

## 환경문제에 대한 지역관점의 접근: 환경교육에의 일조\*

권 상 철\*\*

### Regional Approach to Environmental Problems toward an Environmental Education\*

Sangcheol Kwon\*\*

**요약 :** 환경악화는 과학의 발달에도 불구하고 심화되고 있으며, 다양한 지역단위에서의 환경갈등은 환경문제 극복의 현실적 장애로 언급될 수 있다. 환경갈등의 지역간 양상은 선진국과 개도국간, 하천 상·하류간의 수평적 대립, 피해 또는 수혜지역과 이를 포섭한 광역지역간의 포섭적 대립, 그리고 새로운 규모의 지역을 만들며 복잡한 대립양상으로 전개되는 규모의 정치로 나타난다. 지역내 양상은 국가, 세계 차원에서의 개발주구가 소지역단위에서 갈등을 만들며 환경악화로 이어지는 세계 여러 지역에서의 사례에서 나타나는데, 이러한 소지역에서 나타나는 환경악화는 지역주민들의 책임이 아닌 다양한 지역 규모의 중층적인 정치·경제적 상황의 구조적 결과물로, 지역관점에서 접근하는 정치생태학 연구가 많은 사례 연구를 제공하고 있다. 이러한 환경문제에 대한 지역관점의 접근에서 드러나는 많은 사례들은 현실적인 환경문제 극복의 어려움과 구조적 원인을 파악하게 해주며, 이는 최근 환경을 위한 교육에서 강조하는 결과보다 과정, 구조적인 문제점, 그리고 복합적인 중층적 인과관계를 다루어야 한다는 논의에 비추어 환경교육의 내용구성과 접근방법에 도움을 줄 수 있을 것이다.

**주요어 :** 환경문제, 지역관점, 지역갈등, 정치생태학, 환경교육

**Abstract :** The continuing environmental degradation despite of the technological advancement implies real world environmental problems. One of the practical barriers to overcome the environmental problems might be the regional environmental conflicts which occur between developed and developing countries, regions in the up and down streams, between a local area and the wider region including the area. And sometimes new region is constructed for the environmental conflicts to justify its interests, called scale politics. Environmental conflicts occur within local areas where local overpopulation and national and international growth imperatives are blamed each other for the degrading environments. Political ecology has produced divergent case studies to find more fundamental reasons from incorporating wider political and economic contexts into the local environmental degradation. The numerous case studies in political ecology reveal the barriers and the structural causes of environmental degradation, and the presented environmental conflicts and the regional approach to them provide case materials and alternative perspective for environmental education which recently emphasizes education for environment rather than education about environment.

\* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-041-B00658).

\*\* 제주대학교 지리교육전공 교수(Professor, Geography Education Major, Cheju National University), kwonsc@cheju.ac.kr

**Key words:** environmental problem, regional perspective, regional conflict, political ecology, environmental education

## I. 서 론

환경문제의 심각성은 지구차원에서 소지역까지의 모든 지역단위에서 인식되고 있으며 최근 이에 대한 관심은 다양한 학문분야에서 나타난다. 환경문제는 자연과 인간의 상호작용에 따른 환경변화를 다루어야 하기에 자연과학과 사회과학을 포괄하는 다학문적 분야로 인식되고 있다(Zimmerer and Bassett, 2003; Turner, 2002; Belsky, 2002; Frey, 2001). 그러나 현재의 환경문제는 자연과학분야에서의 수십년의 공헌에도 불구하고 지속·심화되고 있어 왜 이에 대한 적절한 대책과 개선이 이루어지지 않는가에 대한 사회과학분야에서의 보다 현실적인 한계에 대한 논의가 요구되는 상황이다. 최근 빈번히 사용되는 지속 가능한 개발이라는 용어가 환경보전과 지역개발의 현실적 차원의 갈등을 함축하고 있듯이, 환경문제는 다양한 관련자들이 대립되는 의견을 가지고 있기에 환경갈등으로 나타나는 것이 보편적이며, 다양한 지역단위에서 현실적으로 나타나는 정치·경제적 맥락과 더불어 이해를 도모해야 할 필요가 크다(Bednarz, 2006; Cheng et al., 2003; Frey, 2001; Painter, 1995). 더불어 환경교육도 환경문제에 대한 과학적 인식을 강조하는 자연과학적 접근을 넘어, 현실적으로 문제가 되고 있는 내용과 갈등, 그리고 이에 따른 해결의 어려움을 환경을 위한 교육의 내용으로 포함할 필요가 있다(김현경, 1997; 서태열, 2003; Huckle, 2002; The Environmental Literacy Council, 2002; Gonzalez-Gaudiano, 2001).

본 연구의 목적은 다양한 공간 규모에서 발생하고 있는 환경문제를 지역관점, 특히 지역간 갈등과 지역내 갈등의 환경문제에 초점을 맞추어 내용을 검토하며 환경교육의 내용구성과 접근방법에 일조를 하고자 하는데 있다. 환경문제에 대한 지역 관점의 접근은 기존의 연구들을 지역간 갈등과 지역내 갈등으로 구분하여, 지역간 갈등에서는 다양한 공간규모에서 나타나는 지역 간 환경갈등 그리고 지역이 갈등에 동원되는 규모의 정치 사례를 제시하게 된다. 지역내 갈등에서는 최근 소 지역 단위의 환경문제를 다양한 지역 규모의 중층적 접근

을 통해 광범위한 이해를 도모하는 정치생태학 연구의 외국 사례와 실험적으로 한국의 사례를 제시하며 환경문제에 대한 심층적 접근 그리고 현실적, 구조적 장애에 대한 이해를 도모하는 방법론을 소개하게 된다. 그리고 이러한 지역관점의 환경갈등을 환경문제 극복의 현실적 장애로 고려하며 기존의 연구들을 검토해 보는 작업은 최근의 환경을 위한 교육을 강조하는 환경교육에 환경문제 극복의 현실적 어려움과 환경문제에 대한 심층적인 이해를 가능하게 해주어 내용구성과 접근방법에 도움을 줄 수 있을 것이다.

## II. 환경갈등의 지역관점에서의 접근과 환경교육

환경문제는 현실적으로 특정의 지역에서 발생하며 인간과 환경과의 관계에서 발생하는 변화로 전통적으로 지리학의 중요한 주제의 하나로 간주된다. 환경변화에 대한 관점은 기본적으로 인간과의 상호작용에서 환경을 우위에 두는 환경결정론과 인간을 우위에 두는 자유의지론이 논의되는데, 이 두 관점으로 다양한 환경문제를 다루며 환경교육의 내용으로 정리하기에는 한계가 있다(서태열, 2003). 여기에 제3세계의 환경악화에 대한 접근에서 인구증가에 따른 자원에 대한 압력의 증가로 환경파괴가 이루어진다는 멜더스식 논의는 한계를 드러내며, 보다 더 큰 범위의 정치-경제적 구조의 맥락에서 지역별 상황을 검토하며 그 원인을 찾으려는 중범위 수준의 설명이 보다 설득력을 얻고 있다(이상현, 2003; Watts, 2002; Walker, 2003). 따라서 환경문제의 다양성과 보다 근원적인 원인을 찾으려는 지역관점의 접근은 최근 보다 현실에 기초한 적실성 있는 환경교육의 내용을 담아야 할 필요성(서태열, 2003; Huckle, 2002) 그리고 결과만이 아니라 과정을 다루며 구조적인 문제와 여러 가지 요인의 종합적 사고를 강조하는 환경교육의 주장(김현경, 1997)에도 부응한다 하겠다.

본 연구는 환경문제에 대한 다양한 연구와 논의에서

전통적인 인간과 환경의 관계<sup>1)</sup>의 전통적 접근에 더하여 환경문제 극복의 어려움으로 다가오는 현실적인 상황인 지역간, 지역내 환경갈등에 초점을 맞추어 환경문제의 근본적인 원인과 문제 극복의 어려움을 드러내는 지역관점의 필요성을 부각시키며, 환경문제의 구체적 지역 사례를 통해 내용구성 그리고 지역에 기초한 접근 방법면에서 환경교육에 도움을 주고자 한다. 다음에서는 지역간 그리고 지역내 환경갈등에 초점을 맞추어 환경문제와 관련된 기존의 연구들을 구성하여 제시하는데, 이들 내용은 환경문제는 구체적인 현실공간에서 갈등양상으로 나타나기에 해결의 어려움을 드러내며, 특정지역에 중중적으로 얹혀있는 이해관계로부터 보다 광범위한 차원에서 근원적인 환경문제의 배경을 찾을 수 있는 사례들로 현실적 문제극복의 한계와 환경문제의 구조적인 원인을 파악할 수 있게 해주어 환경교육으로 발전시킬 필요가 있다.

