

신문사설 분석을 통한 산불에 대한 사회적 인식연구

김보미¹ · 박주원^{2*}

¹충청남도산림자원연구소, ²경북대학교 산림과학 · 조경학부

Study on Korea Social Perceptions on the Forest Fires of Newspaper Analysis

Bomi Kim¹ and Joowon Park^{2*}

¹Chungnam Forest Environment Research Institute, Sejong 30085, Korea

²Institute of Agricultural Science and Technology, Kyungpook National University, Daegu 41566, Korea


요약: 본 연구는 신문 사설의 분석을 통해 산불에 대한 사회적 인식을 형성하는 조건, 산불에 대한 사회적 인식의 내용, 인식과 산불관리 정책의 연관성을 알아보는 것을 목적으로 하였다. 연구대상은 1988년 1월 1일부터 2017년 5월 15일까지 5개 중앙지에 보도된 총 44건의 산불 관련 사설을 대상으로 하였다. 산불에 대한 사회적 인식을 형성하는 조건은 산불 관련 사설 수와 산불현상의 특징의 증감을 비교하여 분석하였다. 산불에 대한 사회적 인식은 산불 관련 사설의 범주와 주요 주제어, ‘산불관리주제’와 ‘산불방지대책’에 관한 사회적 인식의 내용 및 산불관리정책과의 연관성으로 나누어 Nvivo11을 통해 데이터 범주화, 단어별 사용빈도 분석을 실시하고 사용빈도가 높은 단어를 중심으로 사설주제에 대한 맥락분석을 실시하였다. 연구결과 산불이 사회적 인식을 형성하는 조건은 산불피해면적과 가장 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 산불 관련 신문사설에서 출현 빈도가 높은 주요 주제어를 기간 및 범주별로 분석한 결과 제1분석기에는 산불관리를 총체적 산림관리의 일환으로 여기며, 산불관리 주체로서 국민에게 산불에 대한 책임과 의무를 강조하는 인식이 높은 강도로 나타났다. 제2분석기에는 산불 예방과 진화를 위한 관리 뿐 아니라 환경·생태적 시각에서 관리하려는 인식이 등장했다. 제3분석기에는 산불이 사회재난의 일종으로 관리되면서 국가가 국민을 산불로부터 보호하고, 철저하게 사회재난관리를 해야 한다고 요구하는 사회적 인식이 점차 강화되었다. 이 같은 변화는 3차 산림기본계획에서 국민 계도를 통한 산불 예방을 목표로 한 산불관리 계획이 수립되고 4차 산림기본계획에서는 산림자원의 보호와 자연생태계 보전을 목표로 한 산불관리 계획이 추진되었으며, 5차 산림기본계획에는 인명피해 예방에 관한 산불관리계획이 수립된 것과 유사한 흐름을 보였다. 산불 관련 신문사설 분석을 통하여 산불에 대해 형성된 사회적 인식을 분석하고 산불정책과 비교해 본 결과 산불에 대한 사회적 인식과 산불관리 정책은 상호 연관성을 갖고 변화해왔다는 것을 알 수 있었다.


Abstract: The purpose of this study is to understand when forest fire as a natural phenomenon becomes constructed as social issues in Korea; how the forest fire-related discourses in the editorials reflecting the social perceptions have been changed regarding the principal subject and the measures of the forest fire management; and whether the social perception on the forest fire affects the forest fire policy of the state. From the analysis of a total of 44 editorials related to forest fires from 1988 to 2017. By the using, in the forest fire-related editorials the social perceptions on forest fires are forest fire editorials categories, main keywords, contents of social perception on ‘the main subject responsible for forest fire management,’ ‘forest fire prevention measures,’ categorization, frequency analysis and context analysis of words used. It is found that in the first-period forest fire management measures were recognized as a part of the overall forest management. In the second period, the approaches of ecological management emerged on the part of forest fire management. As forest fires were managed as a type of social disaster during the third period, such perceptions were gradually reinforced that the state should protect the people from the forest fire. In the 3rd, 4th, and 5th National Forest Plan, the forest fire management policy of each period was focused in

* Corresponding author

E-mail: joowon72@knu.ac.kr

ORCID

Joowon Park  <https://orcid.org/0000-0001-7505-6912>

Bomi Kim  <https://orcid.org/0000-0002-2617-8953>

enlightening the general public, protecting forest resources ecosystems, and preventing loss of lives, respectively. As a result of the analysis of social perceptions and comparing them to the forest fire policies through the analysis of editorials on forest fires, it is found that the social perception on the forest fire and forest fire management plan has changed having interconnections.

Key words: forest fire, forest fire policy, newspaper analysis, social perception on forest fires

서론

최근 기후변화 등의 영향으로 산불 발생이 장기화하는 경향이 나타남에 따라 산림손실, 인명과 재산피해 등 다양한 사회적 문제가 야기되고 있다(Gukje News Agency, 2017; Yonhap News Agency, 2017). 이러한 산불로 인한 사회적 문제의 발생은 산불관리정책에 대한 사회적 관심의 증대로 이어져 산불정책에 대한 사회적 요구에 효과적으로 대응할 수 있는 정책결정과정을 개선할 필요가 있다. 사회적 요구에 효과적으로 대응하기 위한 정책 결정 과정을 구축하기 위해서는 해당 사회적 문제에 대한 사회적 인식을 파악하고 이해하는 것이 먼저 필요하다. 이에 복지, 경제, 환경 등 다른 분야에서는 주요 정책 결정 과정에서 사회적 인식을 이해하고 이를 반영하려는 노력이 이루어지고 있다(IFS, 2015; KREI, 2016). 반면, 산불문제나 산불에 대응하는 노력을 바라보는 사회적 인식 또는 사회적 인식이 산불정책의 상호작용에 대한 심도 깊은 분석이나 연구는 상대적으로 미흡하다. 따라서 우리나라 사회가 가진 산불문제에 대한 보다 사회적 요구에 능동적으로 대응할 수 있는 산불정책결정 과정을 구축하기 위하여서는 사회적 인식과 산불정책의 연관성에 대한 연구가 필요하다.

