

# 재난예방을 위한 유료방송 활용 방안 연구

(A Research on Construction for Disaster  
Prevention Using Multichannel Video  
Programming Distributor)

김관규/김무곤/배진한/박연진

2015. 11

연구기관 : 동국대학교 산학협력단

이 보고서는 2015년도 미래창조과학부 방송통신발전기금 융합활성화정책연구 사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 미래창조과학부의 공식입장과 다를 수 있습니다.

# 제 출 문

미래창조과학부 장관 귀하

본 보고서를 『재난예방을 위한 유료  
방송 활용방안 연구』의 연구결과보고서  
로 제출합니다.

2015년 11월

연구기관 : 동국대학교 산학협력단

총괄책임자 : 김관규

참여연구원 : 김무곤

배진한

박연진

# 목 차

요 약 문 .....	vii
<b>제 1 장 서론 .....</b>	<b>1</b>
제 1 절 연구 필요성 및 연구 범위 .....	1
1. 연구 필요성 .....	1
2. 연구 범위 .....	7
제 2 절 연구문제 및 방법론 .....	9
1. 연구문제 .....	9
2. 연구방법 .....	12
<b>제 2 장 국내 재난관리체계 현황 및 개선 방향 .....</b>	<b>13</b>
제 1 절 재난관리체계 현황 .....	13
1. 재난의 개념 및 특성 .....	13
2. 재난관리의 개념 및 단계 .....	18
3. 국가 및 지역 재난관리 체계 .....	22
제 2 절 국가의 재난관리체계 개선방향 .....	33
1. 이중적 위험사회로서의 한국과 재난관리체계 .....	33
2. 지역재난안전 거버넌스 구축 필요성 .....	37
3. 정부 3.0: 정부부처 간 개방과 공유, 협력 .....	42
<b>제 3 장 현행 재난방송 체계와 문제점 .....</b>	<b>48</b>
제 1 절 재난방송 관련 법체계 .....	48
1. 재난방송관련 법 규정 .....	48
2. 재난방송 실시 체계 .....	52
제 2 절 재난방송 주체 유형 .....	58

1. 재난방송 주관기관 .....	58
2. 재난방송 의무방송사업자 .....	59
3. 주관방송사업자 .....	61
4. 중앙·지역재난방송협의회 .....	62
<b>제 3 절 재난방송 개선방향 .....</b>	<b>64</b>
1. 재난단계별 대응이 가능한 재난방송 개념 정의 .....	64
2. 재난방송 의무방송사업자 일률적 지정 및 재난유형별 세부기준 미비 .....	70
3. 재난방송 준칙 준수 확보방안 .....	72
4. 유명무실한 재난방송협의회 .....	77
<b>제 4 절 재난예방방송으로서의 역할 확대 필요성: 지역채널 및 직사 채널 활용 가능성 .....</b>	<b>81</b>
1. 지역채널의 활용가능성 .....	81
2. 지역채널 관련규정 및 제한사항 .....	83
3. 직사채널 관련규정 및 제한사항 .....	85
4. 지역(직사)채널과 지역재난방송 .....	89
5. 일본 지역 케이블TV의 직사·지역채널을 활용한 재난방송 실시 .....	91
<b>제 4 장 공공안전 모니터링 자산의 협력과 공유 .....</b>	<b>95</b>
<b>제 1 절 공공안전 모니터링 자산 .....</b>	<b>95</b>
1. 국가재난관리 시스템 구축 현황 .....	95
2. 안전지도와 안전모니터링 시스템 구축현황 .....	107
<b>제 2 절 지역 재난 안전 데이터 공유 및 확보 방안 .....</b>	<b>117</b>
1. 재난 안전 모니터링 데이터 공유·협력 관련 법적 절차 및 규정 .....	117

2. 재난관련 정보 공유의 법적·제도적·현실적 장애요인 .....	121
제 3 절 유료방송과의 재난관리정보 공유 방안 .....	126
1. ‘스마트 빅보드(SBB)’모니터링 데이터 공유방안 .....	126
2. ‘통합재난안전정보체계’와의 데이터 공유방안 .....	134
<b>제 5 장 유료방송을 활용한 지역 재난안전방송시스템 구축 및 운영</b> .....	<b>137</b>
제 1 절 지역 재난안전방송시스템 구축 방안 .....	137
1. 지방자치단체 역할: 지역안전관리위원회의 역할 .....	137
2. 미래창조과학부 및 산하기관의 역할 .....	138
3. 지역 시청자·영상미디어센터 .....	144
4. 대학의 역할 .....	147
5. 지역자율방재조직의 역할 .....	150
6. 지역케이블TV SO 및 IPTV의 역할 .....	156
제 2 절 지역밀착형 재난안전방송시스템 운영 방안 .....	159
1. 지역재난방송협의회 구성 및 운영 .....	159
2. 지역재난안전방송센터의 구성 및 운영 방안 .....	161
3. 지역 재난안전방송채널로서의 지역채널 운영 .....	164
<b>제 6 장 정책적 활용내용 및 기대효과</b> .....	<b>168</b>
<b>참고문헌</b> .....	<b>173</b>

## 표 목 차

<표 2-1> 재난관리 활동의 내용 .....	22
<표 2-2> 재난관련 법령의 주요내용 비교 .....	23
<표 2-3> 유형별 재난관리체제의 구성: 태풍·대형산불·전염병의 사례 중심으로 .....	30
<표 3-1> 재난방송 의무방송사업자 .....	60
<표 3-2> 재난방송정의 확대 방안 .....	66
<표 3-3> 재난의 단계별 재난방송과 일반보도의 차이점 .....	69
<표 3-4> 재난방송 정교화를 위한 재난 유형의 세분화 .....	71
<표 3-5> 일본 지역 케이블TV의 재난방송 참여 수준 .....	94
<표 4-1> 2005~2013년 재난관리 정보시스템 구축현황 .....	98
<표 4-2> 연도별 공동데이터 개방 계획 .....	103
<표 4-3> 2013/2014년 생활안전지도 구축분야 및 내용 .....	110
<표 4-4> 기존 재난상황정보시스템들과 SBB와의 비교 .....	127
<표 5-1> 지역 시청자미디어센터 현황 .....	145
<표 5-2> 재난관리단계별 재난관련 프로그램의 유형 예시 .....	154
<표 5-3> 재난관리 4단계별 케이블TV 지역채널의 역할 .....	167

## 그림 목 차

[그림 3-1] 재난방송 실시체계 .....	54
[그림 3-2] 재난방송온라인시스템 구성도 .....	56
[그림 4-1] 생활안전지도 서비스 웹사이트 화면 .....	112
[그림 4-2] 스마트 재난 빅보드 메인화면 .....	128
[그림 4-3] 스마트 재난 빅보드의 재난정보 흐름체계도 .....	129
[그림 4-4] 2011년 강남역 침수에 대한 스마트 재난 빅보드 시범 ·	131
[그림 4-5] 통합재난안전정보체계 구축목표 구성도 .....	135
[그림 4-6] 통합상황관리시스템 구축(안) .....	135
[그림 5-1] 전파관리소 지역조직 .....	143
[그림 5-2] 한국방송통신전파진흥원 지역조직 .....	144
[그림 5-3] 지역재난방송협의회 조직도 .....	161
[그림 5-4] 지역재난안전콘텐츠수급 체계도 .....	163



# 요 약 문

## 1. 재난예방을 위한 유료방송 활용방안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

본 연구의 목적은 지역밀착형 매체인 케이블TV 등 유료방송을 지역의 재난안전방송에 활용할 수 있도록 지역 재난안전방송시스템의 구축방안을 제안하는 것이다. 구체적으로는 지역 재난관리체계와 연계하여 유료방송의 지역채널을 재난의 예방·대비·대응·복구로 이어지는 재난관리의 모든 단계에서 활용이 가능하도록 재난안전방송시스템의 구축방안과 운영방안을 논의하는 것이다.

세월호 참사를 계기로 정부에서는 재난관리기구의 분산에 따른 문제를 해소하기 위해 국민안전처를 신설하고 『재난 및 안전관리 기본법』을 대폭 개정하는 등 우리의 재난 거버넌스를 개선하고 있다. 하지만 국민안전처의 출범과 같은 중앙정부의 조직개편이 기존 재난관리체계의 난맥상을 바로잡고 안전사회를 구현해 낼 수 있으려면 중앙정부의 노력만으로는 가능하지 않다. 재난의 1차적 책임을 지고 있는 지방자치단체의 역량강화와 함께 지역주민과 지역시민사회단체 등 민간부문의 참여를 촉진시켜 지역사회의 협력적 재난관리 역량 강화가 병행되어야 한다.

이 연구에서는 지역사회의 재난관리역량을 제고하는 하나의 방안으로 재난에 대처하는 새로운 방송의 역할을 제안하고 있다. 방송은 이제까지 ‘재난방송’이라는 협소한 영역에서 재난 발생 후 관련보도와 정보 전달을 주된 기능으로 삼아왔다. 케이블TV, 위성방송 및 IPTV도 재난방송을 하도록 방송통신발전기본법이 개정되어, 지상파방송과 종합편성,

보도전문채널 뿐 아니라 유료방송 사업자들도 재난방송의 의무를 부여 받았다. 하지만 법 조항 마련 이후에 후속조치가 이루어지지 않아 또 다른 재난방송의 확대 이상의 의미를 갖지 못하고 있다. 다시 말해 재난관리체계는 재난의 예방-대비-대응-복구 등으로 확대됐지만, 방송의 역할은 이를 실효적으로 반영하지 못하고 아직도 협소한 영역에 머물고 있다.

국가 단위의 재난방송은 중앙의 지상파 방송사가 그 역할을 담당할 수 있지만 지역단위의 재난예방 및 재난정보 전달에는 지역밀착형 매체인 케이블TV 등 유료방송시스템이 보다 효율적일 수 있다. 중앙방송사들의 재난보도가 피해를 입은 지역주민에게는 크게 도움이 되지 않는 정보밖에 전달하지 못한다. 이를 해결하는 방안으로 유료방송 특히 지역의 풀뿌리 매체인 케이블TV의 역할 확대를 적극 모색해야 할 필요성을 제기하고 있다. 지역의 특성과 제반 조건 및 문제점을 누구보다 잘 아는 지역의 풀뿌리 매체가 재난의 예방-대비-대응-복구로 이어지는 전 과정에서 큰 역할을 할 수 있을 것이라는 점에 주목해야 할 것이다. 이 제까지 규정의 애매함과 규제기관의 정책부재로 인해 충분히 활용되지 못한 지역채널을 지역 재난안전방송시스템의 일환으로 활용할 수 있다면 ‘유료방송의 실천적 공익성’을 확보하는데 도움이 될 것이다.

### 3. 연구의 구성 및 범위

이 연구의 구성은 총 6장으로 이루어져 있다. 제1장 서론에서는 문제 제기, 연구범위, 연구문제를 제시하고 있다. 제2장에서는 국가의 재난관리체계 전반에 대해 정리하고 그동안 지적된 주요 문제점, 그리고 최근에 추진되고 있는 재난관리체계의 변화를 서술하고 있다. 제3장에서는

재난방송의 문제점을 정리하고 재난 단계별 방송의 역할을 확립하는 방안과 그 방안을 추진하기 위해 케이블TV를 활용한 재난안전방송시스템의 구축 필요성을 제기하고 있다. 제4장에서는 재난안전방송 시스템 운영의 필수 요소인 재난안전관련 프로그램의 확보를 위해 국립안전처와 국립재난안전연구원 등에서 구축한 재난안전 모니터링 시스템을 정리하고 그 활용 가능성과 활용방안을 논의하고 있다. 제5장에서는 케이블TV의 지역채널을 활용하여 재난안전방송이 실효적으로 지역주민에게 전달될 수 있도록 하기 위해 재난안전방송시스템을 구성하는 행정조직 그리고 재난안전정보의 수급과 방송을 위한 체계도를 제시하고 있다. 제6장에서는 재난안전방송시스템이 효율적으로 작동하기 위해 필요한 정책방안의 개요를 결론으로 제시하고 있다.

이 연구의 범위는 ‘재난 발생 후 보도 중심’이라는 현행 재난방송의 협소한 역할을 넘어 재난의 예방(mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)의 각 단계에서 유료방송의 적극적 역할을 구체화하는, ‘확장·심화된 지역 재난방송시스템’의 큰 그림을 그려보는 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재난의 발생요인을 사전에 인지하여 재난의 예방 및 대비를 위한 사회적 여론을 환기시키는 데 유료방송이 기여할 수 있는 방안을 연구한다. 이 연구에서는 재난 특히 사회적 재난의 발생요인을 사전에 인지하는 모니터링, 재난 대비를 위한 사회적 여론 환기 등에 유료방송이 어떻게 기여할 수 있는 지 그 구체적 방안을 모색한다.

둘째, 재난 발생 후 유료방송이 지역주민들에게 필요한 정보를 적시에 제공할 수 있는 재난방송을 연구한다. 실제 재난을 당한 지역주민 개인 안부확인이나 현재 상태, 구호품의 배분과 전달상황, 생활필수품 구입이 가능한 상점 위치 등 구체적인 지역밀착형 생활정보를 효율적으로 전달하는 역할은 중앙의 지상파방송이 아니라 유료방송이 보다 실효

적으로 수행할 수 있다는 것이다.

셋째, 앞의 목표와 관련하여 유료방송 특히 케이블TV가 지역 단위의 재난안전방송시스템의 일원으로 참여하여 재난예방 및 대비에 적극적인 기능을 수행할 수 있도록 하는 지역 재난방송의 개선방안을 검토한다.

## 4. 연구의 내용 및 결과

### 1) 재난관리체계 현황

『재난 및 안전관리 기본법』에서는 재난관리를 ‘재난의 예방·대비·대응·복구’를 위하여 행하는 모든 활동’으로 규정하고 있다. 지금까지 대응과 복구활동 위주로 진행됐던 재난관리시스템이 재난에 대한 대응 및 복구와 함께 그 예방과 대비에 보다 비중을 뒀 미연에 재난을 방지 하는데 중점을 두고 있다. 세월호 참사를 계기로 국민안전처가 신설되어 재난유형별 관리 방식에서 통합재난관리방식으로 시스템이 변화하였다. 중앙정부에 의한 국가차원의 대응활동이 일체성을 띠고 전개되어야 하며 자치단체, 지역의 제반 조직 등과도 긴밀한 협력 체계를 구축해야 한다. 이를 협력적 재난 거버넌스라고 할 수 있는데 지자체만이 아니라 지역주민, 시민사회단체, 대학 등 다양한 주체의 참여가 필요하다. 지자체의 역량강화 및 민간 및 시민사회의 적극적인 참여를 도모할 수 있는 법적·제도적 정비가 필요하고 지역공동체 차원의 일차적인 예방 및 대비능력을 향상시켜야 한다.

### 2) 재난방송체계 문제점과 개선방안

재난 발생 시 지상파방송사업자, 종합편성방송사업자, 보도전문편성 방송채널사용사업자 케이블TV SO, 위성방송사업자 및 IPTV사업자도

재난방송을 실시해야 한다. 현재 방통위는 신속·정확한 정보전달을 통해 재난상황에 효율적으로 대응하기 위해 ‘재난방송온라인시스템(Emergency Disaster Broadcasting System)’을 구축하여 재난방송을 실시하고 있다. 또 재난방송 수행의 일환으로 방통위는 2006년부터 ‘통합재난관리시스템(UDMS: Unified Disaster Management System)’을 구축·운영하고 있다. 재난주관부서에서는 KBS를 재난방송주관방송사로 지정하며, 재난 시 방송사업자에게 재난방송을 요청한다.

『재난 및 안전관리 기본법』에는 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급 조치 및 재난관리를 위해 재난방송이 원활히 수행될 수 있도록 중앙안전관리위원회에 중앙재난방송협의회를 설치하고, 지역차원에서는 시도 또는 시·군·구에 설치된 지역안전관리위원회에 지역재난방송협의회를 둘 수 있도록 규정돼 있다.

방송통신발전기본법에 재난관리 단계별로 재난방송이 대응할 수 있도록 재난방송 정의를 신설할 필요성이 있다. 재난방송은 재해발생시 기상 및 재난의 신속한 정보제공이나 피해상황 정보를 제공하는 보도기능에만 국한된 것이 아니라 평상시 국민들에게 재난예방과 대응 지식 등에 대한 정보 제공이 상시적으로 이루어져야 하다. 이를 위해 재난단계별 다양한 방송콘텐츠 개발 및 확보가 요구되며, 재난방송의 목적, 기능, 역할을 세밀하게 규정하는 방향으로 제도의 개정이 필요하다. 그리고 재난방송준칙 준수 확보 방안을 강력하게 실천할 수 있는 제도화가 요구되고 있다.

또한 관련법규정은 있으나 유명무실한 지역재난방송협의회의 역할을 새롭게 정립해야 한다. 현행 방송법에는 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제작·편성 및 송신하는 공지채널을 운용하는 경우 외에는 방송채널을 직접 사용하지 못하도록 하고 있고, 케이블TV의 지역채널은 지역 주민의 생활정보에 관련된 정보와 공지로 제한하고 있다. 이러한 현행

법규정 하에서도 케이블TV의 지역채널을 지역재난안전방송 채널로 활용할 수 있다. 이에 대한 정책수립을 서둘러 추진하고 실질적인 운영이 가능하도록 정책적 지원이 필요하다.

### 3) 공공안전 모니터링 자산의 협력과 공유

국립재난안전연구원은 재난통합 모니터링 시스템으로 ‘스마트 재난 빅 보드(Smart Big Board: 이하 SBB)’ 를 개발하였다. 국민안전처는 대국민 재난안전 서비스 향상 및 재난 대응력 강화를 위해 ‘통합재난안전정보체계’ 구축사업을 완료할 예정이다. ‘스마트 빅 보드’ 는 재난 주관방송사인 KBS와 협력하여 방송프로그램으로 활용하려는 기획이 시도되었다. 기술적으로는 문제가 없었으나 전국을 방송권역으로 하는 지상파에서 활용하는데 따른 위험성 즉 방송사고에 대한 위험성 대비 미흡으로 실현되지 못했다. 이러한 점에서 전국단위의 방송보다는 방송송출중단에 대해 사회적 위험이 낮은 지역단위의 유료방송 정보로서 활용할 수 있는 가능성이 더 클 수 있다.

### 4) 유료방송을 활용한 지역 재난안전방송시스템 구축 및 운영

지역의 재난안전방송시스템 구축 및 운영을 위해 미래창조과학부, 지자체, 미래창조과학부 산하기관, 방송통신위원회 산하기관, 지역의 대학과 자율방재조직 등으로 연결되는 협력체계의 구축이 필요하다.

먼저, 지방자치단체는 지역의 재난안전관리 거버넌스의 총괄조직인 지역안전관리위원회를 실질적으로 운영하고, 지역재난방송협의회가 지역안전관리위원회와 지역방송사를 연결하는 조직으로 활동할 수 있도록 관련 조례를 정비해야 한다.

미래부는 지역재난방송협의회 및 지역재난안전방송센터의 구성·운영, 재난 및 안전관련 콘텐츠의 제작·수급 등에 ‘방송통신발전기금’ 의 지

원 등 안정적인 재정지원방안을 마련할 필요가 있다. 또한 지역재난안전방송센터에 제공되는 콘텐츠의 수급을 위해 국민안전처 등과 협력체계를 구축해야 한다. 나아가 재난경보방송 및 지역재난안전프로그램 제작 가이드라인 제정하여 방송사별로 역할을 명확하게 구분할 수 있도록 해야 한다.

‘지역재난방송협의회’의 내실을 기하기 위해서 지역의 상설조직과 미래부 및 산하기관이 적극적인 역할을 할 필요가 있다. 미래부 전과관 리소는 서울·부산·광주·강릉·대전·대구·전주·제주·청주·울산 등에 설치되어 있는데, 이 조직을 지역재난안전방송센터의 업무를 담당하는 조직으로 확대 개편하는 방안도 논의해야 한다. 한국방송통신전파진흥원은 ‘방송통신발전기금’의 지원방안을 적극 고려하는 등 안정적인 재정 지원을 제도화해야 한다.

지역의 대학은 지역공공안전네트워크(가칭) 조직의 중심이 되며, 방재 관련 학과 및 연구소, 대학의 미디어 관련학과 및 대학방송국이 지역 주민과 적극적인 협력 활동을 벌일 수 있다. 방통위가 지원하는 각 지역의 시청자미디어센터는 시청자미디어센터·지역대학·케이블TV SO 등이 참여하는 지역재난방송 프로그램 제작을 지원할 수 있다. 지역의 자율방재조직은 지역특성에 부합하는 재난안전 교육과 훈련을 주도하고 지역의 재난안전 프로그램을 제작하여 재난안전방송센터에 제공할 수 있다. 지역케이블TV SO와 IPTV는 재난방송매뉴얼을 재난관리 4단계-예방·대비·대응·복구-에 적합하도록 역할을 새롭게 정립해야 한다.

지역밀착형 재난안전방송센터 운영의 중심은 지역재난방송협의회이므로, 협의회의 구성과 기능을 명확하게 정립해야 한다. 지역재난안전방송센터는 지역재난방송협의회의 지휘·감독을 받아 국민안전처 재난정보 공동이용센터, 지자체 재난상황실, 지역시청자미디어센터, 지역자율방재조직, 지역 초·중·고 학생들 등 지역주민으로부터 지역의 재난안전

콘텐츠를 수급받고, 이를 선별하여 지역 케이블TV에 전달하는 기능을 수행한다. 지역 케이블TV는 재난관리의 4단계-예방-대비-대응-복구-에 부합하여 지역채널을 활용할 수 있는 로드맵의 마련이 필요하다. 케이블TV의 지역 채널이 예방-대비-대응-복구 단계별로 중점을 두어야 할 내용을 정리하면 다음과 같다.

단계	케이블TV 지역채널의 역할	협력체계구축
예방	-재난예방활동 프로그램 전달 재난교육프로그램 전달	-지역대학·지역자율방재단·지역 시청자미디어센터로부터 프로그램 수급 -지자체·국민안전처 등으로부터 프로그램 수급
대비	-재난위험지역 긴급고지	-지자체 상황실·소방서로부터 정보 및 영상 수급
대응	-재난발생지역 고지 -재난발생지역 주민 대피	-지자체 상황실·소방서로부터 정보 및 영상 수급 -재난대책본부로부터 정보 및 영상 수급
복구	-생활정보 제공 -복구상황 모니터링	-지역주민·지역자율방재단 -지자체

## 5. 정책적 활용 내용

이 연구는 케이블TV의 지역채널을 활용하여 지역 밀착형 재난안전방송시스템을 구축하고 운영하는 방안을 제안하고 있다. 2015년 국민안전처의 조사결과에서도 밝혀졌듯이 국민들은 재난관리에서 예방이 가장 중요하다고 인식하고 있다. 재난 예방은 중앙정부와 지자체 등 정부기



관만의 정책이 아니라 지역의 다양한 조직이 협력하는 시스템이 구축되고 상시적으로 지역 재난위험에 대한 모니터링이 가능해야 실현될 수 있다. 재난방송을 주관하는 미래부와 방통위의 재난방송 정책 수립에 있어 방송을 지역 재난예방에 효율적으로 활용할 수 있는 방안 마련이 요구되고 있다. 본 연구에서 제안하고 있는 지역재난안전방송시스템의 구축과 운영 방안은 재난방송 주관부서의 재난방송 정책을 재난 예방-대비-대응-복구 전 단계로 확대시키는데 기여할 수 있다.

또한 이 연구에서 제안하고 있는 지역재난안전방송시스템은 디지털 방송 환경에서 지역채널과 직사채널의 공익적 활용도를 제고하는 정책적 논의를 활성화시킬 수 있다. 현재 위성방송의 직사채널은 공지 기능으로 제한하고, IPTV는 직사채널 자체의 운영을 금지하고 있다. 케이블 TV의 지역채널에 대해서는 보도와 해설을 금지하고 생활중심의 정보 제공으로 그 기능을 제한하려는 정책이 추진되고 있다. 디지털 전환으로 활용도가 높아질 수 있는 지역채널이나 직사채널의 운영방향을 둘러싸고 향후 정책적으로 심도있는 논의가 진행될 수 있다. 지역채널과 직사채널의 활용을 제한하는 정책보다는, 보도기능은 억제하되 재난방송에서의 역할 확대 등과 같은 공익적 기능을 강화하는 정책을 통해 유료 방송의 공익성을 제고할 수 있다.

## 6. 기대효과

이 연구는 케이블TV의 지역채널을 활용하여 지역 밀착형 재난안전방송을 실시하는 정책을 제안하고 있다. 작게는 재난안전방송을 위한 지역채널의 활용방안을 제안하고 있지만, 이를 위해 지역 재난안전방송 시스템의 구축 방안, 그리고 법규정에는 존재하지만 실질적으로 운영되

지 않고 있는 지역재난방송협의회의 활성화, 그리고 지역재난안전위원회의 실질적 운영을 동시에 제안하고 있다. 나아가 지역의 대학과 지역 자율방재조직, 시청자미디어센터 등과의 협력체계도 제안하고 있다. 지역 재난안전방송시스템의 활성화는 미래부와 방통위 등의 중앙정부와 지자체와의 협력관계를 확대하는 효과를 기대할 수 있으며, 지역의 대학과 자율방재조직의 참여를 실질적으로 제고시킬 수 있는 효과 또한 기대할 수 있다.

## SUMMARY

### 1. A Research on Construction for Disaster Prevention Using Multichannel Video Programming Distributor

### 2. Objective and Importance of Research

The purpose of this study is proposing the construction measures of broadcasting system for disaster prevention in regions using Multichannel Video Programming Distributor such as cable TV, that is more local oriented Medium. Concretely, we are making the plans of building and operating broadcasting system for disaster prevention utilizing local channels of cable TV in disaster management process-mitigation, preparedness, response, recovery- through the connection with regional disaster management system. It is the main function of disaster broadcasting to transmit the news and the related information after disasters until now. But, that is restricting to reporting disasters on the role of broadcasting. 'Basic Act for the Development of Broadcasting and Communications' amended, not only the terrestrial networks, the TV channels of comprehensive programming, and the news channels, but also Cable TV, Satellite Broadcasting, and IPTV, must carry the contents of disaster broadcasting. However, even after the devise of the legal provision, there have been no further policies after the amendment. In case of a

national scale of disaster, it is reasonable the key stations of terrestrial broadcasting play the role of the disaster broadcasting. But in order to transmit the information of disaster prevention and response in a region, cable TV can be more effective than terrestrial broadcasting.

### 3. Contents and Scope of the Research

The scope of this research is to make a frame of the broadcasting system for disaster prevention in regions. That is to find the answer about the question: what is the role of the cable TV in disaster management process-mitigation, preparedness, response. And, that is also the effort to construct the broadcasting system for disaster prevention in regions. The contents concerning the scope of this research as follows:

Firstly, this research study the way that cable TV in regions contribute to the creation of a wide spread public opinion for disaster prevention with watching the risk of disasters. Secondly, this research study building of the broadcasting system in order to provide timely necessary information for local residents after disasters. Thirdly, in order that cable TV play effectively the role for disaster prevention as a member of the broadcasting system for disaster prevention, improvement of the broadcasting system for disaster prevention in regions is discussed.

## 4. Research Results

To sum up the research results as follows: Firstly, the role of disaster broadcasting must be established in order to address disaster management process in ‘Basic Act for the Development of Broadcasting and Communications’ . Secondly, the new role of local council of disaster broadcasting in regions must be established, which there is provision about, but no activities. Thirdly, in the existing Broadcasting Act, the SO operating channels of cable TV can only provide life information and notice. Without revise of legal provision, the local channels of cable TV should play a pivotal role in broadcasting system for disaster prevention in regions. Fourthly, the programs for broadcasting system for disaster prevention in regions can be supplied from government organizations, for instance, ‘Smart Big Board’ of National disaster Management Institute, and ‘integrated Disaster and Safety Information System’ of Ministry of Public Safety and Security. Fifthly, for constructing and operating broadcasting system for disaster prevention in regions, there needs to build a cooperative system of many organizations–Ministry of Science, ICT and Future Planning and it’s affiliated organization, provincial governments and universities in regions, and local voluntary organization for disaster prevention. Sixthly, the broadcasting center for disaster prevention is practice agency which supply programmes for disaster prevention to cable TV in regions. The cable TV broadcasts the programmes for disaster prevention to residents through SO operating channels.

## 5. Policy Suggestions for Practical Use

This research is suggesting the plans of building and operating broadcasting system for disaster prevention, that plans will help to expand disaster broadcasting policy of the Ministry of Science, ICT and Future Planning to all process of disaster management. And the broadcasting system for disaster prevention can stimulate the policy discussion about using SO operating channels for the public interests in digital broadcasting environment.

## 6. Expectations

The plans of building and operating broadcasting system for disaster prevention can expand the partnerships between central and local governments. Also, those can activate the participation of universities in regions, and local voluntary organization for disaster prevention.

# CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. The System of Disaster Management  
and Improvement in Korea

Chapter 3. Disaster broadcasting System and  
Problems

Chapter 4. Cooperation and Share of Public Safety  
Monitoring System

Chapter 5. Construction and Operation of Disaster  
Broadcasting System for Disaster  
Prevention using Cable TV in Regions

Chapter 6. Policy Suggestions for Practical Use and  
Expectation





# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구 필요성 및 연구 범위

### 1. 연구 필요성

독일의 사회학자 울리히 벡의 “위험사회”에 관한 사회적 논의가 일 단락되기도 전에 우리는 “이중위험사회”라는 사회적 위기 현상에 직 면해있다. 지난 반세기동안 우리 사회는 세계사적으로 유례없는 고도성 장과 급속한 산업화를 이뤄냈지만, 이러한 양지(兩地)의 이면에서는 안 전 불감증, 물질만능주의가 우리 사회를 위협의 소용돌이로 휩쓸어가고 있었다. 위험사회론의 이론적 논의에서는 경제가 성장하게 되면 안전 불감증에서 오는 ‘낮은 형태’의 재난은 줄고, 기후변화나 정보화, 나 노기술, 유전자변형식품(GMO) 등과 같은 신기술과 관련된 미래형 재난 이 많이 발생한다고 주장한다. 하지만 최근 우리사회는 과거형 재난의 개선은 지지부진한 와중에 미래형 재난은 지속적으로 늘어나는, 소위 “이중위험사회”의 모습을 보여주고 있는 것이다 (이영희, 2014).

2014년 4월에 발생한 세월호 침몰사고와 2015년 6월의 메르스 사태는 우리 사회가 처한 이중위험성을 적나라하게 보여주었다. 세월호 사건이 뼈아픈 이유는 이 사건과 판박이라 할 수 있는 서해훼리호 사건 경험 때문이다. 1993년에 발생한 이 사건으로 292명의 고귀한 생명이 희생됐 다. 기상여건을 무시한 무리한 운항, 정원 초과 승객탑승, 규정 정원에 턱없이 부족했던 승무원, 제반 규정위반을 눈감아준 감독당국 등이 서 해훼리호 사건의 주요원인으로 지적됐다. 하지만 바로 이러한 해운업계의 적폐(積弊)가 발본색원되지 않은 상태에서 20년 후 서해훼리호의 재

판(再版)을 우리 사회는 또 다시 목도하고 말았다.

메르스 사태도 큰 틀에서 보면 이와 다르지 않다. 30명 이상이 소중한 생명을 잃었고, 국가적으로 수조원의 경제적 손실을 입었다. 과거 사스나 신종 플루 사태 때 세계적인 찬사를 받았던 우리의 방역체계가 허무하게 뚫려버렸다. 의료 한류로 표상되는 선진적인 의료수준을 갖고 있음에도 예상치 못한 ‘바이러스’의 침입에 우리 방역시스템은 총체적인 취약성을 드러내고 말았다. 매년 1400만 명이 넘는 외국인을 포함 6000만 명이 우리 국경을 넘나드는 글로벌 세상에서 새로이 확인된 전염병은 급속히 늘어나고 있다. 땡기열이나 말리리아 같은 전염병이 우리 방역망을 뚫고 들어오는 건 시간문제라는 데 다수의 전문가들이 입을 모으고 있는 실정이다(강대회, 2015.7.8.). 이러한 일련의 재난이 책임자 몇 명을 찾아내 대중적 분노를 쏟아 내도록 함으로써 국민들의 격앙된 감정을 해소토록 하는 “비난의 의례정치(ritual politics of blame)”(이영희, 2014)로 끝나버리지 않기 위해서는 재난을 유발하고 악화시킨 구조적인 원인과 근본 대책마련에 집중해야 한다.

우리나라의 재난관리체계는 위원회 형태의 최고의사결정기구와 대책본부 형태로 돼 있다. 국민안전처 출범 이전에는 최고 총괄지휘기구로 사회재난<sup>1)</sup>을 담당하는 안전행정부와 자연재난<sup>2)</sup>을 맡는 소방방재청의 두 축을 중심으로 각 시도 및 시·군·구의 재난관리부서로 이어지는 이원 체계였다. 이러한 이원성 때문에 일선 지방자치단체 재난관리담당자들

- 
- 1)화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는, 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 미비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해
  - 2)자연재난: 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

의 업무 중복과 혼선에 대한 지적은 물론 대규모 복합재난 발생 시 책임소재 문제에 대한 비판이 있었던 게 사실이다.

세월호 사건을 계기로 박근혜 정부에서는 재난관리 기구의 분산에 따른 문제를 해소하기 위해 국민안전처를 신설했다. 기존 안전행정부의 안전관리본부와 소방방재청, 해양경찰청이 합쳐, 차관급 인사 3명에 소속 정원만도 1만 명에 달하는 초대형 조직을 출범시켰다. 이러한 하드웨어적인 개편과 함께 『재난 및 안전관리 기본법』을 대폭 개정하는 등 소프트웨어적인 측면의 개선에도 힘을 쏟고 있다. 그 일환으로 정부는 2014년 9월 ‘안전혁신 마스트플랜 기본방향 및 추진계획’을 발표했다. 안전과 관련된 시민들의 적극적인 참여를 강조하고 ‘시민안전감시단’을 구성해 안전저해 사안에 대해 민간차원의 자율적인 감시신고 시스템을 구축하며, ‘안전포털’ 사이트를 개설하여 일반국민을 대상으로 안전관련 제안신고 및 토론장을 마련하겠다는 내용이 담겨있다. 세월호 사건 이후 언론과 정치권, 관련 전문가들이 공통적으로 지적한 ‘국가재난관리시스템의 대수술 요구’를 반영한 것으로 보인다.

하지만 정작 중요한 것은 재난관리 조직들의 통폐합과 구조조정, 배치전환 등과 같은 기술적 조정이 아니라 보다 근본적인 차원에서 재난관리시스템 자체가 안고 있는 문제점을 면밀히 살펴봐야 한다는 것이다. 더욱이 국민안전처의 출범과 같은 중앙정부의 조직개편이 기존 재난관리체계의 난맥상을 바로잡고 안전사회를 구현해 낼 수 있으려면 중앙정부의 노력만으로는 가능하지 않다. 재난의 1차적 관리책임을 지고 있는 지방자치단체의 역량강화와 함께 지역주민과 시민사회단체 등 민간부문의 참여를 촉진시켜 지역사회의 총체적 재난관리 역량 강화가 병행돼야 한다.

과학주의와 전문가주의에 바탕을 둔 기존의 ‘기술관료적 재난관리 패러다임’에 대한 한계 인식 그리고 시민사회와 일반 시민들이 적극적

으로 참여하는 ‘재난 거버넌스’ 로의 전환 필요성에 대해 폭넓은 공감대가 형성된 것은 바로 이런 맥락에서다. 중앙정부 주도형 재난관리체계를 넘어 지역주민의 성숙한 안전문화의식 고취와 함께 자발적인 참여를 기반으로 한 국가 전체적인 협력적 재난관리체계의 구축이 시급하다는 데 별다른 이견이 없는 것으로 보인다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발한다. 특히 이 연구의 가장 주된 연구 주제는 재난에 대처하는 새로운 방송의 역할을 모색하는 것인데, 방송은 이제까지 ‘재난방송’ 이라는 협소한 영역에서 재난 발생 후 관련보도와 정보 전달을 주된 기능으로 삼아왔다. 예컨대 「재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준」 에도 재난 발생 시 주관방송사가 수행해야 할 역할과 재난방송 보도 준칙을 중심으로 한 사후대책 위주로 방송의 역할을 규정하고 있다. 그리고 2015년 6월 케이블TV, 위성방송 및 IPTV도 재난방송을 하도록 방송통신발전기본법이 개정됐다. 지상파방송과 종합편성 또는 보도전문채널 뿐 아니라 유료방송 사업자들도 재난방송의 의무를 지도록 한 것이다. 하지만 재난방송을 의무화하는 법 조항을 마련했지만, 그에 수반하는 후속조치가 이루어지지 않고 있어 또 다른 재난방송의 확대 이상의 의미를 갖고 못하고 있다. 다시 말해 재난관리체계는 재난의 예방 및 복구 등으로 확대됐지만, 방송의 역할은 이를 실효적으로 반영하지 못하고 아직도 협소한 영역에 머물고 있는 게 현실이다.

법 조항의 개정은 있지만 재난방송은 아직도 사실상 홍수태풍 등 자연재해를 대상으로 한 역할만을 상정하고 있다. 하지만 최근의 재난 및 재해는 실로 다양한 양상으로 나타나고 있다. 자연재해보다 시설물, 유독물질, 원자력 등 사회적 재난이 더 큰 피해를 초래하고 있다. 자연재해와 사회적 재난으로부터 위협받는 인류의 생명과 안전을 담보하기 위한 노력 속에서 체계적인 재난관리 방법론이 등장했다. 재난관리는 예

상치 못한 다종다양한 재난을 관리하는 것으로서, 재난의 예방(mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)의 정책을 개발하고 집행하는 과정으로 정의된다.

첫째, 예방은 우리 사회의 건강과 안전 그리고 복지를 위협하는 위험이 발생할 수 있는 곳에서 무엇을 할 것인가를 결정하고, 위험을 경감시키는 프로그램의 집행을 의미한다. 둘째, 대비는 최초의 재난대응 기관이 재난으로부터 주민의 생명을 보호하고 그 피해를 줄이며, 필수적인 자원의 확인과 관할기관 및 기타 재난대응기관 간의 협의를 이끌어내는 대응계획과 훈련을 개발하는 것 등을 뜻한다. 셋째, 대응은 2차 재난의 발생으로 인한 추가적인 피해의 발생을 줄이고, 복구과정에서의 문제를 최소화하는 긴급구조 및 도움을 제공하는 것이다. 넷째, 복구는 단기적으로는 복구 기간 동안의 희생자를 최소화하기 위한 즉각적인 도움을 제공하고, 장기적으로는 피해지역이 일상으로 복귀할 수 있을 때까지 지속적인 도움을 제공하는 것을 말한다. 김상돈(2003)은 재난관리를 “자연적 혹은 인위적인 요인에 의해 발생하는 위험요소를 사전에 제거하거나 피해를 경감시키기 위한 제반활동”으로 정의했다. 재난 발생 이전에 예방하고, 재난이 발생할 경우를 대비하여 제반 위험요소를 효율적으로 관리하며, 일단 재난이 발생했을 때는 신속하고 효과적인 대비와 복구 그리고 피해를 최소화하는 활동을 뜻한다<sup>3)</sup>.

이러한 재난관리시스템의 정의에 비추 본다면 현행 재난방송관련 제반 규정은 재난과 관련된 방송의 역할을 대응과 복구 일부에만 국한시키는 한계를 노정하고 있다. 이런 점에서 방송 특히 유료방송이 재난의 예방

---

3) 「재난 및 안전관리기본법」 제3조 3항에서도 재난관리를 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말한다.”고 정의하고 있다. 재난을 예방, 대비, 대응, 복구라는 과정별 단계별로 모형에 입각하여 관리하고자 하는 의도를 지녔음을 알 수 있다.

-대비-대응-복구로 이어지는 총체적인 재난관리시스템의 각 단계에서 보다 적극적인 역할과 기능을 수행함으로써 효율적인 국가 재난관리시스템의 한 축을 담당할 수 있는 방안을 모색해보자는 게 이 연구의 주된 관심사이다.

국가 단위의 재난방송은 지상파 중심의 중앙 방송사가 그 역할을 담당할 수 있지만 지역단위의 재난예방 및 재난정보 전달에는 지역밀착형 매체인 케이블TV 등 유료방송시스템이 보다 효율적일 수 있다. 중앙언론사들의 재난보도가 피해를 입은 지역주민에게는 별반 도움이 되지 않는 정보밖에 정보하지 못한다거나 재난보도의 절대량 또한 부족하다는 기존연구 결과(김현정, 2013)는 유료방송 특히 지역의 풀뿌리 매체인 케이블TV의 재난방송 역할 확대를 적극 모색해야 할 필요성을 제기하고 있다. 지역의 특성과 제반 조건 및 문제점을 누구보다 잘 아는 지역의 풀뿌리 매체가 재난의 예방과 복구에 더 큰 역할을 할 수 있을 것이라는 점에 주목해야 할 것이다. 지역의 케이블TV 나아가 IPTV와 위성방송 등과 연계하여 재난 위험요소들을 모니터링 하고, 이를 지역주민에게 전파하여 주의를 환기시킴으로써 실효성 있는 재난관리시스템을 구축할 수 있을 것으로 기대한다.

특히 지역 재난관리체계와 연계한 유료방송의 직접사용채널(이하 직사채널)의 활용방안을 적극 검토해야 할 필요가 있다. 이제까지 규정의 애매모호함과 규제기관의 정책부재로 인해 심분 활용되지 못한 직사채널을 지역 재난관리시스템의 일환으로 활용할 수 있다면 ‘유료방송의 실천적 공익성’을 확보하는데 도움이 될 것이라는 판단이다. 아울러 유료방송이 지역방재시스템 일원으로 참여할 수 있다면 중앙정부, 지자체 및 지역의 안전점검 대행기관의 안전관련 활동에 대한 파수견(watch dog)의 역할로 이어질 수 있다는 점에서 재난예방 효과 제고에 기여할 수 있다. 유료방송이 지역주민의 일상생활공간에서 수시로 접하는 위험

요소를 모니터링하여 전파하는 등 지역주민의 눈높이에서 재난예방활동을 전개하는 것 자체가 그간 국내 유료방송이 본연의 공익성과 공공성을 충분히 이뤄내지 못했다는 비판적 인식을 불식시키는 한편 새로운 유료방송 공익상(像)을 정립하는데도 도움이 될 것으로 기대한다.

## 2. 연구 범위

이 연구의 범위는, ‘재난 발생 후 보도 중심’이라는 현행 재난방송의 협소한 역할을 넘어 재난의 예방(mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)의 각 단계에서 유료방송의 적극적 역할을 구체화하는, ‘확장·심화된 지역 재난방송시스템’의 큰 그림을 그려보는 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재난의 발생요인을 사전에 인지하여 재난 대비를 위한 사회적 여론을 환기시키는 데 유료방송이 기여할 수 있는 방안을 연구한다. 현재는 대규모 재난(주로 자연재난)이 발생하면 지상파와 보도채널을 중심으로 재난상황을 집중보도하는 게 재난방송의 주된 역할이다. 이 연구에서는 재난 특히 사회적 재난의 발생요인을 사전에 인지하는 모니터링, 재난 대비를 위한 사회적 여론 환기 등에 유료방송이 어떻게 기여할 수 있는 지 그 구체적 방안을 모색한다. 전술한 바처럼 최근 방송통신발전기본법의 개정으로 유료방송이 재난방송체계의 일원으로 참여할 수 있는 법적 근거가 일부 마련됐다는 점도 이 연구의 시의성을 더해준다.

둘째, 재난 발생 후 유료방송이 지역주민들에게 필요한 정보를 적시에 제공할 수 있는 재난방송체계 구축방안을 연구한다. 현행과 같은 지상파 중심의 재난방송은 재난현황을 전국적으로 신속히 전달하는 데는 효율적일지 모르나, 실제 재난의 상황에 처해 있는 지역주민에게 필요

한 정보를 제공해줄 수 있는가에 대해서는 근본적인 의문이 제기될 수 밖에 없다. 재난을 당한 지역주민 개인 안부확인이나 현재 상태, 구호품의 배분과 전달상황, 생활필수품 구입이 가능한 상점 위치 등 구체적인 지역밀착형 생활정보를 효율적으로 전달하는 역할은 중앙의 지상파방송이 아니라 지역의 유료방송이 보다 실효적으로 수행할 수 있다는 것이다. 2004년 일본 니가카 주에츠 지진 발생 당시 지역의 케이블TV 방송국인 NCT가 가장 큰 피해를 당한 나가오카시(市)의 지역방재 계획에 편입되어 지역의 재해정보를 담당하는 기관으로서 24시간 방송을 실시하여 지역 내 재해정보를 피해 주민들의 시선에 맞춰 방송했던 사례는 우리에게 함의하는 바가 크다. 일본에서도 지역미디어가 재난방송을 수행한 것은 전례(前例)가 없었던 바, 이를 계기로 지역 케이블TV, 커뮤니티 FM 등 풀뿌리 방송매체들이 지역을 넘어 전국적으로 협력체계를 구축하게 됐고 전국적 방송 이상으로 지역 재난정보를 전달하는 첨병역할을 담당하고 있다고 한다(히로카타 치히로, 2012). 재난방송은 전국 규모에서 지역단위에 이르기까지, 예방-대비-대응-복구에 이르는 단계별로 다층적으로 이뤄져야 한다는 점에서 케이블TV, IPTV, 위성방송 등이 역할을 분담할 수 있는 논의는 반드시 시작돼야 한다.

셋째, 앞의 목표와 관련하여 유료방송 특히 케이블TV가 지역 단위 방재시스템의 일원으로 참여하여 재난예방 및 대비에 적극적인 기능을 수행할 수 있도록 하는, 지역 방재기구 개선방안을 검토한다. 공공정보를 적극적으로 개방·공유하며 부처 간 칸막이를 없애고 소통협력함으로써 국민맞춤형 서비스를 제공한다는 것이 박근혜 정부가 표방하는 ‘정부 3.0 패러다임’의 요체이다. 지역 케이블TV가 주도적으로 참여하는 ‘협력적 지역 방재기구’가 민관협력의 재난 거버넌스의 실질적 구현이자 정부 3.0 패러다임의 지역 시범사업이 될 수 있도록 하는 구체적인 방안을 마련하는 게 이 연구의 세 번째 목표이다.



## 제 2 절 연구문제 및 방법론

### 1. 연구문제

이 연구는 유료방송을 재난예방에 활용할 수 있는 시스템의 구축 방안을 구체적으로 논의하기 위해 주요 연구문제를 구체적으로 다음과 같이 설정했다.

먼저, 유료방송의 재난예방활동을 위해 유료방송의 직접사용채널을 중추채널로 활용하는 방안을 논의한다. 재난 예방을 위한 지역사회의 여론을 환기시키는 데 유료방송의 직사채널을 활용하는 방안을 연구하는 것이다. 직사채널은 그 운용목적과 정의에 대해 지속적인 논란의 대상이 되어왔지만 이를 규정한 규제기관 조차 정확한 가이드라인을 제시하지 못할 정도로 모호한 개념으로 남아있는 게 사실이다(김희경, 2012)<sup>4)</sup>. 직사채널 도입 초기인 2000년 초반 방송위원회의 직사채널 관련 정책목표는 위성방송의 출범과 함께 케이블 SO와 위성방송에 허용된 직사채널이 군소PP에 대한 차별을 하지 못하도록 하는데 집중됐다. 이후 SK텔레콤이 위성DMB 사업자인 TU미디어의 우호지분을 확보하고 방송시장에 진입한 2003년 이후에는 대기업인 통신사업자가 직사채널을 여론지배력 확장을 위한 수단으로 삼지 못하도록 하는데 방점을 찍었다. 규제당국으로서는 직사채널이 통신사업자의 막강한 자금력과 사회적 영향력을 배경으로 종합편성 혹은 보도편성채널로 변질될 가능성을 염려했기 때문이다. 특히 IPTV 도입이 본격화되자 이러한 우려는 직사채널 허용 문제로 비화돼 현재까지도 IPTV제공사업자는 직사채널을 운

---

4) 직사채널은 케이블TV SO와 같은 플랫폼사업자가 직접 제작하거나 편집 통제권을 가진다는 의미에서는 지역채널과 유사하지만 그것의 목적과 내용에 있어서는 모호하다. 이는 방송법 상 직사채널에 대한 정의와 규정이 채널 수 제한과 같은 한정된 편성조항에 머물러 있는 한계가 작용하기 때문이다 (김희경, 2012).

