

## 독일 정부의 재난 관리 체계

한형서 박사, 서울대학교 행정대학원 BK21 사업단 연구원

독일 정부에서 재난 관리 논의는 1949년 연방내무부 구스타프 하이네만 장관 시절에 시작되었다. 독일은 1951년 이후 세계 대전의 경험과 막대한 재산 피해를 통하여 국가 위기 극복을 위한 사전 예방 조치와 사후 수습을 위한 준비를 해 왔다. 현재 국가 재난 관리는 연방정부를 중심으로 각 주정부와 지방자치단체가 유기적으로 대응하고 있으며, 재난 관리에 대한 예방 조치를 체계화하고 있다. 모든 국가는 국민이 편안하게 생활하도록 국민의 생명과 안전을 적극적으로 보호할 책임과 의무가 있다. 이러한 맥락에서 독일연방정부는 2005년 5월 1일 연방내무부 산하에 연방국민보호재난지원청(BBK)을 설치하였다. 이 기관의 업무는 예측할 수 없는 국가 자연재해에 대한 예방 대응력을 높이는 한편, 국제 테러 상황에 대비하여 국민의 생명과 재산을 적극적으로 보호하는 것이다. 국민의 재산과 생명을 보호 하는 일은 주정부의 권한과 책임 하에 두고 있지만, 최근에는 위기관리에 대한 전략적인 차원에서 연방정부가 중심이 되어 국가 재난 관리에 신속히 대응하려는 방향으로 전환되고 있다. 주정부는 긴급 재난 발생 시 민간단체, 연방방위군, 기업 및 민간단체의 유기적인 협력 체계를 강화하고 있다. 이와 같이 독일 정부는 재난 관리의 대응력과 효율성을 높이기 위하여 연방정부와 주정부 및 지방자치단체가 협력하는 거버넌스 시스템을 구축하고 있다.

2008년 6월

## I. 국가 재난 관리에 대한 배경

2001년 9.11테러와 2002년 엘베 홍수 이후 국가 재난 관리의 중요성이 대두되면서 2004년 5월 1일에 연방국민보호재난지원청을 설립하고 연방정부의 재난 대응력을 높이는 방향으로 전환하고 있다.

독일은 1949-1950년 구스타프 하이네만(Gustav Heinemann)의 연방내무부 장관 시절 전략 차원에서 국가 재난 관리에 대한 논의를 시작했다. 독일 정부는 1950년 이후 세계대전의 경험과 엄청난 재산 피해로 국가 위기에 대한 사전 예방과 대응책의 필요성을 인식하면서 연방내무부 산하에 독립된 시민보호위원회를 설치하였다. 1945년에는 이와 유사한 조직으로 기술긴급지원부가 있었지만 기능이 제대로 작동되지 않아 해체되었다. 그러나 연방정부는 재난 방지와 관리에 대한 기술 지원 및 재난 조직을 꾸준히 준비해 왔다. 1957년에는 연방정부에 시민보호연방업무부가 설치되었고, 1957년 10월 7일에는 시민보호를 위한 정책에 관한 법을 제정하여 법률적 근거를 마련하였다. 이 법안은 1958년 12월 5일에 발효되었다. 또한 1974년 7월 10일에는 새로운 법 개정예 따라 연방시민보호청을 설립하였다. 특히, 2001년 9.11테러와 2002년 엘베 홍수 이후 국가 재난 관리의 중요성이 대두되면서 2004년 5월 1일에 연방국민보호재난지원청을 설립하고 연방정부의 재난 대응력을 높이는 방향으로 전환하고 있다.

