

서울특별시 재난 및 안전관리 기본 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안 번호	1701
----------	------

2020년 9월 2일
도시안전건설위원회

1. 심사경과

- 가. 발의일자 및 발의자 : 2020년 7월 28일, 김소영 의원(찬성자 13명)
- 나. 회부일자 : 2020년 8월 10일
- 다. 상정일자 : 제296회 임시회 폐회중 제2차 도시안전건설위원회
(2020년 9월 2일 상정, 원안가결)

2. 제안설명의 요지 (제안설명자 : 김소영 의원)

가. 제안이유

- 화재, 지진 등 재난 발생 시 노인, 장애인과 같은 안전취약계층은 신체적·정신적 제약으로 인하여 타인의 도움 없이 독립적인 대피에 어려움이 따르고 있음. 이에 시장으로 하여금 안전취약계층의 특성 및 유형 등을 고려한 대피방안을 마련하도록 노력해야함을 조례에 규정함으로써 재난 발생 시 안전취약계층의 생명·신체의 안전을 도모하고자 함.

나. 주요골자

- (1) 안전취약계층의 특성 및 유형 등을 고려한 대피방안 마련을 위하여 시장이 노력해야 함을 규정함(안 제57조제4항).

3. 검토보고요지 (수석전문위원 이상근)

- 본 개정안은 화재, 지진 등 재난 발생 시 노인, 장애인과 같은 안전취약계층은 신체적·정신적 제약으로 인해 타인의 도움 없이 독립적인 대피에 어려움이 있어 시장에게 안전취약계층의 특성 및 유형 등을 고려한 대피방안을 마련토록 노력의무를 부과함으로써 재난 발생 시 안전취약계층의 생명·신체의 안전을 도모하고자 하는 것임([표] 참조).

[표] 개정안 조문 대비표

현 행	개 정 안
제57조(안전취약계층에 대한 지원) ① ~ ③ (생 략)	제57조(안전취약계층에 대한 지원) ① ~ ③ (현행과 같음)
<u><신 설></u>	<u>④ 시장은 재난발생 시 안전취약계층의 생명·신체를 보호하기 위하여 안전취약계층의 특성 및 유형 등을 고려한 대피방안을 마련하도록 노력하여야 한다.</u>

- 먼저, ‘안전취약계층’이란 재난 위험의 피해에 쉽게 노출되거나 피해복구가 어려워 안전에 취약한 사람이나 계층을 표현하는 용어로서 일반적으로 ‘재난약자’, ‘안전약자’, ‘재난취약자’ 등의 표현으로도 사용되고 있으며,
- 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 ‘법’) 제3조제9의3호1)는 안전취약계층을 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람으로 정의하고 있으며, 현행 조례 제2조제12호2)는 어린이, 노

1) 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 9의2. (생 략)

9의3. "안전취약계층"이란 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 말한다.

10. ~ 12. (생 략)

인, 장애인과 더불어 수급자 및 차상위계층 등을 포함하여 재난 및 안전에 취약한 사람으로 정의하고 있음.

- 재난이 발생할 경우 일반인들도 대피 및 구조에 어려움을 겪게 되지만 안전취약계층인 고령인, 장애인, 영·유아 등은 자력으로 대피하기가 특별히 어렵기 때문에 상대적으로 더 큰 위험과 어려움에 처할 수 있는 것이 사실임.
- 일례로, 지난 2월 국립재활원에서 발표한 통계자료에 따르면 화재에 의한 10만명 당 사망자수가 비장애인인 경우 0.6명인 반면 장애인인 경우 1.9명으로 3.17배나 높은 것으로 나타난 바 있음.

[표] 사고원인별 사망률

(단위 : 10만명당 사망자수)

지역	구분	운수사고	추락	익사	화재	중독	비고
전국	비장애인	9.1	5.2	1.1	0.6	0.6	
	장애인	30.4	14.2	2.9	1.9	1.5	

* 출처: 2018년 사망원인통계(통계청), 2016년 장애와 건강통계(국립재활원)

* 2020년 2월에 2017년 통계 발표(국립재활원)

- 이 같은 인식의 발로로서 법 제22조에서는 국무총리가 수립해야 하는 국가안전관리기본계획에 생활안전, 교통안전, 산업안

2) 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 11. (생략)

12. "안전취약계층"이란 재난 및 안전에 취약한 다음 각 목의 사람을 말한다.

