「지방정부연구」 제4권 제2호(2000 겨울) : 301~316

국정관리개혁을 위한 공공부문 자원봉사 활성화 방안

Strategies of Activating Voluntarism for Local Government Reform

편 상 훈(울산대학교 행정학과)

This study presents strategies of activating voluntarism for local government reform based on new governance perspectives. It examines theoretical associations of governance reform focusing on participative democracy, citizen participation, governmental functional replacement from the triangular partnership perspective with voluntarism in local governments. Local self-governing through citizen participation and theories of coproduction which underpin voluntarism are reviewed in a sense of administrative values of democracy and public service efficiency. Problems and policy strategies for activating (public sector) voluntarism in terms of downsizing reform of local government and substituting governmental public services are empirically analyzed and proposed.

I. 서 론

현대행정이 '열린 정부(open government)'를 표방하며, 시장(기업)과 시민사회와의 협력적 네트워크를 형성함으로써 이른바 파트너십(partnership)을 통한 효율적 국정관리를 지향하는 행정개혁의 필요성은 우리 나라에서도 예외일 수 없다. 이러한 맥락에서, 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 지역복지에의 자발적 주민참여의 중요성이 대두되면서 민간부문과 더불어 공공부문에서의 자원봉사활동 활성화의 필요성이 중요하게 인식되고 있다.

특히, 지방행정의 개혁이라는 차원에서 공공부문 자원봉사의 활성화 방안에 관한 본 연구가 갖는 의의는, 거시적 관점에서 국정관리(Governance)를 중심으로 한 행정개혁의 기본적 틀로서 논의되고 있는 행정의 민주화와 효율성 제고와 연계하여 찾을 수 있다. 즉, 주민참여의 활성화를 통한 주민자치와 지방자치의 구현이라는 측면에서 지방행정의 정치적 민주화를 신장한다는 점을 들 수 있고, 이와 더불어 공공재화 및 서비스 생산의 효율성 관점에서, 생산을 위한 인적자원의 비용을 줄인다는 측면과 함께 협력적 국정관리를 향한 공동생산(Coproduction)의 논리(Sundeen, 1988)를 바탕으로 작으면서 동시에 효율적인 정부 구현이라는 국정이념과 연계하여 그 구체적 실행방안의 하나로 이해할 수 있다.

우리 나라의 경우, 1995년 지방자치제도의 본격적인 실시 이후 주민에 의한 자치라는 지방

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

자치의 기본이념을 전제로 자원봉사를 통한 주민참여의 활성화가 지방자치의 정착을 위한 핵심적 노력의 일환으로 그 비중이 더해지고 있다. 특히, 지난 1999년 11월, 국내 최초로 자원봉사정신과 행동강령을 명문화한 「시민자원봉사헌장」이 선포되면서 자원봉사에 대한 관심과 그 적극적 활용의 필요성이 환기된 상황이다. 이러한 시점에서, 주민자치와 협력적 국정관리의 실현이라는 이념적 목표 아래, 필요한 자원봉사자의 효율적 운용관리(확보와 지속적 활용)를 통한 자원봉사활동 활성화 방안을 제시하여 주민자치센터의 운영 효율화를 위한 정책과제를 개발하려는데 본 연구의 의의가 있다. 자원봉사자의 효율적 운용관리를 통한 주민자치센터 활성화 방안으로서의 정책대안 개발을 뒷받침하는 기초자료로서, 기존 유사연구에 관한 문헌조사와 더불어 1998년 9월 「한국보건사회연구원」이 전국 총 395개 자원봉사센터 소속 1,185명의 자원봉사자 중 최종 259개 센터 소속 719명의 자원봉사자를 대상으로 설문조사를 실시한 실증적 연구자료(김미숙 외, 1998)를 2 차적 데이터로서 활용하였다.

Ⅱ. 행정개혁을 위한 대안적 국정관리 패러다임

1. 국정관리개혁: 정부(Government)에서 국정관리(Governance)로

정부 주도의 전통적 행정패러다임에 대한 회의(懷疑)를 배경으로 이에 대한 대안적 패러다임의 모색이 진행되면서 거버넌스(Governance)에 대한 관심과 기대가 증대하고 있다(김석준 외, 2000; 문병기, 2000; Adshead & Quinn, 1998; Rhodes, 1996). '거버넌스'라는 용어는, 1989년 세계은행(World Bank)이 아프리카 지역의 개발실패 문제를 '거버넌스의 위기'로 표현하면서 사용하기 시작하여 기존의 정부 또는 통치(government) 영역에서 최근의 세계적인 정부개혁 추세와 더불어 신공공관리 차원에서의 새로운 시대적 의미를 담아 새로운 통치과정과 관련된 정부의 의미변화, 사회가 통치되는 새로운 방식을 지칭하는 개념이다(주성수, 2000). 이러한 대안적 개념은, 구체적으로 정부의 중앙집권적 권위의 상실, 정부정책의 효과성과 효율성의 저하, 이에 따른 공공 및 민간부문의 파트너십 네트워크의 필요성 등 이른바 '정부 또는 통치능력(governability)의 위기'를 배경으로 등장한 것이다(Merrien, 1998). 정부역할의 미래상에 대한 은유(metaphor)로서의 거버넌스의 개념화 작업은 아직 상대적으로 미진한 단계로서 학자들마다 다양한 개념을 제시하면서 개념적인 혼란과 이론으로서의 엄격함이 부족한 상태이다.

그러나, 관리와 정책, 체계적 차원을 포괄하는 대안적 국정관리 패턴이라 할 수 있는 거버넌스로 대표되는 정부혁신 논의의 초점은, 정부 자체의 비효율성을 전제로 정부 외부의 행위자들과의 관계재정립을 통한 정부기능의 감축과 동시에 공공재 및 공공서비스의 효율적 생산과 제공을 강조하는 방향으로 나아가고 있다. 즉, 정부와 시장에서의 기업, 그리고 비정부부문(NGO)으로 대표되는 시민사회간에 전통적인 불평등, 비대칭적 관계에서부터 협력과 공존, 나아가 삼자협력체제(三者協力體制)로서의 파트너십(triangular partnership)을 형성하려는 열린 정부로의 개혁을 지향한다(김광웅, 2000).

일반적으로, 정치학이나 경제학자들은 시장원리 및 경쟁의 논리에 초점을 두는 신공공관리(New Public Management)의 개념으로 거버넌스를 이해하는데 반하여, 행정학에서는 정부와 외부 행위자들간의 효과적 경쟁을 바탕으로 공익추구를 위한 조정과 협력의 논리에 중심을

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

둔 전략적 파트너십 구축을 정책네트워크(policy network)의 문제로 이해하는 경향이 있다(김정렬, 2000). 따라서, 본 연구는, 이와 같이 정부위주의 전통적 행정패러다임에 대한 대안적 패러다임으로 제기되고 있는 국정관리(거버넌스) 개념을 신공공관리와 정책네트워크의 개념으로 대별하여 개념화 작업을 시도한 논리에 바탕을 두어, 이른바 국정관리 차원에서의 지방행정 개혁에 관한 이론적, 실천적 논의를 전개하고자 하였다.

