

## 포항 지진과 사회운동: 갈등의 사사회와 스케일의 불일치\*

김 철 식\*\*

본 연구에서는 2017년 11월 15일 발생한 포항 지진에 대한 시민사회의 대응을 분석한다. 지진 이후 활발히 전개된 포항 사회운동의 특징과 한계를 규명한다. 지진 발생 이후 포항 시민사회는 지진 대응 활동에 적극적으로 참여했다. 초창기 많은 주민 조직들이 새로 결성되고, 기존 사회운동 조직들도 지진 대응에 참여하면서 다양한 의제와 요구가 분출되고 시민 참여가 확대되었다. 시일이 흐르면서 이러한 다양한 활동들은 지진과 지열발전 연관성 규명과 그에 따른 피해보상을 위한 특별법 제정 운동, 그리고 책임자 처벌과 피해보상을 위한 시민 참여 소송 운동으로 수렴되었다. 그 과정에서 시민사회의 노력에도 불구하고 갈등을 전국적 의제로 확산시키려는 시도가 실패하고, 갈등 참여 주체의 범위가 줄어드는 등 갈등의 사사회(privatization) 경향이 나타나고 있다. 지진 대응에 대한 기존 사회운동의 참여가 거의 부재하다시피한 상황에서 의제를 전국으로 확대할 수 있는 통로는 제한적일 수밖에 없었으며, 그 영향으로 스케일의 불일치, 즉 사안 자체는 전국 스케일의 자원과 역량 동원으로 해결될 수 있는 사안임에 비해 운동주체는 지역 스케일에 국한됨으로 인해 문제해결이 지체되는 현상이 나타나고 있다.

주제어: 포항 지진, 시민사회, 사회운동, 갈등의 사사회, 스케일의 불일치

\* 본 논문을 위해 유익한 논평과 조언을 해주신 익명의 심사위원님께 감사드립니다.

\*\* 포항공과대학교 인문사회학부 대우부교수

## 1. 서론

“포항시민들의 시선은 싸늘함을 넘어 지역차별로 느끼고 있다. 만약 지진이 서울 한복판에서 발생했다라면 특별법 제정이 이렇게 늦어지지지는 않았을 것이다” (경북도민일보, 2019. 11. 15).

“실제 지역에서도 정부 대응과 관련 '정치적 박해'라는 비판까지 나온다. '지진이 부산에서 났다면 이렇게까지 하겠냐는 것이다' (영남일보, 2020. 2. 18)

포항 지진이 발생한 지 2년이 지났지만, 포항 시민들이 느끼는 피해 복구와 재건은 여전히 불만족스럽다. 정부, 특히 중앙정부에 대한 시민들의 불만은 매우 높고 심지어 차별의식까지 느낀다. 포항에서는 지진으로 인한 고통이 여전히 진행 중이고 그와 관련한 논란이 해결되지 않고 있는데, 중앙정부의 대응은 턱없이 부족하고 무성의하게 느껴진다. 서울이 아닌, 이른바 '중앙'으로부터 멀리 떨어진, 현 정권으로부터 소외된, '변방'에서 지진이 발생했기 때문에 이렇게 홀대받는 것은 아니냐는 자조섞인 불만이 제기된다. 실제 포항 지진에 대한 중앙의 관심은 거의 사라졌다. 포항에서는 지자체와 시민조직들이 성명, 논평, 토론회, 시위 등을 연일 이어왔지만, 그것들은 포항에서만 활발할 뿐 중앙에서는 그다지 감지되지 않는다. 어느새 포항지진은 이른바 '지역' 사건으로 치부되어가는 분위기이다.

지진이 발생한 이후 포항에서는 지자체와 시민사회가 적극적으로 참여하여 피해 복구와 도시 재건을 위해 노력했다. 지진 발생 초기, 자원봉사자들이 각지에서 와서 헌신적인 활동을 했고, 전국에서 대규모 성금이 모금되었다. 시 정부와 지역 정치 권력, 기업 및 경제단체, 관변단체들뿐만

아니라 다양한 주민 조직들이 결성되어 지진 대응에 적극적으로 목소리를 내고 활발히 참여했다. 재난 거버넌스를 구성하는 이들 세력들은 사안에 따라 협력과 갈등을 반복하면서 지진 대응을 주도해왔다.

그러나 시민사회의 지진 대응은 시일이 흐르면서 참여 주체와 관심이 확산되는 방식으로 ‘사회화’(socialization)되지 못했다. 오히려 초기에 분출되었던 다양한 요구, 다방면의 시민 참여가 점차적으로 줄어들게 된다. 그 과정에서 기존의 사회운동 조직은 거버넌스의 무대에서 점차 소외된다. 지진 관련 갈등 사안에 대한 참여 범위의 축소가 나타나면서 갈등이 ‘사사화’(privatization)되고 있다.

한편, 시민사회의 헌신적이고 활발한 활동에도 불구하고 중앙에서 그 분위기가 별로 감지되지 않는다고 한다면, 그것은 포항시와 시민들의 지진 대응이 지역 내의 활동에 그쳐왔기 때문일지도 모른다. 지역에서 발생한 재난의 사안을 전국적인 의제로 만들기 위해서는 지역의 목소리를 전국으로 확산시킬 수 있어야 한다. 이를 위해서는 전국과 지역을 매개해줄 수 있는 역량있는 조직이 필요한데, 시민사회의 입장에서 전국적 네트워크를 지닌 사회운동 조직에서 그 가능성을 찾을 수도 있다. 그런데, 포항 지진에 대한 시민사회의 대응에서는 이렇게 전국과 지역을 매개할 수 있는 사회운동 조직의 참여가 미미했다. 이것이 갖는 함의는 무엇일까?

본 연구에서는 포항 지진에 대한 시민사회의 대응을 분석한다. 지진 이후 활발히 전개된 사회운동의 특징과 한계를 규명하고, 미래를 전망한다. 이를 위해 2절에서 지진에 대한 포항 시민사회의 대응을 설명하는데 유용한 몇가지 중요 개념들을 검토한 다음, 3절에서는 지진 발생 이후 지금까지 지역 공동체의 대응 과정을 몇 개 시기로 구분하여 각 시기별 전개과정과 쟁점의 추이를 분석한다. 4절에서는 그러한 시민사회 지진 대응의 특징을 갈등의 사회화/사사화, 그리고 스케일의 정치라는 측면에서 조명한다. 맺음말에 해당되는 마지막 5절에서는 이상의 논의들을 정리하면서

향후 지역공동체와 시민사회의 전망을 재난복원력(resilience)의 관점에서 조망한다.

## 2. 이론적 배경과 분석틀

### 1) 재난 거버넌스와 시민 참여

일반적으로 재난에 대한 대응은 이른바 ‘재난 관리’로 이해되어왔다. 여기에서 재난에 대한 예방과 대응은 공권력인 정부와 정치인 그리고 관련 전문가들의 영역이었고, 시민들은 이들 공적기관과 전문가의 관리 대상으로 이해되었다.

이와는 달리 ‘재난 거버넌스’ 개념에서는 재난 대응에 있어 시민의 참여를 강조한다. 재난 거버넌스란 ‘재난의 대비와 대응에서 전문가뿐만 아니라 시민사회와 일반시민들이 폭넓게 참여하여 집단적 지혜를 모아 의제를 설정하고 해결책을 모색해나가는 참여적 재난 관리 패러다임’이라고 할 수 있다(이영희, 2014: 70). 그것은 재난의 예방과 대응, 복구 등 재난 대응 전반에 있어서 시민의 참여를 강조하는 개념이다.

재난에 대한 시민 참여는 재난 시티즌십 개념으로 정당화된다. 재난 시티즌십이란 재난의 대비 및 대응 과정에서 시민의 참여는 공동체의 구성원이자 동료로서 시민의 권리이자 책무임을 강조하는 개념이다. 서구에서 시티즌십 개념은 개인의 자유(civic rights), 정치적 자유(political rights), 인간다운 생활과 관련된 사회적 권리(social rights)와 같이 주로 개인의 권리 확장으로 이해되어왔다(Marshall, 1950). 그러나 최근에는 그 의미를 확장하여 공동체에 대한 의무와 책무를 포괄하는 총체적인 개념으로 이해하고자 한다(Isin & Turner, 2002; Dobson, 2003; 박순열, 2010; 홍덕화·이영희,

2014). 시민의 권리와 책무는 대립적이라기보다는 재난 거버넌스에서 시민의 참여를 통해 통합적으로 실현된다(이영희, 2014).

재난 거버넌스에서 시민 참여의 형식과 내용은 정책 결정에 영향을 미치는 주요 세력들 간의 정치를 통해 결정된다. 이때 주요 세력이란 국가, 기업, 시민사회 등이 될 것이다. 그런데 포항 지진의 경우 재난 시티즌십에 대한 기업의 참여는 미미한 수준에 그쳤고, 따라서 정부와 시민사회 간의 정치를 통해 거버넌스의 내용이 구성되어왔다.

여기에서 재난 거버넌스의 한 축인 정부는 단일한 주체가 아니다. 재난 대응에 있어 중앙정부와 지방정부 간의 차이를 구분할 필요가 있다. 특히 포항 지진과 같이 지역 단위에서 재난이 발생했을 때, 지방정부와 중앙정부가 대응 방향을 둘러싸고 상반된 이해관계를 보이며 대립하기도 한다.

한편, 이 글에서는 시민사회 운동의 주체를 다시 구분한다. 지진 이전부터 지역사회에서 활동을 전개하다가 재난 거버넌스에 참여하는 기존 시민사회 조직과, 지진이라는 사건을 계기로 혹은 그것에 대응하는 것을 목적으로 새로 조직되어 활동하기 시작한 신규 시민사회 조직을 구분한다. 전자가 주로 고유의 이념과 목표를 갖고 활동하는 사회운동 조직이라면, 후자는 지진의 직간접적 피해나 영향을 받고 관련된 문제를 해결하기 위해 새로 구성된 조직으로서 주로 지역주민 조직이라고 할 수 있다.

