creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

**저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.**

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공기업정책학석사 학위논문

# 적십자회비 모금제도에 대한 신제도주의적 분석

## - 경로의존성을 중심으로 -

# A New-institutional Analysis of Redcross Member Fundraising Policy

## - Focused on Path dependency -

2023년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

송 규 영

# 적십자회비 모금제도에 대한 신제도주의적 분석

- 경로의존성을 중심으로 -

지도교수 엄 석 진

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2023년 3월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
송 규 영

송규영의 석사 학위논문을 인준함
2023년 6월

위 원 장 김 준 기 (인)

부위원장 김 병 조 (인)

위 원 엄 석 진 (인)

# 국 문 초 록

대한민국 정부는 출범 이후 열악한 민생을 돕기 위해 해외원조를 받기 위한 창구로 1949년 법률 제25호로 대한적십자사를 설립하였으며, 적십자의 운영과 자립을 위해서 행정기관이 대한적십자사의 재원조성을 지원하는 형태의 적십자회비 모금제도를 함께 마련하였다. 적십자사는 정부와의 상호보완적인 관계와 이를 보장하는 법률에 근거하여 적십자회비 모금을 1953년에 첫 시행하였으며, 당시의 추진체계를 현재까지 유지하여 회원모집 및 회비모금을 실시하고 있다.

적십자회비 모금제도는 추진체계가 만들어질 당시부터 정부의 행정지원을 전제로 하였기에 모금의 강제성이 논란이 될 가능성이 높았다. 1990년 중반부터 본격적으로 이로 인한 문제가 사회쟁점화 되기 시작하였으며, 적십자사는 기존의 공무원대행모금을 중단하고 전면자율납부제를 도입하는 제도변화를 선택하였다. 2000년에 시작된 전면자율납부제도는 시행초기부터 여러 논란을 일으켰으나 별다른 변화 없이 20년간 유지되었다. 그러나 계속되는 모금논란과 모금액 감소라는 한계에 부딪히면서 2019년에 3년 후 지로를 이용한 세대주 대상 모금을 중단하겠다는 결정을 내렸다.

같은 시기 모금환경 변화에 따라 다수의 민간모금단체가 본격적으로 등장하기 시작하였고, 모금에 인력과 예산을 집중한 이들 단체의 성공적인 모금활동에 힘입어 우리나라 기부금 총액은 1999년 1.6조원에서 2020년 14.4조원으로 성장하는 상반된 결과를 맞이하였다.

위의 현상에 기반하여 본 연구에서는 동일한 모금환경에서 다른 모금단체와 달리 적십자회비 모금액이 감소한 원인, 1990년대 중반부터 적십자회비 모금제도가 사회쟁점이 된 원인, 외생적인 변화요구에도 불구하고 회비제도 변화를 제약한 원인을 파악하여 미래의 제도성공을 위한 고려사항을 제안하고자 하였다.

본 연구의 연구대상은 적십자회비 모금제도변화이며, 연구의 범위는 전면자율납부제도가 시작된 2000년부터 제도중단을 결정한 2019년으로 한정하였다. 연구 분석은 적십자회비 모금제도에 영향을 미친 외생적인 변화를 구조와 행위자 수준에서 분석하고, 적십자회비 모금제도의 개편과정에서 외생적인 변화요구를 상쇄, 굴절시킨 원인을 정부와 적십자 관

계의 특성에서 찾으려 하였다. 연구의 이론적 배경으로 역사적 제도주의에서 강조하는 제도적 맥락과 경로의존성의 개념을 이용하였으며 이를 통해 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 1990년대 후반 우리 사회는 기부금품법 개정, 기술의 발전, 기부세법 개정으로 민간모금단체가 본격적으로 성장하였고, 이러한 구조적 변화가 적십자회비 모금제도를 구성하는 행위자의 인식을 변화시켰다. 행위자의 인식변화로 인하여 적십자회비 모금제도의 특징을 묵과하지 않게 되었으며 적십자회비도 다른 단체와 같이 자발적 성금으로 변화할 것을 요구하기에 이르렀다.

둘째, 적십자회비 모금제도는 출범 초기부터 현재까지 행정기관의 지원에 의존하여 모금액을 유지·성장시키려는 제도적 맥락에 발견되었다. 이러한 제도적 맥락이 외생적 변화요구를 굴절시켜 제도변화의 경로를 제한하였다.

셋째, 적십자회비모금 제도변화의 제한요인을 밝히기 위해 선행연구에서 도출한 경로의존성 5가지 원인을 준거로 분석하였으며, 권력의 불균형, 변화비용과 유지비용의 비교, 복잡한 현실과 인식의 제약, 제도의 점착성, 제도의 상호의존성이 제도변화를 제한한 원인으로 분석되었다.

위의 분석결과를 통해 적십자회비 제도변화의 시사점을 다음과 같이 제안하고자 한다.

우선, 경로의존의 주요 원인으로 나타난 행정기관에 대한 의존도를 낮추고 적십자사가 자체적으로 모금역량을 높이려는 내부의 인식전환과 노력이 필요하다.

둘째, 새로운 제도변화를 선택하고 성공하기 위해서는 변화된 모금환경에 맞는 인력과 기능에 대한 과감한 투자가 필요하다.

셋째, 적십자사의 인도주의 사업은 대중모금에 의해서만 재원을 마련할 수 없는 특수성이 존재한다. 적십자의 안정적 재원마련을 위한 정부의 지원방식을 행정력으로 국한하지 말고 다양한 제도적 차원으로 확대하려는 노력이 필요하다.

마지막으로 본 연구의 의의 및 연구한계는 다음과 같다.

연구방법론으로서의 '맥락'에 대한 한계가 존재한다. 맥락은 제도나 정책의 발생과 변화를 설명하는 주요 변수이지만 객관적 기준이 없기 때문에 연구자의 주관적 해석이 작용할 수밖에 없다. 본 연구에서도 맥락을

파악하는데 연구자의 주장이 강하게 작용되었을 가능성이 존재한다.

둘째, 연구범위 설정의 문제이다. 연구범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 제도변화에 대한 분석이 경로의존인지 경로창조인지, 아니면 다른 어떤 것인지에 대한 판단이 바뀔 수 있다.

셋째, 이론적 배경에 따라 분석의 한계가 발생할 수 있다. 본 연구에서는 국내에서 하연섭이 정리한 역사적 신제도주의와 경로의존성의 개념을 주로 활용하였다. 그러나 역사적 제도주의 유형과 원인 등에 대한 유사한 개념을 설명하는 연구자가 다양하게 존재하며 각자의 관점에 따라 해석이 달라질 수 있다.

주요어 : 대한적십자사, 적십자회비, 모금제도, 제도변화, 경로의존성, 제약요인

학번 : 2022-24017

# 목 차


제 1 장 서론 ····· 1

제 1절 연구의 배경과 목적 ····· 1

제 2절 연구의 범위와 방법 ····· 4

제 2 장 이론적배경과 선행연구 검토 ····· 6

제 1절 신제도주의 ····· 6

1. 신제도주의 개념 ····· 6

2. 신제도주의에서의 제도변화 ····· 9

3. 경로의존성과 제약요인 ····· 15

4. 선행연구 검토 ····· 16

제 2절 적십자회비 모금제도 ····· 17

1. 적십자회비 모금제도 추진체계 ····· 17

2. 적십자회비 모금제도 변천과정 ····· 19

3. 선행연구 검토 ····· 23

제 3절 적십자와 정부관계 ····· 25

1. 공공기관의 조직특성 ····· 25

2. 대한적십자사의 조직특성 ····· 28

3. 선행연구 검토 ····· 31

제 3 장 연구 설계 ····· 34

제 1절 연구의 분석틀 ····· 34

1. 연구의 분석틀 ····· 34

제 2절 자료수집 및 분석방법 ····· 36

1. 연구대상 ····· 36

2. 자료수집 및 분석방법 ····· 37

제 4 장 연구 결과 ····· 38
제 1절 변화요인 분석 ····· 38
1. 구조변화 분석 ····· 40
2. 행위자변화 분석 ····· 44
3. 변화요인 종합 ····· 52

제 2절 경로의존성 분석 ····· 55
1. 적십자회비 모금제도의 경로의존성 ····· 55
2. 적십자회비 모금제도의 제도적 맥락 ····· 64
3. 모금제도변화의 제한요인 ····· 71

제 5 장 결론 ····· 82
제 1절 연구의 의의와 정책적 시사점 ····· 82
1. 연구의 의의 ····· 82
2. 정책적 시사점 ····· 82

제 2절 연구의 한계 ····· 84

참고문헌 ····· 85
Abstract ····· 88

# 표 목 차

[표 1-1] 연구의 시간적 범위 ····· 5
[표 2-1] 신제도주의 세 분파의 특징 ····· 6
[표 2-2] 제도변화의 요인 ····· 9
[표 2-3] 제도변화의 과정과 결과 ····· 12
[표 2-4] 경로의존 관련 선행연구 ····· 17
[표 2-5] 적십자회비 모금제도 개편과정 ····· 23
[표 2-6] 공동모금회와 적십자사의 책임성 비교 ····· 24
[표 2-7] 적십자회비 모금제도 선행연구 정리 ····· 24
[표 2-8] 조직자율성에 따른 조직형태 ····· 27
[표 2-9] 한적의 역할에 따른 기관성격 ····· 29
[표 2-10] 한적에 대한 정부의 조직통제 정도 ····· 30
[표 2-11] 정부개입에 다른 제도적 측면과 사업적 측면 ··· 31
[표 2-12] 대한적십자사와 미국적십자사 거버넌스 비교 ··· 32
[표 3-1] 외부환경요인의 분석수준 ····· 35
[표 4-1] 우리나라 주요 모금기관의 설립년도 ····· 40
[표 4-2] 기부금품법의 제명 및 목적변화 ····· 40
[표 4-3] 1995년 사회복지분야 민간모금 현황 ····· 49
[표 4-4] 사회복지공동모금회 모금활동 연혁 ····· 51
[표 4-5] 주요변화요인 종합 ····· 52
[표 4-6] 구조와 행위자 변화에 따른 변화요구 흐름도 ····· 53
[표 4-7] 적십자회비 연도별 모금실적 현황 ····· 56
[표 4-8] 대한적십자사 국정감사 회의록 요약 ····· 58
[표 4-9] 지로납부서를 통한 회비납부 참여여부 ····· 67
[표 4-10] 지로를 통한 회비모금에 대한 인식 ····· 68
[표 4-11] 지로를 통한 회비모금을 긍정적으로 평가하는 이유 ·· 69
[표 4-12] 지로를 통한 회비모금을 부정적으로 평가하는 이유 ·· 70

[표 4-13] 개인정보침해에 관한 헌법재판소 선고내용 ····· 72
[표 4-14] 대한적십자사와 월드비전 모금인력비교 ····· 76
[표 4-15] 후원회비 모금액 현황 ····· 76
[표 4-16] 주요모금단체의 홍보비용 현황 ····· 78
[표 4-17] 대한적십자사 의결기관 ····· 80

# 그 림 목 차

[그림 1-1] 주요 모금단체 모금액 추이 ····· 1
[그림 1-2] 연도별 적십자회비 지로모금 실적변화 ····· 2
[그림 2-1] 적십자회원모집 체계도 ····· 18
[그림 2-2] 적십자회비모금 업무흐름도 ····· 19
[그림 3-1] 연구의 분석틀 ····· 34
[그림 4-1] 국내 기부금 총액 추이 ····· 39
[그림 4-2] 사회복지공동모금회 모금액 추이 ····· 50
[그림 4-3] 적십자회비 연도별 모금실적 ····· 57
[그림 4-4] 지로를 통합 회비모금에 대한 인식 ····· 68
[그림 4-5] 지로를 통한 회비모금을 긍정적으로 평가하는 이유 ··· 69
[그림 4-6] 지로를 통한 회비모금을 부정적으로 평가하는 이유 ·· 70
[그림 4-7] 적십자회비 지로모금과 후원회비 모금액 추이 ··· 75

# 제 1 장 서 론

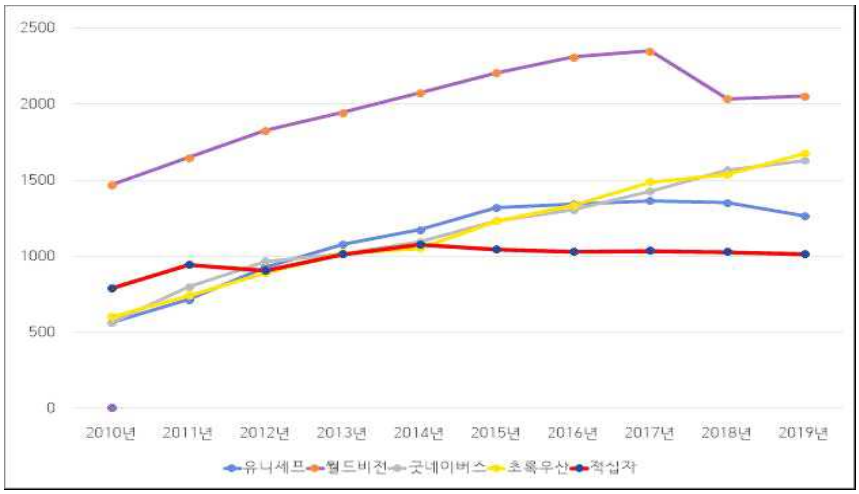
## 제 1절 연구의 배경과 목적

대한민국 정부는 출범 이후 열악했던 민생을 돕기 위해 해외원조를 받기 위한 창구로서 1949년 법률 제25호로 대한적십자사를 설립하였으며, 적십자의 운영과 자립을 위해서 행정기관이 대한적십자사의 재원조성을 지원하는 적십자회비 모금제도 추진체계도 함께 마련하였다. 적십자사는 법적근거와 행정조치에 근거하여 적십자회비 모금을 1953년에 첫 시행하였으며, 약 70여 년 동안 행정기관의 지원형태와 모금절차 등을 일부 변경한 것을 제외하고 당시의 추진체계를 현재까지 유지하여 회원모집 및 회비모금을 실시하고 있다.

한편, 1990년대에 본격화된 정치적, 경제적, 사회적 환경변화로 인하여 적십자를 둘러싼 국내 모금환경에 급격한 변화가 발생하였다. 경제적 성장과 함께 기부금품 모집 규제법이 개정되면서 새로운 모금단체들이 국민을 상대로 모금을 할 수 있는 환경이 만들어졌다.

**<그림 1-1> 주요모금단체 모금총액추이**

**(단위: 억원)**



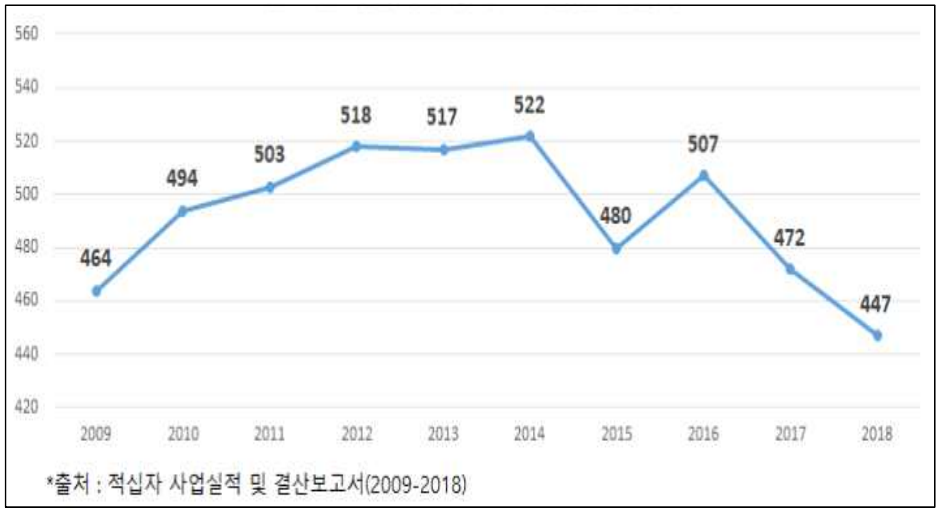

**출처 : 주요 모금단체 홈페이지에서 자료수집하여 재구성 /2011년 대한적십자사 동일본지진 모금액은 제외**

신생 비영리민간단체와 함께 해외모금단체가 국내 모금시장에 적극적

으로 뛰어들면서 새로운 모금기법과 인력이 대거 도입되었고 국내 기부금품 규모는 1999년 1.6조원에서 2021년 14.4조원으로 9배 이상 성장하였다. 비영리민간단체들이 인력과 예산을 모금에 집중하여 기부금품을 성장시킨 동안 기존의 모금제도를 지속한 적십자사는 2014년 이후부터 적십자회비 모금액이 큰 폭으로 감소하였고, 2019년에는 세대주를 대상으로 하는 지로모금제도는 3년 이후 중단하겠다는 결정을 하게 되었다.

**<그림1-2> 연도별 적십자회비 모금 실적 변화**

**(단위:억원)**




적십자회비 모금제도가 지속되는 동안 모금방식에 대하여 문제 제기가 없었던 것은 아니었다. 정부의 전폭적인 지원을 받아야 가능한 집중모금 방식으로 인하여 일부 논란이 되었으나 회비모금업무 사무처리지침을 제정하는 등의 행정조치로 제도를 유지할 수 있었다. 그러나 1990년대 중반부터 적십자회비 모금관련 문제가 본격적으로 제기(보건사회연구원, 1995)되었고, 적십자사는 2000년에 전면자율납부제도로 제도를 개선하였다. 그러나 제도개선 이후에도 논란이 끊이지 않았고, 모금액이 감소하는 현상까지 나타나게 되었다.

적십자사가 모금환경 변화와 경쟁단체의 등장으로 인하여 모금성과에 차이가 나타나고, 관련 당사자들이 제도개선과 상황반전을 위해 노력하고 문제제기를 하였음에도 모금액 성장에 실패한 이유는 모금제도와 이를 둘러싼 정부와 적십자 간 관계의 특성에서 찾아 볼 수 있다. 위의 현

상에 기반하여 본 연구에서 분석하고자 하는 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

**첫째, 왜 동일한 모금환경에서 모금을 추진했음에도 다른 모금단체들이 모금성장을 이루는 동안 적십자회비 모금액은 감소되었는가?**

**둘째, 왜 1990년대 중반부터 적십자회비 모금제도에 대한 본격적인 문제제기가 발생하고 사회적 쟁점으로 발전하게 된 것일까?**

**셋째, 변화의 요구에도 불구하고 적십자회비 모금제도 변화를 제약한 요인은 무엇인가?**

그 동안 적십자회비모금제도에 대해서는 학문적인 측면에서 체계적인 연구가 진행되지 못했다. 현재 나타나고 있는 적십자회비 모금제도의 문제는 현재 형성되었다기보다는, 정책이 형성된 시점으로부터 지속되어온 문제일 가능성이 높다. 또한 현재 나타나고 있는 적십자회비 모금제도의 문제와 그 원인은 모금제도가 형성될 당시 제도를 둘러싼 제도적 맥락, 그리고 제도의 변화과정 속에 원인이 있을 가능성이 높다. 따라서 현재의 적십자회비 모금제도를 설명하기 위해서는 제도의 역사와 이를 둘러싼 맥락, 그리고 제도변화과정에 대한 연구가 필요하다.

이를 위해서 제도의 역사적 전개과정과 제도를 둘러싼 제도적 맥락을 중시하는 역사적 신제도주의 이론을 분석에 활용하였다. 신제도주의이론은 제도변화, 즉 제도가 형성되고, 지속되고, 변화하는 과정에 주요한 관심이 있으며, 특히 역사적 신제도주의 관점은 역사적 과정과 이를 둘러싼 맥락에 분석의 초점이 있다는 점(하연섭, 2016)에서 적십자회비 모금제도의 제도적 맥락과 경로의존현상을 분석하는 데 적합한 이론이다.

본 연구는 기본적으로 적십자회비 모금제도의 개편과정이 모금액 성장으로 이어지지 않은 요인을 제도적 관점에서 분석해 본다는 점에서 의의가 있다. 적십자회비 모금제도에 대한 사회적 갈등의 원인을 알고 제도변화의 제약요인을 이해하게 된다면, 적십자회비모금이 성장할 수 있는 제도변화 방향을 찾아낼 수 있다. 즉, 과거의 적십자회비 모금액이 감소된 경로를 역사 맥락적인 관점에서 추적하여 향후 적십자회비 모금액 성

장을 위해 필요한 사항들을 배울 수 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 '역사적 신제도주의'의 경로의존성 관점에서 적십자회비 모금제도의 변천 과정을 분석하여 그 특징을 도출하고, 적십자회비 모금제도의 제약요인을 밝혀 미래의 제도성공을 위한 고려사항을 제안하는데 목적이 있다.

## 제 2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구의 목적은 적십자회비 모금제도의 형성 당시 추진체계에 영향을 미친 요인이 외생적인 변화 요구를 상쇄, 굴절시켜 제도에 미친 영향을 분석함으로써 향후 제도의 방향을 전망하는데 있다. 위의 연구목적을 위한 연구대상은 다음과 같이 구분할 수 있다.

첫째 적십자회비 모금제도의 변화과정을 살펴보면서 제도적 맥락을 찾는다.

둘째 제도를 둘러싼 구조적 수준과 행위자수준의 변화를 분석한다. 적십자회비 모금제도는 다양한 사회구성원의 참여를 통해서만 운영될 수 있는 복합적인 제도이다. 제도의 행위자 모두가 각자의 기능을 제대로 해야만 제도가 원활히 운영될 수 있다. 처음 제도가 형성될 당시의 구조는 행위자의 선호에 영향을 미치며, 그러한 선호가 지속되어야 제도가 변화없이 지속될 수 있다. 적십자회비 모금제도는 우리나라의 모금환경 변화로 인하여 행위자의 선호가 달라졌으며, 그러한 선호의 변화가 제도 개선을 요구하면서 사회쟁점이 된 것으로 보인다.

셋째, 외생적 변화요구에도 불구하고 적십자회비 모금제도가 변화하지 못한 원인을 찾기 위해서 제도변화에서 찾은 제도적 맥락을 활용하고자 한다. 적십자회비의 제도변화에서 어떠한 제도적 맥락이 있는지를 찾고 그러한 제도적 맥락이 경로의존성의 제한요인이 되고 있는지를 검증한다. 연구에서 찾은 제도적 맥락이 경로의존의 원인이 되었는지 검증하기 위해서 경로의존 원인에 대한 선행연구물을 준거로 분석하고자 한다.

본 연구의 시간적 범위는 첫 번째 제도변화를 가져왔던 2000년부터 각종 논란에도 불구하고 별다른 대책을 마련하지 못하다가 지로모금의 일

부 중단을 선언한 2019년까지로 한다. 적십자회비 모금제도를 공무원대행모금 시기($T_1$), 전면자율납부제도 시기($T_2$), 제도변화 예고 시점(($T_3$)으로 나누어 그 특징을 살핀 후에, ($T_2$)와 ($T_3$) 사이의 제도적 변화를 집중적으로 분석한다.

**<표 1-1> 연구의 시간적 범위**

| 모금제도변화 시기 | 제1기($T_1$) (1949년) 공무원 대행모금 | ⇨ | 외부환경 변화 ⇩ 제2기($T_2$) (2000년) 전면자율모금 제도(GIRO) | ⇨ | 외부환경 변화 ⇩ 제3기($T_3$) (2019년) 제도변화 예고 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | ← 시간적 분석 범위→ | | |

## 2. 연구의 방법

본 연구는 연구목적을 달성하기 위하여 문헌고찰과 선행연구를 통해 적십자회비 모금제도를 살펴보는 실증적 분석을 실시한다. 구체적 분석 방법은 다음과 같다.

첫째, 적십자회비 모금제도와 역사적 신제도주의의 이론적 배경을 살펴보기 위해 서적, 연구논문, 간행물 등의 문헌연구를 조사하고 분석한다. 이를 통해 적십자회비 모금제도변화에 적용할 수 있는 역사적 신제도주의의 주요 개념 및 구성요소들을 도출한다.

둘째, 이론적 배경과 선행연구를 바탕으로 도출된 개념을 바탕으로 본 연구를 위한 연구모형을 설정한다.

셋째, 적십자회비 모금제도에서 나타났던 외생적인 변화요구와 그 요구를 상쇄, 굴절시킨 요인을 찾기 위해 연구의 시간적 범위에 해당되는 기간의 회의록, 기존문헌 등을 분석한다.

넷째, 제도변화를 제한한 원인을 검증하기 위하여 선행연구물을 토대로 해당시기 진행된 컨설팅보고서, 언론보도내역, 관련 법률 등의 기존문헌을 심층적으로 검토한다.

# 제 2 장 이론적 배경과 선행연구 검토

## 제 1절 신제도주의

### 1. 신제도주의 개념

#### 1) 신제도주의와 하위분파

최근 정치·경제·사회현상을 설명하는 데 있어서 '제도'를 중심개념으로 설정하는 학문적 흐름을 포괄적으로 일컬어 신제도주의(new institutionalism)라고 부르고 있다(하연섭, 2016). 경로의존성이라는 개념을 이해하려면 신제도주의의 유형을 이해하여야 한다. 흔히 신제도주의는 사회학과 정치학에서의 역사적 제도주의, 정치학에서의 합리적 선택 제도주의, 사회학 특히 조직이론에서 출발한 사회학적 제도주의로 분류되고 있다(하연섭, 2016). 세 분파의 특징을 정리하면 다음의 표와 같다.

**<표 2-1> 신제도주의 세 분파의 특징**

| 구분 | 제도 | 선호형성 | 강조점 | 제도변화 | 방법론 |
|---|---|---|---|---|---|
| 역사적 제도주의 | 공식적 측면 | 내생적 | 권력불균형 역사적과정 | 단절된 균형 외부적충격 | 사례연구 비교연구 |
| 합리적 선택주의 | 공식적 측면 | 외생적 | 전략적행위 균형 | 비용·편익 비교 전략적선택 | 연역적 일반화된 이론 |
| 사회학적 제도주의 | 비공식적 측면 | 내생적 | 인지적측면 | 동형화 적절성의논리 | 경험적 연구 해석학 |

자료: 하연섭, (2016: 343)

합리적 선택 제도주의에서는 제도변화란 개인이나 조직은 주어진 여건과 합리성의 정도, 지속적인 학습과정을 통하여 가장 합리적이라고 판단되는 최선의 선택이 새로운 제도를 형성한다고 설명한다. 사회학적 제도주의는 제도의 변화는 사회적 압력을 받으면 이미 사회에서 공유된 인지를 바탕으로 제도가 변화된다고 설명한다.

반면, 역사적 제도주의는 제도변화에서 시간을 중요한 요인으로 보고, 어떤 시점에 특정한 제도가 형성된 것은 그 제도가 형성될 수밖에 없었

던 역사적 맥락이 존재하기 때문이라고 설명한다. 즉 역사적 제도주의에서는 맥락이 형성되는 과정이 중요하며 역사의 우연성과 경로의존성이 강조된다. 이를 역으로 고려하면, 어떤 시점에 특정한 제도는 사회적 환경이 변화하고 이에 따라 전혀 새로운 기능적 요구가 제기된다 할지라도 그 자체는 지속성을 가진다는 것이다.(김홍환, 2018)

### 2) 제도의 개념

신제도주의의 핵심개념은 '제도'이다. 따라서 신제도주의를 이해하려면 '제도란 무엇인가'에 대한 논의를 먼저 해야 한다. 그러나 신제도주의에서 정의하는 제도의 개념이 연구자마다 다르기 때문에 보편적이고 일반적인 정의를 내리는 것이 쉽지 않다. 신제도주의에서 제도를 설명한 주요 연구자를 살펴보면 다음과 같다.

제도를 포괄적으로 정리한 Hall(1986)은 "정치와 경제 등 다양한 분야에서 행위자들 간의 관계를 구조화 시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행"이라고 정의하였다. Hall은 광의의 제도, 중범위 수준의 제도, 협의의 제도로 그 수준을 세분화하여 나누어 제시하였다. 광의의 제도란 민주주의, 자본주의와 같이 기본적인 조직구조를 뜻한다. 기본구조와 관련하여 집단 간의 관계나 정책형성과 집행에 영향을 줄 수 있는 조직적인 특징은 중범위 수준의 제도라고 보았다. 마지막으로 공식적인 관행이나 규정 등은 협의의 제도라고 하였다.

Thele & Steinmo(1992:2)는 제도를 '행위자의 사고와 행위 그리고 행위자들 간 권력 관계를 구조화 시키는 국가와 사회의 모든 제도'로 규정하였다. 이 때 제도는 공식적인 조직과 비공식적인 규칙을 모두 포함하는 개념으로 보았다.

하연섭(2016: 43)은 제도란 "장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴"이라고 정의하며, "개인과 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 제약요인"이라고 규정하였다.