구체적으로, 조직감축, 민영화, 규제완화 등 신공공관리의 논리로서 최근의 지방행정조직의 감축개편과 기능전환을 이해하고, 이와 더불어 협력과 조정의 논리인 정책네트워크 개념으로 주민참여를 통한 자원봉사 활성화 방안을 설명하고자 한다. 즉, 공공재와 공공서비스의 효율적 생산과 제공을 위한 공동생산(Coproduction) 모델을 기초로 하여, 정부와 정부 외부의 행위자들로서의 민간기업과 시민단체 등이 동참하는 협력적 네트워크 연계(partnership)로서의 관계재정립과 그 제도화의 관점에서 미래정부의 역할을 조명함으로써, 신자유주의적 처방인 '작은 정부론'과 지방자치에 대한 시대적 요구와 맞물려 재정자립의 부담에 직면한 지방행정조직의 개혁방안을 제시하고 있다.

2. 협력적 공공서비스 전달체계(Collaborative Public Service Delivery Arrangements): 시민공동생산(Citizen Coproduction) 모델

행정환경의 변화와 함께 주민욕구의 양적 증대와 질적 다양화의 충족을 위한 행정서비스의 생산과 공급 개선은 가장 시급한 정책과제로 인식되고 있다. 특히, 1970년대 오스트롬(V. Ostrom)이 미국 행정학의 정체성 위기를 지적하면서, 행정학의 초점이 관료제와 월슨 행정모델에서부터 서비스 전달체제(service delivery system)로 전환되어 공공재와 공공서비스의 효율적 생산과 공급방안이 본격적으로 논의되었다. 이어서, 1980년대 전개된 민영화(privatization) 개념에서 논의되는 공공서비스의 생산(production)과 제공(provision)은 종종 혼용되기도 하지만 분석적 목적을 위해서는 엄밀히 구분되어 진다(Kolderie, 1986). 일반적으로, 정부차원에서는 공적으로 제공되는 재화와 서비스에 관한 생산적 기술관점에 국한된 논의의 범위를 보다 넓은 관점에서 이해할 때 어떠한 재화와 서비스가 어느 정도의 양적 수준으로 공급되어야 하는가, 또한 그를 위한 재정부담을 어떻게 할 것인가 등을 결정하는 '제공'의 개념이, 어떻게 그러한 재화와 서비스가 생산되어야 하는가 하는 '생산'의 문제보다 근본적인 기능과 연결된다.

구체적으로, 본 연구의 초점인 공공부문 자원봉사활동 또한 1970년대 후반부터 미국을 중심으로 하나의 공동생산활동(Coproduction)의 방법으로 설명되고 있다(김성경, 1996: 20). 공공서비스의 전달 및 공급과정에 서비스의 수혜자인 주민이 자발적으로 참여하여 행정기관의 서비스 생산에 함께 기여하는 연합적 노력을 설명하는 공동생산의 모형(Coproduction model)에서는, 정규생산자(regular producer)와 소비자(consumer)로 이루어지는 전통적인 공공서비스 전달모형과 달리 두 영역의 중첩되는 소비생산자(consumer producer)의 개념을 가정한다. 특히, 행정서비스의 공동생산에 있어서의 시민참여(Citizen Coproduction)의 개념(Percy, 1984)은 이러한 설명을 뒷받침한다. 한편, 이러한 연구를 바탕으로, 시장원리와 경쟁(competition)의 논리를 위한 공동생산(Coproduction)의 개념(Whitaker, 1980)과, 사회적 형평성(equity)을 바탕으로 정부의 책임성과 대응성, 행정서비스의 공공성 등 기본적 정부기능과 관련한 공동제공 및 공동전달(Coprovision)의 개념(Ferris, 1984)을 포괄할 수 있

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

는 적합한 새로운 개념이 필요하다고 생각되며 이를 통해 거버넌스(governance)의 개념에 대한 보다 명확한 이해에 접근할 수 있을 것으로 본다.

이러한 맥락에서, 정부와 민간기업, 그리고 시민이 협력하여 공공서비스를 생산하고 전달하는 과정을 통하여 그 권한과 책임을 공유하는 이른바 협력적 공공서비스 전달체계(Collaborative Public Service Delivery Arrangements)의 차원에서, 지방자치단체의 동(洞)기능이 전환된 주민자치센터를 활성화하는 방안으로서 주민자치 구현과 협력적 국정관리의 일환으로 본 논문에서 제시하는 효과적 자원봉사자 활용방안에 대한 논의와의 연관성을 이해할 수 있다.

3. 지방자치단체의 기능과 역할변화 필요성

1) 신공공관리와 작은 정부의 논리

21세기는 국제화, 세계화, 지방화 등으로 대변할 수 있는 예고된 큰 변화가 국가와 국경의 개념이 변하면서 빠르게 전개되고 있다. 지난 1995년 우리 나라에서도 본격적으로 지방자치시대가 도래한 이래, 이른바 국제화된 환경에서 지방정부가 맡게 될 적극적인 역할을 의미하는 'glocalization(世方化)'라는 새로운 용어가 생겨나듯이 '지방의 국제화시대,' 즉, 지방이 국제화의 주역이 될 수 있도록 지방자치단체의 기능과 역할변화가 요구되고 있다. 따라서, 국가의 경쟁력이 지방의 경쟁력과 밀접한 연관성을 갖고 있다는 관점에서, 지방정부·지방자치단체로서의 지방행정조직에 대한 변화와 개혁의 필요성은 그 어느 때보다 절실한 시점에 있다.

미국 고어(A. Gore)의 정부재창조와 영국의 'Next Steps' 등을 중심으로 실천된 선진행정개혁의 근본적인 문제의식은 행정의 규모가 너무 크고 비효율적이라는 점에 있었다(임도빈, 2000). 즉, 공공행정에 있어서의 정부의 최소개입을 전제로 시장경제에서의 자원배분 방안으로서의 기업가정신(Public Entrepreneurship)과 기업가적 정부(Entrepreneur Government)를 표방한 정부재창조(Reinventing Government)라는 미국 정부개혁의 논리, 전통적인 정부관료제에 대응하여 탈관료제 또는 탈정부지배(de-governmentalism)와 탈정치화를 기조로 공공부문에 대한 시장메커니즘의 도입과 창의적이고 기업가적인 관리자의 역할을 강조하는 새로운 관리지향으로서의 신공공관리론, 이와 더불어 재등장한 신자유주의적 사조는 행정학 분야의 새로운 패러다임의 변화를 요구하게 되었다. 따라서, 정부의 규모를 줄이고 정부기능을 재조정하여 기업가적 정부화, 신공공관리론적 행정개혁을 추진하여 고객으로서의 주민만족을 제고할 수 있는 방안이 시대적으로 요청되고 있다.

