

자원봉사운동의 활성화 방안

金 性 俊*

(目 次)

- I. 서 론
- II. 자원봉사의 의미와 역할
 - 1. 자원봉사의 의미
 - 2. 자원봉사의 필요성 및 역할
- III. 제주지역 자원봉사활동의 현황 및 문제점
 - 1. 현황
 - 2. 문제점
 - 가. 자원봉사운동방향의 미설정
 - 나. 법적 제도적 장치의 미비
 - 다. 자원봉사자 운영 및 관리의 미흡
 - 라. 환경적 측면의 미성숙
- IV. 자원봉사운동의 활성화 방안
- V. 결 론

I. 서 론

우리는 지난 1995년 6월 4대 지방선거를 통하여 완전한 의미의 지방자치의 시대를 맞이하고 있다. 지방자치제는 정치적 의미에서 민주주의의 훈련장을 마련하여 “풀뿌리 민주주의”를 구현하고, 또한 주민참여를 통하여 그 지역에 맞는 복지서비스를 창출·제공함으로써 지역복지의 실질적 가치를 지니게 된다. 지방자치의 실시로 인해 지방자치단체를 둘러싼 내외적 환경은 상당히 변하고 있다. 외적으로 보면, 중앙으로부터의 자율과 지방자치단체간의 선의의 경쟁속에서 지역발전과 지역복지를 담당하는

* 濟州大學校 法政大學 行政學科 助教授

시대로 바뀌었고, 내적으로는 종전 정부의 힘만으로 모든 사항을 처리하던 시대가 아닌 민간의 자발적 참여와 민간자원을 활용하는 민관협력의 시대로 변하고 있다.

특히 1970년대 이후 서구 선진복지국가들이 위기를 맞으면서 사회복지의 지역사회 접근이 강조되고 있는데, 이것은 지역사회 주민들간의 상호부조에 대한 가능성과 능력을 최대한 이용하기 위하여 사회복지 서비스의 권한과 의사결정을 가능한 지역사회로 이양하는 정책이다. 이러한 정책의 목표는 복지사회의 건설에 있다. 다시말해서 정부에 의한 전적인 복지책임을 강조하는 복지국가와는 달리 복지사회에서는 사회복지에 주민 각자의 잠재력과 창의력이 발휘되고 투입되는 것을 의미한다. 따라서 부족한 복지자원의 현실을 고려할 때, 지역사회접근을 통한 민간자원 활성화 계획에 의한 복지사회건설은 시대적 요청이며 과제라 할 수 있을 것이다.

이미 제주도는 1994년 미래의 제주도개발의 기본방향과 비전을 담은 제주도종합개발계획을 수립하였고, 1996년에 제주형 복지시책을 수립한 바 있다. 이 계획의 궁극적 목적도 지역발전을 통한 지역주민의 복지향상에 있다 할 것이다. 그러므로 지역발전과 지역주민의 삶의 질 향상을 가져오기 위해서는 민관협력적 전략이 매우 중요한데, 그 이유로는 민간자원의 활용과 지원을 통하여 간소한 정부의 유지 및 지방자치단체의 부담경감은 물론 주민참여를 통한 지역공동체의 건설과 적극적인 복지서비스의 제공이 가능하기 때문이다.

민간자원이라하면 크게 인적요소와 물적요소로 구성되는데, 본 글에서는 민간자원의 인적요소에 해당하는 자원봉사를 중심으로 고찰하고자 한다. 오늘날 많은 미래학자들은 21세기에는 자원봉사의 사회적 중요성이 더욱 더 커질 것으로 전망들을 하고 있다. 경영학자 피터 드러커 교수는 “21세기에는 자원봉사가 최고는 아니지만 가장 중요한 인류의 미래활동중 하나가 될 것”이라고 말하고 있다. 사실 자원봉사 물결은 1970년대 이후 이른바 「제3섹터」라고 불리며 유럽, 미국 등 구미 선진국에서 아시아, 아프리카, 중동 등에서 인종과 체제와 이념을 넘어 뻗어가고 있으며 사회전반에 급속히 확산되고 있다.

따라서 본 연구는 성숙한 지방시대의 정착과 제주지역사회에서의 자원봉사운동에 대한 이해와 관심을 높이고, 제주지역의 자원봉사활동 현황과 문제점을 중심으로 자원봉사운동의 활성화방안을 모색하는데 그 의의가 있다.

Ⅱ. 자원봉사의 의미와 역할

1. 자원봉사의 의미

자원봉사의 개념은 선진국에서는 일반화된 개념으로 사용되고 있으나, 우리나라에서는 아직도 사회복지 관계이외의 분야에서는 일반화되어 있지 않은 것으로 볼 수 있다. 따라서 미국사회사업백과사전(1977)에 있는 다음의 정의가 널리 쓰여지고 있다.

자원봉사자란 모든 형태의 사회복지활동에 관여하고 있는 공적 또는 민간기관들을 위해 보상이 없이 그들의 서비스를 자유롭게 제공하는 개인들이라고 할 수 있다. 다시 말해서 자원봉사란 지역사회 내에서 발생하는 모든 사회문제를 해결하는데 있어서 대가를 바라지 않고 자발적으로 자신의 시간과 재능을 바치는 활동이라 할 수 있다.

원래 자원봉사나 자원복지라는 용어¹⁾의 어원은 인간의 자발적인 의지(will)와 욕망(desire)을 나타내는 라틴어 'voluntus'에서 나온 것이다. 이것은 자원봉사가 기본적으로 자원적인 활동(voluntary action)으로서 국가권력에 의해서나 어떤 권위에 의해서도 지배되지 않는 자유로운 활동임을 나타낸다. 또한 그것은 개인의 가정안팎에서 시민의 일원으로서 행해지는 통제되지 않는 모든 활동, 곧 생활 그 자체임을 말해준다. 하지만 이 말은 자원봉사가 무보수라는 것을 강조하는 의미에서 더욱 사용되기도 하였는데, 자원봉사자²⁾를 가리켜 인간의 복지향상이라는 선의의 목적에 따라 무보수로 일하는 사람이며 자원봉사기관은 이 목적을 달성하기 위해 조직된 비영리민간조직체로 인식되는 것은 이 때문이다.

