

# 제주특별자치도의 자원봉사정책 진단과 발전 방안

## Volunteering Policy in Jeju Special Self-Governing Province: Diagnosis and Development Measures

강세현\*

### < 목 차 >

- |                    |           |
|--------------------|-----------|
| I. 머리말             | IV. 발전 방안 |
| II. 자원봉사정책의 이론적 논의 | V. 맺음말    |
| III. 자원봉사정책 진단     | <참고문헌>    |

### < 국문 초록 >

이 연구의 목적은 첫째, 이론적 차원에서 자원봉사와 자원봉사정책의 의미에 대해 현재 쟁점이 되고 있는 사항들을 중심으로 논의하고, 둘째, 실천적 측면에서 제주특별자치도 자원봉사정책에 관한 실태를 분석하고, 이에 기초하여 발전 방안과 바람직한 정책 방향을 모색해 보는 것이다.

이론적 논의에서는 자원봉사 개념의 용법, 공식적·비공식적 자원봉사의 내용과 범위, 자선과 기부, 자원봉사정책의 의미를 살펴보고 있다. 논의 결과에 의하면, 공식적 조직과 함께 하는 자원봉사뿐만 아니라 특별한 상황에서 조직을 돕는 비공식적 자원봉사도 자원

\* 제주한라대학교 교수

봉사의 범주에 포함시키는 것이 적절하고, 가족친구이웃과 같은 일차집단 구성원에 대한 도움은 자원봉사에서 제외시키는 대신에 자조집단과 같은 이차집단의 구성원을 대상으로 하는 자발적 활동(자조, 상조 등)은 자원봉사로 보는 것이 타당한 것으로 간주된다. 그리고 자선과 기부는 자신의 것을 대가 없이 자유의지로 나누는 행위이므로 자원봉사의 범주에 포함시킬 수 있다.

실천적 측면에서는 제주특별자치도의 자원봉사조직과 기구, 자원봉사 시책과 계획의 실태를 분석하고 발전 방안들을 제시하고 있다. 진단 결과에 의하면, 현재 제주특별자치도의 자원봉사 업무는 분산되어 있고, 이에 따른 문제점 개선을 위해서는 제주특별자치도 자원봉사네트워크를 구축할 필요가 있으며, '민 주도 관 지원'의 원칙을 고수하면서 자원봉사센터를 육성해야 하고, 자원봉사센터 간의 역할 분담이 실질적으로 이루어져야 하며, 자원봉사실무책임자의 역량을 강화해야 한다.

**주제어:** 자원봉사, 자원봉사정책, 자원봉사센터, 자원봉사네트워크, 자선, 기부

## I. 머리말

제주 지역에서 자원봉사가 조직화되기 시작한 것은 2000년 1월에 제주시자원봉사단체협의회가 창립되면서부터라고 평가된다. 2000년 2월에는 제주시자원봉사종합센터가 개소되어 본격적으로 자원봉사활동이 체계적이고 조직적으로 추진되는 발판을 마련하게 되었다.

2005년 8월에는 자원봉사활동기본법이 공포됨으로써 자원봉사에 관한 법제도가 정비되었고, 2006년부터는 법과 행정의 지원을 받으면서 자원봉사활동이 전개되기 시작하였다. 2006년 7월부터는 행정계층구조가 개편되어 제주특별자치도가 출범함에 따라 자원봉사조직과 기구 및 시책 등에도 적잖은 변화가 일어났다.

이 연구의 목적은 현 시점에서의 제주특별자치도 자원봉사정책을 진단해 보고 자원봉사 발전을 위한 방안들을 제시하는 것이다. 정책 진단을 하는 목적은 결정적인 정책 대안을 제시한다기보다는 자원봉사정책에 관한 실태를 파악하고, 이에 기초하여 발전 방안과 바람직한 정책 방향을 모색하려 하는 것이다. 지역사회의 자원봉사정책을 진단한다는

것은 지방자치단체, 시민사회단체, 자원봉사조직들의 활동을 폭넓게 분석하는 작업을 의미한다. 그렇지만 이 연구에서는 제주특별자치도의 자원봉사조직 및 기구, 자원봉사 시책 및 계획을 중심으로 살펴보고, 앞으로 자원봉사 발전을 위한 방안들을 제시해 보고자 한다.

자원봉사정책의 실천적 측면을 다루기에 앞서 이 연구에서는 자원봉사와 자원봉사정책의 의미에 대해 이론적 차원에서 현재 쟁점이 되고 있는 사항들을 중심으로 논의하고자 한다. 이렇게 하는 까닭은 현재 우리나라에서 자원봉사 개념의 용법, 자원봉사의 범위, 대상, 형식 등에 있어 이론적·학술적 차원에서 학자들 간에 분명하게 합의된 사항들을 발견할 수 없고, 따라서 앞으로도 계속해서 토론과 논의가 필요하기 때문이다. 살아 숨쉬는 자원봉사의 현실을 잘 분석하고 이해하기 위해서는 자원봉사의 이론적 측면을 깊이 있게 되짚어보고 규정해 나갈 필요가 있다.

## Ⅱ. 자원봉사정책의 이론적 논의

### 1. 자원봉사의 의미

#### 1) 자원봉사 개념 정의의 재논의 필요성

한국자원봉사포럼과 한국자원봉사학회에서 공동으로 주최한 2012년 한국자원봉사학회 춘계학술대회 주제는 ‘자원봉사학의 전망과 과제’였다(한국자원봉사포럼·한국자원봉사학회, 2012). 지금까지 실천적 측면에서 자원봉사는 많은 진전을 이루어 왔고, 또한 자원봉사에 관한 경험적·실증적 연구가 진행되어 왔으나 자원봉사를 하나의 학문 차원에서 이론적으로 진지하게 논의한 적은 없었다는 성찰적 인식에 기반하여 다루어진 주제였다. 이 대회에서 발제자와 토론자들은 현재 자원봉사의 현황과 자원봉사학의 학문적 위치, 과연 자원봉사학이 가능한가라는 문제 등에 대해 심도있는 논의를 벌였다. 그런데 여러 가지 논의들 가운데서도 특히 우리나라의 현 시점에서 자원봉사란 무엇인가? 자원봉사

라는 개념 속에 포함할 수 있는 실질적인 활동들의 범위는 어디까지인가와 같은 매우 기본적이면서도 원론적인 질문과 토론이 중요한 비중을 차지하였다. 아직도 자원봉사에 대한 개념 정의에 있어 학자들 간에 합의가 이루어진 것이 아니며 앞으로도 계속해서 토론과 논의가 필요하고 발전시켜 나갈 필요성을 느끼게 하는 대목이었다.

여태까지 우리나라에서 자원봉사의 개념 정의는 주로 학생들을 가르치기 위한 목적에서 쓴 대학 교재에서 다루어져 왔고, 자원봉사에 대한 진지한 이론적·학술적 차원의 고민 없이 확대재생산되어 온 것이 사실이라고 여겨진다. 그러다 보니 자원봉사의 현실과 개념적·이론적 논의가 괴리되어 이론과 실천이 접목되지 못하는 현상이 생겨나는 것으로 보인다. 따라서 살아 숨쉬는 자원봉사 현실을 잘 담아내기 위해서 자원봉사라는 개념의 의미를 이론적 차원에서 깊이 있게 되짚어보고 규정해 나갈 필요성이 있다고 생각한다. 이 글에서는 수없이 출판된 자원봉사에 대한 교재에서 나오는 자원봉사에 대한 개념 정의를 반복하여 정리할 생각이 없다. 자원봉사에 대한 이론적·학술적 차원의 발전을 위해 쟁점이 될 수 있는 사항들을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

## 2) 자원봉사 개념의 용법

현재 우리나라에서 사용되고 있는 자원봉사에 대한 교재들을 살펴보면, 우리말의 ‘자원봉사’에 해당하는 영어권 국가의 용어에 대해 학자들 간에 약간의 의견 차이가 존재하고 자원봉사 개념의 용법에 대해 명확하게 정리되지 못한 점들을 발견할 수 있다.<sup>1)</sup> 따라서 여기에서는 자원봉사 개념의 용법에 대해 영어권 국가의 용어들과 대비하면서 논의를 보고자 한다.

