

---

---

# 地域福祉政策推進을 위한 自願奉仕活動 活性化方案

## An Activity Plan of Volunteering Service to Propel the Local Welfare Policy

---

---

金 弼 斗

(韓國地方行政研究院 研究員)

〈目 次〉

- |                             |                          |
|-----------------------------|--------------------------|
| I. 序 論                      | IV. 우리나라 自願奉仕活動의 現況과 問題點 |
| II. 地域福祉政策의 意義              | V. 自願奉仕活動의 活性化方案         |
| III. 地域福祉政策 推進戰略으로서의 自願奉仕活動 | VI. 結 論                  |

〈ABSTRACT〉

The local welfare policy in a local autonomy stage should put emphasis on voluntarily participating "The welfare that (community residents) shares with" by the community residents. "The welfare that (community residents) shares with" can complete by the voluntary participation and service without any cost of community residents.

If strong foundation of the local welfare complete by the self-sacrifice and service of community residents who are host of community, the local welfare will be truly developed.

This article will be dealt with an activity plan of volunteering service to lead positive participation of community residents who are the main body of the local welfare policy.

## I. 序 論

20세기에 들어와서 대부분의 국가들은 정도의 차이는 있으나 福祉國家를 표방하고 자국 국민들의 人間다운 삶을 보장하기 위하여 다각적인 노력을 기울이고 있다. 福祉先進國이라고 볼 수 있는 유럽제국과 미국, 일본 등의 복지정책전개과정을 살펴보면, 초기의 복지는 부유한 계층의 사람들이 하층민들에게 베푸는 일종의 慈善行爲였으나, 19세기말의 산업혁명 및 시민혁명을 겪으면서 하층민이나 장애인들도 다른 사람들과 마찬가지로 존엄한 人格體로서 인간다운 생활을 누려야한다는 理念이 대두되고, 이에 따라 국가나 사회에 자신이 인간다운 생활을 할 수 있게 도와달라고 하는 요구가 정당한 權利로서 인식되게 되었다. 따라서 복지에 대한 개념도 시혜적인 자선행위가 아닌 인간다운 생활을 보장해 달라는 生活權的 概念으로 바뀌었다. 이에 따라 각 국가들은 복지정책의 추진을 위하여 수정자본주의 이론과 사회민주주의 요소가 가미된 정부주도적인 경제정책을 도입하게 되었다.

그러나, 1973년의 석유파동을 겪으면서 세계의 경제는 불황에 빠지게 되고 복지비용을 중심으로한 지나치게 커진 공공지출로 인하여 정부재정은 적자에 허덕이게 되었다. 이에 각국 정부는 政府機能의 縮小(작은 정부론)와 시장경제체제의 회복을 통하여 재정적자와 불황을 극복하려고 하고 있다. 따라서 복지재정의 축소가 불가피해지고, 중앙정부가 주도해 왔던 복지정책도 규모를 축소하여 지방정부단위의 地域福祉政策으로의 전환이 불가피해 졌다. 이러한 변화의 과정을 겪어온 지역복지정책은 일정한 지역을 중심으로 해서 그 지역에 거주하고 있는 地域住民을 중심으로 복지의 質的 平等化와 복지의 日常生活化를 지향하며 그 지역의 지역복지 관련 정책의 綜合化를 시도하는 것을 목표로 삼고 있다.

우리나라의 경우, 과거의 권위주의적 정권에 의하여 양적 성장위주의 경제정책이 추진된 결과, 부의 사회적 배분이나 복지정책 등은 소홀히 다루어질 수 밖에 없었다. 그러나, 경제발전이 일정한 수준에 올라온 지금 富의 社會的 配分을 통한 모든 국민의 인간다운 삶을 추구할 권리를 충족시켜 주어야 할 때가 되지 않았나 생각이 된다. 물론 우리나라도 ‘人間다운 생활을 할 수 있는 權利’를 보장하기 위하여 헌법에 명문의 규정(제35조)을 두고 있으며, ‘국가는 국민의 복리증진에 노력해야’한다고 하여 복지에 대한 國家의 責任과 義務를 분명히 하고 있다. 이는 우리나라가 福祉國家의 理念을 중요한 가치로 삼고 있는 복지국가임을 명시하고 있는 것이다. 더군다나, 80년대 후반 이후 불어닥쳐 온 민주화의 열풍으로 인하여 본격적인 地方自治가 시작되고, 이에 따라 자연스럽게 복지의 주체가 중앙정부에서 지역중심체제로 옮겨 가게 되었다.

지금까지의 福祉政策은 정부가 주도하는 경제적 서비스 중심의 “주어지는 福祉” 혹은 “배우는 福祉”에 치중하는 것이었으나, 지방화 시대의 地域福祉政策은 지역주민들이 자발적으로 참여하는 “더불어 함께 參與하는 福祉”에 역점을 두는 것이 될 것이다. 더불어 함께 參與하는 福祉라는 것은 지역주민들이 자발적으로 참여하고 댓가없이 봉사하는, 다시 말하면, 자원 봉사활동을 통한 지역복지의 실현을 말하는 것이다. 지역의 주인인 주민이 주체가 되어 스스로의 희생과 봉사로 기초를 튼튼히 한다면 地域福祉는 진정한 발전을 기할 수 있을 것이다.

따라서 본 논문에서는 우리실정에 맞는 地域福祉政策의 樹立을 위한 순차적인 과정으로서 우선 지역복지정책의 기본적인 바탕을 이루는 지역복지의 本質에 관하여 살펴 보기로 하겠다. 이어서 지역주민 모두와 도움이 필요한 복지대상자들에게 지역복지에 관한 올바른 인식을 심어 주고, 이들이 적극적으로 복지정책의 추진에 참여하고 협조할 수 있는 기반이 되는 지역복지정책의 추진을 위한 自願奉仕活動의 活性化方案에 관하여 논의해 보기로 하겠다.

## II. 地域福祉政策의 意義

### 1. 地域福祉의 概念

지역복지의 개념은 명확하게 定義를 내리기가 곤란하다. 그것은 지역복지의 원리에 관한 이해와 입장, 시기와 장소에 따라서 차이가 나고 接近方法에 따라 달라지기 때문이다. 또한 地域福祉란 말은 매우 포괄적인 개념으로 專門 혹은 非專門人力이 지역사회수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 制度에 영향을 주고, 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력을 의미한다. 따라서 흔히 ‘社會福祉’라는 보다 일반적이고 광범위한 개념과 동일한 것으로 혼돈하는 수가 있다.

地域福祉라는 것은 개인복지나 가족복지보다 넓은 차원의 개념이며, 아동복지·청소년복지·노인복지 등과 같이 대상층 중심의 복지활동보다는 地域性이 뚜렷하다는 데서 그 차이를 발견할 수 있다. 그러나, 개인의 문제는 가족, 집단, 지역사회가 안고 있는 문제의 원인이자 결과가 될 수 있으므로 개인과 가정의 복지가 온전치 못한 상태에서 지역사회의 복지는 기대할 수 없다. 따라서 지역복지는 개인, 가정, 집단 등의 낮은 수준의 사회체제와 대립적인 위치에 있는 것이 아니고, 社會福祉라는 一連線上의 다른 極에 위치하여 상호 보완적인 관계를 유지하고 있다 말할 수 있다(최일섭, 1985:25).

地域福祉가 궁극적으로 추구하는 것은 ‘理想的인 地域社會’를 건설하는 것이다. 이러한 이상적인 사회를 건설하기 위해서는 다음과 같은 조건들이 전제되어야 한다(Lindeman,

1921:14-15).

첫째, 지역사회는 효율적인 政府라는 매개체를 통하여 秩序(생명과 재산의 안전)를 維持해야 한다.

둘째, 지역사회는 효율적인 생산체제를 통하여 經濟的 安定(소득의 보장)을 보장해 주어야 한다.

셋째, 지역사회는 공공의 보건기관을 통하여 肉體的 安寧(보건과 위생의 보장)을 保障하여야 한다.

넷째, 지역사회는 조직적이고도 잘 마련된 프로그램과 시설에 따라서 주민의 餘暇時間을 건설적으로 활용할 수 있게 해야 한다.

다섯째, 地域住民은 조직화된 지역사회에 의해서 支持받을 수 있는 倫理的 기준(도덕 체제)을 제공해야 한다.

