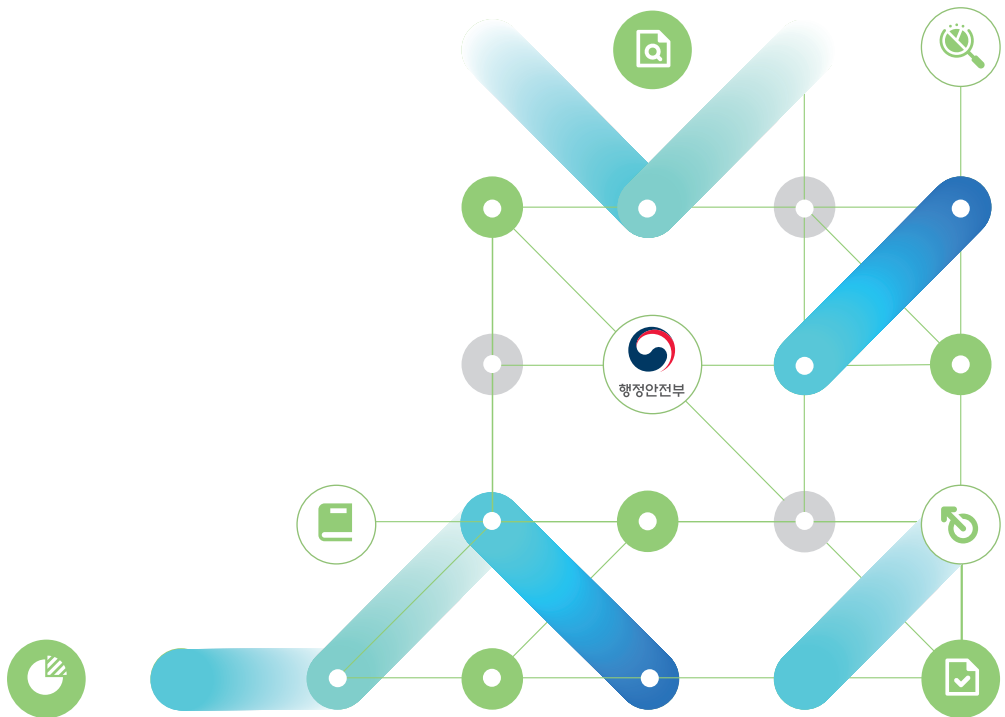


주민참여예산제도 활성화 방안 연구

유보람, 최정우



▣ 참여연구진

저 자 유보람, 최정우

연 구 진 연구책임자 유보람 | 한국지방행정연구원 부연구위원
 공동연구원 최정우 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연구요약

1. 연구개요

1) 연구 배경

□ 연구 배경

- 주민참여예산제도는 2011년 「지방재정법」 개정을 통해 전국 지방자치단체에 의무화된 이후, 2018년 법 개정을 통해 예산편성 단계뿐만 아니라 집행·결산 및 환류 단계까지 주민참여 범위가 확대되는 등 제도적 기반이 지속적으로 강화되어 왔음
- 그러나 제도적 확산에도 불구하고 주민참여예산 반영 규모와 건수는 감소하는 추세를 보이고 있으며, 참여 역시 여전히 예산편성 단계에 집중되는 등 제도 운영의 실효성에 대한 문제 제기가 지속되고 있음
- 또한 지방자치단체 간 운영 여건과 주민참여 기반의 격차가 확대되고, 읍·면·동 단위 참여기구의 역할이 약화되는 등 제도의 내실화를 저해하는 구조적 한계도 나타나고 있음
- 이에 따라 주민참여예산제도 활성화의 의미를 재정립하고, 운영 현황에 대한 종합적 진단과 우수사례 분석을 통해 실질적인 제도 개선방안을 모색할 필요가 있음

□ 연구목적

- 첫째, 주민참여 및 주민참여예산 활성화에 관한 이론적 논의를 검토하여 주민참여예산제도 활성화의 개념을 재정립하고, 이를 토대로 제도가 지향해야 할 정책적 방향성을 도출하고자 함
- 둘째, 전국 지방자치단체의 운영 현황을 분석하여 주민참여예산제도의 외형적 확산 수준과 운영 내실화 수준을 진단하고, 현행 운영체계의 주요 한계와 개선과제를 도출하고자 함
- 셋째, 제도 활성화를 위해 다양한 노력을 추진하고 있는 지방자치단체 사례를

분석하여 운영상의 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 주민참여예산제도의 실질적 활성화를 위한 정책방안을 제시하고자 함

□ 연구 분석 체계

○ 연구는 이론적 검토, 운영현황 분석, 사례분석의 순으로 수행되었으며, 각 단계의 분석 결과를 종합하여 정책방안을 제시하였음

| 요약 표 1 | 연구 분석 체계 및 주요 내용

① 이론적 검토	주민참여 및 주민참여예산 활성화 개념 검토 • 주민참여 유형 및 참여수준 검토 • 주민참여예산 활성화 개념의 조작적 정의 • 제도 활성화의 분석기준 및 방향성 설정
↓	
② 운영현황 분석	전국 지방자치단체 운영실태 진단(2020년~2025년 비교) • 외형적 확산 수준 검토 - 운영조례 유형 변화, 주민참여예산 규모 변화 • 운영 내실화 수준 검토 - 주민참여 확장성(참여예산 대상사업 확대 수준 및 예산 단계별 참여 확대 변화 분석) - 주민참여 지원체계 강화 수준(교육·숙의 등 지원체계 분석) - 지역 단위 참여기반 변화(읍면동 단위 주민참여 활성화 수준 분석) • 주요 한계 및 정책 쟁점 도출
↓	
③ 사례분석	운영 내실화 측면 우수사례 선정 및 분석 • 주민참여 기반 확대(경기도) - 사업 범위 및 예산과정 참여 확대 • 지역 단위 참여기반 강화(서울 은평구) - 읍·면·동 단위 참여 활성화 노력 • 운영역량 및 지원체계 강화(대구광역시) - 예산학교, 숙의지원, 컨설팅 지원, 인센티브 지급 등 노력도 • 운영여건 취약지역(강원 홍천군) - 비수도권·인구소멸 군지역 활성화 노력
↓	
주민참여예산제도 활성화를 위한 정책방안 도출	

□ 연구 방법

- 본 연구는 주민참여예산제도 활성화 개념의 정립, 운영 현황 진단, 정책방안 도출을 위해 문헌조사, 현황 데이터 분석, 사례분석 및 심층인터뷰를 수행함
 - 먼저 문헌조사를 통해 주민참여 및 주민참여예산제도에 관한 이론적 논의를 검토하고, 예산 과정에 주민참여 활성화 개념을 도출함
 - 다음으로 전국 243개 지방자치단체의 운영자료를 분석하여 운영 현황과 주요 한계를 진단함
 - 또한 쟁점별 우수사례 분석과 담당공무원 및 주민참여예산기구 위원 대상 심층인터뷰를 통해 정책적 시사점을 도출하고 제도 활성화 방안을 모색함

2) 주요 연구 결과

□ 이론적 검토: 주민참여예산 활성화 개념 재정립과 제도의 운영 방향 도출

- 주민 참여는 주민이 정책 형성, 집행 및 평가 과정에 참여하여 의사결정에 영향을 미치는 활동을 의미하며, 단순한 정보제공이나 의견수렴을 넘어 실질적인 영향력 행사까지 포함하는 개념으로 이해할 수 있음
- 이러한 개념을 예산과정에 적용할 경우, 주민참여는 예산편성 단계에서의 사업 제안과 의견 제시에 그치지 않고, 집행·결산 및 성과평가 등 예산과정 전반에 참여하여 재정운영의 민주성과 책임성을 제고하는 활동으로 볼 수 있음
- 주민참여예산제도 활성화에 관한 기존 논의가 참여예산 규모 확대나 제도 도입 여부 등 외형적 성과에 주로 초점을 두었다면, 본 연구는 활성화를 주민참여가 예산과정 전반에서 실질적으로 작동하고 영향력을 발휘하는 상태로 재정의 하였음
- 이를 위해 활성화 개념을 참여범위, 참여단계, 참여수준, 참여의 실질성이라는 네 가지 측면에서 체계화하였으며, 주민참여 대상사업의 확대, 예산 전 과정으로의 참여 확장, 주민의견의 실질적 반영 및 환류체계 구축을 주민참여예산제도 활성화의 핵심 구성요소로 제시하였음

□ 현황분석: 제도 확산과 운영 내실화 수준 진단

- 전국 243개 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 현황을 분석한 결과, 운영 조례 고도화, 주민참여기구 설치 등 제도적 기반은 지속적으로 강화되고 있는 것으로 나타남
- 반면 주민참여예산 반영 규모와 사업 건수는 감소하는 경향을 보였으며, 주민 참여는 여전히 예산편성과 공모형 주민제안사업 중심으로 운영되는 등 제도의 외형적 확산이 참여의 실질적 확대와 반드시 연결되지는 않는 것으로 확인됨
- 또한 주민참여기구 운영, 숙의 지원, 예산학교 등 지원체제는 일부 확대되고 있으나 지방자치단체 간 운영 수준의 차이가 크게 나타났으며, 특히 군 단위 지방자치단체는 인력과 재정 여건의 제약으로 인해 운영에 어려움을 겪고 있는 것으로 확인됨
- 읍·면·동 단위 주민참여 역시 자치계획형 사업 규모가 감소하고 주민참여예산 기구와 주민자치회 간 연계가 충분히 이루어지지 못하는 등 지역 단위 참여기반이 점차 약화되고 있는 것으로 확인됨
- 현황분석 결과를 종합하면 주민참여예산제도 활성화를 위해서는 ① 공모형 주민제안사업과 예산편성 단계에 집중된 운영방식 개선, ② 운영 여건이 취약한 지방자치단체에 대한 지원체계 강화, ③ 읍·면·동 단위 주민참여 기반 재구축이 주요 과제로 도출되었음

□ 사례분석: 주요 쟁점별 주민참여예산 활성화 사례분석

- 현황분석에서 도출된 주요 쟁점에 대응하기 위해 주민참여 기반 확대, 운영역량 강화, 읍·면·동 단위 참여 활성화 측면에서 우수사례를 분석하였음
- 첫째, 주민참여 기반 확대 측면에서 경기도는 주민참여예산의 대상을 공모형 주민제안사업에 한정하지 않고 주요 재정사업 전반으로 확대하여 운영함
 - 특히 20억 원 이상 자체사업, 3억 원 이상 행사성 사업, 성인지예산 사업,

중기지방재정계획 사업 등을 대상으로 주민의견 수렴 절차를 마련하여 주민 참여예산의 적용 범위를 확대하고 있었으며, 주민 선호도 조사를 통해 중점 투자 분야를 선정하고 이를 차년도 예산편성 방향에 반영하고 있음

- 또한 예산편성 단계뿐만 아니라 집행·결산 및 환류 단계까지 주민참여를 확대하고 있음. 결산 과정에서는 결산 결과에 대한 주민의견서를 작성하여 도의회에 제출하고, 재정사업평가 시 행사성 사업 평가 결과의 일부를 주민 참여예산위원회 평가와 연계하는 등 예산 전 과정에 주민참여가 이루어질 수 있는 체계를 구축하고 있었음
- 특히 주민의견서 작성 및 의회 제출, 재정사업평가 연계 등을 통해 단순히 참여 절차를 확대하는 데 그치지 않고 주민참여 결과가 실제 재정운영 과정에 반영될 수 있도록 제도화하고 있다는 점에서 참여의 실질성을 확보하기 위한 대표적 사례로 평가할 수 있음

○ 둘째, 읍·면·동 단위 주민참여 활성화 측면에서 은평구는 주민참여예산제도와 주민자치회를 연계하여 운영하고 있음. 특히 동 지역사업을 주민자치회가 주도적으로 발굴·숙의·결정할 수 있도록 제도화함으로써 주민참여예산제도와 주민자치활동 간 연계 기반을 구축하고 있음

- 또한 주민참여예산위원회, 주민자치회 및 구청 담당자가 함께 참여하는 구·동 협의체를 운영하여 지역 의제 발굴과 사업 추진 과정에서 상호 협력체계를 구축하고 있었음. 이를 통해 구 단위 주민참여예산 운영체계와 동 단위 주민자치 활동이 분절되지 않고 연계될 수 있는 기반을 마련하고 있음
- 아울러 소통촉진자 양성과정을 운영하여 동 단위 숙의과정을 지원하고, 주민자치회 사무국을 대상으로 사업계획 수립, 예산편성 및 회계처리 교육을 실시하는 등 주민참여예산 운영에 필요한 역량 강화 체계를 구축하고 있음
- 이러한 사례는 읍·면·동 단위 주민참여 활성화를 위해서는 주민참여기구의 설치뿐만 아니라 주민자치회와의 연계, 협업체계 구축, 숙의 및 운영역량 지원이 함께 이루어질 필요가 있음을 보여주고 있음

- 셋째, 운영 여건이 취약한 지방자치단체 지원 측면에서 대구광역시도 교육, 컨설팅, 재정지원 및 현장 지원을 연계한 광역-기초 협력체계를 구축하고 있음
 - 구·군 순회형 찾아가는 예산학교를 운영하여 주민참여예산 담당자가 직접 주민 교육을 실시하고, 사업부서 담당자 대상 실무교육을 통해 주민참여예산에 대한 행정 내부의 이해와 협력을 강화하고 있는 것으로 확인됨
 - 또한 구·군 운영실적 평가 결과를 재정 인센티브와 연계하고, 마을계획지원관을 읍·면·동에 파견하여 주민 숙의과정을 지원하는 등 기초자치단체의 운영 역량 강화를 위한 다각적인 지원체계를 마련하고 있음
 - 특히 군위군의 대구광역시 편입 이후 집중적인 교육·컨설팅과 현장 지원을 실시한 결과, 1년 만에 주민참여예산 사업 발굴 건수가 크게 증가하는 성과를 보인 것으로 나타나 광역자치단체의 지원이 제도 정착에 중요한 역할을 수행할 수 있음을 보여줌
- 이외에도 홍천군은 농촌지역의 여건 속에서도 전체 읍·면 지역회의 운영, 찾아가는 예산학교, 읍·면별 퍼실리테이터 지원, 책임위원제 운영 등을 통해 주민 참여 기반을 지속적으로 강화하고 있는 것으로 확인됨
 - 특히 지역회의 제안사업별 책임위원을 지정하여 주민과 군청 담당부서 간 논의체계를 구축함으로써 지역의 의도가 사업 검토 및 행정처리 과정에서 왜곡되지 않도록 하고, 주민과 행정 간 양방향 소통을 제도화하고 있음
 - 또한 사업 특성에 따라 지역계획형 사업과 일반 주민제안사업을 구분하여 운영하고, 전년도 미선정 사업 사례를 활용한 환류형 예산학교를 운영함으로써 주민들이 사업 탈락 사유를 이해하고 보완하여 재제안할 수 있도록 지원함
 - 이를 통해 주민참여의 지속성과 사업 제안 역량을 높이고, 지역 현안이 주민 참여예산 과정에서 지속적으로 논의될 수 있는 기반을 마련하고 있는 것으로 확인됨
 - 아울러 주민의견분과위원회를 운영하여 공모형 주민제안사업뿐만 아니라 일반예산사업 전반에 대한 주민의견을 수렴하고 있으며, 이는 주민참여예산 제도의 참여 범위를 확대하기 위한 시도로 평가할 수 있음

- 사례분석 결과, 주민참여예산제도의 활성화는 단순히 주민참여기구를 설치하거나 참여 절차를 확대하는 것만으로는 달성되기 어려우며, 주민참여가 실제 예산과정에서 작동할 수 있도록 하는 운영체제와 지원기반 구축이 중요한 것으로 나타남
- 따라서 주민참여예산제도의 실질적 활성화를 위해서는 주민참여의 범위·단계·수준 및 실질성을 높일 수 있는 제도 개선과 함께, 이를 뒷받침할 수 있는 운영역량 및 지원체제 강화가 병행될 필요가 있음

3) 제도 활성화 방안

□ 주민참여 기반 확대

- 주민참여예산제도가 공모형 주민제안사업 중심 운영에서 벗어나 주요 재정사업 전반으로 참여 대상을 확대하고, 예산편성에 집중된 참여를 집행·결산 및 환류 단계까지 확대할 필요가 있음
 - 첫째, 주민참여 대상 사업 확대를 위해 일정 규모 이상의 재정사업에 대한 주민의견 수렴 절차를 마련하는 방안을 제안함
 - 구체적으로 광역자치단체는 5억 원 이상, 기초자치단체는 2억 원 이상 재정사업을 대상으로 주민의견을 수렴하도록 함
 - 또한 지역적 특성을 반영한 구체적 대상사업을 선정하는 방안이 있을 수 있음. 즉, 여성·복지·환경·문화 분야 사업, 주민생활 밀접사업, 단체장 공약사업, 사업부서 본예산 편성 미반영 사업 등 주민 관심도가 높은 사업을 주민참여 대상사업으로 확대하는 방안을 제시함
 - 지역별 특정 대상사업 선정은 주민 설문조사, 주민참여예산기구 심의, 전문가 자문 등을 활용하여 선정하고, 이를 예산편성 과정에 반영함으로써 주민참여예산이 공모사업 중심의 소규모 사업을 넘어 지방정부 재정운영 전반에 참여할 수 있도록 하는 방안을 제안함
 - 둘째, 예산과정별 주민참여 확대를 위해 예산편성-집행-결산(환류) 과정별 참여 방안을 마련할 필요가 있음

- 예산 편성 단계에서 중기재정계획 참여, 미반영사업 컨설팅 후 추경반영 방안을 제안함. 즉, 온-오프라인을 통한 주민의견 수렴 이후 분과위원회 및 주민참여예산위원회를 통해 결과를 공유하고, 중기지방재정계획에 대한 주민참여예산위원회 의견서를 예산안 첨부서류로 제출하는 방식을 검토할 수 있음
- 집행 단계에서는 주민의견서가 작성된 모든 사업을 점검 대상으로 설정할 필요가 있음. 즉, 공모형 주민제안사업 외에도 주민의견서가 작성된 일반예산사업까지 집행점검 대상을 확대하고, 특히 사업비 집행률이 낮거나 사업추진공정이 부진한 사업은 필수 점검 대상으로 지정하여 중점 관리하는 방안을 고려할 수 있음
- 결산 단계에서는 사업 추진 결과와 성과에 대한 주민의견을 결산 심의에 반영하는 것을 넘어, 주요 재정사업 및 보조사업 평가 과정에 주민참여예산 기구와 연계하는 체계를 마련할 필요가 있음. 특히 주민참여예산위원회는 사업을 직접 평가하기보다는 전문가 평가 결과를 토대로 사업성과와 개선 필요성을 검토하고, 사업개선, 예산조정 또는 사업 종료 등에 관한 주민의견을 제시하는 역할을 수행하도록 할 필요가 있음. 이를 통해 전문성에 기반한 평가체제와 주민 관점의 환류체제를 연계함으로써 재정 운영의 책임성과 주민참여의 실효성을 함께 제고할 수 있을 것으로 기대됨
- 아울러 주민참여의 실질성을 확보하기 위해 주민의견 반영 결과를 공개하고, 미반영 사업에 대해서는 그 사유와 검토 내용을 설명하는 환류체제를 구축할 필요가 있음
- 이는 주민이 제안사업의 채택·미채택 과정과 예산편성 기준을 이해할 수 있도록 함으로써 정책 신뢰와 참여 동기를 제고하고, 향후 보다 실현가능하고 완성도 높은 사업을 제안할 수 있는 학습효과로 이어질 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있음

□ 광역-기초 협력 및 지원체계 강화

- 지방자치단체 간 운영역량 차이를 완화하기 위해 광역-기초 협력체계를 구축하고, 성과평가와 연계한 교육·컨설팅·재정지원 등을 통해 기초자치단체의 주민참여예산 운영역량을 체계적으로 지원할 필요가 있음
 - 광역자치단체는 중앙과 별도로 기초자치단체에 대한 주민참여예산 운영 성과평가를 실시하고, 평가 결과를 재정 인센티브, 우수사례 포상, 교육 및 컨설팅 지원과 연계하는 체계를 구축하여 기초지방자치단체의 자발적인 운영 개선을 유도할 필요가 있음
 - 특히 운영 역량이 부족한 기초지방자치단체를 대상으로 찾아가는 예산학교, 실무교육, 컨설팅, 퍼실리테이터 지원 등을 제공하고, 신규 도입 또는 운영이 미흡한 지방자치단체에 대해서는 집중 지원 프로그램을 운영할 수 있을 것임
 - 또한 광역-기초 간 정보공유 및 협력 네트워크를 구축하여 우수사례 확산, 운영 노하우 공유, 공동교육 등을 추진함으로써 주민참여예산 운영역량의 지역 간 격차를 완화할 필요가 있음

□ 읍·면·동 주민참여 활성화

- 주민참여예산제도의 지속가능성을 확보하기 위해 주민자치회 등 기존 주민참여 조직과의 연계를 강화하고, 읍·면·동 단위에서 주민의제 발굴, 숙의 및 의사결정이 이루어질 수 있는 지역 기반 참여체계를 구축할 필요가 있음
- 다만, 읍·면·동 지역별 주민참여 운영 조직 형태가 모두 상이하여 동일한 방식의 운영 체계를 도입하기는 어려우나 기본적으로 주민자치회 중심의 조직 운영을 제언함
 - 읍·면·동 주민참여 운영 조직은 크게 주민자치회, 지역회의로 구성되며 ①두 조직이 모두 있는 경우, ②주민자치회만 있는 경우, ③지역회의만 있는 경우, ④두 조직 모두 없는 경우가 있음

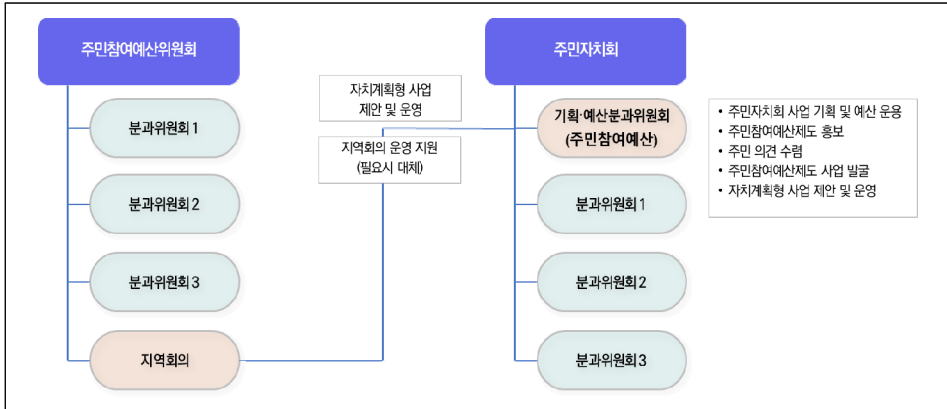
- 주민자치회는 읍·면·동 단위의 대표적인 주민 자치 기구로서 지역 의제 발굴, 숙의, 주민총회 운영 등의 기능을 이미 수행하고 있어 주민참여예산 등 지역 사업과의 기능적 연계가 용이하므로 ①, ②, ④에 해당되는 경우 주민자치회 중심의 운영을 제안함
- 다만, 지역회의만 있는 경우 이미 읍·면·동 주민참여예산 기구의 역할을 수행하고 있으므로 현행체계를 유지함

| 요약 표 2 | 읍·면·동 주민참여예산기구 운영 방향

주민자치회 중심 운영	지역회의 중심 운영
① 두 조직이 모두 있는 경우 ② 주민자치회만 있는 경우 ④ 두 조직 모두 없는 경우	③ 지역회의만 있는 경우

- 주민자치회가 주민참여예산을 실질적으로 주도하기 위해서는 이를 전담하는 상설 기구가 필요하며, 이를 위해 주민자치회 내에 상설 분과위원회를 설치하여 운영하여 사업 발굴, 주민의견 수렴, 우선순위 결정 및 모니터링 기능을 수행하도록 할 필요가 있음
- 이때, 지역회의가 설치·운영되는 지자체의 경우, 지역회의의 위원을 상설 분과 위원회(가칭, 기획예산분과위원회)로 흡수·통합하는 방식을 채택함
 - 주민자치회와 주민참여예산기구 간 역할을 연계하고, 주민총회와 주민참여 예산 운영과정을 연계함으로써 지역 의제가 주민참여예산 사업으로 연결될 수 있는 체계를 구축할 수 있을 것으로 기대됨

Ⅱ 요약 그림 1 | 읍·면·동 주민참여예산 지원조직 운영 방안



□ 성과관리 및 컨설팅 체계 고도화

- 주민참여 대상사업 확대, 예산과정별 주민참여 강화, 광역-기초 협력체계 구축 등 제도 개선 노력이 실제 운영 과정에 정착될 수 있도록 중앙정부 차원의 성과 관리 및 지원체계를 고도화할 필요가 있음
- 즉, 성과평가, 교육, 컨설팅 및 재정지원이 연계된 종합 지원체계 구축을 통해 지방자치단체의 주민참여예산 운영 역량을 체계적으로 지원하는 것이 무엇보다 중요함
 - 성과평가 지표는 주민참여 대상사업 확대, 예산과정 전반으로의 참여 확대, 주민자치회 등 지역 참여 조직과의 연계, 광역-기초 협력체계 구축 등 주민참여 예산제도의 실질적 운영 수준을 평가할 수 있도록 개선할 필요가 있음
 - 또한 참여 규모와 같은 양적 성과뿐만 아니라 참여의 질, 주민의견 반영 수준 및 운영성과 등 질적 성과를 함께 평가할 수 있도록 평가체계를 고도화할 필요가 있음
 - 아울러 지방자치단체의 재정·인구·행정 수준 등 지역 여건을 고려한 평가체계를 마련하고, 우수 지방자치단체에 대해서는 재정적·비재정적 인센티브를 제공함으로써 제도 개선을 유도하는 단계적 유인체계를 구축할 필요가 있음

- 또한 성과평가 결과를 단순한 등급 부여에 그치지 않고, 운영이 미흡한 지방자치단체에 대한 맞춤형 컨설팅 및 역량강화 지원과 연계할 필요가 있음. 이를 위해 제도 진단, 개선계획 수립, 컨설팅, 이행점검으로 이어지는 환류형 지원체계를 구축함으로써 주민참여예산제도의 지속적인 개선과 운영역량 강화를 도모할 필요가 있음

| 요약 표 3 | 현황분석 및 우수사례 분석을 통한 정책 방안 요약

현황분석 결과 주요 쟁점	우수사례 주요 내용
예산편성 중심 및 공모형 주민제안사업 중심 운영	(경기도) 주민참여 기반 확대 • 주민참여 대상 사업 및 예산 과정별 참여 확대 • 재정사업 등 일반예산사업까지 주민 참여 기회 확대 • 예산 편성 외, 집행·결산 단계까지 주민참여 확대 - 집행 모니터링 및 결산 의견서 작성 등 예산 전 과정 참여체계 구축
지방자치단체 간 운영 수준 차이 및 군 단위 운영역량 부족	(대구광역시) 운영역량 및 지원체계 강화(기초 지원) • 구·군 순회형 찾아가는 예산학교 운영 • 구·군 운영실적 평가 결과와 재정 인센티브 연계 • 마을계획지원관 읍·면·동 파견 통한 주민 숙의과정 지원 (홍천군) 운영여건 취약지역 자체노력 강화 • 책임위원회 운영통한 (읍면)주민과 군청 담당부서 간 논의 체계 구축 • 주민의견분과위원회 운영 통한 일반예산사업 전반에 대한 주민의견서 작성
읍·면·동 단위 주민참여 기반 약화	(은평구) 지역 단위 참여기반 강화 • 주민참여예산제도와 주민자치회 연계 운영 • 구·동 협의체 운영 통한 상호 협력체계 구축 • 소통촉진자 양성과정 통한 동지역 숙의과정 지원 • 자치회 사무국을 대상 예산편성 및 회계처리 교육 실시



정책방안 제시

- ① 주민참여 대상사업 및 예산 과정 전 단계 참여 확대(주민참여 기반 확대)
- ② 광역-기초 협력체계 구축 및 (기초)운영 역량 지원
- ③ 읍·면·동 기반 주민참여체계 구축 및 주민자치회 연계 강화
- ④ 제도 개선 사항의 실효성 확보를 위한 성과관리 및 컨설팅 체계 고도화

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경 및 필요성	3
2. 연구 목적	5
제2절 연구방법 및 내용	7
1. 연구 방법	7
2. 연구 내용	8

제 2 장 이론적 논의

제1절 주민참여 개념 및 유형	13
1. 주민참여 개념	13
2. 정책과정에서 주민참여 형태와 특성	15
3. 정책과정에서 주민참여 의미와 시사점	20
제2절 예산과정에서 주민참여와 활성화의 의미	21
1. 예산과정에서 주민참여 필요성	21
2. 예산과정에서 주민참여 형태와 특성	24
3. 예산과정에서 주민참여 활성화	30
제3절 소결 및 시사점	33

제 3 장 현황 및 사례분석

제1절 현황분석	37
1. 분석 목적 및 분석틀	37

목 차

2. 주요 분석 내용	38
3. 소결 및 시사점	48
제2절 우수사례분석	50
1. 사례조사 개요	50
2. 주민참여예산제도 우수사례 분석	51
3. 소결 및 시사점	81

제 4 장 주민참여예산제도 활성화를 위한 추진전략

제1절 주민참여예산제도 개선 기본방향	85
제2절 주민참여예산제도 개선방안	87
1. 주민참여 대상사업 및 예산 전과정 참여 확대	87
2. 광역-기초 협력체계 구축	97
3. 읍·면·동 주민참여 활성화	102
제3절 제도 개선의 실효성 확보를 위한 지원체계 강화	112
1. 제도 개선방안과 성과관리의 연계	112
2. 성과평가 개선방안	115
3. 컨설팅 지원 체계 고도화	137

제 5 장 결론 및 정책적 제언

제1절 연구 결과의 종합	141
1. 연구의 목적과 주요 검토 내용	141
2. 주요 연구 결과	141
3. 주민참여예산제도 개선 및 활성화 방안 제시	144

제2절 정책적 시사점	148
1. 주민참여예산제도의 정책 패러다임 전환	148
2. 지방자치단체 간 격차를 고려한 맞춤형 지원체계 구축	148
3. 주민참여 기반의 지역 거버넌스 강화	149
참고문헌	151
부 록	155

표 목차

표 1-1	연구 분석틀	9
표 2-1	주민참여 형태에 관한 주요 선행연구 요약	19
표 2-2	예산과정별 주민참여 형태와 적용 사례	27
표 2-3	주민참여예산제도 운영 형태	27
표 2-4	주민참여예산제도 유형과 예산과정의 연결	30
표 3-1	현황분석을 위한 분석틀	38
표 3-2	조례 유형별 변화	39
표 3-3	주민참여예산 연도별 현황	41
표 3-4	예산단계별 참여 현황	42
표 3-5	지방자치단체 전체예산 대비 주민참여예산 비중	43
표 3-6	주민참여예산 대상사업 운영 현황	44
표 3-7	참여기구 수준의 유형화	46
표 3-8	숙의지원 및 예산학교 개최 현황	47
표 3-9	읍·면·동 자치계획형 사업 운영 현황	48
표 3-10	사례분석 기준 및 분석틀	51
표 3-11	추진단계별 주요 활동 내용	52
표 3-12	예산 편성 과정의 주민참여 추진 근거	52
표 3-13	2025년 경기도 주민의견서 작성 운영 사례	54
표 3-14	2025년 경기도 중점투자부문 선호도 조사 운영 사례	54
표 3-15	결산 과정의 주민참여 추진 근거	56
표 3-16	경기도 주민제안사업 결산 주민의견서 작성 사례	56
표 3-17	경기도 주민참여예산 성과 공유회 운영 사례	58
표 3-18	단계별 주요 운용 활동 내용	58
표 3-19	주민참여 실효성 확보를 위한 운영요소	59
표 3-20	주민참여 운영을 위한 참여 주체별 역할	59

표 목차

표 3-21	동 지역사업 구분	60
표 3-22	은평구 주민참여위원회 주요 기능	62
표 3-23	평가등급 별 동 지역사업비	65
표 3-24	단계별 주민자치회 확대 방안	67
표 3-25	핵심 운영요소별 주요 내용	68
표 3-26	2단계 심의 구조 과정	69
표 3-27	시기별 추진 체계 및 담당 주체	70
표 3-28	기초지자체 지원 체계: 5가지 핵심 수단 개요	72
표 3-29	성과 지표별 주요 내용	73
표 3-30	타 지자체 적용 시 주요 고려사항	74
표 3-31	지역회의 운영 체계 단계 별 주요 내용	76
표 3-32	지역계획형 사업과 일반 지역사업 비교	76
표 3-33	책임위원회 운영 역할별 주요 내용	78
표 3-34	찾아가는 예산학교 교육별 운영 현황 및 내용	78
표 3-35	지역회의 구성 현황(2026년 기준)	79
표 3-36	정책사업별 운영 현황	80
표 3-37	타 지자체 적용 시 즉시 도입 가능 수단	80
표 3-38	타 지자체 적용 시 주요 고려사항	81
표 4-1	전체 지방재정지출 대비 주민참여예산 비중: 2025년 기준	87
표 4-2	주민참여예산 관계 법률 규정	88
표 4-3	광역 5억원 및 기초 2억원 이상 사업 수: 2025년 기준	89
표 4-4	일반예산사업 검토 대상 예시	92
표 4-5	재정사업평가 주민참여 방식	97
표 4-6	광역-기초 협업모델의 주요 구성 요소	98
표 4-7	광역-기초 협력형 운영모델 구현을 위한 표준조례안(예시)	102
표 4-8	주민자치회 연계 운영 모델의 주요 구성 요소	105

표 목차

표 4-9	주민참여예산의 주민자치회 연계 시 운영체계	108
표 4-10	주민자치회 추진 주요 공모사업 예시: 경기 의정부시 사례(2025년)	109
표 4-11	주민자치회 유관 사업	109
표 4-12	읍·면·동 지역지원 체계 관련 조례(안) 주요 내용	110
표 4-13	컨설팅 지원체계 개선 필요성 인터뷰	113
표 4-14	현행 평가기준	115
표 4-15	현행 종합상 평가 영역과 개선(안)	119
표 4-16	주민참여예산기구 관련 지표 재배치 및 개선(안)	121
표 4-17	온라인플랫폼 관련 지표 재배치 및 개선(안)	122
표 4-18	주민참여예산제도 기반 영역 지표 신설(안)	123
표 4-19	주민참여예산제도 기반 영역 최종 구성(안)	124
표 4-20	예산과정 관련 지표 재배치 및 개선(안)	125
표 4-21	제안사업 관련 지표 재배치 및 개선(안)	126
표 4-22	주민참여 범위 및 권한·수준 영역 지표 신설(안)	127
표 4-23	주민참여 범위 및 권한·수준 영역 최종 구성(안)	128
표 4-24	주민 교육 및 참여 지원 관련 지표 재배치 및 개선(안)	130
표 4-25	정보공개 관련 지표 재배치 및 개선(안)	131
표 4-26	협력·홍보 관련 지표 재배치 및 개선(안)	132
표 4-27	주민참여 활동 지원 영역 최종 구성(안)	133
표 4-28	발전가능성 배점 기준(안)	134
표 4-29	주민참여예산제도 기반(30점)	134
표 4-30	주민참여 범위 및 권한·수준(30점)	134
표 4-31	주민참여 활동지원(30점)	135
표 4-32	기타(노력도 등)(10점)	135
표 4-33	우수시책·사례 발굴 배점 기준(안)	135
표 4-34	지역특성 반영(30점)	136
표 4-35	창의성 및 혁신성(30점)	136
표 4-36	파급효과 및 확산 가능성(40점)	136

그림 목차

그림 3-1	주민의견서 작성 절차	53
그림 3-2	모니터링 절차	55
그림 3-3	결산 과정 주민의견 수렴 절차	56
그림 3-4	주요사업 재정사업평가 절차	57
그림 3-5	동 지역사업 추진절차	61
그림 3-6	은평구 주민참여위원회 조직도	62
그림 3-7	의제발굴 타당성 검토 추진절차	64
그림 3-8	은평구 참여예산사업 시설 조정 안내문	66
그림 3-9	의제 발굴 및 선정 절차	67
그림 3-10	지역회의 운영·지원 추진과정	77
그림 4-1	재정사업평가대상 지역별 분포	89
그림 4-2	일반예산사업 선정 절차	91
그림 4-3	예산과정별 주민참여 확대 방안	94
그림 4-4	숙의활동 제도 미운영 및 지역회의 미운영 비율: 2025년	103
그림 4-5	지역별 읍면동 대비 주민자치회 설치 비율: 2024년	104
그림 4-6	주민자치회 내 주민참여예산 지원조직 운영을 통한 연계 방안	107
그림 4-7	제도 개선방안과 성과관리의 연계	114

제 1 장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구방법 및 내용

제1절

연구배경 및 목적

1. 연구배경 및 필요성

□ 주민참여예산제도의 제도적 확대와 실질적 운영 간 간극 발생

○ 주민참여예산제도는 2011년 「지방재정법」 개정을 통해 전국 지방자치단체에 의무화된 이후, 2018년 법 개정으로 주민참여의 범위가 예산편성 단계에서 집행·결산 및 환류를 포함한 예산과정 전반으로 확대되는 등 제도적 기반이 지속적으로 강화되어 왔음

- 운영 체계가 가장 구체화된 운영 조례 3의 비중이 2020년 43.2%에서 2025년 63.4%로 증가하고, 주민참여예산기구 설치 및 주민자치회 연계 등 제도 운영체제도 함께 정비되어 외형적 제도화 수준은 꾸준히 향상되고 있음

• 주민참여예산제도 운영모델은 크게 3개 유형으로 구분되며, 1유형은 법정 최소요건 중심의 기본형, 2유형은 지역·읍면동 연계 강화형, 3유형은 예산 전 과정 참여와 숙의·협치까지 확대된 거버넌스형으로 볼 수 있음. 일반적으로 1유형 → 3유형으로 갈수록 주민참여 범위와 운영체계가 강화된 유형으로 이해됨

○ 그러나 제도적 기반의 강화가 실질적 운영 성과로 이어지지 못하는 양상이 뚜렷하게 나타나고 있음

- 2020년 대비 2025년 기준 주민참여예산 반영 총액은 74.9%, 반영건수는 41.0% 감소하는 등 실제 성과는 오히려 위축되었으며, 참여는 여전히 예산 편성 단계에 집중되어 집행·결산 단계에 참여하는 지방자치단체는 각각 편성 단계의 63.3%, 18.1% 수준에 불과함

- 조례는 고도화되었으나 참여의 실질적 영향력이 확보되지 않는 이른바 ‘형식과

실질의 역전 현상'이 나타나고 있으며, 이는 제도의 존재 여부를 넘어 참여가 예산과정에서 실제로 어떻게 작동하고 있는가에 대한 체계적 진단이 필요함을 시사함

□ 지방자치단체 간 운영 여건 및 참여 기반의 불균형 심화

- 지방자치단체 유형별로 주민참여예산 운영 수준의 격차가 구조적으로 나타나고 있으며, 이는 단순한 의지의 차이가 아닌 여건과 역량의 차이에서 비롯되고 있음
 - 군 단위 지방자치단체의 67.1%가 속의 지원을 전혀 제공하지 않고 있으며, 참여기구 수준 1·2 유형 비중이 2025년 기준 92.8%에 달하는 등 참여기구의 실질적 다변화는 여전히 제한적임
 - 읍·면·동 단위에서는 자치계획형 사업 반영금액이 '20년 대비 '25년에 80.5% 감소하는 등 주민 주도성이 높은 참여 유형일수록 기반이 더 크게 약화되었으며, 지역회의와 주민자치회 간 소관 부서와 지원체계의 불일치로 연계가 원활하게 이루어지지 못하고 있음
- 이에 따라 광역-기초 간 협력체계, 읍·면·동 단위 참여기구 연계 등을 포함한 지방정부의 운영 역량 강화를 위한 종합적 접근이 요구됨

□ 주민참여예산제도 '활성화' 개념에 대한 재검토 및 종합적 개선방안 마련 필요

- 앞서 제기된 문제들은 주민참여예산제도의 '활성화'를 어떻게 정의하고 접근할 것인가에 대한 근본적 재검토를 요청함
- 기존 논의는 활성화를 제도 도입 여부나 참여예산 규모의 확대 여부로 평가하는 경향이 있으나, 이러한 접근은 참여가 예산과정에서 실제로 어떻게 기능하고 있는가를 충분히 설명하지 못한다는 한계가 있음
 - Arnstein(1969), OECD(2001; 2022) 등의 논의에서 강조하듯, 정보제공이나 형식적 의견수렴이 존재하더라도 주민이 실제 의사결정에 실질적인 영향을 미치지 못한다면 이는 진정한 참여로 보기 어려움

- 따라서 ‘활성화’의 의미를 이론적으로 재정립하고, 이로부터 도출한 분석 기준을 토대로 현황을 진단하며, 이를 바탕으로 지방자치단체에서 활용 가능한 실질적 개선방안을 제시할 필요가 있음

2. 연구 목적

- 첫째, 주민참여 및 주민참여예산 활성화의 개념을 검토하고, 주민참여예산 제도가 지향해야 할 정책적 방향성을 도출함
 - 기존 논의에서는 주민참여예산 규모의 확대, 제도 도입 지방자치단체 수의 증가, 조례 제도의 고도화¹⁾ 등을 주민참여예산 활성화의 주요 지표로 활용해 왔으나, 이러한 접근은 주민참여의 실질성과 참여 과정의 질적 측면을 충분히 반영하지 못한다는 한계가 있음
 - 이에 본 연구는 정책결정 과정과 예산 과정에서의 주민참여 개념 및 참여 유형에 관한 이론적 논의를 검토하고, 주민참여예산제도가 지향해야 할 참여의 방향과 정책적 의미를 재정립하고자 함
- 둘째, 주민참여예산제 운영 현황을 분석하여, 현 체계에서 한계점을 도출함
 - 2020년과 2025년도 주민참여예산 운영 데이터를 바탕으로 제도의 외형적 확산 수준과 제도의 내실화 수준을 검토하고자 함
 - 외형적 확산 수준은 ‘운영조례 유형 변화, 주민참여예산 규모 변화’ 측면에서 검토하고자 하며, 제도의 내실화 수준은 주민참여 확장성, 주민참여 지원체계 강화 수준을 중심으로 검토하고자 함
 - 주민참여 확장성은 예산단계별 주민 참여 수준, 주민참여예산 대상사업 운영 현황을 중심으로 검토하며, 주민참여 지원체계 강화 수준은 주민대상 예산교육 추진 현황과 주민 제안 안전에 대한 숙의활동 지원현황을 중심으로 검토함