그러므로 순수한 의미의 자원봉사는 자기의 시간과 재능과 에너지를 다른 사람을 위해 어떤 즉각적인 보상을 기대하지 않고 주는 것을 의미하므로, 자원봉사에는 자발성·자주성, 이타성·사회성, 무보수성·무급성, 그리고 개척성·계속성이란 네가지의 원칙³⁾을 수반하게 되는 것이다. 이러한 자원봉사는 봉사자 자신의 자아실현과 능력개

- 1) 최근에는 자원봉사라는 단어가 자원복지의 의미를 생각하는 입장에서는 시대에 뒤떨어진다고 하여 자원복지로 사용되어야 한다는 주장이 강하게 일고 있다. 자원봉사보다는 자원복지활동이어야 한다는 것에는 봉사에 대한 개념이 문제되기 때문이다. 봉사에는 「너」를 살리기 위해 자신이 종이 되어 섬긴다. 자기 이외의 다른 이웃에게 봉사한다. 권위에 복종한다. 시간과 경제적 여유가 있는 사람이 무료로 봉사한다는 등 여러가지 의미가 내포되어 있다. 이 같은 봉사개념은 특수한 사람이 특수한 사람에게 일방적으로 베푸는 봉사라는 인상을 지울 수가 없으며 민주사회를 지향하는 우리의 입장에서는 주민의 공동복지를 위한 공동참여해야 한다는 점에서 문제가 될 수 있다. 김영호, "자원봉사의 의의와 접근방법", 「자치행정」, 32(1990년 9월), pp. 5-14.
- 2) 자원봉사자를 영어로는 Volunteer라고 부르는데, 그것은 Voluntas(자유의지)라고 하는 라틴어에서 비롯되었으므로, 그 자유의지를 가지고 활동하는 사람이란 뜻이다. 그러나 그 영어 표현보다 우리말로 번역한 '자원봉사'라는 말이 더 우리 시대, 지금의 우리 사회에 필요한 단어라고 사료된다. 왜냐하면, 自願이란 타율이 아닌 스스로 원해서 하는 활동이며 이 기적 행동이 아닌 이타적 봉사의 태도야 말로 지금 우리사회에 가장 필요한 일이기 때문인 것이다.
- 3) 자원봉사의 네가지 원칙 중 첫째, 자발성·자주성이란 오로지 개인의 자유의지에 따라 이루어지는 활동이므로, 아무리 도덕적으로 옳더라도 다른 사람에 의해 의무로 강제되어서는 안 된다. 둘째, 이타성·사회성이란 생명을 존중하며 이웃과 더불어 사는 가치관에 바탕을 두고 공동체의 번영을 위한다는 자각에서 출발하여 끝까지 이를 지켜가야 한다. 셋째, 무보수성·무급성이란 정신적인 보람과 만족 외에 어떠한 물질적 보상도 기대해서는 안 된다. 그러므로 교통비와 같은 최소한의 실비지원이 허용될 수 있으나 원칙은 아니다. 넷째, 개척성·계속성

받은 물론 지역사회공동체의 건설로 바로 이어짐으로써 결국 지역개발과 지역사회복지를 위한 원동력이 되는 것이다.

더 나아가 자원봉사를 단지 복지적 차원만이 아닌 인간성 및 공동체의 회복 메카니즘으로 파악을 하면서 선진국에선 특히 80년대 중반이후 자원봉사에 대한 민, 관의 각종 제도화 노력들이 등장하고 있다. 이러한 제도화 노력은 미국, 영국, 그리고 일본을 중심으로 정부가 법과 재정지원으로 자원봉사를 육성하거나, 기업 등 민간활동의 조직화, 공공자원봉사단의 운영, 청소년 교육과정에 접목, 기업체의 사원 자원봉사 육성 등으로 이어지고 있다.

외국 자원봉사활동의 예는 <표 1>과 같으며, 이러한 실태는 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다.

2. 자원봉사의 필요성 및 역할

자원봉사활동이 필요한 것은 천재지변 또는 제도적 결함으로 인하여 소외되거나 불이익을 당하는 자를 돕고, 삶의 환경을 개선시키며, 나아가서는 사회발전을 도모하는데에 정부의 힘만으로 해결할 수 없기 때문이다⁴⁾. 그러므로 이러한 자원봉사활동은 사회통합의 응집력 결집, 정부의 행정서비스 보완, 민간의 사회복지참여 확대, 그리고 새로운 민간운동의 활로개척이란 점에서 그 필요성을 쉽게 찾을 수가 있을 것이다.

자원봉사가 지역공동체 더 나아가서 사회발전에 기여할 수 있는 역할⁵⁾로서는 다음

은 모두가 복된 삶을 누리는 공동체 건설에 헌신한다는 개척적 사명의식이 필요하고, 이는 일회성이 아닌 지속적으로 꾸준히 실천되어야 한다.

4) 오늘날 자본주의체제를 운영하고 있는 나라에서는 빈곤, 실업, 불평등이 심하기 마련이고 또 노인, 장애인 등 능력이 없거나 비행, 환경, 교통 등의 사회문제가 대단히 심각한 편이다. 정부는 이러한 욕구결핍과 사회문제를 정책적으로 해결해야할 책임이 있지만, 이것을 해결할 수 있는 자원, 인력 등이 부족하고 이에 대한 전문적 이해도 약하다. 특히 지방자치제도가 실시되면서 이러한 문제는 지역간 격차가 심한 사회에 있어서 지역사회주민의 자조적인 노력이 절실히 요구되고 있다. 김영모, "지역사회복지운동의 과제와 방향", 『지역사회복지운동』 (한국지역사회복지운동연구회, 1995), p. 1.

