

# 보건복지 제473호 (2026-14)

## ISSUE & FOCUS

발행인 신영석 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
T 044)287-8000 F 044)287-8052 발행일 2026. 9. 7. ISSN 2092-7117

## 지방자치단체 사회서비스 법정계획의 수립 현황과 자치권 개편 방안 모색<sup>1)</sup>

이정은  
사회서비스정책연구실 부연구위원

이 글에서는 사회서비스 분야 법정계획을 지방자치단체의 계획자치권(참여·수립결정·협력조정·평가환류) 관점에서 진단하고 지역 중심 계획체계로의 개편 방향을 제시함. 2025년 기준 지방자치단체가 수립 의무를 지는 34개 계획을 분석한 결과 지방자치단체는 다양한 계획을 수립하고 있으나 상당수 계획에서 실제 권한은 제약되어 있었음. 특히 수립 부담이 집중된 시행계획일수록 자치권이 낮게 나타남. 자치권이 비교적 높은 일부 지역계획도 조정·평가환류 단계에서는 권한을 갖지 못해 계획 유형과 무관하게 자치권은 제한적인 수준에 머무름. 이에 자치권이 낮은 시행계획을 정비하고, 중앙계획 수립 시 지방자치단체의 참여와 환류 중심의 평가를 보장함으로써 계획체계의 무게중심을 지역계획으로 옮길 것을 제안함.

### 01. 논의의 배경

#### ◆ 사회서비스 정책 확대와 법정계획의 증가

- 최근 사회서비스 정책은 돌봄, 정신건강, 고독사 등 다양한 영역으로 확대되고 있으며, 새로운 정책이 도입될 때마다 이를 추진하기 위한 법정계획이 신설되고 있음.
- 그 결과 2025년 기준 사회서비스 분야 법정계획은 총 43개에 이르며, 정책 대상과 영역별로 다양한 계획이 운영되고 있음.
- 주목할 점은 이러한 법정계획이 중앙정부 기본계획만으로 운영되지 않는다는 것임.
  - 사회서비스 분야 계획 중 약 79.1%(34개)가 지방자치단체의 ‘시행계획’ 또는 ‘지역계획’ 수립을 법적으로 의무화하고 있음.

1) 이 글은 이정은, 하태정, 이선희, 김이배, 채현탁. (2025). 지방자치단체의 사회서비스 관련 법정계획 수립 실태 및 개선방안(한국보건사회연구원)의 주요 내용을 수정, 재정리한 것임.

- 이는 전체 법정계획 중 지방자치단체 계획 수립률(34.7%)과 비교해도 높은 수준임(이광희, 박준, 2022).

### ◆ 사회서비스 계획의 핵심 주체로서 지방자치단체

- 사회서비스는 돌봄, 건강, 상담, 재활 등 지역사회 내 다양한 서비스 제공 체계를 통해 구현되는 정책 영역으로 지방자치단체는 단순한 집행을 넘어 지역사회 특성을 반영한 정책의 기획 및 조정 주체로서 기능함.
  - 전국 단위의 획일적 기준으로 운영되는 공공부조나 사회보험과 달리 사회서비스는 지역 주민에게 직접 제공되는 대인 서비스 성격을 가지므로 중앙정부의 하향식(top-down) 정책만으로는 지역의 다양한 수요를 충분히 반영하기 어려움.
  - 따라서 사회서비스 정책의 실효성은 지역의 특성과 주민의 수요를 반영한 정책을 기획·운영할 수 있는 지방자치단체의 권한과 역량에 의해 좌우됨.
- 그러나 모든 사회서비스 법정계획이 지방자치단체에 동일한 수준의 권한과 자율성을 부여하는 것은 아님.
  - 일부 계획은 지역의 현황을 바탕으로 자율적인 정책 기획을 도모할 수 있는 반면 상당수 계획은 중앙정부의 가이드라인을 이행하거나 예산을 관리하는, 중앙정책 집행을 보조적 역할에 초점이 맞추어져 있음.
- 그럼에도 현재의 계획체계에서는 이러한 권한상의 차이가 충분히 검토되지 못한 채 각 계획이 개별적으로 운영되고 있음.

