예견치 않았던 독일통일에서 동독의 민방위 및 재난대비 분석에 관한 연구

A Study on the Disaster and Civil Defense of East Germany during the Course of Unexpected Reunification

민세홍* · 권영희**

Min, Se-Hong* and Kwon, Young-Hee**

Abstract

In 1949 after World War, Germany was divided into East German and West German. In year 1990, the east and west re-united together. During the course of reunification, the country has progressively transformed civil defense of national security into disaster prevention system in accordance with world peace and cooperation trends. Henceforth, this research is centered on factors that have promoted successful reunification in Germany such as reunification process, policy, organization & re-organization, role & responsibility analysis, work scope, and network with related entities. Based on above factors, the purpose of this research is to extract fundamentals that are crucial to reunification in Korea and to develop disaster safety management system. Firstly, research should be made on institutional integration and this requires realistic and systematic approach. Secondly, it is required to take proactive measures such as consistent communication with private entities and expansion of network. Thirdly, it is required to re-develop realistic unit for reunification. Fourthly, it is advised to contemplate unnecessary waste factors of budget overrun and excessive investments on facilities that are arisen from facilitating communication channel between South and North Korea. Fifthly, it is advised to implement strategy to timely manage over disaster prevention and postal measures by building lateral and longitudinal collaboration relationship.

Key words : Disaster, Civil protection, Reunification in Germany

요 지

제2차 세계대전에서 패전국이 된 독일은 1949년 동독·서독으로 분단이 되었으나 그 이후 1990년 재통일을 이룩한 나라가 되었으며, 특히 예견치 않았던 그 통일과정에서 비교적 빠른 기간 내에 세계 화해와 협력 분위기에 맞추어 관련 국가안보의 민방위를 재난대비 중심체제로 전환하였다. 따라서 본 연구에서는 통일을 성공적으로 이끈 독일의 재난과 재해에 관련한 통일과정, 정책, 조직의 설정과 재조정, 직무분석과 업무영역, 관련 기관의 협력체계 등을 분석하였으며 이를 토대로 향후 우리나라가 통일을 위해 준비해야 할 요소를 발췌·분석하여 재난안전관리체계를 구축하는데 방향을 제시하였다. 첫 번째, 제도적 통합에 대한 연구가 병행되어야 하며, 현실과 동떨어진 추상적인 목표를 설정하지 않도록 현실적이며 체계적인 연구가 절실히 요구된다. 두 번째, 민간단체들의 지속적인 대화와 교류 확대 등 적극적인 참여가 필요하다. 세 번째, 현실에 맞는 통일관련 단위조직의 재설정이 요구된다. 네 번째, 남북한 대화채널을 통한 막대한 예산의 불필요한 낭비와 시설의 과잉 투자도 함께 고려되어야 한다. 다섯 번째, 상호 수평적·수직적 협력관계로 재난방지 및 사후대책에 대한 신속한 대처능력의 극대화 전략과 기획을 진행해야 한다.

핵심용어 : 재해, 재난 보호, 독일 통일

1. 서 론

최근 우리나라에서는 통일에 대한 많은 논의들이 이루어지

고 있다. 독일, 베트남, 예멘 등 3개국은 잘 알려진 바와 같이 이념을 달리하는 체제간의 대립으로 분단 상태에 있다가 평화적으로 통일을 이루어낸 국가이다. 특히, 독일은 냉전 당시

*교신저자. 정회원. 가천대학교 공과대학 설비플랜트·소방방재공학과 교수(Tel: +82-31-750-5714, Fax: +82-31-8749, E-mail: shmin@gachon.ac.kr)
Corresponding Author: Member, Professor, Department of Building Equipment System & Fire Protection Engineering, Gachon University

** (주)삼성물산 M&E사업부 과장
Member, Senior Manager, M&E Engineering Team, Samsung C&T

분단이라는 아픈 경험을 공유하는 특별한 유대감을 갖고 있으며 분단과정과 분단을 극복해 나가는 과정에 있어서 우리나라와 상당히 유사하다고 할 수 있다. 독일은 제 2차 세계대전에서 패전국이 된 후 1949년 독일연방공화국(이하 서독)과 독일민주공화국(이하 동독)으로 Fig. 1과 같이 베를린 장벽이 세워지면서 각각 분단이 되었으나, 그 이후 1990년 재통일을 이룩한 나라가 되었고 Fig. 2에 나타난 브란덴부르크 문은 독일통일의 상징이 되었다. 특히 예견치 않았던 통일과정에서 비교적 빠른 기간 내에 세계 화해와 협력 분위기에 맞추어 관련 국가안보의 민방위를 재난대비 중심체제로 전환하였다. 또한 통일 이후 동·서간의 경제 수준이나 도시 인프라 격차를 최소화하기 위해 서독의 막대한 재정적 지원이 진행되었다. 국가 위기관리 업무 및 재난방지업무는 연방과 주정부에서 조직한 국가 단체를 비롯하여 민간단체에서 직무와 역할별로 국가과제를 수임받아 자발적으로 처리하였다.

