
民間非營利 福祉機關의 財源調達 및 執行에 관한 研究

- 大韓赤十字社의 運營事例를 中心으로 -

韓 惠 卿

본 논문의 目的은 赤十字社의 財源調達 및 事業수행상의 특성에 관한 事例研究를 통해 民間비영리 복지기관의 財源調達 및 집행상의 특성을 분석하고, 정부와의 實用的인 協力者關係를 형성하기 위한 조건을 얼마나 갖추고 있는지에 대한 의문에 대답하는 것이다.

적십자사는 會費募金이라는 한가지 財源에 의존하는 비율이 너무 높고, 다양한 財源을 확보하기 위해 필요한 組織能力을 키우려는 노력은 매우 미흡하였다. 즉, 事業內容이 산만하고, 다른 民間기관의 事業과 重複되며, 서비스의 質이 낮은 데서 오는 事業 效果性的의 不足과 支社別 自律性 부족, 인력 및 조직의 效率性 부족 등의 문제점을 가지고 있었다.

政府와의 關係에 있어서, 상호대등하고 보완적인 협력자關係를 형성하고 있는 美國 赤十字社와는 달리, 정부로부터의 支援金은 거의 받지 못하면서도, 회비모금과정에서 정부에 의존하는 데서 오는 垂直的인 關係를 가짐으로써 양자간의 實용적 협력자關係가 형성되기 어려운 조건을 갖추고 있었다. 한편 미국이나 일본 정부와는 달리 우리나라 政府는, 국가가 책임져야 할 기본적인 서비스를 제공하면서 民間비영리 복지기관을 活用함으로써 지역 주민의 복지욕구를 충족시키려는 意慾이 매우 부족하다.

筆者: 本院 責任研究員

▶ 원고를 검독하여 주신 尹炳植 · 李顯松 博士께 감사드립니다.

I. 序論

民間非營利 福祉機關이란 정부가 설립·운영하지 않고 민간인들이利潤追求가 아닌 복지서비스 제공이나 相互援助, 利益向上 등을 목적으로 자발적으로 설립하거나 政府로부터 委託받아 운영하는 기관을 의미한다.

오늘날 국민의 다양한 복지욕구를 충족시키기 위해서는 公共과 民間 즉, 정부와 민간비영리기관 및 영리기관간의 바람직한 역할분담을 통한 同伴者的 關係가 이루어져야 한다는 견해가 지배적이다. 이러한 견해는 政府가 국민의 다양한 복지욕구를 충족시키는 것이 가능하지도 바람직하지도 않다는 전제와 함께 관료주의적이고 경직되며 비효율적인 측면을 갖는 공적 기관과는 달리, 民間機關은 보다 자율적이고 융통성 있으며, 프로그램이 혁신적이고 다양하며, 자원봉사정신을 육성하고 시민의 이익을 대변하며, 효율적으로 운영될 수 있을 것이라는 기대를 기반으로 한다.

따라서 우리는 기존의 民間非營利 福祉機關을 어떻게 活用할 것인가에 대해 고려해야 하는 시점에 놓여 있다. 즉, 어떻게 정부와 민간비영리 복지기관이 동반자적인 관계를 통해 國民의 福祉慾求를 충족시킬 것인가 하는 데 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

그러나 유감스럽게도 우리나라에서는 민간비영리 복지기관의 特性을 알 수 있는 基礎的인 資料조차 준비되어 있지 못한 실정이다. 즉, 비영리기관들이 어떻게 財源을 조달하고, 어떤 事業을 벌이고 있는지, 그리고 政府와는 어떠한 관계를 유지하고 있는지, 일반의 기대처럼 공적기관과는 달리 自律的이고, 프로그램이 革新的이고 다양하며, 自願奉仕精神을 육성하며, 效率的으로 운영되는지에 대해 거의 알려져 있지 않다.

따라서 본 논문에서는 우리나라의 대표적인 민간비영리 복지기관

중의 하나이며 국제적인 사회봉사기관인 赤十字社의 事例研究를 통해 財源調達 및 執行 즉, 사업수행상의 특성을 분석하고, 政府와의 실용적 협력자관계를 형성하기 위한 조건을 얼마나 갖추고 있는지에 대한 의문에 대답하고자 한다.

물론 적십자사가 모든 민간비영리 복지기관의 강점과 약점을 대표하는 것은 아니라는 점에서 事例研究가 수반하는 一般化의 限界를 내포하고 있다는 점도 아울러 지적해 둔다.

본 논문에서는 적십자사가 國際的인 機關임을 감안하여 동일한 기본이념과 목표를 가지고 있으면서도 相異한 資源조달 방식과 사업수행상의 특성, 정부와의 관계를 가지고 있는 美國 赤十字社와 日本 赤十字社와의 比較分析의 방법을 통해서, 우리나라의 민간비영리 복지기관이 가지고 있는 特殊性과 限界點을 부각시키고자 노력했다.

II. 赤十字社의 沿革 및 事業現況

大韓赤十字社는 국적이나 이념 등에 좌우되지 않고 고난에 처한 사람들에게 신속한 도움을 주려는 목적을 가지고 있는 국제적 조직으로서, 우리나라에서는 1949년 '대한적십자사조직법'이라는 特別法이 국회에서 통과됨으로써 본격적인 활동을 개시하였고, 국민들로부터는 비교적 公益性和 信賴性이 높은 기관으로 인정받고 있다.

적십자사는 1949년부터 본격적으로 응급적 구호사업을 시작한 이래 事業領域을 계속 확대해 왔다. 1950年代에는 美國 赤十字社의 원조를 통해 避難民들을 대상으로 한 긴급 구급활동을 전개했고, 1960年代에는 헌혈운동과 무료진료 사업을 시작했으며, 1970年代에는 이산가족들의 재결합을 위한 南北 赤十字會談, 이산가족찾기 운동을 시작하여 국민들의 큰 호응을 받기도 했다. 1980년대에는 血液事業 조직망을 강화하고 헌혈캠페인을 실시했으며, 1980년대 말부터는 소련 사할린 거주

동포 모국방문 등의 國際活動과 國際救護에도 관여하기 시작하였다.

1995년 현재 적십자사의 事業內容을 크게 5가지 분야로 나누어 보면 첫째, 社會救護 및 社會奉仕事業으로서 이재민 및 저소득층 구호, 자원봉사자의 조직화를 통한 사회봉사활동, 국제구호 등 둘째, 保健 및 醫療 關聯事業으로서 헌혈 등 혈액관련사업, 병원·간호·안전사업, 129 응급환자정보센터 운영 셋째, 靑少年事業으로서 RCY등의 청소년적십자 활동 넷째, 離散家族 찾기 및 人道主義 理念 普及, 南北關係 改善事業 다섯째, 國際協力 및 弘報 分野이다.