이러한 경향은, '작고 효율적인 정부' 구현이라는 우리 나라 현 정부의 국정이념에 그대로 반영되고 있으며, 지방정부 입장에서도 이러한 작지만 효율적인 선진지방행정을 구현하기 위한 여러 방안의 하나로 고객지향적인 행정, 즉 지역주민 위주로 행복을 책임지는 행정을 위한 개혁의 필요성을 공감하고 있다(한국지방자치단체국제화재단, 2000: 4). 특히, 지방자치의 본질적 구현을 위한 재정자립도 제고라는 명제아래 상대적으로 취약한 지방재정의 한계를 갖는 지방정부의 입장에서는, 갈수록 양적·질적으로 다양화되는 행정수요에 적극적으로 대응하는 방안을 강구하여야 하는 것이 중요한 과제인 동시에 지방자치시대의 지방행정이 지향해야 할 방향이며 목표라 할 수 있다.

이러한 관점에서, 1999년부터 정부는 지방행정조직의 계층축소개편과 기능전환을 시범적으

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

로 추진 중에 있는 바, 3-4개의 다층화된 행정계층을 간소화하여 비능률성, 지시·감독의 중복, 재원낭비, 정보왜곡과 혼선, 행정처리 지연 등 행정병리현상을 개선하여 하층구조의 주민지향적 행정구조화를 실현하는데 계층구조 개편의 의의를 두고 있다. 이러한 개혁정책은, 1970년대 '작은 정부' 이념에 기초하여 등장한 감축관리(cutback management), 구조조정의 논리와 함께 정부역할에 대한 신공공관리 차원에서의 새로운 시대적 요청인 국정관리(governance)라는 행정패러다임 전환의 논리로 이해할 수 있다.

2) 주민지향적 지방행정조직 개편과 행정서비스의 효율적 공동생산

오늘날 우리 사회 위기의 본질을 국가능력(state capacity), 그 중에서도 개혁능력과 지속적 개선능력을 의미하는 학습능력의 약화, 시장능력(market maturity)의 미성숙, 그리고 시작단계에 불과한 시민사회능력(civic competence)의 문제로 파악할 때, 거버넌스 개념과 관련하여 국가, 시장, 시민사회의 관계가 생산적, 상호보완적, 그리고 협력적 관계로 재설정·재구성되어야 한다는 주장(박세일, 2000)은 더 이상 새삼스러운 것이 아니다.

이미 논의한 바와 같이, 행정환경의 변화에 따른 행정수요의 다양화에 대응하기 위한 행정서비스의 생산과 공급 개선은 작은 정부를 추구하는 행정패러다임과 맞물려 가장 시급한 정책과제의 하나로 인식되고 있다. 따라서, 이를 위한 국가, 시장, 시민사회간의 생산적, 협력적 파트너십을 위해서는 각각의 능력신장을 위한 노력이 선행되어야 한다고 볼 때, 본 연구에서 제시하고자 하는 주민자치센터 운영효율화를 위한 공공부문 자원봉사활동 활성화 방안은 그 중 시민사회능력의 제고를 통한 행정서비스의 효율적 공동생산과 나아가 '보다 나은 국정관리(better governance)'의 실현이라는 시각에서 그 정책적 함의를 갖는다고 본다. 즉, 자원봉사활동을 활성화함으로써, 단순한 이웃에 대한 배려(civility)에서부터 봉사에 대한 적극적 관심과 참여를 통한 지역공동체 개발이라는 제도개혁의 의지를 통하여 삼자협력체제를 위한 파트너십의 구현에 기여할 수 있다.

한편, 정부는 교통·통신의 발달 및 정보화의 진전 등 행정환경의 변화와 함께 작고 효율적인 정부 구현과 현행 행정체계의 주민지향적 변화 필요성에 부응하여, 1998년 행정자치부의 대통령업무보고를 통하여 지방행정조직의 계층구조 감축개편의 일환으로 동사무소 기능전환 기본계획을 마련하였다. 기존의 읍·면·동 기능을 존치사무와 이관사무로 구분하여 주민공동체인 「주민자치센터」로 전환하기로 하여 이를 국정 100대 과제 중 중점추진과제로 선정하게 되었고, 그 기능을 일반행정 중심에서 민원·문화·복지기능 중심으로 전환하기 위해서 도시지역과 농어촌지역, 원격지(도서·오지·산간지역)를 구분하여 단계적으로 추진하고 있다. 따라서, 1999년부터 도시지역에서부터 시범동(洞)을 지정하여 시범적으로 시행하면서 계속하여 2001년 농어촌지역인 읍·면사무소까지 확대하여 시행하기로 하였다.

중앙정부의 1 단계 기능전환 시범실시 추진지침에 의해 우선 1999년 7월부터 전국에 걸쳐 11개 區 1,765개 동사무소 중 278개 洞을 선정하여 시범적으로 추진된 주민자치센터의 운영은, 주민정보, 문화, 복지기능의 확대를 위한 도시지역 지방행정조직 기능전환 차원에서 시범사업화 되고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Ⅲ. 협력적 국정관리를 위한 자원봉사 활성화

1. 자원봉사활동의 이론과 현황

1) 자원봉사의 개념, 이론과 역할

자원봉사는 국가, 시대, 사회, 학자, 활동분야 등에 따라 다양하게 개념 정의되고 있으나 자원복지의 철학과 민주주의 철학을 바탕으로(한국사회복지협의회, 1997) 그 내포되는 공통적 요소들을 종합하면 '민간의 자발적인 복지에의 참여'이다. 자원봉사활동은 인간행동의 가장 큰 범주에 속하는 이른바 친사회적(親社會的) 행동의 하나로서, 교육학, 심리학, 사회학, 사회심리학, 문화인류학 등 관련 학문간의 종합적 접근(학제적 연구)이 요구되어 어느 한 분야의 이론으로 설명할 수 없는 지역사회개발학의 특징을 갖는다.

구체적으로 자원봉사자의 행동특성은 크게 두 가지 이론에 근거하여 설명되는데, 욕구(needs)개념을 바탕으로 인간 개개인의 내적 심리상태를 자극하는 요인인 동시에 그 심리적 과정 자체인 동기(motive)를 중심으로 행동의 원인 또는 이유를 설명하는 동기이론과, 자원봉사의 참여활동과정에 관하여 소비자의 재구매 의사결정모형을 중심으로 설명하는 소비자행동이론으로 정리할 수 있다(박진호, 1998). 동기이론은 이타주의 행동이론(이타적 동기), 이기주의 행동이론(이기적 동기), 종합적 이론 등을 포함하는데, 자원봉사자는 사회생물학적인 이타적 욕구뿐만 아니라 작업동기의 관점에서 본 이기적 욕구를 충족하기 위해 자원봉사활동에 참여한다(조휘일, 1998). 또한, 소비자행동이론에 따르면, 소비자행동은 소비자의 구매하기 전의 심리적 동기, 의사결정 과정상의 행동, 구매 후에 나타나는 만족·불만족 등의 과정을 포함한다. 구매 전 기대욕구와 구매 후 제품성과간의 비교·평가과정과 인과추론과정(귀인과정)을 거쳐 나타나는 만족·불만족의 결과가 불평행동이나 재구매의사를 결정하게 된다. 이러한 소비자 행동을 사회적 관계까지 확대하여 자원봉사활동의 시장구조가 생산자인 자원봉사기관 혹은 프로그램 제공자와 소비자인 자원봉사자로 구분된다고 볼 때, 봉사활동의 최종적인 의사결정자는 소비자인 자원봉사자이기 때문에 생산자시장인 자원봉사자 활용기관은 그들의 활동욕구에 맞게 기관의 서비스나 활동프로그램을 조정해야 한다. 따라서, 자원봉사이론에서도 마케팅 개념은 필요하며 이것을 잘 활용하는 자원봉사자 활용조직은 번성하게 된다.

