

고령화 정책결정과정과 권력 재분배적 이용자 참여 연구: 영국 고령화자문포럼 사례를 중심으로

양 윤 정* · 정 영 순**

● 요약 ●

본 연구는 ‘이용자 참여’ 분야를 선도적으로 이끌고 있는 영국의 고령자들은 어떻게 정책결정 과정에 참여하고 있는지 2009년 여름 신설된 <전국고령화자문포럼>의 사례를 통해 살펴봄으로써, 여전히 하향식의 정책과정에 익숙한 우리 사회에 ‘이용자 참여’에 관한 논의를 소개하는 것을 목적으로 하고 있다. 우선, ‘소비자주의’ 또는 통치담론 도구로서의 ‘가식적’ 이용자 참여와는 다른 민주적 접근방법으로서 ‘진정한’ 이용자 참여를 가능하게 하는 조건으로서, ‘존중과 신뢰’, ‘접근성’, ‘실질적 지원’ 등 세 가지를 실천적 지표를 제시하였는데 이는 영국에서 서비스 이용자들이 제기한 민관파트너십의 성공 조건에 근거한 것이다. 즉, 진정한 ‘이용자 참여’는, 이용자(여기서는 고령자)들에 대한 ‘존중과 신뢰’를 바탕으로, 관련 정책 결정과정에서의 ‘접근성’을 확보해 주고, 이를 위한 실질적인 ‘지원’을 제공해 줌으로써 가능한 것이다. 이를 통해, 이들의 의견이 실질적으로 정책결정에 영향력을 행사하여 정책

* 주저자, 이화여대 사회복지전문대학원 박사후연구원(yunjeong.yang@gmail.com)

** 교신저자, 이화여대 사회복지전문대학원 교수(yschung@ewha.ac.kr)

으로 반영될 때, 비로소 ‘힘있는 자’들의 ‘소외된 자’들을 위한 정책 결정이 아닌, 실제 이용자들이 그들 스스로의 정책을 만들어 내는데 기여할 수 있도록 해준다. 기존의 노인세대와 질적으로 다른 베이비붐 세대의 은퇴 이후를 준비하면서, 이들이 고령화 정책결정에 주체적으로 참여할 수 있도록, 정부의 적극적 접근과 실질적 지원을 기대해 본다.

주제어: 이용자 참여, 권력 재분배, 고령자, 영국

1. 문제 제기

“참여를 보증한다는 것은 단지 듣는 것(listening)만을 일컫는 것이 아니다. 그것은 긴밀하게 협조하고, 의견을 반영하여 실행에 옮긴다, 즉, 피드백(feedback)이 있어야 한다는 뜻이다(Elbourne, 2008: 60).”

‘서비스 이용자 참여(user involvement)’는 1990년대 영국 신노동당(New Labour)의 주도 하에 이루어진 공공 서비스 개혁(또는 현대화)의 핵심개념이다. 교육, 보건 의료, 사회서비스 등 거의 모든 공공 서비스 분야에서 이용자 참여의 중요성이 각종 정부문서에서 강조되고 있으며, 이제 국가가 주도하는 서비스는 옛 것으로 치부되고 있는 실정이다. “고객이 왕이다”라는 말이 있듯이, 바야흐로 “이용자가 가장 잘 안다”는 말이 상용되고 있다. 영국의 보건부(DH), 노동연금부(DWP) 등을 비롯한 각종 정부문서에서도 ‘증거에 기반한(evidence-based)’ 정책 및 집행을 강조하면서 ‘증거’의 핵심원천 중의 하나로 서비스 이용자들의 경험이나 의견에 주목하고 있다(DH, 2000; DWP, 2005).

전반적으로 ‘이용자 참여’는 ‘좋은 것’으로 이해되고 있으며, 연구 및 서비스의 질을 향상시키는 것으로 알려져 있다(Glasby & Beresford, 2006). 그러나, 한편으로는 이용자 참여가 단지 ‘소비자주의(consumerism)’적 관점에서 선택을 빙자한 책임전가의 방법이자, 자유주의의 통치담론이며 권력의 한 장치에 불과하며(이혁구, 2000), 실질적인 권력의 재분배를 통한 ‘민주적 접근방법’으로서의 이용자 참여는 여전히 이상에 머무를 뿐이라는 지적도 있다(Beresford, 2002, 2010; Croft & Beresford, 1992). 실제로, 1990년대 말 신노동당이 이끈 공공 서비스 현대화의 노력 중에 중심 가치로 부각된 ‘서비스 이용

자 참여'는 공공 서비스를 이용하는 사람들에게 정책결정과 그 집행에 있어 자신들의 목소리를 낼 수 있게 해 준다는 점에서 민주적 접근방법이라고 볼 수도 있지만, 결국 서비스 이용자들의 권리를 확대한다는 미명 하에 복지국가의 역할을 축소하고 민영화를 통한 시장의 역할을 강조하는 기조는 신보수주의와 별 다를 바 없다는 지적도 제기된다(Beresford, 2002). 다시 말해서, '서비스 이용자들의 민주적 권리와 권한 확대(empowerment)'와 '민영화와 개인의 책임 강조를 통한 국가복지문제 저비용 해결'이라는 서로 다른 목적이 '서비스 이용자 참여의 확대'라는 동일한 결과물로 귀결, 가시화된 것이라는 지적이다(Beresford, 2002; Beresford & Campbell, 1994).

그렇다면, 과연 '소비자주의적' 관점에서, 혹은 통치담론 도구로서의 '가식적' 이용자 참여가 아닌, '진정한' 이용자 참여는 어떻게 분별할 수 있는가? 그를 위한 조건들은 무엇인가? 본문에서 논의하게 될 '권력의 재분배'가 필요한 집단은 특히 사회적으로 주변화된 집단으로서, 이에 여성, 장애인, 노인 등이 포함된다. 노인은 신체적 약화에 따른 자신감의 하락과 더불어 사회적 역할의 상실을 경험하면서 더욱 정치적 과정에서 주변화되는 집단이며, 고령화는 여성, 장애인 등 다른 주변화 집단과 달리 누구나 거치게 될 과정이다.¹⁾ 이러한 면에서, 고령자의 참여는 시간상의 차이가 있을 뿐, 결국 우리 모두의 문제이며, 보다 보편적이어야 한다는 점에서 그 의미가 크다고 볼 수 있겠다. 고령자의 참여는 '이용자 참여'에 관하여 비교적 활발한 이론적, 실천적 연구가 이루어지고 있는 영국에서도 최근에서야 다루어지고 있는 실정에서 본 연구는 다분히 탐색적인 측면이 있으며, 특히 한국에서는 거의 다루어지고 있지 않은 '이용자 참여'라는 주제를 소개하는 데에도 그 의의가 있다고 할 수 있겠다.²⁾

'고령화'라는 새로운 도전은 여러 다른 수준의 정부(지방, 지역, 중앙 등)와 조직(공공, 민간, 제3섹터, 지역공동체 등), 그리고 다양한 서비스 및 담당부서(주거, 사회보장, 교통, 교육, 건강, 레저 등)의 구분을 망라하여, 각기 다른 수준의 정부 간의 '수직적', 그리고 다양한 영역과 서비스 간의 '수평적' 통합을 필요로 한다(Hayden & Benington, 2000: 28). 지난 십년간 영국의 고령화 정책과정의 근간이 된 '고령자들을 위한 더 나은 정부(Better Government for Older People)' 프로그램은 이러한 '고령화'라는 도전에 '이

1) 물론, 기대수명까지 산다는 가정 하에서이다.

2) 현재까지 국내에서 발표된 '이용자 참여'에 관한 거의 유일한 논문인 김용득·김미옥(2007)은 장애인복지 측면에서 이용자 참여의 개념구조를 소개하였다.

용자 참여'를 내세우며 '고령자들을 위한 공공 서비스 향상'을 도모하고자 하였다. 그러나, 최근 이에 대한 종합평가는 부정적으로 나타났으며, 평가보고서(Elbourne, 2008, 제목: 고령자들의 정부참여 평가보고서(Review of Older People's Engagement with Government))는 이에 대한 해결책 중에 첫 번째로 고령자들이 중앙정부 수준에서 정책 과정에 참여할 수 있도록 할 전국수준(national level)의 고령자포럼을 신설하는 것을 권고하였다. 즉, 고령자들의 의견이 '그들을 위한' 정책에의 권고라기보다는 '그들에 의한' 정책을 만드는 데 궁극적으로 기여할 수 있도록, 정책결정과정에 직접 영향력을 행사할 수 있는 통로를 제공하는 계기를 마련했다고 볼 수 있다. 다시 말해서 민주적 접근방법에서의 '이용자 참여' 실현의 가능성을 제공하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

그렇다면, 과연 신설된 '전국고령화자문포럼(UK Advisory Forum on Ageing)'은 그 설립취지에 맞는 고령자 참여를 실현하고 있는가? '소비자주의적' 관점에서, 혹은 통치담론 도구로서의 '가식적' 이용자 참여가 아닌, 권력의 재분배를 가능하게 할, '진정한' 이용자 참여가 가능한 통로로서 기능하고 있는가? 본 연구의 목적은 '이용자 참여' 분야를 선도적으로 이끌고 있는 영국에서 고령자들이 본 신설 포럼을 통해 의미있는 '참여'를 하고 있는지, 그것이 한국에 주는 시사점은 무엇인지 알아보려고 함에 있다. 분석은 노동연금부 홈페이지에서 제공하고 있는 총 5회(2009.7~2010.7)에 걸친 포럼 회의록에 의거하였다.³⁾ 보다 이상적인 자료 수집 방법으로, 참여관찰 및 참석자 개개인과의 심층 인터뷰 등을 수행했다면 더욱 심도있는 분석이 가능했을 것이나, 이를 포함하지 못한 것은 한국에서 문헌고찰의 방법에 의존하여 수행할 수 밖에 없었던 본 연구의 한계점이다.

본문에서는 '이용자 참여'에 관한 이론적 논쟁을 정리한 후, 특히 과거 민관파트너십에 참여했던 이용자들의 의견을 바탕으로 제기된 '재분배적 이용자 참여'의 성공 전제조건으로서 '존중과 신뢰', '접근성', 그리고 '지원'이라는 세 가지 지표를 연구의 이론적 분석틀로 제시할 것이다. 즉, 진정한 '이용자 참여'란, 참여하는 이용자(여기서는 고

3) 동 포럼은 2009년 7월 시작된 이래 분기별로 개최되며, 2010년 11월 현재 제5차 미팅(2010년 7월)의 자료까지 노동연금부 홈페이지에 실려 있는 상태이다(www.dwp.gov.uk). 포럼 회의록에는 각 포럼 당일의 참석자 명단과 회의 내용 외에도 각 회 미팅에 대한 멤버들의 자체 평가(어떤 점이 잘 되었다고 생각되며, 또 어떤 점은 보완되어야 할 것인지 등)가 포함되어 있다.