신제도주의는 정치·경제·사회현상을 설명하는 데 있어서 '맥락'을 강조하는 데 그 특징이 있다. 맥락이 곧 '제도'를 의미하며, '제도'란 개인행위에 영향을 미치는 구조적 제약요인으로서 의미를 갖는다. 따라서 제도가 존재하는 경우 개인행위나 개인 간 상호작용은 무작위적으로 이루어지는 것이 아니라 일정한 패턴과 예측 가능성을 보이게 된다(하연섭, 2016)

### 3) 역사적 신제도주의의 특징

역사적 신제도주의는 1960년대와 1970년대 행태주의에 기초를 두 집단 이론(group theories)과 구조-기능주의(structural-functionalism)를 비판하며 정치학을 중심으로 발전한 신제도주의 이론 분파이다(Hall & Taylor, 1996a: 937). 역사적 제도주의에서는 구조나 제도가 '독립변수'로서 상정된다. 개인의 행위를 설명하기 위해서는 행위가 이루어지는 맥락을 설명해야 하며, 이러한 맥락이 바로 제도적 환경이 된다. 이렇게 행위를 형성하고 제약하는 제도가 만들어지면 이 제도가 형성된 역사적 배경을 설명해야 한다. 역사적 제도주의에서의 핵심개념은 '역사'와 '맥락'이다. 맥락에 대한 이해 없이 행위를 설명할 수 없는데, 이러한 맥락은 곧 역사적 산물인 것이다(하연섭, 2016)

하연섭(2016)은 역사적 신제도주의의 특징을 제도의 독립변수이자 종속변수적 특징, 역사적 과정과 경로의존에 대한 강조, 제도적 맥락의 강조, 제도와 선호형성 과정, 불평등한 권력 관계로 설명하고 있다.

첫째, 역사적 신제도주의에서는 독립변수이며 종속변수인 제도가 행위를 제약하는 기능을 할 수 있지만, 행위가 독립변수도 되어 제도를 변화시킬 수 있다는 의미이다.

둘째, 사건의 발생 시점이나 순서가 결과에 커다란 영향을 미친다는 의미이다. 과거 특정한 시점에 발생한 사건 또는 원인이 현재까지 계속하여 영향을 미친다는 역사적 인과관계 개념과 특정시점에 선택된 기존의 제도가 새로운 제도의 등장을 제약한다는 경로의존 개념을 말한다.

셋째, 제도적 맥락은 조직과 제도의 복합적 모습을 의미한다. 제도와 행위의 관계가 독립변수 또는 종속변수의 관계로 나타난다 하더라도, 이들의 형성과 관계를 알기 위해서는 제도적 맥락, 즉 제도의 환경에 대한 이해가 필요하다. 이러한 제도적 맥락은 제도 그 자체에만 관심이 있는 것이 아니라, 제도를 둘러싸고 있는 비제도적 요인에도 주목한다.

넷째, 제도적 맥락에서 선호가 형성된다. 합리적 선택 제도주의에서는 행위자들의 선호가 외생적으로 주어진다고 하지만 역사적 신제도주의에서는 선호는 제도적 맥락에 의해 내생적으로 형성된다고 본다.

마지막으로 사회에서 불평등한 권력관계가 제도에 의해 만들어진다고 강조한다. 서로 다른 권력을 가진 집단 간 갈등의 산물인 제도는 불균형

한 의사결정과정에서 형성되어지고, 불균형한 권력관계는 계속해서 고착화되는 경향이 발생한다(Korpi, 2001).

이러한 역사적 신제도주의의 특징은 적십자회비 모금제도에 대하여 학문적으로 접근하지 못했던 한계를 극복하고 이 연구의 연구문제에 답하기에 적합하다. 역사적 제도주의에서 강조하는 제도의 역사적 과정, 제도와 제도를 둘러싼 환경과의 관계, 제도적 맥락을 적용하여 적십자회비 모금제도를 분석한다면 제도변화의 과정에서 경로의존성이 나타났는지 여부를 알 수 있을 것이다.

## 2. 신제도주의에서의 제도변화

신제도주의의 주요 관심 중 하나는 '제도가 어떻게 형성되고 지속되며 변화하는가' 하는 것이다(하연섭, 2016) 그동안 신제도주의 연구들은 제도의 형성과 지속에 주요한 관심이 있었으나 최근에는 '제도변화'에 대하여 활발한 논의가 이루어지고 있다.

### 1) 제도변화의 요인

제도변화의 요인에 대한 설명은 크게 두 가지 차원으로 구분한다. 하나는 제도변화의 요인으로 외부적 요인을 강조하는지, 내부적 요인을 강조하는지로 나누며, 또 하나는 구조적 변수 혹은 행위자 변수에 초점을 맞추는지에 따라 구분한다. 이러한 두 가지 차원에 따라 제도변화에 대한 설명방식을 분류한 것이 <표2-2>이다(하연섭, 2016)

**<표2-2> 제도변화의 요인**

| 구분 | 구조적 변수 | 행위자 변수 |
|---|---|---|
| 외부적 요인 | (전통적) 역사적 제도주의<br>(전통적) 사회학적 제도주의 | 합리적 선택 제도주의<br>(거래비용이론) |
| 내부적 요인 | (최근의) 역사적 제도주의<br>(최근의) 사회학적 제도주의 | 합리적 선택 제도주의<br>(North, Knight, Grief 등) |

### 가. 외부적 요인과 내부적 요인

전통적 역사적 제도주의는 전쟁이나 경제위기 등 외부적 충격에 의해서만 제도변화가 있다고 보았기 때문에 제도변화의 원인으로 외부적 요인에만 초점을 맞추었다. 이 이론에서는 제도 내부에서 활동하고 있는 구체적인 개인의 행위가 제도변화에 영향을 미치는지에 대해서는 관심을 두지 않는다. 왜냐하면 외부적 충격에 의해서만 제도가 변한다면 행위자의 역할은 없기 때문이다(Steinmo, 2008). 전통적으로 사회학적 제도주의는 제도의 자기재생산적인 속성에 초점을 맞추는 특징이 있다. 따라서 사회학적 제도주의는 제도의 지속성은 설명하지만 제도변화, 특히 내부적 요인에 의한 제도변화를 제대로 설명하지 못했다. 결국 사회학적 제도주의도 외부적 충격을 통해 제도변화를 설명하고자 했던 것이다.(하연섭, 2016)

최근에는 제도변화가 과연 근본적이며 급격하게만 이루어지는지, 아니면 점진적이며 완만하게 이루어지는지와 관련하여 논쟁이 되고 있다. 제도변화는 점진적이고 완만하게 이루어진다는 주장이 최근에는 현실에 더 부합하는 것으로 인정받고 있다. 제도변화가 완만하고 점진적으로 이루어진다고 가정할 때, 제도변화의 원인은 외부가 아닌 내부에서 찾아야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 제도를 단일체가 아니라 복합적 구성요소들이 결합된 것으로 파악한다면 제도변화에 대한 논의 역시 달라질 수 있다. 제도의 구성요소들이 상황이나 환경의 변화에 충돌을 일으키거나 갈등적인 상황이 만들어지면 제도변화가 촉발될 수 있기 때문이다. 특히, 제도를 구성하고 있는 요소들 사이의 갈등이 깊을수록 중대한 변화가 나타날 가능성이 높아진다(Lidberman, 2002). 제도변화가 단순히 외적 충격이 아닌 제도를 구성하고 있는 요소들 간의 갈등에 의해서 일어날 수 있는 가능성에 주목하는 이러한 인식의 변화는 내부적 제도변화를 설명할 수 있는 중요한 이론적 자원을 제공해 준다(하연섭, 2016)

### 나. 구조적 변수와 행위자변수

제도변화의 구조적 변수는 제도를 둘러싼 구조, 다른 제도들, 과거 정책과 제도 등이 해당된다. 구조적 변수에서의 제도변화는 상위 수준의 제도가 바뀌는 경우, 동일한 시기에 다른 제도가 바뀌는 경우, 제도적 환

경의 변화가 발생할 경우에 일어난다. 구조적 변수에서는 과거의 정책결과나 제도들이 현재의 제도변화를 가져오기도 한다.

제도변화의 원인을 행위자의 이익이나 아이디어 같은 행위자의 속성에서 찾으려는 것이 행위자 변수의 제도변화 이론이다. 합리적 선택 제도주의에서 제도란 균형을 이루고 있는 상태를 의미한다. 따라서 제도 안에서 나타나는 개인의 행위는 주어진 제도적 맥락 내에서 할 수 있는 최선의 선택을 반영하는 것이다. 그러므로 균형상태를 변경시킬 수 있는 외부적 충격이 가해지지 않는 한 제도는 변화하지 않는다(Grief & Laitin, 2004; Hall, 2010) 외부적 변수가 변화하지 않는 한 제도를 변경시킬 이유가 없기 때문이다.

최근의 신제도주의자들은 제도변화를 설명하기 위하여 행위자의 역할과 권력의 관계를 강조하고 있다. 제도변화의 요인을 제도적 구조와 같은 구조적 변수에 초점을 맞추어 제도변화를 설명할 때 나타나는 문제점이 결정론적 설명의 함정에 빠질 수 있는 것이라면(Knill & Lenschow, 2001), 행위자에만 초점을 맞출 경우에는 개인의 행위와 개인 간 상호작용을 둘러싸고 있는 맥락의 중요성을 간과하는 동시에 의도하지 않은 결과를 설명하기 어려워지는 문제가 생기기 때문이다.

제도가 다양한 요소로 구성되어 있고 이들이 새로운 방식으로 재결합하는 것을 제도변화라고  인식하면, 제도변화과정에서의 행위자 역할이 중요해진다. 제도의 구성요소들이 구조적으로 변화하거나 자동으로 새로운 방식으로 결합할 수 없기 때문이다. 개인이나 집단이 제도 구성요소 간의 모순을 증폭시키면서 제도를 변화시킬 수 있다. 그들이 만든 새로운 제도는 현재의 제도를 정교화하거나 예전의 요소를 재구성할 수도 있다. 그러므로 개인이 제도를 설계한다 하더라도 구조적 변수와 어떻게 상호작용하는지에 주목해야만 제도가 변화하는 현상을 제대로 설명할 수 있다. 결국 구조적 변수와 행위자가 어떻게 상호작용하는가를 분석해야만 제도의 변화 양상을 제대로 설명할 수 있다(하연섭, 2016).

### 2) 제도변화의 유형

Streeck & Thelen은 제도변화의 과정과 변화의 결과를 구분하여 제도변화의 유형을 네 가지로 나누어 아래의 <표2-3>와 같이 표현하였다.

**<표2-3> 제도변화의 과정과 결과**

| | | 변화의 결과 | |
|---|---|---|---|
| | | 연속성 | 불연속성 |
| 변화의 과정 | 점진적 변화 | 적응을 통한 재생산<br>North(1990)의 경로의존 | 완만한 변형<br>Skowronek(1982)의 경로진화 |
| | 급격한 변화 | 생존과 복귀<br>제도로서 특성 부족 | 해체와 대체<br>Krasner(1984)의 경로창조 |

출처 :Streeck & Thelen(2005: 9): 하연섭(2016)

표2-3과 같이 제도변화의 유형은 변화의 과정이 점진적인지, 급진적인지, 변화의 결과가 연속적인지 불연속적인지에 따라 '재생산(경로의존모형)', '변형(경로진화모형)', 해체와 대체(경로창조모형)의 개념으로 구분된다.

### 가. 적응을 통한 재생산(경로의존)

경로의존모형은 경로의 형성이 우연한 사건을 통해 중대한 전환을 겪게 되고, 이때 형성된 제도가 자기강화적 경로유지를 통해 지속되다가, 다시 우연한 사건을 통한 중대한 전환을 겪게 되는 과정을 통해 제도가 본질적으로 변화한다는 관점이다(하연섭, 2016:208).

경로의존을 넓게 이해할 때는 "시간적으로 먼저 발생한 사건이 이후에 발생하는 일련의 사건의 결과에 영향을 미친다"는 것을 의미한다. 사회현상이 일단 일정한 경로를 택하면, 다른 경로로 전환하는 데 소요되는 비용이 시간이 지날수록 더 커지기 때문에 예전에 택한 경로로부터 이탈하기가 어려워진다는 의미이다. 이런 경우 다른 대안적인 경로가 발견된다 하더라도 또한 그 경로가 장기적으로 훨씬 더 효율적인 대안이라 하더라도 처음의 선택을 뒤집기에는 더 많은 비용이 들어가기 때문에, 이미 선택한 경로로부터 벗어나기가 어렵다는 설명이다. 즉 t 시점에 만들어진 제도는 t+1 시점에서의 제도변화에 제약이 된다는 것이다. 때문에 경로의존 개념에 의하면 특정 시점에서의 선택의 결과가 최적의 적응(optimal adaptation) 상태가 아닐 수 있다(하태수, 2001). 경제영역에서는 경로의존이 나타나게 되는 이유를 대규모 초기 투자비용, 또는 고정

비용으로 설명한다. 사회, 정치학적으로 설명한다면, 새로운 제도를 도입할 때 많은 사람을 동원해야 하며, 그들의 이해관계를 조정하기 위해서는 상당한 비용이 추가적으로 소요된다고 설명한다. 이러한 동원의 문제와 조정의 문제를 이미 해결한 조직은 새로운 제도를 도입하기보다 예전의 제도를 지속하는 경향을 지닌다(Pierson, 2000d: 78). 또한 세상을 해석하는 인식 틀이 한번 형성되면 점점 그 방향으로만 현상을 해석하려는 경향이 생겨난다(Pierson, 2000b: 260). 나아가 일단 형성된 제도는 사람들의 가치와 규범에 영향을 미침으로써 궁극적으로는 다른 대안적인 제도가 필요하다는 생각 자체가 생겨나지 않도록 사람들의 인식과 선호 그 자체를 제약하기도 한다(Offe, 1996: 208). 이들을 만드는 데에 상당한 시간이 소요되지만, 이들을 없애는 데에도 상당한 시간이 소요되기 때문에(Offe, 1996 :218), 제도는 지속되는 경향을 지닌다는 것이다(하연섭, 2016).

North(1990:67)는 대부분의 제도변화가 경로의존 양상을 보인다고 주장하였으며, 그 이유로 앞서 설명한 바와 같이 고정비용, 학습효과, 네트워크 외부효과, 적응적 기대, 정보 비대칭성 등을 제시하였다. 즉 제도는 도입 당시 제도 안착을 위해 투입되는 매몰비용이 존재하고, 창설 이후 사회차원에서 학습효과가 발생하고 제도에 연관된 이해관계자가 늘어나 제도를 유지할 유인이 커지고, 제도가 지속되리라는 기대가 형성되고, 공동체 구성원 대다수가 제도변화에 대한 정보를 불완전하게 가지기 때문에, 대안적 제도가 보다 나을지라도 한 번 채택된 경로가 쉬이 바뀌지 않게 된다는 설명이다. North(1990: 90-91)는 전쟁, 혁명, 자연재해 같은 예상치 못한 변화에 의하여 급진적·단절적 제도변화가 초래되더라도, 급격한 변화를 초래한 요인이 지속되지 않거나(혁명세력 연합 붕괴, 혁명 주도자 하야 등) 이해관계자 간 정치적 갈등이 극심하거나 또는 사회와 밀접하게 맞물려 있는 비공식적 제도 요인이 영향을 미쳐, 최초에는 제도에 큰 변동이 있을 것으로 예상하였으나 결과는 점진적 변화에 불과할 수 있다고 주장하였다.

### 나. 완만한 변형(경로진화)

경로진화모델은 점진적이고 완만한 변화를 설명하는 모형이다. 경로진화 유형은 '경로의존'과 같이 변화과정이 점진적이면서 '해체와 대체' 유

형과 같이 변화 결과가 단절적인 경우를 가리키며, Skowronek(1982)이 언급한 누더기식(patchwork) 변화가 대표적인 사례로 꼽힌다.

Skowronek(1982:4-15)은 North(1990)와 달리 제도가 순조롭게 변화하지 않는다고 보았다. 대안적 제도는 행위자가 본인 또는 본인이 속한 집단에 미칠 영향을 종합적으로 고려하여 치열한 정치 투쟁을 벌인 끝에 비로소 등장하게 된다고 설명하였다. 하태수(2010:6-7)에 의하면 경로진화는 "기존 경로가 큰 줄기를 유지한 채 구성요소 일부가 변하기 시작해서 점진적 변화들이 지속적으로 일어나고, 결국에는 이러한 변화가 누적되어 새로운 경로가 형성되는 경우"를 말한다. 따라서 경로진화 유형에서는 경로창조와 같이 우발적인 외부충격이 필요하지 않으며 공동체 구성원들에 의해 결정된 정책적 실험과 임기응변식의 대응이 누적되면서 특정 시점이 되면 새로운 경로로 전환된다고 설명한다.

이에 더하여 Streeck & Thelen(2010)은 점진적 변화에도 불구하고 그 결과가 제도의 불연속성으로 나타나는 경우가 있으며, 이러한 경우를 대체, 층화, 표류, 전환의 네 가지로 설명하고 있다. 대체란 기존의 제도가 새로운 제도로 대체되는 것을 의미한다. 복합적으로 이루어진 제도가 상호 간에 갈등을 내포하다가 특정 시기에 기존에 억눌려있던 요소들이 활성화되어 제도변화를 촉발한다는 것이다. 층화는 기존의 새로운 요소들이 덧붙여져서 기존 제도의 운영 방식에 변화를 가져오는 경우를 말한다. 층화는 기존 제도를 부분적으로 수정하고 새로운 요소를 도입한다. 표류는 표면적으로는 제도가 안정화 되어 있는 것으로 보이나 실질적으로 제도가 제 기능을 하지 못하는 상황을 말한다. 전환은 기존의 제도가 새로운 목적이나 기능을 수행하는 것으로 바뀌게 될 때를 말한다. 환경의 변화에 대처해서 기존의 제도를 새로운 목적에 부합하도록 변경할 때 나타날 수도 있고 권력관계의 변화에 따라 새로운 목적으로 제도를 바꿀 때 나타나기도 한다.

### 다. 해체와 대체 (경로창조)

경로창조유형은 과정이 급진적이면서 변화 결과가 단절적인 경우를 말하며, Krasner(1984; 1999)가 언급한 단절적 균형(punctuated equilibrium)이 그 대표적 사례이다. 일반적으로 제도는 형성된 이후에는 그대로 지속되는 경향을 보인다. 그러나 내외부적인 변화로 기존 제도가 더 이상 도움이 되지 않는다는 여론이 대다수로부터 형성되는 순간 기존 제도는

변화 압력을 받게 된다. 하지만 기존 제도는 이미 권련관계의 불평등성을 갖고 있기 때문에 그러한 요구에도 기득권층이 이를 방어할 의지와 자원이 충분하거나 제도변화에 대한 내부저항이 심하다면 변화압력을 완충시켜가며 제도를 유지할 수 있다(Krasner, 1988:83-86). 그러나 계속하여 기존 제도가 대내외적 환경으로부터 가해지는 변화압력을 견딜 수 있는 것은 아니다. 제도와 대내외적인 환경 사이에서 발생하는 긴장 상태가 반복되어 제도의 완충능력을 넘어서는 한계치에 다다르게 되면 기존 제도는 붕괴되고 전혀 다른 새로운 제도가 등장하게 된다. 이 때, 새롭게 등장한 제도는 어느 순간 갑자기 나타나지 않고, 새로운 제도를 옹호하는 권력자 내지 전문가 집단이 사전에 철저하게 준비한 대안일 때 채택된다(Krasner, 1984: 242-244)

## 3. 경로의존성과 제약요인

제도적 제약요인에 대한 이론적 접근은 정책의 지속성에 영향을 미치는 제도적 맥락을 분석하는 접근이다(Ikenberry, 1988). 제도적 제약요인에 대한 이론적 접근에서 경로의존성은 과거에 이루어진 선택이 현재 또는 미래의 선택을 제약한다는 것을 의미하며, '왜 제도는 경로의존적인가'에 대한 인과기제를 구체화하는 것을 목적으로 한다(구현우, 2009). 경로의존성의 인과관계분석에서 중요한 것은 정책이 변화하지 않고 기존 경로를 따르도록 제약하는 맥락 변수로 무엇을 설정하는가가 중요하다. 제도적 제약요인을 적용하여 경로의존성을 설명하는 연구는 Ikenberry (1988)의 연구가 대표적이다.

Ikenberry(1988)는 제도변화의 경로를 제약하는 요인으로 행위자, 과업구조, 매몰비용, 환경과의 친화성 등으로 설정하였다. 구체적으로, 행위자 요인은 일단 만들어진 제도의 구조는 개인이나 집단에 특권적 지위를 부여하므로 그러한 지위가 제도를 지속시키는 요인이 된다고 설명한다. 둘째, 조직은 한번 형성된 제도에서 만들어진 과업구조에 스며들어 이를 지속하고자 하며, 이것이 정책의 지속성에 영향을 미친다. 셋째, 제도 변화는 제도를 둘러싼 환경에 영향을 받으며, 이러한 조직 환경적 특성이 제도의 변화를 제약한다. 넷째, 기존 제도는 신제도를 도입하는데 있어서 소요되는 비용과 미래에 대한 불확실성으로 인해 기존 제도를 지속하고

자 한다(김종성, 1999).

하연섭(2016)은 경로의존이 일어나는 현상을 집합행위의 문제, 권력 불균형의 문제, 복잡한 현실과 인식의 제약, 제도의 점착성, 제도적 상호보완성 5가지로 정리하였다. 먼저 집합행위의 문제는 경제학에서 설명하는 대규모의 초기 투자비용 혹은 고정비용이 필요하다는 점을 이해관계에 있는 많은 사람을 동원하기 위한 비용으로 설명하였다. 둘째 일단 권력이 주어진 사람은 자신의 이익을 증진시키기 위해서 제도를 더욱 강화하는 경향을 지닌다는 것이다. 셋째, 복잡한 현실과 인식의 제약은 행위자의 인식의 틀은 형성되는 데 많은 노력과 비용이 들어가지만 일단 한번 형성되면 일정한 틀에 따라 현상을 해석하게 되는 경향이 있으며 다른 대안적인 제도가 필요하다는 생각 자체를 하지 못한다고 설명한다. 넷째, 정책과 제도가 한번 형성되면 변화하지 않는 속성으로 쉽게 변화할 수 없게끔 제도를 만들게 되고, 이렇게 만들어진 제도는 상황의 변화에 따라 변화하지 못하는 점착성을 지니게 된다는 것이다. 마지막으로 제도란 단일체가 아니라 여러 가지 제도들이 구성된 복합체로서 특정제도가 변화하기 위해서는 연관되어 있는 다른 제도들이 함께 변하여야 때문에 통상적으로 제도변화가 빠르게 일어나지 못한다는 것이다.

## 4. 선행연구 검토

경로의존성에 관한 연구는 제도의 경로의존단계의 특성에 대한 연구와 경로의존의 제약에 대한 연구로 나누어진다. 제도의 경로의존단계적 특성에 대한 연구는 경로의존단계에 따른 변화의 특성을 분석하는 것으로 제도의 자기강화매커니즘을 중심개념으로 한다(Mahoney, 2001:Martin & Simmie, 2008;진상현, 2009;하혜수, 2007). 다음으로 제도의 경로의존적 제약에 대한 연구는 정책의 경로변화를 제약하는 요인을 독립변수로, 정책의 지속성을 종속변수로 설정하여 제도적 제약요인과 정책의 지속성 간의 영향관계를 분석하는 이론적 접근이다(Ikenberry, 1988;김종성, 1999; 심원섭, 2009;장지호, 2003). 경로의존의 제약요인에 대한 연구는 경로의존의 원인을 찾아 제도변화를 위한 정책적 시사점을 줄 수 있다는 점에서 유용하다. 따라서 본 연구는 제도의 경로의존적 제약에 관한 연구를 적용하여 관련 선행연구를 참고하였다.

최근의 국내연구에서 경로의존의 제약요인을 밝힌 연구로는 박균열(2013)의 연구가 있다. 교원능력개발평가제 변화과정을 분석하여, 연공중시라는 경로의존성을 밝히고, 이에 영향을 주는 제도적 맥락으로 보수적 성격이 강한 교직문화, 연공서열 중심의 교원승진제도로 분석하였다. 경로의존성의 원인에 따라 제한요인으로 수혜집단의 저항, 변화비용과 유지비용의 비교, 복잡한 현실과 인식의 제약, 제도의 고착성, 제도의 상호의존성으로 파악하였다. 김홍환(2018)은 읍면동 정책에 대한 경로의존성을 분석한 연구에서 정권 교체 시마다 유사한 내용의 읍면동정책이 지속적으로 등장하는 원인을 분석하기 위해 역사적 제도주의의 핵심논리인 경로의존성을 활용하였다. 경로의존성 판단기준은 정책의 목적과 방향의 변화 여부였으며, 경로의존과 경로유지의 판별은 역사적 맥락과 행위자 맥락이었다. 읍면동 정책은 경로의존 모델에서 제시하는 경로의존성이 나타나고 있으며 경로의존성 형태는 경로유지로서 그 유형과 요인은 자기강화적 전개 중 수확체증 유형으로서 경로의존 요인은 효율성과 권력인 것으로 분석하였다.

**<표2-4> 경로의존 관련 선행연구**

| 연도 | 연구자 | 대상 | 주요관점 | 연구내용 |
|---|---|---|---|---|
| 2002 | 김종성 | 제도(이론) | 역사적 제도주의 방법론상 장점 | 특정제도·정책의 경로의존성 분석 |
| 2013 | 박균열 | 교원능력개발평가제 | 제한요인 분석 | 제한요인 : 수혜집단의 저항, 변화비용과 유지비용의 비교, 인식제약,고착성, 상호의존성 |
| 2018 | 김홍환 | 읍면동정책 | 경로의존성의 유형과 요인 | 자기강화적 전개 중 수확체증 유형<br>요인 : 효율성과 권력 |

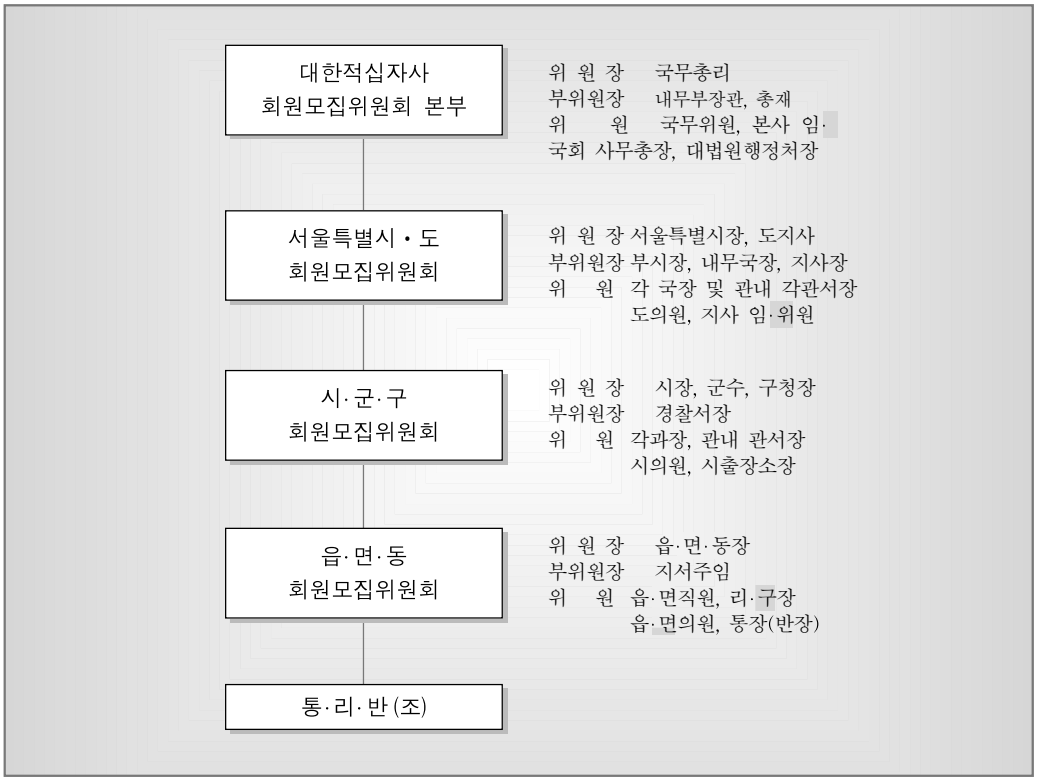
## 제 2절 적십자회비 모금제도

### 1. 적십자회비 모금제도 추진체계

현재 우리나라의 적십자회비 모금제도는 정부와 적십자의 상호보완적

관계에 근거하여 만들어진 대한민국의 특수한 제도이다. 적십자회비 모금제도는 정부가 대한적십자사를 설립하기 위해 제정한 '대한적십자사 조직법'에 법적 근거가 명시되어 있다. 대한적십자사 조직법 제6조 1항에 대한민국 내 거주하는 자는 성별, 국적, 종교 또는 정치적 신념여하를 불문하고 적십자사의 회원이 될 수 있다고 되어 있으며, 제6조 2항에는 회원은 정관이 정하는 바에 의하여 회원으로서의 권리와 의무를 가진다. 정관 제36조에는 회원은 회비를 납부하여야 한다고 회원의 납부의무를 명시하고 있다. 그리고 조직법 제8조와 정관 제 38조에는 국가 및 지방자치단체는 적십자사의 요청이 있는 경우 적십자회비 수납업무 등에 대하여 협조하도록 되어 있다. 또한 제도가 만들어질 당시 모금의 원활한 기능을 위해 다음과 같이 추진체계가 만들어졌다.

