

제주시형 자원봉사모형에 대한 서설적 연구

김 성 준*

목 차

- I. 서 론
- II. 지역사회에서 자원봉사의 중요성
 - 1. 자원봉사의 의의
 - 2. 자원봉사활동의 중요성
- III. 제주시 자원봉사활동의 실태분석
 - 1. 제주시 자원봉사활동의 현황
 - 2. 제주시 자원봉사활동의 특징과 문제점
- IV. 결어 : 제주시형 자원봉사모형이 지향해야 할 정책방향
 - 1. 제주시 자원봉사의 방향과 전략
 - 2. 자원봉사 추진체계의 설정 - 제주시 자원봉사센터의 설립 및 운영
 - 3. 관리체계의 개선
 - 4. 지원체계의 개선

I. 서 론

제3부문인 자원봉사의 시대가 열리면서, 미국 및 서구를 비롯하여 아시아, 아프리카 등 세계 전역에서는 자원봉사를 하나의 원리¹⁾로서 우리의 지구와 자원의 고갈을 대비할 수 있는 방법으로 개발되어지고 있다. 따라서 자원봉사는 21세기의 윤리규범으로서, 어느 국가를 막론하고 국가의 서비스를 보완하는 차원을 넘어 국민운동으로 널리 확산될 전망이다.

우리의 경우도 지방자치제의 부활과 함께 자원봉사에 대한 중요성과 관심이 증대되고 있는 가운데, 최근 들어 우리나라 자원봉사운동은 놀랄 만큼 급성장하고 있다. 이러한 변화의 배경에는 우선, 자원봉사활동의 이타적 동기나 혹은 복지사회를 건설하기 위한 시민적 참여라는

* 제주대학교 행정학과 교수

1) Van Til, Jon, "Metaphors and Visions for the Voluntary Sector." Tracy Daniel Connors (ed.), *The Volunteer Management Handbook*. John Wiley & Sons, Inc., 1995, p. 11.

순수한 의미와 함께 사회복지서비스에 대한 욕구는 점점 높아지는데 비해, 복지재원은 한정된 상황에서 자원봉사자를 활용하는 것은 경제적 효율성이나 정치적 효과성의 측면에서 바람직한 대안으로 받아들여지는 분위기이다. 특히 제주지역에서도 민선시대를 맞이하면서부터 자원봉사를 생산적 봉사, 공익적 봉사, 그리고 공동체적 봉사로 규정하여 전도민의 실천운동으로 전개시켜나가고 있다.

본 연구에서는 자원봉사의 시대적 소명과 지역사회에서의 자원봉사활동의 중요성을 고려하여, 제주도 자원봉사활동을 중심으로, 제반 현황과 문제점들을 분석한 후, 제주도형 자원봉사 모형이 지향해야 할 정책과제에 대하여 모색하고자 한다.

II. 지역사회에서 자원봉사의 중요성

1. 자원봉사의 의의

자원봉사란 영어로 '볼런터리즘(voluntarism)'과 볼런티어리즘(volunteerism)'으로 혼용되어 사용되고 있다. 그러나 두 개념은 약간의 차이를 갖고 있지만, 이 단어의 어원²⁾은 라틴어인 자유의지(voluntas)에서 비롯되고 있다. 볼런터리즘이란 사회문제를 완화시키기 위해 사회와 같은 큰 조직에 의해 행해지는 의무 이상의 자발적인 활동³⁾, 또는 공익의 어떤 요소를 증진 혹은 촉진하기 위하여 자발적, 사적 노력에 의하여 나타나는 활동과 그 기관이라고 정의되는 반면, 볼런티어리즘은 다른 개인이나 집단을 돕기 위해 시간, 에너지 등을 제공하는 개인활동 혹은 집단활동으로 정의되어 전자가 더 포괄적인 개념⁴⁾이라 할 수 있다.

오늘날에 있어 자원봉사자란 "개인, 집단, 지역사회에서 발생하고 있는 여러 가지 사회문제를 예방, 통제, 개선하고자 하는 공적·사적의 여러 기관에서 주어지는 각종 서비스에 보수없이 자발적으로 참여하는 개인"으로 정의된다⁵⁾. 한편 우리나라의 한국사회복지총람(1977)에서

2) 라틴어 Voluntas(자유의지)의 Volunt에 행위자를 의미하는 'eer'을 붙여 Volunteer가 되었는데, 그 의미는 '자발적으로, 자유의지로 행위한다'는 것이다. 이 용어는 초기 군대지원병이나 자원병 등에 국한되어 사용되었으나 점차 무보수로 봉사하는 사람이라는 의미로 확대되었다.

3) H. C. Kipps(ed.)(1991), *Volunteerism : the Dictionary of Organization, Training, Programs and Publications*, 3rd editions, N. Y. : R. R. Bowker, p. 1.

4) 두 개념의 관계에 대해 R. M. Kramer와 김영호는 좀더 분명하게 구분하고 있는데, Kramer는 "볼런터리즘(voluntarism)은 볼런티어리즘(volunteerism)과 자원봉사기관(voluntary agencies)의 두 요소로 성립되는 것이며, 볼런티어리즘은 정책입안, 계획, 대변, 행정 또는 모금 등에 있어서, 또는 타인이나 집단을 원조하는 일에 있어서 개인적이거나 시민참여와 같은 행위로 나타나는 것"으로 정의하여 전자를 넓은 개념으로 구분하고 있다. 김영호(1989), 『자원복지이론과 실제』, 홍익재, pp. 14~19를 참조할 것.

한편 볼런터리즘은 사회에서 자발적으로 행해지는 모든 행위에 대한 포괄적인 용어이며, 이와 비교하여 볼런티어리즘은 자원봉사활동과 자원봉사자들에게 특징적으로 관련된 것만을 지칭하는 개념으로 정의하고 있다. 최일섭 외(1996), 『미국의 자원봉사 유래와 현황』, 한국사회복지관협회, pp. 11~12.

5) 한국사회복지협의회, 『자원봉사의 기초』, 1997, p. 16.

자원봉사자는 “지역사회 복지증진을 위해 일하는 집단이나 기관의 책임 일부를 담당하는 자로 노력의 대가를 지불받지 않고 자발적으로 봉사하는 사람”을 의미하며, 자원봉사활동지원법안⁶⁾에 의하면 자원봉사자라함은 “타인 및 지역사회 등을 위하여 영리적 반대급부 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 행하는 자”로 정의하고 있다.

이상의 정의를 참조하여 보면, 자원봉사의 개념 속에는 자발성, 무보수성, 복지성이라는 세 가지 기본적인 특성을 내포하고 있음을 알 수 있다. 여기서 자발성과 무보수성은 어떤 영역의 자원봉사활동이든 상관없이 공통으로 적용될 수 있는 속성이며, 다만 복지성을 어떻게 해석하느냐에 따라 자원봉사활동 영역이 달라질 수 있을 것이다. 말하자면 복지를 협의로 해석하여 전통적인 사회복지 영역에 국한시킨다면, 이런 경우의 자원봉사는 사회복지 분야에서의 자원봉사를 의미하게 된다. 그리고 복지를 보다 광의로 해석하여 인간의 만족스런 삶 또는 삶의 질의 향상을 지향하는 활동으로 본다면, 이때의 자원봉사는 사회복지분야 뿐만 아니라 환경, 정치, 교육 등 여러 다양한 사회생활 영역으로까지 확대하여 적용할 수 있게 된다. 따라서 자원봉사란 사회복지분야를 포함한 사회의 다양한 영역에서 개인적 일시적 활동이 아닌 공익의 목적을 갖고 있는 조직과 단체를 통해 이루어지는 조직적 지속적인 활동이며, 개인간 또는 조직간에 연대가 필요한 활동인 것이다.

2. 자원봉사활동의 중요성

지방자치가 실시됨에 따라 지역사회 구성원⁷⁾은 지역복지를 실현하는데 있어서 변화된 접근 방식을 선택해야만 하는데, 이 변화된 접근방식이 바로 지역사회 구성원의 자원봉사활동이라 말할 수 있다.⁸⁾ 이제까지 우리나라에서 자원봉사자들은 사회복지기관, 의료기관, 기타 다양한 조직체에서 산발적으로 육성돼 왔지만 이는 그들의 필요에 따라 주로 자기 기관의 프로그램에 참여할 수 있도록 하기 위한 것이며 주민들이 생활하는 지역사회와 가정에 뿌리를 내릴 수 있는 자원봉사자 육성에는 소홀하여 자원봉사자들의 지역의 주인의식 형성과 커뮤니티 형성에 문제가 있었던 것이 사실이다. 따라서 이제 지방자치 아래 지역사회를 중심으로 한 자원봉사활동은 중요하게 대두되고 있으며, 지역 내 다양한 계층의 자원봉사자 육성이 과제가 되고 있다.

현재 지방자치단체의 사무를 보면 1) 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사

6) 자원봉사활동지원법안 제2조에 의하면 다음과 같이 용어의 정의를 내리고 있다. “자원봉사활동”이라 함은 타인 및 지역사회 등을 위하여 영리적 반대급부 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다(제1호). 그리고 “자원봉사자”라 함은 제1호에 규정된 자원봉사활동을 행하는 자를 말한다(제2호)

7) Van Til, Jon은 하나의 사회를 바퀴가 넷으로 이루어진 자동차에 비유하고 있다. 이때 각 바퀴는 부문 내지는 영역으로 명명할 수 있으므로, 전체사회는 네 개의 영역을 필요로 하게 된다. 네 개의 영역 중, 제1의 영역은 기업이며, 제2의 영역은 정부이며, 제3의 영역은 자원봉사 및 비영리적 부문이며, 제4의 영역은 비공식적 부문인 가족이나 이웃, 지역사회를 말한다. 모든 사회문제는 어떤 한 영역의 노력에 의해 해결될 수는 없기 때문에, 각 부문은 목표달성을 위하여 다른 개인과 조직간의 협력관계속에서 전체 사회의 구성원으로서 작용할 필요가 있다고 지적하고 있다. Van Til, Jon, op.cit., pp. 4~11.

8) 정종우(1992), “지역복지와 자원개발”, 『지역복지봉사의 이론과 실제』, 한국사회복지협의회, pp. 62~63.

