

# 지방자치단체들의 자원봉사제도 활용방안에 관한 연구: 미국의 사례를 중심으로

이성우 · 김정섭

서울대학교 농업생명과학대학

## A Study on the Use of Volunteerism in Local Governments : centering on the case of America

Sung Woo Lee and Jeong Seop Kim

College of Agriculture & Life Sciences, Seoul National University

### Summary

Volunteerism, as one type of citizen participation, can help local governments to cut down administrative expenditure and contribute to raising of democratic consciousness in community. In this study, researchers examined the practical use of volunteerism in America. And discussed diverse incentives to voluntary service and rewards for volunteers. Local governments in Korea have suffered under lack of human resource and public finance. By positive introduction of volunteerism, they may obtain the desired results.

### I. 서 론

우리 나라의 경우와는 달리 미국의 경우 정부의 행정편의나 정당성을 도모하기 위한 자치단체에 의한 시민단체의 자의적 조직 - 관변단체(QANGO) -은 거의 찾아보기 힘들다. 하지만 미국의 경우 자치단체별로 그 특성에 맞는 독특한 형태의 시민들에 의한 자치단체 행정참여가 이루어지고 있다. 우리의 경우와 마찬가지로 시민들의 자치단체에 대한 행정 수요는 갈수록 다양화, 급증화하는 추세이며, 시민들의 정부 행정에 대한 무관심은 갈수록 높아가는 추세이다(Box, 1995).

이에 따라 미국의 자치단체들은 시민들의 참여의식을 높이기 위해 새롭고 창의적인 프로그

램 개발에 노력하고 있는 것으로 보이며, 시민들의 정부 정책에 대한 참여를 장려하기 위해 각종 보상과 유인책을 적극적으로 시행해오고 있다. 특히 최근에 들어 시민들의 행정 서비스에 대한 수요 증대와 중앙정부로부터의 각종 사업 이양으로 인한 긴축재정으로 각 자치단체들은 여러 가지 형태의 민간에 의한 행정 및 정책 참여를 장려하면서 정부조직(governmental organization)과 비정부조직(nongovernmental organization) 간의 유기적 연대를 꾀함으로써 행정 효율성을 추구해 나가고 있다. 자원봉사제는 개인의 경제적, 물리적 이해관계를 떠나 순수히 이타주의적 또는 공공의 이익을 목적으로 이루어지는 시민참여의 한 형태로 볼 수 있다. 이러한 자원봉사제도의 활용은 특히

농촌지도사업의 실행에 있어서도 빼놓을 수 없는 중요한 요소로 인식되어 왔다."

우리 나라의 경우 시민참여를 위한 여러 가지 정책적 대안들 중에서 중앙정부 차원에서 최근 추구하고 있는 건전한 시민단체 육성도 민주시민 육성, 전문 인적자원 활용 및 건전한 시민의식 고취라는 측면에서 고려할만한 사항이지만, 최근 관련 시민단체들에 대한 부정적 인식과 광범하게 부족한 지방자치단체들의 인력 및 재정, 그리고 편중된 시민참여라는 점을 고려한다면 각 자치단체의 실정에 맞는 각 실행부서별 자원봉사제도의 도입은 포괄적 인적 자원 활용 및 재정비용 절감이라는 측면에서 많은 도움이 되리라 여겨진다. 특히 4-H 활동과 같은 분야에서 오래전부터 자원봉사제도를 활용해 온 경험을 지니고 있으며, 사업의 특성상 농업인들과 더욱 긴밀한 유대를 필요로 하는 농촌지도사업의 경우 더욱 그 효력을 발휘할 수 있을 것이다. IMF 관리체제 이후 행정진반에 걸쳐 강요되고 있는 긴축재정이 우리가 당면한 피할 수 없는 여건이라는 가정하에서 본다면, 제한된 행·재정 비용으로 효율성을 제고할 수 있는 자원봉사제도의 활용은 기구와 인력의 감축으로 인해 증가된 자치단체의 부담을 줄이는 한편, 건전한 시민참여의 문화를 정착시키는 데 도움이 될 것이다.

따라서 본 연구에서는 효율적인 자원봉사제(volunteerism)<sup>2)</sup>의 성공적인 활용으로, 많은 행정 및 재정비용을 절감하고 시민들의 참여의식 고취에도 기여한 미국의 다양한 자치단체들의

자원봉사제도에 대한 활용경험을 소개하고자 한다. 본 연구는 크게 네 부분으로 나누어져 있다. 첫째, 자원봉사제도의 개념정리 및 제도의 필요성에 대해 논의하고, 그 사례로써 둘째, 미국의 각급 지방자치단체에서 운용하고 있는 다양한 자원봉사제도 활용사례를 정리하고, 셋째, 각 자치단체가 시행하고 있는 정책에 시민의 행정참여 및 봉사활동을 독려하기 위해 사용하고 있는 각종 유인책(incenives)과 보상책(rewards)에 대해 살펴 볼 것이다. 마지막으로 이러한 요인 이외에 사업 성공에 필요한 요소들을 점검한 후 우리나라에서의 자원봉사제도의 적극적인 도입 필요성에 대해 논할 것이다.

