

기후변화취약계층 지원을 위한 법제 연구

최 경 호



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

기후변화법제 연구 16-19-⑧

기후변화취약계층 지원을 위한 법제 연구

최 경 호



기후변화취약계층 지원을 위한 법제 연구

A Study on Legislation for Support of
Climate Change Vulnerable Class

연구자 : 최경호(한국법제연구원 부연구위원)
Choi, Kyungho

2016. 11. 15.

요 약 문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020)상 4대정책(과학적 위험 관리, 안전한 사회 건설, 산업계 경쟁력 확보, 지속가능한 자연 자원관리가 포함) 중 ‘안전한 사회건설’에 기후변화 취약계층 보호가 포함되며 동 정책 실행 관련 구체적 연구가 필요
- 기후변화취약계층 보호가 중점 정책사업으로 지정이 되었으므로, 동 정책의 추진을 위해 법제를 통해 이를 구체적 근거를 마련함으로서 기후변화취약계층 지원을 위한 조금 더 견고한 기반을 마련할 수 있음.

□ 연구의 목적

- 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020) 시행에 따른 기후변화 취약계층 보호 및 지원 방법 구체화 필요
- “기후변화취약계층”이라는 용어를 사용하고 있으나 법적으로 명확한 개념은 찾을 수 없으므로, 기후변화취약계층 보호 및 지원 강화차원에서 개념규정의 명확화가 필요하며, 이를 위해 취약성 등 관련 개념 제공
- 기후변화에 따른 기상이변 등 피해는 특정 행정구역이나 특정 취약계층을 중심으로 하여 발생하지 않기 때문에 개별 지자체

별로 해당 지역의 특수성을 고려한 기후변화 취약계층의 개념 검토

II. 주요 내용

- ☐ 기후변화취약계층 의미 규정을 위해 취약계층의 일반적인 의미, 취약성, 기상이변 영향별, 지자체 지역적 위치에 따른 의미 및 관련분야 외국의 논의 등 다각도 분석
- ☐ 기후변화주요정책 및 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020)상 기후변화취약계층 보호 정책 검토
- ☐ 해외(미국, 일본)의 기후변화취약계층 지원을 위한 정책 및 법제에 관한 소개
 - 미국에서는 환경정의의 관점에서 경제적위치를 중심으로 기후변화취약계층을 선정하고 있으며, 기타 기후변화영향 취약계층 선정에 관한 객관적 지표를 마련하려는 노력은 시사점이 될 수 있음.
 - 일본은 기후변화취약계층의 영향에 대한 다각도로 분석하고 분야별 영향에 관해 예측하고 있으며, 기후변화가 미치는 영향의 형태는 지역에 따른 차이가 있으므로 지역별 상세한 영향평가를 진행하고 있다는 점은 주목할 만함.
- ☐ 현시점에서 우리 기후변화취약계층 지원 강화를 위한 법·정책적 시사점 도출 및 법 개정안 제시

- 「재난 및 안전관리 기본법」 검토
- 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 검토
- 「저탄소녹색성장기본법 시행령」 검토
- 기후변화취약계층 관련 조례 검토: 지자체의 기후변화대응과 관련한 자치법규는 「기후변화대응조례 및 규칙», 「녹색성장기본조례 및 규칙», 「재난 및 안전관리 기본조례 및 관련 규칙」 등이 있으며, 동 조례에서 기후변화취약계층 지원 방안 검토
- 기후변화취약계층 대상 범위 검토
 - 지역적 범위: 기후변화에 취약한 지역에 사는 사람-저지대, 상수도 미보금지역, 상습침수지역 등
 - 사회적집단 범위: 빈곤층, 허약집단, 이동성 장애집단, 취약거주 집단 등, 기후변화정보취득 취약층
 - 민감도 범위: 기후변화 영향(한파, 폭염, 집중호우 및 폭설, 가뭄, 홍수, 태풍 등)에 자력대응이 어렵거나 또는 기후변화에 따른 영향에 민감하게 반응하는 집단(노인이나 어린이, 장애인, 기초생활수급자, 농민(축산·과수농민 등), 옥외근로자)
- 취약계층 지원대책으로는 구조적 대책, 비구조적 대책, 사회적 대책, 복합적 대책 등으로 구분
- 취약계층 지원행태로는 직접지원, 간접지원의 형태로 나뉘볼 수 있으며 직접지원으로는 기후변화취약계층·지역에 관련물품, 서비스 제공, 시설설치, 비용제공 등 직접적인 형태의 지원을 통한 방법이 있고, 계획수립, 제도 도입, 관련 자료 제공 및 관련 연구 수행 등 간접적인 형태의 지원이 있을 수 있음.

- 현재의 추상적인 기후변화취약계층의 의미를 구체화하는 방안으로 법 또는 조례를 통하여 기후변화취약계층의 범위 및 지원내용을 구체화할 수 있을 것임.

Ⅲ. 기대효과

☐ 예상되는 학술적 기여도

- 국내 선행연구 및 주요국의 기후변화취약계층의 개념, 지원 정책 및 관련 법제 연구를 통해 한국의 동 분야 정책 설계에 활용이 가능하고 관련 법제 개정 작업 시 활용이 가능

☐ 예상되는 정책적 기여도

- 기후변화취약계층 지원을 위한 법제 연구는 보건복지부, 환경부 등 담당부처에 현재 시행중인 제2차 국가기후변화적응대책과 관련이 있으므로 그 활용범위가 넓은 정책연구임.

▶ 주제어 : 기후변화취약계층, 기후취약성, 제2차 국가기후변화적응 대책, 기후변화취약계층 지원, 기후변화취약계층 지원 조례

Abstract

I . Background and Purpose

☐ Background of this study

- Definition of general vulnerable-class is determined by complex actions of a personal social position, life-time process and intellection, but the meaning of vulnerable-class in the context of climate change is different from the general concept and definition, therefore, clear understanding of definition is required
- In decree, some uses the terminology of “vulnerable-classes to climate change”, but the concept of legislative definition is absent
- Protection of vulnerable-classes to climate change and materialized method for support by the enforcement of ‘the 2nd national strategy for adaptation to climate change(2016-2020)’

☐ Purpose of this study

- Among four policies(inclusion of scientific risk management, safe society construction, achievement of industrial competitiveness and sustainable natural resource management) on ‘the 2nd national strategy for adaptation to climate change(2016-2020)’, vulnerable-class to climate change protection is included in ‘safe society construction’ category and research related to policy practice

- Since the protection of vulnerable-class to climate change protection was nominated as the core policy business, several methods would be attempted for policy enforcement, the more sophisticated system would be constructed for the vulnerable-class to climate change support by materializing the legislation
- Though having used the terminology of “vulnerable-class to climate change”, the enacted definition has been absent, therefore, definition of regulation is needed for protection and support of related definitions such as vulnerability should be provided for them
- Since the damages such as unusual weather due to the climate change do not occur targeting only specific administrative districts or classes, definition of vulnerable-class to climate change considering characteristics of specific regions and review for the necessity of concept regulation are needed
- Methodologically, it provides examples of support for the vulnerable-class to climate change, referring policy and legislative amendment

II . Main Contents


- ☐ For the definition of ‘vulnerable-class to climate change’, general definition, vulnerability, definition by unusual weather influence and local government, overseas discussion on related agendas and multi-perspective analysis
- ☐ Review of protection policy for the vulnerable-class for the climate change on ‘the 2nd national strategy for adaptation to

climate change(2016-2020)’ and major policy on climate change

- ☐ Introduction of policy and legislation for the support of vulnerable-class to climate change on overseas (the United States and Japan)
- ☐ Suggestion on legislative revision and implications deduction on law and policy for the advanced support of the vulnerable-class to climate change in domestic in status quo

III. Expected Effect

- ☐ Expected academic contribution
 - Possible application in policy reinforcement, legislative revision to domestic policy and legislative research on the same field through definition of the vulnerable-class on climate change of domestic major research and major countries
- ☐ Expected policy contribution
 - Legislative research for the support of the vulnerable-class to climate change is related to ‘the 2nd national strategy for adaptation to climate change(2016-2020)’ by the Ministry of health and wealth and Ministry of Environment, therefore, the application scope is broad.

 **Key Words** : vulnerable-classes to climate change, vulnerability to climate change, the 2nd national strategy for

adaptation to climate change(2016-2020), Support
for the vulnerable-class to climate change, decree
on supporting vulnerable-classes to climate change

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	13
제 2 절 연구의 방법과 범위	14
제 2 장 기후변화취약계층 및 관련정책	17
제 1 절 기후변화취약계층의 개념	17
I. 취약계층의 의미	17
II. 기후변화취약계층의 대상범위	18
제 2 절 기후변화취약계층 관련 정책	25
I. 기후변화 종합대책(1999)	25
II. 제1차 국가기후변화적응대책(2011-2015)	26
III. 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020)	27
제 3 절 기후변화취약계층 지원방법	31
제 4 절 기후변화취약계층 관리 시스템	34
제 5 절 소 결	36
제 3 장 외국의 기후변화취약계층 지원정책 및 법제	39
제 1 절 미국의 기후변화취약계층 지원정책 및 법제	39
I. 기후정의(climate justice)의 주요내용	39

II. 기후변화취약계층을 위한 행정명령의 주요내용	40
III. 저소득가구에너지지원법의 주요내용	41
IV. 캘리포니아 기후적응 전략의 주요내용	44
제 2 절 일본의 기후변화취약계층 지원정책	45
I. 기후변화에 따른 분야별 영향 예측	45
II. 기후변화취약계층 지원 주요내용	46
제 3 절 미국과 일본의 기후변화취약계층 지원정책 시사점 ...	48
제 4 장 기후변화취약계층 관련 법제 및 개선방안	51
제 1 절 기후변화취약계층 관련 법제 및 개선방안	51
I. 개 관	51
II. 재난 및 안전관리 기본법	51
III. 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률	54
IV. 저탄소녹색성장기본법 시행령	57
제 2 절 기후변화취약계층 관련 조례	58
제 5 장 결 론	65
참 고 문 헌	71

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

전세계적으로 기후변화의 영향은 다양한 형태로 나타나고 있다. ‘기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change)’는 평가보고서에서 최고 수준의 완화정책을 적용하더라도 앞으로 수십년 동안 지금보다 한층 더 심각한 기후변화 영향을 피하기 힘들 것으로 예측하고 있으며, 이에 보다 장기적인 안목을 가지고 기후변화 영향을 평가하고 준비해야 하는 것이 절실하다고 기술하고 있다.¹⁾ 영국, 핀란드, 네덜란드를 포함한 여러 주요국에서는 자국의 국토를 바탕으로 한 기후변화 영향평가 결과를 근거로 하여 개별적인 기후변화대책을 구체화 하고 있으며, 우리의 경우도 우리만의 기후, 지형적 특성 등을 종합적으로 고려하여, 우리만의 적절한 적응대책을 마련하는 작업이 필요하다.²⁾

기후변화는 인간 건강 및 복지에 많은 영향을 미치고 있으며, 이에 대비하여 국가는 저감 및 적응 정책을 수립·시행하고 관련 정책을 법제화하고 있다. 기후 변화의 예측 어려움, 사회경제적 요인의 불확실성, 재정적인 문제, 사회적인 문제, 제도적인 문제는 관련 정책 및 법제에 어려움으로 작용하고 있다.

‘기후변화취약계층’에 관하여 사전적으로 정의된 개념은 찾기 힘들지만, 일반적 취약계층의 의미와 기후변화를 결합하여 그 의미를 찾아본다면, 기후변화에 취약한 지역에 사는 사람, 기후변화 대응할 수

1) IPCC 웹사이트

http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm(최종검색: 2016. 11. 13)

2) 왕광익, 정윤희, 이진희, 박근현(“왕광익 외”), 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시 정책연구, 151면, 국토연구원(2012)

있는 능력 또는 적응능력이 낮으며, 기후변화에 따른 영향에 민감하게 반응하는(민감도) 계층으로 그 의미를 파악할 수 있다.³⁾

기후변화 적응과 관련한 법률이 다수 있다. 기후변화 적응에는 폭염, 한파, 태풍 및 호우, 자외선 등 기후변화가 미치는 재난·재해 대책을 포함하며, 특히 「저탄소 녹색성장 기본법」 및 동 법 시행령에서는 “기후변화 취약성평가”⁴⁾, “기후변화에 따른 취약계층·지역 등의 재해 예방”⁵⁾ 등 거시적 정책 목표를 제공하고 있다.

본 연구는 한국에서의 기후변화 취약계층의 유형 및 형태를 발견하고, 이들의 지원을 위한 정책 및 법제의 방향을 검토한다. 이를 위해 「저탄소 녹색성장 기본법」, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「재난 및 안전관리 기본법」 등 기후변화취약계층에 관한 규정을 담고 있는 법제를 검토한다.

제 2 절 연구의 방법과 범위

본 연구의 수행은 ① 국내·외 문헌연구 및 국내외 주요기관의 온라인 홈페이지 활용한 자료수집, ② 관련 부처를 포함 연구원 내·외 전문가의 인적 네트워크를 활용하여 연구대상 자료 수집 및 확보한 후 동 자료를 분석하는 작업을 거친다.

본 연구의 범위는 다음과 같다. 제2장에서 기후변화취약계층 및 관련 지원정책을 검토한다. 기후변화라는 맥락속에서의 취약계층의 의미는 취약계층의 일반적인 개념 및 정의와는 다를 수 있다. 또한 동 분야에 관한 법적 검토에 앞서 한국에서 시행중인 관련 정책을 검토한다. 제3장에서는 미국과 일본의 기후변화취약계층 지원정책 및 법제를 살펴본다. 기후변화취약계층을 위한 지원의 근거는 국가차원의

3) 하종식 외 6인, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 11면, 환경부(2014)

4) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제40조 제3항 제8호

5) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제38조 제1항 제5호

개별법령을 통해서도 가능하나 지방자치단체에서도 직접 법적근거를 만들어 수행할 수 있으며, 기후변화가 지역적인 특색을 동반하여 발생하는 경우가 많고, 이에 따른 개별적인 대응이 필요하다는 점에서 조례를 통한 지원근거를 마련하는 방법에 대해서 검토한다.

