

● 제300회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제3차 보건복지위원회

서울아기 건강 첫걸음 사업  
민간위탁 동의안  
**검 토 보 고 서**

2021. 4. 28.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【 서울특별시장 제출 】

의안번호 2338

### I. 동의안 개요

#### 1. 제출경위

- 가. 제출자 : 서울특별시장
- 나. 제출일자 : 2021년 4월 2일
- 다. 회부일자 : 2021년 4월 6일

### II. 제안이유 및 주요내용

#### 1. 제안이유

- 가. 서울아기 건강 첫걸음 지원 사업은 산모와 영유아의 건강상태를 체계적으로 관리하고 건강불평등 등을 해소하기 위한 사업으로써,
- 나. 모자보건법 제3조(국가와 지방단체의 책임) 및 제10조(임산부·영유아·미숙아 등의 건강관리 등), 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조 등에 근거하여 민간위탁으로 운영 중에 있으며,
- 다. '21. 7월 민간위탁 협약기간이 만료됨에 따라, 사업지원을 위한 전문성과 노하우를 보유하고 업무의 연속성 유지가 가능한 위탁운영 사업자와 재계약을 하기 위해 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3에 따라 서울특별시의회 동의를 받고자 함

## 2. 주요내용

가. 위탁사무명 : 서울아기 건강 첫걸음 사업

나. 위탁내용

- 산전·아동기 건강발달 프로그램의 서울형 모델 지속 개발 및 적용
- 임산부·영유아 가정방문 전문인력 교육과정 개발 및 운영
- 임산부·영유아 가정방문 건강관리 서비스 기술지원 제공 등

다. 민간위탁기관 : 서울대학교 산학협력단

라. 민간위탁 추진근거

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조(민간위탁사무의 기준)

마. 민간위탁 필요성

- 서울아기 건강 첫걸음 사업은 임산부·영유아를 대상으로 가정방문 관리 및 효율적 기술 지원 등을 통해 양질의 서비스를 제공하고자 하는 사업으로,
- 표준화된 매뉴얼 수행 및 전문적인 지식, 다년간의 경험이 있는 전문기관에 위탁 운영하는 것이 타당함

바. 위탁기간 : '21. 7. ~ '23. 12.

사. 소요예산 : 200,000천원('21년)

아. 수탁기관 선정방법 : 재계약

자. 민간위탁 시설개요 : 사무형으로 서울대 의과대학 내 사무실, 회의실 등  
사용

차. 민간위탁운영 평가위원회 심의결과 : 적 정

### 3. 참고사항

#### 가. 관계법령

##### ○ 「모자보건법」

#### 제3조(국가와 지방자치단체의 책임) 제1항 및 제2항

- ① 국가와 지방자치단체는 모성과 영유아의 건강을 유지·증진하기 위한 조사·연구와 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 모자보건사업 및 가족계획사업에 관한 시책을 마련하여 국민 보건 향상에 이바지하도록 노력하여야 한다.

#### 제10조(임산부·영유아·미숙아등의 건강관리 등)

- ① 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 임산부·영유아·미숙아 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 건강진단·예방접종을 실시하거나 모자보건전문가(의사·한의사·조산사·간호사의 면허를 받은 사람 또는 간호조무사의 자격을 인정받은 사람으로서 모자보건사업에 종사하는 사람을 말한다)에게 그 가정을 방문하여 보건진료를 하게 하는 등 보건 관리에 필요한 조치를 하여야 한다.

##### ○ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」

#### 제4조(민간위탁 사무의 기준) 제1항 제3호

- ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.
  3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무

나. 예산조치 : 별도 조치 필요 없음

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타 : '18년 ~ '20년 서울아기 건강 첫걸음 사업 성과보고서

### Ⅲ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

#### 1 동의안 제출 개요

- 본 동의안은 현재 민간위탁으로 운영되는 “서울아기 건강 첫걸음 사업”에 대해 시의회의 민간위탁 동의 후 6년이 경과하여, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제4조의3(이하 “민간위탁조례”라 함)<sup>1)</sup>에 따라 민간위탁 재계약을 추진하고자, 시의회의 동의를 받기 위해 제출된 것임.