### ◆ 지방자치단체의 자율성을 고려한 계획체계 점검의 필요성

- 지금까지 사회서비스 계획에 대한 논의는 주로 중앙부처 계획의 과도한 확장이나 부처 간 중복, 행정 부담 문제 등에 초점을 두어 왔음(이광희, 박준, 2022).
- 반면 지방자치단체가 실제로 계획 수립과 이행 과정에서 실제로 어떠한 권한을 갖는지, 또한 각 계획이 지방자치단체 차원에서 어떠한 기능을 수행하는지에 관한 검토는 상대적으로 부족했음.
- 이에 이 글에서는 지방자치단체에 수립 의무가 부여된 사회서비스 분야 법정계획을 지방자치단체의 계획자치권 관점에서 분석하고, 이를 토대로 지방자치단체의 계획 수립 방식에 대한 개편 방안을 모색하고자 함.

## 02. 사회서비스 분야 법정계획과 지방자치단체 계획의 운영 현황

### ◆ 분석 대상과 자료

- 2025년 기준 중앙행정기관이 수립하는 전체 법정계획 중 「사회보장기본법」상 사회서비스 범주를 참고하여 43개 법정계획을 ‘사회서비스 분야 법정계획’으로 정의하였음.<sup>2)</sup>

2) 「사회보장기본법」 제3조 제4호는 사회서비스를 복지·보건·의료·교육·고용·주거·문화·환경 등 여러 분야에서 상담·재활·돌봄·정보제공·시설이용·역량개발·사회참여 지원 등을 통해 삶의 질 향상을 지원하는 제도로 포괄적으로 정의하고 있음. 이 글에서는 이 중 복지와 보건·의료를 중심으로 고용·주거 관련 분야를 포괄함. 자세한 내용은 이정은 외(2025)의 제3장 사회서비스 분야 법정계획 수립 실태를 참고하기 바람.

- 이 중 지방자치단체에 시행계획 또는 지역계획의 수립 의무가 부여된 34개 계획을 분석 대상으로 선정하였으며, 계획의 목적과 기능에 따라 복지정책, 보건정책, 기타 사회서비스 정책 분야로 구분함.<sup>3)</sup>
- 분석은 각 계획의 근거 법률과 시행령, 시행규칙을 기준으로 계획 수립 주체, 수립 절차 및 심의 방식 등에 관한 규정을 검토하여 수행함.

〈표 1〉 사회서비스 분야 법정계획의 지방자치단체 계획 수립 현황

| 분야                      | 시행계획(20개)                        | 지역계획(14개)                           |
|-------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 복지<br>정책분야              | 저출산·고령사회 기본계획 시행계획               | 지역사회보장계획                            |
|                         | 아동정책 시행계획                        | 사회서비스 지역계획                          |
|                         | 빈곤아동의 지원에 관한 시행계획                | 지역 영유아 보육계획                         |
|                         | 청소년정책 시행계획                       | 지방교통약자 이동편의 증진계획                    |
|                         | 청소년보호종합대책 시행계획                   | 통합지원 지역계획                           |
|                         | 청년정책 시행계획                        |                                     |
|                         | 건강가정 기본계획 시행계획                   |                                     |
|                         | 한부모가족정책 기본계획 시행계획                |                                     |
|                         | 다문화가족정책 기본계획 시행계획                |                                     |
|                         | 노인장기요양 기본계획 시행계획                 |                                     |
|                         | 노후준비지원 기본계획 시행계획                 |                                     |
|                         | 노숙인 등의 종합계획 시행계획                 |                                     |
|                         | 고독사 예방 시행계획                      |                                     |
| 보건<br>정책분야              | 공공보건으로 시행계획                      | 보건의료발전계획(지역보건의료계획) <sup>1)</sup>    |
|                         | 국민건강 증진 주요 시책의 실행계획              | 지역보건의료계획 <sup>1)</sup>              |
|                         | 국민영양관리 시행계획                      | 지역 정신건강 증진 및 정신질환자 복지서비스 지원 계획      |
|                         | 모자보건사업 세부계획                      |                                     |
|                         | 자살예방 시행계획                        |                                     |
|                         | 치매관리에 관한 시행계획                    |                                     |
| 기타<br>사회<br>서비스<br>정책분야 | 농어촌 보건복지와 관련된 소관 주요 시책의 추진(실천)계획 | 지역 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발계획        |
|                         |                                  | 지역 농촌 지역 공동체 기반 농촌 경제·사회 서비스 활성화 계획 |
|                         |                                  | 시도 주거종합계획                           |
|                         |                                  | 시도 주거지원계획                           |
|                         |                                  | 지역고용정책 기본계획                         |
|                         |                                  | 지역 필수업무 종사자 지원계획                    |

