

# 피해자 중심의 복구지원체계 개선



**박 성 식**  
행정안전부 복구지원과장  
pss620@korea.kr



**김 경 찬**  
행정안전부 복구지원과  
방재안전전문관  
gadamdong@naver.com

## 1. 머리말

작년 11.15일 포항시 북구 흥해읍 용천리 지역에서 1978년 기상청 계기지진관측 이래 역대 2번째 규모인 5.4의 지진이 발생하였으며 이후 총 100회의 여진(4.0~5.0 2회, 3.0~4.0 6회, 2.0~3.0 92회)이 발생하였다.

### \* 역대 최대 지진 : '16.9.12. 경주지진 규모 5.8

규모 5.4(본진)의 진도는 분포도에 따라 붉은색 범위에서 거의 모든 사람들이 지진동을 느끼며, 지진에 취약한 건축물 등이 균열을 일으켜 2차적인 피해가 유발될 수 있는 규모이다.

| 11.15 포항지진 규모 5.4(본진)  | 범 례  |
|--|--|
| <p>규모 5.4 포항 지진 진도 분포도</p> <p>계기진도<br/>● 진도 V<br/>● 진도 IV<br/>● 진도 III<br/>● 진도 II</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>☑ 진도 VI : 많은 사람들이 놀라서 밖으로 나가거나 무거운 가구가 움직이기도 함</li> <li>☑ 진도 V : 거의 모든 사람들이 지진동을 느끼며 그릇이나 물건이 깨지기도 함</li> <li>☑ 진도 IV : 건물 실내에서 있는 많은 사람들이 느낌</li> <li>☑ 진도 III : 건물 실내에서 현저히 느끼며, 건물 위층에 있는 소수의 사람만이 느낌</li> </ul> |

2016년 9월 12일 경주에서 발생한 규모 5.8의 지진으로 인해 23명의 부상자와 110억원의 재산피해가 있는 이후 연이어 발생된 지진으로 더 이상 우리나라 전역이 지진으로부터 안전을 담보 할 수 없다는 것을 여실히 보여준 것이라 할 수 있다.



## 2. 포항지진 피해원인 분석

지진 피해양상은 과거 겪어왔던 하천, 도로시설 등이 파손되는 풍수해와 달리 건물 균열, 외장벽돌 및 내부 천장 마감재 탈락, 필로티 구조(지상층에 기둥, 내력벽 등 하중지지 구조부재 이외에 외벽, 등을 설치하지 않은 개방형 구조) 건물 기둥 파괴 등 건축물 중심의 피해가 발생하였다.

이는, 지진 발생 위치가 지표면 아래 약 3~7km로 얕아 지진에너지 감쇄효과가 적었고, 진원지인 포항시 북구 흥해읍 용천리는 인구 밀집 구도심 지역(흥해읍 14,000가구, 인구 34,000명)과 가까워 주거지역에서의 피해가 많았던 것으로 분석되고 있으며 아울러, 포항지역은 지질학적으로 지반이 약한 퇴적층으로 지진동 증폭효과에 의해 지진 발생 시 지상의 건물 흔들림이 심하게 발생할 확률이 높았으며, 역단층(진원지 서쪽의 지반이 동쪽 지반을 타고 올라 감)성 지진으로 피해가 가중된 것으로 보여진다.

포항 vs 경주 지진 비교

| 구분   | 11.15 포항 지진      | 9.12 경주 지진           |
|------|------------------|----------------------|
| 진원깊이 | 3~7km            | 15km                 |
| 발생지  | 도심 근처(북구 북쪽 7km) | 농촌 지역(경주 남남서쪽 8.7km) |
| 토질상태 | 퇴적층인 이암층         | 단단한 화강암              |
| 단층   | 역단층성 주향이동단층      | 주향이동단층               |



### 3. 피해현황 및 복구계획

포항지진(여진포함)으로 총 2개시·도, 9개 시·군·구에 피해가 발생하였고, 재산피해액은 총 85,022백만원으로 사유시설은 58,159백만원, 공공시설은 26,863백만원의 피해가 발생하였다.

사유시설은 총 56,622개소에서 피해가 발생하였는데, 이중 대부분은 주택의 소파로서 54,225개소의 피해가 발생하였으며 공공시설은 피해시설 총 417개소 중 학교건물 피해가 154개소로 가장 많이 집계되는 특이점을 보였다.

**\* 학교 154, 도로교량 2, 항만시설 16, 문화재시설 15, 상하수도·쓰레기 7, 산사태 7, 수리시설 5, 체육시설 10, 경찰시설 10, 공공건물 등 기타 191**

정부에서는 신속한 피해 수습을 위해 중앙재난피해합동조사단을 조기 가동하였으며 기획재정부 등 관계부처 협의를 거쳐 중앙재난안전대책본부 회의를 개최, 복구계획을 심의·확정(1차 '17.12.5, 2차 '18.2.13, 3차 '18.4.18)하고 피해 시설 복구에 총력을 기울이고 있다.