여섯째, 지역사회는 모든 사람이 쉽게 접근할 수 있는 공공기관을 통하여 知識의 普及(교육)에 힘써야 한다.

일곱째, 지역사회는 자유로이 의사를 표현할 수 있는 手段을 제공하여야 한다.

여덟째, 지역사회는 모든 주민이 자신들의 의사가 자유로이 표현되고 반영된다고 느낄 수 있는 民主的 형태의 組織을 제공하여야 한다.

아홉째, 지역사회는 信仰的 動機를 제공하여야 한다.

地域福祉活動은 위와 같은 ‘理想的인 地域社會’를 건설하기 위한 지역사회와 지역주민의 전방적인 노력이라고 할 수 있다.

이러한 의미에서 볼 때, 地域福祉를 향상시키려는 노력은 어느 특수한 專門分野에 국한되는 것이 아니고 사회사업, 공공보건, 성인교육, 공공행정, 도시계획, 정신건강분야 등의 전문가들과 민간단체나 정치단체의 自願奉仕者들에 의해서 광범위하게 수행되는 것이다. 따라서 지역 복지활동은 반드시 專門的인 活動이라고 할 수는 없으며, 고대사회로부터의 자연발생적인 민간활동(두레, 품앗이 등)에서부터 오늘날의 민간자선활동, 지역개발활동, 그리고 전문적인 지역사회조직사업을 포함하는 포괄적인 성격을 띤다(최일섭, 1985:26).

## 2. 地域福祉의 構成要素

지역복지정책은 지방자치단체나 그 지역에 거주하고 있는 지역주민들(地域福祉의 主體)이 복지서비스를 필요로 하는 사람들(地域福祉의 對象)에게 그들이 필요로 하는 적절한 복지서비스(地域福祉의 內容)를 효과적으로 전달하는 것을 말한다. 따라서 지역복지를 구성하고 있

는 기본적인 구성요소는 지역복지의 주체, 지역복지의 대상, 지역복지 서비스의 내용이라고 할 수 있다(右田紀久惠, 1986 : 3).

### 1) 地域福祉政策推進의 主體

지역복지정책추진의 主體는 지역주민과 지방자치단체가 된다. 과거에는 중앙정부가 주축이 되고 지방자치단체는 중앙정부의 지침을 그대로 집행하기만 하는 ‘上意下達’식의 정책추진이 주류를 이루었다. 더우기 지역의 주민은 완전히 소외되어 국가(중앙정부)의 처분만 기다리는 처지에 있었다. 그러나 地方自治가 본격적으로 시작되면서 중앙정부는 후원자, 보조자의 역할을 수행하게 되고 지역의 모든 일은 지방정부중심으로 이루어지게 되었다. 따라서 지역의 복지문제를 해결하기 위한 정책추진의 주체는 지역의 살림살이를 맡고 있는 地方自治團體와 그 지역의 주인인 地域住民이 된다.

#### (1) 地方自治團體

지방자치단체는 지역복지정책을 효과적으로 추진하기 위하여 복지전문요원을 양성 및 확보하고, 복지시설과 보건시설을 건립 내지는 확장하며, 적정규모의 地域福祉地區單位(일본에서는 보통 국민학교 학생들의 학군을 기준으로 삼는다)를 기반으로 한 지역복지시스템을 구축하는데 있어서 중추적인 역할을 담당하고 있다. 더우기 이들을 총괄할 수 있는 중·장기 및 단기적인 地域福祉綜合計劃의 수립 등은 지방자치단체의 중요한 역할이라고 할 수 있다.

地方自治團體는 본래, 주민의 자치공동체로서 주민의 의견을 수렴하여 주민들이 원하는 방향으로 정책을 집행하는 기관이 되어야 하지만, 반드시 그렇게 되어야만 하는 것은 아니다. 따라서 住民의 기본적인 바램인 “人間的 尊嚴性”을 보장하기 위하여 지방자치단체 나름의 눈을 통하여 최대한의 노력을 기울여야만 하는 것이다. 즉 다양한 방법을 통하여 주민의 의사를 적극적으로 탐지하고 반영시킬 필요가 있다는 것이다. 이를 위하여 주민들이 地方自治에 참여할 수 있는 제도적인 장치를 마련하는 것도 지방자치단체의 역할이다.

#### (2) 地域住民

地域福祉가 지향해야 할 가장 중요한 과제는 “人間的 尊嚴性은 연령이나 핸디캡의 정도와는 관계없이, 모든 사람들에게 공통적으로 적용되어야 하는 것이고, 자기자신도 존엄성을 유지하고 있는 상태에서 나이들어서 죽어가고 싶다”라는 理念에 대다수의 주민이 동의를 표시할 수 있도록 하는 배움의 場을 지방정부의 협조를 얻어서 주민 스스로가 만들어 가는 것이다. 그러한 의미에서 지역복지의 실질적인 주체는 그 지역의 주민이라고 할 수 있다.

선진국의 경우, 과거에는 복지서비스의 공급은 대체로 公的 시스템으로 되어 있었다. 그러

나 최근에는 점차적으로 私的 시스템으로 전환되어 가는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 경향의 가장 큰 이유는 福祉財源의 부족이다. 1970년대초 오일 쇼크이후 세계경제는 불황의 늪에 빠지게 되었고, 많은 선진국들은 정부기능의 지나친 팽창으로 인한 과도한 예산지출로 만성적자에 허덕이고 있다. 따라서 긴축재정이 불가피해지고, 이에 따라 복지서비스 비용이 자연스럽게 민간에게 넘겨지게 되었다. 따라서 지역복지정책추진의 중심적인 역할은 지역의 주인이며 지역복지의 실질적인 수혜자인 지역주민이 수행해야 하게 되었다.

## 2) 地域福祉의 對象과 內容

### (1) 地域福祉의 對象

지역복지의 대상은 복지서비스를 필요로 하는 지역주민으로서 넓게는 지역복지추진의 주체와 일치한다. 좀더 구체적으로는 지역주민들 중 장애인, 노인, 아동, 청소년, 부녀자 등으로서 당사자와 그 가족이 지역복지의 대상이 된다.

### (2) 地域福祉의 內容

지역복지의 내용은 크게 실질적인 복지서비스, 복지환경개선활동, 지역조직화활동 등 3가지로 나눌 수 있다(永田幹夫, 1988 : 59-68).

첫째, 福祉서비스에는 복지에 대한 정보제공, 교육, 상담활동 등 사고 등의 발생을 예방하기 위한 豫防的 福祉서비스와 의료활동, 간호, 재활교육 등의 專門的 援護(Care)서비스, 급식, 목욕, 세탁 등 전문적인 기술을 필요로 하지 않는 일상적인 생활을 돕는 在家援護서비스, 노인의 사회참여, 생활대책 등 전체주민의 복지증진을 도모하기 위한 福祉增進서비스 등이 있다.

둘째, 福祉環境改善서비스는 복지대상자의 생활과 활동을 저해하는 물적 조건을 개선하고 정비하여 그들의 사회참여를 촉진시키기 위한 활동이다.

셋째, 地域組織化活動은 주민들이 복지활동에 적극적으로 참여하고 협력할 수 있도록 의식과 태도를 변용시키고, 서비스의 조직화, 서비스공급체계의 정비 및 효과적 운영을 도모하는 활동이다.

## 3. 地域福祉政策의 接近方法

### 1) 構造的 接近方法

#### (1) 政策制度論的 接近方法

지역복지는 生活權과 生活圈을 기반으로 하는 일정한 지역사회에서 경제사회조건에 따라

지역주민이 담당해 왔던 生活問題를 생활원칙, 권리원칙, 주민주체원칙에 입각해서 경감 내지는 제거하거나 문제의 발생을 예방하고, 노동자와 지역주민이 주체적으로 생활전체의 평균적인 수준을 유지하고 더 나아가서 좀더 높은 수준으로 높이기 위한 社會的 施策과 방법을 말한다.

구체적으로는 노동자와 지역주민의 생활권 보장과 개개인의 사회적 자아실현을 목적으로 하는 공사의 제도 및 서비스체계와 지역복지계획, 지역의 조직화, 주민운동을 기초요건으로 하는 것을 말한다(住谷 外, 1973 : 1).