제 2 장 기후변화취약계층 및 관련정책

제 1 절 기후변화취약계층의 개념

I. 취약계층의 의미

기후변화라는 맥락속에서의 취약계층의 의미는 취약계층의 일반적인 개념 및 정의와는 다르다. 기후변화에 따른 기상이변 등 피해는 특정 행정구역이나 특정취약계층을 중심으로 하여 발생하지 않기 때문에 개별 지자체별로 해당 지역의 특수성을 고려한 기후변화취약계층의 정의 및 개념 규정이 필요하다고 본다.⁶⁾ 일반적인 취약계층의 정의는 (1)개인의 사회적 위치, (2) 생애과정, (3) 사고 등이 복합적으로 작용하여 결정된다.⁷⁾ “장애인”, “이민자”, “편부모 가정” 등 사회적 약자의 위치에 처하게 되는 경우이다. 생애과정상 발생할 수 있는 사회적 위험으로는 학교졸업 이후 구직하기까지 청년실업에 처해있는 “청년”, 조기퇴직 후 재취업이 어려운 “중고령”, 시기적 공백이 있는 “기혼여성”, “출산여성” 등을 들 수 있다. 사고는 예상할 수 없었던 “산업재해”, “질병”, “실업 및 실직” 등이 포함되며 현대 복지국가에서는 “사회적 위험”의 의미에 포괄될 수 있다.

선진국에서는 취약계층의 구분 시 사회적 취약계층과 경제적 취약계층으로 구분하고, (1) 사회적 취약계층은 인종, 국적, 종교, 성별에 따른 사회적 편견과 차등을 받는 계층을 의미하며, (2) 경제적 취약계층은 자유시장경제 체제에서 독자적으로 공정한 경쟁을 통하여 기본적인 삶의 영위가 어려운 개인들이나 단체로서 사회적 지원체계나 법제도적 보호를 통해 보완이 필요한 계층을 의미한다.⁸⁾

6) 하종식 외 6인, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 101면, 환경부(2014)

7) 방하남, 강신욱, 취약계층의 객관적 정의 및 고용과 복지를 위한 정책방안, 2면, 경제사회발전 노사정위원회(2012)

II. 기후변화취약계층의 대상범위

1. 기후변화 취약성의 개념

취약성의 개념은 기후변화 관련 연구보다는 식량안보, 빈곤·자연재해 등 재난위험관리연구에서 수행된 바 있으며, 기후변화취약성은 다른 취약성 연구에 비해 연구가 늦게 시작된 바 있다.⁹⁾ 주요기관 또는 단체의 취약성의 개념은 아래와 같다.

<표> 취약성의 개념¹⁰⁾

기 관	용 어	정 의
IPCC	Vulnerability	기후 다양성과 극한 기후 상황을 포함한 기후 변화의 역효과에 대한 시스템의 민감도 또는 대처할 수 없는 정도
UNDP	Vulnerability	기후 변동이나 스트레스에 대한 노출과 이에 대한 대처, 회복, 적응능력에 따른 노출단위의 위험에 대한 민감도
UNDP	Socio-economic Vulnerability	일정 범위의 유해한 변동에 대한 환경적, 사회적, 경제적, 정치적 노출을 통합하는 인간의 복지수준을 총체적으로 측정하는 수단
UKCIP	Vulnerability	특정 위험상황에서 야기되는 손해의 범위 IPCC의 정의를 바탕으로 하며, 취약성은 시스템의 민감도뿐 아니라 적응능력에 의해서도 결정됨

8) 방하남, 강신욱, 앞의 보고서 2면

9) 신지영 외 4인. 기후변화 적응관련 취약계층 지원대책 현황조사 및 분석 연구, 4면, 한국환경정책·평가연구원, 2013

10) 한국환경정책·평가연구원국가기후변화적응센터,
http://ccas.kei.re.kr/climate_change_adapt/menu4_2_1.do(최종검색, 2016. 11. 13)

기 관	용 어	정 의
UNFCC	Vulnerability	사회, 인구, 생물종, 생태계, 지역, 농업시스템 이나 그 외 다른 수량이 기후변화의 역효과에 민감한 정도 또는 대처할 수 없는 정도
UN/ISDR	Vulnerability	물리적, 사회적, 경제적, 환경적 요소나 과정에 의해 결정되는 조건으로 위험의 영향에 대한 지역사회의 민감성을 증가시킴
Austrailan Greenhous e Office	Vulnerability	자연계와 인간 사회가 기후변화, 다양성, 극한 기후상황의 부정적 영향에 대처할 수 없는 범위 시스템이나 사회의 민감도, 적응능력뿐만 아니 라 기후변화에 의해서도 좌우됨

출처: 한국환경정책·평가연구원국가기후변화적응센터

2. 기후변화취약계층

법령에서는 일부 “기후변화취약계층”이라는 용어를 사용하고 있으나 법적으로 정의된 개념은 찾을 수 없다. 국내외 연구문헌을 살펴보면 다음과 같이 기후변화취약계층을 설명하고 있다. 기후변화 영향은 그 영향을 받는 대상 집단의 기후변화 대처능력, 즉 개인과 집단의 연령, 사회적 경제능력에 따른 대응의 차이가 있으며, 고령일수록 빈곤으로 인해 냉난방에 어려운 계층일수록 그 대응에 어려움이 크다.¹¹⁾ 개인의 현재 건강상태 등 생물학적 조건, 재산·소득·소비를 포함하는 사회경제적 조건 등 경제적 취약으로 인해 기후변화 취약계층이 될 수 있다.¹²⁾

이와 같이 국내 관련 법령에는 기후변화취약계층의 정의 및 범위가 명확하게 규정되고 있지 않으므로 실질적으로 기후변화취약계층을 위한 지원에 어려움이 있다. 다만 아래의 표와 같이 국내 관련 연구에서는 기후변화취약계층에 관한 개념 규정의 시도가 있었다.

11) 하중식 외, 앞의 보고서 18면

12) 하중식 외, 앞의 보고서 18면

<표: 기후변화 취약계층 관련 대상범위>¹³⁾

기후변화 취약계층 관련 대상범위	
신호성 (2009)	기후변화에 취약한 지역에 사는 사람, 사회적 배제 집단(빈곤층, 허약집단, 이동성 장애집단, 취약거주집단 등), 기후변화 정보·지원서비스·의사결정구조에서 배제된 집단
왕광익 외 (2010)	기후변화에 노출되어 있는(기후노출) 계층 중 특히 기후변화에 따른 영향에 민감하게 반응하고(민감도), 이에 대응할 수 있는 능력(적응능력)이 낮은 계층
추장민 외 (2010)	저소득계층, 이동성 장애집단, 취약 거주집단, 기후변화 정보 및 서비스, 의사결정 구조에서 배제된 집단 등 대체적으로 특정 기후변화에 약한 빈곤층인 동시에 사회적 배제 계층으로 간주
명수정 외 (2012)	기후변화에 많이 노출되어 있고, 기후변화에 민감하여, 기후변화에 대한 적응역량이 부족한 계층, 즉 기후변화의 물리적 영향에 특히 많이 노출된 지역에 거주하거나 경제적으로 수입이 낮은 계층, 그리고 정보획득에 취약하여 기후변화에 적절히 대응하지 못하는 사람들
임영신 외 (2013)	육체적·정신적 장애를 갖거나, 사회·경제적 지위가 낮아 기후변화 영향(폭염, 한파, 집중호우 및 태풍, 폭설, 가뭄, 홍수 등)에 자력으로 대응하기 어려운 사람으로 노인이나 어린이, 장애인, 기초생활수급자, 농민(축산·과수농민 등), 옥외근로자 등이 해당. 또한, 지리적으로 기후변화에 취약한 지역(저지대, 상수도 미보급지역, 상습침수지역 등)에 거주하여 지속적인 피해를 받는 계층이 포함

출처: 하종식 외 6인, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 101면, 환경부 (2014)

13) 하종식 외, 앞의 보고서 17면 재인용

3. 기상이변 영향별 중점 취약계층

폭염, 한파, 가뭄, 집중호우, 폭설, 태풍 같은 기상이변에 따라 발생될 수 있는 영향별로 취약계층을 구별하는 방법이 있다.¹⁴⁾ 기상이변은 “현재부터 과거 30년 동안 일어나지 않았던 현상이 나타날 경우 짧은 기간 중에 사회나 인명에 중대한 영향”¹⁵⁾ 으로 정의될 수 있다. 반면 기후변화는 자연 또는 인위적 요인에 따라 오랜 기간에 걸쳐 진행되는 기상분포의 변화로 정의할 수 있다.¹⁶⁾

폭염, 한파, 가뭄, 집중호우, 폭설, 태풍 등 기상이변별 중점 취약계층을 정리하면, 폭염에 따른 중점 취약계층은 생활기반환경이 폭염기후에 노출이 상대적으로 용이한 환경에 있는 자를 말한다.¹⁷⁾ 폭염에 의한 건강 취약성 요인으로는 기후노출, 민감도, 적응능력 등을 들 수 있고, 기후노출에 따른 취약성 평가의 내용이 되는 기후변수로는 (1) 일 최고기온이 33℃ 이상이 되는 날의 횟수, (2) 일 최저 기온이 25℃ 이상이 되는 날의 횟수, (3) 일최저기온, (4) 상대습도(%), (5) 체감온도(℃), (6) 불쾌지수 등을 들 수 있다.¹⁸⁾ 민감도에 관한 변수목록으로는 65세 이상 인구, 13세 이하 인구, 독거노인 비율(총인구)(%), 기초생활수급자비율(%), 심혈관질환 사망자수(명), 열사병/일사병으로 인한 사망자수(명)를 검토할 수 있고, 적응능력에 따른 변수목록으로는 지역내 총생산(GRDP), 재정자립도, 건강보험 적용인구비율, 인구당 보건소 인력, 인구당 응급의료기관 수, GRDP 보건업 및 사회복지 서비스업 등을 들 수 있다.¹⁹⁾

14) 하종식 외, 앞의 보고서 18면

15) 하종식 외, 앞의 보고서 18면

16) 하종식 외, 앞의 보고서 18면

17) 하종식 외, 앞의 보고서 19면

18) 왕광익 외, 앞의 보고서 99면

19) 왕광익 외, 앞의 보고서 99면

한파에 의한 건강 취약성의 경우 기후노출, 민감도, 적응능력을 들 수 있고, 기후노출 변수에 따르는 변수목록이 될 수 있는 사항으로는 일 최저기온이 영하인 날의 횟수, 일 평균기온이 영하인 날의 횟수, 적설량(cm), 연속적인 무강수일수의 최대값, 일최대풍속이 14m/s 이상인 날의 횟수가 포함되고, 한파에 의한 건강취약성 민감도를 파악하기 위한 변수목록으로는 65세 이상 인구, 13세 이하 인구, 독거노인 비율(%), 기초생활수급자 비율(%), 호흡기질환 입원 환자수, 뇌혈관질환 사망자수가 포함된다. 적응능력과 관련된 변수목록으로는 지역내 총생산(GRDP), 재정자립도(%), 건강보험 적용인구 비율(%), 인구당 보건소 인력(명/만명), 인구당 응급의료기관 수, GRDP 보건업 및 사회복지 서비스업의 규모를 들 수 있다.²⁰⁾

4. 지자체 유형별 취약계층

도시형과 농어촌형으로 나누어 구별할 수 있고, 취약계층 유형으로는 독거노인가구, 장애인, 기초생활수급자, 조손가구, 저소득계층, 비주택거주자, 주거층 취약계층, 주택 냉난방 취약계층, 차상위계층 등 사회·경제적 영향을 뒷받침하는 분류와 농업종사자, 축산업종사자, 어업종사자, 야외근로자, 자영업자, 시설/원예종사자 등 경제 생산활동이 기후변화에 직접적인 영향을 받을 수 있는 분류로 구분이 가능하다.²¹⁾

5. 기상이변 취약계층에 관한 국제적 논의

국가별 기후변화 취약계층에 관한 사례연구로는 영국은 국가적응계획(NAP)내 Built Environment, Healthy and Resilient Communities, 런던

20) 왕광익 외, 앞의 보고서 99면

21) 하종식 외, 앞의 보고서 29면

시취약계층 적응대책(열파, 가뭄, 홍수), 열파계획(Heatwave Plan), 한파 계획, 홍수위험 고려 도시기반시설 배치, 도시재생과 연계하여 홍수위험 저감, 도시재생과 연계하여 재해위험 저감이 포함된다.²²⁾ 일본의 경우 안전·안심마을 만들기, 폭염 대책(동경도 열사병 보조사업, 사이타마현 구마가야시의 폭염 대책, 바람길 확보사업)을 포함한다.²³⁾ 미국의 경우 카트리나 이후의 뉴올리언스 정책 및 환경정의와 기후변화 취약계층 정책 등이 기후변화취약계층을 위한 적응대책 개발·시범적 적용 대상이기도 했다.²⁴⁾ 여기에서도 볼 수 있는 바와 같이 취약계층 적응대책 및 모범사례정리는 해당지역 사례가 중심일 수 있다.

그 밖에 기상이변 취약계층 관련된 국제 동향을 확인할 수 있는 자료로 대표적인 것으로 IPCC평가보고서를 들 수 있다. IPCC는 Intergovernmental Panel on Climate Change의 약자로 기후 변화와 관련된 전지구적 위험을 평가하고, 이를 통하여 공조할 수 있는 국제적 대책을 마련키 위해 설치된 기구이며, 유엔환경계획(United Nations Environment Programme)과 세계기상기구(World Meteorological Organization)가 공동으로 설립한 유엔산하협의체이다.²⁵⁾ IPCC는 유엔 및 세계기상기구회원국가는 가입할 수 있으며, 195개 국가가 현재 회원국으로 되어 있다.²⁶⁾ IPCC는 실무그룹(3개)과 테스크포스(1개)로 구성되어 있으며 아래의 표와 같이 구성 및 역할을 나눌 수 있다.

