

● 제330회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 보육조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호: 2522)

2025. 4. 22.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 신복자 의원 발의 】

의안번호 2522

I. 개정안 개요

1. 제출자 및 제출경과

가. 제 출 자 : 신복자 의원 (찬성27명)

나. 제 출 일 : 2025. 3. 28.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 2.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 어린이집 보육 교직원들은 여러 영유아와 밀접하게 상호작용하는 업무특성상, 이들의 건강 상태는 보육환경에서 매우 중요한 문제이며 보육 교직원의 건강은 아이들의 건강과 직결될 수 있음.
- 이에 따라 어린이집 내 감염병 집단 발생을 예방하고, 영유아와 보육 교직원의 건강권을 보장하기 위하여 보육 교직원 대상 감염병 예방접종에 대한 비용을 지원하고자 함.

나. 주요내용

- 보육교직원을 대상으로 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서 규정한 필수예방접종 및 임시예방접종에 관한 비용을 지원할 수 있도록 규정함(안 제22조제1항제12호).

3. 참고사항

- 관계법령 : 「영유아보육법」, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」

II. 검토의견 (수석전문위원 임영미)

1 개정안의 개요

- 동 개정안은 최근 인플루엔자, 백일해 등 어린이집 내 감염병이 집단으로 발생함에 따라 영유아와 보육 교직원의 건강권을 보장하고, 안전한 보육환경 조성을 위하여 보육 교직원 대상 감염병 예방접종 비용 보조를 위한 규정을 마련하고자 함.

2 주요 검토

가. 배경 및 개정 취지

- 예방접종은 감염병 예방에 가장 효과적이고 안전한 공중보건 중재 수단으로 감염병으로부터 국민 건강을 보호하고 국민 부담 경감을 위해 예방접종 비용을 지원하는 국가 예방접종 사업을 시행하고 있음.¹⁾
- 과거에는 영유아 중심의 예방접종만이 주로 강조되었다면 이제는 성인 및 노인 역시 예방접종 대상 감염병으로부터 자유로울 수 없으며 다양한 국내·외 환경변화로 예방접종의 필요성은 점차 증가하고 있음.
- 특히 보육 교직원의 경우 바이러스 감염에 취약한 영유아와 밀접하게 접촉하는 업무 특성상 영유아의 건강과 직결될 수 있는 고위험군 전파 가능자로 분류되고 있음. 이는 건강한 성인에게 일반적으로 권장되는 일반 예방접종과 달리 개인별 건강 상태, 질환, 직업 등에 따라 권장되는 접종 권장군으로 성인 필수예방접종²⁾을 권고하고 있음.(질병관리청, 2018).

¹⁾ 질병관리청(2025). 「2025년 국가예방접종사업 관리지침」

- 교육부도 영유아의 발병율과 합병증의 위험이 더 크다고 알려진 인플루엔자 감염병에 대해서는 「어린이집·유치원·학교용 인플루엔자 관리 지침」(2024.11)을 별도 수립하여 각 기관 특성에 맞게 감염병 예방과 확산 방지 대책을 마련하여 감염을 최소화하도록 조치하고 있음.
- 한편 최근 발생하는 감염병 실태를 살펴보면 코로나19 대유행 기간('20~'22) 이후 바이러스로 인한 호흡기 감염병인 RSV³⁾, 백일해⁴⁾, 메타뉴모바이러스(HMPV)⁵⁾, 수두⁶⁾, 폐렴구균⁷⁾ 등이 급증하고⁸⁾, 해외 유입으로 인한 홍역, 일본뇌염, 말라리아⁹⁾ 발생, 파라인플루엔자

2) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」

제24조(필수예방접종) ① 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 질병에 대하여 관할 보건소를 통하여 필수예방접종을 실시하여야 한다.