1) 주민참여예산제도 조례 유형은 크게 3단계로 구분되며, 단계가 높을수록 제도의 고도화가 이루어지고 있는 것으로 보고 있음

- 현황분석을 통해 주민참여예산제도의 운영 현황과 제도적 한계를 진단하고, 사례분석 및 정책제언을 위한 주요 쟁점을 도출함
- 셋째, 현황분석에서 도출된 구조적 한계를 극복하기 위해 노력하고 있는 지방자치단체 사례를 분석하고, 이를 토대로 주민참여예산제도의 실질적 활성화를 위한 정책 개선 방안을 제시함
- 주민참여예산제도가 형식적 제도의 틀을 넘어 참여 실효성 제고, 주민참여 기반 강화 등 제도 활성화를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 함

제2절

연구방법 및 내용

1. 연구 방법

- (문헌조사) 주민참여 및 주민참여예산제도에 관한 선행연구 검토, 주민참여예산제도 관련 법령, 제도 운영 매뉴얼, 행정안전부 및 지방자치단체 관련 자료를 검토함
 - 주민참여에 관한 이론적 논의, 예산과정의 주민참여 유형 등에 관한 선행 연구를 분석함
 - 주민참여예산 제도의 도입 배경, 법적 근거, 운영 절차, 참여 구조 등에 관한 선행연구, 매뉴얼, 관련 법령을 분석함
 - 주민참여예산제도 쟁점별 우수사례 검토를 위하여 각 지방자치단체 주민참여예산제도 관련 문서를 검토, 분석함
 - 정책적 제언의 실효성을 높이기 위해 새로운 ‘주민참여예산제도 표준조례(안)’을 제시함
- (실태조사) 2020년과 2025년 전국 243개 지방자치단체(17개 광역 및 226개 기초)를 대상으로 주민참여예산제도의 운영 현황을 분석함
 - 주요 조사 항목은 운영조례 현황, 참여예산 규모, 참여 유형, 주민참여 지원 방식 등이며, 수집된 자료를 바탕으로 자치단체 유형별 참여 수준을 파악함
- (사례분석) 국내 우수사례를 분석하여 시사점을 도출하고, 제4장의 정책 제언을 위한 실증적 기반을 마련함
 - 사례분석에서는 현황분석에서 확인된 한계에 대응하여 참여의 확대, 참여의 실질성 강화를 위해 노력하고 있는 지방자치단체 사례를 분석함
- (심층인터뷰) 지방자치단체 담당공무원과 주민참여예산기구 위원 등을 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 주민참여예산제도의 실제 운영 현황과 제도개선 수요를 파악함

- 담당공무원 인터뷰를 통해 주민참여예산 운영 절차, 주민참여기구 운영 방식, 광역-기초 협력체계 등 실무적 운영 현황과 주요 사례를 조사함
- 주민참여예산기구 위원 인터뷰를 통해 제도 운영 과정에서의 애로사항과 개선 요구를 파악하고, 이를 정책제언 도출에 활용함

2. 연구 내용

- 본 연구는 주민참여예산제도의 활성화를 단순한 제도 운영 여부가 아니라, 주민 참여가 예산과정 전반에서 얼마나 실질적이고 지속가능하게 이루어지고 있는가의 관점에서 접근함
- 제2장에서는 주민참여의 개념과 참여 유형에 대한 이론적 논의를 검토하고, 주민참여가 예산과정에서 어떠한 방식으로 구현될 수 있는지를 분석함
 - 이를 바탕으로 주민참여예산제도의 정책적 의미와 주민참여 활성화의 개념을 검토하고, 주민참여예산제도가 지향해야 할 방향과 주요 정책적 시사점을 도출함
- 제3장에서는 전국 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 현황을 분석하고, 제도의 외형적 확산 수준과 내실화 수준을 중심으로 운영 실태와 구조적 한계를 진단함
- 또한 현황분석에서 도출된 주요 쟁점에 대응하여 주민참여 확장성 제고, 주민참여 지원체계 강화 등을 위해 노력하고 있는 지방자치단체의 운영 사례를 분석하고, 주민참여예산제도 활성화를 위한 시사점을 도출함
- 마지막으로 제4장에서는 이론적 논의, 현황분석, 사례분석 결과를 종합하여 주민참여예산제도의 실질적 활성화를 위한 개선 방향과 구체적인 정책 방안을 제시함

| 표 1-1 | 연구 분석틀

제2장 이론적 논의		문헌검토	
주민참여 개념·유형과 예산과정에서의 참여 특성 검토, 주민참여예산제도 활성화의 의미와 방향 도출			
3장 현황 및 사례분석		데이터 분석, 자치단체 공무원 인터뷰 및 자치단체 보고문서 분석	
주민참여예산제도 운영 현황과 주요 쟁점을 진단, 우수사례 분석을 통한 정책적 시사점 도출			
현황분석(2020년 vs 2025년)	사례분석		
• 외형적 확산 수준 검토 - 운영조례 유형 변화 - 주민참여예산 규모 변화 • 운영 내실화 수준 검토 - 주민참여 확장성 - 주민참여 지원체계 강화 수준 - 지역 단위 참여기반 운영 현황	• 주민참여 기반 확대(경기도) - 사업 범위 및 예산과정 참여 확대 • 지역 단위 참여기반 강화(서울 은평구) - 읍·면·동 단위 참여 활성화 노력 • 운영역량 및 지원체계 강화(대구광역시) - 예산학교, 숙의지원, 컨설팅 지원, 인센티브 지급 등 노력도 • 운영여건 취약지역(강원 홍천군) - 비수도권·인구소멸 군지역 활성화 노력		
	(정책적 시사점 도출)		
4장 주민참여예산제도 개선 방안 제시			
주민참여 기반 확대 • 주민참여 대상 사업 확대 • 예산과정 단계별 주민 참여 확대	광역·기초 협력체계 구축 • 기초자치단체의 재정 지원 및 평가 • 평가결과의 반영 • 제안사업 구체화 지원 및 미선정 사업 사후 관리 • 정보시스템의 구축 및 협력 네트워크 운영 • 주민참여예산지원협의회의 설치 및 구성	읍·면·동 주민참여 활성화 • 주민자치회 조직을 활용한 주민참여예산 제도 지원 • 주민자치회 내에 상설 분과위원회 설치	제도 개선 실효성 확보를 위한 지원체계 강화 • 성과평가 지표 개선 - 일반참여예산 규모, 예산 과정별 참여 연계, 광역-기초 협업모형 구축, 주민자치회 연계 등 • 심층 컨설팅 지원 - 컨설팅 횟수, 방식 개선 (서면·대면 혼합 방식, 유사 지자체 비교 가능 자료 제시 등)

제 2 장

이론적 논의

제1절 주민참여 개념 및 유형

제2절 예산과정에서 주민참여와 활성화의 의미

제3절 소결 및 시사점

제1절

주민참여 개념 및 유형

1. 주민참여 개념

- 정책과정에서 주민참여는 지방자치와 민주적 행정의 핵심 요소로서, 주민이 공공문제를 인식하고 해결하는 과정과 정책의 형성, 집행, 평가, 환류의 과정에 직·간접적으로 관여하여, 공공의사결정에 영향을 미치는 일련의 활동을 의미함 (강인성, 2008; 김정희, 2015; 노성민·김용운·엄영호, 2020)
 - 전통적 행정관에서는 공공정책의 결정은 선출직 공무원과 전문가의 영역으로 간주되어 왔음
 - 그러나 지방자치의 발전과 거버넌스 패러다임의 확산은 주민을 능동적 주체로서 재정립하기 시작함(OECD, 2001)
 - 주민은 단순한 행정서비스의 수혜자나 정책의 객체가 아니라, 지역문제 해결과 공공의사결정에 참여하는 능동적 주체이자 동반자로 재정립됨
 - 정부는 모든 것을 직접 결정하는 결정권자에서 벗어나 시민과 단체들이 스스로 활동을 조직할 수 있는 기틀을 마련해주는 조력자(enabler)의 역할로 변화하고 있음
 - 이러한 맥락에서 주민참여는 정부의 일방적 의사결정을 보완하는 절차적 장치이자, 정부의 민주성, 책임성, 대응성을 제고하는 제도적 기반으로 이해됨
- 주민참여의 개념은 선행연구에서 크게 공공의사결정에 대한 영향력 행사(최창호, 2007; 최영오 외, 2014;), 권력과 통제권의 분산(Arnstein, 1969), 정부와 주민 간 상호작용 및 협력(King et al., 1998; 민현정, 2008), 정책과정 전반에 대한 실질적 개입(강인성, 2008)의 차원에서 논의되어 왔음

- 첫째, 주민참여는 단순히 주민이 행정과정에 의견을 제시하거나 공공행사에 참여하는 행위를 의미하는 것이 아니라, 공공문제의 인식과 해결, 정책 및 계획의 형성·결정·집행 과정에 주민이 개입하여 공적 의사결정에 영향을 미치는 일련의 과정으로 이해할 수 있음
 - 최창호(2007)와 최영오 외(2014) 등은 지방정부에 초점을 맞춰 주민참여를 지역사회의 일반주민들이 공적으로 결정권이 부여된 자들에게 정책이나 계획의 결정에 관하여 영향을 미칠 의도로 권력을 행사하는 과정으로 정리한 바 있음
- 둘째, 주민참여를 보다 정치적·규범적 차원에서 조명한 Arnstein(1969)은 시민참여를 단순한 행정절차나 상징적 의견수렴이 아니라, 권력의 재분배와 시민통제의 문제로 보았음
 - 해당 연구에서는 시민참여를 ‘참여의 사다리(ladder of citizen participation)’로 유형화하면서, 정보제공이나 상담과 같은 낮은 수준의 참여는 주민의 실질적 영향력을 보장하지 못할 수 있으며, 진정한 참여는 주민이 의사결정과 자원배분 과정에 실질적으로 관여할 수 있을 때 성립한다고 보았음
- 셋째, 현대 행정학 및 거버넌스 논의에서는 주민참여를 정부와 주민 간 상호 작용 및 협력의 과정으로 해석하는 경향이 강화되고 있음
 - 기존의 주민참여는 행정기관이 설계한 절차에 주민을 사후적으로 참여시키는 방식에 머물러 왔다고 비판이 존재하며, 진정한 참여(authentic participation)는 주민과 정부간의 역할관계가 재구성되고, 주민이 정책 문제를 정의하고 해결 방안을 모색하는 전 과정에 실질적으로 참여하는 것으로부터 시작된다고 설명함(King, Feltey, and Susel, 1998)
 - 또한 주민참여는 지방정부와 지역공동체 간 협동을 통해 지역사회 문제를 해결하고 자치역량을 강화하는 핵심 요건이 될 수 있음(민현정, 2008)
- 넷째, 주민참여는 특정 시점에 한정되는 것이 아닌, 정책과정 전반에 걸쳐 다양한 방식으로 개입이 필요함
 - 정책과정은 의제설정, 정책형성, 정책집행, 정책평가 단계로 구분될 수 있으며, 주민참여는 각 단계에서 상이한 형태와 영향력을 가질 수 있음(강인성, 2008)

- 이상의 논의를 종합하면, 주민참여는 정책의 형성, 집행, 평가 및 환류 등 정책과정 전반에 걸쳐 주민이 직·간접적으로 관여함으로써 공공의사결정에 영향을 미치는 일련의 활동으로 정의할 수 있음
- 주민참여는 단순한 정보제공이나 의견수렴에 그치는 것이 아니라, 주민이 정책 문제의 인식과 해결, 의사결정 및 자원배분 과정에 실질적으로 참여할 수 있는 기회를 보장하는 것을 의미하며, 정부와 주민 간 상호작용과 협력을 전제로 함
- 따라서 주민참여의 수준은 주민에게 얼마나 많은 참여 기회가 제공되는가뿐만 아니라, 주민의 의견이 정책결정 과정에 실질적으로 반영되고 영향을 미칠 수 있는 구조와 여건이 마련되어 있는가에 의해 결정된다고 볼 수 있음
- 따라서 주민참여의 수준은 단순히 참여 기회의 제공 여부에 의해 결정되는 것이 아니라, 주민이 정책결정 과정에 실질적으로 영향을 미칠 수 있도록 참여 범위, 참여 기반, 지원체계, 제도적 환류 장치가 충분히 마련되어 있는가에 의해 결정된다고 볼 수 있음

2. 정책과정에서 주민참여 형태와 특성

□ 개요

- 주민참여는 주민이 공공의사결정 과정에 관여하여 영향을 미치는 활동을 의미하지만, 실제 참여는 주민의 역할과 영향력, 정부와 주민 간 상호작용 방식, 참여의 주도성 등에 따라 다양한 형태로 나타남
 - 주민참여는 단순히 정보를 제공받거나 의견을 제시하는 수준에서부터 정책 형성·결정 과정에 직접 참여하거나 정부와 공동으로 의사결정을 수행하는 수준까지 폭넓게 전개될 수 있음
 - 이에 따라 선행연구에서는 주민참여를 단일한 행위로 보기보다는 주민의 참여 방식, 정부와의 관계, 정책결정에 대한 영향력 수준 등을 중심으로 주민 참여가 나타나는 다양한 형태와 특성을 설명하고 있음
 - 이러한 논의는 주민이 정책과정에 어떠한 방식으로 참여하는지, 참여가 어느

수준까지 공공의사결정에 영향을 미칠 수 있는지를 이해하는 데 중요한 의미를 지님

- 따라서 본 절에서는 주민참여의 주도성과 참여 수준에 관한 주요 선행연구를 검토하고, 주민참여가 어떠한 형태로 나타나는지와 적극적 참여의 의미를 살펴보고자 함

□ 주민참여 형태에 관한 선행연구 검토

- 주민참여는 단일한 형태로 이루어지는 것이 아니라 참여의 주체, 정부와 주민 간 상호작용 방식, 정책결정에 대한 영향력 수준, 참여의 심화수준 등에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있음
- 주민참여의 다양한 형태를 설명한 선행연구를 종합하면, 주민참여는 크게 주민 참여를 누가 주도하는가와 주민이 공공의사결정 과정에 어느 정도 영향력을 행사하는가를 중심으로 설명할 수 있음
- 따라서 본 절에서는 주민참여의 주도성과 참여 수준에 관한 주요 선행연구를 검토하고, 이를 통해 주민참여의 주요 특성과 시사점을 살펴보고자 함
- 첫째, 주민참여의 주도성과 능동성에 주목한 연구들은 주민참여를 누가 주도 하는가에 초점을 두고 참여의 성격과 특성을 설명하고 있음
 - Zimmerman(1986)은 주민참여를 주민의 능동성을 기준으로 능동적 참여와 수동적 참여로 구분하였고, Langton(1972)은 이를 시민주도형 참여와 정부주도형 참여로 설명한 바 있음
 - 이때 주민의 수동적 참여(정부주도형 참여)는 정보공개나 설문조사와 같이 행정기관이 절차를 설계하고 주민이 그 안에서 반응하는 방식 등을 의미함
 - 반면 주민의 능동적 참여(시민주도형 참여)는 주민발의, 주민투표, 공청회, 자문위원회 활동 등을 포함하며, 주민이 의제를 제기하거나 의사결정 과정에 보다 적극적으로 개입하는 활동을 의미함
 - 이러한 논의는 주민참여의 수준을 단순한 참여 여부가 아니라 주민이 얼마나 주체적으로 참여하는가의 관점에서 이해하였다는 점에 의의가 있음

- 둘째, 주민이 공공의사결정 과정에 어느 정도 참여하고 영향력을 행사할 수 있는가에 주목하여 주민참여를 설명하는 선행연구를 살펴볼 수 있음
- OECD(2001)는 주민참여를 정보제공(information), 협의(consultation), 능동적 참여(active participation)로 구분하면서 정부와 주민의 관계가 일방향적 정보제공에서 공동 의사결정에 가까운 파트너십으로 발전할 수 있음을 설명하였으며, 특히 실질적인 주민참여를 위해서는 무엇보다 법적 권리(Rights)²⁾, 충분한 자원(Resources)³⁾, 환류(Feedback)⁴⁾의 책무성(Accountability), 포용성(Objectivity)⁵⁾이 확보되어야 함을 강조함
 - 정보제공 단계는 가장 기초적인 단계로, 정부가 주민에게 정책자료를 전달하는 단계이며, 일방향 관계라 볼 수 있음. 즉, 시민이 정부의 정책, 권리, 의무에 대해 알 수 있도록 돕는 것을 목적으로 하며 웹사이트 게시, 공보 발행, 정보공개청구 처리 등과 같은 사례가 정보제공에 속함
 - 협의는 정부가 주민의 의견을 수렴하되 의제 설정과 최종 결정은 정부가 주도하는 단계로, 양방향 관계로 볼 수 있음. 즉, 정부가 특정 사안에 대해 시민의 의견을 구하는 단계로 공청회, 설문조사, 전문가 및 시민 패널 운영 등이 포함됨
 - 능동적 참여는 주민이 정책대안의 형성과 의사결정 과정에 보다 직접적으로 관여하는 단계이며, 파트너십 관계라 할 수 있음. 시민이 정책 결정 과정의 초기부터 깊이 관여하여, 정책의 방향과 내용을 함께 정의하는 가장 높은 수준의 단계로, 정부가 최종 결정권을 갖고 있을 수 있지만, 시민을 정책의 공동 설계자로 인정함. 여기에는 시민의회, 공동 의사결정 기구 운영 등이 포함됨
 - Rowe and Frewer(2005) 역시 공공참여를 정보전달의 방향에 따라 공공 소통(public communication), 공공협의(public consultation), 공공참여

2) 정보에 접근하고 참여할 수 있는 권리가 법적으로 보장되어야 함

3) 참여를 지원하기 위한 예산, 인력, 시간이 충분히 확보되어야 함

4) 시민의 의견이 어떻게 반영되었는지, 왜 반영되지 않았는지를 정부가 성실히 설명해야 하는 책무성(Accountability)을 지님

5) 특정 집단만이 아닌 모든 시민이 평등하게 참여할 기회(Equal Treatment)를 가져야 함

- (public participation)로 구분하면서, 주민참여의 핵심 차이가 정보가 누구에게서 누구에게로 이동하는가, 그리고 주민이 단순 수용자인지 아니면 의사결정의 공동 주체인지에 있다고 보았음
- Arnstein(1969)은 시민참여를 비참여, 형식적 참여, 실질적 시민권력으로 구분하는 ‘참여의 사다리’를 제시하였으며, 주민이 정책결정 과정에 실질적인 영향력을 행사할수록 높은 수준의 참여로 평가하였음.
 - 이에 따르면 정보제공이나 의견 청취가 존재하더라도 주민이 의사결정에 실질적인 영향을 미치지 못한다면 이는 제한적 참여에 머무는 것으로 보고 있음
 - 반면 주민이 정책 형성 과정에 실질적으로 개입할 수 있는 파트너십, 권한위임, 시민통제와 같은 제도가 존재한다면 일정한 권한을 공유한다는 점에서 강한 참여로 평가됨
 - 이와 유사하게 Lunde(1996)는 정보제공, 협의, 위임, 통제로 참여를 설명하였으며, Sharp(1990), 나중식(2005), 강인성(2008), 이승중·김혜정(2011)은 수동적 참여, 교호적 참여, 적극적 참여로 참여의 형태를 설명하고 있음
 - Pretty(1995)는 수동적 참여에서 자율적 참여에 이르는 7단계 참여형태를 제시하면서 주민참여가 단순한 정보수용 단계에서 자율적이고 주체적인 참여 단계로 발전할 수 있음을 설명함
 - 수동적 참여는 주민들이 이미 결정된 사항을 일방적으로 전달받는 단계를 의미하며, 정보제시형 참여는 주민들이 정책에 대한 질문에 답변하며 참여하는 단계로, 설문조사에 대한 응답을 하는 것이 대표적임
 - 협의적 참여는 주민의 의견을 듣고 이를 참고하는 단계로, 결정권은 여전히 행정당국에 있는 형태이고, 인센티브형 참여는 주민들이 물질적인 대가나 보상을 받기 위해 참여하는 단계로, 주민들은 특정 사업을 수행하기 위한 노동력을 제공하는 경우가 많음
 - 기능적 참여는 특정 프로젝트의 목표를 달성하기 위해 주민들이 집단을 형성하여 참여하는 단계이며, 의사결정 주도권은 행정당국에 있는 경우가 많으나, 실행 단계에서는 주민들의 협력이 필수 요소로 간주됨

- 상호작용적 참여는 지역의 문제 분석과 계획 수립 단계부터 주민들이 공동으로 참여하는 단계이고, 마지막으로 자율적 참여는 주민들이 스스로 의제를 설정하고 행동하는 최상위 단계로, 모든 주도권과 책임이 주민 공동체에 있음
- 이러한 논의들은 주민참여가 단순한 정보수용이나 의견제시에 머무는 것이 아니라, 주민이 정책결정 과정에 보다 적극적으로 참여하고 실질적인 영향력을 행사하는 방향으로 발전할 수 있음을 보여준다는 점에서 중요한 의미가 있음

【표 2-1】 주민참여 형태에 관한 주요 선행연구 요약

구분	주요 연구	참여 형태	주요 특징
주민참여의 주도성	Zimmerman (1986)	능동적, 수동적 참여	• 주민이 참여과정에서 얼마나 주체적으로 행동하는가에 주목
	Langton (1972)	시민주도형, 정부주도형 참여	• 참여를 누가 주도하는가에 주목
참여 수준 및 영향력	OECD (2001)	정보제공, 협의, 능동적 참여	• 정부와 주민의 관계 및 참여 수준에 따라 구분
	Rowe & Frewer (2005)	공공소통, 공공협의, 공공참여	• 정보전달 방식과 주민 역할 수준에 따라 구분
	Arnstein (1969)	비참여, 형식적 참여, 실질적 시민권력	• 주민이 공공의사결정에 행사하는 영향력 수준에 주목
	Lunde (1996)	정보제공, 협의, 위임, 통제	• 주민참여의 단계적 발전 과정 설명
	Sharp(1990) 등	수동적, 교호적, 적극적 참여	• 주민의 영향력과 참여 정도에 따라 구분
	Pretty (1995)	수동적, 정보제시형, 협의적, 인센티브형, 기능적, 상호작용적, 자율적 참여	• 주민참여의 자율성과 참여 심화 과정을 설명

3. 정책과정에서 주민참여 의미와 시사점

- 이상의 논의를 종합하면 주민참여는 주민이 정책의 형성, 결정, 집행, 평가 및 환류 과정에 직·간접적으로 관여하여 공공의사결정에 영향을 미치는 일련의 활동으로 이해할 수 있음
- 주민참여는 단순한 정보제공이나 의견수렴에서부터 공동의사결정, 권한위임, 주민주도 활동에 이르기까지 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 참여의 주도성, 정부와 주민 간 상호작용 수준, 의사결정에 대한 영향력 정도에 따라 그 수준이 달라질 수 있음
- 선행연구들은 공통적으로 주민참여를 단순한 참여 여부나 참여 인원의 문제로 보지 않고, 주민이 정책결정 과정에 어느 정도 영향력을 행사할 수 있는가의 관점에서 이해하고 있음
 - 특히 주민이 정책문제의 인식, 대안의 형성, 의사결정 및 평가 과정에 보다 적극적으로 참여하고 실질적인 영향력을 행사할수록 높은 수준의 참여로 평가되며, 단순한 정보제공이나 형식적 의견수렴은 제한적인 참여에 머무를 수 있음을 지적함
- 따라서 정책결정과정에서 주민참여의 활성화는 단순히 참여기회를 제공하는 데 그치는 것이 아니라, 주민이 정책과정 전반에 참여할 수 있는 범위를 확대하고 정책결정에 대한 실질적인 영향력을 행사할 수 있도록 참여 수준을 높이는 방향으로 이해할 필요가 있음

제2절

예산과정에서 주민참여와 활성화의 의미

1. 예산과정에서 주민참여 필요성

- 예산은 일정한 기간 동안 정부가 추진하려는 정책과 사업에 필요한 지출 규모를 정하고, 이를 충당하기 위한 재원을 어떠한 방식으로 마련할 것인지를 금액으로 구체화한 것이라 할 수 있음(하연섭, 2018)
 - 즉, 예산은 단순한 회계, 재정 관리 절차를 넘어, 정부의 정책 방향과 미래 계획을 반영하고, 재원의 조달과 배분에 관한 정보를 제공하며, 정부의 책무성을 확보하는 수단임
 - 특히 지방예산은 주민의 조세부담을 기초로 편성되고, 그 결과가 주민의 생활환경과 공공서비스 수준에 직접적인 영향을 미침
 - 따라서 지방정부의 예산은 단순한 회계 절차를 넘어, 지역사회의 가치와 정책 우선순위를 구체화하는 핵심적인 공공의사결정 과정이라 할 수 있음
- 전통적으로 예산편성은 지방자치단체장과 행정조직, 지방의회를 중심으로 운영되어 왔으며, 주민은 예산의 수혜자 또는 사후적 평가자로 머무르는 경우가 많았음
 - 그러나 지방자치의 발전과 거버넌스 행정의 확산은 예산을 더 이상 행정 내부의 폐쇄적 결정 영역으로만 볼 수 없게 하였고(OECD, 2001), 주민이 예산의 형성과 집행, 결산 과정에 직접 또는 간접적으로 관여할 필요성을 증대시킴
 - 이러한 맥락에서 주민참여예산제도는 지방정부가 독점해 온 예산결정 구조를 주민과 공유하는 제도적 장치로 이해될 수 있음(이관행, 2008)
 - 더욱이 주민참여예산제도는 지방의회와 행정부가 주도해 온 지방예산 과정에 주민이 직접 참여할 수 있도록 하는 제도로, 서인석 외(2021)에서는 이를 주민 수요를 반영한 자원배분, 재정운용의 투명성·책임성 제고, 재정민주주의 실현을 위한 제도로 평가함
- 예산과정에서 주민참여가 필요한 이유는 다음과 같이 크게 세 가지 측면으로 정리할 수 있음

- 첫째, 주민참여는 예산배분의 민주성과 대표성을 제고함(이관행, 2008; 정상호, 2014)
 - 예산은 지역사회가 해결해야 할 문제의 우선순위를 정하고, 이를 정책과 사업으로 구체화하는 과정임(하연섭, 2018)
 - 그러나 행정과 의회 중심의 예산편성은 주민의 생활에서 발생하는 세부적 수요를 충분히 포착하지 못하거나, 행정 내부의 사업논리와 기존 관행에 따라 재원이 배분되는 한계를 가질 수 있음
 - 이에 비해 주민이 예산과정에 참여할 경우, 지역의 실제 문제와 생활밀착형 수요가 보다 직접적으로 예산편성에 반영될 수 있으며, 정책 우선순위의 정당성과 수용성을 높일 수 있음
- 둘째, 예산과정에 있어서의 주민참여는 지방재정 운영의 투명성과 책임성을 강화함(권익환·김정부, 2020)
 - 주민이 예산의 편성뿐 아니라 집행과 결산 과정에 참여하게 되면, 예산이 어떠한 기준으로 편성되었는지, 선정된 사업이 실제로 어떻게 추진되고 있는지, 집행 결과가 당초 목적에 부합했는지를 외부에서 점검할 수 있는 구조가 형성됨
 - 주민참여예산제가 예산 편성에서 집행, 결산 등 사후관리까지 주민참여가 확장된다면 재정운용의 투명성과 책임성을 제고할 수 있음(서인석 외, 2021)
- 셋째, 주민참여는 예산과정을 순환적 학습과 환류의 구조로 전환함(김정희, 2016; 서인석 외, 2021)
 - 예산과정은 일반적으로 편성, 심의·의결, 집행, 결산, 환류로 이어지는 순환적 구조를 지니며, 특정 연도의 예산성과는 다음 연도의 정책기획과 예산배분에 영향을 미침
 - 주민이 사업이 마무리된 이후 모니터링, 사업성과 평가, 예산반영 의견 제출 등의 활동에 참여할 수 있게 될 경우, 주민은 정책성과를 점검하고 개선 방향을 제시하는 주체가 될 수 있음

○ 이러한 예산과정에서의 주민참여 필요성은 제도적 측면에서도 확인할 수 있음

- 「지방재정법」 제39조⁶⁾는 지방자치단체의 장이 지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 제도를 마련하여 시행하도록 규정하고 있음
 - 2018년 개정을 통해 주민참여의 범위는 종전의 예산편성 중심에서 예산 과정 전반으로 확대되었음
 - 또한 동법 시행령 제46조⁷⁾는 공청회·간담회, 설문조사, 사업공모 등 주민참여의 구체적 방법을 제시하고 있음
- 이는 법·제도상 주민참여예산이 특정 사업의 공모, 선정에 한정된 제도가 아니라, 예산과정 전반에서 주민의 의견을 반영하는 참여기제로 발전해야 함을 의미함

○ 그러나 주민의 예산과정 전반에 대한 참여를 허용하고 있는 현행 법률에도 불구하고, 실제 운영은 여전히 공모제안사업이나 예산편성 단계에 집중되는 경향이 존재함(유보람 외, 2025)

- 2024년 기준 지방자치단체의 주민참여예산제도 참여 범위를 살펴보면, 예산 편성 단계에 주민참여예산제도를 활용하고 있는 경우는 237개 지역, 집행 150개 지역, 결산 61개 지역, 기타 140개 지역으로 집계됨(유보람 외, 2025)
- 이러한 점에서 주민참여예산제도의 활성화는 단순히 참여 인원이나 제안사업 수의 확대에 머무르는 것이 아니라, 주민참여가 예산편성에서 집행·결산·평가 단계까지 확장되는지를 함께 고려할 필요가 있음
- 따라서 주민참여예산제도의 활성화는 단순히 참여자 수를 늘리거나 제안사업 건수를 확대하는 것만으로 판단할 수 없음

6) 지방재정법[시행 2026. 3. 31.] [법률 제21254호, 2025. 12. 30., 타법개정]

제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제47조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 “주민참여예산제도”라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다. (이하 생략)

7) 지방재정법 시행령[시행 2026. 1. 2.] [대통령령 제35948호, 2025. 12. 30., 타법개정]

제46조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민참여) ①법 제39조제1항에 따른 지방예산 편성 등 예산과정(이하 이 조에서 “예산과정”이라 한다)에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.

1. 공청회 또는 간담회, 2. 설문조사, 3. 사업공모, 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법 (이하 생략)

- 예산과정에서 주민참여가 실질적으로 활성화되었다고 보기 위해서는, 주민참여가 예산편성 단계에 머무르지 않고 집행·결산·환류 단계까지 확대될 필요가 있음
- 또한 주민이 예산정보에 접근하고, 정책수요와 사업 아이디어를 제시하며, 사업선정과 우선순위 결정에 관여하고, 집행과 결산 결과를 점검·평가하여 이후 예산과정에 환류하는 구조가 마련될 필요가 있음

2. 예산과정에서 주민참여 형태와 특성

□ 예산과정별 주민참여

- 앞서 살펴본 바와 같이 주민참여는 정보제공, 의견수렴, 공동의사결정 등 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 이러한 참여 형태는 예산편성뿐만 아니라 집행, 결산 및 환류 등 예산과정 전반에 적용될 수 있음
 - 예산과정에서 주민은 예산정보에 접근하고, 정책수요와 사업 아이디어를 제안하며, 사업의 우선순위 결정에 참여하고, 집행결과와 성과를 점검·평가하는 등 단계별로 다양한 역할을 수행하게 됨
- 지방정부의 예산과정은 일반적으로 주민수요 및 사업제안, 사업검토와 우선순위 심의, 예산안 편성 및 제출, 지방의회 심의·의결, 예산집행, 결산 및 환류의 단계로 구분됨
 - 주민참여예산제도 역시 예산편성, 심의·의결, 예산집행, 결산검사, 결산심의·승인, 환류 등의 과정으로 운영되며, 주민은 이 과정에서 제안자, 심의 참여자, 모니터링 주체, 평가 및 환류의 주체 등 다양한 역할을 수행함
- 예산편성 단계는 지방정부가 다음 연도에 추진할 정책과 사업의 우선순위를 정하고, 한정된 재원을 어떠한 분야에 배분할 것인지를 결정하는 과정임
 - 이 단계에서는 주민의 선호와 지역사회 수요가 예산결정에 반영될 수 있다는 점에서 주민참여가 가장 직접적으로 이루어질 수 있음
 - 예산편성단계는 예산방침 시달, 사업부서의 예산요구, 예산부서의 조정,

자치단체장의 의회 제출 등으로 진행되며, 주민참여는 이러한 편성과정 전반에 다양한 형태로 개입할 수 있음(라휘문 외, 2021)

- 예산편성 단계에서 주민은 예산 관련 정보를 제공받고, 지역 현안과 정책 수요를 제안하며, 사업의 우선순위 결정 과정에 참여하는 등 다양한 역할을 수행할 수 있음
 - 첫째, 주민은 예산운영 방향, 재정여건, 주민참여예산 운영계획 등에 관한 정보를 제공받고 예산편성 과정에 대한 이해를 높일 수 있음
 - 둘째, 주민은 설문조사, 공청회, 주민제안사업 등을 통해 지역의 정책수요와 사업 아이디어를 제안하고 예산편성 과정에 의견을 제시할 수 있음
 - 셋째, 주민은 주민참여예산위원회, 주민총회, 숙의토론, 주민투표 등을 통해 사업의 우선순위 결정과 예산 반영 여부에 대한 논의에 참여할 수 있음
- 이처럼 예산편성 단계에서의 주민참여는 단순히 주민의견을 수집하는 수준에 그치지 않고, 예산배분의 방향과 사업선정 과정에 주민의 판단을 연결하는 구조로 이해할 수 있음

○ 예산집행 단계는 의결된 예산을 토대로 실제 사업이 추진되고 재원이 지출되는 과정임

- 편성 단계가 정책의 선택과 자원배분을 결정하는 단계라면, 집행 단계는 그 결정이 현실에서 어떻게 이행되는지를 확인하는 단계라 할 수 있음
 - 라휘문 외(2021)의 연구에서는 주민참여와 예산과정의 연계를 논의하면서, 주민참여가 예산집행단계에도 적용될 수 있으며, 주민이 사업추진 과정에 대한 감시와 의견제시를 수행할 수 있음을 제시한 바 있음
- 집행 단계에서 주민은 사업 추진현황에 관한 정보를 제공받고, 사업 추진 과정에 대한 의견을 제시하며, 사업이 당초 계획과 목적에 부합하게 수행되고 있는지를 점검하는 역할을 수행할 수 있음
 - 주민은 사업의 추진현황, 집행률, 사업내용의 변경 여부 등 집행 관련 정보를 제공받음으로써 사업 진행상황을 확인할 수 있음
 - 또한 사업 추진 과정에서 발생하는 문제점이나 개선 필요사항에 대한

의견을 제시하고, 사업의 운영방식이나 추진과정에 대한 피드백을 제공할 수 있고, 나아가 주민참여예산사업이나 주요 재정사업의 추진상황을 모니터링하고, 사업이 당초 취지와 목적에 부합하게 수행되고 있는지를 점검하는 역할을 수행할 수 있음

- 이처럼 주민참여예산제도와 관련하여 기존 연구는 예산의 편성뿐 아니라 사업 집행 모니터링까지 참여범위가 확장될 수 있음을 논의함(라휘문 외, 2021; 서인석 외, 2021)

- 다만 집행 단계의 주민참여는 편성 단계와 성격과 차이가 존재함
 - 예산 편성 단계가 사업의 채택 여부와 우선순위를 결정하는 의사결정과 관련된다면, 집행 단계는 이미 확정된 예산과 사업이 적정하게 수행하는 과정임
 - 따라서 집행 단계의 주민참여는 새로운 예산을 결정하는 참여라기보다 예산집행의 적정성과 책임성을 확보하기 위한 점검과 모니터링 중심의 참여로 이해할 수 있음

○ 결산 단계는 회계연도 동안 집행된 예산의 결과를 정리하고, 세입·세출의 집행 실적과 사업성과를 확인하는 과정임

- 예산편성이 미래의 자원배분 계획이라면, 결산은 그 계획이 실제로 어떻게 집행되었는지를 사후적으로 검토하는 과정임
 - 이로인해 결산 단계는 예산과정의 종료 지점이면서 다음 연도 예산편성의 출발점이 되는 환류적 성격을 동시에 가짐
- 기존의 선행연구들 역시 주민참여예산과 예산과정의 연계에서 집행·결산 단계 역시 주민참여가 적용될 수 있는 영역으로 제시한 바 있음(전상환, 2015; 김정희, 2016; 라휘문 외, 2021)
- 결산 단계에서의 주민참여는 예산집행 결과에 대한 정보 접근과 사업성과에 대한 평가 참여를 중심으로 이루어질 수 있음
 - 주민은 결산자료와 사업 추진결과를 통해 예산집행 내역을 확인하고, 주민참여예산사업의 완료 여부, 사업성과, 집행의 적정성 등에 대한 의견 제시와 평가 활동에 참여할 수 있음

| 표 2-2 | 예산과정별 주민참여 형태와 적용 사례

예산과정	단계의 주요 내용	주민참여 형태	대표적 적용 사례
예산편성	정책 우선순위 설정, 사업 발굴, 예산안 작성	정보제공, 의견수렴, 공동의사결정	예산정보 공개, 주민설문조사, 주민제안사업, 주민참여예산위원회 심의, 주민투표 등
예산집행	확정된 사업 추진, 예산 지출 및 이행관리	정보제공, 모니터링, 의견제시	사업 추진현황 공개, 집행 모니터링, 현장점검, 이행상황 확인
결산	집행결과 정리, 사업성과 확인, 차년도 예산편성 위한 환류	정보제공, 성과평가, 결과환류	결산자료 공개, 결산설명회, 사업성과 평가, 평가의견 제출

자료 : 라휘문 외(2021), 서인석 외(2020), OECD(2022), 본 연구의 주민참여 유형 재분류를 토대로 재구성

□ 주민참여예산 대상사업과 주민참여

- 앞서 살펴본 주민참여는 예산과정의 각 단계에서 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 주민참여예산제도 역시 주민이 어떠한 방식으로 예산과정에 참여하는가에 따라 서로 다른 운영유형으로 구분할 수 있음
- 행정안전부(2025)에 따르면 주민참여예산사업은 크게 주민이 사업의 발굴과 제안을 주도하는 주민제안사업과, 자치단체 부서에서 기획한 사업에 주민참여 절차를 결합하는 일반참여예산사업으로 구분할 수 있음

| 표 2-3 | 주민참여예산제도 운영 형태

구분	주민제안사업			일반참여예산사업
	공모제안사업	공모 외 제안사업	읍·면·동 자치계획사업	
구분 기준	• 공모사업 내 예산 • 예산편성 한도 설정 • 주민 주도적 사업 선정	• 공모사업 외 예산 • 예산편성 한도 미설정 • 주민 참여적 사업 선정	• 주민자치회 등에서 사업 도출 및 우선 순위를 결정하여 반영된 사업	• 사업부서 주도이나 주민참여 형식인 사업 • 주민투표, 공청회 등

자료: 유보람 외(2025)

- 주민제안사업은 주민참여예산제도의 가장 대표적인 유형으로, 주민이 직접 사업을 발굴·제안하고 이를 검토·심의하여 예산편성에 반영하는 방식임
 - 주민제안사업은 운영방식에 따라 공모제안사업, 공모 외 제안사업, 읍·면·동 자치계획사업 등으로 구분될 수 있음
 - 공모제안사업은 자치단체가 미리 정해둔 예산 한도(Ceiling) 내에서 주민들의 공모를 통해 사업을 확정하는 방식임
 - 공모 외 제안사업은 예산 한도를 별도로 두지 않고 상시적, 정기적으로 제안을 받는 방식임
 - 읍·면·동 자치계획사업은 주민자치회나 지역회의를 통해 마을 단위의 문제를 스스로 해결하는 모델임
 - 주민제안사업은 예산과정 중 예산편성 단계와 가장 직접적으로 연결됨
 - 주민이 제안한 사업은 사업부서 검토와 주민참여예산기구의 심의 등을 거쳐 예산안에 반영되며, 주민은 단순한 수요 제시를 넘어 사업선정과 우선순위 결정 과정에 참여하게 됨
 - 다만 주민제안사업은 예산편성 단계에만 국한되는 것은 아님
 - 선정된 사업은 이후 집행과정에서 당초 제안 취지에 맞게 추진되는지를 점검할 수 있으며, 사업 완료 이후에는 성과와 집행결과를 평가하고 차년도 운영에 반영하는 결산 및 환류 단계와도 연결될 수 있음
 - 최근의 연구들(라휘문 외, 2021; 서인석 외, 2021)에서도 주민참여예산 제도는 사업의 제안과 선정이라는 초기 단계를 지나 모니터링(집행), 평가 및 환류(결산)로 그 영역이 점차 심화·확장되는 추세이며, 이는 주민 참여의 실질적인 효용성을 높이기 위한 필수적인 과정으로 설명함
- 일반참여예산사업은 지방자치단체가 기획하거나 사업부서가 요구한 일반 재정사업에 주민참여 절차를 결합하는 유형임
 - 주민이 직접 사업을 발굴하는 주민제안사업과 달리, 행정이 주도하는 일반 사업에 주민참여 기준을 적용하거나(홍효석, 2022), 주민의견서 작성 등의 참여 절차를 결합하여 운영되는 유형(라휘문 외, 2021)으로 이해할 수 있음