(<http://www.dwp.gov.uk/policy/ageing-society/advisory-forums-on-ageing/uk-advisory-forum>)

령자)들에 대한 ‘존중과 신뢰’를 바탕으로 고령화 관련 정책 결정과정에서의 ‘접근성’을 확보해 주고, 이를 위한 실질적인 ‘지원’을 제공함으로써 이들의 의견이 실질적으로 정책 결정에 영향력을 행사하여 실제 정책으로 반영될 때 비로소 ‘힘있는 자’들의 ‘소외된 자’들을 위한 정책 결정이 아닌, 실제 ‘이용자’들이 그들 스스로의 목소리를 낼 수 있고, ‘그들의’ 정책을 만들어내는데 기여할 수 있도록 해 주며, 궁극적으로 권력(power)이 재분배될 수 있도록 하는 것이다. 따라서, 본 연구는,

첫째, 고령자 참여가 수사적 어구로서의 이용자 참여가 아니라, 진정 고령자에 대한 존중과 신뢰를 바탕으로 이루어지고 있는지,

둘째, 신체적으로 약자일 수 있는 고령자들이 실질적으로 참여하는 데 불편함이 없도록 접근성을 확보해 주고 있는지,

셋째, 고령자들이 적극 참여할 수 있도록 인적 개발, 실질적 지원(서비스 이용자 조직에 대한 훈련, 재정적 지원 등) 등이 이루어지고 있는지를 살펴볼 것이다.

마지막으로 이러한 영국의 경험이 하향식(top-down)의 정책과정에 익숙한 한국에의 함의를 찾아보고자 한다.

2. ‘이용자 참여’의 이론적 논의

1) 이용자 참여(user involvement)의 개념과 배경

사회복지서비스에서의 ‘이용자 참여’에는 개별 서비스 이용자로서의 참여, 서비스 공급과 개발을 위한 전략적 계획에서의 참여, 이용자 주도 서비스(user-controlled service) 개발로서의 참여, 사회복지서비스 연구부문에서의 참여, 훈련 또는 자문으로의 참여, 일반 사회활동에서의 이용자 참여 증진, 지역사회 전체의 참여 등 다양한 차원이 있다 (Braye, 2000, 김용득, 김미옥, 2007: 43-44에서 재인용). Lindow와 Morris(1995)는 조셉 라운트리 재단(Joseph Rowntree Foundation)⁴⁾에 제출한 보고서에서 이용자 참여의 기본 전제를 “서비스 제공자와 이용자 사이의 불평등한 관계를 개선하는 것”으로 보고, 그

4) 영국의 사회정책연구개발 자선재단. 퀘이커교도 자선가이자 사업가였던 조셉 라운트리 설립자의 이름을 따다.

영역을 개인적인 생활에 영향을 미치는 결정에 대한 ‘개별적 참여’와 이용자 집단에게 영향을 미치는 결정에 대한 개인들의 참여로 볼 수 있는 ‘집단적 참여’의 두 영역으로 구분하고 있다(김용득, 김미옥, 2007: 45-54에서 재인용). 개인의 서비스 이용의 선택권을 중시한다는 이유로 도입되고 있는 각종 바우처 제도는 ‘개별적 참여’의 서비스 조직화 방식에 이용자 참여를 접목시킨 결과로 해석될 수 있다. 이 글에서는 고령화정책의 결정과정에서의 참여라는 큰 틀에서 ‘집단적 참여’의 관점에서 접근할 것이다.

‘이용자 참여’를 “사회적 자원에 대한 민주적 통제”라는 거시적 차원에서의 개념으로 정의할 때 “정책형성과 실행에서의 참여”라는 실천적 개념으로 이해될 수 있으며, 양난주(2007)는 이를 임파워먼트의 다섯 가지 핵심개념 중의 하나인 ‘자원통제(control of resources)’의 사회복지 맥락에서의 조작적 정의로 개념화 하고 있다. 그러나, ‘이용자 참여’는 제도상의 의견수렴, 서비스 제공 및 시설에서의 참여 등을 포괄하는 동시에, 이를 위해서는 제도적 접근성, 이용자의 역량 개발 및 실질적 지원 등을 필요로 함을 이해한다면 임파워먼트와 다시 맞물리는 개념이 된다. 즉, 이용자 참여가 임파워먼트를 위한 자원통제 수단인 동시에, 임파워먼트는 다시 이용자 참여를 위한 필요 전제조건이 되는 것이다. 따라서, 어느 한 개념이 상위 또는 하위개념이라고 보기보다는 상호보완적인 개념으로 이해하는 것이 합당하다고 판단된다.

Croft와 Beresford(1992)는 인간의 욕구에 관한 관심 재조명, ‘신 사회운동(New Social Movements)⁵⁾’의 부각, 시민권의 재논의, 포스트모더니즘(postmodernism)의 배경 하에서 서비스 이용자 참여도 새로운 사회복지운동의 하나로 생겨났다고 주장하고 있다. 인간의 욕구에 관한 관심이 재조명되면서, 개인의 삶의 질을 중시한 ‘신 사회운동’이 전통적인 대리 정치참여 형태를 거부하고 직접 참여 민주주의의 형태를 띠며 활발해지면서, 같은 선상에서 ‘신 복지운동(new social welfare movements)’ 역시 참여정치의 형태로 스스로를 대변하고 자신들을 위한 운동의 형태로 전개되었다. 시민의 의무를 강조한

5) 1970년대 여성, 흑인, 성소수주의, 환경단체 등의 운동. 정당 시스템이나 이익집단 등 전통적인 대리 정치참여의 형태를 거부하고 참여 민주주의, 평등, 정의 등의 가치를 주장하여 직접 참여의 형태를 띠고 있어 ‘신(新) 사회운동’으로 불리운다. 자본주의 사회를 비판하면서 지역적, 국가적, 나아가 국제적인 연대에 기반한 새로운 사회참여 형태, 그리고 기존의 국가 서비스와는 다른 서비스 제공 방법을 주장한다. Oliver는 신 사회운동의 특징으로 다음 네 가지를 꼽고 있다: i) 전통적인 정체체계의 가장자리 또는 의도적으로 소외되어 있으며, ii) 새로운 형태의 반대집단으로서, iii) 일반인들의 삶의 질을 고려하고, iv) 국경을 넘나드는 범국가적 이슈를 논한다(Oliver 1990, Croft & Beresford, 1992: 22-3에서 재인용).

미국의 대표적인 시민권 논의자인 Lawrence Mead(1986)에게, 노동의 의무는 시민의 권리만큼 중요한 시민의 ‘책무’이지만, 대다수 장애인이나 싱글맘들에게는 노동시장에서의 차별과 접근성의 부족으로 인해 빼앗긴 ‘권리’가 되는 것이고, 이러한 상황이 그들의 ‘참여’를 위한 운동을 이끌어 내는데 일조했다고도 볼 수 있는 것이다. 또한 포스트모더니즘은 규격화(standardization), 획일성(uniformity), 보편주의(universalism)에서 벗어나, 비규격화(fragmentation), 차이(difference), 다양성(diversity)의 인정을 뜻하며, 이는 규격화된 제품의 획일적 생산에서 다양한 소비자들의 취향을 반영한 소비중심의 경제체제, 그리고, 성, 인종, 성적취향 등의 다양성을 인정한 새로운 정치체제의 탄생을 가능하게 한 것이다. 즉, 우리는 보편적인 권리를 인정하면서 동시에 다양한 요구(또는 필요)를 반영해야 하는 새로운 시대를 살고 있는 것이며, 이에 서비스 이용자들의 정책과정의 참여가 더욱 절실해진 것이다(Croft & Beresford, 1992).

한편, Beresford와 그의 동료들은 ‘서비스 이용자 참여’가 진정 민주적(democratic) 접근방법에 기인하여 서비스 이용자들의 목소리가 반영될 수 있는 기회를 제공하는 건지, 아니면 소비자주의적(consumerist) 행태에 불과한 건지 유의할 필요가 있음을 상기시켜 주고 있다(Beresford, 2002, 2010; Croft & Beresford, 1992). 민주적 접근방법에 의한 ‘서비스 이용자 참여’는 이용자들이 자신들의 삶에 영향을 미치는 조직 및 기관들의 의사결정 과정에 있어서 대리인을 통한 참여가 아닌 본인들 스스로를 대변하는 등 직접적이고 적극적으로 참여하는 것을 가능하게 하고, 스스로의 삶에 통제력을 갖게끔 함으로써, 궁극적으로는 권력(power)의 (재)분배에 변화를 가져오는 데 그 의의가 있다. 반면, 소비자주의적 행태는 서비스의 향상을 통해 최대이윤을 창출하려는 데 목적을 둔 서비스 공급자의 입장에 기인하고 있는데, 주로 시장조사를 통한 생산품 향상의 목표 하에 간헐적으로 행해지는 자문 또는 자료수집 차원에서 이용자 참여를 독려하고 있을 뿐이다. 이러한 접근방법은, 신보수주의의 복지제도 축소의 전략적 방법으로서, 이용자들의 자율선택성을 강조하고 있으나 궁극적으로는 복지제도에 있어서 국가의 개입을 축소시키고 시장의 역할을 강화시키는 데 그 본래 취지가 있었던 것이다. 보수당과 이전의 노동당과도 차별을 시도한 신노동당의 ‘제3의 길’ 아래서도 국가와 시장의 적절한 조화라고는 하나 결국에는 이용자들의 직접적이고 적극적인 참여보다는 경영자 중심적(managerialism)인 사고방식, 즉, 여전히 공급자 중심적인 접근방법의 유지라는 비판을

면하지 못하고 있다(Beresford, 2002: 96-8).

그렇다면, ‘진정한’ 이용자 참여, 즉 민주적 접근방식에서의 이용자 참여란 무엇인가? 아래에서는 다양한 수준의 ‘이용자 참여’에 관한 논의를 통해 ‘진정한’ 이용자 참여에 이르는 길을 찾아보도록 한다.

2) 권력 재분배적 이용자 참여로의 길

‘이용자 참여’의 수준은 다양하게 나타난다. 1960년대 미국의 도시계획, 빈곤퇴치프로그램 등의 사례를 통해 이용자 참여의 다양한 형태를 ‘참여 사다리 모델(ladder of citizen participation)’로 제시한 Sherry Arnstein(1969)은 그 단계를 시민 참여의 영향력(power) 및 진정성에 따라 총 8가지로 정리하고 있다. ‘사다리’의 최하 단계에는 자문위원회 등에서 단순히 거수기 역할에 그치는 참여 조작(manipulation)이나 치료(therapy)에의 참여 등으로, 실질적으로는 ‘비참여(nonparticipation)’로 분리된다. 1990년대 이전까지만 해도 대부분의 이용자 참여 형태는 사실상의 ‘비참여’로 평가되었다(Croft & Beresford, 1992: 35).

