

# 농촌지역 환경갈등과 농촌주민 환경운동의 역할과 의미 : 양평군 팔당지역 유기농업운동을 사례로

이영민\* · 허남혁\*\*

최근 우리 사회에서 빈번하게 목격되는 환경이념과 개발이념 간의 갈등은 대체로 지역의 문제로써 표출되는데, 팔당 상수원 보호구역의 경우도 마찬가지이다. 자연자원의 개발을 통해 지역발전을 도모하고자 하는 지역주민들과 수도권 전체의 공익을 위한 맑은 물 확보 차원의 정부의 노력이 상충되고 있는 현장인 것이다. 더욱이 환경보호가 핵심키워드로 인식되고 있는 작금의 상황은 중앙의 환경단체들이 정부 편에 서서 지배담론을 강화시켜 줌으로써 생존권 확보를 위한 지역주민들의 저항담론을 약화시키고 있고, 따라서 극한 대립의 상황까지 이르게 하였다. 이러한 갈등의 구도 속에서 매우 인상적인 중재적 역할을 수행하고 있는 것이 바로 유기농업운동이다. 이는 정부와 지역의 첨예한 대립을 완화시키고, 소위 윈-윈(win-win) 전략의 수립이 가능한 방향으로 지역주민들을 설득해가고 있다. 이는 또한 "지속가능한 발전", 혹은 "지탱가능성" 이념을 충족시킬 수 있는 하나의 대안으로써 이 지역에서 뿌리를 내려가고 있다. 환경규제에 맞서서 싸우고 있는 지역에서 오히려 혁명적인 친환경적 지역발전 정책들이 추진되고 있다는 본 지역에서의 상황이 다소는 역설적으로 들릴 수 있으나, 이는 우리나라의 농촌지역에서 앞으로도 계속 겪게 될 환경보존과 지역발전의 대립 구도 해결에 있어서 매우 중요한 방향타가 될 수 있을 것이다.

주요어 : 환경담론, 지역담론, 주민환경운동, 유기농업운동, 지역정체성

## 1. 들어가는 말

최근 우리 사회를 떠들썩하게 하고 있는 사회이슈들이 여러 가지 있겠지만, 그 중에서도 환경문제와 관련한 사회이슈 몇 가지가 우리 사회에 큰 파장을 불러 일으키고 있다. 새만금 간척사업을 둘러싼 뜨거운 공방이 가장 대표적인 것이라 할 수 있고, 작년에 결국 건설포기에 이른 영월 동강댐 건설 논쟁도 그러하다. 이러한 문제들의 공통점을 유심히 살펴보면, 국가에 의해 시행되는 대규모 국책사업의 지역 환경파괴 여부에 대한 논쟁이 첫번째이고, 두 번째는 이러한 사업들이 과연 지역의 발

전에 도움이 될 것인가에 대한 논쟁이다. 즉 '지역개발'과 '환경'이 핵심적인 키워드가 되고 있는 것이다.

21세기는 그간의 환경파괴적 산업화를 극복하고 쾌적한 자연환경을 후손에게 물려주어야 한다는 주장이 공감을 얻어가는 '환경'의 시대임이 인정되고 있다. 또한 21세기는 그간 국가 주도의 경제개발과 중앙집권적 정책으로 인한 지방의 피해를 극복하고 국민 모두가 잘 사는 '지방'(지역)의 시대라고들 주장되고 있다. 이와 같이 지역발전과 환경보전을 어떻게 둘 다 성취할 것인가 하는 것이 21세기 우리 사회의 커다란 과제이며, 이는 1992년 리우회의에

\* 이화여자대학교 사회생활학과 조교수(ymlee@ewha.ac.kr)

\*\* 대구·경북환경연구소 사무국장(everyne@dreamwiz.com)

서 채택된 <의제 21>과 지속가능한 발전(sustainable development) 논의의 핵심이기도 하다. 그 만큼 지난 20세기 한국사회는 환경파괴와 지역의 피폐라는 문제를 심각하게 겪어왔으며, 이는 모두가 쾌적한 환경 속에서 잘 살 수 있는 상황이 아니었다는 것을 반증해 준다. 또 그러한 문제들을 인식하고 있었음에도 불구하고, 권위주의적인 군사정부 시절에는 감히 그런 문제를 제기하지도 못했었다. 80년대 후반 이래로 점진적인 민주화 과정을 거치면서 이제 지역에서도 지금까지 쌓아왔던 불만의 목소리를 터뜨리고 있고, 국가는 이 중 일부는 수용하고 또 일부는 억제하면서 지역과 환경정책을 펼쳐오고 있다. 하지만 새만금이나 동강 사태에서도 보듯이 '지역개발'과 '환경보전'은 이해관계가 첨예한 만큼 여전히 풀기 어려운 난제이며, 앞으로도 이러한 상황은 지속될 것이 분명하다.

