

방통융합정책연구 KMCC-2025-5

재난방송 실효성 강화를 위한 관리체계 및 제도개선 연구

(A Study on Management Systems and Institutional
Improvements to Enhance the Effectiveness of Emergency
Disaster Broadcasting)

강현정/곽정수

2025. 12

연구기관 : 한국전파진흥협회



이 보고서는 2025년도 방송미디어통신위원회 방송통신발전기금
방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의
견해이며, 방송미디어통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송미디어통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『재난방송 실효성 강화를 위한 관리체계 및
제도개선 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2025년 12월

연구기관 : 한국전파진흥협회

총괄책임자 : 강현정

참여연구원 : 곽정수

목 차

요약문	9
제1장 서론	1
제1절 연구 필요성과 목적	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목적	2
제2절 연구 내용 및 방법	4
1. 연구 내용	4
2. 연구 방법	6
제2장 선행연구 검토	9
제1절 기후변화와 재난의 일상화	9
1. 재난개념의 확장	9
2. 자연재난 피해 현황과 특징	11
3. 사회재난 피해 현황과 특징	14
4. 자연재난과 사회재난의 비교 : 피해 양상의 구조적 차이	17
5. 재난 피해의 사회경제적 함의	20
제2절 재난의 복잡화와 재난방송의 재구조화 필요성	23
1. 재난의 구조적 복잡화	23
2. 재난방송의 재구조화 필요성	24
제3절 재난방송 법률과 제도 개선 요구사항	26
1. 재난방송의 법적 개념 및 범위 명확화	26
2. 재난방송 편성·송출 의무의 구체화와 실효성 강화	27
3. 재난방송 주관기관 간 협력 체계 명확화	27
4. 정보 접근권 관점에서의 재난방송 포용성 강화	28
5. 재난방송 관리·감독·평가체계의 제도화	28

제 3 장 해외 재난방송 제도와의 비교	29
제 1 절 주요 국가의 재난방송 제도	29
1. 미국 사례	29
2. 일본 사례	32
3. EU 사례	35
4. 소결 : 주요 국가의 재난방송 제도 요약	38
제 2 절 해외 재난방송 제도의 시사점	39
1. 재난방송을 재난관리 거버넌스의 핵심 요소로 재정립	39
2. 재난방송 접근성 기준의 법제화 필요성	39
3. 통합적 위험 커뮤니케이션 체계로의 전환 필요성	40
4. 소결	40
제 4 장 재난방송 실시 기준 분석 및 개선 방안	41
제 1 절 현행 재난방송 실시 기준 분석	41
1. 재난 유형 변화에 대한 반영 부족	42
2. 재난방송 실시 기준의 모호성과 재량 의존	42
3. ‘재난방송 실시 매뉴얼’과 ‘재난보도준칙’의 경계 불명확	42
4. 교육·훈련 규정의 형식화 및 실효성 부족	42
5. 재난방송 실시 결과 평가 기준의 불명확성	43
6. 용어·표기·구조의 일관성 부족	43
7. 영문 재난방송 표준 부재	43
8. 법·제도 변화 미반영 및 제·개정 이력 관리 미흡	43
제 2 절 재난방송 실시 기준 개선 방향	44
1. 재난 유형 변화에 대응한 기준 체계 정립	44
2. 재난방송 실시 기준 명확화	44
3. 재난방송 표준 매뉴얼과 재난보도준칙의 기능적 분리	45
4. 교육·훈련 및 점검 체계의 실질화	45
5. 재난방송 평가 기준의 구체화 및 객관성 제고	45

6. 용어·표기·구조의 정비를 통한 현장 활용성 제고	46
7. 외국인 대상 재난방송 표준 마련	46
8. 법·제도 변화 반영 및 개정 이력 관리 체계 구축	46
제3 절 재난방송 실시 기준 개선(안)	48
1. 재난방송등 개요	48
2. 재난방송등 운용 계획	50
3. 재난유형 및 단계별 재난방송 실시 기준	50
4. 담당자 교육 및 매뉴얼 제·개정 등 기타 참고사항	52
5. 영문 재난방송 표준안 마련	53

제5 장 재난방송 관련 법안 분석 및 개선 방안 55

제1 절 현행 재난방송 관련 법안 분석	55
1. 방송통신발전기본법 상의 재난방송 관련 규정	55
2. 통합 법률 제정의 필요성	56
제2 절 재난방송 관련 법안 개선 방안	61
1. 재난방송 관련 법안 제정 배경	61
2. 「(가칭) 재난방송등 관리와 지원에 관한 법률안」의 주요 내용	61
3. 법안 제정의 사유	62
4. 법률의 목적과 용어의 정리	63
5. 재난방송등의 관리	64
6. 재난방송등의 발전을 위한 지원	67
7. 기타 사항	69
제3절 재난방송 관련 하위 법안 및 규칙 개선안	70
1. 재난방송 관련 시행령 제정 방안	70
2. 재난방송 관련 고시 제정 방안	76

제6 장 결론 및 정책 제언 79

제1 절 연구결과 요약	79
1. 재난 환경 변화에 대한 구조적 분석 결과	79

2. 재난방송 체계의 기능적 한계 분석	80
3. 해외 재난방송 제도 비교 분석 결과	80
4. 재난방송 표준 매뉴얼의 문제점과 개선방안	81
5. 재난방송 법률의 문제점과 개선방안	81
6. 종합적 연구결과	82
제 2 절 정책 제언	83
참고문헌	85

표 목 차

<표 4-1> 재난방송 표준 매뉴얼 1장(재난방송등 개요) 목차 비교	48
<표 4-2> 재난현장 취재 시 유의사항 중 취재진 안전 확보 세부 내용	49
<표 4-3> 재난방송 표준 매뉴얼 2장(재난방송등 운용 계획) 목차 비교	50
<표 4-4> 재난방송 표준 매뉴얼 3장(재난유형 및 단계별 재난방송 실시기준) 목차 비교	51
<표 4-5> 재난방송 표준 매뉴얼 4장(담당자 교육 및 매뉴얼 제·개정 등 기타 참고사항) 목차 비교 ..	53
<표 4-6> 재난방송 유형별 영어 통보문 예시	54
<표 5-1> (가칭) 재난방송등 관리와 지원에 관한 법률 조항 체계	62
<표 5-2> 재난발생 시점과 상황변화에 따른 재난방송등 실시 형식	78

그 림 목 차

[그림 2-1] 국내 자연재난 피해 현황	12
[그림 2-2] 국내 사회재난 피해 현황	15
[그림 3-1] 미국 IPAWS 시스템 구조도	30
[그림 3-2] 일본 J-Alert 시스템 구조도	33
[그림 3-3] EU Public Warning 시스템 구조도	36
[그림 4-1] 재난방송 자막 크기 및 위치 표준안	52

요 약 문

1. 재난방송 실효성 강화를 위한 관리체계 및 제도개선 연구
2. 연구 목적 및 필요성

최근 우리 사회의 재난 환경은 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 첫째, 기후변화로 인한 집중호우, 폭염, 한파 등 자연재난의 빈도와 강도가 동시에 증가하고 있다. 둘째, 대형 화재, 다중집객 사고, 산업재해 등 사회재난 또한 사회 구조적 위험의 누적으로 인해 상시 발생 가능성이 확대되고 있다. 셋째, 자연재난과 사회재난이 연쇄적으로 결합되는 복합재난 양상이 일반화되고 있다.

이러한 환경 변화 속에서 재난방송은 국민의 위험 인식과 행동을 직접적으로 유도하는 핵심 수단임에도 불구하고, 현행 제도는 재난 유형 변화, 매체 환경 다변화, 정보 접근권 확대 요구를 충분히 반영하지 못하고 있다. 특히 재난방송 실시 기준의 모호성, 표준매뉴얼의 현장 활용성 부족, 관리 주체 간 역할 분산, 방송사업자에 대한 지원 근거 미흡 등 구조적 문제가 반복적으로 제기되어 왔다.

이에 본 연구는 다음의 목적을 중심으로 수행되었다.

첫째, 변화하는 재난 환경에 부합하도록 재난방송 실시 기준과 표준매뉴얼의 문제점을 진단하고 개선 방향을 제시한다.

둘째, 재난방송 관리체계와 법·제도의 구조적 한계를 분석하고 제도 정비 방향을 도출한다.

셋째, 방송매체별 특성과 재난 취약계층의 정보 접근권을 고려한 실질적 운영 개선 방안을 마련한다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 정책 적용 가능성과 실행력을 확보하는 것을 핵심 기준으로 설정하고, 다음과 같은 연구 방법을 종합적으로 활용하였다. 먼저 국내 재난방송 관련 법률, 고시, 행정규칙, 표준매뉴얼을 대상으로 제도 구조와 운영 실태를 분석하였다. 이를 통해 현행 재난방송 체계의 강점과 한계를 도출하고, 재난 환경 변화와의 부합 여부를 검토하였다.

다음으로 미국, 일본, EU 등 주요 국가의 재난방송 제도와 공공경보 시스템을 비교 분석하여, 재난방송의 법적 위상, 관리 구조, 접근성 기준 등에서의 시사점을 도출하였다.

아울러 최근 발생한 주요 재난 사례를 중심으로 재난방송 운영 실태를 분석하고, 제도와 현장 간 괴리를 확인하였다. 이와 함께 법률 전문가, 재난방송 기술 전문가, 정책 담당자 등의 의견 수렴을 통해 개선 방안의 현실성과 수용 가능성을 검증하였다.

4. 연구 내용 및 결과

연구 결과, 현행 재난방송 체계는 재난의 복합화·일상화라는 환경 변화에 비해 제도적 대응 수준이 충분하지 않은 것으로 나타났다.

첫째, 재난방송 표준매뉴얼은 재난 유형 변화와 매체 환경 다변화를 충분히 반영하지 못하고 있으며, 재난방송 실시 기준 또한 포괄적·추상적으로 규정되어 현장 혼선을 초래할 가능성이 있었다. 이에 따라 방송사별 판단 차이가 발생하고, 재난 발생 초기 대응의 일관성이 저해되는 문제가 발생할 수 있다는 점이 지적되었다.

둘째, 재난방송 관리체계는 다수 기관이 관여하는 구조임에도 불구하고 역할과 책임이 명확히 제도화되어 있지 않아, 재난 정보 전달 과정에서 협력의 안정성이 확보되지 못하고 있었다.

셋째, 현행 법체계는 방송사업자에게 재난방송 의무를 집중적으로 부과하는 반면, 재난 방송 수행에 필요한 인적·물적 자원에 대한 지원 근거는 제한적인 것으로 분석되었다. 이

는 재난방송의 지속가능성을 약화시키는 구조적 요인으로 작용하고 있었다.

이에 본 연구는 재난방송의 정의와 범위를 명확히 하고, 관리·지원 체계를 포괄하는 독립적 법률 체계의 필요성을 제시하였다. 또한 재난 유형별·단계별 재난방송 실시 기준의 구체화, 표준매뉴얼과 재난보도준칙의 기능적 분리, 매체별 맞춤형 운영 기준 마련의 필요성을 주요 연구결과로 도출하였다.

5. 정책적 활용

본 연구의 결과는 향후 재난방송 관련 정책 수립 및 제도 개선 과정에서 다음과 같은 측면에서 활용될 수 있다.

첫째, 재난방송 관련 법·제도 정비를 위한 기초 자료로 활용 가능하다. 본 연구에서 제시한 재난방송 관리체계 분석 결과와 법제도 개선 방향은 재난방송 관련 규정이 분산되어 있는 현행 법체계의 한계를 보완하고, 독립적인 법률 체계 또는 관련 조항 개정 시 정책적 근거 자료로 기능할 수 있다. 특히 재난방송의 정의, 관리 주체 간 역할 분담, 지원 체계의 제도화 등은 향후 입법 논의 과정에서 핵심 검토 요소로 활용될 수 있다.

둘째, 재난방송 표준매뉴얼 및 하위 고시 개정 작업의 실무적 기준으로 활용될 수 있다. 재난 유형별·단계별 재난방송 실시 기준, 의무 방송과 자율 방송의 구분 원칙, 매체별 운영 기준 등은 표준매뉴얼 개정 시 구체적인 설계 방향으로 반영 가능하다. 이를 통해 방송사 간 해석 차이를 최소화하고, 재난 발생 시 일관된 정보 전달 체계를 구축하는 데 기여할 수 있다.

셋째, 재난방송 운영 및 관리 체계 개선을 위한 행정 지침 수립에 활용될 수 있다. 재난 정보 생성부터 방송 요청, 송출, 사후 평가에 이르는 전 과정의 구조적 문제 분석 결과는 관계 부처 간 협력 체계 정비, 재난방송 업무 절차 개선, 기관 간 책임 구조 명확화 등 행정 운영 개선의 기준 자료로 활용될 수 있다.

넷째, 재난 취약계층 및 외국인 대상 정보 접근성 강화 정책 수립에 활용 가능하다. 자막, 수어, 음성 안내, 영문 표준 재난방송 문안 마련 등 접근성 개선 방안은 향후

정보 접근권 보장 정책과 연계되어 제도화될 수 있으며, 재난 대응 정책의 포용성을 강화하는 정책 자료로 기능할 수 있다.

다섯째, 재난방송 정책성과 평가 및 통계 체계 구축을 위한 기초 자료로 활용될 수 있다. 재난방송 실시 현황을 정량적으로 관리하고 평가할 필요성에 대한 연구 결과는 향후 정책성과 관리 체계 설계 및 재난방송 관련 통계 지표 개발의 근거로 활용될 수 있다.

6. 기대 효과

본 연구에서 제시한 관리체계 및 제도 개선 방안이 정책적으로 반영될 경우, 다음과 같은 사회적·행정적·제도적 효과가 기대된다.

첫째, 재난 발생 시 정보 전달의 신속성과 일관성이 제고될 것으로 기대된다. 재난방송 실시 기준과 표준매뉴얼이 명확히 정비될 경우, 재난 발생 초기 단계에서 방송 개시 지연이나 기관 간 혼선이 감소하고, 국민에게 보다 정확하고 통일된 재난 정보 제공이 가능해질 것이다.

둘째, 재난 대응 과정에서 국민의 안전 확보와 인명 피해 감소에 기여할 것으로 기대된다. 재난방송이 단발성 경보를 넘어 국민 행동요령 전달 중심의 위험 커뮤니케이션 체계로 기능하게 됨으로써, 재난 대응의 골든타임 확보와 피해 확산 방지 효과가 강화될 수 있다.

셋째, 재난 취약계층의 정보 접근권 보장을 통해 재난 대응의 형평성과 포용성이 제고될 것으로 기대된다. 고령자, 장애인, 외국인 등 정보 취약 계층을 고려한 재난방송 기준이 제도화될 경우, 재난 상황에서 정보 접근 격차로 인한 2차 피해를 완화하는 데 기여할 수 있다.

넷째, 국가 재난관리 거버넌스의 효율성과 신뢰성이 제고될 것으로 기대된다. 재난방송을 중심으로 관계 기관 간 역할과 협력 구조가 명확해질 경우, 재난 대응 체계 전반의 행정 효율성이 향상되고, 국민이 체감하는 국가 재난 대응 신뢰도 역시 제고될 수 있다.

SUMMARY

1. Title : A Study on Management Systems and Institutional Improvements to Enhance the Effectiveness of Disaster Broadcasting

2. Objective and Importance of Research

As climate change intensifies natural disasters and structural social risks increase the likelihood of large-scale accidents, complex disasters have become more common. However, the current disaster broadcasting system has not sufficiently reflected changes in disaster types, diversified media environments, or growing demands for information accessibility.

Accordingly, this study aims to identify limitations in existing broadcasting standards and manuals, analyze structural problems in management and legal systems, and develop practical improvement measures considering media characteristics and disaster-vulnerable populations.

3. Contents and Scope of the Research

This study focuses on policy feasibility and practical applicability. It analyzes domestic laws, administrative regulations, and standard manuals related to disaster broadcasting, and conducts comparative analyses of disaster broadcasting systems in the United States, Japan, and the European Union.

In addition, major disaster cases and expert consultations were used to

identify gaps between institutional design and field operation and to validate the practicality of proposed improvement measures.

4. Research Results

The analysis indicates that the current disaster broadcasting system does not adequately respond to the increasing complexity and normalization of disasters. Broadcasting standards and manuals remain abstract, while institutional responsibilities among relevant agencies are not clearly defined. Furthermore, although broadcasters bear significant obligations, institutional support mechanisms remain limited. To address these issues, the study emphasizes the need to clarify the definition and scope of disaster broadcasting, establish an independent legal framework, specify disaster-type- and stage-based broadcasting criteria, separate operational manuals from reporting guidelines, and develop media-specific operational standards.

5. Policy Suggestions for Practical Use

The findings of this study can serve as foundational reference materials for revising disaster broadcasting-related laws and regulations. They may also be applied to the revision of standard manuals and subordinate guidelines, improvement of administrative procedures, and enhancement of inter-agency cooperation.

In addition, the results can support policies aimed at improving information accessibility for vulnerable groups and at developing evaluation and statistical systems for disaster broadcasting.

6. Expectations

If the proposed improvements are implemented, the timeliness and consistency of disaster information delivery are expected to improve. Strengthened risk communication may contribute to reducing casualties and secondary damage.

Moreover, enhanced accessibility standards and clearer governance structures are expected to improve the inclusiveness, efficiency, and public trust of the national disaster management system.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Section 1. Research Necessity and Purpose

Section 2. Research Content and Methods

Chapter 2. Literature Review

Section 1. Normalization of Climate Change and Disasters

Section 2. Complexity of Disasters and the Need for Restructuring Disaster Broadcasting

Section 3. Requirements for Improving Disaster Broadcasting Laws and Systems

Chapter 3. Comparison with Overseas Disaster Broadcasting Systems

Section 1. Disaster Broadcasting Systems in Major Countries

Section 2. Implications of Overseas Disaster Broadcasting Systems

Chapter 4. Analysis and Improvement Plans for Disaster Broadcasting Standards

Section 1. Analysis of Current Disaster Broadcasting Standards

Section 2. Direction for Improving Disaster Broadcasting Standards

Section 3. Proposed Improvements for Disaster Broadcasting Standards

Chapter 5. Analysis and Improvement Plans for Disaster Broadcasting Legislation

Section 1. Analysis of Current Disaster Broadcasting Related Bills

Section 2. Improvement Plans for Disaster Broadcasting Related Legislation

Chapter 6. Conclusion and Policy Recommendations

Section 1. Summary of Research Results

Section 2. Policy Recommendations

제1장 서론

제1절 연구 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

최근 기후변화의 가속화와 사회 구조의 복잡화로 인해 자연재난과 사회재난의 발생 빈도와 피해 규모가 동시에 확대되고 있다. 대형 산불, 집중호우, 폭염과 한파, 감염병과 같은 신종 재난은 단일 유형으로 구분하기 어려운 복합재난의 성격을 띠며, 재난 발생 시 국민에게 제공되는 정보의 정확성과 전달 속도가 인명과 재산 피해를 좌우하는 핵심 요인으로 작용하고 있다.

이러한 환경 변화 속에서 재난방송은 국민의 생명과 안전을 보호하기 위한 필수 공공 서비스로서 그 중요성이 더욱 강조되고 있으나, 현행 재난방송 체계는 변화하는 재난 환경을 충분히 반영하기 위해 고도화될 필요가 있다.

현행 재난방송 관련 제도는 「방송통신발전기본법」과 「재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준」 등 일부 고시 중심으로 운영되고 있는데, 재난 유형의 세분화와 매체 환경의 변화, 신기술의 도입을 포괄적으로 반영하는 데 구조적 제약이 존재한다. 특히 지상파TV, 지상파라디오, 케이블방송, 위성방송, IPTV 등 매체별 특성이 충분히 고려되지 않은 획일적 기준은 재난방송의 실효성을 저하시킬 우려가 있다.

또한 현행 법체계가 방송사업자에게 재난방송 실시 의무를 부여하고 그에 대한 책임 있는 수행을 요구하는데 초점이 맞춰져 있는 반면, 방송사업자가 재난방송을 효율적으로 수행하는데 필요한 인적·물적 자원 등에 대한 지원의 법률적 근거가 명확하지 않은 점 역시 개선할 필요가 있어 보인다. 재난방송 송출을 위한 기술적·재정적 부담이 방송사업자에게 일방적으로 전가될 경우, 재난방송의 지속가능성과 안정성 역시 확보되기 어렵기 때문이다.

무엇보다 재난방송 관련 법률 체계가 「방송통신발전기본법」의 일부 조항으로 남아 있고, 다른 법률에 분산되어 있는 점 역시 개선해야 할 필요성이 있다. 즉 상위 법률의 취지를 실제 현장에서 구현하기 위한 하위법령과 행정규칙의 체계적 정비가 시급한 과

제로 제기되고 있다. 법률이 규정하는 의무와 책임이 구체적인 절차와 지원 기준으로 연결되지 않을 경우, 재난방송은 형식적 의무 이행에 머무를 가능성이 크기 때문이다.

이와 같은 문제의식은 재난방송을 단순한 정보 전달 수단이 아닌, 국가 재난관리 체계의 핵심 인프라로 재정립할 필요성을 시사한다. 재난방송의 실효성을 제고하기 위해서는 재난 유형별·매체별 특성을 반영한 실시 기준의 현행화, 방송사업자의 안정적 재난방송 수행을 지원하기 위한 제도적 기반 마련, 그리고 관리체계 전반에 대한 종합적인 점검과 개선이 요구된다. 따라서 이 연구는 변화하는 재난 환경과 법·제도적 전환기에 대응하여, 재난방송 관리체계와 제도의 실질적 개선 방안을 모색해야 한다는 점에서 그 필요성이 크다고 할 수 있다.

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 재난 발생 시 국민에게 정확하고 신속하게 일관된 재난 정보를 제공할 수 있도록 재난방송의 실효성을 강화하는 체계를 정비하는데 있다. 이를 위해 재난방송 관련 현행 법·제도와 관리체계를 종합적으로 분석하고, 변화하는 재난 환경과 미디어 환경을 반영한 현실적이고 실행 가능한 개선 방안을 도출하는 것을 주요 목표로 설정한다. 특히 정책 연구의 특성을 고려해 이론적 논의에 그치지 않고, 실제 제도 개선과 현장 적용으로 연결될 수 있는 구체적 결과물 제시에 중점을 두고 있다.

구체적인 연구 목적은 다음과 같다. 첫째, 재난 유형의 다양화와 기술 발전을 반영하여 재난방송 실시 기준을 현행화하고, 재난 유형별·방송사 유형별 특성을 고려한 표준 재난방송 매뉴얼 개정안을 마련하는 것을 연구의 핵심 목적으로 한다. 이를 통해 방송사업자 간 재난방송 실시 기준에 대한 혼선을 최소화하고, 재난 발생 시 모든 매체에서 일관된 재난 정보가 제공될 수 있는 제도적 기반을 구축하고자 한다.

둘째, 재난방송의 안정적인 송출을 보장하기 위한 관리 및 지원 체계의 제도적 정비를 주요 연구 목표로 설정한다. 「방송통신발전기본법」의 일부 조항으로 남아 있는 재난방송 관련 규정을 독립적인 별도의 법률 체계로 통합하고, 하위법령과 행정규칙의 제정 및 개정 방향을 구체화하고자 한다. 이를 통해, 방송사업자의 재난방송 수행에 필요한 지원 방향, 대상, 규모를 합리적으로 제시함으로써 재난방송을 지속가능한 공공서비스로 정착시

키는 것을 목적으로 한다.

셋째, 방송매체별 특성을 고려한 맞춤형 재난방송 체계 구축을 연구 목적의 중요한 축으로 삼는다. 텔레비전, 라디오, 디지털 플랫폼 등 각 매체의 전달 방식과 이용 환경을 분석하여 매체별 강점을 최대한 활용할 수 있는 재난방송 기준과 운영 방안을 제시하고, 특히 재난 취약계층을 포함한 모든 국민이 재난 정보에 접근할 수 있도록 접근성 강화 방안을 도출하고자 한다.

넷째, 외국인 주민과 방문객 증가에 대응하여 영문 표준 재난방송 문안 마련과 운영 체계 구축을 연구 목적에 포함한다. 이를 통해 재난 상황에서 정보 접근의 사각지대를 최소화하고, 국가 재난 대응 체계의 포용성과 신뢰성을 제고하는 것을 목표로 한다.

종합적으로 이 연구는 재난방송의 실시 기준, 관리체계, 지원 체도를 포괄적으로 개선함으로써 재난 발생 시 국민의 생명과 재산 피해를 최소화하고, 국가 재난 대응 역량을 실질적으로 강화하는 데 기여하는 것을 최종 목적으로 한다. 이는 재난방송을 형식적 의무 이행의 영역에서 벗어나, 국민이 신뢰할 수 있는 핵심 공공 안전 인프라로 기능하도록 하기 위한 정책적 기반을 마련하는 데 그 의의가 있다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

이 연구는 재난 환경의 변화와 법·제도적 전환기에 대응하여 재난방송의 실효성을 제고하기 위한 관리체계 및 제도 개선 방안을 도출하는 것을 목표로 하며, 이를 위해 재난방송 실시 기준의 현행화, 관리 및 지원 체계의 제도적 정비, 방송매체별 특성을 반영한 운영 기준 마련을 중심으로 연구를 수행한다. 연구 내용은 재난방송의 제도·운영 측면을 포괄하는 종합적 접근을 기반으로 구성되며, 정책 적용 가능성과 실행력을 최우선 고려 대상으로 설정한다.

우선, 재난 환경 변화에 따른 재난방송 실시 기준 개선을 주요 연구 내용으로 설정한다. 최근 재난은 단일 유형이 아닌 복합적·연쇄적 형태로 발생하는 경향이 강해지고 있으며, 기존의 재난 유형 분류와 방송 실시 기준만으로는 이러한 변화를 충분히 반영하기 어렵다. 이에 본 연구는 자연재난과 사회재난, 신종재난을 포함한 재난 유형을 재분류하고, 재난의 공간적 범위와 시간적 특성, 위험 수준 등에 따라 재난방송의 실시 기준을 세분화하는 방안을 검토한다. 이를 통해 재난 발생 시 재난방송의 개시 시점, 송출 방식, 지속 시간 등에 대한 판단 기준을 보다 명확히 제시하고자 한다.