‘참여 사다리’의 중간 단계에는 일방적인 정보제공(informing)의 대상으로 이용된다거나, 협의(consultation), 위원회 등에 끼워넣기 등을 통한 회유(placation) 등을 통해, 참여할 수 있는 문은 열어주지만 실제로 시민들의 관심사와 아이디어가 최종적으로 정책에 반영될지는 확신할 수 없는 ‘명목상시책(tokenism)’에 불과한 방법들이 있다. 사실 이 단계에 참여해 본 많은 서비스 이용자와 그들을 대표하는 조직들이 소위 ‘자문피로(consultation fatigue)’를 호소하고 있는 실정이다. 즉, 많은 시간과 에너지를 소비하며 반복적인 정보수집과 협의에의 참여에도 불구하고 그들이 제시한 방안이 실제 정책으로 반영되는 결실을 맺지 못하니 불신만 커지고 결국 이용자 참여를 도장찍기 식으로 정책과정에서 형식적으로 거쳐가는 한 단계일 뿐이 아니냐는 불만이 커져가고 있는 것이다(Beresford, 2010: 497).

‘사다리’의 최상 단계이자 실질적인 참여가 가능한 방법으로는 파트너십(partnership), 권력위임(delegated power), 그리고 시민참여의 최상의 형태로서, 시민 주도(citizen control)의 방법 등이 있다. 특히 ‘시민 주도’ 단계는 시민 참여자들이 프로그램

또는 관련 기관의 정책결정 및 운영 등 모든 면에서 직접 주도적으로 참여하는 형태로 서, 예를 들면 예전에는 장애인들을 ‘위한’ 조직을 실제 운영하는 건 비장애인들(대부분 자선사업단)이었다면, 이제는 장애인 스스로가 그들의 조직을 운영하고 통제하게 되는 것이다(Arnstein, 1969: 221-3). 여기에 이르러서야 비로소 서비스 이용자의 권리와 존엄을 보장받는 참여의 실현이라 일컬을 수 있으며, 이것이 곧 Biehal(1993)의 ‘권리와 시민권 접근’에서 공공서비스의 의사결정과정 에 대한 자격있는 시민으로서의 참여를 의미한다(김용득, 김미옥, 2007: 43에서 재인용).⁶⁾

이는 다시, Gilbert와 Terrell(2005: 293)이 제시한 참여의 세 가지 형태, 즉, 기존의 파워구조를 유지하는 차원에서의 ‘비분배적 참여(nondistributive participation)’ (혹은 ‘유사참여(pseudo-participation)’라고도 한다), 시민의 영향력이 존재하기는 하지만 그것이 의사결정 결과를 크게 바꾸지는 못하는 형태인 ‘명목상 참여(nominal participation)’, 그리고 마지막으로, 의사결정에 실질적인 영향력을 행사할 수 있도록 권력구조가 변형되는 ‘재분배적 참여(redistributive participation)’의 세 가지 참여 형태 분류와도 부합된다(양난주, 2007: 248에서 재인용).

“현재, 서비스 이용자와 그들의 조직은 대부분 [의사결정과정의 중심이 아닌] 변두리(on the margins)에 머무르고 있다.” 영국 ‘서비스 이용자 참여’ 운동의 대부라 할 수 있는 Peter Beresford(시민참여센터(Centre for Citizen Participation) 소장)는 최근 논문에서 이렇게 다소 암울한 평가를 내리고 있다(Beresford, 2010: 500). Harrison과 Mort(1998) 역시 1990년대 영국의 NHS 이용자들을 참여시킨 공공협의(public consultation) 사례들을 검토한 결과, 이용자 참여가 정책결정과정의 다양화라는 사회적 문맥에서 하나의 “합법화를 위한 사회적 기술(social technology of legitimation)”로 이용된 것에 불과하다고 지적하면서, 그것이 “정보를 제공하고, 교육하고, 영향력을 미쳐서, 사실 (정책결정과정의) 신뢰성을 확보하는 데 중요한 기능을 했을지는 몰라도, 정책을 형성하거나 결정, 또는 변경하는 데는 미치지 못했다”라고 결론짓고 있다. 사실 대부분의 사례에서 위

6) 한편, Martin과 Boaz(2000)는 공공참여의 형태를 “의사소통(communication)”, “협의(consultation)”, 그리고 “공동생산(co-production)”의 세 종류로 나누면서, 이들 세 형태 중에 어느 한 형태가 다른 형태보다 항상 우위라기보다는, 세 형태 모두 시민 중심의 지배구조를 생성하는데 필요하며, 대개 상호배타적이기 보다는 중첩적으로 나타난다고 주장하고 있다. 나아가, 참여 형태의 구분 자체보다 중요한 평가 잣대는 그것이 서비스 제공자와 시민들의 목표, 능력, 그리고 기대에 부응하는 참여 형태인가에 있다는 것이다.

원회가 이미 의제를 설정해 놓고 있었기 때문에 협의에 참여한 서비스 이용자들은 자신들이 중요하다고 생각한 문제에 대해서는 토론의 여지조차 없어 무기력함을 느꼈으며, 어떤 문제에 관한 결정에 참여한다기보다는 단순히 의견을 구하는 차원이었고, 그나마 의사, 경영자, 기타 이해관계자들의 의견도 반영하는 자리로, 말하자면, 서비스 이용자들은 “단지 또 하나의 이익집단”으로서 참여하는 경우가 다반사였다고 지적하고 있다(Harrison & Mort, 1998: 62-5; Cowden & Singh, 2007). 앞서 언급한 바와 같이 보건 및 사회서비스에서 이용자 참여를 통한 서비스 향상을 강조한 수많은 정부문서에도 불구하고 언제, 어떻게, 어느 곳에 적절하게 이용자 참여를 이끌어 내고, 또 어떻게 관계자들로 하여금 이용자들의 새로운 역할에 대해 이해시키느냐 하는 것은 별도의 문제이다. 파트너십에 참여했다고 해서 이용자들의 목소리가 자연스럽게 반영되는 것은 아니고 단지 “정치쇼에서 하나의 장식”에 불과할 수 있는 것이다(Bradshaw, 2008).

그 이유는 무엇인가? 대부분 힘없는 서비스 이용자들, 특히 (보호시설 등에 수용되어 있는 이들은 차치하고도) 장애, 고령 등의 이유로 일반 사회 안에서 차별을 받는 이들은 국가 및 기존 서비스 제도에 대해 무기력(powerlessness)할 수밖에 없다. 이러한 현실을 인정하지 않고 맹목적으로 평등한 파트너십을 주장하는 것은 어불성설인 것이다. 따라서 진정한 파트너십, 다시 말해서 실질적 의미에서의 ‘참여’를 이끌어 내기 위해서는 이 힘/권력의 불균형을 시정하는 것이 우선되어야 하며, 이를 위해서 이용자들에 대한 권력의 재분배(redistribution of power)가 우선되어야 한다고 선행 연구들은 한결같이 주장하고 있다(Beresford, 2002, 2010; Bradshaw, 2008; Cowden & Singh, 2007; Crawford, et al. 2002; Harrison & Mort 1998; McQueen 2002).

1974년 「권력」의 저자 Lukes 는 권력이란 둘 이상의 관계에서 이해가 상충될 때 나타나는 양상으로 설명하고 있다. 예를 들어, A와 B 사이에 이해가 상충될 때, A가 B로 하여금 B의 이해에 반하면서 A의 이해에 부응하도록 강요할 수 있을 때 우리는 A를 B보다 힘 있는 자 또는 권력자로 이해한다.⁷⁾ 이것이 일반적으로 이해되는 권력의 상충관계이다. Lukes는 이렇게 명료하게 드러난 권력관계 외에, “비가시화된 권력(hidden power)”에도 주시한다. 즉, 공공의 논쟁 또는 정책결정과정에서 드러나지 않는 이해관계이다. 그 결과로서 사람들은 묵인하는 것으로 나타나지만 사실 반대 입장은 정치과정

7) 여기서 A와 B는 개인일 수도 있고 집단, 또는 기관일 수도 있다.

에의 진입을 원천봉쇄당한 것이다. Lukes가 권력의 세 번째 영역으로 제시한 것은 지도자와 사회 전반에 걸친 정치, 산업, 교육 제도들이 “행동하지 않음으로써” 사람들을 소외시키고 정치과정에 발조차 들여놓지 못하게 하는 방법이다. 즉, 제도와 정책, 이데올로기의 영향에 기반한 권력이다(Croft & Beresford, 1992: 37에서 재인용).

진정한 민주적 접근방법에서의 ‘이용자 참여’는 이 모든 권력에의 대항을 의미한다. 즉, 우리의 이해관계를 제시하고, 원하는 것이 무엇인지 의제화하여 정책결정과정에서 공공연히 논의될 수 있도록 하며, 나아가 그것이 관철될 수 있도록 행동한다는 것을 뜻한다. Arnstein은 “권력의 재분배 없는 참여는 힘없는 자들을 더욱 낙담시키는 허상에 불과하다”고 주장한다. 즉, 권력의 재분배 없이 이루어진 ‘참여’는 결국 힘없는 서비스 이용자들의 의견 ‘도’ 반영되었다고 주장할 수는 있을망정 결국 이익을 얻는 자는 ‘힘있는 자’들이라는 것이다.

3) 권력 재분배적 이용자 참여의 실천적 지표: 존중과 신뢰, 접근성, 지원

그렇다면, 과연 ‘소비자주의적’ 관점에서, 혹은 통치담론 도구로서의 ‘가식적’ 이용자 참여가 아닌, 권력의 재분배에 기반한, ‘진정한’ 이용자 참여는 어떻게 분별할 수 있는가? 그를 위한 조건들 혹은 지표들은 무엇인가? 이 질문들에 대한 해답은 ‘재분배적 이용자 참여’를 위한 실천적 지표로서 활용되어질 수 있을 것이다.

Beresford(2010)는 2007년 영국의 민관파트너십에 참가한 경험을 바탕으로 서비스 이용자들이 제기한 파트너십의 성공 전제조건을 다음과 같이 정리하고 있다(Beresford et al., 2007, Beresford, 2010: 500에서 재인용).⁸⁾ ①서비스 이용자들의 의견을 귀 기울여 들어줄 것, ②이용자들을 존중해 줄 것, ③이용자들의 능력개발을 지원해 줄 것, ④이용자들과 동등한 입장에서 일하는 법에 관한 교육훈련을 제공해 줄 것, ⑤이용자들의 접근성을 확보해 줄 것, ⑥모든 관련자 간에 신뢰를 형성할 것, ⑦동등한 파트너십에 관한 원칙에 동의할 것, ⑧협상 및 공동결정예의 기회와 안전한 공간을 확보해 줄 것, ⑨다양성을 인정할 것, ⑩이용자 조직에 적절하고 안정적인 재정적, 기술적 지원을 제공해 줄

8) 여기서 나열된 조건들의 우선순위는 특별히 없다. 다만 아래 설명의 용이성을 위해 필자가 임의로 번호를 부여한 것이다.