초창기 개인적이고 비체계적인 봉사활동이 사회적이고 체계적인 봉사활동으로 조직화(Charity Organization Society: COS)·전문화되면서 근대 사회복지사업의 기틀을 이루게 되었고, 특히, 시민사회와 민주주의의 발전은 시민의 사회적 역할을 강조하게 되고 자아실현을 위한 욕구증대로 인하여 시민의 사회참여가 활발해지면서 자원봉사활동이 조직적인 활동으로 발전하여 오늘날에 와서는 사회사업가와 자원봉사자가 상호 협조체제를 존속·유지시킴으로써 지역사회에 효율적으로 기여하고 있다. 이러한 자원봉사활동은, 지방자치제도의 본격적 실시와 더불어 양적 증대와 질적 다양화된 주민복지욕구 충족과 지역사회 개발 및 통합(community development & integration) 실현의 개념을 바탕으로, 개인의 식견, 기술, 지식 및 능력을 가치있고 의미있는 일에 활용함으로써 자존심의 유지, 정신건강의 증진, 인격의 발전과 성숙 등 자신의 욕구를 충족시키는 측면(개인적 필요성) 이외에 그 사회적 필요성을 지닌다. 즉, 양적 증대와 질적 다양화 추세의 사회복지서비스 욕구를 재정과 인력의 부족으로 충족시키지 못하는 복지제도의 불완전성을 보완·강화하는 역할을 한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

2) 우리 나라 자원봉사활동의 현황과 문제점 및 추진상황

(1) 일반적 현황과 문제점

우리 나라의 자원봉사활동은 그 역사가 짧고 이를 위한 인프라나 재정적·제도적 뒷받침이 취약하여 일반적으로 선진국에 비해 후진성을 면치 못하며, 봉사자인력의 절대 부족, 높은 중도탈락률로 인한 지속적 활용의 어려움, 교육훈련기관의 부족, 지역사회개발 프로그램의 미비, 국민의 인식부족 등 많은 문제점을 안고 있다. 구체적으로, 자원봉사기관·시설의 입장에서는, 자원봉사자의 모집, 교육, 배치, 사후관리, 평가의 어려움과 지원(예산)의 부족, 관련단체간 업무협조 및 연계 등의 문제점이 조사되고 있으며, 자원봉사자의 차원에서는, 책임의식 결여 및 중도탈락, 전문지식과 기술의 부족, 봉사기관의 비밀누설 등의 문제가 확인되고 있다.

(2) 추진상황

상대적으로 취약한 현황과 문제점을 개선하기 위한 노력으로, 우선 제도적 관점에서, 현재 사회복지 분야뿐만 아니라 환경, 체육, 교육, 정치 등 여러 분야의 자원봉사를 제도화시키는 「자원봉사진흥법」이 마련됨으로써 자원봉사가 우리 사회 전반에 크게 확산될 전망이다(김융일 외, 1999). 또한, 자원봉사에 대한 인식적 차원에서 자원봉사자의 역할기대의 확충을 들 수 있다. 즉, 전통적으로 자원봉사자는 전문가가 제공하는 서비스를 보충하는 역할이라는 관점에서 사회복지사가 제공하는 전문적 과업을 지원하는 특정한 임무와 과업들이 배당되는 것으로 인식되었으나, 최근에는 자원봉사자의 활용이 전문가와 자원봉사자간의 협동적 접근법을 통하여 기관이 고객(client)에게 제공하는 서비스를 보충하고 강화시키는 확장된 개념으로 인식되고 있다.

2. 협력적 국정관리를 위한 자원봉사활동 활성화 방안

1) 문제점 인식과 접근방향

자원봉사자를 중심으로 자원봉사활동을 활성화하기 위해서는, 우선 새로운 자원봉사자의 발굴과 확보도 중요하지만 현재 활동 중인 자원봉사자의 지속적 활용에 대한 인식이 필요하다.

첫째, 새로운 자원봉사자의 발굴과 확보를 위해서는 자원봉사에 대한 인지도 향상을 통한 시민의 접근성 제고와 모집방법의 강화, 합리적 선발심사를 위한 노력이 전제되어야 한다.

자원봉사활동의 과거 경험자를 포함하여 자원봉사활동의 의사를 지닌 잠재적인 인적자원의 발굴·확보를 위하여 자원봉사활동과 자원봉사센터에 대한 광범하고 지속적인 홍보를 적극적으로 시행하여야 한다. 즉, 자원봉사활동이 무엇이고 이를 통하여 개인에게는 어떠한 유익이 있는지를 국민에게 적극적으로 알리고 자원봉사활동을 조정하는 전문기관인 자원봉사관리센터에 대한 인지도를 제고시키기 위한 홍보가 필요하다.

한편, 1998년 9월 현재 관련 부처별 자원봉사센터의 현황을 조사한 「한국보건사회연구원」의 자료 중 자원봉사자 모집을 위한 방법(경로)의 유형을 분석한 결과에 의하면, 자원봉사자 모집을 위해 가장 많이 사용하는 방법은 활동 중인 자원봉사자의 소개를 통한 비공식적 경로의 경우이고 뒤이어 자원봉사센터의 자체적인 홍보를 통하는 방법에 주로 의존하는 실정이다. 반면에, 신문, 라디오, TV 등 대중매체나 지역소식지, 관련 홍보지 배부 등 공식적인 경로를 통해 봉사자를 모집하는 경우는 상대적으로 드문 경로유형에 그치고, 기타 행정기관의 협

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

조, 유관센터 및 기관의 협조, 정보망 등의 경로를 통하며, 특히 문화관광부 소속 「청소년자원봉사센터」와 같이 학생 자원봉사자의 경우는 학교에 요청하여 모집하는 경우가 있다. 따라서, 공식적 경로를 통한 자원봉사자 모집 강화방안이 강구되어야 한다.

더불어, 자원봉사활동에 대한 시민의 접근성을 용이하게 하기 위하여, 주민자치센터에 자원봉사 컴퓨터 네트워크를 구축하여 수요처에 대한 정보 등 자원봉사 관련자료의 정보화에 의한 보편적 서비스를 통하여 자원봉사 지원자와 수요처를 효과적으로 연계하는 방안이 바람직하다.