## II. 자원봉사제도의 개념 및 필요성

일상적인 시민들의 자의적 의지와 자기방어(재산권 보전 등)에 기초한 자발적 역할은 다음과 같은 다양한 활동으로 나타날 수 있다. 간단한 주변 공원청소 및 정리, 지역사회 유지보전을 통한 자기재산권 유지 내지는 증식, 자녀들에 대한 준법정신 교육, 질서있는 공공시설 이용, 낙서예방 등이 의식적, 무의식적으로 시민들이 수행하는 지역사회에 대한 공헌이라 할 수 있다. 이러한 일상적인 시민들의 자기책임수행 이외에 공공의 이익을 위한 자원봉사활동을 통해 건전한 사회 정신(social ethos)이 진작될 필요가 있다. 자원봉사제도의 활용은 이러한 시민들의 사회윤리성 제고라는 측면에서 정책 집행기관과 시민 간의 바람직한 매개체로

- 1) 많은 문헌들이 지도사업에 있어서 자원봉사제도를 잘 활용하는 것이 결정적인 역할을 할 수 있음을 지적하고 있다. 특히, Snider는 강력한 농촌지도 프로그램은 지도사업의 전문가와 핵심 자원봉사자들 간의 균형잡힌 프로그램 공유와 책임감으로부터 결과됨을 역설하고 있다. 이에 대해서는 다음 문헌을 참조. Snider, A., 1985. "The Dynamic Tension: Professional and Volunteers", *Journal of Extension*, 23(3).
- 2) ICMA(International City/County Management Association)의 정의에 따르면, 자원봉사자란 정부 또는 자치단체로부터 직접적 보상을 받지 않고 봉사하는 사람을 지칭하는 것이며, 이 경우 자치단체의 각종 위원회 또는 자문위원회 등에서 활동하면서 활동참여에 따르는 자기비용을 보상받는 사람도 자원봉사자의 범주에 속한다. 참조. Manchester, L. D., Bogart, G. S., 1988, *Special Report: Contracting and volunteerism in local government - A self-help guide*. Washington: International City/County Management Association.

인식되고 있다(Moulder, 1994).

정치학자이며 민주주의 신봉자인 Alexis de Tocqueville은 참된 민주사회의 가치는 그 사회를 구성하는 시민의 기능의 질 여부에 달려있다고 주장하면서, 민주적 자치단체 확립을 위한 묵시적 가정으로 시민과 자치단체의 공동노력을 강조하였다(Tocqueville, 1980). 즉 자치행정의 수립과 집행에 있어 단순한 수혜자가 아닌 공동 시혜자라는 측면에서 시민의 역할을 강조한 것이다. 이러한 시민참여의 중요성과 필요성은 최근의 시민들의 행정서비스에 대한 수요 증대와 긴축재정으로 인한 자치단체의 다양한 사업시행의 한계(특히 현재 우리 나라 기초자치단체들의 낮은 재정자립도를 고려할 경우)라는 측면에서 볼 때 더욱 명백해진다.<sup>3)</sup> 시민참여가 민주주의의 기본 이념인 자유에 대한 무제한의 향수를 보장하면서 그 향수의 방향으로 야기될 수 있는 민주주의의 외부효과를 법이나 제도라는 반민주적 틀을 사용하지 않고도 바람직한 민주주의를 실천할 수 있다는 점은 정치학과 철학의 주요한 이론적 배경이 되고 있다(Churchman, 1982).

이와 같은 시민참여의 대표적인 사례가 되는 자원봉사제도는 특히 재정적 어려움을 겪고 있는 자치단체들의 기존 계획의 집행 및 유지와 새로운 사업시행에 많은 도움이 된다. 더욱 중요한 것은 자원봉사제도를 활용함으로써 자치단체 행정에 대한 시민들의 이해가 제고되어, 행정에 대한 불신을 반감시킬 수 있으며, 이에 따른 공무원의 사기진작 효과도 얻을 수 있다는 점이다. 결국 지방정부 차원에서의 자원봉

사제도 활용은 모든 참여 당사자들의 이해 및 이익을 증대시킬 수 있다는 점에서 양자 승리 계획(win-win proposition)이라 할 수 있다(Gardner, 1994).

자원봉사제도를 활용함으로써 자치단체와 시민들이 서로 향유할 수 있는 편익들은 다음과 같이 요약될 수 있다. 자원봉사제도를 적절히 활용함으로써,

첫째, 자치단체의 행·재정 비용을 절감할 수 있다. 지방정부는 제한된 비용(인력 및 자원)으로 늘어가는 대민 행정서비스를 담당하기 위해 지속적인 노력을 기울여야 한다. 공무원은 대민행정의 연속성을 위해 필요하며, 자원봉사자들의 활동은 부족한 행정서비스를 충원할 수 있다는 점에서 필요하다.

둘째, 자치단체의 행정에 대한 이미지를 제고시킬 수 있다. 자원봉사자들이 직접 행정 및 정책에 참여함으로써 지방정부의 행정처리나 고충에 대한 이해가 증진되며, 이러한 행정에 대한 이해는 다른 시민들에게도 전파될 수 있다.