것, 등 총 열 가지이다. 요컨대, 서비스 이용자들이 말하는 ‘이용자 참여의 성공’에는, 이용자들을 신뢰와 평등에 기반한, 동등한 파트너로서 존중(위의 목록에서 ①, ②, ⑥, ⑦, ⑨)해 주는 한편, 파트너십을 성공시키기 위해서는 재정적, 기술적 뒷받침(③, ④, ⑩)이 필요하며, 접근성의 확보(⑤, ⑧) 역시 전제되어야 한다는 것이다.

앞서 Lukes를 인용해 언급했듯이, 정책결정과정에서의 접근성이 차단되어 있는 상태에서 진정한 이용자 참여는 불가능하다. 여기에서 ‘접근성’이란, 중앙/지역정부 외에도 일반인들의 삶에 영향을 미칠 수 있는 조직이나 기구와의 접근 가능성을 포함하며, 이에는 장애인들이나 노인들의 이동보장성 확보, 각종 결정위원회, 기획그룹, 워킹그룹 등에서의 참여 가능성 등이 해당된다. 그렇지 않으면 이미 자원을 확보하고 있어 이미 혜택을 받고 있는 이들과 그들이 대표하는 집단이 주도적으로 참여하게 될 것은 불 보듯 뻔하다. 또한, 경험에 비추어 볼 때, 서비스 이용자, 즉, 주로 힘없는 시민들의 조직이 자생하는 데에는 물질적, 기술적 지원이 필수적이다. Arnstein(1969)은 제대로 된 시민참여가 가능하기 위해서 시민들 스스로가 협상에의 영향력을 발휘할 수 있어야 한다고 주장하면서 이를 위한 전제조건으로 시민조직의 지역 대표성, 조직력, 재정적 독립성 등을 지적하고 있는데, 이는 시민사회가 상당히 발전한 몇몇 사회를 제외하고는 사실상 정부의 지원 없이 거의 불가능하다. Croft와 Beresford(1992: 39-40)는 특히 다음 네 가지에 주목하고 있다. 첫째, 참여와 그에 따른 결과에 대한 기대 및 자긍심을 갖고, 자신의 주장을 자신있게 펼칠 수 있도록 ‘인적 개발’; 둘째, 참여과정 그리고 스스로 또 다른 접근방법을 가능하게 하는데 필요한 ‘기술 개발’; 셋째, 참여하는 데 필요한 ‘실질적인 지원(예를 들면, 정보, 아이돌봄 서비스, 교통수단, 장소 제공 등)’; 마지막으로, 모여서 함께 일할 수 있도록 ‘물질/재정적 지원(행정비용 지원, 상근자 월급, 교육훈련비 등)’이 그것이다.

즉, 진정한 민주적 모델로서의 이용자 참여의 성공 전제조건은 1) ‘존중과 신뢰’, 2) ‘접근성’ 확보, 3) (능력개발 등) ‘실질적 지원’ 등 세 가지로 요약할 수 있겠다. 이는 이용자 참여의 기본 전제를 “서비스 제공자와 이용자 사이의 불평등한 관계를 개선하는 것”이라고 보고, 본고에서 관찰하고 있는 ‘집단적 참여’에의 활성화 요소로서 접근성, 참여와 임파워먼트를 위한 자원들, 이용자 단체에 대한 지원 등을 제시한 Lindow와 Morris(1995)의 “참여 활성화 요소”와도 일맥상통한다(김용득, 김미옥, 2007: 45-46에서

재인용). 따라서, 본고에서는 이 세 가지 조건을 성공적인 이용자 참여의 지표이자 연구의 분석틀로 제시하고자 한다. 이에 따라 아래에서는 영국의 전국고령화자문포럼을 통한 정책결정예의 고령자 참여 사례를 거시적 차원에서의 ‘집단적 이용자 참여’의 사례로서 살펴보면서, ‘재분배적 참여’를 현실화하기 위한 조건으로 위에서 제시된 존중과 신뢰, 접근성, 지원이라는 세 가지 평가지표를 통해 분석해 볼 것이다. 연구의 분석틀은 아래 <그림 1>과 같다.

[그림 1] 연구 분석틀: 재분배적 이용자 참여의 성공조건과 분석적 지표

성공적 파트너십의 조건(10)	실천적 지표	분석시 지표 질문
<ul style="list-style-type: none"> - 이용자들의 의견에 귀 기울이기 - 이용자들에 대한 존중 - 모든 관련자 간에 신뢰 형성 - 동등한 파트너십에 관한 원칙에 동의 - 다양성 인정 	<p>존중과 신뢰</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 회의 중 의견을 충분히 개진할 수 있는가(충분한 발언권의 부여) - 아젠다 선정에 있어 고령자 대표들의 의견제시가 가능한가 - 제시된 의견들이 실제로 의사결정선에 전달되는가
<ul style="list-style-type: none"> - 이용자들의 접근성 확보 - 협상 및 공동결정예의 기회와 안전한 공간 확보 	<p>접근성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정부, 조직, 기구 및 각종 위원회, 정책그룹 등에 참여할 수 있는 기회적 접근을 허용하는가 - 위를 위한 장소제공, 참석비용 지원 등 물리적 지원을 제공하는가
<ul style="list-style-type: none"> - 이용자들의 능력개발 지원 - 이용자와 동등한 입장에서 일하는 법에 관한 교육훈련 제공 - 이용자 조직에 적절하고 안정적인 재정적, 기술적 지원 제공 	<p>지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 고령자들의 인적개발에 관한 실질적 지원이 제공되는가 - 서비스 이용자 조직에 대한 훈련, 재정지원 등 실질적 지원이 제공되는가

자료: 성공조건 10가지는 Beresford(2010: 500)에서 재인용.

3. 재분배적 이용자 참여와 고령자:

영국 전국고령화자문포럼(UK Advisory Forum on Ageing) 사례

1) 전국고령화자문포럼의 배경과 내용

1997년 7월 정부 각료들과 지방정부 대표들이 모인 워릭 콘소시엄(Warwick Local Authorities Research Consortium) 컨퍼런스에서 정부 쇄신책의 일환으로, 고령자들에 관한 프로그램 설계 및 개발이 논의되었다. ‘고령자를 위한 더 나은 정부(Better Government for Older People, 이하 BGOP)’는 이 논의의 결과물로서, 고령화 사회의 전략적 대처방안을 강구하기 위한 시범사업 프로젝트이자, 28개 지방 파트너십 네트워크로 개발되었다. 중앙, 지역, 지방 정부 및 공공, 민간, 제3섹터, 그리고 다양한 시민단체 등 고령자 연관 기관들과 이용자들의 연합프로그램으로서, 1998년 6월 발족되었으며, 구체적인 목적은 “고령자들을 위한 공공 서비스를 향상시키기 위한 일환으로, 고령자들의 요구에 더욱 잘 부응하고, 의견을 듣고, 참여를 독려하고 인정하기 위해서”라고 명시하고 있다(Elbourne, 2008: 81).

BGOP는 “우리가 해결책을 제공하는 것이 아니라, 고령자들과 논의하고 협상하기 시작했다”라고 한 지방의회 의원이 인정할 만큼, 시행 초기에는 새로운 접근방법으로 평가되었으며(Hayden & Benington, 2000: 31에서 재인용), 고령자들이 정부 아젠다의 중심에 있게 하는데 긍정적인 역할을 한 것으로 평가되었다(워릭대학교 작성한 평가리포트(제목: Making A Difference) (2000), Elbourne, 2008: 81에서 재인용). 특히 1999년 7월 미팅에서 제의한 고령자자문그룹(Older People's Advisory Group, 이하 OPAG) 네트워크는 약 4,500여개의 전국적으로 개별적으로 활동해 오던 고령자그룹 및 약 200여개의 지역포럼들의 네트워크를 형성하여, 결과적으로 약 오십만 여명의 고령자들의 목소리를 한 네트워크로 결집해 냈다는 데 큰 의의를 찾아볼 수 있었다.

그러나, 이것이 즉 노인들의 목소리가 실제 정책에 반영되었다고 결론지을 수는 없다. 실제로 2008년 평가위원회(Audit Commission)의 보고서에 의하면 “그렇게 양적으로 많은 그룹에서 고령자들이 참여하고 있다 한들 그들의 목소리가 실제 정책결정이나

실행에 있어 직접적으로 반영된다고는 볼 수 없으며”, 실제로 2005-2008년간 매년 평가위원회에서 수행한 전국 지방자치구 평가⁹⁾에 의하면, 정책결정, 서비스 제공 등 전반적인 행정과정에서 고령자들의 진정한 참여가 이루어지고 있는 지방자치구는 전체 자치구의 삼분의 일에도 못 미치는 것으로 나타났다(Audit Commission, 2008). 특히 대부분 자문과정에서의 참여에만 집중하는 바람에 서비스 전달과정이나 정책과정에서의 참여는 그다지 활성화되지 못한 것으로 비판받고 있다(Martin & Boaz, 2000; Hayden & Benington, 2000). 게다가, 시간이 지남에 따라 BGOP의 기능은 점점 그 초기의 활력을 잃고 또 하나의 행정집단으로 전락하게 되어 급기야 콘소시엄 협약(Consortium Agreement)의 유효기한이었던 2008년 4월 가장 큰 민간 파트너였던 Age Concern과 Help the Aged가 새로운 협약에 서명하기를 거절하고 파트너십에서 빠지는 사태에 이르게 되는데, 이는 시민단체들이 BGOP에의 신뢰를 잃은 것을 반증한다 할 수 있다(Elbourne, 2008: 34).¹⁰⁾

BGOP에 관한 비판의 목소리가 높아지면서, 당시 연금개혁담당장관(Minister for Pensions Reform) Mike O'Brien은 2008년 5월 고령자 참여현황, 특히 BGOP에 대한 전반적인 평가 및 향상방안을 국제적 기업전략개발 및 집행 관련 전문가인 John Elbourne¹¹⁾에게 맡기게 된다(Elbourne, 2008: Annex A). Elbourne(2008)은 정책 및 서비스를 변경할 때 이용자들의 의견을 묻는 자문활동은 이제 예외가 아닌 “일상”이 되어가고 있다며 이용자 참여에 대해 긍정적으로 평가는 하지만, 지방(local) 수준에서의 각종 시민단체들과 포럼을 통한 고령자 참여가 각 지역(regional)별 혹은 중앙(national)으로 결집시

9) 평가위원회에서 실시한 각 지방자치구 종합실적평가(Comprehensive Performance Assessment)에는 특히 다음 세 가지 사항이 고려되었다: i) 건강 및 사회복지서비스 외에도 고령자들 스스로가 중요하다고 지적하는 영역에도 관심을 기울이는지, ii) 정책결정 및 서비스 제공에 있어 고령자 및 고령자그룹의 의미있는 참여를 독려하는지, 그리하여 궁극적으로는 iii) 고령자들을 위한 일련의 조정된 종합 서비스를 제공하는지의 여부 등이다(Audit Commission, 2008: 21)

10) 콘소시엄 협약에 참여한 정부(노동연금부), 고령자 관련 시민단체 등 각 파트너들로부터의 고정 기여금 및 지역(regional)/지방(local) 정부로부터의 기부금으로 총당되는 BGOP의 예산은 지난 2008-2009년 총예산 791,000파운드 중에 노동연금부가 600,000파운드를 제공하는 지경에 이르게 되었다(Elbourne, 2008: 81). 특히 Help the Aged는 고령자들의 의견을 취합하는데 BGOP의 효율성이 떨어진 데 주목하여, 그들 나름의 ‘고령자 스스로 목소리 높이기(Speaking Up for Our Age)’ 프로그램을 별도로 운영하기에 이른다.