지난 98년 우리 사회는 서울과 수도권 주민들의 하나밖에 없는 식수원인 팔당 상수원을 두고 뜨거운 공방을 벌인 바 있다. 엄청난 정부예산을 쏟아부었음에도 불구하고 점점 더 악화되어 가는 팔당호 수질을 개선하기 위해 정부가 내놓은 <팔당호 수질개선특별대책>이 지역주민들의 거센 반발을 불러 일으킴으로써 정부와 이 지역 간의 심각한 대립국면이 지속되었던 것이었다. 이 문제도 결국 핵심은 지역의 개발을 원하는 지역주민들의 개발논리와 국민들에게 맑은 물을 공급해야 할 사명이 있는 국가가 상수원의 수질보전을 위해서는 더 이상의 개발은 불가하다고 규정하면서 내세우는 환경이념이 서로 충돌과 갈등을 일으킨 것이라 할 수 있다.

그런데 팔당 상수원 갈등은 앞에서 언급했던 새만금이나 동강 사례와는 여러모로 상황이 다르다. 환경이념과 개발이념을 대표하는 주체가 서로 뒤바뀌어 있는 것이다. 여기서는 국가가 환경이념을 대표하면서 개발을 억제하는 입장이고, 반면 지역주민들은 지역의 자율성을 회복하는 개발을 원하고 있는 상황이다. 하지만 두 키워드를 중심으로 하는 갈등이라는 점에서는 마찬가지로의 관점에서 문제를 분석할 수 있고, 팔당 상수원 갈등은 그 속에 또 다른 여러 주체들이 개입되어 있으며 오랜 역사적 맥락을 지니고 있다는 점에서 더욱 흥미로운 분석 주제라 할 수 있다.

이러한 기본적인 대립 구도 속에서 최근 활발하게 그 활동의 폭을 넓혀가고 있는 이 지역의 유기농업운동은 여러 가지 면에서 주목을 끌 만하다. 환경의 보호라는 규제 상황 속에서 지역의 발전으로 연결될 수 있을 만한 하나의 가교 역할을 본 지역의 유기농업운동이 수행하고 있는 것이다. 소위 윈-윈(win-win) 전략의 성공가능성을 조심스럽게 가늠해 볼 수 있고, 더 나아가 가시적인 성과가 조금씩 나타나기 시작하였다.

이 논문은 환경보전과 지역개발을 둘러싼 국가와 지역간의 갈등을 중심으로 하여, 환경갈등과 그 속에서 출현하는 지역주민(환경)운동의 역할에 대해 고찰해 보는 것을 목적으로 하며, 대상지역은 팔당 상수원 지역을 중심으로 하는 양평군 지역으로 한정한다. 특히 본 지역에서 가장 두드러진 갈등의 주체이면서 동시에 중재의 주체가 되고 있는 유기농업운동의 형성 배경과 갈등구도 속에서의 위치 및 중재와 관련된 현재와 미래의 위상을 평가해 보고자 한다. 즉, 이 논문의 더 큰 목적은 환경갈등에 대한 분석이라기 보다는, 그 속에서 드러나는 지역주민운동과 이들이 내놓고 있는 지역발전의 청사진이 그 갈등과 어떤 상관관계를 갖는가를 살펴 보고자 하는 것이다. 이는 앞으로도 계속될 농촌지역에서의 환경 갈등의 해결책을 모색하는데 있어서 중요한 시사점을 주리라는 것이 필자들이 기대하는 바이다.

## 2. 지역담론과 환경담론, 환경갈등의 구도

### 1) 지역담론과 환경담론

최근 사회학과 지리학 등의 사회과학연구의 성과에 따라 이제 자연과 지역 및 공간 등 지금까지 인간 인식의 외부에 실재하는 것으로 여겨왔던 실체들이 사회적으로 구성된다는 사회구성주의(social constructionism)가 점점 더 설득력을 얻어가고 있다. 특히 환경사회과학연구에 있어서 자연이 인간 사회 외부에 따로 떨어져서 실재하는 것이 아니라, 사회와 자연이 다양한 층위에서 상호작용을 일으키면서 자연이 사회적으로 구성된다는 자연의 사회적 구성론<sup>1)</sup>은 최근 지구온난화 문제나 오존층 파괴,

산성비 문제 등의 사례 분석을 통하여 그 설득력을 더해가고 있다(이상현, 2000; Hannigan, 1995; Hajer, 1995; Castree and Braun, 1998).

한편 지리학에서는 공간이나 지역도 마찬가지로 사회적으로 구성된다는 논리가 최근 활발하게 논의되고 있다(심승희, 2000). 자연과 마찬가지로 공간과 장소도 이미 주어진 것으로서 인간 사회와는 떨어져 물질적으로 존재하고 있는 독립적인 실체가 아니라, 인간 또는 사회에 의해 구성된 산물로 보는 것이다. 여기에는 공간과 사회의 구성을 개인의 심리학적 경험과 주관성에 토대한 것으로 보는 행태주의적 접근법, 해석학적 상호주관성을 강조하는

연구가 구성되는 것을 환경갈등으로 간주한다. 그런데 이와 같은 환경정치적 장이 대개는 환경문제의 특성상 특정 지역을 배경으로 하고 있으며<sup>2)</sup> 특정 지역의 권력관계와 지역 이미지에 따른 지역정체성의 구성과 갈등이 여기에 다시 개입하게 됨으로써, 환경담론과 지역담론은 서로 얽혀드는 가운데 담론정치는 더욱 복잡하게 구성된다. 즉 환경문제에 있어서 '환경'과 '지역' 이념이 갈등의 두 축이 되는 것이다.