셋째, 공무원에 대한 인식을 제고시킬 수 있다. 자원봉사자들은 공무원들과 빈번한 개인적 접촉을 통해 자치단체의 프로그램이 지니는 목표를 인식하게 되며, 이들 자원봉사자들의 자치단체 정책에 대한 다른 주민들에 대한 전파력은 그 어떤 정부 캠페인보다 효과가 높게 나타난다.

넷째, 행정서비스의 질적, 양적 개선을 도모할 수 있다. 다양한 교육과 경험을 지닌 자원봉사자들을 활용함으로써 자치단체의 정책수립

3) 미국의 지방자치단체들은 비용절감과 대민 서비스 개선이라는 행정목표를 위해 지속적인 노력을 기울여 왔다. 하지만 이러한 노력은 최근 증대되는 중앙정부로부터의 많은 업무이양과 시민들의 행정수요로 인해 많은 어려움을 겪어 왔으며, 동시에 각급 정부의 대민행정에 대한 시민들의 불신은 깊어 갔으며, 최근 우리 나라의 경우와 유사하게 시민들은 정부의 대민행정이 정작 그것을 필요로 하는 시민들에게는 별로 도움이 되지 못한다고 생각하는 것으로 나타났다. 미국 자치단체들의 자원봉사제도의 적극적 도입은 이러한 시민들의 자치단체에 대한 행정불신에 대처할 수 있는 방안으로 여겨지고 있는 것이 사실이다. 참조. Markwood, S. R. 1994. "Volunteers in local government partners in service", Public management. (April, pp. 6-9).

과 집행에 도움을 얻을 수 있다. 공무원이 보유하지 못한 각종 지식과 기술의 유입은 행정서비스의 질적, 양적 향상을 가져온다.

다섯째, 여러 가지 부수적인 효과를 얻을 수도 있는데, 자원봉사자들은 그들이 참여하고 있는 프로그램의 옹호자가 되기 쉬우며, 프로그램 실행에 필요한 시간, 돈 그리고 기타 요소들에 대한 다른 기부자를 찾는 데에도 열성적으로 된다.

여섯째, 민주화된 지역사회의 정착에 기여한다. 다양한 집단에서 참여한 자원봉사자들은 자치단체에의 참여 경험을 가지게 되며, 지역사회의 발전을 위한 자신들의 의견을 가지게 된다. 자연히 토론문화의 정착으로 상대에 대한 양보와 타협의 정신을 배우게 된다.

### III. 사례 연구

#### 1. 미국의 자원봉사제도 활용 사례

1993년에 NACo(National Association of Counties)에 의해 시행된 조사보고서는 각 지방정부들에서의 자원봉사제도의 중요성에 대해 보여주고 있다. 이 조사보고서는 1992년 county 정부 차원에서만 볼 때에도 자원봉사자들의 활용으로 약 18억달러의 재정절감 효과가 있었다고 발표하고 있다. 이에 따라 각 county 정부들의 자원봉사제도 활용사례는 급증하게 되었다. 예를 들면, 1990년에 비해 1992년에 자원봉사제도 활용은 100% 이상 증가되었다. 조사대상이었던 417개의 county 정부 중 약 93%가 자원봉사제도를 활용하고 있었으며, 이 기간 중 자원봉사제도 활용이 가장 활발했던 우선 순위 10개 행정서비스 항목은 다음 <표 1>과 같다.

위에서 보여지듯이 미국에서 자원봉사제도는 거의 모든 행정부문에서 활용된다 하겠다. 지도사업에 있어서도 자원봉사제도는 아주 중요하게 인식되고 있으며, Wisconsin 대학이

1984년부터 1987년까지 수행한 조사보고서에 따르면, 미국 전체에서 지도프로그램에 참여하고 있는 자원봉사자의 수는 약 290만명에 이르고 있으며, 이 자원봉사자들은 11,200명의 지도요원들과 함께 4,800만명의 시민을 대상으로 지도프로그램을 운용하고 있는 것으로 나타났다. 시간당 8달러로 계산하였을 때, 지도사업에 참여하는 자원봉사자들이 제공하는 서비스를 금액으로 환산하면 약 45억달러에 이를 것으로 추산되며, 이는 미국 전체 지도사업부문 총예산의 다섯 배에 달하는 막대한 금액인 것으로 보고되었다(University of Wisconsin Extension, 1987). 이와 같이 미국의 지도사업에서 활용되고 있는 자원봉사제도의 운용형태는 크게 8가지 정도로 요약될 수 있다. 첫째, 집단 및 개인에 대한 교육과 카운셀링, 둘째, 교육행사와 프로젝트의 조직, 셋째, 조사연구와 시범을 보조하는 일, 넷째, 회합장소와 소품들을 제공하는 일, 다섯째, 매체프로그램(media program)을 준비하는 일, 여섯째, 비공식적으로 정보를 공유하는 일, 일곱째, 지도요원으로써 또는 각종 위원회의 위원으로써 참여하는 일, 마지막으로 육체노동을 제공하는 일로 정리된다.