## 2) 거버넌스 내 정치에서 갈등의 범위: 사회화와 사사회

재난은 기존의 생태계와 공동체의 질서를 파괴하면서 많은 사회적 혼란과 갈등을 낳는다. 그러한 갈등들이 거버넌스 내에서 경합되고 처리되는 정치적 과정은 공동체가 재난의 피해와 복원을 어떻게 인식하고 어떻게 대응하느냐에 따라 달라진다(박순열·홍덕화, 2010).

미국의 정치학자 샤희슈나이더(Schattschneider, 1975)는 정치에서 갈등

이 처리되는 방식과 관련하여 ‘사사화’(privatization)와 ‘사회화’(Socialization)라는 개념을 제시하고 있는데, 이는 포항 지진 대응의 전개 과정을 이해하는데 있어서 유용한 시사점을 제공한다. 먼저, 갈등의 사회화란 갈등의 범위를 제한하거나 공적 영역에서 갈등을 배제하고 사적인 영역 내로 갈등을 묶어두려는 경향을 의미한다. 반면 갈등의 사회화란 갈등을 전염시켜 그 범위를 확산시키는 경향을 의미한다. 즉 외부자들의 참여를 확대함으로써 사적인 것으로 치부되던 문제를 공적 의제로 만드는 경향을 말한다.

본 연구에서는 이러한 갈등의 사사화/사회화 경향을 갈등 참여자의 범위로 파악하고자 한다. 즉 재난 대응 과정에서 거버넌스에 참여하는 시민 사회 주체의 범위가 확대되는 것을 사회화로 본다면, 반대로 그러한 참여 주체 범위 확대가 억제/실패하거나 혹은 줄어드는 경향을 사사화로 파악한다. 참여 주체의 범위는 공간적 측면과 참여 주체의 성격으로 구분해서 접근할 수 있다. 공간적 측면에서 보면 지역 스케일 주체들의 운동과 노력을 통해 전국 스케일 주체들로 재난 대응 참여가 확산되는가 아니면 그러한 노력에도 불구하고 전국 스케일로 확산되지 못하고 지역 스케일에서 활동하는 주체로 국한되는가의 여부로 구분해볼 수 있다. 다음으로 참여 주체의 성격에 따라 소수 주체 혹은 개인의 참여로부터 시작해 재난 대응이 진행되는 과정에서 다양한 성격의 주체로 거버넌스 참여가 확대되는지, 아니면 그 반대로 다양한 성격의 주체들의 참여로 확산되는 것이 저지되거나 혹은 역으로 갈수록 참여 주체가 줄어들고 시민사회의 집단적 참여보다는 사적인 개인들의 참여로 줄어드는지 여부로 사회화/사사화를 판단할 것이다.

### 3) 스케일의 정치

스케일(scale)이란 사회적 사건이 전개되는 공간적 범위를 지칭하는 지리학적 개념이다. 원래는 지표상의 실제 거리를 지도위에 축소하여 보여주는 비율의 의미로, 한자문화권에서는 ‘축척’(縮尺)이라는 용어로 사용된다. 그러나 사회현상을 공간적으로 설명하는데 스케일 개념이 활용되면서 그것은 “자연 혹은 인문적 사건, 과정, 관계들이 발생하고 펼쳐지며, 작동하는 공간적 범위”를 의미하는 개념으로 사용되고 있다(McMaster and Sheppard, 2004; 박배균, 2013, 38). 사회적 사건과 관계가 작동하는 공간은 다양하다. 글로벌 스케일로 작동하는 사안이 존재하는가 하면 전국 스케일이나 지역 스케일에서 보다 잘 설명할 수 있는 상황이 존재한다.

사회적 행위자들은 다중의 스케일에서 자신들의 영향력을 확장하거나 상대방의 영향력을 축소·배제하는 등 이른바 ‘스케일의 정치’를 전개한다(장세훈, 2013). 그 과정에서 정치의 스케일은 고정되지 않고 변화하며, 다중의 스케일이 결합되기도 한다. 시민사회와 사회운동의 주체들은 기존의 스케일을 넘나드는 전략을 통해 지역 스케일의 사안을 전국 혹은 글로벌 스케일로 확산하거나 혹은 지역 스케일의 사안을 해결하기 위해 전국 스케일의 자원을 동원하기도 한다. 사회운동 조직이 자원과 동맹의 확대를 위해 운동을 더 높은 스케일로 전환시키는 전략은 사회운동 스케일 정치의 주요 연구주제이다(정현주, 2006).

스케일의 정치 개념은 포항 지진과 같이 지역 스케일에서 발생하는 재난에 대해 전국 스케일에서 해결책이 모색되는 과정을 설명하는데 유용하게 활용될 수 있다. 이 글에서는 재난 복원에 필요한 자원 및 의제의 스케일과 재난 대응 주체의 스케일을 구분하고 양자 간의 스케일의 일치/불일치가 재난 대응과 관련하여 어떤 함의를 갖는지를 도출한다.

### 3. 지진에 대한 사회운동의 대응: 시기별 전개과정

포항 지진 발생 이후 사회운동의 대응이 전개되는 과정은 대응 방향에 결정적 영향을 미친 주요 사건들을 중심으로 다음과 같은 4개의 시기로 구분할 수 있다: 1) 지진 발생 직후부터 지진 원인 규명을 위한 정부조사단이 구성되기까지의 시기(2017.11.15.지진발생~2018.2), 2) 정부조사단의 지진 원인 조사와 최종발표가 있었던 시기(2018.3~2019.3), 3) 정부조사단 발표 이후 포항지진특별법 제정을 위해 지역공동체가 집중적으로 자원을 동원했던 시기(2019.3~2019.12), 4) 포항지진특별법 제정 이후(2020.1~현재). 이 절에서는 각 시기별 지진 대응 전개과정을 분석한다.

#### 1) 지진 발생과 시민 참여의 시작: 2017.11.15~2018.2

##### (1) 지진 발생과 정부의 복구 활동

2017년 11월 15일 포항에서 발생한 지진은 포항뿐만 아니라 한반도 전체에 커다란 충격을 안겨준 사건이었다. 지진으로 인해 사망자 포함, 다수의 인명피해가 발생했으며, 수많은 건물이 금이 가거나 무너지고 대량의 이재민이 발생하는 등 국내 최대규모의 지진 피해가 발생했다<sup>1)</sup>. 물리적, 경제적 피해뿐만 아니라 시민들의 정신적, 심리적 충격도 엄청난 것으로 나타났다<sup>2)</sup>.

1) 포항시의 공식 피해집계에 따르면 지진으로 인한 인명피해 사망 1명, 부상 117명, 시설물 피해 전파 6가구, 반파 27가구, 소파 5,922가구, 직간접 피해 추정액 3,323억원, 이재민 1,797명의 피해가 발생했다(포항시, 2019).

2) 포항지진이 발생한지 1년이 지난 시점에서 포스트 융합문제연구원이 실시한 포항시민 인식조사에 따르면, 지진으로 정신적 피해를 경험했다는 응답자가 전체의 80%에 이르고 있으며, 1년이 지났음에도 불구하고 응답자의 41.8%가 외상 후 스트레스 장애가 있을 가능성이 있는 고위험군으로 나타나는 등 포항 시민들의 정신적 심리적

지진 발생 직후 중앙정부와 지방정부(포항시)는 즉각적인 피해 복구와 대응에 나서게 된다. 지진으로 이재민들이 대거 발생하자 정부는 홍해실내체육관을 비롯하여 9개의 구호소를 마련해 이들을 분산 대피시켰다. 또한 심리지원단을 구성하여 피해자들의 심리적 충격을 줄이고자 노력했다. 중앙정부는 포항을 특별재난지역으로 선포하고 중앙재난안전대책본부를 운영하여 지진 피해 복구를 주관하도록 했다. 지진으로 인한 긴급 피해 조사에 착수하여 총 55,742건 약 625억 4,900만원의 재난 지원금이 지급되었다(2018년 10월 30일 기준, 2018년 2월 11일 발생한 여진 포함; 포항시, 2019).

지진 이후 발생하는 땅밀림 현상과 지반 액상화 현상에 대한 중앙정부 차원의 조사가 진행되었다. 지진으로 파괴된 도시 재건을 위해 12월 7일 홍해를 특별재생지역으로 지정하고 여기에 6,500억 원을 투입하기로 했으며, 이듬해 2월 8일에는 홍해 도시재생 뉴딜사업 주민설명회를 개최하는 등 지진 피해가 집중된 홍해지역을 재생하기 위한 활동도 전개했다(포항시, 2019; 행정안전부, 2018).

중앙 및 지방정부의 활동들과 더불어 전국으로부터 피해 주민들에 대한 다양한 지원이 쇄도했다. 총 43,372명의 자원봉사자들이 전국에서 결집하여 피해자 지원과 피해 복구를 위해 헌신적인 활동을 전개했으며, 또한 지진 다음날부터 시작된 의연금 모금으로 전국 각지에서 총 3만 2천여 건, 약 380여억 원의 성금이 도착했다(포항시, 2019).

그러나 중앙정부와 지자체의 지진 대응 활동은 시민들의 상당한 불만을 낳기도 했다. 우선, 지진에 대해 포항시가 제시하는 대응 방안에 대한 불만이 시민들로부터 제기되었다. 지진에 대한 정부의 대응 매뉴얼은 많지만, 비오는 날 등의 기후조건, 동네별 특성에 맞는 미시적이고 구체적인

---

충격이 매우 큰 것임을 짐작할 수 있다(박효민, 2018).

대응 방안은 부재하다는 것이다(박소현, 2019; 경북매일신문, 2018.2.21). 이외에도 중앙 및 지방정부, 언론의 재난 대응에 대한 불만이 온라인 카페 등을 중심으로 제기되고 확산되었다.

한편, 정부의 재난 지원 및 보상과 관련해서도 피해 주민들을 중심으로 불만이 제기되었다. 지원 및 보상금의 액수도 문제지만, 그 이전에 지진 피해에 대한 진단과 보상 체계가 합리적이지 못하다는 불만이 공유되면서 정부에 대한 불신이 광범위하게 확산되었다(김준홍·김원규, 2019)<sup>3)</sup>.

