

광역·기초간 자원봉사업무의 역할분담*

김성준*

目 次	
I. 서론	IV. 사업과 기준에 따른 분류표
II. 역할분담의 모형과 분담 기준에 대한 구상	V. 역할분담의 정착을 위한 향후과제
III. 자원봉사센터의 사업	VI. 결론

I. 서론

자원봉사는 21세기 인류의 윤리규범으로서, 하나 밖에 없는 지구를 지키며 살리고, 지구촌 문제들을 해결할 수 있는 이념적 틀과 실천적 대안들을 제시해주고 있다(김성준, 2001: 209). 자원봉사에 대한 개념 정의는 시대변화나 사회 문화적 배경에 따라 다양하게 이루어지고 있다. 과거에는 사회복지활동에 관련된 조직이나 기관에서 무상으로 서비스를 제공하는 활동으로 정의하는 것이 일반적이었으나, 최근에 와서는 사회복지 영역위주의 활동뿐만 아니라 지역사회 전체의 복지수준 향상에 기여하는 시민활동으로 인식하는 경향이 지배적이다.

최근 우리 나라에서는 지방자치의 실시와 함께, 자원봉사에 대한 관심은 더욱 고조되고 있다. 이것은 두 가지의 배경에서 파악할 수 있다. 하나는 급속한 도시화와 산업화에 따른 비인간화, 공동체의 해체, 그리고 빈곤의 문제 등을 해결하기 위해 비영리단체가 중심이 되어 전통적인 자원봉사활동의 개념에서 출발하고 있으며, 다른 하나는 정부경영개선이나 정부혁신을 위한 하나의 전략으로서 능률과 절약을 위한 조직적 장치로서 도입하고 있는 것이다(김인, 1999: 1-2).

자원봉사에 대한 높은 국민적 관심에도 불구하고, 우리 사회는 많은 문제점을 가지고 있다. 자원봉사계가 당면하고 있는 문제점으로는 첫째, 자원봉사 총괄정책과 담당 부서의

* 본 연구는 제주대학교 행정대학원 발전기금에 의해 수행된 것임.

** 제주대학교 행정학과 교수

부재로 행정자치부, 보건복지부, 여성부, 문화관광부, 교육인적자원부 등이 각기 지역자원봉사종합센터, 사회복지정보안내센터, 여성자원활동센터, 청소년자원봉사센터, 학생봉사활동안내센터 등을 설치하고, 부처간의 조정과 협의가 잘 안되는 상황에서 한정된 자원의 분산과 중복투자라는 비효율성의 초래, 둘째, 자원봉사센터 운영에 대한 정부의 과도한 개입으로 자발성에 근거한 시민참여의 저해, 셋째, 자원봉사센터를 비롯한 활동수요처의 자원봉사 담당 직원들의 전문성이 부족함으로 인해 효과적인 자원봉사자 모집과 배치, 훈련, 감독, 인정 등이 이루어지지 않고 프로그램도 부진하며, 넷째, 자원봉사지원법안이 1995년 국회에 상정된 이래 지금까지 제정되지 못한 상태여서, 준비 안된 정책의 시행으로 부작용이 발생하고 있다는 점 등을 지적할 수 있다.

특히 행정자치부는 자원봉사활동에 대한 체계적이고 효율적인 관리와 지원을 위해 1999년부터 각급 지방자치단체에 자원봉사활동지원조례안과 지역종합자원봉사센터 설치 운영 지침을 시달하였지만, 각급 지방자치단체마다 자원봉사에 대한 인식과 관점이 다르고 또한 광역과 기초자치단체간에도 동일한 자원봉사업무에 대한 역할분담이 분명하지 않음으로써 단체간의 갈등관계와 혼란을 초래하고 있다는 점이다.

본 글은 앞에서 제시한 여러 가지 문제점과 지역 자원봉사활동의 제약점 등을 인식하고, 광역·기초간 자원봉사업무의 역할분담에 대한 논의의 시발점을 제공하여 바람직한 역할관계를 도출하려는 의도에서 준비되었다. 이러한 목적수행 맥락에서 진행되고 있기 때문에 본 연구의 주요 연구내용은 역할분담의 모형제시, 역할 분담의 기준설정, 역할 분담기준에 따른 자원봉사업무의 평가 및 분류, 그리고 향후 정책과제 등을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

II. 역할분담의 모형과 분담기준에 대한 구상

1. 역할분담의 모형

자원봉사영역은 정부나 민간기업이 소홀히 해온 분야에 앞장서서 제3섹터인 독립섹터로서의 역사와 배경을 가지고 있으며, 각 국가에서는 자원봉사활동의 진흥을 위한 법제정을 통하여 지원하고 있는 실정이다. 우리 나라도 자원봉사활동과 지방자치와 접목을 통하여 주민의 자발적 참여의식의 향상과 다양한 복지욕구의 충족, 산발적으로 추진되는 자원봉사활동의 체계화·전문화, 그리고 주민과 자치단체가 협조·공조하는 파트너십을 발휘하는 지역종합자원봉사센터를 설치 중에 있다. 특히 자원봉사활동은 민주도-관지원의 원칙과 여러 영역간 협력관계의 틀 내에서 전개되는 것이 바람직하다 할 것이다.

우선 역할분담 모형을 구상하기 위해서는 우리 나라 지방자치단체의 계층구조와 자원봉사관련 행정체계를 살펴볼 필요가 있다.

가. 자치단체 계층구조의 특징

현재 우리 나라의 지방자치단체 계층구조는 광역자치단체-기초자치단체의 2층제적 구조를 가지고 있다. 2층제의 구조를 중앙정부와 연결하면, 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 계층제적 구조를 가지게 된다. 이러한 지방자치단체 상호간에 나타나는 특징으로는 다음과 같다.