주 1) 「보건의료기본법」 제17조는 보건의료발전계획에 따라 지역보건의료계획을 수립하도록 규정하고 있으나, 「지역보건법」 제7조에 따른 지역보건의료계획과의 관계는 명확하게 규정되어 있지 않음. 또한 지금까지 보건의료발전계획과 이에 따른 지역보건의료계획은 실제 수립된 사례가 없어 같은 명칭을 가진 두 계획 간 체계와 역할이 불분명한 상태임.

2) 계획별 근거 법률, 담당 부처, 심의(보고)기구, 수립 주기 등 43개 법정계획의 구체적 내용은 이정은 외(2025) 제3장을 참고 바람.

출처: “지방자치단체의 사회서비스 관련 법정계획 수립 실태 및 개선방안”, 이정은 외, 2025, 한국보건사회연구원, p. 99, 〈표 4-2〉 사회서비스 분야별 지방자치단체 법정계획 수립 현황의 내용을 일부 수정하여 제시함.

3) 「사회보장기본법」에 따른 사회보장기본계획과 「사회보장급여법」에 따른 지역사회보장계획을 각각 별개의 법정계획으로 집계하였으나, 지방자치단체 계획 현황에서는 동일한 지역사회보장계획을 수립하는 구조이므로 하나의 계획으로 산정하였음.

### ◆ 지방자치단체 계획의 유형과 수립 부담

- 지방자치단체에 수립 의무가 부여된 34개 계획은 그 성격에 따라 시행계획과 지역계획으로 구분됨.
  - 시행계획은 중앙 기본계획을 구체화하기 위해 수립되는 단기 계획으로, 통상 매년 수립되며 총 20개가 해당됨.
  - 지역계획은 보통 중앙 기본계획과 연계해 수립하는 중장기 계획을 의미하는데, 2025년 기준 지역계획 수립 규정이 있는 계획은 14개임.
  - 즉 지방자치단체가 수립하는 계획의 다수는 지역 단위의 독자적 계획보다 중앙계획 이행을 위해 매년 반복적으로 수립되는 시행계획이 차지하고 있다고 볼 수 있음.
- 지방자치단체가 다수의 계획을 수립한다고 해서 모든 계획이 동일한 수준의 지방자치단체 권한을 보장하는 것은 아니므로 각 계획에서 지방자치단체에 어떠한 수준의 계획자치권이 부여되어 있는지를 계획 유형별로 살펴볼 필요가 있음.