- 일반참여예산사업은 주민제안사업보다 적용 대상이 넓고, 지방정부의 주요 정책사업이나 일반회계 사업과 직접 연결될 수 있다는 점에서 중요함
 - 기존 주민참여예산이 공모제안사업에 집중될 경우 주민참여의 대상이 소규모 생활밀착형 사업에 한정될 가능성이 있으나, 일반참여예산사업은 주민의 의견을 보다 폭넓은 재정사업에 반영할 수 있는 경로를 제공할 수 있음
 - 기존 주민참여예산제가 공모사업에 치중될 경우 주요 재정사업과의 연계성이 약화될 수 있다는 지적(정재진, 2020)이 제기되어 왔음
 - 이에 대해 서인석 외(2021)는 제도의 질적 도약을 위해 참여의 외연을 넓히는 것이 필수적임을 논의하며, 참여 범위의 확장이 제도적 성과를 차별화하는 결정적 요인임을 입증한 바 있음
 - 또한 일반참여예산사업은 특정 제안사업에 한정되지 않고 일반 재정사업을 대상으로 한다는 점에서, 집행 및 결산 단계와의 연결 가능성도 지님
 - 주민의견이 반영된 일반사업은 이후 추진현황 공개, 집행 모니터링, 사업성과 평가 등의 대상이 될 수 있으며, 그 결과는 차년도 예산편성에 환류될 수 있음
 - 이러한 점에서 일반참여예산사업은 편성 단계의 의견수렴 기능을 중심으로 하되, 예산의 집행과 결산을 포함한 재정운영 전반에 대한 주민참여로 확장될 수 있는 유형이라 할 수 있음
- 이상의 논의를 종합하면 주민제안사업과 일반참여예산사업은 모두 예산편성 단계에서 주민참여를 구현하는 대표적인 방식이지만, 최근에는 집행 모니터링과 성과평가까지 참여범위가 확대되는 경향을 보이고 있음
 - 특히 주민제안사업은 주민주도성과 공동의사결정의 성격이 강한 반면, 일반참여예산사업은 주요 재정사업 등 일반예산으로 주민참여의 범위를 확대할 수 있다는 특징을 지님
 - 따라서 주민참여예산제도의 활성화는 특정 사업유형의 확대에 그치는 것이 아니라, 다양한 사업유형을 통해 주민참여가 예산편성, 집행, 결산 및 환류 등 예산과정 전반으로 확장되는 방향에서 이해할 필요가 있음

| 표 2-4 | 주민참여예산제도 유형과 예산과정의 연결

구분		주민제안사업	일반참여예산사업
개념		주민이 직접 아이디어를 발굴하고 선정 과정까지 주도하는 핵심 모델	행정기관(사업부서)이 정책적 필요에 의해 계획한 사업에 주민의 의견을 덧입히는 형태
주민참여 출발점		주민이 사업 의제를 직접 제안	행정이 제시한 사업에 대한 주민 의견 제시
예산 단계별 연결	예산 편성	• 주민이 직접 사업을 제안하고, 심의·우선순위 결정 과정을 거쳐 예산안에 반영	• 행정이 제시한 일반사업·정책사업에 대해 주민의견을 수렴하고 예산편성에 반영
		• 의견수렴, 공동의사결정	• 정보제공형, 의견수렴형 참여 • 일부 공동의사결정형 참여
	집행	• 선정된 주민제안사업의 추진현황 확인, 사업이 당초 취지에 맞게 집행되는지 모니터링 가능	• 주민의견이 반영된 일반사업의 추진상황 공개, 주요 사업에 대한 집행 모니터링 가능
		• 집행 모니터링	• 집행 모니터링
	결산·환류	• 사업 완료 후 집행결과와 성과평가, 우수사업의 지속 여부 검토, 차년도 사업 반영 가능	• 사업성과와 집행효율성에 대한 주민 평가, 향후 예산편성 시 감액·보완·지속 여부에 대한 의견 환류 가능
		• 성과평가, 결과환류	• 성과평가, 결과환류
예산과정상 핵심 성격		편성 단계 중심으로 출발하되, 집행·결산 및 환류까지 연계 가능한 유형	편성 단계의 의견수렴을 중심으로 하되, 일반재정사업 전반의 집행·결산 참여까지 확장 가능한 유형

3. 예산과정에서 주민참여 활성화

- 앞서 살펴본 바와 같이 주민참여는 주민이 정책의 형성, 결정, 집행, 평가 및 환류 과정에 직·간접적으로 관여하여 공공의사결정에 영향을 미치는 활동을 의미함
 - 또한 주민참여는 단순한 정보제공에서부터 의견수렴, 공동의사결정, 감시·평가에 이르기까지 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 주민이 공공의사결정에 미치는 영향력의 수준에 따라 참여의 질적 차이가 존재함

- 이러한 주민참여의 개념과 형태는 예산과정에도 적용될 수 있으며, 주민은 예산편성 단계에서의 사업 제안과 심의뿐 아니라 예산집행 과정의 모니터링, 결산 및 환류 과정의 평가에도 참여할 수 있음
- 그러나 주민참여예산제도의 활성화를 단순히 참여자 수의 증가, 제안사업 건수의 확대, 또는 참여예산 규모의 증가로만 이해하는 데에는 한계가 존재함
 - 참여자 수나 제안사업 건수의 증가는 주민참여의 양적 확대를 보여줄 수 있으나, 주민의 의견이 실제 예산과정에 어느 정도 반영되고 있는지, 주민이 예산 과정의 어느 범위까지 참여하고 있는지를 충분히 설명하지 못함
 - 예를 들어 주민참여예산제도가 운영되고 있더라도 주민참여가 공모제안 사업에만 한정되거나, 주민의견 수렴 이후 검토·심의·반영 과정이 주민에게 공유되지 않는다면 주민참여의 실질성이 확보되었다고 보기 어려움
- 따라서 주민참여예산제도의 활성화는 주민참여를 위한 제도적 장치의 존재 여부를 넘어, 주민참여가 실제 예산과정에서 얼마나 폭넓고 실질적으로 작동하고 있는가의 관점에서 이해할 필요가 있음
 - 구체적으로 주민참여가 어떤 사업을 대상으로 이루어지는지(참여범위), 예산 과정의 어느 단계까지 확대되어 있는지(참여단계), 주민이 어느 수준의 영향력을 행사하고 있는지(참여수준), 그리고 주민의 의견이 실제 의사결정에 반영되고 환류되는 구조가 형성되어 있는지(참여의 실질성)를 종합적으로 살펴볼 필요가 있음
 - 첫째, 참여범위 측면에서는 주민참여의 대상이 공모제안사업에 한정되지 않고 주요 재정사업 등 일반예산으로 확대되어 주민의 의견이 보다 다양한 재정사업에 반영되는 것을 의미함
 - 둘째, 참여단계 측면에서는 주민참여가 예산편성 단계에 머무르지 않고 예산 집행, 결산 및 환류 단계까지 확장되어 예산과정 전반에 걸쳐 이루어지는 것을 의미함
 - 셋째, 참여수준 측면에서는 주민참여가 단순한 정보제공이나 의견수렴에 그치지 않고 사업의 검토·심의, 우선순위 결정, 집행 모니터링, 성과평가 등 예산과정의 주요 의사결정 및 관리 과정으로 확대되는 것을 의미함

- 넷째, 참여의 실질성 측면에서는 주민이 제안한 의견이 어떠한 과정을 거쳐 검토·조정·반영되는지 확인할 수 있고, 집행 및 평가 결과가 다시 주민에게 환류되는 구조가 형성되는 것을 의미함
- 종합하면 주민참여예산제도의 활성화는 주민참여의 양적 확대와 질적 심화를 포괄하는 개념으로, 주민참여의 대상 사업과 참여 단계가 확대되고 주민의 영향력이 강화되며, 참여 결과가 실제 예산운영 과정에 반영·환류되는 수준이 제고되는 상태로 정의할 수 있음
- 이는 주민참여예산제도를 단순한 사업공모 제도나 의견수렴 제도를 넘어, 주민이 재정운영 과정 전반에 지속적으로 참여하고 영향을 미치는 참여형 재정운영체제로 발전시키는 것을 의미함

제3절

소결 및 시사점

- 지금까지의 논의를 종합하면 주민참여는 주민이 정책 전과정에 직·간접적으로 관여하여 공공의사결정에 영향을 미치는 활동으로 이해할 수 있음
 - 주민참여는 단순한 정보제공이나 의견수렴에 그치는 것이 아니라 공동의사결정, 감시·평가 등 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 주민이 정책결정 과정에 어느 정도 영향력을 행사할 수 있는가에 따라 참여의 수준이 달라질 수 있음
 - 선행연구들은 공통적으로 주민참여를 단순한 참여 여부나 참여 인원의 문제가 아니라 주민의 의견과 판단이 공공의사결정에 얼마나 실질적으로 반영되는가의 관점에서 이해하고 있음
- 이러한 주민참여의 개념은 예산과정에도 동일하게 적용됨
 - 지방예산은 지역사회의 정책 우선순위와 자원배분 방향을 결정하는 핵심적인 공공의사결정 과정이며, 주민은 예산편성 단계뿐 아니라 집행, 결산 및 환류 과정에도 참여할 수 있음
 - 특히 지방재정법 개정을 통해 주민참여의 범위가 예산편성 단계에서 예산과정 전반으로 확대되었다는 점은 주민참여예산제도가 단순한 사업공모 제도를 넘어 재정운영 전반에 대한 주민참여 제도로 발전해야 함을 의미함
- 따라서 주민참여예산제도의 활성화는 단순한 참여 규모의 확대만으로 판단하기 어려움
 - 주민참여예산 규모가 증가하거나 제안사업 건수가 많다고 하더라도 주민참여가 특정 사업이나 예산편성 단계에만 한정되어 있다면 주민참여의 실질성이 확보되었다고 보기 어려움
 - 반대로 주민참여 규모가 크지 않더라도 주민의 의견이 예산과정 전반에 반영되고, 사업 검토·심의, 집행 모니터링, 성과평가 및 환류 과정까지 참여가 이루어진다면 보다 높은 수준의 주민참여가 실현되고 있다고 볼 수 있음
- 이러한 점에서 주민참여예산제도의 활성화는 단순한 참여 규모의 확대를 넘어, 주민참여의 범위와 단계가 확장되고 주민의 의견과 판단이 예산과정에 실질적으로 반영되는 수준이 제고되는 상태로 이해할 필요가 있음

○ 이상의 논의는 향후 주민참여예산제도 활성화 방안을 모색하는 데 있어 다음과 같은 시사점을 제공함

- 첫째, 주민참여예산제도의 활성화는 참여예산 규모 확대나 참여자 수 증가와 같은 양적 성과만으로 접근하기보다, 주민의 의견과 판단이 실제 예산과정에 반영되는 실질적 참여를 강화하는 방향으로 추진될 필요가 있음
- 둘째, 주민참여는 예산편성 단계에 한정된 참여를 넘어 예산집행, 결산 및 환류 단계까지 확대될 필요가 있으며, 이를 통해 주민이 재정운영 전반에 지속적으로 참여할 수 있는 구조를 마련할 필요가 있음
- 셋째, 주민참여예산제도는 단순한 의견수렴 제도를 넘어 주민이 사업 검토, 우선순위 결정, 집행 모니터링, 성과평가 등에 참여할 수 있도록 참여 수준을 높이는 방향으로 발전할 필요가 있음
- 넷째, 주민참여의 실효성을 확보하기 위해서는 주민의견이 검토·반영되는 과정과 결과를 주민에게 공유하고, 집행 및 평가 결과를 차년도 예산과정에 연결하는 환류체계를 강화할 필요가 있음
- 마지막으로 주민참여예산제도의 활성화는 특정 사업유형이나 참여방식의 확대에 그치는 것이 아니라, 다양한 재정사업과 예산과정 전반에서 주민참여가 실질적으로 작동할 수 있는 제도적 기반을 구축하는 방향으로 추진될 필요가 있음

제 3 장

현황 및 사례분석

제1절 현황분석

제2절 우수사례분석

제1절

현황분석

1. 분석 목적 및 분석틀

- 본 절은 주민참여예산제도의 운영 현황을 종합적으로 분석하여 제도의 성과와 한계를 진단하고, 향후 제도 활성화를 위한 주요 정책과제를 도출하는데 목적이 있음
- 현황 분석은 크게 ①외형적 확산 수준, ②운영 내실화 수준을 중심으로 검토함
 - 외형적 확산 수준은 주민참여예산제도의 제도적 정착 및 확대 수준을 검토하기 위한 것으로, 운영조례 유형 변화, 주민참여예산 규모 변화를 중심으로 분석함
 - 운영 내실화 수준은 주민참여가 예산과정의 다양한 단계와 영역으로 확장되고 있는지, 이를 지원하기 위한 제도적 기반이 구축되어 있는지를 검토하기 위한 것으로, 주민참여 확장성, 주민참여 지원체계 강화 수준, 지역 단위 참여 기반 운영 현황을 중심으로 분석함
- 현황분석 결과를 바탕으로 주민참여예산제도의 주요 개선 필요 영역을 도출하고, 사례분석 및 정책제언을 위한 분석 방향을 설정하고자 함

| 표 3-1 | 현황분석을 위한 분석틀

주민참여예산제도 운영 현황 분석	
외형적 확산 수준	운영 내실화 수준
• 운영조례 유형 변화 • 주민참여 예산 규모 변화	• 주민참여 확장성 - 예산단계별 참여 현황 - 주민참여예산 대상사업 운영 현황 • 주민참여 지원체계 강화 수준 - 주민참여기구 운영 수준 - 숙의지원 현황 - 예산학교 운영 현황 • 지역 단위 참여기반 변화 - 읍·면·동 자치계획형 사업 운영 현황
주요 쟁점 및 한계점 도출	
주요 개선과제 및 사례분석 방향 도출	

2. 주요 분석 내용

1) 외형적 확산 수준

□ 운영조례의 유형 변화

- 이론적 논의는 참여의 핵심을 절차적 개방이 아닌 실제 의사결정·자원배분에 대한 실질적 관여 여부로 규정함
- 이 기준에서 보면, 운영조례의 유형은 지방자치단체가 주민참여예산제도를 얼마나 구조화된 방식으로 운영하려는 의지를 갖고 있는지를 보여주는 1차 지표이기 때문에 행정안전부 3개 모델안 유형별 채택 현황이 2020년과 2025년 사이에 어떻게 변화하였는지를 분석하고, 조례의 고도화가 어떤 의미를 갖는지를 살펴보고자 함
 - 일반적으로 1유형은 비교적 소극적인 주민참여 형태, 3유형은 보다 적극적인 참여 구조로 이해할 수 있음(유보람 외, 2026)

- 1유형은 주민참여예산기구 구성을 자율적으로 규정하는 최소 수준의 형태이며, 2유형은 주민참여예산기구 구성을 필수화하고 참여 구조를 일부 확대한 유형임
 - 반면 3유형은 주민참여예산기구의 구성과 운영 방식이 보다 다양화되고, 의견 수렴, 홍보 및 교육 기능 등 세부 운영 기준을 구체적으로 규정한 적극적인 형태로 구분됨
- 운영조례의 고도화 현황분석 결과 3유형 비중이 43.2%에서 63.4%로 20.2%p 상승하였으며, 소극적 1유형은 52개에서 29개로 대폭 감소한 것으로 확인됨
- 이를 통해 조례 체계가 전반적으로 ‘형식적 참여(1·2유형)’에서 ‘구조화된 참여(3유형)’로 이동하고 있는 흐름을 확인함
- 운영조례의 고도화는 지방자치단체의 적극적 제도화 의지를 확인시켜 주는 긍정적 변화로 보여지고 있으나, 조례의 수준은 참여의 ‘구조적 가능성’을 반영할 뿐, 실제 참여 성과를 담보하지 못하므로 실질적인 주민참여 수준을 추가적으로 검토할 필요가 있음

표 3-2 | 조례 유형별 변화

(단위: 건)

구분	2020년			2025년			3유형 구성비 변화
	1유형	2유형	3유형	1유형	2유형	3유형	
본청	1	2	14	1	0	16	82.4%→94.1%
시	12	21	42	5	12	58	56.0%→77.3%
군	36	35	11	18	38	26	13.4%→31.7%
구	3	28	38	5	10	54	55.1%→78.3%
전체	52	86	105 (43.2%)	29	60	154 (63.4%)	43.2%→63.4% (+20.2%p)

자료 : 행정안전부(2020; 2025) 조사자료(1월 1일 기준)

□ 주민참여예산 규모의 변화

- 조례 수준이 상향되는 동안 실제 주민참여예산의 반영 규모가 어떻게 변화하였는지를 ① 반영예산 총액, ② 반영건수, ③ 건당 평균 반영 예산의 세 지표로 분석하고자 함
- 아울러 사업 유형별(공모사업, 공모 외 주민제안사업, 읍면동 자치계획형 사업) 현황을 비교하여, 제도 고도화가 예산규모의 확대라는 성과로 연결되고 있는지 검토하고자 함
- 주민참여예산 반영 규모 현황 검토 결과 2020년 대비 2025년에는 반영예산 총액(-74.9%), 반영건수(-41.0%), 건당 평균(-57.4%) 모두 감소하는 ‘전면적 위축’ 양상이 나타난 것을 확인할 수 있음
- 또한 주민 주도성이 가장 높은 ‘공모 외 주민제안사업’과 ‘읍·면·동 자치계획형 사업’의 축소 폭이 특히 크게 나타나고 있어 주민이 스스로 의제를 발굴하고 숙의를 통해 결정하는 유형일수록 재정적 기반이 더 크게 약화된 것으로 보여짐
- 이를 통해 주민참여예산제도의 제도적 기반은 지속적으로 강화되고 있으나, 주민참여예산 반영 규모는 오히려 감소하는 경향이 나타나고 있음을 확인할 수 있음
 - 앞서 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 주민참여의 활성화는 단순한 제도 도입 여부가 아니라 주민참여가 실제 정책 및 예산과정에 미치는 영향력에 의해 판단될 필요가 있음
 - 이러한 점에서 최근의 변화는 주민참여예산제도가 제도적 측면에서는 발전하고 있으나, 주민이 직접 참여하여 결정하는 재정 영역은 축소되고 있음을 보여주며, 향후 주민참여의 실효성 제고를 위한 추가적인 검토가 필요함을 시사함

| 표 3-3 | 주민참여예산 연도별 현황

(단위: 백만원, %)

A. 전체 사업 기준

구분	2020년	2025년	증감률
반영예산 합계(백만원)	2,536,773	637,465	-74.9%
반영건수(건)	31,558	18,620	-41.0%
건별 평균 반영예산 (백만원)	80.4	34.2	-57.4%

B. 사업 유형 기준(2020년 대비 2025년 변화율)

사업 유형	반영예산 변화율	반영건수 변화율	건당 평균 변화율	주민 주도성
공모사업	-51.0%	-18.7%	-39.7%	중간
공모 외 주민제안사업 (일반예산)	-88.6%	-66.8%	-65.8%	높음
읍면동 자치계획형 사업	-80.5%	-40.0%	-67.4%	높음

자료 : 행정안전부(2020 및 2025) 조사자료(1월 1일 기준); 임성일 외(2020: 30)의 내용 참조

2) 운영 내실화 수준

□ 주민참여 확장성: 예산단계별 참여 현황

- 예산단계별 참여 지자체 수의 변화를 통해 예산편성을 넘어 집행·결산·환류 단계로의 확장 수준을 검토하고자 함
- 현황분석 결과 2025년에는 집행·결산·기타 단계 참여가 외형적으로 크게 확대 되었으나, 편성 단계에 대한 절대적 의존은 여전히 가장 높은 것으로 나타남
- 집행(43→150개소)단계의 증가가 뚜렷하지만, 결산 단계 참여 지자체는 43개소로 편성(237개소)의 18% 수준에 그치고 있음
- 이러한 결과를 통해 주민이 사업 집행과 결과를 모니터링하고, 그 피드백이 다음 연도 편성으로 환류되는 구조는 현재까지 제도적으로 충분히 실현되지 못하고 있음을 확인함

- 또한 집행·결산 단계의 참여 지 자체는 외형적으로 증가했으나, 의무 규정의 부재와 단계 간 연결 부재로 형식화되는 경향이 강한 것으로 파악됨
- 따라서 결산 단계 참여가 단순 총회 보고에 그치지 않고 다음 연도 제안 역량을 높이는 학습 경험으로 기능하기 위한 제도적 장치 마련이 필요할 것으로 보임

[표 3-4 | 예산단계별 참여 현황

A. 사업 유형 기준(2020년 대비 2025년 변화율)

예산 단계	2020년(개소)	2025년(개소)	변화량	2025년 기준 편성 대비 비율
예산편성	204	237	+33	100%(기준)
집행	43	150	+107	63.3%
결산	10	43	+33	18.1%

B. 예산 단계별 주민참여 미진 이유 인터뷰 결과 요약

- 전문성 부족: 주민이 결산 서류를 독립적으로 검토하기 어려워 결산 과정 참여 어려움
- 인력·예산 제약: 추가 단계 운영에 필요한 담당 인력과 예산 부족
- 의무화 부재: 집행 중간보고·성과평가 워크숍 등 관련 의무 규정 미비
- 단계 간 연결 부재: 참여-집행-평가 간 학습 환류가 이루어지지 않아 '저품질 제안의 반복' 발생

자료 : 행정안전부(2020, 2025) 조사자료(1월 1일 기준), 인터뷰 결과(유보람 외, 2025)

□ 주민참여 확장성: 주민참여예산 대상사업 운영 현황

- 앞서 이론적 논의에서는 주민참여예산제도의 활성화를 주민참여 대상사업의 확대와 참여범위의 확장이라는 측면에서 이해할 필요가 있음을 살펴보았음
- 이에 따라 현행 주민참여예산이 어떠한 사업유형을 중심으로 운영되고 있으며, 주민참여의 대상이 공모사업 외 다양한 재정사업으로 확대되고 있는지를 검토할 필요가 있음
 - 이를 위해 공모사업, 공모 외 주민제안사업, 읍·면·동 자치계획형 사업의 제안 및 반영 현황을 비교·분석하고자 함

| 표 3-5 | 지방자치단체 전체예산 대비 주민참여예산 비중

구분	본청	시	군	구	전체
2024년	0.12	0.26	0.36	0.17	0.19
2025년	0.12	0.18	0.33	0.14	0.16

자료 : 행정안전부(2024; 2025) 조사자료(1월 1일 기준)

- 참여예산 대상 사업의 운영 현황을 살펴보면, 공모사업은 제안 규모가 증가하고 있는 반면 실제 반영 규모는 감소하여 제안과 반영 간 격차가 확대되고 있는 것으로 나타남
 - 제안 금액은 42.9% 증가했으나 반영 금액은 51.0% 감소하여, 금액 대비 반영 비율이 27.2%에서 9.3%로 하락함
 - 특히 본청·군·구 모두 제안 규모 증가에도 불구하고 반영 규모는 감소하는 경향을 보임
- 반면 공모사업 외 주민제안사업은 제안 및 반영 규모가 전반적으로 축소되는 양상을 나타냄
 - 전체 제안 금액은 90.8% 감소하였으며, 반영 금액 역시 88.6% 감소함
 - 다만 금액 기준 반영 비율은 40.9%에서 50.5%로 상승한 것으로 나타나, 사업 규모는 축소되었으나 제안 대비 반영 수준은 상대적으로 높아진 것으로 확인됨
- 읍·면·동 자치계획형 주민참여예산 역시 2020년에 비해 2025년에는 사업 규모가 크게 축소된 것으로 나타남
 - 제안 금액은 82.2% 감소하였으며, 반영 금액도 80.5% 감소함
 - 특히 본청의 경우 금액 기준 반영 비율이 82.8%에서 11.3%로 크게 하락하여 광역단위 자치계획형 사업의 위축이 두드러지게 나타남
 - 반면 군 지역은 반영 비율이 56.4%에서 59.2%로 소폭 상승하여, 상대적으로 자치계획형 사업 운영이 유지되고 있는 것으로 확인됨

| 표 3-6 | 주민참여예산 대상사업 운영 현황

A. 공모사업 반영 현황

구분	2020년(%)	2025년(%)
	반영 비율(제안금액 대비 반영 금액 비중)	반영 비율(제안금액 대비 반영 금액 비중)
본청	11.9	5.2
시	60.7	19.6
군	64.2	28.6
구	29.5	13.2
전체	27.2	9.3

B. 공모 외 주민 제안 사업 반영 현황

구분	2020년(%)	2025년(%)
	반영 비율(제안금액 대비 반영 금액 비중)	반영 비율(제안금액 대비 반영 금액 비중)
본청	76.5	11.3
시	18.2	80.8
군	52.5	59.2
구	51.4	21.9
전체	40.9	50.5

C. 읍·면·동 자치계획형 주민참여예산사업 반영 현황

구분	2020년(%)	2025년(%)
	반영 비율(제안금액 대비 반영 금액 비중)	반영 비율(제안금액 대비 반영 금액 비중)
본청	82.8	11.3
시	46.3	80.8
군	56.4	59.2
구	28.4	21.9
전체	46.1	50.5

자료 : 행정안전부(2020; 2025) 조사자료(1월 1일 기준)

- 주민참여예산제도의 활성화를 위해서는 공모사업의 양적 확대보다 주민참여 대상사업의 범위를 확대하는 접근이 필요함
 - 이를 위해 공모형 주민제안사업뿐 아니라 일반 재정사업, 주요 정책사업, 읍·면·동 지역계획사업 등 다양한 예산영역에서 주민이 참여할 수 있는 구조를 마련할 필요가 있음

□ 주민참여 지원체계: 주민참여기구 운영 수준

- 주민참여기구 운영 수준은 단순한 제도 도입 여부를 넘어 주민에게 어느 수준의 참여 기회와 권한이 부여되고 있는지를 검토하기 위한 것임
 - 임동완·윤성일(2022) 연구는 주민참여예산위원회, 지역회의, 주민투표 등 참여기구의 운영 여부를 기준으로 주민참여 수준을 유형화하고, 참여 범위와 권한 수준을 측정하였음
 - 이를 통해 제도 운영이 위원회 ‘단독’으로 결정되는지, 지역단위 숙의·의견 수렴(지역회의)과 결합되는지, 주민투표 등 직접결정 절차까지 포함되는지에 따라 3단계 참여 유형 수준을 분석함
 - 다만 기존의 3단계 유형화는 거시적인 참여 수준을 설명하는 데에는 유용하지만, 실제 지자체 현장에서 나타나는 ‘전문성 보완(연구회)’, ‘사회적 형평성(약자 참여)’, ‘직접 민주주의(투표)’의 세밀한 차이를 포착하기에는 한계가 있음
- 따라서 본 연구에서는 기존 유형을 확장하여 주민참여기구 운영 수준을 5단계로 구분하고, 단계가 높아질수록 주민참여의 범위와 권한이 확대되는 구조로 설정함
 - 1단계는 주민참여예산위원회 중심의 ‘제도 도입’ 단계, 2단계는 연구회 운영 등을 통한 ‘전문성 강화’ 단계, 3단계는 지역회의를 통한 ‘참여범위 확대’ 단계, 4단계는 사회적 약자 참여를 포함한 ‘참여대상 확대’ 단계, 5단계는 주민투표를 통한 ‘권한 이양’ 단계로 구분함
- 참여 기구 구성을 기준으로 5단계 유형화를 적용한 결과, 제도 도입 10여 년이 지난 시점에서도 상위 유형으로의 이동이 제한적임을 확인함
- 특히 다수 지방자치단체가 기본적인 주민참여기구 운영 수준에 머물러 있어, 주민참여기구의 다양화와 권한 수준 확대가 충분히 이루어지지 못한 것으로 나타났으며, 지역회의 등 지역 단위 참여기반 확대와 주민의 실질적 의사결정 권한 강화를 위한 제도 개선이 필요한 것으로 판단됨
 - 1·2유형이 차지하는 비중이 오히려 소폭 증가(90.6%→92.8%)한 것으로 나타나며, 전국적 수준에서 지역회의(풀뿌리 참여)·주민투표(권한 이양)의 보편화는 요원한 상태임을 확인할 수 있음

- 군 단위는 1유형 비중이 57.8%로 가장 높고 3유형 이상은 전무하며, 구 단위에서 3유형(10.0%)·4유형(10.0%)이 일부 나타나 도시형 지자체에서 참여기구 다변화가 시도되고 있는 점은 긍정적으로 보임

| 표 3-7 | 참여기구 수준의 유형화

유형	내용	2020년 비중	2025년 비중	변화
1유형(최저)	주민참여예산위원회 단독	40.6%	42.3%	+1.7%p
2유형	위원회 + 연구회	50.0%	50.5%	+0.5%p
3유형	위원회+연구회+지역회의	8.6%	5.2%	-3.4%p
4유형	3유형+사회적 약자 참여기구	0.8%	1.0%	+0.2%p
5유형(최고)	4유형+주민투표(권한 이양)	0.0%	1.0%	+1.0%p
1·2유형 합계	형식적 참여 수준	90.6%	92.8%	+2.2%p

자료 : 행정안전부(2020; 2025) 조사자료(1월 1일 기준)

□ 주민참여 지원체계: 숙의지원 및 예산학교 운영 현황

- 주민참여예산 관련 숙의활동 지원 현황과 예산학교 운영 현황을 살펴보면, 광역과 기초자치단체 간 지원 역량의 차이가 뚜렷하게 나타나고 있음
 - 군 단위 지자체의 67.1%가 숙의지원을 전혀 제공하지 않고 있는 것으로 확인되며, 시(26.7%)와 구(26.1%)에 비해 숙의지원 체계가 상대적으로 미흡한 것으로 확인됨
 - 반면 본청은 전체의 64.7%가 연 2회 이상 숙의지원을 운영하고 있어, 광역과 기초 간 숙의지원 수준의 차이가 나타남
- 예산학교의 경우 운영 횟수는 전반적으로 증가하였으나, 지역 간 운영 여건 차이는 여전히 존재하는 것으로 나타남
 - 본청의 예산학교 운영 횟수는 소폭 증가(328회→360회)하였으나, 회당 평균 참석인원은 25.9명에서 21.2명으로 감소한 것으로 나타남
 - 반면 시·군·구는 운영 횟수와 회당 평균 참석인원이 모두 증가하여 예산학교 운영이 확대되는 모습을 보였으며, 특히 군 지역은 평균 참석인원이 4.3명에서 7.3명으로 증가한 것으로 나타남

[표 3-8 | 숙의지원 및 예산학교 개최 현황

A. 숙의 지원 현황

구분	숙의지원 미제공	1개 제공	2개 제공	3개 제공
본청(17개)	23.5%(4개)	11.8%(2개)	29.4%(5개)	35.3%(6개)
시(75개)	26.7%(20개)	37.3%(28개)	18.7%(14개)	17.3%(13개)
구(69개)	26.1%(18개)	27.5%(19개)	29.0%(20개)	17.4%(12개)
군(82개)	67.1%(55개)	19.5%(16개)	4.9%(4개)	8.5%(7개)

B. 예산학교 개최현황

구분	2020년		2025년		변화율(%)	
	횟수	평균	횟수	평균	횟수	평균
본청(17개)	328	25.9	360	21.2	1.9	-3.9
시(75개)	349	5.3	443	6.6	4.9	4.5
구(69개)	160	4.2	304	6	13.7	7.4
군(82개)	286	4.3	462	7.3	10.1	11.2

자료 : 행정안전부(2025) 조사자료(1월 1일 기준)

주: 숙의 지원 현황은 2025년 기준

○ 다만 숙의지원 제공 비율과 예산학교 운영 수준을 종합적으로 고려할 때, 주민 참여예산의 양적 운영 확대가 반드시 숙의·심의 역량 강화로 연결되고 있다고 보기는 어려움

- 특히 군 지역은 예산학교 운영은 확대되고 있으나 숙의지원 미제공 비율이 높게 나타나고 있어, 주민교육과 실제 숙의과정을 연계할 수 있는 지원체계 보완이 필요한 것으로 판단됨

□ 지역 단위 참여기반 변화: 읍·면·동 자치계획형 사업 운영 현황

○ 읍·면·동 단위에서 주민이 의제를 발굴하고 숙의를 통해 사업을 결정하는 자치 계획형 주민참여예산은 재원 규모와 반영 성과 모두에서 감소 추이를 나타내고 있음

- 구의 경우 제안건수는 44.1% 증가하였으나 반영금액은 79.9% 감소한 것으로 나타났으며, 본청은 반영건수와 반영금액이 각각 85.5%, 92.3% 감소하여 지역별로 상이한 변화 양상을 보임

- 사업 제안 단계의 주요 참여기구는 지역회의(47.7%)와 주민자치위원회 (44.0%)로 나타났으나, 현장 인터뷰에서는 두 기구의 소관 부서와 운영체계가 상이하여 상호 연계가 충분히 이루어지지 못하고 있다는 의견이 제기됨
- 결과적으로 주민자치회는 읍·면·동 단위의 생활 의제를 발굴하고 주민 의견을 수렴하는 역할을 수행하고 있는 만큼, 향후 주민참여예산 지역회의와의 연계 및 협력체계를 강화할 경우 지역 단위 주민참여 기반 확대에 기여할 수 있을 것으로 판단됨

표 3-9 | 읍·면·동 자치계획형 사업 운영 현황

A. 자치계획형 사업 운영 현황

구분	제안건수 변화율	반영건수 변화율	반영금액 변화율
전체	-10.0%	-40.1%	-80.5%
본청	-1.4%	-85.5%	-92.3%
시	-45.7%	-40.0%	-84.3%
군	-35.7%	-15.8%	-46.2%
구	+44.1%	+16.4%	-79.9%

B. 자치계획형 사업 미진 이유 인터뷰 결과 요약

- 지방소도시 위원 다양화 어려움: 지역회의, 주민자치위원회 등 별도 조직을 운영하고 있으나, 대부분 중복된 경우가 많음
- 주민자치회와 주민참여예산 소관부서의 상이성으로 인한 운영 어려움: 주민자치회와 지역회의 소관부서도 다르며 지원체계 상이하여 지역회의 운영 어려워 통합운영 필요

자료 : 행정안전부(2020, 2025) 조사자료(1월 1일 기준), 인터뷰 결과(유보람 외, 2025)

주: 2020년 대비 2025년 변화율

3. 소결 및 시사점

- 앞서 이론적 논의에서는 주민참여예산제도의 활성화를 단순한 참여 규모의 확대가 아니라 주민참여의 범위와 단계가 확대되고, 주민의 의견과 판단이 예산 과정에 실질적으로 반영되는 수준이 제고되는 상태로 정의하였음
- 이에 따라 현황분석에서는 주민참여예산제도가 실제로 이러한 방향으로 운영

되고 있는지를 주민참여의 확장성, 주민참여 지원체계, 지역 단위 참여기반 측면에서 검토하였음

- 분석 결과 주민참여예산제도는 제도적 기반과 운영체계 측면에서는 지속적으로 발전하고 있으나, 주민참여의 실질성을 제고하기 위해서는 여전히 해결해야 할 과제가 존재하는 것으로 나타남
 - 참여범위 측면에서는 주민참여예산이 여전히 공모형 주민제안사업 중심으로 운영되는 경향이 나타나고 있으며, 공모 외 주민참여사업과 읍·면·동 자치계획형 사업은 전반적으로 축소되는 모습을 보이고 있음
 - 참여단계 측면에서는 주민참여가 예산편성 단계에 집중되어 있으며, 집행·결산 및 환류 단계로의 참여 확대는 제한적으로 이루어지고 있음
 - 지역 단위 참여기반 측면에서는 주민자치회와 지역회의의 간 연계가 충분하지 않고, 자치계획형 사업 규모 역시 감소하는 등 읍·면·동 단위 주민참여 기반이 약화되는 경향이 확인됨
 - 운영역량 측면에서는 숙의지원, 예산학교, 주민참여기구 운영 수준에서 지역 간 편차가 나타나고 있으며, 특히 군 지역의 경우 주민참여 지원체계가 상대적으로 취약한 것으로 나타남
- 이는 주민참여예산제도의 활성화를 위해 단순히 참여 규모를 확대하는 접근을 넘어 주민참여가 이루어지는 영역과 단계의 확대, 지역 단위 참여기반 강화, 그리고 지방자치단체의 운영역량 제고가 함께 이루어질 필요가 있음을 시사함
- 다만 이러한 과제는 모든 지방자치단체에서 동일하게 나타나는 것은 아니며, 일부 지방자치단체는 주민참여 대상사업 확대, 예산과정 전반으로의 참여 확대, 주민참여기구 간 연계 강화, 광역-기초 협력체계 구축 등을 통해 제도 운영의 한계를 보완하기 위한 다양한 노력을 추진하고 있음
- 따라서 다음 장에서는 현황분석을 통해 도출된 주요 쟁점을 중심으로 주민참여 기반 확대, 지역 단위 참여기반 강화, 지방자치단체 운영역량 제고를 위한 지방자치단체 운영사례를 분석하고, 이를 통해 주민참여예산제도 활성화를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 함

제2절

우수사례분석

1. 사례조사 개요

□ 사례조사 목적

- 앞서 현황분석에서는 주민참여예산제도의 운영 현황을 주민참여의 확장성, 주민참여 지원체계, 지역 단위 참여기반 측면에서 검토하였음
- 분석 결과 주민참여예산제도는 제도적 기반은 지속적으로 발전하고 있으나, 주민참여의 범위와 단계 확대, 지역 단위 참여기반 구축, 지방자치단체의 운영 역량 측면에서는 여전히 개선이 필요한 과제가 존재하는 것으로 나타남
- 이에 본 절에서는 주민참여예산제도를 비교적 적극적으로 운영하고 있는 지방자치단체 사례를 살펴보고, 현황분석에서 확인된 주요 과제에 대해 지방자치단체가 어떠한 방식으로 대응하고 있는지 검토하고자 함
- 이를 통해 주민참여예산제도의 운영 과정에서 나타나는 다양한 접근 방식과 시사점을 도출하고, 향후 제도 개선 방안의 기초자료로 활용하고자 함

□ 사례분석 기준 및 분석틀

- 사례분석에서는 현황분석을 통해 도출된 주요 쟁점을 중심으로, 지방자치단체가 주민참여예산제도를 어떠한 방식으로 운영하고 있으며, 주민참여 활성화를 위해 어떠한 노력을 추진하고 있는지 검토함
- 구체적으로는 주민참여가 어떠한 사업과 예산과정까지 확대되고 있는지, 읍면동 지역 단위 참여 기반은 어떻게 운영되고 있는지, 주민참여 지원체계가 어떻게 운영되고 있는지 등을 종합적으로 검토하였음
- 또한 현황분석에서 군 지역은 숙의지원, 주민참여 지원체계, 지역 단위 참여기반 측면에서 상대적으로 취약한 모습을 보이고 있어, 이러한 여건 속에서도 주민참여 활성화를 위해 노력하고 있는 비수도권 군 지역 사례를 함께 분석함

[표 3-10 | 사례분석 기준 및 분석틀

구분	현황분석 결과	사례분석 주요 검토내용
주민참여 기반 확대	주민참여가 공모사업 및 예산편성 단계 중심으로 운영	주민참여 대상사업 범위 및 예산 전과정 참여 확대 노력
지역 단위 참여기반 강화	자치계획형 사업 축소, 주민자치회·지역회의 연계 미흡	지역(읍면동) 단위 참여 활성화 운영 노력
운영역량 및 지원체계 강화	숙의지원, 예산학교, 주민참여기구 운영 수준의 지역 간 편차	주민참여 활성화를 위한 지원체계 강화 노력(예산학교, 숙의지원, 컨설팅 지원, 인센티브 지급 등)
운영여건 취약지역	군 지역 운영 여건 제약 및 참여 기반 취약	주민참여 지원체계가 상대적으로 취약한 군 지역의 주민참여 활성화 노력 검토

2. 주민참여예산제도 우수사례 분석

1) 주민참여 기반 확대: 경기도

□ 성과 주요 내용

- 경기도는 2025년 행정안전부 주민참여예산제도 성과평가 최우수 단체로, 도 재정 운용 과정에서 ‘도민의 생각이 예산이 되는 시대’를 실현하고자 예산 전 과정(편성, 집행, 결산, 환류)으로 주민 참여를 확대하여, 주민의 실질적 참여와 의견반영을 제고함
- 구체적으로는 주민제안사업 외에 20억 이상 자체사업, 3억원 이상 행사성 사업, 성인지예산 사업, 중기지방재정계획 사업 등 도 주요재정사업에 대하여 주민의견을 수렴하여 주민의견서를 작성하고 있으며, 집행과정에 대한 모니터링을 통해 책임성을 강화하고, 집행내용에 대한 주민의견서를 작성하여 결산 시 도의회에 제출하고 홈페이지에 공개하여 환류체계 구축함
- 또한 행사성 사업에 주민참여예산위원의 평가를 30% 반영하여 재정사업의 효율성과 건전성을 제고하고, 주민참여예산제 운영성과를 공유하고 다양한 의견을 수렴하는 장을 마련하여 발전방안을 모색하는 환류체계를 구축함

□ 추진배경

- 예산 전 과정에 주민참여를 확대하여 예산의 투명성과 민주성을 확보하고, 예산의 효율성 및 도민 만족도 제고를 도모하고자 함
- 주민참여예산의 양적 확대에서 질적 완성 단계로 전환

□ 추진내용

- 경기도는 주민 참여의 범위를 예산편성, 집행, 결산(평가) 등 예산 전 과정으로 확대하여 주민의 의견을 수렴하고자 함

| 표 3-11 | 추진단계별 주요 활동 내용

단계 구분	주요 활동
편성 전 단계	• 예산 편성 방향, 중점투자 부문, 도민 만족도 등 설문조사 • 도 주요재정사업 등에 대한 의견수렴
집행과정	• 집행점검 및 모니터링
결산과정	• 재정사업평가 참여 및 주민제안사업 결산 의견수렴
환류	• 성과 공유회를 통해 운영사례 공유 및 개선사항 도출

(1) 편성 과정에서 주민 참여 방식

- 도 주요재정사업 등에 대한 주민 의견 수렴
 - 작성대상: 다음 연도 예산안에 반영된 도 주요재정사업⁸⁾
 - 예산 편성 과정에 주민 참여 절차를 제도화 함

| 표 3-12 | 예산 편성 과정의 주민참여 추진 근거

1. 「지방재정법」 제39조

- 지방자치단체의 장은 지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.
- 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.