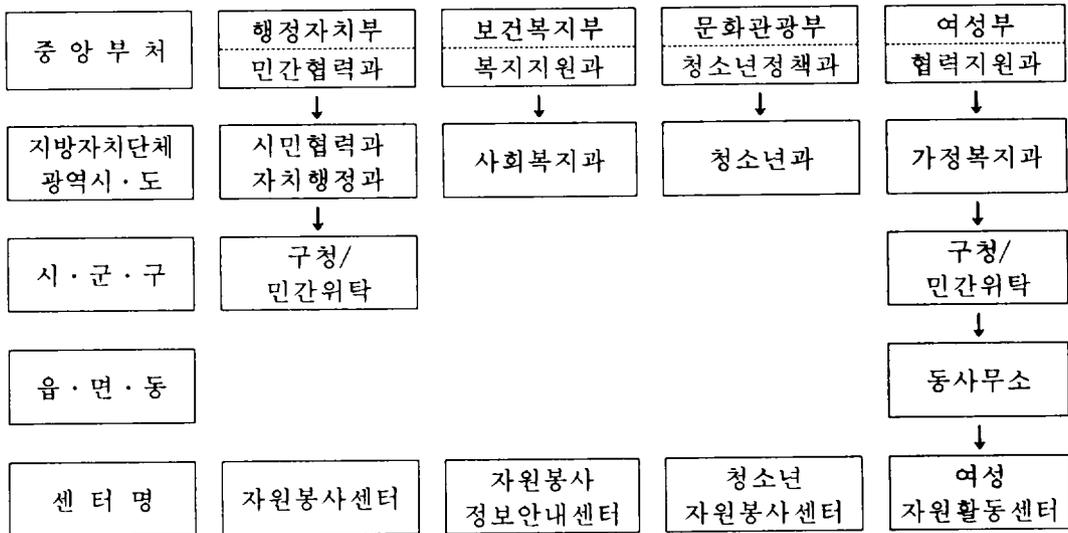
첫째, 중앙정부와 지방자치단체간의 상호관계는 대등한 지위에서 협력관계라기보다는 상·하간의 관계로 볼 수 있다. 이는 지방자치법 제9장(국가의 지도감독)의 규정처럼, 중앙정부가 지방자치단체에 대해서 지도와 감독을 폭넓게 인정하고 있기 때문이다.

둘째, 광역자치단체와 기초자치단체의 관계도 협력관계보다는 상·하관계를 형성하고 있다고 볼 수 있다. 이는 지방자치법 156조, 157조, 158조 등에 의해 광역자치단체의 장은 기관위임사무에 대하여 기초자치단체의 장을 지도·감독하고 경우에 따라서는 업무정지권한과 직무이행명령권, 나아가서 감사권한까지 행사할 수 있도록 하고 있기 때문이다.

나. 자원봉사관련 행정체계

우리나라 자원봉사관련 행정체계는 아래와 같다. 현재 우리나라에서 자원봉사 관련 정책은 개별부처 차원에서 수립되고 있다. 행정자치부, 보건복지부, 문화관광부, 여성부 등 4개 부처에서 각각 정책을 수립하고 있으며 각 부처의 담당 과와 부처별로 설립된 4가지 형태의 자원봉사센터를 중심으로 자원봉사 관련 정책이 실행되고 있다.

<그림 1> 자원봉사 관련 행정체계



※ 법무부 산하의 범죄예방자원봉사단체협의회가 있기는 하나 봉사가 미비하여 생략함
출처 : 박영란, 장혜경, 김민정(1999). 「여성자원봉사의 전문영역개발 연구」. 대통령직속 여성특별위원회 연구보고서

다. 역할분담의 모형

정부간 관계에서는 계층제적 성격이 강한 것은 사실이나, 자원봉사업무의 성격이나 광역행정의 의미에서 보면 협력형의 관계가 중요하다. 그리고 자원봉사관련 행정체제에서는 현행유지와 기능조정(자원봉사활동기능의 통합)을 통한 전략을 고려할 수 있다. 따라서 역할분담의 모형은 정부간 관계와 자원봉사관련 행정체제란 두 변수간의 조합으로 다음과 같이 나타낼 수 있다.

<표 1> 역할분담 모형

구 분		전략선택	
		현행 유지 (분산형)	기능조정 (통합형)
정부간 관계 (중앙-지방, 광역-기초)	계층제형 (종속형)	I	II
	대동형 (협력형)	III	IV

유형 I 은 중앙정부와 지방정부간, 광역자치단체와 지방자치단체간의 계층제적 성격이 강한 일반행정의 전형적 형태이다. 그러나 민주도·관지원이란 방향에서 볼 때, 자원봉사업무는 광역과 기초간의 협력적 관계가 크기 때문에, 이 유형은 자원봉사업무의 역할분담을 설명하는데 한계가 있을 수 있다.

유형 II 는 행정의 효율화를 제고시킬 수는 있으나 자발성과 자율성을 저해할 수 있는 유형이다.

유형 III 은 자원봉사관련 행정체제를 그대로 유지하면서 자원봉사활동을 지방자치에 접목시키려는 유형이다. 즉, 기존 4개 부처의 관리·지원하에 있는 자원봉사센터의 역할과 기능을 역지로 구분시키는 것보다는 상호경쟁 및 보완체제로 육성·지원하는 방식이다.

유형 IV 는 자원봉사활동의 기능들을 통합하여 관리·지원하는 기능조정안이다. 이 방안은 합리적인 직무분석과 부처간 합의를 거친 후에야 실행될 수 있을 것으로 판단된다. 그 이유는 대부분의 자원봉사영역은 복합적이기 때문에 활동영역을 분야별로 나누거나 기획과 집행으로 분리하는 것도 현실적으로 어려움이 있는 유형이다.

따라서 본 연구에서는 유형 III 을 중심으로 광역·기초간 자원봉사업무의 역할분담을 논의하고자 한다.