지역에서 벌어지는 환경갈등은 그 주체에 따라 다음의 <표 1>과 같은 여러 가지로 분류해 볼 수 있다.

표 1. 운동주체와 대상에 따른 환경운동 유형 구분

운동주체 \ 운동대상	국 가	기 업	시 민
피해자 운동	집단지주 요구운동 협오시설 반대운동	피해배상 요구운동 공장입주 반대운동	소각장 주변 주민의 쓰레기줄이기 운동
시민압력운동	입법요구 운동 정치적 압력운동	불매운동 오염감시운동	생활환경운동 유기농 직거래운동 생명(문화운동)

출처 : 구도완, 1996, 237

인본주의적 접근, 그리고 사회적 권력관계에 의해 공간과 지역이 형성되는 과정을 주목하는 구조주의적 방법을 들 수 있지만, 공통적인 점은 동일한 물질적 토대 내에서 살아가는 인간들은 유사한 경험을 공유하게 되며, 이를 바탕으로 소위 지역정체성을 갖추게 된다는 것이다(이영민, 1999; 정근식, 1996). 즉 '정체성의 정치(politics of identity)'에 장소와 지역이 영향을 미치게 되며(Keith & Pile, 1993), 사회적으로 생산되고 구성된 공간성(spatiality)이 인간생활에 중요한 일부분을 차지하고 있는 것이다(Soja, 1993; 박영민, 1995)

이와 같이 자연과 지역의 사회적 구성주의를 채택하게 되면, 그러한 장은 서로 상이한 권력관계들에 의한 담론들의 투쟁의 장이 된다. 그러한 경쟁적인 담론들이 경합되고 갈등을 벌이면서 자연과 지역이 사회적으로 구성되는 것이다. 따라서 사회구성주의의 입장에서는 환경정치를 담론정치로 파악하고, 지배 담론과 저항 담론의 투쟁을 통해 자

지역에서 일어나는 환경갈등과 주민들이 벌이는 주민운동에 있어서 그 운동 대상은 국가(국책사업 시행), 기업(공장입지 및 오염피해), 그리고 타 지역 주민(지역간 갈등)<sup>3)</sup>이 된다. 대체로 국가이건 기업이건 타 지역 주민이건 간에 대체로 환경갈등은 대규모 개발사업(자본축적)과 협오시설의 입지를 둘러싸고 벌어지게 된다. 이처럼 다양하게 설정될 수 있는 운동 주체와 운동 대상 간의 갈등 상황에서 본 연구가 초점을 맞추고자 하는 것은 국가가 대상인 경우, 즉 국가와 지역과의 갈등 부분이다.

## 2) 환경갈등의 구도

전세계적인 차원에서 보았을 경우에도, 지역의 환경문제의 경우에는 국가와 지역 간의 갈등인 경우가 대부분이다. 그런데 갈등의 구도는 상반된 두 가지로서 정리해 볼 수 있다. 즉 개발이념을 대변하는, 또는 자본의 이익을 대변하는 국가와 자신들

의 생존권 수호의 차원에서 환경파괴에 저항하는 지역의 구도가 그 하나이고, 또 다른 하나는 보전 목표를 위해 환경이념을 대변하는 국가와 자신들의 생존권 수호의 차원에서 국가 정책에 대항하면서 지역발전의 논리에 따라 개발의 이념을 실천하고자 하는 지역의 구도가 그것이다. 그림 1은 이를 간단한 도식으로 표현해본 것이다.

에서 핵심이 되는 것은 특정 지역에 존재하는 자연 자원(natural resources)의 통제권을 둘러싼 갈등이며, 지역의 저항은 지역이 국가의 통제권 전유에 대항하여 벌이는 생존권 투쟁이라는 점이다. 이런 경우는 선진국과 같이 환경이념이 성숙한 곳에서만 일어나는 일은 아니다. 오히려 제3세계 국가들에서 국가의 자연자원 통제라는 명목 하에 다반사로 벌