우리나라에서 사용하고 있는 자원봉사라는 말은 한문으로 뜻풀이를 해보면 ‘스스로 원해서(自願) ‘나누고 섬기는 일(奉仕)’이다(주성수, 2005: 16). 따라서 자원봉사라는 말

1) 주성수(2005: 21)는 영어권 국가에서 많은 사람들이 자원봉사 개념으로 volunteering을 선호하지만 voluntary action과 volunteering을 같은 개념으로 볼 수 있다고 주장하여 두 용어의 차이를 구분하지 않고 있다. 김동배(2005: 74)는 voluntary action은 자신의 의지나 선택에 의해 이루어진 행위를 말하지만 모든 자발적인 행위가 자원봉사활동이라고는 볼 수 없으며, 자원봉사는 보통 voluntary activity라고 부를 수 있다고 주장하고 있다.

속에서는 자발성, 자발적 행위, 자원활동뿐만 아니라 나누고 섬긴다는 봉사라는 의미가 더해져 있다.

영어권 국가의 언어 표현에서는 우리나라의 자원봉사와 관련된 많은 용어들 가운데 ‘봉사(service)’라는 단어를 쓰는 경우는 지역사회봉사(community service) 정도에 불과하고, 우리나라에서 쓰고 있는 자원봉사의 의미에 가까운 영어권 국가의 용어들은 대부분 봉사라는 단어를 사용하지 않고 있다.<sup>2)</sup> 영어권 국가의 자원봉사 관련 용어를 정리해 보면 <표1>과 같다. 우리나라에서 쓰고 있는 자원봉사라는 말은 서구사회의 철학 사상과 문화적 전통에서 유래하는 것으로 볼 수 있기 때문에 서구사회에서 쓰고 있는 자원봉사 관련 용어들을 잘 살펴볼 필요가 있는 것이다.

실제 서구사회의 자원봉사계에서 가장 광범위하게 자주 언급하는 단어는 ‘voluntary action’과 ‘volunteering’이다. 이 가운데 voluntary action(자발적 행위)이라는 말은 하나의 일반적 개념으로서 다음과 같이 다양하고 폭넓은 의미를 내포하고 있다.

- ① 자유의지로 자진해서 스스로 선택하여 행하는 행위
- ② 스스로 지원하여 참여하는 일(지원병)
- ③ 기부와 같은 지원
- ④ 법률상으로 강제가 아닌 임의 행동이나 대가 없는 무상의 행위
- ⑤ 자연히 일어나는 동작, 심지어는 생리적으로 아무런 자극 없이 일어나는 움직임

2) 지역사회봉사를 자원봉사로 볼 수 있느냐 하는 것은 논란의 여지가 있다. 일반적으로 지역사회봉사가 가운데 북미지역 국가에서 시행하고 있는 학생들의 봉사학습(service learning)은 학점 이수의 일환으로 간주하거나 졸업을 위한 필수교과목으로 인정하는 등의 강제성이 개입하지만 다른 한편으로는 청소년의 교육, 공동체성 함양, 자원봉사 실습 경험에 의한 학습 같은 공익적 요소를 포함하기 때문에 자원봉사로 간주해도 무방하다는 견해가 있다. 이에 비해 구직자에게 의무적으로 상시 전업(full-time) 조건의 지역사회 봉사활동을 하면 취업에 반영하는 제도라든지 또는 법조 부분에서 특정 형벌의 대안으로 지역사회 봉사 시간으로 형을 충족하는 제도는 강제성뿐만 아니라 국가의 개입으로 자원봉사의 자발성과 자율성을 훼손하기 때문에 자원봉사로 보기는 어렵다는 견해가 있다(김경동, 2012: 100).

〈표 1〉 영어권 국가의 자원봉사 관련 용어

구분	내용
voluntarism	어떤 사회에서 자발적으로 행해진 모든 것을 총칭하는 일반적 용어. 민간 영역, 비영리기관과 재단, 종교, 박애사업은 포함되지만 정부기관은 포함되지 않음.
volunteerism	1989년 후반에 와서 명확한 의미를 가지게 됨. 자원봉사자들이나 자원봉사자들이 행하는 활동에 구체적으로 관련되어 있는 정신을 의미하는 것으로 비영리조직뿐 아니라 법원, 교도소, 도서관 등 정부 프로그램도 포함.
voluntary action	자신의 의지나 선택에 의지한(out of one's will and choice) 행위. 자발적으로 행해진 모든 것이 다 자원봉사활동은 아님.
voluntary agency	어떤 니드나 문제를 인식한 개인들에 의해 설립되고 사적 기금으로 조직체 형성. 단 정부의 보조금이나 공공기금을 받는다 해도 정부에 의한 법률에 의해서 설립된 것이 아니므로 민간기관에 해당됨. 미국의 경우에는 그 목적이 비영리적이고 일반적으로 연방소득세에서 면제시켜 주도록 승인하는 Internal Revenue Code의 section 501(c) 아래에 속해 있음. 그들은 대부분 자원봉사자로 구성된 이사회에 의해서 지도받음.
volunteer association	자원봉사자에 의해서 발전되고 자원봉사자로 구성된 회원 집단(membership group). 조직체에 의해서 유급직원이 채용될 수 있지만 자원봉사자 스스로 조직의 중심을 형성함.
private sector	정부, 공공 영역(the public sector)에 대립되는 개념으로서 voluntary agencies, volunteer association, 그리고 business로 구성. 사적 영역은 또한 비영리부분(not for profit)과 영리추구 영역으로 구분되기도 하는데, 최근에는 비영리부분에만 적용하는 용어로 제3영역(the third sector)과 독립영역(the independent sector)이라는 용어로 사용.
philanthropy	일반적으로 금전이나 물건을 자애적인 이유에서 주는 것으로 개인적 자비심의 표현임.
community service	지역사회의 요구에 부합하는 활동들을 포함. 단, 법원의 명령을 수행하는 범법자, 근무시간 이외에 일하는(work-release) 고용인, 학점을 따기 위한 활동 등은 엄격한 의미에서 자원봉사라고 할 수 없음.
citizenship	민주주의의 기능에서 시민으로서의 참여 의미. 항상 자발적인 것이지만 모두 자원봉사 행위는 아님. 예를 들면 투표행위.
amateur or nonprofessional	보수를 받지 않는다는 측면에서는 자원봉사와 유사하지만 기술이 없거나 낫다는 측면의 개념 적용은 자원봉사와 같은 의미라 할 수 없음.
volunteering	실제 행동으로 실천하는 자원봉사 활동 내지 운동

자료: 류기형 외(2006: 25).

주: 'volunteering'은 필자가 첨가함.

이에 비해 volunteering은 실제 행동으로 실천하는 자원봉사 활동 내지 운동을 의미한다. 다시 말해 우리나라에서 사용하는 자원봉사에 해당하는 영어권 국가의 용어를 대라면 어떤 말보다 volunteering이 가장 뜻이 가깝고 명확한 표현이라고 볼 수 있다. 이 단어는 무엇보다 첫째, 자원봉사를 실행한다는 뜻으로 쓰는 volunteer라는 동사, 둘째, 자원봉사자를 가리키는 명사, 그리고 셋째, ‘자발적인’, ‘지원자의’ 등과 같이 형용사로도 사용하기 때문이다(김경동, 2012: 98-99).

volunteering은 자발적 의지(will)와 욕망(desire)을 나타내는 라틴어의 voluntarius, voluntas에서 유래하는 것이다. 자원봉사자를 뜻하는 영어 ‘volunteer’는 헬라어로 ‘이웃 사랑을 위해 신으로부터 부름받은 사람’을 의미한다. 이렇듯 자원봉사는 자유의지의 발동에서 자발적으로 활동하는 사람들이 국가(정부)와 시장(기업)의 간섭으로부터 독립적이고 자율적으로 펼쳐는 시민사회 활동이라고 볼 수 있다(주성수, 2005: 16).

volunteering은 우리말로 직역하여 자발적 활동이라 표현하게 된다면 우리나라에서 사용하고 있는 자원봉사라는 용어에서 봉사라는 단어가 직접 표현되지 않는다. 하지만 서구사회에서 가장 흔하게 사용하고 있는 volunteering의 용어 속에는 ‘누군가를 위하여’ 자발적 활동을 한다는 ‘봉사(service)’의 의미가 함축되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그러면 누군가를 위하는 활동은 어떤 속성을 지니는가? 이를 위해 영어의 service라는 단어의 다양한 의미를 찾아 보면 다음과 같은 함의를 지니고 있음을 알게 된다.

