

방통융합정책연구 KCC-2023-08

재난방송에 대한 평가 및 평가체계 고도화 방안 연구

A Study on the Evaluation and Evaluation System
for Disaster Broadcasting

유홍식/김원제

2023. 12.

연구기관 : 한국언론학회



제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『재난방송에 대한 평가 및 평가체계 고도화 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2023년 12월

연구기관 : 한국언론학회

총괄책임자 : 유흥식

참여연구원 : 김원제

목 차

요약문	i
제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구배경 및 필요성	1
제 2 절 연구목표 및 범위	6
제 2 장 재난방송(보도)에 대한 비판적 성찰	8
제 1 절 재난방송(보도)의 중요성	8
제 2 절 국내 재난방송(보도)의 현실 및 과제	11
제 3 장 재난방송 평가(체계) 검토	29
제 1 절 재난방송 평가 필요성	29
제 2 절 재난방송 평가체계 검토	33
제 4 장 재난방송에 대한 정성평가	38
제 1 절 정성평가 방법	38
1. 정성평가 지표 설정	38
2. 정성평가 대상 및 방법	42
제 2 절 산불재난 보도에 대한 정성평가 분석	44
1. 개요	44
2. 정성평가 분석	44
3. 소결	54
제 3 절 집중호우 보도에 대한 정성평가 분석	56
1. 개요	56
2. 정성평가 분석	57
3. 소결	71

제 4 절 태풍 보도에 대한 정성평가 분석	73
1. 개요	73
2. 정성평가 분석	75
3. 소결	89
제 5 장 결론 및 제언	91
제 1 절 요약 및 시사점	91
제 2 절 재난방송 평가 개선 및 평가체계 고도화 방안	98
1. 재난방송 종합평가 개선 방안	98
2. 정성평가 도입 및 적용 방안	101
참고문헌	105
부록. 정성평가 분석 시트	110

표 목 차

<표 1-1> 연구범위 및 방법론	6
<표 2-1> 재난보도 준칙	13
<표 2-2> 한국기자협회 코로나19 보도준칙	16
<표 2-3> 감염병보도준칙	18
<표 3-1> 재난방송 평가 기준	34
<표 3-2> 재난취약계층 대상 재난정보 제공실적 평가 기준	36
<표 4-1> 재난보도 정성평가 지표	38
<표 4-2> 2023년 재난보도 정성평가 대상 방송사 및 프로그램	42
<표 4-3> 산불 재난보도 보도 건수	45
<표 4-4> 산불 재난보도 사실보도	46
<표 4-5> 산불 재난보도 주장/예측 사례	47
<표 4-6> 산불 재난보도 정보원 활용	48
<표 4-7> 산불 재난보도 내용 프레임	50
<표 4-8> 산불 재난보도 선정성	51
<표 4-9> 산불 재난보도 언어 선정성	52
<표 4-10> 산불 재난보도 화면 선정성	52
<표 4-11> 산불 재난보도 취약계층 포용	54
<표 4-12> 집중호우 재난보도 보도건수	57
<표 4-13> 집중호우 재난보도 사실보도	59
<표 4-14> 집중호우 재난보도 정보원 활용	61
<표 4-15> 집중호우 재난보도 정보원 중복	63
<표 4-16> 집중호우 재난보도 내용 프레임	65
<표 4-17> 집중호우 재난보도 인간적 흥미 프레임	66
<표 4-18> 집중호우 재난보도 선정성	67

<표 4-19> 집중호우 재난보도 보도 화면 선정성	67
<표 4-20> 집중호우 재난보도 보도 화면 선정성 - 무편집 제보영상	68
<표 4-21> 집중호우 재난보도 언어 선정성	69
<표 4-22> 집중호우 재난보도 취약계층 포용	71
<표 4-23> 2022년 9월 태풍 재난보도 정성평가 대상 방송사 및 프로그램	74
<표 4-24> 태풍 재난보도 보도 건수	75
<표 4-25> 태풍 재난보도 발생시점별 보도건수	78
<표 4-26> 태풍 재난보도 사실보도	79
<표 4-27> 태풍 재난보도 정보원 활용	81
<표 4-28> 태풍 재난보도 내용 프레임	83
<표 4-29> 태풍 재난보도 인간적 흥미 프레임	84
<표 4-30> 태풍 재난보도 선정성	85
<표 4-31> 태풍 재난보도 제보영상 중복	86
<표 4-32> 태풍 재난보도 언어 선정성1	87
<표 4-34> 태풍 재난보도 언어 선정성2	88
<표 4-35> 태풍 재난보도 취약계층 포용	89

그 립 목 차

[그림 2-1] 자연재난상황통계 2012년-2021년	11
[그림 2-2] ‘이태원 참사’ 보도 과정에서 우리 언론이 개선됐다는 점에 대한 동의 정도 ...	24
[그림 2-3] ‘이태원 참사’ 보도 관련 문제점에 대한 동의 정도	26
[그림 3-1] 2019-2023년 방송통신위원회 방송평가(재난방송 편성 및 운영현황) ..	37
[그림 4-1] 산불 재난보도 보도 건수(방송사별 비교)	45
[그림 4-2] 산불 재난보도 사실보도(방송사별 비교)	47
[그림 4-3] 산불 재난보도 정보원 활용(방송사별 비교)	49
[그림 4-4] 산불 재난보도 내용 프레임(방송사별 비교)	50
[그림 4-5] 집중호우 재난보도 주요 사건 및 일자별 보도 건수	58
[그림 4-6] 집중호우 재난보도 사실보도(방송사별 비교)	60
[그림 4-7] 집중호우 재난보도 정보원 활용(방송사별 비교)	62
[그림 4-8] 집중호우 재난보도 내용 프레임(방송사별 비교)	65
[그림 4-9] 태풍 재난보도 주요 사건 및 일자별 보도 건수	76
[그림 4-10] 태풍 재난보도 정규방송 및 특별방송(뉴스특보) 보도 건수	77
[그림 4-11] 태풍 재난보도 발생시점별 보도 건수(방송사별 비교)	78
[그림 4-12] 태풍 재난보도 사실보도(방송사별 비교)	79
[그림 4-13] 태풍 재난보도 정보원 활용(방송사별 비교)	81
[그림 4-14] 태풍 재난보도 내용 프레임(방송사별 비교)	83

요 약 문

1. 제 목

재난방송에 대한 평가 및 평가체계 고도화 방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

방송통신위원회는 2021년 12월 23일 방송사업자의 재난방송을 지원하고 재난방송 컨트롤타워 역할을 하는 ‘재난방송 종합상황실’을 개소하여 현재까지 운영하고 있다. 재난방송에 대한 지속적인 모니터링을 통해 재난 종류, 재난 방송시간 등의 정량적 방송평가를 실행하고 있지만 재난방송의 효율성이나 재난방송의 내용적 측면 등을 다루는 정성적 평가는 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이에 따라 현재 운영되고 있는 ‘재난방송 종합상황실’을 기반으로 하는 재난방송 모니터링 활동의 고도화가 요구되는 상황으로 현재의 정량적 평가 중심의 모니터링 운영 방식의 한계를 보완하기 위하여 정성적 평가의 추가가 필요하다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 재난방송(보도)의 현실을 진단하고 정량적 평가 이외에 정성적 평가체계의 도입을 위한 기본연구의 성격을 지닌다. 재난방송에 대한 정성평가는 정책적인 효과의 증진을 목적으로 진행되어야 할 필요성이 있으며 이는 정책적 방향과 학술적 전문성이 모두 담보되어야 한다. 이를 위하여 재난방송 관련 법률, 재난방송 매뉴얼을 기초로 학계의 전문 의견을 반영하였으며 이와 함께 정책적 검토를 통해 초안을 마련하여 이를 토대로 재난방송의 고도화 방안을 제안하고자 한다. 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 재난방송(보도)에 대한 현실진단 및 평가체계 검토이다. 기존 연구 및 모니터링 보고 등에 기반해 재난방송(보도)의 문제점을 명확히 하고자 한다. 또한, 재난방송에 대한 평가방식 및 평가체계에 대한 검토를 통해 개선방안을 모색하고자 한다.

둘째, 재난방송(보도)에 대한 정성지표 개발이다. 법률, 재난방송 매뉴얼, 재난보도준칙

등 재난방송(보도)이 지향해야 하는 규범에 합당하도록 정성지표를 개발하고자 한다. 문헌 연구에 기반한 초안 작성 후, 전문가 자문을 통해 기본 버전을 완성하고자 한다.

셋째, 실제 재난방송(보도)에 대한 시범 모니터링이다. 개발된 지표를 활용해 실제 정성 분석을 시도한다. 실제 사례 대상 몇 차례의 분석을 통해 평가지표를 고도화, 정교화(버전 업)하고자 한다.

넷째, 재난방송(보도) 정성평가 방법론 정립이다. 재난방송(보도) 정성 평가를 위한 모니터링 방법을 구체화하고자 한다. 재난방송 주관/의무방송사 대상 정기평가 방법을 정립, 재난방송 모니터링 결과를 종합적으로 활용하는 방안을 제안하고자 하는 것이다.

4. 연구 내용 및 결과

1) 재난방송보도 정성평가 지표 개발

국내 재난방송의 평가체계를 검토하여 재난방송보도에 대한 정성평가를 위한 지표를 개발하였는데, 보도 건수, 사실보도, 정보원 활용, 취약계층 포용, 내용 프레임, 선정성(자극성 보도)으로 구성된다.

보도 건수는 해당 방송사가 얼마나 사건에 집중하고 있는지 중요도를 분석하는 지표로 날짜 별 보도건수를 살펴봄으로써 재난의 발생과 진행, 재난의 복구 기간까지 의제화하고 있는지를 파악하고자 하였다. 사실보도는 재난방송(보도)이 얼마나 사실적으로 보도하고 있는지를 평가하는 지표이며, 정보원의 활용은 어떤 취재원을 활용하고 있는지 분석을 통해 기자 혹은 방송사의 판단/ 예측이 아닌 전문적인 정보의 반영여부를 평가하는 지표이다. 취약계층 포용은 재난 취약계층을 위한 재난방송이 적절히 이루어졌는지 살펴보기 위해 수어방송의 송출 현황을 평가하는 지표이며, 내용 프레임은 재난에 대한 접근방식 평가, 재난방송이 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공했는지를 평가하는 지표이며, 선정성(자극적 보도)은 보도언어 및 이미지/영상의 자극성 유무 및 정도를 평가하는 지표로 설정하였다.

2) 재난방송보도 정성평가

2023년 발생한 산불, 집중호우 그리고 2022년 태풍 사례를 분석대상 재난사례로 선정하

여 발생시점부터 종료시점까지의 내용분석을 진행하였다. 재난방송보도에 대한 정성평가 결과를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재난방송(보도)의 중요한 영역인 사실 보도 부분에서 객관적 정보의 제시를 통한 사실 보도와 원인이나 피해 정도를 예측하는 보도가 전체 보도건수의 대부분을 차지했다. 재난방송에 있어 사실 보도는 객관성을 담보하는데 가장 필수적인 부분이며 재난방송의 기본원칙이라는 점에서 정성평가를 진행한 3건의 재난보도는 기본원칙을 비교적 잘 준수한 것으로 평가된다.

둘째, 다양한 정보원을 활용하여 전문성을 확보하려고 한 점도 발전적 모습으로 평가할 수 있다. 발생한 재난의 특성에 따라 이론/현장 전문가의 의견을 활용하거나 국가기관에 소속된 정보원을 이용하는 모습을 확인할 수 있었으며 일부 피해자와 가족, 시민 등 시청자가 궁금할 수 있는 내용에 대한 정보원을 활용도 확인할 수 있었다. 전반적으로 객관성을 확보하고자 노력하는 모습을 확인할 수 있었으나, 일부 피해자를 반복하여 노출하거나 클로즈업을 하는 모습, 서로 다른 방송사에서 동일한 정보원의 제보영상을 사용하는 모습은 지양할 필요가 있는 부분이다.

셋째, 정성평가의 내용 중 재난에 대한 접근방식을 보여주는 지표인 ‘내용 프레임’에 있어서도 개선의 모습을 보여주었다. 내용 프레임은 재난방송이 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공했는지 살펴보는 지표로, 그동안 국내 재난방송에서 재난의 원인에 대한 정치적 프레임이나 공포 프레임의 다수 사용은 꾸준히 지적되어온 문제점이다. 그런데 정성적 평가 결과, 현황정보 프레임과 예방 프레임, 조치 프레임이 높은 비중을 차지했다. 사망자 등 피해 현황에 대해 수치를 제시해 사실을 전달하는 보도를 의미하는 현황정보 프레임, 사전 예방에 관한 사실적 정보 전달의 예방 프레임, 과거나 현재의 관련 당국의 대응 조치를 다룬 보도의 조치프레임이 갈등 프레임이나 정치적 프레임, 공포 프레임에 비해 높은 비중을 나타낸 것은 재난보도의 발전적인 모습이라 평가할 수 있다.

넷째, 취약계층 포용을 위한 수어방송의 부분은 여전히 개선이 필요하다. 지상파방송사와 일부 종합편성채널과 보도전문채널에서 수어방송이 편성되었지만, 전체적인 보도건수에 비해 부족한 상황이다. 재난 상황에서 장애인은 비장애인에 비해 재난에 대처하는데 취약할 수 있으며 관련 정보를 확인할 수 있는 재난방송은 필수적인 부분이다. 하지만 비장애인에 비해 정보습득이 어려운 상황에서 수어방송의 부재는 재난 취약계층의 포용 측

면에서 앞으로도 꾸준한 개선이 필요한 상황임을 확인할 수 있었다.

이처럼 정성평가 지표를 적용하여 재난방송보도를 분석한 결과, 일부 부족한 부분이 노정되긴 하지만, 전반적으로 양호한 수준으로 재난방송(보도)이 운영되고 있음을 확인할 수 있었다. 다만, 정성평가 결과를 해석하고 종합평가하는 과정에서 정성평가 지표 적용 및 해석에 한계가 있음이 확인되었다. 즉, 방송 채널 특성이 고려된 비교평가, 채널 특성에 따른 분석대상 프로그램 선정(샘플링), 채널 특성에 따른 정성평가지표 적용 등 방송상의 규모, 유형, 업종, 방송형태 등을 고려한 구분(그룹화)이 필요하다는 것이다.

3) 재난방송보도 정성평가 방법론 정립

재난방송(보도) 평가를 위한 정성평가 지표 개발, 시범 모니터링 및 분석 과정을 통해 보다 과학적이고 체계적인 정성평가 방법이 요구됨을 확인하였다.

첫째, 방송 채널 특성에 따라 차별적인 평가가 진행되어야 한다는 점이다. 지상파방송사와 종합편성채널, 보도전문채널 간의 채널 특성을 고려하여 채널별 비교평가가 요구된다.

둘째, 분석 대상 프로그램 선정에서도 채널별 특성이 고려되어야 한다. 지상파 및 종합편성채널은 주시청시간대의 저녁 메인뉴스 프로그램으로, 보도전문채널은 주시청시간대 프로그램을 선정하되 정규방송과 특보 등이 재난 사례에 따라 유동적으로 편성되기에 모니터링이 가능한 시청시간대의 프로그램을 선정할 필요가 있겠다.

셋째, 정성평가 지표 적용 역시 채널별 특성이 고려되어야 할 것이다. 제안된 정성평가 지표 중 사실보도, 내용 프레임, 선정성 등 보편적으로 적용 가능한 지표들은 채널특성에 상관없이 모든 방송에 적용가능한 핵심지표로 설정하고, 보도건수, 정보원 활용, 취약계층 포용 등은 채널 특성을 고려해 보조/참고지표로 활용가능할 것이다.

정성평가를 제도화하기 위한 노력이 필요한데, 우선 초기(2~3년 정도)에는 주관방송사 및 의무방송사 중 주요 방송사를 중심으로 연 단위 정례평가를 실시하는 게 타당할 것이다. 정성평가 결과를 방송 정책적으로 어떻게 활용할 것인가에 대한 검토가 필요한데, 방송평가에 포함, 재허가 심사 등에 근거자료로 활용하는 방안이 가능하겠다.

〈재난방송(보도) 정성평가 방법 정립(안)〉

채널 특성에 따른 구분	<ul style="list-style-type: none"> * 방송사의 규모나 유형 및 업종, 방송형태 등을 고려하여 비슷한 업종끼리 분류해서 평가 - 1안 : KBS/지상파/중편/보도PP 등 4그룹으로 구분 - 2안 : KBS/지상파&중편/보도PP 등 3그룹으로 구분
채널 특성에 따른 모니터링 프로그램 선정	<ul style="list-style-type: none"> * 지상파TV, 중편PP : 저녁 메인뉴스 프로그램 * 보도PP : 주시청시간대 프로그램 (정규방송과 특보 등이 재난사태에 따라 유동적으로 편성되기에 모니터링이 가능한 시청시간대의 프로그램을 선정)
채널 특성에 따른 정성지표 적용	<ul style="list-style-type: none"> * 사실보도, 내용 프레임, 선정성 : 핵심 지표(모든 채널에 적용) * 보도 건수 : 지상파, 중편에만 적용 * 정보원 활용 : 참고 지표 * 취약계층 활용 : KBS는 핵심 지표, 기타 채널의 경우 가점
평가결과 활용	<ul style="list-style-type: none"> * 우수 방송 발굴, 인센티브 부여 * (초기) 방송평가에 참고 → 방송평가 항목에 추가

5. 정책적 활용 내용

본 연구는 국내 재난방송(보도)의 평가 체계의 고도화를 위하여 기존의 정량평가 이외에 정성 평가를 도입하여 이를 방송평가에 활용할 수 있을 것으로 사료된다. 이를 통하여 지상파방송사와 종합편성채널, 보도전문채널의 재난방송의 방송횟수나 시간 외에 전달하고 있는 사실보도의 정도, 정보원의 활용, 선정성 여부, 취약 계층의 포용 등의 정성적 평가를 통해 재난방송이 갖추어야 할 기본적인 원칙을 확인하고 이를 고도화 할 수 있을 것으로 보인다. 또한, 정성평가 결과를 방송정책적으로 어떻게 활용할 것인가에 대한 검토가 필요한데, 방송평가에 포함, 재허가 심사 등에 참고자료로 활용하는 방안이 가능하겠다.

6. 기대효과

우선, 본 연구는 국내 재난방송(보도)의 평가와 평가체계의 고도화를 위해 정량적 평가 이외의 정성적 평가 방식을 활용하고자 평가지표를 개발하고 이를 실제 재난방송에 적용하였다. 이를 통하여 재난방송(보도)의 건전한 발전과 시청자들이 요구하는 재난방송의 기본원칙을 수립하고 이에 부합하는 재난보도 환경을 만드는 데 일조할 수 있을 것으로 사료된다.

또한, 본 연구는 정책적 활용을 기반으로 하여 정책적 요구와 학술적 전문성을 토대로

정성적 지표를 설정하고자 하였다. 이를 통하여 방송평가 및 평가체계의 고도화에 활용할 수 있을 것이다. 즉, 국내 지상파방송사와 종합편성채널, 보도전문채널의 재난방송(보도)의 정량적 평가 이외의 정성적 평가를 통해 재난방송의 기본 원칙 이행을 유도하고 더 나아가 재난방송에 대한 방송사의 책무를 강화하는 방안으로 이용할 수 있을 것으로 사료된다. 정성평가 결과를 방송정책적으로 어떻게 활용할 것인가에 대한 검토가 필요한데, 방송평가에 포함, 재허가 심사 등에 참고자료로 활용하는 방안이 가능할 것이다.

SUMMARY

1. Title

A study on the evaluation and evaluation system for disaster broadcasting

2. Objective and Importance of Research

On December 23, 2021, the Korea Communications Commission opened the ‘Disaster Broadcasting Comprehensive Situation Room’, which supports military broadcasting by broadcasting operators and serves as a military broadcasting control tower, and is currently operating it. Although we are carrying out quantitative broadcast evaluations such as military broadcasting time, which are categorized based on the outlook for military broadcasting, there may be a comprehensive evaluation that combines the capabilities of military broadcasting and the content aspects of military broadcasting.

Accordingly, the advancement of precise broadcast monitoring activities is required, and the addition of multiple evaluations is necessary to complement the current quantitative evaluation central monitoring operation method.

3. Contents and Scope of the Research

This study has the nature of basic research to diagnose the reality of disaster broadcasting (reporting) and introduce a qualitative evaluation system in addition to quantitative evaluation. Qualitative evaluation of disaster broadcasting needs to be conducted for the purpose of enhancing policy effectiveness, and this must ensure both policy direction and academic expertise. To this end, expert opinions from academia were reflected based on disaster broadcasting-related laws and disaster broadcasting manuals, and a draft was prepared through policy review. Based on this, a plan to improve disaster

broadcasting will be proposed. For this purpose, the following research structure and scope are followed.

First, it is a review of the reality diagnosis and evaluation system for disaster broadcasting (reporting). Based on existing research and monitoring reports, we aim to clarify the problems of disaster broadcasting (reporting). In addition, we would like to find ways to improve by reviewing the evaluation method and evaluation system for disaster broadcasting.

Second, the development of qualitative indicators for disaster broadcasting (reporting). We plan to develop qualitative indicators to comply with the standards that disaster broadcasting (reporting) should pursue, such as laws, disaster broadcasting manuals, and disaster reporting standards. After writing a draft based on literature research, we plan to complete the basic version through expert consultation.

Third, this is pilot monitoring of actual disaster broadcasts (reports). We attempt actual qualitative analysis using the developed indicators. We aim to advance and refine (version up) the evaluation indicators through several analyzes of actual cases.

Fourth, the establishment of a qualitative evaluation methodology for disaster broadcasting (reporting). In addition, we would like to establish a regular evaluation method for disaster broadcasting organizers/mandatory broadcasters. The purpose is to propose a plan to comprehensively utilize the disaster broadcast monitoring results.

4. Research Results

1) Development of Indicators for Qualitative Evaluation of Disaster Broadcasting

By reviewing the evaluation system of domestic disaster broadcasting, we developed indicators for qualitative evaluation of disaster broadcasting coverage, which consist of the number of reports, factual reporting, utilization of information sources, inclusion of vulnerable groups, content frame, and sensationalism.

The number of reports is an indicator that analyzes the importance of the broadcaster's focus on the event, and by looking at the number of reports by date, we aimed to

understand whether the broadcaster is agendaizing the disaster from the onset and progression of the disaster to the recovery period. Factual reporting is an indicator to evaluate how factually disaster broadcasting (reporting) is reporting, and the use of information sources is an indicator to evaluate whether professional information is reflected rather than the judgment/prediction of reporters or broadcasters by analyzing which sources are used. Inclusion of vulnerable groups is an indicator to evaluate the transmission status of sign language broadcasts to see if disaster broadcasting was appropriate for vulnerable groups, content frame is an indicator to evaluate the approach to disasters and whether disaster broadcasting provided necessary information for evacuation, rescue, and recovery, and sensationalism is set as an indicator to evaluate the presence and degree of sensationalism in reporting language and images/videos.

2) Qualitative evaluation of disaster broadcast reporting

The cases of forest fires, torrential rains, and typhoons in 2023 and 2022 were selected as disaster cases to be analyzed, and the contents were analyzed from the time of occurrence to the end. The results of the qualitative evaluation of disaster broadcasting coverage are summarized as follows.

First, in the area of factual reporting, which is an important area of disaster broadcasting (reporting), factual reporting through the presentation of objective information and reports predicting the cause or degree of damage accounted for the majority of the total number of reports. As factual reporting is the most essential part of ensuring objectivity in disaster broadcasting and is a basic principle of disaster broadcasting, the three disaster reports that were qualitatively evaluated were judged to have complied with the basic principle relatively well.

Secondly, it can be evaluated as a development in that they tried to secure expertise by utilizing various sources of information. Depending on the nature of the disaster, we could see the use of opinions from theoretical and field experts or sources affiliated with national organizations, as well as the use of information from some victims, their families,

and citizens to answer questions that viewers may have. Overall, we found that there was an effort to ensure objectivity, but there was a need to avoid repeated exposure or close-ups of some victims and the use of the same source footage by different broadcasters.

Third, the content of the qualitative assessment showed improvement in the 'content frame', which is an indicator of the approach to disasters. The content frame is an indicator that examines whether the disaster broadcast provided information necessary for evacuation, rescue, and recovery, and the use of political frames and fear frames about the causes of disasters has been a problem that has been consistently pointed out in domestic disaster broadcasting. However, the results of the qualitative evaluation showed that the current information frame, prevention frame, and action frame took a high proportion. The fact that the current information frame, which refers to reports that convey facts by presenting figures on the status of damage such as deaths, the prevention frame, which conveys factual information on prevention, and the action frame, which covers the response measures of relevant authorities in the past and present, have a higher proportion compared to the conflict frame, political frame, and fear frame can be evaluated as a development of disaster reporting.

Fourth, sign language broadcasting for the inclusion of vulnerable groups still needs improvement. Although there have been sign language broadcasts on terrestrial broadcasters and some general and specialized channels, it is still insufficient compared to the overall number of reports. In disaster situations, people with disabilities may be less able to cope with disasters than people without disabilities, and disaster broadcasting is an essential part of providing relevant information. However, the absence of sign language broadcasts in situations where it is difficult to acquire information compared to non-disabled people shows that the inclusion of vulnerable people in disasters needs to be improved in the future.

As a result of analyzing disaster broadcasting coverage by applying these qualitative evaluation indicators, we found that disaster broadcasting (coverage) is operating at a

good level overall, although some deficiencies are being addressed. However, in the process of interpreting and synthesizing the results of the qualitative evaluation, it was confirmed that there are limitations in applying and interpreting the qualitative evaluation indicators, i.e., comparative evaluation considering the characteristics of broadcasting channels, selection (sampling) of programs for analysis according to channel characteristics, and application of qualitative evaluation indicators according to channel characteristics, and classification (grouping) considering the size, type, industry, and broadcast form of broadcasting are necessary.

3) Establishment of Qualitative Evaluation Methodology for Disaster Broadcasting Reports

Through the process of developing qualitative evaluation indicators for evaluating disaster broadcasting (reporting), pilot monitoring, and analysis, it was confirmed that a more scientific and systematic qualitative evaluation methodology is required.

First, the evaluation should be differentiated according to the characteristics of broadcasting channels. A comparative evaluation by channel is required considering the channel characteristics between terrestrial broadcasters, general broadcasters, and reportage channels.

Second, channel characteristics should be considered in the selection of programs to be analyzed. Terrestrial and general broadcasting channels should select evening main news programs during the main viewing hours, and reportage channels should select programs during the main viewing hours, but it is necessary to select programs during the viewing hours that can be monitored because regular broadcasts and special reports are organized flexibly according to disaster cases.

Third, the application of qualitative evaluation indicators should also take into account the characteristics of each channel. Among the proposed qualitative evaluation indicators, universally applicable indicators such as factual reporting, content framing, and sensationalism should be set as core indicators applicable to all broadcasts regardless of

channel characteristics, while the number of reports, use of sources, and inclusion of vulnerable groups can be used as auxiliary/reference indicators considering channel characteristics. Efforts should be made to institutionalize the qualitative evaluation, and it would be appropriate to conduct annual regular evaluations of major broadcasters, including state-owned and mandatory broadcasters, in the initial period (2-3 years). It is necessary to consider how to use the results of the qualitative evaluation in broadcasting policy, such as including it in the broadcasting evaluation and using it as evidence for relicensing.

<Establishment of Qualitative Evaluation Method for Disaster Broadcasting(Reporting)>

Categorization by channel characteristics	Utilization of evaluation results* Evaluate similar industries in consideration of the size, type, industry, and broadcast type of broadcasters. - Option 1: Classified into 4 groups: KBS/Terrestrial TV/General PP/News PP - Option 2: Classified into 3 groups: KBS/Terrestrial TV & GeneralPP/News PP
Selecting a monitoring program based on channel characteristics	* Terrestrial TV, General PP: Evening main news programs * News PP: Programs during main viewing hours (regular broadcasts and special reports are organized flexibly according to disaster cases, so programs during viewing hours that can be monitored are selected)
Apply qualitative metrics based on channel characteristics	* Factuality, framing and sensationalism: key metrics (applies to all channels) * Number of reports: Applies only to terrestrial and broadcast channels * Utilization of sources: reference indicator * Utilization of vulnerable groups: core indicator for KBS, additional points for other channels
Leveraging assessment results	* Discover and incentivize excellent broadcasts * Note in (initial) broadcast evaluation → Add to broadcast evaluation items

5. Policy Suggestions for Practical Use

In order to advance the evaluation system of domestic disaster broadcasting (reporting), this study is expected to introduce qualitative evaluation in addition to the existing quantitative evaluation and utilize it in broadcast evaluation. Through this, the quality of disaster broadcasts is evaluated through qualitative evaluation of the number of broadcasts of disaster broadcasts by terrestrial broadcasters, general programming channels, and news channels, the degree of factual reporting delivered outside of time, use of information sources, sensationalism, and inclusion of vulnerable groups. It seems that it will be possible to identify the basic principles that must be met and improve them. In addition, it is necessary to review how to utilize the results of the qualitative evaluation in terms of broadcasting policy. It would be possible to include them in broadcast evaluation and use them as reference materials for re-licensing screening.

6. Expectations

First, this study developed evaluation indicators to utilize qualitative evaluation methods other than quantitative evaluation to improve the evaluation and evaluation system of domestic disaster broadcasting (reporting) and applied it to actual disaster broadcasting. Through this, it is believed that it will be possible to contribute to the healthy development of disaster broadcasting (reporting), establishing the basic principles of disaster broadcasting demanded by viewers, and creating an environment for disaster reporting that conforms to these.

In addition, this study sought to establish qualitative indicators based on policy demands and academic expertise based on policy utilization. Through this, it can be used to enhance the broadcast evaluation and evaluation system. In other words, through qualitative evaluation in addition to quantitative evaluation of disaster broadcasts (reports) of domestic terrestrial broadcasters, general programming channels, and news channels, we encourage implementation of the basic principles of disaster broadcasting and further

strengthen broadcasters' responsibilities regarding disaster broadcasting. It is believed that it can be used as a solution. It is necessary to review how to use the qualitative evaluation results in terms of broadcasting policy, and it seems possible to include them in broadcast evaluations and use them as reference materials for re-licensing screening.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Critical reflection on disaster broadcasting.

Chapter 3. Review of Disaster Broadcasting Evaluation(System).

Chapter 4. Qualitative evaluation of disaster broadcasting.

An Analysis of the Qualitative Evaluation of Wildfire Disaster Reporting.

An Analysis of Qualitative Evaluation of Heavy Rain Coverage

An Analysis of the Qualitative Assessment of Typhoon Coverage

Chapter 5. Conclusion and suggestion.

A plan to improve the evaluation of disaster broadcasting and advance the evaluation system

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경 및 필요성

텔레비전은 다매체 다채널 시대에도 가장 높은 보유율을 가진 매체이고, 기사·뉴스에 있어 가장 신뢰 받는 미디어로 기능하고 있다. 더욱이 재난 상황 발생 시에 텔레비전은 정보를 얻는 가장 우선적인 매체로 여겨지고 있다(한국언론진흥재단, 2020). 스마트폰을 이용한 소셜 미디어 등 재난 발생 시 정보를 얻을 수 있는 경로가 다양해졌지만, 방송은 근본적으로 접근의 보편성을 유지해야 한다(유홍식 외, 2021). 경로가 많아질수록 재난방송은 불특정 다수의 사람들에게 메시지를 전달한다는 매스미디어의 가장 기본적인 속성의 보장을 요구받기 때문이다. 특히 스마트폰을 사용하지 않거나 소셜 미디어를 이용하지 않아도 신속·정확하게 불특정 다수에게 접근 가능한 텔레비전 방송은 장애인 집단에게 가장 중요한 정보원이며, 연령이 높을수록 재난·재해 상황의 필수 매체로 인식되고 있다(방송통신위원회, 2019).

사회적인 관심이 집중되는 대형 재난이 발생할 경우, 재난발생 사실 및 대응과정의 전달, 그리고 복구 및 예방활동까지 해당 재난에 대한 객관적이고도 신속한 보도는 사회구성원으로서 언론이 담당해야 하는 기본적인 의무이자 역할이라고 할 수 있다. 따라서 언론은 재난으로 인한 사회적 위기를 보도함으로써 일반 대중들에게 관련 이슈를 확산시키며, 이러한 과정에서 재난위기를 진단하고 해결 방안을 제시하기 위해 노력해야 한다.

재난사고는 방송 매체가 주목하는 중요한 사회적 의제에 해당된다. 일반 시민들은 주로 방송뉴스를 통해 재난사고에 대한 정보를 얻게 되는데, 방송은 재난사고에 대해 반복되는 자극적 영상(Anzur, 2000)과 함께 보도, 평가와 해석을 할 때 다양한 언어를 통해 재난사고를 묘사하고 진단하게 된다(McKee, 2014). 다시 말하면, 방송은 보도 언어를 통해 사고현실을 구성하고 의미체계를 제시하며 사고의 책임주체를 드러내게 되는 것이다(이완수·최명일, 2022).

이러한 관점에서 언론의 재난방송 및 보도는 재난의 확산을 방지하기 위한 사고내용을

보다 많은 사람들에게 전달해 주는 정보전달자의 역할을 함과 동시에 방재기능 등의 사회적 기능을 담당해야 하는 것이다(유홍식 외, 2021). 또한 재난보도는 피해 상황이나 재난 정보를 신속하게 전달하는 것에 그치는 것이 아니라 공포나 불안 등으로 혼란에 빠져 있는 국민들을 진정시키는 대피 정보나 안부 정보 및 생활 정보 등을 전달하는 역할도 수행해야 한다(이연, 2010).

우리는 일련의 대형 재난을 거치며 위험사회를 직접적으로 겪고 있다. 그리고 재난 상황 때마다 언론의 역할과 책임에 관한 논의가 활발하게 이루어졌지만, 새로운 재난이 발생할 때마다 중계적 보도 태도와 같은 문제점들이 반복적으로 제기되었다(강진숙, 1996; 송종길·이동훈, 2003; 최진봉, 2016).

우리나라 방송법 총칙과 방송 정책에 관한 연구에 따르면, 방송 정책의 궁극적인 이념은 공익성이다(강명현, 2017; 정윤식, 2012; Napoli, 2001). 나폴리(Napoli, 2001)가 정의한 방송 정책 이념의 구성요소는 지역성, 보편적 서비스, 그리고 사상의 시장이 상호 영향을 미치며 연결되어 있고, 사상의 시장은 다시 경쟁과 다양성 요소로 구성된다. 그러나 최근 빠르게 기술 발전이 이루어지고 이에 따른 방송·통신의 융합과 글로벌기업의 약진 등 미디어 지형이 변화하면서 경쟁에 대한 논의는 활발한 반면, 미디어의 영향력과 사회적 책임에 대한 공익적 논의의 입지가 작아지고 있다. 이러한 상황에서 방송의 공적인 책임과 역할에 대한 관심을 환기할 필요성이 대두된다. 더욱이 예상할 수 없는 재난·재해 상황에서 그 역할은 실로 막중하다 할 것이다.

