

자원봉사 거버넌스(governance) 실행에 관한 평가: 자원봉사진흥위원회와 한국자원봉사협의회를 중심으로

조철민*

본 연구는 한국의 자원봉사 거버넌스의 실행을 평가하기 위해 자원봉사 정책 전반에 관한 자문 및 심의기능이 부여된 자원봉사진흥위원회와 자원봉사 거버넌스와 관련한 민간 대표기구인 자원봉사단체협의회를 분석대상으로 설정했다. 자원봉사진흥위원회에 대해서는 조직의 설립과 성격, 조직의 충원·권력·의사결정 방식, 그리고 조직활동상의 책임성과 갈등 및 혁신에 관한 항목들을 토대로 분석이 진행됐다. 한국자원봉사협의회에 대해서는 네트워크와 의사소통, 정부와의 관계에 있어서 자율성·파트너십·정부지원, 그리고 거버넌스 기구로서의 조직 및 문제해결 능력과 관련한 항목들을 토대로 분석을 진행됐다. 평가 결과 한국의 자원봉사 거버넌스는 형식적(제도) 측면에서는 필요한 합리성을 갖추고 있는 반면, 내용적(실행) 측면에서는 거버넌스의 본래 취지를 실현하기에 많은 한계들이 노정되고 있음을 지적할 수 있다. 이러한 한계들은 민간영역을 바라보는 정부의 관점, 민간단체와 정부간 관계방식, 정부의 예산배정과 관련된 선호나 양태, 그리고 자원봉사계의 사회적 역량과 위상 등 다양한 사회적 조건들에 기인한다. 자원봉사 거버넌스의 발전을 위해서는 정부와 시민사회간 거버넌스 관계양식의 변화와 관·민사이의 힘의 불균형 문제 완화를 위한 제도 개선, 그리고 자원봉사계와 시민사회의 주체적인 노력이 요구된다.

| 주제어 |

자원봉사, 거버넌스, 자원봉사진흥위원회, 한국자원봉사협의회, 평가

* 한일장신대 NGO정책대학원 연구교수

I. 서언

거버넌스는 통상 정책문제를 해결해 나감에 있어서 정부가 전적으로 나서기 보다는 비정부 영역, 그 중에서도 시민사회의 다양한 주체들과의 협력을 도모하는 활동 혹은 관계양식을 의한다. 이러한 거버넌스에 있어서 자원봉사는 매우 중요한 부분을 차지한다. 자원봉사는 어려움에 처한 이웃을 돕고 지역사회 문제들의 해결에 있어서 시민들이 자발적으로, 대가를 바라지 않고 활동에 나서는 것으로, 거버넌스의 구체적인 실천의 저변을 이루는 요소라 할 수 있다. 자원봉사는 평범한 시민들의 광범위한 사회참여가 이루어지는 통로로서 시민사회의 참여적 역량과 문화의 증진에 기여한다. 거버넌스 정책과 실행에 있어서는 다양한 영역과 사업들이 포함되지만, 자원봉사 거버넌스는 몇 가지 점에서 중요한 분석대상으로 상정된다. 먼저 자원봉사 거버넌스는 민간의 자발적인 자원봉사 운동과 주창활동의 성과를 토대로 도입된 것이다. 거버넌스의 도입을 통해 민간의 자발성과 역동성이 어떻게 반영되는지는 중요한 고찰지점이 된다. 또한 비영리민간단체 지원사업이 주로 일방적인 재정적 지원에 중점이 두어지는 반면, 자원봉사 거버넌스는 민간-정부간, 그리고 민간 및 정부의 다양한 주체간의 유기적인 협력을 그 도입취지로 하고 있어 거버넌스의 본래적 의미가 어떻게 실행되고 있는지를 살펴볼 수 있는 좋은 분석대상이 될 수 있다.

우리 사회에서 현대적 의미의 자원봉사가 시작된 것은 대체로 1988년 올림픽 개최시기 시민들의 대규모 자원봉사 참여의 경험으로 거슬러 올라간다. 이후 1990년대 들어 1994년 한양대를 필두로 한 대학생 자원봉사단과 1996년 부산·인천·대구·대전을 필두로 한 전국적인 자원봉사센터의 설립, 그리고 같은 해 자원봉사 관련 의제를 전문적으로 다루는 시민단체인 (사)볼런티어21(現 한국자원봉사문화)의 창립 등을 통해 자원봉사가 활성화되기 시작했다(서미화, 2014: 15, 21). 시민사회를 중심으로 자원

봉사가 활기를 띠면서 정관계에서도 이를 지원하기 위한 논의가 시작됐다. 1994년 여야가 각각 자원봉사활동지원법(안)을 상정했다.¹⁾ 더불어 보건복지부와 문화관광부가 각각 사회복지자원봉사안내센터와 청소년자원봉사센터를 설립하는 등의 조치를 취하는 가운데, 정부는 국무회의를 통해 내무부—현재의 안전행정부—를 자원봉사 주무부처로 지정하면서 자원봉사 거버넌스의 단초가 마련됐다. 2001년에는 UN의 ‘세계 자원봉사의 해’ 선포에 즈음해 행정자치부가 지원을 토대로 한국자원봉사협의회와 자원봉사센터가 협력해서 전국적인 ‘자원봉사 물결운동’을 전개했다. 이후 각계각층에 산재된 다양한 자원봉사 활동을 연결하고, 체계적으로 지원하기 위한 제도화의 논의가 이어지다가 2005년 자원봉사기본법이 제정되면서 자원봉사 거버넌스가 본격화 됐다(이창호, 2013: 4-5). 그리고 자원봉사 거버넌스의 실행을 위해 의사결정 기구인 자원봉사진흥위원회가 설치되고, 시민사회의 다양한 자원봉사 기관·단체들의 협의체인 한국자원봉사협의회가 거버넌스 실행기구로서의 위상을 부여받았다.

자원봉사기본법이 제정 된지 10년이 지난 시점에서, 과연 자원봉사 거버넌스가 제대로 실현되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 이 연구에서는 자원봉사 활성화에 관한 정책과제에 초점을 맞춰 거버넌스의 의사결정과 실행에 관해 평가해 보고자 한다. 분석은 주로 중앙정부 수준의 거버넌스 실천의 거점기구로 설정된 자원봉사진흥위원회와 한국자원봉사협의회 자원봉사 거버넌스 관련 활동들을 대상으로 이루어질 것이다. 분석방법으로는 1차적으로 안전행정부의 자원봉사 거버넌스에 관한 선행 연구나 사회적 논의, 그리고 두 기관의 활동에 관한 각종 기록물 등 문헌 연구가 이루어질 것이다. 또한 두 기관의 주요 관계자에 대한 면접을 통해 문헌자료를 통해 얻기 힘든 사항들을 파악함으로써 좀 더 심층적인 이해를 도모하고자 한다.²⁾ 이러한 분석결과를 토대로 중앙정부 수준의

1) 이 두 법안 모두 14대 국회의 입기가 만료되면서 자동 폐기됐다.

자원봉사 거버넌스가 효과적으로 실현되고 있는지 살펴보고, 안전행정부의 자원봉사 거버넌스가 지닌 문제점과 개선방안도 논의될 것이다.

II. 평가들의 구성

거버넌스 평가와 관련해 다양한 논의들이 제출돼 있다. 대표적인 것이 거버넌스의 6가지 핵심원리(key principles)에 기반한 세계 거버넌스 평가(World Governance Assessment) 프로젝트의 평가기준이나(Hyden and Court, 2002; Court and Hyden and Mease, 2002), 좋은 거버넌스의 특성(character)에 기반한 국제연합(UN) 아시아·태평양 경제사회이사회의 평가기준이다(UNESCAP, 2009). 바람직한 거버넌스의 원리나 요소에 착안한 거버넌스 평가기준에 관한 국내외의 논의들을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 거버넌스 원리·요소에 기반한 평가기준들

논의주체	연도	평가기준
WGA	2002	참여, 공정성, 예절, 책임성, 투명성, 효율성
UN	2009	합의지향(consensus oriented), 책임성, 투명성, 반응성, 공평하고 포용적인, 효과적이고 효율적인, 법의 지배를 존중하는, 참여적인
이병수·김일태	2001	자율성, 상호의존성, 신뢰, 협력과 조정, 네트워크
이곤수·최원삼·전영평	2005	구조(주요참여자와 영향력 정도), 네트워크(참여주체간 의사소통과 파트너십의 정도), 신뢰와 규범(네트워크의 조성 및 촉진기제로서 거버넌스의 중요한 기반이 되는 사회자본 변수로서 참여자간 상호신뢰의 정도와 일반화된 사회규범)
김형양	2006	자발적 참여(자발성, 참여), 협력정도(상호신뢰, 공동목표 인식), 공동결정(대등한 권력공유 정도)
김인	2006	자율성 수준, 협력과 조정정도, 네트워크 구축 정도
구혜영	2013	참여, 법치, 투명성, 대응성, 균등성, 효과·효율성, 책임성, 전략적 비전

2) 면접은 자원봉사진흥위원회와 한국자원봉사협의회 관계자 2인의 사무실 방문을 통한 대면면접으로 진행됐다. 면접일시는 2014년 8월 21일 오후 2시와 8월 1일 오후 4시였다.

Hyden과 Court는 거버넌스 평가에 있어서 중점을 둘 측면으로 실질적 내용(substantive contents)과 실행과정상 특징으로 분류한다. 전자는 다시 규칙(rules)과 조정(control), 후자는 활동(activitiy)과 과정(process)라는 대쌍개념으로 분류한다. 더불어 거버넌스 평가대상의 수준으로 근본원리(meta), 거시(macro), 중위(meso), 미시(micro) 수준으로 구분한다(Hyden and Court, 2002: 8, 14). 앞서 살펴본 거버넌스 평가와 관련된 다양한 이론적 논의들은 다양한 관점과 수준을 지니고 있는데 많은 경우 관점에 있어서 ‘규칙’이나 ‘활동’에 중점을 두거나, 수준에 있어서 ‘근본원리’나 국가나 지역 등 ‘거시’ 수준의 접근을 하고 있다.

본 연구가 지향하는 거버넌스 평가는—Hyden과 Court의 분류에 따르면—‘조정·통제’의 역동성과 거버넌스의 실행 ‘과정’에 중점을 둔 ‘행정학적 관점’(public administration)과, 거버넌스 실행과정의 결절점에 위치한 거버넌스 조직과 그 구체적인 활동(program)에 중점을 두는 중위수준의 접근을 시도하고자 한다. 이를 위해 기존 논의들의 성과를 토대로 하되, 조직과 과정에 중점을 둔 거버넌스 평가에 적합한 평가들의 구성이 필요하다. 이와 관련해 박상필은 각 중앙부처의 거버넌스와 관련된 ‘의결·심의’ 및 ‘실행’ 관련 기구를 선정하고, 두 조직의 기본사항 점검과 각 조직의 거버넌스 실행과정을 분석하는 평가들을 제시하고 있다(박상필, 2014: 12-13). 박상필의 평가들은 중위수준의 조직분석과 거버넌스의 운영과정 분석이라는 본 연구의 방향에 부합한다.

