

[제969호] 서울특별시 폭염 피해 예방 및 지원에 관한 조례안
[제971호] 서울특별시 폭염 피해 예방 조례안

검 토 보 고

I. 개 요

【서울특별시 폭염 피해 예방 및 지원에 관한 조례안】

1. 경 과

- 가. 발 의 자 : 최호정 의원 외 14명
- 나. 의안번호 : 제 969 호
- 다. 발의일자 : 2023. 8. 2.
- 라. 회부일자 : 2023. 8. 21.

2. 제안이유

- 질병관리청이 발표한 온열질환 감시체계 운영결과에 따르면 서울시에서만 온열질환 환자가 2022년 110명, 올해(2023.5.20.~7.3.)는 전국에서 두 번째로 많은 42명이 발생함.
- 또 서울의 경우, 30년(1991~2020년) 평균 열대야 일수는 12.5일이고, 2018년에는 무려 26일 동안 열대야가 이어진 바 있는 등 매년 늘어나고 있어 기후위기에 따른 폭염 피해가 증가하고 있음.
- 한편, 2018년 9월 자연재난에 폭염을 추가하여 폭염 피해자에

대한 지원이 가능하도록 「재난 및 안전관리 기본법」이 개정됨에 따라 이미 13개 광역자치단체에서 폭염피해 예방과 대책을 위한 조례가 제정되어 있음.

- 따라서, 서울특별시의 기후위기 대응 차원의 장기적인 접근과 지역 특성을 반영한 폭염 대책 수립의 제도적 근거와 대책마련이 필요함. 폭염에 대한 대책 및 시민피해 예방 등에 관한 사항을 규정함으로써 폭염에 따른 서울특별시민의 생명을 보호하고 건강 피해를 최소화하고자 함.

3. 주요골자

- 가. 조례의 목적, 정의 및 시장의 책무에 대해 규정함(안 제1조부터 제3조까지)
- 나. 폭염 대응 종합대책 수립 및 실태조사에 대해 규정함(안 제4조 및 제5조)
- 다. 폭염 특보 발령 시 폭염취약지역 예방활동 등에 대해 규정함(안 제6조)
- 라. 폭염취약계층의 안전을 위한 재난도우미 운영에 대해 규정함(안 제7조)
- 마. 시민을 대상으로 하는 폭염 피해 예방 교육 실시에 대해 규정함(안 제9조)
- 바. 폭염 피해 예방을 위한 관계기관 등과의 협력체계 구축에 대해 규정함(안 제11조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「재난 및 안전관리 기본법」 , 「자연재해대책법」

나. 예산조치 : 원안 참조

다. 기 타 : 해당사항 없음

【서울특별시 폭염 피해 예방 조례안】

1. 경 과

가. 발 의 자 : 이원형 의원(찬성자 16명)

나. 의안번호 : 제 971 호

다. 발의일자 : 2023. 8. 3.

라. 회부일자 : 2023. 8. 21.

2. 제안이유

- 최근 기록적인 ‘폭염’의 발생으로 많은 피해자가 발생하고 있음. 기후위기로 인해 지난 10년간 우리나라 폭염과 열대야가 50%가량 증가함. 기상청의 ‘최근 30년간 기후현황’ 통계에 따르면, 최근 10년(2013~2022년 8월) 동안의 폭염 일수는 10년 전의 기간(2003~2012년)보다 49%(3001일), 20년 전의 기간(1993~2002년)보다는 39%(2543일) 증가하여 폭염 피해를 예방하고자 함.
- 서울과 같은 도시의 폭염은 계절적 요인과 더불어 도시열섬 현상으로 인해 피해가 가중되어 발생. 폭염이 극심했던 2018년 기준 이전 5년간(2013년~2017년) 발생한 온열질환자 평균 증가율은 특·광역시(269%)가 도 지역(205%)보다 높았음. 특히 서울이

평균 84명에서 2018년 616명(633% 증가)으로 가장 큰 폭으로 증가하였음에도 폭염에 대비한 별도의 피해 예방 조례가 마련되어 있지 않음.

- 2018년 9월 18일 「재난 및 안전관리 기본법」 상 자연재난에 폭염이 추가됨에 따라 폭염피해를 사전에 예방하고, 폭염저감시설의 설치와 운영 및 피해 복구 지원의 근거를 마련하고자 함.

3. 주요골자

- 가. 시장이 폭염으로부터 시민의 생명과 건강을 보호하기 위하여 필요한 정책을 수립·시행하도록 하고, 폭염행동요령을 적극 홍보하도록 함(안 제3조)
- 나. 시민은 폭염특보가 발령한 경우에 폭염행동요령에 따라 행동하도록 하고, 폭염 피해 예방 시책에 최대한 협조하도록 함(안 제4조)
- 다. 정부 폭염대책을 반영하여 매년 서울시 폭염대응 종합대책을 수립·시행하도록 하고, 이를 위해 필요한 사항을 규정함(안 제5조)
- 라. 폭염대응 종합대책 수립을 위하여 실태조사를 실시할 수 있도록 하고, 관계 기관 및 법인·단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있도록 함(안 제6조)
- 마. 폭염특보가 발령되면 폭염취약지역에서 폭염 피해 예방을 위한 홍보활동을 강화하도록 함(안 제7조)
- 바. 폭염취약계층에게 지원할 수 있는 사항을 명시함(안 제8조)
- 사. 폭염저감시설의 설치를 위하여 지원할 수 있는 사업의 종류를 명시하고, 자치구에서 설치한 폭염저감시설에 대한 유지·관리비의 일부를 지원할 수 있도록 함(안 제10조)

아. 폭염안전교육을 실시하고, 이를 전문기관·단체 또는 전문가에게 위탁 실시할 수 있도록 함(안 제11조)

자. 폭염 피해를 방지하기 위해 유관기관 및 관련 단체와 협력체계를 구축하여 전문성과 역량을 강화하도록 함(안 제12조)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「재난 및 안전관리 기본법」

나. 예산조치 : 원안 참조

다. 기 타 : 해당사항 없음

II. 검토의견

■ 개 요

- 의안번호 제969호 「서울특별시 폭염 피해 예방 및 지원에 관한 조례안」(이하 “최호정안”)과 제971호 「서울특별시 폭염 피해 예방 조례안」(이하 “이원형안”)은 최근 기온이 급등하는 추세에서 매년 폭염 피해가 점차 확산될 것으로 예상됨에 따라 폭염피해 예방 및 경감에 필요한 폭염 대응 종합대책 수립, 실태조사, 폭염취약지역 예방활동 등의 폭염 피해 예방 및 지원사항을 규정하려는 것으로,
- 이들 두 안의 내용은 큰 틀에서 대동소이하며 최호정안은 ‘재난도우미 운영(안 제7조)’에 관한 사항을, 이원형안은 ‘무더위쉼터(안 제9조)’에 관한 사항을 별도로 각각 규정하고 있다는 점이 일부 차별화됨([표] 참조).

