

## 제주특별자치도 자원봉사 모델 구축 방안\*

김성준\*

### 목 차

- I. 모델 구축의 의미
- II. 자원봉사의 기본요소
- III. 제주공동체 건설과 자원봉사운동 간의 상관성
- IV. 제주특별자치도 자원봉사 모델 구축 방안
- V. 결론

### 국문초록

제주특별자치도가 바라는 자원봉사 모형을 구축하려는 시도는 매우 필요하며 중요하다. 본 연구는 제주특별자치도 자원봉사 모형 구축을 위한 서설적(敘說的) 연구로서, 제주특별자치도의 미래구상과 미래대응 차원의 차별화 전략들을 자원봉사의 기본요소인 공급자, 수요처, 조정자로서의 센터, 지원체계 등을 중심으로 살펴보았다.

제주특별자치도 자원봉사정책은 기존 자원봉사활동의 연장선에서 제주특별자치도의 실현, 국제자유도시건설, 세계평화의 섬, 세계안전도시와 같은 미래구상과 연계되어야 한다. 따라서 관광봉사단, 청정관련 자원봉사단, 의료 및 교육봉사단, 제주평화봉사단, 외국어자원봉사단, 다문화자원봉사단, 재난관리 자원봉사단, 실버봉사단 등의 개발과 육성이 필요하다.

이러한 자원봉사정책의 발전을 위해서는 첫째, 자원봉사운동을 이끌어 나갈 주도적인 조직체인 각급 자원봉사센터가 필요하다. 둘째, 자원봉사센터의 역량을 강화해야 한다. 셋째, 지원체계의 차별화와 통합화가 필요하다. 넷째, 민관협력체계의 구축과 자원봉사의 생활화가 이루어져야 한다.

**주제어** : 제주특별자치도, 자원봉사, 자원봉사센터의 역량강화, 민관협력

논문접수일 : 2008.06.30 / 심사완료일 : 2008.07.21 / 게재확정일 : 2008.07.24

\* 본 연구는 2008년 6월 26일 제주특별자치도자원봉사협의회가 주최하고 제주특별자치도자원봉사센터가 주관한 '자원봉사활동 진흥을 위한 세미나'에서 발표한 내용을 일부 수정한 것임.

\*\* 제주대학교 행정학과 교수

## Ⅰ. 모델 구축의 의미

‘제주특별자치도 자원봉사 모델이 이것이다’라고 현재 합의된 자원봉사 모형은 없다. 하지만 제주특별자치도가 바라는 자원봉사 모형을 그려보려는 시도는 가능하며, 이것은 매우 의미 있고 필요한 작업이라 할 수 있다. 제주특별자치도가 지향하는 자원봉사 모형은 기존 자원봉사활동의 영역과 범위의 연장선에서 그 분야와 전략들을 차별화 내지는 증점화시킴으로써 가능해질 것이다. 이러한 차별화·증점화의 자원봉사전략은 제주특별자치도의 미래 구상과 직결하여 논의되어질 때, ‘제주특별자치도 자원봉사 모델 구축’이 더욱 의미 있고 실현가능성이 높아질 것이다.

이러한 맥락에서 ‘제주특별자치도 자원봉사 모델 구축’은 제주특별자치도가 향후 자원봉사분야에 어떤 관심과 집중을 어떻게 쏟아 부어야 할 것인지에 대한 자원봉사의 방향과 전략들을 모색하는 일이 될 것이다. 자원봉사의 방향과 전략들을 구체화하고 평가하고 개선하는 과정에서 ‘제주특별자치도 자원봉사 모델 구축’은 가능하다고 보고 있기 때문이다.

본 논문은 제주특별자치도 자원봉사 모델 구축에 대한 서설적 연구로서, 자원봉사의 기본요소에 대한 이해, 제주공동체 건설과 자원봉사운동 간의 상관성 등을 살펴본 후 제주특별자치도 자원봉사 모델 구축방안을 모색하는데 연구의 목적을 두고 있다.

## Ⅱ. 자원봉사의 기본요소

### 1. 자원봉사란 무엇인가.

자원봉사는 21세기 인류의 윤리규범으로서, 하나 밖에 없는 지구를 지키고 살리며, 지구촌 문제들을 해결할 수 있는 이념적 틀과 실천적 대안들을 제공한다. Van Til, Jon은 우리가 살고 있는 사회를 바퀴가 넷 달린 자동차에 비유하고 있다. 첫 번째 바퀴가 기업, 두 번째가 정부, 세 번째가 자원봉사 또는 비영리적 부문, 그리고 네 번째 바퀴가 비공식적 부문(가족, 이웃, 지역사회)을 의미한다. 우리가 지향하는 복지사회의 건설에 있어서 자원봉사는 사회를 구성하는 하나의 축으로서 매우 중요한 위치를 차지하고 있으며, 미래에도 자원봉사가 더욱 증시될 것이다.<sup>1)</sup> 특히 리프킨(Jeremy Rifkin, 1996)은 향후 시장과 정부의 역할 축소는 제3부문의 강화로 이어져, 제3부문의 활성화가 이루

어져야 한다고 주장하고 있는 것이다.

현대사회에서 시민의 지위가 향상되고 시장실패와 정부실패의 원인이 밝혀짐에 따라 국가와 시민사회의 이분법적 관계로부터 벗어나 국가(정부)·시장·시민사회의 삼자간 유기체적 관계의 필요성이 대두되고 있다. 다시 말해서 시장도, 정부도 그 실패를 피할 수 없다. 정부와 시장의 책임만을 물어오던 시민사회<sup>2)</sup>도 이제는 그 책임을 면할 수 없는 시대가 된 것이다. 이는 거버넌스형 사회의 출현을 의미하는 것이며, 제주공동체의 건설은 이러한 삼자간 협치 과정을 통하여 달성해나가야 할 것이다.

### 가. 자원봉사<sup>3)</sup>의 개념

자원봉사(voluntarism)라는 용어는 자발·자주·자유지라는 뜻을 가진 라틴어의 voluntas에서 유래했다. 대부분의 나라들은 '타인이나 사회조직의 이익을 위하여 조직적인 환경에서 이루어지는 무급의 비의무적인 활동'을 자원봉사의 정의로 사용하고 있다. 미국 사회사업협회에서는 "자원봉사란 개인·집단·지역사회에서 다양한 사회문제의 영향을 예방·통제하고 개선하기 위하여 존재하는 공·사의 다양한 조직 활동에 보수 없이 자발적으로 참여하는 행위를 의미 한다"라고 정의하고 있다.