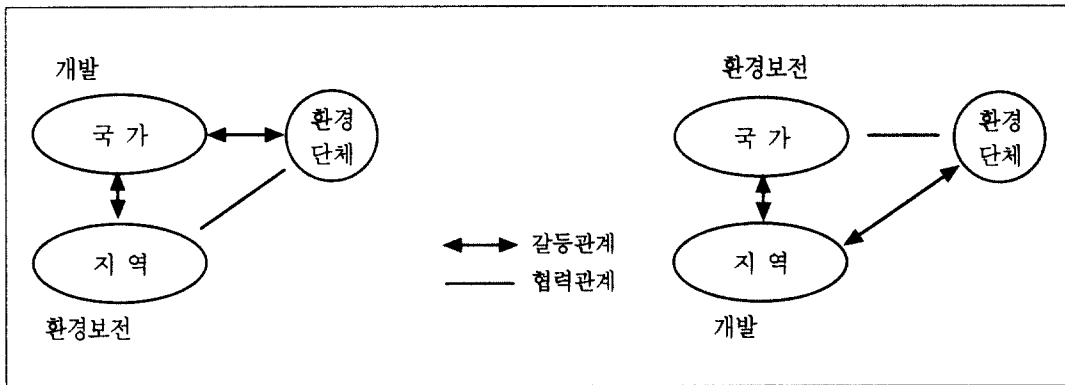


그림 1. 국가-지역-환경단체의 환경갈등 구도

보통 국제적으로 환경갈등이라고 하면 국가나 자본이 지역의 자연자원을 개발하는 과정에서 지역 주민들의 생존권을 위협하고, 그에 따라 지역 주민들이 생존권 투쟁을 벌이는 것이 일반적인 상황이라고 여겨진다.<sup>4)</sup> 하지만 이와 같이 국가가 환경이념을 구현하면서 지역의 개발욕구를 억누르고 심한 경우 지역주민들의 생존권을 박탈하는 경우가 의외로 많이 있다. 여기서 중요한 점은 국가가 환경이념을 대변하는 경우는 대체로 지역에 위치한 자연자원을 둘러싸고 벌어지는 갈등의 경우에 자주 나타난다는 점이다. 국가가 공공과 공익의 이름으로 특정 지역의 자연자원(토지, 물, 숲 또는 생물다양성)을 통제하는 경우이다. 이 경우 지역주민들은 자신들이 생존을 위해 지금까지 이용해왔던 지역자원과 지역의 정체성 및 역사의 수호 측면에서 국가의 정책과 공권력에 대하여 극렬하게 저항하게 된다. 펠루소는 이러한 사례를 '보전을 위한 국가의 강요'라 부르고, 심지어는 군대와 공권력을 동원하여 지역주민들의 저항을 진압하는 사례를 보여준다(Peluso, 1993). 이와 같은 국가와 지역과의 환경갈등의 구도

어지고 있는 것이다.

그런데 위의 그림에서도 나타나듯이, 환경이념을 구현하고 있는 환경단체들의 역할을 눈여겨볼 필요가 있다. 첫번째 경우에는 국내 및 국제 환경단체들이 국가의 환경파괴적 개발에 반발하여 지역의 목소리에 힘을 실어주는 역할을 하게 된다. 즉 지역과 환경단체들의 연대가 형성된다. 반면에 두 번째 경우에는 국가의 강압적인 보전정책 실행에 있어서 국내 및 국제 환경단체들이 힘을 실어주게 된다. 즉 이념적인 정당성을 제공하는 역할뿐만 아니라 물리적인 힘을 발휘하는 데에도 실질적인 지원을 아끼지 않게 된다(Peluso, 1993). 따라서 각 경우에 있어 환경단체와 지역(주민들) 간에도 협력과 갈등 관계가 새롭게 정립될 수밖에 없다.

이와 같은 국가와 지역간의 환경갈등과 저항운동에 대하여 마르티네즈-알리에르는 '생태적 분배(ecological distribution)' 개념으로 간명하게 설명하고 있다(Martinez-Alier, 1997). 즉 자연자원으로 인해 발생하는 총체적인 편익과 비용이 이해 당사자들 사이에서 불균등하게 분배됨에 따라 이와 같은

갈등이 발생한다고 보는 것이다. 일반적으로 국가가 그 편익을 공익의 이름으로 전유하면서 그에 따라 발생하는 비용(각종 환경파괴의 영향)은 지역 주민들에게 고스란히 전가함에 따라 생태적 분배의 불균등이 발생하고, 그에 대해 지역주민들이 저항을 펼치게 된다는 것이다. 이러한 '생태적 분배' 개념을 사용하게 되면 국가가 개발이념을 대변하는 경우뿐 아니라 국가가 환경이념을 대변하여 지역주민들을 보전정책으로 압박하는 경우도 쉽게 설명이 가능하다. 환경보전으로 인한 편익을 지역에 분배하지 않고 전유하는 반면에, 환경보전으로 인한 비용(개발을 못하게 됨에 따른 생활수준 악화 등의 문제)을 국가가 보상하지 않고 지역주민들이 고스란히 떠안게 되기 때문이다. 국가와 지역 간의 비용과 편익 분배의 공정성을 '환경정의(environmental justice)'로 볼 수 있으며, 국가의 이러한 역할 수행을 다른 말로 국가의 환경 및 지역개발 정책에 있어서의 정당성(legitimacy) 확보라고 볼 수 있는 것이다(이덕복, 1993).