<표 1> 사업 대상별 자원봉사자의 활용 비율

행정서비스 항목	비율
• 화재 / 환경보전	66%
• 노인보조	4%
• 공원청소 / 여가활동	51%
• 사회봉사	44%
• 청소년 봉사	44%
• 민간봉사	42%
• 자원 재활용	37%
• 교육	36%
• 경찰 / 교도	35%
• 교통	34%

더욱 자세한 정책시행 부문을 검토해 보면, 자치단체 및 지도기관이 자원봉사제도를 도입할 수 있는 영역은 실로 헤아릴 수 없이 많아 보인다. 다음은 성공적으로 시행되었다고 여겨지는 몇 가지의 자원봉사 프로그램을 발췌 소개한다.

1) 법원지정 특별지원 프로그램 - 분 카운티(켄터기 주)

분 카운티에서는 학대받는 아동과 보호받지 못하는 아동들을 위해 법원지정 특별지원 자원봉사계획(CASA: Count Appointed Special Advocate)을 도입하여 교육을 이수한 20명의 자원봉사자들이 활동하고 있다. 이들의 업무는 해당 아동들에 대한 개별적인 심층 사례분석을 통해 그들이 필요로 하는 즉각적이면서도 지속적인 문제해결을 위해 봉사하는 것이다.

2) 노인복지 프로그램 - 샌 버나디노 카운티(캘리포니아 주)

샌 버나디노 카운티 내 15 내지 25%에 이르는 정신적 고통을 받고 있는 노인들을 위해 카운티 정부내 보건위생과에서는 비슷한 연령 계층에 있는 자원봉사 노인들을 교육시켜 상담역으로서 정신적, 육체적 고통을 겪고 있는 노인들을 돕고 있다.

3) 시민 생산성 위원회 프로그램 - 콜리어 카운티(플로리다 주)

긴축재정을 원하는 주민정서와 정부정책에 대한 반목에 직면한 콜리어 카운티 정부는 시민들로 하여금 카운티의 행정참여를 유도하기 위해 일군의 자원봉사자들을 조직하여 카운티 정부의 행정체계와 시행사업에 대해 포괄적으로 조사 보고하도록 하였다. 조사보고에 따른 행정체계의 쇠퇴와 각종 정책집행의 효율적 운용은 카운티 정부 비용의 엄청난 절감효과를 가져왔으며, 이들 봉사자들에 의한 행정에 대한 이해는 다른 시민들의 카운티 정책에 대한

폭넓은 이해를 촉진하였다.

4) 장애인에 의한 장애자 주차공간 강제 프로그램 - 글린 카운티 (조지아 주)

미국에 있는 다른 많은 카운티와 같이 글린 카운티도 장애인들을 위한 도로 및 공공건물 설치에 있어 장애인들의 편의를 도모하기 위해 노력해 왔다. 공공건물인 경우 장애인 전용 주차공간은 접근 용이성을 고려하여 최근접 지역에 배치하였으나 일반 시민들의 무절제한 사용으로 장애인들의 불만이 높았다. 이에 따라 카운티 경찰국과 시장자문위원회는 조례를 통과시켜 장애인 전용 주차공간을 사용하는 비장애인에 대한 벌칙을 크게 강화하였다. 이때, 장애인 자원봉사자들로 하여금 벌금 부과 및 규칙위반 비장애인들을 적발하도록 하였고, 그 결과 비장애인의 장애인 전용 주차공간 위반사례는 75%나 줄어드는 효과를 가져왔다.

5) 자원재활용 자원봉사 프로그램 - 몽고메리(메릴랜드 주)

1990년대 들어, 자원 재활용은 몽고메리 카운티의 주관심 사항이 되었다. 문제는 제한된 인적자원과 부족한 재정으로 어떻게 효율적인 자원재활용 프로그램을 실시할 것인가 하는 점이였다. 몽고메리 카운티는 각 기관이나 지역사회단체(민·관을 포괄함)로부터 1명씩의 자원봉사자를 지원받아 자원재활용 프로그램에 참여하도록 하였다. 약 220명의 자원봉사자들은 1년에 6,000시간 이상에 해당하는 시간을 기관 또는 지역사회에 자원 재활용의 필요성과 그 효율성에 대해 전파하고 교육하였고, 그 결과 카운티는 부족한 인원과 재정 속에서도 목표한 소기의 성과를 거둘 수 있었다.

6) 보건위생 자원봉사 프로그램 - 불더 카운티(콜로라도 주)

불더 카운티 정부의 보건위생과는 1986년 이래 지속적으로 자원봉사자들을 이용한 건강

및 위생에 관련된 서비스를 주민들에게 실시하였다. 1992년 현재 1,800명 이상의 자원봉사자들이 연간 34,000시간 이상을 에이즈 관련 정보전과 및 교육, 콜레스테롤 함유량 검진, 예방활동 및 외래환자 상담, 청소년 상담 및 지역사회 교육에 할애하고 있다.