### 1. 지역간 환경갈등: 다양한 규모의 지역간 갈등, 지역 동원과 규모의 정치

환경갈등은 환경문제 극복의 현실적 한계로 노정되며 다양한 형태로 전개된다. 기본적인 지역관점의 환경문제로 최근 이슈가 되는 사례, 논의는 공간 규모별로 선진국 대비 비선진국, 국가간, 그리고 지역간 갈등으로 구분지어 정리해 볼 수 있다.

#### 1) 다양한 규모의 지역간 갈등

최근 가장 빈번히 접하게 되는 환경관련 갈등은 국제적 협력을 도모하는 환경협약에서 드러나는 국가 또는 지역간 입장차이에서 나타난다. 포괄적으로는 환경과 무역의 연계에서 일고 있는 선진국과 비선진국간의 대립으로 일반화할 수 있다. 환경에 관한 국제협약들은 그 효율적 이행을 위하여 무역제한조항을 채택하려고 하는데, 개발도상국의 입장에서는 지구차원의 환경보호를 위한 무역제재가 환경보전의 차원을 넘어 국제무역에 영향을 미치게 된다고 반대하게 된다. 즉, 선진국은 이미 오존층을 파괴하는 것으로 알려진 프레온 가스를 대체하는 냉매 물질을 사용하는 있기 때문에 프레온 가스 사용에 따른 무역제한을 개발도상국 입장에서는 환경을 빌미로 시장장악을 꾀하려는 환경제국주의라고 비판하게 된다(최병우, 1995; 황태연, 1993).

지구온난화를 두고 나타난 국가간의 대립은 더욱 극

명하게 각국의 입장이 드러나는데, 환경문제가 단순히 지구차원의 문제가 아니라 경제발전 수준에 따른 지역 갈등을 내포하고 있음을 보여준다. 기후변화협약은 지구온난화에 대한 과학자들의 연구가 누적되며 UN산하에 정부간 협의체를 설립하고 온난화방지를 위한 정치적 교섭을 하여 1992년 리우회의에서 채택되었다. 1997년에는 교토의정서가 채택되어 국가별로 온실가스 감축수준을 정하였는데 경제수준에 따른 입장 차이가 뚜렷하게 표출되었다. 유럽의 경우 에너지절약과 환경의식 문화와 예방원칙의 환경정책을 배경으로 적극적인 입장을 표명하는데, 미국은 선진국이면서 예외적으로 대량소비문화, 산업계의 로비로 인해 소극적인 입장을 표명하는 양상을 보이고 있다. 개도국의 경우 자국의 경제발전을 우선시하며 환경악화의 주범인 선진국의 책임이 크므로 자금, 기술 지원을 해야한다는 선진국 책임론의 입장을 고수하려 한다. 따라서 지구온난화에 대한 국가 또는 지역의 입장은 경제적 부담과 국의 쟁기기로 갈등양상을 드러내었다(김현진, 2001; 윤순진, 2002).

또 다른 보편적으로 나타나는 환경관련 국가단위의 지역간 갈등은 국경을 넘는 오염물질의 이동과 국제하천을 둘러싸고 발생한다. 오염물질 월경의 경우 대표적으로 들 수 있는 것이 우리나라를 중국으로부터 날라 들어오는 황사피해를 보고 있으나 이에 대한 규제를 하거나 보상을 받지 못하는 상황이다. 국제하천을 둘러싼 갈등은 하천의 상류와 하류가 다른 나라에 속해 있을 때 상류지역의 국가들이 수자원 확보를 위해 상류지역에 댐을 건설하여 하류지역의 수량이 감소하거나, 상류지역에서 공업용수로 사용하며 발생하는 오염물질이 하류로 흘러 들어갈 때 국가간 갈등이 발생하게 된다(Furniss, 2003).<sup>2)</sup> 국내에서는 위천공단 조성을 두고 벌어졌던 대구와 부산지역의 갈등이 유사한 사례로 제시될 수 있다. 위천공단 갈등은 1980년대부터 강화된 환경규제에 대응하여 경상북도는 여러 곳에 산재한 염색업체들을 위한 공단 개발을 추진하였고 달성군 위천리 지역에 지방공단 조성을 신청하게 된다. 그러나 정부는 1991년 낙동강 폐놀오염사태 이후 환경규제를 더욱 강화하며 이 계획을 여러 차례 유보시키게 된다. 이즈음 부산시와 경상남도의 반대 입장이 표면화되기 시작한다. 1995년 달성군이 대구시로 편입되고, 민선 대

구시장은 지역성장을 위해 위천공단을 국가공단으로 규모를 확대하여 건교부에 건의하며 갈등은 심화된다. 부산, 경남지역에서는 염색·섬유·도금업종 입주배제, 낙동강 1~2급수 달성을 유보, 가동 중인 폐수공장의 단계적 이전을 요구하며 반대를 하였는데, 이는 전형적으로 하류지역에서 나타날 수질오염의 피해를 염려하는 반대라 할 수 있다(이상현, 2003; 최병두, 1999).<sup>3)</sup> 유사하게 국내에서 댐 건설로 인해 상류와 하류의 수해지역과 피해지역의 갈등(윤근섭·송정기, 1997) 등 환경에서의 지역간 갈등은 지역 이해에 따른 외부효과로 접근할 수 있다.

지역갈등은 수평적이기보다 포섭적인 형태의 새로운 양상으로 나타나기도 한다. 국내 방사성폐기물 처리 시설 부지 선정에서 정부는 여러 차례 반대를 경험한 후 2003년 지방자치단체의 신청을 받는 방식을 채택하였다. 이 때 유일하게 부안군수가 위도를 후보지로 한 유치신청서를 제출하였다. 그러나 정부가 위도를 최종 후보지로 공식 결정하자 유치신청서 제출 이전부터 반대를 해오던 반핵단체들이 범부안 반대투쟁을 개시하며 대립이 격화되었다. 한편 위도에서는 방폐장 유치를 찬성하는 위도발전협의회가 조직되고, 반대하는 사람들도 위도지킴이 조직을 결성하였다. 그러나 방폐장에 대한 찬반은 위도와 부안내에서 대립을 보였으나, 전반적으로 방폐장이 위치할 위도 주민들은 대다수 찬성하는 입장인 반면 부안군민들은 반대하는 입장을 보이는 지역적 편향이 나타났다. 따라서 방폐장 논쟁은 지역대립 구도를 가지게 되었다(김창민, 2007). 이러한 대립 구도는 기존의 외부효과에서 보이는 것과 반대되는 구도로 혐오시설의 피해지역 주민들은 찬성을 하는데 주변 사람들이 반대를 하는 양상을 보인다. 결국 부안 방폐장 설치는 백지화되고, 2005년 다시 유치신청을하게 되는데 이때 경주, 군산, 영덕, 포항의 네 곳이 신청을 하게 되고, 이들 지역별 주민투표에서 가장 찬성률이 높은 지역을 선정하는 과정을 거치게 된다. 이때 주민투표는 지방자치단체, 즉 행정구역단위에서 이루어지는데, 두 가지의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 하나는 유치를 신청한 지방자치단체내 시설이 설치되는 지역의 주민과 그 외 지역주민간의 형평성 문제가 있을 수 있는데, 예를 들어 위도의 경우와 같이 의견이 지역별로 뚜렷이 엇갈리는데 다수에 의해 찬성 또는 반대로

결정되면 그 결정은 유효한 것인가에 대한 점이다. 다른 하나는 유치지역과 행정구역이 다른 인접지역에 대한 형평성 문제가 발생할 수 있다. 경주시는 최종적으로 방폐장 시설 입지지역으로 확정되는데, 울산시 북구, 중구, 동구는 방폐장 20Km내에 포함되어 피해영향권역에 있으면서도 행정구역이 다르다는 이유로 투표권을 갖지 못하고, 보상 또한 받지 못하는 문제를 드러내고 있다(김도희, 2006; 윤순진, 2003).<sup>4)</sup>

이러한 지역간 환경갈등은 지역간 이익을 놓고 대립, 경쟁하는 경우가 대다수로 환경문제가 지구차원 또는 국가나 지역차원의 보전과 개발만의 문제가 아니라 지역이해를 내포하고 있음을 드러내 주어 더욱 해결점을 찾기 어려운 현실적 문제임을 보여준다.