5) 자원봉사를 통해 지역사회의 사회문제를 해결하자는 운동은 오늘날 선진국들이 추구하고 있는 것이다. 그 대표적인 예가 최근 일본에서 한창인 "복지마을 만들기" 운동이다. 즉 마을 단위로 정부, 사회복지기관, 단체, 학교, 기업들이 모두 나서 불우이웃을 돕는 '지역사회 보호' 시스템을 개발하자는 것이다. 일본 후생성이 주도하고 있는 이 운동은 민간에서 전국 사회복지협의회와 1만 1천개에 달하는 초·중·고 자원봉사협력학교가 지대한 역할을 하고 있다.

조휘일, "지역사회복지와 자원봉사활동", 『지역사회복지운동』 (한국지역사회복지운동연구회), 창간호, 1995년 12월, pp. 38-41.

과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 자원봉사활동이 활성화되고 보편화되는 것은 사회의 자기치유장치 혹은 자기 갱신능력을 강화해주는 역할을 한다. 즉 급변하는 사회속에서 위정자나 공공기관에서 미처 파악하지 못하였던 숨겨져 있는 문제들과 인간고통의 현상들이 자원봉사자들에 의해 확인되고 다루어짐으로써 공동체 모두가 책임져야 할 과업으로 부각되는 경우가 적지 않다.

〈표 1〉 외국의 자원봉사 활동실태

구 분	영 국	미 국	일 본
정부기구 및 정부 지원기구	내무청 자원봉사과	Action=전국봉사 연합(Corporation for National Service)	전국사회복지협의회
참여정도	'91:30여만 단체 (성인의 51%) * 봉사활동경험 (80%)	'93:8,920만명 (성인의 48%) * 주당 평균 4.2시간	'93:56천여단체 700여만명 (여성이 75% 차지)
예산지원	'93:5억6천만파운드 (6,876억원)	'94: - 촛불재단지원 3억\$(2,500억원) - Ameri-Corps지원 750만\$(60억원)	'94:9억 1600만엔 (73억원)
주 요 봉사단체	자원봉사안내소 설치 300여개소	- 촛불재단 (Points of Light) 500개 센터연결 - Ameri-Corps - 은퇴노인자원 봉사회(RSVP)	볼런티어진흥센터 * 자원봉사 전국 Net-Work강화
기 타	'메이저총리지시' 자원봉사자의 의무적 활용방안강구	- 고교과목 책정 (대입시 영향) - 「클린턴 행정부」 전국봉사활동법 제정	- '95년도 대입시 반 영시작 - 문부성--「고교생선 발에 봉사활동평가가 바람직하다」고 권고

자료 : 제주도 지도과, 「도민자원봉사운동 활성화 방안」, 1995. p.16.

둘째, 공동체가 당면하고 있는 문제들을 찾아서 해결함으로써 삶의 질을 향상시키려는 기본목적과 동기에서 일하는 자원봉사자들이기 때문에, 이들이 보는 문제 그리고 문제를 보는 시각이나 그 접근방법에 있어서 매우 창의적이고 혁신적인 요소가 있다. 이와 같은 지향의 확산으로 해서 사회전체의 풍토가 혁신지향적으로 변화해감으로써 공동체는 새로운 치유능력을 공급받는 셈이 된다.

셋째, 자원봉사 활동의 보편화는 기존체제나 제도상의 경직됨을 돕는 새로운 자국 체 역할을 하게 된다.

넷째, 공동체의 민주적 문제해결 능력을 보강해 준다. 즉 출발점에서부터 인간존중, 인도주의, 자발성, 자율성을 기본가치지향으로 삼고 출발하기 때문에 그 일의 추진에 있어서도 민주적 절차에 따를 가능성이 높다. 자원봉사조직⁶⁾은 비영리조직과 함께 흔히 사회의 제3의 분야(third sector of society)로서, 이들의 성장은 미국사회에 깊이 뿌리를 내리고 있다. 공공문제해결에 있어서 비영리조직들과 자원봉사자들의 참여는 민주사회에 절대적으로 필요 불가결하다. 그들은 서비스를 수행하고 새로이 발생하는 욕구들을 충족시키는 가운데 정부기관과 시민들간의 중요한 교량역할과 분권화되고 참여적인 민주주의를 이룩하는데 중추적 역할을 하며, 정부기관들이 공익을 증진시키는데 보다 능률적이고 효과적일 수 있도록 기여한다. 그들이야말로 미국의 공공문제에 있어서 현대적인 사회적 구상의 핵심적인 부분이라 할 수 있다.

다섯째, 자원봉사 활동의 확산화·보편화는 사회공동체를 하나로 묶는 강한 세력이 될 것이다. 명령과 강제에 의한 하나됨이 아니라 선의의 자유의지를 바탕으로 한 것이기 때문에 사회의 건강과 생산성 증진에 매우 긴요한 역할을 하게 된다.

Ⅲ. 제주지역 자원봉사활동의 실태 및 문제점

1. 현황 및 실태

우리나라 자원봉사활동의 시초⁷⁾는 전통사회의 오랜 뿌리였던 두레, 각종 상부상조계, 그리고 향약 등으로 거슬러 올라갈 수 있다. 그러나 현대적 의미의 자원봉사는

6) 19세기초 알렉스 드 토크빌(Alexis de Tocqueville)은 미국에서의 자원봉사조직들은 특정한 목표들을 달성하기 위해 사람들이 함께 참여하여 사회적 변화를 이룩했을 뿐만 아니라 국민들의 생활에 보다 크고 확산된 역할을 갖고자 하는 정부의 시도에 대한 방과제 역할을 해왔다고 말하면서 자원봉사조직들의 역할을 높이 평가했다. 전종섭, 「행정학」, 박영사, 1987, pp. 189-191.