따라서 본 연구에서는 통일을 성공적으로 이끈 독일의 재난과 재해에 관련한 통일과정, 정책, 조직의 설정과 재확정, 직무분석과 업무영역, 관련 기관의 협력체계 등을 분석하고, 이

Fig. 1. Berlin Wall after the World War II.

Fig. 2. Brandenburg Gate of Reconciliatory Symbols between East and West.

Fig. 3. Fall of the Berlin Wall(The end of the Cold War Symbols).

를 토대로 향후 우리나라가 통일을 위해 준비해야할 요소를 발췌·분석하여 재난안전관리체계를 구축하는데 방향 제시하여 조직적인 대응을 하고자 한다(Park, 2010).

2. 독일의 일반현황

독일의 정식 명칭은 독일 연방공화국(獨逸聯邦共和國, Bundesrepublik Deutschland)이고 서유럽 국가로, 북쪽으로 덴마크와 북해, 발트 해, 동쪽으로 폴란드와 체코, 남쪽으로 오스트리아와 스위스, 서쪽으로 프랑스, 룩셈부르크, 벨기에, 네덜란드와 국경을 맞대고 있다. 인구는 약 8천만여 명으로 유럽 연합에서 인구가 가장 많은 나라이며, 이민자 역시 인구가 3번째로 많은 나라이기도 하다. 기후는 온대 기후를 보인다.

Table 1에 통독전 서독과 동독의 국토면적, 인구 등 일반적인 현황에 대해 나타내었다.

또한 독일은 연방제와 의원 내각제를 채택한 공화국으로 16개 주로 구성되어 있으며 수도는 최대 도시인 베를린이다.

독일의 분단 및 통일 과정을 살펴보면 독일은 1871년 프랑스-프로이센 전쟁 중 최초로 통일을 이루었으나, 제 2차 세계대전 이후 1949년부터 서독과 동독으로 분단이 공식화되었으며 동쪽지역의 경우는 소련의 지시에 의해 1949년 10월 7일 독일민주공화국(동독) 건국됨으로써 동·서독으로 분단되었고 베를린 역시 서베를린과 동베를린으로 갈라졌는데, 동독은

Table 1. The Comparison of the Profiles between West and East Germany in 1989

	West Germany	East Germany	Unified Germany
Area(km ²)	248,621	108,333	356,954
Population(mil.)	62.1	16.5	78.6
Population rate(%)	79	21	100
Population/km ² (%)	251.4	150.5	220.8

Fig. 4. Division of Germany and the City of Berlin before and after 1945 with the USSR, U.S., Britain and France Each Controlling a Portion.

Table 2. The Process of Germany Unification

Period	Principle event
-	Demand an Reform and opening
-	Growing emigration towards the West
05. 1989	End of Communism in Hungary
27. 06. 1989	Removal of border restriction between Hungary and Austria
Summer	Entry into the embassy of west germany in Budapest
09. 11. 1989	The fall of the Berlin Wall
-	The collapse of the East-Germany
18. 03. 1990	First general election in East-Germany
23. 08. 1990	Determination unity of East-Germany parliament
31. 08. 1990	2+4 Unification treaty
12. 09. 1990	2+4 Approval of the unification of Germany
03. 10. 1990	Announcement of the unification of Germany

동베를린을 수도로 삼았으며, 서독은 본(Bonn)이 수도가 되었다. Fig. 4에 1945년 전후 독일과 베를린이 미국, 영국, 프랑스와 소련에 의해 분할 · 관리된 상황도를 나타내었다(Son, 2010).

1990년 4월 통화, 경제, 사회통합 및 독일 통일 조약에 관한 협상을 실시하였고 1990년 8월 23일 동독 인민의회는 80%의 찬성표를 얻어 동독이 서독으로 흡수됨을 승인했다. 이에 서독의 통일은 10월 3일 이루어졌다. 독일 통일과정을 정리하여 Table 2에 나타내었다.