용할 수 없다(법 제21조 1항). 한편 케이블 MSO는 최근까지 디지털 전환홍보와 지역채널로서 직사채널을 주로 활용했지만 이미 지역채널을 통해 직접 프로그램을 제작하고 구매 프로그램 등을 편성하고 있기 때문에 또 하나의 직접운영채널(직사채널)을 보유한다는 것 자체가 부담스러운 상황이다. 그럼에도 디지털 전환을 통해 직사채널의 용도가 새롭게 부각될 것으로 판단하고 직사채널을 현행상태로 유지하고 있는 것으로 보인다. 이처럼 직사채널은 명확한 개념정의와 위상이 정립되지 못한 상태에서 그 존재의의가 불명확한 상태에 머물러 있다고 해도 과언이 아니다.

다수의 선행연구들은 직사채널이 상업적인 편성을 지양하고 공공성 위주의 채널로 자리매김해야 한다는 주장을 제기해왔다 (김희경·차영란, 2011; 황근 2000). 이 연구도 이러한 주장에 적극 공감한다. 재난관리체계의 한 축으로 유료방송이 주도적으로 참여한다는 것은 지역밀착형 매체로서의 강점을 살려 유료방송의 공공성, 공익성을 구현할 수 있다는 점에서 이러한 주장에 합치하는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 최근 방송통신발전기본법의 개정으로 유료방송이 재난방송 법적 책무를 지게 된 것을 계기로 직사채널을 지역 재난예방방송의 중추채널로 운영하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

둘째, 유료방송과 지자체 등이 중심이 된 지역 재난관리 주체가 중앙 정부 차원에서 구축한 재난예방 관리 시스템을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 논의하고자 한다. 지역의 케이블TV는 재난관리에 있어서 가용할 수 있는 자원이 한정돼 있으므로 국민안전처를 비롯한 정부부처 및 산하기관과의 데이터 공유 및 유기적인 협력네트워크를 구축하는 방안을 모색하는 것이다. 이미 국민안전처 등 각 부처와 산하기관에서 엄청난 예산과 인력을 투입해 개발완료 또는 개발 중에 있는 재난 모니터링 시스템들이 산재해 있고, 오히려 유사사업에 중복 투자한다는 비판

의 목소리 또한 높은 게 현실이다<sup>5)</sup>. 하지만 국토부의 ‘브이월드’의 사례에서도 보듯이 아무리 좋은 모니터링 인프라가 구축되더라도 핵심적인 행정정보의 제공과 공유가 적시에 이뤄지지 못한다면 소기의 성과를 거두기를 기대하기 어렵다. 공공정보의 개방·공유 및 부처 간 소통·협력을 핵심으로 하는 ‘정부3.0 패러다임’이 절실히 요구되는 대목이다. 이 연구에서는 각종 지역의 재난·안전사고를 예측·감지·모니터링·대응하는 데 국민안전처, 국가재난안전연구원, 서울시 등 공공부문이 연구·수집·축적하고 있는 생활안전지도, 소셜 빅데이터 모니터링 시스템, 3차원 지도 기반 재난관리 시스템 데이터 등을 지자체와 유료방송을 포함한 지역의 재난관리 주체가 공유·활용할 수 있는 법적·기술적 사항을 검토한다.

셋째, 대학, 지자체, 시민단체 등 지역사회 주체들이 재난의 예방·대비·대응·복구 등 재난관리체계의 전 과정에 걸쳐 유료방송과 실효성 있게 연계·협력할 수 있는 네트워크 구축·운영방안을 강구한다. 최근 재난 안전과 관련된 환경 변화는 실로 복잡화·다변화되고 있다. 지구온난화로 대표되는 기후·환경변화, 각종 전염병의 강도와 지속기간이 증가하는데 더하여 신종 전염병 발생 위험까지 증가하고 있다. 사회경제적 측면에서는 고령화 등으로 안전 취약계층의 증가 및 안전수요가 증대하고, 산

---

5)비근한 예로 최근 행정자치부부가 추진했던 위치기반 행정정보 개방 플랫폼 구축사업에 따른 논란을 들 수 있다. 시도·시군구 행정정보 시스템 데이터 개방 대상 48개 분야 530종 데이터를 활용한다는 이 사업은 본 예산만 100억 원에 달할 것이라고 한다. 문제는 국토교통부가 이미 수백억 원을 들여 공간정보 오픈 플랫폼 ‘브이월드’를 만들었지만 제 역할을 하지 못한 가운데 행정자치부도 유사 플랫폼 구축을 추진, 예산만 낭비한다는 점이다. 브이월드가 제 역할을 못한 이유가 각 부처로부터 행정정보를 충분히 제공받지 못한 것이어서 부처 이기주의 사례로까지 거론되고 있다 (신혜권, 2015. 7.23).

업구조 및 기술수준 변화로 인해 복합적 재난이 늘어나며, 사이버테러 등 신종 재난의 발생빈도가 커지고 있는 상황이다. 이러한 재난안전 환경변화에 직면하여 대다수 국가들의 재난관리체계는 기존의 전문가주의 과학주의 패러다임에 입각한 정부주도의 시스템에서 민관이 유기적으로 협력·연계하는 재난 거버넌스로 진화하고 있다. 재난의 대비 및 대응에 있어서 전문가들만이 아니라 일반 주민들이 지식과 지혜를 모아 집단적으로 의제를 설정하고 해결책을 모색하는 민주적이며 사회적 복원력도 뛰어난 재난협력체제로 이행하고 있다는 것이다. 이런 뜻에서 지역의 자율적인 방재조직이 보다 체계적으로 활동할 수 있도록 이를 총괄하는 컨트롤 타워를 지역 거점대학에 구축하여 유료방송과 유기적으로 협력할 수 있는 체계를 모색할 필요가 있다. 구체적으로 각급 지방자치단체, 대학, 시민사회단체, 유료방송 등이 긴밀히 연계하여 각각의 전문성을 기반으로 업무분담을 체계화하여 실효성 있는 재난예방활동을 실천하는 방안을 마련한다는 것이다. 지역사회 위험요인 모니터링을 통해 수집된 위험요인의 시급성을 판단하고, 이러한 활동의 전과정을 유료방송을 통해 지역민에게 전달하여 재난위험을 관리하는 네트워크 구축방안을 모색한다.

## 2. 연구방법

이 연구는 유료방송 및 국내 재난안전관리체계에 대한 이론적 배경, 현황, 개선대책 등과 관련된 자료를 문헌연구방법을 통해 수집한다. 그리고 정부부처, 산하기관, 유료방송 및 지자체에 대한 현장조사와 전문가 인터뷰를 통해 전문적인 자문을 받는다.

## 제 2 장 국내 재난관리체계 현황 및 개선 방향

### 제 1 절 재난관리체계 현황

#### 1. 재난의 개념 및 특성

##### 1) 재난의 개념

인류의 생명과 재산상 피해를 주는 요인, 그 가능성, 그리고 그러한 상황을 지칭하는 다양한 용어 및 개념들이 사용되고 있다. 대표적인 예로 위해(危害: hazard)<sup>6)</sup>, 위험(危險: risk), 위기(危機: crisis), 재난(災難: disaster) 등을 들 수 있다.

먼저, 위험은 어떠한 결과(재난의 결과로서의 피해)를 야기할 수 있는 가능성(재난의 발생확률)에 중점을 둔 개념이다. 어떠한 상황의 발생 전에 예방적인 목적을 두고 사용되는 경우가 많은 이유가 바로 이러한 이유에서다. 위기는 급박함, 전환점, 위험의 함의를 가진다. 재난을 초래할 가능성이 있는 어떤 상황이 발생하고 있는 바로 그 시점이며 극도의 혼란 상황이 연출되는 시점이다. 이 ‘갈림길’에서 결과적으로 상당한 정도의 피해를 당한 경우에 한하여 재난이라는 단어를 사용한다는 점에서 재난은 실질적인 피해를 함의하는 개념이다. 이런 뜻에서 보잉(Boin,

---

6) 한편 위해는 인간 공동체를 위기 혹은 재난의 상황으로 몰아넣는 외부요인을 지칭한다. 태풍지진 등의 자연의 위협요인과 인간과 기술로 인한 그것들을 모두 위해로 볼 수 있다. 따라서 위해에 적절하게 대응하지 못하면 인간 공동체는 위기 혹은 재난을 맞이하게 된다. 세계보건기구(WHO) 등이 재난의 발생은 외부요인으로서의 위해와 공동체 자체가 갖고 있는 취약성(vulnerability)의 결과로 보고 있다.

2005)은 위협을 ‘가능성이 있는 위기의 배아(胚芽)’ 로, 위기를 ‘위험 요인이 현실화되고 인지된 상황’ 으로, 그리고 재난을 ‘결과론적 함의를 가지며 그 결말이 부정적인 위기’ 로 정의한 바 있다<sup>7)</sup>.

재난(disaster)의 어원을 분석해보면, 접두사 dis는 분리·파괴·불일치를 뜻하며, aster는 라틴어 어근(語根) astrum에 해당하는 것으로서 별(star)의 의미를 갖고 있으므로 이들이 합쳐진 disaster는 ‘별의 분리’ 또는 ‘별이 파괴되거나 행성의 배열이 맞지 않아 생기는 대규모의 급작스런 불행이라는 뜻을 갖는 것으로 해석된다(유충, 2001). 따라서 재난은 원래 홍수, 지진 같은 대규모의 자연재해를 지칭했는데, 현대사회에 들어서는 대규모의 인적사고가 빈발함에 따라 자연재해와 인적재난을 포괄하는 개념으로 받아들여지게 됐다(채진, 2004).

흔히 재난 또는 재해는 통상 그 피해규모가 일정 정도 규모에 달했을 경우에만 사용된다. 사전적인 의미로는 ‘자연현상 또는 인위적인 사고가 원인이 되어 발생하는 사회적·경제적 피해’ 이지만 재난관련 법규 및 관계기관에 의해 사뭇 다르게 정의돼온 게 사실이다(김태환, 2010). 이렇듯 재난은 나라마다 혹은 학자마다 다르게 정의돼온 탓에 단일한 정의는 존재하지 않는다. 다시 말해서 재난이라는 개념이 시대와 제반 환경, 행정체계에 따라 자연재해와 인적재난을 분리해서 정의하기도 하

---

7) 이해를 돕기 위해 위협, 위기, 재난을 다음과 같은 가상적 사건을 들어 설명할 수도 있다. 가령 여객기의 경우 테러범에 의한 공중납치의 가능성이 있음을 인지했다면 여객기 하이재킹 ‘위험’ 에 대비해야 한다. 만일 이러한 위협이 실제 발현되어 여객기가 하이재킹 됐다면 이 상황은 ‘위기’ 상황이며 극도의 혼란을 수반한다. 그러나 다행스럽게도 관계당국의 효과적인 대응으로 테러범이 검거되고 인질과 비행기가 모두 무사하다면 이 위기상황은 슬기롭게 극복된 것이고, ‘재난’ 으로 불리지 않는다. 하지만 불행히도 서투른 대응으로 비행기가 추락하여 참사가 났다면 이러한 상황은 ‘재난’ 으로 명명된다(정지범·김근세, 2009, 28쪽).

고, 전쟁을 재난 개념에서 분리하기도 하는 등 통일된 정의를 찾기 힘들다는 것이다. 심지어 일상적인 사고(事故)까지 재난 개념에 포함시키는 경우도 있어 재난은 자연재해, 인적재난, 사고, 기타 비상상황이 포함되기도 빠지기도 하는, 대단히 상대적인 개념으로 존재해온 게 사실이다(유충, 2001).

사실 재난은 광의(廣義)로 보느냐 협의(狹義)로 보느냐에 따라 상당한 편차를 보이며 이에 따른 상당한 논쟁이 있어왔다. 국내에서 암묵적으로 동의하는 개념을 종합하면 재난이 포괄하는 영역을 정리해볼 수 있다. 즉, 재난은 위기와는 달리 국가의 안보와 관련된 군사적 내용을 포함하지 않는다. 대신 자연재난이나 인적재난과 같이 그 대상이 보다 구체적이라는 특징을 갖는다. 재난이 포괄하고 있는 분야는 비(非)군사적, 대내적 영역을 포괄하고 있다는 것이다(정지범·김근세, 2009).

이렇듯 현재까지 국내외적으로 재난의 개념이 완전히 정립되지는 못했지만 최소한 우리나라 법령체계에 있어서는 동일한 의미로 정리됐다(김태환, 2010). 가령 『자연재해대책법』 제2조(정의)에서는 ‘재난이란 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로, 『재난 및 안전관리 기본법』 제3조제1호의 규정에 의한 재난<sup>8)</sup>으로 인하여 발생하는 피해를 말한다.’ 라고 규정하고 있다. 즉, 현대사회 이전에는 일반적으로 태풍·홍수·지진과 같은 천재지변을 재난으로 인식했으나, 물질문명의 발전과 함께 인적 요인에 의한 대형사고까지 재난의 범주에 포함시키고 있다는 것이다. 아울러 최근 들어 더욱 기승을

---

8)태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄·지진·화산·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해와 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖의 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해 그리고 에너지·통신·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해

부리고 있는 테러 및 전쟁으로 인한 재난까지도 포괄하는 개념으로 정립되고 있다고 하겠다(김태환, 2010). 정리해보면 현대사회에서의 재난의 개념은 자연재해와 인적 재난 및 사회적 재난(국가기반체계 마비 등)을 포함한 내용으로 확대됐다고 하겠다.

## 2) 재난의 특성

재난은 중앙과 지방정부의 일상적인 행정절차나 지원을 통해서는 관리할 수 없는 대규모의 사망자, 부상자, 재산손실을 발생시키는 그 어떤 것으로서 통상 예측 가능성이 없이 갑작스럽게 발생하는 특징이 있다(한국행정연구원, 2013). 재난은 돌발적인 대규모 사태라는 점에서 그리고 발생지역의 대응자원만으로는 통제 불가능하다는 점에서 일상적인 사고(事故)와 구별된다. 그 대응에 있어서도 정밀하고 특별한 대응체제 및 별도의 대응계획을 필요로 한다는 점에서도 일상적 사고와 차별성이 있다(송윤석 외, 2009).

컴포트(Comfort, 1988) 등 여러 학자들은 불확실성(uncertainty), 상호작용성(interaction), 복잡성(complexity), 누적성(cumulation) 등 4가지로 재난의 특성을 정리한 바 있다. 이들을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

■ 불확실성: 재난은 그 발발 자체가 인간의 예측 범위를 벗어난다. 뒤이어 살펴볼 누적성 요인들을 최대한 제거하여 그 발발을 억제하고 또 어느 정도 발발의 예측가능성을 높여 준비태세를 갖추더라도 그것이 재난 발생 자체를 완벽히 없앨 수는 없다. 실수가 필연적인 인간으로서는 어쩔 수 없는 측면이 있다는 것이다. 또한 지진, 해일과 같은 자연재해는 인력으로 그 발발을 막을 수 없다. 인간은 단지 재난예측의 민감도를 높이고, 발생의 개연성이 있는 재난에 대해 사전에 대비를 해서 그 피해를 최소화할 수 있을 뿐이다. 재난의 규모에 있어서도 불확실성이



있다. 즉, 재난은 발생 순간은 물론 발생 후 전개과정에서도 그 피해의 규모를 추량하기 힘든 경우가 많다. 아울러 하나의 재난이 연쇄적으로 반응하여 다른 새로운 재난으로 이어질 수도 있다. 이런 측면에서 보면 재난의 또 다른 특성인 상호작용성과 맞물려 있으며, 이는 현대 사회 특유의 복잡성이 기인하는 바 크다. 이런 관점에서 재난은 어느 정도 확률적인 예상이 가능할지 모르나 그것은 결코 시간적, 공간적으로 엄밀한 확실성의 수준까지 이르지 않는다고 하겠다.

■ 누적성(cumulation): 재난이 갑작스럽게 돌발적으로 발생하는 것처럼 비칠 수도 있으나 경우에 따라서는 발생 이전부터 오랜 시간동안 누적돼온 위험요인들이 특정 시점에 응축돼서 표출되기도 한다. 언뜻 보기에 그 발발이 인간적인 요소와는 무관해 보이는 자연재해조차도 전혀 예측 불가능한 천재지변을 제외하고는 인재(人災)의 성격이 강한 사례를 확인할 수 있다. 더욱이 재난의 규모와 강도 등은 누적돼온 인간의 무관심과 부실한 대비에 의해서 직접적인 영향을 받고 있다.

■ 상호작용성(interaction): 여기서 상호작용성이란 ‘발생 단계’에 존재하는 재난 발발의 원인 혹은 요인들의 상호작용과 ‘발생 이후’의 진행과정에서 피해가 확대되는 가운데 생기는 다양한 요인들 간의 상호작용으로 나눠볼 수 있다. 재난은 대개 단일한 원인에서만 기인하지는 않는다. 물론 어떤 결정적인 요인이 작용하더라도 그 요인은 다른 요인들과 상호 상승작용을 일으키는 경우가 비일비재하다. 현대사회의 재난은 어떤 한 형태의 재난이 다른 형태의 재난을 야기시키는 한편 그 반대의 방향에서 원래의 재난이 강화되는 등 그 상호작용의 밀도와 복잡성이 증대되고 있다(채진, 2004).

■ 복잡성(complexity): 재난은 그 발생 원인에서부터 발생 이후 전개과정과 그 수습 혹은 복구과정에 이르기까지 매우 복잡하고 복합적인 것이 그 특징 중 하나다. 이러한 복잡성은 재난의 진행과 관련된 요인들이 다른 국면의 요인에 직·간접적으로 영향을 미치고 재난의 모든 국면이 상호배타적으로 존재하기 보다는 크고 작은 복수의 순환적 관계를 갖고 있다.

## 2. 재난관리의 개념 및 단계

### 1) 재난관리 개념 및 특성

국가는 국민의 생명, 신체 및 재산을 각종 재해로부터 보호하기 위한 제반의 활동을 해야 할 책무를 갖는다. 현행 『재난 및 안전관리 기본법』 제3조제3호에서는 재난관리를 ‘재난의 예방·대비·대응 및 복구를 하기 위한 모든 활동’으로 규정하고 있다. 재난이 발생하기 전에 예방과 대비에 나서고, 재난 발생 이후에는 그로 인한 물적·인적 피해를 최소화하며, 재난 발생 전 상태로의 복구를 위한 모든 측면의 활동을 포함하는 총체적인 개념이라 하겠다. 한마디로 재난관리란 ‘재난 또는 위기를 효과적으로 관리하기 위한 제반 관리활동’이다(김태환, 2010). 페텍(Petek, 1985)은 이러한 재난관리의 과정을 재난의 진행과정과 대응 활동에 따라 재난 이전과 이후로 구분하고 이에 따른 과정을 시계열적으로 배치하여 재난에 대한 예방단계(prevention and mitigation), 대비단계(preparedness and planning), 대응단계(response), 복구단계(recovery)로 나눈 바 있다.

재난관리는 범위에 따라 광의(廣義)의 재난관리와 협의(狹義)의 그것으로 나뉘볼 수 있다. 넓은 의미의 재난관리 개념은 ‘사전에 재난을 예방하고 대비하며, 재난 발생 후 그로 인한 인적·물적 피해를 최소화하며, 본래의 상태로 복구하기 위한 모든 측면을 포함하는 용어’로 이해

된다. 재난의 위협과 재난으로 인한 결과를 관리하는 모든 것을 지칭한다는 것이다. 이에 비해 좁은 의미의 재난관리는 ‘재난 발생 시 피해를 최소화하기 위해 혼돈된 상황에 질서를 부여하는 과정으로 일상적 비상대응기관들의 자원을 관리하고 조직 간의 의사소통을 원활히 하며, 체계적인 사고지휘체계를 구성함으로써 인적·물적 피해를 최소화하기 위한 일련의 과정’으로 이해된다. 특히 광의의 재난관리 과정 중 긴급관리의 특징을 갖는 대응단계 및 단기적 복구단계를 통상 협의의 재난관리라고 한다(유충, 2001). 『재난 및 안전관리 기본법』 제33제3항에서 재난관리를 ‘재난의 예방·대비·대응·복구를 위하여 행하는 모든 활동’으로 규정하고 있다는 점에서 광의의 재난관리 정의를 따르고 있는 것으로 볼 수 있다(정지범·김근세, 2009).

과거 대응과 복구활동 위주로 진행됐던 우리나라의 재난관리는 이런 관점에서 보면 협의의 재난관리로 분류된다. 이제까지 수많은 문제를 노정(露呈)해온 협의의 재난관리 개념은 한계에 부딪혔고 결국 재난에 대한 대응 및 복구와 함께 그 예방과 대비에 보다 비중을 뒀 미연에 재난을 방지하는데 중점을 두는 광의의 재난관리 개념으로 정착됐다(송운석 외, 2009).

재난관리는 재난을 관리하는 방식에 따라 분산관리방식과 통합재난관리방식으로 나뉜다. 발생 원인이 다른 인적 재난과 자연재난에 따라 달리 대응하는, 즉 재난유형별 관리방식인 분산관리방식과 재난관리의 통합성을 강조하는 통합재난관리방식이 그것이다.

먼저 분산관리방식은 전통적 재난관리방식으로서 1930년대를 풍미했던 전통적 조직이론에 뿌리를 두고 있다. 합리성을 목표로 하는 조직 전문화의 원리를 강조하는 행정이론적 환경과 맞물려 탄생했다는 얘기다. 이 방식은 지진, 수해, 유독물, 설해, 화재 등 재난의 종류에 상응한 차별적 대응방식을 강조한다. 따라서 재난의 종류별로 서로 다른 계획

을 마련하는 한편 대응 책임기관도 다르게 배정한다(김태환, 2010).

반면 통합관리방식은 1979년 미국 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency: 이하 FEMA) 창설에 그 뿌리를 두고 있다. FEMA 창설의 이론적 근거가 바로 통합적 재난관리방식이다. 이에 따르면 재난관리의 전체 과정이라 할 수 있는 예방·대비·대응·수습 및 복구활동을 종합 관리하며 모든 재난은 피해범위·대응지원·대응방식에서 근본적으로는 유사하다는 점을 이론적 근거로 삼고 있다. 하지만 여기서 유의할 것은 제도론적 차원에서 통합관리를 강조한다고 해서 대응단계에서 모든 지원을 통합 관리하는 것은 아니라는 점이다. 즉, 재난대응에 필요한 기능별 책임기관을 지정하여 유사시 참여기관들을 조정하고 통제한다는 조정적 의미라고 보면 된다.

재난관리는 재난의 일차적 대응책임을 맡고 있는 지방자치단체의 제반 활동과 이차적으로 중앙정부에 의한 국가차원의 대응활동이 일체성을 띠고 전개돼야 하며 자치단체와 중앙정부의 각 부문이나 담당기관 간의 긴밀한 협력이 발휘돼야 한다는 것이다.

## 2) 재난관리 4단계

재난관리는 일반적으로 공공부문, 특히 정부의 역할이 중요하고 지속적인 관심과 노력이 성공적인 재난관리의 중요 요소라는 점에 의심의 여지가 없다. 이처럼 재난관리에서 정부의 역할이 강조되는 이유는 국민들의 안전에 대한 욕구가 지속적으로 증가하는 데서 기인한 바 크다. 과거 재난관리는 풍수해·가뭄·지진·해일 등 주요한 재해에 대해 공중보건이나 시민방위조직들의 협조 아래 경찰이나 소방의 일부 기능으로만 간주됐던 게 사실이다. 과거 재난관리가 재난 발생 후 대응에만 주로 초점이 맞춰지는 반면 재난관리의 필수요소들(위험억제, 재난준비, 재난복구)에 대한 고려는 소홀히 됐던 이유가 바로 여기에 있다. 이제 재난관

리는 수색·구조, 응급의료지원, 임시피난처 및 음식물 제공 등을 넘어서는 종합적인 기능을 요구받게 됐다. 최근의 재난관리는 재난의 예방·대비·대응·복구의 4단계<sup>9)</sup>를 모두 포함하는 것으로 바뀌었다(정지범·김근세, 2009). 즉, 재난의 발생을 예방하고, 재난상황 발생에 대한 평상시 대비(preparedness)체제를 구축하며, 재난 발생 시 적절하게 긴급한 대응(response)을 통해 재난이 초래하는 피해를 최소화하고, 상황 종료 후 피해를 복구(recovery)하는 모든 과정을 포함한다는 뜻이다. 각 단계를 좀 더 살펴보면 다음과 같다.

먼저 예방(prevention)단계이다. 이 단계는 미래 재난손실을 줄이기 위한 재정지원과 계획을 포함하는 것으로 복구단계나 대응단계에서도 시행될 수 있다. 예컨대 건물의 안전진단, 토지이용 규제, 홍수예상지역의 축대 건설 및 거주민 이주, 위험(안전) 지도 및 안전코드 작성 등이 이 단계에 포함될 수 있다.

둘째, 대비(preparation) 단계이다. 위기관리계획이나 훈련의 실시로 실제 위협의 발생을 예방하거나 피해를 최소화할 수 있는 기본계획이나 예방활동을 의미한다. 재난관리센터의 운영, 자원관리계획, 재난관리 훈련이나 연습 등이 이 단계에 해당된다.

셋째, 재난이 발생하면 대응(response)단계가 시작된다. 이 단계에서는 실제 지방자치단체의 재난관리계획 매뉴얼에 따라 필요한 서비스와 자원을 동원하여 대응에 나서게 된다. 만일 지방정부의 역량만으로 대응할 수 없는 대규모의 재난이 발생한 경우, 지자체의 장은 중앙정부나

---

9) 예방·대비·대응·복구라는 재난관리 4단계는 원래 페텍(Petek, 1985)에 의하여 제시된 개념으로 재난 전개의 시간적 흐름을 토대로 나눈 재난관리 단계이다. 예방 및 대비단계는 시간적으로 주로 재난이 발생하기 이전의 단계를 의미하고, 대응 및 복구단계는 재난 발생 이후에 해당한다 (한국행정연구원, 2013, 80쪽).

인근 지자체에 도움을 요청해 재난에 대응토록 하고 있다.

넷째는 복구(recovery)단계다. 응급대응기가 지난 후 건물이나 사회기반시설의 복원, 피해자들의 거주시설 제공, 쓰레기 제거 등이 모두 이 단계에 해당한다.

정지범·김근세(2009)는 이러한 단계로 이루어져야 하는 국가 및 지역의 재난관리활동을 개념적 차원과 시계열적 순서에 따라 다음과 같이 정리했다.

<표 2-1> 재난관리 활동의 내용

개념적 차원의 활동	시계열적 차원의 활동
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예방: 유형별 위험요인의 사전 제거와 문제점 해소</li> <li>○ 대비: 징후 감시 및 식별·전파, 위협 수준의 평가 및 정보, 자원 확보 및 관리, 위기대응 조치와 절차의 교육과 훈련, 취약요인 및 대비태세의 점검 등</li> <li>○ 대응: 초기 대응조직 및 비상대책기구 가동, 응급 대응 및 공조체계 가동, 대내외 커뮤니케이션 및 홍보 등</li> <li>○ 복구(수습): 피해 확인 및 피해 규모 산정, 복구자원 투입, 위기관리 활동 평가 및 개선책 강구 등</li> </ul>	<p>징후 및 상황의 발생과 인지</p> <p>↓</p> <p>상황의 평가와 경보</p> <p>↓</p> <p>대응책 수립</p> <p>↓</p> <p>대응책 실행</p> <p>↓</p> <p>평가와 환류</p>

### 3. 국가 및 지역 재난관리 체계

#### 1) 재난관련 법령과 조직

##### (1)재난관련법령

한편 우리나라 재난관련 법령은 약 200여 가지의 관련 법률들이 난립

해 있는 실정이다. 대표적인 재난관련 법령만도 『재난 및 안전관리 기본법』, 『민방위기본법』, 『자연재해대책법』, 『소방기본법』 등 4개에 달한다. 이 법률들을 목적, 주요내용, 특성 등으로 정리한 것이 <표 2-2>이다. 표에서 보듯이 내용면에서 보면 『민방위기본법』이 다루는 범위가 가장 넓은 것을 볼 수 있다. 재난을 포함하여 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태 등으로 법령의 적용범위가 매우 광범위하기 때문이다. 이에 비해 재난 전반에 대한 대처는 『재난 및 안전관리 기본법』이고, 자연재해와 관련된 사항은 『자연재해대책법』, 화재 관련 사항은 『소방기본법』에서 다루고 있다(국립재난안전연구원, 2014).

<표 2-2> 재난관련 법령의 주요내용 비교

명칭	목적	주요내용
재난 및 안전관리 기본법	각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지자체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정(제1조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재난 시 국가 등의 책무(제4조)</li> <li>- 안전관리기구 및 기능(제9조)</li> <li>- 중앙재난안전대책본부의 설치·권한(제14-15조)</li> <li>- 국가안전관리 기본계획 수립(제22-25조)</li> <li>- 재난의 예방(제4장)</li> <li>- 응급대책(제5장) 등 10장82개 조로 구성</li> </ul>
민방위기본법	전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성 및 동원에 관한 사항을 규정(제1조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙민방위협의회의 설치 및 운영(제6-7조)</li> <li>- 민방위업무 수행 시 중앙관서와의 협조에 관한 사항(제9조)</li> <li>- 민방위 계획(제10-21조)</li> <li>- 민방위대의 조직·편성 및 지휘·감독(제18-21조)</li> <li>- 민방위 대원의 교육훈련 및 동원에 관한 사항(제23-27조)</li> <li>- 민방위 훈련의 동원 및 교육훈</li> </ul>

		<p>련 중 입은 재해 등에 대한 보상 (제28-30조) 등 총 39개 조로 구성</p>
자연재해대책법	<p>태풍·홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정(제1조)</p>	<p>- 재난 시 국가의 책무(제3조) - 자연재해 경감 협의 및 자연재해 위험개선지구 정비(제4-15조) - 중앙긴급지원체계와 지방긴급지원체계(제35-36조) - 재해복구계획의 수립(제46조) - 중앙합동조사단의 편성 및 육성(제47-48조) - 재해복구사업의 시행 및 분석·평가(제49-57조) - 방재기술의 연구개발(제58-63조) 등 총 7장 79조로 구성</p>
소방기본법	<p>화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 함(제1조)</p>	<p>- 화재의 예방 및 경계(제3장) - 현장소방지원 및 교육·훈련(제4장) - 화재의 원인 및 조사(제5장) - 소방산업의 육성 진흥 및 지원(제7장의 2) 등 총 10장 57조로 구성</p>

자료: 임상규(2014). 215쪽에서 재구성

1970년대 『민방위기본법』 제정 후 오랜 기간을 거쳐 정비돼온 법령들이지만, 아직까지 이들 법률들이 각기 규정하고 있는 재난의 대상과 범위도 상이하며 중복이 되는 사항들도 드러나 향후 이들 법령들에 대한 지속적인 보완이 요구되고 있다(국립재난안전관리연구원, 2014).

재난관리의 근간이 되는 법령은 『재난 및 안전관리 기본법』이다. 동법에서는 국가차원의 재난 및 안전관리 체계와 정책을 예방·대비·대응·복구라는 ‘재난관리 4단계’의 관점에서 규정하고 있다.

한편 재난관리책임기관은 특정분야의 재난 발생 시 이를 관리할 책임이 있는 기관을 말한다. 『재난 및 안전관리 기본법』 제3조제5호에 따르면 우



선 중앙행정기관 및 지방자치단체를, 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 정하는 기관을 말한다.

재난관리책임기관은 『재난 및 안전관리 기본법』 제4조제2항의 기관 간 협조사무를 토대로 재난관리를 위해 다양한 활동을 하도록 돼 있다. 즉, 안전관리현장 실천, 중앙안전관리위원회 운영 협조, 중앙 및 지역 재난안전대책본부 직원 파견 및 지원, 종합상황실 설치 및 운영, 재난상황 보고, 안전관리 세부집행계획의 작성, 재난 예방조치, 재난 예방교육 및 홍보, 물자자재 등의 비축, 응급조치 협력, 동원명령 협조, 재난관리책임기관의 장의 응급조치, 재난피해지역 재난합동조사 지원, 재난관리 비용부담, 재난상황의 기록관리, 재난대비훈련, 재난관리정보의 공동이용 등의 활동을 해야 한다.

이처럼 『재난 및 안전관리 기본법』에서 재난관리책임기관의 역할을 광범하게 규정한 이유는 재난관리책임기관이 대단히 중요한 재난관리 역할을 담당해야 하기 때문이다. 주지하듯이 최근의 재난 양상은 자연재난과 인적 재난이 결합한 복합재난의 양상으로 변하고 있을 뿐 아니라 지구촌이 네트워크화 됨에 따라 재난피해의 확산속도가 빠르고 통제불능 상태로 나아가 가능성이 높은 소위 ‘위험사회’의 징후가 농후하기 때문이다. 이런 뜻에서 재난관리책임기관과 재난대비 및 대응기관 간의 긴밀한 연계와 협조는 필수적이라 하겠다.

## (2) 재난관련 조직

먼저, 국가차원의 종합적 안전관리 정책을 심의·조정하기 위하여 중앙에 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회(재난 및 안전관리 기본법 제9조)를 총괄·조정기구로 두고 있으며, 각 광역자치단체별로 지방자치단체장이 위원장인 지역안전관리위원회(재난 및 안전관리기본법 제11조)를 두어 지역차원에서 재난 및 안전관리의 총괄·조정기능을 수행토록 하고 있다(정재범·김근수, 2009).

[그림 2-1]에 제시되어 있듯이 중앙안전관리위원회는 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 안전관리를 위한 관계 부처간의 협의·조정, 그 밖에 안전관리에 필요한 사항을 시행하기 위하여 설치된 대한민국 국무총리실 소속의 행정위원회이다. 주요기능은 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정이며, 국가안전관리기본계획안 및 집행계획안 심의, 중앙행정기관이 수립·시행하는 재난 및 안전관리 업무의 조정·심의, 재난사태 및 특별재난지역 선포에 관한 사항의 심의 등이 있다.

중앙위원회의 위원장은 국무총리이며, 간사위원은 국민안전처장관이 된다. 중앙안전위원회에 상정될 안전을 사전에 검토하고 사무를 수행하기 위하여 산하에 안전정책조정위원회를 둔다. 조정위원회의 위원장은 국민안전처장관이 되고, 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원과 재난 및 안전관리에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 임명하거나 위촉하는 사람이 된다. 그리고 재난 분야별 주관부처 차관이 위원장이 되는 7개 대책위원회를 산하에 설치하여 재난 관리의 전문화를 추구하고 있다.

지역안전관리는 지방자치단체가 재난관리행정의 신속성의 원칙을 추구하고자 재난에 대한 1차적 책임을 지니고 있다. 따라서 재난 및 안전관리 기본법을 통하여 재난관리책임기관으로서의 책무를 부여받고 있다. 이는 재난 예방과 발생에 있어 지방자치단체의 역할과 대응이 근거리 행정의 근거규정으로서의 성격을 갖고 있다고 평가할 수 있다.

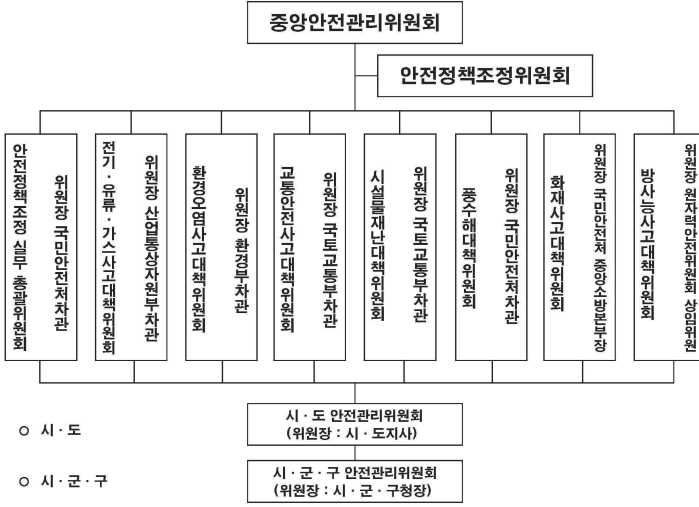
구체적인 지방의 재난관리 책임기관으로 먼저 법률에 규정된 지방자치단체의 재난관리 시스템을 보면 지방자치법상 특별시·광역시·도, 시·군·구, 읍·면·동이 있고 재난 및 안전관리기본법상 특별시·광역시·도 안전관리위원회, 시·군·구 안전관리위원회, 특별시·광역시·도 재난안전대책본부, 시·군·구 안전관리위원회, 특별시·광역시·도 사고수습본부,

시·군·구 사고수습본부, 특별시·광역시·도 긴급구조통제단, 시·군·구 긴급구조통제단 등이 있다.

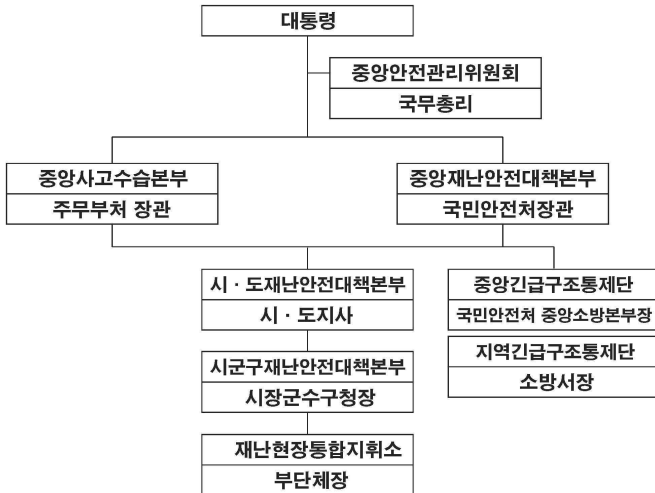
지역안전관리위원회는 해당지역의 안전관리정책의 심의 및 총괄 조정하고, 지역에 소재하는 재난관리책임기관이 수행하는 안전관리업무에 대한 협의 조정, 다는법령또는 조례에 의하여 당해 지역위원회의 권한에 속하는 사항의 처리, 그 밖에 지역위원회의 위원장이 부의하는 사항의 심의 등을 추진한다. 지역안전관리위원회의 위원장은 지방자치단체장이며, 위원은 시도 지방경찰청장, 지역사단장, 시도교육감, 재난업무담당실국장 및 소방본부장, 시도의 관할 구역안에 소재하는 재난관리와 관련이 있는 기관 단체의장으로 구성된다. 이외에도 재난관리에 대한 학식과 경험이 있는 자 중에서 위원장이 위촉한 자가 위원이 될 수 있다. 지역위원회 및 실무위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하여 구성되며 운영된다.

지방정부의 재난안전관리체계에서 지역재난안전대책본부는 관할구역 내의 재난대책의 총괄조정 및 집행, 재난응급복구에 필요한 물자 및 자재비축, 재난발생시의응급조치, 복구사업 실시 및 감독의 기능을 한다 (한국행정연구원, 2009).

[그림 2-1] 중앙안전관리위원회 조직도



[그림2-2] 중앙재난안전대책본부 조직도



이러한 위원회 형태의 기구와 함께 범정부·범지역 차원에서 실제 집행적 조치사항을 담당하는 대책본부 형태의 재난관리기구도 설치되어 있다. 대책본부 형태의 재난관리기구는 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부, 중앙긴급통제단이 있다. 중앙재난안전대책본부는 국민안전처 장관을 본부장으로 하여 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 국민안전처 산하에 설치되어 있다. 중앙사고수습본부는 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 재난관리주관기관의 장이 재난상황을 효율적으로 관리하고 재난을 수습하기 위하여 설치·운영하며, 수습본부장은 해당 재난관리주관기관의 장이 맡는다. 중앙긴급통제단은 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정과 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 하는 긴급구조활동의 역할 분담과 지휘·통제를 담당하며 단장은 국민안전처의 소방사무를 담당하는 본부장이 맡는다(국립재난안전연구원, 2014).

한편 (재난) 유형별 재난관리체제가 있다. 주관기관, 유관기관, 실무기관 등으로 구성되어 재난유형별로 예방·대비·대응·복구에 관한 활동을 수행하는 체제를 말한다. 이 체제는 재난관리에 있어 재난유형별 관리 책임 원칙에 따라 구축운영되며 실질적인 재난관리 활동과 관련된 조직과 인력을 갖추고 있다는 점에서 전술한 위원회나 대책본부와 같은 범정부 차원의 의사결정 및 총괄·조정 기구와는 차이가 있다. 하지만 이러한 재난유형별 재난관리체제가 주관기관 책임 하에 재난관리 활동을 수행한다고 하더라도 전국적 범위 또는 주관기관의 역량을 초월하는 상황 등에 있어서는 범정부 차원의 대응과 지원이 필요하다. 따라서 범정부 차원의 의사결정 및 총괄·조정 기구와의 유기적인 보완과 협력 하에 운영된다. 특히 유형별 재난관리체제는 재난관리 전 과정에 걸쳐 활동을 수행하는 체제로서, 여기에는 재난관리 거버넌스를 구성하는 요소인 공조직, 관련단체, 지역사회, 민간인들이 참여한다는 점에서 중요하다(〈표

2-3) 참조).

〈표 2-3〉 유형별 재난관리체제의 구성: 태풍대형산불전염병의 사례 중심으로

구분	내 용	비 고
주 관 기관	해당 재난별 재난관리활동에 있어 책임을 지는 중앙행정기관	- 태풍: 국민안전처 소방안전본부 - 대형산불: 산림청 - 전염병: 보건복지가족부
유 관 기관	해당 재난별 재난관리활동에 있어 주관기관의 활동을 지원하고 협조하는 중앙행정기관 및 지방자치단체	- 태풍: 국토교통부 등 - 대형산불: 소방안전본부/지자체 등 - 전염병: 농림수산식품부(가축전염병 등)
실 무 기관	재난관리 대상이 되는 시설·기능을 직접 관리하거나 그 지역을 관할하는 지자체 그리고 각 공공기관 및 단체	- 태풍: 항만공사(부두시설 등) - 대형산불: 국립공원관리공단 등 - 전염병: 공항 검역소 등
공 적 동 원 인 력	법적 규정에 의거 해당 재난에 대응·복구를 위해 동원되어 투입되는 인력	- 민방위대원 - 향토예비군 등
시 민 사 회 단 체	해당 재난과 관련된 시민사회단체로서 위기의 예방·대비·대응·복구 활동에 참여하는 단체	- 환경운동연합 등
자 원 봉 사 자	자발적으로 해당 재난의 예방·대비·대응·복구 활동에 참여 또는 협력·지원하는 인력	- 제도적 자원봉사자: 의용소방대 등 - 비제도적 자원봉사자: 일회성, 자발적

(3) 국민안전처 출범

세월호 침몰사고는 우리나라의 재난관리체계의 총체적인 변모를 가져온 분수령이었다. 대통령의 세월호 사건 후속대책을 위한 대국민담화 이후 국민안전처 신설을 골자로 한 정부조직법 개정안을 국회에 제출했고, 여야 합의를 거쳐 2014년 11월 7일 법률안이 의결됐다.

정부는 강력한 재난안전 컨트롤타워 구축을 통해 종합적이고 신속한 재난안전 대응 및 수습체계를 마련키 위해 안전행정부, 소방방재청 및 해양경찰청 등에 분산됐던 재난안전 관리 기능을 통합·관리하는 국민안전처를 국무총리 소속으로 설치했다. 이 대개편은 분산된 재난대응 체계를 통합하고 재난현장에서의 전문성과 대응능력을 강화하는데 초점을 두었다. 우선, 육상과 해상재난을 통합·관리하기 위해 기존 소방방재청과 해양경찰청을 통합하여 ‘중앙소방본부’와 ‘해양경비안전본부’로 개편했다. 아울러 기존 안전행정부의 안전관리 기능과 소방방재청의 방재기능을 이관 받아 ‘안전정책실’과 ‘재난관리실’로 개편하여 각종 재난의 예방·대비·대응·복구의 전 과정을 통합·관리토록 했고, ‘특수재난실’을 신설하여 항공·에너지·화학·가스·통신인프라 등 분야별 특수재난에 대응토록 했다(국립재난안전연구원, 2014).

국민안전처 내 각종 정책과 계획, 주요업무계획의 수립과 종합 등의 주요업무 등을 맡는 ‘기획조정실’은 차관을 보좌하게 되며 소방 및 해경 본부장 밑에는 각 본부의 조정관을 둔다. 안전정책실에서는 안전기획과 제도, 안전재정, 재난 안전산업 등을 관장하는 12개 과가 만들어졌으며 중앙민방위통제센터도 안전정책실 소속으로 운영된다.

또한 재난관리실에는 예방총괄, 재난경감, 기후변화, 지진방재, 재난관리, 자연재난대응, 사회재난대응, 재난자원관리, 재난정보통신, 복구 및 구호, 재난보험 등을 맡는 12개 과가 구성됐다.

중앙소방본부의 경우 소방정책국과 119구조구급국 등 2개국 아래 총 8개과가 편성돼 소방관련 정책과 제도, 방호조사, 소방산업, 구조 및 구급, 생활안전, 소방장비 등의 고유 업무를 맡게 된다. 해경본부는 해양경비안전국, 해양오염방제국, 해양장비기술국 등 3개국 아래 14개과에서 해양경비와 해상안전, 수색, 수상레저, 해상수사, 방재기획, 해양오염예방, 해양장비, 통신, 해상교통관제 등의 업무를 관장하도록 했다.

국민안전처의 소속기관은 △국가민방위재난안전교육원 △중앙소방학교 △해양경비안전교육원 △국립재난안전연구원 △해양경비안전정비창 △중앙119구조본부 △특수해양구조단 △지방해양경비안전본부 △해양경비안전연구센터 △수도권119특수구조대 등 총 12개 기관이다.

국내 재난관리조직은 국민안전처 출범(2014.11.19.)과 함께 전면적으로 개편됐다<sup>10)</sup>. 기존의 안전행정부, 소방방재청, 해양경찰청 등으로 분산돼 있던 재난관리 기능과 조직이 국민안전처가 출범하면서 하나의 조직으로 통합됐다.

대규모 재난의 예방·대비·대응·복구를 위한 국민안전처 장관이 본부장인 중앙재난안전대책본부를 중앙에, 각 시도지사 및 시군구청장이 본부장인 지역재난안전대책본부를 지역에 설치하여 대규모 재난을 관리하고 있다. 중앙재난안전대책본부 회의는 각 부처의 재난관련 총괄책임자가 참여하는 범정부 차원의 종합적인 재난관련회의로서 기획재정부·교육부·통일부 등 중앙부처의 고위공무원이 참여하며 국민안전처 장관이 필요하다고 인정하는 행정기관의 공무원이 참여할 수 있다. 중앙재난안전대책본부는 주로 재난복구계획에 대한 사항을 심의하고, 재난예방대책에 관한 사항을 협의하는 등 재난관리에 대한 다양한 사항을 심의·확정하도록 돼 있다. 이외에도 국민안전처 장관, 시도지사, 시군구의 및 소방서장은 재난 정보의 수집·전파 및 신속한 지휘 및 상황관리를 위해 상시적으로 종합상황실을 설치·운영토록 돼 있다.

---

10) 우리나라의 재난관리조직은 국민안전처 출범 이전에는 사회재난은 안전행정부, 자연재난은 소방방재청에서 관할토록 돼 있었다.