## (2) 주민 조직 결성과 시민 참여 시작

중앙 및 지방정부에 대한 높은 불만은 지진 대응에 대한 시민 참여를 본격화하는 계기로 작용하게 된다. 11월 23일 ‘한미장관맨션지진피해비상대책위원회’가 출범하는 등 피해 지역을 중심으로 주민 조직들이 여기저기에서 결성되었다. 이들은 성명서와 서명운동, 결의대회, 1인시위, 지진 관련 외부행사 참여, 서울 주요 관공서 항의 시위 등 다양한 형식의 활동을 통해 자신들의 목소리를 내게 되었다.

이 시기 주민 조직 구성원들을 중심으로 지진에 대한 시민 대응을 총괄할 수 있는 연합 조직이 결성되었는데, 그것이 ‘포항지진 범시민대책본부’(이하 ‘범대본’으로 지칭)이다. 범대본은 지진 발생 직후 피해 시설들을 중심으로 난립해있던 대책위들을 포괄하는 일종의 구심점 역할을 수행했다. 2017년 12월 16일 공식출범식을 가진 범대본은 지금까지 지진 대응의 전 과정에서 주요 행위자로 역할하면서 재난 거버넌스에서 시민 참여의 중요

---

3) 정부의 지진 대응에 대한 불신은 시민들의 인식조사 결과에서도 확인된다. 지진 발생 1주년을 맞아 포스텍 융합문제연구원 이 수행한 포항시민 인식조사 결과에 따르면, 포항지진에 대한 포항시의 대응에 대해 부정적인 평가를 한 응답자는 66.4%, 중앙정부의 대응에 대해 부정적인 평가를 한 응답자는 무려 78.0%에 이르러, 중앙정부와 지방정부를 가리지 않고 부정적인 응답이 압도적으로 높게 나타나고 있다(포스텍 융합문제연구원, 2018).

축을 형성하게 된다<sup>4)</sup>.

범대본은 창립선언문에서 ‘지진에 대한 지열발전소의 원인 규명’을 촉구하는 것을 설립 목적으로 제시했다(포항지진범시민대책본부, 2017). 실제 공식 출범식 이전부터 온라인 밴드를 통해 회원 간 소통을 하면서, 지진과 지열발전의 연관성 문제를 꾸준히 제기했다. 지열발전소 유치에 책임이 있는 포항시 정부를 비판하고 각종 시위와 가두방송, 시민서명운동, 청와대 국회 앞 시위, 지열발전 가동중단 가치분 신청, 지열발전이 책임있는 포항 지자체와 지열발전소의 고발 등 활발한 활동을 전개하게 된다. 또한 도시재건 특별법 제정을 요구하고(2017년 12월) 피해 주민에 대한 적절한 배·보상을 주장하는 등 결성 초기 지진과 관련한 여러 의제들을 선도적으로 제기하고 운동을 전개했다.

범대본은 처음부터 지방정부인 포항시와 대립각을 세웠다. 지열발전과 관련된 포항시장의 사과를 요구하고 포항시의 이재민 대책문제를 비판했으며, 지열발전의 책임을 물어 손해 소송을 제기하는 등 지속적으로 포항시와 갈등 관계를 형성했다. 정치인들이 주도하는 포항을 비판하면서 시민주도 포항 건설을 강조했다(포항지진범시민대책본부, 2017).

### (3) 기존 사회운동 조직 참여

한편, 기존의 사회운동 조직들도 지진 대응에 참여했다. 포항지역사회연구소, 포항 YMCA, 포항 환경운동연합 등 기존의 사회운동 조직들은 주로 성명서, 간담회, 토론회 등을 통해 지진과 관련한 정부 정책을 비판하

---

<sup>4)</sup> 창립총회 당시 범대본 가입단체들을 보면 흥해읍, 청하면, 신광면, 양덕동, 장성동, 환여동, 항구동, 용흥동, 중앙동, 청림동 지진대책위, 무궁화는가온누리, 촛불부대, 지속발전위(흥해), 100인포럼, 한국노총 포항본부 등으로 나타나 거의 대부분 지진 이후 피해 지역을 중심으로 형성된 주민 조직들이었다. 또한 범대본에 가입한 개인들은 주로 자신의 정체성을 거주지역으로 드러냈다. 주민들의 활발한 참여와 다르게 기존 사회운동 조직들의 참여는 미미했다. 이런 점들을 볼 때, 범대본은 주로 피해 지역 주민들의 이해에 활동 기반을 둔 주민 조직의 성격을 가진다고 할 수 있다.

고 대응 방향을 검토했으며, 지진 대책 마련을 촉구했다.

특히 포항지역사회연구소는 지진 발생 초기 지열발전의 연관성을 선도적으로 제기하고 공론화하는 활동을 전개했다<sup>5)</sup>. 지진 발생 두 달만에 『지열발전과 포항지진』이라는 단행본을 출간하여 화제를 모았고, 이후 지진피해 포항시민대회 주최, 대통령에게 드리는 공개서한 발송, 포럼 개최, 지열발전 관련 국민감사 청구 등의 활동을 전개함으로써 일부 언론으로부터 지진 원인 조사를 끌어내는데 기여한 ‘지역 파수꾼’이라는 찬사를 듣기도 했다(대구MBC, 2019.4.2)<sup>6)</sup>.

포항 환경운동연합 또한 지진 발생 초기 자신의 목소리를 내면서 지진 대응에 참여했다<sup>7)</sup>. 포항시와 시민사회가 지진 발생 초기부터 ‘포항지진이 지열발전소가 유발한 인재’라는 것을 주장하고 있었던 것과는 달리 포항 환경운동연합은 자연지진의 발생 가능성에 주목하고 그것을 대비하는 지진 대책 수립 필요성을 강조했다. 특히 지진 대책의 일환으로 경주 등지에 입지한 원전의 안전문제를 제기했다. 이런 입장들이 지진 발생 2주 후인 2017년 11월 29일 서울 환경운동연합 사무실에서 가진 기자간담회에서 발표되고, 또 성명서 등을 통해 제기되었다.

#### (4) 포항지진과 지열발전소의 연관성 쟁점 등장

이렇듯 지진 대응 초기에 해당되는 이 시기에는 다양한 주민운동 조직들이 결성되고, 기존 사회운동 조직들도 지진 대응에 참여하면서, 재난에

5) 포항지역사회연구소는 1989년 설립되어 30년 이상 포항에서 활동해 온 사회운동 조직이다. 결성 초창기부터 『포항연구』라는 잡지를 발간하여 지역의 의제들을 제기하는 등 지속적으로 활동을 수행해왔다.

6) 포항 YMCA를 비롯한 몇몇 사회운동 조직들도 지진과 관련한 토론회를 개최하는 등 지진 대응에 참여해서 목소리를 내기 시작했다.

7) 포항 환경운동연합은 1994년부터 활동하기 시작한 ‘민주사회를 위한 포항시민모임’이 모태가 되어 1999년 설립되었다. 포항과 포스코의 환경문제 실태를 조사·감시하고 환경교육과 홍보를 시행하는 등의 활동을 전개해왔다.

대한 시민 참여가 시작되었던 시기라고 할 수 있다. 지진의 파괴적 효과가 생생하게 느껴지는 상황이었고, 지진의 충격이 전국적인 관심으로 나타났던 지진 발생 직후의 시점이었던 만큼, 시민 참여의 시작임에도 불구하고 다양한 조직이 다양한 형식으로 운동을 펼치는 등 시민 참여가 활발하게 전개되었다. 이 시기에 시민사회가 제기한 요구와 쟁점들을 보면, 중앙정부와 포항시의 지진 대응 정책의 단일함과 비합리성을 비판하면서 시민주도의 포항 건설, 포항 지진의 원인 규명, 피해자 구호와 보상, 안정적 주거대책 마련, 지진피해 복구대책 등 다양한 요구와 주장들이 동시에 제기되었다.

그런데 이러한 다양한 요구와 주장들은 점차적으로 포항지진과 지열발전소의 연관성 여부라는 중요 쟁점으로 수렴되었다. 포항지열발전소가 지진과 관련이 있을 수 있다는 주장은 지진 발생 당일 지질전문가인 이진한 고려대 교수가 JTBC에 출연해 처음 의견을 개진하면서 촉발되기 시작했다(JTBC, 2017. 11. 15). 이후 JTBC가 연이은 보도를 통해 관련된 자료를 공개하면서 관심이 확산되었고, 11월 28일에는 포항지열발전소 건설 이후 63회 유발지진이 발생했다는 산자부의 관련자료가 국회를 통해 공개되었다(다뉴시스, 2017. 11. 21). 청와대 홈페이지에 포항지열발전소 폐쇄를 요구하는 청원이 연이어 제기되고, 지열발전 연관성에 대한 학계의 논쟁이 전개되는 등 지열발전과 지진의 연관성 문제는 전국적 의제로 확산되었다.

포항시민들과 시민사회 조직들도 이 문제를 본격적으로 제기하게 된다. 흥해지역 20개 단체들이 연합하여 ‘포항지열발전소 지진 연관성 철저 조사 촉구위원회’가 구성되었으며, 범대본을 비롯한 시민사회 조직들은 지열발전의 진상규명을 요구하는 서명운동, 옥외집회, 청와대 앞 1인시위, 과학 포럼 참여 등을 통해 지열발전의 진상규명을 요구하는 활동들을 집중적으로 전개하게 된다. 시민사회 조직들은 지열발전과 이전 정권과의 연관성, 지열발전에 대한 포항시의 책임 등을 제기하면서 지방정부와도

대립각을 형성했다. SNS와 각종 커뮤니티 등 포항시민들이 주로 이용하는 인터넷 공간을 중심으로 지열발전소 건설과 관련된 ‘음모론’이 제기되는 등 논란이 확산되었다(경북매일신문, 2017. 11. 27). 이듬해 2월 6일에는 지열발전 연관성을 철저히 규명할 것을 촉구하는 대통령에게 보내는 공개 서한이 전달되었다(포항지역사회연구소, 2019).