이에 본 연구에서는 사회적 구성주의 이론을 차용하여 산불에 대한 사회적 인식과 산불정책과의 연관성을 분석하고자 하였다. 사회적 구성주의 이론에서는 사회에 존재하는 현상 중 어떠한 현상이 특정한 계기로 인해 사회적으로 사람들 간의 관계 속에서 형성되는 사회적 형성물인 사회적 이슈(social issue)로 전환되고, 공론장 기능을 하는 사회적 기제를 통해 공론화되어 사회적 문제로 인식되며, 정책은 사회적 문제에 대한 사회적 인식의 변화에 영향을 받는다는 분석 틀을 사용한다(Kim and An, 2006). 이러한 분석 틀에 따르면 우리나라에서 발생하는 수많은 산불 가운데 특정한 조건을 충족하는 산불만이 사회적으로 공론화되어 사회적 인식으로 구성되고, 형성된 산불에 대한 사회적 인식에 따라 정책이 영향을 받는다고 할 수 있다. 아울러 사회적 문제를 공론화하여 사회적 인식으로 구성하는 사회적 공간을 공론장이라 하며, 이는 위르겐 하버마스(Jürgen Habermas)가 제시한 개념으로서 주요 이슈나 의제들에 대해 공중의 자유로운 의

사소통과 논의를 거쳐 이성적이고 합리적인 결정에 도달한다는 것이다(Habermas, 1992; Baek, 2015). 사회적 인식을 형성하는 역할을 하는 공론장 기능을 수행하는 사회적 기제로는 언론이 있다. 언론은 정부, 일반 공중, 산업조직의 역할을 규명하고, 정보를 전달하고, 따라서 수반되는 문제점을 해결하는 등 공론장 기능을 수행하여, 사회적 이슈를 공론화하여 공적 담화를 생성하는 기제로서 사회적 인식 형성을 주도하는 주요한 역할을 수행한다(Ahn et al., 2015). 따라서 산불에 대한 사회적 인식을 반영하고, 전달하며, 형성하는 데 있어서 언론의 인식은 중요하다. 이에 따라 언론의 산불에 대한 인식 분석이 산불에 대한 사회적 인식 분석의 유용한 방법이라고 할 수 있다. 특히 신문은 언론 가운데 공적 담화(public discourse)를 생성하는 대표적인 매체로서 사회적 이슈가 되는 현상이나 사건들에 대하여 중립적이고 객관적인 보도를 이상(ideal)으로 추구하며 사회에서 일어난 새로운 사건이나 이슈가 되는 사실을 신속하게 알려 대중사회의 공통된 의견을 형성해 나가는 중요한 매체이다(Kim and Seung, 2013; Lee, 2005). 다양한 신문 구성 부분들 가운데 신문사설은 논리를 중시하는 논문형식으로 작성되고, 주제와 논조의 결정이 한 개인이 아니라 각 분야에 전문성을 가진 여러 명의 논설위원에 의해서 이루어지는 특이성이 있어 공론장 분석에 적합하여, 관광·재난·교육·환경정책 등의 정책 연구에 활용되고 있다(Jeung and Jung, 1996; Kim, 2016).

따라서 공론장 역할을 수행하는 신문사설에 나타난 산불에 대한 인식을 분석함으로써 산불문제가 어떠한 계기 혹은 조건에서 사회적 문제로 인식되고, 사회적 문제로 구성되는 인식의 내용은 무엇인지 분석할 수 있다. 이러한 이해를 바탕으로 산불에 대한 사회적 인식이 산불정책과 연관성 있었는지 확인함으로써 이를 통해 산불정책에 산불에 대한 사회적 인식을 반영하는 데 기여할 수 있을 것으로 사료된다. 이를 위해 본 연구에서는 두 가지 연구 목적을 설정하였다. 첫째, 자연현상으로서의 산불 현상이 사회적인 문제로 인식되는 계기 혹은 조건은 무엇인지 고찰하고자 한다. 둘째, 산불에 대한 사회적 인식의 내용은 무엇이며, 산불정책과 연관성 유무를 살펴보고자 하였다. 산불에 대한 사회적 인식내용과 산불정책과의 연관성 유무는 “산불 관련 사실은 어떤 범주로 구성되며 주요 주제어는 무엇인가?”, “산불에 대한 사회적 인

식을 분석함에 있어서 행위주체와 행위내용에 각각 해당하는 ‘산불관리주체’와 ‘산불방지대책’에 대한 사회적 인식의 내용은 어떠하며 시간의 흐름에 따라 변화가 있는가?”와 “산불에 대한 사회적 인식과 산불정책은 연관성이 있는가?”라는 세 가지 세부 연구 질문에 대한 답을 구함으로써 알아보고자 하였다.

연구방법

연구 자료인 신문사설은 우리나라의 사회적 여론에 미치는 영향력이 높다고 판단되는 발행부수 규모 상위 5개 신문사로부터 수집하였다. 상위 5개 신문사는 ABC협회에서 발표하는 경제지를 제외한 발행부수 기준 상위 5개 신문사로 정하였다. 선정기준에 따라 경향신문, 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문을 선정하였다(KABC, 2016). 경향신문, 한겨레신문에서 발행된 사설의 원문은 언론진흥재단이 운영하는 기사통합검색 데이터베이스인 ‘BIGKINDS’에서 수집하였다. 동아일보, 조선일보, 중앙일보는 각 신문사 홈페이지의 데이터베이스를 사용하였다. 산불 관련 사설의 검색은 ‘산불’을 키워드로 사용하였고, 이 중 여러 가지 자연재해 중 하나로 단순히 나열

된 경우 등과 같이 산불정책과 직접적 관련이 없는 사설은 제외하였다. 연구기간은 산불정책과의 비교를 위하여 산림기본계획 시행기간을 고려하여 1988년부터 2017년 5월 15일까지로 하였다.

