

주민참여예산위원의 활동 경험과 의미: 서울특별시 자치구를 중심으로

이건영*

조정래**

천혜정***

본 연구는 서울특별시 자치구에서 주민참여예산 위원으로 활동하고 있는 주민위원들이 위원 활동을 통해 어떠한 경험을 하며 여기에 어떠한 의미를 부여하는지 살펴보고자 주민참여예산위원회에서 위원으로 활동해온 주민위원들과 개인 인터뷰를 실시하였다. 연구결과 지자체 전체 예산의 1%에도 미치지 못하는 수준의 예산을 통해 지역사회가 변화하는 모습을 목격하면서 보람을 느끼지만 우리 동네의 이익을 우선하는 이기적 모습으로 이어지기도 한다. 또한 행정 편의주의에 의해 부적합으로 선정된 제안사업이 공무원과의 힘겨루기를 통해 적합한 사업으로 바뀌면서 권한 부여의 의미를 체험한다. 공무원의 업무를 이해하게 되지만 불용예산의 낭비를 어쩔 수 없는 것으로 받아들이면서 '공무원화' 되어가는 자신을 발견하기도 한다. 정책 제안자로서 공공의 일을 하고 있다는 자부심을 느끼지만 집행 이후의 상황에 대한 정보 부족으로 자신의 역할에 의문을 제기하기도 한다. 마지막으로 이들의 경험과 의미를 관통하는 현상으로 양가성을 포착하고 이러한 연구결과가 주민자치 및 주민참여에 시사하는 바에 대해 논의하였다.

주제어: 주민참여예산제도, 주민참여예산위원회, 양가성

* 제1저자, 이화여자대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 주민참여, 정부부패 등이다(guedry@naver.com).

** 공동저자, 미국 노스캐롤라이나대학(University of North Carolina at Chapel Hill)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 이화여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부간관계론, 지방행정, 방법론 등이다(clcho@ewha.ac.kr).

*** 교신저자, 미국 미네소타주립대학교에서 박사학위를 취득하고 현재 이화여자대학교 소비자학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 소비의 정치학, 소비자 액티비즘, 질적연구방법론 등이다(hjcheon@ewha.ac.kr).

I. 문제제기

주민참여예산제도(participatory budgeting system)는 행정부와 의회가 독점해왔던 예산편성과정에 주민이 직접 참여하여 우선순위 및 지출 결정에 영향력을 행사하는 것으로 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한 제도이다. 이를 통해 지방재정의 건전성과 효율성을 증진시켜 풀뿌리민주주의를 구현하고 지방자치단체의 재정 전반에 대한 주민들의 관심을 제고함으로써 재정민주주의를 확보하는데 그 목적이 있다(강황목·남창우, 2018; 이유나, 2021).

한국에서 주민참여예산제가 의무적으로 시행된 지난 10여 년 동안 이 제도의 성과 및 문제점에 대해 많은 논의가 진행되어왔다. 한편에서는 주민참여예산제도의 참여를 통해 주민들의 참여역량이 강화되고 주민들의 의견이 반영된 예산이 결정되는 경향이 높아졌으며(안성민·최윤주, 2009), 지방정부의 부패 방지 및 청렴도에 긍정적인 역할을 한 것으로 나타나는(이건영·조정래, 2021) 등 주민참여예산제도가 주민주권의 강화 뿐 아니라 예산집행과정의 공개됨으로써 부패를 방지하는 효과가 있음이 보고되었다. 그러나 또 다른 한편으로는 주민참여가 정책결정과정의 시간을 지연시키고 기존의 주민자치조직과의 연계가 부족하고 주민위원의 대표성 및 전문성에 문제가 있을 수 있어 오히려 행정의 효율성을 저해할 수 있다는 지적도 있다(류영아, 2019). 또한 주민참여예산제도가 지방자치단체의 지방재정 건전성을 향상시키기 위한 통제장치로 작용하지 못하고 재정 효율성을 방해할 여지가 있다는 주장도 제기되었다(정재호·김상현, 2014). 이러한 논란 속에서 주민참여예산위원 수, 권한 부여의 수준, 위원회의 독립성, 예산학교 운영, 나아가 단체장의 정치 성향 및 재정자립도 등이 중요하다는 연구결과들이 축적되고 있지만(권자경, 2017; 권혁준 외, 2015; 서인석 외, 2021; 이정철·권혁준, 2015; 이지문·권자경, 2015; 최상한, 2010) 실제 행위자인 주민위원들이 참여를 통해 어떠한 경험을 하는지는 상대적으로 관심이 부족하다. 주민참여예산제도의 핵심은 공무원에게 맡겨져 있던 영역에 더 많은 주민의 참여와 권한을 보장하고자 하는 것인데 정작 이 권한을 행사하고 있는 주민위원들이 어떤 생각과 경험을 하고 있는지는 잘 들리지 않는다.

본 연구는 주민참여예산제도가 운영되고 작동하는 방식은 독립변수와 종속변수로는 설명할 수 없는 복잡한 조건과 상황이 개입되어 있다고 본다. 왜냐하면 주민참여예산 위원회가 하나의 제도로 기능하는데 가장 핵심적인 측면은 다양하고 이질적인 행위자(의원, 공무원, 위원 등)와 이들 간의 관계이며, 여기에는 인간의 가치, 주관적인 의미나 규범이 작동하기 때문이다. 즉 특정 행정 현상에 대하여 개개인의 시각에서 구성한

이야기는 계량적 인과관계에서는 포착할 수 없는 의미를 발견하고 해석을 가능하게 한다.

주민참여예산제도의 역사가 20여 년이 되어 가는 지금, 본 연구에서는 주민참여예산위원회를 구성하는 다양한 이해관계자 중 가장 핵심적인 행위자인 주민위원들과의 개인 면접을 통해 주민참여예산위원회가 현장에서 어떻게 구현되는지에 대한 질적 접근을 시도하였다. 다양한 배경을 가진 위원들로 구성된 위원회에서 어떠한 일들이 일어나며 주민위원들이 위원 활동을 통해 어떠한 경험을 하는지, 활동 과정에서 어떠한 갈등과 어려움에 직면하는지, 그리고 참여라는 지방자치의 핵심 가치에 어떠한 의미를 부여하는지 등에 대한 생생한 이야기를 제도의 최전선에서 직접 참여하고 있는 주민위원들의 목소리와 언어로 들어보고자 한다. 2020년 말 통과된 지방자치법 전면 개정과 함께 지방자치의 방향이 주민자치로 넘어가는 자치분권 2.0시대에 예산 과정에 직접 참여하는 주체로서 주민위원들의 주관적 경험을 살펴보고 이해하는 것은 규칙이나 패턴을 넘어 주민참여예산제도의 운영에 새로운 통찰을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 서울시 주민참여예산제도의 운영 현황

1. 자치구별 운영 실태

서울시 25개 자치구별 운영 실태를 간단히 살펴보면, 2020년 한 해 동안 홈페이지와 동(洞) 지역회의 등을 통해 제안된 사업 수는 중구가 976건으로 가장 많았고 강북구가 29건으로 가장 적었다. 제안된 사업 중 채택된 사업의 비율은 서울시 전체평균이 30.18%로 주민위원들이 10개 사업을 제안하면 3개가 채택되었다고 할 수 있다. 지자체 전체 예산 대비 주민참여예산 반영비율이 가장 높은 곳은 중구로 그 비율이 약 1.5% 정도이며 서울시 자치구의 평균 예산 반영비율은 0.265%로 1%에도 미치지 못하였다. 주민참여예산위원회는 각 지자체의 조례에 따라 주민, 시민단체, 지방의회 의원, 재정관련 전문가 등으로 구성되는데, 주민참여예산위원 수의 평균은 약 85명이었다.

