

동일본 대지진에서 나타난 NHK와 KBS의 재난방송 비교

*이 연

선문대학교

*leeyeon@sunmoon.ac.kr

Comparison of Public Warning between NHK and KBS in Tohoku Earthquake

*Lee, Yeon

Sun Moon University

요약

3월11일 오후 2시46분경 일본 동북지역을 중심으로 M. 9.0 규모의 동일본대지진이 발생해 수많은 희생자가 나왔다. 지진발생 후 쓰나미가 일어나 방사선이 대량으로 유출되는 등 일본사상 최대의 국가적인 복합재난이 일어났다. 그럼에도 불구하고, 일본인들이 침착함을 잃지 않은 시민의식에 대해 세계 시민들은 극찬을 아끼지 않았다. 우리나라도 국가적으로는 대형 재난발생 시를 대비하여 행정안전부, 방송통신위원회, 소방방재청, 기상청, KBS, 재난전문가 등으로 구성된 가칭“긴급재난방송협의회” 같은 것을 구성하여 긴밀하게 재난정보를 교환하는 유기적인 협력체제구성이 필요하다. 또, 나아가서는 이들 관련 부서에서는 재난방송 전담관을 두어 재난방송에 적극적으로 대처하여야 할 것으로 본다. 정부도 KBS에 대해 대폭적인 지원을 아끼지 않아야 하겠지만, KBS 또한 지금까지의 대응 자세에서 벗어나 “재난방송의 선진화”를 위해 재난방송시스템을 새로 구축해야 할 것이다. 마지막으로 KBS는 NHK의 지상파방송과 같이 KBS 위상에 걸 맞는 재난방송시스템을 구축하는 한편, 디지털 시대에 있어서의 뉴 미디어를 이용하여 DMB나 스마트 폰, SNS 등을 이용한 각종 재난경보체제를 선도해야 할 재난주관방송사로서의 의무가 있다. 그것이 곧 공영방송의 본연의 임무이자 국민의 생명과 재산을 지키는데 최선을 다하는 길이다.

1. 문제 제기

3월11일 오후 2시46분경 일본 동북지역을 중심으로 M. 9.0 규모의 도호쿠칸토대진재(東北關東大震災)이 발생해 수많은 희생자가 나왔다. 지진발생 후 쓰나미가 일어나고, 마침내는 1986년 체르노빌 원전사고 때 처럼 방사선이 대량으로 유출되는 등 일본사상 최대의 국가적인 복합재난이 일어났다. 그럼에도 불구하고, 일본인들이 침착함을 잃지 않은 시민의식에 대해 세계 시민들은 극찬을 아끼지 않았다.

영국의 신문 파이낸셜타임스(FINANCIAL TIMES)는 14일자 칼럼에서 “인류가 더 강해지고 있다는 것을 일본이 보여줬다. 일본의 시민의식은 인류의 정신이 진화한다는 사실을 보여줬다”며 재난에 대한 일본인들의 질서의식과 시민정신, 그리고 침착한 국민성을 격찬한바 있다. 월 스트리트 저널(WSJ)도 “일본만큼 대비가 잘된 곳은 어떤 나라도 없을 것”이라고 논평 했고, 뉴욕 타임즈(NYT)도 “극단적일 정도로 침착한 일본인” 등으로 재난에 일본인들의 침착한 행동에 대해 외국 언론들은 호평을 내놓고 있다.

이에 대해 국내 일본관련 전문가들도 다양한 견해를 제시하고 있다. 첫째, 유치원 때부터 질서교육이나 재난에 대비해 철저한 교육을 받았기 때문이라는 주장이다. 또 하나는 일본인들은 태생적으로 재난과 더불어 살아왔기 때문에 일상적인 대응으로 재난에 대한 인명손실이나 피해는 불가피한 것으로 운명적으로 받아들인다는 주장이다. 그러나 이번 도호쿠관동대지진은 기존의 방재 매뉴얼을 훨씬 뛰어넘는 재난으로 이러한 논리만으로 설명하기에는 설득력이 없다. 무엇보다도 이번 재난에서 일본인들을 진정시키는 데는 소방수 역할을 한 것은 공공방송(公共放送)인 NHK(Nippon Housou Kyoukai:日本放送協會)의 역

할이 가장 컸다고 하지 않을 수 없다. 이번 NHK의 재난방송은 일본정부의 리더십 부재 속에서 더욱 더 빛났다고 하겠다.