2. 역할분담의 기준설정

자원봉사업무를 분담하는 기준은 여러 관점에서 설정될 수 있다. 설정기준에 따라서는

서로 공유할 수 있는 업무도 있고, 어느 정도 구분이 명확한 업무가 있을 수도 있다. 그러나 자원봉사활동의 진흥과 지역복지를 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체간에 상호경쟁과 협력이 요구되기 때문에 다음과 같은 상대적 기준들을 제시할 수 있겠다.

이러한 기준들은 다분히 모형적이며, 모형이 갖는 제약점을 지니고 있다고 사전에 규정하고 싶다. 왜냐하면 자원봉사활동의 바람직한 역할 분담을 위한 모형으로서는 큰 제약이 없으나 광역과 기초자치단체의 사업들이 자원봉사활동의 역할분담 때문에 기존의 사업을 재조정할 수 있느냐 하는 것은 별개일 수 있기 때문이다. 이러한 경우는 그 역할분담과 기준이 어떠하더라도 '협력과 공유'의 전략을 택하는 수 밖에 없을 것이다. 자원봉사활동의 역할분담 연구와 관련하여 제안하고 싶은 것은 자원봉사활동분야만이 아니라 행정 전반적인 부문에서도 역할 분담이 본 연구에서 제안하는 것과 같은 기준에 의해서 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 문제는 기초자치단체나 광역자치단체 모두 세계화를 추진하고 있으며, 어떠한 사업에 있어서든 주체가 되고자 하는 노력들이 있기 때문에 문제가 발생할 수 있다는 것을 전제로 하고 싶다.

그러나 본 연구에서는 자원봉사활동의 역할 분담에 대한 논의를 주로 하고 있기 때문에 제약이 있을 지라도 나름대로의 기준을 설정하여 자원봉사활동의 역할분담을 다음과 같이 세가지로 설정하여 논하고자 한다. .

가. 영향력의 정도와 범위

영향력의 정도와 범위가 전체(효과)에 미치느냐 즉, 광역적인 범위에 걸쳐서 자원봉사활동이 필요한가 아니면 그 정도와 범위가 부분(효과)에 미치느냐 즉, 그 범위가 기초자치단체에 국한 되느냐에 따라 나누어 볼 수 있다는 것이다.

예를 들어 제주도가 스포츠메카로서 자리매김되면서 세계적인 체육대회가 열린다 하더라도 어느 한 자치단체에서 담당하는 것으로 충분할 수 있는 경우가 있다. 이러한 사업은 기초자치단체에서 담당하면 될 것이다. 그러나 우리나라의 체육대회라고 하지만 전국체육대회의 경우는 제주도 어느 도시에서 열린다 하더라도 그 영향의 정도와 범위는 제주도 전역에 걸쳐 일어날 것이다. 이러한 행사의 경우 자원봉사활동의 역할 분담은 광역자치단체가 담당하고 기초자치단체들의 협력하는 방법을 택하는 것이 바람직할 것이다.

나. 전문성(고급화)과 일반성

또 하나의 기준은 전문성과 일반성이다. 내국인들이 주체가 되고 내방객도 내국인이거나 제주도내의 행사이면서 제주도민을 주로 하는 경우는 기초자치단체가 담당하고, 자치단체별 협력을 통하여 행사를 할 수 있다.

그러나 국제회의는 다분히 전문적인 자원봉사를 요구하게 된다. 그리고 2002년 월드컵 행사에서 전문적인 봉사활동 역할을 요구하는 부분이 많이 있었다. 이러한 경우는 광역자

치단체가 여러 전문적인 자원봉사인력의 데이터베이스 등을 통하여 직접 참여하는 것이 바람직하다 할 것이다.

다. 종합성·통합성(조정력·포괄성)의 정도

종합적인 행사 즉, 포괄적이면서 광역자치단체의 조정이 필요한 행사가 있고, 자치단체 개별적으로 이루어져도 문제없는 행사가 있다.

종합적이며 포괄적인 행사나 사업에 있어서는 광역자치단체가 담당하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 기초자치단체가 개별적으로 수행해도 무관한 사업의 경우는 기초자치단체 내의 자원봉사활동의 지원하에 기초자치단체가 담당해도 큰 문제가 없을 것이다.

Ⅲ. 자원봉사센터의 사업

행정자치부의 자원봉사활동지원조례안에 의하면, 각급 지방자치단체에 자원봉사센터를 두며(제6조), 제7조는 “센터는 다음 각 호의 사업 즉, 자원봉사자의 모집·배치 및 교육사업, 지역자원봉사 프로그램의 개발·보급을 위한 사업, 자원봉사단체·학교·기업·직장 등과의 자원봉사에 관한 공조사업, 그리고 기타 지역사회 자원봉사진흥에 기여할 수 있는 사업 등을 수행한다”고 규정하고 있다. 이러한 결과는 각급 지방자치단체로 하여금 자원봉사사업의 역할분담에 대한 합의 없이 이루어짐으로써, 중복과 낭비·비효율성·비체계성을 초래하고 있는 실정이다.

본 연구에서는 선행연구¹⁾와 6개 광역시·도²⁾ 및 기초자치단체의 지원조례에 나타난 센터의 사업들을 예시한 후, 제주지역에서 제도적으로 그리고 현실적으로 가능한 사업들을 살펴보고자 하겠다. 이러한 사업들은 앞에서 살펴본 자원봉사의 역할분담기준에 따라 평가한 후 역할분담방안을 제시하도록 하는 데에 대상이 될 것이다.

1. 자원봉사자의 모집·배치 및 교육사업

가. 상담기관의 운영·지원

자원봉사활동의 활성화와 확대를 위해서는 자원봉사의 의식을 고취하고 자원봉사활동에 직접 임할 수 있도록 유도하는 체계적인 활동이 필요하다. 이러한 목적을 수행하기 위

1) 부록을 참조할 것.