[표] 최호정안(안 제969호)과 이원형안(안 제971호)의 주요골자

최호정안(안 제969호)	이원형안(안 제971호)
서울특별시 폭염 피해 예방 및 지원에 관한 조례안	서울특별시 폭염 피해 예방 조례
제1조(목적)	제1조(목적)
제2조(정의) - “폭염”, “열대야”, “폭염취약계층”, “폭염저감시설”	제2조(정의) - “폭염”, “무더위쉼터”, “폭염취약계층”, “폭염저감시설”
제3조(시장의 책무) - 폭염 대비 시책을 수립·시행	제3조(시장의 의무) - 폭염 대비 정책을 수립·시행 - 폭염행동요령 적극 홍보 - 자치구 폭염 피해 예방사업을 지원의무
	제4조(시민의 책무) - 폭염특보가 발령한 경우 폭염행동요령에 따라 행동

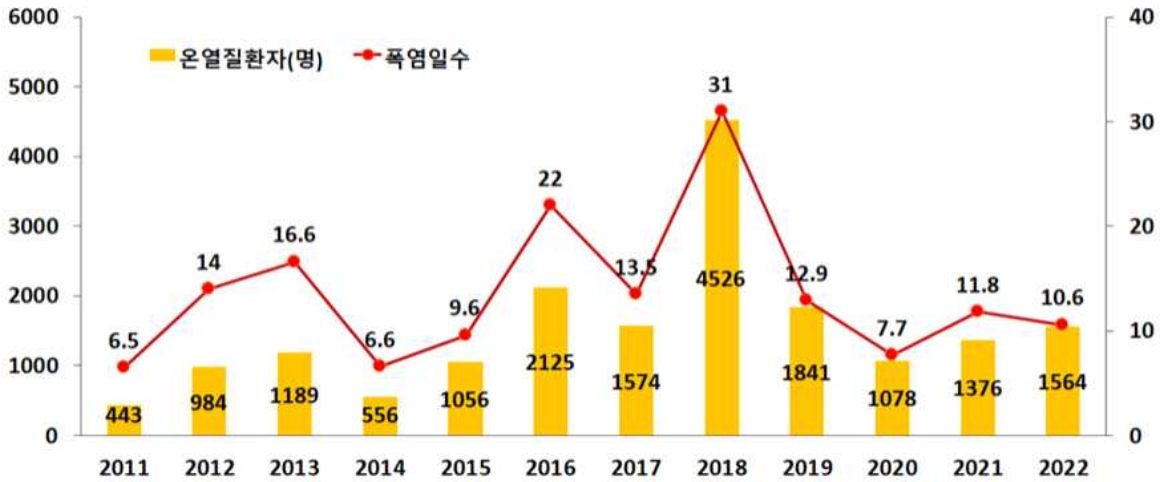
<p>제4조(폭염 대응 종합대책 수립 등)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시 폭염 대응 종합대책 매년 수립·시행 - 종합대책 포함사항 <ul style="list-style-type: none"> · 폭염 예측 및 피해 전망 · 폭염 피해 예방을 위한 목표와 추진방향 · 폭염 상황관리 및 대응체계 구축 · 폭염 대응에 대한 교육 및 홍보 대책 · 폭염저감시설 확충 및 관리 대책 · 폭염취약계층의 보호를 위한 지원 대책 · 그 밖에 폭염 대응을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항 - 서울특별시 안전관리자문단에게 자문 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 폭염 피해 예방 시책에 협조 <p>제5조(종합대책 수립 등)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시 폭염대응 종합대책 매년 수립, 폭염대책기간 시작 이전에 시행 - 종합대책 포함사항 <ul style="list-style-type: none"> · 폭염 피해 예방을 위한 목표와 추진방향 · 폭염 현황 및 전망 · 폭염 상황관리 및 대응체계 구축 · 무더위쉼터의 현황 및 관리 방안 · 폭염저감시설 현황 및 관리 방안 · 폭염 피해 예방을 위한 교육 및 홍보 대책 · 폭염취약계층의 보호를 위한 지원 사업 · 그 밖에 폭염대응을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항 - 관련 분야 전문가에게 자문 가능
<p>제5조(실태조사)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기초자료 확보 위한 실태조사 실시 가능 - 관계 기관·단체 및 법인의 장에게 필요한 자료의 제출 요청 가능 	<p>제6조(실태조사)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기초자료 확보 위한 실태조사 실시 가능 - 관계 기관 및 법인·단체의 장에게 필요한 자료의 제출 요청 가능
<p>제6조(폭염취약지역 예방활동 등)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 폭염 특보가 발령되면 농어촌 등 취약지역을 대상으로 예방 및 지도·점검 활동 강화 · 재난 예보·경보 시설, 전광판 등을 활용한 폭염 정보의 신속 전파 · 제7조의 재난도우미를 활용한 현장 중심의 지도 및 점검 실시 · 재난방송시스템을 활용한 폭염 상황 및 행동 요령 방송 · 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항 	<p>제7조(폭염취약지역 홍보활동)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 폭염 특보가 발령되면 폭염에 노출되는 실외 사업장, 건설현장, 논·밭, 비닐하우스, 길가 및 배달노동 등 폭염취약 현장에서 폭염 피해발생 예방을 위한 홍보활동 강화
<p>제7조(재난도우미 운영)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 폭염취약계층의 안전을 위해 필요한 사람을 재난도우미로 위촉 또는 지정하여 운영 - 재난도우미는 폭염특보가 발령되면 폭염취약계층을 방문하여 건강진단, 폭염저감시설 안내 등 폭염 대응을 위한 지원활동 실시 	
<p>제8조(폭염취약계층 지원)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 폭염취약계층에게 예산의 범위에서 다음 각 호의 사항 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 건축물의 녹화시설 설치 · 선풍기 등 냉방물품 보급 · 온열질환 의료비 지급 · 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항 	<p>제8조(폭염취약계층 지원)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 폭염취약계층에게 예산의 범위에서 다음 각 호의 사항 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 지붕녹화, 쿨루프 등 건축물의 녹화시설 설치 사업 · 선풍기, 에어컨 등 냉방물품 보급·보수 사업 · 무더위쉼터, 살수시설, 차양막 등 폭염 회피·저감 시설 설치 사업 4. 온열질환의료비 지원 사업 5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