주지하다시피 국내 재난방송의 역할에 대한 지적이 계속되고 있다. 국민 안심, 신뢰 담보에 한계를 노정하고 있다는 것이다. 특히 속보성의 한계, 단순 중계식 보도 치중, 맥락을 짚는 심층보도 미흡, 사회적 약자에 대한 관심 소홀 등의 문제점이 지적된다. 사건보도 식 반복적인 재난방송으로 오히려 피로감을 가중, 무감각증을 초래한다는 비판이 제기된다(유홍식 외, 2021). 지나친 속보 경쟁으로 인한 팩트체크가 제대로 이루어지지 못한 부정확한 보도, 공포를 조장하는 자극적인 보도, 불필요한 피해자 신원 노출 및 혐오 확산 등으로 오히려 국민 안심이 아닌 국민 불안을 조장한다는 것이다. 재난상황 발생 시 대응에 치중, 사전 예방 및 후속 조치(복구) 등 전주기 대응체계 구축에 한계를 보이고 있다. 평소에는 잠재적 재난에 대한 사전 경고, 예방 방송을, 재난발생 시에는 신속 대응 정보 방송을, 재난 종료 후에는 사후 조치 및 재발 방지 관련 방송을 요청받음에도 불구하고 그 역할을

충실히 수행하지 못하고 있음이다(유홍식 외, 2020).

재난방송의 목적은 정확한 사태 파악을 통해 신속하게 사고에 대처를 할 수 있도록 돕고, 인명과 재산 피해를 최소화하는데 있다. 구체적으로 「방송통신발전 기본법」 제40조(재난방송 등) 1항에서는 「자연재해대책법」 제2조에 따른 재해, 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에 따른 재난 또는 「민방위기본법」 제2조에 따른 민방위사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 발생을 예방하거나 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공하여 그 피해를 줄일 수 있는 재난방송 또는 민방위경보방송(이하 “재난방송등”이라 한다)을 하여야 한다’고 규정하고 있으며, 「재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준」 제4조(재난방송 등의 준칙) 1항에서 ‘방송사업자는 예상되는 재난 등의 위험을 미리 알림으로써 재난 등에 적극적으로 대비할 수 있도록 예방 방송에 노력하여야 한다.’고 규정하여 재난방송의 목적이 재해나 재난 등의 사태 파악을 통한 신속한 대처와 대비, 인명 및 재산피해 보호임을 명시하고 있다. 또한, 동법 제5조(사생활 보호)에서는 ‘방송사업자가 사상자의 성명, 주민등록번호 및 영상 등 개인을 알아볼 수 있는 정보를 공개하는 경우에는 신중을 기해야 하며’, ‘이재민 등 피해자가 원하지 않는 장면을 무분별하게 촬영하여 당사자와 그 가족들의 명예를 훼손하여서는 아니 된다’고 규정하여 피해자와 그 가족의 명예를 훼손하지 않도록 신중을 기하여 보도해야 함을 규정하고 있다.

하지만 국내의 재난방송은 재난정보에 대한 지속적이고 반복적인 비판과 개선 요구에도 불구하고, 여전히 재난 관련 취재보도의 법적, 윤리적 원칙이 제대로 지켜지지 않고 있으며, 재난현장에서의 취재기자들 역시 속보 경쟁에 매몰되어 윤리강령이나 실천요강이 무시되기 일쑤고, 일률적이고 반복적인 재난방송이 확대 재생산되는 행태를 보이고 있다.

언론은 참사 소식을 뉴스 이용자에게 상세히 전달해 사태의 심각성을 알리고 사회적 공감과 조력을 끌어내지만, 그 과정에서 트라우마를 유발하거나 자극하기도 한다. 참사 현장에 있던 이들은 참사를 다룬 뉴스를 보거나 언론의 취재 대상이 돼 기억을 되돌아볼 것을 요구받을 때 재난을 다시 경험하는 것과 다를 바 없는 감정을 느낄 수 있다. 참사를 직접 겪지 않은 일반 시민도 트라우마를 겪는다. 뉴스 이용자로서 계속되는 특보를 통해 현장 영상에 과도하게 노출되면 당사자에 버금가는 고통을 느낄 수 있다. ‘국가트라우마센터’는 <트라우마 예방을 위한 재난보도 가이드라인>을 공개하여 재난 취재 및 보도 시 발생할 수 있는 트라우마로부터 모두를 보호하면서 언론 본연의 역할을 수행하는데 도움이 될 수

있도록 트라우마 특성과 이에 근거한 행동 수칙을 공유하기도 하였으며 언론인들이 경험할 수 있는 트라우마 관리를 위한 방안과 활용할 수 있는 자료를 포함하기도 하였다.

재난 당사자가 동의하지 않은 상태에서 신상 정보를 공개하거나 사생활을 노출함으로써 당사자가 ‘2차 피해’ 를 입지 않도록 유의해야 한다. 유가족이 오열하거나 흥분하는 모습을 내보내는 건 재난 보도의 오랜 관습이지만, 결코 바람직하지 않다. 재난 당사자나 특정 집단에 대한 부정적 감정을 부추기거나 낙인을 찍는 보도, 지나치게 공포심과 불안감을 자극하는 제목, 참혹한 장면을 여과 없이 반복적으로 보여주는 영상 역시 지양해야 한다. 이태원 참사 직후 온라인에는 제대로 모자이크 처리를 하지 않은 채 도로 위 주검 사진을 담은 기사들이 마구 쏟아졌다. 장례식장에선 유가족에 대한 집요한 취재 경쟁이 벌어지는 바람에 경찰이 기자단에 취재 자제를 요청하기도 했다. 재난 보도 준칙이 요구되는 이유다.

최근에는 장애인을 위한 재난방송의 필요성도 강조되고 있다. 최근 국립재활원의 자료에 따르면 화재사고 사상자 중 사망자 비중이 비장애인은 12.1%인 반면 장애인은 57.4%에 달해 약 4.7배의 차이가 나는 것으로 나타나기도 했다. 재난 취약계층에 대한 대책의 부족에 대한 지적은 재난상황에서 계속 반복되고 있는 문제이기도 하다. 이에 따라 방송통신위원회는 2022년 12월 수어방송 및 화면해설방송 등 장애인방송 의무편성 비율을 확대를 주요 내용으로 하는 ‘장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송 접근권 보장에 관한 고시’ 개정을 의결하기도 하였다. 이 같은 정책적 변화의 배경은 장애인의 재난방송 접근권을 강화하고 안전 보장의 기여 및 강화에서 찾아볼 수 있다. 정부도 재난방송시 청각장애인을 위한 수어방송을 병행하는 등 장애인의 재난정보 접근성 강화를 위한 여러 조치를 점차적으로 확대하고 있으며, 지상파 방송사를 비롯한 국내 방송사들도 이에 호응하여 재난취약계층의 재난정보 접근성 강화를 위한 기술 및 서비스의 도입에도 주목하고 있는 상황이다.

한편, 재난방송에 대한 정책은 사후규제 중심의 평가체계를 갖추고 있다. 재난방송의 중요성이 강조되면서 재난방송 누락시 과태료 부과, 재허가 심사반영 등 사후평가를 강화하고 있으나 누락사례가 나타나고 있다. 재난방송에 대한 방송평가는 방송시간 등 정량적인 평가만 하고 있으며 재난방송의 시의성, 효율성 등 정성적 평가는 이루어지지 못하는 상황이다. 코로나19 등의 재난에서 잘못된 정보를 전달하거나 불확실한 공포감을 유발하는

등의 재난방송을 개선하기 위한 평가체계가 부족한 것이다. 이에 재난방송에 대한 지속적인 모니터링을 통해 즉시적인 대응, 정책실효성을 제고할 필요가 있다.

방송통신위원회는 2021년 12월 23일, 방송사업자의 재난방송을 지원하고 재난방송 컨트롤타워 역할을 하는 ‘재난방송 종합상황실’을 개소했다. 재난방송 모니터링을 통해 방송시간 등 정량적 평가를 실행하고 있다. 재난방송 효율성 등 정성적 평가는 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 ‘재난방송 종합상황실’ 기반의 재난방송 모니터링 활동 고도화가 필요한 상황이다. 정량 평가 중심의 모니터링 한계를 보완하기 위해 정성 평가의 추가가 요구된다. 재난방송이 어떻게 이루어지고 있으며, 그 내용은 무엇인지, 그리고 적절하게 이루어지고 있는지에 대한 정확한 조사와 검증이 필요한 것이다. 종합적이고 체계적인 모니터링으로 전환해야 하는 상황이라 하겠다.

이에 재난방송에 대한 평가 및 평가체계 고도화가 요구되는바, 연구 배경 및 필요성은 다음과 같이 정리된다.

- 재난방송종합상황실 기반 재난방송 모니터링 활동의 고도화가 요구됨
 - 정량 평가 중심의 모니터링에 한계, 이를 보완하기 위해 정성 평가 추가 필요한 상황
- 정성 평가를 위한 지표 개발 및 실제 분석에 적용이 요구됨
 - 지표 개발 및 시범 분석 통해 재난방송 평가 합리화 필요
- 재난방송 주관·의무방송사 대상 재난방송 평가 정례화 기획이 요구됨

제2절 연구 목표 및 범위

현재 재난방송에 대한 방송평가는 재난방송종합상황실의 모니터링 활동을 통해 특보방송, 방송시간 등 정량적인 평가에 집중되고 있다. 실제 재난방송이 어떻게 이루어지고 있으며, 그 내용은 무엇인지, 그리고 적절하게 이루어지고 있는지 등에 대한 정성평가는 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 정량 평가 중심의 모니터링 한계를 보완하는 정성평가를 통해 재난방송(보도)을 고도화함으로써 재난방송 정책 효과성을 증진할 수 있을 것이다.

이에 연구 목표 및 범위는 다음과 같이 설정된다.

첫째, 재난방송(보도)에 대한 현실 진단 및 평가체계 검토이다. 기존 연구 및 모니터링 보고 등에 기반해 재난방송(보도)의 문제점을 명확히 하고자 한다. 또한, 재난방송에 대한 평가방식 및 평가체계에 대한 검토를 통해 개선방안을 모색하고자 한다.

둘째, 재난방송(보도)에 대한 정성지표 개발이다. 법률, 재난방송 매뉴얼, 재난보도준칙 등 재난방송(보도)이 지향해야 하는 규범에 합당하도록 정성지표를 개발하고자 한다. 문헌 연구에 기반한 초안 작성 후, 전문가 자문을 통해 기본 버전을 완성하고자 한다.

〈표 1-1〉 연구범위 및 방법론

단계별 과업	내용 및 범위	방법론
현실진단	<ul style="list-style-type: none"> 재난방송(보도)에 대한 비판적 성찰 재난방송 평가(체계) 검토 및 개선방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 고찰 연구진 브레인스토밍 전문가 자문
정성지표 개발	<ul style="list-style-type: none"> 정성 평가지표 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 연구진 브레인스토밍 + 전문가 자문 평가지표 초안작성(V.1) : 문헌고찰 => 연구진 브레인스토밍 => 전문가 자문
시범 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> 지표 검증-개선-고도화 	<ul style="list-style-type: none"> 평가지표 버전업(V.2=>V.n)
정성평가 방법 정립	<ul style="list-style-type: none"> 정기평가 방법 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 연구진 브레인스토밍 + 전문가 리뷰 + 정책담당자 리뷰

셋째, 실제 재난방송(보도)에 대한 시범 모니터링이다. 개발된 지표를 활용해 실제 정성

분석을 시도한다. 실제 사례 대상 몇 차례의 분석을 통해 평가지표를 고도화, 정교화(버전업)하고자 한다.

넷째, 재난방송(보도) 정성평가 방법론 정립이다.

우선 재난방송(보도) 정성 평가를 위한 모니터링 방법을 정립하기 위해 샘플링, 지표정의, 분석 매뉴얼 등을 작성하고자 한다. 또한, 재난방송 주관/의무방송사 대상 정기평가 방법을 정립하고자 한다. 재난방송 모니터링 결과를 종합적으로 활용하는 방안을 제안하고자 하는 것이다.

제 2 장 재난방송(보도)에 대한 비판적 성찰

제 1 절 재난방송(보도)의 중요성

민주주의 체계의 근간은 공적 사안에 대한 정확한 정보가 신속·투명하게 공개되고, 이에 기반한 공적 숙의를 거쳐 여론이 형성되고 나아가 공동체의 결정이 이루어지는 절차적 정당성에 있으며, 언론은 이러한 사회적 커뮤니케이션을 가능하게 하는 핵심적인 제도이다(Kovach & Rosenstiel, 2021). 언론이 공적 사안을 보도하는 과정에서 윤리 규범을 준수하고 다양한 관점을 투명하고 균형 있게 다룰 때, 즉 품질 높은 기사를 생산할 때 비로소 공론장으로서 제대로 기능한다고 할 수 있다(Lacy & Rosenstiel, 2015).

2013년부터 2022년까지 10년간 호우, 태풍 등 이상기후로 인한 자연재난으로 262명이 사망하고, 6명이 실종됐으며, 160명이 부상을 입어 인명 피해가 428명에 달하며, 2012년부터 2021년까지 10년간 자연재난으로 인한 재산 피해는 3조896억8000만원에 달한다(환경일보, 2023.10.26.).¹⁾ 자연현상으로 인해 발생하는 재해, 사회에 큰 영향을 주는 사고의 발생으로 사회적 피해 정도가 급격하게 증가하고 있는 것이다. 재난으로 인한 피해가 확대됨에 따라 재난에 대한 정확한 정보의 전달이라는 재난방송 및 보도의 역할이 강조되는 상황이다.

재난관리 과정에서 방송은 전 국민에게 신속하고 정확한 정보를 전달하고, 국민의 자발적이고 적극적인 참여를 견인하며 재난을 함께 극복하는 데 주요한 역할을 수행한다. 이에 따라 신속 정확한 재난정보의 제공에 최적화된 재난방송의 중요성이 강조된다. 재난상황에서 방송 등 언론기관은 재난정보의 전달뿐만 아니라 국민이 재난 위협에 대비할 수 있도록 공신력 있는 기관의 정확한 정보를 전달하는 준(準)방재기관의 역할을 수행해야 한다. 재난 재해 상황에서 잘못된 정보가 확산될 경우, 피해가 증가하므로 책임 있는 방송의 역할이 중요하다.

이에 따라 재난방송은 ‘재해 또는 재난발생 시 그 피해를 최소화’ 할 수 있는 방송을

1) 김영선 의원실에서 확보, 제공한 자료에 근거함

의미한다. 여기서 ‘재난’은 국민의 생명, 신체, 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 위험한 자연현상 또는 인위적 현상 자체를 말하는 것이며, ‘재해’란 이러한 자연 현상으로 인해 실제로 국민이 입은 피해를 말한다(오국열·이창희, 2014).

재난방송은 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조의 규정에 의한 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 그 발생을 예방하거나 피해를 줄일 수 있는 방송을 말하며, 「방송통신발전 기본법」 제40조 제1항에서 「자연재해대책법」 제2조에 따른 재해, 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에 따른 재난 및 「민방위기본법」 제2조에 따른 민방위사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 그 발생을 예방하거나 피해를 줄일 수 있는 재난방송 또는 민방위경보방송으로 정의된다.

재난방송은 피해 상황이나 재난정보를 신속하게 전달하는 단순한 ‘보도의 기능’에만 그치는 것이 아니다. 공포나 불안 등으로부터 혼란에 빠진 국민을 진정시키는 대피정보나 안보정보, 생활정보 등을 전달하는 ‘방재의 기능’도 있다. 또 재난 발생의 문제점들을 추적 보도한다든가 복구나 부흥 등 새로운 건설을 꾀하는 ‘부흥의 기능’이 있다.

일상에서 발생하는 재난에 대해서는 무엇보다 ‘예방’이 중요하지만(1차적 목적), 재난의 예측과 통제의 불확실성으로 인해 예방 또한 쉽지 않은 일이다. 이러한 측면에서 재난은 철저한 관리와 선제적 대응을 통해 발생할지도 모르는 피해를 최소화하는데 역점을 두기도 한다(2차적 목적). 이것이 재난방송의 가장 큰 가치이자 목적인 셈이다. 즉, 재난방송의 가장 큰 가치이자 목적은 재난에 대한 정확한 사태 파악을 통해 재난 초기에 국민의 상황 파악과 사고 대처에 도움이 되는 ‘어떻게 대처할 것인가’의 정보를 전달하는 것이다. 이러한 관점에서 재난방송은 방송을 통해 각종 재난의 발생을 예방하거나 국민의 피해를 줄이도록 하는 방송이라고 할 수 있다.²⁾ 또한, 재난방송은 국민에게 재난과 관련된 상황을 정확하고 신속하게 전달하고, 예상되는 위험과 대처 요령 등을 적극적으로 알림으로써 그 피해를 최소화하는데 있다. 이를 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

- 국민에게 재난 및 사태 상황을 보다 신속하고 정확하게 전달한다.

2) 재난상황 발생 전 평시 편성하는 자연재해예방캠페인이나 수재민 돕기 방송은 재난방송의 범위에 포함되지 않는다.

- 긴급 상황에 대한 정보, 위협성의 반복 보도를 통해 새로운 재난의 발생을 막고 인적·물적 피해를 최소화한다.
- 재난 및 사태에 대비한 예방법과 재난 시 대피요령 등 정확한 판단 자료를 제공함으로써 국민이 안전하게 상황에 대처할 수 있도록 하여 재난방송 의무기관으로서의 역할과 공공성을 최대화한다.

재난방송은 그 특성상 일정한 준수조건이 부여된다(「방송통신발전 기본법」 제40조3항). 즉, 재난방송은 재난상황에 대한 정보의 신속/정확한 제공, 재난지역 거주자와 이재민 등에게 대피/구조/복구 등에 필요한 정보를 제공해야 한다. 피해자와 그 가족의 명예를 훼손하거나 사생활 침해를 방지하고, 피해자와 가족의 인터뷰 강요를 해서는 안 되며, 피해자 또는 그 가족 중 미성년자 인터뷰는 법정대리인의 동의를 받아야 하며, 사실과 다른 내용이 송출된 경우에는 지체 없이 정정방송을 수행해야 한다.

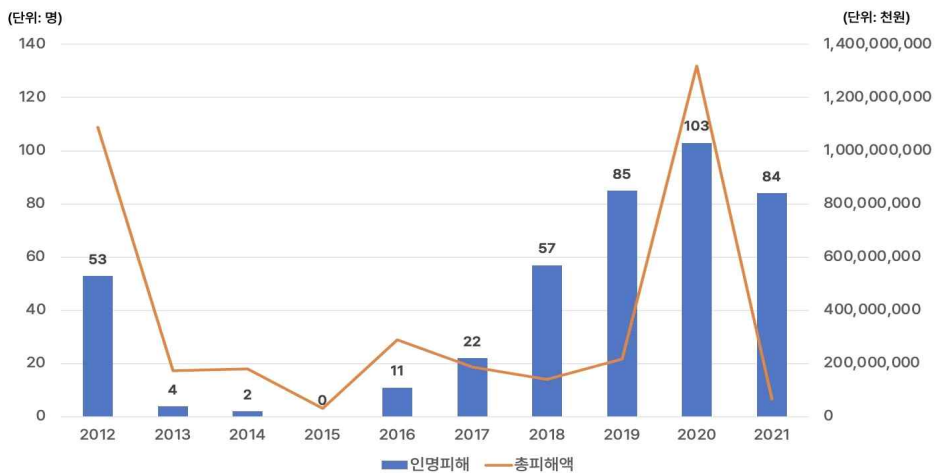
재난방송이 중요한 이유는 재난에 대한 불확실성에서 찾아볼 수 있다. 재난으로 인하여 직간접적으로 경험할 수 있는 불안과 공포는 위협의 강도와 불확실성으로 인하여 크게 영향을 받게 된다. 현재 닥쳐있는 재난을 스스로 통제할 수 있다고 느낄 때는 공포나 불안의 정도가 낮을 수 있지만 스스로 통제할 수 있는 범위를 넘어섰다고 인식하게 되면 공포와 불안이 극대화된다. 이때 사람들은 자신이 알고 있는 정보 외에 위협에 직접적으로 대비할 수 있는 정보를 필요로 하게 되고 현재 사회의 많은 미디어 채널을 이용하여 정보를 획득하고자 하는 요구가 늘어나게 되는 것이다. 이때 위협이 자신과 얼마나 가깝게 존재하는가는 공포나 불안의 정도를 결정하는데 중요한 요소가 되기도 한다. 자신이 위치한 지역에서 멀리 떨어져있다고 생각되는 위협은 단순한 사건이나 사고 정도로 인식하게 되지만 바로 옆이나 근처에서 벌어진 위협은 현실적으로 위협이 될 수 있다고 받아들이기 때문이다. 최근 다양한 재난이 동시다발적으로 발생하기도 하고 예측하지 못한 재난으로 많은 인명피해와 재산피해가 발생하고 있는 상황은 재난의 일상화를 가속화시키는 원인이 되고 있다. 결국, 재난의 일상화와 재난 또는 위협에 대한 불확실성의 증가는 자신의 생명과 재산을 보호하고자 하는 행동을 강화시키며 이는 재난에 대한 정보를 제공하고 있는 재난방송의 역할이 더욱 중요해지는 이유라 할 수 있다.

제 2 절 국내 재난방송(보도)의 현실 및 과제

국내 재난방송은 ‘방송재난’ 이라고 할 정도로 지속적인 논란을 야기하면서 재난방송의 역할과 내용에 대한 지적이 반복되고 있다. 재난방송과 재난방송 보도준칙 준수의 간극이 여전히 존재한다. 방송사들의 반복되는 오보와 선정적 보도, 재난 피해 당사자와 그 유족에 대한 사생활 침해와 인권침해 등 방송준칙을 위배하는 경우가 다수 발생하고 있다.

재난에 대한 인간의 불안이나 공포는 위협의 강도나 불확실성에 따라 영향을 받는다. 사람들의 생명을 위협할 수 있는 재난요인은 자신의 통제를 벗어나 있다고 느낄 때, 불안과 공포는 극대화된다. 이러한 상황에 직면하게 되면 위협에 대한 내용을 알거나 대비할 수 있는 정보에 필요성이나 수요가 급증하게 된다. 다양한 영역에서 재난이 발생하게 되고 이에 따라 재난이 일상화됨에 따라 위협의 강도와 불확실성이 증가하고 있는 것이다. 결국, 생명과 재산을 보호하는데 정보를 제공하는 재난방송의 역할이 중요해질 수밖에 없는 이유이다(송중현, 2020).

[그림 2-1] 자연재난상황통계 2012년-2021년



출처 : 국민재난안전포털(www.safekorea.go.kr).

우리 사회는 재난으로 인해 인명과 재산피해가 지속적으로 발생하고 있는 상황이다. 국민재난안전포털(www.safekorea.go.kr)에서 공개하고 있는 2012년부터 2021년까지의 ‘자연재난통계현황’을 살펴보면 최근 10년간 자연재난으로 인하여 발생한 인명피해(사상자)와 총 피해액 규모를 확인할 수 있다. 최근 10년간 가장 큰 사상자와 재산피해가 발생한 2020년에는 기상관측 이래 최장기간 장마로 큰 호우 피해가 발생하기도 하였으며 연이은 태풍의 상륙으로도 인명피해와 재산피해가 발생하기도 하였다.

자연재난으로 인한 피해 외에도 세월호 침몰 참사나 이태원 참사, 오송 지하철도 참사 등 크고 작은 사회적 재난도 지속적으로 발생하면서 재난의 일상화되는 상황이다.

국내 재난방송의 역할과 내용에 대한 지적이 반복되고 있다. 2016년 경주 지진, 2019년 강원 고성 속초 산불, 2020년 폭우, 그리고 코로나19 등의 재난상황에서 방송사들의 극장 대응 및 중계식 보도, 선정적 보도와 오보, 그리고 인권 침해성 보도 등에 대한 사회적 비판이 계속 제기되고 있다. 특히 재난정보를 신속하고 정확하게 방송해야 할 법적 주체인 지상파, 종편 및 보도전문채널들의 함량 미달 재난방송보도가 오히려 재난대응에 혼란을 초래한다는 비판이다. 일부 방송사는 여전히 자극적이고 불필요한 보도, ‘패닉’, ‘봉쇄’ 등 공포를 유발하는 단어와 수식어를 사용하고 있으며, 특정 집단에 대한 혐오감을 조장하는 사례까지 발생하고 있다. 코로나19 관련 재난방송 보도는 대부분 신속하게 이루어졌으나, 정확하지 않은 보도가 적지 않은 것으로 평가된다.

물론 각종 재난 재해 이슈 관련 우리 사회와 정부의 대응 역량이 증대되고 있으며, 방송사의 재난방송 경험도 축적되었다. 취재진의 신속한 파견과 신속한 보도, 피해자 보호에 노력하는 모습이다. 선정적이고 자극적인 보도도 많이 사라졌다. 하지만 재난 방송보도에 대한 비판은 여전히 존재한다. 특히 코로나19 국면에서 방송은 ‘재난의 일상화’에 따라 ‘재난방송보도의 일상화’를 경험하고 있는데, 국민이 기대하는 수준에는 아직 이르지 못하는 것으로 평가된다. 단순 사건보도식 뉴스 제작과 중계방송을 탈피, 심층적이고 맥락적으로 분석하여 재난을 극복할 수 있는 정보와 대응행동방안을 제시해 주어야 하는데, 현재까지 사건중계 보도방식을 완전히 탈피하지 못하고 있다. 재난 보도의 일차 목적은 시청자의 알 권리 충족을 위해서가 아니라 피해지역과 피해자의 관점에서 무엇이 필요한지를 발굴하여 보도하는 것이라 하겠다.

한편, 한국기자협회, 한국방송협회, 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회, 한국신문윤

리위원회 등 5개의 언론단체가 2014년 4월 16일 세월호 침몰 참사를 계기로, 재난발생 시 취재와 보도에 관한 세부 기준을 제시함으로써 취재 현장의 혼란 방지 및 공적 기능 수행에 기여하고자 재난보도준칙을 제정, 시행하고 있다.

재난보도가 피해의 확산을 방지하고, 사회적 혼란이나 불안을 야기하지 않도록 하며, 피해자의 명예나 사생활 등 개인의 인권을 침해하는 일이 없어야 함을 명시하고 있다. 구체적으로 정확한 보도, 예방 정보 제공, 무리한 보도 경쟁 자제, 유언비어 방지, 선정적 보도 지양 등의 일반 준칙과 피해자 인권 보호, 취재진의 안전 확보 등에 대하여 규정하고 있다.

<표 2-1> 재난보도 준칙

구분	조항	내용
일반 준칙	제3조	언론은 재난 관련 정보를 최대한 정확하고 신속하게 보도해야 한다.
	제4조	현장 취재시 인명구조·수습 등의 활동에 지장을 주지 않아야 한다.
	제5조	재난 피해를 최소화하는 데 기여해야 한다.
	제6조	언론은 피해를 예방하기 위해 위한 정보도 전달해야 한다.
	제7조	비윤리적인 수단과 방법을 통한 취재는 하지 않는다.
	제8조	출입을 통제하는 곳에서의 취재는 관계기관의 동의를 얻어야 한다.
	제9조	언론사는 가급적 현장 데스크를 두며, 본사 데스크는 현장 상황이 왜곡되지 않도록 현장 데스크와 취재기자의 의견을 존중한다.
	제10조	속보 경쟁에 치우쳐 정확성을 소홀히 해서는 안 된다.
	제11조	중요한 정보 관련 보도는 재난관리당국 등의 공식 발표에 따르되 공식발표의 진위와 정확성에 대해서도 최대한 검증해야 한다.
	제12조	재난과 관련해 인터뷰나 코멘트를 하는 인물에 대해서는 사전에 신뢰성과 전문성을 충분히 검증해야 한다. 재난발생시 급박한 취재여건상 충실한 검증이 어려운 점을 감안해 평소 검증된 재난 전문가들의 명단을 확보해 놓고 수시로 검증하여 활용하도록 한다. 이를 위해 다음과 같은 사항들을 확인하기 위한 노력을 기울여야 한다. ① 취재원의 전문성은 충분하며, 믿을 만한가? ② 취재원이 고의, 실수로 사실과 다른 발언을 할 가능성은 없는가? ③ 취재원은 어떤 경위로 그런 정보를 입수했는가? ④ 취재원의 정보는 다른 취재원을 통해서도 확인할 수 있는가? ⑤ 취재원의 정보는 문서나 자료 등을 통해서도 검증할 수 있는가?
	제13조	확인되지 않거나 불확실한 정보는 보도를 자제함으로써 유언비어의 발생 및 확산을 막아야 한다.
	제14조	사건 사고의 전체상이 파악되지 않은 상황에서 불가피하게 단편적인 정보를 보도할 때는 더 확인돼야 할 사실이 무엇인지를 함께 언급함으로써 독자나 시청자가 정보의 한계를 인식할 수 있도록 노력한다.

	제15조	재난 상황의 본질과 관련이 없는 흥미위주의 보도, 자극적인 장면의 단순 반복 보도, 지나친 근접취재는 지양한다.
	제16조	개인적인 감정이 들어간 즉흥적인 보도나 논평은 하지 않으며 냉정하고 침착한 보도 태도를 유지한다. 자극적이거나 선정적인 용어, 공포심이나 불쾌감을 줄 수 있는 용어는 사용하지 않는다.
	제17조	보도한 내용이 사실과 다를 경우, 신속하게 바로잡아야 하며 반론 보도 요구가 타당하다고 판단될 때는 전향적으로 수용해야 한다.
피해자 인권 보호	제18조	취재 보도 과정에서 피해자와 그 가족, 주변사람들의 의견을 존중하고, 그들의 명예나 사생활, 심리적 안정 등을 침해해서는 안 된다.
	제19조	피해자와 그 가족, 주변사람들의 상세한 신상 공개는 인격권이나 초상권, 사생활 침해 등의 우려가 있으므로 최대한 신중해야 한다.
	제20조	피해자와 그 가족, 주변사람들에게 인터뷰를 강요해서는 안 되며, 비밀 촬영이나 녹음 등은 하지 않는다. 인터뷰에 응한다 할지라도 질문 내용과 질문 방법, 인터뷰 시간 등을 세심하게 배려해 피해자의 심리적 육체적 안정을 해치지 않도록 각별히 유의해야 한다.
	제21조	13세 이하의 미성년자는 원칙적으로 취재를 하지 않는다. 꼭 필요하다고 판단될 경우에는 부모나 보호자의 동의를 얻어야 한다.
	제22조	피해자와 그 가족들이 대표자를 정했을 경우에는 이들의 의견을 적절히 수용함으로써 피해자와 언론 사이에 불필요한 마찰이나 갈등, 오해가 생기지 않도록 노력한다. 자원봉사자와의 접촉도 이와 같다.
	제23조	과거에 발생했던 유사한 사건 사고의 기사 사진 영상 음성 등을 사용하는 것은 해당 사건 사고와 관련된 사람의 아픈 기억을 되살리고 불필요한 불안감을 부추길 수 있으므로 가급적 자제한다. 부득이 사용할 경우에는 과거 자료라는 점을 분명히 밝힌다.
		제24조
취재진의 안전 확보	제25조	언론사는 재난 취재에 대비해 언제든지 취재진에게 지급할 수 있도록 기본적인 안전 보호 장비를 준비해두어야 한다. 취재진은 반드시 안전 장비를 갖추고 취재에 임해야 한다.
	제26조	재난 현장에 투입되는 취재진은 사내외에서 사전 교육을 받거나 회사가 제정한 준칙 등을 통해 재난 관련 법규를 숙지해야 하며 반드시 안전지침을 준수해야 한다.
	제27조	언론사는 취재진의 안전 교통 숙박 식사 등을 충분히 지원해야 하며, 사후 심리치료나 건강검진 등의 기회를 제공해야 한다.
	제28조	각 언론사는 협력이 필요할 경우 ‘취재협의체’를 구성할 수 있다. 사전에 이 준칙에 대한 동의 의사를 밝힌 사실이 없는 언론사라 하더라도 취재협의체에 참여하게 되면 준칙 준수에 동의한 것으로 간주한다.
현장취재 협의체 운영	제29조	취재협의체는 재난관리당국에 취재 관련 사항에 대해 협조를 요청할 수 있다.
	제30조	취재협의체는 재난관리 당국이 취재에 직간접적인 영향을 주는 사안을

		결정할 경우 개선이나 협의를 요청할 수 있다.
	제31조	취재협의체는 재난 현장에 대한 접근이 제한받을 경우, 과도한 취재인원으로 피해자의 인권을 침해하거나 구조작업 등에 지장을 줄 우려가 있을 경우 논의를 거쳐 대표 취재를 할 수 있다.
	제32조	취재협의체는 취재초기 취재진이 미처 준비하지 못한 생활용품, 숙박, 이동수단 등을 확보하기 위해 현장의 관계당국 등과 협의할 수 있다.
	제33조	취재협의체가 합의한 사항을 위반한 언론사에 대해서는 취재협의체 차원에서 공동취재 배제 등의 불이익을 줄 수 있다.
언론사의 의무	제34조	자원준비와 교육(교재 비치, 사전교육)
	제35조	교육 참여 독려
	제36조	사후 모니터링
	제37조	언론사는 노약자, 지체부자유자, 다문화가정, 외국인 등 재난 취약계층에게도 재난정보를 신속하고 정확하게 전달할 수 있는 방안을 마련하는데 힘쓴다.
	제38조	언론사별 준칙 제정
	제39조	재난관리당국과의 협조체제
	제40조	준칙 준수 의사의 공표
	제41조	자율심의
	제42조	사후 조치(준칙의 제정에 참여했거나 준칙에 동의하는 언론사의 특정 기사나 보도가 준칙을 어겼다고 판단될 경우에는 심의기구별로 적절한 제재조치)

코로나19 팬데믹은 언론의 중요성을 재확인하는 계기가 되었다. 특히 새로운 감염병의 등장에 전문가들이 정확한 과학적 정보를 제공하기에 충분한 데이터를 확보하지 못한 공백을 틈타 허위 정보가 사회적으로 확산하는 이른바 ‘인포데믹(infodemic)’ 이 발생하면서, 언론은 코로나19 관련 새로운 연구결과를 신속히 보도하고, 코로나19 예방 수칙 및 치료 정보를 충실히 전달하며, 사람들 사이에서 퍼져가는 정보의 진위를 판별하는 등 사회적 공기(公器)로서의 역할을 수행할 것을 기대받았다.

감염병 보도에 있어서 정확한 보도만큼 중요한 것은 과도한 공포나 사회적 혼란을 예방하는 것이다. 이에 국내외 정부기관(예: 보건복지부), 국제기구(예: 세계보건기구), 국내·국제 언론인조직(예: 한국기자협회, 국제기자연맹) 등에서는 정확한 사실에 기반한 대응 방법을 알리는 것뿐 아니라, 선정적 표현을 사용해 불안감을 높이거나, 확진자의 신상을 공개해서 인권을 침해하지 않도록 규범적 기준들을 제시하고 있다

코로나19 발생 이후 한국기자협회는 긴급하게 <코로나19 보도준칙>을 배포하였다. 코로나19 취재 및 보도 시 기자의 안전 유의, 특정 집단에 대한 차별적 정서를 배제하기 위해

감염병의 공식 명칭 사용, 허위조작정보의 차단과 인권침해 및 혐오와 불안을 유발하는 자극적 보도 자제 등이 주요 내용이다. <코로나19 보도준칙 전문>에 따르면, 방송은 감염병이 발생했을 때 정확하고 신속한 정보는 국민의 생명 보호와 안전에 직결되는 만큼 무엇보다 정확한 사실에 근거해 보도해야 한다. 추측성 기사나 과장된 기사는 국민들에게 혼란을 야기한다는 점을 명심하고, 감염병을 퇴치하고 피해 확산을 막는데 노력해야 한다. 감염병 관련 기사를 작성할 때는 반드시 전문가의 자문을 구한 뒤 작성하도록 하고, 과도한 보도 경쟁으로 피해자들의 사생활이 침해되지 않도록 최대한 노력해야 한다.