2) 6개 광역시·도의 지원조례는 광주광역시자원봉사활동지원조례 제2975호(2000. 5. 15), 서울특별시 지원조례 제3751호(2000. 5. 20), 경상남도지원조례 제2852호(2001. 1. 17), 강원도지원조례 제2862호(2001. 7. 14), 전라북도지원조례(2002. 3. 8) 및 인천광역시지원조례 제3613호(2002. 5. 27) 등이며, 이들 조례에 나타난 센터의 사업들을 비교·분석하였다.

한 것이 자원봉사자와 자원봉사센터를 고객으로 하는 상담기관이다. 즉 자원봉사자들의 이야기를 들어주고 갈등적인 요소를 해결해주며, 심리적 평안을 찾으면서 자원봉사를 할 수 있도록 상담해주는 역할이다.

또 하나의 사업은 이러한 상담요원을 어디에서 양성해 낼 것인가 하는 것이다. 이러한 사업은 자원봉사활동이 활성화되는 지금 시점에서 구체적인 계획과 실천사업들이 준비되어야 할 것이다.

나. 중핵적 봉사자 혹은 직원의 양성·연수

자원봉사활동에는 조직적이고 체계적인 관리가 필요하다. 즉 자원봉사활동 전반을 기획하고 관리하는 역할이 필요하며, 이러한 기획과 관리방안을 가지고 직접 봉사활동에 임하는 봉사자도 필요하다. 지금까지의 자원봉사활동의 모습은 관주도적 동원형이었으므로 자원봉사활동의 중추적인 역할을 하는 중핵적 봉사자 혹은 자치단체내의 중핵적 직원에 대한 양성과 연수는 그다지 중요하지 않았다고 볼 수 있다.

그러나 앞으로는 관주도이기 보다는 민간분야가 자원봉사활동의 역할을 주도할 것이므로 이러한 중핵적 봉사자와 직원에 대해 국내·국외 연수기회의 확대 및 지원과 교육기회를 확대해 내갈 필요가 있다.

제주도 지방공무원 교육원이 중핵적 봉사자 혹은 직원의 양성과 연수역할을 담당하는 것도 바람직할 것이다. 그리고 제주도 지방공무원 교육원에는 자원봉사와 관련한 직무교육 교과과정을 만들 필요가 있다. 이 교과과정에서 자원봉사활동의 지도자, 관리자, 전문가, 자원봉사담당직원의 양성과 연수사업을 할 수 있을 것이다. 여기서 말하는 중핵적 봉사자는 민간부문만이 아니라 교육기관 및 공공부문내에서의 자원봉사전문가 및 지도자를 의미하게 된다.

다. 주민대상 자원봉사교육훈련

자원봉사분야와 깊이가 다양해지고 있다. 이제는 전문성을 요구하는 자원봉사활동이 많아지고 있는 실정이다. 이러한 맥락에서 주민을 대상으로 하는 자원봉사교육의 확대가 필요하다. 이러한 사업은 과거에도 그러해 왔듯이 기초자치단체가 직접 관리하고 프로그램을 만드는 것도 바람직하다 하겠다.

라. 자원봉사자의 등록 및 배치

자원봉사자들로부터 지원받고, 자원봉사자들의 희망분야와 봉사 가능시간, 지역 등의 내용을 자료화 하는 작업, 그리고 적절한 곳에 배치하는 작업이다.

자원봉사는 일회에 끝나는 것이 아닐 뿐만아니라 한 사람에게 의해서 되는 것도 아니다. 따라서 지속적인 재원관리와 효율적 운영을 위해서는 자원봉사자의 등록 및 배치 사업에 관심을 가질 필요가 있다.

그리고 구체적으로는 자원봉사자 인력은행을 구성하는 것이 바람직 할 것이다. 자원봉사자 데이터 베이스를 구축하고 관리하도록 하는 것이다.

2. 지역자원봉사 프로그램의 개발·보급을 위한 사업

가. 도내 자원봉사활동 프로그램의 개발

그 동안 자원봉사활동 프로그램과 사업의 대부분은 외국의 내용을 중심으로 운영했다든가 아니면 중앙정부로부터 내려오는 매뉴얼에 의존하는 측면이 많았다.

지방자치가 실시되면서 자원봉사활동도 자치화하고 있다. 따라서 지방정부에서 각 청소년 프로그램 매뉴얼을 개발해야 하고, 제주지역대학 자원봉사프로그램 개발 및 노인 및 퇴역자 프로그램개발 등에 대한 사업을 해야 한다. 이러한 사업의 전제로는 제주형 프로그램이어야 한다는 것이며, 이를 종합적으로 정리하기 위한 교재개발 및 보급사업도 병행되어야 할 것이다.

나. 도내 자원봉사활동 수요처 개발 및 지원

뿐만 아니라 도내 자원봉사활동 수요처 개발 및 지원에 대한 사업을 충실히 할 필요가 있다. 자원봉사 서비스를 원하는 곳에 공급을 하는 것은 공공서비스를 원하는 곳에 주민 의견을 수렴하여 공급하는 것과 마찬가지로 할 수 있다. 최근에는 자원봉사활동까지를 포함하여 지방정부가 제공하는 공공서비스내용을 정리하고 있는 추세이다. 이러한 개념을 우리는 거버넌스(Governance)로서의 행정이라고 한다. 따라서 공급의 적절성을 확보하기 위해서는 적극적으로 자원봉사서비스를 원하는 수요처 조사사업에 관심을 기울여야 할 것이다.