현재 일본의 민주당 정부는 칸 나오토(菅直人) 총리, 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 전 총리, 오자와 이치로(小澤一郎) 전 대표 이 세 사람이 합심하여 천신만고 끝에 자민당으로부터 정권을 획득했다. 그러나 정권획득 이후 오키나와 미군기지 이전 문제로 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 총리가 사임한 이래, 칸 나오토(菅直人) 총리는 당내 최대 파벌인 오자와 이치로(小澤一郎)를 대표에서 밀어내고 총리에 오르게 된다. 그러나 오자와 파는 거세게 반발하여 대립과 탈당 등으로 칸 정권은 단명 위기로 사면초과에 빠진 상태다.

국가위기발생 시에는 무엇보다도 최고책임자의 리더십이 가장 중요하다. 그런데, 이번 일본의 대 지진참사에는 총리의 리더십이 보이지 않았다. 뿐만 아니라, 가해자격인 도쿄전력 사장마저도 일시로 잠적하는 등 일본의 원전사고는 리더십의 부재가 사태를 키우고 있다고 하겠다. 이케다 모토히사(池田元久) 경제산업성 부대신 조차도 3월27일 국회 예산위원회에서 원전사고에 대한 질문에 “최악의 사태는 신만이 알 수 있다”고 답변할 정도로 무대책이 대책으로 속수무책 이었다고 말할 수 있었다.

그러나 NHK의 경우는 이러한 정치적인 상황에도 불구하고 조금도 흔들림 없이 정해진 매뉴얼에 따라 패턴대로 단계적으로 재난방송을 하고 있는 것을 볼 수 있었다. 우리가 보기에는 너무 지나치리만큼 신중한 보도태도이기 때문에 때로는 짜증나고 답답하기까지 하였다. 아마 대피정보나 경보방송은 신속하게 전달하면서도, 피해나 복구보도에 대해서는 정확성을 기하고자 하는 NHK 특유의 재난방송의 매뉴

얼 때문으로 보인다. 왜냐하면, 피해보도는 오보를 내면 되돌리기는 어렵고 더 큰 피해를 불러일으키기 때문이다. 따라서 본고는 이번 동일본 대지진을 통해서 본 NHK 재난방송의 시사점과 KBS의 재난방송 시스템을 비교해 보고자 한다.

2. 재난방송의 필요성과 그 목적

‘방송(broadcasting)’의 개념은 ‘원래 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 전파를 통해 공중에게 직접, 또는 중계기로 음성정보나 이미지를 수신기에 전달하는 무선통신의 송신’을 의미한다. 그러나 ‘재난방송’은 재난발생 시 재난피해를 최소화하기 위해 시민들에게 긴급하게 재난정보를 전달하는 ‘긴급방송(Emergency Broadcasting)’을 말 한다. 재난방송에는 재난발생 이전에는 주의보나 예보, 경보 등이 있을 수 있고, 재난발생 이후에는 복구·구조·부흥 등의 재난방송이 있을 수 있다. 매스미디어 중에서 가장 속보성이 뛰어난 것이 방송이기 때문에 재난발생 시에는 재난방송의 역할이 가장 중요하다. 재난방송은 실제로 재난이 일어나고 있는 상황을 보도하는 중계방송(Radio, TV, DMB) 등을 의미한다. 즉, 광의의 의미로는 재난상황을 미리 사전에 전달하는 예보, 경보, 주의보, 특보뿐만 아니라, 사후 재난상황인 복구·구조·부흥 등의 재난정보도 재난방송이다. 오늘날과 같이 방송과 통신이 융합되는 첨단 뉴미디어시대에 있어서는 기존의 지상파방송 뿐만 아니라, 인터넷이나 포털, IP-TV, SkyLife, YTN, DMB(위성 및 지상파 DMB, T-DMB포함), 케이블TV, 라디오방송, 문자방송(DMB문자방송 포함), 페이스 북, 트위터 등 다양한 매체들이 생겨나고 있어서 이들도 광의의 의미에서는 방송의 범주로 봐야 할 것이다. 따라서 재난방송도 기존의 지상파방송을 주된 메인방송으로 하더라도 뉴 미디어 시대에 있어서 각종 매체 수단이나 SNS 등 새로운 매체를 이용한 보조 수단으로써 재난방송 전달체계를 다양화 할 필요가 있다고 본다.