## 2) 지진 원인 규명을 위한 총력 대응: 2018.3~2019.3

### (1) 민관합동의 지열발전소와 지진 연관성 인정 투쟁

지열발전소와 연관된 포항 지진 원인을 규명해야 한다는 주장이 확산됨에 따라 정부는 철저한 조사를 통한 진상규명을 천명하고 포항지열발전소와 지진의 연관성을 밝히기 위해 조사단을 구성하게 된다. 2018년 2월 국내 전문가들뿐만 아니라 미국, 일본, 독일 등 해외 전문가들까지 포함한 ‘포항지진 정부조사연구단’(이하 ‘정부조사단’으로 지칭)이 구성되어 1년 여의 기간 동안 지진 원인에 대한 정밀조사를 진행했다. 정부조사단의 활동으로 2019년 3월 지열발전이 포항 지진의 촉발요인이었다는 공식발표가 나올 때까지 포항 시민사회와 지방정부는 지열발전과 포항 지진의 연관성을 입증하는 것에 역량을 집중하여 총력 대응을 전개하게 된다.

지열발전 연관성을 입증하려는 포항시와 시민사회 활동은 2018년 4월 27일 ‘포항지진이 지열발전을 위한 유체주입으로 생긴 유발지진일 가능성이 크다’는 내용의 학술연구논문이 국제학술지 『사이언스』에 게재되면서 한층 탄력을 받게 된다. 지열발전소 영구폐쇄와 정부차원의 보상을 강력히 촉구하는 지역 국회의원과 포항시장, 시의회의 공동 기자회견이 나오고, 한국지질자원연구원에 대한 항의방문이 이뤄졌다.

9월 들어 ‘지열발전과 관련한 국가배상책임 가능성이 낮다’는 결론을

내린 중앙정부(산자부)의 내부보고 문건이 나돌고 있다는 사실이 폭로되어 포항 시민들의 분노를 촉발하게 된다. 시민사회 조직들의 비난 성명들이 발표되고, 포항시 전역에 정부를 규탄하는 현수막이 걸리는 등 시민사회의 강한 반발이 이어졌다. 9월 5일 대규모 시민결의대회가 개최되면서 시민들의 분노와 진상규명 요구는 절정에 달하게 된다.

지열발전소의 지진 연관 인정 투쟁에서 중요한 역할을 수행한 것은 정부조사단 결성 직후 구성된 '11.15 지진과 지열발전 관련 공동연구단'(이하 '시민연구단'으로 지칭)이었다. 2018년 4월 2일 결성된 시민연구단은, 2019년 3월 정부조사단의 지진 원인 발표가 나올 때까지, 지열발전소의 지진과의 연관성을 끌어내려는 포항시와 시민사회의 지진 원인 규명 운동에 핵심적인 역할을 수행했다.

시민연구단은 포스텍, 한동대, 포항산업과학연구원(RIST) 등 지역 대학 및 연구소 소속 전문연구진들과, 시민사회 활동가, 법률자문가 등으로 구성되어 과학, 사회, 법률 3개 분과로 나뉘어 운영되었다. 시민사회 조직들과 더불어 포항시와 지방의회 등 지역 정치세력, 언론 및 법률조직 등이 함께 활동에 참여했다. 이런 점에서 시민연구단은 지역 민관합동 기구의 성격을 가진다.

시민연구단은 지열발전소와 포항 지진과의 연관성 파악을 위해 스위스, 독일의 지열발전소와 연구소를 방문하여 벤치마킹을 수행하고, 100여 건의 국내외 학술논문, 연구보고서를 검토했으며, 정보공개를 통한 자료 확보, 각종 설명회 개최, 연구결과의 도서발간 등을 통해 연구결과를 외부화함으로써 시민들의 관심을 제고하는 데 중요한 역할을 수행했다. 또한 소속 위원 몇 사람은 정부조사단의 활동에 포항 시민대표 자격의 자문위원으로 참여하여 정부조사단 활동에 관여하기도 했다.

이러한 활동을 통해 시민연구단은 지열발전에 대한 시민사회의 역량을 제고하고, 또한 정부조사단과 시민사회를 연결하는 중요한 역할을 수행했

다. 또한 정부조사단의 연구가 객관적이고 엄정하게 이뤄질 수 있도록 지원과 감시 역할을 수행했다. 시민연구단은 2019년 3월 정부조사단의 지열발전 촉발요인 발표를 이끌어내는 데 결정적인 역할을 수행한 것으로 평가된다(경북매일신문, 2019. 3. 25).

## (2) 주민운동의 정치세력화 실패와 시민 참여 소송 전개

한편, 이 시기에는 중앙정부와 지방정부에 지진 책임을 묻기 위해 사법적 수단에 호소하려는 운동도 진행되었는데, 이를 주도한 것은 범대본이었다.

지진 대응 초기부터 시민 참여의 중요 구심이 되어 온 범대본은 2018년에 들어서게 되면서 내부적으로 중요한 고비를 경험하게 된다. 범대본은 2018년 1월 포항지열발전소의 공사 및 운영정지 가처분을 제기하여 그해 3월 법원의 승인을 획득하는 성과를 거두었다. 그러나 그 과정에서 가처분 신청을 둘러싼 구성원들 간의 견해 차이로 내부 갈등이 발생한다. 갈등이 2018년 6.13 지방선거 참여를 둘러싼 대립으로 이어지면서 범대본은 심각한 내부 분열을 겪게 된다. 대립의 한편에서는 지방선거에 후보자를 내고 적극적으로 참여하여 정치권력을 획득하고 정치적 영향력을 확대할 것을 주장했다. 반면, 다른 한편에서는 그러한 정치세력화 전략이 실제로는 범대본을 개인적인 정치적 목적을 달성하는데 활용하는 것이라고 비판하면서<sup>8)</sup>, 지방선거 정치에 휘둘리지 말고 피해자 중심의 주민기반 운동에 집중할 것을 주장했다. 결국 후자의 입장을 견지한 세력들이 범대본을 탈퇴하면서 범대본은 상당수의 주민조직 기반을 상실한다<sup>9)</sup>. 범대본은

<sup>8)</sup> “범대본의 경우 우리 단체가 발기까지 했지만 특정 개인의 정치세력화가 짙어져 결국 연대가 성사되지 않았다”(피해주민대책위원회 활동가 인터뷰/ 경북매일신문, 2019.3.25에서 재인용)

<sup>9)</sup> 범대본 탈퇴 세력은 이후 주민조직으로서 피해보상 촉구 활동을 전개해 나간다. 2019년 3월 포항지진이 지열발전소에 의해 촉발된 지진이라는 정부조사단의 발표

정치세력화를 주장한 전자의 세력에 의해 주도된다.

그러나 범대본의 정치세력화 시도는 성공하지 못했다. 주요 인사들이 무소속 혹은 소수정당 후보로 포항시장과 시의회 의원 선거에 출마했지만, 이들이 모두 낙선한 것이다. 이는 지방정부 진출을 통해 제도정치 내에서 시민사회의 정치적 영향력을 확산하려는 갈등의 사회화 시도가 실패했음을 함의한다.

내부분열로 이완된 상황에서 범대본은 지방선거 이후 비상대책위를 통해 새로운 집행부를 구성하여 활동을 전개한다. 상당수의 주민 조직 기반을 상실한 상황에서 범대본은 지진 피해를 입은 개별 피해자들을 결집하여 지열발전 책임자 처벌과 보상을 위해 형사고발과 손해배상청구 소송 등 사법적 수단에 호소하는 활동에 주력하게 된다. 이와 더불어 범대본과 주민 조직들의 주도로 지열발전소 운영중단 가처분 신청, 지열발전소의 63차례 유발지진 은폐와 관련한 국민감사 청구 등이 진행되었다. 지진 책임과 보상을 위해 사법적 수단에 호소하는 시도는 지속적으로 이어져, 이후 전개되는 시민 참여의 중요한 한 축을 형성하게 된다.

### (3) 기존 사회운동 조직의 유명무실화

포항 지진과 지열발전소의 연관성을 인정받기 위해 시민사회가 총력대응을 전개하던 2018년 8월 27일 범대본과 포항 YMCA, 청년회의소, 한국노총 포항지부, 포항급식연대 등 30개 단체들이 참여한 가운데 ‘지열발전과 포항지진 진상규명 및 대응을 위한 포항시민대책위원회’(이하 ‘시민대책위’로 지칭)가 결성되었다. 기존의 사회운동 조직들이 대거 참여하여 결성되었다는 점에서 포항 사회운동의 연합체라고 할 만한 것이었다.

---

이후에는 포항지진특별법 제정을 목적으로 결성된 민관합동 조직인 ‘포항 11.15 촉발지진 범시민대책위원회’에 중간 합류하여, 포항시와 협력 하에 특별법 제정과 피해 보상 요구 운동을 전개해나가기 된다(김홍제, 2019)

시민대책위는 결성 직후인 9월 5일 포항지진 진상규명을 위한 대규모 시민대회를 개최했다. 포항지역발전협의회와 공동으로 개최한 시민대회에는 포항 시민 500여 명이 참여한 가운데 성황리에 진행되었다.

그러나 시민대회 이후 시민대책위는 별다른 실질적인 활동을 수행하지 못했다. 사회운동 조직들이 연합하여 결성되긴 했지만, 사안에 따라 성명서 발표와 같은 활동을 수행하는 데 그쳤다. 이외에도 감사원 국민감사청구 등 시민대책위 명의를 몇몇 활동들이 있었지만, 시민대책위가 주도했다기보다는 소속된 일부 조직이나 인사가 주도한 활동이었다.

한편, 기존 사회운동 조직 활동가 일부는 앞의 시민조사단에 참여하여 적극적으로 활동함으로써 정부조사단의 지열발전 촉발요인 발표를 이끌어내는 데 상당한 역할을 수행하기도 했다. 그러나 이 경우에도 기존 사회운동 조직의 역량이 참여했다기보다는 소수 활동가의 개인적 참여 성격이 강했다.