	제9조(무더위쉼터) - 예산의 범위에서 무더위쉼터의 냉방비 및 시설비의 일부 지원 가능
제9조(폭염저감시설 설치 및 지원 등) - 폭염저감시설 설치를 위하여 노력, 예산의 범위에서 사업 지원 · 폭염 대응 관련 기관에서 시행하는 폭염저감시설 설치사업 · 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업 - 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 등에 따라 폭염저감시설 설치사업 등을 지원	제10조(폭염저감시설 사업의 지원 등) - 피해 예방을 위하여 예산의 범위에서 사업을 지원 · 시 및 자치구에서 시행하는 폭염저감시설 설치 사업 · 폭염대응 관련 기관에서 시행하는 폭염저감시설 설치 사업 · 공동주택 등 민간에서 시행하는 폭염저감시설 설치 사업 · 개인 건축물 등에 시행하는 쿨루프 설치 사업 (옥상녹화사업 등과 중복되는 사업은 제외) - 폭염저감시설 유지·관리비의 일부 지원 가능
제10조(폭염 안전교육 실시) - 시민을 대상으로 폭염 피해 예방을 위한 교육 실시	제11조(폭염 안전교육 실시) - 시민을 대상으로 폭염 피해 예방을 위한 교육 실시 - 폭염 피해 예방을 위한 교육을 전문기관·단체에 위탁실시 가능 - 업무 위탁하는 경우에는 예산의 범위에서 위탁기관에 사업비의 일부 또는 전부를 지원 가능
제11조(협력체계 구축) - 서울특별시교육청, 관계 기관 및 단체 등과 협력체계 마련	제12조(협력체계 구축) - 유관기관 및 관련 단체와 협력체계를 구축
제12조(시행규칙)	제13조(시행규칙)

■ 폭염 및 서울시 대책 현황

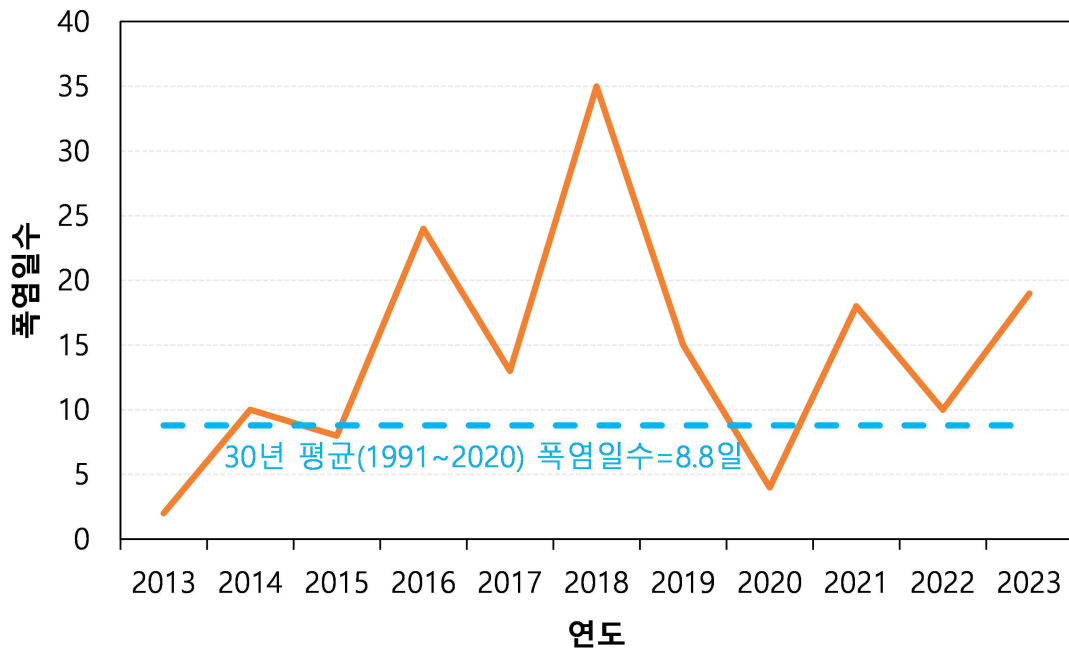
- 질병관리청 자료에 따르면, 2018년 폭염일수¹⁾가 31일을 기록하고 온열질환자가 약 4,500명(사망 48명)이 발생한 이래로 매년 폭염일수 10일 내외에 1,000명을 웃도는 온열질환자가 발생하고 있음([그림] 참조).

1) 폭염일수 : 일 최고기온 33.0℃이상인 날의 일수로 전국 62개 지점을 활용하여 산출한 일수(기상자료 개방포털)



[그림] 연도별 온열질환자 수 및 폭염일수(출처: 질병관리청)

- 또한 기상청 자료에 따르면, 서울시의 경우 2014년 이후부터는 2015년과 2020년을 제외하고는 30년(1991~2020) 평균 폭염일수인 8.8일을 상회하고 있는 것으로 나타남.



[그림] 연도별 폭염일수

- 이에 서울시는 금년 5월 20일부터 9월 30일까지(약 4개월 간) 위기단계별 종합지원상황실 및 재난안전대책본부를 운영

중이며, ‘폭염상황 대응체계 구축’, ‘폭염취약계층 보호대책’, ‘폭염 취약시설 안전관리’, ‘폭염 저감대책 추진’ 등 각 관계 부서에서 각종 폭염대책을 추진중에 있음([표] 참조).