- ① 재화나 서비스의 무상 제공
- ② 남을 위해 베풀기(giving), 나누기(sharing), 돌보기(caring) 등 도움 활동
- ③ 하인, 공무원(servant)처럼 섬기는 행위
- ④ 손님 접대
- ⑤ 지속적인 관심과 돌보기(애프터 서비스)
- ⑥ 신을 섬기는 예배(기독교 용법)

이런 예시를 통해 우리가 알 수 있는 것은 봉사가 단순한 시혜가 아니라 거기에는 돌봄과 아울러 섬김과 접대라는 매우 중요한 요소가 들어있다는 점이다(김경동, 2012: 108-109). 봉사의 참뜻은 서로 나누는 쌍방향 관계에 있다. 봉사를 자칫 부자나 힘있는 사람이 가난하고 힘없는 사람을 돕는 일로 오해할 수도 있다. 오늘날에는 부자와 가난한

사람, 힘있는 사람과 힘없는 사람 모두가 서로 도움을 주고받는 쌍방향 관계를 갖는다. 이런 의미에서 드러커(Drucker, 1996: 261)는 “자원봉사자들은 이제 더 이상 「돕는 자들」이 아니다. 그들은 「동반자들」이 되었다.”고 말하고 있다.

이런 의미에서 본다면, 자원봉사라는 개념에서 서구사회의 용어에는 없는 봉사라는 표현을 사용하지 않고 자원활동, 자원복지라고 부를 것을 주장하는 사람들이 있는데, 이러한 관점에는 문제가 있다. 자원봉사는 단순히 어떤 종류든 상관없이 무조건 자발적으로 하는 행동, 자원해서 하는 활동에 그치지 않고, 어디까지나 봉사하는 정신이 깃들어 있는 행위를 가리키는 데 참된 의의가 있기 때문이다(김경동, 2012: 109).

### 3) 공식적비공식적 자원봉사

미국사회복지사협회(National Association of Social Workers)에서 편찬한 사회사업사전(Encyclopedia of Social Work)에서는 미국의 자원봉사를 공식적 자원봉사(formal volunteering)와 비공식적 자원봉사(informal volunteering)로 구분하여 설명하고 있다(Edwards, eds., 1995: 2483). 공식적 자원봉사는 기관이나 조직과 함께 하는 지속적인 활동을 의미하고, 이에 비해 비공식적 자원봉사는 친구와 이웃을 돕는 일, 또는 바자회에서 무보수로 어린이를 돌보는 일, 교회에서 컴퓨터 장치를 설치하는 것을 돕는 일과 같이 특별한 상황에서의 조직들을 돕는 활동들로 구성된다. 여기에서 공식적 자원봉사와 비공식적 자원봉사의 구분은 자원봉사의 형식과 대상, 지속성의 요소들이 중복되어 나타나는 개념으로 볼 수 있을 것 같은데, 이에 대해 차례로 논의해 보고자 한다.

첫째는 자원봉사의 형식과 관련된 것으로 자원봉사는 어떤 조직에 참여하거나 조직을 통해서 할 때만 자원봉사인가 하는 문제이다. 대체로 우리가 말하는 자원봉사는 일정한 형태의 조직이나 기관의 맥락에서 이루어진다. 자원봉사 활동을 위한 봉사자를 모집하고 훈련시키고 프로그램을 개발하여 제공하고 수요처에 배치하고 관리하고 평가하는 등의 조직 차원의 관리 행위가 수반한다는 말이다. 이러한 기준에서 본다면 위의 미국사회복지사협회에서 제시하고 있는 비공식적 자원봉사 활동 내용 가운데 특별한 상황에서 조직들을 간헐적 또는 일시적으로 돕는 활동은 충분히 자원봉사의 범주에 포함시킬 수 있을



것으로 생각한다.

둘째는 자원봉사의 대상과 관련된 것으로 가족, 친구, 이웃을 도와주는 행위를 자원봉사로 간주할 수 있느냐 하는 문제이다. 어디까지를 자원봉사의 대상에 넣을 것인가 하는 문제도 그리 쉽지 않은 않으며, 이는 아직도 활발하게 논의가 진행중인 부분이다. 일부는 자원봉사자와 사적인 관련이 없는 사람만을 자원봉사의 대상으로 보아야 한다고 주장하기도 하고, 또 다른 일부는 자원봉사자의 이웃, 심지어 친구나 친척까지도 자원봉사의 대상에 포함할 수 있다고 주장하기도 한다(주성수, 2005: 28).

이러한 문제와 관련하여 개인적으로 친분이 있는 사람을 돕는 행위와 자원봉사를 구분하는 기준이 세 가지 정도 있다.

- ① 돌보기 도움은 이미 존재하는 사회적 관계에서 연유하며 특정성이 없는데 비해, 자원봉사는 대체로 모르는 사람들에게 특정한 목적과 방식으로 행해진다.
- ② 돌보기 활동을 하는 사람들은 강한 의무감, 피할 수 없는 책임감에서 도움을 주지만 자원봉사는 기본적으로 의무감이기보다는 자발적 행위이다. 그래서 직업, 학점, 가족의무 등을 배경으로 자원봉사를 한다면 순수한 자원봉사로 간주하지 않을 수 있다.
- ③ 돌보기 도움에는 도움을 주는 사람들과 받는 사람들 사이에 정서적인 유대가 개입하고 행위 자체도 수단적이기보다는 표출적, 목적적이다. 이에 비해 자원 봉사는 반드시 감정을 개입하지 않아도 활동을 하는 데 지장이 없을 수 있다(김경동, 2012: 111).

이런 기준을 참조해 본다면, 대체로 가족, 친구, 친척, 이웃과 같이 일차집단(primary group)에 속하는 구성원들을 대상으로 하는 도움은 자원봉사에서 제외시키고, 이에 비해 자조집단, 생활협동조합과 같은 이차집단(secondary group)의 구성원들을 대상으로 하는 자발적 활동(자조, 상호 등)은 자원봉사로 간주하는 것이 적절하지 않을까 생각한다.<sup>3)</sup>

3) 쿨리(Cooley, 1971: 278-284)는 “친근하고 면접적(face to face)인 결합과 협동으로 특징지어진 집단”을 일차집단(primary group)이라 부르면서 일차집단 중에서 가장 중요한 것은 가족, 어린이의 놀이집단, 어른의 이웃 또는 지역사회집단이라고 하였다. 쿨리의 일차집단 개념과 대비시키기 위해 후대의 사회학자들은 이차집단(secondary group)이라는 개념을 만들었다. 이차집단은 특정한 목표를 달성하기 위해 형성된 것으로, 그 인간관계는 인격적인 관계가 아니라 형식적이고 비인격적인 관계이다. 이차집단의 보기로는 작업집단, 노동자집단, 전문가집단 등을 들 수 있다(강세현 외, 2011: 255).

아무래도 일차집단의 구성원에 대해서는 친밀감에서 발생하는 의무감, 책임감, 의리가 강할 것이고, 이러한 까닭으로 불가피하게 도와주어야 하는 상황이 많을 것으로 예상할 수 있으며, 뿐만 아니라 어떤 경우에는 주변의 시선을 의식해서 일차집단의 구성원으로 서의 도리를 할 수밖에 없어서 도와주어야 하는 상황들도 발생할 수 있을 것이다. 이런 상황들은 자원봉사의 자발성 원리와는 거리가 멀기 때문에 자원봉사에서 제외시켜도 적절할 것으로 간주된다.

#### 4) 자선과 기부

다음은 자선과 기부가 자원봉사의 범위에 포함될 수 있는가 하는 문제이다. 자선(philanthropy)이라는 용어는 ‘인류의 사랑(love of humanity)’이라는 의미를 내포하고 있는 그리스어에서 유래한 것으로, 가치있는 대의(causes)를 위해서 자금 또는 자원을 기부함으로써 공공복지를 증진시키기 위한 실천적 활동을 의미한다(Barker, 1995: 281).