3. 독일의 통일과정

독일의 통일은 새로운 헌법을 만들지 않은 상태에서 두 국

가가 하나의 국가로 통합되는 방식을 취했으며, 따라서 통일 후에도 과거 독일연방공화국 연방헌법이 유효했다. 그러나 동독의 특수한 상황을 감안하기 위해 약 천 여개의 법률이 수정되었으며, 많은 행정기관과 법제도의 체계가 변화하였다.

3.1 통일당시의 독일의 재난관리체계

독일의 위기관리 체계는 4개의 정부단위로 나뉘어 운영되는데, 연방(Bund)정부, 주(State)정부, 지방자치단체로서 지역(Kreise 또는 군)정부, 시(市)정부이며 전시(戰時)의 국가방위 개념의 민방위와 평상시(平常時)의 응급관리 및 계획으로 구분하였다. 이러한 구분은 2가지 독립된 법적, 행정적 기초를 가지는 것으로, 평소 응급상황관리는 주(Laender)정부가 담당하며 대규모 재난 및 전시에는 연방정부가 그 책임을 맡게 되었다(Ahn et al., 2008).

서독은 이러한 긴급 상황 및 사태 대비를 위해 동독의 5개 연방주에 대한 재난보호 대책에 대하여 기존 대책의 틀 속에서 토대를 두었으며 적극적으로 지원을 확대하는 방향으로 하였다. 당시 서독에서 지원되는 재난보호 장비 및 물품 역시 통일 이후에도 마찬가지로 동독에 지원이 되어졌고 국민보호의 목적으로 보급되던 가정용품 역시 재정적 지원이 이루어졌다.

대중매체를 통한 국내/외의 위기상황 및 유럽의 전쟁에 대한 보도 및 정보교환, 특히 민방위를 위한 장비의 지원은 재난보호차원에서 통일 독일 체제를 이룩하는데 도움이 되었다.

통일 독일의 국가 재난방지를 위한 국가 위기관리시스템은 행정의 연속성을 확보하기 위한 계획과 국가적 위기가 발행하였을 때 자원 동원을 총괄하고 광범위한 재해계획, 재해 대비, 피해경감, 복구 활동 시 주와 지방 행정기관의 지원을 하는 것이다. 연방차원의 국가위기 관리 체계는 국가단체와 민간단체로 구성되고 다음과 같은 재난관리 기관 조직을 통해 구체적인 활동이 규정되어진다.

3.1.1 조직 구성

Figs. 5~7에 나타난 바와 같이 조직체계도는 재난관리 기관 구성을 위한 독일 연방 내무성의 개편안으로 그 당시 상황의 경제 수준과 국민의 요구에 의해 개편 · 구성되었다. 즉, 연방 정부차원에서 재난관련 업무 수행을 전담하여, 관할지역내 재난재해를 초래할 수 있는 위험의 사전파악, 재난재해 상황 대비계획의 수립, 재난재해 발생 가능지역의 정보수집관리, 재난재해 발생 시 자원의 동원운용을 위한 사전계획의 수립, 구난지원 요청 시의 행정절차 마련, 재난재해피해의 측정 보고를 담당한다.

대책본부(상황실)는 재난재해 발생 시 연방정부와 주정부 간의 상황체계를 연계하여 안전에 관한 모든 정보를 내무부 중심으로 통합 · 관리하였다. 이는 재난재해발생 후 실질적인 구난활동을 총괄, 직접 구난활동을 수행하는 것이 아니라 구

Fig. 5. Disaster Management Organization Charts.

Fig. 6. Administration Department (Internal Affairs).

난활동을 행정적관리적 차원에서 통합조정하여 신속한 대응과 처리가 가능하게 하였다. 현장투입지휘는 구난활동에 참여한 다양한 조직과 구성원을 통합지휘, 조직간의 주도권 다툼 및 월권행위를 방지, 구조팀의 임무와 운영원칙을 명확히 하여 인적차원의 효율적 배치를 통한 구난활동의 효과를 제고

Fig. 7. Administration Department (External Affairs).

하기 위한 것이며 통합되고 단일화된 책임자에 의한 재난관리체계를 구축하였다(Lee, 2006).

