제62호 | 2026.04

eISSN 3092-5061

GLOBAL TREND
세계지방자치동향

일본 | 동일본 대지진 이후의 지역 커뮤니티 부흥

일본 | 재해 발생 시 지방재정을 통한 일본의 공동체 회복 노력

미국 | 미국 사회적 재난 대응 체계

독일 | 독일의 사회적 재난 사례를 통한 공동체 회복 대응

한국 | 사회적 참사와 공동체 회복: 세월호 참사 사례를 중심으로



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

강원특별자치도 원주시 세계로 21(반곡동) | 문의: 성과확산센터(033-769-9931)



독일의 사회적 재난 사례를 통한 공동체 회복 대응

서론

- 현대 사회에서는 자연재난 뿐만 아니라 기술과 시스템의 고도화에 따라 발생하는 사회적 재난도 중요한 재난 유형으로 간주되고 있음
  - » 사회적 재난은 기반 시설, 행정 시스템, 사회적 조율 기능의 실패 등 다양한 원인으로 발생하는데 인간이 유발한 재난의 성격을 갖고 있으며, 예기치 못한 대규모 인명 피해를 동반할 뿐만 아니라 책임규명, 보상절차 등 재난 수습과정에서 극심한 사회적 갈등 또한 유발함
- 국내에선 「재난 및 안전관리 기본법」을 통해 은 재난의 종류를 구체적으로 열거하여 규정하고 있으나, 주최자가 없는 자발적 행사 등 새로운 형태의 위험에 대해서는 지방자치단체의 예방적 안전 관리 역할과 초동 대응 책임(관할권)이 법적으로 모호하다는 한계가 지적됨(국회 행정안전위원회(2022), 염건웅(2023), 이태영·성용은(2025))
  - » 반면 독일을 비롯한 유럽 국가들은 시스템 붕괴 방지, 시민 보호 관점에서 포괄적으로 접근하여 지방정부의 자율성과 초동 대응을 강조하는 분권형 대응 방식을 선호함
- 특정 재난 사건의 발생은 국가의 재난 관리 모델을 혁신하고 사회적 회복 탄력성을 강화하는 중대한 정책적 변곡점으로 작용함(Kim YK, 2017)
- 재난 관리 중 마지막 단계에 해당하는 복구는 수년에서 수십 년간 지속되는 가장 고통스러운 과정으로, 복구는 단순한 물리적 재건을 넘어, 붕괴된 사회적 유대망 복원과 생존자·유가족의 심리적 상흔을 치유하는 공동체적 접근을 필수적으로 요구함
- 사회적 재난은 외상 후 스트레스 장애(PTSD), 우울증, 솔라스탈지아(Solastalgia, 환경 파괴로 인한 상실감) 등 장기적이고 광범위한 정신 건강 위기를 유발하며, 재난 이후 공동체의 회복 과정에서 지역사회의 사회적 자본과 대인관계적 자원이 피해자들의 정신 건강 악화를 막는 결정적인 보호 요인으로 작용함(West JS et al, 2013)
- 따라서 공동체 회복을 포함한 성공적인 재난 복구는 생존자가 개인적, 지역사회적 자원을 총동원하여 회복할 수 있도록 돕는 전방위적인 심리사회적인 교육과 통합적 재활 계획을 필요로 함
  - » 특히 우리나라의 경우 세월호 참사나 이태원 참사와 같은 유례없는 인적 재난을 경험한 전례가 있다는 점을 고려할 때, 해외의 성공적인 공동체 회복을 위한 노력에 대해 살펴보고 우리나라에 대한 적용 가능성과 시사점을 모색하는 것이 필요함

독일의 주요 사회적 재난 사례와 공동체가 겪는 트라우마

- 독일은 고도화된 행정 시스템에도 불구하고 시스템 결함, 관료주의가 작용한 절차적 무사안일주의가 결합하여 대형 사회적 재난이 종종 발생하며, 1998년 에세데 고속열차 탈선 사고와 2010년 뒤스부르크(Duisburg) 러브퍼레이드 압사 참사가 대표적 사례임

- 1998년 에세데(Eschede) 고속열차 탈선 참사

  » 사건의 개요[1)]