이와 함께 재난방송 유형별 실시 기준의 현행화를 위한 표준 재난방송 매뉴얼 개정안을 마련한다. 현행 매뉴얼은 재난방송의 기본 원칙과 실시 기준 등을 제시하고 있으나, 방송사업자별 해석과 적용의 차이가 발생할 여지가 있다. 이에 의무 재난방송과 자율 재난방송의 구분 기준을 명확히 하고, 재난 단계별로 요구되는 방송 내용과 형식을 체계화함으로써 재난방송 운영의 일관성을 제고하고자 한다. 특히 국민 행동요령 전달 방식, 반복 송출 기준, 자막 및 음성 정보 구성 원칙 등을 구체화하여 현장 적용성을 강화한다.

다음으로 재난방송의 관리 및 지원 체계 개선을 핵심 연구 내용으로 설정한다. 「(가칭) 재난방송등의 관리와 지원에 관한 법률」 제정 취지에 부합하도록 하위법령과 행정규칙의 제정 및 개정 방향을 검토하고, 재난방송의 안정적 송출을 위한 제도적 기반을 마련하는 데 중점을 둔다. 이를 위해 재난방송 관련 기존 법령과 고시, 행정 규칙 간의

중복·공백 요소를 분석하고, 관리 주체별 역할과 책임을 명확히 하는 체계 정비 방안을 도출한다.

특히 재난방송을 단순한 의무 이행의 영역이 아닌 국가 책임 하의 공공서비스로 정착 시키기 위한 지원 제도 마련에 초점을 둔다. 방송사업자가 재난방송을 안정적으로 수행 하기 위해 필요한 기술적·재정적 요소를 분석하고, 지원의 대상과 범위, 규모를 합리적으로 설정하는 방안을 검토한다. 이는 재난방송 설비 구축 및 유지, 자동 송출 시스템, 자막·수어 통역 시스템 등 재난방송 인프라 전반을 포함하며, 중앙방송과 지역방송 간 지원 격차 해소 방안도 함께 논의한다.

방송매체별 특성을 반영한 재난방송 운영 기준 마련 역시 이 연구의 중요한 내용이다. 텔레비전, 라디오, 디지털 플랫폼은 각각 다른 정보 전달 방식과 이용 환경을 지니고 있으므로, 획일적인 기준 적용은 재난방송의 효과를 저해할 수 있다. 본 연구는 매체별 특성을 분석하여 각 매체의 강점을 극대화할 수 있는 재난방송 기준을 제시한다. 예를 들어 텔레비전은 시각적 정보와 자막 중심의 전달을, 라디오는 음성 기반의 신속한 정보 전달과 지역 밀착형 재난 안내 기능을 강화하는 방향으로 기준을 정립한다.

특히 라디오 재난방송과 관련하여 재난지역 호명 방식에 대한 세부 기준을 검토한다. 재난의 범위와 특성에 따라 광역 단위 호명과 세부 지역 호명을 구분하여 적용할 수 있는 기준을 마련함으로써, 불필요한 혼란을 최소화하고 정보의 정확성을 제고하고자 한다. 또한 재난방송 유형별 송출 현황에 대한 통계 체계를 구축하여, 향후 재난방송 정책 개선과 평가에 활용 가능한 기초 자료를 마련하는 것도 연구 내용에 포함한다.

아울러 이 연구는 재난방송의 접근성과 포용성 강화를 중요한 연구 내용으로 다룬다. 고령자, 장애인, 외국인 주민 등 재난 취약계층이 재난 정보에 접근하는 데 겪는 구조적 제약을 분석하고, 이를 개선하기 위한 제도적 방안을 검토한다. 특히 외국인 주민과 방문객 증가에 대응하여 영문 표준 재난방송 문안을 마련하고, 이를 제도적으로 활용할 수 있는 관리체계를 제안한다. 이는 재난 상황에서 정보 접근의 사각지대를 최소화하고, 국가 재난 대응 체계의 신뢰성을 제고하는 데 기여할 것으로 기대된다.

마지막으로 도출된 개선 방안의 정책 적용 가능성을 높이기 위해 방송사업자, 법률 전문가, 연구자 등으로 구성된 연구 협력 체계를 기반으로 검토와 의견 수렴을 병행한다. 이를 통해 이론적 타당성과 함께 현장 수용성을 확보하고, 실제 제도 개선으로 이어

질 수 있는 실행력 있는 연구 결과를 도출하고자 한다.

종합적으로 이 연구의 내용은 재난방송 실시 기준의 현행화, 관리 및 지원 체계의 제도적 정비, 방송매체별 맞춤형 운영 기준 마련을 통해 재난방송의 실효성을 실질적으로 강화하는 데 초점을 두고 있다. 이는 재난 발생 시 국민 누구나 어떤 매체를 통해서든 신속하고 정확한 재난 정보를 제공받을 수 있는 체계를 구축하기 위한 정책적 기반을 마련하는 데 그 목적이 있다.

2. 연구 방법

이 연구는 재난방송의 제도·운영 측면에서 실효성을 강화하기 위한 정책 대안을 도출하는 것을 목표로 하는 정책연구로서, 제도 개선 및 현장 적용 가능성을 확보하는 연구방법을 채택한다. 이를 위해 문헌 분석, 제도 분석, 사례 조사, 전문가 의견 수렴을 유기적으로 결합한 단계적·종합적 연구방법을 적용하며, 연구 전 과정에서 정책 실현 가능성과 실행력을 핵심 기준으로 설정한다.

우선 재난방송 관련 법·제도와 정책 환경에 대한 체계적인 문헌 분석을 통해 연구의 기초 틀을 마련한다. 국내 재난방송 관련 법률, 시행령, 고시, 행정규칙을 대상으로 제도 구조와 규정 내용을 분석하고, 재난방송 실시 기준과 관리·지원 체계의 현황을 종합적으로 검토한다. 이를 통해 현행 제도의 강점과 한계를 도출하고, 재난 환경 변화와의 부합 여부를 평가한다. 아울러 기존 정책연구보고서와 학술연구 성과를 검토하여 재난방송 제도 개선 논의의 흐름과 주요 쟁점을 정리함으로써, 본 연구의 분석 방향과 차별성을 명확히 한다.

다음으로 재난 환경 변화와 재난방송 운영 실태를 파악하기 위한 제도·운영 분석을 수행한다. 최근 발생한 주요 자연재난과 사회재난 사례를 중심으로 재난 발생 시 재난방송이 어떻게 운영되었는지를 분석하고, 재난 유형별·매체별 방송 방식의 차이를 검토한다. 이를 통해 재난방송 실시 기준이 실제 현장에서 어떻게 적용되고 있는지, 제도와 운영 간에 어떤 괴리가 존재하는지를 파악한다. 이를 통해 지원 및 관리 체계 개선의 필요 요소를 도출한다.

또한 재난방송 제도 개선을 위한 비교 분석적 접근을 활용한다. 해외 주요 국가의 재

난방송 관리체계와 제도 운영 사례를 검토하여, 재난방송 의무 부과 방식, 관리 주체의 역할 분담, 방송사업자 지원 구조 등 제도적 특징을 비교 분석한다. 이를 통해 국내 제도와의 차이점을 파악하고, 국내 실정에 적용 가능한 시사점을 도출한다.

이와 함께 본 연구는 재난방송 실시 기준 개선과 하위법령 마련을 위한 규범 분석을 연구방법의 중요한 축으로 설정한다. 「(가칭) 재난방송등의 관리와 지원에 관한 법률」 제정 취지를 중심으로 상위 법률과 하위 규정 간의 정합성을 검토하고, 재난방송 실시 기준, 관리 절차, 지원 근거를 제도적으로 어떻게 구체화할 수 있을지에 대한 분석을 수행한다. 이를 통해 법률의 선언적 규정이 실제 정책 집행 단계에서 작동할 수 있도록 하는 제도 설계 방향을 제시한다.

이 연구는 정책연구의 실효성을 확보하기 위해 전문가 의견 수렴을 핵심 연구방법으로 활용한다. 재난 관련 정책 담당자, 법률 전문가, 재난방송 기술 전문가, 학계 연구자 등으로 구성된 연구반을 운영하여 연구 전 과정에 걸쳐 자문과 검토를 병행한다. 연구 초기 단계에서는 연구 범위와 분석 방향에 대한 의견을 수렴하고, 중간 단계에서는 도출된 분석 결과와 개선 방향에 대한 타당성을 점검하며, 최종 단계에서는 제도 개선안의 실행 가능성과 현장 수용성을 검증한다. 이러한 다층적 의견 수렴 과정은 연구 결과의 정책 신뢰도를 제고하는 데 목적이 있다.

아울러 이 연구는 재난방송 표준 매뉴얼 개정안과 법률(안), 하위법령(안) 등을 마련하기 위한 정책 설계 중심의 연구방법을 적용한다. 단순한 문제 진단을 넘어, 실제 제도 개선으로 이어질 수 있도록 재난방송 표준 매뉴얼 개정(안), 행정규칙 개정 방향, 지원 기준 설정 등 구체적 정책 대안을 도출한다. 이 과정에서는 정책 효과와 행정 부담, 방송사업자의 이행 가능성을 종합적으로 고려하여 대안을 비교·검토하고, 합리적인 정책 선택지를 제시한다.

연구의 단계별 추진을 위해 본 연구는 세부 연구 절차를 계획 수립, 조사·분석, 검토·검증, 결과 도출의 네 단계로 구분하여 수행한다. 계획 수립 단계에서는 연구 목표와 범위를 구체화하고, 조사·분석 단계에서는 법·제도 분석과 사례 조사를 집중적으로 수행한다. 검토·검증 단계에서는 전문가 의견 수렴과 내부 검토를 통해 연구 결과의 타당성을 점검하며, 결과 도출 단계에서는 정책 제언과 제도 개선안을 종합하여 최종 보고서로 정리한다. 이러한 단계적 연구방법은 연구의 체계성과 완성도를 확보하기

위한 것이다.

종합적으로 이 연구는 문헌 분석, 제도 분석, 사례 조사, 비교 분석, 전문가 의견 수렴을 유기적으로 결합한 종합적 정책연구 방법을 통해 재난방송의 실효성 강화를 위한 관리체계 및 제도 개선 방안을 도출한다. 이는 단기적 제도 보완에 그치지 않고, 중장기적으로 재난방송이 국가 재난관리 체계의 핵심 공공서비스로 안정적으로 기능할 수 있는 정책적 기반을 마련하기 위함이다.

제2장 선행연구 검토

제1절 기후변화와 재난의 일상화

1. 재난 개념의 확장

현대 사회에서 재난에 대한 개념은 전통적인 ‘비정상적 사건’ 중심 정의에서 벗어나, 일상적 사회 운영 과정에 내재된 구조적 위협으로 확장되고 있다. 국제사회 역시 재난을 더 이상 예외적 사고나 자연현상으로만 규정하지 않으며, 기후변화와 사회 시스템의 복합적 상호작용 속에서 상시적으로 관리해야 할 위협으로 재정의하고 있다. 이러한 인식 전환은 재난 대응 정책뿐 아니라, 재난 정보 전달과 커뮤니케이션 체계 전반의 재구조화를 요구하는 이론적 배경을 형성한다.

국제연합 재난위험경감사무국(UNDRR)은 재난을 “자연적 또는 인위적 위험 요인이 사회의 취약성과 결합하여 발생하는 심각한 기능 장애”로 정의하며, 재난 자체보다 위험(risk)의 축적과 관리 실패에 주목한다(UNDRR, 2015). 이 정의는 재난을 단일 사건이 아니라, 위험 요인(hazard), 노출(exposure), 취약성(vulnerability), 대응 역량(capacity)이 상호작용한 결과로 이해하도록 한다. 즉 재난은 ‘발생하는 것’이 아니라, ‘관리되지 않은’ 위험이 특정 시점에서 표출된 결과라는 관점이다. 이러한 접근은 재난을 사후 대응의 대상이 아닌, 사전적·상시적 정책 관리 영역으로 전환할 것을 요구한다.

기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)는 기후변화를 재난 개념 확장의 핵심 요인으로 제시한다. IPCC 제6차 평가보고서는 기후위기가 자연재난의 빈도와 강도를 증폭시키는 동시에, 사회적 불평등과 취약성을 심화시켜 피해를 구조적으로 확대한다고 분석한다(IPCC, 2022). 이 보고서에 따르면 폭염, 집중호우, 가뭄과 같은 기후 관련 재난은 더 이상 예외적 사건이 아니라 ‘새로운 정상(new normal)’의 일부로 간주되어야 하며, 이에 따라 재난 대응 체계 역시 일시적 비상 대응 모델에서 벗어나 지속적 위험 관리 모델로 전환되어야 한다.

OECD 역시 재난을 ‘거버넌스 실패의 결과’로 접근한다. OECD(2014)는 현대

재난의 상당 부분이 위험 인식의 실패, 정보 공유 부족, 기관 간 조정 미흡 등 정책·제도적 문제에서 기인한다고 분석하며, 재난을 기술적 문제 이전에 거버넌스 문제로 규정한다. 특히 복합재난(complex disasters)의 경우, 단일 기관이나 단일 매체를 통한 대응은 효과적이지 않으며, 사전 정보 제공과 위험 커뮤니케이션의 중요성이 강조된다. 이는 재난 개념이 단순한 물리적 피해를 넘어, 사회 시스템 전반의 조정 능력과 직결된 문제로 확장되고 있음을 보여준다.

이러한 국제적 논의는 사회이론 차원에서도 뒷받침된다. 울리히 벡(U. Beck)의 위험사회 이론은 현대 사회에서 위험이 외부에서 우발적으로 발생하는 것이 아니라, 산업화와 기술 발전 과정에서 구조적으로 생산된다고 설명한다(Beck, 1992). 이 관점에서 재난은 자연의 예외적 반란이 아니라, 사회가 스스로 만들어낸 위험이 통제 한계를 넘어선 결과로 이해된다. 기후변화와 대규모 사회 인프라, 정보 시스템이 결합된 현대 사회에서는 재난 발생 가능성이 일상적으로 누적되며, 이는 재난을 ‘항상 발생 가능한 상태’로 인식하게 만든다.

최근 국외 연구에서는 재난을 ‘회복탄력성(resilience)’의 관점에서 재정의 하려는 시도도 활발하다. Cutter et al.(2008)은 재난을 단순히 피해의 크기로 평가하는 접근에서 벗어나, 사회가 얼마나 빠르게 기능을 회복하고 적응할 수 있는지를 중심으로 이해해야 한다고 주장한다. 이 관점에서 재난은 단일 사건이 아니라, 사전 대비-위기 대응-사후 복구가 연속되는 장기적 과정으로 인식되며, 정보 전달과 커뮤니케이션은 회복탄력성을 결정하는 핵심 요소로 작용한다.

재난의 시간적·공간적 특성 변화 역시 국외 선행연구에서 반복적으로 지적된다. UNDRR과 OECD는 최근 재난의 특징으로 ‘빈발성(frequency)’과 ‘연쇄성(cascading effects)’을 강조한다. 하나의 재난이 다른 사회적 기능 장애를 연속적으로 유발하면서, 피해가 시간적으로 지연·확산되는 현상이 일반화되고 있다는 것이다. 이는 재난을 특정 시점의 사건으로 한정하는 기존 개념이 현실을 충분히 설명하지 못함을 의미하며, 재난 관리와 정보 전달 체계가 연속적 위험 상황을 전제로 설계되어야 함을 시사한다.

이러한 국외 이론들을 종합하면, 재난 개념은 다음과 같은 방향으로 확장되고 있음을 확인할 수 있다. 첫째, 재난은 자연현상이나 사고라는 원인 중심 개념에서 벗어나, 위험 요인과 사회적 취약성이 결합된 구조적 결과로 이해되고 있다. 둘째, 재난은 단기적

사건이 아니라 반복적·누적적 과정으로 인식되며, 사전 경고와 상시적 위험 커뮤니케이션의 중요성이 강조된다. 셋째, 재난은 특정 지역이나 집단에 국한되지 않고, 사회 시스템 전반에 연쇄적 영향을 미치는 거버넌스 문제로 확장되고 있다.

이와 같은 국외 이론 중심의 재난 개념 확장은 재난방송을 포함한 재난 정보 전달 체계에 중요한 시사점을 제공한다. 재난이 일상화된 위험으로 전환될수록, 재난방송은 단발성 경보 전달 수단이 아니라 위험 인식과 행동을 지속적으로 조정하는 공공 위험 커뮤니케이션 장치로 기능해야 한다. 이는 재난방송의 법적·제도적 위상을 재정립해야 한다는 요구로 연결되며, 이후 장에서 논의할 재난방송 관리체계 및 제도 개선 논의의 국제적 이론 근거를 제공한다.

2. 자연재난 피해 현황과 특징

가. 자연재난 피해 규모와 추세

행정안전부가 발간한 『2024년 재해연보』 통계에 따르면, 2024년 우리나라에서 발생한 자연재난은 총 34건으로 최근 10년 평균(약 29건)을 상회했다. 이들 자연재난으로 인해 사망·실종자는 121명이 집계되었으며, 이는 최근 10년 평균 인명피해(55.7명)와 비교할 때 약 두 배 이상의 수준으로 크게 증가한 수치이다.

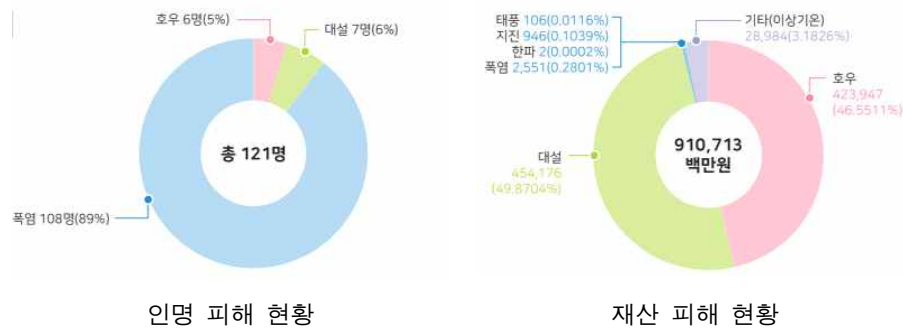
재산 피해 규모 역시 크게 확대되었다. 2024년 자연재난으로 인한 총 재산피해는 약 9,107억 원으로 집계되었으며, 이는 최근 10년 평균 재산피해액(약 4,711억 원)에 비해 약 두 배 가까운 증가를 보였다. 특히 호우·태풍 등 강수 관련 재난의 피해가 전체 피해액의 상당 부분을 차지하는 것으로 나타나, 기후변화에 따른 극한 강수 현상의 영향이 반영되고 있다.

자연재난 발생 유형별로 보면 강수 및 수문 관련 재난(호우, 태풍, 침수 등)의 비중이 특히 높다. 통계 및 선행연구에 따르면 전체 자연재난 피해의 86% 이상이 집중강우 및 태풍과 관련된 피해로 분석된다는 점이 재해연보 통계와도 일관되게 나타난다.

인명 피해는 자연재난 유형별로 차이를 보인다. 특히 폭염으로 인한 피해는 2018년부터 집계기 반영되기 시작하면서 총 인명 피해 증가에 중요한 영향을 미치고 있으며, 집중호우·태풍 등 돌발 강수 현상과 결합하여 피해 규모를 확대하는 경향이

나타난다.

재산 피해는 주택 및 농경지 침수, 도로·철도 등 사회기반시설 손상, 하천 제방 붕괴 등 다양한 형태로 발생했다. 특히 도심지와 농촌지역 모두에서 피해가 발생했으며, 재난 발생 건수와 피해액은 계절별로 큰 편차가 존재한다. 여름철 장마와 태풍 시즌에 피해 건수와 피해액이 집중되는 경향이 뚜렷하다.



[그림 2-1] 국내 자연재난 피해 현황 (행정안전부, <2024 재해연감>, p.12)

자연재난으로 인한 피해 관련 복구비용 측면에서도 상당한 규모가 편성된다. 자연재난의 복구비는 피해액과 밀접하게 연관되며, 반복적으로 피해가 발생한 지역의 경우 복구비용이 누적되어 지방재정의 부담 요인으로 작용하고 있다. 이는 사후 복구 중심의 재난 대응체계가 여전히 주요 정책 방식으로 작동하고 있음을 보여 준다.

최근 자연재난 통계는 연도별 피해 규모의 변동성을 보이지만, 전반적으로 피해 발생 건수와 피해액 모두 증가하는 추세를 확인할 수 있다. 이러한 경향은 기후변화로 인한 강수 패턴의 변화, 폭염과 같은 극한 기상 현상의 빈발, 그리고 자연재난의 복합적 발생 메커니즘이 상호 작용한 결과로 분석된다.

이상과 같은 현상은 자연재난 피해 규모가 단일 사건에 그치지 않고 연도별로 중대하게 확대되고 있음을 보여 주며, 향후 재난예방·대응 정책 설계에서 피해 규모의 정량적 변화를 반영하는 것이 필요함을 시사한다.

나. 자연재난 피해의 구조적 특징

자연재난 피해의 구조적 특징 중 가장 두드러진 점은 피해의 집중성과 반복성이다. 『2024 재해연보』 분석 결과, 자연재난 피해는 모든 연도에 균등하게 발생하기보다는 특정 연도, 특정 시기에 집중되는 경향을 보인다. 집중호우나 대형 태풍이 발생한 해에는 인명 및 재산 피해가 급증하며, 이로 인해 재난 대응 체계가 단기간에 과부하 상태에 놓이는 문제가 반복된다. 이러한 피해 집중 구조는 재난 대응 자원의 효율적 배분과 사전 대비의 중요성을 강조한다.

두 번째 특징은 자연재난의 복합화·연쇄화이다. 최근 자연재난은 단일 유형으로 발생하기보다, 호우-침수-산사태-정전-교통마비로 이어지는 복합재난 형태를 띠는 경우가 증가하고 있다. 예를 들어 집중호우는 하천 범람과 도심 침수를 유발하고, 이는 다시 도로 통제와 대중교통 마비, 전력·통신 장애로 확산된다. 이러한 연쇄적 피해 구조에서는 초기 대응과 정보 전달의 실패가 피해 확대의 핵심 요인으로 작용한다.

세 번째로 주목할 점은 피해의 공간적 불균등성이다. 자연재난 피해는 전국적으로 발생하지만, 특정 지역이 반복적으로 재난 취약 지역으로 나타나는 경향이 확인된다. 지형적 특성, 노후화된 기반시설, 도시 밀집도, 하천 관리 여건 등 지역별 조건에 따라 피해 규모와 빈도에 큰 차이가 발생한다. 이는 전국 단위의 획일적 재난 대응 정책만으로는 한계가 있으며, 지역 특성을 반영한 맞춤형 재난 관리 전략이 필요함을 시사한다.

네 번째 특징은 자연재난 피해가 사회적 취약성과 결합되어 나타난다는 점이다. 동일한 자연재난이라 하더라도 고령자, 장애인, 저소득층, 농어촌 거주자 등 사회적 취약계층은 상대적으로 더 큰 피해를 입는 경향이 있다. 특히 폭염과 한파는 주거 환경과 건강 상태에 따라 피해 수준이 크게 달라지며, 이는 자연재난이 사회적 불평등을 증폭시키는 요인으로 작용함을 보여준다.

마지막으로 자연재난 피해는 장기적 사회경제적 비용으로 전이되는 특징을 가진다. 단기적인 인명·재산 피해를 넘어, 지역 경제 침체, 인구 유출, 지방 재정 악화 등 중장기적 영향을 초래한다. 이러한 구조적 피해는 단순한 복구 사업만으로는 해결되기 어렵고, 사전 예방과 위험 관리, 정보 전달 체계 개선을 포함하는 종합적 접근이 요구된다.

요컨대 자연재난 피해의 구조적 특징은 ▲피해의 집중성과 반복성 ▲복합재난화 ▲지역 간 불균등성 ▲취약계층 피해 집중 ▲장기적 사회경제적 비용 누적이라는 다층적 문제로 요약할 수 있다. 이러한 분석은 자연재난을 단발성 사건이 아닌 구조적 위협으로 인식해야 할 필요성을 분명히 하며, 이후 재난방송과 재난정보 전달 체계의 실효성 강화 논의로 이어지는 중요한 분석적 기반을 제공한다.

3. 사회재난 피해 현황과 특징

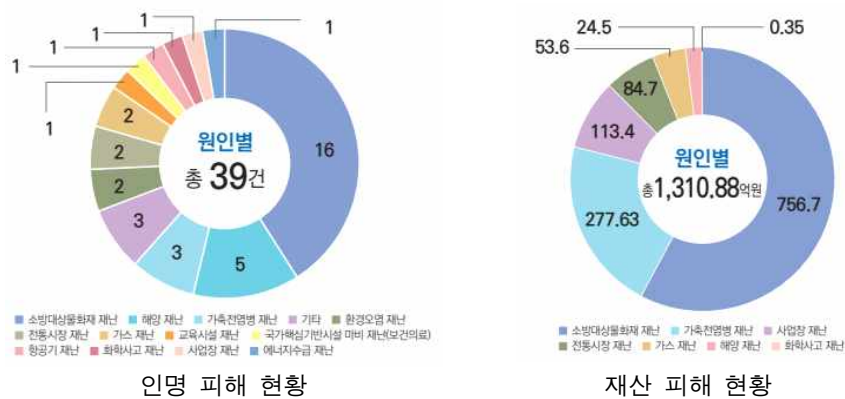
가. 사회재난의 범위와 분석

사회재난은 인간 활동과 제도·사회 구조의 상호작용 속에서 발생하는 재해로서, 화재, 교통사고, 붕괴·폭발 사고, 다중집객 사고, 산업재해와 같은 유형을 포함한다. 이러한 사회재난의 피해 현황은 자연재난과 달리 재난원인 다양성과 집계 기관 분산성으로 인해 단일 통계표로 정리된 자료가 제한적이지만, 최근 집계와 분석을 통해 피해 규모의 윤곽을 파악할 수 있다.

행정안전부가 발간한 『2024년 재난연감(사회재난)』에 따르면 국내 사회재난은 2024년에 총 39건이 보고되어, 최근 10년 평균(약 23건)보다 증가한 것으로 나타났다. 이 가운데 화재는 가장 빈발한 재난 유형으로, 16건 발생하며 피해 사례의 다수를 차지했다. 화재로 인한 피해 규모는 사망 10명·부상 52명, 재산 피해액 약 756억7천만 원으로 집계되었다.