## 제 2 절 국가의 재난관리체계 개선방향

### 1. 이중적 위험사회로서의 한국과 재난관리체계

재난관리 관점에서 한국사회의 특징을 규명하는 연구들은 크게 두 가지 흐름을 보이고 있다. 하나는 현대산업사회의 근대성 자체에서 유발된 구조적 위험에 가득 차 있는 ‘위험사회로서의 한국사회’에 관한 것이다. 또 하나는 1960년대 이후 세계사적으로 유례를 찾아보기 힘든 압축 성장의 부산물인 ‘한국적 위험’의 만연 현상을 지적하고 있다(정지범·김근세, 2009). 삼풍백화점 붕괴·세월호사건·메르스 사태에 이르기까지 한국사회에서 유독 엄청난 피해를 가져온 재난이 만연하고 있는 이유는 이러한 이중적(二重的) 위험구조가 심화됐기 때문이라는 게 위기를 연구하는 학자들의 진단이다. 특히 세월호 참사 이후 재난에 취약한 한국사회를 논의하는 연구자들은 한국 사회를 ‘이중위험사회’로 경고하고 있다. 삼풍백화점, 성수대교, 대구지하철, 세월호 등 아직도 과거형 재난이 끝없이 되풀이 되고 있으며, 원전, 미세먼지 그리고 메르스 등 미래형 재난의 위험까지 겹쳐오는 이중위험사회로 현재의 우리를 진단한다. 올리히 베크는 2008년 한국 방문 기자회견에서 한국사회를 위험사회가 심화된 “아주 특별히 위험한 사회”로 규정한 바 있다. 한국 사회에서의 재난은 외부 요인에 의해 촉발되기도 하지만, 사회의 내부 과정에 내재한 취약성에 의해 만들어지기도 한다. 그럴 경우 사회적 취약성으로 인해 재난의 위력을 증폭된다(장덕진 외, 2014). 한국 사회의 재난은 자연재해나 기술의 문제로 인해 발생하는 과거형 재난만이 아니라, 우리 사회가 일찍이 경험하지 못한 미래형 재난이 동시에 발생하고 이에 적합하게 대응하지 못하는 사회적 취약성으로 인해 피해가 미증유

로 증폭되는 아주 특별한 위험사회로 진단할 수 있다.

동서고금을 막론하고 인간사회는 이제까지 다양하고 복합적인 위기를 겪어왔다. 전쟁·테러·지역분쟁·무력도발 등 군사안보적 위기는 물론 태풍·지진·쓰나미·홍수·폭염 등의 자연재난, 대형화재나 건물 붕괴와 같은 인적재난, 금융·교통·전력·정보통신 마비 등 사회 하부구조의 위기, 식품의약품·치안 등의 생활안전 위기 등이 그것이다. 현대사회에서 재난은 불확실성·상호작용성·복잡성 등의 특징을 갖기 때문에 위기가 가중되고, 따라서 국가 차원의 체계적 재난관리의 필요성이 강조되고 있다. 세계 각국은 이처럼 날로 다양화·복잡화 되고 있는 각종 재난에 대비하기 위해 국가재난관리를 국가의 위기관리, 더 나아가 국가 존립차원의 문제로 인식하고 있다(한국행정연구원, 2013). 다양한 재난의 위협은 점점 중요한 국가적 문제로 등장하고 있으며 이에 따라 국민들의 안전욕구를 충족시켜주지 못하면 국가에 대한 국민의 불안감은 증폭되고 정부에 대한 기본적인 신뢰문제로 비화하게 된다. 위기관리자로서의 정부(government as risk manager)의 중요성이 부각되는 이유이다.

세월호 참사 이전에도 사회를 혼동에 빠트린 재난이 발생할 때 마다 우리의 재난관리시스템의 문제점을 지적하는 비판이 제기되어 왔다. 특히 재난·재해관리시스템의 문제와 관련하여 우리 사회의 재난현상을 ‘관리되지(unmanageable) 사고’로 정의하고 위험사회의 도래와 사회 전반에 보편화되어 있는 안전불감증 그리고 사고공화국 신드롬을 우려하는 의견이 집중적으로 개진되었다. 우리사회에 다양한 유형의 재난재해가 급증하고 있어 이에 효율적으로 대응하기 위한 안전관리의 역할이 더욱 중요해지고 있다는 지적이 이미 오래 전부터 제기되어 왔다. 지금까지 우리사회가 구축해 온 재난관리시스템의 문제점으로 통합형관리시스템의 부재 그리고 기술관료주의적 중심의 패러다임이 가져오는 한계를 지적하는 의견에 주목할 필요가 있다(최병학, 2005; 이영희, 2014)

최병학(2005)은 우리 사회의 재난재해 관리 시스템이 통합형으로 전환되어야 할 필요성을 다음과 같이 제기하고 있다. 첫째, 한국의 재난재해관리의 실상은 관련부처 간 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 이론적으로나 경험적으로 증명된 우수한 관리방식인 통합형 재난관리체계를 갖추고 있지 않다. 둘째, 현재 우리나라의 재난재해관리체계는 단선적인 형식논리에 입각한 것으로서 이론적·경험적으로 타당성이 없다. 재해와 재난을 구분하여 접근하는 형식적인 접근보다는 이론적으로 검증된 각 “소관 부서가 높은 전문성으로 예방활동을 주도하고 사고발생시 소방이 긴급 대응한다”는 재난재해관리의 기능적 흐름을 중시해야 한다. 셋째, 특수화재나 위험물질을 전문적으로 다룰 수 있는 조직은 소방조직밖에 없다는 것이다. 재난재해관리의 기능적 통합을 통하여 체계적이고도 효율적인 안전관리시스템으로 정착되는 것이 필요하다.

이영희(2014)는 세월호 참사와 관련하여 우리의 재난관리시스템이 기술관료적 재난관리 패러다임을 강화시켜 온 결과이며 재난에 대한 대비 및 대응과 관련하여 보다 근본적인 차원에서의 문제 인식과 해법 모색이 필요하다고 지적하고 있다. 전통적인 재난 관리 계획은, 대부분의 공공계획이 그러하듯이, 기술관료와 전문가들에 의해 설계되고 실행되고 있으며, 위험관리(risk management)에 대한 기존의 과학주의적 접근법을 재난 문제에 확장한 것이라고 할 수 있다. 위험 관리에 대한 과학주의적 인식론에서는 기본적으로 재난 및 위험을 객관적인 과학의 힘을 빌려 정량화할 수 있고 통제할 수 있다고 본다. 지금까지 재난 관리 모형은 위험에 대한 과학주의적 접근법을 근간으로 발전했기 때문에 재난에 대한 대처과정에서 가장 중요한 것은 최선의 과학적 지식을 활용할 수 있는 잘 훈련받은 올바른 전문가들을 찾아 적소에 배치하는 것이었다. 과학주의 패러다임 하에서는 잘 훈련받은 올바른 전문가들만이 전문지식(전문성)을 바탕으로 재난 위험을 과학적으로 예측하고, 계산하

고, 관리할 수 있는 유일한 집단이라고 여겨지기 때문이다. 이러한 사고 방식이 공적 제도로 굳어진 것이 바로 기술관료적(technocratic) 재난 관리시스템이다. 기술관료주의는 기본적으로 공공정책입안과 수행에 있어 과학적 합리성과 기술적 전문성의 가치를 그 무엇보다 앞세운다. 재난에 대한 기술관료적 접근 역시 재난이나 위험에 대한 과학주의적 인식론을 강조하면서 전문가를 중심으로 한 폐쇄적인 방식으로 재난관리시스템을 운영하는 것이 보다 합리적이라고 믿는 경향이 있다(이영희, 2014).

세월호 참사를 목도한 국민의 좌절과 분노는 정부의 재난관리시스템의 전면적으로 개편하는 계기가 됐다. 세월호 침몰 초기 대응과 관련하여 해경의 무능력이 집중적으로 조명됐고 이를 관리해야 할 재난 컨트롤타워가 실제적으로 기능하지 못했다는 비판이 정부에 쏟아지자 정부는 재난 컨트롤타워로 국민안전처를 신설하고 해경과 소방방재청을 해체하고 그 임무와 기능을 국민안전처로 이관하는 통합관리시스템을 도입하였다.

이영희(2014)는 세월호 참사 이후 국민안전처 중심의 재난관리시스템 역시 기술관료적 재난관리시스템에 입각한 패러다임이며 재난의 대비 및 대응에 있어 전문가들만이 아니라 사회구성원들 및 그들의 대의자들의 폭넓은 참여에 기초하여 집단적 지혜를 모아 해결책을 모색해 나가는 참여적 재난 거버넌스로의 전환을 주장하고 있다. 참여적 재난 거버넌스 패러다임은 재난의 대비 및 대응과정에 전문가만이 아니라 일반 시민들의 참여가 중요함을 강조한다. 이 접근법에서는 재난이나 위험의 규모나 시급성이 누구나 알아채고 동의할 수 있는 방식으로 객관적으로 실재하기 보다는 사회에 따라, 집단에 따라 달리 인식될 수 있다는 것을 전제로 출발한다. 비록 동일한 대상을 불지라도 재난 및 위험에 대한 전문가의 인식들과 일반시민의 인식들이 상이하게 구성될 수 있다는

것이다. 아울러 재난 및 위험 평가와 관리에 있어 전문가와 기술관료의 지식에도 한계가 있으며, 일반시민들의 경험에 기반한 지식과 행동에도 나름의 맥락적 합리성이 존재하므로 일반시민에게 기술관료나 전문가의 방식을 강제하기 보다는 상호 소통과 학습이 필요한 것이다. 전문가와 관료들이 독점하던 전통적인 재난 및 위험 관리 방식에서 탈피하여 재난 및 위험의 대비와 대응 과정에 일반 시민들이 폭넓게 참여할 수 있는 참여적 재난 거버넌스 패러다임이 커다란 의미를 지니게 되는 것이다. 정부 주도의 재난 대응과 복구과정에서 단지 필요에 따라 자원봉사 단체 등의 동원과 같은 방식으로 시민들의 협력을 구하자는 (또는 동원 하자는) 기술관료주의적 시민참여론을 뛰어넘어 재난 대비와 대응에 대한 기존의 전문가주의적 관점을 근본적으로 변화시켜야 함을 주장하는 것이다.

## 2. 지역재난안전 거버넌스 구축 필요성

### 1) 위험분배의 공정성과 지역재난안전 거버넌스

신기술과 사회발전에 따라 등장하고 있는 새로운 위험요소들에 대비 하는데 필요한 재원은 해를 거듭할수록 늘어나고 있고 이에 따른 필요 재원의 부족은 대다수 선진 국가들이 공통적으로 봉착하고 있는 문제이다. 우리나라도 다르지 않다. 이제까지 자본주의 경제에서 소득분배의 공정성 문제가 대두돼왔다면 최근 우리사회와 같은 ‘위험사회’에서 위험분배의 공정성 문제가 대두되는 것은 어찌 보면 당연한 귀결이라 하겠다. 모든 위험으로부터 자국민을 완벽하게 보호할 수 있는 국가란 없다. 따라서 위험에 대한 대책도 선택의 문제일 수밖에 없으며 이에 따른 지역 및 이해당사자들 사이의 갈등은 첨예해질 수밖에 없는 노릇이다. 날로 복잡다기화 되어 가는 재난의 위험으로부터 어느 지역과 어떤 계층을 더 보호할 것인가라는 선택의 문제가 발생할 수밖에 없으며

이에 따른 지역·계층 간 갈등이 증폭될 수밖에 없다는 얘기다(정보통신정책연구원, 2014).

우리가 살고 있는 구체적 현실은 ‘재난이 결코 균등하게 전개되지 않는다’는 점을 여실히 보여주고 있다. 자연재해 발생 빈도와 피해규모는 지구촌 각 지역 간에 불균등하다. 개발도상국가와 같은 가난한 국가들의 경우 자연재해 피해가 더 크고 보다 심각하다는 점은 주지의 사실이다. 한 국가 안에서도 피해가 집중되고 재난이 빈발하는 지역은 따로 있다. 허리케인 카트리나 당시 재난이 휩쓸고 간 지역은 미국 남부 5개 주였으나 유독 뉴올리언스만 도시 전체가 거의 침수됐고 피해도 여타 도시와 비교할 수 없을 정도로 엄청났다<sup>11)</sup>.

뉴올리언스 안에서도 흑인과 빈곤층에게 피해가 집중됐고 재난복구에서도 그 우선순위가 뒤로 밀려나고 말았다<sup>12)</sup>. 이른바 ‘위험지위’ (risk

---

11) 카트리나의 피해가 컸던 이유 중 하나는 충분히 예측 가능한 재난이었음에도 재난대비계획과 그에 대한 사회적 투자가 적시에 이뤄지지 못했다는 점이다. 일반적으로 재난대비를 위한 사회적 자원의 사용은 정치사회적 우선순위에 따라 결정되는데, 그 손해자가 사회적 취약계층일 경우 우선순위가 뒤처지는 경향이 있다는 게 많은 전문가들의 공통된 견해다(Christoplos et al., 2015). 바로 뉴올리언스 지역의 재난대비가 제대로 이뤄지지 못한 데는 이런 이유가 작용했다. 제방의 붕괴 위험이 일찍부터 인지됐지만 예산투여 우선순위에 밀려 제방 보수도 제 때 이뤄지지 못했기 때문에 큰 침수피해가 초래됐던 것이다. 특히 부시 정부의 이라크 전쟁 수행과 대테러 예산의 대폭 증액으로 인해 자연재해 대비 예산이 크게 축소된 것도 주요한 원인으로 작용했다(장덕진 외, 2015, 154쪽).

12) 부시 정부는 카트리나 복구에 1,205억 달러라는 엄청난 돈을 투입했지만, 주로 기업 조세감면, 대출 지원 등 기업경쟁력 강화에 집중되다 보니 실제 재난피해자를 지원하고 지역주민의 생활을 회복시키는 데 미흡했으며 기존의 사회경제적 불평등 개선을 위한 적극적 조치는 취해지지 않았다(장덕진 외, 2015).

position)의 체계적인 불평등이 발생했다는 얘기다. 재난관리의 형평성 확보를 통한 이러한 불평등의 해소가 필요한 이유가 바로 여기에 있다(장덕진 외, 2015). 여기서 재난관리의 형평성이란 재난의 발생확률을 균등하게 하자는 것이 아니라 재난안전관리 자원의 분배에 있어 차별을 없게 하자는 것이다. 예컨대 국내적으로 이명박 정부가 발표한 ‘국가안전관리기본계획(2010-2014)’에는 ‘안전도시 추진’이라는 중점 추진 과제가 있다. 이 과제의 세부항목에는 ‘지역별 안전지수 측정을 통한 안전수준 향상도모’라는 소항목이 들어있다. 즉, 지역주민의 안전의식 수준의 측정과 함께 화재·교통·산업재해 등 재난관련 통계자료를 활용하여 지역의 안전수준을 객관적으로 측정하여 지역별 안전지수를 도출하고 지역별로 비교하겠다는 것이다. 이러한 지역별 안전지수의 발표과정에서 지역 간 위험분배의 공정성에 대한 정책수요가 발생하리라는 점은 쉽게 예상할 수 있다<sup>13)</sup>.

세월호 사고를 계기로 정부는 재난안전관리체계 전반을 원점에서 재검토하여 근본적인 안전 혁신방안을 마련하자는 취지에서 2014년 9월 ‘안전혁신 마스터플랜 기본방향 및 향후 추진계획’을 발표했다. 이 계획에서는 안전과 관련된 시민들의 적극적인 참여를 세삼 강조하는 것은 물론 ‘시민안전감시단’을 구성해서 안전저해 사안에 대해 민간차원의 자율적인 감시·신고시스템을 구축하는 한편 ‘안전 포털’ 사이트를 개설해서 일반 국민을 대상으로 안전 관련 제안·신고 및 토론장을

---

13) 2015년 11월 4일 국민안전처는 전국 기초자치단체 226곳을 대상으로 화재·교통사고·자연재해·범죄·안전사고·자살·감염병 등 7개 분야의 안전 등급(시·군·구별로 별도로 산출)을 매긴 결과를 발표했다. 국민안전처는 2015년 7월 화재·교통사고 등 2개 분야의 안전등급을 시범 공개한 바 있고, 이를 7개 분야로 확대해 최초로 공개한 것이다. 지자체별 7개 분야 안전등급은 ‘생활안전지도 홈페이지’(www.safemap.go.kr)에서 확인할 수 있다(홍준기·최희명, 2015.11. 5).

마련하겠다는 구체적인 방안을 제시했다. 정부의 의도대로 시민 참여가 활성화된다면 지역주민들이 자신의 생활환경의 위험 및 재난요소에 대한 진단을 스스로 하게 될 것이고, 이 데이터들이 집적·집중되는 ‘안전 포털’은 지역 간 안전수준에 대한 비교와 토론의 장이 될 것이며 궁극적으로는 지역 간 위험분배의 공정성을 가늠해볼 수 있는 바로미터가 될 수 있을 것으로 기대된다(정보통신정책연구원, 2014).

사실 재난발생의 (지역별) 형평성을 논하기 전에 각 지역별 위험요소를 파악하고 이에 대한 평가가 이뤄져야 함은 당연하다. 이제까지 재난요소 파악이나 안전진단 및 처방은 전문가들의 고유영역이었으며 일반 시민들은 그 결과를 일방적으로 통보받는데 그쳤다. 그러나 현대의 첨단기술에 의한 위험이 날이 새롭게 등장하고 지구온난화 등에 따라 자연재해의 발생강도는 과거 100년간 축적된 데이터로도 가늠이 안 될 정도로 그 규모와 파괴력이 커져가고 있는 게 작금의 현실이다. 전문가들의 판단이 ‘체계적 오류’로 빠져들 공산이 커질 수밖에 없고 이에 따라 종전의 재난관리 시스템의 한계에 봉착하게 됐다는 뜻이다. 재난관리 거버넌스, 재난관리의 민관협력이 중요한 이유가 바로 여기에 있다(장덕진 외, 2015). 재난 위험요소 파악과 진단에서도 민간의 역량과 지혜를 이끌어내는 것이 더욱 중요해지고 있다는 뜻이다.

지역사회 중심의 재난관리의 필요성은 1995년 일본의 한신·아와지 대지진 사례에서 극명하게 드러난 바 있다. 대지진 당시 생명을 건진 이 가운데 80% 정도가 가장 가까운 이웃들에 의해 구출됐으며 단지 20% 정도만이 소방관이나 경찰 같은 국가 재난관리조직에 의해 구조됐다는 사실은 우리에게 함의하는 바가 크다(김은성·안혁근, 2009). 대규모 재난의 경우 광범한 지역에 걸쳐 재난이 발생하기 때문에 전문적인 구조대에 의한 구조를 받기 쉽지 않고, 따라서 나와 이웃들이 힘을 합쳐 서로 도와야 한다는 점이 분명해진다.



이렇듯 지역사회 중심의 재난관리체계, 달리 말해 지역 재난관리 거버넌스의 수립이 필요하다는 점은 두말할 나위가 없다. 지역사회 주민이 재난의 잠재적 피해자인 동시에 재난관리의 책임을 맡고 있기 때문이다. 처음으로 재난에 대응하고 마지막까지 남아서 더 안전한 지역사회를 재건하는 주체가 지역주민이라는 얘기다. 이처럼 지역사회에 기반을 둔 ‘상향식 재난관리’는 지역의 지속가능성의 담보를 위해 지방정부와 시민사회를 포함하는 모든 지역사회 구성원들이 자율적으로 참여하고 실천해야 할 필수요건으로 대두되고 있다(권태호 등, 2008). 지역차원의 재난관리 거버넌스 구축이 필요한 이유 또한 여기에 있다.

## 2) 지역사회 중심의 재난관리

지역사회의 재난관리 거버넌스 구축의 필요성을 강조해주는 개념이 바로 재난취약성(vulnerability)이다. 지역의 취약성 수준과 재난발생의 빈도 및 강도가 ‘누적적 악순환(cumulative vicious circle)’에 빠질 때 지역사회의 지속가능성은 심각한 위협을 받을 수밖에 없기 때문이다(권태호·오금호, 2006). 과거 수십 년 간의 재난관리 경험에 비춰볼 때 중앙정부가 주도하는 ‘하향식 복구위주’의 자원배분 전략만으로는 지역사회의 재난관리 수요에 유연하게 대응할 수 없으며, 특히 재난취약계층의 요구를 충족시키기 어렵다는 교훈을 얻었다. 기존의 하향식 접근의 대안으로 새롭게 주목받고 있는 개념이 지역사회기반 재난관리(이하 CBDM: Community Based Disaster Management)다(권태호 등, 2008).

CBDM은 지역사회가 주체가 되어 재난취약성을 경감시키고 재난에 대응하는 주민들의 역량을 강화하는데 목적이 있다. 장·단기적으로 예방-대비-대응-복구라는 재난관리의 전 과정에 걸쳐 지역사회가 자발적으로 재난취약성의 경감 및 취약요인 제거에 노력함으로써 궁극적으로 지역발전과 주민생활의 질 향상에 기여한다는 개념이다(권태호 등,

2008)<sup>14)</sup>. 즉, 지역주민을 비롯한 다양한 주체가 재난관리의 경험·방법·수단을 공유하면서 지역사회 내부의 재난관리역량을 강화하는 전략인 동시에 중앙 및 지방정부와 유연하게 협력·연대하는 상향식 접근을 뜻한다.

### 3. 정부 3.0: 정부부처 간 개방과 공유, 협력

#### 1) 협업행정의 개념

정부 3.0은 ‘일방향’의 정부 1.0을 넘어 ‘쌍방향’의 정부 2.0을 구현하고 이를 바탕으로 개인별 맞춤형복을 지향한다. 그 핵심가치는 개방·공유·소통·협력이며 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부를 지향하고 있다(『박근혜 정부 대통령직 인수위원회 백서』, 2013). 글로벌 경기침체, 저출산·고령화, 소득격차, 동북아시아 지역의 긴장, 기상이변으로 인한 자연재해의 빈발, 메르스 등 신종 전염병 등 최근 우리를 둘러싼 행정환경의 변화는 기존 국정관리방식으로는 해결할 수 없는 문제들이 지속적으로 늘어나고 있다. 이처럼 복잡다기한 문제의 해결을 위해 정부부처 및 다양한 정부기관 간 협력적 문제해결 능력 배양이 절실한 상황이다. 더욱이 국민들이 국가에 바라는 행정의 눈높이도 나날이 높아지고 요구사항도 복잡화·다양화되고 있어 최근 이론적·실무적

---

14)CBDM의 존재이유는 지식(knowledge), 접근성(accessibility), 책임(responsibility)의 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 현장에 대한 지식이다. 지역사회와 지역주민이 지역의 재난취약성과 재난관리역량에 관해 가장 정확하고 현실성 있는 정보를 갖고 있다는 뜻이다. 둘째, 재난현장에 대한 접근성이다. 재난 발생 시 외부의 구호나 지원이 도착하기 전 또는 외부지원이 불가능할 때 재난에 대응할 수 있는 가장 근접한 자원은 지역주민이기 때문이다. 셋째, 복구의 최종 책임 소재다. 외부봉사자원과 복구지원 인력이 모두 떠났을 때 최종적으로 복구를 마무리하고 책임져야할 주체는 결국 지역사회와 주민이라는 얘기다(권태호 등, 2008).

으로 관심을 받고 있는 분야가 바로 ‘행정협업’ 이다(박천오 외, 2011).

일반적으로 협업(collaboration)이란 “둘 혹은 그 이상의 기관들이 각각 개별적으로 일하기보다는 함께 일함으로써 공공가치(public value)를 증진시키고자 하는 공동의 활동”으로 정의할 수 있다(김영록 외, 2013). 협업행정은 정부가 행정서비스를 제공함에 있어 공동의 재정적·인적 자원을 함께 공유함으로써 비용을 낮추고, 수요자 중심의 통합적 행정 서비스를 제공할 수 있다는 점에서 강점이 있다. 특히 대규모 재난 발생 시 정부부처, 지방자치단체, 군, 민간단체 등이 공동으로 업무를 수행해야 한다는 점을 감안하면 재난관리 부문에서의 협업행정은 필수적이라 하겠다(국립재난안전연구원, 2014).

주지하듯이 우리 정부는 중앙행정기관 및 산하 소속기관, 공공기관이 단계별로 나누어 세종시와 지방 혁신도시로 분산·이전하고 있는 중이다. 그 어느 때보다 기관 간 정보공유와 협업이 강조되고 있는 상황이고, 원거리 분산으로 인한 업무차질 없이 지속적인 협업을 위한 환경조성이 필요하다. 기관 간 지리적 격차로 발생할 수 있는 행정업무상의 문제점을 줄이고, 원활한 대국민 서비스 제공을 위해서도 협업행정은 더욱 필요하다고 하겠다(한국정보화진흥원, 2011).

## 2) 재난관리 3.0의 모색: 협력적 거버넌스에 입각한 지역 재난관리체계 구축

앞서 살펴본 바처럼 박근혜 정부는 개방·공유 및 협업·소통을 통해 투명하고 유능한 정부를 구현하고 국민 중심의 맞춤형 서비스 정부를 실현하겠다는 정부 3.0 패러다임을 천명했고, 일자리 창출과 경제부흥의 기반 마련을 위해 과학기술과 정보통신기술 발전의 초석을 다지기 위해 미래창조과학부를 신설했다. 이러한 노력은 불확실성 고위험사회라는

작금의 현실에 대응하기 위해 최근 선진 각국이 추진하고 있는 데이터 기반의 정책결정 및 의사결정 전략과 맥이 닿아있다고 볼 수 있다. 이러한 정부 3.0 논의를 바탕으로 국립재난관리연구원(2014)은 ‘재난관리 3.0’의 개념을 안출했다. 이 개념이 표방하고 있는 바를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부주도의 재난관리정책에서 탈피하여 민간과 협력하며, 재난관리기관 간 협력적 거버넌스 체계를 구축한다.

둘째, 현장 중심의 재난정보를 실시간으로 수집하고 정보 간 연계분석을 통해 유관기관과 유기적으로 공유하는 체계가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 다양한 형태로 생성되는 자료를 수집·분석해서 새롭고 가치 있는 정보를 창출해야 한다. 재난관련 빅데이터를 통해 재난안전 공공데이터와 위성, CCTV 등 최첨단 재난데이터를 연계하고, 국민이 재난현장에서 생산하는 비정형 데이터(SNS 등)와 민간의 각종 정보 및 인프라를 활용하여, 새롭고 가치 있는 재난정보를 창출한다는 것이다<sup>15)</sup>.

셋째, 수요자 맞춤형 재난관리 체계의 구현이 필요하다. 재난관리 3.0은 이제까지 정부주도의 재난관리정책을 벗어나, 국민과 소통하고 민간과 협력하며 각종 재난정보를 연계·통합하는 공유·협력·소통이 핵심 가치가 되어야 한다. 따라서 부처 간 정보의 벽을 허물고, 민간과의 협력을 통해 재난정보를 연계·통합하고, 국민과 재난정보를 소통함으로써

---

15)현재 국민안전처 산하 국립재난안전연구원에서는 이러한 재난정보를 실시간으로 수집·가공하는 통합적인 정보제공 플랫폼인 스마트 재난정보상황실(SBB: Smart Big Board)을 2013년 5월 개발하여 시범 운영 중에 있다. 스마트재난정보상황실에서는 민간기업의 기상정보, CCTV, 현장센서 뿐만 아니라 트위터 등의 SNS 정보를 분석한 빅데이터, 스마트폰·무인헬기 등의 하드웨어와 ICT기술을 이용한 실시간 현장영상, 시뮬레이션 등의 정보를 통합적으로 제공하고 있다(국립재난안전연구원, 2013c)

통합적이면서 효과적인 재난의사결정을 지원하고, 신속하게 국민·자자체 등에 피드백 함으로써 현장 중심의 재난관리가 가능할 것으로 기대할 수 있다. 이와 함께 각종 정보의 공유와 민간협력은 재난안전분야의 인프라를 확대하고, 고부가가치 재난정보를 창출함으로써 재난안전산업을 육성하는 계기로도 작용한다는 것이다 (최우정 외, 2013).

이상의 논의를 바탕으로 재난관리 3.0의 골간을 정리해보면 다음과 같다. ICT기술을 활용하여 재난정보를 수집·가공함으로써 그 가치를 높이고, 재난정보를 실시간으로 공유하고 소통하며, 재난관리 주체 간 협력체계를 구축하여 현장 중심의 수요자 맞춤형 재난관리체계를 구현한다는 뜻이다.

국립재난안전연구원(2014)에서는 재난관리 3.0의 추진을 위한 정책과제로서 다음 5가지를 제안했다. 과제들을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

■ 재난관련 법령 정비: 재난관리 3.0 구현을 위해서는 재난관리 주체 간 명확한 역할과 책임에 대한 협의가 이뤄져야 하며, 이를 위해서는 재난관련 법령의 정비가 선행되어야 한다. 하지만 법령에는 한계가 있고, 모든 사항을 법률로 기술할 수는 없다는 점에서 관련사항을 정리해둘 기본적인 가이드라인의 제정<sup>16)</sup>을 검토해야 한다.

■ 재난관리체계의 복잡성 해소 및 일원화: 대규모 재난 발생 시 여러

---

16)이 점에서 미국의 국가대응체계(NRF: National Response Framework)를 참조할 필요가 있다. NRF는 모든 재난에 대해 공통적으로 적용되는 하나의 재난관리 철학이라 할 수 있다. 총 5장으로 구성됐는데, 1장에서는 역할과 책임이, 2장에서는 대응행위, 3장에서는 대응조직, 4장에서는 효과적 대응을 위한 중요요소, 5장에서는 온라인 국가대응체계센터 추진계획을 담고 있다고 한다(정지범·김근세, 2009).

관계 부처, 광역 및 기초 자치단체, 시민단체 및 일반 국민까지 복잡다기한 조직 및 인원들이 재난관리본부에 합류하게 된다. 이러한 다양한 주체 간 협력을 위한 일원화 요구가 높았던 게 사실이다. 국민안전처 출범을 통해 재난관리기구 일원화의 첫발은 내딛었지만 향후 정비해야 할 사항이 많다. 특히 의사결정과정을 보다 간소화하고 지휘·명령체통의 일원화를 위한 원스톱 재난관리 통합 상황실 등의 구성을 적극 검토해야 한다. 아울러 재난발생 지역에는 하나의 민원창구를 통해 모든 업무가 통합처리 되도록 해야 한다.

■ 재난정보의 수집 및 공유체계 강화: 정부를 포함한 공공부문은 물론 민간부문에서 수집·처리·가공되고 있는 재난정보를 협업적으로 관리·공유함으로써 재난에 대한 대응능력을 제고해야 한다. 미국·영국·일본 등 주요 국가의 재난정보 관리의 추세도 이러한 방향을 나아가고 있다. 가령 일본 기상청이 운영하는 국가지진네트워크와 국가방재과학연구소가 구축한 지진네트워크를 통해 지진정보를 모니터링하고 그 분석정보를 중앙정부 및 지방정부, 주요 언론매체에 통보한다.

■ 재난분야 전문 인력 확충: 재난관리 분야의 전문 인력이 부족하고 인력 확충이 필요하다는 논의는 상당히 오래된 사안이지만 그 해결은 지지부진한 상태다. 제도상으로는 방재안전직렬이 신설돼 전문 인력 확충의 첫 단추는 끼워졌지만 2014년 5월까지 인력충원은 이뤄지지 않고 있는 게 현실이다.

■ 업무연속성계획(BCP: Business Continuity Planning) 기반의 조직학습 체계 구축: 업무연속성계획이란 비즈니스 운영의 연속성을 유지하기 위한 방법론으로 자연·인간·기술에 관련된 각종 요인으로 인해 발생하

는 사고 또는 비상사태로 비즈니스 운영에 문제가 생길 경우, 적정 시간 내에 순차적으로 업무 비즈니스 사이클을 회복하기 위한 체계를 수립하는 프로세스다. 각종 재난으로 인한 비상사태 발생 시 조직의 핵심 업무를 지속하고, 적정 시간 내에 순차적으로 비즈니스 사이클을 회복하는데 있다. 따라서 단순한 백업이나 복구 차원이 아니라 문제 발생 시 핵심 업무가 신속히 복구될 수 있도록 필요한 인원과 설비, 공간, 정보기술, 통신, 기반서비스 정책 및 절차 포함돼야 한다.

■ 교육 및 훈련조직 강화: 효과적인 재난관리를 위해서는 반복적인 교육과 훈련을 통한 재난관리 역량 강화가 그 무엇보다 중요하다. 이러한 교육·훈련은 대상별로 차별화된 프로그램을 개발하여 지속적으로 운영돼야 한다. 즉, 일반국민 대상으로는 안전 불감증 해소, 재난관련 업무 담당 공무원에게는 필수역량 강화, 자원봉사자를 대상으로는 재난현장에서의 역할 등에 초점을 맞춘 교육대상 맞춤형 프로그램을 마련하여 지속적으로 시행돼야 할 것이다.

# 제 3 장 현행 재난방송 체계와 문제점

## 제 1 절 재난방송 관련 법체계

### 1. 재난방송관련 법 규정

우리나라의 『헌법』 제10조 및 제34조 6항<sup>17)</sup>, 『재난 및 안전관리 기본법』 제1조 및 제2조<sup>18)</sup>, 『자연재해대책법』 제1조 및 제3조<sup>19)</sup>등에서

---

17) 제2장 국민의 권리와 의무 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다. 제34조 ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

18) 제1조(목적) 이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법은 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다.

19) 제1조(목적) 이 법은 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제3조(책무) ① 국가는 기본법 및 이 법의 목적에 따라 자연현상으로 인한 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을



재난대응체계(중앙안전관리위원회)를 구축하고 국가가 수행해야 할 국민보호 의무를 부과하고 있다(지성우, 2011). 재난방송과 관련해서는 『방송통신발전기본법』 및 시행령, 『재난 및 안전관리 기본법』 및 시행령, 『방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙』 및 『방송심의에 관한 규정』, 『재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준』 등의 관계법령이 있다. 이 법들을 구분하면 재난방송 관련 주무기관인 방송통신위원회와 미래창조과학부의 『방송통신발전기본법』에 근거하여 이루어지는 재난방송과 『재난 및 안전관리 기본법』 및 시행령에 근거하여 구성되는 재난방송관련 조직 구성으로 구분할 수 있다.

먼저, 『방송통신발전기본법』 및 관련법에 규정되어 있는 재난방송의 내용을 다음과 같다.

제40조(재난방송 등) ① 「방송법」에 따른 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자는 「자연재해대책법」 제2조에 따른 재해 또는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에 따른 재난 및 「민방위기본법」 제2조에 따른 민방위사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 발생을 예방하거나 그 피해를 줄일 수 있는 재난방송 및 민방위경보방송을 하여야 한다.

② 미래창조과학부장관과 방송통신위원회는 재해, 재난 또는 민방위사태가 발생하거나 발생이 예상될 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자에 대하여 재해, 재난 또는 민방위사태의

---

보호하기 위하여 자연재해의 예방 및 대비에 관한 종합계획을 수립하여 시행할 책무를 지며, 그 시행을 위한 최대한의 재정·기술적 지원을 하여야 한다.

발생을 예방하거나 그 피해를 줄일 수 있는 재난방송 또는 민방위경보방송을 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 방송사업자는 특별한 사유가 없으면 재난방송 또는 민방위경보방송을 하여야 한다.

③ 미래창조과학부장관과 방송통신위원회는 「방송법」에 따라 설립된 한국방송공사를 재난방송 및 민방위경보방송의 주관기관으로 지정할 수 있다.

④ 재난방송 및 민방위경보방송에 관한 기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 「방송법」에 따라 방송프로그램별 유료방송을 하는 방송사업자에 대하여는 제1항부터 제4항까지의 규정을 적용하지 아니한다.

이처럼 지상파방송사업자를 비롯한 종합편성방송사업자와 보도 전문편성 방송채널사용사업자(PP) 등을 ‘재난방송 의무방송사업자’로 규정(법 제40조제1항)해 왔고, 2015년 6월에 케이블TV 방송사업자(SO), 위성방송사업자 및 인터넷멀티미디어방송(IPTV) 사업자들도 재해, 재난 또는 민방위경보방송을 의무적으로 하도록 법조항이 개정됐다. 재난방송 주관기관(방송통신위원회, 미래창조과학부)이 의무방송사업자를 지정하는 법조항을 두고 있는 것이다. 따라서 제40조 1항에 따른 의무방송사업자(62개)와 제2항에 따른 종합유선방송사업자(91개), 위성방송사업자(1개), 인터넷 멀티미디어 방송사업자(3개) 등 총 157개 사(2015. 6.30 기준)는 특별한 사유가 없는 한 유사시(有事時) 재난방송 또는 민방위경보방송을 해야 한다.

아울러 재난방송 이행규정으로 『방송통신발전기본법』 제48조제1항에서는 “제40조제2항을 위반하여 특별한 사유 없이 재난방송 또는 민방위경보방송을 하지 아니한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다”는 조항을 두고 있다(방송통신위원회, 2014).

동 법 제3항에서는 한국방송공사(KBS)를 재난 시 주관방송사로 지정할 수 있도록 하고 있으며, 제4항에서는 재난방송 및 민방위경보방송에 관한 기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 다만 방송프로그램별 유료방송을 하는 방송사업자에 대해서는 제1항부터 제4항까지의 규정을 적용하지 않도록 하고 있다.

또한, 방송통신위원회와 미래창조부의 『재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준』은 재난방송의 세부기준을 규정하고 있다. 재난 주관방송사의 지정·권한·임무에 관한 규정, 재난방송 보도 준칙 사항, 사생활 보호, 취재질서, 취재원 보호 등에 관련한 기준을 제시하고 있다.

재난방송과 관련한 법 규정은 『재난 및 안전관리 기본법』 제 12조에 도 있는데, 방송통신발전기본법과는 다르게 재난방송협의회라는 조직을 상설기구로 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 중앙에는 중앙재난방송협의회를, 지역에는 지역재난방송협의회를 설치할 수 있으며 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령과 해당자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다.

제12조(재난방송협의회) ① 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치 및 재난관리를 위한 재난방송이 원활히 수행될 수 있도록 중앙위원회에 중앙재난방송협의회를 둘 수 있다.

② 지역 차원에서 재난에 대한 예보·경보·통지나 응급조치 및 재난방송이 원활히 수행될 수 있도록 지역위원회에 시·도 또는 시·군·구 재난방송협의회(이하 이 조에서 “지역재난방송협의회”라 한다)를 둘 수 있다.

③ 중앙재난방송협의회 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 지역재난방송협의회 구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

나아가, 『재난 및 안전관리 기본법』 시행령 제10조에는 중앙재난방송협회의 구성과 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 관련부처 공무원과 방송관계자로 구성되면 재난방송의 효율적 전파, 언론중재 및 피해구제 등에 관련된 사항을 다루고 관계 법령의 개정 등을 건의할 수 있다. 그런데 시행령에는 중앙재난방송협회에 관한 사항만 규정하고 있지 지역재난방송협회에 관한 사항은 다루고 있지 않다.

제10조의3(중앙재난방송협회의 구성과 운영) ① 법 제12조제1항에 따라 중앙위원회에 두는 중앙재난방송협회의는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다. <개정 2014.2.5.>

② 중앙재난방송협회의는 다음 각 호의 사항을 심의한다. <개정 2012.8.23., 2013.3.23., 2014.2.5.>

1. 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치 및 재난관리를 위한 재난방송 내용의 효율적 전파 방안
2. 재난방송과 관련하여 중앙행정기관, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도“라 한다) 및 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자 간의 역할분담 및 협력체제 구축에 관한 사항
3. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 언론에 공개할 재난 관련 정보의 결정에 관한 사항
4. 재난방송 관련 법령과 제도의 개선 사항
5. 그 밖에 재난방송이 원활히 수행되도록 하기 위하여 필요한 사항으로서 방송통신위원회위원장과 미래창조과학부장관이 요청하거나 중앙재난방송협회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

## 2. 재난방송 실시 체계

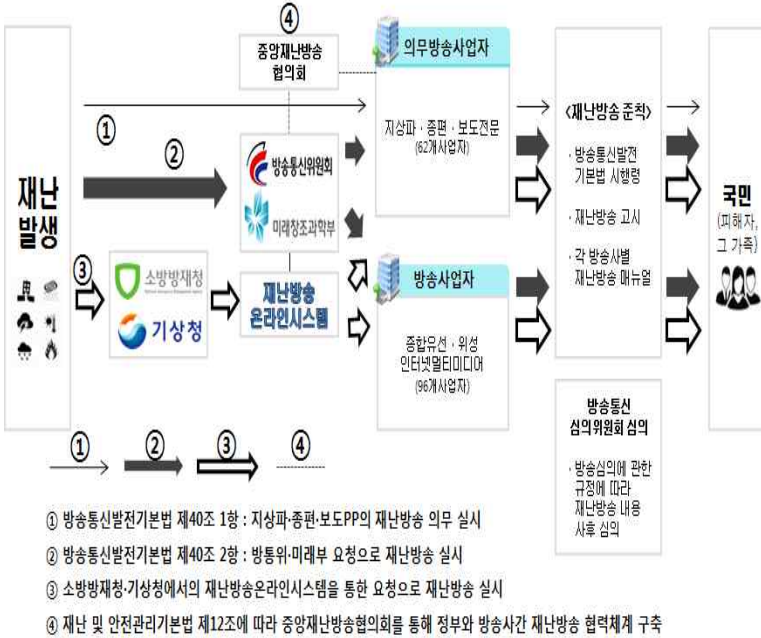
재난 발생 시 『방송통신발전기본법』 제40조제1항에 근거하여 [그림 3-1]에서 보는 바처럼 지상파방송사업자, 종합편성방송사업자, 보도전문

편성 방송채널사용사업자 등 총 62개 방송사가 의무적으로 재난방송을 해야 한다. 아울러 동법 제40조제2항에 따라 케이블TV SO, 위성방송사업자 및 IPTV사업자도 재난방송을 실시해야 한다. 이 경우 재난방송주관기관이 방송사업자에게 재난방송을 요청하는 구체적 방식과 명시 사항, 재난방송 기준 및 방법 등은 『방송통신발전기본법 시행령』 제28조<sup>20)</sup>에 규정돼 있다.

---

20) 제28조(재난방송 등) ① 미래과학부장과 또는 방송통신위원회는 법 제40조제2항 전단에 따라 방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송사업자에게 재난방송 또는 민방위경보방송을 요청하려는 경우에는 문서(전자문서를 포함한다)로 하여야 한다. 다만, 재해 또는 재난의 예방을 위하여 긴급한 사유가 있는 경우에는 전화·모사전송 등의 방법으로 할 수 있다. ② 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회는 제1항에 따라 재난방송 또는 민방위경보방송을 요청하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다. 1. 재해, 재난 또는 민방위사태의 상황 2. 기상상황 및 기상특보 발표 내용(자연현상으로 인하여 발생하는 재해 또는 재난의 경우만 해당한다) 3. 재해, 재난 또는 민방위사태 유형별 국민행동요령 4. 그 밖에 재해, 재난 또는 민방위사태의 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 필요한 사항 ③ 법 제40조제4항에 따른 재난방송 및 민방위경보방송의 기준 및 방법은 다음 각 호와 같다. 1. 「방송법」 제43조제1항에 따른 한국방송공사를 재난방송 및 민방위경보방송의 주관기관으로 지정할 것 2. 재난방송 및 민방위경보방송의 주관기관과 다른 방송사업자 간의 권한과 책임을 구분할 것 3. 재해, 재난 또는 민방위사태 관련 피해자의 사생활 보호에 유의할 것 4. 재해, 재난 상황 또는 민방위사태 및 그 복구상황을 정확하게 방송할 것 5. 재해, 재난 또는 민방위사태의 관리를 관장하는 행정기관의 장의 발표내용을 반영할 것 ④ 제3항에 따른 재난방송 및 민방위경보방송의 기준 및 방법 등에 관하여 필요한 세부사항은 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회가 정하여 고시한다. ⑤ 법 제40조제1항 및 제2항에 따른 재난방송 및 민방위경보방송의 방송시간은 「방송법 시행령」 제50조·제51조·제52조의2·제57조 및 제58조에 따른 방송프로그램 편성비용의 계산에 포함되지 아니한다.

[그림 3-1] 재난방송 실시체계



재난방송주관기관<sup>21)</sup>인 방통위 및 미래부는 케이블TV SO, 위성방송사업자 및 IPTV 방송사업자에게 재난방송을 요청할 수 있다. 이 경우 재난방송주관기관이 방송사업자에게 재난방송을 요청하는 구체적 방식과 명시사항, 재난방송의 기준 및 방법 등은 『방송통신발전기본법 시행령』 제28조<sup>22)</sup>에 규정돼 있다. 이 조항에 따르면 재난방송 또는 민방위

21) 『방송통신발전기본법』, 『방송법시행령』, 방송법 시행에 관한 『방송통신위원회 규칙』 및 『재난방송 및 민방위경보방송의 실시 에 관한 기준』 등에 의거 방송통신위원회와 미래창조과학부는 재난방송주관기관이 되며 재난방송의 실시와 감독의 책임을 지고 있다 (지성우, 2011).

22) 제28조(재난방송 등) ① 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회는 법 제40조제2항 전단에 따라 방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어

경보방송을 요청할 시 문서(전자문서 포함)로 요청함을 원칙으로 하되 긴급 시에는 전화모사 전송을 사용할 수 있으며 이 문서에는 ① 재해·재난·민방위사태의 상황 ② 기상상황 및 기상특보 발표내용(자연재해에만 해당) ③ 재해 등 각 유형별 국민행동요령 ④ 그 밖에 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 필요한 사항 등이 담겨 있어야 한다고 규정하고 있다.

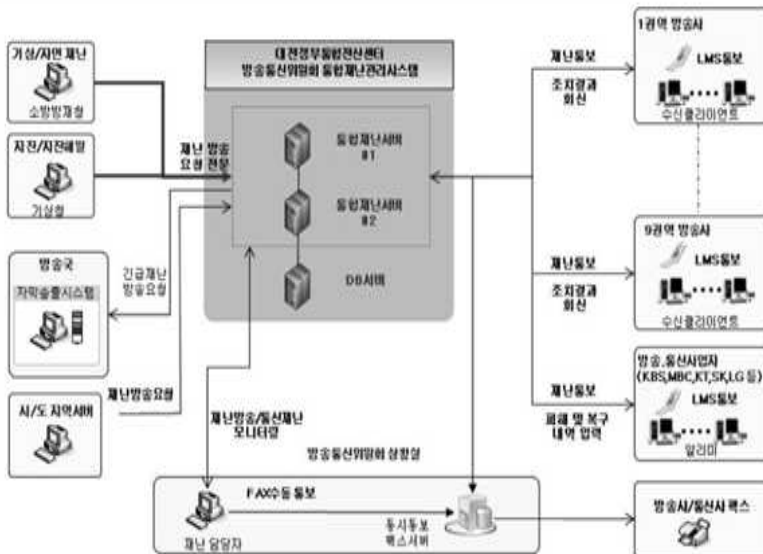
한편 『방송통신발전기본법』 제40조에 의거, 방통위는 신속·정확한

---

어 방송사업자에게 재난방송 또는 민방위경보방송을 요청하려는 경우에는 문서(전자문서를 포함한다)로 하여야 한다. 다만, 재해 또는 재난의 예방을 위하여 긴급한 사유가 있는 경우에는 전화·모사·전송 등의 방법으로 할 수 있다. ② 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회는 제1항에 따라 재난방송 또는 민방위경보방송을 요청하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다. 1. 재해, 재난 또는 민방위사태의 상황, 2. 기상상황 및 기상특보 발표내용(자연현상으로 인하여 발생하는 재해 또는 재난의 경우에만 해당한다.), 3. 재해, 재난 또는 민방위사태 유형별 국민행동요령, 4. 그 밖에 재해, 재난 또는 민방위사태의 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 필요한 사항, ③ 법 제40조제4항에 따른 재난방송 및 민방위경보방송의 기준 및 방법은 다음 각 호와 같다. 1. 『방송법』 제43조제1항에 따른 한국방송공사를 재난방송 및 민방위경보방송의 주관기관으로 지정할 것, 2. 재난방송 및 민방위경보방송의 주관기관과 다른 방송사업자 간의 권한과 책임을 구분할 것, 3. 재해, 재난 또는 민방위사태 관련 피해자의 사생활 보호에 유의할 것, 4. 재해, 재난 상황 또는 민방위사태 및 그 복구상황을 정확하게 방송할 것, 5. 재해, 재난 또는 민방위사태의 관리를 관장하는 행정기관의 장의 발표내용을 반영할 것, ④ 제3항에 따른 재난방송 및 민방위경보방송의 기준 및 방법 등에 관하여 필요한 세부사항은 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회가 정하여 고시한다. ⑤ 법 제40조제1항 및 제2항에 따른 재난방송 및 민방위경보방송의 방송시간은 『방송법시행령』 제50조제51조제52조의2·제57조 및 제58조에 따른 방송프로그램 편성비율의 계산에 포함되지 아니한다.