각각의 연구 질문에 대한 연구방법은 다음과 같다. 첫째, 자연현상으로서의 산불현상이 사회적인 문제로 인식되는 계기 혹은 조건은 산불 관련 신문사설의 게재 수와 산불통계에 나타나는 산불현상의 특징을 비교하여 확인하였다. 자연현상인 산불이 사회적 문제로 인식되는 조건이 충족되면 신문 등 언론을 통해 공론을 형성하며 산불에 대한 사회적 인식이 구성된다. 따라서 산불 관련 신문사설 게재 수가 증가한다는 것은 산불에 대한 사회적 인식의 강도가 높아진다는 것이고, 이는 연도별 산불현상의 특징이 사회적 문제로 인식되는 조건을 보다 강하게 충족하고 있다고 해석할 수 있다. 이에 산불현상의 특징과 산불 관련 사설 수의 증감 경향을 비교함으로써 산불에 대한 사회적 인식을 구성하는 산불현상의 특징을 도출하고자 하였다. 산불현상의 특징에 해당하는 항목은 계량적으로 증감을 비교할 수 있는 산림청의 산불통계항목 가운데 연구기간 동안의 모든 연도별 자료가 존재하는 산불발생건수, 산불피해면적, 산불건당 피해면적, 산불피해액,

Table 1. Forest fire-related newspaper editorials and forest fire statistics.

Year	The number of forest fire-related newspaper editorials	Forest fire statistics				
		Number of forest fires	Areas burned per fire(ha)	Areas burned(ha)	Damaged timber value amount (million won)	Damaged timber volume amount(m ³)
1997	3	524	4.4	2,330	1,629	41
1998	1	265	3.8	1,014	2,516	44
1999	0	315	1.5	473	665	6
2000	13	729	35.6	25,953	65,242	1,373
2001	1	785	1.2	963	2,717	34
2002	0	599	7.5	4,467	8,953	324
2003	0	271	0.5	133	277	2
2004	2	544	2.9	1,588	4,069	53
2005	6	516	4.0	2,067	7,526	114
2006	0	405	0.6	254	433	8
2007	0	418	0.6	230	377	6
2008	0	389	0.6	227	436	5
2009	1	570	2.4	1,381	3,883	92
2010	0	282	1.1	297	4,451	11
2011	0	277	3.9	1,090	29,063	53
2012	0	197	0.4	72	2,542	2
2013	3	296	1.9	552	25,020	67
2014	0	492	0.3	137	9,285	7
2015	0	623	0.7	418	20,480	32
2016	0	391	1.0	378	15,720	6,647
2017	3	692	2.1	1,480	80,150	224,172
Average	1.57	456.19	3.67	2,096.45	13,592.10	11,099.67

산불피해재적을 비교분석대상으로 선정하였다.

둘째, 산불에 대한 사회적 인식의 내용과 산불정책과의 연관성을 알아보기 위한 세부목적 중 첫 번째인 산불 관련 신문사설을 구성하는 내용의 범주와 주요 주제어를 분석하기 위하여 질적 자료 분석 프로그램인 Nvivo11을 활용하였다. 사설을 구성하는 내용의 범주는 사설 원문을 문장 단위로 핵심내용을 요약한 노드(nods)를 생성, 병합, 계층화하는 수동코딩작업을 통해 범주화하여 분석하였다. 사설의 주요 주제어는 Nvivo11의 자동코딩 방법을 사용한 텍스트 사용빈도 분석을 통해 추출하였다. 텍스트 사용빈도 분석은 신문사설 원문 데이터에서 해당 텍스트가 몇 번 사용되는지 사용빈도를 분석하는 것으로, 텍스트의 사용빈도가 높을수록 중요도도 높다고 판단한다. 전체 텍스트의 사용빈도와 대비하여 해당 텍스트가 사용된 비율을 빈도율이라 하며, 빈도율을 기준으로 중요도가 높다고 판단되는 상위 10개 텍스트 추출하였다. 다만, 빈도별로 추출된 텍스트 중 ‘있었다’, ‘하지만’처럼 산불과 직접적인 연관이 없는 텍스트는 제외하였다. 산불에 대해 형성된 사회적 인식의 내용과 산불정책과의 연관성을 알아보기 위한 두 번째 세부목적인 ‘산불관리주체’에 대한 사회적 인식의 내용과 시기적인 변화에 대한 분석은 사실원문 텍스트의 시계열적 맥락분석을 통해 실시되었다. 산불관리주체란 사회에서 산불예방 등 산불 관련 문제에 대한 책임과 의무를 요구받는 대상이다. 맥락분석을 통해 산불관리주체는 ‘국민’과 ‘국가’로 구분하였다. 각 주체별로 분류된 사설을 시기별로 정리하여 산불관리주체에 대한 사회적 인식의 시계열적 변화를 살펴보았다. 산불에 대해 형성된 사회적 인식의 내용과 산불정책과의 연관성을 알아보기 위한 세 번째 세부목적인 ‘산불방지대책’에 대한 사회적 인식의 내용과 시기적 변화는 각 사설에서 나타나는 산불방지대책 중

주요 구문을 추출 및 요약하여 시기별로 정리하고 산불 방지대책에 대한 사회적 인식의 변화를 살펴보았다. 네 번째 세부목적인 산불에 대한 사회적 인식과 산불정책의 연관성은 ‘산불관리주체’와 ‘산불방지대책’에 대해 각각 분석된 사회적 인식과 산불정책의 목표와 추진 방향을 정하는 10년 단위의 장기기본계획인 산림기본계획과의 비교를 통해 분석하였다. 산불에 대해 사회적으로 형성된 인식이 산불정책에 반영된다는 전제하에, 각 기간별로 형성된 산불에 대한 사회적 인식과 차기 산불정책과의 상관관계를 비교하였다. 정책과의 비교라는 연구목적에 따라 사회적 인식의 분석을 위한 시기 구분은 제1~3 분석기로 구분하며, 제1분석기는 3차 산림기본계획에 해당하는 1988년~1997년, 제2분석기는 4차 산림기본계획에 해당하는 1998년~2007년, 제3분석기는 5차 산림기본계획에 해당하는 2008년~2017년으로 하였다.