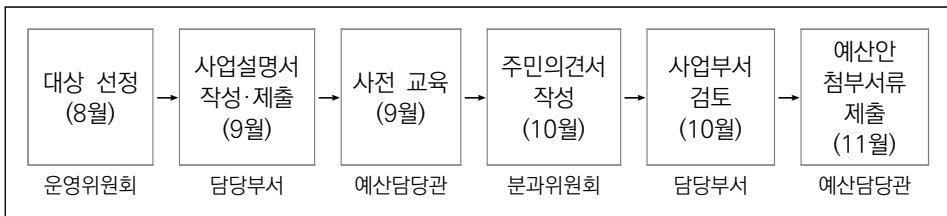
8) 20억원 이상 자체사업, 3억원 이상 행사성 사업, 성인지예산 사업, 중기지방재정계획 사업 등

2. 지방예산 편성 등 예산과정에서의 주민참여 절차(「지방재정법 시행령」 제46조)

- 공청회 또는 간담회
- 설문조사
- 사업공모
- 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법

- 주민참여 방법: 경기도 주민참여예산위원회 분과별 주민의견서 작성
- 주민의견서 작성 절차

| 그림 3-1 | 주민의견서 작성 절차



① 대상확정

- 다음 해 예산안 실국 요구액 기준으로 주민참여예산 운영위원회와 협의하여 대상사업 선정
※ 출연기관 출연금, 기 투자된 SOC사업 제외
- 선정된 대상사업 사업설명서 작성(사업 담당부서)

② 사전 교육 및 사전 검토

- 주민의견서 작성 목적, 방법, 우수사례 등 사전교육을 통해 전문성 제고
- 적극적 자료 제공을 통한 양질의 의견서 작성 지원

③ 분과위원회 개최

- 분과별 회의 통해 주민의견서 작성
- 원활한 의견서 작성 지원을 위해 분과별 퍼실리테이터 배치

④ 부서의견 제출

- 주민참여예산위원회 주민의견에 대해 담당부서 검토 의견 반영·정리

⑤ 의회 제출

- 실국 예산편성에 주민의견서 적극 반영(사업부서·예산담당관)
- 다음 연도 예산안 첨부서류로 도의회에 제출

| 표 3-13 | 2025년 경기도 주민의견서 작성 운영 사례

'25년 주민의견서 작성을 위한 분과회의 참석 현황							
구분	총계	9. 23.(화)		9. 24.(수)		9. 25.(목)	
		오전	오후	오전	오후	오전	오후
		기획행정	여성평생교육	건설교통	문화복지	경제농림	도시환경
참석자	139명	21명	23명	27명	25명	21명	22명

□ 분과별 회의 결과

- 사업별 논의 및 주민의견서 확정(분과별 5건, 총 30건 작성)
 - 퍼실리테이터가 분과별 논의결과를 정리·반영한 의견서를 작성하여 분과위원회의 동의를 받아 제출
- 2026년 경기도 본예산(안)에 반영할 사업 우선순위 선정
 - 위원 당 최대 2개 사업 거수하여 최다 득표순으로 결정

- 다음 연도 예산편성 방향, 중점투자부문 및 도민 만족도 설문조사
 - 목적: 재정운영 방향 수립과 도민 만족도 점점을 통해 예산편성의 실효성을 높이고 정책 환류를 강화하기 위한 주민 의견을 수렴(6월 초)
 - 내용: 설문조사 항목 선정→설문조사 실시→결과분석
 - 활용: 재원배분·예산편성 시 활용 및 예산안 첨부서류 제출

| 표 3-14 | 2025년 경기도 중점투자부문 선호도 조사 운영 사례

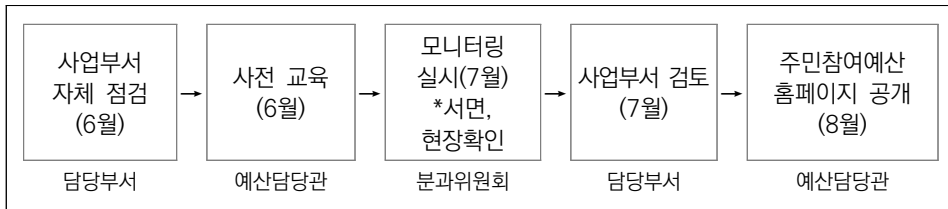
□ '2026년 중점투자부문'에 대한 선호도 조사 결과
(1) 조사개요
○ (기 간) '25. 6. 4.(수) ~ 6. 17.(화)[2주간]
○ (대 상) 경기도 여론조사 온라인패널가입자 중 경기도 거주자 5,999명
○ (방 법) 경기도 온라인 여론조사(survey.gg.go.kr)를 활용한 인터넷 조사
○ (내 용) 2026년 중점투자부문 선호도 조사(11개 분야 57개 문항)
(2) 조사 주요 결과
○ 예산 중점 투자 분야 5년 연속 '사회복지분야' 1위(25.9% → 23.5%)
○ 2위 '공공질서 및 안전' 19.2% → 20.8%로 1.6%p 상승
○ '교육분야' 9위 → 3위, '과학기술분야' 8위 → 6위로 전년대비 상승

(2) 집행 과정에서 주민 참여 방식

○ 집행점검 모니터링 ※ 예산바로쓰기 도민감시단 활동 병행

- 목적: 모니터링 활동을 통해 예산낭비요인 확인 및 개선방향 제시 등 집행 책임성 강화
- 대상: 전년도 선정되어 추진 중인 주민제안사업 및 주요 재정사업(주민의견서 작성 대상)
- 모니터링 절차

| 그림 3-2 | 모니터링 절차



- 점검방법

① 사업부서 자체점검(6월 중)

- 사업 추진상황 및 예산 집행률, 향후 일정 등 자체점검 후 결과제출

② 주민참여예산위원회 집행점검 모니터링(7월 중)

- 사업부서 자체점검 바탕으로 제안취지 일치 여부, 목적 달성 여부, 사업 효과성 등 분과별 집행점검
- 필요 시 중요사업에 대한 현장 확인* 추진

* 현장 방문 시 담당부서 동행하여 진행상황 설명 및 즉각적인 주민 의견 피드백

- 결과활용

- 하반기 사업 추진 및 다음 해 사업 설계 시 주민 의견 반영
- 우수 사업 선정 방향성 제시
- 추진상황 및 집행점검 의견서 등 홈페이지 공개하여 투명성 확보

(3) 결산 과정에서 주민 참여 방식

○ 주민제안사업 결산 주민의견 수렴

- 목적: 지속적 평가, 모니터링을 통한 환류체계 구축(3월 중)
- 대상: 주민제안사업
- 주민의견서와 부서 반영결과를 함께 도의회에 제출하도록 조례에 규정

【표 3-15】 결산 과정의 주민참여 추진 근거

1) 「지방재정법」 제39조

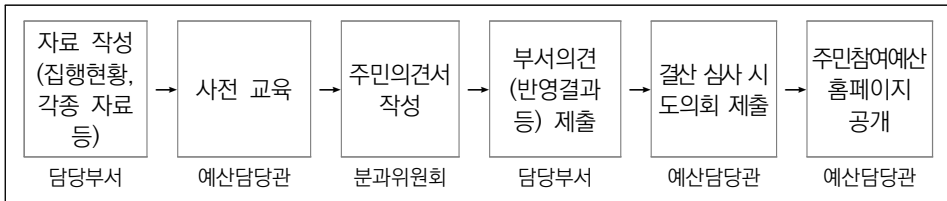
- 지방자치단체의 장은 지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.

2) 「경기도 주민참여예산제도 운영 조례」 제9조

- 도지사는 경기도의회(이하 “도의회”라고 한다)에 예산안과 결산서를 제출할 때, 주민이 제출한 의견서와 반영 결과를 함께 제출하여야 한다.

- 결산 과정 주민의견 수렴 절차

【그림 3-3】 결산 과정 주민의견 수렴 절차



- 내용: 사업목적 달성 여부, 효과성, 수혜도, 확장 가능성 등
- 활용: 전년도 회계연도 결산 시 도의회 제출 및 홈페이지 공개
향후 주민제안사업 선정 및 추진에 반영

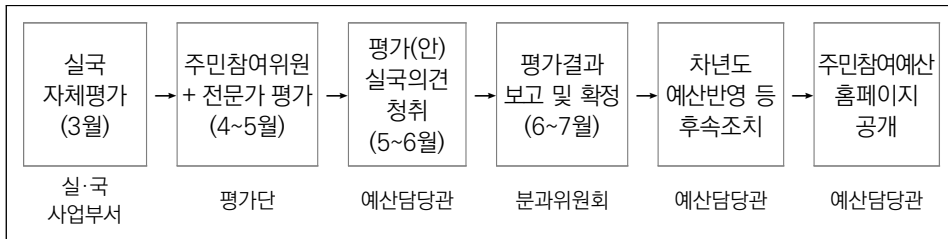
【표 3-16】 경기도 주민제안사업 결산 주민의견서 작성 사례

- '24년 주민제안사업 결산 주민의견서 작성
 - 총 52건(15,5309,502천원)의 세부사업에 대한 주민의견서 작성
- 결산서 제출 시 주민이 제출한 의견서와 반영결과를 함께 도의회에 제출함

○ 주요사업 재정사업평가 의견 수립

- 내용: 도 재정사업평가 시 주민참여예산위원이 평가단에 참여하여 평가 수행
- 방법: 행사성 사업에 주민참여예산위원 평가(30%) 반영
 - 주민참여예산위원은 행사성사업만 평가, 투자사업은 전문가 평가만 수행
 - 전문가와 주민참여예산위원의 평가 지표를 달리하여 평가 수행, 전문가는 사업의 적절성, 효율성, 효과성, 지속필요성 등 평가, 주민참여예산위원은 정보공개 적정성, 사업계획 적정성, 사업관리 적정성, 성과달성도 등 평가
 - 행사성사업 평가 시 전문가평가와 주민참여평가 결과를 합산하여 등급 부여
- 활용: 예산 편성 시 결과 반영하여 재정사업 효율성·건전성 제고

| 그림 3-4 | 주요사업 재정사업평가 절차



(4) 환류

○ 2025년 주민참여예산제 성과 공유

- 목적: 주민참여예산제 운영성과를 공유하고 참여한 다양한 주체들의 의견을 종합적으로 반영하여 발전 방안 모색
- 대상: 주민참여예산위원, 시·군 담당자, 예산학교 수강생, 일반도민 등
- 내용: 주민참여예산제 우수사례 공유 및 의견 교류 등
- 활용: 논의 결과 반영하여 다음 해 운영계획 수립 시 개선안 마련

[표 3-17 | 경기도 주민참여예산 성과 공유회 운영 사례

- '26년 1월 20일 주민참여예산 성과공유회 및 주민참여예산위원회 전체회의 개최
 - 경기도 주민참여예산위원, 주민참여예산 연구회, 시군 주민참여예산 담당자 등 참석
 - 1부 성과공유회: 2025년 주민참여예산제 발전에 기여한 유공자와 우수단체에 대한 표창이 진행됐으며, 주민참여예산 연구회와 시군 우수사례 발표를 통해 현장의 다양한 성과가 공유
 - 2부 전체회의: 2026년 주민참여예산제 운영계획(안) 보고 및 논의
 - 시기반 주민제안 지원 서비스 도입
 - 주민제안 탈락사업 컨설팅 재도전 제도화
 - 청소년 참여예산 신설 등 참여대상 세분화
 - 주민참여예산-주민자치회 연계방안 마련
- 성과공유회와 전체회의에서 제시된 의견을 검토·반영하여 2026년 주민참여예산제 운영계획 확정

□ 예산 전 과정 주민참여를 위한 단계별 운영모델(안)

- 경기도 사례는 예산 편성·집행·결산·환류 전 과정으로 주민참여를 구조화한 운영모델로 참조할 수 있음
 - 주민참여를 단순 의견 제시 수준에서 정책을 검토하고 재정 의사결정 과정으로 연계하여 주민참여의 실질적 참여 기회를 확대함
- 단계별 운영 체계: 예산 편성 전 단계부터 결산 단계까지 단계별 주요 운용 내용을 다음과 같이 구성함

[표 3-18 | 단계별 주요 운용 활동 내용

단계 구분	주요 활동
편성 전 참여	• 예산편성 방향, 중점투자 분야, 주민 만족도 등에 대한 설문조사 실시(구체적인 의견 수렴 방식은 지자체 상황에 맞게 조정)
예산 편성 참여	• 주요 재정사업을 대상으로 주민참여예산위원회 분과별 주민의견서 작성 • 사전교육 및 자료 제공을 통해 의견서 작성 역량 지원 • 퍼실리테이터를 활용하여 숙의 기반 논의 운영
집행 과정 참여	• 주민참여예산위원회 중심 집행점검 모니터링 실시 • 서면 점검 및 현장 확인 병행하여 사업 추진상황 점검 • 점검 결과를 사업 개선 및 다음 연도 설계에 반영
결산 과정 참여	• 주민제안사업 및 주요사업에 대한 결산 의견서 작성 • 주민의견서와 부서 반영결과를 의회에 제출하도록 제도화 • 주요 재정사업평가 중 행사성 사업에 대한 평가 수행
환류 및 개선	• 성과 공유회 및 전체회의를 통해 운영성과 및 개선과제 도출 • 논의 결과를 다음 연도 운영계획에 반영

- 핵심 운영요소: 주민참여의 실효성 확보를 위해 고려해야 할 요소를 다음과 같이 도출함

| 표 3-19 | 주민참여 실효성 확보를 위한 운영요소

운영요소	내용
사전교육 체계 운영	• 주민의견서 작성 목적, 방법, 우수사례 등에 대한 교육 실시
숙의 지원체계 구축	• 분과별 퍼실리테이터 배치를 통한 논의 구조 안정화 및 의견의 질 제고
부서 협조체계 확보	• 사업설명서 작성, 검토의견 제출 등 부서 참여 의무화
제도적 연계장치 마련	• 주민의견서 및 반영결과를 예산안 및 결산서 첨부자료로 제출

- 조직 및 역할 분담: 예산 전 과정 주민참여 운영을 위해 참여 주체 간 역할과 기능을 다음과 같이 구분함

| 표 3-20 | 주민참여 운영을 위한 참여 주체별 역할

참여 주체	역할
주민참여예산위원회	• 분과 중심 주민의견서 작성 및 집행점검, 결산 평가 수행
사업부서	• 사업설명서 작성 및 주민의견 검토·반영
예산부서	• 운영 총괄 및 예산안·결산서에 주민의견 반영
지원체계(예산학교 등)	• 퍼실리테이터, 예산교육 등을 통한 참여 지원

- 적용 시 유의사항

- 예산 순기 과정에서 참여 범위가 다양하여 일정 수준 이상의 주민참여예산 위원회 규모가 요구되며, 참여 범위 확대에 따른 지원 예산 증가가 수반됨
- 주민참여예산위원회 의견에 대한 사업부서의 수용성 제고를 위해서는 주민 참여 위원의 전문성 제고가 요구되며, 사전교육 및 지원체계 강화가 사전에 요구됨
- 현장점검, 의견서 작성 등 주민 참여 확대 시 관련 사업 정보제공 등으로 사업 부서의 업무량 증가가 발생하므로 사업부서의 적극적 협조 확보를 통한 주민 참여의 실효성 제고를 위해서는 사업부서 유인체계 마련이 요구됨

- 개별 주민참여예산위원의 전문성을 보강하기 위해서는 집단의사결정이 요구되며 이를 위해서는 위원회의 속의 과정의 품질 제고가 요구됨

2) 지역 단위 참여 기반 강화: 서울 은평구

□ 성과 주요 내용

- 은평구는 주민이 지역문제 해결에 주도적으로 참여하는 참여구정을 실현하고 자 주민참여예산제도를 운영하고 있으며 2025년 행정안전부 주민참여예산제 운영 평가에서 최우수상을 수상함
- 특히 동 단위 생활밀착형 사업을 중심으로 주민참여예산제와 주민자치조직을 연계하여 지역 의제 발굴, 숙의 및 우선순위 결정 기능을 수행하고 있으며, 이 과정에서 교육, 컨설팅, 퍼실리테이터 등 지원체제를 함께 운영함으로써 주민자치회의의 참여역량과 사업 운영의 실효성을 강화하고 있음

□ 추진내용

- 은평구의 주민참여예산사업은 ‘구 정책 사업’과 ‘동 지역 사업’으로 이분화되어 운영되며, 동지역 사업은 주민자치회가 주체적으로 운영하는 사업임
- 동 지역 사업은 「서울특별시 은평구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례」에 근거하여 추진되며, 일반사업·특화사업으로 구분됨(‘26년 운영계획 기준)

표 3-21 동 지역사업 구분

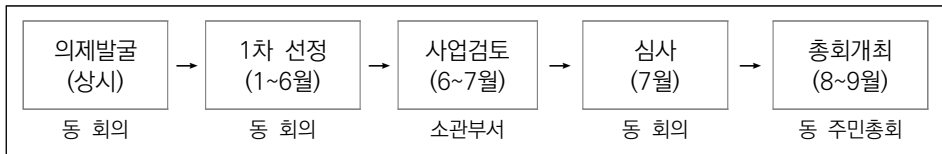
동 지역 사업	일반사업	주민 생활 불편을 해소 또는 동 단위 문제해결 사업
	특화사업	동 지역 특색을 반영한 장기적 마을의제 사업

○ 추진절차

- ① 의제발굴(상시): 동 회의를 통해 지역 현안 및 주민 수요를 반영한 사업의제를 상시 발굴
- ② 1차 선정(1~6월): 동 회의를 통해 발굴된 의제 중 우선 검토 대상 사업을 1차 선정

- ③ 사업검토(6~7월): 소관부서에서 사업의 타당성, 중복 여부, 예산 적정성 등을 검토
- ④ 심사(7월): 동 회의를 통해 검토 결과를 반영하여 사업의 우선순위 및 적정성 심사
- ⑤ 총회 개최(8~9월): 동 주민총회를 통해 최종 사업 선정 및 주민 의견을 반영한 의사결정 진행

| 그림 3-5 | 동 지역사업 추진절차



□ 추진근거

- 은평구는 동 지역 사업을 주민자치회 주도로 추진 할 수 있도록 제도화하여 주민자치회와 주민참여예산의 연계 기반을 마련함
 - 「서울특별시 은평구 주민참여예산제 운영조례」의 제21조,
 - 동 지역 사업 지원 조직「서울특별시 은평구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례」의 제5조 및 부칙 제3조

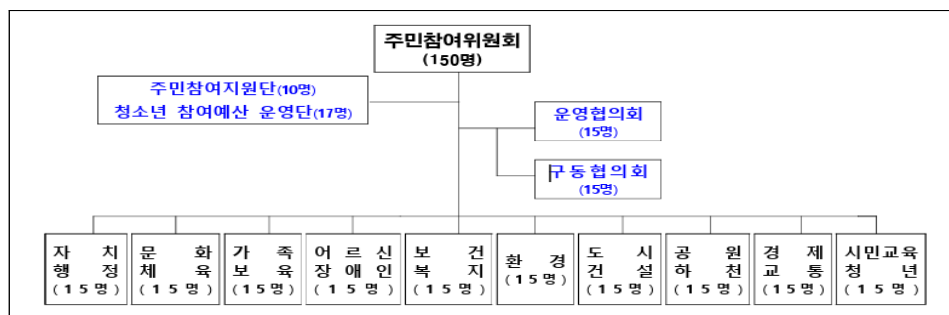
(1) 구·동 협의회

- 은평구는 주민참여위원회 내에 구·동 협의회를 구성하여, 동 주민참여예산제 활성화 방안, 구·동 연계가 필요한 사항에 대해 지원함
- 은평구 주민참여위원회의 조직도와 주요 기능은 아래와 같음

| 표 3-22 | 은평구 주민참여위원회 주요 기능

구분		구성	정례회	주요 기능(역할)
주민 참여 위원회	운영협의회	15명	분기 1회	주민참여 조례 등 제·개정 및 위원회 운영에 관한 사항 등
	구·동협의회			동 주민참여예산제 활성화 방안, 구·동 연계가 필요한 사항
	분과위원회(10개)	150명	월 1회	예산과정 등 구정 주요업무에 대한 의견 제시 등

| 그림 3-6 | 은평구 주민참여위원회 조직도



(2) 주민참여지원단

- 주민참여지원단은 10명 내외로 구성되며, 동 지역 사업 운영 시 공론장 지원을 통해 사업 발굴과 구체화를 지원하는 역할을 담당함
- 주민참여지원단은 공론장 운영 기법 등을 교육받음
- 운영목적
 - 주민제안 컨설팅, 주민제안서 작성 요령 등 상담창구 운영
 - 숙의·공론 매뉴얼 개발, 숙의·공론 운영(소통촉진)
 - 동 지역 사업 공론장 운영
- 운영방식: 동별 퍼실리테이터 수요조사(1월) → 주민참여지원단 구성(2월) → 16개 동별 공론장 운영 지원(2~3월)

□ 동 지역 사업 운영지원

- 은평구는 주민자치회 주도로 운영되는 동 지역 사업을 내실화하고, 주민들의 참여역량 및 숙의 수준 향상을 위한 운영 지원 제도를 마련하여 운영함

(1) 구·동 협의회 운영

- 은평구는 ‘구·동 협의회’를 통해 구 주민참여위원회-주민자치회-지자체 간 협업 구조를 구축하고 동 지역 사업 활성화 및 개선 방안 등에 대해 논의함
 - 구성: 주민참여위원회 임원, 동 자치회장, 공무원 등 15명
 - 운영시기: 분기별 1회

(2) 동 지역사업 중장기 전략 과제(주제) 발굴 공론장 지원(‘26년 운영)

- 주민 숙의 역량 한계 보완, 실질적 숙의와 협의를 촉진하기 위한 공론장 지원
 - 추진방법: 주민참여지원단, 소통 촉진자 양성과정 수료자 등 퍼실리테이터 지원
 - 추진내용: 동 지역사업 중장기 전략 과제 발굴 공론장 운영 및 지원
 - 기대효과: 소통 촉진자 인력 지원을 통한 숙의 과정 고도화로 지역 맞춤형 중장기 과제 도출 및 지역 특화 사업 방향 설정

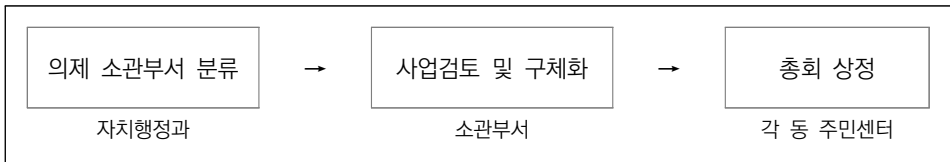
(3) 동 지역사업 의제 발굴 컨설팅 지원(주민참여지원단 활용) (‘25년 운영)

- 은평구는 동 단위 문제해결을 위한 의제 발굴 과정에서 컨설팅을 통해 제안서 작성 및 제안서 구체화 방법을 교육함
 - 추진방법: 컨설팅단(주민참여지원단 활용) 구성 및 동 순회 컨설팅
 - 추진내용: 동 지역사업 제안서 작성 및 제안서 구체화 방법 교육
- 주민참여지원단 활동내용
 - 주민제안 컨설팅, 주민제안서 작성 요령 등 상담창구 운영
 - 숙의·공론 매뉴얼 개발, 숙의·공론 소통촉진(참여예산 주민공론장, 주민총회)
 - 퍼실리테이터 양성과정 교육생 멘토 역할 등

(4) 동 지역사업 의제 발굴 타당성 검토

- 은평구는 동 지역사업 운영 과정에서 발생할 수 있는 사업 중복 및 반복 추진 문제를 예방하고, 주민제안의 완성도를 높이기 위하여 사전 타당성 검토 및 사업 구체화 절차를 운영함
 - 추진배경: 구 사업과 동 지역사업의 중복, 동별 기존 시행 중인 사업 반복 추진에 따른 문제점 발생
 - 추진절차

| 그림 3-7 | 의제발굴 타당성 검토 추진절차



(5) 동 지역사업 지도점검 운영

- 은평구는 동 지역사업에 대한 지도·점검을 통해 운영상의 문제를 개선하고, 관계자 의견수렴을 바탕으로 우수 시책을 발굴·확산하고자 함
 - 점검대상: 동 지역 사업(직접수행)
 - 점검방법: 동별 지정 장소 방문 지도·점검(사전 서면 점검)
 - 주요내용: 동 지역사업(참여예산) 대상 지도점검 및 맞춤형 컨설팅 실시
 - 동 지역사업 운영 전반 및 예산·회계처리 적정성 등 지도·점검
 - 사무국(동 지역사업 회계 집행) 전문성 제고를 위한 예산 교육 실시
 - 관계자 의견 수렴 및 우수시책 발굴 및 전파

□ 동 지역 사업 운영 평가 및 환류

(1) 동 지역사업 운영 평가에 따른 실링액 분배('25년 운영)

- 은평구는 동 지역사업의 집행 책임성과 재정 운영의 투명성을 확보하고, 성과 중심의 운영을 유도하기 위해 평가 기반 인센티브 제도를 운영함

- 추진배경: 예산 집행에 대한 투명성 강화 및 동 지역사업 우수시책 발굴
- 대상: 동 지역사업 배분 실령액 중 주민자치회가 직접 실행한 예산액
- 방식: 동 지역사업 운영 평가 결과에 따라 동 지역사업비 차등 지급
- 평가지표: 정량평가+정성평가
 - 사업 실행의 적정성, 회계 집행의 투명성, 예산 절감 노력, 우수시책 등

| 표 3-23 | 평가등급 별 동 지역사업비

평가등급	동 지역사업비
우수	• 동 별 사업 규모 한도액에 인센티브* 추가하여 배분 * 인센티브: 지역사업비 배분액(직접실행)의 20% 한도 내 가산
보통	• 동 별 사업 규모 한도액 배분
미흡	• 동 별 사업 규모 한도액에 페널티* 부과하여 배분 * 페널티: 지역사업비 배분액(직접실행)의 20% 한도 내 감액

- 적용시기: 동 지역사업 평가 후 다음 년도 적용
- 참고사항: 단, 회계부정 사유 발생 시 해당 동 주민자치회는 ‘미흡’으로 평가

(2) 주민참여예산제 운영 평가보고회 개최

- 은평구는 주민참여예산제 전반에 대한 성과와 문제점을 공유하고, 참여 주체 간 경험과 의견을 교류하여 제도 개선과 운영 내실화를 도모하고자 함
 - 개최시기: 12월 중
 - 참여대상: 구 주민참여위원 및 동 주민자치회 위원
 - 주요내용: 주민참여위원회 활동 보고 및 참여예산 우수 사례 전파 등

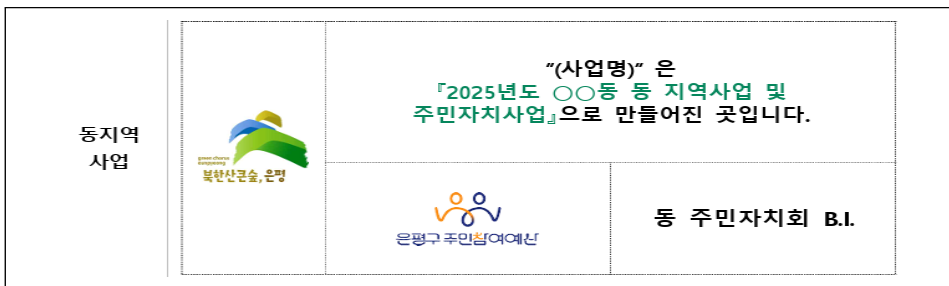
(3) 참여 활성화를 위한 인센티브(‘25년 운영)

- 은평구는 동 지역사업에 대한 평가를 기반으로 우수 주민자치회를 선정하여 포상금을 제공하여 제도 활성화를 도모함
 - 운영시기: 12월
 - 운영방식: 심사위원회 구성 후 인센티브 대상 선정하여 1백만 원 지급

□ 동 지역 사업 활성화를 위한 홍보: 참여예산사업 시설 조성 안내문 설치

- 은평구는 동 지역 사업으로 추진된 예산 사업에 대하여 안내문을 설치하여 주민의 참여예산사업에 대한 인식을 높여, 참여예산제도 취지에 대한 공감대를 형성하고 적극적인 참여를 독려함
 - 주요내용: 주민참여예산사업 추진 완료 후 안내판을 설치함

| 그림 3-8 | 은평구 참여예산사업 시설 조정 안내문



□ 주민자치기구와 연계 운영을 위한 운영모델(안)

(1) 기본 설계 요건

- 제도적 기반 마련
 - 주민자치회가 동 지역사업 발굴 및 운영의 주체로 기능할 수 있도록 조례 또는 운영지침 정비
 - 지역회의를 운영하는 지역은 지역회의의 기능과 주민자치회 간 역할 관계 명확화
- 재정 운영 구조 설계
 - 동 단위 사업비(실링액) 설정 및 자율 운영 범위 부여
 - 일반사업(생활밀착형)과 특화사업(중장기 의제) 구분 등 지역 실정에 맞는 재정 운영 구조 설계
- 협업 구조 구축
 - 주민참여예산위원회-주민자치회-자치구 간 역할 분담 체계 설계
 - 구·동 협의회 등의 상시 협의 구조 마련

(2) 단계별 도입 방안

- 주민자치회가 활성화되지 않은 지역은 시범동을 선정하여 운영 후 단계적으로 확대하는 방식으로 운영할 수 있음

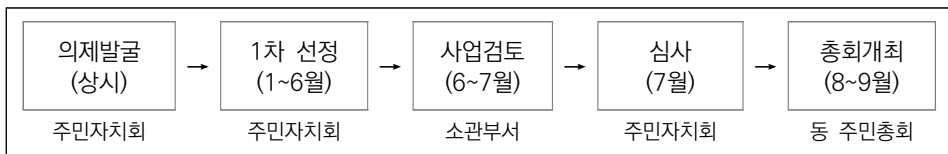
【표 3-24】 단계별 주민자치회 확대 방안

단계 구분	내용
1단계 (기초 구축)	• 시범 동 선정 및 주민자치회 대상 참여예산 교육 실시 • 의제 발굴, 주민총회 등 기본 운영 경험 축적 • 소규모 사업 중심으로 시범 운영
2단계 (운영 안정화)	• 공론장, 퍼실리테이터, 컨설팅 등 속의 지원체계 도입 • 사업 타당성 검토 및 부서 협의 절차 정착 • 구·동 협의회 운영을 통한 협업 구조 강화
3단계 (확산 및 고도화)	• 전 동 확대 및 중장기 전략 의제 발굴 공론장 운영 • 평가·인센티브 체계 도입 • 주민자치회 내 참여 대상(청년, 청소년 등 다양한 연령층의 참여) 확대 및 기능 고도화

(3) 표준 운영 구조

- 의제 발굴 및 선정 절차 구축

【그림 3-9】 의제 발굴 및 선정 절차



- 속의 및 컨설팅 지원

- 지원조직 또는 퍼실리테이터를 활용한 속의장 운영
- 제안사업 구체화 및 사업계획 수립 지원

- 지자체 협력 및 검토

- 소관부서의 타당성 검토 및 사업 구체화 지원
- 유사·중복 사업 사전 조정

○ 사후관리 및 환류

- 집행 점검, 지도·컨설팅 운영
- 평가 결과를 다음 연도 사업 및 예산에 반영하는 구조 구축

(4) 핵심 운영요소

- 핵심 운영요소로 속의 지원체계, 사전 타당성 검토 체계, 협업 거버넌스 운영, 평가 및 인센티브 체계, 환류 및 개선체계, 교육 및 역량 강화 측면에서 다음과 같이 구성할 수 있음

| 표 3-25 | 핵심 운영요소별 주요 내용

운영요소	내용
속의 지원체계 구축	• 퍼실리테이터, 공론장, 지원조직 등 운영
사전 타당성 검토 체계	• 부서 협의 및 가이드라인 기반 사전 심사
협업 거버넌스 운영	• 구·동 협의회 등 지자체 내 다층 협의 구조 구축
평가 및 인센티브 체계	• 사업 운영 성과(적정성, 투명성, 효과성 등)에 대한 평가 실시 • 평가 결과에 따라 사업비 차등 지원 등 인센티브·페널티 적용
환류 및 개선체계 구축	• 운영성과 공유 및 평가보고회를 통해 문제점 및 개선과제 도출 • 평가 결과를 차년도 사업 선정, 예산 배분 및 운영계획에 반영 • 주민자치회 운영 경험과 사례를 축적·공유하여 지속적인 학습과 역량 강화를 유도
교육 및 역량 강화	• 주민자치회 및 참여자 대상 지속적 교육 필수

(5) 주민자치조직과 연계 운영 시 유의사항

- 주민자치회 중심 운영 시 일부 핵심 인력에 의존하거나 특정 집단 중심으로 의사결정이 이루어질 수 있어, 다양한 주민 참여를 보장하기 위한 구성 및 운영 기준 마련 필요
- 속의 지원 없이 운영할 경우 제안 검토와 토론이 충분히 이루어지지 않아 단순 의견 수렴에 그치는 형식적 참여로 전락할 가능성 있음
- 부서 협조체계가 미흡할 경우 사업 타당성 검토, 예산 반영, 실행 과정에서 행정적 지원이 지연되어 사업 실행력 저하로 이어질 수 있음

- 지역 간 인적·경험적 역량 차이에 따라 의제 발굴, 숙의 수준, 사업 완성도에 편차가 발생할 수 있어 이를 보완할 지원체계 필요

3) 운영역량 및 지원체계 강화: 대구광역시

□ 성과 주요 내용

- 대구광역시는 구·군 총회 결과를 광역 총회에 상정하는 2단계 심의 구조를 구축하고, 찾아가는 예산학교·재정인센티브·마을계획지원관 파견 등 기초지자체를 체계적으로 지원하여 행정안전부 주민참여예산제도 종합평가 6년 연속(2019~2024년) 최우수 자치단체로 선정됨
- 군위군 대구 편입(2023년) 이후에도 예산 지원·교육·홍보를 통해 해당 기초지자체의 주민참여예산 사업 발굴 건수가 1년 만에 4배(9건→36건) 이상 증가함

□ 추진배경

- 읍·면·동 단위 소규모 생활밀착형 사업 발굴을 위한 역량 강화 필요
- 기초 담당 공무원의 잦은 인사이동으로 제도 운영 노하우가 단절되는 문제 반복
- 군위군 편입(2023. 7.) 이후 주민참여예산제 경험 격차 해소 필요

□ 추진내용

(1) 2단계 심의 구조 :구·군 총회 → 광역 총회 연계

- 구·군 총회(7월)에서 구군참여형·읍면동참여형 사업을 먼저 심의·선정한 후, 그 결과를 대구시 총회(8~9월)에 상정하는 2단계 구조 운영

| 표 3-26 | 2단계 심의 구조 과정

① 공모 접수(2~3월)	② 부서 검토·구체화(4~5월)	③ 분과위 심사(5~6월)	④ 구·군 총회(7월) ★
⑤ 시민투표(8월)	⑥ 대구시 총회(8~9월) ★	⑦ 의회 제출(10월)	예산 반영

주: ★ 구군참여형·읍면동참여형은 ④ 구·군 총회에서 먼저 심의·승인 → ⑥ 대구시 총회에서 최종 승인

(2) 추진 체계 및 담당 주체

- 대구시 예산담당관이 총괄 운영을 담당하고, 구·군, 사업부서, 주민참여예산 위원회, 마을공동체만들기지원센터 등이 단계별로 참여하는 협업형 운영체계를 구축하여 공모·심사·숙의·총회·의회 제출까지 주민참여예산 전 과정을 연계 운영함

| 표 3-27 | 시기별 추진 체계 및 담당 주체

시기	주요 활동	담당 주체
1~2월	• 전년도 결산, 우수사업 선정·공표, 운영계획 수립 • 구·군 운영실적 평가 결과 인센티브 지원	대구시 예산담당관
2~3월	• 공모 접수(36일간, 온·오프라인) • 구·군과 공동 공모 접수 운영 • 읍면동 참여형 사업 담당자(150명) 및 주민 퍼실리테이터 양성교육(300명)	대구시 + 구·군 공동
4~5월	• 주민제안사업 구체화 및 타당성 검토교육(142명) • 마을계획지원관(39명) 150개 읍면동 파견(193회)	대구시, 구·군 사업부서 및 마을공동체지원센터
5~6월	• 분과위원회 심사 상반기 모니터링 • 분과위 현장방문 심사(17개 사업, 22명), 모니터링단 38명 운영 • 찾아가는 예산학교 운영(9개 구·군, 282명)	6개 분과위원회 및 9개 구·군
7월	• 대구시 및 구·군 총회(구군형·읍면동형)	대구시 및 9개 구·군
8~9월	• 온라인 시민투표 + 대구시 총회 • 구·군 총회 결과 광역 총회 상정·최종 승인	대구시 주민참여예산위원회 100명
10월	• 의회 제출(주민의견서 첨부)	대구시 예산담당관

□ 기초지자체 지원 체계: 5가지 핵심 수단

- 찾아가는 예산학교, 재정 인센티브, 사업부서 교육, 마을계획지원관 파견, 신규 편입 기초 지자체 특별 지원 등이 있음
 - ① 찾아가는 예산학교
 - 9개 구·군을 직접 순회하며 연 1회, 구군별 1시간씩 교육을 실시함
 - 교육 내용은 제도 개요에 그치지 않고, 우수사례 공유, 사업심사 강화 방법 등 실무에서 즉시 활용할 수 있는 내용으로 구성됨

- 2025년에는 282명이 수료하여 전년도 14명 대비 증가세를 유지함
- (시사점) 이 교육의 실질적 효과는 구·군 주민참여예산위원의 교체에 따른 노하우 단절을 최소화하는 데 있음. 구·군 주민참여예산위원이 바뀌더라도 매년 정례적으로 교육을 실시함으로써, 대구시 주민참여예산제도에 대한 이해를 높이고, 위원들의 구·군 참여형 사업 심사 역량을 강화 하는데 기여 했다는 점에서 의미가 있음

② 재정 인센티브(구·군 운영실적 평가 연계)

- 연 1회 구·군 운영실적을 평가하고, 순위에 따라 차등으로 재정 인센티브를 지급함
- 1위는 100백만원, 7~9위는 20백만원으로 총370백만원(2025년 기준)을 배분하며, 담당 공무원에게는 시장 표창도 함께 수여하여 실무자의 동기 부여 효과를 높이고 있음
- (시사점) 단순 경쟁 구조에 그치지 않고, 구·군별 제안사업 편성 한도액 조정 인센티브를 병행하여 운영 성과가 실제 예산 편성 권한으로 이어지도록 설계 했다는 점에서 의미가 있음

③ 사업부서 대상 제안 구체화 및 타당성 검토 교육

- 4월 온라인·현장 병행으로 총 2회(회당 2시간) 시·구군 사업담당자 142명을 대상으로 진행함
- 단순 운영 안내가 아닌, 주민 제안 사업의 적격성 확인, 비용 검토, 유사 사업 통폐합 등 사업 구체화 방법을 실습함
- (시사점) 교육을 통해 사업담당 부서가 심사 파트너로서 제 역할을 할 수 있도록 역량을 높이고자 한다는 점에서 의미가 있음

④ 마을계획지원관 파견

- 전 150개 읍·면·동에 39명의 마을계획지원관을 파견하여, 개소당 1~2회 지역회의를 직접 운영하고 있고, 외부 전문가가 아니라 지역 밀착형 마을계획 지원관을 활용하고 있음
- 2025년에는 총 193회 운영을 통해 7,720명이 참여하였으며, 이를 통해 2,717건의 사업을 발굴하는 성과를 거둬, 특히 발굴된 사업 중 262건(33억원 규모)은 2026년 예산에 반영 됨

- (시사점) 지역 사정을 잘 아는 인력이 주민과 행정 사이에서 다리 역할을 함으로써, 형식적 참여가 아닌 실질적 사업 발굴로 이어졌다는 점에서 의미가 있음
- ⑤ 신규 편입 기초지자체 특별 지원(군위군 사례)
 - 2023년 7월 대구광역시에 편입된 군위군은 주민참여예산제도 운영 경험이 없는 상태였으나 대구시는 580백만원의 시비를 지원하고, 담당부서 업무협의 방문, 집중 홍보·교육을 실시하는 특별 지원 패키지를 투입함
 - 그 결과 2023년 9건(350만원)이던 사업 실적이 2024년에는 36건(864백만원)으로 증가하여, 사업 건수 4배, 예산 2.5배의 성장을 1년 만에 이루었음
 - ※ 2025년에는 36건 990백만원(‘26년 예산편성)
 - (시사점) 이 사례는 제도적 기반이 없는 기초지자체도 집중적인 초기 지원이 뒷받침된다면 단기간에 제도 정착이 가능하다는 것을 보여준다는 점에서 의미가 있음

| 표 3-28 | 기초지자체 지원 체계: 5가지 핵심 수단 개요

지원 수단	운영 개요	실적 및 성과
① 찾아가는 예산학교	9개 구·군 순회 교육(연 1회, 구군별 1시간) 강사: 주민참여예산팀장, 담당자	• 2025년 282명 수료(전년 268명) • 내용: 대구시 주민참여예산제 개요, 우수사례, 사업심사 강화 방법
② 재정 인센티브 (구·군 운영실적 평가)	연 1회 구·군 운영실적 평가 후 재정 인센티브 차등 지원 (1위 100백만원 ~ 7~9위 20 백만원)	• 총 370백만원 지원(2025년 기준) 담당공무원 시장 표창 수여(3명) 구·군별 제안사업 편성 한도액 조정 인센티브 병행
③ 사업부서 교육 (제안 구체화·타당성 검토)	시·구·군 사업담당자 대상 (4월, 온라인·현장 병행, 총 2회·2시간)	• 2025년 142명 교육(시 37명, 구·군 105명) • 내용: 적격성 확인, 사업내용·비용 검토, 유사사업 통폐합 등 구체화 방법
④ 마을계획지원관 (읍면동 지역회의)	150개 전 읍면동에 마을계획 지원관 39명 파견(4~9월, 개소당 1~2회)	• 193회 운영, 7,720명 참여, 2,717건 사업 발굴 → 262건(33억원) 2026년 예산 반영 구성: 특정 성별 60% 미만, 39세 이하 10% 이상
⑤ 신규 편입 기초지자체 특별 지원(군위군)	시비 580백만원 지원 담당 부서 업무협의·방문 홍보·교육 집중 지원	• 2023년 9건·350백만 원 → 2024년 36건·864 백만 원(사업 건수 4배, 예산 2.5배 증가) → 2025년 36건·990백만원

□ 구체적 추진 실적 및 성과

- 행정안전부 평가 6년 연속 최우수 선정, 주민참여 확대, 읍면동 참여 활성화, 군위군 지원 성과 및 재정 인센티브 운영 등을 통해 주민참여예산제도의 운영 기반과 정책 실효성을 지속적으로 강화함

표 3-29 | 성과 지표별 주요 내용

성과 지표	주요 내용
행안부 평가	• 6년 연속(2019~2024) 최우수 자치단체 선정
최종 선정 사업	• 370건, 135억원 규모(2026년도 예산 반영)
온라인 시민투표 참여	• 2,045명(2022) → 1,641명(2023) → 1,878명(2024) → 2,925명(2025)
읍면동참여형 사업	• 262건, 33억원 반영(2026년도)
군위군 사업 발굴	• 9건·350백만원(2023) → 36건·864백만원(2024)→ 36건·990백만원(2025)
재정 인센티브	• 총 370백만원, 구·군 운영실적 평가 연계 차등 지급

□ 타 지자체 적용 시 핵심 고려사항

(1) 즉시 도입 가능한 수단

- 찾아가는 예산학교: 예산 조례 개정 없이 운영계획 수정만으로도 즉시 실시 가능함
 - 강사를 외부 전문가가 아닌 광역시 예산 담당 실무자가 맡도록 하며, 사업부서 대상 제안 구체화 교육도 온라인·현장 병행 방식으로 비용 부담 없이 시작할 수 있음
 - 구·군 운영실적 평가 기준 수립 및 인센티브 설계 역시 소규모 예산으로 시작 가능하며, 담당 공무원 표창 수여를 병행하면 실무 동기 부여 효과를 높일 수 있음

(2) 사전 준비가 필요한 수단(6개월~1년)

- 구·군 총회와 광역 총회를 연계하는 2단계 심의 구조 구축은 기초지자체와의 협약 또는 조례 개정이 선행되어야 함

- 특히 구·군 총회의 결과를 광역 총회에 상정하는 구조를 명문화하지 않으면, 기초의 자율적 심의가 형식화될 위험이 있음
- 마을계획지원관 파견 체계는 인력풀 확보와 사전 교육이 필수적임
 - * 대구시의 경우 마을계획지원관 제도를 이미 운영 중이었기 때문에 이를 연계할 수 있었으나, 해당 인프라가 없는 지자체는 인력 발굴과 교육부터 별도로 준비해야 함

(3) 주요 고려사항

- 사업부서의 제안 구체화 참여 필수: 예산담당관과 각 실국 간 협조 체계를 사전에 구축하여, 사업부서가 심사에 적극적으로 참여할 수 있는 환경 마련
- 재정인센티브 배분 기준의 사전 합의: 기초지자체와 인센티브 기준을 사전에 협의하여, 평가 결과에 대한 반발이 생기지 않도록 준비
- 지역 밀착형 마을지원관 활용: 외부 전문가보다 지역 사정을 아는 내부 인력이 효과적이므로, 내부 인력 가능성 검토

표 3-30 | 타 지자체 적용 시 주요 고려사항

구분	내용
즉시 적용 가능	• 찾아가는 예산학교 운영(예산·조례 개정 불필요, 운영계획 수정만으로 가능) • 사업부서 대상 제안 구체화 교육 실시 구·군 운영실적 평가 기준 수립 및 인센티브 설계
준비 필요 (6개월~1년)	• 구·군 총회 → 광역 총회 연계 구조 구축(기초와의 협약 또는 조례 개정 필요) 읍면동 지역회의 마을계획지원관 파견(인력풀 확보 및 교육 선행 필요) 신규 편입 기초지자체 지원 시 별도 예산 확보 필요
핵심 조건	• 사업부서의 제안 구체화 참여 필수 → 예산담당관과 각 실국 간 협조 체계 사전 구축 재정인센티브 배분 기준을 기초지자체와 사전 합의하여 수용성 확보 마을계획지원관은 외부 전문가보다 지역 밀착형 인력 활용 권장

4) 운영여건 취약지역: 강원도 홍천군

□ 성과 주요 내용

- 홍천군은 10개 읍·면 총 123명으로 구성된 지역회의를 중심으로 찾아가는

예산학교, 읍·면별 퍼실리테이터 지원, 책임위원회 운영, 사업 특성별(지역 계획형·지역사업 등) 운영체계 구축 등 농촌지역 특성을 반영한 주민참여예산 운영체계를 구축하고 있음.