<표 2-2> 한국기자협회 코로나19 보도준칙

- | |
|--|
| <p>1. 코로나19를 취재 및 보도할 때 가장 중요한 것은 기자 스스로의 안전임을 잊지 마시기 바랍니다. 이를 위해 회사 측과 상의해 마스크 등 안전장비를 충분히 지급 받아야 합니다. 랍니다.</p> <p>2. 세계보건기구(WHO)의 공식 병명은 ‘코로나바이러스감염증-19(코로나19)’ 입니다. 보도 및 방송에서는 공식 병명을 사용해 주십시오. 세계보건기구는 2015년 표준 지침을 통해 지리적 위치, 사람 이름, 동물식품 종류, 문화, 주민·국민, 산업, 직업군 등이 포함된 병명을 사용하지 말 것을 권고한 바 있습니다. 지역명을 넣은 ‘○○폐렴’ 등의 사용은 국가종교민족 등 특정 집단을 향한 오해나 억측을 낳고, 혐오 및 인종 차별적 정서를 불러일으킬 수 있으며, 과도한 공포를 유발할 가능성도 있기 때문입니다.</p> <p>3. 유튜브 등을 통해 급속히 퍼지고 있는 코로나19와 관련한 허위 조작 정보의 재인용 보도 및 방송 또는 인권 침해 및 사회적 혐오·불안 등을 유발할 수 있는 자극적 보도 및 방송을 자제하고, 이를 요구하는 지시가 이뤄지지 않도록 해 주십시오.</p> |
|--|

감염병 또는 재난과 같은 ‘위험’에 대해 커뮤니케이션할 때는 각 개인이 어떻게 효과적으로 해당 위험을 피하거나 피해를 최소화할 수 있는지에 관한 정보, 즉 효능감 정보(efficacy information)를 함께 제공하는 것이 권장된다(보건복지부, 2016). 확장병행과정모형(extended parallel process model; Witte, 1992)에 따르면, 사람들은 코로나19와 같은 질병이 자신에게 큰 위협(threat)이 된다고 생각하지만, 이 위협에 효과적으로 대처할 수 있다는 효능감은 낮을 때 해당 위협에 의해 촉발된 공포(fear)를 통제하는 데 집중한다. 그리고 공포통제 동기가 강하게 작동하면, 해당 위협과 관련된 설득 메시지를 회피하거나 메

시지 내용에 저항하는 경향을 보인다. 반면, 위협 지각과 효능감 지각 모두 높을 경우, 사람들은 공포가 아닌 위협(danger)을 통제하고자 하게 된다. 즉, 자신을 보호하려는 동기가 활성화되어 어떻게 하면 위협을 낮출 수 있을지에 집중하고, 관련 설득 메시지의 내용을 받아들일게 될 가능성이 높아진다(Witte, 1992). 위협 소구 메시지의 효과에 대한 메타분석에 따르면, 위협 정보와 함께 해당 위협을 해소할 수 있는 효과적인 방안에 대한 정보, 즉 정적 반응 효능감(positive response efficacy) 정보를 동시에 제공할 때 설득력이 더 높아지는 것으로 나타났다(Bigsby & Albarracín, 2022).

코로나19 보도와 관련해 제정된 규범적 가이드라인 또한 효능감 정보 제공의 중요성을 강조한다. <감염병 보도준칙>은 “감염병 보도는 해당 병에 취약한 집단을 알려주고, 예방법 및 행동수칙을 우선적, 반복적으로 제공” (1-가)하고, “감염병 치료에 필요한 의약품이나 장비 등을 갖춘 의료기관, 보건소 등에 대한 정보를 제공” (1-나)하는 것을 감염병 보도의 기본 내용으로 규정하고 있다(한국기자협회, 2020). 언론 관련 국제 NGO 역시 코로나19의 위협을 전달하는 데 있어서 사람들이 이와 관련해 구체적으로 어떤 행동을 취하면 질병의 확산을 약화시킬 수 있는지 등 해결책을 제시할 것을 강조한다(International Media Support, 2020).

<표 2-3> 감염병보도준칙

■ 기본 원칙

1. 감염병 보도의 기본 내용

- 가. 감염병 보도는 해당 병에 취약한 집단을 알려주고, 예방법 및 행동수칙을 우선적, 반복적으로 제공한다.
- 나. 감염병 치료에 필요한 의약품이나 장비 등을 갖춘 의료기관, 보건소 등에 대한 정보를 제공한다.
- 다. 감염병 관련 의학적 용어는 일반인들이 이해하기 쉽게 전달한다.

2. 신종 감염병의 보도

- 가. 발생 원인이나 감염 경로 등이 불확실한 신종 감염병의 보도는 현재 의학적으로 밝혀진 것과 밝혀지지 않은 것을 명확하게 구분하여 전달한다.
- 나. 현재의 불확실한 상황에 대해 의과학 분야 전문가의 의견을 제시하며, 추측, 과장 보도를 하지 않는다.
- 다. 감염병 발생 최초 보도 시 질병관리본부를 포함한 보건당국에 사실여부를 확인하고 보도하며, 정보원 명기를 원칙으로 한다.

3. 감염 가능성에 대한 보도

- 가. 감염 가능성은 전문가의 의견이나 연구결과 등 과학적 근거를 바탕으로 보도한다.
- 나. 감염병의 발생률, 증가율, 치명률 등 백분율(%) 보도 시 실제 수치(건, 명)를 함께 전달한다.
- 다. 감염의 규모를 보도할 때는 지역, 기간, 단위 등을 정확히 전달하고 환자수, 의심환자수, 병원체보유자수(감염인수), 접촉자수 등을 구분해 보도한다.

4. 감염병 연구 결과 보도

- 가. 감염병의 새로운 연구결과 보도 시 학술지 발행기관이나 발표한 연구자의 관점이 연구기관, 의료계, 제약 회사의 특정 이익과 관련이 있는지, 정부의 입장을 일방적으로 지지하는지 확인한다.
- 나. 감염병 관련 연구결과가 전체 연구중의 중간 단계인지, 최종 연구결과물인지 여부를 확인한 후 보도한다. (예: 임상시험 중인 약인지, 임상시험이 끝나고 시판 승인을 받은 약인지 구분해 보도)

5. 감염인에 대한 취재·보도

- 가. 불확실한 감염병의 경우, 기사를 매개로 한 전파의 우려가 있기 때문에 감염인을 직접 대면 취재하지 않는다.
 - 나. 감염인은 취재만으로도 차별 및 낙인이 발생할 수 있으므로 감염인과 가족의 개인정보를 보호하고 사생활을 존중한다.
 - 다. 감염인에 대한 사진이나 영상을 취재·보도에 활용할 경우 본인 동의 없이 사용하지 않는다.
6. 의료기관 내 감염 보도 의료기관 내 감염 확산에 대한 취재·보도 시, 치료환경에 대한 불안감 및 혼란을 고려해 원인과 현장 상황에 대해 감염전문가의 자문과 확인이 필요하다.

7. 감염병 보도 시 주의해야 할 표현

- 가. 기사 제목에 패닉, 대혼란, 대란, 공포, 창궐 등 과장된 표현 사용
- 나. 기사 본문에 자극적인 수식어의 사용
- 다. 오인이 우려되는 다른 감염병과의 비교

<감염병 보도준칙>은 “감염인은 취재만으로도 차별 및 낙인이 발생할 수 있으므로 감염인과 가족의 개인정보를 보호하고 사생활을 존중” (5-나)하도록 규정하고 있다. 하지만 코로나19 팬데믹 초반에는 확진자 개인들, 혹은 집단 감염이 발생한 특정 집단에 대한 보도가 집중되고 동선 공개가 이루어지면서 확진자 본인의 의사와 무관하게 확진자의 신상 정보와 사생활이 공개되어 인권 침해 논란을 낳은 바 있다(김지현, 2022).

<감염병 보도준칙>은 “기사 제목에 패닉, 대혼란, 대란, 공포, 창궐 등 과장된 표현 사용” (7-가)과 “기사 본문에 자극적인 수식어의 사용” (7-나)을 주의해야 할 표현으로 적시하고 있다. 같은 맥락에서 국제기자연맹(International Federation of Journalists, 2021)의 코로나19 백신 보도 가이드라인 또한 기사 제목에서 선정주의(sensationalism)와 낚시 보도(clickbaiting)를 지양할 것을 강조한다.

이호근 등(2023)은 코로나19 뉴스 기사의 품질에 대한 탐색적 분석결과, <감염병 보도준칙> 준수와 관련, 위협 정보가 효능감 정보에 비해 더 많이 제공되었으며, 위협 정보를 제공하는 경우 효능감 정보도 같이 제공하는 경우는 드물었다. 이러한 보도 양태는 수용자가 코로나19라는 위협에 따른 공포를 통제하는 데 몰두하게 함으로써 해당 위협에 효과적으로 대처하지 못하게 하는 결과를 낳을 수 있다(Witte, 1992). 하지만 <감염병 보도준칙>이 제정된 이후 효능감 정보를 제공하는 기사의 비율이 증가했고, 특히 더 최근의 기사들은 위협정보와 효능감 정보를 동시에 제공하는 기사의 비중이 높았다는 점에서 이 부분은 점차 전반적으로 기사의 품질이 높아졌다고 볼 수 있다. 다음으로, 확진자의 신상을 유추할 수 있는 정보를 언급한 기사가 전체 확진자 관련 보도 중 약 24.9%인 것으로 나타났다. 자극적 표현을 사용한 기사 역시 전체 기사의 17.6% 정도로 적지 않았다. 비록 <감염병 보도준칙> 제정 이후 확진자 신상 관련 정보를 언급하는 기사와 자극적 표현을 사용하는 기사의 비율 모두 서서히 줄어드는 경향을 보이긴 했지만, 전체적으로 여전히 적지 않은 수의 기사가 확진자 신상 관련 정보 보호와 자극적 표현 사용 지양 측면에 있어 다소 소홀했다는 점에서, 이 두 요소 모두 이후의 감염병 및 재난 보도에서 보다 적극적으로 해결해야 할 과제로 지속적으로 주목할 필요가 있다는 지적이다.

과거와 비교해 현시점에서 재난방송 보도가 개선되었는지 혹은 여전히 문제점이 지속되는지 등을 확인하는 것은 중요한 의미가 있다. 2020년과 2021년의 주요 재난 관련 국내 방송보도 사례들을 통해 확인해 볼 수 있겠다.

우선, 2020년 재난보도 관련하여 특히 많은 비판을 받았던 사례는 부산폭우 사태였다. 2020년 7월 23일 시간당 80mm 물 폭탄이 부산에 쏟아졌다. 폭우로 인한 침수로 곳곳에서 인명사고가 발생했지만, 당시 KBS를 비롯해 지상파 3사, 보도전문채널 등 재난방송을 필수 송출해야 하는 방송사들이 이를 외면했다는 비판에 직면하였다. 이에 KBS는 “선제적, 예방적 정보와 행동 요령을 23일 오전부터 인터넷과 라디오, TV를 통해서 경남 지역과 강원 영동 동해안 지역에 내릴 집중 호우의 위험성을 시민에게 전달했다” 고 밝혔다. 하지만 주요시설 침수 소식이 전해지는 등 상황이 심각하게 진행된 때인 24일 0시 10분 KBS는 음악 프로그램 ‘올댓뮤직’ 편성을 내보낸 부분, 그리고 정보제공 측면에서의 비판도 제기되었다. 실제로 심야에 진행한 재난방송을 보면 재난 상황에서 부산 내 지역별 현황을 한눈에 볼 수 있는 그래프나 도표가 거의 등장하지 않았고 현장의 침수 모습만 반복적으로 나왔다는 부분도 지적되고 있으며, 기상전문기자와 대담, 기상청 관계자와 전화 인터뷰가 진행됐으나 대부분 자막을 내보내지 않고 스튜디오, 비바람 피해 모습이 화면에 잡혔다는 점은 재난방송 매뉴얼을 준수했다는 KBS의 입장을 심분 이해하더라도 아쉬움이 남는 부분이라고 할 수 있겠다(미디어오늘, 2020.07.25).

당시 또 지적을 받은 지상파와 중편 등 방송사들의 지역 재난상황 외면 혹은 지나친 수도권 중심주의에 대한 비판이다. 시민들이 “공영방송은 서울, 수도권에 일이 일어나야지만 속보 뉴스로 알려주는 곳이나. 천재지변 같은 상황을 겪은 부산 시민들은 참담한 기분이다” 라는 말이 나올 정도로 음악방송을 편성한 KBS의 무사안일한 태도는 비판의 도마에 올랐다(한국일보, 2020.07.24.). 이는 재난보도에 있어서 한국 언론의 수도권 중심주의라는 지적과 궤를 함께 하는 비판이다.

또한, 방송사들이 수어통역의 중요성을 알면서도 제대로 지켜지지 않는 경우도 빈번하게 확인되었다. 2020년 8월에는 전국에 집중호우가 발생하여 적지 않은 피해가 있었는데, 방송통신위원회가 지상파방송의 수어통역 의무비율을 높일 것을 요구했음에도 지상파 3사는 저녁종합뉴스에서 여전히 수어통역을 제공하지 않았다는 지적이 있었다. 특히 7월 말부터 시작된 장마가 지속되며 집중호우로 인한 피해가 재난으로 이어지고 있음에도 지상파 3사는 관련 재난방송에서도 수어통역을 제공하지 않았으며, 지상파 3사뿐 아니라 중편, 보도전문채널에서도 수어통역 방송은 찾아볼 수 없었다. 실제로 민주언론시민연합(민언련, 이하 민언련)이 상당한 인명 피해가 발생하며 집중호우 관련한 내용이 재난보도로

다뤄지기 시작한 8월1일부터 8월9일까지 지상파 3사, 종편 4사, 보도전문채널 YTN 등 8개 방송사 저녁종합뉴스를 확인한 결과 수어통역을 진행한 방송사는 단 한 곳도 없었다고 밝혔다. 8개 방송사들은 9일간 저녁종합뉴스에서 약 850건에 가까운 보도를 방송했지만, 한편의 보도에서도 수어통역은 등장하지 않았다는 것이다. 청각장애인의 입장에서는 어느 방송사의 저녁종합뉴스를 보더라도 집중호우와 관련된 정보를 수어로 전달받을 수 없었던 것이다(미디어오늘, 2020.08.12).

한편, 2021년의 경우에는 코로나19의 심각화로 인한 재난의 일상화로 코로나19를 비롯한 방송사들의 재난관련 보도는 양적으로는 상당 부분 개선되었다는 평가를 받았다. 실제로 방통위는 <2020년 방송평가> 에서 전체 방송사업자의 재난방송 편성실적은 2019년 대비 크게 증가했음을 밝히고 있다. 하지만, 각론으로 들어가게 되면 개별 재난별로 방송보도의 질적인 문제점은 여전히 상존하고 있음을 알 수 있다.

최근 우리나라도 더 이상 지진 안전지대가 아니고, 빈번하게 지진이 발생하고 있는데 재난경보 및 특보방송을 통해 신속한 정보를 제공하는 것은 방송사들에게 매우 중요한 책무가 되고 있다. 이와 관련하여 2021년 12월 발표된 민언련의 모니터링 자료에서는 지진 관련 보도의 문제점을 분명하게 확인할 수 있다. 2021년 12월 14일 제주 서귀포시 서남서쪽 41km 해역에서 규모 4.9의 지진이 발생했는데, 이는 한반도에서 발생한 역대 11번째 규모로 상당히 큰 진동을 느낀 지진이었다. 하지만, 민언련의 모니터링에 의하면 재난방송의 신속성과 신뢰성 제고를 위한 대책(2019년 5월 14일)의 핵심내용에 해당하는 재난방송이 재난 진행경로, 대피요령과 장소 등 국민에게 실제로 도움이 되는 재난정보를 제공해야 한다는 원칙이 제대로 지켜지지 않은 것으로 확인된다.

민언련에서는 해당 대책이 방송사 저녁종합뉴스에 제대로 적용되고 있는지 알아보기 위해 12월 14일 지상파3사종편4사 저녁종합뉴스를 모니터링했는데, 가장 많은 보도량을 보인 방송사는 JTBC인 것으로 나타났다. 지진 피해상황과 지진 발생 시 대피요령, 여진 가능성, 제주시민 인터뷰 등 관련 소식을 비교적 상세히 전하였고, 다음으로 KBS·SBS·MBN이 각 5건, MBC가 3건으로 뒤를 이었고, TV조선과 채널A는 각 1건으로 가장 적은 보도량을 보인 것으로 확인되었다. 실제 지진 보도에서 가장 중요한 것은 지진 진행상황과 여진 여부, 대피요령과 장소 등 실제 지진을 겪었거나 겪는 시민들에게 도움이 되는 정보를 전달하는 것인데, SBS·JTBC·MBN을 제외한 방송사들은 지진 대피요령을 전하지 않았다는 지적

이다. 특히 MBC는 <제주 전역에서 진동 느껴···여진 발생 우려>(12월 14일 박주연 기자)에서 “이후에도 여진이 발생할 수 있는 만큼 지진 대응 매뉴얼을 숙지하시고 각별히 주의”해야 한다고 당부하면서도 대피요령 안내는 별도로 하지 않았으며, 재난방송 주관방송사인 KBS는 지진 피해상황과 원인 파악에 집중하면서도 대피요령 안내는 하지 않았다. 특히, 민언련에서 심각하게 지적한 것은 JTBC를 제외한 종편채널들이다. TV조선과 채널A 보도량은 각 1건뿐이었고, JTBC를 포함한 모든 종편들이 수어통역을 하지 않은 것도 비판의 대상이다(민주언론시민연합, 2021.12.16).

이상기 등(2020)은 코로나 보도 관련 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다.

첫째, 코로나19 바이러스 확산 국면에서 한국 언론은 감염증 확산 현황과 경로 또는 감염증이 초래한 결과와 관련된 사실을 단순 전달하는 스트레이트 기사의 비중이 압도적으로 높은 보도 양태를 보였다. 심층적이고 입체적인 보도라 할 수 있는 분석/해설 기사나 탐사기획 기사는 거의 찾아보기 어려웠다. 정보의 불확실성이 높고 불안감이 고조되는 감염증 확산 상황에서 언론이 판단의 준거가 되는 지식을 발굴하거나 해설하는 역할을 수행하기보다 상황을 단순 중계하는 수동적 역할에 머물렀음을 알 수 있다.

둘째, 기명 취재원의 유형에 대한 분석 결과 감염증 전문가인 의사나 연구자보다 보건당국 관계자, 지방자치단체 관계자, 기타 정부 관계자, 정치인의 비중이 높게 나타났다. 언론이 자체적 취재를 통한 사실 발굴과 확인보다 권위적인 엘리트 취재원에 의존했음을 알 수 있다. 또한, 보건당국과 지방자치단체의 공식 브리핑을 단순 전달하는 데 그쳤다.

셋째, 기사의 내용적 프레임을 분석했을 때 ‘결과’ 프레임(46.2%)과 ‘질병 확산 및 현황’ 프레임(25.9%)이 전체의 3분의 2 가량을 차지할 만큼 압도적 비중을 차지했고, 코로나19에 대한 시민 공중의 지식을 함양할 수 있는 ‘전문 과학 정보’ 프레임(1.9%)이나 감염병의 확산을 방지할 수 있는 ‘보건 예방 정보’ 프레임(1.9%)의 비중은 매우 낮았다. 언론이 코로나19 바이러스로 인해 발생한 상황과 결과를 단순 전달하는 보도에 집중했음을 알 수 있다.

한국 언론의 감염증 보도에서는 정파적 보도, 불안과 공포를 자극하는 보도, 특정인과 특정 집단에 대한 혐오를 자극하는 보도가 문제인 것으로 나타났다. 보다 구체적으로는 정파적 보도의 경우 과장된 진단과 정부 책임 강조, 방역 대책에 대한 부정적 평가, ‘중국 눈치보기’ 프레임 전략, 친기업 경제 정책으로의 전환 주장 등의 특징을 보였다. 불안

과 공포를 자극하는 보도의 경우 ‘불안’ 과 ‘공포’ 라는 단어를 제목에 직접 사용하거나 ‘전쟁’, ‘초토화’, ‘패닉’, ‘저주’, ‘홍홍’, ‘멈춰서다’ 등 강한 부정적 정서를 자극하는 단어를 제목에 사용하여 불안감과 공포심을 키우는 보도가 많았다. 그리고 신천지교회나 이태원 클럽 방문자 등 감염의 원인으로 지목된 개인 또는 집단에 대해 혐오감을 자극하는 보도도 많았다. 이런 보도 중에는 코로나19 바이러스와는 아무 관련이 없는, 감염인 또는 감염집단에 대해 개인적인 호기심을 자극하는 내용을 부정적으로 묘사하는 보도가 많았다.

신종 감염증이 확산되는 위험성과 불확실성 속에서 언론의 사회적 역할은 더 크게 요구되고 언론에 대한 시민들의 의존도는 높아질 수밖에 없다. 성공적 방역과 감염증의 빠른 종식을 통한 국민의 건강과 공동체의 안전이라는 공동체 차원의 목표에 언론이 복무할 것이라는 기대도 높아진다. 그러나 언론이 이러한 기대를 외면하고 문제적 보도 행태를 반복한다면 장기적으로는 언론에 대한 신뢰를 한층 더 훼손하는 결과를 낳게 될 것이다.

최악으로 평가받았던 2014년 세월호 참사 보도와 달리 이태원 참사 보도는 어느 정도 변화의 가능성을 보여줬다. 참사 이틀 뒤부터 방송사들은 참사 현장 영상을 가급적 쓰지 않기로 했고, 언론 현업 단체들이 절제된 보도를 촉구하는 자정의 목소리를 내기도 했다.

재난보도준칙 제15조 “피해자 가족의 오열 등 과도한 감정 표현, 부적절한 신체 노출, 재난 상황의 본질과 관련이 없는 흥미 위주의 보도 등은 하지 않는다. 자극적인 장면의 단순 반복 보도는 지양한다. 불필요한 반발이나 불쾌감을 유발할 수 있는 지나친 근접 취재도 자제한다” 는 규정을 위반한 보도는 적었다. 인격권·초상권·사생활 침해, 인터뷰 강요, 비밀 촬영과 녹음은 나타나지 않았다(준칙 19조와 20조).

한국언론진흥재단 조사(2022년 11월 전국 성인 1,000명 대상) 결과, 이태원 참사 보도에 대해 어떻게 평가하고 있는지에 대한 질문에, “신속하게 보도하고 있다” 는 내용에 대해 81.2%가 그렇다고 답해 가장 높았다. “심층적으로 보도하고 있다” 도 67.5%가 그렇다고 답해 비교적 높았으며, “정확하게 보도하고 있다” (57.8%), “믿을 만하게 보도하고 있다” (56.2%)는 내용에도 절반 이상이 그렇다고 답했다. 반면, “과학적으로 보도하고 있다” 는 내용에 대해서는 61.7%가 ‘그렇지 않다’ 라고 응답했다. 전반적으로 우리 국민들은 ‘이태원 참사’ 관련 언론 보도에 대해 신속성, 심층성, 정확성, 신뢰성 등에는 비교적 높은 평가를 내리고 있었다. 하지만, 과학적인 보도와 관련해서는 비교적 낮게 평가하고

있다.

이태원 참사 보도에서 한국 언론의 개선된 점에 대한 질문에 ‘유족에 대한 조심스러운 접근’ (72.8%), ‘희생된 개인에 대한 지나친 사생활 보도 자제’ (71.4%) ‘참사 영상 활용 자제’ (68.5%) 등에 대한 동의 정도가 상당히 높았다. 개선됐다고 제시한 6가지 내용에 대해 동의한다고 응답한 비율이 모두 60% 이상을 넘었다는 점은 우리 국민들이 ‘이태원 참사’ 관련 보도에 대해 이전보다는 개선되었다고 평가하고 있음을 알게 해 준다. 특히, ‘유가족에 대한 조심스러운 접근’ 과 ‘희생된 개인에 대한 지나친 사생활 보도 자제’에 대해 동의한다는 응답 비율이 높았던 점은 그동안 우리 언론이 여러 재난 및 사고를 거치면서 제기된 여러 지적을 받아들인 결과가 일반 국민에게도 인식된 것으로 해석된다.

[그림 2-2] ‘이태원 참사’ 보도 과정에서 우리 언론이 개선됐다는 점에 대한 동의 정도



※ 한국언론진흥재단 미디어연구센터 온라인 설문조사(2022년 11월 25일~30일, N=1,000)

출처 : <미디어이슈>, 8권6호, 6쪽.

세월호 참사 때는 언론이 정부 발표나 타사 보도를 검증 없이 보도해 ‘전원 구조’, ‘육해공 총출동’ 등 오보가 많았다. 이태원 참사는 초기 속보에 사망자 수 등에 대한 혼란이 없지 않았지만 심각한 오보는 없었다. 현장 접근이 어려운 해상에서 여러 날 급박하게 진행된 세월호 참사와 이태원 참사가 달랐기 때문일 수 있겠지만 언론이 ‘공식 발표도 진위와 정확성을 검증’ (재난보도준칙 제11조)하고 ‘취재원의 신뢰성과 전문성을 검

증’ (제12조)하겠다고 다짐한 덕분일 것이다.

물론 모든 언론이 동일한 역량을 보이지는 않았다. 특히 초기에는 참혹한 모습을 반복한 영상이 많았다. 신문윤리위원회는 심폐소생술을 하는 장면 등을 담은 영상을 실은 동아닷컴 등 5개 온라인 신문과 참사 현장에서 노래하는 영상을 게재한 조선닷컴 등 7개 온라인 매체에 대해 신문윤리실천요강 위반으로 ‘주의’를 결정했다. 참사 초기의 선정적이고 자극적인 보도는 그에 대한 비판이 일자 대부분 사라졌다. 현장의 ‘원인 제공자’에 대한 보도도 있었다. 의도적으로 뒤에서 밀었다는 현장 목격자의 증언이나 체보 영상이 보도됐다. 토끼 머리띠 남성이 ‘용의선상’에 오르기도 했지만 해프닝으로 끝났다. 소셜 미디어에서는 헬러윈 축제에 참가한 것이 잘못이라는 주장도 제기됐지만, 언론은 이 시각을 비판하고 경계했다.

이태원 참사 후 지상파와 종편은 ‘특보 체제’로 전환해 예능 프로그램 등 정규 프로그램을 중단하고 이태원 보도를 이어갔다. 참사로 전 국민이 충격을 받은 상황에서 오락 프로그램을 방송하는 것이 부적절했다는 점에서 편성의 변화는 필요했다. 재난이 발생했을 때 신속하고 정확한 보도로 피해가 확산되는 것을 방지하고 피해를 극복하는 데 도움이 되는 정보를 제공하는 것은 맞다. 그러나 홍수나 태풍처럼 진행 중인 사안이 아니어도 국민의 관심이 집중되는 특별한 일이 발생하면 온통 그 내용으로 방송 시간이나 지면을 채우는 것이 바람직한가에 대해서는 성찰이 필요하다.

초기 언론 보도에 대해서는 시민들도 부정적 평가를 하고 있다. 설문이 제시한 이태원 참사 보도 과정에서 드러난 한국 언론의 문제점 중 ‘사고 원인 및 책임에 대한 과학적 분석 보도 부족(76.0%)’, ‘사고 초기 관성적인 24시간 특보 체제(73.9%)’ 등에 대한 동의 정도가 높았다.

[그림 2-3] ‘이태원 참사’ 보도 관련 문제점에 대한 동의 정도



※ 한국언론진흥재단 미디어연구센터 온라인 설문조사(2022년 11월 25일-30일, N=1,000)

출처 : <미디어이슈>, 8권6호, 7쪽.

이런 문제점들은 특보 체제가 가져온 부작용일 수 있다. 많은 양을 보도해야 하며 계속 새로운 소재를 찾아야 했기 때문에 제보 영상을 활용하고 소셜미디어 출처의 확인되지 않은 정보를 전달하거나 현장 영상을 반복해서 방송한 것이 시민들에게 부정적 인상을 주었을 것이다. ‘사고 원인 및 책임에 대한 과학적 분석 보도 부족’에 대한 동의도가 높은 이유도 마찬가지다. 참사 초기 ‘도대체 이런 일이 어떻게 가능했는가’에 대한 관심이 가장 높았던 시점에 차분한 분석적 보도보다는 가용한 모든 정보를 쏟아 부은 보도가 시청자들에게 남긴 인상이 설문에 반영됐다고 볼 수 있다.

‘이태원 참사’ 보도와 관련해 잘한 점, 못한 점 등에 대한 구체적 평가 결과를 종합해 보면, 전반적으로 우리 국민들은 ‘이태원 참사’ 보도가 이전보다는 개선되었다는데 긍정적으로 평가하는 동시에, 관행적으로 이어져 오는 언론의 보도 행태에 대해서는 부정적 평가를 하고 있다고 풀이할 수 있다.

재난방송의 목적은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 피해자나 국민에게 정확하고 신속하게 재난정보를 전달해 그 피해를 최소화하는 것이다. 그리고 재난방송의 목적은 신속·정확성의 원칙(quickness and accuracy), 피해자 중심의 보도(victim-centered),

인권보호 원칙(human rights protection)이라는 3대 원칙을 기반으로 한다. 이와 같은 재난 방송의 원칙을 준수하기 위해 대다수 방송사들은 자체 재난방송 매뉴얼과 재난보도 준칙을 마련하여 운영하고 있다.

그런데 방송사들의 재난보도에 문제점은 지속적으로 제기되고 있다. 특히 자율적으로 마련한 재난보도 준칙을 준수하지 못하고 있다는 점에서 심각하다. 각종 재난 발생 시 보도 화면 송출에서 현장 화면을 여과 없이 그대로 전달하거나, 자극적인 장면을 지속 송출하는 등 시청자 혹은 해당 피해 주민들에게 좋지 않은 영향을 줄 수 있는 내용이 방송되는 경우가 있어왔다.

이태원 참사 보도에서 국내 언론과 외신의 보도 차이가 가장 두드러진 부분이 사진과 동영상 등 시각물 관련 보도다. 초기 보도에서 모자이크 처리한 사진을 쓴 언론사조차 많은 비난을 받았다. 심지어 이태원 참사 유족 일부가 신상을 공개하며 개최한 기자회견에서 들고 있는 희생자의 영정사진조차 방송에서 모자이크 처리되는 어처구니없는 상황이 이어지고 있다. 기자회견 의도와 정반대의 보도를 한 셈이다.

21세기 들어 미국 언론의 최악 재난 보도 사례로 2005년 미국 남부를 강타한 ‘허리케인 카트리나(Hurricane Katrina)’가 꼽힌다. 기록적인 폭우로 뉴올리언스의 물난리가 이어졌고 정부의 재난 관리 시스템 붕괴로 총 2,000여 명이 사망했는데, 이중 다수가 홍수에 취약한 저지대에 사는 가난한 유색인종이었다.

미국 전역에서 몰려든 언론의 보도는 선정적이었고 무책임했다. “사망자 수가 1만여 명에 육박할 수 있다”는 뉴올리언스 시장의 무책임한 발언을 날것 그대로 보도했다. 인터넷과 휴대폰 사용이 불가능한 상황에서 오보가 난무했다. 물에 잠긴 뉴올리언스 도심은 범죄자들이 활보하는 무법지대로 묘사되고, 평범한 흑인의 사진은 ‘폭도’로 윤색됐다(서수민, 2023).

이후 비판과 자성의 목소리가 이어졌다. 그 결과 변화가 감지됐다. 2017년 ‘허리케인 하비(Hurricane Harvey)’ 등 유사한 재난 보도에서 언론은 사망자 수 보도에 훨씬 신중한 모습을 보였다. 특히 유수 매체들을 중심으로 재해의 원인 분석과 과학적 설명, 정책 관련 보도 등을 강화했다. ‘오늘 현장에 기자를 열 명 보내는 것보다 내후년까지 취재를 계속하는 것이 중요하다’는 인식이 확산된 까닭이다.

한국의 재난보도는 서구보다 더 감정적이다. 서구 언론의 객관주의 전통에 입각해 본다

면 분노나 공포 등의 감정 유발은 자제돼야 하는 게 맞다. 이에 언론인들은 재난·재해 상황에서 자신들의 감정이 아니라 취재원의 감정을 있는 그대로 보여주는 식으로 감정을 우회적으로 표현하는 보도 양식을 종종 선택한다.

영미권 언론에서는 통신사 사진 등을 쓸 경우 편집인이나 개별 언론에 재량권이 많이 주어진다. 20세기 후반 영국과 미국의 주요 언론사에서 종횡무진 활약한 해럴드 에반스(Harold Evans)는 폭력이나 죽음 등을 담은 사진을 쓸 때 네 가지 부분을 점검해서 종합적으로 판단한다고 밝혔다(서수민, 2023). △시각적 충격이 정당화될 사회적, 역사적 의의를 담고 있나? △불편한 시각적 디테일이 사안을 제대로 이해하기 위해 꼭 필요한가? △피사체가 사진 취재에 동의하는가? △사진에 휴머니티가 담겨있는가?

미국의 저널리즘 교육자이자 전직 언론인인 샤리 베일(Shari Veil, 2012)은 재난 보도에서 언론의 역할을 다섯 가지로 정리했다. 첫 번째, 자원 확보와 배치, 어디서 도움을 얻을 수 있는지 논하는 ‘자원 매니저(resource manager).’ 두 번째, 공공안전에 대한 경각심을 높이는 ‘공공안전 당국자(public safety official).’ 세 번째, 약자와 소수자의 이익을 옹호하는 ‘공익 옹호/변호인(public advocate).’ 네 번째, 공동체 차원의 치유와 공감대를 형성하는 ‘감정 지원자(emotional support).’ 다섯 번째, 정책 조정과 리더십 등의 변화를 강조하는 정책적 ‘촉매(catalyst)’ 역할. 이 목록에서 눈에 띄는 것은 재난·재해 보도의 대표격인 현상 자체에 대한 보도는 상대적으로 덜 강조되는 반면, 오히려 예방과 치유 등 통상 정부와 의료진, 사법시스템의 몫이라고 생각하던 부분마저도 언론의 역할이라고 명시한 것이다.

제 3 장 재난방송 평가(체계) 검토

제 1 절 재난방송 평가 필요성

「방송통신발전 기본법」 제40조에 따르면, 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 예방·대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공하여 피해를 줄일 수 있는 재난방송 등을 해야 한다. 이에 대하여 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 등은 자막으로 재난방송을 송출할 수 있지만, 지상파방송사업자와 종합편성 또는 보도전문 방송채널사용사업자는 재난방송의 의무가 있다. 제3항에 따르면, 재난방송 의무가 있는 방송사업자는 재난상황에 대한 정보를 정확하고 신속하게 제공해야 하며, 재난지역 거주자와 이재민 등에게 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공해야 한다. 또한 피해자와 그 가족의 명예를 훼손하거나 사생활을 침해하지 말아야 하며 피해자나 그 가족들에게 인터뷰를 강요해선 안 되는 등의 재난방송 준수사항을 명시하였다.

재난방송 등 종합매뉴얼 표준안에 따르면, 재난방송은 재난 및 안전관리기본법 제3조의 규정에 의한 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 그 발생을 예방하거나 피해를 줄일 수 있는 방송으로 정의할 수 있다. 재난방송의 역할은 예측할 수 없는 재난들에 대해 평상시에는 예방과 대비를 하고, 재난이 발생하면 재난 경보방송으로 상황을 신속히 알려야 하며 재난방송을 통해 대응한 후 복구 기간까지 지속되어야 하는 것이다.

재난방송 실시 주체는 「방송통신발전 기본법」 제40조 제1항 각호에서 명시하고 있는 지상파방송사업자, 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송채널사용사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자를 말한다.