## (2) 運動論的 接近方法

이 운동론적 접근방법은 운동적 요소를 중시하는 동시에 지역복지의 구성요소도 폭넓게 보고 있다. 이 접근방법에 의하면, 地域福祉의 대상은 산업정책을 통하여 지역의 경제적 기반을 강화시키고 주민의 생활기반을 발전시키는 것과 過密·過疏問題에서 볼 수 있듯이, 생활의 사회적·공동적인 재생산의 부분적인 지연이나 왜곡을 바로잡는 일이며, 이상의 조치들은 주민의 자주적인 참여(=운동)를 바탕으로 해서 수행되어 진다는 것이다.

## 2) 機能的 接近方法

기능적 접근방법은 지역복지를 사회적 욕구(Needs)를 충족시키는 사회서비스 및 사회자원의 공급시스템으로 보는 것이다. 기능적 접근방법은 다시 주체론적 접근 방법과 자원론적 접근방법으로 나누어지는데, 전자는 글자 그대로 복지서비스를 받는 주민과 要救護者들의 입장에서 지역복지의 체계를 기능적으로 전개하려는 것이다. 이에 반하여 후자는 복지서비스의 공급자 입장에서 지역적 특성이나 제약조건 등을 고려하여 지역복지서비스의 供給體系를 구상하는 것이라고 할 수 있다.

## (1) 主體論的 接近方法

이 접근방법은 지역사회에서 발생하는 生活的 諸困難(복지문제)을 가능한한 그 지역사회에서 지역주민이 주체가 되어 해결하려는 것을 말한다. 따라서 지역문제의 개념도 ㉠ Community Care, ㉡ 예방적 사회복지, ㉢ 지역조직화활동 등 세가지로 구분하고 있다.

Community Care는 要救護者에 대한 지역적, 개별적, 직접적, 보호적 복지서비스를 말하는데, 일정한 지역성을 기반으로 한다는 점에서 시설수용복지서비스와 Community Care를 통합한 개념으로 받아들이고 있다.

豫防的 社會福祉는 Community Care가 보호적, 사후적인 대응책인데 반하여, 복지문제의 발생을 예방한다든지, 더 나아가서 복지의 증진을 도모하는 사회복지사업(social work

service)이라고 할 수 있다. 오로지 사회보장, 보건의료, 완전고용, 교육, 주택 등 보편적인 정책을 개별적·종합적으로 연결시키는 것을 주된 목적으로 하고 있다.

地域組織化 活動은 Community Care나 예방적 사회복지를 효과적으로 추진하는 전제조건으로서 지역사회의 구조나 관계기관과 관련된 활동이다. 여기에는 지역복지의 실현을 위하여 바람직한 Community를 형성하는 것을 의미하는 ‘일반적 지역조직화활동’과 要救護者階層을 중심으로한 복지Community 형성을 목적으로 하는 ‘복지조직화활동’이 속한다.

## (2) 資源論的 接近方法

이 접근방법은 在家福祉論의 전개에서 출발된 이론인데, 재가복지를 체계화하고 이론적 근거를 마련하는 과정에서 지역복지에 대한 새로운 개념정의로 확대·발전되어 온 것이다. 따라서 지역복지에는 재가복지서비스, 환경복지서비스, 조직화활동 등이 포함된다고 보았다.

이를 근거로 하여, 지역복지는 사회서비스를 필요로 하는 個人과 家族의 自立을 지역사회안에서 달성할 수 있도록 돕기 위하여 지역사회를 통합하고 복지기반을 형성하는데 필요한 환경 개선서비스와 대인서비스체계를 창설, 개선, 확보, 운용하며, 아울러 이들을 뒷받침하기 위한 조직화활동의 총체를 말한다. 여기서는 지방정부의 행정적인 뒷받침과 주민참여에 의한 민간인의 노력이 균형있게 어울려서 복지서비스의 기능을 분담하는 것이 중요한 과제가 된다(永田幹夫, 1981 : 35).

# III. 地域福祉政策 推進戰略으로서의 自願奉仕活動

## 1. 地域福祉政策推進의 前提條件

지역복지정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 前提條件이 필요하다(竹原健二編, 1992 : 165-168).

첫째, 地域意識의 鼓吹이다. 자신이 살고 있는 地域에서 생활의 어려움을 겪고 있는 사람, 다른 사람들의 지원이 필요한 사람들을 보았거나 다른 사람들에게서 이야기를 들었을 때, 같은 지역에 살고 있는 사람이다라는 친근감에서 별다른 생각없이 도움을 준다든지, 血緣이나 地緣 등을 통하여 그들을 지원하게 되는 자연발생적인 의식을 지역의식이라고 할 수 있다. 이러한 지역의식 속에서 진정한 지역복지가 싹틀 수 있다.

그러나 도시생활이 체질화되어 있는 現代人에게 이러한 의식을 요구하는 것은 곤란한 일이다. 따라서 커뮤니티활동 등 사회활동의 기술에 의하여 담혀진 인간의 마음을 여는 의도적인



노력이 필요하다.

둘째, 自治意識의 提高이다. 자신이 살고 있는 지역을 자기들의 의도에 맞게 만들고 싶다는 의식에서, 지역에 잠재되어 있는 社會問題나 福祉問題를 스스로 찾아내어 스스로 해결해 나가고 싶다는 의식에서, 행정기관에만 의존하지 않고 자신의 지역은 그 지역의 주민들의 의사로 운영해 나가려는 것을 住民의 自治意識이라고 할 수 있다. 지역주민의 자치의식이 확고하게 자리를 잡을 때만이 주민이 주체가 되는 지역복지정책을 효과적으로 추진할 수 있다.

셋째, 民主主義의 定着이다. 국민의 참정권, 언론의 자유, 기본적인 인권의 보장, 법앞의 평등, 종교의 자유, 결사의 자유 등이 憲法에 의하여 保障되고 있는데, 이러한 것들이 과연 지역의 일상생활 속에서도 보장이 되고 제대로 역할을 수행하고 있는지 의문스럽다. 지연관계나 혈연관계, 학교의 선후배관계 등의 안면관계로 인하여 자신의 行動의 자유가 制約을 받는 경우가 많이 있다.

또한 지역의 유력인사들이 자신의 의사대로 지역을 이끌어 나가는 경우도 쉽게 볼 수 있다. 지역의 민간복지단체들이 특정후보의 선거운동에 나서는 등 본래의 使命을 잊어버리고 있는 경우도 종종 볼 수 있다.

이제 地方自治가 본격적으로 실시되는 시점에서 지역문제를 자유롭게 토의하고 주민이 원하는 방향으로 이끌어 가기 위한 토대를 住民 스스로 구축해야 한다. 그러기 위하여 반드시 필요한 것이 民主主義的인 사고와 행동이다.

넷째, 相扶相助의 精神이다. 최근에 우리나라는 유럽의 선진제국의 복지모델을 근거로 하여 복지제도를 정비하려는 노력을 많이 기울이고 있다. 선진제국에서의 복지라는 것은 국가가 책임을 지고 소위 '요람에서 무덤까지'를 보장해야 한다는 사상에 기반을 두고 있다. 그러나 1980년대 이후 福祉國家의 危機를 맞이하여 국가능력의 한계를 인식하게 되고, 복지정책이 국가의 힘만으로 형성되는 것이 아니라는 것을 점차적으로 깨닫게 되었다.

이에 따라 복지정책의 추진에 地域住民의 적극적인 參與가 필요하게 되었다. 지역 등의 집단의 구성원들이 그 집단에 속해 있는 도움이 필요한 사람들을 진심으로 도와주고 돌보아 주는 것이 상부상조의 정신이다.

다섯째, 自願奉仕精神이다. 자원봉사활동은 원래, 政治와 宗教가 일치되었던 중세시대 이후, 종교가 정치로부터 분리되면서 신자들이 스스로의 헌금으로 종교를 유지하려고 하는 의지를 표현하는 종교적인 용어였다(永田幹夫 外, 1988 : 94). 그러던 것이 그 후에 공적제도하에서 적극적으로 자유를 확보하려고 하는 民間의 意志와 努力을 지칭하는 말이 되었다.

근대사회에 들어와서 自願奉仕라는 것은 지역이나 집단을 위하여 혹은 사람들을 돕기 위하

여 無償으로 봉사하는 것을 말하게 되었다. 福祉制度가 시작된 초기에 있어서 자원봉사활동이란 것은 “상류사회의 사람들이 자신을 내세우고 외부사람들에게 자신을 자랑하기 위하여 행하는 社會活動의 일종”이라고 정의되었다.

