

제주지역 자원봉사의 실태와 개선방안*

김 민 호**

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 분석의 준거
- III. 제주지역 자원봉사의 실태와 문제점
- IV. 개선방안

I. 문제의 제기

우리는 최근 눈에 띄게 많은 자원봉사 활동들을 보고 있다. 이미 오래 전부터 사회복지 시설 등을 방문하여 남몰래 애써온 수많은 사람들뿐만 아니라, 교통정리에 나선 운전기사·어머니·제대군인 및 노인들, 저소득의 농어촌 무주택자들에게 집을 지어준 건축 자원봉사자들, 시민공원에서 쓰레기를 줍는 초·중·고등학생들을 볼 수 있다. 또 제주교대 총학생회가 인근 초등학교 대상으로 매주 토요일마다 방과 후 교육활동('민들레 학교')을 여는가 하면, 한라대학은 1997년에 사회봉사활동을 교양 필수 1학점으로 운영하기도 했다. 그 외에도 '우리아이 안심하고 학교보내기 운동'에 참여하는 사람들도 있다.

* 이 글은 1997년 11월 7일 <제민일보사>와 <참여자치와 환경보전을 위한 제주범도민회>가 주최한 제주언론5사 공동캠페인 심포지움('21세기 제주를 여는 자원봉사운동')에서 주제 발표했던 것을 수정·보완한 것이다. 자료수집에 협조하고 초고를 읽고 논평해 준 제주범도민회 사회복지위원회 위원들과 심포지움 당일 좋은 의견을 제시해 준 여러분들에게 감사드린다.

** 제주교육대학교 교육학과 교수

뿐만 아니라 자원봉사를 돕기 위한 민간 사회단체와 정부 차원의 조직들 역시 최근 많이 생겼다. 사실 우리는 1986년 이래로 제주도 사회복지협의회나 각종 복지관 등이 비교적 체계적이고 활발하게 자원봉사자 교육을 해 온 것으로 알고 있다. 그런데 최근 자원봉사운동의 사회적 분위기 조성과 더불어 민간 차원에서는 1994년 '한국자원봉사단체협의회'가 결성되었고, 1995년에는 자원봉사 전문가들이 '한국자원봉사포럼'을 결성하였으며, 1997년부터는 사회복지 관련학과 교수들과 사회복지사들이 앞장서 'V(볼룬터어)타운 21세기' 운동을 발족했다. 삼성 그룹은 1994년 말 '삼성사회봉사단'을 창단하고 사회봉사단 전담 직원을 배치하여 사원들의 지역사회 봉사 활동을 적극 지원해 오고 있다. 한편 보건복지부의 지시에 따라 제주사회복지협의회는 '지역복지봉사센터'를 1995년 '자원봉사 정보안내센터'로 개명했다. 또 제주도는 내무부 지시와 예산 지원에 의거 1996년 '종합자원봉사센터'를 설치했고, 1997년에는 문화체육부의 지원아래 '청소년자원봉사센터'를 설립했다. 뿐만 아니라 이미 1991년부터는 정부 제2장관실의 지시에 따라 '여성자원활동센터'를 지정·운영해왔고, 1995년에도 법무부의 지침에 의거 갱생보호위원회, 청소년선도위원회 등을 묶어 '범죄예방 자원봉사단체 제주지역협의회'를 검찰청 산하에 구성했다.

이처럼 자원봉사 활동은 다양한 집단들의 참여 속에서 민간 사회복지기관이나 시설을 중심으로 전개되어 오다가, 최근 몇 년 사이에는 정부, 기업 등의 적극적 참여로 자원봉사 활동이 더욱 활성화되는 전기를 맞고 있다. 자원봉사자가 일반 성인들만이 아니라 여성, 청소년 심지어 노인들로까지 확대되고, 자원봉사의 영역 또한 사회복지 분야를 넘어 다양한 삶의 영역으로 넓혀가고 있다. 뿐만 아니라 자원봉사 활동을 조정, 관리하는 자원봉사센터 내지 행·재정 조직이 민간 사회단체는 물론이고 정부와 기업으로까지 확장되고 있다.

본 논문에서는 최근 몇 년간 확산되고 있는 제주지역 자원봉사운동을 중심으로, 이 운동이 과연 자원봉사의 이념을 타당하게 구현했는지 또 제주지역 실정에 적합한 자원봉사운동으로 자리 매김하고 있는지를 검토하고, 장차 제주지역 시민운동과 자원봉사의 결합차원에서 몇 가지 대안을 제시하고자 했다.

이를 위해 본 논문 제Ⅱ장에서는 자원봉사의 이념과 제주 지역 현안 과제에 대한 필자의 시각을 제시했고, 이를 바탕으로 제주지역 자원봉사의 실태와 문제점을 제Ⅲ장에서 다뤘다. 끝으로 제Ⅳ장에서는 제주지역 자원봉사의 개선방안을 제시했다.

II. 분석의 준거

본 논문은 제주지역 자원봉사의 실태를 자원봉사의 이념과 제주지역 현안에 대한 시민운동적 시각을 바탕으로 분석하려 했다.