## 2) 지역동원과 규모의 정치

지역갈등에서 지역은 주어진 행정구역, 국가 등에 기초하여 사안에 따라 이에 해당하는 지역이 분석단위로 고려된다. 앞에서 언급한 개발과 보전의 갈등양상은 현실적으로 지역을 표방하며 전개되는데, 최근 지역이 특히 갈등 상황에서 새로이 만들어지는 규모의 정치(politics of scale)에 대한 관심이 환경갈등에 새로운 이해를 제공한다. 지역갈등이 새로이 지역을 만들며 전개되는 과정은 미국 루이지애나주 환경오염시설 입지 반대운동(Kurtz, 2002), 국내의 그린벨트(Jung, 2005)와 방폐장 입지(김도희, 2006; 김창민, 2007)의 사례에서 찾을 수 있다.

미국 루이지애나주 세인트제임스군(St. James Parish) 코벤트마을(Covent Town)은 1996년 이곳에 PVC 생산공장을 건설하려는 주 정부의 계획이 발표되자 마을 주민들이 반대운동을 전개하게 된다. 그러나 이들은 소지역인 코벤트 마을 단위에서 루이지애나 주 단위에서 상대적으로 낙후된 경제를 살리기 위해 강력하게 추진하고 있는 산업 유치 계획에 저항하기 어려운 현실에 봉착하게 된다. 이러한 공간규모의 차이를 극복하기 위해 마을 주민들은 반대조직을 결성하여 “일자리와 환경을 위한 세인트제임스 시민들(St. James Citizens for Jobs and the Environment)”이라고 이름을 짓는다. 이는 환경갈등에서 빈번히 문제가 되는 경제와 환경 중 하나를 택일하게 주정부에서 제시할 제안에서 벗어나기 위한 것이기도 하지만, 지역규모의 선

택을 통해 자신들의 주장을 공고히 하려는 의도를 가지고 있다. 하나는 조직의 이름을 마을 단위인 코벤트가 아니라 보다 광범위한 군 단위의 세인트제임스로 함으로써 공장이 위치한 지역뿐 아니라 군지역 전역의 일자리와 환경문제로 넓은 참여를 불러일으키려는 것이다. 다른 하나는 시민이라는 이름을 사용함으로써 시민의 권리가 국가단위에서 주어지는 것으로 지역 규모를 국가 차원으로 제시한 것이었다. 이러한 소지역단위의 문제를 보다 광범위한 군, 국가 단위의 공간규모를 동원함으로써 보다 주 정부단위와의 갈등에서 지역동원을 통해 적절한 대응책을 찾으려는 전략을 추구한 것이다. 이와 더불어 미국에서 혐오시설 입지가 소수집단 거주지에 밀집되어 나타나며 1994년부터 연방정부차원에서 환경부정의를 금지하기 위한 법령을 만들었는데, 이를 이용하기 위한 소송을 제기한다. 이 법령을 유리하게 적용받기 위해, 소송은 시설입지로부터 4마일반경의 수학적 피해지역을 설정하고 이 구역 안에 거주하는 흑인인구의 비율이 81퍼센트에 이르고 있음을 강조하게 된다. 이는 군단위 전체의 경우보다 약 2배의 흑인 인구비율로 소수집단에 대한 환경부정의의 사례에 해당하게 하려는 전략에 기초하고 있다(Kurtz, 2002). 이러한 새로운 지역을 만들며 자신들의 입장을 유리하게 만들려는 규모의 정치로 불리는 지역동원은 환경갈등을 보다 복잡하게 전개시키는 사례를 보여준다.

국내의 그린벨트 해제를 두고 벌어졌던 논쟁에서도 이와 유사한 지역동원의 사례를 찾을 수 있다. 1998년 정부는 규제완화의 일환으로 그린벨트를 해제하겠다고 발표하자, 그린벨트의 환경적 가치를 주장하는 대다수의 시민들에 의해 반대에 부딪히게 된다. 반면 오랫동안 해제를 주장해온 그린벨트내 거주자와 토지소유자들은 그린벨트의 환경적 기능이 과다하게 강조되었고, 오히려 도시의 정상적인 성장을 가로막는 방해물이라는 주장을 전개한다. 그린벨트 살리기 운동은 그린벨트가 설정된 지역만의 문제가 아니라 국가전체의 환경파괴 그리고 그 피해는 후세에게까지도 이어진다는 주장을 전개하며 다른 많은 조직들을 연합하여 국가단위로 조직된다. 그린벨트해제 운동은 개인의 재산권 행사를 침해하고 있는 해제를 주장하는 많은 지역집단들의 불만을 수용하며, 1997년의 대통령선거를 앞두고 그린벨트내 거주자와 토지소유자들을 국가규모의 전국개발제

한구역주민연합회 등으로 조직된다(양승일, 2005). 그러나 후자는 대다수 직접적인 이해당사자들로 지역단위에서 생기는 문제에 적절하게 대처하면서도 국가규모의 대응 조직을 만들며 지역단위의 응집력을 강화시키고자 하였다. 이러한 국가단위의 그린벨트 해제 조직에 대응하여 그린벨트 살리기 조직은 국가단위의 조직과 더불어 시·군 지역단위 조직을 만들며 반대운동을 전개하게 되는데, 큰 또는 작은 새로운 규모의 지역을 만들어 동원하는 규모의 정치 갈등양상을 만들며 복잡성을 더하게 된다(Jung, 2005).

새만금 간척사업은 한국사회에서 가장 뜨거웠던 환경이슈의 하나로, 1991년 사업이 시작되었으나 1999년부터 2년간 사업중단, 그리고 다시 2001년 공사가 재개되는 과정에서 지역개발과 환경보전이라는 대립을 전면에 드러내었는데(이승민, 2003), 새로운 지역을 내세우며 지역간 갈등으로 전개된 양상을 보였다(박순열, 2002). 새만금간척사업 재개 여부의 갈등에는 다양한 행위자들이 포함되어 있었는데, 새만금 인접지역의 주민과 환경운동단체는 간척을 반대하였고, 중앙의 농림부와 농업기반공사는 사업의 재개를 주장하였다. 여기에 새로운 전북이라는 지역규모가 낙후된 지역을 발전시킬 수 있는 계기를 내세우며 등장하게 된다. 전북의 새만금사업 지속추진의 핵심세력은 도청, 도의회, 상공회의소, 그리고 언론을 포함한 성장연합(growth coalition)<sup>5)</sup>으로 내부적으로 구성원간의 이해관계의 차이가 있을 수 있지만 새만금사업의 경우에는 사회단체와 학계일부까지 가세한 특별한 문제가 없는 조직이었다. 이들은 새만금간척으로 인해 발생하는 주변 어민들의 생계문제나 전국적인 수준에서 제기되는 갯벌보존요구 때문에 새만금사업이 중단되어서는 안된다고 주장했는데, 반대여론이 지역규모는 전북내부의 부안군 계획리 지역과 서울을 포함한 전국에서 우세했다. 이 때문에 성장연합은 새만금과 관련하여 ‘전북발전 만들기’, 즉 ‘전북의 새만금’을 만들어 내는 것을 과제로 등장시킨다. 따라서 새만금사업은 직접적인 이해당사자인 인접 부안, 김제, 군산의 이해관계를 넘어 전북의 발전 계기로 삼아야 하기에 이들 인접 지역 주민들의 반대운동을 비도덕적 행위로 비난하고, 전북의 외부인 전국에 대해서는 새만금 반대를 전북발전에 반대하는 것으로 규정하며 영·호남지역 차별 정서까지 동원하

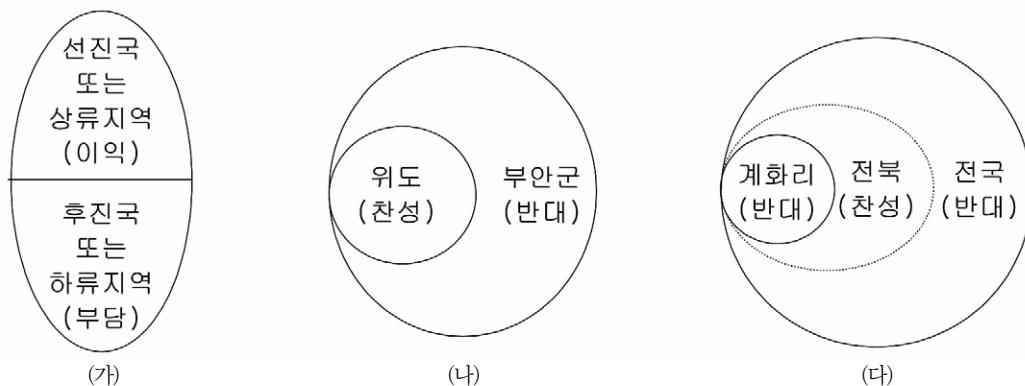


그림 1. 환경 관련 수평적 지역갈등(가), 포섭적 지역갈등(나), 그리고 지역생성의 규모정치(다)

여 사업재개의 정당성을 확보하려고 노력한다. 여기서 전북이라는 지역규모는 피해당사자인 지역주민의 반대와 전국적인 반대 분위기의 둘 사이에서 새로이 형성되어 지역갈등을 복잡하게 한다.