7) 우리나라 자원봉사활동의 시초를 삼한시대로 삼으려는 학자들이 많다. 왜냐하면 상부상조를 목적으로 하는 계조직이 이 시대에 성행했기 때문이다. 이 조직은 순수한 민간협동체조직으로 취미나 그밖의 생활의 공통된 분야에서 공동으로 會遊, 祭禮, 會食과 같은 행사를 통해 이해관계를 같이 해왔다. 이 계조직은 신라시대에 이르러 다양한 형태로 발전되어 오늘날까지 전해지고 있는데, 오늘날의 계조직은 비록 상부상조를 위한 조직임에는 틀림이 없으나 자원활동으로 보기에선 문제가 많다. 신라시대에는 계 이외에도 두레라고 하는 촌락단위로 조직된 농촌사회의 상호협력과 감찰목적의 주민협력체가 있는데, 여기에서도 주민들의 자발적인 상호협조정신을 찾아볼 수 있다. 양창삼, 「사회봉사의 철학과 기능」, 「대학의 사회봉사」, 한양대학교 출판원, 1995, pp. 34-35.

20세기 초 기독교의 영향과 민주주의 사상이 유입되면서 시작되었다고 할 수 있다. 특히 1903년 YMCA창립을 계기로, 1921년 기독교 사회관의 여성계몽과 어린이건강에 자원봉사활동의 전개, 1938년 서울에 인보관의 설립, 1960년 적십자운동의 활성화, 1970년 사회복지단체중심의 자원봉사자 활동의 가속화, 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽, 1993년 대전엑스포의 도우미 등에서 자원봉사자의 활동영역의 확대와 그 유래를 정리할 수 있겠다. 이처럼 한국의 자원봉사활동은 교회들을 중심으로 소규모의 자선적 사회봉사활동으로 시작되었으며, 그 후에 많은 민간 사회사업 기관들이 주로 자체의 부족한 인력요구를 충당하기 위하여 산발적으로 자원봉사자 활용에 노력을 기울여 온 결과 지금까지 명맥을 유지해 왔다고 볼 수 있다. 따라서 자원봉사활동의 진정한 의의 및 필요성에 대한 인식은 일반 국민에게 확산되지 못했을 뿐 아니라, 자원봉사자를 확보하고 유지하는 과정에서 유발되는 관리 운영상의 제반 문제점들을 해결하기 위한 체계적인 계획 및 실천은 거의 이루어지지 않았다.

이러한 결과로서 특히 80년대에 실시된 사회복지분야 자원봉사 활동실태들에서 나타난 가장 심각한 문제의 증상으로는 자원봉사자들의 중도탈락(6개월 이내에 40% 이상)이 제기되고 있으며, 이의 원인으로는 자원봉사자의 동기상의 문제와 이를 관리하는 기관의 취약성에서 비롯되고 있다. 이 외에도 타분야에 비해 상대적으로 낮은 참여율, 여성위주 그리고 학생층위주의 참여형태, 참여동기에 있어서 이타적·사회책임의식의 동기보다는 이기적·경험추구적 동기 또는 욕구에 의해 주도되는 참여형태 등을 들 수 있다. 특히 제주도장애인종합복지회관의 자원봉사자 활동현황⁸⁾(1990년 1월-1994년 12월 현재)을 보면, 전국적인 현상과 같이 자원봉사의 59.6%가 3개월 이내에 활동을 중단하고 있음을 보여주고 있다. 이러한 원인은 관리상 문제에도 있지만 등록할 당시의 충동적인 봉사활동의 선택과 봉사활동을 하면서 만족감을 느끼지 못하고, 또한 주로 학생으로 구성되어 있어서 시험, 취업 등으로 인해 계속적 연결이 되지 못하다는 점에서 비롯된다고 볼 수 있다. 그러므로 이러한 문제의 바람직한 해결을 위해서는 문제원인에 대한 정확한 진단과 처방이 내려져야 하고, 그럼으로써 자원봉사활동이 체계적이고 합리적인 관리가 이루어질 수 있다.

그동안 우리나라의 등록된 자원봉사자⁹⁾는 한국사회복지협의회에 의하면 35만 7천

8) 자원봉사자 등록현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 성별로는 여성이 69.7%를 차지하여 활동성이 강한 반면 활동기간이 짧다. 둘째, 직업별로는 학생이 55.3%로 가장 많으며 그 다음이 일반인(무직포함) 23.2%, 직장인 21.5% 순으로 나타나고 있다. 셋째, 연령별로는 20대가 전체의 54.9%를 차지하고 있으며 그다음이 10대로서 30.6%를 차지하고 있다. 학력별로는 대졸이상이 전체의 69.3%를 차지하고 있으며, 거주지별로는 제주도 거주자가 64.9%로서 회관위치와 근접한 지역주민들이 많이 참여하는 것으로 분석되고 있다. 제주도장애인종합복지회관, 「5주년 사업보고서」, 1995, pp. 139-142.

9) 자원봉사자를 특성별로 보면 고졸이상이 90%, 여성이 70%, 20대가 50%를 차지하며 70%가 미혼인 것으로 집계되고 있다. 또한 현대 리서치연구소의 조사에 의하면 전국 6대

명에 이르고 비등록자까지 포함하면 전체 성인의 1.4%인 총 100만명으로 추산되며 우리나라의 주요 자원봉사단체는 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 주요 자원봉사단체 (자료:내무부)

단 체 명	회 원	주 요 기 능	비 고
대한적십자사 YWCA	40천명 1천명	재난구호,헌혈 등 청소년선도, 여성복지 등	적십자 회비 회비
여성자원활동센터	18천명	자원봉사자 모집· 배치 등	지방비 보조
지역복지봉사센터	53천명	시설복지 등	국·지방비 보조
한국자원봉사단체 협의회	41개 단체 (72만명)	교류·협력 및 교육· 정보제공 등	-

이러한 현상은 선진국에 비하여 긴 노동시간, 경쟁적 입학시험 준비, 자원봉사활동에 대한 동기부족 등으로 인하여 우리나라의 성인 및 학생들의 자원봉사활동은 극히 부진한 실정이라 할 수 있다.