3. 자원봉사단체, 학교, 기업, 직장 등에서 시행하는 자원봉사활동과의 연계활동에 관한 사항

가. 민간부문과의 연계

민간부문에서 조직적으로 이루어지는 자원봉사활동이 많다. 자원봉사단체는 물론 학교와 기업, 직장 등에서 활발히 전개되고 있다. 이러한 민간부문의 자원봉사활동의 연계가 필요하다. 이러한 연계를 위한 인센티브제공으로서 지방공무원 임용시 자원봉사활동실적 및 학점의 반영은 교육기관과 공공기관과의 공조협정에 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

그리고 제주컨벤션센터와 제주도와의 연계, 언론기관의 자원봉사에 대한 새로운 인식과 실천, 그리고 광역시·도 수준의 경제단체와 기업·노조, 그리고 농협, 교육위원회, 시설협회, 학교, 사회복지협의회 등과의 협동에 의한 활동추진이 필요하다.

또한 세계대회본부, 광역시·도 단위의 세미나 및 교류사업 추진과도 연계하는 작업이 필요하다.

나. 자원봉사의 날 등을 통한 이벤트행사 개최

자원봉사활동과 사업들이 활성화를 위해 제주지역 자원봉사자의 날을 지정하고 축제를 개최하는 방안을 제시할 수 있다. 모든 기관의 협조와 언론기관의 적극적 참여가 필요하겠지만 제주도만의 특징적이고 효과적인 자원봉사활동을 위해서는 단체별 연계작업이 필요하다고 본다.

다. 자원봉사 단체간 네트워크

그리고 구체적으로는 자원봉사 네트워크를 구축하여 운영할 필요가 있다. 민간부문과의 연계뿐만 아니라 다른 부처간, 행정기관간, 센터간의 연계방안도 필요할 것이다.

라. 자원봉사 교수진 자료화와 협조

자원봉사 교수진들에 대한 자료를 데이터베이스화할 필요가 있다. 우선 제주지역내의 교수진을 조직화하여 점차 전국차원으로 확대하여 교류함으로써, 자원봉사활동의 진흥을 위해 자원봉사관련 교수들의 전문성 등을 지원받을 수 체제가 필요하다.

4. 도내 각급 자원봉사센터의 발전을 위한 종합기획 및 지원에 관한 사항

앞에서 살펴보았듯이 지방자치시대의 자원봉사활동은 지방에서 기획하고 집행하는 형태일 수 밖에 없게 되었다. 따라서 제주도내에서도 종합적인 기획 및 지원에 관한 사업을 수행해야 한다. 그 내용을 보면 다섯 가지로 나타낼 수 있다.

- 첫째, 봉사수요자의 자원봉사활동 요청시(기초자치단체 담당) 그 지원에 관한 사항
- 둘째, 전국센터, 광역시·도센터(시·군 자원봉사센터)에 대한 종합기획 및 지원
- 셋째, 자원봉사에 관한 기본계획 수립
- 넷째, 시·군 자원봉사센터 협의회 육성 및 지원
- 다섯째, 자원봉사 육성기금 조성·지원(사회복지 공동모금회와의 관계설정)

5. 기타 지역사회 자원봉사진흥에 기여할 수 있는 사업

가. 조사·연구사업

자원봉사활동의 활성화를 위한 기초 조사연구사업이 필요하다. 이는 자원봉사활동단체에서 실시하는 것도 좋지만 학자와 실무자들이 팀을 구성해서 연구하는 방법이 바람직할 것이다. 그 연구의 내용으로서는 도내 자원봉사인구, 단체들의 수와 운영상태, 자원봉사활

동에 대한 도민의식의 시차적 연구, 그리고 타 지역과의 비교연구 등이 해당될 것이다.

본 연구의 주체와 같은 광역자치단체와 기초자치단체의 역할분담과 관련해서는 행정학적 관점에서의 자원봉사 연구가 진행되어야 할 것이다. 이러한 연구를 해서는 사전 기초 연구와 재원마련 등의 풀어야 할 과제를 가지게 된다.

나. 정보수집 및 제공

자원봉사자의 등록 및 배치항목에서 살펴본 내용과 비슷한 내용으로서 자원봉사단체의 주소록 등에 대한 데이터베이스 사업이다. 자원봉사활동에 대한 전문성, 경험의 여부, 인원구성 등 데이터베이스화 할 사항들이 많다.

그리고 전국수준, 광역시·도 수준의 자원봉사센터, 시설 등 추진기관에 대한 정보를 수집하고 제공하는 작업이 필요하다. 이러한 내용은 기초자치단체가 실시하기에는 상당히 어려움이 있는 사업이라 할 수 있다. 광역자치단체가 주체가 되어 실시하는 것이 바람직할 것이다.

다. 정보자료실 운영

자원봉사와 관련한 각종 프로그램이나 매뉴얼, 외국과 다른 지방의 사례 등에 관한 자료들을 구비하는 자료실운영사업이 필요하다. 이 사업은 앞에서 살펴본 정보수집 및 제공과 연결된 사업이라 할 수 있다.

이러한 사업을 위해서는 적극적인 예산 지원이 필요할 것이다. 그리고 자원봉사활동이 아니라 자원봉사활동 활성화를 위한 지원사업이라 할 수 있다.

IV. 사업과 기준에 따른 분류표

본 연구에서 역할분담을 논의하기 위해 정리한 사항들은 주로 앞으로 추진해야 할 필요성이 있는 사업을 중심으로 열거하고 있는 편이다. 기존의 활동처럼 개별적으로 모집하고 배치하며, 관리하던 형태가 아니라 체계적이며, 조직적이고, 기획의 기능을 담당하는 자원봉사활동을 전제로 하여 사업들을 열거했다.

그 결과 기초자치단체단독으로 해야 하거나 할 수 있는 일보다는 광역자치단체와 협력하거나 광역자치단체들이 직접 지원해야 할 사항들이 많은 것으로 분석되었다.