우리나라에서도 지금까지의 환경갈등 관련 문헌들은 대체로 국가가 주도하는 대규모 개발사업 또는 혐오시설에 반대하는 지역주민과의 갈등으로 주민(환경)운동을 규정해 왔었다. 이는 국가가 개발이념을 구현하고 있으며, 지역주민들이 환경이념을 갖고서 자신들의 생활환경의 파괴에 저항하는 구도로 그려져 왔다. 하지만 이러한 구도를 통해 환경갈등과 주민(환경)운동을 조망하게 되면 또 다른 중요한 구도, 즉 국가가 환경이념을 구현하고 지역주민들이 개발이념을 가지고서 국가에 대해 반대운동을 펼치는 측면을 보지 못하게 된다(안승택, 1999). 이 글의 사례지역인 팔당지역에서는 이와 같은, 다소는 생소한 상황이 벌어지고 있다. 이 연구에서는 바로 그러한 상황에 주목하면서, 그 중재역할을 수행하고 있는 유기농업운동의 의미를 파악해 볼 것이다.

그런데 1990년대에 접어들면서 주류환경담론이 '지속가능한 발전' 담론이 되어 있는 상황에서, 국가가 특정 지역의 자연자원에 대한 통제권을 행사하는 방식이 달라지고 있다는 점이 목격된다. 즉 기존에는 국민 대다수의 공익을 위해 보전을 하거나, 아니면 자연자원을 직접 개발함으로써 수익을

창출하거나 하는 단순한 이분법적 논리였던 것이, 이제는 국가의 공익 및 정당성 담론이 지속가능한 발전 담론과 결합되면서 지역환경을 보전하는 것이 바로 돈이 된다는 점을 인식하기 시작한 것이다. 이를 통해 '자연(nature)'은 '환경(environment)'이 된다(Escobar, 1996). 이러한 사례로서 가장 대표적인 것이, 열대우림지역의 생물다양성이 향후 의약품 개발에 엄청난 가치를 갖고 있다는 점이 인식되기 시작하면서 세계 각국이 열대우림지역의 생물다양성 보전을 통해 자국의 경제발전을 꾀하고자 하며, 국제환경기구들을 통해 국제적인 협력을 피하는 사례, 그리고 자연자원을 잘 보전함으로써 이를 관광자원으로도 활용한다는 논리로서 최근 전세계적으로 급부상하고 있는 생태관광(ecotourism)이다. 이와 같이 '녹색 황금'을 보전하고 또 선별적으로 개발함으로써 자국의 경제적 이득을 피하는 것을 '녹색발전주의'(green developmentalism)로 부르기도 한다(McAfee, 1997; 1999).

하지만 여기서 한 가지 주의해야 할 점은 환경과 지역개발 이념이 행위주체들에게 가치로서 주어 진 고정된 것은 아니라는 점이다. 상황에 따라서, 그리고 전략수립에 따라 언제든지 치환 가능하다. 친환경론자가 되고 반환경론자가 되고 하는 것이 지역에서의 상황에 따라서 충분히 달라질 수 있다는 점이다(안승택, 1999).<sup>5)</sup> 마찬가지로 환경담론의 주류가 '지속가능한 발전' 담론이 되면서 우리나라에서도 환경이념을 구현하는 주체가 구사하는 담론이 '지속가능한 발전' 담론이 되고 있다. 그 대표적인 사례가 동강댐 건설과 영산강 간척사업을 둘러싼 갈등이다. 두 사례 모두 국가가 공익을 위해 개발을 추진하고 지방자치단체를 중심으로 하는 지역주민들이 반대운동을 펼친 사례로 볼 수 있는데, 특이한 점은 두 경우 모두 지역주민들의 반대운동에 있어서 이들이 구현하고 있는 환경이념을 표출하는 환경담론이 '지속가능한 발전' 담론의 영향을 받아서, 지역의 자연환경을 보전하는 것이 장기적으로는 이 지역사회에 금전적으로도 이득이 된다는 점이 크게 부각되었다는 것이다.<sup>6)</sup>

팔당 상수원 지역의 환경갈등은 크게 보면 환경이념을 구현하고 있는 국가와 지역의 자율성과 지역개발을 원하는 지역과의 대립으로 볼 수 있다.

하지만 여기에 다양한 이해관계를 갖는 주체들이 서로 상호작용하면서 앞에서 살펴본 이념정보보다 훨씬 더 복잡한 양상을 보여주게 된다. 특히 이 지역에 오래 전부터 뿌리내려온 유기농업단체의 경우 환경이념과 지역이념을 모두 구현하고 있다는 점에서 상황은 더욱 복잡해진다.

### 3. 주민환경운동과 농촌주민환경운동 특색

#### 1) 주민환경운동

앞 절에서 살펴본 국가와 지역 간의 환경갈등 속에서 드러나는 것이 바로 주민운동, 그 중에서도 주민환경운동이다. 80년대 후반 이후 90년대로 접어들어 민주화의 진전으로 국민들의 목소리가 커져가면서, 주민(환경)운동이 양적으로, 그리고 질적으로 급속하게 커져가고 있다. 이러한 양상은 도시나 농촌이나 할 것 없이 동시다발로 일어나고 있다. 이는 민주화 이전 시기에는 국가가 국책사업이나 혐오시설 입지에 있어서 일방적으로 정책을 추진해도 주민들은 아무런 대응도 할 수 없었다. 그러나 이제는 주민들의 이해관계에 맞지 않는 정책에 대해서는 적극적으로 집단적인 의사를 표출할 수 있을 만큼 사회적인 분위기가 크게 바뀌었다. 또 다른 변화는 그동안 개발 일변도의 사회분위기 속에서 무시되어 온 자연환경의 중요성이 점차 보편적으로 인식되기 시작했다는 점이다.