이 평가들을 토대로 먼저 자원봉사진흥위원회와 한국자원봉사협의회 두 조직의 거버넌스 실행과 관련한 기본적인 사항들을 살펴본다. 이어서 의사결정 기구인 자원봉사진흥위원회와 관련해서는 조직의 설립 및 성격, 외부 행위자의 참여, 권력의 분화, 의사결정방식, 책임의 이행, 조직의 혁신, 갈등해결 방식 등 8개 항목에 걸쳐 평가하고, 실행 기구인 한국자원봉사협의회의 경우 네트워크, 의사소통, 자율성, 파트너십, 정

부지원, 조직능력 고양, 문제해결능력 증진 등 7개 항목에 걸친 평가가 이루어진다. 자원봉사 거버넌스의 실행 평가를 위한 분석틀의 구체적인 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 자원봉사 거버넌스 평가를 위한 분석틀

영역	대상	분석항목	주요내용	
기본사항	자원봉사진흥위원회 + 한국자원봉사협의회	1	담당부서	업무를 담당하는 정부 부서는 어디인가
		2	업무내용	업무는 어떤 내용인가
		3	정책차원	정책과정의 어느 차원인가
		4	도입배경	거버넌스를 시작하게 된 배경은 무엇인가
		5	참여배경	거버넌스에 참여하게 된 배경은 무엇인가
		6	기간	거버넌스의 시작과 종결 시기는 언제인가
		7	예산규모	연간 예산은 어느 정도인가
의결·심의 관련사항	자원봉사진흥위원회	1	조직의 설립	구체적인 협의조직이 만들어 졌는가
		2	조직의 성격	조직이 복합조직의 형태를 띠고 있는가
		3	외부행위자의 참여	정부 외의 다양한 행위자가 참여 하였는가
		4	권력의 분화	외부 행위자가 실질적으로 권한을 행사할 수 있는가
		5	의사결정방식	의사결정이 투명하고 토론과 합의를 중시 하는가
		6	책임의 공동이행	업무에 대한 공동책임을 강조 하는가
		7	조직의 혁신	외부 아이디어를 잘 수용하고 조직을 혁신 하는가
		8	갈등해결 방식	조직갈등을 상호 합의를 통해 잘 해결 하는가
실행 관련사항	한국자원봉사협의회	1	네트워크	정부와 네트워크가 잘 되어 있는가
		2	의사소통	정부와 수평적인 의사소통이 원활하게 이루어 지는가
		3	자율성	정부의 과도한 간섭 없이 자율성으로 업무를 진행 하는가
		4	파트너십	정부와 신뢰를 형성하고 협력관계가 원활한가
		5	정부지원	정부의 재정적, 행정적, 인 지적 지원이 원활한가
		6	조직능력 고양	정부와의 협력이 조직능력 증진에 기여하고 있는가
		7	문제해결능력 증진	정부와의 협력이 효율적이고 효과적인 문제해결에 기여하고 있는가

Ⅲ. 분석대상 기관의 개요

1. 자원봉사진흥위원회

자원봉사진흥위원회의 설치목적과 구성·운영에 관한 기본적인 사항들은 자원봉사활동기본법 및 동법 시행령에 명시되어 있다. 자원봉사진흥위원회는 자원봉사활동에 관한 주요정책을 심의하기 위해 국무총리 소속하에 설치되어 있다. 이 위원회의 주된 심의 대상은 자원봉사 진흥을 위한 정책방향 설정 및 협력·조정, 국가기본계획과 연도별 시행계획에 관한 사항이다. 그 밖에도 자원봉사 진흥을 위한 제도개선 등에 관한 사항을 심의하고 의견을 제시한다.

자원봉사진흥위원회는 30인 이내의 자원봉사 관계부처 인사 및 민간 전문가로 구성된다. 위원은 관계부처 인사로 구성되는 당연직 위원과 자원봉사 관련 학식과 경험이 풍부한 민간위원으로 구성된다. 민간위원의 임기는 2년이다. 자원봉사진흥위원회의 위원장은 국무총리가 맡고, 부위원장은 행정자치부장관과 민간위원 중에서 호선된 위원 1인이 맡게 된다. 자원봉사진흥위원회는 원활한 운영을 위해 심의사항을 미리 검토하고 관계 기관간의 협의사항을 정리하는 역할을 수행하는 실무위원회를 산하에 둘 수 있다.

실무위원회는 25인 이내의 규모로 구성되며, 역시 당연직과 민간 실무위원으로 분류된다. 위원의 위촉절차 및 임기 등의 사항은 자원봉사진흥위원회와 대동소이하다. 실무위원회의 위원장은 행정자치부 제2차관이 맡고, 부위원장은 자원봉사활동 업무를 담당하는 행정자치부 소속 공무원과 민간실무위원 중에서 호선한 위원이 공동으로 맡는다. 자원봉사진흥위원회의 조직체계는 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 자원봉사진흥위원회의 조직체계

자원봉사진흥위원회(30인 이내)			자원봉사진흥실무위원회(25인 이내)		
위원장	국무총리		실무위원장	안전행정부 제2차관	
부위원장	행정자치부장관 민간위원 중 1인(호선)		실무부위원장	안전행정부 담당 공무원 민간실무위원 중 1인(호선)	
위원	당연직	관련 부처·기관장	실무위원	당연직	관련 부처 담당 국장
	민간	관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 인사 (국무총리 위촉)		민간	관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 인사 (안전행정부장관 위촉)

2. 한국자원봉사협의회

자원봉사기본법 제17조에는 자원봉사단체들이 전국 단위의 자원봉사활동을 진흥·촉진하기 위한 한국자원봉사협의회를 설립할 수 있다고 명시돼 있다. 1990년대 초반 자원봉사단체들의 협의체 구성에 관한 논의가 진행되다가, 1994년 한국자원봉사단체협의회가 창립됐다. 1995년 사단법인 설립 허가를 얻은 이후 2003년에는 (사)한국자원봉사협의회로 명칭을 바꾸고, 2005년 자원봉사기본법에 의거한 법정단체로 전환됐다.

한국자원봉사협의회는 자원봉사 관련 민간대표기구이자 법정단체로서 정부 자원봉사 정책의 공식적인 민간 협력주체로서의 역할을 부여받았다. 현재 시민사회, 재계, 교육계, 종교계, 의료계 등 139개 회원단체와 250여개 협력단체의 대표자들이 회원으로 가입돼 있고, 기타 자원봉사활동의 진흥을 위하여 필요하다고 인정되는 관련인사들이 협의회의 이사회의 의결을 거쳐 회원이 되기도 한다. 한국자원봉사협의회의 조직구성은 다음과 같다. 먼저 임원으로는 대표이사를 포함한 20인 이상 50인 이하의 이사와 감사 2인을 둔다. 임원은 총회에서 선출하며 임기는 2년에 연임이 가능하다. 임원의 선출과 기타 협의회의 운영에 관한 사항은 정관으로 정한다. 정관에 따른 한국자원봉사협의회의 조직체계는 <그림 2>와 같다.

〈그림 2〉 한국자원봉사협의회의 조직체계



출처: 한국자원봉사협의회 홈페이지(<http://www.vkorea.or.kr>).

자원봉사기본법에 명시된 한국자원봉사협의회의 기본적인 업무에는 △회원단체 간 협력 및 사업지원 △자원봉사 진흥을 위한 홍보·국제교류·조사연구·정책건의·정보제공 △국가·지방자치단체로부터의 위탁사업 수행 등이 있다. 더불어 한국자원봉사협의회는 국가나 지방자치단체로부터 이런 업무의 수행을 위해 필요한 행정적·재정적 지원을 받을 수 있도록 하고 있다.

IV. 거버넌스 실행의 평가

1. 기본사항

1) 의결·심의기관: 자원봉사진흥위원회

(1) 담당부서

자원봉사진흥위원회와 한국자원봉사협의회에 관한 사항은 안전행정

부의 소관이며, 산하 담당부서가 정해져 있다. 소관부처와 담당부서의 명칭은 <표 3>와 같이 정권의 교체에 따라 변천해 왔다.

<표 3> 시기별 자원봉사 거버넌스 소관 부처 및 부서

부처	담당부서		설치년도
행정자치부	행정혁신국	시민협력과	1998
행정자치부	지방지원본부	참여여성팀	2005
행정안전부	지방행정국	민간협력과	2008
안전행정부	지방행정실	민간협력과	2013

현재 안전행정부 지방행정실 민간협력과는 과장 이하 13명의 공무원이 배속돼 있고, 주요 업무는 자원봉사, 비영리민간단체 지원, 기부 등 3가지로 나눌 수 있다. 이중 자원봉사와 관련해서는 자원봉사운영 업무 총괄팀장 이후 4명의 공무원이 업무를 담당하고 있다. 자원봉사진흥위원회와 관련된 업무를 담당하는 일선 실무자는 자원봉사제도 담당 사무관이다.

<표 4> 민간협력과 자원봉사 업무 관련 직제

직위	직급	담당업무
팀장	서기관	자원봉사운영 업무 총괄
팀원	행정사무관	자원봉사제도
	전산사무관	나눔포털 자원봉사
	행정사무관	자원봉사 운영

(2) 업무내용

다음으로 업무내용에 관해서, 자원봉사진흥위원회의 심의활동의 가장 중요한 내용은 국가의 자원봉사 정책의 기본적인 방향과 계획을 정하는 ‘자원봉사 국가기본계획’에 관한 것이다. 자원봉사 정책에 관한 주

무부처장인 안정행정부장관은 자원봉사활동의 진흥에 관한 기본계획을 수립할 의무가 있는데, 계획의 결정에 앞서 자원봉사진흥위원회 심의를 거쳐야 한다. 이렇게 결정된 국가기본계획에 의거해 관련 중앙부처 및 지방자치단체는 매년 자원봉사 활성화를 위한 계획을 세워 실행하고, 행정안전부는 그 이행 상황을 점검하게 된다. 자원봉사진흥위원회는 이러한 이행상황에 대한 점검결과를 제출받아 검토할 수 있다.

(3) 정책차원

정책차원에 있어서 자원봉사진흥위원회의 위상은 의제설정과 정책결정 과정에 걸쳐 있다고 볼 수 있다. 의제설정과 관련해서는 거버넌스 기구로서 자원봉사와 관련된 사회적 공론을 고려해 정책방향이나 새로운 정책의제를 정부에 제안하기도 한다. 또한 중앙부처와 지방자치단체들의 자원봉사 진흥을 위한 활동의 점검결과를 보고받고 검토함으로써 약간의 정책평가의 기능도 지니고 있다. 하지만 자원봉사진흥위원회의 중심역할은 정책결정 과정과 연계돼 있다. 위원회는 자원봉사와 관련한 주요 정책방향과 계획에 관련된 사항을 심의·의결함으로써 자원봉사 정책에 관한 정부의 최종 의사결정에 참여한다.