적십자사는 본사 외에 13개 支社, 1개의 적십자회관 및 26개의 봉사회관, 12개의 129 응급환자정보센터, 병원, 혈액원 등을 통해 적십자 사업을 실시하는 全國的으로 강력한 組織網을 갖추고 있는 기관이다. 본社は 필요한 기술협력, 훈련, 자료, 서비스를 통해 지사를 지도하고 지원할 책임을 가지며, 支社는 지역사회에서 적십자사업을 실시하고 기금모금의 일차적인 책임을 가지는 一線機關이다.

1995년 3월 현재 職員數는 본사에 73명, 지사에 328명(9개 적십자회관 및 18개 봉사관 직원 포함), 전체 401명의 직원이 있는 것으로 집계되어 지사당 평균 25.2명의 직원을 가지고 있으며, 1994년 현재 전국 1,955개 자원봉사조직에서 40,701명의 自願奉仕者가 활동하고 있어서 지사당 평균 3,130명의 자원봉사자를 가지고 있다.

Ⅲ. 赤十字社의 財源調達 및 執行上의 特性

1. 財源調達 現況

赤十字社는 財源의 거의 대부분을 국가 및 지방자치단체의 협조에 의해 전국민을 대상으로 거두는 會費收入에 의존하고 있다¹⁾. 즉, <表

1) 1994년 현재 적십자회비 면제대상 가구를 제외한 全國 家口의 52.3%가 會費募

1>에서 보는 바와 같이 1994년 현재 적십자사의 13개 支社 歲入豫算에서 會費收入이 차지하는 비중은 85%나 되었다. 특히 인천, 경기, 경북지사의 경우 90% 이상을 회비모금에 의존하고 있었다.

<表 1> 支社別 收入源別 歲入額 및 比率(1994)

(단위: 천원, %)

	회비수입	이자수입	기부수입	지방정부 지원금	잡수입	전입금	차입금	전기이월 잉여금	계
서울	7,245,000 (85.1)	480,000 (5.6)	25,000 (0.3)	250,231 (2.9)	509,769 (6.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	8,510,000 (100.0)
부산 ¹⁾	1,978,757 (79.9)	120,000 (4.8)	2,000 (0.1)	0 (0.0)	155,100 (6.3)	0 (0.0)	200,000 (8.1)	20,000 (0.8)	2,475,857 (100.0)
대구	1,233,000 (87.1)	96,000 (6.8)	600 (0.0)	12,483 (0.9)	73,917 (5.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1,416,000 (100.0)
인천 ¹⁾	1,146,000 (92.5)	72,000 (5.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	21,000 (1.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1,239,000 (100.0)
경기	3,198,000 (94.6)	148,800 (4.4)	2,000 (0.1)	0 (0.0)	19,555 (0.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	13,608 (0.4)	3,381,963 (100.0)
강원	816,136 (89.1)	57,240 (6.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	27,450 (3.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	15,000 (1.6)	915,826 (100.0)
충북	770,000 (90.3)	55,900 (6.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	27,100 (3.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	853,000 (100.0)
대전	1,290,000 (88.9)	75,600 (5.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	83,500 (5.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	1,500 (0.1)	1,450,600 (100.0)
충남	1,100,000 (84.5)	70,200 (5.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	72,250 (5.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	60,000 (4.6)	1,302,450 (100.0)
광주	1,604,936 (89.4)	150,000 (8.4)	1,000 (0.1)	0 (0.0)	39,781 (2.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1,795,717 (100.0)
전남	1,473,000 (93.3)	70,100 (4.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	36,480 (2.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1,579,580 (100.0)
경북	1,958,000 (67.7)	84,000 (2.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	30,060 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	819,207 (28.3)	2,891,267 (100.0)
제주	268,485 (52.0)	9,600 (1.9)	4,000 (0.8)	0 (0.0)	5,540 (1.1)	120,000 (23.3)	100,000 (19.4)	8,375 (1.6)	516,000 (100.0)
계	24,081,314 (85.0)	1,489,440 (5.3)	34,600 (0.1)	262,714 (0.9)	1,101,502 (3.9)	120,000 (0.4)	300,000 (1.1)	937,690 (3.3)	28,327,260 (100.0)

註: 1) 부동산 매각 등으로 인한 자산수입은 당해 연도의 특수한 수입이므로 여기서는 제외하였음.

資料: 大韓赤十字社, 「1994年度 歲入歲出豫算」, 1994.

金에 참여하였고, 참여한 가구당 平均會費는 2,859원이었음.

그 외의 수입으로는 利子收入이 5.3%, 雜收入이 3.9%, 前期移越剩餘金이 3.3%이며, 민간기관의 중요한 財源이 되어야 할 寄附收入 依存率은 0.1%에 불과했다. 그나마 寄附收入이 있는 支社는 서울, 부산, 대구, 경기, 광주·전남, 제주지사였으나 전체 收入에서 차지하는 비율은 0.1% 내지 0.3%에 불과했다. 기부수입의 내용은 공항내 모금함 수입이 대부분이었다.

地方自治團體 支援金이 있는 경우는 서울과 대구의 2개 지사였으며 해당 지사의 收入 중 각각 2.9%와 0.9%를 차지하는 것이었다. 그리고 雜收入의 內容은 주로 적십자사업이나 프로그램의 參加者 負擔金 혹은 참가비, 시설대여 수입, 강습료 수입, 행사용품 판매 수입, 교재판매 수입 등이었다.

本社の 경우 1994년 현재 전체 財源 중 支社의 分擔金이 47.1%를 차지하며, 26.2%가 政府支援金, 雜收入이 8.3%였다. 정부지원금의 내용을 살펴보면, 전체 정부지원금 26억원 중에서 21억원 이상이 보건복지부로부터의 129 응급환자정보센터 지원이며, 나머지는 원폭피해자 진료비 지원, 중앙혈액원 운영비 지원, 서울병원 및 백령병원 운영비 지원, 그리고 外務部로부터의 사할린同胞 방문사업 지원이다(表 2 참조).

〈表 2〉 赤十字社 本社 歲入豫算 內譯別 金額 및 比率

내역	예산액	
	천원	(%)
회비수입	400,000	(3.9)
이자수입	130,000	(1.3)
기부수입	50,000	(0.5)
정부지원금	2,679,984	(26.2)
잠수입	851,920	(8.3)
전입금(분담금)	4,816,263	(47.1)
차입금	1,250,000	(12.2)
전기이월잉여금	50,000	(0.5)
계	10,228,167	(100.0)

資料: 大韓赤十字社, 「1994年度 歲入歲出豫算」, 1994.