교통사고 및 인적 사고 또한 대표적인 사회재난 피해 유형이다. 국가통계포털(KOSIS) 등에서 집계되는 ‘재난사고 발생 및 피해 현황’ 자료를 보면 화재 외에도 교통사고, 붕괴·추락사고 등이 포함된 사회재난 사고 건수와 연간 인명 피해가 정기적으로 보고된다. 이 통계에 따르면 사회재난 사고는 연간 수천 건 이상의 발생을 보이며, 수백~수천 명의 부상·사망자가 집계되는 것으로 나타난다(국가통계포털 자료).

또한 특정 대형 사회재난 사례들이 피해 규모를 크게 확대시키는 경향을 보인다. 예컨대 2022년 서울 이태원 핼로윈 군중 압사 사고에서 사망 159명·부상 196명의 대규모 인명 피해가 발생하였고, 이는 한국 사회재난사고 중 최악의 피해로 기록되었다. 이러한 개별 사고는 연간 통계 수치에는 포착되기 어려운 구조적 위험을 드러낸다.



[그림 2-2] 국내 사회재난 피해 현황 (행정안전부, <2024 재난연감>, p.14)

사회재난 피해는 재해 유형별로 다르게 나타난다. 화재·붕괴·교통사고는 주로 도시 지역에서 인프라와 인구 밀집에 의해 피해가 확대되는 반면, 산업·시설 사고는 작업 환경과 안전 규정 준수 여부에 영향을 받는다. 특정 연도에는 한 해에 다수의 사회재난 유형이 복합적으로 발생하기도 하여 연간 피해 현황이 자연재난처럼 정량·정성 혼합 지표로 파악될 필요가 있다.

나. 사회재난 피해의 구조적 특징

사회재난 피해의 구조적 특징은 자연재난과 비교하여 발생 원인과 피해 양상이 복잡하다는 점에 있다. 첫째, 사회재난은 인간 활동의 결과로 발생하는 리스크가 구조적으로 누적된 현상이다. 교통량 증가, 건축물 고도화, 산업시설 확충 등 사회 구조가 변화하면서 사고의 발생 확률과 피해 규모가 확대되는 경향이 확인된다. 이는 도시 집중화, 고령화 사회의 위험요인 결합 등 사회 구조적 요인과 밀접하게 관련된다.

둘째, 사회재난은 피해 범위와 누적성이 다양하다. 매년 수천 건 이상의 사고가 통계상 집계되는 가운데, 치명적인 대형 사고가 연간 피해 규모를 급격히 확대할 수 있다. 예컨대 다중집객 인명 사고(2022년 이태원 참사)나 산업현장 사고는 각각의 원인과 특수성이 있지만, 대형 피해가 발생할 경우 사회 전체의 재난 대응 역량을

시험한다. 이는 사회재난이 단일 원인보다 다원적 위험 요인이 누적된 결과로 나타나며, 작은 사고와 큰 사고가 연속적으로 발생하는 구조적 특징을 보여 준다.

셋째, 사회재난 피해는 공간적·계층적 불균등성이 뚜렷하다. 화재와 교통사고는 도시·농촌 지역 모두에서 발생하지만, 인구 밀집 지역에서는 피해 건수와 피해 규모가 상대적으로 크다. 또한 사회적 취약계층(노인, 청소년, 장애인 등)은 교통사고·화재 등과 같은 사회재난에서 더 취약한 위치에 놓이는 경향이 있다. 이는 사회재난 위험과 사회적 약자가 상호작용하면서 피해가 구조적으로 누적되는 특징을 반영한다.

넷째, 사회재난은 예방과 관리의 제도적 역량에 의해 피해 수준이 좌우되는 경향이 있다. 교통사고 예방을 위한 안전 규정 강화, 산업현장 안전관리 강화, 대형 이벤트 안전 대책 등 제도적 조치가 불충분할 경우 피해는 반복적으로 발생한다. 이는 사회재난이 사회 시스템과 제도적 관리 수준의 민감한 지표로 기능한다는 점을 시사한다.

마지막으로 사회재난 피해는 복합화 경향을 보인다. 다수의 사회재난이 시간적·공간적으로 중첩되며, 실제 발생할 경우 피해 규모가 기하급수적으로 증가할 수 있다. 예를 들어 화재가 발생한 날에 교통사고가 증가하거나, 대규모 행사 중 안전관리 부재로 붕괴 사고가 발생하는 사례는 시간적·공간적 리스크가 결합된 결과로 볼 수 있다. 이와 같은 복합화 현상은 정책·제도 차원의 통합적 재난 관리와 사회 재난 대응 체계 필요성을 부각한다.

종합하면 사회재난 피해의 구조적 특징은 ▲인간 활동에 기반한 위험 누적 ▲피해 범위의 다양성·비정형성 ▲공간·계층적 불균등성 ▲제도적 관리 역량에 따른 피해 차이 ▲복합 위험의 상호작용이라는 다층적 특성으로 정리된다. 이러한 분석은 사회재난이 단순한 개별 사고의 누적이 아니라 사회 구조와 제도, 인간 행위가 결합된 복합 리스크 체계로 이해되어야 함을 뒷받침한다.

3. 자연재난과 사회재난의 비교 : 피해 양상의 구조적 차이

자연재난과 사회재난은 모두 사회 공동체에 심각한 피해를 초래하는 사건이라는 점에서 공통점을 가지지만, 발생원인, 통제 가능성, 피해 특성, 정책적 대응 방식에 있어 본질적인 차이를 지닌다. 미국의 공공행정·재난관리 분야 민간 연구 기관인 PAI(Public Administration Institute)는 자연재난과 사회재난의 구조적 차이를 다음과 같이 구분하고 있다.

가. 재난의 정의와 발생원인

자연재난은 자연적 위험요소가 사회의 취약성과 결합하여 발생하는 사건으로, 지진, 태풍, 홍수, 폭염, 산불 등이 대표적이다. 자연재난은 자연 환경과 기상 요인에서 비롯되며, 인간 활동의 직접적 개입 없이도 발생할 수 있다.

반면 사회재난(인위재난/인적재난)은 인간의 활동, 설계·운영상의 실패, 과실 또는 제도적 부실이 원인이 된 재난을 의미한다. 산업시설 사고, 교통사고, 화재, 집단사망 사고 등 다양한 유형이 이에 포함된다. 사회재난의 발생에는 인간의 의도·과실·관리 실패가 핵심 역할을 하며, 이는 제도·조직·절차의 문제와 밀접히 연결된다.

나. 예측 가능성과 통제 가능성

자연재난은 물리·기상 현상으로 발생하므로 일부는 예측이 가능하지만 완전한 통제는 불가능하다. 예컨대 태풍이나 폭우는 기상 예보를 통해 일정 기간 전 예측이 가능하나, 지진과 같은 급발적 현상은 아직 정밀하게 예측하기 어렵다는 한계가 있다.

사회재난은 이론적으로 예측·예방 가능성이 자연재난보다 높다. 이는 안전 규제 강화, 설계·운영 표준화, 관리·감독 체계의 개선으로 상당 부분 예방이 가능하기 때문이다. 예를 들어 산업시설 사고나 교통사고는 적절한 안전관리와 규정 준수를 통해 피해를 줄일 수 있다.

다. 피해 발생 구조와 시간적 성격

자연재난 피해는 종종 단일 사건에 집중되는 경향이 있다. 예를 들어 태풍 한 건이

광범위한 피해를 남기며, 그 영향이 비교적 단기간에 발생하고 사후 복구 단계로 전환된다. 그러나 기후변화 영향으로 강수 패턴 변화, 폭염·가뭄 빈발과 같은 장기적 재난 성격도 강화되고 있다.

사회재난은 작은 사고가 빈번히 발생하면서 누적 피해를 만들어 가는 구조를 보인다. 산재 사고, 교통사고, 시설 붕괴 등은 반복적으로 발생하며 사회 시스템 내부의 취약점을 드러내고, 대형 사고가 전체 피해 규모를 크게 확대시키기도 한다.

라. 공간적·사회적 영향

자연재난은 지리적·환경적 요인과 밀접하게 연결되며, 피해는 지형·기후 취약 지역에 집중되는 경향이 있다. 예컨대 하천 유역이나 해안 지역은 홍수·태풍 피해에 취약하며, 산악 지역은 산사태와 연관된다. 그러나 피해는 결국 사회공동체 전반으로 확산될 수 있다.

사회재난의 경우, 피해는 도시화·산업 구조와 사회적 취약성에 의해 공간적으로 달라진다. 도시 인구 밀집 지역은 교통·화재 사고 발생 위험이 높으며, 산업단지 주변 거주자는 환경오염 사고에 노출될 가능성이 크다. 이처럼 사회재난은 사회적 구조와 결합된 위험이 지역·계층별로 상이하게 나타나는 경향이 있다.

마. 피해 특성 및 사회적 영향

자연재난은 종종 한 번의 사건으로 대량의 인명·재산 피해를 유발하지만, 그 원인은 자연 조건에 기반을 두므로 책임 귀속이 어렵다. 이에 비해 사회재난은 책임 주체가 존재할 수 있으며, 과실·관리 소홀 등이 피해 확산의 원인으로 지적된다.

사회재난은 피해자들이 법적 책임과 손해배상 문제를 제기할 수 있다는 점에서 사회적 후폭풍이 클 수 있다. 더욱이 사회재난은 심리적·사회적 신뢰에 미치는 영향이 크다. 기술적 실패나 안전관리 부실 사건은 공공기관·기업에 대한 신뢰 저하를 초래할 수 있으며, 이는 정책 거버넌스 전반에 영향을 준다.

바. 위험 인식과 거버넌스

자연재난은 흔히 ‘불가항력적 사건’으로 여겨져 왔지만, 최근 재난 위험 관리

담론에서는 자연재난 자체도 사회적 취약성의 산물로 재해석되고 있다. 즉, 인간의 토지 이용 방식, 인프라 개발, 도시 계획 등이 자연재난 피해를 증폭하는 요인이 될 수 있기 때문에, 자연재난과 사회재난의 경계가 점차 흐려진다는 지적이 존재한다.

사회재난은 위험 거버넌스, 안전 규제, 산업·교통 정책과 직접적으로 연결된다. 따라서 정책적 대응은 사전 예방 체계 강화와 안전 규율 준수에 초점을 맞추는 한편, 재난 발생 시에는 피해 책임 소재를 명확히 하는 법·제도적 프레임이 필요하다.

사. 정보·미디어 역할

재난 정보 전달 체계에서 자연재난은 주로 기상 경보·지진·수위 정보와 같은 과학적 예측 데이터를 기반으로 신속 경보가 제공되며, 경보 발령 이후 대응까지의 시간적 여유가 존재하는 경우가 많다. 이에 따라 예측 시스템과 조기 경보 기술이 중요하다.

사회재난은 발생 원인과 시점이 다양하고 예측이 어려운 경우가 많아, 상시적 위험 커뮤니케이션과 경보 체계가 요구된다. 이처럼 재난 유형에 따라 미디어와 정보 시스템의 역할이 달라지며, 각 유형별 맞춤형 재난방송 전략 수립이 필요하다.

아. 정책적 대응 전략

자연재난 대응은 기상 예측·지형 분석·인프라 보강 등 사전 대비 중심 정책이 핵심이며, 재난 발생 시에는 긴급구호 지원과 복구 정책이 중요하다.

반면 사회재난 대응은 안전 규제·작업장 안전·교통관리 강화 등 제도적 예방과 관리 체계 구축이 중심이다. 두 유형 모두 위험 커뮤니케이션 전략을 포함하며, 특히 사회재난은 법적 책임과 제도 개선이 직접적인 성과로 이어질 수 있다.

4. 재난 피해의 사회경제적 함의

재난 피해는 인명과 재산의 직접적 손실을 넘어, 국가 경제와 사회 구조 전반에 장기적 영향을 미치는 사회경제적 현상으로 이해될 필요가 있다. 국제사회는 이미 재난을 일시적 위기나 예외적 사건이 아니라, 지속적인 경제·사회 위험 요인으로 인식하고 있으며, 이러한 관점은 최근의 자연재난과 사회재난 피해 양상을 통해 더욱 분명해지고 있다.

먼저 거시경제 차원에서 재난 피해는 국가 경제 성장과 생산 활동에 부정적인 영향을 미친다. 기후변화에 따른 자연재난의 빈발을 분석한 IPCC(2022)는 대규모 자연재난이 발생한 국가에서 단기적으로 국내총생산(GDP) 성장률이 하락하고, 중장기적으로는 산업 구조와 노동시장에까지 영향을 미칠 수 있다고 지적한다. 이는 재난으로 인한 산업시설 피해, 교통·물류 차질, 노동력 손실이 연쇄적으로 발생하기 때문이다. 사회재난 역시 단일 사건의 피해 규모는 자연재난보다 작을 수 있으나, 반복적 사고와 대형 참사가 누적될 경우 국가 경제의 회복탄력성을 약화시키는 요인으로 작용한다.

재난 피해는 국가 및 지방재정에도 구조적인 부담을 준다. 행정안전부가 발간한 『재해연보(자연재난)』와 『재난연감(사회재난)』에 따르면, 최근 수년간 재난 피해 복구와 대응을 위해 매년 수조 원 규모의 재정이 투입되고 있으며, 이는 재난 대응이 단발성 예산 지출이 아니라 상시적 재정 과제로 전환되고 있음을 보여준다. OECD(2018)는 이러한 현상을 재난 대응 비용이 공공재정의 지속가능성을 위협하는 요소로 작용할 수 있다고 분석하며, 사후 복구 중심의 재정 투입 방식에서 사전 예방과 위험 관리 중심의 투자로 전환할 필요성을 강조한다.

특히 지방정부 차원에서 재난 피해의 사회경제적 영향은 더욱 직접적으로 나타난다. 재난 피해가 반복되는 지역의 경우 세수 감소와 복구비용 증가가 동시에 발생하여 재정 자립도가 악화되고, 이는 지역 간 격차를 확대하는 결과로 이어진다. UNDRR(2022)는 이러한 재난 취약 지역의 구조적 고착화를 지적하며, 재난 피해가 지역 불균형과 사회경제적 취약성을 심화시키는 주요 요인이라고 평가한다. 이는 재난을 단순한 자연현상이나 사고가 아닌, 지역 발전과 사회 통합을 저해하는 구조적 위협으로 인식해야 함을 시사한다.

지역경제와 산업 구조 측면에서도 재난 피해의 영향은 장기적으로 누적된다. 자연재난은 농업·어업·관광업 등 지역 기반 산업에 직접적인 타격을 주는 경우가 많으며, 사회재난은 산업시설, 교통·물류 거점, 다중이용시설과 연계된 산업에 집중적인 피해를 초래한다. IPCC(2022)는 기후재난으로 인한 반복적 피해가 지역 경제 회복을 지연시키고, 인구 유출과 산업 위축을 촉진할 수 있다고 분석한다. 이는 재난 복구 정책이 단순한 원상 복구를 넘어, 지역경제 회복과 산업 구조 재편을 함께 고려해야 함을 의미한다.

재난 피해는 사회적 불평등을 심화시키는 요인으로도 작용한다. UNDRR(2015)은 재난 피해가 사회적 취약성과 결합할 경우, 동일한 재난이라 하더라도 피해 수준이 계층별로 크게 달라진다고 지적한다. 저소득층, 고령자, 장애인, 비정규 노동자 등은 재난 발생 시 더 큰 피해를 입고, 재난 이후 회복 과정에서도 상대적으로 불리한 위치에 놓이기 쉽다. 이러한 현상은 재난이 단순한 외부 충격이 아니라 사회 구조 속 불평등을 증폭시키는 메커니즘으로 작동함을 보여준다.

사회재난의 경우, 재난 피해의 사회경제적 함의는 물질적 손실을 넘어 사회적 신뢰와 거버넌스 문제로 확장된다. OECD(2018)는 대형 사회재난이 발생할 경우 정부와 공공기관, 기업의 안전 관리 능력에 대한 신뢰가 약화되며, 이는 정책 전반에 대한 불신으로 이어질 수 있다고 분석한다. 이러한 신뢰 훼손은 단기간에 회복되기 어렵고, 향후 재난 대응 정책과 안전 규제에 대한 사회적 수용성을 낮추는 요인으로 작용한다.

자연재난 역시 대응 과정에서 정보 제공의 적절성, 지원의 공정성, 복구 속도에 따라 사회적 갈등을 유발할 수 있다. UNDRR(2022)는 재난 피해 자체보다도 재난 대응 과정에서의 불투명한 의사결정과 정보 부족이 사회경제적 비용을 증폭시킨다고 지적하며, 효과적인 위험 커뮤니케이션과 정보 전달 체계의 중요성을 강조한다.

이러한 논의를 종합하면, 재난 피해의 사회경제적 함의는 단기적 손실을 넘어 중·장기적 구조 변화로 이어진다. 재난은 경제 성장과 재정 안정성, 지역 발전, 사회적 형평성, 공공 신뢰를 동시에 시험하는 변수이며, 이에 대한 대응은 재난 관리 정책 전반의 패러다임 전환을 요구한다. 국제기구들은 공통적으로 재난을 지속가능발전 전략의 핵심 요소로 통합할 것을 권고하고 있으며(IPCC, 2022; UNDRR, 2015), 이는 재난 예방과 대응, 복구를 포괄하는 전주기적 접근의 필요성을 뒷받침한다.

이러한 맥락에서 재난방송과 재난 정보 전달 체계는 사회경제적 피해를 완화하는 핵심 정책 수단으로 기능한다. 정확하고 신속한 정보 제공은 인명 피해를 줄이는 데 그치지 않고, 경제 활동 중단을 최소화하며 사회적 불안을 완화하는 효과를 가진다. 따라서 재난 피해의 사회경제적 함의에 대한 이해는 재난방송 관리체계 및 제도 개선 논의의 이론적·정책적 전제로서 중요한 의미를 갖는다.

제2절 재난의 복합화와 재난방송의 재구조화 필요성

1. 재난의 구조적 복합화

전 지구적 기후변화는 더 이상 추상적 미래 위험이 아니라, 현재 진행형의 사회·경제적 위기로 인식되고 있다. 평균기온 상승, 해수면 상승, 강수 패턴의 변화는 자연재난의 발생 빈도와 강도를 동시에 증폭시키고 있으며, 그 결과 재난은 단일 유형이 아닌 복합적·연쇄적 양상으로 나타나고 있다. 이러한 변화는 재난 대응의 기술적 문제를 넘어, 재난 정보를 어떻게 생산·전달·소비할 것인가라는 미디어 환경 전반의 재편을 요구하고 있다.

최근 수십 년간 관측된 기후변화의 특징은 극단성의 일상화라 할 수 있다. 집중호우, 폭염, 가뭄, 초강력 태풍, 산불 등 과거에는 예외적 사건으로 간주되던 재난이 특정 지역에 반복적으로 발생하며, 일상적 위험으로 전환되고 있다. 예컨대 단시간에 국지적으로 쏟아지는 집중호우는 하천 범람, 산사태, 도심 침수로 이어지고, 이는 다시 교통마비와 전력·통신 장애라는 2차 재난을 유발한다. 이 과정에서 재난은 자연현상에 국한되지 않고 사회 기반시설과 정보 시스템의 취약성을 동시에 드러내는 복합적 위험으로 확장된다.

기후변화로 인한 재난의 또 다른 특징은 예측가능성과 불확실성이 동시에 증가한다는 점이다. 기상 관측 기술과 예보 모델의 고도화로 위험 징후를 조기에 포착할 가능성은 높아졌지만, 동시에 기후 시스템의 비선형성으로 인해 재난의 정확한 발생 시점과 피해 규모를 단정하기는 더욱 어려워졌다. 이로 인해 재난정보는 ‘확정된 사실 전달’보다는 ‘위험 가능성에 대한 사전 경고’의 성격을 강하게 띠게 되었고, 이는 재난방송의 커뮤니케이션 방식에 근본적 변화를 요구한다.

재난의 시공간적 특성 또한 변화하고 있다. 과거 재난이 특정 계절과 지역에 집중되는 경향을 보였다면, 최근에는 계절 경계가 흐려지고 지역적 예측 가능성이 약화되고 있다. 이는 전국 단위의 일률적 재난방송보다는 지역·상황 맞춤형 정보 제공의 필요성을 증대시키는 요인으로 작용한다. 특히 고령자, 장애인, 외국인 노동자 등 정보 취약계층은 이러한 환경 변화 속에서 재난정보 접근에서 더욱 소외될 위험에

처해 있다.

미디어 환경의 변화 역시 재난정보 전달 방식에 중대한 영향을 미치고 있다. 전통적 방송 매체 중심의 재난 전달 체계는 여전히 법적·제도적 핵심 수단으로 기능하고 있으나, 동시에 모바일 기반의 실시간 정보 소비, 소셜미디어를 통한 비공식 정보 확산이 병존하는 다층적 구조로 전환되었다. 이 과정에서 정보의 신속성은 향상되었지만, 확인되지 않은 정보나 과장된 위험 인식이 확산되는 부작용도 함께 나타나고 있다.

특히 기후재난 상황에서는 이미지와 영상 중심의 자극적 정보가 빠르게 확산되며, 이는 공포와 불안을 증폭시키는 방향으로 작동할 가능성이 높다. 이러한 환경에서 재난방송은 단순한 속보 전달을 넘어, 정보의 신뢰성 확보와 위험 인식의 균형 조절이라는 공적 역할을 동시에 수행해야 하는 과제에 직면한다. 즉, 재난방송은 “얼마나 빠르게 전달할 것인가”뿐 아니라 “어떻게 해석 가능한 정보를 제공할 것인가”라는 질적 문제를 함께 고려해야 한다.

결과적으로 기후변화로 인한 자연재난의 구조적 변화는 재난방송을 포함한 재난정보 시스템 전반에 대해 새로운 기준을 요구하고 있다. 재난은 더 자주, 더 복잡적으로, 더 예측하기 어려운 형태로 나타나고 있으며, 이에 대응하기 위해서는 기존의 단선적·일방향적 재난방송 모델을 넘어서는 통합적 정보 관리 체계가 필요해 보인다.

2. 재난방송의 재구조화 필요성

기후변화로 인해 재난의 양상이 근본적으로 변화하는 상황에서, 기존 재난방송 제도는 여러 한계를 드러내고 있다. 현재의 재난방송 체계는 법·제도적으로 명확한 틀을 갖추고 있음에도 불구하고, 실제 재난 상황에서 정보 전달의 실효성에 대한 문제 제기가 반복되고 있다. 이는 단순히 기술적 문제라기보다, 관리체계와 제도 설계가 변화한 재난 환경을 충분히 반영하지 못한 결과로 해석할 수 있다.

우선, 재난방송의 가장 큰 한계로 지적되는 것은 경직된 전달 구조이다. 재난 발생 시 정보는 여러 행정기관과 관측기관을 거쳐 방송사로 전달되는데, 이 과정에서 정보의 시차가 발생하거나 표현이 지나치게 행정적·기술적으로 변형되는 문제가 발생한다.

특히 기후재난과 같이 상황이 빠르게 변하는 경우, 이러한 지연은 재난방송의 신뢰도를 저하시킬 수 있다.

또한 재난방송의 내용 구성은 여전히 ‘일괄적 경보’ 중심에 머물러 있는 경우가 많다. 동일한 경보 메시지가 지역과 상황의 차이를 충분히 반영하지 못한 채 반복 송출될 경우, 수용자는 경보에 둔감해지거나 과도한 불안감을 느낄 수 있다. 이는 장기적으로 재난방송에 대한 신뢰와 주목도를 약화시키는 요인으로 작용한다.

관리체계 측면에서는 재난방송의 책임 주체와 역할 분담이 명확하지 않다는 문제도 지적된다. 재난 정보의 생산, 검증, 전달, 사후 평가에 이르는 전 과정이 통합적으로 관리되기보다는, 기관별로 분절되어 운영되는 경향이 강하다. 이로 인해 재난방송의 오류 발생 시 책임 소재가 불분명해지고, 동일한 문제가 반복되는 구조적 원인이 형성된다.

제도 개선을 위해서는 무엇보다 재난방송을 ‘단발성 경보 수단’이 아닌 ‘지속적 위험 커뮤니케이션 체계’로 재정의할 필요가 있다. 기후변화 시대의 재난은 사전 경고, 발생 중 대응, 사후 복구에 이르는 전 과정에서 정보 제공이 요구되며, 재난방송은 이 흐름을 유기적으로 연결하는 핵심 수단이 되어야 한다. 이를 위해 평상시 위험 정보 제공과 재난 시 긴급 방송 간의 연계 강화가 필수적이다.

또한 정보 취약계층을 고려한 재난방송 접근성 강화가 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 시각·청각 장애인을 위한 보조 서비스, 외국인을 위한 다언어 정보 제공, 고령층을 고려한 전달 방식 개선 등은 선택적 정책이 아니라 필수적 공공 서비스로 인식되어야 한다. 이는 단순한 기술 도입을 넘어, 재난방송의 공적 책임 범위를 명확히 규정하는 제도적 합의가 필요함을 의미한다.

마지막으로 재난방송의 실효성을 높이기 위해서는 사후 평가와 환류 체계가 제도화되어야 한다. 재난 종료 이후 방송 내용의 적절성, 전달 시점, 수용자 반응 등을 체계적으로 분석하고, 그 결과를 다음 재난 대응에 반영하는 구조가 마련되어야 한다. 이러한 과정이 반복될 때, 재난방송은 단순한 의무 송출을 넘어 신뢰받는 공공 커뮤니케이션 수단으로 기능할 수 있다.

제3절 재난방송 법률과 제도 개선 요구사항

기후변화로 인한 빈번한 자연재난과 대형 사회재난의 반복은 재난방송이 단순한 정보 전달 수단을 넘어, 국민 생명과 사회 안전을 보호 하는 핵심 공공 인프라로 기능해야 함을 분명히 하고 있다. 그러나 현행 재난방송 관련 법·제도는 재난의 복합화·일상화라는 환경 변화를 충분히 반영하기 위해서는 개선할 사항이 있다는 주장이 제기되는 등 제도 전반에 대한 구조적 개선 요구가 있어왔다. 아래에서는 선행 연구에서 제기된 재난방송 제도의 개선 필요성을 다섯 가지 핵심 요구사항으로 정리하였다.