사실 앞선 시기에서도 기존 사회운동 조직들의 지진 대응은 주로 토론회, 강연회, 성명서 발표 등에 집중되었다. 기본적으로 포항에서 사회운동 조직들의 역량이 매우 일천한 상황이었고, 따라서 소수 활동가들에 의해서 조직가능한 입장발표나 토론회 등이 주로 이뤄진 것이다. 반면, 대중집회나 서명운동 등 집단적인 자원동원과 노력이 필요한 활동들은 전개하지 못했다. 이런 조건에서 기존 사회운동 조직들은 앞의 주민 조직 주도의 운동과 일정 정도 연대하기는 하지만 실질적인 영향력은 미미한 수준에 그쳤다.

이런 점에서 볼 때, 지진 대응에 있어서 기존 사회운동 조직들의 참여는 거의 없었다고 할 수 있다. 이는 지진 발생 이후 새로 결성된 주민 조직이나 민관합동 조직 등이 지진 거버넌스를 주도했던 것과 현저히 대비된다.

### 3) 포항지진특별법 제정운동과 시민 참여 소송의 병렬적 전개: 2019.3~2019.12

정부조사단은 1년 여의 활동 끝에 2019년 3월 20일 서울 한국프레스센터에서 최종결과발표회를 갖고 ‘지열발전이 포항 지진의 촉발요인’이라는 최종 결론을 발표했다. 이 발표로 포항 지진에 대한 시민사회의 대응은 새로운 국면을 맞게 된다. 발표 이후 2019년 말 포항지진특별법이 제정될 때까지 지진에 대한 시민사회의 대응은 지방 정부와 다수 주민 조직 주도의 포항지진특별법 제정 운동과, 범대본 주도의 피해보상 및 지진 책임자 처벌을 위한 법적 대응이라는 두 개의 축을 중심으로 전개된다. 양자 간의 연대와 협력의 요구가 지속적으로 제기되었지만, 각각의 운동들은 상호결합하지 못한 채 독자적이고 병렬적으로 전개되었다.

#### (1) 포항지진특별법 제정을 향한 민관합동 총력 대응

정부조사단의 발표 이후 포항시민들의 정부에 대한 성토가 이어졌다. 지열발전에 대한 정부 책임 요구, 피해 보상 대책 마련, 포항 지진특별법 제정 등을 요구하는 현수막이 포항 전역에서 수백 개가 걸리게 된다. 시민들의 분노와 성토에 기반하여 포항시와 시민사회는 포항지진특별법 제정 운동을 전개해나가게 된다.

이를 위해 정부조사단의 발표가 나온지 3일 후인 2019년 3월 23일 ‘포항 11.15 촉발지진 범시민대책위원회’(이하 ‘범대위’로 지칭)가 결성되었다. 출범식에는 포항시장, 시의회의장, 포항시 2개 지역구 국회의원, 경북도의회위원장 등 지역 행정당국 및 정치 인사들과 50여 개의 경제단체, 관변단체, 시민사회단체가 참여했다. 4명의 공동위원장은 포항의 주요 정치 인사와 경제 인사 등으로 구성되었다. 이런 사실들에서 확인할 수 있듯이 범대위는 포항 정부와 주요 정치·경제 권력을 포괄하고, 여기에 다수의

시민사회 조직이 함께 참여한 지역 민관합동 조직으로 규정할 수 있다.

범대위는 출발부터 끊임없이 사회운동으로서의 대표성이나 정통성과 관련한 문제제기에 시달리게 된다. 범대위 임원 명단에 “피해가 큰 지역 주민들은 빠진 채 각종 단체 임원들 이름만 가득 올라가 누굴 위한 단체냐는 불만이 출발부터 터져나왔”고(JTBC, 2019.3.24), 지역 정치인들 간 소속 정당의 이해에 따른 대립이 범대위 활동에 영향을 미치면서 독립적 시민단체라기보다는 관변단체에 불과하다는 비판을 받았다<sup>10)</sup>.

범대위는 출발부터 특별법 제정을 주요 목적으로 한다는 사실을 명확히 하고(포항11.15축발지진 범시민대책위원회, 2019), 포항시와의 긴밀한 협력 하에 특별법 제정 운동에 전력투구했다. 이를 위해 범대위는 특별법 제정을 위한 시민 동원에 나섰다. 4월 2일 포항시 중심가인 육거리에서 특별법 제정을 위한 범시민결의대회를 개최했는데, 무려 3만여 명의 시민들이 대회에 참여하여 특별법 제정에 대한 뜨거운 관심을 보여주었다. 5월 12일에는 특별법 제정을 위한 시민공청회가 개최되었고, 이후 특별법 제정이 국회에서 지지부진하게 진행되자, 다시 특별법 조기제정을 촉구하는 기자회견을 갖기도 했다.

한편, 범대위는 포항시와 함께 특별법 제정을 전국적 의제로 확장하기 위한 시도를 전개했다. 3월 27일 포항시와 자매결연을 맺은 도시들을 대상으로 특별법 제정에 대한 홍보활동이 진행되었으며, 특별법 제정을 촉구하는 청와대 국민청원도 전개되었다. 4월 25일에는 정부세종청사의 산자부 앞에서 항의집회가 개최되었다.

그해 여름 이후 국회에서 특별법 제정 논의가 지지부진해지면서, 범대

---

<sup>10)</sup> 포항 지방정부와 대립각을 세워 온 범대본의 경우 성명서를 통해 포항시가 “그동안 묵묵히 봉사해 온 시민단체들을 배제한 채 관변단체 중심의 지진대책기구를 설립한 것을 규탄”했으며, 범대위 출범에 참여했던 포항 환경운동연합 또한 성명서를 통해 범대위가 지역단체들을 앞세워 들러리를 서게 하거나 정치적으로 이용할 우려를 제기했다(포항환경운동연합, 2019).

위와 포항시의 이른바 ‘상경 투쟁’이 본격화되었다. 6월 3일 개최된 국회 앞 특별법 제정 촉구 집회에서는 가두시위와 더불어 범대위 집행위원 3인의 삭발식이 진행되는 등 자못 비장한 분위기가 형성되었다. 상경 집회는 7월 2일부터의 1인 시위, 다시 10월 3일의 대규모 국회 앞 시위 등 수차례 개최되었는데, 집회가 열릴 때마다 포항에서 수십 대의 전세버스를 타고 수백에서 수천 명의 시민들이 참여하여 상당한 규모로 진행되었다. 상경 집회와 더불어 포항시와 범대위는 서울에서 수차례의 포럼과 문화행사를 개최하고, 지역 행정 당국과 정치인을 동원해 중앙정부와 국회에 로비를 진행하는 등 국회의 특별법 제정을 압박하기 위해 다양한 노력을 기울였다. 앞의 범대본이 피해 주민들을 중심으로 조직되어 진상규명과 피해 지원을 위한 사법적 대응을 주도하면서 지진 대응의 한 축을 형성했다면, 범대위는 민관합동조직으로서 지방정부와 함께 특별법 제정을 주도하면서 지진 대응의 또 다른 한 축을 형성했다.

## (2) 시민 참여 소송의 폭발적 증대

특별법 제정 운동의 한편으로, 사법적 수단을 통해 지진 유발 책임과 피해 보상을 요구하는 운동에도 시민 참여가 활발히 전개되었다. 지열발전 촉발요인 발표 이후 시민들의 손해 소송 참여가 급증하게 되는데<sup>11)</sup>, 여기에 맞춰 소송 대행 기관도 확대된다. 기존의 범대본과 더불어 포항지역 변호사 9인이 참여하는 ‘포항지진공동소송단’이 구성되었고, 그 외에도 보다 저렴한 소송 비용을 제시하는 제3의 기관도 등장하면서 복수의 기관에 의한 사법적 대응이 진행되었다. 소송 제기에 따라 6월부터는 실제 법정 재판이 시작되었다. 손해 소송은 지진 대응의 방향과 관련하여 앞의

11) 2018년부터 손해 소송을 추진한 범대본의 경우 참여자의 수가 폭발적으로 급증하면서 2019년 말까지 3차례에 걸쳐 손해 소송을 진행했는데 여기에 총 1만 3천여 명의 시민이 참여했다.

범대위 주도 특별법 제정 운동과 미묘한 대립관계를 형성하면서 진행되었다. 또한 손배대행기관 난립에 따라 개인이 지불해야 하는 소송 비용의 차이를 두고 기관 상호 간 과도한 경쟁과 갈등에 대한 우려가 제기되기도 했다.

이와 더불어 2019년 정부조사단의 지열발전 촉발요인 발표 직후에는 지진 발생 및 피해에 대한 책임을 묻는 형사 소송도 진행하여 산업통상부장관과 지열발전소 대표 등을 살인죄 및 상해죄로 고소하게 된다. 2019년 말에는 지열발전 시추시설을 매각하려는 움직임에 대응하여 시추시설 이전금지 가처분 소송을 제기했다.

이렇게 소송이나 형사고발 등 사법적 수단에 의존하는 활동들에 대해 피해보상을 미끼로 한 시민 동원이라는 비판이 제기되기도 했다<sup>12)</sup>.

#### 4) 특별법의 성과와 한계를 둘러싼 논란: 2020.1~현재

포항시와 시민사회의 갖은 노력과 압력에도 불구하고, 특별법 내용과 심의절차 등을 둘러싼 여야 간 힘겨루기가 진행되고 국회 파행이 지속되는 등 우여곡절을 겪은 끝에 2019년 12월 27일 「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」이 국회 본회의를 통과하게 된다. 특별법 제정을 위해 모든 역량을 총동원했던 포항시 정부와 시민사회의 노력이 소기의 성과를 얻게 된 것이다.

특별법은 포항 지진이 지열발전으로 인한 촉발지진이라는 점을 분명히 하고, 그에 따른 지진 원인과 책임소재에 대한 ‘진상조사’, 그리고 재난 피해자에 대한 ‘피해구제’라는 두가지 목적을 위한 법임을 명시하고 있다<sup>13)</sup>.

12) “52만 시민을 우롱하는 겁니다. 1년 안에 (소송)하지 않으면 보상 못 받는다 이렇게 시민들을 겁박하고 있어요”(범대위 관계자 인터뷰/ JTBC, 2019.3.24에서 재인용).