주민운동은 일반적으로 “지역 내에서 생활근거지를 갖는 주민들이 주체가 되어 일상생활상의 요구와 이의 궁극적인 해결을 위하여 전개하는 대중운동”이라 정의되며, 주민환경운동은 일반적으로

“주민이 주체가 되어 지역공간의 환경생태적 가치를 실현하기 위해 주체를 포함한 사회적 조건 및 관계의 변화를 도모하는 자발적이고 지속적이며 집합적인 활동”으로 정의된다. 여기서 핵심적인 요소는 주민 주체, 환경생태적 가치지향, 지역공간, 자발적 방식, 지속적인 집행행동 등이며, 이들 요소는 주민(환경)운동의 주체적, 가치지향적, 공간적, 사회운동적 특성을 드러내준다(최병두·이근행, 1999).

일반적인 의미에서의 주민운동은, 구체적인 지역이라는 공간적 배경 속에서 지역주민들이 주체가 되어 발생한다는 점에서, 지역문제와 불가분의 관계를 맺고 있다. 특히 국가의 지역정책에 의한 지역간 불균등 발전의 문제, 그리고 독점자본의 지역 지배 강화에 따른 생활환경의 악화는 주민운동의 근저에 놓여있는 문제들이다(최병두·이근행, 1999). 여기서 중요한 것은 주민운동이 주민으로서의 정체성(identity)을 공고히 하며 이를 통해 주민들을 의식화하는 과정이라는 점이다. 같은 장소를 공유하는 공동체의 구성원으로서 지역의 현안을 함께 고민하고 그 해결책을 모색하는 토론과 합의의 과정은 그 자체가 하나의 문화이며 소위 ‘정체성의 정치’의 핵심 내용이다. 즉 주민운동을 통해 지역의 정체성이 다져지는 것이다.

지금까지 이러한 갈등에 직면한 주민들의 대응은 앞에서 언급한 주민(환경)운동의 틀로 분석되어 왔다. 대부분의 연구들은 혐오시설 입지와 님비현상이라는 측면에서 주민(환경)운동을 접근하는 논문들이었으며, 각종 개발과 환경오염에 직면하여 발생하는 주민운동들도 많이 분석된 바 있다. 그리고 그 접근은 주로 자원동원이론을 바탕으로 운동의 배경, 과정, 결과를 분석하는 방법으로 이루어졌다.

표 2. 주민(환경)운동의 사회적, 주체적 조건관계에 따른 유형구분과 특징

	반대, 저항형	참여, 대변형	주창, 창조형
사회적 조건	강한 억압, 노골적	약한 억압, 상호작용적	억압 없음, 협력적
주체적 조건	방어적, 소극적	약한 참여, 실천의지	자발적, 적극적
운동 주체	주로 피해주민	활동가와 일부 주민	활동가와 대다수 주민
활동 양식	반대와 저항	대안제시와 활동 참여	자아실현과 공동체 지향
조직 특성	일회적	상설적	공동체적

출처: 최병두·이근행, 1999, 23

그런데 21세기를 막 시작한 지금 주민(환경)운동의 양상도 조금씩 변화하는 추세를 보이고 있다. 기존의 소극적 저항형 일색이었던 것에서 지역사회의 발전방향(특히 생태적인 방향)을 주도하는 적극적인 방식의 것들이 점차 증가하고 있다. 이는 우리 사회의 민주화, 생태적 각성과 함께 시민사회, 특히 지역시민사회가 조금씩 성장하고 있다는 증거라고 보여진다.

본 연구에서의 주민환경운동, 즉 지역 내 유기농업운동은 새로운 가치를 창조하는 주창 및 창조형 주민환경운동의 범주 속에 들어가게 될 것이며, 팔당 상수원 지역의 규제에 대한 반대운동 또한 자신들의 이해관계를 지역적 차원에서 관찰시키고자 하는 주민운동의 일종으로서 바라보고자 한다.

## 2) 농촌주민환경운동

농촌지역은 농업을 생계의 중심으로 하는 농민들이 거주하고 있는 지역이자, 자연경관이 아직까지는 상대적으로 잘 보전되어 있는 곳으로써 도시지역과는 다른 특수한 공간적 성격을 갖고 있다. 그에 따라 주민(환경)운동의 양상도 도시와는 달라진다. 하지만 지금까지의 주민(환경)운동에 관한 연구들 중에서 농촌지역만을 대상으로 하여 심층적으로 그 특색이나 양상을 고찰한 연구는 거의 없었다. 환경갈등과 관련된 주민운동이 도시와 농촌을 불문하고 최근 확산 추세에 있음에도 불구하고, 이처럼 기존의 연구가 도시를 무대로 한 환경운동에 주로 초점을 맞추어 왔다는 것은 그 성격의 차이를 간과해 버릴 위험성을 높일 수 있다. 물론 국가의 개발정책에 대한 주민들의 반발이라는 큰 틀은 대동소이하다고 볼 수 있다. 즉 최근의 농촌지역의 주민환경운동은 국가의 국책사업/개발사업 또는 혐오시설에 대한 반대운동(댐건설 반대운동, 송전탑 건설 반대운동, 또는 쓰레기 매립장, 핵발전소나 핵폐기장 등의 혐오시설 반대운동), 그리고 자본에 의한 개발사업에 대한 반대운동(골프장 또는 온천 등의 위락시설 개발 반대운동)이 그 주류를 이루고 있는데, 이는 도시지역과 마찬가지로 생활세계의 파괴를 불러오는 개발사업에 대한 주민들의 생활세계 수호운동이라 할 수 있다.