이러한 결과가 기초자치단체들의 역할이 작다는 것은 아니다. 다만 역할분담시 광역자치단체와 협력을 통해서 사무의 재분배를 통해 역할을 담당해야 할 것이다. 따라서 앞으로의 지속적인 연구를 통해 '협력과 공유'의 사업의 경우 기초자치단체들이 구체적으로 참여해야 할 활동들은 어떠한 것이 있는 지를 분석하는 작업이 필요하다 할 것이다.

<표 2> 역할분담 기준에 따른 사업과 평가, 그리고 분담형태

사 업		기준 및 평가			분담단체 및 형태		
		영향력 정도범위 (대, 소)	전문성과 일반성 (전, 일)	포괄성과 개별성 (포, 개)	기초 자치 단체	협력과 공유	광역 자치 단체
1. 자원봉사 자의 모집 및 교육	가. 상담(기관)의 운영·지원	소	전	포			○
	나. 중핵적 직원의 양성·연수	대	전	포			○
	다. 주민대상 자원봉사교육 훈련	소	일	개	○		
	라. 자원봉사자의 등록 및 배치	대	일	포		○	
2. 프로그램 의 개발· 보급	가. 자원봉사활동 프로그램 개발	대	전	포		○	
	나. 봉사활동 수요처개발· 지원	소	일	개		○	
3. 민간부문 자 원 봉 사 활 동 과 의 연 계	가. 민간부문과의 연계	대	일	포			○
	나. 자원봉사의 날 등 이벤 트	대	일	포		○	
	다. 자원봉사단체간 네트워 크	대	일	포			○
	라. 자원봉사 교수진 자료 화	소	전	개		○	
4. 자원봉사 센터의 발 전을 위한 종합 기획 및 지원	가. 봉사수요자의 자원봉사 활동 요청시 그 지원에 관한 사항	대	일	포			○
	나. 광역센터에 대한 종합 기획 및 지원	소	전	포			○
	다. 자원봉사에 관한 기본 계획 수립	대	전	포		○	
	라. 시·군 자원봉사센터 협의회 육성 및 지원	소	일	포		○	
	마. 자원봉사 육성기금 조 성·지원	대	일	포		○	
5. 지역사회 자 원 봉 사 진 흥 에 의 기 여	가. 조사·연구사업	대	전	포			○
	나. 정보수집 및 제공	소	전	포		○	
	다. 정보자료실 운영	소	전	포			○

V. 역할분담의 정착을 위한 향후과제

1. 광역과 기초간 자원봉사단체협의회 결성시 고려 사항

가. 구성단체의 성격규명과 분류

광역과 기초간 자원봉사단체협의회를 구성하고자 하는 것은 역할 분담과 더불어 협력과 공유체제를 구축하여 보다 효율적이며 바람직한 자원봉사활동이 이루어지도록 하기 위함이라 할 수 있다. 따라서 이러한 협의회 구성이 조직적으로 그리고 실천활동에서의 효율성을 담보하기 위해서는 도 혹은 시·군단위의 봉사활동을 하는 단체인지를 파악한 후, 이원화 내지는 계층제형 단체인가 아니면 혼합형 내지는 단일형 단체인지를 사전에 정의할 필요가 있다.

자원봉사단체협의회 결성시 조직적으로 유사한 성격의 단체를 같은 분과로 설정하는 것도 하나의 방법이기 때문이다.

나. 제주시자원봉사단체협의회 결성과정의 검토

제주시 자원봉사단체협의회 결성사례를 참고할 필요가 있다. 예를 들면 창립준비를 위한 실무위원회를 구성하여 다단계 회의개최와 논의를 거쳐 합의점을 사전에 마련하는 작업이 필요하다.

2. 센터의 운영방식에 대한 검토

현재 자원봉사센터의 운영형태를 유형화해보면 완전직영형, 혼합직영형, 개별단체위탁형, 협의회위탁형, 별도법인형의 5가지로 나누어 볼 수 있고, 그 분류요건은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 자원봉사센터의 운영형태 유형화

운영 형태		분 류 요 건
직영	완전직영형	운영주체가 지자체이며, 지자체 내부조직에 센터조직 포함됨 직원 모두 공무원, 소장은 자치단체장 또는 없음
	혼합직영형	운영주체는 지자체이나, 실제 운영조직은 별도의 조직임 직원 모두 민간인이며 소장은 비상근 민간인
위탁	단체위탁형	운영주체가 민간단체이며, 직원 모두 민간인, 소장은 단체대표가 겸직
	협의회위탁형	운영주체가 자원봉사단체협의회이며, 실제 운영조직은 협의회 사무국이며, 직원 모두 민간인, 소장은 협의회장이 겸직
	별도법인형	운영주체가 사단법인, 직원 모두 민간인, 소장은 법인대표가 겸직

자원봉사센터의 존립은 자원봉사활성화에 필수적 요인이라 할 수 있다. (사)볼런티어21·행정자치부가 만든 자원봉사센터 운영매뉴얼에 의하면, 자원봉사센터의 기능과 역할은 매우 다양하고 그 내용들은 다음과 같다. 1) 자원봉사센터의 개념 2) 자원봉사센터의 설립과정 3) 자원봉사센터의 조직관리 4) 자원봉사센터의 재정관리 5) 자원봉사센터의 위험관리 6) 전략기획 및 평가, 기록관리 7) 자원봉사 프로그램 개발 8) 자원봉사 수요처개발 및 자원 9) 자원봉사자 모집 10) 자원봉사자 면접과 배치 11) 교육훈련 12) 자원봉사 활동 인정 13) 자원봉사 활동 홍보 및 인정 14) 자원봉사 팀 개발 및 육성 15) 네트워크 형성 및 지원 16) 조사연구 및 정보 제공 등 포괄적이면서 체계적 틀을 갖추고 있다.