1. 자원봉사의 이념

'자원봉사'라는 개념은 인류가 시민권(civil right)을 획득한 18세기에 등장했다(장성자,1996:15). 자원봉사는 사회구성원에게서 지역사회의 주인이라는 민주주의 시민의식이 싹트고 민간조직이 등장하면서 시작된 새로운 개념이다. 즉 타인의 문제, 사회의 문제를 자신의 문제로 파악하여 그 문제해결에 함께 참여한다는 연대의식에서 행하는 것이 곧 자원봉사이다. 이 점에 비추어 볼 때 자원봉사는 인간에 대한 차별 및 동정의식이 잠재해 있는 자선활동과 분명히 구분된다.

또한 자원봉사는 '자유의지'라는 뜻을 지닌 라틴어 '볼룬타스'(Voluntas)에서 유래했다. 자원봉사는 어떤 특정한 사람이나 집단 또는 시간과 물질적 여유가 있는 사람만이 하는 특별한 활동이 아니며 명령이나 강요 없이 평등한 인간관계를 기반으로 누구나, 언제, 어디서나, 어떤 방법으로라도 시작할 수 있는 자발적 활동이다. 또한 자원봉사는 어느 한 사람만을 위한 활동이 아니라 사회전체의 복지를 향상시키는 공익성과 활동에 따른 보수가 없는 무보수성을 특징으로 한다.

따라서 우리는 자원봉사를 "사회의 제 문제의 예방이나 그 해결을 위해 개인이 자신의 자유의지에 따라 조직체와 관계하여 무보수로 자신의 시간과 정력을 바치는 자발적 활동"으로 정의할 수 있다.

그런데 오늘날 우리 제주사회 역시 도시화와 생활양식의 변화로 인해 지역의 상호부조 기능과 연대의식이 희박해지고 있다(고창훈,1984 참조). 거대한 사회 속의 개개인으로 남아 있을 뿐이다. 따라서 우리 사회의 연대성을 형성하고 인간성을 회복하는 장으로서 지역사회(community)의 재구축이 요구된다. 자원봉사는 바로 제주도민의 연대성의 형성, 인간성의 회복에 기여한다.

또한 제주 지역사회개발, 지방자치제의 정착 등에 '주민참여'의 중요성이 제기되

는 시점에서 자원봉사 활동은 더욱 필요하다. 즉 제주개발이나 지방자치의 문제를 기업이나 행정당국에만 떠넘길 것이 아니라 제주지역 주민 모두가 함께 참여함으로써 명실상부한 시민사회를 만들 수 있다. 자원봉사는 시민참여의 한 통로가 된다.

우리 나라의 경우 아직 전 국민의 2%(미국 50%, 일본 30%)만이 자원봉사에 참여하고 있으며, 그것도 사회복지 관련 자원봉사에 치우쳐 있다.

바로 시민이 주인이 되는 사회, 시민이 참여하는 사회야말로 진정 건강하고 풍요로운, 새로운 성장을 꿈꾸는 사회이다. 자원봉사 역시 특별한 누군가가 특정한 누군가를 위해 행하는 소수의 활동이 아니다. 자원봉사는 이 사회를 회생시키기 위한 삶의 질 향상 운동이며, 각계 각층의 주민 모두가 사회의 상처를 치유하기 위해 자발적 노력을 행하는 참여운동이며 시민운동이다. 자원봉사는 '사회공동체의 문제 해결을 위해 자발적으로 참여한다'는 포괄적 개념이라는 점에서 모든 시민운동은 광의의 개념에서 자원봉사에 속한다 할 수 있다.

2. 제주지역 현안에 대한 시민운동적 시각

최근 제주도내에서는 21세기 제주를 맞이하기 위한 다양한 논의가 진행되고 있다. "21세기 제주 변해야 산다"를 모토로 제주지역 언론 5개 사가 공동캠페인을 전개했고, 여러 가지 토론회와 제주지역 관광부조리 해소 및 세계화를 위한 민간차원의 움직임이 전개되고 있다. 그러나 이런 일련의 움직임에서 '계몽적' 성격을 엿볼 수 있다. 제주의 세계화를 가로막는 주범으로 제주인의 '배타성'을 거론할 뿐, 제주도민의 자발적 참여를 유도하기 위한 계획이나 실천방안을 찾을 수 없다.

그런데 자원봉사는 도민의 주인의식을 회복하고 사회봉사 정신을 함양함으로써, 주민 스스로 지역사회 발전의 전망을 일궈낸다는 '자발적이고도 주체적인' 의미를 지니고 있다. 사실 자원봉사운동이란 엄밀한 의미에서 자원활동(운동)이라 할 수 있다. 따라서 '관광부조리 척결과 관광서비스 질의 개선' '지역개발과 환경보전' 및 '4·3과 같은 제주의 역사 재정립' 등 제주 사회가 당면한 문제들도 자원봉사운동의 맥락에서 충분히 접근해 볼만하다. 자원봉사운동을 새로운 형식의 시민운동으로 변화시킬 수 있을 것이다.