방송사의 주파수는 공공재로 원래 국제전기통신연합(ITU : International Telecommunication Union)로부터 할당받았기 때문에 주파수 사용 권한은 국민 모두에게 있다. 그러나 정부는 효과적인 주파수 활용을 전제로 일정한 자격을 갖춘 방송사업자에게 일시적으로 주파수를 할당해 사용권을 위임한 것이다. 따라서 정부는 대형 재난이 발생하거나 국민의 생명을 위협할만한 사건이 발생할 경우에는 공공재인 주파수를 즉시 재난방송으로 사용할 수 있도록 <방송통신발전 기본법 제40조>에 **재난방송의 의무규정**을 두고 있다.

3. 일본의 재난방송 체계

1) NHK의 재난정보 전달체계

2008년 NHK의 신 가이드라인에 의하면 일본의 <방재기본계획>을 크게 3단계로 구분 할 수 있다. ①재해 예방 대책 ②재해 응급 대책. ③재해 복구·부흥 대책으로 나눌 수 있다.¹⁾ 재해 대책에는 무엇보다도 먼저 정보 전달 체계가 중요하다. 그것은 정보 전달 체계에 따라 재

1) 일본은 재해와 재난을 구분하지 않고 재해(災害)로 쓰고 있다.

난정보를 신속하게 전달 할 수 있기 때문이다. 재난정보는 1분 1초라도 신속하게 재난현장에 전달되는 것이 피해를 줄일 수 있다. 특히, 지정 행정기관이나 공공 기관의 「방재업무계획」, 또는 도도부현(都道·府·縣: 광역 지방자치 단체)이나²⁾ 시정촌(市町村: 기초 지방자치 단체)의 「지역 방재계획」 등의 재해정보 전달체계는 법으로 규정되어 있다. 즉, 재해정보에 관련된 법규로는 ①재해 대책 기본법 ②소방조직법 ③수해방지법 ④기상업무법 ⑤대규모 지진대책 특별조치법 등 5가지가 근간을 이루고 있다.

(1) 재해발생 이전의 재해정보 전달체계³⁾

재해가 아직 발생하지 않은 상태로 수일 내지는 수 시간 수분 전부터 또는 극히 가까운 시간 내에 재난 발생을 예지하고 방재체제를 구축하면서 주민들에게는 철저하게 경계 내지는 재난대응 준비를 당부하는 시기를 말한다.

(2) 경보 방송

일본의 기상업무법에 의하면 경보 방송은 반드시 NHK(일본방송협회)가 실시하도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라, ①수해방지법 ②재해대책 기본법 ③대규모지진대책특별조치법 ④방송법 제6조2항⁴⁾에 따라 주관방송사를 NHK로 지정하고 NHK는 경보방송을 하도록 의무화하고 있다.

(3) 발재기·피난구조기의 재해방송

실제로 발재기(發災期) 및 피난·구조기로 나누어서 재해방송 내용을 구별해 보면 <방재방송>과 <안부방송>으로 구별되게 된다. 즉, 발재 직후 아직까지 피해 상황이 명확히 판명되지 않은 상황에서 화재 등 제2차 재해의 피해방지를 담당하는 <방재방송>과 시청자나 피해자의 안부정보를 전달하는 연락 매체로서의 <안부방송>이다.

<방재 방송>

일본에는 NHK 뿐만 아니라, 민방들도 재해 발생 시에는 2차 피해방지를 위해 <방재방송을 위한 당부> 원고를 미리 준비해 놓고 있다.