1. 디프테리아
 2. 폴리오
 3. 백일해
 4. 홍역
 5. 파상풍
 6. 결핵
 7. B형간염
 8. 유행성이하선염
 9. 풍진
 10. 수두
 11. 일본뇌염
 12. b형헤모필루스인플루엔자
 13. 폐렴구균
 14. 인플루엔자
 15. A형간염
 16. 사람유두종바이러스 감염증
 17. 그룹 A형 로타바이러스 감염증
 18. 그 밖에 질병관리청장이 감염병의 예방을 위하여 필요하다고 인정하여 지정하는 감염병
- 3) 뉴스1(2025.3.24). 신생아 RSV 집단감염 '초비상'인데...“매달 맞는 예방주사 1회 100만원“.
- 4) 범부처 '호흡기감염병 대책반' 가동...‘첫 사망 발생’ 백일해 등 대응. 뉴시스 2024.11.19
- 5) 독감은 시작일 뿐... “소아감염병 창궐” 의사 85%가 경고한 바이러스 서울신문. 2025.1.16.
- 6) “성인도 감염 가능...수두 유행 조짐 '비상'. MBC뉴스 2024.5.2
- 7) 독감 유행 속 고개 든 ‘폐렴구균’ ...치명적인 영유아. 헬스경향. 2025.1.27.
- 8) 신종 감염병 유행에 선제적 대응...백신·치료제 개발지원 강화. 질병관리청. 2024.2.19
- 9) “세계 홍역 유행 중... 해외 방문 전 백신 접종해야” . 조선비즈 2025.3.7
- 질병청, 10월까지 공항·항만서 감염병 예방 위한 '모기감시'. 뉴스1, 2025.3.24

확산¹⁰⁾ 등 영유아에게 치명적이고 전파력이 높은 감염병이 연중 유행 양상을 보이고 있음. 대부분은 예방접종으로 예방할 수 있는 감염병이나, 해외 신종 감염병 발생 사례도 증가함에 따라 영유아 감염병 예방을 위한 보다 적극적인 대응 방안이 요구됨.

- 이에 동 개정안은 영유아 감염병 예방을 위한 사회적 안전망을 구축하는 차원에서 보육 교직원에 대한 예방접종 지원을 통해 개인의 건강뿐 아니라 영유아에게 안전하고, 건강한 보육환경을 조성하여 양질의 보육 서비스를 제공한다는 측면에서 그 필요성이 인정됨.
- 또한 감염병 확산 및 감염을 최소화하기 위해 효과적이고 선제적인 조치라는 의미에서 입법 취지가 타당하다고 보임.

나. 비용의 보조 규정 신설 (안 제22조제12호)

- 안 제22조제12호는 어린이집 보육 교직원을 대상으로 감염병 예방접종에 대한 비용을 보조하도록 근거를 마련하는 것임.

현행	개정안
제22조(비용의 보조) ① 시장은 법 제36조 및 영 제24조제1항에 따라 다음 각 호에 정한 비용의 일부 또는 전부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.	제22조(비용의 보조) ① ----- ----- ----- -----.
1. ~ 11. (생략)	1. ~ 11. (현행과 같음)

¹⁰⁾ “콜록콜록” 곧 여름인데 아직도?...1년 내내 기침 소리 안 끊기는 이유. 머니투데이.2024.5.16.

현행	개정안
<u><신 설></u> <u>12. · 13. (생략)</u> <u>② · ③ (생략)</u>	<u>12. 보육교직원에 대한 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제24조 및 제25조에 따른 예방접종 지원</u> <u>13. · 14. (현행 제12호 및 제13호와 같음)</u> <u>② · ③ (현행과 같음)</u>

(1) 보육 교직원 감염병 예방접종 비용 지원을 위한 법률적 검토

- 동 개정안 제22조 규정 신설은 「영유아보육법」 제36조 “지방자치단체는 보육 교직원의 복지 증진을 위해 비용의 일부 또는 전부를 보조한다” 및 「영유아보육법 시행령」 제24조 “비용의 지원방법 등에 관하여 필요한 사항은 교육부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 정한다.”라는 법률상 근거에 따라 규정 가능한 것으로 보임.
- 또한 「감염병 예방 및 관리에 관한 법률」에서 필수예방접종(같은 법 제24조) 및 임시예방접종(같은 법 제25조제1항)¹¹⁾ 비용을 지방자

11) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」

제24조(필수예방접종) ① 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 질병에 대하여 관할 보건소를 통하여 필수예방접종을 실시하여야 한다.

제25조(임시예방접종) ① 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 관할 보건소를 통하여 임시예방접종을 하여야 한다.