7) 식품 및 영양개선 교육 프로그램 - 펜실바니아 CES(Cooperative Extension Service)

펜실바니아 대학의 CES는 1995년 이래 필라델피아의 지역사회 내 빈민층의 영양개선 문제에 관심을 지니고 이들을 대상으로 자원봉사자를 이용한 교육프로그램을 실시하였다. 자원봉사자들을 모집하여 교육훈련을 실시한 후에 이들로 하여금 자신이 거주하는 지역의 주민들을 대상으로 식품 및 영양개선 교육을 실시하는 동시에 각 지역의 상황을 모니터링하여 펜실바니아 CES에 보고하도록 함으로써 전체 프로그램을 기획, 조정하는데 필요한 기초자료를 획득하고 있다.

8) 마스터 정원사 프로그램 - 야바파이 카운티 (아리조나 주)

지역 주민들에게 원예, 화훼, 채소 등의 재배기술을 교육시키기 위해 기획되어 미국 전체에 확산되고 있는 이 프로그램은 아리조나 주립대학 CES에서도 도입하여 실시하고 있는데, 특히 야바파이 카운티에서는 1998년에 처음으로 27명의 자원봉사자들을 모집하여 재배기술을 가르치고 이들에게 마스터 정원사 자격을 부여하였다. 이들 자원봉사자들은 다시 지역주민들에게 최소 50시간 이상의 자원봉사활동을 하고 있는 것으로 나타났는데, 그 활동내용은 워크샵, 전화상담, 지역신문에 관련 기사를 게재하는 일, 마스터 정원사 프로그램 소식지의 간행 등이다.

다음은 이와 같은 자원봉사를 장려하기 위해 미국이 각 자치단체가 사용하고 있는 유인 및 보상책에 대해 살펴보기로 한다.

2. 유인 및 보상책

미국의 경우 1987년 한 해 동안 약 8천만명의 성인 자원봉사자들이 약 149억 시간(금액 환산 1489억 달러)을 봉사활동에 바친 것으로 드러났다(Manchester & Bogart, 1988). 이러한 시민봉사에 대한 공공기관의 포상 또는 보상책도의 연원은 고대 그리스 시대에까지 거슬러 올라갈 정도로 그 역사가 깊다. 미국의 자치단체들의 경우 특히 최근에 폭넓은 사례와 보상제도를 도입하여 시민참여의 증대를 통한 각종 사업의 효율적 집행을 도모하고 있다.

대체로 자원봉사자들은 이타주의적 정신으로 봉사에 나서지만 여타 요인들(보상이나 유인 등) 또한 시민들이 봉사활동에 참여토록 하는 동기부여에 도움이 될 것이다. 자원봉사활동의 여러 가지 긍정적 결과들(경비절감, 시민들의 자치단체에 대한 이해증진 등)을 고려할 때, 업무를 수행하는 자치단체들도 시민들의 자원과 시간을 봉사활동에 유인할 수 있는 각종 실행가능한 행정적 배려를 모색해야 한다.

425개 자치단체를 대상으로 1992년에 이루어진 ICMA의 자치단체별 보상과 유인책 사용에 대한 조사연구에 따르면 미국 내 자치단체들이 자원봉사자들에 대해 실시하고 있는 유인책 사용비율은 다음 <표 2>와 같이 나타났다.

<표 2> 미국 자치단체들의 사업시행 분야별 유인책 사용 비율

사업 시행 분야	유인책 사용 비율
• 기관 봉사	31.0 %
• 지역사회 봉사	30.0 %
• 각종 조사활동	13.6 %
• 관청, 공공단체 개방	13.8 %
• 공청회 참여	7.10%
• 무응답	4.5 %

상세한 보상과 유인책 사용 내역은 <표 3>에 정리하였다. 각각의 \*표시는 조사대상 자치단체 행정감독관들이 개별 사업시행에 있어 자원봉사자들을 확보하기 위해 사용했던 보상과 유인책들이다.

### 1) 기관봉사

이 부분에서의 자원봉사활동이 가장 빈번한 것으로 나타났으며, 2가지 분야로 그 활동이 분류될 수 있다. 첫째는 자원봉사자들이 도서관, 병원, 학교 또는 자치단체 내의 복지과, 사회안전과, 여가담당의 특정 부서내 활동에 참여하는 것이고, 둘째는 자치단체가 수행하고자 하는 특정 사업에 시민들의 참여를 촉진시키는 것이다. 다음은 특정 자치단체가 시행한 구체적인 유인 및 보상책을 사업시행 분야별로 소개한 것이다.

가. 유타 주에 있는 오렘 카운티에서는 600 달러의 상금을 걸고 새로운 교육 프로그램 창안을 시민들에게 공모하여 참여 및 관심을 유도하였다.

나. 캘리포니아 주에 있는 프레넷 카운티는 어린이들을 돌보는 데 필요한 교육에 참석할 자원봉사자들에게 장학금 혜택을 주었다.

다. 다수의 자치단체에서 지역사회 안전을 위해 화재경보와 가정내 경보장치의 설치자들에게 공인 설치증명서를 발급하였다.

라. 장애인 지정 주차장소의 비장애인 사용을 막기 위해 장애인들을 감시요원으로 활용하였다.

마. 민간기업이 탁아소를 운영할 때 세금감면 혜택을 주었다.

바. 장애인들을 돌보는 개인이나 가족들에 대하여 세금면제 혜택을 주었다.

