

## 국내 재난방송관련 법령 체계 정립 방안

\*변윤관, \*\*이용태, \*최성중

\*서울시립대학교, \*\*한국전자통신연구원

\*comkeen@uos.ac.kr, \*\*ytle@etri.re.kr, \*chois@uos.ac.kr

### Structuring Domestic Law for Emergency Alert

\*Byun Yoon Kwan, \*\*Lee Yong-Tae, \*Choi Seong Jong

\*University of Seoul, \*\*ETRI

### 요 약

현재 우리나라는 방송 사업자의 재난방송 의무가 다양한 법령에 분산되어 있어, 중복 및 충돌 가능성이 항상 존재한다. 본 논문은 이와 같은 문제를 해결하기 위해 현행 재난방송의 법적 정의를 분석하고, 이를 기반으로 하향식 접근방법을 사용하여 방송 사업자를 통한 재난 정보 전달관련 법령 체계의 재정립을 제안한다. 재난방송의 목적, 방송 내용, 방송 시기 등을 조사하여 방송통신발전 기본법의 재난방송 정의에서 야기될 수 있는 모호성, 중복성, 충돌가능성 등의 문제점을 분석하였다. 이러한 문제점의 해결 방안으로 현 재난방송의 범위를 수동적 재난방송과 능동적 재난방송으로 분류하는 체계를 제안하였다. 이러한 체계는 앞으로 재난방송관련 정책 수립 및 재난방송 제도개선을 위해 도움이 될 것으로 기대한다.

## 1. 서론

현재 우리나라는 다양한 법령에서 방송 사업자를 통한 재난 정보 전달 의무를 규정한다. 이로 인해, 방송 사업자의 의무가 다양한 법령에 분산되어 있어, 중복 및 충돌 가능성이 항상 존재한다. 또한 서로 다른 소관 부처 간에 의사소통이나 처리방식에 차이가 생기는 문제가 발생할 수 있다. 이 논문에서는 이와 같은 문제를 해결하기 위해 현행 재난방송의 법적 정의를 분석하고, 이를 기반으로 하향식 접근방법을 사용하여 방송 사업자를 통한 재난 정보 전달관련 법령 체계의 재정립을 제안한다.

## 2. 재난방송의 법적 정의 및 분석

방송통신발전 기본법(이하 ‘방발법’) 제 40 조는 재난방송을 “재난상황 시 발생을 예방하거나 대피, 구조, 복구 등에 필요한 정보를 제공하여 그 피해를 줄일 수 있는 방송”으로 정의한다. 이 조항을 자세히 분석하면 다음과 같다. 재난방송의 목적은 방송망으로 국가 재난에 의한 피해를 줄일 수 있는 정보 제공이다. 여기서 국가 재난이란 재난 및 안전관리 기본법(이하 ‘재난관리법’)에서 정의한 “재난”과 민방위 기본법에 의한 “민방위사태”를 의미한다.

방발법은 방송국이 제공하는 정보의 종류를 예방, 대피, 구조, 복구 등에 필요한 정보로 제시하였다. 이는 재난관리법에서 규정한 재난관리의 4단계(예방, 대비, 대응, 복구)와는 차이가 있다. 실제적으로 방송국이 제공하는 정보는 재난관리의 4단계에서 필요한 모든 정보를 의미한다. 미국 정부가 수행하는 재난관리의 예를 들면, 미국 재난관리 목표(National Preparedness Goal)<sup>1</sup>에서 정의한 대국민 재난 정보 전달(Public