그러나 현대에 와서는 복지의 개념이 변화됨에 따라서 자원봉사활동의 개념도 달라지기 시작하였다. 이러한 자원봉사활동에 대한 개념의 특징은 다음과 같다.

- a. 자원봉사활동은 救貧活動이 아니다.
- b. 자원봉사활동은 동정이나 자선, 친절운동이 아니다.
- c. 자원봉사활동은 행정부의 외곽단체인 관변단체의 행정부 보조활동이 아니다.
- d. 자원봉사활동은 국가나 지역사회 혹은 사람을 위한 활동만을 의미하지는 않는다.

이상의 특징을 바탕으로 해서 살펴보면, 자원봉사활동은 자신의 인생관으로서 뚜렷한 主觀을 가지고 자기자신을 위하여 하는 활동이라고 스스로 자신있게 대답할 수 있어야 한다.

이러한 자원봉사활동은 개인적으로 해도 나쁘지는 않지만, 高齡化社會에 있어서의 要救護者數의 증가, 사회참여의식의 향상에 따른 장애인들의 요구를 충족시키기 위하여 자원봉사활동의 조직화가 필요하게 된다. 또한 인근 지역주민들의 참여를 활성화시키기 위해서도 자원봉사활동의 組織化·地域化가 필요하다.

서양에서는 자원봉사활동이 일상화되어 있는데, 미국의 경우 케네디 대통령은 자원봉사 정신을 미국의 건국정신이라고 말한 바 있으며, 미국의 사회학자인 에바 선들러는 “미국의 건국정신은 프랑스혁명의 명제에서 빌려온 것인데, 자유·평등·박애 중에 박애가 아직은 미숙하기 때문에 자원봉사정신으로 이를 성숙시켜야 할 것이다”라고 주장하여 自願奉仕活動의 중요성을 역설하였다(竹原健二, 1992 : 168).

그러나, 우리나라의 경우 아직도 자원봉사활동이 특수한 사람들이 행하는 특수한 활동이라는 생각이 일반적이는데, 지역의 문제는 지역의 주인인 주민이 적극적으로 나서서 해결해야 한다는 인식하에 모든 지역주민이 자발적으로 참여하고 봉사하는 자세가 필요하다.

## 2. 自願奉仕活動의 必要性

지금까지 우리나라에서는 경제적 서비스 중심의 ‘주어지는 복지’ 혹은 ‘베푸는 복지’가 복지정책의 주축을 이루고 있었고, 지역주민이 복지증진에 ‘함께 參與하는 福祉’는 상대적으로 소홀히 해 왔다(김영호, 1984:41). 그러나 복지사회의 구현은 구호의 외침만으로 되는 것이 아니라 사회복지 관계자와 지방정부의 복지증진을 위한 주도적인 노력과 더불어 지역주민의 自發的인 參與가 반드시 요구된다. 바로 이러한 주민의 자발적인 참여의 대표적인 것이 自願奉

仕活動이다.

自願奉仕活動은 지역사회복지활동에 자발적으로 반대급부없이 참여하는 것이다. 이런 자원 봉사활동을 함으로써 우리의 삶이 보다 民主的인 生活方式로 바뀌고 우리사회의 분위기가 보다 人間的인 분위기로 바뀌게 된다. 또한 이를 통하여 바람직한 社會改革을 이룩할 수 있으며, 개인의 성숙과 사회에 대한 인식을 보다 보다 넓게 하고 社會構成員간의 紐帶關係를 돈독히 할 수 있게 된다(NISW, 1987:844).

自願奉仕活動은 자원봉사자의 존재만으로 성립되는 것은 아니다. 노인, 장애인, 아동, 부녀자, 환자 등이 가지고 있는 社會的 欲求와 이들을 포함하고 있는 家族과 지역사회, 지역복지관계자 등이 가지고 있는 사회적 요구가 존재하게 되는데, 自願奉仕活動은 이와 같은 다양한 사회적 요구들과 지역복지증진을 위하여 자발적으로 참여하는 自願奉仕活動者 사이의 사회적 應答關係이다(大阪ボランティア協會, 1985:14).

오늘날, 지역복지에 대한 욕구(Needs)가 점차 증가되고 다양화되어감에 비하여 지방정부 등 공적 기관에 의한 복지서비스의 한계가 대두되고 있어서 自願奉仕活動에 대한 인식과 自願奉仕活動者의 필요성이 점차적으로 높아가고 있다. 이러한 自願奉仕活動의 필요성을 개략적으로 살펴 보면, 對人的인 福祉欲求의 增大, 公的 서비스의 限界, 새로운 福祉觀의 擡頭, 커뮤니티의 形成, 人間性的의 回復 등을 들 수 있다(竹原健二 外, 1992:88-90).

### 1) 對人的인 福祉欲求의 增大

이것은 가족내에 있는 노인, 아동, 장애인 등에 대한 介護나 보호·부양능력이 점차 감퇴되어감에 따라 自願奉仕活動에 대한 요구가 점차적으로 증가되어 가고 있다. 더욱이 가족내에서나 친족내에서 해결할 수 없는 문제가 가족의 기능을 약화시킨다거나 고령화 시대의 도래에 따라 사회문제로서 분출되고 있다.

개호 등과 같은 대인적인 욕구에는 自願奉仕活動이 일상적으로 쉽게 대응할 수 있으며, 在家福祉活動이나 커뮤니티 케어(Community Care)의 일환으로 쉽게 처리될 수 있기 때문에 自願奉仕活動에 대하여 사회적으로 커다란 기대를 걸게 되었다.

### 2) 公的 서비스의 限界

지역복지는 기본적으로 공적·제도적 서비스의 일환으로서 지역주민의 생활안정과 지역복지의 충실을 정책목표로 삼아 시행되고 있는데, 地域福祉의 需要가 날로 增大되어감에 따라 공적·제도적 대응의 한계에 다다르게 되었다. 외국의 예를 보면, 인구의 고령화에 따라 복지수요가 증대되어 이들의 경제생활보장이나 복지대책에 대한 국민들의 요구가 증가하게 되어

복지행·재정상의 문제가 발생하게 되었다. 여기에 따라 自助의 原則, 수익자부담의 원칙 등이 강조되게 되었고, 社會保障·社會福祉의 制限問題가 정치적 과제로 등장하게 되었다.

自願奉仕活動은 이러한 공적·제도적 서비스의 한계(사회보장·사회복지서비스의 행·재정적 한계)를 극복하고 그것을 완화시키기 위한 대응책으로서 복지인력자원의 충원과 복지재정 문제의 해결에 기여하고 있다.

### 3) 새로운 福祉觀의 擡頭

지역사회의 통합화(Integration)나 복지대상자의 정상적인 사회생활에의 복귀(Normalization)를 위한 노력들이 새로운 지역복지활동의 이념으로 대두됨에 따라서 自願奉仕活動에 대한 인식이 높아지고 自願奉仕活動의 이념과 사상이 널리 보급되게 되었다.

통합화(Integration)라는 것은 신체적인 장애를 가진 사람들과 그렇지 않은 사람들을 분리시키지 않고 같은 지역에서 함께 공부하고, 함께 일하고, 함께 생활할 수 있도록 하자는 사상이다. 정상화(Normalization)는 여러가지 장애나 복지를 필요로 하는 사람들이 지역사회안에서 정상적인 사람들과 똑같이 시민으로서 정상적인 생활을 할 수 있도록 도와주어야 한다는 이념이나 운동을 말한다.

### 4) 施設의 社會化

社會福祉施設의 社會化는 시설관계자가 시설 생활자의 인권을 보장하고 생활권을 확대시키며 자립을 도울 수 있도록 제반 시설이나 프로그램을 향상시키고 시설 생활자의 생활을 지역사회의 정상적인 사람의 생활방식과 일치시켜서 시설생활자들이 정상적인 사회생활에 쉽게 복귀할 수 있도록 하는 것이다. 또한 인근 지역사회에 복지욕구를 충족시키기 위하여 시설의 물적·인적 자원 및 정보를 지역사회에 제공하여 지역사회가 처해 있는 상황을 주민들이 쉽게 이해하고 공감할 수 있도록 돕는 社會福祉施設과 地域社會와의 相互作用의 과정이다(神奈川縣社會福祉協議會, 1980:3).