[표] 부서별 폭염대책 추진현황

추진방향	추진사항	추진부서
1. 효율적 폭염 상황 대응체계 구축	○ 폭염 위기경보 단계별 대응체계 구축·운영	안전지원과
	○ 폭염피해 상황보고 및 접수·지원	
	○ 폭염정보 전달체계 구축 및 개선	보건의료정책과
	○ 온열질환 응급실 감시체계 운영	재난대응과·소방
	○ 폭염대비 119구조·구급 대응활동 추진	홍보담당관
	○ 위기상황 발생 시 시민행동요령 사전 안내	
2. 폭염 취약계층 보호대책	○ 위기상황 발생 시 실시간 정보 제공	어르신복지과
	○ 어르신 무더위쉼터 운영	
	○ 취약 어르신 안부확인 강화	자활지원과
	○ 쪽방주민 보호	
	○ 거리 노숙인 보호 활동 강화	보건의료정책과
	○ 폭염취약계층 방문건강관리	장애인자립지원과
	○ 폭염대비 장애인 돌봄 지원 강화	
	○ 하절기 에너지바우처 지원	기후환경정책과
○ 저소득 폭염 취약계층 적극 발굴·지원	안심돌봄복지과	
○ 여름철 市 사업장 근로자 안전대책 추진	중대재해예방과	
○ 폭염대비 건설현장 노동자 안전대책 추진	총무부-도기본	
3. 폭염 취약시설 안전관리	○ 취·정수장 안정적 수돗물 생산 및 비상급수 공급	안전조사과·상수도
	○ 여름철 폭염 시 전력위기 대응	녹색에너지과
	○ 지하철 시설물 안전관리	도시철도과
	○ 버스 시설물 안전관리	버스정책과
	○ 가스·유류 등 폭발 위험시설물 안전점검	예방과·소방
4. 폭염 저감대책 추진	○ 폭염저감시설 설치 확대	안전지원과
	○ 폭염 피해 예방 쿨링로드 설치 및 운영	도로관리과
	○ 여름철 도로 물청소 강화계획	생활환경과
	○ 물순환시설 확충을 통한 폭염완화	수변감성도시과
	○ 도심 녹화를 통한 폭염완화	조경과·자연생태과

○ 따라서, 동 제정안은 시에서 기 시행 중인 폭염 대응 종합대책 수립, 폭염취약계층 지원, 폭염저감시설 설치 및 지원, 폭염 안전교육 실시 등에 대한 법적 근거를 보다 명확히 할뿐만 아니라 체계적인 폭염 대응체계 구축에도 기여하는 바가 클 것으로 여겨짐.

■ 주요 내용별 검토의견

1) 목적

- 두 제정안 모두 “폭염”, “폭염취약계층”, “폭염저감시설”에 대해 정의하고 있으며, 최호정안의 경우 “열대야”를, 이원형안의 경우 “무더위쉼터”를 각각 별도 정의하고 있음.

[최호정안]

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “폭염”이란 최고기온이 섭씨 33도 이상인 날이 2일 이상 지속되는 경우를 말한다.
2. “열대야”란 전날 밤 오후 6시부터 다음 날 오전 9시까지 밤 최저기온이 25도 이상을 유지하는 경우를 말한다.
3. “폭염취약계층”이란 서울특별시에 주소를 두거나 거주하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
 - 가. 13세 미만의 어린이
 - 나. 65세 이상의 노인
 - 다. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인
 - 라. 「아동복지법」 제3조에 따른 보호대상아동, 「한부모가족지원법」 제4조에 따른 한부모가족 등 우선 지원이 필요하다고 인정되는 사람
 - 마. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급자
 - 바. 그 밖에 옥외작업근로자 등 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)가 폭염에 취약하다고 인정하는 사람
4. “폭염저감시설”은 폭염 피해를 줄이기 위한 시설로서 별표의 시설을 말한다.

[이원형안]

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “폭염”이란 최고기온이 섭씨 33도 이상인 날이 2일 이상 지속되는 경우를 말한다.
2. “무더위쉼터”란 폭염에 취약한 사람들이 무더위를 피해 쉬어갈 수 있도록 시장·구청장이 지정해 놓은 쉼터를 말한다.
3. “폭염취약계층”이란 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제9호의3의 안전취약계층을 말한다.
4. “폭염저감시설”은 폭염피해를 저감하기 위한 시설로 별표와 같다.

- 두 제정안 모두 ‘폭염’을 “최고기온이 섭씨 33도 이상인 날이 2일 이상 지속되는 경우”로 정의하고 있는데, 매우 심한 더위를 뜻하는 폭염은 나라와 연구마다 수치적인 정의가 다양하나,
- 우리나라 기상청의 경우 “일 최고기온이 33℃ 이상인 날”로 정의하고 있으며, ‘20.5월부터는 체감온도를 기준으로 33℃ 또는 35℃ 이상이 2일 이상 지속이 예상되거나, 중대한 피해 발생이 예상될 때 폭염특보(폭염주의보와 경보)²⁾를 발령하고 있다는 점에서 살펴보면,

[표] 폭염의 다양한 정의(한국환경정책평가연구원 KEI 포커스 2019)

구 분	정 의
세계기상기구(WMO)	일 최고기온이 1961~1990년 기준 평균 최고기온 대비 5℃를 초과하는 일수가 최소한 5일 이상인 경우
미국 기상청	32.3℃ 이상인 일수가 연속적으로 3일 이상 일어나는 경우
캐나다 환경부	32℃ 이상인 일수가 연속적으로 3일 이상 일어나는 경우
호주	35℃ 이상인 일수가 연속적으로 5일 이상 혹은 40℃ 이상이 3일 이상인 경우
네덜란드 왕립 기상대	최고기온이 30

- 제정안에서의 ‘폭염’은 수치적인 의미보다는 일반적인 의미의 매우 심한 더위를 의미하는 것이라 여겨지는 바, 기상청의 정

2) 기상청 폭염특보 발령 기준

폭염주의보	폭염경보
<p>폭염으로 인하여 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> • 일최고체감온도 33℃ 이상인 상태가 2일 이상 예상될 때 • 급격한 체감온도 상승 또는 폭염 장기화 등으로 중대한 피해 발생이 예상될 때 	<p>폭염으로 인하여 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> • 일최고체감온도 35℃ 이상인 상태가 2일 이상 예상될 때 • 급격한 체감온도 상승 또는 폭염 장기화 등으로 광범위한 지역에서 중대한 피해 발생이 예상될 때

의를 참고하여 “일 최고기온이 33℃ 이상인 경우”로 정의하는 방안이 검토될 필요가 있어 보임.