제주도 내부자료에 의하면, 1994년 한 해동안 자원봉사활동을 펼친 단체수 및 인원¹⁰⁾은 301개 단체에 소속된 24,951명으로 집계되고 있다. 그러나 사회복지분야의 경우, 공급자와 수요자의 측면에서 제주지역내의 자원봉사활동의 단체현황의 수는 일치하고 있지 않으며, 그것은 자원봉사자 관리의 소홀¹¹⁾ 등에서 비롯된다고 볼 수 있

도시 15세 이상 인구중 자원봉사활동자는 6.9%이며, 중단자가 9.8% 그리고 무경험자가 83.3%로 나타난바 있다.

10) 제주지역내의 자원봉사활동 경험단체와 진정한 의미의 자원봉사자의 인원은 구별을 하여 받아들일 필요가 있다. 필자가 면접과정과 현황파악 등 자료를 수집하면서 판단하기로는, 자원봉사활동단체에 소속된 총인원과 실제 자원봉사활동에 참여하는 인원간에는 일치하지 않고 있다. 또한 관련 기관마다 자원봉사활동에 대한 현황파악이 정확하지 않고, 각 기관들마다 통계수치가 들쭉날쭉한 상태이다. 여기에는 진정한 의미에서 자원봉사활동에 참가하면서도 알리지 않는 친목단체나 개인들을 집계한다면, 자원봉사자의 수는 상당히 증가될 전망이다.

11) 대부분 사회복지시설장과 종합복지관 등에서 자원봉사활동을 구체적으로 정리하고 관리하고 있는데, 앞으로 적극적인 자원봉사자의 관리와 정리가 요망된다 할 것이다. 제주사회복지협의회가 발간한 「제주사회복지발자취」(1996)에 의하면, 시설장 중에서는 아가의 집, 성요셉양로원, 제주정신요양원, 제주시립회맹원 등이 자원봉사자에 대한 기록정리가 잘 되어있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 제주도장애인종합복지회관이 펴낸 「5주년사업보고서」나 제주도사회복지협의회가 발간하는 계간지인 「사회복지」에서도 자원봉사자의 관

다.

금번 제주도는 지방자치의 원년을 맞이하여 위대한 제주시대를 여는 도민자원봉사 운동을 전개해나가고 있다. 특히 전 도민의 실천운동으로서 자원봉사를 생산적 봉사, 공익적 봉사, 그리고 공동체적 봉사로 규정하고, 이러한 봉사의 중점 활동분야를 다음의 <표 3>과 같이 환경, 기초질서, 사회복지, 직능, 재난구조 등 5개 분야로 나누어 세분화하고 있다.

<표 3> 자원봉사활동 분야별 세부항목

분야	세 부 항 목
환경분야	자연보호, 환경정화, 감시활동, 조사연구
기초질서분야	거리·교통질서, 관광·행락질서, 방법대운영
사회복지분야	노인돕기, 장애인, 아동, 청소년, 부녀자보호
직능분야	외국어 통역안내(번역·수화), 의료봉사, 기능지원(농림어업기술, 농기계수리, 운전, 컴퓨터, 요리 등)
재난구조분야	화재예방계도, 위험물 안전관리, 인명구조활동 대형사고 예방활동 등

<표 4> 자원봉사자 신청현황

1995. 12. 12 현재

구 분	계	직 장 수	단 체 인 원	개 인	비 고
합 계	14,983	353	13,717	1,266	
제주시	5,486	74	5,215	271	
서귀포시	3,427	96	3,001	426	
북제주군	3,441	113	3,296	145	
남제주군	2,629	70	2,205	424	

그리고 제주도는 1995년 10월 30일부터 12월 10일까지 분야별로 자원봉사활동에 참여를 희망하는 만 18세이상의 제주도민으로서 봉사활동에 참여한 경험이 있거나 평소 이 분야에 대한 사명감이 투철한 사람으로써 주 1회 4시간 이상 활동이 가능한 사람을 중심으로 자원봉사자를 모집한 결과, 총 14,983명이 신청하였다. 제주도가

리 및 정리가 잘 이루어지고 있다.

분석한 내부자료에 의하면, 단체와 개인을 포함한 자원봉사자의 신청현황은 <표 4>와 같다.

또한 자원봉사자의 분야별 신청상황은 다음의 <표 5>에서 처럼, 자원봉사 활동의 분야별 순위는 환경분야(8,301), 기초질서분야(2,966), 사회복지분야(2,816), 재난 구조(822), 직능(69)의 순으로 나타나고 있다. 그러나 사회복지분야의 자원봉사자의 신청수가 환경분야보다 적은 이유는 기존 사회복지시설 및 기관에서 활동하고 있는 자원봉사자들은 신청을 하지않았기 때문인 것으로 사료된다. 이미 이 분야에서 활동하고 있는 자원봉사자까지를 고려한다면 분야별 순위는 달라질 수 있다. 왜냐하면 우리나라에서 자원봉사활동이 가장 활발히 이루어지는 장소는 사회복지기관 및 시설로서 자원봉사활동의 약 80%가 사회복지분야에서 이루어지고 있는 것이 현실이다. 그러나 앞으로는 자원봉사의 활동범위¹²⁾가 기존 사회복지시설 및 기관에만 한정할 것이 아니라 공익부문의로의 활동분야가 확대되어야 하며, 또한 비사회복지분야로의 자원봉사 영역의 확대는 바람직한 현상으로 볼 수 있다.