<안부 방송>

이번 동일본대지진에서는 패널정보로 안부를 전하고 있어 마치 우리나라 남북 이산가족 찾기 때와 비슷하기도 했다. 안부방송은 지난 1995년 1월17일 한신대지진 때 커

2) 일본의 행정구역 1都(東京都:도쿄도), 1道(北海道:홋카이도), 2府(大阪府: 오사카후, 京都府: 교토후), 43縣(켄: 우리나라의 도보다는 조금 작으나 도에 해당하는 행정구역)으로 구성되어 있다. 기초 지방자치단체는 시·정(도시의 洞이나 읍에 해당)·촌(시골의 洞에 해당)이 있다. 또한, 도쿄(東京)의 경우는 27개구(區:우리나라의 구와 같음)가 있고, 그 밑에 초(町:우리나라의 동에 해당)가 있다.

3) 이 연 『위기관리와 매스미디어』, 학문사, 2007년, pp. 225~226.

4) 방송법 제6조2항에 의하면, 「방송 사업자는 폭풍, 호우, 홍수, 지진, 대규모의 화재, 그 밖에 재해가 발생하거나 또 발생할 위험성이 있는 경우에는 그 발생을 예방하고, 또 그의 피해를 경감하기 위하여 도움을 주는 방송을 하지 않으면 안 된다」라고 명기하고 있다.

다란 위력을 발휘한 바 있다. 따라서 최근에는 재난발생 시 안부방송의 중요성이 점점 높아져 감에 따라서 이제는 재난발생 시에는 안부방송이 필수적인 방송형태로 정착되고 있다. 지진의 경우 1995년 이후 지금까지 방송된 안부 방송들의 내용을 분류해 보면 다음과 같다.

2) NHK의 재난보도 매뉴얼

일본에 있어서 재난방송 주관 방송사는 NHK이다. NHK는 공공방송으로 **방송법 제6조2항**에 의해서 재난방송 주관 방송사로 규정되어 있다. 또, 재해대책법에는 NHK가 유일한 「지정공공기관」으로 지정되어 재난 발생 전후를 통하여 재난방송을 실시할 의무가 있다. 물론, 그 외 민간방송사 190여 개 사도 각 도도부현 지사가 「지정지방공공기관」으로 지정하고 있어서 NHK 만큼 광역성은 없어도 이에 준하는 재난방송을 실시하게 된다.

NHK는 조직이 너무 방대하기 때문에 재해보도와 관련되는 보도국과 제작국을 중심으로 간단히 소개하기로 한다. 1995년 1월 17일 한신 대지진이 발생한 이후 NHK가 가지고 있던 10개 전과 모두가 각자 재해 방송을 실시하여 재해 방송의 효율성이라는 측면에서 문제가 제기되었다.

따라서 피해자를 위하여 채널별 특성을 살리는 업무 분담 형식이 합리적이라는 의견이 대두되었다. 예를 들면, 종합채널1TV는 현장중계, 교육방송은 안부 정보, 라디오 제1, 제2방송은 각각 피해 방송과 복구 부흥 방송 등으로 업무 분담론이 제기되게 되었다.

한편 민간방송 쪽에서도 NHK와 합동으로 임무를 분담하는 <합동 재해 방송론>이 제기되기도 했고, 여기에 반대하는 지역 민방도 있었다. 따라서 NHK는 그 후 여러 번에 걸쳐서 이를 집중적으로 검토한 끝에 『재해 보도 매뉴얼』을 수정해서 8개 채널이 분담해서 각각 속보를 하도록 일부 매뉴얼을 변경했다.⁵⁾

(1) 채널별 역할 분담

「종합채널 제1TV,와 「제1 Radio,는 기간방송으로 「긴급 보도, 재해관련 뉴스, 「교육방송,은 「안부정보 전용방송, (FM방송 포함)와 「청각장애자 정보, 「제2 라디오,가 「외국인과 시각장애자 정보,를 각각 방송하도록 결정했다.⁶⁾또 위성 제1TV 「내외 종합정보 방송, 위성 제2TV 「난시청 해소채널, 문화채널, BSHDTV는 「종합 기간 정보, 국제방송(NHK WORLD)이나

NHK 프리미엄방송은 「해외를 향한 재해정보 방송, 18개 언어로 방송, 데이터방송, 인터넷, 문자방송은 「뉴스, 안부정보, 재해관련 생활정보 등을 방송, 홈 페이지 등으로 역할을 분담 했다.