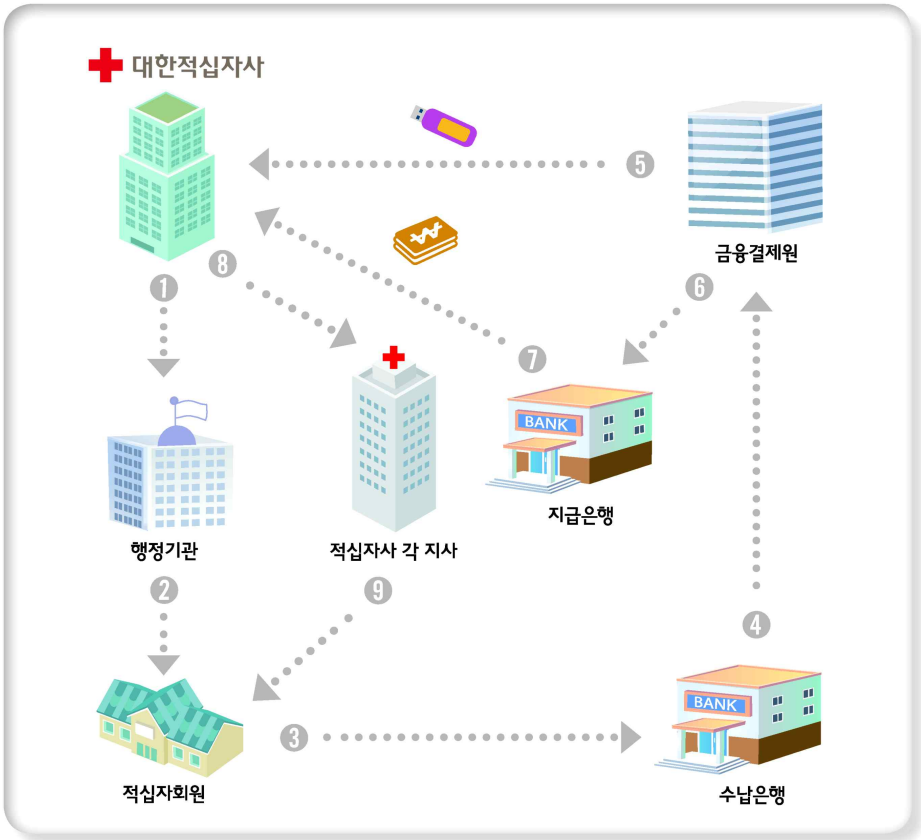
**<그림2-1> 적십자회원모집체계도**




이렇게 만들어진 제도는 처음 추진체계를 만드는데 가장 강력한 의지를 가졌던 이승만 대통령 이후부터 논란이 시작되었으며, 그 이후에도 여러 번 크고 작은 개선요구를 받게 되었다. 1990년대 중반부터는 정부가 더 이상 적십자회비를 지원하기 어렵다고 밝혀 적십자회비 자진납부

제도를 도입하게 되었다. 그러나 전면자율납부제도라 해서 정부의 지원이 없는 것을 의미하지 않으며, 납부용지(GIRO)의 제작과 배부를 위해 중앙정부와 각 지방자치단체의 도움을 받고 있다. 지로용지를 받게 된 국민들이 적십자회비 참여여부를 결정할 수 있기 때문에 자율납부제도라고 하지만, 행정기관의 지원을 받아야 가능한 모금의 추진체계에는 큰 변화가 없었다. 전면자율납부제도가 시행된 이후 적십자회비 모금 추진체계는 다음과 같이 변화되었다.

**<그림2-2> 적십자회비모금 업무흐름도**




## 2. 적십자회비 모금제도 변천과정

현재의 회비모금제도의 기원을 살펴보면, 1952년 9월, 당시 대한적십자사 총재가 이승만 대통령으로부터 회비모금의 비공식적 승낙을 얻었고,

1952년 11월에 이대통령은 '적십자회원 모집에 전 국민은 성심 협력하라.'는 담화를 발표하였다. 정부의 각 부처장관과 각 시장, 도지사에게 적십자사 입회응모의 건이라는 지시공문이 시달되고, 내무부장관이 지방장관에게 강력하게 지시하여 지방행정기관이 적십자회비 수납을 대행하였으며, 국무총리가 대한적십자사 회원모집위원회 본부 위원장, 서울특별시장 및 도지사가 서울특별시 및 도 회원모집위원회 위원장을 맡을 정도로 적십자회비 모금에 대한 이대통령의 의지가 매우 강했다는 것을 알 수 있다.[1)]

독립 주권국가의 기반 위에서 새 출발을 한 대한적십자사는 여러 가지 국내외의 어려움 속에서도 1949년 10월 28일 본사에서 중앙위원회를 열고 인도주의사업을 위한 재정확보 방안으로 회원모집 등에 관한 토의를 하게 된다. 구체적 계획이 수립된 후 신생 적십자사의 회원모집 운동은 12월 12일부터 다음해 1월 31일까지 100만명 모집을 목표로 시작되었다. 적십자회원 모집운동은 일종의 범 국민운동적인 성격을 띠어 대통령과 국무총리가 국민들에게 적십자회원 모집운동에 참여할 것을 권장하는 담화문을 발표하고 국민들의 협조를 호소하게 되었다. (한국적십자사 운동 100년사, 2005)

대한적십자사가 정부의 지원으로 행정기관의 협력을 얻어 본격적인 회원제에 의한 회비를 모금한 시기는 1952년부터였다. 지난해와 같이 대통령 선포문이 발표된 뒤 1952년 11월 21일에 당시 경무대(현 청와대)비서실에서 대통령의 특명으로 정부 각 부처 장관과 각 시장, 도지사에게 적십자회원 모집에 관해 다음과 같은 공문을 시달하였다. (한국적십자사 운동 100년사, 2005)

**<적십자회 입회추천의 건>**

적십자회는 모든 문명국가들에 없을 수 없는 조직이요 국가개명한 시민 남녀는 인류상 자선책임을 다 같이 지고 있는 것이니 이 직책을 우리가 다 면할 수 없을 뿐 아니라 힘자라는 데까지 다해서 남의 나라 적십자회와 경쟁하는 기상을 보여야 할 것이므로 모든 민중은 재정의 다소를 불문하고 각각 의연해서 회원이 되며 모든 사람을 서로 권면하여 추진시켜서 회원모집에 대성공을 이루어야 할 것이다.

이 적십자회는 자선을 목적하고 그 나라 시민의 직책으로 하느니 만치 누

1) 적십자회비모금 모금제도 개선방안, 한국보건사회연구원, p. 70

구나 강제로 시키거나 명령으로 만드는 것이 아니므로 각각 자발적으로 하느니 만치 모든 사람이 이에 대한 직책을 할적에 수고와 고난을 생각하지 말고 앞에서 싸우는 우리 국군들이 전쟁지에서 부상당하고 피를 흘릴 적에 우리가 탄환을 무릅쓰고 건져내며 병원에서 치료하는 군인을 주야공찬(晝夜供饌)해서 고통을 가볍게 하며 마음을 위로하자는 것이 우리 후방에 있는 남녀들의 직책일 것이므로 이 기회를 가진 일반동포는 극히 노력하기 바라는 바이다.

이전 왜정시대에 하던 바와 같이 각 시·군·읍·면장들에게 얼마씩 분배해서 걷어 내는 것이 아니므로 모든 사람들의 성심을 권장하기 위해서라도 각 지방 장관부터 성력을 보이므로서 스스로 감화를 받아서 우리 적십자회도 다른 나라 적십자회가 하느니 만치 영광있는 성적을 내야 될 것이다.

우리나라에 전쟁이 난지 2년이 넘었는데 우리나라 적십자회는 이름만 있고 군인 하나 도와주는 일이 내외국 신문에 발표되는 것이 하나도 없고 심지어는 우방의 적십자회 관계자들이 우리 적십자회를 실행케 해달라는 요청까지 있으니 우리가 부끄럽게 여기는 일이다.

각 지방장관들은 극력 힘써서 강제로 하지 말고 지성껏 권면해서 대성공하기를 바라는 바이다.

이상

위와 같은 대통령의 적십자 모금에 관한 공문이 시달된 것에 근거하여 1952년 12월 5일 내무부장관은 각 시장·도지사에게 다음과 같은 공문을 보내 적십자회원 모집에 적극 협력할 것을 당부하였다.(한국적십자사 운동 100년사, 2005)

**<적십자회원 모집에 관한 건>**

대한적십자사에서 금반 대통령 각하의 지시를 받아 동사가 부하(負荷)하는 적십자 사업을 수행코저 적십자회원을 전국적으로 모집케 된 바 적십자 사업은 국제적으로도 우리 정부와 국민이 유지 발전할 책임이 있는 것이므로 금차의 회원모집에는 하기사항을 참조하여 귀관은 물론 관하 각 기관을 총동원하여 차기의 목적을 완수토록 함을 희망함.

기(記)

- 별지와 같이 적십자회원 모집위원회를 조직하는 동시에 즉시 모집에 착수할 것.

- 귀관은 귀도・시 모집위원회의 위원장이 되고 위원은 귀지(貴地)적십자사 지사에 협의 위촉토록 할 것.
- 귀관하 하급 모집위원회는 차를 명령이직적(命令而直的) 조직할 것.
- 귀관하에 대한 회원수 할당은 적십자 지사와 협의 결정할 것.
  (주 지사에는 본사로부터 상세 지시함)
- 가급적 관하의 총무과장(또는 내무과장)급의 책임 회의를 소집하여 취지의 철저보급과 책임완수를 기하도록 할 것.
- 회원모집 상황은 매월 2차씩(15일, 말일) 내무부장관 비서실에 보고할 것.
- 회원모집 기간은 11월 15일부터 명년 1월 15일까지이니 차기간에 필히 완결토록 할 것.

위와 같은 공문을 근거로 하여 적십자 회원모집의 전국적 조직은 국가기관의 상·하부 기관을 망라하고 전적으로 적십자사를 지원하기에 나섰다. 이런 과정을 거치면서 적십자사는 차츰 자리를 잡아가기 시작하였다. (한국적십자사 운동 100년사, 2005)

적십자회비 모금제도는 강력한 의지를 가졌던 이승만 대통령이 물러난 직후인 1962년부터 정부가 국민으로부터 강제적으로 적십자회비를 징수하는 방법에 대한 문제제기가 이루어졌다. 이러한 문제가 해결되지 않자 1974년에는 정부 행정개혁위원회에서 적십자회비 가구별 징수 중지안을 입안하였으나, 대한적십자사 중앙위원회(대한적십자사 총재, 6개부처 장관)에서 이를 저지하였다. 1978년에는 내무부장관과 적십자 총재 간의 회비모금업무지침을 제정하여 행정기관을 동원하여 추진하는 적십자회비 업무에 대한 근거와 기준을 보다 명확히 하였다.(지영춘, 1999)

1995년도에는 공무원이 대행하는 회비수납업무를 개선하기 위하여 지로와 지정은행납부제도를 도입하기 시작하였고 약 5년간의 시범운영을 통해 2000년에 공무원대행납부제도를 폐지하고 전면자율모금제도를 도입하였다. 전면자율납부제도는 공무원과 통리장이 직접 모금하던 것에서 통리장이 지로용지를 배부하면, 지로용지를 받은 개인이 은행 등을 찾아 직접 납부하도록 선택할 수 있었기에 자율모금이라고 불렀다. 그러나 지로를 발급하기 위한 정보를 정부로부터 수집하고, 제작된 용지를 통리장이라는 행정체계를 이용하여 배부해야 했기 때문에 여전히 회비모금에 대한 행정지원이 모금 성공을 위한 가장 중요한 요소로 남아있었다. 적십자회비모금제도가 시작된 이후 현재까지의 주요한 개편과정을 정리하면 다음과 같다.

<표2-5> 적십자회비 모금제도 개편과정

| 연도 | 주요 개편내용 |
|---|---|
| 1952년 9월 | 이승만 대통령으로부터 회비모금제도 口頭內諾(구두내낙) |
| 1952년 11월 | 적십자회비모금 대통령 담화 발표<br>정부의 각 부처장관과 각 시장, 도지사에 지시공문 시달<br>- 모금대행 : 지방행정기관 (내무부장관, 각 시·도 모금지시)<br>국무총리가 대한적십자사 회원모집위원회 본부 위원장 |
| 1962년 | 이승만 대통령 임기만료 이후 최고위원 민정시찰에서 적십자회비제도에 대한 문제제기<br>- 내부부장관 지시 : 목표액 할당하여 일률적으로 징수하는 것 수정, 정부가 국민으로부터 잡부금을 징수하는 인상 탈피할 것 |
| 1970년 | 읍·면·동 직원(공무원)을 적십자회비모금위원으로 위촉 |
| 1972년 | 대한적십자사 회비수납위원회 : 민간인 유지로 구성 |
| 1973년 | 보건부장관 공문시행 : 모금기준이 모호하여 시정, 개선 요구 |
| 1974년 | 정부 행정개혁위원회에서 적십자회비 가구별 징수 중지안을 입안, 개인별 회비를 자진납부제로 전환 시도하였으나, 대한적십자사 중앙위원회(대한적십자사 총재, 6개부처장관)에서 저지 |
| 1976년 | 고액회원증강운동 실시, 특별개발위원회 구성 |
| 1978년 | 내무부장관과 적십자 총재간의 **회비모금업무지침** 제정<br>- 적십자회비결정 및 모금에 관한 사무처리지침 |
| 1984년 | 은행자진납부제 시범 실시<br>- 서울 18개동, 직할시, 도청소재지, 30만이상의 시 |
| 1991년 | 통(리)·반장의 적십자회비모금위원 위촉 |
| 1995년 | 서울 완전 GIRO, 지방은 지정은행납부제 전면 실시 |
| 1996년 | 적십자회비모금제도 개선위원회 설치・운영<br>- 공무원 대행납부 폐지 및 국민 자발적 참여 모금 실시 |
| 1997년 | 국민의 자발적 참여에 의한 모금 시범 실시 |
| 2000년 | 통(리)장 배부에 의한 전면자율납부제도 실시 |
| 2019년 | 세대주 대상 GIRO모금제도 3년 이후 중단 선언 |

## 3. 선행연구 검토

적십자회비모금에 대해서는 학문적인 측면에서 체계적인 연구가 진행되지 못했다. 적십자회비 모금제도의 강제성 혹은 준조세적 성격이 사회

적으로 많은 관심을 받으며 사회문제로 논의되고 있는데 반하여, 학문적인 접근은 아주 초보적인 수준이다.

2010년에 박치성, 조성한이 비영리 공동모금재단 책임성에 관한 시론적 연구 (공동모금재단 책임성 모형개발과 공동모금회/대한적십자사 사례비교를 중심으로)를 통해 공동모금회와 적십자사를 다음과 같이 비교하면서 적십자회비 모금제도의 강제성이 발생하는 원인과 그로 인한 책임성의 특징을 분석하였다.

**<표2-6> 공동모금회와 적십자사의 책임성 비교**

| | 공동모금회 | 적십자사 |
|---|---|---|
| 조직운영 | -정부로부터 상대적 자율 | -정부의 상대적 통제 가능성 |
| | 내부적 책임성 | 외부적 책임성 |
| 기금모집 | -자체적 모금방식<br>-정부보조금 미비 | -정부기관 이용→준조세화<br>-정부보조금이 상대적으로 많음 |
| | 내부적 책임성 | 외부적 책임성 |
| 감사 | -내부감사 및 필요시 부정기 외부 감사<br>-강화논의도 많았고, 문제발생 후 외부 및 자체 감사강화 | -내부감사 및 필요시 부정기 외부 감사<br>-지속적으로 문제제기는 되지만 강화없음 |
| | 내부적 책임성 | 외부적 책임성 |
| 모금사용 | - 횡령<br>- 개인기부자에 대한 책임성 미비<br>미션에 맞는 배분<br>- 인건비가 상대적으로 높음 | - 원래 미션과 약간 거리있음<br>- 모집비용이 너무 높음 |
| | 하향식 책임성 | 상향식 책임성 |
| 책임성 유형 | 전문적 책임성 | 순응적 책임성 |

염병진(2004)은 적십자회비 모금제도의 개선방안 연구를 통해 지로모금제도의 안정화와 이를 위한 개선방안으로 적십자사업과 조직운영 개선, 그리고 회비 외 정부지원금 확대를 통한 재원확대를 제시하였다.

홍문자(2015)는 적십자회비모금을 중심으로 비영리 공공기관 기부금 모집에 영향을 미치는 요인을 연구하였으며, 적십자의 이미지, 모금홍보, 적십자활동 순으로 모금에 주요한 영향을 미친다고 연구하였다.

**<표2-7> 적십자회비모금 관련 선행연구 정리**

| 저자 | 주제 | 연구대상 | 연구방법 | 연구결과 |
|---|---|---|---|---|
| 이상기 (1996) | 적십자사업 재원조달의 개선방안에 관한 연구:적십자회비모금 | 적십자회비제도 | 문헌조사 | 재원조성방안 다양화 |

| 저자 | 주제 | 연구대상 | 연구방법 | 연구결과 |
|---|---|---|---|---|
| 염병진 (2004) | 적십자회비모금제도의 개선방안에 관한 연구 | 적십자활동 적십자회비 제도 | 문헌조사 실증연구 | 적십자 사업과 조직발전 모금전략 다양화 별도기금 마련 |
| 지영춘 (2000) | 적십자이미지 인식조사에 대한 실증연구 | 적십자이미지 (적십자이해도 및 회비인식도) | 설문조사 (500명) | 회비 홍보방안 |

적십자회비 모금제도에 관한 선행연구를 종합적으로 살펴보았을 때, 선행연구가 많지 않으며 제도변화에 관하여 신제도주의로 분석한 연구가 존재하지 않았다. 또한 대부분의 연구가 2000년대 초반에 이루어졌기 때문에 본 연구가 진행하려 하는 2000년 이후 현재까지 적십자회비 모금제도변화에 관한 연구는 의미가 있다고 할 수 있다.

## 제 3절 적십자사와 정부관계

### 1. 공공기관의 조직특성

#### 1) 공공기관의 의미와 특징

경제가 발전하고 사회가 복잡해질수록 공공서비스를 원하는 국민의 수요가 증가한다. 수요가 증가함에 따라 정부는 민간이 제공하기 어려운 행정서비스를 외부의 공공부문에 의존하여 공급하기 시작하였다. 제2차 세계대전과 대공황은 외부 공공부분의 역할을 증가시키는 계기가 되었다. 시장경제의 실패가 공공서비스에 대한 수요를 늘렸지만 정부가 제공할 수 있는 공급은 줄어들었기 때문이었다.

이에 따라 정부는 재정적 지원을 바탕으로 민간의 투자를 이끌어내고 공기업을 설립하였다. 또한 준정부 조직을 만들어 국민의 행정수요를 해결하고 공공복리를 증진시켰다. 이러한 공공조직은 공적인 지배구조를 갖고 있으면서 사적인 생산수단을 가짐으로서 제공하는 공공서비스가 효율적으로 운영되도록 하였다. 게다가 정부의 통제 하에 있기 때문에 공공성을 유지할 수 있었다. 이러한 공기업, 준정부 조직들처럼 정부나 행정기관들과 재정적인 관계를 가지고 국가나 정부의 설립에 근거하여 통

제를 받는 외부의 공공부문들을 공공기관이라 한다. (박종배, 2018)

공공기관은 정부부처는 아니면서 정부로부터 인사, 예산, 조직, 사업내용 등에 관하여 직·간접적인 영향 아래 놓이게 된다. 하지만 공공기관의 운영에 있어서는 정부의 통제로부터 일정 부분 거리를 유지하고 경영관리, 예산처리에 있어 일정부분 재량권을 가지고 있다. 즉 공공기관은 정부 밖에 있으면서 정부로부터 관리 감독을 받으면서 정부가 해야 할 행정업무를 대신 수행하게 된다. 또한 정부조직법 상 행정기관은 아니지만 특별법, 또는 육성·지원법 등에 의해서 설립되어 독점적 사업권을 부여받아 공공사업을 수행하거나 정부의 업무를 위탁받아 수행하는 기관인 것이다(이수철, 1997: 박종배, 2018 재인용)

이상과 같은 공공기관의 특수한 조직특성으로 인하여, 모든 공공기관은 정부와의 관계에서 수직적인 지배구조를 어느 정도 벗어나 있으며 운영에 대한 자율성을 가지고 할 수 있다. 그렇다고 공공기관이 정부로부터 완전하게 독립되어 있음을 의미하지는 않는다. 여전히 정부와 행정부처에 의하여 인사, 재정, 관리부문 등의 영향을 받고 있다. 정부부처에 의해서 예산과 사업목표가 변경될 수 있을 만큼 정부와 각 공공기관은 밀접하게 연결되어 있다고 할 수 있다(Pollitt et als, 2004 ; 배용수, 2008 재인용).

### 2) 정부와 공공기관의 관계이론

정부와 공공기관의 관계 이론은 주인-대리인 이론, 자원의존이론, 거래비용이론 및 생성주기이론으로 논의될 수 있다. 주인-대리인 이론(Jensen & Mecklimg, 1976)에서는 정부와 공공기관의 관계를 자신의 이익을 극대화하기 위한 관계로 보기도 하고 상호 대등한 관계로 보기도 한다. 정부의 공공기관 통제성향이 강한 경우 공공기관의 자율성은 제약된다. 반면 공공기관은 정보와 전문성에서 정부보다 상대적 우위를 점하여 정부통제로부터 자율적인 의사결정을 하려하는데 이때 정부가 통제수준을 낮추고 재량을 허용할 경우 공공기관의 자율성은 향상될 수 있다(윤병철, 2013)

자원의존이론(Pfeffer & Salancik, 1978)에서 정부와 공공기관의 관계는 단순한 계층관계에 기반한 수직적 관계가 아닌 자원이나 권력의 배분의 관계이다. 수직적 관계로 정부와 공공기관을 보는 관점에서 벗어나 상호

협력하는 수평관계로 보며 공공기관은 독자적인 참여자가 된다(김대중, 2017)

거래비용이론(Oliver Williamaon, 1981)에서는 공공기관이 느슨한 연성 제약을 가지면 정부와 밀접한 관계를 가져 정부통제가 강화되는 반면 엄격한 예산 제약을 가지면 정부는 출자자로서만 통제하므로 일반적인 민간기업과 같이 정부와 느슨한 관계에서 운영된다고 하였다(옥동석, 2010)

생성주기이론(Hafsi, 1985)에서는 공공기관의 설립과 생성주기에 따라 공공기관과 정부의 관계에 변화가 나타난다고 하였다. 공공기관의 설립 초기에는 정부의 지원으로 공공기관과 정부가 상호 협력적인 관계에 있지만 공공기관의 역할과 기능이 성장하게 되면서 효율적인 시장행위자 역할을 강화한다. 그렇다고 공공기관이 정부로부터 완전한 독립과 자율성을 위한 민영화를 하게되진 않으며, 정부와 일정수준의 거리를 유지하면서 기관의 자율성과 재량을 지속적으로 확보하려는 내부유인이 나타난다고 하였다(Hafsi, 1987). 그러므로 정부와 공공기관의 관계는 정부조직화와 민영화 사이에서 존재하며 정부의 의존 정도에 따라 정부와 공공기관의 관계가 설정된다. (정민순 외, 2020)

### 3) 공공기관의 조직자율성

전영한(2014)는 조직자율성에 대하여 조직에 관한 중요한 사안에 대해 그 조직 자체에서 스스로 의사결정권을 행사할 수 있는 정도를 의미한다고 정의하였다. 스스로 의사결정을 내릴 수 있는 권한의 차원(시장자율성 혹은 정치 자율성)과 정도(강한 제약 혹은 약한 제약)의 차이가 자율성을 결정한다고 하였다. 이러한 차이점을 기준으로 조직의 자율성 차이에 따라 다음과 같이 4가지로 관청조직, 기업조직, 클럽조직, 국민기업의 조직의 유형을 제시하였다(전영한 2014).

**<표2-8> 조직자율성에 따른 조직형태**

| 구분 | | 시장화 | |
|---|---|---|---|
| | | 낮음 | 높음 |
| 정치화 | 낮음 | 클럽(club) | 기업(Firms) |
| | 높음 | 관청(Bureaus) | 국민기업(Sovcoms) |

대부분의 공공기관은 관청형 기관에 속하며, 관청형 기관 안에서도 시장화와 정치화 정도에 따라 세부기관 유형을 다시 나누었다. 시장통제의 기준으로는 독점정도, 경제적 규제, 보조금 지급여부가 있고 정치통제 정도의 기준으로는 정부의 소유권, 재정지원, 임면권 행사, 감사, 경영평가 등이 있다.

또한 전영한(2014)은 자율성효과란 사전적 통제의 사후적 통제로의 대체를 통해 발생하는 관리 자율성의 확대가 공공조직의 관리를 혁신시키고, 더 나은 방식으로의 관리를 촉진하면, 궁극적으로 조직성과를 향상시킨다는 믿음이라고 하였다.

신공공관리론자들은 공공조직의 관리자들이 재량권 대산 책무성을 요구받게 될 경우 자신들의 자원을 더 나은 방식으로 활용하려는 정보를 갖게 되므로 예전보다 더 창의적이고 혁신적으로 관리하려는 가능성이 높아진다고 하였다. 결과적으로 책무성을 요구받고 된 관리자들이 조직관리의 효율성을 증진시키고 조직목표를 달성하여 조직성과를 개선한다고 주장한다.

## 2. 대한적십자사의 조직특성

### 1) 국제법적 근거

대한적십자사는 제네바협약 및 국제적십자운동규약을 근거로 설립된 조직이다. 우리나라는 1903년 대한제국정부가 1864년의 첫 제네바협약에 가입하고, 대한민국정부 수립 이후 1949년의 제네바 4개 협약에는 1966년에, 그리고 1977년의 2개의 추가의정서에는 1982년에 가입함으로써 협약 체약국 당사자가 되었다. 제네바협약은 체약 당사국(정부)에 대해 협약의 존중 및 보급 의무, 적십자 표장 남용의 방지 입법조치 등의 의무사항을 부과하고 있다. 국제적십자운동규약은 국제적십자위원회(ICRC), 국제적십자사연맹(IFRC), 각국 적십자사, 제네바협약 체약국(대한민국정부 포함)으로 구성된 국제적십자회의가 채택한 국제적십자운동기구의 최고규범이다. 동 규약은 체약국 정부가 적십자운동 구성기관과 협력하고, 자국 영토 내에 적십자사의 설립 및 발전을 도모할 뿐만 아니라 적십자운동 구성기관들과의 활동도 지원하여야 함을 규정하고 있다.

### 2) 국내법적 근거

대한적십자사는 적십자 사업의 특성상 공공성 또는 공익적 목적으로 제공된 인적·물적 시설의 결합체로서「대한적십자사조직법」에 의해 설립된 비영리 특수법인이다. 동법 제1조는 “제네바협약의 정신과 국제적십자운동기본원칙에 입각한 적십자사업의 원활한 수행을 도모함으로써 적십자의 이상인 인도주의를 실현하고 세계의 평화와 인류의 복지에 공헌함을 목적으로 한다.”라고 대한적십자사의 설립목적을 규정하고 있다. 아울러 대한적십자사는 「공공기관운영에관한법률」 제4조에 따른 기타공공기관으로도 분류된다. 기타공공기관은 공기업 및 준정부기관이 아닌 공공기관으로서 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미하는데, 대한적십자사는 현재 보건복지부 산하의 기타공공기관으로 지정되어 있다. 대한적십자사는 재난과 구호활동, 혈액사업과 의료사업 등 국내에서 다양한 역할을 수행하고 있는데 이와 관련하여 국내법에 근거한 한적의 기관 성격을 정리하면 <표2-9>와 같다.

**<표2-9> 대한적십자사의 역할에 따른 기관 성격(국내법 근거)**

| 관련법령 | 내용 |
|---|---|
| 대한적십자사 조직법 | 비영리 특수법인 |
| 공공기관의 운영에 관한 법률 | 기타공공기관 |
| 재난 및 안전관리 기본법 | 재난관리책임기관 |
| 재해구호법 | 구호지원기관 |
| 긴급복지지원법 | 민간연계 지원기관 |
| 공공보건의료에 관한 법률 | 공공보건의료기관 |
| 혈액관리법 | 혈액사업 수행기관 |

### 3) 대한적십자사의 특수성

국제기구·독립기구로서의 지위 및 그 기능과 특수성에도 불구하고 대한적십자사가 공공기관으로서 정부의 통제를 받고 있는 이유는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 한적의 국내법적 근거인「대한적십자조직법」이 최초에 전적으로 정부 주도 하에 제정되었기 때문이다. 대한민국의 과도정부 시 대한적십자사는 이미 조직되어 있었지만 법률적인 근거 부재로 국제적십자사연맹(IFRC)에 가입하지 못해 각종 재난발생 시 원조를 받을 수 없는 처

지에 있었다. 이에 국제적십자사연맹 가입신청을 위해 조직법의 조속한 제정이 필요했는데, 이 과정에서 정부가 한적을 직접 관리·감독한다는 규정 등이 조직법에 명문화되었고 이후 전면적인 개정의 논의 없이 현재까지 이르고 있다.

둘째, 구호·혈액공급·공공의료 등 대한적십자사가 제공하는 서비스가 국민의 생명보호와 밀접하게 연관되어 있어 시장의 자생적 질서에 따른 효율적 배분에 한계가 있기 때문이다.