무 2) 주민의 복지증진에 관한 사무 3) 농림, 상공업 등 산업증진에 관한 사무, 4) 지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치, 관리에 관한 사무 5) 교육, 체육, 문화, 예술의 진흥에 관한 사무 6) 지역민방위 및 소방에 관한 사무(지방자치법 제9조 제2항) 등이 있는데, 이 중 지역복지의 분야라 할 수 있는 환경, 교육, 보건, 복지, 위생, 문화, 레저 등의 분야에 자원봉사자의 참여는 지역복지과제 해결에 큰 자원이 되므로 이 분야들은 곧 공공부문 자원봉사의 분야로 볼 수 있는 것이다. 사실, 미국이나 서구의 많은 지역사회에서는 경찰, 교육, 복지 등 다양한 분야에서 이미 이런 노력이 나타나고 있으며 상당히 효과적이라고 보고되고 있다.⁹⁾ 이런 제반의 노력은 시민단체들이나 자원봉사단체에 소속된 많은 시민들의 자원봉사활동에 기반을 두고 있다.

이러한 지역복지분야에 참여하는 주민 자원봉사활동의 의의를 요약해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 자원봉사의 목표가 본질적으로 지역사회 공동체로의 복귀이며 지방자치이념과 자원봉사의 가치가 사회성, 민주성, 공동체성으로 공통점을 갖고 있다는 점에서 볼 때 지방자치에서 지역주민의 자발적인 참여로서 자원봉사는 중요하다고 하겠다.

둘째, 지방행정에서 행정관료와 지역주민 간의 밀접한 접촉을 통해 관계개선과 행정에 대한 신뢰도와 투명성이 요구되기 때문에 지방정부기관에서 자원봉사는 중요성을 지니고 있다.

셋째, 주민들의 다양한 복지요구과 공공서비스 요구에 대해 정부의 공급, 재정체계 개선이 우선되어야 하겠지만 자원봉사인력을 활용할 경우 부차적으로 공공서비스의 공급비용을 줄일 수 있고 주민의 필요와 요구에 대한 행정관료의 대응성을 제고시켜주는 등의 효과를 기대할 수 있기 때문에 자원봉사인력은 중요한 자원이 될 수 있다.

Sharp(1980)의 조사에 따르면 지방정부수준에서 주민들이 공공서비스의 양과 질을 결정하는 과정과 정부정책 수립과정에 참여하려는 주민들의 욕구는 공공서비스 생산에 참여하는 자원봉사를 촉진시키는데 중요한 역할을 한 것으로 나타났고 공무원들은 주민 자원봉사자들과 친밀한 관계를 갖는 것으로 나타났다. 따라서 지방자치체에서의 자원봉사활동은 과거의 단순한 주민참여나 온정주의적 활동과 구별이 되며 민주주의 시민의식에 의거한 주민참여활동이라 할 수 있다.

3. 자원봉사활동의 기능

사실, 미국과 같은 선진국들은 자원봉사가 시민들의 생활의 일부가 되어 시민들은 자신의 관심과 여건 등을 감안하여 지역사회의 다양한 서비스 전달에 참여하고 있다. 최근 미국의 한 조사에서도 미국인들의 약 절반(47.7%)에 가까운 시민들이 주당 평균 4.2시간의 자원봉사활동을 하고 있는 것으로 조사되었다. 전체 인구로 추산해 보면 9,000만명이 되며, 900만명의 전일 근로자의 노동량과 같다는 것이다.¹⁰⁾

9) 김인, "경찰서비스 전달에 있어서 자원봉사활동의 활성화 방안," 부산경남·울산제주 행정학회, 『지방정부의 발전과 정책과제』, 1998, p. 33.

10) Jeffrey L. Brudney, "preparing the organization for volunteers," Tracy Daniel Connors(ed.), *The Volunteer Management Handbook*, John Wiley & Sons, Inc., 1995, p. 37.

1980년대를 돌이켜 보면 미국의 정부, 사기업, 비영리부문 이 세부문 모두 자원봉사자들의 노동에 의존하는 정도가 증가한 것으로 분석되었다. 1989년에 자원봉사자들이 제공한 모든 노동시간의 69%는 비영리부문에 제공되었으며, 26%가 정부에, 6%가 사기업에 제공된 것으로 나타났다. 그리고 미국의 비영리부문에서 전체의 고용의 40.4%, 정부부문에서 10.2%를 자원봉사자들의 노동으로 충당하고 있는 것으로 분석되었다(Hodgkinson et al, 1992: 18-19). 이처럼 정부부문에서도 자원봉사의 활용이 상당한 정도로 이루어지고 있다는 것은 Brudney의 연구에서도 밝혀졌다. 그의 연구에 따르면, 미국 정부는 소방, 경찰의 공안, 문화예술, 건강, 응급의료, 레크리에이션, 식품 및 무숙자 등의 서비스 영역에서 자원봉사활동에 크게 의존하는 것으로 나타났다(Brudney, 1990).

공공부문에서의 자원봉사는 정부가 생산하거나 공급하는 활동과 관련한 다양한 제도적 장치 중의 하나로서 커뮤니티 내에서의 역할 분담의 문제로 보아야 한다는 것이다. 우리가 생활하는데 필요한 다양한 서비스와 재화가 있는데, 이들 중 어떤 것은 정부가, 어떤 것은 민간부문이, 어떤 것은 비영리단체가 맡아서 생산하고 공급할 수도 있다는 것이다. 정부가 맡아서 공급한다는 것은 시민들이 세금을 내어서 그 자원으로 공무원을 고용하고 이들이 서비스를 공급·생산하는 것을 의미한다. 따라서 한 지역사회 내에서 필요한 재화와 서비스를 누가 어떻게 공급하고 생산하는 것이 커뮤니티 전체로 보아 보다 능률적이고, 형평하게 될 것인가를 고려해야 한다는 것이다. 이런 관점에서 Warren은 지역사회 서비스 예산(Community Service Budget)이라는 개념을 제시¹¹⁾하고 있다. 이것은 일반적인 예산의 개념과는 달리 그 지역사회 내에서 생산되거나 소비되는 재화와 서비스의 총체를 지칭하는 개념이다(Warren, Rosentraub, Weschler, 1988: 414-431). 이런 지역사회 서비스예산의 효율적이고 형평한 운용을 위한 하나의 대안적인 서비스 전달 장치가 자원봉사활동인 것이다. 그래서 정부보다도 자원봉사자들에 의해 보다 효율적이고 형평하게 서비스가 전달된다면, 자원봉사자들에 의해 서비스가 전달되는 것이 바람직하며, 나아가서 비록 자원봉사활동을 활성화시키는 데 비용이 든다하더라도 그 비용을 감안하고서도 보다 효율적이고 능률적이라면 자원봉사자들의 활동을 활성화시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.¹²⁾

따라서 자원봉사활동의 주된 기능들을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 국가의 서비스활동을 보충하고 보완하는 기능이다. 국가의 보편주의적인 서비스 지원 정책으로부터 소외되거나 불충분한 특수 취약계층에 대한 적극적인 개입으로 국가의 복지활동을 보충하는 역할을 담당하게 되는 것이다.

둘째, 자원봉사활동은 시범적이며 융통성이 있고 전문적이면서 봉사적이라는 데 의의가 있다. 국가의 복지활동은 법에 의하여 서비스를 제공한다는 점에서 융통성이 적고 변화에 대해 적응하기가 어려운 반면, 자원봉사활동은 수혜대상자의 요구에 따른 새로운 접근방법을 제공한다거나 새로운 전달체계를 시도하는 등 시범적인 사업을 시도하기가 훨씬 용이하다. 또한

11) 김인, 전계논문, pp. 37~39.

12) 이와 같은 관점은 오스본과 게블러가 정부개혁의 길에서 제시하고 있는 지역사회가 주도하는 정부와도 맥을 같이 한다. 오늘날 미국에서는 지역사회의 문제를 정부가 해결해 주는 것이 아니라 지역사회의 주민들 스스로 해결하도록 돕고 있다. 삼성경제연구소 역, 데이빗 오스본, 테드 게블러 저, 『정부혁신의 길』, 1994, pp. 75~107.

공공복지정책이 법과 행정에 의해 관료적인 복지활동을 전개하고 있다고 볼 수 있는데 민간에 의한 자원봉사활동은 전문적인 서비스에 역점을 두는 것이 보통이다.

셋째, 자원봉사활동으로 제공되는 서비스는 전문인력보다 수혜대상자의 자존심을 유지시키는데 있어 유리하다. 전문인력에 의해 제공되는 공적부조사업이 갖는 가장 큰 취약점은 자산조사나 기타 자격조건을 확보하기 위한 조치 등으로 말미암아 수혜대상자에게 무능력자 또는 낙오자라는 낙인을 찍을 가능성이 높다. 이에 비하여 자원봉사활동으로 서비스를 제공받는 수혜대상자의 자발적인 참여가 존중될 수 있으므로 복지대상자가 불필요하게 낙인을 찍힐 소지가 별로 없게 된다.

넷째, 자원봉사활동은 주민들의 참여에 의해 효율적인 활동을 강조함으로써 주민들로 하여금 복지의식을 갖게 하고 사회적인 연대의식을 갖게 하여 사회통합을 기여할 수 있다.¹³⁾

끝으로 현대국가들은 정치·경제·사회 등 모든 분야에서 국가의 개입을 최대한 축소해 보려는 이른바 '작은 정부'를 지향하는 경향이 있는데 이러한 측면에서도 자원봉사활동의 활성화 및 확대가 더욱 중요시되고 있다.

이와 같은 특성을 지니는 자원봉사활동은 점차 그 범위와 내용 및 참여자 수는 확대되는 경향이 있으며 수혜대상자 뿐만 아니라 자원봉사활동을 하고 있는 대상자에게도 중요한 삶의 의미를 부여하여 더불어 사는 사회를 구축하는 철학적 기반을 조성해주고 있다.