사. 독신 또는 부부만 사는 노인들과의 전화연계망을 구축하여 긴급한 도움을 필요로 할 때 활용하는 봉사자들을 위한 각종 보상을 주었다.

아. 공익을 위해 주기적이고 비보상적 봉사

활동 계획을 가지고 있는 민·관 단체에 대한 신용등급 증대 또는 세금감면 혜택을 주었다.

이 외에 이러한 자원봉사의 유인책으로는 만찬, 무도회, 자원봉사활동 증명서 발급, 감사의 편지, 매스컴에서의 보도, 자치단체장의 식사 접대 등이 있으며, 꽃, 티셔츠, 우대권 또는 경품권 제공, 공공이용시설 무료 사용 등도 사용되었다.

### 2) 지역사회 봉사

지방자치단체들은 지역사회의 복지와 생동감 있는 지역사회의 유지를 위해 다양한 활동을 전개한다. 이러한 활동들은 소규모(마을단체 또는 연령별, 인종별) 행사로부터 그 지역사회 전체를 망라하는 행사에 이르기까지 다양하게 이루어진다. 예를 들면, 이웃 시 또는 카운티 별로 펼쳐지는 대표적인 지역행사들은 어린이 동맹, 지역사회교육, 책 전시회, 각종 축제, 도서 전시회, 지역사회 기념일 등이 미국내 자치단체별로 펼쳐지는 전형적인 행사활동이다. 그 외의 몇몇 자치단체들은 노인의 날, 어린이 날, 지역사회 프로젝트를 위한 기금모금회 또는 시민공원 조성을 위한 벽돌판매 등과 같은 특별행사를 기획하기도 한다. 이러한 행사에 참여하는 자원봉사자들에 대한 보상과 유인책으로서 자치단체들은 자치단체 운영 골프코스에 대한 무료 입장, 식음료 제공, 각종 기념물(티셔츠, 극장표, 경품, 유료공원 무료입장권) 등을 제공해 왔다. 대부분의 자치단체들은 이러한 경품 이외에 봉사자들의 참여에 대한 감사의 표시로서 메달이나 트로피 또는 봉사참가 증명서 등을 제공한다.

### 3) 각종 조사활동

대다수의 자치단체들은 각종 정책현안 및 특정 지역사회 안전에 대해 우편을 통한 시민의식 조사를 주기적으로 시행하고 있다. 이 때 우편물 발송시 조사표를 완수하는 데 대한 피조사자에 대한 보상책으로 각종 경품이나 할인

<표 3> 미국 지방자치단체들의 시민참여 및 봉사자들의 참가 영역에 따른 격려와 보상의 종류

보 상 책 의 종 류	시 민 참 가 영 역				
	기 관 봉 사	사 회 봉 사	조 사 활 동	관 찰 개 방	공 청 회 참 여
<b>금전적 보상</b> 자원 봉사자들에 대한 수당(stipends) 지급 헌금 제나 시 봉사자들에 대한 대용화폐 (token cash) 제공 현금 지급 세금 또는 각종 공공요금 (전기, 가스 등) 감면 각종 공공요금 (공원, 청소 및 오물수거비 등) 할인 투표 참여자들에 대한 보상	*	*	*		
<b>식음료 제공</b> 아침, 점심, 저녁 및 각종 만찬 소풍이나 바베큐 파티 청량음료, 피자 및 아이스크림 각종 간단한 파티 (cocktail, pizza 등)	*	*	*	*	*
<b>선물 증정</b> 자치단체, 부서 및 사업 상징물 (열쇠고리, 연필, 기장 등) 의류 (t-shirts, 넥타이, 모자, 제복 등) 자치단체 이름이 새겨진 달력, 단추, 휘장, 풍선, 쿠폰 등 영화표, 대중교통 이용권, 연주회 관람권 등 경품, 무료 견본 등 무로 입장 (클럽, 여가시설, 수영장 등) 회수 우표 동봉	*	*	*	*	*
<b>감사 표시 (봉사에 대한 인식)</b> 기념 평판, 증명서 사업 보고회 신문이나 방송을 이용한 사업시행내용 전파 medals, ribbons, trophies, awards 감사편지 발송 및 관보에 수록 기념식	*	*	*	*	*
<b>기 타</b> 무료 주차				*	*

<자료> : Public Management (Sept., 1993).  
National Association of Counties (1994), The Volunteer Toolbox.  
National Association of Counties (1995), Volunteers and Counties: Partners in Service.  
International City/County Management Association (1994), Use of Volunteers in Local Government Service Delivery.  
International City/County Management Association (1994), Community Visioning: Citizen Participation in Strategic Planning.



쿠폰 등을 사용하고 있는 것으로 나타났다. 보상의 종류별로 조사표 회수실적에 차이는 있지만, 대다수의 자치단체들은 이러한 유인책의 사용이 만족할만한 조사표 회수로 나타났다고 말한다. 이때 사용하는 유인책으로는 반송우표 동봉은 물론 지역사회교육 참가, 여가시설 사용, 대중교통시설 이용권을 제공하거나 요금을 할인해 주는 방법이 사용된다. 응답자에 대한 감사편지 발송이나 자치단체 또는 지역사회 발행 공보, 신문 등에 조사에 응한 시민들에 대한 감사 광고문 등은 빼놓을 수 없는 항목으로 나타났다.