모집방법의 강화와 함께, 과학적이고 합리적인 선발심사 문제가 고려되어야 한다. 이는 직무의 목적, 책임의 영역, 전형적 과업, 자원봉사자를 책임질 사람(들)의 이름이나 직함, 훈련의 요건, 봉사기간 등을 포함한 자원봉사활동에 대한 과학적이고 체계적인 직무분석을 통한 자원봉사자의 채용과 자격의 합리적 결정의 문제이며, 특히, 잠재적 자원봉사자의 심사(사정)에 있어서 자원봉사자의 필요한 기술과 역할을 신중하게 설명·확인하고 기관의 자원봉사자에 대한 기대를 명확히 하여야 한다(김융일 외, 1999).

둘째, 우리 나라 자원봉사활동의 후진적 형태 중에서 지역사회의 자원봉사자가 지속성을 가지지 못하고 중도포기 또는 중도탈락 하는 것이 자원봉사 활성화의 가장 큰 문제점(지속성을 유지하지 못하고 6 개월 이내의 중도탈락 비율이 약 40% 이상)으로 파악되고 있다(한국사회복지협의회, 1988). 따라서, 자원봉사활동의 활성화를 위해서는 새로운 자원봉사자를 발굴·확보하는 것도 중요하지만, 아울러 기존의 자원봉사자들로 하여금 보람있게 활동할 수 있도록 제반 환경여건을 효율적으로 제공함으로써 지속적으로 활용하는 방안의 모색이 자원동원 방법에 있어서 더욱 효과적이라 할 수 있다. 자원봉사자 중도탈락의 일반적 원인으로는 자원봉사자의 참여동기와 이를 관리하는 활용기관의 허약성을 들 수 있다. 즉, 자원봉사자의 심리적 행동특성에 대한 이해 부족과 이러한 심리적 특성과 연계된 관리능력 및 기술의 부족으로 야기될 수 있는 종합적인 문제로 이해된다. 따라서, 자원봉사자의 중도탈락을 방지하고 재참여의사를 증대시키기 위하여 자원봉사자 활용기관은 자원봉사자를 지속적이고 효과적으로 관리할 필요성의 인식과 정책과제의 발굴이 절실하다.

이러한 자원봉사자의 지속적 활용과 관련하여 이른바 '재참여의사결정' 분석을 통한 접근이 가능하다. 소비자행동이론의 재구매의사 결정이론을 도입하여, 봉사자의 활동 전의 내적 요인(개인속성, 참여동기 등), 활동과정의 외적 요인(활용기관의 관리 및 봉사업무의 만족도), 활동 후의 재참여의사 등의 관계를 일반적인 모형으로 제시하고자 과학적 계량화가 시도되었다(박진호, 1998). 여기서 '재참여의사'란, 현재의 활동상태에서 다음 기회에 재활동(reaction)을 기대하는 의사 즉, 향후의 행동의사의 개념이며, 개인의 이타적·이기적 욕구충족을 위해 자원봉사자 활용기관에 참여하여 자원봉사활동을 경험하고 향후 자원봉사자 활용기관에서 다시 활동하고 싶은 인지된 심리상태로 정의된다. 재참여의사에 영향을 미치는 관련변인 분석모형을 통하여, 복잡하고 다양하게 나타나는 자원봉사자의 행동특성(재참여의사, 만족도, 활동경험 등 지속도, 월간 활동횟수 등 참여강도)에 영향을 미치는 모든 요인, 즉 개인적 속성요인, 심리적 참여동기요인, 활용기관의 관리요인, 봉사활동업무의 만족(욕구충족도)요인 등 개인적·사회적·인지적 변인을 파악하고 재참여의사결정(reparticipation decision-making)과의 연관성 분석이 필요하다.

이러한 접근방법을 통하여 자원봉사자의 행동특성에 관련한 내·외적인 영향요인을 파악하여 이들이 재참여의사에 미치는 영향력을 인과적 관점에서 분석함으로써, 자원봉사자를 관리·

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

육성하는 기관들이 자원봉사자의 개인속성, 봉사업무 만족요인, 활용기관의 관리요인 등에 최적화 시킬 수 있는 관리체계의 구축을 통하여 자원봉사활동 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 자원봉사활동 활성화를 위한 정책과제

자원봉사자를 새롭게 발굴하여 확보하는 것은 물론이고 활동중이거나 경험이 있는 자원봉사자를 지속적으로 활용하기 위한 재참여의사결정 분석모형에 따르면, 성별, 연령, 학력 등의 개인적 속성 이외 참여동기에 적합한 봉사업무가 주어지지 않거나 봉사업무의 불만족, 활용기관의 조직관리가 불완전하게 이루어 질 때 자원봉사자의 지속성이 유지되지 못하고 중도에 탈락하는 비율이 높을 것으로 본다. 특히, 개인적 속성요인과 심리적 동기요인 등 내적 요인은 재참여의사결정을 설명하는 독립변수 및 매개변수로서 중요한 변인이 되므로 특히 자원봉사자의 모집이나 선발과정에서 이에 관한 전반적 심사와 고려가 필요하다.

개인적 속성, 심리적 동기요인과 더불어, 새로운 자원봉사자의 발굴·확보와 함께 활용기관의 관리요인과 봉사업무 만족요인의 향상 차원에서 종합적으로 검토되어야 할 정책과제를 제도적 측면과 관리운용적 측면으로 나누어 볼 수 있다.

(1) 제도적 측면

(가) 전국적인 통합관리기구의 설립과 지역단위별 지역협의체 구성

자원봉사는 민간의 자발적인 복지에의 참여이긴 하지만 이의 조직화·체계화를 위한 지원체계가 필요하다. 특히, 자원봉사 관련 행정부서(행정자치부, 보건복지부, 문화관광부, 여성특별위원회)간 업무상 경쟁적 중복추진과 이에 따른 민간기관의 지원 및 육성의 산발적 운영을 방지하기 위하여, 자원봉사 수요처 및 프로그램의 개발, 모집, 교육훈련, 배치, 홍보, 관리감독, 지원, 관련단체간 활동연계, 조사연구 등의 업무를 효율적으로 관리할 조직체가 구성되어야 한다. 따라서, 지역적으로 불균형적 분포와 역할 갈등, 수요처의 중복 등 문제점을 안고 있는 자원봉사센터(1998년 9월 현재, 전국 395개)를 전국적으로 총괄할 수 있는 전국자원봉사센터의 설립과 지역단위별로 센터를 연계하고 협조체계를 구축해 줄 수 있는 지역협의체 형식의 종합자원봉사관리센터가 마련되어야 한다.