- ‘폭염취약계층’의 용어정의에 있어서는 최호정안은 어린이, 노인, 장애인, 보호대상아동, 한부모가족, 국민기초생활 수급자, 옥외작업근로자 등을 일일이 열거하고 있는 반면,
- 이원형안은 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 “법”) 제3조제9호의3³⁾에 따른 안전취약계층(어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등)으로 정의하고 있는데,
- 최호정안과 같이 안전취약계층을 일일이 정의할 경우 자칫 사각지대가 발생할 우려가 있다고 여겨지는바, 이원형안과 같이 법에 따른 안전취약계층으로 통일성 있게 정의함으로써 장소, 여건, 상황 등에 따라 시장이 탄력성을 가지고 판단하도록 하는 것이 효과적일 것으로 사료됨.
- 그 밖에 최호정안에서는 이원형안과 다르게 ‘열대야’를 정의하고 있으나 본문에서 사용되지 않고 있으므로 정의에서 삭제할 필요가 있음.

2) 시장의 책무 등

- 안 제3조에서는 “시장의 책무(또는 의무)”를 규정하고 있으며, 이원형안의 경우 제4조에 “시민의 책무”를 추가로 규정하고 있음.

3) 9의3. “안전취약계층”이란 어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람을 말한다.

[최호정안]

제3조(시장의 책무) 시장은 폭염으로부터 서울특별시민(이하 “시민”이라 한다)의 생명과 건강을 보호하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

[이원형안]

제3조(시장의 의무) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 폭염으로부터 시민의 생명과 건강을 보호하기 위하여 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

② 시장은 폭염으로 인한 시민의 인명 및 재산 피해를 최소화하기 위하여 폭염행동요령을 적극 홍보하여야 한다.

③ 시장은 서울특별시(이하 “시”라 한다) 안의 자치구가 폭염 피해 예방을 위해 시행하는 사업을 지원하여야 한다.

제4조(시민의 책무) ① 시민은 폭염특보가 발령한 경우 시와 자치구에서 제공하는 폭염행동요령에 따라 행동하여야 한다.

② 시민은 시의 폭염 피해 예방 시책에 최대한 협조하여야 한다.

- 이원형안 제3항은 시장에게 자치구 폭염 피해 예방사업을 지원토록 의무를 부과하고 있는데, 이는 시가 자치구의 재정적 뒷받침을 통해 자치구의 폭염 피해 예방을 보다 적극적으로 시행키 위한 취지로 이해되어 공감할만하다 하겠으나 시나 자치구 모두 개별 법인격과 자치권을 가진 지방자치단체라는 점에서 시장의 의무로 규정하는 것은 다소 무리가 있다 사료됨.
- 한편, 이원형안 제4항은 시민에게 폭염특보 발령 시 행동요령과 폭염 피해 예방 시책에 대한 협조의무를 부과하고 있는데,
- 이와 관련하여 법 상 폭염은 자연재난에 해당되며, 법 제5조4)는 국민으로 하여금 국가와 지방자치단체가 재난 및 안전관리업무를 수행 시 이에 대한 협조 의무를 부과하고 있으므로 이

4) 제5조(국민의 책무) 국민은 국가와 지방자치단체가 재난 및 안전관리업무를 수행할 때 최대한 협조하여야 하고, 자기가 소유하거나 사용하는 건물·시설 등으로부터 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하지 아니하도록 노력하여야 한다.

원형안 제4항은 그 연장선 상에 있는 것으로 사료됨.

- 즉, 시민의 협조를 통한 효율적인 폭염피해 예방 시책 추진 및 대응을 위해 시민의 책무를 규정하는 것은 바람직하다 여겨지며, 추가적으로 지난 ‘21년 인권영향평가에 따른 서울특별시 인권위원회 권고내용⁵⁾을 참고하여 시민에 대해서는 “책무” 보다는 “의무”로 용어를 변경하는 것이 바람직하다 하겠음.

3) 폭염 대응 종합대책 수립 등

- 최호정안 제4조와 이원형안 제5조는 폭염 대응 종합대책의 수립주기, 포함사항, 자문 활용, 자료제출 등 종합대책의 수립 및 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있음.

[최호정안]

제4조(폭염 대응 종합대책 수립 등) ① 시장은 「자연재해대책법」(이하 “법”이라 한다) 제3조에 따른 서울특별시 폭염 대응 종합대책(이하 “종합대책”이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.

② 종합대책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 폭염 예측 및 피해 전망
2. 폭염 피해 예방을 위한 목표와 추진방향
3. 폭염 상황관리 및 대응체계 구축

5) □ 권고내용

평가항목	주요개정 내용	조항수
1) 법률유보의 원칙에 반하여 시민에게 과도한 의무를 부과한 경우	시민의 책무 → 시민의 의무	4
2) 재난에 대한 시민의 교육권과 알권리가 미비한 경우	시민의 알권리 및 교육권 강행규정	3
3) 재난 피해자의 인권보호에 대한 규정이 미흡한 경우	재난 피해자의 인권보호	2
4) 개편된 서울시 조직체계에 맞지 않는 재난 수습주무부서가 설정된 경우	조직개편에 따른 주무부서 수정	1

4. 폭염 대응에 대한 교육 및 홍보 대책
5. 폭염저감시설 확충 및 관리 대책
6. 폭염취약계층의 보호를 위한 지원 대책
7. 그 밖에 폭염 대응을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 시장은 종합대책의 수립 및 시행을 위하여 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본 조례」 제31조에 따른 서울특별시 안전관리자문단에게 자문할 수 있다.