주민참여예산제도를 지원하는 기구로는 분과위원회, 지역회의, 예산학교 등이 있는데, 분과위원회는 위원회의 효율적인 운영을 위해 분과별 사업의 예산편성이 전문적으로 이뤄질 수 있도록 사업의 우선순위를 조정하는 역할을 한다. 서울시 자치구는 평균 6개의 분과위원회를 운영하고 있다. 지역회의는 지방재정에 대한 주민들의 의견을 1차

적으로 수렴하는 기능을 담당하는데, 대부분 동(洞)별로 운영되고 있으며, 서울시 자치구의 72%가 운영하고 있다. 예산학교는 지역주민과 주민참여예산위원회 위원들을 대상으로 제도 및 지역예산에 관한 교육을 담당하며, 서울시 자치구의 88%가 예산학교를 운영하고 있다. 마지막으로 주민참여예산연구회는 제도의 개선점과 발전 방안을 위한 연구활동을 통해 제도운동을 지원하는 역할을 하고 있다. <표 1>은 서울시 각 자치구의 「2021년 운영계획」을 참고하여 제도운영 결과 및 기구운영 현황을 정리한 것이다.

〈표 1〉 주민참여예산제도 운영 현황

	조례제정	제안 사업 (건)	채택 사업 (건)	채택 비율 (%)	반영액 (백만원)	본예산 (백만원)	반영 비율 (%)	위원 수	분과위 원회수	지역 회의	예산 학교
종로구	2011	227	28	12.33	1,129	478,192	0.236	17	3	○	○
중구	2011	976	158	16.19	7,816	532,170	1.469	803	60	-	-
용산구	2011	112	39	34.82	2,989	502,568	0.595	48	4	○	○
성동구	2011	89	51	57.30	1,502	601,066	0.250	35	2	○	○
광진구	2011	40	21	52.5	271	610,063	0.044	35	2	○	○
동대문구	2011	97	24	24.74	558	685,669	0.081	37	0	-	○
중랑구	2011	126	31	24.60	943	807,000	0.117	70	2	○	○
성북구	2011	199	66	33.17	1,790	807,074	0.222	60	4	○	○
강북구	2011	29	10	34.48	509	739,078	0.069	50	6	-	○
도봉구	2011	197	47	23.86	1,658	669,862	0.248	70	6	○	○
노원구	2011	54	12	22.22	500	1,031,570	0.048	50	4	○	-
은평구	2010	258	57	22.09	2,594	891,000	0.291	156	10	○	○
서대문구	2011	170	51	30	1,663	685,580	0.243	77	6	-	○
마포구	2011	185	14	7.57	329	735,557	0.045	20	0	-	-
양천구	2012	87	17	19.54	1,454	768,582	0.189	60	4	○	○
강서구	2011	76	18	23.68	1,970	1,030,435	0.191	50	3	-	○
구로구	2011	103	45	43.69	1,775	739,160	0.240	100	5	○	○
금천구	2011	125	39	31.2	987	545,733	0.181	40	5	-	○
영등포구	2011	90	19	21.11	1,010	708,061	0.143	30	7	○	○
동작구	2011	86	67	77.91	2,401	679,453	0.353	60	3	○	○
관악구	2011	159	47	29.56	1,650	795,300	0.207	70	5	○	○
서초구	2011	301	29	9.63	2,170	746,717	0.29	36	0	○	○
강남구	2010	41	23	56.10	2,907	1,127,794	0.258	54	6	○	○
송파구	2011	102	29	28.43	2,209	963,534	0.229	49	3	○	○
강동구	2011	269	48	17.84	2,992	788,382	0.380	50	4	○	○
평균		167.92	39.6	30.18	1,831	746,784	0.265	85.08	6.16	72%	88%

주: 제안된 사업 수는 2020년, 채택된 사업수와 반영액, 본예산은 2021년을 기준으로 작성되었다.

2. 예산 결정 과정

주민참여예산제도의 예산 결정 과정은 대부분 제안사업 공모, 사업의 적절성 검토, 주민참여예산위원회 분과위원회별 심사, 주민참여예산위원회 총회, 구의회 상정의 순으로 이루어진다(그림 1). 구체적으로 살펴보면 먼저 지자체의 홈페이지를 통한 설문조사, 동(洞)별 지역회의 등 다양한 방식을 통해 예산에 관한 주민들의 의견을 수렴한다. 그리고 소관사업부서가 법률 저촉 여부 등 사업의 타당성을 검토한 이후 각 분과위원회에서 사업부서의 검토사항에 대해 서면 심사와 현장실사를 통해 사업별 평가표를 작성하여 총회에 상정할 사업을 결정한다. 상정된 사업은 주민참여예산위원회와 일반주민들의 투표를 통해 최종안이 결정되고 이후 구의회의 심의, 의결을 거쳐 최종적으로 예산으로 편성된다.

〈그림 1〉 주민참여예산제도 운영의 흐름



자료: 서울시 각 자치구의 주민참여예산제도 「2021년 운영계획」을 참고하여 재구성

III. 선행연구 검토

행정과정에서의 주민참여는 해당 이슈에 대한 주민의 이해를 향상시킬 수 있고(정연경·김태영, 2020), 정책결정과 관련된 정보를 주민과 공유함으로써 행정 투명성과 정책에 대한 신뢰를 향상시킬 수 있으며(King et al., 1998), 주민과 정부 간 의사소통을 활발하게 하여 상호 이해를 향상시킬 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다. 제도의 이러한 목적이 실제 어떻게 성취되고 있는지를 검증한 연구들에서도 예산 결정 과정이 참여주민의 시민역량 및 주권 강화에 긍정적인 영향을 미쳤으며(권자경, 2017), 지방재정에 대한 이해가 향상되고, 지역문제에 대한 관심을 갖게되는 긍정적

변화가 나타났음을 보고하고 있다(안성민·최윤주, 2009). 또한 제도에 참여하는 주민들과 지방재정을 함께 논의함으로써 재정 운용의 투명성과 책임성이 향상되었다는 결과도 나타났다(김유진·이석환, 2022; 서인석 외, 2021).

반면 주민참여가 오히려 행정력을 가중시키고, 정책결정과정의 시간을 지연시키는 등 행정의 효율성을 저해할 수 있으며, 주민위원의 대표성, 전문성, 다양성 부족은 사업예산이 공정하게 편성, 배분되지 않는 상황으로 이어질 수도 있다(류영아, 2019). 기초생활보장과 노인·청소년, 문화예술, 보육·가족 및 여성, 유아 및 초중등교육, 취약계층지원, 평생·직업교육 등 공동체·취약계층 지원 관련 예산은 4.61%에 불과했다는 것(세계일보, 2021. 10. 22)도 위원들의 구성 문제와 무관하지 않을 것이다. 박진영·금재덕(2022)은 서울시 주민참여예산제도의 법적, 절차적, 행태적 한계를 분석했는데, 의회의 심의권을 침해할 가능성이 있으며 예산 과정에 주민의 의견을 수렴할 수 있는 시간적 여유가 충분하지 못해 예산안편성지침 작성과 같은 과정에는 주민이 참여하기 어려우며, 일정 규모 이상의 투자사업은 편성되는데 한계가 있다고 지적했다.

그러나 제도가 본래의 취지를 살려 성공적으로 정착하기 위해서는 관여하는 행위자 및 주체의 인식과 참여가 무엇보다도 중요하다. 제도 도입 이래 꾸준히 지금까지 지적되는 문제점은 주민의 무관심, 제도에 대한 주민 이해 부족, 담당 공무원의 무관심으로(이유나, 2021), 이런 무관심 속에서 주민위원으로 참여한 위원들은 공무원과 운영에 있어 인식 차이를 경험한다. 예를 들면, 주민참여위원들은 예산 전반에 참여함으로써 예산 낭비의 억제, 불필요한 예산 삭감, 예산 감시 등의 효과를 기대하고 시민참여의 중요성을 강조한 반면, 공무원은 인기 영합적 예산 편성 및 예산수요의 증가, 집행부의 권한 약화를 우려하여 제한적 참여를 선호하는 것으로 나타났다(김겸훈·이은구, 2009; 임해경·하태수, 2014; 장노순·정성호·유호선, 2012). 의정부시 주민참여예산위원회와 공무원 간에도 예산 관련 교육 및 예산편성과 관련된 능률성과 합리성에서 인식 차이가 있었다(장인봉, 2014). 김의영 외(2017)는 성공사례로 알려진 관악구에서도 참여 저조, 참여예산 규모의 제한, 증장기사업 배제, 공무원 업무 과다 등의 문제가 있음을 지적하고 이에 대한 제언을 제시했다. 염일열·강창민(2016)의 연구에서는 참여성, 자율성, 책임성, 투명성, 반응성 등 7가지 요인에 대한 공무원, 지방의회의원, 주민위원간의 인식을 비교했는데 대부분의 요인에서 세 집단간 상당한 인식 차이가 있는 것으로 나타났다. 게다가 지금처럼 전체 지방자치단체 예산의 2% 미만으로 할당하는 주민참여예산제 운영을 지속할 경우 지역주민의 관심을 얻기에도 역부족일뿐더러 시민이 제안한 몇몇 사업을 형식적으로 반영하는 수준에 그쳐 참여를 통한 효능감을 경험하는 데에도 한계가 있을 것이다. 나아가 재정 투명성, 재정민주주의 등 주민참여예산

제도의 본래 목적과 가치가 저해될 우려도 있다(서정섭, 2018).