정보전달을 통해 재난상황에 효율적으로 대응하기 위해 ‘재난방송온라인시스템(Emergency Disaster Broadcasting System)’을 구축하여 재난방송을 실시하고 있는데 이에 대한 전체 구성을 정리하면 [그림 3-2]와 같다. 그림에서 보듯이 재난 발생 시 재난방송 요청기관인 기상청에서 지진·지진해일 등의 분석정보를 재난방송온라인시스템 분배 서버로 전송하고 국민안전처에서는 기상정보와 함께 대응방안을 분배서버로 전송하면 각 권역별 서버를 통해 방송사에 재난방송이 요청된다(임성률, 2012).

[그림 3-2] 재난방송온라인시스템 구성도



한편 재난방송 수행의 일환으로 방통위는 2006년부터 ‘통합재난관리 시스템(UDMS: Unified Disaster Management System)’을 구축·운영하고 있다. 이 시스템은 재난방송 관리영역, 방송통신 재난관리 영역 등 2개



영역으로 구성돼 있다. 재난방송관리는 지진 및 지진해일정보를 기상청의 지진통보시스템(EBS: Earthquake Broadcasting System)으로부터, 기상재난사회적 재난인적재난 등의 정보는 소방방재청(현 국민안전처)의 재난온라인방송시스템(DITS)으로부터 수신 받아 각 방송사로 재난방송을 요청할 뿐 아니라 시도 등에 있는 재난관련기관과 재난방송을 실시하는 전국의 방송사와 상호 유기적 협조체계를 구축하는 시스템이다. 기상청이나 소방방재청 등 재난관리주관기관 외에도 식약청의 경우에는 위해 식품 확산 시, 한국전력공사의 경우는 전력관련 재난 발생 시 재난방송온라인시스템을 활용해 재난방송을 요청한다(임성률, 2012).

방송사가 재난방송 요청에 대응하는 단계는 크게 4단계로 구분되어 있다. 기상청에서 기상 예비특보 발표 시는 1단계로 방송사에서 자율적으로 방송실시 유·무를 결정하게 된다. 기상주의보발표 시는 2단계로 1단계와 마찬가지로 방송사 자율적으로 방송을 실시하게 되며 3단계는 기상정보나 홍수주의보 발표시 방송사는 의무적으로 실시하여야 하며, 4단계도 마찬가지로 의무적으로 방송을 실시하여야 한다. 3단계 이상의 상황이 발생되면 수도권을 제외하고 전국의 방송 권역별로 지상파 종합편성 방송사의 재난방송 공동제작을 권고하고 있으며, 재난이 매우 국지적으로 발생하거나 2개 이상의 권역에 중첩되어 발생하게 되면 공동제작에 참여하는 방송사의 범위를 지역별로 축소 또는 추가하는 등 탄력적으로 운용할 수 있다. 재난방송의 종료는 기상특보 해제 시에 종료하게 되며 의무사항은 아니다.

재난방송은 기상청, 중앙재난안전대책본부의 요청문에 따라 시행하되 원칙적으로 풍수해의 경우 3단계, 지진은 2단계, 지진해일은 규모 7.0이상의 해저지진의 발생 시 요청하거나 심각한 재난이 우려되는 경우 2단계에서도 재난방송요청을 할 수가 있다. 소방방재청(현 국민안전처)에서는 각종재해의 주의보시 재난방송 요청은 4개 시·도 이상의 지역에 특

보가 발표된 경우에 재난방송을 요청하며 수도권과 광역시의 대설주의  
보 발표 시에 또한 재난방송을 요청하게 된다. 또

한, 기상특보(주의보·경보)가 발령되지 않았을 시에도 예측하지 못한  
재난이 발생할 우려가 있을 경우에 재난방송을 요청하게 된다. 그러나  
재난방송 요청체계 기준에서 폭발, 붕괴, 대규모화재, 기타 사회적 이슈  
의 재난분야는 현재 재난방송요청에서 제외되어 있음에 따라 향후 재난  
방송요청기준을 추가하여 재난방송을 요청할 수 있도록 개선이 필요할  
것으로 판단된다(오국열·이창희, 2014).

## 제 2 절 재난방송 주체 유형

재난방송의 주체는 재난 발생 시 국민들에게 신속정확하게 재난관련  
제반 정보를 제공하는 재난방송사와 재난방송 전반에 대한 지휘·감독의  
책임을 지는 방송통신위원회 및 미래창조과학부 등의 재난방송주관기  
관, 지진·해일 등 재난정보를 제공하고 필요시 재난방송을 요청하는 재  
난관리주관기관, 정부와 방송사 간 긴밀한 재난관리체계를 구축하여 재  
난관련 예보·경보 통지나 재난관리를 위한 재난방송의 원활한 수행을  
매개하는 중앙재난방송협의회 등이다. 각 재난방송 주체의 책임과 기능  
을 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 재난방송 주관기관

『방송통신발전기본법』, 『방송법 시행령』, 『방송법 시행에 관한  
방송통신위원회 규칙』, 『재난방송 및 민방위경보방송 실시에 관한 기  
준』 등에 따라 방송통신위원회와 미래창조과학부는 재난방송주관기관  
의 지위를 갖고 있다. 재난방송주관기관은 재난방송의 실시와 감독의  
책임을 지는 것과 함께 KBS를 재난방송 주관방송사로 지정하며, 재난

시 방송사업자에게 재난방송을 요청할 수 있는 권한을 갖고 있다(지성우, 2011). 이처럼 재난방송주관기관은 국민의 생명을 보호하고 재산피해를 최소화하기 위해 법령에 따라 적법하게 재난방송을 요청하고 적절한 감독을 수행해야 한다.

국민안전처는 소방방재청 재난상황실에서 컨트롤타워 역할을 수행하고 있으며 국가안전관리 정보시스템인 NDMS(National Disaster Management System)를 통해 기상청, 산림청 등 유관기관으로부터 각종 기상정보, 홍수정보, 산불 등의 재해 및 재난정보를 받고 이를 지자체, 유관기관에 전파하고, 재난문자시스템 CBS(Cell Broadcasting System)을 통해 국민에게 재난문자서비스를 제공하고 있다(오국열·이창희, 2014).

## 2. 재난방송 의무방송사업자

『방송통신발전기본법』 제40조제1항은 지상파방송사업자, 종합편성 방송사업자, 보도 전문편성 방송채널사용사업자 등 총 62개 방송사를 재난 발생 시 혹은 발생 우려가 있을 경우 정부의 요청과 관계없이 재난방송을 의무적으로 수행해야 하는 방송사로 규정하고 있다. 이에 더해 2015년 6월 『방송통신발전기본법』 제40조제2항이 개정되어 재난방송을 의무적으로 실시해야 하는 방송사들이 케이블TV SO, 위성방송사업자 및 IPTV사업자들까지 확대됐다. <표 3-1>은 『방송통신발전기본법』에 의거하여 재난방송을 실시해야 하는 방송사업자의 내역이다.

<표 3-1> 재난방송 의무방송사업자

구 분	방송사업자 명	소 계	
지상파 방송사	공영방송	한국방송공사, (주)문화방송, 지역MBC계열사 (18), 한국교육방송공사	21
	민영방송	(주)SBS, (주)KNN, (주)대구방송, (주)광주방송, (주)대전방송, (주)울산방송, (주)전주방송, (주)청주방송, (주)G1, (주)제주방송, (주)오비에스경인티브이	11
	지역 라디오	(주) 경인방송, (주)경기방송	2
	종교방송	(재)CBS, (재)불교방송, (재)평화방송, (재)극동방송, (재)원음방송	5
	교통방송	도로교통공단, 서울특별시교통방송	2
	영어방송	국제방송교류재단, 광주영어방송재단, 부산영어방송재단	2
	국악전문	(재)국악방송	1
	보도전문	(주)와이티엔라디오	1
	공동체 라디오	(사)관악공동체라디오, (사)금강에프엠방송, (사)문화복지미디어, (사)광주시민방송, (사)성서공동체에프엠, (사)마포공동체라디오, (사)영주에프엠방송	7
소 계		53	
방송채널사업자 (보도)	(주)와이티엔, (주)연합뉴스티브이	2	
방송채널사업자 (종편)	(주)조선방송, (주)제이티비씨, (주)채널에이, (주)매일방송	4	
DMB	(주)와이티엔 디엠비, (주)한국디엠비, (주)유원미디어	3	
케이블TV SO	CJ헬로비전, 티브로드, 씨앤엠, 씨엠비, 현대HCN, 개별SO	91	
IPTV	KT, SK브로드밴드, LG U+ 3개사	3	
위성방송	스카이라이프 1개사	1	
합 계		157	

### 3. 주관방송사업자

『방송통신발전기본법』 제40조제3항<sup>23)</sup> 및 시행령 제28조제3항<sup>24)</sup>은 한국방송공사를 재난방송 주관방송사로 지정하도록 규정하고 있다. 또한 재난방송 주관방송사로서의 권한과 책임은 『재난방송 및 민방위경보방송 실시에 관한 기준』 제4조, 제5조, 제6조에 규정돼 있다<sup>25)</sup>.

23)③ 미래창조과학부장관과 방송통신위원회는 『방송법』에 따라 설립된 한국방송공사를 재난방송 및 민방위경보방송의 주관기관으로 지정할 수 있다.

24)③ 법 제40조제4항에 따른 재난방송 및 민방위경보방송의 기준 및 방법은 다음 각 호와 같다. 1. 『방송법』 제43조제1항에 따른 한국방송공사를 재난방송 및 민방위경보방송의 주관기관으로 지정할 것. 2. 재난방송 및 민방위경보방송의 주관기관과 다른 방송사업자 간의 권한과 책임을 구분할 것.

25)제4조(주간방송사 지정) ① 미래창조과학부장관과 방송통신위원회는 「방송통신발전기본법」 제40조제3항 및 같은 법 시행령 제28조제3항제1호의 규정에 따라 한국방송공사를 재난방송 및 민방위경보방송의 주관기관(이하 '주관방송사'라 한다)으로 지정한다. ② 주관방송사는 책임 있는 재난방송 등을 실시하고 재난방송 등의 발전을 위하여 필요한 시스템을 구축하여야 하며, 이를 위해 관계기관의 협조를 받을 수 있다.

제5조(주관방송사의 권한) ① 주관방송사는 재해, 재난 또는 민방위사태의 관리를 관장하는 행정기관의 장(이하 "재난관리책임기관의 장"이라 한다)으로부터 재해, 재난 또는 민방위사태(이하 "재난 등"이라 한다)와 관련한 정보를 우선적으로 제공받을 수 있다. ② 주관방송사는 재난관리책임기관의 장에게 보도에 필요한 정보를 신속하고 구체적으로 제공하도록 요청할 수 있다. ③ 주관방송사는 효율적인 재난방송 등의 실시를 위하여 필요한 경우에는 다른 방송사업자와의 협의를 거쳐 공동취재단을 구성할 수 있고, 그 운용을 담당한다. ④ 방송사업자는 제3항에 따른 주관방송사의 공동취재단 구성 및 운용에 적극 협조하여야 한다.

제6조(주관방송사의 임무) ① 주관방송사는 재난 등의 예방, 수습과

이 기준에 의거 주관방송사의 위상에 가지고 있는 한국방송공사(KBS)의 주요 권한은 다음과 같다. 우선 재해, 재난 또는 민방위사태의 관리를 관장하는 행정기관의 장으로부터 재해, 재난과 연관된 정보를 우선적으로 제공받을 수 있고, 재난 등의 관리를 관장하는 행정기관의 장에게 보도에 필요한 정보를 요청할 수 있으며, 효율적 재난방송을 실시할 수 있도록 필요 시 다른 방송사업자와의 협의를 거쳐 공동취재단을 구성하고, 그 운용을 담당할 수 있다. 그 외 방송사업자는 공동취재단 구성 및 운용에 적극 협조하도록 돼 있다. 한편 재난방송 주관방송사인 KBS는 재난 등의 관리를 관장하는 행정기관의 장이 재난 등의 수습과 복구의 효율성을 높이기 위한 요청을 하는 경우 특별한 사유가 없는 한 이를 재난방송 등에 반영하고, 공동취재단이 제작한 자료를 다른 방송사업자가 동시에 또는 녹음·녹화하여 활용할 수 있도록 조치해야 한다. 아울러 재난방송 및 민방위경보방송을 정확하게 이해할 수 없는 심신 장애인과 외국인 등 특정계층을 고려한 재난정보 전달시스템 구축을 위해 노력해야 하는 책무를 지고 있다.

#### 4. 중앙지역재난방송협의회

『재난 및 안전관리 기본법』 제12조<sup>26)</sup>는 재난에 관한 예보·경보·통지

---

복구의 효율성을 높이기 위하여 재난방송 등을 하여야 한다. ② 주관방송사는 제5조제3항에 따라 공동취재단이 제작한 기사·영상 등 보도에 필요한 자료를 다른 방송사업자가 동시에 또는 녹음·녹화하여 활용할 수 있도록 제공하여야 한다. ③ 주관방송사는 방송내용을 정확하게 이해할 수 없는 심신 장애인과 외국인 등 특정계층을 고려한 재난 등의 정보 전달시스템 구축을 위해 노력하여야 한다.

26) 제12조(재난방송협의회) ① 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치 및 재난관리를 위한 재난방송이 원활히 수행될 수 있도록 중앙위원회에 중앙재난방송협의회를 둘 수 있다. ② 지역 차원에서 재난에 대한 예보·경보·통지나 응급조치 및 재난방송이 원활히 수행

나 응급조치 및 재난관리를 위한 재난방송이 원활히 수행될 수 있도록 중앙위원회(중앙안전관리위원회<sup>27</sup>)에 중앙재난방송위원회를, 지역차원에서는 시도 또는 시·군·구에 설치된 지역위원회에 지역재난방송협의회를 둘 수 있도록 규정돼 있다<sup>28</sup>).

『재난 및 안전관리기본법』 제12에 의거, 같은 법 시행령 제10조의 3에서는 중앙재난방송협의회 구성 및 운영관련 사항을 규정하고 있다. 먼저 그 구성을 보면 위원장 및 부위원장 각 1일 포함 20명 이내의 위원<sup>29</sup>)으로 꾸리도록 돼 있다. 이 협의회의 주요 심의사항은 다음과 같다.

---

될 수 있도록 지역위원회에 시·도 또는 시·군·구 재난방송협의회(이하 이 조에서 “지역재난방송협의회”라 한다)를 둘 수 있다. ③ 중앙재난방송협의회 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 지역재난방송협의회 구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

27) 제9조(중앙안전관리위원회) ① 재난 및 안전관리에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙안전관리위원회(이하 “중앙위원회”라 한다)를 둔다. <중략> ② 중앙위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 또는 관계 기관·단체의 장이 된다. <후략>

28) 『재난 및 안전관리 기본법』 제12조제3항에 따라 중앙재난방송협의회 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 지역재난방송협의회 구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 돼있다.

29) 협의회 위원으로는 미래창조과학부·행정자치부·국민안전처·국무조정실·방송통신위원회 및 기상청의 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원, 지상파TV·종합편성채널·보도전문채널에서 재난방송을 총괄하는 자, 대학교수 및 관련 연구기관 종사자 중 미래창조과학부장관이 위촉하는 자 등을 선임하도록 돼있다.

- 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치 및 재난관리를 위한 재난 방송 내용의 효율적 전파 방안
- 재난방송과 관련하여 중앙행정기관, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자 간의 역할 분담 및 협력체제 구축에 관한 사항
- 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 언론에 공개할 재난 관련 정보의 결정에 관한 사항
- 재난방송 관련 법령과 제도의 개선 사항
- 그 밖에 재난방송이 원활히 수행되도록 하기 위하여 필요한 사항으로서 방송통신위원회위원장과 미래창조과학부장관이 요청하거나 중앙재난방송협의회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

### 제 3 절 재난방송 개선방향

#### 1. 재난단계별 대응이 가능한 재난방송 개념 정의

『방송통신발전기본법』 제40조제1항 및 제2항에서는 지상파방송사업자, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자는 『자연재해대책법』 제2조에 따른 재해 또는 『재난 및 안전관리 기본법』 제3조에 따른 재난 및 『민방위기본법』 제2조에 따른 민방위사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 발생을 예방하거나 그 피해를 줄일 수 있는 재난방송 및 민방위경보방송을 하도록 규정하고 있다. 또한 같은 법 같은 조 제2항에 의거 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회는 케이블TV SO, 위성방송사업자 및 IPTV사업자에게 재난방송 및 민방위경보방송을 요청할 수 있으며 요청받은 사업자는 특별한 이유가 없는 한 재난방송을 하도록 규정돼 있다.



『방송통신발전기본법』 재난방송의 개념을 “재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 그 발생을 예방하거나 그 피해를 줄일 수 있는 방송”으로 정의하고 있어 매우 협소한 범위의 활동만을 대상으로 하고 있다. 재난방송 개념 정의와 관련해서 정보통신정책연구원의 연구보고서(2014)에서 「방송통신발전기본법」 제40조 “재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 발생을 예방하거나 피해를 줄일 수 있는 재난방송을 하여야 한다”는 현 규정을 보완하여, 재난의 예방·대비·대응·복구 단계별로 재난방송의 역할을 확립시키는 데 기여할 수 있도록 재난방송의 정의 신설을 제안한 바 있다. 재난방송은 방송을 통해 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 재난의 예방·대비·대응·복구 등 재난관리의 모든 단계에 대한 정보를 국민들에게 신속·정확하게 제공하는 목적을 가져야 한다. 하지만 현재의 법령만으로는 재난관리의 모든 단계에 걸쳐 재난방송이 역할을 해야 한다는 근본적인 취지를 반영하는데 한계가 있을 수밖에 없다는 점이 문제이다.

재난방송을 재난관리 단계별 대응이 가능하도록 정의하면 현재의 재난방송이 재해의 규모나 피해상황을 전달하는 매체로 그 기능이 한정되어 있는 제약을 극복할 수 있다. 그동안 재난이 발생하였을 경우에만 운영되는 현재의 재난방송체계를 개선해야 한다는 지적이 제기되어 왔다. 현재의 재난방송시스템은 재난 발생시 상황보도에만 국한되고 있어, 평상시 실시간 재해위험지역 상황보도, 재해예방 및 대처요령 등의 재난 홍보 및 교육 등 계몽적인 내용전달에 한계점이 있다(오국열·이창희, 2014).

〈표 3-2〉 재난방송정의 확대 방안

현행 법률	재난 방송 정의 확대 방안
규정되어 있지 않음	“재난방송”이란 「자연재해대책법」 제2조에 따른 재해, 「재난 및 안전관리기본법」 제3조에 따른 재난 또는 「민방위기본법」 제2조에 따른 민방위사태(이하 “재난등”이라 한다)의 예방·대비·대응·복구에 필요한 정보를 제공하여 재난등의 발생을 예방하거나 그 피해를 줄일 수 있는 방송을 말한다.

자료: 정보통신정책연구원(2014). 『재난방송 제도 개선에 관한 연구』.

재난관리단계별, 다시 말해 예방·대비·대응·복구 단계별 재난방송의 역할을 달라야 한다. 재난이 발생하여 재난 지역으로부터의 소식이나 관련기관의 대책 등에 국민의 관심이 집중될 경우에는 많은 미디어들이 개입되므로 정보유통이 활발해 지고 국민의 자발적인 참여 분위기 또한 고조된다. 이에 비해 재난예방단계와 대비단계에서는 방송이 재난에 관여하는 부분은 매우 한정적으로 나타난 것이 지금까지의 모습이다. 재난예방과 관련해서는 방송의 고발성 보도 정도의 양상으로 정보가 제공되었고, 대비단계 또한 태풍이나 홍수 등이 우려될 때 기상청 등을 통해 주의를 환기시키는 정보의 유통이 전부였다고 해도 과언이 아니다.

예방단계는 중앙정부와 지자체만이 아니라 지역자율방재단 등 지역주민들의 참여로 이루어지는 다양한 재난예방활동들이 상시적으로 이루어지는 단계이다. 정부는 안전에 관한 법규를 제정하거나 개정하고 방재 인프라 구축을 통해 안전대책을 마련하거나 시설물에 대한 안전진단을 상시적으로 수행해야 하는 단계이다. 지역자율방재단과 같은 주민단체는 일상생활공간에서 지속적인 안전 활동을 수행하고, 어린이나 안전취약 주민에 대한 안전지도를 통해 안전문화가 일상 문화로 정착되도록 하는 노력이 이루어지는 단계이기도 하다.

특히 최근의 재난이 자연재해만이 아니라 각종 위험물질로 인한 사회적 재난이 발생할 가능성이 점점 높아지고 있는데, 원자력이나 화학물질로 인한 사회적 재난은 대응단계나 복구단계를 통해 원상회복이 불가능한 경우도 많다. 이러한 재해에 대해서는 사실상 예방단계의 충실화를 통해 발생을 미연에 방지하는 것이 가장 적절한 재난관리방법인 것이다. 하지만 예방단계에서 이루어지는 정부, 지자체, 지역주민들의 활동은 일반적으로 방송에 주목을 받지 못한다. 방송의 속성상 사건이 발생하기 이전의 진행과정은 보도 가치가 매우 낮아 장마철 또는 해빙기 등의 특정한 시점을 제외하곤 거의 보도를 하지 않는 경향이 있다. 다시 말해 방송은 지금까지 재난예방활동의 중요성을 이야기하면서도 예방활동에 대해 거의 보도하지 않았다고 해도 과언이 아니다. 최근의 사회적 재난 발생은 이러한 방송의 재난보도 관행에 대해 근본적인 변화를 요구하고 있다. 재난예방단계에서 방송이 관심을 갖고 지속적으로 정보를 유통시켜야 한다는 사회적 요구가 고조되고 있다.

대비단계에서도 방송의 역할은 그다지 눈에 띄지 않는다. 대비단계는 재난발생이 임박한 상황에서 신속한 대응을 위한 사전준비를 하는 단계이다. 구체적으로는 재난경보체계의 점검, 재난대비 훈련, 재난관리자원의 점검 등의 활동을 들 수 있다. 방송은 대비단계에서 자연재해가 다가오고 있다는 정보 전달의 수준의 활동을 할 뿐 사회적 재난에 대한 대비를 주요한 재난관리과정으로 다루지는 않는다. 대비단계 또한 예방단계처럼 사회적으로 발생하지 않는 재난을 미리 상정하고 진행하는 훈련의 성격을 갖기 때문이다. 중앙정부와 지자체의 재난대비단계에서의 활동은 보도할 만한 사회적 중요성을 갖고 있지 않다고 판단한 것이 지금까지의 관행이라고 볼 수 있다.

지금까지 재난방송의 중심은 대응단계 다시 말해 재해 혹은 재난이 발생한 후에 이루어지는 피해 감소 대응, 혹은 구조활동 대응 그리고

피해지역의 정보를 전달해 주는 데에 놓여 있었다. 대응단계에서의 보도는 전국적인 주목을 받기 위해 과도하게 이루어지고 경우에 따라서는 피해지역 주민에게 오히려 물리적 혹은 정서적 피해를 가중시키는 결과를 초래하기도 했다. 이 때문에 재난방송 보도 지침을 제정하는 등 법적 근거를 마련하여 과도한 경쟁적 보도에 대해 제동을 걸고 있다.

재난복구단계는 예방이나 대비단계보다 방송의 주목을 받기는 하지만, 재난지역의 복구가 충분히 이루어지지 않는 단계에서 방송의 관심이 떠나버린다. 재난의 상황이 종료되면 중앙정부와 지자체 그리고 다양한 시민단체에서 복구 지원 혹은 참여활동이 전개되지만, 피해지역의 부흥이 가시적으로 드러나는 과정을 장시간 조명하지는 않는다. 재난이 발생하고 재난 상황이 종료되면 방송의 재난방송 또한 종료로 보아도 무방하다.

〈표 3-3〉 재난의 단계별 재난방송과 일반보도의 차이점

재난 단계	정의	재난방송	일반보도
예방	-재난발생을 사전에 방지하기 위한 일련의 활동 예: 위험물질 제거, 안전점검, 예방교육, 내진설계 등	-재난유형별 국민행동요령 방송 -시기별 재난예방을 위한 안전점검 필요성 소개 -새로운 유형의 재난, 발굴 및 예방 가이드라인 홍보 -재난방송을 유발하는 상황별 시나리오 소개 등	-재난유형별 취약환경 발굴 보도 -재난유형별 위기관리 시스템 현황 및 문제점 보도 -재난 예방 가이드라인, 재난상황 시나리오 등의 제작, 비치 또는 훈련현황 보도 등
대비	-재난이 발생하거나 임박한 상황에서 신속하게 대응하기 위한 일련의 사전 준비 활동 예: 재난경보체계의	-재난발생 억제/방지 대책 수립 안내 -재난대비체계구축안내 -응급서비스, 지역 관청 등 재난 관련 조직	-재난경보체계, 분야별 재난대비매뉴얼, 재난관리자원 등 현황 조사 및 문제점 발굴 보도 -재난대응 협력시스

	구축운영, 재난대비매뉴얼 작성 및 교육훈련, 재난관리자원의 비축관리 등	간 재난대응 협력 사항 점검 및 소개 -재난정보 신빙성을 보장 할 검증절차 수립안내 -재난대응 前 검토해야할 필수정보(교통상황, 정전 등) 사례 소개 등	템, 정보 검증 절차의 적절성 등 재난대비 체계 전반에 대한 현황 보도 등
대응	-재난 발생 또는 발생 임박시 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위한 일련의 활동 예: 재난사태 선포, 재난 예보·경보의 발령, 동원명령, 대피명령, 긴급구조, 응급복구 등	-재난상황 -재난사태 선포, 재난예보 및 경보 발령 -동원명령 -대피명령(국민행동요령 안내) -긴급구조, 응급복구 현황 등	-해당재난의 기본적인 사항(무엇이, 언제, 어디서 등)에 대한 사실 보도 -재난 관련 통계 -복구(구조)현황 -재난 발생 배경 보도 ※ 사태선포, 동원명령 등은 재난방송과 일반보도간 구분이 안됨
복구	-재난발생 이전 상태로의 회복 시키는 일련의 활동(부흥 포함) 예: 특별재난지역 선포, 국고보조 등의 지원, 추가 피해 예방, 지역공동체 회복, 사회적 분위기 회복 등	-특별재난지역 선포 -국고보조 지원 안내 -추가 피해 예방, 구조·복구 등에 필요한 정보 안내 -지역공동체 회복, 지역사회의 경제적·심리적 안정 등 분위기 조성 등	-재난 복구계획 보도 •구호 및 지원활동 보도 -피해 원인조사 보도 등 ※ 특별재난지역선포, 국고보조 지원 안내 등은 재난방송과 일반보도간 구분이 안됨

자료: 정보통신정책연구원(2014). 『재난방송 제도 개선에 관한 연구』, 34.

이처럼 재난의 예방-대비-대응-복구의 재난관리 4단계에서 방송의 역할은 대응단계에 집중되었다. 이제 재난관리라는 측면에서 보면 방송의 역할도 각 단계별로 구분하여 재난관리에 중심적인 역할을 수행할 수 있도록 확대되어야 한다. 재난방송은 재해발생시 기상 및 재해재난의 신속한 정보제공이나 피해상황 정보를 제공하는 보도기능에만 국한된 것이 아니라

평상시 국민들에게 재난예방과 대응 지식 등에 대한 정보 제공이 상시적으로 이루어져야 하면 재난별 다양한 방송콘텐츠 개발 및 확보가 요구된다 (오국열·이창희, 2014).

## 2. 재난방송 의무방송사업자 일률적 지정 및 재난유형별 세부기준 미비

현행 『방송통신발전기본법』 제40조는 과도하게 일률적으로 재난방송 의무방송사를 지정할 뿐 아니라 재난방송의 실시 자체에만 초점을 맞추고 있다는 문제도 제기되고 있다(방송통신위원회, 2014). 이는 전술한 재난의 개념정의 문제와 연관돼 있는 것이기도 하다. 즉, 재난은 자연재난·사회재난 등 그 유형, 예측가능성, 지역적 피해 범위 등이 매년 다를 수밖에 없다는 점에서 문제가 있다는 것이다. <표 3-4>에서 보듯이 재난은 그 유형에 따라 재난발생을 사전에 예측할 수 있는 것도 있지만 전혀 예측이 불가능해 대응시간을 갖지 못하는 것도 있다. 실제 세월호 참사 재난방송 과정에서 재난의 유형과 원인의 상이함을 간과한 채 『방송통신발전기본법』 제40조에 의거 재난방송 실시 자체에만 급급했던 것도 바로 이 문제에서 기인한 바 크다(방송통신위원회, 2014). 결국 재난의 유형 및 특성에 따른 의무방송사의 범위 및 방송형태 등 세부 실시요건의 정교화가 필요하다는 지적이 나올 수밖에 없다고 하겠다.

아울러 현행 재난 관련 법규의 재난 및 재해의 정의는 『재난 및 안전관리 기본법』의 정의와 유형을 따르고 있는데 이 법은 ‘자연재난’과 ‘사회재난’을 ‘재난’이라는 동일 범주에 함께 묶어버림으로써 재난의 유형에 따른 예방 및 대응상의 문제점을 노정(露呈)시킬 수 있다는 우려도 제기된 바 있다(이승선, 2014). 사고·사건·재해·재난 등 위험징후들은 엄밀하게 따져보면 서로 다른 다양한 층위를 갖고 있음에도 동일 범주에 묶어버림으로써 이러한 ‘차별성’을 무시했다는 게 우려와 비판의 골자라고 하겠다. ‘자연재난은 재난지역을 중심으로 피해예방을 위해 재난 발생 시부터 재해 종료 시까지 신속한 재난방송 실시가 필요한 데 비해 사회재난

은 피해상황과 복구에 대한 정확한 보도를 하는 것이 핵심' 이라는 이연 (2012)의 지적도 이와 같은 맥락인 셈이다. 결국 재난유형별 ·재난관리 단 계별 재난방송의 목적과 기능 및 역할을 보다 정밀하게 규정하는 방향으로 법안의 개정이 필요하다는 생각이다.

<표 3-4> 재난방송 정교화를 위한 재난 유형의 세분화

	재난의 영향이 미치는 범위	
	전국적	국지적
재난발생 예측성 없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶원자력사고, 방사능재난</li> <li>▶지진(지진해일)</li> <li>▶화학재난</li> <li>▶화생방사고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶테러</li> <li>▶화재</li> <li>▶폭발 및 붕괴</li> <li>▶교통사고</li> <li>▶어선재해</li> </ul>
짧은 예측성 확보 (수 분시간)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶태풍/강풍/낙뢰/황사</li> <li>▶국가기반체계재난</li> <li>▶갑종사태<sup>30)</sup></li> <li>▶을종사태</li> <li>▶병종사태</li> <li>▶전쟁/사변</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶폭설/홍수/폭우/풍랑/해일</li> <li>▶풍수해</li> <li>▶환경오염사고</li> </ul>
상당한 예측성 확보 (수 일)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶가뭄</li> <li>▶감염병</li> <li>▶가축전염병</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶조류/조수</li> </ul>

자료: 이승선(2014)에서 재구성

30) 『통합방위법』 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <중략> 6. “갑종사태”란 일정한 조직체계를 갖춘 적의 대규모 병력 침투 또는 대량살상무기(大量殺傷武器) 공격 등의 도발로 발생한 비상사태로서 통합방위본부장 또는 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말한다. 7. “을종사태”란 일부 또는 여러 지역에서 적이 침투·도발하여 단기간 내에 치안이 회복되기 어려워 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말한다. 8. “병종사태”란 적의 침투·도발 위협이 예상되거나 소규모의 적이 침투하였을 때에 지방경찰청장, 지역군사령관 또는 합대사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여 단기간 내에 치안이 회복될 수 있는 사태를

### 3. 재난방송 준칙 준수 확보방안

재난방송의 목적은 신속정확성의 원칙(quickness and accuracy), 피해자 중심 보도(victim-centered), 인권보호의 원칙(human rights protection) 등 재난보도(disaster report) 3원칙에 기반을 두고 있다(이연, 2014). 이러한 재난방송의 목적에 부응하기 위해 대다수 방송사들은 『재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준』<sup>31)</sup> 등에 따라 자체 재난방송 매뉴얼과 재난방송 준칙을 마련해놓고 있다. 하지만 세월호 참사를 통해 이러한 매뉴얼과 준칙은 유명무실하기 짝이 없었다. 재난 보도 태도가 선정적이고 자극적이며 의혹제기에 치중하거나, 불분명한 취재원에 의존해 검증되지 못한 정보를 전달하는 수준에 머무르고 있다는 과거 재난보도에 대한 비판들(백선거이옥기, 2011; 김춘식, 2011)이 되풀이 됐기 때문이다.

이런 뜻에서 세월호 참사는 우리의 재난방송의 현주소를 적나라하게 보여준 사례다. 재난정보를 신속정확하게 전달하지 못했을 뿐 아니라 재난에 대한 법적·윤리적 제 원칙을 준수하지 않았다. 참사 발생 초기

---

말한다. <후략>

31) 제7조(재난방송 등의 준칙)① 방송사업자는 재난방송 등을 함에 있어 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다. 1. 재난상황에 대해 객관적이고 정확한 보도가 될 수 있도록 하여야 한다. 2. 재난지역과 이재민 등 피해자에게 도움을 줄 수 있는 정보를 다양하게 제공할 수 있도록 노력해야 한다. 3. 재난수습 및 복수상황은 물론 이재민 등 피해자의 생활과 관련된 정보의 제공에 비중을 두어야 한다. 4. 각 방송사업자 별로 재난방송 매뉴얼을 비치해야 한다. ② 방송사업자는 예상되는 재난 등의 위험을 미리 알림으로써 재난 등에 적극적으로 대비할 수 있도록 예방 방송에 힘써야 한다. ③ 방송사업자가 재난방송 등을 실시하였을 경우에는 그 결과를 미래창조과학부장관 및 방송통신위원회로 통보하여야 한다.



지상파방송사를 비롯한 주요 방송사들의 반복되는 오보(誤報)와 무질서한 취재경쟁에서 비롯된 선정적 보도, 재난 피해 당사자와 그 유족에 대한 사생활 및 인권침해가 ‘자행’ 됐다. 재난방송 관계자들의 안일한 대처와 우리 재난방송 보도의 총체적 부실이 만천하에 드러났다. 소위 ‘받아쓰기 저널리즘’으로 양산된 재난보도는 희생자나 유가족에게 유용한 정보를 제대로 제공하지 못했다. 특히 참사 발생 직후 재난방송 주체인 지상파, 종합편성채널, 보도전문채널들이 누가 먼저랄 것 없이 오보(誤報)를 양산한 것은 큰 문제점으로 지적됐다 (이승선, 2014).

그렇다면 무엇이 잘못된 것일까? 재난방송 관련 법·제도의 미비, 재난방송 사업자의 대응 매뉴얼 부실, 재난방송 준칙 등에 대한 담당자 사전교육 미흡, 소관 부처의 시의적절한 대응 부재 등이 그 원인으로 지적됐다 (방송통신위원회, 2014).

이승선(2014)은 세월호 참사에서 우리나라의 재난방송은 재난정보를 신속하게 방송하지 못했을 뿐 아니라, 재난에 대한 취재보도의 법·윤리적 원칙을 준수하지 못했다고 비판했다. 즉, 『방송통신발전기본법』 시행령 및 『재난방송 및 민방위경보방송 실시에 관한 기준』(고시)에 명시된 “객관적이고 정확한 보도, 사생활 보호 및 취재질서 의무, 방송사별 재난방송 매뉴얼 마련·비치 의무” 등을 준수하지 못한 채 오보 및 선정적 보도, 피해자의 인권을 해치는 사생활 침해보도 등을 저지르고 말았다는 것이다. ‘재난발생 초기 국민들의 재난에 대한 정확한 사태 파악과 사고대처에 도움이 되는 정보를 전달해야 한다’ (이세나조인회, 2014; 홍은희, 2014)는 재난방송 제1의 목표를 달성하지 못했음은 두말할 필요가 없다.

재난방송 과정에서 벌어진 이러한 문제점들은 결국 방송통신심의위원회의 징계조치로 이어졌다. KBS, MBC, SBS, TV조선, JTBC, 채널A, MBN, 뉴스Y 등 9개 방송사에 대해 심의규정 위반으로 권고, 주의, 경

고, 관계자 징계 등 총 23건의 징계조치가 내려졌다. 또한 사건 당시 다수의 방송사들이 사고 초기부터 특보체제 등으로 전환하여 종일재난방송을 실시했던 바, 보도 분량에 비해 방송사별 보도내용이 천편일률식으로 차별성이 없어서 피해자나 유족들에게 유용한 정보제공이 미흡했다는 평가를 받기도 했다<sup>32)</sup> (방송통신위원회, 2014).

아울러 재난방송 주관방송사로서의 KBS에 대한 비판도 많았다. KBS가 주관방송사로서 타방송사와 협의하여 공동취재단을 구성·주관할 권한이 법에 명시돼있음에도 주도적으로 나서지 않았을 뿐 아니라 참사에 소극적 대처로 일관한 나머지 타 방송사에 비해 재난보도의 전문성 혹은 차별성을 보여주지 못했다는 것 등이 비판의 핵심이다(한국여성민우회, 2014).

그렇다면 그 원인은 무엇인가? 방송통신위원회(2014)는 세월호 참사에서 드러난 국내 재난방송 시스템의 문제점 및 해결과제를 다음 4가지로 정리했다. 재난방송 개념 정의의 모호성, 일률적 재난방송사 지정 및 세부기준 미비, 재난방송준칙 준수 확보방안 미흡, 주관방송사의 법적 위상 미흡 등이 그것이다.

한국기자협회, 한국방송협회, 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회, 한국신문윤리위원회 등 언론 5개 단체는 세월호 참사에서 나타난 재난보도의 문제점을 해소하기 위해 공동으로 ‘재난보도준칙’을 새로이 마련했다. 준칙의 주요내용은 상황의 정확한 보도·인명구조와 수습 우선·선정적 보도 지양 등 방송사업자와 취재기자 등이 지켜야할 일반준칙,

---

32) 실제로 지상파 3사 메인뉴스의 세월호 보도에 대한 한국여성민우회의 모니터링에 따르면, 참사가 발생한 4월 16일부터 22일까지 약 1주일 동안 KBS는 380건, MBC는 407건, SBS는 337건 등 총 1,124건의 세월호 참사 관련보도를 내보냈으나 기사내용이 비슷한 기사가 대다수였다고 한다(한국여성민우회, 2014).

피해자 인권보호현장 취재협의체 운영.취재진의 안전 확보 등으로 구성  
돼 있다. 새롭게 마련된 준칙은 공신력 있는 해외 주요방송사들의 재난  
방송 가이드라인이 제시하고 있는 주요가치<sup>33)</sup>들을 담았다는 평가다(방  
송통신위원회, 2014).

이처럼 재난방송 매뉴얼이나 준칙이 제대로 지켜지지 못한 데는 평소  
PD와 기자 등 재난방송 최전선의 인력들에 대한 교육훈련 부족이 크게  
작용했다. 뿐만 아니라 재난방송사가 재난방송 준칙을 이행하지 않았을  
경우 당해 방송사나 관계자들에 대한 제재를 포함한 준칙 이행 담보방  
안이 현행 법규에는 미비 돼있다는 데서도 그 원인의 일단을 찾을 수  
있다. 현재 미래창조과학부와 방송통신위원회 등 재난방송주관기관 자  
체로서는 재난방송 준칙 위반을 사전에 확인할 수 있는 장치가 없다.  
방송통신심의위원회가 재난방송 보도내용물에 대한 심의규정 위반에 대  
해 사후심의를 통한 제재가 고작일 뿐 더러 설사 제재가 내려진다손 치  
더라도 솜방망이 처벌 정도밖에 되지 않아 준칙 준수를 견인하기에는  
부족함이 있다는 것이다.

이런 뜻에서 재난방송 준칙 위반 여부와 재난방송 실시 여부를 확인  
할 수 있는 시스템 구축방안의 마련이 중요하다는 제안이 제시된 바 있  
다(방송통신위원회, 2014). 이를 위해 『방송통신발전기본법』 제40조를  
개정하여 방송통신심의위원회가 방송사업자가 실시하는 재난방송을 모

---

33) 가령 NHK ‘방송가이드라인’은 재난상황에 따라 차별화된 재난  
보도의 방향을 제시하고 있는데, 대피·경보방송에서는 재난상황을  
신속하게 전달하기 위해 신속성을 강조하는 한편 피해자의 통계나  
명단 등 피해자 관련방송은 신중하고 정확한 보도를 지향한다. BBC  
는 자사(自社)의 엄격한 ‘편집가이드라인(BBC Editorial Guideline)’  
을 근거로 보도의 신속성 보다는 정확성과 불편부당성에 무게를 두  
고, 속보경쟁에 따른 피해와 부작용 최소화에 주력하고 있다는 것이  
다.

니터링하고 그 결과를 미래창조과학부장관과 방송통신위원회에 통보하도록 하는 방안이 제시됐다는 것이다.

재난이 발생했을 때 신문·방송 등 전통 미디어가 여전히 중요한 위치를 점한다는 것은 두말할 나위가 없다. 미디어는 여전히 재난관리의 전 과정에 걸쳐 커다란 영향을 주는 주요 행위자인 동시에 정책입안자·규제당국·산업체·이익집단·전문가 및 일반 시민들의 인식·태도·행동에 영향력을 행사한다.

하지만 재난상황 자체의 부정적 속성 때문에 전통 미디어의 재난보도는 팩트(fact)보다 더욱 부정적으로 흐르기 십상이다(Galtung & Ruge, 1973). 위기나 재난은 쉽게 예측 또는 기대할 수 있는 것이 아니기 때문에 그 자체로서 미디어로부터 주목받는, 달리 말해서 뉴스가치(news value)가 높은 기삿거리가 된다. 한편 미디어가 위기나 재난을 어떻게 다루는가에 따라 수용자의 인식도 달라진다. 방송매체 등 뉴스미디어는 ‘세상을 바라보는 미디어의 창(窓)’이라 할 수 있는 프레임(frame)을 통해 보도대상에 대한 수용자의 인식과 태도 및 행동에 지대한 영향을 미치게 된다. 뉴스수용자는 이처럼 미디어가 제시하는 프레임에 따라 같은 사건이라도 각기 다르게 해석한다. 객관성·공정성·균형성·불편부당성 등 저널리즘 본연의 덕목(德目)들은 미디어가 선택한 뉴스 프레임에 따라 공허한 이데올로기가 돼버리기 일쑤다. 더욱이 대중에게 강한 영향력을 미치는 미디어의 보도는 다른 매체들의 의제설정과 현실규정에 영향을 미치는 것을 넘어 특정 사안을 둘러싼 사회적 의제 설정(agenda setting) 및 여론형성과정에 주도적인 역할을 한다. 결국 재난에 대한 시민들의 인식과 태도는 재난 자체의 본질보다는 그것을 관찰·보도하는 미디어의 프레임에 따라 재단(裁斷)될 수 있다. 이 점에 있어서는 재난 보도 더 나아가 재난방송도 큰 틀에서 다르지 않다.

#### 4. 유명무실한 재난방송협의회

『재난 및 안전관리 기본법』 제12조에 재난관리를 위한 방송의 역할을 확대하기 위해 재난방송협의회를 설치하도록 규정하고 있다. 현재 미래창조과학부 장관이 중앙재난방송협의회 위원장을 임명하고 관련 중앙부처 그리고 학자 등 총 20명 이내로 위원회를 구성하도록 시행령에 명시되어 있다.

또한 지역 차원에는 ‘지역재난방송협의회’를 설치할 수 있도록 규정되어 있고 구성 및 운영에 대해서는 지방자치단체의 조례로 정하게 되어 있다.

- 제12조(재난방송협의회) ① 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치 및 재난관리를 위한 재난방송이 원활히 수행될 수 있도록 중앙위원회에 중앙재난방송협의회를 둘 수 있다.
- ② 지역 차원에서 재난에 대한 예보·경보·통지나 응급조치 및 재난방송이 원활히 수행될 수 있도록 지역위원회에 시·도 또는 시·군·구 재난방송협의회(이하 이 조에서 “지역재난방송협의회”라 한다)를 둘 수 있다.
- ③ 중앙재난방송협의회 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 지역재난방송협의회 구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

중앙정부 차원에서는 『재난 및 안전관리 기본법』에 의거하여 2011년부터 ‘중앙재난방송협의회’를 구성하여 재난 발생시 효과적이고 신속한 재난방송을 위해 재난방송 관련 중앙행정기관, 시·도 및 방송사 등의 역할분담 및 협력에 관한 사항, 재난관련 정보의 언론공개에 관한 사항과 재난방송 관련 법·제도 개선사항을 논의하는 정기회의를 운영

하고 있다. 하지만 운영 자체가 관련 부처와 일부 지상파방송사 실무책임자가 모여 간담회를 갖는 정도로 실질적 내용이 미비하다는 지적을 받고 있다.

지난 세월호 참사 이후에도 방송사 간 취재경쟁과 미흡한 준칙 준수 등이 오보, 선정적 보도, 사생활 침해 등의 문제가 지적되었고 이에 대한 대책으로 방송통신위원회는 세월호 관련 기관보고에서 중앙재난방송협의회 활성화방안으로 현재 재난방송 관련, 정부와 방송사 간의 역할 분담 및 협력체제 구축을 목적으로 운영 중인 ‘중앙재난방송협의회’를 활성화하여 정부와 방송업계 간의 소통을 강화하겠다는 계획을 발표했다. 하지만 방송의 역할을 재난 발생 후 보도에 국한하여 논의하고 있는 한계를 노정하고 있으며, 재난방송협의회를 통해 재난방송을 재난 단계별로 구분하여 역할을 재정립하려는 정책방안의 전혀 제시되고 있지 못하다. 현재 중앙재난방송협의회는 중앙안전관리위원회 산하에 설치되어 있고, 그 운영 수준은 미래과학장조부를 중심으로 한 관련부처 공무원과 지상파방송사 재난보도 실무간부가 모여 재난이 발생하면 재난보도 준칙을 준수하는 방안을 논의하는 정도의 위원회에 불과하다고 볼 수 있다.

지역단위로 설치할 수 있는 ‘지역재난방송협의회’의 실제 운영 현황에 대해서는 관련 자료가 매우 미비하다. 제주도와 대구 달성군 등 일부 지자체의 경우에는 『재난 및 안전관리 기본법』에 근거하여 지역재난방송협의회 설치 조례를 제정하였다. 예를 들어 제주도는 ‘제주특별자치도 재난 및 안전관리 조례’를 제정하여 지역재난방송협의회를 안전관리위원회 산하에 설치하는 조례를 2014년 4월 제정하였다.

#### <제주특별자치도 재난 및 안전관리 조례>

제12조(재난방송협의회)① 재난에 대한 예보·경보·통지나 응급

조치 및 재난방송이 원활히 수행될 수 있도록 법 제12조제2항에 따라 안전위원회에 제주특별자치도 재난방송협의회(이하 “방송협의회”라 한다)를 둘 수 있다.

② 방송협의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치 및 재난관리를 위한 재난방송 내용의 효율적 전파 방안
  2. 재난방송과 관련하여 제주자치도와 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자 간의 역할분담 및 협력체제 구축에 관한 사항
  3. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 언론에 공개할 재난 관련 정보의 결정에 관한 사항
  4. 재난방송 관련 법령과 자치법규 및 제도의 개선 사항
  5. 그 밖에 재난방송이 원활하게 수행되도록 하기 위하여 필요한 사항으로서 방송협의회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 방송협의회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다.

④ 방송협의회 위원장은 제주자치도의 공보관이 되고, 부위원장은 방송협의회 위원 중에서 호선하며, 위원은 제주자치도에 소재하는 다음 각 호의 언론사에서 추천한 사람 중에서 도지사가 위촉하는 사람으로 구성한다.

1. 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자
2. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자

⑤ 방송협의회 위원의 임기, 위원장의 직무, 회의, 간사, 수당 등과 운영세칙에 대하여는 제5조부터 제10조까지를 각각 준용한다. 이 경우 “안전위원회”는 “방송협의회”로 본다.

현재 지자체에서 ‘지역재난방송협의회’의 운영조례를 마련하고는 있지만 운영 실적은 거의 언급되지 않고 있다. 이와 관련한 자료가 존재하지 않아 단정적으로 말할 수는 없지만, 조례를 제정한 자치단체의 수도 많지 않을 뿐만 아니라 조례가 제정되어 있어도 실질적으로 제해

관리를 위해 적극적으로 활용하는 지자체의 사례는 없다고 해도 과언이 아닐 것이다.