(나) 관련법의 제정·보완

자원봉사활동의 활성화가 국가적인 차원에서 선진복지사회의 기반조성을 위하여 필수적이란 인식을 바탕으로 지방자치단체 차원에서 자원봉사활동을 지역사회개발운동으로 정착시키기 위해서는, 관련법의 제정과 현행 「자원봉사지원법」의 미비점을 보강하여 자원봉사활동의 활성화를 위한 인프라를 구축하는 차원에서 지원입법체계를 정비하는 등 법제도적인 장치의 보완이 전제되어야 할 것이다(김인재, 1994).

(다) 재정적·행정적 지원 강화

민간단체 중심의 자원봉사활동의 활성화를 위하여, 중앙 및 지방정부 차원에서의 재정적 지원을 포함한 제반 행정적 지원을 바탕으로 정부, 자치단체, 민간의 상호협력적 지원체계가 강

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

화되어야 한다.

(라) 보상체계의 제도화를 통한 동기화

범국민적 차원에서 자원봉사활동의 활성화를 위해서는 제도적 차원에서 경제적·사회심리적 인정과 보상체계 강화를 통한 동기유발 분위기의 조성이 필요하다. 자원봉사활동의 기본이념은 보수나 지위 등 교환조건이나 반대급부 없이 자발적으로 참여하는 활동이나, 자원봉사자의 재참여의사결정 요인 중 심리적 동기요인의 중요성에서 비추어 자원봉사활동으로부터 얻어지는 기대욕구의 충족(사회심리적 보상)을 통한 동기부여 효과를 기대할 수 있다. 구체적으로, 자원봉사활동에 관련된 합리적 비용지출(식사, 숙소, 교통 등)의 보상 및 경제적 지원과 아울러 사회심리적 인정과 보상방안이 강구되어야 한다. 이러한 보상방안에는, 지속적 자원봉사활동의 경력인정, 자원봉사자의 행위 및 사고(事故)에 대한 기관의 보험제와 책임보장, 유공 자원봉사사원의 포상제, 학생들의 자원봉사활동을 격려·활성화하기 위한 교내외 장학금 제도 등 사회적 보상제도의 마련과 아울러, 자원봉사 유공자에 대한 사회적 공적을 인정받도록 하는 기업환경 및 사회분위기의 조성 등이 포함될 수 있다.

(2) 관리운용적 측면

(가) 범국민적 봉사교육의 일반화

자원봉사에 관한 범국민적인 교육훈련과 긍정적 사회분위기의 조성을 위하여 생애 전 과정에 걸쳐 평생교육 및 훈련체계 정착의 일환으로 자원봉사교육의 강화가 필요하다. 즉, 현재 활동 중인 자원봉사자에 대하여 자원봉사활동이 사회사업적 자선행위를 초월하여 지역주민들의 자발적인 참여를 통해 지역사회문제를 해결하는 '지역사회개발운동'이라는 공동체 의식을 고취하는 교육훈련 및 홍보와 아울러, 미래의 자원봉사활동을 위한 잠재적 인적자원인 어린이에 대하여 봉사의식의 함양을 위한 조기교육의 필요성이 인식되어야 한다.

(나) 자원봉사자의 교육·훈련내용의 개선

기관 및 자원봉사에 대한 오리엔테이션 이외에, 교양교육과 특히 자원봉사자들의 전문적인 봉사활동 수행에 필요한 실무교육의 비중이 강화되어야 할 것이다. 구체적 교육내용에 있어서, 현행 봉사자들의 실질적 교육수요를 감안하여 관계형성 및 상담기법 등에 대한 교육의 비중을 높일 필요가 있다.

(다) 자원봉사활동 조정자제도의 도입과 교육훈련 강화

자원봉사자를 육성·지도관리하는 전문기술을 바탕으로, 모집, 동기파악, 교육훈련, 직무설계, 프로그램 구성, 자원봉사자간의 관계유지, 자원봉사자와 활용기관간의 조정, 봉사자를 필요로 하는 가정 및 기관과의 연계 등 다양한 업무를 기획하거나 조정하는 '자원봉사관리자' 등 전문직원의 확보가 필요하다. 이를 위하여, 자원봉사관리자(예를 들어, 학교교사, 자원봉사센터 직원, 수요처의 관계자 등)에 대한 교육훈련을 체계화하기 위한 전문양성과정이나 교육기관의 유치가 시급히 이루어져야 한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

(라) 다양한 수요처에 대한 균형있는 자원봉사자 배치

자원봉사자들이 이용시설(사회복지관, 청소년복지관, 노인복지관, 장애인복지관 등)과 수용시설(아동복지시설, 노인복지시설, 장애인복지시설, 정신요양시설, 부랑인시설, 부녀복지시설 등)을 포함한 사회복지시설에 절대적으로 편중되어 배치되는 경향을 지양하고, 기관(공공기관, 병원 등), 관련단체(적십자사, 한국자원봉사단체협의회, 홀트아동복지회 등) 및 재가복지 등에 각기 수요의 크기를 고려한 균형있는 배치가 바람직하다고 본다.

(마) 자원봉사자와 수요처 연계의 합리화

자원봉사자의 배치는 자원봉사자의 능력과 적성에 맞는 업무에 배치(적재적소 배치의 원칙)하는 것이 가장 중요하다. 이를 위해서는, 자원봉사자들의 개인속성과 참여동기, 희망활동 내용 등을 파악·유형화하여 이를 바탕으로 수요처와의 적절한 연계, 보다 체계적이고 조직적인 활동업무 부여와 관리과정의 도입이 필요하다. 합리적 연계를 위해서는 직무가 요구하는 요건(수요처 요건)과 인적 적성(공급처 요건)이 잘 조화를 이룰 수 있도록 적재탐색(공급측정)과 적소탐색(수요측정)을 통한 적합도 조정(수요·공급 조정)이 필수적이다. 다양한 자원봉사자의 심리·특성조건(적재) 및 클라이언트의 심리·특성조건(적소)이 관리조정자에 의해 조정되어야 바람직한 자원봉사활동이 가능해진다.

(바) 수요처의 개발

전반적으로 수요처의 부족을 응답한 수요처의 충분성 여부 조사결과를 근거로 볼 때, 다양한 영역에 자원봉사를 활용할 수 있기 위한 수요처의 개발이 필요하다. 특히, 특수한 기술이나 잠재력을 가진 자원봉사 지원자들이 자신의 재능을 발휘할 수 있는 자원봉사직무가 개발되어 있지 않은 경우는, 기존의 프로그램이나 직무에 배치되어 잠재력을 위축시키고 결국 기대하는 자원봉사활동을 할 수 없게 되는 결과를 초래할 것이다. 현실적으로, 개발할 수 있는 수요처 자체의 부족, 수요처의 자원봉사에 대한 인식부족과 그 필요성이나 활용방법에 대한 몰이해, 수요처에서 활용할 수 있는 봉사활동 프로그램의 부족, 각 자원봉사센터간 수요처의 중복 등 수요처 개발상의 문제점을 극복하고, 각 자원봉사센터의 자체개발과 아울러 지역 내 자원봉사센터들이 협력하여 협의체를 구성하거나 정규적인 회의 등을 통하여 자원봉사활동 전반 및 수요처에 관한 정보를 교환함으로써 활용 가능한 수요처를 적극 개발하는 방안을 모색하여야 한다.