재난방송 실시는 그 재해가 우리나라에 직접적인 영향을 미치는 경우로 제한하게 되며, 지진을 제외한 재해 내용이 급박하지 않은 1, 2단계의 재난방송은 방송사가 자율 실시하게 된다. 원칙적으로는 풍수해 3단계, 지진 2단계, 지진해일 규모 7.0 이상의 해저 지진 발생 시에 재난방송 실시를 요청하게 된다. 한편, 예외적으로 재난의 피해가 매우 심각할 것으로 예상되거나, 재난의 진행 상황이 매우 급박할 경우에는 2단계에서도 방송사에 재난

방송 실시를 요청할 수 있다.

「방송법」과 「방송통신발전 기본법」은 공영방송 KBS에 국가기간방송, 재난방송주관사라는 법적 지위를 부여하고 있다. 재난방송 주관방송사로서 KBS의 권한과 책임은 방송통신발전기본법 제40조의 2(재난방송등의 주관방송사)에서 규정하고 있다.

· 「방송통신발전 기본법」 제40조의2(재난방송 등의 주관방송사)

- ① 과학기술정보통신부장관 및 방송통신위원회는 「방송법」 제43조에 따른 한국방송공사를 재난방송 등의 주관방송사로 지정한다.
- ② 제1항에 따른 주관방송사는 재난상황에 관한 업무를 소관하는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장 등에게 재난상황과 관련된 정보를 신속하게 제공하도록 요청할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 주관방송사는 다음 각 호의 조치를 취하여야 한다.
 1. 재난방송 등을 위한 인적·물적·기술적 기반 마련
 2. 노약자, 심신장애인 및 외국인 등 재난 취약계층을 고려한 재난 정보전달시스템 구축
 3. 정기적인 재난방송 등의 모의훈련 실시
- ④ 제2항 및 제3항에서 규정한 사항 외에 재난방송 등의 효과적인 실시를 위하여 필요한 주관방송사의 역할에 대하여는 대통령령으로 정한다.

재난방송은 방송통신위원회(정부)와 재난방송 사업자 간 상호연계와 협력이 중요하다. 민간 자율적 노력에 한계상황이 지속적으로 노출되면서 정부의 개입이 필요한 상황이다. 법 제도적 이행방안 미흡은 연쇄적으로 재난방송 관계자들의 준칙 준수에 대한 자발적 노력 부족의 원인으로 작용한다. 반복되는 재난방송의 문제점은 재난방송 신뢰 문제로 확대되는 바, 단순 매뉴얼만의 문제가 아니라 시스템의 문제라고 하겠다. 재난발생 원인 등 다양한 관점에서 심층 분석한 재난방송을 통해 국민 혼란과 불안을 해소하고, 재난 대응에 대한 이해 증진이 요구된다. 이에 정확·심층·신속한 재난방송을 통해 국민의 생명과 재산을 보호하는데 기여해야 할 것이다.

재난방송 강화 및 고도화를 위한 정책적 노력이 있어왔다. ‘재난방송의 신속성과 신뢰성 제고를 위한 대책’ 마련(’ 19.5월), 사회재난 재난방송 실시기준 마련(’ 19년 미세먼지·산불 등, ’ 20년 감염병), 주관방송사 수어·외국어 자막 의무화(20.3월), ‘재난방송 강화 종합계획’ 수립(’ 21.8월), 재난방송 종합상황실 구축(’ 21.11월) 등이 대표적이다.

재난방송 관리·감독 강화를 위해 지상파 재허가, 종편PP 재승인 시 ‘재난방송 충실성’ 및 편성실적 등을 심사해 방송사 책임성을 제고하고 있다.

재난방송에 대한 공적 책무 평가는 행정처분, 방송평가, 재허가 등으로 진행된다.

- (행정처분: 사후규제) 재난방송을 실시하지 않을 경우 과태료 부과(3천만원 이하), 심의규정 위반시 과징금 부과(5천만원 이하)·제재조치(주의, 경고 등)
- (방송평가) 지상파방송, 종편·보도·홈쇼핑PP, 종합유선(SO)·위성방송사업자 등의 재난방송 편성 및 운영현황을 평가
- (재허가) 지상파방송 재허가, 종편·보도PP의 재승인 시 재난방송 운영과 충실성 강화 관련 실적 및 계획에 대한 평가 실시

재난 상황에서 중요한 역할을 담당하는 주관방송사를 지정할 만큼 재난방송은 정부에서 가장 관심을 기울이는 방송정책 분야 중 하나이다. 태풍, 호우 등 전통적인 자연재난 상황부터 세월호, 후쿠시마 원전사고, 경주지진, 코로나19 등의 복합적이며 그 규모가 크고 발생결과 사회적 아노미 현상을 가져오는 재난들이 비일비재하게 발생하고 있기 때문에, 정부의 정책적 측면에서의 관심과 제도적 변화도 크게 일어나고 있는 것을 볼 수 있다.

재난방송 시작 초기에는 방송사업자가 정부로부터 재난방송 요청 통보문을 수신하고 재난방송을 개시하기까지 시간이 소요되었고, 재난방송 편성 등을 논의하고 결정하는 시간이 지연되었으며, 기술적·인적으로도 미흡한 부분이 있었으나, 정부는 2020년 재난방송 요청을 행정안전부로 일원화하였으며, 방송사 재허가 또는 재승인 심사에 재난방송 충실성 등을 평가하고, 방송사업자의 재난방송 실시 현황에 대하여 정기적으로 점검하는 등 재난방송 체계의 기본 틀이 확립되고 있다.

2014년 세월호 참사는 2015년 재난방송 관련 법제 개선의 주요한 계기가 되었는데, 세

월호 참사 이후 국가적 재난대응 체계 재정비 흐름 속에 수행된 재난방송 관련 법제도 정비 방안 연구들이 법 개정의 모태가 되었다. 2015년 방통위는 세월호 참사 당시 재난방송 과정에서 나타난 문제점 개선과 효율적 재난방송 기반 구축을 위해 「방송통신발전 기본법」의 재난방송 관련 법규를 강화했다. 가장 핵심적인 개정은 재난방송 의무사업자를 기존 지상파방송사 및 종합편성·보도전문 채널 외에도 케이블 SO, 위성방송 및 IPTV 사업자까지 확대하고, 추가한 사업자의 경우 자막의 형태로 재난방송 등을 송출할 수 있도록 한 것이다. 과기정통부와 방통위는 의무방송사업자에 대해 지체 없이 재난방송 등을 하도록 요청할 수 있고, 방송사업자는 특별한 사유가 없으면 이에 따르도록 했다.

방통위는 2021년 12월 23일, 방송사업자의 재난방송 수행을 지원하고 재난방송 컨트롤 타워 역할을 할 ‘재난방송 종합상황실’을 개소했다. 지상파, 종합편성채널, 보도전문채널, 라디오 등 66개 재난방송 의무사업자의 재난방송 상황을 24시간 365일 빠짐없이 모니터링하고, AI 기능을 활용한 재난방송 감지 시스템으로 실시간 피드백이 가능한 체제를 구축한 것이다.

제2절 재난방송 평가체계 검토

커뮤니케이션 정책의 기본 구성 요소를 정리한 나폴리(Napoli, 2001)는 공익을 최상위 개념으로 두고 조작적 정의 차원에서 두 가지 접근방식을 제시하였다. 첫 번째로는 시장 접근방식으로 시장의 힘, 소비자 주권, 그리고 경제적 효율성 측면에서 정의되는데, 소비자 주권을 극대화하고 시장을 최대한 자유롭게 해주는 것 자체가 공익 개념의 규범적 차원을 충족시킨다고 주장한다. 그러나 이러한 접근방식은 매스미디어의 사회적 중요성에 대한 부정을 토대로 한다는 점이 지적된다. 두 번째 접근방식은 수탁자 모델(trustee model)로, 방송사는 공공재인 전파를 신탁하고 있으므로 사회적 책임 의무를 요구받으며 소비자 선호나 시장의 힘만으로 미디어 내용과 서비스 성격을 결정해서는 안 된다는 관점이다. 수탁자 모델에 기반 한 방송의 공익은 방송사의 공공성 이념에 대한 공적 책무에 해당한다. 공적 책무는 민주적 여론 형성을 위한 정치 정보 제공, 사회윤리 준수, 아동 및 청소년 보호 등의 공공복리 증진, 그리고 재난방송과 같은 공공 기능이 있다(강명현, 2017).

국내 방송사업자의 허가 및 승인 기준을 살펴보면, 방송의 공적 책무가 어떤 방향으로 실현되고 있는지 알 수 있다. 지상파방송사업자는 허가제 사업자로 방송법에 의한 심사와 기술적인 검토를 거쳐 방송국 재허가를 받아야 한다. 방송평가위원회의 방송평가, 방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성 등의 기준으로 재허가 심사가 시행된다. 특이할 점은 재난방송에 관한 사항이 지상파 3사를 기준으로 지난 2013년 재허가 심사항목에서 방송의 공적책임·공정성·공익성 이념의 평가 항목 중 하나로 심사되었으나(방송통신위원회, 2013), 2017년 재허가 심사에서는 재난방송의 공적 책무가 강화되어 개별적인 항목으로 ‘기타 사업수행에 필요한 사항’에 ‘재난방송 실적 및 계획의 적정성’이 반영되었다는 것이다(방송통신위원회, 2016).

방송채널사용사업자(PP, Program Provider)는 몇 가지 조건을 충족하는 등록제에 해당하지만, 종합편성PP, 뉴스전문PP, 홈쇼핑PP는 승인제로 다른 분야보다 더 엄격한 검증 절차를 필요로 한다. 종합편성PP의 경우 2010년 통합방송법에서 신문·방송 간 소유규제가 완화되면서 종합편성채널 4개 사업자(JTBC, MBN, TV조선, 채널A)가 출범했다. 출범 전 종합편성PP의 승인 심사 항목 중 ‘방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현 가능성’에는

재난방송 편성계획의 구체성과 타당성이 평가 사항 중 하나였으며 종편4사는 모두 공적 책임 실현에 신속한 재난방송, 매뉴얼 마련, 재난방송본부 구축 등의 방안을 제시한 바 있다(방송통신위원회, 2014).

종편PP 재승인 심사에서도 지상파방송 재허가와 같이 재난방송 편성 및 개선 실적을 공익성 관련 방송프로그램 실적의 우수성 항목에서 살펴본다. 심사기준에 있어 지상파와 종편PP는 방송이 수행해야 할 공공성, 공익성 제고 책무를 강하게 부여받고 있다. 방송의 공적 책임에 대한 배점 비중을 크게 보고 있다는 것을 고려하면, 지상파 방송 및 종편PP 사업자의 재난방송에 대한 보도 책임은 막중하다고 볼 수 있다.

방송통신위원회는 방송평가 대상사업자 전체를 대상으로 <재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가>를 실시하고 있는데, 평가 기준 및 배점 방식은 다음과 같다.

<표 3-1> 재난방송 평가 기준

평가척도	세부기준	배점				
		보도PP	지상파 R	SO/ 위성	지상파 DMB	홈쇼핑 PP
		60점	60점	30점	25점	20점
재난방송 편성의 적절성	- 재난방송 편성실적에 대한 9등급 평가	15점	20점	6점	15점	10점
	- 재난 피해 사전 예방 등을 위한 프로그램 편성실적에 대한 9등급 평가	15점	15점	4점	5점	5점
	- 재난방송 실시율 5등급 평가	10점	10점	6점	-	-
재난방송 매뉴얼의 적정성	- 자체 제작된 재난방송 매뉴얼 보유 만점 / 미보유 0점	5점	5점	4점	5점	5점
재난방송 관련 인력 운영	- 재난방송 관련 인력 운영 운영 시 만점 / 미운영시 0점	5점	5점	6점	-	-
재난방송 관련 교육 실적	- 재난방송 관련 교육 실적에 대한 9등급 평가 (*온라인 포함)	5점	5점	4점	-	-
안전점검 결과 미흡사항 시정조치 비율	- 안전점검 결과 미흡사항 시정 조치 한 비율을 5등급 평가	5점	-	-	-	-

※ 지상파TV중앙(55점), 지상파TV지역(60점), 종편PP(45점) 점수 산정 방식
 : 보도PP 60점 기준으로 점수를 산정한 후 각 사업자 배점 비율만큼 환산, 최종점수 산정

평가는 비교평가 대상군(群)의 실적에 따라 5등급 또는 9등급 상대평가로 이루어진다. 비교평가 대상군(群)은 지상파TV/중편PP/보도PP/지상파DMB(TV), 지상파R/지상파DMB(R), SO/위성, 홈쇼핑PP으로 구분된다.

재난방송 편성실적은 총 편성시간량으로 평가하는데, 재난발생시 혹은 재난발생 전후 정규 프로그램과 별도로 편성한 속보/특보 등의 특집프로그램 방송시간(수중계 프로그램 편성시간 포함), 정규 뉴스 프로그램 내에서 방송한 재난관련 보도시간을 합친 시간이다. 단순 사고나 사건 등은 재난에 해당되지 않는다.

재난 피해의 사전예방 등을 위한 프로그램 편성실적은 재난의 예방·대비·대응 및 복구 등 재난의 예방과 피해경감을 위해 제작/방영된 캠페인 등을 의미한다. 재난 관련 다큐멘터리를 포함한 모든 다큐멘터리는 재난방송 편성실적에 포함되지 않는다.

재난방송 실시율은 재난방송 종합매뉴얼에 따라 방송통신위원회 및 과학기술정보통신부의 재난방송 요청건수 대비 재난방송을 실시한 비율을 의미한다.

재난방송 관련 인력 운영여부는 전임 또는 겸임(재난방송 업무와 타 업무를 병행하는 인력)으로 재난방송 업무 담당자를 운영하고 있는지에 대해 평가한다.

재난방송 관련 교육실적은 재난방송 매뉴얼 교육 및 재난 예방과 대응 요령 등에 대한 직원교육 실적을 교육 시간량에 의거해 평가한다. 외부기관이 운영하는 교육 프로그램에 직원을 참여시키거나 전문 강사의 초청강연 및 세미나 등을 실시한 경우도 교육실적으로 인정한다. 민방위 비상소집, 예비군 종합방호훈련 등 재난방송의 제작·편성 또는 송출과 직접적으로 관련되지 않는 직장 내에서의 비상훈련은 인정하지 않는다.

안전점검 결과 미흡사항에 대해 시정 조치한 비율은 매년 방송통신위원회가 실시하는 안전점검 결과에 따라 요구한 시정조치 건수 대비 시정건수의 비율을 의미한다.

또한, 지상파TV사업자 중 KBS, MBC, SBS와 보도PP, 중편PP 등을 대상으로 <재난취약계층 대상 재난정보 제공 실적>을 평가하고 있는데, <표 3-2>와 같은 배점 기준에 따르고 있다.

〈표 3-2〉 재난취약계층 대상 재난정보 제공실적 평가 기준

평가척도	배점(가점부여)
재난특보 편성	재난특보 실시 횟수에 따라 차등 가점 부여 - 50회 이상 5점 / 40회 이상 4점 / 30회 이상 3점 / 20회 이상 2점 / 10회 이상 1점 / 10회 미만 0점

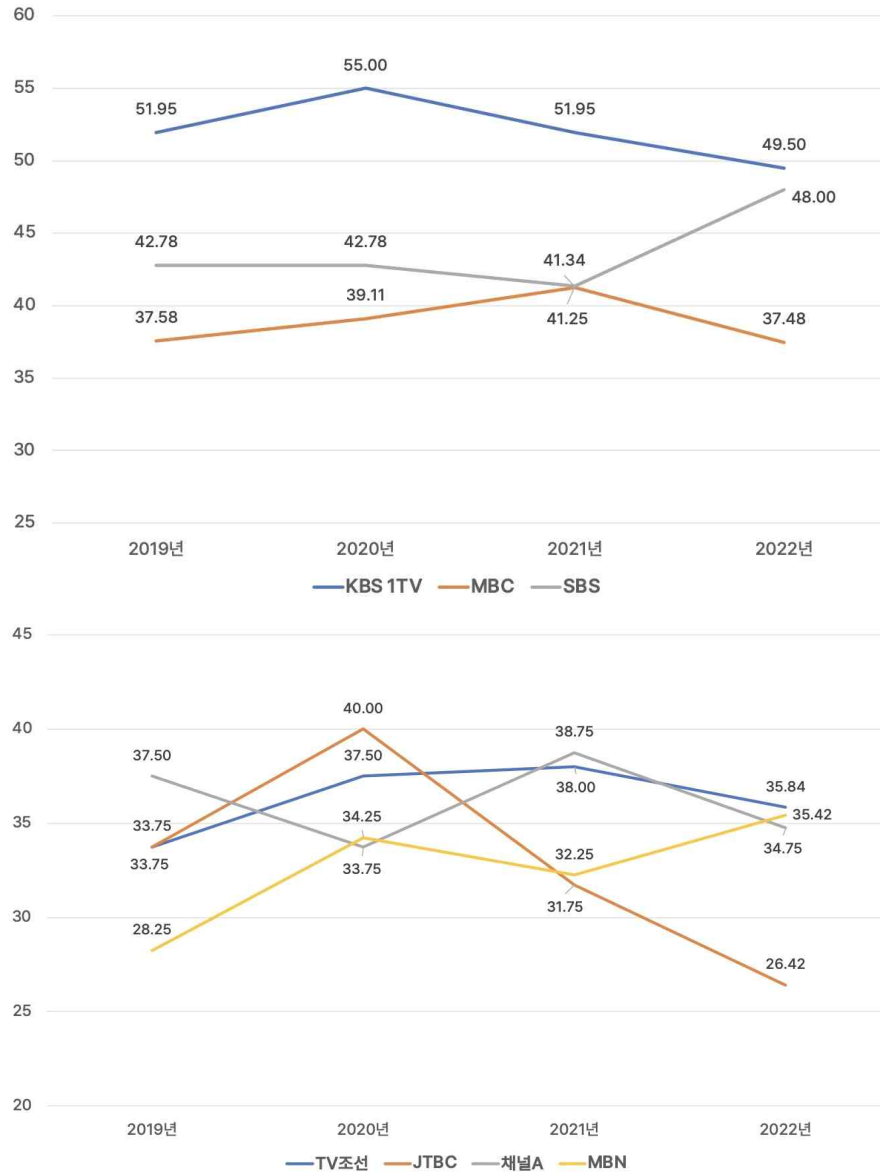
* 재난특보 : “정규 편성 이외에 재난방송을 위해 특별히 편성된 프로그램이거나, 정규뉴스 중에 ‘재난특보’ 코너 또는 타이틀로 특별 편성되는 보도 프로그램”

** 재난취약계층을 대상으로 재난특보를 폐쇄자막으로 제공한 실적을 평가 대상으로 하며, 방통위 담당부서에서 집계한 실적을 기준으로 평가

[그림 3-1]은 지상파방송사업자와 종합편성채널의 2019년부터 2022년까지의 방송평가 결과 중 ‘재난방송 편성 및 운영현황’ 을 나타낸 것이다. 상술한 것처럼 지상파TV중앙사업자는 55점 만점으로, 종합편성채널은 45점 만점으로 평가가 진행되었다. 지상파TV중앙사업자 중 재난주관방송사인 KBS 1TV는 2019년부터 2021년까지 50점 이상으로 평가되었으나 2022년 소폭 하락하여 49.5점으로 평가되었다. MBC는 2019년부터 2021년까지 점진적으로 상승하였으나 2022년 하락하여 2019년과 유사한 평가를 받았으며 SBS는 2021년을 기점으로 재난방송 편성 및 운영 점수가 상승하여 재난주관방송사 KBS 1TV와 유사한 결과를 나타냈음을 알 수 있다.

종합편성채널의 재난방송 편성 및 운영현황 부분을 살펴보면, 2019년 기준으로 MBN이 28.25점으로 가장 낮게 평가되었으나 2022년 35.42점으로 재난방송의 측면에서 가장 큰 변화를 보여준 것으로 나타났다. JTBC는 2019년 33.75점이었으며 2020년 40.00점으로 높은 점수를 받았으나 이후 급격하게 감소하여 2022년에는 26.42점을 평가받았다. TV조선은 2019년 33.75점이었으며 점진적으로 평가 점수가 상승하였으나 2022년 35.84점으로 4년을 기준으로 하면 일부 상승한 모습을 보여주었다. 채널A는 2019년 종합편성채널 중 가장 높은 37.50점으로 나타났으며 2020년 34.25점으로 하락한 후, 2021년 38.75점으로 다시 상승, 2022년에는 35.42점으로 다시 하락한 모습을 보여주었다.

[그림 3-1] 2019-2023년 방송통신위원회 방송평가(재난방송 편성 및 운영현황)



출처 : <방송통신위원회>, 2019-2022년도 방송평가결과 종합 재구성.

제 4 장 재난방송에 대한 정성평가

제 1 절 정성평가 방법

1. 정성평가 지표 설정

재난방송에 대한 정성평가는 정책적 효과성 증진을 목적으로 진행되어야 하는바, 정책적 방향을 고려하되 학술적 전문성을 담보하는 방향으로 마련되어야 한다. 이에 재난방송(보도)에 대한 정성 평가지표 개발을 위해 관련 법률, 재난방송 매뉴얼을 기초로 학계의 전문 의견을 반영하고 정책당국과의 정책적 검토를 통해 초안을 마련했다. 이후 3번의 시범 평가를 통해 정교화, 고도화하는 과정을 거쳐 정성평가 지표를 설정했다.

재난방송 의무사업자들이 재난 발생 시 재난방송의 역할을 적절히 이행했는지 살펴보기 위해 「방송통신발전 기본법」에서 요구되는 준수사항과 방송통신위원회의 방송평가 항목을 기준으로 살펴보고자 한다. 재난상황에 대한 정보를 정확하고 신속하게 제공했는지(제40조 3항 1호), 그리고 보편적 콘텐츠로서 재난방송이 노약자, 심신장애인 및 외국인 등 재난 취약계층을 고려한 재난 정보전달시스템을 제공했는지 살펴본다(제40조의 2 제3항 2호). 분석 기준으로 고려된 항목은 인터뷰 시 피해자의 사생활 침해(제40조 3항 3호) 및 미성년자에 대한 인터뷰 동의(제40조 3항 5호)와 같은 언론 윤리를 다루고 있는 항목은 제외하였다.

<표 4-1> 재난보도 정성평가 지표

변인	세부 내용
재난 시점	① 발생 시점 ② 진행 중 시점 ③ 종료 시점
사실보도	① 사실 중심 ② 주장/예측 중심 ③ 사실+주장/예측
정보원 활용	① 피해자 및 가족 ② 공식 기관 ③ 현장 전문가

	④ 이론 전문가 ⑤ 시민(목격자 등) ⑥ 기타
취약계층 포용	수어 방송 유무
내용 프레임	① 현황정보 프레임 ② 인간적 흥미 프레임 ③ 예방 프레임 ④ 조치 프레임 ⑤ 갈등 프레임 ⑥ 정치적 프레임 ⑦ 책임귀인 프레임 ⑧ 공포 프레임
선정성 (자극적 보도)	보도 언어의 선정성 ▶ 과장된 표현 ▶ 자극적 표현 ▶ 주관적 표현 보도 화면(이미지/영상)의 선정성 ▶ 피해자에 대한 불필요한 정보 과도하게 노출 ▶ 목격자/유가족/피해자의 슬픔/비애/표정/얼굴 클로즈업 ▶ 공포를 조장하는 자극적 보도 장면

우선 기본적으로 보도건수를 집계하고자 한다. 보도건수는 해당 방송사가 얼마나 사건에 집중하고 있는지 중요도를 분석할 수 있는 지표이다. 또한 날짜 별 보도건수를 살펴봄으로써 재난의 복구 기간까지 의제화하고 있는지 살펴볼 수 있다.

‘사실보도’ 는 재난방송(보도)이 얼마나 사실적으로 보도하고 있는지를 평가하는 지표이다. 세 가지 유목으로 구분되는데, 다음과 같다.

- ① 사실 중심적 : 정보원이나 정확한 출처 등의 객관적 정보를 제시하고, 이를 중심으로 해당 기사를 기술한 경우
- ② 주장/예측 중심적 : 객관적 근거나 정보원을 제시하기보다는 사건이나 상황을 주관적으로 판단하거나 주장하거나 예측하여 기술한 경우
- ③ 사실+주장/예측 : 객관정보를 중심으로 하는 내용과 주장/예측한 내용을 동일한 분량으로 기술한 경우

‘정보원 활용’ 은 어떤 취재원을 활용하고 있는지 분석을 통해 기자 혹은 방송사의 판단/예측이 아닌 전문적인 정보의 반영여부를 평가하는 지표이다. 정보원 유목은 다음과 같

다.

- ① 피해자 및 가족
- ② 공식 기관 : 정부, 지자체, 국회 등
- ③ 현장 전문가 : 소방대, 구조대원 등
- ④ 이론 전문가 : 교수, 연구원 등
- ⑤ 시민(목격자 등)
- ⑥ 기타 : 정보원이 드러나지 않는 경우

‘취약계층 포용’은 재난 취약계층을 위한 재난방송이 적절히 이루어졌는지 살펴보기 위해 수어방송의 송출 현황을 평가하는 지표이다.

‘내용 프레임’은 재난에 대한 접근방식을 보여주는 지표로, 재난방송이 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공했는지 살펴보는 지표이다. 방송뉴스의 다양성을 보여주는 동시에 재난방송의 표층적인 보도 문제점이 개선되었는지를 드러내는 지표이기도 하다.³⁾ 세부 유목은 다음과 같다.

- ① 현황정보 프레임 : 사망자 등 피해 현황에 대해 수치를 제시해 사실을 전달하는 보도
- ② 인간적 흥미 프레임 : 재난에 대해 갖는 일반인들의 불안감이나 위험인식에 대해 감성적으로 접근한 보도, 개인적인 사례 보도
- ③ 예방 프레임 : 사전 예방에 관한 사실적 정보 전달
- ④ 조치 프레임 : 과거나 현재의 관련 당국의 대응 조치를 다룬 보도
- ⑤ 갈등 프레임 : 재난 관련된 행위 주체들 간의 대립이나 갈등을 강조
- ⑥ 정치적 프레임 : 재난 관련 정치공방이나 정치적 의제에 대한 보도
- ⑦ 책임귀인 프레임: 재난의 원인이나 책임이 있는 주체를 지목하고 대책을 촉구

3) 재난 사고 기사는 다른 이슈와는 달리 진단, 평가, 책임 주체, 그리고 해결의 이야기 구조를 갖는다. 기자들은 재난 사고를 보도할 때 일반적으로 문제를 정의하고, 원인을 진단하고, 도덕적 평가를 내리며 처방이나 예방책을 제시한다(이완수·배재영, 2015). 언론은 이 과정에 재난 사고의 전부를 보여주는 것이 아니라, 인식된 현실의 몇 개 측면, 즉 기자의 해석과 선호 체계를 담은 선택된 내용을 보여준다. 이러한 선택된 보도프레임은 어떤 토픽에 대해 특정 측면을 강조하는 것이며, 이를 기사 맥락 속에서 보다 현저하게 만드는 과정이다.

⑧ 공포 프레임 : 재난으로 인한 건강상의 위협이나 사회적 위협을 극도로 강조하여 공포, 불안을 야기하는 보도

‘선정성’은 보도언어 및 이미지/영상의 자극성 유무 및 정도를 평가하는 지표이다. 보도 언어 관련 선정성의 기준은 다음과 같다.

- ▶ 과장된 표현(초/극/대 등 한자어로 과장한 경우. 상당한, 매우 등과 같은 부각적 표현)
- ▶ 자극적 표현(패닉, 대혼란, 대란, 공포, 창궐, 재앙, 두려움, 치명적인, 살인적인 등의 표현)
- ▶ 주관적 표현(매섭다, ~듯하다 ~같다 등 주관어 들어간 표현)

이미지/영상 관련 선정성의 기준은 다음과 같다.

- ▶ 피해자에 대한 불필요한 정보 과도하게 노출
- ▶ 목격자/유가족/피해자의 슬픔/비에/표정/얼굴 클로즈업
- ▶ 공포를 조장하는 자극적 보도 장면(숫구치는 불길 등 불안감 조성)

2. 정성평가 대상 및 방법

정성평가 대상 방송사로는 재난주관방송사인 ‘KBS’ 를 비롯한 지상파방송사 3개사 (KBS, MBC, SBS)와 종합편성채널 4개사(TV조선, JTBC, 채널A, MBN), 보도전문채널 2개사 (YTN, 연합뉴스TV) 등 9개 방송사를 선정했다.

분석대상 프로그램은 주시청시간대(평일: 오후 7시부터 오후 11시/토요일·일요일·공휴일: 오후 6시부터 오후 11시까지)에 제공되는 메인 뉴스프로그램을 선정했다.

9개 방송사의 홈페이지에 게재된 VOD 영상클립과 방송기사를 분석했다. 방송 뉴스는 대개 짧은 시간 안에 핵심 정보를 전달하므로 분석단위는 홈페이지에서 제공하는 VOD 동영상이 클립과 WAVVE 등의 OTT 서비스를 이용하여 해당 프로그램을 모니터링했다. 일부 전체 뉴스 프로그램 영상이 제공되지 않는 경우(연합뉴스TV)에는 방송통신위원회 ‘재난 방송모니터링 시스템’ 을 이용하여 모니터링을 진행했다.

<표 4-2> 2023년 재난보도 정성평가 대상 방송사 및 프로그램

구 분	방송사	평일(월-금)		주말(토-일)	
		프로그램	시간	프로그램	시간
지상파방송	KBS1	KBS 뉴스 9	21:00	KBS 뉴스 9	21:00
	MBC	MBC 뉴스데스크	19:40	MBC 뉴스데스크	19:55
	SBS	SBS 8 뉴스	19:50	SBS 8 뉴스	20:20
종합편성채널	TV조선	TV조선 뉴스9	21:00	TV조선 뉴스7	19:00
	JTBC	JTBC 뉴스룸	19:50	JTBC 뉴스룸	17:50
	채널A	뉴스A	19:00	뉴스A	19:00
	MBN	MBN 뉴스7	19:00	MBN 뉴스센터	19:30
보도전문채널	YTN	YTN24	19:00	YTN 뉴스와이드	21:50
	연합뉴스TV	뉴스20	20:00	뉴스 프라임	19:00

정성평가를 위한 보도내용 분석은 미디어커뮤니케이션(신문방송학) 전공 박사급 2인이 코더로 참여해 진행했다. 각 코더들에게는 코딩 절차와 각 변인의 조작적 정의가 포함된 코딩 지침을 제공했으며, 코더 간의 신뢰도를 높이기 위해 사전테스트를 수행했다. 홀스터의 신뢰도계수를 이용하여 코더 간 신뢰도를 검증한 결과 0.90으로 비교적 높게 나타났

다.4) 결과분석을 위해 통계패키지 StataSE와 SPSS v.27을 이용하여 데이터 처리 및 분석을 진행했다.

4) 코더 간의 신뢰도 산출하는 홀스티(Holsti, 1969)의 신뢰도 계수 공식은 신뢰도 = $2M/N1+N2$ 이다. M은 2명의 코더 간에 일치한 코딩 수, N1은 코더1이 코딩한 수, N2는 코더 2가 코딩한 수를 의미

제 2 절 산불재난 보도에 대한 정성평가 분석

1. 개요

1) '23. 상반기 재난방송(보도) 정성평가 대상 재난사례 선정

매년 봄철 다수 산불 발생으로 재난방송(보도)의 주요 대상이 되고 있는바, 2023년 상반기 정성평가 대상 재난사례로 ‘산불’ 사례를 선정했다.

2023년 상반기 산불 발생건수를 보면, 2월 111건, 3월 229건, 4월 105건의 순으로 3월에 가장 많은 산불이 발생한 것으로 나타났다. 피해면적 규모로 보면 4월이 3,879.38ha로 3월(864.52ha), 2월(154.66ha)보다 월등하게 큰 피해가 나타난 것으로 추산되고 있다. 2023년 산불발생 현황 및 피해규모 기준 4월 2일부터 4월 4일까지 전국적으로 발생한 산불의 피해사례가 가장 큰 것으로 나타났다.

2023년 4월 2일부터 4일까지 전국적으로 동시다발적으로 발생한 대형 산불로 큰 피해가 발생하였으며, 피해정도가 큰 10곳이 특별재난지역으로 지정되었다. 4월 2일부터 4일까지 전국적으로 발생한 산불은 51건, 피해면적은 약 3,745.83ha로 추정된다. 산불로 큰 피해를 입은 대전광역시 서구, 충청북도 옥천군, 충청남도 홍성군·금산군·당진시·보령시·부여군, 전라남도 함평군·순천시, 경상북도 영주시 등이 특별재난지역으로 선포되었다.

2) 재난보도 분석 기간 설정

발생건수와 피해면적 등을 고려하여 분석 기간을 설정, 4월 2일부터 4일까지의 산불 발생 기간과 종료 이후의 1일을 추가하여 2023년 4월 2일부터 4월 5일까지 산불 관련 재난 보도의 정성평가 기간으로 설정했다.

2. 정성평가 분석

1) 보도 건수

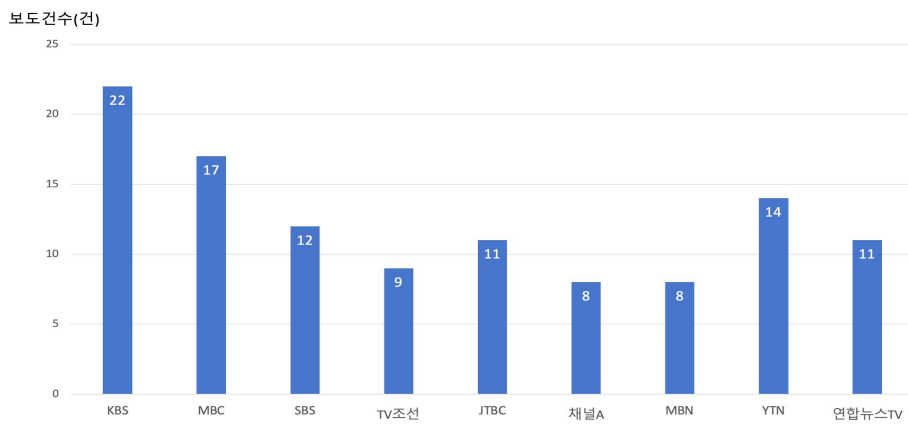
보도 건수는 해당 방송사가 얼마나 사건에 집중하고 있는지 중요도를 의미하는 지표이다.

4월 2일부터 5일까지 주시청시간대 방송사 뉴스프로그램을 분석한 결과, ‘산불’ 관련 재난보도는 총 112건으로 나타났다. 산불 관련 가장 많은 보도를 한 방송사는 재난주관방송사인 ‘KBS1’ 로 ‘KBS 9시 뉴스’ 를 통해 총 22건이 보도되었으며, 뒤를 이어 지상파 ‘MBC’ 가 ‘17건, 보도전문채널 ‘YTN’ 이 14건, ‘연합뉴스TV’ 가 11건이었으며, 종합편성채널 ‘JTBC’ 의 ‘뉴스룸’ 에서 11건이 보도되었다. ‘산불’ 관련 뉴스 꼭지가 9개 방송사 평균 12.4건이 해당 기간에 보도되었다.