이러한 내용을 종합하여, 본 연구는 주민예산참여제도의 주요 행위자 중 한 집단인 주민위원에 주목하여, 서울시 자치구에서 주민참여예산위원으로 활동 중인 주민위원들이 예산결정과정에 참여하면서 어떠한 경험을 하는지 그 양상을 살펴보고자 한다. 이들은 각자 다른 계기로 주민참여예산위원이 되었지만, 주민참여예산제도가 권한 부여와 권한 이양이라는 엄연한 사실을 고려할 때, 이들의 경험 속에서 이들이 이해하는 주민참여의 의미를 어느 정도 읽어낼 수 있을 것이다. 이를 위해 보다 구체화된 연구 문제를 설정하였다.

첫째, 주민참여예산위원들은 사업 선정 및 예산 배정 과정에서 어떠한 경험을 하며 어떠한 어려움과 갈등을 경험하는가?

둘째, 활동 과정에서 담당 공무원들과의 상호작용의 양상은 어떠하며 어떠한 역할관계가 작동하는가?

셋째, 주민으로서 주민참여예산제도에 참여한다는 것이 가지는 의미는 무엇인가?

IV. 연구방법

1. 연구참가자

본 연구의 참가자는 서울특별시 자치구의 주민참여예산위원회 위원으로 활동한 경험이 있는 주민위원 6명이다. 연구참가자들은 연구자가 각 기초자치단체의 주민참여예산제도 담당 공무원에게 연락하여 연구목적 등을 설명하고 추천받았으며 참가자들로부터 다른 위원을 소개받거나 연구자 주변의 지인을 통해 모집하였다. 연구참가자 모두 2021년 인터뷰 당시 위원으로 활동 중이었으며 이 중 5명은 2년 임기 후 연임되어 주민참여예산위원으로서 경험을 이야기하기에 적합한 참여자로 간주할 수 있다(표 2). 6명의 인터뷰 참여자가 소속된 지역구의 위원 수는 36명~100명이었으며, 사업채택비율은 9.63%에서 43.69%까지였다. 사업채택비율이 43.69%에 이르는 지역구는 제안된 사업의 수가 103개인 반면, 9.63%의 사업채택비율을 보인 지역구는 301개의 사업이 제안되었다. 그러나 본 예산에서 주민참여예산이 차지하는 비율은 모두 0.2% 내외로 서울시 전체 평균과 비슷했다.

〈표 2〉 연구참가자의 주민참여예산위원 활동 관련 특성

참가자	성별	위원회 활동기간*	참여계기 및 주요활동
A	여성	3년 (2019~)	35년 동안 해당 지역구에서 거주해왔으며, 녹색어머니회, 바르게살기위원회 위원장 등의 봉사활동을 거쳐 주민센터의 추천으로 참여하였음.
B	여성	2년 (2020~)	바르게살기위원회 위원으로 활동하면서 주민센터에서 주민참여 예산위원 모집 공지를 보고 지원하여 참여하게 되었음.
C	여성	3년 (2019~)	통장 및 주민자치회 참여가 계기가 되어 주민센터의 추천으로 참여하였음. 현재 위원회 청년일자리분과의 부위원장을 맡고 있으며 지역구를 대표하여 서울시민참여예산제의 연구위원회 위원으로 활동하고 있음.
D	남성	3년 (2019~)	평소 청소년과 교육에 대한 관심이 많아 서울시교육청에서 운영하는 주민참여예산위원회 위원으로 활동하다 거주지역 주민 참여예산위원 모집공고를 보고 지원하여 참여하게 되었음. 현재 주민참여예산위원회 위원장직을 맡고 있음.
E	남성	3년 (2019~)	대학에서 법을 전공하여 지방자치 법률에 관심이 많았음. 거주지역 주민참여예산위원 모집공고를 보고 지원하여 참여하게 되었고 현재 생활복지분과 위원장직을 맡고 있음.
F	남성	3년 (2019~)	자녀들이 다니는 학교의 운영위원장을 하면서 지역사회에 관심을 가지게 되었음. 주민자치위원회와 동(洞) 주민참여예산위원으로 먼저 활동하다가 구 주민참여예산위원회에 참여하게 되었으며 현재 부위원장직을 맡고 있음.

*활동기간은 2021년~2022년 인터뷰 당시 기준으로 인터뷰 당시 주민참여예산위원으로 활동 중이었음.

2. 자료수집: 개인 인터뷰

본 연구에서는 2021년 11월 3일부터 2022년 2월 9일까지 개인 인터뷰를 실시하였다. 개인 인터뷰는 1-2차례, 40분에서 1시간 30분 정도 소요되었으며 연구 참가자들이 원하는 장소에서 진행하였다.¹⁾ 인터뷰 후 추가 질문이 필요하다고 판단되는 경우에는 전화, 문자, 이메일 등을 통해 보충 자료를 확보하였다.

1) 개인 인터뷰 방식은 코로나19로 인하여 참여자가 원하는 방식으로 대면 또는 비대면으로 진행되었으며, 참가자 A와 B는 비대면방식으로, 참가자 C, D, E, F는 방역지침을 준수하여 대면으로 진행하였다.

인터뷰 질문은 참가자들이 더 자유롭게 그들의 생각과 경험을 표현할 수 있게 하도록 구조화하지 않았다. 그러나 인터뷰를 더 원만하게 진행하기 위해 도입 질문으로 주민참여예산위원회 위원으로 활동하게 된 계기는 무엇이었는지, 활동기간은 얼마나 되는지, 위원으로 활동 중인 기초자치단체의 예산위원회의 운영방식은 어떠한지 등을 질문하고 이에 관해 이야기하는 시간을 가졌다. 인터뷰가 진행되면서 주민참여예산위원회에서 어떠한 경험을 하는지, 이 경험이 어떠한 의미가 있는지 등을 질문하고 그들의 경험을 경청하였다. 각 참가자의 인터뷰 내용에 따라 적절한 후속 질문과 함께 구체적인 예를 들어달라고 요청하여 예산위원 활동이 이들의 일상에 어떠한 의미가 있는지 파악하고자 했다. 인터뷰를 실시하기에 앞서 참가자들에게 본 연구의 주제와 목적, 진행 과정, 비밀보장 등을 설명하였고 인터뷰 내용은 참가자의 동의를 얻어 녹음하였다. 모든 인터뷰 결과를 녹취하여 분석자료를 마련하였다.