#### 4) 관청 및 공공단체 개방

자치단체들은 시민들의 관청 방문이나 견학을 통하여 이루어지는 행정활동에 대한 직접적인 인식이 차후 시민들의 행정 및 정책에 대한 긍정적인 반응 또는 신뢰로 나타난다고 여기고 있다. 이러한 측면에서 많은 대민 관련 부서들(경찰서, 소방서, 보건복지부서 등)이 주기적으로 그들의 사무실을 시민들에게 개방하고 있다. 이때 방문한 시민들에게 각 주최 부서들은 주차장 무료이용이나 식음료 제공, 영화표, 부서 상징물 제공 등의 적극적인 유인책을 사용하고 있다.

#### 5) 공청회 참여

우리 나라의 경우보다는 높은 편이지만, 미국에서도 시의회나 각종 공청회에 참여하는 시민들의 수가 적은 편이다. 몇몇 자치단체들은 무작위 추출법을 이용해 선택된 시민들에게 참가 초청장을 발송하고 있으며, 참석한 시민들에게 넥타이, 참석 증명서, 부서장과의 사진 촬영 등을 보상책으로 사용하고 있다.

### IV. 자원봉사제도의 도입 및 시행에 필요한 요소

다음은 연구자가 미국에서 시행되어 왔던 각

종 자원봉사제도를 포괄적으로 수집하고, 그 내용들을 검토한 결과를 비교 분석하여 자원봉사제도의 성공적인 정착을 위해 중요한 요소들을 제시한 것이다.

먼저 자원봉사제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 최고 정책결정권자의 적극적인 관심이 가장 중요하다. 최고 정책결정권자(우리 나라의 경우 시장, 도지사, 군수)와 사업 시행부서 책임자들의 자원봉사제도에 대한 적극적인 관심은 특히 계획의 구성, 집행, 재정지원 등에 있어서 가장 필요한 사항이다. 최고 정책결정권자들의 자원봉사제도에 대한 소극적인 관심은 대부분 자원봉사제도 활용에 있어 실패를 결과하게 된다.

두 번째로는 공무원과 자원봉사자들 간의 관계가 잘 정립되어야 한다. 공무원과 자원봉사자 간의 좋은 업무관계 정립은 이 제도의 성공을 위해 매우 중요한 요소이다. 이러한 관계 정립을 위해 자원봉사의 기획단계에서 집행에 이르기까지 자원봉사자들과 공무원 간의 유기적인 협력체계는 필수적이다.

세 번째로, 합법적인 준칙을 마련해야 한다. 자원봉사제 운용을 위한 공식적 준칙의 설정은 자원봉사 노력의 중요성을 강조하는 제도적 장치이다. 이러한 준칙의 설정은 자원봉사자들의 효율적인 활용을 가능케 하며, 그들의 사업참여에 대한 인식을 제고시킨다. 특별한 경우, 각 자치단체별 내규 또는 조례로 규정하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

네 번째, 자치단체가 필요로 하는 자원봉사자의 특성에 대한 파악이 이루어져야 한다. 특정 사업을 집행하기 전, 가용한 잠재적 자원봉사자들에 대한 치밀한 분석이 필요하다. 이를 토대로 계획과 집행에 필요한 적절한 기술과 자원을 지닌 자원봉사자들의 적재적소 배치가 효율적으로 이루어질 수 있다.

다섯 번째로, 자원봉사자들에게 그들이 해야 할 봉사분야에 대한 설명을 충분히 해주어야 한다. 자원봉사자들이 참여할 사업 시행분야에

대한 설명은 가장 중요한 사업관리 절차이다. 공식적으로 작성된 자원봉사자와 감독관(또는 사업협력관) 간의 사업참여 동의서(시행세칙, 책임 및 업무 수록) 작성이 수반되어야 한다.

여섯 번째, 자원봉사자들에게 사업시행에 필요한 사전교육을 실시하는 것이 필요하다. 이 과정에서 사업의 내용, 동기, 봉사내용 등을 자원봉사자들에게 숙달시키는 작업이 요구된다.

일곱 번째로 기록을 보존하고 평가가 이루어져야 한다. 자원봉사자들이 활동한 내역을 보고하는 것은 그들이 실제 활동한 내용만큼이나 중요하다. 이러한 기록은 추후에 시행될 추가 사업이나 새로운 사업을 시행하게 될 때 중요한 교훈이 된다.

마지막으로, 자원봉사자들에게 사업에 대한 인식을 제고시켜야 한다. 사업에 참여한 자원봉사자들의 지방정부에 대한 그들의 공헌을 인식시켜야 한다. 이러한 그들의 공헌 및 봉사에 대한 인식 제고는 기존 봉사자들의 재참여를 높일 수 있는 한편, 새로운 봉사자들의 참여를 촉진시킬 수 있다.

