



발행일 2020년 2월 14일
발행처 국회입법조사처
발행인 김하중 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

이슈와 논점

포항지진특별법 제정의 의의와 향후 과제

배재현*

포항 지진이 발생한 이후 거의 2년만에 포항지진특별법이 국회를 통과하였다. 이제 지진피해에 대한 지원 및 복구를 위해서는 포항시와 피해주민 지원을 위한 정책이 수립될 수 있도록 구체적인 하위법령을 마련하여야 하며 포항시 등 지자체는 주민의 의견을 충분히 수렴하여 복구·부흥사업을 선정하여야 할 것이다. 나아가 대형재난을 대비하여 국가와 지방자치단체간 상호협력체계를 마련할 필요가 있다.

1 들어가며

2019년 12월 27일 「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」(이하 ‘포항지진특별법’)이 국회 본회의를 통과하였다. 2017년 11월 15일 경북 포항에서 지진이 발생한 이후 거의 2년 만에 입법화되었다.

포항 지진으로 인하여 피해가 집중된 흥해지역은 전과공동주택만 483호가 넘는 등 지진피해로 인해 도시기반이 무너진 상태이며, 2020년 1월 현재 흥해실내체육관에서는 68세대 166명의 포항지진 피해 이재민들이 살고 있다.

이 글에서는 2020년 4월 시행 예정인 포항지진특별법의 주요 내용을 살펴보고, 입법이후 제기되고 있는 주요쟁점과 포항지진피해 지원 및 복구를 위한 향후 과제를 모색해 보고자 한다.

2 포항지진 피해현황

포항지진 피해현황을 살펴보면, 재산피해는 약 5만 7천 건에 총 850억 원(사유시설 582억 원, 공공시설 268억 원)으로 지진관측 이래 최대 규모였다. 주로 주택에 대한 피해(55,181동)가 가장 컸다. 피해지역은 2개 시·도(경상남·북도), 9개 시·군·구(포항시·경주시 등)였으며, 이에 대한 복구비용은 1,800억 원(사유시설 644억 원, 공공시설 1,156억 원)으로 확정하였다. 인명피해는 부상자 135명, 이재민은 1,797명(최대)이 발생¹⁾하였다. 인명 피해 대부분은 대피 시 계단 등에서 넘어져 다쳤으며, TV가 넘어지거나 책장·전등이 떨어지는 등 고정되지 않은 물건에 의하여 부상을 입었다.

1) 행정안전부, 『포항지진백서』, 2018, p.144.

[표 1] 포항지진 피해 및 복구비용 현황

| 구분 | 피해현황 |
|------|---|
| 인명피해 | - 부상자: 135명 - 이재민: 1,797명 |
| 재산피해 | 총: 57,039건, 85,022백만 원 - 사유시설: 56,622개소, 58,159백만 원 - 공공시설: 417개소, 26,863백만 원 |
| 복구비용 | 총: 180,023백만 원 - 사유시설: 64,445백만 원 - 공공시설: 115,578백만 원 |

※ 자료: 행정안전부, 『국회입법조사처 회신자료』, 2020; 행정안전부, 『포항지진백서』, 2018.

3 포항지진특별법의 주요내용

(1) 제정 경과

포항 지진은 본진 이후 2018년 2월 11일 규모 4.6의 여진이 발생하여 추가 피해가 발생하였다. 이로 인하여 주택 전파와 반파 수량이 늘어나게 되어 전체적인 피해가 증가하였다.

또한 2019년 3월 20일 포항 지진 발생 직후 논란이 제기되었던 포항 지진과 지열발전 연관성에 관한 정부 조사연구단의 조사결과, 포항 지진은 인근 지열발전소가 촉발한 것임을 공식 발표하였다. 이에 포항시민들은 정부에 책임자 처벌과 피해보상을 요구하기 시작하였고, 정부는 향후 5년간 포항 흥해 특별재생사업에 2,257억 원을 투입하기로 하였다.

하지만 지진발생 이후 1년 6개월이 경과했음에도 기반시설을 제외한 주택이나 건축물 등에 대한 정비나 도시재건 대책은 미흡하였다. 이에 따라 포항시와 포항시민들은 도시재건을 위한 특별법 제정을 촉구하는 포럼 및 집회를 지속적으로 실시하였다.

포항지진특별법이 최종적으로 통과되기까지 관련 제정 법률안은 총 4개가 발의되었다. 김정재 의원 2건, 하태경 의원 1건, 그리고 홍의락 의원이 1건을 발의하였다.²⁾ 각 의안들은 산업통상자원특허 소위원회에 상정되어 심사하였다. 소위원회에서는

각각의 법률안을 본회의에 부의하는 대신 1개의 위원회 대안으로 통합하기로 의결하였고, 이에 따라 산업통상자원중소벤처기업위원회에서 대안을 제안하였다(2019.11.22.).