## II. 독일 정부의 재난방재 관리와 네트워크 관리

### 1. 연방정부의 국가 재난 관리 체계

#### 1) 연방위기관리실

독일 정부는 연방내무부 차관보 아래 위기관리와 국민보호국을 두고 있다. 연방내무부 조직은 2008년 현재, 장관 아래 제1 차관, 제2 차관, 제3 차관, 제4 차관 등으로 구성되어 있다. 국가 재난 관리는 제4 차관 아래 있으며, 제4 차관은 4개국으로 편성되어 있다. 특히 위기관리와 국민보호국에 대한 포괄적인 재난 관리 업무를 담당하는 3국은 위기관리조정센터, 국민보호와 유럽연합 및 나토의 업무, 국제 재난에 대한 기술 지원, 국가 주요 인프라 보호, 무기와 폭발물 법 및 특별 안전법, 상황실 등 6개과로 구성되어 있다. 한편, 제 4차관 밑에 있

는 제 3국은 국민 보호와 직결된 국가 재난 관리에 대한 핵심적인 기능이라 평가되고 있다(www.bmi.bund.de). 먼저 위기상황센터는 위기관리에 대한 종합적인 상황 파악과 분석 기능을 하고 있는 한편, 위기관리조정센터는 종합적인 위기 상황을 파악하여 필요한 경우 연방정부와 주정부 및 지방자치단체, 그리고 민간단체 등에 이르기까지 적절히 조정 기능을 하는 체계이다.

## 2) 재난 관리의 지휘 관리 시스템과 네트워크 연결

최근 독일 정부는 특정 지역에서 재난이 발생했을 경우 연방정부를 중심으로 유럽연합(EU)과 각 주정부, 지방자치단체, 그리고 민간기관 등이 신속히 대응할 수 있도록 지휘 관리 시스템을 재정비하였다. 특히, 연방정부는 재난 발생 시 연방내무부의 공동상황센터(GMLZ)에서 연방과 각 주정부 및 유럽연합 등으로 관련된 정보를 신속히 제공하여 긴급 재난의 관리 대응력을 높이고 인적, 물적 피해를 최소화하기 위해 노력하고 있다.

이러한 목표를 극대화하기 위하여 연방정부는 공동상황센터에서 위기상황에 대한 정보를 접수하면 신속히 유럽연합과 주정부에 전달할 의무가 있으며, 주정부는 지체 없이 각 지방자치단체에 전달하는 하향식 전달체계로 운영되고 있다. 이와 같이 재난 관리에 대한 지휘 체계는 예방 조치뿐만이 아니라 사후 조치까지 얼마나 신속히 이뤄졌느냐에 따라 국가 재난 피해에 많은 영향을 주기 때문에 재난 관리 시스템의 신속하고 효율적인 운영이 강조되고 있다.

---

연방정부는 공동상황센터에서 위기상황에 대한 정보를 접수하면 신속히 유럽연합과 주정부에 전달할 의무가 있으며, 주정부는 지체 없이 각 지방자치단체에 전달하는 하향식 전달체계로 운영되고 있다.

---

## 3) 연방국민보호재난지원청(BBK)

연방국민보호재난지원청의 주요 업무는 시민의 안전과 재산보호, 공동상황실센터(GMLZ)와 시민보호 및 재난보호를 위한 전문정보시스템(FIS), 긴급비상정보시스템(deNIS), 연방지역의 재난경보, ABC의 정책, 독일인 희생자 및 유족 조정국, 위기관리와 긴급 상황 기획 및 시민보호를 위한 재교육 등이다.

연방국민보호재난지원청은 청장과 부청장 및 4개국으로 구성되어 있으며, 약 300명이 일하고 있다. 연방국민보호재난지원청은 국가 재난 관리에 신속히 대응하기 위한 연방정부의 핵심적인 기관이며, 주정부와 민간기관과의 정보 교류와 협력적 시스템을 구축하는 조정

기능과 재난 발생에 대한 예방 관리에 노력하고 있다.

특히, 국가 위기 상황에 대비하여 국민 보호를 위한 기획과 사전 준비, 연방정부와 주정부의 협력에 대한 기획과 사전 준비, 외국에서 자국민이 위기 상황에 처한 경우에 행정적, 심의적, 의학적 협의와 조정을 담당하는 중추적인 역할을 하는 것이 주요 업무이다.