(2) 전달 시간 단축

NHK는 재해 정보를 보다 더 신속하게 전달하기 위하여 2007년 10월부터는 진도 6이상의 지진이 발생할 경우 키(버튼) 하나만 누르면 간단하게 속보가 방송될 수 있는 조기경보 시스템(EWBS: Emergency Warning Broadcasting System and Early Warning System)을 설치했다. 종전 같으면 몇 번의 확인을 거치기 때문에 약 2분 정도의 시간이 걸렸지만, 이제는 3초로 단축되게 되었다.

(3) 신기술의 도입

신기술의 도입도 적극적으로 추진되고 있다. 한때는 한신 대지진으로 흔들리기 시작하는 순간의 방송국내 영상이 화제가 된 일도 있었다. 1997년부터 지진 발생 10초전까지 거슬러 올라가서 VTR로 녹화해 줄 수 있는 카메라(테뽀)를 구입하여 전국에 배치했다.

(4) 헬리콥터 취재의 개선

지난 한신 대지진 때는 취재용 헬기의 소음 때문에 재해자들의 구조작업에 상당히 방해가 되었다는 비판의 목소리가 높았다. 취재 기준에 따르면 헬기는 지상에서 300m 이상의 높이에서 취재하게 되어 있으나, 실제로는 각 사의 취재 헬기가 수십 대나 재해지를 비행하여 소음이 심각하여서 재해자들의 구조 소리조차도 들을 수 없는 상황이었다. 따라서 이후는 종래의 소형 헬기에서 중형헬기로 대체하고 거기에다 방진 장치(진동 소리 방지)도 적재하게 했다. 이런 기종이면 상당히 높은 고공에서도 손을 흔들지 않아도 촬영이 가능하다.

(5) 대규모지진(동해지진)과 NHK

「대규모지진대책 특별조치법, (1978년 12월)에 기초한, 동해지진의 「지진방재대책 강화지역」에 관한 대책으로서, NHK도 「지진방재강화 계획,을 필두로 관련 규정과 실시 세목을 정비하고 판정회 소집에서부터 경계선언, 나아가서 발재의 각 단계에 대응할 수 있는 태세를 정비해 두고 있다.

(6) 비상재해와 긴급경보방송

인명이나 사회생활에 직접적으로 중대한 영향을 미치는 대규모지진이나 해일 등 비상 재해에 대한 예지 정보나 경보는 국민들에게 신속·정확하게 전달하는 것이 바람직하다. 방송은 그 수단의 하나로 중요한 역할을 수행하고 있지만, 심야 등 가정의 수신기 스위치가 켜져 있지 않을 경우에는 너무나도 무력한 단점이 있다. 여기에서 방송 전파의 긴급 경보 신호에 의해서 가정에 설치되어 있는 긴급 경보 수신기가 자동적으로 경보음을 낸다든지, 아니면 자동적으로 수신기의 수신기가 켜지게 하는 긴급 경보방송 장치가 필요하다.

5)『NHKポケット事典』(内部用)、NHK広報室、2007年、pp. 194~202.

6) 「NHK's Disaster Broadcast」, (2010), Atsushi MATSUMOTO,

7) Telop(television opaque projector)은 TV 화면에 텔레비전 카메라를 통하지 않고 문자, 도형, 사진 등을 찍어서 송출하는 장치

(7)외국인용 긴급 영어 방송

대규모 재해가 예지될 것 같은 사태에 직면하게 된 경우, 일본어를 충분히 이해할 수 없는 제일 외국인을 대상으로 중요한 정보를 영어로 방송하는 것으로서 1988년 4월부터 운영을 개시하고 있다.

전달하는 정보는, 긴급경계 방송 중

- 대규모 지진의 경계 선언 발표 내용과
- 해일경보의 내용으로, 종합텔레비전, 위성 제1·제2 텔레비전, 월드 뉴스, 그리고 라디오 제2방송 등을 이용해서 방송한다.



-슈퍼임포즈(superimpose)



<지하에 진동을 적게 주는 특수 헬기>

4. KBS 재난방송시스템 체계화 방안

(1)재난방송 관련 시스템의 구축

KBS 보도국 내에도 일본의 <재난·기상센터>와 같은 독립된 재난 방송 전담 조직이 필요하다. 24시간 언제 어디서라도 독자적인 재난 방송이 실시 될 수 있도록 조직의 신설이 시급하다고 하겠다.