결과 및 고찰

1. 자연현상으로서의 산불이 사회적인 문제로 인식되는 조건

1988년 1월 1일부터 2017년 5월 15일까지 약 30년간 게재된 산불 관련 신문사설은 경향신문 12건, 동아일보 6건, 조선일보 10건, 중앙일보 11건, 한겨레신문 5건으로 총 44건이다. 연도별로 산불 관련 신문사설 게재 수는 연평균 1.5건으로 나타났다(Table 1). 이 중 연평균 건수를 초과한 해는 1996년, 1997년, 2000년, 2004년, 2005년, 2013년, 2017년이며 이 시기를 산불에 대한 사회적 인식이 강하게 구성되는 시기로 본다. 해당 시기 산불현상의 특성을 파악하기 위해 최근 20년간 발생한 산불을 특별별로 비교하였다(KFS, 2016).

Table 1은 1997년부터 2017년까지의 연도별 산불통계와 산불 관련 신문사설 수를 나타낸 것이다. 산불 관련신

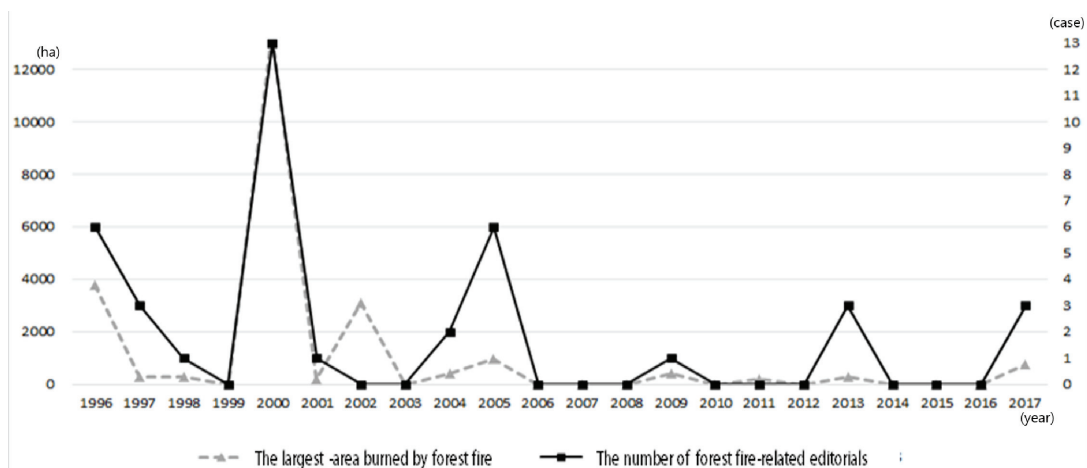


Figure 1. Trends of the annual largest-area burned by forest fire and the number of forest fire-related editorials.

문사설이 연평균 1.5건을 초과한 해에는 산불통계 지표 중 연도별 건당 피해면적, 피해면적이 상대적으로 크게 나타나 산불 관련 신문사설 게재 수의 변화와 유사한 흐름을 보였다. 반면 연도별 산불발생건수, 산불피해액, 산불피해재적의 변화와 산불 관련 신문사설 게재 수의 변화는 경향성이 낮게 나타났다.

Figure 1은 1996년부터 2017년까지 최근 20년간 발생한 산불의 연 최고피해면적과 산불 관련 신문사설 게재 수를 비교한 그래프이다. 산불에 대한 인식이 강하게 나타난 1996년, 1997년, 2000년, 2004년, 2005년, 2013년, 2017년은 대형산불이 발생한 해이다. 산림보호법 시행령 제25조에 따르면 대형산불은 산림의 피해면적이 100만 제곱미터 이상으로 확산된 산불 또는 24시간 이상 지속된 산불을 말한다. 이 시기는 산림청이 재난성 산불로 발표한 산불 중 2002년 발생한 청양·예산 산불을 제외한 1996년(고성 산불), 2000년(동해안 산불), 2005년(양양 산불), 2013년(포항·울주 산불), 2017년(강릉·삼척 산불)이 발생한 해를 포함한다. 다른 재난성 산불과 달리 청양·예산 산불이 신문 발행 부수가 높은 상위 5개 신문사의 사설에서 중요하게 인식되지 이유에 대해서는 당시 사회상을 바탕으로 추가적인 연구가 필요하다. 산불 관련 언론보도가 산림피해면적이 큰 시기에 증가하는 것을 통해 산불피해면적의 규모가 클 때 산불을 사회적 문제로서 사회적 인식을 구성하게 된다고 할 수 있다.

2. 산불에 대한 사회적 인식의 내용과 시기적 변화 및

산불정책과의 연관성

1) 산불에 대한 사설의 범주 및 주요 주제

산불 관련 신문사설 원문 데이터를 수동코딩하여 사설을 구성하는 내용의 범주를 분석한 결과 사설은 ‘산불발생현황’, ‘산불발생원인’, ‘산불피해’, ‘산불관리주체’, ‘산불방지대책’의 범주로 구성되었다. 자동 코딩한 신문사설 원문 데이터의 단어별 사용빈도를 분석하여 추출한 주요 주제어는 Table 2와 같으며 앞서 구분한 범주를 중심으로 단어별 사용빈도 분석결과를 해석하였다. 사용빈도가 가장 높은 단어는 ‘강원도’였으며, 뒤이어 ‘피해’, ‘산림’, ‘잿더미’, ‘나무’, ‘건조’, ‘대책’, ‘모두’, ‘정부’, ‘부주의’라는 텍스트가 추출되었다. 추출된 각 텍스트를 포함하는 문장의 맥락을 분석하여 주요 내용을 파악하였다. ‘강원도’는 강원도 고성, 양양, 삼척 등 대형산불 발생한 지역을 지명한 것이다. ‘피해’, ‘산림’, ‘잿더미’, ‘나무’라는 키워드에서는 성공적인 녹화 이후 산림이 산불로 인해 파괴되는 것에 대한 우려와 이로 인한 피해에 관한 내용이다. ‘건조’, ‘부주의’는 산불이 건조한 날씨와 부주의로 인해 발생하고 있다는 내용이며, ‘대책’, ‘모두’,

Table 2. The frequency analysis for analyzing major keywords of forest fire-related editorials (1988-2017).