중요한 점은, 현실적으로 자원봉사센터를 운영할 수 있는 기반과 능력이 조성되어 있는지를 먼저 고민할 필요가 있다. '민주도-관지원'의 방향에서 보면, 당연히 직영보다는 민간위탁형으로 자원봉사센터가 운영되어야 한다. 그러나 우리의 현실을 직시할 때 반성하고 보완해야 할 부분들이 많은 것도 사실이다. 앞으로는 자원봉사센터의 운영에 대한 평가가 반드시 필요하다고 본다.

3. 주민자치센터와의 관계

현재 제주시 동사무소는 주민자치센터로서의 역할을 강화하고 있다. 그리고 문화의 집과 복지회관 등을 운영하면서 시설로서의 배려와 프로그램을 동시에 운영하는 형태를 띠고 있다.

주민자치센터에서 운영하는 문화의 집은 문화와 예술활동으로서의 봉사활동을 수행하고 있고, 복지회관은 봉사활동의 현장으로 공간을 제공하고 있는 실정이다. 따라서 앞으로 기초자치단체의 자원봉사활동 역할 중에는 이 주민자치센터와의 관계와 프로그램에 대한 지원과 협조할 필요가 있다.

자원봉사활동은 과거처럼 복지차원에서, 생활환경과 이벤트, 문화활동 등으로 옮겨갈 수 있기 때문이다.

4. 자치단체내 자원봉사 전담부서의 설치

제주시는 '자원봉사담당'제를 두고 있다. 과거의 '계'에 해당한다고 할 수 있다. 이렇게 전담부서를 둔다는 것은 우리나라 기초자치단체의 조직으로서는 상당히 선진적인 형태라 할 수 있다. 이를 위해서는 단체장의 의지와 철학이 수반되어야 한다.

광역자치단체와의 역할분담이 바람직하게 이루어지고, 광역자치단체의 역할이 안정적으로 이루어지려면 광역자치단체내에도 자원봉사 전담부서 및 전담요원을 배치하는 것이 바람직할 것이다.

또한 협력과 공유의 형태를 띠는 사업의 전개를 위해서는 도내 기초자치단체들도 자원

봉사 전담부서를 설치하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

5. 협력을 통한 지역공동체의 건설

센터간, 단체간, 기관간, 지역간에 협력하고 연대하여 서로를 존중하는 풍토가 우선되어야 한다. 자원봉사활동의 진흥을 위해서는 서로 협력하고 역할을 분담하는 성숙된 분위기가 조성됨으로써, 개인과 조직은 물론 지역공동체의 발전을 도모할 수 있을 것이다.

VI. 결 론

본 연구는 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할분담을 위한 기준과 사업의 내용을 분류하는 것에 일차적인 목적이 있었다. 자원봉사활동에 대한 수요의 증가와 관심이 증가하고 있는데, 민간부문에서도 지방정부의 역할을 요구하고 있고, 지방정부의 행정서비스 제공을 위해서도 자원봉사활동으로부터의 지원이 필요하기 때문에 중요도와 역할이 강조되는 것이다.

이러한 요구하에 자원봉사활동의 역할분담을 위한 기준을 설정하고, 그 기준들이 의미하는 바가 무엇인지, 기준이 모형으로서의 제약은 무엇인지에 대한 설명과 틀을 제시했다.

그리고 자원봉사활동의 광역화되고 전문화되어가는 시점에서 추가적으로 관심을 가지고 추진해야 할 사업들에 대해서 제안을 했다. 전제는 현실성과 실현 가능성에 두었다. 그리고 제주도 자원봉사활동을 위해서는 반드시 필요한 사업들이라 할 수 있다. 이 역할분담과 사업내용을 조합하여 누가 어떤 일을 해야 할지에 대한 분담작업을 수행했다. 물론 사업별 평가를 통해서 그 사업이 어떠한 성격인가를 살펴보고 그에 맞는 분담형태를 논의했다. 결과는 앞의 <표 2>에서 제시하고 있다.

어느 한 자치단체의 노력만으로 자원봉사활동이 활성화되는 것이 아니다. 과거처럼 관료적 권위주의가 스며들면 더욱 어렵다. 협력과 공유라는 형태의 모습이 바람직하다 할 것이다. 물론 한계가 있지만 협력과 공유를 위한 향후과제를 제시하는 것으로 본 연구를 마쳤다.

앞으로 숙제는 협력과 공유형태를 보일 사업들에 대한 역할 분담 작업이다. 지난하고 경험이 필요한 일이다. 광역과 기초자치단체가 서로 관심을 가질 일만이 남아 있다.

참 고 문 헌

- 김성준, “제주세계섬문화축제 자원봉사활동의 비교연구”, 「법과정책」(제주대학교 법과 정책연구소) 2001.
- 김 인, “정부의 공공서비스 전달을 위한 자원봉사프로그램의 관리체계에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 한국지방정부학회, 1999.
- (사)볼런티어 21·행정자치부, 「볼런티어 21 자원봉사센터 운영 매뉴얼」, 2001.
- 임승빈, 「정부와 자원봉사단체간의 바람직한 관계 정립방안에 대한 연구」, 한국행정연구원, 1999.
- 제주시, 「제주시 자원봉사모형 개발을 통한 제주시 복지행정서비스의 향상방안」, 1999.
- 한국자원봉사단체협의회, 「한국 자원봉사단체현황 연구조사」, 2001. 12.
- 행정자치부, 내부자료, 2002.
- 제주도 자치행정국, 내부자료, 2002.
- J. L. Brudney, *Fostering Volunteer Programs in the Public Sector*, Jossey-Bass Publishers(San Francisco · Oxford), 1990.
- T. D. Connors, Ed., *The Volunteer Management Handbook*, John Wiley & Sons, Inc., 1995.