요컨대 우리는 자원봉사운동과 시민운동의 결합 가능성에 주목한다(민영창, 유가호, 이인재의 글 참조). 자원봉사가 갖는 개인의 변화가능성을 사회개혁 차원으로 승화시키고, 시민운동이 갖는 사회개혁의 전망을 건전한 자원봉사운동의 활성화와 연결시킴으로서, 자원봉사운동이 지역사회의 공익적 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

Ⅲ. 제주지역 자원봉사의 실태와 문제점

자원봉사 활동은 하나의 사회현상으로서 사회학적 분석이 가능하기에(이종각, 1996 참조), 다음 네 가지 사회학적 질문을 통해 제주지역 자원봉사의 실태와 문제점을 살펴보고자 한다. 특히 제주지역의 자원봉사가 자원봉사의 이념과 1990년대 제주사회의 상황에 비추어 적합한지를 검토할 것이다.

첫째, 제주의 자원봉사는 어떤 사람들에 의해 어느 정도 실시되고 있는가?

둘째, 자원봉사에 관여하고 있는 사람들은 서로 어떤 관계를 유지하고 있는가?

셋째, 자원봉사에 관련된 조직과 제도에는 어떤 것들이 있는가?

넷째, 자원봉사 활동, 관련 집단들간의 관계 및 조직과 제도 등에 내포된 집단이 넘은 무엇인가?

1. 자원봉사의 현황과 확대 배경

먼저, 제주 사회에서 자원봉사가 어느 정도 실시되고 있으며 또 그와 같은 자원봉사 활동의 확대 배경은 무엇인지를 살펴보면 다음과 같다.

제주도 내부자료에 의하면 1997년 6월 30일 현재, 450개 단체에 소속된 18,966명과 개인 1,499명 등 총 20,465명이 자원봉사자로 등록하고 있다(제주도, 1997a:16). 참여분야별 등록 인원 현황을 보면 환경이 48.5%로 가장 많고, 기초질서 18.4%, 사회복지 16%, 대학생 10.2%, 재난구조 5.4% 및 직능 1.2%이다. 이에 비해 1997년도 상반기 자원봉사활동 상황을 보면 사회복지 부분이 36.5%로 가장 많고, 기초질서

33.9%, 환경 28.1%, 직능 0.8% 및 재난구조 0.7%이었다. 자원봉사 활동이 등록한 수 비례로 이뤄지고 있지 않음을 알 수 있다. 달리 말하면 환경 분야에 등록된 자원봉사자보다 사회복지 분야의 자원봉사자들이 보다 활발한 활동을 하고 있다는 것이다.

또한 자원봉사자를 참여유형별로 보면 다음 <표 1>과 같이 사회단체가 62.5%로 압도적이다. 이것은 제주도내 대부분의 사회단체가 자원봉사단체로 등록했음을 보여주는 것이다. 그러나 엄밀한 의미에서 모든 사회단체를 자원봉사활동 조직으로 간주하기는 곤란하다. 단체에 소속은 되어 있으면서 활동하지 않은 경우(00동 새마을지도자협의회 40명 폐품수집활동 전개, 00, 00, 00, 00 청년회원 200명 방법활동 및 청소년 선도)와, 반대로 진정한 자원봉사활동을 벌이면서도 드러나지 않는 자원봉사자들(자생단체, 친목단체, 종교단체 등)도 다수 존재함을 감안해야 한다. 실제로 도민의 자발성을 바탕으로 참여한 자원봉사에 대한 실태 조사가 필요하다.

<표 1> 참여유형별 자원봉사 현황

(단위 : 명)

계	개인	씨클	직장	공공기관	사회단체	학교	기타
20,465	1,499	1,457 (37개)	846 (28개)	1,077 (26개)	12,783 (315개)	2,183 (24개)	620 (20개)
100%	7.3%	7.1%	4.1%	5.3%	62.5%	10.7%	3.0%

출처 : 제주도, 위대한 제주시대를 여는 도민자원봉사운동 추진상황, 1997a, p.16.

비교적 실질적으로 자원봉사를 수행한다고 간주할 수 있는 제주도 자원봉사센터에 신고된 구심단체 및 작은모임의 현황은 1997년 6월 30일 현재 다음 <표 2>와 같다. 여기서 '구심단체'란 새마을지도자협의회, 자연보호협의회, 모범운전자회, 종합사회복지관 등의 사회단체나 사회복지시설을 가리키며 '작은모임'이란 수눌회, 장미회 등 주로 자원봉사를 목적으로 결성된 소모임을 일컫는 것으로 볼 수 있다. 다만 여기에서도 제주도사회복지협의회 부설 자원봉사 정보안내센터나 아라종합사회복지관 부설 재가복지봉사센터, 제주종합사회복지관 부설 재가복지봉사센터, 제주도장애인종합복지관 등에서 소속되어 활동하고 있는 자원봉사자들이 빠져있음을 유의해야 한다.

<표 2> 자원봉사운동 '구심단체·작은모임' 현황

(단위 : 명)

구 분	계		환 경		기초질서		사회복지		직 능		재난구조	
	모임 수	인원	모임 수	인원	모임 수	인원	모임 수	인원	모임 수	인원	모임 수	인원
계	218	4,984	90	1,968	30	1,378	78	1,216	7	135	13	287
구심단체	59	2,804	18	964	15	1,186	14	339	4	84	8	231
작은모임	159	2,180	72	1,004	15	192	64	877	3	51	5	56

출처 : 제주도, 위대한 제주시대를 여는 도민자원봉사운동 추진상황, 1997a, p.16.