〈표 5〉 자원봉사진흥위원회 활동의 정책차원

거버넌스 기구	기능 구분	정책차원				내용
		의제설정	결정	집행	평가	
자원봉사진흥위원회	주기능		○			자원봉사 정책에 대한 심의
	부기능	○			○	자원봉사 정책방향에 대한 자문 자원봉사 정책집행 결과 검토

(4) 도입·참여배경

자원봉사진흥위원회의 도입은 국가의 자원봉사 정책 및 거버넌스 전

반에 관한 사항을 규정하는 자원봉사기본법의 도입과 함께 설치됐다. 중앙정부 차원의 정책단위가 신설될 때는 의례히 관련된 의사결정을 자문할 상급기구를 설치하는데, 자원봉사진흥위원회 역시 그 선례를 따른 것이다. 자원봉사와 관련된 정책적 업무는 보건복지, 여성, 교육 등 다양한 부처에 산재해 있다. 따라서 자원봉사 정책과 관련된 부처 간의 유기적 협력을 위해 주무부처는 안전행정부로 하되, 자원봉사진흥위원회의 위상은 국무총리실 산하에 두고 국무총리가 위원장을 맡고 있다.

(5) 기간·예산규모

자원봉사진흥위원회의 활동기간은 한정돼있지 않고, 다만 위원들의 임기가 2년으로 제한돼 있다. 자원봉사진흥위원회는 2006년 12월 설치된 이래 총 4차례의 위원위촉이 이루어져 현재 4기 위원회가 운영 중에 있다. 예산과 관련해서는 위원회 개최를 위한 기본적인 예산인 100만원 가량이 책정돼 오다가, 제2차 자원봉사 국가기본계획이 시작된 2013년에는 300만원 가량으로 증액됐다. 이는 형식적으로 운영되는 자원봉사진흥위원회의 개선을 위한 소정의 조치로 풀이된다. 최근 자원봉사진흥위원회 운영예산 현황은 <표 6>와 같다.

〈표 6〉 자원봉사진흥위원회 운영예산 현황

(단위: 천원)

년도	예산			집행		
	계	경상경비	사업경비	계	경상경비	사업경비
2010	1,000	1,000	-	1,000	1,000	-
2011	1,000	1,000	-	1,000	1,000	-
2012	1,000	1,000	-	1,000	1,000	-
2012	1,000	1,000	-	1,000	1,000	-
2013	3,400	3,400	-	3,400	3,400	-

출처: 안전행정부, 2013.

2) 실행기관: 한국자원봉사협의회

(1) 담당부서

한국자원봉사협의회와 관련한 소관 부처 및 부서는 기본적으로 자원봉사진흥위원회의 그것과 동일하다. 다만 구체적인 업무분장에 있어서 한국자원봉사협의회에 관한 업무는 총괄팀장의 감독아래 자원봉사 운영담당 사무관이 수행하고 있다.

(2) 업무내용

한편 자원봉사기본법은 한국자원봉사협의회의 업무로 △회원단체 간 협력 및 사업지원 △자원봉사 진흥을 위한 홍보·국제교류·조사연구·정책건의·정보제공 △국가·지방자치단체로부터의 위탁사업 수행 등을 명시하고 있다. 한국자원봉사협의회는 이런 법률적 근거를 토대로 자신들의 사업체계를 설정하고 있다. 그 구체적인 내용은 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 한국자원봉사협의회의 사업체계

5대 정책영역	4대 사업영역	
자원봉사 자원인프라	자원봉사 전국행사	'재능을 나눴시다' 캠페인 사회지도층 나눔과 봉사
자원봉사 문화와 참여	자원봉사 캠페인	전국 자원봉사자 대회 잔국 자원봉사 컨퍼런스 전국 자원봉사 대축제
자원봉사 연구와 평가 자원봉사 관리와 개발	→ 자원봉사 교육·연구·정책	볼런티어 리더십 아카데미 자원봉사 R&D
자원봉사 글로벌협력	자원봉사 글로벌협력	국제개발협력 국제교류

출처: 한국자원봉사협의회 홈페이지(<http://www.vkorea.or.kr>)의 내용 재구성.

(3) 정책차원

정책차원에 있어서 한국자원봉사협의회는 자원봉사진흥위원회와 다

른 위상을 지니고 있다. 한국자원봉사협회의 경우 의제설정과 정책집행에 관여 한다. 의제설정 과정과 관련하여 자원봉사진흥위원회가 주로 제시된 의제에 대해 심의를 하는 것과 달리, 한국자원봉사협회의 경우 민간 자원봉사단체들의 협의체로서 자원봉사에 관한 일선의 요구를 전달하고 사회적 공론을 형성에 기여하는 역할을 수행한다. 특히 자원봉사 국가기본계획의 수립을 위한 연구 및 공론화 과정에서 중심역할을 맡았다.³⁾ 하지만 한국자원봉사협회의 중심역할은 정책집행 과정에 연계돼 있다. 자원봉사기본법에 명시된 협의회의 업무들은 자원봉사의 진흥을 위해 정부가 하지 못하는 일, 혹은 민간차원에서 추진되는 것이 타당한 사업을 한국자원봉사협회가 수행하는 것이다.

〈표 8〉 자원봉사진흥위원회와 한국자원봉사협회의 활동의 정책차원

거버넌스 기구	기능 구분	정책차원				내용
		의제설정	결정	집행	평가	
한국자원봉사 협의회	주기능			○		자원봉사 진흥 사업의 집행
	부기능	○				자원봉사 정책에 대한 의견제시

(4) 도입·참여배경

앞서 언급한 바 있는 자원봉사 거버넌스 도입의 배경은 다양한 사회문제의 해결에 있어서 자원봉사 활동의 중요성과 효과적인 자원봉사 정책과 실천을 위한 거버넌스의 필요성의 증대로 요약할 수 있다. 이런 배경 속에 추진된 정부의 자원봉사 거버넌스 정책에 자원봉사 단체들을 중심으로 한 시민사회가 적극적으로 부응했다. 2005년 자원봉사기본법 제정 당시 일각에서는 민간의 자율성이 생명인 자원봉사활동이 ‘관변화’될 우려가 제기되기도 했지만(이창호, 2005), 자원봉사 센터와 단체를

3) 제1차 국가 자원봉사기본계획은 2007년에 세워져 2008~2012년 까지 시행됐고, 제2차 국가 자원봉사기본계획은 2012년에 세워져 2013~2017년 까지 시행 중에 있다.

중심으로 한 시민사회는 정부의 자원봉사 거버넌스 정책에 적극적으로 참여했다. 이는 자원봉사 활성화를 위한 전사회적 지원의 필요성과 열악한 사회적 조건 속에 전개되고 있는 자원봉사 활동의 내실화를 위한 정책적 지원의 필요성이 공감대를 얻었기 때문이다(주성수, 1999: 35-39).

(5) 기간·예산규모

한국자원봉사협의회는 경우 지속적인 자원봉사 활성화를 필요성에 의해 활동기한이 정해져 있지 않고, 기본적으로 정부와의 협력 속에 자율적인 활동이 보장돼 있다. 협의회의 예산에 있어서 수입계정은 크게 정부지원금과 민간기부, 그리고 자체 예산 등으로 구성되며, 지출계정은 크게 경상비—인건비, 운영비, 임대료—와 사업비로 구성돼 있다. 제 1차 국가 자원봉사기본계획의 추진이 착수된 2008년 이후 한국자원봉사협의회의 운영예산 현황은 <표 9>과 같다.

<표 9> 한국자원봉사협의회 운영예산 현황]

(단위: 천원)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013
계	3,185,134	1,208,789	1,863,168	2,587,472	2,447,259	1,255,687
경상비	381,958	191,341	278,821	367,206	349,525	272,634
사업비	2,420,956	823,282	1,275,615	1,853,060	1,746,952	710,070
기타	262	2,825	29,911	0	1,257	349

출처: 한국자원봉사협의회 내부자료

지금까지 자원봉사 거버넌스의 축을 이루는 두 기관인 자원봉사진흥위원회와 한국자원봉사협의회의 기본적인 사항들에 대해 살펴봤다. 두 기관은 동일한 도입·참여배경과 담당부서를 공유하고 있지만, 각각의 활동에 있어서는 다른 내용과 정책차원을 지닌다. 더불어 예산현황을

비롯한 각각의 조직적 조건 속에 있다. 이러한 차이는 각 기구가 자원봉사 활성화라는 공동의 취지를 실현하기 위해 펼치는 활동의 양태를 특징짓는 조건을 작용한다. 두 기구의 기본사항을 일목요연하게 비교해 보면 다음과 같다.

〈표 10〉 자원봉사진흥위원회와 한국자원봉사협의회의 기본사항 비교

항목	의결·심의기관	실행기관
	자원봉사진흥위원회	한국자원봉사협의회
담당부서	안전행정부 지방행정실 민간협력과	
업무내용	자원봉사 정책에 관한 의결·심의	자원봉사 정책사업 수행 자원봉사 관련 협력체계 구축 자원봉사 활성화를 위한 의견개진
정책차원	정책결정 중심	정책집행 중심
도입배경 참여배경	기존 민간차원의 자원봉사운동의 성과를 토대로 정부 차원의 자원봉사 활성화를 위한 정책의 추진과 시민사회의 적극적인 협력	
기간	2006년 설치. 활동기한 없음	2005년 법정단체 전환. 활동기한 없음
예산규모	연평균 약 148만원	연평균 약 20억 9천만원

2. 의결·심의기관 평가: 자원봉사진흥위원회

1) 조직의 설립

자원봉사진흥위원회는 2006년 12월 최초로 구성된 후 민간위원의 임기(2년)에 맞춰 갱신돼 왔고, 현재 제4기 자원봉사진흥위원회가 구성돼 운영 중에 있다. 위원장은 국무총리가 맡고, 부위원장은 행정안전부장관과 민간위원 중 호선된 1인이 함께 맡는다. 위원회 구성은 정부부처 관계자들 외에 민간위원들이 전체 위원 구성의 과반수를 넘도록 자원봉사기본법에 규정돼 있다. 자원봉사진흥위원회는 다양한 부처가 포함돼 있고, 부처 관계자와 민간위원들이 혼합돼 있어 바람직한 형식을 갖추

고 있다. 하지만 그 실제 운영과 관련해서 정부부처 영역의 위원들이 모두 장관들로 규정돼 있어 무거운 느낌을 준다. 즉 일정이 많은 장관들의 회의참여 자체가 어렵고, 의전 등의 문제와 겹쳐 위원회 회의가 기동성 있게 진행되지 못하게 하는 조건으로 작용한다는 비판도 있다.