<표 4-3> 산불 재난보도 보도 건수

구분	방송사	빈도(건)	백분율(%)
지상파	KBS1	22	19.6
	MBC	17	15.2
	SBS	12	10.7
종합편성채널	TV조선	9	8.0
	JTBC	11	9.8
	채널A	8	7.1
	MBN	8	7.1
보도전문채널	YTN	14	12.5
	연합뉴스TV	11	9.8
전체		112	100.0

[그림 4-1] 산불 재난보도 보도 건수(방송사별 비교)



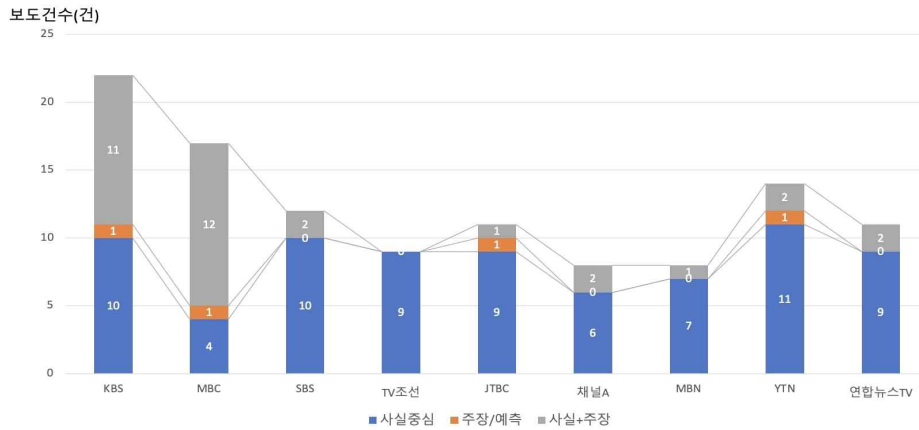
2) 사실 보도

재난보도가 얼마나 사실에 기반을 두고 관련 내용을 보도하고 있는지를 평가하는 지표이다. 산불 관련 재난방송에 있어서 객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도는 74건(66.1%)이었으며 객관정보의 내용과 함께 산불의 원인이나 발생 예측을 한 보도는 33건(29.5%)이었다. 객관적인 정보나 사실을 기반으로 하는 뉴스 쪽지는 총 107건으로 볼 수 있으며 주장이나 예측 위주의 방송은 4건으로 분석된다. 산불 관련 재난방송에 있어 정확하게 객관화된 자료 위주의 방송이 이루어지고 있으며 기자의 주장이나 예측 등은 최소화하여 보도함으로써 재난방송이 가져야 할 책무를 잘 수행한 것으로 판단된다.

<표 4-4> 산불 재난보도 사실보도

구 분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)			
		사실 중심	주장/예측	사실+주장	전체
지상파	KBS1	10	1	11	22
	MBC	4	1	12	17
	SBS	10	0	2	12
종합편성채널	JTBC	9	0	0	9
	채널A	9	1	1	11
	TV조선	6	0	2	8
	MBN	7	0	1	8
보도전문채널	YTN	11	1	2	14
	연합뉴스TV	9	0	2	11
전체		74(66.1)	4(3.6)	33(29.5)	112(100.0)

[그림 4-2] 산불 재난 보도 사실 보도(방송사별 비교)



산불 발생원인 관련 보도에서 기관의 공식 브리핑 내용 대신 목격자의 진술 등을 토대로 한 ‘주장/예측’ 보도가 소수 확인되었다. 원인에 대한 책임 여부를 특정인에게 전가할 수 있기에 객관적 확인 후 보도해야 할 필요성이 제기된다.

<표 4-5> 산불 재난 보도 주장/예측 사례

채널	내용
MBC	 <p>MBC 뉴스데스크 2023년 4월 4일 별목 작업하다? 블랙박스 찍힌 첫 발화</p>

3) 정보원 활용

어떤 취재원을 활용하고 있는지 분석을 통해 기자 혹은 방송사의 판단/예측이 아닌 전문적인 정보의 반영여부를 평가하는 지표이다. 산불 관련 재난보도에 있어 중요한 것은 재난 발생시 객관적인 전문성(정보원)을 확보할 필요가 있다는 것으로 이는 보도의 신뢰성과 피해에 대한 예측 및 예방 효과를 위해 반드시 담보해야 하는 부분이다.

해당 기간 보도의 정보원을 분석한 결과, 산불을 지켜본 목격자나 시민 등을 정보원으로 활용한 보도는 38건(22.8%)이었으며, 피해를 입은 당사자나 가족 등 밀접한 관계에 있는 사람들을 정보원으로 활용한 보도는 33건(19.8%)으로 나타났다.

산불 피해에 대한 면밀한 파악을 통해 피해정도와 예방책들을 전달하는 지자체나 국가 기관 등의 ‘공식기관’ 은 31건(18.6%), 소방대원 및 관련 기관 소속의 현장전문가는 26건(15.6%), 학계에서 연구를 위주로 하는 교수 및 연구원 등의 이론전문가는 10건(6.0%) 등으로 나타났다.

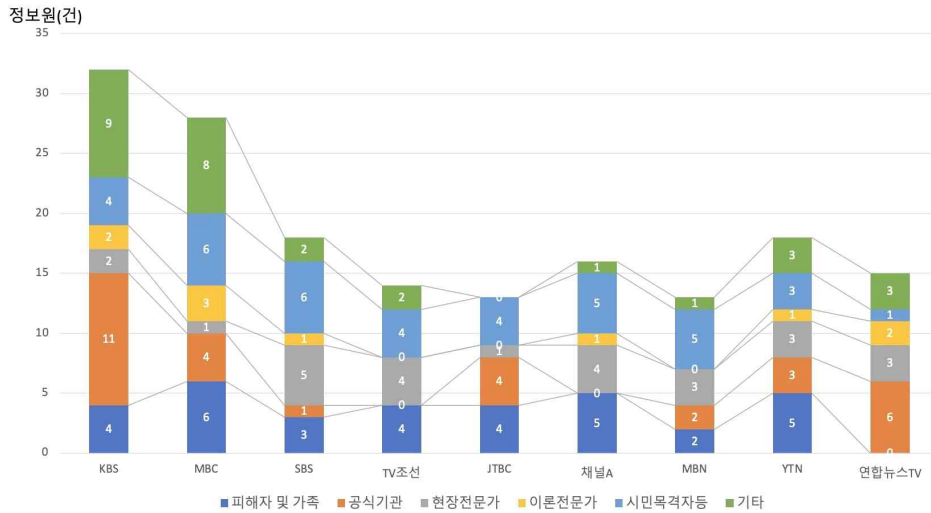
전문성(정보원)이 직접적으로 등장하지 않거나 알 수 없는 경우도 29건으로 나타났지만, 이는 산불 관련 뉴스가 연속으로 배치되면서 유사한 내용이 방송되어 뉴스 꼭지로 중복되는 정보를 노출하지 않은 경우로 볼 수 있다.

<표 4-6> 산불 재난보도 정보원 활용

구 분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)						
		피해자 및 가족	공식기관	현장 전문가	이론 전문가	시민 목격자 등	기타	전체
지상파	KBS1	4	11	2	2	4	9	32
	MBC	6	4	1	3	6	8	28
	SBS	3	1	5	1	6	2	18
종합편성 채널	TV조선	4	0	4	0	4	2	14
	JTBC	4	4	1	0	4	0	13
	채널A	5	0	4	1	5	1	16
보도전문 채널	MBN	2	2	3	0	5	1	13
	YTN	5	3	3	1	3	3	18
	연합뉴스TV	0	6	3	2	1	3	15
전체		33(19.8)	31(18.6)	26(15.6)	10(6.0)	38(22.8)	29(17.4)	167(100.0)

(* 정보원, 중복 분류)

[그림 4-3] 산불 재난 보도 정보원 활용(방송사별 비교)



4) 내용 프레임

재난에 대한 접근방식을 보여주는 지표로, 재난방송이 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공했는지 살펴보는 지표이다. 산불 관련 뉴스 보도에서 중요한 것 중 하나는 뉴스가 담고 있는 내용 프레임으로 이를 통해 뉴스가 말하고자 하는 메시지와 의미의 파악이 가능하다.

사망자 등 피해 현황에 대해 수치를 제시해 사실을 전달하는 보도를 의미하는 현황정보 프레임은 산불 재난에 대한 객관적 정보를 전달하는 것이라 할 수 있는데, 해당 기간 보도 중에서 94건(42.3%)이 ‘현황정보 프레임’으로 나타났다. 화재 진압 관련 기관이나 지자체 및 당국이 산불과 관련한 행동을 보여주는 ‘조치프레임’이 41건(18.5%)으로 뒤를 이었으며, 산불로 인해 피해를 입은 피해자나 가족 등 개인적인 사례를 보도한 ‘인간적 흥미 프레임’의 경우도 30건(13.5%)으로 나타났다.

산불의 원인으로 지목된 사람들(별목공 등)에 대한 조사를 진행한다는 내용이나 책임을 촉구해야 한다는 내용의 ‘책임귀인 프레임’이 19건(8.65%)으로 나타났으며, 산불에 대한 공포심을 자극하거나 불안을 야기하는 보도는 3건(1.4%)으로 분석되었다. 산불에 대한 피

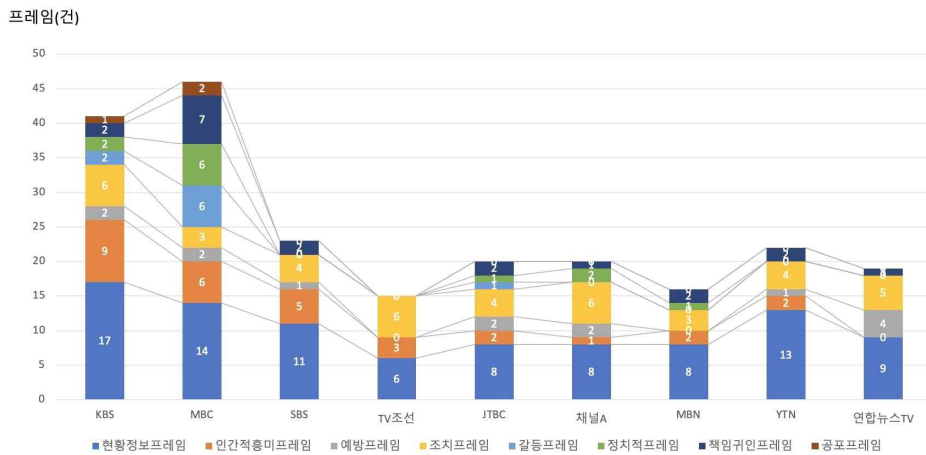
해나 예방, 진행 상황 등을 위주로 보도하여 발생할 수 있는 피해를 최소화하는 보도경향을 확인할 수 있었다.

<표 4-7> 산불 재난보도 내용 프레임

구분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)								전체
		현황정보 프레임	인간적 흥미 프레임	예방 프레임	조치 프레임	갈등 프레임	정치적 프레임	책임귀인 프레임	공포 프레임	
지상파	KBS1	17	9	2	6	2	2	2	1	41
	MBC	14	6	2	3	6	6	7	2	46
	SBS	11	5	1	4	0	0	2	0	23
종합편성채널	TV조선	6	3	0	6	0	0	0	0	15
	JTBC	8	2	2	4	1	1	2	0	20
	채널A	8	1	2	6	0	2	1	0	20
	MBN	8	2	0	3	0	1	2	0	16
보도전문채널	YTN	13	2	1	4	0	0	2	0	22
	연합뉴스TV	9	0	4	5	0	0	1	0	19
전체		94(42.3)	30(13.5)	14(6.3)	41(18.5)	9(4.1)	12(5.4)	19(8.6)	3(1.4)	222(100.0)

(*프레임 유형, 중복 분류)

[그림 4-4] 산불 재난보도 내용 프레임(방송사별 비교)



일부 방송사(KBS1, MBC, JTBC, 연합뉴스TV)에서는 산불 발생 기간 지자체 소속 관계자가 업무를 다하지 못했다는 정치적 프레임 관련 내용이 일부 보도되었지만, 전체 뉴스의 주된 논조는 피해에 대한 설명과 조치 사항을 주로 보도한 것으로 분석된다.

5) 선정성

보도언어 및 보도에 이용된 이미지와 영상의 자극성 유무 및 정도를 평가하는 지표이다.

일부 보도에서 산불 보도 화면의 선정성을 드러냈지만, 산불 재난의 특성으로 인해 발생하는 최소한의 수준으로 평가된다. 화염으로 가득한 건물이나 산으로 번져가는 영상, 일부 피해자들의 안타까운 표정과 인터뷰 내용이 전달되기도 하였으나, 이는 산불재난이 가지고 있는 특성인 ‘확산’으로 인하여 재난의 영향 등을 전달하기 위한 최소한의 내용으로 보도한 것으로 평가된다.

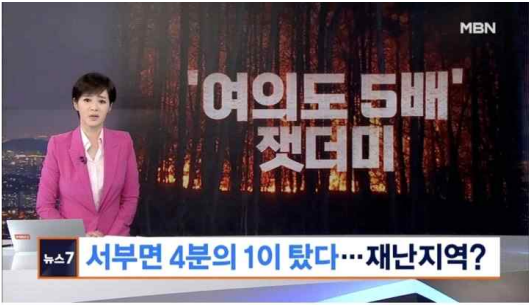
<표 4-8> 산불 재난보도 선정성

구분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)		
		보도 언어의 선정성	보도 화면의 선정성	보도건수
지상파	KBS1	1(4.5)	0(0.0)	22(100.0)
	MBC	2(11.8)	2(11.8)	17(100.0)
	SBS	1(8.3)	1(8.3)	12(100.0)
종합편성채널	TV조선	0(0.0)	0(0.0)	9(100.0)
	JTBC	1(9.1)	2(18.2)	11(100.0)
	채널A	0(0.0)	0(0.0)	8(100.0)
	MBN	1(12.5)	0(0.0)	8(100.0)
보도전문채널	YTN	1(9.1)	0(0.0)	14(100.0)
	연합뉴스TV	1(7.1)	0(0.0)	11(100.0)
전체		8(7.1)	7(6.3)	112(100.0)

일부 뉴스에서 다소 자극적으로 받아들일 수 있는 단어가 사용되어 시청자로 하여금 불안함을 느끼게 하는 경우가 발견되었다. 불길 또는 연기가 치솟는 장면과 함께 ‘지옥이네, 지옥’ 과 같은 말과 자막이 함께 사용되거나 ‘화마가 휩쓴’, ‘아수라장’, ‘폐허’, ‘젯더미’ 와 같이 다소 과한 언어가 다수 사용되었다. 전체 보도건수에 비해 선정적인 단어의 사용은 많지 않았으며 대부분 산불 관련 피해 및 예방 정도를 객관적으로 이해할

수 있도록 보도하고 있는 것으로 분석된다.

<표 4-9> 산불 재난보도 언어 선정성 사례

채널	내용
MBN	 <p>MBN 뉴스7 2023년 4월 4일 서부면 4분의 1이 탔다...홍성 군 특별재난지역 선포될까?</p>

산불재난의 피해 상황을 전달하는 과정에서 피해와 피해자의 모습을 클로즈업하여 전달하는 등 피해자의 상황을 각인, 낙인하는 보도경향을 보였다. 이재민 등의 피해자가 발생하였는데, 이들의 피해 상황을 적나라하게 보여주거나 피해자 모습을 클로즈업하는 등의 장면들이 보도되었는데, 이는 피해자를 각인하는 효과를 가져올 수 있기에 지양해야 할 것으로 판단된다. 동일한 정보원(피해자 및 가족)이 다수의 방송사를 통해 보도가 이루어지는 것을 확인할 수 있었는데, 피해자의 과잉 노출은 평생 피해자로 낙인하는 결과를 낳을 수 있기에 역시 지양해야 할 것으로 분석된다.

<표 4-10> 산불 재난보도 화면 선정성

채널	내용
MBC	 <p>MBC 뉴스데스크 2023년 4월 4일 “장독대만 남았다” 화마가 삼킨 마을</p>

SBS		SBS 8시 뉴스 2023년 4월 2일 “평생 일귀 났는데”...강풍에 홍성 산불 절반도 못 껐다
JTBC		JTBC 뉴스룸 2023년 4월 3일 삶의 터전 송두리째 잃고 “손 가방 달랑”

6) 취약계층 포용(수어 방송)

재난 취약계층을 위한 재난방송이 적절히 이루어졌는지 살펴보기 위해 수어방송의 송출 현황을 평가하는 지표이다.

총 112건의 보도 중에서 53건(53.5%)이 수어방송으로 진행되었으며, 모든 지상파 방송사(KBS1, MBC, SBS)는 수어방송을 진행하였다. KBS1은 22건(100%), MBC 17건(100%), SBS 12건(100%) 등 지상파방송사는 분석된 모든 산불관련 뉴스에서 수어방송을 진행하였다.

종합편성채널 4개와 보도전문채널 2개사는 해당 분석 기간 내 수어방송을 진행하지 않았는데 이는 개선이 필요한 부분이다. 일부 종합편성채널 및 보도전문채널에서 주시청시간대 및 분석에 이용된 프로그램의 방영 시간 외에 수어방송을 진행하는 경우가 있었지만, 산불과 같이 국민의 안전에 직결되는 사안을 보도할 경우에는 알권리 및 포용성 차원에서 재난 취약계층을 배려하는 보도를 지향할 필요가 있겠다.

<표 4-11> 산불 재난보도 취약계층 포용

			보도건수(건) / 백분율(%)
구 분	방송사	수어방송	전체 보도건수
지상파	KBS1	22(100.0)	22(100.0)
	MBC	17(100.0)	17(100.0)
	SBS	12(100.0)	12(100.0)
종합편성채널	TV조선	0(0.0)	9(100.0)
	JTBC	0(0.0)	11(100.0)
	채널A	0(0.0)	8(100.0)
	MBN	0(0.0)	8(100.0)
보도전문채널	YTN	0(0.0)	14(100.0)
	연합뉴스TV	0(0.0)	11(100.0)
전체		51(45.5)	112(100.0)

3. 소결

재난방송 주관방송사 및 의무방송사업자의 주시청시간대 뉴스프로그램을 대상으로 2023년 4월 2~5일 산불재난 관련 보도를 평가 분석한 결과, 대체로 그 역할을 충실히 수행하고 있는 것으로 평가된다.

산불이 발생한 직후 진행 상황을 신속하고 정확하게 보도하는 경우가 많았으며, 산불 진행 중 또는 종료시점 이후의 보도는 진화의 진행정도, 피해자 규모와 대피상황, 발화원인의 추정 등의 내용을 다룬 보도가 이루어졌다.

재난보도가 얼마나 사실에 기반을 두고 관련 내용을 보도하고 있는지를 평가한 결과, 객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도, 객관정보의 내용과 함께 산불의 원인이나 발생 예측을 한 보도가 대부분으로 재난방송의 기본 원칙을 비교적 잘 준수한 것으로 평가된다.

재난에 대한 접근방식을 보여주는 뉴스 프레임은 ‘현황정보’와 ‘조치’ 프레임이 압도적으로 재난 자체에 집중하는 보도경향을 보여주었다. 산불재난으로 발생할 수 있는 피해 현황과 지자체 및 소방서 등에서 산불재난을 진압하는 과정을 다루는 뉴스 보도의 비중이 높은 것을 확인할 수 있었다. 재난방송의 특성상 산불의 진행정도 등의 현황정보를 전달하는 프레임이 많이 발견되었다. 이는 정보를 전달함으로써 상황을 알리고, 대피 등을 계획하기 위해 반드시 우선되어야 하는 내용이다.

재난에 대한 불안감이나 위험인식 등에 감성적으로 접근하거나 피해자들의 개인적 사례 등을 포함한 인간적 흥미 위주의 프레임도 관찰되었는데, 이는 피해상황을 확인하는데 필요한 정보인 것으로 판단된다. 산불의 원인에 대한 책임귀인, 공포 등의 프레임이 적었는데, 재난보도의 개선사항으로 꾸준히 지적되어 왔다는 점에서 발전적 모습으로 평가할 만하다. 대부분의 방송사는 산불의 진행상황 등의 사실적 프레임에 중점을 두고 있으면서도, 피해의 확산 등을 대비해 인근의 대피장소와 이동수단 확보 등의 철저한 대비를 독려하는 내용을 포함해 보도했다.

재난보도의 선정성을 평가한 결과, 보도 언어와 화면의 경우 일부 피해자들의 얼굴 또는 상황이 클로즈업되거나 불에 타 갯더미가 된 피해상황이 화면을 메우는 등 시청자들을 불안하게 하며 자극적으로 느낄 수 있는 화면이 일부 있었다. 일부 선정적인 화면이나 보도 언어가 발견되기도 하였으나 전체 보도 건수에 비해 낮은 비중을 차지하고 있어 산불 관련 재난방송(보도)의 전체적 측면에서는 잘 이루어지고 있는 것으로 분석된다. 다만, 피해자를 반복적으로 노출하거나 클로즈업하는 부분은 피해자를 과하게 각인시킬 수 있는 부분이기엔 지양할 필요가 있겠다.

재난 취약계층을 위한 수어방송의 경우, KBS1, MBC, SBS 등이 지상파 뉴스에서만 수어방송을 제공했다. 종합편성채널 및 보도전문채널에서는 수어방송이 진행되지 않았는데, 재난 보도의 포용성 및 재난 취약계층의 재난보도 접근성 제고를 위해 개선되어야 할 부분이다.

제 3 절 집중호우 보도에 대한 정성평가 분석

1. 개요

1) '23. 3분기 재난방송(보도) 정성평가 대상 재난사례 선정

매년 집중호우의 발생으로 재난방송(보도)의 주요 대상이 되고 있는바, 2023년 3분기 정성평가 대상 재난사례로 ‘집중호우’ 사례를 선정했다.

기상청은 2023년 6월 15일부터 수도권에 극단적인 호우(극한호우: ‘1시간에 50mm’와 ‘3시간에 90mm’를 동시에 충족할 경우에 사용하는 용어) 발생시 긴급재난문자를 발송하기로 결정했다. 집중호우 및 극한호우로 인한 인명과 재산 피해의 정도가 확대되고 있음이다. 해당기간 ‘오송 지하차도 참사’, ‘예천 해병대원 사고’ 등의 인명사고가 발생하기도 하였으며 ‘괴산댐 월류’, ‘예천 산사태’로 인하여 다수의 이재민이 발생했다.

집중호우로 인해 다수의 인명사고와 재산피해가 발생하면서 관련 사안이 국가적으로 중요해졌으며 예방에 대한 관심도 높아졌다. 재난에 대한 명확한 정보와 안전을 담보할 수 있는 예방적 행동 등에 대한 국내 집중호우 관련 재난방송(보도)의 필요성이 더욱 강조되고 있다.

2023년 7월 중 발생한 집중호우로 인하여 산사태, 도로침수, 인명피해가 발생하였으며 일부 지역은 ‘특별재난지역’으로 선포되었다. 집중호우로 피해를 입은 경북 예천과 영주, 문경, 봉화, 충북 청주와 괴산, 충남 공주와 논산, 청양, 부여, 전북 익산, 김제시 죽산면과 세종시 등이 특별재난지역으로 우선 선포되었으며 추가로 충남 보령, 충남 충주 등이 추가로 선포되었다.

2) 재난보도 분석 기간 설정

발생건수와 피해면적 등을 고려하여 분석 기간을 설정하였는데, ‘중앙재난안전 대책본부’의 ‘호우 대처상황 보고’ 등을 참고하여 2023년 7월 9일부터 7월 27일까지 총 19일을 집중호우 관련 재난보도의 정성평가 기간으로 설정했다.

2. 정성평가 분석

1) 보도 건수

보도 건수는 해당 방송사가 얼마나 사건에 집중하고 있는지 중요도를 의미하는 지표이다.

2023년 7월 9일부터 27일까지 주시청시간대 방송사 뉴스프로그램을 분석한 결과, ‘집중호우’ 관련 재난보도는 총 1,212건으로 나타났다. 집중호우 관련 가장 많은 보도를 한 방송사는 재난주관방송사인 KBS1로 총 194건이 보도되었으며 지상파 SBS가 154건, 지상파 MBC가 152건, 종합편성채널 JTBC 137건이 보도되었으며, MBN 135건, TV조선 125건, 채널A 117건 보도되었다. 보도전문채널 YTN은 121건, 연합뉴스TV가 77건 보도되었다.

<표 4-12> 집중호우 재난보도 보도 건수

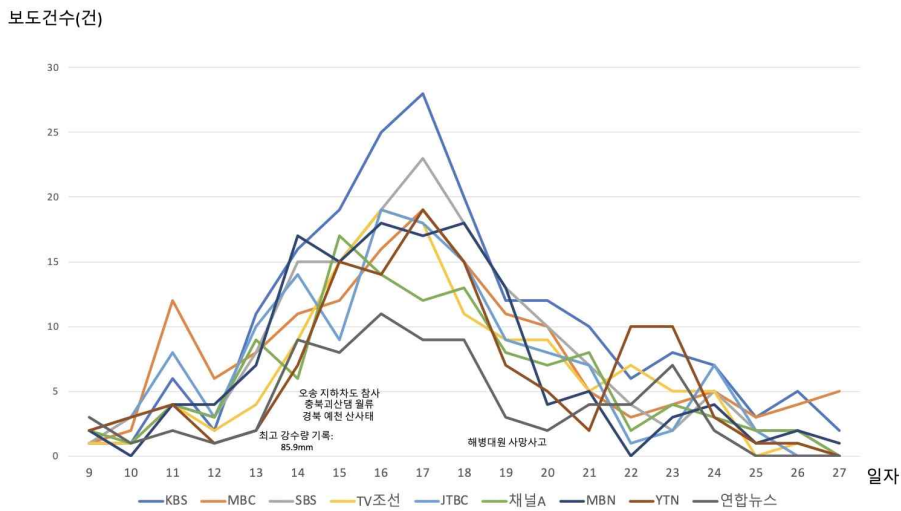
구 분	방송사	빈도(건)	백분율(%)
지상파	KBS1	194	16.01
	MBC	152	12.54
	SBS	154	12.71
종합편성채널	TV조선	125	10.31
	JTBC	137	11.3
	채널A	117	9.65
	MBN	135	11.14
보도전문채널	YTN	121	9.98
	연합뉴스TV	77	6.35
전체		1,212	100

지상파방송사의 집중호우 관련 보도가 종합편성채널 및 보도전문채널 대비 많았던 것으로 분석된다. ‘집중호우’ 관련 뉴스 꼭지가 7월 9일부터 27일(19일)간 9개 방송사 평균 134.7건이 해당 기간에 보도되었다. 재난주관방송사 KBS1 및 지상파방송사 MBC와 SBS의 보도 건수가 종합편성채널 및 보도전문채널에 비해 상대적으로 높았던 것으로 분석된다.

분석기간 보도 건수 추이를 분석한 결과, 7월 9일부터 보도 건수가 점진적으로 증가하였고 7월 15일과 18일 사이에 보도 건수가 폭발적으로 증가하였다. 해당 기간 집중호우로 인한 피해가 전국적으로 발생하였으며 특히, ‘오송 지하차도 참사’와 ‘경북 예천 해병대원 순직’ 등의 인명 피해가 늘어나면서 관련 보도 건수가 확대된 것으로 분석된다. 7월

말, 집중호우가 소강상태에 이르면서 점차 보도건수가 줄어들었으며, 이는 6~8월에 주로 등장하는 계절형 재난인 ‘집중호우’의 특성을 반영하고 있다.

[그림 4-5] 집중호우 재난보도 주요 사건 및 일자별 보도 건수



보도전문채널 YTN과 연합뉴스는 분석 기간 일부 ‘뉴스특보’의 형태로 뉴스 프로그램을 진행했다. 지상파 및 종합편성채널에서 편성을 변경하면서 진행하기 어려운 ‘뉴스특보’를 진행함으로써 집중호우에 대한 사안의 시급성 등을 시청자에게 전달했다.

2) 사실보도

재난보도가 얼마나 사실에 기반을 두고 관련 내용을 보도하고 있는지를 평가하는 지표이다.

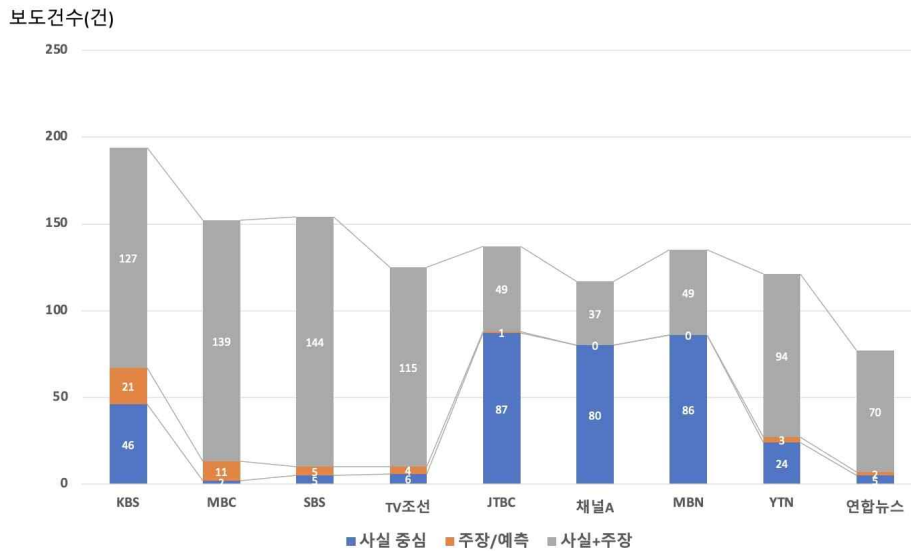
집중호우 관련 재난방송에 있어서 객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도는 341건(28.1%)이었으며 객관정보의 내용과 함께 집중호우의 원인이나 발생 예측을 한 보도는 824건(68.0%)이었다. 객관적인 정보나 사실을 기반으로 하는 뉴스 꼭지는 총 1,156건(96.1%)으로 볼 수 있으며, 주장이나 예측 위주의 방송은 47건(3.9%)으로 분석된다. 집중호

우 관련 재난방송에 있어 정확하게 객관화된 자료 위주의 방송이 이루어지고 있으며 기자의 주장이나 예측 등은 최소화하여 보도함으로써 재난방송이 가져야 할 책무를 잘 수행하고 있는 것으로 판단된다. 분석 기간 ‘오송 지하차도 참사’, ‘경북 예천 산사태’ 및 ‘해병대원 사고’, ‘충남 괴산댐 월류’ 등의 집중호우로 인한 재난 및 인명피해가 동시다발적으로 발생하면서 해당 사고들에 대한 원인 및 조치 등에 대한 사실적 보도와 사실에 근거를 둔 의견 보도가 다수 이루어졌다. 이는 지상파, 종합편성채널 및 보도전문채널 모두 해당되는 내용이다.

<표 4-13> 집중호우 재난보도 사실보도

구 분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)			
		사실 중심	주장/예측	사실+주장	전체
지상파	KBS	46	21	127	194
	MBC	2	11	139	152
	SBS	5	5	144	154
종합편성채널	TV조선	6	4	115	125
	JTBC	87	1	49	137
	채널A	80	0	37	117
	MBN	86	0	49	135
보도전문채널	YTN	24	3	94	121
	연합뉴스	5	2	70	77
전체		341(28.1)	47(3.9)	824(68.0)	1,212(100.0)

[그림 4-6] 집중호우 재난보도 사실보도(방송사별 비교)



3) 정보원 활용

어떤 취재원을 활용하고 있는지 분석을 통해 기자 혹은 방송사의 판단/예측이 아닌 전문적인 정보의 반영여부를 평가하는 지표이다.

집중호우 관련 재난방송에 있어서 중요한 것은 재난 발생시 객관적인 전문성(정보원)을 확보할 필요가 있다는 것으로, 이는 보도의 신뢰성과 피해에 대한 예측 및 예방 효과를 위해 반드시 담보해야 하는 부분이다. 특히, 분석기간 중 다수의 재산 및 인명피해가 발생하면서 방송의 재난 대응 책무에 대한 요구가 증가했다.

해당 기간 보도의 정보원을 분석한 결과, 정부, 지자체, 국회 등 국가 기관 소속의 사람들을 활용한 보도는 전체 780건(41.6%)이었으며 시민이나 목격자 등 사안을 간접적으로 경험한 사람을 활용한 보도는 392건(20.9%), 피해자 및 가족 등 직접적으로 관여하고 있는 사람의 음성 및 인터뷰를 보도한 경우는 313건(16.7%)의 순으로 높게 나타났다. ‘공식기관’을 인용 및 활용한 보도 건수가 높았던 이유는 집중호우로 인해 발생한 재산 및 인명피해를 추산하고 복구 등을 위해서는 중앙정부 및 지방자치단체의 정부기관이 주역할을 담당하고 있기 때문으로 분석된다. 피해정도가 전국적으로 확대되고 인명피해도 적지 않

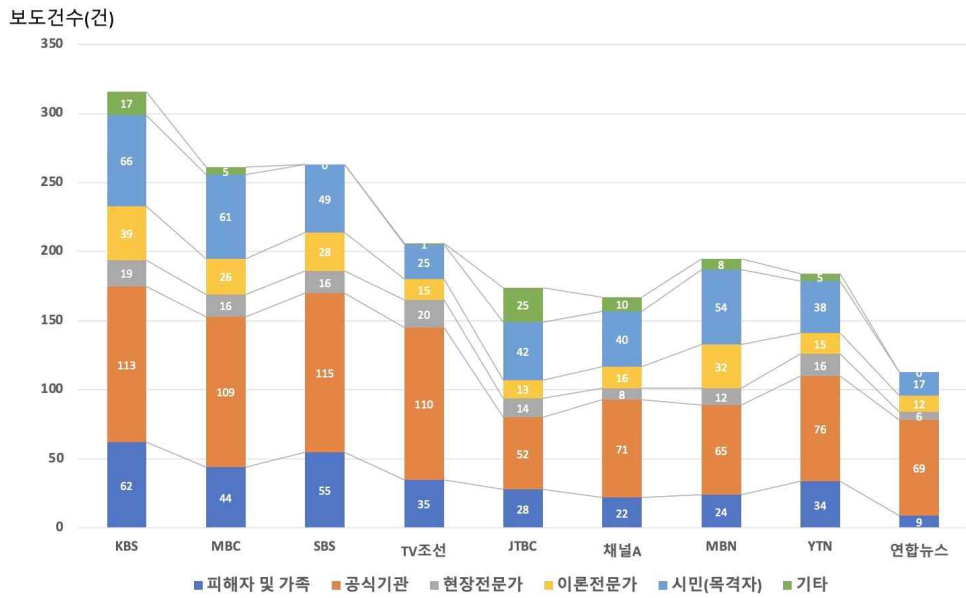
았기에 재난보도에 있어서 신중함을 기하기 위해 공식기관의 브리핑 이후에 보도되는 경향이 컸다. 시민이나 목격자 등 사안을 간접적으로 경험한 사람(392건, 20.9%)과 피해자 및 가족 등 직접적으로 관여하고 있는 사람(313건, 16.7%) 등 집중호우로 인해 피해를 직·간접적으로 경험한 사람들을 정보원으로 활용한 보도도 상당수 이루어졌다. 이론전문가와 현장전문가를 활용한 보도는 각각 196건(10.4%), 127건(6.8%)으로 상대적으로 적게 보도되었다. 연구를 위주로 하는 교수 및 연구원 등의 이론전문가는 196건(10.4%), 소방대원 및 관련 기관 소속의 현장전문가는 127건(6.8%) 등으로 나타났다. 전국적으로 피해가 동시다발적으로 발생하면서 관련 사안에 직접적으로 구조·구호·복구를 하는 전문가보다 당국의 조치 등이 우선적으로 보도된 것으로 분석된다. 전문성(정보원)이 직접적으로 등장하지 않거나 알 수 없는 경우도 71건으로 나타났지만, 이는 집중호우 관련 뉴스가 사안의 심각성과 재산/인명 피해의 정도에 따라 연속으로 배치되면서 유사한 내용이 방송되어 보도 폭지별로 중복 정보가 노출하지 않은 경우로 볼 수 있다.