Information and Warning)은 재난관리의 모든 단계에서 필요한 핵심 역량으로 규정한다. 예를 들어, 산불 화재발생이 잦은 건조기에 산불화재를 막을 수 있는 예방조치를 알려주는 공익광고 형태의 방송이 예방을 위한 재난방송이다. 대비를 위한 재난방송의 예로 여름철 호우 발생 시의 대응 요령 등을 미리 알려주어 피해를 최소화할 수 있는 공익광고 등이 있다. 스마트 폰을 통한 재난문자서비스를 국민들에게 홍보함으로써 이 서비스에 대한 국민들의 이해를 증진할 수 있는 공익광고 등도 대비를 위한 재난방송의 사례이다. 대형 태풍과 같은 대형 재난이 발생한 경우 정규 프로그램을 중지하고 재난 상황, 대응 방법 등을 알려 주는 보도형식의 방송은 대응을 위한 재난방송이다. 피해 발생 지역 주민의 신속한 복구를 위해서 생활필수품을 구하는 방법 등의 정보를 제공하는 것도 재난방송이다. 재난방송은 상시적인 국가 재난관리(리스크 관리)의 일환이다.

모든 재난관리 단계에서 정보를 제공하는 것은 재난방송을 수행하는 시기가 재난 상황 외에 복구 시 또는 평상 시가 될 수 있음을 의미한다. 즉, 재난 전, 중, 후 모든 시기에 재난방송을 시행할 수 있다. 위험 발생을 방지할 수 있는 예방 정보를 평상시에 제공할 수 있다. 또한 위험이 발생하여도 이에 대한 피해를 줄일 수 있는 대비 정보도 평상시에 제공할 수 있다.

방발법에서의 재난방송 정의는 매우 포괄적이다. 방송국 재허가 시 재난방송의 정확한 범위를 두고 아직도 많은 논란이 존재한다. 우선 관련법에서 정한 국가재난의 범위가 매우 모호하다. 예를 들어, 재난방송이 필요한 재난 유형, 재난 규모, 재난 지역의 구분이 매우 어렵다. 또한 다양한 방송 형태에 대한 범위 설정도 매우 어렵다. 정규 뉴스 시간에 발표한 기상정보, 재난 대응 방법을 알려주는 공익적 프로그램은 재난방송으로 규정하기 매우 모호하다. 즉, 방송 내용,

방송 시간, 방송 형식 등과 같은 다양한 방송 형태에 따른 재난방송 실시 여부의 판단이 매우 어렵다.

### 3. 재난방송의 법적 체계

국내법에서 재난방송의 법적 위치를 크게 두 가지 관점에서 볼 수 있다. 우선 재난방송을 “국가 재난관리”라는 상위 개념으로부터 볼 수 있다. 다음으로 “방송의 공공성, 공익성” 및 “국민의 알 권리”라는 방송의 기본 이념으로부터 재난방송을 볼 수 있다.

국가 재난관리 관점의 시작은 헌법이다. 헌법<sup>2</sup>은 국가의 의무 중 하나로 재해 예방과 국민 보호를 규정한다. 이를 근거로 국가는 재난관리를 위한 다양한 법률을 제정한다. 이 중에서 재난관리법<sup>3</sup>은 정부의 국가 재난관리의 기본적인 프레임워크를 규정한다. 재난관리 프레임워크의 기본 구조는 예방, 대비, 대응, 복구의 4 단계이다. 이 프레임워크와는 별개로 민방위기본법<sup>4</sup>은 전시와 같은 민방위사태를 관리하기 위한 사항을 규정한다.

국가 재난관리의 세부 기능 중 하나는 대응단계에서 필요한 긴급 재난 정보의 신속한 대국민 전달이다. 대부분의 재난 정보는 국가가 직접 생성한다. 국가는 재난 정보를 국민에게 전달하기 위해 가능한 모든 전달매체를 활용할 수 있도록 법으로 규정한다. 다양한 전달매체로 중복전달이 필요한 이유는 1) 한 채널에 장애가 발생하여도 타 채널로 메시지 전달하여 신뢰도를 향상하고, 2) 수신자 성향에 따라 선호하는 매체가 다르기 때문에 수신자의 범위를 넓히고, 3) 특정 매체로 재난 정보를 수신하면 수신자는 타 매체로 이 정보를 확인하는 성향이 있기 때문에 신속한 대응이 가능하다. 재난 정보 전달매체로 방송은 타 전달매체에 비해 많은 장점을 가지고 있다. 이러한 이유로 방송 사업자에게 재난방송을 요청할 수 있는 정부의 권한을 법으로 부여한다. 요약하면, 국민 보호를 위한 국가 재난관리라는 헌법적 상위 개념과, 그 아래에 국가적 재난 대응단계에서 긴급 재난 정보의 전달매체라는 법적 하위 개념으로의 재난방송의 법적 위치를 정립할 수 있다. 이러한 관점에서 방송국의 역할은 수동적이고 단순한 정보 전달매체이다. 재난 정보는 정부가 생성하고 방송은 단순한 전달매체로 활용한다. 본 논문은 이러한 재난방송을 “수동적 재난방송” 또는 “재난경보방송”이라 한다.