#### ① 비상 정보 체계(deNIS)

지금까지 독일 정부는 연방주 체제 아래 각 주정부와 정보 교류 및 전략적 대응에서 많은 문제점을 드러냈다. 이러한 이유로 2001년 연방내무부 장관 오토 쉘리(Otto Schily)는 독일의 긴급 조난 정보시스템을 재정비하기로 하였다. 즉, 연방정부가 주축이 되어 재난에 관한 모든 정보를 관리함으로써 신속한 대응과 정보 일원화를 목표로 국가 재난 관리를 개편하였다. 특히, 긴급 조난 정보시스템은 국민의 대규모 위기 상황에 대응하기 위한 정보망을 구축하는 것이다. 이러한 배경 하에서 연방국민보호재난지원청은 정보화 시대에 맞추어 긴급 재난 시에 가능한 한 신속한 정보 관리로 인터넷 포털 사이트를 운영하고 있다. 즉, 비상 정보 체계 사이트는 세계 국가별, 권역별, 나라별로 분류하여 다양한 정보와, 각 주정부와 지방자치단체의 재난 방지에 대한 다양한 보호 조치 및 행동 규칙에 관한 정보를 제공하고 있다.

---

비상 정보 체계 사이트는 세계 국가별, 권역별, 나라별로 분류하여 다양한 정보와, 각 주정부와 지방자치단체의 재난 방지에 대한 다양한 보호 조치 및 행동 규칙에 관한 정보를 제공하고 있다.

---

비상 정보 체계(deNIS)의 핵심 요소는 모든 정보 자료를 수집하고 선별하며, 사용자(국민)에게 위기관리에 대한 정보를 신속히 제공하는 중추적 서버 기능을 하는 것이다(www.denis.bund.de). 따라서 사이버 통합운영정보시스템의 큰 장점은 재난 관리에 대한 신속한 정보 수집, 상황 분석 및 체계적인 대응에 보다 더 적극적으로 대처할 수 있다는 것이다. 동시에 예방 차원에서 국가 위기 상황이 발생하면 연방정부 및 주정부의 내부 정보망을 통하여 정보를 신속하게 지원한다. 이와 같이 비상 정보 체계는 예측할 수 없는 위험 상황에서 다양한 정보 제공과 대응력을 높이는 데 효과적이다.

#### ② 연방정부와 주정부의 공동신고상황센터(GMLZ)

연방정부와 주정부는 위기 상황 대응력을 높이기 위하여 2002년 10월 1일부터 “연방-주정부의 공동위기관리신고상황실(GMLZ)”을 설치, 운영하고 있다. 공동위기관리신고 상황실은 연방과 주정부의

국가 재난에 관련된 모든 정보와 자원 관리의 기능을 포함하고 있다. 공동신고상황센터의 주요 업무는 국가 재해와 재난 상황에 대한 지속적인 관리이며, 최근의 재난 정보 상황을 가능한 한 주기적으로 수집, 분석하고 알리는 것이다. 또한 공동신고상황센터는 연방정부에 소속되어 있기 때문에 주정부의 상위 조직이며, 국가 재난에 관련된 전문연구와 자원 관리를 담당하는 곳이다. 이러한 수직적인 조직 하에서 주정부와 유기적인 정보 교환을 하는 것이 중요한 기능이라 할 수 있다. 동시에 공동신고상황센터는 비상 정보 체계뿐만 아니라, 재난 방지를 위한 다양한 행정기관 및 행정 관청과 연계된 전문가와 정보 네트워크를 구축하고 있다. 특히 연방정부 차원에서 민간 전문가의 활용과 외부 전문가의 영입은 시민 안전과 예방을 위해서 필요한 것으로 평가되고 있다. 결국 공동상황센터의 성공적인 요소로 모든 조직 구성원의 적극적인 참여와 지원 및 협력 등이 강조되고 있다. 이러한 신속한 정보 전달 과정에서 주정부에 대한 정보 제공과 협력 관계가 재난 관리의 대응력을 높이는 데 지대한 공헌을 하고 있다.