13) 특별법 제1장 제1조에서는 이 법의 목적을 다음과 같이 규정하고 있다. 이 법은 지열발전사업으로 촉발되어 2017년 11월 15일과 2018년 2월 11일 경상북도 포항

먼저 진상조사를 위해 국무총리 소속의 ‘포항지진진상조사위원회’(이하 ‘진상조사위원회’로 지칭)를 설치하여 피해자 신청이나 직권으로 진상조사를 할 수 있도록 했다. 다음으로 ‘피해구제’를 위해 역시 국무총리 소속으로 ‘포항지진피해구제심의위원회’(이하 ‘심의위원회’로 지칭)를 설치했다. 개인이 피해를 인정받고 지원금을 받으려면 ‘증빙서류를 첨부하여’ 심의위원회에 서면으로 신청해야 하고, 그러면 심의위원회가 피해자 인정 여부와 지원금 등을 결정하도록 규정했다. 포항 지진으로 침체된 포항시 경제 활성화와 공동체 회복을 위한 특별지원방안을 마련하는 내용을 담았으며, 공동체 복합시설과 포항트라우마센터의 설치 근거를 마련하고, 공동체 회복 프로그램과 재난 예방 교육사업 추진 근거도 규정했다.

특별법이 제정되면서 이 법의 수용 여부를 둘러싸고 포항 시민사회 내에서 의견대립이 발생한다. 먼저 포항시와 범대위는 특별법의 제정으로 진상규명과 책임자 처벌의 길이 열리고, 또 국가가 피해구제지원금을 지급하도록 의무화함으로써 지진피해에 대한 실질적인 피해구제의 길이 열렸다는 점, 지역 공동체 회복을 위해 정부가 특별지원을 할 수 있는 근거를 마련했다는 점 등을 들어 특별법에 대한 환영의사를 표시했다(국민일보, 2019. 11. 28).

따라서 포항시와 범대위는 특별법을 일단 수용하고 그것이 갖는 한계를 가능한 한 시행령에서 보완하는 쪽으로 방향을 설정했다<sup>14)</sup>. 법안 통과 직후 포항시는 특별법 이후 지원을 위해 ‘지진특별지원단’을 구성하고 특별법에 따른 피해지원을 준비하기 시작했다. 포항시개발자문위원연합회, 포항시이통장연합회, 자유총연맹포항시지회 등 8개 관련단체들의 기자회견

---

시에서 발생한 지진의 구체적인 발생원인과 책임소재의 진상을 밝히고 지진으로 인하여 피해를 입은 사람 등에 대한 피해구제를 통하여 포항시의 경제 활성화와 공동체 회복을 도모하는 것을 목적으로 한다.

14) 이에 따라 포항시와 범대위 등은 특별법 시행령에서 진상조사위원회와 피해조사심의위원회에 ‘지역추천인사를 포함한다’는 구절을 넣을 것을 요구했다.

건을 통해 특별법 시행령에 대한 요구안을 제시했으며, 또한 특별법과 이후 나온 시행령안에 관한 주민의견수렴 절차를 진행했다.

이와는 달리 범대본 등의 시민사회 조직들은 특별법의 문제점을 지적하면서 그것의 수용에 반대했다. 특별법이 명칭에서부터 ‘배·보상’대신 ‘구제’란 용어를 사용함으로써 국가의 과실책임이 명시되지 않았고, 영업 손실 등에 대한 손해 배·보상을 특별법을 통해 받을 수 없게 되었으며, 피해 지원금 또한 피해 시민 모두가 ‘개별적으로’ 신청해야 하고, 입증이 쉽지 않은 다양한 피해나 정신적 피해 등은 지원금을 받기 힘들다는 점 등을 비판했다. 특별법에 꼭 들어가야 하는 중요한 조문들이 빠져버려 실효성이 없으며, 이는 시행령으로 보완할 수 있는 문제가 아니라는 것이다. 따라서 범대본은 이렇게 문제가 많은 특별법을 개정해야 한다는 입장문을 발표한다(포항지진범시민대책본부, 2019)

특별법 제정 이후 포항 시민사회의 재난 대응은 새로운 국면으로 접어들고 있다. 포항과 서울을 오가면서 포항시와 시민사회 주요 세력들이 자신의 역량들을 집중적으로 투여해서 특별법 제정이란 성과를 얻어냈지만, 그것만으로 해결할 수 없는 수많은 문제들이 남아있다.

더욱이 특별법 자체도 많은 한계를 갖고 있다. 앞에서 언급한 문제점 이외에도 재난 거버넌스와 관련하여 특별법은 진상조사위원회와 심의위원회 모두 국무총리가 임명하도록 하고 있고, 또한 시행령안에서 시민추천인사의 참여를 배제하고 있어 중앙정부 중심의 재난 대응이 진행될 가능성이 있다. 재난 거버넌스를 구성하는 지방정부와 시민의 참여를 통해 지역 공동체의 대응 역량을 확보하는 것이 원천적으로 배제된다.

또한 피해를 인정받고 지원금을 받기 위해서는 증빙서류를 갖추고 개인이 신청해야 하므로, 그 과정에서 공적인 의제가 개인화되는 ‘갈등의 사사화’가 발생할 가능성이 있다. 피해 인정과 지원금을 둘러싼 시민들 간의 내부 갈등이 첨예하게 전개될 여지도 남는다. 이미 특별법 제정 이전부터

조심스럽게 우려가 제기되어왔던 이러한 문제들이 향후 지진 대응의 전개와 지역 공동체의 재난 복원력에 있어 핵심 쟁점이 될 것으로 전망된다.

#### 4. 갈등의 사사화와 스케일의 불일치

##### 1) 스케일의 불일치와 갈등의 지역화

지진으로 지역이 파괴되고 이재민이 대규모로 발생하여 더 이상 지진 이전의 상태로 생활할 수 없게 된 지역사회를 복구하기 위해서는 수많은 지식과 자원, 인력과 자본이 투입되어야 한다. 이는 지역 스케일 만으로는 불가능한 일이고, 전국 스케일의 자원 동원이 가능한 중앙 정부의 관여와 역량투여가 요청된다<sup>15)</sup>. 중앙 정부가 책임있게 나서서 진상규명과 책임자 처벌에 나서고 지진 복구를 위한 자원과 역량을 투입해야 해결될 수 있는 문제인 것이다.

따라서 중앙정부가 복구의 책임을 담당하도록 강제하는 사회적 압력이 필요하다. 그런데 이러한 압력을 문제가 발생한 지역 정부나 시민사회의 노력만으로 달성하기는 쉽지 않다. 지역 스케일을 넘어서 중앙 언론과 전문가, 전국적 정치권력과 사회운동이 참여하여 문제를 제기하고 전국민의 관심을 유발하며, 중앙무대의 정치 정당을 압박하는 등 사안을 전국 스케일에서 의제화할 필요가 있는 것이다.

그러나 포항 지진에 대한 대응 주체들은 포항이라는 지역 스케일에서 활동하는 세력이었다. 포항시와 시민사회 조직들은 수차례의 상경 집회와

---

<sup>15)</sup> 포스텍 평화연구소가 주최한 포항지진 2주년 심포지움에서 패널로 참여한 포항시 관계자는 중앙정부의 종합적 지원이 이뤄지지 않으면, 권한의 한계가 있는 포항시 지자체의 역량만으로 복구를 수행하기에 어려움이 많을 수밖에 없다는 점을 지적했다(손정호, 2019).

홍보 활동, 지자체 행정관료와 지역 정치인을 통한 중앙과의 연계와 로비, 포항 지진 문제에 열성을 보이는 소수 전문가 역량의 동원 등을 통해 이 문제를 극복하고자 노력했지만, 지역 주체들의 헌신적 활동만으로는 중앙 정치를 압박하는 데 한계가 있었다.

이런 점에서 포항 지진 대응에 있어 해결되어야 할 문제의 스케일과 해결에 참여하는 주체의 스케일이 모순적 관계에 놓이는 ‘스케일의 불일치’가 발생했다고 말할 수 있다. 포항 지진의 대응과 해결은 포항 지역 스케일에서 해결할 수 없는 전국 스케일의 대응을 요구하는 반면, 이에 대한 대응 주체들은 지역 스케일에 국한됨으로 인해 문제 해결이 지체되는 현상이 나타나는 것이다. 이는 갈등의 지역화, 즉 갈등이 전국적으로 확장되는 방식으로 사회화되지 못하고 지역 내부로 국한된다는 의미에서 갈등의 사사화의 한 측면이라고 할 수 있다.

## 2) 중앙정부의 책임회피와 법적 수단에 의한 문제해결 추구

지진 대응 과정에서 중앙 정부는 대체로 논의의 중심에서 벗어나려는 모습, 지진 유발과 복구의 책임을 회피하려는 태도를 보여왔다. 지진이 발생하자 특별재난지역을 선포하고 중앙재난안전대책본부를 가동하는 등 중앙 정부 또한 수습과 복구를 위해 신속하게 움직였다. 그러나 그 해 말 중앙재난안전대책본부가 해체되고 난 이후부터 중앙 정부는 포항 지진 대응에 다소 소극적 태도를 보이게 된다. 그에 따라 2018년 2월 20일 포항 시장과 지역 국회의원, 시의회의장이 중앙정부의 소극적 태도를 비판하는 합동 기자회견을 갖기도 했다<sup>16)</sup>. 지열발전의 지진연관성에 대한 정부조사

16) “지난해 5.4 강진이 발생한 이래 중앙정부가 나름대로 수습과 복구에 최선의 노력을 다한 것은 인정한다 (...) 하지만 지난 11일 새벽에 4.6 여진이 발생한 이후에는 대책 마련에 대한 책임을 포항시에만 맡겨두고 어떠한 대책도 내놓지 않고 있어 매우 유감스럽게 생각한다”(포항시장, 지역국회의원, 시의회의장 합동 기자회견/ 경

단의 활동이 진행되던 2018년 9월에는 국가의 배상책임을 회피하기 위해 정부조사단에 조사의 가이드라인을 제시하는 듯한 산자부 내부분건이 유출된 바 있다. 한편 정부조사단의 촉발지진 발표에 대한 입장문을 내면서 중앙 정부는 ‘피해를 입은 포항시민들께 깊은 유감을 표합니다’ ‘깊은 위로의 말씀을 드립니다’ 처럼 마치 남의 일처럼 이야기함으로써 자신의 지진 책임을 인정하지 않는 태도를 견지한다는 비판을 받기도 했다(대구 MBC, 2019. 4. 2). 지진부진한 과정을 거쳐 통과된 포항지진 특별법에서도 지진 피해에 대한 ‘배·보상’이 아니라 ‘구제’라는 표현을 집어넣음으로써 중앙 정부의 책임을 법안에 명시하지 않았다. 이렇듯 중앙 정부는 지진 대응 과정에서 직접적인 자신의 책임을 지지 않으려는 태도를 견지해왔다.