2. 財源調達上의 特徵 및 問題點

우리나라 적십자사의 재원조달 現況을 미국이나 日本 赤十字社의 재원조달방식과 비교하면, 다음과 같은 특징과 문제점이 지적될 수 있다.

가. 會費募金이라는 한가지 財源에 依存하는 比率이 너무 높음

선진 복지국가의 경우 민간기관 재원조달의 특징은 多元主義的(pluralistic)이라는 점이다. 길버트 및 스펙트 등에 의하면, 미국 민간기관의 재원소스의 基本分類는 (1) 税金: 정부의 보조금이나 계약금, (2) 自發的 寄附金, (3) 商品이나 서비스의 대가로 받는 料金(fee)으로 나누어진다(Gilbert et al., 1993:161). 실제로 선진 복지국가내 민간기관의 재원조달은 위의 3가지 財源이 서로 혼합된 상태에서 이루어지는 것이 현실이다. 즉, 민간기관이라고 해서 私的인 慈善金에만 의존하는 것은 아니다. 예를 들면 美國의 가장 큰 민간 자선단체인 YMCA는 收入의 15%만을 유나이티드 웨이(United Way)나 다른 民間 寄附金에 의존할 뿐이며, 救世軍의 경우 약 50%를 寄附金에 의존한다.

최근에는 미국의 민간기관에 대한 정부의 補助金이나 參加費 등에 의존하는 비중이 점점 증가하는 추세이며, 이 중에서도 특히 정부와의 契約에 의존하는 비율이 높아지고 있다. 즉, 정부의 입장에서는 비영리 민간기관의 公益性을 중시하고 활용하여 서비스의 民主化, 分散化, 계층간 유대강화를 꾀하며 민간기관은 정부와의 긴밀한 관계를 통해 自體 役割을 擴大하고 財政基盤을 安定化시키는 것이다(Ostrander, 1985).

이러한 경향은 多元主義的(pluralistic) 재원조달방식, 혹은 所得多元論(income pluralism)으로 표현되고 있으며, 많은 민간기관들은 財源의 不確實性을 克服하기 위한 방법으로 參加費나 料金, 商品販賣, 정부와 財團으로부터의 補助金(grants)이나 寄贈(endowments), 特別 基金募金行事(special fund-raising events), 寄附金과 같은 다양한 기금확보 방

안을 마련함으로써 예측할 수 없이 변동하거나 심지어 사라질지도 모르는 한 가지 형태의 收入에만 依存하는 것을 막으려는 시도를 하고 있다.

美國 赤十字社도 예외는 아니다. 美國 赤十字社 本社가 2,500여 개의 支社에게 제시하고 있는 財源調達 基本方針에는 다양한 收入源으로부터 財源을 확보할 것, 한 가지 수입원으로부터의 財源이 전체의 75%를 넘지 않을 것, 적어도 한 개 이상의 財團補助金을 받도록 할 것, 모든 代議員(board member)들로 하여금 寄附하게 할 것 등이 포함되어 있다. 특히 1990년대 이후 단독적인 財源調達 계획을 수립하면서 더 다양한 收入源을 확보하고, 적극적인 基金募金을 위한 組織能力을 키우자는 기본계획을 수립한 바 있다(American Red Cross, 1994b: 2~7, 31).

그 결과 美國 赤十字社가 1990년대 이후부터 사용하고 있는 財源調達の 방법은 다양한 자발적 寄附金 募金, 기업과의 合作을 통한 商品販賣, 정부나 재단으로부터의 補助金, 災難救護募金이나 일회성 지출을 위한 特別募金, 연합 모금캠페인의 참여를 통한 모금 등이다. 美國 赤十字社의 수입원별 세입 예산액 및 비율은 다음 <表 3>과 같다. 전체 歲入은 公共募金(public support)과 收入(revenues)으로 나뉘어지는데, 공공모금이 차지하는 비중이 64.2%, 수입이 차지하는 비중은 35.8%이다. 寄附金 중에서도 캠페인모금이 36.6%의 비중을 차지하는데 캠페인 모금의 구체적인 내용은 United Way를 통한 共同募金 15.2%, 會員을 대상으로 한 모금 7.8%, 特別行事를 통한 모금 3.7%, 선물(gifts) 2.0%, 財團을 대상으로 한 모금 1.7%, 企業을 통한 모금 0.8% 등으로 나뉘어진다. 결국 美國 赤十字社는 財源調達の 기본원칙에 명시된 바와 같이 多様な 收入源을 확보하고 있음을 볼 수 있다.

반면 우리나라 적십자사는 사업을 위한 財源의 85%를 會費收入에 의존하고 있다. 이러한 비율은 우리나라처럼 정부의 강력한 개입하에 전국민을 대상으로 회비를 거두는 방식을 통해 財源을 확보하는 체계

를 가진 日本 赤十字社에 비해서도 매우 높은 것이다. 日本 赤十字社의 경우 1993년도의 一般會計 자료에 의하면 支社 收入 중 會費募金을 통한 收入額은 17,897백만엔으로서 지사 전체 세입의 57.1%를 차지할 뿐이며 정부등의 補助金 및 交付金 비율이 9.6%이다. 本社의 政府補助金 및 交付金 비율은 본사 세입의 16.1%를 차지한다(日本 赤十字社, 1993a:89).

따라서 우리나라 적십자사는 40년 이상 會費募金이라는 한 가지 財源에만 의존하면서 안정적인 재원을 확보하고, 독립적인 基金募金에 드는 에너지를 事業의 遂行에만 집중시킬 수 있다는 이점을 누려왔지만, 모금여건의 변화등 여러 가지 이유로 회비모금을 통한 재원확보 展望이 불투명해 질 경우 機關의 存立 자체가 흔들릴 수도 있다는 短點을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 단점에 대한 근본적인 대비는 매우 부족한 실정이다.

〈表 3〉 美國 赤十字社의 收入源別 歲入豫算額 및 比率(1994)

수입원	US\$1000 (%)
공공모금(public support)	
캠페인모금(fund campaign)	287,394 (36.6)
재난구호기금(disaster relief operations)	127,739 (16.2)
기타(others)	46,877 (6.0)
유산 및 유증(legacies and bequests)	42,734 (5.4)
수입(revenues)	
투자소득(investment income)	41,637 (5.3)
기금이자(income from endowment funds)	10,458 (1.3)
계약금 및 지원금(contracts and grants)	88,262 (11.2)
프로그램 자료(program materials)	91,485 (11.6)
자산매각소득(gain on sale of assets)	49,576 (6.3)
계 ¹⁾	786,162 (100.0)

註: 1) 혈액대금, 혈장(plasma) 및 신체조직(tissue) 서비스를 통한 수입액은 총세입에서 제외되었음.

資料: American Red Cross, *Annual Financial Report*, 1994.