(사) 자원봉사자 관리의 정보화

자원봉사자의 인적사항 및 수요처에 대한 정보를 데이터베이스화하여 지속적인 인적자원과 수요처에 대한 정보자료를 보완·관리함으로써, 현재 활동 중인 자원봉사자와 자원봉사를 원하는 잠재적 자원봉사자에 대한 과학적이고 체계적인 정보관리와 함께 이들의 수요처 기대요구와의 연계가 적시·적절하게 시행되어야 한다. 예를 들어, 현재 캐나다에서 추진 중인 'VolNet Initiative'와 같이 지역공동체와 자원봉사단체에 대한 체계적인 지원프로그램을 통하여 네트워크를 구축·활성화하고 나아가 인터넷 접속서비스가 가능하도록 발전시켜야 할 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

(아) 활용기관의 관리기술 및 효과적 리더십 강화

활용기관의 기대와 활동업무에 대한 명확한 전달과 지시, 자원봉사자의 의견 존중, 동료 자원봉사자간의 인간관계 형성, 자원봉사활동에 대한 인정과 감사표시, 수요처의 적극적 개발과 확충, 활용기관의 목적과 사업내용의 공개를 통한 정당성 확보 등을 위한 활용기관의 효과적 리더십의 강화가 요구된다.

(자) 자원봉사자 활용평가제도의 정착

현실적으로 시간부족, 평가관리직원의 부재, 봉사자의 거부 등의 이유로 시행상의 제약이 있어 왔으나, 자원봉사활동에 대한 평가를 실시함으로써 평가결과의 환류를 통하여 문제점을 개선하고 바람직한 방향으로 자원봉사활동을 유도할 수 있는 자원봉사자 활용평가제의 정착이 바람직하다.

(차) 기관장의 자원봉사에 대한 전문교육과 훈련

자원봉사센터는 물론 주민자치센터의 기관장이 갖는 자원봉사의 필요성에 대한 철학 및 인식의 차이가, 자원봉사활동에 대한 관심도, 자원봉사에 대한 재정적·인적 지원과 프로그램의 개발노력 등 모든 면에 절대적 영향을 미치게 되어 자원봉사활동의 활성화에 심각한 격차를 초래할 수 있으므로, 자원봉사 담당실무자뿐만 아니라 기관장의 자원봉사에 대한 전문교육과 훈련이 절실히 요구된다.

(카) 자원봉사활동비용 부담주체의 조정

복지행정 구현을 주도하는 정부, 자원봉사자를 직접 활용하는 수요처(활용기관), 지역사회에서 자원봉사의 혜택을 직·간접적으로 누리며 동시에 지역사회발전에 책임이 있는 지역사회 주민, 자원봉사를 받는 수혜자, 자원봉사자 자신 등 부담 가능한 주체간의 비용부담의 귀속문제에 대한 연구가 필요하다.

3) 자원봉사자 활용을 통한 주민자치센터 운영효율화

앞에서 제도적·관리운용적 관점에서 제시된 자원봉사활동 활성화를 위한 일반적 정책과제를 근거로, 현재 시범운영되고 있는 지방행정조직의 기능전환에 따른 주민자치센터의 운영 효율화를 위한 구체적 추진방안에 대하여 체계적 재검토가 필요하다.

첫째, 새로운 자원봉사자의 발굴과 확보 및 지속적 활용을 위한 일반적 접근으로 논의한 바와 같이, 새로운 자원봉사자의 확보와 잠재적 자원봉사자들을 재참여시켜 지속적인 활용을 기하는 등 자원봉사활동의 활성화를 위하여 자원봉사활동에 대한 인지도와 주민의 접근성 제고를 위한 적극적인 홍보와 아울러 제도적, 관리운용적 차원에서의 다양한 노력이 필요하다.

둘째, 자원봉사를 통한 내 고장·마을가꾸기 운동으로서 전국적으로 확산되고 있는 풀뿌리 주민운동인 'V-타운 운동'은, '자원봉사마을'을 만듦으로써 마을의 모습을 바꿔나가자는 지역개발운동의 성격을 갖고 있다. 1997년 3월 이후, 전국 34개 시, 군, 구, 읍, 동 지역을 시범지역으로 시작하여, 대표적으로 서울 양천구 등 전국적으로 7-8개 지역에서 활발히 전개되고 있는 이러한 주민운동을 지역의 차별적 특성에 맞게 재창조하여 전개하는 방안도 검토할 필요가

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

있다(「중앙일보」, 1999).

셋째, 장기적인 자원봉사활동의 활성화를 위해서는 경제적·사회심리적 인정과 보상체계의 제도화를 통한 동기화가 필요하며, 이를 위한 예산, 법규 등 인센티브제도의 도입을 위한 제도적 장치의 정비가 선행되어야 한다. 구체적으로, 자원봉사활동에 관련된 필요경비의 지원, 지속적 자원봉사활동의 경력인정, 책임보험제, 포상제, 장학금 제도 등 사회적 보상제도의 마련과 아울러, 일본의 경우처럼 자원봉사활동에 참여하는 기간을 유급휴가제로 하는 기업체를 권장하는 등 자원봉사활동의 사회적 공적을 인정받도록 하는 기업환경 및 사회분위기의 조성 등 사회 전반적인 인센티브제의 도입이 마련되어야 한다.

마지막으로, 지역내 새마을협의회와 새마을부녀회, 기타 사회단체 및 직능단체로 하여금 주민자치위원회를 매개로 각 지방행정기관과 결연하여 봉사단체로서의 기능을 수행하도록 유도하여 사회단체 및 직능단체와 연계·활용하는 방안이 강구될 필요가 있다. 공공부문 자원봉사자를 효율적으로 활용하여 양적으로 증대하고 질적으로 다양해지는 주민수요를 충족시키고 고객지향적인 행정서비스를 제공하기에 미흡한 행정기능을 보완할 목적으로 기존의 지역사회단체들을 공익적인 사회사업을 추진하는데 역할분담의 차원에서 활용함으로써, 그 기능전환 및 강화를 통하여 주민을 위한 봉사단체로서 참여할 수 있도록 하는 다양한 방안이 강구되어야 한다. 구체적인 활용방안의 예로서, 공공부문 자원봉사활동에 국한하지 않고, 의료관련 단체의 무료진료와 무료침술, 이·미용사회 이외, 음식업, 세탁업, 목욕업 등 관련 지회들과 무의탁노인, 소년·소녀가장 및 불우청소년, 생활보호대상자들을 대상으로 하는 봉사활동 연계, 향교를 활용한 지역역사, 고유문화, 언어 및 도덕 교육 등 잉여 인적·물적 자원의 자발적 기여를 통한 다양한 주민서비스를 제공할 수 있는 프로그램의 개발이 필요하다.