1. 재난방송의 법적 개념 및 범위 명확화

현행 「방송통신발전기본법」은 재난 발생 시 방송통신수단을 활용한 정보 제공의 필요성을 규정하고 있으나, 재난방송의 개념과 목적은 선언적 수준에 머물러 있다. 법률상 재난방송은 공공의 안녕과 질서 유지를 위한 수단으로 언급되지만, 일반적인 긴급 공지와 구별되는 재난방송의 고유한 성격과 범위는 명확히 제시되지 않는다. 이로 인해 재난방송이 필수 공공서비스인지, 혹은 상황에 따라 선택적으로 제공되는 정보인지에 대한 해석상 혼선이 발생해 왔다는 의견이 있다.

이승선(2015)은 이러한 법적 모호성이 재난방송을 제도적으로 취약하게 만들며, 실제 재난 상황에서 방송사업자의 소극적 대응을 정당화하는 근거로 작용할 수 있다고 지적한다. 국제적으로도 UNDRR(2015)는 재난커뮤니케이션을 재난 위험 감소의 핵심 수단으로 규정하며, 이를 공공서비스의 영역에 명확히 포함시킬 것을 권고하고 있다.

따라서 「방송통신발전기본법」에는 재난방송의 목적을 ‘국민의 생명·신체 보호와 피해 최소화를 위한 필수 공공 커뮤니케이션’으로 명시하고, 재난방송을 일반 방송과 구별되는 법적 범주로 규정할 필요가 있어 보인다.

2. 재난방송 편성·송출 의무의 구체화와 실효성 강화

현행 법체계에서 재난방송 편성·송출 의무는 시행령과 하위 고시에 상당 부분 의존하고 있다. 이로 인해 실제 재난 상황에서 프로그램 중단 기준, 재난방송 지속 시간, 반복 송출 여부, 자막·수어 제공 방식 등이 방송사별로 상이하게 적용되는 문제가 발생한다는 의견이 있다. 홍종윤·정영주(2021)는 이러한 편차가 국민의 재난 정보 접근권에 불균형을 초래한다고 평가한 바 있다.

미디어 환경 변화 역시 제도 개선 필요성을 증폭시키고 있다. IPTV, 케이블TV, 온라인 동영상 서비스 등 다양한 플랫폼이 주요 정보 수단으로 활용되고 있음에도, 재난방송 의무는 여전히 전통적 방송 매체 중심으로 설계되어 있다.

홍종윤·정영주(2021)는 이러한 구조가 재난 상황에서 실제 이용자에게 정보가 도달하지 않는 ‘제도적 사각지대’를 발생시킬 수 있다고 지적한다. OECD(2018) 역시 재난 정보 전달 책임이 매체 유형에 따라 달라지는 것은 위험 거버넌스 측면에서 비효율적이라고 평가한다.

3. 재난방송 주관기관 간 협력 체계 명확화

재난방송은 방송미디어통신위원회, 행정안전부, 기상청, 방송사업자 등 복수의 주체가 관여하는 다층적 구조를 가진다. 「방송통신발전기본법」은 방송미디어통신위원회의 제도적 관할을 전제로 하지만, 재난 정보의 생성과 제공은 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 행정안전부를 중심으로 이루어진다. 그러나 두 법률 간 역할 분담과 협력 절차는 충분히 구체화되어 있지 않다는 의견이 있다.

이승선(2015)은 재난방송 운영 실태 분석을 통해 재난 정보의 생성-전달-송출 과정에서 기관 간 협조 체계가 표준화되어 있지 않음을 지적하였다. UNDRR(2022) 또한 재난커뮤니케이션의 효과성은 명확한 지휘체계와 사전 협력 프로토콜에 의해 좌우된다고 강조한다.

따라서 「방송통신발전기본법」과 「재난 및 안전관리 기본법」 간 연계 규정을 명확히 하고, 재난방송 관련 기관의 역할과 책임을 법령 차원에서 구체화할 필요가 있다. 이는 재난방송의 신속성과 신뢰성을 동시에 확보하는 제도적 기반이 된다.

4. 정보 접근권 관점에서의 재난방송 포용성 강화

재난방송은 모든 국민에게 동등하게 제공되어야 할 공공 서비스이지만, 현행 제도는 정보 접근권 보장을 충분히 담보하지 못하고 있다. 「방송통신발전기본법」은 정보격차 해소를 기본 이념으로 제시하고 있으나, 재난방송에 특화된 접근성 기준은 상대적으로 추상적으로 규정되어 있다.

UNDRR(2015)는 재난 정보 접근성의 부족이 재난 피해의 사회적 격차를 확대한다고 지적하며, 장애인·고령자·외국인 등 정보 취약계층을 고려한 재난커뮤니케이션 체계 구축을 권고한다. 국내 연구에서도 재난방송의 수어·자막·다언어 제공이 취약계층 보호에 실질적인 효과를 가진다는 점이 확인되고 있다(박진우·이재진, 2018).

이에 따라 재난방송 관련 법·제도에는 접근성 보장을 명시적 의무로 규정하고, 이를 이행하기 위한 기술적·재정적 지원 체계를 포함할 필요가 있다. 이는 재난방송을 형식적 제도가 아닌 실질적 안전망으로 기능하게 하는 핵심 조건이다.

5. 재난방송 관리·감독·평가체계의 제도화

재난방송 제도의 지속적 개선을 위해서는 관리·감독 및 평가체계의 제도화가 필수적이다. 현재 재난방송 운영에 대한 평가는 개별 재난 사건 이후 제한적으로 이루어지고 있으며, 평가 결과가 제도 개선으로 체계적으로 환류 되는 구조는 미흡하다. 박진우·이재진(2018)은 재난방송 정책 연구를 통해 정기적 평가와 제도적 환류 장치의 필요성을 제기하였다.

OECD(2018)는 재난 위험 거버넌스의 핵심 요소로 지속적 학습과 제도 개선을 강조하며, 재난 대응 체계는 경험을 통해 진화해야 한다고 지적한다. 이는 재난방송 제도 역시 고정된 규범이 아니라 평가와 개선을 전제로 설계되어야 함을 의미한다.

따라서 법률을 중심으로 재난방송 운영에 대한 정기 평가, 위반 시 제재, 우수 사례 확산 등을 포함하는 관리·감독 체계를 제도화할 필요가 있다. 이러한 체계는 재난방송의 실효성을 높이고, 변화하는 재난 환경에 능동적으로 대응할 수 있는 기반을 제공한다.

제3장 해외 재난방송 제도와의 비교

제1절 주요 국가의 재난방송 제도

1. 미국 사례

미국의 재난방송 제도는 연방 차원의 법·제도적 근거와 방송통신 통합 경보 시스템을 결합한 구조를 특징으로 한다. 자연재난과 사회재난이 광범위하고 다양하게 발생하는 국가적 환경 속에서, 미국은 재난 정보를 신속하고 일관되게 전달하기 위해 다중 매체 기반의 통합 경보 체계를 발전시켜 왔다. 이러한 제도는 재난방송을 단순한 방송 편성의 문제가 아니라, 국가 안보와 공공 안전을 위한 핵심 인프라로 인식하는 정책 철학을 반영한다(FCC, 2023).

가. 제도적 근거와 법적 구조

미국의 재난방송 제도는 연방정부 차원의 명확한 법적 근거 위에서 운영된다. 재난 정보의 기본 틀은 연방정부가 재난 상황에서 방송통신 수단을 공공 안전 목적으로 활용할 수 있도록 한 법률과 대통령 행정명령에 의해 정립되어 왔다. 이러한 법적 근거는 재난 정보가 상업적 방송 편성의 예외로 작동할 수 있음을 명확히 하며, 재난 시 정보 전달을 최우선 가치로 설정한다(FCC, 2022).

핵심 축은 FEMA(Federal Emergency Management Agency)와 FCC 이다. FEMA는 재난 대응과 경보 콘텐츠의 정책적 총괄을 담당하며, FCC는 방송통신 사업자에 대한 기술 규격과 참여 의무를 규정한다. 이러한 역할 분담은 재난 정보의 신뢰성과 기술적 일관성을 동시에 확보하기 위한 제도적 장치로 평가된다(FEMA, 2023; FCC, 2022).

나. Emergency Alert System(EAS)의 구조와 기능

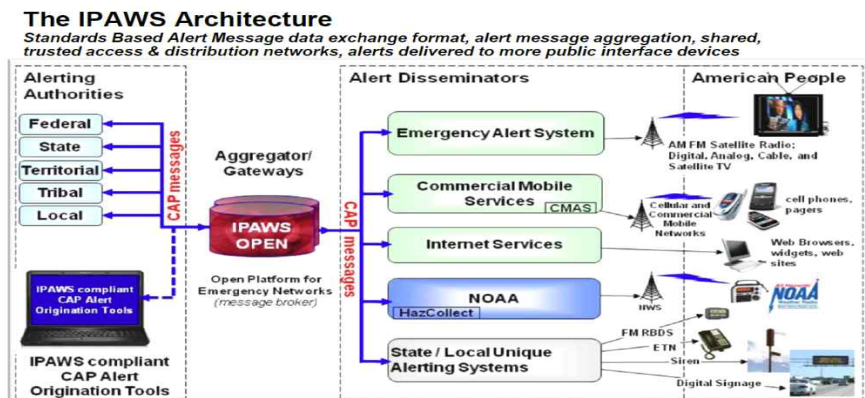
미국 재난방송 제도의 전통적 핵심은 EAS(Emergency Alert System)이다. EAS는 텔레비전, 라디오, 케이블 방송 등 전통적 방송 매체를 통해 긴급 경보를 송출하는 체계로, 연방·주·지방 정부가 단계적으로 경보를 발령할 수 있도록 설계되어 있다. 대통령 경

보는 전국 단위로 즉시 송출되며, 주·지방 정부 정보는 지역 범위에 맞춰 전파된다.

EAS의 중요한 특징은 방송사업자의 자동 수신·재송출 의무이다. 방송사는 지정된 신호를 수신하면 프로그램을 자동 중단하고 재난 경보를 송출해야 하며, 이는 재난방송의 실효성을 제도적으로 담보한다. 이와 같은 강제성과 자동성은 재난 상황에서 인간의 판단 지연이나 편성 혼선을 최소화하는 효과를 가진다.

다. IPAWS : 통합 공공 경보 인프라

최근 미국 재난방송 제도의 핵심은 IPAWS(Integrated Public Alert and Warning System)로 이동하고 있다. IPAWS는 FEMA가 운영하는 국가 통합 경보 플랫폼으로, EAS, 무선 긴급 경보, 기상 경보 등 다양한 경보 채널을 하나의 인프라로 통합한다. 이를 통해 동일한 재난 정보가 방송, 이동통신, 인터넷 기반 서비스로 동시에·일관되게 전달될 수 있다(FEMA, 2003).



[그림 3-1] 미국 IPAWS 시스템 구조도¹⁾

IPAWS의 정책적 의의는 재난방송을 특정 매체에 종속시키지 않고, 정보 중심의 통합

1) <https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AIPAWSArchitecture.PNG>

경보 체계로 전환했다는 점에 있다. 이는 미디어 환경 변화에 대응해 재난 정보 전달의 사각지대를 최소화하려는 전략으로, 방송과 통신을 포괄하는 재난 커뮤니케이션 모델의 대표 사례로 평가된다.

라. Wireless Emergency Alerts(WEA)와 이동통신 연계

미국은 방송 중심의 재난 경보 체계를 넘어, 이동통신 기반 경보인 WEA(Wireless Emergency Alerts)를 적극 활용하고 있다. WEA는 이동통신사의 셀 브로드캐스트 기술을 활용해 특정 지역의 모든 단말기에 재난 메시지를 강제적으로 표시하는 방식이다. 이용자가 별도의 애플리케이션을 설치하지 않아도 경보를 수신할 수 있으며, 이는 재난 정보 접근성을 획기적으로 확대했다(FCC, 2023).

WEA는 특히 토네이도, 허리케인, 산불, 대형 총기 사건 등 즉각적 대응이 필요한 상황에서 효과적으로 활용되어 왔다. 미국 사례는 재난방송이 방송 매체에 한정되지 않고, 개인 단말까지 직접 연결되는 구조로 확장될 수 있음을 보여준다.

마. 기상 특화 경보와 NOAA Weather Radio

미국의 자연재난 대응에서 중요한 역할을 하는 또 하나의 축은 NOAA Weather Radio이다. 이는 기상청 산하 기관이 운영하는 24시간 기상 경보 전용 라디오 네트워크로, 기상 관련 재난에 특화된 정보를 지속적으로 제공한다. 허리케인, 홍수, 폭염, 겨울 폭풍 등 자연재난이 빈번한 미국의 환경을 반영한 제도로, 전문 채널을 통한 상시 위험 커뮤니케이션의 대표적 사례로 평가된다(NOAA, 2022).

바. 거버넌스와 책임 구조

미국 재난방송 제도의 또 다른 특징은 책임 주체의 명확성이다. 경보 발령 권한, 내용 검증, 기술적 송출 책임이 제도적으로 구분되어 있으며, 재난 이후에는 경보의 적절성과 효과에 대한 평가가 이루어진다. 이러한 평가 결과는 제도 개선과 기술 업그레이드로 환류되는 구조를 형성한다(OECD, 2018).

사. 한국 제도에 대한 시사점

미국 사례는 재난방송을 방송관련 법 영역의 부수 제도가 아니라, 방송통신 정책 전반을 포괄하는 공공 안전 인프라로 다룬다는 점에서 중요한 시사점을 제공한다. 특히 통합 경보 플랫폼(IPAWS), 자동 송출 의무(EAS), 이동통신 연계(WEA)는 재난방송의 실효성을 제도적으로 담보하는 핵심 요소로 평가된다.

2. 일본 사례

일본의 재난방송 제도는 지진·쓰나미 등 대규모 자연재난에 상시적으로 노출된 국가적 환경을 배경으로 발전해 왔으며, 세계적으로 가장 정교한 조기경보·강제송출·방송-통신 연계형 재난방송 체계를 구축한 사례로 평가된다. 일본 정부는 재난방송을 국민의 생명 보호를 위한 필수 국가 기능으로 인식하고, 법·제도·기술·방송 운영을 통합적으로 설계해 왔다(일본 내각관방, 2022).

가. 제도적 근거와 법·행정 구조

일본의 재난방송 제도는 「재해대책기본법」을 중심으로 구축되어 있으며, 동 법률은 국가와 지방자치단체가 재난 발생 시 신속하고 정확한 정보 전달을 수행해야 할 책무를 명시하고 있다. 재난방송은 이러한 법적 책무를 수행하기 위한 핵심 수단으로 규정되며, 방송은 단순한 공익 활동이 아니라 법정 재난 대응 수단으로 기능한다.

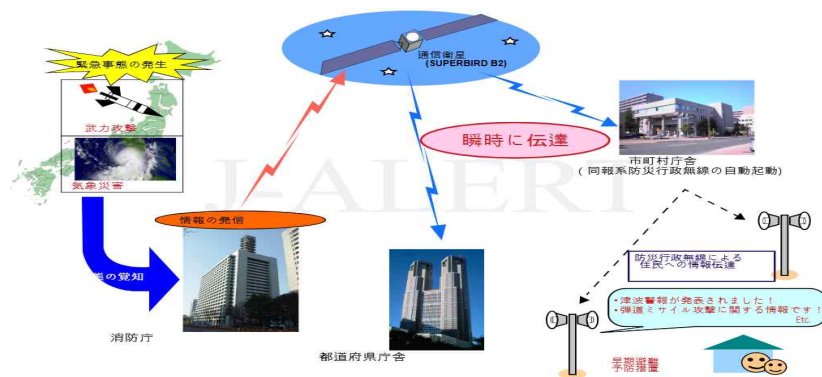
재난 경보 체계의 총괄은 일본 내각관방이 담당하고, 방송 및 통신 관련 제도와 기술 기준은 총무성이 관할한다. 총무성은 재난방송의 기술 표준과 방송사의 역할을 명확히 규정함으로써 재난 발생 시 방송 현장의 혼선을 최소화하고 있다(총무성, 2023).

나. J-Alert(전국순시경보시스템)

일본 재난방송 제도의 핵심은 J-Alert(전국순시경보시스템)이다. J-Alert는 지진, 쓰나미, 미사일 발사, 대규모 테러 등 국가 차원의 위기 상황에서 중앙정부가 경보를 발령하면, 이를 방송·통신·지방자치단체 시스템을 통해 동시에 전파하는 구조를 가진다. 중앙정부에서 발령된 경보는 수 초 내에 전국 단위로 전달될 수 있도록 설계되어 있다(일

본 내각관방, 2022).

이 시스템의 특징은 자동 송출과 강제성으로, 방송사는 경보 수신 즉시 프로그램을 중단하고 재난 정보를 송출해야 하며, 이는 방송사의 편성 재량에 맡겨지지 않는다.



[그림 3-2] 일본 J-Alert 시스템 구조도²⁾

다. 긴급지진속보와 방송 연계

일본은 지진 대응에 특화된 긴급지진속보(Earthquake Early Warning) 시스템을 구축하고 있으며, 이를 재난방송과 긴밀히 연계하고 있다. 일본 기상청은 지진 발생 직후 초기 지진파를 감지해 본진 도달 이전에 경보를 발령하고, 이 정보는 즉시 방송사로 전달된다(일본 기상청, 2023).

공영방송인 NHK는 긴급지진속보 수신 시 자동화면 전환, 경보음 송출, 자막 표시가 즉각 이루어지도록 시스템을 구축하고 있다. 이는 재난방송이 방송사 판단의 문제가 아니라, 기술적으로 사전 내장된 공공 안전 기능임을 보여준다(NHK, 2022).

2) <https://en.wikipedia.org/wiki/J-Alert>

라. 이동통신 연계: 긴급속보메일

일본은 방송 중심의 재난방송을 넘어 이동통신 기반 경보 체계를 적극 활용하고 있다. 이동통신 3사는 셀 브로드캐스트 방식의 긴급속보메일을 통해 지진·쓰나미·대피 정보를 특정 지역의 모든 단말기에 강제 전송한다. 이용자는 별도의 가입 절차 없이 경보를 수신할 수 있으며, 이는 재난 정보 접근성을 크게 향상시킨다(총무성, 2023).

마. NHK 중심의 재난방송 운영 체계

일본 재난방송 체계에서 공영방송 NHK는 핵심적 역할을 수행한다. NHK는 법률에 따라 재난 발생 시 국민에게 정확한 정보를 제공해야 할 책무를 지니며, 이를 위해 재난 방송 전담 조직과 기술 인프라를 상시 운영하고 있다(NHK, 2022). 이러한 구조는 재난 방송을 일회성 대응이 아닌 상시적 위험 커뮤니케이션 체계로 기능하게 한다.

바. 거버넌스와 책임 구조

일본 재난방송 제도는 경보 발령 권한과 책임 구조가 명확하다. 경보 발령은 중앙정부 및 기상청이 담당하고, 방송사는 이를 즉시 송출해야 한다. 재난 이후에는 경보 발령의 적절성과 전달 효과에 대한 평가가 이루어지며, 그 결과는 제도 및 기술 개선으로 환류된다(총무성, 2023). 경제협력개발기구(OECD)는 일본의 재난방송 체계를 자동화·강제성·다중 매체 연계를 갖춘 모범 사례로 평가하고 있다(OECD, 2018).

사. 한국 제도에 대한 시사점

일본의 재난방송 제도는 재난방송을 방송 편성의 영역이 아닌, 국가 재난 대응 체계의 핵심 인프라로 위치시키고 있다는 점에서 한국 제도 개선에 중요한 시사점을 제공한다. 특히 일본은 법률, 행정체계, 기술 시스템, 공영방송 운영을 유기적으로 결합하여 재난 정보가 국민에게 자동적·강제적·동시적으로 전달되도록 설계하고 있으며, 이는 현행 한국 재난방송 제도의 구조적 한계를 점검하는 데 중요한 비교 기준이 된다.

3. EU 사례

EU의 재난방송 제도는 단일 국가 중심의 체계라기보다, 회원국 공통 기준을 설정하고 각국이 이를 이행하도록 하는 초국가적 규범 모델이라는 점에서 미국·일본과 구별된다. EU는 재난 정보 전달을 국민의 안전과 직접적으로 연결된 기본적 공공 서비스로 인식하고, 통신 규제와 시민 보호 정책을 통해 재난경보 체계를 제도화해 왔다. 이러한 접근은 미디어 자유와 시장 경쟁을 중시하는 EU 정책 환경 속에서도 재난 정보 전달에 대해서는 ‘강제적 최소 기준(minimum mandatory standards)’을 설정하고 있다는 점에서 주목된다(European Commission, 2018).

가. 제도적 근거와 법·정책 구조

EU 차원의 재난경보 제도의 핵심 법적 근거는 유럽전자통신법(European Electronic Communications Code, EECC)이다. EECC는 회원국이 자연재난·대규모 사고·공중보건 위기 등 긴급 상황에서 국민에게 신속하게 경보를 제공할 수 있도록 공공경보시스템(Public Warning System)을 구축할 의무를 규정하고 있다.

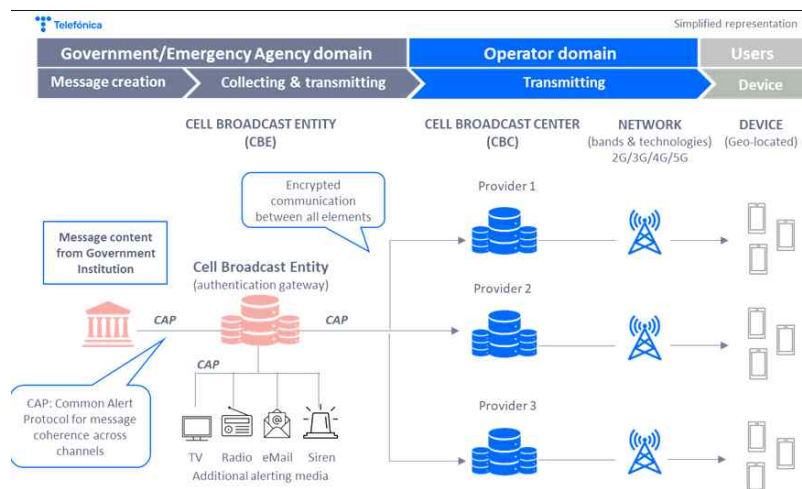
특히 EECC 제110조는 회원국이 이동통신 네트워크를 활용해 위치 기반 공공 경보를 제공하도록 명시하고 있으며, 이는 재난 정보 전달을 통신 사업자의 자율에 맡기지 않고 법적 의무로 부과한 조항이다. 이러한 규범은 EU가 재난방송·경보를 표현의 자유나 시장 논리보다 국민 안전의 관점에서 우선적으로 다루고 있음을 보여준다(European Commission, 2018).

나. EU-Alert와 Public Warning System

EECC에 따라 다수의 EU 회원국은 셀 브로드캐스트(Cell Broadcast) 방식의 공공경보 시스템을 도입하고 있으며, 이를 통칭해 EU-Alert로 부른다. EU-Alert는 특정 지역에 존재하는 모든 이동통신 단말기에 재난 메시지를 강제 전송하는 방식으로, 이용자의 사전 가입이나 애플리케이션 설치를 요구하지 않는다.

EU-Alert의 정책적 의의는 재난경보를 방송 매체에 한정하지 않고, 이동통신을 핵심 전달 수단으로 설정했다는 점에 있다. 이는 방송 시청률 감소와 미디어 이용 행태 변화

에 대응한 결과로, 재난 정보가 실제 국민에게 도달하는 가능성을 극대화하는 구조로 평가된다(European Commission, 2020).



[그림 3-3] EU Public Warning 시스템 구조도³⁾

다. 112 긴급전화 체계와 재난정보 연계

EU는 모든 회원국에서 통용되는 단일 긴급전화 번호인 112를 중심으로 재난 대응 체계를 운영하고 있다. 112는 단순한 신고 번호를 넘어, 공공경보 시스템과 연계되어 재난 정보 전달과 구조 요청의 중심 허브로 기능한다.

EU 집행위원회는 112 체계를 “EU 시민 누구나 국경을 넘어 동일한 방식으로 긴급 도움을 받을 수 있는 최소 안전장치”로 규정하고 있으며, 이는 재난 정보 전달의 보편성과 형평성을 강조하는 EU 정책 기조를 반영한다(European Commission, 2021).

라. 방송의 역할과 국가별 보완 구조

3) <https://www.telefonica.com/en/communication-room/blog/early-warning-systems-a-vital-shield-against-natural-disasters>

EU 차원에서는 이동통신 기반 경보가 핵심 수단으로 설정되어 있지만, 각 회원국은 이를 방송을 포함한 다중 매체 체계로 보완하고 있다. 예를 들어 프랑스, 독일, 네덜란드 등은 공영방송을 중심으로 재난 발생 시 정규 편성을 중단하고 재난 정보를 반복 송출하는 관행을 유지하고 있다.

다만 EU는 방송 편성의 구체적 방식까지 통일적으로 규율하지 않고, 회원국의 방송 제도와 미디어 환경에 맞는 방식을 취하고 있다. 이는 EU가 초국가적 규범으로서 최소 기준만 설정하고, 실행 방식은 각국의 자율에 맡기는 ‘보충성 원칙(principle of subsidiarity)’에 기반한 접근이라 할 수 있다(OECD, 2018).

마. 거버넌스와 시민 보호 메커니즘

EU 재난경보 체계는 ‘EU 시민보호메커니즘(EU Civil Protection Mechanism)’과 연계되어 운영된다. 이 메커니즘은 회원국 간 재난 정보 공유, 대응 협력, 공동 훈련을 촉진하는 제도로, 재난 발생 시 정보 체계의 효과성을 높이는 역할을 수행한다.

EU는 재난경보와 관련해 사후 평가와 제도 개선을 중요하게 다루며, 회원국의 이행 현황을 정기적으로 점검한다. 이는 재난 정보 전달을 단발성 제도가 아닌 지속적으로 개선되는 공공 안전 정책 영역으로 인식하고 있음을 보여준다(European Commission, 2020).

바. 한국 제도에 대한 시사점

EU 사례는 재난방송을 특정 매체나 기관의 문제가 아니라, 국민 안전을 위한 보편적 공공경보 체계로 재구성해야 함을 시사한다. 특히 EU는 모든 세부 운영 방식을 규정하기보다, 공공경보 시스템 구축이라는 최소 기준을 법적으로 의무화하고 있다. 이는 한국이 재난방송 제도를 설계함에 있어, 구체적인 기준을 어느 정도의 수준에서 마련해야 하는가에 대한 검토할 필요성을 보여준다 하겠다.