나. 自發的 寄附金의 比重이 너무 낮고 募金戰略이 단순함

적십자사의 사례를 통해 두 번째로 지적할 수 있는 문제점은 민간 비영리 복지기관의 가장 중요한 재원이 되어야 할 自發的 寄附金의 비중이 너무 낮다는 점을 지적할 수 있다. 앞에서 이미 살펴 보았듯이, 寄附金의 비율이 너무 낮을 뿐 아니라 내용이 지나치게 빈약하고, 자발적 기부금 確保를 위한 노력도 매우 미약하여 민간 비영리기관으로서의 正體性을 확고히 하기에는 미흡한 수준이다.

이는 우편 및 전화를 이용한 직접모금(direct mail and telemarketing), 특별행사(special events)를 통한 기금모금, 企業과의 合作을 통해 상품을 판매하고, 그 利益金 중 일부를 적십자사에 寄附하게 하는 시장전략 등 10 가지 이상의 다양한 기부금 모금방식을 가지고 있는 美國 赤十字社의 財源調達 방식(American Red Cross, 1994b:2~10, 2~11)과는 매우 대조적이다.

募金戰略이 너무 단순하다는 지적은 적십자사를 포함하여 우리 나라 민간 모금기관 및 단체 전체에 해당된다. 印敬錫 등이 이미 지적한 바와 같이 우리 나라 민간모금은 기껏해야 言論機關의 募金窓口를 이용하는 방법에 의존하는 것이 고작이다(인경석 외, 1991:43). 외국의 경우 모금의 目標부터가 매우 다양하고, 다양한 募金프로그램과 募金戰略을 강조하고 있다(Lentz, 1988).

다. 政府의 支援金은 적은 반면 會費募金 過程에 政府가 積極的으로 介入함

적십자사의 전체 수입 중 政府의 支援金이 차지하는 비중은 매우 낮다. 특히 인천, 부산, 경기, 대전 등과 같이 財政自立法度가 70%를 상회하는 지역에서도 地方政府의 支援金이 전혀 없는 실정이며, 전체 재원 중 2.9%와 0.9%라는 매우 낮은 비율의 정부지원금을 받고 있는 서

을과 대구의 경우에도 그 내용은 赤十字會館이나 奉仕館의 運營支援金에 한정되어 있어서 적십자사가 수행하는 특정 사업에 대한 지원금을 받는 美國이나 日本 赤十字社의 政府支援金과는 매우 다른 성격을 가지고 있는 것으로 나타났다.

美國 赤十字社는 지사별 政府와의 계약금 및 지원금의 비중이 매우 높아서 支社의 전체 수입원 중 워싱턴지사의 경우 36%, 뉴욕지사의 경우 38.6%가 地方政府로부터 지원되고 있다. 특히 日本 赤十字社의 경우 다양한 정부부처 및 각종 振興會의 지원금 및 보조금이 전체 재원의 상당부분을 차지하고 있다.

3. 事業遂行上의 特徵 및 問題點

이 절에서는 모금된 재원이 어떻게 執行되고 있는 지를 살펴보기 위해 적십자사 事業의 效果性, 支社別 自律性, 인력 및 조직의 效率性, 자원봉사정신의 육성 여부의 네 가지 측면에서 분석하고자 한다.

가. 事業의 效果性

먼저 적십자사가 국민들로부터 모금한 회비를 얼마나 본래의 목적에 맞게 效果的으로 사용하는 지를 분석하기 위해서 적십자사 豫算支出의 優先順位를 살펴보고자 한다. 적십자사가 밝히고 있는 1995년의 사업내용 및 예산 비율은 <表 4>에서 보는 바와 같이 社會奉仕活動에 22.4%, 事業場 및 施設造成에 17.3%, 罹災民 및 低所得層 救護에 16.5%를 지출하는 것으로 나타났다.

위와 같은 사용내역을 美國 赤十字社와 日本 赤十字社의 사업별 豫算支出 비중과 비교해 보면 支出計定이 동일하지 않아서 직접적인 비교는 불가능하지만 몇 가지 差異를 발견할 수 있다. <表 5>에서 보는 바와 같이 美國 赤十字社는 예산의 34.1%를 재난구호사업에 지출하고 있으며, 日本 赤十字社는 모금된 회비를 救急醫療體制의 정비에 44.1%,

재해구호설비의 정비에 38.3%, 그리고 재해구호물자 비축에 2.8%를 사용함으로써 전체 예산의 약 85%를 응급적인 醫療 및 救護에 사용하고 있음을 보여준다. 즉, 美國과 日本 赤十字社가 모두 應急的 救護事業에 중점을 두고 있다는 공통점을 가지고 있는 것으로 나타난다.

韓國 赤十字社의 경우 美國이나 日本 赤十字社에 비해 전체적으로 모금된 회비가 쓰이는 사업항목이 다소 分散되어 있는 경향을 보이고 있다. 재난구호비 비중이 낮은 편이며, 구호에는 低所得層에 대한 生計 保護를 주요 내용으로 하는 一般救護가 포함되어 있고, 예산의 22.4%를 차지하는 社會奉仕活動도 주로 그 대상이 低所得層이라는 점이 특징적이다. 靑少年 赤十字活動, 事業場 및 施設造成 예산비중도 상대적으로 높은 편이다.

低所得層 救護 및 이들에 대한 奉仕活動의 비중이 높은 것은 우리나라의 복지정책 수준이 낮다는 特殊性에 기인하는 것이기는 하지만, 빈곤문제에 대한 政府의 정책적 대응의지가 점차 증가하고, 다양한 민간차원의 봉사기관들의 활동이 활발해지고 있는 추세를 감안하면, 적십자사는 豫算支出의 優先順位를 재검토해야 할 필요가 있다.

<表 4> 1995년의 事業內容 및 豫算

(단위: 억원, %)

사업내용	금액	비율
이재민 및 저소득층 구호	42	16.5
사회봉사활동	57	22.4
혈액사업	4	1.6
병원·간호·안전사업	24	9.4
129 응급환자정보센터 운영	9	3.5
청소년적십자활동	24	9.4
국제협력 및 홍보	16	6.3
이산가족찾기 및 인도주의이념 보급	10	3.9
사업장 및 시설조성	44	17.3
회원 및 조직관리	25	9.8
계	255	100.0

資料: 대한적십자사, 내부자료.