가. 「노인복지법」에 따른 노인

나. 「장애인복지법」에 따른 장애인

다. 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층

라. 13세 미만의 어린이

마. 그 밖에 재난 및 안전에 취약하다고 인정하는 사람

전, 시설안전, 범죄안전, 식품안전 외에도 안전취약계층의 안전 및 그 밖에 이에 준하는 안전관리에 대한 대책을 포함하도록 규정하고 있으며,

제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등) ① 국무총리는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가의 재난 및 안전관리업무에 관한 기본계획(이하 "국가안전관리기본계획"이라 한다)의 수립지침을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

② ~ ⑦ (생략)

⑧ 국가안전관리기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재난에 관한 대책

2. 생활안전, 교통안전, 산업안전, 시설안전, 범죄안전, 식품안전, 안전취약계층 안전 및 그 밖에 이에 준하는 안전관리에 관한 대책

- 법 제31조의2에 안전취약계층에 대한 안전 환경 지원에 관한 사항을 규정하고, 법 제34조의5에 따른 재난분야 위기관리 매뉴얼 표준안의 연구·개발 시 고려사항으로 '안전취약계층의 특성을 반영한 연구·개발'을 포함토록 하고 있음.

제31조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원) ① 제3조제5호가목에 따른 재난관리책임기관의 장은 안전취약계층이 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 안전을 확보할 수 있는 생활 환경을 조성하기 위하여 안전용품의 제공 및 시설 개선 등 필요한 사항을 지원하기 위하여 노력하여야 한다.

② 제1항에 따른 지원의 대상, 범위, 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 행정안전부장관은 제3조제5호가목에 따른 재난관리책임기관의 장에게 제1항에 따른 지원이 원활히 수행되는 데 필요한 사항을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

④ 행정안전부장관은 제1항에 따른 지원과 관련하여 지방자치단체에 필요한 지원 및 지도를 할 수 있다.

제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운동) ① 재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 다음 각 호의 위기관리 매뉴얼을 작성·운동하여야 한다. 이 경우 재난대응활동계획과 위기관리 매뉴얼이 서로 연계되도록 하여야 한다.

1. 위기관리 표준매뉴얼: 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리 체계와 관계 기관의 임무와 역할을 규정한 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 재난관리주관기관의 장이 작성한다. 다만, 다수의 재난관리주관기관이 관련되는 재난에 대해서는 관계 재난관리주관기관의 장과 협의하여 행정안전부장관이 위기관리 표준매뉴얼을 작성할

수 있다.

2. 위기대응 실무매뉴얼: 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난 대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서로 재난관리주관기관의 장과 관계 기관의 장이 작성한다. 이 경우 재난관리주관기관의 장은 위기대응 실무매뉴얼과 제1호에 따른 위기관리 표준매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다.

3. 현장조치 행동매뉴얼: 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서로 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성하되, 시장·군수·구청장은 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다. 다만, 현장조치 행동매뉴얼 작성 기관의 장이 다른 법령에 따라 작성한 계획·매뉴얼 등에 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼에 포함될 사항이 모두 포함되어 있는 경우 해당 재난유형에 대해서는 현장조치 행동매뉴얼이 작성된 것으로 본다.

② ~ ⑧ (생략)

⑨ 행정안전부장관은 재난관리업무를 효율적으로 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 위기관리에 필요한 매뉴얼 표준안을 연구·개발하여 보급할 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 재난유형에 따른 국민행동요령의 표준화
2. 재난유형에 따른 예방·대비·대응·복구 단계별 조치사항에 관한 연구 및 표준화
3. 재난현장에서의 대응과 상호협력 절차에 관한 연구 및 표준화

4. 안전취약계층의 특성을 반영한 연구·개발

5. 그 밖에 위기관리에 관한 매뉴얼의 개선·보완에 필요한 사항

⑩ (생략)

○ 또한, 법 제66조의4는 안전문화 진흥을 위한 시책 추진사항으로 ‘안전취약계층의 안전관리 강화’를 포함토록 하고 있음.

제66조의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관 재난 및 안전관리업무와 관련하여 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 진흥시키기 위한 다음 각 호의 안전문화활동을 적극 추진하여야 한다.

1. 안전교육 및 안전훈련(응급상황시의 대처요령을 포함한다)
2. 안전의식을 높이기 위한 캠페인 및 홍보
3. 안전행동요령 및 기준·절차 등에 관한 지침의 개발·보급
4. 안전문화 우수사례의 발굴 및 확산
5. 안전 관련 통계 현황의 관리·활용 및 공개
6. 안전에 관한 각종 조사 및 분석

6의2. 안전취약계층의 안전관리 강화

7. 그 밖에 안전문화를 진흥하기 위한 활동

② ~ ⑤ (생략)

- 한편, 현행 조례 제15조에는 서울시 재난안전대책본부의 기능에 ‘안전취약계층을 고려한 동원명령·대피명령·통행제한 등의 응급조치’를 포함하고 있으며,

제15조(대책본부의 기능) 대책본부의 기능은 다음 각 호와 같다.