3.1.2 재난보호 업무 영역

긴급 재난에 대비하여 업무의 신속한 대응 및 운영을 위하여 재난업무를 세분화하고 있으며, 소방, 의료구호, 응급구조 및 구호와 재난복구 및 수리·정비, 화생방, 국민대피, 가축위생, 정보·통신, 보급지원 업무 등 8개의 전문영역으로 분류된다.

첫 번째로 소방업무의 목적은 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것을 말하며, 소화용수 공급을 포함한다.

두 번째로 의료구호업무는 적정규모의 지역에서 응급상황 발생 시 효과적이고 신속하게 의료를 제공하기 위해서 인력, 시설, 장비를 유기적으로 운용할 수 있도록 구축하는 업무이다.

세 번째로 응급구조·구호, 재난복구 및 수리·정비업무는 화재, 붕괴, 교통사고 등 각종 재난사고 발생 시 인명구조 및 현장지휘에 관한 업무를 수행하고, 긴급구조 활동을 위한 유관기관, 단체를 동원 훈련, 민생지원 활동 또한, 유독물, 수난 사고 등 특수 재난사고 시 긴급 구조 활동 등의 기능을 수행하고 있다. 또한, 수리, 정비업무는 응급의 안전사고에 우려가 있는 공급(전기, 가스, 식수, 기름) 및 폐수 처리, 제거 등의 기능을 수행하고 있다.

네 번째는 화생방업무인데, 화생방 업무의 역할은 원자핵, 생물 및 화학 등 유해 화학물질 위험의 규명뿐만 아니라 사람과 사물의 해독 등 화생방 보호의 기능을 수행하고 있다. 세계대전 이후에 화생방이 쓰이지 않을 것으로 생각해서 중요하게 생각하지 않았으나 최근 테러 발생과 시나리오 작성을 통해 체계적으로 보호해야 한다고 생각하고 중요하게 인식하고 있는 업무이다.

다섯 번째로 국민대피업무는 긴급사태 또는 위험한 상황에 의해 영향을 받는 사람들에게 병커를 공급하는 등 특히 국민보호 구조물을 관리하며, 또한 물(식용수)을 공급하는 업무이다.

여섯 번째는 가축위생업무로 건강보호의 업무의 역할은 예방, 악화 그리고 동물에 발생한 위해요소의 제거, 동물성 사료와 식수, 식품의 공급을 수행한다.

일곱 번째는 정보·통신업무로 정보 연결망을 운영하여 쌍

방향의 정보연결체계로 상시 정보를 수집·분석하여 상황전파, 세부정보제고 등을 수행한다.

마지막으로 보급지원업무로 구분하는데, 보급지원업무는 재해발생 시 체계적인 재정지원이 곤란한 상황으로 물자와 장비를 보급, 식량수급관리 및 배급을 수행한다. 독일의 재난 대비의 업무는 Table 3과 같이 요약되어 진다(Guenter 1991).

3.1.3 주정부의 협력체계-재난보호 기관

재난보호기관은 긴급한 상황에 대비하고 자원투입의 효율성을 높이기 위하여 재난업무를 세분화하고 있으며, 국가단체로는 독일 소방협회(DFV, Deutscher Feuerwehrverband) 및 기술지원단(THW, Technisches Hilfswerk)가 있으며, 민간단체로는 근로자 자선단체(ASB; Arbeiter Samariter Bund), 독일인명구조협회(DLRG; Deutsche Lebens Rettungs Gesellschaft), 독일적십자사(DRK; Deutsche Rote Kreuz), 존스앰볼런스협회(JUH; Johnniter Unfall Hilfe), 말타구호조직(MHD; Malteser Hilfsdienst)로 구성되어져 있다.

3.1.3.1 국가단체

연방과 주정부에서 조직한 국가단체로 직능별로 국가과제를 수임받아 자발적으로 처리하고 있으며 긴급구조의 효율성 제고를 위한 재난 관리 책임기관이다.

대표적 주요 업무로는 연방정부, 유럽연합, 국제협력 차원에서의 소방서의 이해관계 대변 및 홍보활동 및 국제협력 구축 등으로 Table 4에 나타내었다.

3.1.3.2 민간단체

독일에서의 자원 봉사자는 주로 명예직 봉사자로서 국가단체와 함께 거버넌스 시스템을 이루고 있다.

필요한 경우에 개인 긴급호송시설, 개인병원, 사회복지단체 등 다양한 단체와 광범위하게 협력하고 있으며 대표적인 5개 민간단체의 주요업무는 Table 5에 나타내었다.