### ③ 국민에게 정보 제공 및 홍보(InfoBev)

위기관리센터의 중요한 임무 중 하나는 모든 국민에게 재난에 관련된 다양한 정보를 주고 홍보하는 것이다. 이는 정부가 국민을 더 적극적으로 보호하는 차원에서 특정 위기 상황 발생시 독자적으로 자신을 보호할 수 있도록 정보를 충분히 제공하려는 것이다. 국민을 위한 정보는 출판물, 인터넷, 전신과 발표 그리고 핫라인 등을 통해 전달되고 있다.

정부는 긴급 상황인 홍수 범람, 폭설 및 폭우, 대형 화재, 화공 약품 사고, ABC-위험, 기타 위험한 상황 등이 발생할 경우 국민과 핫라인을 설치하여 국민들에게 필요한 정보를 신속하게 제공하고 있다.

### ④ 독일인 희생자와 유족을 위한 조정국(NOAH)

2003년 연방정부는 반테러 조치의 일환으로 테러희생자기금의 지휘 관할권(BM), 외무부와 연방내무부 간의 관할권 조정에 대한 어려움을 고려하여 외국에서 발생한 여러 가지 재난 사고 대비를 위해 희생자 및 유족을 위한 조정국을 설치하였다. 현재 이 조정국은 연방 행정처의 민방위 본부에 개설, 운영되고 있으며, 기본적으로 이들의

---

공동상황센터의 성공적인 요소로 모든 조직 구성원의 적극적인 참여와 지원 및 협력 등이 강조되고 있다. 이러한 신속한 정보 전달 과정에서 주정부에 대한 정보 제공과 협력 관계가 재난 관리의 대응력을 높이는 데 지대한 공헌을 하고 있다.

---

임무는 외국에서 근무나 여행 중 발생한 재난 사고, 또는 테러 공격을 받은 독일인에게 신속한 후속 조치를 하는 것이다.

독일인 희생자와 유족을 위한 조정국은 재난 사고나 테러 공격 이후 직접 외무부와 연방정부가 공동으로 협력하여 희생자와 유족의 심리 치료를 하도록 지도하고 있다. 특히 외국에서 독일 국민이 긴급 사고를 당했을 때 정신적, 심리적 상태를 최소화하기 위하여 연방의 무부를 통해 보조적 기능을 제공하고 있다. 이 조정국의 역할은 희생자와 유족의 사후 치료에 대하여 연방정부와 주정부 및 지방자치단체의 관계를 조정하는 것이다.

#### ⑤ 경보센터(Warn Z)

정보통신기술의 발달로 재난 관리에 대한 경보 시스템은 다양한 방법으로 운영될 수 있으나, 독일 정부는 최근 최첨단 기법을 이용한 인공위성을 통해 위성 경보시스템을 운영하고 있다.

정보통신기술의 발달로 재난 관리에 대한 경보 시스템은 다양한 방법으로 운영될 수 있으나, 독일 정부는 최근 최첨단 기법을 이용한 인공위성을 통해 위성경보시스템을 운영하고 있다. 특히, 국민에게 알리는 경보 체제의 목적은 첨단 기술(IT)을 응용하여 국민의 재산과 피해를 최소화하는 데 있으며, 이를 통해 적극적으로 재난을 예방하려는 것이다. 새로운 경보시스템의 역할은 긴급한 국가 재난 상황을 국민에게 신속히 알리며, 인명과 재산 피해를 최소화하기 위한 예방 조치를 하는 것이다. 한편, 개인의 핸드폰으로 정보 전달을 가능케 하며, 특히 중요한 재난 상황에 대해 경보하는 가장 보편적인 방법으로는 유무선 방송(TV)을 들 수 있다.