1. 재난의 수습 등에 관한 총괄·조정
2. 재난의 상황관리 및 안전취약계층을 고려한 동원명령·대피명령·통행제한 등의 응급조치
3. 재난 피해상황의 조사 및 복구계획수립 등의 수습활동
4. 지역재난관리책임기관의 장에게 행정상·재정상 조치 요구
5. 자치구 대책본부장 지휘 및 수습 지원
6. 재난에 관한 예보·경보의 발령
7. 재난사태 및 특별재난지역 선포 건의
8. 중앙재난안전대책본부와 연계된 업무
9. 그 밖에 본부장이 필요하다고 인정하는 사항

- 동 조례 제57조에는 안전취약계층을 위한 시책 수립 지원, 노유자 시설에 사용할 피난기구 설치비용 지원, 안전취약계층의 거주시설에 대한 생활안전환경 개선비용 지원에 관한 사항을 규정하고 있으나,

제57조(안전취약계층에 대한 지원) ① 시장은 안전취약계층을 위한 시책을 수립하여 지원할 수 있다.
 ② 시장은 제1항에 따른 안전취약계층이 이용하는 노유자 시설에 사용할 피난기구 설치를 위한 비용을 지원할 수 있다.
 ③ 시장은 제1항에 따른 안전취약계층이 거주하는 시설의 생활안전환경 개선을 위한 비용을 지원할 수 있다.

- 안전취약계층의 특성 및 유형을 고려한 대피방안 마련과 관련하여서는 별도의 규정이 없으므로 이에 대한 시장의 노력의무를 명시적으로 규정하는 동 개정안은 안전취약계층의 재난안전기본권 보장 강화차원에서 의미 있는 조치라 사료됨.
- 참고로, ‘19.6월에 중앙부처 및 각 지자체에 통보된 행정안전

부의 “재난분야 현장조치 행동매뉴얼 개정 계획”(행정안전부 재난대응정책과-1995, ‘19.6.11.) 주요 개정사항에 안전취약계층 대책 강화 및 재난유형별 행동매뉴얼의 반영을 포함하고 있으며,

- 서울시의 경우, 이미 60개 유형의 재난에 대한 현장조치 행동매뉴얼 중 일부에 장애유형별(시각장애인, 청각장애인, 지체장애인, 고차뇌기능장애인, 발달장애인, 희귀질환 및 중증난치 질환자, 치매노인, 임산부 등) 특징·배려사항·대피유도 시 고려사항에 관한 내용을 담고 있는 것으로 조사됨(〔붙임〕 참조).

4. 질의 및 답변 요지 :

질의) 현행 조례 제15조에 따른 재난안전대책본부의 기능 중 “안전취약계층을 고려한 동원명령·대피명령·통행제한 등의 응급조치” 대비 개정안 제57조제4항 신설에 따른 조치 시행 시 차이점은 무엇인지?(박상구 위원)

답변) 개정안의 해당 조항 신설은 선언적 의미를 가진다 할 것이며, 재난에 대한 현장조치 행동매뉴얼 등에 취약계층의 특성을 고려한 대피방안을 마련토록 하는데 법적 근거가 될 것으로 사료됨.(한제현 안전총괄실장)

5. 토론요지 : 없 음

6. 소위원회 심사보고 요지 : 해당 없음

7. 수정안의 요지 : 해당 없음

8. 심사결과 : 원안가결(재석의원 전원 찬성)

9. 소수의견의 요지 : 해당 없음

10. 기타 필요한 사항 : 없 음

서울특별시 재난 및 안전관리 기본 조례 일부개정조례안 (김소영 의원 발의)

의안 번호	1701
----------	------

발의년월일 : 2020년 7월 28일

발 의 자 : 김소영 의원(1명)

찬 성 자 : 경만선, 김경우, 김소양, 황규복
김인호, 박기재, 오한아, 이정인
이호대, 장상기, 전석기, 채유미
최기찬 의원 (13명)

1. 제안 이유

- 화재, 지진 등 재난 발생 시 노인, 장애인과 같은 안전취약계층은 신체적·정신적 제약으로 인하여 타인의 도움 없이 독립적인 대피에 어려움이 따르고 있음. 이에 시장으로 하여금 안전취약계층의 특성 및 유형 등을 고려한 대피방안을 마련하도록 노력해야함을 조례에 규정함으로써 재난 발생 시 안전취약계층의 생명·신체의 안전을 도모하고자 함.

2. 주요 내용

- 안전취약계층의 특성 및 유형 등을 고려한 대피방안 마련을 위하여 시장이 노력해야 함을 규정함(안 제57조제4항).

3. 참고 사항

가. 관계 법령 : 「재난 및 안전관리 기본법」

나. 예산 조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)

다. 기 타 : 해당없음

서울특별시 조례 제 호

서울특별시 재난 및 안전관리 기본 조례 일부개정조례안

서울특별시 재난 및 안전관리 기본 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제57조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.

- ④ 시장은 재난발생 시 안전취약계층의 생명·신체를 보호하기 위하여 안전취약계층의 특성 및 유형 등을 고려한 대피방안을 마련하도록 노력하여야 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
제57조(안전취약계층에 대한 지원) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제57조(안전취약계층에 대한 지원) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 시장은 재난발생 시 안전취약계층의 생명·신체를 보호하기 위하여 안전취약계층의 특성 및 유형 등을 고려한 대피방안을 마련하도록 노력하여야 한다.</u>