대한적십자사의 일반적인 사업(구호)과 유사한 기능을 수행하고 있는 조직은 공공기관으로 분류되지 않으며, 당연히 국정감사나 감사원 감사, 기획재정부의 인력통제 등의 규제를 받지 않는다. 대한적십자사는 순수한 비영리기구임에도 불구하고 국내법 상 공공기관으로 분류되었기 때문에 다른 단체와 비교하여 얼마나 엄격한 정부의 통제를 받고 있는지 짐작할 수 있다.

**<표2-10> 대한적십자사에 대한 정부의 조직통제 정도**

| 구분 | 유무 | 내용 |
|---|---|---|
| 소유권 | 없음 | 대한적십자사 조직법에 의한 비영리특수법인 |
| 인사권 | 있음 | 대한적십자사 회장: 대통령 인준 필요 |
| 재정지원 | 있음(약간) | 적십자회비 등의 기부금 수입 및 사업 수입이 대부분이며 원폭피해자 및 사할린동포 지원사업의 경우에만 정부 지원금 등으로 운영(전체 세입예산의 10%정도) |
| 규제 | 있음 | 보건복지부의 관리·감독 |
| 감사 | 있음 | 국회 국정감사, 감사원 감사, 보건복지부 감사 등 |
| 평가 | 있음 | 보건복지부 경영평가(혈액사업 관련) |

국제적십자운동전략[2)]은 정부와 적십자사간 관계를 다음과 같이 포괄적으로 설명하고 있다. “정부와 적십자사의 관계는 고유하며, 상호 많은 도움을 주고받는다. 적십자가 공공당국에 대해 갖는 보조적 역할은 1949년 제네바 제협약 중 제1협약 제26조와 국제적십자운동 규약 제3조 1항 및 4조 3항에 기초하고 있다. 법률적 근거에 더하여 적십자의 보조적 역

2) 국제적십자운동 전략(Strategy of the Movement)은 2001년 대표자회의에서 채택되었으며, 국제적십자운동 전체를 위한 전략이다.

할이 구체화되었고 적십자에 대한 정부의 지원과 통제 수준을 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. (조은희, 2008)

**<표 2-11> 정부개입에 따른 제도적 측면과 사업적 측면**

| 구분 | 제도적 측면 | 사업적 측면 |
|---|---|---|
| 정부의 개입 | -적십자 설립<br>-적십자 의결기구 위원자격<br>-재정 관리감독<br>-규정개정<br>-적십자 리더십 임명<br>-세금면제 또는 감면<br>-표장사용 | -재정지원<br>-전시 부상자 및 환자 구호<br>-기타 인도적 지원<br>-평시활동<br>-해외원조 활동 |

(National Red Cross and Red Crescent Societies as auxiliaries to the public authorities in the humanitatian field, pp13-22, 재구성): 조은희,2008 재인용)

## 3. 선행연구 검토

### 1) 적십자와 정부와의 관계

조은희(2008)는 적십자사와 정부의 관계를 보조적 역할 중심으로 분석하였다. 국제적십자운동에 근거하여 적십자가 정부의 '보조적 역할'이라는 지위를 태생적으로 가지고 있음을 설명하면서 이러한 지위에 의해서 발생되는 적십자의 사업과 조직의 특성을 설명하였다. 연구를 통해서 정부의 보조적 역할이 타 NGO와 시민단체가 할 수 없는 특정상황과 분야에서 이루어져야 하는 기능이며, 정부가 적십자의 보조적 기능을 제대로 이해하고 적십자의 사업 및 정책 전반에 개입하여서는 안 된다 하였다. 이를 위해서 정부를 설득할 수 있는 적십자 거버넌스의 중요성을 강조하였다.

특히 정부와 적십자의 관계에 있어서 대한적십자사가 적십자운동 기본원칙에 근거하여 정부와 어떤 협력관계를 유지해야 하는지에 대한 내부 검토와 실천을 제때에 하지 못했고, 이로 인해 현재 대정부 관계에서 정부의 통제가 강화되는 현상에 당면했다고 지적하였다. 적십자의 고유한 특성을 유지하고 정체성을 유지하면서 보조적 역할을 기능하기 위해서는

적십자의 거버넌스와 매니지먼트 기능이 중요함을 강조하였다. 미국적십자사와 비교하면 대한적십자사가 정부와의 관계에 있어 비교적 종속적 상황에 있음을 알 수 있다.

<표 2-12> 대한적십자사와 미국적십자사의 거버넌스 기능 비교

| 구분 | 대한적십자사 | 미국적십자사 |
|---|---|---|
| 법적근거 | 대한적십자사 조직법 및 정관 | 미국 현대화 법률 |
| 총재 임면권 | 중앙위원회 선출 후 대통령 인준 | 중앙위원회 선출 후 대통령 인준 |
| 이사회 구성 | 전국대의원 총회 선출 19인과 중앙정부 8개부처 장관 8인으로 구성(중앙위원회) | 전원 민간인으로 구성<br>(자문기구로서 내각위원회 별도 설치 : 7개부처 장관 및 재향군인회장) |
| 의결기구 수장 | 회장 | 총재 |
| 집행기구 수장 | 회장 | 사무총장 |
| 사무총장임면권 | 회장 | 이사회 |

## 2) 공공기관의 재무건정성 영향요인

공공기관의 재무건전성 영향요인에 대한 실증분석 : 정부와 공공기관의 관계를 중심으로(정민순, 김영록, 2020)에서는 정부와 공공기관의 관계에 있어 공공기관의 정치적 요인, 경제적 요인, 관리적 요인이 공공기관의 재무건전성에 어떤 영향을 미치는지 분석하였다. 검증결과로 정부의 공공기관 혁신방향이 시장 지향적일 때 재무건전성은 강화되었다. 경제적 요인으로 연성예산제약은 재무건전성을 약화될 것으로 가설을 설정하였으나 준정부기관은 정부의존성이 정부통제를 강화하여 부채규모 감소와 당기순이익률 증가에 영향을 미쳤다. 관리적 요인으로 공공기관장의 안정적인 재임과 전문성, 효율적 관리는 준정부기관에 있어 기관의 자율성을 확보하여 재무건전성에 긍정적인 영향을 나타냈다.

선행연구를 종합해 볼 때, 대한적십자사는 비영리기구임에도 불구하고 공공기관으로 분류되는 특수한 위치에 있으며, 이로 인하여 다른 단체와 달리 정부의 지원과 통제를 함께 받고 있음을 알 수 있다. 공공기관과 정부와의 관계에 대한 연구에서 준정부기관은 정부의존성이 강하면 정부통제를 강화하여 재무건전성을 악화한다는 결과가 나왔다.

따라서 본 연구는 정부와 적십자의 관계의 특징으로 인하여 정부의존성이 적십자회비 모금제도에 나타나고 있는지, 정부의존성이 나타난다면

제도변화에는 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석해 보고자 한다. 또한 정부의존도가 적십자의 재무건전성 즉 모금액 성장에도 영향을 미치고 있는지 알아보고자 한다.

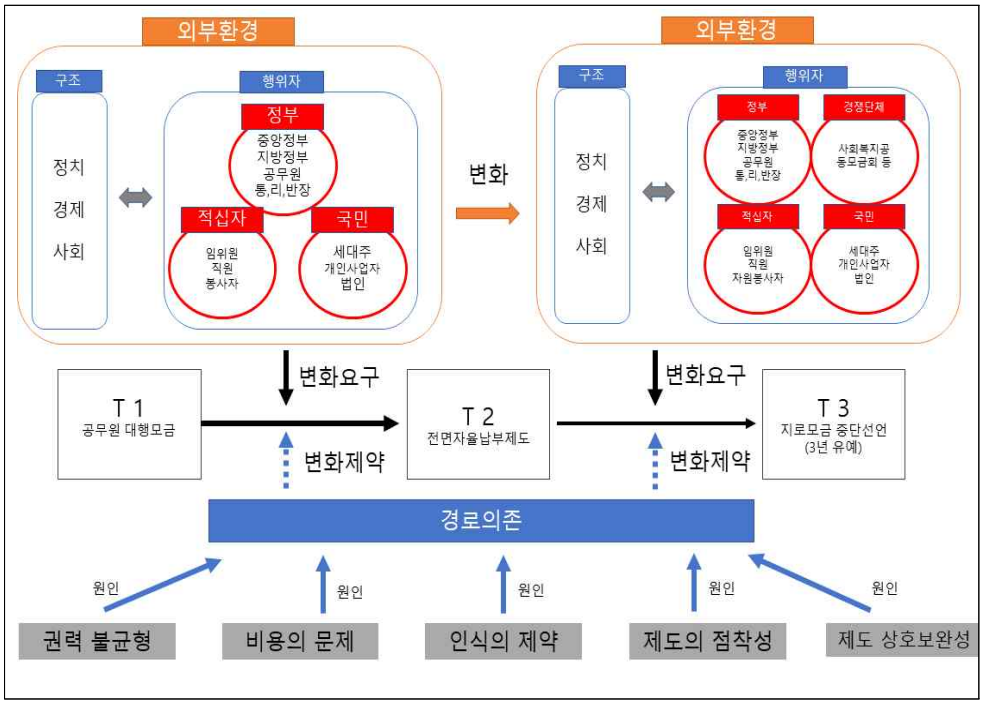
# 제 3 장 연구 설계

## 제 1절 연구의 분석틀

### 1. 연구의 분석틀

위 연구는 적십자회비 모금제도의 변화과정을 살펴봄으로써 제도변화의 동인을 찾아내고, 실제로 제도가 변화하는 과정에서 나타나는 특징을 신제도주의의 제도변화 이론으로 분석하는 데 목적이 있다. 특히 역사적 신제도주의의 경로의존성 개념을 적용하여 제도변화에서 경로의존성이 나타나는지 살펴보고 그 원인을 찾는 것을 목적으로 한다. 제도변화 이론을 바탕으로 본 연구의 분석틀을 제시하면 (그림 3-1)과 같다.

<그림 3-1> 연구의 분석틀




우선, 제도변화의 원인을 찾기 위해 적십자회비 모금제도를 둘러싼 외

부환경의 변화를 분석한다. 적십자회비는 국내법상 기부금에 해당되며 회비모금제도는 당연히 기부금과 관련된 제도와 문화에 가장 많은 영향을 받는다. 따라서 이 연구에서는 기부금을 외부환경의 구조적 기준으로 놓고 정치, 경제, 사회적 요인으로 구분하였다. 그 다음에는 적십자회비를 구성하는 행위자를 정부, 적십자, 국민, 경쟁단체 4가지로 구분하였다. 기부금과 관련된 구조적 환경이 변화함에 따라 적십자회비모금의 구성원인 행위자가 겪은 변화를 분석하고 이러한 변화가 적십자회비모금 제도 변화에 어떤 영향을 미쳤는지 파악한다면, 외부에서 요구한 변화의 원인과 방향을 알 수 있게 된다. 구조와 행위자의 상호작용으로 나타나는 분석요인과 주요내용은 표3-1과 같이 정리하였다.

**<표 3-1 외부환경요인의 분석수준>**

| 분석수준 | | 분석요인 | 분석내용 |
|---|---|---|---|
| 외부 환경 요인 | 구조 | 정치적 요인 | 기부금품 정책변화 |
| | | 경제적 요인 | 기술발전 |
| | | 사회적 요인 | 기부세법과 기부문화 |
| | 행위자 | 정부 | 정부와 공공기관 |
| | | 적십자 | 정부의 통제수준 |
| | | 국민 | 기부인식변화 |
| | | 경쟁단체 | 사회복지공동모금회법 |

둘째, 적십자회비 모금제도의 변화과정에서 경로의존성이 나타나는지 여부를 분석한다. 이를 위해 적십자회비 모금제도의 변화를 역사적 순서로 살펴본다. 구체적으로 공무원대행모금제도에서 전면자율참여제도, 지로모금방식 일부중단선언에 이르기까지 나타난 주요한 변화를 정리하면 정책의 목적과 방향의 변화가 있는지 발견할 수 있다. 경로의존은 현재의 제도적 구조를 과거의 산물로서 파악하고 과거의 선택이 역사발전의 경로를 제약한다는 점을 강조한다(하연섭, 2016). 이러한 맥락에서 전면자율납부제도의 목적과 방향성 등을 파악하여 경로의존성 여부를 판단하고자 한다. 전면자율납부제도가 공무원대행납부제도의 역사적 산물인지, 전혀 다른 목적과 방향성을 가지고 있는 새로운 제도였는지를 분석하여 제도의 경로의존성을 판단한다.

셋째, 적십자회비 모금제도에서 나타나는 경로의존성의 원인을 분석한

다. 제도를 둘러싼 외생적인 변화가 제도의 변화를 견인했음에도 제도변화가 특정한 경로로 제한되었다면, 외생적인 변화의 요구를 굴절시키거나 상쇄시킨 원인이 있을 것이다. 적십자회비 제도변화에서 외생적 변화 요구를 상쇄시켜 경로의존성을 가져온 원인을 제도 초기에 형성되어 이어져 온 제도적 맥락에서 찾아본다. 특히 정부와 적십자의 관계를 기반으로 만들어진 모금제도의 제도적 맥락은 제도의 유지와 제도 변화에 큰 영향을 미쳤을 것이다.

마지막으로 제도적 맥락이 경로의존성을 발생시킨 원인이 되었는지 검증하기 위하여 이론적 배경에서 살펴본 경로의존성의 5가지 원인(하연섭, 2016)을 준거로 분석한다. 5가지 준거를 통해 적십자회비 모금제도에서 경로의존성이 나타나는 원인을 실증분석한다.

# 제 2절 자료수집 및 분석방법

## 1. 연구대상

이 연구의 분석대상은 '적십자회비 모금제도변화'이다. 앞 장에서 살펴본 바, '적십자회비 모금제도'는 적십자사의 인도주의 재원마련을 위해서 정부가 지원하는 형태로 추진체계를 마련한 공식적 제도임을 확인하였다. 모금제도는 1953년 제도의 첫 시행 이후 공무원대행납부체제를 유지하면서 약 50년간 유지되었으나 여러 차례 모금논란으로 인하여 전면자율납부제도로 개편을 시도하였다. 그러나 전면자율납부제도 도입 이후에도 논란이 끊이지 않았고 제도가 시행되는 기간 동안 별다른 해명이나 대안을 제시하지 못한 채 2019년에 현행제도의 일부중단을 선언하기에 이르렀다. 따라서 본 연구는 제도변화과정과 내용을 분석하여 제도변화의 원인과 변화의 특징을 찾아내고, 제도변화에서 나타난 제도적 맥락과 그로인한 경로의존성의 원인을 찾고자 한다.

이 연구의 분석 대상 시기는 본격적으로 적십자회비 모금제도를 전면자율납부제도로 개편한 2000년부터 현행제도 일부중단을 선언한 2019년까지로 한정하였다. 이와 같이 분석 대상 시기를 한정한 이유는 1990년대 이후 모금제도를 둘러싼 정치, 경제, 사회가 크게 변화하였고 이러한

변화가 모금제도에 영향을 미쳤기 때문이다. 따라서 제도변화 요구가 심화되어 첫 번째 제도개선을 시행하였던 2000년부터 현행제도 중단을 선언했던 2019년까지의 제도변화 분석을 진행하였다.

## 2. 자료수집 및 분석방법

이 연구의 주요한 관심은 '적십자회비모금 제도변화'에 있다. 적십자회비 모금제도가 왜 근본적인 변화 없이 지속되어왔는가를 이해하기 위해서 제도를 둘러싼 역사적 맥락에 관심을 두고 분석하여야 한다. 따라서 이러한 연구에 적합한 사례연구, 질적연구를 진행하였다.

사례연구방법은 이론을 검증하고 새로운 이론을 개발하는 것을 가능하게 하며, 사건에 대하여 더 자세하고 맥락적인 분석을 가능하게 한다. 정책사례연구는 특정 정책현상에 대해 이론 및 연구결과, 기록문서, 보고서, 면담자료, 인터넷 자료, 관찰자료 등 다양한 자료를 사용하여 정책, 정책과정, 제도 등 소수의 실제 현상에 대해 심층적·종합적으로 연구하는 것을 말한다(남궁근, 2009). 사례연구는 현상 그 자체에 초점을 맞추어 현상에 대한 심층적인 이해를 바탕으로 분석을 진행하여 인과관계를 논의하기에 매우 유용하다.(남궁근, 2009)

이 연구는 다음과 같은 자료를 활용하여 적십자회비 모금제도의 역사와 변화를 분석한다. 첫째, 적십자회비 모금제도에 대한 학계 논의를 살펴보기 위하여 선행연구 논문, 단행본, 학술지 논문, 연구보고서 자료를 사용한다. 특히 적십자회비 모금제도의 역사는 한국적십자운동 100년사에 정리된 자료를 고증하여 분석에 활용한다. 둘째, 적십자회비 모금제도를 둘러싼 거시적 환경을 분석하기 위하여 각종정책보고서, 법령, 언론보도, 정부 및 민간 통계자료, 연구보고서 등을 분석한다. 셋째, 적십자회비 모금제도 변화과정과 관련된 주요사건에서 행위자의 입장을 파악하기 위하여 국회기록보존소의 국정감사 회의록을 사용하였다. 이에 더하여 같은 시기에 진행되었던 설문조사 자료, 과거 언론자료 등을 분석하였다. 넷째, 비교사례분석은 비교연구에서 인과분석을 할 때 이용하는 방법이다. 이 연구에서는 이론의 인과관계를 설명하기 위하여 같은 시기, 같은 환경에 있었던 다른 모금단체와의 비교분석도 함께 진행하였다.

# 제 4장 연구결과

## 제 1절 변화요인 분석

적십자회비는 국민들이 내는 자발적인 성금으로서 기부금에 속한다. 기부는 '자선사업이나 공공사업을 돕기 위하여 돈이나 물건 따위를 대가 없이 내놓음'으로 국어사전에서 정의하고 있다. 우리나라는 자본주의 발전과 더불어 경제규모가 커지면서 전체적인 삶의 질이 향상되었으나, 고령화, 핵가족화, 저출산, 소득양극화 등 복지에 대한 요구도 함께 급증하였다. 이러한 공공후생을 높이는 역할은 정부의 중요한 임무이지만 정부의 국가재정으로만 해결하기 어렵고 복지지출이 늘어날수록 정부의 재정건전성 역시 악화되는 문제가 발생한다. 따라서 정부의 역할을 대신하여 사회복지를 증진하기 위한 방법으로 비영리민간단체의 공익활동증가는 매우 효과적이라 할 수 있다.

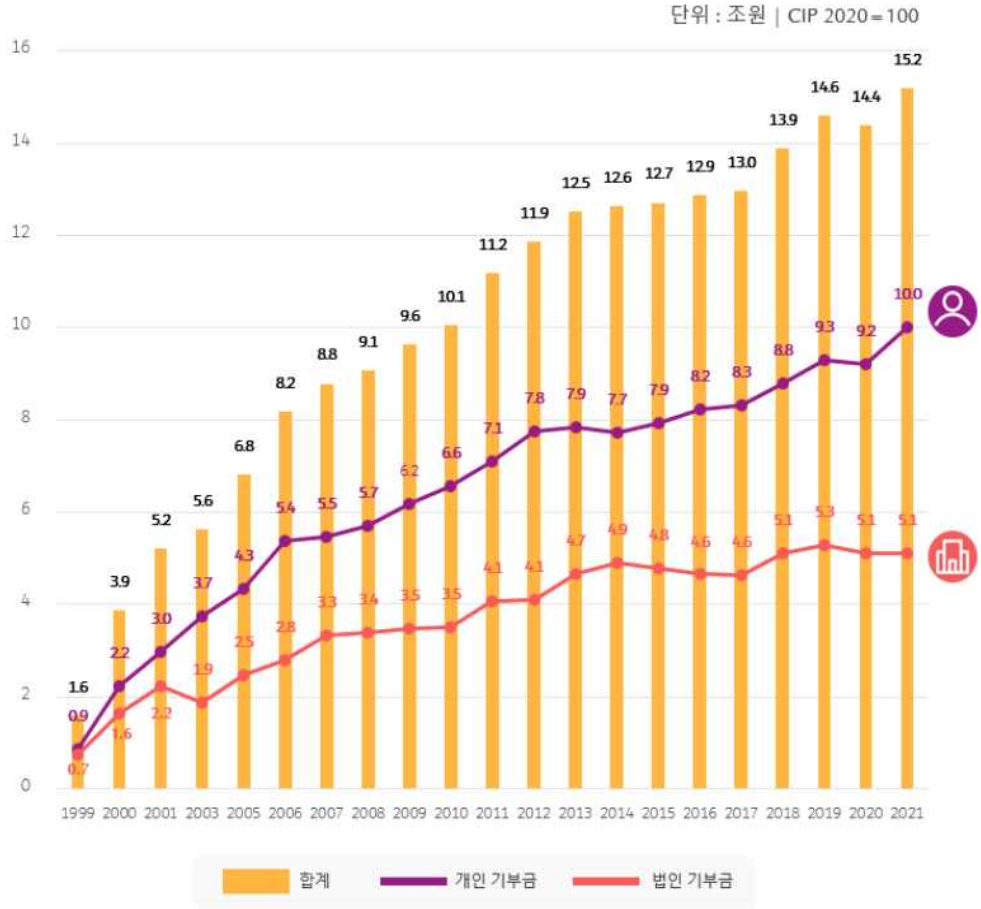
한국의 비영리민간단체의 성장은 1987년 민주화 이후부터 급격하게 이루어졌다. 특히 1997년 「국민의 정부」가 들어서면서 성장의 토대가 만들어졌다. 1999년 3월에는 '민간단체 지원사업'이 실시되었고, 2000년 1월에 「비영리민간단체지원법」의 제정되면서 비영리민간단체가 본격적으로 성장할 수 있었다. 동법은 중앙정부에서 지원해오던 특정단체(대부분 관변단체)를 쟁액으로 보조하던 관행을 없애고 특정한 자격요건을 갖춘 모든 단체에게 동등한 지원자격을 부여하였다. 이로 인하여 공모에 응한 단체들이 공개적으로 경쟁하여 사업비를 지원받을 수 있는 기회가 열렸다. 이렇게 변화한 정부지원금 정책은 다양한 분야의 비영리민간단체가 성장할 수 있는 토대가 되었다..

비영리민간단체의 성장을 위해서는 정부의 지원도 중요하지만 스스로 재원을 조달할 수 있는 재정능력이 필수적으로 필요하다. 비영리민간단체의 재원은 회비, 기부금, 정부지원금, 수익사업, 면세제도, 행정적 지원 등으로 구분하여 볼 수 있다. 적십자회비는 대한적십자사의 재정을 충원하는 중요한 요소로서 비영리민간단체의 중요한 재정충원방법 중 하나인 회비, 기부금에 해당된다. 따라서 적십자회비제도는 비영리민간단체의 성장과도 연관이 있으나 기부금에 관련된 정부의 정책의 변화에 더 큰 영

향을 받는다. 본 연구에서는 적십자회비 모금제도를 둘러싼 외부환경 변화로서 한국의 기부금 관련 변화를 살펴봄으로써 그 연관성을 분석하고자 하였다.

적십자회비가 전면자율납부제를 도입했던 1999년 국내기부금 총액은 1.6조원이었다. 20년이 지난 2021년 국내 기부금 총액은 15.2조원으로 약 9.5배의 성장을 이루었다. 국내 기부금 총액이 1999년부터 폭발적으로 성장한 데에는 여러 가지 요인이 있을 수 있으나, 첫째 기부금품모집관계법의 변화, 기술의 변화에 따른 대중모금의 시작, 셋째 기부세법 개정으로 인한 기부참여 확산을 주요한 원인으로 보고 이를 좀 더 자세히 분석해 보았다.

<그림 4-1> 국내기부금 총액 (1999년-2021년)




출처 : 국세청 통계연보, 아름다운재단 기부문화연구소 재구성

# 1. 구조변화 분석

## 1) 정치적 요인

우리나라는 시민사회가 급속히 성장한 민주화 시대 이후인 1990년대부터 모금활동이 활발히 시작되었다. 이 시기에는 국내에서 설립된 비영리단체 이외에 유니세프한국위원회와 같은 국제단체의 국내지부도 생겨나면서 본격적으로 우리나라에서 대중모금을 시작하였다. 우리나라 대표적인 모금단체의 설립년도를 살펴보면 아래와 같다.

**<표4-1> 우리나라 주요 모금기관의 설립년도**

| 연번 | 기관명 | 설립연도 | 비 고 |
|---|---|---|---|
| 1 | 사회복지공동모금회 | 1997년 | |
| 2 | 월드비전 | 1959년 | 1990년 해외사업 시작 |
| 3 | 굿네이버스 | 1991년 | |
| 4 | 대한적십자사 | 1953년 | |
| 5 | 유니세프한국위원회 | 1994년 | |
| 6 | 기아대책기구 | 1989년 | |

(출처 : 주요기관 홈페이지)

1990년부터 폭발적으로 모금단체가 설립된 데에는 여러 가지 요인이 있겠으나 그 중에서도 특히 기부금과 관련된 법률의 변화도 큰 역할을 했다고 할 수 있다. 기부금품모집 관계법은 당시 사회상과 기부에 대한 사회인식 변화를 반영하여 여러 차례 이름이 바뀌고 목적이 변경되어왔다. 특히 개정을 거듭하면서 모집행위에 대한 규제는 지속적으로 완화되는 경향을 보였다. 기부금품모집 관계법의 변화를 정리하면 아래의 표와 같다.

**<표 4-2> 기부금품법의 제명 및 목적변화**

| 제・개정일 | 제명 | 목적 | 비고 |
|---|---|---|---|
| 1949.11.24 | 기부통제법 | 국민의 재산권 보장 및 생활안정 | 허가제 |
| 1951.11.17 | 기부금품모집 금지법 | | |

| 제・개정일 | 제명 | 목적 | 비고 |
|---|---|---|---|
| 1995.12.30 | 기부금품모집 규제법 | 무분별한 모집규제, 기부금품의 적정한 사용 | |
| 2006.03.24 | 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 | 성숙한 기부문화 조성, 기부금품 모집제도 정착, 기부금품의 적정한 사용 | 등록제 |

### 가. 기부통제법 시기

우리나라가 처음으로 기부금품 모집행위에 관하여 제정한 법률은 제헌국회에서 법률 제68호로 제정(1949.11.24.)한 '기부통제법'이었다. 우리나라는 해방 이후 사회적 혼란을 겪었으며, 당시에 난립되던 모금행위가 국민의 생활부담을 가중시켰으며, 정부의 재정에 까지 부담을 주게 된 것이 기부통제법이 만들어진 배경이 되었다. 한국전쟁 후 국가재정의 궁핍, 궁핍한 국민생활으로 인하여 오히려 국내모금이 금지된 것이다. 동일한 상황에서 정부는 해외로부터 지원을 받기 위한 창구로서 대한적십자사의 설립(1949년 4월 대한적십자사 조직법 제정)을 서둘렀으며, 설립된 적십자사의 재정마련을 위해 전 국민을 대상으로 모금을 할 수 있는 적십자회비 모금제도를 만들게 되었다. 적십자회비 모금제도에는 기부금을 허용할 수 없었던 당시의 특수한 상황이 담겨있다고 할 수 있다.

### 나. 기부금품모집 금지법 시기

6.25 전쟁 중이었던 1951년에는 「기부통제법」이 폐지되고 「기부금품모집 금지법」이 제정(1951. 11.17)되었다. 기부금품모집 금지법은 기부금품 모집행위에 대한 규제를 더욱 강화하였다. 전쟁을 빌미로 시국대책 등 강압적인 모집행위가 난립하게 되었기 때문이다. 이로 인하여 국민의 재산권 침해가 사회문제가 되었고 이를 해결하기 위한 고강도 조치였다고 할 수 있다. 「기부금품모집 금지법」은 '누구든지 기부금품의 모집을 할 수 없다'고 명시하였다. 그러나 동법에서는 '금지'를 강조는 한편, 예외적으로 허가할 수 있는 경우를 열거하였으며, 이를 심사하기 위해 '기부심사위원회'제도를 도입하였다.

### 다. 기부금품모집 규제법 시기

기부금을 통제하던 시기는 1995년까지 이어졌으나, 「기부금품모집 금

지법」이 「기부금품모집 규제법」으로 1995년 12월 개정되면서 통제에서 허가로 바뀌게 되었다. 당시 경제발전으로 사회 환경이 바뀌었고 많은 공익단체들이 활동하면서 기부금품 모집을 계속하여 금지할 수 없었기 때문이다. 대신 허가대상을 불우이웃돕기 등의 자선사업 등으로 한정하였다. 이와 함께 단체가 모집후에는 기부금품 사용결과를 공개하도록 하여 무분별한 기부금품 모집을 막고 사용의 투명성을 확보하였다.

### 라. 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(현행) 시기

「기부금품 규제법」은 2006년 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(이하, '기부금품법')로 개정되었고 현재까지 이르고 있다. 개정의 목적은 '무분별한 모집규제'라는 조항을 없애고 '성숙한 기부문화 조성', '건전한 모집제도 정착'이라는 조항으로 변경하였다. 모집 '허가제'는 폐지되었으며, 기부금품법을 규제하던 요소를 대폭 완화하는 변화를 가졌다. 기부금품의 보집 및 사용에 관한 법률은 허가제를 폐지하고 등록제를 도입하였다. 예전과 같이 무분별한 모집 등의 부작용을 방지하기 위한 조치로 회계 감사 등의 사후규제를 강화하는 방식을 택하였다.