11) John Elbourne은 TSB 그룹, Legal and General 등에서 재직하면서 각종 위원회 멤버 및 이사로 활동한 경력이 있다. 2001년 푸르덴셜 보험회사의 책임이사로 은퇴했으며, 재직동안 영국 보험계의 구조조정을 이끈 핵심인물로 인정받고 있다. 2006년 12월 이후 노동연금부의 연금위원회 비상임이사 및 개인연금프로젝트 위원회 멤버로도 활동해 왔다.

켜 줄 체계적인 전달수단이 없다는 데 주목하였다(Elbourne, 2008: 3-4). 실제로, Elbourne가 만난 OPAG 및 각종 지방위원회 멤버들은 OPAG가 그들 지역에서 고령자들의 의견을 수렴하는 데 큰 역할을 하는 것은 사실이나, 그들의 의견을 지역 및 중앙정부에 전달하고 다시 피드백을 받는 체제가 수립되어 있지 않은 현 상태에서, 단순히 허공에 대고 떠들다 마는 “토킹샵(talking shop)”으로 전락하고 말지 않을까 하는 우려가 제기하였다(Elbourne, 2008: 35).

이러한 근거에 기반하여 Elbourne(2008)은 고령자들을 위한 전국수준의 자문포럼(UK Advisory Forum for Older People)을 설립할 것을 권고사항의 제 일순위로 제의하기에 이른다. Elbourne 보고서의 제안에 따라, 각 지역에서 개별적으로 활동하고 있던 고령자 포럼들의 네트워크를 형성하여 고령자들의 의견을 전국 수준으로 끌어올리는 것을 목적으로 설립된 전국고령화자문포럼은, 고령자들로 하여금 고령사회에 관한 정부전략의 개발과 실행에 자문과 지지를 제공하도록, 즉, 고령사회의 기회와 도전에 관한 토론의 장이 되도록 할 것임을 정부 보고서에서 명확히 하고 있다(DWP, 2009: 5). 정부보고서의 제목(Empowering Engagement: A Stronger Voice for Older People)에서도 나타나 있듯이, 이러한 일련의 개선노력들의 주요 수혜자로서 고령자들, 특히 이제껏 소외되어 온 분들이 될 것이라고 보고서는 기대하고 있으며, 신설되는 전국수준의 포럼을 포함한 고령자 참여구조는 <그림 2>과 같다.¹²⁾

전국고령화자문포럼은 연금고령사회담당장관(Minister for Pensions and the Ageing Society)과 케어서비스담당장관(Minister of State for Care Services)이 함께 주재하며, 고정 참석 멤버로는 노동연금부(DWP), 보건부(DH), 지역공동체및지방정부관련부(CLG) 등 주요 중앙정부부처 장관¹³⁾, 고령자 및 고령자그룹대표, 지역행정관리조직(devolved ad-

12) 지면의 제약과 자료 접근의 한계로 말미암아 전국수준의 포럼에 국한하여 분석한 점은 분명 본 연구의 한계점이다. 지방/지역 수준에서의 고령자 참여는 어떻게 개선되었는지 함께 살펴보았다면 보다 종합적인 평가가 가능했을 것이다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 전국수준의 자문포럼을 통한 고령자들의 정책결정과정에의 참여라는 면에서 나름의 의미가 있다고 하겠다. 지방/지역에서의 서비스 제공 및 전달과정에서의 참여는 정책결정과정과는 또 다른 수준의 참여이며, 이는 추후 과제로 남겨둔다.

13) 영국의 정부부처 체계는 한국과 다르며 복잡하다. 각 부서를 총괄하며 내각에 참여하는 대표는 Secretary of State로서 한국의 장관급에 해당하며, 그 아래 각 영역별로 실무를 담당하는 장관이 별도로 있는데 단어의 혼용을 피하고 편의상 본 글에서는 담당장관으로 부르도록 한다. 예를 들어 노동연금부(Department for Work and Pensions)의 현재 장관(Secretary of State)은 Iain Duncan Smith이며, 그의 진두 하에 고용담당장관(Minister for Employment), 연금담당장관(Minister for Pensions), 장애인담당장관(Minister for Disabled People), 복지개혁담당장관(Minister for Welfare Reform) 등 총 4명의 하위장관이 있으며(www.dwp.gov.uk), 보건부(Department of

ministrations: 스코틀랜드청, 웨일즈청, 북아일랜드청을 일컬음) 및 지방정부부처, 고령화지역포럼¹⁴⁾, 그리고 기타 노조/사용자 기구, 학계, 서비스제공자, 제3섹터 기구들로 구성되어 있다. 미팅은 매 분기별로 개최된다.

2) 전국고령화자문포럼의 성과: 권력 재분배적 이용자 참여의 관점에서

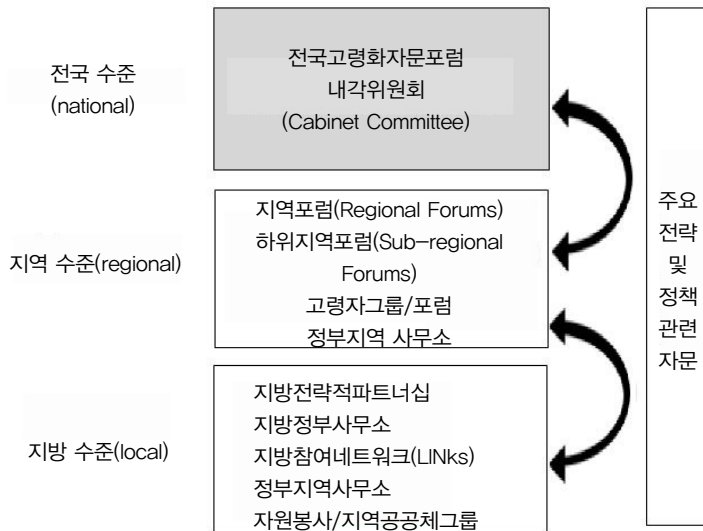
그렇다면, 이렇게 새롭게 도입된 전국고령화자문포럼은 과연 재분배적 이용자 참여를 도모하는데 성공적인 역할을 하고 있는가? 여기에서는 이에 대한 해답을 구하는 데 있어 앞에서 제시한 세 가지 실천적 지표를 이용하여 분석해 보고자 한다(<그림 1> 참조).

앞서 제기된 재분배적 이용자 참여의 성공 지표 중에 첫 번째로 제시된 것은 ‘존중과 신뢰’이다. Beresford(2010)가 정리한 서비스 이용자 당사자들이 원하는 점을 재정리해 보자면, 이용자 자신들의 의견에 귀 기울여 주고 존중해 줄 것, 관련자 간에 신뢰를 형성하고, 동등한 파트너임을 확인해 줄 것, 그러면서 동시에 다양성을 인정할 것 등이다. 즉, 고령자 참여가 수사적 어구로서의 이용자 참여가 아니라, 진정 고령자에 대한 존중과 신뢰를 바탕으로 이루어지고 있는지의 여부인 것이다. 이를 포럼의 조건에 결부시켜 보자면, 각 포럼 미팅에서 이용자들의 의견을 존중하는 것은 회의 중에 이들의 의견이 충분히 개선될 수 있는지, 즉 충분한 발언권을 부여받는지의 여부로서 판단해 볼 수 있을 것이다. 또한, 신뢰에 바탕한 동등한 파트너십은 아젠다 선정에 있어 고령자 대표들의 의견제시가 가능한가, 그리고 그것이 단순히 ‘토킹샵’에 그치지 않고 실제로 의사결정선에 전달되는가 등을 살펴봄으로써 판단해 볼 수 있을 것이다. 이로써 다양성을 인정하고 존중과 신뢰에 기반한 참여가 가능해 질 것이기 때문이다.

Health)에는 Andrew Lansley 장관 아래 보건담당장관(Minister of State for Health), 케어서비스담당장관(Minister of State for Care Services) 등 2명의 담당장관 외에 웰리티관련의회담당장관(Parliamentary Under Secretary of State for Quality), 공공보건관련의회담당장관(Parliamentary Under Secretary of State for Public Health) 등 2명의 의회담당장관(정무차관급 하급장관으로도 불리운다)이 있다(www.dh.gov.uk).

14) 2009년 전국고령화자문포럼과 더불어 각 지역별 포럼을 추가 설립하기 이전에 이미 대다수의 지역에 포럼들이 존재하고 있었다. 스코틀랜드: National Forum on Ageing, All Our Futures; 웨일즈: National Partnership Forum for Older People; 북아일랜드: Older People's Advisory Panel; 잉글랜드: 요크셔험버지역-Future Years, 동잉글랜드 지역-Future East, 서미들랜드지역-Later Life Forum, 남동부지역-Regional Forum on Ageing, 남서부지역-SW Regional Forum on Ageing, 북동부지역-Years Ahead, 북서부지역-5050 Vision. 이 외 아직 지역포럼이 없던 런던 지역과 동미들랜드지역에서도 새로이 지역포럼이 개발되고 있다(DWP, 2009: 18, [그림 3]에서 요약).