이러한 시설의 사회화를 추구하기 위해서는 우선, 시설생활자의 생활수준이 지역사회의 정상적인 생활자의 생활수준과 비슷해야 한다. 그래야만 시설생활자가 지역주민과 동질감을 느낄 수 있게 되고, 보다 쉽게 정상적인 생활로 돌아갈 수 있게 된다.

시설의 사회화를 추진하는 주체는 시설의 활용자와 그들의 가족, 시설의 관계자, 인근 지역 주민(자원봉사자), 지방정부이다. 이들 주체가 효과적으로 시설의 사회화를 추진하기 위해서는 시설생활자에 대한 보호의 지역화, 가족과의 유대관계 강화, 시설의 전문기능 및 설비의 지역사회 제공, 시설운영에의 주민참여 등이 선행되어야만 한다. 특히 시설운영에 대한 지역

주민의 참여는 시설운영에 주민의 의사를 반영, 시설에서의 자원봉사자 활용, 시설행사에 지역주민의 참여 등을 그 내용으로 하고 있다(秋山智久, 1985:39-41). 이러한 관점에서 볼 때, 시설의 사회화 추진의 중요한 요소중의 하나가 자원봉사자의 효율적인 활용이다.

### 5) 施設保護의 質的 向上

시설보호에 있어서 다양한 사회적 요구의 증대는 시설직원의 처우개선, 시설운영비지급의 합리화, 시설운영제도의 개선, 시설환경개선 등으로 연결되는데, 이들을 制度的 서비스로 대응하는데는 限界가 있으므로 자원봉사자들의 활동이 요구된다.

制度的 福祉는 연금이나 생활보호 등의 經濟的 保障과 사회복지시설 등의 설치에 의한 시설 보장·보호·치료 등의 전문적인 인적 서비스 보장으로 나눌 수 있는데, 복지대상자가 생활하고 있는 보호수용시설은 시설수용자들에게는 가정과 같은 장소이다. 따라서 시설생활자들의 인간적인 삶을 보장해 줄 수 있도록 지역주민들의 보통 생활수준으로까지 향상·개선시켜 주어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 지방정부는 재정의 부족과 전문인력의 부족으로 수용시설의 개선에 선뜻 나서지 못하고 있다. 따라서 수용시설의 부족한 면을 지역주민들의 자발적인 자원봉사활동으로 메꾸어 나갈 수 밖에 없다.

또한 지방정부가 쾌적하고 완벽한 보호시설을 갖추고 있다 하더라도 그것만으로 충분치 못하다. 즉 시설보호자들에게는 물질적인 충족 못지 않게 인간적인 정, 마음의 나눔에서 오는 精神的인 充足感도 필요하다. 이 부분은 지역주민들과의 원만한 상호교류 속에서 얻어질 수 있다. 이들의 정신적인 욕구를 충족시켜 주는 것도 자원봉사자들의 역할이다.

自願奉仕者의 역할 중에는 이와 같은 보완적인 역할 뿐만 아니라 선구적인 역할, 비판적인 역할, 교량적인 역할, 계발적인 역할 등도 있다(全國社會福祉協議會, 1981:18). 보호시설의 수준이 만족할만한 단계에 도달해 있다 하더라도 새롭게 나타나는 요구들에 적극적으로 대응할 수 있는 선구적 역할과 복지대상자들의 보호시책의 효과적인 추진을 위한 건설적인 비판의 역할을 아울러 수행하는 동시에 시설생활자와 지역주민 사이의 인간적인 유대관계를 유지할 수 있도록 하는 교량적인 역할을 自願奉仕者들이 수행해 주어야 할 것이다.

### 6) 커뮤니티의 形成

복지대상자들을 포함한 모든 사람들의 생활의 기반이 되는 커뮤니티를 그곳에 사는 사람들이 스스로 보다 살기 좋게 만들어 가도록 유도하고 방법을 제시할 수 있는 것도 自願奉仕者들의 역할이다. 커뮤니티 건설은 지역주민의 사회참여를 통한 지방자치의 활성화와도 깊은 관련이 있다. 이 때 自願奉仕者들은 요구자, 대변자, 제언자, 창조자의 역할을 수행하게 될 것이다.

7) 人間性的 回復

自願奉仕活動이 그것과 관계가 있는 사람들의 인간성을 회복시켜 주는데 커다란 역할을 하고 있는 것에 대한 인식과 평가가 높아지고 있다. 自願奉仕活動을 통하여 사람들은 인간의 존엄성을 다시금 인식하게 되고 인내하는 것, 다른 사람들을 위하여 배려해 주는 것 등이 중요하다는 것을 깨닫게 되어 자기자신을 반성한다든지 자기자신을 발견할 수 있는 계기를 마련해 준다. 또한 社會福祉나 地方自治의 현실을 알게 된다든지 地域사회가 현재 처해 있는 입장을 이해하게 되어 지역의 주인으로서의 主體的인 力量을 키워 나갈 수 있게 된다. 그러한 의미에서 自願奉仕活動은 학교교육이나 사회교육의 측면에서도 人間性的의 形成에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

IV. 우리나라 自願奉仕活動의 現況과 問題點

1. 自願奉仕活動의 現況

1) 自願奉仕活動의 領域과 施設現況

1980년대 중반까지 우리나라의 自願奉仕活動은 대개 사회복지시설이나 병원, 사회복지관을 중심으로 이루어졌지만, 80년대 중반부터는 서서히 가정을 중심으로한 자원봉사활동이 증가하게 되었다(김기선, 1993:39).

다음 <表 1>은 自願奉仕者의 活動領域에 관한 것이다.

<表 1> 自願奉仕者의 活動領域

구 분	시설수(개)	활 동 내 용
아 동 및 청 소 년	82	교육지도, 학습지도 및 프로그램 보조, 아기돌보기, 사무보조 등
장 애 인	47	낭독 및 점역봉사, 노력봉사, 학습지도 및 프로그램 보조, 재가봉사
노 인	31	노력봉사, 말벗, 행사보조, 재가봉사
여 성	6	노력봉사, 업무보조, 선도 및 상담
지 역 사 회 복 지 관	22	노력봉사, 재가봉사, 레크레이션지도, 업무보조
기 타	22	상담, 프로그램 보조, 기관방문 및 선도
합 계	211	

출처 : 한국사회복지협의회(1993), 「지역복지봉사의 이론과 실제」: 207-211.

그 후 1991년 한국사회복지협의회의 부설로 전국 15개 지역에 지역복지봉사센터가 설립되고, 1992년도에는 재가복지센터 설치 및 운영에 관한 지침을 근거로 하여 전국의 사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관 부설로 144개소의 재가복지센터가 개소되어 사회복지시설 지향의 자원봉사활동이 가정에 있는 요보호 대상자를 중심으로한 가정봉사활동으로 이동하여 가는 경향을 보이고 있다(김범수, 1993:131).

〈表 2〉 在家福祉센터의 現況

구 분	사회복지관 부설봉사센터	노인복지관 부설봉사센터	장애인복지관 부설봉사센터	사회복지협의회 부설봉사센터
시 설 수	105개	8개	16개	15개
자 원 봉 사 자 모 집 관 리	자 체 모 집 매 스킴 홍보	자 체 모 집 매 스킴 등 홍보	자 체 모 집 매 스킴 홍보	각 시 도 별 자체모집관리

출처 : 한국사회복지협의회(1993), 「지역사회복지론」 : 307.

### 2) 自願奉仕活動人力現況

한국사회복지협의회의 조사자료에 의하면 현재 사회복지시설, 기관, 단체 등에서 自願奉仕活動을 하고 있는 사람은 27,600명이며, 사회봉사단체에 소속되어 봉사하는 사람은 46,000명이고, 행정기관이나 공공기관에서 봉사하는 사람은 234,000명, 불우이웃돕기에 참여한 사람의 숫자는 45,000명으로 총 357,000명이 自願奉仕活動에 참여하고 있다고 한다. 그러나 현재 음양으로 활동중인 자원봉사자들의 수는 약 1백만에 이를 것으로 추산된다(김기선, 1993 : 39).

우리나라 자원봉사자들의 특징은 여자가 2/3가 넘으며(약 70%), 20-30대의 미혼이 절반을 차지하고 있다는 점으로 미루어 보아서 20, 30대의 미혼여성이 自願奉仕活動의 주축을 이루고 있다고 할 수 있다. 그러나, 이들 자원봉사자들의 58%가 3년 이상 계속하여 자원봉사 활동을 하지 못하고 중도에서 탈락하고 만다는 것이다(중앙일보, 1994. 8. 7).