한국사회복지협의회는 "자원봉사란 사회문제의 예방 및 해결을 위하여, 또는 국가의 공익사업을 수행하기 위하여 공·사의 공식조직에 자발적으로 참여하여 영리적 보상을

- 1) 피터 드러커 교수에 의하면 "21세기에는 자원봉사가 최고는 아니지만 가장 중요한 인류의 미래활동 중 하나가 될 것"이며, 세계자원봉사협의회 전 회장 켄 알렌(Kenn Allen)도 자원봉사는 "21세기의 윤리규범으로서, 어느 국가를 막론하고 국가의 서비스를 보완하는 차원을 넘어 국민운동으로 널리 확산될 것"으로 전망하고 있다. 또한 그는 자원봉사활동은 시민사회형성의 기본단위이며, 자기 지역공동체의 일이나 문제에 기꺼이 참여하겠다는 사람들이 없으면 NGO도, 자선활동도, 책임있는 정부도, 민주주의도 없다고 주장하고 있다. UN이 21세기가 시작되는 2001년을 '세계자원봉사자의 해'로 지정한 취지도 자원봉사자가 지역사회 현안을 해결하는 원동력이며 자원봉사자에 대한 적절한 교육과 관리가 21세기를 건강하게 할 수 있다는 믿음에 근거한 것이다.
- 2) NGO의 가장 큰 특징은 자발적 조직에 있다. 이러한 자발적 조직이 곧 시장실패와 정부실패를 치유할 수 있는 만병통치약은 아니며, 자발적 조직 그 자체도 실패할 수 있다. 살라몬(L. Salamon)은 이와 같은 자발적 조직의 실패는 정부개입이나 정부의 지원을 정당화 시켜준다고 하면서 그러한 NGO의 실패를 박애적 불충분성, 박애적 배타주의, 박애적 간섭주의, 박애적 아마추어리즘의 네 가지로 분류하여 설명하고 있다(전상경 2005: 78-81).
- 3) 현대사회에서 다양한 분야에서 광범위하게 자원봉사활동이 활발하게 전개됨에 따라 '자원봉사'라는 말이 우리사회에서 다양한 의미로 사용되고 있다. 자원활동, 자원복지활동이라는 용어도 자원봉사라는 의미와 유사하게 사용되고 있으나, 여기서는 가장 보편적으로 사용되고 있는 '자원봉사'라는 용어를 사용하고자 한다. 또한 자원봉사와 사회봉사는 혼용할 수 있으나, 일반적으로 자원봉사는 지속성과 조직성을 강조하고 사회봉사는 공익성과 무보수성을 강조하는 용어로 쓰이고 있다. 그리고 자원봉사와 사회봉사명령제는 기본 속성을 달리하는 개념임을 유의할 필요가 있다.

받지 않고 인간존중의 정신과 민주주의의 원칙에 입각하여 낮은 타인들을 상대로 필요로 하는 서비스를 제공함으로써 사회의 공동선을 고양하고 이타성 구현을 통해 자아실현을 성취하고자하는 지속적이고 계획적인 활동이다”라고 정의하고 있다.

이러한 다양한 정의들을 정리해보면, 결국 자원봉사란 ‘공공복지를 향한 가치이념입과 동시에 민주적 방법에 의한 자주적·협동적 실천노력이며 개인·집단·지역사회에서 발생하는 제반 사회문제를 예방·해결하고 사회적 환경을 개선하기 위하여 공·사의 조직체를 통해 무보수로 서비스를 제공하는 활동’으로 규정할 수 있다.

우리나라 자원봉사활동기본법<sup>4)</sup>은 ‘자원봉사활동’을 “개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위”로 규정하고 있다. 자원봉사활동은 국민의 협동적인 참여능력을 높일 수 있는 방향으로 추진하며, 자원봉사활동은 무보수성·자발성·공익성·비영리성·비정파성·비종파성의 원칙아래 수행될 수 있도록 하며, 모든 국민은 연령·성별·장애·지역·학력 등 사회적 배경에 관계없이 누구든지 자원봉사활동에 참여할 수 있으며, 자원봉사진흥정책은 민·관협력의 기본정신을 바탕으로 하여 추진하는 것을 기본방향으로 삼고 있다.

## 나. 자원봉사의 가치

현대사회에서 자원봉사활동은 정치적·경제적·교육적 그리고 사회복지적 측면에서 가치를 지닌 활동으로서 국가정책의 중요한 부문으로 부각되고 있다. 미국을 비롯한 여러 선진국의 경우 자원봉사활동은 민주시민의 내부에 잠재하는 무한한 정신적·물질적 자원을 자발적으로 동원·활용할 수 있도록 하고, 국가·사회적으로는 보다 실제적이고 효과적인 사회복지와 사회개발 목표를 달성하게 하고, 시민들에게는 진정한 민주적인 생활방식 교육과 훈련, 나아가 각자의 자아실현에 도움을 주는 다목적의 활동으로서 기능하고 있다. 따라서 자원봉사는 자아실현, 사회적 자본, 정부혁신의 전략<sup>5)</sup>, 그리

4) 자원봉사활동 기본법(법률 제7669)은 2005년 8월 4일에 공포되었으며, 제1조에 의하면 ‘자원봉사활동에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자원봉사활동을 진흥하고 행복한 공동체 건설에 기여함’을 그 목적으로 하고 있다.