이들 지역간 환경 관련 갈등의 사례는 그림 1과 같이 정리할 수 있다. (가)는 환경오염의 외부효과로 인해 지역갈등이 나타나는 전형적인 모습으로 국제하천이나 위천공단의 경우로 상류지역에서의 수량 확보나 오염으로 인해 하류지역이 피해를 보는 상황을 보여준다. (나)와 (다)는 서로 다른 지역규모에서 나타나는 갈등 양상으로, (나)의 경우는 환경 피해지역과 이를 포함한 넓은 지역단위간의 입장대립이 벌어졌던 부안 핵폐기물 처리시설 경우의 갈등 양상으로, 공간규모가 중첩되어 나타나기에 의견수렴을 하는 경우 어떤 지역규모가 적당한지에 대한 합리적인 해결책을 제시하기 어려운 상황을 보여준다. 핵폐기물 처리시설은 유치신청 지역들을 대상으로 주민투표를 시행해 최다 찬성률을 나타낸 경주가 유치지역으로 선정되었는데, 피해지역 반경에 울산시가 포함되어 있으나 경주시 행정구역에 포함되지 않기에 이들의 의견이 투표에 반영되지 못하는 공간불일치의 문제 또한 해결점을 찾지 못하고 있다. (다)의 경우는 새로운 지역이 환경갈등 과정에서 만들어지는 경우로, 갈등 상황에서 우위를 점하기 위해 지역을 동원하는 모습이다. 새만금 간척사업의 경우 전북이라는 지역단위가 강조되며 사업재개를 위한 정당성에 동원되는 상황을 보여주는 것이다. 미국 루이지애나 주나 우리나라 그린벨트의 사례에서처럼 지역이 환경갈등에서 규모를 좁히거나 넓힐기도 하며 환경갈등의 중심에

서기도 한다.

이러한 사례들은 환경갈등에서 지역이 문제 발생의 단위이기도 하지만, 지역의 이해를 반영하는 단위로 역동적으로 갈등상황에서 만들어 지기도 하고 규모가 줄거나 늘기도 하는 경우를 보여 준다. 이러한 지역간 환경갈등의 여러 사례들은 환경문제가 다양한 양상으로 전개되며, 현실적으로 복잡한 양상으로 전개되어 해결점을 찾기가 어려움을 보여주고 있다.

## 2. 지역내 갈등: 외국과 국내 환경갈등의 정치생태적 접근

정치생태학은 환경악화의 배경에 정치적인 영향이 작용하고 있음을 제3세계 지역의 연구에서 드러내며 시작되어(Bryant, 1998), 현재는 제1세계 지역의 환경문제에도 적용되며 관심지역을 넓히고 있다. 정치생태학적 접근은 특정 지역의 환경문제를 설명의 연쇄(chains of explanation)(Blaikie and Brookfield, 1987), 점진적 맥락화(progressive contextualization) (Vayda, 1983) 또는 지리적 규모의 상호작용(interactions of scale)(Walker, 2003) 등으로 불리는 광범위한 외부 요인들로 확대시켜가며 문제의 구조와 원인을 파악하고자 하는데, 이러한 연구의 결과물과 구조적인 설명은 우리의 환경문제에 대한 이해를 높이며 대안적인 접근방법을 제공한다.<sup>6)</sup> 다음에서는 외국의 지역연구를 통해 이루어진 사례를 소개하며 환경문제에 대한 중층적 접근과 원인을 이해하고, 이에 비추어 우리나라의 사례를 검토하며 환경문제 극복의 현실적 어려움을 부각시켜 보고자 한다.

### 1) 외국의 토양악화와 토지이용 갈등

정치생태학 접근을 표방하며 이루어진 초기 연구는 1980년대 서부 아프리카 코트디브아르에서 농부와 목부들 간의 갈등에 관한 것이다(Bassett, 1988; Robbins, 2004). 이 갈등은 너무 적은 토지에 너무 많은 동물을 기르며 생겨난 토지부족에 따른 환경악화의 문제로 알려져 있었으나, 정치생태학 연구는 이를 이 지역에 한정된 문제로 보기보다 광범위한 지역에 궁극적인 원인이 있을 것으로 접근하였다. 이 지역은 국제금융자본(IMF)의 긴축 정책 그리고 개발용자금 부채를 갚기 위해 외국자본과 더불어 준국영 가축회사를 세워 수출 소득을 늘리는 국가 계획의 대상 지역이었다. 이 회사는 외국의 소들을 자기 나라로 유인·도축해서 육류공급을 하기 위해 만들어졌는데, 사헬 건조지역의 홀라니 이동목부들을 유인하기 위해 이들에게 방목 권한을 배분하였다. 이 결과 대규모의 목부와 소의 이주가 이루어지게 되며, 점차 인근 세누포 지역에까지 소들이 방목되며 작물피해가 속출하게 되었다. 세누포 농부들은 소를 흡치기도 하고 축사의 거름을 이용하기 위해 주변 지역을 침입하기도 하였다. 이러한 세누포의 작물피해와 풀라니의 목축 피해에 따른 주변화된 농촌공동체간 갈등의 근본원인은 지역외의 영향으로 국가의 수출 정책 그리고 이를 추동한 국제금융자본의 압력에서 찾을

수 있다(Bassett, 1988).

아마존의 삼림파괴는 아마 환경악화에 대한 정치생태학의 가장 상징적인 사례가 될 것이다. 아마존의 대규모 삼림 파괴에 대한 일반적인 설명은 별채에 초점을 맞추어 이 지역의 인구증가로 인해 무모하게 토지를 늘리는 것에 기인한다는 것이 보편적이었다(Robbins, 2004). 그러나 정치생태학 연구는 지역, 국가경제가 시장경제로 편입되며 투자자, 토지소유자, 그리고 비거주자의 손에 의해 기존 공동의 토지체계와 생태계의 안정을 침해하지 않는 재분배 경제가 파괴되고, 지속적인 생산기술로 수세대간 삼림에 거주하던 원주민 집단들과 소규모 생산자들, 그리고 상업적 기업이 점차 시장생산과 다른 생산자들과의 경쟁관계를 형성하게 되며 가속화된 것으로 접근한다(Simmons, 2002). 소지역에서의 토지 갈등을 세계, 국가, 지역, 그리고 소지역의 다양한 규모에서의 상호작용의 결과로 보는 중층적 접근은 그림 2와 같이 요약된다.

우선 국제적인 차원에서는 지속되어온 경제발전과 비교적 근래의 환경보전과 원주민권리에 대한 영향이 국가단위에 가해진다. 국가는 아마존의 개발을 통한 경제성장을 추구하는 한편 외화벌이에 경쟁력이 있는 소목축을 육성하기 위해 대규모의 목축지를 조성하고, 다른 한편으로는 토지 개척을 통해 남부의 토지를 소유하