<표 4-14> 집중호우 재난보도 정보원 활용

구 분	방송사	피해자 및 가족	공식기관	현장 전문가	이론 전문가	보도건수(건) / 백분율(%)		전체
						시민 목격자 등	기타	
지상파	KBS	62	113	19	39	66	17	316(16.8)
	MBC	44	109	16	26	61	5	261(13.9)
	SBS	55	115	16	28	49	0	263(14.0)
종합편성 채널	TV조선	35	110	20	15	25	1	206(11.0)
	JTBC	28	52	14	13	42	25	174(9.3)
	채널A	22	71	8	16	40	10	167(8.9)
보도전문 채널	MBN	24	65	12	32	54	8	195(10.4)
	YTN	34	76	16	15	38	5	184(9.8)
	연합뉴스	9	69	6	12	17	0	113(6.0)
전체		313(16.7)	780(41.5)	127(6.8)	196(10.4)	392(20.9)	71(3.8)	1,879(100.0)



(* 정보원, 중복 분류)

[그림 4-7] 집중호우 재난보도 정보원 활용(방송사별 비교)



호우로 인한 재난의 피해주민을 정보원으로 활용하는 경우, 동일한 정보원을 중복으로 인터뷰하는 등의 문제가 있음을 확인하였다.

<표 4-15> 집중호우 재난보도 정보원 중복

채널	내용
KBS	 <p>KBS 뉴스9 2023년 7월 16일 12번 보도 드론, 구조견 동원, 실종자 수색 집중</p>
KBS	 <p>KBS 뉴스9 2023년 7월 16일 13번 보도 이재민 천5백명, 비 예보에 노심초사</p>

4) 내용 프레임

재난에 대한 접근방식을 보여주는 지표로, 재난방송이 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공했는지 살펴보는 지표이다. 집중호우 관련 뉴스 보도에서 중요한 것 중 하나는 뉴스가 담고 있는 내용 프레임으로 이를 통해 뉴스가 말하고자 하는 메시지와 의미의 파악이 가능하다.

사망자 등 피해 현황에 대해 수치를 제시해 사실을 전달하는 보도를 의미하는 ‘현황정보 프레임’은 집중호우로 발생한 피해의 정도, 앞으로 발생가능한 재난 등의 객관적 정보를 전달하는 것이라 할 수 있는데, 해당 기간 보도 중에서 882건(39.1%)이 현황정보 프레임으로 나타났다.

사전 예방에 관한 사실적 정보 전달을 의미하는 ‘예방프레임’ 관련 보도는 280건(12.4%)으로 현황정보 프레임의 뒤를 이어 높은 비중을 차지했다. 집중호우의 발생 가능성과 이동 경로에 대한 설명과 함께 집중호우시에 취해야 할 행동이나 피난처 등에 대한 예

방적 정보가 다수 전달되었다. 특히, 7월 14일을 전후로 강수량이 최대로 증가하면서 발생할 수 있는 산사태나 가옥 침수, 차량 침수 등에 대한 유용한 정보가 다수 보도되었다.

재난의 원인이나 책임이 있는 주체를 지목하고 대책을 촉구하는 것을 의미하는 ‘책임 귀인 프레임’은 266건(11.8%) 보도되었다. 집중호우는 자연재해로 그 원인을 파악하고 대책을 촉구하기 쉽지 않지만 재산/인명 피해로 인하여 이전에 충분히 대비할 수 있었던 정황들이 알려지면서 책임귀인을 촉구하는 보도가 다수 진행되었다. 다수의 인명사고가 발생했던 ‘오송 지하철도 참사’나 ‘예천 해병대원 사고’로 인하여 관련 전후 사정을 파악하고 빠른 조치 등을 촉구하는 언론 보도가 다수 등장했다.

‘인간적 흥미 프레임’은 재난에 대해 갖는 일반인들의 불안감이나 위험인식에 대해 감성적으로 접근한 보도 및 개인적인 사례 등을 의미하는데, 전체 보도 중 264건(11.7%)이 보도되었다. 7월 집중호우 기간 동안 전국적으로 재산 및 인명피해가 발생하면서 피해자 및 가족, 목격자 등의 직/간접적 사람들에 대한 현황과 개인사가 보도되었다. 특히, ‘오송 지하철도 참사’, ‘예천 해병대원 사고’ 등으로 인하여 가족 및 피해자에 대한 관심이 집중되기도 하였으며 이밖에 집중호우로 피해를 입은 동물에 대한 보도도 이어졌다.

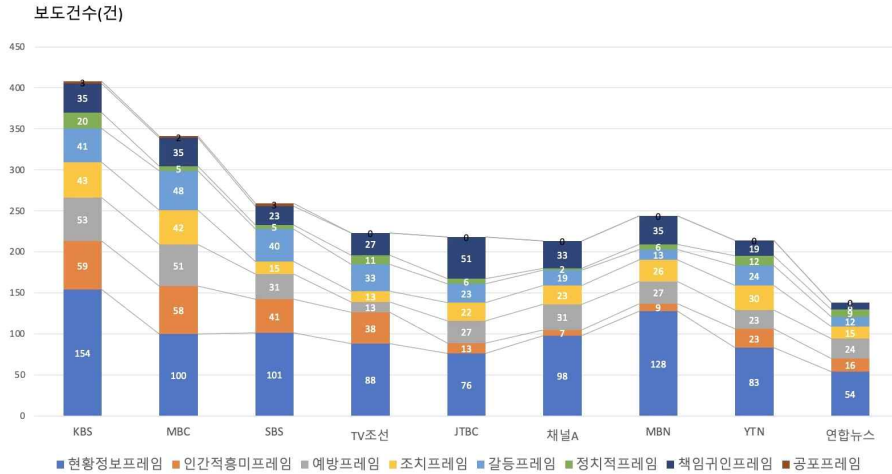
집중호우로 발생한 피해의 복구나 원인에 대한 조사와 관련된 행위주체자 간에 이루어지는 갈등 상황에 대한 ‘갈등프레임’ 보도가 253건(11.2%), 지자체 및 당국 등에서 진행하는 대응/조치 관련 사항을 의미하는 ‘조치프레임’이 229건(10.1%)으로 뒤를 이었으며, 집중호우가 특정 지역이 아닌 전국적으로 피해가 확대되면서 중앙정부와 지자체의 조치 현황 및 촉구 등에 대한 보도가 이루어졌다.

<표 4-16> 집중호우 재난보도 내용 프레임

구 분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)								전체
		현황 정보 프레임	인간적 흥미 프레임	예방 프레임	조치 프레임	갈등 프레임	정치적 프레임	책임 귀인 프레임	공포 프레임	
지상파	KBS1	154	59	53	43	41	20	35	3	408(18.1)
	MBC	100	58	51	42	48	5	35	2	341(15.1)
	SBS	101	41	31	15	40	5	23	3	259(11.5)
종합편성채널	TV조선	88	38	13	13	33	11	27	0	223(9.9)
	JTBC	76	13	27	22	23	6	51	0	218(9.7)
	채널A	98	7	31	23	19	2	33	0	213(9.4)
보도전문채널	MBN	128	9	27	26	13	6	35	0	244(10.8)
	YTN	83	23	23	30	24	12	19	0	214(9.5)
	연합뉴스	54	16	24	15	12	9	8	0	138(6.1)
전체		882	264	280	229	253	76	266	8	2,258
		(39.1)	(11.7)	(12.4)	(10.1)	(11.2)	(3.4)	(11.8)	(0.4)	(100.0)

(*프레임 유형, 중복 분류)

[그림 4-8] 집중호우 재난보도 내용 프레임(방송사별 비교)



정치적 프레임 관련 내용이 일부 보도되었지만, 정치적 주체의 방문이나 적절치 못한

행동에 대한 우려를 표시한 보도였으며 상대적으로 다른 프레임 유형에 비해 빈도가 낮았다.

재난보도의 경우 피해상황을 중점적으로 보도하지만, 주변을 도운 의인의 이야기와 마찬가지로 폭우로 인해 실종됐던 개가 다시 돌아왔다는 기사도 보도되었다.

<표 4-17> 집중호우 재난보도 인간적 흥미 프레임

채널	내용
YTN	 <p>YTN 뉴스특보 2023년 7월 17일 애타는 이웃들, 반려견 무사 귀환에 한 줄기 희망</p>

5) 선정성

보도언어 및 보도에 이용된 이미지와 영상의 자극성 유무 및 정도를 평가하는 지표이다.

일부 보도에서 집중호우 보도 화면의 선정성을 드러냈지만, 집중호우 재난의 특성으로 인해 발생하는 최소한의 수준으로 평가된다. 큰 비가 내리거나 산이 무너지고 하수관의 압력으로 인해 맨홀 뚜껑이 들썩이는 등의 영상, 체육관이나 마을회관 등에 모여 잠을 청하고 있는 일부 피해자들의 개인적인 모습 등이 인터뷰와 함께 전달되기도 하였으나, 이는 재난 상황을 전달하기 위한 최소한의 내용으로 보도한 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고, 홍수로 인해 소가 등등 떠다니는 모습이나 댐의 월류로 인해 흡사 재난과 같은 모습을 노출하고, 피해를 입은 주민의 눈물 장면 등을 장시간 노출한 것은 적절치 못한 것으로 평가된다.

<표 4-18> 집중호우 재난보도 선정성

구분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)		
		보도 언어의 선정성	보도 화면의 선정성	전체 보도건수
지상파	KBS1	3(1.5)	14(7.2)	194(100.0)
	MBC	2(1.3)	3(2.0)	152(100.0)
	SBS	1(0.6)	3(1.9)	154(100.0)
종합편성채널	TV조선	2(1.6)	3(2.4)	125(100.0)
	JTBC	0(0.0)	2(1.5)	137(100.0)
	채널A	1(0.9)	1(0.9)	117(100.0)
	MBN	1(0.7)	4(3.0)	135(100.0)
보도전문채널	YTN	1(0.8)	1(0.8)	121(100.0)
	연합뉴스TV	0(0.0)	2(2.6)	77(100.0)
전체		11(0.9)	33(2.7)	1,212(100.0)

<표 4-19> 집중호우 재난보도 보도 화면 선정성

채널	내용
MBN	 <p>MBN 뉴스센터 2023년 7월 15일 마을 잠기고 구조 이어지고...500mm 폭우에 충남 '물바다'</p>
채널A	 <p>채널A 뉴스A 2023년 7월 14일 산사태에 매몰돼 2명 심정지...위기 최고단계</p>

KBS		KBS 뉴스9 2023년 7월 14일 끊기고 잠기고, 수도권 곳곳 피해
-----	---	---

재난의 경우 시민들의 제보영상을 제공받아 보도하는 빈도가 잦은데, 이러한 경우 떠나려 온 가건물이 다리와 충돌해 크게 부서지는 등 날것 그대로의 영상이 노출되는 경우가 많아, 다소 선정적이거나 자극적이어서 공포심을 일으키는 경우가 있다. 이런 경우, 적절한 편집과정을 거칠 것을 고려할 필요가 있겠다.

<표 4-20> 집중호우 재난보도 보도 화면 선정성 - 무편집 제보영상

채널	내용	
KBS		KBS 뉴스9 2023년 7월 15일 시청자 제보로 본 피해상황

일부 뉴스에서 다소 자극적으로 받아들일 수 있는 단어가 사용되어 시청자로 하여금 불안을 느끼게 하는 경우가 발견되었다. 산사태가 일어나는 장면을 장시간 노출하며 ‘우르르’, ‘산이 무너지고’, ‘어린이집 천장이 와르르’ 등의 단어를 사용하기도 하였다. ‘하늘이 뚫린 듯’, ‘물폭탄’ 등의 언어는 시청자로 하여금 불안이나 공포를 느낄 수

있게 하므로 지양해야 할 것이다. 전체 보도건수에 비해 선정적인 단어의 사용은 많지 않았으며 대부분 호우 재난 관련 피해 및 예방 정도를 객관적으로 이해할 수 있도록 보도한 것으로 평가된다.

〈표 4-21〉 집중호우 재난보도 언어 선정성

채널	내용	
MBN		<p>MBN 뉴스센터 2023년 7월 15일 서울 전역 한때 호우주의보...이번 주 내내 국지성 폭우 계속</p>
YTN		<p>YTN 뉴스특보 2023년 7월 17일 망설이다 '우르르' 침수 5분 전, "통제만 했더라도"</p>

재난보도는 상황이 긴급한 만큼 보도 자체가 시청자들의 불안을 야기할 수 있다는 특성을 보인다. 따라서 앵커나 기자의 ‘수백 명’ 등의 모호함을 포함한 언어나, ‘밤사이 괜찮을까요?’ 등의 불안한 미래를 우려하는 등의 언어는 시청자들의 불안과 공포를 불러일으킬 수 있으므로 지양해야 할 것이다.

재난 피해 상황을 전달하는 과정에서 피해와 피해자의 모습을 클로즈업하여 전달하는 등 피해자의 상황을 각인, 낙인하는 보도경향을 보였다. 이재민 등의 피해자가 발생하였는데, 이들의 피해 상황을 적나라하게 보여주거나 긴급한 상황에 경황없이 대피한 피해자

모습을 클로즈업하는 등의 장면들이 보도되었는데, 이는 피해자를 각인하는 효과를 가져올 수 있기에 지양해야 할 것이다. 피해규모를 보도하면서 피해를 입은 피해주민의 집 내부를 비추기도 했는데, 이런 경우 개인정보 침해의 우려가 있어 지양해야 할 것이다.

6) 취약계층 포용(수어 방송)

재난 취약계층을 위한 재난방송이 적절히 이루어졌는지 살펴보기 위해 수어방송의 송출 현황을 평가하는 지표이다.

총 1,212건의 보도 중에서 전체 570건(47.0%)이 수어방송으로 진행되었으며, 모든 지상파방송사(KBS1, MBC, SBS)는 수어방송을 진행하였다. KBS1은 194건(100%), MBC 152건(100%), SBS 154건(100%) 등 지상파방송사는 분석에 이용된 모든 집중호우 관련 뉴스보도에서 수어방송을 진행하였다.

보도전문채널 YTN은 전체 121건의 집중호우 보도 중에서 70건(57.9%)의 수어방송을 진행하였다. 정규방송에서는 수어방송이 진행되었지만 ‘뉴스특보’로 재난방송(보도)이 진행되는 경우 수어방송이 제공되지 않았다.

종합편성채널 4개사와 보도전문채널 1개사는 해당 분석 기간 내 수어방송을 진행하지 않았는데 이는 개선이 필요한 부분이다. 일부 종합편성채널 및 보도전문채널에서 주시청 시간대 및 분석에 이용된 프로그램의 방영 시간 외에 수어방송을 진행하는 경우가 있었지만, 7월 중 발생한 집중호우처럼 국민의 재난과 인명에 큰 피해를 발생시키거나 발생시킬 가능성이 있는 국가적 재난 보도에 있어서 접근성 및 알 권리, 포용성 차원에서 재난 취약계층을 위한 보도가 요구된다.

〈표 4-22〉 집중호우 재난보도 취약계층 포용

구 분	방송사	수어방송	보도건수(건) / 백분율(%)
			전체 보도건수
지상파	KBS1	194(100.0)	194(100.0)
	MBC	152(100.0)	152(100.0)
	SBS	154(100.0)	154(100.0)
종합편성채널	TV조선	0(0.0)	125(100.0)
	JTBC	0(0.0)	137(100.0)
	채널A	0(0.0)	117(100.0)
	MBN	0(0.0)	135(100.0)
보도전문채널	YTN	70(57.9)	121(100.0)
	연합뉴스TV	0(0.0)	77(100.0)
전체		570	1,212(100.0)

3. 소결

재난방송 주관방송사 및 의무방송사업자의 주시청시간대 뉴스프로그램을 대상으로 2023년 7월 9일 ~ 27일(19일간) 집중호우 관련 보도를 평가 분석한 결과, 대체로 그 역할을 충실히 수행하고 있는 것으로 평가된다.

집중호우가 시작되면서 점차 전국으로 영향권이 확대되면서 관련 재난의 발생과 조치 상황에 대한 보도, 피해 복구의 정도, 피해자 규모와 대피상황, 원인의 추정 등의 보도가 이루어졌다.

재난보도가 얼마나 사실에 기반을 두고 관련 내용을 보도하고 있는지를 평가한 결과, 객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도, 객관정보의 내용과 함께 집중호우의 원인이나 발생 예측을 한 보도가 대부분이었으며 일방적인 주장/예측 보도는 상대적으로 낮아 재난방송의 기본 원칙을 비교적 잘 준수한 것으로 평가된다.

재난에 대한 접근방식을 보여주는 뉴스 프레임은 ‘현황정보’ 프레임이 압도적으로 높았으며 ‘예방’ 프레임도 전체 대비하여 높은 보도경향을 보여주었다. 집중호우로 발생한 피해 현황과 중앙정부 및 지자체 등의 공식 기관을 통해서 전달되는 현황 정보에 대한 보도가 다수 이루어졌다. 집중호우의 재난 특성상 특정 지역이 아닌 전국적인 피해가 발생할 수 있는 부분이기때 특정 지역만을 대변하지 않고 전체적인 사안을 전달하고자 하는 보도의 비중이 높은 것을 확인할 수 있었다. 재난방송의 특성상 집중호우의 진행정도, 집

중호우로 발생한 피해의 객관적 정보를 전달하는 현황 프레임이 다수 발견되었으며 피해를 최소화하기 위한 피난법 및 예방법을 전달하는 예방 프레임의 비중도 높았다. 이는 정보를 전달함으로써 상황을 알리고, 대피 등을 계획하기 위해 반드시 우선되어야 하는 내용이며 실제로 일반 국민이 쉽게 할 수 있는 예방법의 전달도 다수 이루어져 모든 방송 채널에서 재난방송의 원칙을 잘 따르고 있는 것으로 분석된다. 재난의 결과라 할 수 있는 피해상황에 대한 책임귀인프레임도 다수 보도되었는데, 이는 일부 인명피해의 발생(오송 지하철차도 참사 및 예천 해병대원 사고 등)으로 인한 책임추구의 결과물이라 하겠다. 재난의 원인에 대한 정치, 공포 등의 프레임이 적었는데, 재난보도의 개선사항으로 꾸준히 지적되어 왔다는 점에서 발전적 모습으로 평가할 만하다. 대부분의 방송사는 집중호우의 진행상황 등의 사실성에 기반을 두고 피해의 확산 등을 대비해 인근의 대피장소와 이동수단 확보 등의 철저한 대비를 독려하는 내용을 포함했다.

재난보도의 선정성을 평가한 결과, 일부 보도에서 집중호우 보도 화면의 선정성을 드러냈지만, 집중호우 재난의 특성으로 인해 발생하는 최소한의 수준으로 평가되어 재난보도의 원칙을 잘 따르는 것으로 분석된다. 일부 선정적인 화면이나 보도 언어가 발견되기도 하였으나 전체 보도 건수에 비해 낮은 비중을 차지하고 있어 관련 재난방송(보도)의 전체적 측면에서는 잘 이루어지고 있는 것으로 분석된다. 다만, 재난으로 인하여 피해를 입은 동물의 모습이나 불명확한 언어의 사용으로 시청자의 혼동을 주는 행위는 삼갈 필요가 있겠다.

재난 취약계층을 위한 수어방송의 경우, KBS1, MBC, SBS 등의 지상파뉴스와 보도전문채널 YTN의 일부 정규방송에서 수어방송이 제공되었다. 재난 보도의 포용성 및 재난 취약계층의 재난보도 접근성 제고를 위해 일부 종합편성채널과 보도전문채널의 수어방송 확대에 대한 밀도 있는 논의가 요구된다.

제 4 절 태풍 보도에 대한 정성평가 분석

1. 개요

1) 재난방송(보도) 정성평가 대상 재난사례 선정

산불, 집중호우 재난사례에 이어 재난사례 비교 분석을 위해 태풍 사례를 선정하고자 목적에서 2023년 사례를 검토한 결과 적절한 사례가 발견되지 않아 2022년 사례를 검토했다. 그 결과 2022년 9월 제11호 태풍 ‘힌남노(HINNAMNOR)’ 를 재난방송(보도) 정성평가 대상으로 선정했다.

태풍은 매년 20개 내외 발생하고 있는데, 태풍의 이동 경로와 한반도에 영향을 주는 정도에 따라 ‘발생태풍’, ‘영향태풍’, ‘상륙태풍’ 등으로 구분된다. 최근 3년간 추이를 보면, 2021년 22건, 2022년 25건, 2023년 13건 태풍이 발생했다. 한반도에 영향을 준 태풍은 2021년 3건, 2022년 5건, 2023년 1건이다. 태풍은 영향과 상륙의 정도에 따라 피해규모가 달라지는데, 2023년 우리나라에 상륙한 제6호 태풍 ‘카눈(KHANUN)’ 은 상대적으로 피해가 적었다. 한편, 2022년 태풍 ‘힌남노’ 는 남부 지방에 상륙하여 큰 피해가 발생했다. 한반도에 영향을 미치는 태풍은 매년 나타나고 있는데, 그 영향 정도와 피해 규모는 재난방송(보도)의 주요 대상이 되고 있다.

‘힌남노’ 가 한반도를 통과한 시간은 길지 않았지만, 경상도 지역을 비롯한 전국적인 피해가 발생하였으며 해당기간 ‘포항 지하주차장 침수 사태’ 등으로 다수의 인명 피해가 발생했다. 기상청의 ‘한 번도 경험하지 못한 태풍’ 이라는 경고로 태풍에 대한 예비 및 대응이 전국적으로 이루어졌지만, 일부 지역에서 재산 피해와 인명 피해가 발생하였다. 다수의 인명사고와 재산피해가 발생하면서 관련 사안이 국가적으로 중요해졌다. 재난에 대한 명확한 정보와 안전을 담보할 수 있는 예방적 행동 등에 대한 태풍 관련 재난방송(보도)의 필요성이 더욱 강조되고 있다.

2022년 9월 중 발생한 태풍으로 인해 건물이 물에 잠기고, 다수의 인명피해가 발생한 경상북도 포항시와 경주시 등이 ‘특별재난지역’ 으로 선포되었다. 포항시와 경주시가 특별재난지역으로 우선 선포되었으며 이후 울산 울주군 온산읍·두서면, 경남 통영시 옥지

면·한산면, 경남 거제시 일운면·남부면이 추가로 선포되었다.

2) 재난보도 분석 기간 설정

발생건수와 피해면적 등을 고려하여 분석 기간을 설정하였는데, ‘중앙재난안전대책본부’의 공식 보도자료 및 ‘기상청’의 <한반도 영향 태풍 분석 보고서 2022> 등을 참고하여 2022년 9월 1일(목) ~ 9월 8일(목)로 설정했다.

3) 재난보도 정성평가 대상 방송사 및 프로그램, 방송시간

분석대상 방송사로는 재난주관방송사인 ‘KBS’를 비롯한 지상파 방송사 3개사(KBS, MBC, SBS)와 종합편성채널 4개사(TV조선, JTBC, 채널A, MBN), 보도전문채널 1개사(YTN) 등 8개 방송사를 선정했다.

(분석대상 프로그램은 주시청시간대(평일: 오후 7시부터 오후 11시/토요일·일요일·공휴일: 오후 6시부터 오후 11시까지)에 제공되는 메인 뉴스프로그램을 선정했다. 보도전문채널 ‘YTN’은 정규방송과 뉴스특보 등이 사안에 따라 유동적으로 편성되는 경우가 있어 모니터링이 가능한 시청시간대의 보도 프로그램을 선정하여 진행했다. 2022년 뉴스 영상이 공개되지 않는 ‘연합뉴스TV’는 모니터링이 가능하지 않아 분석대상에서 제외하였다.

<표 4-23> 2022년 9월 태풍 재난보도 정성평가 대상 방송사 및 프로그램

구 분	방송사	평일(월-금)		주말(토-일)	
		프로그램	시간	프로그램	시간
지상파방송	KBS1	KBS 뉴스 9	21:00	KBS 뉴스 9	21:00
	MBC	MBC 뉴스데스크	19:40	MBC 뉴스데스크	19:55
	SBS	SBS 8 뉴스	19:50	SBS 8 뉴스	20:20
종합편성채널	TV조선	TV조선 뉴스9	21:00	TV조선 뉴스7	19:00
	JTBC	JTBC 뉴스룸	19:50	JTBC 뉴스룸	17:50
	채널A	뉴스A	19:00	뉴스A	19:00
	MBN	MBN 뉴스7	19:00	MBN 뉴스센터	19:30
보도전문채널	YTN	이브닝뉴스 뉴스퍼레이드 뉴스특보	17:50 20:35	YTN 뉴스와이드	21:50

2. 정성평가 분석

1) 보도 건수

보도 건수는 해당 방송사가 얼마나 사건에 집중하고 있는지 중요도를 의미하는 지표이다. 2022년 9월 1일부터 8일까지 주시청시간대 방송사 뉴스프로그램을 분석한 결과, 태풍 ‘힌남노’ 관련 재난보도는 총 584건으로 집계되었다.

태풍 관련 가장 많은 보도를 한 방송사는 지상파 MBC로 105건이 보도되었으며, 지상파 SBS가 89건, KBS1이 80건이었으며, 종합편성채널 JTBC가 76건, TV조선이 66건, MBN이 58건, 채널A가 57건 보도하였다. 보도전문채널 YTN에서는 57건이 보도되었다.

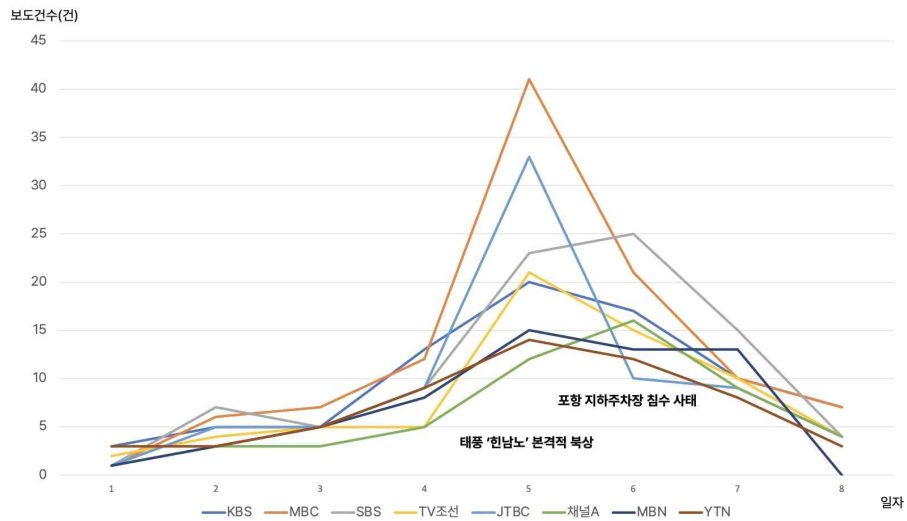
<표 4-24> 태풍 재난보도 보도 건수

구 분	방송사	빈도(건)	백분율(%)
지상파	KBS1	80	13.7
	MBC	105	18
	SBS	89	15.2
종합편성채널	TV조선	66	11.3
	JTBC	76	13
	채널A	53	9.1
	MBN	58	9.9
보도전문채널	YTN	57	9.8
전체		584	100

지상파방송사의 태풍 ‘힌남노’ 관련 보도가 종합편성채널 및 보도전문채널 대비 많았던 것으로 분석된다. ‘힌남노’ 관련 뉴스 폭지가 9월 1일부터 8일(8일)간 8개 방송사 평균 73건이 해당 기간에 보도되었다. 해당 기간 지상파방송사 MBC, SBS 및 재난주관방송사 KBS의 보도가 종합편성채널 및 보도전문채널에 비해 상대적으로 높았던 것으로 분석되었다. 분석기간 보도 건수 추이를 분석한 결과, 9월 2일부터 보도 건수가 점진적으로 증가하였고, 9월 4일과 6일 사이에 보도 건수가 폭발적으로 증가하였다. 해당 기간 태풍으로 인한 피해가 전국적으로 발생하였으며 특히, ‘포항 지하주차장 침수 사태’ 등의 인명 피해가 늘어나면서 관련 보도 건수가 확대된 것으로 풀이된다. 9월 6일 이후 태풍 ‘힌남

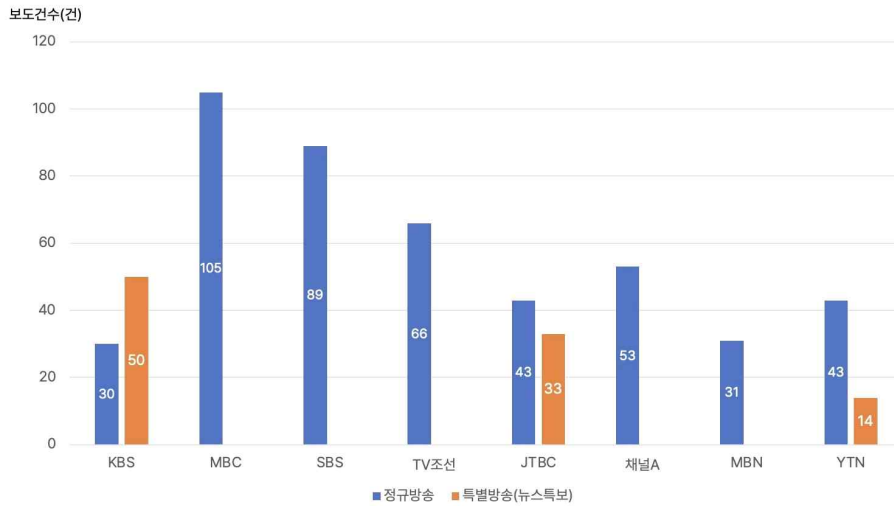
노’가 한반도를 지나가면서 태풍에 대한 보도보다는 ‘포항 지하철차장 침수 사태’의 생존자 및 피해자 중심 보도와 태풍 피해의 복구 등 관련 내용이 보도되었다. 태풍의 이동 경로가 한반도에서 멀어지면서 관련 보도도 줄어들었는데 이는 여름과 가을에 주로 등장하는 계절형 재난인 ‘태풍’의 특성을 반영하는 것이라 하겠다.

[그림 4-9] 태풍 재난보도 주요 사건 및 일자별 보도 건수



지상파 MBC, 재난주관방송사 KBS와 보도전문채널 YTN은 분석 기간 일부 ‘뉴스특보’의 형태로 뉴스 프로그램을 진행했다. 태풍 ‘힌남노’가 북상하기 이전 기상청에서 ‘한반도 경험하지 못한 태풍’, ‘역대급 피해 우려’ 등의 태풍 피해에 대한 경고가 있었으며, 이에 따라 각 방송사에서 태풍으로 인해 발생할 수 있는 피해 정도나 이동 경로 등을 상세히 전달하고자 노력한 것으로 분석된다. 일부 방송사에서는 뉴스 편성 시간을 확대하여 태풍 ‘힌남노’ 관련 보도에 할애하거나 프로그램의 편성을 변경하여 ‘뉴스특보’를 진행함으로써 태풍에 대한 사안의 시급성 등을 시청자에게 전달했다.

[그림 4-10] 태풍 재난보도 정규방송 및 특별방송(뉴스특보) 보도 건수



2) 보도 시점

재난 발생 시점별 방송사의 보도 건수를 살펴봄으로써 재난의 복구 기간까지 의제화하고 있는지 확인할 수 있다. 태풍 ‘힌남노’는 2022년 8월 28일 발생하여 한반도로 북상한 태풍으로, 우리나라에 영향을 직접적으로 미친 시기는 2022년 9월 5일~6일이었으며, 실제 재난보도가 시작된 시점은 9월 1일이다.

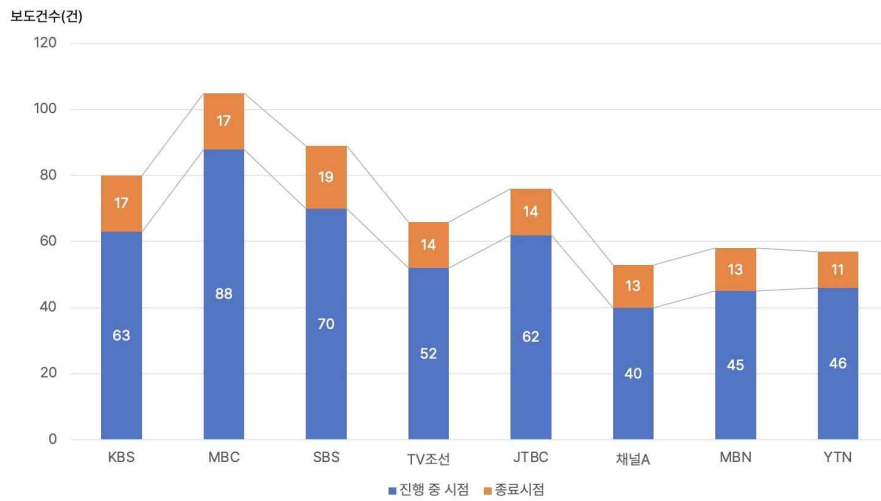
총 584건의 태풍 보도 중 태풍의 북상이 시작되어 우리나라에 가까워지기 시작한 시기에 보도된 ‘진행 중 시점’이 466건(79.8%), 태풍의 상륙 이후 우리나라를 통과한 이후의 ‘종료 시점’이 118건(20.2%)으로 나타났다. 태풍의 예상 진로, 우리나라 상륙 일시, 피해 상황 등 태풍 관련 정보를 점진적으로 보도한 것으로 분석된다.

특별방송(뉴스특보)을 진행한 JTBC를 제외한 종합편성채널과 보도전문채널은 지상파와 같은 ‘진행 중 시점’의 보도는 부족하였으나, ‘종료 시점’의 보도는 상대적으로 비슷한 수준으로 나타났다.

<표 4-25> 태풍 재난보도 발생시점별 보도건수

구분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)		
		진행 중	종료	전체
지상파	KBS	63	17	80
	MBC	88	17	105
	SBS	70	19	89
종합편성채널	TV조선	52	14	66
	JTBC	62	14	76
	채널A	40	13	53
	MBN	45	13	58
보도전문채널	YTN	46	11	57
전체		466(79.8)	118(20.2)	584(100.0)

[그림 4-11] 태풍 재난보도 발생시점 별 보도건수(방송사별 비교)



3) 사실보도

재난보도가 얼마나 사실에 기반을 두고 관련 내용을 보도하고 있는지를 평가하는 지표이다.

태풍 ‘힌남노’ 관련 재난방송에 있어 객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도는 512건(87.6%)이었으며, 객관정보의 내용과 함께 태풍의 원인이나 발생 예측을 한 보도는

66건(11.3%)이었다. 객관적인 정보나 사실을 기반으로 하는 뉴스 쪽지는 총 584건(100.0%)으로 볼 수 있으며, 주장이나 예측 위주의 방송은 없었다.