<표 5> 자원봉사자(분야별)신청상황

1995. 12. 12 현재

구분	합 계			환경 분야		기초 질서		사회 복지		직 능		재난 구조	
	개인	단체		개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체
계	14,983	1,266	13,717 (353)	765	7,536 (164)	60	2,906 (70)	314	2,502 (89)	82	65 (4)	45	708 (26)
제주 시	5,486	271	5,215 (74)	65	3,591 (32)	38	1,509 (22)	107	469 (17)	47	14 (1)	14	82 (2)
서귀포시	3,427	426	3,001 (96)	366	1,389 (48)	7	928 (19)	38	589 (23)	12	-	3	95 (6)
북제주군	3,441	145	3,296 (113)	71	1,776 (56)	5	317 (13)	51	783 (29)	16	51 (3)	2	369 (12)
남제주군	2,629	424	2,205 (70)	263	780 (28)	10	602 (16)	118	661 (20)	7	-	26	162 (6)

12) 자원봉사의 영역은 활동의 장, 활동의 대상, 자원봉사 과업의 성격 그리고 개입의 방법에 따라 구분될 수 있는데, 가장 일반적인 설명 방법은 활동의 장에 의한 분류인 것이다. 그러나 우리나라에서 자원봉사 활동이 가장 활발한 장은 사회복지기관 및 시설로서 자원봉사활동의 약 80%가 이 장을 이용하여 이루어지고 있는 것으로 보고되고 있으나, 사회복지기관 및 시설외에도 자원봉사의 장은 가정, 지역사회, 국제사회, 시민운동단체, 의료기관 및 시설, 교육기관, 사회문화단체 등이 있다.

2. 문제점

1) 자원봉사운동방향의 미설정

(1) 자원봉사의 개념에 대한 올바른 이해와 관심의 부족으로 자원봉사자의 그릇된 행태가 나타나고 있다. 기존의 자원봉사를라하면 구빈차원으로 한정하여 물질제공의 시혜적 측면이 강한데, 앞으로는 자원봉사운동의 방향이 생산적 참여의 확대쪽으로 나아가야 한다. 또한 기능지원의 자원봉사의 경우 활동시간대가 휴일이나 공휴일처럼 자기시간이 허락하는 상황에서 직접적이고 즉흥적인 행태로 자원봉사가 이뤄지는 경향이 있는데, 필요한 수요처에 필요량의 공급이 이루어지는 체계적 관리가 이루어지도록 자원봉사센터에 연결하여 물량을 지원하는 주민의식이 필요하다.

(2) 자원봉사운동의 정착을 위한 단기적 발상의 지양

자원봉사운동은 의식혁명과 밀접한 관계를 가지게 되며, 사회공동체의 방향으로 확산되고 정착되기 위해서는 장기적 관점에서 접근할 필요가 있다. 오히려 단기간에 자원봉사운동의 성공을 기대하는 자체는 자원봉사운동의 미래를 그르치게될 위험의 소지가 있다. 그러므로 지금부터 차근차근 시작한다는 자세로 임하여 자원봉사활동의 생활화가 이루질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

(3) 자원봉사활동영역의 사회복지분야에의 한정성

자원봉사활동영역이 지금까지 전체의 80%가 사회복지분야에서 이루어지는 현실이다. 자원봉사활동의 영역은 무궁무진한 분야인데, 향후에는 사회복지분야를 포함한 공익분야에로 그 영역이 확대되어야 할 것이다.

(4) 민관협력에 대한 인식의 부족

자원봉사활동이 필요한 것은 천재지변 또는 제도적 결함으로 인하여 소외되거나 불이익을 당하는 자를 돕고, 삶의 환경을 개선시키며, 나아가서는 사회발전을 도모하는데에 정부의 힘만으로 해결할 수 없기 때문이다. 그러므로 복지사회의 실현을 위해서는 민관협력적 사고와 전략이 반드시 필요하며, 특히 관주도의 자원봉사운동은 민간부문에 대한 오해를 일으키며 민간부문의 전문성을 경시하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 자원봉사운동의 방향은 관의 지원과 협력하에 민간주도로 이루어져야 하고, 과도기적으로 공공부문이 민간부문을 유도해갈 수도 있다. 특히 자원봉사활동의 경우는 민관협력에 대한 인식이 확산될수록 더욱 활발해질 것이다.

2) 법적 제도적 장치의 미비

(1) 자원봉사진흥법 및 공동모금법의 미비

1990년 미국의 조지 부시대통령은 미국민의 자원봉사활동을 진흥·격려하기 위해 「전국 및 지역사회봉사법」을 제정하면서 '촛불재단'이라 명명된 정부출연의 민간재단을 설립한 바 있다. 최근 우리나라에서도 자원봉사법과 공동모금법이 각각 내무위

와 보건복지위에서 심의가 진행되다가 1995년 14대 국회회기를 놓치고 15대 국회를 맞이하게 되었다. 자원봉사법은 시간과 재능을 내 이웃에게 봉사하는 국민의 정성을 지원하는 법이며, 공동모금법은 역시 국민들이 주머니를 털어 불우한 이웃들에게 성금을 내는 정성에 관계된 법이다. 자원봉사법이 국민의 인적 자원을 진흥하는 법이라면, 공동모금법은 물적 자원에 관련된 법이라 할 수 있다. 이러한 법이 국회에서 심의되지 못하고 보류됨으로써 봉사에 나서는 국민들의 작은 정성과 노력을 정부나 국회가 아무런 밑바침을 해주지 못하는 결과를 초래하고 있다. 따라서 자원봉사법은 봉사자 개인의 사회적 혜택을 법제화하는 미시적 관점에서 논의할게 아니라 봉사의 정신과 실천을 선언적으로 천명하면서 봉사단체에 대한 재정적 지원을 가시화하는 방향으로 제정해야 할 것이다.

(2) 자원봉사에 대한 제도적 교육의 미비

우리나라도 1997년부터 중·고교생들의 자원봉사활동이 상급학교 입시에 어떠한 형태로든 반영¹³⁾됨에 따라, 대학들은 봉사활동의 확인 및 계량화 방안을 마련하는데 고심하고 있으며 또한 학부모들은 과연 자원봉사가 어떻게 대입에 반영될 것인지 몹시 궁금해하는 실정이다.