4. 소결 : 주요 국가의 재난방송 제도 요약

미국, 일본, EU의 재난방송 제도는 모두 재난 정보를 국민에게 정확하고 신속하게 전달하기 위한 체계를 구축하고 있다는 공통점을 가지지만, 제도 설계의 중심축과 정책 철학에서는 뚜렷한 차이를 보인다.

먼저 미국은 재난방송을 방송·통신 통합형 국가 공공경보 인프라로 인식하고 있다. FEMA와 FCC를 중심으로 구축된 EAS, IPAWS, WEA 체계는 방송과 이동통신, 인터넷 기반 경보를 하나의 플랫폼으로 통합하여 운영하는 것이 특징이다. 미국의 접근은 “어떤 매체로 송출할 것인가”보다 “재난 정보가 실제로 국민에게 도달하는가”에 초점을 두고 있으며, 자동 송출과 사업자 참여 의무를 통해 재난방송의 실효성을 제도적으로 담보한다. 이는 미디어 환경 변화에 대응한 결과 중심적(result-oriented) 재난경보 모델로 평가할 수 있다.

일본은 재난방송을 국가 재난 대응 체계의 핵심 기능으로 위치시키고, 법적 강제성과 기술적 자동화를 가장 강하게 결합한 사례이다. 「재해대책기본법(災害対策基本法)」을 중심으로 J-Alert, 긴급지진속보, NHK 중심의 재난방송 체계를 구축하여, 경보 발령 시 방송사의 편성 판단을 배제하고 자동 송출이 이루어지도록 설계되어 있다. 일본의 접근은 재난방송을 법정 의무이자 공공 안전장치로 명확히 규정한다는 점에서, 재난방송의 법적 위상과 강제성 측면에서 가장 강한 모델이라 할 수 있다.

반면 유럽연합(EU)은 단일한 재난방송 체계를 운영하기보다는, 회원국 전체에 적용되는 최소 기준 중심의 초국가적 규범 모델을 채택하고 있다. EU는 유럽전자통신법(EECC)을 통해 모든 회원국이 공공경보시스템을 구축하도록 의무화하되, 구체적인 운영 방식은 각국의 제도와 미디어 환경에 맡긴다. 특히 이동통신 기반의 셀 브로드캐스트를 핵심 수단으로 설정하여, 국경을 초월한 재난 상황에서도 최소한의 정보 전달을 보장하려는 점이 특징이다. 이는 보충성 원칙에 기반한 표준 설정형 모델로 평가할 수 있다.

이처럼 미국은 통합 플랫폼 중심, 일본은 법적 강제·자동화 중심, EU는 최소 기준·표준 중심의 재난방송 제도를 구축하고 있으며, 이는 각 지역의 정치·행정 구조와 미디어 환경을 반영한 결과라 할 수 있다.

제2절 해외 재난방송 제도의 시사점

1. 재난방송을 재난관리 거버넌스의 핵심 요소로 재정립

일본의 재난대책기본법 중심 모델은 재난방송이 방송 정책의 일부가 아니라, 재난관리 행정 전반에 내재된 핵심 기능으로 자리 잡아야 함을 보여준다. 일본에서는 재난관리의 기본 원칙, 국가와 지방자치단체의 책임, 재난관리계획 수립, 긴급조치와 복구에 이르는 전 과정이 기본법에 의해 체계화되어 있으며, 재난경보와 정보 전달 역시 이 틀 안에서 작동한다. J-ALERT와 같은 전국 동시경보 시스템은 이러한 거버넌스 구조 속에서 중앙정부와 지자체, 지역 전달 수단을 유기적으로 연결하는 역할을 수행한다.

이에 비해 한국의 재난방송 제도는 방송 관련 법령과 재난관리 법령 사이에서 역할과 위상이 분절적으로 규정되어 있다. 재난방송은 법적으로 중요성이 인정되면서도, 실제 운영에서는 행정기관의 요청을 전달하는 수단으로 축소 해석되는 경향이 강하다. 일본 사례는 한국이 재난방송을 방송 편성 의무의 문제로만 다룰 것이 아니라, 재난관리 체계 전반의 의사결정 구조와 책임 체계 속에 명확히 위치시켜야 함을 시사한다. 이는 재난방송의 법적 위상을 재정립하고, 재난 대응 과정에서 방송의 역할을 제도적으로 명확히 하는 데 중요한 기준이 된다.

2. 재난방송 접근성 기준의 법제화 필요성

EU의 입법 사례는 재난경보와 재난방송을 정보 접근권과 사회적 포용의 관점에서 재구성하고 있다는 점에서 중요한 시사점을 제공한다. EU는 회원국에 공공경보시스템 구축을 의무화하는 한편, 장애인과 정보취약계층도 재난 정보를 동등하게 인지할 수 있도록 접근성 관련 지침과 규범을 병행 적용하고 있다. 이는 재난방송을 단순한 기술적 전달 문제가 아니라, 권리 보장의 문제로 인식한 결과라 할 수 있다.

한국의 재난방송 제도 역시 접근성 요소를 일부 반영하고 있으나, 이는 주로 하위 지침이나 권고 수준에 머무르는 경우가 많다. EU 사례는 접근성이 부수적 고려 사항이 아

나라, 재난방송 제도의 핵심 원칙으로 법률 차원에서 명문화되어야 한다는 점을 시사한다. 특히 장애인, 고령자, 외국인 등 재난취약계층을 포괄하는 접근성 기준을 명확히 설정하는 것은 재난방송의 실질적 효과를 높이는 데 필수적이다. 이는 재난방송 제도의 정당성을 강화하는 동시에, 재난 피해의 사회적 불평등을 완화하는 정책적 의미를 가진다.

3. 통합적 위험 커뮤니케이션 체계로의 전환 필요성

미국, 일본, EU 사례가 공통적으로 보여주는 또 하나의 특징은 재난방송을 단일 매체 중심이 아닌 다채널 위험 커뮤니케이션 체계의 일부로 설계하고 있다는 점이다. 미국은 방송과 이동통신 경보를 병렬적으로 운용하고, 일본은 지자체 현장 전달 수단과 방송을 결합하며, EU는 이동통신 기반 공공경보를 제도적으로 강화하고 있다. 이는 재난 상황에서 방송만으로는 모든 국민에게 신속하고 효과적으로 정보를 전달하기 어렵다는 현실적 인식에 기반을 둔다.

한국의 재난방송 제도는 여전히 방송 중심의 사고에서 완전히 벗어나지 못하고 있으며, 다른 정보 수단과의 연계는 제도적으로 충분히 정비되지 않았다. 해외 사례는 한국이 재난방송을 공공경보 체계의 하나의 축으로 위치시키되, 모바일·현장 경보·디지털 플랫폼과 유기적으로 결합된 통합적 위험 커뮤니케이션 시스템으로 재설계해야 함을 시사한다. 이러한 전환은 재난 정보 전달의 신뢰성과 도달 범위를 동시에 높이는 데 기여할 수 있다.

4. 소결

해외 입법 사례는 한국 재난방송 법·제도가 ▲재난관리 거버넌스와의 통합, ▲접근성 중심의 권리 관점 도입, ▲통합적 위험 커뮤니케이션 체계로의 전환이라는 방향에서 재설계될 필요가 있음을 시사한다. 이는 재난방송을 단순한 방송 규제 영역이 아니라, 재난 피해를 실질적으로 줄이기 위한 핵심 공공 정책 수단으로 재정의해야 한다는 요구로 귀결된다 하겠다.

제4장 재난방송 실시 기준 분석 및 개선 방안

제1절 현행 재난방송 실시 기준 분석

우리나라 최초의 재난방송 관련 매뉴얼은 2004년에 방송위원회가 발표한 <재난방송 매뉴얼> 이었는데, 당시 재난방송 실시의 법적 근거는 있었지만 구체적인 방법은 제시되지 않아 제정되었다고 한다.⁴⁾ 이 매뉴얼은 재난 발생 시 방송 편성과 내용, 운영 절차 등을 담고 있어 재난방송에 대한 최초의 표준적 지침이라 할 수 있다.

이후 2017년 당시 방송통신위원회가 방송통신발전기본법 시행령 제28조제4항에 따라 관련 고시(재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준)를 개정하면서, 재난방송에 필요한 세부 사항에 대한 종합 매뉴얼을 제정하겠다고 밝힌 바 있다.⁵⁾

그리고 2019년에 발생한 대규모 산불 재난방송 등에서 드러난 문제점을 바탕으로 재난방송 매뉴얼 개정 작업을 밝혔고⁶⁾, 이후 지속적인 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 가장 최신의 자료는 <재난방송 등 표준 매뉴얼>인데, 방송통신위원회가 소관하는 지상파방송과 종편·보도PP, DMB에 적용하는 매뉴얼과 과학기술정보통신부가 소관하는 유료방송사업자에 적용하는 매뉴얼로 구분되어 있는 상태이다.

이 연구에서는 방송통신위원회(현 방송미디어통신위원회)가 운영해 온 표준 매뉴얼을 정비하고 개선하는 목적을 갖고 있는 바, 이후의 내용은 2024년 12월 30일 기준으로 개정된 <재난방송 등 표준 매뉴얼 : 지상파, 종편·보도PP>을 대상으로 개선이 필요한 사항이 무엇인지 분석해 보고자 한다.

현행 매뉴얼의 분석과 개선사항 도출은 관련 분야 전문가로 구성된 연구반 운영을 통해 수행되었는데, 구체적으로 연구반에는 본 정책연구 수행기관 담당자 외에 방송통신위원회 재난방송 담당자, 학계 전문가, 법률 전문가, 그리고 재난방송 관련 기술 전문가 등이 참여하였다.

4) PD저널(2004. 7. 1.). 방송위, 재난방송 매뉴얼 발표.

<https://www.pdjourn.com/news/articleView.html?idxno=6804>

5) 방송통신위원회 보도자료(2017. 12. 27.). 재난방송체계 강화를 위한 고시 개정.

6) 방송통신위원회 보도자료(2019. 4. 10.). 방통위, 재난방송 매뉴얼 개선 추진.

1. 재난 유형 변화에 대한 반영 부족

현행 재난방송 표준매뉴얼은 산불, 감염병, 핵 공격 등 신종·복합 재난 상황에 대한 방송 요청 절차와 시행 기준이 명확하지 않다는 점이 지속적으로 지적되었다. 특히 사회재난과 비전통적 재난 유형에 대해 어떤 기준으로 재난방송을 요청·실시해야 하는지에 대한 정의와 절차가 부족하여, 관계 부처 및 방송 현장에서 혼선이 발생할 가능성이 크다는 문제가 제기되었다

2. 재난방송 실시 기준의 모호성과 재량 의존

현행 매뉴얼은 재난방송 및 민방위경보방송의 실시 기준이 추상적으로 규정되어 있어, 방송사의 자율적 판단에 과도하게 의존하고 있다는 문제가 반복적으로 언급되었다. 특히 어떤 경우가 의무 송출 대상이고, 어떤 경우가 자율 송출 대상인지가 명확히 구분되지 않아 방송사에 과도한 부담을 주거나, 반대로 재난방송의 실효성을 저해할 우려가 있다는 점이 지적되었다

3. ‘재난방송 실시 매뉴얼’ 과 ‘재난보도준칙’ 의 경계 불명확

현행 표준매뉴얼은 재난방송의 기술·운영 기준과 재난보도의 윤리·취재 준칙이 혼재되어 있어, 매뉴얼의 성격이 불분명하다는 문제가 제기되었다. 이로 인해 방송사 현장에서는 재난방송 매뉴얼이 편성·송출 기준인지, 보도 윤리 기준인지 혼동을 초래할 수 있으며, 실제로 혼선을 방지하기 위해 ‘재난보도준칙’ 관련 항목을 매뉴얼에서 삭제하거나 분리해야 한다는 의견이 다수 제시되었다

4. 교육·훈련 규정의 형식화 및 실효성 부족

매뉴얼에 명시된 재난방송 모의훈련 및 교육 관련 규정이 실제 방송사에서 제대로 이행되지 않고 있음에도 불구하고, 이에 대한 구체적인 기준이나 점검 체계가 부재하다는 점이 문제로 지적되었다. 일부 방송사는 재난방송 교육·훈련 항목을 자체 매뉴얼에 포함하지 않거나, 형식적으로만 운영하고 있어 매뉴얼이 현장 대응 역량 강화로 연결되지

못하고 있다는 평가가 제시되었다

5. 재난방송 실시 결과 평가 기준의 불명확성

재난방송 실시 결과가 방송평가 및 재허가·재승인 심사에 반영되고 있음에도 불구하고, 어떤 기준으로 ‘충실한 재난방송’ 여부를 판단하는지에 대한 세부 기준이 존재하지 않는다는 점이 문제로 제기되었다. 이로 인해 방송사 입장에서는 형식적 보고 중심의 대응이 이루어질 가능성이 있으며, 과태료 부과 기준 역시 미실시와 실시 미흡의 구분이 모호하다는 지적이 이어졌다

6. 용어·표기·구조의 일관성 부족

현행 표준매뉴얼은 ‘재난방송’, ‘재난속보’, ‘재난특보’, ‘재난정보’ 등 유사 용어가 혼용되고 있으며, ‘재난방송 등’과 같은 표현의 띄어쓰기와 표기 기준도 문서 전반에서 일관되지 않다는 문제가 지적되었다. 또한 매뉴얼의 전체 구성과 편집 방식이 복잡해, 현장에서 한눈에 이해하고 적용하기 어렵다는 점이 반복적으로 언급되었다

7. 영문 재난방송 표준 부재

외국인을 대상으로 하는 영어 재난방송의 경우, 표준화된 영문 통보문이 존재하지 않아 각 영어 방송사가 자체적으로 문안을 운영하고 있다는 문제가 지속적으로 제기되었다. 이는 재난 상황에서 전달 내용의 일관성과 정확성을 저해할 우려가 있으며, 중앙 차원의 표준 영문 재난방송 문안 마련이 필요하다는 문제 인식으로 이어졌다

8. 법·제도 변화 미반영 및 제·개정 이력 관리 미흡

정부 조직 개편, 소관 부처 변경, 관련 법·하위법령 개정 사항이 표준매뉴얼에 적시에 반영되지 못하고, 제·개정 이력 또한 체계적으로 정리되어 있지 않다는 점이 문제로 지적되었다. 이는 매뉴얼의 최신성과 신뢰성을 저하시킬 수 있는 요소로 평가되었다

제2절 재난방송 실시 기준 개선 방향

1. 재난 유형 변화에 대응한 기준 체계 정립

현행 재난방송 표준매뉴얼은 자연재난 중심으로 구성되어 있어 감염병, 대형 사회재난, 복합 재난 등 최근 증가하고 있는 재난 유형을 충분히 포괄하지 못하고 있다. 이에 따라 재난방송 기준을 재난의 원인 중심이 아닌 위험 수준과 국민 영향도 중심의 분류 체계로 재정립할 필요가 있다. 구체적으로는 자연재난·사회재난·복합재난을 포괄하는 상위 개념을 설정하고, 재난의 심각도와 확산 범위에 따라 단계별 재난방송 실시 기준을 명확히 제시함으로써 재난 유형 변화에 유연하게 대응할 수 있는 구조를 마련해야 한다.

또한 재난의 전개 양상에 따라 재난방송의 내용과 형식이 달라질 수 있도록, 초기 경보 단계, 대응 단계, 수습·복구 단계별 방송 목적과 핵심 전달 정보를 구분하여 제시할 필요가 있다. 이는 재난방송이 단발성 속보 제공에 그치지 않고, 재난 전 과정에서 국민 행동을 유도하는 공공 커뮤니케이션 수단으로 기능하도록 하기 위한 개선 방향이다.

2. 재난방송 실시 기준 명확화

재난방송 실시 여부가 방송사의 자율적 판단에 과도하게 의존하는 현행 구조는 재난방송의 일관성과 신속성을 저해할 우려가 있다. 이에 따라 표준매뉴얼에서는 의무 송출 대상 재난과 자율 송출 가능 재난을 명확히 구분하고, 의무 송출 대상에 대해서는 방송사의 편성 판단을 배제하는 방향으로 기준을 구체화할 필요가 있다.

아울러 재난방송의 신속성을 확보하기 위해 재난 경보 수신 시 자동 송출·자동 전환이 가능한 기술적 기준을 표준매뉴얼에 포함시키는 것이 바람직하다. 이는 재난방송을 편성 판단의 문제가 아니라, 기술적으로 사전에 설계된 공공 안전 기능으로 전환하는 것을 의미하며, 향후 방송·통신 융합 환경을 고려한 제도 개선의 핵심 과제가 될 수 있다.

3. 재난방송 표준 매뉴얼과 재난보도준칙의 기능적 분리

현행 표준매뉴얼은 재난방송의 기술·운영 기준과 재난보도의 윤리·취재 기준이 혼재되어 있어, 적용 범위와 성격이 불분명하다는 한계를 지닌다. 이에 따라 재난방송 표준매뉴얼은 재난 정보의 전달 방식과 운영 절차에 집중하고, 보도 윤리 및 취재 준칙과 관련된 사항은 별도의 재난보도 가이드라인으로 분리하는 방향이 필요하다.

이러한 기능적 분리는 표준매뉴얼이 재난 상황에서 즉각적인 판단과 실행을 지원하는 실무 지침으로 기능하도록 하고, 동시에 재난보도의 공정성과 책임성을 확보하는 데에도 기여할 수 있다. 이를 통해 방송 현장에서 매뉴얼 적용과 관련된 혼선을 최소화할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 교육·훈련 및 점검 체계의 실질화

재난방송 표준매뉴얼의 실효성을 확보하기 위해서는 교육·훈련 규정이 형식적 선언에 그치지 않도록 개선할 필요가 있다. 표준매뉴얼에는 재난방송 모의훈련의 실시 주기, 훈련 내용, 참여 대상, 평가 방식 등을 보다 구체적으로 명시하고, 이를 방송사 자체 점검 및 정부의 관리·감독 체계와 연계해야 한다.

특히 재난방송 훈련 결과를 방송사 재허가·재승인 심사 및 방송평가와 연동함으로써, 표준매뉴얼이 실제 운영 개선으로 이어질 수 있는 환류 구조를 구축할 필요가 있다. 이는 재난방송을 일회성 대응이 아닌, 지속적으로 개선되는 제도로 정착시키기 위한 핵심적인 관리체계 개선 방안이다.

5. 재난방송 평가 기준의 구체화 및 객관성 제고

현행 재난방송 평가는 기준이 추상적이어서 방송사 입장에서 예측 가능성이 낮고, 형식적 대응을 유도할 가능성이 있다. 이에 따라 재난방송 평가 항목을 송출 시점의 신속성, 정보의 정확성, 반복성, 접근성(자막·수어·외국어 제공 여부) 등 정량·정성 지표로 세분화할 필요가 있다.

또한 재난방송 미실시와 실시 미흡을 구분하는 기준을 명확히 설정함으로써, 과태료 부과 및 행정 조치의 공정성과 수용성을 높여야 한다. 이러한 개선은 재난방송 평가가 단순한 사후 제재 수단이 아니라, 제도 개선을 유도하는 정책 도구로 기능하도록 하는데 목적이 있다.

6. 용어·표기·구조의 정비를 통한 현장 활용성 제고

표준매뉴얼 전반에 사용되는 용어와 표기 방식이 일관되지 않아 현장 이해도를 저해하고 있다는 점을 고려할 때, 재난방송 관련 핵심 용어를 정의한 **용어집(Glossary)**을 별도로 마련하고, 문서 전반의 표기와 구성 체계를 정비할 필요가 있다.

또한 현장 활용도를 높이기 위해 표준매뉴얼을 서술형 중심 문서에서 벗어나, 절차 중심·도식 중심 구성으로 개편하는 방안도 검토할 수 있다. 이는 재난 발생 시 신속한 참조와 적용을 가능하게 하는 실무적 개선 방안으로 평가된다.

7. 외국인 대상 재난방송 표준 마련

외국인 주민과 방문객이 증가하는 현실을 고려할 때, 재난방송의 접근성을 제고하기 위한 외국어 서비스 강화가 필요하다. 표준매뉴얼에는 표준화된 영문 재난방송 문안과 최소 제공 기준을 포함시키고, 필요 시 다국어 확장이 가능하도록 구조를 설계할 필요가 있다.

이는 재난방송이 국적과 언어에 관계없이 모든 사람의 생명과 안전을 보호하는 공공 서비스로 기능하도록 하기 위한 필수적인 개선 과제라 할 수 있다.

8. 법·제도 변화 반영 및 개정 이력 관리 체계 구축

재난방송 표준매뉴얼의 신뢰성과 최신성을 확보하기 위해서는 관련 법·제도 변화가 신속하게 반영될 수 있는 구조가 필요하다. 이를 위해 표준매뉴얼에 정기적 점검·개정 주기를 명시하고, 제·개정 이력을 체계적으로 관리·공개하는 방안을 마련해야 한다.

아울러 「방송통신발전기본법」, 「재난 및 안전관리 기본법」 등 관련 법률과의 정

합성을 지속적으로 점검함으로써, 표준매뉴얼이 단순한 행정 지침을 넘어 법·정책 체계와 연동된 운영 기준으로 기능하도록 할 필요가 있다.

제3절 재난방송 실시 기준 개선(안)

1. 재난방송등 개요

우선 매뉴얼의 명칭은 <재난방송 등 표준 매뉴얼>에서 <재난방송등 표준 매뉴얼(이하 매뉴얼)>로 수정하는 것이 적절하다. 법령에서는 ‘재난방송’과 ‘재난방송등’의 용어를 달리 정의하고 있기 때문이다. 즉 재난방송등은 재난방송과 민방위경보방송을 모두 포함할 때 사용하는 용어로 정의되어 있음을 반영할 필요가 있다.

매뉴얼의 시작은 재난방송등의 개요를 다루는 것이 바람직해 보인다. 개요 항목에서는 ① 재난방송등의 정의 ② 재난방송등의 목적 ③ 재난방송등 관련 법령 ④ 재난방송등 표준 매뉴얼의 성격 ⑤ 재난방송 실시 대상 ⑥ 재난방송 의무송출 사업자의 준수사항 ⑦ 재난현장 취재시 유의사항으로 구성하는 것을 제안하고자 한다.

<표 4-1> 재난방송 표준 매뉴얼 1장(재난방송등 개요) 목차 비교

현행	개선안
1. 재난방송 등의 정의	1. 재난방송등의 정의
2. 재난방송 등의 목적	2. 재난방송등의 목적
3. 재난방송 등 관련 법규정	3. 재난방송등 관련 법령
4. 재난방송 등 실시에 관한 기준	4. 재난방송등 표준 매뉴얼의 성격
5. 표준매뉴얼의 성격	5. 재난방송 실시 대상
	6. 재난방송 의무송출 사업자의 준수사항
	7. 재난현장 취재시 유의사항

이 중 현행 매뉴얼에서 ‘표준 매뉴얼의 성격’의 내용 중, “재난상황 종료 후 재난방송 실시 성과를 점검, 평가하기 위한 분석 기준”을 제시하는 내용은 삭제하는 것이 적절해 보인다. 이는 재난방송 실시 성과를 평가할 수 있는 분석 기준이 아직 마련되어 있지 않기 때문이다.

또한 현행 매뉴얼 ‘재난방송 등 관련 법규정’ 항목의 세부적인 법령의 조문 내용은 본문 대신 부록으로 이동하고, 명칭을 ‘재난방송등 관련 법령’으로 하는 것을 제안

고자 한다. 본문에 법령 내용까지 포함할 필요는 없다는 의견을 반영한 결과이다.

다음으로 현행 매뉴얼 ‘재난방송 등 실시에 관한 기준’은 내용이 대부분 재난방송 등 실시 및 재난방송 방법과 중복되는 것으로 다른 항목으로 이동해서 병합하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

마지막으로 ‘재난방송 의무송출 사업자의 준수사항’과 ‘재난현장 취재시 유의사항’항목은 ‘재난방송등 개요’항목으로 이동 배치하는 것이 정합성을 높일 수 있다고 판단하였다.

특히 ‘재난현장 취재 시 유의사항’항목은 재난현장을 보다 생생하게 전달하고자 하는 방송사의 과열 경쟁으로 인해 위험한 상황에서 취재하는 현상을 방지하기 위한 항목으로 강조할 필요가 있어 보였다. 이는 취재진뿐만 아니라, 시청자 제보 영상 활용 빈도가 증가함에 따라 일반 국민이 위험한 상황에 놓일 수 있는 점에 대한 예방적 조치에도 적용될 필요가 있다.

<표 4-2> 재난현장 취재 시 유의사항 중 취재진 안전 확보 세부 내용

-
- ▶ (안전조치 강구) 방송사와 취재진은 어떠한 취재현장에서도 취재진의 생명과 안전이 최우선적으로 보호될 수 있도록 충분한 인력배치 및 안전거리 확보 등 적절한 안전조치를 강구해야 한다
 - ▶ (안전장비 준비) 방송사는 재난 취재에 대비해 언제든지 취재진에게 지급할 수 있도록 기본적인 안전 보호 장비를 준비해두어야 한다. 그리고 취재진은 반드시 안전 장비를 갖추고 취재에 임해야 한다.
 - ▶ (재난법규의 숙지) 재난 현장에 투입되는 취재진은 사내외에서 사전 교육을 받거나 회사가 제정한 준칙 등을 통해 재난 관련 법규를 숙지해야 하며 반드시 안전지침을 준수해야 한다.
 - ▶ (충분한 취재 지원) 방송사는 취재진의 안전·교통·숙박·식사 등을 충분히 지원해야 하며, 사후 심리치료나 건강검진 등의 기회를 제공해야 한다.
-

2. 재난방송등 운용 계획

두 번째 장의 제목은 현행 ‘재난방송 운용 체계’에서 ‘재난방송등 운용 계획’으로 변경하고, ① 재난방송등의 요청 ② 재난방송등의 실시 체계 ③ 재난방송등의 실시 항목을 포함하는 개선안을 제시하였다. 기존에 있던 세부 항목들 중 상당수는 다른 장으로 수정하는 것이 전체적인 정합성에 부합한다고 판단하였다.