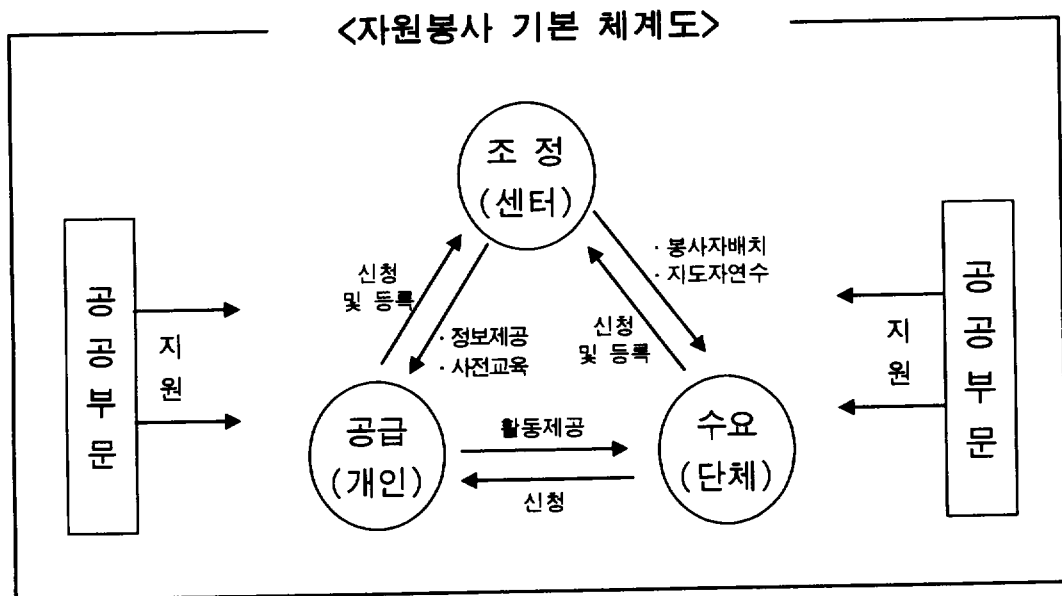
5) 미국정부는 모든 영역에서-- 전국적으로, 주별로, 지역별로-- 자원봉사자들을 위한 지도력, 자원 프로그램들을 제공하고 있다. 그러나 동시에 정부는 자원봉사자들의 주된 고용자이기도 하다. 최근 한 연구는 미국 자원봉사자들 중 25-30%가 정부기관들을 위해서 일하고 있다고 보고했다. 예를 들면 지방의 학교, 공원, 사회복지시설, 교정 프로그램, 소득세 반환 준비 및 보조, 연방교도소, 병원 및 국립공원 등 수많은 연방정부 프로그램에서 봉사하고 있다. 정부는 이러한 프로그램들을 활성화하고 지원하는 내부관리 인프라를 가지고 있다. (사)블런티어 21울김, 세계의 자원봉사활동(2002), p. 344. 특히 지방자치시대에 있어서 사회구성원이 가지고 있는 다양한 기술과 경험을 자원봉사활동으로 유인하여 공공부문의 부족한 역할을 보충할 수 있는 체계적인 연구가 필요한 시점임을 유념할 필요가 있다.

고 인간안보적 측면에서의 가치와 중요성을 가지고 있다.

## 2. 자원봉사의 기본요소

자원봉사는 기본적으로 첫째, 공급자로서의 자원봉사자가 있어야 한다. 자원봉사자는 현재는 물론 잠재적인 자원봉사활동을 수행하는 자를 포함하며, 개인적인 특성과 능력에 따라 구분할 수 있다. 둘째, 자원봉사자를 필요로 하는 자원봉사 수요자로서의 수요처 및 활동처가 있어야 한다. 자원봉사 수요처는 현재 자원봉사활동이 수행되어지는 현장 또는 잠재적인 현장을 의미하며, 복지시설·단체, 시민단체, 병원 등 공공기관, 지역사회, 개인 등이 될 수 있다. 셋째, 자원봉사의 공급과 수요측면의 상호조정을 하는 조정자(센터)가 있어야 한다. 이때 조정자로서의 센터는 자원봉사활동의 중심교환소 역할을 수행하며, 국가 및 지방의 공공센터와 순수 민간센터로 구분되어질 수 있다. 넷째, 자원봉사 지원체계가 필요하다. 자원봉사활동기본법상의 지원 및 국가 및 지방정부 등 공공부문과 기업체, 각종 협의회 등 민간부문으로부터의 지원책 등이 필요하다.

따라서 자원봉사에 필요한 구성요소들을 체계화하면 <그림 1>과 같이 정리할 수 있다(행정자치부, 1999).



<그림 1> 자원봉사의 기본 체계도

### III. 제주공동체 건설과 자원봉사운동 간의 상관성

#### 1. 제주특별자치도의 지향점

제주도민의 미래에 대한 기대와 희망을 담은 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법(이하, “제주자치도특별법”으로 칭함)』이 2006년 2월 국회를 통과·공포됨으로써, 새로운 법적 지위와 명칭을 가진 지방자치단체로서 제주특별자치도<sup>6)</sup>가 동년 7월 1일 출범하였다.

제주특별자치도는 제주자치도특별법 제1조(목적)의 규정<sup>7)</sup>처럼, 크게 두 개의 축으로 이루어지고 있다. 하나는 일반 지방자치부문에서 고도의 자치권을 인정받으므로써, 타 자치단체와는 차별화되고 특례가 인정되는 고도의 자치권을 구현하는 선도적·모범적 지방자치 지역을 조성하겠다는 것이다. 이를 실천하기 위해 자치입법, 자치재정, 자치조직 및 인사에서 파격적인 자치권을 인정하고 있다. 다른 하나는 경제자치의 실시이다. 즉, 규제완화와 글로벌 스탠다드의 도입을 통해 사람, 상품, 자본이 자유롭게 이동하고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 이상적 자유시장 경제체제를 구축하는 것이다. 그 중심에 관광·의료·교육·청정1차·첨단산업 등 4+1 핵심산업을 특화하여 제주경제의 발전을 이루어내면서, 장기적으로 홍콩과 싱가포르를 능가하는 ‘친환경적 동북아의 중심도시’로 도약할 수 있는 지원체제를 구축한다는 것이다.

제주특별자치도는 단순한 제주지역 차원의 접근이 아니라 중앙정부와의 협력적 리더십(Collaborative Leadership)속에서 추진되고 있는 시대적 과제<sup>8)</sup>이다. 그러므로 제주특별자치도의 실현이라는 수단을 통해서 도민의 삶의 질을 향상시키고 제주도의

- 6) 제주지역은 ‘제주특별자치도’로서의 새로운 전기를 맞이함으로써, 우리나라 지방자치의 역사를 새롭게 써나가는 일대 변혁을 이루게 되었다.
- 7) 제주자치도특별법 제1조에 의하면 “이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다.
- 8) 이는 제주특별자치도 추진배경이 ‘제주형 자치모형 개발’이라는 제주차원의 자생적 노력과 참여정부의 ‘차동적 지방분권’이라는 국정과제가 맞물리면서 이산화되었기 때문이다. 또한 제주도의 입장에 보면, 중앙의 정치변수에 의해 제주발전이 좌우되는 점을 제거하기 위해서도 제주특별자치도를 통해 제주도의 자기결정권을 강화시키는 의미를 가지게 된다. 제주도는 21세기 비전으로 지난 2002년부터 「제주 국제자유도시특별법」을 제정하여 ‘국제자유도시’와 ‘평화의 섬’을 추진하여 왔음에도 불구하고 제도적 기반, 정부지원, 자치역량 등의 미흡으로 추진상에 한계가 있었다.