〈表 5〉 美國과 日本 赤十字社의 豫算支出內譯

미국(1994)		일본(1993)	
지출내역	1,000US\$ (%)	지출내역	100만Yen(%)
프로그램서비스			
재난구호	220,938 (34.1)	구급의료체제의 정비	916.7(44.1)
보건서비스(혈액사업등)	136,537 (21.1)	재해구호설비의 정비	797.6(38.3)
군인, 퇴역군인 및 군인 가족에 대한 서비스	78,518 (12.1)	채혈수입기관의 정비	182.3(8.8)
지역사회자원봉사활동	76,379 (11.8)	해외이재자 구호기금등	74.5(3.6)
국제서비스	9,819 (1.5)	재해구호물자의 비축	59.2(2.8)
지원서비스		원폭병원설비의 정비	5.0(0.2)
회원관리 및 모금활동	49,920 (7.7)	모집사무비	45.6(2.2)
일반관리비	75,337 (11.6)		
계	647,448 ¹⁾ (100.0)	계	2,080.9(100.0)

註: 1) 전체 예산 중 정부와의 계약에 의한 사업예산은 제외되었음.

資料: American Red Cross, *Annual Financial Report*, 1994.

日本 赤十字社, 『日本赤十字事業年報』, 1993.

또한 적십자사의 사회봉사활동과 저소득층 구호사업은 다른 民間機關의 사업과도 중복될 가능성이 크며, 이미 현재 民間募金을 실시하고 있는 기관들간의 사업내용상의 類似點이 발견되고 있다. 民間機關들이 이처럼 類似한 事業內容을 가지고 있을 경우 事業 및 募金過程上的 競爭이 불가피하다는 문제점 외에도 재원의 效果的인 配分이 어려워지는 否定的인 結果를 초래하게 된다. 이미 지적된 바와 같이 위의 基金이나 募金이 配分되는 과정에서 상호간의 調整 및 協力이 이루어지지 않아서 도움을 받아야 할 對象者 중 일부는 二重, 三重의 구호를 받는가 하면, 일부는 漏落되는등 不公平한 配分이 이루어지는 경향을 보이는 것이다(印敬錫 外, 1991:40).

美國 赤十字社나 日本 赤十字社의 경우, 적십자사의 特性과 專門性을 최대한 살릴 수 있는 事業에 집중하고 있다. 예를 들면, 뉴욕지사가 실시하는 無住宅者를 위한 서비스는 일종의 低所得層 救護事業이지만,

뉴욕지사는 이들을 위한 應急的 서비스를 제공하는 것으로 사업의 範圍를 한정하고(American Red Cross New York Chapter, 1994), 대신 美國 赤十字社는 災難救護에 예산을 집중적으로 지출하는 대신에 구호의 對象을 넓히고 서비스의 專門性을 높이기 위한 노력을 기울이고 있는 것이다²⁾.

반면 우리 적십자사의 경우 事業項目이 다소 分散되어 있기 때문에 적십자사가 주력해야 하는 사업의 專門性이 相對的으로 떨어지고 서비스의 質을 제고하기 어려울 가능성도 높다.

나. 支社別 自律性

적십자의 支社別 사업의 特殊性과 自律性이 얼마나 보장되고 있는지를 분석할 수 있는 방법 중의 하나는 지사별 事業費 및 事業別 支出比率을 살펴보는 것이다. 그 결과 다음 <表 6>에서 보는 바와 같이 지사별 사업내용이 매우 類似하다는 것을 알 수 있다. 이것은 사업의 전국적 統一性이라는 측면에서의 長點에도 불구하고, 사업내용의 地域性이 매우 부족하다는 批判을 면하기 어렵다. 즉, 지사별 豫算規模의 차이에도 불구하고 사업항목이 동일하다는 것은 零細한 支社가 여러 가지 사업을 수행해야 하는 데서 오는 어려움, 사업의 質이 하락될 가능성과 특수한 地域欲求를 충족시킬 수 있는 사업에 集中할 수 없다는 문제 등을 초래하며 무엇보다도 地方自治制 實施에 대응할 수 있는 체계가 되기 힘들다.

전국에 2,500여 개의 支社를 가지고 있는 美國 赤十字社의 경우 모든 사업을 支社別로 반드시 수행해야 할 사업(MUST), 수행하도록 努

2) 즉, 구호되어야 하는 災難의 種類에는 자연재난 외에도 화재, 폭발, 교통사고 등의 事故가 포함되며, 自願奉仕者와 資格에 관해 입력된 電算資料인 DSHRS (Disaster Services Human Resources System)를 가지고 있어서 災難이 발생했을 경우 人力을 즉각 파악하고 필요한 지역에 즉시 보낼 수 있는 준비를 갖추고 있다.

力해야 하는 사업(SHOULD), 지사가 속해있는 地域社會의 欲求에 기 반한 사업(MAY)으로 구분함으로써 全國的인 사업의 統一性和 함께 支社別 特殊性과 自律性を 보장하도록 하고 있다(American Red Cross, 1994a:10).

<表 6> 支社別 事業費 支出比率(1994)

(단위: %)

	서울	부산	대구	인천	경기	강원	충북	대전 충남	전북	광주 전남	경북	경남	제주
회원관리	12.0	13.2	9.7	19.4	15.8	11.1	9.0	11.8	9.5	13.4	13.9	15.4	9.8
병원/간호사업	4.4	.0	.0	.0	5.7	.0	.0	.0	.0	1.3	.0	.0	.0
의료정보 ¹⁾	3.0	5.7	5.0	5.0	3.2	2.8	5.0	5.5	3.7	4.6	2.6	1.2	4.1
혈액사업 ²⁾	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	3.3	.0
구호사업	13.0	30.2	14.4	13.4	14.9	15.9	13.4	16.8	15.6	12.2	13.7	14.5	16.5
안전사업	1.0	0.7	3.5	3.0	1.5	3.3	5.3	2.5	2.5	2.4	4.3	1.9	0.5
사회봉사	18.1	11.8	14.8	10.5	10.1	11.5	12.0	20.2	13.9	15.8	13.0	15.1	28.1
청소년사업	4.8	6.1	14.7	10.2	7.0	9.8	18.2	13.0	13.7	9.6	10.4	10.5	13.6
회관운영	10.4	.0	.0	.0	6.8	16.0	.0	.0	.0	4.5	6.8	.0	.0
국제활동	.0	0.2	.0	.0	0.8	.0	.0	.0	.0	.0	.0	0.4	.0
홍보활동	1.5	1.0	2.1	2.7	1.7	3.7	3.7	2.3	2.0	1.7	3.6	1.8	.0
의사활동	0.4	1.9	2.0	1.9	1.1	1.9	3.4	2.2	1.8	1.9	3.3	1.5	5.3
사업개선	1.7	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
분담금	19.8	22.5	20.7	23.0	23.9	22.7	25.2	22.4	21.0	21.2	26.6	24.4	17.8
지급준비	9.8	6.8	13.1	10.9	7.6	1.3	4.9	3.3	16.3	11.5	1.8	10.1	4.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
금액(백만원)	7,312	1,795	1,210	1,029	2,788	739	630	1,203	1,078	1,570	1,140	1,663	305

註: 1) 의료정보사업에 대한 보조금

2) 혈액사업에 대한 보조금

資料: 大韓赤十字社, 『決算報告書』, 1994.