2) 조직의 성격

자원봉사진흥위원회의 조직적 성격은 넓은 범주의 합의제 행정기관에 속한다. 합의제 행정기관은 각 행정기관이 당해업무를 수행함에 있어서 국민의사 반영 및 국민권리보호와 행정의 전문기술성을 확보하고, 의사결정의 공정효율성을 높이기 위해 회의제 형태로 구성·운영되는 행정기관으로 규정된다(이종수·전주상·김철, 2003: 12). 합의제 행정기관에는 인권위원회와 같이 독자적 성격을 지니는 것(박석희·정진우, 2004)과 집행력을 갖는 행정위원회, 그리고 주로 자문기능을 수행하는 정책자문위원회가 있는데, 자원봉사진흥위원회의 조직성격은 정책자문위원회로 분류된다. 정책자문위원회가 수행하는 기능에는 조사, 심의, 조정, 심사, 판정, 의결, 단순 자문 등이 있는데(김명환, 2008: 64), 자원봉사진흥위원회에 부여된 기능은 자문과 심의이다. 즉, 자원봉사 진흥을 위한 정책수립에 있어서 주무부처의 독단적·위계적 의사결정 과정을 보완하기 위해 관련 부처 관계자 및 전문가의 심의를 거치기 위해 설치한 거버넌스 기구라 할 수 있다.

3) 외부행위자의 참여

거버넌스 기구 내 권력의 분화 정도, 즉 외부 행위자가 실질적인 권한을 행사하고 참여하는가와 관련해, 자원봉사활동기본법은 자원봉사진

홍위원회의 구성에 있어서 민간위원이 과반수가 되도록 규정함으로써 민간위원의 권한에 관한 최소한의 장치를 마련해 두고 있다. 하지만 민간위원들이 지닌 권한이나 활동의 내실의 관점에서 볼 때 자원봉사진흥위원회의 위상과 활동은 형식적인 수준에 머물러 있다(이창호, 2013; 김성준, 2014). 의사결정을 위한 충분한 토론과 합의의 기회인 회의의 개최 실적 자체가 저조할 뿐 아니라, 회의가 열려도 안전에 대한 내실 있는 심의 보다는 단순한 자문에 그 활동이 제한되고 있다. 또한 위원들의 자질이 문제가 되는 경우도 많다. 자원봉사진흥위원회의 위원은 각 부처의 추천을 받아 위촉되는데, 위원회에 참여한 경험이 있는 한 관계자의 말에 따르면 자원봉사계에 종사한 경험이 없거나 자원봉사에 관한 이해가 깊지 않은 인사가 추천되는 경우가 적지 않다. 자원봉사진흥위원회가 자원봉사계와 괴리된 채 형식적으로 운영되면서 시민사회의 관심이 저하됨에 따라 위원회의 구성과 운영을 감시·견제할 기제가 전무한 상태다. 즉 외부행위자의 형식적인 참여는 있으나, 참여의 내용을 담보할 방안이 마련돼 있지 않은 것이다.

4) 권력의 분화

현재의 자원봉사진흥위원회는 의사결정 과정이 위원장인 국무총리 중심으로 운영되고, 활동내용과 관련해서는 안전행정부가 주도권을 갖고 추진하는 자원봉사 정책과정에 대한 단편적인 자문이나 추인의 수준에 머물고 있어 거버넌스 기구의 민간 구성원들에게 실질적인 권한이 없는 상태라 할 수 있다. 보다 근본적으로는 자원봉사진흥위원회 자체가 본래의 설립취지인 국가 전체의 자원봉사 정책을 이끌고 조정할 수 있는 권한이 부여돼 있지 않다는 한계를 지니고 있다.

5) 의사결정 방식

외부행위자의 참여와 권력의 분화가 형식적인 수준에 머물고 있는 것은 자원봉사진흥위원회의 의사결정 방식 및 과정과 관련이 있다. 위원회 회의는 위원장, 즉 국무총리가 필요하다고 인정하는 때, 또는 재적위원 1/4 이상의 회의소집 요청이 있는 때에 위원장이 이를 소집한다. 위원장이 회의를 소집하고자 할 때는 회의의 일시·장소 및 부의안건을 회의개최 5일전까지 각 위원에게 서면으로 통지해야 한다—다만 긴급을 요하는 경우는 예외로 한다. 위원회 회의의 개의(開議)요건은 재적위원 과반수 출석이고, 의결은 출석위원 과반수의 찬성을 조건으로 한다. 더불어 부의된 안건과 관련해 필요한 경우 위원장이 지정하는 행정기관의 장은 위원회에 출석하여 발언할 수 있고, 기타 위원회의 구성·운영에 관해 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. 법에 규정된 자원봉사진흥위원회의 표면적인 의사결정 과정은 절차적 민주주의의 원리가 반영돼 있다. 하지만 실제 의사결정 과정에서 토론과 합의가 중시되는지에 관한 평가는 부정적이다. 토론이 활성화되기 위한 기본적인 조건은 우선 논의의 당사자들이 자주 접촉하고 충분히 논의하는 것이다. 하지만 자원봉사진흥위원회에 부여된 심의사항에 비해 위원회 회의의 개최실적은 최근 4년간 5회에 그쳐 매우 미흡한 실정이다. 제2차 국가 자원봉사기본계획이 수립된 시기인 2012년에도 2차례의 회의가 개최됐을 뿐이다. 그나마도 위원들이 함께 모여 논의를 진행한 출석회의는 4년간 한 차례 뿐이고, 대부분은 모두 통신수단을 통해 각 위원들의 의견을 수렴하는 서면회의로 진행됐다. 자원봉사진흥위원회는 대체로 연 1회 개최되고 있는데, 주요 안건은 국가 자원봉사기본계획에 의거해 매년 수립하게 돼 있는 연간 자원봉사진흥 시행계획에 관한 심의이다. 즉 자원봉사진흥위원회는 연간 시행계획 심의를 위한 최소한의 회의만

이 개최되고 있어 실질적이고 활발한 토론과 합의를 기대하기 어려운 실정이다.

이러한 상황 속에서 자원봉사진흥위원회의 본 기능인 자원봉사 정책에 관한 심의·의결은 기대하기 어렵다. 자원봉사진흥실무위원회 위원으로 참여한 관계자는 2시간 남짓한 시간 동안 전국 자원봉사센터에서 취합된 계획안들을 검토하고 의견을 내라고 하는 회의방식은 관료들이 수립한 정책을 ‘통보’하는 것이나 다름없었다고 술회한다. 최소한의 자문마저 여의치 않은 조건 속에 결국 자원봉사 정책수립은 관료들이 주도하게 되고, 위원회는 이러한 정책과정을 정당화 해주는 기능만을 부여받는 것이 현실이다. 이는 자원봉사 정책과정 전반의 왜곡으로 이어진다. 현재 자원봉사센터의 자율화, 청소년 자원봉사교육 제도의 개선, 자원봉사자 실적관리 제도의 개선 등 자원봉사계에 제기되는 다양한 정책요구들은 정책과정에 잘 반영되지 않는다. 자원봉사에 관한 시민사회의 요구를 수렴하고 논의해야 할 자원봉사진흥위원회에서는 이러한 내용들이 안전으로 거의 다루어지지 않는다.

6) 책임의 공동이행

거버넌스 기구의 책임성, 즉 업무에 대한 공동책임에 관한 사항은 위원회의 심의·의결 사항의 구체적인 실행에 관한 문제와 관련이 있다. 실행과 관련해 자원봉사진흥위원회는 산하에 자원봉사진흥실무위원회를 둔다. 실무위원회는 위원장이 지정하는 중앙행정기관의 자원봉사 관련 국장으로부터 필요한 사항을 보고 받을 수 있다. 그 밖에 실무위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. 실무위원회의 사무를 처리하기 위해 간사 1인을 두며, 간사는 자원봉사활동 업무를 담당하는 안전행정부 소속 공무원이 맡는다. 앞서

자원봉사진흥위원회가 많은 경우 서면회의로 진행됨을 언급한 바 있는데, 이 경우 실무위원회가 사전에 출석회의를 통해 안건을 심의한 후 자원봉사진흥위원회에 상정하게 된다. 하지만 자원봉사진흥위원회 뿐 아니라 자원봉사실무위원회 역시 매우 형식적으로 운영되고 있어, 위원회 활동의 책임성을 담보할 수 없는 것이 현실이다. 최근 자원봉사진흥위원회 및 실무회의 개최 현황은 <표 11>과 같다.

<표 11> 자원봉사진흥위원회 및 실무위원회 개최 현황(2010-2013)

연도	자원봉사진흥위원회			자원봉사진흥실무위원회		
	출석회의	서면회의	계	출석회의	서면회의	계
2007	1회	1회	2회			
2008		1회	1회			
2009		1회	1회			
2010	1회		1회	1회		1회
2011		1회	1회	1회		1회
2012		2회	2회	2회		2회
2013		1회	1회	1회		1회
계	2회	7회	9회			

출처: 안전행정부 내부자료. 2007~2009 실무위원회 개최현황 자료 없음.

실무위원회 외에도 자원봉사진흥위원회는 전문적인 사항을 조사·연구하게 하기 위하여 위원회에 5인 이내의 전문위원을 두거나,⁴⁾ 자원봉사 정책의 이행상황을 점검·평가하기 위해 필요한 경우 전문 연구기관에 자문을 구하거나 조사·연구를 의뢰할 수 있도록 하는 규정이 자원봉사기본법에 명시돼 있으나 잘 활용되고 있지 않다. 또한 책임성과 관련해서 심의·의결한 사항의 실행 못지않게 실행결과에 관한 평가도 중요하다. 자원봉사진흥위원장은 국무총리는 안전행정부장관으로 하여금

4) 전문위원은 자원봉사에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 안전행정부장관이 위촉하며, 예산의 범위 안에서 연구비 및 여비를 지급할 수 있다.

자원봉사 정책관련 이행결과를 점검·평가하고 그 결과를 위원회에 제출하도록 할 수 있도록 규정돼 있다. 하지만 자원봉사진흥위원회와 실무위원회는 주로 국가 기본계획이나 연간 실행계획의 검토만이 안전으로 다루어질 뿐, 평가에 관한 사항은 다루어지지 않는다.

7) 조직혁신·갈등해결

조직이 직면한 문제 상황을 극복하는 방식, 그리고 그것을 통해 조직이 새로워 질 수 있는 가능성은 비단 거버넌스 조직 뿐 아니라 모든 조직의 성숙도를 측정할 수 있는 척도가 될 수 있다. 자원봉사진흥위원회의 경우 그간의 형식적인 운영으로 인해 조직의 수준이 초보적 단계에 머물러 있어, 조직의 갈등이나 혁신과 같은 의제 자체가 거론되기 힘든 상황이다. 1년에 한두 차례, 그것도 대부분 서면으로 진행되는 회의에 특별히 갈등이 발생할 이유가 없다. 이러한 형식적인 과정에 참여하면서 문제를 느끼는 위원들의 문제제기나 학계와 시민사회의 비판이 꾸준히 존재하지만, 이러한 요구들이 전혀 반영되지 않거나, 관련된 공론장에서 중요한 의제로 다뤄지지 않고 있다. 자원봉사진흥위원회에 위원으로 참여했던 한 자원봉사계 인사는 임기 내내 서면회의만 진행돼 담당 공무원을 대면한 적도 없으며, 항의를 하기도 했지만 공허한 메아리로 그쳤다고 말한다.