발전과 국가발전이라는 목표를 동시에 달성하려는 상생의 철학이 내포된 협력과제인 것이다.

제주특별자치도의 성공은 중앙정부의 지원과 협력도 필수요인이나 제주도의 의지와 역량에 달려있다고 본다. 그러므로 제주특별자치도 추진전략은 제주도의 주도하에 정책과 논의를 개발하고, 이에 중앙정부는 적극 협조·지원하는 형태의 구조로 가야할 것이다. 따라서 제주공동체의 건설은 내부 역학구조적 측면에서 볼 때 제주특별자치도라는 지방자치단체에 한정시킬 수만은 없으며, 지역주민, 지역대학, 지역언론 등이 공동 운영·공동책임 의식을 가지고 실천할 때만이 가능하다. 즉, 제주공동체는 지방정부, 시민사회, 시장과 기업이 함께 경쟁·견제·협력하면서 공동체의 번영과 완성을 지향하는 데 그 책임과 역할을 다해야 한다는 점이다.

## 2. 제주공동체 건설에 있어서 자원봉사운동의 중요성

자원봉사활동기본법 제2조에서도 “자원봉사활동의 진흥을 위한 정책은 민관협력의 기본정신을 바탕으로 하여 추진하여야 한다”고 규정하고 있듯이, 민간부문과 공공부문 간 바람직한 역할정립이 필요하다. 이러한 기본정신에 의하면, 향후 자원봉사운동의 방향은 민간부문이 주도하고 공공부문이 지원하는 형태로 가야할 것이다.

거버넌스의 시대에 제주공동체 건설을 위해서는 지역사회의 자원봉사를 통해 복지 수준과 삶의 질을 높이려는 주민 스스로의 노력이 요구된다. 이는 점점 다양해지는 도민들의 복지욕구를 충족시키기 위해서는 공공부문의 역할 강화와 복지재정 투자가 증대되어야 한다는 선결과제 자체를 부정하는 것은 아니다. 그러나 정부가 모든 것을 해결 것을 기대하기에 앞서 지역사회의 문제를 우리 스스로의 노력으로 해결하고자 하는 시민의식의 전환이 동시에 이루어져야 한다고 보며, 자원봉사 활성화가 그러한 시민의식 전환의 중요한 계기를 마련해줄 것이라는 점을 강조하고자 한다.

케네디 대통령이 취임사에서 “국가가 여러분에게 무엇을 해줄 것인가를 묻지 말고 여러분이 국가를 위해 무엇을 할 것인가를 물어라”고 한 말은 시민의 자발적인 봉사를 통해 스스로 문제를 해결해야 한다는 것을 권고하는 것으로서 오늘 우리에게도 시사하는 바가 매우 크다. 특히 제주특별자치도시대를 맞아 지역사회 주민이 자원봉사를 통해 우리 지역의 복지를 우리 스스로 이룩하겠다는 지방자치의 원리를 구현하는 것은 매우 뜻 깊은 일이 아닐 수 없다.

## N. 제주특별자치도 자원봉사 모델 구축 방안

제주형 자원봉사 모델을 어떻게 구축할 것인가. 제주특별자치도가 자원봉사의 어떤 분야를 차별화시키고, 차별화의 이유가 무엇이며, 어떠한 관리전략으로 대응하느냐에 따라, 제주특별자치도 자원봉사 모델은 구축될 수 있을 것이다.

### 1. 모델 구축 시 고려할 점

모델 구축은 다음과 같은 점들을 고려한 후에 이루어질 필요가 있다. 첫째, 제주특별자치도가 지향하는 미래구상을 고려해야 한다. 즉, 고도의 자치권 확보와 경제자치의 실시이다. 여기에서 관광, 청정 1차, 의료, 교육 및 첨단산업 등 '4+1' 핵심산업 분야는 자원봉사활동 범위 및 영역에서의 차별화·중점화가 가능하다. 제주특별자치도의 실현으로 제주국제자유도시를 건설하려는 것이다.

둘째, 제주특별자치도의 현재 보유하고 있는 강점을 고려해야 한다. 우리가 살고 있는 제주특별자치도가 국가로부터 '제주세계평화의 섬'으로 지정받았으며, 또한 유네스코 세계유산위원회는 2007년 6월 27일 '제주의 화산섬과 용암동굴'을 대한민국 최초의 세계자연유산으로 등재·결정함으로써, 제주지역의 가치와 잠재력은 이미 세계로부터 인정받은 바 있어, 향후 제주지역의 세계자연유산과 청정 환경에 대한 지속적인 유지·관리는 매우 중요한 과제로 남게 되었다. 이러한 지역 환경은 향후 제주지역 자원봉사활동의 영역과 범위에 크게 영향을 미치게 될 것이며, 이에 대한 관리전략 또한 필요할 것이다.

셋째, 제주특별자치도가 미래 대응의 차원에서 새롭게 준비해야 할 분야를 고려해야 한다. 예를 들면, 재난관리 자원봉사 분야, 국제자유도시건설로 인한 다문화 정책분야 및 외국인 자원봉사분야, 고령화 사회와 평생교육 차원에서의 실버 자원봉사 분야 등이 상당히 중요한 분야로 자리하게 될 것이다.

이러한 고려와 함께 제주특별자치도 자원봉사운동의 차별화 및 지원전략은 자원봉사의 기본 요소인 공급자, 수요자, 조정자, 지원체계 등을 중심으로 내용을 기술하고자 한다.

### 2. 공급자·수요처로서의 자원봉사활동의 범위

#### 가. 차별화가 요구되는 자원봉사활동의 범위



자원봉사활동이 이루어지는 곳은 다양하다. 사람 사는 곳에서는 반드시 자원봉사가 필요하기 마련이다. 일반적으로 자원봉사라 하면, 우리는 전통적인 의미의 사회복지분야를 가장 먼저 생각하게 되며, 현재까지도 이러한 경향이 강하다도 볼 수 있다.