방송을 활용한 재난관리의 필요성을 인식하여 중앙재난방송협의회, 지역재난방송협의회의 설치에 관한 법규정을 마련했지만, 실질적으로 재난관리에 기여하는 재난방송협의회의 모습을 갖추지는 못하고 있다. 중앙재난방송협의회 기능 강화를 둘러싼 논의도 여전히 재난보도 준칙의 엄격한 준수를 위한 협력 유도에 머물고 있고, 재난 예방-대비-대응-복구라는 재난단계별로 방송을 어떻게 활용할지에 대해서는 여전히 실천적인 논의가 이루어지지 않고 있다.

법조항에만 존재하는 재난방송협의회가 아니라 실질적으로 지역단위 혹은 전국단위에서 발생할 수 있는 재난단계별로 방송이 적극 관여하여 재난예방에서 피해지역 복구까지 도움을 줄 수 있는 역할을 새롭게 정립해야 한다. 그러기 위해서는 명목뿐인 재난방송협의회가 실천적으로 활동할 수 있도록 지역단위에서는 지역재난안전위원회 그리고 전국차원에서는 중앙안전위원회의 실질적인 협의체로 참가하여 새로운 역할상을 정립할 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 한다.

중앙재난방송협의회는 전국규모의 재난이 발생할 경우에 대비와 대응 단계에서 실질적으로 활동할 수 있다. 태풍이나 폭우, 폭설과 같은 전국 규모의 재난에 대비할 수 있는 안전교육 방송을 실시하고, 재난이 발생할 경우 피해를 최소화하기 위해 대응방송에 집중할 수 있다. 또한 방통위 및 국민안전처, 기상청 등 유관부처, 케이블TV·IPTV 등 사업자 등이 참여하는 ‘중앙재난방송협의회’에서 전국 공통으로 활용할 수 있는 ‘정보방송 및 재난방송 제작 가이드라인’ (가칭) 제정하여 지역 재난방송협의회에서 활용할 수 있도록 할 수 있다.

지역단위에서 이루어지는 재난안전방송은 지역방송협의회에 집중화시키는 기능 조정이 필요하다. 지역단위의 재난관리를 위해서는 지역재난



방송협회의 역할을 새롭게 정립할 필요가 있다. 재난을 예방하기 위해서는 지역 재난안전위원회의 재난대비 사전계획 및 실행을 지역주민들에게 정확하게 알리고 참여를 유도하는 정책이 필요하다. 자신들의 생활권역에 상존하는 재난의 유형과 위험성을 인지하고 평시에 재난에 대처하는 자세가 필요한데 현재의 운영체계에서는 주민들에게 사전에 공개해야하는 의무나 어떤 방법으로 알릴지에 대한 내용들이 명시되어 있지 않아 국민들은 어떤 재난의 위험성이 있고, 이를 예방하기 위해서는 어떻게 행동해야 하는지를 알 수가 없다. 사전계획은 일부 공무원만 알고 행정부에 서류상으로만 존재하는 계획으로 남을 소지가 많다.

이러한 점을 개선하기 위해서는 사전계획을 해당 지역 주민들이 알 수 있도록 공개하는 것이 필요하며 지역재난방송협회가 이 역할을 담당할 수 있도록 해야 한다.

## 제 4 절 재난예방방송으로서의 역할 확대 필요성: 지역채널 및 직사채널 활용 가능성

### 1. 지역채널의 활용가능성

지역재난관리체계의 일원으로서 유료방송의 역할을 고민하는 데 있어서 필수적으로 검토해야 할 사항 중 하나가 지역채널과 직접사용채널(이하 ‘직사채널’)관련 문제이다. 지역재난의 예방·대비·대응·복구의 전 과정에 걸쳐 이 채널들의 활용가능성 및 그 현실적 방안을 따져봐야 한다는 것이다. 사실 그간 케이블TV SO가 운영하는 지역채널 및 유료방송의 직접사용채널을 개선하기 위한 논의가 있어 왔다. 지역민이 주도

적으로 참여하는 민간 공익채널로 발전할 수 있도록 정부에서는 규제를 완화하고, 플랫폼사업자 측에서는 지역민의 니즈(needs)에 부응할 수 있는 고품질 콘텐츠를 생산 등에 투자와 노력을 경주해야 하며, 퍼블릭 액세스(public access) 확대 등 지역민의 적극적 참여를 유도해야 한다는 등의 정책방안(가령 정상윤·김희경, 2006; 김재영·신태섭, 2010; 이영주, 2011 등)이 제기돼 왔다.

커뮤니케이션 테크놀로지 발달로 시공(時空)을 초월한 미디어의 생산과 소비가 가능해지면서 이제까지 방송정책의 주요 목표로 추구돼온 지역성 실현은 더욱 어려워지고 있다. 국내 미디어 환경에서 지역성 구현의 대표적 매체로는 지상파 방송, 케이블TV를 빼놓을 수 없다. 방송법 제6조제6항<sup>34)</sup>에서 방송사에게 지역사회의 균형발전에 기여할 책무가 있음을 명시한 이유도 바로 이러한 맥락이다. 특히 케이블TV를 지역매체로 보는 것은 지역단위로 사업권을 할당받아 서비스를 제공할 뿐 아니라, 케이블TV SO가 방송법 제70조제4항과 같은 법 시행령 제55조에 근거하여 지역밀착매체로서 자체적으로 프로그램을 제작·편성하는 지역채널(local origination channel)을 운영하고 있기 때문이다(이영주, 2011).

하지만 그간 지역성 구현은 그 자체로 강조되기 보다는 공익성의 한 하위항목으로 주변화 돼 온 측면을 부정하기 힘들다. 지역 지상파방송들은 중앙 키(key)국 프로그램 재전송(수중계)에 안주하면서 프로그램 자체제작을 최소화하고 지역의 민감한 사안에 대한 심층보도와 탐사보도에 심혈을 기울이지 못해온 게 사실이다. 케이블TV도 지역성 구현의 주요 창구인 지역채널을 통해 지역성을 구현하는 고품질 프로그램보다는 지역뉴스와 선거방송 같은 ‘손쉽고, 저렴한’ 프로그램만 최소한으로 방송하고 있는 실정이다(김재영·신태섭, 2010). 특히 케이블TV시장이

---

34) 제6조(방송의 공정성과 공익성) ⑥방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.

소수 MSO 중심으로 재편되는 과정에서 콘텐츠 내용 면에서의 지역성은 더욱 약화되고 있다는 지적도 간과하지 말아야 한다.

정책당국이 케이블TV SO의 방송권역을 지역별 특성에 따라 세분하여 허가한 것은 소지역 중심의 지역밀착적인 서비스 제공을 통해 지역민의 방송복지를 제고하고 지역의 의사소통구조를 활성화하여 지역민의 지역 정보 욕구에 부응토록하기 위함이다. 경기후퇴로 인해 지역의 광고수주의 어려움을 빌미로 지역 지상파 방송은 방송법 상 명시된 지역편성비용을 방어하는 수준에서 로컬 프로그램 제작을 최소화하고 있는 상황에서 케이블TV 지역채널의 본연의 지역성 구현이 더욱 긴요해 지고 있다.

이 연구는 이런 맥락에서 지역채널과 직사채널을 통한 유료방송의 공익성 제고의 현실적 대안으로 재난방송채널로서의 역할 부여를 검토하려 한다. 여기서는 지역채널과 직사채널 관련규정을 살펴보고 지역재난방송채널로서의 가능성과 장애요소를 점검해본다.

## 2. 지역채널 관련규정 및 제한사항

지역채널은 운영주체(케이블TV SO)가 프로그램을 자체 제작하여 직접 운영하거나 지역의 공공기관·지역사회단체 등이 제작·공급하는 채널들을 운영주체가 송출해주는 채널을 말한다(김희경, 2012)<sup>35</sup>). 방송법 제 70조(채널의 구성과 운용) 제4항은, 종합유선방송사업자(SO)는 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지사항 등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널을 운용할 의무가 있음을 규정하고 있다. 같은 법 시행령 제55조(지역채널의 운용) 제1항에서는 SO가 운용해야 하는 지역채널을 1개로 정하

---

35) 미국에서는 케이블TV SO가 임대료를 받고 빌려주는 임대채널도 지역채널에 포함시킨다는 점에서 국내의 지역채널 정의와는 다른 측면이 있다.

고, 제3항에서는 지역채널을 통하여 송신할 수 있는 방송프로그램의 범위를 다음 5가지로 명시하고 있다. ① 시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 프로그램, ② 방송구역 안의 지역생활정보 프로그램, ③ 지방자치단체의 시책 홍보를 위한 프로그램, ④ 방송프로그램 안내, ⑤ 기타 지역사회 발전 및 지역주민 편의를 위하여 방송통신위원회 또는 지방자치단체장이 필요로 하다고 인정하는 프로그램 등이다<sup>36)</sup>.

아울러 『방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙』 제16조(지역생활정보 방송프로그램의 범위)에서는 ‘특정 사안에 대한 해설과 논평을 금지하고, 당해 방송구역이 속한 광역자치단체 내의 보도프로그램 및 생활정보 프로그램 중 지역주민의 공동 관심사항으로 지역사회 발전과 지역주민의 편의를 도모하기 위한 생활정보 제공’ 으로 방송 프로그램의 범위를 특정하고 있다. 아울러 『선거방송 심의에 관한 특별규정』 제16조(사실과 의견의 구별)에서는 ‘선거방송에서 사실보도와 해설·논평 등을 구별하여야 하며, 해설이나 논평 등에 있어서도 사실의 전달과 의견을 명백히 구분하여야 한다’ 고 명시하고 있다.

---

36) 제55조(지역채널의 운용) ① 종합유선방송사업자는 법 제70조제4항의 규정에 따라 1개의 텔레비전방송 채널을 지역채널로 운용하여야 한다. ② 종합유선방송사업자는 제1항의 규정에 의한 지역채널을 운용하고자 하는 때에는 지역채널운용계획서를 미래창조과학부장관과 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 각각 제출하고, 지역채널운용계획서에 따라 지역채널을 운용하여야 한다. 지역채널운용계획을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. ③ 지역채널을 통하여 송신할 수 있는 방송프로그램의 범위는 다음 각 호와 같다. 1. 법 제70조제7항의 규정에 의하여 시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 방송프로그램 2. 미래창조과학부령이 정하는 기준에 의한 종합유선방송구역안의 지역생활정보 방송프로그램 3. 지방자치단체의 시책홍보를 위한 방송프로그램 4. 방송프로그램안내 5. 기타 지역사회 발전 및 지역주민 편의를 위하여 미래창조과학부장관 또는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 방송프로그램

다시 말해서 케이블TV SO가 운영하는 지역채널에서의 해설과 논평 금지란 지역채널이 지역 보도와 생활정보 프로그램을 제작·편성·송신함에 있어 해설과 논평의 요소를 일체 사용할 수 없음을 의미한다. 즉 장르로서의 해설과 논평은 말할 것도 없고 기자의 가치평가가 개입될 수밖에 없는 심층분석 보도, 기자의 주관이 포함됐다고 해석될 수 있는 코멘트 등 일체의 의견표출을 금지하고 있는 것이다<sup>37)</sup>.

### 3. 직사채널 관련규정 및 제한사항

직사채널은 케이블SO와 같은 플랫폼사업자가 직접 제작하거나 편집 통제권을 행사한다는 점에서 지역채널과 유사하지만 그 목적과 내용에 있어서는 모호한 게 사실이다. 방송법상 직접사용채널 관련 규정이 채널 수 제한과 같은 편성관련사항에 대한 언급만을 하고 있을 뿐 직접적으로 직사채널의 정의를 담고 있지 않은데서 비롯된 측면이 강하다.

방송법 제70조제2항은 '지상파DMB사업자, 케이블TV SO, 위성방송사업자는 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 방송채널을 직접사용하거나 당해 방송사업자의 특수 관계자 또는 특정 방송채널사용사업자(PP)에게 채널을 임대해서는 안된다' 고 규정하고 있다<sup>38)</sup>. 이에 근거하여 같은

---

37) 지역채널의 해설·논평기능을 금지한 데는 크게 다음 3가지의 우려가 작용했다. 첫째, 케이블TV SO가 정상적인 저널리즘 기능을 수행할 물적 능력과 인적자원이 현격히 부족하고, 둘째는 지역채널이 해당지역 토착세력 및 지역정치집단과 야합해 공익을 훼손할 우려가 있으며, 셋째는 지역채널이 지역여론을 독점할 개연성이 있다는 것이다(신태섭·김재영, 2011).

38) 방송법 제70조(채널의 구성과 운용) ① 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 대통령령이 정하는 바에 의하여 채널을 구성·운용하여야 한다. ②이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방

법 시행령 제53조(채널의 구성과 운용) 제2항에서는 플랫폼사업자별로 직사채널의 상한선을 규정하고 있다<sup>39)</sup>. 이 조항에서 직사채널은 방송채

---

송사업자는 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 방송채널을 직접 사용하거나 당해 방송사업자의 특수 관계자 또는 특정 방송채널사용사업자에게 채널을 임대하여서는 아니 된다.

39) 방송법 시행령 제53조(채널의 구성과 운용) ② 법 제70조제2항에서 “대통령령이 정하는 범위를 초과“하는 경우란 사업자별로 다음 각 호에 해당하는 경우를 말한다. 1. 지상파이동멀티미디어방송사업자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가. 직접 사용하는 채널과 특수관계자에게 임대하는 채널의 합이 3개 채널(직접 사용하는 채널 또는 특수관계자에게 임대하는 채널에 데이터방송채널이 포함되는 경우에는 4개 채널)을 초과하는 경우 나. 특정 방송채널 사용사업자에게 임대하는 채널의 수가 1개 채널(특정 방송채널사용사업자에게 임대하는 채널에 데이터방송채널이 포함되는 경우에는 2개 채널)을 초과하는 경우 2. 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가. 종합유선방송사업자가 직접 사용하는 채널의 수가 3개 채널(법 제70조제4항의 규정에 의한 지역채널을 제외한다)을 초과하는 경우. 다만, 전체 운용채널수가 100개를 초과하는 경우에는 나목의 규정에 의한다. 나. 위성방송사업자가 직접 사용하는 채널의 수가 운용하는 텔레비전방송채널 또는 라디오방송채널별로 각각 그 채널 수의 100분의 10(운용하는 텔레비전방송채널 또는 라디오방송채널이 10개 미만인 경우에는 각각 1개 채널, 10개 이상 40개 미만인 경우에는 각각 4개 채널)을 초과하거나, 운용하는 데이터방송채널의 100분의 30(운용하는 데이터방송채널이 3개 이하인 경우에는 1개 채널)을 초과하는 경우 다. 특수관계자에게 임대하는 채널의 수가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 20(운용하는 텔레비전방송채널이 5개 미만인 경우에는 1개 채널)을 초과하거나, 운용하는 라디오방송채널수의 100분의 50(위성이동멀티미디어방송사업자의 경우에는 100분의 20)을 초과하거나, 운용하는 데이터방송채널수의 100분의 30을 초과(운용하는 데이터방송채널이 3개 이하인 경우를 제외한다)하는 경우 라. 특정 방송채널사용사업자와 그 특수관계자에게 임대하는 채널의 수가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 20(운용하는 텔레비전방송채

널사용사업자에게 임대하는 채널을 제외하고 플랫폼사업자가 직접 편성권을 갖고 운영하는 채널로 이해할 수 있다. 하지만 현행 방송법은 직사채널을 방송사업자가 직접 운영하는 채널 또는 PP에게 임대하는 채널을 제외한 채널로 규정하는 간접적 정의방식을 채택하고 있기 때문에 개념 정의에 혼선이 오고 있다. 뿐만 아니라 구체적인 운영방식과 편성 내용에 대한 조항 또한 부재한 실정이다.

이런 이유로 지역채널과 직사채널을 혼동하는 경우가 비일비재할 뿐 아니라 일부 유료방송사업자들은 지상파방송의 드라마를 녹음·녹화해서 광고수익을 올리는 식으로 직사채널을 불법 운영하거나 해외 및 국내 PP에게 채널을 임대해주는 방식으로 운영돼온 게 사실이다. 직사채널이 유료방송의 지상파콘텐츠 의존도를 심화시키고 저작권 시비를 재연시키는 빌미를 제공한데는 이러한 직사채널 개념 정의의 모호성에서 그 원

---

널이 5개 미만인 경우에는 1개 채널)을 초과하거나, 운용하는 라디오방송채널수의 100분의 50을 초과하거나, 운용하는 데이터방송채널수의 100분의 30을 초과(운용하는 데이터방송채널이 3개 이하인 경우를 제외한다)하는 경우 마. 본인 또는 특수관계자가 지상파방송사업자인 방송채널사용사업자에게 임대하는 텔레비전방송채널(교육, 종교 또는 지역에 관한 전문편성을 행하는 채널 및 지상파방송이 재송신되는 채널은 제외한다)수의 합계가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 20을 초과(위성이동멀티미디어방송사업자를 제외한다)하는 경우 바. 본인 또는 특수관계자가 종합유선방송사업자인 방송채널사용사업자에게 임대하는 텔레비전방송채널수의 합계가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 35를 초과(위성방송사업자는 제외한다)하는 경우. 다만, 다음의 방송채널사용사업자의 채널은 텔레비전방송채널수의 산정에 포함하지 아니한다. (1)시청자와의 계약에 따라 채널단위로 대가를 받고 제공하는 방송의 해당 채널 (2)동일인이 운용하는 채널로서 동일한 방송분야를 일정한 시차를 두고 여러 채널을 통하여 방송하는 채널 (3)시청자가 특정 시간 및 특정 방송프로그램을 선택하여 시청할 수 있도록 방송프로그램을 제공하는 채널 (4)상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 채널

인(遠因)을 찾을 수 있다(김희경, 2012).

급기야 방송통신위원회는 2009년 방송법 개정을 기화로 직사채널 관련규정의 대폭손질에 나섰다. 플랫폼사업자가 직접 사용하는 채널의 개수, 운용계획 제출 관련 규정은 있지만 그 운용범위나 운용계획서 미제출 시 제재 관련사항이 불비한 관계로 직사채널이 종합편성 등 승인대상채널처럼 운용될 소지가 있다는 그간의 지적을 반영한 것이다. 정책당국의 이러한 조치는 플랫폼사업자들이 직사채널을 자의적이고 상업적으로 운영하는 폐단을 막는 한편 직사채널이 공익적인 목적으로 사용되어야 함을 재천명한 것이라 볼 수 있다.

김희경(2012)은 방송통신위원회의 직사채널 관련 정책방향을 크게 세 시기(時期)로 구분한다. 먼저 직사채널 도입 초기인 2000년 초반의 시기로서, 당시 방송위원회의 정책목표는 위성방송 출범과 함께 케이블 SO와 위성방송에 허용된 직사채널이 군소(群小) PP에 대한 차별로 이어지는 것을 막는데 초점이 맞춰졌다. 즉, PP등록제 시행 등 플랫폼사업에 대한 의존성이 커진 PP사업자 보호를 목적으로 플랫폼사업자와 특수관계에 있거나 특정 PP에게 직사채널을 과도하게 임대해서는 안 되는 규정을 마련했던 것이다.

두 번째 시기는 SK텔레콤이 위성DMB 사업자인 TU미디어의 우호지분을 확보해 방송시장에 진입한 2003년에서 2008년까지의 기간을 말한다. 당시는 직사채널이 IPTV사업자인 거대통신사를 비롯한 대기업의 여론지배력 확대수단으로 사용될 수 있다는 우려가 팽배했던 시기였다. 결국 현재까지도 IPTV사업자는 직사채널을 제공할 수 없다(IPTV특별법 제21조제1항). 대기업의 여론지배력에 대한 이러한 우려는 직사채널이 종합편성 혹은 보도전문채널로 변질될 가능성이 있다는 데서 비롯됐다. 통신사업자의 엄청난 자본력을 바탕으로 물량과 공력이 들어간 다양한 프로그램을 직접 제작 혹은 확보하여 직사채널에 편성할 경우 직사채널



이 종합편성채널처럼 운용될 가능성이 높다는 판단이 근거에 있었다. 직사채널을 공익적인 목적으로 제한해야 한다는 주장이 세(勢)를 얻은 데는 이러한 정책적 판단이 작용한 바 크다.

세 번째 시기는 2008년 이후의 시기로서 직사채널을 공익적 목적으로 제한하는 조치로 요약되는 기간이다. 즉, 플랫폼사업자가 국내외 영상물을 송출하여 광고수익을 올리거나 이를 통해 종합편성 채널화하거나 혹은 자사 홍보를 위한 채널로 직사채널이 운영되는 것을 방지하기 위해 명실상부 공익성을 담보하는 채널로 운용할 것을 주문하게 된 것이다. 하지만 ‘SO와 같은 지역면허 사업자의 현실을 무시하는 정책’이라는 관련업계의 비판으로 큰 호응을 얻지 못한 채, 현행 방송법에서도 직사채널의 공익적 운용을 강제하는 직접적인 조항은 찾아볼 수 없다. 다만 직사채널 운용계획서 관련 조항이 신설되면서 운용계획서의 검토에서 공익성에 대한 기준이 적용될 가능성은 열려있다.

#### 4. 지역(직사)채널과 지역재난방송

지역채널과 직사채널은 유료방송이 지역성과 공익성을 구현하는 인프라로서 기능해야 함에도 이제까지 소기의 목적을 달성하지 못한 아쉬움이 있다. 논평과 해설을 할 수 없는 지역채널 보도의 한계<sup>40)</sup>, 지역민의

---

40) 사건·사고·인물 동정 등 스트레이트 기사로만 보도하고, 다른 미디어와 동일사건에 대한 관점과 해석이 다른 경우라 할지라도 이를 표현하지 못한다면 본질적인 언론자유를 침해하는 것이라는 학계 및 업계의 비판이 적지 않다. 특히 보도내용 범위 확정에 정부가 개입하는 것은 본질적으로 내용에 근거한 규제(content-based regulation)라는 데 문제의 심각성이 있다는 지적이다. 지역채널의 보도에 대한 이러한 규제가 정당화되기 위해서는 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등 기본권 제한의 원칙을 준수해야 함에도, 현행 법규에서는 과도하게 기본권을 제한하고

눈높이에 부응하지 못하는 지역프로그램 저열한 수준, 인적·물적 자원의 한계 등 수다한 문제들이 지역채널의 제자리 찾기를 어렵게 해온 게 사실이다. 심지어 직사채널의 경우는 해당 채널의 개념규정 조차 불분명하여 규제당국과 사업자 모두 혼란을 겪고 있는 실정이다(김희경, 2012). 즉, 직사채널로 무엇을 하지 말아야 한다는 소극적인 의미에서의 개념 규정만 존재할 뿐, 무엇을 해야 하고, 무엇이어야 한다는 적극적인 개념규정은 존재하지 않는 게 가장 큰 문제라고 하겠다.

이를 해소하기 위해서는 유료방송 전반의 채널정책의 맥락에서 다른 채널개념과의 연관성, 향후 플랫폼사업자간 형평성과 PP 등 관련시장에 대한 영향력 등을 입체적으로 분석하여 존재여부를 비롯한 장기적인 정책방안이 마련돼야 할 것이다. 이러한 문제의식 아래 미래창조과학부는 보도·논평·광고를 배제하는 방식으로 직사채널을 공지채널로 운용하는 내용을 담은 방송법 개정안을 최근 입법 예고한 바 있다.

방송법 개정안 제70조(채널의 구성 및 운영) (신설) ⑦ 유료방송 사업자는 미래창조과학부령으로 정하는 바에 의하여 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제작·편성 및 송신하는 공지채널을 운용하는 경우 외에는 방송채널을 직접 사용해서는 아니된다. 다만, 공지채널에서는 보도, 논평 또는 광고에 관한 사항은 송출할 수 없다.

재난방송과 관련하여 방송통신위원회(2014)에서는 방송사업자가 보유한 채널의 특성에 따른 차별성 있는 재난방송을 제안한 바 있다. 즉, 지상파방송, 종편·보도PP와 같이 보도역량이 갖춰진 방송사업자들은 그 특성을 살려 재난관련 취재보도·심층보도·속보·특보 등 다양한 보도양식을

---

있어 위헌의 소지까지 있다고 보는 견해(정상윤 지성우, 2007)도 있다.

활용해 재난정보를 국민에게 효율적으로 전달하도록 하는 한편 케이블 SO, 위성방송, IPTV, DMB 등 보도기능을 가질 수 없도록 규정돼 있는 플랫폼사업자들의 경우 PP 프로그램에 긴급자막이나 스크롤을 표출해 재난정보를 알리도록 하자는 것이다. 현상에 입각한 적절한 대안임에는 분명하나 재난방송에서 유료방송의 역할 확대에는 미흡한 현상유지적인 제안이라 할 수 있다.

지금까지 지역채널 혹은 직사채널 활용방안 관한 논의가 지역 여론에 영향을 주는 보도행위를 금지하는 소극적인 수준에서 전개되었다. 케이블TV의 디지털 전환이 진척됨에 따라 지역채널의 활용도는 더욱 확대될 수 있다. 보도의 기능을 억제하면서 지역성과 공익성을 동시에 구현할 수 있는 활용방안이 정책적으로 적극 검토되어야 한다. 지역성과 공익성을 구현하는 정책방안이 케이블TV의 지역채널을 지역 재난대응 시스템의 하나로 규정하는 것일 수도 있다. 이어서 살펴 볼 일본의 직사채널 활용방안에서 참고할 수 있듯이 지역채널을 통해 지역의 재난에 적극 대처할 수 있는 제도 마련이 시급하다.

## **5. 일본 지역 케이블TV의 직사지역채널을 활용한 재난방송 실시**

우리 케이블TV의 지역채널에 해당하는 직접사용채널은 미국이나 일본과 같은 선진국에서도 동일하게 도입하고 있다.

미국의 케이블 사업자들은 1) 케이블방송국이 프로그램을 자체 제작하여 가입자에게 송출하는 지역방송채널(Local Origination Channel : LO), 2)지역의 공공기관이나 지역사회 단체가 프로그램을 제작, 공급하는 채널인 공공 접근채널(Public Access Channel) 3) 케이블TV사업자가 임대료를 받고 채널을 사용자에게 제공하는 임대채널(Leased Channel)로 구분된다. 미국의 다수 케이블TV방송사들은 광고 삽입이 가능하고

시청률 경쟁을 겨냥한 지상파 채널과 유사한 형태의 스포츠, 드라마, 음악 등의 프로그램을 이용한 상업적 LO채널 편성도 실시하고 있다. 즉 LO 채널의 편성내용과 운영방식이 광범위하며, 이를 이용한 수익도 올리는 실정이다(김희경, 2012). 지역 케이블TV의 직사채널을 재난방송과 연계시키려는 노력은 아직 구체화되지 않고 있다.

일본에서는 지역채널을 지역 밀착형 서비스를 제공하는 채널로 활용하려는 다양한 시도가 이루어지고 있다. 특히 지역채널의 뉴스는 지역 밀착형 생활 정보 뉴스에 초점을 맞추므로써 지역 지상파 방송과 차별화를 시도하고 있다. 40여개 이상의 채널을 제공하는 케이블TV사업자들은 대부분 2-3개의 직접사용채널을 운영하고 있었다. 직접사용채널 운영에 있어서 하나의 채널은 지역 정보 중심으로, 하나의 채널은 교육 및 가라오케 등 전문채널로 구성하여 사용하고 있다. 이것은 여러 개의 직접사용채널을 전부 지역 채널만으로 사용하는 것은 제작인력, 비용 등의 문제가 있기 때문에, 한 개의 채널로 기본적인 지역 채널의 기능을 수행하고 나머지 채널들은 보다 수익성 있는 사업을 실시하고 있다(김희경, 2012).

일본 케이블TV의 직사채널 사용에 대한 법적인 규제는 없지만 지역 미디어로서 지역의 정보유통에 공헌하도록 요청되어 왔으며, 지역적 기능을 중시하여 케이블TV 시설의 허가 시에는 해당 지역자치단체장의 의견을 듣도록 되어 있다. 지역 밀착형 방송으로 성장한 일본의 케이블 TV방송사들은 최근 들어 지자체와 협력하여 지역의 재난에 대처하는 적극적인 움직임을 가시화하고 있다.

지역 재난관리의 일원을 참가하는 첫 번째 단계로서 2014년부터 각 지역의 케이블TV방송은 『재해시 긴급방송 요청에 관한 협정』을 지방 정부와 체결하고 있다. 협정문에는 지역채널을 이용하여 재난에 관련된 긴급방송을 지자체장이 요청하고 이를 신속하게 실행하는 내용을 공통

적으로 갖고 있다. 이러한 공통적인 사항을 구체적으로 어떻게 지역채널을 통해 실행하고 있는 지에 대해서는 지역별로 상이한 수준을 나타내고 있다.

협력의 수준이 낮은 단계로 재난긴급방송에 대한 지자체의 요청에 따라 다른 방송 프로그램에 우선하여 방송하는 수준에서 실행하고 있는 케이블TV방송사가 있다. 예를 들어 나가야마(流山)시에서는 지자체의 방재행정무선으로 방송한 긴급재해정보를 시 홈페이지와 안심메일, 트위터에 고지하고 지역의 케이블TV사인 JCN코아라의 자체제작 채널에 문자로 표시하는 서비스를 실시하고 있다. 방재행정무선이 방송된 다음 긴급 정보가 들어오면 화면 하부에 표시하고 방재행정무선의 내용을 문자정보로 표기하고 있다.

다음 단계로는 재해시 긴급방송만이 아니라 이 방송을 원활하게 하기 위해 평상시 지자체 주도의 방재훈련에 케이블TV사도 참가하도록 협정을 맺은 경우이다. 요코하마 케이블텔레비전주식회사(YCV)는 2015년 요코하마시 아사히구에서 실시한 재해방송훈련을 참가하고 약14만 4000세대에 방송하였다. 재해시에 방송에 관한 협정을 체결하고 있으나 재해방송훈련은 2015년에 처음 실시되었다. 훈련은 강도6의 지진이 발생한 것으로 상정하고 훈련에서 피난정보고지의 일환으로 요코하마 케이블TV방송사에 대해 방송요청이 있었고, 요청을 받은 방송사가 서비스에 어리어 내에 방송하는 자체운영채널을 통해 긴급문자방송 및 데이터 방송으로 훈련고지문을 방송했다.

지역 케이블TV와의 협력 수준이 높은 단계는 지역의 소방서에서 전송된 정보를 지역케이블TV가 지역채널을 통해 즉시적으로 전송할 수 있는 시스템을 갖춘 경우이다. 이마리(伊万里)시에서는 화재정보 및 자연재해 등이 발생하면, 이마리케이블TV와 西海케이블TV의 지역채널을 통해 피해상황, 피난소안내 등의 긴급고지방송을 방송하고 있다. 이마리

(伊万里)시는 긴급고지방송을 이마리시 소방서에서 직접 케이블TV로 연결되는 시스템을 구축하여 실시간으로 방송하고 있다. 구체적인 실행 매뉴얼을 보면 『화재 등으로 소방차가 출동할 시』에는 각 케이블TV 직사채널에 정지화면으로 전체화면을 사용하여 화재발생 등의 재난상황을 고지한다. 또 『재해대책본부나 연락실이 설치될 것 같은 자연재해의 경우』 다시말해 규모가 큰 지역 재난이 발생할 경우에는 피난장소나 도로상황 등을 전체화면으로 전달하거나 데이터방송을 실시하는 시스템을 구축하고 있다.

<표 3-5> 일본 지역 케이블TV의 재난방송 참여 수준

협력수준	협력사항개요	사례
낮은단계	○재난발생시 지자체의 요청에 따라 긴급고지방송을 실시	나가야마시의 JCN코아라
중간단계	○평상시 방재훈련에도 참가	요코하마의 케이블텔레비전주식회사(YCV)
높은단계	○화재 등으로 소방차가 출동할 때 부터 관련 정보 방송	이마리시의 이마리케이블TV와 西海케이블TV

## 제 4 장 공공안전 모니터링 자산의 협력과 공유

### 제 1 절 공공안전 모니터링 자산

#### 1. 국가재난관리 시스템 구축 현황

##### 1) ICT기반 국가재난관리 시스템 구축 개요

우리나라의 국가 재난관리 정보화는 1994년 10월 성수대교 붕괴, 1995년 4월 대구 지하철 가스폭발, 1995년 6월 삼풍백화점 붕괴사고 등 잇따라 발생한 초대형 재난이 계기가 됐다. 1996년 정부가 수립한 ‘국가안전관리 정보화 기본계획’을 토대로 1997년 그 첫발을 내디뎠고 2004년까지 연차적으로 전국 16개 시·도 재난상황실에 ‘국가 재난관리 정보시스템(NDMS: National Disaster Management System)’이 구축됐고, 시·도 소방본부에는 119 긴급구조시스템 완비됨으로써 최초의 성과를 냈다. 한편 대형재난에 대한 국가적 대응 차원에서 2004년 6월 소방방재청이 개칭하면서 2005년부터 2009년까지 수행할 44개 국가재난관리 정보화 이행과제가 마련돼 단계적으로 시행돼왔다(한국정보화진흥원, 2012).

이러한 과정을 거쳐 진행된 국가재난관리 정보화 사업은 크게 자연재난부문과 소방부문으로 나뉜다. 먼저 자연재난 부문의 정보화는 호우·태풍·폭설·지진 등에 대한 재난관리업무를 정보화한 것으로서 소방방재청 개칭 이후 지자체 재난관리시스템, 재난정보 공동 활용 시스템 등 총 12개가 개발·운영되고 있다. 둘째 소방 부문의 정보화는 119 신고접수 → 출동지령 → 현장출동 → 구조구급·화재진압 → 사후관리에 이르기까지의 전 과정을 정보화한 것으로서 시도 긴급구조표준시스

템 등 총 11개 시스템이 구축됐다(한국행정연구원, 2013).

국가재난관리 정보화사업은 ICT분야의 패러다임 발전에 따라 1990년대 클라이언트/서버 환경에서 2000년대 웹(Web) 환경을 거쳐 2009년 이후의 모바일 환경에 이르기까지 일련의 패러다임 전환을 겪었다. 특히 2011년부터 국가적 차원에서 모바일 ICT기반의 재난관리 정보화가 적극 추진되고 있다. 예컨대 2011년 6월 정부가 수립한 ‘스마트 재난관리(Smart Safe Korea) 추진계획’에는 모바일 ICT를 핵심기술로 한 3대 어젠다, 9대 중점과제, 27개 세부과제가 제시됐다. 아울러 같은 해 8월에는 3G 스마트폰을 통해 재난정보(긴급문자)를 전송하는 ‘모바일 재난안전센터 앱’과 3G 영상·문자·SNS·CCTV 센서 등 기기 간 통신(M2M: Machine to Machine)에 의해 119 신고를 접수처리할 수 있는 119다매체신고서비스시스템이 구축되기도 했다(한국정보화진흥원, 2012).

아울러 제3차 통합재난안전체계 구축, BPR(Business Process Reengineering)/ISP(Information strategy Planning)를 2013년부터 수행하여 안전을 통합적·예방적 차원에서 관리하기 위한 전략을 마련하고 2014년부터 본격적으로 추진하고 있다(한국정보화진흥원, 2014).

## 2) 국가재난관리 정보시스템 구축현황

국가정보화백서(한국정보진흥원, 2014)에 따르면 현재 국가재난관리정보시스템은 크게 방재(재난관리)분야, 소방분야로 나누어 추진되고 있다.

첫째, 방재분야는 자연재난(호우, 태풍, 폭설, 지진 등 12종)에 대한 예방 → 대비 → 대응 → 복구전 과정의 정보화로 지자체 재난상황실 설치를 지원하고, 중앙·시도·시군구 재난관리시스템, 상황전파시스템, 재해상황분석판단시스템, 지진재해대응시스템 등을 통해 재난에 신속하게 대응한다. 또한 재난정보공동활용시스템, 재난관리정보DB센터,



CCTV통합연계시스템 등의 시스템을 통해 재난정보를 통합·연계하여 과학적 재난관리를 지원하며, 국가재난정보센터, 모바일 재난안전포털 애플리케이션(안전디딤돌)을 통해 대국민 재난안전서비스를 제공하고 있다.

둘째, 소방분야는 119 신고접수 → 출동 지령 →현장 출동 → 구조·구급 및 화재진압 → 사후관리까지의 전 과정을 정보화하는 것으로써, 전국의 긴급구조시스템을 표준화하여 보급하는 것을 기반으로 119 다매체신고, 119 안전신고센터, 자동화재속보신고 등 다양한 119 신고서비스를 제공한다. 또한 이동전화위치정보시스템, U-119 시스템을 통하여 보다 신속한 소방서비스를 제공하며, 구조구급활동정보, 국가화재정보, 항공구조대응 시스템을 통하여 사후 관리는 물론 소방공무원인사정보 및 소방민원정보를 관리하는 행정업무지원시스템을 구축·운영하고 있다.

아울러 제3차 통합재난안전체계 구축, BPR(Business Process Reengineering) / ISP(InformationStrategy Planning)를 수행(2013년)하여 현 정부의 핵심 아젠다인 정부 3.0을 실현하고 국민행복의 핵심가치인 안전을 통합적·예방적 관점에 관리하기 위한 5대 추진전략과 21개 이행과제를 도출하여 2014년부터 본격적으로 추진 중에 있다.

현재 구축운영하고 있는 재난관리 정보시스템 가운데 몇 가지 주요 시스템을 간략히 정리하면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1>2005 ~ 2013년 재난관리 정보시스템 구축현황

구분	시스템 명	주요기능 및 서비스	구축 연도	용도
자연 재난 분야 (12)	중앙·지자체 재난관리정보시스템	* SOP에 따라 재난의 예방·대비·대응·복구에 이르는 재난관리 전 과정의 정보화(방재지원, 피해정보, 복구비, DB관리 등)	05-09	중앙·지자체· 유관기관 공동 업무용
	재난정보 공동 활용 시스템	* 재난관리 책임기관별 재난정보를 연계·공동 활용(43개 기관 223 종의 정보 공유)	05-11	
	상황전파 시스템	* 메신저 기반의 재난상황정보 전파(중앙부처, 지자체, 유관기관 등 4,394개 기관, 1만 9천 명 사용)	05-12	
	재난정보 DB센터	* 6개 시스템의 775종 데이터 통계·분석을 통해 재난발생 예측	07-08	
	국가재난정보센터	* 태풍·호우·대설·산불·화재 등 재난정보와 국민행동요령 등 대국민 서비스(www.safekorea.go.kr)	06-08	대국민 포털
	지진재해대응시스템	* 지진 발생 시 기상청에서 제공하는 지진정보를 활용하여 전국적인 진도 분포도를 계산하고 이를 토대로 각종 피해 예측	05-09	중앙 및 지 자체 업무용
	풍수해보험 지원시스템	* 06년 5월 풍수해보험제도 시행에 따라 보험요율 산정, 보험 가입, 지급 서비스	06-07	
	재해상황분석시스템	* 호우·태풍 발생 시 과거 피해DB를 토대로 침수·하천 범람 예상지역을 GIS에 표출하여 주민 대피 등에 활용	08-11	

	CCTV통합 연계시스템	* 지자체, 유관기관의 재난관리를 CCTV 표준화연계하여 웹 기반으로 공동 활용(전국 5,479대)	09-10	
	CBS 재해문자정보 시스템	* 기상특보, 재난정보 등을 기지국 단위로 해당지역 2G 휴대폰 가입자에게 문자서비스 * Cell Broadcasting: 1대多 대량문자방송형 서비스	06	
	DMB 재난경보방송 시스템	* 디지털멀티미디어방송(DMB)를 지원하는 휴대폰·MP3플레이어·내비게이션 등에 재난경보방송 전달하는 시스템. 재난발생 위험지역에 재난경보방송 및 대피경로 등 다양한 멀티미디어 정보 제공	09	대국민 서비스용
	재난안전정보 애플리케이션 ‘안전디딤돌’	* 3G 스마트폰을 통한 긴급 재난문자메시지 전송, 국민행동요령 등 대국민 서비스	11-13	
소 방 분야 (12)	시도 긴급구조표준 시스템	* 119신고접수→출동지령→화재진압, 구조구급→사후관리까지 전업무 프로세스를 표준화·자동화한 시스템	06-12	대국민서비스 및 중앙 및 지자체 업무용
	119이동전화 위치정보시스템	* 이동전화에 의한 119신고자 위치조회(이동통신사 위치정보센터와 연계. 좌표를 GIS에 표출)	04-07	
	U-119 시스템	* 재난약자가 직접 신상·병력정보 등을 안심콜 DB에 사전등록. 119신고 시 맞춤형 응급처치(소생률제고)	07-08	
	119안전신고센터	* 인터넷 홈페이지(119.go.kr)를 통한 119 신고 처리	04-05	
	국가화재정보시스템	* 화재발생 원인 조사 및 피해액 자동 산정 등	07-10	

항공구조대응시스템	* 중앙119구조단 업무지원(항공기 조난 발생 시 수색·구조용 소방항공기 출동 지령, 관제 등)	08-09	
자동화재속보기 신고시스템	* 국가문화재, 무인시설 등의 화재속보 설비를 이용한 119신고접수	11	
소방민원정보시스템	* 건축허가동의, 다중이용업 완비증명 등 민원업무 정보화 및 소방대상물 DB 구축	06-08	
119다매체신고	* 화재 등 긴급 재난문자(SMS), 영상, CCTV 센서 등에 의한 119신고 접수·처리 시스템	11-12	대국민 서비스용
119신고서비스 확대 시스템	* 재난사고 등 유관기관(13종) 신고전화를 119에서 통합접수 처리하는 119신고서비스 확대시스템	10	
구조긴급활동정보시스템	* 전국 119 구조·구급대 활동 실적 통계시스템	09-12	지자체 업무용
소방공무원인사행정 정보시스템	* 전국 지방소방공무원 3만명의 인사·급여·교육·훈련 관리	08-09	

자료: 한국정보화진흥원(2014). 211쪽.

### 3) 국가재난관리 정보시스템 주요 서비스

#### (1) 모바일재난안전정보 포털 애플리케이션 구축

‘재난안전정보 포털 애플리케이션 구축사업(2013년 10월~2014년 2월)’은 11개 기관의 15개 재난안전정보 애플리케이션을 통합·연계하여, 일원화된 맞춤형 안전 서비스를 국민들에게 제공하고자 정부대표 재난안전정보 포털 애플리케이션(안전디딤돌)을 구축, 2014년 4월부터 서비스를 시작했다. 안전디딤돌 애플리케이션 설치로 다양한 재난안전 정보를 제공 받도록 하였고 위급한 상황에 119, 112 등 긴급전화를 할 수 있으며, 국민이 참여하는 재난 신고 및 제보도 가능하도록 했다. 특히 2014년에는 학교, 가정에서 필요한 생활안전 콘텐츠와 외국인이 비상시 사전에 알고 있어야 할 정보, 국민행동요령 등 영문 애플리케이션(Emergency Ready App)을 보강하였다. 이번 안전디딤돌 서비스를 통해 국민들이 여러 애플리케이션을 설치해야 하는 불편함을 해소하고 다양한 재난안전정보서비스를 신속하게 제공받을 수 있게 되었다. 현재 2014년 9월 기준으로 121만 명이 이 애플리케이션을 설치하였다. 11개 기관이 참여하여 구축한 재난안전정보 포털 애플리케이션 앱의 주요기능은 다음과 같다.

■ 재난상황(속보) 정보서비스: 기상특보 등 재난문자서비스가 제공됨은 물론 붕괴·폭발·화재 등 각종 사고발생 정보도 받아볼 수 있다. 아울러 중앙부처, 지자체, 정부산하기관 간 상황정보공유수단인 ‘상황전파시스템’을 통해 담당자가 대국민메시지를 발송하면 이 앱을 통해 푸시(push) 메시지가 발송된다. 또한 재난속보를 SNS나 SMS를 통해 주변사람들과 공유할 수 있다.

■ 국민행동요령 조회서비스: 민방위, 자연재난, 인적재난, 생활안전 등 4가지 유형의 29가지 상황발생 시 국민행동요령이 텍스트·이미지·동

영상으로 제공된다.

■ 주요시설물 안내서비스: 스마트폰에 탑재된 GPS칩을 통해 확인된 현재 위치 및 이용자가 임의로 지정한 위치를 기준으로 가장 가까운 시설물을 안내해주는 서비스를 제공한다. 여기서 주요시설물이란 응급의료센터, 병원, 약국, 민방위대피소, 이재민 임시주거시설, 소방서, 경찰서 등을 말한다. 아울러 재난감시용 CCTV의 위치는 물론 현 위치나 임의 지정 위치를 기준으로 한 CCTV 화면의 조회도 가능하기 때문에 주변도로 침수 등 현장상황을 실시간으로 확인할 수 있어 재난 발생 시 신속한 대피에 도움을 줄 수 있다.

■ 기타: 이 밖에도 민방위 교육정보 서비스를 비롯하여 성인 및 영유아 심폐소생술과 자동제세동기 사용법 등이 동영상으로 제공된다.

■ 위급상황 통합신고 앱(스마트 구조대 앱): 위급 상황에 처한 국민들이 스마트폰을 통해 경찰청(112), 국민안전처 소방안전본부(119), 국민안전처 해양경비안전본부(구 해양경찰청, 122), 산림청(1668-3119) 등 유관기관에 빠르고 정확하게 신고할 수 있도록 국토교통부 주도로 개발된 통합신고 앱이다. 2013년부터 서비스를 시작한 이 앱은 신고자가 사고내용과 사고지점을 정확하게 알릴 수 있도록 해줄 뿐 아니라 위급상황을 유관기관 중 한 곳에 신고하면 다른 기관에도 즉시 전파될 수 있도록 지원한다.

## (2) 재난정보 개방체계 구축

기존 국가재난정보센터를 통해 공개되고 있는 재난안전 공공데이터를 민간이 활용하기 좋은 형식으로 개방하여 일자리를 창출하기 위해 ‘재난정보 개방체계 구축’을 추진하고 있다. ‘재난정보 개방체계 구축’에서는 재난안전 공공데이터 개발 플랫폼 설계, 재난안전 데이터 품질 점검을 통해 재난정보포털을 구축하고, 표준 개방체계 수립 및 오픈

API(Application Program Interface)를 통해 서비스할 예정이다. 소방방재청(현 국민안전처)은 보유중인 92개 공공데이터 중 2017년까지 81개를 개방할 예정으로 DB품질개선과 오픈API 제공 등 개방된 정보의 활용성을 높이기 위해 노력하고 있다(<표 4-2> 참조).

<표 4-2> 연도별 공동데이터 개방 계획

구분	2013	2014	2015	2016	2017
개방 DB수	26	12	29	6	8
누적 건수	26 (28.30%)	38 (41.30%)	67 (72.80%)	73 (79.3%)	81 (88%)
주요 개방 DB	무더위 쉼터 민방위	안전제품 소방용품 생산	급경사지 DB 119신고	재난정보 발령 19신고이 첩	재난징후 정보 특정관리 시설

자료: 한국정보화진흥원(2014), 213쪽

### (3) 재난관리자원 공동활용체계 구축

정부 부처 및 민간에서 보유하고 있는 방재 자원을 통합하여 활용할 수 있는 제도적·시스템적 개선책 마련을 위하여 2013년 재난관리자원을 체계적으로 관리 및 활용할 수 있도록 재난관리자원 공동활용시스템의 구축·운영 근거를 마련하였고, 원활한 공동활용체계 구축을 위하여 중앙(산하기관·단체), 시·도(시·군·구)와 재난관리자원 공동활용을 위한 MOU를 체결해 추진하고 있다(2014년 10월).

미래창조과학부, 국방부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 국토교통부, 해양수산부, 조달청, 경찰청, 산림청, 해양경찰청이 이를 바탕으로 2014년 재난관리자원 공동활용 체계 구축 사업(2014년 6월~12월, 6억 4,400만 원)을 추진하고 있으며, 각 기관에서 구축 운영 중인 조달청의 ‘물품관리시스템’, 행정자치부의

‘새올행정시스템’, 국민안전처 해양경비안전본부의 ‘방재자원관리시스템’ 2개 시범시·도(전남, 제주)와 3개 시범 시·군·구(청주, 완주, 광양)의 ‘시·군·구 재난관리시스템’을 통합·연계하여 공동활용 기반을 구축하고 있다. 2018년까지 모든 정부부처 및 지자체, 유관기관, 민간협회 및 단체, 대형유통업체까지 공동활용이 확대될 예정이다(한국정보화진흥원, 2014).