Ⅳ. 결 론

행정개혁은 이제 선택의 문제가 아닌 국가경쟁력을 위한 생존의 문제이다. 변화된 정부의 역할을 요구하는 행정환경의 변화는 정부 또는 통치(government) 개념에서 거버넌스(governance) 개념으로, 심지어 정부 없는 새로운 국정관리(governing without government)로의 패러다임 전환을 필요로 하고 있다. 특히, 최근 국제적 NGO의 등장 등 국제시민사회(global civil society)의 형성은 삼자적 파트너십(Governance)을 이른바 국제운영체(Global Governance)로까지 확대하여, 이처럼 거버넌스의 참여주체가 다양화된 상황에서 정부도 하나의 참여자로서의 역할을 하게 되었다(김광웅, 2000). 따라서, 거버넌스 개념에서의 정부는 노를 젓는(rowing) 역할보다 키를 조정하고 가이드(steering) 하는 새로운 역할을 수행한다.

우리 나라에서도 정부혁신을 위한 탈정부지배(de-governmentalism), 또는 탈관료주의 행정패러다임(post-bureaucratic paradigm)을 향한 대안적 국정운영 패턴의 일환으로 지방행정조직의 계층축소개편과 기능전환 정책이 시범적으로 추진되고 있다. 따라서, 행정규모의 축소를 통한 효율적 행정서비스 제공과 주민자치 실현을 목표로 설치된 주민자치센터의 효율적 운용방안을 제시하고 또한 이를 위하여 정부와의 '비판적 협력자' 관계를 형성하여 지역사회개발을 위한 역할을 공동화(共同化)하는 차원에서, 공공부문 자원봉사를 통한 주민의 자발적 참

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

여를 활성화하는 방안의 모색이 절실한 시점이다.

돕기를 원하는 사람의 활용은 희소한 기관자원을 극대화시키는 중요한 수단일 수 있다. 1990년대를 이후로 주민에 의한 '복지공동체' 실현을 위한 핵심적 활동이 되어 온 자원봉사활동의 활성화 방안은, 고객지향적 행정, 주민공동체 의식의 함양과 주민자치 구현, 특히 협력적 국정관리를 위하여 다양화된 행정수요에 대응한 행정서비스의 공동생산의 실현 가능성을 제시함으로써, 한편으로 정치민주화를 구현하고 동시에 지방행정 효율성의 증대를 향한 지방행정개혁의 기본방향에 비추어 볼 때 그 정책적 의의가 있다고 본다.

조직적인 자원봉사활동이 사회화되어 가는 선진국의 자원봉사활동의 발전유형에서 보듯이, 자원봉사활동은 더 이상 자선행위가 아닌 지역사회와 이웃의 문제해결에 주안점을 두고 지역사회욕구(community needs)에 접근하려는 사회적 노력이다. 다양한 지역사회적 욕구에 대응하기 위해서는 정부 또는 민간단체들만의 독자적 對사회 봉사사업모델은 이상적이라 할 수 없으며, 시장과 시민사회를 포함한 지역사회와 국가 및 정부의 공동관심을 통한 협력사업 내지 지원사업 형태의 공동협력으로 이루어지는 사업유형이 바람직하다. 유럽 복지국가들의 경우도 1980년대 이후 복지서비스의 보다 비용효과적인 전달수단으로 민간부문과 함께 자원봉사의 활성화 방안을 적극적으로 추진하였다. 우리 나라도 21 세기 공동사회 규범과 함께 한국사회에 적합한 협력적 국정관리라는 새로운 행정패러다임(new governance)을 모색해야 한다(김석준 외, 2000)는 맥락에서, 자원봉사활동의 활성화를 통한 공공서비스 공급개선에 관한 지속적인 연구가 필요하다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

참 고 문 헌

김광웅. (2000). 협력체제(Partnership)와 효과적인 국정운영. 「정부와 NGO」. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집. 한국행정학회.

김미숙 · 김유경 · 김성희. (1998). 「자원봉사센터의 현황과 효율적 운영방안」. 한국보건사회연구원.

김석준 · 이선우 · 문병기 · 곽진영. (2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.

김성경. (1996). 「공공부문자원봉사 수요개발에 관한 연구」. 한국여성개발원.

김융일 · 조홍식 · 김연옥. (1999). 「사회사업 실천론」. 서울: 나남출판.

김인재. (1994). 「자원봉사활동의 활성화를 위한 입법방향」. 한국법제연구원.

김정렬. (2000). 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. 「한국행정학보」, 34(1): 21-39.

문병기. (2000). 거버넌스의 접근방법과 유형. 「New Governance and Cyber Governance」. 뉴거버넌스 연구교육단.

박세일. (2000). 세계화 시대의 국가, 시장, 그리고 시민사회. 울산대학교 개교 30주년 기념 국제심포지엄 기조연설.

박진호. (1998). 「자원봉사자의 재참여 의사결정모형에 관한 연구」. 박사학위논문. 대구대학교 대학원.

울산광역시 중구. (1999). 「주민자치센터 운영효율화를 위한 종합추진방안」.

임도빈. (2000). 신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교. 「행정논총」. 38(1): 51-72.

조휘일. (1998). 「현대사회와 자원봉사」. 서울: 홍익재.

주성수. (2000). 「글로벌 가버넌스와 NGO」. 서울: 아르케.

「중앙일보」. (1999). 자원봉사로 가꾸는 내고장: 'V-타운 운동' 불길. 11. 17: 29.

한국사회복지협의회. (1988). 「자원봉사활동 조직과 운영에 관한 연구」.

한국사회복지협의회. (1997). 「자원봉사의 기초」.

한국지방자치단체국제화재단. (2000). 「지방정부혁신과 국제화」.

Adshead, Maura & Quinn, Brid. (1998). The Move from Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift. *Policy & Politics*, 26(2):209-225.

Ferris, James M. (1984). Coprovision: Citizen Time and Money Donations in Public Service Provision. *Public Administration Review*, 44(4).

Kolderie, Ted. (1986). Two Different Concepts of Privatization. *Public Administration Review*, 46.

Merrien, F. (1998). Governance and Modern Welfare State. *International Social Science Journal*, 155: 57-67.

Percy, Stephen L. (1984). Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services. *Urban Affairs Quarterly*, 19: 431-446.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Sundeen, Richard A. (1988). Explaining Participation in Coproduction: A Study of Volunteers. *Social Science Quarterly*, 69: 547-568.

Whitaker, G. R. (1980). Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*, 40(3).

편상훈: 성균관대학교 경제학과 졸업, 서울대학교 행정대학원 졸업, 미국 Carnegie-Mellon대 정책학 석사, 미국 University of Southern California 행정학 박사. 한국과학기술원 연구원, 한국전산원 선임연구원 역임. 현재 울산대학교 사회과학부(행정학 전공) 조교수로 재직. 주요 관심분야는 조직론(조직행태론), 인적자원관리론, 지방행정, 전자정부론 등이다. 주요 논문으로는 조직정의와 업무성과의 상관성에 관한 연구 등이 있음.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.