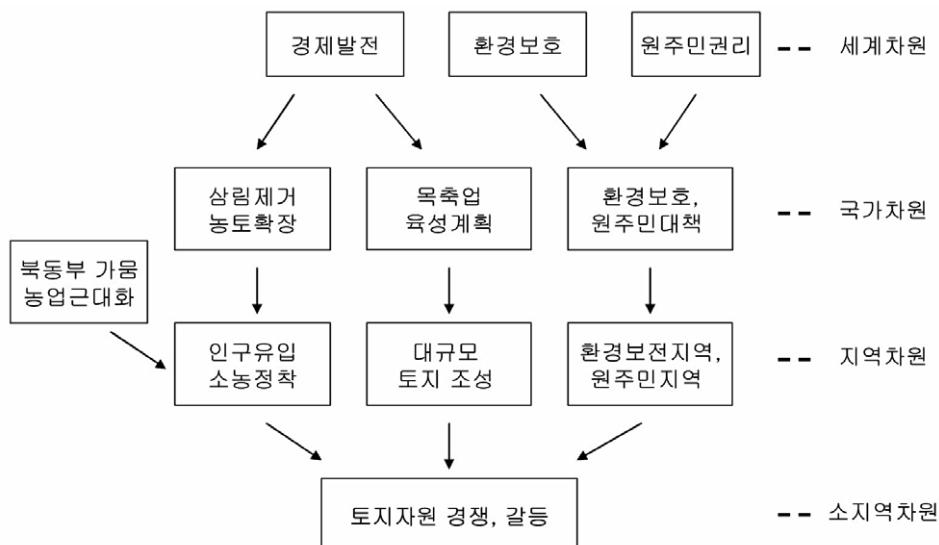


그림 2. 설명의 연쇄 사례

출처: Simmons, 2002를 일부 수정

지 못한 빈농과 1970년의 가뭄으로 어려움을 겪는 소규모 농부들을 정착시키게 된다. 이러한 토지수요는 아마존의 삼림제거를 통해 가능했다. 한편 국제적인 환경보존과 원주민권리에 대한 압력이 국제지원기구를 통해 가해지고 내부적으로도 관심이 높아지며 정부는 이를 수용할 수밖에 없는 상황에 처해져 상당히 넓은 면적이 자연보전구역(natural land conservation)과 원주민보류지역(indigenous reserves)으로 지정하게 된다.<sup>7)</sup> 그 결과 소지역 단위에서는 소규모 빈농의 정착을 위한 토지 수요, 대규모 상업적 목축, 그리고 환경과 원주민 보전을 위한 토지 수요간에 한정된 자원을 두고 갈등이 심화되고 자원을 늘리려는 경쟁이 심화되며 환경파괴로 이어지게 된다. 특히 정부의 분쟁이나 갈등을 중재하려는 노력이 인권과 환경문제 그리고 상업과 경제적 이익사이에서 모호한 입장을 보이며 더욱 갈등과 파괴가 심화되고 있다(Simmons, 2002).

선진국의 사례로는 미국의 전조한 텍사스와 뉴멕시코의 평원에서 오갈랄라 대수충으로부터 지하수를 이용한 농업활동이 확장되며 대수충의 수위가 낮아지는 위기에 대한 접근을 들 수 있다(Roberts and Emel, 1992). 처음에는 이를 공공재의 비극(strategy of the commons), 즉 오갈랄라 물은 아무도 소유하지 않기 때문에 내가 쓰지 않아도 다른 사람이 쓰기 때문에 고갈에 대해 생각할 필요없이 경쟁적으로 사용하다 생겨난 위기로 간주되었다. 따라서 자연자원의 과도한 사용은 공동재에 기인하는 것으로 규제와 사유화가 대안으로 제시된다. 그러나 이 문제는 보다 넓게 보면 근래 들어 미국 중서부지역의 값싼 농산물로부터의 경쟁 그리고 유가인상으로 인해 깊은 대수충의 물을 끌어 올리는 비용 상승으로 인해 보다 많은 물을 값싸게 이용하려는 데에서 기인한 것으로 접근한다. 따라서 단순한 공동재의 문제이기에 사유재산권을 인정하는 것이 근본적인 대안이 되지 않을 수 있다는 결론에 도달하게 된다(Castree, 2002; Roberts and Emel, 1992).

미국 서부 지역 상황은 또 다른 지역갈등의 양상을 보여주는 사례이다. 서부 내륙지역은 지역주민들이 농업이나 목축으로 생계를 유지하고 있는데, 상당한 토지가 연방 또는 주정부 소유였으나 농업용지는 사유지로 매각되어 운영되지만 목축업은 넓은 면적의 초지를 필요로 하기에 오래전부터 발달한 토지임대제도에 따라

공공용지에서의 방목이 허용되어 왔다. 따라서 지역주민들은 양도받은 사유지와 이를 둘러싸고 있는 넓은 공유지에서 목축을 하며 건조지역에서 지속적인 생활유지가 가능하였다. 그러나 근래 들어 이 지역은 도시거주자들에게 냉방기와 관개용수가 이용가능해지며 매력적인 휴양 주거지로 바뀌고 휴식공간으로의 용도가 늘며 지역주민에 의한 공공용지의 사적인 목축용도의 이용에 대한 반발이 환경보전이라는 명분으로 제기되기 이른다. 이들 도시기반의 새 유입자들은 지역 목축업자들의 과잉목축에 따른 멸종되는 식물의 보호가 필요하다는 환경보존을 강조하며 새로운 갈등을 일으키게 되는데, 지역주민들이 토지를 개발업자들에게 매각 하며 점차 주거지 개발이 확장되어 초지를 잠식해 들어 가며 이전 목축보다 더 생물종다양성에 위협을 가하며 환경파괴가 가속화되어 가고 있다(Brogden and Greenberg, 2003; Sheridan, 2001). 이러한 토지이용 갈등은 목축에 의존하는 기존 주거자와 새로이 이주해온 거주자들간의 환경에 대한 생산과 소비적 사용간의 갈등으로 일반화시킬 수 있으며, 이러한 갈등의 배경에는 미국 서부지역이 연방정부의 지원으로 방위산업이 집중되며 해안의 도시지역이 급성장하고 이에 따른 지가상승과 탈도시 거주를 선호하는 고급인력들의 내륙 농촌지역으로의 이주 그리고 연이은 이들을 따라 기업들마저 이주하며 실제 그리고 개발잠재력으로 인해 지가가 상승하며 기존의 농업이나 목축 용도의 토지 이용을 어렵게 만들게 되는 과정이 있다(Walker, 2003). 이러한 지역 환경갈등 사례는 개발과 보전의 일반적 접근과 더불어 지역 특수적인 상황을 고려하는 지역적 접근이 중요함을 강조한다.

최근 정치생태학 연구는 제3세계의 지역 연구와 더불어 점차 제1세계를 포함한 다양한 지역을 대상으로 이루어지며 환경문제가 심화되는 것에 대한 대안적인 접근방법을 제공해 준다. 정치생태학의 접근방법은 소지역 단위의 환경악화나 갈등의 원인을 다양한 광범위한 지역규모의 상황과 이해관계가 중층적으로 결합되어 나타나는 점을 강조하기에 문제 해결의 현실적 어려움을 내포하고 있다. 그러나 환경문제를 다양한 지리적 규모의 영향을 동시에 고려하며 탐구하는 접근방법은 보다 많은 지역의 환경문제 배경과 근원 파악에 적용될 수 있다.

## 2) 국내의 환경갈등 사례

우리나라의 환경문제는 개발과 보전의 갈등으로 특징지워지며 여러 지역에서 빈번히 발생하고 있다. 이들 환경갈등은 종종 지역갈등으로 표출되며 해결의 어려움을 드러내는데, 이를 정치생태학의 특정지역에 나타나는 환경문제의 배경, 구조를 파악하는 방법으로 검토해 보다 깊이 있는 이해를 도모할 수 있을 것이다. 다음에서는 정치생태학의 중중적 설명의 연쇄에 기초하여 위천공단조성, 새만금간척사업 추진을 간략히 살펴보고 제주도의 송악산 개발 갈등의 문제를 검토해 보고자 한다. 이들 갈등을 정치생태학적 접근을 적용해 검토하는 것은 환경문제 극복의 현실적 어려움을 이해하고자 하는 것이며, 더불어 환경교육을 위한 내용과 접근방법의 자료로서의 구성을 시도해 보려는 목적이다.

환경갈등에서 위천공단 조성이나 위천공단 갈등은 표면적으로 대구와 부산, 보다 넓게는 대구-경북지역과 부산-경남지역의 갈등으로 알려져 있으며, 환경 측면에서는 부정적 외부효과의 하천 상하류간의 갈등으로 접근되며, 새만금간척 사업은 전북지역과 전국 지역 규모간의 개발과 보전의 갈등으로 다루어진다. 정치생태학에서의 접근으로 보면 대구와 전북지역이 이러한 환경악화를 알면서도 개발사업을 추진하는 배경에 대한 이해가 필요하다. 지역별 상황의 특이성은 위천공단 조성의 경우 대구·경북지역과 부산·경남지역의 갈등으로 나타났고, 새만금 간척의 경우 전북지역과 전국간 또는 새만금 인접지역까지 포함되는 복잡한 구도를 보였지만, 개발지향을 보인 대구와 전북지역은 경제침체 또는 낙후성을 벗어나려는 지역개발활성화라는 지역차원의 공통된 배경을 가지고 있으며, 여기에 위천공단의 경우 낙동강 폐놀오염사건이후 환경에 대한 국민정서가 높아져 정부의 입장이 개발과의 사이에서 혼선을 보이는 모습이었으나, 새만금간척사업의 경우 정부의 지지를 얻게 되는데 이는 우루과이라운드협상 타결로 농업경쟁력을 높여야 한다는 명분으로 가능했다(박재욱, 2001; 이승민, 2003; 조명래, 2005). 이러한 환경갈등에 영향을 미치는 외부의 광범위한 상황에서 문제의 배경을 찾는 정치생태학의 접근방법은 보다 근원적인 문제의 원인과 환경문제 해결의 현실적 어려움을 파악할 수 있게 해준다.