1. 질병관리청장이 감염병 예방을 위하여 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 예방접종을 실시할 것을 요청한 경우
2. 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 감염병 예방을 위하여 예방접종이 필요하다고 인정하는 경우

치단체가 부담하도록 하고 있으며(같은 법 제64조제2호)¹²⁾, 「서울특별시 감염병의 예방 및 관리에 관한 조례」 제30조¹³⁾에서도 예방접종 등 감염병 관련 업무에 발생하는 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고 명시적으로 규정하고 있어 입법 타당한 개정 조치라고 볼 수 있음.

(2) 보육 교직원 감염병 예방을 위한 재정적 검토

- 동 개정안 제22조 제1항은 “시장이 정한 비용의 일부 또는 전부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다”라는 임의규정으로 탄력적인 보육 예산 운용이 가능하도록 규정하고 있음.
- 여기서 말하는 ‘예산의 범위’란 세출예산에 실제 계상(計上)되어 있는 예산의 범위를 의미하며, 따라서 예산의 범위에서 사업 등을 추진해야 한다거나 보조금을 지원해야 한다고 규정하더라도 그 사업수행 등에 소요되는 경비를 반드시 책정하여 예산에 계상해야 할 의무까지를 시장에게 부과하는 것으로 볼 수는 없다고 할 수 있음.¹⁴⁾
- 그러므로 동 개정안은 보육 교직원 감염병 예방접종 비용 보조를 위

¹²⁾ 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제64조(특별자치도·시·군·구가 부담할 경비) 다음 각 호의 경비는 특별자치도와 시·군·구가 부담한다.

2. 제24조제1항 및 제25조제1항에 따른 예방접종에 드는 경비

¹³⁾ 「서울특별시 감염병의 예방 및 관리에 관한 조례」 제30조(행정응원) ① 시장은 역학조사, 예방접종 등 각종 방역대책을 수행하면서 감염병 관련 위해방지 업무를 효율적으로 하기 위하여 필요한 경우에는 구청장에게 행정응원(行政應援)을 하도록 요청할 수 있다.

② 시장은 제1항으로 인하여 발생하는 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

¹⁴⁾ 법제처(2022). 자치법규 입안 길라잡이.

해 선언적 형식의 임의규정 사항이므로 감염병 확산 시기와 시급성, 위급성 등을 고려하여 지원 필요성을 검토한 뒤 예방접종 해당 질병 종류, 대상자 수, 지원비용 범위 등을 추계하여 예산의 범위 내에서 집행 가능할 것으로 보임.

- 서울특별시의회 재정분석담당관 또한 예방접종 지원비용은 접종 예상률, 예산 규모, 정책 수요 조사 결과 등 향후 다양한 지출 요인을 종합적으로 고려하여 객관적으로 금액 산출이 가능할 것이라고 검토함.

- **[추계가능성 및 재정소요 영향 검토]** 보육교직원 감염병 예방접종 지원비용을 추정하려면 우선 백신지원 금액을 확정하고, 각 백신별 접종률에 대한 통계정보 확보가 필요할 것으로 보이나, 질병관리청 및 서울시 관련부서의 경우 현재로서는 별도 통계를 보유하지 않아 향후 정책수요 조사 등을 통한 현황 파악이 이루어져야 비로소 정확한 금액산출이 가능할 것으로 보임.

- **[임의가정에 따른 정합성 오류가능성 존재]** 본 추정금액은 전제요소를 임의로 가정하여 대략의 규모를 산출한 것이므로 실제 지원단가, 접종률, 투자우선순위 등에 따라 실소요액과 추계액 간 낮은 정합성을 보일 가능성이 있음

⇒ 백신 지원비용은 접종예상률, 예산규모 등 다양한 지출요인을 종합적으로 고려하여 확정되는 정책적 영역의 부분이므로 임의가정을 통한 소요비용 산출은 추계 객관성 측면에서 적합하지 않아 대략의 규모를 파악하기 위한 참고용으로만 활용하는 것이 바람직할 것임.

※ 자료: 서울특별시의회 재정분석담당관 비용추계서(2025.3)

(3) 보육 교직원 감염병 예방을 위한 정책적 검토

- 2024년 기준, 서울시 보육 교직원은 원장, 보육교사, 특수교사, 치료사, 조리원 등을 포함하여 48,576명이며, 유형별로는 국공립어린이집 보육 교직원이 50.5%(24,531명), 민간·가정 어린이집 등의 보육 교직원 49.5%(24,045명)로 파악되고 있음.