[그림 2] 영국 고령자 참여의 제시방향



자료: DWP, 2009: 22. [그림 5에서 재구성]

우선 아젠다 선정에 관해서이다. 첫 회 모임에서 포럼 참석자들은 포럼의 역할과 운영 방식에 관해 논하면서, 동 포럼은 단순히 ‘정보모니터링그룹(information monitoring group)’이 아니라 ‘전략적 그룹(strategic group)’으로 정의하면서, 포럼이 달성하고자 하는 목적에 대한 이해와 더불어 의제의 우선순위에의 통제권을 갖기를 희망한다고 명시함으로써 아젠다 선정에 있어서의 자율성에 관해 언급하고 있다. 또한 첫 회 모임의 개최를 진행한 노동연금부 소속 Hugh Pullinger는 포럼의 역할 중 하나로 고령화 관련된 새로운 이슈와 도전에 관해 의제를 선정하고 자문하는 것이 될 것이라고 밝히고 있으며, Angela Eagle 연금고령화사회담당장관(Minister of State for Pensions and the Ageing Society) 역시 동 포럼을 통해 고령자의 목소리가 더 잘 전달됨으로써 고령자들과 정부 사이의 의사소통이 일방이 아닌 양방향으로 되어 정책에 실제 영향을 주기를 기대한다고 표명하고 있다(제1차 포럼 회의록, 2009.7).

그러나, 실제로는 첫 2차까지의 포럼진행에 있어서는 정부의 고령화사회전략(Ageing Society Strategy), 개인서비스협약(Personal Service Agreement), 그리고 최근 정부 전략들(‘Building a society for all ages’, ‘Shaping the future of care together’ 등)에 관한

자문성과에 대한 논의¹⁵⁾ 등 주로 정부대표의 발표 이후에 논의가 뒤따름에 따라 아젠다 선정에 제한적으로 나타났다. 포럼 멤버들에 의한 자체 평가에서도 나타나 있듯이, 전국고령화자문포럼은 각계 각지의 다양한 의견들이 자유롭게 교환될 수 있는 기회의 제공이라는 관점에서 긍정적으로 평가되는 한편, 미팅 운영방식이 지역포럼에서 제기된 이슈나 정보에 관해 논의할 기회가 적다는 비판도 제기되었다(제2차 포럼 회의록, 2009.10). 다만, 올해 초인 제3차 미팅부터는 멤버들로부터 의제 제의를 미리 받아 논의에 반영하고 있으며¹⁶⁾, 지역 멤버의 경험 외에도 고령자들의 실제 경험을 듣기 위해 포럼의 멤버가 아닌 고령자 개인을 초청해 직접 경험을 경청하는 기회도 마련하고 있다.¹⁷⁾ 이렇게 실제 경험을 토대로 논의가 진행되는 경우에 특히 멤버들의 활발한 논의가 뒤따르는 효과가 나타났다. 그러나, 2010년 7월, 제5차 포럼에서는 다시 정부주도의 프로젝트 (Ageing Well) 또는 사회돌봄 서비스 개혁에 관한 백서 자문 등 장관의 최근 정부 행적보고 위주로 진행되고 있었으며, 미팅 후 자체 평가에서도 정보를 제공받는(“informative”) 데는 유용했으나, 지난 제4차 포럼에서 제기된 문화적 태도 변경 등에 관한 논의가 지속적으로 이루어지지 못해 실망스럽다는 의견이 제시되었다(제5차 포럼 회의록, 2010.7).¹⁸⁾

즉, 포럼 시행초기에 정부 주도의 전략사업 또는 프로젝트 개발 및 성과에 관한 논의 위주에서 세 번째 미팅인 올해 초부터는 실제 고령자의 경험을 경청하고 멤버들의 보다 자유롭고 활발한 논의가 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 다만, 제5차 포럼에서 다시 정부 대표 주도의 논의가 이루어지고 있는 것 같아 과거처럼 고령자들의 참여를

15) 물론 이러한 아젠다는 포럼 사명서에 명시되어 있는 포럼의 역할을 수행하기 위한 것이기도 하고(Mission Statement), 실제로 정책결정과정에서의 참여라고 해석할 수 있을 것이다.

16) 이러한 방식으로 제3차 포럼에서는 고령자참여(older people's engagement), 제4차 포럼에서는 문화적 태도의 변화(cultural change, 고령자에 대한 선입관 등에 포함), 노후 외로움(loneliness)과 사회적 고립(social isolation) 및 현재까지의 포럼의 성과 검토 등에 관한 이슈가 선정되었다.

17) 제3차 포럼에는 Barry Wilford가 초청되어 이용자/간병자그룹(User/Carer Group), 고령자참여네트워크(Older Persons Engagement Network), DALE(Decisions at Life's End) 프로젝트, 지역포럼(East Midlands Older Persons Advisory Group) 등에서의 직접 참여 및 Older People's Champion으로서의 경험 등을 공유하였다. 제4차 포럼에는 옥스퍼드지역 Age Concern의 대표인 Paul Cann이 초청되어, 북동 잉글랜드 지역의 Age Concern, Help the Aged, 그리고 지방정부사무소 등에서 노후 외로움과 사회고립 문제에 관해 어떠한 행동들을 취하고 있는지에 관해 발표하였다.

18) 제4차 포럼 회의록은 유일하게 미팅 자체평가 및 추후 논의 아젠다에 관한 노트가 누락되어 있어 제5차 포럼에서 주로 논의된 농촌 고령화(rural ageing) 이슈가 어떻게 선정되었는가에 대한 평가에 한계가 있음을 밝혀둔다. 대신, 제4차 포럼 회의록에는 첫 미팅인 2009년 7월부터 10개월간의 포럼의 성과보고가 포함되었다.

단순히 정보제공이나 일방적인 자문의 대상으로 대하는 것이 아니냐는 우려를 자아내게 한다. 실제로, 너무 많은 발표보다는 실속 있는 장관과의 토론시간을 더 선호하고 있어 자문피로에 대한 우려가 나타나기도 했다(제5차 포럼 회의록, 2010.7). 따라서, 궁극적으로 이용자 참여의 수준이 어느 정도에서 결정지어질 지는 앞으로 수차례 포럼이 더 진행되어서야 그 진정성에 대한 평가가 가능할 것으로 판단된다.

다음으로, 회의 중 자유로운 의견 개진이나 충분한 발언권에 관해서다. 매 회 자체 평가에서 나타나 있듯이, 각 미팅은 일방적으로 ‘주도’되어지는 것이 아니라 역동적이고 활발한 참여를 독려하는 분위기였다고 평가되고 있으며, 항상 다양한 관점의 의견들이 활발히 교환될 수 있었다는 긍정적 반응에서 포럼의 자유로운 분위기를 유추해 볼 수 있게 한다. 다만, 하루라는 제한된 시간¹⁹⁾에서 여러 주제에 관해 여러 사람이 모여 토론하는 과정에서 아무래도 주어진 시간의 한계로 인해 여전히 충분한 토론이 되지 못했다는 아쉬움, 특히 장관과의 시간이 좀 더 길었으면 한다는 평가가 거의 매 회 이루어지고 있어 이를 반영한 다른 형식에서의 발전이 고려되어야 함을 시사하고 있다. 실제로, 멤버들은 여러 주제에 대한 잡다한 논의보다는 몇몇 핵심주제에 관한 심도있는 논의를 선호했으며, 의제별 하위위원회 등의 창설을 통해 포럼의 내실화를 제시하고 있기도 하다(제3차 포럼 회의록, 2010.1).

마지막으로, 포럼에서 논의된 내용들이 실제 의사결정선에 전달되는지의 여부이다. 이는 ‘정책결정과정에서의 참여’에 보다 직접적인 의미를 가지고 있다고 볼 수 있을 것이다. 첫 미팅에서 노동연금부의 Hugh Pullinger는 동 포럼의 논의결과는 관련 내각 위원회에 보고될 것이라고 명시하고 있다. 포럼의 위임사항(TOR)에도 명시되어 있듯이, 실제 각 회 주요미팅을 장관(주로 연금고령화사회담당장관)이 사회를 보면서 직접 멤버들의 의견을 전달받고 있으며, 이러한 사실 자체만으로도 포럼 멤버들은 관련 장관 및 부서에의 직접 피드백이 가능한 기회로서 환영하고 있다(제4차 포럼회의록, 2010.4). 실제로 Angela Eagle 연금고령화사회담당장관은 동 포럼에서의 논의내용들이 정부 고령화사회전략(Ageing Society Strategy) 등의 개발에 반영되고 있으며, 이에 포럼 멤버들의 적극적인 참여에 감사를 표하고 있다(제3차 포럼 회의록, 2010.1). 이렇듯 장관과의

19) 하루라고 해봐야 보통 10.30분 이후에 시작해서 4.30분 경에 끝나는 것으로 보고되고 있는데, 이마저도 참석자 중에서는 복잡한 퇴근시간을 피하기 위해 3.30분에 끝내기를 선호하고 있었다(제5차 포럼 회의록, 2010.7)

직접 논의할 수 있는 기회에 대한 평가는 포럼 참가자들 사이에서 매 회 매우 긍정적으로 나타나, 그동안 이용자들이 의사결정선에의 직접참여에 목말라 하고 있었음을 알 수 있다. 물론 논의의 기회 그 자체가 정책결정에의 반영을 보증하는 것은 아니지만, 그럼에도 불구하고 관련부처의 최고 수장과 일회성이 아닌 정기적인 토론의 자리를 가질 수 있다는 것 자체로 이용자들의 의견을 충분히 반영하겠다는 정부의 적극적인 입장을 표명함으로써 고령자들에 대한 신뢰와 존중을 표한 것이라 하겠다.

요컨대, 첫째 조건인 고령자들에 대한 신뢰와 존중은, 아젠다 선정에 있어 시간이 흐름에 따라 보다 활발한 이용자 참여가 이루어지고 있다는 점, 회의 중에 자유로운 의사교환이 어느 정도 이루어지고 있으며, 이러한 분위기는 매 회 자체 평가에서도 긍정적으로 평가되고 있다는 점, 그리고 마지막으로 장관과의 직접 토론의 장을 제공함으로써 의사결정선에 논의 내용이 전달되고 있다는 점 등에서 볼 때, 어느 정도 진정성이 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 다만, 가장 최근인 제5차 포럼에서는 다시 아젠다 선정이 정부 주도로 이루어지고 있는 점, 그리고 시간의 제약으로 인해 모든 참가자가 충분한 발언권을 행사하지 못하고 있는 점은 앞으로 다른 형식으로도 보완되어야 할 점으로 사료된다.

재분배적 이용자 참여의 두 번째 조건은 고령자들의 실질적인 참여여부를 결정할 수 있는 접근성의 확보이다. 앞에서 언급한 바와 같이 ‘접근성’이란, 정부, 조직, 기구 및 각종 위원회, 정책그룹 등에 참여할 수 있는 기회적 측면과 이를 위한 물리적 지원 등 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다.