Ⅲ. 제주도 자원봉사활동의 실태분석

1. 제주도 자원봉사활동의 현황

제주도 자원봉사활동현황을 본 연구와 관련하여 세가지 측면 즉, 추진체계, 관리체계 그리고 지원체계를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 자원봉사활동의 추진체계

1) 자원봉사활동의 추진방향

사회복지 및 지역복지의 실현을 위한 자원봉사활동의 방향은 민간이 주도하고 공공부문이 지원하는 '민주도-관지원'의 원칙을 지켜나가야 할 것이다. 특히 사회복지분야는 기존 민간사회복지기관 등에 의해 오랫동안 수행되어온 자원봉사의 영역으로서 상당한 경험과 노하우를

13) 일본의 사회복지협의회는 21세기를 전망하면서 자원봉사활동의 의의와 필요성 그리고 방향을 "21세기의 복지과제는 일부 특정계층에게만 국한되는 것이 아니라 전체 주민의 삶에 관한 문제이며, 정부의 복지시책만으로 해결될 수 있는 것이 아니다"라고 요약하며 지역주민의 복지과제에 대한 의식을 가지고 직·간접으로 복지과제 해결에 참가하며 삶에 필요한 서비스를 조직해 나가는 지역주민의 참여가 복지과제 해결에 필수적인 요소로 보고 있다. 박태영, "사회복지시설 자원봉사 활동의 문제점과 개선책", 『사회복지』 가을호, 한국사회복지협의회, 1991, p. 86.

소지하고 있는 실정이다. 그리고 비사회복지분야의 자원봉사의 영역도 확대일로에 있기 때문에, 이에 대한 역할주체의 선정도 필요한 과제로 대두되고 있다 할 것이다. 그동안 제주지역에서 논의되었던 추진방향을 보면 다음과 같다.

첫째, 1995년 8월 제주도와 제주대학교 행정대학원이 실시한 설문조사¹⁴⁾에 의하면, 복지사회의 실현방법으로서 역할주체에 대한 견해는 <표-1>과 같이 나타나고 있다.

<표-1> 복지사회의 실현방법

사회복지의 실현방법	도 수	구 성 비
중앙정부와 지방정부에 일임	17	7.5
주민각자의 경제적 부담	36	15.9
각 마을별 복지단체 활동	27	11.9
친족회가 해결	5	2.2
기존의 종교단체나 국내 사회단체	10	4.4
기존의 국제단체	6	2.6
정부의 민간사회복지단체에 후원	77	33.9
민관협력	48	21.1
기타	1	0.4
합 계	227	100.0

1995년도 설문조사의 결과를 보면, <표-1>과 같이 정부의 민간사회복지단체에 후원하는 '민 주도-관지원' 방식이 33.9%로서 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 그 다음이 민관협력방식으로서 21.1%를 나타내고 있다. 특히 중앙정부와 지방정부에 일임하는 방식(7.5%)은 상대적으로 낮은 비율에 그치고 있음을 유념할 필요가 있겠다.

둘째, 1998년 12월 제주시와 제주대학교 법과정책연구소가 제주시민을 대상으로 설문조사를 실시하였는데, 행정기관에서 하고 있는 자원봉사업무의 바람직한 방향에 대한 응답에서 바람직한 역할주체는 <표-2>에 제시되고 있다.

<표-2> 행정기관에서 하고 있는 자원봉사업무의 바람직한 방향

구 분	도 수	구성비(%)
현재업무를 더욱 강화하여 당분간 행정주도	45	11.1
자원봉사업무를 민간이양하여 스스로 처리	68	16.8
민간이 주도하고 행정은 지원을 계속하는 형태	139	34.3
민관합동으로 자원봉사기관을 설립·운영	151	37.3
기타	2	0.5
합 계	405	100.0

14) 제주도, 『제주형 사회복지시책』, 1996, pp. 531~532.

자원봉사업무의 바람직한 처리방향은 <표-2>에 나타난 바와 같이, 행정주도보다는 민간이 주도하는 방향이 지배적이다. '민 주도-관지원'(34.3%)의 경우보다도 민관협력 내지는 민관합동으로 자원봉사기관을 설립·운영하는 응답이 37.3%로서 가장 높게 나타나고 있다. 다시 말하면 '민 주도-관지원'의 원칙하에서 민관협력 방식을 취하는 견해가 전체의 71.6%를 차지하고 있다고 볼 수 있다.

2) 추진체계의 현황

우리나라 자원봉사활동 추진체계에는 사회복지자원봉사정보센터안내, 자원봉사알선센터, 여성자원활동센터, 청소년자원봉사센터, 재가복지봉사센터, V타운21세기운동전국협의회, 시·도 자원봉사센터, 여성단체, 종교단체, 국민운동단체, 청소년단체 등의 관련단체, 기업 등이 있는데, 이러한 체계는 전국적으로 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 제주지역 행정기관¹⁵⁾의 입장에서는 작은 모임과 구심단체를 중심으로 자원봉사활동을 펼쳐나갈 수 있도록 지원을 하고 있다. 이러한 자원봉사활동의 추진체계의 재원은 크게 정부의 보조금, 기업의 지원, 기관자체의 마련, 모금 및 후원금 등으로 구성되며, 이들 기관이 펼치는 사업내용은 그 기관의 목표와 성격에 따라 다양하게 집행된다. 일례로, 사회복지자원봉사정보안내센터의 주요사업으로는 자원봉사자 관리업무 전산화, S/W개발, 자원봉사전산망(VT-NET)구축운영¹⁶⁾, 자원봉사관련 각종 자료수집 및 정보제공, 자원봉사 관련 각종 안내 및 상담, 자원봉사 관련 교육 훈련 및 교육 교재개발, 자원봉사 관련 조사·연구 및 프로그램개발, 시·도 자원봉사정보안내센터 운영 등이 있다.¹⁷⁾ 또한 재가복지봉사센터의 사업내용을 살펴보면 사회복지관 부설센터의 경우 노인, 장애인, 결손가정, 소년·소녀가장 등과 같이 저소득층 가정을 대상으로 종합적인 재가복지서비스를 제공하고, 지역사회자원을 발굴하고 활용하는 역할을 담당하고 있어 대단히 포괄적이다. 반면에 노인복지관 부설센터는 단독세대노인 및 거동불편노인을 대상으로 재가복지서비스를 제공하는 역할을 담당하고 있으며, 장애인복지관 부설센터는 재가장애인 및 가족을 대상으로 순회재활서비스의 제공, 의료재활, 직업재활, 상담교육의 기능을 하고 있다. 그리고 사회복지협의회 부설센터는 지역에 있는 사회복지시설에서 필요로 하는 자원봉사자를 발굴, 교육, 공급하는 기능을 담당하고 있어 사회복지시설을 주요대상으로 하고 있다.¹⁸⁾

제주지역의 경우에도, 사회복지시설 및 기관이 개별적으로 자원봉사센터를 운영하고 있으며, 각 복지기관의 자원봉사센터가 나름대로 자원봉사자의 홍보, 모집, 교육, 배치, 관리, 평가

15) 제주도는 지역내의 구심단체나 작은 모임을 통하여 자원봉사운동의 활성화를 도모하려고 노력하고 있다. 현재 구심단체와 작은 모임을 합한 수는 218개이며 인원은 4,984명으로 집계되고 있다. 김성준, "제주형 자원봉사체제의 활성화 방안," 부산경남·울산제주 행정학회 1998년도 추계학술대회 논문집, 『정부개혁기의 정책과제와 대응전략』, p. 111.

16) 특히 자원봉사전산망(VT-NET)은 한국사회복지협의회와 삼성복지재단이 공동 운영하는 것으로 자원봉사활동을 원하는 사람과 자원봉사자를 필요로 하는 기관을 신속하고 적절하게 연결하고 자원봉사 및 사회복지 관련 각종 정보를 가장 빠르고 쉽게 전달할 목적으로 1995년 11월에 전국적으로 개통되었다. 자원봉사정보안내센터, 자원봉사자료목록집, 전게서, p. 3.

17) 자원봉사정보안내센터, 자원봉사자료목록집, 전게서, p. 7.

18) 남미애, "우리나라 자원봉사활동 체제모형개발에 관한 연구," 박사학위논문(부산대학교 대학원, 1997), pp. 104~109.

의 단계를 거쳐 자원봉사자를 관리¹⁹⁾하고 있는 실정이다.

또한 시·도자원봉사센터는 자원봉사활동을 통합관리하는 행정체계 구축이 필요하다고 판단하여, 1995년부터 내무부 사회진흥과에서 자원봉사활동 관련업무를 총괄 관리하도록 하였으며 1996년부터는 20억원을 지원하여 전국 12개 시·도에 20개소의 자원봉사센터를 설립하여 현재 운영중이다. 이것은 기존의 자원봉사활동 영역이 주로 사회복지분야에서 이루어졌으나 환경, 문화 등의 전 사회영역으로 확산시킬 필요성을 인식하여 정부정책도 자원봉사활동 영역의 확대와 활성화 방향으로 나아가겠다는 의지를 담고 있는 것이다. 현재 제주지역행정기관의 경우는 자원봉사센터에서 수행하는 업무의 내용을 계층별로 분담하여, 제주도청은 자원봉사자의 교육과 광역단위의 기획, 시·군단위에서는 자원봉사자의 모집과 배치 그리고 수급의 연결, 읍·면·동의 경우는 자원봉사자의 모집과 배치 및 시·군의 지원을 담당하고 있다. 따라서 행정기관과 민간부문간에 있어서 갈등의 소지도 나타날 수 있지만, 이러한 갈등은 민주도-관지원의 원칙이 지켜지게 된다면 해소될 수 있다고 본다.

나. 관리체계의 현황

자원봉사자의 활용이 제대로 된 효과를 거두기 위해서는 자원봉사활동의 전문적이고 체계적인 관리가 필수적이며 특히 이들을 직접 모집, 교육·훈련, 배치, 지도감독, 평가, 인정 및 승인하는 자원봉사 관리자의 배치는 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 따라서 여기서는 자원봉사관리자와 자원봉사자 관리과정의 두가지 측면에서 살펴보고자 한다.

1) 자원봉사관리자의 현황

사회복지시설이나 기관에서의 자원봉사자활용도를 조사한 결과 상당수의 기관들이 자원봉사자를 활용하고 있는 것으로²⁰⁾ 나타났으며 또한 그 활용시기도 90년대부터 본격적으로 활용되고 있고²¹⁾ 활용도가 높아짐을 알 수 있다. 그에 반해 <표-3>에서 보는 것처럼 대부분의 기관에서는 자원봉사관리 전담직원보다는 겸임직원이 많은 편이며 심지어는 담당직원이 없다는 응답도 상당히 높음을 알 수 있다.

19) 제주도내 4개 민간사회복지기관의 경우, 1993년과 1994년에는 비슷한 시기에 자원봉사자 모집 및 교육을 실시함으로써 자원봉사활동에 혼란을 초래하는 예도 있다. 특히 이시기에 자원봉사자 교육의 횟수를 살펴보면, 제주도 장애인종합복지회관이 2회 이상, 제주도사회복지협의회는 6회 이상, 동홍사회복지회관은 3회 이상, 한국복지재단은 3회 이상 실시한 바 있다. 제주도, 전계서, p. 532.