민간단체의 커다란 목표중의 하나는 구조업무와 의료구호 업무에 있어서 서독의 기준에 가능한한 도달하는 것이었다.

Table 3. Scope of Business for Disaster Preparedness

Business	Scope of business
Fire protection	Continuity of operations, property protection, Life safety
Rescue and salvage service	The rescue of people and animals from very serious situations as well as the recovery of property
Repair service	Repair of supply and disposal systems.
Medical-service	Prevention of disease, illness and ambulance service
NBC-service	Report of radioactive or chemical contamination, Sampling
Welfare-service	Supply of goods, social care
Veterinary service	The prevention, reduction and elimination of damage that occurs in disasters on animals, foods
Telecommunication-service	The production and operation of radio and telephone communications
Supply service	The physical needs of the units and facilities and functions of the material conservation

Table 4. Main Business of DFV and THW

Organization	Main business
DFV (Germany fire brigade association)	-Leading organization represent the interest of national, international level and in the EU -Effective health and social of fire fighters -Commitment in process of innovation in technology and research -Training and continuing education -Reliable, trustworthy partner and reliable service
THW (Federal Agency for technical Relief)	-Technical Threat Prevention -Infrastructure Technical support -Technical support in the protection of the Environment -Provision of the Population -Technical support

Table 5. Main Business of Representative Private Organization

Private organization	Main business
ASB	-Emergency service -Transport of non emergency patients
DLRG	-German rescue swimming badge
DRK	-Medical service and mountain rescue, welfare work
JUH	-Medical care, humanitarian relief, youth programmes
MHD	-Humanitarian relief, Health/nutrition and Livelihood

하지만 통일 독일 이후 민간구호단체의 재건업무 진행에 몇 가지 어려운 점이 있었다.

첫째는 의료구호조직(ASB, DRK, JUH, MHD)의 활동이 제한적이었다는 것이다. 가톨릭에 기반을 둔 말테 구호조직의 경우는 존재하는 가톨릭교회에 의존하여 활동을 하고 있어 동독지역에선 특정한 지역에 활동을 하였으나, 동독시절의 소련 군사정부의 보이지 않는 탄압 등으로 활동이 제한적일 수밖에 없었다. 즉, 우선적이어야 하는 응급구조업무 그리고 수송업무 등이 그로 인해 항상 우선 시 되어지지 않는 경우가 발생하기도 하였다.

둘째로는 부동산관련 문제로 공산주의의 특징인 대부분의 소유재산 비율이 명백하지 않은 점이였다. 이후 부분적으로는 토지의 반납이 이루어졌고 익숙지 않은 부동산의 관념의 차이는 새로운 문제로 통일이후에도 꾸준히 문제 제기되었다.

하지만 서독의 이러한 노력의 결과로 인해 동독의 민간단체, 특히 동독 적십자사의 구조가 변화할 수 있었고, 이로 인해 통일직후 통일업무 전반적으로 큰 영향을 미치게 되었다(Helmut 1992).

3.2 구동독(독일 민주공화국) 5개주 운영체계

3.2.1 법률체계

1990년 독일의 재통일 이후에도 동독지역에 해당하는 5개

주에서는 재난·재해보호의 확장에 대한 법을 포함하여 기존 민방위법은 계속 존속이 되었다.

지방도시, 주차원에서 두 주권국가가 공존하면서 정치, 경제혁신에 적극적으로 지원함을 전제로 하는 동·서독간 협력조약이 체결되었다. 이 양독간의 협정에 의하면 동독의 5개의 연방주에 재난관련 법 및 지침은 통합을 위한 준비기간동안 유효하다는 내용이며 아래와 같이 3가지는 현재까지도 반영되어지고 있다(Guenter 1991).

- 1974년 12월 19일 구동독 소방법
- 1981년 5월 15일 재난방지에 관한 규범
- 1981년 10월 13일 해양사고 관련 규범

3.2.2 공급 단위조직

모든 재난방재 지역에는 주정부와 구호단체기관간의 조화에 의해 분자적인 관점에서 다음과 같은 중요한 단위조직이 공급되어야 한다.

해당주의 재난보호지역마다 필요한 단위조직으로 Table 6에 나타난 바와 같다. 각각업무부대의 소위 1단위조직은, 인력과 필요한 장비의 고정된 수이며 각각의 논리적인 전문운용 이유에 입각하여 구성되어 있다.