[표 2] 포항지진특별법 관련 제정 법률안

| 대표발의 | 법률명(발의일) |
|--------|---|
| 김정재 의원 | - 「포항지진 진상조사 및 안전사회 건설을 위한 특별법안」(2019.4.1.) - 「포항지진 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법안」(2019.4.1.) |
| 하태경 의원 | - 「2017년 11월 15일 포항지진 및 여진의 피해구제 등을 위한 특별법안」(2019.5.10.) |
| 홍의락 의원 | - 「지열발전사업으로 촉발된 포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법안」(2019.7.23.) |

※ 자료: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

(2) 주요내용

포항지진특별법은 총 5장 38개의 조문으로 구성되어 있다. 구체적으로는 제1장 총칙, 제2장 포항지진 진상조사, 제3장 포항지진 피해구제 및 지원, 제4장 보칙, 제5장 벌칙으로 구성되어 있다. 1~3장이 법률의 핵심적인 내용을 담고 있다.

가. 제1장 총칙

이 법의 목적은 지열발전사업으로 촉발된 포항지진의 구체적인 발생원인과 책임소재의 진상을 밝히고 지진으로 인하여 피해를 입은 사람 등에 대한 피해구제를 통하여 포항시의 경제 활성화와 공동체 회복을 도모하기 위해 제정되었음을 밝히고 있다(제1조). 그리고 포항지진을 ‘2017년 11월 15일과 2018년 2월 11일 경상북도 포항시에서 발생한 지열발전사업으로 촉발된 지진을 말한다’고 규정하고 있다(제2조제1호).

2) 이 외에도 유사한 법률안으로 송연석 의원이 발의한 「포항지진 및 강원 산불 피해자 주거 지원 등을 위한 특별법안」이 있으나, 이는 포항지진뿐만 아니라 강원산불로 인한 피해자 주거 지원에 초점을 맞춘 것으로 현재 행정안전위원회에 계류 중에 있음

나. 제2장 포항지진 진상조사

포항지진의 발생원인과 책임소재 등에 관한 진상을 규명하기 위하여 국무총리 소속으로 포항지진진상조사위원회(이하 '진상조사위원회')를 두도록 하였다(제5조). 진상조사위원회의 활동은 구성이후 1년 이내로 하며, 3개월 이내의 범위 내에서 한차례만 연장할 수 있다(제6조제3항). 그리고 진상조사위원회는 피해자의 신청이나 직권으로 포항지진에 대한 진상조사를 할 수 있다(제7조).

다. 제3장 포항지진 피해구제 및 지원

포항지진특별법에서는 진상규명도 중요하지만 이 법률안의 핵심은 '포항지진 피해구제 및 지원'에 대해 규정하고 있는 이 장이라 할 수 있다. 주요내용을 살펴보면, 우선 포항지진 피해자 구제 및 지원에 관한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 포항지진피해구제심의위원회를 두도록 하였다(제13조).

국가는 피해자에게 실질적인 피해구제를 위한 지원금을 지급하도록 하였다(제14조). 이 때 피해자 인정 신청 및 지원금 지급신청은 법 시행 후 1년 이내에 하여야 한다(제16조제2항).

국가는 포항지진으로 침체된 포항시의 경제 활성화 및 공동체 회복을 위한 특별지원방안을 시행하여야 하며(제18조), 피해자 및 포항시 주민의 심리적 안정과 공동체 회복을 위한 프로그램을 개발·시행하도록 하였다(제20조). 또한 포항시는 공동체의 회복을 위하여 필요한 경우 심리 상담과 건강·복지·돌봄·노동·문화 등의 서비스를 제공하는 복합시설을 국가와 협의하여 설치·운영할 수 있도록 하였다(제21조).

그리고 피해자의 종합적인 정신건강관리를 위한 포항트라우마센터를 설치할 수 있도록 하였으며, 이를 국가 등이 운영하도록 규정하였다(제22조).

(1) 배·보상문제

기존 김정재·하태경 의원안에서는 배·보상과 관련하여 손해배상금, 손실보상금, 위로지원금 지급 등에 대하여 규정하고 있었으나, 통과된 포항지진특별법에서는 법안 용어가 '보상'이 아닌 '지원'으로 규정되었다. 이에 피해주민과 시민사회단체는 우려와 실망을 나타내고 있다.³⁾

이 외에 신체적·정신적 피해와 위자료 부분, 영업손실 등에 대한 보상에 대한 부분도 법률에 포함되지 못했다는 점이 지적되고 있다.

(2) 흥해읍 등 지진피해지역 재건

포항지진 이후 재난지역의 재생을 위한 '특별재생지역' 제도를 신설하는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 개정(2018.4.17.)⁴⁾하였다. 이에 따라 포항시 흥해 특별재생사업이 진행되고 있다. 하지만 도시특별재생사업은 공공시설 건립 중심의 사업으로 민간주택 건설, 소규모 지진피해 밀집지역 등은 별도의 정책적 지원이 필요하다. 특히 흥해 특별재생지역의 경우, 정부의 전폭적인 지원 없이는 주거 부분 해결을 위한 주거안정 실현사업 추진에 한계가 있다.⁵⁾

3) 관련 법률사례로 「4.16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」에서는 제2장에서 배상·보상 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」에서는 가습기살균제 사업자의 손해배상책임을 규정하고 있다. 그리고 「허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법」 제11조에서는 정부가 허베이 스피리트호 유류오염사고와 관련된 피해주민 중 보상을 받지 못한 자에 대한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.