그리고 각 대학에서도 사회봉사 실적에 따라 학점을 주는 「사회봉사학점제」가 확대되고 있는 현실인데, 지금까지 한양대 등이 자원봉사를 교양선택과목으로 지정해 지난 해부터 시행하고 있었으나 졸업필수로 의무화한 것은 4년제 대학으로는 성균관대가 처음이다¹⁴⁾. 이와 더불어 우리나라 대학 총장 등 15개 대학 수뇌부가 우리실정에 맞는 대학차원의 자원봉사진흥책을 마련하기 위해 미국 대학의 자원봉사 견학에 나선바가 있다. 미국 대학들의 자원봉사 역사는 이미 1세기가 흘렀으며, 대학차원의 자원봉사 진흥책을 마련하여 대학내에 특별센터를 두어 학생들의 봉사활동을 돕거나 아예 졸업 필수과목으로 채택하고 있는 실정이다.

오늘날 시민들의 자원봉사는 단순히 해도 좋고 안해도 좋은 선택적인 사항이 아니라 지역사회공동체를 회복하는 데 있어서 없어서는 안될 새로운 가치로 인정을 받고 있다. 그 대표적인 초·중·고 학생들에 대한 자원봉사의 의무화, 즉 '강요'이다. 1992년 미국 메릴랜드 주정부가 미국 최초로 관내 고등학교 학생들에 대해 자원봉사를 졸업필수화하는 법안을 의회에 제출하자 많은 논란이 빚어졌었다. 그 법안에 반대하는 5개의 반대법안이 상정되고 이듬해에는 주 고등학생 2명이 학교측의 강제에 반

13) 일본에서도 1993년부터 42개의 고등학교가 입학원서에 자원봉사활동란을 신설하여, 중학교 시절의 자원봉사활동 경험을 입학사정시 반영하기 시작하였으며, 1995년부터 대학교들도 대학입학사정시 이를 반영하기로 하였다. 이가옥, 「성공회대학교의 사회봉사실천」, 「대학생 사회봉사 핸드북」(성공회대학교 출판부), 1995, P. 140.

14) 성균관대는 1996년 2학기부터 재학생들이 30시간 이상의 자원봉사활동을 해야 졸업이 가능하도록 자원봉사활동을 졸업 필수조건으로 확정했다. 중앙일보, 1996년 5월 12일.

발해 대법원까지 위헌소송을 제기하기도 했다.

그러나 자라나는 청소년들에 대한 자원봉사요구는 그들을 미래의 책임있는 시민으로서 키우는 필수적인 교육사항이라는 주장을 주민다수가 공감해 법안이 통과되었다. 그리고 1993년 9월 16일자 USA Today지는 사설에서 학생들의 자원봉사 강요에 대한 찬반토론을 실었는데, 당시 신문은 그 의무화 조치에 대해 반대입장을 취했었다.

그러나 찬성쪽을 주장하는 전 앨라바마 출신 하원의원이며 당시 한 시민단체의 수석부회장이던 존 부캐년의 주장은 단호했다. "나는 졸업필수가 아니라 그 보다도 더한 봉사도 강요했으면 한다"며 봉사활동은 학생들에게 지역사회 참여의 중요성 뿐만 아니라 민주주의의 가치를 가르친다"고 주장했다. 그는 또 "모든 사람은 그들의 지역사회를 위해 공헌해야 할 의무가 있고 남을 도와야 할 도덕적 책임이 있다"고 주장했다. 부캐년의 주장은 현재 미국에서 초·중·고교생 자원봉사자가 '봉사학습'이란 명칭으로, 또 17개주에서 자원봉사가 졸업필수로 허용되면서 급속한 사회적 지지를 받아가고 있는 추세이다.

우리의 경우도 지금부터 자원봉사에 대한 제도적 교육을 통하여 어렸을 적 부터 「봉사를 통해 학습하는 과정」이란 인식과 함께 자원봉사활동의 생활화가 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

3) 자원봉사자 운영 및 관리상 문제

80년대에 실시된 사회복지분야 자원봉사 활동실태들에서 나타난 가장 심각한 문제의 증상으로는 자원봉사자들의 중도탈락이 제기되고 있는데, 자원봉사활동이 지속적이지 못하고 중단되는 결과를 초래하고 있다. 이러한 원인으로는 자원봉사자의 동기상의 문제와 자원봉사자 관리기관의 취약성에 비롯되고 있다. 특히 제주도장애인종합복지관의 분석에 의하면, 등록할 당시의 봉사활동 선택동기 및 욕구와 봉사활동을 하면서 만족감을 느끼지 못하고 있으며 차이점 극복에도 어려움이 따르고 있다. 또한 활동하는 봉사자들이 대부분 학생으로 구성되어 주로 시험, 학회활동, 취업 등으로 인해 계속적 연결이 안되고 있는 실정이다.

이 외에도 자원봉사자의 양성 및 관리체계의 미흡, 자원봉사전산망의 미구축으로 인한 자원봉사활동을 위한 수급창구의 미비, 자원봉사에 대한 개별적 홍보 및 기관별 관리에 따른 혼동, 자원봉사자에 대한 동기부여의 부족, 그리고 자원봉사자들에 대한 현황파악의 소홀과 미비 등을 지적 할 수 있다.

4) 환경적 측면의 문제

자원봉사운동을 보는 부정적 시각의 존재나 자원봉사운동의 정착을 위한 사회적 분위기의 미성숙이 환경적 측면에서의 문제점으로 지적될 수 있다.

IV. 자원봉사운동의 활성화 방안

지방자치시대에서의 자원봉사의 의미와 그 역할에서 보듯이, 미래의 자원봉사운동의 기세는 매우 확산 될 것이 분명하다. 특히 제주지역에서 자원봉사가 도민운동으로 꽃을 피우고 열매를 맺기 위해서는 다음과 같은 사항들을 중심으로 개선되어야 할 것이다.

첫째, 자원봉사진흥법 및 공동모금법의 제정되어야 하며, 이를 통한 법적 제도적 장치가 마련되어야 한다.