즉, 美國 赤十字社 전체의 事業 優先順位는 재난서비스, 보건서비스, 군인·퇴역군인 및 군인가족에 대한 서비스, 지역사회 자원봉사활동, 국제서비스의 순이지만 지사별 豫算支出의 우선순위에는 차이가 존재한다. 예를 들면, 워싱턴지사와 뉴욕지사는 災難서비스에 각각 12.2%, 14.8%를 지출했지만 워싱턴지사의 경우 保健 및 安全서비스에

23.4%를, 뉴욕지사의 경우 無住宅者를 위한 應急서비스에 34.1%나 할당하고 있다(表 7 참조). 이는 지역의 특수한 欲求에 대응할 수 있도록 지사차원의 自律性이 이루어지는 例를 보여준다.

〈表 7〉 위싱턴支社와 뉴욕支社의 歲入豫算 支出內譯 및 比率(1994)

워싱턴지부		뉴욕지부	
지출내역	1,000US\$(%)	지출내역	100만Yen(%)
프로그램서비스			
보건 및 안전서비스	904(23.4)	무주택자 위한 응급서비스	11,023(34.1)
재난서비스	470(12.2)	재난서비스	4,797(14.8)
군인 및 가족서비스	255(6.6)	지역사회서비스	4,793(14.8)
지역사회서비스	219(5.7)	보건 및 안전서비스	3,109(9.6)
국제서비스	48(1.2)	군인 및 가족서비스	68(2.1)
지원서비스			
회원관리 및 기금모금	518(13.4)	회원관리 및 기금모금	2,215(6.9)
일반관리	259(6.7)	일반관리	1,208(3.7)
본사분담금등	1,183(30.7)	본사분담금	4,502(13.9)
계	3,856(100.0) ¹⁾	계	32,328(100.0)

註: 1) 정부계약에 의한 지출비 2,044천불은 제외되었음.

資料: National Capital Chapter, *Financial Report*, 1994.

Greater New York Chapter, *1994 Annual Report*, 1994.

다. 人力 및 組織의 效率性

1995년 3월 현재 적십자 本社 및 支社의 職員數는 401명으로서 본사 직원을 제외하고 支社當 平均 25.2명의 職員이 있으며, 이 중 사무보조나 운전을 하는 기능직의 비율이 17.8%나 되고 있다(大韓赤十字社, 1995a:7). 또한 1994년 전체 세출 중 人件費性 支出比率을 살펴보면, 인건비, 退職給與負擔金, 福利厚生費를 포함한 지출비중이 전체 예산의 19.3%를 차지하고 있다(大韓赤十字社, 1995b:51).

日本 赤十字社의 경우 1993년 11월 15일 현재 本社의 직원은 195명이고, 47개 支部의 직원은 652명이며, 社會福祉施設의 직원은 787명에

이른다(日本 赤十字社, 1994). 따라서 지부당 平均 職員數는 13.9명이며, 시설직원을 포함하면 30.6명이다.

美國 赤十字社는 전국에 2,500여 개의 支社를 가지고 있고 지사중심으로 사업을 전달하며, 州單位에 서비스협의회(Service Council), 사업총괄지국(Coordinating Chapter)과 같은 中間機構들을 가지고 있다(American Red Cross, 1994:9). 그러나 美國 赤十字社는 財政上의 效率性을 대내외적으로 강조하고 있다. 즉, 全體 豫算의 90% 정도가 모두 서비스와 프로그램에 쓰이고 人件費를 포함한 管理費는 약 10% 정도에 불과하다고 주장하는 것이 그것이다. 실제로 2,500여 개 支社의 전체 직원수는 30,500명으로서 지사당 평균 직원수는 약 12.2명도 되지 않는다. 더욱이 支社別로 獨立的으로 재원을 조달하는 財源調達方式의 差異를 감안하면 職員數는 더욱 적은 편이다.

한편 職員의 數보다 더욱 중요한 것은 직원이 얼마나 專門性을 가지고 있으며, 맡은 職務에 몰입(commitment)하느냐 하는 것이다. 1988년의 職員을 대상으로 조사한 연구결과에 의하면 적십자사의 직원들은 赤十字社의 基本的 勤務環境(복지후생시설, 급여수준, 상벌제도, 근무평가의 공정성, 승진 가능성)에 대해서는 肯定的 評價를 한 반면, 업무의 적성 적합도, 업무에 대한 興味 및 社會的 보람, 赤十字人으로서의 矜持, 직무에 대한 同調性은 매우 낮아서 전체적으로 業務處理의 效率性 程度가 낮은 것으로 나타났다(高麗大 企業經營研究所, 1988:108~109).

라. 自願奉仕精神의 育成

美國 赤十字社의 경우 지사당 12.2명이라는 비교적 적은 人員으로 다양한 事業을 수행하는 비결은 바로 自願奉仕者를 활용하는 데 있다. 美國 赤十字社는 자원봉사자들에 의해 이끌어지는 기관이라고 말할 수 있을 정도로³⁾ 자원봉사정신이 중시되고 있으며, 실제로 자원봉사자는

적십자사의 모든 분야의 管理와 서비스 傳達에 참여하고 있다. 즉, 자원봉사자들은 本社나 支社單位에서 政策을 만들고 行政을 監視하며, 직접 서비스를 傳達하는 指導的 役割을 담당한다. 이들이 基金募金에 적극적으로 참여하는 것은 말할 것도 없다.

따라서 2,500개가 넘는 支社와 本社, 州單位 組織에도 불구하고 1994년 현재 有給職員數는 30,500명에 불과하지만, 自願奉仕者數는 전국적으로 148만명에 달하고 있다. 즉, 유급직원 대 자원봉사자의 比率은 1:50이며, 1개 支社當 자원봉사자수는 약 592명이다.

韓國 赤十字社의 경우 1994년 9월 현재 全國 1,955개 自願奉仕組織에서 40,6701명이 자원봉사활동을 하고 있어서(大韓赤十字社, 1994b), 지사별 平均 自願奉仕者數가 3,130명에 달하는 것으로 나타난다. 이는 수적으로는 美國 赤十字社의 지사당 평균 자원봉사자 수의 5.3배에 이르는 것이다. 이들 자원봉사자들은 兒童福祉 및 靑少年, 老人, 保健, 地域社會, 軍警奉仕, 國際理解 등의 분야에서 봉사활동을 한 것으로 보고되고 있다.