독일의 저명한 사회이론가 울리히 벡(U. Beck)은 이와 유사한 상황을 ‘조직화된 무책임성’(organized irresponsibility)으로 표현한다(Beck, 1992). 이는 사건이 발생했을 때 관련된 개인이나 조직이 분명히 책임져야 하지만, 그럼에도 정확하게 누구에게 책임이 있다고 말할 수 없는 상황을 지칭한다. 조직화된 무책임성의 상황에서 책임 문제가 정치적 갈등의 주요 쟁점이 된다. 책임을 확인하기 위해 법적 수단에 호소하는 일이 발생한다(박재묵, 2008).

포항 지진의 경우, 지진 원인을 둘러싼 책임 문제가 지진 복원을 둘러싼 정치적 갈등의 주요 쟁점이 되어 왔고, 이에 대해 국가는 자신의 직접적인 책임을 회피하려는 모습을 보여왔다. 시민사회는 이에 대해 특별법 제정과 소송 등의 사법적 수단을 통해 국가의 책임을 제도화하고자 했다. 특별법이 제정되었는데 여기에서 오히려 국가의 배·보상 책임은 은폐된 채 피해구제의 제도화가 이뤄졌다.

---

북매일신문, 2018. 2. 21에서 재인용).

이렇게 국가가 빠진 자리에서 피해에 대한 책임과 배·보상 문제는 향후 중요한 정치적 갈등의 쟁점이 될 가능성이 높다. 갈등 해결의 방식이 특별법과 소송이라는 법적 수단에 의존하는 것으로 수렴하게 되면, 피해에 대한 책임과 보상 문제는 지열발전소와 피해자 개인 간의 관계라는 사적 영역으로 환원되고, 국가는 책임자가 아니라 소극적 중개자의 역할에 머물 가능성이 높다. 피해자 지원은 개인이 입증해야 할 문제가 된다. 사고 책임 규명과 피해배상이 법적 판단의 문제로 전환되면 시민사회 운동이 개입할 수 있는 공간은 협소해진다. 지원이나 배·보상의 규모나 범위를 둘러싸고 시민사회 내부의 갈등이 발생할 소지도 높아지고 있다<sup>17)</sup>.

조직화된 무책임성이라는 조건에서 시민사회의 지진 대응은 특별법이나 소송 등 법적 수단에 호소하는 것으로 귀결되었다. 그에 따라 지진 대응의 의제가 지진의 책임과 보상 및 지원 문제로 집중됨과 동시에 갈등의 범위가 공적 영역으로부터 개인 간 사적인 영역으로 축소될 가능성이 높아지고 있다. 갈등의 사사화의 또 하나의 측면이라고 할 수 있는 이러한 경향이 계속 진행되면 결국 외부에서는 지진에 대한 시민사회의 대응이 내부 구성원들 간의 이권 다툼으로 비춰질 가능성도 있다.

### 3) 기존 사회운동 조직의 부재 혹은 소외

전술했듯이 포항 지진 거버넌스에서 기존의 사회운동은 자리를 잡지 못하고 소외되었다. 지진 발생 초기 포항지역사회연구소와 포항 환경운동연합 등이 시민사회에서 자신의 목소리를 내기도 했지만, 시일이 흐르면서 이들은 무대에서 사라지게 된다. 30개의 시민사회 조직이 모여 시민대책위를 건설하기도 했지만, 한차례의 시민결의대회를 개최한 이후 바로

17) “특별법이 통과돼 예산이 내려오면 시민 갈등 사례가 더욱 증폭할 것으로 예상된다. 잠재된 갈등 요소가 너무 많아서다”(양만재, 2019).

유명무실한 존재로 전락했다.

사실 지진 이전부터 포항의 사회운동 역량은 상당히 미약했다(장세훈, 2010; 서병철, 2018). 사회운동에 대한 시민들의 관심과 참여는 상당히 미진하다. 시민사회 조직별로 활동가 1~2명이 수년 이상 각 조직의 활동을 책임지는 가운데, 이들의 리더십은 다음 세대로 재생산되지 못한다. 이런 조건에서 포항의 사회운동 조직은 스스로 동원할 수 있는 시민이나 자원이 별로 없는 상태이다. 가령, 포항지역사회연구소의 경우 지진 발생 초기 개인 활동가의 헌신적 노력으로 지열발전소에 의한 지진유발을 제기하는 책자를 발간하고, 관련된 토론회를 개최하는 등의 활동을 전개했지만, 소수의 역량으로 할 수 있는 수준을 넘어서는 대응들을 지속적으로 끌고 나갈 역량은 부족했다. 유사하게 포항 YMCA의 경우에도 지진 발생 한달 후인 12월 20일 ‘포항지진 어떻게 극복할 것인가’를 주제로 이슈토론회를 개최한 바 있지만, 그 이상 지진 대응에 적극적으로 참여할 수 있는 여력이나 자원이 없었다.

포항 환경운동연합의 경우 지진 발생 초기부터 다른 사회운동들과 다르게 자연지진의 가능성을 제기하면서 지진대비 방역 시스템, 원자력 발전의 위험 등을 제기했다. 그러나 소수 활동가가 전체 활동을 전담하다시피하고 있는 상황이다 특히 포스코를 비롯한 철강공단의 환경오염 대응 등의 중요 지역 현안들에 집중하는 상황에서, 지진 이슈를 지속적으로 끌고나갈 여력은 없었다. 더욱이 시민사회 대부분이 지열발전으로 집중하고 있는 상황에서 이들의 이해에 반하는 문제제기가 차지할 수 있는 공간 또한 없었다. 따라서 포항 환경운동연합은 가끔씩 사안이 발생할 경우 중앙의 환경운동연합을 통해 성명서를 발표하는 수준의 활동에 그치게 된다.

이런 열악한 조건에서 기존 사회운동 단체들은 필요에 따라 연대활동을 모색해왔다. 그러나 이때의 연대는 사안이 발생했을 때 일회성 연대를 통해 성명서나 입장 발표를 하는데 국한되었고 그 이상의 역량을 발휘하

는 것은 불가능한 조건이었다. 2018년 8월 사회운동 조직들이 연대하여 시민대책위를 결성하고 대규모 시민동원집회를 개최하기도 했지만, 이 경우 사실상의 관변단체라고 할 수 있는 지역발전협의회나 주요 지진대응 조직인 범대본 등의 참여와 자원동원으로 가능한 것이었다. 이러한 사실들은 기존 사회운동 조직이 지진 대응에서 존재감을 드러내지 못하게 하는 중요한 요인이 되었다.

지진 대응에서 기존 사회운동 조직의 부재 혹은 소외는 포항 지역 스케일의 운동을 전국 스케일로 확장할 수 있도록 양자를 매개해줄 수 있는 사회운동 조직이 부재했다는 것을 함의한다<sup>18)</sup>. 사실 포항 시민사회의 지진 대응은 포항을 넘어서는 외부와의 연대에 실패했다고 볼 수 있다. 행정라인을 따라 연결되는 포항 지방 정부의 중앙 정부와의 연계, 그리고 지역 정치인들의 국회와 정당을 통한 로비 및 홍보활동, 일부 관심있는 전문가, 지식인의 참여를 제외하면 포항 외부와의 연대를 확보할 수 있는 실질적 통로는 없었다.

## 5. 맺음말: 사회운동과 지역 공동체 재난 복원력의 전망

지진 발생 이후 포항 시민사회는 지진 대응 활동에 적극적으로 참여했

---

18) 전국적 네트워크를 지닌 사회운동 조직은 자신의 네트워크를 통해 지역 스케일에서 발생한 사안과 운동을 다른 지역으로 확산하고 지원과 연대를 확보해줄 수 있다. 따라서 그것은 갈등의 사회화, 즉 의제의 확장과 참여주체의 확대에 유의미한 효과를 제공할 수 있다. 전국적 사회운동 조직이 자신이 활용할 수 있는 운동 레퍼토리와 미디어 자원, 전문가 역량 등을 동원하여 중앙 수준에서 토론회를 개최하고 집회와 서명운동, 언론홍보 활동, 법률관계 활동들을 전개하게 되면, 그러한 활동을 통해 전국적 수준에서 여론을 환기하여 갈등의 참여 범위를 확대하고, 중앙 정부와 정치인들에 압력을 행사하게 되면, 전국적 수준에서 동원할 자원이 제약된 상황에서 지역민들만의 상경 집회나 지역 정치인들에게만 의존하는 정치적 압력과는 사뭇 다른 결과를 가져올 수도 있다.

다. 초창기 많은 주민 조직들이 새로 결성되고, 기존 사회운동 조직들도 지진 대응에 참여하면서 다양한 의제와 요구가 분출되고 시민 참여가 확대되었다. 시일이 흐르면서 이러한 다양한 활동들은 지열발전 연관성 규명과 그에 따른 피해보상을 위한 특별법 제정 운동, 그리고 책임자 처벌과 피해보상을 위한 시민 참여 소송 운동의 양대 축으로 수렴되었다. 미약한 역량을 안고 초기 지진 대응에 참여했던 기존 사회운동 조직은 역량의 한계를 노정하고 이후 지진 대응에서 영향력을 발휘하지 못하게 된다.

그 과정에서 시민사회의 노력에도 불구하고 갈등을 전국적 의제로 확산시키려는 시도가 실패하고, 참여주체가 줄어드는 등 갈등의 사사화 경향이 나타나고 있다. 지진 대응에 대한 기존 사회운동의 참여가 거의 없다가 시피한 상황에서 의제를 전국으로 확대할 수 있는 통로는 제한적일 수밖에 없었으며, 그것의 영향으로 스케일의 불일치, 즉 사안 자체는 전국 스케일의 자원과 역량 동원으로 해결될 수 있는 사안임에 비해 운동주체는 지역 스케일에 국한됨으로 인해 문제해결이 지체되는 현상이 나타나고 있다.