(2)재난방송 관련 전문 인력의 확보

재난방송의 노하우는 전문 인력양성에서 나온다. 장기간에 걸쳐서 인

재를 육성하고 기상 캐스터나 리포터도 기상 예보사 자격증을 취득하게 해서 양질의 기상정보를 시청자에게 서비스 하게 해야 한다. 최소한 방송국 내에서도 3 교대가 이루어질 수 있도록 10여명 내외의 기본적인 재난방송 전문 인력 배치가 절실하다.

(3)재난방송 관련 예산확보

재난경보시스템의 송수신을 위하여 우선 첨단 장비의 도입이 시급히 필요한 실정이다. 생생한 현장 중계를 위해서도 전국 거점별 기본적인 헬기나 위성중계기 확보, 권역별 위험지역의 로봇 카메라 등 중·단기적인 예산 확보가 필요하다.

(4)재난방송 대응 교육과 훈련

NHK를 보면 방재의 역량은 교육과 훈련에서 나온다. 따라서 재난 방송 관련자들에 대해 정기적으로 전문적인 교육이나 세미나 등 역량을 강화하는 훈련 등이 필요하다.

마지막으로, 재난 방송 선진국들의 재난방송 사례 연구 및 조사 분석이 매우 중요하다.

5. 결론

이번 도호쿠관동대지진을 통해서 보았듯이, 국가적으로는 대형 재난 발생 시를 대비하여 행정안전부, 방송통신위원회, 소방방재청, 기상청, KBS, 재난전문가 등으로 구성된 가칭 “긴급재난방송협의회” 같은 것을 구성하여 긴밀하게 재난정보를 교환하는 유기적인 협력체제가 필요하다고 본다. 또, 나아가서는 상기 부서마다 재난방송 전담관을 두어 재난방송에 관련 된 법안 등의 문제점 등을 보완하는 한편, 이를 집행하는데 있어서도 적극적으로 협력하도록 해야 할 것이다.

정부는 KBS에 대해 대폭적인 지원을 아끼지 않아야 하겠지만, KBS 또한 지금까지의 대응 자세에서 벗어나 “재난방송의 선진화”를 위해 재난방송시스템을 새로 구축해야 할 것이다. 앞에서 조금 언급했지만, KBS도 NHK의 지상파방송과 같이 KBS 위상에 걸 맞는 재난방송시스템을 구축하는 한편, 디지털시대에 있어서의 뉴 미디어를 이용하여 DMB나 스마트 폰, SNS 등을 이용한 각종 재난경보체제를 선도해야 할 재난주관방송사로서의 의무가 있다. 그것이 곧 공영방송의 본연의 임무이자 국민의 생명과 재산을 지키는데 최선을 다하는 길이다.

5. 참고문헌

Kent D. Bressie(2006), Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks : FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION, Washington, D.C., 10.

Laurence Barton(1992), Crisis in Organizations : Managing and Communicating in Head of Choas, College Division South-Western Publishing Co.

大泉光一 「打國籍企業の危機管理」, 白桃書房, 1990年

「災害報道と公共性」 『放送文化』 (春号), NHK出版, 2010年

『氣象業務はいま』, 氣象廳, 2009年

「わが國の防災對策」, 内閣府政策統括官(防災担当), 2010年

『放送文化研究所年報』, 2010年度

『NHK氣象災害ハンドブック』, NHK出版, 2009年

防災行政研究會編 『災害對策基本法』, きょうせい, 2005年

이 연 「일본지진을 통해 본 한일 양국의 재난보도」 『방송기자저널』, 2011년 4월 15일자

이 연 『신문과 방송』, 한국언론진흥재단, 2011년 4월호

이 연 『정부와 기업의 위기관리 커뮤니케이션』, 박영사, 2010년.

이 연 「재난과 재난방송시스템에 관한 연구」, 『방송공학회지』, 한국방송공학회, 2009년.

이 연 『재난홍보시스템 강화방안 연구』, 행정안전부, 2008년.

이 연 『위기관리와 매스미디어』, 학문사, 2006년.

이 연 『재난방송체계 구축방안 연구』, 방송위원회, 2005년.