“방송의 공공성, 공익성”과 “국민의 알 권리”라는 방송의 기본 이념으로부터도 재난방송의 법적 위치를 찾을 수 있다. 방발법<sup>5</sup>은 공공의 소유인 전파를 사용하는 방송국에게 재해를 예방하고 국민을 보호할 수 있는 재난방송의 의무를 규정한다. 이러한 관점에서 재난방송 규정은 방송국에게 단순한 재난 정보 전달자뿐만 아니라 필요한 재난 정보 생성자의 역할도 부여한다. 이에 추가하여 “국민의 알 권리”는 국민이 필요하고 요구하는 정보를 파악하고, 이를 생성하고 전달하는 역할을 방송 사업자에게 부여한다. 긴급한 정보 전달이 필요한 재난 대응 단계뿐만 아니라 예방, 대비, 복구 단계까지의 모든 단계에서 필요한 정보 생성 및 전달의 역할을 부여한다. 이에 추가하여, 공영방송인 KBS는 재난방송의 주관방송사로 지정하여 공익에 충실한 효과적인

재난방송을 위한 선도자적인 역할을 수행하도록 규정한다. 본 논문은 이를 “능동적 재난 방송”이라 정의한다.

### 4. 결론

현재 우리나라는 방송 사업자의 재난방송 의무가 다양한 법령에 분산되어 있어, 중복 및 충돌 가능성이 항상 존재한다. 본 논문은 이와 같은 문제를 해결하기 위해 현행 재난방송의 법적 정의를 분석하고, 이를 기반으로 하향식 접근방법을 사용하여 방송 사업자를 통한 재난 정보 전달관련 법령 체계의 재정립을 제안하였다. 재난방송의 목적, 방송 내용, 방송 시기 등을 조사하여 방발법의 재난방송 정의에서 야기 될 수 있는 모호성, 중복성, 충돌가능성 등의 문제점을 분석하였다. 이러한 문제점의 해결 방안으로 현 재난방송의 범위를 수동적 재난방송과 능동적 재난방송으로 분류하는 체계를 제안하였다.

“국가 재난관리” 관점에서, 재난 정보는 정부가 생성하고 방송은 단순한 전달매체로 활용하는 재난방송을 “수동적 재난방송”이라 정의하였다. “방송의 공공성, 공익성”과 “국민의 알 권리”라는 방송의 기본 이념 관점에서, 국민이 필요하고 요구하는 정보를 파악하고, 이를 생성 전달하는 역할을 수행하는 것을 “능동적 재난 방송”이라 정의하였다

이러한 체계는 앞으로 재난방송관련 정책 수립 및 재난방송 제도개선을 위해 도움이 될 것으로 기대한다.

**감사의 말:** 본 연구는 2018년도 과학기술정보통신부 융합활성화정책연구사업의 지원으로 수행한 ‘(69)지상파 UHD 방송을 활용한 재난방송 고도화 연구’과제의 성과입니다.

<sup>1</sup> FEMA, “National Preparedness Goal,” 2012, <https://www.fema.gov/national-preparedness-goal>

<sup>2</sup> 대한민국 헌법, 제 34 조 제 6 항.

<sup>3</sup> 재난 및 안전관리 기본법 제 3 조 제 3 호.

<sup>4</sup> 민방위기본법 제 2 조 제 1 호.

<sup>5</sup> 방송통신발전 기본법 제 40 조.