여기서는 자원봉사 관련 정책수립에 있어서 의결·심의기능을 수행하는 자원봉사진흥위원회의 거버넌스 실행현황을 평가하기 위해 조직의 설립과 성격, 조직의 충원·권력·의사결정 방식, 그리고 조직활동 상의 책임성과 갈등 및 혁신에 관한 항목들을 토대로 분석을 진행했다. 분석 결과 전반적으로 자원봉사진흥위원회는 형식상의 합리성을 확보하고 있지만, 내용적인 측면에 있어서는 거버넌스의 본 취지를 실현하기에는

미흡한 수준에 있는 것이 현실이다. 자원봉사진흥위원회의 거버넌스 실행에 관한 항목별 평가결과는 <표 12>와 같다.

<표 12> 자원봉사진흥위원회의 거버넌스 실행 평가결과

항목	내용
조직의 설립	위원회의 조직구성은 관련 부처의 장들과 신망 있는 인사들이 혼합돼 있고, 민간위원이 과반수를 넘도록 규정하고 있어 거버넌스 실행을 위한 형식적 측면의 요건을 충족하고 있음.
조직의 성격	현재 정책자문위원회의 성격을 띠고 있고, 이러한 기능을 수행하기위한 요건은 갖추고 있음. 하지만 위원회에서 논의된 사항이 실제 정책과정에서 영향을 미칠 수 있도록 보완이 필요.
외부행위자의 참여	외부행위자의 참여 자체는 개방돼 있음. 하지만 유관 부처·기관의 추천 외에 자질과 전문성을 갖춘 위원 발굴을 위한 방안이 필요.
권력의 분화	위원회의 형식적 운영으로 인해 민간위원들이 실질적인 권한과 영향력을 갖기 어려운 구조임. 위원회의 심의·의결·평가 등 권한강화가 필요함.
의사결정방식	위원회 의사결정 방식은 형식적 측면의 요건을 충족하고 있음. 하지만 위원회의 형식적 운영으로 의사소통 자체가 미흡한 상황으로, 위원회 운영의 내실화기 필요함.
책임의 공동이행	위원회 논의를 구체화하기 위한 실무위원회가 설치돼 있지만 역시 형식적으로 운영되고 있음. 또한 정책결과에 대한 평가가 명문화 돼 있지만 관련된 안건이 다루어지지 않고 있음.
조직의 혁신 갈등해결 방식	위원회의 형식적 운영으로 조직수준이 아직 기초적 단계에 머물고 있어, 조직의 갈등 및 혁신문제에 관한 의제를 논의하기 어려움.

3. 실행기관 평가: 한국자원봉사협의회

1) 네트워크

거버넌스의 실행관련 기구의 가장 기본적인 활동 중 하나는 해당 의제와 관련된 다양한 주체들의 의사와 역량을 효과적으로 묶어내는 네트워크 구축이라 할 수 있다. 자원봉사 정책과 관련해 정부의 법정 협력기구인 한국자원봉사협의회는 전국의 139개 자원봉사 관련 단체·기관의

협의체로서 시민사회가 자원봉사와 관련해 정부와의 소통창구 역할을 수행하고 있다. 한국자원봉사협의회가 관련된 네트워크에는 민간단체간 관계, 그리고 안전행정부 및 관련 공공기관과의 관계 등 두 가지 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 민간단체간 관계에 있어서는 자원봉사 단체간 협력·조정을 위해 한국자원봉사협의회는 매년 전국 자원봉사 대회, 전국 자원봉사 컨퍼런스, 전국 자원봉사 대축제 등을 개최하는 등 다양한 노력을 기울이고 있다. 하지만 전국에 산재한 다양한 성격의 자원봉사단체들의 유기적인 네트워크 구축을 위해서는 이와 같은 대규모 행사를 넘어 보다 근본적인 접근이 필요하다. 전국에서 활동을 펼치는 약 4만여개의 자원봉사단체(기관)가 한국자원봉사협의회에 회원으로 가입하는 것은 불가능하며, 가입한다 해도 협의회가 각 단체들의 의사를 수렴하고 조정하는 데는 한계가 있다(한국자원봉사협의회, 2008: 166). 더불어 한국자원봉사협의회가 자원봉사와 관련한 대표단체로서 법률적 지위가 부여돼 있지만, 현장에서는 한국자원봉사문화, 한국자원봉사센터협회, 한국자원봉사관리협회, 한국자원봉사포럼, 한국자원봉사연합회 등 전국적 수준에서 자원봉사의 다양한 영역을 대표하는 또 다른 단체·기관들이 존재하고 있어 이들 간의 경쟁과 이른바 ‘민민갈등’의 문제(김성준, 2014)도 조율할 수 있는 여건의 조성이 필요하다.

둘째로 민간단체와 공공기관간의 관계에 관한 것인데, 자원봉사에 있어서는 한국자원봉사협의회와 다양한 자원봉사단체, 그리고 안전행정부와 각 지역의 자원봉사 센터간의 관계문제로 나타난다. 한국자원봉사협의회는 자원봉사 활동의 양대 축인 자원봉사단체와 자원봉사센터를 아우르는 위상을 부여 받고 있고, 각 자원봉사센터들은 한국자원봉사협의회에 회원으로 가입할 수 있다. 하지만 한국자원봉사협의회에 회원으로 가입한 자원봉사센터는 없고, 다만 한국자원봉사센터협의회가 회원

단체로 가입하고 있다. 이에 따라 자원봉사 정책과 관련한 활동의 줄기가 자원봉사단체와 자원봉사센터를 중심으로 양분되고, 상호간의 유기적인 협력이 이루어지지 않고 있다. 자원봉사 관련 법령에 있어서도 한국자원봉사협의회와 자원봉사센터간의 상호연계 및 관계규정이 명확하지 않다는 문제는 초창기부터 제기돼 온 바 있다(한국자원봉사협의회, 2007: 50). 이러한 문제는 한국중앙자원봉사센터가 설립되면서 더욱 고착화 됐다. 2010년 안전행정부는 기존의 광역·기초 자치단체를 근거로 설립·운영 중에 있는 자원봉사센터와 별개로 중앙부처를 근거로 하는 한국중앙자원봉사센터를 설립한다. 한국중앙자원봉사센터는 기관의 사명으로 “지역 자원봉사센터의 전문성 보완과 운영의 활성화 및 네트워크”를, 다른 한편으로는 “전국적인 자원봉사 활동의 허브 역할을 담당”함을 천명하고 있다.⁵⁾ 이를 통해 민간 자원봉사단체의 네트워크는 한국자원봉사협의회로, 공공기관의 성격을 지닌 자원봉사센터의 네트워크는 한국중앙자원봉사센터로 수렴되는 양상이 나타났다. 즉 자원봉사기본법상으로는 한국자원봉사협의회가 자원봉사계를 대표하나 실질적인 역할은 자원봉사센터가 가지고 있는 것이다(박종배, 2011: 57).⁶⁾ 여기에는 자원봉사 거버넌스의 초창기부터 빚어진 한국자원봉사협의회와 한국자원봉사센터협의회간의 오랜 이해갈등의 맥락도 존재한다. 이로 인해 1990년대에 자원봉사와 관련한 다양한 주체들이 협력했던 전통이 단절되고, 통합적 리더십이 형성될 계기를 놓쳤다(이창호, 2013: 26-27).

5) 한국중앙자원봉사센터 블로그(<http://vc1365.tistory.com>).

6) 이는 대다수의 자원봉사센터가 지방자치단체 직영 방식으로 운영되고 있어 소위 ‘관변화’ 문제가 심각한 상황과도 연관이 있다. 이와 관련해 한국자원봉사협의회, 한국자원봉사포럼 등 민간단체 영역에서는 자원봉사센터의 민영화를 내용으로 하는 자원봉사기본법 개정을 주장해 오고 있지만, 개정이 이르지 못하고 있다(한국자원봉사협의회, 2012: 69).

2) 의사소통

앞서 거버넌스 관련 주체들 간에 잘 연결돼 있는가를 살펴봤다면, 여기서는 연결을 통해 주체들 간의 소통이 얼마나 원활하게, 그리고 수평적·쌍방향적으로 이루어지고 있는가를 살펴보고자 한다. 자원봉사 거버넌스는 의사소통의 방향에 있어서 안전행정부에서 한국자원봉사협의회로의 ‘하향적’ 소통과 그 반대인 ‘상향적’ 소통으로 나누어 볼 수 있는데, 원활하고 수평적인 의사소통에 있어서 중요한 것은 후자의 측면이다. 자원봉사기본법은 한국자원봉사협회의 기본적인 역할을 6가지로 제시하고 있는데, 이 중 협의회와 정부 간의 직접적인 의사소통에 기반한 것은 ‘자원봉사활동과 관련된 정책의 건의’와 ‘국가 및 지방자치단체로부터 위탁받은 사업’이다. 현재 한국자원봉사협의회와 안전행정부를 중심으로 한 정부는 주로 후자의 방식으로 관계를 맺고 있다. 거버넌스의 본래 취지에 부응하고, 수평적 의사소통을 실현하기 위해서는 상향적 의사소통이 중요하다. 하지만 한국자원봉사협의회가 주도적으로 정부와의 의사소통을 이끌어갈 통로가 마련돼 있지 않다. 단지 자원봉사진흥위원회 위원후보 추천의 권한이 명시돼 있을 뿐이다. 거버넌스의 추진에 있어서 민간의 주체가 감독과 지원의 권한을 가진 정부에 자유롭게 의견을 개진하는 것은 말처럼 쉬운 일은 아니다. 이는 ‘상향적’ 의사소통이 가능케 하는 사회적·제도적 조건이 마련되고, 그것이 활성화 되도록 하는 꾸준한 지원이 필요하다.⁷⁾

7) 이와 관련해 2008년 한국자원봉사협의회가 진행한 「자원봉사단체 네트워크 구축」 연구용역에는 의미 있는 대안이 제시되고 있다.