#### 2 민간위탁 사무의 내용 검토

##### 가. 민간위탁 사무 경과

- 서울아기 건강 첫걸음 사업은 호주의 산전·조기 아동기 가정방문 건강관리 프로그램을 서울형 보편방문 및 지속방문 프로그램으로 개발하여 정착시킨 모델임.
- 산전·조기 아동기는 건강의 시작점으로서 중요하며, 사회 불평등과 건강 불평등이 시작되는 시점이라고도 할 수 있음. 산전·조기 아동기에 가정방문을 활용한 개입을 할 경우, 건강의 사회

- 
- 1) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.
- ② 재위탁 또는 재계약시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음한다. 다만, 해당사무를 연속하여 민간위탁하는 경우 의회의 동의를 받은 때로부터 6년이 경과한 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 한다.
- ③ 시장은 제1항 및 제2항에 따라 의회의 동의를 받고자 하는 때에는 위탁사무 및 운영 등에 대한 평가가 포함되어 있는 민간위탁 성과보고서를 함께 제출해야 한다.
- ④ 시장은 제15조제6항 단서에 따라 수탁기관이 위탁받은 사무의 일부에 대해 다시 위탁하고자 하는 경우에는 사전에 의회에 보고하여야 한다.
- ⑤ 시장은 의회의 동의 후에 민간위탁 예산을 편성할 수 있다. 다만, 재계약·재위탁의 경우는 예외로 한다.

적 결정요인에의 개입이 용이하고, 가족과 지역사회 단위의 사회생태학적 접근이 수월할 수 있음. 2)

- 동 사무는 서울아기 건강 첫걸음 사업의 원활한 추진을 위해 사업 수행인력의 교육을 위한 프로그램 개발 및 교육과정 운영, 기술지원 등을 주요 내용으로 하고 있음.
- 동 사무는 서울아기 건강 첫걸음 사업인력을 대상으로 교육프로그램을 개발하고, 사업효과성을 평가하는 것이 주된 사무로, 서울아기 건강 첫걸음 사업은 실제로 각 자치구 보건소에 소속된 인력들<sup>3)</sup>이 수행하고 있음.

### < 서울아기 건강 첫걸음 프로그램 현황 >

#### ○ 산전·아동기 건강발달 프로그램의 서울형 모델 개발 후 확산

- 프로그램의 질적 수준 확보 후 프로그램 전 자치구 확산 및 사업 규모 확대
- 임신·출산가정의 다양하고 복잡한 문제 및 환경변화에 대응하는 선도보건소 모델 개발

#### ○ 임신부·영유아 가정방문 전문인력 교육과정 개발 및 운영

- 임신부·영유아 가정방문 건강관리 서비스 제공을 위한 전문인력 교육 과정 운영
- 방문인력의 질적 수준 유지·향상을 위한 교육 간호사 과정 운영
- 임신·분만·출산후·영유아 발달 단계 및 취약·고위험 임신부 맞춤형 교육강화
- 교육자료(다문화 언어) 개발 및 교육과정 운영을 위한 전문가팀 구성·운영

#### ○ 임신부·영유아 가정방문 건강관리 서비스 기술지원 제공

- 가정방문(보편·지속)매뉴얼 보완 및 사업성과 모니터링 체계 지속 보완
- 가정방문 인력에 대한 지속적인 자문 및 역량강화
- 사업에 대한 무작위대조연구 평가 및 서비스 평가 지표 개발 및 지속 평가

2) 보건복지부(2019). 산전·조기 아동기 방문건강관리 방안 연구 결과보고서.

3) 각 자치구 보건소에서 공무원으로 채용하여 해당 인력이 서울아기 건강 첫걸음 사업을 수행하는 것을 기본으로 함, 1개 보건소당 2~8명의 간호사가 채용되어 해당 사업을 수행하게 됨.

- 2013년 최초 공개모집 시 선정된 서울대학교 산학협력단이 3차에 걸쳐 민간위탁 운영하고 있으며 사업지원의 전문성과 업무의 연속성을 유지하기 위해 현재의 위탁운영 사업자와 재계약을 추진하고자 하는 사항임.

〈표〉 서울아기 건강 첫걸음 수탁경과

위탁기간		수탁기관	선정방법
1차	'13.05.01.~'15.04.30.	서울대학교 산학협력단	공개모집
2차	'15.05.01.~'18.04.30.	서울대학교 산학협력단	재계약
3차	'18.05.01.~'21.04.30.	서울대학교 산학협력단	재계약
4차	'21.05.01.~'23.12.31.	서울대학교 산학협력단	재계약 예정

나. 서울아기 건강첫걸음 위탁사업 실적

- 2020년에 서울아기 건강첫걸음 사업은 25개 전 자치구로 확대·시행되었으며, 지원단에서는 영유아 방문간호사 105명에 대해 교육훈련을 수행하였음.