Table 6. The Unit for Disaster Management Facilities Organization Charts

Organization and equipment	Structure	Unit
Rescue for fire fighting	1 / 4 / 20 / 25	2
Water for fire fighting	1 / 4 / 20 / 25	1
NBC platoon	1 / 10 / 31 / 42	1
AMASt	1 / 1 / 6 / 8	1
Rescue platoon	1 / 10 / 27 / 38	2
Repair platoon	1 / 7 / 27 / 35	1
Medical platoon	3 / 12 / 35 / 50	2
Welfare platoon	1 / 8 / 19 / 28	1
Subsistence troops	- / 1 / 4 / 5	1
Forward control	6 / - / 4 / 10	1
Telecommunication platoon	1 / 5 / 19 / 25	1

Fig. 8. Organization of the Manpower and all Sorts of Equipment.

단위조직의 편성에 대한 설명은 Fig. 8과 같이 나타냈듯이 지휘자의 수/부지휘자의 수/조수/총수로 표기되어 지며 그 근거 자료는 KatS-STAN Nr xx.(재난대비 해당 단위조직과 시설을 위한 인력 및 장비확인서)에 의하여 편성되었다.

3.2.3 5개주의 공급 단위조직 배치현황

독일 16개 주의 재난보호지역은 총 440개이며, 그중 84개의 재난보호지역이 동독 5개주에 해당한다.

독일 각 주에 대한 재난보호지역은 다음 Table 7 나타낸 바와 같이 분류되어진다.

Table 7. Disaster Regions in Germany

	Disaster areas	Nr. of disaster areas
West Germany	Schleswig-Holstein	15
	Hamburg	9
	Bremen	4
	Niedersachsen	41
	Nordrhein-Westfalen	95
	Hessen	31
	Rheinland-Pfalz	21
	Saarland	6
	Baden-Wuerttemberg	53
	Bayern	62
East Germany	Berlin	19
	Mecklenburg-Vorpommern	11
	Brandenburg	15
	Sachsen-Anhalt	16
	Sachsen	27
	Thuringen	15

Table 8. Brandenburg

Nr. of disaster areas	Unity	Service	Population	Organization
15 areas	13	Fire protection	325 pers.	DFV
	4	Rescue service	200 pers.	THW
	4	Repair service	140 pers.	THW
	14	Medical service	700 pers.	ASB(2) DRK(9) JUH(2) MHD(1)

동독 5개 주중에 하나인 브란덴부르크주에 대해 예를 들어 보면, 재난보호지역은 15개로 설정하고 소방, 응급구조, 재난 복구 및 의료구호로 업무를 구분하여 13, 4, 4, 14로 각각의 단위조직을 구분하고 이에 관련된 기관을 구분하여 인원을 배정하고 운영하였다. Table 8에 브란덴부르크주의 업무와 해당 단위조직, 인원 그리고 담당한 국가단체와 민간구호단체를 정리하여 나타내었다. 또한, 브란덴부르크주는 1991년에 조정을 목적으로 재난보호로 보강되어진 단위조직의 인건비, 소모 및 투자비용은 8,148,519 DM(마르크) 투자되었다.

이외 4개의 주도 브란덴부르크주와 상응한 단위조직을 배치하여 운영하였다.

4. 독일 재난대비의 시사점

4.1 재난 · 재해보호 확대의 기준정립

4.1.1 재난관리 협력

1973년 9월 서독은 통일 정책의 일환으로 경제적으로 침체 해진 동독 접경지역에 대한 지원을 결정하고 국경위원회에서 양측이 공동재난 방지협정을 체결하였다. 이 협정에 따라 국경지역에서 화재, 홍수, 산사태가 발생하거나 산림이나 농경지의 병충해 발생, 폭발물 사고, 국경지역에서의 교통사고나 방사선 누출사고 등으로 상대지역에 영향을 미치게 될 경우, 이를 상대방에게 신속히 알리고 공동대처하기로 하는 것이다. 또한, 1974년 양독간에 체결된 보건협정은 전염병 발생에 대한 정보 교류이고 이후에는 정기적인 정보교환으로 관리에 대한 내용으로 추진해 나갔다. 더욱이 1979년에는 동물질병에 대한 예방 · 퇴치에 대한 협력으로 수의학 분야에 관한 합의도 도출하였다.

이와 같이 동 · 서독은 통일 이전에도 재난관리 협력의 필요성에 의해 인식을 가지고 있었으며 쌍방의 협력하에 장기적으로 추진하였음을 볼 수 있다.