2005년 8월에 공포한 자원봉사활동 기본법 제7조는 사회복지분야를 포함하여 15가지 분야를 제시하고 있다. 자원봉사활동이 전개되는 각각의 범주는 인간의 삶과 공동체 건설에 없어서는 안 될 개인과 국가의 의무와 책임을 제시하는 역할을 가지고 있는 것이다.

여기서는 기존 자원봉사활동의 연장선에서 자원봉사정책을 계승하되, 자원봉사활동의 범위 중에서 어느 분야를 차별화시키고 증점화시키는 것이 필요한지를 강조하려는 것이다. 이러한 차별화와 증점화의 근거는 다음과 같은 지역상황과 연계하여 살펴볼 수 있을 것이다.

첫째, 제주특별자치도의 실현과 국제자유도시 건설에 부응할 수 있는 자원봉사정책을 준비해야 한다. 이는 고도의 자치권 실현과 경제자치의 실시로 요약될 수 있다. 자치권 실현에 필요한 구성요소의 하나로서 주민자치센터가 정상적으로 작동되어야 한다. 주민자치센터가 정상적으로 운영되기 위해서는 자원봉사를 바르게 이해하여야 한다. 이러한 자원봉사자들의 힘과 운동에 의해 주민자치센터가 제대로 뿌리를 내리고, 고도의 자치권 실현에 부응할 수 있을 것이다. 또한 제주특별자치도가 '선택과 집중' 논리를 택하여 설정한 '4+1' 핵심산업 분야가 있다. 즉, 관광, 청정 1차, 의료, 교육 및 첨단산업 분야이다. 이러한 분야는 향후 제주특별자치도 자원봉사정책도 증점을 두어야 할 분야로서, 환경변화에 대응하고 미래<sup>9)</sup>의 바람직한 상태를 구현할 수 있는 자원봉사의 비전과 전략 수립이 필요한 시점이기 때문이다. 따라서 관광봉사단<sup>10)</sup>, 청정 1차 관련 자원봉사단, 의료봉사단 및 교육봉사단 등의 개발 및 육성을 위한 자원봉사정책이 수립되어야 할 것이다.

둘째, 세계평화의 섬 제주에 부합하는 자원봉사 정책입안과 구체화가 지속적으로 이루어져야 한다. 제주도는 2005년 1월 27일 국가로부터 '세계평화의 섬'으로 지정됨에 따라, 제주특별자치도는 저개발국가 및 재난 재해 발생국가를 대상으로 평화봉사활동

9) 미래의 유형에는 개연적 미래, 규범적 미래, 잠재적 미래가 있다. 개연적 미래란 '과거와 미래의 연장선 상에서 그냥 두면 나타날 가능성이 가장 높은 미래'를 의미하며, 규범적 미래란 '정책의 개입을 통해 바람직한 상태로 창조되는 미래'를 의미하고, 잠재적 미래란 '개연적 미래와 규범적 미래 사이로 다양한 형태로 존재하는 미래'를 의미한다. 여기에서 필자는 제주특별자치도 자원봉사 모델을 구축함에 있어, 미래의 유형 중 규범적 미래의 입장에서 미래 자원봉사정책을 예측해보고자 한다.

10) 불친절 고비용 완화를 위한 자원봉사단은 필요 없는가. 일본 벳부 근처 유후인 마을은 인구 12,000명 규모인데 1년 1천만명 이상 관광객이 방문하고 있다. 전 주민 자원봉사자로 역할하고 있다.

을 전개하고 국제평화기구와 연대 협력을 통하여 지구촌 인류평화에 기여하기 위하여 '제주평화봉사단<sup>11)</sup>을 2006년 12월 21일에 발족하여 활동 중에 있다. 앞으로 제주특별자치도를 세계에 알리고 세계시민과 지구촌 문제를 해결하는데 기여할 제주평화봉사단에 거는 기대는 매우 크다 할 것이다. 따라서 제주평화봉사단의 위상과 제자리를 찾는 작업도 반드시 필요하다고 본다.

셋째, 국제회의산업 최적지, 영어교육도시 및 국제자유도시의 건설 및 다문화 사회의 도래에 부합하는 자원봉사정책을 수립해야 한다. 제주지역은 지방화와 세계화의 양대 흐름 속에서 성공과 발전의 원동력을 찾아야 할 것이다. 그동안 제주지역 외국어자원봉사단<sup>12)</sup>은 국제회의산업과 국제행사 개최에 상당한 기여를 해왔고, 앞으로도 중요한 역할을 하게 될 것으로 판단된다. 또한 제주지역도 다문화사회의 담론이 일기 시작하였고 이에 대한 대안마련이 필요하다고 하겠다. 우리나라에서도 제15회 전국자원봉사대축제 행사(2008. 5.22) 중 새로운 이웃들과의 의사소통을 위한 다문화사회<sup>13)</sup>에의 이해와 자원봉사활동을 모색하는 계기를 가진바 있다. 특히 제주지역의 경우, 2006년말 제주특별자치도의 혼인 총 3,576건 가운데 국제결혼<sup>14)</sup>이 277건으로 전체의 7.7%를 차지하고 있다. 그러나 이들 결혼이민자들은 인권 침해적인 결혼과정, 가부장적 가족생활, 초국가적 이동에 따른 문화적 차이 등으로 많은 어려움에 직면하고 있으며, 이에 대한 중앙정부와 지방자치단체 차원의 적절한 대처방안들이 마련되어져 할 것이다. 따라서 제주특별자치도는 이러한 시대변화에 대응할 수 있는 외국어자원봉사단 및 다문화 자원봉사 등을 포함하는 자원봉사정책에 대한 검토가 필요하다고 본다.