먼저 ‘재난방송등의 요청’항목은 관련 법령에서 명시하고 있는 재난방송등의 요청 주체, 방법, 요청 시 명시사항, 요청시기 등의 세부 내용을 포함하고 있다. ‘재난방송등의 실시 체계’와 ‘재난방송등의 실시 항목’은 현행 매뉴얼 내용을 유지하되, 변경된 관련 정부부처(방송미디어통신위원회) 및 방송사업자 명칭을 최신화 할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 재난방송 표준 매뉴얼 2장(재난방송등 운용 계획) 목차 비교

현행	개선안
1. 재난방송 등의 실시 체계 2. 재난방송 등의 실시 주체 3. 재난방송 등의 실시 4. 재난방송 및 민방위경보방송 편성 및 방송시간 연장 5. 재난방송시 준수사항 6. 재난방송 실시 결과 보고기준 및 평가 7. 재난현장 취재시 유의사항 8. 재난방송 관련 각 관계기관간의 유기적 협조체계 구축 9. 재난 취재 안전수칙	1. 재난방송등의 요청 2. 재난방송등의 실시 체계 3. 재난방송등의 실시

3. 재난유형 및 단계별 재난방송 실시 기준

매뉴얼 개선 사항 중 가장 중점적으로 살펴 본 항목으로 이 장에는 ① 자연재난 발생 시 재난방송 방법 ② 재난방송등의 단계 ③ 단계별 재난방송 구성형식 ④ 방송자막 크기 및 위치 ⑤ 재난방송 실시 결과보고 ⑥ 재난방송 및 민방위경보방송 편성 및 방송시간 연장 등의 항목을 배치하였다.

<표 4-4> 재난방송 표준 매뉴얼 3장(재난유형 및 단계별 재난방송 실시 기준) 목차 비교

현행	개선안
1. 재난방송 등의 단계	1. 자연재난 발생시 재난방송 방법
2. 기상특보 및 지진정보 기준	2. 재난방송등의 단계
3. 민방위 경보방송의 기준	3. 단계별 재난방송 구성형식
4. 사회재난 재난방송의 기준	4. 방송자막 크기 및 위치
5. 재난방송 및 민방위경보방송 실시 기준	5. 재난방송 실시 결과보고
6. 단계별 재난방송 구성형식	6. 재난방송 및 민방위경보방송 편성 및 방송시간 연장

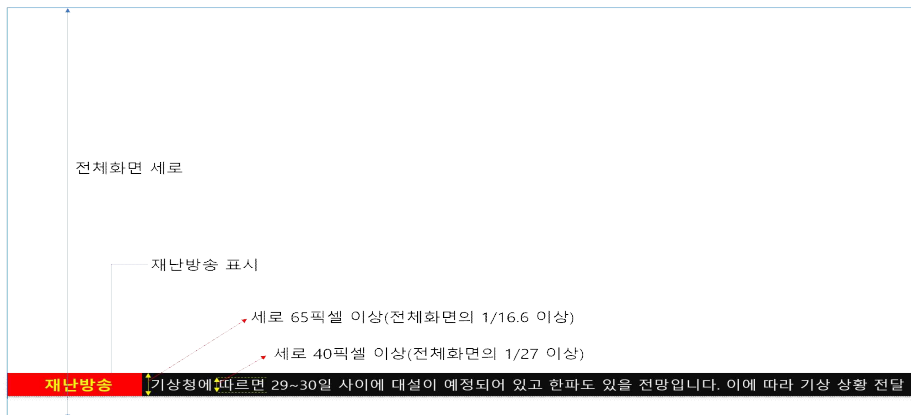
우선 ‘자연재난 발생시 재난방송 방법’ 항목에서는 TV와 라디오의 실시 기준 및 방법을 구분해서 명시하였다. 구체적으로 TV사업자는 홀림자막, 라디오사업자는 음성으로 재난방송을 실시한다는 내용을 명확화 하였다.

또한 현행 매뉴얼의 기상특보 및 지진정보 기준 항목은 재난 발표와 발령 기준에 해당하는 내용으로, 모두 별첨 항목으로 이동 배치하는 방안을 제시하였다. 유사한 내용을 한데 모아 제시하는 것이 매뉴얼의 가독성을 높일 수 있기 때문이다.

다음으로 ‘단계별 재난방송 구성형식’ 항목에서는 지진·해일·풍수해에 대한 자막 노출 횟수를 수정하였다. 또한 방송사의 원활한 정규 자막 송출을 위해 횟수를 조정할 수 있는 근거를 새롭게 포함하는 방안을 제시하였다. 즉 “단계별 재난방송 구성형식 중 재난방송 횟수는 방송사 여건, 재난방송 실시 상황 등을 고려해 방송사가 유연하게 조정 가능(1~3회 범위)”하다는 내용을 추가하였다.

한편 ‘방송자막 크기 및 위치’ 항목에서는 표준적인 재난방송 자막 도입을 위해 구체적인 기준을 제시하였다. 자막크기는 재난정보에 대한 시청자의 가독성을 제고하기 위해 송출 최소 자막 크기를 표준화 했는데, 구체적인 사항은 아래와 같다.

- 자막 글씨 크기 : 세로 40픽셀(전체 화면의 1/27) 이상
- 자막 띠 크기 : 세로 65픽셀(전체 화면의 1/16.6) 이상
- 자막 장평 100% 이상, 자간 0 이상
- 자막 속도 : 1분당 300자 이하
- 자막 글씨가 선명하게 부각되도록 자막 띠와 대비되는 색상 사용
- (재난방송)을 명시적으로 표시하여 국민적 인식 제고



[그림 4-1] 재난방송 자막 크기 및 위치 표준안

4. 담당자 교육 및 매뉴얼 제·개정 등 기타 참고사항

매뉴얼의 마지막 장은 ‘담당자 교육 및 매뉴얼 제·개정 등 기타 참고사항’으로 하였고, 여기에는 ① 재난방송 담당자 교육 ② 재난방송 관련 국민행동 송출시 유의사항 ③ 재난방송등 실시 매뉴얼 제·개정 현행화 ④ 재난방송 관련 중앙재난방송협의회 참석 등 협조체계 구축 ⑤ 재난 CCTV 공유 등의 항목을 포함하였다.

재난방송 실효성 제고를 위해서는 무엇보다 방송사 재난방송 담당자가 표준 매뉴얼을 숙지하고, 매뉴얼에서 정하고 있는 기준에 따라 재난 업무를 담당하는 것이 중요하다고 할 것이다. 이에 재난방송 관련 교육이 형식적으로 진행되지 않도록 하기 위해, 담당자 교육의 구체적 기준을 제시하였다.

〈표 4-5〉 재난방송 표준 매뉴얼 4장(담당자 교육 및 매뉴얼 제·개정 등 기타 참고사항)
목차 비교

현행	개선안
없음	1. 재난방송 담당자 교육 2. 재난방송 관련 국민행동요령 송출시 유의사항 3. 재난방송등 실시 매뉴얼 제·개정 현행화 4. 재난방송 관련 중앙재난방송협의회 참석 등 협조체계 구축 5. 재난 CCTV 공유

구체적으로 개선안에서는 ‘재난방송 담당자 교육’ 항목의 교육 대상자를 “프로그램 제작자, 기술 인력, 기자 및 아나운서 등 재난방송 관계자”로 정의 내리고 있다. 이들 대상자에 대한 재난방송 교육은 “자체평가를 포함한 대면 교육을 월 1회 이상 정기적으로 실시하는 것을 권장”하는 것으로 하였다.

교육의 실효성 제고를 위해 재난방송 매뉴얼 관련 교육은 연간 7시간 이상 실시하고, 실시 결과를 재난방송온라인시스템에 등록하도록 하였고, 구체적인 시스템 등록 사항도 함께 제시하였다.

5. 영문 재난방송 표준안 마련

현행 표준 매뉴얼 개선사항 중 하나로 지적된 것은 외국인을 대상으로 하는 영어 재난방송의 경우, 표준화된 영문 통보문이 존재하지 않아 각 방송사가 자체적으로 문안을 운영하고 있다는 문제였다. 이는 재난 상황에서 전달 내용의 일관성과 정확성을 저해할 우려가 있으며, 중앙 차원의 표준 영문 재난방송 문안 마련이 필요하다는 분석 결과가 제시되었던 것이다.

이러한 문제점을 개선하기 위해, 기존 방송사(KBS, 영어FM 방송사 등)가 사용하고 있는 영문 통보문 자료를 수집하고, 원어민의 감수를 받아 표준 영어 통보문을 작성하였다.

아래에서는 새롭게 마련한 몇 가지 영어 통보문 사례를 제시하였다.

<표 4-6> 재난방송 유형별 영어 통보문 예시

	국문	영문
호우	YYYY년 MM월 DD일 TT시 MM분 OO(OO권), OO(OO, OO) 지역에 호우 경보 발효	As of the dd th of mm, YYYY, at TT:TT AM, a heavy rain warning has been issued for the following areas. OO part of OO, OO and OO in OO Province.
홍수	하천변 등에서 야영 중인 행락객, 낚시객, 하천구역 내 하천 부속물 및 공사현장 관계자 등께서는 안전지대로 대피하시기 바라며, 하천에 주차된 자동차는 안전한 곳으로 이동하여 주시기 바랍니다.	Visitors camping or fishing along riverbanks, and construction workers near the river or flood-prone areas, should evacuate immediately to a safe place. Vehicles parked near the river should be relocated to higher ground.
태풍	길가에 비치한 간판은 미리 철거해주시고, 공사장 주변이나 나무, 전신주 주변은 가까이 가지 않도록 합니다.	Remove the signboard placed on the road in advance, and stay away from construction site, trees, and utility poles.
폭설	차량 운행 시 최고속도의 100분의 20 ~ 100분의 50을 줄인 속도로 감속운행 및 안전거리를 확보하고 제설제 살포, 주머니에 손 넣고 걷지 않는 등 교통안전과 보행자 안전에 각별히 주의하시기 바랍니다.	When driving on icy road reduce your speed to 20 to 50 percent (out of 100 percent) of the maximum speed, maintain a safe distance, apply de-icing agents, and be particularly mindful of traffic safety and pedestrian safety, such as refraining from walking with your hands in your pockets.
폭염	야외활동을 최대한 피하고, 외출할 때는 가벼운 옷차림을 하고 챙이 넓은 모자, 물병을 반드시 휴대합니다	Avoid outdoor activities as much as possible. When you go out, wear light clothing, a wide-brimmed hat, and always carry a water bottle.
한파	어린이, 노약자 등 취약계층은 되도록 외출을 자제하시고, 외출할 때는 목도리, 장갑 등으로 보온하여 체온을 유지하세요.	Vulnerable groups such as children and the elderly are advised to refrain from going out. If necessary, when going outside, maintain body temperature by wearing scarves, gloves, etc.

제5장 재난방송 관련 법안 분석 및 개선 방안

제1절 현행 재난방송 관련 법안 분석

1. 방송통신발전기본법 상의 재난방송 관련 규정

한편 현행 방송통신발전기본법(이하 “방발법”)은 총 제8장 제48조로 구성되어 있고, 이 중 재난방송에 대해서는 제6장(방송통신재난의 관리) 중 제40조부터 제40조의3까지 3개 조문에서 규정하고 있다.

제40조는 ‘재난방송 등’이라는 제목 하에 의무재난방송사업자를 정하고(제1항), 방송미디어통신위원회가 재해, 재난 또는 민방위사태 발생의 예방·대피·구조·복구 등을 위하여 의무재난방송사업자에게 재난방송과 민방위경보방송(이하 “재난방송등”)을 요청할 수 있도록 하였으며(제2항), 방송사업자가 재난방송등을 하는 경우 준수하여야 할 사항들을 규정하고(제3항), 해당 재난방송등은 방송미디어통신심의위원회가 모니터링 후 결과를 방송미디어통신위원회에 통보하도록 하였다(제4항).

덧붙여 의무재난방송사업자에게 재난방송등 매뉴얼 작성·비치 의무와 프로그램 제작자 등 재난방송등 관계자에 대한 위 매뉴얼 교육 실시 의무를 부과하고(제5항 및 제6항), 그 밖에 재난방송등의 실시 및 운영 등에 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하도록 하였다(제7항).

제40조의2는 ‘재난방송등의 주관방송사’에 대해 규정하고 있는데, 방송법 제43조에 따른 한국방송공사(KBS)를 재난방송등의 주관방송사로 지정하면서(제1항), 주관방송사로 하여금 재난상황 업무 소관 중앙행정기관·지방자치단체의 장 등에게 재난상황 관련 정보 제공을 요청할 수 있도록 하였으며(제2항), 주관방송사가 취해야 하는 재난방송등을 위한 인적·물적·기술적 기반 마련 등의 조치사항들(제3항)과 재난방송등의 효율적 실시를 위하여 추가적으로 필요한 주관방송사의 역할에 대해서는 대통령령으로 정할 수 있도록 규정하고 있다(제4항).

제40조의3은 ‘재난방송등 수신시설의 설치’ 관련하여, 도로·도시철도시설 등의 소유자·점유자·관리자에게 터널 또는 지하공간 등 방송수신 장애지역에서 재난방송등의

원활한 수신을 위하여 필요한 라디오방송 수신 중계설비, 이동멀티미디어방송 수신 중계설비를 설치하도록 의무를 부과되 국가에서 설치비용을 보조할 수 있게 하고(제1항), 방송미디어통신위원회로 하여금 제1항의 설비의 설치 여부 및 수신 상태에 대해 조사한 후 그 결과를 공표하도록 하였으며(제2항), 국가의 설치 지원 대상 범위·지원기준과 방송미디어통신위원회의 설비 설치 조사의 방법·절차 등에 관한 세부사항은 대통령령에서 정하도록 하였다.

위 제40조, 제40조의2, 제40조의3은 제40조에서 가지번호가 붙은 조문들인바, 그 연혁을 살펴보면 재난방송등에 대한 필요성과 중요성이 부각되던 2010년대부터 비로소 규정되기 시작했고, 방발법 전체로 보면 제2조 정의 조문에는 재난방송등에 대한 별도 정의가 없으며, 재난방송등에 대해 실질적으로 규정하는 조문은 위 3개 조문이 전부이다.

그러나 방발법 내에서의 이러한 작은 비중과는 달리 현재 국가, 사회, 국민이라는 전체 관점에서 재난방송등이 차지하는 비중은 훨씬 큰 상황이다. 불과 몇 년전 전 세계에서 COVID-19와 같은 사회재난을 겪으며 전 인류가 충격과 공포에 휩싸였고, COVID-19의 전파 상황에 대해 온 국민이 촉각을 세우며 관심을 기울였다. 또한 최근 2025년에도 3월부터 전국 동시다발적 산불이 발생하여 대한민국 역사상 최대 규모의 산불로 기록됨과 동시에 많은 인명과 재산 피해를 불러일으키기도 하였다.

이처럼 갈수록 반복되며 규모도 지속 커져 가는 재난, 재해로부터 국가 및 사회의 기능을 유지하고 국민들의 안위를 보장하기 위해서는 국가와 국민들이 언제, 무엇을, 어떻게 해야 할지에 대해 정보를 즉시 제공하는 것이 무엇보다 중요해 졌으며, 이러한 정보 제공이 바로 재난방송등의 역할이기 때문에 재난방송등이 제대로 기능 할 수 있도록 그 법적 기반을 튼튼히 할 필요가 있다는 사회적 공감대가 재난방송등의 관리와 지원에 관한 통합 법률 제정의 계기가 된 것으로 볼 수 있다.

2. 통합 법률 제정의 필요성

재난방송등의 필요성과 중요성이 커졌기 때문에 법률로서 규율해야 할 사항이 늘어났다 는 이유로 당연히 통합 법률 제정이 필요한 것은 아니다. 기존 법률 체계에서 조문을 늘려

필요한 사항들을 규율하는 것도 얼마든지 가능하기 때문이다. 오히려 통합 법률 명목으로 매번 새로운 법률을 만들어 내는 것이 필요 이상의 과잉입법이라는 비판과 함께 수범대상자에게 혼동을 일으킬 우려도 있을 수 있다.

그러나 반대로 통합 법률을 제정해야 할 정당성과 당위성이 충분하다면 통합 법률은 보다 실효적이고 실질적인 규제환경 조성을 위해 시급히 준비되어야 하며, 우리는 해당 법률의 입법을 통해 공익적 효과를 더 빠르고 안전하게 누릴 수 있다.

다른 분야에서의 통합 법률 제정 사례를 살펴본다면, 비록 아직까지 입법은 되지 않았지만 몇 년전 판교 데이터센터에서 발생했던 소위 카카오 장애 뒤에 디지털 서비스, 데이터 센터 등에 대한 안정성 관리의 필요성을 절감한 국회와 정부에서 서둘러 추진했던 (가칭) ‘디지털 서비스 안전법’을 들 수 있다.

당시 국회입법조사처는 ‘안전한 디지털 이용환경 조성 및 디지털 권리 강화를 위한 과제’ 보고서(2022.5.4. 발간)를 통해, 디지털 기술의 발달로 인해 삶의 편리함과 즐거움이 증가한 반면 디지털 거래 사기, 개인정보 침해, 혐오와 따돌림, 사이버 폭력 등의 디지털 안전 및 위험과 스마트폰 과의존, 디지털 정보격차, 디지털 불평등과 같은 디지털 격차 및 권리문제가 발생하고 있다고 현 상황을 진단한 후, 모든 국민이 피해 없이 안전하게 디지털 서비스를 이용하고, 디지털 사회의 효용과 권리를 다 같이 누리는 것이 무엇보다 중요하다고 강조하여, ‘디지털 안전과 권리에 관한 법률’ 제정을 검토하고 관련하여 통합적인 정책을 추진해야 한다고 제언했다⁷⁾.

이후 과학기술정보통신부는 수년간 학계와 업계의 논의를 거쳐 2024년 12월 최형두 의원실(국민의힘)을 통해 청원입법 형태로 디지털 서비스 안전법을 대체하는 ‘디지털 재난·장애의 안전관리에 관한 법률안’(의안번호 제2207155, 최형두의원등 11인)을 발의했는데, 판교 데이터센터 화재와 같은 대규모 디지털 재난·장애 재발을 방지하기 위해 종합계획 수립, 전담기관 지정 등 체계적 대응방안을 담는 것이 주요 골자였다.

위 발의 법률안의 제안이유에 따르면, 판교 데이터센터 화재 사고(2022.10.15.)로 카카오, 네이버 등 국민 일상과 경제활동에 밀접한 디지털 서비스에 장애가 발생하여 대규모의 국민 불편 및 피해를 유발함에 따라 이와 같은 대규모 디지털 재난·장애의 재발 방지를

7) ZDNET Korea, 2022.5.5.자 국회입법조사처 "디지털안전법 제정해야"
<https://zdnet.co.kr/view/?no=20220505095326>

위해 「방송통신발전 기본법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「전기통신사업법」을 개정(2023.1.3.)하여 디지털 안전관리 체계를 강화하였으나, 현행 법체계는 기간통신서비스, 부가통신서비스, 데이터센터에 대한 디지털 안전관리 조문이 3개의 개별 법률에 분산 규정되어 있어 안전관리 의무 사항의 유사성으로 인한 중복규제의 우려와 행정 비효율 등 디지털 안전관리 법체계의 혼선이 일부 존재한다고 밝히고 있다. 그러면서 디지털 안전 3법(방발법, 정보통신망법, 전기통신사업법)의 통합을 통해 디지털 재난·장애 전주기 안전관리(예방-대비-대응-복구)에 대한 법적 근거를 체계적으로 일원화하고, 급변하는 디지털 환경에서의 다양한 위험 요인에 대해 적시 대비할 수 있는 법적 체계를 확립할 필요가 있다고 기술한 후, 이를 통해 사업자의 관리계획 중심으로 디지털 재난·장애 안전관리 체계 통합, 중장기적 정책 방행 설정을 위한 종합계획의 수립, 디지털 재난·장애 안전관리 전담기관 지정 등 신뢰할 수 있는 디지털 안전관리 체계의 확립을 위한 법적 기반을 마련하는 것이라고 설명하고 있다.

해당 법률안은 기존 디지털 안전 3법에 분산되어 있던 조문들을 단순히 1개의 법률로 모아 놓은 수준에 그친 것이 아니라, 과학기술정보통신부장관이 새로운 위험 요인과 미래 디지털 환경 변화에 체계적으로 대비하기 위하여 디지털 안전관리를 효율적·체계적으로 추진하기 위한 종합계획을 3년마다 수립·시행하도록 근거를 마련하고(안 제6조), 일정 기준을 충족하는 주요 사업자들에게 디지털 안전관리를 위한 관리계획을 매년 수립하도록 하였으며(안 제9조), 특히 디지털 재난·장애 발생 시 체계적인 원인분석을 수행할 수 있도록 과학기술정보통신부장관의 원인조사 근거를 마련하고, 필요시 정보통신·전기·소방 등 각 분야 전문가가 참여하는 민관합동조사단을 구성할 수 있는 원인조사 근거규정(안 제19조)과 디지털 재난·장애 발생 시 신속한 복구와 재발방지를 위하여 과학기술정보통신부장관이 재난·장애가 발생한 사업자에 대해 복구 및 재발방지 대책의 수립·시행 권고와 행정적·기술적 지원을 할 수 있도록 관련 규정을 신설하는 내용도 포함하였다(안 제20조).

당시 과학기술정보통신부는 해당 법률안에 대해 “디지털 안전관리 규제체계를 단순화하고 중복규제 우려를 해소하기 위해 현재 산재되어 있는 디지털 안전 관련 법 규정의 일원화 필요성에 공감하여, 상시적이고 체계적인 디지털 안전관리 강화를 위해 제정안에 동의한다는 입장”임을 다시 한 번 밝히기도 하였다⁸⁾.

그 밖에 각각의 이유는 다르지만 개별 법률에 분산되어 있는 내용을 종합하여 보다 체계화된 형태로 법률을 제정했던 있던 사례들은 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

우선 가장 유명한 통합 사례로 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 “자본시장법”)을 들 수 있다(2007.8.3. 제정, 2009.2.4. 시행). 과거에는 은행, 증권, 보험 등이 엄격히 분리되어 법률도 제각각이었으나, 금융산업의 경계가 허물어지면서 증권거래법, 선물거래법, 간접투자자산 운용업법, 신탁업법, 종합금융회사법 등 6개 법률을 자본시장법 하나로 합치게 되었는데, 주요 통합 목적은 기능별 규제 체계 도입(비슷한 금융 업무는 어떤 기관이 하든 동일한 규칙 적용), 금융 혁신 지원 및 투자자 보호 강화였다.

다음으로 건설 관련 규정들이 공사 종류에 따라 여러 법률에 흩어져 있어 발생하는 혼란을 막기 위해 건설업법과 건설기술관리법의 일부 규정 등을 통합하여 만든 「건설산업기본법」을 들 수 있다(1997.12.13. 제정, 1999.1.1. 시행). 건설업의 면허, 등록, 시공 관리 등을 일원화하여 건설 사업의 체계적인 육성과 효율적인 관리를 도모한다는 것이 통합의 목적이었다.

통합 법률 제정 시도에 대해서는 마냥 찬성의 목소리만 있는 것은 아니다. 새로운 법률을 제정하는 것이 국민의 입장에서는 법률 규모가 너무 커져서 전체 내용을 파악하기 힘들 수 있다는 점과 행정기관의 입장에서는 기존 법률들 간의 이해관계 충돌을 조정하는데 시간이 너무 오래 걸린다는 단점, 직접 규제를 적용받는 산업계의 입장에서는 오히려 통합된 강력한 규제가 작동 및 적용될 수 있음을 우려하는 경우도 있다. 그러나 반대 의견, 즉 통합 법률의 장점으로 법령을 찾아보기 쉽고 권리 관계가 명확해 지며(국민 입장), 중복 규제를 없애고 행정 효율성이 높아진다는 점(행정기관 입장)과 규제의 예측 가능성 제고 및 사업 범위가 확대된다는 점(산업계 입장)은 점을 강조하며 적극 환영하는 의견도 존재한다.

재난방송등을 규율하기 위한 통합 법률의 제정은 재난방송등에 대한 체계적인 관리와 재난방송등을 실시하고 참여하는 수범대상자(의무재난방송사업자 등)를 지원하는데 그 목적이 있는바, 중복 규제 및 그에 따른 이해관계 충돌 조정의 문제는 발생할 여지가 없고 관련 산업이나 분야에서의 자율성을 기존보다 제한하지도 않으며, 오히려 행정기관인 방

8) 제423회 국회(임시회) 제1차 과학기술정보방송통신위원회, 디지털 재난·장애의 안전관리에 관한 법률안 검토보고(2025.3.)

송미디어통신위원회에 종합계획을 세워 재난방송등을 관리할 수 있는 권한과 국제 협력 등을 시도할 수 있는 기회를 부여함으로써 다른 통합사례에서 지적되었던 단점은 찾아보기 힘든 반면, 새로운 법률을 통한 재난방송등 위상의 제고, 그 필요성에 대한 국민들의 공감을 쉽게 이끌어 낼 수 있는 장점을 기대해 볼 수 있기 때문에 제정에 대한 당위성과 필요성을 찾는데 어려움이 없는 경우라 할 것이다.

제2절 재난방송 관련 법안 개선 방안

1. 재난방송 관련 법안 제정 배경

재난방송 관련 법안의 제정은 단순히 개별 조항의 미비점을 보완하기 위한 기술적 입법 차원을 넘어, 변화하는 재난 환경과 미디어 환경 속에서 재난방송의 공공적 기능을 재정립하기 위한 제도적 전환의 필요성에서 출발한다.

최근 우리 사회는 기후변화의 가속화, 사회 구조의 복잡화, 대형·복합 재난의 상시화라는 구조적 변화를 경험하고 있으며, 이러한 변화는 재난 대응 체계 전반에 대한 근본적인 재검토를 요구하고 있다. 특히 재난 발생 시 국민의 생명과 안전을 직접적으로 좌우하는 재난방송은 국가 재난관리 체계의 핵심 요소로 기능함에도 불구하고, 이를 뒷받침하는 법·제도적 기반은 여전히 분산적이고 제한적인 수준에 머물러 있는 실정이다.