Word	Frequency	Frequency rate (%)
강원도(Gangwon-do)	24	0.23
피해(Damage)	24	0.23
산림(Forest)	18	0.18
잿더미(Ashes)	17	0.17
나무(Tree)	14	0.14
건조(Dry)	13	0.13
대책(Measure)	13	0.13
모두(Everyone)	13	0.13
정부(Government)	13	0.13
부주의(Carelessness)	11	0.11

‘정부’는 산불관리대책 촉구와 산불관리주체의 역할에 관한 내용이다. 산불 관련 사설의 주요 주제어 분석을 통해 언론은 대형산불, 산불로 인한 피해, 산불의 원인, 산불방지대책, 산불관리주체의 역할을 중요한 이슈라고 인식하고 있음을 알 수 있으며, 그중에서도 대형산불로 인한 피해가 언론의 인식에 가장 큰 영향을 끼치는 것으로 나타났다.

산불에 대한 사회적 인식의 시계열적 변화를 살펴보기 위해 시기별로 사용빈도가 높은 단어를 분석하여 범주별로 나누는 결과는 Table 3과 같으며, 하나의 단어가 두 가지 범주에 속하는 경우 중복하여 표기하였다.

제1분석기에 해당하는 신문사설의 단어별 사용빈도 분석결과 ‘산림’, ‘나무’, ‘부주의’, ‘잿더미’, ‘군부대’, ‘사람들’, ‘강원도’, ‘날씨’, ‘동두천’, ‘건조’ 순으로 사용빈도가 높게 나타났다. 제2분석기에 해당하는 신문사설의 단어별 사용빈도 분석결과 ‘강원도’, ‘피해’, ‘대책’, ‘정부’, ‘모두’, ‘생태계’, ‘잿더미’, ‘골프’, ‘등산로’, ‘강화’ 순으로 나타났다. 제3분석기에 해당하는 신문사설의 단어별 사용빈도 분석결과 ‘건조’, ‘강풍’, ‘숨지고’, ‘주책가’, ‘피해’, ‘강릉’, ‘국민안전처’, ‘문자’, ‘안전’, ‘요청’ 순으로 단어별 사용빈도가 높게 나타났다. 단어별 사용빈도 분석결과 기간 및 범주별로 분류하여 파악한 산불에 대한 사회적 인식의 내용은 다음과 같다. 산불발생현황 범주에 대해 제1분석기에는 “순간의 실수로 산불을 낼 때는 우리 모두가 수십 년 동안 애써 가꾸어 온 수풀이 순식간에 잿더미로 변하였다.”(조선일보, 1992년 4월 7일)와 같이 산림이 직접 입을 피해를 중시하는 사회적 인식이 있었다. 제2분석기에는 “생태계 자체가 완전히 파괴된다. 수목이 다시 우거지는 데 50년 이상 걸리고 재해에 대한 방어능력도 사라져, 홍수가 몰아칠 경우 제2의 피해도 우려된다.”(경향신문, 2004년 2월 20일)처럼 환경·생태적

Table 3. The word frequency analysis by period and category for the analyzing major keywords of editorial related to forest fire.

Category	Period	1 period (1988~1997)	2 period (1998~2007)	3 period (2008~2017)	Overall period (1988~2017)
Status of forest fires		산림 (Forest)		숨지고 (Killed)	강원도 (Gangwon-do)
		나무 (Tree)	피해 (Damage)	주택가 (Residential area)	피해 (Damage)
		잣더미 (Ashes)	잣더미 (Ashes)	피해 (Damage)	산림 (Forest)
		강원도 (Gangwon-do)	생태계 (Ecosystem)	강릉 (Gangneung)	잣더미 (Ashes)
		동두천 (Dongducheon)			나무 (Tree)
Cause of forest fires		부주의 (Carelessness)			
		군부대 (Military),		건조 (Dry)	건조 (Dry)
		날씨 (Weather)		강풍 (Strong wind)	부주의 (Carelessness)
		건조 (Dry)			
A main responsible subject for the forest fire management			정부 (Government)	국민안전처 (National Security Agency)	모두 (Everybody)
	사람들 (People)		모두 (Everybody)		정부 (Government)
			골프 (Golf)		
The forest fire Management measures			대책 (Measures)		
	사람들 (People)		생태계 (Ecosystem)	문자 (Text messages)	대책 (Measures)
	군부대 (Military)		등산로 (Hiking trails)	요청 (Request)	부주의 (Carelessness)
			강화 (Strengthening)		

피해를 우려하는 사회적 인식이 존재했다. 제3분석기에는 “산불은 주택가를 덮치는 바람에 피해가 더 컸다. 이 산불로 1명이 숨지고 14명이 부상을 입었다...증략.. 인명 피해가 속출했다. 후진적인 산불 대응 때문에 애꿎은 서민들이 피해를 보지 않도록 소방방재 시스템을 보다 정교하게 가다듬어야 할 때다.”(경향신문, 2013년 3월 11일)와 같이 인적 피해를 중요시하는 사회적 인식이 형성되고 있었다. 산불의 원인 범주에 대한 사회적 인식은 제1분석기에는 “산에 들어가는 사람이 조심만 하면 예방할 수 있었던 인재인 셈이다.”(조선일보, 1992년 4월 7일)과 같이 사람의 부주의 등 인위적 요인을 강조하는 내용이었고, 제3분석기에는 “건조한 봄 날씨에 기온이 급등하고 강풍주의보가 내릴 정도의 센 바람이 불었다.”(동아일