#### (4) 시·도 긴급구조표준시스템 확산 구축

2005년 이전에는 시·도 소방본부별로 ‘119긴급구조시스템’을 자체 구축함에 따라 데이터 연계 등 상호 운용성 미흡과 중복 투자의 문제점이 발생하여 소방방재청에서 표준화된 시스템을 개발·보급하기 시작하였다. 2006년 인천시 소방본부에서 시범 사업을 시작하여 2013년까지 총 17개 시·도 소방본부 중 13개 시·도(76%)에 표준시스템 구축을 지원하였고, 2014년에는 서울, 울산, 세종(일부) 등 3개 시에 16억 원(시·도당 총 사업비 40억 원의 40%)의 국비를 지원하여 구축하고 있다. 이 시스템은 화재, 구조, 구급 등 모든 긴급 상황발생 시 119 신고 접수, 신속한 현장 출동 및 대응을 위해 소방 업무 처리 절차를 표준화(SOP)한 후, 119 신고 접수 → 위치 자동 파악 → 출동 지령 → 사후 보고 및 통계 작성 등의 전 과정을 정보화·자동화한 것이다(한국정보화진흥원, 2014).

#### (5) 상황전파시스템

이 시스템은 중앙부처·지자체·정부산하기관 등 총 881개 기관이 24시간 재난상황 관리를 할 수 있도록 2006년에 개발된 범정부적 단일 재난상황전파수단이다. 기존에 음성전화와 팩스로만 이뤄지던 상황전파체계를 정보시스템을 통해 일시에 전국으로 전파할 수 있도록 했다는 데



의미가 있다. 이 시스템 구축 이후 상황전파 수신기관을 재난 유관기관의 산하기관까지 확대하고 기상청의 기상특보를 해당 지역에 실시간으로 전파하는 한편 지자체의 관측 장비에서 발생하는 위험정보를 자동으로 업무 담당자에게 전파되도록 하는 등 시스템 성능을 개선해왔다(한국정보화진흥원, 2013).

#### (6) 119다매체 신고서비스 시스템

119 다매체 신고 서비스 시스템은 청각 장애인, 외국인 등 의사소통이 어렵거나 주변 상황으로 음성 통화가 곤란한 경우 영상과 문자, SNS, 또는 CCTV, 화재속보기 등의 사물지능통신(Machineto Machine)을 통해 119 신고를 접수 처리해 주는 시스템이다. 2011년 6월부터 11월 말까지 1차사업에서는 문자, 3G폰 영상, SNS, CCTV 등 다매체 신고 접수 기능을 개발하고 4개 시·도에 시범 적용하였다(문자 : 부산, 대구, 광주, 3G 영상 : 서울). 2012년 6월부터 11월 말까지 수행한 2차사업에서는 119 다매체 신고 접수시스템을 전국으로 확산하고 영상 신고 내용을 지휘차와 소방차의 스마트 휴대기기에 전송하는 기능을 개발하는 것도 추진하였다. 2013년 6월부터 12월 말까지 추진한 3차 사업에서는 119 다매체 신고 접수 시스템에 LTE폰(SKT,KT, LGU+)에 대한 영상 신고 접속프로그램을 개발하였다. 2014년에는 통신환경이 3G에서 LTE로 급격히 변화됨에 따라 ‘종합신고표준체계 구축’ 사업을 추진 중으로 이 사업이 완료되면 현재 3G 91%, LTE 35%인 영상신고가능 단말기 비율이 3G 100%, LTE 60%까지 향상될 것이다(한국정보화진흥원, 2014).

#### (7) 비상재난통신망(재난위성시스템) 체계 구축

2013년 기준으로 전국에서 총 9대의 위성중계차량(SNG)을 운영하고 있으나 대형재난 시 현장영상을 공유하는 체계는 미흡하다. 때문에 대

형재난으로 유·무선 통신망 두절 시 통신위성을 활용한 현장 지휘를 위해 HD 영상전송, 화상회의 및 비상통신망 구축을 지원하고자 소방방재청(현 국민안전처)은 2014년 위성중계차량 운영·관리 중앙체제 전환을 추진 중이다. 2014년 사업에서는 위성중계차량과 기존통신망(UHF, VHF, TRS등) 연계를 통한 현장정보의 효율적 공유방안 구축, 기존통신망 및 근거리 통신망을 통한 현장대원 간 효율적 무선통신시스템을 구축하고 있다. 이를 통하여 대형재난 발생 시 ① 카메라에 의한 현장영상 촬영 → 지휘부(상황실), ② 현장지휘관과 화상·음성에 의한 양방향 지휘 보고, ③ 현장지휘소 운영을 위한 전화, 팩스 및 인터넷지원에 활용한다(한국정보화진흥원, 2014).

#### (8) 지자체 종합상황관제시스템

종합상황관제시스템이란 지자체 재난상황실에 설치된 음향·영상장비, 하천 등에 설치된 수위·우량계로부터 수신된 정보를 표출하는 전자상황판, CCTV 영상 등을 통합 모니터링 할 수 있는 시스템이다(한국행정연구원, 2013). 이 시스템은 2002년 태풍 루사와 2003년 태풍 매미 등 연이은 대규모 피해를 계기로 시작된 ICT 기반 지자체 재난상황실 구축사업의 일환으로 시작됐다. 2003년 태풍피해가 극심한 21개 시·군에 5억 원 씩을 지원한 이래, 2003년부터 국비보조 사업으로 전환하여 2013년까지 총 100개 시·군별에 사업비가 지원됐다. 2011년까지는 5억 원의 40%인 2억 원씩을 국비로 지원하였고, 2012년부터는 ‘CCTV 통합관제센터’ 구축지원사업과 통합 추진함에 따라 당초 총 사업비를 5억 원에서 2.5억원을 삭감하여 시·군당 총 사업비 2.5억원 중 1억원을 국비로 지원하고 있다(정보화진흥원, 2013).

## 2. 안전지도와 안전모니터링 시스템 구축현황

### 1) 생활안전지도 서비스

#### (1) 커뮤니티 매핑(community mapping)과 위기/위험지도

국가의 재난관리는 예방-대비-대응-복구의 순서로 이뤄지는데, 위기지도(hazard map) 혹은 위험지도(risk map)는 예방과 대비 단계에서 매우 효과적으로 활용될 수 있는 인프라로서 주목받고 있다. 선진국을 중심으로 개별 국가 차원 또는 국경을 초월한 위기/위험지도의 구축사업이 진행돼왔다. 특히 EU는 회원 국가별로 시도돼 온 위기/위험 지도 구축사업을 모아 EU차원으로 확대하고 있으며 다양한 위험요소를 통합하여 종합적인 위기/위험지도를 GIS 기반으로 구축하고 있다(정보통신정책연구원, 2014).

한편 미국과 일본은 공공안전 인프라 및 각종 안전지도를 인터넷을 통해 공개하는 한편, 시민들이 자발적으로 제공하는 정보를 안전이나 위험분석 등의 재난안전 및 생활안전 관리 업무에 활용하고 있다. 특히 미국에서는 재난 발생 시 정부나 산하기관에서 파악하기 힘든 재난현장의 정보를 주민들이 자발적으로 제공하고 이 정보를 종합하여 지도에 표시함으로써 지역사회 구성원들이 함께 이용할 수 있도록 함으로써 ‘커뮤니티 매핑(community mapping)’ 개념을 안전관리에 일찍이 적용하기 시작했다(국립재난안전연구원, 2014a).

여기서 커뮤니티 매핑이란 지역사회 혹은 공동체를 뜻하는 ‘커뮤니티’와 ‘매핑’의 합성어로서 지리와 공간에 대한 정보를 시각적으로 표현하여 장소와 정보를 연결해 주는 작업을 뜻한다. 일례로 2012년 가을 허리케인 샌디가 미국 뉴욕과 뉴저지 부근을 강타했을 때 뉴저지 주 전체의 80% 이상에 달하는 지역들이 전기를 공급받지 못하게 됐다. 주유소들도 기름을 제공하지 못해 큰 혼란이 벌어졌다. 당시 일부 지역주

민들이 커뮤니티매핑을 활용하여 주유가 가능한 주유소의 위치를 SNS를 통해 공유했고 이를 취합한 지도를 제작, 시민들에게 제공하여 큰 반향을 일으켰다. 이후 이 커뮤니티 매핑 지도는 미국 에너지국(局) 콜센터를 통해 실시간으로 문의자에게 배포됐고, 미 연방재난국 재난지도, 구글 재난지도에도 실시간으로 제공됐다. 이러한 사례에서 보듯이 커뮤니티매핑이란, 지도라는 매개체를 통해 사람과 사람, 커뮤니티와 커뮤니티 간 소통과 참여를 유도하여 지역주민이 지역을 더 잘 이해할 수 있게 함은 물론 그들의 시각으로 모은 커뮤니티의 데이터 및 재난관련 정보를 토대로 커뮤니티에 대한 계획 및 의사결정에 참여하도록 한다는 점에서 그 의의가 크다(커뮤니티 맵핑센터, <http://www.cmckorea.org/>).

## (2) 국내사례: 생활안전지도 서비스

박근혜 정부 출범 시 발표한 ‘국민안전 종합대책’에는 ‘안전강화를 위한 선진제도 도입’이라는 추진전략의 하위사업으로 ‘생활안전지도 구축’이 포함됐다. 사업내용은 ‘국민생활 전반의 위험요인을 종합분석하여 생활안전지도를 제작하고, 이를 인터넷 등을 통해 상시적으로 공개’하는 것을 골자로 한다. 여기서는 범죄·재난·안전사고·기타(감염병, 가축전염병, 식중독 등)가 위험요인으로 예시돼 있다(정보통신정책연구원, 2014).

‘안전통합관리시스템 및 생활안전지도서비스’라는 명칭의 이 사업은 2013년 7월에 시작돼 2017년에 완료될 예정이다. 연차별로는 2013년에는 DB통합 및 15개 시범지역을 선정하여 4개 분야(재난안전, 치안안전, 교통안전, 맞춤형안전) 생활안전지도시스템을 시범 구축했으며, 2014년에는 기 구축된 15개 시·군·구에 4개 분야(시설안전, 산업안전, 보건·식품안전, 지역특성)를 추가하는 한편 기존 4개 분야 시스템을 전국 100여개 시·군·구로 확대하는 동시에 대국민 안전 포털 및 모바일 서

비스 구축사업을 진행했다. 2015년에는 생활안전 지도 서비스 이용 활성화에 초점을 맞추면서 2017년까지 생활안전지도 서비스를 고도화한다는 계획을 제시했다(〈표 4-3〉 참조).

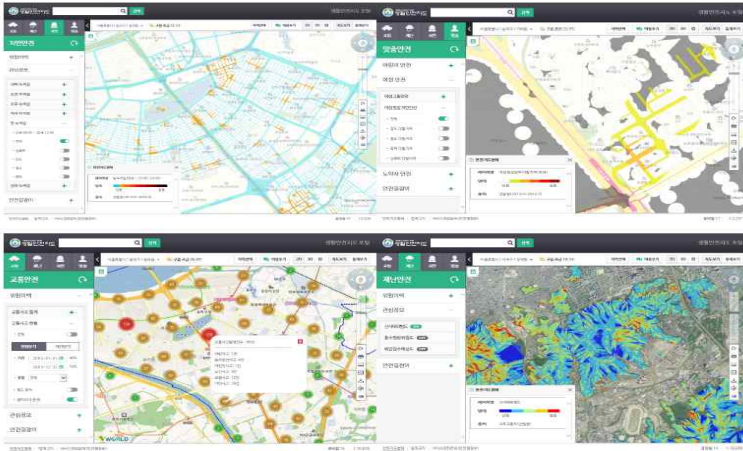
<표 4-3> 2013/2014년 생활안전지도 구축분야 및 내용

2013년도			2014년		
분야	반영내용	유관기관	분야	반영내용	유관기관
치안	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 반영정보</li> <li>- 강도/강간/절도/폭력 등 주요범죄 발생통계</li> <li>- 유형: 분기별 범죄발생 Hot-Spot</li> <li>- 시간대별 발생 Hot-Spot</li> <li>- 지구대별/월별/9대 범죄유형별 발생통계</li> </ul>	여성가족부/ 경찰청/ 지자체	시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 반영정보</li> <li>- 화재/노후건물/위험물 시설물/ 유해물질 보관위치</li> <li>- 국가재난관리시스템정보</li> <li>- 국가화재정보시스템정보</li> <li>- 건축물대장정보</li> </ul>	국토교통부/ 소방방재청
재난	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 반영정보</li> <li>- 홍수/침수/붕괴/산사태/산불 등 자연재해 지역</li> <li>- 화재 발생건수, 인명피해자수 및 소실면적</li> <li>- 국가재난관리시스템 정보: 지진발생동보 정보, 대피소/이재민시설 정보, 해안침수예상도, 침수흔적도, 화재 기초자료 등</li> </ul>	소방방재청/ 한강홍수통제소	산업	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 반영정보</li> <li>- 산업재해 위치, 산업재해 예방 시설정보</li> <li>- 국가재난관리시스템정보</li> <li>- 지자체에서 관리하는 산업재해 통계</li> <li>- 통계청 사업체 정보</li> </ul>	소방방재청/ 안전보건공단

<p>교통</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 반영정보</li> <li>- 교통사고 현황정보</li> <li>- 교통사고 다발지역, 발생지역, 사망자수 및 부상자 수</li> <li>- 교통사고 분석시스템 정보: 교통사고지점 위치 정보와 지점별 교통사고 속성정보, 스쿨존/보행어린이사고/보행노인사고/자전거사고/무단횡단사고 다발지역</li> </ul>	<p>경찰청/ 도로교통공단</p>	<p>보건식품</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 반영정보</li> <li>- 감염병, 구제역, 그린푸드 존 정보</li> <li>- 식품의약품안전모니터</li> <li>- 디지털 가축방제 정보</li> </ul>	<p>보건복지부/ 농림축산검역본부/ 식품의약품안전처</p>
<p>맞춤안전</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 반영정보</li> <li>- 어린이보호구역정보</li> <li>- 안전귀가를 위한 CCTV·방법등·경찰서·소방서 등 정보</li> <li>- 병/의원, 약국 등 의료시설 정보</li> <li>- 어린이, 여성, 노약자 등 안전취약계층 경찰 통계</li> <li>- 어린이보호구역, 어린이지킴이집 정보</li> <li>- 여성쉼터, 보호시설</li> <li>- 폭염쉼터</li> </ul>	<p>국민안전처/ 보건복지부/ 경찰청/ 지자체</p>	<p>지역특성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 반영정보</li> <li>- 건물/도로/용구역, 병/의원 등 주요 POI 정보</li> <li>- 국가공간정보통합체계 정보</li> <li>- 통계지리정보(인구, 사업체 등)</li> <li>- 도로명주소 정보, 소방구역</li> <li>- 지자체에서 관리하는 지역특성 정보</li> </ul>	<p>국토교통부/ 국민안전처/ 통계청/ 지자체</p>

이와 같은 국민안전처 주도의 생활안전지도 서비스 사업 외에도 다양한 생활안전지도 서비스들이 지자체, 중앙정부 부처 등에서 추진되고 있다. 먼저 지자체 추진사례로는 서울시, 서울시 동작구, 부산광역시 사상구 등이 대표적이다. 서울 동작구와 부산 사상구에서는 여성과 아동을 범죄로부터 보호하기 위해 아동, 지역주민, 전문가 등과 지자체 및 유관기관이 함께 생활안전지도 제작에 참여했다. 지역주민, 아동, 학부모 등이 직접 거주 지역 곳곳을 돌아다니면서 범죄가 발생하기 쉬운 위험장소가 있는지 파악하고 이를 바탕으로 지도를 제작한다.

[그림 4-1] 생활안전지도 서비스 웹사이트 화면



서울시는 다음(Daum)과 협력하여 ‘수해(水害) 커뮤니티 지도’를 제작·운영하고 있다. 이 지도는 다음이 플랫폼을 제공하고, 서울시 전역을 대상으로 서울시민들이 직접 스마트폰 앱을 이용, 실시간으로 침수·수해의 원인이 되는 막힌 빗물받이·배수구 등의 현장사진 또는 동영상을 위치정보와 함께 제보할 수 있도록 하는 ‘위치기반 시민 참여형 지도’



다. 다음(Daum)은 트위터 등 SNS와 연동하여 제보된 수해 및 피해지역의 사진자료 및 위치정보를 결합하여 커뮤니티 맵을 구축, 서울시 각 지역의 폭우 및 피해상황을 실시간으로 제공하고 서울시는 지도에 올라온 시민들의 제보나 의견을 토대로 수해안전대책을 마련하는 등 상호 역할을 분담함으로써 효율적으로 해결책을 도출할 수 있다.

한편 여성가족부와 법무부가 함께 운영하고 있는 ‘성범죄자 알림e’는 성범죄 예방 및 성 범죄자에 대한 정보제공을 주목적으로 하는 사이트로서, 「아동청소년의 성보호에 관한 법률」 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 근거하여 성범죄로 법원에서 신상 공개명령을 받은 사람들의 정보를 알려준다. 이 사이트에서 제공하는 정보는 범죄자의 사진, 성명, 나이, 주소 및 실제거주지, 신체정보, 성범죄요지, 성폭력범죄 전과, 전자장치 부착여부 등이다.

우리 생활주변의 위험요인은 너무도 다양하고 광범하여 정부가 이를 일일이 모니터링하고 개선한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 생활주변의 위험에 대해 정부의 손길이 미치지 않는 안전사각지대에 대한 모니터링과 관리 및 위험해소에는 지역주민의 참여가 절실하다. 위험시설과 위험요인에 대한 정보를 수집하고 개선방안을 지역주민 스스로 개선하도록 하는 방법론과 문화의 정착이 필요하며 일반 시민과 이해당사자들이 폭넓게 참여할 수 있는 참여적 재난관리 거버넌스가 중요한 이유도 바로 여기에 있다(이영희, 2009).

생활공간 주변의 위험요인들에 대해서는 지역주민들 스스로가 그 누구보다 자세하게 알고 있다는 점에서 위험요인의 제거와 개선에 대해서도 실효성 있는 대안을 제시할 수 있다. 예산, 인력 부족 등의 이유로 중앙정부나 지자체의 행정력이 닿지 못하는 곳에 방치된 생활밀착형 위험요인에 대한 조사와 개선방향이 보다 신속하게 마련될 수 있다는 점에서 지역주민 참여의 필요성은 두말할 나위가 없다. 이런 뜻에서 시민

이 참여하여 만들어 나가는 위험정보 지도 혹은 시민 참여형 생활안전 지도 서비스는 민관 협력의 재난관리 시스템의 토대가 될 것으로 기대된다. 아울러 장기적으로는 지역안전에 대한 지역주민들의 관심과 책임감, 자긍심 고취를 통해 보다 실효적인 재난관리 추진은 물론 주민 공감대 형성과 만족도 제고로 이어져야 할 것이다.

## 2) 사물인터넷 기반 재난모니터링

최근 각광받고 있는 사물인터넷(Internet of Things: IoT) 기술은 주요 기반시설의 재난 및 안전 모니터링 부문에서도 다양한 역할을 수행할 수 있을 것으로 주목받고 있다. 산림, 교량, 에너지관련 시설, 댐·하천, 핵발전소, 도로, 초고층 건축물 등 다양한 기반시설 감시에 활용이 가능하다는 점에서 재난의 예방과 대비 시간을 획기적으로 줄일 수 있는 것으로 평가받고 있다. 미래창조과학부가 2014년 12월에 발표한 「재난대응 과학기술 역할 강화 3개년 실천전략」에서도 사물인터넷을, ICT기술을 이용한 재난위험 모니터링 고도화에 활용할 계획이라는 점을 분명히 한 바 있다(미래창조과학부, 2014.12).

한편 산림청에서는 산지 곳곳에 설치된 센서를 통해 산사태 상황을 실시간으로 감지하고 주민들에게 대피정보를 전파하는 시스템을 개발·확산할 방침이다. 산림청 산하 국립산림과학원은 산사태에 신속히 대응할 수 있는 한국형 산사태 무인원격 감시시스템과 국내 최대 규모의 산사태 종합실험시설을 구축했다고 발표한 바 있다. 대표적인 사물인터넷을 활용한 기반시설 모니터링 시스템이라고 하겠다. 국립산림과학원은 2017년까지 도시생활권 주변의 산사태 고위험 지역 약 10개소에 한국형 산사태 무인원격 감시시스템을 구축, 산사태 예측의 정확도를 단계적으로 높여갈 계획이라고 한다(아시아경제, 2014. 6.16).

교량의 경우 성수대교 사건 이후 신기술을 활용한 시설관리에 많은

노력이 투입된 분야다. 가령 교량에 사물인터넷 센서를 설치하고 측정 데이터를 실시간으로 수집하여 육안이나 장비로는 점검이 어려운 부분을 점검하는 것 등이 이에 해당한다. 2012년 국토교통부는 ‘U-교량안전관리시스템’을 개발하여 같은 해 세종시 금강 1·2교에 설치, 테스트를 완료한 바 있다. 이 시스템은 교량 유지관리 시 발생할 수 있는 교량의 비정상적 거동, 균형, 파손 등을 실시간으로 분석하고 관리하며 교량 곳곳에 설치된 스마트 센서로부터 각종 데이터를 수집하고 인터넷 기반 평가시스템을 통해 실시간으로 안정성 및 내구성을 분석, 데이터베이스화한다. 국토교통부는 이 시스템의 사용범위를 지속적으로 확대하여 도로시설물, 초고층건물, 터널, 발전소 등에 다양하게 적용될 수 있도록 정책적으로 지원 할 방침이라고 한다(디지털 데일리, 2013. 1.30)

### 3) 소셜 빅데이터를 활용한 이상 징후분석·예측시스템

빅데이터 기술은 재난상황에 대한 조기예측 및 선제적 대응에 큰 역할을 수행할 수 있다는 점에서 빅데이터를 기반으로 한 재난 징후분석·예측시스템은 재난상황을 정확하게 예상함으로써 대응능력을 획기적으로 향상시킬 수 있는 기술로 주목받고 있다.

빅데이터를 활용해 재난 모니터링 네트워크를 구축하기 위해서는 재난 유관기관들의 데이터를 통합·공유하고 수집된 데이터를 분석·처리하는 재난안전 빅데이터 플랫폼 구축과 각종 사회위험 재난에 대한 재난 상황별 예측 및 경보를 위한 빅데이터 기반 사회 안전 모델 개발이 함께 추진되어야 한다(정보통신정책연구원, 2014).

특히 재난안전 빅데이터 플랫폼 구축은 미래창조과학부가 2014년 말 관계 부처와 함께 발표한 ‘재난 대응 과학기술 역량 강화 3개년 실천전략’에서 언급된 바 있다. 이 문건에서 미래부는 재난정보의 수집과 분석, 의사결정이 유기적으로 연계되도록 조속한 시일 내에 ‘통합재난정

보관리 시스템'을 구축할 계획임을 분명히 했다. 재난 빅데이터 분석 기술과 시뮬레이션 등을 통해 재난을 미리 감지하고, 재난 발생 시 신속히 대응할 수 있도록 시스템을 일원화하는 게 핵심이라고 하겠다(헤럴드경제, 2014.12.23.).

하지만 이러한 미래부의 계획은 국민안전처가 추진하고 있는 빅데이터 기반 재난안전 종합상황실 플랫폼 구축사업과 반드시 연계돼야 한다는 주장도 제기되고 있는 실정이다. 국민안전처는 2013년부터 재난이력 및 징후정보 등을 수집·분석하여 범정부적 재난관리정보 상시서비스 및 의사결정 지원을 위한 빅데이터 분석 플랫폼 구축사업을 추진해왔다. 아울러 '재난정보 공동 활용시스템'을 '재난정보 공동이용센터'로 확대 개편하여 표준화된 공동 활용 허브(hub) 구축 및 데이터 품질을 정비할 계획을 갖고 있다. 이런 맥락에 비쳐볼 때 국민안전처와 미래부를 포함한 관계부처가 유기적으로 협력하여 재난관련 데이터를 통합·분석하고 실시간 데이터 수집 및 모니터링을 통한 재난 사전 감시 및 예측관리 체계를 효율적으로 구축해야 하는 게 바람직할 것으로 생각된다(정보통신정책연구원, 2014).

#### 4) 3차원 지도 기반 스마트 CCTV

다양한 재난상황에 대처하고 실시간으로 현장상황 정보 및 분석 자료를 수집하기 위해 지자체를 비롯한 수많은 기관들이 CCTV가 설치·운영하고 있다. 하지만 지능적으로 현장상황을 모니터링 할 수 있는 스마트 CCTV 관제시스템의 부재(不在)로 인해 초기 재난상황에 대한 정확한 상황판단이 어렵게 되고 이는 결국 재난상황에 대한 초동대응 실패로 이어지기 일쑤였다.

현재 전국적으로 중앙정부, 지자체 등을 비롯한 공공부문에서 설치·운영하고 있는 CCTV 대수만도 400만 대 이상인 것으로 파악되고 있다

(국립재난안전연구원, 2014). 하지만 이들을 효율적으로 운영·관리할 수 있는 인력이 태부족일뿐더러 지능적 스마트 CCTV 관제시스템 개발이 미흡한 실정이다. 최소 인원으로 기 설치·운영 중인 CCTV 자원을 효율적으로 관리함으로써 재난 발생 시 효율적으로 대응할 수 있게 해주는 스마트 CCTV 시스템 활용기술 개발이 시급한 이유가 바로 여기에 있다.

이에 국민안전처 산하의 국립재난안전연구원에서는 스마트 CCTV 관련 국내외 기술 현황 및 시스템 구축사례를 조사하여 스마트 CCTV 시스템 활용 및 적용기술에 대한 가이드라인을 제시한 바 있다(국립재난안전연구원, 2014). 이 보고서에서는 스마트 CCTV 적용기술에서 가장 중요하게 고려되어야 할 사항으로 다음 두 가지를 지적하고 있다. 첫째, 재난 발생 시 현장상황에 대한 신속하고 정확한 정보 수집을 위하여 고정식 CCTV 및 모바일 영상정보를 취득할 수 있는 기술을 확보해야 하며, 둘째 3차원 지도와 연계하여 영상정보를 매핑 함으로써 입체적인 실시간 모니터링 체계를 구축하는 것 등이다.

국립재난안전연구원은 현재 운영 중인 ‘스마트 재난 빅보드’ 서비스 플랫폼과의 연계를 목적으로 3차원 지도 기반 스마트 CCTV 시스템을 구축하는 한편 재난 현장 상황정보를 3차원 공간정보와 매핑 함으로써 상황을 파악하고 분석할 수 있는 기술을 연차적으로 개발해나갈 계획이라고 한다.

## 제 2 절 지역 재난 안전 데이터 공유 및 확보 방안

### 1. 재난 안전 모니터링 데이터 공유협력 관련 법적 절차 및 규정

『재난 및 안전관리기본법』<sup>41)</sup>은 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 재난관리 업무를 효율적으로 처리할 수 있도록 하기 위하여 수집·보유하고 있는 재난관리정보를 다른 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관과 공동 이용하도록 규정하고 있다. 이 조항은 2012년 법 개정 시 새로이 도입된 것으로서, 공동 이용할 수 있는 재난관리정보는 다음 두 가지다(시행령 제83조<sup>42)</sup> 제1항).

- 
- 41) 제74조의2(재난관리정보의 공동이용) ① 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관은 재난관리업무를 효율적으로 처리하기 위하여 수집·보유하고 있는 재난관리정보를 다른 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관과 공동이용하여야 한다. ② 제1항에 따라 공동이용되는 재난관리정보를 제공하는 기관은 해당 정보의 정확성을 유지하도록 노력하여야 한다. ③ 재난관리정보의 처리를 하는 재난관리책임기관·긴급구조기관·긴급구조지원기관 또는 재난관리업무를 위탁받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 직무상 알게 된 재난관리정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공하는 등 부당한 목적으로 사용하여서는 아니 된다. ④ 제1항에 따른 공유 대상 재난관리정보의 범위, 재난관리정보의 공동이용절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 42) 제83조(재난관리정보의 공동이용절차 등) ① 법 제74조의2제1항에 따라 공동으로 이용하여야 할 재난관리정보의 범위는 다음 각 호와 같다. 1. 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관에서 재난관리를 위하여 수집·보유하고 있는 정보 2. 그 밖에 효율적인 재난관리를 위하여 국민안전처장관이 공동이용이 필요하다고 인정하는 정보 ② 제1항 각 호의 재난관리정보를 공동으로 이용하려는 기관의 장은 다음 각 호의 사항을 적은 신청서를 국민안전처장관에게 제출하여야 한다. 1. 이용하려는 기관의 명칭 2. 이용하려는 재난관리정보의 내용 및 범위 3. 이용의 목적 4. 재난관리정보의 보유기관 5. 공동이용의 방식과 안전성 확보방안 ③ 국민안전처장관은 제2항에 따른 공동이용 신청을 받으면 이용목적의 정당성, 이용대상정보의 적정성 등을 고려하여 재난관리정보의 공동이용을 승인할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공

첫째는 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 재난 관리를 위하여 수집·보유하고 있는 정보를 지칭하는데, 이러한 정보는 같은 법 제3조에서 규정한 재난상황에 대한 정보, 재난대응을 위한 위해 필요한 자원에 대한 정보, 재난관리대상 시설물에 대한 정보와 지리 정보를 말한다. 둘째는 그 밖에 효율적인 재난관리를 위해 국민안전처 장관이 공동 이용이 필요하다고 인정하는 정보다.

이러한 재난정보의 공동 이용절차를 간략히 정리하면 다음과 같다. 먼저 재난관리정보를 공동으로 이용하려는 기관의 장은 공동이용 신청

---

동이용을 승인하여서는 아니 된다. 1. 공동이용을 신청한 재난관리 정보가 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙, 감사원규칙, 대통령령, 총리령·부령 및 조례·규칙만 해당한다)에서 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 경우 2. 공동이용을 신청한 재난관리정보가 국가안전보장 또는 국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공동이용할 경우에는 국가의 중대한 이익을 크게 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우 ④ 국민안전처장관은 제3항 각 호 외의 부분 본문에 따른 승인을 하기 전에 재난관리정보 보유기관의 장의 동의를 받아야 하며, 이 경우 보유기관의 장은 특별한 사정이 없으면 재난관리정보의 공동이용에 협조하여야 한다. ⑤ 재난관리정보를 공동으로 이용하는 기관은 정당한 사유가 없으면 제82조제2항제2호에 따라 구축·운영되는 정보시스템을 통하여 재난관리정보를 공동이용하여야 한다. ⑥ 국민안전처장관은 재난관리정보를 이용하는 기관 또는 그 소속 직원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 이용기관에 대하여 제3항 각 호 외의 부분 본문에 따른 공동이용의 승인을 철회하거나 공동이용을 일시적으로 중단시킬 수 있다. 1. 제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우 2. 법 제74조의2제3항에 따른 준수 의무를 위반한 경우 3. 공동이용 신청 시의 이용 목적과 다른 목적으로 재난관리정보를 이용하는 경우 4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 경우에 준하여 재난관리정보의 공동이용을 금지하여야 할 불가피한 사유가 발생한 경우

서를 국민안전처 장관에게 제출해야 한다. 이 때 신청서에는 이용하려는 기관의 명칭, 이용하려는 재난관리정보의 내용 및 범위, 이용의 목적, 재난관리정보의 보유기관, 공동이용의 방식과 안전성 확보방안이 기재되어야 한다. 신청을 받은 경우 국민안전처 장관은 이용목적의 정당성, 이용대상 정보의 적정성 등을 고려하여 재난관리정보 공동이용을 승인할 수 있다.

하지만 다음 두 가지 중 어느 한 가지에라도 해당하는 경우에는 공동이용을 승인해서는 안 된다는 점 또한 『재난 및 안전관리기본법』 제83조에 명시돼있다.

■ 공동이용을 신청한 재난관리정보가 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙, 감사원규칙, 대통령령, 총리령·부령 및 조례·규칙만 해당한다)에서 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 경우

■ 공동이용을 신청한 재난관리정보가 국가안전보장 또는 국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공동 이용할 경우에는 국가의 중대한 이익을 크게 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우 등이다.

아울러 국민안전처 장관은 공동이용을 신청한 정보 이외의 공동이용을 승인할 경우 사전에 재난관리정보 보유기관의 장의 동의를 받아야 하며, 이 경우 보유기관의 장은 특별한 사정이 없으면 재난관리정보의 공동이용에 협조해야 한다. 특히 재난관리정보를 공동으로 이용하는 기관은 정당한 사유가 없으면 『재난 및 안전관리기본법 시행령』 제85조에 따라 구축·운영되는 정보시스템을 통해 재난관리정보를 공동이용하도록 규정돼 있다.

또한 『재난 및 안전관리기본법』은 재난관련 정보의 공동이용에 따



른 부작용을 최소화하기 위해 정보취급자의 비밀보호의무와 누설금지 규정을 강력하게 규율하고 있다. 법 제74조의 2 제3항에는 재난관리정보의 처리를 담당하는 재난관리책임기관·긴급구조기관 또는 재난관리 업무를 위탁받아 그 업무에 종사하거나 종사했던 자는 직무 상 알게 된 재난관리정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공하는 등 부당한 목적으로 사용해서는 안 된다고 규정돼 있다.

## 2. 재난관련 정보 공유의 법적·제도적·현실적 장애요인

경제발전에 따른 소득증가와 함께 국민의 다양한 욕구가 분출되는 것은 비단 우리나라만의 일은 아니다. 특히 재난과 안전에 대한 우리 국민의 욕구와 민감성은 끊이지 않는 재난 특히 인재(人災) 때문에 그 어느 나라보다도 높은 현실이다. 한국사회가 전반적으로 안전하다고 느끼는 국민은 전체의 13.8%에 불과하다는 2012년 통계청 자료는 이를 방증해준다(정보통신정책연구원, 2014).

앞서 정리한 재난관련정보 시스템이 존재해도 그 정보를 효율적으로 공유하기까지는 적지 않은 문제가 자리하고 있다. 재난과 같이 이성적인 대응이 불가능한 위기상황을 대처하기 위해 가장 필요한 것이 정보이지만 역설적이게도 재난과 같은 위기상황에서 가장 부족한 것 또한 정보다. 우리의 국가 재난관리체계도 이러한 경우에 해당한다. 국가적인 재난관리 시스템이 필수적으로 갖춰야 할 구성내용을 다음 몇 가지로 정리한 한국행정연구원의 연구(2013)는 이런 측면에서 시사하는 바가 크다.

첫째, 각종 대형사고가 빈발함에 따라 과학적이고 합리적인 예방조치를 위한 관련 정보의 DB가 구축돼야 한다.

둘째, 각종 주요 시설물의 위기관리를 위하여 시설물의 설계도면 정

보는 물론 시설의 보수·점검 등에 관한 이력(履歷) 정보 등을 상세하고 체계적으로 관리해야 한다.

셋째, 각종 재난으로부터의 위협을 예방하고 피해를 최소화하기 위한 조기경보시스템이 갖춰져야 한다.

넷째, 재난 발생 시 신속한 업무를 처리할 수 있는 종합상황실에 대한 정보시스템 차원의 지원체계가 구축되어야 한다.

다섯째, 정보시스템 측면에서 재난 유관기관 간 업무 연계성을 확보할 수 있는 정보의 공유체계를 구축해야 한다는 것 등이다.

이러한 지적은 위기 상황에 대처할 수 있는 재난관리 모니터링 시스템의 체계적인 구축과 이를 위한 유관기관간의 정보 및 데이터 공유와 협력이 예방-대비-대응-복구의 전 과정에 걸쳐 재난과 안전의 체계적 관리에 무엇보다 중요하다는 점을 강조하고 있다.

이러한 기준에 비추어 본다면 우리 사회의 재난 관리 체계는 아직 많은 과제가 산적해 있다. 단적인 예로 2003년에 시작된 재난안전통신망 구축사업은 10년 넘게 사업이 표류하다가 세월호 참사를 계기로 사업이 다시 추진되는 우여곡절을 겪었음은 주지하는 바와 같다. 이 밖에도 중앙정부 및 산하기관, 지자체별로 수많은 ICT 기반 재난관리 시스템을 개발완료 됐거나 개발과정에 있지만 정부부처 및 지자체별로 소규모 예산을 단기적으로 편성하여 시범서비스를 구축하는 데만 골몰해온 탓에 실질적인 혜택이 국민에게 확산되는 사례는 찾아보기 힘든 실정이다.

국가재난관리업무를 담당하는 조직들 간의 소통 및 협의, 재난 모니터링 데이터 공유·협력을 강화하기 위해서는 무엇보다 관련 법제의 뒷받침이 필요하다. 한국행정연구원(2013)은 현행 재난관련 법령을 중심으로 재난 모니터링 관련 정보 공유와 협력의 장애요인으로 다음 다섯 가지로 적시한 바 있다.

## ■ 재난관리 정보통신 체계 구축 근거 미흡

현대사회의 재난의 양상은 날로 복잡해지고 다양한 영역으로 비화될 가능성이 커지고 있다. 재난의 전개 및 확산속도 또한 기존 데이터에 근거한 예측을 뛰어넘기 일쑤다. 이에 따라 재난관리 정보통신체계는 현대적인 재난의 이러한 추세를 적극 반영하여 구축돼야 함은 물론 이를 제도화할 제반 근거 또한 확고하게 마련돼야 한다.

하지만 현행 『재난관리기본법』<sup>43)</sup>과 『자연재해대책법』 등 재난관련 주요 법령에는 재난 확산에 체계적으로 대응할 수 있는 종합적인 재난관리 정보시스템 구축에 대한 근거가 매우 빈약한 현실이다. 특히 가장 구체적으로 재난관리정보체계 구축을 규정하고 있는 『자연재해대책법』<sup>44)</sup>조차 주로 자연재해를 중심으로 언급돼 있다는 점에서 다양하고

---

43)제74조(재난관리정보통신체계의 구축·운영) ① 국민안전처장관과 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장은 재난관리업무를 효율적으로 추진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 재난관리정보통신체계를 구축·운영할 수 있다. ② 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장은 제1항에 따른 재난관리정보통신체계의 구축에 필요한 자료를 관계 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장에게 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. ③ 국민안전처장관은 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장이 제1항에 따라 구축하는 재난관리정보통신체계가 연계 운영되거나 표준화가 이루어지도록 종합적인 재난관리정보통신체계를 구축·운영할 수 있으며, 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

44)제34조(재해정보체계의 구축) ① 재난관리책임기관의 장은 자연재해의 예방·대비·대응·복구 등에 필요한 재해정보의 관리 및 이용체계(이하 “재해정보체계”라 한다)를 구축·운영하여야 한다. ② 재난관리책임기관의 장은 재해정보체계 구축에 필요한 자료를 관계 재난관리책임기관의 장에게 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은

복합적인 재난상황에 대비한 재난관리정보시스템 구축의 근거로 삼기에는 부족함이 적지 않다.

■ 재난관리 정보통신체계 활용 및 활성화에 관한 규정 미비

현행 『재난관리기본법』은 ‘재난관리정보통신체계’를, 『자연재해대책법』은 자연재해 관리를 목적으로 하는 ‘재해정보체계’를 구축하도록 규정하고 있다. 하지만 이 법률들의 세부 조항에는 이러한 정보통신 체계 구축의 근거만 제시돼 있을 뿐 그 활용에 대해서는 전혀 언급돼 있지 않은 실정이다.

재난관리책임기관들 간의 연계와 협조, 재난관리책임기관과 국민안전처와의 효과적인 정보 공유 및 협력을 위해서는 재난관리조직 간 재난관련 정보통신체계의 연계활용에 대한 구체적인 규정이 조속히 마련돼야 한다.

---

관계 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. ③ 국민안전처장관은 재난관리책임기관의 장이 제1항에 따라 구축한 재해정보체계의 연계·공유 및 유통 등을 위한 종합적인 재해정보체계를 구축·운영하여야 한다. ④ 제3항에 따른 종합적인 재해정보체계는 재난관리책임기관이 자연재해의 발생·복구 현황 정보를 실시간으로 입력할 수 있도록 하여야 한다. ⑤ 재난관리책임기관의 장은 자연재해가 발생하거나 자연재해를 복구하면 그 현황을 실시간으로 종합적인 재해정보체계에 입력하여야 한다. ⑥ 재난관리책임기관의 장이나 국민안전처장관은 제1항과 제3항에 따라 재해정보체계를 구축·운영할 때에는 해당 사업을 민간 부문에 맡길 수 없는 경우 또는 행정기관이 직접 개발하거나 운영하는 것이 경제성, 효과성 또는 보안성 측면에서 현저하게 우수하다고 판단되는 경우를 제외하고는 민간 부문에 그 개발 및 운영을 의뢰하여야 한다. ⑦ 제1항과 제3항에 따른 재해정보체계의 구축 범위, 운영 절차 및 활용계획 등 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

### ■ 사전예방과 대비를 위한 재난정보 공유체계 미비

이미 강조했다듯이 기후변화, 신종 전염병, 새로운 테크놀로지의 확산 등 우리를 둘러싼 환경변화와 사회의 복잡다기화를 고려할 때 재난정보 체계는 재난의 대응은 물론 사전예방과 대비에도 방점이 찍혀야 함은 두말할 필요가 없다. 하지만 『재난관리기본법』과 『자연재해대책법』은 주로 대응에 초점을 맞추어 재난정보통신체계 구축을 규정하고 있는 게 현실이다. 예컨대 『자연재해대책법』 제34조를 구체화하고 있는 시행령에서 종합재해정보체계의 내용은 주로 대응을 위한 시스템 중심으로 언급돼 있을 뿐 사전예방과 대비를 위한 내용은 재난정보통신체계 구축 근거로 제대로 언급돼 있지 않다. 예방·대비·대응·복구 등 재난관리 전반을 아우르는 재난정보통신 체계 구축의 명시적 근거조항이 조속히 추가돼야 하겠다.

### ■ 재난대응 메뉴얼의 정보시스템화 미흡

현재 재난유형별로 재난대응 메뉴얼이 상세하게 마련돼 있다. 하지만 그 분량이 방대하고 재난유형별로 분절화 돼 있다는 점에서 재난 현장에서 실제 효과적으로 활용되기 힘들 공산이 크다. 뿐만 아니라 관련 기관 간 연계 및 협력에도 일정 정도 걸림돌로 작용하고 있는 게 현실이다. 재난대응 메뉴얼을 시스템으로 구축하고 재난정보체계와 연동되는 재난대응 종합정보시스템 마련이 절실하다.

### ■ 재난정보 이용 활성화를 위한 정보의 정확성·신뢰성 확보 부족

재난정보의 정확성과 신뢰성은 재난정보통신체계의 성과를 가르는 핵심요소라는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다. 그러나 『재난관리기본법』과 『자연재해대책법』은 재난 정보의 공동이용과 이를 위한 시스템 구축에 대한 선언적 규정만 있을 뿐 공동이용 활성화의 기본전제인

정보의 정확성과 최신성을 담보할 수 있는 법적 근거는 제시돼 있지 않다는 점에서 개선의 여지가 크다. 이 점에 대한 시급한 보완이 필요하다.

## 제 3 절 유료방송과의 재난관리정보 공유 방안

### 1. ‘스마트 빅보드(SBB)’ 모니터링 데이터 공유방안

#### 1) 스마트 빅보드 시스템의 개관

‘스마트 빅 보드(Smart Big Board: 이하 SBB)’ 는 2013년부터 국민안전처 산하 국립재난안전연구원이 개발해오고 있는 재난통합 모니터링 시스템이다. SBB라는 명칭은 스마트 테크놀로지(Smart technology)와 빅 데이터(Big Data) 및 상황판단(Board)을 결합한 것이다. 기존에 여러 시스템으로 흩어져 있는 재난관련 정보를 하나의 지도 위에 표출·분석함으로써 효과적인 재난상황 모니터링 및 정확한 재난대응 의사결정을 지원하는 것을 목표로 한다. 다시 말해서 SBB는 기존 재난상황 관리시스템의 다음과 같은 문제점들을 해소하기 위해 개발됐다.

첫째 분산된 정보시스템의 문제다. 각 정부부처 및 산하기관별로 분산 구축된 재난모니터링 시스템의 통합연계 기능이 부재하다는 점이다. 둘째, 정보수집의 경직성의 문제다. 기존의 대다수 시스템들이 관측센서, CCTV 등에 국한된 정보수집체계를 갖고 있다는 점이다. 셋째, 상황판단 지원정보 부재이다. 기존 시스템들이 신속하고 정확한 재난상황판단을 위한 분석정보를 제공하지 못한다는 점이다. 넷째, 기존의 시스템들이 획일화된 관리환경. 기존 시스템들이 지역별·상황별로 상이한 재난환경에 대해 유연한 대응이 어려웠다는 점이다. 참고로 <표 4-4>는

기존 재난상황정보시스템과 SBB의 특징을 비교했다.

〈표 4-4〉 기존 재난상황정보시스템들과 SBB와의 비교

구 분	기존 재난상황정보시스템	SBB
정보형태	부처별 단순 정보 (기상, CCTV)	연계 정보의 통합
	DB 구축 위주의 HW 중심	ICT기술 기반의 SW 중심
정보분석	경험적 위험성 판단	시뮬레이션 등 과학적 분석
위험정보	기상청 등 포괄적 정보 의존	지역특성을 고려한 스마트 재난경보
현장정보	TV, 뉴스 등 언론정보	스마트폰, UAV(무인헬기), MMS(이동차량) 등
정보표출	보고서 방식의 단순정보표출	위치기반 입체적 전자지도 표출
민관협력	정부 중심의 일방적 대응	SNS 등 국민 ↔ 정부 간 쌍 방향 대응

자료: 국립재난안전연구원(2015. 8). 스마트 재난상황관리시스템(스마트빅  
보드). 내부자료.

SBB는 기상정보<sup>45)</sup>, 스마트 CCTV, 재난이력 등 다양한 정보를 통합함  
은 물론 스마트폰을 기반으로 하는 스마트 모니터링 체계를 도입하며,  
트위터를 중심으로 하는 빅데이터 분석과 실시간 모니터링 장비(위성,  
무인헬기, MMS) 활용 등을 통해 공간적인 재난상황 파악이 가능하다.

45) 스마트 빅보드에서는 고해상도 기상정보 분석을 위해 민간기업인  
SK플래닛(주)에서 추진하고 있는 고해상도 기상정보망을 이용할  
계획이다. SK플래닛은 2014년 상반기까지 서울지역에 265개의 기  
상관측장비를 설치, 운영할 예정이다. 반경 1-2km 간격으로 배치  
한 기상센서를 통해 보다 세밀하게 관측된 기상정보는 국지적으로  
발생하는 집중호우나 폭설, 강풍, 안개 등에 대한 위험성 평가 및  
피해경감 대응능력의 향상을 도모할 수 있을 것이라고 한다(김진영  
등, 2014).

특히 SNS 기반의 국민 참여형 재난관리 시스템이라는 점과 함께 정부와 민간부문에서 설치·운영 중인 다양한 재난 모니터링 시스템에서 수집된 정보를 연계·통합한다는 점에서 SBB는 예방·대비·대응·복구에 이르는 재난관리의 모든 단계를 모니터링 할 수 있는 강점을 갖고 있다(김진영·최우정·이종국, 2014). 다시 말해서 기상정보와 지리정보, 현장 재난 정보뿐만 아니라 SNS에 올라오는 키워드까지 분석할 수 있는 통합모니터링시스템이 바로 SBB라고 하겠다.

[그림 4-2] 스마트 재난 빅보드 메인화면



자료: 김진영 등(2014).

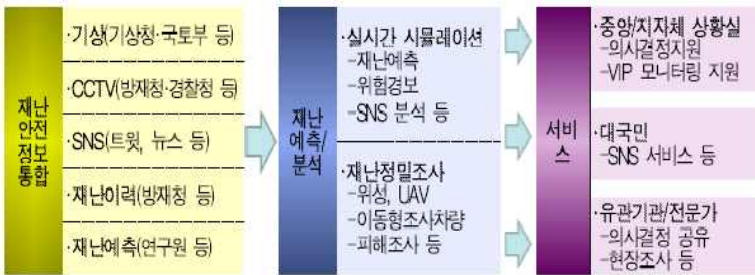
SBB의 구조를 좀 더 자세하게 설명하면 다음과 같다.