[이원형안]

- 제5조(종합대책 수립 등)** ① 시장은 「자연재해대책법」 제3조에 따른 정부의 폭염대책을 반영하여 서울특별시 폭염대응 종합대책(이하 “종합대책”이라 한다)을 매년 수립하고, 폭염대책기간 시작 이전에 시행하여야 한다.
- ② 종합대책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 폭염 피해 예방을 위한 목표와 추진방향
 2. 폭염 현황 및 전망
 3. 폭염 상황관리 및 대응체계 구축
 4. 무더위쉼터의 현황 및 관리 방안
 5. 폭염저감시설 현황 및 관리 방안
 6. 폭염 피해 예방을 위한 교육 및 홍보 대책
 7. 폭염취약계층의 보호를 위한 지원 사업
 8. 그 밖에 폭염대응을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 시장은 종합대책의 수립 및 시행을 위하여 관련 분야 전문가에게 자문을 받을 수 있다. 이 경우 자문에 참여한 전문가에게 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

- 두 안 모두 폭염 대응 종합대책 수립주기를 1년으로 규정하고 있으며, 포함사항으로 ‘폭염 관련 현황 및 전망’, ‘폭염 상황관리 및 대응체계 구축’, ‘폭염저감시설’, ‘폭염취약계층’에 관한 사항 등을 규정하고 있음.
- 최호정안과 달리 이원형안에서는 ‘무더위쉼터의 현황 및 관리 방안’을 종합대책 포함사항으로 명시하고 있는 것이 특징이며, 최근 무더위쉼터 지정과 관리가 현실성 있게 효과적으로 이루어지지 못하고 있는 문제가 대두되고 있다는 점에서 종합대책에 포함하는 것이 바람직하다 여겨짐.

- 또한, 두 안 모두(최호정안 제4조제3항, 이원형안 제5조제3항) 종합대책의 수립 및 시행을 위해 자문을 활용할 수 있도록 규정하고 있는데,
- 최호정안의 경우 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본 조례」 제31조6)에 따른 서울특별시 안전관리자문단(이하 “안전관리자문단”)에게 반면에, 이원형안의 경우는 관련 분야 전문가에게 자문을 받을 수 있도록 규정하고 있는데,
- 안전관리자문단은 재난 및 안전관리업무의 기술적 자문을 위해 관련 분야 전문가로 구성된 법적 자문기구라는 점을 고려할 때 행정 효율성 측면에서 불특정 외부전문가보다는 조례로 구성하여 운영중인 안전관리자문단을 활용토록 하는 안이 보다 효과적일 것으로 여겨짐.

4) 실태조사

- 최호정안 제5조와 이원형안 제6조는 종합대책 수립을 위한 기초자료 확보를 위해 실태조사 실시의 근거와 관계 기관·단체

-
- 6) 제31조(서울특별시안전관리자문단의 설치·구성) ① 시장은 법 제75조에 따라 재난 및 안전관리업무의 기술적 자문을 위하여 재난안전관리실 소속하에 서울특별시안전관리자문단(이하 "자문단"이라 한다)을 둘 수 있다.
 - ② 자문단은 단장 및 부단장 각 1명을 포함하여 200명 이내로 구성하되, 자문단원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 민간전문가중에서 시장이 위촉하는 사람으로 한다.
 1. 건축·토목·전기·가스·기계 및 소방 등 관련분야 대학교수와 기술사, 건축사 또는 이에 준하는 사람(이하 "전문가"라 한다)
 2. 영 제40조에 따른 안전관리전문기관에 소속된 전문가
 3. 안전관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
 - ③ 제2항에 따라 구성된 자문단 이외에 전문가가 추가로 필요한 경우 시의 다른 실·본부·국의 자문위원회 등에 소속된 전문가를 활용할 수 있다.
 - ④ 단장 및 부단장은 자문단원 중에서 호선한다.

및 법인의 장에게 자료제출을 요청할 수 있는 근거를 명시하고 있으며 별다른 특이사항은 없음.

[최호정안]

제5조(실태조사) ① 시장은 종합대책 수립을 위한 기초자료를 확보하기 위하여 실태조사를 실시할 수 있다.
② 시장은 실태조사를 위하여 관계 기관·단체 및 법인의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

[이원형안]

제6조(실태조사) ① 시장은 종합대책 수립을 위한 기초자료를 확보하기 위하여 실태조사를 실시할 수 있다.
② 시장은 종합대책 수립을 위하여 관계 기관 및 법인·단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

5) 폭염취약지역 예방 또는 홍보활동

- 최호정안 제6조와 이원형안 제7조는 기상청의 폭염 특보가 발령되는 경우 폭염취약지역에 대한 예방활동 또는 홍보활동에 관한 사항을 규정하고 있음.

[최호정안]

제6조(폭염취약지역 예방활동 등) 시장은 기상청의 폭염 특보가 발령되면 농어촌 등 취약지역을 대상으로 다음 각 호의 예방 및 지도·점검 활동을 강화하여야 한다.
1. 재난 예보·경보 시설, 전광판 등을 활용한 폭염 정보의 신속 전파
2. 제7조의 재난도우미를 활용한 현장 중심의 지도 및 점검 실시
3. 재난방송시스템을 활용한 폭염 상황 및 행동요령 방송
4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

[이원형안]

제7조(폭염취약지역 홍보활동) 시장은 기상청의 폭염 특보가 발령되면 폭염에 노출되는 실외사업장, 건설현장, 논·밭, 비닐하우스, 길가 및 배달노동 등 폭염취약 현장에서 폭염 피해가 발생하는 것을 예방하기 위한 홍보활동을 강화하여야 한다.

- 최호정안은 기상청의 폭염 특보 발령 시 폭염 정보 전파, 지도·점검 실시, 폭염 상황 및 행동요령 방송 등의 폭염취약지역 예방활동에 관한 사항을 규정하고 있는 반면,
- 이원형안은 기상청의 폭염 특보 발령 시 폭염에 노출되는 실외 사업장, 건설현장, 논·밭, 비닐하우스, 길가 및 배달노동 등 폭염취약 현장에 대하여 홍보활동을 강화하도록 규정하고 있으나 이원형안의 홍보활동은 최호정안에서의 예방활동에 포함된다고 보는 것이 합리적일 것임.

7) 폭염취약계층 지원

- 안 제8조에서는 폭염취약계층에 대한 지원사항을 명시하고 있는데,

[최호정안]

제8조(폭염취약계층 지원) 시장은 폭염취약계층에게 예산의 범위에서 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.