이러한 변화는 지진 이후의 시민사회와 지역 공동체의 재난 복원력에 커다란 도전을 제기한다. 복원력이란 기존의 관행이나 제도가 파괴된 상황에서 다시 파괴가 발생하기 전의 상태로 돌아가는 힘을 말한다. 지진으로 지역 공동체에 큰 피해가 발생한 상황에서 그러한 피해를 복구하고 지진 이전의 상황으로 복귀할 수 있는 정도를 의미한다.

그런데 최근에는 복원력을 단순히 재난 이전의 상태로 돌아가는 것 이상을 의미하는 것으로 이해한다. 재난이 발생하고 새로운 변화가 이미 상당히 진행된 상황에서 재난 이전 상태로 회귀하는 것은 불가능하다. 변화된 새로운 상황에서 기존의 상태를 넘어서는 진일보한 발전이 필요하고 그것을 가져올 수 있는 시민사회와 공동체의 내적 역량 축적이 필요하다.

지진 대응에 포함될 수 있는 영역은 여러 가지가 있다. 피해주민에 대

한 주거 및 경제적 지원이 필요하고 이들에 대한 정신적, 심리적 지원도 필요하다. 지진 원인 규명과 책임자 처벌이 요구되며, 피해에 대한 보상도 중요한 지진 대응 영역이 된다. 나아가 파괴된 마을과 도시를 재건하는 것, 지진을 비롯한 재난에 대비하는 방재시스템을 마련하는 것도 중요한 지진 대응 영역이라고 할 수 있다.

이러한 다양한 영역들 중에서 시민사회 조직들이 적극적으로 참여하고 주도적으로 관여해 온 영역은 피해보상의 영역, 지진 원인 규명과 책임자 처벌의 영역에 국한되었다. 기타의 영역들에서 시민사회 조직들의 참여는 매우 미진하다. 피해보상과 책임자 처벌을 제외하면 기타 대부분의 영역들은 시민 참여가 실질적으로 생략된 채 중앙 및 지방 정부의 주도로 지진 대응이 진행되고 있다.

이런 점에서 시민사회의 적극적인 자기성찰이 필요해 보인다. 정부 정책에 대한 항의와 경제적 지원 획득을 넘어 다양한 영역에서 공동체의 복원력 획득을 위한 시민사회 역량의 강화와 참여 확대가 필요해 보인다. 공동체의 복원력 회복을 위한 시민사회의 자기조직화가 요청된다.

(2020년 4월 10일 접수, 5월 20일 심사완료, 5월 23일 게재확정)

참고문헌

- 「JTBC」. “포항 지진, 지열 발전소 건설이 영향 준 것이라 생각.” 2017. 11. 15.
- 「JTBC」. “포항 지진 관련 단체만 7개…다른 목소리에 시민들 '혼란'.” 2019. 3. 24.
- 「경북도민일보」. “추위와 분노에 떠는 포항시민들.” 2019. 11. 15.
- 「경북매일신문」. “지진-지열발전소 연관성 여부 조사 본격화.” 2017. 11. 27.
- 「경북매일신문」. “흔들리는 포항… 정부는 요지부동.” 2018. 2. 21.
- 「경북매일신문」. “지진으로 틀어진 이해관계, 도시 재건으로 화해 해야.” 2018. 8. 13.
- 「경북매일신문」. “포항 지진단체별 다양한 목소리… 일각선 “필요성 있다.” 2019. 3. 25.
- 「경북매일신문」. “포항지진, 국가 배상책임 명백.” 2019. 3. 27.
- 「국민일보」. “포항시민, 포항지진 특별법 통과에 ‘아쉽지만 환영’.” 2019. 12. 28.
- 「뉴스1」. “윤영일 "포항지열발전소 주변, 2년간 63차례 지진'.” 2017. 11. 22.
- 「대구MBC」. “포항 지진 원인 조사..지역 파수꾼 있었다.” 2019. 4. 2.
- 「영남일보」. “포항지진을 대하는 대통령의 의식.” 2020. 2. 18.
- 김준홍·김원규. 2019. “포항 지진 그 후, 피해와 보상의 간극.” 『건지인문학』 26. 171-198.
- 박배균. 2013. “국가-지역 연구의 인식론: 사회공간론적 관점을 바탕으로.” 박배균 김동완 편. 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』. 알트 22-51.
- 박소현. 2019. “포항지진 재난 거버넌스와 재난 시티즌십 라운드테이블.” 포스텍 평화연구소 심포지엄. 「포항지진, 그후: 재난 거버넌스와 재난 시티즌십」. 포항. 11월 8일.
- 박순열. 2010. “생태시티즌십(ecological citizenship) 논의의 쟁점과 한국적 함의.” 『ECO』 14(1). 167-194.
- 박순열·홍덕화. 2010. “허베이 스피리트호 기름유출사고로 인한 태안지역의 사회경

- 제적 변동: 사회적 재난의 파편화(fragmentization)와 사사회(privatization). 『공간과 사회』 34, 142-184.
- 박재목. 2008. “환경재난으로부터 사회재난으로 허베이 스피리트호 기름유출사고에 대한 사회적 대응 분석.” 『ECO』 12(1), 7-42.
- 박효민. 2018. “사회조사로 살펴본 포항지진의 트라우마.” 「포항 지진 1년: 지금도 계속되는 삶의 여진」. 포스텍 융합문명연구원 연구보고서 2018-1.
- 손중호. 2019. “포항지진 재난 거버넌스와 재난 시티즌십 라운드테이블.” 포스텍 평화연구소 심포지엄. 「포항지진, 그후: 재난 거버넌스와 재난 시티즌십」. 포항. 11월 8일.
- 양만재. “지진특별법 이후를 생각한다.” 「경북매일신문」 2019. 11. 15.
- 이영희. 2014. “재난 관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십.” 『경제와사회』 104. 56-80.
- 임재현. 2018. 『포항지진과 지열발전』. 여우와두루미.
- 장세훈. 2010. “지방자치 이후 지역엘리트의 재생산 과정: 철강도시 포항 사례를 중심으로” 『경제와사회』 86. 162-198.
- 장세훈. 2013. “포항제철 설립의 정치사회학: ‘스케일의 정치’를 통해 본 사회세력 간 역학관계를 중심으로” 『공간과 사회』 23(2). 199-228.
- 정현주. 2006. “사회운동과 스케일.” 『대한지리학회 학술대회논문집』. 39-41.
- 포스텍 융합문명연구원. 2018. “포항지진피해와 복구에 관한 설문응답 기초빈도표.” 「포항 지진 1년: 지금도 계속되는 삶의 여진」. 포스텍 융합문명연구원 연구보고서 2018-1.
- 포항 11.15 촉발지진 범시민대책위원회. 2019. “출범 기자회견 동영상.” <https://www.youtube.com/watch?v=iFMrpLQLqkE>
- 포항시. 2019. 「11.15 지진백서: 2017 포항지진, 그간의 기록」. 포항시 포항지역사회연구소. 2019. “문재인 대통령께 드리는 지진피해 포항시민의 공개서한과 청원” 포항지역사회연구소 편. 『포항의 눈』. 여우와두루미.
- 포항지진범시민대책본부. 2017. 「포항지진범시민대책본부 밴드」. 12월 12일.
- 포항지진범시민대책본부. 2019. “포항지진 특별법에 대한 범대본 입장문.” 「포항지

- 진범시민대책본부 밴드」. 12월 30일.
- 포항환경운동연합. 2019. “포항지진 범시민대책위원회를 정쟁의 도구로 이용하지 말라.” 포항환경운동연합 논평. 3월 29일.
- 행정안전부. 2018. 『2017 포항지진백서』. 행정안전부.
- 홍덕화이영희. 2014. “한국의 에너지 운동과 에너지 시티즌십: 유형과 특징.” 『ECO』 18(1). 7-44.

- Beck, U. 1992 *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage.
- Dobson, A. 2003. *Citizenship and the Environment*. Oxford University Press.
- Isin, E. F. and Turner, B. S. 2002. “Citizenship studies: An introduction.” in Isin, E. F. and Turner, B. S. (eds.) *Handbook of Citizenship Studies*. Sage. 1-10.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class: and Other Essays*. Cambridge University Press.
- McMaster, R. B. and Sheppard, E. 2004. “Introduction: Scale and Geographic Inquiry.” in E. Sheppard and R. B. McMaster (eds.). *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method*. Oxford: Blackwell. 1-22.
- Schattschneider, E. E. 1975. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Dryden Press.

## Pohang Earthquake and Social Movement: Privatization of Conflicts and Scale Discrepancy

*Chulsik Kim\**

This study analyzes civil society responses to the Pohang earthquake that occurred on November 15, 2017. The characteristics and limitations of the Pohang civil society movement, which have been actively developed since the earthquake, are investigated. After the earthquake, Pohang civil society actively participated in the earthquake response activities. In the early days, many residents' organizations were newly formed, and existing social movement organizations also participated in the earthquake response. Various agendas and demands erupted and citizen participation expanded. Over time, these diverse activities have been converged into a campaign to enact a special law to examine the relation between earthquake and geothermal power generation and to compensate for the damage accordingly, as well as a civic participation lawsuit to punish those responsible and compensate for the damage. In the process, there is a tendency to privatize the conflict, such as failing attempts to spread conflict to the national agenda and reducing the scope of the conflicts participants. As the participation of the existing social movements in the response to the earthquake was almost absent, the channel to expand the agenda into the country was limited. As a result, scale discrepancy is occurring. Namely problem resolution is delayed due to the fact that the issue itself can be solved by mobilizing resources and capabilities on a national scale, while the subject of the movement is limited to the local scale.

---

\* Collegiate Faculty, Div. of Humanities & Social Sciences, POSTECH.

key words: Pohang earthquake, civil society, social movements,  
privatization of conflicts, scale discrepancy