- 특히 지역회의 제안사업별 담당위원을 지정하는 책임위원제를 통해 사업 검토 과정에서 주민과 본청 사업부서 간 소통을 강화하고, 지역계획형 사업과 일반 주민제안사업을 분리 운영하여 지역회의와 일반 주민의 참여 경로를 다원화하고 있음
- 또한 찾아가는 예산학교에서는 전년도 미선정 사업 사례를 활용하여 탈락 원인과 보완 방안을 설명하는 환류형 교육을 실시함으로써 주민의 사업 제안 역량과 사업계획의 완성도를 높이고 있고, 주민의견 분과위원회 신설을 통해 예산 전반에 대한 주민의견 수렴을 위해 노력함

□ 추진배경

- 군 단위 농촌지역 특성상 읍·면별 주민참여 인력 확보와 지역회의 운영에 어려움이 있어 주민참여 기반 강화 필요
- 읍·면 지역회의와 본청 주민참여예산위원회 간 연계가 미흡하여 지역 현안과 주민 의견의 예산 반영 체계 보완 필요
- 주민참여예산 교육·홍보 부족과 사업 발굴 체계의 한계로 주민 제안의 질적 수준 제고 및 지역 맞춤형 사업 발굴 강화 필요

□ 추진내용

(1) 지역회의 운영 체계: 이중 구조의 연계 운영

- 홍천군은 중앙 주민참여예산위원회(1개)와 읍·면 지역회의(10개)를 동시에 운영하는 이중 구조를 채택하고 있음. 두 기구는 상호 보완 관계로, 지역회의는 현장 밀착형 사업 발굴 및 지역계획형 사업 심의를 담당하고, 중앙위원회는 정책 사업 심의 및 주민 의견서 작성·의결을 담당함

[표 3-31 | 지역회의 운영 체계 단계 별 주요 내용

단계	주요 내용
운영계획 수립	(4월) 1차 지역회의 개최 → 해당 연도 지역계획형 사업 선정 및 운영 방향 확정 / 공문으로 본청에 제출
제안 접수	(2~4월, 집중 공모 기간) 찾아가는 예산학교 병행 → 일반 주민 제안사업 접수 (온·오프라인)
부서 검토	(5~6월) 담당 부서 사업 적격성 검토 → 책임위원 1차 소통 → 지역회의 제안 의견 보완 및 구체화
지역회의 심의	(7월) 2차 지역회의 개최 → 부서 검토 의견 검토 및 지역계획형 사업 최종 심의
중앙위원회 심의	(7~8월) 정책 제안사업 1차 심의
예산 반영	(9~11월) 군의회 예산안 제출 시 주민의견서 첨부 → 다음 연도 예산 편성 반영

(2) 사업 유형 구분: 지역 계획형과 일반 지역사업

- 홍천군은 주민참여예산 사업을 크게 정책 사업, 지역사업으로 구분하며, 지역 사업 내에 '지역계획형 사업'과 '일반 지역사업'을 별도로 운영하는 것이 핵심 특징임

[표 3-32 | 지역계획형 사업과 일반 지역사업 비교

구분	지역계획형 사업	일반 지역사업
제안 주체	읍·면 지역회의(위원회 전체 합의)	일반 주민 개인 또는 단체
예산 규모	읍면별 5천만원 × 10개 = 5억원	읍면별 5천만원 × 10개 = 5억원
심의 절차	지역회의 회의시 사업 발굴 → 부서 검토 → 지역회의 심의	일반주민 제안(온·오프라인) → 부서 검토 → 지역회의 심의
책임위원 배정	지정(지역회의 위원 중 1인)	미배정(부서 일방 소통)
특징	지역 공동 의제 중심, 양방향 소통 보장	개인 제안 위주, 일회성 접수

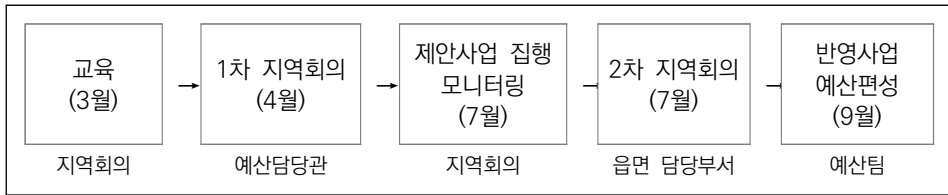
※ 정책 사업(2억), 지역 사업(일반+계획형 각 5억) 구조로 총 목표 금액 운영

(3) 지역회의 운영

- 지역회의는 지역사업 중 지역계획형사업을 주체적으로 추진하며, 사업 발굴 및 선정을 위해 다음과 같이 운영하고 있음

- 교육: 전년도 제안사업 분석을 통한 제안서 작성 및 속의 방법 교육 실시, 당해 활동 계획 수립
- 1차 지역회의: 당해연도 계획 수립 및 계획형 사업 발굴·선정
 - * 책임위원회 운영을 통해 읍·면에서 제안된 모든 사업에 대해 본청 부서에서는 지역회의의 제안 의견 보완 및 구체화함
- 집행 사업 모니터링 실시: 주민참여예산위원회와 연계하여 부서담당자, 제안자와 함께 현장 모니터링 실시
- 2차 지역회의: 제안사업 사전심사 및 부서 검토결과 승인

[그림 3-10] 지역회의 운영·지원 추진과정



○ 지역회의의 역할 및 활동

- 지역현안 파악 및 주민의견 수렴
- 제안사업 발굴 및 구체화
- 제안사업(지역사업) 심의 및 우선순위 결정
- 제안사업 집행 및 평가 모니터링
- 제도 운영에 대한 활동계획 수립

□ 읍면동 지역회의의 운영 특화 사례

(1) 책임위원회 운영

- 지역계획형 사업의 경우, 사업별로 지역회의의 위원 중 1인을 '책임위원'으로 지정하여 해당 사업의 부서 검토 과정에서 양방향 소통을 담당함
- 이는 일반 지역사업이 부서에서 일방적으로 검토 결과를 통보하는 방식과 달리, 지역 의도가 행정 처리 과정에서 왜곡되지 않도록 제도적으로 보장하는 장치임

[표 3-33 | 책임위원회 운영 역할별 주요 내용

역할	내용
사업 대표	지역회의가 제안자이므로, 책임위원이 사업 제안자 역할을 수행하며 부서 검토 시 창구 역할 담당
의도 전달	부서에서 검토 의견 통보 전 책임위원에게 먼저 전화 → 지역 의도 재확인 후 검토 의견 작성
이의 제기	부서 검토 결과가 사업 의도와 다를 경우 재요청 가능 → 행정과 주민 간 실질적 협의 보장

(2) 찾아가는 예산학교 및 대상별 교육

- 교육 전 과정을 위탁 운영하여 담당 공무원 업무 부담을 줄이고 교육의 전문성을
확보함. 교육은 크게 주민 대상과 참여기구(위원회) 대상으로 구분되며, 집중
공모 기간(2~4월)에 맞춰 읍·면 방문 교육을 집중 실시함

[표 3-34 | 찾아가는 예산학교 교육별 운영 현황 및 내용

교육 구분		운영 현황	주요 내용
주민 대상 (찾아가는 예산학교)		권역별 5회('26년 기준)	주민참여예산 제도 개요, 제안서 작성 방법, 사업 사례 소개
대상별 교육		장애인·청소년·청년 등 대상별 단체 방문	취약계층·특정 집단 접근성 강화, 맞춤형 사업 발굴 유도
주민참여 예산기구 대상 교육	주민 참여 예산위원회	연 4회	제도 전반 교육, 모니터링 교육, 주민의견서 작성 교육(집중)
	지역회의 교육	읍면별 1회	지역계획형 사업 수립 교육, 사업 심의 역량 강화

(3) 전년도 탈락 사업 연계 재검토

- 2026년에는 전년도에 부적격 판정을 받은 지역계획형 사업에 대해, 지역회의의
교육 시 해당 사업을 다시 검토하는 기회를 제공함
- 주민 및 지역회의 위원들이 부적격 사유를 정확히 이해하고, 필요시 사업 내용을
수정하여 재제안할 수 있도록 지원함으로써 지역 현안의 연속성과 주민 의견
반영 가능성을 높일 수 있음

- 전년도 부서 검토의견을 통해 부적격 사유 확인 → 사업 재설계 가능성 검토
→ 수정 제안 → 재심의
- 기존에는 탈락 후 사업 연속성 단절 → 지역 현안 반영 기회 상실 문제 해결

(4) 주민의견 분과위원회 신설(2026년)

- 주민의견서의 실질적 내실화를 위해, 2026년부터 중앙 주민참여예산위원회 내에 ‘주민의견 분과위원회’를 신설하여 운영함.
- 주민참여예산위원 중, 희망 위원을 대상으로 집중 교육을 실시하고, 기초 자료 작성을 사전에 진행하여 전체위원회에서 의결하는 방식으로 운영함
 - ① 8월 집중 교육(주민의견서 전반 이해) → ② 기초 자료 작성 → ③ 전체 위원회 의결(추가 의견 수렴 후 확정)
 - '26년 시범 운영 중(조례 미개정) → 성과 확인 후 조례 개정 추진 예정

□ 구체적 추진 실적 및 성과

(1) 지역회의 구성 현황(2026년 기준)

- 홍천군 10개 읍·면에 주민참여예산 지역회의의 구성·운영
- 읍·면별 특성을 반영한 적정 인원(10~20명) 배정으로 실질적 운영 기반 마련
- 2026년 기준 총 123명의 주민위원이 참여, 풀뿌리 단위 주민자치 실현

| 표 3-35 | 지역회의 구성 현황(2026년 기준)

읍·면명	위원 수	읍·면명	위원 수
홍천읍	16명	영귀미면	14명
화촌면	8명	남면	15명
두촌면	11명	서면	10명
내촌면	12명	북방면	11명
서석면	14명	내면	12명
합 계	123명	(10개 읍·면)	읍면별 10~20명

(2) 예산 운영 현황

- 정책사업·대상별 사업·지역사업 등 다층적 예산 구조 운영하고 있으며, 이 중 읍·면 지역사업에 10억 원(전체의 40%) 집중 편성
- 읍·면 주민의 생활 밀착 수요를 최대한 반영하기 위한 예산 배분 구조 구현

[표 3-36] 정책사업별 운영 현황

정책 사업		목표 금액	사업내용	제안 주체
정책 사업		12억 원(분과별 3억)	군 전체 대상사업	일반주민
대상별 사업		1억 × 3개 = 3억원	청소년·청년·장애인 등	대상별 주민
지역 사업	일반 지역 사업	5천만 원 × 10 = 5억원	읍면별 지역 밀착 사업	일반 주민
	지역계획형 사업	5천만 원 × 10 = 5억원	지역회의 의결 사업 전용	지역회의
합 계 (목표)		약 25억원	(연도별 실 편성액은 변동)	

□ 타 지자체 적용 시 핵심 고려사항

(1) 즉시 도입 가능한 수단

[표 3-37] 타 지자체 적용 시 즉시 도입 가능 수단

도입 수단	설명 및 조건
책임위원회	지역회의 내부 운영 방식 변경만으로 도입 가능. 조례 개정 불필요. 지역회의가 있다면 즉시 적용
부적격 사업 재검토	교육 과정에 통합 운영. 별도 예산·조례 불필요. 담당자 의지만으로 실시 가능
지역계획형 사업 분리	지역회의 운영 예산 배정 및 조례 개정 필요. 단, 전용 예산 규모는 지자체 여건에 따라 조정 가능

(2) 주요 고려사항

- 지역 네트워크 활용: 소규모 군 지역에서는 이장·주민자치회 등 기존 네트워크를 통한 위원 모집 및 홍보가 효과적

- 교육 방식 현지화: 읍면별 단독 교육 대신 권역별 통합 교육이 소규모 지역에 적합함
- 사업 유형 체계 명확화: 지역계획형·일반 지역·정책·대상별 사업의 구분 기준을 조례 또는 운영계획에 명시하여 주민·부서 간 혼선 방지
- 부서 협조 체계 사전 구축: 지역회의 사업 증가에 따른 부서 부담 경감 방안(담당자 표창, 업무 매뉴얼 제공 등) 병행

| 표 3-38 | 타 지자체 적용 시 주요 고려사항

구분	내용
즉시 적용 가능	• 책임위원회, 부적격 사업 재검토(예산·조례 개정 불필요, 운영계획 수정만으로 가능)
준비 필요 (6개월~1년)	• 지역계획형 사업 분리 운영, 주민의견분과제도(조례 개정 필요), 권역별 교육 체계 구축(예산 확보 선행 / 읍면 담당자 교육 필요)
핵심 조건	• 책임위원회 도입 시 지역회의-부서 간 소통 규정 명문화 권장 • 권역별 교육 체계 구축을 위해 민간위탁 병행시, 집중 공모 기간에 맞춰 일정 설계

3. 소결 및 시사점

- 사례분석 결과 주민참여예산제도 운영 방식은 지역 여건과 행정환경에 따라 다양하게 나타나고 있으며, 동일한 제도를 운영하더라도 주민참여의 범위와 수준, 지원체계 구축 정도에 따라 운영 성과에 차이가 발생할 수 있음을 확인함
- 특히 우수사례를 통해 살펴본 지역들은 공통적으로 주민참여를 단순한 사업 공모나 의견수렴 절차로 이해하기보다, 주민의 의견이 재정운영 과정에 실질적으로 반영될 수 있도록 다양한 운영방식을 모색하고 있었음
 - 일부 지역은 주민참여 대상을 일반 재정사업과 주요 정책사업으로 확대하거나 예산과정 전반으로 참여를 확장하고 있었고, 일부 지역은 주민자치회, 지역회의 등 지역 단위 참여기구와의 연계를 통해 주민참여 기반을 강화함
 - 또한 교육, 숙의지원, 컨설팅, 재정지원 등 주민참여를 뒷받침하기 위한 지원체계를 구축하거나 광역-기초 간 협력체계를 활용하여 운영역량을 보완함

- 아울러 상대적으로 여건이 열악한 군 지역에서도 지역 특성에 적합한 운영 방식을 통해 주민참여 기반을 확대하려는 노력이 이루어지고 있음을 확인함
- 이러한 사례들은 주민참여예산제도의 활성화가 특정 운영모델의 도입 여부보다 주민참여가 실제 예산과정에서 작동할 수 있는 기반을 어떻게 구축하느냐에 의해 좌우될 수 있음을 시사함
- 특히 현황분석에서 확인된 주민참여 범위의 제약, 지역 단위 참여기반 약화, 운영역량 격차 등의 문제는 단일한 수단으로 해결되기보다 주민참여 대상 확대, 지역참여 기반 구축, 운영역량 강화가 상호 연계되어 추진될 필요가 있는 것으로 나타남
- 따라서 다음 장에서는 현황분석과 사례분석 결과를 종합하여 제도의 실질적 활성화를 위한 정책적 개선방안을 제시하고자 함

제 4 장

주민참여예산제도 활성화를 위한 추진전략

제1절 주민참여예산제도 개선 기본방향

제2절 주민참여예산제도 개선방안

제3절 제도 개선의 실효성 확보를 위한
지원체계 강화

주민참여예산제도 활성화를 위한 추진전략

제1절

주민참여예산제도 개선 기본방향

□ 이론적 논의 및 현황·사례분석 종합

- 주민참여예산제도는 주민이 예산편성 과정에 참여하는 제도를 넘어 지방재정 운영 과정에 주민의 의견과 판단을 반영함으로써 재정민주주의와 지방재정의 책임성을 제고하기 위한 제도임
- 앞서 이론적 논의에서는 주민참여예산제도의 활성화를 단순한 참여 규모의 확대가 아니라 참여의 범위, 단계, 수준 및 실질성이 함께 제고되는 상태로 정의함
 - 즉, 주민참여예산제도의 활성화는 더 많은 주민이 참여하는 것에 그치는 것이 아니라 주민이 예산과정 전반에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 참여 체계를 구축하는 것을 의미함
- 또한 제3장의 현황분석 결과, 주민참여예산제도는 운영조례 정비, 주민참여 예산 규모 확대 등 제도적 기반은 지속적으로 확충되어 왔으나, 주민참여의 실질성 측면에서는 여전히 개선이 필요한 것으로 나타남
 - 주민참여는 여전히 공모형 주민제안사업 중심으로 운영되고 있으며, 일반 재정사업이나 주요 정책사업에 대한 주민참여는 제한적임
 - 예산과정별 참여 현황분석 결과 예산편성 단계에 집중되어 있어 집행, 결산 및 환류 단계까지 확대되지 못하고 있음
 - 또한 주민 대상 교육, 숙의 및 컨설팅 지원체계는 일부 강화되고 있으나, 지역 간 운영 역량 차이가 크고 특히 여건이 열악한 지방자치단체에서는 제도 운영에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남
- 그러나 사례분석 결과, 일부 지방자치단체는 이러한 한계를 극복하기 위해 다양한 운영방식을 도입하고 있는 것으로 확인됨

- 경기도는 주민제안사업을 넘어 주요 재정사업에 대한 주민의견 수렴과 집행 모니터링을 운영함으로써 주민참여의 범위와 단계를 확대하고 있음
- 대구광역시도 재정지원, 교육 및 협의체 운영 등을 통해 광역-기초 간 협력 체계를 구축함으로써 기초자치단체의 주민참여예산 운영 역량을 지원함
- 홍천군 등은 지역회의 운영, 찾아가는 예산학교, 퍼실리테이터 지원 등을 통해 읍·면 단위 주민참여 기반을 강화하고 있으며, 주민자치조직과의 연계를 통해 생활권 중심의 참여체계를 구축하고 있음

□ 개선 방향 설정

- 이상의 분석 내용을 종합하면 주민참여예산제도의 활성화를 위해서는 단순히 주민참여예산 규모를 확대하는 접근을 넘어 주민참여의 범위와 수준, 그리고 참여의 실질성을 제고하는 방향으로 제도 운영방식이 전환될 필요가 있음
 - 특히 공모사업 중심의 참여를 일반재정사업으로 확대하고, 예산편성 단계에 집중된 참여를 집행·결산·환류 단계까지 확장함으로써 주민이 예산과정 전반에 참여할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있음
- 또한 지역별 운영 여건에 따라 주민참여 수준에 차이가 발생하고 있는 만큼, 읍·면·동 단위의 참여기반을 강화하고 광역자치단체의 지원 기능을 확대하는 등 지역 간 운영역량 격차를 완화할 수 있는 협력 및 지원체계 구축이 필요함
- 아울러 우수사례에서 확인된 운영방식이 일부 지방자치단체에 한정되지 않고 제도 전반으로 확산될 수 있도록 성과평가와 컨설팅, 교육·지원체계를 연계한 정책적 지원이 필요함. 이를 통해 주민참여예산제도의 형식적 운영을 넘어 실질적 주민참여와 지역 맞춤형 운영이 정착될 수 있는 기반을 마련할 필요가 있음
- 이에 본 연구는 주민참여예산제도의 활성화를 위한 추진전략으로 첫째, 주민참여 기반 확대, 둘째, 광역-기초 협력체계 구축, 셋째, 읍·면·동 주민참여 활성화, 넷째, 제도 개선의 실효성 확보를 위한 지원체계 강화를 제안하고자 함

제2절

주민참여예산제도 개선방안

1. 주민참여 대상사업 및 예산 전과정 참여 확대

1) 주민참여 대상 사업 확대

□ 기본방향: 주요 재정사업에 대한 주민참여 확대로 대상 사업의 포괄성 확보

- 주민참여예산 운영이 주민제안사업에 집중되어 주민의 참여범위가 제한되어, 주요 재정사업에 대한 주민참여 확대로 주민의 재정 참여 범위를 확대함
 - 주민참여예산 규모는 2025년 기준 6,374억 원 규모로 전체 일반회계 예산 현액 대비 0.12%이며, 사업수는 18,620건으로 전체 세부사업의 4.10%에 불과함
 - 특히 주민참여예산사업의 평균 사업비는 34백만원으로 평균 세부사업비인 1,088백만원 대비 3.13%에 불과하여 소규모 사업에 집중되어 지방자치 단체의 주요사업에 대한 주민의 참여가 보장되지 않음

【표 4-1】 전체 지방재정지출 대비 주민참여예산 비중: 2025년 기준

(단위: 백만 원, %)

구분	전체(A)	주민참여예산(B)	비중(B/A)
예산규모	494,610,840	637,465	0.12
세부사업 수	454,691	18,620	4.10
평균 사업비	1,088	34	3.13

주: 예산규모는 일반회계 예산현액(예산액+이월액) 기준이며, 총계기준임(중복계상분 포함)

자료: 지방재정365

- 지방자치단체에서 주민제안사업 외에도 주요 재정사업에 대한 주민의견 수렴 및 예산편성 반영이 이루어지고 있으나 주민참여예산 규모에서 제외되고 있어 주민참여예산제도에 대한 법률 규정사항을 고려하여 이를 제도화하고자 함
 - 주민참여예산제도의 근거법령인 「지방재정법」 및 동법 시행령에서는 주민 참여예산제의 대상을 제한하고 있지 않으며, 공청회 및 간담회, 설문조사,

사업공모 등의 방식을 통한 참여 방법을 제시하고 있어 해당 방법을 통한 예산과정에 대한 참여를 주민참여예산으로 인정할 수 있음

| 표 4-2 | 주민참여예산 관계 법률 규정

【지방재정법】

제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제47조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 “주민참여 예산제도”라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다.

【지방재정법】 시행령

제46조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민참여) ①법 제39조제1항에 따른 지방예산 편성 등 예산과정(이하 이 조에서 “예산과정”이라 한다)에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.

1. 공청회 또는 간담회
2. 설문조사
3. 사업공모
4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법

자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)

- 다만 주민참여의 대상사업 선정에 있어서는 모든 재정사업에 대한 주민참여가 바람직하나 각 지방자치단체별 주민참여예산위원회의 규모 및 전문성, 주민참여 확대 시 발생하는 위원회 운영비용 증가 등을 고려하여 참여 대상 선정 기준을 제시함
 - 재정사업평가 대상사업 선정 기준인 광역 5억 원, 기초 2억 원 이상 사업은 광역자치단체는 평균 1,002개, 기초자치단체는 평균 514개로 주민참여 예산위원이 해당 사업을 다 검토하기에는 한계가 있음
 - 2026년 기준 주민참여예산위원은 10,068명으로, 지자체당 평균 41명으로 1명당 13개 이상의 사업 검토가 요구되나 지방자치단체마다 검토사업 수, 주민참여예산위원회 역량 및 규모 또한 차이가 크므로 사업선정과 관련한 별도의 기준 마련이 필요함

표 4-3 | 광역 5억원 및 기초 2억원 이상 사업 수: 2025년 기준

(단위: 개, 억 원, %)

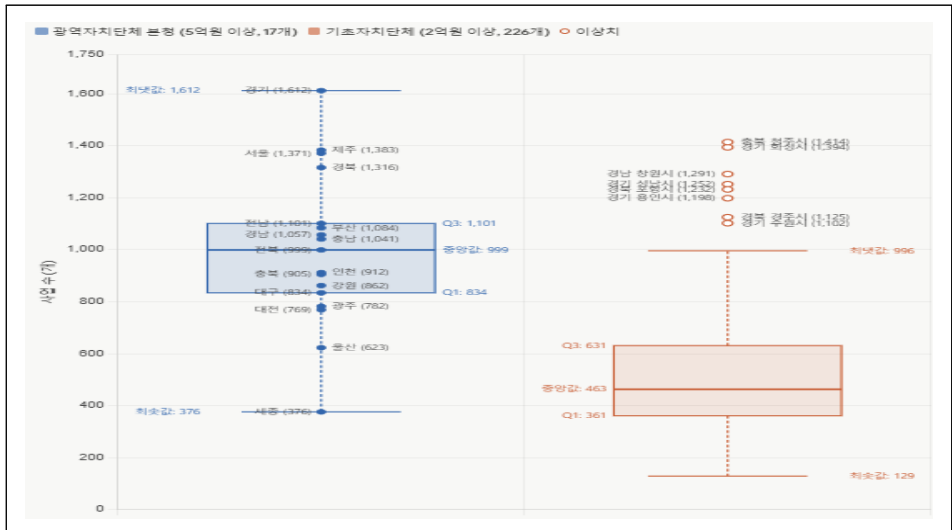
구분	광역	기초
지자체당 재정사업평가 대상 평균 사업수 (광역 5억원, 기초 2억원 이상)	1,002	514
재정사업평가 대상 금액	2,155,111	2,606,208
전체 일반회계 예산현액 중 평가대상 금액 비율	97.8	95.0

주: 예산규모는 일반회계 예산현액(예산액+이월액) 기준이며, 총계기준임

자료: 지방재정365

그림 4-1 | 재정사업평가대상 지역별 분포

(단위: 개)



주: 주민참여예산위원회를 운영하는 235개 지자체 기준임

자료: 행정안전부 내부자료

□ 기본 검토 기준 : 광역 5억 원 이상, 기초 2억 원 이상 주요 재정사업

- 주민참여예산위원회가 검토하는 일반 예산사업 규모는 지방자치단체의 재정사업 평가기준을 준용하여 주요 재정사업이 모두 검토될 수 있도록 광역자치단체는 5억 원이상, 기초자치단체는 2억 원이상 사업을 대상으로 하는 것이 타당할 것으로 판단됨

- 일반 예산사업의 검토는 주요 재정사업에 대한 주민의 검토를 통해 사업 추진의 타당성을 확보하기 위한 것으로, 기본 검토 대상은 주요 재정사업이 모두 포함될 수 있도록 지방자치단체 재정사업평가 기준을 준용하는 것이 타당함
 - 자치단체 유형별 재정사업 평가 대상 선정과 관련한 금액 기준은 「지방재정법 시행령」제11조의2를 통해 규정되어 있으므로, 사업 범위 선정에 있어서 타당성을 확보함
 - 평가대상 사업비의 산정은 회계연도 사업비를 기준으로 함
- 다만 재정사업평가와 마찬가지로 의무지출, 행정운영비, 재무활동, 예비비 등 평가 실익이 적은 사업, 국·도(시)비 보조사업은 평가에서 제외하는 것이 타당할 것으로 판단됨
- 행정운영경비, 사회복지시설 법정운영경비, 시·군 조정교부금, 차입금 이자 상환, 전출금, 교육비 법정전출금, 예비군육성지원자본보조 등 의무지출, 계속사업으로 조성중인 SOC사업 등
 - 평가 실익이 크지 않은 사업의 제외는 주요 재정사업평가 대상 선정 기준을 고려하여 예산부서에서 통계목을 기준으로 결정함
 - 다만 주민참여예산위원회에서 필요하다고 인정하는 사업의 경우 주민참여 예산위원회가 검토하는 일반참여예산에 포함하여 검토함

□ 추가 검토 기준: 지방자치단체의 특성을 반영한 대상사업 선정

- 지방자치단체마다의 주민참여예산위원회 역량 및 규모 등의 차이를 감안하여 지방자치단체가 별도의 사업선정 대상을 선정할 필요가 있음
- 기본적으로는 사업규모에 따라 사업대상 선정이 이루어지며, 해당 기준은 주민생활 밀착 사업, 자치단체장 공약사업 등 지방자치단체의 특성을 고려한 사업 선정 기준을 의미함
 - 별도의 사업선정 기준을 부여할 경우 지방자치단체의 일반예산사업 검토 규모가 감소할 수 있으나 성과평가 시 일반사업예산 규모를 포함한 주민참여 예산규모를 반영하면 검토 규모의 급격한 감소가 방지될 것으로 판단됨

- 검토대상 사업의 별도 선정은 주민참여예산위원회 및 주민참여예산 연구회 등의 조직을 활용하여 지방자치단체의 여건을 고려한 선정이 가능함
 - 주민 및 예산연구회 등을 통해 검토 분야 선정 의견수렴을 한 후 주민참여예산 위원회를 통한 최종 검토분야를 선정하며, 이후 분과위원회 등을 통해 검토 제외가 필요한 사업을 선정한 후 최종 검토대상을 확정하는 절차를 제안함

[그림 4-2] 일반예산사업 선정 절차



- 검토대상 사업은 여성, 사회복지, 환경, 교통, 안전, 문화, 관광체육, 주택 도시재생, 경제 등 주요 분야를 설정할 수도 있으며, 지방자치단체장 공약사업, 주민생활 밀접사업, 행사성 사업, 사업부서 본예산 편성 미반영 사업 등의 특정 주제를 선정하여 운영할 수도 있음
 - 검토대상 선정에 있어 대규모 투자사업의 경우, 사업계획 수립 이후 타당성 조사, 투자심사 등의 절차를 통해 사업 진행 여부가 결정되므로, 해당 사업은 사업계획 수립 전 주민참여예산위원회의 의견을 수렴하는 방안을 제안함
 - 사업부서 및 예산부서에서 평가 부적정 사업을 통계목으로 1차적으로 제외 하고, 주민참여예산위원회에서는 지방자치단체의 수행 기능, 주요 검토분야 등을 설정하여 주민참여예산위원회에서 검토 가능한 범위의 일반예산사업 규모를 설정하는 방안이 필요함

[표 4-4 | 일반예산사업 검토 대상 예시

구분	자치 단체장 공약사업	주민생활 밀접 사업	행사성 사업	대규모 투자 사업	사업부서 본예산 편성 미반영 사업	비고
인건비	×	×	×	×	×	지방자치단체 행정운영 경비 등으로 제외
물건비	×	×	×	×	×	
경상이전	○	○	○	○	○	사회복지시설 법정운영비, 시·군 조정교부금, 차입금 이자상환, 국외이전, 전출금, 교육비 법정전출금 등 의무지출 제외
자본지출	○	○	○	○	○	예비군육성지원자본 보조 등 의무지출, 계속사업으로 조성중인 SOC 사업, 자산취득비 제외
용자 및 출자	○	○	○	○	○	민간용자금만 검토
보전재원	×	×	×	×	×	재정사업평가 제외 항목
내부거래	×	×	×	×	×	

□ 일반 예산사업의 검토 절차

- 일반예산사업은 분과위원회에서 검토하는 것이 바람직하며, 분과위원회에서 주민의견서를 작성한 후 이를 총회에서 재검토하여 최종 확정하는 방안을 제안함
 - 다만 분과위원회를 운영하지 않는 지방자치단체에서는 예산위원회에서 주민의견서를 작성한 후 확정하는 방식으로 운영이 필요함
 - 분과위원회 설치가 어려울 경우, 일반 예산사업 검토대상에 대해 일반주민, 주민자치회 등의 온·오프라인 의견수렴을 통해 사업별 의견을 취합하고, 해당 의견을 주민참여예산위원회에서 검토하여 의견서를 작성하는 방안을 제안함

- 일반 예산사업은 사업부서가 편성한 예산에 대한 검토이므로, 사업부서가 편성한 예산에 대해 주민참여예산위원회에서 증액 또는 감액, 사업 폐지 등의 조정이 필요한 경우에 한해 의견서를 작성하여 제출하는 방안을 제안함
 - 원칙적으로는 사업부서가 제출한 내용과 동일한 경우에도 사업 추진 방향, 사업 개선방향 등의 제안을 중심으로 의견서 작성이 필요함
 - 다만 주민참여예산위원회의 규모 및 검토사업 대상수가 많을 경우에는 주민참여예산제도 운영 부서의 업무량, 주민참여예산위원회의 내실있는 의견 작성 및 의회 심사 시 반영을 위해 예산 조정 필요사항에 한 해 작성하는 방안을 제안함

□ 검토사업의 주민참여예산 반영

- 일반예산사업 검토결과의 주민참여예산 실적 반영은 일반 제안사업과 동일하게 최종 편성된 예산을 기준으로 실적 관리가 필요함
 - 주민의견서의 내용과 달리 의회 심의 후 검토 사업의 예산 편성이 이루어지지 않는 경우는 실적관리에서 제외할 필요가 있음
 - 주민의견서를 통해 조정되지 않은 사업이더라도 사업 검토가 이루어졌고 주민참여예산위원회의 총회를 통해 의견서가 제출된 사업은 주민의 숙의를 통해 검토한 사업이므로 주민참여예산으로 인정하는 것이 필요함
- 다만 장기적으로는 재정관리시스템 등으로 별도 관리가 가능하다면 의회에서 최종 편성된 예산 중 주민의견을 통해 조정된 금액만을 반영하는 것을 검토할 수 있음

2) 예산과정 단계별 주민참여 확대

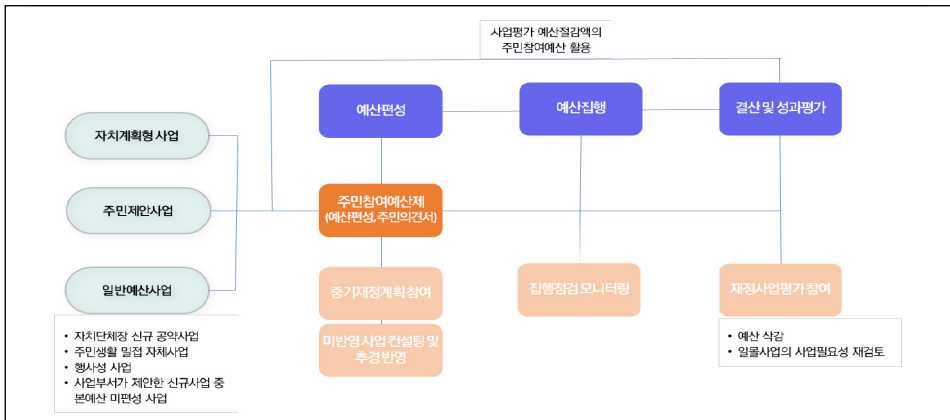
□ 기본방향: 재정운용 전 과정에 대한 주민참여 확대로 주민의 참여 범위 확장

- 주민제안 사업 발굴을 중심으로 예산편성단계에서의 주민참여에 집중하고 있어, 집행, 결산 등 다른 예산과정에 주민의 참여 확대를 위한 제도 보완을 모색함
 - 2025년 기준 예산편성 단계의 참여는 확보되었으나 상대적으로 집행 및

결산에 대한 참여의 제도화 수준은 각각 63.3%, 18.1%로 이를 보완하기 위한 제도 설계가 요구됨

- 개별 사업에 대한 주민의견 반영 외에도 지방자치단체의 예산운용 방향, 분야 및 부문간 자원배분 방향 등에 대해서도 주민의 의견을 반영하여 주민의 의사결정이 지방자치단체의 재정운용에 영향을 미칠 수 있는 방안을 모색함
- 본예산 편성 중심의 주민참여예산위원회가 추가경정예산, 집행 및 결산 등에서도 활용될 수 있도록 예산과정에서 주민참여조직의 활용 확대를 모색함

| 그림 4-3 | 예산과정별 주민참여 확대 방안



□ 예산편성단계 : 중기재정계획 참여, 미반영사업 컨설팅 후 추경반영

- 개별 사업 외에도 자치단체의 재정운용 방향 및 분야별 자원 배분 등을 결정하는 중기재정계획에 주민참여예산위원회의 의견 개진 및 주민투표 등을 통한 의견 반영을 제안함
 - 일반예산사업 검토와 병행하여 진행할 수 있으며, 도에서 마련한 재정운용 방향에 대해 주민의 의견을 수렴하여 이를 확정하는 방식임
 - 기존 재정운용에 대한 주민의 만족도 조사, 향후 자원배분 우선순위에 대한 주민조사 등을 통해 예산편성의 실효성을 제고함
 - 온·오프라인을 통한 주민의견 수렴 이후 분과위원회 및 주민참여예산위원

회를 통한 결과 분석 후 중기재정계획에 대한 주민참여예산위원회 의견서를 예산안 첨부서류로 제출하는 방식으로 운영할 수 있음

- 본예산 중심의 주민참여예산제도 운영을 추가경정예산으로 확대하기 위해 사업부서의 본예산 미반영 사업을 중심으로 주민제안사업과 접목하는 컨설팅을 운영하여 추가경정예산에 주민참여예산을 반영하는 방안을 제안함
 - 추가경정예산은 예산규모가 본예산에 비해 크지 않고, 짧은 편성기간을 고려할 경우 주민제안사업 모집 등의 주민참여예산 절차를 수행하기에는 적합하지 않아 기존사업을 대상으로 재검토가 필요함
 - 주민제안사업 중 주민참여예산위원회 심의에 따라 예산에 편성되지 않은 사업과 사업부서에서 제출한 본예산 요구사업 중 예산부서 자체심의 및 의회 심의과정에서 편성되지 않은 사업을 대상으로 사업 구체성 확보 및 실효성 제고를 위한 컨설팅을 추진하여 추가경정예산 편성 시 제안함
 - 주민참여예산 제안자 및 사업부서, 그리고 전문가의 협업을 통한 사업계획 재작성 이후 주민참여예산위원회의 심의를 통해 추가경정예산에 주민참여 예산으로 제출함

□ 예산집행단계 : 집행점검 모니터링

- 최종편성된 주민참여예산을 대상으로 주민참여예산위원이 사업 추진경과를 모니터링하고 예산낭비요인 및 개선방향을 제시하여 주민참여예산에 대한 사업부서의 집행 책임성을 강화하는 방안을 제안함
 - 집행점검은 주민제안사업 외에도 주민참여예산위원회에서 주민의견서를 작성한 일반 예산사업도 검토 대상으로 선정하되, 사업수가 많을 경우에는 사업비 집행을, 사업추진과정 등이 부진한 사업을 대상으로 집행점검 대상을 주민참여예산위원회에서 확정하는 방안을 제안함
 - 집행점검은 ①사업부서에서 자체점검을 수행하고, ②수행결과를 주민참여 예산위원회에서 서면 검토한 후, ③현장방문이 필요한 사업에 대해 사업지 방문을 수행하며, 이후 ④집행점검 결과를 작성하여 사업부서에 통보하는 방식으로 운영할 수 있음

- 주민자치회와의 연계 시 주민자치회가 해당 사업지의 현장방문을 수행하고, 해당 사업에 대한 주민의견을 수렴할 수 있음
- 집행 모니터링 결과는 차년도 사업 설계 시 주민 의견 반영에 활용하며, 집행 점검 결과는 주민참여예산 홈페이지에 공개하여 사업 추진의 투명성을 확보할 수 있음