1. 건축물의 녹화시설 설치
2. 선풍기 등 냉방물품 보급
3. 온열질환 의료비 지급
4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

[이원형안]

제8조(폭염취약계층 지원) 시장은 폭염취약계층에게 예산의 범위에서 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.

1. 지붕녹화, 쿨루프 등 건축물의 녹화시설 설치 사업
2. 선풍기, 에어컨 등 냉방물품 보급·보수 사업
3. 무더위쉼터, 살수시설, 차양막 등 폭염 회피·저감 시설 설치 사업
4. 온열질환의료비 지원 사업
5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

- 공통적으로 ‘건축물의 녹화시설’, ‘냉방물품’, ‘온열질환 의료비’에 대한 지원 사항을 규정하고 있으며, 이원형안 제8조제3호에서는 무더위쉼터, 살수시설, 차양막 등의 폭염 회피·저감 시설 설치 사업에 대한 지원이 별도로 추가되어 있음.
- 이와 관련하여 이미 시 어르신복지과에서 노인을 대상으로, 자활지원과에서 쪽방주민 및 거리노숙인을 대상으로 지원하고 있는 사항으로 별다른 문제는 없다 여겨짐.

□ **어르신 무더위쉼터 운영**

(어르신복지과)

- 운영기간 : 2023. 5.20. ~ 9.30.
- 운영방향 : 무더위쉼터 운영 내실화 및 연장야간 무더위쉼터 지정 확대
- 운영목표 : 4,000개소
- 지정장소 : 3종 복지관, 경로당, 주민센터, 문화민간시설 등 **자치구청장 지정·운영**
- 운영방법 : (상시) 일반쉼터 ⇒ (폭염특보 발령) 연장야간쉼터 연계 운영
- 지원내용 : 무더위쉼터 개소당 **운영비 지원** (시→자치구)

□ **쪽방주민 보호**

(자활지원과)

- **쪽방 주민 특별 보호 강화**
 - 특별대책반 운영 : 10개조 20명, 1일 2회 순찰, 폭염특보 상황전파, 폭염 시 대피 지원 및 구급활동 전개, 후원물품 우선 배달
 - 쪽방간호사 방문 : 1일 1회 이상 방문간호, 건강취약자(노약자, 기저질환자 150명) 수시 건강관리 체크, 응급시 병원 인계
- **음수대 신규 설치** (쪽방촌 특화형 푸드마켓 내, 2개소)
- **쪽방 에어컨 설치 확대** (37대)
 - 에어컨 미설치 쪽방에 대한 수요조사 및 설치 규모 결정 ※'22년 123대 설치
- **쪽방주민을 위한 무더위 쉼터 운영**
 - 폭염 예보 및 시기에 따라 운영시간 탄력 운영 (5개소)
- **병물 아리수 등 음용수 지원 및 후원기업 여름나기 물품 유치**

□ **거리노숙인 보호 활동 강화**

(자활지원과)

- 노숙인 밀집지역 **「혹서기 응급구호반」 구성·운영** : 51개조 120명
 - 활동지역 : 서울시 전역 ※ 서울역 등 주요 노숙인 밀집지역 중점 활동
 - 활동내용 : 1일 4회 순찰상담 및 건강상태 확인, 생수 지급, 무더위쉼터 안내 등
- 노숙인 **무더위 쉼터 24시간 운영** : 10개소 (동시 최대 597명 이용 가능)
 - 지정대상 : 다시서기 종합지원센터 등 노숙인 시설 10개소
- **중증질환자·고령자 등 건강취약자 특별관리** (87명)

- 5-6월중 치료·주거 등 우선 조치, 잔류자는 집중 관리
- 차량 이동목욕서비스 제공 : 2.5톤 차량 3대 (6개소)
- 운영장소 : 을지로입구역, 청량리역, 영등포역, 고속버스터미널 등

8) 폭염저감시설 설치 및 지원 등

- 최호정안 제9조와 이원형안 제10조는 폭염저감시설 설치 및 지원에 관한 사항을 규정하고 있음.

[최호정안]

제9조(폭염저감시설 설치 및 지원 등) ① 시장은 폭염저감시설 설치를 위하여 노력하여야 하며, 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

1. 폭염 대응 관련 기관에서 시행하는 폭염저감시설 설치사업
2. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항에 따라 폭염저감시설 설치사업 등을 지원할 경우 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 등에 따른다.

[이원형안]

제10조(폭염저감시설 사업의 지원 등) ① 시장은 폭염 피해 예방을 위하여 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

1. 시 및 자치구에서 시행하는 폭염저감시설 설치 사업
2. 폭염대응 관련 기관에서 시행하는 폭염저감시설 설치 사업

- 폭염저감시설과 관련하여 최호정안 [별표]는 지붕 차열도장(쿨루프), 안개형 냉각 또는 안개형 냉각수 시스템(쿨링포그), 차열성 도로포장, 그늘막 및 그늘목, 보도 나무그늘 만들기, 수경시설 등에 대해 정의하고 있으며

[표] 폭염저감시설 종류(최호정안 [별표])

폭염저감시설	정 의
지붕 차열도장 (쿨루프)	지붕 또는 옥상에 태양광선을 반사하는 도료를 시공하여 실내온도를 낮추는 것을 말한다.
안개형 냉각 또는 안개형 냉각수 시스템(쿨링포그)	물을 안개처럼 분사하면서 미세 물분자의 기화를 이용하여 주위 온도를 낮추는 냉방장치를 말한다.

차열성 도로포장	배수성 아스콘 및 차열성 포장을 통하여 노면 온도를 저감시키는 도로포장 방법을 말한다.
그늘막 및 그늘목	도로변과 공공시설 등에 파라솔 등의 설치하거나 및 나무를 심어 무더운 햇볕을 피할 수 있도록 하는 시설물을 말한다.
보도 나무그늘 만들기	여름철 도심 보행자의 보행 환경을 개선하기 위하여 등나무터널과 같이 나무를 이용해 그늘을 조성하는 것을 말한다.
수경시설	분수나 호수·인공폭포 등이나, 벽면분수·생태 연못 등 물을 이용하여 만든 시설물 또는 조형물을 말한다.
기타 시설	위 시설물 외에 여름철 도시의 온도 저감을 위하여 설치하는 각종 시설물을 말한다.