기부(donation, giving)는 이타적인 동기를 가지고 경제적인 것뿐만 아니라 비경제적인 것도 자발적으로 주는 행위이다(Titmuss, 1970: 71). 자선과 기부는 자신의 것을 대가 없이 자유의지로 나누는 행위이므로 비록 직접 노력을 투입하지는 않는다 해도 넓은 의미로 볼 때 이런 것은 자원봉사의 범위에 포함하는 것도 무리가 없을 것으로 보인다(김경동, 2012: 100).

## 2. 자원봉사정책의 의미

자원봉사의 핵심 원리 중의 하나가 자발성이기 때문에 자원봉사 활동은 당연히 민간 영역, 시민사회 영역에 해당되고 정부와는 관련이 없는 것으로 간주하여 정책이라는 용어를 붙여서 쓰기가 다소 어색하게 느껴질 수도 있을 듯 하다. 왜냐하면 정책(policy)이라는 개념은 집합적이고 공공적인 총체로서의 국가(the state as a collective, public entity)와 권위(authority)라는 본질적 속성들을 내포하고 있기 때문이다(Hill & Bramley, 1986: 2).

정책은 어떤 의미를 지니는가? 젠킨스(Jenkins, 1978: 15; Hill & Bramley, 1986: 3 재인용)는 정책의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다. 정책은 특정한 상황 하에서 목표의 선정과 그 목표를 달성하기 위한 수단과 관련하여 정치적 행위자나 집단이 내리는 일련의 관련된 의사결정들이다. 여기서 의사결정은 정치행위자들의 권력 안에서 이루어져야 한다. 이러한 개념 정의는 정책에 포함된 중요한 특징들을 제시해 준다. 첫째, 정책은 의사결정을 의미한다. 둘째, 정책 결정은 정치적 행위자에 의해 이루어진다. 셋째, 정책은 목적과 수단에 대한 것이다. 넷째, 정책은 특정한 상황에 따라 달라진다는 점에서 조건부적(contingent)이다. 다섯째, 정책은 원칙적으로 성취될 수 있는 일에 한정된다. 다시 말해 정책은 국가가 권위를 갖고 시행하는 활동과 실질적으로 실현가능한 행위나 결과에 국한한 것이다.

우리나라의 자원봉사는 그간 민간 주도의 시민운동으로 추진되어오면서 정부의 적극적인 개입 정책에 힘입어 보다 활성화되었다고 볼 수 있다. 중앙 정부 부처들이 서로 경쟁적으로 자원봉사 지원정책을 추진해 왔고, 지방자치단체들도 지방분권 정책의 하나로 자원봉사 활동을 지원하는 조례를 제정해서 자원봉사 행정조직을 갖추고 자원봉사센터를 지원하는 등의 활동을 펼쳐왔다(주성수, 2005: 156). 이처럼 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체들은 법과 조례를 만들고, 자원봉사조직을 지원하는 등 자원봉사 업무에 직간접적인 개입을 해왔고 현재도 그러한 것이 사실이라고 볼 수 있다. 이러한 사실들을 감안한다면 자원봉사라는 말에 정부의 개입이라는 의미가 많이 배어 있는 정책이라는 용어를 덧붙여 자원봉사정책이라고 사용해도 큰 무리가 없을 것으로 여겨진다.

자원봉사정책이라는 용어를 쓸 때는 자원봉사와 관련한 여러 가지 일과 사업들 가운데서도 특히 정부의 의사결정 및 권위와 깊이 관련되어 있는 것들이 일차적인 관심사가 되어야 할 것이다. 그러나 정부 영역과 민간 영역은 명확하게 구분되어 있다기보다는 서로 긴밀하게 관련되어 있으며 항상 상호작용하고 있는 상태에 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 따라서 지역사회 자원봉사정책을 진단한다는 의미는 지방자치단체, 시민사회단체, 자원봉사조직들의 활동을 폭넓게 분석하고 접근하는 작업으로 보아야 할 것 같다. 그렇지만 분석 대상은 정책의 범위에 들어오는 법률, 조례, 제도, 조직, 전달체계 등을 우선적으로 다루는 것이 합당할 것으로 생각한다.

정책 진단은 전문 지식을 공공정책에 적용하고 정책과 관련한 지식을 창출하는 사회 과정이다. 정책 진단을 하는 목적은 결정적인 정책 대안을 제시한다기 보다는 실패를 이해하고, 이에 기초하여 발전 가능성과 바람직한 방향을 모색하는 데 기여하는 것이다 (White, 1983: 11).

### Ⅲ. 자원봉사정책 진단

#### 1. 자원봉사조직 및 기구

##### 1) 자원봉사센터

###### 가. 자원봉사센터 설치 현황

자원봉사센터는 자원봉사활동 개발·장려·연계·협력 등의 사업을 수행하기 위하여 법령과 조례 등에 의하여 설치된 기관·법인·단체 등을 말한다(자원봉사활동기본법 제3조). 우리나라의 자원봉사센터는 중앙 행정부의 부처별로 각기 다른 설치근거에 따라 명칭도 달리하면서 설치되어 있다(최일섭 외, 2007: 48). 이처럼 중앙정부에서부터 여러 부처별로 분산되어 자원봉사센터가 설치·운영되고 있는 현실이기 때문에 제주특별자치도에서도 자원봉사센터 업무가 중앙부처의 구분에 따라서 분산되어 시행되고 있다. 자원봉사센터의 설치 현황을 중앙부처, 설치근거, 센터명, 제주특별자치도 담당부서 항목별로 정리해 보면 다음의 <표 2>와 같다.

여러 가지 명칭의 자원봉사센터들 가운데 현재 자원봉사활동기본법 및 제주특별자치도 자원봉사활동지원조례에 따라 설치·운영되고 있는 제주특별자치도자원봉사센터, 제주시자원봉사센터, 서귀포시자원봉사센터의 실태에 관해서 우선 중점적으로 살펴보고, 다음에는 기타 여러 법률에 따라 설치·운영되고 있는 자원봉사센터들의 실태에 대해 파악해 보고자 한다.

〈표 2〉 자원봉사센터 설치 현황

(2012년 11월 현재)

중앙부처	설치근거	센터명	제주특별자치도
행정안전부	자원봉사활동기본법 및 제주특별자치도 자원봉사활동지원조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>•제주특별자치도자원봉사센터</li> <li>•제주시자원봉사센터</li> <li>•서귀포시자원봉사센터</li> </ul>	제주특별자치도 자치행정과
보건복지부	사회복지사업법	<ul style="list-style-type: none"> <li>•제주특별자치도 사회복지협의회 사회복지정보센터</li> </ul>	제주특별자치도 복지청소년과
여성가족부	여성발전기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>•제주여성자원활동센터</li> </ul>	제주특별자치도 설문대여성문화 센터
여성가족부	청소년활동진흥법	<ul style="list-style-type: none"> <li>•제주특별자치도 청소년활동진흥센터</li> </ul>	제주특별자치도 복지청소년과

#### 나. 제주특별자치도-제주시-서귀포시자원봉사센터

제주특별자치도는 자원봉사활동을 지원장려하는 데 필요한 사업을 종합적으로 수행하기 위하여 제주특별자치도자원봉사센터를 2007년 6월 설치하여 운영하고 있다(제주특별자치도사회복지협의회, 2011: 317). 그리고 제주특별자치도 자원봉사활동지원조례에 따라 제주특별자치도자원봉사센터 하부기관으로 행정시에 제주시자원봉사센터와 서귀포시자원봉사센터를 설치·운영하고 있다. 이처럼 자원봉사센터 조직 체계는 제주특별자치도자원봉사센터를 본부로 하고, 제주시 및 서귀포시 센터를 산하기관으로 두는 피라미드형 중앙집권적 형태를 취하고 있는 셈이다(강세현, 2006: 9). 그러나 제주시자원봉사센터와 서귀포시자원봉사센터는 제주특별자치도 자원봉사활동지원조례가 시행되기 이전 기초자치단체를 유지하고 있던 시절부터 이미 설치되어 운영하고 있었다.

제주시는 1999년 12월 제주시 자원봉사활동지원조례를 제정하고, 조례의 근거에 의해 제주시자원봉사단체협의회를 2000년 1월 구성하였으며, 본 협의회의 집행기구 성격을 지니는 제주시자원봉사종합센터를 2000년 2월에 개소하여 활동을 시작했다(김성준, 2007: 15-16). 제주시보다는 늦었지만 서귀포시도 2003년 8월 서귀포시 자원봉사활동지원조례를 제정하고 2005년 5월 서귀포시자원봉사센터를 개소하여 운영하기 시작했다.