22) 하종식 외, 30면

23) 하종식 외, 30면

24) Susan Cutter, The Geography of Social Vulnerability: Race, Class, and Catastrophe, 2006. 6. 11. SSRIC, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Cutter/>(최종방문2016. 11. 13)

25) IPCC 공식 웹사이트, <https://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>(최종방문2016. 11. 13)

26) IPCC 앞의 웹사이트

<표: IPCC 제5차보고서 상 워킹그룹별 역할>²⁷⁾

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- WGI(Working Group I): 제1실무그룹
기후변화에 대한 과학적 이해, 기후모델링 등 연구- WGI(Working Group II): 제2실무그룹
기후변화 영향평가, 적응 및 취약성 분야 연구- WGIII(Working Group III): 제3실무그룹 |
|---|

출처: 기상청, 21세기말 기온은 3.7도, 해수면은 63cm 높아져, - IPCC 제5차 평가보고서 통해 발표, 보도자료(2013. 9. 27)

IPCC가 발간하는 평가보고서에는 기후변화 원인, 추세, 대응전략, 관련 영향 등을 소개하고 있다. 2014년 제5차 보고서를 통해서는 기후취약성과 관련하여서는 비기후적요인, 다차원적 불평등으로 인하여 취약성과 노출에 있어 차이가 발생한다고 하고 있으며, 사회·문화·정치·경제·제도적으로 인해 한계상황에 있는 소외층 사람들은 기후변화 취약계층으로 볼 수 있다.²⁸⁾ 기후변화 현상은 인간에게 심각한 영향을 미치고 있으며, 사회적 취약계층에 그 영향은 더 크게 작용하고 있으며, 기후관련 위험대처 능력이 적은 이들 취약계층에 대한 관심이 보다 절실한 실정이다.

27) 기상청, 21세기말 기온은 3.7도, 해수면은 63cm 높아져, - IPCC 제5차 평가보고서 통해 발표, 보도자료(2013. 9. 27)

28) 하종식 외, 앞의 보고서 20면 이하

제 2 절 기후변화취약계층 관련 정책

I. 기후변화 종합대책(1999)

중앙정부는 에너지 절약 및 온실가스 감축이 기후변화협약 등 국제적 협력 뿐 아니라 우리나라의 장기적 경제발전 방향을 위해 중요하다는 점에서 여러 가지 관련 정책 및 조치를 취해오고 있다.²⁹⁾ 기후변화협력 범정부대책기구가 1998년 출범되었으며 국무총리를 위원장으로 하는 기후변화대책실무대책단이 중심이 되어 주요 정책과 조치들 논의, 1999년부터 4차례에 걸쳐 ‘기후변화 종합대책’을 수립하였다. 2008년 9월에는 “기후변화대응종합기본계획”을 수립하였는데, 동 계획은 “범지구적 기후변화대응계획 노력에 동참” 및 “녹색성장을 기반으로 한 저탄소사회 구현”을 비전으로 하였으며, 기후변화 적응보다는 완화에 중점을 둔 계획이었다.³⁰⁾ 이후 기후변화 적응에 관한 중요성이 강조된 환경부 총괄 범부처의 ‘국가 기후변화 적응 종합계획(2009-2030)’이 수립되었다. 동 계획을 통해 단기적으로 체계적, 종합적인 기후변화 적응역량을 키우고(2012년까지), 장기적(2030년까지)으로는 기후변화 위험감소 및 기회현실화를 목표로 하였다. 동 계획을 추진키 위해 5가지 전략으로 “(1) 과학적이고 종합적인 기후변화 위험평가 체계 구축, (2) 비용 효과적이고 지속가능한 적응 프로그램 마련, (3) 적응역량 강화 및 인식제고를 위한 국내 파트너십 구축, (4) 국제협력과 기여를 통해 글로벌 리더십 확보, (5) 적응행동 이행 강화를 위한 제도적 기반 확보”가 포함된다.³¹⁾

29) 왕광익 외, 앞의 보고서 37면 이하

30) 왕광익 외, 앞의 보고서 37면 이하

31) 국가기후변화적응센터 발전방향 마련 연구, 421면, 국립환경과학원, 2010

II. 제1차 국가기후변화적응대책(2011-2015)

1. 개 관

「저탄소녹색성장기본법」시행(2010.4)에 따른 법정계획으로 제1차 국가기후변화적응대책이 수립되었으며, 환경부를 총괄로 하여 14개 부처가 합동으로 최초의 국가대책인 ‘제1차 국가기후변화적응대책을 수립하여 추진하였으며, 기후 전망자료 마련, 농수산·건강·생태계·인프라 등의 취약성을 분석하여 관리강화, 지자체 대책 수립(17개 광역, 168개 기초) 등의 성과가 있었다.³²⁾

2. 성과 및 한계

제1차 국가기후변화적응대책의 성과로는 중앙부처 및 지자체 단위의 적응대책 및 세부시행계획의 기본이 되는 체계를 제시하였으며, 「저탄소녹색성장기본법」 제48조 및 동법 시행령 제38조에 명시되고 있는 기후변화적응을 위한 국가단위의 추진사항을 구체화한 바가 있다.³³⁾ 또한 중앙부처 기후변화적응대책의 세부시행계획 수립 및 시행을 통하여 국가단위 기후변화적응대책을 유도하였으며, 지자체가 기후변화적응대책을 수립할 수 있도록 지원하여, 국가-광역-기초 자치단체에 이르는 추진체계를 마련하였다는 성과가 있다.

제1차 국가기후변화적응대책의 한계로는 부문별로 중장기·단기 목표가 부재하며, 기후변화적응대책 우선순위 설정이 미흡하여 효과적인 정책추진을 위한 기반이 약했고, 이행 모니터링, 평가 및 수정과 보완까지의 정책 환류과정이 미흡했다는 평가이다.³⁴⁾ 또한 한정된 예

32) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 1면, 관계부처합동(2015. 12)

33) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 9면, 관계부처합동(2015. 12)

34) 제1차 국가기후변화적응대책의 성과 및 한계에 관해서는, 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 10면, 관계부처합동(2015. 12)

산 범위안에서 대책운영의 어려움이 있었으며, 예산 추가 확보 또한 용이하지 않아 적응추진 활성화에 있어 한계가 있었다. 기후변화적응 전문인력 부족에 따라 과학적 근거를 바탕으로 한 적응정책 수립 및 추진이 미흡했다는 문제점이 있었으며, 지자체, 산업계를 포함하는 실질적인 적응추진의 주체와 체계적인 소통이 부재하여 실효성있는 적응대책 발굴이 어려웠고, 지자체 및 산업계의 자발적 참여 유도에도 어려움이 있었다. 부문별, 부처별 관련 사업간 연계성 부족과 중복에 따르는 문제가 있었다.

Ⅲ. 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020)

1. 개 관

2차 대책('16~'20)은 “1차 대책의 성과를 보완·발전하여 과학적인 기후변화 리스크 분석을 바탕으로 분야별 연계·통합을 강화하고 국제적으로 적응 중요성 강조하였으며, 국내적으로 고령화 가속으로 인한 위험 증가 등 대내외 여건 변화도 반영하였다는 특징”이 있다.³⁵⁾

35) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 1면, 관계부처합동(2015. 12)

<표: 제2차 국가기후변화 적응대책 비전과 목표>³⁶⁾

비전	기후변화 적응으로 국민이 행복하고 안전한 사회구축	
목표	기후변화로 인한 위험감소 및 기회의 현실화	
4대 정책	① 과학적 위험관리 <ul style="list-style-type: none"> 기후변화 감시·예보시스템 한국형 기후 시나리오 기후영향 모니터링 취약성 통합평가 및 통합정보 제공 	② 안전한 사회건설 <ul style="list-style-type: none"> 기후변화 취약계층 보호 건강피해 예방 및 관리 취약지역·시설 관리 재난·재해 관리
	③ 산업계 경쟁력 확보 <ul style="list-style-type: none"> 산업별 적응역량 강화 및 인프라 확대 기후변화 적응 기술개발 해외시장 진출기반 조성 	④ 지속가능한 자연자원관리 <ul style="list-style-type: none"> 생물종 보전·관리 생태계 복원·서식처 관리 생태계 기후변화 위험요소 관리
이행 기반	⑤ 국내·외 이행기반 마련	
	<ul style="list-style-type: none"> 적응정책 실효성 강화 지역단위 적응활동 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> 적응 국제협력 강화 적응 홍보·교육
점검	적응대책 핵심지표 · 부문별 성과지표	

<표: 2차 대책 주요 추진방향>³⁷⁾

추진방향	1차 대책	2차 대책
구 성	<ul style="list-style-type: none"> 14개 부처 농수산, 국토 9개부문 	<ul style="list-style-type: none"> 20개 부처 4개 정책부문, 1개 정책기반
과학기반	<ul style="list-style-type: none"> 분야별 주요대책 중심 	<ul style="list-style-type: none"> 87개 우선순위 기후리스크 기반 (관광 등 신규대책 마련)
기후변화 정보	<ul style="list-style-type: none"> 부문별 취약성 평가 부처별 정보관리 	<ul style="list-style-type: none"> 통합 취약성 평가 기후변화 정보 통합·연계 제공
사 회 안 전 망	<ul style="list-style-type: none"> 차별화된 적응대책 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층·지역 관리강화
정책기반	<ul style="list-style-type: none"> 연간 실적점검 	<ul style="list-style-type: none"> 지표설정, 종합평가

출처: 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 1면, 관계부처합동(2015. 12)

36) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 2면, 관계부처합동(2015. 12)

37) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 1면, 관계부처합동(2015. 12)

제2차 국가기후변화적응대책은 “기후변화 적응으로 국민이 행복하고 안전한 사회구축”을 비전으로 “기후변화로 인한 위험감소 및 기회의 현실화”를 목표로 하고 있다.³⁸⁾ 4대정책으로는 (1) 과학적 위험관리, (2) 안전한 사회 건설, (3) 산업계 경쟁력 확보, (4) 지속가능한 자연자원관리가 포함된다.

2. 기후변화 취약계층 보호·지원 현황 및 여건

(1) 기후변화로 인한 취약계층 건강 피해 증가

기후변화 취약계층은 건강영향에 있어 기존 건강위험요소 외에 기후 변화라는 새로운 위험요소가 더해져 피해가 가중되고 있으며, 실제로 사회, 경제적 소외계층은 보통 낮은 경제적 신분, 열악한 건강상태 및 극한현상 발생 후 대피 등으로 많은 피해가 발생되고 있으며 (IPCC, 2014), 인구고령화, 소득 양극화 등으로 기후변화 관련 취약계층 증가 가속화 및 피해 증가가 예상된다. 우리나라 65세 이상 고령 인구는 2010년 545만명(11.0%)에서 2020년 808만명(15.7%)으로 증가가 예상되며, 2035년에는 1,475만명(28.4%)로 약 2.5배 증가가 전망된다.³⁹⁾

(2) 기후변화 취약계층 보호를 위한 맞춤형 정책 강화

동 정책 추진에 있어 취약계층 대상의 범위가 광범위하여 선택 및 집종의 효율적 대책추진에 한계가 있으며, 기후변화 취약계층의 범위 설정 및 실질적 대응 사업 발굴로 취약계층 특성을 고려한 맞춤형 대책 추진이 필요하며, ‘제2차 녹색성장 5개년 계획(2014~2018)-기후변화 취약계층 녹색복지 실현 기반 확충(4-4-1)에서 에너지 바우처, 고효율 조명 보급 확대 등의 에너지 복지, 주거환경 리모델링 및 실내 환경개선 추진이 포함’, ‘환경보건종합계획(2011~2020)-취약인구집단 대

38) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020) 요약본, 2면, 관계부처합동(2015. 12)

39) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 84면, 관계부처합동(2015. 12)

기오염 피해저감 정책 추진' 등 관련 계획의 기후 변화 취약계층 피해저감 정책과 연동하여 정책추진이 필요하다.⁴⁰⁾

(3) 기후변화 취약계층 지원을 위한 추진과제

기후변화 취약계층 분류방안 개발이 필요하다. 기후변화 취약 지역, 사회적 배재집단, 사회적 결핍집단 등 복합적으로 고려되는 다차원 분류방법의 개발이 필요하며, 보건소 단위 기후변화 건강취약계층 분류, 관리대상 선정방법의 개발이 필요하다.⁴¹⁾

주택 개보수 등 여러분야에서 체계적이고 효율적인 기후변화취약계층 지원사업 통합관리가 가능하도록 지원하는 것이 필요하며, 기후변화 취약계층 가구 실내환경 진단 및 개선의 노력으로 생활환경 유해인자 진단 및 컨설팅으로 실내환경 개선을 지원할 수 있다.⁴²⁾ 지역적 취약성 계층이 될 수 있는 침수 가구에 대한 기후변화 영향관련 병원성 미생물 진단 지원 및 연령적으로 취약계층인 아동에 대한 아토피, 천식, 알레르기성 비염 등 환경성 질환 아동에 대한 전문환경보건센터에서 무료 진료제공 등을 고려할 수 있다.⁴³⁾

또한 기후변화취약계층 이용시설 현황 및 대응실태를 분석하고, 이들이 이용하는 시설물 대상의 기후회복력을 진단 및 평가하는 도구 개발 및 운영이 요구되며, 이용시설물 관리자의 적응역량 강화를 위한 교육자료의 개발 및 운영이 필요하다.⁴⁴⁾

지역을 기반으로 하여 기후변화 취약계층 민간협력 지원사업 활성화가 고려될 수 있는데, 다음 사항들이 고려될 수 있다.⁴⁵⁾

40) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 84면, 관계부처합동(2015. 12)

41) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 85면, 관계부처합동(2015. 12)

42) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 86면, 관계부처합동(2015. 12)

43) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 86면, 관계부처합동(2015. 12)

44) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 85면, 관계부처합동(2015. 12)

45) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 86면, 관계부처합동(2015. 12)

- 기후변화 취약계층에 기후변화 적응관련 제품, 서비스 제원을 위한 바우처 제도 도입 및 관련 지역기반 민간기업 · 협동조합의 참여 지원
- 기후변화 취약계층 방문서비스를 위한 기후변화 적응지원 지역보안관(대학생, 민간인력) 제도 도입
- 기후변화 취약계층의 기온변화 적응을위한 민간기업의 제품개발 지원 및 보급: 이동성 · 자가발전 가능한 냉열기, 방열기, 냉보온기능성 의류 등 제품 개발 지원, 빅데이터를 활용한 기상이변(폭염, 한파 등) 대원을 위한 모바일 건강관리 시스템 개발 및 제품화(어플리케이션 등) 지원

