

한선 프리미엄 리포트

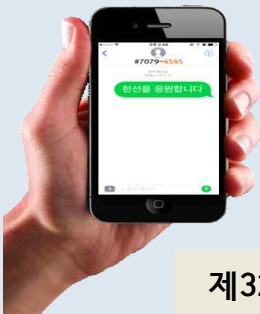
HANSUN PREMIUM REPORT

[주 제] 독일 재난 관리에서 얻는 교훈

[발제자] 양돈선 한반도선진화재단 독일연구포럼 대표

[일 시] 2019년 10월 17일(목) 오전 07시 30분

[장 소] 국회 의원회관 제3세미나실



☒ 문자 후원

#7079-4545

제324회 정책세미나 주요 내용

요 약

- 안전을 중시하는 독일의 문화는 국민성에서 찾을 수 있다. 독일은 정직, 신뢰, 원칙이 지켜지는 사회이다. 독일의 이 같은 문화와 시민의식은 역사적 산물임과 동시에 산업화의 결과이다. 독일은 1, 2차 세계 대전, 분단, 냉전 등을 겪으면서 사회적 불확실성이 높아지자 국가는 국민과 함께 안전·안정을 강조하는 정책을 펼쳤다.

■ 독일에서의 안전·안정 비용은 단순한 비용이 아니라 미래를 위한 투자 개념이다. 독일의 합리성과 완벽성은 사회 재난을 극복하는 밑바탕이다. 정부는 철저한 사전준비와 장기 계획 하에서 사업을 진행한다. 미래를 대비하는 안전의식은 재난 발생 시의 위험을 최소화한다. 그들은 아직 현실화되지 않은 미래의 사고 위험신호를 위기로 인지하여 대비한다.

■ 재난 발생 시 독일은 기본적으로 재난 안전 매뉴얼을 준수한다. 사건 대응의 지휘 체계는 현장 중심으로 이뤄져 신속한 대응이 가능하다. 평소에도 매뉴얼에 따른 교육 및 훈련을 철저히 반복한다. 또한, 독일 국민이 모두 인명 구조 요원이라 할 수 있을 만큼 전 국민이 수영과 응급조치 능력을 보유함은 물론 관계기관은 평시에도 위기관리 체제를 유지하고 있다. 독일은 범정부적으로 국가위기 관리 훈련(LUEKEX)을 하고 있다. 연방 정부와 주 정부 및 지자체가 매 훈련 시 순환적으로 담당하고 있고 훈련 이후 결과를 평가하고 제기된 문제점을 분석하고 개선하여 다음 훈련 시 반영하고 있다.

■ 독일은 교통안전 문화 역시 철저히 준수한다. 교통 규칙에 대한 준법정신이 완벽하다. 이 결과 관리 인력 비용이 최소화됨으로써 사회적 비용이 절감되고 신뢰는 선순환 결과를 낳고 있다. 이 같은 교통안전은 철저한 운전면허 제도에서부터 시작된다. 독일은 초등학교생부터 자전거 면허를 따도록 하고 있으며 운전면허 시험은 상당히 철저하고 까다롭다. 필기, 실기 시험 모두 까다롭다. 세부적인 요건에서 하나라도 충족하지 못하면 탈락한다. 독일에서의 운전면허 시험은 인생 시험으로 인식된다. 타인의 안전과 생명을 중시하고 사회 질서를 중시하는 문화에서 형성된 안전의식이다.

■ 독일의 재난 안전 시스템은 안전의식, 사전준비, 현장중심, 반복훈련의 4단계로 말할 수 있다. 독일은 사전준비가 후속 조치보다 낫다는 의식을 가지고 미리 대비한다. 이런 영향으로 독일은 모든 분야에서 세계 최초·최고의 시스템을 구축하여 모방이 어려운 선도 경쟁력을 갖추고 있다. 반면 한국은 지금껏 외부적 요소 즉, 경제 성장에 집중해 왔다. 하드파워적 측면에서는 이미 선진국 대열에 있으나 재난 안전 관리 능력은 후진국 수준이다. 한국도 이제는 소프트 파워를 확충하고 국격을 증진하는 노력이 필요하다. 소프트 파워는 하드파워와 달리 고속 압축성장이 불가능하기에 기본부터 충실히 다져나가야 한다. 결국, 대한민국이 선진화의 길로 가기 위해서는 의식이 바뀌어야 한다.

◆ 독일의 안전 중시 문화

- ◆ 안전을 중시하는 독일의 문화는 독일의 국민성에서 찾을 수 있다. 독일은 정직, 신뢰, 원칙이 지켜지는 사회이다. 제도·원칙과 현실과의 괴리가 거의 존재하지 않는다. 특히 안전·질병 직업 종사자들은 소명 의식을 가지고 임하며 그들의 자부심 역시 높다. 독일에서 가장 신뢰받는 직업이 소방관, 구급대원인 것이 이를 반증한다.