3. 자료분석

녹취된 인터뷰 자료의 분석은 질적연구전통에서 공통적으로 포함하고 있는 방법들을 절충, 수정하여 활용하였다(Creswell, 2013; Dey, 1993; Kvale, 2008; Miles & Huberman, 1984). 첫 번째 단계는 인터뷰를 필사하고 텍스트로 정리한 후 모든 텍스트를 정독하면서 인터뷰 내용의 전체적인 맥락과 의미를 파악하였다. 정독하는 과정에서 떠오르는 생각들과 잠재적인 주제가 될 수 있으리라 생각되는 것들을 메모하고 여러 번 읽는 과정에서 처음 읽었을 때 흥미롭지 않게 여겼던 이야기들을 발견하기도 하였다. 두 번째 단계는 자료를 축소하고 반복적으로 등장하는 특정 경험을 범주화하였는데, 지역사회에 대한 애착, 보람/뿌듯함/문제해결/효능감, 동료위원과의 관계, 공무원과의 관계, 참여/협업, 예산/감시, 지방재정에 대한 학습/이해, 사업선정과정(문제, 어려움 등) 등이다. 그리고 각 범주들에서 참가자들이 이야기하고 있는 내용을 재검토하면서 비슷한 맥락끼리 통합, 배열한 후, 각 범주에 용어를 붙여 재조직하는 작업을 진행하였다. 범주화, 배열, 재조직의 순환 작업을 반복하고 주제 진술을 파악하면서 인터뷰 참가자들의 이야기를 재구성하였다. 예를 들면, 자신이 사는 지역구가 더 좋아지길 원하는 마음에서 참여하였다는 내용(지역사회 애착과 관심)과 보람/뿌듯함/문제해결/효능감에 속한 텍스트 중 지역사회 문제를 해결하면서 보람을 느낀다는 내용을 같은 맥락으로 통합하였다. 그런데 지역사회 애착과 문제해결로 범주화된 내용 중 일부는 자신이 거주하는 동네 유리하도록 노력한다는 내용도 찾아볼 수 있었다. 이러한 경험을 “주민참여예산위원으로서 지역사회에 대한 애착과 문제해결을 통해 효능감을 경험

하지만 동시에 참여예산 사업을 둘러싼 갈등의 주체가 되기도 한다”는 이야기로 재구성하였다. 그리고 이 작업을 반복하는 과정에서 이 경험의 전제에는 주민참여예산 자체가 극히 적다는 점이 깔려 있다고 판단하였다. 마지막으로 이 경험이 연구주체에 어떠한 통찰을 제공하는지 연구자들간 토론과 합의 과정을 거치면서 “0.265%의 보람과 모순”이라는 주제로 정식화하고 이 주제의 의미를 잘 대표할 수 있는 인터뷰 예문을 선택하였다<표 3>.

〈표 3〉 자료분석과정의 예: 범주화 및 통합

핵심 문구의 일부	범주화	주제
개선되어야 할 부분이 눈에 보인다 지역구에 대한 애착 애정이 있는 곳 자꾸 일거리가 보이는 느낌 다시 내 동네를 내가 볼 수 있어서	지역애착	0.265%의 보람과 모순
나로 인해서 변화된 내 동네 불편하다가 아니라 해소해야지 조금씩 발전해 가는 거, 그 자체가 보람	문제해결/ 보람	
우리 동을 우선순위로 우리 동 사람들에게 유리할 수 있도록 조직적 투표, 사업을 통과시키려고 이왕이면 우리 동으로	동 이기주의	
정말 소소한 예산 실링액 안에서 지지고 볶고 예산이 그렇게 별로 많지가 않다 18억, 20억, 굉장히 적은 예산	적은 예산	

또한 Lincoln과 Guba(1985) 및 Moustakas(1994) 등이 질적 연구결과의 타당성을 높이기 위해 제한한 삼각검증(triangulation)을 실시하였다. 주민참여예산제도와 주민자치 및 주민참여에 대한 문헌들과 인터뷰 자료를 교차 비교하면서 주제가 원자료와 맥락적으로 일치하는지 검토하였다. 그리고 자료 분석 전반에 걸쳐 본 연구의 연구자들이 독립적으로 원자료를 분석하고 주제 도출을 한 후 각자의 결과를 토대로 토론과 합의 과정을 거치면서 의미의 관련성, 함축성, 포괄성 등에 따른 타당성을 높였다. 2차 인터뷰 및 연구가 종료되는 시점에 연구참가자에게 되돌아가 도출한 주제를 전달하여

연구참가자들의 의도가 명확히 반영되었는지 확인하였다. 마지막으로 주제가 의미 있는 진술들을 잘 반영하였는지 등을 논의하면서 주제의 추상성과 의미를 확인하는 작업을 거쳤으며, 참가자들의 표현을 좀 더 일반적인 형태로 재진술한 4개의 최종 주제를 도출하였다.

V. 연구결과

1. 주민참여예산위원의 경험과 의미

1) '0.265%'의 보람과 모순

2020년을 기준으로 주민참여예산이 각 자치단체의 일반회계에서 차지하는 비율은 최소 0%에서 최대 6.98%로 지자체의 전체 예산에서 차지하는 비율이 매우 낮은 수준이다(이건영·조정래, 2021). 이러한 특징은 서울시 자치구에서도 그대로 드러났는데 앞서 <표 1>에서 살펴보았듯이 서울시 자치구의 일반회계 대비 주민참여예산이 차지하는 비율은 평균 0.265%로 1%에도 미치지 못했다. 이에 대해 연구 참여자들은 “매우 소소”하다고 표현했지만, 이 소소한 예산을 집행하면서 보람을 느끼고 있었다. 그리고 이 보람의 근거에는 자신이 살아온 지역에 대한 애착이 가장 강하게 자리하고 있었다.

“저는 사실 ○○에 대한 애착이 되게 많아요. 왜냐하면 저희 아버지가 직장을 다니시면서 이곳에서 태어났고, 제 아내랑 아이들도 이곳에서 태어나서 계속 살고 있어서 애정이 되게 많아요. 이런 점들이 내가 살고있는 ○○가 좀 좋아졌으면 좋겠는데 이렇게 주민들이 직접 참여하는 사업을 통해 자꾸 애정을 갖고 제안하고 이게 실현되면서 더 좋아지는 ○○를 봤을 때 그런 것들이 나의 만족이고 나를 포함한 주민들의 만족이지 않을까 이런 생각이 들어서 계속 참여하게 된 것 같아요.” (참가자 D)

지역사회에 대한 애착은 주민참여활동에 긍정적 영향을 미치는 중요한 요인이며(이인숙, 2015; 최희용·정문기, 2019), 주민참여는 현실에서 실질적인 차이를 만들어낼 수 있다는 내적 정치 효능감에 의해서 더욱 강화된다(고명철·이아람, 2020; 김혜정, 2012). 본 연구의 참가자들은 그냥 지나칠 수 있었던 지역사회 상황이 위원이 되고 난

후 다르게 보이는 경험을 한다. 예를 들면, 예전에는 그냥 ‘좁다’라고 생각하고 지나칠 수 있었던 도로를 차도 다닐 수 있고 주민도 안전하게 걸어도 다닐 수 있도록 하는 방법을 찾아보기 시작한 것이다. 또한 경사진 곳에 휠체어가 편하게 다닐 수 있도록 도로를 개선하는 사업을 진행하기도 했다. 이처럼 참가자들은 불편한 사항이나 개선이 필요한 사항에 대해 ‘불편하다’는 생각만으로 지나치지 않고 ‘내가 해결해야지’ 하는 능동적인 생각을 가지게 되었다. 그리고 이를 위원회 사업으로 제안하기도 하고 실제로 선정되면서 사업 결과가 가시화되어 주민들의 생활에 긍정적인 영향을 미치는 모습을 보면서 상당한 보람을 느낀다.

“하다 보니까 주변, 동네를 바라보는 시선이 좀 바뀌게 됐죠. 예를 들어서 동네에 뭐가 필요한지 뭘 했으면 좋겠는지 그런거에 대해서 관심이 있죠. 그러니까 제안도 하게 되는 거고 자꾸 찾아보게 되고 예를 들어 그런 경우가 생기죠. 그전에는 그런게 없었죠.” (참가자 F)

그러나 또 다른 한편으로는 주민참여예산위원이라는 자리와 역할을 자신이 속해있는 동네 혹은 단체의 이익 실현을 위한 방법으로 활용하기도 한다. 예산편성과정에 참여하는 주민위원이 자신의 거주지역에 도움이 되는 예산을 우선순위로 반영할 가능성도 있다는 것이다. “어디 얼마 어디 얼마 그렇게 해서 우리 동을 이제 우선순위로 좀 많이 해주려고 하죠”(참가자 A), “우리 동을 대표해서 들어갔으니 이왕이면 우리 동 사람들에게 유리할 수 있도록 한번 해볼까라는 생각도 하죠”(참가자 C)와 같은 이야기나 참가자 D의 경험담에서 확인할 수 있다.