우선, 기회적 측면이다. 앞서 2009년 정부보고서에서 제시한 바와 같이 지방-지역-전국 수준의 고령자 참여는 기존에 참여할 수 있는 고령자그룹이나 포럼이 없던 지역에 지역포럼을 설치하는 등 기존 시스템을 보강하여 보다 활발한 참여의 기회를 제시하고 있다(<그림 2> 참조). 특히 전국수준의 전국고령화자문포럼 신설은 고령자들의 의견이 중앙정부 차원의 정책결정과정에 보다 정기적이고 체계적인 형식으로 반영될 수 있는 ‘기회’를 제공함을 의미한다. 이러한 ‘기회’의 부재로부터 부여로의 진전은 그 자체로서 일단 의의가 있다 하겠다. 실제로 전국고령화자문포럼에는 각 지역의 고령화지역포럼들의 대표들이 참석하여 지역의 고령자들을 대표해 전국포럼에 정기적으로 참여하고 있다.

다음으로 접근성과 관련한 물리적 지원이란, 신체적으로 약자일 수 있는 고령자들을 고려한 포럼 장소의 제공과 참석으로 인해 발생할 수 있는 비용을 지원해주는지 여부로서 판단할 수 있을 것이다. 우선, 포럼의 위임사항(TOR)에서는 동 포럼의 개최를 위한 각종 비용 및 사무 지원을 노동연금부에서 제공할 것이며, 참석자들의 교통비 및 관련 활동비를 적정수준에서 지급할 것으로 명시하고 있어, 일단, 포럼 참가 및 활동에 관한 재정적 지원은 확보하고 있는 것으로 판단된다. 다만, 포럼 활동의 권한 범위 및 지원 비용에 대한 내용이 첫 포럼 개최 이후 4개월이 지난 제2차 포럼 이후야 멤버들에게 통보되도록 되어 있어 초기 활동에 어느 정도 제약이 있었을 것으로 가늠해 볼 수 있다(제1차 포럼 회의록, 2009.7). 또한, 제1차 및 제3차 자체 평가에서 미팅룸이 너무 더웠다는 지적과 미팅 장소에 대한 접근성에 대한 불만이 제기되어 있어 여전히 고령자들을 고려한 보다 쾌적한 장소의 섭외가 필요한 것으로 보인다. 한편, 전국수준의 동 고령자 자문포럼 외에 지역 포럼 등을 통한 활동에 대한 중앙정부의 재정지원에 대한 제기가 여러 차례 이루어지고 있는 것으로 보아 지역수준에서의 이용자 참여 활동에 대한 정부 지원은 여전히 부족한 것으로 판단된다(제3차 포럼 회의록, 2010.1). 이는 BGOP 파일럿 프로그램이 실시되던 약 십여 년 전부터 우려되어 왔던 “위임사항만 있고 재정적 뒷받침은 없는” 문제점에 대한 해결책이 아직까지도 미비한 것으로 판단된다(Benington, 2000).

마지막으로, 고령자들의 인적 개발과 서비스 이용자 조직에 대한 훈련, 재정지원 등 실질적 지원이다. 이는 포럼에의 참가 자체보다는 인적개발을 통해 궁극적으로 보다 적극적 참여를 활성화하기 위한 차원으로 이해할 수 있다. 포럼 회의록 상으로는 아쉽게도 이에 대한 언급이 전혀 없었다. 다만, 각 지역의 서로 다른 경험을 공유함으로써 좋은 사례(good practice)에 관한 학습효과를 내고 있는 것으로 파악되었으며, 포럼이 여러 차례 진행되면서, 정기적으로 만나게 되는 참여자들 간의 시너지 효과가 생기고 있는 것으로 나타났다. 즉, 일반적인 참가자 명단 외에도 누가 어느 자리에 앉는지를 파악할 수 있는 좌석배치도를 요구하는 등 동일한 관심사를 공유하고 있는 서로에 대한 관심이 높아져 가고 있어 수평적 관계망 형성에 도움이 되고 있는 것으로 나타나 긍정적으로 평가된다.

분석 결과를 종합해 보자면, 영국 정부의 고령화전략정책 결정과정에서의 고령자 참

여는 기존의 협의형식에서 한 발 나아가, 진정한 이용자 참여의 가능성을 보여주고 있는 것으로 판단된다. 그 근거는 다음과 같다. 첫째, 아젠다 선정에 있어서 참여자들의 의견 반영, 회의 중 자유로운 의사교환, 장관과의 직접 토론을 통해 의사결정선애의 의견 전달 등에서 진정한 이용자 참여를 위한 조건 중의 하나로 제시된 ‘신뢰와 존중’ 면에서 긍정적으로 판단된다. 둘째, 전국고령화자문포럼의 신설로 인해 고령자들의 의견이 중앙정부 차원의 정책결정과정에 보다 정기적이고 체계적인 형식으로 반영될 수 있는 ‘기회’를 제공했다는 점에서 기회적 측면에서의 ‘접근성’이 개선되었다.

다만, 접근성의 물리적 지원과 인적 개발 등 실질적 ‘지원’ 면에서는 여전히 보완되어야 할 것으로 나타났다. “권력(power)이 공평하게 분배된 경우는 모두 시민들이 쟁취한 것이지, [외부에서] 부여받은 것이 아니다”라는 Arnstein(1969: 222)의 평가에 이어 Croft와 Beresford(1992: 38) 역시 “권력은 이양되는 것이 아니라 쟁취를 통해 얻어지는 것”으로 이해하고 있다. 따라서 국가나 서비스 공급자가 이끄는 운동이나 제도들에서의 참여를 통해 이용자가 얻을 수 있는 이해에는 한계가 있으며, 스스로의 주도하에 결성된 조직을 통해 이용자들의 이해를 관철시키는 적극적인 행동이 필요하다. Arnstein(1969)은 제대로 된 시민참여가 가능하기 위해서 시민들 스스로가 협상의 영향력을 발휘할 수 있어야 한다고 주장하면서 이를 위한 전제조건으로 시민조직의 지역 대표성, 조직력, 재정적 독립성 등을 지적하고 있는데, 이는 시민사회가 상당히 발전한 몇몇 사회를 제외하고는 사실상 정부의 지원 없이 거의 불가능하다.

이러한 측면에서 정부에서 진정 민주적 의미에서의 이용자 참여를 독려한다면 이들 단체(기구)들이 활성화될 수 있도록 인적개발, 기술개발, 물질/재정적 지원 등 ‘시민 주도형 참여’를 뒷받침할 수 있는 정책적 ‘지원’이 중요하다(Croft & Beresford, 1992: 39-40). 아쉽게도 전국고령화자문포럼에서는 이러한 포럼 외적인 지원에 관한 언급이 없었다. 이제 1년을 갓 넘긴 포럼이 앞으로 어떠한 방향으로 발달하게 될지는 더 두고 봐야 할 것이지만, 이러한 실질적 지원 없이는 ‘참여 사다리’의 최상층인 ‘시민주도형’ 참여보다는 여전히 중간 단계의 ‘협의(consultation)’ 형태에 가깝게 머무를 우려가 있다. 진정한 권력 재분배에 기반한 ‘시민주도’ 이용자 참여를 가능하게 하는 데는 정부의 지속적이고 적극적인 지원이 필요할 것이다.

4. 결론: 고령화 한국에의 함의

본 연구는 고령화시대 의미있는 인구집단인 고령자들을 대상으로, 이들에 대한 정책결정과정에서의 재분배적 이용자 참여의 현실가능성에 관해 알고자 시작되었다. 영국에 최근 신설된 전국고령화자문포럼의 사례가 한국에 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서 ‘이용자 참여’는 이제껏 정책의 ‘대상’으로 여겨져 왔던 서비스 ‘이용자’들이 스스로 선택하고 참여하는 주체로 인정받는 것, 즉 ‘당사자주의’를 의미한다(김용득, 김미옥, 2007: 39-40 참조). 이는 곧, 전문가에 의해 판단되기보다는 고령자 당사자의 경험에 기초하여 본인 스스로 결정의 주체가 되어야 함을 뜻하며, 이는 다시, 외부에서 소위 ‘전문가’들이 제시하기보다는 고령자들의 의견이 정책에 반영되어야 함을 뜻한다. 이를 위해서는 고령자들이 단순히 정책의 ‘대상’을 넘어서서 정책수립과 집행에 있어 동등한 파트너로서 인정받는 것이 전제되어야 한다. 즉, 본문에서 제기된 세 가지 지표 중 첫번째인, 고령자들에 대한 ‘존중과 신뢰’이다. 그러나, 우리 사회에서 고령화 정책 과정에 있어 여전히 고령자들은 정책 ‘대상’ 혹은 ‘고객’으로서만 치부되고 있다. 중앙부처의 정책담당자나 노인들과 일대일 대면하는 사회복지사들도 대부분 노인들의 정책과정 직접참여에 관해서는 현재로서는 부정적이며, 요원한 일인 것으로 이해하고 있는 실정이다. 실제로 지난 40년의 역사를 자랑하며, 전국적으로 경로당을 이용하는 260만 회원으로 구성된 노인 대표단체인 대한노인회 조차 고령화 관련 ‘전문가 포럼’에서는 ‘전문가’로서, 즉 동등한 파트너로서 참여를 초청받기 보다는, 관심있는 시민 또는 청중의 한 사람으로서 참석하여 발언권을 얻을 수 있는 정도로 취급받아 왔다.²⁰⁾

올해 노인보건복지사업 중 하나로 제기된 ‘경로당 운영혁신 사업’도 마찬가지로이다(보건복지부, 2011). “지역사회 내의 인적·물적 자원을 효과적으로 동원하고 연계·운영할 수 있도록 경로당 혁신기반을 구축”하려는 목표 하에 본 사업에서는 각 시·군·구에 ‘경로당 활성화 지원협의체’를 구성할 것을 추진하고 있다. 여기서 주목할 부분은, 동 ‘협의체’의 구성이 서비스 및 프로그램 제공자 위주로 되어 있으며, 경로당의 실제 이용

20) 중앙부처인 보건복지부의 담당 관료들은 “대한노인회 대표들과 꾸준히 의사소통 하고 있다”라고 말하고 있으나, 사안에 따라, 필요에 의한, 간헐적이고 비공식적인 대화를 일컫고 있어, 공식적인 의사소통의 통로는 현재로서는 부재한 것으로 판단된다(관련자와의 인터뷰, 미발표).