제 3 절 기후변화취약계층 지원방법

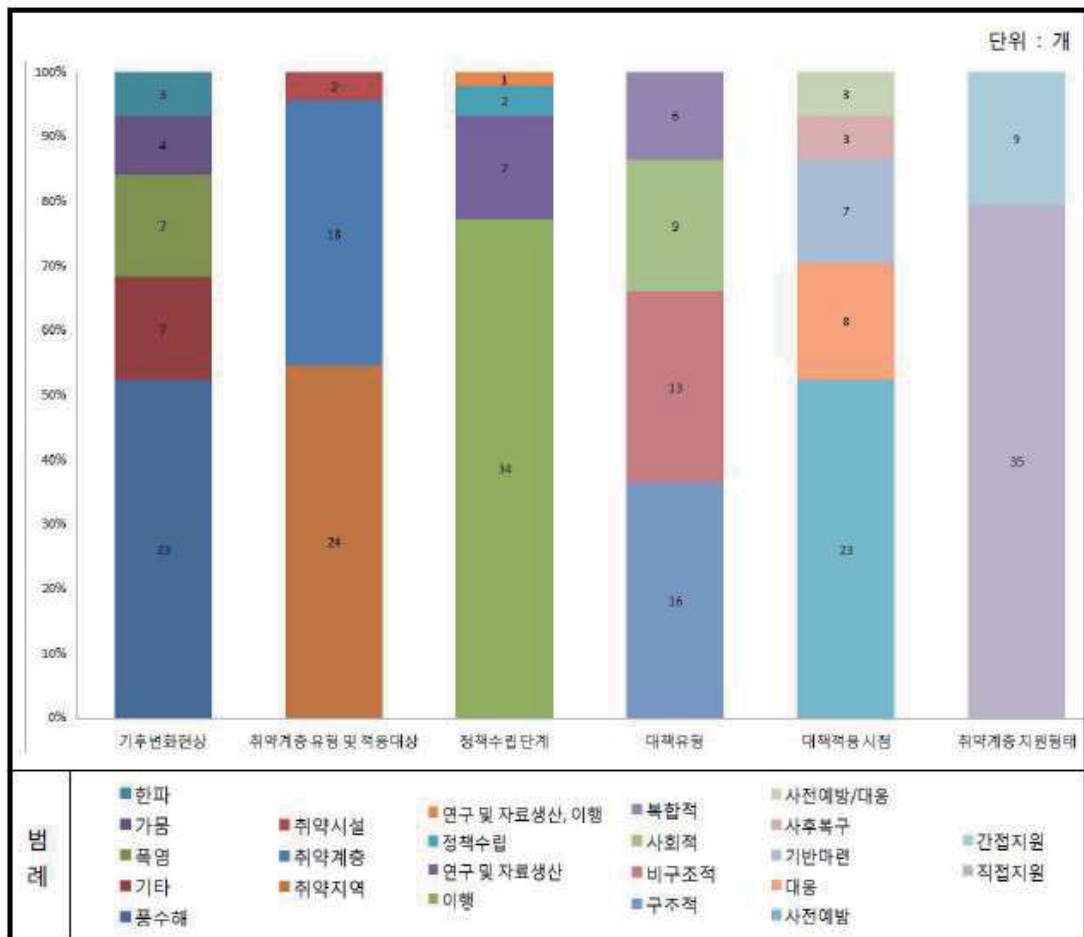
1. 지원유형

취약계층 지원대책으로는 구조적 대책, 비구조적 대책, 사회적 대책, 복합적 대책 등으로 구분할 수 있다.⁴⁶⁾ 구조적 대책에는 시설설치 및 조성, 관련 정비 등이 포함되고, 비구조적 대책으로는 모니터링, 관련 연구, 관리 유지 및 지원, 시스템 구축 등이 포함되며, 사회적 대책으로는 교육 및 홍보, 관련법률, 규정, 제도 등의 제정 및 정비, 관련 프로그램 및 서비스제공 등이 포함된다.⁴⁷⁾

46) 신지영 외 4인. 기후변화 적응관련 취약계층 지원대책 현황조사 및 분석 연구, 27면 이하, 한국환경정책 · 평가연구원, 2013

47) 신지영 외 4인, 27면 이하

<그림: 기후변화 취약계층 지원 특성 종합 분석>⁴⁸⁾



출처: 신지영 외 4인. 기후변화 적응관련 취약계층 지원대책 현황조사 및 분석 연구, 30면, 한국환경정책·평가연구원, 2013

취약계층 지원행태로는 직접지원, 간접지원의 형태로 나뉘볼 수 있는데 직접지원으로는 기후변화취약계층·지역에 관련물품, 서비스 제공, 시설설치, 비용제공 등 직접적인 형태의 지원을 통한 방법이 있고, 계획수립, 제도 도입, 관련 자료 제공 및 관련 연구 수행 등 간접적인 형태의 지원이 있을 수 있다.⁴⁹⁾

48) 신지영 외, 앞의 보고서 30면

49) 신지영 외, 앞의 보고서 27면 이하

환경부는 금년도 기후변화적응 지원사업으로 겨울 한파 단열개선 지원방법 등 기후변화취약계층을 위한 지원 시범사업을 실시하고 있으며, 한파에 따르는 기후변화취약계층 지원을 위한 방법으로는 창문이나 문틈의 외풍에 대한 통제, 수도관 동파 위험성 등 겨울철 한파 취약성을 보완키 위해 문풍지, 단열에어캡 등을 지원한다.⁵⁰⁾ 지자체 추천으로 강원 400가구, 경기, 전북 각 300가구 등 총 1,000가구가 시범사업 대상으로 선정되었으며, 내년에는 폭염을 포함 기후변화취약계층 지원을 확대키로 한 바 있다.⁵¹⁾

에너지지원은 정책적 지원과 법적지원으로 구분할 수 있다.⁵²⁾ 정책적 지원은 정부와 에너지공기업을 중심으로 지원하는 에너지요금할인, 에너지기기 무상보급, 에너지서비스 지원체계 구축, 에너지공급중단의 유예 등을 포함한다. 이들 제도는 취약계층의 에너지 사용에 있어 불편을 최소화하는 제도로 효과가 미미하다고 할 수 있다.⁵³⁾ 법적 지원은 「국민기초생활보장법」에 따라 국민기초생활수급권자에 광열비를 지원하는 제도와 긴급복지지원법에 의거 위기 사유가 발생하여 생계유지가 곤란한 국민기초생활수급권자, 차상위계층에 한시적으로 난방연료 및 전기요금 긴급지원사업이 있다.

기후변화취약계층지원관련 지원사업의 예로는 따뜻한 겨울나기 지원 프로그램(산업통상자원부), 저소득층 에너지효율 개선사업(산업통상자원부), 쪽방주민난방비지원(보건복지부), 폭염대응취약노인보호강화(보건복지부), 동절기수도동파예방대책(환경부), 폭염관련 취약사업장 지도 강화(고용노동부), 폭염대비 행동요령 안내(고용노동부), 겨울철 및 여름철 자연재난 대책(소방방재청), 취약계층대상 생활기상정보 SMS서비스(기상청) 등이 있다.⁵⁴⁾

50) 안승섭, 한파 등 기후변화취약계층에 단열개선 등 지원, 연합뉴스(2016. 12. 5)

51) 안승섭, 앞의 기사

52) 왕광익 외, 앞의 보고서 41면

53) 왕광익 외, 앞의 보고서 41면

제 4 절 기후변화취약계층 관리 시스템

데이터베이스를 이용한 분석은 오늘날 정보통신분야에서 중요한 화두이다. 기상이변취약계층 관리도 빅데이터 등 데이터베이스를 활용하여 대응방안을 모색할 수 있다. 이미 이러한 데이터베이스를 활용하는 정보관리시스템은 타 분야에서 활용되고 있다. 사회보장 관련 기관은 업무를 효율적 수행을 위하여 사회보장정보시스템을 이용하거나 관할 업무시스템과 사회보장정보시스템을 연계하여 이용할 수 있으며, 보장기관의 장은 사회보장정보시스템을 이용하여 처리하고자 하는 자료 또는 정보와 그 범위, 처리 목적, 처리 방식을 특정할 수 있다.⁵⁵⁾ 사회보장정보시스템은 복지사업정보와 지원대상이 되는 자의 자격정보, 수급이력정보를 통합하여 관리하는 시스템으로, 동 시스템을 통해 복지 업무에 종사하는 자는 관리 정보를 기반으로 하여 업무 처리, 복지사업설계 등 효율적으로 복지행정업무를 수행하기 위한 시스템으로 복지대상자에게 필요한 맞춤형 복지서비스 제공을 지원을 목적으로 하는 시스템이다.⁵⁶⁾

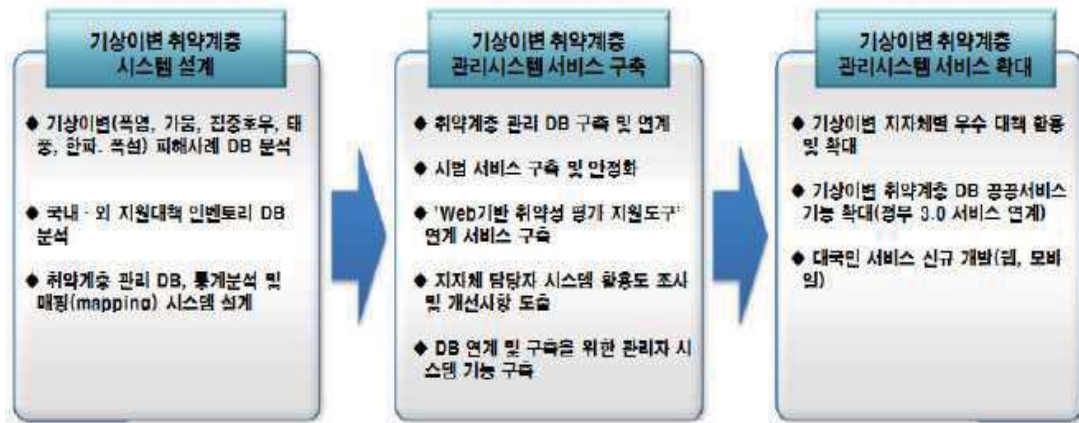
기후변화취약계층 지원을 위한 접근에서도 이러한 통합시스템망 구축은 유용하게 이용될 수 있다. 기상이변을 포함하는 기후변화 상황 및 피해사례를 세분화하여 데이터베이스화시키고, 해당유형에 따른 종례의 지원방법, 시행착오, 국내외 최적 대응사례 종합분석을 통하여 가장 적합한 지원책을 세분화하여 매뉴얼화시키는 작업이 필요하다.

54) 신지영 외, 앞의 보고서 41면 이하

55) 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」제24조 제1항

56) 사회보장정보원 사회보장정보시스템 안내,

<http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T102C316/contents.do>(최종검색일:2016. 11. 13)

<그림: 기상이변취약계층 관리 시스템 단계별 발전방향 예>⁵⁷⁾

출처: 하종식 외 6인, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 74면, 환경부 (2014)

위의 표는 기상이변 취약계층 관리를 위한 시스템 구축을 위해 3단계 발전을 모색하고 있는데, 설계단계(제1단계), 검증단계(제2단계), 공공서비스와 연계단계(제3단계)를 거쳐 동 시스템의 단계별 발전을 모색하는 방법이다.⁵⁸⁾

위의 표와 같이, 기상이변 취약계층 시스템 설계, 기상이변 취약계층 관리시스템 서비스 구축을 거쳐, 기상이변 취약계층 관리시스템 서비스 확대의 방법을 거쳐 취약계층시스템의 안정적 활용이 필요할 것이다. 운영관리 및 비용 효율화 등 문제로 인해 통합관리 시스템으로 운영하는 것이 바람직할 수 있다.⁵⁹⁾ 보건복지부에서 운영하고 있는 사회보장정보시스템인 행복e음과 같은 정보시스템을 활용하여 운영하는 방법 등을 검토할 수 있다.⁶⁰⁾

57) 하종식 외, 앞의 보고서 74면

58) 하종식 외, 앞의 보고서 74면

59) 하종식 외, 앞의 보고서 76면

60) 사회보장정보시스템인 행복e음은 “각종 사회복지 급여 및 서비스 지원 대상자의 자격과 이력에 관한 정보를 통합 관리하고, 지자체의 복지업무 처리를 지원하기 위해

<표: 연계대상 후보 예시>⁶¹⁾

연계시스템 후보목록	연계시 시너지 효과
Web기반 취약성평가 지원도구	지자체 단위 기후변화 취약성평가 업무를 담당하는 지자체담당자와 사용자가 동일하기 때문에 통합 운영시 사용자 입장에서 훨씬 효율적으로 서비스 사용이 가능하게 됨
새울행정정보시스템	지자체 행정업무 처리를 위한 시스템으로 내부적으로 취약계층에 대한 현황조사 등 관련업무 수행시 참고할 수 있게 됨
행복e음 (보건복지부 사회복지통합관리망 시스템)	지자체담당자들의 복지행정업무 처리를 지원하는 사회복지통합관리망 시스템인 행복e음 시스템과 연계하여 취약계층에 대한 통계 및 분포현황 확인 등의 업무를 활용할 수 있게 됨

출처: 하종식 외 6인, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 76면, 환경부 (2014)

제 5 절 소 결

“취약계층”이라는 표현을 법에서 사용하고 있으나, 해당법의 입법목적상 취약계층의 정의 및 구분이 다를 수 있으므로 일반적인 정의는 찾기 힘들다. 예컨대 「사회적기업 육성법」에서는 취약계층이란 “자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층”으로 규정하고 있다.⁶²⁾

기존 시·군·구별 새울행정시스템의 31개 업무 지원시스템 중 복지분야를 분리하여 개인별 가구별 DB로 중앙에 통합 구축한 정보시스템”이다. 사회보장정보원 공식 웹페이지, <http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T102C103/contents.do>(최종검색: 2016. 11. 10)

61) 하종식 외, 앞의 보고서 76면

62) 「사회적기업 육성법」제2조 제1호

기후변화 관련법에서는 “기후변화취약계층”의 정의는 두고 있지 않지만 기후변화 관련법에서는 기후변화취약계층 지원을 위한 입법목적에 부합하는 방향으로 정의 규정을 둔다면 “기후변화 취약한 계층이란 기후변화에 많이 노출되어 있고, 기후변화에 민감하고 기후변화에 대한 적응능력이 부족한 계층으로 기후변화의 물리적 영향에 많이 노출된 지역에 거주하거나 저소득층 및 기후변화 정보·지원서비스·의사결정구조에서 배제된 집단을 의미한다” 정도로 규정할 수 있을 것이다.⁶³⁾

63) 하종식 외, 앞의 보고서 17면

제 3 장 외국의 기후변화취약계층 지원정책 및 법제

제 1 절 미국의 기후변화취약계층 지원정책 및 법제

I. 기후정의(climate justice)의 주요내용

2005년 미국 남동부 지역인 루이지애나 주 뉴올리언스 지역을 강타한 허리케인 카트리나로 인해 110만명의 이재민, 2,500명 이상의 사망·실종자를 낳는 참사가 있었다.⁶⁴⁾ 카트리나의 영향으로 지구 온난화와 환경정의의 개념을 연결하려는 시도가 있었고, 기후정의(climate justice)라는 용어가 만들어지기 시작하였다.⁶⁵⁾

미국 헌법은 수정조항 제5조에 평등권(equal protection)에 관한 규정을 두고 있으며, 헌법에서 평등권 조항을 두고 있지만, 그것이 실제적으로 적용되는 형태에 관한 구체적 예시가 있는 것이 아니라, 개별사안에 대한 고민과, 새로운 가치의 발견, 법적 투쟁을 통해 판결로 나오고, 이러한 권리가 판례법으로 적용되는 경우도 있으며, 성문법화되어 하나의 평등보호 대상으로 포함되는 것으로 미국 평등권을 이해할 수 있다.⁶⁶⁾ 불평등이 상당할 경우 적극적인 조치 소위 affirmative action을 통해 이러한 불평등 부분을 조정하기도 한다.