그리고 보면 현재의 제주시자원봉사센터와 서귀포시자원봉사센터는 제주특별자치도로 행정체증구조 개편이 이루어지기 이전부터 기초자치단체의 조례에 따라 설치되어 자치적으로 운영하여 오다가 제주특별자치도가 출범한 이후 제주특별자치도자원봉사센터의 하부기관으로 편입된 경우라고 볼 수 있다.

제주특별자치도 자원봉사활동지원조례에서는 자원봉사센터 간의 역할을 적절하게 분담함으로써 행정의 효율성을 증대시키기 위해 제주특별자치도자원봉사센터와 제주시 및 서귀포시자원봉사센터의 기능을 각기 분리하여 제시하고 있다. 센터의 기능을 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 자원봉사센터의 기능

제주특별자치도자원봉사센터	제주시 및 서귀포시자원봉사센터
① 제주자치도 지역의 기관단체들과의 상시 협력체계 구축 ② 자원봉사관리자 및 지도자의 교육 훈련 ③ 자원봉사 프로그램의 개발 및 보급 ④ 자원봉사 조사 및 연구 ⑤ 자원봉사 정보자료실 운영 ⑥ 행정시자원봉사센터간의 정보 및 사업의 협력·조정·지원 ⑦ 그 밖에 제주자치도 지역의 자원봉사 진흥에 기여할 수 있는 사업	① 행정시 지역의 기관단체들과의 상시협력 체계 구축 ② 자원봉사자의 모집 및 교육·홍보 ③ 자원봉사 수요기관 및 단체에 자원봉사자 배치 ④ 자원봉사 프로그램의 개발·보급 및 시범운영 ⑤ 자원봉사 관련 정보의 수집 및 제공 ⑥ 그 밖에 행정시 지역의 자원봉사 진흥에 기여할 수 있는 사업

이처럼 조례에서는 자원봉사센터 간의 적절한 역할 분담을 목표로 기능을 분리하여 제시하고 있지만, 실제로는 자원봉사 관련 기관·단체의 협력체계 구축과 자원봉사 교육 부문에 있어서는 제주특별자치도와 행정시 간에 서로 중복되는 문제가 발생하고 있다. 특히 제주특별자치도와 제주시의 경우는 실제로 조직 구성원들이 중복될 가능성이 많기 때문에 조례에서 제시한 대로 명확하게 역할 분담하기가 어려운 문제가 발생할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

다음으로 자원봉사센터의 운영형태를 살펴보면 이렇다. 자원봉사센터의 운영형태는 직

영형(완전직영형, 혼합직영형), 위탁운영형, 법인운영형으로 구분할 수 있으며, 이들 간의 분류요건은 다음의 <표 4>와 같다.

자원봉사센터의 운영형태를 전국 단위에서 살펴보면, 2010년 현재 총 246개소 가운데 직영형 151개소(61.4%), 위탁운영형 68개소(27.6%), 법인운영형 27개소(11.0%)이며, 제주특별자치도의 경우는 위탁운영형에 해당된다(오충순, 2012: 34).

<표 4> 자원봉사센터의 운영형태 유형별 분류요건

운영형태		분류요건
직영형	완전직영형	운영주체가 지방자치단체이며, 지방자치단체 내부 조직에 센터 조직이 포함되어 있음. 직원은 모두 공무원이며 소장은 지방자치단체장 또는 없는 경우도 있음.
	혼합직영형	운영주체는 지방자치단체이나 실제 운영조직은 별도의 조직임. 직원은 모두 민간인이며 소장은 상근비상근 민간인이 맡고 있음. 공무원 파견이 가능함.
위탁운영형		운영주체가 법인, 민간단체, 협의회 등이며 직원은 모두 민간인임. 소장은 각 단체 대표가 겸직하거나 민간인을 채용함.
법인운영형		지자체에서 법인을 설립하여 운영하는 형태. 자원봉사센터 자체가 법인이며 센터 직원은 모두 민간인이고, 소장은 법인대표가 겸직하거나 상근비상근 민간인이 맡고 있음. 공무원 파견이 가능함.

자료: 오충순(2012: 35).

2012년 현재 제주특별자치도자원봉사센터는 사단법인 제주특별자치도자원봉사협의회에서 위탁운영하고 있으며, 협의회 회장과 센터장은 겸직하지 않고 독립된 역할을 담당하고 있다. 도센터의 하부기관인 제주시자원봉사센터와 서귀포시자원봉사센터는 제주특별자치도자원봉사협의회 산하 조직인 제주시지회와 서귀포시지회에서 운영하고 있으며, 지회장이 센터장을 겸직하고 있다. 직원 현황을 살펴보면, 2011년 현재 제주특별자치도 자원봉사센터는 센터장 1명, 사무처장 1명, 팀장 1명, 코디네이터 2명, 총 5명이고, 제주시자원봉사센터는 센터장 1명, 사무국장 1명, 팀장 3명, 코디네이터 2명, 서비스관리자 2명, 노인돌보미 64명, 총 73명이며, 서귀포시자원봉사센터는 센터장 1명, 사무국장 1명,

팀장 2명, 코디네이터 2명, 총 6명이다(제주특별자치도사회복지협의회, 2011: 314-317). 제주시자원봉사센터의 경우는 독거노인원스톱지원사업, 독거노인 식사배달 사업을 제주시의 지원을 받아 시행하는 관계로 노인돌보미와 서비스관리자 인력이 추가로 확보되어 운영되는 것으로 보인다.

#### 다. 기타 자원봉사센터

사회복지정보센터는 제주특별자치도사회복지협의회에 1991년 설치되어 운영되어 오고 있다. 따라서 운영형태는 사회복지협의회에 위탁하여 운영하는 위탁운영형으로 볼 수 있다. 사회복지정보센터는 각종 출판물 및 홈페이지를 통해 사회복지와 관련된 유용하고 정확한 정보를 제공하고 자원봉사 인증 관리 사업의 추진으로 자원봉사활동 육성·활성화에 기여하기 위한 목적으로 설치·운영되고 있다. 주요 사업은 제주 사회복지 종합정보망 '제주복지넷(jejubokji.net)' 운영, 사회복지시설·단체 현황 및 사회복지편람 발행, 자원봉사인증관리사업, 사회복지시설 정보시스템 운영, 사회복지협의회 소속 자원봉사회 운영 및 관리 등이다.

제주여성자원활동센터는 1991년 설립되어 현재에 이르고 있으며, 자원봉사를 희망하는 여성들의 개인별·단체별 활동을 체계적 관리·지원 및 활성화함으로써 불우이웃 등 소외계층에 대한 자발적인 봉사활동의 기회를 적극 제공하고, 자원 절약 및 환경 보전을 위한 활동을 전개함으로써 건전한 사회분위기 확산 도모를 목적으로 운영하고 있다. 주요 사업은 사회복지시설 방문 봉사, 가정방문 봉사, 그린스타트 캠페인활동, 기금마련사업 등이다(제주특별자치도사회복지협의회, 2011: 316). 운영형태는 비영리민간단체로 등록된 제주여성자원활동센터가 운영주체로 되어 있어서 위탁운영형으로 볼 수 있다.

제주특별자치도청소년활동진흥센터는 1997년 설립되어 현재에 이르고 있으며, 청소년 활동에 관한 정보를 제공하고, 봉사, 체험, 참여, 문화 등 종합적인 서비스를 지원·관리함으로써 청소년들의 다양한 참여와 성취를 통해 건전한 성장과 역량 개발을 도모하기 위한 목적으로 운영하고 있다. 주요 사업은 청소년 활동 활성화 기반 강화, 청소년 봉사활동 활성화, 창의적 체험활동 연계 지원, 교육 및 홍보, 지역특성화사업 등이다. 특히 청소년 봉사활동과 관련해서는 청소년봉사활동 전문인력풀제, 리더쉽봉사단 개발 운영, 협



력학교 및 봉사활동 터전 관리 지원, 해외봉사활동 운영 등의 사업을 전개하고 있다(제주특별자치도사회복지협의회, 2011: 112). 운영형태는 위탁운영형이다.