<부록 1> 중앙, 시·도, 시·군·구 자원봉사센터의 역할/기능 비교

중앙정부	시·도	시·군·구 자원봉사센터
<ul style="list-style-type: none"> • 전국센터, 광역시·도 센터 지원, 시·군·구 센터 상근 담당지도자, 수석전문지도자(senior supervisor) 등 중핵적 직원의 양성·연수 • 조사·연구 등 전국적인 수준의 조사·연구 • 광역시·도 자원봉사센터 협의회 육성 • 전국수준의 자원봉사활동원 관계, 정보·자료의 수집·제공 및 정보교환 • 정부로부터 센터운영비 수령 • 교재개발·보급 • 전국적인 의식개발·이론형성·PR 등 • 중점사업(프로그램) 개발·추진을 위한 조언 • 프로그램연구·개발 등 활동의 개척 • 전국 수준에서의 종합계획 추진 • 전국 수준에서의 자원봉사 육성기금의 조성계획 • 광역시·도, 시·군·구 자원봉사 육성기금 조성 및 지원 • 정부에 대한 정책제안·자문 • 전국자원봉사대회 개최 • 세계자원봉사대회 개최 • 전국의 자원봉사센터 책임자연수 • 세계대회·세미나 및 교류사업 추진 • 전국자원봉사센터 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 시·군·구 센터의 자원봉사담당직원, 코디네이터, 수석전문지도자, 관리책임자 등의 양성 및 연수 • 조사·연구사업(도내 자원봉사인구·집단실태, 도민 의식 등) • 광역시·도내 자원봉사센터, 시설 등 추진기관에 대한 정보수집 및 제공 • 시·군·구 자원봉사센터 육성 • 광역시·도 수준에서의 의식개발 및 축제 개최 • 시·군·구 VCC에서 행해지는 중점사업 추진을 위한 조언·지원 • 개발적·선구적인 모델이 되는 활동·사업의 보급, 추진 • 광역시·도 수준에서의 종합적 계획·추진 • 광역시·도 수준의 경제단체, 기업·노조, 농협, 축협, 교육위원회, 시설협회, 학교, 사회복지협의회 기타 등과의 협동에 의한 활동 추진 • 광역시·도 수준에서의 자원봉사 육성기금 조성 • 광역시·도에 대한 정책제안·자문 • 광역시·도 자원봉사대회 개최 • 광역시·도 자원봉사센터 책임자 연수 • 광역시·도 단위 세미나 및 교류사업 추진 • 광역시·도 수준의 자원봉사 정보자료실 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민에게 활동기회, 체험학습기회 제공 및 홍보 • 동 단위 자원봉사센터 육성 • 시설, 자원봉사활동집단 등에 활동원 소개(파견) • 주민을 대상으로 한 자원봉사교육훈련 • 활동하는 시민에의 거점·기자재·자금·자료 등의 원조 • 자원봉사활동 육성기금 모금 • 자원봉사활동원·담당지도자·Volunteer·코디네이터의 등록·지원 • 시·군·구 및 동 단위의 담당지도자, 코디네이터 등에 정기적 정보제공, 일상활동의 지원·연수 • 시민을 향한 의식개발·정보제공 • 시민이 참여하는 복지활동·사업의 지원, • 지역을 기반으로 한 복지교육·체험학습 활동전개 등 중심사업의 실시·추진 • 자원봉사활동원을 위한 소집 및 육성·지원 • 근로자·자원봉사활동원·기업의 사회공헌 활동 추진 • 주민 참가형 복지서비스의 실시·지원 • 학생 자원봉사활동 육성·지도·지원 • 시·군·구 수준에서의 다기관과의 협동 추진·조정 • 소집단 리더 교육훈련 • 동 단위 담당지도자 파견 및 지도·지원 • 시·군·구 수준에서의 자원복지기금 조성 • 시·군·구에 대한 정책제안·자문 • 시·군·구 자원봉사대회 개최 • 시·군·구의 자원봉사센터 담당자·책임자 연수 • 시·군·구 단위 세미나 및 교류사업 추진 • 시·군·구 수준의 자원봉사 정보자료실 운영

참고자료 : ① 본 자료는 1993년 8월 日本全國社會福祉協會가 마련한 「볼런티어 活動推進 七ヶ年 계획구상」의 내용을 참고한 것임.

② VCC는 Volunteer Community Center임

③ 코디네이터는 Volunteer지도자 혹은 유급담당 지도자일 수 있다.

④ Coordinator는 소그룹과 자원봉사자를 지도하는 담당지도자(Supervisor)이다.

<부록 2> 일본의 자원봉사 지도기구 및 역할

기 구	역 할
전국사회복지협의회 전국자원봉사활동진흥센터(1개)	① 전국적인 홍보 ② 정보제공 ③ 자원봉사 담당자 교육·훈련 ④ 조사·연구
도·도·부·현 지정도시 사회복지협의회(59개) 도·도·부·현 지정도시 자원봉사 센터(59개)	① 도도부현 단위의 홍보 ② 정보제공 ③ 자원봉사 담당자 교육·훈련 ④ 조사·연구 ⑤ 시구정촌 자원봉사센터 상담 ⑥ 자원봉사단체 연결망 조성 ⑦ 자원봉사 교육 ⑧ 자원봉사활동 체험 등의 이벤트 사업
시·구·정·촌 사회복지협의회(3,370개) 시·구·정·촌 자원봉사센터(2,544개)	① 자원봉사자 상담·모집 ② 자원봉사자 교육·훈련 ③ 자원봉사활동처 소개 ④ 자원봉사자에 대한 지원 ⑤ 자원봉사 홍보 ⑥ 학교자원봉사교육 및 활동촉진 ⑦ 시민교육 ⑧ 기타 특색에 맞는 기능

자료근거 : 김동배, 「전국자원봉사센터 모형개발에 관한 연구」, 1997, p. 37.