20) 김성이 조사에 따르면 86.4%, 서울시경개발연구원의 조사에 따르면 89.2%, 한국여성개발원의 조사에서는 64.3%였다.

21) 서울시경개발연구원의 조사에서는 90년대부터 활용했다는 응답이 54.1%였고, 경기도 조사에 따르면 68.3%였다.

〈표-3〉 자원봉사 전담 직원유무 비교

구분	한국사회복지 협의회	김성이	한국여성 개발원	서울대학교 사회복지연구소	대구사회복지 협의회
전담직원유		17.6%	20.3%	57.4%	37.9%
" 무	43.5%		15.1%	21.4%	
결 입		30%	58.8%		48.3%
형편에 따라			4.9%		10.3%

자료 : 남미애, 박사학위논문, p. 112에서 재인용

우리나라 자원봉사활동기관에서 가장 큰 애로점은 〈표-4〉에서 보는 바와 같이 자원봉사자의 증도탈락, 적합한 프로그램 부족인 것으로 나타났다. 따라서 이러한 애로점을 최대한 줄일 수 있는 전문관리인력의 확보·배치가 무엇보다 중요하다 하겠다.

〈표-4〉 자원봉사활동상 애로점 비교

구 분	한국여성 개발원	서울대학교 사회복지연구소	대구사회복 지협의회	한국사회복 지협의회	서울시정 개발원
자원봉사자의 증도탈락	39.35		38.4%	32.3%	
예산부족	17.3%	24.3%			
책임의식 및 봉사의식결여			12.5%		
자원봉사자의 전문기술부족	13.0%		17.1%		
적합한 프로그램부족		6.1%		41.2%	71.1%
전담직원 및 슈퍼바이저 부족				5.9%	20.6%

자료 : 남미애, 박사학위논문, p. 113에서 재인용

그리고 행정기관의 경우에 있어서도, 자원봉사업무를 전담하는 조직과 인력의 현황에서도 전문적인 교육과 양성이 절실한 분야이다. 현재 제주도나 제주시의 경우만 하더라도 전담조직이 없이 한사람의 공무원에 의해 자원봉사업무를 수행하는 실정이며, 특히 자원봉사업무만 수행하는 것이 아니라 타 업무로 인해 지장을 받는 경우가 많다. 또한 공무원의 일정기간동안 근무하다가 자리를 옮겨야하기 때문에 전문가가 되기는 더욱 어려운 형편에 놓이게 되며, 자원봉사분야에 대한 정보화 수준 및 전체적 처리능력에 있어서 많은 제약요인이 뒤따르고 있다.

2) 자원봉사자 관리과정의 현황-분야(영역) 및 모집

자원봉사의 영역은 포괄적이어서 하나의 기준으로 분류하여 설명하기는 곤란하다. 모든 자원봉사의 영역을 포괄할 수 있는 기준이 없으므로 몇 가지 기준으로 분류하여 다양하게 설명할 수 밖에 없는데, 이럴 경우 하나의 자원봉사활동이 분류기준의 차이에 의해 중복되어 설명되고 있음을 유념할 필요가 있다.

대개 자원봉사의 영역은 활동의 장, 활동의 대상, 자원봉사 과업의 성격 그리고 개입의 방

법에 따라 구분될 수 있는데, 가장 일반적인 설명방법은 활동의 장에 의한 분류인 것이다. 그러나 우리나라에서 자원봉사활동이 가장 활발한 장은 사회복지기관 및 시설로서 자원봉사활동의 약 80%가 이 활동의 장을 이용하여 이루어지고 있는 것으로 보고되고 있으나, 사회복지기관 및 시설외에도 자원봉사의 장은 가정, 지역사회, 국제사회, 시민운동단체, 의료기관 및 시설, 교육기관, 사회문화단체 등이 있기 때문에, 자원봉사활동의 장은 상당히 넓고 다양한 실정이다.

이와 관련하여 최근 자원봉사활동지원법안(제3조)에서도 자원봉사활동의 범위를 기존 사회복지 및 국민보건증진에 관한 봉사활동을 비롯하여, 지역사회개발, 환경보전 및 자연보호, 교육 및 청소년선도, 범죄예방, 교통 및 기초질서제도, 재해·재난관리 및 구조, 문화·예술·체육진흥, 공명선거·선거참여캠페인, 인권옹호·부패방지·소비자보호, 국제협력 및 해외봉사활동 등 11가지에 걸쳐 광범위하게 잡고 있음을 유념할 필요가 있다.

지금까지 제주지역을 중심으로 자원봉사분야의 변천과정을 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 첫째, 1995년 8월 제주도와 제주대학교 행정대학원이 실시했던 제주형 사회복지시책 모형개발을 위한 설문지의 분석²²⁾을 보면 <표-5>와 같다.

<표-5> 자원봉사에 참여할 의향이 있다면 어느 분야에 봉사할 것인가

참여를 희망하는 분야	도수	구성비(%)
노인/불구자/폐질자 시중	32	21.6
아이들보기	38	25.7
예의/전통교육	19	12.8
교통정리	10	6.8
환경미화	24	16.2
관광안내	7	4.7
기타	18	12.2
합 계	148	100.0

<표-5>에서 처럼, 사회복지시설 및 기관에서 자원봉사를 희망하는 비율이 전체의 47.3%를 차지하고 있는데, 이것은 자원봉사의 영역²³⁾ 중 전형적인 사회복지분야라고 볼 수 있다. 그 다음으로 환경분야인 환경미화가 16.2%, 예의 및 전통교육에 관한 지역사회분야가 12.8%, 교통분야인 교통정리가 6.8%, 그리고 문화·예술분야인 관광안내가 4.7%를 차지하고 있다.

둘째, 1998년 12월 제주시와 제주대학교 법과정책연구소가 제주시민과 제주시 청소년을 대

22) 제주도, 전게서, p. 526.

23) 주성수는 '사회문제와 자원봉사자의 역할'을 먼저 전통적인 사회복지(아동·청소년, 노인, 장애인, 여성) 영역에서부터 지역사회, 보건·의료, 환경, 교통, 문화·예술, 생활체육·스포츠 이벤트, 그리고 국제협력 순으로 영역을 소개하고 있다. 또한 이러한 순서에 따라 각 영역별로 자원봉사 프로그램과 활동장소 조합표를 제시하고 있다. 자세한 내용은 다음을 참조할 것: 한국사회복지협의회, "자원봉사프로그램 백과 1", 『백과총론』, 1997, pp. 46~133.

상으로 설문조사를 실시한 바 있는데, 먼저 제주시민을 대상으로 참여를 희망하는 자원봉사분야에 대한 결과는 <표-6>과 같다.

<표-6> 자원봉사를 희망하는 분야(제주시민)

구 분	도수	구성비(%)
장애인·노인·청소년·여성·아동 등 사회복지분야	251	61.8
행정·선거·문화재 등 지역분야	38	9.4
문화·예술, 체육분야	46	11.3
환경, 교통, 보건·의료분야	61	15.0
국제기구 후원·국제구호 활동 등 국제협력	10	2.5
합 계	406	100.0

제주시민의 경우는 <표-6>에서와 같이, 사회복지분야에 희망하는 비율이 61.8%로서 상당히 높게 나타나고 있다. 그 다음으로 환경, 교통, 보건·의료분야가 15.0%, 문화·예술, 체육분야가 11.3%, 지역분야가 9.4%, 그리고 국제협력분야가 2.5%를 차지하고 있다.

또한 제주도 청소년의 경우, 참여를 희망하는 자원봉사의 분야에 대한 결과는 <표-7>과 같다.

<표-7> 참여를 희망하는 자원봉사분야(청소년)

구 분	도수	구성비(%)
장애인·노인·청소년·여성·아동 등 사회복지분야	201	53.0
행정·선거·문화재 등 지역분야	26	6.9
문화·예술, 체육분야	80	21.1
환경, 교통, 보건·의료분야	50	13.2
국제기구 후원·국제구호 활동 등 국제협력	22	5.8
합 계	379	100.0

제주도 청소년의 경우는 <표-7>에서 처럼, 사회복지분야에 53.0%로서 절반이상을 희망하고 있다. 그 다음으로는 문화·예술, 체육분야가 21.1%, 환경, 교통, 보건·의료분야가 13.2%, 지역분야가 6.9%, 그리고 국제협력분야가 5.8%를 차지하고 있다.

최근 설문조사의 분석에 의하면, 제주시민이나 청소년 모두가 사회복지분야를 1순위로 희망하고 있다는 점에서는 유사하나, 2, 3, 4순위에 있어서는 시민과 청소년간에 시각의 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 2순위에 있어서 시민의 경우는 환경, 교통, 보건·의료분야를 희망한데 반해, 청소년의 경우는 문화·예술, 체육분야를 선택하고 있다.

셋째, 향후 중점을 두어야 할 자원봉사분야에 대한 설문결과는 <표-8>과 같다.

〈표-8〉 앞으로 중점을 두어야 할 자원봉사의 분야(제주시민)

구 분	도수	구성비(%)
장애인·노인·청소년·여성·아동 등 사회복지분야	288	70.8
행정·선거·문화제 등 지역분야	29	7.1
문화·예술, 체육분야	24	5.9
환경, 교통, 보건·의료분야	60	14.7
국제기구 후원·국제구호 활동 등 국제협력	6	1.5
합 계	407	100.0

제주시민을 대상으로 향후 중점을 두어야 할 자원봉사분야는 〈표 8〉에서 처럼, 사회복지분야에 중점을 두어야 한다는 응답이 70.8%를 차지하고 있다. 이것은 〈표 6〉과 비교해 볼 때, 더 높은 비율을 보여주고 있다²⁴⁾. 그 다음으로는 환경, 교통, 보건·의료분야로 14.7%를 차지하고 있는데, 〈표-6〉과 별 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

지금까지 제주지역의 자원봉사활동도 사회복지의 영역을 중심²⁵⁾으로 진행된 것은 사실이지만, 지방화시대를 맞이하면서 자원봉사의 중점활동분야를 환경, 기초질서, 사회복지, 직능, 재난구조 등 5개 분야로 나누어서 세분화된 기능들을 수행하고 있다. 1997년의 경우는 5개 분야에 85개 유형으로 집계된 바 있으며, 앞으로 특색있는 프로그램을 개발해 나가게 된다면 구체적인 유형의 수는 더욱 증가할 전망이다.