현행 재난방송 관련 규정은 「방송통신발전기본법」 일부 조항과 「재난방송 및 민방위 경보방송의 실시에 관한 기준」 등 하위 고시 중심으로 구성되어 있다. 이러한 법체계는 재난방송의 필요성과 공익성을 선언적으로 규정하는 데에는 일정 부분 기여해 왔으나, 실제 재난 발생 상황에서 요구되는 구체적 관리 절차, 기관 간 역할 분담, 방송사업자에 대한 지원 근거 등을 체계적으로 담아내기에는 구조적 한계를 지니고 있다. 특히 재난방송의 정의와 범위, 실시 기준, 관리 책임 주체, 지원 체계 등이 개별 규정에 산발적으로 흩어져 있어 제도 운영의 일관성과 예측 가능성을 확보하기 어렵다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다.

이와 같은 법체계의 분산성은 재난방송을 수행하는 현장에서 실질적인 혼선으로 이어질 가능성이 크다. 재난 발생 시 어느 기관이 어떤 절차를 통해 방송 요청을 하고, 방송사는 어느 수준까지 의무적으로 재난방송을 수행해야 하는지, 그리고 그 과정에서 발생하는 비용과 부담은 어떤 방식으로 보전되는지에 대한 기준이 명확하지 않기 때문이다. 이러한 구조는 재난 상황에서 국민에게 전달되는 정보의 시의성과 일관성을 저해할 수 있는 잠재적 위험 요인으로 작용한다.

특히 현행 법체계는 재난방송의 “실시 의무”에 초점을 맞추고 있는 반면, 그 의무를 안정적으로 수행하기 위한 국가 차원의 “지원 책임”은 충분히 제도화되어 있지 않다는 점에

서 근본적인 불균형을 내포하고 있다.

재난방송은 일반적인 상업 방송과 달리, 긴급 편성 변경, 반복 송출, 기술 시스템 상시 운영, 인력 대기 등 상당한 추가 비용과 자원을 요구한다. 그럼에도 불구하고 현행 법령은 이러한 부담을 방송사업자가 자체적으로 감내해야 하는 구조를 전제로 하고 있어, 재난방송의 지속가능성을 제약하는 요인으로 작용해 왔다. 이는 재난방송을 국가 책임 하의 공공서비스로 보기보다는, 방송사업자에게 부과된 개별적 의무로 인식하게 만드는 구조적 한계라 할 수 있다.

이러한 제도적 한계는 미디어 환경의 급격한 변화 속에서 더욱 뚜렷하게 드러나고 있다. 과거 재난방송 제도가 주로 지상파 텔레비전과 라디오를 중심으로 설계되었던 것과 달리, 현재는 케이블방송, 위성방송, IPTV, 온라인 동영상 플랫폼 등 다양한 매체가 재난 정보 전달의 중요한 경로로 기능하고 있다.

그러나 현행 법·제도는 이러한 매체 환경의 다변화를 충분히 반영하지 못한 채, 여전히 획일적인 기준을 중심으로 재난방송 의무를 규정하고 있다. 그 결과 방송매체별 전달 특성과 기술적 차이가 제도 설계에 반영되지 못하고, 동일한 기준이 서로 다른 매체에 기계적으로 적용되는 문제가 발생하고 있다.

방송매체는 각각 정보 전달 방식과 이용 환경에서 뚜렷한 차이를 지닌다. 텔레비전은 시각 정보와 자막을 활용한 종합적 정보 전달에 강점을 가지는 반면, 라디오는 이동 중 청취가 가능하고 정전 상황에서도 비교적 안정적인 정보 전달 수단으로 기능한다. 디지털 플랫폼은 신속성과 확산성 측면에서 강점을 보이지만, 정보의 신뢰성과 통제 측면에서는 별도의 관리 기준이 요구된다.

그럼에도 불구하고 현행 재난방송 관련 규정은 이러한 매체별 특성을 충분히 고려하지 않은 채, 재난방송 실시 여부 중심의 단순한 의무 규정에 머무르고 있다. 이는 재난방송의 효과성을 극대화하기보다는, 제도 이행 여부만을 형식적으로 점검하는 구조로 이어질 가능성이 크다.

이러한 문제의식은 재난방송 관련 법안을 단순한 규제 법률이 아니라, 매체 환경 변화에 대응하는 관리·지원 중심의 법률로 재설계할 필요성을 제기한다. 즉 재난방송 관련 법안은 방송매체별 특성을 고려하여 역할과 기능을 구분하고, 각 매체가 지닌 강점을 재난 대응 과정에서 효과적으로 활용할 수 있도록 제도적 틀을 마련해야 한다. 이를 통해 재난

방송은 획일적 송출 방식에서 벗어나, 재난 유형과 상황, 매체 특성에 따라 유연하게 작동하는 다층적 위험 커뮤니케이션 체계로 발전할 수 있다.

아울러 재난방송 법안 제정의 또 다른 핵심 배경은 재난방송의 안정적 송출을 위한 지원 방향, 대상, 규모를 제도적으로 명확히 할 필요성에 있다. 재난방송은 일회적·비정기적으로 수행되는 업무가 아니라, 상시적인 대비 체계와 지속적인 투자가 전제되어야 하는 공공 인프라적 성격을 지닌다. 자동 송출 시스템 구축, 비상 편성 체계 운영, 자막·수어·다언어 방송 시스템, 재난방송 전담 인력 확보 등은 평상시 지속적인 관리 없이는 재난 발생 시 정상적으로 작동하기 어렵다. 따라서 재난방송의 실효성을 확보하기 위해서는 사후적 대응이 아닌 사전적 투자와 지원이 필수적이다.

그러나 현행 법체계에서는 이러한 지원이 제도적으로 명문화되어 있지 않아, 정책 집행 과정에서 임시적·사업성 지원에 의존하는 경향이 나타나고 있다. 이는 재난방송 관련 예산이 중장기적 관점에서 안정적으로 확보되기 어렵게 만들며, 방송사 간 지원 격차를 확대하는 요인으로 작용할 수 있다. 특히 지역방송사의 경우 재난방송 수행에 따른 부담이 상대적으로 크게 작용함에도 불구하고, 이를 보완할 수 있는 법적 근거가 충분하지 않아 재난방송 역량의 지역 간 불균형 문제가 반복적으로 제기되어 왔다.

이러한 구조적 문제를 해소하기 위해서는 재난방송 지원을 임의적 정책 수단이 아닌, 법률에 근거한 제도적 장치로 전환할 필요가 있다. 즉 재난방송 관련 법안은 지원의 원칙과 방향, 대상 범위, 재정 지원의 기준 등을 명확히 규정함으로써, 재난방송이 방송사업자의 자율적 판단이나 일시적 정책 사업에 좌우되지 않도록 해야 한다. 이는 재난방송을 국가 책임 하의 공공서비스로 정착시키기 위한 핵심적인 제도적 전환이라 할 수 있다.

더 나아가 재난방송 법안 제정은 재난방송을 단순한 정보 전달 수단이 아니라, 국가 재난관리 거버넌스의 핵심 구성 요소로 재정립하기 위한 의미를 지닌다. 재난 대응 과정에서 정보의 생산, 전달, 해석, 행동 유도는 재난관리 성과를 좌우하는 결정적 요소이며, 재난방송은 이 과정의 중심축으로 기능한다. 그러나 현재까지 재난방송은 재난관리 법체계 내에서 부수적 요소로 취급되어 왔으며, 체계적인 관리와 평가, 지원의 대상이 되지 못했다.

이에 따라 재난방송 관련 법안의 제정은 재난방송의 법적 위상을 명확히 하고, 관리·감독·지원 체계를 포괄하는 독립적인 제도 기반을 구축하기 위한 필수적 과제로 인식되어야

할 것이다. 이는 단순히 새로운 법률 하나를 추가하는 차원이 아니라, 재난방송을 국가 재난관리 정책의 핵심 인프라로 편입시키는 구조적 전환을 의미한다. 특히 재난의 복잡화·일상화가 심화되는 환경 속에서 재난방송의 역할은 더욱 확대될 수밖에 없으며, 이에 상응하는 제도적 뒷받침 역시 필수적으로 요구되기 때문이다.

종합하자면 재난방송 관련 법안 제정의 배경은 첫째, 현행 법체계의 분산성과 추상성으로 인한 제도 운영 한계를 해소할 필요성, 둘째, 방송매체별 특성과 미디어 환경 변화를 반영한 체계적 관리 기준 마련의 필요성, 셋째, 재난방송의 안정적 송출을 보장하기 위한 지원 방향·대상·규모의 제도화 필요성, 넷째, 재난방송을 국가 책임 하의 핵심 공공서비스로 재정립해야 한다는 정책적 요구에서 찾을 수 있다. 이러한 문제의식은 향후 「(가칭) 재난방송등 관리와 지원에 관한 법률」이 단순한 의무 부과 중심의 법률이 아닌, 관리와 지원의 균형을 통해 재난방송의 지속가능성과 실효성을 동시에 확보하는 제도적 기반으로 설계되어야 함을 시사하는 것이라 하겠다.

2. 「(가칭) 재난방송등 관리와 지원에 관한 법률안」의 주요 내용

새로운 법률 제정의 필요성과 배경을 감안할 때, 신설되는 법안은 (가칭)재난방송등 관리와 지원에 관한 법률로 이름 붙이는 것이 타당하다는 의견이다. 즉 규제 중심의 법체계에서 관리와 지원을 강조하는 법체계로 전환한다는 취지와 명분을 충분히 반영할 수 있는 명칭을 사용하는 것이 바람직하다고 판단하기 때문이다. 이 연구에서는 신설 법안을 5개 장으로 구분하고 전체 21개 조항과 부칙을 포함하는 체계로 제안하였다.

〈표 5-1〉 (가칭) 재난방송등 관리와 지원에 관한 법률 조항 체계

제1장 총칙	제1조 목적	제3장 재난방 송등의 발전을 위한 지원	제14조 재난방송발전종합계획 수립
	제2조 용어의 정의		제15조 재난방송등 수신시설의 설치
	제3조 다른 법률과의 관계		제16조 전문인력 양성
제2장 재난 방송 등의 관리	제4조 재난방송등의 원칙		제17조 재난방송 제작 지원
	제5조 재난방송등의 의무사업자		제18조 국제협력 촉진
	제6조 재난방송등 협조 요청	제4장 보칙	제19조 자료의 제출
	제7조 재난방송등의 실시		제20조 권한의 위임·위탁
	제8조 재난방송등 실시 모니터링 결과 제출	제5장 과태료	제21조 과태료
	제9조 재난방송등 매뉴얼 비치·교육		
	제10조 시민안전통신원		
	제11조 재난취약계층의 시청 보호		
	제12조 재난방송등의 주관방송사		
	제13조 재난방송종합상황실 운영		

3. 법안 제정의 사유

2025년 3월 경북 청도를 시작으로 전국에서 동시다발적으로 산불이 일어나 10만ha 이상 광범위한 임야가 전소되는 등 대한민국 역사상 최대 규모의 산불과 함께 많은 인명과 재산 피해를 불러 일으켰다.

태풍, 홍수, 폭염 등 자연재난 뿐만 아니라 화재, 폭발, 대규모 감염병 확산 등과 같은 사회재난 역시 공통적으로 예고 없이 찾아오며 제대로 대비하지 못하면 국가와 사회의 기능을 마비시키고 국민들에게 대규모 재앙을 남길 수 있다.

이미 대한민국은 기후 위기 영향으로 산불·홍수 등의 재난 발생이 빈번할 것으로 예견되고, 국민들은 각종 시스템과 장비가 운집된 직장, 학교 등의 공간에서 생활할 수밖에 없는 상황에서 언제든지 발생할 수 있는 안전 위협 상황에 노출되어 있다.

이러한 상황에서 제일 중요한 것은 국민이 무엇을 해야 할지, 언제 어떻게 피해야 할지 등의 정보를 즉시 제공하는 것임. 또한 재난 상황 속에서 확산되기 쉬운 잘못된 정보나 루머, 과도한 공포 등을 바로잡기 위해서는 신뢰할 수 있는 정확한 재난 관련 정

보가 제공되어야 한다.

이에 정확하고 신속하게 재난방송 및 민방위경보방송(이하 “재난방송등”이라 한다)을 제공하는데 있어 필요한 기준과 절차, 재난취약계층 시청 보호, 재난방송발전종합계획 수립·시행에 관한 사항 등과 함께 재난방송등 실시·운영에 소요되는 비용, 재난정보 콘텐츠 제작비용 등을 정부가 지원할 수 있는 근거를 마련함으로써 재난방송등의 체계적 발전 및 의무방송사업자들에 대한 실질적 지원을 도모하고, 이를 통해 궁극적으로 국가와 사회의 안전, 국민들의 생명과 재산을 보호하는데 이바지하고자 한다.

4. 법률의 목적과 용어의 정의

기존 법률에 분산되어 있던 재난, 재해, 재난취약계층 등의 용어를 일관성 있게 정의 내리고, ‘용어의 정의’조항에 명시하도록 하였다. 먼저 “재난”이라는 용어는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난을 말하는 것으로 하였고, “재해”는 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말하는 것으로 정의하였다. “민방위사태” 개념 역시 「민방위기본법」 제2조제1호에 따른 민방위사태를 말하는 것으로 하는 등 타 법률에서 정한 용어의 정의는 그대로 인용함으로써 법률 간 일관성을 유지하고자 하였다.

한편 “재난방송”은 재난, 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 그 발생을 예방하거나 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공하는 방송을 말하며, “재난방송등”이란 재난방송과 민방위사태에 관한 민방위경보방송을 말하는 것으로 정의하였는데, 이는 기존 방송통신발전기본법에서 정하고 있는 내용을 인용한 것이다.

그 밖에 “재난취약계층”은 어린이, 노약자, 심신장애인, 외국인 등 재난에 취약한 사람을 말하는 것으로, “시민안전통신원”이란 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자 등으로부터 소정의 교육을 이수하고 재난정보를 수집하여 제공하는 자를 말하는 것으로 정의하였다.

이와 같이 기존 법률과 타 법률에 분산되어 있는 재난방송 관련 주요 개념을 용어의 정의 조항으로 통합하였고, 특히 시민안전통신원 제도는 신설되는 법안에서 새롭게 도입하는 것으로, 재난 현장의 생생한 정보를 방송사업자에게 제공함으로써 재난 피해를 최소화하는데 기여할 것으로 판단된다.

5. 재난방송등의 관리

가. 재난방송등 협조 요청(제6조)

이 조항은 재난 발생 시, 재난정보를 수집한 행정기관이 재난방송 주관 부처인 방송 미디어통신위원회에 재난방송 협조 요청을 하는 기준과 절차를 다루고 있다. 제1항에서는 “행정안전부장관과 기상청장은 재난 또는 민방위사태에 관한 예보 또는 경보를 실시하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 사항을 명시하여 방송미디어통신위원회에 신속한 재난방송등을 요청할 수 있다”는 내용으로 구체적인 사항을 시행령에 위임하도록 하였다.

제2항은 “행정안전부장관과 기상청장이 제1항에 따른 재난방송등을 요청하는 경우에는 방송문안을 함께 제공하여야 하며 방송문안의 내용, 형식 등에 관한 구체적인 사항은 방송미디어통신위원회 고시로 정한다”는 내용으로, 방송문안의 구체적인 내용과 형식은 고시에 위임하도록 하였다.

나. 재난방송등의 실시(제7조)

이 조항은 재난방송 의무를 지닌 방송사업자(이하 “의무방송사업자”)가 실시해야 하는 재난방송 내용과 절차 등에 관한 내용을 다루고 있다.

제1항에서는 방송미디어통신위원회가 의무방송사업자에게 재난방송 실시를 요청할 수 있는 상황과 방법을 명시하고 있는데, 구체적으로 의무방송사업자는 특별한 사유가 없는 한, 방송미디어통신위원회의 요청이 있을 경우 “전부 또는 일부에 대하여 지체 없이” 실시해야 한다.

제2항의 내용은 의무방송사업자가 재난방송등을 실시하는 경우 준수해야 할 사항으로, 재난상황에 대한 정보를 정확하고 신속하게 제공하고, 재난지역 거주자와 이재민 등에게 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공하도록 하였다.

재난방송등을 위해 취재하는 과정에서 피해자와 그 가족의 명예를 훼손하거나 사생활을 침해하지 아니하며, 피해자 또는 그 가족에 대하여 질문과 답변, 회견 등을 강요하지 아니할 것, 미성년자에게 인터뷰를 하는 경우에는 법정대리인의 동의를 받을 것 등의 내용도 준수하도록 하였다.

또한 재난방송등의 내용이 사실과 다를 경우 지체 없이 정정방송을 해야 하고, 재난 방송등의 제작과 실시 등과 관련한 종사자들의 안전에 위험이 발생하지 않도록 조치할 것 등의 내용도 준수사항에 포함하였다.

한편 제4항에서는 재난취약계층을 위한 한국수어방송과 영어자막방송 실시에 대한 노력을 권고하는 내용을 담았다. 다만 재난방송등의 주관방송사는 권고가 아니라 의무적으로 실시해야 하는 것으로 하였다.

다. 재난방송등 실시 모니터링 결과 제출(제8조)

현행 법률에서는 재난방송의 모니터링을 방송미디어통신심의위원회가 하도록 하는 내용만 담고 있으나, 신설 법안에서는 모니터링 결과를 방송미디어통신위원회에 제출하도록 할 뿐 아니라, 제2항에서 모니터링을 위한 기준과 절차를 별도로 정하도록 하였다.

이는 재난방송등에 대한 모니터링이 어떠한 기준에 의해 실시되는가를 명확히 하고자 함이며, 재난방송등의 실시에 관한 평가의 기준으로도 활용될 수 있다는 취지를 반영한 것이라 하겠다.

라. 재난방송등 매뉴얼 비치·교육(제9조)

재난방송등에 관한 표준 매뉴얼의 법적 근거를 명시하였고, 법률에 의해 만들어진 매뉴얼은 의무방송사업자들이 참고하여 자체적인 재난방송등의 매뉴얼을 작성하고 비치할 의무를 부여하고 있다.

한편 제3항에서는 “의무방송사업자는 프로그램 제작자, 기술인력, 기자 및 아나운서 등 재난방송등의 관계자를 대상으로 제2항에 따른 재난방송등 매뉴얼에 관한 교육을 정기적으로 실시하여야 한다”는 내용을 포함하였다. 이는 재난방송등의 매뉴얼이 서류로서만 존재하는 것이 아니라, 방송사 재난방송 담당 인력에게 실질적인 교육의 지침이 되도록 함으로써, 현장에서의 실효성을 제고할 필요성을 반영한 것이라 하겠다.

마. 시민안전통신원(제10조)

시민안전통신원 제도는 새로운 법안에서 중요하게 고려한 신설 항목이라 할 수 있다. 현재도 일부 방송사의 경우 재난발생 지역 거주자들과의 전화 인터뷰나 재난 현장 영상 제공 등의 방식으로 재난정보를 수집하고 있기는 하나, 새로운 법안에서는 이를 제도화하고, 재난정보를 제공하는 사람들에게 법적 지위를 부여함과 동시에, 전문성 제고를 위한 교육훈련의 기회와 그에 따른 적절한 보상의 근거를 마련하고자 하였다.

구체적으로 제1항은 “의무방송사업자는 신속하고 정확한 재난방송 상황 등을 전달하기 위해 시민안전통신원을 선발하여 운영할 수 있다”는 제도 운영의 법적 근거를 마련하였고, 제2항은 “의무방송사업자가 제1항에 따른 시민안전통신원을 운영하는 경우에는 매년 1회 이상 재난 및 민방위사태에 관하여 현장영상 촬영, 관련 콘텐츠 제작·공유 교육 등을 실시하여야 한다”는 내용으로 전문성 제고를 위한 교육훈련 의무를 부여하였다. 그 밖에 시민안전통신원 선발 및 운영 등에 관한 구체적인 사항은 방송미디어통신위원회 고시로 정하도록 위임하였다.

바. 재난취약계층의 보호(제11조)

재난취약계층에 대한 포용적 관점에서의 재난방송등에 관한 정보 제공은 매우 중요한 내용이라 하겠다. 이에 신설 법안은 재난 상황에서 재난취약계층 보호를 위한 의무방송사업자의 역할을 명확하게 명시하고자 하였다.

제1항은 “의무방송사업자는 재난취약계층이 재난방송등을 다양한 방법으로 시청하고 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다”는 권고성 조항을 명시하였고, 제2항은 “재난취약계층의 재난방송등에 대한 시청 접근성 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”는 내용으로 구체적인 사항을 시행령에 위임하도록 하였다.

사. 재난방송등의 주관방송사(제12조)

재난방송등의 주관방송사의 역할은 매우 중요하다. 다른 의무방송사업자에 대한 선도적 역할을 수행해야 하며, 국민들의 신뢰를 받아야 하기 때문이다. 이에 주관방송사의 역할을 재난방송등을 위한 인적·물적·기술적 기반 마련, 재난취약계층을 고려한 재난 정보전달시스템의 구축, 정기적인 재난방송등의 모의훈련

실시 등으로 명시하였고, 보다 구체적인 사항은 시행령에 위임하도록 하였다.

아. 재난방송종합상황실 운영(제13조)

방송미디어통신위원회는 재난방송등의 효율적 관리와 실시를 위해 상황실을 운영하고 있다. 그러나 현재와 같은 수준의 상황실 운영만으로는 즉각적이고 효과적인 대응을 하기 어려운 점이 있는 것이 사실이다. 이에 현재 보다 인력과 기술적 장비를 보강한 종합상황실 운영을 할 수 있는 법률적 근거를 마련하는 것이 필요하다는 의견이다.

6. 재난방송등의 발전을 위한 지원

재난방송 관련 현행 법률체계가 방송사업자에 대한 의무 이행을 강조하는 규제 중심이라는 점은 여러 차례 지적된 바 있다. 이에 새로운 법안에서는 규제와 더불어 지원의 법률적 근거를 마련해야 한다는 의견을 반영하고자 하였다.

가. 재난방송발전종합계획의 수립(제14조)

방송미디어통신위원회는 재난방송의 발전을 위해 종합계획을 수립하도록 명시하였고, 종합계획에는 다음과 같은 사항이 포함되도록 하였다. 첫째, 재난정보 전달체계의 정확성 및 신속성 제고를 위한 정책, 법제도, 기술 발전에 관련된 사항, 둘째, 재난방송등의 접근성 제고에 관한 사항, 셋째, 재난방송등 실시 방송사업자에 대한 지원에 관한 사항, 넷째, 재난방송등의 표준화 및 새로운 재난방송기술의 도입 등에 관한 사항, 다섯째, 그 밖에 재난방송등의 발전을 위하여 필요한 사항 등이다.

나. 재난방송등의 수신시설의 설치(제15조)

터널이나 지하공간 등 방송수신 장애지역에 재난방송등의 원활한 수신을 위해 필요한 방송통신설비 설치 의무를 부여함과 동시에, 설치에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 정부가 보조할 수 있도록 하였다.

다. 전문인력 양성(제16조)

재난방송 발전을 위해서는 전문인력 양성 사업이 매우 중요한 요건이라 할 수 있다. 이에 방송미디어통신위원회는 재난방송 발전에 필요한 프로그램 제작자, 기술인력, 기자, 아나운서 등 전문인력을 양성하기 위해 다음의 사항을 포함한 계획을 수립하고 시행하도록 하였다.

첫째, 전문인력 양성 프로그램의 개발 및 보급 지원관련 내용을 포함하도록 하였다. 둘째, 전문인력 수요 실태 및 중·장기 수급 전망 파악하고, 세 번째로는 시민안전통신원의 발굴·육성·교육 등에 관한 지원, 마지막으로 그 밖에 전문인력의 체계적 양성에 필요한 사항 등을 포함하도록 하였다.

라. 재난방송 제작 지원(제17조)

이 조항도 신설 법안에서 중요하게 반영하고자 한 항목이라 하겠다. 의무방송사업자의 재난방송 실시에 대한 지원의 중요한 내용이기 때문이다. 방송미디어통신위원회는 의무방송사업자에 대해 예산의 범위에서 다음과 같은 사항의 비용을 지원할 수 있도록 하였다.

첫째, 재난방송등 실시 및 운영에 직접적으로 소요되는 비용, 둘째, 주관방송사의 재난정보 수집 및 제공 등에 필요한 비용, 셋째, 재난취약계층의 재난방송등 접근성 강화를 위한 한국수어방송 등 제작에 필요한 비용, 넷째, 재난정보의 효율적 제공을 위한 콘텐츠 제작에 필요한 비용, 마지막으로 시민안전통신원의 선발, 운영 및 교육 등에 필요한 비용 등이다.

마. 국제협력 촉진(제18조)

재난은 한 국가만의 문제가 아니라, 전 세계적인 기후변화의 영향을 크게 받는 국제적 현상인 바, 국가 간의 협력 체계 구축 또한 중요한 사안이라 할 수 있다. 이에 신설 법안에서는 재난방송등과 관련된 국제협력 촉진을 위한 사항을 포함하고자 하였다.

구체적으로 재난방송등 관련 국제적인 동향 및 정책 등에 대한 조사·연구 업무와 전문인력의 국제교류, 재난방송등 발전을 위한 국제 행사의 개최, 그 밖에 재난방송등 분야 국제협력의 촉진에 필요한 사업 등의 내용을 반영하고자 하였다.

7. 기타 사항

재난방송등의 관리와 지원을 위해 새롭게 추가된 역할이 많은 점을 고려해, 일부 업무에 대해 전문기관에 위임 또는 위탁할 수 있는 근거를 마련하고자 하였고, 구체적인 내용과 기준, 절차 등은 시행령에 위임하도록 하였다.

마지막으로 재난방송등 실시 의무 미이행에 따른 과태료 처분을 명확히 하고, 의무 미이행의 유형과 방송매체별 특성을 고려해 과태료를 차등 적용하는 합리적인 기준을 포함하였다.

제3절 재난방송 관련 하위 법안 및 규칙 개선안

1. 재난방송 관련 시행령 제정 방안

「(가칭)재난방송등 관리와 지원에 관한 법률(이하 “법률”)」 제정과 더불어, 법률에서 하위 법안(이하 “시행령”)에 위임하는 사항을 정리해 보았다.