제주도의 송악산 개발과 관련한 갈등은 상당히 오랫

동안 지속되었다(송재호, 2000; 권상철, 2001). 우선 개발과정을 보면 서귀포시 대정읍에 위치<sup>8)</sup>한 송악산은 수증기 마그마폭발로 인해 형성된 분화구 안에 다시 스코리아콘이 형성된 2개의 다른 유형의 화산체로 이루어진 이중화산의 특징을 지닌다. 이곳에 민간 개발업자에 의한 관광지구개발 사업계획이 제출되었는데, 개발의 내용은 송악산 정상 문화구와 주변 지역에 곤도라, 모노레일, 호텔과 컨벤션, 카지노, 놀이공원, 마리나 시설 등 각종 시설을 세우는 것으로(그림 3), 개발입장과 이에 반대하는 보전의 입장간 갈등이 심화되며 전개되었다. 개발 지지는 지역주민과 당시 남제주군과 제주도 였으며, 보전 지지는 도내 그리고 전국의 환경단체와 전문가들에게 나타났다(박윤경·권상철, 2006).

송악산 개발계획에 대한 환경영향평가서가 조건부로 통과된 직후, 도내 환경관련 단체, 지질학자 등은 송악산 관광 지구 개발사업과 관련하여 문화재청에 송악산의 문화재 지정을 위한 조사를 요청하였다. 그러나 제주도는 이러한 요청과 상관없이 송악산 일대를 집단시설지구로 하는 마라 해양 군립공원 계획 변경 결정을 허가하고, 제주도개발특별법에 의해 송악산 관광지구 개발 사업을 승인하였다. 이에 대한 환경 단체와 지질학자들의 문제제기가 있따르자, 대정읍 주민들은 성명서에서 송악산과 함께 겪었던 과거의 아픈 역사를 완전히 외면하는 주장이라며 환경단체와 지질학자들의 개발반대 주장을 매우 직선적으로 비난하였다. 이같이 문제가 비화되자 일부 중앙언론에서도 기사와 칼럼 등을 통해 송악산 개발 계획의 부당성을 지적하고, 송악산의 보존가치를 중시하는 내용을 다루기 시작하면서 전국적인 이슈로 부각되었다(김진호·김미연, 2002; 송재호, 2000).

송악산 개발 갈등은 단순히 지역개발과 환경보전의 갈등으로 접근될 수도 있지만, 이를 둘러싸고 있는 보다 역사적이고 구조적인 상황을 고려해 볼 필요가 있다. 우선 송악산 일대는 원래 지역 주민들의 땅이었으



그림 3. 송악산의 위치와 개발 계획 단면도  
(출처: 박윤경·권상철, 2006)

나, 일제강점기 군사기지와 군비행장으로 활용하기 위해 강제로 몰수되었으며, 해방 이후 6·25전쟁 중에는 제1훈련소와 공군 비행장으로 사용되었고, 이후에도 국방부 소유 땅으로 관리되면서 일부가 인근 주민들에게 임대되어 경작지로 활용되어 왔다. 이후 제주도가 국가주도의 관광지로 개발되며, 개발에서 소외되었던 대정읍 지역 주민들의 수차례 정부 건의로 1985년 제주도 종합개발계획에서 관광지구로 지정되고, 1993년 국유지를 제외한 사유지와 군유지가 군사보호 구역에서 해제되었다. 이후 지역주민과 개발업자 주도로 여러 차례 개발이 시도되지만 어려움을 겪게 된다. 그러나 국가적 차원의 IMF 위기상황에서 외국기업과 합작회사를 만든 개발업자가 개발계획을 제시하자 외자유치와 개발 분위기에 편승하여 남제주군과 제주도는 토지 이용변경과 환경영향평가를 통해 적극적인 개발지향의 성향을 드러낸다. 이에 대응한 환경보전의 입장은 제주도내 환경, 시민단체들에 의해 주장되며 점차 전국 단위 전문가들의 관심을 받게 된다. 이러한 송악산 개발 갈등의 소지역내 개발과 보전의 갈등문제라기보다 대정지역의 역사적 경험, 제주도의 관광지화, IMF관리체제의 중중적인 상황이 만들어 낸 지역, 국가, 세계의 외부 상황들이 포함된 복잡한 배경을 가진 갈등 양상으로 접근될 필요가 있다.

앞에서 제시한 사례들은 소지역단위에서 나타나는 환경문제에 대한 광범위한 설명의 연쇄 접근을 통해 대안적인 설명을 제시해 주는 정치생태학 접근으로 환경문제의 보다 근원적인 배경과 원인을 추구하기에 최근 관심이 증대되고 있다. 이러한 지역단위의 환경갈등에 대한 정치생태학적 접근의 사례연구는 그 내용 그리고 접근방법 면에서 환경문제의 심층적 배경, 구조를 찾으며 현실적인 환경문제 극복의 어려움을 드러내고, 또한 이러한 접근방법은 환경교육의 내용을 발굴하며, 학생들의 탐구력을 향상시키는 데 상당한 도움을 줄 것으로 기대된다.

### 3. 환경교육에서의 활용

최근 환경교육 논의는 환경에 대한 교육에서 환경을 위한 교육으로 그 강조점이 바뀌고 있다. 즉 환경에 대한 지식과 이해를 증진시키는 사실교육에서 점차 환경과 환경문제에 대한 비판적인 안목과 환경 쟁점에 대한

탐구를 통해 새로운 지식의 생성 등을 강조하고 있다 (서태열, 2003; Huckle, 2002). 실제 미국에서의 환경교육 교재 분석 결과에 따르면 환경교육이 환경과학과 혼용되어, 환경사실을 나열하는 데 그치고 정보는 넘쳐나지만 지식의 점진적 축적 틀을 제공하지 못하고 논쟁적 환경문제를 다루는 것을 준비시키지 못한다는 비판이 제기되고(The Environmental Literacy Council, 2002; George Marshall Institute, 1997), 국내에서도 환경교육이 지나치게 환경오염의 정보전달에 치중하고, 지나치게 현실을 단순화하여 접근하고 있는 실정이라고 비판하며, 환경문제를 과정이 복합적이고 인과관계가 중중적인 대상으로 다루는 접근이 필요함을 제시하고 있다(최돈형, 1993). 유사하게 환경교육이 어떤 현상의 변화에 포함되어 있는 구조적인 문제를 다루는 과정을 중시하는 내용조직이라기 보다 사실을 서술, 설명하는 결과 중심으로 구성되어 있다는 지적이 제기되기도 한다(김현경, 1997).

환경문제를 갈등에 초점을 맞추어 지역 관점에서 접근해 본 이 연구는 교육내용과 접근방법의 두 가지 측면에서 환경교육에 도움을 줄 수 있을 것이다. 교육내용으로는 다양한 규모의 지역간 갈등으로 제시된 선진국과 개도국, 국가간, 그리고 하천의 상·하류지역간의 대립은 환경문제의 외부효과에 기초한 갈등으로 보편적인 양상으로 다룰 수 있지만, 특정지역과 이를 포함한 광역지역간의 갈등이 최근 새로운 환경갈등 상황으로 전개되고 있고, 여기서 더 나아가 새로운 지역단위를 만들며 지역갈등이 전개되는 규모정치의 환경갈등은 현실에서 새로이 나타나는 양상으로 보다 복잡하게 전개되는 환경문제의 복잡성을 보여주는 사례로 다루어질 수 있다. 지역내 갈등으로는 정치생태학 접근에서 강조하는 환경악화의 원인을 표면적인 것에서 찾기보다 점진적으로 보다 넓은 맥락에서 근원적인 원인을 찾으려는 노력은 구조적인 환경문제의 원인과 이의 극복의 현실적 어려움을 이해하게 해준다. 이러한 지역간, 지역내 환경갈등의 다양한 사례들은 지금까지 지나치게 과학적 접근에 치중하여 현실적인 한계에 대한 사회과학분야에서의 논의가 부족하였음을 보여주고 있어 적실성 있는 환경교육의 내용과 접근방법에 일조를 할 것으로 판단된다.