제주도는 이러한 분야별로 자원봉사자의 신청을 받고 있는데, 현재까지 등록된 자원봉사자는 개인과 단체를 합하면 20,465명에 이르고 있다. 1995년(신청자 14,983명 중 개인이 1,266명이고 단체가 13,717명을 차지하고 있음)과 비교²⁶⁾해 볼 때, 약 5,480여명이 증가되었다. 다음의 〈표-9〉에서 비교되어지듯이, 개인(230여명 증가)보다도 단체 자원봉사자수(5,250여명 증가)가 월등히 증가한 것으로 집계되고 있다. 그리고 자원봉사 신청자 중 환경분야가 48.5%로 가장 많고, 기초질서, 사회복지, 대학생, 재난구조, 직능의 순으로 나타나고 있다.

24) 이러한 결과에 대한 해석은 최소한 두 가지 측면에서 내려볼 수 있다. 하나는 전통적인 사회복지분야가 계속 증시되어야 한다는 당연한 추세이자 사회적 인식이라는 점이며, 다른 하나는 자원봉사분야나 영역이 지나치게 사회복지분야 중심으로 인식하는 정형화된 틀에 기인될 수도 있다는 사실이다. 이에 대한 논의는 향후 더욱 필요하다고 사료된다.

25) 김진영, "제주 사회복지제도·행정의 변화," 제주도사회복지협의회, 『제주사회복지발자취』, 1996, pp. 74~75.

26) 김성준, "자원봉사운동의 활성화 방안", 『법과 정책』, (제주대학교 법과 정책연구소, 1996), pp. 297~298.

〈표-9〉 자원봉사자 분야별 신청현황 (1998. 7. 1 현재)

구분	합계	환경분야	기초질서	사회복지	직능	재난구조	대학생
계	20,465	9,928	3,795	3,300	248	1,097	2,097
개인	1,499	773	87	497	96	46	
단체	450단체 (18,966)	192단체 (9,155)	85단체 (3,708)	113단체 (2,803)	8단체 (152)	32단체 (1,051)	20개과 (2,097)
구성비	100%	48.5%	18.4%	16%	1.2%	5.4%	10.2%

자료 : 제주도 자치행정과

또한 자원봉사자를 참여 유형별로 살펴보면 매우 다양하게 나타나고 있다. 구체적으로 기술한다면, 개인봉사자, 종교단체, 기업, 행정기관 및 직장의 친목회, 대학생조직 및 씨클, 바르게 살기위원회, 새마을 지도자협의회, 새마을부녀회, 노인회, 청년회, 동호인회, 국제시민단체, 재향군인회, 자율방범대, 청소년지도위원회 등 다양한 단위의 자원봉사자들이 존재하고 있다. 〈표-10〉에서 처럼, 사회단체가 62.5%로 압도적으로 나타나고 있다. 이러한 높은 비율은 자원봉사운동의 긍정적인 현상으로 받아들일 수도 있으나, 앞으로 더욱 더 내실있는 자원봉사활동으로 전개되어져야 할 것으로 판단된다.²⁷⁾

〈표-10〉 자원봉사자 참여유형별 현황

(1998. 7. 1 현재)

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 %

자료 : 제주도 자치행정과

그리고 자원봉사자의 성별/연령별 현황을 보면 〈표-11〉과 같다. 특히 40대의 자원봉사자가 37.2%로서 상대적으로 높고, 30대(23.4%)와 50대(20.9%)의 순으로 집계되고 있으며, 성별로는 남자가 68.2%로서 여자(31.8%)보다 높게 나타나고 있다.

27) 제주시청 전 시정계 담당공무원과의 면담내용에 의하면, 이러한 사회단체들의 자원봉사활동에 있어서 실적위주나 형식에 그치는 경우도 있다. 또한 자체 재원과 조직이 구성된 사회단체에서는 행사성에 그치는 자원봉사활동은 자체하는 방향으로 나가야 할 필요성을 제기하고 있다. 따라서 향후 내실있는 자원봉사활동이 되기 위해서는 사회단체의 순수한 자원봉사의지와 행정기관의 자원봉사정책이 집행될 수 있도록 자원봉사에 대한 전문인력의 배치와 조직의 정비 그리고 지속적인 예산관리가 뒷받침되어야 할 것이다.

〈표-11〉 자원봉사자 성별/연령별 현황

(1998. 7. 1 현재)

구분	합계	18세이하	19~29	30~39	40~49	50~59	60세이상
합계	20,465 (100.0%)	142 (0.7)	2,539 (12.4)	4,801 (23.4)	7,613 (37.2)	4,291 (20.9)	1,097 (5.3)
남	13,959 (68.2)	66	1,689	3,223	4,734	3,257	990
여	6,506 (31.8)	76	850	1,587	2,879	1,034	89

자료 : 제주도 자치행정과

또한 자원봉사자를 단위별/직업별 분포를 살펴보면, 〈표-12〉에서 처럼 자영업(28.5%), 주부(19.6%), 대학생(8.1%)의 순으로 나타나고 있다.

〈표 12〉 자원봉사자 단위별/직업별 현황

(1998. 7. 1 현재)

직업 유형	합계	주부	회사원	공무원	상업 서비스	자영업	학생			기타
							대학생	중학생	고교생	
합계	20,465 (100.0%)	4,017 (19.6)	1,470 (7.1)	1,539 (7.5)	1,176 (5.7)	5,847 (28.5)	1,672 (8.1)	89 (0.4)	72 (0.3)	4,583 (22.3)
개인 자원봉사	1,282									141
가족 자원봉사										
단체 자원봉사	17,373	3,401	1,300	1,520	1,087	5,600	23			4,442
학생 자원봉사	1,810						1,649	89	72	

자료 : 제주도 자치행정과

다. 지원체계의 현황

현재 자원봉사운동을 끌고가는 중심단체는 각 지역의 자원봉사센터들이다. 그런데 사회복지회관, 청소년종합센터 등 모든 기관들이 정부지원에 전적으로 의지하는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 지금 자원봉사와 관련된 중앙부처의 담당부서로는 행정자치부, 보건복지부, 문화관광부, 여성특별위원회, 교육부, 환경부 등이며, 지방²⁸⁾의 경우도 사회과, 사회복지과, 부녀복지과,

28) 제주지역의 자원봉사관련 담당부서로는 다음과 같다. 제주도는 2국 3과 8개 담당부서를 두고 있다. 자치경제국 밑에 자치행정과(사회진흥담당), 보건복지여성국 밑에 사회복지과(사회복지, 경로복지, 장애인복지, 청소년육성 등 4개 담당부서)와 여성정책과(여성정책, 여성복지, 보육 등 3개 담당부서)를 두고 있다. 제주시는 2실·국 1담당관 2과 7개 담당부서를 두고 있다. 기획실 밑에 기획담당관(시정담당), 사회경제국 밑에 사회복지과(사회복지, 자활복지, 노인복지 등 3개 담당부서)와 여성복지과(여성정책, 여성복지, 청소년 등 3대 담당부서)를 두고 있다.

청소년과 등이 일정부분의 자원봉사업무를 각각 담당하고 있으며, 일부 지방자치단체의 경우 만 자원봉사제, 또는 사회봉사과(계) 등을 두어 전담케 하고 있다.

최근 자원봉사 활동진흥을 위한 법제정²⁹⁾이 다시 활기를 띠고 있지만, 현재까지도 국회를 통과하지 못한 실정이다.

2. 제주도 자원봉사활동의 특징과 문제점

자원봉사의 활동상에 제기되는 문제점과 특징은 전국적으로 유사한 면이 강한데, 여기에서도 본 연구와 관련하여 세 가지 측면-자원봉사활동의 추진체계, 관리체계, 지원체계-에 한정하여 제주도 자원봉사활동의 특징과 문제점을 기술해보고자 한다.

가. 자원봉사활동추진체계의 문제점³⁰⁾

첫째, 자원봉사활동을 총괄·지원·조정할 수 있는 전담기구가 없다. 자원봉사활동에 대한 조사연구, 교육훈련, 상담지도, 수급조정, 홍보 및 개발, 집회장소제공, 각종 자료의 제공, 국내·외 교류, 사고보장 수속, 프로그램개발 등의 전문적인 기능을 통합 관리·전담할 수 있는 공식적인 전문자원봉사조직이 없다. 따라서 이들을 전담해서 육성, 추진해나가는 기구의 신설이 필요한데, 현재 자원봉사체계의 가장 큰 문제점 중 하나가 기능이 비슷한 '자원봉사센터'들의 난립성을 지적할 수 있다. 이는 자원봉사가 붐을 이루자 각 관계 중앙부처들이 시, 도 및 시·군·구에 자체의 산하 센터들을 두었기 때문이다. 보건복지부(95년)는 시, 도 사회복지협의회에 '자원봉사 정보안내센터'를, 문화체육부(95년)도 각 시·도에 '청소년 자원봉사센터'를, 정무2장관실(92년)은 전국 시·군·구에 '여성자원활동센터'를, 행자부(96년)는 1백여 시·군·구에 '종합자원봉사센터'를 각각 두었다. 이 중 16개 광역 시, 도에만 센터를 두고 있는 사회복지협의회 정보안내센터나 청소년센터는 대상인구층의 차별화와 광역시, 도라는 지역성 때문에 큰 문제가 되지 않고 있다. 그러나 여성자원활동센터와 행자부의 종합자원봉사센터는 시·군·구에 함께 있는 경우가 많아 업무의 중복, 혼선이 문제로 지적되어 왔다.

이들 센터들이 각각 들어서면서 가장 큰 문제는 서로 비슷한 업무를 중복되게 하고 있는 점이다. 자원봉사 전산망만 해도 각 센터들이 서로 하겠다고 나서고 있다. 아직은 사회복지협의회의 Vt-Net가 중심을 이루고 있지만 청소년센터 및 행자부의 종합자원봉사센터들도 이미 각자의 전산망 개발³¹⁾에 나서고 있다. 모두가 정부 예산을 중복되게 쓰는 것은 물론이다.

29) 자원봉사진흥법은 지난 94년 여, 야가 각각 법안을 상정했다가 이듬해 국회폐회와 함께 자동폐기가 되어 오늘에 이르고 있다.