- ◆ 독일의 이 같은 문화는 역사적 산물임과 동시에 산업화의 결과였다. 독일은 중세 이후 길드, 제조업의 발달로 산업 재해가 자주 발생하면서 위험 사회로 진입하였다. 이후에도 1, 2차 세계 대전, 분단, 냉전 등을 겪으며 사회적 불확실성이 높아지면서 국가적으로 안전·안정에 최선을 다했다. 이 결과 오늘날에는 안전·안정의 비용은 단순한 비용이 아니라 미래를 위한 투자의 개념으로 정착하게 되었다.
- ◆ 독일의 합리성과 완벽성은 사회 재난을 극복하는 밑바탕이다. 철저한 사전준비와 장기 계획을 세우고 사업을 진행한다. 건축물과 도로, 교량, 운하 등의 구축물은 반영구적일 정도의 내구성을 갖추고 있다.
- ◆ 미래를 대비하는 독일의 안전의식은 재난 발생 시의 위험을 최소화하고 있다. 그들은 위기신호를 아직 현실화되지 않은 미래의 사고 위험으로 인지하고 있다. 위기는 부품과 재료처럼 확인하고 손질할 수 있는 무형의 물질이 아닌 인지적 특성과 경험에 의해서만 이해하고 확인이 가능한 것으로 본다. 특히 발생 가능성이 작더라도 한번 발생하면 큰 피해를 낼 것으로 예측되는 위험에 대해서는 철저한 사전 대비만이 유일한 방책으로 인식하고 이를 잘 이행하고 있다. 대표적인 극복 사례로는 2008~2009년 발생한 글로벌 경제위기, 2010년 유럽 재정위기, 2013년 독일 대홍수가 있다.
- ◆ 과도한 안전·안정 중시는 불안정하거나 무계획한 것에 익숙하거나 친화적이지 않다는 역설을 낳기도 한다. 그들은 위험을 극복하고 해소하는 것 즉, 안전에 최우선적 가치를 두기 때문에 국정 운영에서도 안전한 보수적 경영을 한다. 투자 부진, 저성장의 이유도 위와 같은 보수적 경영으로 인한 결과라 할 수 있다. 빚을 지는 것, 국가의 채무를 만드는 것은 흡사 죽을죄를 진 것처럼 여기는 풍토 때문에 창업이나 벤처 투자가 미흡하고 증권 시장의 발달 역시 낮다. 때문에 자유보다는 법치, 질서에 방점을 둔 안정 지향적 의식에 대한 비판도 제기되고 있다.

◆ 재난 안전으로 본 위기관리

- ◆ 독일의 재난관리 시스템은 국민보호 신전략(NSSB)으로 운영된다. 이는 2004년 만들어진 재난 대응 종합 프로젝트이다. 정부 주최로 매년 2회 업데이트한다. 내무부 산하의 재난지원청(BBK)이 재난관리를 총괄한다. 각 기관은 재난의 규모와 크기에 따라 분담하여 협력하고 있다.
- ◆ 독일은 재난 발생 시 기본적으로 재난 안전 매뉴얼을 준수한다. 관계기관 업무

관장은 사고 시 매뉴얼에 따라 사고처리를 진행하고 지휘 본부는 현장 책임자로 현장소장, 구조대장, 소방서장이 맡는다. 사건 대응의 지휘 체계는 이와 같이 현장 중심으로 이뤄져 신속한 대응이 가능하다. 평소에도 매뉴얼에 따른 사전 대비를 철저히 하여 현장에서 당황하지 않고 실행할 수 있도록 교육 및 훈련을 철저히 반복한다.