환경교육이 결과에 치중하여 지나치게 단순화된 내

용만을 다루고 있는 것에서 보다 중층적인 인과관계와 구조적 원인을 다루는 과정적 접근이 필요하다는 논의에 비추어, 이를 위한 실제적인 사례의 교육내용과 접근방법의 교육이 필요한 시점이다. 이에 비추어 환경문제는 현실적으로 구체적인 특정 지역에서 나타나며, 현실적으로 지역간 그리고 지역내에서 갈등양상을 만들며 환경문제 극복의 어려움과 한계를 드러내는데, 이러한 환경갈등의 지역적 접근은 정치적, 경제적 배경을 드러내어 사회과학적 접근에서 중요시 되어야 할 접근방법이다. 그러나 기본적으로는 다양한 지역에서 여러 유형으로 나타나는 환경갈등은 최근의 현실을 반영하는 사례 교육으로 다루어질 수도 있으며, 외국과 우리나라의 이들 사례로부터 일반화를 도출할 수도 있으며, 이 일반화를 다시 구체적인 지역에 적용시키며 모순을 찾아 새로운 원인과 배경을 탐구하고 발전시키는 환경교육이 가능할 것이다. 환경갈등을 지역에 기초하여 다룸으로써 환경문제는 특정지역에서 나타난 문제이지만 공간적 범위는 국지적인 영역에서부터 전지구적인 영역에까지 걸쳐있으며, 또한 현재에 드러난 문제이지만 그 문제는 역사적으로 축적되어 나타난 것으로 접근함으로써 환경교육의 내용구성과 접근방법에 일조를 할 수 있을 것이다.

최근의 환경교육은 현실적인 문제와 사회적인 적실성을 다루어야 한다는 강조점에 비추어, 본 연구에서 제시한 교육내용과 접근방법은 실세계 문제에 초점을 두고 여러 가지 요인을 종합적으로 고려하는 태도와 다양한 환경쟁점에 참여하여 의사결정력을 발전시킬 수 있게 해주는 환경을 위한 교육의 토대를 제공해 줄 것이다.

### III. 요약 및 결론

환경문제 극복의 현실적 장애는 다양한 지역단위에서의 환경갈등에서 찾을 수 있다. 본 연구는 다양한 지역간, 지역내 환경갈등 사례를 다루며 환경문제 극복의 현실적 어려움과 보다 근원적 원인을 지역관점에서 접근하며 환경교육을 위한 내용과 방법을 제시하였다.

환경갈등의 지역간 양상은 선진국과 개도국간, 하천상·하류간의 수평적 대립과 인접지역과 이를 포섭한 광역지역간의 포섭적 대립, 그리고 새로운 규모의 지역

을 만들며 대립양상을 전개하는 규모의 정치로 나타난다. 수평적 대립은 지구온난화에 대한 선진국과 개도국의 입장차이, 강의 상류지역에 공단을 조성하려한 위천공단 조성의 경우 오염물질이 하류지역에 피해를 입히게 되는 하류의 지역에서 반대운동을 전개하는 경우로 가장 빈번히 접하는 갈등이며, 포섭적 갈등은 혐오시설의 입지에서 나타나는 양상과 유사하게 소지역과 이를 포함한 지역단위에서의 입장 대립으로 나타나는 경우로, 이들 지역갈등은 환경문제에 지역이익이 배경에 있음을 드러내며 더욱 해결점을 찾기 어려운 현실적 문제임을 보여준다. 규모의 정치 대립은 보다 뚜렷이 환경갈등의 지역성을 보여주는데, 개발과 보전의 갈등에서 새로운 규모의 지역을 강조하며 더욱 복잡한 양상으로 전개되며 해결점을 찾기가 어려워지는 현실적 해결의 한계를 보여준다. 환경갈등의 지역내 양상은 소지역 단위에서 나타나는 환경악화를 이전 맬더스식 관점에서 지역주민들의 인구증가와 자연의 착취로 이어진 관리의 실패로 이어졌다는 주장에 반하여 국가·세계적 차원에서의 개발추구가 그 원인이라는 주장을 전개하는 정치생태학의 사례 연구에서 나타난다. 세계 여러 소지역 단위에서 나타나는 환경악화는 지역, 국가, 세계 차원의 중층적 상황, 특히 이들의 개발압력이 현실적으로 소지역 단위에서 전개되며 환경악화로 나타남을 부각시키며, 환경문제의 심층적 배경과 구조를 파악하게 해준다.

이러한 환경문제에 대한 지역관점, 특히 지역간 그리고 지역내 갈등의 사례에 기초한 접근은 현실적인 환경문제 극복의 어려움과 구조적 원인을 파악하게 해주며, 환경교육이 논쟁적 환경문제를 다룰 수 있는 준비를 시켜야 한다는 제언에 비추어 환경교육에도 일조를 하게 된다. 환경교육에서의 최근 논의는 이전의 환경오염 정보를 전달하는 사실교육 그리고 결과중심의 환경에 대한 교육에서 환경쟁점에 대한 탐구와 환경문제의 구조적 배경을 다루는 환경을 위한 교육으로 강조점을 옮기고 있다. 따라서 환경문제를 지역, 국가, 그리고 세계의 다양한 규모의 지역간 갈등으로 다루고 소지역내 환경악화의 원인을 표면적인 것에서 찾기보다 중층적인 지역규모의 이해의 표출로 접근하는 다양한 외국과 국내의 사례들을 지역관점에서 검토한 본 연구는 환경교육의 내용구성과 접근방법에 도움을 줄 것으로 기대된다.

## 주

- 1) 이러한 맥락에 가장 충실하며 지역에 초점을 맞춘 연구 부류는 생물지역론에서 찾을 수 있다. 이 접근은 환경 악화를 줄이기 위해 인간과 문화지역을 생태지리적 지역과 일치시키며, 이 장소를 지속가능한 환경을 유지·관리하고 생태의식을 배양하기에 가장 적당한 것으로 강조한다(Hipwell, 2004; 문순홍, 1999).
- 2) 일부 하천들은 상당히 많은 국가를 경유하며 흐르는데, 가장 많은 수로부터 예를 들면 다뉴브 강의 경우 17개, 콩고 강과 나이제르 강 11개, 나일강은 10개, 라인강 9 개 등이다(Furniss, 2003).
- 3) 위천공단의 경우에도 다음에 논의할 규모의 정치 성격 또한 나타나는데, 국가지정공단으로의 신청은 중앙정부의 지원을 많이 받아내기 위한 것이기도 하지만, 지방공단일 경우 부산·경남지역에서 반발이 발생할 경우 자자체간의 갈등으로 국한되어 국민적 공감대에 의해 저지당할 가능성이 크므로 이를 피하기 위한 전략이 배어 있었다(박재욱, 2001).
- 4) 유사한 지역단위의 문제로 제주도에 해군기지 건설을 놓고 주민여론조사 또는 주민투표를 건설될 지역의 주민만 또는 제주도 전체 주민을 대상으로 해야 하는 가에 대한 공방이 있었다. 해당지역에 가중치를 주고 제주도 전체를 포함하여 조사를 하는 기술적인 방법이 제안되기도 하였으나, 최종적으로 제주도 전체를 대상으로 한 유치 찬반 투표, 그리고 후보지역 주민을 대상으로 한 찬성비율로 최종지역을 결정하는 여론조사가 이루어졌다. 유치찬성 그리고 후보지역 조사에서 서귀포시 강정이 가장 높은 찬성비율로 입지가 결정되었으나, 전수주민투표가 아닌 표본에 기초한 여론조사, 평화의 섬 이미지에 반한다는 주장 등으로 반대운동이 일고 있다.
- 5) 성장연합은 지역발전을 추구하는 개인 또는 조직으로 지역에 투자를 한 기업이나 금융투자가 주요 구성원이 된다(Logan and Molotch, 1987). 이후 참여를 구분하는 보다 유연한 개념으로 지역의존성(local dependence)이 소개되어 자본투자 외에 세금기반, 가족·친구관계 등에 따라 정부와 개인도 포괄하는 성장연합 형성을 설명할 수 있게 되었다(Cox and Mair, 1988).
- 6) 정치생태학은 최근 지리학에서 상당히 많은 연구 결과를 만들어 내고 있는데, 본 연구의 지역간 갈등 내용이 지리학의 계통적 접근이라면 정치생태학 접근은 신지역지리, 즉 이론에 기초한 지역지리와 유사한 접근 방법을 취한다는 점에서, 기준의 환경문제에 대한 다양한 접근 방법을 제시해준다고 볼 수 있다.
- 7) 브라질 아마존의 파라지역의 이들 면적을 보면, 원주민 보류 지역이 파라지역 전체의 25퍼센트(약 270,000Km<sup>2</sup>)를 차지해 가장 넓고, 환경보호구역 약 175,000Km<sup>2</sup>, 상업적 목축 약 17,000Km<sup>2</sup>, 그리고 소규모 농업 약 8,500Km<sup>2</sup>의 순서로 추정된다.
- 8) 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도가 시작되며 행정구역이 개편되어 현재 주소는 제주특별자치도 서귀포시 대정읍이지만 개발 계획 당시는 남제주군 대정읍이었다.