한편, 위 <표 2>에서는 자원봉사의 영역을 크게 5개로 나누었는데, 이는 제주도 가 자원봉사를 생산적 봉사, 공익적 봉사 및 공동체적 봉사 등으로 규정하고 이러한 봉사의 중점 활동 분야를 제시한 결과이다. 5개 분야의 세부항목을 살펴보면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 자원봉사 활동 분야별 세부항목

분 야	세 부 항 목
환 경	자연보호, 환경정화, 감시활동, 조사연구
기초질서	거리·교통질서, 관광·행락질서, 방법대 운영
사회복지	노인돕기, 장애인, 아동, 청소년, 부녀자 보호
직 능	외국어 통역안내(번역, 수화), 의료봉사, 기능지원(농림어업기술, 농기계수리, 운전, 컴퓨터, 요리 등)
재난구조	화재예방제도, 위험물 안전관리, 인명구조활동, 대형사고 예방활동 등

출처 : 제주도, 제주형 사회복지시책, 1996, p.527.

제주도 당국은 1995년 10월 30일부터 12월 10일까지 자원봉사에 대한 관심이 고조되고 있던 당시 사회분위기를 타고 자원봉사자를 분야별로 공모했다. 만 18세 이상의 제주도민으로서 봉사활동에 참여한 경험이 있거나 평소 이 분야에 대한 사명

감이 투철한 사람으로서 주 1회 4시간 이상 활동 가능한 사람으로 모집한 결과 다음 <표 4>와 같이 총 14,983명이 신청했다.

<표 4> 자원봉사자(분야별) 신청상황 (1995년 12월 12일 현재)

(단위 :명)

구분	합계		환경		기초질서		사회복지		직능		재난구조		
	총계	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체
계	14,983	1,266	13,717 (353)	765	7,536 (164)	60	2,096 (70)	314	2,502 (89)	82	65 (4)	45	708 (26)
제주 시	5,486	271	5,215 (74)	65	3,591 (32)	38	1,509 (22)	107	469 (17)	47	14 (1)	14	82 (2)
서귀 포시	3,427	426	3,001 (96)	366	1,389 (48)	7	928 (19)	38	589 (23)	12	-	3	95 (6)
북제 주군	3,441	145	3,296 (113)	71	1,776 (56)	5	317 (13)	51	783 (29)	16	51 (3)	2	369 (12)
남제 주군	2,629	424	2,205 (70)	263	780 (28)	10	602 (16)	118	661 (20)	7	-	26	162 (6)

출처 : 제주도, 제주형 사회복지시책, 1996. p.528.

위 <표 4>에서 알 수 있듯이 제주사회에서도 자원봉사 통해 자신의 능력과 기술을 활용하여 사회에 봉사하며 다양한 사회적 경험을 하고자 하는 욕구가 증대하고 있음을 알 수 있다. 특히 도시를 중심으로 중산층이 형성되어 시간적 여력이 있는 지식인력, 특히 주부 등 여성인력과 대학생, 직장 은퇴자들이 무엇인가 사회에 보람 있는 일을 희구하고 있다.¹⁾ 게다가 지방자치제 실시와 더불어 지방정치에 대한 시민의 주체적 참가 가능성이 높아졌다는 환경적 요인도 자원봉사자 확대에 기여했을

1) 현대리서치연구소가 서울 거주 15세 이상 남녀 500명(현재 활동자 150명, 활동 중단자 200명, 비경험자 150명) 대상의 향후 여가 활동 희망 유형 조사에서도 취미활동이 25.5%로 가장 많았고, 봉사활동이 22.7%로 다음 순위를 차지했으며, 기술·기능·어학습득이 19.8%로 나타났다. 그런데 현재활동자의 경우 봉사활동이 33.3%로 가장 높았고, 취미활동이 14.0%인 반면에 활동미경험자의 경우는 취미활동이 32.3%로 가장 높았고 봉사활동은 5.1%에 불과했다(신연희, 1994에서 재인용). 이것을 통해 우리는 봉사활동의 참여욕구는 봉사활동을 하면서 더욱 커짐을 알 수 있다.

것으로 여겨진다. 그러나 사회복지 분야의 신청자가 환경 분야보다 적은 것은 이미 기존의 사회복지시설이나 기관에서 활동하고 있는 자원봉사자들이 신청하지 않았기 때문일 것이다.²⁾

또 당시 제주도 당국이 분석한 자료에 의하면 자원봉사를 바라는 수요처 역시 적지 않음을 알 수 있다. 4개의 노인회와 양로원에서 110명, 제주소년원 40명, 장애자 시설 54명, 불우청소년 시설 2개소에서 110명, 소방서 11개소에서 738명, 그리고 기타 공공기관에서 청소와 환경미화의 자원봉사자들을 요구하고 있었다. 총 43개 단체 또는 직장에서 1,294명을, 개인적으로 112명을 요구했다. 1997년 6월 30일 현재는 839개소에서 12,407명(환경 5,659명, 기초질서 1,586명, 직능 6,891명, 재난구조 1,514명 및 기타 1,951명)을 요구하고 있다(제주도,1997a:16). 이와 같은 수요는 제주 지역의 사회문제가 증대했고 그에 따른 사회복지 및 여타 시민적 욕구가 상승했기 때문으로 풀이된다.