- ◆ 독일 국민이 모두 인명 구조 요원이라 할 수 있을 만큼 독일은 전 국민이 수영과 응급조치 능력을 보유하도록 하고 있다. 초등학교 3학년 때 수영을 배우기 시작하고 심폐소생, 인명 구조 훈련, 인명 구조 자격증까지 취득한다. 교통안전 교육 역시 공교육 교과과정에 편입하여 유치원부터 시작하여 초등학교까지 지속한다. 시민안전 교육 역시 450개 교육과정이 있다. 운전면허 교습에서도 심폐소생술, 교통사고 대처 등 응급조치 교육을 4시간 포함하고 있다. 이 같은 교통안전 교육으로 교통사고, 수재, 선박 침몰시 필요한 응급조치를 할 수 있기 때문에 골든타임을 확보할 수 있다.
- ◆ 독일은 재난에 대비한 상시 위기관리 체계를 유지하고 있다. 16~65세의 전 국민을 대상으로 10시간 교육 훈련을 의무로 진행하고 있다. 그 과정에는 미사일·핵 공격 상황에 대비한 대처 방법을 숙지하도록 하는 것이 포함되어 있다. 각 가정에 마스크, 응급 구조 키트 등을 구비하도록 하며 초·중등학교에서는 불시로 긴급 소방재난 훈련을 시행하여 실제 사건 발생 시 대처 능력을 향상하고 있다. 더불어 대피 시설도 잘 갖추어져 있다. 반경 100m 이내에 각자 대피할 시설이 있다. 방사능 물질, 화재, 파편, 생화학 공격에 대피하는 훈련도 하고 있다. 인구 5만 명 이상 지역의 신규 건물에는 모두 대피소를 마련하는 것이 의무화되어 있고 그 안에는 11일간 버틸 수 있는 식량, 환기 장치, 화장실이 구비되어 있어야 한다.
- ◆ 대표적인 대형 사고와 이에 대처한 사례로는 지난 1998년 6월 에세데 고속 열차가 탈선하여 충돌했던 대형 사고이다. 101명이 사망하고 88명이 중상을 입었던 대형 인재 사고로 독일 건국 이후 최악의 사고였다. 이후 독일 정부는 사고 원인이었던 열차 바퀴 마모 손상과 정비 부실 점검은 물론 차량 기기를 전면 점검하고 교체하는 조치를 취했다. 여기서 그친 것이 아니라 독일은 철도 시스템을 재정비하여 전국의 철도 노선 구조물, 분리기, 교량을 전수 조사하여 개선하였다. 안전의식을 제고하기 위하여 추모 공원을 건립하고 매년 추모식을 치르고 있다. 철도 인프라의 지속적인 개선과 구축을 위해 10년간에 걸쳐서 철도망 보수·개량·확충했다. 연방 정부가 재원의 2/3를 부담하여 후속 사고를 대비한 관련 연구·개발 활동도 강화하고 있다.

- ◆ 선박 사고 사례로는 1998년 화물선 팔라스호가 침몰하여 인근 해역에 기름이 유출된 사고이다. 이후로 독일은 2003년 하바리 코만도(HK) 즉, 해양 사고를 전담하는 부서를 신설하였다. 이 해난구조대는 해양 사고의 전권과 동시에 책임을 지고 있다. 지난 12년간 60여 건의 대형 선박 사고들을 모두 성공적으로 처리한 바 있다. 2010년 발생한 글로리아호 갑판 폭발 화재 사건에서 하바리 코만도(HK)는 승객 전원을 구출했다. 하바리 코만도(HK)의 자체 인력은 40명이고 장비는 경비행기 2대가 전부이지만 독자적 지휘권으로 다른 부서의 인적·물적 자원의 출동 권한을 가지고 있어 유사시 동원할 수 있도록 하고 있다.
- ◆ 자연재해를 대처한 사례 역시 철저했다. 2002년 엘베강에서 100년만의 대 홍수가 발발하였으나 사망자 21명으로 다른 동구권 국가들에 비해 비교적 피해가 적었다. 그럼에도 불구하고 독일은 이후 재난 안전 관리체계를 전면 개편한 후에 강력한 제방을 건설하고 강 생태계를 자연화 하는 등 사전 대비를 더욱 강화하였다. 이후 2013년 독일 역사상 가장 최악의 대홍수가 발발하였을 때 이 같은 재난관리 시스템이 정상 작동되어 피해를 최소화할 수 있었다.
- ◆ 독일은 범정부적인 국가위기 관리 훈련(LUEKEX)을 하고 있다. 2004년을 시작으로 2005년부터 2년마다 실시하고 있으며 연방정부와 주정부 및 지자체가 매 훈련 시 주체가 되어 순환적으로 담당하고 있다. 이 훈련에는 공항, 재난구조기관, 전력회사, 에너지 기업, 안전 협회 등이 참여하고 있다. 훈련 시나리오는 매 훈련 시 순환 교차로 조정하고 있으며 훈련 이후 결과를 평가하고 제기된 문제점을 분석하고 개선하여 다음 훈련 시 반영하도록 하고 있다.

◆ 교통안전으로 본 위기관리

- ◆ 독일은 완벽한 교통안전 문화를 준수한다. 이들에게 있어 교통질서는 반드시 지켜야 하는 것으로 준법정신이 완벽하다. 속도를 준수하는 것은 물론, 양보가 습관화되어 있고 불법으로 주·정차하는 일이나 장애인 공간에 주차하거나 소방 도로에 주차하는 일은 거의 없다. 안전벨트의 착용 역시 100%에 가까운 수준으로 준수하고 있다.
- ◆ 장시간 운행시간 한도 역시 준수하고 있다. 4시간 30분 운전 시 무조건 45분 이상 휴식하도록 하고 하루 9시간 이상 운전을 금함으로써 과로, 졸음운전으로 인한 사고를 사전에 차단하고 있다. 교통질서에 있어 상호 신뢰가 구축되어 있어 자발적인 준수가 이뤄지고 이로 인한 교통경찰, 관리 인력 등의 비용이 최소화됨으로써 사회적 비용이 절감되고 신뢰는 선순환되는 결과를 얻고 있다.