30) 남미에, 전개논문, p. 110.

31) 제주도는 광역단위로는 처음으로 자원봉사 전산프로그램을 개발하여 1999년 1월 1일부터 서비스를 개시하고 있다. 지난 1년여 기간동안 준비와 시험기간을 거쳐 서비스를 개시했지만, 현재로서는 행정편의위주의 프로그램의 성격이 농후하지만 앞으로 수정·보완을 거치게 되면 대인위주의 프로그램으로 나가게 될 전망이다. 또한 일반인들이 PC통신에 들어왔을 때, 개인신상문제를 제외하고는 나머지에 대해서는 100% 개방을 해 놓고 있는 실정이다.

둘째, 자원봉사센터나 기타 자원봉사육성·추진기관들이 있기는 하지만 제대로의 기능을 다하지 못하므로써, 자원봉사 센터들의 역할이 미비한 실정이다. 또한 지역주민의 이용접근성이 낮아 실제적으로 자원봉사활동의 거점으로 기능하기 어려운 상태이다. 현재 거의 모든 센터들이 자원봉사자 모집·교육·배치라는 본연의 업무외에 자원봉사자 구성·활동이라는 '직접사업'도 당연한 업무로 알고 실시하고 있다. 이에 따라 지역사회의 다른 민간기관 및 민간단체(NGO)들과 차별화 되지 않고 상호 무관심한 입장이 되어 왔다. 센터라 하지만 실제로는 일개 단체에 지나지 않고 있는 것이다.

셋째, 자원봉사육성·추진기관들간의 통합조정 시스템이 구축되지 않아 상호협력관계가 부족한 실정이다. 자원봉사활동의 수급정보제공, 지역간 거주이전에 따른 활동기록의 유지, 교육 및 활동사례 등을 통합·연계관리할 수 있는 지역간 기관간 상호 연계된 범정부 차원의 관리체계가 없고 봉사인력의 효율적 관리와 활용을 위한 PC통신망서비스 및 DB구축 등의 종합정보망이 갖추어져 있지 않아 지역내의 자원봉사관련 중개기관과 중개기관, 중개기관과 수요기관, 수요기관과 수요기관 등 관련기관간의 상호협력 및 수급체계 즉 정보의 공유체계가 제도적으로 마련되어 있지 않다.

넷째, 행정기관의 경우에도 자원봉사업무는 역할분담하에 이루어지고 있지만, 상하계층간에 긴밀하고 체계적인 연계가 부족하다. 향후 행정기관간의 역할재조정에 대한 논의가 반드시 필요하며, 그리고 역할주체와 관련하여 사회복지분야와 비사회복지분야를 일원화하여 관리할 것인가, 이원화하여 관리할 것인가에 대한 논의도 필요하다. 또한 관리주체는 단계별로 누가 맡는 것이 바람직한 것인지에 대한 논의도 필요할 것이다.

나. 관리체계의 문제점

1) 자원봉사관리자의 문제점

자원봉사관리자는 자원봉사자가 있는 곳이면 어디든지 없어서는 안될 존재이다. 그러므로 이들은 민간부문에서만 아니라 공공부문에서도 반드시 중요한 존재인데, 반해 현실은 기대하는 바와는 달리 나타나고 있다. 우선 민간부문의 자원봉사관리자들로부터 제기될 수 있는 문제점으로서 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 자원봉사 관리에 대한 전문적 기술과 지식을 가진 자원봉사 관리자가 부족할 뿐만 아니라 배치가 이루어지지 않고 있다. 따라서 자원봉사활동을 육성·지도·관리하는 실천경험을 바탕으로 클라이언트와 자원봉사자간의 조정, 자원봉사자와 활용기관간의 조정, 혹은 시설과 원조를 요하는 가정간의 조정 등 다양한 욕구를 조정하고 자원봉사자의 교육과 상담에 임하는 전문직원의 배치가 시급하다. 자원봉사 관리자의 배치는 체계적인 홍보부족, 담당부서의 관리 및 교육능력의 미흡, 교육 및 운영에 필요한 프로그램 개발의 미비, 평가 및 지원체계의 부족 등의 문제 등에 대해 보다 효과적으로 대처할 수 있게 할 것이다.

둘째, 자원봉사 관리과정의 전문성과 체계성이 부족하다. 자원봉사자 활용기관의 자원봉사 프로그램 관리는 더 이상 단순한 임시방편적인 관심을 기울이는 소극적인 운영방식으로는 곤란하며, 정규직원관리와 마찬가지로 중요함을 인식하고 직원관리체계에 상응하는 업무분장,

지도감독, 교육훈련, 유인책 등의 포괄적인 관리체계를 도입해야 한다.

자원봉사자에 대한 교육과정을 체계화·전문화시키는 것도 중요하다. 교육은 현재 일회적으로 진행되고 있는 오리엔테이션의 수준을 보장하여 자원봉사자의 특성(노인, 여성, 청소년, 전문직 등)과 서비스의 대상 및 유형을 고려하여 이에 대한 이해를 제고하고 봉사기술을 습득하여 적용할 수 있는 실효성 있는 교육이 되도록 해야 한다. 봉사자의 능력과 경험정도에 따라 기초교육, 계속교육 등 단계별 교육을 체계화하도록 한다. 이는 자체 직원의 개발을 통하거나 외부지원이 필요한 부분이다.

셋째, 자원봉사자 양성기관이 부족하다. 필요한 자원봉사자를 기관별로 모집, 교육훈련, 업무배치, 지도감독을 실시함으로써 자원봉사활동으로 인한 기관의 자원낭비현상이 일어나고 있는 현실에서 자원봉사활동을 보다 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해서는 자원봉사자 지도·육성할 수 있도록 자원봉사전문가나 일정한 자격을 갖춘 관리자를 육성할 수 있는 전문교육기관, 교육시설, 전문강사, 교육프로그램 등이 마련되어 있지 못하다. 또한 자원봉사자, 자원봉사관리자, 활용자 등을 수시로 교육시키기 위한 시설 및 기자재, 교육교재, 교육프로그램 등의 준비가 미흡하고 주로 강의식 위주의 교육훈련으로 현장활동에 적절히 대응하지 못하고 있으며 자원봉사자들의 자질향상, 잠재능력개발, 현장활동과정에서 생겨나는 문제점 및 봉사방법을 꾸준히 개발하고 대처하기 위한 재교육의 기회가 적다. 따라서 보다 전문적이고 규모가 큰 자원봉사 양성기관이 설립되어야 하겠다.

다음으로 공공부문의 자원봉사관리자의 문제점³²⁾으로서는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 정부의 통일된 정책이 없다. 자원봉사에 대한 정책은 일관성과 정책간의 조정이 필요한데도, 자원봉사 운동이 늘면서 정부 정책이 우후죽순격으로 튀어 나오고 있기 때문에, 이제는 정부의 통일된 정책³³⁾이 들어설 때가 됐다.

둘째, 부서별 자원봉사활동이 형식화될 소지가 있다. 부서마다 자원봉사업무를 다양하게 운영하고 있으나 모든 업무가 자원봉사 관리조정으로서의 역할을 다하고 있는데 담당공무원이 다른 업무로 인해 자원봉사조직을 관리하는 업무가 소홀할 수 밖에 없어 그 운영이 형식에 흐를 수 있다.

셋째, 자원봉사 업무담당자의 인식이 부족하다. 공식적인 행정체계에 따라 자원봉사 관련업무를 취급해왔던 담당자들은 자원봉사에 대한 인식이 높은 편이나 자원봉사업무가 공식적이지 않은 그 외의 담당자들은 자원봉사에 대한 인식 뿐 아니라 자원봉사업무 담당자라는 의식도 부족하며, 시·군청의 담당자들은 자원봉사 관리조정자로서의 역할을 수행하고 있으나 관리조정자의 교육은 거의 받지 못한 실정이다. 공식적인 자원봉사업무 담당자들도 자원봉사 교육이나 훈련을 받은 경험이 절반정도에 불과하다는 조사결과에 비추어 볼 때 담당자의 자원봉사업무와 조정에 대한 교육이 미흡하고 교육기관의 부족이 심각한 것으로 지적된다.

32) 충청남도, 『공공자원봉사활동의 활성화 방안』, 1998, pp. 52~54.

33) 중, 고생 자원봉사만 해도 여러 부처들이 관계할 성질의 것이다. 현재같이 그저 일선 교육청에 맡겨 놓아 우왕좌왕 할 일이 아니다. 교육부, 문화관광부는 물론 행자부, 복지부도 모두 관계된 일이다. 학교, 교육청(교육부), 청소년 단체(문광부), 시·군·구 자원봉사센터(행자부), 복지관(복지부) 등이 모두 힘을 합쳐 청소년 봉사활동을 도와야 한다. 그점에서 관계부처간 협의와 조정, 힘있는 정책수립·집행이 필요한 것이다.

넷째, 자원봉사자의 모집과 관리가 곤란하다. 현재 자원봉사에 대한 인식의 개선으로 자원봉사지원자가 늘어나고 있는 추세이나 공공무문의 자원봉사에 대한 불신과 선입견 때문에 주민의 자발적 지원을 기대하기 어려워 공공부문에서의 자원봉사자 모집은 힘겨운 실정이며, 공무원의 경우, 자신의 업무에 대한 보안유지와 민에 대한 능력불신 등으로 말미암아 공공기관을 자원봉사활동의 장으로 개방하거나 공공서비스의 제공을 자원봉사조직에 위탁하려는 의지가 부족한 편이다. 일단 자원봉사자를 모집했다 하여도 담당자의 관리조정교육의 부족과 적절한 자원봉사프로그램의 부재로 말미암아 자원봉사자를 직접 업무에 활용할 수 있는 기회가 거의 없어 담당자들은 자원봉사자 관리에 어려움을 겪고 있다고 볼 수 있다.

2) 자원봉사자 관리과정의 문제점

첫째, 사회복지분야가 지배적인 자원봉사의 영역으로 인식되고 있다. 다시 말해서 사회복지분야의 비율을 살펴보면, <표-5>에서는 전체의 47.3%를, <표-6>에서는 전체의 61.8%를, 그리고 <표-8>에서는 70.8%로 나타난 것처럼, 사회복지분야의 비율만 차이가 있을 뿐 1순위를 차지하고 있다. 그러나 <표-7>에서와 같이, 청소년의 경우는 일반시민과 달리 1순위로 사회복지분야를 선택한 것은 동일하나, 상대적으로 시민집단보다는 비율(53.0%)이 낮다는 점이다. 그러므로 이러한 결과가 나타나게 된 원인을 다각적으로 고찰할 필요가 있다.