요컨대, 제주지역에서는 산업화의 진전, 지방자치제의 실시와 함께 스스로 해결해야 할 지역사회의 문제가 증대했고 사회복지뿐만 아니라 여러 분야에서 시민적 욕구가 상승했다. 동시에 시간적 여유가 있는 중산층이 확대되면서 사회참여를 통해 이웃과 함께 삶을 나누며 보람있는 일을 하려는 사람들이 많아졌다. 반면에 중앙 및 지방정부는 자원봉사센터를 설치·운영하는 등 가급적 사회복지 분야의 예산을 절감하면서도 주민들의 복지 욕구를 충족시킬 방안을 모색했다. 제주지역의 자원봉사 운동은 바로 이런 배경에서 확대되었다.

2. 자원봉사 관련 집단들간의 관계

자원봉사 활동이 확대됨에 따라 자원봉사 관련집단들간의 관계도 그다지 간단하지만은 않게 되었다. 자원봉사의 이념에 비추어 자원봉사자와 자원봉사 수요자, 자

2) 현대리서치가 자원봉사 경험이 있는 서울거주 15세 이상 인구 350명에게 참여동기를 물었을 때, '불우한 이웃을 돕기 위해서'가 46.9%로 가장 많았고, '사회발전에 일익을 담당하기 위해서'가 42.3%, '여가를 보람있게 보내기 위해서'가 40.6%, '지식과 경험을 얻기 위해서'가 23.1%, '본인의 재능을 살리기 위해서'가 19.7%, '종교적 신념을 구현하기 위해서'가 13.7%, '취업에 도움이 될 것 같아서'가 5.4% 및 '기타' 4.9%로 나타났다(신연희,1994에서 재인용).

원봉사자와 자원봉사 중개자(내지 관리자) 및 자원봉사 중개자(내지 관리자)와 자원봉사 수요자들간의 관계를 냉철하게 검토할 필요가 있다.

첫째, 자원봉사자와 자원봉사 수요자와의 관계를 보면, 자원봉사자들의 봉사 의지에도 불구하고 자원봉사 수요자가 자원봉사자들을 받아들이길 꺼리는 사례가 종종 있음을 알 수 있다. 자원봉사 수요자들이 지나치게 폐쇄적 자세를 보인다고 불평할 수 있으나, 이는 자원봉사자들의 활동이 일회성 봉사에 그치거나 자원봉사에 대한 인식 부족으로 인해, 봉사하기보다는 오히려 봉사 대상에 대해 상처를 주어 왔기 때문이다. 특히 보육원의 경우 자원봉사자들의 잘못된 언행으로 말미암아 가족적 분위기를 해치는 사례가 있었다(00보육원장과의 면담). 한편 자원봉사자의 활동을 꺼리지는 않는다 해도, 단지 봉사자 자신의 삶의 변화에는 긍정적 기여를 하나 수요자의 기대에는 못 미친다는 반응을 보이고 있다(00종합복지관 실무자 면담). 이런 점에 비추어 보면, 자원봉사자는 자신이 활동할 곳에서 어떤 점에 유의하고 무엇을 준비해야 하는가를 사전에 충분히 교육받아야 할 것이다.

둘째, 자원봉사자와 자원봉사 중개인(내지 관리자)과의 관계이다. 자원봉사 활동이 확대됨에 따라 자원봉사자들은 자체 교육, 정보 교환, 친목도모 및 자체 예산 확보 등을 위해 소모임 형태의 자원봉사단을 결성했다. 그러나 이들 자원 봉사자들을 중개거나 활용하는 행정 당국이나 사회복지 협회나 시설단체들이 이들을 소외시키는 사례가 있다. 000자원봉사단장 고00 씨에 의하면, 행정 당국이 관변성 단체들을 이용하여 부족한 자원활동을 대체하면서 작은모임과 같은 소모임 형태의 단체들을 소외시킨다는 것이다. 그러나 자원봉사단이 행정 당국에 대해 이렇다할 말 한마디 제대로 못한다. 혹여 예산 배분에서 불이익을 받을 수도 있기 때문이다. 또한 그는 자원봉사자들이 한 때 자원봉사단 연합체를 결성했으나 도 당국이 받아들이지 않아 무산되었음을 성토했으며, 봉사상이 관변성 단체에 편파적으로 수여됨을 비판하였다. 또한 자원봉사단이 협회나 시설단체들의 관리에 놓여 있어 자원활동 예산의 분배가 불투명하고 자원봉사활동 역시 협회장이나 시설단체장의 자의적 판단에 맡겨지게 됨을 지적하였다. 자원봉사자들은 자원봉사와 관련하여 단지 협회나 소속 단체의 지시에 따르는 것이 아니라 자신들이 속한 단체와 끊임없는 의견 교환을 통해 자발적 참여 욕구를 발휘하기를 기대하고 있다는 것이다. 자원봉사의 활동내용이 단지 협회행사를 보조하는 수준을 벗어나길 바랐다.