### 3) 自願奉仕者의 教育訓練現況

대부분의 사회복지시설이나 단체에서는 자원봉사자들을 필요에 따라 자체적으로 모집하여 뚜렷한 교육훈련과정없이 활용하고 있는 것이 보통이나, 한국사회복지협의회에서는 1978년 9

월부터 각 시도 지부별로 자원봉사자들을 모집하여 일정한 교육을 시킨 후 각 사회복지단체, 기관, 시설에 배치하여 자원봉사활동을 실시하도록 하고 있다. 지금까지의 교육훈련의 현황을 살펴보면 다음 <表 3>과 같다.

<表 3> 自願奉仕活者 教育訓練 現況

구 분	총 계	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
총 계	19,601	1,687	2,449	2,528	2,858	2,213	2,370	2,362	2,134
서 울	1,936	281	379	267	224	208	208	173	196
부 산	2,173	191	254	418	485	230	237	157	201
대 구	1,680	199	195	227	260	227	211	177	184
인 천	1,022	76	123	146	145	129	121	124	158
광 주	804			45	90	67	139	232	231
대 전	576					104	139	126	207
경 기	1,240	52	121	148	145	101	181	232	260
강 원	924	54	106	128	109	102	107	129	189
충 북	1,416	74	198	145	169	156	298	188	188
충 남	1,742	185	212	256	564	139	95	98	193
전 북	1,246	171	155	154	146	153	159	102	206
전 남	1,325	132	237	155	156	151	107	165	222
경 북	1,310	153	187	176	120	151	110	195	218
경 남	1,375	119	161	171	155	192	153	144	280
제 주	832		121	92	90	103	105	120	201

출처 : 한국사회복지협의회(1993), 「지역복지봉사의 이론과 실제」: 206.

## 2. 自願奉仕活動의 問題點

### 1) 自願奉仕活動에 대한 認識不足

우리나라 自願奉仕活動人口는 약 40만명 정도로 우리나라 전체 인구의 1% 수준에 불과하다. 또한 숨어서 간헐적으로 봉사활동에 참여하는 사람을 합친다면, 약 100만명에 이른다. 그러나, 自願奉仕活動의 참여자의 약 58%가 3년을 넘지 못하고 중도에서 포기하고 있는 실정



이다. 이것은 自願奉仕活動에 대한 확신이 없이 일시적, 감상적, 영웅주의적, 자기만족을 위하여 봉사활동에 참여했다가 쉽게 싫증을 내고 단시간내에 포기해 버리기 때문이다. 이러한 현실로 미루어 볼 때, 우리나라의 국민들은 自願奉仕活動을 시간이나 정신적인 여유가 있는 사람 혹은 경제적인 여유가 있는 사람이 이웃에게 베푸는 하나의 자선활동으로 인식하고 있다.

자원봉사자 뿐만 아니라, 자원봉사자를 활용해야 할 복지단체나 시설의 관계자들도 自願奉仕活動에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있다. 한 조사에 의하면 자원봉사자들을 활용해 본 경험이 없는 복지시설이 전체 조사시설(72개)의 34.7%(25개)에 이르고 있으며, 앞으로도 自願奉仕活動者를 활용할 의사가 없다고 응답한 시설이 전체의 25.7%(18개)로 나타나고 있다(한국여성개발원, 1985:215-238). 이것은 자원봉사활동에 관한 복지단체 관계자들의 인식이 정립되어 있지 않다는 증거이다. 이와 같은 자원봉사자들에 대한 복지시설 관계자들의 부정적인 태도는 다음과 같은 점에서 원인을 찾아 볼 수 있다(정진영, 1982:200-202).

첫째, 복지시설 관계자들은 자원봉사자가 필요하다는 것을 인정하면서도 의식적·무의식적으로 경계와 저항심을 갖게 되는데, 이는 자원봉사자가 자신의 업무영역을 침범하려고 하고 있다는 생각에서 나타나는 일종의 방어본능이다. 이것은 자원봉사자가 전문가일 때 더욱 강하게 나타난다.

둘째, 자원봉사자가 필요할 때는 호의적이지만, 그렇지 않으면 관심을 가져 주지 않는다. 이것은 자신이 필요로 하는 자원봉사자들은 언제나 활용할 수 있다고 복지시설 관계자들이 생각하기 때문이다.

셋째, 자원봉사자들이 유명인사, 상류층 인사 등 복지시설의 관계자보다 사회적으로 우월한 위치에 있을 때, 이들이 책임감없이 일을 하거나 자신의 통제에 따르지 않고 심지어는 자신에게 짐이 될지도 모른다는 선입감을 가지고 있다.

넷째, 복지시설의 관계자들이 자원봉사자들을 일종의 고용인으로 생각하고 그들을 관료적 혹은 권위적으로 상대하려는 경향이 있다.

복지시설 관계자들의 이러한 잘못된 인식으로 말미암아 自願奉仕活動의 발전이 지체되고 있다.

## 2) 人力資源의 偏重

自願奉仕活動에 참여하는 사람들은 대부분이 교육지도와 노력봉사, 상담분야에 집중되어 있어서 전문적인 봉사활동 등 다양한 프로그램에 자원봉사자들을 활용할 수가 없다. 이것은 자원봉사활동 지원자의 절반 이상이 20대의 미혼 여성이기 때문에 인력자원의 한계가 있기 때

문이다.

### 3) 自願奉仕者 管理組織과 프로그램의 統一性 缺如

自願奉仕者는 각종 사회복지기관, 의료기관, 교육기관, 교회, 기타 다양한 조직체에서 필요에 따라 교육·활용하고 있으나, 자원봉사자들간의 횡적인 연계가 되어 있지 않아서 어떤 社會問題에 공동으로 대처하지 못하고 산발적이 되므로 지역사회에 뿌리를 내리지 못하고 있다.

또한 각종 단체, 기관에서 행하는 자원봉사활동의 내용이나 교육내용이 다양하여 自願奉仕者들에게 혼란을 가져올 수 있으며, 자기단체 소속이라는 의식은 自願奉仕者 사이에 이질감과 위화감을 조성할 위험이 있다(이대근, 1991:155).

### 4) 自願奉仕者의 效果的 活用方法의 不在

사회복지시설에서 자원봉사자들을 활용하는 과정에서 나타나는 문제점으로는 교육훈련의 형식화, 지도감독의 소홀, 기록유지 및 평가의 미흡, 자원봉사자의 자질향상 및 능력배양을 위한 재교육 미흡, 시설관계자와의 의견불일치 등을 들 수 있다(박태영, 1991:101).

### 5) 自願奉仕活動에 필요한 費用의 不足

自願奉仕者는 일정한 보수를 받는 유급직원이 아닌 자발적으로 봉사활동에 참여하는 것 그 자체만을 목적으로 삼는 사람들이다. 과거에는 자원봉사활동상의 경비 즉 교통비, 식비, 기타 활동비는 自願奉仕者 자신이 부담해 왔으나, 1980년대 이후 자원봉사활동이 활발하게 진행되면서 비용부담의 형태가 바뀌고 있다. 사회복지시설이 자원봉사자를 활용하는데 어려운 점으로 예산의 부족을 들고 있다. 또한 自願奉仕者도 자원봉사활동에 필요한 최소한의 경비를 자신이 봉사하는 단체나 기관에서 지원해 주기를 원하고 있다(김기선, 1993:143-144). 따라서 봉사활동을 위한 경비의 확보가 自願奉仕者 活用을 위한 선행조건이 된다.

### 6) 自願奉仕者의 事後 管理의 未洽

자원봉사활동의 활성화와 지속화를 위하여 자원봉사자들의 사후관리의 일환으로 자원봉사자들에 대한 精神的 報償이 필요하다. 이것은 자원봉사활동이 無報酬性的의 原則이라는 것과 모순되는 것으로 오해할 가능성이 있다. 그러나 자원봉사활동을 活性化하기 위한 방안으로 자원봉사자들에게 정신적인 격려와 지지를 보내는 것은 자원봉사정신에 어긋나는 것은 아니다.

自願奉仕者에게 봉사활동에 대한 만족도를 조사한 내용중에서 불만족의 요인으로 '기대했던

것만큼 보람이 없었다'가 높은 비중을 차지하고 있었다(현대사회연구소, 1985:62-63). 여기에는 여러가지 요인들이 작용하겠지만, 정신적인 보상의 미흡도 상당부분 차지할 것이라고 추측된다.