그러므로 공동재난에 대한 협력체계의 구축 체계를 사전에 마련해야 하겠다(Rhu, 2004; Lee, 2001).

4.1.2 재난방재 지역의 설정

통일 직후에 동독에서는 서독의 재난재해 대책의 도입 가속화에 대한 부분과 필요성을 인식하고 서독과의 공동협력과

함께 서독에 버금가는 재난보호수준에 다다르기 위하여 민간 구호단체와 적극적으로 재난재해 대책 확장사업 재건에 중점을 두기로 했다.

또한, 재통합 이후 대략 1년간은 정치적인 정당간의 논쟁으로 인하여 사실상의 대책은 없었지만, 공동협력에 따른 일정한 재난보호의 단계 확보라는 관점에 있어서 동서독간의 안전경향의 일치뿐만 아니라 더욱이 서독은 11개 연방주의 재난재해 대책 수준을 재점검하고 동·서독간의 평준화 역시 고려하였다.

4.1.3 단위조직의 구성

독일정부는 통일전부터 주정부와 민간구호단체간의 긴가긴 토론과 결정 과정에서 의견 대립없이 압도적으로 재난재해 확대에 대한 통일된 기준을 정립하는 것으로 초점이 모아졌다.

단위조직을 구성함에 있어 측정의 규모인 인구는 서독을 기준으로 18만 명의 주민으로 기준을 설정하였다. 이는 서독 1개 도시의 평균 인구수이며, 동독에 대해서는 3개의 도시를 합친 인구였다.

이런 점에 의거하여 사전에 파악하고 설정한 독일전지역에 재난 보호 지역을 440개로 정의하였으며, 그 중에서 84개 지역이 동독 지역에 해당하였다. 이 측정규모는 서독의 기준에 준하는 동독의 재난보호의 재건을 위해 통일 그 이전에 승인이 되었고, 서독의 예산회계 입법기관에 의해 허가되었다.

재난관리의 협력체계와 재난방재 지역에 대한 구분과 더불어 단위조직의 구성 또한 통일을 대비하여 사전에 설정해야 할 중요한 요소라고 판단된다.

4.1.4 독일 통일 비용

통일 이전부터 독일의 통일 비용에 대해서는 사전에 대비하고 있었으며 1951년에서 1989년까지 서독정부가 분단 상황에 의해 지출한 경비는 약 4천억 서독마르크로 추산된다. 이 중 대부분이 베를린 원조, 동독 내 정치범 석방사업, 동독에 지불하던 도로 이용료 등이었다. 통일과 함께 이러한 분단에 근거한 비용대신에 통일에 의한 지출이 급격하게 늘어났다. 1990년 5월 1,150억 서독마르크에 달하는 ‘통일기금’이 마련되었다. 그러나 1991년에만 공적자금이 1,070억 서독마르크, 1992년에는 1,260억 서독마르크가 투입됐다. 경제, 사회, 행정 전반에 걸쳐 낙후되었던 구 동독지역을 서독의 수준에 맞게 재정비하는데 엄청난 비용이 필요했던 것이다. 실제 통일과 연관된 비용을 산정하는 것은 어려운 일이나, 1990년부터 2009년까지 통일비용으로 약 1조 7천억 유로가 쓰인 것으로 집계되고 있다(Son 2010).

동독의 인프라 재건은 서독의 공격적인 재정지원에 의해 가능한 것으로 평가되고 있다. 통일 초기에 인프라 재건을 서두르지 않을 경우 동독 주민의 상대적 박탈감으로 인해 더 큰

비용이 초래되는 사회문제가 발발할 수 있기에, 막대한 재정 지출에 사전 대비가 필요하다.

5. 결 론

독일은 사전에 철저한 준비로 통일직후의 혼란을 최소화하면서 빠른 정상화를 이룰 수 있었다. 재난안전관리 체제를 완전히 확립하였고 지속적인 재정과 장비지원에 대한 권한을 부여함으로써 조직적이고 실질적인 대응으로 통일을 성공적으로 마무리하였다. 이를 교훈삼아 우리나라도 재난·재해에 관련한 통일대비를 위한 본격적인 논의가 절실히 요구된다 하겠다.

본 연구에서는 통일을 성공적으로 이끈 독일의 재난·재해 체계의 과정, 정책, 조직, 직무, 협력체계 등을 분석하여 우리나라 통일의 준비를 위해 기술적 및 정책적 측면에서 아래와 같은 결론을 도출하였다.