가. 재난방송등 협조 요청

법률에서는 행정안전부장관과 기상청장이 재난 또는 민방위사태에 관한 예보 또는 경보를 실시하기 위해 방송미디어통신위원회에 신속한 방송을 요청하는 경우, 요청문에 명시해야 할 사항을 시행령에 위임하도록 하였다. 이를 반영하기 위해 시행령에서는 요청서에 명시할 사항으로, “재난 또는 민방위사태 명칭”, “재난 또는 민방위사태 발생시각”, “재난 또는 민방위사태 발생지역”, “재난 또는 민방위사태 예보 및 경보 현황”, “재난 또는 민방위사태 유형별 국민행동요령” 등을 제시하였다.

그리고 별도 항을 통해 요청서에 재난 또는 민방위사태의 피해를 예방하거나 줄이기 위해 필요한 사항을 별도로 명시할 수 있다는 내용도 포함하도록 하였다.

나. 재난방송등 준수사항

법률은 의무방송사업자의 전부 또는 일부에게 재난방송등을 요청하려는 경우 문서로 하여야 한다고 되어 있고, 이 문서에 명시해야 하는 사항을 시행령에 위임하도록 하였다. 이를 반영하기 위해 시행령에서는 방송미디어통신위원회가 의무방송사업자에게 재난방송등을 요청하는 경우 다음과 같은 사항을 명시하도록 구체적으로 제시하였다.

첫째, 재난, 재해 또는 민방위사태의 상황, 둘째, 기상상황 및 기상특보 발표 내용, 셋째, 재난, 재해 또는 민방위사태 유형별 국민행동요령, 넷째, 행정안전부장관과 기상청장이 재난 또는 민방위사태의 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 요청서에 별도로 명시한 사항 등이다.

아울러 위에서 정한 사항 외에 나머지 필요한 사항은 방송미디어통신위원회가 정하여 고시하는 것으로 하였다.

다. 재난방송등 모니터링 준수사항

법률은 방송미디어통신심의위원회(이하 “심의위원회”)가 재난방송등 모니터링 수행 결과를 방송미디어통신위원회에 제출하도록 하고, 심의위원회는 모니터링 기준과 절차를 별도로 정하도록 하면서, 세부적인 사항은 시행령에 위임하도록 하였다.

시행령에서는 심의위원회가 모니터링을 수행한 결과를 서면(전자문서를 포함)으로 방송미디어통신위원회에 제출하도록 하고, 방송미디어통신위원회는 필요한 경우 심의위원회에 설명 및 추가 자료를 요청할 수 있으며, 심의위원회는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하도록 명시하였다.

라. 재난취약계층의 재난방송등 시청 접근성

법률에서는 재난취약계층의 재난방송등 시청 접근성 제고를 위한 구체적인 사항을 시행령에 위임하도록 하였다. 이에 시행령에서는 시청 접근성 제고를 위해, 청각장애인을 위한 폐쇄자막과 한국수어 제작과 시각장애인을 위한 화면해설방송 제작, 어린이와 노약자가 이해하기 쉬운 용어 사용, 외국인을 위한 영어자막방송, 그리고 그 밖에 심신장애인, 발달 장애인 등과 같이 재난방송등 시청이 어려운 자들의 시청을 지원하는 사항 등을 명시하도록 하였다.

시행령은 의무방송사업자가 이러한 재난방송물을 제작하기 위해서는 상당한 인적·물적 자원이 필요한 점을 감안하여 의무 조항이 아니라 노력 조항으로 하였다. 향후 재난방송물 제작에 필요한 재원을 지원하는 규모가 증가하게 되면, 점진적으로 재난취약계층의 시청 접근성이 제고될 것으로 기대한 것이다.

마. 재난방송등의 주관방송사 역할

법률에 따라 지정된 재난방송등의 주관방송사가 수행해야 하는 구체적인 역할 역시 시행령에 위임하였다. 이를 반영하기 위해 시행령에서는 재난방송등의 모의훈련을 연 1회 이상 실시, 재난방송등의 효과적인 실시를 위한 방송통신시스템의 구축 및 표준화를 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 다른 방송사업자 등과 협력할 것, 그리고 재난방송등의 실시를 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 지원을 요청할 수 있는

근거를 마련하였다.

또한 주관방송사는 재난 예방을 위한 콘텐츠의 제작 및 공급과 관련 인터넷동영상서비스 플랫폼 구축 및 운영, 재난방송 관련 데이터베이스 구축 및 운영, 시민안전통신원의 모집, 선발, 운영, 교육, 지원 방안 마련 등을 수행하도록 하였다.

이와 함께 현재 법률에서는 재난방송등의 주관방송사를 한국방송(KBS)로 지정하고 있으나, 재난 발생이 빈번해지고 복잡화, 국지화 하는 경향을 감안하여 추가적인 주관방송사를 지정할 수 있는 근거를 시행령에 담도록 하였다

바. 재난방송발전종합계획 수립 및 협조 요청

법률은 방송미디어통신위원회가 재난방송발전종합계획(이하 “종합계획”)을 3년 단위로 수립하도록 명시하였고, 종합계획에 포함되어야 하는 사항을 시행령에 위임하도록 하였다. 이에 시행령에서는 종합계획에 재난방송등 현황 평가와 성과, 재난취약계층 대상 재난 정보 등 제공 강화 방안, 재난방송등 관리체계 개선 방안, 그리고 그 밖에 재난방송등의 원활한 실시를 위해 필요한 사항 등을 포함하도록 하였다.

아울러 방송미디어통신위원회가 종합계획에 따른 연차별 계획을 수립, 시행하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있는 근거도 포함하도록 하였다.

사. 재난방송등 수신시설의 설치

법률은 방송통신설비 설치 지원 대상의 범위, 설치 지원 기준 및 조사 방법과 절차 등을 시행령에 위임하도록 하였다. 이를 반영하기 위해 시행령에서는 방송통신설비 설치 지원 대상을 도로·도시철도·철도시설(이하 “도로등”) 중 길이 200미터 이상의 터널에 설치하는 방송통신설비, 민방위기본법 제15조제1항 및 제2항에 따라 도로등에 설치되는 비상대피시설에 설치하는 방송통신설비, 그리고 그 밖에 방송미디어통신위원회가 지원이 필요하다고 인정하는 도로등의 방송수신 장애지역에 설치하는 방송통신 설비 등으로 정하였다.

또한 법률은 방송통신설비에 대한 조사를 실시할 수 있는데, 시행령에서는 설치 여부에 대한 조사와 수신 상태에 대한 조사를 실시하는 것으로 하였다. 아울러 방송미디어통신위원회는 조사를 실시하기 전에 도로등의 소유자와 점유자, 관리자에게 이를 통보하고 조사 대상을 확정하도록 했으며, 조사를 실시한 경우에는 그 결과를 도로등의 소유자, 점유자, 관리자 및 관계 행정기관에 서면으로 통지하고, 방송미디어통신위원회의 인터넷 홈페이지에 공표하도록 하였다.

아. 자료 제출 요청

법률은 방송미디어통신위원회가 재난방송등 실시 등에 대한 이행 현황 확인과 각종 계획 수립 및 시행을 위해 필요한 경우 시행령이 정하는 바에 따라 방송사업자에게 통계 등 관련 자료의 제출을 요청할 수 있도록 하였다.

시행령에서는 방송미디어통신위원회가 자료 제출을 요청하는 경우 긴급하거나 불가피한 사유가 있는 경우가 아닌 한, 7일 이상의 제출기한을 두도록 하였고, 방송사업자가 법률 제19조 단서에 따라 자료 제출을 거부할 경우 이에 대하여 설명 등을 요구할 수 있도록 하였다.

자. 권한의 위임과 위탁

법률은 방송미디어통신위원회의 업무 일부를 시행령이 정하는 바에 따라 소속기관의 장이나 전담기관 또는 그 밖에 시행령이 정하는 기관 또는 단체에 위임·위탁할 수 있도록 하였다. 이를 반영하기 위해 시행령에서는 다음과 같은 업무의 일부를 위임할 수 있도록 하였다.

첫째, 신속한 재난방송 전파 확인을 위한 재난방송종합상황실 운영 업무, 둘째, 재난방송등에 관한 교육·인력양성 업무, 셋째, 재난방송등에 관한 연구·정책 지원 업무, 넷째, 그 밖에 재난방송등의 효율적 실시 및 발전 등을 위하여 방송미디어통신위원회가 필요하다고 인정하는 업무 등이다.

또한 시행령은 방송미디어통신위원회가 권한의 위임과 위탁 과정에서 수행기관에 대해 예산의 범위에서 경비를 지원할 수 있는 근거도 마련하였는데, 구체적으로 재난방송등 관련 정책연구 및 조사활동을 위한 비용, 재난방송등 관련 교육·훈련 비용, 재난방송등 관련

기술정보 개발 비용, 재난방송등 관련 국내외 연구기관과의 교류·협력 활동 비용, 그리고 그 밖에 위탁업무 수행을 위하여 필요한 경비 등을 들 수 있다.

차. 매체별 과태료 차등 적용

법률 제21조는 재난방송등 실시 의무를 이행하지 않은 의무방송사업자에게 과태료를 처분하도록 하였고, 방송매체별 특성 등을 고려한 부과 기준을 시행령에서 정하도록 하였다. 이는 재난방송등 실시 의무 위반 유형, 위반 횟수, 방송사업자 유형별로 과태료 처분 기준을 차등 적용하기 위함이라 하겠다.

시행령에서는 재난방송등을 ‘전혀 하지 않은 경우’와 ‘실시했지만 준수사항을 위반한 경우’ 등으로 구분하였고, 위반 횟수는 1차, 2차, 3차 이상 위반에 따라 과태료 기준을 달리 적용하도록 하였다. 그리고 지역지상파텔레비전사업자와 라디오방송만 하는 단독 라디오사업자의 재정적 상황 등을 고려해 차등 적용하는 방안을 제시하였다.

이러한 매체별 차등 적용은 그동안 방송사업자로부터 요구받아온 바를 반영한 합리적 기준 마련에 해당한다 하겠다.

2. 재난방송 관련 고시 제정 방안

재난방송 법률과 시행령에서 구체적으로 정하지 않은 세부 사항은 하위 지침인 고시에 위임하도록 하였다. 고시는 「(가칭) 재난방송등의 관리와 지원에 관한 기준(이하 “고시”)」으로 하였다.

가. 용어의 정의

고시에는 재난방송등 실시와 관련해 세부적인 내용이 담기게 됨에 따라, 법률과 시행령에서 정하지 않은 주요 용어를 정하도록 하였는데, 가령 “재난특보”란 재난방송등을 위해 특별히 편성하여 보도하는 방송프로그램을 말한다(정규 및 비정규 편성, 각 방송프로그램의 전부 또는 그 일부분에 편성하는 경우를 모두 포함한다)와 같은 내용으로, “재난동영상”, “재난오디오”, “중요 핵심정보” 등의 용어를 정의하였다.

나. 시민안전통신원 선발과 운영

법률과 시행령은 시민안전통신원을 선발 및 운영할 수 있도록 하였는데, 의무방송사업자는 시민안전통신원 제도를 운영하기 위해, 자격 기준과 선발 방법, 교육 내용과 방법 등의 기준을 마련해 운용하도록 하였다.

다. 재난방송등의 실시 세부사항

시행령에서는 의무방송사업자가 재난방송등을 실시하고자 하는 경우 세부사항을 고시에 위임하도록 하였다. 이에 고시에서는 재난특보, 재난동영상, 재난오디오, 자막, 그래픽, 음성, 음향 등의 형식을 활용해 재난방송등을 실시하도록 하였다. 의무방송사업자는 재난방송등 실시 시기, 방송내용, 상황변화 및 지속기간 등을 종합적으로 고려하여 앞에서 열거한 재난방송등의 실시 형식을 결정하도록 하였다.

한편 의무방송사업자 중 지상파텔레비전사업자와 종합편성PP, 보도PP 사업자는 지진 규모 5.0 이상 조기 경보 및 민방위경보를 수신한 경우에는 다음의 사항을 준수하도록 하였다.

첫째, 재난방송등이 중간 확인과정 없이 즉시 실시될 수 있도록 할 것, 둘째, 재난방송등이 시청자의 주목을 끌 수 있도록 기존 자막과 다른 형식을 활용하여 긴급한 재난상황임을 알 수 있도록 할 것, 셋째, 시각장애인이나 일반 국민들이 재난상황을 효율적으로 인지할 수 있도록 방송미디어통신위원회에서 정한 재난 경보음을 송출할 것, 넷째, 해당 재난 등의 발생시간 또는 기상특보 발표시간, 해당 재난 등의 명칭, 해당 재난 등의 발생지역에 대해서는 외국인을 위한 영어자막을 포함한 재난방송등을 실시할 것 등이다.

라. 기타 사항

고시는 매 3년이 되는 시점마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 취하도록 하는 재검토 기한을 명시하였고, 재난 발생 시점별로 재난상황에 따른 방송내용과 실시 형식을 다음과 같은 별표의 형태로 제시하였다.

<표 5-2> 재난발생 시점과 상황변화에 따른 재난방송등 실시 형식

시기	방송내용	상황변화	실시형식
재난 발생 이전	기상, 환경, 주변상황 등 변화 양상	급격	재난특보
		완만	재난특보 정보제공프로그램
재난 발생 직후	재난발생 상황, 피해상황, 추가 피해 예방 및 피해복구 행동요령 등	급격/완만	재난동영상 (재난오디오)
재난 발생 초기	진행경과, 피해상황 등	급격/완만	재난특보
	추가 피해예방 및 피해복구 행동요령 등	급격	재난특보
		완만	재난특보 재난동영상 (재난오디오)
재난 장기 지속	진행경과, 피해상황 등	급격	재난특보
		완만	재난특보 정보제공프로그램
	추가 피해예방 및 피해복구 행동요령 등	급격	재난특보
		완만	재난특보 재난동영상 (재난오디오)

제6장 결론 및 정책 제언

제1절 연구결과 요약

본 연구는 기후변화 심화와 사회 구조의 복잡화로 인해 재난이 일상화·복합화되는 환경 속에서, 현행 재난방송 관리체계와 법제도가 이러한 변화에 충분히 대응하지 못하고 있다는 문제의식에서 출발하였다. 자연재난과 사회재난의 발생 빈도와 피해 규모가 동시적으로 확대되는 상황에서, 재난방송은 단순한 정보 전달 수단을 넘어 국민의 생명과 안전을 직접적으로 좌우하는 핵심 공공 인프라로 기능하고 있음에도 불구하고, 제도적 기반은 여전히 분절적·형식적 수준에 머물러 있다는 점이 본 연구의 주요 분석 대상이었다.

1. 재난 환경 변화에 대한 구조적 분석 결과

연구 결과, 현대 재난의 가장 중요한 특징은 재난의 일상화와 구조적 위험화로 나타났다. 기후변화로 인한 집중호우·폭염·한파와 같은 자연재난은 반복성과 예측 불가능성이 동시에 강화되고 있으며, 사회재난 역시 대형 사고의 연쇄 발생 가능성이 상시적으로 존재하는 구조로 전환되고 있다. 이러한 재난 양상은 단일 사건 중심의 사후 대응 체계로는 효과적인 관리가 어렵다는 점을 분명히 보여준다.

특히 자연재난의 경우 피해의 집중성과 반복성, 복합재난화, 지역 간 불균등성, 취약계층 피해 집중이라는 구조적 문제가 확인되었으며, 사회재난 또한 인간 활동과 사회 시스템의 위험이 누적된 결과로 발생하고 있다는 점에서 제도적 관리 실패의 성격이 강한 것으로 분석되었다. 이는 재난을 일시적 사고가 아닌 상시적 위험 관리 대상으로 인식해야 함을 시사한다.

2. 재난방송 체계의 기능적 한계 분석

재난이 구조적 위협으로 전환되는 환경 속에서 재난방송의 역할은 단발성 정보 전달을 넘어 지속적인 위협 커뮤니케이션 체계로 확장될 필요가 있음에도, 현행 제도는 이러한 변화를 충분히 반영하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

현행 재난방송 제도는 「방송통신발전기본법」 일부 조항과 하위 고시 중심으로 운영되고 있으며, 재난방송의 법적 개념과 범위, 실시 기준, 관리·감독 구조가 분산되어 있다. 이로 인해 재난 발생 시 방송 요청 절차와 송출 판단 기준이 불명확하고, 매체별 특성과 재난 유형별 차이를 반영하지 못하는 구조적 한계를 지닌다는 지적이 있어 왔다.

특히 재난방송 실시 기준이 포괄적·추상적으로 규정되어 있어 현장에서는 담당자의 재량과 경험에 의존하는 경향이 강하게 나타났으며, 이는 재난 대응의 일관성과 신속성을 저해하는 요인으로 작용하고 있었다.

3. 해외 재난방송 제도 비교 분석 결과

미국, 일본, EU 사례 분석 결과, 주요 국가들은 재난방송을 국가 재난관리 거버넌스의 핵심 요소로 명확히 위치시키고 있다는 공통점을 보였다.

일본은 「재해대책기본법」을 중심으로 J-Alert 시스템을 운영하며, 긴급 상황에서는 방송사의 편집 판단을 배제하고 자동 송출을 원칙으로 하는 강력한 법적 체계를 구축하고 있다. 미국은 IPAWS를 통해 매체 간 경계를 최소화하고, 정보가 국민에게 실제로 도달하는지를 중심으로 한 결과 중심 모델을 운영하고 있다. EU는 전자통신법(ECC)을 통해 공공경보 시스템 구축을 법적 의무로 규정함으로써 최소 기준을 제도화하고 있다.

이들 사례는 공통적으로 ▲재난방송의 법적 위상 명확화 ▲통합적 경보 전달 체계 구축 ▲접근성 기준의 법제화 ▲국가 책임 중심의 관리 구조를 특징으로 하고 있으며, 이는 국내 제도 개선에 중요한 시사점을 제공한다.

4. 재난방송 표준 매뉴얼의 문제점과 개선방안

현행 재난방송 표준매뉴얼 분석 결과, 전통적인 자연재난 중심 구조를 유지하고 있어 신종·복합 재난을 포괄적으로 설명하지 못하며, 재난 단계별 방송 판단 기준 역시 추상적으로 제시되어 있다.

이로 인해 실제 재난 상황에서는 방송사별 해석 차이가 발생하고, 담당자의 경험과 재량에 따라 재난방송 개시 시점과 송출 방식이 달라지는 문제가 발생할 수 있다. 또한 표준매뉴얼과 재난보도준칙의 기능적 경계가 명확하지 않아, 운영 지침과 윤리 기준이 혼재되는 구조적 혼선도 확인되었다.

이에 본 연구는 표준매뉴얼 개선 방향으로 다음과 같은 원칙을 도출하였다.

첫째, 재난 유형을 자연재난·사회재난·신종·복합 재난으로 재구조화하고, 재난의 공간적 범위와 위험 수준에 따라 단계별 방송 기준을 세분화할 필요가 있다.

둘째, 의무 재난방송과 자율 재난방송의 구분 기준을 명확히 하여 현장의 판단 부담을 완화해야 한다.

셋째, 표준매뉴얼은 ‘운영 기준’ 중심으로, 재난보도준칙은 ‘보도 윤리 기준’ 중심으로 기능을 분리함으로써 현장 활용성을 제고해야 한다.

또한 매뉴얼 개정이 일회성 작업에 그치지 않도록 정기적 개정 주기와 이력 관리 체계를 제도화할 필요성이 함께 제시되었다.

5. 재난방송 법률의 문제점과 개선방안

재난방송 법제도 분석 결과, 재난방송 관련 규정은 상위 법률에 분산되어 있고 하위 고시 중심으로 운영됨에 따라 제도적 일관성과 지속성이 취약한 구조를 보이고 있었다. 방송사업자에게는 강한 의무가 부과되는 반면, 재난방송 수행을 위한 인적·물적 지원에 대한 국가 책임 규정은 매우 제한적인 것으로 나타났다.

이에 이 연구는 재난방송을 독립적 정책 영역으로 정립하기 위한 법제도 개선 방향을 제시하였다. 재난방송의 정의, 범위, 관리체계, 지원 근거를 포괄하는 독립 법률 체계 구축을 통해, 재난방송을 형식적 의무가 아닌 지속 가능한 공공서비스로 전환해야

한다는 점이 핵심 개선 방향으로 도출되었다.

6. 종합적 연구결과

종합하면, 본 연구의 핵심 연구결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 재난방송은 더 이상 부수적 행정 조치가 아닌, 국가 재난관리 체계의 핵심 인프라로 재정립되어야 하며, 이를 위해서는 ▲재난 유형 변화에 대응한 실시 기준의 현행화 ▲매체별 특성을 반영한 운영 체계 구축 ▲법률 차원의 관리·지원 체계 확립 ▲정보 접근권 관점의 포용성 강화가 동시에 추진되어야 한다는 점이 이 연구를 통해 확인되었다

제2절 정책 제언

○ 재난방송의 법적 위상 재정립

재난방송을 「방송통신발전기본법」의 일부 규정에 종속시키는 구조에서 벗어나, 독립적인 법률 체계로 재정립할 필요가 있다. 이를 통해 재난방송의 개념, 범위, 책임 주체, 관리 체계를 명확히 하고, 재난방송을 국가 책임 하의 공공 안전 서비스로 제도화해야 한다.

○ 통합적 재난방송 관리 거버넌스 구축

행정안전부, 기상청, 방송미디어통신위원회 등 분산된 관리 주체 간 역할을 법률 차원에서 명확히 규정하고, 재난 발생 시 신속한 정보 연계와 방송 요청이 가능하도록 통합 협력 체계를 구축해야 한다.

○ 재난방송 실시 기준의 명확화 및 현행화

재난 유형별·단계별 방송 개시 기준을 구체화하고, 의무 재난방송과 자율 재난방송의 구분 기준을 명확히 해야 한다. 특히 복합재난과 신종재난을 포괄할 수 있도록 기준 체계를 주기적으로 개정하는 제도적 장치가 필요하다.

○ 매체별 맞춤형 재난방송 운영 체계 확립

텔레비전, 라디오, 디지털 플랫폼의 전달 특성을 반영한 차별화된 운영 기준을 마련해야 하며, 특히 라디오 재난방송의 지역 호명 기준과 반복 송출 원칙을 구체화하여 현장 혼선을 최소화할 필요가 있다.

○ 재난방송 접근성 및 정보 포용성 강화

고령자, 장애인, 외국인 등 재난 취약계층의 정보 접근권을 보장하기 위해 자막, 수어, 음성 안내, 영문 표준 문안 등을 법적 기준으로 명시하고, 이를 이행할 수 있도록 기술적·재정적 지원을 병행해야 한다.

○ 재난방송 지원 및 평가 체계 제도화

방송사업자의 재난방송 수행을 국가 책임 하에 지원하는 구조로 전환하고, 자동 송출 시스템, 교육·훈련, 인프라 구축에 대한 재정 지원 근거를 명확히 해야 한다. 아울러 재난방송 실시 결과에 대한 정량적 평가와 환류 체계를 구축함으로써 정책 개선의 지속성을 확보해야 한다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 김성태(2016). 세월호 참사 이후 재난방송의 제도적 한계와 개선 방향. 언론과 사회, 24(2), 7-41.
- 박진우·이재진(2018). 재난 커뮤니케이션 관점에서 본 재난방송의 역할 재정립. 한국언론학보, 62(4), 34-68.
- 방송통신위원회 보도자료(2017. 12. 27.). 재난방송체계 강화를 위한 고시 개정.
- 방송통신위원회 보도자료(2019. 4. 10.). 방통위, 재난방송 매뉴얼 개선 추진.
- 송종현(2024). 합리적 재난방송 운영을 위한 규제 개선. 방송문화, 424, 36-43.
- 양천수(2020). 방송통신재난에 대한 대응체계와 개선방향: 「방송통신발전기본법」 제35조를 중심으로. 법제논단, 692, 4-27.
- 이승선(2015). 재난방송 관련 법령의 개선을 위한 소론. 한국방송학보, 29(3), 5-34.
- 홍종윤·정영주(2021). 유료방송 사업자의 재난방송 관련 법제도 개선 방안 연구. 방송과 커뮤니케이션, 22(3), 5-36.
- PD저널(2004. 7. 1.). 방송위, 재난방송 매뉴얼 발표.
<https://www.pdjourn.com/news/articleView.html?idxno=6804>
- ZDNET Korea, 2022.5.5.자 국회입법조사처 "디지털안전법 제정해야"
<https://zdnet.co.kr/view/?no=20220505095326>

해 외 문 헌

- Beck, U. (1992). Risk society: Towards a new modernity. London, UK: Sage Publications.
- Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. Global Environmental Change, 18(4), 598-606.

European Commission(2018). European Electronic Communications Code, Directive (EU) 2018/1972).

European Commission(2020). (Guidelines on Public Warning Systems under the EECC).

European Commission(2021). The European emergency number 112.

Federal Emergency Management Agency. (2023). Integrated public alert and warning system (IPAWS) overview. Washington, DC: FEMA.

Federal Communications Commission. (2022). Emergency alert system (EAS) rules and regulations. Washington, DC: FCC.

Federal Communications Commission. (2023). Wireless emergency alerts (WEA) guidelines. Washington, DC: FCC.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2022). Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability (Sixth Assessment Report, Working Group II). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

National Oceanic and Atmospheric Administration. (2022). NOAA weather radio: All hazards. Silver Spring, MD: NOAA.

Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD). (2014). Recommendation of the Council on the governance of critical risks. Paris, France: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). Boosting resilience through innovative risk governance. Paris, France: OECD Publishing.

Public Administration Institute. (n.d.). Natural vs. man-made disasters: A comparative analysis.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. Geneva, Switzerland: United Nations.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2022). Global assessment report on disaster risk reduction 2022: Our world at risk. Geneva, Switzerland: United Nations.

일본 내각관방(2022). 전국순시경보시스템(J-Alert) 개요. 도쿄.

일본 총무성(2023). 방재행정과 방송·통신의 연계(防災行政と放送・通信の連携). 도쿄.

일본 기상청(2023). 긴급지진속보의 구조(緊急地震速報の仕組み). 도쿄.

NHK(2022). NHK 재난방송 대응 체계(NHK災害放送の取り組み). 도쿄.

저 자 소 개

강 현 정

·건국대 IT융합학과 석사
·현 한국전파진흥협회 팀장

방통융합정책연구 KCC-2025-05

재난방송 실효성 강화를 위한 관리체계 및 제도 개선연구

2025년 12월 31일 인쇄

2025년 12월 31일 발행

발행인 방송미디어통신위원회 위원장

발행처 방송미디어통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