〈표〉 2020년도 서울아기 건강 첫걸음 주요 사업실적

- 서울아기 건강 첫걸음 프로그램 개발 및 기술지원				
구분	전문가 활용 회의	교육자료 및 문헌 구입	회의	자료제작
실적	13회	6회	43회	11건
- 영유아 방문 간호사 전문교육				
구분	실무과정 운영	성찰적 실무과정 운영	교육담당간호사	
실적	24회/814명	10회/10명	3회/18명	
- 서비스 제공 대상자 만족도 조사 : 모바일 만족도 12회, 지속만족도 설문 2,000부 배포				
- 서울아기 건강 첫걸음 홈페이지 운영 : 교육영상 스트리밍 서비스 제공 등				
- 성과발표회/결과보고회 개최 : 1회/1회				
※ 영유아방문간호사 105명 교육 훈련(8,628명 임신부 등록 / 14,483건 가정방문)				

- 서울아기 건강첫걸음에 참여하는 영유아 방문간호사의 경우 160시간의 기본교육과 기본교육 이수 후 2년간 160시간의 심화교육을 포함해 총 320시간의 교육을 이수해야함.

〈표〉 서울아기 건강첫걸음 사업 인력 교육 내용

구분	영유아 건강 간호사		보건소 관계자
	기본교육과정	심화교육과정	
대상	신규 방문인력, 담당 주무관	방문인력, 담당 주무관	담당(모성실), 관리자
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임신과 출산,</li> <li>· 임신부 및 영유아 건강관리</li> <li>· 모유수유</li> <li>· 정신건강,신생아/영아돌보기</li> <li>· 사업개요, 보건소 사업 등</li> </ul> 160시간 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보편/지속방문 사례관리</li> <li>· 소아과교육, 수퍼비전</li> <li>· 산후우울 및 자살예방</li> <li>· 가족파트너쉽모델 교육</li> <li>· 아이와 의사소통 등</li> </ul> 160시간이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업의 개요, 추진방향,</li> <li>· 산전-이동기 건강관리 중요성</li> <li>· 사업 수행 및 실적관리</li> <li>· 임신부 등록평가 절차 및 실무</li> </ul>

- 서울아기 건강 첫걸음 사업은 간호사의 간호방문이 주된 접근 전략으로, 산전·조기 아동기의 아동발달에 초점을 두고 건강 격차를 완화하는 데 그 목적이 있음. 아동기 개입은 조기에 시작할수록, 가정방문의 지속기간이 길수록, 전문성이 있는 간호사가 실시할수록 효과가 있는 것으로 나타나고 있음.<sup>4)</sup>
- 특히 본 사업은 장기간의 중재를 통해 가족과 엄마의 삶과 행동에 직접적인 영향을 미쳐 건강한 아동발달을 가져오는 것이 목적이기 때문에 기존 지역사회 간호 실무와 비교하여 대상자와의 관계 맺기 등 추가로 필요로 하는 전문적 역량이 존재한다고 할 수 있음.<sup>5)</sup>

4) 이지윤·전경자·조성현(2017). 영유아 가정방문간호를 위한 간호사의 역량. 지역사회간호학회지. 28(4).

5) 상계서

#### 다. 서울아기 건강첫걸음 사업 성과

- 서울아기 건강 첫걸음 사업은 2016년 출생아 대비 임신부 등록율이 29.1%였던 것에 비해 2019년 임신부 등록율은 47%로 증가하였음. 다만, 코로나19 등으로 인해 2020년은 사업실적이 다소 저조한 상황임.

〈표〉 연도별 방문건강관리 사업 실적

구분	자치구	출생아 (명)	임부 등록 (명)	방문 관리율 (%)	방문관리 인원(명)			방문관리 횟수			엄마 모임 (명)
					합계	보편	지속	합계	보편	지속	
'16년	19개구	53,439	15,579	21.40	11,444	11,020	424	16,214	11,358	4,856	2,125
'17년	20개구	57,387	16,945	24.50	14,084	13,458	626	22,719	14,829	7,890	3,609
'18년	22개구	48,685	21,111	31.10	15,161	14,425	736	24,749	15,630	9,119	3,349
'19년	24개구	48,050	22,587	38.24	18,374	17,175	1,199	31,647	18,466	13,181	4,736
'20년	25개구	53,000	8,819	13.10	6,951	6,380	571	14,478	6,906	7,572	42

※ 연도별 출생아수는 미추진 자치구 제외하였으며, 20년도의 출생아수는 전년대비 수로 환산

- 본 사업에 대한 만족도는 매년 상승하고 있는 것으로 나타남.