## 03. 계획자치권으로 본 사회서비스 분야 법정계획 현황

### ◆ 계획자치권의 의미와 판단 기준

- 계획자치권은 지방자치단체가 관할 지역의 질서를 스스로 형성하기 위해 계획을 수립·결정·조정할 수 있는 자치고권(自治高權)의 핵심 요소를 의미함(김보미, 2017).
  - 즉 계획자치권은 지방자치단체가 계획을 수립하고 결정·조정하는 과정에서 실질적인 권한을 얼마나 행사할 수 있는지에 있음.
- 법정계획이 지방자치단체에 계획 수립 의무를 부여하더라도 계획의 내용과 방향을 중앙정부가 대부분 결정한다면 해당 계획은 지방자치단체가 실질적인 자치권을 발휘한 계획이라기보다 중앙정책의 집행수단에 머물 가능성이 있음.
- 다만 중앙정부의 관여 자체가 문제가 되는 것은 아니며, 중요한 것은 그 관여가 지방자치단체의 권한을 대체하는지가 관건임.
  - 중앙정부와 사전 협의나 승인, 심의와 같이 중앙의 판단을 거쳐야 하는 경우 권한이 중앙에 있음을 의미하므로 통제적 성격이 강함.
  - 반면 재정지원이나 정책환류 등은 지방자치단체의 자치권을 침해하지 않으면서 계획의 실행력을 높이는 지원적 관여로 볼 수 있음.
  - 다만 지원적 관여도 중앙의 평가나 재정지원 등의 결과와 연동될 경우 사실상 통제로 작용할 수 있어 권한이 미치는 효과를 함께 살펴볼 필요가 있음.
- 이에 이 글에서는 계획자치권을 참여권, 수립·결정권, 협력·조정권, 평가·환류권의 네 가지 권한으로 구분하고, 각 권한이 중앙정부와 지방자치단체 중 어디에 있는지, 즉 권한의 소재를 기준으로 자치권의 수준을 판단하고자 함.

- 심의·협의·보고·제출 등 중앙의 관여 방식은 권한의 소재를 판단하는 근거로 활용함.<sup>4)</sup>
- 권한이 지방자치단체에 있을수록 계획자치권이 높고, 중앙정부에 있을수록 낮다고 판단하였으며, 관련 규정이 없는 경우는 '부재'로 구분함.
- 규정이 부재한 경우는 지방자치단체의 권한이 제도적으로 보장되지 않은 상태를 의미하므로 자치권이 확보된 것으로 보기 어려움.

〈표 2〉 계획자치권의 네 가지 권한

| 권한       | 자치권의 판단 기준                              | 자치권이 낮은 계획                                | 자치권이 높은 계획                                    |
|----------|-----------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| ① 참여권    | 상위 중앙계획 수립에 지방자치단체가 관여하는 방식             | 지방자치단체 참여 규정 없는 하향식 계획으로 지방자치단체에 일방적으로 하달 | 협의·의견청취·계획서 제출, 심의기구 내 참여 등 지방자치단체 공식 참여가 보장됨 |
| ② 수립·결정권 | 지방자치단체가 수립한 계획의 확정·심의의 주체(중앙 혹은 지방자치단체) | 중앙 위원회가 심의하거나, 계획의 내용을 중앙부처와 사전 협의해 확정    | 중앙에 단순 제출, 지역 위원회 심의·지방의회 보고로 지역 내에서 확정       |
| ③ 협력·조정권 | 계획 변경 및 계획 간 상충 시 조정 권한의 소재             | 계획의 조정권이 중앙에 집중 (변경을 요구하거나 권고)            | 지방자치단체가 자체 심의·협의기구를 통해 조정·연계를 주도              |
| ④ 평가·환류권 | 계획 평가·환류의 주체와 그 과정의 중앙 관여               | 중앙이 평가하고 결과를 중앙에 보고하거나 재정지원에 반영           | 지방자치단체가 자체 지표로 평가하여 그 결과를 다음 계획에 환류           |

출처: "지방자치단체의 공간계획 자치권에 관한 연구", 김보미, 2017, 한국지방자치학회보, 29(4), 1~22; "분권형 균형발전정책 연구", 권오성 외, 2024, 경제·인문사회연구회의 내용을 참고하여 저자 작성.

## ◆ 계획 유형별 자치권의 진단

- 네 가지 권한을 기준으로 계획 유형별로 진단한 결과 사회서비스 분야 법정계획은 전반적으로 자치권이 낮은 수준이나 그 양상은 계획의 유형에 따라 다소 차이를 보임.
  - 시행계획은 네 가지 권한 전 영역에서 자치권이 제약된 반면 지역계획은 참여권을 제외한 세 권한에서 상대적으로 중앙의 관여가 완화되어 있었음.
  - 다만 참여권은 계획 유형과 무관하게 낮게 나타남. 즉 지방자치단체는 스스로 이행하게 될 중앙계획의 내용이 형성되는 단계에서 상당수 배제되어 있는 것이 확인됨.