둘째, 자원봉사자의 합리적 체계적 관리가 필요하다. 특히 자원봉사의 오랜 역사와 철학을 가지고 있는 서구에서도 자원봉사 프로그램의 당면과제는 증가하는 자원봉사자 인력의 요구에 대응하여 과거에 지녀왔던 자원봉사자에 대한 막연하고 환상적인 자아상을 탈피하여 자원봉사에 대한 현실에 맞는 새로운 이념, 새로운 관리 및 운영 방안을 모색¹⁵⁾하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해 기본적으로 필요한 노력이 바로 자원봉사 참여 및 지속성을 결정하는 요인에 대한 과학적인 탐색이며, 이러한 과학적 탐색을 바탕으로한 자원봉사자들의 조직화와 효과적 관리는 저절로 또는 강제적으로 이루어질수 있는 것이 아니므로, 자원봉사자 관리전문가들의 의도적 개입이 필요하다. 결국 지방화시대에 있어서 주민참여로서의 자원봉사 활동을 활성화하여 지역사회 복지의 목표를 달성하기 위해서 착수해야 할 최우선 과업은 자원봉사를 조직하고 관리할 책임을 맡은 기관 또는 조직이 보다 효과적이고 체계적인 자원봉사자 관리전략¹⁶⁾을 도입하는 것이다.

15) 조휘일, 전계논문, pp. 41-43.

16) 여기서 관리조정자라 함은 '제가 서비스를 하는 지역 자원봉사센터의 수급조정 기능을 담당하는 직원'이라 할 수 있다. 자원봉사센터의 수급조정기능은 '자원봉사자로서 활동하고자 희망하는 자원봉사 서비스 공급자와 자원봉사 서비스를 요청하는 도움수요자 사이에서 그 서비스와 니드를 조정하는 기능'이다. 그러므로 관리조정자라는 직종은 전문적 원조자로서 전문적인데, 아직 관리조정자 역할의 중요성이 인식되지 못함으로 인하여 단순한 '자원봉사 알선자'로서의 수준에 머물고 있다. 이러한 인식부족과 함께 재정적 곤란 및 교육훈련 체계 미비 등으로 인하여 자원봉사자 수급조정 역할을 핵심적 과업으로 수행해야 할 재가복지 봉사센터 마저도 아직 전담 관리조정자가 배치되어 있지 못하고 다른 직무와 겸무하고 있는 경우가 대부분이며 담당 유급직원 68.1%가 애로사항으로 전문인력 부족을 지적하고 있다. 이 성록, 「자원봉사자의 활동실태와 효율적 활용체계에 관한 조사연구」(대구:대구직할시사회복지협의회, 1993), pp. 36-37.

제주지역의 경우도 위와 유사한데, 현실적 문제로서 자원봉사활동조정자 및 사회복지사를 비롯한 사회복지전문요원의 수도 부족하고 업무환경도 열악한 편이다. 따라서 이들을 위한 능력발전과 처우에 대한 개선이 이루어져야 한다. 특히 시설장이나 복지관 그리고 읍면동사무소에 근무하는 사회복지요원들은 본연의 역할로 돌아가 임무를 수행할 수 있어야 한다.

또한 자원봉사자 관리는 민주도-관지원의 방향하에서 이루어져야 하며, 자원봉사활동영역은 기존의 사회복지분야에서 공익분야까지를 포함하여 이에 대한 적극적인 영역개발이 필요하다. 이를 위해서도 자원봉사활동조정자나 사회복지전문요원의 양성과들에 대한 능력발전, 교육훈련 및 사기관리 등이 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 이러한 자원봉사자의 체계적 관리를 위해서는 제주지역 사회복지협의회내의 제주지역 자원봉사종합센터를 설치·운영할 필요가 있다. 현재 자원봉사자의 체계적 관리를 위하여 민간부문과 공공부문에서 공히 노력하고 있는 실정인데, 시·군 및 읍·면·동에 있는 자원봉사센터를 제주지역 자원봉사종합센터와 연계하여 운영하는 것이 장기적으로 바람직할 것이다.

넷째, 자원봉사의 이념 및 정신 등을 비롯한 자원봉사의 전반적 지식의 터득과 실천을 위한 학교교육 및 평생교육의 제도화가 필요하다. 이럼으로써 자원봉사의 생활화와 자원봉사활동에 대한 관심의 증대가 이루어질 것이며, 아울러 자원봉사에 대한 동기부여의 제고 등도 수반될 필요가 있다.

다섯째, 자원봉사가 도민운동으로 승화되기 위해서는 산·학·관의 체계적인 연계하에서 자원봉사운동에 대한 사회적 합의를 공유해야 할 것이다. 특히 지역사회지도자, 지역주민, 지방자치단체장, 민간부문, 지역언론 및 지방의회, 그리고 교육기관의 체계적 연계와 협력이 매우 필요하다. 그리고 이 운동은 단기간에 마무리할 수 있는 성질이 아니므로 장기적 관점에서 인내와 관심을 가지고 지속적으로 추진해야 할 것이다.

V. 결론

자원봉사는 21세기 인류의 중요한 미래활동중 하나가 될 전망이다. 바로 사회문제를 치료하는데 20세기가 추구했던 비대한 정부로서는 한계가 있음을 선진각국이 깨닫고, 사회복지에 주민 각자의 잠재력과 창의력이 발휘되는 지역사회접근이 강조되는 현실이다. 또한 지방자치제의 실시로 부족한 복지자원의 현실을 고려할 때, 민간자원을 활용하는 민관협력적 사고로의 전환은 시대적 요청이라 할 수 있다.

본 글은 민간자원 중 인적자원인 자원봉사자를 중심으로 살펴보았는데, 우선 제주지역사회에서의 자원봉사운동에 대한 이해와 관심을 높이고 자원봉사운동의 활성화를 가져오기 위해서는 자원봉사진흥법의 제정, 전문인력의 양성과 관리, 자원봉사종합센터의 설치 및 운영, 자원봉사의 생활화를 위한 교육의 제도화, 그리고 자원봉사운동의 정착을 위한 산·학·관의 체계적 연계와 협력 등이 반드시 필요하며, 끝으로 자원봉사운동은 인내와 적극적 관심을 가지고 지속적으로 진행해야 할 인류의 과제라 할 수 있다.