“그렇게 굉장히 많아요. 총회를 하게 되면 이제 동 단위에 계신 분들은 조직적으로 막 투표들을 하셔서 어쨌든 그 사업을 통과시키려고 하시는 분들이 있었죠.” (참가자 D)

이와 같이 주민참여예산제의 최전선에서 활동하고 있는 주민위원은 ‘소소’한 예산일 지라도 이를 직접 집행하면서 지역사회에 대한 애착과 보람을 경험하지만 동시에 ‘0.265%’라는 소소한 예산을 둘러싼 갈등의 주체가 되기도 한다.

2) ‘부적합’과 ‘적합’의 줄다리기

대부분의 주민참여예산제도는 주민들이 제안한 사업들을 소관부서에서 적정성 여부를 일차적으로 판단한 후 그 결과를 관련 분과위원회에 할당하여 사업의 우선순위를 결정하는 방식으로 운영된다. 본 연구의 참가자들은 이러한 방식이 지자체의 필요한 사업을 반영하는데 장애가 된다고 생각한다. 행정 절차상 실행 가능 여부를 최우선으로 생각하는 공무원 혹은 행정적 관점이 주민참여예산의 취지에 적합하지 않을 수도 있다는 것이다. 주민위원들은 공무원 혹은 행정적 관점에서 부적절한 것으로 판단되는 경우라도 사업의 취지 등을 고려하여 가능한 실천할 수 있는 방법을 고민하길 원하지만 현실에서는 행정 절차상 문제의 소지가 없는 방식으로 변형하거나 아예 제외시키는 경우가 많음을 토로하고 있었다.

“물론 그분들은 열심히 하시지만 그래도 주민들이 원하는거 하고는 조금 방향성이라든가 정도에 있어서 차이가 나는게 없을 수가 없는 것 같아요. 오피스에서 생각하시는거랑 이렇게 지역에 실제로 거주하는 주민들의 시선은 다를 수 있으니까” (참가자 E)

“실제로 관에서 생각하는게 좀 괴리가 있어요. 그리고 실제로는 필요한게 많아요. 내가 볼 때는 해줬으면 좋겠는데 관에서는 부적합을 적합으로 해주게 되면 자기 일이 많아지고 하기 때문에 조금 꺼리는 부분이 있는거예요.” (참가자 F)

본 연구에 참여한 주민참여예산위원들은 관의 결정을 거부하고 부적합 사업을 가능하게 만들기도 한다. 특히 선출직 관료(지자체장)들이 재선을 목표로 선심성 예산을 편성하거나 지자체(장)의 관심이나 공약을 주민참여사업으로 편성하거나 행정예산으로 해야 할 사업을 주민참여예산으로 상정하는 등 그동안 관의 문제로 지적되어 온 것의 이익을 제기하고 이를 바로잡으면서 재정주권자로서의 자부심을 경험하기도 한다.

“분과위원회에서 그런 문제에 대한 문제제기를 했고, 작년엔 구청장님께서도 행정의 예산을 가지고 해야 할 사업을 주민참여예산위원회로 올리면 안 되겠다라는 생각을 가지고 행정예다 그런 사업들을 올리지 말라고 엄무지시 형태로 내리셔서 그래서 사실 올해는 그런 사업들이 많이 줄었어요.” (참가자 D)

“청소년 사업으로 제안이 됐던 건데, 환경캠프를 진행하자 하는 안이 올라 왔는데, 부서에서는 코로나 상황이다 뭐다 이런 이유로 부적격 판정이 나서 사업 심의 자체가 안 올라왔던 상황이었었는데 이제 위원들이 이걸 다른 방법으로 해서 진행해도 되지 않겠나 그리고 최근 들어 기후위기 이런 부분들에 있어 굉장히 좋은 취지의 사업인 것 같다. 그래서 이 부적정 사업을 생활복지분과위원회에서 적정으로 판단을 하고, 제안한 기관하고 협의해서 소규모로 진행을 하든 아니면 비대면으로 진행을 하든 이렇게 해서 진행하는 걸로 그렇게 결정이 됐습니다.” (참가자 D)

원래 구청의 권한이었던 예산편성 과정에 주민이 개입하는 것 자체에 갈등의 씨앗이 존재한다. 특히 주민참여예산제도가 시행된 초기에는 관과 민 사이에 갈등이 상당했지만 시간이 지나면서 어느 정도 협력과 신뢰의 관계가 자리잡아가고 있다(김의영 외, 2017). 그럼에도 예산편성 과정에서 주민의 의견 제시 합리성을 공무원이 부정적으로 인식하는(장인봉, 2014) 문제도 지속적으로 제기되고 있어 주민참여예산이지만 예산편성 과정에 공무원(관)과 ‘줄다리기’가 상존하고 있음을 알 수 있다. 특히 주민의 견에 관심을 기울이기보다 지방정부의 판단으로 정책을 결정하는 경향과 주민의 요구를 정책에 반영하려는 지자체의 의지가 부족한 경우가 상당히 많은 것으로 보고되고(라소영·엄석진, 2020) 있다는 것도 주민위원의 이야기에 힘을 실어주는 듯하다.

3) 지방재정에 대한 이해와 ‘공무원화’

본 연구의 참가자들은 주민참여예산위원회 활동을 통해 추상적으로만 알고 있던 지방재정에 대해 배울 수 있다는 점을 중요한 의미로 생각하였다. “예산이 이만큼이고 어떻게 쓰인다. 그리고 누가 제안해서 어떻게 쓴다, 이런거에 좀 밝아졌다”(참가자 F)거나 “행정의 예산을 이해하고 행정 시스템을 자연스럽게 이해할 수 있게 되었다”(참가자 D)는 이야기들이 단적으로 보여준다. ‘업추비(업무추진비)’와 같이 지방재정에 대해 잘 알지 못하면 알아들을 수 없는 단어도 이해하고 동료위원들과의 회의 중에서도 일상적으로 사용하게 되었으며 ‘예산의 몇 프로를 사용할 수 있다’라는 말이 머릿속에서 ‘아 그거 얼마 쓸 수 있겠네’라고 바로 계산이 가능하게 되었다고 한다.

“지금 우리가 주민세라든지 지방세라든지 이런 세금을 내잖아요. 그 돈이 어디 쓰이는지 그걸 알아야 될 거 아니에요. 실제 우리가 낸 돈에 대해서

우리가 어디에 쓰고 있는지 그런걸 알 필요는 있는 거잖아요. 그거에 대한 일부에 대한 걸 알 수가 있으니까요” (참가자 F)

국민은 납세의 의무를 갖지만 정작 그 세금이 어디에 어떻게 쓰이고 있는지는 명확하게 알기 힘들다. 또한 행정의 시스템이 어떻게 이루어지는지에 대한 이해도 부족하다. 그러나 주민참여예산위원회 활동은 일부의 예산이지만 지방재정이 어떠한 과정을 거쳐서 어떻게 쓰이고 그 결과가 직접적으로 가시화되는 경험을 통해 ‘직접 경험해보지 않고서는 제대로 이해할 수 없는’ 재정 집행 과정과 행정 시스템에 대해 이해를 할 수 있게 되었다는 것을 참여의 중요한 가치로 간주하고 있었다.

이러한 과정에서 참가자들은 분과위원회 회의 일정을 조정하는 것에서부터 회의자료 만들기, 현장 실사 보고서 작성 및 제출에 이르기까지 제도 운영의 전반에 걸쳐 담당 공무원의 지원을 받는다. 담당 공무원들과의 의사소통과 협업의 과정을 통해 모르는 것을 알게 되고 제도에 대한 이해를 높일 수 있었으며 결과적으로 참가자는 공무원의 업무를 이해하게 되고 이 과정에서 ‘공무원화’가 되어가는 스스로를 발견하기도 한다.