## 2) 제주특별자치도자원봉사협의회

제주특별자치도자원봉사협의회는 “자원봉사를 주된 사업으로 행하거나 이를 지원하기 위하여 설립된 비영리법인 또는 단체”를 지칭하는 자원봉사단체를 회원으로 하여 구성된 민간조직이다. 그러기 때문에 자원봉사협의회의 활동은 회원 단체 간의 업무와 정보를 교류하고 협력하며, 민간조직의 차원에서 자신들이 연구하고 개발한 정책들을 도에 건의하는 것들이 중심이 된다고 볼 수 있다. 제주특별자치도 자원봉사활동지원조례에서 제시하고 있는 도자원봉사협의회 활동은 다음과 같다.

- ① 회원단체 간의 협력 및 사업 지원
- ② 자원봉사활동의 진흥을 위한 대주민 홍보 및 국제교류
- ③ 자원봉사활동과 관련된 정책의 개발 및 조사연구
- ④ 자원봉사활동과 관련된 정책 건의
- ⑤ 자원봉사활동과 관련된 정보의 연계 및 지원
- ⑥ 그 밖에 자원봉사활동의 진흥과 관련하여 국가 및 제주자치도로부터 위탁받은 사업의 수행

현재 제주특별자치도자원봉사협의회는 사단법인으로 설립하여 운영되고 있으며, 도협의회 산하에 제주시지회와 서귀포시지회를 두고 있다(제주특별자치도자원봉사협의회 정관).

## 3) 제주특별자치도자원봉사발전운영위원회

제주특별자치도자원봉사발전운영위원회의 가장 핵심적 성격은 제주특별자치도의 자원봉사에 관한 주요 사항을 심의 및 조정하는 것이다. 다시 말해 도자원봉사발전운영위원회는 제주특별자치도 전체의 총괄적인 자원봉사정책 방향을 심의하고 협의하는 기구라고 볼 수 있다. 도자원봉사발전운영위원회 구성은 위원으로 자원봉사단체 대표가 과반수 이

상 되도록 하고, 간사는 제주특별자치도 소속 자원봉사 담당 과장이 맡도록 함으로써 민간단체와 관이 함께 참여한다는 성격을 갖고 있다. 제주특별자치도 자원봉사활동지원조에 제시된 위원회의 기능은 이렇다.

- ① 자원봉사활동 발전을 위한 시책 방향의 설정 및 협력 조정
- ② 자원봉사활동의 진흥을 위한 연도별 시행계획에 관한 사항
- ③ 자원봉사활동의 진흥을 위한 제도 개선에 관한 사항
- ④ 「자원봉사활동기본법」 제15조제2항에 따른 자원봉사센터 운영에 관한 사항
- ⑤ 그 밖에 자원봉사활동의 발전에 관하여 필요한 사항

#### 4) 제주자원봉사포럼

제주자원봉사포럼은 2010년 7월 사단법인으로 설립되었다. 제주자원봉사포럼의 목적은 자원봉사활동에 관한 다양한 프로그램 개발과 연구 등을 통해 각계각층의 자원봉사활동을 유기적으로 연결하고 자원봉사활동의 바람직한 방향을 제시함으로써 자원봉사활동을 범시민적으로 활성화하고 나아가서는 자원봉사를 통한 아름다운 사회공동체 건설에 두고 있다. 제주자원봉사포럼에서 추진하고자 하는 목적 사업은 이렇다(제주자원봉사포럼 정관).

- ① 정기적인 포럼 및 학술세미나 개최
- ② 자원봉사에 관한 조사 및 연구 활동
- ③ 자원봉사자 교육 연수
- ④ 출판 및 홍보 사업
- ⑤ 기타 자원봉사 활성화를 위한 각종 사업 및 활동

## 2. 자원봉사 시책 및 계획

제주특별자치도의 2012년 자원봉사 시책 방향과 주요업무 추진계획을 살펴보면 다음과 같다(제주특별자치도, 2012).

## 1) 자원봉사 추진 방향 및 전략

제주특별자치도는 나눔이 기본이 되는 행복한 제주를 비전으로 제시하면서 참여와 나눔의 자원봉사 문화 확산을 목표로 삼고 있다. 이를 위해 2011년 자원봉사 등록률 12% (전국 평균 14%)를 2012년에는 15%로 높이고, 2013년까지 10만 도민이 자원봉사자로 등록할 수 있도록 추진한다는 계획이다. 추진과제로는 자원봉사활동 가치증진과 참여 촉진, 자원봉사활동 인프라의 효율화 증진, 자원봉사활동 관리 및 핵심인력 양성, 자원봉사 활동 참여 확대를 제시하고 있다.

## 2) 주요업무 추진계획

### 가. 자원봉사센터·단체·기업체 간의 네트워크 구축

도내 중소기업, 공기업, 자원봉사단체들과 자원봉사센터 간의 업무협약을 통하여 자원봉사활동 붐을 조성하고, 행정과 기업의 자원봉사활동 프로그램을 연계 추진하며, 기업의 자원봉사동아리와 수요처와의 연계를 위한 협약 체결을 활성화한다.

### 나. 재능 나눔 봉사를 통한 다양한 봉사활동 전개

인재개발원, 설문대여성문화센터, 평생학습센터, 주민자치단체 등 도내 각급 교육기관 수료 후 구성된 자원봉사단체를 중심으로 소외계층 및 각급 행사지원 등 전문과정에서 습득한 재능을 자원봉사활동을 통해 나누는 문화를 전개한다. 또한 기능기반 자원봉사 확대를 위한 의료, 전기, 인명구조 등 다양한 분야의 전문자원봉사단체 확대 조성 등 자원봉사 저변 확대를 위한 사업을 전개한다.

### 다. 자원봉사 수요처와 공급처 간의 네트워크 강화사업 추진

도 및 행정시 자원봉사센터에 항시 수요처와 공급처를 공개하여 자원봉사자와 공급자 간 네트워크 체계를 구축한다. 또한 읍면동 현장에서 자원봉사 수요자 발생 시 읍면 자원봉사단체를 연결하거나 전문자원봉사자 요청 등을 홈페이지 등을 통해 서로 연결한다.

라. 청소년 자원봉사활동 및 참여 활성화

청소년자원봉사학교 개설 운영, 청소년장애프로그램 체험 참여, 각종 문화행사체험프로그램 참여 등 도정시책사업 참여를 통한 청소년 봉사학습 기회를 확대한다. 학생 재학 기간 동안 자원봉사 시간과 참여도 등을 누적 관리하여 우수학생에 대해서는 표창제를 운영한다.

마. 자원봉사자 교육 및 워크숍 등 자원봉사 마인드 강화

자원봉사관계자에 대한 교육을 통해 자원봉사에 대한 마인드를 강화하여 질 높은 자원봉사 프로그램 개발 등 자원봉사의 체계적 관리에 기여한다. 이를 위해 중앙 및 도 단위 교육 등 전문교육과 연찬회 등 자원봉사 마인드 교육을 강화한다. 또한 각급 단체와 자원봉사 실무자 간 소통을 위한 워크숍을 개최한다.

바. 자원봉사자 상해보험 가입 추진

자원봉사자 상해보험 가입을 통해 자원봉사자들의 봉사 중 입을 수 있는 손해에 대해 경제적 담보를 제공하고 안전한 환경 속에서 봉사활동을 보장하고 장려한다. 또한 자원봉사활동 중 발생하는 각종 사고에 대한 경제적·심리적 불안을 해소한다.

사. 공직자 자원봉사단 구성 운영 및 활성화

10만 자원봉사자 등록 운동에 공직자가 솔선 참여하여 자원봉사 붐을 조성한다. 도 및 행정시 공무원을 대상으로 도 단위, 행정시 단위, 읍면동 단위로 동아리봉사단을 구성하되 기존 동아리 형태의 봉사단은 지속적으로 운영한다.

아. 교육을 통한 전문 자원봉사 인재 양성프로그램 운영

도민, 청소년, 대학생을 대상으로 자원봉사 교육 프로그램 확대를 통해 전문 자원봉사 인재를 육성한다. 이를 위해 도민 대상 전문자원봉사 교육 프로그램, 청소년 및 학생 대상 자원봉사 교육 프로그램을 운영한다.