끝으로, 자원봉사 중개자와 자원봉사 수요자와의 관계를 살펴보자. 비교적 규모가 큰 자원봉사 수요자 집단, 예컨대 종합복지관들은 자원봉사자들을 원활히 공급받기 위해 자원봉사 중개 조직으로서 자원봉사센터를 운영해 왔다. 자원봉사자들을 자체적으로 육성, 공급받지 못하는 곳에서는 제주사회복지협의회에 속한 '자원봉사정보안내센터'를 이용했다. 그러나 사회복지 이외의 분야에서도 자원봉사자에 대한 수요가 존재하는 만큼 이를 원활히 공급하려면 자원봉사자 중개 조직이 필요하다. 제주도 자치행정과에 설치된 '자원봉사센터'는 바로 이런 취지에서 생긴 것이라 할 수 있다. 그러나 사회복지 분야의 자원봉사 수요자 집단에서 보면 '자원봉사센터'는 중개자로서의 역할을 다하고 있지 못하다. 00양로원의 자원봉사담당자에 따르면, 처음 두 번 정도는 자원봉사센터에 신청하여 도움을 받았으나 그 후에는 별다른 도움을 받지 못했다는 것이다. 자원봉사센터가 자원봉사자를 사전에 중개하는 일보다는 자원봉사자 활용 계획을 보고 받고 사후에 정리하는 일을 하는 데 그치기 때문이다. 자원봉사센터 설립 이후 달라진 게 없다는 반응은 00복지관의 실무자에게서도 나타났다. 이 문제는 다음 절에서 자원봉사 관련 조직과 제도를 논할 때 보다 자세히 언급할 것이다.

3. 자원봉사를 둘러싼 조직과 제도

자원봉사를 둘러싼 조직과 제도로써 자원봉사센터, 자원봉사 담당 행정부서 및 자원봉사 관련 법률 등을 고려할 수 있다.

먼저, 자원봉사자와 자원봉사 수요자를 중개하는 자원봉사센터에 대해 살펴보면, 제주내에는 현재 수많은 형태의 자원봉사센터가 세워져 있다. 보건복지부가 지원하고 제주도청 사회과가 주무부서인 제주사회복지협의회의 '제주자원봉사정보안내센터', 내무부가 지원하고 도청 자치행정과가 직영하는 '제주자원봉사센터', 문화체육부가 지원하고 도청 관광문화국이 관할하는 '제주청소년자원봉사센터', 정무제2장관실이 지원하고 도청 사회복지국이 관할하는 '제주여성자원봉사센터', 법무부가 지원하고 제주 검찰청이 관할하는 '범죄예방자원봉사단체 제주지역협의회' 등이 있다. 뿐만 아니라 사회복지관이나 사회복지시설 등에서도 자체적으로 자원봉사센터를 설

치, 운영하고 있으며, 지금은 유명무실해졌으나 자원봉사단의 연합체가 자원봉사의 중개자 역할을 시도하기도 했다(김현옥,1997).

중앙 정부가 자원봉사센터를 앞다퉀 설치하는 바람에 충분한 준비 없이 지방정부에도 '자동적으로' 설치되었다. '제주자원봉사센터'의 경우 말이 센터이지 독립된 사무실이나 전문 인력도 없이 현재 도 내무국 자치행정과 산하 사회진흥계의 직영 체제로 계장 1인과 실무자 1인이 업무를 관장하고 있다. 기초자치단체인 제주시와 남제주군의 경우 총무과 시정계 직원 1인, 나머지 시·군의 경우 사회진흥계 소속 담당자 1인이, 말단 읍·면·동사무소의 경우는 민원창구에서 자원봉사 활동 신청서를 교부·접수하고, 자원봉사 활동에 대해 상담하며, 자원봉사자 수요신청을 받도록 되어 있다. 자원봉사 중개조직으로서 구실을 다할 수 있는 형편이 못된다.

다음에는, 자원봉사 업무를 관장하는 행정조직에 대해 살펴보자. 앞서서도 언급했듯이 자원봉사 업무가 사회복지국, 내무국, 관광문화국, 제주검찰청 등에 분산되어 있다. 그 결과 정부 주도의 자원봉사센터들은 행정업무의 중복으로 예산낭비의 비효율과 소관부서간의 갈등의 소지를 안고 있다. 청소년이나 여성 등 특수인구층을 대상으로 하는 센터와 내무부 지원의 종합센터간에는 큰 어려움이 없겠으나, 사회복지 기능이나 장차 스포츠에 초점을 둔 자원봉사센터와 내무부 종합센터간에는 갈등관계를 갖기 쉽다. 현재 자원봉사 '구심단체·작은모임'에 사회복지협의회 소속 작은모임들이 참여하지 않는 것도 이와 무관하지 않다.