■ 기존 정보와의 연계: SBB는 재난관리 유관기관에서 개별적으로 관리·제공하고 있는 다양한 정보를 연계하여 하나의 프레임에서 표출하는 기능을 갖고 있다. 다종다양한 재난에 대한 관련정보를 신속하게 제공함으로써 재난 상황판단 및 대응에 필수적인 정보를 표출함으로써 최



적의 상황대응 의사결정에 도움을 주는 게 SBB의 주목적이다. 현재 구축되고 있는 대표적인 기존 재난정보로는 기상청에서 제공하는 기상정보, 재난·도로용 CCTV영상, 재난 감지와 모니터링 등 특정 목적을 위해 설치된 센서(sensor) 정보 등이다.

[그림 4-3] 스마트 재난 빅보드의 재난정보 흐름체계도



자료: 김진영 등(2014).

■ 스마트 모바일 현장정보: 앞서 살펴본 기존정보와의 연계가 수동적이고 간접적인 상황정보 획득 수단이라면 모바일 현장 정보는 보다 직접적이고 적극적인 상황정보 획득방법이라고 하겠다. 재난 상황 발생 시 현장에 파견된 조사인력에 의해 취득된 영상 및 텍스트 정보는 실시간으로 SBB 서버에 전송돼 재난상황실 내에서도 현장상황에 대한 정확하고 구체적인 정보를 실시간으로 공유할 수 있게 된다. 이를 통해 재난관리의 모든 단계에 대한 시간적 효율성을 제고하는 동시에 시시각각으로 변화하는 재난 상황전개에 시의적절한 대응방안을 안출하는 능력을 대폭 강화시켜줄 것으로 기대된다.

■ 빅데이터: SBB는 재난관리에 활용도가 높은 트윗 정보, 과거 재난이력 및 원인분석 결과, 위성영상, 시뮬레이션, 관련 웹사이트 등을 빅데

이터로 분류하여 예방·대비·대응·복구라는 재난관리 모든 단계에 대해 과학적이고도 직관적인 상황판단을 지원 한다<sup>46)</sup>. 이러한 재난관련 빅데이터는 재난 발생 및 상황전개에 대한 인관관계 유추를 가능케 해 준다는 점에서 기존 접근방식보다 뛰어나고 하겠다.

■ 시범적용 사례: SBB의 기능 및 현실적용 가능성을 점검하기 위해 국립재난안전연구원에서는 2011년 7월 강남역 침수피해를 대상으로 적용 시험을 실시했다. 즉, 기상정보, SNS(트윗) 등 실시간 정보가 수집·표출되고 위험기준에 따라 재난발생 가능지역을 예측하며, 그 지역의 과거 재난이력과 침수 예상도를 표출하여 재난 위험지역을 상세 분석했다는 것이다. 또한 CCTV를 통해 이를 확인 점검함으로써 현장 중심의 각종 재난정보들이 연계·분석·표출됨으로써 보다 효과적인 재난예측과 대응을 지원할 수 있는 것으로 평가됐다. 특히 재난발생지역 현장조사자들의 스마트폰을 활용한 현장 모니터링과 상황전파를 통해 상황실에서 재난현장 상황을 보다 면밀히 파악하고, 무인헬기 등 첨단장비를 이용하여 접근이 곤란한 재난지역의 모니터링 수행이 가능했다는 점은 SBB의 또 다른 강점이라고 평가할 수 있다.

---

46) 2013년 4월 발생한 산대저수지 붕괴사고 당시 중앙정부 및 해당 지자체에서 대응조치를 취하기도 전에 이미 트윗으로 붕괴위험에 대한 상황전파가 이뤄졌던 사례는 보편적 매체로까지 성장한 스마트폰이 미래형 재난관리의 핵심도구라 사용될 수 있음을 방증해준다고 본다(국립재난안전연구원, 2014).

[그림 4-4] 2011년 강남역 침수에 대한 스마트 재난 빅보드 시범

정보	표출내용	기능
기상정보	- 실시간 강우정보 (기상청) - 고해상도 기상정보 (SK)	강우분석 <재난예측>
Big Data	- 실시간 SNS 표출 및 분석 * ('11.7월) 강남역일대 트윗 분석	재난 SNS 분석 <재난예측/대응>
안전지도	- 침수흔적도 ('10년, '11년 등) - 침수예상도 (10년, 30년 확률강우량) - 강우 및 트윗자료 비교분석	위험지역분석 <재난예측/대응>
CCTV	- CCTV 정보 (방재청, 경찰청, 도로공사 등)	위험지역모니터링 <재난대응>
현장 SMS (조사팀)	- 침수 SMS 표출 및 분석 * 강남침수지역 SMS 분석	재난현장조사 <재난대응/복구>
현장 모바일영상 (조사팀)	- 강남지역 모바일영상 송수신	재난현장조사 <재난대응/복구>

자료: 김진영 등(2014).

## 2) SBB 데이터 공유방안

기존의 재난모니터링 시스템을 집대성한 측면이 강한 SBB가 실제 재난관리에서 그 능력을 유감없이 발휘하기 위해서는 풀어야 할 과제가 산적해있는 것 또한 사실이다. 운용주체인 국립재난안전연구원은 SBB의 성능개선을 위해 2015년에만 총 34억 원을 투입하고, 중장기적으로는 SBB를 플랫폼으로 개발하겠다는 점을 분명히 했다(정용철, 2014. 4.10). 하지만 최첨단 ICT기술을 적용한 SBB는 현재 전라북도와 부산시, 대전시 단 세 곳의 지자체에서만 시범 운영하고 있다는 점을 볼 때 많은 부분에서의 개선이 필요하며 운용주체인 국립재난연구원측에서도 SBB가 아직 개발이 완료되지 않은 시스템임을 부인하지 않고 있다. 특히 플랫폼 형태가 아닌 시스템 형태로 개발되다 보니 개별 지자체가 SBB를 도

입하기 위해서는 별도의 개발 작업이 필요하고 이에 소요되는 비용 또한 최대 수십억 원이 필요하다는 점에서 정책적인 차원의 해결책이 조속히 마련돼야 할 것이다.

SBB를 유료방송이 활용할 수 있는 재난관리 방송프로그램으로 전환할 수 있는 가능성과 관련하여 실제로 이 시스템 구축을 주도한 연구원을 인터뷰한 내용은 다음과 같다.

#### ■ SBB 운영 목표

SBB는 재난관련 정보를 웹 지도상에 표출하는 시스템으로 국내외적으로 많이 있다. 하지만, 이러한 시스템들은 개발할 때마다 구축비용이 발생하여 국가적 예산낭비가 발생하여 재정여건이 충분치 못한 기관은 구축을 포기하는 사례도 발생한다. SBB는 수요자가 표출 콘텐츠와 추가적인 다양한 솔루션들을 자유롭게 커스터마이징 가능하도록 하여 범용적 정보표출 플랫폼 제공을 최종 목표로 하고 있다. SBB는 빅데이터 분석을 포함하고 있는데 다양한 분야에서 빅데이터의 개념이 많이 이용되고 있지만, 적용 분야특성에 맞는 정확한 개념을 정립하지 않고 사전적 개념만을 인용하는 사례가 많다. 재난분야에서 빅데이터분석은 실시간 영상 및 텍스트 기반 정보, 위험분석(시뮬레이션) 결과 등을 종합하여 현재의 재난현황과 미래의 재난위험 예측을 할 수 있는 것을 최종 목표로 하고 있다

#### ■ SBB 구축 사업 안정성 문제

SBB는 R&D사업으로 추진되고 있어 R&D사업이 종료되면 지속성이 담보되지 않는다. 다른 정보화사업과 달리 구축된 시스템에 대한 지속적인 유지·보수를 위한 예산확보 및 법적 근거가 없어, R&D사업 종료 후 SBB 콘텐츠의 지속적·안정적인 제공이 현재로서는 보장되지 않고

있다.

#### ■ SBB 공개 공유 문제

SBB를 공개하여 공유하는 데에는 원천 데이터의 재배포 문제가 발생한다. 현재 SBB에 연계된 정보는 원천데이터를 보유하고 있는 각 기관에서 해당 연구원에 한해 제공하고 있다. 따라서 제3의 기관에 재배포는 별도의 협의가 필요하거나 현행 제도상으로는 어렵다.

#### ■ 방송정보로 활용 가능성

기술적 측면에서 방송정보로 활용하는 것은 가능하다. 실제로 재난주관방송사인 KBS의 프로그램으로 개발을 하여 방송 정보로서 활용하려는 기획이 시도되었다. 기술적으로는 문제가 없었으나 전국을 방송권역으로 하는 지상파에서 방송을 하기에는 방송사고에 대한 위험성 대비 미흡으로 실현되지 못했다. 방송 전에 미리 시나리오에 따라 필요한 화면구성을 준비하여 안정적 방송추진 방안을 모색하였지만, 전국의 재난현장의 실시간 상황을 방송하는 중간에 발생할 수 있는 장애를 완벽하게 사전에 제거하거나 회피하지는 못하기 때문이다. 따라서 전국단위의 방송보다는 지역단위의 유료방송의 정보로서 활용할 수 있는 가능성이 더 크다고 본다.

다만 재난의 특성상 시청자들에게 불필요한 불안을 조성할 우려가 있는 정보에 대한 면밀한 사전 기획 필요가 있으며, 재난상황에 대한 정보를 해석하여 위험성 존재여부 및 대처방안 등에 대한 정보제공을 위해서는 방송 진행자의 전문성 필요하다고 본다. 재난정보는 보는 입장에 따라 이해관계가 발생할 수 있는 민감한 콘텐츠이다. 서비스 확대와 공공이익 극대화의 접점에서 합리적인 방송 콘텐츠를 발굴하는 것이 중요할 것으로 생각된다.

## 2. '통합재난안전정보체계' 와의 데이터 공유방안

### 1) 통합안전정보체계 구축사업 개요

국민안전처는 대국민 재난안전 서비스 향상 및 재난 대응력 강화를 위해 140억 원을 들여 2016년 3월까지 '통합재난안전정보체계' 구축사업을 완료한다고 2015년 10월 발표했다(연합뉴스, 2015.10.11.). 이번 사업을 통해 첫째, 전자지도 기반의 통합 재난상황관리를 체계화하고, 둘째, 현장 대응중심의 재난관리정보시스템을 고도화하며, 셋째, 자연재난-사회재난을 포괄하는 재난안전 정보기술 관리를 체계화하는 한편, 넷째, 재난관리 자원 및 재난정보 공동 활용을 활성화하는 등 통합적 재난관리시스템으로 확대 개편하겠다고 발표했다.

[그림 4-5]에서 보는 바와 같이 중앙·지방으로 분산돼 있는 17개 재난관련 시스템, 7개 모바일 재난관리 포털, 4개 대국민 서비스를 하나로 통합·연동하고, 기관 및 개인의 현장 대응 매뉴얼과 사고현장 지휘체계에 맞춰 정보시스템을 개편하는 한편 현장 대응기능을 강화하여 재난피해를 최소화하겠다는 복안이다. 아울러 재난발생지역의 상황관리, 현장점검, 자원관리, 관측정보·폐쇄회로TV 조회 등 전자지도 기반의 대응매뉴얼을 탑재한 모바일 현장 서비스도 제공할 계획이다. 이를 통해 재난 예방부터 대비·대응복구에 이르는 재난관리 전 단계를 종합적으로 수행할 수 있도록 재난관리정보시스템을 고도화하겠다는 게 이 구축사업의 핵심이다(국민안전처 보도자료, 2015.10. 8.).

[그림 4-6]에서 보는 바와 같은 통합상황관리체계가 구축되면 중앙재난안전상황실 등에 있는 의사결정권자는 보고계통을 통한 단편적 정보위주의 상황관리에서 벗어나 재난현장에 대해 전자지도 기반의 기상·관측정보, 모바일 실시간 현장정보, 폐쇄회로TV 영상정보 등 종합적으로 재난상황을 신속 정확하게 대응할 수 있게 된다.

[그림 4-5] 통합재난안전정보체계 구축목표 구성도



자료: 국민안전처 보도자료(2015.10. 8).

[그림 4-6] 통합상황관리시스템 구축(안)



자료: 국민안전처 보도자료(2015.10. 8).

## 2) 통합안전정보체계 데이터 공유방안

국민안전처의 계획에 따르면 통합안전정보체계는 자연재난에서 사회 재난까지 포괄하는 종합적인 재난안전관리를 위해 모든 재난관리에 필수적으로 적용되는 13개 협업기능에 따라 관계기관별로 주요역할을 정의하여 2016년부터는 구체적인 협업체계를 구축한다고 한다. 재난상황 관리, 긴급생활안전지원, 긴급통신지원, 시설피해 응급복구, 에너지공급 시설 피해복구, 재난관리자원 지원, 교통대책, 의료 및 방역서비스 지원, 재난현장 환경정비, 자원봉사지원 및 관리, 사회질서 유지, 재난지역 수색구조·구급지원, 재난 수습 홍보 등 13개 협업을 체계화하겠다는 것이다.

아울러 재난관련 인적·물적 자원의 공동 활용뿐 아니라 통합적으로 구축된 자연재난 및 사회재난 관련정보를 공유하고 이를 활성화할 것임을 분명히 하고 있다. 재난·안전·소방·해양 분야의 정보를 ‘재난정보공동이용센터’ 라는 허브(hub)를 통해 개방·유통하겠다는 점을 밝히고 있다. 따라서 전술한 ‘스마트 재난 빅보드’의 재난안전 모니터링 데이터 공유방안과 같은 차원에서 지역 재난안전 모니터링 정보공유 및 협력을 추진하는 방안을 적극 모색해야 할 것이다.



# 제 5 장 유효방송을 활용한 지역 재난안전방송시스템 구축 및 운영

## 제 1 절 지역 재난안전방송시스템 구축 방안

### 1. 지방자치단체 역할: 지역안전관리위원회의 역할

각 특별시·도의 지역안전관리위원회는 국가재난안전관리체계에 있어 지역 재난안전관리 거버넌스의 총괄조직이며 지역안전관리위원회의 운영주체는 지방자치단체이다. 지역안전관리위원회는 중앙정부와 지역자치단체간, 지역 내 다양한 기관 및 민관협력을 연계하는 경계(境界)조직으로서 기능하는 게 본연의 임무다. 하지만 이제까지 지역안전관리위원회는 제대로 꾸려지지도 않았거나 조직돼 있어도 매우 형식적으로만 운영되고 있다는 비판이 제기돼 왔다(김은성·안혁근, 2009). 지역안전관리위원회가 제대로 작동하지 않는 이유에 대해 김은성과 안혁근(2009)은 다음과 같은 이유를 제시했다.

첫째, 재난관리에서 중앙정부와 지방정부 간 관계가 중앙정부의 통제 방식에 의해 이뤄지기 때문이다. 중앙정부에서 대부분의 재난관리정책의 방향을 결정하고, 지방정부는 따라가기만 하는 지금과 같은 체계 속에서 지방재난관리의 총괄기구로서 지역안전관리위원회는 그 위상 및 기능이 절대적으로 제약될 수밖에 없다는 것이다. 둘째, 지역안전관리위원회의 위원들이 기관장 중심으로 이뤄져 대다수가 매우 바쁘기 때문에 서로 만날 수 있는 기회 자체가 많지 않다는 점이다. 특히 지역안전관리위원회는 비상설 조직으로서 특정한 정책 사안이 발생할 경우에만 소집되기 때문에 평시에 정부 간 재난 및 안전관리 협력에 중요한 역할을

할 수 없다는 것이다.

지자체는 지역재난에 대응하는 제1차 공적기관이다. 현재 상당수의 지자체에서 재난상황실을 운영하여 방법·교통·산불·하천수위 등 지역별로 특화된 재난안전관련 정보를 제공할 능력을 갖추고 있다는 점에서 지역의 재난안전정보를 지역주민에게 제공해 줄 수 있는 능력을 가장 많이 보유하고 있다고 볼 수 있다.

행정학에서 조직을 굳이 인위적으로 통합하지 않고 타조직과의 효율적 협력체계를 구축하는 방안으로 위원회, 연락사무소, 공동대응팀 등 소위 경계(境界)조직을 구축하고 활성화하는 방법이 제안돼 왔다(양기근·강창민(2009)). 지역안전관리위원회와 지역 방송사 사이에서 경계조직으로서의 역할을 담당할 ‘기관’이 지정돼야 할 필요가 있다는 생각이다. 현재 지역안전관리위원회가 지역의 재난관리정책을 심의·조정하는 최고의사결정기구로서의 위상을 갖고 있다는 점을 고려할 때 지역안전위원회와 지역방송사의 연결조직으로 지역재난방송협의회가 그 역할을 담당할 수 있다.

## 2. 미래창조과학부 및 산하기관의 역할

### 1) 미래창조과학부의 역할

지역재난방송협의회 운영 및 지역재난안전콘텐츠 수급에 관련하여 미래부가 담당해야 할 역할을 살펴보면 다음과 같다.

#### ■ 지역재난방송협의회 구성 및 운영

현재 『재난 및 안전관리기본법』 및 같은 법 시행령에 관련규정만 존재할 뿐 전국 지자체 어느 곳에서도 구성돼 있지 않은 상태인 ‘지역재난방송협의회’의 내실을 기하기 위해서 최소한 초기에는 지역에 상

설조직을 갖고 있는 미래부 및 산하기관이 적극적인 역할을 할 필요가 있다는 판단이다.

■ 방송통신발전기금 지원방안 마련

지역재난방송협의회 및 지역재난안전방송센터의 구성·운영, 재난 및 안전관련 콘텐츠의 제작·수급 등에 상당한 예산이 필요하다는 점을 고려할 때 ‘방송통신발전기금’의 지원 등 안정적인 재정지원방안을 미래부에서 적극 검토할 필요가 있다.

■ 재난안전콘텐츠 공동 활용을 위한 관련부처와의 협력

지역재난안전방송센터에 제공되는 재난안전콘텐츠의 제1의 공급처는 ‘재난정보공동이용센터’ 이고 국민안전처 소관업무라는 점에서 재난정보 제공 및 공동이용이 가능하도록 미래부가 국민안전처와의 협력체계를 구축해야 할 것이다.

■ 재난 경보방송 및 지역재난안전프로그램 제작 가이드라인 제정

케이블TV MSO, IPTV 재난방송 관계자들과의 인터뷰 과정에서 공통적으로 지적되는 애로사항은 국민안전처·기상청 등에서 수시로 사업자들에게 전송돼오는 재난방송 및 민방위경보방송 협조요청 등에 대해 사업자가 대응할 마땅한 ‘준거’가 현실적으로 없다는 점이였다. 즉, 자연재난·사회적 재난·인적재난·복합재난 등 재난의 유형별로 그리고 재난의 잠재적·현재적 피해정도, 심각성 및 파급효과 등을 기준으로 상황에 따른 경보방송 및 재난방송의 수위조절에 대한 명료한 가이드라인이 마련돼야 한다는 의견이 공통적으로 제기됐다. 미래부가 주축이 되어 방통위 및 국민안전처, 기상청 등 유관부처, 케이블TV·IPTV 등 사업자 등과 협조할 수 있는 중앙재난방송협의회에서 전국 공통으로 활용

할 수 있는 ‘경보방송 및 재난방송 제작 가이드라인’ (가칭) 제정에 적극 나설 필요가 있다.

상기와 같은 미래부의 역할을 고려할 때 미래부의 전신(前身)인 체신부가 1990년대 정보문화 확산 및 지역정보화 추진을 위해 전국적 차원에서 설치·운영했던 ‘지역정보화추진협의회’의 모델을 참조할 수 있다. 하기(下記) ‘지역정보화추진협의회 사례’에서 보는 바처럼 과거 지역 체신청의 역할을 각 지역의 전파관리소가, 과거 정보문화센터의 역할을 한국방송전파진흥원의 지역사무소가 담당토록 하는 방안을 검토해 보자는 뜻이다. 아울러 지역정보화추진협의회에서 추진한 정보문화 확산운동 관련 제반비용을 한국통신 정부 지분 매각대금에서 지원한 것을 참조하여 한국방송통신전파진흥원에서 관리하고 있는 방송통신발전기금에서 지역재난방송센터 운영비를 지원하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다는 생각이다. 『방송통신발전기본법』 제26조의 기금의 용도<sup>47)</sup>를

---

47) 제26조(기금의 용도) ① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용된다. 1. 방송통신에 관한 연구개발 사업 2. 방송통신 관련 표준의 개발, 제정 및 보급 사업 3. 방송통신 관련 인력 양성 사업 4. 방송통신서비스 활성화 및 기반 조성을 위한 사업 **5. 공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원** 5의2. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제22조에 따른 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 공익적 프로그램의 제작 지원 6. 방송통신콘텐츠 제작·유통 지원 **7. 시청자가 직접 제작한 방송프로그램 및 미디어 교육 지원** 8. 시청자와 이용자의 피해구제 및 권익 증진 사업 9. 방송통신광고 발전을 위한 지원 9의2. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제23조제7항에 따른 방송광고균형발전위원회 운영비용 지원 10. 방송통신 소외계층의 방송통신 접근을 위한 지원 11. 방송통신 관련 국제 교류·협력 및 남북 교류·협력 지원 12. 해외 한국어 방송 지원 13. 「전파법」 제7조제1항에 따른 손실보상금 14. 「전파법」 제7조제5항에 따라 반환하는 주파수할당대가 15. 「지역방송발전지원 특별법」 제7조의 지역방송발전지원계

보면 제1항 제5호 ‘공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신지원’ 및 제7호 ‘시청자가 직접 제작한 방송프로그램 및 미디어 교육 지원’ 등의 조항을 근거로 지역재난방송협의회 및 지역재난안전방송센터의 제반 사업에 대한 지원의 용도로 방송통신발전기금의 출연이 가능할 것으로 판단된다.

- 〈지역정보화추진협의회 사례〉
- 목적: 1980~90년대 지역정보화사업의 효과적 수행을 위해 민간 주도의 상향식 정보문화 확산운동의 추진
  - 추진방식 및 내용
    - 재단법인 한국정보문화센터 설립(현 한국정보문화진흥원). 센터를 중심으로 한국통신 등 공중통신사업자·연구기관·관련기관들이 정보문화 확산에 협력토록 유도.
    - 한국통신 등 통신사업자, KISDI 등 연구기관 관계자 및 각계 저명인사들로 정보문화협의회 조직.
    - 1991년 8개 지방체신청 소재지별로 지역 상공인·언론인·교수·기관장 등으로 구성된 지역정보화추진협의회 결성 → 지방 체신청 및 한국정보문화센터 파견인력이 지역정보화추진협의회회의의 주요 사무 및 행정지원업무 담당
    - 지역정보거점 구축사업: 체신부는 한국통신과 협력 부산·광주·원주에 지역정보통신센터를 설치하여 주민대상 정보통신 이용교육·정보통신기기 전시·각종 이벤트 개최 등 지역정보화 확산의 지역거점으로 활용
  - 벤치마킹 사항
    - 지역정보화추진협의회(지역재난방송협의회)/체신청(지역전파관리소)/한국정보문화센터(한국방송통신전파진흥원)/한국통신 정부지분 매각대금(방송통신발전기금)/지역정보통신센터(지역재난안전방송센터)

2) 미래부 산하조직의 역할: 지역전파관리소 및 한국방송통신진흥원의

획의 수행을 위한 지원 16. 그밖에 방송통신 발전에 필요하다고 인정되는 사업 ② 미래창조과학부장관과 방송통신위원회는 기금의 일부를 방송통신의 공공성 제고와 방송통신 진흥 및 시청자 복지를 위하여 용자 및 투자재원으로 활용할 수 있다.

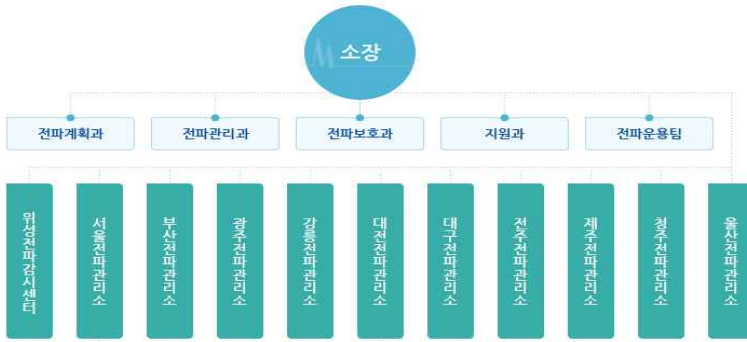
## 역할

지역 재난안전방송 시스템 구축에 주도적으로 참여할 미래부 관련 조직으로는 지역의 전파관리소와 미래부 산하 한국방송통신전파진흥원을 고려해볼 수 있다. 이 두 조직은 특별시·도 등 전국 주요지역에 자리 잡고 있다는 점과 방송과 관련된 업무를 일부 담당하고 있다는 공통점을 지니고 있다.

전파관리소는 미래부 소속기관으로서 『전파법』에 의거 다음의 주요 업무를 담당하고 있다. 첫째 혼신전파탐지 등 전파감시 및 국제전파 감시, 둘째 무선국 허가검사 및 전파사용료 징수, 셋째 주파수 이용현황 조사, 넷째 불법 통신기자제 및 불법 감청설비 단속, 다섯째 통신사업자 등록신고·관리·감독, 여섯째 불법스팸 단속 및 개인정보 침해사고 조사, 일곱째 방송보조국 허가 및 방송사업자 관리·감독 등이다. 특히 방송과 관련해서는 방송프로그램 편성비율 준수여부를 각각 월간·반기·연간을 기준으로 조사하고 있다. 이러한 현재의 업무 이외에 지역재난방송협의회 일원으로 참가하여 지역재난안전정보를 수합하여 지역 케이블TV에 전달하는 역할을 담당하는 시스템의 일원으로 업무영역을 확대할 필요가 있다.

중앙전파관리소 직제에 따라 [그림 5-1]에서 보는 바와 같이 전국에 걸쳐 서울·부산·광주·강릉·대전·대구·전주·제주·청주·울산 등 10개 지역에 전파관리소가 운영되고 있다. 인천과 춘천을 제외한 특별시·도에 지역전파관리소가 설치돼 있다는 뜻이다. 이처럼 이미 주요 지역에 조직이 설치되어 있으므로 새로운 조직의 창설을 하지 않아도 가능하다. 현재 전파관리소가 단순히 전파를 관리하는 업무 외에도 방송 프로그램의 편성비율을 조사하는 방송관련 업무를 수행하고 있으므로 지역재난방송협의회 일원으로 참가하여 지역 케이블TV에 재난안전정보를 공급해주는 역할 수행을 새로운 업무로 확대하는 방안도 추진이 가능할 것이다.

[그림 5-1] 전파관리소 지역조직



미래부 산하조직으로 지역 방송과 관련된 업무를 담당하는 또 다른 조직은 한국방송통신전파진흥원이다. 한국방송통신전파진흥원은 ‘전파의 효율적 관리 및 방송통신전파의 진흥 및 인력양성을 위한 사업과 정부로부터 위탁받은 업무를 수행함으로써 국민의 전파이용 기회 확대와 방송통신전파 진흥에 기여’ (『전파법』 제66조)라는 목적을 위해 설립된 미래부 산하 법적 기관이다. 한국방송통신전파진흥원은 [그림 5-2]에서 보는 바와 같이 전국 주요지역에 사업소 및 사업부를 두고 있다. 현재에도 방송통신전파진흥원은 방송통신발전기금을 활용하여 방송사업자의 공익적 활동을 지원하고 있다. 이러한 지원을 지역케이블TV사업자나 지역 지상파방송사 등이 재난안전방송 프로그램을 제작하고 방송할 수 있는 방향으로 확대한다면 설립목적에 부합하는 역할을 더욱 충실하게 수행할 수 있게 된다.

[그림 5-2] 한국방송통신전파진흥원 지역조직



### 3. 지역 시청자영상미디어센터

#### 1) 지역 시청자영상 미디어센터 현황 및 기능

방송통신위원회, 문화체육관광부(이하 문체부), 영화진흥위원회(이하 영진위) 등의 공공기관에서는 전국 각지에 공익적 차원의 시청자미디어센터 혹은 영상미디어센터를 설치·운영하고 있다. 방송문화진흥회(이하 방문진) 또한 지역MBC의 수익사업의 일환으로 지역계열사와 연계하여 MBC시청자미디어센터를 몇몇 지역에서 운영하고 있다(<표 5-1> 참조).

하지만 지원기관이 어디냐에 따라 운영방식은 약간의 차이를 보이고 있다. 문체부영진위·방문진 등이 설립한 미디어센터는 위탁운영방식을 채택하는 데 비해 방통위가 지원하고 있는 각 지역의 시청자미디어센터는 방통위가 센터 건립 및 운영료를 지원하여 무료로 운영되는, 전문성과 독립성이 보장되는 공공기관적인 성격이 상대적으로 강하다. 아울러 여타 미디어 및 영상센터가 교육 수강 및 장비 대여를 유료로 하는 데 비해 방통위가 지원하는 시청자미디어센터는 모든 교육프로그램과 시설 및 장비대여를 무료로 함으로써 시청자 권익 증진에 기여하고 있다.



<표 5-1> 지역 시청자미디어센터 현황

지원기관	지역 및 센터명칭	운영현황	비고
방송통신위원회	부산시청자미디어센터 광주시청자미디어센터	(구)방송위원회에서 건립비 및 운영비 지원. 운영위원회 구조로 운영. 모든 사업 무료로 운영	전문성, 독립성, 최대한의 지원을 통해 광역의 시청자 권익증진에 기여
문화체육관광부	김해·제주·인천·천안·제천·안동·익산·원주 영상미디어센터	건립 시 지자체와 문체부가 각 10억 원씩 지원하고 위탁운영. 교육 및 장비대여 일부 유료	「지역영상미디어센터 설립」 사업으로 추진. 전국에 총 15개소 설립 계획
영화진흥위원회	서울 영상미디어센터 전주시민미디어센터 강서영상미디어센터(서울 강서구)	건립 시 영진위 지원. 이후 위탁운영. 교육 및 장비대여 유료	국내 최초 미디어센터 설립 사업. 현재는 문체부의 「지역영상미디어센터 설립」 사업으로 일원화됨.
방송문화진흥회	마산·대구·춘천·목포·전주·울산MBC시청자미디어센터	방문진 사업의 일환으로 지역MBC 계열사에 미디어센터를 설치하여 운영 지원. 교육 및 장비대여 유료	MBC 계열사 수익사업 일환

자료: 방통위시청자미디어센터(2008.5). 부산·울산·경남지역 대학과 시청자미디어센터 협력방안 모색.

구체적으로 시청자미디어센터의 기능 및 역할을 살펴보면 다음과 같다.

■ 시청자 권익증진을 위한 종합프로그램 운영: 다양한 미디어 교육프로그램과 시청자 참여프로그램 제작을 지원하는 시스템뿐 아니라 미디어

어 체험 및 견학 프로그램 등 시청자 권익증진을 위한 종합프로그램을 무료로 운영

■ 시청자의 미디어 참여를 위한 실질적 지원 기능: 자체적으로 시민제작단을 운영하여 시청자 참여 프로그램 제작에 실질적으로 기여. 실제 지상파방송 및 케이블방송의 시청자 및 청취자 참여프로그램 제작을 지원하며 시청자미디어센터 녹음·녹화가 이뤄지고 있다.

■ 지역의 허브(hub) 기능: 지역의 미디어 교육 및 퍼블릭 액세스 지원과 함께 방송관련 장비 무료 대여 등의 사업을 실시하고 있다.

■ 소외계층 및 장애인 시청자 권익향상: 타 기관에서 운영하는 미디어센터가 유료 운영하는 데 비해 시청자미디어센터는 소외계층을 위한 특화된 교육프로그램을 무료로 운영. 특히 장애인 미디어 접근권 향상을 위해 자막방송 및 화면해설방송 제작 교육과 배포사업을 실시하고 있다.

■ 지역대학과의 협력 및 공동체 미디어 교육지원사업: 지역 대학의 미디어관련 전공 대학생들의 교육수강 및 시설장비 지원, 방송제작 현장 실습 공간 제공 등은 물론 지역사회 구성원들의 미디어활용 능력 향상을 위한 미디어 교육을 지원하고 있다.

## 2) 지역 시청자미디어센터의 역할

이와 같은 시청자미디어센터의 설립목적 및 운영현황, 특히 기능 및 역할을 고려할 때 지역의 지역재난안전방송센터 운영에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 무엇보다 지역사회와의 미디어 교육협력 및 시설·장비 활용 등에서 협력의 여지가 크다는 생각이다. 지역재난안전방송시스템 구축에서 지역 시청자미디어센터가 수행할 수 있는 역할을 정리하면 다음과 같다.

■ 재난방송 프로그램 제작교육 협력

- 일차적으로 미래창조과학부·지역재난방송협의회·지역미디어센터 및 지역대학 미디어 관련학과 간 교류협력 MOU 체결

- 지역대학의 미디어 관련학과와 연계하여 초·중·고 학생 및 교사, 지역주민 대상 재난방송 프로그램 제작 및 편집교육 지원

■ 시설장비이용 협력

- 재난안전방송 관련 콘텐츠 제작에 시청자미디어센터의 시설장비 이용가능도록 협력

- 특히 방송시설 및 장비가 부족한 지역 초·중·고 및 대학 미디어 관련 학과의 재난방송 콘텐츠 제작역량 강화에 일조

- 재난방송 관련 세미나 및 행사장소로 시청자미디어센터 시설 이용 협조

- 시청자미디어센터의 시설·장비 활용률 제고에도 기여하는 효과 기대

■ 재난방송 프로그램 제작 협력

- 지역재난방송협의회 차원에서 시청자미디어센터·지역대학·케이블TV SO등이 참여하는 협의체 구성하는 방안 검토.

- 기획·구성단계에서부터 심도 깊은 논의를 통해 지역 재난방송프로그램의 질적 향상 도모

#### 4. 대학의 역할

대학이 지역의 지식 생산자로서 그리고 지식의 송수신자로서 기능해야 한다는 명제는 전통적으로 대학이 지녀온 연구교육기능과 밀접한 연관이 있다. 대학이 지닌 또 다른 역할은 사회봉사 혹은 사회의 수요에 적극적으로 대응함으로써 사회발전에 이바지하는 것이다. 이는 한편

으로는 대학에서 창출된 지식을 경제적 가치로 전환함으로써 직접적으로 지식을 응용하여 지역경제 발전에 이바지하는 것을 뜻하기도 하지만, 다른 한편으로는 대학에서 창출된 지식이 공공의 가치와 이념을 형성함으로써 사회 구성원의 통합을 촉진시키는 것을 의미하기도 한다. 작금의 우리나라 대학이 처한 현실에 비추볼 때 분명한 것은 사회봉사 및 사회참여에 대한 대학의 역할이 대학의 전통적 역할인 연구·교육의 역할과 떼려야 뗄 수 없는 밀접한 관계가 있다는 점이다. 그 이유는 대학의 기초연구, 응용연구를 통한 지식의 창출과 교육활동을 통한 인재 양성으로 대표되는 대학의 기능이 대학의 또 다른 역할인 사회봉사 및 사회참여의 기반이 되기 때문이다. 이런 뜻에서 지역재난방송협의회 및 지역재난안전방송센터 등 지역의 재난안전방송시스템 구축에 대학 및 대학구성원이 주도적으로 참여하는 것은 대학의 사회봉사 및 사회참여의 발로(發露)인 동시에 지역대학 본연의 연구·교육기능에서 비롯되는 임무로 자리매김할 수 있다는 생각이다. 이러한 관점에서 지역재난안전방송센터 구성 및 운영에 지역대학이 기여할 수 있는 구체적 방안을 서술하면 다음과 같다.

#### 1) 지역대학의 방재관련 학과 및 연구소

대다수 4년제 지역대학에는 방재관련 학과와 연구소가 설치돼 있다. ‘방재(防災)’라는 용어가 학과(부) 명칭에 들어가 있지 않더라도 토목학과(부) 등 인접학과에 방재전공 교수가 있는 경우가 많고 지역대학 중에는 방재연구소<sup>48)</sup>를 본부 소속 혹은 공과대학 등 단과대학 소속으로

---

48) 예컨대 KAIST는 2014년 10월 ‘재난학연구소’를 발족했다. 인문·사회과학과 과학기술을 융합한 정책개발, 안전우선의 시민의식 고취, 시민사회와 정부의 역할분담, 국민화합을 위한 재난커뮤니케이션 등에 중점을 두고 방재 및 안전연구를 수행할 계획임을 밝혔다.

운영하고 있는 사례가 많다. 아울러 대학원에 ‘재난학’ 혹은 ‘재난관리학’ 전공<sup>49)</sup>의 트랙을 두는 사례가 늘고 있는 추세다. 방재관련 교수 개인 차원에서 지역 재난안전관리와 연관된 연구, 프로젝트, 사회봉사활동 등을 수행하는 경우가 많다. 특히 세월호 사건 이후 국민안전처가 주도하고 있는 지역사회 안전시설 점검 등의 사업에 참여하고 있다.

이러한 지역대학의 방재관련 전문역량을 지역 재난안전방송센터에서 적극 활용해야 함은 더 이상 언급할 필요가 없다. 구체적으로는 방재전공 교수진을 지역재난방송협회의 위원으로 선임하는 것을 비롯해 지역 재난안전방송센터가 수급하는 재난콘텐츠의 자문위원 등으로 적극적인 역할을 기대할 수 있다.

## 2) 지역대학의 미디어 관련학과 및 대학방송국

지역의 상당수 4년제 대학에는 미디어 관련학과가 설치돼 있다. 미디어학과마다 방송 및 영상전공의 교수들이 있으며 학생들은 영상물의 기획·편성·제작에 관련된 이론 및 실습과목을 이수한다. 또한 대학의 학내 언론기관으로 대학방송국이 있으며 방송국에는 촬영 및 편집 장비를 갖추고 있다. 매주 일정시간의 학내 영상뉴스를 제작하여 캠퍼스 내 주요 공간에서 방송하는 경우가 많다. 이러한 지역 소재 미디어 관련학과와 대학방송국 등은 지역재난안전방송센터에게 지역에 특화된 재난안전 콘

---

이 연구소는 첫째 시민화합형 방재안전 정책연구, 둘째 휴먼에러 및 레질리언스(회복능력) 공학, 셋째 소셜머신(social machine) 기반 정보관리 플랫폼, 넷째 로봇기반의 탐사 및 구난기술, 다섯째 재난분석 및 교육용 가상현실 구축 등 5대 중점 연구 분야를 선정했다(대학 홈페이지 참조).

49) 가령 인재대학교 대학원에는 재난관리학 전공의 석·박사과정을 운영하고 있다. 세부전공은 안전공학, 자연재해, 재난정신건강, 방사선 안전공학 등 4개 분야이다(대학 홈페이지 참조).

텐츠를 제공해줄 수 있는 주요 주체들이라 하겠다. 아울러 미디어 관련 학과의 방송영상관련 전공교수들을 지역재난방송협의회의 위원 및 재난 안전방송센터의 자문위원 등으로 적극 활용하는 방안을 모색해야 할 것이다.

## 5. 지역자율방재조직의 역할

### 1) 지역자율방재조직 현황 및 기능

지역사회기반 재난관리 개념(CBDM)에 입각한 대표적인 지역자율방재 조직이 지역자율방재단이다. 이 조직은 『자연재해대책법』 제66조<sup>50)</sup> 및 같은 법 시행령 제60조<sup>51)</sup>에 근거하여 구성됐다. 또한 각 지역의 지

---

50) 제66조(지역자율방재단의 구성 등) ① 시장·군수·구청장은 지역의 자율적인 방재 기능을 강화하기 위하여 지역주민, 봉사단체, 방재 관련 업체, 전문가 등으로 지역자율방재단을 구성·운영할 수 있다. ② 중앙대책본부장과 지역대책본부장은 지역자율방재단을 활성화하기 위하여 예산 등을 지원할 수 있으며, 시장·군수·구청장은 지역자율방재단 구성원의 재해 예방, 대응, 복구 활동 등 기여도에 따라 복구사업에 우선 참여하게 하는 등 필요한 사항을 지원할 수 있다. ③ 지역자율방재단의 구성·운영 및 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

51) 제60조(지역자율방재단의 구성·운영) ① 법 제66조에 따른 지역자율방재단은 시·군·구 단위로 구성·운영한다. 다만, 시장·군수·구청장이 지역자율방재단의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 읍·면·동 단위로도 구성·운영할 수 있다. ② 시장·군수·구청장은 지역 안에서 자연재해 예방에 관심이 많으며 조직 구성 및 운영능력이 있다고 인정되는 단체로 하역금 지역자율방재단의 구성 및 운영을 선도하게 할 수 있다. ③ 지역자율방재단의 단장(이하 “지역자율방재단장”이라 한다)은 재난 분야에 대한 학식과 경험이 있는 사람 중에서 단원이 호선(互選)하여 시장·군수·구청장이 임명한다. ④ 이 영에서 규정한 사항 외에 지역자율방재단의

역자율방재단의 교류·협력을 위해 『자연재해대책법』 제66조의 2<sup>52)</sup>에 의거 전국자율방재단연합회가 구성·운영되고 있기도 하다. 지역자율방재단은 부녀회·의용소방대·새마을회·방법조직 등 단일 활동을 주로 하는 기존 관련 조직의 한계를 극복하고 지역사회의 다양한 민간조직들이 긴밀한 네트워크를 구성·유지함으로써 재난 발생 시 지역의 지역사회 기반 재난관리역량을 강화하는데 그 목적이 있다. 지역자율방재단은 시·군·구 단위로 조직·운영되고 있는데, 서울시의 한 자치구 홈페이지에 나와 있는 지역자율방재단의 주요업무를 적어보면 다음과 같다.

■ 생활주변 재난 위험요소 신고

생활주변에서 사고 위험이 높은 취약지역에 항상 관심을 가지며 사고 유발 요인을 발견하였거나 청취하였을 경우에는 즉시 행정 관청이나 관할 지역 담당 공무원에게 신고하며, 항상 메모지를 소지하고 발견일시·위치·위험요소·안전조치가 필요한 사항 등을 기록관리하고 시급한 경우 즉시 현장에서 안전조치를 취하며, 신고이후 안전조치여부에도 관심을 갖는다.

■ 재난취약가구 안전점검(안전복지서비스) 참여

독거노인, 소년·소녀 가장, 장애우 등 저소득 가정의 대부분은 경제적 어려움과 안전에 대한 인식부족으로 노후(老後)되거나 불량한 전기·가스·보일러 등 일상생활의 위험에 방치되어 있는 실정이므로 관할 구청과 함께 어려운 가정의 안전위험시설에 대한 안전점검 활동에 참여

---

구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 시·군·구의 조례로 정한다.

52) 제66조의2(전국자율방재단연합회) ① 지역자율방재단 상호간의 교류와 협력 증진을 위하여 전국자율방재단연합회(이하 “연합회”라 한다)를 설립할 수 있다. ② 연합회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

하여 재난예방과 주민회합에 앞장선다.

■ 안전문화운동(캠페인 등) 참여 및 계도

대형 재난은 대부분 안전의식의 결여에서 비롯되며 재난예방을 위해서는 안전의식의 함양이 무엇보다 중요하므로 안전문화운동에 적극적으로 참여해 홍보 및 계도활동을 전개, 시민들에게 안전의 중요성을 인식 시킨다.

■ 재난·재해 피해지역민 구호 활동 참여

태안 기름유출 사건에서 보듯이 대형 재난도 자원봉사자들의 적극적인 참여로 신속한 복구가 가능한 만큼 재난 피해지역의 주민 구호 및 복구활동에 능동적으로 참여하여 피해 지역민을 위로하고 빠른 복구에 앞장선다.

한편 지역 자율방재단은 전문성 및 활동분야를 기준으로 반(班)을 구성하고 반별 임무를 부여하는 동시에 지역특성에 부합하는 맞춤형 교육 훈련을 실시하여 단원들의 방재역량 강화를 통한 전문성 확보에 주력하고 있다<sup>53)</sup>. 이 밖에도 CBDM과 연관성을 갖고 있는 것으로 볼 수 있는 조직으로는 의용소방대와 자원봉사센터가 있다.

의용소방대는 『의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률』에 의거 화재 진압, 구조·구급 등의 소방업무를 체계적으로 보조하기 위하여 구성된 조직이며<sup>54)</sup>, 가입과 탈퇴가 자유롭다. 의용소방대원은 기본적으로는 무

---

53) 즉, 『자연재해대책법』 제66조2항 및 같은 법 시행령에 의거하여 구체적인 사항은 지자체별로 정하되 자율방재단의 구성·운영·지원, 역할 정립, 교육·훈련 및 인센티브, 기타 방재단의 효율적 운영을 위하여 필요한 사항을 규정하고 있다.

54) 제7조(임무) 의용소방대의 임무는 다음 각 호와 같다. 1. 화재의 경계와 진압업무를 보조 2. 구조·구급 업무의 보조 3. 화재 등 재난 발생 시 대피 및 구호업무의 보조 4. 화재예방업무의 보조



보수지만 기본수당·활동비·재해보상비·자녀장학금·피복비 등의 인센티브가 제공되고 있다. 평상시에는 화재경계 업무 및 순찰업무를 담당하고 재난 발생 시에는 진화구조 등 소방보조업무를 수행한다.

자원봉사센터는 자원봉사활동의 개발·장려·연계·협력 등의 사업을 수행하기 위하여 법령과 조례 등에 의해 설치된 기관·법인·단체를 말한다(『자원봉사활동기본법』 제3조). 최근에는 봉사활동 분야가 사회복지, 환경보호, 교통봉사 뿐 아니라 의료지원과 재난복구 등으로 그 영역이 다양화·확대되고 있는 추세다.

## 2) 지역자율방재조직과의 협력방안

국민안전처 집계에 따르면 2014년 말 기준으로 전국에 18만 3589곳에 달하는 특정관리대상시설이 있다. 특정관리대상시설이란 재난이 발생할 위험이 높거나 재난 예방을 위해 지속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설·건축물을 말한다. 이 중 중앙부처 지정 특정관리대상시설은 6만 3201곳이고 나머지 12만 397곳(중점관리시설 11만 9204곳, 재난위험시설 1139곳)은 지자체 소관이다. 국민안전처에서는 이 엄청난 규모의 특정관리대상시설들에 대해 안전실태를 파악한 뒤 A~E의 안전등급을 부여하고 중점관리대상시설에 해당하는 A~C등급은 반기별로, 보수보강이 필요해 재난위험시설로 분류된 D등급은 월 1회, E등급은 월 2회 이상 안전상태를 살피기로 했다. 이러한 점검결과는 국가재난관리정보시스템에 입력한 뒤 표본점검을 통해 안전점검 실시여부를 확인해나갈 것이라고 한다(변혜정, 2015.10.6.).

지역사회기반 재난관리(CBDM) 개념에 입각하여 지역자율방재조직과의 협력을 통한 상향식(bottom-up) 지역재난관리 거버넌스 구축을 고려

---

5. 그 밖에 총리령으로 정하는 사항

할 있는 지점이 바로 여기다. 지역자율방재조직의 구체적과의 구체적인 협력방안을 살펴보면 다음과 같다.

- 지역의 자율방재조직 즉, 자율방재단·의용소방대·자원봉사센터 구성원들이 자신이 거주하는 지역의 특정관리대상시설에 대한 일상적인 점검을 수행토록 하고, 그 결과를 국가재난관리정보시스템(NDMS) 중 재난안전정보포털 ‘안전디딤돌’ 앱을 통해 입력토록 함.
- 각 지역별로 구성될 지역재난안전방송센터와 NDMS 정보의 연계를 통해 해당 지역의 특정관리대상시설과 관련된 기본적인 점검정보를 수집·축적·가공하여 지역재난안전프로그램 제작의 소재로 활용.
- NDMS에 주기적으로 올라오는 합동조사반(국민안전처·지자체·외부자문단 등으로 꾸려짐)의 특정관리대상시설의 점검 결과를 수집·축적·가공하여 지역 재난안전프로그램 제작에 활용
- 지역재난안전방송센터가 각 지역별로 특화된 자율방재조직원들의 교육·훈련프로그램 제작에 참여

자율방재조직 구성원 및 일반 지역주민들 대상의 재난안전교육내용을 프로그램화하는 방안을 정리해놓은 것이 <표 5-2>이다.