보, 2013년 3월 11일)등 기상적 요인이 부각되었다. 산불 관리주체 범주에 대한 제1분석기의 사회적 인식은 “우리들은 너나없이 산불의 위험성에 대한 경각심이 다른 나라 국민에 비해 낮은 편이다.”(중앙일보, 1993년 4월 19일)처럼 모호한 사람을 지칭하였다. 제2분석기에서 제3분석기에는 “산림청은 직접 진화보다는 종합 상황 파악과 지원 규모 할당 같은 행정 업무에 치중하였다. 이런 기관들을 유기적으로 연결하면서 종합 지휘를 해야 할 행정안전부와 농림부는 정부 조직 개편의 혼돈이 길어지면서 일손을 놓고 있는 지경이다”(조선일보, 2013년 3월 11일)처럼 특정 정부 부처로 대상을 점차 구체화하여 인식하는 추세가 나타났다. 산불방지대책 범주에 대한 사회적 인식의 내용은 하나의 대책에 집중되는 것이 아니

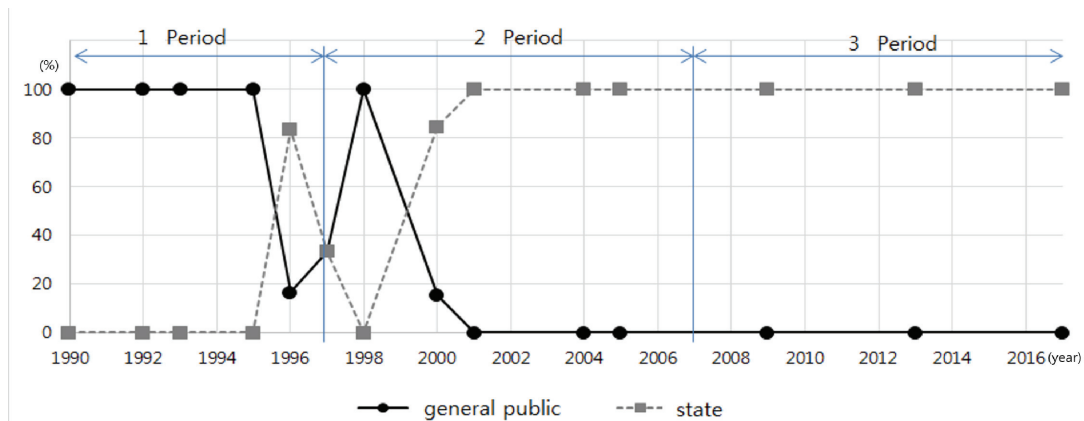


Figure 2. Perceptions on a main subject responsible for the forest fire management.

라 산불 예방 방법, 진화장비 및 인력, 피해복구 등 다양한 측면에서 다루어지고 있었으며 특별한 경향이 나타나지 않았다.

2) 산불관리주체에 대한 사회적 인식의 내용과 시기적인 변화 및 산불정책과의 연관성

Figure 2는 산불 관련 신문사설의 산불관리주체를 ‘국민’, ‘국가’로 구분하여 연도별로 정리한 결과이다.

제1분석기에는 국민을 산불관리주체로 인식하는 사설이 7건, 국가를 산불관리주체로 관리하는 사설이 6건이었다. 이중 국민을 산불관리주체로 인식하는 사회적 인식은 1990년부터 매년 1~2건씩 일정하게 나타났고, 국가를 산불관리주체로 인식하는 사회적 인식은 1996년 이후 급증했다. 제2분석기에는 총 23건의 사설이 있으며, 그중 국민을 산불관리주체로 인식하는 사설은 3건으로 2000년까지 나타난 반면 국가를 산불관리주체로 인식하는 사설은 20건으로 제2분석기의 산불관리주체에 대한 인식 중 약 86%를 차지하고 있었다. 특히, 2000년에는 국가를 산불관리주체로 인식하는 사설이 11건으로 산불관리주체에 대한 인식 중 가장 큰 비중을 차지했다. 제3분석기에는 국민을 산불관리주체로 인식하는 사설은 없었고, 국가를 산불관리주체로 인식하는 사설이 100%였다. 따라서 1996년부터 2000년까지의 기간이 산불관리주체에 관한 사회적 인식의 변화가 나타나는 과도기로 판단되며, 대형산불로 인한 피해 복구와 조기진화를 위한 산불진화장비의 현대화, 산불관리조직의 일원화 등 정부가 주도적으로 해결해야 할 문제들이 부각되면서 정부를 산불관리주체로 인식하였다. 위에서 본 바처럼 대형산불의 발생은 산불관리주체가 변화되는 요인으로 작용하였고, 2000년 이후 대형산불이 지속되면서 산불관리주체를 정부로 하는 인식이 계속 유지되었다.

제1분석기에서 제2분석기 초까지 나타난 국민을 산불

관리주체로 하는 담론은 “우리는 특히 지난해 산불의 절반을 차지한 입산자와 성묘객의 실화가 대부분 담뱃불을 끄지 않고 버린대서 비롯됐다는 산림청 분석에 놀라움과 함께 개탄을 금할 수 없다. 우리 사회구성원 중에 아직도 그런 수준에 머물러 있는 사람이 그토록 많다는 것은 실로 한심한 일이다.”(조선일보, 1992년 4월 7일)과 같이 일반 국민에게 산불예방에 대한 책임과 의무를 강조하는 내용이였다.