끝으로, 최근 입법 논의되었던 자원봉사 관련 법률을 살펴보면, 보건복지부가 준비한 '사회복지 공동모금법안', 내무부가 준비한 '자원봉사지원법안' 및 정무제1장관실에서 내놓은 '민간운동지원법안' 등을 볼 수 있다. 법률의 제정은 각 자원봉사센터에 대한 예산 배정과 관계되기에 관련 행정부처에서는 상당한 관심을 보여 왔다. 그래서 자원봉사단체와 시민단체가 공동 공청회를 개최하고 자원봉사지원법안과 민간운동지원법안을 하나로 묶어 한 개의 재단을 설립할 것을 입법 청원했으나 두 법안간의 갈등관계를 해소하지 못해 성사되지 않았다(성민선,1996).

4. 자원봉사 활동, 관련 집단들간의 관계 및 조직과 제도 등에 내포된 이념

자원봉사에 참여하는 유형 중에는 사회집단의 비율이 매우 컸다. 그러나 사회단

체 중에는 자원봉사만을 목적으로 설립된 단체만이 아니라 다른 목적으로 만들어졌으나 부수적으로 자원봉사를 시도하는 사회단체들이 많은 것도 사실이다. 이것은 우리 사회가 자율적인 민주 시민사회로 성숙해 감에 따라 많은 사회단체들이 자원봉사에 관심을 보이고 있음을 알려주는 것이기도 하지만, 다른 한편 사회단체 내 구성원들의 자원봉사 참여에서 자발성보다는 동원적 요소가 더 컸을 가능성도 또한 암시하고 있다.

또 제주지역 자원봉사 활동 영역을 살펴보면 대부분 '사회복지' 및 '기초질서' 분야에 한정되어 있다. 이는 제주도가 추진하는 도민 자원봉사운동 지침에 명시된 '중점 활동분야'가 위 <표 3>과 같이 5개 영역에 한정된 것과 무관하지 않다. 아직도 자원봉사를 '도움이 필요한 사람에 대해 아무런 대가 없이 직접적 서비스를 제공하는 활동'으로 생각할 뿐 '지역사회의 발전과 변화를 가져오기 위한 계획적이고 조직적인 사회행동'으로 인식하지 못하고 있다.

한편, 자원봉사자, 자원봉사 중개자 및 자원봉사 수요자간의 관계를 살펴보면 자원봉사자의 자원봉사 수요자에 대한 시혜적 태도, 자원봉사 중개자의 자원봉사자나 자원봉사 수요자에 대한 권위주의적 자세 등을 엿볼 수 있다. 아직은 시민사회 형성을 위한 동반자적 관계에 이르지 못하고 있다.

자원봉사 관련 조직, 제도 및 법률 등에서도 민에 대한 관의 우월적 사고방식, 지방정부에 대한 중앙정부의 우위성, 부처 이기주의 등이 나타났다.

IV. 개선방안

제주지역 자원봉사 활동은 최근 양적으로 크게 성장 중에 있는 듯하다. 우리 사회의 문제를 정부에 맡겨둘 것이 아니라 시민들 스스로 나서서 해결하려는 시민의식의 성장, 또 그만큼 자원봉사를 가능케 하는 경제적, 시간적 여유의 증대, 그리고 지방자치제 실시에 따른 지역주민들의 사회참여 욕구 확대 등이 작용했기 때문이다. 그러나 제주지역 자원봉사의 실태를 검토하는 가운데 제주지역 자원봉사가 자선적 차원을 벗어나 공동체적 시민의식 위에서 한 단계 질적 도약을 하기 위해서는 넘어가야 할 걸림돌 또한 적지 않음을 발견했다. 자원봉사 활동에 봉사자로서, 중개

자로서, 수요자로서 관여하는 사람들의 올바른 인식과 자세, 또 이들간의 동반자적 관계 형성, 나아가 자원봉사 전달체계와 조직, 나아가 법률이나 조례 등의 타당성과 현실적합성 등을 재고할 필요가 있음을 확인할 수 있었다. 이와 관련하여 몇 가지 제언으로 결론을 삼고자 한다.

첫째, 자원봉사자들 자발적이고도 지속적 참여를 유도해야 할 것이다. 이를 위해서는 자원봉사자에 대한 사전교육이 매우 중요하다. 신연희(1994)에 의하면, 자원봉사 경험자들 중 27.7% 정도가 활동에 필요한 지식, 기술에 대한 특별한 준비 없이 임하고 있었다. '현재 활동자'는 14.0%에 불과했으나 '활동 중단자'의 경우 무려 38.0%에 이른다. 이것만 봐도 자발적이고 지속적인 자원봉사를 위해서는 충실한 사전교육이 반드시 필요하다.

둘째, 자원봉사 영역을 발전적으로 확대해야 할 것이다. 제주지역 자원봉사가 시민권을 바탕으로 지역사회의 연대성 형성, 인간성 회복 및 지역사회 발전에 관심을 둔다면 시민단체 봉사, 공정선거 감시, 의정활동 모니터링, 환경감시 등의 공익적 분야와 제주 역사관광, 한라산이나 오름 등의 생태관광 등 지역발전 분야를 중점 활동분야에 포함시킬 필요가 있다. 이를 위해 제주지역 실정에 적합한 자원봉사 프로그램 개발에 노력해야 한다. 예컨대 지역 전통과 실정을 잘 아는 노인들에게 약간의 보수교육을 통해 지역의 역사 관광안내 자원봉사를 하게 한다든지, 뜻 있는 대학생들이나 가정주부들을 중심으로 한라산이나 오름에 대한 생태학학적 지식을 습득케 하여 한라산 생태 관광안내를 맡겨보는 것도 생각해 볼 수 있다. 또한 감귤 적과 시기에 농촌활동도 고려해 볼 수 있다.