이렇게 금지에서 시작하여 규제로 변화하고 더 나아가 진흥으로 바뀐 기부금품 관련법은 우리나라에 모금단체가 본격적으로 모금을 시작할 수 있는 법적인 토대를 마련하였다. 1990년대 중반부터 시작된 시민사회의 성장과 더불어 비영리민간단체가 본격적으로 설립되었고 국내에서 다양한 콘텐츠로 모금을 시작하면서 우리나라도 기부금품이 폭발적으로 증가하기 시작하였다.

## 2) 경제적 요인

1990년 이후 급속히 발달하기 시작한 정보통신과 컴퓨터의 발달도 기부금 모집과 기부문화의 확산에 도움이 되었다. 방송사들을 통한 ARS 모금은 시민 누구나 쉽게 기부금 모집에 참여할 수 있는 길을 열었다. 특히 CMS와 같은 편리한 자동이체 방법이 기부금 납부방법에 도입되면서 우리나라 개인 정기기부가 폭발적으로 성장할 수 있는 길을 열었다. 또한 인터넷의 발달로 이메일과 신용카드 등 다양한 기부금 납부 방법이

도입되었고 이러한 편리한 납부방식이 시민들이 기부활동에 참여하는 계기를 마련해 주었다.

우리나라는 시민사회가 급속히 성장한 민주화 시대 이후인 1990년대부터 모금활동이 활발히 시작된 것을 알 수 있는데, 이 시기에는 국내에서 생성된 비영리조직 이외에 유니세프 한국위원회와 같은 국제단체의 국내 지부가 생겨났다. 특히 유니세프처럼 국제기구로서 이미 해외에서 노하우가 축적된 모금 방식이 본격적으로 국내에 도입되었다. 유니세프의 뒤를 이어서 전략적인 홍보와 마케팅을 갖춘 단체들이 적극적인 모금을 시작했다. 버스 정류장에 광고를 하고, TV에도 여러 단체들의 공익광고가 시작되었다. TV에도 여러 단체들의 공익광고와 기업의 공익연계마케팅인 CRM(Cause-Related Marketing)을 통한 모금전략이 나타나게 되었다(이준모, 2008).

### 3) 사회적 요인

기부문화 확산은 어느 한 분야의 노력만으로 성공하기 어렵다. 한국정부는 건전한 기부문화를 조성하기 위해 노력을 기울였으며, 기부금 세제지원을 통해 개인과 기업의 기부를 확산시켰다. 우리나라는 2000년대에 들어와서야 기부금 세제혜택이 본격적으로 도입되었고 민간의 후원규모도 22년간 급격하게 성장해왔다. 지난 20년 평균개인기부금은 65%, 기업기부금이 35%를 차지하고 있으며, 1998년 이후부터 개인기부금 총액이 기업기부금 총액을 앞지르게 되었다.

기부와 관련하여 가장 큰 제도적 변화는 2000년 「세법」개정과 2007년 「세법」개정이라 할 수 있는데, 두 번 모두 개인기부에 대한 소득공제 혜택을 대폭 확대하는 것이 주된 내용이었다. 민간의 기부가 활발한 국가는 민간기부를 주도하는 주체가 기업이 아닌 개인인 것을 알 수 있다. 민간의 기부가 가장 활발한 미국 역시 개인기부가 훨씬 많은 비중을 차지하고 있다. 우리나라는 1990년대 초반까지만 해도 기업기부가 민간기부의 대부분을 차지했었다. 그러나 개인과 기업의 차이가 점점 좁혀지면서 2000년도에 이르러 그 비중이 거의 비슷해졌다. 현재는 개인기부가 기업기부를 훨씬 앞지르게 되었다. 우리나라도 민간기부가 개인에 의해

주도되는 바람직한 기부문화가 정착되고 있다고 해석할 수 있다.

개인중심의 기부문화가 정착된 것은 그 동안 각계의 기부문화 확산을 위한 노력과 홍보의 결과라고 할 수 있다. 그 중에서도 기부관련 세제 개선의 정책효과가 가장 큰 역할을 했다고 할 수 있다.

2000년 「세법」이 개정으로 개인기부가 폭발적으로 성장하기 시작하였다. 세법 개정의 내용은 첫째, '사회복지시설',과 '불이웃돕기'에 대한 개인기부를 지정기부금에서 법정기부금으로 변경해 준 것이다. 이에 따라 개인의 소득공제 한도는 소득의 5%에서 100%로 대폭 확대되는 효과를 가져왔다. 소득공제 대상소득도 근로소득 또는 사업소득에서 종합소득으로 확대되었다. 또한 모든 지정기부금단체에 대한 개인기부의 소득공제 한도를 5%에서 10%로 확대하였다.

이러한 세법과 관련된 조치는 2000년 이후부터 개인 기부를 크게 증대시키는 데 중요한 영향을 끼쳤다. 2007년에는 개인기부의 소득공제 한도를 더욱 확대하는 「세법」개정이 계속하여 뒤따르면서 우리나라의 기부금 총액은 계속하여 상승할 수 있었다.

## 2. 행위자변화 분석

### 1) 정부

적십자회비모금은 정부와의 긴밀한 관계를 가진다는 점에서 다른 민간단체의 모금과 다른 특징이 있다. 여기서 정부와의 긴밀한 관계란 대한적십자사 조직법이 존재함으로써 다른 비영리단체들보다 정부로부터 유·무형의 다양한 지원과 통제를 받고 있음을 의미한다. 대한적십자사는 「대한적십자사 조직법」에 의해 설립되었으며 정부의 전폭적인 지원 아래에서 적십자회비 모금을 하고 있다는 큰 특징을 가지고 있다.

정부와 비영리영역과의 관계를 정의하는 다양한 이론 중, Young(2000)의 구분을 살펴보면, 대체적(supplementary), 보완적(complementary), 적대적(adversarial)관계로 규정될 수 있다. 이중 대체적, 보완적 관계는 상호의존적 또는 협동적 관계로 규정될 수 있으며, 이와 대척점에서 적대적 관계는 경쟁적 관계로 재정의 될 수 있다.

한국의 경우 강력한 국가주도 사회라는 사회적 맥락 아래에서 비영리

단체라는 이름보다 시민단체라는 이름이 더욱 친근하다. 즉 국가주도 발전에서 민주화를 위하여 정부와 '정책경쟁적'활동을 하는 비영리단체가 주도적 역할을 하였기에, "정부가 제공하지 못하는 다양한 사회복지서비스를 대신 제공하는 차원의 상호보완적 비영리부문보다 국가와 경쟁적 관계인 시민단체가 비영리부문을 대표"하게 된 것이다(조성한, 2001:559)

그러나 신공공관리의 정부개혁 이후부터 비영리단체와 정부의 관계가 중요해 지기 시작했다. 비영리민간단체지원법이 제정되면서 정부는 재정지원 방식을 공모제로 바꾸었다. 이로 인하여 정부와 경쟁적이었던 단체보다는 상호보완적인 단체들의 역할이 더 중요해졌다.

정부와 상호보완적인 관계의 비영리단체가 늘어나면서 적십자의 활동영역이 그들의 역할과 중복되고 단체들 간의 관계에 경쟁구도가 만들어졌다. 대한민국 정부 수립 이후, 초기 대한적십자사가 정부의 지원이 미처 닿지 못하는 영역에서 독보적으로 인도적 활동을 전개했던 것이 사실이나, 현재는 다양한 분야의 비영리단체들이 활발히 활동하고 있고, 정부의 복지기능이 강화되면서, 정부로부터 위탁받은 혈액사업과 대북사업 정도가 적십자를 대표하게 되었다.

정부의 입장에서는 적십자사 이외에도 새로운 민간단체들이 대거 등장하면서 적십자가 아니어도 다양한 분야에서 협력할 수 있는 좋은 파트너를 만나게 된 셈이다. 적십자와 유사한 기능을 하는 단체는 늘어났는데 적십자는 다른 단체와 달리 행정지원을 받는 회비모금제도를 지속하고 있는 상황이 되었다. 그동안 행정력을 제공해왔던 공무원과 통리반장의 입장에서는 적십자사도 다른 단체와 마찬가지로 자체적으로 모금을 하는 방식으로 제도개선할 것을 요구하게 된 것이다.

### 2) 적십자

대한적십자사는 적십자 사업의 특성상 공공성 또는 공익적 목적으로 제공된 인적·물적 시설의 결합체로서「대한적십자사조직법」에 의해 설립된 비영리 특수법인이다. 동법 제1조는 "제네바협약의 정신과 국제적십자운동기본원칙에 입각한 적십자사업의 원활한 수행을 도모함으로써 적십자의 이상인 인도주의를 실현하고 세계의 평화와 인류의 복지에 공헌함을 목적으로 한다."라고 한적의 설립목적을 규정하고 있다.

대한적십자사는 대한민국정부가 제네바협약에 가입하고 특별법(「대한적십자사조직법」)에 의거 설립된 후 국제적십자위원회(ICRC)에 의한 승인과 국제적십자사연맹(IFRC) 회원가입 등의 절차를 통해 자격을 부여받은 국제기구이다. 즉 한 나라에 하나만 존재하는 단일성(unity)을 갖는 국제기구이며, 특수법인으로서 대한민국의 발전과 번영을 함께 해 온 역사성을 가진 조직이다.

아울러 대한적십자사는 「공공기관의 운영에 관한법률」(이하 공운법) 제4조에 따른 기타공공기관으로도 분류된다. 기타공공기관은 공기업 및 준정부기관이 아닌 공공기관으로서 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미하는데, 대한적십자사는 현재 보건복지부 산하의 기타공공기관으로 지정되어 있다. 공공기관은 정부의 사업을 별도 법인 형태로 운영하는 경우를 말하는데, 법률적으로는 공운법제4조에 따라 지정되는 기관들을 우리나라에서는 공공기관이라 한다. 이 법률은 2007년 1월 제정되었는데 당시의 「정부투자기관 관리기본법」과 「정부산하기관 관리기본법」을 통합·개편한 것이다. 공공기관의 운영에 관한 법률을 통해 정부는 기관의 정부투자기관, 정부산하기관뿐만 아니라 공공부문에 귀속될 수 있는 기관들을 보다 포괄적으로 파악하여 이들을 통합관리하는 체계를 구축하였다. 대한적십자사는 동 법률의 시행으로 기타공공기관으로 분류되었고, 적십자활동에 대한 정부의 개입과 통제 또한 커지게 되었다. 이로 인해 대한적십자사는 정부의 조직관리 및 운영지침을 따르고 적십자의 독특한 성격을 고려하지 않은 채 정부가 일률적으로 공공기관에 대해 행하는 모든 규제와 관리의 대상이 되었다. 법률 제8258호인 공운법 제1조는 동법이 공공기관의 운영에 관한 기본사항을 정하고, 자율경영 및 책임경영체제를 확립하여 경영을 합리화하고, 운영의 투명성을 제고하여 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여하는 것을 천명하고 있다. 동 법률의 적용을 받는 공공기관은 동법 제4조(공공기관)에 정하고 있으며, 대한적십자사는 제4조 2항[3]에 적용을 받는다. 정부는 동 법률에 적용받는 정부지원액에 대한 기준을 두 가지로 나누고 있다. 하나는 직접지원액이고 다른 하나는 간접지원액이다. 직접지원액은 정부로부터 직접적으로 지원받

3) 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 2항, 2007: 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다 )이 총 수입액의 2분의 1을 초과하는 기관

는 사업지원 보조금이고, 간접지원액은 당해 기관이 법령에 의한 사업 이행에서 발생하는 수입액을 기부금으로 보고 이를 간접지원액에 포함시킨다. 이러한 해석에 따라, 정부는 대한적십자사의 정부 지원금(혈액, 병원 및 대북협력 보조금)과 함께 국민으로부터 받는 자발적 회비를 간접지원액에 포함하여, 대한적십자사 전체 예산의 상당부분을 정부의 지원을 받는 것으로 해석하고 있다.

또한 대한적십자사는 조직법에 의해 보건복지부의 관리감독을 받도록 되어 있으며 국정감사 매 회기마다 적십자 사업 전반에 대해 감사를 받아오고 있다. 정부로부터 보조금을 받는 위임사업인 경우, 당연히 국회의 감사를 받아야 하지만 그렇지 않은 사업에 대하여도 모두 감사대상에 포함된다. 국정감사에서는 대한적십자사의 혈액사업은 물론 의료사업, 일반회계 사업과 함께 적십자의 거버넌스와 매니지먼트까지 전방위에 걸쳐 감사를 받고 시정조치를 받고 있다. 다른 비영리민간단체와 달리 국정감사를 받는 적십자사는 이를 통해 매년 투명성을 제고하고 있지만, 국정감사를 통해 내부비위 사례들이 외부에 공개되면서 오히려 투명하지 못한 단체로 국민에게 인식되는 딜레마를 안게 되었다.

적십자사는 비영리기구이면서 공공기관이라는 기관의 정체성이 상충되는 상황에 처해있다. 비영리민간단체들이 모금성장을 위해서 모금인력과 기술에 대량의 투자를 이어가는 동안에 예산과 인력에 정부 통제를 받는 적십자사는 그들과 동일한 방식으로 모금에 투자할 수 없는 어려운 상황에 직면해 있다. 현대의 대중모금방식은 비영리민간단체임에도 불구하고 마케팅, 홍보와 같은 자유시장적 요소가 절대적으로 필요하게 변모하고 있다. 적십자가 맡고 있는 특수한 역할로 인하여 준정부기관 정도의 공공성을 가졌기 때문에 마케팅으로 무장한 민간단체들과 행정지원없이 경쟁하라는 결정을 정부도 적십자도 쉽게 결정할 수 없는 것이다.

### 3) 국민

정보통신 기술의 발전으로 개인정보의 처리능력이 비약적으로 발전하면서 개인정보를 보호할 필요에 대한 사회적 논의가 늘어났고, 대부분의 나라에서 “개인정보”에 대한 법적 권리를 인정하고 보호하고 있다. 우리나라는 1988년 무렵 국가전산망 구축사업과 전자신분증을 도입하면서 본

격적으로 '개인정보' 보호가 이슈가 되었다. 1998년 국가기관이 법령에 근거없이 민간인에 대한 정보를 수집·관리하는 행위가 문제가 된 사안에서 "자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적인 권리"를 헌법상의 권리로 인정하였고, 2011년에는 「개인정보 보호법」이 제정·시행되었다. (윤기열, 2022)

개인의정보가 다른 사람에게 불법적으로 노출되거나 유출됨으로 인하여 피해를 받는 사례가 늘어나면서 개인정보에 대한 인식은 더욱 강화되어 갔다. 특히 여러 기업들이 수집한 개인정보가 집단으로 해킹되어 유출되는 사례가 발생하면서 본인의 개인정보를 제공하고 보호받는 절차에 대한 국민의 인식이 강화되었다.

이런 상황에서 적십자사가 매년 보내는 적십자회비 용지(지로납부서)에 본인이 동의하지 않은 정보가 찍히는 절차에 대하여 의문이 제기되었고, 개인정보보호권과 적십자회비 모금제도의 갈등이 사회쟁점화 되기 시작하였다.

### 4) 경쟁단체의 등장

한국에서 민간 사회복지 분야의 기금 조성을 최초로 제도화한 것은 1970년 '사회복지사업법'이 시작이었다. 그러나 우리나라의 경제상황과 아직 미성숙했던 사회복지계로 인하여 최초의 공동모금사업을 지속하지 못하였다. 그러던 중 1975년 정부에 의해서 '불우이웃돕기모금'이 시작되었다. 1980년에는 '사회복지사업기금법'이 제정되어 이웃돕기성금과 장애인성금을 통합하였다. 사회복지사업기금은 보건복지부에 설치되어 정부가 주도하여 민간성금을 모집하고 배분하게 되었다. 1992년에 이르러서 민간단체와 사회단체를 모아 '이웃돕기 중앙운동추진협의회'를 결성하였다. 동시에 중앙과 지방에서 언론, 방송과 연계하여 모금활동을 시작하게 되었다.

그러나 당시 모금활동은 정부 예산으로 해야 할 사업을 민간 모금으로 대체하는 점에서 큰 문제점을 안고 있었다. 또한 정부와 지방자치단체가 민간모금액을 이용하여 선심성 행정을 할 소지가 많다는 문제가 발생하였다. 사회복지사업기금을 정부가 관리하면서 모금에 사용된 내역을 홍보하는 역할에 소홀하였고, 국민들이 사회복지사업 기금은 정부예산의

부족분을 보충해 주는 것으로 인식하게 되었다. 또한 대부분의 사회복지사업기금을 개인이 아닌 기업체를 대상으로 진행하였기 때문에 당시의 민간모금은 개인이 아닌 기업이 상당부분을 차지하고 있었다. 이러한 문제점으로 인하여 사회복지사업기금법 개정에 대한 요구가 높아지기 시작하였다. 사회복지사업기금법이 개정되기 전 정부가 민간모금을 주도하던 시기의 모금현황과 모금액을 살펴보면 다음과 같다.

**<표4-3> 1995년 사회복지분야 민간모금 현황**

| 모금명칭 | 모금액 (100만원) | 모금주체 (모금활동) | 모금기간 |
|---|---|---|---|
| 사회복지사업기금 | 17,809 | 국가 및 자빙자치단체 (언론기관창구) | 매년 12/1-익년 1/31 |
| 재해의연금모금 | 23,030 | 전국재해대책협의회 (지방행정기관) | 대규모재해발생시 (7/22-8/31) |
| 적십자회비 모금 | 25,151 | 대한적십자사 (지방행정기관) | 매년 1~2월 |
| 사랑의쌀모금 | 279 | 한국기독교총연합회 사랑의쌀 운동본부 (언론기관 창구) | 연중 |
| MBC어린이새생명모금 | 4,393 | MBC방송사 (언론기관창구) | 12월중 |
| 결핵협회모금 (크리스마스씰) | 4,527 | 대한결핵협회 (학교,기관에 판매) | 성탄절 전 |
| 구세군자선남비 | 987 | 구세군(가두모금) | 12월 중 |

출처: 1995년 한국보건사회연구원, (지영춘, 1999, 재인용)

이렇게 정부가 민간모금을 주도하던 중, 1996년 감사원에서 국민의 성금을 정부 기금으로 사용하는 것에 대한 문제점이 지적되었다. 당시 정부는 '불우이웃돕기'명목으로 국민들의 성금을 모금해서 사회복지사업기금이라는 별도의 회계로 관리하면서 정부와 지자체가 자의적으로 이 기금을 지출하던 관행을 가졌었는데, 감사원의 부당성에 대한 지적 이후 이러한 관행은 종료되고 민간으로 이양되는 결과를 갖게 된 것이다. (강철희 외, 2010)

이러한 배경을 가지고 1997년 3월 27일에 보건복지부가 행정부 발의로

‘사회복지공동모금법’을 제안하였고, 국회에서 통과하면서 우리나라에도 공동모금회의 설립이 시작되었다. 1999년 3월 31일 「사회복지공동모금법」이 폐지되고, 이를 대신하여 현재의 「사회복지공동모금회법」이 마련되었다. 당시 대체입법안의 주요내용은 애초의 법 제정 취지를 살려 민간이 자율적으로 독립적 속성을 반영할 수 있게 한다는 것이었다.(강철희 외, 2010)

1999년 「사회복지공동모금회법」으로 정리가 된 이후에는 공동모금회의 운영은 새로운 전환을 가졌다. 공동모금회 설립의 과정에서 가장 중요한 사항은 정부로부터 독립된 민간영역에 대한 강조였다. 정부주도에서 민간영역으로 넘어온 공동모금의 성과는 공동모금회 설립 당시 150억으로 시작해서 현재 7,000억원 이상으로 약 46배 이상 성장하는 성공을 거두었다.

<그림 4-2> 사회복지공동모금회의 모금액 성장추이

(출처: 사회복지공동모금회 연간보고서, 단위:억원)

민간 전문모금기관으로서 사회복지공동모금회는 민간부분으로부터 동원되는 자원의 중요성을 부각하며 모금회 성장을 이루어나갔다. 모금회는 국민들의 모금참여 활성화를 위해 다양한 캠페인을 전개해나가며 기업과 시민들의 참여를 이끌어나갔다. 다음은 사회복지공동모금회가 설립 이후부터 현재까지 추진해 왔던 다양한 모금활동 연혁이다.

<표 4-4> 사회복지공동모금회 모금활동 연혁

| 년도 | 모금 |
|---|---|
| 1998 | 사회복지공동모금법 제정(98.03)<br>보건복지부 설립인가 및 출범(98.11)<br>전국 및 지역공동모금회 '연말연시 불우이웃돕기 성금모금 대회' 개최 |
| 1999 | 사회복지공동모금회법 으로 개정(99.03)<br>모금ARS 첫 개통(99.04)<br>1%나눔운동 캠페인 전개<br>사랑의 쌀모으기 행사<br>희망 2000이웃돕기 캠페인실시(삼성 100억원 기탁) |
| 2000 | 희망2000 걷기대회 개최<br>사랑의 체감 온도탑 설치 |
| 2001 | 인터넷 복권 '엔젤로또' 사업승인, 판매시작 |
| 2002 | 엔젤복권(사이버 복지복권) 발매 시작<br>결식아동돕기 기금마련 캠페인 실시 |
| 2003 | 법국민외국동전모으기 실시(03..4)<br>MBC 특집방송 '어린이에게 새 생명을' |
| 2004 | 장애인의 달 캠페인 함께해요 희망의 동그라미<br>제1차 행복한 겨울 만들기 캠페인 |
| 2005 | 착한가게 캠페인 최초 실시(05.10) |
| 2006 | 나눔의 날 선포식 '매월 12일은 나눔의 날입니다' |
| 2007 | 아너 소사이어티 발족(07.12) |
| 2008 | 청소년 자원봉사단 1318 행복나눔원정대 발정식 |
| 2009 | 온라인기부 '행복주식거래소'오픈 (09.05)<br>사랑의 열매 기부전문사이트 오픈 |
| 2010 | '아너 소사이어티' 첫 모임(10,01)<br>제1회 대한민국 나눔문화대축제(10,10) |
| 2011 | 1천만원 이상 기부자 '나눔리더스클럽' 발족(11.06) |
| 2012 | '2013 희망나눔캠페인'시작 최대모금액2,950억원 달성 |
| 2013 | 유산기부 캠페인 추진(13.01)<br>제1회 초,중,고 나눔공모전 |
| 2014 | 한국초중고등학교교장총연합회와 '나눔교육 활성화' 협약 |
| 2015 | 아너 소사이어티 1,000호 탄생(15.12) |
| 2016 | 착한가정 캠페인 시작(16. 05) |
| 2017 | 착한가게 2만호 탄생(17.04)<br>재외동포 대상 모금캠페인 1호 기부자 탄생 |

## 3. 변화요인 종합

적십자회비는 기부금에 속한다. 우리나라는 1990년대를 기점으로 정치, 경제, 사회적으로 커다란 변화를 겪었는데 기부금과 관련된 제도와 문화 역시 큰 변화가 있었다. 기부금품과 관련한 정치, 경제, 사회의 변화는 우리나라에 다수의 비영리민간단체가 설립되도록 도왔으며, 그들에 의하여 본격적으로 대중모금 시대가 시작되었다. 대중모금을 하는 단체의 모금방식과 사회적 기능에 익숙해진 정부와 국민, 적십자사는 다음과 같은 변화를 겪게 되었다.

**<표 4-5> 변화요인 종합**

| 구분 | 분석요인 | 분석내용 | 주요변화 |
|---|---|---|---|
| 구조 | 정치적 요인 | 기부금품 정책변화 | · 기부금품 규제법에서 성숙한 기부문화 장려로 변경, 다수의 모금단체 등장<br>· 1990년대 중반부터 사회복지공동모금회, 굿네이버스, 유니세프 한국위원회 설립 |
| | 경제적 요인 | 기술발전 | · 정보통신과 컴퓨터의 발전이 대형모금단체의 모금마케팅과 결합하여 대중모금(ARS, 방송모금, 온라인모금, 거리모금 등)이 본격적으로 시작 |
| | 사회적 요인 | 기부문화 | · 기부세법의 개정으로 개인의 기부참여가 확산<br>· 준조세적 기업중심모금에서 자발적 개인기부확대로 전환 |
| 행위자 | 정부 | 적십자와의 관계 | · 상호보완적인 비영리단체의 본격적인 등장으로 적십자만의 역할은 축소 |
| | 적십자 | 정부와의 관계 | · 2007년 공공기관운영에관한 법률로 기타공공기관으로 지정<br>· 정부의 통제수준 강화 |
| | 국민 | 적십자에 대한 인식 | · 개인정보보호법의 시행으로 개인정보에 대한 권리의식 확대<br>· 모금단체의 투명성에 대한 인식 확대 |
| | 경쟁단체 | 사회복지 공동모금회 | · 정부주도 불우이웃돕기모금의 민간주도 전환에 성공<br>· 민간의 자원과 캠페인을 통해 모금액 기록적 성장에 성공 |

대중모금에 익숙해진 적십자회비 모금제도의 구성원인 정부와 국민은 그동안 묵과했던 적십자의 독특한 회비제도에 대하여 의문을 제기하게 되었다. 이러한 의문들은 자연스럽게 회비모금제도 개선에 대한 적극적인 요구로 이어졌고, 이에 대하여 적십자사가 특별한 대안을 만들지 못하면서 적십자회비 모금제도가 사회쟁점이 되는 결과를 낳았다.

**<표 4-6> 구조와 행위자 변화에 따른 변화요구 흐름도**

<table>
<tr><th>구분</th><th>정치적요인</th><th>경제적요인</th><th>사회적요인</th></tr>
<tr><td rowspan="2">구조</td><td>기부금품 정책변화</td><td>경제적 풍요로움과<br>기술의 발전</td><td>기부세법 개정과<br>기부문화 확산</td></tr>
<tr><td>↘</td><td>↓</td><td>↙</td></tr>
<tr><td rowspan="6">행위자</td><td colspan="3">비영리민간단체의 등장과 대중모금성장</td></tr>
<tr><td colspan="3">↙ ↘</td></tr>
<tr><td colspan="2">정부</td><td>국민</td></tr>
<tr><td colspan="2">적십자와의 관계변화</td><td>개인정보 보호의식 강화</td></tr>
<tr><td colspan="3">↘ ↙</td></tr>
<tr><td colspan="3">적십자회비 모금제도 변화요구</td></tr>
</table>

2000년에 전면자율납부제도로 개선된 직후부터 시작되어 현재까지 이어져 온 적십자회비 모금제도로 인한 사회쟁점을 구체적으로 살펴보면 정부와 국민의 인식변화가 어떻게 이루어졌는지 알 수 있다.

첫째, 세금고지서와 유사한 형태의 지로용지가 전 국민적 반감을 확산시켰다는 사실이다. 공무원대행납부제도의 문제점을 해결하기 위하여 선택된 납부용지서인 지로(GIRO)는 사전적 정의에 따르면 은행 따위의 금융권에서, 돈을 보내는 사람의 부탁을 받아 돈을 받을 개인이나 단체의 예금 계좌에 돈을 넣어 주는 방식을 말한다. 지로용지는 개인이나 단체 누구든지 사용할 수 있으나 주로 세금이나 공과금 등에서 유용하게 사용된다. 우리나라 국민들은 대체로 지로를 세금이나 공과금으로 인식하고 있으며, 이로 인해서 적십자회비가 자발적으로 참여하도록 권장하기 보다는 납부를 강요하는 강제성을 지녔다고 생각하게 된 것이다.

둘째, 사전에 개인동의 없이 전 국민을 대상으로 하는 지로용지 배부

에 대한 거부감이 전 국민적 민원으로 확산되었다. 적십자회비 모금제도는 전 국민을 대상으로 적십자회비를 안내하고 국민 개인이 자발적으로 회비를 납부하도록 설계된 제도이다. 이 참여를 안내하는 과정에서 참여 안내와 참여방법에 '지로용지'가 도입됨에 따라 각 세대주의 이름과 주소를 지로에 명기하는 작업이 필요하게 되었다. 본인의 이름과 주소가 적힌 지로용지를 받아 본 국민들은 사전에 개인동의를 받지 않고 정부로부터 적십자사가 정보를 취득하는 것이 적법한 지에 대하여 새로운 문제를 제기하였다. 적십자회비 지로용지에 대한 불편감에 개인정보 사용에 대한 거부감까지 더해지면서 적십자회비에 대한 국민적 반감은 더욱 심화되었다. 특히 2009년 개인정보보호법이 시행되면서 지로를 이용한 적십자회비모금이 개인정보를 침해한다는 민원과 적십자사 조직법에 근거하여 적법하게 모금을 실시하고 있는 적십자사 사이의 갈등이 심화되면서 그 사이를 좁히지 못하고 사회적 쟁점이 되었다. 이러한 쟁점이 더욱 격화되면서 최근에는 개인정보침해 관련 헌법소원으로 이어지게 되었다.