- 11) 그동안 제주평화봉사단은 설립 이래 해마다 자원봉사지역을 선정하여 자원봉사단 파견 및 재난 재해 지역을 중심으로 활동을 전개해오고 있으며, 현재 제주평화봉사단은 제주외국인평화공동체, 제주여성외국어자원봉사회, 제주도의국어자원봉사단, 제주 YMCA, 월드비전 제주지부, 서귀포통역봉사회, 제주대학교 직업능력개발원, 원불교 제주원봉공회, 국학평화봉사단 제주지부, 영락교회 해외선교부, 천주교 제주교구 이주사목위원회 등 11개 자원봉사단체로 구성되어 있다.
- 12) 현재 제주지역내 외국어자원봉사단체로서는 제주여성을 중심으로 조직된 제주여성외국어자원봉사회(2000년 10월 창립하여 2003년 2월 제주도비영리민간단체에 등록하여 활동 중)와 제주지역 대학생을 중심으로 조직된 제주도의국어자원봉사단(이 조직은 인터넷 홈페이지(<http://www.jejuvic.org>)를 개설하여, 외국인 무료통역 서비스를 지원하는 등 활발하게 움직이고 있음)이 있다.
- 13) 이제 다문화가족(多文化家族, Multicultural family)들은 우리사회에 잠시 머무는 자들이 아니라 우리사회의 한 구성원으로 살아가는 가족 친척 이웃주민이 되고 있다. 현재 우리나라에 거주하고 있는 다문화가족들은 합법 비합법을 포함하면 100만 명이 훨씬 넘는 것으로 알려지고 있다. 우리나라 전체인구의 2%대에 이르고 있는 것이다(사단법인 한국자원봉사포럼, 2008. 6).
- 14) 한국사회는 국제결혼의 급증으로 한국으로 이주하고 있는 여성에 대한 관심이 높은 실정이며, 2001년 이후 여성결혼이민자의 출신국이 일본·중국에서 벗어나 필리핀, 베트남, 태국, 몽골, 우즈베키스탄 등 출신국가가 다양해지고 있는 실정이다(제주특별자치도, 2007).

넷째, 기후변화대응과 고령화 사회에 대비한 제주특별자치도 자원봉사정책이 수립되어야 한다. 우선 기후변화대응과 관련한 재난관리 자원봉사단 창설 및 운영에 대한 정책검토가 시급하다. 2007년 9월 16일 제주특별자치도 전 지역을 강타했던 태풍 '나리'는 14명의 인명 피해와 1,307여 억원의 재산피해를 남겼다. 태풍 나리는 제주지역 자원봉사정책<sup>15)</sup>을 구상하는데 많은 과제를 던져주고 있다. 재난상황실과 도 자원봉사센터 간 역할분담, 재난관련 자원봉사활동 실시간 전담 방송의 관리, 도 센터 재난관리담당 전담인력 및 전담부서의 검토, 자원봉사센터 책무한계의 규정, 인근 자원봉사센터와의 상호협조 계획의 수립, 지역재해 대처기관들과의 협정체결 등 재난관리에 대한 자원봉사센터 자체 역할의 정립이 반드시 필요하다.

고령화 사회<sup>16)</sup>에 대비한 실버 봉사단의 구성과 운영에 대한 검토가 필요한 시점이다. 평생교육진흥기본계획(2008-2012)에 의하면, 고령화 사회로의 진입에 따른 성인 후기 인구증가와 함께 이들에 대한 관점의 전환이 필요하다고 보고 있다. 따라서 생애단계별 맞춤형 평생학습전략의 차원에서도 성인 중기(40세~54세)에서의 자원봉사교육 강조와 성인 후기(60~69)에서의 사회봉사활동 교육을 강조하고 있다. 이러한 시대 흐름에 맞추어 제주특별자치도 자체의 실버 자원봉사단에 대한 현황 파악 및 설계를 통하여 미래의 사회적 자원으로 활용하는 방안을 강구해 나가야 한다.

#### 나. 범위의 차별화 전략

자원봉사활동기본법 제7조의 자원봉사의 범위를 현재의 연장선상에서 제주특별자치도의 여러 요인을 고려하여 차별화 내지는 중점화시켜야 할 범위들을 <표 1>과 같이 조합할 수 있을 것이다.

- 15) 김성준, "태풍 '나리'를 통해 본 재난 네트워크 시스템 개발 및 구축", 지역사회 자원봉사네트워크의 현황과 활성화 방안 특별포럼(한국자원봉사포럼·제주특별자치도자원봉사협의회 공동주최, 2007.11.30).
- 16) 고령화는 전체인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율로 7%이상(고령화 사회), 14%이상(고령사회), 20%이상(초고령사회)으로 구분하며, 최근 우리나라의 경우 저출산과 평균수명 연장으로 인해 고령화 속도가 빠르게 진행되고 있는 실정이다. 통계청 자료에 의하면 제주특별자치도 고령인구 역시 2015년 14.3%로 고령사회에 진입하고, 2025년 20.1%로 초고령사회에 진입할 것으로 보고 있다. 2025년 광역도시기본계획 예측목표인구는 80만명으로 계상하고 있다. 자료: 통계청(2007) 추계인구 참조.

〈표 1〉 자원봉사활동의 중점 분야

| 번호 | 활동 분야                             | 중점 분야              | 관련 단체                                  |
|----|-----------------------------------|--------------------|----------------------------------------|
| 1  | 사회복지 및 보건증진에 관한 활동                | • '4+1' 핵심산업       | • 의료자원봉사단                              |
| 2  | 지역사회개발·발전에 관한 활동                  | • 고향화 사회<br>• 평생교육 | • 실버 자원봉사단                             |
| 3  | 환경보전 및 자연보호에 관한 활동                | • 세계자연유산 등재        | • 환경 봉사단                               |
| 4  | 사회적 취약계층의 권익증진 및 청소년의 육성보호에 관한 활동 | • 다문화 시대           | • 외국인 자원봉사단<br>• 다문화 자원봉사단             |
| 5  | 교육 및 상담에 관한 활동                    | • '4+1' 핵심산업       |                                        |
| 6  | 인권옹호 및 평화구현에 관한 활동                | • 제주세계평화의 섬        | • 제주평화봉사단                              |
| 7  | 범죄예방 및 선도에 관한 활동                  |                    |                                        |
| 8  | 교통 및 기초질서제도에 관한 활동                |                    |                                        |
| 9  | 재난관리 및 재해구호에 관한 활동                | • 미래 대응차원          | • 재난관리봉사단                              |
| 10 | 문화·관광·예술 및 체육진흥에 관한 활동            | • '4+1' 핵심산업       | • 외국인 자원봉사단<br>• 관광 자원봉사단<br>• 문화유산해설사 |
| 11 | 부패방지 및 소비자보호에 관한 활동               |                    |                                        |
| 12 | 공명선거에 관한 활동                       |                    |                                        |
| 13 | 국제협력 및 해외봉사활동                     | • 제주세계평화의 섬        | • 제주평화봉사단                              |
| 14 | 공공행정분야 사무지원에 관한 활동                |                    |                                        |
| 15 | 그 밖에 공익사업의 수행 또는 주민복리의 증진에 필요한 활동 |                    |                                        |

※ 〈표 1〉은 자원봉사활동기본법 제7조의 자원봉사활동범위와 제주특별자치도 지역 환경을 고려하여 필자가 주관적으로 작성한 것임.