**\* 복구액(누계) : 1차 1,445억원, 2차 1,539억원, 3차 1,800억원**

### 4. 정부의 재난복구 지원제도 개선 노력

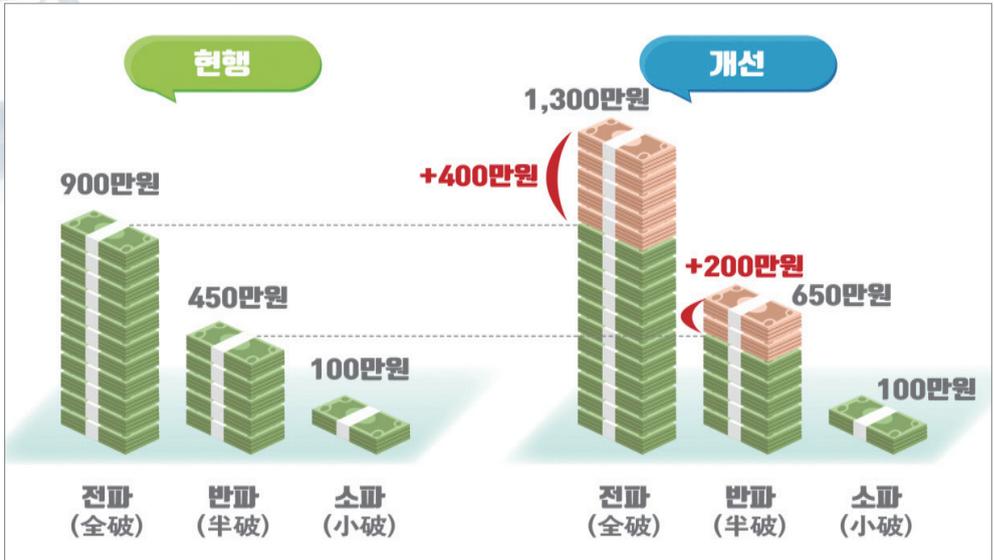
11.15. 포항 지진 피해 수습·복구 과정에서 나타난 문제점을 개선하고, 태풍·호우·대설 등 풍수해 위주의 재난복구지원체계 한계를 보완하고자「재난복구 지원체계 개선 협의체(TF)」를 구성하여 kick-off 회의('18.1.9)를 개최하는 등 피해자 중심의 재난복구정책 실현을 위해 관계 법령·기준 등을 정비해 나가고 있다.

#### 재난복구 지원체계 개선 협의체(TF) 운영

- 재난복구 지원체계 개선 협의체(TF)\* 구성 및 kick-off 회의(1.9)
  - \* 재난복구정책관(단장), 5개 부처(행안부, 기재부, 국토부, 교육부, 복지부), 3개 지자체, 4개 유관기관, 민간전문가 등
- 복구 지원체계 개선 방안 논의(2~4차, 1.18, 1.31, 3.14)

주요 개선 추진 사항을 살펴보면 첫째, 피해복구 정부지원 확대 방안으로 표준 건축비 인상율('04~'17, 40%)을 반영하여, 주택피해 정부 지원금을 전파 1,300만원(당초 900만원, 44%↑), 반파 650만원(당초 450만원, 44%↑)으로 인상하고 소파 시에는 실거주자가 아닌 주택 소유주에게 재난지원금 지원토록 개선하고

둘째, 인명피해에 대해서는 세대주·세대원 구분을 폐지하여 동일한 지급기준을 적용토록 함은 물론, 부상자 지원기준도 장애 7등급에서 14등급으로 완화하여 지원할 예정이다. 셋째, 기존



농·어·임·염생산가(주생계수단) 50%이상 피해 시에만 지원하던 교고 학자금 지원을 주택 유실·전·반파 피해자에게까지 지원토록 개선할 예정이다. 넷째, 보험활성화 정책을 개편하여 지방공공건물, 학교건물 등에 대해서도 피해보상이 가능토록 하고

\* 한국지방재정공제회, 교육시설재난공제회 지진담보 규정 개정

마지막으로, 주택피해 판정기준에 대해서는 풍수해보험 판정기준을 참고하여 구체적 기준을 제시하고, 피해조사 확정기간을 재난유형에 따라 2개월 범위 내에서 탄력적으로 운영할 수 있도록 할 계획이다.

## 5. 맺음말

고인물이 썩듯이 변화하는 재난환경에 맞춰 슬기롭게 대처하지 못한다면 재난 발생 시 국민들이 겪는 고통은 배가 될 것이다. 이에, 정부와 지자체는 국민의 생명과 재산을 보호하고 재난으로 피해를 입은 주민들이 하루 빨리 일상생활로 돌아갈 수 있도록 정부차원의 지원을 강화함은 물론 주민 스스로 극복할 수 있는 사회적 여건을 마련해야 할 것이다.

이를 위해서는, 앞서 언급한 지진이라는 새로운 유형의 재난을 수습하면서 나타난 문제점을 개선하는데 그치지 말고 미래에 발생할 수 있는 재난 여건 등을 종합적으로 고려하여 사람 중심의 재난복구지원 정책으로 거듭날 수 있도록 정부, 지자체뿐만 아니라 국민 모두가 합심하여 노력해야 할 것이다.