□ 결산단계 : 재정사업(보조사업)평가 참여

- 지방자치단체의 주요 재정사업 및 보조사업평가에 대해 주민참여예산위원회가 참여하여 주민참여예산사업의 예산조정 및 사업개선을 추진할 수 있음
 - 주민제안사업은 기본적으로 사업규모가 적어 주요재정사업 평가 등에서 제외되나 향후 일반예산사업 검토사업을 주민참여예산으로 포함할 경우 주민참여예산사업이 재정사업 및 보조사업 평가대상 사업으로 포함됨
 - 재정사업평가 및 보조사업평가는 평가결과 미흡 사업 등에 대해서는 예산감액 및 사업폐지 등이 이루어지므로 주민참여예산제도와 연계하여 처분결과를 재검토하여 처분결과의 타당성을 확보할 필요가 있음
- 주민참여예산위원회의 평가 참여는 평가자로 사업평가에 직접 참여하는 방식과 최종 평가결과 이후 처분에 대해 의견을 개진하는 방식을 모색할 수 있음
 - 사업평가에 직접 참여하는 방식은 ① 재정사업 및 보조사업 평가 시 주민참여예산위원이 평가위원으로 참여하여 직접 평가하는 방식, ② 모든 평가항목에 대해 동일하게 평가하는 방식, ③ 주민체감도가 필요한 평가기준만을 평가하는 방식 등으로 구분하여 운영할 수 있으며, 모든 평가항목에 대해 동일하게 평가하는 경우에도 평가결과에 대해 가중치를 부여하여 평가점수에 합산할 수 있음
 - 최종평가결과 이후 주민참여예산위원이 참여하는 방식은 예산삭감 또는 사업폐지 대상 사업을 중심으로 주민참여예산위원회에서 처분 결과에 대해 의견을 개진하여 처분 결과에 반영하는 방식을 의미함
- 재정사업평가 및 보조사업 평가에 주민참여예산위원회가 참여하여 감액된 예산에 대해서는 차년도 주민참여예산 편성액에 환류하여 주민제안사업 등 편성에 활용하여 주민참여예산위원회의 유인체계를 마련할 필요가 있음

| 표 4-5 | 재정사업평가 주민참여 방식

구분		내용
평가 참여	모든 사업 평가	• 주민참여예산위원이 재정사업평가 평가위원으로 동일하게 평가 참여 • 모든 사업에 대한 평가 시에도 주민참여예산위원의 평가 점수에 대해서는 가중치를 부여하여 반영하는 방식을 혼합하여 운영할 수 있음
	주민 밀접 사업 혹은 주민 밀접 지표만 평가	• 주민참여예산위원의 전문성 등을 고려하여 주민 밀접사업 혹은 평가 지표 중 사업 지속 여부 필요성 등 주민의견 반영이 필요한 평가지표에 대한 평가 수행
평가결과 검토		• 재정사업 평가결과 중 미흡 이하 등급 사업에 대해 삭감 또는 폐지와 관련된 주민의견 제안

2. 광역-기초 협력체계 구축

□ 기본 방향: 광역자치단체 지원 기능 강화를 통한 기초자치단체 주민참여예산 활성화

- 광역-기초 간 주민참여예산 운영 역량 격차는 단순한 의지의 차이가 아닌 여건과 지원체계의 구조적 차이에서 비롯되고 있음
 - 군 단위 지자체의 67.1%가 숙의 지원을 제공하지 않고 있으며, 기초자치단체 대비 광역의 예산학교 참석자 수는 4배 이상 급증하는 반면 기초의 회당 참석 인원은 감소하는 추이를 나타냄
- 이에 광역자치단체가 기초자치단체와 동일한 수준에서 개별적으로 주민참여 예산제도를 운영하는 것에서 벗어나, 조정·협업·지원의 역할을 담당하는 방향으로의 전환을 모색함
 - 광역은 기초의 운영 실적을 평가하고 인센티브 재원을 배분하는 동시에, 역량이 취약한 기초를 대상으로 전문가 파견·컨설팅·합동 워크숍 등을 통한 맞춤형 지원을 제공하는 구조를 마련함
 - 특히 기초 주민이 발굴한 사업이 사업 규모나 재정 제약으로 기초 단위에서 추진되기 어려운 경우, 광역의 재원과 기초의 현장성을 결합하는 광역-기초 연계·협력형 사업 방식을 도입하여 참여의 영향력을 확대할 필요가 있음

- 다만 기초지자체는 운영 여건 및 재정 역량의 편차가 크므로, 평가 지표 설계 시 운영실적이 일시적으로 저조하거나 재정 여건이 취약한 지자체의 개선 노력을 반영하는 항목을 별도로 두어 과도한 차등이 발생하지 않도록 조정함

□ 광역-기초 협업모델의 주요 구성 요소

- 현황분석과 사례분석에서 도출된 구조적 한계와 우수 자치단체의 실천 방식을 종합하여, 광역-기초 협업모델의 주요 구성 요소를 다음과 같이 제안함
 - 각 구성 요소는 독립적으로 운영되는 것이 아니라 상호 연계되어 기초의 참여 역량 강화 → 사업 제안 내실화 → 광역 연계 추진 → 평가 및 환류의 순환 구조를 형성함

표 4-6 | 광역-기초 협업모델의 주요 구성 요소

구성 요소	주요 기능	현황·사례분석 근거
성과평가 및 재정 인센티브	운영실적 정량·정성 평가, 인센티브 차등 배분, 활성화가 잘되지 않는 지자체 개선 노력 반영	광역-기초 간 운영 격차 완화, 단순 인센티브 중심 평가의 한계 보완 • 대구 구군별 운영실적 평가 결과 차년도 예산 편성 반영 • 제주 우수사업상, 미흡사업 페널티 병행 운영
제안사업 구체화 지원	전문가 파견·자문, 시군구 사업담당자 대상 교육 (사업비 산정, 유사·중복 사업 조정 지원 등)	제안사업 컨설팅 통한 제안 역량 강화 • 경기 재도전 프로그램으로 '25년 7건 추가 반영 • 대구 제안사업 구체화 컨설팅('24년 1,528건)
미선정 사업 기초 연계	기초 사무에 해당하는 미선정 사업을 이송하여 검토하는 체계 마련	참여 경험 단절 방지, 주민 참여 의욕 유지 • 본청 제안사업 중 기초 사무에 해당하여 탈락한 사업을 기초로 이송하여 검토
통합 정보시스템 및 협력 네트워크	광역-기초 정보 교류, 합동 워크숍 정례화, 우수사례 확산	광역-기초 협력 네트워크 구축 • 경기 광역-기초 간 정보교류 전산망 구축 및 합동 워크숍
역량강화 지원체계	조례 자문, 예산학교 운영 지원, 기초 역량강화 자문, 민관 연계·조정	기초자치단체(마을) 집중지원 • 대구 예산아카데미 운영 통해 구·군 단위 사업담당 공무원 및 읍면동 지역회의의 위원 교육 • 마을계획지원관 운영 통해 150개 읍, 면, 동 현장 컨설팅 지원

□ 성과평가 및 재정 인센티브 연계 방안

- 광역자치단체는 관할 시·군·구의 주민참여예산제 운영실적, 의견수렴 및 심의 과정의 내실화 정도, 재정 집행의 성과 등을 매년 정량적·정성적 방법으로 평가하고, 그 결과에 따라 다음 연도 재정지원금 및 인센티브 재원을 차등 배분함
 - 대구광역시는 구·군 운영실적 평가 결과를 기반으로 다음 연도 주민제안 사업 편성 규모 한도액을 차등 조정(기본 4억 원 + 평가결과 인센티브)하고 있으며, 이를 통해 기초자치단체의 운영 활성화를 유도하는 효과를 거두고 있음
- 다만 현황분석에서 확인된 바와 같이 인센티브 중심의 평가만으로는 운영 역량이 낮은 기초자치단체, 특히 군 지역의 참여를 실질적으로 활성화하는 데 한계가 있음
 - 군 단위 지자체의 67.1%가 속의 지원을 전혀 제공하지 않는 현실에서, 성과 중심 인센티브만으로는 구조적으로 취약한 기초단체의 역량 제고에 한계가 있음
 - 이에 평가 지표를 단순 참여 건수나 예산 규모가 아닌 운영 개선 노력·역량강화 활동·참여 다양성 등 과정 지표까지 포함하도록 설계하고, 평가 결과를 바탕으로 자치단체에 대한 맞춤형 컨설팅 지원을 제도화하는 방향을 제안함

□ 제안사업 구체화 지원 및 미선정 사업 기초 연계

- 광역자치단체 차원의 제안사업 구체화 지원은 주민 제안의 실행 가능성을 높이고 참여 역량을 지속적으로 축적하는 데 효과적인 수단임
 - 경기도는 2025년부터 탈락한 주민 제안 사업을 대상으로 '재도전 프로그램'을 시범 운영하여 탈락 제안서에 대한 컨설팅을 제공하고, 그 결과 7건의 사업이 실제 반영되는 성과를 거두었음
 - 대구광역시는 컨설턴트가 제안자를 직접 면담하여 사업 내용을 구체화하고 수정·보완을 지원하는 제안사업 구체화 컨설팅을 운영하고 있으며, 2024년 기준 1,528건(시정참여형 303건, 구·군참여형 1,225건)의 컨설팅 실적을 달성함

- 주민참여예산위원회 심사 과정에서 최종 선정되지 않은 주민제안 사업에 대해서도 체계적인 사후관리가 필요함
 - 시·군·구 사무에 해당하는 미선정 제안은 해당 기초의 주민참여예산기구로 이송하여 검토하도록 조치하고, 보완이 필요한 사업의 제안자에게는 관계 전문가의 자문을 제공하여 차기 연도 재신청을 지원함으로써 참여 경험의 단절 없이 역량이 지속적으로 축적되는 구조 형성을 제안함

□ 통합 정보시스템 구축 및 협력 네트워크 운영

- 광역과 기초 간 운영 현황·제안사업·평가 결과를 실시간으로 공유하고, 기초 간 우수사례가 자연스럽게 확산될 수 있도록 통합 주민참여예산 정보시스템을 구축하여 운영함
 - 경기도는 광역-기초 간 정보교류 및 협력을 위한 전산망 구축 근거를 마련하고, 도-시군 연계 운영 및 합동 워크숍을 통해 운영방향·우수사례·개선과제를 공유하며 상호 협력방안을 논의하는 정례적 구조를 운영하고 있음
 - 대구광역시시는 9개 군·구를 대상으로 ‘찾아가는 예산학교’를 순회 운영하여 기초 담당자와 위원의 역량 향상을 지원하고, 구·군 참여형 사업 심사 수준을 높이는 효과를 거두고 있음
- 합동 워크숍은 광역과 기초의 담당 공무원·위원들이 참여하여 운영 방향과 개선과제를 공유하는 공간으로, 기초의 역량 격차를 완화하는 학습 공동체 기능을 수행함
 - 현황분석에서 확인된 바와 같이 광역의 정보·역량 지원이 기초의 실질 운영 역량으로 이어지지 못하는 경우가 많으므로, 단순 정보 전달을 넘어 사례 공유와 상호학습이 이루어지는 워크숍 방식이 중요함

□ 역량강화 지원체계 구축

- 광역-기초 간 운영 역량 격차가 심화되는 가운데, 광역 차원의 교육·운영 규모 확대가 실제 기초 역량 강화로 연결되지 못하고 있어 단순 인센티브만으로는 참여 활성화에 한계가 있음

- 군 단위 지자체의 67.1%가 속의 지원을 제공하지 않고 있고, 광역 예산학교 총 참석자는 4배 이상 급증한 반면 기초의 회당 참석인원은 감소함
- 사례분석에서 확인된 대구광역시의 다층적 역량강화 체계는, 단순히 제안 건수나 반영 실적을 늘리는 것이 아니라 참여 경험의 질과 지속성을 높이는 데 초점을 맞추고 있다는 점에서 주요한 시사점을 제공함
 - 대구광역시는 예산아카데미 운영을 통해 기초자치단체 사업담당 공무원 및 읍면동 지역회의의 위원 대상, 사업 적격성·타당성 검토, 사업내용·사업비 검토, 유사사업 통합합, 주민제안사업 절차 등을 교육함
 - 또한 마을지원단을 통해 150개 읍·면·동을 대상으로 지역 특성에 맞는 사업 발굴 및 회의 진행을 지원하고, 지원관 파견을 통한 현장 컨설팅을 제공함

□ 광역-기초 협력형 운영모델 제시

- 이상의 논의를 종합하면 주민참여예산제도의 활성화를 위해서는 광역자치단체의 지원 기능과 기초자치단체의 주민참여 기능이 유기적으로 연계되는 협력체계 구축이 필요함
- 이에 본 연구에서는 광역자치단체의 운영성과 평가, 재정지원, 교육·컨설팅 및 협력 네트워크 기능을 기초자치단체의 주민참여예산 운영과 연계하는 광역-기초 협력형 운영모델을 제시하고, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 표준조례안 예시를 함께 제안하고자 함
 - 특히 운영성과 평가 결과를 차년도 재정지원 및 우수사업 인센티브와 연계함으로써 기초자치단체의 자발적인 운영 개선과 제도 활성화를 유도하는 성과 기반 환류체계를 마련하도록 함
 - 아울러 교육 참여율, 사업 추진성과 및 제도 운영실적 등을 종합적으로 평가하고, 평가 결과를 재정지원·컨설팅과 연계함으로써 주민참여예산 운영의 책임성과 실효성을 강화할 수 있도록 함

【 표 4-7 】 광역·기초 협력형 운영모델 구현을 위한 표준조례안(예시)

제00조(기초자치단체의 재정지원 및 평가 등)

- ① 시·도지사는 관할 시·군·구의 주민참여예산제 운영실적, 의견수렴 및 심의 과정의 내실화 정도, 재정 집행의 성과 등을 매년 정량적·정성적 방법으로 평가하여야 한다.
- ② 시·도지사는 평가결과에 따라 다음 연도 시·도 주민참여예산 관련 재정지원금의 추가 인센티브 재원을 확보할 수 있으며, 시·군·구별 예산 배정 기준액을 평가 등급에 따라 차등하여 배정할 수 있다.

제00조(평가결과와 반영)

- ① 시·도지사는 주민참여예산제 운영성과가 우수한 시·군·구에 대하여 재정지원, 포상 또는 정책사업 우선 선정 등의 우대조치를 할 수 있다.
- ② 시·도지사는 운영실적이 미흡한 시·군·구에 대하여 컨설팅·교육 및 개선계획 수립 등을 지원할 수 있다.

제00조(제안사업 구체화 지원 및 미선정 사업 사후관리) ① 시·도지사는 시·군·구 주민이 제출한 제안이 구체적인 재정사업 계획으로 전환될 수 있도록 전문가 지원 및 상담 체계를 구축할 수 있다. ② 시·도지사는 심사에서 선정되지 아니한 주민제안 사업을 체계적으로 관리하여 향후 정책 자원으로 활용할 수 있으며, 시·군·구 사무에 해당하는 제안은 해당 기초의 주민참여예산 기구로 이송하여 검토하도록 조치할 수 있다.

제00조(정보시스템의 구축 및 협력 네트워크 운영)

시·도지사는 시·도 위원회와 시·군·구 주민참여예산기구 간의 정보교류 및 사업 매칭 등을 지원하기 위하여 통합 주민참여예산 정보시스템을 구축하여 운영할 수 있다.

제00조(주민참여예산지원협의회 설치 및 구성)

주민참여예산지원협의회는 주민 역량 강화를 위한 예산학교 운영 지원 및 홍보, 시·군·구 주민 참여예산기구의 역량 강화 지원 및 제도 평가 자문 기능 등을 수행한다.

3. 읍·면·동 주민참여 활성화

□ 기본방향: 주민자치회 및 주민참여예산 연계를 통한 주민참여의 내실화

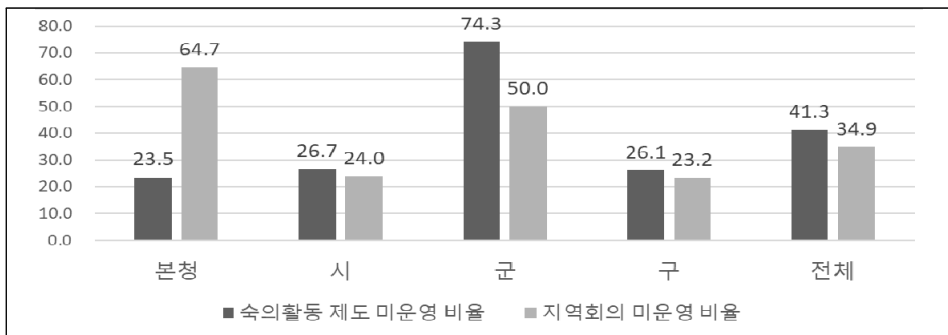
- 주민참여의 대표 수단인 주민자치회 및 주민참여예산이 갖는 한계를 제도의 연계를 통해 보완하고 이를 통해 주민참여의 권한 및 책임의 강화를 모색함
 - 주민자치회는 시범사업 운영 중심으로 운영되어, 권한의 형해화가 발생하여 형식적 운영이 이루어짐. 이로 인해 마을공동체 회복, 주민참여 확대 등 본연의 목적 달성에 한계를 지니고 있어 이를 해결하기 위한 숙의협력사무 등의 기능 강화가 필요함(강영주, 이경은, 2025)
 - 주민참여예산제도는 일부 지자체의 숙의활동 지원 부족, 분과위원회 및 지역

회의 등의 미운영으로 인한 주민참여예산위원회의 검토 및 심의기능 보완 필요함

- 주민자치회의 숙의기능을 활용하여 주민참여예산사업의 발굴 및 우선순위 도출, 제안 사업의 구체화 등을 수행하여 주민제안사업의 사전검토 및 내실있는 사업 제안이 이루어질 수 있도록 함
 - 주민자치회의 활용을 통해 주민참여예산위원회 하부 조직인 지역회의, 분과 위원회 등을 운영하지 않거나, 주민참여예산위원회 운영에 있어 숙의활동을 지원하지 않는 지자체의 숙의 기능을 보완함
 - 특히 주민자치회 간부 중심의 운영이 아닌 마을 내 일반 주민, 청소년, 청년, 사회적 약자의 다양한 의견수렴의 창구의 기능 수행 필요
 - 2024년 기준 숙의활동 제도를 운영하지 않는 지자체는 주민참여예산위원회를 운영중인 235개 지자체 중 97개 지자체로 41.3%이며, 지역회의를 운영하지 않는 지자체는 79개 지자체로 34.9%임. 주민자치회를 활용할 경우 이로 인한 문제를 해소할 수 있을 것으로 판단됨

【그림 4-4】 숙의활동 제도 미운영 및 지역회의 미운영 비율: 2025년

(단위: %)



주: 주민참여예산위원회를 운영하는 235개 지자체 기준임

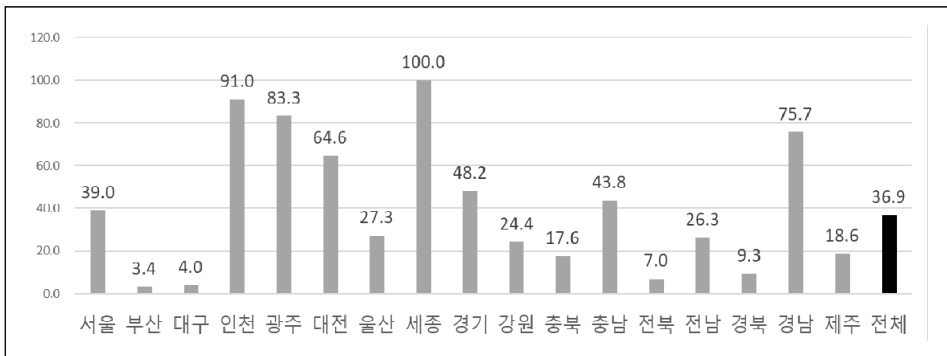
자료: 행정안전부 내부자료

- 주민자치회 또한 읍·면·동 단위의 지역계획형 사업의 구성 및 일부 사업의 주민 자치회 사업 수행, 그리고 수행사업에 대한 주민참여예산위원회의 심의 및 검토를 통해 주민자치회 기능 강화 및 책임성을 확보하고자 함

- 기초자치단체 단위에서 이루어지는 읍·면·동 지역계획형 사업에 대한 주민 자치회 권한을 확대하여 주민자치회의 문제해결 기능 및 주민자치 기능을 강화함
 - 주민자치회가 구성한 자치계획형 사업에 대한 주민참여예산제도의 심의·검토로 지자체로부터의 통제에서 주민으로의 통제로 전환하고 자문에 대한 책임성을 강화함
- 다만 지방자치단체별 주민자치회 운영 편차가 크므로, 이를 고려하여 단기적으로는 주민자치회를 통한 주민참여예산제도 기능 보완을 모색하고 주민자치회의 성숙 수준을 고려하여 제도 연계 강화를 조절할 필요가 있음

| 그림 4-5 | 지역별 읍면동 대비 주민자치회 설치 비율: 2024년

(단위: %)



주: 2024년 12월 기준
자료: 행정안전부(2025)

□ 주민자치회 연계 운영 모델의 주요 구성 요소

- 현황분석과 사례분석에서 도출된 구조적 한계와 선도 지자체의 실천 방식을 종합하여, 주민자치회 연계 운영 모델의 주요 구성 요소를 다음과 같이 제안함
- 각 구성 요소는 독립적으로 운영되는 것이 아니라 상호 연계되어 읍·면·동 단위 의제 발굴 → 속의·우선순위 결정 → 사업 수행 → 평가 환류의 순환 구조를 형성함

[표 4-8 | 주민자치회 연계 운영 모델의 주요 구성 요소

구성 요소	주요 기능	현황·사례분석 근거
지역회의 기능 보완·대체	주민자치회가 지역회의 기능을 보조하거나, 미설치 시 대체하여 의제 발굴·숙의·우선순위 조정 수행	지역회의 부재한 읍·면·동 주민참여예산제도 운영 지원 - 지역회의 미운영 지자체 34.9%, 숙의활동 미제공 41.3%. - 파주 자치계획형 사업 주민자치회 주도로 주민총회를 통한 우선순위 결정
자치계획형 사업 권한 확대	읍·면·동별 자치계획형 사업을 주민자치회가 직접 제안하고, 소규모 사업은 직접 수행	읍·면·동 주민참여예산제도 활성화를 위한 주민자치 기구 활용 - 자치계획형 사업 반영금액 전체 80.5% 감소, 반영 건수 40.1% 감소('20년 대비 '25년) - 화성 읍면 주민숙원사업 별도 편성(84억 원), 주민자치회가 읍면 주민참여예산회의 대행, 반영률 92.8%
기초·읍·면·동 협의회 운영을 통한 연계·조정	기초 주민참여예산위원회-주민자치회-행정 간 협업 구조 구축, 중장기 지역사업 연계	- 읍·면·동 주민참여예산 활성화 방안 논의 및 중장기 전략과제 발굴·공론장 지원 - 은평구 '구·동 협의회' - 주민참여예산위원회 임원·동 자치회장·공무원 등으로 구성,

□ 주민자치회 조직을 활용한 주민참여예산 제도 지원

- 주민자치회가 설치된 읍·면·동에서는 지역회의의 설치 여부와 관계없이 주민 자치회가 주민참여예산 동 지역사업의 주도적 운영 주체가 되도록 하는 것을 기본 원칙으로 함
 - 주민자치회는 읍·면·동 단위의 대표적인 주민 자치 기구로서 지역 의제 발굴·숙의·주민총회 운영 등의 기능을 이미 수행하고 있어, 주민참여예산 동 지역사업과의 기능적 연계가 자연스럽게 이루어질 수 있음
 - 지방자치단체가 자치계획형 사업을 운영하여 각 읍·면·동별 사업비를 배분 하여 운영한다면 주민자치회가 신규사업 발굴 및 제안 기능도 수행할 수 있음
 - 파주시는 생활밀착형 사업과 소규모 읍·면·동 사업에 대해 지역회의를

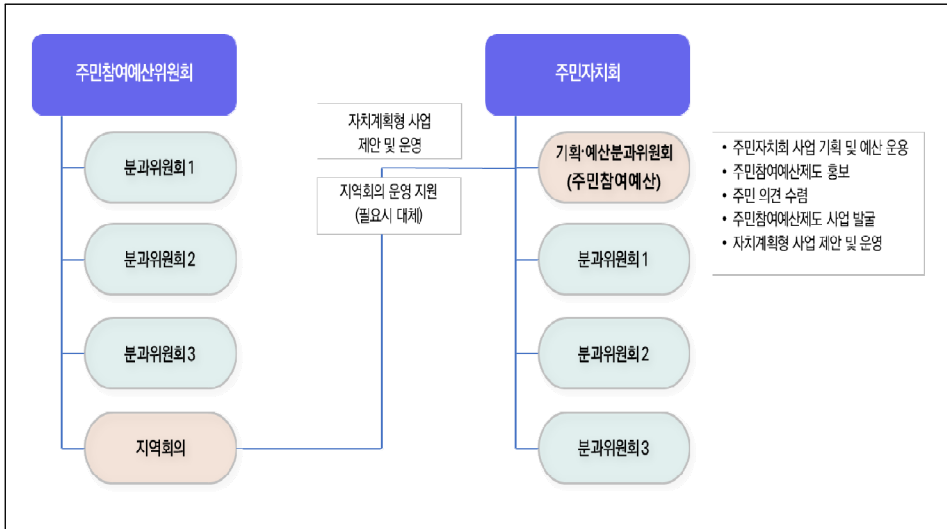
통해 주민자치회가 참여할 수 있도록 하고, 자치계획형 사업은 주민자치회가 주체가 되어 주민총회를 통해 우선순위를 결정하도록 운영하고 있음. 다만 특정 조직 편중을 방지하기 위해 운영계획에서 다양한 지역 주민의 참여를 권고하는 개방성 장치를 제도적으로 마련함

- 은평구는 동 지역사업을 주민자치회가 주체가 되어 운영하도록 하고, 주민참여예산을 지역 의제 발굴·논의·모니터링 등 주민자치 활동 전반과 연계함으로써 주민자치회의 실질적 역할을 제도적으로 뒷받침하고 있음

○ 주민자치회가 주민참여예산을 실질적으로 주도하기 위해서는 이를 전담하는 상설 기구가 필요하며, 이를 위해 주민자치회 내에 상설 분과위원회(가칭, 기획예산분과위원회)를 설치하여 운영함

- (가칭) 기획예산분과위원회는 주민자치회의 분과위원회 중 하나로 상설 운영되며, 주민참여예산 관련 기능을 연중 지속적으로 수행하는 전담 기구로 기능함
- (가칭) 기획예산분과위원회의 주요 역할은 다음과 같음
 - 마을 의제 발굴 및 주민 의견 수렴: 지역 자원 조사, 주민 설문·공론장 운영 등을 통해 주민 수요를 발굴하고 사업 아이디어를 구체화함
 - 주민자치회 사업 기획: 자치계획형 사업 및 동 지역사업의 기획·제안·우선순위 조정을 담당함
 - 주민총회 운영 지원: 주민총회 의제 설정, 사전 공론장 기획, 투표 절차 운영 등을 주도함
 - 집행 모니터링: 선정된 사업의 집행 과정에 대한 현장실사 및 결과 제출
 - 주민참여예산제도 홍보: 제도 안내, 참여 독려, 결과 공유 등 주민 홍보 활동 수행함

| 그림 4-6 | 주민자치회 내 주민참여예산 지원조직 운영을 통한 연계 방안



- 지역회의가 설치·운영되는 지자체의 경우, 지역회의의 위원을 상설 분과위원회(가칭, 기획예산분과위원회)로 흡수·통합하는 방식을 채택함
 - 지역회의는 주민참여예산 동 지역사업의 제안·심의 기능을 수행해 온 기구이나, 주민자치회와 소관 부서가 달라 연계가 원활하지 않고 중복 운영에 따른 비효율이 발생하는 한계가 있음
 - 이에 지역회의의 위원들이 주민자치회 내 상설 분과위원회(가칭, 기획예산분과위원회)에 참여하도록 하여 두 기구의 기능을 통합함으로써, 별도 기구 운영에 따른 비효율을 해소하고 주민참여예산 운영의 일원화된 체계를 구축함
- 지역회의가 없는 지자체의 경우, 상설 분과위원회(가칭, 기획예산분과위원회)가 처음부터 지역회의 기능을 포함하여 독립적으로 운영됨
 - 일부 구성원 중심의 의사결정을 방지하기 위해 주민총회 등 주요 의사결정 과정에 주민참여예산위원회 위원이 참여하는 제도적 장치를 마련하고, 중간 지원조직 또는 퍼실리테이터가 속의 촉진 및 갈등 조정을 지원하도록 함

[표 4-9 | 주민참여예산의 주민자치회 연계 시 운영체계

구성주체	주요 역할
주 민 자 치 회	지역자원 조사, 의제 발굴, 분과 논의, 주민총회 운영
읍 면 동 지 역 회 의 (미설치 시 주민자치회가 대체)	제안 접수, 숙의, 우선순위 조정, 주민자치회 외 주민 참여 보장
행 정 복 지 센 터 (읍 면 동)	회의 지원, 자료 제공, 행정검토 연계
주 민 참 여 예 산 운 영 부 서	법령·중복사업·예산적정성 검토
중 간 지 원 조 직 / 퍼 실 리 테 이 터	숙의 촉진, 사업 구체화, 갈등조정, 문서화 지원
주 민 참 여 예 산 위 원 회	상위 조정, 최종 심의, 사업 간 균형 확보

□ 자치계획형 주민참여예산의 주민자치회 지원 및 사업 운영

- 자치계획형 사업을 운영하는 지자체의 경우, 자치계획형 사업을 주민자치회가 제안하고, 이에 대해 주민참여예산위원회에서 사업의 적정성을 검토하도록 하여 주민자치회의 권한 확대를 모색함
 - 자치계획형 사업에 대한 주민자치회 참여를 확대할 경우, 주민자치회에 대한 구체적인 신규 기능이 마련되고, 이를 바탕으로 주민자치회의 내실있는 운영을 도모할 수 있음
- 자치계획형 사업 중 주민자치회가 직접 수행이 가능한 소규모 사업에 대해서는 주민자치회가 사업을 수행할 수 있도록 하여, 주민참여예산 지원에 보다 적극적으로 지원할 수 있는 유인체계를 마련할 수 있음
 - 주민자치회도 지방자치단체 보조사업을 통해 마을 공동체 활성화 사업, 마을 단위 소규모 행사, 마을정비 사업, 돌봄 사각지대 해소사업 등을 수행하고 있으므로, 기존 수행사업과 유사사업의 주민자치회 수행이 가능함
 - 특히 자치계획형 사업 중 주민자치회가 일부 사업을 직접 수행할 경우, 주민 자치 활성화 사업의 공모사업에 대한 지자체의 통제와 달리 일반주민으로부터의 통제가 이루어져 주민자치회의 책임성 강화가 이루어질 수 있을 것으로 기대됨

| 표 4-10 | 주민자치회 추진 주요 공모사업 예시: 경기 의정부시 사례(2025년)

사업명	소요예산
이웃밥상 함께해요	7,000
플리마켓이 함께하는 의정부2동 주민화합축제	7,000
호원1동 살림장터	3,500
호원천 유휴공간 화단조성	3,500
아이를 위한 바른 한 끼	7,000

자료: 의정부시(2006)

○ 자치계획형 사업 외에도 주민참여예산으로 제안된 일반 주민 제안사업 중 미반영된 소규모 사업에 대해서도 주민자치회를 통한 사업수행을 고려할 수 있으며, 이 경우에는 해당사업을 추가경정예산 편성 시 반영하여 주민자치회의 기능을 강화할 수 있을 것으로 판단됨

- 사업성 부족, 예산 제약 등으로 본예산 주민참여예산사업으로 편성되지 못했던 사업에 대해 사업부서·주민자치회가 사업화 방안을 모색하고 이를 추가 경정예산에 반영하면 주민참여예산 규모 확대에도 기여할 수 있음

| 표 4-11 | 주민자치회 유관 사업

구분	구분		사업내용	운영 주체	통제
주민참여 예산사업	일반 공모사업		시정 소관 사무로 주민 생활과 밀접한 주민 제안 사업	주민참여 예산 위원회 검토	시 주민참여 예산위원회
	자치계획형 사업 (동 단위 사업)	일반사업	읍면동 관련 사무로 주민 불편 해소를 위한 생활 밀착형 사업		
		주민자치회 수행사업	읍면동 관련 사무로 주민 불편 해소를 위한 생활 밀착형 사업		
주민자치 활성화 사업	공모사업		주민화합, 공동체 분위기 조성 등을 위한 공모사업	주민 자치회 담당부서 검토	지자체 사업부서 통제
	운영비		주민자치회 고유 기능 수행을 위한 사업		

□ 읍·면·동 주민참여 활성화를 위한 주민자치회 연계 운영 모델 제시

- 자치계획형 주민참여예산의 축소와 지역회의-주민자치회 간 연계 미흡 문제 개선을 위해, 읍·면·동 단위 주민참여 기반 지원모델을 제도화할 필요가 있음
 - 핵심 원칙은 주민자치회가 설치된 읍·면·동에서는 지역회의 설치 여부와 관계없이 주민자치회를 주민참여예산 동 지역사업의 주도적 운영 주체로 삼는 것이며, 이를 조례상 명시적 근거로 규정하고자 함
 - 이를 통해 지역회의와 주민자치회 간 소관 부서 상이·중복 운영에 따른 비효율을 해소하고, 읍·면·동 단위 주민참여예산 운영의 일원화된 체계를 구축함
- 주민자치회가 주민참여예산을 실질적으로 주도하기 위한 핵심 기제로 주민자치회 내에 상설분과위원회를 설치하도록 함
 - 상설분과위원회는 마을 의제 발굴 및 주민 의견 수렴, 동 지역사업 기획·제안·우선순위 조정, 주민총회 운영, 집행 모니터링, 주민참여예산제도 홍보 등의 기능을 연중 상시적으로 수행하는 전담 기구임
 - 지역회의가 설치·운영 중인 지자체의 경우, 지역회의의 위원이 상설분과위원회로 흡수·통합되도록 하여 별도 기구 운영에 따른 비효율을 해소하고 주민참여예산 운영 기능을 주민자치회 내에서 일관되게 수행할 수 있도록 함
 - 지역회의가 없는 지자체의 경우, 상설분과위원회가 처음부터 지역회의의 기능을 포함하여 독립적으로 운영됨

【표 4-12】 읍·면·동 지역지원 체계 관련 조례(안) 주요 내용

제00조(읍·면·동 지역회의의 설치 및 기능)

- ① 시장·군수·구청장은 읍·면·동 단위 주민참여예산의 운영과 주민 의견수렴을 위하여 주민참여예산 지역회의를 둘 수 있다.
- ② 주민자치회가 설치된 경우에는 주민자치회가 지역회의의 기능을 대행하며, 이 경우 주민자치회 내에 상설분과위원회를 설치하여 지역회의의 기능을 수행하도록 한다. 기존 지역회의의 위원은 상설분과위원회에 통합하여 운영할 수 있다.
- ③ 지역회의 또는 주민자치회(상설분과위원회)는 다음 각 호의 기능을 수행한다.
 1. 지역 의제 및 주민참여예산 사업의 발굴·제안
 2. 자치계획 및 마을계획사업의 검토
 3. 주민총회 등 주민 의견수렴 절차의 운영
 4. 주민참여예산 사업의 집행 모니터링 및 평가
 5. 주민참여예산제도 홍보

제00조(지역회의 등의 구성)

- ① 지역회의 및 상설분과위원회를 구성할 때에는 성별·연령별 균형과 지역 대표성을 고려하여 다양한 주민의 참여가 보장되도록 하여야 한다.
- ② 특히 청년·청소년·장애인·다문화가정 등 사회적 약자의 참여를 보장하기 위한 별도 배려 조항을 둘 수 있다.

제00조(협의회 및 조정기능)

시장·군수·구청장은 시·군·구 정책사업과 읍·면·동 주민참여예산 사업 간의 연계 및 조정을 위하여 주민자치·예산조정협의회를 둘 수 있으며, 지역 의제 발굴, 주민 의견수렴 및 공론장 운영 등을 지원할 수 있다.

제3절

제도 개선의 실효성 확보를 위한 지원체계 강화

1. 제도 개선방안과 성과관리의 연계

□ 기존 성과관리의 한계

- 주민참여예산제도의 내실화를 위해 행정안전부는 ① 성과평가, ② 심층 컨설팅 ③ 우수 지자체에 대한 포상 및 특별교부세를 통한 재정지원의 보상체계를 구성하여 성과관리를 수행하고 있음
 - **성과평가**는 주민참여예산제도 운영 실적을 기초로 책임성, 투명성, 민주성 등의 기준에 따라 평가를 수행하여, 종합 우수 지자체의 선정(14개 지자체) 및 특정 분야(청년 참여, 교육, 생활안전 등) 우수 지자체 평가를 수행함
 - **심층 컨설팅**은 컨설팅 희망 지자체를 대상으로 제도운영 애로사항에 대한 개선방안을 전문 컨설팅단이 제시하는 방식으로 운영됨
 - **보상체계**는 성과평가 결과에 따라 우수 지자체를 대상으로 특별교부세 교부(2천만 원~5천만 원) 및 행정안전부장관 표창 등이 부여됨
- 주민참여예산제도 운영에 대한 성과평가는 제도 운영 및 절차 준수 여부 등 제도 기반 구축 및 중심의 평가지표 구성과 지자체의 제도 운영 역량 부족에 따른 한계를 반영하지 못하여 성과평가 개선을 통한 환류 강화가 필요함
 - 지표체계가 규범적 가치 중심으로 구성되어 실제 운영요소가 평가체계상 직관적으로 드러나지 않아 각 지표가 어느 운영단계나 기능을 평가하는지 파악하기 어려움
 - 유사하거나 관련성이 높은 내용이 여러 영역에 분산되어 있어 일부 지표는 중복 측정의 가능성이 있고, 반대로 하나의 영역 안에는 성격이 다른 지표가 함께 포함되어 지표체계의 명확성이 다소 낮아짐
 - 제도 운영 여부나 절차 준수 여부를 평가하는 항목이 상대적으로 많아, 주민 참여 결과가 실제로 어떻게 반영되었는지, 이후 어떤 환류가 이루어졌는지 등 운영 성과를 충분히 반영하지 못하는 한계가 있음
 - 참여 인원, 회의 운영, 제도 보장 여부 등 양적·형식적 측면의 평가는 이루어

- 지고 있으나, 다양한 주민의 실질적 참여, 숙의 과정의 충실성, 참여의 대표성 등 참여의 질적 수준을 평가하는 기능은 상대적으로 미흡함
- 정보공개와 온라인 플랫폼 관련 지표는 공개 또는 개설 여부 중심으로 구성되어 있어, 주민이 관련 정보를 쉽게 확인하고 제도 운영 과정을 실질적으로 추적할 수 있는지까지는 충분히 평가하지 못함
 - 일부 지표는 다수 자치단체가 유사한 점수를 받아 변별력이 낮게 나타나고 있어, 성과평가 지표로서 활용도에 한계가 있음
- 심층 컨설팅 제도는 소규모의 컨설팅단이 다수 지자체를 대상으로 컨설팅을 수행하여 지자체별 개선사항에 대한 심층 지원이 어려워 컨설팅 내실화를 통한 컨설팅 결과의 제도운영 환류 강화가 요구됨
- 현행 컨설팅은 운영 시기와 방식, 사례 활용 측면의 한계로 인해 지방자치단체 현장에 실질적인 도움을 제공하는 데 제약이 있다는 의견이 제기됨
 - 광역·기초 간 운영 차이를 반영한 맞춤형 진단, 타 지자체 사례 연계, 운영 시기와 계획 주기를 고려한 컨설팅 제공 등 실제 활용가능한 지원설계가 요구됨

【표 4-13】 컨설팅 지원체계 개선 필요성 인터뷰

“컨설팅도 변화가 필요해 보여요. 기초자치단체들이 거의 신청을 안하고 있어요. 주민참여예산 운영 방식이 표준안이 있는게 아니라 광역별로 기초별로 다르니까..어느정도 분석 자료를 가지고.. 어느 자치단체의 구체적 사례를 들어서 설명해 주고.... 전국 시도의 사례들을 가지고 이야기를 해주시면 제도개선에 도움이 될 것 같아요.” <광역자치단체 A 공무원>

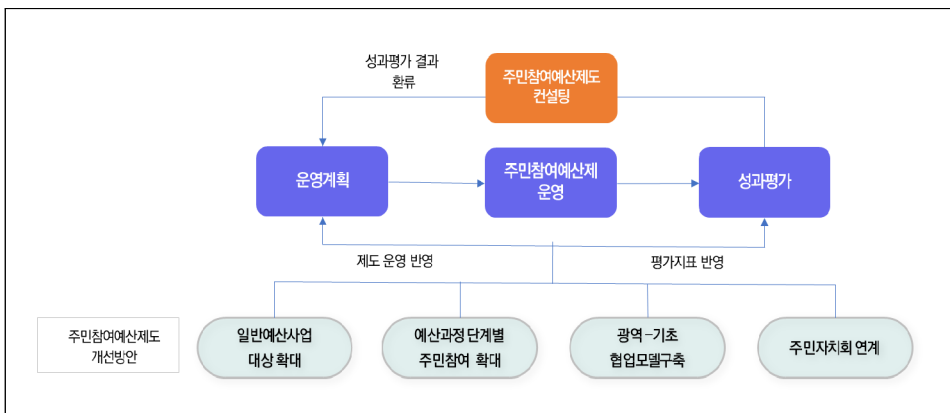
“컨설팅이 시간이 길지는 않았고. 도청에 가서 도, 시군 포함 4곳에서 컨설팅 받았어요. 20분 내외로 컨설팅을 받았는데, 내용 먼저 설명하면 그 부분에 대해서 조언이나 타 지자체 사례 의견 듣는 형태인데, 컨설팅 시간이 충분하지 않아서 실효성이 없다고 생각합니다. 시기적인 측면에서도 조정되면 좋겠어요. 7월 쯤 컨설팅을 받았는데. 계획이 1월 중에 내려오고, 계획을 2월에는 수립해야 합니다. 계획 수립과 실제 컨설팅 기간 내에 텅이 길어서 실효성이 없어요. 시기적으로 조정 필요해 보임. 상하반기로 나누어서 진행을 하거나, 하반기 말쯤에 진행하는게 효율적일 것 같음” <기초자치단체 C 공무원>

사실 매년 뺀 사업들이 들어오긴 하죠. 지역에서 제안할 수 있는 사업들이 뺀하잖아요. 어떻게 매년 새로운 사업을 발굴합니까.