반면 농촌지역의 주민환경운동은 도시지역과는 다른 몇 가지 특징을 찾아볼 수 있는데, 그 특징을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 농촌지역의 주민환경운동은 주로 특정 시설의 입지를 둘러싸고 벌어지는 도시지역 주민환경운동과는 달리 농촌지역의 특성상 물, 숲 또는 산, 농지 등의 각종 자연자원을 중심으로 발생하는 것이 특징이다. 이는 농촌지역이 아직까지 도시지역보다는 자연환경이 잘 보전되어 있다는 점에서 그러하며, 또한 농촌지역에서는 아직까지 생계기반이 자연자원들이라는 점에서 그러하다.

둘째, 농촌지역사회 공동체성이 도시지역보다는 강하다는 점에서 아직까지는 보다 강력한 결속력과 결집성을 보여준다. 비록 농촌지역도 지난 수십년 동안의 근대화 과정 동안 지역사회의 파괴와 해체가 가속화되어 왔지만, 여전히 비인격적 관계를 중심으로 하는 도시지역보다는 아직까지는 인격적인 대면접촉을 통한 유대관계가 잔존한다는 점에서 그러한 것이다. 이러한 특색은 농촌주민환경운동의 대부분이 농촌 지역사회의 파괴를 부추기는 대규모 개발사업에 대한 반대운동이라는 점에서도 증명된다.

셋째, 고령화되어 가는 농촌지역사회의 특성상 비교적 젊고 고학력의 리더가 존재하느냐의 여부가 운동의 발생과 지속, 성패에 중요한 역할을 하게 된다. 그 리더는 지역 내에서 자생하기도 하고 외부에서 투입되기도 한다. 문제는 그들이 지역사회 공동체의 구성원들을 어떻게 결집시키느냐 하는 문제인데, 그러한 과정은 운동의 목표를 달성한다는 측면에서 뿐만 아니라, 공동체 구성원들의 정체성을 확보하고 공고히 한다는 측면에서도 그 의미가 매우 깊다. 이 또한 도시지역과는 다른 농촌주민환경운동의 특징이라 할 수 있다.

이와 같은 농촌생활공간 파괴에 대항하는 반대운동 이외에 최근에 점차 활기를 띠고 있는 유기농업운동도 광범위한 정의로 보면 농촌주민환경운동의 일종으로 볼 수 있다. 특정 이슈를 중심으로 비교적 단기간 지속되는 개발 반대운동과는 달리, 유기농업운동은 일부 농민들이 이념적으로 모여서 뚜렷한 비전과 목표를 갖고서 장기적으로 활동하는 주창/창조형 운동이라 볼 수 있기 때문이다. 이러

한 유기농업운동은 1970년대 후반 정농회와 가톨릭 농민회 등의 단체들을 중심으로 시작되어 80년대와 90년대를 지나면서 환경문제에 대한 시대적인 요청과 함께 서서히 성장하고 있는 운동이다(조경만, 1997).

유기농업운동이 시작된 배경도 거슬러 올라가면, 환경파괴를 부추기는 현재의 국가 농업정책에 대한 적극적인 반발이라고 할 수 있다.<sup>7)</sup> 기존의 농업정책이 외부투입요소(농기계, 화학비료, 농약, 비닐 등)에 대한 과도한 의존을 통해 증산을 추구하면서 기존의 가족농 체제를 무너뜨리고 인위적으로 대농을 양산함으로써 규모의 경계를 달성하는 것이라 한다면, 유기농업운동은 이러한 추세에 정면으로 맞서서 무너진 자연의 순환고리를 회복함으로써 환경파괴를 최소화하고 기존의 자연친화적 농업과 공동체 친화적 농촌질서를 회복하는 것이기 때문이다. 또한 기존의 중앙집권적 농정의 폐해라고 할 수 있는 지역의 자율성과 특수성의 말살에 대항하여, 유기농업운동은 “지역농업”의 기치 하에 지역의 사회적, 경제적, 문화적, 생태적 특수성을 다시금 회복하는 것을 목표로 삼는다는 점에서도 그러하다. 즉 국가가 지금까지 농촌과 농민들에게 강요해 온 가치를 뒤집고, 환경의 시대를 맞이하여 소비자와 생산자, 자연이 모두 공생할 수 있는 새로운 가치를 창출하고자 하는 적극적인 환경운동이자, 또한 농촌지역을 주무대로 삼고 있다는 점에서 농촌 주민환경운동으로 볼 수 있는 것이다.