### 3. 제주특별자치도 자원봉사센터의 차별화(조정자 측면)

#### 가. 자원봉사운동을 이끌어 나갈 주도적 조직체의 필요성

제주특별자치도 자원봉사운동을 주도해 나갈 조직이 필요하다. 주도적 역할을 누가 맡을 것인가? 제주도민은 제주공동체 건설을 위한 체계적이고 조직적인 자원봉사운동의 실현을 기대하고 있다. 이러한 운동이 전개됨으로써 제주특별자치도 자원봉사 모델 구축에 더욱 근접하게 될 것이다. 체계적이고 조직적인 도민자원봉사운동으로 발전하려면, 자원봉사자의 모집, 배치, 훈련, 인정 등 종합적 관리기능을 담당하는 매개 및 조정 조직으로서 제주특별자치도 자원봉사센터가 반드시 있어야 하며, 그 본래적 기능 외에도 시대적 요구를 수용할 수 있는 역량을 가지고 있어야 한다.

지금 제주특별자치도 자원봉사센터는 이러한 역할들을 수행할 수 있는 역량을 갖추고 있는지에 대한 검토가 있어야 한다. 여기서 우리는 무엇을 고민해야 하는가. 첫째, 제주특별자치도 자원봉사센터의 역할과 위상이다. 다른 시·도의 자원봉사센터와 다르게 요구받고 있는 점이 무엇인지를 발견하고, 또한 이를 실행에 옮길 수 있는 센터의 역량을 갖추고 있는지를 스스로 돌아봐야 한다. 다시 말해서 제주특별자치도 자원봉사운동이 올바르게 전개되기 위해서, 제주특별자치도 자원봉사센터가 어떤 역할에 초점을 두어야 하는지, 어떤 역할을 보강해야 하는지, 이러한 역할을 해낼 수 있는 센터의 역량이 있는지 등에 대한 분석과 검토가 필요하다는 점이다. 둘째, 타 시·도 자원봉사센터의 일반적·공통의 역할과 제주특별자치도 센터의 차별화된 역할이 무엇인지를 정확히 알고 실천할 필요가 있다. 셋째, 자원봉사운동을 이끌어 나가는데 직·간접적으로 영향을 주고받을 수 있는 기관들이 어떤 것인지를 파악하여, 이들 간 갈등을 줄이고 협력을 증진할 수 있는 전략들을 검토하여야 할 것이다. 제주지역 자원봉사운동의 관리주체로서, 종합적 자원봉사기능을 수행하는 관리자로서, 민관협력의 중재자 및 협력자로서의 제 역할들을 평가하여 그 보완책을 마련해야 할 것이다.

그리고 제주특별자치도 자원봉사운동은 개별 부처별로 이루어지고 있는 것이 현실이다. 자원봉사활동기본법에 근거한 제주특별자치도 자원봉사운동을 이끌어 나가는데 관련된 조직체는 다음과 같다. 즉, 제주특별자치도 자치행정과, 제주특별자치도 자원봉사발전운영위원회, 제주특별자치도 자원봉사협의회, 제주특별자치도 자원봉사센터 및 각 행정시 자원봉사센터 등이 있다. 이러한 조직체 중에서도 제주특별자치도 센터의 역할이 가장 중요하다.

#### 나. 제주특별자치도 자원봉사센터의 역량 강화 방안

첫째, 제주특별자치도센터의 정체성 확립이 필요하다. 조정자로서, 교육훈련기관으로서, 관리기관으로서, 민관협력의 중재자로서 등 다양한 역할이 있을 수 있는데, 역할정립에 대한 센터의 합의와 수용의지가 있어야 한다. 특히, 센터 직원들의 역량강화가 필요하다. 이를 위해서는 적정 인력의 충원과 배치, 상시적 전문가 및 지도자 양성을 위한 교육훈련의 실시, 센터 직원에 대한 동기부여 및 평가체제를 통한 보상관리 등이 이루어져야 한다.

둘째, 제주특별자치도 센터가 시대적으로 요구받고 있는 추가적·중점적 역할에 대한 인지가 있어야 한다. 예를 들면, 재난재해 프로그램의 시뮬레이션 시행, 자원봉사활동 민관협력의 중재자 및 매개자 역할, 자체 직원의 역량강화 훈련 프로그램의 마련 등

새로운 역할창출 및 역할분담에 대한 계획이 수립되어야 한다.

셋째, 제주특별자치도 운영방향 및 전략에 대한 원칙을 세울 필요가 있다. 현재의 구도를 발전시킬 수 있는 개선안이 나와야 한다. 그 대안으로서 제주특별자치도 자원봉사협의회장과 제주특별자치도 자원봉사센터장이 동일인으로서 도센터를 운영하는 방안이다. 이러한 모델은 이미 제주시 모델에서 커다란 효과를 본 적이 있다<sup>17)</sup>. 또한 자원봉사운동을 전개함에 있어 제주특별자치도의 전체적 그림에서 일관된 방향하에서 그 효과성을 제고시킬 수 있다는 점이 중요하다. 이를 위해서는 센터 자체의 운영 매뉴얼 정비, 기존 업무 및 신설 업무분장을 위한 센터 직원간 역할분담 등 조직 내·외적 장치들을 점검할 필요가 있다.

넷째, 제주특별자치도내 자원봉사자 관리체제에 대한 새로운 구상이 있어야 한다. 부처별 부서별 자원봉사자 관리가 아닌 전도적 차원에서 통합관리<sup>18)</sup>할 수 있는 DB구축에 대한 검토가 필요하다.

#### 4. 지원체계의 차별화(지원적 측면)

##### 가. 현행 자원봉사 활성화 제도의 보완 및 새로운 제도의 모색

자원봉사자 인증제, 자원봉사자 보험제 및 자원봉사실적 은행제(자원봉사마일리지제도) 등의 기존 제도에 대한 정비가 필요하다. 그리고 자원봉사활동실적의 연말정산제와 같은 새로운 발상의 자원봉사 지원제도를 모색할 필요가 있다.