## ◆ 시행계획: 계획의 전 과정에 걸친 자치권의 제약

- (참여권) 상위 중앙 기본계획의 수립 과정에 지방자치단체의 참여가 보장된 시행계획은 소수에 그침. 대부분 관련 규정 자체가 부재함.
  - 시행계획 중에는 청소년보호종합대책이 유일하게 수립 전 지방자치단체와 사전 협의하도록 하는 절차를 규정하고 있음.
- (수립·결정권) 수립권은 대부분 지방자치단체가 가지고 있으나, 계획을 확정하는 결정 단계의 권한은 중앙에 있는 경우가 많음.

4) 중앙의 관여 수준은 보통 '승인' > 협의 > 보고 > 통보(제출) 순임. 승인은 가장 높은 관여지만 사회서비스 계획 분야에서 확인되지 않음. 협의는 상하관계에서 사실상 구속력을 갖는 강한 관여이며, 보고는 통보보다 높은 수준의 관여로 구별됨(권오성 외, 2024). 제출 역시 결과만 알린다는 수준에서 동일하게 낮은 관여 수준으로 판단함.

- 일부 시행계획은 중앙에 '제출'하는 수준을 넘어 중앙부처 위원회의 '심의'를 거침(청소년정책 시행계획, 자살예방 시행계획). 저출산고령사회 기본계획 시행계획은 수립 단계에서부터 중앙과의 사전 협의가 규정되어 수립권 자체가 제약됨.
- (협력·조정권 및 평가·환류권) 계획의 변경과 평가 단계에서도 중앙의 관여가 통제적 성격을 띠고 있음.
  - 계획 수립 및 변경 과정에서 중앙의 변경·보완 의견을 '요청' 또는 '요구'를 수용하도록 규정한 경우가 다수임. 지방자치단체가 조정권을 확보한 시행계획은 확인되지 않음.
  - 평가 주체는 대부분 중앙부처인데, 일부 계획은 평가 결과가 중앙 위원회의 심의를 거치거나 중앙 재정지원에 반영되는 구조임.
  - 이러한 구조에서는 계획 수립이 평가를 의식한 소극적·방어적 수립으로 이어질 수 있어 현재의 평가체계는 사실상 통제형 관여로 작동하고 있다고 해석할 수 있음.

#### ◆ 지역계획: 지역 안에서 일정 부분 확보된 계획자치권

- (참여권) 상위 중앙 기본계획의 수립 과정에 참여가 보장된 지역계획은 일부에 그쳐 시행계획과 마찬가지로 낮은 수준임.
  - 다만 계획 수립에 앞서 지방자치단체와 사전 협의하거나 지방자치단체의 계획을 반영하도록 규정한 계획은 세 개의 계획(통합지원기본계획, 주거종합계획, 청소년보호종합대책) 중 두 개가 지역계획에 해당함.
  - 협의는 사실상 구속력을 갖는 강한 관여 방식으로(권오성 외, 2024), 지방자치단체 입장에서는 상위 계획의 내용 형성에 관여할 수 있는 가장 실질적인 통로임.
  - 그러나 이러한 참여 규정이 확인되는 지역계획은 소수이며, 다수의 지역계획은 상위 계획 수립 과정에 공식적으로 참여할 수 있는 통로가 부족함.
- (수립·결정권) 지역계획은 다수의 계획에서 지방자치단체가 확정 권한을 보유하고 있어 시행계획과 차이를 보임.
  - 지역사회보장계획, 지역보건의료계획 등은 지역 심의기구의 심의나 지방의회 보고를 통해 지역 안에서 계획을 확정하고 중앙에 '제출'함.
  - 지방자치단체 영유아보육계획, 시도 지역고용정책 기본계획과 같이 지역 위원회의 심의로 계획이 확정되는 경우도 확인됨.
- (협력·조정권) 계획 변경에 대한 중앙의 관여도 '수정·변경 권고' 수준에 머무는 경우가 다수로 변경·보완의 '요청' 또는 '요구'를 수용하도록 규정한 시행계획에 비해 자치권이 보장됨.
- (평가·환류권) 기초의 계획을 광역이, 광역의 계획을 중앙이 평가하는 이원화 구조를 가진 경우가 많아 지방자치단체 단위의 평가 기능이 부분적으로 작동하며, 농어업인 삶의 질 향상 계획과 같이 지방자치단체 위원회가 평가하는 사례도 확인됨.
- 즉 지역계획의 자치권 역시 완전하다고 보기는 어려우나 계획을 지역 안에서 확정하고 그 이행을 스스로 점검하는 권한을 갖는다는 점에서 시행계획과는 구별됨. 일정 부분 자치권이 작동하고 있다고 판단할 수 있음.