  * 에세데 고속열차 탈선 참사(Zugunglück von Eschede)는 독일 철도 역사상 최악의 비극이자 세계 고속철도 운용 역사상 최다 사상자를 낸 사고로, 1998년 6월 3일 오전 10시 59분경 독일 니더작센주 에세데(Eschede) 인근 하노버-함부르크 철도 구간에서 발생함



[그림 1. 에세데 고속열차 참사 현장]

출처: https://www.ndr.de/geschichte/chronologie/Eine-Animation-des-Zugungluecks-in-Eschede,animationeschede101.html

  * 당시 독일철도(DB)가 운영하던 고속열차 ICE 884호가 시속 약 200km로 운행하던 중, 바퀴 타이어 내부에 금속 피로로 인한 균열이 발생하여 부품이 파열됨

  * 파열된 바퀴 부품이 선로 전환기에 끼면서 열차가 궤도를 이탈했고, 탈선한 객차가 도로 교량 교각을 들이받으면서 교량이 붕괴해 뒤따르던 객차들을 덮치는 끔찍한 연쇄 추돌로 이어짐

  * 이 사고로 탑승객 및 승무원을 포함해 총 101명이 사망하고 108명이 부상(이 중 중상 70명)을 입었으며, 초기 4시간 동안에만 구급대원 461명을 포함한 1,844명의 대규모 구조 인력과 다수의 항공기 및 헬기가 투입됨

1) 이하의 내용은 다음 기사들의 내용을 정리한 것임. Zehn Jahre nach dem Bahnunfall von Eschede: Die Hochgeschwindigkeitskatastrophe. (2010.05.17). Süddeutsche Zeitung. Zugunglück in Eschede 1998: Katastrophe mit 101 Toten. (2025.06.03.). Norddeutscher Rundfunk

* 사고의 근본 원인은 승차감 향상을 명목으로 충분한 피로도 테스트 없이 고무 스프링 바퀴를 도입한 설계 결함에 있었으며, 첨단 장비 대신 육안이나 손전등에 의존하여 점검하는 등 유지보수 절차 또한 매우 부실했음

» 공동체에 남긴 상흔과 파장

* 조용하던 지역사회의 에세데 주민들과 끔찍한 현장을 마주한 구조대원들에게 깊은 집단적 트라우마를 남겼으며, 유가족들은 비용 절감과 안일한 행정이 낳은 국가 인프라 붕괴에 극심한 분노와 배신감을 느끼기까지 하였음

* 이 참사는 독일 사회 전반에 걸쳐 철도 안전과 조직 문화, 인간의 오류가 시스템 안전성을 어떻게 훼손하는지에 대한 근본적인 성찰을 요구하는 계기가 됨

2010년 뒤스부르크 러브퍼레이드 압사 참사

» 사건의 개요[2)]

* 2010 뒤스부르크 러브퍼레이드 압사 참사(Unglück bei der Loveparade 2010)는 2010년 7월 24일 오후 5시경 독일 노르트라인베스트팔렌주 뒤스부르크의 폐화물역 부지에서 발생한 행정 및 군중 통제 실패의 산물임

* 러브퍼레이드는 전 세계에서 수십만 명의 인파가 몰려든 유명한 일렉트로닉 음악 축제였으나, 19회에 이르는 축제 역사상 처음으로 개방된 시가지가 아닌 폐쇄된 옛 화물역 부지에서 개최됨

* 문제는 수십만 명을 수용하기에 턱없이 좁은 단일 진출입로(터널 및 경사로)만을 사용하도록 안전 승인이 내려졌다는 것임



[그림 2. 러브퍼레이드 참사 당시 현장]

출처: https://www.dw.com/de/loveparade-%C3%BCberlebende-ich-konnte-nicht-mehr-atmen/a-42101824

2) 이하의 내용은 Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen(2022)의 참사 최종보고서 내용을 발췌·정리한 것임