이와 관련하여 제주도민을 상대로한 자원봉사자 신청현황<표-7>에 있어서는, 사회복지분야의 신청자 수가 환경분야보다 적게 집계되고 있다. 이처럼 사회복지분야의 신청자수가 환경분야보다 적은 이유는 기존 사회복지시설 및 기관에서 활동하고 있는 자원봉사자들이 이중신청을 하지 않았기 때문이다.³⁴⁾ 그러므로 이미 이 분야에서 활동하고 있는 자원봉사자까지를 고려한다면 분야별 순위는 달라질 수도 있다. 따라서 자원봉사의 영역 중에서 사회복지분야가 필요한 것은 사실이지만, 중요한 점은 자원봉사의 영역이 확대될 필요가 있다는 점이다.

둘째, 자원봉사활동을 수행하는 사회단체에 대한 재정비가 필요하다. 향후 올바른 자원봉사운동을 위해서는 사회단체의 순기능을 무시할 수 없지만<표-10>, 형식적이고 행사위주의 자원봉사에서 탈피하여 진정한 자원봉사활동을 펼칠 수 있는 사회단체의 역할이 필요하다.

셋째, 학생들을 위한 자원봉사와 관련하여 교육을 비롯한 제반 정책이 필요하다. 자원봉사자의 직업별 현황<표-12>를 보면, 학생집단은 전체의 10% 이내에 머물고 있는데, 이것은 장기적 관점에서 고려해야될 분야이다.

다. 지원체계의 과제

첫째, 자원봉사지원법이 양당간의 의견차이로 인해 아직 제정이 되지 못하고 있어 단일지원법의 제정이 가능한 빨리 제정되어야 하겠다. 최근 3-4년 사이에 우리나라 자원봉사운동은 놀랄 만큼 급성장도 했지만, 다른 한편으로는 많은 부작용이 빚어져 우려를 낳고 있다. 아무런 체계도, 국민적 교육 훈련도 없이 난립되고, 정부지원이 중복 혼선을 빚고 있는 것이다. 따

34) 이러한 사실은 행정부서 및 사회복지기관 및 시설에 자원봉사업무를 담당하시는 분들과의 면담결과에서 확인된 바 있다.

라서 바로 이러한 혼잡과 무질서를 제거하고 우리사회에 참된 자원봉사운동이 뿌리내릴 수 있기 위해서는 자원봉사지원법의 제정이 반드시 필요하다.

둘째, 자원봉사관련 행정기관의 업무중복과 상호연계가 미비하다. 자원봉사활동과 관련된 중앙행정부서를 보면 행자부, 보건복지부, 여성특별위원회, 문화관광, 환경부, 교육부 등에서 각기 산발적으로 실시하는 관계로 지방정부에서 업무추진시 중복과 혼선을 초래할 뿐 아니라 그 결과 일선 행정기관도 부서간 이기주의가 발생하고 있다. 따라서 정부의 업무부서가 단일화되어 있지 않은 관계로 봉사자의 활용기관, 봉사자와 중개기관, 중개기관과 활용기관, 중개기관과 중개기관간의 종합적인 긴밀한 상호협조가 이루어지지 않아 적정수요의 자원봉사자를 필요한 곳에 배정해 줄 수 있는 종합적이고 체계적인 연계기능을 수행하지 못하고 있다. 따라서 자원봉사관련 행정기관의 통합화 및 조정이 필요하다.

셋째, 지원조직에 관련된 문제로 최근들어 기업, 학교, 언론, 기타 사회복지관련기관, 공공부문에서의 지원이 행해지고 있으나 초기단계에 불과하다고 하겠다. 따라서 지역사회에 있는 여러 가지 지원조직을 개발하는 것이 필요할 뿐 아니라 지원조직의 상호연계성의 확립이 필요하다.

넷째, 지원내용이 미흡하다. 자원봉사활동 중 불의의 사고에 대비한 공적(중앙 또는 지방정부)차원의 기금확보와 보험가입, 자원봉사자 변호사 선임 등 법적인 안정보장 제도가 없고, 자원봉사자의 사기진작과 저변확대를 위한 정부차원의 포상제도, 자원봉사활동에 대한 사회적 경력인정, 자원봉사자의 신분인정 등 동기부여가 미흡하며 또한 사회적 경력을 인정할 수 있도록 제도적으로 공인된 정교한 평가체제가 마련되어 있지 않다. 특히 재정적 후원자의 발굴 및 확대를 위한 자체 활동경비나 기부행위에 대한 소득세 감면, 세무감사 면제 등의 재정적인 지원제도가 마련되어 있지 못하다. 따라서 다양한 지원책이 강구되어야 하겠다.

IV. 결어 : 제주도형 자원봉사모형이 지향해야 할 정책방향

1. 제주도 자원봉사의 방향과 전략

향후 자원봉사운동이 나아가야 할 방향으로서 첫째는, 민과 관간에 파트너십이란 새로운 질서를 구축해야 한다. 둘째는, '민주도-관지원'이라는 원칙아래에서 자원봉사활동이 이루어져야 하며, 과도기에는 공공부문의 지원과 활동이 요구될 수는 있지만, 공공부문이 주도가 되어서는 곤란하다. 셋째는 그 지역특성에 맞는 자원봉사활동도 필요하기 때문에, 일반화와 차별화의 자원봉사를 요구받게 될 것이다.

2. 자원봉사 추진체계의 설정-제주도 자원봉사센터의 설립 및 운영

자원봉사법을 만들 경우 아예 자원봉사센터를 법에 규정하여, '법정단체'화 하여 1 시·군·구에 1 센터만을 두는 방안이 필요하다. 그리고 자원봉사센터의 업무도 본연의 업무에만 국한

시킴으로써 중복업무를 피할 수 있고, 자원봉사센터가 지역의 모든 NGO들과 차별화될 수 있다. 다시 말해서, 자원봉사센터를 법에 규정하여, '1 시·군·구에 1 센터'식으로 법정단체화하는 것은 자원봉사센터들의 난립을 막고 정부가 특별히 예산을 지원하여, 제 기능을 다하도록 하자는 '긍정적 접근'(positive approach)의 의미가 있기 때문이다. 이러한 자원봉사센터가 제대로 기능을 하기 위해서는 다음과 같은 제도적 장치들을 고려할 수 있다.

첫째, 중앙정부에 각 관련부처들로 '자원봉사위원회'를 구성하고 행정자치부 장관이 간사역을 맡는다. 이 위원회는 실무급으로 상설기구화 하는 것이 바람직하며 행정자치부는 이 위원회의 의결사항을 집행하는 역할을 맡는다. 둘째, 행정자치부는 자원봉사의 주무부처가 된다. 이때의 주무부처의 의미는 각 부처가 현재 진행중인 사업을 모두 통폐합하여 독점하는 의미가 아닌 종합 '지원'의 의미이다. 셋째, 행정자치부는 전국 지방자치단체에 자원봉사업무를 전담하는 과와 제를 두도록 하여, 전국에는 전국 자원봉사센터, 그리고 시·군·구에는 지역자원봉사센터들을 둔다. 이러한 행정직렬과 센터직렬을 통해 각 부처들의 자원봉사 활동을 지원하는 것이 바람직하다. 넷째, 행정자치부외에 보건복지부, 문화관광부, 여성특별위원회 등 타 부처들은 현재대로 자기 분야의 자원봉사활동을 진작시키는 노력을 하면서, 시·군·구 단위에는 산하 자원봉사센터를 설립하지 않고, '1 시·군·구'에는 '1 자원봉사센터'를 두어 전국 직렬이 되게 한다. 그리고 현재 시·도 단위에 둔 청소년자원봉사센터등은 현행대로 유지하는 것을 원칙으로 한다. 다섯째, 전국자원봉사센터는 지역센터들의 연합체 역할을 하되 직접 사업비를 배분하는 역할은 하지 않는다. 지역자원봉사센터는 각 지방자치단체가 예산보조를 하도록 한다. 또한 전국자원봉사센터나 지역자원봉사센터 모두 자원봉사 직접사업은 하지 않고, 센터는 자원봉사자 공동모집·교육, 훈련·배치 역할만을 담당하여, 타 단체들에게 도움을 주어야 한다.

가. 운영주체 및 방식

제주시에 제주시 자원봉사센터를 둔다. 따라서 시·군의 자원봉사센터는 신설하거나 기존의 자원봉사센터를 활용하는 방법이 있을 수 있다. 그러나 '민주도·관지원'이란 자원봉사의 원칙에 의한다면, 신설보다는 기존의 자원봉사센터를 활용하는 것이 바람직하다. 이때 센터의 지정은 각 지방자치단체의 지역자원봉사단체협의회가 구성되어, 그 협의회의 의결에 따라 기존의 자원봉사센터 중에서 제주시 자원봉사센터를 지정하면 될 것이다. 그리고 자원봉사센터가 관과 유착되거나 관변단체화되는 것을 방지하기 위해서는 2년마다 다시 지정케 하는 장치가 반드시 필요하다. 또한 제주시 자원봉사센터의 조직에는 일반적으로 이사회, 운영위원회, 사무국을 두며, 사무국 산하에는 세부적이고 특수 기능을 담당하는 부서들을 둔다.

나. 운영단계

자원봉사센터의 합리적 운영을 위해서는 다음과 같은 점들을 고려에 넣어야 할 것이다. 첫째로, 자원봉사분야 및 영역을 사회복지분야와 비사회복지분야로 이원화하는 것이 현실적으로

바람직한 것인지, 아니면 일원화하여 운영하는 것이 바람직한 것인지를 논의할 필요가 있다. 현재 사회복지분야의 경우에서도 각 분야의 특수성과 차별성, 역사성이 존재하기 때문에, 사회복지분야의 전영역을 하나로 통합하는 작업도 쉬운일은 아니다. 또한 사회복지분야와 비사회복지분야를 통합하여 자원봉사활동을 벌이는 작업도 어려운 과제인 것이다. 둘째로, 민관협력의 관점에서 볼 때, 어느 시점에서 민간주도로 자원봉사활동을 펼칠 것인가하는 점도 문제이다. 따라서 이러한 문제에 대한 해결은 제주시 자원봉사센터의 역량에 달려있기 때문에, 제주지역에 자원봉사운동이 활발히 정착될 수 있도록 모든 분야에서 최선의 노력을 다하여야 할 것이다.