4) 특별재생계획에는 1. 피해지역 주택의 정비 및 공급에 관한 계획(「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택의 공급계획을 포함한다), 2. 재난피해 방지 및 최소화를 위한 방재시설 등 도시재생기반시설의 정비 및 공급 등에 관한 계획, 3. 피해지역 주민의 심리적 안정 대책 및 안전·복지 등에 관한 지역공동체 활성화 계획 등이 포함되어야 한다(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제35조).

5) 피해지역 주택의 공급 및 정비현황은 공공임대주택 100호, 일부 전파 공동주택 보상 423호에 불과한 실정이다(포항시, 『국회입법조사처 회신

따라서 포항시는 도시재생사업과 별도로 지진 피해지역 도시재건 관련 사업을 추진하려 하였다. 하지만 이번에 통과된 포항지진특별법에 도시재건 관련 규정들이 상당부분 빠져있어 향후 흥해지역 외 지진피해를 입은 지역들의 재건사업 추진에 한계가 있을 것으로 사료된다.

5 향후 과제

(1) 하위법령을 통한 구체적인 지원방안 마련

지진으로 인하여 포항시의 인프라와 주택 등 사유재산 피해가 크게 발생하였으므로 포항시 지원을 위한 정책이 수립될 수 있도록 구체적인 하위법령을 마련할 필요성이 있다. 정부는 포항지진특별법이 국회를 통과함에 따라 해당 부처인 산업통상자원부는 시행령을, 국무총리 산하 국무조정실은 진상조사위원회 및 피해구제심의위원회 구성을 준비하고 있다.

지진 피해보상에 대한 포항시민들의 우려를 해소하기 위해서는 향후 마련될 포항지진특별법 시행령과 시행규칙에 피해 주민이 실질적으로 피해구제를 받을 수 있는 방안들을 담아야 할 것이다.⁶⁾ 특히 포항지진 진상조사와 피해 구제의 과정과 결과에 대한 포항시민들의 수용성을 높이기 위해서는 포항지진진상조사위원회와 포항지진 피해구제심의위원회에 피해주민을 대변할 수 있는 사람들이 포함되어야 할 필요가 있다.

(2) 주민참여를 통한 도시재생 사업

지진피해 지역에 가장 필요한 건 주택재건 사업이라 할 수 있다. 신속한 복구 및 부흥을 위해서는

피해자와의 원만한 합의가 매우 중요하다.

포항시 등 지자체는 주민과의 지속적인 의사소통을 통해 주민의 의견을 적극 수렴하여 복구·부흥사업을 선정하여야 할 것이다. 그리고 중앙정부에만 의지할 것이 아니라 자체적으로 가능한 복구·부흥을 실시할 필요가 있다는 주장이 있다.⁷⁾

(3) 국가와 지방자치단체간 상호협력모델 마련

지역사회의 붕괴에 이르는 대규모 재난에 대한 재난복구는 단순히 재난복구계획의 범위 안에서 다루어질 수 있는 것이 아니므로, 새로운 도시계획 또는 국토계획에 의해 이루어질 필요가 있다. 특히 대형 재난으로 인한 지역사회의 붕괴는 해당 지자체만으로는 해결할 수 없으므로, 중앙정부와 인접 지자체와의 역할분담 및 협력 등 복구과정에서의 상호협력체계를 사전에 마련해 놓아야 한다는 점도 중요하다.⁸⁾

6 나가며

동일본 대지진(2011.3.11.) 이후 일본은 「동일본대진재부흥기본법」(2011.6.24.)과 「대규모 재해로부터의 부흥에 관한 법률」(2013.6.21.)을 제정하여 지진 등 대규모 재해로 인한 도시 복구의 개념과 방향을 새롭게 제시하였다. 포항지진 이후, 우리나라도 이제 단순히 방재시스템 구축의 차원이 아니라, 대규모 재난·재해에 대비한 도시 재해복구 및 부흥계획을 준비할 필요가 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

자료], 2020.).
6) 검찰 수사나 특별법의 진상조사위원회 조사를 통해 불법행위나 과실 등이 밝혀진다면, 배상을 위한 특별법 개정이나 「국가배상법」의 절차를 추진할 수 있을 것이다.

7) 국립재난안전연구원, 『전문가 초청 세미나 결과보고: 포항지진 피해지역 도시재건 관련 내용』, 2019.8.24.
8) 이주호·배정환, 「동일본 대지진 이후 일본재해부흥정책 변화에 대한 탐색적 고찰」, 『위기관리 이론과 실천』, 2013, p.96.