3) 자율성

자율성에 관해서는 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 첫째는 어떤 간섭과 통제로부터 자유로운 소극적인 의미(free from)이고, 둘째는 자신의 위상에 맞게 무언가를 할 수 있는 적극적인 의미(free to)다. 전자와 관련해 한국자원봉사협의회는 정부의 부당한 간섭을 받는 일은 없어 보인다. 주무부서인 안전행정부는 정책사업 수행을 위해 지원한 예산의 사용과 관련된 사업수행 결과에 대해 감독하는 과정에서 개입이 이루어진다. 오히려 더 큰 문제로 여겨지는 것은 한국자원봉사협의회에 대한 지원의 부족이다. 이는 한국자원봉사협의회에 어떤 의미 있는 권한이 부여되지 않았기 때문이다. 자원봉사기본법에 민간 자원봉사계를 대표하는 법정단체로서의 위상이 명시돼 있지만, 실제 그러한 역할을 스스로 수행할 어떤 권한과 자원이 마련돼 있지 않다. 이는 한국자원봉사협의회 내부 구성원들의 역량의 문제도 있지만, 보다 근본적으로는 필요한 권한과 자원을 형성하기 힘든 사회적 조건에 있다. 여기에는 정부와 한국자원봉사협의회간의 관계, 즉 파트너십과 한국자원봉사협의회의 조직능력, 그리고 한국 자원봉사가 변천해온 과정에서 나타난 다양한 문제점 등이 포함된다.

4) 파트너십

거버넌스에 있어서 근간이 되는 것은 주체, 즉 민(民)과 관(官)사이의 협력적 관계다. 한국자원봉사협의회의 관계자는 자원봉사기본법이 지닌 한계점에 주목하면서, 순환보직에 의해 교체되는 주무부서의 담당공무원의 성향에 따라 차이는 있지만 법제도의 한계 내에서 협의회와 안전행정부간의 협력적 관계는 조금씩 진전돼 왔다고 평한다. 이는 어려

운 여건 속에서도 진정성을 갖고 서로 다가가고 협력해온 주체들의 노력에 힘입은 바 크다. 하지만 개별 주체들의 노력으로 극복되지 않는 근본적인 한계는 거버넌스, 혹은 거버넌스 파트너에 대한 정부의 기본적인 관점과 양자가 관계 맺는 방식에 관한 것이다. 그간 거버넌스에 관한 정부의 인식개선이 이루어져 왔지만, 아직도 정부는 민간주체를 부차화, 대상화시키는 경우가 많다. 자원봉사 거버넌스에 있어서도 자원봉사단체는 정책사업의 위탁의 대상으로, 자원봉사센터는 관련 공공서비스의 전달체계로 인식하는 경향이 강하다. 이에 따라 한국자원봉사협의회 역시 법적 위상인 법정단체가 아닌 정책사업 위임단체로서의 인식이 더 지배적이다(한국자원봉사협의회, 2012: 182).

이러한 제반여건 속에 한국의 자원봉사 거버넌스는 정부 주도적 성격을 띠게 된다. 애초에 민간의 자발적인 자원봉사 운동의 성과를 토대로 민간이 주도하고 정부가 지원하는 방향으로 이루어지던 논의가, 2005년 자원봉사기본법 제정과 전국적인 자원봉사센터 설립을 계기로 그 주도권이 정부 측으로 넘어가게 됐다(이창호, 2103: 4-5). 제2차 국가 자원봉사 기본계획 수립과정에서 실시된 조사결과, 관련 전문가의 76% 이상이 한국의 자원봉사는 시민사회가 아니라 정부가 주도하고 있으며, 92%가 향후 시민사회가 주도하는 방향으로 나아가야 한다고 판단하는 것으로 나타났다(한국자원봉사협의회, 2012: 187).

파트너십의 측면에 있어서 민-관의 주도성 문제만큼 중요한 것이 자원봉사와 관련한 다양한 부처와 영역 간 연계성의 약화다. 자원봉사는 주무부처인 안전행정부 외에도 보건복지, 여성, 청소년, 교육 등 다양한 부처가 연루돼 있고 이들 간의 협력은 전사회적인 자원봉사 활성화에 있어서 필수적이다. 자원봉사진흥위원회가 국무총리실 산하에 설치돼 있고, 여기에 안전행정부 뿐 아니라 다양한 관련 부처·기관장이 위원으로 포함돼 있는 이유도 여기에 있다. 하지만 실질적으로는 자원봉사기

본법 제정 이후 주무부처인 안전행정부의 주도로 자원봉사가 제도화되면서 다른 부처들과의 연계성이 약화되고, 이에 발맞춰 자원봉사계, 사회복지계, 여성계, 교육계 역시 파트너십이 약화됐다. 이로 인해 관련 중앙부처 및 소관 주체들 간의 연계업무를 수행하기 어렵고 활동실적을 중복 입력하는 등의 문제가 발생해 행정력의 낭비가 초래됐다(박종배, 2011: 58). 또한 각계각층을 아우르고자 했던 자원봉사 거버넌스의 위상이 상실됐고, 관련된 각 부처와 영역간의 배타적 경쟁과 갈등이 초래되기도 한다(이창호, 2013: 27). 향후 각 부처별로 분산돼 있는 자원봉사 관련 법령을 자원봉사기본법의 취지에 맞게 개정하거나 정비함으로써 정부부처 간 정책추진의 일관성을 확보할 필요가 있다(한국자원봉사협의회, 2012: 132).

5) 정부지원

흔히 거버넌스는 정부의 입장에서 볼 때 사회적 문제의 해결 혹은 공공서비스의 제공에 있어서 민간이 힘을 빌리는 예산절감의 수단으로 여겨지는 경우가 많지만, 거버넌스가 효과적으로 실현되기 위해서는 적절한 예산과 자원이 필요하다. 또한 거버넌스의 과정에서 민간의 주체에 게 정부예산이 지원되는 경우 이를 특혜로 여기는 관점이 존재한다—물론 실제로 정치적 고려나 특혜의 맥락에서 지원되는 경우도 있다. 하지만 이런 경우는 정부가 하지 못하는, 혹은 정부가 실행하는 것 보다 민간의 주체가 실행하는 것이 효과적인 경우 지원되는 사업비 지출일 경우 그 타당성이 인정된다. 자원봉사 거버넌스에 있어서 정부지원이 시급한 대상은 법정 대표단체인 한국자원봉사협의회다. 한국자원봉사협의회에 대한 정부의 재정지원 중 대부분은 안전행정부를 통해 이루어졌고, 지원규모는 초창기 5천만원에서 제1차 국가 기본계획 기간에 2억원으

로, 다시 제2차 기본계획 기간에 4억원 수준으로 증가해 왔다.

지원내역에 있어서는 <표 13>에서 볼 수 있듯 전국자원봉사대축제, 전국자원봉사컨퍼런스, 전국자원봉사대회, 국제행사 등 전국적인 대규모 사업의 수행을 위한 예산이 대부분을 차지한다. 자원봉사 활성화를 위해 기본적인 정책사업을 한국자원봉사협의회가 주관하고, 그 소요예산은 정부가 지원하는 형식이다.

〈표 13〉 한국자원봉사협의회에 대한 정부의 재정지원 현황

(단위: 천원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A. 정부지원 예산	221,360	155,000	173,900	250,000	405,000	459,000
안전재정부 지원예산	135,000	155,000	115,000	305,000	405,000	459,000
B. 대규모 사업예산	173,360	119,000	115,000	250,000	405,000	401,000
전국자원봉사대축제			15,000	15,000	5,000	
전국자원봉사컨퍼런스	39,000	10,000	30,000		45,000	40,000
전국자원봉사자대회	75,000	89,000	70,000	100,000	85,000	85,000
재능나눔				80,000	200,000	220,000
IAVE자원봉사대회	34,360	20,000		30,000	25,500	24,000
동아시아(한중일)포럼				25,000	4,500	
해외조사연구						32,000
전미자원봉사자대회					40,000	
태안특별포럼	25,000					
B/A 백분율	78.3	76.8	66.1	100	100	87.4

출처: 한국자원봉사협의회 내부자료.

이는 대규모 사업수행을 제외한 교육, 네트워크 구축, 정책개발 및 컨설팅 등 나머지 활동들은 자체예산 혹은 기업 등 민간후원을 통해 조성된 예산으로 수행하고 있음을 의미한다. 이런 상황에서 정책수행을 위한 예산의 증대는 자체예산과 역량이 충분치 않는 한국자원봉사협의회가 정부의 정책사업을 하느라 정작 중요한 다른 활동—자원봉사단체간

네트워킹, 시민사회 의견수렴 및 정책제안 등—을 수행하지 못하는 상황을 초래할 수 있다. 자원봉사기본법에는 국가 및 지방자치단체는 자원봉사단체에 행정적 지원을 하거나, 비영리민간단체 기본법에 의거해 재정지원을 할 수 있도록 행정 및 사업비 지원을 할 수 있다는 조항이 명시돼 있다. 이와 관련해 별도의 사업비 지원 근거 법령을 마련하고, 재정 지원 외에도 국·공유 공간을 사무실로 무상임대하거나, 안전행정부의 소속기관 직제 시행규칙에 ‘한국자원봉사협의회 지원’을 포함시키는 등의 제안들이 수년간 제기돼 왔으나 대책 마련이 이루어지지 않고 있다 (한국자원봉사협의회, 2007: 50).⁸⁾

6) 조직능력 고양

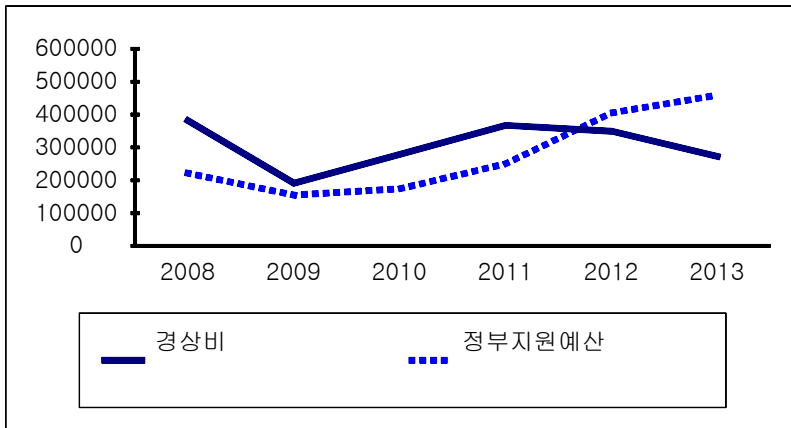
조직능력의 가장 기본적인 원천은 사람과 자원, 즉 인력과 예산이다. 한국자원봉사협의회가 수행하는 대규모 사업들의 예산은 정부지원금과 각종 기부·후원금 등을 통해 충당되곤 하지만, 조직의 유지를 위한 인건비, 사무공간 임대료, 그리고 각종 운영비 등이 포함되는 경상비는 고민거리다. <그림 3>을 보면 부침(浮沈)은 있지만, 자원봉사 정책사업 수행을 위한 정부의 사업비 지원은 대체로 증가하는 반면, 한국자원봉사협의회의 경상비 예산은 감소하는 추세에 있다. 이런 상황 속에서 정부가 사업비만을 지원할 수 있는 상황에서 무턱대고 정부의 예산지원을 증가시키는 것이 바람직한 것만은 아니다. 관련 제도를 개정해서 한국

8) ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’에 따르면 정부의 민간단체 지원에는 정부의 각 부처가 개별적으로 일부 공공업무에 대해 민간단체와 계약을 통해 자금을 지원하는 형태와 일정한 활동을 전개할 필요가 있는 경우 정부가 단체의 설립이나 운영을 지원하는 형태가 존재한다(박상필, 2008: 199). 현재 한국자원봉사협의회에 대한 지원은 전자의 성격이 강한데, 후자의 성격을 띠는 지원도 확충해야 한다는 제안으로 풀이된다.