〈표 3〉 주요 계획의 권한별 분류

| 권한                     | 방식                             | 수위 <sup>1)</sup> | 계획명 <sup>2)</sup>                                             |                                                   |
|------------------------|--------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
|                        |                                |                  | 시행계획                                                          | 지역계획                                              |
| ①<br>참여권 <sup>3)</sup> | 사전 협의/계획 반영                    | 높음               | 청소년보호종합대책                                                     | 통합지원기본계획, 주거종합계획                                  |
|                        | 사전 의견 청취                       | 높음               | 한부모가족정책기본계획                                                   |                                                   |
|                        | 심의기구 당연직 참여                    | 중간               | 청년정책기본계획, 고독사예방 기본계획                                          | 고용정책기본계획,<br>필수업무중상사지원계획                          |
|                        | 심의기구 조건부 참여                    | 낮음               | 저출산·고령사회기본계획, 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 계획, 다문화가족정책기본계획            | 통합지원기본계획, 사회보장기본계획, 주거종합계획                        |
|                        | 규정 부재                          | 부재               | 그 외 다수                                                        |                                                   |
| ②<br>수립·결정권            | 지역 심의기구 통한 확정                  | 매우 높음            |                                                               | 지역사회보장계획, 지역보건의료계획, 시도 지역고용정책기본계획, 지방자치단체 영유아보육계획 |
|                        | 수립 후 중앙 제출                     | 높음               | 건강가정기본계획 시행계획, 한부모가족정책기본계획 시행계획, 노숙인 등의 종합계획 시행계획 등           | 사회서비스지역계획, 통합지원지역계획, 시도 주거종합계획 등                  |
|                        | 중앙 심의기구 통한 심의                  | 낮음               | 저출산·고령사회기본계획 시행계획, 청소년정책 시행계획, 자살예방 시행계획                      |                                                   |
|                        | 수립 시 중앙과 사전 협의                 | 매우 낮음            | 저출산·고령사회기본계획 시행계획                                             |                                                   |
|                        | 규정 부재                          | 부재               | 그 외 다수                                                        |                                                   |
| ③<br>협력·조정권            | 수정·변경 권고                       | 낮음               | 국민영양관리 시행계획                                                   | 지역사회보장계획, 지역보건의료계획, 통합지원지역계획                      |
|                        | 변경·보완 요청                       | 매우 낮음            | 청년정책기본계획 시행계획                                                 | 지방교통약자기본계획, 시도 정신건강증진계획                           |
|                        | 변경·보완 요구                       | 매우 낮음            | 저출산·고령사회기본계획 시행계획, 건강가정기본계획 시행계획, 자살예방기본계획시행계획, 아동정책기본계획 시행계획 |                                                   |
|                        | 규정 부재                          | 부재               | 그 외 다수<br>* 단, 지방자치단체가 조정권을 가지고 있는 계획은 없음                     |                                                   |
| ④<br>평가·환류권            | 지방자치단체 위원회 평가                  | 중간               |                                                               | 농어업인 삶의 질 향상 계획                                   |
|                        | 이원화된 평가<br>(기초는 광역, 광역은 중앙 평가) | 낮음               | 치매관리에 관한 시행계획                                                 | 지역사회보장계획, 지역보건의료계획, 시도 정신건강증진 계획                  |
|                        | 중앙 평가                          | 낮음               | 아동정책기본계획 시행계획, 청소년종합대책 시행계획, 청년정책 시행계획, 건강가정기본계획 시행계획 등       | 통합지원지역계획 등                                        |
|                        | 중앙 평가+결과 심의                    | 매우 낮음            | 저출산·고령사회기본계획 시행계획, 청소년정책 시행계획                                 |                                                   |
|                        | 규정 부재                          | 부재               | 노인장기요양보험 기본계획 시행계획, 노후준비지원 기본계획 시행계획 등                        | 지방자치단체 영유아 보육계획 등                                 |