셋째, 지로 배부를 위한 행정력 지원에 대한 공무원과 통(리)장의 지원 거부 선언이 이어졌다는 점이다. 공무원대행납부제도에서는 공무원과 통(리)장이 직접 모금을 수행하였고, 전면자율납부제도는 납부용지의 배부를 위하여 행정력이 동원되었다. 전면자율납부제도 시행 이후 적십자회비 모금에 왜 계속하여 행정력이 동원되어야 하는지에 대하여 공무원과 통리반장이 반발하였다. 공무원노동조합, 통(리)반장연합회 등에서는 적십자사가 행정력에 의존하여 모금을 하는 기존방식을 중단하고, 다른 모금단체와 같이 ARS모금, 방송모금, 거리모금 등의 새로운 제도를 통해서 직접 모금을 수행할 것을 요구하였다. 일부 지방자치단체는 지로모금 배부 협조거부에 나섰으며, 행정의 협조를 받지 못한 지역은 어쩔 수 없이 우편으로 지로를 배부하였기 때문에 모금비용이 상승되는 결과를 가져왔다. 공무원과 통(리)장의 행정지원 거부는 다른 모금단체의 다양한 대중모금방식과 그들의 모금사업에 익숙해지면서 생긴 회비모금제도에 대한 선호의 변화에 기인했음을 알 수 있다.

전면자율납부제도가 시작된 직후부터 기존의 모금논란을 지속 또는 강화시킨 것은 제도개선이 기존의 문제점을 해결하지 못하고 기존 제도를 그대로 답습한 경로의존성이 있었음을 보여준다. 또한 제도개선 이후에도 논란이 계속되었음에도 불구하고 20년 동안 별다른 설명이나 대안을

만들어내지 못하면서 사회적 갈등을 만들어 낸 점 역시 기존의 경로 이외에 새로운 대안을 만들지 않으려는 경로의존성 때문인 것으로 분석된다. 위와 같은 외생적인 변화요구를 굴절, 상쇄시켜서 제도변화에 경로의존성을 가져온 원인을 찾기 위해 제도변화의 경로의존성을 더욱 자세히 살펴보았다.

## 제 2절 경로의존성 분석

### 1. 적십자회비 모금제도의 경로의존성

적십자회비 모금제도는 70여 년간 유지되는 동안 크고 작은 변화를 겪었다. 그 변천과정을 시기별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 적십자회비 모금제도는 공무원대행모금제가 유지되던 시기(1953년~1999년), 전면자율납부제 시기(2000년~2022년), 세대주 대상 지로모금 중단(2023년 이후)시기로 구분된다. 각각의 시기는 제도변화가 있었다 하지만 모금의 수행을 위해서 행정기관의 협조가 전제되어야 한다는 점이 동일하다.

2000년에 전면자율납부제도를 도입된 배경은 통반장이 직접 대면하여 모금하는 방식에서 발생하던 모금의 강제성을 완화하고, 납부자와 납부금액을 확인하기 위한 모금의 투명성을 확보하기 위함이었다. 그렇게 해서 도입된 전면자율납부제도는 행정기관이 모금을 직접 강제하지는 않더라도, 자발적으로 납부할 수 있도록 제작된 지로의 특성과 지로의 배부문제 등이 논란을 만들어 내면서 국민의 자발적 참여라는 도입 취지를 성공시키지 못하고 2019년에 중단을 선언하게 되었다.

모금의 성공이 무엇인가를 하나로 정의하기는 어렵지만 모금을 통해 얼마를 모금하였는지가 성공여부를 판단하는 중요한 요소인 것은 사실이다. 모금은 비영리단체가 그들의 미션과 철학을 사회에 확산하기 위해 사회로부터 자원(Resource)을 조성하는 일체의 활동을 의미한다. 모금 성공사례는 모금을 주관하는 단체의 특성과 분리하여 생각할 수 없으므로 모금 단체의 설립배경, 비전과 사명 등을 중심으로 하고, 모금관련 조직구조, 모금의 원칙과 윤리, 모금프로그램, 모금평가 및 모금관련 환경요인 등의 사항을 다양하게 적용해야 한다(김운호, 2004).

또한 기본적으로 성공한 모금이란 조직이 목표로 하는 액수를 정해진

기간 동안 달성하였으며, 그와 더불어 조직의 인지도 상승, 조직이 추구하는 가치와 프로그램과의 연계성, 다른 단체와의 차별성 등의 특성을 가졌다고 정의한다(김수연, 2011). 모금의 성공을 한마디로 정의하기 어렵지만 일반적이고 통상적으로 모금성공이란 '모금의 기간과 목표액을 정하고 그것을 달성했는가'로 정의하는 것이 가장 현실적이고 중요한 요소이다.

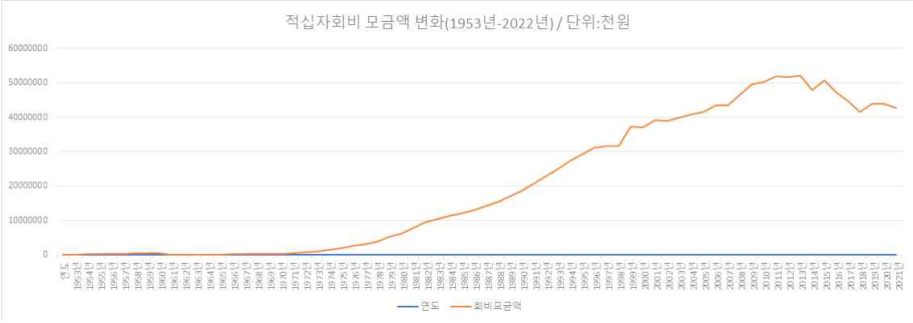
위의 기준으로 적십자회비 모금제도를 평가한다면, 2000년 도입된 전면자율납부제도가 성공적이라 평가하기 어렵다. 적십자회비 모금제도가 시행되었던 첫해부터 현재까지 모금액 현황을 살펴보면 아래와 같다.

**<표4-7> 적십자회비 연도별 모금실적 현황**

| 연도 | 회비모금액 (천원) | 전년대비 증감율(%) | 연도 | 회비모금액 (천원) | 전년대비 증감율(%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1953 | 36,814 | | 1989 | 15,425,822 | 9% |
| 1954 | 106,521 | 189% | 1990 | 16,940,200 | 10% |
| 1955 | 187,659 | 76% | 1991 | 18,693,815 | 10% |
| 1956 | 290,689 | 55% | 1992 | 20,682,149 | 11% |
| 1957 | 320,226 | 10% | 1993 | 22,968,489 | 11% |
| 1958 | 358,696 | 12% | 1994 | 25,151,425 | 10% |
| 1959 | 426,270 | 19% | 1995 | 27,373,645 | 9% |
| 1960 | 503,702 | 18% | 1996 | 29,323,911 | 7% |
| 1961 | 566,531 | 12% | 1997 | 31,083,500 | 6% |
| 1962 | 68,892 | -88% | 1998 | 31,658,499 | 2% |
| 1963 | 75,356 | 9% | 1999 | 31,658,499 | 0% |
| 1964 | 98,119 | 30% | 2000 | 37,315,200 | 18% |
| 1965 | 129,786 | 32% | 2001 | 37,134,082 | 0% |
| 1966 | 164,112 | 26% | 2002 | 39,110,184 | 5% |
| 1967 | 193,233 | 18% | 2003 | 38,866,292 | -1% |
| 1968 | 226,986 | 17% | 2004 | 39,799,278 | 2% |
| 1969 | 276,151 | 22% | 2005 | 40,929,676 | 3% |
| 1970 | 352,235 | 28% | 2006 | 41,404,495 | 1% |
| 1971 | 421,779 | 20% | 2007 | 43,359,401 | 5% |
| 1972 | 571,865 | 36% | 2008 | 43,352,936 | 0% |
| 1973 | 825,947 | 44% | 2009 | 46,441,322 | 5% |
| 1974 | 1,086,091 | 31% | 2010 | 49,430,882 | 6% |
| 1975 | 1,484,312 | 37% | 2011 | 50,314,918 | 2% |
| 1976 | 2,055,199 | 38% | 2012 | 51,786,093 | 3% |

| 연도 | 회비모금액 (천원) | 전년대비 증감율(%) | 연도 | 회비모금액 (천원) | 전년대비 증감율(%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1977 | 2,616,083 | 27% | 2013 | 51,745,577 | 0% |
| 1978 | 3,220,426 | 23% | 2014 | 52,218,588 | 1% |
| 1979 | 3,877,853 | 20% | 2015 | 47,986,658 | -8% |
| 1980 | 5,182,592 | 34% | 2016 | 50,706,388 | 6% |
| 1981 | 6,224,391 | 20% | 2017 | 47,224,846 | -7% |
| 1982 | 7,811,345 | 25% | 2018 | 44,650,709 | -5% |
| 1983 | 9,393,791 | 20% | 2019 | 41,424,175 | -7% |
| 1984 | 10,431,215 | 11% | 2020 | 43,799,249 | 6% |
| 1985 | 11,285,922 | 8% | 2021 | 43,846,838 | 0% |
| 1986 | 12,049,687 | 7% | 2022 | 42,734,211 | -3% |
| 1987 | 12,940,114 | 7% | 2023 | 38,211,775 | -11% |
| 1988 | 14,212,605 | 10% | | | |

**<그림4-3> 적십자회비 연도별 모금실적**




모금액 성장률을 살펴보면 매년 20% 이상 성장하던 1980년대를 지나면서 1990년대에 와서는 10% 이하로 성장을 유지하다가, 전면자율납부제도를 도입한 2000년대에 들어서는 모금액 성장이 아닌 정체에 진입하였고, 이후에는 지속적인 모금액 감소가 이어졌다. 모금액 감소는 지로를 시범운영하기 시작한 1995년부터 시작되었으며, 전면자율납부제를 도입한 이후부터 감소세가 두드러진 것을 보면 제도변화가 성공적이었다 평가하기 어렵다.

그렇다면 전면자율납부제도로 제도변화를 선택한 적십자회비가 2000년 이후 모금액 성장이라는 성공을 이루지 못한 이유는 무엇이었는가? 적십

자회비 제도변화에 대한 외부의 변화요구와 이에 대한 적십자의 대응방식을 분석해 보면 그 답을 알 수 있다. 이를 위해 2000년부터 2019년 사이에 있었던 국정감사에서 적십자회비에 대하여 진행되었던 질의와 답변을 분석하였으며 그 중 중요한 내용을 다음과 같이 정리하였다.

**<표4-8> 대한적십자사 국정감사 회의록 요약 (2000년～2019년)**
**(출처 : 국회기록보존소)**

| 연도 | 질의 | 답변 |
|---|---|---|
| 2000년 | | · 금년도에는 적십자 회비모금을 자진납부제도로 전면 전환하였으며 또한 후원회원 모집에 주력하는 등 회비모금제도 개선을 통하여 안정적인사업재원을 마련하고자 노력하고 있다. |
| 2001년 | · 예전에 통,반장이 세금처럼 걷어갔지만 지금은 지로용지를 내밀고 설명없이 집집마다 뿌린다. 자율모금제도가 아직 뿌리내리지 못했다.<br>· 회비납부를 완전히 자유의사에 맡길 수 없다. 어느정도 강제성이 필요하다. 의무를 느낄 수 있도록 디자인해야한다.<br>· 얼마 전 공무원직장협의회에서 요구사항(이웃돕기성금처럼 언론사 대행, ARS 이용, 우편모금, 정부 예산지원)을 제시했다. 주민불편은 개선된 반면 공무원 부담은 커졌다는 뜻이다. 지로용지를 우편발송하고 우편료 감면받는 입법 추진이 필요하다. 입법을 도와주겠다. | · 일부 국민들이 불편감을 느끼고 있음을 인정한다.<br>· 과거에 동에 필요한 돈으로 전용하고, 개인 액수를 조정한 것이 더 문제가 되어서 지로로 대체하게 되었다. 지금도 동 직원이 참여를 위해서 독촉을 좀 한다.<br>· 외국은 복권제도가 있거나, 일본은 도지사가 직접 걷어준다. 미국은 자원봉사자가 직접 모금을 한다. 현재 외국사례를 본받을 단계는 아니고, 지금 제도를 조금씩 고쳐 나가보겠다. |
| 2002년 | · 회비 참여율이 2001년 43.9%, 2002년은 42.9%로 감소하고 있다. 한적은 운영대책을 세워야 한다. | |
| 2003년 | · 회비모금하는 데 비용이 과다하다. 지로용지 배부를 위해 통리반장에게 행정교부금을 주는 제도 개선해야한다. 회비모금에 행정력을 동원하고, 동원해도 잘 안되니 모금수당을 주어서 모금을 하는 것은 적절하지 않다.<br>· 모금 권장액을 차등화 하고, ARS나 전화, 인터넷 등 납부방법을 개선할 | · 지로를 우편으로 보내기에는 비용이 너무 많이 들어 통리반장의 도움을 받고 있다. 행정교부금은 개인이 아니라 동에 지급하여 행정경비로 사용되고 있다.<br>· 되도록 행정부에 회비수납을 이전하지 않는 방향으로 |

| 연도 | 질의 | 답변 |
|---|---|---|
| | 필요있다.<br>· 국민들에게 사용내역을 투명하게 공개해 주어야 한다.<br>· 국민들이 자진해서 내는 것으로 알고 있으나 일부지역에서는 통장들이 의무적으로 20만원, 10만원 내라고 할당하는 일도 있다. 개선해야한다. | 연구하고 있다. 지금은 할 수 없이 지로로 배당하는 것을 협조 요청하고 있다. |
| 2004년 | · 행정자치부와 합의에 따라 모금액의 4%를 업무지원금으로 주고 있다. 부작용이 있는 것 아닌가?<br><br>· 지방자치단체 공무원들이 강제동원되고 지역별로 목표모금액을 할당하고 이런 부작용으로 전국공무원노동조합에서 모금 거부를 선언했다. 시정이 필요하다 | · 과거에는 약정모금이라 해서 공무원들이 직접 도와주었지만 97년부터 공무원의 여건이 바뀌어 우리 스스로 모금하기 위해 지역별로 모금위원회를 만들어서 지로납부용지로 모금을 개선하였다.<br>· 업무지원금은 모금위원회를 위해서 지원하겠다. |
| 2005년 | · 회원에 대한 정의가 명확하지 않다. 행안부에 자료를 받아서 지로를 보내고 납부하면 저절로 회원이 된다.<br>· 국민들이 적십자회원이라는 인식없이 통장이 나누어 주는 고지서 받고 그냥 낸다. 회비를 납부한 회원에 대한 관리가 없다.<br>· 적십자회비 실적이 저조한 것은 홍보가 부족하기 때문이다.<br>· 50년대 초에 적십자사 재원마련을 위해 정부에서 준조세적 성격으로 지원해주자 해서 지금까지 이어졌다. 그런데 더 이상 국민들이 용납을 안하기 때문에 자발적 체제로 바뀌었다. 지로용지도 예전 제도의 잔재로 보인다. 월정액을 내는 후원회원을 넓혀서 쌍방향 커뮤니케이션을 해라.<br>· 적십자회비 납부가 편이하도록 조치해라. 후원회비 활성화도 좋고, 고액기부도 활성화 시켜라.<br>· 적십자사는 법인세법상 지정기부금단체이고, 사회복지공동모금회는 조세특례제한법상 특례기부금단체이다. 적십자사와 사회복지공동모금회가 세제상 혜택 차이가 없도록 해야 한다.<br>· 동의하지 않은 개인정보는 보호해야 한다. 행정기관에 요청하여 700만명 | · 돈을 내셨다는 것을 회원으로 가입했다 본다. 회원제도는 50년대부터 시작되었다. 적십자회원은 인간의 고통을 덜어주기 위한 적십자운동에 참여하는 분들에 대한 멤버십 개념으로 일반적인 사회학에서 말하는 회원개념을 적용하기 어렵다.<br><br>· 회비를 내시는 분들이 500만명이 넘기 때문에 실질적으로 관리하기 어렵다.<br>· 홍보예산이 워낙 적기 때문에 미흡하다. 적은 돈으로 횟수를 늘리는 노력하겠다.<br><br>· (보건복지부) 사회복지공동모금회와 세제상 혜택 차이를 둘 이유가 없는 것이 맞다고 본다. 검토하겠다.<br><br>· 정관에 후원회비 기준을 명시하겠다. |

| 연도 | 질의 | 답변 |
|---|---|---|
| | 에게 지로를 보내는 것은 합법적이라 해도 민주주의 국가에서는 맞지 않다. 후원회원이 생긴 지 오래지만 정관에도 없다. 일반회원도 권리와 의무를 명시하고 회원 가입기준도 있어야 한다. | · 대한적십자사 조직법 개정을 통해 적십자회비 모금근거를 마련하겠다. |
| 2006년 | · 적십자회비 평균 납부율이 34%이며, 점점 하락하고 있다. 좋은 캠페인을 만들어서 국민들이 자발적으로 납부할 수 있도록 노력해 달라 | |
| 2007년 | · 2003년 41%에 비해 2006년 34%로 하락, 2007년은 33%정도이다. 특히 공공기관 참여율이 저조하다. 공공기관 참여확산을 위해 노력하라<br>· 적십자회비 환불요청이 6년 사이에 80배 증가했다. 국민의 신뢰가 부족하다는 증거이다.<br>· 적십자회비 모금액이 증가한 사유는 2004년부터 고지금 상향조정하고 법인 모금액이 증가한 결과이다. 회원은 줄고 있다. 국민들의 참여를 높이기 위해서 국민적 신뢰도를 높이기 위한 방안을 강구하라<br>· 공동모금회는 2000몇백억이 걷히고 있다. 굉장한 홍보를 하고 취지를 알리고, 이 돈이 어디에 쓰인다는 것까지 국민에게 홍보를 잘하는데 적십자사는 그런 홍보가 전무하다.<br>· 지로를 6번 보낸다. 지로를 보내는 것은 반대하지 않지만 적극적으로 홍보해 주시기 바란다.<br>· 적십자 특별회비 제도가 있는데 39억원 정도이다. 사회복지공동모금회는 비슷한 모금이 1457억원이다. 역사가 있는 적십자사가 사회복지공동모금회보다 위상이 추락하고 축소되는 것이 우려된다. 사회복지공동모금회를 벤치마킹해라 | · 자율납부제로 강요하기 어렵다. 설득하기 위해 더 노력하겠다.<br>· 신뢰회복을 위해 노력하겠다. 우리나라 기부금은 늘고 있는데 세대주 모금이 줄고 있는 것은 적십자의 문제이다. 적십자활동을 더 잘해서 국민신뢰를 받아 이 문제를 해결하도록 방향을 정하고 노력하고 있다.<br>· 홍보에 더욱 노력하겠다.<br>· 사회복지공동모금회를 벤치마킹하겠다. |
| 2008년 | · 전 국민에게 일률적으로 지로를 보내는 것은 문제가 있다. 마치 세금통지서와 유사한 형식으로 발부되어서 강제적으로 내야 하는지 오인하기 쉽다.<br>· 전 국민에게 강제적으로 의사를 묻지 않고 지로용지 발급하는 것은 낡 | · 지로용지로 하는 모금이 지금 400여 억원이 걷히고 있는데 거의 한계선에 도달했다.<br>· 다른 방향으로 기부문화를 확장하는 방향 찾아보겠다. |

| 연도 | 질의 | 답변 |
|---|---|---|
| | 고 권위주의적인 방식이다. 국민들이 자발적으로 후원금 모금을 할 수 있는 방안 모색하라<br>· 적십자회비는 60대 이상, 농촌에 있는 분들이 주로 낸다. 세금으로 오인해서 그렇다. | |
| 2009년 | - | - |
| 2010년 | - | - |
| 2011년 | · 9월 30일 개인정보보호법 시행으로 본인 동의없이 지로 발송을 위한 명단을 받을 수 없다. 대책이 수립되어 있는가?<br>· 적십자회비 참여율이 25%로 감소하였다. 지방자치단체들이 회비 독촉하느라 고생이 많다. 국민에게 적십자 활동을 더 많이 알려야 한다.<br>· 인터넷에 '적십자회비 내지 마세요, 지로용지 찢어 버리세요. 이런 내용이 많다. 적십자에 대한 불신이 팽배해 있다. 자발적으로 납부해야 할 적십자회비를 거의 의무적으로 징수하는 것에 대한 반발, 투명성에 대한 불신 등이 납부하지 않도록 하고 있다.<br>· 지로를 폐지하시고 적극적인 안내문, 기부에 참여할 수 있도록 1만원이 아니라 100만원 낼 수 있도록 안내문 배포로 바꿔보는 게 좋겠다. 제안드린다. | · 명시적인 근거를 마련하기 위해서 조직법 시행령 개정안을 행안부에 제출했다. 합법적 근거를 가지고 적십자회비를 위한 정보를 얻기 위한 절차 마련 중이다.<br><br>· 지로모금은 한계가 왔고 재고하려 한다. 일시에 전환하기는 어렵고 지로용지를 통한 모금의 장점은 소액이나마 많은 사람이 참여한다는 특징이 있다.<br><br>· 작년에 기업체 기부의 50% 세액공제로 법률 개정을 했다. 기업체, 단체를 통한 고액모금 늘려보겠다. |
| 2012년 | · 적십자회비는 개인정보 침해의 소지가 있고 소요되는 예산도 많다. 자발적인 모금인데도 불구하고 모든 세대주에게 발송되어 불편감을 초래한다. 시대변화에 따라 온라인 모금 등 회비제도를 개선해라 | · 정기후원회원을 확대하고 있고 2007년 13만명에서 12년 20만명으로 증가하였다. 희망풍차 프로그램을 만들어서 국민이 인식하는 적십자활동을 통해 회원을 늘리려고 노력하고 있다. |
| 2013년 | · 적십자회비 납부율이 20대, 30대가 저조하다. | · 정기후원자를 늘리려고 노력 중이다. |
| 2014년 | · 적십자는 전형적인 공공기관이 된 것 같다. 적십자회비는 모든 국민에게 고지되는 국민기부금 성격을 지니고 있다. 아무 홍보 없이 이장, 통장 통해서 돌리기만 한다. 절박함이 없다.<br>· 적십자사가 관료화되어 가고 있다는 | · 21세기형 적십자로 재탄생해서 온라인 페이먼트, 앱 등을 활용하겠다. |

| 연도 | 질의 | 답변 |
|---|---|---|
| | 비판이 많다. 굿네이버스나 월드비전 같이 적극적인 모금활동을 하고 피드백해야 한다.<br>· 적십자 재원확보를 위해 복권기금을 적십자회비로 돌려야 한다고 생각한다. | |
| 2015년 | · 안정적인 재원확보를 위한 노력을 해야 한다.<br>· 일반 세대주 납부 참여율은 25.8%, 공공기관은 6.6%이다. 정부기관의 참여를 위해 노력해야한다. | · 신뢰받는 적십자 위해 투명성을 제고하고, CRM 도입을 통해서 젊은층이 회비모금에 참여하도록 노력하고 있다. |
| 2016년 | · 적십자가 관변단체처럼 되어있다. 회비를 걷는 것도 정부의 행정지원이 없으면 어렵다. 국제적인 조직에 맞는 역할을 하도록 혁신해야 한다.<br>· 적십자회비가 전년대비 7.7% 감소하여 43억이 덜 걷혔다. 원인이 무엇인가?<br>· 모금액은 기관의 신뢰도와 직결된다. 총재 신뢰도와도 밀접하다. | · 2007년 이후 정부에 귀속이 되어 행동반경이 많이 제한되었다. 국회의원 여러분이 도와달라.<br>· 지로용지 안내를 6회에서 2회로 줄였다. 개인정보보호도 있고 많은 민원이 들어왔다. 앞으로는 지로에 의한 쿠폰레이징(COUPON RAISING)보다도 정기후원을 늘리는 쪽으로 개선하고 있다. |
| 2017년 | · 지로청구는 국민들이 공과금같이 의무납부로 인식한다. 징수방식에 문제가 있다.<br>· 기초생활수급자, 장애인 세대주도 지료용지가 나간다. 잘못알고 납부하는 사람도 많다. 지로용지도 기부 안내 형태로 바꾸어 보는 방안 마련해 달라 | · 많은 돈을 쏟아 지로용지를 보내도 포지티브한 반응이 18.1%밖에 안 나온다. 이 문제를 근본적으로 해결해야 할 것이다. |
| 2018년 | · 지방자치단체는 단체장들이 동장들에게 적십자회비실적을 평가하고 스트레스 준다. 적십자 이미지가 나빠진다.<br>· 적십자회비 참여율이 떨어지는 것은 지로 형태로 모금 고지서 받는 것에 대한 불편함이 있기 때문이다. 제도개선을 해야 한다. 적십자의 존재이유가 다른 봉사단체보다 더 명확해져야 한다.<br>· 적십자회비 모금액이 감소하는 것은 적십자사가 비위행위나 징계받은 직원들, 혈액관리 문제 등으로 국민들로부터 신뢰를 잃어간 것이다. 일선 | · 지로용지의 납부방법을 개선하기 위해 TF를 운영하고 있다. |

| 연도 | 질의 | 답변 |
|---|---|---|
| | 에서는 적십자회비 모금 때문에 골머리를 앓고 있다.<br>· 2013년 지로납부액이 365억인데 2018년 253억으로 30.8%감소했다. 제작하고 배포하는 비용은 2013년 28억에서 2018년 36억으로 27% 증가했다. 효율성 측면에서도 문제가 심각하다. 적십자회비 납부방식자체를 재검토해야한다. | |
| 2019년 | · 일선에서 통반장들이 거의 강제로 징수하다시피 한다. 적십자 직원 징계는 늘고 있다. 이대로면 적십자사가 존폐위기에 있다.<br>· 지로를 통한 회비모금에 대한 문제를 인식하고 제도를 개선해 달라. | · 앞으로 3년 내로 지로용지 제도를 없앴으면 좋겠다는 생각이다.<br>· 3년 이내 중단하겠다. |

전면자율납부제도가 도입된 이후 이어진 개선요구를 종합해보면 모금의 강제성을 개선해야 한다는 점과 모금액 감소현상에 집중되어 있음을 알 수 있다. 전면자율납부제도가 도입된 이후 지속되는 납부율 감소를 해결하기 위하여 적십자사의 신뢰성 확보, 회원관리가 중요하다는 지적이 이어졌다. 특히 뒤로 갈수록 사회복지공동모금회, 월드비전, 굿네이버스 등과 같은 다른 모금단체가 하는 것과 같이 모금과 사업에 대한 대대적인 홍보, ARS, 방송 등을 활용한 다양한 모금기법 도입이 필요하다는 제안이 늘어난다. 모금의 강제성으로 발생하는 공무원, 통리장, 국민의 불편을 해결하기 위해서는 현 제도의 보완이 아닌 완전히 새로운 제도가 필요하다는 의견이 매년 빠짐없이 등장하였고 해를 거듭할수록 그 수위는 더욱 높아졌다.

이에 대한 적십자 측의 답변은 초기에는 정부와 국민의 불편을 어느 정도 인지함에도 불구하고 새로운 제도를 도입하기보다는 현 제도를 수정하는 데에 초점이 맞추어 졌다. 새로운 제도를 도입하기 어려운 점으로는 한정된 예산이나, 역사적 제도로서 적십자회비가 가진 의미와 그 정당성 등이 있었다. 그러나 민원이 해소되지 않고 참여율이 점차로 감소하던 2008년에 비로소 제도로서 지로모금의 한계를 인정하고 장기적으로 대안을 마련하겠다 약속하였다. 장기적인 대안을 약속하였지만 실제로 그 대안이 마련되진 못하였다. 일부 국회의원들이 새로운 대안으로서 복권법 지원을 위한 입법활동, 우편료 감면 등의 정부지원 확대 등을 제

안하기도 하였으나 실제로 도입되진 못하였다. 오히려 2011년 개인정보보호법 제정으로 회비모금제도에 어려움이 발생하지 않도록 조직법을 개정하는 조치를 취하는 등 사실상 현재의 제도유지에 더욱 노력을 기울였다. 이러한 상태는 전면자율납부제도가 시작된 2000년부터 20년간 지속되었다.

적십자사가 모금제도변화에 적극적이지 않았던 점과 그 이유는 아래의 언론기사를 통해서도 알 수 있다.

**대한적십자사는 왜 모금방법을 바꾸지 않을까?**

(주장) 회비 모금방법 개선으로 국민 신뢰 회복해야

19. 03. 25. 강기철(오마이뉴스)

해답은 먼저 대한적십자사 구성원들의 인식에서 찾을 수 있습니다. 국민의 반감에도 대한적십자사는 이러한 모금방법이 국제사회의 모범사례 혹은 특이사례로 주목받는다는 점에 큰 자부심을 가지고 있습니다.

정부에서 예산을 전액 지원하거나 복권 등 수익사업을 통해 운영자금을 충당하는 다른 나라와 달리 한국은 각 가정과 사업장에 적십자회비 납부 지로 통지서를 보내 얻어진 자금으로 운영합니다. 더 의미 있고, 적십자사의 자율적이고 독립적 운영이 가능하므로 적십자이념을 실천하기 쉽다는 이유에서입니다.

또한 모금방식을 일반모금 방식이나 다른 수익사업 방식으로 변경할 경우 현 수준의 자금 확보를 장담할 수 없고, 그에 드는 노동력이나 인건비 등을 감당하기 어렵다는 부정적 현실 인식이 자리하고 있습니다.