“공무원을 이해하게 되는거죠. 그들이 나랏돈 쓰는데 도가 트듯이 저희도 마찬가지로요. (중략) 같이 그럴 때가 있어 왜냐하면 이걸 돌려주면 이 돈이 너무 아까워 어차피 우리 구에 내어준 것이고 이거를 얼른 우리 동네를 위해서 써야 되는데 12월 안에 옹으려고 막 하는 그 모습을 보면서 욕하더니 ‘나도 똑같이 보도블록을 깔고 있네’ 이런 생각이 들더라고요 왜 저희가 저렇게 12월에 보도블록을 갑자기 깔고 그러는지 알겠더라고요.” (참가자 C)

“우리가 실제로 시간을 내고 참여를 해보고 모니터링하고 회의를 하는 과정을 통해서 이게 선불리, 보통 사람들 그러잖아요. 길에 땅 파고 있으면, 맨날 저기 예산 낭비하고, 세금 걷어서 저런 거 하고 있다고, 이제 그런 말은 안 하겠구나 이런 생각. 결국 내가 실제로 참여해보고, 눈으로 보고, 겪고 나면 또 함부로 할 수 없는 말들 그런 것들이 있구나 느껴졌지요.” (참가자 B)

흥미로운 지점은 스스로를 공무원과 동일시하고 ‘공무원화’되어 간다고 느끼면서 이에 대한 사례로 ‘예산 반환은 절대 해서는 안되기 때문에 연말에 보도블록을 깔고 있

는 행위'를 이해하게 되었다는 것이다. 보도블럭 같기는 일종의 비유이지만 이들이 이러한 행태를 '공무원화'로 표현한 것은 이들이 평소 '공무원'에 대해 가지고 있는 태도가 어떠한지를 엿볼 수 있다.

4) '정책 제안자'와 '수사적 협력자' 사이

협력적 거버넌스에 대한 학자들의 논의는 다양하나 제도를 통한 행정과 민간의 상호작용이 발생하는 토론의 장에 참여자들이 단순히 공공기관에 자문하는 것이 아닌, 의사결정 과정에 직접 개입하여 적극적으로 의견을 개진하는 것이 거버넌스의 핵심이다(김영재, 2014; 김정희, 2014; Ansell & Gash, 2007). 이러한 맥락에서 본 연구의 참가자들은 지역의 발전을 위해 행정과 소통하는 과정에 의미를 부여하고 있었다.

“그냥 옛날 같으면 뭐 하세요. 금액에 맞춰서 그거 하세요 이렇게 했기 때문에 민이 들어갈 여지가 없었는데, 민이 참여하면서 서로 이제 그런 것들을 이야기를 주고받고 하면서 되게 성숙하다 이런 모습이 되게 바람직하다 이렇게 느꼈던 것 같아요.” (참가자 C)

“여기가 이제 2013년도에 서울시에서 지어준 마을회관이거든요. 서울시 규정으로 일단 이게 스타트가 되면 3년 동안 운영비, 마을 활동가도 보조가 나오고 그러는데 이제 3년이 지나면 지원이 다 끊겨버리는 거예요. 시에서는 어쨌든 3년이면 충분히 돈도 지원해 주고, 사람도 지원했으니까 자발적으로 운영할 수 있는 그걸 다 만들었겠지 생각을 하지만 3년 가지고는 우리가 자발적으로 운영하는데 택도없다. 그런 의견을 제가 서울시에 계속 올려서 한 2년쯤 지났을 때부터 다시 운영 보조금도 주고 그랬죠.” (참가자 E)

한편 참가자들은 행정과의 협치가 수사(rhetoric)에 그칠 가능성도 언급했다. 예를 들면 참가자들은 사업의 선정과정에서는 행정과 지속적으로 소통하면서 협업을 이어갔으나 사업선정을 마치고 예산안을 구의회에 상정한 이후에는 행정으로부터 제도와 관련된 충분한 정보를 공유받지 못하고 있었다. 즉, 주민참여예산에 최종적으로 반영되지 못한 사업들이 왜 예산에 반영되지 못했는지 그 이유와 이후에는 반영될 가능성이 있는지(참가자 B), 주민참여예산에 최종적으로 반영된 사업이라고 하더라도 공사의 진행

사항은 어떻게 되어가고 있는지, 혹은 공사와 관련된 예산집행은 예산안대로 이루어졌는지(참가자 F) 등의 정보가 주민참여예산위원들에게는 한정적으로 공유되고 있다는 불만을 토로하기도 했다. 이것은 주민참여예산제도가 성공하기 위해서는 행정과 주민위원 간 정보공유가 핵심적인 요인이라는 연구결과(염일열·강창민, 2016; 이소영, 2019)와 유사한 맥락이라고 할 수 있다. 주민참여예산제도의 성과를 평가한 선행연구들에서도 주로 다양성, 참여성, 자율성, 투명성 등을 독립변수로 파악할 뿐 집행 이후의 상황은 간과하고 있다. 제안사업의 집행과 결과는 공무원의 책임이고 이것은 바로 공무원의 업무 부담으로 연결되다보니(박진영·금재덕, 2022) 주민위원의 입장에서 활동 종료 이후의 집행과 결과에 대해 공무원에게 정보 공유를 요구하기가 부담스러울 수 있다. 또한 공무원이 사업 집행과 결과에 대해 주민위원에게 사후보고를 하는 것이 자신들의 책임이라고 인식할지도 의문스러운 상태에서 이 부분은 갈등의 소지가 될 가능성이 있어 보인다.

또한 주민참여예산제도는 주민참여예산위원회 위원들과 담당 공무원들과의 협력과 소통이 무엇보다 중요한데 보직 순환으로 인해 새로 발령받은 공무원이 오게 되면 기존에 형성된 협력관계를 유지하기가 어렵다고 한다. 특히 새로 발령받은 공무원이 제도에 대한 이해가 부족하다고 생각될 때, ‘저분이 우리를 서포트 해주야 하는지, 우리가 저분을 서포트 해주야 하는지’(참가자 C) 헷갈리는 상황을 토로하기도 했다. 이것은 김의영 외(2017)의 연구에서도 지적된 바 있는데, 특히 참여예산제도에 대한 담당 공무원의 태도에 개인 차이가 많다는 점도 협치의 어려움을 가중시킨다.

“이제 그냥 쏙 보내고 어느 날 갑자기 6월 마지막으로 끝. 갑자기 담당 공무원 누구라고 인사하고 근데 아무것도 모르는 얼굴이고 전화해도 제가 알아보고 전화드릴게요가 먼저니까 시간이 더 걸리죠.” (참가자 C)

이 문제는 담당 공무원의 업무 과중으로 연결된다. 주민참여예산위원회의 역할이 확대되면서 공무원의 관련 업무의 비중이 증가하고 있는데 은평구를 제외한 대부분의 서울시 지자체에서는 1명의 공무원이 주민참여예산 업무를 수행하고 있다. 과중한 업무는 담당 공무원의 직무 동기에 부정적 영향을 미치면서 협치를 위한 장애물로 작용할 수도 있다(이장욱·서정섭, 2018).

2. 주민참여예산위원의 경험에서 나타난 양가성

주민참여예산제도의 예산 결정 과정은 사업의 적정성을 검토하고 우선순위를 결정하고 투표를 통해 사업을 최종적으로 선정하는 단계로 운영된다. 본 연구에 참가한 주민위원들의 활동 경험에서 도출한 4가지 핵심 주제들은 예산 결정 과정의 특정 단계나 시점에서 이들이 경험한 내용의 구체적 양상이라고 할 수 있다. 그런데 4개의 주제에서 드러난 이들의 경험을 관통하는 특성이 있는데, 바로 양가성(ambivalence)이다. 양가성이란 두 가지의 상호 대립되거나 모순되는 감정, 가치, 목표 등이 공존하는 상태라고 볼 수 있는데(김병찬, 2017; 정종호, 1995), 이 개념에 근거하여 본 연구에서는 주민참여예산위원의 활동 경험과 의미를 양가성이란 개념으로 재구성해보고자 한다.²⁾

우선 본 연구에 참여한 주민참여예산위원들은 지역문제를 스스로 해결함으로써 자기 효능감을 높이고 공무원과의 힘겨루기를 통해 적합 사업을 선정하는 영향력을 발휘하면서 재정주권자로서 자부심을 경험한다. 그러나 이러한 효능감과 자부심이 지역이기주의와 공존하는 양가성을 가지고 있다. 가장 대표적으로는 자치구 내 동 단위에서의 답합이다. 일반적으로 지역이기주의는 크게 주민과 정부, 지방자치단체간, 중앙정부와 자치단체 간의 갈등으로 나뉘지만, 자치구 사업에서는 이해 당사자들이 이합집산하면서 자치구 전체의 이익이 아닌 동 단위에서의 경쟁으로만 진행될 수 있다는 것이다. 이것은 공동체 회복을 위한 해법 중 하나인 주민자치가 역설적으로 주민참여 과정에서 회의감이나 자신의 역할에 대한 정체성 혼란으로 이어질 수도 있음을 보여준다(정연경, 2022).