##### 나. 새로운 지원체계의 모색

제주지역내 자원봉사 전문가로 구성된 자원봉사운영위원회를 센터 내에 설치하여, 제주특별자치도 자원봉사센터가 자원봉사운동을 체계적이고 종합적으로 전개해 나갈 수 있도록 지원해 줄 필요가 있다. 또한 제주지역 자원봉사 실무자협의회, 제주특별자치도 자원봉사연구회 및 자원봉사전문가 모임이 필요하다. 이러한 지원체계의 소통과 협력으로 자원봉사 전반에 대한 정보교류와 정보의 획득, 관리, 저장, 활용을 통하여

17) 제주특별자치도 자원봉사운동사의 정리- 자원봉사운동의 차별화 모델. 제주특별자치도 이전 제주시, 서귀포시센터 자원봉사활동에서 차별적 프로그램의 선택 및 발전·계승이 필요하다.

18) 잘 교육된 자원봉사자 관리는 새로운 자원봉사자를 개발하는 것 이상으로 중요하기 때문에 자원봉사자에 대한 지속적인 관리 및 정보 시스템을 구축해야 한다.

제주특별자치도 자원봉사운동을 한차원 높일 수 있게 될 것이다.

#### 다. 자원봉사활동의 산발적 관리에서 통합 관리로의 전환

주관 부서는 다르나 자원봉사활동만큼은 함께 하는 통합관리 체제로 전환하는 것이 보다 효율적이며 바람직할 수 있다.

#### 라. 자원봉사운동의 환경조성과 민관협력체제의 구축

자원봉사에 대하여 바르게 이해하고 자원봉사활동이 생활화되기 위해서는 자원봉사에 대한 조기 교육이 이루어지는 것이 중요하다. 자원봉사의 실천을통하여 주민의 민주의식을 함양하고 지역공동체를 건설하여 복지사회를 구현할 수 있을 것이다. 또한 이러한 복지사회 및 지역공동체 건설은 민관협력의 기본정신 위에서 더욱 힘을 받을 수 있을 것으로 판단된다.

## V. 결 론

제주특별자치도 자원봉사 모델이 현재 있는 것은 아니다. 또한 모델에 대한 구상은 이론적으로 가능할 수도 있다. 중요한 것은 제주지역의 자원봉사운동을 활성화시키기 위해서는 규범적 미래의 입장에서 자원봉사 모델을 구축해보고 현재의 연장선에서 보완하고 개선해 나가야한다고 보는 것이다.

지금까지 제주특별자치도 자원봉사 모델 구축은 제주특별자치도의 미래구상과 미래 대응의 차원에서 차별화 전략들을 자원봉사의 기본요소인 공급자, 수요처, 조정자로서의 센터, 지원체계 등을 중심으로 살펴보았다.

결론적으로 사람 사는 곳에는 반드시 자원봉사활동이 있기 마련이다. 자원봉사에 대한 올바른 이해와 바람직한 자원봉사정책을 가동함으로써, 정부와 기업과 자원봉사부문이 거버넌스 시대에 협력관계를 유지하면서 제주공동체 건설과 복지사회를 만들어 가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강창민(2008), “제주의 미래비전과 전략”, 정부의 미래정책과 제주특별자치도의 비전 (제주발전연구원 제1회 제주미래포럼).
- 교육과학기술부(2008), 평생교육진흥기본계획(2008~2012)
- 김동배(2005), 시민사회와 자원봉사, (서울: 학지사).
- 김성준, “제주지역 자원봉사 진흥을 위한 민·관의 역할”, (사)제주특별자치도자원봉사 센터가 주관한 정책세미나 발표자료(2007.10.9)
- \_\_\_\_\_, “태풍 ‘나리’를 통해 본 재난 네트워크 시스템 개발 및 구축”, 지역사회 자원봉사네트워크의 현황과 활성화 방안 특별포럼 발표자료(한국자원봉사포럼·제주특별자치도자원봉사협의회 공동주최, 2007.11.30).
- \_\_\_\_\_(2008), “태풍 ‘나리’가 남긴 자원봉사정책의 향후과제”, 자원봉사(사단법인 한국자원봉사포럼, 통권 11호)
- 류기형 외(2004), 자원봉사론, (서울: 양서원)
- (사)볼런티어 21 옮김(2002), 세계의 자원봉사활동, 아르케.
- (사)한국자원봉사포럼(2008), “외국인 100만시대의 다문화 자원봉사”, 자원봉사(통권 12호)
- 전상경(2005), 정책분석의 정치경제, (서울: 박영사).
- 제레미 리프킨, 이영호 옮김(1996), 노동의 종말, (서울: 민음사).
- 제주도, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 2006.2.9
- 제주도자원봉사협의회·제주도자원봉사발전위원회(2004), 자원봉사활성화 방안과 도·시·군 자원봉사센터간 역할분담.
- 제주발전연구원(2008), “미래비전의 수립 필요성”, 정부의 미래정책과 제주특별자치도의 비전(제주발전연구원 제1회 제주미래포럼 자료).
- 제주특별자치도(2007), 2007 제주특별자치도 결혼이민자 가족 실태조사와 정책과제.
- 행정자치부(1999), “자원봉사의 현황과 발전과제”, 제1회 전국자원봉사연찬회 자료집.
- Tracy Daniel Connors(Ed., 1995), The Volunteer Management Handbook, John Wiley & Sons, Inc.



[Abstract]

## A Framework for the Building up the Volunteer Model in Jeju Special Self-Governing Province

Kim, Sung-jun

*Professor, Dept. of Public Administration, Cheju National Univ.*

It is significant and important to attempt to establish the Volunteer Model appropriate to Jeju Special Self-Governing Province's needs.

This study explores distinctive strategies with due regard to the future design of Jeju Special Self-Governing Province. Therefore its contents are described around the essential elements, such as the supplier as a volunteer, the clients who demand services, volunteer centers as a coordinator, and support systems.

The Volunteering policy of Jeju Special Self-Governing Province should be connected with the future design such as its realization, the construction of Jeju Free International City, Peace Island, and as the 'Safety City'. Therefore it is necessary to develop and foster the Volunteer Corps regarding Tourism, Medical Services, Education, Peace, Foreign Language, Multicultural Issues, Disaster Management, and Seniors' needs.

In order to develop this volunteering policy, it is first necessary to set up the volunteer center as an initiative organizations that lead the Volunteer Movement. Second, we must strengthen the capacity of volunteer centers. Third, it is necessary to discriminate and integrate required support systems. Finally, it is necessary to realize the public-private partnership and daily life of volunteering.

**Key words** : Jeju Special Self-Governing Province, Volunteering, Strengthening Capacity of Volunteer Centers, Public-Private Partnership.