셋째, 자원봉사자, 중개자 및 수요자들은 자신의 역할을 충분히 인식하고 자율적인 의사소통과 협력을 도모하는 데 더욱 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 자원봉사자만이 아니라 자원봉사 중개자(코디네이터)는 물론이고 자원봉사 수요자에 대한 계속교육이 요구된다. 특히 자원봉사의 중개자와 수요자들에게 보다 전문적 지식이 요구되므로 이들을 위한 계속교육 프로그램 개발에도 노력해야 할 것이다.

끝으로, 앞서 제안한 과제들을 달성하려면 제도적 장치의 보완이 필요하다. 무엇보다 민간 차원의 종합자원봉사센터 설립이 필요하다. 현재 자원봉사가 범사회적으로 활성화되지 못하는 데는 기본적으로 자원을 모집, 교육, 배치하고 필요한 경우 재교육, 재배치하는 전담기구의 부재에 기인한 바 크다. 사회전반의 자원봉사 영역

을 점검하고 유의미한 단체들을 조직하며 도민의 자원봉사활동이 효율적으로 이뤄질 수 있도록 자원봉사단체들의 네트워크 구성이 필요하다. 그리고 그 바탕 위에 명실상부한 민간차원의 종합자원봉사센터를 구성해야 한다.

다음에는, 자원봉사 관련 정부 조직의 일원화 및 전담 행정부서의 설치가 요구된다. 중앙 부처별로 산재해 있는 자원봉사 관련 업무들을 통합하는 주무부처를 갖는 게 좋다. 그래야 지방행정부서도 일원화되어 혼란을 피할 수 있다. 그리고 지금 당장에는 서울이나 일부 자치단체에서는 '자원봉사계'를 신설, 운영하고 있는 것을 참조로 제주도에서도 '자원봉사계'를 설치해야 할 것이다. 향후 민간차원의 자원봉사센터가 구성된다 하더라도 이와 밀접한 관계 속에서 행·재정적 지원을 하려면 자치행정 내부에 특화된 부서가 필요하기 때문이다.

또한, 자원봉사 관련 법안의 통합 제정과 도 조례 제정, 그리고 민간 종합자원봉사센터 운영에 필요한 재정 확보가 요구된다. 이는 민, 관, 기업 3자 합의의 공익기금으로 조성하면 좋을 것이다.

◆ 참고 문헌 ◆

- 고창훈(1984). 제주문화의 사회과학적 이해에 관한 연구 - 공동체 의식을 중심으로 - 제주도연구 제1집, 19-45.
- 김현옥(1997). 국내자원봉사센터 현황과 송파구 자원봉사센터 운영사례. 불문티어 21. 제4차 불문티어 21세미나 자료집, 16-30.
- 민영창(미상). 시민의 사회참여 - 시민운동과 자원봉사활동.
- 성민선(1996). 자원봉사진흥법안 - 자원봉사진흥을 위한 정부의 역할 -. 한국자원봉사포럼 전문가 토론회 자료집. 자원봉사진흥을 위한 정부의 역할.
- 신연희(1994). 자원봉사활동 활성화 방안에 관한 연구. 석사학위논문, 서울시립대학교.
- 유가호(미상). '시민의 사회참여 - 시민운동과 자원봉사활동'에 대한 토론.
- 이강현(1997). 자원봉사센터의 설립과 운영, 역할. 불문티어 21. 제4차 불문티어 21세미나 자료집, 1-15.
- 이인재(미상). 자기만족을 넘어 '사회개혁'으로. 특집 '시민운동의 도전! 자원봉사자를 잡아라'
- 이종각(1996). 교육사회학총론. 서울: 동문사.
- 이창호(1996). 정부의 자원봉사 지원 및 전달체계. 한국자원봉사포럼. 자원봉사 진흥을 위한 정부의 역할. 한국자원봉사포럼 전문가 토론회 자료집.
- 이창호(1997). 국내 자원봉사 동향 및 방향제시. 제주도사회복지협의회 주최 1997년도 제주도 사회복지분야 자원봉사자 재교육 자료집, 6-10.
- 장성자(1996). 자원봉사란 무엇인가. 한국사회복지협의회 부설 사회복지 자원봉사정보안내센터. 자원봉사 이렇게 합니다. 서울: 한국사회복지협의회, 13-29.
- 제주도(1996). 제주형 사회복지 시책(1996-2005).
- 제주도(1997a). 위대한 제주시대를 여는 도민자원봉사운동 추진상황.
- 제주도(1997b). 위대한 제주시대를 여는 도민자원봉사운동 '97 업무 추진지침.
- 제주도(1997c). 위대한 제주시대를 여는 도민자원봉사운동 10월 자원봉사센터 운영계획.
- 면접자료 : 00 보육원장, 00종합복지관 실무자, 00 복지관 실무자,
00 양로원 자원봉사 담당자, 000 자원봉사단장