주 1) 수위는 권한의 소재를 나타냄. '매우 높음'은 지방자치단체 단독 권한이 높은 수준, '높음'은 지방자치단체가 상당히 주도하는 수준, '중간'은 지방자치단체와 중앙이 중간의 권한을 공유하는 상태, '낮음'은 중앙의 주도, '매우 낮음'은 중앙이 전적으로 권한을 가지고 있는 경우를 의미함. '부재'는 규정이 없는 경우임.

2) 하나의 계획이 복수의 참여 방식에 해당하는 경우 각 방식에 중복 기재하였으며, 계획별 권한 수준은 가장 높은 방식을 기준으로 판단함.

3) ① 참여권은 지방자치단체가 참여하는 상위 중앙계획명을 작성하였으며, ②수립·결정권~④평가·환류권은 지방자치단체 계획명을 기재함.

출처: 저자 작성.

## 04. 지방자치단체 계획자치권 보장을 위한 개편 방향

### ◆ 개편의 기본 방향

- 앞의 진단을 종합하면 사회서비스 분야 법정계획은 지방자치단체의 계획 수립 부담은 큰 반면 실제 계획자치권은 제한되는 구조임. 이러한 부담과 권한의 불일치는 시행계획에서 두드러지게 나타남.
- 따라서 개편은 계획의 수를 조정하는 데 그치지 않고 계획의 수립부터 이행·평가에 이르는 전 과정에서 지방자치단체가 실질적으로 관여하고 결정할 수 있는 권한을 확대하는 방향으로 나아가야 함.
- 그 우선순위는 자치권이 낮은 시행계획 수립의 부담을 경감하고 계획체계의 무게중심을 지역계획으로 옮기는 데 두어야 함. 이와 함께 단계별 권한 재배치를 통해 자치권 확대를 도모할 필요가 있음. 이를 위한 개편 과제는 크게 네 가지로 제안함.

### ◆ 첫째, 시행계획 정비를 통한 수립 부담의 경감

- 네 가지 권한 전반에서 자치권이 낮게 나타난 시행계획의 지방자치단체 수립 의무 규정을 재검토하고, 세분화된 정책 단위의 시행계획 수립은 유사계획에 포함하여 수립할 수 있도록 정비할 필요가 있음.
- 법정계획으로 관리할 필요성이 낮은 계획은 정부 대책이나 종합방안 등의 정책관리 방식으로 전환하여 지방자치단체의 계획 수립 부담 완화를 고려할 수 있음.

### ◆ 둘째, 지역계획을 축으로 한 통합적 계획체계 구축

- 지방자치단체의 계획체계를 시행계획 중심에서 지역계획 중심으로 전환하고 지역 종합계획에 총괄계획의 위상을 부여할 필요가 있음.
  - 계획의 대상과 기능, 포괄 범위에 따라 총괄계획-종합계획-세부계획 등으로 구분하여 계획별 위계를 부여하고 동일 대상기능의 계획은 통합하거나 포함 수립하는 방안도 고려할 수 있음.
- 이를 바탕으로 대표적 지역계획(지역사회보장계획, 지역보건의료계획 등)을 축으로 복지·보건 분야의 개별 계획을 연계함으로써 지역 내 통합적 계획체계로 나아갈 수 있음.
  - 다만 개별 계획은 근거 법률과 목적, 대상이 서로 달라 일괄적인 통합은 현실적으로 어려움에 따라 각 계획의 특수성을 훼손하지 않는 범위에서 수립 주기와 절차를 맞추어 계획 간 연계를 제도화하는 등 단계적으로 접근할 필요가 있음.