- 시는 그늘막, 쿨링포그, 쿨링로드, 쿨루프, 도로 차열포장, 그늘목, 스마트 쉼터, 분수 등의 폭염저감시설 4,441개소를 현재 운영중에 있음.
- 따라서, 효과적인 폭염피해 예방을 위해 시가 예산이 허용하는 범위 내에서 폭염저감시설 설치 및 지원이 가능토록 규정하는 것은 필요한 조치라 여겨짐.

[표] 서울시 폭염저감시설 현황

합계	그늘막	쿨링포그	쿨링로드	쿨루프	도로 차열포장	그늘목	스마트 쉼터	분수
4,441	3,281	79	20	175	5	166	137	578

9) 재난도우미 운영

- 최호정안 제7조는 시장으로 하여금 재난도우미를 위촉 또는 지정하여 운영할 수 있도록 하며, 재난안전도우미의 역할에 대하여 규정하고 있음.

[최호정안]

제7조(재난도우미 운영) ① 시장은 폭염취약계층의 안전을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사람을 재난도우미로 위촉 또는 지정하여 운영할 수 있다.
② 제1항의 재난도우미는 기상청의 폭염특보가 발령되면 폭염취약계층을 방문하여 건강진단, 폭염저감시설 안내 등 폭염 대응을 위한 지원활동을 실시하여야 한다.

- 현재 자치구에서는 폭염취약계층 보호 등을 위해 어르신 돌보미, 건강보건전문인력, 사회복지사, 통반장, 자율방재단 등으로 구성된 재난도우미를 이미 활용하고 있는 것으로 파악되며,
- 재난도우미의 주된 역할은 폭염 관련 정보를 인지한 후 폭염취약계층 방문 건강체크 또는 안부전화 등의 보호·건강관리 등의 지원활동에 해당함.
- 현재는 폭염에 대해 자치구 재난도우미가 활동하고 있지만 개별 자치구 여건이 열악한 경우나 자치구 차원에서 지원이 어려운 경우 등 시장이 필요하다고 판단되는 경우 시가 직접 위촉 또는 지정하여 시 재난도우미를 운영할 수 있도록 근거 규정을 마련해 놓으려는 취지로 사료되어 별다른 문제는 없다 여겨짐.

10) 무더위쉼터

- 이원형안 제9조는 시장으로 하여금 예산의 범위에서 무더위쉼터의 냉방비 및 시설비의 일부를 지원할 수 있도록 규정하고 있음.

[최호정안]

제9조(무더위쉼터) 시장은 예산의 범위에서 무더위쉼터의 냉방비 및 시설비의 일부를 지원할 수 있다.

- 이와 관련하여 관내 무더위쉼터는 4,145개소로 자치구에서 운영하고 있으며, 현재는 「서울특별시 재난관리기금의 설치 및 운용 조례」 제5조제1항7)에 근거해 시는 재난관리기금에서 자치구에 무더위쉼터 개소당 운영비 일부를 지원하고 있는 것으로 파악됨.

[표] 무더위쉼터 운영현황

구분	계	관공서			3종 복지관				경로당	문화시설	복지시설	민간시설	안전숙소		야외쉼터
		소계	구청등	주민센터	소계	종합	장애인	노인					개소수	객실수	
계	4,145	451	30	421	161	89	18	54	3,093	75	30	158	63	643	114

- 따라서, 동 제정안에서 무더위쉼터에 대한 예산 지원 근거를 마련하게 될 경우 보다 안정적인 예산 지원이 가능해질 것으로 사료됨.

□ 무더위쉼터 운영

- 운영기간 : 2023. 5.20. ~ 9.30.
- 운영방향 : 무더위쉼터 운영 내실화 및 연장야간 무더위쉼터 지정 확대
- 운영목표 : 4,000개소
- 지정장소 : 3종 복지관, 경로당, 주민센터, 문화민간시설 등 **자치구청장 지정-운영**
- 운영방법 : (상시) 일반쉼터 ⇒ (폭염특보 발령) 연장야간쉼터 연계 운영

7) 제5조(용도) ① 구호계정의 자금은 다음 각 호의 용도에 사용한다. <개정 2020.3.31>

1. 「재해구호법 시행령」 제8조제1항에서 정하는 용도
 2. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에 따른 재난으로 인한 피해 주민의 생활안정에 필요한 현금이나 현물, 바우처 및 「서울특별시 서울사랑상품권의 발행 및 운영에 관한 조례」에 따른 상품권 등의 지원
- ② (생략)

《 운영예시 》

구 분	운영시간	운영시설	운영시기
일반쉼터	평일 09:00~18:00	복지관, 경로당, 관공서, 도서관, 민간시설 등	상시
연장쉼터	평일 18:00~21:00, 휴일·주말 09:00~21:00	복지관, 관공서 등	폭염특보 발령 시
야간쉼터	21:00~익일 07:00	안전숙소(지역 숙박시설) 등	

※ 휴일·주말 연장쉼터, 야간쉼터 운영시간은 자치구 여건에 맞게 운영

※ 쉼터 지정 및 운영사항 변경 시 재난관리업무포털(NDMS)에 즉시 입력하여 관련 시스템 현행화 유지

○ 지원내용 : 무더위쉼터 개소당 **운영비 지원** (시→자치구)

- 냉방비(5.5~20만원), 안전숙소 객실료(최대 7만원), 홍보비(3만원) 등

○ 소요예산 : **4,259백만원**(재난관리기금 구호계정)

- 무더위쉼터 냉방비 추가 소요액(157백만원) 재난관리기금 추경 확보 추진(5월중)

■ 종합의견

- 본 제정안(최호정안, 이원형안)은 서울의 여름철 평균기온이 상승하고 폭염일수가 증가추세에 있는 상황에서 폭염에 대비한 예방 및 대응체계 구축을 위해 ‘폭염 대응 종합대책 수립’, ‘실태조사’, ‘폭염취약지역 예방활동’, ‘폭염취약계층 지원’, ‘폭염저감시설 설치 및 지원’ 등의 사항을 시의적절하게 조례로 규정코자 하는 것으로 시민을 폭염으로부터 건강하게 보호하는데 있어서 보다 체계적인 행정과 예산 지원의 법적근거가 될 수 있을 것으로 기대됨.