* 행사장으로 진입하려는 인파와 빠져나가려는 인파가 비좁은 터널에서 정면으로 충돌하며 통제 불능의 병목 현상이 발생함
* 참사의 원인은 군중의 이기적인 군중 패닉이 아니라, 초고밀도 상태에서 발생하는 군중 난류 혹은 군중 지진이었음
* 횡적 파동에 의해 호흡 곤란으로 쓰러진 사람 위로 겹겹이 몸이 쌓이는 연쇄 넘어짐이 발생하여 질식 사태로 이어졌으며, 이로 인해 21명의 사망자 및 500명 이상의 부상자가 발생하는 등 매우 큰 인명피해가 발생하였음
* 생존자들의 증언에 따르면 이 와중에도 군중 대다수는 서로 다친 사람을 돕는 이른바 친사회적 조력 행동을 보이기도 함(Anna Sieben and Armin Seyfried, 2023)

» **공동체에 남긴 상흔과 파장**

* 단 하루의 축제에서 청년 21명이 희생된 이 참사는 유가족과 생존자, 무기력하게 이를 목격해야 했던 시민들에게 극심한 죄책감과 지울 수 없는 정신적 상처를 남김
* 재난 발생 직후 주최사와 시 당국이 서로 책임을 전가하는 양상을 보이면서 피해자들의 분노와 사회적 상실감은 극에 달함
* 20년 역사의 러브퍼레이드 행사는 영구 폐지되었으며, 뒤스부르크 지역사회는 집단적 부채 의식을 떠안게 됨

당국과 사회의 회복을 위한 대응

» 무너진 사회적 자본을 재건하기 위해서 명확한 진상 규명, 그리고 다층적인 심리적 지원을 위한 접근이 이루어졌으나 그 과정은 순탄치 못했음

» 그럼에도 불구하고 참사 이후 공동체 회복을 위한 노력의 전개 및 제도화가 이루어짐

시민의 심판과 사법적 한계와 진상 규명의 명암

» 사회적 재난의 책임을 묻는 과정은 길고 고통스러우며 사법 시스템의 한계를 드러냄

» 참사 이전까지 뒤스부르크가 속한 노르트라인베스트팔렌(NRW) 주의 지방자치법(Gemeindeordnung)에는 시민이 직접 시장을 소환할 수 있는 제도가 없었으며, 시의회에서 3분의 2 이상의 찬성이 있어야만 해임이 가능했음

» 참사 직후인 2010년 9월 시의회에서 시장 해임안이 발의되었으나 정파적 이유 등으로 부결되며 책임을 묻는 것이 무산되는 듯했음

» 그러나 시민들의 끈질긴 요구로 인해 2011년 5월 주 의회는 시민 서명(주민 발의)을 통해 직접 주민 소환 절차를 개시할 수 있도록 지방자치법을 전격 개정함

» 시민들은 이 개정된 법을 바탕으로 서명 운동을 전개하여 투표 요건을 충족시켰고, 2012년 2월 실시된 주민 소환 투표(Bürgerentscheid)에서 압도적인 찬성을 얻어 시장을 합법적으로 파면시켰음

» 참사의 법적 책임을 묻는 절차는 검찰이 시 공무원 및 주최사 직원을 과실치사 혐의로 기소했으나 최고 책임자인 시장과 주최사 대표는 기소 대상에서 제외됨

» 2차대전 이후 가장 복잡한 재판으로 평가받았던 이 사건은 수년간의 법정 공방 끝에 2020년 코로나 팬데믹을 겪는 또 다른 사회적 혼란이 다가옴에 따라 검찰이 공소를 취소하기로 결정하며 명확한 유죄 판결 없이 재판이 종결됨(Landesgericht Duisburg, 2020)