自願奉仕者가 봉사활동시에 받을 수 있는 보상의 내용은 자원봉사자들간의 친목주선, 복지단체 및 시설의 관계자와의 친목모임, 교통비나 식비 지급, 각종 행사에의 초대, 각종 유인물의 발송, 감사장 증정, 인사장 등 발송, 교육기회제공, 정기적인 모임 등을 들 수 있다(김기선, 1993:142-143). 그러나 이러한 보상책으로는 自願奉仕者들의 사기를 진작시키기가 어려우므로 좀더 나은 대책이 필요하다.

## V. 自願奉仕活動의 活性化方案

地域福祉는 가능한한 같은 지역에 살고 있는 사람들의 相互協助的인 노력에 의하여, 도움이 필요한 사람들이 스스로 일어서서 장애를 극복해 나갈 수 있도록 협조하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 협조의 과정에서 인격에 손상이 가지 않도록 배려하는 것이 필요하다.

이러한 기본적인 지역복지의 理念을 살려서 효과적으로 지역복지정책을 추진해 나가기 위해서는 지방자치단체는 물론 지역의 실질적인 주인인 地域住民들의 적극적인 參與와 努力이 필요하다고 하겠다.

이와 같이 地域住民들이 지역사회와 이웃사람들에게 적극적인 關心과 愛情을 표현하고 그것을 실천에 옮기는 方法 중의 하나가 自願奉仕活動이다. 이러한 자원봉사활동을 활성화시키기 위한 방안으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

### 1. 自願奉仕活動에 대한 認識의 改善

불우 이웃에 대한 봉사와 배려는 시간적 여유가 있거나 경제적·정신적 여유가 있을 때, 어찌다 하는 자선행위가 아니며, 자기 삶의 댓가로 당연히 지불해야 할 임대료와 같은 성격의 것이라는 것을 자원봉사자들에게 인식시켜 주어야 할 것이다.

특히 우리나라의 경우, 역사적으로 볼 때 상부상조의 아름다운 전통들이 많았다. 마을안에 중병환자, 불구자, 과부, 초상집이 있으면 공동으로 그집의 농사를 지어 주거나 마을의 흉사가 있을 때 무보수로 봉사해 주던 일, 그리고 궁핍한 사람들이 연대하여 춘궁기를 보내던 일, 이외에 제·향약·두레·품앗이 등 마을 공동체를 일궈나가는 아름다운 습속들이 많이 있었

다(중앙일보, 1994. 7. 8). 이들을 오늘날에 되살릴 수 있다면, 지역 공동체 안에서의 自願奉仕活動의 훌륭한 기반이 될 것이다. 이를 위해서는 지방정부, 언론기관, 지역복지관련단체들의 적극적인 홍보가 필요하다.

또한 복지단체나 시설의 관계자들도 자원봉사자들에 대한 인식의 전환이 필요하다. 이들의 인식을 전환시키기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다(박태영, 1991:97).

첫째, 복지단체나 시설의 관계자에 대하여 자원봉사활동의 중요성과 필요성에 대한 적극적인 교육훈련 및 홍보를 실시하여 自願奉仕活動에 대한 올바른 인식을 갖게 한다.

둘째, 自願奉仕活動의 조정기관에서 자원봉사자들과 복지단체 및 시설의 관계자들을 대상으로 한 합동 교육이나 간담회, 좌담회 등을 개최하여 서로간의 이해를 증진하도록 한다.

셋째, 대학의 사회복지학과나 국립사회복지연수원 등 사회복지 전문가를 양성하는 교육기관에서 '자원봉사론'이라는 강좌를 개설하여 자원봉사의 이념, 필요성 등에 관하여 교육시킨다.

## 2. 自願奉仕者 管理組織 및 프로그램의 單一化

현재 우리나라는 사회복지 관련 부서가 보건사회부, 내무부, 체육청소년부, 노동부 등으로 다양화되어 있고, 각종 사회복지단체 및 시설도 제각기 관할부서가 다르기 때문에 자원봉사활동을 위한 조직이나 교육훈련, 봉사분야의 분류 등에 커다란 혼선을 빚고 있다. 따라서 효율적으로 자원봉사활동을 실시하기가 어렵다.

이를 시정하고 자원봉사활동을 활성화시키기 위해서는 단일한 조직체와 교육훈련 및 봉사활동분야·내용 등에 관한 통일된 기준의 설정이 필요하다.

이를 위하여 현재 국회에서는 가칭 '自願奉仕振興法'을 모든 자원봉사활동에 적용되는 단일한 법률로 제정할 것으로 여야가 공동으로 추진하고 있다. 이 법은 올 정기국회에서 통과되어 내년(1995년) 1월부터 시행될 예정이다. 이와 같은 정치권의 단일법 제정추진은 전세계적으로 복지의 개념이 국가가 앞장서는 '福祉國家'에서 주민들이 이웃을 생각하고 지역사회 공동체를 돌보는 '福祉社會'로 바뀌고 있는 추세에 발맞추기 위한 것이다(중앙일보, 1994. 8. 21, 9. 9).

이러한 단일법의 제정과 발맞추어 자원봉사활동과 교육훈련을 위한 통일된 프로그램을 작성하고, 이를 관장할 단일한 조직체계의 구축이 필요하다.

## 3. 自願奉仕者의 效果的인 活用

자원봉사자들을 선정할 때 그들의 가정환경, 사회경험, 소지하고 있는 기술 등을 고려하여

奉仕 프로그램에 적합한 사람을 선발하고 적절한 직책에 배치한다. 또한 이들이 자신의 직책과 역할을 충분히 인지할 수 있도록 충분한 오리엔테이션을 실시한다.

自願奉仕活動을 효과적으로 수행하기 위해서는 이들에 대한 적절한 지도감독이 필수적이다. 지도감독의 내용은 봉사활동에 필요한 제반 행정적인 절차 등의 문제, 전문적인 기술, 자원봉사자의 능력과 활동성과에 대한 평가 기회제공 등이다(조휘일, 1984:94).

자원봉사자들을 효과적으로 활용하기 위해서는 自願奉仕者들에 대한 체계적인 기록관리가 이루어져야 한다. 자원봉사자의 지원서, 이력서, 활동보고서, 평가서, 신상명세서 등의 자료는 자원봉사자들의 효과적인 배치, 봉사활동의 올바른 평가, 계속 활동시킬지의 여부 등을 판단하는 좋은 자료가 된다.

#### 4. 自願奉仕活動을 위한 財源의 確保

自願奉仕活動의 財源調達方法에는 복지단체 등의 자체예산에서 지원하는 방법, 자원봉사활동을 위한 기금을 조성하는 방법, 정부나 지방자치단체에서 지원을 받는 방법, 개인이나 기업체가 필요한 경비를 지원했을 때 세제상의 혜택을 주는 방법 등이 있다(박태영, 1991:105).

우리나라의 복지수준을 향상시키기 위해서는 공적인 측면에서의 지원과 민간복지부문에서의 활성화가 동시에 이루어져야 하는 바, 地方化 時代를 맞이하여 지역복지와 관련하여 보면, 민간복지부문의 활성화에 더 큰 비중을 두어야 할 것이다. 이를 위해서는 효율적인 재원의 확보가 중요한데, 自願奉仕活動과 관련하여 봉사활동을 위한 기금을 조성하는 방법이 가장 효과적일 것이다.

自願奉仕活動基金을 조성하기 위해서는 民間募金制度가 가장 효과적일 것이다. 효과적인 민간모금의 방안을 제시하면 다음과 같다(류기형, 1992:64-71).

첫째, 현재 산발적으로 이루어지고 있는 모금활동을 통합·일원화시키는 共同募金制度를 도입하는 것이다. 여기에는 지역공동모금회를 조직하여 모금활동을 전개하는 방법과 각 모금활동을 존속시키면서 이를 조정할 수 있는 연맹체를 구성하여 상호협력과 전체적인 효율성을 증진시키는 방법이 있다.

둘째, 현재의 모금활동은 지나치게 官 주도적인 느낌을 많이 받는데, 모금활동의 독립성과 자율성을 최대한으로 보장받고 독립적으로 운영되는 민간공동의 모금조직을 설치하여 민간중심의 활동으로 유도한다.

셋째, 민간기업 등을 모금조직에 참여시키고 이들에게 세제상의 혜택을 주도록 법적·제도적인 장치를 마련한다.