#### ⑥ 위기관리, 비상계획 및 시민보호를 위한 학술원(AKNZ)

이 학술 기관은 연방행정청에 소속된 재난 관련 교육 및 재교육을 실시하고 있으며, 재난 영역에서 시민 보호와 재난 보호의 지도와 연구프로젝트의 기획, 실행 및 평가에 대한 이론적, 경험적 질을 높이고 노력하고 있다. 또한 실제 재난 상황에서 연습 훈련을 할 수 있는 몇 개의 시설을 갖추고 있다. 주요 임무로는 시민 재난 보호의 지도력 향상, 시민 재난 보호에 대한 국내외의 발표된 자료 평가, 국내외 재난 및 대규모 재난 손실에 대한 평가, 학술 연구 및 연구 프로젝트의 실행과 평가, 기술과 인프라 구조에 대한 집행 및 평가, 민·군 합동 훈련의 실행 및 평가, 연방행정청, 연방정부와 주정부의 위원회 및 유럽총회와의 협력 관계 등이 있다(Bundesverwaltungsamt, 2003:

20-24; Delmich, Obladen, 2004: 18-19).

이 외에 정기적으로 학술 세미나를 개최하며, 연방정부의 재난 관련 행정 기관과 주정부와 지방자치단체의 재난 구조 기관의 담당자들이 세미나에 참석하여 정보를 교환하고 있다.

#### 4) 연방기술지원단(THW)

본(Bonn)에 있는 연방기술지원단은 1950년 연방시민재난 보호 조직으로 창설되었고, 연방내무부 장관이 직접 관리하고 있다. 연방기술지원단은 국내외에서 일어난 재해, 재난에 대해 기술 지원과 연방정부의 지원 아래 인도적인 도움을 주는 일을 하고 있다.

(<http://www.thw.bund.de>).

### Ⅲ. 연방정부와 주정부의 협력적 거버넌스와 최첨단(IT) 기술의 활용

#### 1. 협력적 거버넌스 시스템 구축

국가 재난은 예측할 수 없는 상황에서 발생하기 때문에 연방정부 차원에서 종합적인 대응책을 마련해야 한다. 특히 연방 국가인 독일은 연방정부와 주정부 간의 의사 전달 체제가 원활하지 못할 경우 상호 협력적 공조 체제에 문제가 발생하기 때문에 연방정부는 위기관리를 신속하고 체계적으로 관리하기 위해 연방정부와 주정부 및 각 지방자치단체의 거버넌스 구축을 강조해 왔다. 즉, 위기관리에 대한 협력체제는 연방정부, 주정부, 지방자치단체, 민간단체와 민간기업의 긴밀한 공조체제를 의미한다.

특히 위기관리에 대한 위험 분석과 계획, 교육 훈련과 지도, 테러 진압 훈련, 재난 보호의 장비 시설 및 정보 교류, 특정 상황에 대한 공조체제, 통합한 위험 방어 체계의 지속적 평가 등 전략적 차원에서 지속적으로 논의되고 있다.

위기관리에 대한 협력체제는 연방정부, 주정부, 지방자치단체, 민간단체와 민간기업의 긴밀한 공조체제를 의미한다.

#### 2. 위성 경보 시스템을 통한 통합 관리시스템

독일 정부는 미국에서 발생한 2001년 9.11 테러 이후 새로운 위성 경보 시스템을 운영하고 있다. 정부는 지금까지 운영된 위기 관리 시스템을 보다 더 효과적으로 운영하기 위해서 하나로 통합된 최첨단 위성 경보 시스템을 가동하고 있다. 아직까지 완벽하다고 볼 수는 없지만 위성시스템 운영에 대한 평가는 상당히 긍정적이다. 앞으로 정보통신기술의 발달로 인하여 통합적인 위성 관리 시스템이 보다 더 효과적인 방법으로 운영될 전망이며, 이에 대한 기대치도 상당히 크다.

발행처: 프리드리히 에버트 재단 주한 협력 사무소

편집인: 베르너 캠페터, 박상희

편집위원: 김영희, 안두순, 안석교, 양민석, 이삼열, 정범구, 정현백, 최연혜 (가나다순)

주소: 110-742 서울시 종로구 윤니동 98-5 삼환빌딩 1101호

Tel: (02) 745-2648/9 / Fax: (02) 745-6684 / e-mail: feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr

<http://www.fes.or.kr>

FES-Information-Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES-Information-Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-Information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지 (<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2008 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Cooperation Office