» 이러한 결과는 현대 관료제에서 시스템의 실패를 개인의 과실로 입증하는 것이 얼마나 어려운 것인지 보여주는 사례임

옴부즈만 제도의 도입과 Stiftung Duisburg 24.7.2010(2010년 7월 24일 뒤스부르크 재단) 설립

» 사법적 한계 속에서 유가족과 생존자를 실질적으로 지원하기 위해 피해자 담당관(Opferbeauftragte) 제도가 도입됨

» 에세데 참사의 옴부즈만 개입

* 독일철도(DB)는 보상 기금을 마련하고 오토 에른스트 크라스니 교수를 피해자 옴부즈만으로 임명함

* 가해 기업이 임명하여 독립성 비판을 받았으나, 소송 과정에서 체계적인 소통 창구를 선구적으로 마련했다는 평가를 받음

» 러브퍼레이드 옴부즈만과 재단을 통한 민관 협력 모델

* 뒤스부르크 시는 위르겐 비데라 목사를 옴부즈만으로 임명하여 유가족을 결집하고 지자체와의 갈등을 중재함

* 2015년 옴부즈만과 유족들의 주도로 2010년 7월 24일 뒤스부르크 재단이 설립[3]되어 시 당국으로부터 매년 최대 5만 유로의 재정을 지원받아 공식 추모식 주관, 추모 공간 관리, 생존자 심리 치료 및 법률/정서적 조력을 제공하는 등 지자체와 옴부즈만의 긴밀한 협력을 통한 성공적인 회복 모델을 제시함

옴부즈만(피해자 담당관) 제도의 법제화와 시스템 안착

» 옴부즈만 제도의 중요성이 부각되어 각 주 단위의 영구적인 법적 시스템으로 안착하였으며, 사건 발생 지역인 노르트라인베스트팔렌(NRW) 주는 2022년 주 피해자 담당관법(Opferbeauftragtengesetz)을 공식 제정함

» 주 정부 산하에 독립적인 지위를 보장받는 상설 기구로 설치됨. 대형 재난 시 심리사회적 긴급 지원을 총괄하고, 사법 절차 및 보상 제도를 안내하는 길잡이 역할을 수행함. 재난 초기 수습 이후에도 장기 추모 행사 기획 등을 책임지며 유가족을 국가 차원에서 체계적으로 보호하였음

3) https://www.stiftung-duisburg-24-7-2010.de/

심리사회적 위기관리 체계의 보편화: 응급상담제도(Notfallseelsorge)

- 독일은 재난 직후부터 장기적 회복기까지 피해자 정신 건강을 돌보는 비상 영적/심리적 돌봄 제도를 구조화함
- 1998년 에세데 참사의 극심한 트라우마 사태가 심리사회적 긴급 지원(PSNV) 체계 확립의 강력한 기폭제가 되었으며, 연방인구보호재난관리청(BBK) 가이드라인에 따라 112 응급 구조 체계 내에 공식 통합됨
- 재난 현장 출동 시 심리 응급 전문가가 즉각 투입되어 심리적 응급처치를 제공하여 초기 위기 개입을 넘어 지역 의료망과 연계하여 공동체 회복 탄력성을 돕는 필수 인프라로 기능함

왜 참사를 기억해야 하는가

- 참사에 대한 사회적 기억은 파괴된 공동체의 정체성과 유대감을 재건하고 미래의 위험에 대비하는 회복 탄력성 구축에 필수적임
- 능동적인 추모 공간은 유가족의 트라우마를 치유하고 사회적 냉대로 인한 2차 가해를 방지하며, 비극의 현장을 외면하지 않고 합법적인 애도 공간으로 승화시켰음
- 에세데 참사 현장에는 희생자를 상징하는 101그루의 벚나무 추모 공원이 조성되었으며, 러브퍼레이드 참사 현장 역시 재단의 관리 아래 폐화물역 진입로에 영구 추모공간이 마련되었음. 이들 공간은 지역 시민들에게 혐오시설로 인식되기보다 기억의 문화로 포용되면서, 치명적 재난의 교훈을 남기는 장소로 자리 잡음