□ 제도 개선방안 정착을 위한 성과관리 연계 방향

- 다양한 제도개선방안을 통한 주민의 의견이 재정운용에 내실있게 반영되기 위해서는 지방자치단체의 개선방안 도입 확산과 주민의견의 적극적 반영을 위한 유인체계 마련이 요구됨
 - 주민참여예산제도는 제도의 운영사항은 지방자치단체별 조례로 결정하도록 하고 있으므로, 제도 개선방안의 도입은 지방자치단체의 재량사항으로 제도 개선을 위한 성과관리 및 유인체계 확보가 필요함
- 성과평가 지표 구성에 있어 일반참여예산 규모, 예산과정별 주민참여예산위원회 연계 사항, 광역-기초 협업모형 구축, 주민자치회 연계 등의 주요 사항을 반영하여 지방자치단체가 제도 개선을 수행할 수 있도록 유도할 필요가 있음
 - 성과평가 운영과 관련하여 「지방재정법」에서 정한 ‘재정적·지역적 여건 등을 고려한’ 성과평가 운영을 위해 지방자치단체의 주민참여 여건 및 역량 부족 등으로 단기간에 제도 개선이 어려운 지방자치단체의 유인체계도 특별상을 통해 모색할 필요가 있음
- 심층 컨설팅은 성과평가가 결과 등을 반영한 실질적인 제도 개선이 이루어질 수 있도록 선택과 집중 방식으로의 컨설팅 운영 방식 변경이 필요함

[그림 4-7] 제도 개선방안과 성과관리의 연계



2. 성과평가 개선방안

1) 종합상 지표 분석 및 개선 방안

(1) 현행 종합상 지표 구성

- 현행 종합상은 지자체 실적서를 바탕으로 평가하며, 정량평가 60%와 정성평가 40%로 배분되어 있음
 - 정량 지표는 책임성(15점), 투명성(10점), 민주성(15점), 전문성(10점), 효율성(10점)으로 구성되어 있으며, 정성 지표는 발전가능성(20점), 우수 사례 발굴(20점)임
- 각 지자체별 점수를 산출하여 평가점수 상위 순으로 상위 20%는 우수, 60%는 보통, 하위 20%는 개선필요로 등급을 부여함
- 이러한 지표체계는 책임성, 투명성, 민주성, 전문성 등 주민참여예산제도가 지향해야 할 규범적 가치를 보여주며, 평가의 목적과 방향성을 제시한다는 특징이 있음

표 4-14 | 현행 평가기준

항목	배점	지표
① 책임성 (15점)	2	(1-1) 주민참여예산 운영계획 수립시 주민의 의견을 수렴하면 2, 주민공개시 1, 이외는 0
	3	(1-2) 주민제안사업 선정 과정에서 주민투표, 공청회, 설명회 등을 개최하면 3, 이외는 0
	3	(1-3) 주민의견서 구성이 ①공모 금액, ②주민제안 방법, ③주민제안 내역, ④사업 우선순위 설정방법, ⑤선정결과 중 기재 항목 수가 2개 이하 1, 3개 2, 4개 이상 3
	2	(1-4) 제안사업의 사업성 검토를 위한 현장방문을 실시하면 2, 이외는 0
	2	(1-5) 결산 및 평가를 마친 사업의 보완 등 환류 방안이 있으면 2, 이외는 0
	3	(1-6) 주민참여예산제 관련 포상이나 별도의 인센티브를 제공하면 3, 이외는 0
② 투명성 (10점)	2	(2-1) 자치법규, 운영계획 등으로 사회적 약자 또는 청년의 참여를 보장하고 있으면 2, 이외는 0
	2	(2-2) 자치법규, 운영계획 등으로 사업의 집행과정에 주민참여를 보장하고 있으면 2, 이외는 0

항목	배점	지표
	2	(2-3) 자치법규, 운영계획 등으로 사업의 결산 과정에 주민참여를 보장하고 있으면 2, 이외는 0
	2	(2-4) 자치법규, 운영계획 등으로 안전사고예방 관련 사업의 우선 검토를 보장하고 있으면 2, 이외는 0
	2	(2-5) ① 조례 공개, ② 운영계획 공개, ③ 매뉴얼 및 지침 공개, ④ 사업공모 선정 결과 공개, ⑤ 공모사업 심사과정 공개, ⑥ 주민의견서 공개, ⑦ 모니터링 결과 공개, ⑧ 주민참여예산기구의 구성 및 현황 공개, ⑨ 주민참여예산기구의 회의록 공개 중 1~4개 이하 1, 5개 이상 2
③ 민주성 (15점)	3	(3-1) 주민참여예산기구 회의 소집권한이 위원회에도 있는 경우 3, 이외는 0
	2	(3-2) 주민참여예산위원회 외 분과위, 연구회, 협의회 등 지원조직이 있으면 2, 이외는 0
	3	(3-3) 주민참여예산기구의 운영횟수가 1회 1, 2회~3회 2, 4회 이상 3
	3	(3-4) 제안사업의 예산편성 우선순위 결정권이 공무원에만 있으면 0, 공무원+참여예산기구 2, 참여예산기구에만 있으면 3
	2	(3-5) 주민제안사업의 예산편성 총액(실링)을 공개하고 있으면 2, 이외는 0
	2	(3-6) 제안사업의 보완 과정(제안자와 컨설팅, 전문가 지원, 담당자 상담 등)이 있으면 2, 이외는 0
④ 전문성 (10점)	2	(4-1) 예산학교 운영시 ① 사회적 약자, ② 주민참여예산위원회, ③ 주민의견서 작성, ④ 청년 과정, ⑤ 주민단체(주민자치회 등) 중 1개 과정 1, 2개 과정 이상 2
	2	(4-2) 예산학교 교육시간이 2시간 이하 1, 3시간 이상 2
	2	(4-3) 퍼실리테이터, 코디네이터, 전문가 등 운영 시 2, 이외는 0
	2	(4-4) ① 보도자료, ② sns, ③ 웹페이지, ④ 광고, ⑤ 유튜브 등 홍보를 실시한 매체가 1~3종 1, 4종 이상 2
	2	(4-5) 학교, 교육청, 공공단체, 주민대표기구, 공동체 등과 협력하여 운영한 사례가 있을 경우 2, 이외는 0
⑤ 효율성 (10점)	4	(5-1) 주민e참여(별도 온라인 플랫폼) 개설시 4, 이외는 0
	2	(5-2) 주민e참여(별도 온라인 플랫폼)로 주민 제안서 등록 활용 시 2, 이외는 0
	2	(5-3) 주민e참여(별도 온라인 플랫폼)로 온라인 투표 활용 시 2, 이외는 0
	2	(5-4) 주민e참여(별도 온라인 플랫폼)로 공지사항 등록 1~3개 1, 4개 이상 2
발전 가능성	20	전년 대비 문제점에 대한 개선 노력과 결과
우수시책 사례발굴	20	주민참여 지원강화, 민관협치, 청년 참여 및 안전사고 예방 등 우수시책·사례 발굴

(2) 종합상 지표 개선 기준

- 종합상 지표 개선은 2024년 개편 이후 나타난 한계를 보완하고 성과평가로서의 실효성을 높이는 방향에서 추진할 필요가 있음
- 특히, 세부 지표의 단순 수정에 앞서, 현행 가치범주 중심 평가 영역 및 지표체계를 주민참여예산제도의 실제 운영요소가 드러나는 체계로 재구성할 필요가 있음
 - 이는 평가의 직관성과 설명력을 높이고 자치단체별 강점과 약점을 운영영역 별로 진단하기 위한 기초가 됨

□ 운영요소 중심의 평가 영역 재구성

- 현행 책임성·투명성·민주성·전문성·효율성 등 가치 중심 평가 영역 및 지표 체계를 주민참여예산제도의 실제 운영요소가 드러나도록 재구성함
 - 운영요소 중심의 지표체계는 평가 결과의 해석 가능성을 높이고, 자치단체별 개선과제를 보다 명확하게 도출하는 데 기여할 수 있음

□ 중복 지표의 삭제 및 통합

- 유사한 내용을 중복으로 측정하는 지표를 상위 개념을 중심으로 통합
 - 중복 지표 통합을 통해 평가의 복잡성을 줄이고 중복 측정으로 인해 특정 영역이 과대 반영되는 문제를 개선할 수 있음

□ 운영 결과 반영 지표 강화

- 제도 운영 여부, 절차 준수 등에 대한 평가에서 나아가 제도 운영을 통한 결과를 반영하는 지표 강화
 - 주민참여예산제도가 정착 단계를 넘어 성숙 단계로 이행하고 있으므로 제도 운영의 실질적 효과 및 성과를 평가하는 지표를 강화할 필요가 있음

□ 참여의 질 평가

- 단순 참여 인원이나 참여 횟수 중심의 양적 평가를 넘어, 다양한 주민이 실질적으로 참여하는 정도를 반영하도록 관련 지표 보완

- 주민참여예산제도의 목적은 단순한 참여 확대에 그치는 것이 아니라 다양한 계층의 의견을 반영하고 공론과 숙의를 통해 사업 우선순위가 결정되도록 하는 데 있으므로 참여의 질을 평가하는 방향이 바람직함

□ 정보공개 및 실질적 접근성 강화

- 제도 운영 전반의 투명성과 주민의 실질적 접근 가능성을 반영하는 지표를 보완
 - 운영 과정과 결과에 대한 충분한 정보공개와 함께 주민이 관련 정보에 쉽게 접근하고 제도에 참여할 수 있는 환경이 마련되었는지 평가하는 지표를 보완할 필요가 있음

□ 자치단체 간 변별력이 낮은 지표의 조정

- 자치단체 간 점수 차이가 크지 않은 지표를 조정하여 평가의 변별력과 활용도를 제고
 - 성과평가는 자치단체 간 상대적 수준 차이와 개선 노력을 구분해낼 수 있어야 하나 변별력이 낮은 지표는 평가 결과의 실효성과 비교 가능성 측면에서 한계가 있으므로, 측정기준을 정교화하거나 지표 구성을 조정할 필요가 있음

(3) 종합상 지표 개선(안)

- 위의 개선 방향을 바탕으로 현행 종합상 지표의 세부 측정 내용과 방식을 검토하고 개선안을 제시하고자 함

① 지표체계 재구성

- 현행 종합상은 평가체계 상 운영요소가 직관적으로 드러나지 않아 각 지표가 어느 운영단계나 기능을 평가하는지 파악하기 어렵다는 한계가 있음
- 개선(안)에서는 이러한 한계를 개선하기 위해 평가 영역을 ‘주민참여예산제도 기반’과 ‘주민참여 범위 및 권한·수준’, ‘주민참여 활동 지원’으로 재구성함

- 또한 자치단체별 운영수준을 보다 명확하게 진단하기 위해 정량평가 100% 체계로 정비하고 기존 정성평가 항목인 발전 가능성과 우수사례 발굴은 특별상 부문으로 분리함

[표 4-15] | 현행 종합상 평가 영역과 개선(안)

정량평가(60%)					정성평가(40%)	
책임성	투명성	민주성	전문성	효율성	발전 가능성	우수사례 발굴
15	10	15	10	10	20	20
↓						
정량평가(100%)						
주민참여예산제도 기반		주민참여 범위 및 권한·수준			주민참여 활동 지원	
35		30			35	

- 현행 지표체계에서는 주민참여예산제도 기반에 해당하는 요소들이 책임성·투명성·민주성·효율성 등 여러 가치범주에 분산되어 있으므로 각 지표의 성격에 따른 재배치가 필요함
- 이에 따라 기존 지표의 성격을 파악하여 재구성한 평가 영역에 맞게 재배치 및 보완하고, 추가가 필요한 경우 지표를 신설하고자 함
- 각 지표에 대한 개선 방향은 다음과 같이 구분하여 제안함
 - 유지: 현행 지표를 동일하게 활용하는 경우
 - 강화: 지표의 평가 기준을 높이거나 평가의 실효성 제고
 - 조정: 내용은 유지하되 배점 변경
 - 세분화: 지자체 유형에 따른 기준 구분 또는 평가 항목 세분화
 - 통합: 유사·중복 지표의 통합
 - 삭제: 변별력이 낮거나 여건 변화로 별도 평가 필요성이 낮은 경우

② 주민참여예산제도 기반

- 주민참여예산제도 기반 영역은 자치단체가 주민참여예산제를 안정적·지속적으로 운영하기 위해 필요한 재정적·제도적·조직적 기반을 갖추고 있는지를 평가하도록 구성함
 - 이 영역은 주민참여예산제가 실제 주민참여가 가능하도록 예산 규모, 제도적 근거, 참여기구, 온라인 플랫폼, 전담 조직이 체계적으로 마련되어 있는지를 진단하는 데 목적이 있음
 - 주민참여예산제도 기반 영역은 이후 평가영역인 주민참여 범위 및 권한·수준, 주민참여 활동 지원이 실질적으로 작동할 수 있는 전제조건에 해당한다고 할 수 있음
- 이 영역에서는 주민참여예산의 규모와 조례의 제도화 수준, 주민참여예산기구의 구성 및 운영 현황, 온라인플랫폼 활용 정도, 내부·외부 전담 조직 구성 현황을 평가함
- 이에 따라 현행 지표 중 주민참여예산제도의 기본 운영조건에 해당하는 지표들을 주민참여예산제도 기반 영역으로 재배치하고, 개선 기준에 근거하여 구체적인 평가 내용을 보완하고자 함
- 먼저, 현행 지표 중 (2-1)과 (3-2) 지표는 주민참여예산기구가 다양한 주민을 대표하고 있는지, 전문적인 심의와 검토가 가능한 구조를 갖추고 있는지는 평가하는 지표로서, 주민참여의 질을 판단하는 핵심 요소이므로 내용과 배점을 조정 및 강화함
- (3-3)주민참여예산기구 운영은 참여기구의 형식적 설치 여부를 넘어 실제로 운영되고 있는지를 평가하는 지표로서, 평가 기준을 강화하여 개선함
 - (3-1)의 경우 제도적 보장 수준을 확인하는 지표이나, 평가의 실효성을 높이기 위해서는 실제 주민참여예산기구의 활동성과 같이 실질적 성과 평가로 나아가는 것이 적절하므로 삭제할 것을 제안함

| 표 4-16 | 주민참여예산기구 관련 지표 재배치 및 개선(안)

현행	내용	배점	개선
(2-1) 사회적 약자, 청년의 주민참여	자치법규, 운영계획 등으로 사회적 약자(아동, 여성, 노인, 장애인, 저소득층) 또는 청년의 참여를 보장하고 있으면 2, 이외는 0	2	조정
(3-1) 주민참여예산기구의 소집	주민참여예산기구 회의 소집권한이 위원회에도 있는 경우 3, 이외는 0	3	삭제
(3-2) 주민참여예산기구의 지원조직	주민참여예산위원회 외 분과위, 연구회, 협의회 등 지원 조직이 있으면 2, 이외는 0	2	강화
(3-3) 주민참여예산기구의 운영	주민참여예산기구의 운영횟수가 1회 1, 2~3회 2, 4회 이상 3	3	강화



개선	내용	배점
주민참여예산기구의 대표성	자치법규 또는 운영계획 등으로 청년 또는 사회적약자의 참여를 보장하고 있으면 3, 이외는 0	3
주민참여예산기구의 전문성	자치법규 또는 운영계획 등에 따라 주민참여예산위원회 외 분과 위원회, 지역회의 등 지원조직이 세분화되어 있으면 3, 이외는 0	3
주민참여예산기구 운영 활성화 정도	주민참여예산기구(주민참여예산위원회 및 분과위원회, 지역회의 등 지원조직 포함)의 운영횟수가 20회 초과 3, 11회~20회 2, 5회~10회 1, 이외는 0	3

○ 현행 체계에서는 온라인 플랫폼 관련 평가 지표들이 플랫폼 개설, 제안서 등록, 온라인 투표 활용 등으로 각각 분리되어 있으나 지표 간 연계성이 높아 중복 측정의 문제가 있음

- 개선안에서는 이를 ‘주민e참여 또는 자체 온라인플랫폼 활용 정도’로 통합하여, 플랫폼의 단순 개설 여부와 실제 활용 수준을 함께 평가하도록 개선함

[표 4-17 | 온라인플랫폼 관련 지표 재배치 및 개선(안)

현행	내용	배점	개선
(5-1) 주민e참여 (별도 온라인 플랫폼) 개설	주민e참여(별도 온라인 플랫폼) 개설 시 4, 이외는 0	4	통합
(5-2) 주민e참여 (별도 온라인 플랫폼) 주민제안서 등록	주민e참여(별도 온라인 플랫폼)로 주민제안서 등록 활용 시 2, 이외는 0	2	
(5-3) 주민e참여 (별도 온라인 플랫폼) 온라인 투표	주민e참여(별도 온라인 플랫폼)로 온라인 투표 활용 시 2, 이외는 0	2	
(5-4) 주민e참여 (별도 온라인 플랫폼) 공지사항 등록	주민e참여(별도 온라인 플랫폼)로 공지사항 등록 1~3개 1, 4개 이상 2	2	
↓			
개선	내용	배점	
‘주민e참여’ 등 온라인플랫폼 활용 정도	주민e참여(또는 자체 온라인플랫폼)로 제안서 등록·접수 및 온라인투표 활용시 5, 제안서 등록·접수 활용시 3, 이외는 0	5	

- 기존 지표만으로는 충분히 평가하기 어려웠던 주민참여예산 규모, 주민참여예산 조례의 세분화 정도, 내부·외부 전담 조직 구성 현황을 신설함
 - 현행 지표는 운영계획, 정보공개, 기구 운영 등 개별 요소를 평가하고 있으나, 제도 운영을 안정적으로 뒷받침하는 법적·조직적 기반에 대한 평가는 상대적으로 제한적이라고 판단됨
- 먼저, 주민참여예산 규모는 주민제안사업과 일반참여사업으로 나누어 구성함
 - 주민제안사업은 주민 또는 주민자치회 등 주민기구가 직접 제안하고, 주민 참여예산기구의 심의를 거쳐 예산에 반영된 사업으로서, 주민제안사업 예산 비율은 주민참여예산제가 실제 예산 규모 측면에서 어느 정도 확대되고 있는 지를 평가하기 위한 지표임
 - 특히, 시·도 및 자치구는 세출예산 대비 주민제안사업 예산 비율을, 시·군은 주민세 총액분 대비 주민제안사업 예산 비율을 기준으로 상대평가하여 자치단체 유형별 재정 여건을 고려하도록 함
 - 일반참여사업은 주요재정사업 중 주민참여예산기구 또는 일반주민의 의견

수렴을 거쳐 예산에 반영된 사업으로서, 주민참여가 주요재정사업 등 일반 예산사업의 검토·편성 과정까지 확장되고 있는지를 평가할 수 있음

- 주민참여예산 조례의 세분화 정도는 주민참여예산위원회 구성, 하위 조직, 운영 세부규정 등이 조례에 구체적으로 반영되어 있는지를 평가하는 지표로, 주민참여예산제도의 법적·제도적 기반 수준을 확인하기 위한 것임
- 전담 조직 구성 현황은 주민참여예산제가 담당자 개인의 업무나 일회성 운영에 의존하지 않고, 안정적이고 지속적으로 운영될 수 있는 행정 및 지원 기반을 갖추고 있는지를 평가하기 위한 지표임
 - 내부 전담 조직 구성 현황은 자치단체 내부에 주민참여예산 업무를 전담하는 팀 또는 전담 인력이 있는지를 평가하여 제도 운영의 행정적 책임성과 지속가능성을 확인함
 - 외부 전담 조직 구성 현황은 연구회, 교육기관 등 주민참여예산제 운영을 지원하는 외부 조직 또는 인력이 있는지를 평가하여, 교육·컨설팅·연구 등 전문적 지원 기반이 마련되어 있는지를 확인함

| 표 4-18 | 주민참여예산제도 기반 영역 지표 신설(안)

신설	내용	배점
주민제안사업 예산 비율	(시도, 자치구) 세출예산(현액) 대비 주민제안사업 예산 비율 5등급 상대평가 (시군) 주민세 총액분(전전년도 말 기준) 대비 주민제안사업 예산 비율 5등급 상대평가 ※ 전년 대비 주민제안사업 예산이 감소한 경우 0점	8
일반참여사업 예산 규모	「지방재정법」 제5조제3항에 따른 주요재정사업* 대상 주민참여예산기구 또는 일반주민의 의견을 수렴했으면 2, 이외는 0점 * (주요재정사업) 「지방재정법」 제5조제3항 및 「지방재정법 시행령」 제1조의 2에 해당하는 사업	2
주민참여예산 조례의 세분화 정도	주민참여예산제도 조례 내용에 주민참여예산위원회 필수 구성 및 하위 조직 세분화 구성, 운영 세부규정이 있으면 3, 위원회 필수 구성 2, 위원회 임의 구성인 경우 1, 이외는 0	3
(내부) 전담 조직 (인력) 구성 현황	전담팀이 있으면 4, 전담 인력(업무비중 80% 이상)이 있으면 2, 이외는 0	4
(외부) 전담 조직 (인력) 구성 현황	제도 연속성 등을 위한 외부 전담 지원 조직(연구회, 교육기관 등)이 있으면 4, 전담 인력이 있으면 2, 이외는 0	4

- 개선 방안을 종합하여 다음의 주민참여예산제도 기반 영역 최종 구성(안)을 제시하면 다음과 같음

【 표 4-19 】 주민참여예산제도 기반 영역 최종 구성(안)

지표		배점	개선 방향
주민참여예산 규모		10	
1-1.	주민제안사업 예산 비율	8	신설
1-2.	일반참여사업 예산 규모	2	신설
주민참여예산 조례		3	
1-3.	주민참여예산 조례의 세분화 정도	3	신설
주민참여예산기구 구성 및 운영 현황		9	
1-4.	주민참여예산기구의 대표성	3	조정
1-5.	주민참여예산기구의 전문성	3	강화
1-6.	주민참여예산기구 운영 활성화 정도	3	강화
‘주민e참여’(또는 자체 온라인플랫폼) 활용 정도		5	
1-7.	‘주민e참여’ 등 온라인플랫폼 활용 정도	5	통합
주민참여예산 전담 조직		8	
1-8.	(내부) 전담 조직(인력) 구성 현황	4	신설
1-9.	(외부) 전담 조직(인력) 구성 현황	4	신설

③ 주민참여 범위 및 권한·수준

- 주민참여예산제도는 예산 과정 전반에 주민이 참여하고, 그 의견이 실제 예산편성 및 사업 운영에 반영될 때 제도적 실효성이 확보될 수 있음
- 이에 따라 본 영역은 주민참여가 제안·공모 단계에서 나아가, 중기지방재정 계획 수립, 예산편성 기본방향 설정, 운영계획 수립, 제안사업 선정, 사업 집행, 결산·평가 및 환류 과정 등 예산 전과정으로 확대되어 있는지를 평가 하도록 구성함

- 현행 지표 중 관련 지표들을 주민참여 범위 및 권한·수준 영역으로 재배치하고, 개선 기준에 근거하여 구체적인 평가 내용을 보완하고자 함
- 먼저, (1-1)과 (1-2) 지표는 제도 운영의 출발 단계에서 주민의견이 반영되는지 확인하는 지표로서 주민참여예산제도의 기본 취지를 반영하는 핵심 지표이므로 유지할 필요가 있음
- 집행·결산·환류 과정에서의 주민참여는 제도 운영의 핵심 요소로서, 실질적으로 참여 수준을 평가하는 것으로 내용을 보완하고 배점을 강화함
 - 그러나 (2-4) 지표는 안전 분야에 한정된 특수 지표로서 일반적 운영성과를 평가하기에 적합성이 낮고, 기존 사업 선정·운영 관련 지표와의 중복 가능성이 있으므로 삭제를 제안함
- 주민의견서는 구성 항목을 세분화하고 구체성 기준을 강화하여 개선함

[표 4-20 | 예산과정 관련 지표 재배치 및 개선(안)

현행	내용	배점	개선
(1-1) 운영계획 수립 시 주민참여	주민참여예산 운영계획 수립 시 주민의 의견을 수렴하면 2, 주민공개시 1, 이외는 0	2	유지
(1-2) 사업 선정 시 주민참여	주민제안사업 선정 과정에서 주민투표, 공청회, 설명회 등을 개최하면 3, 이외는 0	3	유지
(2-2) 집행과정의 주민참여	자치법규, 운영계획 등으로 사업의 집행과정(모니터링, 감시단 등)에 주민참여를 보장하고 있으면 2, 이외는 0	2	강화
(2-3) 결산과정의 주민참여	자치법규, 운영계획 등으로 사업의 결산 과정(결산 보고회, 평가, 환류 계획 등)에 주민참여를 보장하고 있으면 2, 이외는 0	2	강화
(2-4) 주민 안전 관련 주민참여	자치법규, 운영계획 등으로 안전사고예방 관련 사업의 우선 검토를 보장하고 있으면 2, 이외는 0	2	삭제
(1-5) 제안사업의 추진 결과환류	결산 및 평가를 마친 사업의 보완 등 환류 방안이 있으면 2, 이외는 0	2	강화
(1-3) 주민의견서 구성	주민의견서 구성이 공모 금액, 주민제안 방법, 주민제안 내역, 사업우선순위 설정방법, 선정결과 중 기재 항목 수가 2개 이하 1, 3개 2, 4개 이상 3	3	강화



개선	내용	배점
제도 운영·활성화 계획 수립에 주민 참여 여부	주민참여예산제도 운영·활성화 계획 수립에 주민이 참여하고 있으면 2, 이외는 0	2
주민제안사업 선정과정에 주민 참여 여부	주민제안사업 선정과정에 주민이 참여하고 있으면 3, 이외는 0	3
사업의 집행 과정에 주민 참여 여부	사업의 집행과정에 주민이 참여하고 있으면 3, 이외는 0	3
사업의 결산 또는 평가 과정에 주민 참여 여부	사업의 결산(평가) 과정에 주민이 참여하고 있으면 3, 이외는 0	3
결산(평가) 사업의 보완 등 환류 여부	사업의 결산(평가) 과정의 주민 참여 의견에 따라 사업의 보완 등 환류하고 있으면 3, 이외는 0	3
주민의견서 내용의 세분화 및 구체성 정도	주민의견서 구성이 ① 공모 금액 ② 주민제안 방법 ③ 우선순위 선정방법 ④ 주민제안 건수 ⑤ 주민제안 선정·반영 건수 ⑥ 주민 의견 수렴방법 ⑦ 주민의견 수렴 사업내역 ⑧ 사업에 대한 주민 의견 ⑨ 자치단체 검토 결과 중 기재 항목 수가 8개 이상 3, 6~7개 2, 4~5개 1, 이외는 0	3

- 기존에는 주민제안사업의 예산편성 우선순위 결정권만 평가하였으나, 개선안에서는 이를 주민제안사업과 일반참여사업으로 구분하여 평가하도록 세분화함
- 특히, 일반참여사업의 경우 주민의 우선순위 결정뿐 아니라 사업 규모, 개선, 변경 조정 등에 대한 권한 부여 정도를 함께 평가함으로써 주민 결정권 평가 범위를 확대함

표 4-21 | 제안사업 관련 지표 재배치 및 개선(안)

현행	내용	배점	방향
(3-4) 제안사업의 우선순위 결정	제안사업의 예산편성 우선순위 결정권이 공무원에만 있으면 0, 공무원+참여예산기구 2, 참여예산기구에만 있으면 3	3	세분화 ·강화



개선	내용	배점
(주민제안사업) 우선순위 결정 권한 부여 정도	제안사업의 예산편성 우선순위 결정권이 주민참여예산기구 외 일반 주민에게도 있으면 3, 주민참여예산기구에만 있으면 2, 주민참여예산기구와 공무원에 있으면 1, 이외는 0	3
(일반참여사업) 우선순위 결정 권한 부여 정도	일반참여사업의 예산편성 우선순위 결정 또는 사업 규모·개선·변경 조정 등 권한이 주민에게 있으면 3, 이외는 0	3

- 주민참여예산제도의 핵심은 주민이 예산 과정에 참여하고, 그 의견이 실제 예산 결정에 반영되도록 하는 데 있음
 - 그러나 현행 지표는 제안사업 선정, 집행·결산 등 일부 단계의 참여 여부를 중심으로 구성되어 있어, 중기지방재정계획 수립이나 예산편성 기본방향 설정과 같은 예산편성의 상위 단계에서 주민참여가 이루어지는지는 충분히 평가하기 어려움
 - 이에 주민참여의 범위를 개별 사업 중심에서 자치단체의 재정운용 방향 및 예산편성 기준 설정 단계까지 확대하기 위해 관련 지표를 신설함
- 또한 주민 의견을 수렴하는 것에 그치지 않고 수렴된 의견이 실제 예산 과정에 반영되었는지를 평가하여 주민참여의 책임성을 강화하고자 함

【표 4-22】 주민참여 범위 및 권한·수준 영역 지표 신설(안)

신설	내용	배점
중기지방재정계획 수립에 주민 참여 여부	중기지방재정계획 수립에 주민이 참여하고 있으면 2, 이외는 0	2
예산편성 기본방향 설정에 주민 참여 여부	예산편성 기본방향 설정에 주민이 참여하고 있으면 2, 이외는 0	2
예산 과정에서 수렴한 주민 의견의 반영 정도	예산 과정에서 수렴한 주민 의견을 검토·반영하는 절차가 있으면 3, 이외는 0	3

- 개선 방안을 종합하여 주민참여 범위 및 권한·수준 영역 최종 구성(안)을 제시하면 다음과 같음

표 4-23 | 주민참여 범위 및 권한·수준 영역 최종 구성(안)

지표		배점	개선 방향
예산 과정별 주민 참여 범위		18	
2-1.	중기지방재정계획 수립에 주민 참여 여부	2	신설
2-2.	예산편성 기본방향 설정에 주민 참여 여부	2	신설
2-3.	제도 운영·활성화 계획 수립에 주민 참여 여부	2	유지
2-4.	주민제안사업 선정과정에 주민 참여 여부	3	유지
2-5.	사업의 집행 과정에 주민 참여 여부	3	강화
2-6.	사업의 결산 또는 평가 과정에 주민 참여 여부	3	강화
2-7.	결산(평가) 사업의 보완 등 환류 여부	3	강화
예산편성 과정에서 사업 결정시 주민의 결정 권한		6	
2-8.	(주민제안사업) 우선순위 결정 권한 부여 정도	3	세분화·강화
2-9.	(일반참여사업) 우선순위 결정 권한 부여 정도	3	세분화·강화
예산 과정에의 주민 의견 반영 정도		6	
2-10.	예산 과정에서 수렴한 주민 의견의 반영 정도	3	신설
2-11.	주민의견서 내용의 세분화 및 구체성 정도	3	강화

□ 주민참여 활동 지원

- 주민참여 활동 지원 영역에서는 주민참여예산제도가 실질적 숙의와 역량 기반 참여로 운영될 수 있도록 예산교육, 사업 구체화 지원, 심의 과정의 전문지원, 주민자치회 등 협력체계, 정보공개, 홍보 및 인센티브 실적을 종합적으로 평가 하도록 구성함
- 현행 지표 중 관련 지표들을 주민참여 지원 영역으로 재배치하고, 개선 기준에 근거하여 구체적인 평가 내용을 보완하고자 함

- 먼저, 예산교육은 주민참여예산제의 취지와 실효성을 뒷받침하는 핵심 요소로서, 다양한 주민을 대상으로 사회적 약자를 포함한 맞춤형 교육을 지원할 필요가 있음
 - 예산교육이 실질적 참여로 이어지는 기반이 된다는 점에서 중요성이 크므로 (4-1)예산학교 과정 점수 기준을 강화하여 개선함
- (4-2)예산학교 교육 시간 지표는 자치단체 간 점수 편차가 크지 않아 변별력이 낮은 것으로 나타남
 - 2025년 성과평가를 바탕으로 자치단체 유형별 평균(표준편차)을 살펴보면, 시도: 1.82(0.36), 시: 1.66(0.45), 군: 1.37(0.44), 구: 1.79(0.38)로 전반적으로 높은 평균과 낮은 표준편차를 보임
 - 해당 지표는 시/군/구에서 모두 표준편차가 낮게 나타났고, 광역 시도 중 80%가 만점인 2점을 받은 것으로 나타남
 - 행정안전부(2024)에 따르면, 대부분의 자치단체들이 10시간 이상의 예산 교육을 실시하고 있는 것으로 나타남
 - 따라서 예산학교 교육시간 평가 기준을 강화하고 기초자치단체에 대한 광역 자치단체의 지원 확대를 반영하여 광역자치단체 지원 교육도 인정할 수 있도록 평가 기준을 보완함
- 주민참여예산 과정에서 주민이 충분히 숙의하고 전문적 지원을 받을 수 있도록 하는 지원체계와, 우수한 참여와 운영 노력을 확산하기 위한 인센티브 실적에 대한 평가는 배점을 상향하여 조정함

| 표 4-24 | 주민 교육 및 참여 지원 관련 지표 재배치 및 개선(안)

현행	내용	배점	개선
(4-1) 예산학교 과정	예산학교 운영 시 사회적 약자, 주민참여예산위원회, 주민의견서 작성, 청년 과정, 주민단체(주민자치회 등) 중 1개 과정 1, 2개 과정 이상 2	2	강화
(4-2) 예산학교 교육 시간	예산학교 교육시간이 2시간 이하 1, 3시간 이상 2	2	강화
(3-6) 제안사업의 보완	제안사업의 보완 과정(제안자와 컨설팅, 전문가 지원, 담당자 상담 등)이 있으면 2, 이외는 0	2	조정
(4-3) 퍼실리테이터 활용	퍼실리테이터, 코디네이터, 전문가 등 운영 시 2, 이외는 0	2	조정
(1-6) 포상 및 인센티브	주민참여예산제 관련 포상이나 별도의 인센티브를 제공하면 3, 이외는 0	3	조정



개선	내용	배점
다양한 주체 대상 맞춤형 교육과정 운영 여부	주민참여예산위원회, 주민기구(주민자치회 등), 사회적약자 등 교육과정을 5개 이상 운영시 4, 3~4개 3, 1~2개 2, 이외는 0	4
주민참여예산 교육 시간	주민참여예산 관련 교육시간이 15시간 이상 4, 7~14시간 2, 7시간 미만 0 ※ 광역이 기초에 교육을 지원한 경우 각각의 교육 시간에 포함	4
주민 참여과정의 숙의 지원 여부	주민 참여 과정에서 사업제안서 보완 등을 위한 지원(컨설팅, 전문가, 담당자 상담 등)이 있으면 4, 이외는 0	4
주민참여예산기구 운영 과정의 숙의 지원 여부	주민참여예산기구 심의 등 운영 과정에서 퍼실리테이터 등 전문가 지원시 4, 이외는 0	4
주민참여예산 관련 포상 등 인센티브 실적	주민참여예산제도 관련 포상이나 별도의 인센티브를 제공하면 2, 이외는 0	2

- (3-5) 주민제안사업 예산편성 총액 공개는 연간 운영계획 및 공모 기준에 포함 되는 핵심 정보공개 사항이므로, 별도 지표로 평가하기보다 (2-5)와 통합하여 주민참여예산 관련 정보공개 수준 지표로 개선함

| 표 4-25 | 정보공개 관련 지표 재배치 및 개선(안)

현행	내용	배점	개선
(2-5) 웹페이지 운영	조례 공개, 운영계획 공개, 매뉴얼 및 지침 공개, 사업공모 선정결과 공개, 공모사업 심사과정 공개, 주민의견서 공개, 모니터링 결과 공개, 주민참여예산기구의 구성 및 현황 공개, 주민참여예산기구의 회의록 공개 중 6개 이하 1, 7개 이상 2	2	통합
(3-5) 제안사업의 공개	주민제안사업의 예산편성 총액(실링)을 공개하고 있으면 2, 이외는 0	2	
↓			
개선	내용	배점	
‘주민e참여’ 등을 활용한 주민참여예산 관련 정보공개 수준	①조례 ②주민참여예산기구의 구성 및 운영현황 ③운영계획 ④매뉴얼 또는 지침 ⑤우수사례(교육, 홍보, 지역특화 사례 등) ⑥공모사업 심사과정 ⑦공모사업 선정결과 ⑧주민의견서 ⑨모니터링 결과 ⑩결산·평가 결과 ⑪주민참여예산기구 회의록 중 8개 이상 공개 5, 6~7개 3, 4~5개 1, 이외는 0	5	

○ 현행 (4-5) 관련기관·단체 협력 지표는 학교, 교육청, 공공단체, 주민대표기구, 공동체 등과의 협력 사례가 있는지만 평가하고 있어, 협력의 대상과 방식, 실제 지원 수준을 구체적으로 파악하는 데 한계가 있음

- 이에 따라 개선안에서는 협력의 성격을 구분하여, 시·도는 관할 시·군·구에 대한 재정지원, 교육·컨설팅, 홍보, 공모사업 연계 등 제도 운영 지원 정도를 평가하고, 시·군·구는 주민자치회 등 읍·면·동 단위 주민기구와 주민참여예산제 간 연계 정도를 평가하도록 세분화함
- 이는 제도 운영 역량을 확산하는 조정 및 지원 주체로서 광역자치단체의 역할이 중요해지고 있음을 반영한 것임

○ (4-4) 홍보 지표는 홍보 활용 매체의 수를 기준으로 평가하고 있으나, 다수 자치단체가 비교적 쉽게 충족할 수 있는 구조여서 변별력이 낮게 나타남

- 2025년 평가에서도 점수 표준편차(시도 0.2, 시 0.44, 군 0.45, 구 0.26)가 모두 낮게 나타나, 해당 지표가 자치단체 간 실질적 차이를 구분하는 기능은 제한적인 것으로 판단됨

- 따라서 단순 매체 수를 평가하는 것에서 나아가, 주민참여예산사업의 추진 결과, 고유 콘텐츠 등 주민이 쉽게 이해하고 참여할 수 있는 홍보 콘텐츠 개발·운영 여부까지 평가하도록 기준을 추가하여 강화함

표 4-26 | 협력·홍보 관련 지표 재배치 및 개선(안)

현행	내용	배점	개선
(4-5) 관련기관, 단체 협력	학교, 교육청, 공공단체, 주민대표기구, 공동체 등과 협력하여 운영한 사례가 있을 경우 2, 이외는 0	2	세분화 ·강화
(4-4) 홍보	보도자료, sns, 웹페이지, 광고, 유튜브 등 홍보를 실시한 매체가 1~3종 1, 4종 이상 2	2	세분화 ·강화
↓			
개선	내용	배점	
(시도) 시군구와의 협력 및 제도지원 정도	(시도) 시군구와 협력한 사례가 재정지원을 포함해 3개 이상인 경우 7, 재정지원을 포함해 협력한 사례가 1~2개인 경우 5, 1개 사례만 있는 경우 2, 이외는 0 ※ 협력 사례 : 공모사업 연계(광역 일괄공모 후 배분, 광역-기초 소관 공모사업에 대한 이송 체계 구축·운영), 교육·컨설팅, 홍보 등	7	
(시군구) 주민자치회 등 주민기구와 주민참여예산 간 연계 정도	(시군구) 읍면동 단위의 주민기구(주민자치회 등)와 주민참여예산과의 연계가 제도적(자치계획 주민참여예산 우선 반영 등)으로 마련되어 있는 경우 7, 제도가 마련되어 있지 않으나 협력 실적이 있는 경우 3, 이외는 0		
주민참여예산 홍보 노력	(매체의 다양성) 온·오프라인 홍보(보도자료, sns, 웹페이지, 광고, 유튜브, 현수막 등) 홍보를 실시한 매체가 3종 이상 3, 이외는 0 (컨텐츠의 차별성) 주민참여예산사업의 추진 결과 또는 우수사례 등을 활용하여 자치단체 고유의 홍보 콘텐츠(예: 우수사업 표기제, 성과 사례집, 스토리형 콘텐츠 등)를 개발·운영한 경우 2, 이외는 0	5	

- 개선 방안을 종합하여 주민참여 활동 지원 영역 최종 구성(안)을 제시하면 다음과 같음

| 표 4-27 | 주민참여 활동 지원 영역 최종 구성(안)

지표		배점	개선 방향
주민에 대한 예산 교육		8	
3-1.	다양한 주체 대상 맞춤형 교육과정 운영 여부	4	강화
3-2.	주민참여예산 교육 시간	4	강화
주민의 숙의 활동 지원		8	
3-3.	주민 참여과정에서 사업제안서 보완 등을 위한 컨설팅·전문가 등 숙의 지원 여부	4	조정
3-4.	주민참여예산기구 심의 등 운영 과정에서 퍼실리테이터 등 숙의 지원 여부	4	조정
다양한 주체 간 협력·지원·연계 정도		7	
3-5.	(시도) 시군구와의 협력 및 제도지원 정도 (시군구) 주민자치회 등 주민 기구와 주민참여예산 간의 연계 정도	7	세분화·강화
주민참여예산제도 관련 정보공개		5	
3-6.	‘주민e참여’ 등을 활용한 주민참여예산 관련 정보공개 수준	5	강화
주민참여예산제도 홍보 등 확산 노력		7	
3-7.	주민참여예산 홍보 노력	5	세분화·강화
3-8.	주민참여예산 관련 포상 등 인센티브 실적	2	조정

2) 특별상 개선 방안

- 기존 정성평가 항목이었던 ‘발전가능성’과 ‘우수시책 및 사례발굴’을 특별상으로 운영하여 정량지표 중심의 종합평가에서 충분히 반영하기 어려운 제도개선 노력, 지역 특화 운영, 확산 가능한 우수사례를 별도로 평가함
- 평가 대상은 신청한 지자체에 한함

(1) 발전가능성

○ 발전가능성은 전년 대비 제도 운영 개선 및 활성화 성과를 평가함

【표 4-28】 발전가능성 배점 기준(안)

계	주민참여예산 제도 기반	주민참여 범위 및 권한·수준	주민참여 활동지원	기타 (노력도 등)
100점	30	30	30	10

【표 4-29】 주민참여예산제도 기반(30점)

등급	설명	배점
매우 우수	전년대비 예산 규모가 현저히 확대되고, 조례 정비, 주민참여예산기구의 대표성·전문성·운영 활성화, 온라인 플랫폼 활용, 내·외부 전담조직 보강 중 2개 이상 분야에서 제도화·정례화 수준의 체계적인 개선이 확인됨	26~30
우수	전년대비 예산 규모가 확대되고, 조례 정비, 주민참여예산기구의 대표성·전문성·운영 활성화, 온라인 플랫폼 활용, 내·외부 전담조직 보강 중 2개 이상 분야에서 유의미한 개선이 확인됨	21~25
보통	1개 이상 개선이 있으나, 부분 보완, 시범운영, 형식적 개선 수준임	11~20
개선 필요	유의미한 기반 개선이 없거나 명칭 변경, 자료 게시, 1회성 회의 등 형식적 보완 수준	0~10

【표 4-30】 주민참여 범위 및 권한·수준(30점)