<표 5-2> 재난관리단계별 재난관련 프로그램의 유형 예시

재난관리 활동 단계	재난관리 활동분야	구체적 활동	프로그램 제작 아이디어
예방/ 대비	교육	재해지역 탐방	일반주민 혹은 자율방재조직 구성원이 재해지역을 방문하여 간접경험을 쌓는 내용을 위주로 한 다큐멘터리 등

예방/대비	교육	방재 워크샵	지역의 재난안전관련 이슈에 대한 전문가 등의 좌담회·토론회 및 일반주민의 재난관련 반상회 등 중계
예방/대비	교육	재난피해 체험	재난피해 당사자와 동일한 생활을 경험함으로써 보다 실질적으로 재난현장을 이해하도록 하는 목적의 프로그램
대응	교육	재난지역 지원	피해지역의 구체적 시설 및 대상자에 대한 지원활동 중계 등
대응	교통	재난지역 교통 통제 · 안내	피해지역의 교통통제 지원 및 교통통제 지역정보 방송
대응	구조	사상자 구조 및 응급처리	피해지역의 사상자 및 구조자 등의 정확한 숫자 및 상태 방송
복구	복구 계획·지원	피해지역 복구 활동	피해복구를 위한 주민의견 수렴과정 및 구체적인 복구활동 프로그램화(벼 세우기, 낙과수집 등 응급 복구 참여 등)
복구	심리치료	재난연극 공연	피해지역 주민들의 심리적 충격을 완화해주는 연극 공연 기획·방송
복구	심리치료	재난심리 레크레이션 활동	재난피해 지역민의 심리적 공황상태 극복에 도움을 주는 심리치료 프로그램화
예방/복구	체험·교육	이재민 체험, 재해지역 탐방, 재난관리 해설자 교육	재난현장을 답사하고 재난피해 지역민의 생활을 체험하는 등 재난현장에 대한 간접경험 교육을 프로그램화
예방	재난대응	재해대비 모의 훈련, 방재카드 만들기	재해 발생 시 지역민들의 대처방법의 준비 및 훈련 등을 프로그램화
예방	체험·구조	지역방재 주민 워크샵	지역주민들이 지역의 재난위험을 파악하고 재난을 경감하기 위해서 수행해야 할 다양한 방재대책을 학습·토의 과정 프로그램화

자료: 권태호 등(2008), 121쪽의 표를 수정.

## 6. 지역케이블TV SO 및 IPTV의 역할

### 1) 케이블TV MSO의 역할

2015년 『방송통신발전기본법』 개정에 따라 재난방송·민방위경보방송 의무사업자에 기존 지상파, 종합편성채널, 보도전문채널 외에 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 인터넷멀티미디어방송제공사업자(IPTV)가 추가됐다. 새로 추가된 사업자들은 방송매체의 특성을 감안해 자막 형태로 재난방송을 하도록 돼있다.

이러한 법 개정은 세월호 사건 후속조치의 일환으로 종합유선방송사업자들은 MSO별로 자체적으로 재난방송매뉴얼을 만들어놓은 상태이다. 국내 굴지의 MOS 한 곳의 재난방송매뉴얼을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

#### ■ 지역채널의 재난 및 자연재해 방송적용기준

SO 방송권역 내 ‘자연재해, 대형사고, 전쟁, 기타 긴급재난방송이 필요하다고 판단되는 사태<sup>55)</sup>’에 적용

#### ■ 재난 및 자연재해 방송대상

1단계(하단자막 스크롤 고지): 사고 발생 인지 및 정확한 사실 확인

---

55) 이 문건에서는 각 용어를 다음과 같이 정의하고 있다. ■ 자연재해: 태풍, 가뭄, 홍수, 지진, 화산폭발, 해일 등 피할 수 없는 자연현상이 생명과 재산에 피해를 주는 사태 ■ 대형사고: 화재(산업단지, 집단주거지), 붕괴(건축물, 구조물), 교통사고(비행기, 선박, 열차, 도로), 환경오염사고 등 지역주민 다수의 생업 및 활용에 영향을 미치는 사고 ■ 전쟁: 국가와 국가 또는 교전단체 사이에 무력을 사용하여 싸우는 행위(전면전, 국지전 공통) ■ 기타 긴급재난방송이 필요하다고 판단되는 상태: 기초 및 광역단체 규모의 행정구역 내에서 발생한 사건사고로 사회적 관심이 높은 사건

후 5분 내에 하단자막 스크롤 활용 사실 고지

2단계(영상 하단부 팝업자막): 1단계 적용 후 해당 상황 지속 시 1시간 내에 화면하단으로 팝업자막 표출

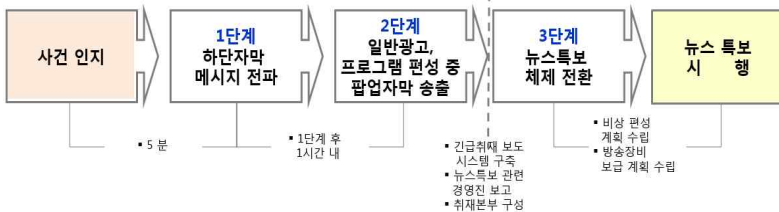
3단계(뉴스특보체계 구성/운영): 재난재해 상황의 장기화가 불가피할 때 본사 주관 특보체제로 전환하고 비상편성 적용. ※ 단, 일반적인 자연재해 및 천재지변은 각 SO별 자체 추진.

#### ■ 방송 제작설비의 재난대응 지원 솔루션

- SO 방송권역 내 ‘자연재해, 대형사고, 전쟁, 기타’ 발생 시 제작 시설 운영

- ① 긴급방송 지원을 위한 티브로드 권역 통합 사설망 구축
- ② 제작센터 ↔ 송출권역 간 실시간 생방송 다중송출 솔루션 구축
- ③ 재난 발생 시 근접 지역제작센터의 긴급 방송 지원
- ④ 단계별 재난 발생에 대한 지원계획 운영

#### ■ 지역채널 재난 및 자연재해방송 프로세스



#### ■ 재난 및 재해방송 보도준칙

- ① 피해자의 실명 등 신상공개는 자제한다.
- ② 피해자 또는 그 가족에게 불쾌한 느낌을 주지 않도록 취재태도는 신중하여야 한다.
- ③ 사건의 실상은 지속적으로 전달하되 인간의 존엄성을 존중한다.
- ④ 불확실한 표현, 과장된 표현은 쓰면 안된다.

⑤ 위기상황에 대한 심리적, 정신적 불확실성을 감소시키는데 주력한다.

⑥ 피해자와 그 가족에 대한 인터뷰를 강요하지 않는다.

⑦ 근접촬영은 자제한다.

⑧ 자극적인 장면은 보도하지 않는다.

⑨ 수집된 정보는 관련 전문가 검증을 받는다.

⑩ 인명구조를 방해하지 않는 범위 안에서 취재한다.

## 2) IPTV의 역할

IPTV는 전국 단위의 방송을 하고 있는 시스템이므로 지역 단위의 재난안전방송과는 직접적인 관련이 없는 것으로 생각하기 쉽다. 하지만, 국내 IPTV는 지상파 방송 권역별로 지역 지상파를 재전송하고 있기 때문에 실질적으로는 권역별로 가입가구를 세분하여 방송 서비스를 제공하고 있다. 다시 말해 지상파 지역방송의 시청가구별로 IPTV 수신 셋톱박스가 상세하게 분류되어 있는 구조로 방송 서비스가 이루어지고 있다. 나아가 IPTV는 처음부터 디지털시스템으로 방송서비스를 하고 있기 때문에 수신가구의 신호가 피드백되는 리턴패스 데이터의 생성도 가능하다. 기술적인 측면에서만 이야기하면 아날로그 가입가구가 혼재되어 있는 케이블TV보다 재난안전방송을 실시하는데 제약을 받지 않는다고 볼 수 있다. 전국단위의 방송이지만 시·군단위 시청가구의 셋톱박스를 정확하게 구분하여 그 지역에 적합한 재난안전방송을 실시할 수 있는 기술적 능력은 케이블TV보다 우월하다고 할 수 있다.

하지만 케이블TV의 지역채널과 같은 직사채널운영이 현재 방송법에 의해 금지되어 있으므로 문자와 영상을 결합한 재난안전방송의 실시는 어려운 실정이다. 현재의 법제도 하에서도 케이블TV의 MSO의 재난방송 매뉴얼에 마련된 1단계 수준의 재난안전방송을 IPTV도 수행할 수 있다.

방송권역별로 ‘자연재해, 대형사고, 전쟁, 기타 긴급재난방송이 필요하다고 판단되는 사태’에 적용되는 ‘하단자막 스크롤 고지’는 실시할 수 있으며, IPTV 사업자들도 이에 대한 매뉴얼은 마련하고 있다.

또한 디지털방송서비스인 IPTV의 양방향 서비스인 VOD를 활용하여 재난안전관련 동영상을 무료로 이용할 수 있도록 서비스를 제공할 수 있다. 국민안전처와 지자체에서 제작한 다양한 재난안전 프로그램과 재난발생 시 요구되는 대피행동 등에 관련한 교육프로그램을 IPTV의 VOD서비스 시스템을 활용하여 시청가구에서 직접 선택하여 무료로 이용할 수 있는 방안은 단기간에 추진할 수 있다.

IPTV가 재난안전방송의 실질적인 참여 주체의 역할을 수행하기 위해서는 법적 차원의 제도개선이 필요하지만 현실점에서 가장 많은 수신가구를 보유하고 있는 방송메체이므로 실현 가능한 범위에서 재난안전방송을 실시하려는 정책 추진이 필요하다.

## 제 2 절 지역밀착형 재난안전방송시스템 운영 방안

### 1. 지역재난방송협의회 구성 및 운영

『재난 및 안전관리 기본법』 제12조에서는 각 지역에 지역재난방송협의회를 지자체 조례에 의거하여 설립·운영할 수 있도록 규정하고 있으나 이제까지 우리나라 지자체 중 어느 한 곳에도 지역재난방송협의회가 구성되어 운영되고 있는 사례가 없다. 다만 『재난 및 안전관리 기본법시행령』 제10조의3에 중앙재난방송협의회 구성과 운영에 관한 사항이 규정돼 있을 따름이다. 지역재난방송협의회 구성 및 운영에 관련하여 주요사항을 정리하면 다음과 같다.

■ 협의회의 구성

- 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성.
- 위원장은 행정부지사
- 위원 중 공무원은 특별사도, 국민안전처, 미래창조과학부, 기상청의 일반직 공무원
- 위원 중 지역방송과 관계된 자로는 「방송법시행령」 제1조의2의제1호에 따른 지상파텔레비전방송사업자 중 해당 특별사도 소재 방송사에 소속된 사람으로서 재난방송을 총괄하는 직위에 있는 사람, 「방송법」에 의한 방송권역단위가 해당 특별사도에 소재한 종합유선방송사업자에 소속된 사람으로서 재난방송을 총괄하는 직위에 있는 사람
- 위원 중 관련 전문가로는 대학에서 재난 또는 방송과 관련된 학문을 교수하는 사람으로서 조교수 이상의 직위에 있는 사람, 재난 또는 방송관련 연구기관이나 단체 또는 산업분야에 종사하는 사람으로서 해당 분야의 전문가

■ 협의회의 기능

△ 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치 및 재난관리를 위한 재난방송 내용의 효율적 전파방안

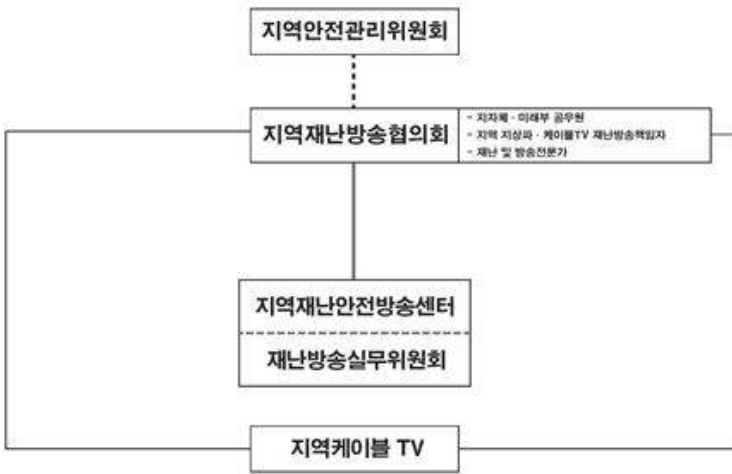
△ 재난방송과 관련하여 특별사도, 중앙행정기관 및 특별사도 소재 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 간의 역할분담 및 협력체제 구축에 관한 사항

△ 「언론중재및피해구제등에관한법률」 제2조제1호에 따른 언론에 공개할 재난관련 정보의 결정에 관한 사항 △ 재난방송 관련 법령과 제도의 개선 사항

△ 그밖에 재난방송이 원활이 수행되도록 하기 위하여 필요한 사항으로서 방송통신위원회위원장과 미래창조과학부 장관이 요청하거나 해당 재난방송협의회 위원장이 인정하는 사항



[그림 5-3] 지역재난방송협의회 조직도



## 2. 지역재난안전방송센터의 구성 및 운영 방안

지역별로 특화된 재난안전콘텐츠 제작 및 송출기지로서 지역재난안전방송센터를 구축·운영하기 위해서는 무엇보다 전문적인 바 ‘재난취약성(vulnerability)’ 개념에 주목할 필요가 있다. 국민안전처가 2015년 11월에 발표한 ‘지자체별 안전등급’ 자료는 지역별 재난취약성을 일목요연하게 제시하고 있다. 화재·교통사고·자연재해·범죄·안전사고·자살·감염병 등 7개 분야별로 전국 226개 시·군·구별 순위가 자세하게 나와 있다는 점에서 지자체별·재난유형별 재난취약성은 물론 지자체 주민들의 재난의 지위도 명료하게 드러나고 있다고 하겠다.

이런 맥락에서 지역재난안전방송센터는 지역의 재난안전방송시스템의 주축으로서 지역별로 취약한 재난안전 부문을 획기적으로 개선해 나가는데 일조할 수 있을 것으로 기대된다. 지역재난안전방송센터의 구성·운영, 콘텐츠 수급 등 주요사항을 살펴보면 다음과 같다.

## ■ 구성 및 운영

- 지역재난안전방송센터는 지역재난방송협의회의 지휘·감독을 받는다.

- 특히 2015년 11월 24일 국무회의에 상정된 『방송법』 개정안에 따르면 그간 논란이 돼왔던 유료방송사업자의 직접사용채널을 공지(公知) 채널로 개념을 바꿔 허용키로 했다는 점에 유의할 필요가 있다. 공지채널이란 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제작·편성해 송신하는 채널을 말한다. 당연히 보도와 논평, 광고는 금지된다. 이러한 『방송법』 개정안 입법의의도<sup>56)</sup>에 부합하도록 지역채널·직사채널이 운영되도록 담보할 수 있는 조직으로 재난안전방송센터에 재난방송실무위원회를 두도록 한다.

- 재난방송실무위원회는 지자체·미래부·방송통신전파진흥원 관계자, 지역 케이블TV 재난방송 관계자, 지역 방재 및 방송관련 교수 및 전문가 등으로 구성하여 지역재난안전방송센터가 제작·편성하는 관련 콘텐츠가 지역민의 재난관련 정보욕구 및 안전욕구 충족에 전념할 수 있도록 모니터링 하는 역할을 수행토록 한다.

## ■ 지역재난안전 콘텐츠 수급

- 국민안전처 재난정보공동이용센터를 통한 수급: 자연재난·사회적 재난·안전재난에 대한 상황정보 및 통합상황관리시스템에 의한 상황 판단정보 수신

---

56) 플랫폼사업자가 직접 사용하는 채널인 직사채널은 그동안 그 성격과 운영범위가 모호해 논란이 많았다. 이번 『방송법』 개정안에서는 이러한 논란의 소지를 없애기 위해 직사채널을 유료방송사업자의 프로그램 가이드 등 공지채널로서의 기능으로 한정시키는 한편 지역성 구현에 기여하는 지역채널은 케이블TV SO에 계속 허용키로 했다(김현아, 2015.11. 7).

- 지자체 재난상황실을 통한 수급: 방법·교통정보·산불·하천수위 등 지자체별로 특화된 정보 수신

- 지역시청자미디어센터를 통한 수급: 지역별 안전저해 사안에 대해 자율방재단·의용소방대·자원봉사센터 등 지역자율방재조직의 자발적인 감시·신고시스템을 활용한 지역 재난재난 예방활동 관련 콘텐츠 수급

- 지역자율방재조직을 통한 수급: 국민안전처가 운영 중인 국가재난 관리정보시스템(NDMS)의 재난안전정보포털 ‘안전디딤돌’ 앱에 접수된 정보를 수급

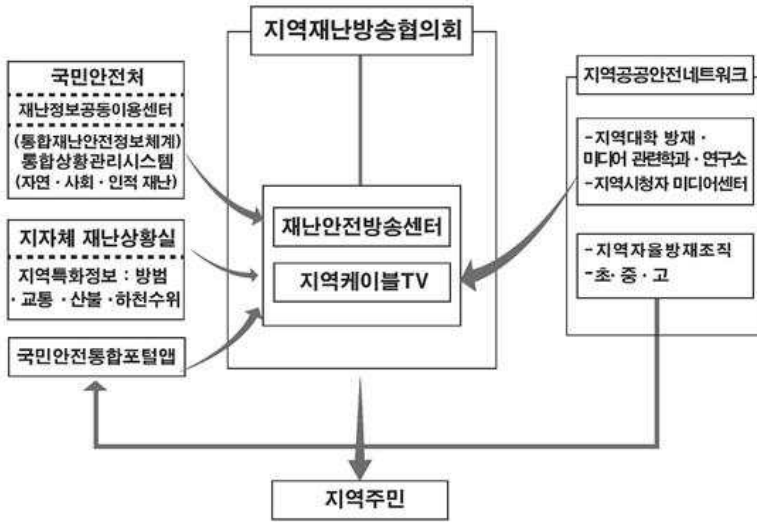
- 지역 초·중·고 학생들의 자발적 협조: 자გი지역에 대한 애착심 및 재난안전에 대한 경각심 고취라는 취지에서 지역 교육청과의 긴밀한 협조 하에 학생 거주 지역 인근의 재난취약시설물에 대한 감시·신고 우수자에게 봉사점수를 부여하는 방안 적극 추진. 특히 시·도 교육감이 지역안전관리위원회의 당연직 위원이라는 점을 적극 활용할 필요가 있다.

#### ■ 지역 재난안전 콘텐츠 직접제작

- 지역케이블SO의 방송시설 활용하여 지역재난안전 정보를 소재로 한 프로그램 자체 제작·편성.

- 일부 관련 프로그램은 VOD로 만들어 케이블TV와 IPTV를 통해 비선형으로 제공

[그림 5-4] 지역재난안전콘텐츠수급 체계도



### 3. 지역 재난안전방송채널로서의 지역채널 운영

지역 케이블TV의 지역채널을 활용하여 지역 재난안전방송을 실시하기 위한 단계적 로드맵을 정립할 필요가 있다. 현재의 방송통신발전기본법에 담겨져 있는 유료방송시스템을 활용한 재난방송은 재난관리단계 4단계 가운데 주로 대비와 대응 단계에서 지상파방송사와 동일하게 실시하게 되어 있다. 앞에서 살펴보았듯이 MSO의 재난방송 메뉴얼도 자연재난이 임박했을 때의 대비와 실제 재난이 발생했을 때 고지하는 대응에 초점이 맞추어져 있다. 이러한 역할은 재난 후 방송이라는 지상파방송사와 차별성을 갖지 못한다. 따라서 재난관리의 4단계-예방-대비-대응-복구-에 부합하여 지역채널을 활용할 수 있는 로드맵의 마련이 필요하다. 케이블TV의 지역 채널이 예방-대비-대응-복구 단계별로 중점을 두어야 할 내용을 정리하면 다음과 같다.

예방단계란 지역 주민의 일상적인 생활공간에서 재난이 발생할 우려가 있는 사안을 미리 발견하고 재난 발생시 주민들이 대처해야 하는 행동요령을 평상시에 교육하는 것으로 볼 수 있다. 지역 사회의 기반시설이나 다중이용시설 등에 대한 전문가들의 상시적 점검활동사항, 대학지역자율방재단의 재난예방활동사항 등 본 연구에서 제안하고 있는 (가칭) 공공안전네트워크의 활동 사항을 프로그램으로 제작하여 지역채널을 통해 지역 주민에게 널리 전달해 줄 수 있다. 또한 국민안전처나 지자체에서 제작한 재난안전관련 교육프로그램이나 콘텐츠를 지역주민에게 전송하는 기능을 수행할 수 있다.

국민안전처 출범1년을 계기로 조사한 결과에도 국민 대다수가 재난관리에서 예방이 가장 중요하다고 인식을 하고 있지만 이에 대한 구체적인 실행은 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 국민안전처와 같은 재난관리 주관기관의 일방향적인 활동만으로는 지역 특성에 부합하는 재난예방시스템을 구축하기는 어려운 실정이다. 지역의 대학과 지역방재조직이 주도하고 지자체와 정부부처가 보조하는 공공안전네트워크(가칭)와 같은 지역 조직을 구축하고 이들의 재난예방활동이 상시적으로 주민들에게 전달되어야 한다. 그래야 비로써 지역주민들이 실제 생활공간에서 위험을 사전에 인지하고 재난을 예방할 수 있도록 도움을 줄 수 있다. 지자체의 재난예방활동, 지역자율조직의 재난예방활동의 모습을 지역주민에게 저비용으로 효율적으로 전달할 수 있는 통로가 케이블TV의 지역채널이 될 수 있다.

대비단계는 임박한 재난의 피해를 방지하거나 최소화하기 위해 위험지역에 있는 주민들을 대피시키거나 시설물을 보호할 수 있도록 긴급고지하는 것을 말한다. 예를 들어 폭우 등으로 인하여 하천이 범람하거나 산사태 등의 발생이 예측되는 경우에 이를 해당 지역주민에게 알려 생명을 보호하고 재산피해를 줄이는 활동이다. 상습적으로 범람하는 지역

하천, 산사태 등의 위험이 높은 지역에는 지자체에서 CCTV 등의 관측 시스템을 설치하여 모니터링을 하고 있다. 대비단계에서는 이런 하천범람이나 재난발생의 위험이 높은 지역을 영상으로 모니터링하여 이를 지역 채널을 통해 긴급고지함으로써 해당 지역 주민이 미리 대처할 수 있도록 하는 것이다. 또한 자막을 통해 해당 지역 주민들에게 반복적으로 고지하여 위험을 고지할 수 있다. 특히 지자체의 재난상황실 혹은 지역 소방서의 영상을 케이블TV 지역 채널을 통해 전송하여 주민들에게 재난 위험에 대한 경각심을 제고할 수 있다.

대응단계는 재난이 실제로 발생하여 지역 주민의 생명과 재산에 대한 피해를 최소화하는 단계이다. 화재 등과 같은 소규모의 재난에서 재난대책본부가 설치될 정도의 규모가 큰 재난 등 다양한 규모의 재난이 발생하는 것을 상정할 수 있다. 한정된 지역에서 발생하는 소규모 재난은 지역주민에게 발생 사실을 알려주고 상황전개 정보를 신속하게 제공해주는 수준의 활동이 요구된다. 소규모 재난은 지역 소방서가 현장대응주체가 되는 경우가 대부분이므로 일본 이마리시 사례처럼 소방차가 출동할 수준의 재난은 지역 소방서나 혹은 지자체 재난 상황실의 협조를 받아 주민에게 발생 사실을 긴급고지할 수 있다. 지역 케이블TV의 지역 채널을 통해 발생사실을 정지화면으로 자막을 통해 긴급고지함으로써 해당지역에 접근을 줄일 수 있는 효과를 얻을 수 있다.

다음에는 재난대책본부가 설치될 정도의 규모가 큰 재난이 발생하면 해당 지역 주민의 안전을 증시하는 방송이 필요하다. 안전한 피난장소, 이동경로, 도로상황 등의 정보를 긴급고지할 수준의 방송태세가 미리 갖추어져 있어야 한다. 이를 위해서는 재난대책본부와의 긴밀한 협력이 요구되며 지역 정보를 방송 프로그램으로 활용할 수 있는 시스템의 구축이 사전에 갖추어져 있어야 한다.

복구단계는 위험한 재난 상황이 종료되고 주민이 일상생활로 복귀할

수 있도록 도움을 주는 단계이다. 단기적으로는 주민의 일상생활에 필요한 정보를 제공하고 장기적으로는 피해지역의 복구가 이루어지는 과정을 지속적으로 지역 주민에게 알려주는 활동을 수행하는 단계이다. 단기적으로는 생활용품의 구입, 병원진료 안내, 교통정보 등 지역밀착형 정보를 제공하여 일상생활로의 복귀를 지원하고, 장기적으로는 피해지역의 복구 상황을 모니터링하여 재난 이전의 상황으로 신속하게 복귀할 수 있도록 도움을 제공해야 한다.

<표 5-3> 재난관리 4단계별 케이블TV 지역채널의 역할

단계	케이블TV 지역채널의 역할	협력체계구축
예방	-재난예방활동 프로그램 전달 - 재난교육프로그램 전달	-지역대학·지역자율방재단·지역시청 자미디어센터로부터 프로그램 수급 -지자체·국민안전처 등으로부터 프 로그램 수급
대비	-재난위험지역 긴급고지	-지자체 상황실·소방서로부터 정보 및 영상 수급
대응	-재난발생지역 고지 -재난발생지역 주민 대피	-지자체 상황실·소방서로부터 정보 및 영상 수급 -재난대책본부로부터 정보 및 영상 수급
복구	-생활정보 제공 -복구상황 모니터링	-지역주민·지역자율방재단 -지자체

## 제 6 장 정책적 활용내용 및 기대효과

지역사회 중심의 재난관리의 필요성은 국내외에서 발생한 일련의 재난재해를 통해 입증되었고, 이를 근거로 지역사회 중심의 재난관리체계 혹은 지역재난관리 거버넌스 구축 논의가 활발히 진행되고 있다. 중앙 정부가 주도하는 ‘하향식(top-down) 복구위주’의 전통적 재난관리시스템으로는 지역사회의 재난관리 수요에 유연하게 대응할 수 없으며 특히 재난취약계층의 요구를 충족시키기 어렵다는 게 국내외 재난을 통해 얻어진 교훈이라 하겠다.

지역사회가 주체가 되어 재난취약성을 경감시키고 주민들의 재난대응역량을 강화하는 데 주안점을 둔 지역사회기반 재난관리(CBDM)는 예방-대비-대응-복구라는 재난관리의 전 과정에 걸쳐 지역사회가 자발적으로 재난취약성의 경감 및 제거에 노력함으로써 궁극적으로 지역발전과 주민생활의 질 향상에 기여한다는 개념이다. 지역주민을 비롯한 사회의 다양한 주체가 재난관리의 경험·방법·수단을 공유하면서 지역사회 내부의 재난관리역량을 강화시키는 전략인 동시에 중앙 및 지방정부와 유연하게 협력·연대하는 상향식(bottom-up) 접근을 말한다. 재난의 잠재적 피해자가 지역주민이고 처음으로 재난에 대응하고 마지막까지 남아서 더 안전한 지역사회를 재건하는 주체가 지역주민이라는 점에서 CBDM과 같은 ‘지역사회 기반의 상향식 재난관리’는 지역의 지속가능성 담보를 위해 지방정부와 시민사회를 포함하는 모든 지역사회 구성원들이 자율적으로 참여하고 실천해야할 필수요건으로 대두되고 있다.

이 연구는 최근의 재난관리체계 변화에 부합하는 새로운 방송의 역할, 특히 풀뿌리 매체인 지역 케이블TV를 활용한 지역 재난안전방송시스템 구축방안을 제안하기 위해 시작했다. 우리나라의 ‘재난방송’은



재난 발생 후 관련보도와 정보 전달을 주된 기능으로 삼아왔다. 재난 발생 시 재난주관방송사가 수행해야 할 역할과 재난방송 보도 준칙을 중심으로 한 사후대책 위주로 재난방송의 역할을 규정했던 것이다. 유료방송도 재난방송의 책무를 지도록 『방송통신발전기본법』이 개정됐지만 이에 수반돼야 할 후속조치가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 주지하듯이 재난관리시스템이란, 재난의 예방-대비-대응-복구를 망라한다는 점에서 볼 때 현행 재난방송관련 규정은 재난과 관련된 방송의 역할을 대응과 복구 일부에만 국한시키는 한계를 노정하고 있다. 아울러 국가 단위의 재난방송은 지상파 중심의 중앙 방송사가 그 역할을 담당할 수 있지만 지역단위의 재난예방 및 재난정보 전달에는 지역밀착형 매체인 케이블TV 등 유료방송시스템이 보다 효율적일 수 있다.

이런 인식에서 이 연구는 지역의 케이블TV가 총체적인 재난관리의 각 단계에서 보다 적극적인 역할과 기능을 수행함으로써 효율적인 국가 재난관리시스템의 한 축을 담당함은 물론 지역 재난안전방송시스템의 일원으로서 지역의 재난 위험요소들을 모니터링 하고, 이를 지역주민에게 전파하여 주의를 환기시킴으로써 실효성 있는 재난안전방송을 실시하는 정책방안 마련에 초점을 맞췄다. 이 연구의 내용을 통해 다음과 같은 몇 가지 정책적 활용방안을 도출해볼 수 있다.

첫째, 지역재난방송협의회의 내실화·활성화방안이다. 『재난 및 안전관리기본법』 등 관계법 조항에서만 언급돼온 지역재난방송협의회가 실질적으로 지역단위 혹은 전국단위에서 발생할 수 있는 자연재난·사회적재난·인적재난에 대해 재난단계별로 적극 관여하여 재해예방에서 피해지역 복구에 이르기까지 도움을 줄 수 있도록 지역재난방송협의회 활성화의 단초를 마련할 수 있다는 점이다. 이를 위해서는 각 지역의 재난방송협의회가 내실 있는 활동을 펼 수 있도록 지역단위에서는 지역재난안전위원회 그리고 전국차원에서는 중앙안전위원회의 실질적인 협의

체로 참가하여 역할을 정립할 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 할 것이다. 이 연구에서는 이를 위해 각 지역의 지자체 및 지방의회가 지역 재난방송협의회 구성에 참조할 수 있도록 ‘지역재난방송협의회 조례(안)’의 제정을 제시할 것을 제안하고 있다. 아울러 지역재난방송협의회가 지역 재난관리의 실천적 기구로서 정착되기까지 지역전파관리소와 같은 미래부 지역조직의 적극적인 참여 및 방송통신발전기금 등의 지원이 필요하다는 점도 강조하고자 한다.

둘째, 케이블TV 지역채널의 위상 및 역할 재정립에 활용할 수 있다는 점이다. 지역채널과 직사채널은 유료방송이 지역성과 공익성을 구현하는 인프라로서 기능해야 함에도 이제까지 소기의 목적을 달성하지 못한 아쉬움이 있었다. 논평과 해설을 할 수 없는 지역채널 보도의 한계, 지역민의 눈높이에 부응하지 못하는 지역프로그램 저열한 수준, 인적·물적 자원의 한계 등 다수의 문제들이 지역채널의 제자리 찾기를 어렵게 해 온 게 사실이다. 심지어 직사채널의 경우는 해당 채널의 개념규정조차 불분명하여 규제당국과 사업자 모두 혼란을 겪고 있는 실정이었다. 즉, 직사채널로 무엇을 하지 말아야 한다는 소극적인 의미에서의 개념 규정만 존재할 뿐, 무엇을 해야 하고, 무엇이어야 한다는 적극적인 개념규정은 존재하지 않는 게 가장 큰 문제였다. 이런 점에서 지역 케이블TV의 지역채널을 통한 지역재난안전방송의 단계적 실시는 지역케이블TV의 지역채널 활용을 위한 현실적인 정책대안이 될 수 있다. 특히 현행 방송통신발전기본법에 담겨져 있는 유료방송시스템을 활용한 재난방송은 재난관리단계 4단계 가운데 주로 대비와 대응 단계에서만, 그것도 지상파방송사와 차별성 없이 규정돼 있는 실정이다. 단적으로 이 연구에서 살펴본 국내 굴지의 MSO의 재난방송 매뉴얼에도 자연 재난이 임박했을 때의 대비와 실제 재난이 발생했을 때 고지하는 대응에만 초점이 맞춰져 있었다. 재난 후 방송이라는 지상파방송사의 재난방송과의 차별성을

찾기 힘들다는 뜻이다. 따라서 예방-대비-대응-복구라는 재난관리 단계 별로 지역채널을 활용할 수 있는 로드맵이 시급히 마련돼야 하겠다.

2015년 국민안전처의 조사결과에서도 밝혀졌듯이 국민들은 재난관리에서 예방이 가장 중요하다고 인식하고 있다. 재난 예방은 중앙정부, 지자체 등 정부기관만의 정책이 아니라 지역의 다양한 조직이 협력하는 시스템이 구축되고 상시적으로 지역 재난위험에 대한 모니터링이 가능해야 실현될 수 있다. 재난방송을 주관하는 미래부와 방통위의 재난방송 정책 추진에 있어 방송을 지역의 재난예방에 효율적으로 활용할 수 있는 정책 추진이 필요하며, 본 연구에서 제안하고 있는 지역재난안전방송시스템은 재난방송 주관부서의 정책을 확대해 줄 수 있다.

케이블TV의 지역채널을 활용하여 지역 밀착형 재난안전방송을 실시하는 정책을 제안하고 있는 이 연구는 작게는 재난안전방송을 위한 지역채널의 활용방안을 제안하고 있지만, 시각을 넓혀 본다면 지역 재난안전방송시스템의 구축 방안, 법 규정에는 존재하지만 실질적으로 운영되지 않고 있는 지역재난방송협회의 활성화, 지역재난안전위원회의 실질적 운영을 동시에 제안하고 있다. 더 나아가 지역의 대학과 자율방재조직, 시청자미디어센터 등의 협력체계도 제안하고 있다. 지역 재난안전방송의 활성화는 미래부와 방통위 등의 중앙정부와 지자체와의 협력관계를 확대하는 효과를 기대할 수 있으며, 지역의 대학과 자율방재조직 등을 재난대응주체로 활성화시킬 수 있는 효과 또한 기대할 수 있다. 이러한 기대효과를 구체적으로 부연하면 다음과 같다.

첫째, 지역에 특화된 재난안전콘텐츠의 수급·제작·확산의 인프라로서 지역재난방송센터를 구축·운영함으로써 방통위·문화부 등 유관부처에서 지속적으로 지원해온 지역시청자미디어센터 등의 제작역량 및 인프라의 공익적 활용 폭을 넓히는 동시에 지역대학을 비롯한 지역사회의 미디어 콘텐츠 제작역량 강화에도 일조할 수 있다는 점을 고려할 수 있

다.

둘째, 이 연구에서 제안하고 있는 지역재난안전방송시스템은 디지털 방송 환경에서 지역채널과 직사채널의 공익적 활용도를 제고하는 정책 논의를 활성화시킬 수 있다. 현재 위성방송의 직사채널은 공지 기능으로 제한하고, IPTV는 직사채널 자체의 운영을 금지하고 있는 실정이다. 케이블TV의 지역채널에 대해서는 보도와 해설을 금지하고 생활중심의 정보 제공으로 그 기능을 제한하려는 정책이 추진되고 있다. 디지털 전환으로 활용도가 높아질 수 있는 지역채널이나 직사채널의 운영방향을 둘러싸고 향후 정책적으로 심도 있는 논의가 진행될 수 있다는 것이다. 지역채널과 직사채널의 활용을 제한하는 정책보다는 보도기능은 억제하되, 재난방송에서의 역할 확대 등과 같은 공익적 기능을 강화하여 유료 방송의 공익성을 제고할 수 있는 방향으로 심도 있는 논의가 진행되길 기대한다.

## 참 고 문 헌

### 국내문헌

- 강대회(2015. 7. 8). 메르스로 잃은 것과 얻은 것. 『조선일보』 A33면.
- 국립재난안전연구원 (2013a). 『구미 불산 누출 재난사례의 위기관리 커뮤니케이션 및 전략 개발』.
- 국립재난안전연구원(2013b). 『안전에 관한 국민의식 및 정책방향 조사 결과』.
- 국립재난안전연구원(2013c). 『스마트 재난상황실 구축 전략 및 시범운영』.
- 국립재난안전연구원 (2014). 『시민참여형 생활안전 환경조성 서비스 방안』.
- 국민안전처(2015.10.12.). 『현장중심의 통합적 재난관리시스템으로 확대 개편: 통합재난안전정보체계 구축사업 착수』. 보도자료.
- 권건주(2005). 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안. 『한국위기관리논집』, 제1권 2호, 79-92.
- 권태호·오금호(2006). 지역사회의 지속가능개발을 위한 재난저지공동체 접근과 지역자율방재단의 위상. 『한국정책과학학회보』 제10권 1호, 151-169.
- 권태호·양기근·오금호·이은애(2008). 지속가능 재난관리를 위한 지역 자율방재조직의 활동프로그램과 활용방안 연구. 『지방정부연구』 제12권 1호, 107-130.
- 김상돈(2003). 도시형 인위재난의 위기관리학습에 관한 연구. 『도시행정학보』 16권 3호, 23-44.

- 김진영 · 최우정 · 이종국(2014). 새로운 재난관리 플랫폼: 스마트 재난 빅보드(Smart Big Board). 국립재난안전연구원 내부자료.
- 김영록 · 이정욱 · 이주현 · 이재호(2013). 『행정협업제도 마련을 위한 연구』, 한국행정연구원.
- 김은성·안혁근(2009). 『중앙정부와 지방정부 재난안전 관리의 효과적 협력방안 연구』, 한국행정연구원 연구보고서 2009-20.
- 김현아(2015.11. 7). 유료방송 ‘직접방송’ 불가능해진다. 통합방송법 24일 국무회의 상정. 『이데일리』([www.edaily.co.kr](http://www.edaily.co.kr). 검색일 2015년 11월 18일).
- 김현정(2013). 『구미 불산 누출 재난사례의 위기관리 커뮤니케이션 및 전략 개발』, 국립재난안전연구원.
- 김희경 (2012). 국내 유료방송시장에서 직접사용채널의 정책적 의미와 규제에 관한 연구. 『한국언론학보』 제56권 3호, 161-185.
- 김희경·차영란(2011). 직접사용채널의 해외사례 검토를 통한 합리적 운영 방안. 『한국콘텐츠학회논문지』, 11, 93-107.
- 김춘식(2011). 『일본의 ‘東北部 大震災’ 에 관한 신문(한국·일본·미국) 과 텔레비전(한국·일본) 뉴스 내용분석』, 한국언론진흥재단 글로벌 시각에서 본 한국 언론의 재난보도 토론회 발제문.
- 김태환(2010). 『재난관리론』, 백산출판사.
- 디지털데일리 (2013. 1.30). ‘U-교량안전관리시스템’ 상용화된다.
- 미래창조과학부 (2014.12.24.). 『과학기술로 재난안전사회 견인-미래부, 관계부처 합동으로 ‘재난대응 과학기술 역할 3개년 실천전략’ 마련』.
- 박길수 · 박효선, (2014). 정부3.0 정책 구현을 위한 선제적 민군 갈등관리시스템 구축방안. 『한국위기관리논집』, 제10권 1호, 139-162.
- 박천오 · 주재현 · 진종순(2011). 우리나라 융합행정의 발전 가능성과 방

- 향에 관한 탐색적 연구. 『한국정책과학회보』, 제2권 16호, 85-112.
- 방송통신위원회 (2014). 『재난방송 제도 개선에 관한 연구』, 방송통신융합정책연구 KCC-2014-39.
- 백선거·이옥기(2011). 『한국언론의 재난방송 양태와 개선방안에 대한 논의: 신문의 내용분석을 중심으로』, 제17회 한일국제심포지엄 발제문.
- 변혜정(2015.10. 6). '재난위험' 특정관리대상시설 18만 곳 일제조사. 『뉴시스』.
- 성기환(2009). 『재난구호개론』, 국립방재교육연구원.
- 송운석·임양수·임창현·편석범·현성호(2009). 『재난관리론』, 파주:동화기술.
- 신대섭·김재영(2011). 케이블TV 지역채널의 해설·논평 금지에 관한 고찰. 『한국언론정보학보』, 56호, 117-131.
- 신혜권(2015.07.22). 국토부 브이월드 있는데 행자부 유사시스템 구축 추진. 전자신문.
- 안전행정부(2013). 『안전행정부 정책 브리핑』.
- 아시아경제 (2014. 6.16). 장마 앞두고 '산사태 무인원격 감시시스템' 첫 개발.
- 안철현(2009). 국가 위기관리를 위한 민방위/비상대비 업무와 지방자치단체 역할. 『한국위기관리논집』. 5(1): 108-119.
- 양기근·강창민(2009). 일본의 중앙정부와 지방정부의 재난관리 협력 체계연구. 「2009 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집-정책연구와 교육의 현실화」. 한국정책학회.
- 연합뉴스(2015.10.11.). '모든 재난관리정보 한 곳에서 파악' 통합시스템 구축.

- 오국열·이창희(2014). 대국민 재난방송 체계 구축을 위한 연구, 『한국방송학회논문집』, 14(4), 155-161.
- 유충(2001). 『재난관리론』. 서울: 한성문화사.
- 이병기·김건위(2008). 『지방자치단체 재난관리체계의 개선방안』, 한국지방행정연구원.
- 이세나·조인희(2014), 『재난방송 문제점에 대한 연구』, 한국엔터테인먼트산업학회 학술대회 논문집, 2014. 5.
- 이승선 (2014). 『재난과 방송의 역할: 법과 제도를 중심으로』, 한국방송학회 세월호참사보도의 문제와 정책적 대안 세미나 발표자료.
- 이연(2014). 『세월호 침몰 사고와 재난보도: ‘신속 정확, 피해자 중심, 인권보호’ 3원칙 세월호 참사보도를 계기로 본 재난보도 준칙 제정의 시급성. 『신문과 방송』 5월호.
- 이영주(2011). 케이블TV 지역채널의 보도 기능 정립에 관한 연구. 『한국언론학회 학술대회 발표논문집』.
- 이영희 (2009). 참여적 위험 거버넌스의 논리와 실천. 『동향과 전망』, 79호, 25-32쪽.
- 이영희(2014). 재난관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십. 『경제와 사회』, 104호, 56-86쪽.
- 이재은·유현정(2008). 지방정부 재난관리 기관의 반응분석: 근거이론적 분석. 『한국지방자치연구』, 제10권 2호, 1-30.
- 이호동(2006). 일본의 재난관리 정책네트워크와 정책적 함의. 『한국위기관리논집』, 제2권 2호, 52-61.
- 임상규(2014). 재난관리 3.0의 개념적 탐색과 정책적 연구. 『한국방재학회논문집』, 제14권 4호, 213-222.
- 임성률 (2012), 재난방송온라인시스템의 체계 및 기능,



- 『방송공학회지』 제17권 3호, 40-44.
- 장덕진 외(2014), 『세월호가 우리에게 묻다』, 서울: 한올아카데미.
- 정보통신정책연구원 (2014). 『디지털 휴머니즘을 고려한 ICT 신기술 기반 사회안전망 구축방안』, 정책연구 14-60.
- 정상윤·김희경 (2006). SO직접사용채널 운영연구.『연구보고서 2006-4』, 방송위원회.
- 정지범·김근세(2009). 『위기관리의 협력적 거버넌스 구축』, 법문사.
- 지성우(2011). 『재난관리방송의 올바른 방향 모색』, 방송통신심의위원회 토론회 발제자료.
- 채진(2004). 『소방행정에 있어 재난관리 효과성의 영향요인에 관한 연구: 유비쿼터스 정보기술을 중심으로』, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 최우정·이중국·여운광(2013). 국립재난안전연구원 재난안전 ‘스마트 빅보드’ 개발 착수-재난관리 3.0을 선도하는 새로운 플랫폼. 『한국수자원학회지』, 제46권 9호, 112-133.
- 최병학(2005). 우리나라 재난·재해 관리시스템의 문제와 과제, 『공공행정학보』, 7권 1호, 101-124,
- 티브로드(2014). 『재난 및 자연재해 방송 매뉴얼』.
- 한국여성민우회(2014). 『세월호 관련 보도, 지상과 방송은 매뉴얼 대로 했다』, 한국여성민우회 미디어운동본부 미디어 감시 모니터 보고서.
- 한국정보화진흥원(2011). 『스마트 정부 구현을 위한 협업 활성화 전략』, IT정책연구 시시리즈 제15호.
- 한국정보화진흥원(2012). 『2012 국가정보화백서』.
- 한국정보화진흥원(2013). 『2013 국가정보화백서』.
- 한국정보화진흥원(2014a). 『2014 국가정보화백서』.

- 한국정보화진흥원(2014b). 재난·안전분야의 新ICT융합전략, 『정보화정책연구』 제21권 3호, 3-21.
- 한국행정연구원(2009). 『중앙정부와 지방정부 재난안전관리의 효과적인 협력방안연구』.
- 한국행정연구원(2012). 『범정부적 국가위기·재난관리시스템 연구』.
- 한국행정연구원(2013). 『IT를 활용한 국가 재난관리 조직간 소통 및 협력강화방안』. KIPA 연구보고서 2013-27.
- 홍은희(2014), 『세월호 참사 보도의 교훈과 대안: 재난보도시 바람직한 기자의 역할-취재 앞세운 불손함은 금물, 현장 데스크 필요』, <신문과 방송> 6월호.
- 홍준기·최희명(2015.11. 5). 안심하고 살 수 있는 곳...용인시, 달성군, 송파양천구. 『조선일보』 A17면.
- 행정안전부 (2008). 『재난 홍보시스템 강화방안 연구』, 2008-12-01.
- 헤럴드경제 (2014.12.23.). 과학기술로 재난 막는다...미래부 ‘3개년 실천 전략 구축.’
- 황근(2000). 『위성방송 채널규제 정책 방향』. 위성방송 규제정책 연구, 방송위원회.
- 히로카타 치히로(2012). 『재해보도와 미디어』, 김경환옮김, 방송문화진흥총서.

#### 해외문헌

- Alexander, D.(2002). Principles of emergency planning and management, University of Massachusetts.
- Boin, Arjen(2005). Disaster Research and Future Crises: Broadening the Research Agenda, International Journal of Mass

- Emergencies and Disasters, vol. 23(3), 199-214.
- Choi, Sang Ok(2008). "Emergency Management: Lessons from Strategic Management Perspective." *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. Vol. 5(1), Article 1.
- Comfort. LK.(1988). *Managing disaster: strategies and policy perspectives*, Duke Press.
- Christoplos, I., Mitchell, A., & Liljelund(2001). Reframing risk: the changing contest of disaster mitigation and preparedness. *Disasters*, 25(3), 185-198.
- Galtung., J., & Ruge, M. (1973). Structuring and selecting news. In S. Cohen \* J. Young (Eds.), *The manufacture of news: social problems, deviance and the mass media* (pp. 62-72). London. Constable.
- Petak, W.J.(1985). Emergency management: a challenge for public administration. *Public Administration Review*, 45(special Issue), 3-7.

● 저 자 소 개 ●

---

김 관 규

- 연세대 신문방송학과 졸업
- 게이오대 사회학과 석사
- 게이오대 사회학과 박사
- 현 동국대 신문방송학과 교수

김 무 곤

- 연세대 경영학과 졸업
- 동경대 사회학연구과 석사
- 동경대 사회학연구과 박사
- 현 동국대 신문방송학과 교수

배 진 한

- 서울대 언론정보학과 졸업
- 서울대 언론정보학과 석사
- 서울대 언론정보학과 박사
- 현 상지대 언론광고학부 교수

융합활성화정책연구 15-12

재난예방을 위한 유료방송 활용방안 연구

---

---

2015년 11월 일 인쇄

2015년 11월 일 발행

발행인 미래창조과학부 장관  
발행처 미래창조과학부  
경기도 과천시 관문로 47 정부과천청사  
TEL: 02-2110-2826  
Homepage: [www.msip.go.kr](http://www.msip.go.kr)

---