그러나 이러한 活動을 통해서 적십자사가 얼마나 自願奉仕精神을 육성하고, 사업의 效果性을 제고하며, 조직의 效率性에 기여하는지를 評價할 수 있는 자료는 매우 드물다. 1991년에 실시된 서울대학교 사회복지연구소의 調査結果에 의하면, 적십자사 자원봉사자들이 참여하는 奉仕活動으로는 약 50개의 프로그램이 마련되어 있고, 자원봉사자들의 奉仕活動의 內容으로는 地域社會組織 및 集團活動(33.4%), 單純勞力奉仕(21.9%), 保健 및 治療(10.4%) 등이 포함되어 있는 것으로 나타난 바 있다(서울大 社會福祉研究所, 1991). 이 연구는 적십자사의 자원봉사자들에 의한 봉사활동 프로그램이 매우 多樣하여 산만하기 쉽다는 점을 問題點으로 지적한 바 있다.

특히 韓國 赤十字社의 自願奉仕者들은 美國 赤十字社의 自願奉仕者

3) 50명으로 구성된 자원봉사자 Board of Governors에 의해 운영됨.

들과는 달리 政策立案이나 管理分野, 직접서비스 傳達 혹은 募金過程에서 중요한 역할을 담당하고 있지 않음으로써 組織의 效率性에 기여하기 어렵게 되어 있다.

IV. 政策的 含意: 政府와의 實用的 協力者關係 形成可能性

크레이머(Kramer)는 정부와 민간간의 同伴者的 關係라는 용어는 서비스 규모와 자원, 서비스 범위, 책임성의 차이점과 복잡한 상호관계를 나타내기에는 너무 단순한 개념이라고 주장한다. 따라서 크레이머는 공적기관과 민간기관간의 상호관계를 결정짓는 형태를 私有化關係, 權力賦與關係, 實用的 協力者關係, 政府主導關係, 國有化關係의 다섯가지로 구분하면서 이 중에서 공적 기관이 주도적 역할을 하면서 민간기관이 보충적, 보완적 서비스를 제공하는 실용적 협력자관계(pragmatic partnership)가 효율성, 책임성, 합리성의 측면에서 가장 바람직하다고 주장한 바 있다(Kramer, 1981:270~288).

이 장에서는 앞 장에서 시도한 바 있는 적십자사의 재원 조달 및 사업수행상의 특성에 대한 분석결과를 근거로 하여 우리나라의 민간비영리 복지기관이 정부와 실용적 협력자관계를 형성하기 위한 條件을 갖추고 있는지에 대한 의문에 대답하고자 한다.

크레이머는 공적 기관과 민간기관의 실용적인 협력자관계가 이루어지기 위한 조건을 다음의 두 가지로 제시하였다(Kramer, 1981:285~288). 첫째, 政府가 기본적인 서비스를 제공하되 비영리기관에 財源을 제공하고 운영권을 委任함으로써 官僚化를 방지하고 多樣性을 살리는 상호협력적인 관계를 추구한다는 것이다. 둘째, 민간 비영리기관은 공적기관과는 質的으로 다른 보완적(complementary) 서비스를 제공하거나, 주민의 欲求를 충족시키기 위한 보충적인(supplementary) 서비스

를 제공한다는 것이 그것이다.

즉, 美國 赤十字社와 政府의 관계처럼 지방정부는 적십자 지사에 대한 상당한 지원을 통해서 정부가 직접 수행하기 힘든 복지서비스를 제공하도록 하며, 적십자사는 지역사회 주민의 욕구를 충족시키면서 동시에 적십자사의 專門性을 최대한 살리려고 노력하고, 그러면서도 양자간의 相互對等한 관계가 형성되는 예를 통해서 우리는 민간비영리 복지기관과 정부와의 실용적인 협력자관계의 일단을 엿볼 수 있다.

반면, 일본적십자사와 정부의 관계는 크레이머의 분류에 의하면 政府主導的 關係(governmental operation)로 특징지워질 수 있을 것이다. 적십자사에 대한 정부와 공적 기관의 支援金이 많다는 점에서는 美國 赤十字社와 유사하지만, 미국처럼 상호대등한 협력관계를 형성하기보다는 사업수행 및 기관운영에 대한 정부의 강력한 介入이 이루어지는 垂直的인 관계를 보이기 때문이다. 더욱이 日本 赤十字社 支社 歲入의 57% 정도를 차지하는 적십자회비 모금에도 정부가 철저히 개입하고 있기 때문에 적십자사에 대한 정부의 권력은 훨씬 더 막강할 수 밖에 없는 구조를 가지고 있다. 즉, 日本 赤十字社의 경우 道·都·府·縣 知事が 적십자사의 支部長을 겸임하고, 市·區·町·村의 長이 地區·分區長을 겸임하는 등 純粹한 民間機關이라고는 보기 힘든 측면을 많이 가지고 있다⁴⁾.

그렇다면 韓國 赤十字社는 정부와 實用的 協力者關係를 형성하고 있는가. 대답은 결코 그렇지 못하다는 것이다. 우선 적십자사는 정부로부터의 支援金은 거의 받지 못하면서도, 회비모금 과정에서의 강력한 정부지원으로 인한 垂直的인 관계에 안주하고 있는 것으로 보인다. 다시 말하면 회비모금이라는 한가지 재원에 의존하는 비율이 너무 높은

4) 따라서 대부분의 일본 국민들이 적십자사를 반관반민기관으로 인식하고 있었다. 즉, 적십자사 자체의 국민인식조사 결과, 적십자사를 민간 비영리단체로 인식하는 국민의 비율은 20% 정도에 불과했다. 日本 赤十字社, 『日本赤十字のイメージと組織の課題』, 1992.

데서 오는 問題點에도 불구하고, 多樣的 財源調達 방식을 사용해야 한다는 데 대한 인식과 실천 노력은 매우 부족하다.

그리고 다양한 재원을 확보하기 위한 기본적인 조건으로서의 組織能力을 키우기 위한 노력도 미흡하다. 즉, 앞 장에서 살펴 보았듯이 事業內容이 산만하고 다른 민간기관의 사업과 重複되며, 서비스의 質이 낮은 데서 오는 事業效果性의 부족과 지사별 自律性 부족, 인력 및 조직의 效率性 부족 등을 보다 근본적인 문제점으로 지적할 수 있을 것이다.

따라서 이처럼 적십자사의 자체적인 조직능력이 미흡하고, 다양한 재원을 확보함으로써 전체 세입에서 회비모금이 차지하는 비중을 점차적으로 감소시키겠다는 확고한 의지가 없는 한, 정부와의 實用的이고 對等한 協力者關係는 이루어지기 힘들 것이다.