【서울시 어린이집 보육교직원 현황】

구분	계	원장	보육교사	특수교사	영양사	간호사	조리원	기타	단위(명)
									치료사
계	48,576	4,195	36,328	282	142	131	3,460	4,038	0
국공립	24,531	1,844	18,838	239	42	62	2,092	1,414	0
사회복지법인	237	17	168	6	3	1	18	24	0
법인단체등	812	68	563	21	5	4	58	93	0
민간	10,276	809	7,663	16	34	24	648	1,082	0
가정	7,551	1,133	5,256	0	0	0	82	1,080	0
협동	185	22	131	0	0	0	15	17	0
직장	4,984	302	3,709	0	58	40	547	328	0

※ 자료: 서울시보육포털(2024.12.기준)

- 최근 서울시는 인플루엔자 유행주의보 발령('24.12월)에 따라 고위험군 접촉시설 종사자 보호 조치의 하나로 '인플루엔자 예방접종 확대 지원'을 계획하여 4월까지 추진 중임. (시민건강국 감염병관리과-1143,2025.1.14)
- 국가예방접종 고위험군(생후6개월~13세, 65세 이상, 임산부) 에서 고위험군 밀접 접촉 시설종사자(구립 영유아 보육시설, 구립 노인복지시설, 공공 산후조리원)까지 대상을 확대함.
- 25개 자치구에서 파악한 구립 보육시설 종사자는 24,214명이며, 그 가운데 인플루엔자 미접종자 17,869명을 대상으로 접종을 독려하여 3,510명에게 지원함.('25.3.25.기준. 총 접종자 9,855명, 접종률 40.6%)
- 그러나 동 사업은 전체 서울시 보육 교직원의 50% 미만인 구립 보육시설의 종사자로 한정되어 정책적 한계를 갖게 됨. 비록 긴급 투입 채용 여건 등에 따라 불가피하게 추진되었다고 하나, 민간·가정·사회복지법인 보육시설의 종사자들 간의 형평성 문제로 이어질 수

있는 중대한 사항이므로 추후 사업 추진 시 다음과 같은 사항이 고려되어야 할 것임.

첫째, 감염병은 예측 불가하므로 한정된 예산을 사용함에 있어 어린이집 유형별 지원이 아닌 ‘0세 반’, ‘장애아 반’, ‘임신 중인 보육 교직원’ 등 취약 보육 교직원 중심의 예방접종 지원 우선 대상자 기준을 설정하도록 함.

둘째, 필수예방접종 질병 중 인플루엔자와 같이 주기적으로 발생하는 영유아 취약 감염병에 대해서는 장기적으로 접종 지원계획 수립 및 예산확보 방안을 검토하여 영유아와 보육 교직원의 안전하고 건강한 보육환경 조성을 강화하도록 함.

- 다만, 예방접종은 의무사항이 아닌 지침상 권고 사항으로 강제할 수 없다는 점을 고려하여 보육시설 내 감염병 발생 현황 및 예방접종 안내 교육, 부작용 정보 제공 등 미접종 보육 교직원에 대한 지속적인 접종 독려가 이루어져야 할 것임.

※ 집행부서인 영유아담당관에서는 보육 교직원의 건강은 영유아에게 직결되는 중요한 문제이므로 감염병 예방접종에 대한 비용을 지원하고자 하는 개정 필요성에 동의하며 원안가결 의견임.

3 종합 의견

- 동 개정안은 영유아 보육시설의 감염병 집단 발병 예방과 전염을 최소화하고자 어린이집 보육 교직원을 대상으로 예방접종 비용을 지원하고자 하는 것임. 이는 법령에 따라 지원 가능한 사항으로 영유

아와 보육 교직원의 건강권을 보장하고, 안전한 보육환경 조성을 통해 양질의 보육 서비스를 제공하고자 하는 취지의 타당성이 인정되며 바람직한 입법 조치라 하겠음.

- 향후 구체적인 사업 추진에 있어 감염병 발생 시 우선 접종 대상자 기준을 수립하고, 영유아 취약 감염병 유형에 따른 장기적 예방접종 지원계획 수립 등이 필요할 것으로 사료됨.