## 문 헌

- 권상철, 2001, “제주도 관광개발과 환경보존의 상충”, *자연보존*, 114, 51–55.
- 권상철, 2005, “환경문제에 대한 지리적 관점의 접근: 환경교육을 위한 일고”, *지리교육논집*, 49, 1–12.
- 김도희, 2006, “방폐장 입지정책에서 나타난 ‘주민투표제’의 문제점과 개선방안: 울산시와 경주시의 정책갈등을 중심으로”, *지방정부연구*, 10(4), 91–111.
- 김진호·김미연, 2002, “환경분쟁 협상모델의 송악산 관광지구 개발사업에의 적용과 해석”, *제주도 연구*, 22, 281–317.
- 김장민, 2007, “국가의 정책 결정에 대한 지역 주민의 대응: 부안군 위도의 방폐장 논쟁을 중심으로”, *비교문화연구*, 13(1), 35–64.
- 김현경, 1997, “환경관련 내용의 쟁점중심조직”, *지리·환경 교육*, 4, 73–86.
- 김현진, 2001, “기후변화협약과 한국의 대응”, *CEO Information*, 294, 삼성경제연구소.
- 문순홍, 1999, “시간, 공간 그리고 생물 지역론, 문순홍 편저, 생태학의 담론: 담론의 생태학”, 솔 출판사, 290–331.
- 박순열, 2002, “새만금을 통해서 본 전북성장연합의 생태통치전략에 대한 연구”, *ECO환경사회학 연구*, 2, 172–201.
- 박윤경·권상철, 2006, “지리 교실수업에서 쟁점 중심의 문제 해결 학습: 고등학교 “지역개발” 단원 ‘제주도 송악산 개발’ 사례”, *한국지리환경교육학회지*, 14(3), 273–287.
- 박재욱, 2001, “위천공단조성을 둘러싼 지역간 갈등의 정치경제학”, *한국과 국제정치*, 17(2), 339–371.
- 부만근, 1997, *제주지역 주민운동론*, 제주대학교 출판부.
- 서태열, 2003, “지구촌 시대의 ‘환경을 위한 교육’의 개념적 모형의 재정립”, *한국지리환경교육학회지*, 11(1), 1–12.
- 송재호, 2000, “송악산 관광지 개발의 전개과정과 갈등적 논제”, *제주리뷰*, 6, 50–69.

- 양승일, 2005, “옹호연합모형을 활용한 정책변동 분석: 그린벨트 정책을 중심으로”, 한국도시지리학회지, 8(1), 41-52.
- 윤근섭 · 송정기, 1997, “수자원 이용에 따른 지역이해의 구조에 관한 연구”, 한국사회학, 31, 195-221.
- 윤순진, 2002, “국제 기후변화정책의 정치경제학적 이해: 기후시장의 형성과 자연의 자본화 전략”, 한국정책학회보, 11(1), 1-27.
- 윤순진, 2003, “환경정의 관점에서 본 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정”, ECO환경 사회학연구, 10(1), 7-42.
- 이상현, 2003, 세상을 움직이는 물: 물의 정치와 정치 생태학, 이매진.
- 이승민, 2003, “새만금 간척사업을 둘러싼 담론변화와 갈등구조 분석”, ECO환경사회학연구, 4, 46-93.
- 조명래, 2003, “국책사업을 둘러싼 환경갈등의 원인과 구조”, ECO환경사회학연구, 5, 110-146.
- 최돈형, 1993, “고도산업사회와 환경교육의 과제”, 교육학연구, 31(4), 245-261.
- 최병두, 1995, 환경사회이론과 국제환경문제, 한울.
- 최병두, 1999, “경제-환경적 모순과 갈등의 사회공간적 전이”, 최병두, 환경갈등과 불평등: 한국 환경문제의 재인식, 한울, 248-300.
- 황태연, 1993, “환경제국주의론”, 한국논단, 49, 192-197.
- Bassett, Tom J., 1988, The Political Ecology of Peasant-Herder Conflicts in the Northern Ivory Coast, *Annals of the Association of American Geographers*, 78(3), 453-472.
- Bednarz, Robert, 2006, Environmental Research and Education in US Geography, *Journal of Geography in Higher Education*, 30, 237-250.
- Belsky, Jill M., 2002, Beyond the Natural Resource and Environmental Sociology Divide: Insights from a Transdisciplinary Perspective, *Society and Natural Resources*, 15, 269-280.
- Blaikie, Piers and Brookfield, Harold, 1987, *Land Degradation and Society*, Methuen.
- Brogden, Mette and Greenberg, James, 2003, The Fight for the West: a Political Ecology of Land Use Conflicts in Arizona, *Human Organization*, 62, 289-298.
- Bryant, Raymond L., 1998, Power, knowledge and political ecology in the third world: a review, *Progress in Physical Geography*, 22, 79-84.
- Cheng, Antony, Kruger, Linda and Daniels, Steven, 2003, “Place” as an integrating Concept in Natural Resource Politics: Propositions for a Social Science Research Agenda, *Society and Natural Resources*, 16, 87-104.
- Cox, Kevin and Mair, Andrew, 1988, Locality and Community in the Politics of Local Economic Development, *Annals of the Association of American Geographers*, 78(2), 307-325.
- Frey, Scott, 2001, Environmental Problems from the Local to the Global, in Scott Frey ed., *The Environment and Society: reader*, Allyn and Bacon, 4-25.
- Furniss, Pam, 2003, Troubled Waters, in Nick Bingham et al., eds., *Contested Environments*, Wiley and The Open University, 131-170.
- George Marshall Institute, 1997, *Are We Building Environmental Literacy?: a Report of the Independent Commission on Environmental Education*, <http://www.marshall.org>.
- Gonzalez-Gaudiano, Edgar, 2001, Complexity in Environmental Education, *Educational Philosophy and Theory*, 33, 153-166.
- Hipwell, William, 2004, Political Ecology and Bioregionalism: New Directions for Geography and Resource-Use Management, *Journal of Korean Geographical Society*, 39, 735-754.
- Huckle, John, 2002, Reconstructing Nature: Towards a Geographical Education for Sustainable Development, *Geography*, 87(1), 64-72.
- Jung, Hyunjoo, 2005, Scale in Contentious Politics: the case of Greenbelt Controversy, *Journal of*

- Korean Urban Geographical Society, 8(3), 121-137.
- Kurtz, Hilda, 2003, Scale frames and counter-scale frames: constructing the problem of environmental injustice, *Political Geography*, 22, 887-916.
- Logan, John and Molotch, Harvey, 1987, *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*, University of California Press.
- Painter, Michael, 1995, Introduction: Anthropological Perspectives on Environmental Destruction, in Michael Painter and William H. Durham eds., *The Social Causes of Environmental Destruction in Latin America*, University of Michigan Press, 1-21.
- Roberts, R. and Emel, J., 1992, Uneven Development and the Tragedy of the Commons: Competing Images for Nature-Society Analysis, *Economic Geography*, 68, 249-271.
- Sheridan, Thomas, 2001, Cows, Condos, and the Contested Commons: the Political Ecology of Ranching on the Arizona-Sonora Borderlands, *Human Organization*, 60, 141-152.
- Simmons, Cynthia, 2002, The Local Articulation of Policy Conflict: Land Use, Environment, and Amazonian Rights in Eastern Amazonia, *Professional Geographer*, 54(2), 241-258.
- The Environmental Literacy Council, 2002, *Science for Environmental Literacy: a Review of Advanced Placement Environmental Science*
- Textbooks.
- Turner, B. L., 2002, Contested Identities: Human-Environment Geography and Disciplinary Implications in a Restructuring Academy, *Annals of the Association of American Geographers*, 92, 52-74.
- Vayda, Andrew P., 1983, Progressive Contextualization: Methods for Research in Human Ecology, *Human Ecology*, 11, 265-281.
- Walker, Peter A., 2003, Reconsidering 'regional' political ecologies: toward a political ecology of the rural American West, *Progress in Human Geography*, 27, 7-24.
- Watts, Michael, 2002, Political Ecology, in Eric Sheppard ed., *A Companion to Economic Geography*, Blackwell, 257-274.
- Zimmerer, Karl S. and Bassett, Thomas J., 2003, Approaching Political Ecology: Society, Nature, and Scale in Human-Environment Studies, in Karl S. Zimmerer and Thomas J. Bassett eds., *Political Ecology: an Integrative Approach to Geography and Environment-Development Studies*, The Guilford Press, 1-25.

최초투고일 : 2007. 10. 29.

최종접수일 : 2007. 12. 03.

교신 : 권상철, 690-756 제주도 제주시 제주대학로 66  
제주대학교 사범대학 지리교육전공  
(kwonsc@cheju.ac.kr, 064-754-3234)

Correspondence : Sangcheol Kwon, kwonsc@cheju.ac.kr