미국에서 기후정의 지지자들은 기후변화의 영향은 소수인종 및 빈민층에 상대적으로 피해가 많이 간다는 입장이며 따라서 정부차원의

64) Susan Cutter, The Geography of Social Vulnerability: Race, Class, and Catastrophe, 2006. 6. 11. SSRN, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Cutter/>(최종방문2016. 11. 13)

65) 왕광익, 정윤희, 이진희, 박근현(“왕광익 외”), 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책연구, 61면, 국토연구원(2012)

66) Kyungho Choi, Pluralism Anxiety and Globalization: Development of Constitutional Law in the New Framework, p.21, 22, Suffolk Transnational Law Review, vol 37(2014); William Cohen, et al, Constitutional Law(12th ed.), p.690, Thomson (2010)

적극적해결책이 필요하다는 주장을 하고 있다.⁶⁷⁾ 기후정의에 관한 사회운동도 지리적인 상황, 이들이 가지고 있는 자원(물질적자원 등)의 차이로 인해 산발적인 시민사회운동이 있었으며 전국적 시민사회운동으로까지는 확산되지 못했다.⁶⁸⁾

II. 기후변화취약계층을 위한 행정명령의 주요내용

1994년 2월 Clinton 대통령은 저소득층 및 소수인종의 환경정의를 구체화하기 위한 연방조치인 행정명령(executive order 12898호)을 만들었다. 실질적으로 가능하고 법이 허용하는 최대의 범위에서 개별 연방기구는 미국에 있는 소수인종 또는 저소득 계층에 대한 프로그램, 정책 및 활동의 환경적 영향에 대한 검토를 하게끔 하고 있다.⁶⁹⁾

동 행정명령에서는 여러 정부조직들이 환경정의전략을 개발할 것을 요구하고 있는데, 환경보호청을 중심으로 국방부, 주거 및 도시 개발부, 노동부, 농업부, 교통부, 법무부, 인테리어부, 상무부, 에너지부, 환경부, 관리예산부, 과학기술정책부, 국내정책을 위한 대통령지원부, 국가경제위원회, 경지자문위원회, 대통령이 지명하는 기타위원회가 정부간 협동작업그룹을 구성할 수 있다.⁷⁰⁾ 워킹그룹의 주요 업무사항으로는 소수인종 및 저소득계층에 대한 건강에 부정적 영향 및 환경적 영향을 규정하는 것을 포함한다.

67) 왕광익 외, 앞의 보고서 61면

68) 왕광익외, 앞의 보고서 61면

69) Executive Order 12898, 1-101

70) Id.

<환경정의전략>⁷¹⁾

환경보호청을 중심으로 환경정의를 위한 정부간 Working Group을 만들고, Working Group은 연방기관이 소수인종과 저소득층에 미치는 건강과 환경 영향을 식별하기 위한 기준에 관한 지침을 제공하고, 각 연방기관이 환경정의전략을 개발할 수 있도록 하고, 환경정의에 관한 자료와 연구수행을 도와주고 검토한다. 이에 따라 환경보호청은 환경정의전략(Environmental Justice Strategy: Executive Order 12898)을 만들었다. 여기에서 환경보호청의 지도원칙을 밝히고 있다. 첫째 환경정의는 우리 공동체내에서 시작하고, 끝난다. 그래서 환경보호청은 커뮤니케이션, 파트너십, 조사연구 및 공개참여과정을 통해 공동체와 함께 일한다. 둘째 환경보호청은 관련 공동체가 각종 활동에 유의미하게 참여하도록 정보접근을 할 수 있게 도와준다. 셋째 환경보호청은 환경정의의 선도자로서 다른 연방기관에 대해 지도적이고, 조정자적 역할을 수행한다.

출처: <http://m.blog.naver.com/ds1clf/150004953405>

Ⅲ. 저소득가구에너지지원법의 주요내용

1. 개 관

1981년 총괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)의 개정 이후, 동 법을 근거로 저소득가구에너지지원프로그램이 시행되고 있고, 동법을 「저소득가구에너지지원법(Low-Income Home Energy Assistance Act)」칭하기도 한다.⁷²⁾ 동 법은 U.S. Code 제42편(Public Health and Welfare) 제94장 저소득층 에너지 지원부분에 위치해 있다.

동 법은 2005년 개정을 통하여 저소득가구에너지지원프로그램의 일환으로 재생연료구매지원, 재생연료 사용관련 보고의무, 폭염 및 폭서

71) <http://m.blog.naver.com/ds1clf/150004953405>(최종검색일: 2016. 11. 13)

72) 관련 국내 연구로는, 이준서, 윤혜선, 미국과 캐나다의 에너지 빈곤층 지원 법제에 관한 연구, 한국법제연구원(2014)

로 인한 인명손실의 실효적 방지 관련 보건복지부의 보고의무 등이 추가 되었다.

<표> Low-Income Home Energy Assistance Act 개관

- § 8621 - Home energy grants (주택 에너지 보조금)
- § 8622 - Definitions (정의)
- § 8623 - State allotments (주 교부금)
- § 8624 - Applications and requirements (신청 및 요건)
- § 8625 - Nondiscrimination provisions (비차별조항)
- § 8626 - Payments to States; fiscal year requirements respecting availability, etc.
주에 지불: 가능성존중 회계연도 요건)
- § 8626a - Incentive program for leveraging non-Federal resources(비연방자원
레버리징 인센티브 프로그램)
- § 8626b - Residential Energy Assistance Challenge option(주택에너지지원사업옵션)
- § 8627 - Withholding of funds(펀드유보)
- § 8628 - Limitation on use of grants for construction(건축용도 양여금 사용 제한)
- § 8628a - Technical assistance, training, and compliance reviews (기술지원,
훈련, 이행심사)
- § 8629 - Studies and reports(연구 및 보고)
- § 8630 - Renewable fuels(재생연료)

2. 입법목적

동 규정은 광범위한 가이드라인으로, 기금 수령자는 냉·난방 비용 및 에너지 위기에 대한 지원을 받을 수 있으며, 주택단열화 비용 및 에너지 수요 저감을 위한 비용을 지원 받을 수 있다. 동 법률에 따라 복지부장관은 주택 에너지로 수입의 상당부분을 지출하는 저소득가구의 주택 에너지 수요에 부응키 위해 주정부 재원을 교부할 수 있다.⁷³⁾

73) 42 USC § 8621(a)

동 프로그램을 수행키 위해, 회계연도 기준 1995년부터 1999년까지 매년 20억 달러, 2000년과 2001년에도 그 각각 이에 상응하는 예산을, 2005년에서 2007년까지는 매년 51억 달러 예산을 책정하였다.⁷⁴⁾

또한 긴급기금 조문을 두어, 자연재해나 기타 비상사태에 대하여 주 정부를 통해 교부되는 기금 외, 6억 달러의 예산편성을 하였다.⁷⁵⁾ 다만 「Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act」에 따른 긴급요건을 갖추어 대통령의 허가가 의회에 제출된 경우에 동 기금은 제공될 수 있다.⁷⁶⁾

3. 주요내용

(1) 빈곤수준, 최고에너지수요, 비상사태

동 법에서 사용되는 빈곤수준(poverty level)의 의미는 개별 주에 있는 가구에 적용되는 소득빈곤선(income poverty line)을 의미하며 “최고에너지수요”는 해당 가구의 에너지 부담, 영아, 장애인, 노인을 비롯 취약계층이 구성원으로 있으므로 발생하는 해당 가구 고유의 상황을 고려하여 판단하는 개별 가구의 에너지 수요를 의미한다.⁷⁷⁾ 비상사태(emergency)라 함은 긴급한 에너지 공급이나 비용의 지원이 필요한 상황을 의미하는데, 다음과 같은 경우를 포함한다.⁷⁸⁾ 자연재해, 주요주택에너지 공급의 부족 또는 붕괴, 복지부장관이 인정하는 주택에너지 비용의 현저한 증가, 노동부장관이 판단하는 실업이나 해직, 실업급여를 신청하는 개인이 있는 가구수의 현저한 증가 등이 포함된다.⁷⁹⁾

74) 42 USC § 8621(b)

75) 42 USC § 8621(e)

76) 42 USC § 901(b)(2)(D)

77) 42 USC § 8622(8), 8622(4)

78) 42 USC § 8622(8), 8622(4)

79) 42 USC § 8622(8), 8622(4)

(2) 에너지 부담과 에너지 위기

“에너지부담(energy burden)”은 한 가구의 수입을 그 가구의 에너지 지출로 나눈 비율을 의미하고,⁸⁰⁾ “에너지 위기(energy crisis)”란 날씨 및 에너지 공급과 관련된 긴급상황 또는 그 밖의 주택에너지와 관련된 긴급상황을 의미한다.⁸¹⁾

(3) 기 금

저소득가구에너지지원법은 정기 기금과 비상비정기 기금을 책정하고 있으며, 미국 연방정부는 비상비정기기금을 통해 자연재해 및 비상사태시 에너지 지원에 매년 6억달러의 예산을 책정할 수 있다.⁸²⁾ 보건복지부장관인 동 법에 의하여 책정된 예산의 비율에 의거 회계연도마다 개별 주정부에 일정한 예산을 교부하여야 한다.⁸³⁾ 교부금은 해당 회계연도에 대한 할당액을 결정하고, 잔여금액에 각주의 할당률을 곱하는 방식으로 하여 결정한다.⁸⁴⁾

IV. 캘리포니아 기후적응 전략의 주요내용

2008년 당시 캘리포니아 주지사인 슈왈츠네거는 행정명령을 공포하고 캘리포니아 환경자원부로하여금 기후변화 대응전략 수립을 명했으며, 캘리포니아 환경자원부는 기후적응을 위한 다양한 권고사항을 담은 2009 캘리포니아 기후적응 전략을 발표하였다.⁸⁵⁾

동 전략의 주요 내용으로는 (1)기후적응 자문회의 설치 권고, (2) 캘리포니아 환경품질법 개정을 통해 환경적 민감지역 개발 시 주에서

80) 42 USC § 8622(2)

81) 42 USC § 8622(3)

82) 42 USC § 8621(e)

83) 42 USC § 8623(a)(1)

84) 42 USC § 8623(a)(2)

85) 왕광익 외 앞의 보고서, 67면 이하

인증된 환경평가업체에 환경영향평가를 받을 것을 권고, (3)기후취약성 조사 권고, (4) 해수면 상승연구, (5) 기후변화 연구가 신속히 정책에 반영하기 위해 기후적응 정책 가이드 개발권고, (6) 다양한 기후정보를 인터넷을 통한 제공이 포함된다.⁸⁶⁾ 특히 자연적, 사회적, 경제적 관점에서 기후취약성 조사를 권고하고 있고 사회적 취약성에는 기후변화취약계층의 선정도 포함된다. 다만 인터넷을 통한 기후변화정보 제공의 경우 취약계층의 경우 상대적으로 접근이 용이하지 않을 수 있다는 문제점이 있다.