그러나 민간비영리 복지기관과 정부와의 실용적 협력자관계가 이루어지지 못하는 책임을 民間機關에게만 돌리기는 힘들다. 미국이나 일본에 비해 우리나라 政府는 국가가 책임져야 할 基本的인 서비스를 제공하고 민간 비영리기관에 財源을 제공하면서도 運營權을 위임함으로써 關료화를 방지하고 다양성을 살리려는 노력이 크게 미흡한 상태이기 때문이다. 특히 公的扶助 재정조차 충분치 못한 상태여서 적십자사를 포함한 민간비영리 복지기관들은 低所得層을 위한 生計保護에 많은 재원을 투입하는 실정이다.

사실 이처럼 정부의 복지수준이 열악한 상태에서는 정부가 직접 복지서비스를 제공하는데서 오는 關료적, 획일적인 측면에 대한 批判이 초래될 여지가 거의 없는 것도 사실이다. 결국 인천, 부산, 경기, 대전 등과 같이 財政自立度가 높은 지역에서도 적십자사에 대한 지방정부의 재정지원이 거의 없는 것으로 나타나는 데에서 보는 바와 같이, 현재로서는 민간비영리 복지기관을 활용하여 지역주민의 복지욕구를 충족시키려는 정부측의 意慾은 매우 부족한 실정이다.

뿐만 아니라 우리나라 정부는 민간기관을 對等한 協力 상대자가 아니라 정부의 傘下機關처럼 인식하는 경향을 가지고 있다⁵⁾. 즉, 미국의

경우 정부의 지원금 제공에도 불구하고 대등한 협력자관계가 이루어지는데 비해 우리나라는 정부가 지원금은 거의 제공하지 않으면서도 사업이나 조직의 관리운영 전반에 걸쳐 과도한 監督과 干涉을 하는 경향을 가지고 있다. 심지어 정부가 직접 수행하기 힘든 서비스를 민간비영리 복지기관에 委託하는 경우에도 事業에 필요한 財源조차 100% 부담하지 않고 적당히 민간기관에 떠맡기는 경우도 있어서, 정부와 민간기관의 責任이나 役割分擔의 한계가 混沌된 상태임을 보여주고 있다. 정부가 적십자사에 위탁한 바 있는 129 應急患者情報센터 운영으로 인한 적자는 정부의 위탁사업이, 그렇지 않아도 재정형편이 어려운 민간기관의 財政安定에 기여하기 보다는 오히려 赤字要因으로 작용하는 전형적인 예가 되고 있다.

또 다른 민간비영리 복지기관인 社會福祉館의 경우에도 사회복지관 사업의 많은 부분이 저소득층 노인에 대한 在家奉仕事業처럼 정부가 해야 할 사업의 委託임에도 불구하고 정부보조금이 전체 運營經費의 약 41% 수준에 불과함으로써 人件費 소요액 비율(48%)에도 미치지 못하는 현실이다(황성철 외, 1994).

따라서 앞으로는 정부측에서 민간비영리 복지기관의 重要性을 인식하고, 대등한 협력자관계를 定立하려는 자세와 정부사업의 위탁 등을 통해 민간기관의 長點을 활용하려는 노력이 병행되지 않는 한 민간비영리 복지기관과 정부와의 실용적 협력자관계는 형성되기 힘들 것이다.

參 考 文 獻

高麗大學校 企業經營研究所, 『大韓赤十字社에 관한 調查研究』, 1988.

5) 이것은 얼핏 보기에 일본과 유사한 점으로 보이지만, 日本 赤十字社와 정부와의 수직적인 관계는 적십자사에 대한 상당한 정부지원과 더 강력한 회비모금 협조에 기반한다는 점에서 우리나라의 경우와는 다르다.

- 大韓赤十字社, 『1994 세입세출예산』, 1994a.
_____, 『1994년도 제1차 전국대의원총회보고』, 1994b.
_____, 『1994년도 사업실적 및 결산개요』, 1995a.
_____, 『1994 회계년도 결산보고서』, 1995b.
- 서울대학교 社會福祉研究所, 『自願奉仕와 赤十字活動 研究』, 1991.
- 印敬錫·李相錫, 『社會福祉分野의 民間財源調達 및 活用方案研究』, 韓國保健社會研究院, 1991.
- 韓惠卿·魯仁喆·姜惠奎, 『赤十字會費 募金制度 改善方案』, 韓國保健社會研究院, 1995.
- 黃聖喆·姜惠圭, 『社會福祉館 運營評價 및 模型開發』, 韓國保健社會研究院, 1994.
- 日本 赤十字社, *Red Cross Information*, 1994.
_____, 『日本赤十字のイメージと組織の課題』, 1992.
_____, 『日本赤十字社事業年譜』, 1993a.
_____, 『日本赤十字社各種統計資料』, 1993b.
- 松倉哲也, 『現代の聖域日本赤十字』, 1984.
- American Red Cross, Greater New York Chapter, *1994 Annual Report*.
_____, *Surcebook for Red Cross Communicators*, 1994a.
_____, *Manual for Financial Development: Fund Raising Made Easy*, Vol.2, 1994b.
_____, “Market Positioning Project, Recommended Market Positioning Plan for the American Red Cross, Executive Summary”, 1994c.
- National Capital Chapter, *Annual Financial Report*, 1994.

Gilbert, Neil, Harry Specht, Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 3rd Edition, Prentice-Hall, Inc., 1993.

Kramer, Ralph M., *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California Press, 1981.

_____, "Voluntary Agencies and the Personal Social Service", Walter W. Powell, (ed.) *The Nonprofit Sector*, New Haven, Yale University Press, 1987.

Ostrander, Susan A., "Voluntary Social Service Agencies in the United States", *Social Service Review*, The University of Chicago, 1985.

Summary

A Case Study on the Fund-Raising Strategies and Service Programs of Nonprofit Welfare Agencies

Hyekyung Han

This study attempts to analyse the fund-raising strategies and service programs of nonprofit welfare agencies. It also explores the relationship between these agencies and the government through a case study of the Korean Red Cross, which is one of the most important voluntary nonprofit agencies and international social service organizations in Korea.

Financial data and service programs of the Korean Red Cross are analysed and compared to the American Red Cross and the Japanese Red Cross, which have different fund-raising strategies, service programs and relationships with their respective governments in spite of having the same mission.

The results show that a pragmatic partnership between the governmental and voluntary nonprofit sectors does not exist in Korea. This conclusion was reached primarily because the two prerequisites of pragmatic partnership, as claimed by Kramer, are not being met.

(1) The Korean Red Cross fails to stand for service quality, specialty, efficient management, and to communicate how it spends its money. Its consideration is given to organization maintenance rather than public interest.

(2) The government's commitment has not been sufficient to demonstrate their competence, de-bureaucratization and decentralization of welfare. Specially, it does not deal with the voluntary nonprofit agency on an equal basis.