넷째, 시민들에게 공동모금의 취지에 대한 이해를 촉진시키고 기꺼이 기부금을 낼 수 있도록 지방자치단체, 복지관련기관, 언론기관 등에서 적극적인 홍보를 실시하고, 전시회, 바자회, 자선공연 등을 실시하여 적극적으로 관심을 유도한다.

다섯째, 모금액수와 기금의 배분기관, 배분결과 등을 명백하게 공표함으로써 기부자로부터 신뢰를 얻고 적극적인 지지와 후원을 얻을 수 있다.

### 5. 自願奉仕者의 事後管理 徹底

자원봉사자들이 자신의 행한 봉사활동에 긍지와 자부심을 가지고 앞으로도 기회가 있으면 적극적으로 참여하겠다는 생각을 가질 수 있도록 철저한 사후관리와 유인책이 필요하다.

事後管理對策으로는 자원봉사자들간의 친목주선, 복지단체 및 시설의 관계자와의 친목모임 마련, 각종 행사에의 초대, 각종 유인물의 발송, 감사장 증정, 인사장 등 발송, 자기계발을 위한 교육기회제공, 정기적인 모임 개최 등을 통하여 자원봉사자들이 항상 유대감을 가지도록 한다.

誘引策으로는 기업체에 대해서는 세금감면혜택을 주고, 개인에 대해서는 같은 분야에서 유급으로 일한 사람과 동일한 經歷을 인정해 주며, 취업시 가산점을 주는 제도의 도입이 필요하다. 현재 추진 중에 있는 自願奉仕振興法에는 위와 같은 내용이 들어 있다고 한다.

또한 동덕여대와 한양대학교에서도 자원봉사에 관한 과목을 정규학과목으로 신설하고 모든 재학생이 교양필수과목으로 이수하도록 하고 있는데, 이 과목의 학점을 얻으려면 반드시 일정 시간(동덕여대의 경우 학기당 48시간 이상)의 자원봉사활동이 필요하다(중앙일보, 1994. 8. 5, 8. 9).

이와 같이 산발적으로 추진되는 자원봉사활동을 유도하는 유인책들을 앞으로는 체계적으로 종합화하고 중복이 되지 않게 하는 동시에 모든 국민들이 잘 알 수 있도록 적극적인 홍보와 계몽이 필요하겠다.

## VI. 結 論

解放 이후에 우리나라는 가난에서 벗어나고 後進國의 명에서 벗어나고자 정부와 국민이 모두 합심하여 피나는 노력을 해 왔다. 그 결과 1970년대의 눈부신 經濟成長期를 거쳐서 오늘날에는 개발도상국의 선두주자로서 머지않아 선진국대열에 합류할 수 있게 되었다. 이 과정에서 양적인 경제성장정책에 밀려서 소외되었던 民生問題에 대하여 이제는 적극적으로 관심을 가져야 할 때가 온 것이다.

계속되고 있는 경제불황을 타개하고 재정적자를 막기 위하여, 최근에 세계적인 추세로 나타나는 것이 작은 정부론과 地域中心의 福祉政策論이다. 우리나라도 역시 이러한 세계적인 추세에 발맞추어 나가야 할 것이다. 더우기 1995년도에 실시될 예정인 단체장선거를 기점으로 하여 본격적인 地方化 時代가 열리고, 이 때 지방정부의 최대 과제가 지역주민의 복지문제가 될 것이므로 이에 대한 대비책을 마련하는 것이 중요하다.

오늘날의 지역복지정책의 과제는 지방정부와 지역주민이 共同體가 되어 함께 추진해 나가야 하는 것이다. 즉 지방자치의 이념에 맞게 지역의 모든 복지관련 문제를 당사자를 포함한 모든 주민이 직접·간접으로 참여한 가운데, 지역실정에 맞게 모두가 원하는 방향으로 결정해야 한다는 것이다.

이와 같이, 지역주민들이 民主的이고도 적극적으로 복지정책의 추진에 參與하는 하나의 방법이 자원봉사제도이다. 현재 정부주도의 복지국가추진정책에 한계를 느낀 선진국에서는 복지정책의 새로운 방향으로 地域社會中心의 복지정책을 추진하고 있고, 재정적인 측면과 인력적인 측면의 문제를 해결하기 위하여 자원봉사제도를 적극 활용하고 있다. 우리나라도 역시 지역과 민간중심의 복지정책만이 사회복지를 활성화시킬 수 있는 것임을 명심하고, 그 밑바탕을 이룰 수 있는 자원봉사제도의 활성화를 적극적으로 추진해야 할 것이다.

이러한 관점에서 본 논문에서는 우리나라 실정에 적합한 지역복지정책의 추진을 위한 하나의 방법으로 자원봉사활동의 활성화에 대하여 고찰해 보았다.

우리나라는 아직 복지 초년병으로 모든 제도나 체제가 제대로 갖추어져 있지 않다. 물론 정부에서 '자원봉사진흥법'을 제정하는 등 적극적인 노력을 하고 있으나, 앞서가는 선진국을 따라잡고 성공적인 地域福祉政策의 樹立을 위하여 우리에게 필요한 정책과 제도가 무엇인지 좀 더 깊이 연구하고 노력해야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

- 김기선 (1984), “자원봉사활동의 방향과 활성화에 관한 연구,” 「사회복지」 통권84호, 서울 : 한국사회복지협의회.
- 김범수 (1993), “가정복지활동과 재가복지,” 「지역복지봉사의 이론과 실제」, 서울 : 한국사회복지협의회.
- 김영호 (1984), “볼런티어 활동의 이념,” 「자원봉사론」, 서울 : 한국사회복지협의회.
- 류기형 (1992), “우리나라 모금활동의 실태와 개선방안,” 「사회복지」, 서울 : 한국사회복지협의회.
- 박태영 (1991), “사회복지시설 자원봉사활동의 문제점과 개선책,” 「사회복지」, 서울 : 한국사회복지협의회.
- 이대근 (1991), “지역복지발전과 자원봉사 활용방안,” 「사회복지」, 서울 : 한국사회복지협의회.
- 정진영 (1982), “우리나라 자원봉사 프로그램에 관한 연구,” 「논문집」, 서울 : 서울여대.
- 조휘일 (1984), “자원봉사활동의 기능과 역할,” 「자원봉사자론」, 서울 : 한국사회복지협의회.
- 중앙일보
- 최일섭 (1985), 「지역사회복지론」, 서울 : 서울대출판부.
- 한국여성개발연구원 (1985), 「공공분야 및 사회복지분야에 있어서 여성유휴인력활용에 관한 연구」.
- 현대사회연구소 (1985), 「자원봉사활동 실태조사연구」.
- 高島進 (1979), 「イギリス社會福祉發達史論」, 東京 : ミネルバ書房.
- 大阪ボランティア協會 (1985), 「ボランティア - 參加する福祉」.
- 福武直 外 1人 編 (1988), 「都市と農村の福祉」, 東京 : 中央法規出版.
- 三浦文夫 (1985), 「社會福祉政策研究」, 東京 : 全國社會福祉協議會.
- 神奈川県社會福祉協議會 (1980), 「施設社會化の理念と展開」.
- 右田紀久恵 外 1人 編 (1986), 「地域福祉講座①」, 東京 : 中央法規社.
- 永田幹夫 (1981), 「地域福祉組織論」, 東京 : 全社協出版.
- 永田幹夫 外 3人 (1988), 「地域福祉教室」, 東京 : 有斐閣.
- 住谷 外 (1973), 「現代の地域福祉」, 東京 : 法律文化社.
- 鳥田一郎 編 (1980), 「社會福祉の思想と理論」, ミネルバ書房.



- 全國社會福祉協議會 (1985), 「福祉施設とボランティア活動」.
- 竹原健二 編 (1992), 「現代地域福祉論」, 東京: 法律文化社.
- 仲村優一 編 (1989), 「福祉サービスの理論と體系」, 東京: 誠信書房.
- 丸尾直美 外 1人 編 (1988), 「福祉サービスと財政」, 東京: 中央法規出版.
- 秋山智久 (1985), “施設の社會化とは何か,” 「社會福祉研究」, 第23號, 鐵道共濟會.
- Lindeman, Eduard C. (1921), *The Community*, New York: Association Press.
- NISW (1982), “Social Workers: Their Role and Task,” *Barclay Report*.