연구참여자들은 제안된 사업에 대한 의견조정과 합의의 과정에서 공공의 선택을 고민하는 숙의의 의미를 체험하고 지방재정의 낭비성 예산을 지적하는 등 적극적으로 지방행정에 참여하면서 보람을 느낀다. 그러나 이러한 경험이 '보도블럭 갈기'라는 상징으로 대변되는 전형적인 예산 낭비를 불가피한 것으로 이해한다거나 '공무원화'라는 부정적 측면과 공존하는 양가성을 가지고 있다. 또한 주민예산제도에 배정된 예산이 너무 적다고 불만을 표하지만, 불용예산의 관행적 처리를 수용하는 양가성을 가지고 있다. 이것은 주민참여예산제도의 운영이 활발할수록 오히려 지자체의 세출 결산액 중 민간이전비용이 증가한다거나 주민참여예산제도의 사업비가 도로정비 및 시설물 개보수 등 건설 및 토건이나 일반행정 분야에 40% 이상 집중되어 있다는 지적(세계일보, 2021. 10. 22; 윤태섭·배영아, 2016)과 전혀 무관하다고 보기 어려울 것이다. 특히

2) 4가지 핵심 주제는 연구참여자들의 경험에 충실한 에믹(emic) 관점의 서술이라면, '양가성'은 에틱(etic) 관점으로 연구자의 해석이 보다 강한 서술로 볼 수 있다.

기존 논리를 답습하는 관료행정 혹은 소극 행정(조형석·최낙혁, 2020)에 동화되는 것을 ‘공무원화’로 표현한 것이 흥미로운데, 여기에서 이들이 평소 ‘공무원’에 대해 어떠한 생각을 하고 있었는지를 엿볼 수 있다. 본 연구에서 연구 참가자들이 이야기한 공무원의 모습은 “자기 일이 많아지는 것을 꺼리는 사람” “오피스에서 생각하는 사람” “나라 돈 쓰는데 도 트인 사람” 등 부정적 모습과 “주민의 이야기를 들어주는 사람” “모든 운영과정을 지원해주는 사람” “제도에 대한 이해를 높일 수 있도록 도와준 사람”과 같은 긍정적 모습이 공존한다. 주민위원들이 공공의 선호를 고민하면서 불용예산의 사용처로 오래 전부터 지적되어 온 ‘보도블럭 갈기’를 이해하는 이러한 모습은 공무원의 부정적 행동을 관찰하면서 모방하는 사회적 학습이 이루어진 것으로 볼 수도 있을 것이다.

양가성은 주민참여과정에서 주목해야 할 핵심적 현상이다. 주민참여예산위원들의 경험에서 나타난 양가성을 이해하는 것에서 나아가 양가성 안에서 주민자치의 의미를 재고할 수 있는 대안과 방안을 찾아가는 노력이 필요할 것이다. 왜냐하면 주민참여예산위원들의 경험은 주민들이 더욱 적극적으로 참여하게 하는 주민참여의 선순환을 낳을 수 있기 때문이다.

VI. 결론

연구자들은 주민참여를 통해 지방자치가 완성될 수 있다는 주민자치의 의미를 상기하고, 주민참여예산제도의 주요 행위자인 주민위원들의 경험을 살펴보고자 했다. 주민위원들과의 개인면접에서 주민위원으로서의 활동경험, 사업선정 및 예산배정과정에서 경험하는 어려움, 공무원(관)과의 상호작용 등에 대한 경험과 주민참여가 가지는 의미가 무엇인지 파악하였다.

지자체 전체 예산의 1%에도 못 미치는 작은 규모의 예산으로 지역사회가 변화하는 모습을 목격하고 행정 편의주의로 인해 제안된 사업이 부적합으로 판정될 경우 제안자의 제안 의도를 다시 청취하고 공무원을 설득하는 등의 노력을 통하여 ‘부적합’을 ‘적합’으로 바꾸면서 지역사회에 대한 애착과 효능감을 경험한다. 또한 그동안 추상적으로만 알고 있던 지방행정과 재정에 대해 배우고 공무원과의 협업 과정에서 공무원의 수고와 애씀을 이해하면서 정책 제안자로서 ‘공공의 일’을 하고 있다는 자부심에 큰 의미를 부여하고 있었다. 주민참여예산위원들의 이야기는 공공정책에 참여하는 시민에 대한 선행연구들과 유사하다. 공공정책 참여를 통해 관련 이슈에 대한 지식이 깊어지

고 참여자들과의 토론과 논의를 통해 자신의 관점을 성찰하고 공동의 목표를 추구하면서 주인의식과 책임의식을 가지게 된다는 것이다(서유경, 2014; 정연경, 2022; 정연경·김태영, 2020; Garmendia & Staff, 2010; Selin et al., 2007). 본 연구에 참여한 위원들에게도 예산집행에의 참여가 의미있는 과정이었음을 확인할 수 있다.

그럼에도 이들의 경험 속에서 양가성을 발견할 수 있었으며 이러한 양가성은 주민참여예산제도의 제도적, 절차적, 행태적 한계와 맞물려있다. 예를 들면, 공무원(관)쪽에서는 집행의 책임, 보직순환, 혹은 정치적 이유 등으로 행태적 한계를 가지는데(박진영·금재덕, 2022) 주민위원의 입장에서는 이러한 제약이 주민위원의 권리를 제약한다고 느낄 수 있다. 결국 협력적 거버넌스를 위해서는 각 행위자 집단의 제약조건들을 드러내고 이질적인 행위자 집단 간 지속적인 타협과 조정이 필수적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 주민참여예산제도의 핵심은 의사소통과 진정한 대화의 가치를 예산의결과정에 투입시키는 것이기 때문이다(임성일, 2015).

본 연구는 그동안 상대적으로 관심이 부족했던 주민참여예산위원들의 경험에 초점을 두고 주민위원으로서의 활동경험의 다양한 측면과 의미들을 살펴보았다. 그러나 연구에 참가한 참가자가 6명에 불과하였다는 것과 주민위원들의 경험과 의미에 초점을 맞추어 분석하느라 제도가 운영되는 큰 그림(구조)은 잘 볼 수 없었다. 추후에는 개인 인터뷰 외 유사한 관심사를 가지고 있는 주민위원들로 표적집단을 구성하여 집단면접을 실시하는 것도 본 연구가 가진 방법상의 한계를 보완하면서 보다 풍부한 주민위원의 경험을 이끌어낼 수 있을 것이다. 또한 주민참여예산제도의 또 다른 주체인 공무원의 경험을 심층적으로 살펴보는 것도 흥미로운 추후연구가 될 것이다.