제 2 절 일본의 기후변화취약계층 지원정책

I. 기후변화에 따른 분야별 영향 예측

일본은 2005년에서 2009년에 걸쳐 기후변화 영향 연구에 관한 수행 및 이를 바탕으로 2008년 보고서(Wise Adaptation to Climate Change)를 발간한바 있으며, 2010년에서 2014년 사이에는 영향평가 및 적응정책 종합연구를 수행하고 이를 바탕으로 적응계획을 의결한바 있다.⁸⁷⁾

기후변화의 영향에 대해 일본에서도 다각도로 분석하고 분야별 영향에 관해 예측을 하고 있으며, 영향이 나타나는 형태는 지역에 따른 차이가 있으므로 지역별 상세한 영향평가의 중요성을 인식하고 있다.⁸⁸⁾ 예컨대 시산지역의 경우 기후변화 영향에 따른 피해로 평균기온이 3.2°C 상승시 홍수, 모래사장의 유실, 만조 피해, 열스트레스에 의한 사망리크스 피해액의 합계는 연 약17조엔으로 예측하고 있다.⁸⁹⁾

86) 왕광익 외 앞의 보고서, 67면 이하

87) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 43면, 관계부처합동(2015. 12)

88) 왕광익 외 앞의 보고서, 52면 이하

89) 왕광익 외 앞의 보고서, 52면

II. 기후변화취약계층 지원 주요내용

1. 사이타마현 쿠마가야시

(1) 오아시스사업

사이타마현 쿠마가야시에서는 폭염에 대비해 공민관 등의 사회교육 시설 내에 열사병 예방에 관한 내용을 게시하고 동 시설을 열사병 예방시설로서 시민들이 부담을 가지지 않고 이용할 수 있게 제공하고, 청사나 공민관 등 시내 여러곳에 공공시설에 수분보급을 할 수 있는 일시적 피난장소를 제공하였다.⁹⁰⁾ 이러한 시설에는 스포츠 드링크와 차가운 물수건을 배치하고, 외출중에 있는 시민들은 컨디션이 좋지 않을 시 피난장소 및 물품을 무료로 제공받을 수 있으며, 각 시설은 열사병 피난소로 이용을 돕기 위해 건물 앞에 안내 홍보판을 설치하여 안내를 돕고 있고 해당 직원은 동 시설에서 열사병 대책 교육을 받고, 폭염과 같은 기후변화에 취약한 인근 주민들이 대처할 수 있도록 돕고 있다.⁹¹⁾

(2) 홍보사업

1분 정도의 폭염 CM을 제작하여 공공시설이나 영화관 등에서 상영하고, 쿠마가야시 인터넷 채널 등에서 정보발신을 통해 폭염 대책을 소개하고 있다. 이러한 영상을 통해 메시지 전달을 용이하게 하고, 시민의식 향상에 도움을 주고 있으며, 아트프로젝트를 실시하여 시각 및 청각적으로 청량감 있는 장식을 역사 등에 설치함으로써 시원함을 전달한다.⁹²⁾

90) 왕광익 외 앞의 보고서, 52면 이하

91) 왕광익 외 앞의 보고서, 56면

92) 왕광익 외, 앞의 보고서 57면 이하

2. 카츠시카구

카츠시카구에서는 장애인, 고령자, 난치병 환자들을 열사병으로부터 보호키 위해 거주지 방문을 통하여 주의를 환기하는 방식으로 취약계층의 적응을 돕고 있으며, 특히 원자력 발전소의 사고 등 원활한 에너지 공급에 차질이 있는 경우 열사병 발병이 높고 이에 대한 조치가 필요하다는 점에서 중요하다.⁹³⁾

2011년 7월에서 9월 사이 카츠시카구에서는 요양간호 3등급이상에 해당하는 재택고령자와, 64세 이하 장애정도 구분 4등급 이상의 사람(약 2,000명), 난치병 환자(약 400명), 고령자만의 거주세대에 대해 방문을 실시하였다.⁹⁴⁾ 이밖에도 일시 냉방소를 보건소, 지구센터, 도서관 등에 설치하여, 열사병 긴급호송 건수는 전년도 186건에서 144건으로 20%이상 감소가 있었다.⁹⁵⁾

3. 하치오지시

하치오지시 관오카단지에서는 기후변화취약계층 대책으로 고령자층에 대한 대책을 제시하였다.⁹⁶⁾ 동 시는 예전부터 독신생활 고령자의 고립사, 고립화 방지에 관한 활동을 하고 있었고, 2011년 실버상담실을 개설했다.⁹⁷⁾ 실버상담실은 열사병 대책사업으로 열사병 예방활동 및 고령자 무더위 문제 해소를 위한 쉼터운영을 실시하고 해당지역 고령자주시활동을 전개하여, 기후변화취약계층의 기후변화대응을 돕고 있다.⁹⁸⁾ 열사병예방활동에는 다수의 대학생 자원봉사자가 참가함으로써 젊은 층과 고령층간의 다세대 교류가 가능하게 했다는 점도 의의가 있다.

93) 왕광익 외, 앞의 보고서 58면

94) 왕광익 외, 앞의 보고서 57면

95) 왕광익 외, 앞의 보고서 57면

96) 왕광익 외, 앞의 보고서 59면

97) 왕광익 외, 앞의 보고서 59면

98) 왕광익 외, 앞의 보고서 59면

4. 중앙정부 대책

국토교통성 도시·지역정비국의 시책은 다음과 같이 정리할 수 있다. 도로교통국은 (1) 재해에 강한 마을 만들기, (2) 재해복구·부흥이라는 대분류를 두고 시책을 펼치고 있다.⁹⁹⁾ ‘재해에 강한 마을 만들기’의 경우 다시 지진재해에 강한 마을만들기, 수해에 강한 마을만들기, 눈에 강한 마을만들기 등을 두고 있다. 눈에 강한마을만들기의 경우 눈에 강한 거리만들기, 하수도에 의한 적설대책, 눈에 강한 공원만들기 등이 포함된다.

또한 안전·안심마을 만들기 소위원회를 두어 4가지 과제를 추진하고 있는데, (1) 예측치 못한 위험의 증대 등에 대응한 시설정비의 한계·종합적인 대응, (2) 예측치 못한 위험에 대한 대응력의 저하와 새로운 지역력의 활용, (3) 정보기술의 진보와 리스크 정보의 활용, (4) 도시구조의 변화와 새로운 취약성에 대한 대응을 두고 있다.¹⁰⁰⁾ 문제점으로는 고령화나 재해대응 경험의 감소, 지역커뮤니티 쇠퇴 등을 포함하여 예측치 못한 위험으로 적응력이 저하될 수 있으며, 홍수 등 분야별 리스크정보가 충실도가 높아지고 있으나, 주민피난대책 등 위주로 활용에 충분하지 않을 수 있으며, 고령화 및 인구감소에 따르는 새로운 과제의 발생할 수 있는 문제점이 있다.

제 3 절 미국과 일본의 기후변화취약계층 지원정책 시사점

미국 연방정부는 재난관리에 있어 지난 200년에 걸쳐 지속적으로 그 역할을 증가시켜왔으며, 1803년 뉴햄프셔 포츠머스시에서 대화재에

99) 왕광익 외, 앞의 보고서 55면

100) 왕광익 외, 앞의 보고서 54면

따른 복구지원을 통해 연방자원이 최초 투입된바 있으며, 이후 1803년부터 1950년 기간 동안 미국 연방정부로부터 홍수, 지진, 터네이도 등 100회 이상의 재난에 대한 지원이 있었으며, 당시까지는 임시방편에 가까운 대책을 담고 있는 법이었다.¹⁰¹⁾ 1950년 연방재난방지법(Federal Disaster Act) 제정을 통해 안전관련 법의 통폐합이 이루어졌으며, 현재 대규모 재난발생시 신속한 연방차원의 지원을 위한 법률인 재난구호 및 비상지원법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistant Act, Stafford Act)에서도 주정부 및 지방정부의 자원을 최우선적으로 활용하여 재난에 대처하여야 한다는 연방주의 입장을 취하고 있다.¹⁰²⁾ 기후변화취약계층의 선정은 기후변화가 자연환경이나 도시공간에 미칠 수 있는 영향을 위주로 선정이 되었으나, 기후변화의 주요 원인중에 하나가 전기 및 전력의 사용으로 발생하는 온실가스인 점에서 다수의 책임이 될 수 있는 사안이 특정계층에 불평등한 부담을 준다면 이는 시정이 필요한 부분이다. 미국에서는 환경정의의 관점에서 이러한 점을 시정하고 기후변화영향 취약계층 선정에 관한 객관적 지표를 마련하려는 노력은 시사점이 된다. 환경정의 커뮤니티 선정 시 가장 중요한 변수가 되는 것은 소수인종과 빈곤층이 차지하는 비율이며, 이 두가지 변수가 일차적 판단을 위한 변수가 되며, 환경정의 커뮤니티에 해당하기 위해서는 상기 두가지 변수의 비중이 일정 수준이상이어야 된다.¹⁰³⁾ 변수의 수가 많을수록 중요한 변수가 다른 변수에 의해 희석이 될 수 있는데, 두가지 중요 변수로 일차적 판단을 통해 희석이 되는 것을 방지할 수 있다.¹⁰⁴⁾ 이러한 점에 미루어 우리의 경우도 기후변화취약계층을 판단하기 위한 지표를

101) 이종설, 미국의 재난관리체제와 카트리나 교훈, 국립방재교육연구원 방재연구소, <http://m.blog.naver.com/h18704/60035888048>(최종검색일:2016.11.13.)

102) 이종설, 앞의 웹페이지

103) 왕광익 외, 앞의 보고서 68면 이하

104) 왕광익 외, 앞의 보고서 68면 이하

만들고, 판단을 위해 우선적 평가요인이 무엇인가를 검토해보는 것이 중요하다. 미국의 경우 소수인종과 빈곤층의 비율이었다.

일본은 기후변화취약계층의 영향에 대한 다각도로 분석하고 분야별 영향에 관해 예측을 하고 있으며, 영향이 나타나는 형태는 지역에 따른 차이가 있으므로 지역별 상세한 영향평가의 중요성을 인식하고 있다는 점은 주목할만하다.

제 4 장 기후변화취약계층 관련 법제 및 개선방안

제 1 절 기후변화취약계층 관련 법제 및 개선방안

I. 개 관

국내의 기후변화취약계층 지원 관련 법제도는 다음을 포함할 수 있으며, 현재 지역사회에서 많은 관심을 가지고 있는 기상이변 및 건강영향 중심으로 하여 취약계층에 대한 법제도의 역할을 조사 분석하였다.

기후변화에 따른 건강영향과 법제도적 현황과 이에 대응하고 있는 법제도적 위치를 파악하여 보완이 필요한 부분에 대해서는 간략하게 언급하고자 한다.

「사회보장기본법」상의 “사회보장”의 정의는 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.” 기후변화는 질병, 빈곤, 사망에 이르는 사회적 위험이 될 수 있으므로, 기후변화는 광의의 의미에서 사회보장과 관련이 있다고 할 수 있다.

II. 재난 및 안전관리 기본법

제 3 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2009.12.29., 2011.3.29., 2012.2.22., 2013.3.23., 2013.8.6., 2014.11.19., 2014.12.30., 2015.7.24., 2016.1.7.>

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는

것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해

다. 삭제 <2013.8.6.>

재난 및 안전관리 기본법 제3조에서는 재난의 의미를 자연재난과 사회재난으로 나누어 표시하고 있다. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말하고 규정하고 있으며, 재난은 두가지 형태, 즉 자연재난과 사회재난으로 분리 설명하고 있다. 동 법 제3조의1에서 자연재난은 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”로 규정하고 있으며 사회재난은 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해”로 규정하고 있다.

위의 자연재난에서 “그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”로 폭염 및 한파를 포함시킬 수는 있겠지만, 폭염과 한파와 같은 주요 기상이변에 대한 대비가 중요하다는 점에서 동 법 동조의 자연재난에 폭염과 한파를 포함시키는 것이 동 현상에 대한 예방 및 사후대처에 용이할 수 있다.¹⁰⁵⁾

<표: 재난 및 안전관리 기본법 개정안>

현행 재난 및 안전관리 기본법	재난 및 안전관리 기본법 개정안
<p>제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.</p> <p>가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, <u>그 밖에 이에 준하는 자연현상</u>으로 인하여 발생하는 재해</p> <p>나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계</p>	<p>제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.</p> <p>가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, <u>폭염, 한파, 그 밖에 이에 준하는 자연현상</u>으로 인하여 발생하는 재해</p> <p>나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·</p>

105) 하종식 외, 앞의 보고서 88면

현행 재난 및 안전관리 기본법	재난 및 안전관리 기본법 개정안
<p>의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해 다. 삭제 <2013.8.6.></p> <p>제2호~제10호 (생략)</p>	<p>의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해 다. 삭제 <2013.8.6.></p> <p>제2호~제10호 생략 (현행과 같음)</p>

Ⅲ. 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률

제 4 조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 감염병환자 등의 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 그 기본적 권리를 보호하며, 법률에 따르지 아니하고는 취업 제한 등의 불이익을 주어서는 아니 된다.

② 국가 및 지방자치단체는 감염병의 예방 및 관리를 위하여 다음 각 호의 사업을 수행하여야 한다.

1. 감염병의 예방 및 방역대책
2. 감염병환자등의 진료 및 보호
3. 감염병 예방을 위한 예방접종계획의 수립 및 시행
4. 감염병에 관한 교육 및 홍보
5. 감염병에 관한 정보의 수집·분석 및 제공
6. 감염병에 관한 조사·연구
7. 감염병병원체 검사·보존·관리 및 약제내성 감시(藥劑耐性 監視)
8. 감염병 예방을 위한 전문인력의 양성
9. 감염병 관리정보 교류 등을 위한 국제협력
10. 감염병의 치료 및 예방을 위한약품 등의 비축
11. 감염병 관리사업의 평가
- 12. 기후변화, 저출산·고령화 등 인구변동 요인에 따른 감염병 발생조사·**

연구 및 예방대책 수립

13. 한센병의 예방 및 진료 업무를 수행하는 법인 또는 단체에 대한 지원
 14. 감염병 예방 및 관리를 위한 정보시스템의 구축 및 운영
 15. 해외 신종감염병의 국내 유입에 대비한 계획 준비, 교육 및 훈련
 16. 해외 신종감염병 발생 동향의 지속적 파악, 위험성 평가 및 관리대상 해외 신종감염병의 지정
 17. 관리대상 해외 신종감염병에 대한 병원체 등 정보 수집, 특성 분석, 연구를 통한 예방과 대응체계 마련, 보고서 발간 및 지침(매뉴얼을 포함한다) 고시
- ③ 국가·지방자치단체(교육감을 포함한다)는 감염병의 효율적 치료 및 확산방지를 위하여 질병의 정보, 발생 및 전파 상황을 공유하고 상호 협력하여야 한다. <신설 2015.7.6.>

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」은 “국민 건강에 위해(危害)가 되는 감염병의 발생과 유행을 방지하고, 그 예방 및 관리를 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민 건강의 증진 및 유지에 이바지함을 목적”으로 제정된 법이다.¹⁰⁶⁾ 동 법 제4조제2항제12호는 기후변화, 저출산·고령화 등 인구변동 요인에 따른 감염병 발생조사·연구 및 예방대책 수립의무가 국가 및 지방자치단체에 있음을 기술하고 있다. 동 법 제2조는 정의 규정에서는 기후변화에 따른 감염병의 위험성에 대해서는 언급하지 않고 있다. 이 부분에 대한 개정을 검토할 필요가 있다.

상기한바와 같이 동 법 제4조에서는 기후변화에 따른 감염병 발생조사·연구 및 예방대책 수립을 국가 및 지방자치단체 책무로 명기하고 있으나, 동 법 제7조에서는 “감염병 예방 및 관리 계획”에서는 보건복지부장관의 기본계획 수립 내용으로 “기후변화에 따른 감염병”은 포함하고 있지 않음으로 법 조문간의 통일성이 약해보인다. 따라서

106) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제1조

동 법 제7조 제2항에 “기후변화에 따른 감염병”을 수립해야 할 계획으로 포함시키는 것을 고려할 수 있다.