정부는 국회의 계속되는 지적에도 선불리 나서기 어려운 상황입니다. 대한적십자사의 예산을 100% 정부 예산으로 지원하는 것은 많은 부담이 따르고, 대한적십자사의 역할과 그 특성에 비추어 볼 때도 매우 조심스럽기 때문입니다. 다른 수익사업을 통해 운영자금을 마련하도록 하는 것 또한 어려움이 있습니다.

그러나 적십자회비 모금방식을 바꾸는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었습니다. 적십자사가 공개한 자료에 따르면 모금 금액은 2013년 약 517억 원, 2016년 약 507억 원, 2017년 약 472억 원으로 계속 감소하고 있습니다. 인구감소와 경제 환경 변화 등은 대한적십자사의 운영상 어려움을 더욱 가중할 것으로 전망됩니다.

## 2. 적십자회비 모금제도의 제도적 맥락

경로의존은 그 개념을 어떻게 해석할 것인가와 관련하여 이를 넓은 의

미로 사용하는 사람들과 보다 좁은 의미로 사용하는 사람들로 나눌 수 있다(Pierson, 2000). 넓은 의미에서의 경로의존은 “시간적으로 먼저 발생한 사건이 이후에 발생하는 일련의 사건의 결과에 영향을 미친다”는 것이다(Sewell, 1996:262-263). 경로의존이 좁은 의미로 사용될 때는 ‘역사가 중요하다’는 명제에 더하여, 사회현상이 일단 어떤 경로를 택하게 되면 다른 경로로 전환하는 데 소요되는 비용이 시간이 지날수록 점점 더 커지기 때문에 그 경로를 변경하기가 더욱 어려워진다는 의미를 갖는다. 즉, 다른 대안적인 경로가 발견되었다 하더라도 그리고 그 경로가 장기적으로는 훨씬 더 효율적인 대안이었다 할지라도, 초기의 선택을 뒤집기에는 너무 많은 비용이 들어가기 때문에 이미 선택한 경로로부터 벗어나기가 대단히 어렵다는 것이다. (하연섭, 2016)

이와 같은 맥락에서 본 연구는 좁은 의미의 경로의존성 개념을 적용하여 적십자회비 모금제도의 변천과정을 분석하였고, 제도변화에 영향을 준 제도적 맥락은 전 국민을 대상으로 회비모금을 하기 위하여 행정기관의 지원을 중시하였던 것으로 보았다. 또한 각종 논란에도 불구하고 동일한 방식으로 모금을 진행하여도 상당부분 모금액이 유지되었던 현상이 또 다른 제약요인으로 작동하였던 것으로 보인다. 실제로 적십자회비 모금제도에서 이러한 제도적 맥락이 어떻게 작동되었는지를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 적십자회비 모금제도는 제도가 만들어질 당시에 구성된 모금체계를 유지하기 위한 방법으로 행정기관의 역할을 구체적으로 법률에 명시해 왔음을 알 수 있다.

**○ 대한적십자사 조직법**

[법률 제25호(1949. 4. 30. 공포), 법률 제17778호(2020.12.29., 일부개정)]

| |
|---|
| 제6조(회원) ① 대한민국에 거주하는 사람은 성별, 국적, 종교 또는 정치적 신념과 관계없이 적십자사의 회원이 될 수 있다.<br>② 대한민국의 법률에 따라 설립된 법인 또는 단체는 적십자사의 회원이 될 수 있다.<br>③ 적십자사의 회원은 회비를 납부하는 자로 한다.<br>④ 적십자사는 개인, 사업자, 법인 또는 단체 등을 대상으로 회원모집 및 회비모금 활동을 할 수 있다.<br>⑤ 회원은 정관으로 정하는 바에 따라 회원으로서의 권리와 의무를 가진다.<br>제8조(국가와 지방자치단체에 대한 자료제공 요청 등) ① 적십자사는 국가와 지방자치단체에 대하여 적십자사의 운영과 제6조제4항의 적십자사 회원모집 및 회비모금, 이에 |

따른 기부금 영수증 발급을 위하여 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다.
② 제1항에 따른 필요한 자료의 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.
③ 제1항 및 제2항에 따라 자료제공을 요청받은 국가와 지방자치단체는 특별한 사유가 없으면 그 자료를 제공하여야 한다.
④ 국가와 지방자치단체는 적십자사의 업무 수행에 관하여 적십자사의 요청이 있는 경우 협조할 수 있다.

○ **대한적십자사정관**

제4장 회원의 종류 및 회비

제1절 회원

제35조(자격) ①대한민국내에 거주하는 자는 성별, 국적, 종교 또는 정치적 신념과 관계없이 적십자사의 회원이 될 수 있다.
②대한민국의 법률에 따라 설립된 법인 또는 단체는 적십자사의 회원이 될 수 있다.
③회원의 종류는 일반회원, 후원회원, 특별회원, 유공회원으로 한다.
제36조(회원의 권리와 의무) ①회원은 적십자사의 임원, 중앙위원 및 전국대의원총회의 대의원으로 선임될 수 있다.
②회원은 적십자사에 대하여 업무수행과 관련한 의견을 대의원을 통하여 보고받거나 제의할 수 있다.
③회원은 회비를 납부하여야 한다.

제2절 회비

제37조(회비) 회원의 종류별 회비액과 모금 목표액, 수납방법, 수납시기 등은 중앙위원회에서 이를 매년 정한다.
제38조(국가 및 지방자치단체의 협조) 적십자사는 법 제8조 규정에 의하여 적십자 회비수납 및 업무수행에 관하여 국가 또는 지방자치단체에 협조를 요청할 수 있다.

대한적십자사 조직법과 정관에는 회원과 회비에 대한 정의, 국가 및 지방자치단체의 협조사항에 이르기까지 현재의 전면자율모금제도가 운영될 수 있는 법적 근거가 모두 명시되어 있다. 이러한 법적 근거로 인하여 외부의 강제에 의해서 제도가 중단되거나 변화될 가능성이 현저히 줄어들었던 것이다. 결과적으로 적십자사가 스스로 제도를 중단하겠다는 결정을 내리지 않는 이상 한 번 만들어진 제도를 각종 논란에도 불구하

고 변화 없이 오랜 기간 유지할 수 있었던 것이다.

회비모금제도의 변화를 지체시킨 두 번째 이유는 각종 논란이 발생했음에도 불구하고 적십자회비를 납부하는 회원들이 존재하기 때문에 오랜 기간 일정 규모의 모금액이 유지되었다는 점이다. 전면자율납부제도가 시행된 직후부터 여러 논란에 마주했던 적십자사는 해마다 늘어나는 민원으로 인하여 더 이상 제도개선을 미룰 수 없다고 여겼던 한편 여전히 회비를 납부해주는 회원으로 인하여 모금액이 일정 수준으로 유지되는 딜레마적 상황에 빠져있었다 할 수 있다.

적십자회비에 관한 국민의 의견을 조사해 보면 매우 부정적인 국민이 있는 반면 매우 긍정하는 국민 역시 상당수 존재한다. 이러한 딜레마적 상황은 2019년 대한적십자사 회비모금제도 대안마련을 위한 컨설팅(강철희 등, 2019)에서 실시한 적십자사 및 적십자회비 관련 대국민 서베이를 통해 자세히 알 수 있다. 서베이는 2019년 전국 만 19세이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시되었다. 이 서베이 결과에 따르면 지로납부서를 통하여 회비납부에 참여해 본 적이 있는 응답자가 1000명중 455명으로 약 49.65%가 적십자회비에 참여한 경험이 있는 것으로 나타났다.

**<표 4-9> 지로납부서를 통한 회비납부 참여 여부**

| 구분 | 빈도 | 비율 | 누적비율 |
|---|---|---|---|
| 예 | 455 | 49.56 | 49.56 |
| 아니오 | 463 | 50.44 | 100 |
| 합계 | 918 | 100 | |

(출처: 2019년 대한적십자사 회비모금제도 대안마련을 위한 컨설팅)

○ 지로를 통한 회비모금에 대한 인식은 부정적으로 평가(다소 부정적+매우 부정적)하는 비율이 약 57%로 나타나 부정적인 평가가 긍정적인 평가에 비해 다소 높았으나, 긍정적으로 평가한다는 답변도 43%로 적지 않았다.

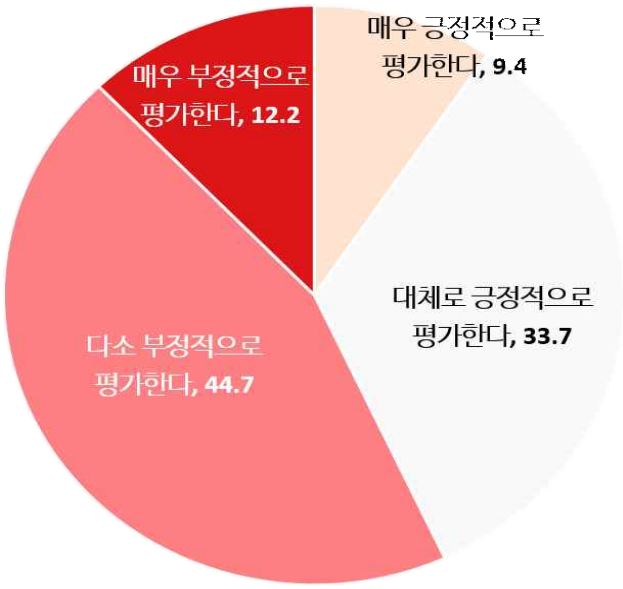
<표 4-10> 지로를 통한 회비 모금에 대한 인식

| 구분 | 빈도 | 비율 | 누적비율 |
|---|---|---|---|
| 매우 긍정적으로 평가한다 | 94 | 9.4 | 9.4 |
| 대체로 긍정적으로 평가한다 | 337 | 33.7 | 43.1 |
| 다소 부정적으로 평가한다 | 447 | 44.7 | 87.8 |
| 매우 부정적으로 평가한다 | 122 | 12.2 | 100 |
| 합계 | 1,000 | 100 | |

(출처: 2019년 대한적십자사 회비모금제도 대안마련을 위한 컨설팅)

[그림 4-4] 지로를 통한 회비 모금에 대한 인식

(단위:%)




(출처: 2019년 대한적십자사 회비모금제도 대안마련을 위한 컨설팅)

○ 지로를 통한 회비 모금을 긍정적으로 평가하는 이유는 '납부 여부를 스스로 선택할 수 있기 때문에'가 가장 많은 200명(46.4%)이었으며, '대한적십자사의 활동에 대한 관심과 지지를 나타낼 수 있는 통로이기 때문에'라는 응답도 127명(29.47%)으로 높게 나타남

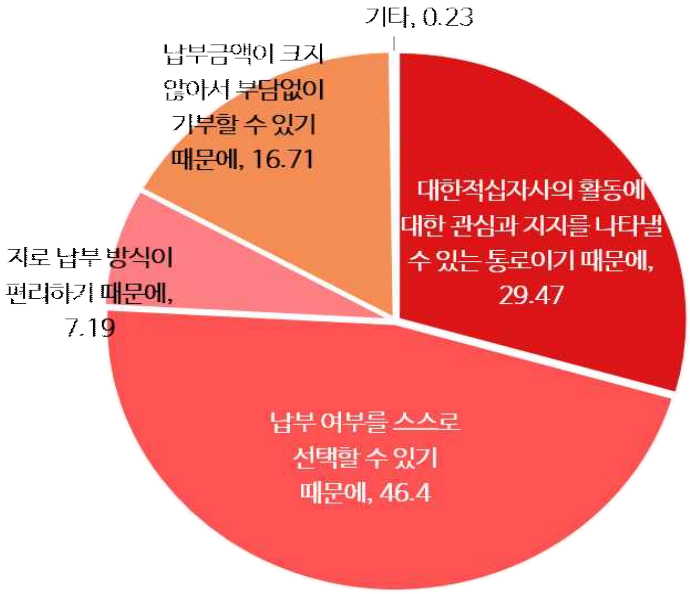
<표 4-11> 지로를 통한 회비 모금을 긍정적으로 평가하는 이유

| 구분 | 빈도 | 비율 | 누적비율 |
|---|---|---|---|
| 대한적십자사의 활동에 대한 관심과 지지를 나타낼 수 있는 통로이기 때문에 | 127 | 29.47 | 29.47 |
| 납부 여부를 스스로 선택할 수 있기 때문에 | 200 | 46.4 | 75.87 |
| 지로 납부 방식이 편리하기 때문에 | 31 | 7.19 | 83.06 |
| 납부금액이 크지 않아서 부담없이 기부할 수 있기 때문에 | 72 | 16.71 | 99.77 |
| 기타 | 1 | 0.23 | 100 |
| 합계 | 431 | 100 | |

(출처: 2019년 대한적십자사 회비모금제도 대안마련을 위한 컨설팅)

[그림 4-5] 지로를 통한 회비 모금을 긍정적으로 평가하는 이유

(단위:%)




(출처: 2019년 대한적십자사 회비모금제도 대안마련을 위한 컨설팅)

○ 지로를 통한 회비 모금을 부정적으로 평가하는 이유에 관해서는 '납부한 회비가 어떤 목적으로 사용되는지 알 수 없기 때문에'라는 응답이 253명(44.46%)로 가장 많았고, '지로납부서가 정부의 세금납부서와 매우 비슷하게 보이기 때문에'라는 응답도 199명(34.97%)으로 많았다.

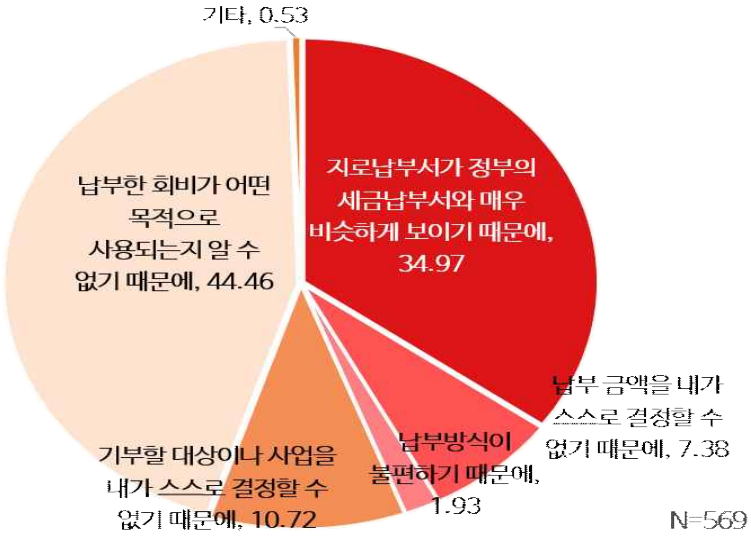
<표 4-12> 지로를 통한 회비 모금을 부정적으로 평가하는 이유

| 구분 | 빈도 | 비율 | 누적비율 |
|---|---|---|---|
| 지로납부서가 정부의 세금납부서와 매우 비슷하게 보이기 때문에 | 199 | 34.97 | 34.97 |
| 납부 금액을 내가 스스로 결정할 수 없기 때문에 | 42 | 7.38 | 42.36 |
| 납부방식이 불편하기 때문에 | 11 | 1.93 | 44.29 |
| 기부할 대상이나 사업을 내가 스스로 결정할 수 없기 때문에 | 61 | 10.72 | 55.01 |
| 납부한 회비가 어떤 목적으로 사용되는지 알 수 없기 때문에 | 253 | 44.46 | 99.47 |
| 기타 | 3 | 0.53 | 100 |
| 합계 | 569 | 100 | |

(출처: 2019년 대한적십자사 회비모금제도 대안마련을 위한 컨설팅)

[그림 4-6] 지로를 통한 회비 모금을 부정적으로 평가하는 이유

(단위:%)




(출처: 2019년 대한적십자사 회비모금제도 대안마련을 위한 컨설팅)

위의 서베이 결과처럼 적십자회비에 대하여 대체로 부정하는 비율이 긍정하는 비율보다 높기는 하지만, 그 차이가 당장 제도를 지속하기 어려울 정도로 압도적으로 높지 않다는 사실에서 혁신적 제도개선을 선택할 수 없는 딜레마가 발생한다. 즉 민원을 제기하는 국민과 회비를 납부하는 회원의 대립 즉 감소하기는 하지만 일정 수준 유지되는 모금액이 적십자회비 제도의 변화를 지체시키는 요인이 되었다 할 수 있다.

## 3. 모금제도변화의 제한요인

적십자사는 모금제도의 준조세적 성격을 해결하고자 공무원대행납부제도에서 전면자율납부제로 제도를 개선하였다. 하지만 모금과정에 여전히 행정지원이 필요하다는 점에서 새로운 제도라기보다는 기존 제도의 답습이라 할 수 있다. 더군다나 국민들의 자발적 참여를 위해 채택한 지로용지가 공과금을 연상시킴에 따라 적십자회비에 대한 국민의 반감은 오히려 증가하였다. 매년 통리장 배부를 통한 모금방식으로 통반장, 공무원의 논란까지 늘어나는 상황에서 적십자사가 명확한 설명이나 구체적인 대안을 제시하지 못하면서 상황은 더욱 악화되었다. 각종 모금 논란을 회비모금제도에 대한 법적인 근거로 해명해 오던 적십자사는 참여율이 감소하고 모금액까지 감소하는 상황에 처하자 비로소 별다른 대안을 만들지 못하고 세대주 대상 지로모금 중단을 선언하게 되었다.

위와 같은 맥락을 살펴보면 적십자사가 모금제도 초기부터 행정지원에 모금을 의존하고 그로 인해 모금액을 성장 또는 유지시켜 온 점이 제도를 변화하는데 제한요인으로 작동하였으며 결과적으로 경로의존성을 가져왔음을 알 수 있다. 이와 같은 제도적 맥락이 변화를 제약한 원인이 되었음을 검증하기 위하여 경로의존성의 5가지 원인(Ikenberry. 1988, Krasner. 1988, North. 1990, 하연섭 2016 재정리)를 적용하여 상세히 분석해 보았다.

### 1) 권력불균형

제도의 형성과 제도의 변화를 제대로 설명하기 위해서는 그 이면에 흐르고 있는 권력의 불균형에 주목할 필요가 있다. Knight(1992)의 주장대로 제도는 권력을 가진 사람이 자신의 이익을 증진시키기 위해 만든 수단이다. 일단 권력이 강한 사람이 자신의 목적을 달성하기 위해 제도를 만들게 되면, 이렇게 만들어진 제도는 다시금 원래 강한 권력을 가졌던 사람의 권력을 더 강하게 만드는 경향이 있다. 이에 따라 한번 만들어진 제도는 계속해서 강화되는 경향을 지니며, 초기의 조그마한 권력의 차이가 시간이 경과함에 따라 엄청난 권력의 차이로 나타날 수 있다. (하연섭, 2016)

대한적십자사의 설립당시부터 만들어진 회비모금제도는 기부금품 모집

이 원천적으로 불가능했던 시대에도 적십자사가 전 국민을 대상으로 모금을 할 수 있는 권한을 부여하였다. 행정기관의 지원을 통해 모금을 할 수 있는 회비모금제도 덕분에 적십자사는 그동안 도움이 필요한 곳에 더 많은 예산과 직원을 투입하여 인도주의 사업을 효과적으로 수행할 수 있었다. 초기에 만들어진 회비모금제도는 현재까지도 적십자의 기관과 사업운영에 영향을 미치고 있으며, 적십자사가 자체적으로 모금을 하기보다는 행정기관의 지원을 받는 기존의 체계를 유지 또는 강화하려 경향을 갖게 되었다. 따라서 행정기관의 지원을 통한 전 국민 대상 회비모금체계를 지속하기 위해서 적십자사는 대한적십자사 조직법, 정관, 사무처리지침 등을 통하여 그 제도적 타당성을 더욱 강화시켰으며, 이러한 조치는 제도를 유지할 수 있는 강력한 버팀목이 되었다.

앞서 적십자회비 모금제도의 쟁점 중의 하나였던 개인정보침해와 관련하여 지로납부서를 받은 황모 씨 등 세대주들이 제기한 2019년의 헌법소원에 대하여 2023년 헌법재판소가 선고한 내용을 살펴보면 제도의 법적 근거가 어떻게 제도를 유지시켜주는지 보여준다.

**<표 4-13> 개인정보침해 관련 헌법재판소 선고내용(요약)**

| |
|---|
| **• 행안부의 자료제공행위 ⇒ 각하** |
| 대한적십자사는 행안부로부터 받은 자료를 토대로 적십자회비 지로통지서 발송을 완료하였으므로 청구인의 권리보호이익이 없고, 자료제공의 근거가 되는 조직법 조항에 대한 판단에 나아가는 이상, 자료제공행위의 심판청구 이익은 없음 |
| **• 적십자사의 지로통지서 발송행위 ⇒ 기각** |
| 적십자회비는 국민이 자율적으로 참여하는 모금으로, 이러한 자율적 모금을 위한 지로통지서 발송행위는 단순한 비권력적 사실행위에 불과하여 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사로 볼 수 없음 |
| **• 조직법 제8조 제2항, 제3항 및 조직법 시행령 제2조 ⇒ 기각** |
| 위 조항은 적십자 회비모금을 위해 국가 등이 보유하고 있는 자료를적십자사에 제공하도록 하는것으로서 궁극적으로는 적십자 사업의 원활한 운영에 그 목적이 있음.<br>우리나라는 제네바협약의 체약국으로서 정부가 적십자사의 활동을 지원하여야 할 의무가 있는 점, 전시 또는 평시의 인도주의 사업을 수행하는 적십자사의 설립목적과 공익성, 적십자사가 정부의 인도적 활동에 대한 보조적 역할을 수행하는 점 |

특히 남북교류사업이나 혈액사업 등 다른 공익법인들이 수행하지 못하는특수한 사업들을 수행하는 점 등을 고려하면 이와 같은 입법목적은 정당하고, 이러한 정보를 적십자사에 제공하는 것은 입법 목적 달성을 위한 적법 수단임

**따라서 위 조항이 국민의 개인정보자기결정권을 침해한다고 볼 수 없음.**

다음은 위의 헌법재판소의 판결 내용을 보도한 언론내용이다.

헌법재판소 “적십자 회비 고지서 발송용 개인정보수집은 합헌”
문화일보

2023-03-03 06:27, 노기섭

청구인 "정보 주체 동의 없이 개인정보 제공"…헌재 "적십자 지원 목적 정당" 반대 의견 재판관 "적십자사가 개인정보 유출 방지 장치 전혀 마련 안해" 지적

대한적십자사가 매년 집집마다 적십자 회비 납부용 지로 통지서를 보낼 수 있도록 한 현행 법규에 문제가 없다는 헌법재판소의 첫 판단이 나왔다.

헌법재판소는 현행 대한적십자사조직법(적십자법) 제8조 등이 국민의 개인정보 자기결정권을 침해한다는 취지의 위헌확인 소송을 재판관 7 대 2 의견으로 기각·각하했다고 3일 밝혔다. 적십자법과 관련 시행령에 따르면 적십자사는 국가와 지방자치단체에 회원 모집과 회비 모금, 기부금 영수증 발급에 필요한 자료 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 행정안전부는 적십자사에 전국 만 25세부터 74세까지 세대주의 이름과 주소를 넘겨주는데, 제공된 자료는 2019년 기준 총 1766만2388건이다. 적십자사는 이 주소로 1만 원짜리 적십자 회비 지로 통지서를 발송한다. 적십자 회비 지로 통지서를 받은 황 모씨 등 세대주들은 이에 반발해 헌법소원을 청구했다. 이들은 "정보 주체의 동의 없이 국가나 지자체가 적십자사에 개인정보를 제공하도록 한 것은 위헌"이라고 주장했다.

하지만 헌재는 관련 법 조항에 위헌 소지가 없다고 판단했다. 제네바협약에 가입한 우리나라가 적십자사 활동을 지원할 의무가 있고, 적십자사가 정부의 인도적 활동을 보조하거나 남북교류사업, 혈액 사업 등 특수 사업을 수행해 온 점 등을 고려할 때 적십자회비 모금을 위한 적십자법 8조의 입법 목적은 정당하다는 것이다.

아울러 헌재는 "적십자사에 제공하는 정보의 목적·범위가 한정돼 있다"며 "세대주의 이름·주소가 다른 개인정보와 결합하지 않는 한 그 자체로 엄격한 보호의 대상이 되지는 않는다"고 지적했다. 그러면서 "적십자법의 자료 제공 조항과 시행령 조항은 개인정보 자기결정권에 대한 제한을 최소화하고 있으며 법익의 균형성도 갖췄다"고 부연했다.

| |
|---|
| 반대의견을 낸 이선애·문형배 재판관은 "회비 납부가 목적이라면 '주소'만으로 충분하다"며 "'이름'까지 적십자사에 일괄 제공하는 것은 문제"라는 의견을 냈다. 두 재판관은 "성명이 주소와 함께 제공되면 '누가 어디에 살고 있는지'를 알 수 있게 돼 정보의 가치는 훨씬 커지고 개인정보가 악용·유출됐을 경우의 위험성도 함께 높아진다"며 "적십자사가 개인정보를 남용하거나 유출하는 것을 방지할 수 있는 제도적 장치를 전혀 마련하고 있지 않다"고 지적했다 |

Ikenberry(1988)에 따르면, 일단 형성된 제도적 구조는 제도의 지속성을 설명하는 요인 중의 하나로 특정 개인이나 집단에게 특권적 지위를 부여하게 된다고 하였으며, 이러한 수혜집단은 현재의 제도를 지속하려는 노력을 하게 된다. 적십자회비 모금제도가 적십자에 주어진 특권이라고까지는 할 수 없지만, 당시 열악한 재정환경에서 적십자운동을 뿌리내리기 위한 선택이었던 모금방식이 적십자회비 모금제도라는 독특한 제도를 만들게 되었으며, 적십자사는 당시 만들어진 제도의 법적인 근거를 강화하면서 그대로 지속하려는 노력을 하게 된 것으로 보인다.

### 2) 비용의 문제

Ikenberry(1988)는 변화비용과 유지비용을 비교하였을 때 변화비용이 상대적 우위를 차지할 경우 현제도의 유지 가능성을 주장하였다. 현제도를 유지하는데 소요되는 유지비용이 새로운 제도를 만드는 데 드는 총비용보다 더 작아서 제도는 제도형성 당시의 환경이 변화되었을 때조차도 지속되는 경향이 있다는 것이다. (하연섭, 2016)

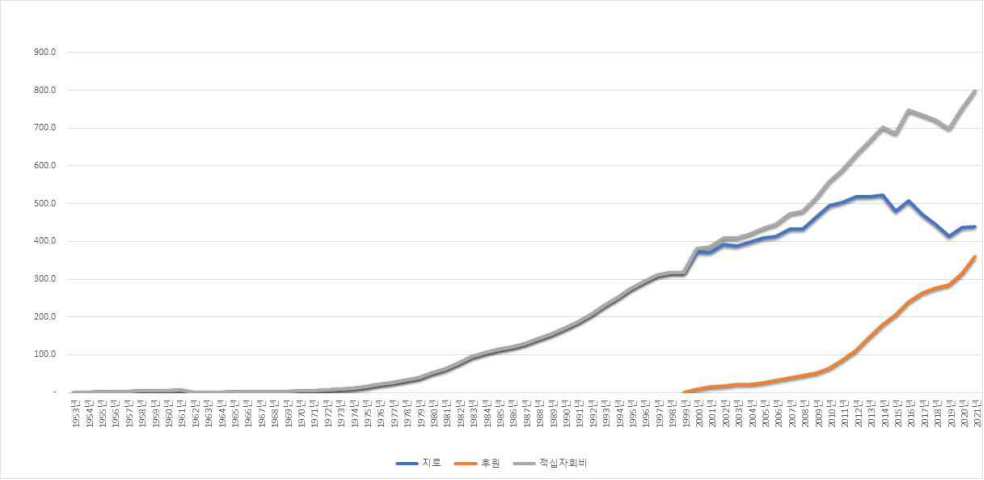
기부금과 관련한 우리사회의 변화는 1990년대를 기점으로 정치, 경제, 사회적으로 커다란 변화를 겪었고 당시 설립된 국내외의 모금단체들은 모금을 통해서 정해진 모금목표를 달성하고 조직의 인지도를 상승시키기 위해 다양한 투자를 아끼지 않았다. 이러한 환경변화에 대응하여야 할 필요성에도 불구하고 기존의 적십자회비 제도를 유지하는 비용과 새로운 회비제도 변화에 필요한 비용 중에서 변화에 대한 총비용이 클 경우에는 경로의존성이 나타날 수 있다. 변화에 드는 총비용은 변화비용과 이득의 불확실성 비용이 있다. 익숙하지 않은 제도에 대한 학습비용, 시행착오비용, 그리고 적합성에 대한 우려, 모금이 성공할 것인지에 대한 불확실성 등이 모두 이득의 불확실성 비용에 해당된다.

대한적십자사는 외부환경변화에 따라 적십자회비 모금제도를 전면자율납부제도로 변경함과 동시에, 모금단체들이 본격적으로 모금을 시작한 후원회비를 회비모금제도의 하나로 포함시켰다. 하지만 기존의 모금추진체계를 유지하면서 후원회비의 성장을 위하여 예산과 인력을 충분히 투입할 수 없었다.