#### 자. 도 및 행정시 자원봉사센터 운영 강화를 위한 평가

도 및 행정시 자원봉사센터 운영 전반에 대한 평가를 실시하여 체계적인 자원 관리와 센터 운영을 강화한다. 각종 프로그램 개발 운영, 자원봉사자 등록, 참여율 등 우수센터에 대한 인센티브와 패널티를 적용하여 자원봉사센터의 역할을 제고한다.

### IV. 발전 방안

#### 1. 제주특별자치도 자원봉사네트워크 구축

앞서 자원봉사정책 진단에서 살펴보았듯이, 현재 제주특별자치도의 자원봉사 업무는 자치행정과, 복지청소년과, 설문대여성문화센터로 분산되어 있고, 각 부서의 자원봉사 업무를 실질적으로 수행하고 있는 자원봉사센터도 각기 다르다. 이처럼 자원봉사 업무가 각 부서별로 분산되어 시행되는 것은 부서 간의 조정과 협의가 없기 때문에 자원과 인력이 낭비될 우려가 있고, 각 부서의 센터는 종종 동일 대상자를 놓고 경쟁을 벌이게 되어 중복 지원의 문제가 발생할 수 있다(김종일, 2004: 244-245). 따라서 앞으로는 각 부서 및 센터 간의 조정과 협력을 이끌어내기 위하여 제주특별자치도 자원봉사네트워크를 구축할 필요가 있다.<sup>4)</sup> 구체적으로는 자치행정과, 복지청소년과, 설문대여성문화센터의 담당 공무원, 제주특별자치도자원봉사센터, 제주시자원봉사센터, 서귀포시자원봉사센터, 제주특별자치도사회복지정보센터, 제주여성자원활동센터, 제주특별자치도청소년활동진흥센터의 민간 관계자들이 구성원이 되어 하나의 자원봉사네트워크를 구성하여 분산된 자원봉사 업무를 효율적으로 조정하고 협력하는 연계체계를 구축하여 제주특별자치도의 자원봉사에 관한 총체적 역량을 더욱 강화시켜 나갈 필요가 있다는 것이다.

자원봉사네트워크의 구성은 자원봉사 주무부서인 자치행정과가 중심 조직이 되어 추

4) 네트워크(network)는 상호 공유하고 있는 공통의 목적을 성취하고 사회적 변화를 위한 목표를 이행하기 위하여 개인 및 조직,기관 간에 상호작용을 통하여 자원을 교환하는 사회적 체계이다(이창희,강영실, 2006: 112). 자원봉사네트워크에 관한 기본적 이해를 위해서는 강세현,김남수(2012)를 참조할 것.

진하고, 현재 제주특별자치도 자원봉사활동지원조례에 명시되어 있지만 실제로는 구성되어 있지 않은 자원봉사발전운영위원회 실무위원회를 조직하여 효율적이고 실질적으로 운영하면 될 것으로 보인다. 조례에는 위원회의 심의사항을 미리 검토하고 관계기관 간의 협의사항을 정리하기 위하여 실무위원회를 둘 수 있게 되어 있으며, 실무위원회는 각 부서의 자원봉사 관련 업무 담당자와 자원봉사 관련 센터의 실무담당자 및 민간자원봉사단체 실무자들로 구성하게 되어 있다.

## 2. ‘민 주도 관 지원’ 형태의 자원봉사센터 육성

자원봉사활동은 기본적으로 주민들이 자발적으로 참여하는 주민 참여 방식이고 민간 활동 영역에 속한다. 따라서 제주특별자치도가 직접 운영하는 형태보다는 위탁운영이나 법인운영 형태가 자원봉사의 목적과 기본 방향에 부합하는 것이 된다. 말하자면 제주특별자치도는 자원봉사센터 운영에 필요한 재정적 및 행정적 지원을 하고, 실제 운영은 민간 영역에서 주도하는 ‘민 주도 관 지원’ 형태가 바람직하다고 볼 수 있다(강세현, 2005: 10).

‘민 주도 관 지원’ 형태란 제주특별자치도는 센터의 활동을 위한 지원의 원천으로서 가능한 모든 도움을 최대한 제공하는 데 만족해야 하고 어떤 형태로든 간섭이나 개입은 절대로 지양하는 관계를 견지해야 한다는 것이다. 제주특별자치도가 센터의 운영에 직간접적으로 개입하고 간섭을 하기 시작하는 순간부터 센터의 근본정신에 손상이 갈 뿐 아니라 이상적인 자발적 사회의 이념에 위배되는 길을 가는 것이 되기 때문이다. 제주특별자치도가 지원을 하면서 개입의 유혹을 뿌리친다는 것은 현실적으로 쉬운 일이 아님을 인정하지만, 여기서 강조해야 할 자원봉사센터 운영의 핵심적인 원칙은 ‘지원은 최대한으로 하되, 간섭은 최소화한다’는 것이다(김경동, 2007: 344).

## 3. 도 및 시센터 간 역할 분담과 협력체계 강화

정책 진단에서 살펴보았듯이, 현재 제주특별자치도 자원봉사활동지원조례에서는 제주

특별자치도자원봉사센터와 제주시 및 서귀포시자원봉사센터의 기능을 분리하여 제시하고 있다. 그러나 실제로는 뚜렷한 역할 분담이 안되거나 때로는 자원봉사 교육이나 자원봉사단체 회원 관리 등의 업무들과 관련해서 경쟁과 혼란마저 빚어지는 경우가 발생하고 있다.

이러한 문제와 관련하여, 우선 자원봉사 교육에 있어서는 조례에서 제시된 내용을 존중하여 도센터에서는 자원봉사전문가(자원봉사 슈퍼바이저, 자원봉사감독자, 자원봉사조정자), 자원봉사준전문가(사회복지사, 성직자, 교사, 산업체의 자원봉사담당자), 자원봉사리더(자원봉사단체의 대표, 임원 등)를 대상으로 교육하고, 이에 비해 시센터에서는 지역주민들을 대상으로 자원봉사자를 모집하고 교육하는 방식으로 역할 분담을 하는 것이 바람직할 것으로 생각한다.<sup>5)</sup>

다음으로 회원 관리는 자원봉사자는 주소지별로 시센터에 등록하여 도센터에서 총괄하고, 자원봉사단체는 도 단위 단체는 도센터에, 시 단위 단체는 소재지별로 시센터에 등록하는 방안이 바람직할 것으로 생각한다.

#### 4. 자원봉사실무책임자의 역량 강화

자원봉사실무책임자들이 경험하는 가장 큰 문제점은 프로그램을 개발하는 데 있어서의 전문성 부족과 이를 보전하기 위한 실무책임자 대상 교육 기회의 부족이다.<sup>6)</sup> 우리나라에서는 자원봉사실무책임자들을 위해 교육 기회를 제공하는 기관이 부족할 뿐만 아니라, 체계적인 교과 과정을 통해 전문가로서의 자질을 함양할 수 있는 실무책임자 교육 프로그램이 미흡한 실정이다. 자원봉사실무책임자는 자원봉사단체의 요구와 지역사회의 요구를 조화하며 복합적인 시스템을 조정할 수 있는 능력이 있어야 한다. 자원봉사기관 및 단체의 효과적인 운영과 자원봉사실무책임자의 역량 강화를 위하여 자원봉사실무책임

5) 자원봉사전문가는 자원봉사활동 전반에 대한 전문적인 교육과 훈련을 받고, 기관이나 시설에서 자원봉사자 관리 및 조정에 대한 일을 주된 업무로 하는 유급직원이다. 자원봉사준전문가는 자신의 고유 업무와 함께 자원봉사를 부차적인 업무로 행하는 자이며, 자원봉사리더는 자원봉사자들 중에서 선출된 자이다(정민자 외, 2005: 47-48).

6) 자원봉사실무책임자에는 담당공무원, 자원봉사전문가, 자원봉사준전문가, 자원봉사리더 등이 포함될 수 있겠다.

자를 대상으로 한 교육 프로그램을 계획하여 실시할 필요가 있다(강세현, 2007: 16).

첫째, 제주특별자치도내 자원봉사 관련 기관, 단체, 산업체에서 활동하고 있는 자원봉사실무책임자의 현황을 파악해야 할 것이다. 자원봉사실무책임자의 실태를 조사하고, 자원봉사실무책임자에 대한 데이터베이스를 구축한다.