1. 평시 통일을 대비한 재난·재해업무에 대한 법률적, 제도적 정립화가 요구된다.

독일은 통일 협약을 통한 독일연방공화국(서독)의 법률을 독일민주공화국(동독)에 적용하였다. 이렇듯 통일전 활발한 대화가 이루어지고 있었던 독일에 반해 한반도의 경우는 북한의 세습화에 따른 폐쇄정책으로 인해 통일전의 독일의 상황과는 다르며 이로 인해 통일대비 업무의 정립화가 난해한 실정이다. 그러므로 더더욱 사전에 통일에 대한 준비를 철저히 해야 한다. 제도적 통합에 대한 연구가 병행되어야 하며, 현실과 동떨어진 추상적인 목표를 설정하지 않도록 현실적이며 체계적인 연구가 절실히 요구된다.

2. 통일을 대비한 재난·재해업무에 민간단체를 적극적으로 참여시켜야 한다.

독일은 통일전에 정부조직과 행정력만으로 통일의 재난·재해업무를 진행하기에는 역부족이라는 것을 인지하고 민간단체들을 통일업무에 적극적으로 끌어들이었다. 이념과 체제의 차이로 인해 정부간의 대화와 교류가 활성화되지 못한 시기에도 민간단체들은 지속적으로 대화와 교류를 확대시켜 왔다. 결과론적이기는 하나 이러한 정책이 독일 통일이 성공적으로 완성되는데 근간이 되었음은 분명하다.

3. 통일을 대비한 정부조직이 체계화된 조직의 설정과 이를 바탕으로 한 실전 훈련이 요구된다.

앞서 설명한 바대로 독일은 통일을 대비하여 아인하이트(Einheit)라는 단위조직을 각 직무에 대해 설정하여 업무분담 체계를 구체화하였다. 또한 통일 직후에는 그 조직의 평가와 조정을 통해 효율화를 꾀하는 현실성 있는 대응을 하였다. 이것이 독일 통일에 매우 중요한 요소가 되었다, 우리도 우리나라 현실에 맞는 통일관련 단위조직의 재설정이 요구된다.

또한 현재 소방방재청 주관으로 1년에 1회 실시되고 있는 ‘재난대비 한국안전훈련’에 통일관련 훈련도 포함하여야 한다.

4. 남북한 대화채널을 통한 통일 비용의 재정적 분석이 요구된다.

통일 초기에 서독의 동독의 재건을 위한 막대한 재정적 지원·지출에 대하여 재정소요 추정 측면에서 미리 대비해야 한다. 하지만 더불어 막대한 예산의 불필요한 낭비와 시설의 과잉 투자도 함께 고려해야 할 필요가 있다.

5. 독일 통일 사례에서 알 수 있듯이 상호 수평적 수직적 협력관계로 재난방지 및 사후대책에 대한 신속한 대처능력의 극대화 전략과 기획을 진행하도록 한다.

References

- Ahn, Y.H. and Park, H.Y. (2008) A Comparative Study of the National Disaster Management System in the Major Developed Countries., *The Ministry of Security and Public Administration (MOSPA)*, pp. 119-257.
- Ryu, J.H. (2004) Internationale Verhandlungen zur deutschen Einheit, *Chungbuk University*, pp. 261-301.
- Park, S.J. (2010) German Unification - A Suggestion, *MaeBong*, 5-229.
- Son, K.Y. (2010) German Unification in 20 Years, *Institute of Unification Education*.
- Lee, K.S. (2001) A Cooperation Ways of South-North Korea of Disaster Manager System, *Institute of Unification Education*, 50-52.
- Lee, J.E. (2006) A Disaster Manager System, DaeYoung.
- Recht und Vorschriften (1984) Staerke- und Ausstattungsnachweisungen(STAN) fuer die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschuetzes, http://www.bbk.bund.de/DE/Service/Fachinformationsstelle/RechtundVorschriften/VorschriftenundRichtlinien/VolltextKatS-STAN/KatS_ST
- Helmut Roewer (1991) Das Zivilverteidigungsrecht im Gebiet der Ehemaligen DDR nach der Vereinigung Notfallvorsorge und Zivile Verteidigung, 2/91. 23.
- Guenter Sers (1991) Die Aufbauarbeit der Privaten Hilfsorganisationen in den Neunen Bundeslaendern, Bevoelkerungsschutz Magazin 10-12/91, 39.

Received ■ May 29, 2014

Revised ■ May 29, 2014

Accepted ■ June 23, 2014