자원봉사협의회의 경상비를 정부가 지원하자는 의견도 존재하지만, 자율성·독립성의 측면에서 볼 때 매우 조심스러운 접근이 필요하다.

〈그림 3〉 한국자원봉사협의회의 경상비-정부지원예산 추이

(단위: 천원)



어떤 방법이건 간에 시급하게 해결해야 할 과제는 한국자원봉사협의회의 조직능력을 강화하는 것이다. 비영리조직이 지니는 힘의 원천은 외부 네트워크와 내부 인력인데, 네트워크와 관련해서는 다른 항목에서 다룬 바 있고, 여기서는 인력에 관해 살펴보고자 한다. 한국자원봉사협의회의 실질적인 업무를 수행하는 인력은 사무처 실무자들이라 할 수 있는데, 현재 사무총장 이하 7명의 실무자들이 근무하고 있다. 이중 사무총장과 일부 간부들의 경우 최소한의 활동비만을 받거나 반상근 근무를 하고 있고, 실무자 2명의 급여는 안전행정부의 자원봉사 코디네이터 인건비 지원사업의 도움을 받고 있다. 더불어 실무자들의 이직도 잦아서 실무역량이 쌓이기 힘든 상황이다. 자원봉사 거버넌스의 중요한 축으로서 한국자원봉사협의회가 부여된 역할의 지속가능한 수행을 위해서는 조직능력의 강화가 절실하다.

근본적으로는 법정단체로서 걸맞는 실질적 위상의 확립이 선행되어야 한다. 그러했을 때 자원봉사계와 시민사회의 역량과 자원이 집결되고, 이를 토대로 한국자원봉사협의회의 조직능력도 강화될 것이다. 하지만 정부, 특히 안전행정부는 자율성을 지닌 자원봉사단체들과 그 협의체가 자 법정단체인 한국자원봉사협의회 보다는, 지방자치단체 산하의 자원봉사센터들과 상급기구인 한국자원봉사센터를 공공서비스 전달체계 모델을 더 선호했고, 관련 정부지원 역시 이 부분에 편중됐다. 즉 안전행정부가 한국자원봉사협의회를 진정한 민간 파트너로서 존중하고, 관련 당사자들간의 관계 속에 올바르게 위치지우는 이른바 ‘인지적 지원’이 매우 미흡했다. 나아가 안전행정부는 자원봉사단체(한국자원봉사협의회)와 자원봉사센터(한국중앙자원봉사센터)간의 분리와 선택적 지원을 선호했고, 한국자원봉사협의회의 위상을 외소하게 만드는 결과를 초래했다.⁹⁾

7) 문제해결 능력증진

자원봉사기본법 제정 후 자원봉사 거버넌스가 본격화 되면서 적지 않은 성과를 거둔 반면, 10여년의 기간이 경과하면서 많은 문제점들도 노정돼 왔다. 이와 관련해 자원봉사계에서는 다양한 의제들을 제기해 왔다. 한국자원봉사협의회는 제2차 국가 기본계획 수립을 위한 연구과정에서 이러한 논의들을 수렴해 ‘자원봉사 문화·참여’, ‘자원봉사 관리·개발’, ‘자원봉사 연구·평가’, ‘자원봉사 글로벌 협력’ 등의 영역으로 나누

9) 자원봉사계에 오래 몸담아 온 한 인사의 말에 따르면 자원봉사기본법 제정 과정에서 지방자치단체가 자원봉사센터를 직접 설립·운영할 수 있는 방향을 선호했고, 한국중앙자원봉사센터의 설립과정에서도 애초 자원봉사계는 중앙센터가 한국자원봉사협의회, 한국자원봉사센터협의회 등을 아우르는 모델을 제시했으나, 안전행정부는 역시 양자가 분리된 모델을 선호했다.

어 총35개의 의제로 망라한 바 있는데, 이 중 ‘자원봉사 지원 인프라’ 영역의 의제들이 자원봉사 거버넌스와 관련된 것들로 구체적인 내용은 <표 14>와 같다.

<표 14> 자원봉사 지원 인프라 영역의 의제들

1	제도 및 정책 정비	1-1	기본법령 개정 및 관련법 재정비
		1-2	자원봉사진흥위원회 활성화
2	물적 인프라 구축	2-1	자원봉사 진흥기금
		2-2	자원봉사 전산시스템 개선
3	민간 인프라 확립	3-1	민간자원봉사 대표기관 역할 강화
		3-2	자원봉사센터 역할 재정립
		3-3	자원봉사단체 육성 및 지원 확대

출처: 한국자원봉사협의회 2012, 19의 내용 일부 재구성.

기실 이러한 의제들은 새로운 것이라기보다는 자원봉사기본법이 제정될 당시부터 꾸준히 제기돼 온 것들이다. 바꿔 말하면 문제제기들은 꾸준히 이어져 왔으나, 그것이 거버넌스 체계 속에 받아들여지고 개선 조치가 취해진 것이 거의 없었다. 여기에는 이러한 문제제기들이 수렴되고 논의돼야 할 자원봉사진흥위원회가 형식화 된 탓이 크다. 그럼에도 자원봉사계와 관련 학계를 중심으로 이런 저런 통로를 통해 문제제기를 꾸준히 이어 왔지만, 안전행정부를 비롯한 정부 측은 그것을 공론화하고 정책에 반영하는데 매우 소극적이었다.

거버넌스에 있어서 정부 측이 소극적일 경우 시민사회가 적극적으로 추동하는 것이 필요한데, 한국의 자원봉사계는 그럴 역량을 갖추지 못했다. 앞서 언급한 것처럼 자원봉사 거버넌스를 둘러싼 문제들이 10여 년간 지속돼 왔음에도 해결방안을 이끌어 내지 못했다. 물론 꾸준히 목소리를 낸 주체들이 있지만 단지 문제제기에 그쳤을 뿐, 한국자원봉사협의회를 중심으로 자원봉사계가 결집해 문제들을 공론화하고, 정부와

정치권을 적극적으로 설득하려는 모습을 보이지 못했다. 이와 관련해 미국이나 영국의 사례는 유의미한 시사점을 제공해 준다. 미국의 경우 자원봉사계가 정부를 설득해 1990년 ‘촛불재단(POLF)¹⁰⁾을 설립하고, 1995년에는 역대 대통령들이 모두 참가하는 자원봉사 정상회의(Volunteer summit)를 개최해 영향력을 높인 바 있다. 영국의 경우 1997년 블레어 당시 총리 후보로 하여금 ‘자원봉사 활성화에 관한 협정¹¹⁾을 선거공약으로 제안하고, 당선 후 협정을 체결해 좋은 성과를 거둔 바 있다(이창호 2013, 26-27).

여기서는 자원봉사 거버넌스의 대표적인 민간기구로서 역할이 부여된 한국자원봉사협의회의 거버넌스 실행현황을 평가하기 위해 네트워크와 의사소통, 정부와의 관계에 있어서 자율성·파트너십·정부지원, 그리고 거버넌스 기구로서의 조직 및 문제해결 능력과 관련한 항목들을 토대로 분석을 진행했다. 분석결과 한국자원봉사협의회는 제도적으로는 법정단체로서의 위상을 지니고 있지만, 실질적인 측면에 있어서는 권한과 역량에 있어서 많은 한계들을 노정하고 있다. 이는 한국자원봉사협의회의 내부적 문제를 넘어, 정부와의 관계를 비롯한 사회적 조건에 기인하는 바가 크다. 한국자원봉사협의회의 거버넌스 실행에 관한 항목별 평가결과는 <표 15>와 같다.

10) POLF: Point Of Light Foundation.

11) 시민사회의 발전과 건강한 공동체를 위한 협약(The Compact) 중 올바른 자원봉사 실천에 관한 조항

(Compact Code of Good Practice on Volunteering).

〈표 15〉 한국자원봉사협의회의 거버넌스 실행 평가결과

항목	내용
네트워크	민-관 네트워크의 경우 자원봉사 단체/센터로 통로가 이원화 돼 있음. 민-민 네트워크의 경우 한국자원봉사협의회가 주도성을 발휘하지 못하고, 관-관 네트워크의 경우 연계성이 미흡한 상태임.
의사소통	안전행정부와 한국자원봉사협의회간의 소통 자체는 원활한 편임. 다만 업무 위탁과 같은 하향적 소통에 비해, 정책과정 참여와 같은 상향적 소통의 경우 그 통로가 거의 형성돼 있지 않은 상태임.
자율성	정부의 간섭부재(free from) 측면에서의 자율성은 확보돼 있음. 하지만 조직의 취지와 의도의 실현가능성(free to) 측면에서의 자율성은 부족한 상태임.
파트너십	의사소통의 일방성과 자원봉사 거버넌스의 정부 주도적 성격으로 인해 관-민의 관계방식이 수평적·협력적 파트너십과 거리가 있음.
정부지원	대부분의 대규모 정책사업을 수행하기 위한 사업비 지원은 꾸준히 증가하고 있음. 향후 대규모 정책사업 외에 조직의 목적사업 및 조직능력 향상을 위한 지원으로의 변화가 필요함.
조직능력 고양	자원봉사 관련 민간 대표단체, 법정단체로서의 역할을 수행하기에 여건이 열악한 상황임. 한국자원봉사협의회의 사회적 위상과 여건의 향상을 위한 자체적인 노력과 정부의 인지적 지원이 필요함.
문제해결능력 증진	자원봉사 활성화와 관련한 많은 의제들이 제기되고 있지만, 정부의 공문화 및 정책반영은 매우 미흡한 상황임. 정부의 태도변화와 이를 추동하기 위한 자원봉사계의 노력이 요청됨.

V. 결론

지금까지 자원봉사 거버넌스의 실행을 평가하기 위한 분석을 진행했다. 주된 분석대상은 자원봉사 정책 전반에 관한 자문 및 심의기능이 부여된 자원봉사진흥위원회와 자원봉사 거버넌스와 관련한 민간 대표기구인 자원봉사단체협의회로 설정됐다. 논의과정은 먼저 자원봉사 거버넌스에 관한 선행연구를 고찰하고, 분석대상이 되는 두 기구의 기본적인 개요와 담당부서, 업무내용과 정책차원, 도입·참여배경, 그리고 활동기간 및 예산 등 기본적인 항목들에 대한 파악이 이루어졌다. 이어서 평

가를 위한 본격적인 분석이 진행됐다. 의결·심의 기구인 자원봉사진흥위원회에 대해서는 조직의 설립과 성격, 조직의 충원·권력·의사결정 방식, 그리고 조직활동상의 책임성과 갈등 및 혁신에 관한 항목들을 토대로 분석이 진행됐다. 한편 한국자원봉사협의회에 대해서는 네트워크와 의사소통, 정부와의 관계에 있어서 자율성·파트너십·정부지원, 그리고 거버넌스 기구로서의 조직 및 문제해결 능력과 관련한 항목들을 토대로 분석을 진행됐다.