이러한 흐름은 산불정책에서도 유사하게 나타났다. 제3차 산림기본계획에 나타나는 산불정책은 범국민적 산림보호의 공감대 조성 및 산불방지의 자율적 참여의식 정착을 목표로 하며 국민의 책임과 의무를 강조하였다. 하지만 4차 산림기본계획에는 범국민참여를 통한 산불예방활동을 전개하자는 내용을 세부계획의 일부로만 포함함으로써 국민의 책임과 의무를 강조하던 정책이 다소 축소되는 경향을 보였다. 5차 산림기본계획에서는 산불관리정책의 목표와 세부계획에서 국민 책임과 의무를 강조하는 내용이 없었다. 이런 정책변화는 국민을 산불관리주체로 하는 산불에 대한 사회적 인식이 4차 산림기본계획기간에 급감한 것이 반영된 것으로 판단된다. 더불어 3차 산림기본계획에서 산지자원화를 위해 ‘국민 수요에 부응하는 산지의 합리적 이용’이라는 목표를 설정하고, 국민을 조림·녹화정책에 동원하기 위해 의식계몽의 대상이 아닌 산지이용의 주체로 인식하던 것을 고려할 때, 산불관리정책에서는 이러한 변화가 늦게 나타났다고 보여진다. 산불관리주체에 대한 변화는 1980년대 조림, 녹화가 더 이상 정책적으로 부각되지 않고 국민동원을 위한 의식계몽 차원에서 강조하던 애립의식고취에 관한 사설이 대폭 축소되었던 것과 연관이 있을 것으로 생각되며, 산림이용주체에 관한 사회적 인식변화와 산불관리주체에 관한 사회적 인식 변화의 시간적 차이가 정책변화에서도 나타났다고 판단된다(Park, 2000).

3) 산불방지대책에 대한 사회적 인식의 내용과 시기적인 변화 및 산불정책과의 연관성

시기별 산불 관련 사설의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 제1분석기의 사설에 나타나는 산불관리대책에 관한 담론은 크게 두 갈래로 나누어진다. 1998년부터 1995년까지의 내용은 산림녹화를 위한 노력, 사람들의 부주의로 인한 산불 발생, 산불에 대한 시민의식 함양, 산불단속강화와 관련된 내용이 주를 이루었다. 1996년부터 1997년까지는 강원도 고성과 동두천의 사격장에서 시작된 대형산불의 원인으로 낙후한 산불 진화 장비, 산불 진화 동원체계 미확립, 비전문인력, 전체예산의 0.41%에 불과한 산림청의 산불예산 등의 문제를 제기하였다. 또한, 정기적 간벌, 임도개설, 산불진화 전문인력 양성, 첨단장비 확보, 등산객 감시, 군부대 훈련 규제, 종합적인 산불예방책 수립 등의 산불관리대책이 요구되었다. 따라서 제1분석기에는 산불예방을 위한 국민의 역할과 총체적 산림관리의 일환으로 산불을 관리해야 한다는 인식이 높았던 것으로 분석된다.

제2분석기의 사설에서는 강원도지역에 발생한 대형산불로 인한 피해가 막대하여 정부 차원의 대책이 필요하며 생태계 파괴가 우려된다는 담론이 형성되었다. 사설에 나타나는 산불관리대책은 산불단속강화, 전문인력 및 기반시설 확충, 산불지휘체계 일원화 등과 더불어 산불피해지 생태계복구에 관한 대책이 나타나고 있다. 이를 통해 제2분석기에는 환경·생태적 시각에서 산불을 관리하려는 인식이 등장했음을 알 수 있다.

제3분석기의 산불 관련 신문사설에 나타난 산불관리대책은 산불 진화 시 관련 기관의 유기적인 연결로 산불을 초기에 진화, 노년층의 인명피해 방지를 위한 소방대책의 마련, 강화된 산불 감시장비 및 인력을 체계적으로 활용, 산불 사각지대 해소 등 제2분석기에 비해 구체적인 산불관리대책을 제시했다. 2017년 발생한 산불에서는 2014년 신설된 국민안전처의 사회재난관리 소홀과 산림청, 지자체, 국민안전처의 책임 전가, 피해지역 이주민의 고충 등을 다루며 산불 발생 시 재난문자 즉시 발송, 피해주민 보상, 산불진화체계 개선 등의 산불관리대책이 나타났다. 따라서 제3분석기에는 산불알림 문자발송, 노년층 인명방지대책 마련 등 보다 국민안전에 대한 인식이 강화되었다는 것을 알 수 있다. 헬리콥터 등 진화장비 확충과 전문인력의 양성, 일원화된 산불진화체계 확립 등은 전 기간에 걸쳐 유사하게 나타나 산불진화장비와 인력, 진화체계의 개선이 필요하다는 인식이 계속됨을 나타낸다.

산불관리정책과 기간별 사설에 나타나는 산불관리대책을 비교하기 위해 3~5차 산림기본계획에 나타나는 산불

관리대책을 정리하였다. 산림기본계획에 나타나는 산불관리대책은 국민 계도를 통한 산불예방, 산불진화대 등 전문조직양성, 진화 장비 확충, 산불관리통합시스템 구축, 산불 피해지 복구 및 기타로 구분된다. 국민 계도를 통한 산불예방 대책은 산불방지를 위한 국민의 자율적 참여를 목표로 한 3차 산림기본계획의 주요대책이었다. 산불전문조직 및 진화장비 확충, 산불관리통합시스템 구축 대책은 3~5차 산림기본계획에서 점차 진화되는 조직과 장비를 반영하여 나타난다. 산불피해지 복구 대책은 산림자원의 보호와 자연생태계 보전을 목표로 한 4차 산림기본계획에서 처음 나타났으며, 5차 산림기본계획에서 구체화되었다. 그 외 인명·재산 등 주요 시설물 보호에 관한 대책이 5차 산림기본계획에 나타났다.

제1분석기에서 제3분석기의 신문사설에 나타난 산불관리대책과 3~5차 산림기본계획의 산불관리대책의 시계열적 변화를 비교해보면 산불 전문인력과 진화장비 확충을 위한 대책이 제1~3분석기 사설과 3~5차 산림기본계획에서 점차 구체적이고 전문적으로 진화되는 양상을 보이며 나타났다. 또한 제1분석기의 신문사설과 3차 산림기본계획에서는 국민계도를 통한 산불예방이 주요산불관리대책이었고, 제2분석기의 신문사설과 4차 산림기본계획에서는 산불로 인한 생태적 피해를 중요시하는 인식이 형성되었으며, 제3분석기의 신문사설과 5차 산림기본계획에는 국민안전을 우려하는 인식이 형성되는 유사한 변화가 나타났다.