시사점

- 이미 벌어진 사회적 재난의 수습 과정에서 가장 힘들고 중요한 작업은 붕괴된 사회적 신뢰를 복원하고 분열을 봉합하는 것임
- 독일 사회의 회복 메커니즘은 한국 사회에 다음 세 가지 핵심적인 시사점을 제공함
- 첫째, 피해자 중심의 독립적 상설 피해자 담당관(Opferbeauftragte) 제도의 전면 법제화가 절실함
  - » 독일 NRW주 모델처럼 행정부로부터 독립된 지위를 갖고 피해자를 대변하는 공식 옴부즈만(피해자 담당관) 제도가 필요함
  - » 이러한 기구를 통해 재난 발생 즉시 심리 지원, 행정 및 보상 안내를 전담하여 유가족이 거리에 방치되는 것을 막아야 할 필요성이 있음
- 둘째, 지자체와 민간이 결합된 재난 회복 재단 모델의 도입임
  - » 뒤스부르크 참사의 Stiftung Duisburg 24.7.2010 재단처럼 지자체가 재정을 지원하되 운영의 독립성을 보장하는 방식이 필요함
  - » 유가족을 행정 시스템 안으로 포용하여 장기적인 추모 공간 관리와 심리 치료 창구로 활용해야 함
- 셋째, 심리사회적 위기관리 체계의 응급의료망 전면 통합임
  - » 응급 구조망 내에 심리 지원 파트를 공식 통합하여 초기 골든타임부터 심리적 응급처치를 제공해야 함
  - » 일회성 개입에 그치지 않고 보건 시스템과 연계해 트라우마를 장기 추적하는 전일적 돌봄망으로 격상해야 함
- 결론적으로, 사회적 재난은 한 국가의 정치적 합의 능력과 시민사회의 성숙도를 시험하는 과정으로 평가할 수 있으며, 참사의 억울함이 거리의 투쟁으로 점철되는 구조적 악순환을 끊기 위해 슬픔을 제도권 내로 끌어안는 독일식 복구 시스템을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것임

참고문헌

- 2010년 7월 24일 뒤스부르크 재단 홈페이지 https://www.stiftung-duisburg-24-7-2010.de/
- 국회 행정안전위원회. (2022).「재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안」검토보고서 (의안번호 2118043 등). 대한민국 국회.
- 염건웅. (2023). 이태원 참사로 본 인파사고 안전관리 개선방안. 법이론실무연구, 11(4). 한국법이론실무학회.
- 이태영, 성용은. (2025). 치안공백 해소를 위한 협력치안 방안 조사 연구: 합동순찰과 혼잡경비를 중심으로. 한국민간경비학회보, 24(1), 115-138. 한국민간경비학회.
- Anna Sieben and Armin Seyfried(2023), Inside a life-threatening crowd: Analysis of the Love Parade disaster from the perspective of eyewitnesses, Safety Science, Volume 166, 2023,
- 106229, ISSN 0925-7535, https://doi.org/10.1016/j.ssci.2023.106229.
- Kim YK, Sohn HG. Disaster Response Policy Change in the Wake of Major Disasters, Labeled Focusing Events. Disaster Risk Management in the Republic of Korea. 2017 Jul 11:113-90. doi: 10.1007/978-981-10-4789-3_5. PMCID: PMC7123650.
- Landesgericht Duisburg(2020). Loveparade-Strafverfahren: Beschluss des Gerichts von 04.05.2020. Presseinformation. Der Pressespecher, Dr. Matthias Breidenstein
- Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen(2022), Abschlussbericht der Expertenkommission zur Verbesserung der Aufklärung komplexer Unglücksereignisse, https://www.justiz.nrw.de/sites/default/files/imported/files/2022-03/abschlussbericht_expertenkommission.pdf
- West JS, Price M, Gros KS, Ruggiero KJ. Community support as a moderator of postdisaster mental health symptoms in urban and nonurban communities. Disaster Med Public Health Prep. 2013 Oct;7(5):443-51. doi: 10.1017/dmp.2013.74. PMID: 24274123; PMCID: PMC3955699.
- Zehn Jahre nach dem Bahnunfall von Eschede: Die Hochgeschwindigkeitskatastrophe. (2010, May 17). Süddeutsche Zeitung. https://www.sueddeutsche.de/panorama/zehn-jahre-nach-dem-bahnunfall-von-eschede-die-hochgeschwindigkeitskatastrophe-1.193266
- Zugunglück in Eschede 1998: Katastrophe mit 101 Toten. (2025.06.03.). Norddeutscher Rundfunk. https://www.ndr.de/geschichte/schauplaetze/Zugunglueck-in-Eschede-1998-Katastrophe-mit-101-Toten,eschede18.html

장 인 성 글로벌 지방행정 리포터
독일 아헨공과대학교 (RWTH Aachen University)
drong85@naver.com