자, 즉 노인들의 참여 여부는 전혀 언급되지 않고 있다는 점이다. 서비스 공급자 중심의 접근방법이 그대로 반영되고 있는 것이다. 서비스 공급자 위주로 협의체를 구성한 이후에 경로당 이용자들을 대상으로 욕구/만족도 조사를 하는 것 보다는 협의체 구성에 먼저 이용자를 참여시키는 것이 궁극적인 목표, 즉, 욕구에 합당한 서비스의 제공과 경로당 활용도의 증진이라는 목표에 부합하는 운영이 가능하지 않을까? 즉, 노인들을 정책의 ‘대상’으로만 바라볼 것이 아니라 이들의 욕구와 주장을 보다 적극적으로 영입할 수 있는 마인드의 전환이 필요한 것이다.

둘째, 영국의 전국고령화자문포럼이 전국에 퍼져 있는 고령자들의 목소리를 증양으로 결집할 수 있는 기회로서 작동할 수 있는 데에는 증양 수준의 포럼 이전에 지방(local) 및 지역(regional) 수준에서 대다수 지역에 이미 그 지역 노인들이 참여하고 있는 포럼들이 존재하고 있었다는 사실에 주목해야 할 것이다. 현재 대다수 노인들의 수준이 스스로 조직을 결성하고 참여를 주장하기엔 역부족이라고는 하나 그렇다고 그분들의 목소리나 주장이 없는 것은 아니다. 따라서, 기존의 노인복지시설을 통한 조직적 지원을 해 줌으로써 의사 통로를 마련해 줄 필요성은 다분히 있다. 2009년도 현재 우리 사회 노인여가복지시설로는 전국적으로 노인복지관 237개소, 노인교실 1,280개소 및 경로당이 59,543개에 달한다(보건복지부, 2011: 977). 전국 16개 시·도 연합회와 245개 시·군·구 지회, 2,005개 읍·면·동 분회, 그리고 전국적으로 퍼져있는 경로당을 이용하는 노인 회원들로 구성되어 있는 대한노인회의 각 지회 활용 가능성 역시 접근성 측면에서 매우 높을 수 있다.

그러나 실상은 노인복지관이나 경로당을 이용하는 노인들은 한정되어 있다고 봐야 할 것이다. 우선, 지역적으로 볼 때 노인복지관은 대부분 대도시에 편중되어 있는 것이 사실이다. 따라서 시·군·구별로 최소 1개 이상의 노인복지관을 설치·운영할 목표를 세우고 추진하고 있는 올해의 노인보건복지사업 계획은 이용자 참여의 ‘접근성’ 측면에서 환영할 일이다(보건복지부, 2011). 한편, 모든 노인들이 이러한 시설을 이용하는 것은 아니다. 사실 60대의 상대적으로 젊은 노인분들, 특히 사회적으로 여전히 활발히 활동하고 계신 분들은 노인복지시설에 출입을 거의 하지 않고 있으며, 혹은 80대 후반 이상의 거동이 불편한 분들은 반대의 이유로 시설을 이용하지 못하고 있는 실정이다.²¹⁾ 즉,

21) 2008년도 노인실태조사에 의하면, 65세 이상 노인의 절반 이하인 46.9%만이 경로당을 이용한 경험이 있는 반

이러한 여가복지시설은 주로 70대와 80대 초반 노인들이 주로 이용하고 있는 것으로 나타났다으며, 따라서 노인복지(회)관이나 경로당이라는 한정된 거점 뿐만 아니라 지역 내 동호회 등의 자체모임이나 조직들이 활발히 생겨나고 활동할 수 있도록 지원체계를 마련해 줄 필요가 있다.

이런 가운데 지난 3월 11일 “노인사회의 발전과 노인조직의 역량강화를 위하여 제도적으로 지원함으로써 노인의 권익신장과 복지증진 및 사회참여를 촉진”하는 것을 목적으로 제안된 ‘대한노인회지원에관한법률’이 국회를 통과했다. 이로써 대한노인회를 “고령사회에 대응하는 중요한 사회적 인프라”로서 인정하여 공식적인 정부지원이 가능하도록 한 것이다. 추후에나마 활발한 ‘이용자 참여’를 위한 ‘접근성’의 제고와 ‘실질적 지원’이라는 측면에서 환영할 일이다. 여전히 하향식의 정책과정에 익숙한 우리 사회에서 ‘이용자 참여’는 아직 생소할 수 있지만, 교육, 노동시장 경력, 경제 수준 등 모든 면에서 기성의 노인세대와 질적으로 다른 베이비붐 세대의 은퇴 이후를 준비하며(김미혜, 2010; 박시내, 2010), 이들이 은퇴 이후에도 활발히 사회에 참여할 수 있도록, 스스로를 위한 정책과정에 보다 적극적인 참여를 할 수 있도록, 정부 차원에서 먼저 적극적으로 대비한다는 차원에서 ‘이용자 참여’에의 지원을 기대해 본다.

면, 약 60%가 향후에 이용할 욕구가 있다고 답했다. 노인(종합)복지관은 60세 이상 노인의 14.7%만이 이용 경험이 있었으며, 약 40%가 향후 이용의향이 있는 것으로 나타났다(보건복지가족부, 계명대학교 산학협력단, 2009: 485).

■ 참고문헌 □

- 김미혜 (2010). 베이비붐 세대의 노후준비 실태와 노후준비교육의 방향. 노인인력개발포럼. 5. 29-58.
- 김용득, 김미옥 (2007). 이용자 참여의 개념 구조: 한국장애인복지에 대한 함의. 한국사회복지학. 59(2). 39-64.
- 박시내 (2010). 베이비붐 세대의 경제활동 및 소득현황 분석. 노인인력개발포럼. 5. 5-28.
- 보건복지부 (2011). 2011 노인보건복지사업안내.
- 보건복지가족부, 계명대학교 산학협력단 (2009). 2008년도 노인실태조사 -전국노인생활실태 및 복지욕구조사- 기초분석보고서. 보건복지가족부.
- 양난주 (2007). 사회정치적 임파워먼트와 노인복지: 개념화, 지표개발 및 적용. 사회복지연구. 35. 239-266.
- 이혁구 (2000). 권력의 장치로서의 사회복지: 푸코의 권력이론에 입각한 '권한부여' 비판. 한국사회복지학. 43. 328-357.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Planning Association, 35(4). 216-224.
- Audit Commission (2008). *Don't stop me now: preparing for an ageing population*. London: Audit Commission, Local Government National Report.
- Barnes, M. Newman, J. & Sullivan, H. C. (2007). *Power, participation and political renewal: case studies in public participation*. Bristol: Policy Press.
- Benington, J. (2000). The modernization and improvement of government and public services. Public Money and Management. April-June 2000. 3-8.
- Beresford, P. (2002). User involvement in research and evaluation: Liberation or regulation?. Social Policy and Society. 1(2). 95-105.
- _____ (2010). Public partnerships, governance and user involvement: a service user perspective. International Journal of Consumer Studies. 34. 495-502.
- Beresford, P. & Campbell, J. (1994). Disabled people, service users, user involvement and representation. Disability and Society. 9(3). 315-325.
- Bradshaw, P. (2008). Service user involvement in the NHS in England: Genuine user participation or a dogma-driven folly?. Journal of Nursing Management. 16. 673-681.
- Chapin, R. & Ecox, E. O. (2001). Changing the paradigm: strengths-based and empowerment-oriented social work with frail elders. Journal of Gerontological Social Work. 36(3). 165-179.

- Cowden, S. & Singh, G. (2007). The 'user': friend, foe or fetish? A critical exploration of user involvement in health and social care. *Critical Social Policy*, 27(1), 5-23.
- Crawford, M., Rutter, D., Manley, C. et al. (2002). Systematic review of involving patients in the planning and development of health care. *British Medical Journal*, 325(7375), 1263-1265.
- Croft, S. & Beresford, P. (1992). The politics of participation. *Critical Social Policy*, 12(20), 20-44.
- DH (2000). *The NHS plan: a plan for investment, a plan for reform*. London: Department of Health.
- _____ (2004). *Patient and public involvement in health: the evidence for policy implementation*. London: Department of Health.
- DWP (2005). *Meeting the challenge of ageing in the 21st century*. London: Department for Work and Pensions.
- _____ (2009). *Empowering engagement: a stronger voice for older people (The government response to John Elbourne's review)*. London: Department for Work and Pensions.
- Elbourne, J. (2008). *Review of older people's engagement with government*. London: Department for Work and Pensions.
- Glasby, J. & Beresford, P. (2006). Who knows best? Evidence based practice and the service user contribution. *Critical Social Policy*, 26, 268-284.
- Harrison, S. & Mort, M. (1998). Which champions, which people? Public and user involvement in health care as a technology of legitimation. *Social Policy and Administration*, 32(1), 60-70.
- Hayden, C. & Benington, J. (2000). Multi-level networked governance - reflections from the better government for older people programme. *Public Money and Management*, April-June 2000, 27-34.
- Martin, S. & Boaz, A. (2000). Public participation and citizen-centred local government: lessons from the best value and better government for older people pilot programmes. *Public Money and Management*, April-June 2000, 47-53.
- UK Advisory Forum on Ageing
<http://www.dwp.gov.uk/policy/ageing-society/advisory-forums-on-ageing/uk-advisory-forum/Vision/MissionStatement>
<http://www.dwp.gov.uk/docs/uk-advisory-forum-vision-mission.pdf>

Terms of Reference

<http://www.dwp.gov.uk/docs/uk-advisory-forum-terms-of-reference.pdf>

외, 각 회의록(Meeting Notes)

In search for a distributive user involvement in policy-making process on ageing: a case study of UK Advisory Forum on Ageing

Yang, Yunjeong * · Chung, Youngsoon **

This study began by a research question whether or not a genuine user involvement based on power redistribution is possible, and by what conditions. The recently launched UK Advisory Forum on Ageing and older persons' involvement in the policy process is chosen as a case study as it represents a new initiative by the British government to "empower older people's engagement" by establishing a consultation body at the national level. We understand that user involvement in the participatory democratic approach is feasible only when a meaningful power redistribution is made and that the power redistribution can be achieved by meeting the following three conditions. Firstly, older participants in the process shall need to be respected and trusted as equal partners. Secondly, opportunities to participate in the policy process, as well as practical support for it (such as provision of physical arena and of financial support to attend any meetings), shall be provided. Lastly, supports to develop older persons' human resources and capacity building for active participation are also required. Only when these three conditions are met, the user involvement can be referred as genuine, with power being distributed to so-far marginalised users. The con-

* Postdoctoral Research Fellow, Ewha Womans University (yunjeong.yang@gmail.com)

**Professor, Ewha Womans University (yschung@ewha.ac.kr)

clusion of this study is that for a genuine and successful user involvement in the policy process, the strong and continuous government support is necessary. The conclusion also includes implications for Korea where the desire for participation in policy-making process on ageing will be stronger around the time of retirement of the baby-boom generation in the foreseen future.

Key words: user involvement, power redistribution, older persons, UK