등급	설명	배점
매우 우수	집행·결산·환류 단계의 주민참여가 현저히 확대되고, 예산편성 이전 단계(중기재정계획, 기본방향, 운영계획) 참여 확대, 선정단계의 주민참여 확대, 주민의 결정 권한 강화, 주민의견 검토·반영 체계 강화 중 2개 이상 분야에서 제도화·정례화 수준의 체계적 개선이 확인됨	26~30
우수	예산편성 이전 단계(중기재정계획, 기본방향, 운영계획) 참여 확대, 선정 단계의 주민참여 확대, 집행·결산·환류 단계의 주민참여 확대, 주민의 결정 권한 강화, 주민의견 검토·반영 체계 강화 중 2개 이상 분야에서 유의미한 개선이 확인됨	21~25
보통	일부 절차나 참여기회가 새로 도입되었으나 개선이 1개 영역 중심이거나 범위 확대나 권한 강화가 제한적임	11~20
개선 필요	참여범위나 권한 수준에서 유의미한 변화가 없거나 형식적 절차 추가에 그침	0~10

| 표 4-31 | 주민참여 활동지원(30점)

등급	설명	배점
매우 우수	다양한 주체 간 협력·지원·연계가 체계적으로 이루어지고, 교육, 숙의활동 지원, 정보공개, 홍보, 인센티브 지원 중 2개 이상 분야에서 제도화·정례화 수준의 체계적 개선이 확인됨	26~30
우수	교육, 숙의활동 지원, 다양한 주체 간 협력·지원·연계, 정보공개, 홍보, 인센티브 지원 중 2개 이상 분야에서 유의미한 개선이 확인됨	21~25
보통	1개 이상의 분야에서 보완은 있으나 개선 범위가 제한적이고 단발성 또는 시범운영 수준	11~20
개선 필요	활동지원 체계의 유의미한 변화가 없거나 형식적·단발성 실적 위주인 경우	0~10

| 표 4-32 | 기타(노력도 등)(10점)

등급	설명	배점
매우 우수	기타 정책 추진 등 노력한 사항에 대해 자유롭게 제출 (별도 기준 없음)	9~10
우수		7~8
보통		4~6
개선 필요		0~3

(2) 우수시책·사례 발굴

- 우수시책·사례 발굴은 지역 특성을 반영한 창의적이고 혁신적인 시책의 발굴 및 확산 성과를 평가함

| 표 4-33 | 우수시책·사례 발굴 배점 기준(안)

계	지역특성 반영	창의성 및 혁신성	파급효과
100점	30	30	40

| 표 4-34 | 지역특성 반영(30점)

등급	설명	배점
매우 우수	우수시책·사례가 지역의 재정·인구·생활권·행정수요 등 지역특성을 충실히 반영하고, 해당 지역 여건에 맞는 차별화·구체화한 내용이 매우 뚜렷함	26~30
우수	지역특성과 주민 수요가 상당 부분 반영되어 있고, 기존 사례를 참고하였더라도 지역 특성에 맞는 보완과 차별화가 비교적 잘 이루어짐	21~25
보통	지역 특성을 반영하려는 노력은 확인되나, 기존 사례를 일부 조정한 수준으로 차별성은 보통 수준임	11~20
개선 필요	우수시책·사례 발굴 노력은 있으나, 지역 특성 반영이 약하고, 타 지자체 사례를 단순 활용한 수준에 그침	0~10

| 표 4-35 | 창의성 및 혁신성(30점)

등급	설명	배점
매우 우수	우수시책·사례가 사업발굴, 주민참여, 운영절차, 지원체계 등에서 창의성과 혁신성이 매우 높고, 실제 운영 수준과 완성도도 매우 우수함	26~30
우수	창의성과 혁신성이 뚜렷하게 인정되며, 기존 운영방식을 보완·개선하는 새로운 요소가 충실하게 반영되어 있으며, 실제 운영성과도 상당 수준 확인됨	21~25
보통	일정 수준의 새로운 시도나 개선 요소는 있으나, 창의성·혁신성 및 운영 완성도는 전반적으로 보통 수준임	11~20
개선 필요	기존 사례의 단순 반복 또는 부분 보완 수준에 머물러, 창의성·혁신성이 거의 확인되지 않음	0~10

| 표 4-36 | 파급효과 및 확산 가능성(40점)

등급	설명	배점
매우 우수	다른 지자체가 쉽게 참고, 도입할 수 있는 구조와 내용이 갖추어져 있고, 주민 체감도, 참여 확대, 제도 인지도 향상 등 파급효과가 뚜렷하며, 전국 확산형 우수모델로 활용 가능성이 높은 경우	31~40
우수	타 지자체 참고 가능성이 높고, 주민참여 활성화 또는 성과 확산 효과가 분명하나 보편모델로 일반화하기에는 일부 제한이 있는 경우	21~30
보통	해당 지자체에서는 의미가 있으나 지역 특수성이 강하거나 타 지자체 확산 가능성이 중간 수준인 경우	11~20
개선 필요	개별·단발사례에 그치고, 확산 가능성 또는 파급효과가 약한 경우	0~10

3. 컨설팅 지원 체계 고도화

□ 컨설팅 대상 축소 및 선택·집중 방식으로 전환

- 현재 컨설팅 운영 방식은 다수 지자체의 문제해결에 집중하고 있어, 지자체별 문제에 대한 심층 개선이 어렵고, 컨설팅단 또한 개별 지자체에 대한 높은 이해를 바탕으로 맞춤형 검토 의견을 제시하기에 한계가 있음
 - 예산제약으로 인해 권역별 집합 방식을 통한 컨설팅 수행으로, 지자체별 문제에 대한 컨설팅단의 심도있는 컨설팅 수행에 한계가 있음
 - 지속적인 컨설팅 수행에도 불구하고, 2024년 성과평가(절대평가)에서 185개 자치단체가 ‘개선 필요’로 평가됨
 - 이후 2025년에는 비율 연동형 상대평가로 전환되면서 ‘개선 필요’ 자치단체 수가 감소하였으나, 이는 평가방식 변화에 따른 구조적 결과로 해석될 여지가 있음
 - 따라서 단순한 평가 결과 개선 여부와는 별개로, 내실 있는 컨설팅 운영을 통해 컨설팅 성과가 실제 제도 운영 개선으로 환류될 수 있도록 제도적 보완이 필요함
- 컨설팅 대상을 축소하여 선택과 집중 방식으로 재편하고, 컨설팅 횟수와 방식을 서면 1회·대면 1회로 재구성함으로써, 지자체에 대한 이해도를 기반으로 특성에 부합하는 심층·맞춤형 컨설팅이 이루어질 수 있도록 제도 개선이 필요함
 - 2026년 편성된 컨설팅 전문가 예산(9백만원)을 고려하면 20개 지자체(컨설팅 위원 1인당 1개 지자체별 50만원 수준, 추가 비용은 부대비용 예산 조정 필요)의 수행이 가능할 것으로 판단됨
 - 컨설팅 대상 선정은 성과평가 결과를 기준으로 1순위 하위 20%, 2순위 그 외 개선 필요 지자체를 대상으로 선정할 필요가 있음

□ 서면·대면 혼합 방식으로 컨설팅 수행 방식 개선

- 컨설팅 수행 방식은 현행 대면 1회 집합 컨설팅 방식에서, 서면컨설팅 및 대면 컨설팅 방식을 혼합하여 진행하여, 컨설팅 위원이 대면컨설팅 전에 자료검토를

바탕으로 서면 검토 의견을 제시하고, 이를 지자체에서 검토한 후 대면컨설팅을 하는 방식으로 개선할 필요가 있음

- 서면컨설팅은 지자체에서 제시한 주요 개선과제(문제점)에 대해 지자체 제출 자료, 행안부 성과평가 결과 및 제도 운영 우수 지자체 사례를 바탕으로 컨설팅 위원이 검토하고, 이를 바탕으로 검토의견 및 대면컨설팅 시 필요 자료를 작성하여 지자체에 회신하는 방식으로 운영함
- 대면컨설팅은 지자체에서 서면컨설팅 결과를 검토하고, 지자체에서 수용하기 어렵거나, 컨설팅 의견에 대한 추가 질의가 필요한 내용을 중심으로 실시하여, 지자체와 컨설팅 위원 간 상호 높은 이해를 바탕으로 내실있는 컨설팅을 진행함
- 대면컨설팅 후 컨설팅 위원이 작성하는 보고서에는 지방자치단체에서 수용하기 어려운 내용과 행안부 제도개선 사항 등을 기재하여, 행안부가 컨설팅 결과를 바탕으로 제도개선 사항을 검토할 수 있도록 함
- 컨설팅 수행 시기는 현재 대면컨설팅 수행 일정을 앞당기기에는 현실적 제약이 있으므로 서면컨설팅은 2/4분기에 진행하여 지자체가 서면컨설팅 결과를 바탕으로 차년도 제도 운영계획을 수립할 수 있도록 지원함

□ 행안부 지원 강화 및 비교 분석 자료 제공

- 컨설팅 수행과 관련하여 행안부는 내실있는 컨설팅을 위해 컨설팅단에게 사전에 과년도 성과평가 결과, 우수사례 등을 제공하여 컨설팅단이 개별 지자체에 대해 타 지자체와 비교를 바탕으로 컨설팅을 지원할 수 있도록 지원함
 - 컨설팅 수행 지자체가 유사 지자체와 비교 시 개선사항을 가시적으로 확인할 수 있고 가시적인 개선 목표를 수립하여 지자체 내부 사업부서 및 자치단체장을 독려할 수 있도록 컨설팅 대상 지자체의 성과평가 및 유사 지자체와 비교 결과를 개략적으로 제공함
 - 컨설팅단이 제시하는 개선 사항을 지자체가 원활하게 반영할 수 있도록 개선 과제와 관련된 타 지자체 우수사례를 컨설팅 보고서에 반영하기 위해서는 타 지자체 우수사례에 대한 자료 제공이 필요함

제 5 장

결론 및 정책적 제언

제1절 연구 결과의 종합

제2절 정책적 시사점

제1절

연구 결과의 종합

1. 연구의 목적과 주요 검토 내용

- 본 연구는 주민참여예산제도의 운영 현황과 한계를 분석하고, 주민참여의 실질적 활성화를 위한 정책 개선방안을 제시하는 데 목적이 있음
- 이를 위해 본 연구는 세 가지 측면에서 연구를 수행함
 - 첫째, 주민참여 및 예산과정에서 주민참여 활성화의 개념을 이론적으로 재정립하고, 주민참여예산제도가 지향해야 할 방향을 도출함
 - 둘째, 2020년과 2025년 전국 243개 지방자치단체의 운영 데이터를 바탕으로 제도의 외형적 확산 수준과 내실화 수준을 종합적으로 진단함
 - 셋째, 현황분석에서 도출된 구조적 한계에 대응하여 제도 활성화를 위해 노력하고 있는 지방자치단체 사례를 분석하고, 이를 토대로 구체적인 정책 개선 방안을 제시함

2. 주요 연구 결과

□ 주민참여예산 활성화 개념 재정립

- 주민참여에 관한 이론적 논의를 검토한 결과, 주민참여는 단순한 정보제공이나 의견수렴을 넘어 정책 형성부터 집행·평가에 이르는 전 과정에서 주민이 실질적으로 참여하고 영향력을 행사하는 수준까지 확대될 필요가 있음을 확인함
 - 선행연구는 주민참여의 수준을 정보제공, 의견수렴, 공동의사결정, 주민주도 등의 단계로 구분하고 있으며, 공통적으로 참여 규모의 확대보다 참여의 실질성과 영향력 확보를 강조함(Arnstein, 1969; OECD, 2001; Pretty, 1995)

- 이러한 관점은 예산과정에도 동일하게 적용될 수 있는데, 예산은 지역사회의 정책 우선순위와 자원배분 방향을 결정하는 핵심적인 공공의사결정 과정으로, 주민참여는 예산배분의 민주성과 대표성을 제고하고 재정운영의 투명성과 책임성을 강화하는 수단으로 기능함
- 결국 예산과정에서 주민 참여는 예산편성에 대한 의견 제시에 그치는 것이 아니라 집행, 결산 및 성과평가 등 예산과정 전반의 학습과 환류를 촉진하는 역할을 수행할 수 있는 상태로 설명할 수 있음
- 이에 따라 본 연구는 주민참여예산제도 활성화의 의미를 참여범위·참여단계·참여수준·참여의 실질성이라는 네 가지 측면에서 접근하여 검토함
 - 참여범위는 공모형 주민제안사업을 넘어 일반 재정사업과 주요 정책사업까지 주민참여가 확대되는 것을 의미하며, 참여단계는 예산편성 중심의 참여를 집행·결산 및 환류 단계까지 확장하는 것을 의미함
 - 참여수준과 참여의 실질성은 주민의 의견이 단순히 수렴되는 수준을 넘어 실제 의사결정에 반영되고, 그 결과가 주민에게 환류되는 구조가 마련되는 것임
- 따라서 주민참여예산제도의 활성화란 주민참여의 대상 사업과 참여 범위가 확대되고, 예산과정 전반에 걸쳐 주민참여가 이루어지며, 주민의 의견이 실제 의사결정에 반영되고 그 결과에 대한 환류가 이루어지는 등 참여의 실질성이 강화되는 상태를 의미함

□ 주민참여예산제도의 외형적 확산과 내실화 간의 괴리

- 현황분석 결과, 주민참여예산제도는 제도적 기반 구축 측면에서는 일정 수준의 성과를 거두었으나, 주민참여의 실질성 제고와 참여기반 확대, 운영·지원체계의 내실화 측면에서는 여전히 개선 과제가 존재하는 것으로 나타남
 - 외형적 확산 측면에서는 주민참여기구 구성, 참여 절차 및 권한 등을 보다 구체적으로 규정한 운영조례가 확대되는 등 제도적 기반은 강화되고 있음
 - 다만, 주민참여예산 반영 규모와 주민제안사업 운영 실적은 감소하는 경향을 보여, 제도적 기반 강화가 실제 주민참여 확대와 반드시 연결되는 것은 아님

- 제도 내실화 측면에서는 주민참여가 여전히 예산편성 단계와 공모형 주민 제안사업 중심으로 운영되는 경향이 나타났으며, 집행·결산 및 환류 단계로의 참여 확대는 상대적으로 미흡한 것으로 확인됨
 - 주민참여 지원체계 측면에서는 주민참여기구 운영, 숙의 지원 및 예산학교 운영이 일부 확대되고 있으나, 지방자치단체 간 운영 수준의 차이가 크게 나타났으며 특히 군 단위 지방자치단체를 중심으로 숙의 지원과 교육체계가 충분히 구축되지 못한 것으로 나타남
 - 지역 단위 참여기반 측면에서는 읍·면·동 단위 주민참여 확대를 위한 다양한 시도가 이루어지고 있으나, 자치계획형 사업 운영 규모는 감소하는 경향을 보였으며, 주민참여예산기구와 주민자치회 간 연계체계도 아직 충분히 정착되지 못한 것으로 확인됨
- 이러한 결과는 주민참여예산제도의 활성화를 위해 단순한 제도 확산을 넘어 주민참여가 이루어지는 대상사업과 참여단계를 확대하고, 지역별 운영역량 차이를 보완할 수 있는 지원체계를 강화하며, 읍·면·동 단위 참여기반을 보다 체계적으로 구축할 필요가 있음을 시사함

□ 사례분석을 통해 확인된 주민참여활성화 가능성과 조건

- 현황분석에서 도출된 구조적 한계에 대응하고 있는 지방자치단체 사례를 분석한 결과, 동일한 제도 틀 안에서도 운영 방식과 지원체계에 따라 주민참여의 범위와 수준이 달라질 수 있음을 확인함
- 주민참여 기반 확대 측면에서, 경기도 사례는 참여예산의 범위를 공모사업을 넘어 도 주요 재정사업 전반으로 확장하고, 편성·집행·결산·환류의 전 과정에 주민의견서 작성·집행 모니터링·재정사업평가 참여를 제도화함으로써 예산 전 과정 주민참여 구조를 실현한 사례로 주목할 필요가 있음
 - 이는 주민참여예산제도가 단순한 사업공모 제도를 넘어 재정운영 전반에 대한 주민참여 제도로 발전할 수 있음을 보여줌
- 지역 단위 참여기반 강화 측면에서, 서울 은평구는 주민자치회가 동 지역 사업의 의제 발굴부터 주민총회 의결까지 주도하는 구조를 조례로 제도화하고, 퍼실리

테이터·컨설팅·지도점검 등 다층적 지원체계를 운영함으로써 읍·면·동 단위 참여의 실질성을 높이고 있는 것으로 확인됨

- 강원 홍천군은 전 읍·면에 지역회의를 구성하고 사업별 책임위원제를 도입하여, 여건이 열악한 농촌지역에서도 주민과 행정 사이의 실질적 소통 구조를 마련할 수 있음을 보여주고 있음

○ 운영역량 및 지원체계 강화 측면에서, 대구광역시시는 찾아가는 예산학교·재정 인센티브·마을계획지원관 파견·신규 편입 기초지자체 특별 지원 등 광역-기초 간 협력체계를 통해 기초지자체의 운영역량을 체계적으로 지원함

- 특히 주민참여예산 운영 경험이 전무했던 군위군이 1년 만에 사업 건수 4배, 예산 2.5배의 성장을 이루어낸 사례는, 여건이 열악한 기초지자체일수록 광역의 집중적인 초기 지원이 제도 정착의 중요한 역할을 할 수 있음을 보여주고 있음

○ 이러한 사례들은 주민참여예산제도의 실질적 활성화가 특정 운영모델의 도입 여부보다, 주민참여가 실제 예산과정에서 작동할 수 있는 기반을 어떻게 구축 하느냐에 달려 있음을 시사한다는 측면에서 중요한 의미가 있음

3. 주민참여예산제도 개선 및 활성화 방안 제시

□ 주민참여 기반 확대 필요

○ 주민참여 대상 사업과 참여 단계를 확대하고, 예산과정별 주민참여 절차를 제도화 함으로써 예산 전 과정에 걸친 주민참여 기반을 구축할 필요가 있음

- 아울러 주민의견서 제출, 반영 결과 공개 및 환류체계 운영 등을 통해 주민 의견이 실제 의사결정에 반영되는 실질적 참여체계를 마련할 필요가 있음

○ 먼저 주민참여 대상 사업 확대 방안으로 지방자치단체에서 수행하는 재정사업 전반에 대한 주민의견 수렴 및 예산편성 반영이 이루어질 수 있도록 개선 필요함

- 현재 대다수의 지방자치단체는 공모형 주민제안사업에 집중되어 있으나 「지방재정법」 상 지방자치단체에서 수행하는 모든 예산사업을 의미함

- 다만 모든 재정사업에 대한 주민참여가 현실적으로 어려운 점을 고려하여 주민참여 대상사업의 선정 기준을 다음과 같이 제시하고자 함
- 첫 번째 기준은 ‘예산 규모’로 광역 5억 원, 기초 2억 원 이상 사업을 대상으로 하며, 이는 재정사업평가 대상사업 선정기준을 준용한 것으로 일정 규모 이상의 재정사업에 대해 주민의견 수렴이 이루어질 수 있도록 함과 동시에 기존 재정관리제도와와의 정합성을 확보하기 위한 것임. 또한 이미 재정사업평가 과정에서 주요사업을 선별하는 기준으로 활용되고 있어 대상사업 선정의 객관성과 수용성을 확보할 수 있다는 장점이 있음
- 두 번째 기준은 ‘지방자치단체 특성을 반영한 대상사업 선정’으로, 주민 관심도가 높거나 지역 현안과 밀접한 정책분야를 중심으로 검토대상을 선정하는 방식임. 예를 들어 여성·복지·환경·문화 분야 사업, 단체장 공약사업, 주민생활 밀접사업, 예산편성 과정에서 미반영된 주요 제안사업 등을 대상으로 할 수 있고, 이 경우 주민 설문조사, 주민참여예산기구 및 전문가 자문 등을 통해 대상사업 선정의 객관성과 대표성을 확보할 필요가 있음

□ 광역-기초 협력체계 구축

- 주민참여예산제도의 운영 수준과 역량은 지방자치단체별로 상당한 차이를 보이고 있어, 광역자치단체가 기초자치단체의 주민참여예산 운영을 지원하고 상호 협력을 촉진할 수 있는 광역-기초 협력체계를 구축할 필요가 있음
 - 특히 운영성과 평가 결과를 재정지원 및 인센티브와 연계하고, 교육·컨설팅·정보공유 기능을 통합적으로 제공함으로써 기초자치단체의 자발적인 운영 개선과 역량 강화를 유도할 필요가 있음
- 또한 제안사업 구체화 지원, 미선정 사업의 재검토 및 재신청 지원, 통합 정보 시스템 구축과 협력 네트워크 운영 등을 통해 주민참여예산 운영 과정에서 발생하는 한계를 보완하고, 우수사례의 확산과 참여 역량의 지속적인 축적을 지원할 필요가 있음

□ 읍·면·동 주민참여 활성화 필요

- 읍·면·동 단위 주민참여예산의 실질적 활성화를 위해서는 지역회의와 주민자치회가 분절적으로 운영되는 구조를 개선하고, 주민자치회를 중심으로 한 통합적 주민참여체계를 구축할 필요가 있음
 - 특히 주민자치회가 설치된 읍·면·동에서는 주민자치회를 주민참여예산 동 지역사업의 핵심 운영주체로 활용하고, 지역 의제 발굴·숙의·주민총회 운영 등 주민자치 활동과 주민참여예산 운영을 연계할 필요가 있음
- 또한 주민자치회 내에 주민참여예산 전담 상설분과위원회를 설치하여 사업 발굴, 주민 의견 수렴, 사업 우선순위 결정 및 집행 모니터링 등을 상시적으로 수행할 수 있는 운영체계를 구축할 필요가 있음
 - 지역회의가 운영 중인 지방자치단체는 관련 기능을 주민자치회와 연계·통합하고, 지역회의가 없는 지방자치단체는 상설분과위원회가 해당 기능을 수행하도록 함으로써 주민참여예산 운영의 효율성과 지속가능성을 제고할 필요가 있음

□ 제도 개선의 실효성 확보를 위한 지원체계 강화 필요

- 주민참여예산제도의 활성화를 위해서는 제도 개선방안의 제시를 넘어 지방자치단체가 이를 실제 운영과정에 도입·정착할 수 있도록 성과평가와 컨설팅을 연계한 지원체계를 구축할 필요가 있음
- 먼저 성과평가는 지방자치단체의 제도 개선을 유도하는 핵심 수단으로서, 주민참여예산제도의 실제 운영요소와 성과가 반영될 수 있도록 평가체계를 개선할 필요가 있음
 - 특히 주민참여 대상사업 확대, 예산과정별 주민참여 확대, 광역·기초 협력체계 구축 및 주민자치회 연계 등 주요 제도개선 사항을 평가항목에 반영하고, 운영요소 중심의 평가영역 재구성, 중복 지표 통합, 운영 결과 반영 지표 강화, 참여의 질 평가, 정보공개 및 접근성 평가 강화 등을 통해 성과평가의 실효성과 활용도를 제고할 필요가 있음
 - 또한 지방자치단체의 재정적·지역적 여건과 운영역량 차이를 고려한 평가

체계를 마련하고, 제도 개선 노력과 운영성도가 우수한 지방자치단체에 대해서는 특별상 및 인센티브를 제공하는 등 단계적 유인체계를 구축할 필요가 있음

- 심층 컨설팅은 단순한 운영 자문을 넘어 지방자치단체의 실질적인 제도 개선을 지원하는 맞춤형 지원체제로 전환할 필요가 있음
 - 특히 운영역량이 부족한 지방자치단체를 대상으로 제도 진단, 우수사례 연계, 개선계획 수립 및 이행 점검 등을 지원하고, 성과평가 결과와 연계한 선택과 집중 방식의 컨설팅을 운영할 필요가 있음

제2절

정책적 시사점

1. 주민참여예산제도의 정책 패러다임 전환

- 주민참여예산제도는 더 이상 공모형 주민제안사업을 운영하는 개별 사업제도가 아니라 지방재정 운영 전반에 주민참여를 확대하는 참여적 재정운영 제도로 전환될 필요가 있음
- 그동안 주민참여예산제도는 주민제안사업 규모 확대, 참여 인원 증가 등 외형적 성과를 중심으로 발전해 왔으나, 앞으로는 주민의견이 실제 정책결정에 반영되고 예산과정 전반에 참여가 이루어지는 참여의 실질성을 중심으로 제도를 재설계할 필요가 있음
- 특히 예산편성 단계에 한정된 참여를 집행·결산·환류 단계까지 확대하고, 일반 재정사업에 대한 주민참여를 활성화함으로써 주민참여예산제도가 지방재정 민주성 및 책임성을 강화하는 핵심 제도로 발전할 수 있도록 정책 방향을 설정할 필요가 있음

2. 지방자치단체 간 격차를 고려한 맞춤형 지원체계 구축

- 현황분석 결과 주민참여예산제도의 운영 수준은 지방자치단체별로 상당한 차이를 보이고 있으며, 특히 군 단위 지방자치단체를 중심으로 교육, 숙의지원 및 운영역량 부족 문제가 확인되었음
- 따라서 향후 정책은 우수사례를 일률적으로 확산하는 방식보다는 지방자치단체의 재정적·지역적 여건과 운영역량을 고려한 차등적 지원체계를 구축하는 방향으로 추진될 필요가 있음
- 특히 광역자치단체가 성과평가, 교육·컨설팅, 정보공유 및 재정지원 기능을 수행하고, 기초자치단체는 주민참여 운영 기능을 담당하는 광역-기초 협력체계를 제도화함으로써 지역 간 운영역량 격차를 완화하고 제도 운영의 지속가능성을 확보할 필요가 있음

3. 주민참여 기반의 지역 거버넌스 강화

- 주민참여예산제도의 실질적 활성화는 제도 자체의 확대보다 주민참여가 일상적으로 이루어질 수 있는 지역 단위 참여기반을 어떻게 구축하느냐에 달려 있음
- 읍·면·동 단위 주민참여는 주민의 생활문제와 지역 현안을 가장 가까운 수준에서 논의할 수 있는 참여 공간이라는 점에서 중요하며, 주민자치회와 주민참여예산제도의 연계를 통해 지역 단위 숙의와 의사결정 기능을 강화할 필요가 있음
- 향후 주민참여예산제도는 주민자치회, 지역회의, 주민총회 등 다양한 주민참여기구와 연계된 지역 거버넌스 체계의 핵심 플랫폼으로 기능할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있음

- 강영주·이경은. (2025). 읍·면·동 행정환경 변화에 대응하는 맞춤형 주민자치회 운영 모델 연구. 한국지방행정연구원.
- 의정부시. (2026). 2026 의정부시 주민자치회 운영 지원계획.
- 행정안전부. (2025). 2025 행정안전부 통계연보.
- 강인성. (2008). “지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로”. 한국행정학보, 42(3), 215-238.
- 경기도. (2026). 「2026년 주민참여예산제 운영계획」.경기도.
- 곽채기. (2005). “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안”, 한국지방재정논집, 10(1): 247-276.
- 권익환·김정부. (2020). “주민참여예산제도가 재정결과에 미치는 영향에 관한 연구: 재정 투명성의 관점에서”, 한국정부학회, 32(4): 667-699.
- 김정희. (2015). “굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민참여행정 비교연구: 부산시와 서울시의 마을만들기 지원정책을 중심으로”. 지방정부연구, 18(4), 135-170.
- 김정희. (2016). “주민참여예산제 운영의 참여성과 심의성 연구 - 서울, 부산, 대구 3개 광역도시를 중심으로”, 한국지방자치학회보, 28(1): 77-104.
- 노성민·김용운·엄영호. (2020). “The Expansion Factors of Citizen Participation in Regional Public Corporations”, 『Crisisonomy』, 16(1), 21-35.
- 대구광역시. (2024). 「주민참여제도 종합상 평가 실적서」.대구광역시.
- 대구광역시. (2025). 「2025년 주민참여예산제 운영계획」.대구광역시.
- 대구광역시. (2026). 「2026년 주민참여예산제 운영계획」.대구광역시.
- 라휘문·서인석·박충훈. (2021). 기구의 성격과 예산과정을 연계한 광역단위 주민참여 예산제 모형탐색: 경기도 주민참여예산위원회를 중심으로. 한국지방행정학보, 18(2), 37-67.
- 류춘호. (2021). 주민참여예산제도와 지방의회의 재정감사. 한국지방정부학회 2021년 하계학술대회 발표논문집.
- 민현정. (2008). 「지방자치에의 주민참여 활성화에 관한 연구: 일본에 있어서의 주민참가 전개과정과 제도화를 중심으로」. 『한국거버넌스학회보』, 15(1), 255-288.
- 서울특별시. (2020). 「2020년 주민참여예산제 운영계획」.서울특별시.
- 서울특별시. (2021). 「2021년 주민참여예산제 운영계획」.서울특별시.

- 서울특별시. (2022). 「2022년 주민참여예산제 운영계획」.서울특별시.
- 서인석 외. (2020). 지방분권시대에 부응하는 경기도형 주민참여예산제도에 대한 연구. 경기도의회 연구용역보고서.
- 손종필·김대진. (2017). 예산과정에 있어서 참여민주주의의 한계와 발전과제: 서울시 참여예산제도 사례를 중심으로. 예산정책연구, 6(1), 113-151.
- 유보람·전영준·최정우·황해동·오유리·이슬이. (2025). 「주민참여예산제도 개선 및 내실화 방안 연구」, 행정안전부.
- 유보람·최정우. (2026). 지방자치단체 예산 과정에서의 주민참여 실태 분석과 활성화 방안 연구, 한국지방재정학회 춘계학술대회.
- 은평구. (2025). 「2025년 주민참여예산제 운영계획」.은평구.
- 은평구. (2026). 「2026년 주민참여예산제 운영계획」.은평구.
- 이관행. (2008). “주민참여예산제도에 관한 연구-주민참여를 중심으로”, 지방자치법연구, 8(3): 11-247.
- 임성일·서정섭·최승우·이희재·김미나. (2020). 「주민참여예산제도 활성화 방안」, 행정안전부.
- 전상환. (2015). 「제도 정합성 관점에서의 주민참여예산제도 평가: 도시, 농촌, 도·농복합 기초지자체 적용을 중심으로」. 지방정부연구, 19(1), 229-255.
- 정상호(2014), “참여민주주의의 관점에서 본 서울시 주민참여예산제 연구”, 시민사회와 NGO, 12(1): 3-34.
- 정재진. (2020). 도 단위 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안: 경기도 주민참여예산 사례를 중심으로. 지방행정연구, 34(2), 101-134.
- 제주특별자치도. (2026). 「2026년 주민참여예산제 운영계획」.제주특별자치도.
- 최영오·김태훈·정종원. (2014). 지방자치단체 주민참여의 문제점과 활성화방안: AHP 조사기법을 통한 실증분석을 중심으로. 『한국자치행정학보』, 28(3), 347-373.
- 최창호. (2007). 『지방자치학』(제5판). 서울: 삼영사.
- 파주시. (2026). 「2026년 주민참여예산제 운영계획」.파주시.
- 하연섭. (2018). 『정부예산과 재무행정』(제3판). 서울: 다산출판사.
- 홍효석. (2022). 주민참여예산편성과 주민참여 의식변화에 관한 연구: 진주시를 대상으로. 지역산업연구, 45(4), 63-96.
- 화성시. (2026). 「2026년 주민참여예산제 운영계획」. 화성시.

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Berner, Maureen(2001). "Citizen Participation in Local Government Budgeting." *Popular Government* 66:3, 23-30.
- Carol Ebdon, 2002. "Beyond the public hearing: citizen participation in the local government budget process," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Emerald Group Publishing Limited, vol. 14(2), pages 273-294, March.
- Ebdon, C. and Franklin, A.L. (2006), Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, 66: 437-447. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x>
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, 58(4), 317-326.
- Langton, S. (1978). What is citizen participation? In S. Langton (Ed.), *Citizen participation in America: Essays on the state of the art* (pp. 13-24). Lexington, MA: Lexington Books.
- Pretty, J. N. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, 23(8), 1247-1263. (https://archive.iwlearn.org/sprep.org/att/publication/000197_Volume_5_Economics.pdf)
- OECD(2001), 「Citizens as Partners: Information, Consultation and Public participation in policy-making」
- OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory democracy: Populism revived*. New York: Praeger.

[부록1] 주민참여 예산제도 유형별 우수사례 추가

(유형 1) 주민참여 기반 확대

□ 일반예산·정책사업과의 연계를 통한 참여 확대

① 대구광역시 사례

- 대구광역시는 2025년부터 기존 공모사업 외에 대구광역시 전체예산에 대한 주민 참여를 강화함
- (운영 방식) 전체 예산 분석을 바탕으로 검토의견을 주민의견서로 작성하여 시의회에 제출하고, 분과별 위원을 대상으로 퍼실리테이터를 지원하여 주민 의견서 작성 교육 실시, 분과별 회의를 통해 주민의견서를 작성함
- (정책적 시사점) 공모사업 제안에 국한되었던 주민참여의 범위를 지방재정 전반으로 확장하였으며, 주민의견이 시의회에 공식 제출됨으로써 재정 민주주의 실질화에 기여함

② 제주특별자치도 사례

- 제주특별자치도는 각 부서별로 분산 운영되던 주민제안 및 공모사업을 주민 참여예산제로 통합·연계하는 방식을 도입함
- (운영 방식) 도·행정시 각 부서별 자체 의견수렴 절차를 통한 주민제안 또는 공모사업을 주민참여예산과 연계하여 추진 함(예산기구의 심의 필수)
 - 가치더함 플랫폼, 청년원탁회의 등 각 개별부서에서 자체적으로 운영하는 주민 사업 제안·공모 사업을 주민참여예산으로 신청하여 추진함
- (정책적 시사점) 주민의 분산된 참여 경로를 하나의 제도로 통합하여 비효율을 낮추고 재정 운영의 일관성을 확보하였으며, 단순 공모사업이 속의 절차를 거치는 참여 구조로 전환될 가능성 확보함

□ 예산 전 과정으로의 참여 확대

① 서울특별시 사례(2020~2022년 기준)

- 서울특별시는 시민참여 범위와 규모를 예산 전과정으로 확대하여 투명성을 제고함
- (운영 방식) 단년도 사업 중심에서 시 주요 정책·기존 계속 사업으로 참여 범위를 확대하였으나, 2026년 현 시점 운영되고 있지 않음
 - 시민 속의 참여 범위를 2019년 6개 분야(약 2천억 원)에서 2020년 13개 분야(6천억 원)로 확대하고, 2021년에는 시정 전 분야(약 1조 원)로 확대하여 기존 계속사업 예산과정에 시민이 참여하고 속의·공론 설계에 참여함
 - 시민참여예산위원회를 기존 300명 이내에서 500명 이내로, 민관예산협의회를 20명 내외에서 100명 이내로 대폭 확대하여 참여 기반을 강화함
 - 20개 실·본부·국, 249개 주요사업(9조 5,448억 원)에 대하여 시민의견서 작성 및 시의회 제출하였음
- (정책적 시사점) 정책·기존 계속 사업으로 참여 범위 확대를 통해 단순 생활밀착형 사업 이상의 제안을 가능하게 함으로써 제도의 실효성을 높임

② 서울 은평구 사례

- 은평구는 본예산안에 대한 주민 의견수렴을 구정 주요사업 전반으로 확장하여 참여의 영향력 범위를 넓히고 있음
- (운영 방식) 본예산(안)에 대해 주민참여예산위원회 분과별 소관부서의 심의 과정을 통해 주민의견을 수렴하고, 민관예산협의회에서 예산 조정 및 사업 개선 의견 협의 후 주민의견서를 제출함
 - 예산 조정의견에 주민참여예산위원회와 사업부서 간 이견이 있는 경우, 예산 실무조정협의회를 통해 조정(타 지역과 구별되는 특징)하며, 구정 주요사업(구청장 결재 방침서)에 주민 의견수렴 여부를 필수 기재 항목으로 규정하여 일반예산 편성 전반에 주민참여를 제도화하고 있음
- (정책적 시사점) 단순히 단계를 늘리는 것에 그치지 않고, 참여 이견 조율 기제(실무조정협의회 등)를 갖추으로써 제도의 실질성을 확보함

□ 생활밀착형 사업 확대 및 속의 지원

① 파주시 사례

- 파주시는 2025년도 주민참여예산 편성 유형 개편을 통해 주민 수혜도가 높은 사업 선정을 확대함
- (운영 방식) 기존 ‘시 단위 사업’을 2025년부터 ‘생활밀착 사업’으로 변경하여 주민생활과 밀접한 다양한 제안 사업이 선정되도록 유도함
 - 2025년도 사업 선정 결과, 지역기반시설 유형은 전년 대비 감소(33.4% → 31.5%)한 반면, 주민편의 및 생활환경 밀접사업은 33.4%에서 68.4%로 크게 증가하여 사업 비중에 뚜렷한 변화를 가져옴
 - 온·오프라인 주민참여 예산학교를 운영하여 위원회·지역회의·주민자치회·일반시민·청소년 등을 대상으로 교육 진행(권역별 컨설팅 순회교육, 타시군 우수사례 공유 등)하여 다양한 사업 제안 가능하도록 유도함
- (정책적 시사점) 파주시는 기존 사업 유형을 개편하여 주민 체감도가 높은 사업의 확대를 유도하였다는 점에서 의미가 있음

② 화성시 사례

- 화성시는 읍·면 단위 주민숙원사업을 별도 편성하여 지역밀착형 참여예산의 규모를 대폭 확대하였음
- (운영 방식) 읍면 주민숙원사업: 주민의 생활 불편 해소 또는 지역민 다수가 수혜자인 사업을 별도 편성하였으며 2025년 기준 읍면동 단위 주민제안사업 7억 원, 주민숙원사업 84억 원으로 주민숙원사업 비중이 압도적으로 높음
 - (운영 방식) 읍면별 차등 편성(읍: 6억 8천만 원, 면: 6억 3천만 원)으로 지역 규모를 반영
 - 추진 절차: 각 읍면의 사업 타당성 검토 및 주민의견 수렴 → 읍면 주민참여예산 회의에서 우선순위 결정 → 시 주민참여예산위원회 총회에서 최종 확정
 - 주민 제안 숙원사업의 반영률이 약 92.8%로 높아 주민들의 정책 체감도 제고에 기여

- (정책적 시사점) 화성시는 읍면 주민숙원사업에 별도의 대규모 예산을 편성하고, 읍면 주민참여예산회의를 주민자치회에서 대행 가능하도록 하여 지역 자치연계 기반을 마련하였다는 점에서 의미가 있음

(유형 2) (읍·면·동)지역 단위 참여기반 강화

① 경기 파주시 사례

- 파주시는 주민자치회 연계를 강화하면서도, 특정 조직 편중을 방지하기 위한 개방성 장치를 제도적으로 마련하고 있음
- (운영방식) 생활밀착형 사업과 소규모 읍면동 사업은 지역회의를 통해 주민자치회가 참여할 수 있으며, 자치계획형 사업은 주민자치회가 주체가 되어 주민총회를 통해 우선순위를 결정; 단, 운영계획에서 다양한 지역 주민의 참여를 권고함

(유형 3) 운영역량 및 지원체계 강화(광역-기초 지원·협력)

① 경기도 사례

- 경기도는 재정 인센티브를 넘어, 도·시·군 주민참여예산위원회 간 협업 네트워크를 구축하여 광역-기초 간 조정·연계 기능을 수행함
- (운영방식) 광역-기초 간 협력, 시·군의 지역의회 지원을 위한 법적 근거를 마련하고, 합동 워크숍 등의 개최를 통해 상호 협력 방안 논의 체계를 구조화함
 - 경기도 주민참여예산제도 운영조례 제17조, 시·군의 지역의회(주민참여예산위원회)를 통해 기초자치단체 주민의견 사업을 수렴하고 우선사업을 발굴하도록 규정, 광역-기초 간 정보교류 및 협력을 위한 전산망 구축 근거 마련함
 - 도·시군 연계 운영 및 합동 워크숍을 통해 운영방향·우수사례·개선과제를 공유하고 상호 협력방안을 논의함
- (정책적 시사점) 광역이 단순 총괄·감독 기능을 넘어, 기초자치단체 간 정보

연계와 협업 기반을 지원하고 기초의 주민 의견이 광역 단위 정책과 연계될 수 있도록 조정 기능을 수행함

② 제주특별자치도 사례⁹⁾

- 제주특별자치도는 인센티브와 페널티를 병행하여 참여예산 운영의 책임성과 실효성을 동시에 강화하고 있음
- (운영방식) 우수 대상 사업 점진 확대(2025년 10개 선정·4억 → 2026년 13개 선정·6억)
 - 2026년부터 페널티 기준에 미흡사업(사업비의 20%) 및 교육 참여 저조(참여율 50% 미만 시 실링액의 2.5%, 2027년부터 적용)를 추가하여 지역예산 기구 위원의 교육 참여율을 높이고 완료된 사업에 대한 평가 결과를 환류함

□ 교육·컨설팅·역량강화 중심 지원 체계

① 경기도 사례

- 경기도는 2025년부터 탈락한 주민 제안 사업을 대상으로 ‘재도전 프로그램’을 시범 운영하여 참여 경험의 단절 없이 역량을 지속적으로 축적할 수 있는 구조를 마련함
- (운영방식) 탈락 제안서에 대한 컨설팅을 제공하는 사후관리제로, 참여자가 탈락을 종료가 아닌 개선 과정으로 인식하도록 유도함
 - 2025년 컨설팅 결과 7건의 사업이 실제 반영되었으며, 이를 통해 실행 가능 사업 비율 증가, 탈락 사업이 잠재적 정책 자원으로 활용되는 구조가 형성됨
- (정책적 시사점) 재도전 프로그램 운영을 통해 주민 제안의 실행 가능성을 높이고 참여 역량을 지속적으로 축적시킬 수 있는 환경을 제공하였다는 점에서 의미가 있음

9) 제주특별자치도는 광역자치단체로 보기 어려우나, 하위 행정구역을 지원하는 사례라는 점에서 광역-기초 연계 협력 지원사례로 참고할 수 있을 것으로 판단됨

정책연구 2026-07

주민참여예산제도 활성화 방안 연구

저	자	유보람 한국지방행정연구원 부연구위원 최정우 한국지방행정연구원 부연구위원	
발	행	일	2026년 07월 02일
발	행	처	한국지방행정연구원
주	소	(26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동)	
전	화	033-769-9999	
홈	페이지	http://www.krila.re.kr	
인	쇄	처	웃고문화사 033-748-6577