<표> 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제7조상 “감염병예방 및 관리계획의 수립”규정 개정안

현행 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 개정안
<p>제 7 조(감염병 예방 및 관리 계획의 수립 등) ① 보건복지부장관은 감염병의 예방 및 관리에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2015.7.6.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 감염병 예방·관리의 기본목표 및 추진방향 2. 주요 감염병의 예방·관리에 관한 사업계획 및 추진방법 3. 감염병 전문인력의 양성 방안 3의2. 「의료법」 제3조제2항 각 호에 따른 의료기관 종별 감염병 위기대응역량의 강화 방안 4. 감염병 통계 및 정보의 관리 방안 5. 감염병 관련 정보의 의료기관 간 공유 방안 6. 그 밖에 감염병의 예방 및 관리에 필요한 사항 	<p>제 7 조(감염병 예방 및 관리 계획의 수립 등) ① 보건복지부장관은 감염병의 예방 및 관리에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2015.7.6.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 감염병 예방·관리의 기본목표 및 추진방향 2. 주요 감염병의 예방·관리에 관한 사업계획 및 추진방법 3. 감염병 전문인력의 양성 방안 3의2. 「의료법」 제3조제2항 각 호에 따른 의료기관 종별 감염병 위기대응역량의 강화 방안 4. 감염병 통계 및 정보의 관리 방안 5. 감염병 관련 정보의 의료기관 간 공유 방안 6. <u>기후변화, 저출산·고령화 등 인구변동 요인에 따른 감염병 발생조사·연구 및 예방대책 수립</u>

현행 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 개정안
	<u>7. 그 밖에 감염병의 예방 및 관리에 필요한 사항</u>

IV. 저탄소녹색성장기본법 시행령

제38조(기후변화 적응대책의 수립·시행 등) ① 환경부장관은 법 제48조제4항에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 기후변화 적응대책을 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐 5년 단위로 수립·시행하여야 한다. <개정 2012.12.27.>

1. 기후변화 적응을 위한 국제협약 등에 관한 사항
2. 기후변화에 대한 감시·예측·제공·활용 능력 향상에 관한 사항
3. **부문별·지역별 기후변화의 영향과 취약성 평가에 관한 사항**
4. 부문별·지역별 기후변화 적응대책에 관한 사항
5. **기후변화에 따른 취약계층·지역 등의 재해 예방에 관한 사항**
6. 법 제58조에 따른 녹색생활운동과 기후변화 적응대책의 연계 추진에 관한 사항

7. 그 밖에 기후변화 적응을 위하여 환경부장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 제1항에 따른 기후변화 적응대책에 따라 소관 사항에 대하여 기후변화 적응대책 세부 시행계획을 수립·시행한다.

③ 환경부장관은 제2항에 따른 세부 시행계획 시행의 적정성 등을 확인하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에 대하여 매년 그 실적을 점검할 수 있다. <신설 2012.12.27.>

④ 환경부장관은 제1항에 따른 기후변화 적응대책 및 제2항에 따른 세부 시행계획의 수립·시행을 위하여 관계 중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원으로 구성된 협의체를 구성·운영할 수 있다. <신설 2012.12.27.>

⑤ 환경부장관은 제2항에 따른 세부 시행계획의 수립·시행 및 제3항에 따른 실적 점검을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

「저탄소녹색성장기본법 시행령」 제38조에서는 기후변화 적응대책의 수립 및 시행에 대한 내용을 담고 있으나, 동 조만으로는 기후변화에 따른 취약계층의 의미를 정확히 파악할 수 없는 한계가 있다.

동 법 시행령 제 38조 제1항 제5호에서는 “기후변화에 따른 취약계층 및 재해 예방에 관한 사항”을 5년 단위로 수립 및 시행하도록 하고 있음에도 불구하고 수립 방법 및 이행 수단이 구체화되어 있지 않고 있다.¹⁰⁷⁾ 동 법 시행령 제38조에서 취약계층 및 취약지역에 관한 구체적인 의미를 포함하는 개념규정사항이 포함된다면, 기후변화적응 대책 대상범위 확정이 한층 용이할 수 있을 것이다.¹⁰⁸⁾

제 2 절 기후변화취약계층 관련 조례

기후변화취약계층을 위한 지원의 근거는 국가차원의 개별법령을 통해서도 가능하나 지방자치단체에서도 직접 법적근거를 만들어 수행할 수 있다. 조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 지방의회의 의결을 통해 여러 가지 필요한 지방사무의 법적근거를 제공할 수 있다는 점과 기후변화가 지역적인 특색을 동반하여 발생하는 경우가 많고, 이에 따른 개별적인 대응이 필요하다는 점에서 조례를 통한 지원 근거를 마련하는 것도 중요하다.

지자체관련 기후변화 자치법규는 “기후변화”, “취약계층”, “녹색성장” 등의 키워드 검색으로 가능하며, “기후변화” 검색결과 27개의 조례 및 1개의 조례 시행규칙의 검색이 가능하며, “녹색성장”의 경우 214건(조례), “취약계층”의 경우 「홍성군 재난취약계층 지원조례」, 「공

107) 하종식 외, 앞의 보고서 88면

108) 2016년 10월 현재 「저탄소녹색성장기본법」 제39조 제3호에서 규정하고 있는 ‘친환경에너지’의 개념에서 폐기물에너지를 분리하여 규정하자는 동 법 일부개정법률안(김기선 의원 대표발의)이 논의 중이며 기후변화취약계층지원에 관한 논의는 아니다. 문수인, 저탄소 녹색성장 기본법 일부개정법률안-김기선의원 대표발의, The Business(2016. 10. 17)

주시 재난취약계층 지원조례」, 「군위군 재난취약계층 지원조례」가 있고, 정보취약계층 지원 조례 등 기후변화, 이상기후로 인한 재난 대책 등과 관련이 없는 취약계층을 위한 조례가 있다.

지자체의 기후변화대응과 관련한 자치법규는 「기후변화대응조례 및 규칙」, 「녹색성장기본조례 및 규칙」, 「재난 및 안전관리 기본조례 및 관련 규칙」으로 크게 구분할 수 있다. 녹색성장기본조례의 경우 「저탄소녹색성장기본법」이 근거법이 되고, 재난 및 안전관리 기본조례 및 규칙은 「재난 및 안전관리기본법」을 근거 법으로 들 수 있다. 기후변화대응조례의 경우 「저탄소녹색성장기본법」 제정(2010. 4. 14) 전에는 상위법이 없었으며 서울시는 기본법 없이 기후변화대응조례를 2008년 제정한바 있다. 일부 지자체는 기후변화대응조례 제정 이후 동 조례를 「저탄소녹색성장기본법」에 부합하도록 조례 일부를 개정한 바 있다.

<표: 2016년 11월 현재 기후변화 대응관련 지자체 조례>¹⁰⁹⁾

번호	법규명	관련내용		
		적응/대응	취약	취약계층
1	서울특별시 기후변화기금의 설치 및 운용에 관한 조례	O	X	X
2	서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례	O	O	X
3	서울특별시 기후변화기금의 설치 및 운용에 관한 조례 시행규칙	O	X	X
4	인천광역시 기후변화대응 조례	O	O	X
5	광주광역시 기후변화 대응 조례	O	X	X
6	한국기후변화대응연구센터 설립 및 지원 조례(강원도)	O	X	X

109) 법제처 국가법령정보센터 검색 기준, <http://www.law.go.kr/main.html>(최종검색일: 2016.11.13.)

제 4 장 기후변화취약계층 관련 법제 및 개선방안

번호	법규명	관련내용		
		적응/대응	취약	취약 계층
7	서울특별시 도봉구 기후변화기금 설치 및 운용 조례	O	X	X
8	서울특별시 노원구 기후변화 대응 기본조례	O	X	X
9	서울특별시 강동구 기후변화 대응 조례	O	X	X
10	서울특별시 양천구 기후변화 대응에 관한 조례	O	X	X
11	서울특별시 서초구 기후변화 대응에 관한 조례	O	O	X
12	서울특별시 송파구 기후변화대응 조례	O	X	X
13	나주시 기후변화 대응에 관한 조례	O	X	X
14	대전광역시 서구 기후변화대책기본조례	O	X	X
15	광주광역시 동구 기후변화 대응 조례	O	X	X
16	수원시 기후변화 대책 조례	O	X	X
17	보령시 기후변화교육센터 관리 및 운영 조례	O	X	X
18	나주시 기후변화 대응에 관한 조례	O	X	X
19	김해시 기후변화 홍보 체험시설 관리 및 운영 조례	O	X	X
20	부산기후변화체험교육관 관리 및 운영 조례	O	X	X
21	인천광역시부평구 기후변화체험관 관리 및 운영 조례	O	X	X
22	김해시 기후변화 홍보 체험시설 관리 및 운영 조례	O	X	X

표: 법제처 국가법령센터에서 “기후변화”, “취약계층”, “녹색성장” 등의 키워드 검색 후 정리

기후변화대응조례는 해당 지자체의 주민에게 영향을 줄 수 있는 기후변화 관련 사항을 담고 있다는 점에서 녹색성장기본조례에 비하여 해당지자체의 특성을 구체적으로 반영할 수 있다는 특징이 있다.¹¹⁰⁾ 예컨대, 「서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례」 제5조는 해당지자체의 책무에 관하여 기술하고 있는데, 자치구는 시의 기후변화시책에 따라 관할지역의 특성을 고려하여 자치구 기후변화시책을 수립하고 이를 성실히 수행할 책무를 진다.¹¹¹⁾ 자치구는 기후변화시책의 수립 및 수행을 전담하는 조직을 운영하도록 노력하며 시의 기후변화시책에 적극적으로 참여하고 협력하여야 한다.

「서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례」는 “기후변화취약성”의 개념을 “사회의 특정한 체제가 기후변화의 부정적 영향에 노출되어 이에 대응하지 못하는 정도를 말한다”고 정의하고 있다.¹¹²⁾

개별 녹색성장기본조례에서 기후변화취약계층 지원을 구체화하는 방향으로 개정을 고려할 수 있다. 아래의 표는 서울시의 「저탄소 녹색성장 기본조례」이고 다수의 저탄소 녹색성장 기본조례는 총칙, 저탄소 녹색성장 추진계획, 녹색성장 추진 체계, 저탄소 그린에너지 도시 구현, 녹색성장 도시의 실현, 기후변화 고도적응 도시의 추진, 녹색생활 및 지속가능발전의 실현 등의 구조로 되어있다. 아래의 표와 같이 기후변화 예측 및 대응 시스템 구축에 현행 조례에 “기후변화에 영향을 받는 취약분야”를 구체화 시키는 방법으로 기후변화취약계층 지원 강화를 구체화시키고 법적기반을 마련하는 방법을 검토할 수 있다. 또한 기후변화취약계층 조례의 경우, 행자부 표준조례 또는 기본조례안 등 기준을 마련 지자체에서 활용할 수 있을 수 있는 방안을 고려할 수 있다.

110) 하종식 외 앞의 보고서, 93면 이하

111) 「서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례」, 제5조(자치구의 책무)

112) 「서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례」 제2조2

<표> 서울특별시 저탄소 녹색성장 기본조례 개정안¹¹³⁾

현 행	개정안
제1조~제23조 (생략)	제1조~제23조 (현행과 같음)
제24조(기후변화 예측 및 대응 시스템 구축) ① 시장은 기후변화로 인한 영향을 예측하여 미리 준비할 수 있도록 선도적 기반을 구축하는데 노력하여야 한다. ② <u>시장은 기후변화에 영향을 받는 취약분야에 대해 신속하고 종합적인 대응체계를 구축하여 기후변화에 안전한 건강사회를 구현하는데 노력하여야 한다.</u>	제24조(기후변화 예측 및 대응 시스템 구축) ① 시장은 기후변화로 인한 영향을 예측하여 미리 준비할 수 있도록 선도적 기반을 구축하는데 노력하여야 한다. ② 제1항의 대응체계 구축 시 「저탄소 녹색성장기본법 시행령」 제38조 제1항 각 호의 사항을 고려하여야 한다. ③ 시장은 기후변화로 인한 취약계층의 보호 및 지원대책을 수립키 위해 해당 지역의 특성을 적극 반영하고, 다음 각 호의 내용을 고려하여 마련하여야 한다. 1. <u>기후변화 취약계층 정의</u> 2. <u>기후변화 취약계층 지원 대상</u> 3. <u>기후변화 취약계층 지원 범위</u> 4. <u>관리체계 구축</u> 5. <u>지원예산 확보</u>
제25조~제31조 (생략)	제25조~제31조 (현행과 같음)

다음은 기후변화취약계층 대상범위 예시이다. 기후변화취약계층의 대상범위를 지리적 범위, 사회집단 범위, 민감도 범위에 따른 구분해

113) 기타 광역단체 하위 구 단위 조례 예시로는, 하종식 외 앞의 보고서, 100면

보고, 동 구분요인은 기후변화취약계층 지원 관련 조례의 지원 대상 범위를 정함에 있어 참조할 수 있다.

<표: 기후변화취약계층 대상범위 예시>¹¹⁴⁾

기후변화 취약계층 관련 대상범위	
구분요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역적 범위: 기후변화에 취약한 지역에 사는 사람-저지대, 상수도 미보급지역, 상습침수지역 등 ○ 사회적집단 범위: 빈곤층, 허약집단, 이동성 장애집단, 취약거주집단 등, 정보취득 취약층(기후변화 정보 및 서비스, 의사결정 구조에서 배제된 집단- 정보획득에 취약하여 기후변화에 적절히 대응하지 못하는 사람들) ○ 민감도 범위: 기후변화 영향(한파, 폭염, 집중호우 및 폭설, 가뭄, 홍수, 태풍 등)에 자력대응이 어렵거나 또는 기후변화에 따른 영향에 민감하게 반응하는 집단(노인이나 어린이, 장애인, 기초생활수급자, 농민(축산·과수농민 등), 옥외근로자)

출처: 하종식 외 6인, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 17면 재정리, 환경부(2014)

114) 하종식 외, 앞의 보고서 17면 재정리

제 5 장 결 론

일반적인 취약계층의 의미는 개인의 사회적 위치, 생애과정, 사고 등이 복합적으로 작용되어 결정된다. 기후변화라는 맥락속에서의 취약계층의 의미는 취약계층의 일반적인 개념 및 정의와는 다르다. 기후변화에 따른 기상이변 등 피해는 특정 행정구역이나 특정취약계층을 중심으로 발생하지 않는다.