### ◆ 셋째, 단계별 권한 재배치를 통한 계획자치권의 확대

- 계획별로 네 가지의 권한을 모두 확보한 계획은 확인되지 않음.
  - 자치권이 비교적 높게 나타난 지역계획도 일부 권한만 부분적으로 자치권을 확보하고 있음. 계획 전 과정에 걸쳐 지방자치단체 권한을 행사할 수 있는 계획은 부재함.

- 이러한 측면에서 단계별 권한 재배치를 통해 자치권 확대를 도모할 필요가 있음.
- 참여권은 계획 유형과 무관하게 낮게 나타난 만큼 중앙부처가 기본계획을 수립할 때부터 지방자치단체가 의견을 낼 수 있도록 참여 절차를 제도화할 필요가 있음.
  - 계획을 실제로 이행하는 주체가 계획의 내용을 만드는 단계에서 배제되지 않도록 지방자치단체의 참여를 전제로 하는 상향식(bottom-up) 구조로 전환해야 함.
- 시행계획을 지역 안에서 심의·확정할 수 있도록 절차를 정비할 필요가 있음.
  - 지방의회 보고나 지역 심의기구의 심의를 통해 지역 안에서 계획을 확정하도록 함.
- 계획 간 조정에 관한 권한을 지방자치단체에 명시적으로 부여할 필요가 있음.
  - 계획의 수립, 변경 및 보완에 대한 중앙의 관여 방식을 계획의 성격에 따라 재검토하고, 지역의 심의기구가 계획 간 연계·조정을 담당할 수 있도록 절차를 마련할 필요가 있음.
- 평가가 통제가 아니라 지원으로 작동하도록 평가체계를 개편할 필요가 있음.
  - 평가의 목적을 정책 개선과 환류 지원에 두고 지역이 스스로 계획을 점검할 수 있는 방식도 함께 마련해야 함.
- 다만 이러한 자치권의 확대가 실질적 성과로 이어지기 위해서는 권한을 실제로 행사할 수 있는 지방자치단체의 수행 역량 강화도 함께 이루어져야 함.

#### ◆ 넷째, 중앙 법정계획 체계의 위계 정비

- 지방자치단체 계획의 혼란은 상당 부분 중앙 법정계획의 분절성과 위계 부재에서 비롯되므로 중앙 차원의 계획체계 정비가 병행되어야 함.
  - 법정계획 전반에서 계획 간 상·하위 체계가 법률에 명확히 규정되지 않아 실질적 위계가 확립되기 어렵다는 점이 지적되어 왔음(김보미, 2017; 이채정, 김경동, 2025).
  - 사회서비스 분야도 개별 법률에 상위 계획 연계나 기본법 우선 적용 규정은 있으나, 분야 전체를 기능과 포괄 범위에 따라 체계적으로 구분하는 위계는 충분히 마련되어 있지 않음.
- 이에 사회서비스 분야 법정계획을 기능과 포괄 범위에 따라 위계적으로 재정립하고, 상위 계획과의 연계 및 계획 간 상·하위 관계를 법률에 명확히 규정할 필요가 있음.

## 참고문헌

- 권오성, 최순영, 소가영, 우하린, 강현철, 금창호, 김준형, 노수경, 민기, 민성희, 배진원, 변성수, 송우경, 이삼수, 이상훈, 이윤진, 전재식, 정홍원, 허문구. (2024). **분권형 균형발전정책 연구**. 경제·인문사회연구회.
- 김보미. (2017). 지방자치단체의 공간계획 자치권에 관한 연구. **한국지방자치학회보**, 29(4), 1-22.
- 이광희, 박준. (2022). **국가법정계획의 범정부적 실행력 강화방안: 국정과제와의 연계성을 중심으로**. 한국행정연구원.
- 이정은, 하태정, 이선희, 김이배, 채현탁. (2025). **지방자치단체의 사회서비스 관련 법정계획 수립 실태 및 개선방안**. 한국보건사회연구원.
- 이채정, 김경동. (2025). 중장기계획의 파편화: 사회정책분야 중장기계획의 구조 탐색. **정책분석평가학회보**, 35(3), 1-22.

집필 이정은 (사회서비스정책연구실 부연구위원) 문의: 044-287-8151