- ◆ 이 같은 교통안전은 철저한 운전면허 제도에서부터 이뤄지고 있다. 독일은 초등학생부터 모든 아이가 자전거 면허를 따도록 하고 있다. 자전거 교육, 자전거 면허 시험을 치르며 교통 인프라도 완비하고 있다. 운전면허 시험은 상당히 철저하고 까다롭다. 운전 교습은 2~3개월간 총 72시간을 이수하여야 하며 교습비 역시 300만 원 이상의 고가이다. 필기시험에서는 정답이 1개에서 3개까지 다양하기 때문에 요행이 불가능하며 불합격 시 다음 시험까지 한 달에서 1년 이상 대기하여야 한다. 3회 불합격의 경우 정신감정까지도 감수해야 한다. 실기 시험 역시 까다롭다. 세부적인 요건에서 하나라도 충족하지 못할 경우 탈락한다. 독일에서의 운전면허 시험은 인생 시험으로 간주된다. 타인의 안전과 생명을 중시하고 사회 질서를 중시하고자 하는 문화 속에서 이런 안전의식이 형성된 것이다.
- ◆ 긴급 차량에 대한 양보 대피에 대한 매뉴얼 역시 철저하다. 구급차가 교통사고 접수 후 현장 출동까지 평균 7.4분 정도로 10분도 채 되지 않는다. 전체 사고의 95%가 15.7분 내에 응급조치가 이뤄진다. 이로 인해 골든타임 내에 환자의 응급조치, 교통사고 처리, 화재 진화가 마무리되고 있다.

◆ 소프트 파워와 인식, 사람의 문제

- ◆ 독일의 재난 안전 시스템은 안전의식, 사전준비, 현장중심, 반복훈련의 4단계로 말할 수 있다. 독일은 사전준비가 후속 조치보다 낫다는 의식을 가지고 재난을 미리 대비한다. 국가위기 발생 시에도 탁월한 복원력을 갖추었다. 국내적으로는 통일을 경험하였고 냉전과 글로벌 경제위기를 극복했으며 사회적으로는 신뢰를 구축하고 자연 재난 발생 시 피해를 최소화하였다. 글로벌 위기 관리 능력으로는 유럽의 재정위기를 해결하고 핵확산, 테러 등의 글로벌 위험을 해소하는 등 탁월한 해결 능력을 갖추고 있다.
- ◆ 독일은 전역이 연구·개발(R&D) 단지화되어 있다. 여기에서 세상에 없는 일과 제도를 개발하여 세계 최초·최고의 시스템을 구축함으로써 모방이 어려운 선도 경쟁력을 갖고 있다. 국가적으로도 신뢰의 정치 리더십이 이뤄지고 있으며 갈등 발생이 적고 자원을 미래에 투자하도록 하는 여력이 확충되어 있다.
- ◆ 독일은 이처럼 안전 문제를 안전만의 문제로 보지 않고 사회 전체의 문제로 인식하여 하드파워 만이 아닌 소프트 파워를 함께 확충하고 있다. 반면 한국은 하드파워 특히 경제력은 이미 선진국 대열에 있으나 재난 안전 관리 능력은 후진국에 가까운 수준이다. 한국도 이제는 안전 관리 능력을 증진하기 위해 소프트 파워를 확충하고 국격을 증진하는 노력이 필요하다. 소프트 파워는 하드파워와 달리 고속 압축 성장이 불가능하기에 기본부터 충실히 다져나가야 한다.

- ◆ 한국은 이제 경제 외적인 요인 즉, 국격을 높이는 것에 초점을 두어야 한다. 선진국으로 진입하는 것은 후진국에서 중진국으로 진입하기보다 훨씬 어렵고 많은 시간과 노력이 필요하다. 결국, 대한민국이 선진화의 길로 가기 위해서는 의식이 바뀌어야 한다. 대한민국 위기관리의 문제는 법과 제도가 없어서가 아니라 매뉴얼과 현실이 동떨어져 있기 때문이다. 이제는 지도자들이 리더십을 높이고 노블레스 오블리주를 실천하여야 한다. 국민도 스스로 자각하여 가치관과 의식 수준을 향상하여 권한에 대한 책임 의식을 가지고 신뢰와 정직을 쌓는 사회를 구축해야 한다. 이러한 움직임이 실현될 때 한국은 비로소 소프트 파워까지 충족된 진정한 선진국으로 가는 길에 동참할 수 있을 것이다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.

(한 통 2,000원)