2005년 미국 남동부 지역인 루이지애나 주 뉴올리언스 지역을 강타한 허리케인 카트리나로 인해 110만명의 이재민, 2,500명 이상의 사망·실종자를 낳는 참사가 있었다.¹¹⁵⁾ 카트리나의 영향으로 기후변화와 환경정의의 개념을 연결하려는 시도가 있었고, 기후정의(climate justice)라는 용어가 만들어지기 시작하였다. 지구온난화는 허리케인 및 국지성 강우의 강도를 높이고 있으며, 허리케인 카트리나는 상대적으로 소수인종, 경제적 약자가 기후관련 재앙에 쉽게 노출되고 있는 단상을 보여주었다. 해변인근 저지대와 같은 지역적 취약성, 경제적 취약성을 포함하면 소수인종 및 경제적약자가 기후변화취약자라는 접근이다.

우리나라는 올해 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020)을 시행하고 있고 1차 대책의 성과를 보완하고 발전시켜, 과학적으로 기후변화리스크를 분석하려하고 있다.¹¹⁶⁾ 또한 고령화 사회로의 빠른 전환에 기인한 기후변화위험증가가 반영되고 있다. 특히 주목할 만한 점은 4대정책(과학적 위험관리, 안전한 사회 건설, 산업계 경쟁력 확보, 지속가능한 자연자원관리가 포함) 중 ‘안전한 사회건설’에 기후변화 취약

115) Susan Cutter, The Geography of Social Vulnerability: Race, Class, and Catastrophe, 2006. 6. 11. SSRN, <http://understandingkatrina.ssrn.org/Cutter/>(최종방문2016. 11. 13)

116) 제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 관계부처합동(2015. 12)

계층 보호를 포함시켰다는 점이다. 기후변화취약계층 보호가 중점 정책사업으로 지정이 되었으므로, 동 정책의 실행을 위한 구체적인 방안들이 나오겠으나 법제를 통해서도 이를 구체화함으로서 기후변화 취약계층 지원을 위한 조금 더 견고한 체계를 마련할 수 있을 것이다.

기후변화취약계층은 건강영향에 있어 기존 건강위험요소 외에 기후변화라는 새로운 위험요소가 더해져 피해가 가중되고 있으며, 실제로 사회, 경제적 소외계층은 보통 낮은 경제적 신분, 열악한 건강상태 및 극한현상 발생 후 대피 등으로 많은 피해가 발생되고 있으며(IPCC, 2014), 인구고령화, 소득 양극화 등으로 기후변화 관련 취약계층 증가 가속화 및 피해 증가가 예상된다.

“기후변화취약계층”이라는 용어를 일부 사용하고 있으나 법적으로 정의된 개념은 찾을 수 없다. 「저탄소녹색성장기본법 시행령」 제38조에서는 기후변화 적응대책의 수립 및 시행에 대한 내용을 담고 있으나, 동 조만으로는 기후변화에 따른 취약계층의 의미를 정확히 파악할 수 없는 한계가 있다.

동 법 시행령 제38조 제1항 제5호에서는 “기후변화에 따른 취약계층 및 재해 예방에 관한 사항”을 5년 단위로 수립 및 시행하도록 하고 있음에도 불구하고 수립 방법 및 이행 수단이 구체화되어 있지 않고 있다. 동 법 시행령 제38조에서 취약계층 및 취약지역에 관한 구체적인 의미를 포함하는 정의 사항이 포함된다면, 기후변화적응대책의 수립에 있어 취약계층 지원이 한층 용이할 수 있을 것이다.

국내외 연구문헌을 살펴보면 다음과 같이 기후변화취약계층을 설명하고 있다. 기후변화 영향은 그 영향을 받는 대상 집단의 기후변화 대처능력, 즉 개인과 집단의 연령, 사회적 경제능력에 따른 대응의 차이가 있으며, 고령일수록 빈곤으로 인해 냉난방에 어려운 계층일수록 그 대응에 어려움이 크다. 개인의 현재 건강상태 등 생물학적 조건,

재산·소득·소비를 포함하는 사회경제적 조건 등 경제적 취약으로 인해 기후변화취약계층이 될 수 있다. 이와 같이 관련 법령에서 기후변화취약계층의 정의 및 범위가 명확하게 규정되어 있지 않으므로 실질적으로 기후변화취약계층을 위한 지원에 어려움이 있을 수 있으므로 본문에서는 기후변화 관련 외국의 주요기관 및 단체에서의 기후변화취약계층의 의미를 검토하여 우리나라에서 간과하고 있는 기후변화취약계층의 범주를 파악하고자 하는 시도를 하였으나, 기후변화취약계층의 의미는 국내외적으로 큰 차이가 없는 것으로 보인다.

기후변화취약계층을 위한 지원의 근거는 국가차원의 개별법령을 통해서도 가능하나 지방자치단체에서도 직접 법적근거를 만들어 수행할 수 있다. 조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 지방의회의 의결을 통해 여러 가지 필요한 지방사무의 법적근거를 제공할 수 있다는 점과 기후변화가 지역적인 특색을 동반하여 발생하는 경우가 많고, 이에 따른 개별적인 대응이 필요하다는 점에서 조례를 통한 지원 근거를 마련하는 것도 검토할 수 있다. 관련 조례에서는 ‘일반적 기후변화취약계층의 정의 및 해당 지역의 특색이 반영된 기후변화 취약계층에 대한 정의’, ‘지원 대상 및 범위’, ‘기후변화 취약계층 관리 체계 구축’, ‘관련 예산 확보’ 등의 내용을 담을 필요가 있다.

취약계층 지원대책으로는 구조적 대책, 비구조적 대책, 사회적 대책, 복합적 대책 등으로 구분할 수 있다.¹¹⁷⁾ 구조적 대책에는 시설설치 및 조성, 관련 정비 등이 포함되고, 비구조적 대책으로는 모니터링, 해당 분야 관찰 및 연구, 관리 유지 및 지원, 시스템 구축 등이 포함되며, 사회적 대책으로는 교육 및 홍보, 관련법률, 규정, 제도 등의 제정 및 정비, 관련 프로그램 및 서비스제공 등이 포함된다.

취약계층 지원행태로는 직접지원, 간접지원의 형태로 나뉘볼 수 있

117) 신지영 외 4인. 기후변화 적응관련 취약계층 지원대책 현황조사 및 분석 연구, 27면 이하, 한국환경정책·평가연구원, 2013

는데 직접지원으로는 기후변화취약계층·지역에 관련물품, 서비스 제공, 시설설치, 비용제공 등 직접적인 형태의 지원을 통한 방법이 있고, 계획수립, 제도 도입, 관련 자료 제공 및 관련 연구 수행 등 간접적인 형태의 지원이 있을 수 있다.¹¹⁸⁾ 환경부는 금년도 기후변화적응 지원사업으로 겨울 한파 단열개선 지원방법 등 기후변화취약계층을 위한 지원 시범사업을 실시하고 있으며, 한파에 따르는 기후변화취약계층 지원을 위한 방법으로는 창문이나 문틈의 외풍에 대한 통제, 수도관 동파 위험성 등 겨울철 한파취약성을 보완키 위해 문풍지, 단열 에어캡 등을 지원하고 있으며,¹¹⁹⁾ 이러한 기후변화취약계층의 지원내용은 일반적으로 적용할 수 있는 시급·공통사항부터 우선 접근을 하고 재원과 예산의 확보를 통해, 본문에서 언급한 조금 더 세분화된 기후변화취약계층 지원을 위한 접근이 추가되어야 할 것이다. 정부는 금년 지자체 추천으로 강원 400가구, 경기, 전북 각 300가구 등 총 1,000가구가 시범사업 대상으로 선정하였으며, 내년에는 폭염을 포함 기후변화취약계층 지원을 확대키로 한 바 있다.¹²⁰⁾ 시범사업 진행과정에서 보다 구체적인 문제점 및 지원방법의 보완이 필요할 것이다.

미국의 경우 재난구호 및 비상지원법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistant Act, Stafford Act) 등 기후변화 대응에 관한 연방법에서는 주정부 및 지방정부의 자원을 최우선적으로 활용하여 재난에 대처하여야 한다는 연방주의 입장을 취하고 있다.¹²¹⁾

기후변화취약계층의 선정은 기후변화가 자연환경이나 도시공간에 미칠 수 있는 영향을 위주로 선정이 되었으나, 기후변화 주요 원인중 하나가 전기 및 전력의 사용으로 발생하는 온실가스인 점에서 온실가

118) 신지영 외, 앞의 보고서 27면 이하

119) 안승섭, 한파 등 기후변화취약계층에 단열개선 등 지원, 연합뉴스(2016. 12. 5)

120) 안승섭, 앞의 기사

121) 이종설, 미국의 재난관리체제와 카트리나 교훈, 국립방재교육연구원 방재연구소, <http://m.blog.naver.com/h18704/60035888048>(최종검색일:2016.11.13.)

스 발생에 많은 영향을 주고 있는 다수의 책임이 크며, 다수의 책임이 될 수 있는 사안이 특정계층에 불평등한 부담을 준다면 이는 시정이 필요한 부분으로 보고 있다. 미국에서는 환경정의의 관점에서 이러한 점을 시정하고 기후변화영향 취약계층 선정에 관한 객관적 지표를 마련하려는 노력은 시사점이 된다. 환경정의 커뮤니티 선정 시 가장 중요한 변수가 되는 것은 소수인종과 빈곤층이 차지하는 비율이며, 이 두가지 변수가 일차적 판단을 위한 변수가 되며, 환경정의 커뮤니티에 해당하기 위해서는 상기 두가지 변수의 비중이 일정 수준이 상이어야 된다.¹²²⁾ 변수의 수가 많을수록 중요한 변수가 다른 변수에 의해 희석이 될 수 있는데, 두가지 중요 변수로 일차적 판단을 통해 희석이 되는 것을 방지할 수 있다.¹²³⁾ 이러한 점에 미루어 우리의 경우도 기후변화취약계층을 판단하기 위한 지표를 만들고, 판단을 위해 우선적 평가요인이 무엇인가를 검토해보는 것이 중요하다. 상기한바와 같이 미국의 경우 소수인종과 빈곤층의 비율이었다. 또한 저소득 가구에너지지원법상 빈곤수준의 의미, 최고에너지수요, 비상사태 개념 규정, 관련 기금책정 및 조성 등에 관한 규정은 참고할 가치가 있다.

일본은 기후변화가 취약계층에 미치는 영향에 대한 다각도 분석 및 예측을 통하여 기후변화 취약계층 대책을 수립하고 있으며, 영향이 나타나는 형태는 지역에 따른 차이가 있으므로 지역별 상세한 영향평가의 중요성을 인식하고 있다는 점은 주목할만하다.

122) 왕광익 외, 앞의 보고서 68면 이하

123) 왕광익 외, 앞의 보고서 68면 이하

참 고 문 헌

□ 국내문헌

국가기후변화적응센터 발전방향 마련 연구, 421면, 국립환경과학원, 2010

기상청, 21세기말 기온은 3.7도, 해수면은 63cm 높아져, - IPCC 제5차 평가보고서 통해 발표, 보도자료(2013. 9. 27)

문수인, 저탄소 녹색성장 기본법 일부개정법률안-김기선의원 대표발의, The Business(2016. 10. 17)

안승섭, 한파 등 기후변화취약계층에 단열개선 등 지원, 연합뉴스 (2016. 12. 5)

이범현 외, 기후변화 대응 도시재생 정책과제 및 계획수립 방안 연구 (2013)

방하남, 강신욱, 취약계층의 객관적 정의 및 고용과 복지를 위한 정책방안, 2면, 경제사회발전 노사정위원회, 2012

하종식 외 6인, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 101면, 환경부 (2014)

왕광익, 정윤희, 이진희, 박근현, 기후변화 취약계층을 위한 녹색도시정책연구, 151면, 국토연구원(2012)

「사회적기업 육성법」제2조 제1호

신지영 외 4인, 기후변화 적응관련 취약계층 지원대책 현황조사 및 분석 연구, 4면, 한국환경정책·평가연구원, 2013

참 고 문 헌

이준서, 윤혜선, 미국과 캐나다의 에너지 빈곤층 지원 법제에 관한 연구, 한국법제연구원(2014)

제2차 국가기후변화적응대책(2016-2020), 1면, 관계부처합동(2015. 12)

☐ 외국문헌

Executive Order 12898

Kyungho Choi, Pluralism Anxiety and Globalization: Development of Constitutional Law in the New Framework, p.21, 22, Suffolk Transnational Law Review, vol 37(2014)

Low-Income Home Energy Assistance Act)

William Cohen, et al, Constitutional Law(12th ed.), p.690, Thomson (2010)

☐ 온라인 자료

IPCC 공식 웹사이트, <https://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>
(최종방문2016. 11. 13)

IPCC 웹페이지 http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm(최종검색: 2016. 11. 13)

Susan Cutter, The Geography of Social Vulnerability: Race, Class, and Catastrophe, 2006. 6. 11. SSRN,
<http://understandingkatrina.ssrn.org/Cutter/>(최종방문: 2016. 11. 13)

법제처 국가법령정보센터 검색 기준,
<http://www.law.go.kr/main.html>(최종검색일: 2016.11.13.)

사회보장정보원 사회보장정보시스템 안내,

<http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T102C316/contents.do>(최종검색일:
2016. 11. 13)

사회보장정보원 공식 웹페이지,

<http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T102C103/contents.do>(최종검색:
2016. 11. 10)

이종설, 미국의 재난관리체제와 카트리나 교훈, 국립방재교육연구원
방재연구소,

<http://m.blog.naver.com/h18704/60035888048>(최종검색일:
2016.11.13.)

한국환경정책·평가연구원 국가기후변화적응센터,

http://ccas.kei.re.kr/climate_change_adapt/menu4_2_1.do(최종검색,
2016. 11. 13)

환경정의전략, <http://m.blog.naver.com/ds1clf/150004953405>(최종검색일:
2016. 11. 13)