<표 4-26> 태풍 재난보도 사실보도

구분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)			전체
		사실 중심	주장/예측	사실+주장	
지상파	KBS	79	0	1	80(13.7)
	MBC	94	0	11	105(18.0)
	SBS	74	0	15	89(15.2)
종합편성채널	TV조선	59	0	7	66(11.3)
	JTBC	67	0	9	76(13.0)
	채널A	43	0	10	53(9.1)
	MBN	46	0	12	58(9.9)
보도전문채널	YTN	50	0	7	57(9.8)
전체		512(87.6)	0(0.0)	72(12.3)	584(100.0)

[그림 4-12] 태풍 재난보도 사실보도(방송사별 비교)



태풍 관련 재난방송에 있어 정확하게 객관화된 자료 위주의 방송이 이루어졌으며, 기자의 주장이나 예측 등은 최소화하여 보도함으로써 재난방송이 가져야 할 책무를 잘 수행한

것으로 이해된다. ‘힌남노’가 본격 부상하기 전 기상청을 통해 ‘한 번도 경험하지 못한 태풍’ 등에 대한 정보가 공유되었고 이에 따라 각 방송사에서도 태풍의 진로나 피해 규모 예측 등의 보도가 사실을 기반으로 진행된 것으로 분석된다. ‘포항 지하철차장 침수 사태’를 포함하여 전국적 피해가 발생하면서 피해에 근거한 사실적 보도와 사실에 근거한 의견 보도가 함께 이루어졌다. 이는 지상파, 종합편성채널 및 보도전문채널 모두 해당되는 내용이다.

4) 정보원 활용

어떤 취재원을 활용하고 있는지 분석을 통해 기자 혹은 방송사의 판단/예측이 아닌 전문적인 정보의 반영여부를 평가하는 지표이다.

태풍 관련 재난방송에 있어서 중요한 것은 재난 발생시 객관적인 전문성(정보원)을 확보할 필요가 있다는 것으로, 이는 보도의 신뢰성과 피해에 대한 예측 및 예방 효과를 위해 반드시 담보해야 하는 부분이다. 특히, 분석기간 중 다수의 재산 및 인명피해가 발생하면서 방송의 재난 대응 책무에 대한 요구가 증가하게 된다.

해당 기간 보도의 정보원을 분석한 결과, 시민(목격자)의 목격담이나 의견 등을 직접 활용하는 등 사안을 경험한 사람을 활용한 보도는 235건(31.5%)이었으며, 정부, 지자체, 국회, 기상청 등 국가 기관 소속의 사람 등을 활용한 보도는 221건(29.6%)으로 높게 나타났다. 시민이나 목격자 등 사안을 간접적으로 경험한 사람(235건, 31.5%)과 피해자 및 가족 등 직접적으로 관여하고 있는 사람(65건, 8.7%) 등 태풍으로 인하여 피해를 직·간접적으로 경험한 사람들을 정보원으로 활용한 보도도 상당수 이루어졌다. ‘공식기관’을 인용 및 활용한 보도 건수가 높았던 이유는 태풍에 대한 전문적 정보를 획득하기 가장 용이한 정보원이자 태풍이 본격적으로 부상하기 이전부터 태풍의 위력이나 진행방향에 대한 정보가 공유된 것으로 분석된다. 또한, 태풍으로 인해 발생한 재산 및 인명 피해를 추산하고 복구 등을 위해서는 중앙정부 및 지방자치단체 등 기관이 주도적 역할을 담당하고 있기 때문으로 분석된다. 피해정도가 전국적으로 확대되고 인명피해도 적지 않았기에 재난보도에 있어서 신중함을 기하기 위해 공식기관의 브리핑 이후에 보도되는 경향이 컸다.

<표 4-27> 태풍 재난보도 정보원 활용

구 분	방송사	정보원						전체
		피해자 및 가족	공식기관	현장 전문가	이론 전문가	시민 목격자 등	기타	
지상파	KBS	4	23	5	13	23	25	93(12.4)
	MBC	5	26	10	16	55	17	129(17.3)
	SBS	9	22	7	13	43	16	110(14.7)
종합편성채널	TV조선	5	21	8	11	23	8	76(10.2)
	JTBC	15	66	2	22	15	0	120(16.1)
	채널A	7	14	2	4	28	12	67(9.0)
	MBN	10	17	6	6	23	8	70(9.4)
보도전문채널	YTN	10	32	6	5	25	4	82(11.0)
전체		65(8.7)	221(29.6)	46(6.2)	90(12.0)	235(31.5)	90(12.0)	747(100.0)

(* 정보원, 중복 분류)

[그림 4-13] 태풍 재난보도 정보원 활용(방송사별 비교)



이론전문가와 현장전문가를 활용한 보도는 각각 90건(12.0%), 46건(6.2%)으로 상대적으로 적게 보도되었다. 공식기관의 견해나 브리핑 등이 다수 이용되면서 상대적으로 이론전문가나 현장전문가를 활용한 경우가 낮았으나, 태풍에 대한 대비책을 소개하거나 피해발생시 이동해야 하는 곳 등 시청자를 위한 정보가 다수 보도되었다. 전국적으로 피해가 동

시다발적으로 발생하면서 관련 사안에 직접적으로 구조·구호·복구를 하는 전문가보다 당국의 조치 등이 우선적으로 보도된 것으로 분석된다. 전문성(정보원)이 직접적으로 등장하지 않거나 알 수 없는 경우도 90건으로 나타났지만, 이는 태풍 관련 뉴스가 사안의 심각성과 재산/인명 피해의 정도에 따라 연속으로 배치되면서 유사한 내용이 방송되어 보도 꼭지별로 중복 정보가 노출하지 않은 경우로 볼 수 있겠다. 다만, 호우로 인한 재난의 피해주민을 정보원으로 활용하는 경우, 동일한 정보원을 중복으로 인터뷰하는 등의 문제가 있음을 확인하였다.

5) 내용 프레임

재난에 대한 접근방식을 보여주는 지표로, 재난방송이 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공했는지 살펴보는 지표이다. 태풍 ‘힌남노’ 관련 뉴스 보도에서 중요한 것 중 하나는 뉴스가 담고 있는 내용 프레임으로 이를 통해 뉴스가 말하고자 하는 메시지와 의미의 파악이 가능하다.

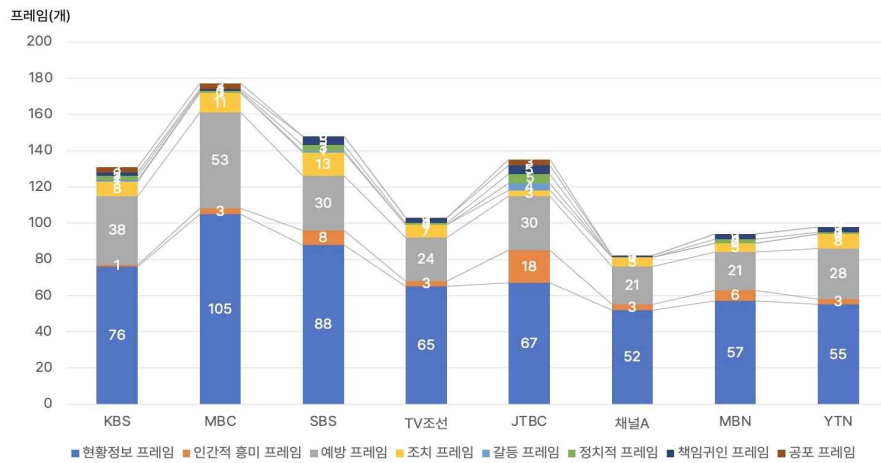
사망자 등 피해 현황에 대해 수치를 제시해 사실을 전달하는 보도를 의미하는 ‘현황정보 프레임’은 태풍으로 발생한 피해의 정도, 앞으로 발생가능한 재난 등의 객관적 정보를 전달하는 것이라 할 수 있는데, 해당 기간 보도 중에서 565건(58.4%)이 현황정보 프레임으로 나타났다. 사전 예방에 관한 사실적 정보 전달을 의미하는 ‘예방프레임’ 관련 보도는 245건(25.3%)으로 현황정보 프레임의 뒤를 이어 높은 비중을 차지했다. 기상청 등의 주요 정보원에서 제공하는 태풍의 이동 경로나 상륙 및 통과 시간에 대한 정보에 대한 설명과 함께 태풍으로 인하여 발생할 수 있는 피해를 최소화하는 방법이나 재난방송을 계속 주시해야 한다는 등에 대한 예방적 정보가 다수 전달되었다. 태풍과 관련하여 과거나 현재의 관련 당국의 대응 조치(발생한 피해의 복구나 지자체의 행위) 등을 의미하는 ‘조치 프레임’은 60건(6.2%)으로 분석되었다.

<표 4-28> 태풍 재난보도 내용 프레임

구분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)								전체
		현황 정보 프레임	인간적 흥미 프레임	예방 프레임	조치 프레임	갈등 프레임	정치적 프레임	책임 귀인 프레임	공포 프레임	
지상파	KBS1	76	1	38	8	1	2	2	3	131(13.5)
	MBC	105	3	53	11	0	1	1	3	177(18.3)
	SBS	88	8	30	13	1	3	5	0	148(15.3)
종합 편성 채널	TV조선	65	3	24	7	0	1	3	0	103(10.6)
	JTBC	67	18	30	3	4	5	5	3	135(13.9)
	채널A	52	3	21	5	0	0	1	0	82(8.5)
	MBN	57	6	21	5	0	2	3	0	94(9.7)
보도 전문	YTN	55	3	28	8	0	1	3	0	98(10.1)
전체		565(58.4)	45(4.6)	245(25.3)	60(6.2)	6(0.6)	15(1.5)	23(2.4)	9(0.9)	968(100.0)

(*프레임 유형, 중복 분류)

[그림 4-14] 태풍 재난보도 내용 프레임(방송사별 비교)



‘인간적 흥미 프레임’은 재난에 대해 갖는 일반인들의 불안감이나 위험인식에 대해 감성적으로 접근한 보도 및 개인적인 사례 등을 의미하는데, 전체 보도 중 45건(4.6%)이 보도되었다. 전국적으로 재산 및 인명피해가 발생하면서 피해자 및 가족, 목격자 등의 직/

간접적 사람들에게 대한 현황과 개인사가 보도되었다. 특히, ‘포항 지하주차장 침수 사태’로 많은 사상자가 발생하였으며 사망한 피해자와 생존한 가족의 이야기, 지인들의 증언 등에서 피해자에 대한 안타까운 상황에 대한 보도가 다수 전달되었다.

재난의 원인이나 책임이 있는 주체를 지목하고 대책을 촉구하는 것을 의미하는 ‘책임 귀인 프레임’은 23건(2.4%) 보도되었다. 태풍은 자연재해로 그 원인을 파악하고 책임을 묻기 쉽지 않지만, 사전에 충분히 대비할 수 있었던 정황들이 알려지면서 책임귀인을 촉구하는 보도가 다수 진행되었다. 다수의 인명사고가 발생했던 ‘포항 냉천 범람’과 ‘포항 지하주차장 침수사태’의 발생원인 파악을 촉구하는 언론 보도가 다수 나타났다.

재난보도의 경우 피해상황을 중점적으로 보도하는 경우가 많지만, ‘힌남노’로 피해를 입은 ‘포항 지하주차장 침수 사태’의 피해자의 안타까운 사상이 일부 보도되었다.

<표 4-29> 태풍 재난보도 인간적 흥미 프레임

채널	내용
SBS	<p>함께 지하주차장 내려간 아들은 끝내... 가슴 아픈 이별들</p>
MBC	<p>엄마는 생환, 아들은 사망... 포항의 '기적 속 비극'</p>

6) 선정성

보도언어 및 보도에 이용된 이미지와 영상의 자극성 유무 및 정도를 평가하는 지표이다. 일부 보도에서 태풍 보도 화면의 선정성이 드러났지만, 태풍 재난의 특성으로 인해 발생한 최소한의 수준으로 평가된다. 큰 비가 내리거나 산이 무너지고 파도가 사람의 키를 넘을 정도로 높아진 모습 등 일부 피해자들이 걱정하는 모습 등이 인터뷰와 함께 전달되기도 하였으나, 이는 재난 상황을 전달하기 위한 최소한의 내용으로 보도한 것으로 평가된다.

<표 4-30> 태풍 재난보도 선정성

		보도건수(건) / 백분율(%)		
구 분	방송사	보도 언어의 선정성	보도 화면의 선정성	전체 보도건수
지상파	KBS1	0(0.0)	2(2.5)	80(100.0)
	MBC	0(0.0)	1(1.3)	105(100.0)
	SBS	1(1.3)	3(3.8)	89(100.0)
종합편성채널	TV조선	0(0.0)	1(1.3)	66(100.0)
	JTBC	4(5.0)	4(5.0)	76(100.0)
	채널A	0(0.0)	3(3.8)	53(100.0)
	MBN	0(0.0)	1(1.3)	58(100.0)
보도전문채널	YTN	0(0.0)	1(1.3)	57(100.0)
전체		5(0.9)	16(2.7)	584(100.0)

재난이 발생하면 시민들의 제보영상을 제공받아 보도하는 경우가 잦은데, 산이 무너져 내리는 등 다소 선정적이거나 자극적이어서 공포심을 일으키는 경우가 있다. 이런 경우, 적절한 편집과정을 고려할 필요가 있겠다. 제보 영상이 다수의 방송사에서 반복 사용되는 경우가 있는데, 제보 영상 외에도 다양한 취재 영상의 활용이 요구된다.

<표 4-31> 태풍 재난보도 제보영상 중복

채널	내용
SBS	 <p>[제보영상] 힌남노가 휩쓸어간 자리...아찔했던 순간</p>
KBS	 <p>[특보] “뿔히고 부서지고 넘치고” ...시민들이 전한 ‘힌남노’</p>
YTN	 <p>직격탄 맞은 포항 학교 뒷산 무너지고 시장 잠기고 동일 제보 영상이었으나 타 방송사와 달리 무너져내리는 모습은 제외하여 전달한 점은 선정성 부분에서 좋은 사례라 할 수 있음</p>

일부 보도에서 다소 자극적으로 받아들일 수 있는 단어가 사용되어 시청자로 하여금 불안을 느끼게 하는 경우가 발견되었다. ‘기차 탈선할 정도’, ‘사람을 날리고’, ‘차 뒤 집힐 정도’와 같은 문장이 사용되거나 ‘최악’, ‘괴력’, ‘초강력’, ‘물폭탄’ 등의 단어도 사용되어 태풍에 대한 불안감을 느끼게 하는 텍스트도 포함되었다. 피해 주민의 한탄 섞인 음성도 그대로 전달되는 경우가 있었는데, 과격한 발언 등은 사전 편집이나 음


성처리를 하는 것도 고려할 필요가 있겠다. 다만, 전체 보도건수에 비해 선정적인 단어의 사용은 많지 않았으며 대부분 호우 재난 관련 피해 및 예방 정도를 객관적으로 이해할 수 있도록 보도한 것으로 평가된다.

<표 4-32> 태풍 재난보도 언어 선정성1

채널	내용
SBS	 <p data-bbox="1011 875 1233 972">“10m 넘는 집채만 한 해일” … 정전·단수 대비 필요</p>
JTBC	 <p data-bbox="1011 1223 1233 1285">“지자체 대비 부족” 발동동, 현실이 된 걱정들</p>

재난 피해 상황을 전달하는 과정에서 피해상황과 피해자 모습을 클로즈업하여 전달하는 등 피해자의 상황을 각인, 낙인하는 보도경향을 보였다. 특히, 희생자의 장례식 장면을 보도하여 안타까운 사연을 전달하는 과정에서 화면을 흐리게 처리하였음에도 다수의 정보가 노출되어 피해자의 신상을 파악할 수 있는 등 개인정보 노출이 우려되는 부분은 지양해야 할 것이다.

<표 4-34> 태풍 재난보도 언어 선정성2

채널	내용
채널A	<div style="display: flex; align-items: center;">  <div style="margin-left: 20px;"> <p>“잘 키워줘서 고마워요” ...중학생 아들의 마지막 얼굴</p> </div> </div>

7) 취약계층 포용(수어 방송)

재난 취약계층을 위한 재난방송이 적절히 이루어졌는지 살펴보기 위해 수어방송의 보도 현황을 평가하는 지표이다.

584건의 보도 중에서 전체 277건(47.4%)이 수어방송으로 진행되었으며, 모든 지상파방송사(KBS1, MBC, SBS)는 수어방송을 진행하였다. 보도전문채널 YTN은 전체 57건의 태풍 관련 보도 중에서 3건(9.8%)의 수어방송을 진행하였다. 정규방송에서는 수어방송이 진행되었지만 ‘뉴스특보’ 로 재난방송(보도)이 진행되는 경우 수어방송이 제공되지 않았다. YTN은 태풍 ‘힌남노’의 복상에 따라 뉴스 및 일부 프로그램의 편성을 변경하여 보도하는 경우가 많았으며 이에 따라 수어방송이 함께 편성되지 못하는 경우도 있었다.

종합편성채널 4개사는 해당 기간 내 수어방송을 진행하지 않았는데 이는 개선이 필요한 부분이다. 일부 종합편성채널 및 보도전문채널에서 주시청시간대 및 분석에 이용된 프로그램의 방영 시간 외에 수어방송을 진행하는 경우가 있었지만, 국민의 재난과 인명에 큰 피해를 발생시키거나 발생시킬 가능성이 있는 재난 보도(태풍 등)에 있어서 접근성 및 알 권리, 포용성 차원에서 재난 취약계층을 위한 노력이 요구된다.

<표 4-35> 태풍 재난보도 취약계층 포용

구 분	방송사	보도건수(건) / 백분율(%)	
		수어방송	전체 보도건수
지상파	KBS1	80(100.0)	80(100.0)
	MBC	105(100.0)	105(100.0)
	SBS	89(100.0)	89(100.0)
종합편성채널	TV조선	0(0.0)	66(100.0)
	JTBC	0(0.0)	76(100.0)
	채널A	0(0.0)	53(100.0)
	MBN	0(0.0)	58(100.0)
보도전문채널	YTN	3(5.3)	57(100.0)
전체		277(47.4)	584(100.0)

3. 소결

재난방송 주관방송사 및 의무방송사업자의 주시청시간대 뉴스프로그램을 대상으로 2022년 9월 1일 ~ 8일(8일간) 태풍 ‘힌남노’ 관련 보도를 평가 분석한 결과, 대체로 그 역할을 충실히 수행한 것으로 평가된다.

‘힌남노’의 북상이 시작되면서 전국이 영향권이 됨에 따라 재난 발생과 조치 상황에 대한 보도, 피해 복구 정도, 피해자 규모와 대피상황, 원인 추정 등의 보도가 이루어졌다. 재난보도가 얼마나 사실에 기반을 두고 관련 내용을 보도하는지를 평가한 결과, 객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도, 객관정보의 내용과 함께 태풍의 원인이나 발생 예측을 한 보도가 대부분이었으며 일방적인 주장/예측 보도는 상대적으로 낮아 재난방송의 기본 원칙을 비교적 잘 준수한 것으로 평가된다.

재난에 대한 접근방식을 보여주는 뉴스 프레임은 ‘현황정보’ 프레임이 압도적으로 높았으며 ‘예방’ 프레임도 높은 비중을 차지했다. ‘힌남노’로 발생한 피해 현황과 중앙 정부 및 지자체 등의 공식 기관을 통해서 전달되는 현황정보에 대한 보도가 다수 이루어졌다. 태풍 재난 특성상 특정 지역이 아닌 전국적인 피해가 발생할 수 있는 부분이기에 특정 지역만을 대변하지 않고 전체적인 사안을 전달하고자 하는 보도의 비중이 높은 것을 확인할 수 있었다. ‘힌남노’가 본격적으로 북상하기 전 ‘한 번도 경험하지 못한 태풍’과 같은 예측으로 인해 각 방송사에서 피해를 최소화하기 위한 예방법을 전달하는 예

방 프레임의 비중도 높았다. 이는 재난정보를 전달함으로써 상황을 알리고, 대피 등을 계획하기 위해 반드시 우선되어야 하는 내용이며 실제로 일반 국민이 쉽게 할 수 있는 예방법 전달도 다수 이루어져 모든 방송 채널에서 재난방송의 원칙을 잘 따른 것으로 평가된다. 재난의 결과라 할 수 있는 피해상황에 대한 조치프레임도 다수 보도되었으며 전국적으로 발생한 피해에 대한 신속한 조치 과정 등이 전달된 것으로 평가된다. 재난의 원인에 대한 정치, 공포, 갈등 등의 프레임이 적었는데, 재난보도의 개선사항으로 꾸준히 지적되어 왔다는 점에서 발전적 모습으로 평가할 만하다.

재난보도의 선정성을 평가한 결과, 일부 보도에서 보도 화면의 선정성을 드러냈지만, ‘힌남노’ 재난의 특성으로 인해 발생하는 최소한의 수준으로 평가되어 재난보도의 원칙을 잘 따른 것으로 평가된다. 일부 선정적인 화면이나 보도 언어가 발견되기도 하였으나 전체 보도 건수에 비해 낮은 비중을 차지, 재난방송의 전체적 차원에서는 잘 이루어진 것으로 평가된다. 다만, 제보영상을 다수의 방송사가 중복 이용하거나, 일부 피해자의 정보를 유추할 수 있는 보도는 개인정보보호 관점에서 보다 중요하게 다루어야 할 필요가 있겠다.

재난 취약계층을 위한 수어방송의 경우, KBS1, MBC, SBS 등이 지상파뉴스와 보도전문채널 YTN의 일부 정규방송에서 수어방송이 제공되었다. 태풍 ‘힌남노’를 비롯하여 재난 보도의 포용성 및 재난 취약계층의 재난보도 접근성 제고를 위해 종합편성채널과 보도전문채널의 수어방송 확대에 대한 밀도 있는 논의가 요구된다.

제5장 결론 및 제언

제1절 요약 및 시사점

최근 우리 사회는 다양한 영역에서 발생한 재난으로 인해 인명과 재산에 많은 피해를 겪고 있다. 사람들은 자신이 접근가능하며 스스로 조치를 취할 수 있다고 생각하는 재난에는 강한 면모를 보이지만 일정 범주를 넘어서는 재난에는 불안을 느끼게 된다. 재난과 관련된 정보를 획득하며 재난을 극복하려는 행동을 하게 될 때 필요한 것이 재난방송(보도)이다. 재난방송(보도)은 사회적 관심이 집중되는 재난 발생에 있어 재난의 발생 사실과 대응, 조치, 복구에 이르는 일련의 과정을 객관적이고 신속하고 정확하게 보도하는 것을 의미하는데, 재난의 확산을 방지하기 위해 정보전달자의 역할과 함께 방재기능 등의 사회적 기능을 담당하게 된다.

방송통신위원회는 2021년 12월 23일을 시작으로 방송사업자의 재난방송을 지원하고 재난방송의 컨트롤타워 역할을 담당하는 ‘재난방송 종합상황실’을 개소하여 현재까지 운영하고 있다. 주요 활동 중 하나는 재난방송(보도)의 모니터링을 진행하여 각 방송채널사업자에 대한 정량적 평가를 진행하는 것이다. 국가사회적 재난이 발생했을 때, 방송채널사업자가 얼마나 많은 시간을 할애하여 재난방송을 국민들에게 전달했는가가 중요한 부분인데, 재난방송의 효율성이나 올바른 내용이 담겼는가의 문제, 선정성 여부 등의 정성적 평가는 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 정량적 평가방식과 함께 재난방송(보도)의 보완과 개선을 위한 정성적 평가방식의 도입이 요구되며 이러한 일련의 과정을 통하여 ‘재난방송 모니터링 활동’의 고도화가 필요한 상황이다.

이에 본 연구는 재난방송에 대한 평가 및 평가체계 고도화를 목표로 하여 재난방송에 대한 정성평가를 도입하고 이를 실제 재난방송(보도)에 적용하면서 재난방송의 고도화와 재난방송 정책의 효과성을 증진하고자 하였다. 이를 위하여 재난방송(보도)에 대한 정성평가 지표를 개발하고 정성 평가를 위한 모니터링 방법의 정립, 보도기간의 설정과 샘플링 방식의 논의, 분석 매뉴얼 등을 개발하고자 하였다. 이렇게 개발된 평가지표를 활용하

여 실제 재난사례(산불, 집중호우, 태풍) 관련 보도 분석을 통해 평가지표의 타당성을 검증하고자 하였다.

우선 국내 재난방송의 평가체계를 검토하여 재난방송보도에 대한 정성평가를 위한 지표를 개발하였다. 재난방송(보도)의 정성평가 지표는 보도 건수, 사실보도, 정보원 활용, 취약계층 포용, 내용 프레임, 선정성(자극성 보도)으로 구성하였다. 보도 건수는 해당 방송사가 얼마나 사건에 집중하고 있는지 중요도를 분석하는 지표로 날짜 별 보도건수를 살펴봄으로써 재난의 발생과 진행, 재난의 복구 기간까지 의제화하고 있는지를 파악하고자 하였다. 사실보도는 재난방송(보도)이 얼마나 사실적으로 보도하고 있는지를 평가하는 지표이며, 정보원의 활용은 어떤 취재원을 활용하고 있는지 분석을 통해 기자 혹은 방송사의 판단/예측이 아닌 전문적인 정보의 반영여부를 평가하는 지표이다. 취약계층 포용은 재난 취약계층을 위한 재난방송이 적절히 이루어졌는지 살펴보기 위해 수어방송의 송출 현황을 평가하는 지표이며, 내용 프레임은 재난에 대한 접근방식 평가, 재난방송이 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공했는지를 평가하는 지표이며, 선정성(자극적 보도)은 보도언어 및 이미지/영상의 자극성 유무 및 정도를 평가하는 지표로 설정하였다.

○ 재난방송(보도) 정성평가를 위한 개발된 지표

보도 건수	해당 방송사가 얼마나 사건에 집중하고 있는지를 통해 해당 재난을 얼마나 심각하게 인식하고 있는지를 평가
사실 보도	재난방송(보도)이 얼마나 사실적으로 보도하고 있는지를 평가 ① 사실 중심적 : 정보원이나 정확한 출처 등의 객관적 정보를 제시하고, 이를 중심으로 해당 기사를 기술한 경우 ② 주장/예측 중심적 : 객관적 근거나 정보원을 제시하기보다는 사건이나 상황을 주관적으로 판단하거나 주장하거나 예측하여 기술한 경우 ③ 사실+주장/예측 : 객관정보를 중심으로 하는 내용과 주장/예측한 내용을 동시에 기술한 경우
정보원 활용	어떤 취재원을 활용하고 있는지 분석을 통해 기자 혹은 방송사의 판단/예측이 아닌 전문적인 정보의 반영여부를 평가 ① 피해자 및 가족 ② 공식 기관 : 정부, 지자체, 국회 등 ③ 현장 전문가 : 소방대, 구조대원 등 ④ 이론 전문가 : 교수, 연구원 등 ⑤ 시민(목격자 등)

	⑥ 기타 : 정보원이 드러나지 않는 경우
취약계층 포용	재난 취약계층을 위한 재난방송이 적절히 이루어졌는지 살펴보기 위해 수어방송의 송출 현황을 평가
내용 프레임	재난에 대한 접근방식 평가, 재난방송이 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공하는지 분석 ① 현황정보 프레임 : 사망자 등 피해 현황에 대해 수치를 제시해 사실을 전달 ② 인간적 흥미 프레임 : 재난에 대해 갖는 일반인들의 불안감이나 위험인식에 대해 감성적으로 접근, 개인적인 사례 취급 ③ 예방 프레임 : 사전 예방에 관한 사실적 정보 전달 ④ 조치 프레임 : 과거나 현재의 관련 당국의 대응 조치를 다룬 보도 ⑤ 갈등 프레임 : 재난 관련된 행위 주체들 간의 대립이나 갈등을 강조 ⑥ 정치적 프레임 : 재난 관련 정치공방이나 정치적 의제에 대한 보도 ⑦ 책임귀인 프레임: 재난의 원인이나 책임이 있는 주체를 지목하고 대책 촉구 ⑧ 공포 프레임 : 재난으로 인한 건강상의 위험이나 사회적 위험을 극도로 강조하여 공포, 불안을 야기
선정성 (자극적 보도)	보도언어 및 이미지/영상의 자극성 유무 및 정도를 평가 (보도 언어) ▶ 과장된 표현(초/극/대 등 한자어로 과장. 상당한, 매우 등과 같은 표현) ▶ 자극적 표현(패닉, 대혼란, 공포, 창궐, 재앙, 두려움, 치명적인, 살인적인 등의 표현) ▶ 주관적 표현(매섭다, ~듯하다 ~같다 등 주관어 포함된 표현) (이미지/영상) ▶ 피해자에 대한 불필요한 정보 과도하게 노출 ▶ 목격자/유가족/피해자의 슬픔/비에/표정/얼굴 클로즈업 ▶ 공포를 조장하는 자극적 보도 장면(숫구치는 불길 등 불안감 조성)

정성평가 대상 방송사는 재난주관방송사인 KBS를 비롯한 지상파방송 3개사(KBS, MBC, SBS)와 종합편성채널 4개사(TV조선, JTBC, 채널A, MBN), 보도전문채널 2개사(YTN, 연합뉴스TV) 등 9개 방송사이며, 주시청시간대(평일: 오후 7시부터 오후 11시/ 토요일·일요일·공휴일: 오후 6시부터 오후 11시까지)에 제공되는 메인 뉴스프로그램을 모니터링 대상으로 선정하였다.

2023년 발생한 산불, 집중호우 그리고 2022년 태풍 사례를 분석대상 재난사례로 선정하여 발생시점부터 종료시점까지의 내용분석을 진행하였다. 먼저, 산불 사례(2023년 4월 2일~5일)로 해당 기간 총 112건의 재난방송(보도)이 이루어졌으며 객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도, 객관정보의 내용과 함께 산불의 원인이나 발생 예측을 한 보도가 대부분으로 재난방송의 기본 원칙을 비교적 잘 준수한 것으로 분석되었다. 산불을 지켜본

목격자나 시민 등을 정보원으로 활용하거나 피해 입은 당사자나 가족 등을 정보원으로 활용 또는 지자체나 국가기관 등의 공식기관, 소방대원 및 관련 기관 소속의 현장전문가 등 다양한 정보원 활용하고 있는 것으로 분석되었다. 내용 프레임 부분에서는 ‘현황정보’와 ‘조치’ 프레임이 압도적, 재난 자체에 집중하는 보도경향이 높은 것을 확인할 수 있었으며, 일부 선정적인 화면이나 보도 언어가 발견되기도 하였으나 전체 보도 건수에 비해 낮은 비중이었다. 그럼에도 피해자를 반복적으로 노출하거나 클로즈업하는 부분은 피해자를 과하게 각인시킬 수 있는 부분이기 때문에 지양할 필요가 있다. 취약계층 포용을 위한 수어방송은 지상파방송에서만 진행된 점은 다소 아쉬운 부분이다.

○ 산불 사례 (2023년 4월 2일 ~ 5일)

지표	분석 결과 요약
보도 건수	해당기간 총112건 보도 (9개 방송사 평균 12.4건) * KBS가 22건으로 1위, MBC 17건, YTN 14건 / 채널A 8건, MBN 8건
사실 보도	객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도, 객관정보의 내용과 함께 산불의 원인이나 발생 예측을 한 보도가 대부분으로 재난방송의 기본 원칙을 비교적 잘 준수
정보원 활용	산불을 지켜본 목격자나 시민 등을 정보원으로 활용한 보도 38건(22.8%), 피해 입은 당사자나 가족 등을 정보원으로 활용한 보도 33건(19.8%), 지자체나 국가기관 등의 공식기관 31건(18.6%), 소방대원 및 관련 기관 소속의 현장전문가 26건(15.6%) 등 다양한 정보원 활용해 전문성 확보
취약계층 포용	지상파방송에서만 수어방송 제공
내용 프레임	‘현황정보’와 ‘조치’ 프레임이 압도적, 재난 자체에 집중하는 보도경향 * 산불의 원인에 대한 책임귀인, 공포 등의 프레임이 적었는데, 재난보도의 개선사항으로 꾸준히 지적되어 왔다는 점에서 발전적 모습으로 평가할 만한
선정성 (자극적 보도)	일부 선정적인 화면이나 보도 언어가 발견되기도 하였으나 전체 보도 건수에 비해 낮은 비중 * 피해자를 반복적으로 노출하거나 클로즈업하는 부분은 피해자를 과하게 각인시킬 수 있는 부분이기 때문에 지양할 필요

집중호우(2023년 7월 9일~27일) 관련 정성평가 결과, 해당 기간 총 1,212건이 보도되었다. 객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도, 객관정보의 내용과 함께 집중호우의 원인이나 발생 예측을 한 보도가 대부분이었으며 일방적인 주장/예측 보도는 상대적으로 낮아 재난방송의 기본 원칙을 비교적 잘 준수한 것으로 분석되었다. 집중호우가 전국적으로

영향을 주고 피해가 발생하면서 정부·지자체·국회 등 국가기관의 정보를 활용한 보도가 많았지만, 시민·목격자, 피해자 및 가족 등이 정보원으로 활용된 것을 확인할 수 있었다. 내용 프레임 중 ‘현황정보프레임’이 압도적으로 많았으며 ‘예방프레임’도 다수 보도되었는데, 이는 재난 정보의 신속·명확한 전달의 측면에서 발전적인 모습이라 평가할 만하다. 취약계층 포용 지표인 수어방송 여부는 지상파방송과 보도전문채널 YTN 일부 정규방송에서만 진행되어 역시 아쉬운 부분이다.

○ 집중호우 사례 (2023년 7월 9일 ~ 27일)

지표	분석 결과 요약
보도 건수	해당기간 총1,212건 보도 (9개 방송사 평균 134.7건) * KBS가 194건으로 1위, SBS 154건, MBC 152건, 채널A 117건, 연합뉴스TV 77건
사실 보도	객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도, 객관정보의 내용과 함께 집중호우의 원인이나 발생 예측을 한 보도가 대부분이었으며 일방적인 주장/예측 보도는 상대적으로 낮아 재난방송의 기본 원칙을 비교적 잘 준수
정보원 활용	정부, 지자체, 국회 등 국가기관 활용 보도 780건(41.6%), 시민이나 목격자 등 활용 보도 392건(20.9%), 피해자 및 가족 등 인터뷰 보도 313건(16.7%), 이론전문가 및 현장전문가 활용한 보도는 상대적으로 적은 비중 * 전국적으로 피해가 동시다발적으로 발생하면서 당국의 조치 등이 우선 고려된 것으로 분석됨
취약계층 포용	지상파방송과 보도전문채널 YTN의 일부 정규방송에서 수어방송 제공
내용 프레임	‘현황정보’ 프레임이 압도적, ‘예방’ 프레임도 높은 보도경향 * 재난의 원인에 대한 정치, 공포 등의 프레임이 적었는데, 재난보도의 개선사항으로 꾸준히 지적되어 왔다는 점에서 발전적 모습으로 평가할 만함
선정성 (자극적 보도)	일부 보도에서 집중호우 보도 화면의 선정성을 드러냈지만, 집중호우 재난의 특성으로 인해 발생하는 최소한의 수준으로 이해됨 * 재난으로 피해를 입은 동물의 모습이나 불명확한 언어의 사용으로 시청자의 혼동을 주는 행위는 지양할 필요

태풍(2022년 9월 1일~8일)사례의 경우, 총 584건이 보도되었는데, 앞서 사례들과 유사한 경향을 나타냈다. 객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도, 객관정보의 내용과 함께 태풍의 원인이나 발생 예측을 한 보도가 대부분이었으며 일방적인 주장/예측 보도는 상대적으로 낮아 재난방송의 기본 원칙을 비교적 잘 준수한 것으로 평가되었다. 정보원 활용 부분에서도 다양한 정보원이 활용되었음을 확인할 수 있었다. 내용 프레임에서는 집중호

우와 동일하게 ‘현황정보프레임’ 과 ‘예방프레임’ 이 높은 보도 경향을 보였는데 재난 방송의 중요 사항을 잘 전달하고자 한 점이 평가할 만하다. 취약계층 포용 부분에서는 지상파방송과 보도전문채널 YTN 일부 정규방송에서만 진행이 되었다.