■ 참고문헌

- 강황묵·남창우. 2018. “우리나라 지방정부의 주민참여예산제도 성과 및 영향요인 분석.” 《한국공공관리학보》, 32(3): 25-52.
- 고명철·이아람. 2020. “정부신뢰 및 정치적 효능감이 시민참여에 미치는 영향: 공공 서비스 이용경험의 조절효과를 중심으로.” 《한국공공관리학보》, 34(4): 99-122.
- 권자경. 2017. “주민참여예산제도가 주민주권강화에 미친 영향에 관한 실증연구.” 《지방정부연구》, 21(1): 217-239.
- 권혁준·이정철·황윤원. 2015. “주민참여예산제도의 운영 실태 평가에 관한 연구: 주민참여예산액 및 채택된 사업수의 변동을 중심으로.” 《국가정책연구》, 29(4): 271-303.
- 김겸훈·이은구. 2009. “주민참여예산제도에 관한 인식차이.” 《콘텐츠학회논문지》, 9(4): 290-300.
- 김병찬. 2017. 한국 교육행정에서 ‘양가성(amivalence)’ 현상의 탐색과 의미. 《교육행정학연구》, 35(1): 1-33.
- 김영재. 2014. “서울시 주민참여예산 거버넌스에 관한 논의.” 《정책과학연구》, 23(2): 36-63.
- 김유진·이석환. 2022. “기초자치단체 주민참여예산제의 낭비성 예산 통제 효과.” 《한국공공관리학보》, 36(4): 69-90.
- 김의영·이수현·이유진·이재인·이정환·차영훈·최현주. 2017. “기초자치단체 수준의 주민참여예산제 연구.” 《OUGHTOPIA》, 32(1): 155-187.
- 김정희. 2014. “주민참여조례를 통해서 본 주민참여와 거버넌스의 특징 연구.” 《지방정부연구》, 18(1): 267-290.
- 김혜정. 2012. “지역사회 시민의 참여활동과 영향요인.” 《한국행정학보》, 46(2): 213-240.
- 라소영·엄석진. 2020. “주민참여활성화를 위한 주민참여기제의 성격분석 및 재설계방향.” 《한국지방자치학회보》, 32(3): 85-113.
- 류영아. 2019. 《주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안》. 국회입법조사처.
- 박진영·금재덕. 2022. 주민참여예산제도의 제도적, 절차적, 행태적 한계 분석: 서울시 시민참여예산 사례를 중심으로. 《한국지방재정논집》, 27(1): 103-139.
- 서울시. 2020. 《2020년 제3회 시민참여예산지원협의회》.
- 서유경. 2014. “공연의 정치에서 심의의 정치로?: 한국 참여민주주의의 진화과정에 대

- 한 아렌트 정치행위론적 성찰.” 《대한정치학회보》, 22(2): 19-45.
- 서인석 · 이유현 · 주희진. 2021. “지방정부 주민참여예산제 성과에 대한 퍼지셋 결합원인 분석: 경기도 기초자치단체 주민참여예산위원회 기구특성과 지역특성을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 30(3): 147-184.
- 안성민 · 최윤주. 2009. “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로.” 《한국행정논집》, 21(4): 1369-1397.
- 염일열 · 강창민. 2016. “협력적 거버넌스 관점에서 주민참여예산제도평가에 대한 주요 행위자들의 이질성 분석: 공무원, 지방의회의원, 주민참여예산위원간의 인식 비교를 중심으로.” 《한국지방행정학보》, 13(3): 1-22.
- 윤태섭 · 배정아. 2016. “주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명.” 《한국지방재정논집》, 21(1): 73-100.
- 서정섭. 2018. 《지방자치단체 주민참여예산제 발전방향》, 한국지방행정연구원.
- 이건영 · 조정래. 2021. “주민참여예산제도가 지방정부 부패에 미치는 영향에 관한 연구.” 《한국지방자치학회보》, 33(3): 97-123.
- 이소영. 2019. “지방자치에서의 주민참여 현황과 문제점 - 대구의 사례를 중심으로.” 《21세기정치학회보》, 29(1): 69-99.
- 이유나. 2021. “자치분권 2.0시대의 주민참여예산제 운영방향: 지방의회 주도 주민참여예산제 활성화.” 《한국지방재정학회 세미나자료집》, 127-141.
- 이인숙. 2015. “지역사회 주민참여 결정요인과 자회자본 형성에 미치는 영향.” 《한국사회복지학》, 67(2): 237-257.
- 이장욱 · 서정섭. 2018. “지방자치단체의 주민참여예산제도 개선방향.” 《한국지방재정학회 세미나 자료집》, 233-254.
- 이정철 · 권혁준. 2015. “정책확산모형의 적용 가능성에 대한 연구: 주민참여예산제도의 확산사례를 중심으로.” 《정부회계연구》, 13(1): 87-112.
- 이지문 · 권자경. 2015. “주민참여예산제도 효과의 결정요인에 관한 실증연구.” 《지방정부연구》, 19(1): 121-145.
- 임성일. 2015. 《주민참여예산제도 활성화 방안》, 한국지방행정연구원.
- 임해경 · 하태수. 2014. “주민참여예산에 대한 시민과 공무원의 인식차이와 정책제언: 수원시 사례를 중심으로.” 《한국정책연구》, 14(2): 1-26.
- 장노순 · 정성호 · 유호선. 2012. “주민참여예산제도에 관한 인식조사 연구: 강원도 5개 시·군을 중심으로.” 《한국지방재정논집》, 17(1): 103-130.
- 장인봉. 2014. “재정개선을 위한 주민참여예산제도의 활성화 요인에 관한 인식 조사와 정책적 함의: 주민참여예산위원과 공무원의 인식조사를 중심으로.” 《한국자

- 치행정학보》, 28(4): 187-208.
- 정연경. 2022. “근거이론 방법론을 통한 공공정책 참여에 대한 시민의 경험해석: 서울 특별시 서대문구 지역사회혁신계획을 사례로.” 《NGO연구》, 17(2): 77-121.
- _____. 김태영. 2020. “도시 지속가능발전목표(SDGs) 수립 참여과정에서의 사회적 학습: 수원 SDGs를 중심으로.” 《도시행정학회》, 33(1): 1-28.
- 정재호 · 김상현. 2014. “주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로.” 《한국지방재정논집》, 19(3): 175-201.
- 정종호. 1995. “지방자치의 양가성.” 《지역개발연구논총》, 3(1): 35-44.
- 조형석 · 최낙혁. 2020. “공직사회의 소극행정 유발요인 및 개선방안에 대한 탐색적 연구: 전문가 의견조사를 중심으로.” 《감사논집》, 34: 169-196.
- 최상한. 2010. “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인.” 《한국행정학보》, 44(3): 87-113.
- 최희용 · 정문기. 2019. “지역사회애착도가 주민참여의지에 미치는 영향: 서울시 5대 생활권 간 비교를 중심으로.” 《한국행정논집》, 31(4): 855-878.
- 행정안전부. 2019. 《확 바뀌는 지역사회! 주민참여예산제가 만들어갑니다》
- Ansell, Chris & Alison Gash. 2007. “Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Creswell, John. 2013. *Research Design*. Sage.
- Dey, Ian. 1993. *Qualitative Data Analysis*. Routledge.
- Garmendia, Eneko & Stagl, Sigrid. 2010. “Public Participation for Sustainability and Social Learning: Concepts and Lessons from Three Case Studies in Europe.” *Ecological Economics*, 69: 1712-1722.
- King, Cheryl Simrell, Kathryn M. Feltey, & Bridget O’Neill Susel. 1998. “The Question of Participation: In Public Administration.” *Public Administration Review*, 317-326.
- Kvale, Steinar. 2008. *Doing Interview*. Sage.
- Lincoln, Yvonna. S. & Egon G. Guba. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Sage.
- Miles, Matthew B. & Huberman, A. Michael. 1984. *Qualitative Data Analysis*. Sage.
- Moustakas, Clark. 1994. *Phenomenological research methods*. Sage.

Selin, Steve W., Chad, Pierskalla, David, Smaldone. & Karen, Robinson. 2007.
“Social Learning and Building trust through a participatory design for
natural resource planning.” *Journal of Forestry*, 105(8): 421-425.

[국문 기사]

《세계일보》. 2021. “주민참여 안보이는 ‘무늬만’ 주민참여예산제” 10월 22일.

Experiences of Resident Members Working in Participatory Budgeting Committee in Seoul Autonomous Districts

Gunyoung Lee, Chung-Lae Cho, & Hyejung Cheon

This study aimed to understand experiences of resident members working in participatory budgeting system in Seoul Autonomous Districts and meaning of such experiences to them. To this end, individual interviews were conducted with six resident members. They experienced attachment to the community and political efficacy as they witnessed a change in community with a budget of less than 1% of the total budget of local districts. However, these experiences led to a dual attitude of prioritizing interests of their own residential area over other areas. In addition, if the project was judged unfit due to administrative convenience, they felt empowerment by reversing results through power struggle. Learning about local finances gave great meaning to the pride of doing “public work.” They sometimes identified themselves with public officials by seeing themselves accepting waste of unused budgets as inevitable. Although they are proud of doing public work as a policy proposer, they sometimes question their roles due to a lack of information on the situation after enforcement. Finally, ambivalence was captured as a phenomenon that penetrated their experiences and meanings. Implications of these research results for residents’ autonomy and participation are discussed.

※ Keywords: participatory budgeting system, participatory budgeting committee, ambivalence