## V. 결 론

지금까지 미국에서의 자원봉사제도 활용경험에 대해 다양한 각급 자치단체의 사례정리를 통해 살펴 보았다. 미국의 자치단체들은 자원봉사제도를 거의 모든 사업부서별로, 지역이나 사안의 시행에 알맞은 제도를 도입하여 적용하고 있으며, 많은 행정 및 재정비용을 절감하는 것은 물론, 건전한 민주시민 의식 고취 및 시민들의 행정불신의 완화 등에도 기여한 것으로 나타났다.

우리 나라의 경우 일반적으로 시민들의 적극적인 자치단체 선택의 결여(직장이나 자녀 진학문제 등의 이차적 요인이 더욱 크게 작용)로 인한 해당 자치단체에 대한 소속감 부족 등으로, 자치단체에서 시행하는 각종 공공사업에 대한 참여의식이 희박하다고 이야기 된다. 하

지만 이러한 시민의식의 부재는 주로 기존의 자치단체 행정이 개방적이지 못하고, 특정 계층만의 이익을 대변한다는 인식을 시민들에게 심어준 것과, 광범위한 시민참여를 가능하게 하는 제도의 미비 등에 그 원인이 있다.

모든 정책집행에 있어 시민참여가 반드시 효율적인 효과를 가져온다고 말할 수는 없다. 의사결정 과정에서의 시간지연이나 예상되는 정책 파급효과에 대한 의견불일치와 이로 인한 갈등 등은 시민의 참여로 야기될 수 있는 부정적 효과라 할 수 있다. 그러나 각종 행정예의 시민참여가 산출해 낼 수 있는 긍정적 효과(재정비용 절감, 정부정책에 대한 시민의식 제고 등)는 그 운용의 묘에 따라 부정적 효과들을 상쇄하고도 남는다는 것을 미국의 경험을 통해 알 수 있다.

다른 한편으로, 각 연구기관에서 제시하는 각종 정책대안들이 '건전한 시민단체 육성'이라는 슬로건 아래 또 다른 재정비용 유발을 초래하는 대안인 반면, 각 집행부서별로 탄력적인 시행이 가능한 자원봉사제도의 도입은 현재 광범위한 분야에서의 인력 및 예산 부족에 시달리는 우리 나라의 지방자치단체의 경우, 매우 유효한 정책집행의 도구가 될 수 있을 것이다. 이 제도에 대한 많은 경험을 축적하고 있는 서구 여러 나라들의 사례를 심층 분석하여, 우리의 각 자치단체의 역량에 부합하는 항구적이고도 포괄적인 자원봉사제도의 확립에 시야를 돌릴 시기이다.

## VI. 참고 문헌

1. 김병준, 1998, 한국지방자치론, 박영사.
2. 서울특별시, 1996, 민선1년 백서요약 - 자치서울 1년: 새로운 출발을 위하여.
3. 서울특별시 편, 1996, 자치서울 1년: 새로운 출발을 위하여.
4. 서울 21세기 연구센터, 1994, 부문별 정책구상: 도시행정부문, 서울시정개발연구원.
5. 양승춘, 1997, "지도고객 중심의 농촌지도사업

- 계획 수립 전략”, 한국농촌지도학회지, 4(2).
6. Box, R. C., 1995, *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: Sage Pub.
  7. Clark, J., 1995, “The state, popular participation, and the voluntary sector”, *World Development*, 23. pp. 593-601.
  8. Churchman, C. W., 1982, *Thought and Wisdom*. Seaside, CA: Intersystems Pub.
  9. Dahl, R. A., 1995, “Justifying Democracy”, *Society*. 32. pp. 43-49.
  10. Gardner, J., 1994, “American renewal”, *Public Management*. (September). pp. 8-12.
  11. King, J., 1998, “Extensions of Agents' Perception of Volunteer Management”, *Journal of Extension*, 28(3).
  12. Kweit, M. G., and Kweit, R. W., 1987, “The politics of policy analysis: The role of citizen participation in analytic decision making”, In DeSario, J. and Langton, S. (eds), *Citizen Participation in Public Decision Making*. Westport: Greenwood Press.
  13. Laughlin, K. M., 1995, “Maximizing Program Delivery in Extension: Lessons from Leadership for Transformation”, *Journal of Extension*. 33(4).
  14. Manchester, L. D., and Bogart, G. S., 1988, *Special report: Contracting and volunteerism in local government - A self-help guide*, Washington: International City/County Management Association.
  15. Markwood, S. R., 1994, “Volunteers in local government partners in service”, *Public Management*. (April). pp. 6-9.
  16. National Association of Counties(NACo), 1995, *Volunteers and counties: Partners in service*.
  17. Rowland, V., 1990, “Volunteer Time”, *Journal of Extension*, 28(3).
  18. Snider, A., 1985, “The Dynamic Tension: Professional and Volunteers”, *Journal of Extension*, 23 (3)
  19. Stephenson, Jr. M. O., 1991, “Whither the public-private partnership: A critical review”, *Urban Affairs Quarterly*, 27. pp. 109-127.
  20. Tocqueville, A. D., 1980, *Democracy in America*, New York: Alfred A. Knopf.
  21. University of Wisconsin Extension, 1988, *Implication of Volunteerism for Extension*.