둘째, 자원봉사실무책임자에 대한 교육을 실시한다. 제주특별자치도 내 자원봉사 관련 자원봉사 담당 공무원 및 민간단체 실무책임자를 대상으로 한 교육 프로그램을 개발하여 시행한다. 교육 내용은 자원봉사조직론, 프로그램 개발, 모집 및 교육, 배치 및 관리, 평가 및 보상, 새로운 직무 계획 세우기, 지역사회 네트워크, 인간관계론, 프로포잘 작성법, 상담 원리, 정보화 교육, 자원봉사 관련 갈등 해소 방법 등 자원봉사의 각 단계별 내용을 포함하면 좋을 것이다. 또한 실무책임자들이 견문을 넓히고 국내외의 자원봉사 관련 성공 사례를 벤치마킹할 수 있도록 국내외 연수를 장려하는 것도 필요하다.

셋째, 자원봉사실무책임자의 업무 지침 및 평가제도를 개발한다. 자원봉사단체 운영 매뉴얼과 자원봉사 업무 평가체계를 개발한다.

## V. 맺음말

이 연구는 이론적 측면에서 자원봉사의 의미에 대해 현재 우리나라에서 쟁점이 되고 있는 사항들을 되짚어 보고, 실천적 측면에서 제주특별자치도 자원봉사정책에 대한 실태를 파악하고, 이에 기초하여 발전 방안들을 제시해 보았다.

결론적으로 논의 및 진단의 결과를 간추리면 이렇게 정리할 수 있다.

먼저 자원봉사정책의 이론적 논의 부분에서 도출한 사항들은 다음과 같다. 첫째, 자원봉사 개념의 용법과 관련된 사항으로 우리나라에서 사용하는 자원봉사에 해당하는 영어권 국가의 용어는 volunteering이 가장 뜻이 가깝고 명확한 표현이다. 또한 volunteering의 용어 속에는 봉사의 의미가 함축되어 있는 것으로 보는 것이 타당하고, 그러기 때문에 우리나라에서도 자원활동, 자원복지라는 용어를 사용하기보다는 자원봉사로 사용하는 것이 봉사의 정신을 강조한다는 차원에서 의미가 있다. 둘째, 자원봉사 형식과 관련된



사항으로 공식적 조직과 함께 지속적으로 하는 활동뿐만 아니라 특별한 상황에서 간헐적·일시적으로 조직들을 돕는 비공식적 자원봉사도 충분히 자원봉사의 범주에 포함될 수 있을 것으로 생각한다. 셋째, 자원봉사 대상과 관련된 사항으로 가족·친구·이웃과 같이 일차집단에 속하는 구성원들을 대상으로 하는 도움은 자원봉사에서 제외시키고, 이에 비해 자조집단, 생활협동조합과 같은 이차집단의 구성원들을 대상으로 하는 자발적 활동(자조, 상호 등)은 자원봉사로 간주하는 것이 적절할 것으로 생각한다. 넷째, 자선과 기부는 자신의 것을 대가 없이 자유의지로 나누는 행위이므로 자원봉사의 범주에 포함해도 무리가 없을 듯 하다.

다음으로 정책 진단을 기반으로 한 발전 방안으로 제시한 사항은 다음과 같다. 첫째, 현재 제주특별자치도의 자원봉사 업무, 자원봉사센터는 분산되어 있다. 이에 따른 문제점들을 개선하기 위해 각 부서, 센터 간의 조정과 협력을 이끌어내기 위한 제주특별자치도 자원봉사네트워크를 구축할 필요가 있다. 둘째, 제주특별자치도는 자원봉사센터에 가능한 모든 도움을 최대한 제공하는 데 만족하고 어떤 형태로든 간섭은 최소화하는 정책을 견지해야 한다. 셋째, 제주특별자치도자원봉사센터와 제주시 및 서귀포시자원봉사센터의 역할 분담이 단순히 조례 상의 기능 분리에 그칠 것이 아니라 실질적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 넷째, 자원봉사실무책임자의 역량 강화를 위해 실태 파악과 교육 프로그램 개발 및 시행이 필요하다.

## [참고문헌]

- 강세현 외(2011), 『인간행동과 사회환경』. 파주: 양서원.
- 강세현(2005), “평화의 섬, 자원봉사 시범도 육성 방안.” 『자원봉사 시범도 추진을 위한 2005 자원봉사 심포지엄 자료집』. 제주도·제주도자원봉사협의회, pp.7-12.
- 강세현(2006), “제주특별자치도 자원봉사활동 지원 방안-조례안 검토를 중심으로-.” 『제주특별자치도 자원봉사활성화 방안 워크숍 자료집』. 제주특별자치도, pp. 7-13.
- 강세현(2007), “자원봉사실무책임자가 안고 있는 현안 문제와 과제.” 『자원봉사 활성화 전략 실무자 워크숍 자료집』. 제주특별자치도자원봉사협의회, pp. 11-18.
- 강세현·김남수(2012), “네트워크를 활용한 기업 자원봉사 활성화 방안.” 『논문집』 제35집. 제주한라대학교, pp. 269-282.
- 김경동(2007), 『급변하는 시대의 시민사회와 자원봉사: 철학과 과제』. 서울: 아르케.
- 김경동(2012), 『자발적 복지사회: 미래지향적 자원봉사와 나눔의 사회학』. 서울: 아르케.
- 김동배(2005), 『시민사회와 자원봉사』. 서울: 학지사.
- 김성준(2007), “제주지역 자원봉사 진흥을 위한 민·관의 역할.” 『제주지역 자원 봉사활성화를 위한 정책 세미나 자료집』. 제주특별자치도자원봉사협의회·제주특별자치도 자원봉사발전위원회, pp. 9-20.
- 김종일(2004), 『지역사회복지론』. 파주: 현학사.
- 류기형 외(2006), 『자원봉사론』. 파주: 양서원.
- 오충순(2012), “자원봉사센터 발전방안 연구.” 『자원봉사학의 전망과 과제』. 2012년도 한국자원봉사학회 춘계학술대회 발표논문집. 한국자원봉사포럼·한국자원봉사학회, pp. 33-49.
- 이창희·강영실(2006), 『지역사회복지론』. 서울: 대왕사.
- 정민자 외(2005), 『자원봉사 실무와 프로그램』. 서울: 대왕사.
- 제주특별자치도(2012), 『제주특별자치도 자원봉사발전운영위원회 회의자료』.
- 제주특별자치도사회복지협의회(2011), 『제주사회복지편람』.
- 주성수(2005), 『자원봉사: 이론, 제도, 정책』. 서울: 아르케.

최일섭 외(2007), 『자원봉사활동 진흥을 위한 국가기본계획수립 연구용역』. 한국자원봉사협의회.

한국자원봉사포럼·한국자원봉사학회(2012), 『자원봉사학의 전망과 과제』. 2012년도 한국자원봉사학회 춘계학술대회 발표논문집.

서귀포시자원봉사센터 홈페이지(<http://nanum.seogwipo.go.kr>)

자원봉사활동기본법

제주자원봉사포럼 정관

제주특별자치도 자원봉사활동지원조례

제주특별자치도사회복지협의회 홈페이지(<http://www.jejubokji.net>)

제주특별자치도자원봉사협의회 정관

Barker, Robert L.(1995), *The Social Work Dictionary, 3rd Edition*. Washington, DC: NASW Press.

Cooley, C. H.(1971), "On Primary Groups." In Marcello Truzzi ed., *Sociology: The Classic Statements*, pp.278-284. New York: Random House.

Drucker, Peter F.(1996), *Post-Capitalist Society*. 이재규 역. 『자본주의 이후의 사회』. 서울: 한국경제신문사.

Edwards, Richard L. eds.(1995), *Encyclopedia of Social Work, 19th Edition*. Washington, DC: NASW Press.

Hill, Michael & Glen Bramley(1986), *Analysing Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers.

Jenkins, W. I.(1978), *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.

Titmuss, Richard M.(1970), *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. London: George Allen & Unwin Ltd.

White, Michael J.(1983), "Policy Analysis and Management Science." In Stuart S. Nagel ed., *Encyclopedia of Policy Studies*, pp. 11-41. New York: Marcel Dekker, Inc.