〈표〉 사업 참여자 보편/지속방문 만족도(10점 만점)

(단위 : 점)

구 분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
보편방문 만족도	8.92	8.94	9.05	9.08	9.06	9.06	9.04
지속방문 만족도	9.20	9.25	9.24	9.42	9.34	9.39	9.41

- 서울아기 건강 첫걸음 사업은 2017년 행정안전부 주관 저출산 극복을 위한 우수시책 공모사업으로 선정된 바 있으며, 2020년 국가사업화 되어 ‘생애초기 건강관리’ 시범사업으로 전국 30개 보건소에서 진행하고 있음.<sup>6)</sup>

6) 20년도 참여 보건소(21) : 부산 동래구, 부산 북구, 부산 연제구, 대구시 북구, 울산시 중구, 남구, 동구, 북구, 세종시, 경기도 분당구, 경기도 구리시, 전남 화순군, 전남 해남군, 경북 포항시 남구, 경북 성주군, 경남 진주시, 경남 사천시, 경남 창원시, 경남 마산시, 경남 진해시, 경남 고성군  
 '21년도 참여 보건소(9) : 서울 강북구, 경기 오산시, 전북 김제시, 전남 순천시, 전남 나주시, 경북 포항시 북구, 경북 영천

### 3 민간위탁 사무의 적정성 검토

- 「민간위탁조례」 제4조<sup>7)</sup>에서 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사업을 민간위탁 할 수 있다고 명시하고 있음.
  - 「모자보건법」 제10조제1항<sup>8)</sup> 및 「모자보건법 시행령」 제13조<sup>9)</sup>에서 시장은 임신부·영유아·미숙아 등에 대하여 건강진단 및 예방접종을 하여야 한다고 규정하고 있는 바, 시장의 권한에 속하는 사무로 볼 수 있으며,
- 서울아기 건강 첫걸음 사업의 임신부와 영유아의 건강관리 서비스 모델 개발 및 전문인력 교육과정 개발 및 운영 등은 「민간위탁조례」 제4조제1항3호에서 규정한 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무에 해당함으로써 민간위탁의 대상에 해당된다고 할 수 있음.

시, 경북 문경시, 경남 김해시

- 7) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.
1. 단순 사실행위인 행정작용
  2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
  3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무
  4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무
- 8) 「모자보건법」 제10조(임산부·영유아·미숙아등의 건강관리 등) ① 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 임신부·영유아·미숙아등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 건강진단·예방접종을 실시하거나 모자보건전문가(의사·한의사·조산사·간호사의 면허를 받은 사람 또는 간호조무사의 자격을 인정받은 사람으로서 모자보건사업에 종사하는 사람을 말한다)에게 그 가정을 방문하여 보건진료를 하게 하는 등 보건관리에 필요한 조치를 하여야 한다.
- 9) 「모자보건법」 제13조(임산부·영유아 및 미숙아등의 건강관리 등) ① 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 임신부·영유아 및 미숙아등에게 법 제10조제1항에 따라 다음 각 호의 건강진단 및 예방접종을 하여야 한다.
1. 임신부의 진단과 종합검진 및 산전(産前)·분만·산후(産後)관리
  2. 영유아 및 미숙아등에 대한 건강관리 및 건강진단
  3. 임신부·영유아 및 미숙아등의 건강상의 위해요인 발견
  4. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제24조제1항 각 호의 질병 및 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 질병의 예방접종

## 4 종합의견

- 동 위탁 사무는 서울시 임신부와 영유아의 산전·후 건강관리의 전문적 서비스 제공을 위해 지자체 방문인력에 대한 교육 과정을 운영하고 가정방문 매뉴얼 보완 및 사업성과 모니터링 등 서비스 기술 지원을 제공하는 것으로, 사무의 특성상 해당분야에 대한 전문지식과 다년간의 경험에 기반한 서비스 제공이 요구된다는 점에서 업무의 전문성을 지닌 민간기관으로 위탁하는 것이 타당하다고 사료됨.
- 서울아기 건강 첫걸음 사업을 실제로 수행하는 사업인력은 보건소에 소속된 인력이므로, 본 사업의 성과를 위탁사무의 성과로 보기에에는 부족한 점이 있으나, 교육과정 운영 등 사업의 전반적인 설계와 운영에 대한 지원을 통해 서울아기 건강 첫걸음 사업의 성과 달성에 기여한 점은 인정된다고 할 것임.
- 이와 관련해 서울시는 추후 자치구 보건소의 자체적 사업 인력 교육역량을 확보해 나갈 필요가 있음. 사업인력의 교육이 전적으로 위탁사무로 운영된다면 사업의 지속가능성이 담보되기 어려운 측면이 있기 때문임<sup>10)</sup>.
- 또한 2020년부터는 보건복지부에서 해당 사무와 같은 내용의 시범사업을 시행하고 있으며, 지속적으로 사업의 확산 방안을 추진해 나가고 있다는 점을 고려했을 때, 앞으로 사업의 추진방향, 서울시와 보건복지부와의 협업방안 등에 대한 논의가 필요하다고 사료됨.

10) 강영호 외(2018). 서울아기 건강 첫걸음 사업:도입과 확대과정, 사업 내용과 성과, 그리고 향후 과제. 한국모자보건학회지 22(2).한국모자보건학회.

문 의 처

도미화 입법조사관 (02-2180-8147)