3. 관리체계의 개선

가. 자원봉사관리자 및 전문가의 양성

첫째, 자원봉사가 활성화 되면서 일차로 자원봉사자들을 맡아 지도할 지도자 ('자원봉사 조정자')에 대한 교육·훈련이 무엇보다 시급하다. 특히 교사 및 자원봉사센터 종사자, 담당 공무원들부터 교육·훈련이 필요하며, 그 외에도 사회복지기관 및 단체, 또한 시민사회단체 관계자들, 더 나아가서는 자원봉사에 나서는 학생, 주부, 회사원들도 자원봉사에 대한 교육·훈련이 반드시 필요한 부분인 것이다. 이러한 교육·훈련이 필요한 기관은 바로 각 지역의 '자원봉사센터'임인데도 불구하고, 자원봉사센터 종사자들 부터가 '전문가'가 못 되어 왔다. 전국의 자원봉사 센터들, 또한 관계 공무원, 기관 단체 종사자들에게 자원봉사 교육·훈련을 체계적으로 시키기 위해서는 중앙에 민간 '전국자원봉사센터'를 두는 것이 반드시 필요하다. 둘째, 자원봉사관리자는 자원봉사전산망의 활용할 수 있는 전문성과 능력을 지녀야 하며, 정보화를 통하여 자원봉사자관리가 실현될 수 있어야 한다.

나. 자원봉사분야의 확대 및 중점분야의 개발

제주지역의 경우에서도 자원봉사활동의 대부분을 차지하는 분야가 사회복지분야임이 밝혀진바 있다. 그러나 지역복지의 실현을 위해서는 기존 사회복지분야만이 아닌 환경, 교통, 지역사회개발, 재난구조 및 국제협력 등의 분야까지 자원봉사의 영역을 확대할 필요가 있음은 주지의 사실이며, 이러한 인식을 바탕으로 자원봉사에 대한 올바른 지평을 열어가는 것이 필요하다.

그리고 제주지역과 관련하여 특히 중점적으로 개발해야될 필요성이 있는 자원봉사분야는 다음과 같은 근거에서 사회복지분야중에서는 노인분야와 비사회복지분야에서는 환경분야를 제시할 수 있다.

첫째, 사회복지분야 중 노인분야가 중점적으로 개발될 필요가 있다. 제주도가 '장수의 고장'이라는 조사는 이미 석주명이 했고(석주명, 1949), 한창영(한창영, 1990)이 했으며, 근자에는 조선일보사(『월간조선』, 1993, 8월호)에서 실시하여, 제주도가 장수의 고장임을 입증한 바

있다.³⁵⁾ 그리고 1990년 인구주택조사보고서³⁶⁾에 의하면, 제주도가 전국에서도 고령자의 섬임을 증명해주고 있다.

또한 UN은 1982년을 '세계노인의 해'로 정하여 동년 7월에 '빈'에서 세계고령자회의를 개최하였으며, 최근 G7에서도 '고령화 사회'를 정식의제로 채택한 바 있다. 이러한 일련의 일들은 '고령화 사회'의 심각성을 더해 주는 것이며, 향후 가속화될 전망이다.

따라서 노인복지의 활성화와 더불어, 제주도의 노인은 자립성³⁷⁾과 자활성의 특징이 강하기 때문에, 제주도는 노인복지의 실현장으로서 의의가 매우 크다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 이러한 자립성이 강한 기반위에서 고령자의 사회적 역할수행이 가능하고 자원봉사활동에 적극성을 발휘할 수 있기 때문이다.

둘째, 비사회복지분야 중 환경분야가 증점적으로 개발될 필요가 있다. 1992년 6월 브라질 리우에서 세계 179개국 정부와 비정부조직 대표들이 참석한 가운데, 환경과 개발에 관한 UN 회의를 개최한 바 있다. 여기에서 환경과 개발문제를 조화시키기 위한 세계전략의 이념적 방향을 설정하고, 지구환경보전을 위한 기본원칙과 대책을 제시하였는데, 특히 '의제 21' 제28장에서 지구환경보전을 위한 각국의 지방자치단체들의 역할을 강조하고 환경적으로 건전하고 지속가능한 지역공동체 건설을 위하여 지역사회구성원들의 참여와 합의과정을 거쳐 「지방의 제 21」을 수립·실천할 것을 권고하고 있다.

제주지역에서도 각 지방자치단체마다 '환경의제 21'을 작성하여 지역에 맞게 실천하려는 과정에 있고, 특히 제주지역은 특성상 환경문제³⁸⁾가 중요한 문제중의 하나로 대두되어 온 것이 사실이다. 따라서 환경분야는 환경보존과 감시에 대한 다양한 활동을 통하여 자원봉사와 연결시킬 수 있는 시대적, 지역적 과제라고 볼 수 있다.

다. 주제형 자원봉사의 활용(관광/이벤트)

자원봉사활동은 자원봉사를 필요로 하는 곳이 있어야 의미를 가지게 되는 것이다. 그동안 제주지역에서는 크고 작은 행사들이 있어왔다. 각 지방자치단체들 마다 행사들을 마련하는가 하면, 제주도 전역에서 이루어지는 행사들이 근래 들어와서 상당히 증가하고 있는 실정이다. 예를 들면, 국제시민마라톤대회, 아·태영화제, 눈꽃축제, '98 제주세계섬문화축제, 전국체육대회 등 많은 행사들을 치렀고, 앞으로도 2002년 월드컵을 비롯한 크고 작은 행사들이 제주지역에서 펼쳐질 예정이다. 특히 지난번 '98제주세계섬문화축제'에 있어서 자원봉사자의 역할³⁹⁾은

35) 제주도, 전개서, p. 128.

36) 통계청이 제시한 고령자의 지역별 분포에서 총인구대 80세이상 비율을 살펴보면, 가장 비율이 높은 지역이 제주도(1.26)이다. 그 다음은 전남(1.24)이며, 가장 낮은 지역으로는 인천(0.38)을 가리키고 있다.

37) 한창영은, 제주도의 고령층이 사회적 역할수행이나 자원봉사활동을 전개하는데, 조직화의 슬기만 발휘한다면 미국의 노인보다도 더 좋은 결과를 얻을 수 있다고 확신하면서, 그 대안으로서 가칭 '제주도퇴직자봉사회'와 가칭 '제주도퇴직교원봉사회'의 조성을 제안하고 있다. 한창영, "지방자치와 노인복지에 관한 고찰", 『사회발전연구』(제주대학교 사회발전연구소, 1990), 제6집, p. 85.

38) 환경과 개발의 문제는 제주지역에서 오랫동안 논의되어온 영역이며, 현재 추진되고 있는 제주도종합발전지원법안의 경우에서도 환경문제에 대해 비중있게 다루어지고 있는 실정이다.

대단히 위대하였으며, 제주지역에서의 자원봉사운동의 자신감을 보여준 성공적 사례로 꼽을 수 있다.

이러한 이벤트행사는 수많은 분야에서의 자원봉사자들을 필요로 하기 때문에, 주제형 자원봉사활동으로 관리될 필요가 있다고 보여진다. 자원봉사분야(영역)⁴⁰⁾와 관련하여, 특히 Kipps는 봉사활동을 행정적·조직적 차원과, 특정주제 관련 자원으로 크게 분류한 다음 양자를 교차시켜서 다양한 봉사활동을 소개⁴¹⁾한 바 있는데, 이러한 방식은 제주지역의 경우 특정 주제와 관련하여 제주형 자원봉사활동⁴²⁾을 전개할 때 시사하는 바가 크다고 사료되기 때문이다.

4. 지원체계의 개선

우선 자원봉사활동지원법의 제정과 이를 근거로한 행·재정 지원체계가 시급히 뒤따라야 할 것이다. 또한 자원봉사자 및 자원봉사관리자들에 대한 인센티브의 제공, 산·학·관의 연계를 통한 민관협력의 풍토조성 등이 선결되어야 할 것이다.

39) 김성준, “제주세계섬문화축제 자원봉사활동의 정책과제,” 『법과 정책』 (제주대학교 법과 정책연구소), 제4호, 1998, p. 298.

40) 자원봉사 활동의 분류는 활동의 내용, 활동의 대상자, 활동의 형태에 따라서 다양하다. 그중에서 대표적인 분류는 활동이 주로 어떤 영역에서 일어나느냐에 따른 영역별 분류가 있고, 그 활동이 누구를 위한 것인지에 따라서 나누는 것이다. 이에 대한 자세한 논의는 한국사회복지협의회, 『백과총론』, 1997, pp. 78~133을 참조할 것.

41) Kipps의 특정 주제관련 자원봉사 분류에 대한 자세한 내용은 다음을 참조, 한국사회복지협의회 (1997), 전제서, pp. 83~85.

42) 제주도는 천혜의 자연환경과 관광산업을 증시하고 있다. 특히 제주지역은 계절마다 크고 작은 국제적 관광 이벤트행사까지 이루어지고 있다. 한라산 눈꽃축제, 4·3예술제, 제주벚꽃 큰잔치, 제주유채꽃 큰잔치, 국제시민마라톤대회, 세계섬문화 축제 등 다양한 행사들이 펼쳐지는데, 여기에는 상당한 자원봉사자의 역할이 기대되는 영역이고 분야이다. 이러한 행사를 통하여 자원봉사와 관련된 기술과 정보를 축적함으로써, 제주지역의 자원봉사활동의 의의를 더욱 크게 할 수 있다고 본다. 또한 환경의 경우에 있어서도 제주지역은 수자원문제의 중요성을 지적하지 않을 수 없다. 지하수의 보존과 관리, 해양생태계의 보존과 관리 등 제주도의 미래와 관련된 중요한 영역들이 있는데, 이러한 분야는 공공 부문 자원봉사활동과 연계됨으로써 제주형 자원봉사영역과 활동을 펼칠 수가 있다. 이렇기 위해서도 대학내의 관련전공학과와 자문과 지역사회와의 연계를 통하여 프로그램의 개발과 자원봉사자의 훈련을 게을리하지 말아야 할 것이다. 김성준, “제주시형 자원봉사제도의 활성화 방안,” 부산경남·울산제주 행정학회 1998년도 추계학술대회는문집, 『정부개혁기의 정책과제와 대응전략』, pp. 101~102.