결 론

본 연구에서는 사회적 구성주의 이론에 따라 산불에 대한 사회적 인식이 형성되는 조건과 내용 및 산불정책과의 연관성을 알아보았다. 산불로 인한 대면적의 산림피해는 산불에 대한 사회적 인식을 구성하는 조건으로 작용하였다. 특히 1996년 강원도 고성에서 발생한 대형산불은 산불을 사회재난으로 인식하는 계기가 되었고, 산불에 대한 사회적 인식 형성을 강화하였다. 산불에 대한 사회적 인식을 구성하는 주요 범주는 산불발생현황, 산불발생원인, 산불피해, 산불관리주체, 산불방지대책이었다. 산불 관련 신문사설에서 빈도수가 높은 주요 주제를 기간 및 범주별로 분석한 결과 제1분석기에는 산불관리를 총체적 산림관리의 일환으로 여기며, 산불관리주체로서 국민에게 산불에 대한 책임과 의무를 강조하는 인식이 높은 강도로 나타났다. 제2분석기에는 산불예방과 진화를 위한 관리뿐 아니라 환경·생태적 시각에서 관리하려는 인식이 등장했다. 제3분석기에는 산불이 사회재난의 일종으로 관리되면서 국가가 국민을 산불로부

터 보호하고, 철저하게 사회재난관리를 해야 한다고 요구하는 사회적 인식이 점차 강화되었다. 이 같은 변화는 3차 산림기본계획에서 국민계도를 통한 산불예방을 목표로 한 산불관리계획이 수립되고 4차 산림기본계획에서는 산림자원의 보호와 자연생태계 보전을 목표로 한 산불관리가 추진되었으며, 5차 산림기본계획에는 인명피해를 예방에 관한 산불관리계획이 수립된 것과 유사한 흐름을 보였다. 또한 제1분석기에서 제3분석기의 신문사설과 3~5차 산림기본계획의 산불관리대책의 산불 전문인력과 진화장비 확충과 관련된 대책이 점차 구체적이고 전문적으로 진화되는 양상을 보였다. 산불 관련 신문사설 분석을 통하여 산불에 대해 형성된 사회적 인식을 분석하고 산불정책과 비교해 본 결과 산불에 대한 사회적 인식과 산불정책은 상호 연관성을 갖는다는 것을 알 수 있었다. 따라서 제3분석기에 형성된 인간중심적 측면을 고려한 국민 안전과 보호를 중요시하는 인식 확대될 것이라고 예상된다. 다만 충남지역에서 발생한 재난성 산불만 중앙지 사실로 다루지 않은 것과 관련하여 산불에 대한 인식에 지역 차이가 있는지 당시 사회적 배경 등을 고려하여 추가적 연구가 필요하다.

감사의 글

본 연구는 산림청(한국임업진흥원) 산림과학기술 연구개발 사업(2015075C10-1718-AA02; 2013069E10-1819-AA03)의 지원에 의하여 이루어진 것입니다.

References

- Ahn, H.G. and Kim, M.H. 2006. The transformation of social perception on target population and policy change, *Korean Public Administration Review* 40(4): 469-490.
- Ahn, H.N., Ham, S.K. and Kim, Y.W. 2015. The construction of media coverage on the Sewol Ferry disaster - The analysis of frames, news sources, and disaster reporting guidelines. *Korean Review of Crisis and Emergency Management* 11(7): 51-77.
- Baek, S.G. 2015. *Approaches to media discourse*. CommunicationBooks Seoul, Korea. pp. 1-19.
- Chung, I.J. and Jung, C.M. 1996. An empirical review of disaster cases and policy implications. *Korean Public Administration Review* 30(1): 93-112.
- Gukje News Agency. 2017. <http://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=481662>. (2017. 10. 20).
- Habermas, Jürgen, 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M.
- IFS (Institute for the future of state). 2016. 2015 Public opinion survey on the 2040 _ Social awareness evaluation center, http://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=research&wr_id=269. (2017. 10. 20).
- KABC (Korea Audit Bureau of Certification). 2016. <http://www.kabc.or.kr/about/issuereference/10000001945?param.page=2¶m.category=¶m.keyword>. (2017. 10. 16).
- Kim, J.H. and Seong, J.E. 2013. Content analysis of the newspaper editorials on the individuals with disabilities. *The Journal of Special Children Education* 15(2): 85-107.
- Kim, S.N. 2016. *Understanding media columns*. Mulretime. Seoul, Korea. pp. 24-25.
- KFS (Korea Forest Service). 2012. http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPage.do?pg=/conser/conser_010303.html&mn=KFS_02_02_01_03_03. (2017. 10. 23).
- KFS (Korea Forest Service). 2016. *Statistical yearbook of forest fire 2016*. http://www.forest.go.kr/newkfsweb/kfi/kfs/frfr/selectFrfrStats.do?searchCnd=2010&mn=KFS_02_02_01_05_01. (2017. 10. 23).
- KREI (Korea Rural Economic Institute). 2016. *2016 Public Opinion Survey on Agriculture and Rural Areas*.
- Lee, W.P. 2005. *Direct quotations in newspaper editorials: An analysis from the perspective of Bakhtin's dialogicality*. *The Discourse and Cognitive Linguistics Society of Korea* 12(2): 117-151.
- Park, J.W. 2000. *The cognizance of forest management by the state, the press and environmental movement organizations*. (M.S. Thesis). Seoul, Seoul National University, Korea. pp. 52-63.
- Yonhap News Agency. 2017. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/15/0200000000AKR20170515121600062.HTML?from=search>. (2017. 10. 20).