종합하자면 자원봉사진흥위원회와 한국자원봉사협의회를 통해 본 한국의 자원봉사 거버넌스는 형식적(제도) 측면에서는 필요한 합리성을 갖추고 있는 반면, 내용적(실행) 측면에서는 거버넌스의 본래 취지를 실현하기에 많은 한계들이 노정되고 있음을 지적할 수 있다. 이러한 한계들은 관련된 주체들의 태도나 노력의 문제이기 보다는, 이들을 둘러싼 사회적 조건에 기인하는 측면에 주목할 필요가 있다. 즉 관련 주체들은 합리성을 갖춘 제도와 열악한 실행여건의 괴리 속에서 나름의 노력을 하고 있지만, 근본적인 문제가 해결되지 않는 이유는 그들을 둘러싼 사회적 조건이 자원봉사 거버넌스의 성격을 규정하기 때문이다. 여기에는 민간영역을 바라보는 정부의 관점, 민간단체와 정부간의 관계방식, 정부의 예산배정과 관련된 선호나 양태, 그리고 자원봉사계의 사회적 역량과 위상 등 다양한 요소들이 포함된다. 종합적인 평가결과 세부 항목에서는 다소 편차가 있지만, 전반적으로는 자원봉사진흥위원회와 한국자원봉사협의회 모두 자원봉사 거버넌스 실행현황이 미흡한 것으로 판단된다.

흔히 공공서비스 제공에 있어서 민관관계 유형의 변화과정은 3가지 단계를 거치는 것으로 이해된다. 1단계는 사회적 욕구의 미분화로 인해 정부의 역할은 미미하고 자발적인 민간영역의 활동이 주도하는 시기다. 2단계는 사회적 욕구의 보편화에 따라 정부의 책임 및 역할이 급격히 증

대하고, 민간영역의 역할은 상대적으로 축소된다. 마지막 3단계에서는 국가재정의 한계와 사회적 욕구의 다양화로 공적부문이 충족할 수 없는 부분을 채우기 위해 민간부문의 역할이 다시금 강조된다(정무성·오충순, 2010: 63). 이러한 관점에서 보면 현재 10년 정도의 과정을 지나온 안전행정부의 거버넌스의 발전과정은 2단계에 도달한 것으로, 현재 정부 주도적인 성격은 어떤 병리적 상황이라기보다는 3단계, 즉 다시금 민간 영역의 역할이 강조되는 단계로 넘어가기 위한 준비과정이라고 해석할 수 있다. 문제는 다음 단계로 이행해야 할 시기가 됐음에도 현재의 상황이 답보상태에 머무는 것이다. 따라서 현단계 자원봉사 거버넌스에 대한 평가에 관한 논의는 과거 보다는 미래를 향할 필요가 있다. 이러한 견지에서 안전행정부의 자원봉사 거버넌스가 지닌 한계점을 극복하기 위한 몇 가지 시사점을 제시하는 것으로 결론을 갈음하고자 한다.

첫째, 정부와 시민사회간 거버넌스에 있어서 관계양식이 좀더 수평적이고 생산적으로 변화돼야 한다. 특히 시민사회의 주체들을 민원인, 동원의 대상, 혹은 소극적 참여자로 보는 정부의 암묵적인 관점과 태도의 변화가 요청된다. 이와 관련해 최근 정부가 단지 민간 주체들을 참여시키는 참여적(participative) 거버넌스를 넘어선 협력적(collaborative) 거버넌스로의 진전이 요구되고 있다. 전자가 공공문제 해결을 위한 정책수립 시 관련 당사자들이 참여해 그 문제에 대한 인식과 정책에 대한 타협을 이끌어 내는 것이라면, 후자는 관련 당사자들이 참여할 뿐만 아니라 서로 협력해 문제를 해결해 가는 것을 의미한다. 이는 관련 당사자 간의 높은 상호의존성을 수반한다(은재호, 2009: 32).

둘째, 협력적 거버넌스는 정부와 시민사회의 관련주체들의 선의에 입각한 자발적 태도변화에만 의존할 수 없으며, 관과 민 사이의 힘의 불균형 문제를 완화하고 절차적 민주주의를 넘어 내용적 민주주의의 원리가 작동할 수 있도록 할 사회적 조건을 변화시키는 것이 필요하다. 대표적

인 것이 관련 제도의 개선이다. 여기에는 자원봉사진흥위원회 권한의 실질화와 실무위원회 중심의 활성화, 자원봉사단체(한국자원봉사협의회)와 자원봉사센터(한국자원봉사센터협의회)간의 관계 재정립, 한국자원봉사협의회의 역할과 재정—정책 및 네트워킹 기능 관련—에 관한 법적근거 마련 등이 포함될 것이다. 제도개선에 있어서 자원봉사기본법 등의 전면적 개정이 당장 어렵다면, 시행령 및 기타 규칙이나 관행 등 비교적 접근이 쉬운 것부터 하나씩 개선해 나가는 전략이 필요하다. 이런 개선에 관한 의제들은 이미 관련 학계나 단체들에 의해 정리되고 제시된 바 있다.

셋째, 변화의 시작은 자원봉사계, 넓게는 시민사회의 노력으로부터 시작될 수밖에 없다. 역사적으로 모든 개혁의 조치는 시민사회의 요구와 압력에 의해 이루어졌다. 어려운 여건 이지만 한국자원봉사협의회를 중심으로 자원봉사의 기본적인 주체들인 자원봉사단체들이 연대하고, 연대의 힘을 바탕으로 관과 민의 관계양식과 사회적 조건들을 변화시키기 위한 흐름을 추동해야 한다. 또한 자원봉사는 가장 기초적인 시민참여의 통로로, 이런 과제들은 전체 시민사회의 활성화에 있어서 중요한 의미를 지닌다. 따라서 비단 자원봉사계 뿐 아니라 시민사회의 다양한 영역과 주체들의 협력을 이끌어 내는 것이 필요하다. 예를 들어 권력감시나 제도개선과 같은 활동의 경험을 지닌 시민운동 영역과 연대해 자원봉사 거버넌스를 둘러싼 문제해결을 모색하는 것을 생각해 볼 수 있다.

참고문헌

- 구혜영(2001). “한국의 자원봉사: 민·관 가버넌스의 성과와 과제 II.” 한국자원봉사학회 추계학술대회 발표자료.
- 김명환(2008). “자문위원회 효율적인 운영을 위한 통합적인 관리 체제 구축.” 『2008년 한국정책과학학회 학술대회 발표논문집』, 61-86.
- 김성준(2014). “새로운 자원봉사운동은 가능한가.” 제7회 전국 자원봉사 컨퍼런스 발표문.
- 김인(2006). “지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석.” 『2006 한국지방정부학회 춘계학술대회 논문집』, 5-39.
- 김형양(2006). “로컬 거버넌스(Local Governance) 형성의 영향요인에 관한 연구.” 『지방정부연구』, 10(1): 181-203.
- 박상필(2008). 『NGO와 정부 그리고 정책』. 파주: 한울.
- _____(2014). “국가 거버넌스의 실행 평가를 위한 분석틀.” 『2014 한국NGO학회 포럼 자료집』, 1-16.
- 박석희·정진우(2004). “합의제 행정기관의 현황분석과 유형분류에 관한 연구.” 『행정논총』, 42(4): 163-187.
- 박종배(2011). “자원봉사정책의 평가와 활성화 방안: 행정안전부의 자원봉사정책을 중심으로.” 연세대학교 석사학위논문.
- 서미화(2014). “한국 자원봉사교육 강사양성과정의 실태와 개선방안에 관한 연구: 자원봉사센터를 중심으로.” 한양대학교 석사학위논문.
- 안전행정부(2013). “안전행정부 소관 위원회 현황 및 활동 내역서.” (<http://www.mospa.go.kr>).
- 은재호(2009). “해제: 거버넌스의 이해”. 은재호·오수길. 『한국의 협력적 거버넌스』. 서울: 대영문화사. 17-36.
- 이근수·최원삼·전영평(2005). “지역혁신거버넌스의 실증적 분석: 포항시 사례.” 『한국행정정보』, 39(4): 39~62.
- 이병수·김일태(2001). “지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구.” 『도시행정정보』, 14(2): 27-41
- 이중수·전주상·김철(2003). 『정부위원회의 효율적 운영방안』. 한국행정연구원.
- 이창호(2005). “자원봉사활동지원법의 제정방향과 과제.” 한국자원봉스포럼 자원봉사법 세미나 발표자료.

- 이창호(2013). “한국의 자원봉사: 민-관 가버넌스의 성과와 과제 I.” 한국자원봉사학회 추계학술대회 발표자료.
- 정무성·오충순(2011). “자원봉사와 뉴거버넌스의 실행방안.” 제4회 전국자원봉사 컨퍼런스 발표문.
- 주성수(1999). “자원봉사활동지원법의 주요 쟁점과 제정방향”. 『사회복지』, 141: 31-45.
- 한국자원봉사협의회(2007). 『자원봉사활동 진흥을 위한 국가기본계획수립 연구용역』. 행정자치부.
- 한국자원봉사협의회(2008). 『자원봉사단체 네트워크 구축』. 행정안전부.
- 한국자원봉사협의회(2012). 『자원봉사활동 진흥을 위한 제2차 국가기본계획(2013-2017) 최종 연구보고서』. 행정안전부.
- Court, Julius, Goran Hyden, and Ken Mease(2002). “World Governance Survey Discussion Paper 3: Governacne Performance: The Aggregate Pictoure.” (<http://www.odi.org>).
- Hyden, Goran and Julius Court(2002). “World Governance Survey Discussion Paper 1: Governance and Development.” (<http://www.odi.org>).
- UNESCAP(2009). “What is Good Governance?” (<http://www.unescap.org>).

Abstract

A Assessment of the Implementation of Governance in the Area of
Volunteering

Chul-min Cho
(Hanil University)

The purpose of this study is to assess the implementation of governance for Volunteering. In this thesis, I get the two institute as a analysis units; 'The national committee on promotion of volunteering' and 'The Volunteering Korea'. On the former, I analyze the establishment, character, recruitment, decision making, accountability, problem solving and innovation of organization. On the latter, I analyze the network, communication, autonomy, partnership, problem solving of organization and public support for this organization. In Korea, The volunteering governance fulfill a institutional demands, but do not a substantial demands for good governance. This unfulfillment is caused by aspect of government to voluntary sector, the way of interrelation, public support between government and voluntary sector and social position and ability of voluntary sector.

Key Words: volunteering, governance, assessment, index