후원회비제도에 예산과 인력을 투입하지 못한 가장 첫번째 원인은 행정기관의 지원이 전제되지 않는 새로운 후원회비 제도가 성공할 것인지에 대한 불확실성이 컸기 때문이다. 따라서 새로운 모금제도가 도입되었음에도 불구하고 적십자의 모금인력과 예산은 기존의 모금방식에 집중되었고, 후원회비는 1998년 처음 도입되었음에도 불구하고 지로모금이 본격적으로 감소하기 시작한 2014년까지 이렇다 할 성과를 이루어내지 못하였다.

**<그림4-7 > 적십자회비 지로모금과 후원회비 모금액 추이**

**(단위:억원)**




적십자사가 후원회비 제도를 새로운 대안으로 채택하지 못한 두 번째 이유는 기존에 행정기관이 지원해 주는 적십자회비 모금제도의 유지비용보다 새로운 후원회비 제도를 이해하기 어렵고 모금을 위한 비용의 증가가 상대적으로 많기 때문이다. 모금단체들이 수행하는 대중모금의 성공을 위해서는 모금을 위한 재정적 투자가 필요하다. 특히 모금전문가를 확보하고 지속적으로 양성, 모금 프로그램과 홍보를 위한 대규모 예산배정은 모금성공에 필수적 요소이다.

2022년 우리나라 대중 모금의 최강자는 2023억4508만원(기부금 총액)

을 모은 월드비전이었다. 월드비전이 모금한 대중모금액(1739억6035만원)은 전체 모금액의 86%이며, 월드비전은 모금을 위해 3개본부 1개실, 나눔전략팀과 제주나눔센터를 운영하고 있다. 반면에 대한적십자사는 2022년 적십자회비(집중모금, 후원회비)로 839억원을 모금하였으며, 본사 모금인력은 1개본부 4개팀에 불과하다.

**<표 4-14> 대한적십자사와 월드비전의 모금액과 모금인력 비교**

| 대한적십자사 | 월드비전 |
|---|---|
| 839억원 | 1,739억원 |
| (2022년 본사 내 모금조직 현황)<br>모금전략본부 : 4팀<br>- 회비모금팀<br>- 정기후원팀<br>- 사회협력팀<br>- 홍보팀 | |

결국 비용의 문제는 새로운 대안으로 마련한 후원회비 제도가 성공할 수 없는 걸림돌로 작동되었다. 다음의 표4-15는 1953년 시작된 적십자회비모금액과 함께 1999년에 시작된 적십자사의 후원회비 모금액의 성장현황이다.

**<표 4-15> 적십자 후원회비 모금액현황**

(단위:천원)

| 연도 | 회비모금액 | 연도 | 회비모금액 | 후원회비 |
|---|---|---|---|---|
| 1953 | 36,814 | 1989 | 15,425,822 | |
| 1954 | 106,521 | 1990 | 16,940,200 | |
| 1955 | 187,659 | 1991 | 18,693,815 | |
| 1956 | 290,689 | 1992 | 20,682,149 | |
| 1957 | 320,226 | 1993 | 22,968,489 | |
| 1958 | 358,696 | 1994 | 25,151,425 | |
| 1959 | 426,270 | 1995 | 27,373,645 | |
| 1960 | 503,702 | 1996 | 29,323,911 | |

| 연도 | 회비모금액 | 연도 | 회비모금액 | 후원회비 |
|---|---|---|---|---|
| 1961 | 566,531 | 1997 | 31,083,500 | |
| 1962 | 68,892 | 1998 | 31,658,499 | |
| 1963 | 75,356 | 1999 | 31,658,499 | 58,000 |
| 1964 | 98,119 | 2000 | 37,315,200 | 801,000 |
| 1965 | 129,786 | 2001 | 37,134,082 | 1,455,000 |
| 1966 | 164,112 | 2002 | 39,110,184 | 1,828,000 |
| 1967 | 193,233 | 2003 | 38,866,292 | 2,080,000 |
| 1968 | 226,986 | 2004 | 39,799,278 | 2,232,000 |
| 1969 | 276,151 | 2005 | 40,929,676 | 2,543,000 |
| 1970 | 352,235 | 2006 | 41,404,495 | 3,217,000 |
| 1971 | 421,779 | 2007 | 43,359,401 | 3,923,039 |
| 1972 | 571,865 | 2008 | 43,352,936 | 4,534,629 |
| 1973 | 825,947 | 2009 | 46,441,322 | 5,115,611 |
| 1974 | 1,086,091 | 2010 | 49,430,882 | 6,500,986 |
| 1975 | 1,484,312 | 2011 | 50,314,918 | 8,666,857 |
| 1976 | 2,055,199 | 2012 | 51,786,093 | 11,250,490 |
| 1977 | 2,616,083 | 2013 | 51,745,577 | 14,625,878 |
| 1978 | 3,220,426 | 2014 | 52,218,588 | 18,011,918 |
| 1979 | 3,877,853 | 2015 | 47,986,658 | 20,640,810 |
| 1980 | 5,182,592 | 2016 | 50,706,388 | 24,024,407 |
| 1981 | 6,224,391 | 2017 | 47,224,846 | 26,336,152 |
| 1982 | 7,811,345 | 2018 | 44,650,709 | 27,599,640 |
| 1983 | 9,393,791 | 2019 | 41,424,175 | 28,406,233 |
| 1984 | 10,431,215 | 2020 | 43,799,249 | 31,421,411 |
| 1985 | 11,285,922 | 2021 | 43,846,838 | 35,976,628 |
| 1986 | 12,049,687 | 2022 | 42,734,211 | 41,260,826 |
| 1987 | 12,940,114 | 2023 | 38,211,775 | |
| 1988 | 14,212,605 | | | |

### 3) 복잡한 현실과 인식의 제약

일단 형성된 제도는 사람들의 가치와 규범에 영향을 미침으로써 궁극적으로는 다른 대안적인 제도가 필요하다는 생각 자체가 생겨나지 않도록 사람들의 인식과 선호, 그 자체를 제약하기도 한다.(하연섭, 2003) 2000년 전면자율납부제도가 도입된 이후에도 논란이 끊이지 않는 복잡한 현실은 모금의 불확실성으로 이어졌다. 적십자회비의 제도변화에도 종식되지 않은 사회적 갈등으로 인해 행정기관 협조가 중단되거나 모금액이 급격히 감소될 수도 있다는 인식, 현재의 제도 이외에 모금에 대한 연구와 경험적 자료가 부족하다는 점 등에서 구성원들의 불확실성은 더욱 커지게 되었다.

복잡한 현실에 대한 해석은 행위자의 인식에 의존할 수밖에 없는데, 행위자들의 인식의 틀은 형성되는 데 많은 노력과 비용이 들어가지만 일단 한번 형성되면 일정한 틀에 따라 현상을 해석하게 되는 경향이 있다. 또한 이러한 인식의 틀은 다른 사람들과 공유될 수밖에 없기 때문에 쉽게 변하지 않는 속성을 지닌다. 즉 세상을 해석하는 인식 틀이 한번 형성되면 점점 그 방향으로만 현상을 해석하려는 경향이 생겨난다는 것이다. (Pierson, 200b:260), (하연섭, 2016)

실제로 앞서 말한 불확실성이 높아진 상황에서도 별다른 대책없이 20년간 제도를 유지해온 것을 보면 다른 대안을 찾는 것이 얼마나 어려운지를 보여준다. 대안으로 마련하였던 후원회비가 구성원들이 오랜 기간 노력했음에도 불구하고 성과를 내지 못하는 상황 역시 제도변화를 선택하는데 큰 장애가 되었다. 이러한 불확실성은 감소하고 있지만 상당한 규모가 유지되는 현재의 제도를 지속시켜야 한다는 인식을 더욱 강화시켰다.

최근 모금의 성공을 위해서는 대량의 광고, 마케팅, 모금전문인력이 필요하다. 적십자사 역시 모금성장을 위해서는 다른 단체와 같은 투자가 필요했음에도 그렇게 하지 못했다. 다음은 주요단체 모금을 위한 홍보비 사용 현황이다.

**<표 4-16> 2021년 주요모금단체의 홍보비용 현황**

(출처 : SBS디엠씨, 한국언론진흥재단/부가세 포함)

| 구분 | 굿네이버스 | 세이브더칠드런 | 월드비전 | 유니세프 | 대한적십자사 |
|---|---|---|---|---|---|
| 광고예산 | 51.0억원 | 53.6억원 | 46.0억원 | 51.1억원 | 17.0억원 |

적십자사가 모금에 투자를 하지 않는 이유로는 예산이 한정되어 있기 때문이기도 하나, 모금을 위해서 마케팅이나 홍보 비용을 과도하게 사용하는 것은 적십자 인도주의 가치에 부합하지 않다는 인식을 갖고 있기 때문이기도 했다. 예산과 인력이 한정되는 상황 뿐만 아니라 구성원의 이러한 인식이 후원회비의 성장을 가로막았으며, 나아가 행정기관의 협조를 전제로 하는 회비모금 제도가 아닌 다른 대안을 선택할 수 없도록 제약하였다고 할 수 있다.

## 4. 제도의 점착성

제도와 정책은 한번 형성되면 변화하지 않으려는 속성을 지닌다. 특히, Moe(1990)에 의하면, 이는 다분히 의도적인 노력의 산물이다. 즉 제도를 만드는 사람들이 제도 자체를 바꾸기가 대단히 어렵게 의도적으로 제도를 설계하기 때문에, 일단 제도가 만들어지면 쉽게 변화하지 않는다는 것이다. 이렇게 되면 자기들이 만든 제도를 스스로 변경시키기도 대단히 어렵게 된다. 다시 말해서, 다른 사람을 구속하기 위해 자기 자신을 구속한다는 것이다. (하연섭, 2016)

1959년 적십자회비모금제도가 시작된 이후 적십자회비에 대하여 사회적으로 꾸준히 논의되어 왔음에도 불구하고 제도변화과정을 살펴보면 제도적 점착성이 고스란히 반영되어 지속되어 있다는 것을 알 수 있다. 적십자사는 내무부와 공동으로 적십자회비 결정 및 모금에 관한 사무처리지침을 1978년 최초로 시행하였으며 2000년 전면자율납부제도 시행을 위해 전면개정(2000년)함으로써 정보의 제공과 용지의 배부에 관한 행정기관의 협조사항을 명확히 하였다.

**적십자회비 결정 및 모금에 관한 사무처리지침**

(1978년 1월 19일)

제4조(행정기관의 회비모금 협조) 조직법 제8조 및 정관 제38조에 의거 국가 및 지방자치단체는 적십자사의 회비모금 업무에 대하여 다음 사항을 협조한다.

1. 모금위원회 구성 및 위원 교육 등 운영지원
2. 회비납부용지의 배부 및 모금 홍보
3. 회비납부용지 제작을 위한 전산자료의 이용 승인
4. 회비모금 계획과 사무처리지침의 전달 및 시행

이렇게 만들어진 사무처리지침은 바뀐 제도가 제대로 기능할 수 있는 전제가 되기도 하였지만, 역으로 제도를 유연하게 변경시키기도 대단히 어렵게 만들기도 한다. 즉 이러한 방식으로 제도가 설계되면 적십자회비모금제도에 필요한 행정기관의 역할을 지로배부의 제작과 배부에 한정시킴으로써 그 이외의 역할을 요청하기 어렵게 만들기도 한다. 회비모금제도가 만들어질 때 만들어진 행정기관의 역할을 그대로 간직하려는 '점착성'이라는 경로의존성의 한계를 갖게 되는 것이다.

## 5. 제도의 상호보완성

복합적인 제도는 상호보완적인 조직들로 구성되어 있고 이러한 상호보완적인 조직들은 다시금 상호보완적인 제도를 만들어 내기 마련이다 이럴 경우 제도군이 형성하고 있는 상호 의존적인 관계 때문에 제도 자체가 쉽게 변하지 않는다. 이와 같은 점에서 Ikenberry(1988)는 제도 개혁이 현존하는 조직과 구조 안에서 실행되기 때문에 현존하는 조직과 구조가 제도변화를 위한 노력을 제약할 수 있다고 하였다. (박균열, 2013)

적십자회비 모금제도가 만들어질 당시 정부와 적십자의 관계는 적십자사의 의결기관과 집행기구의 구성에도 영향을 미쳤다. 대한적십자사의 조직도를 살펴보면 명예회장은 대통령으로, 대통령이 임명하는 회장(1인)이 대한적십자사를 대표하고 업무를 총괄한다. 또한 적십자사의 의사결정은 최고의결기관인 전국대의원총회, 실질적 의결기관인 중앙위원회, 그리고 소회의 성격의 의결기관인 운영위원회에 의해 행해지며, 각 의결기관의 구성과 주요임무는 <표4-17>과 같다.

**<표4-17> 대한적십자사 의결기관**

| 구분 | 구성 | 주요 심의사항 |
|---|---|---|
| 전국대의원총회<br>145명 | 대한적십자사 회장<br>대통령위촉 8명<br>국회위촉 12명<br>시장 및 도지사 위촉 각 2명 (총34명)<br>적십자 지사 선출 각 6명 (총90명) | 중앙위원회 위원 선출<br>사업계획 및 예산 승인 등 |
| 중앙위원회<br>28명 | 대한적십자사 회장<br>전국대의원총회 선출 19명<br>8개 부처장관 | 정관 변경<br>운영위원회 위원 및 임원선출<br>적십자사 기구에 관한 사항<br>예산 및 결산에 관한 사항<br>부동산 취득·처분 및 자금차입에 관한 사항 등 |
| 운영위원회<br>7명 | 대한적십자사 회장<br>중앙위원회 호선 4명<br>행정안전부 장관<br>보건복지부 장관 | 중앙위원회가 위임한 사항<br>긴급사항으로 중앙위원회의 의결을 거치기 어려운 사항<br>사업계획 및 예산·사업실적 및 결산 사전심의 등 |

적십자사의 현존하는 조직체계는 적십자의 역할에 있어서 정부와의 협력적인 관계를 유지하는 것뿐만 아니라 회비모금을 위한 행정지원에도 매우 적합하게 구성되어 있다. 따라서 이러한 적십자의 조직체계는 행정기관의 협조를 전제로 만들어진 회비모금제도가 완전히 자발적인 성금모금으로 변화하는 것을 제약하는 요인이 되기도 한다. 적십자사는 현재에도 남북관계, 혈액사업, 재난구호 등에 있어서 다른 단체와 다른 특수한 인도주의 역할을 수행하고 있으며, 이러한 기능을 원활히 하기 위한 정부와의 관계 역시 적십자사 설립 당시와 큰 차이 없이 유지하고 있다.

제도적 상호보완성은 양면적이어서 서로 돕기도 하지만 제도의 변화를 서로 제약하기도 한다. 적십자회비 모금제도가 변화하기 위해서는 모금과 연결되어 있는 적십자사의 거버넌스와 매니지먼트가 함께 변화하여야 한다. 2007년 이후 정부와 적십자의 관계가 더욱 종속적으로 변화된 상황에서 적십자의 거버넌스는 모금제도가 완만하게 변화하거나 변화되지 않도록 지지하는 역할을 하게 되었다.

다만, 제도 간 상호보완성 때문에 오히려 큰 제도변화가 일어날 수도 있다. 강한 상호보완성 때문에 특정 영역에서 나타난 소규모의 제도변화가 연관된 영역에서 변화를 일으켜 대규모 제도변화로 전환될 가능성이 있기 때문이다(하연섭, 2016: 196). 적십자회비 모금제도가 외생적 변화에 의하여 제도변화를 가지게 될 경우 적십자 거버넌스와 사업에 제도변화를 가져올 가능성이 있다는 의미이기도 한다.

# 제 5 장 결론

## 제 1절 연구의 의의와 정책적 시사점

### 1. 연구의 의의

최근 심화되고 있는 적십자회비 모금제도 변화요구의 원인과 그 변화요구를 굴절시켜 실질적으로 변화를 제약한 제한요인을 밝히기 위해 본 연구는 역사적 신제도주의에서 강조하는 제도적 맥락과 경로의존성의 개념을 이용하여 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 1990년대 후반 우리 사회는 기부금품법 개정, 기술의 발전, 기부세법 개정으로 민간모금단체가 본격적으로 성장하였고, 이러한 구조적 변화가 적십자회비 모금제도를 구성하는 행위자의 인식을 변화시켰다. 행위자의 인식변화는 결과적으로 적십자회비 모금제도의 특징을 더 이상 묵과하지 않고 다른 모금단체와 같이 자발적 성금모금으로 변화할 것을 요구하기에 이르렀다.

둘째, 적십자회비 모금제도는 출범 초기부터 현재까지 행정기관의 지원에 의존하여 모금액을 유지하려는 특징이 발견되었다. 이러한 제도적 맥락은 자발적 성금모금이라는 새로운 제도변화의 경로를 제약하는 경로의존성을 발생시켰다.

셋째, 제도변화를 제약한 요인은 행정지원에 의존하여 모금액을 성장시킨 것이었으며, 경로의존성의 5가지 요인을 준거로 분석하면 권력의 불균형, 변화비용과 유지비용의 비교, 복잡한 현실과 인식의 제약, 제도의 점착성, 제도의 상호의존성이 나타났다.

위의 제한요인은 다시 말하면 성공을 위한 조건으로 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 적십자회비 제도변화의 시사점과 후속연구를 위해 다음과 같은 제안을 하고자 한다.

### 2. 정책적 시사점

적십자회비 모금제도는  정부가 적십자회비를 모금하는데 깊이 관여하

여 지원하는 형태를 띠게 되었다. 과거에 만들어진 회비모금제도는 현재까지 커다란 변화없이 유지되었으며, 정부의 지원이 회비모금에 중요한 역할로 남아 있기 때문에 국민이 적십자회비를 '세금 또는 공과금'으로 오해, 의무로 납부해야 하는 것으로 알고 있기도 하다. 문제는 이러한 모금 논란으로 인하여 대한적십자사가 많은 국민들로부터 신뢰를 잃고 반감을 사게 되었다는 점이다. 적십자사의 입장에서도 국민의 공감을 받을 수 있는 형태로 회원모집과 회비모금의 방식을 바꾸는 일을 더 이상 미룰 수 없게 되었다.

우선, 시급한 일은 모금방법에 있어서 행정기관에 대한 의존도를 낮추려는 노력이다. 이를 위해서는 적십자사가 자체적으로 모금역량을 갖추어야 한다는 내부의 인식전환이 필요하다. 오랜 기간 행정지원을 받아 회비모금을 해 온 탓에 적십자사는 다른 단체와 달리 자체적인 모금역량을 키울 수 있는 기회가 적었다. 지금부터라도 국민의 신뢰를 통해 자발적인 회비모금을 할 수 있는 자체역량을 키워나가야 한다. 모금을 하기 위해서는 모금기획과 모금인력, 예산 등이 필요하지만 무엇보다도 새로운 모금을 시작하려는 내부 구성원들의 공감과 동참이 필요하다.

둘째, 새로운 모금제도를 선택하고 성공시키기 위해서는 변화된 모금환경에 맞는 인력과 조직에 대한 과감한 투자가 필요하다. 정부의 직접적인 재정지원 대신 행정력을 지원받은 모금제도 덕분에 그 동안 적은 인력으로 전 국민을 대상으로 모금을 할 수 있었다. 새로운 모금제도는 훨씬 많은 인력과 예산이 필요할 것이다. 성공에 대한 불확실성, 새로운 제도를 만들기 위한 비용이 크더라도 장기적으로 국민의 신뢰를 얻는 것이 더욱 이득이라는 확신을 가지고 새로운 모금이 성공할 수 있는 투자가 필요하다.

마지막으로, 대한적십자사가 모금과 사업을 원활히 진행하기 위해서는 정부와 국회의 지원이 필요하다. 적십자사는 분단국가에서의 남북교류사업, 사회재난과 자연재난에서의 구호활동, 공공의료사업, 자원봉사자 훈련 등 정부가 하기 어려운 분야에서 인도주의 사업을 수행하고 있다. 이러한 적십자 인도주의 사업에 필요한 모든 재원을 국민이 자발적으로 내어주는 회비만으로 마련하기는 어렵다. 더군다나 최근의 대중모금은 빈곤포르노라는 말이 생길 정도로 더욱 자극적이고 더욱 고비용 구조로 바뀌어 가는 중이다. 그동안 적십자사가 재원조성을 위한 정부의 지원을

행정력 동원 이외에 다양한 분야로 범위를 넓히지 못한 것은 경로의존 현상이 가져온 잘못된 판단이었다. 새로운 모금제도를 만들려는 지금 오히려 입법부인 국회와 정부의 도움이 더욱 절실하다.

## 제 2절 연구의 한계

연구방법론으로서의 '맥락'에 대한 한계가 있다. 맥락은 사건이나 정책의 발생과 변화를 설명하는 주요변수인데 구체적 기준을 설정할 수 없다는 점에서 해석적 관점을 취할 수밖에 없었다. 즉, 연구자의 주관이 강하게 작용할 가능성이 있다는 점이다. 물론 논증의 과정에서 객관적 자료를 바탕으로 한 논거를 구성하여 객관성을 확보할 수 있을 것이나, 기본적으로 '과학적 연구'라는 측면에서는 한계를 가진다. 따라서 이 연구에서 '맥락'의 설정과 논증에 대해 객관성의 문제가 지적될 수 밖에 없다.

둘째, 연구범위 설정의 문제이다. 연구범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 맥락에 대한 접근이 경로유지인지 경로전환인지 또는 그 밖의 것인지에 대한 판단이 달라질 수 있기 때문이다. 이 연구에서도 적십자회비 모금제도가 시행되었던 전체기간을 분석하지 못했고, 사회적 개선요구가 심화되었던 1차 개선 이후부터 잠정적 중단선언을 하게 된 2019년까지의 기한을 미시적으로 한정하였다. 만약 적십자회비모금이 시행되었던 전체 모금기간을 두고 분석하였다면 다른 결론이 도출될 수도 있을 것이다.

셋째, 역사적 제도주의에 대한 이론적 배경이 매우 광범위한데, 연구자가 검토한 연구 이론이 한정적이었기에 설명의 한계 또는 오해가 발생할 여지가 높다. 이 연구에서는 국내에서 하연섭이 정리한 역사적 신제도주의와 경로의존성의 개념을 주로 활용하였으나, 역사적 제도주의 유형과 원인 등에 대한 설명을 살펴보면 유사한 개념을 제시하는 연구자가 다양하게 존재하고 있고, 연구자의 관점에 따라 용어와 설명이 달라질 수 있다. 즉, 본 연구에서 준거로 채택한 이론이 충분하지 않다고도 할 수 있으므로 더 많은 이론적 연구를 통해 보다 발전시킬 필요가 있다고 생각한다.

# 참 고 문 헌


강철희, 최재성, 한동우(2010) 한국 공동모금제도의 사회적 성과와 발전과제

강철희 외. (2019) 대한적십자사 회비모금제도 대안마련을 위한 컨설팅 용역 보고서

강혜규. (1994) (KIHASA)연구보고서. 서울: 한국보건사회연구원

구성기. (2018) 한국 비영리단체의 거리대면모금 성장요인에 관한 연구

구현우(2009). 역사적 제도주의와 비교정책연구: 제도의 지속성, 변화가능성, 그리고 정책패턴을 중심으로.

국회자료기록물보관소 (2000-2019) 보건복지위원회 국정감사

김대중. (2017) 준정북관의 정부지원 규모가 재무성과에 미치는 영향에 관한 연구

김병섭. (2010) 편견과 오류줄이기

김수진. (2018) 학자금 지원 정책 변화에 대한 신제도주의 분석

김수연. (2011) 비영리 단체의 모금 성공 사례 분석 : 월드비전, 아름다운재단의 모금사례 중심

김운호. (2004) 성공적인 비영리 단체의 모금 사례연구

김자영. (2013) 여행바우처정책의 역사적 제도주의분석 : 경로의존성을 중심으로

김종성(1999). 한국행정제도의 지속성에 관한 연구: 미군정과 건국정부를 중

대한적십자사. (2005) 한국적십자운동 100년사

대한적십자사. (2023) 적십자회비모금업무 사무처리지침

박종배. (2017) 조직자율성과 CEO의 출신배경이 공공기관 경영성과에 미치는 영향

박치성, 조성한. (2011) 비영리 공동모금재단 책임성에 관한 시론적 연구 : 공동모금재단 책임성 모형개발과 공동모금회/

대한적십자사 사례비교를 중심으로

염병진. (2004) 적십자회비모금제도의 개선방안에 관한 연구

옥동석. (2010) 공공기관 관리의 이론과 실제: 거래비용에 근거한 개념적 분석

유경득. (2021) 기업가정신이 비영리조직의 조직문화와 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구

윤병철. (2013) 공공기관 부채비율 결정요인에 대한 실증분석

이준모. (2008) 비영리조직의 모금에 있어서 마케팅과 커뮤니케이션 요소 분석

전영한. (2014) 공공조직의 목표모호성 - 개념, 측정 그리고 타당화.

정민순, 김영록. (2020) 공공기관의 재무건전성 영향요인에 대한 실증분석 : 정부와 공공기관의 관계를 중심으로

정진옥. (2008) 기부문화 활성화 방안에 관한 연구

정예슬. (2009) 한국 민간단체 지원제도의 형성과 변화(역사적 제도주의 접근을 중심으로)

조은희. (2008) 적십자와 정부의 관계분석

지영춘. (2000) 적십자이미지 인식조사에 대한 실증연구

장지호 (2003). 김대중정부의 대기업 구조조정정책 연구: 역사적 제도주의의

정정길 외. (2022) 정책학원론

정진경. (2017) 기부금품법의 역사적 변화연구 : 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로?

하연섭. (2016) 제도분석: 이론과 쟁점

하혜수. (2007) 지방분권정책의 경로의존성 연구:총액인건비제를 중심으로

하태수. (2010) 경로변화의 양태:경로의존, 경로진화, 경로창조

홍문자. (2015) 비영리 공공기관 기부금 모집에 영향을 미치는 요인에 관한 연구

Ikenberry, J. G.(1988) Market Solution for State Problems. In G. John Ikenberry, D. A. Lake, & M. Mastandduno(Eds), The State and American Foreign Economic Policy(p. 151-177).

Krasner, S. D. (1988) Sovereignty: An Instituional Persepective.

Hall. P.A.(1993) Policy Paradigms, Socail Learming, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics.

Hall & Taylor. (1996) Political Science and the Three New Institutionalism Political Studies.

North. Douglass C. (1991) Institutions, Journal of Economic Perspectives.

# Abstract

"After its establishment in 1949 as Law No. 25, the Korean Red Cross Society was founded by the South Korean government to serve as a channel for receiving overseas aid to help improve the impoverished living conditions since its inception. To ensure the Red Cross's operations and independence, an administrative system was established to support fundraising efforts for the organization through membership fees.

The system of collecting membership fees was first implemented in 1953, based on a mutually complementary relationship with the government and the guarantee provided by law. It has been maintained since then, allowing for the recruitment of members and the collection of membership fees.

The membership fee collection system was inherently inclined to have compulsory elements, given that it was initially developed under the assumption of government administrative support. In the mid-1990s, issues arising from this compelled nature of fundraising became a social concern. Consequently, the Red Cross Society opted to discontinue the previous practice of fundraising through government employees and introduced a system of voluntary contributions. However, this change did not lead to increased funds; rather, the fundraising amount decreased. The demand for further changes to the system did not disappear.

For the next 20 years, the Red Cross Society maintained this state without offering any significant alternatives. In 2019, it decided to discontinue certain aspects of the current system after three years. During the same period, due to changes in the fundraising environment, numerous private fundraising organizations emerged, focusing their efforts and resources on successful fundraising campaigns. As a result, the total amount of donations in South Korea grew from 1.6 trillion won in 1999 to 14.4 trillion won in 2020, contrasting sharply with the situation of the Red Cross Society.

Based on this context, this study aims to identify the reasons behind the decrease in membership fees for the Red Cross Society compared to

other fundraising organizations in the same fundraising environment. It also seeks to understand why the membership fee system became a social issue in the mid-1990s and what factors restricted the reform of the system despite external demands for change. Through the lens of institutionalism and the concept of path dependency, the study analyzes the external changes that influenced the membership fee system and explores the factors that offset and hindered the adoption of voluntary fundraising through government and Red Cross relations.

Based on the limitations of these factors, this study proposes the following points for consideration in the future success of the reform:

Reduce reliance on government support and promote a shift in the Red Cross's internal perception and efforts towards increasing fundraising capabilities.
Make bold investments in personnel and organizations to adapt to the changing fundraising environment effectively.
Change the government's support for stable funding for the Red Cross from an administrative approach to a more institutional one.
Finally, this study's significance and limitations are as follows:

The concept of 'context' as a research methodology has limitations. Since the context is a key variable for explaining the occurrence and changes of institutions or policies, it inevitably involves subjective interpretation by the researcher. In this study, the researcher's strong stance may affect the understanding of the context.
The issue of defining the research scope. Depending on how the research scope is defined, the analysis of institutional changes can be different in terms of whether it is path-dependent or not.
The theoretical characteristics may impose limitations on the analysis. In this study, historical institutionalism and path dependency, as presented by Ha Yon-seop, were mainly used as theoretical backgrounds. However, various researchers offer similar concepts and explanations regarding the types and causes of historical institutionalism. Thus, the use of different terms and explanations may vary depending on the researcher's perspective."

Keywords: Korean Red Cross Society, membership fee, fundraising system,

institutional change, path dependency, constraints.

Student Number : 2022-24017.