○ 태풍(힌남노) 사례 (2022년 9월 1일 ~ 8일)

지표	분석 결과 요약
보도 건수	해당기간 총584건 보도 (8개 방송사 평균 73) * 태풍 재난 발생 이전부터 복구까지 지속적 보도, 재난 의제화 견인
사실 보도	객관적 정보의 제시를 통한 사실 위주의 보도, 객관정보의 내용과 함께 태풍의 원인이나 발생 예측을 한 보도가 대부분이었으며 일방적인 주장/예측 보도는 상대적으로 낮아 재난방송의 기본 원칙을 비교적 잘 준수한 것으로 평가됨
정보원 활용	시민(목격자)의 목격담이나 의견 등을 직접 활용하는 등 사안을 경험한 사람을 활용한 보도는 235건(31.5%)이었으며, 정부, 지자체, 국회, 기상청 등 국가 기관 소속의 사람 등을 활용한 보도는 221건(29.6%)으로 높게 나타남 * 공식적이고 전문적인 정보들이 예방, 대응, 복구 차원에서 충분히 제공된 것으로 평가됨
취약계층 포용	지상파방송과 보도전문채널 YTN의 일부 정규방송에서 수어방송 제공
내용 프레임	‘현황정보’ 프레임이 압도적, ‘예방’ 프레임도 높은 보도경향 * 재난의 원인에 대한 정치, 공포 등의 프레임이 적었는데, 재난보도의 개선사항으로 꾸준히 지적되어 왔다는 점에서 발전적 모습으로 평가할 만함
선정성 (자극적 보도)	일부 보도에서 보도 화면의 선정성을 드러냈지만, ‘힌남노’ 재난의 특성으로 인해 발생하는 최소한의 수준으로 평가되어 재난보도의 원칙을 잘 따른 것으로 평가됨 * 제보영상을 다수의 방송사가 중복 이용하거나, 피해자 정보를 유추할 수 있는 보도는 지양해야 할 것임

산불, 집중호우, 태풍 등의 재난방송보도에 대한 정성평가 결과를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재난방송(보도)의 중요한 영역인 사실 보도 부분에서 객관적 정보의 제시를 통한 사실 보도와 원인이나 피해 정도를 예측하는 보도가 전체 보도건수의 대부분을 차지했다. 재난방송에 있어 사실 보도는 객관성을 담보하는데 가장 필수적인 부분이며 재난방송의 기본원칙이라는 점에서 정성평가를 진행한 3건의 재난보도는 기본원칙을 비교적 잘 준수한 것으로 평가된다.

둘째, 다양한 정보원을 활용하여 전문성을 확보하려고 한 점도 발전적 모습으로 평가할 수 있다. 발생한 재난의 특성에 따라 이론/현장 전문가의 의견을 활용하거나 국가기관에 소속된 정보원을 이용하는 모습을 확인할 수 있었으며 일부 피해자와 가족, 시민 등 시청자가 궁금할 수 있는 내용에 대한 정보원을 활용도 확인할 수 있었다. 전반적으로 객관성을 확보하고자 노력하는 모습을 확인할 수 있었으나, 일부 피해자를 반복하여 노출하거나 클로즈업을 하는 모습, 서로 다른 방송사에서 동일한 정보원의 제보영상을 사용하는 모습은 지양할 필요가 있는 부분이다.

셋째, 정성평가의 내용 중 재난에 대한 접근방식을 보여주는 지표인 ‘내용 프레임’에 있어서도 개선의 모습을 보여주었다. 내용 프레임은 재난방송이 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공했는지 살펴보는 지표로, 그동안 국내 재난방송에서 재난의 원인에 대한 정치적 프레임이나 공포 프레임의 다수 사용은 꾸준히 지적되어온 문제점이다. 그런데 정성적 평가 결과, 현황정보 프레임과 예방 프레임, 조치 프레임이 높은 비중을 차지했다. 사망자 등 피해 현황에 대해 수치를 제시해 사실을 전달하는 보도를 의미하는 현황정보 프레임, 사전 예방에 관한 사실적 정보 전달의 예방 프레임, 과거나 현재의 관련 당국의 대응 조치를 다룬 보도의 조치프레임이 갈등 프레임이나 정치적 프레임, 공포 프레임에 비해 높은 비중을 나타낸 것은 재난보도의 발전적인 모습이라 평가할 수 있다.

넷째, 취약계층 포용을 위한 수어방송의 부분은 여전히 개선이 필요하다. 지상파방송사와 일부 종합편성채널과 보도전문채널에서 수어방송이 편성되었지만, 전체적인 보도건수에 비해 부족한 상황이다. 재난 상황에서 장애인은 비장애인에 비해 재난에 대처하는데 취약할 수 있으며 관련 정보를 확인할 수 있는 재난방송은 필수적인 부분이다. 하지만 비장애인에 비해 정보습득이 어려운 상황에서 수어방송의 부재는 재난 취약계층의 포용 측면에서 앞으로도 꾸준한 개선이 필요한 상황임을 확인할 수 있었다.

이처럼 정성평가 지표를 적용하여 재난방송보도를 분석한 결과, 일부 부족한 부분이 노정되긴 하지만, 전반적으로 양호한 수준으로 재난방송(보도)이 운영되고 있음을 확인할 수 있었다. 다만, 정성평가 결과를 해석하고 종합평가하는 과정에서 정성평가 지표 적용 및 해석에 한계가 있음이 확인되었다. 즉, 방송 채널 특성이 고려된 비교평가, 채널 특성에 따른 분석대상 프로그램 선정(샘플링), 채널 특성에 따른 정성평가지표 적용 등 방송상의 규모, 유형, 업종, 방송형태 등을 고려한 구분(그룹화)이 필요하다는 것이다.

제 2 절 재난방송 평가 개선 및 평가체계 고도화 방안

1. 재난방송 종합평가 개선 방안

방송평가를 위한 ‘재난방송 편성 및 운영현황’ 종합 평가 항목은 매년 수정 보완되어 왔다. 그럼에도 아직 개선의 여지가 남아있다.

첫째, 방송채널의 성격에 따른 구분이 필요하다. 우선 주관방송사(KBS)에 대한 평가는 지상파방송 그룹 내에서도 구분되는 게 합당할 것이다. 즉, KBS와 MBC·SBS를 구분해야 한다.

재난방송은 시스템 구축과 전문인력 양성이 필요한 영역이다. 조직체계와 재원이 상당 부분 추가로 소요된다. 현재 재난방송 편성 및 운영현황 평가는 각 매체 및 사업 특성을 고려하여 상대평가로 진행되고 있으나, 수신료 및 재난방송을 위한 별도의 정부예산 및 기금 지원을 받는 KBS와 다른 지상파방송(중앙, 지역, 라디오 등)이 동일한 평가척도에 의해 평가받는 것은 불합리한 측면이 있다.

KBS는 수신료 및 방발기금 등 공적 재원의 지원을 받고 있다. 재난방송 인프라 구축을 위해 ‘재난방송운영지원’ 항목의 별도 예산도 지원받는다. 수어통역사 중 일부는 예산 지원으로 고용하고 있다. 방발기금 징수율 역시 방송의 ‘공공성’을 근거로 1/3 감면받고 있다. 최근 수신료 분리징수 문제가 부상하면서 공영방송 수신료의 (통합징수) 근거로 KBS는 물론 학계와 시민단체 등에서 제시하고 있는 대표적인 역할이 ‘재난방송’ 이기도 하다. 즉, KBS는 다른 유형의 방송사업자는 물론, 같은 지상파사업자인 MBC나 SBS와도 양적, 질적으로 차별화된 의무가 부여되어 있고 별도의 지원을 받고 있음을 의미한다. 그렇다면, KBS, MBC, SBS를 동일 기준에 묶어서 평가하는 것이 바람직한지에 대한 재검토가 필요해 보인다.

보도PP, 지상파R 등의 다른 사업자들의 배점 및 가점 부여 기준 등에서도 이 점은 추가로 검토되어야 한다. 수신료 및 방발기금 등의 공적 재원으로 재난방송 운영 지원을 받고 있는 국가기간방송이자 재난주관방송사 KBS가 다른 방송사업자들의 재난방송 효율화 및 고도화에 어떻게 기여하고 상호 협력하고 있는지가 평가 내용에 포함되어야 한다. 이는

경쟁 사업자들의 이해에 기반하는 것이 아니라, 국가기간방송이자 재난주관방송사로서 KBS의 위상, 차별화된 책무와 역할 등의 사회적 동의를 구하면서 수신료의 근거를 명확히 하기 위한 것이기도 하다.

또한, 방송사 특성이 충분히 고려되어야 한다. 코로나와 같은 전국적인 사회재난 외 국지적 재난이 다수인 현황을 고려할 때, 지역민방TV와 SO 등은 해당 권역에서의 재난 발생 빈도가 편성실적(시간)에 직접적인 영향을 미치는바, 현재의 평가 기준으로는 객관적인 평가를 진행하는데 한계가 있다. 즉 강원도 등 재난이 종종 발생하는 지역과 달리, 국지적 재난이 드문 지역에서는 상대적으로 평가를 객관적으로 받기 어려운 게 현실이다. 재난방송의 공적 책임 강화와 평가의 실효성을 제고하기 위해서는 지역별·재난 유형별 발생 건수 등 객관적인 지표 대비 재난방송 시간에 대한 편성실적을 산출(지역별 재난 발생 건수 대비 재난방송 전체 방송 시간)하고, 이를 매체별 상대평가(9등급)로 진행하는 것으로 개선할 필요가 있다.

유료방송 평가에서는 대부분 자막 고지 횟수만으로 평가를 하고 있다. 그러나 케이블은 지역채널을 운영하면서 특보 등의 실질적 재난방송을 편성하여 방송하고 있다. 그럼에도 위성방송과 케이블(SO)을 동일한 평가틀에서 상대적으로 분석하는 경우 특정 방송사에 불리하게 작용할 수도 있음을 검토해야 할 것이다.

둘째, 현재 내용평가는 편성자체나 재난방송실시 자체에 대한 기계적이고 계량화된 평가로 구성되고 있는데, 보다 고도화할 필요가 있다.

재난방송 편성의 적절성 여부에 대해 좀 더 심층적으로 평가하기 위한 방법으로 행정안전부가 매년 집계하는 재난통계에 비취 각 평가 대상방송사들이 재난의 유형, 즉 자연재난, 인적재난, 사회재난의 발생유형에 따라 얼마나 적절하게 방송을 했는지를 평가하거나, 재난관리의 단계, 즉 예방, 대비, 대응, 복구의 각 단계에 얼마나 재난방송을 편성하고 실시했는지를 평가하게 된다면 현행 발생시점에 집중되어 있는 재난방송을 좀 더 개선하는데 도움이 될 것이다.

재난방송 매뉴얼의 적정성 항목의 경우, 매뉴얼은 일단 만들어지면 계속 활용하기 때문에 매년 매뉴얼 보유 여부를 평가하는 것은 의미가 없다. 오히려 매뉴얼에 필수적인 항목이 포함되어 있는가를 살펴보고, 그에 따른 점수 부여를 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 즉 매뉴얼의 고도화를 유인하는 방향으로 평가하는 것이다.

재난방송 관련 인력운영 항목의 경우, 단순히 관련 인력 유무를 평가하는 것은 의미가 없다. 담당자가 지정되어 있는가 여부보다는 직원 대상 재난방송 관련 교육을 충실하게 수행하고 있는가가 실질적으로 중요하다. 따라서 인력 운영 항목은 삭제 혹은 최소화하고, ‘재난방송 교육실적’ 항목을 상향하는 것이 바람직할 것이다. 연 1회 또는 2회 정도의 가상 훈련을 통해 재난상황에 대비할 수 있도록 하고 이를 평가하고 배점을 상향하는 것이 현장 상황에 더 적합할 것이다.

안전점검 결과 미흡사항 시정조치 비율 항목은 비교적 뒤늦게 방송평가에 포함되었는데, 기준을 달성하지 못할 경우 방통위에서 별도로 시정명령이나 과태료 처분을 하게 된다. 행정제재를 받는 항목에 대해 다시 방송평가에서 감점하도록 하는 것은 이중 제재의 성격이 있을 수 있으므로 삭제하는 것을 검토해 볼 필요가 있겠다.

재난피해 사전예방 프로그램 편성 실적은 필요한 항목이기는 한데, 방송사들이 관련 프로그램을 자정 넘어 새벽 등에 편성하는 경우가 많다. 즉 실제 시청자들에게 노출될 가능성이 낮은 시간대에 주로 편성되고 있는 것이다. 따라서 편성시간대에 따른 조건을 부여하는 것이 필요하다고 하겠다. 두 가지 방식이 가능한데, 첫째는 방송평가 어린이 프로그램 편성실적 기준처럼, ‘07시~22시 사이에 편성된 실적’ 만 인정하는 방식, 둘째는 편성 시간대의 시급(SA-A-B-C 등)에 따라 가중치를 달리 부여해 차등하는 방식이 가능하겠다.

셋째, 재난특보 편성 항목은 재난취약계층의 접근성 보장을 위해 마련된 것이기는 하나, 폐쇄자막보다는 수어방송으로 제작되었는가를 평가하는 것이 실질적으로 도움이 될 것이다. 취약계층 포용을 위해 재난방송이 폐쇄자막과 수어방송을 겸하여 방송을 편성할 수 있는데, 취약계층 특히, 비장애인과 소통이 어려운 청각장애인의 경우에는 폐쇄자막 그 자체를 이해하기 어려운 계층이 많아 수어방송으로 이해의 정도를 확대하는 것이 취약계층 포용의 측면에서 더 유용할 수 있을 것으로 보인다. 방통위는 수어방송 제작에 필요한 자원 지원을 전제로 향후 도입 계획을 갖고 있는 것으로 보이는데, 방송사 자체의 노력을 평가하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 재난정보(보도)의 유용성, 정확성 등을 판단한 결과가 재난방송 평가에 포함되어야 한다. 재난방송(보도)에 대한 모니터링 및 정성평가 결과를 방송평가에 반영함으로써 재난방송을 고도화해야 하는바, ‘재난방송 충실성’ 관련 실적을 평가하여 심사에 반영하는 것이 필요하다.

한편, 재난방송의 효과적 운용을 위해서는 체계적인 시스템, 업데이트된 매뉴얼, 상시 전담인력, 지속적인 훈련 및 교육 등이 필요하다. 재난방송을 의무적으로 해야 하는 사업자에게도 재난방송 실시가 쉬운 업무는 아니다. 따라서 재난방송 평가가 사업자에게 부담이 되기보다는 가점 부여 등 인센티브 방식으로 이루어질 필요도 있겠다. 평가가 좋은 사업자에게 재정 지원이나 기타 지원 방안을 강구해 보아야 할 것이다.

재난방송 평가체계는 기본적으로 평가를 통해 방송사에게 보다 나은 재난방송이 이뤄지게 하기 위한 피드백을 만드는 것이다. 재난방송의 피드백 체계 개선을 위해 시청자 입장에서 재난방송이 얼마나 유용했는지에 대한 평가를 어떻게 만들 것인지, 보다 나은 재난방송을 수행한 방송사가 어떤 혜택을 받게 하거나 사회적 주목을 받게 할 것인지, 재난방송 모범사례(best practice)를 효과적으로 공유할 수 있는 방안 등을 검토해야 할 필요가 있다.

재난방송에 대한 평가나 좋은 사례를 적용한 방송사들에게 단순한 정부포상보다는 해당 방송사의 재난방송을 주목받을 수 있도록 하는 방안을 찾아볼 필요가 있다. 모범사례의 공유는 무엇보다 중요하다. 정부가 정기적인 재난방송 컨퍼런스를 지원하여 각 방송사들의 모범사례들이 실질적으로 공유되고 상호 간 배울 수 있는 장을 마련할 필요가 있겠다.

사업자가 제출하는 서류나 방송 모니터링 외에 현장 점검과 평가가 같이 이루어져야 할 것이다. 재난방송 종사자를 포함한 관련자에 대한 인터뷰 및 의견 청취, 시청자 대상 설문조사 등도 유용할 것으로 생각된다.

재난방송에 대한 시청자 의견을 정기적으로 조사할 필요가 있다. 이를 통해 시청자들이 유용하다고 느낀 내용이나 사례들을 토대로 방송사에게 좋은 사례들을 권고함으로써 방송사들이 자율적으로 적용할 수 있는 풍부한 사례들을 제시하는 것도 재난방송을 개선하는 한 방안이 될 수 있을 것이다.

2. 정성평가 방법 도입 및 적용 방안

재난방송(보도) 평가를 위한 정성평가 지표 개발, 시범 모니터링 및 분석 과정을 통해 보다 과학적이고 체계적인 정성평가 방법이 요구됨을 확인하였다.

첫째, 방송 채널 특성에 따라 차별적인 평가가 진행되어야 한다는 점이다.

지상파방송사와 종합편성채널, 보도전문채널 간의 채널 특성을 고려하여 채널별 비교평가가 요구된다. 예컨대, 재난주관방송사 KBS(0티어)를 기준으로 하여 지상파방송사 간 비교 평가를 진행(1티어)하며, 종합편성채널은 종합편성채널끼리 비교평가(2티어), 보도전문채널간 평가(3티어) 등 방송사의 규모나 유형 및 업종, 방송형태 등을 고려하여 유사한 방송 채널 간 비교평가를 진행할 필요가 있겠다. 물론, KBS를 제외하고, 지상파방송사와 종편을 하나의 그룹으로 묶는 방법도 가능할 것이다. 이러한 부분들에 대한 추가 검토가 요구된다.

둘째, 분석 대상 프로그램 선정에서도 채널별 특성이 고려되어야 한다.

지상파방송사와 종합편성채널은 기본 편성표를 기준으로 정규 뉴스 프로그램이 편성되고 있으며 재난 상황이 예측보다 크거나 특별한 사고가 발생했을 때는 추가로 방송시간을 할애하여 진행되는 경우가 많다. 때문에 정성평가를 진행하는데 있어 주시청시간대의 동일 프로그램의 선정 및 모니터링이 가능하지만, YTN이나 연합뉴스와 같은 보도전문채널은 정규방송과 특별방송(뉴스특보)이 재난 사례에 따라 유동적으로 편성되는 차이가 있다. 보도전문채널은 전국적 자연 재난, 사회 재난뿐만 아니라 다양한 지역에서 발생하는 산불 등 지역적 재난을 정규 프로그램에서 시시각각 보도, 저녁 메인 프로그램에서는 이미 보도한 재난에 대해 반복 보도하지 않을 수 있는 점을 고려하여 각 방송사 채널 특성에 따른 분석 대상 프로그램의 선정과 샘플링을 필요로 한다.

결국 채널의 특성에 따른 분석 대상 프로그램을 선정이 요구되는데, 지상파 및 종합편성채널은 주시청시간대의 저녁 메인뉴스 프로그램으로, 보도전문채널은 주시청시간대 프로그램을 선정하되 정규방송과 특보 등이 재난 사례에 따라 유동적으로 편성되기에 모니터링이 가능한 시청시간대의 프로그램을 선정하는 것을 제안한다. 보도전문채널은 전국적 자연 재난, 사회 재난뿐만 아니라 다양한 지역에서 발생하는 산불 등 지역적 재난을 정규 프로그램에서 시시각각 보도, 저녁 메인 프로그램에서는 이미 보도한 재난에 대해 반복 보도하지 않을 수 있는 점을 고려한 것이다.

셋째, 정성평가 지표 적용 역시 채널별 특성이 고려되어야 할 것이다.

예컨대, 제안된 정성평가 지표 중 사실보도, 내용 프레임, 선정성 등 보편적으로 적용 가능한 지표들은 채널특성에 상관없이 모든 방송에 적용가능한 핵심지표로 설정하고, 보도 건수, 정보원 활용, 취약계층 포용 등은 채널 특성을 고려해 보조/참고지표로 활용가능할

것이다.

방송사 그룹 간 비교평가에서 중요한 점은 보다 모범적인 사례를 찾기 위한 과정으로 인식하는 정책적 관점 전환이다. 재난방송보도에 대한 정성평가의 정책적 지향은 미흡한 방송사에 대한 처벌이나 규제가 아닌, 보다 우수한 사례를 발굴해 그 사례를 공유하고 학습함으로써 재난방송 전반의 고도화를 모색하는데 있는 것이다. 우수사례의 경우 인센티브(예산 지원 등)를 제공하는 등의 포지티브 성격의 정책지원이 요구된다.

이처럼 방송채널의 특성을 고려한 정성평가 방법의 구조화가 요구된다고 하겠다. 방송 채널 특성에 부합하는 범주화(재난주관방송사/지상파채널/종합편성채널/보도전문채널)를 통해, 각 범주에 따른 비교 분석 및 검증 방식을 개발하고 이를 통해 정성평가의 대상이나 시기 등에 대한 객관적이고 명확한 방법론의 구체화를 실현할 수 있을 것으로 보인다.

○ 재난방송(보도) 정성평가 방법 정립(안)

채널 특성에 따른 구분	<ul style="list-style-type: none"> * 방송사의 규모나 유형 및 업종, 방송형태 등을 고려하여 비슷한 업종끼리 분류해서 평가 - 1안 : KBS/지상파/중편/보도PP 등 4그룹으로 구분 - 2안 : KBS/지상파&중편/보도PP 등 3그룹으로 구분
채널 특성에 따른 모니터링 프로그램 선정	<ul style="list-style-type: none"> * 지상파TV, 중편PP : 저녁 메인뉴스 프로그램 * 보도PP : 주시청시간대 프로그램 (정규방송과 특보 등이 재난사태에 따라 유동적으로 편성되기에 모니터링이 가능한 시청시간대의 프로그램을 선정)
채널 특성에 따른 정성지표 적용	<ul style="list-style-type: none"> * 사실보도, 내용 프레임, 선정성 : 핵심 지표(모든 채널에 적용) * 보도 건수 : 지상파, 중편에만 적용 * 정보원 활용 : 참고 지표 * 취약계층 활용 : KBS는 핵심 지표, 기타 채널의 경우 가점
평가결과 활용	<ul style="list-style-type: none"> * 우수 방송 발굴, 인센티브 부여 * (초기) 방송평가에 참고 → 방송평가 항목에 추가

한편, 정성평가를 제도화하기 위한 노력이 필요한데, 우선 초기(2~3년 정도)에는 주관 방송사 및 의무방송사 중 주요 방송사를 중심으로 연 단위 정례평가를 실시하는 게 타당할 것이다. 분기별 심각한 피해를 야기하거나 국가사회적 이슈가 된 재난사태 관련 보도를 평가 대상으로 하면 될 것이다. 분석 대상 방송사로는 재난주관방송사인 ‘KBS’ 를 비롯한 지상파 방송사 3개사(KBS, MBC, SBS), 종합편성채널 4개사(TV조선, JTBC, 채널A,

MBN), 보도전문채널 2개사(YTN, 연합뉴스TV) 등 9개 방송사가 된다. 이후 순차적으로 여타 의무방송사(지상파 중 지역방송사, SO, IPTV, 위성방송)를 대상으로 정성평가를 실시할 수 있을 것이다. 정성평가 결과를 방송 정책적으로 어떻게 활용할 것인가에 대한 검토가 필요한데, 방송평가에 포함, 재허가 심사 등에 근거자료로 활용하는 방안이 가능하겠다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강명현 (2017). 『한국 방송정책의 이념』, 한울 아카데미.
- 강소영 (2020). 코로나19 보도를 통해 본 사회적 재난을 보도하는 언론의 향후 과제, <언론중재> 여름호, 86-93.
- 강진숙 (1996). 재난보도의 현실구성방식 연구: ‘삼풍백화점 붕괴사고’에 관한 TV 뉴스 보도를 중심으로, <언론연구> 5호, 117-146.
- 강진숙·김정운 (2014). 기상방송 전문가들의 재난방송 인식사례 연구: 2011년 우면산 산사태 보도를 중심으로, <한국방송학보> 28권 1호, 7-42.
- 강형철 (2016). 『융합 미디어와 공익』, 나남.
- 국가트라우마센터·한국언론재단 (2022). 『트라우마 예방을 위한 재난보도 가이드라인』.
- 국립재난안전연구원 (2020). 『포스트코로나 시대의 재난안전관리 변화』, <Future Safety Issue>.
- 김관규·김무근·배진한·박연진 (2015). 『재난방송을 위한 유료방송 활용방안 연구』, <미래창조과학부 융합활성화정책연구보고서>.
- 김성희·이준웅 (2019). 소통연구 관점에서 본 재난과 위험인식의 재개념화: ‘환경 재난 담론모형’의 제안, <커뮤니케이션이론> 15권 3호, 46-104.
- 김지현 (2022). 우리나라 고유의 코로나19 위기 대응조치에 대한 ‘입법론적 개선방안: 확진자 동선 공개를 중심으로, <법과 사회> 71권, 197-226.
- 박주현 (2020). 언론의 이념성향에 따른 ‘코로나19’ 보도 프레임 비교 연구, <한국언론학보> 64권 4호, 40-85.
- 박희봉·이연수·이해수 (2021). 과학적 불확실성과 공영방송, 재난의 공론장: COVID-19 보도에 대한 프레임 분석을 중심으로, <한국방송학보> 35권 1호, 71-114.
- 방송통신위원회 (2020). 2019년도 방송평가 결과 발표, 2020.12.
- _____ (2020). 『재난방송 등 종합 매뉴얼 표준안』, 2020.12.

- _____ (2021). 『재난방송 강화 종합계획』, 2021.8.
- _____ (2021). 2020년도 방송평가 결과 발표, 2021.12.
- _____ (2022). 2021년도 방송평가 결과 발표, 2022.11.
- _____ (2023). 2022년도 방송평가 결과 발표, 2023.11.
- 보건복지부 (2016). 『2015 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다』.
- 서수민 (2023). 한국식 재난·재해 보도에 대한 다섯 가지 고민, <신문과 방송> 1월호, 25-29.
- 소철환 (2017). 국내 자연기술 복합재난 사례 및 위험관리 개선 시사점, <국토>, 국토연구원.
- 손재권 (2020). 팬데믹, 미디어의 본질을 묻고 근간을 흔들다, 『2020 WORLD MEDIA TRENDS, 해외 미디어 동향』.
- 송중현 (2020). 재난의 일상화와 재난방송의 가치, <방송문화> 2020년 겨울호, 75-85.
- 송해룡·김원제 (2013). 『위험커뮤니케이션의 이론과 실제』, 한국학술정보.
- 심홍진·이연·박동욱·김태오·이종원·초성운·성욱제·강준석·황슬하·박민성·박병선 (2014). 『재난 방송 제도 개선에 관한 연구』, 방송통신위원회 방통융합정책연구보고서.
- 오세욱 (2022). ‘이태원 참사’ 관련 보도에 대한 국민들의 인식, 한국언론진흥재단 <미디어이슈> 8권 6호.
- 오국열·이창희 (2014). 대국민 재난방송 체계 구축을 위한 연구. <한국방재학회논문집> 14권 4호, 155-161.
- 유홍식·김원제·김찬원 (2020). 『신속·정확한 재난방송을 위한 현황파악 및 개선방안 마련』, 방송통신위원회 방통융합정책연구보고서.
- 유홍식·김원제·조항민 (2021). 『재난방송 고도화를 위한 정책방안 연구』, 방송통신위원회 방통융합정책연구보고서.
- 이상기·정준희·이정훈·박영흠 (2020). 『감염증 보도 현황과 문제점, 개선방안 연구』, 한국언론진흥재단 연구보고서.
- 이소은·오세욱 (2020). 코로나19(COVID-19) 관련 정보 이용 및 인식 현황, 한국언론진흥재단 <미디어이슈> 6권2호.
- 이완수 (2020). 코로나19 “인포데믹스” 현상 무엇으로, 어떻게 설명할 것인가?: 위협정보

의 형성, 전파, 확산, 그리고 반응 관점에서. <식·의약품 안전 열린포럼 2020>, 식품의약품안전처.

이완수·최명일 (2022). 재난사고에 대한 공영방송과 상업방송 간 의제 비교: <KBS>와 <채널 A>의 사회적 보도 키워드와 네트워크 분석을 통해. <한국언론학보> 66권 6호, 426-457.

이정은 (2023). 10년간 자연재해로 428명 사망. 인터넷 환경일보(10.26).

<https://www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=732168>.

이종명·김세목·임동석·민정현·여인호 (2010). 『방송의 디지털 전환에 따른 재난방송 체계 연구』, 방송통신위원회 정책연구보고서.

이호근·허세영·신지은·양윤주·김인오·조경원·김현석 (2023). 코로나19 뉴스 기사의 품질에 대한 탐색적 분석, <한국언론학보> 67권 4호, 272-302.

정서현·박주연 (2019). 지상파방송과 종합편성채널의 재난방송 연구 - 강원도 대형산불 뉴스 보도 분석을 중심으로 -, <동서언론> 46권, 39-68.

정은령·최지수·박유진 (2020). 코로나19 팩트체크 기사와 해설 기사의 차이에 대한 탐색적 연구: 맥락성과 투명성을 중심으로, <사이버커뮤니케이션학보> 37권 3호, 139-193.

최성종·장석진·이연·이현자·변윤관 (2020). 『국민 맞춤형 재난방송 실시방안 마련을 위한 연구용역』, 방송통신위원회 정책연구보고서.

함승경·김혜정·김영욱 (2021). 코로나19 언론보도 경향에 대한 빅데이터 분석 : 이슈 주기 및 언론사 정치적 지향에 따른 주제 분석과 언어 네트워크 분석 적용, <한국언론학보> 65권 1호, 148-189.

홍중윤·정영주·고홍석·이선호·홍평기·김하늘 (2021). 『유료방송사 재난방송 모니터링 강화 방안 연구』, 과학기술정보통신부 정책연구보고서.

홍중윤·정영주 (2021). 유료방송 사업자의 재난방송 관련 법제도 개선 방안 연구, <방송통신연구> 2021년 봄호, 158-190.

해외 문헌

Anzur, T. (2000). How to talk to the media: Televised coverage of public health issues in

- a disaster. *Prehospital and Disaster Medicine*, 15(4), 70-72.
- Anderson, P. J. (2014). "Defining and measuring quality news journalism." In P. J. Anderson, G. Ogola, & W. Michael (Eds.), *The future of quality news journalism*. New York, NY: Routledge, 7-34.
- Hart, P. S., & Feldman, L. (2014). "Threat without efficacy? Climate change on U.S. network news." *Science Communication*, 36(3), 325-351.
doi:10.1177/1075547013520239.
- International Federation of Journalists (2021, January 21). "Guidelines for reporting on Covid-19 vaccines."
<https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/guidesmanuals/article/guidelines-for-reporting-on-covid-19-vaccines.html>
- International Media Support. (2020, April 3). "IMS Covid-19 task force: Guidelines for reporting on Covid-19."
<https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2020/04/IMS-guide-for-reporting-on-Covid-19.pdf>
- Kovach, B., & Rosenstiel, T. (2021). "The elements of journalism: What news people should know and the public should expect (4th ed.)." New York, NY: Crown.
이재경(역)(2021). <저널리즘의 기본 원칙>. 한국언론진흥재단.
- Kramer, M., (2017, August 30.). "When Hurricane Katrina hit, reporters made serious mistakes. Here's what to avoid this time around" *Poynter*.
<https://www.poynter.org/reporting-editing/2017/when-hurricane-katrina-hit-reporters-made-serious-mistakes-heres-what-to-avoid-this-time-around>
- Lacy, S., & Rosenstiel, T. (2015). "Defining and measuring quality journalism." *New Brunswick*, NJ: Rutgers School of Communication and Information.
- Lyll, K. (2022 March 8.). "Interviewing in the aftermath of trauma" *Columbia Journalism School*, <https://dartcenter.org/resources/interviewing-aftermath-trauma>
- McKee, R. (2014). Breaking news: Sign language interpreters on television during natural disasters. *Interpreting*, 16(1), 107-130.

- Napoli, P. M. (2001). "Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media." *Hampton Pr.*
- Ng, Y.-L., & Zhao, X. (2020). "The human alarm system for sensational news, online news headlines, and associated generic digital footprints: A uses and gratifications approach." *Communication Research* 47(2), 251-275.
doi:10.1177/0093650218793739.
- Veil, S. R. (2021). "Clearing the Air: Journalists and Emergency Managers Discuss Disaster Response" *Journal of Applied Communication Research* 40, 289-306,
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00909882.2012.679672>
- Witte, K. (1992). "Putting the fear back into fear appeals: The extended parallel process model." *Communication Monographs* 59(4), 329-349,
doi:10.1080/03637759209376276

부록. 정성평가 분석 시트

방송 일시	2023년 월 일 시 분 ~ 시 분 [입력: 오후 8시=20]	
방송사	① KBS1 ② MBC ③ SBS ④ TV조선 ⑤ JTBC ⑥ 채널A ⑦ MBN ⑧ YTN ⑨ 연합뉴스TV	
유형	① 정규방송 ② 특별방송(뉴스특보)	
프로그램 명칭		
꼭지 순서	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩	
뉴스 제목		

재난 시점	① 발생 시점	① <input type="checkbox"/>
	② 진행 중 시점	② <input type="checkbox"/>
	③ 종료 시점	③ <input type="checkbox"/>
사실보도	① 사실 중심	① <input type="checkbox"/>
	② 주장/예측 중심	② <input type="checkbox"/>
	③ 사실+주장/예측	③ <input type="checkbox"/>
정보원 활용	① 피해자 및 가족	① <input type="checkbox"/>
	② 공식 기관	② <input type="checkbox"/>
	③ 현장 전문가	③ <input type="checkbox"/>
	④ 이론 전문가	④ <input type="checkbox"/>
	⑤ 시민(목격자 등)	⑤ <input type="checkbox"/>
	⑥ 기타	⑥ <input type="checkbox"/>
취약계층 포용	수어 방송 유무	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>
내용 프레임	① 현황정보 프레임 ② 인간적 흥미 프레임 ③ 예방 프레임 ④ 조치 프레임 ⑤ 갈등 프레임 ⑥ 정치적 프레임 ⑦ 책임귀인 프레임 ⑧ 공포 프레임	① <input type="checkbox"/> ② <input type="checkbox"/> ③ <input type="checkbox"/> ④ <input type="checkbox"/> ⑤ <input type="checkbox"/> ⑥ <input type="checkbox"/> ⑦ <input type="checkbox"/> ⑧ <input type="checkbox"/> (중복 체크 가능)
	(특정적 프레임)	
	보도 언어의 선정성	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>

	▶ 과장된 표현 ▶ 자극적 표현 ▶ 주관적 표현	
	(해당 텍스트)	
선정성 (자극적 보도)	보도 화면(이미지/영상)의 선정성 ▶ 피해자에 대한 불필요한 정보 과도하게 노출 ▶ 목격자/유가족/피해자의 슬픔/비에/표정/ 얼굴 클로즈업 ▶ 공포를 조장하는 자극적 보도 장면	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>
	(해당 화면)	

● 저 자 소 개 ●

유 흥 식

- Univ. of Alabama, Telecommunication & Film 석사
- Univ. of Alabama, Mass Communication 박사
- 현 중앙대 미디어커뮤니케이션학부 교수

김 원 제

- 중앙대 신문방송학과 석사
- 성균관대 신문방송학과 박사
- 현 유플러스연구소 소장(성균관대 겸임)

방송통신융합 정책연구 KCC-2023-08

재난방송에 대한 평가 및 평가체계 고도화 방안 연구

2023년 월 일 인쇄

2023년 월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