다른 한편으로는 국가의 농정 실패와 농업과 농촌파탄에 대항하는 전통적인 농민운동의 전통에서 갈라져 나온 일파<sup>8)</sup>로서 국가에 대항해 농민의 권익을 지키는 일종의 적극적인 농민운동으로도 볼 수 있다. 최근 신자유주의 세계화와 그에 따른 WTO 세계체제의 강화, 그로 인한 농산물 무역의 완전한 자유화가 진전되고 있으며, 또 다른 한편으로는 이를 통해 이득을 보는 미국을 비롯한 농산물 수출국과 거대 다국적 농업자본(곡물메이저, 농화학, 종자, 식품가공산업 등)에 의한 푸드시스템(food system)의 전지구화와 독점 강화로 인하여 전세계적으로 농업과 농촌의 피폐화는 심각한 상황으로 진행되고 있다. 또한 이러한 경향에 맞서서 전세계적으로 선진국과 제3세계를 가리지 않고 농민과 각성된 소비

자들에 의해 WTO와 자유무역협정(FTA) 반대운동, 유전자조작식품 반대운동, 토종종자 살리기 네트워크 구축, 지속가능한 농업운동 등의 구체적인 슬로건을 통해 ‘전지구화된 거대한 푸드시스템’을 아래서부터 부수어 나감으로써 푸드시스템의 민주화(democratization), 지역화(localization), 생태화(ecologization)를 추구하고자 하는 운동이 하나의 분명한 추세로 성립되고 있다(Magdoff, et. al, 2000). 이러한 전세계적 추세에 우리나라 농민단체들도 최근 자연스럽게 결합되고 있으며, 특히 전통적으로 조용히 내실을 다지던 국내의 유기농업운동 단체들이 이와 같은 적극적인 사회운동에 동참하고 있는 추세이다.

#### 4. 팔당 유기농업운동의 활동양상과 의미

##### 1) 팔당 유기농업운동의 출현배경과 활동

땅과 물, 그리고 우리 건강을 살리는 것을 목표로 하는 유기농업<sup>9)</sup>이 이 지역에서 시작된 것은 우리나라의 유기농업 시작과 거의 일치한다. 우리나라 유기농업 운동의 시작으로 보고 있는 「정농회」의 활동이 이 지역에서도 거의 동시에 시작되었기 때문이다. 그 발단은 정농회 핵심회원이었던 A씨(현재 <팔당상수원유기농업운동본부> 본부장이자, 「정농회」 회장)가 양서면 양수리에서 유기농업을 시작한 것이었다.<sup>10)</sup> 80년대 들어 주변의 몇 농가가 같이 유기농업을 시작했으며, 그 결과들이 서서히 축적되어 80년대 말에서 90년대 초에 이루는 시기에 유기농업을 수행하는 조직단위들이 남양주시 조안면과 양평군 양서면에 생겨나기 시작했다.

이와 같이 서서히 시작된 이 지역의 유기농업 관련 운동은 90년대 중반이 되면서 조금씩 구체적인 성과를 나타내기 시작했다. 1995년 12월 22일, 팔당상수원 보호구역을 중심으로 유기농업을 실천하는 농가들이 모두 모여 <팔당상수원유기농업운동본부>가 결성되어 활동을 시작한 것이다. 이 지역 유기농업의 선구자들은 1995년 최고조에 달했던 팔당상수원 보호구역 규제와 관련된 이 지역 주민들의 불만의 목소리와 이를 대변했던 「상수원피해 주민 공동대책위원회」 내에서, 이미 기정사실화 되



어가고 있는 규제 속에서 이 지역이 살아갈 길은 유기농업 밖에 없으며, 이것이야말로 수혜자와 피해자라는 의식을 없애고 양쪽 모두 승리가 될 수 있는 길이라는 것을 설득시키는데 결정적인 역할을 했다. 그런데 이전 시기에 이들 때문에 「공동대책위원회」가 노선에 따라 들로 확산하게 갈리는 계기가 제공되기도 하였다. 즉 지속적인 토지이용규제 완화를 주장했던 측(주로 요식업이나 부동산 계통에 종사하는 이 지역 유지들을 중심으로 하는 그룹)과, 유기농업을 주장했던 측(주로 농업에 종사하는 농민 그룹)으로 1994년부터 분화되었던 것이며, 농민 그룹이 분리되어 <팔당상수원유기농업운동본부>라는 구체적인 단체가 형성된 것이다.

유기농업 운동단체의 두 번째 성과는 서울시와 농협중앙회의 관심과 지원을 끌어냄으로써 이를 주민들과의 이해와 타협으로 연결시켰다는 점이다. 즉 팔당 상수원에서 유기농업을 수행함으로써 농약과 비료 사용 없이 상수원도 살리고, 청정한 유기농산물은 상수원 물을 먹는 서울 시민들이 사가는, 소위 윈-윈(win-win) 전략에 대한 논리를 개발하여 정부와 지방자치단체를 지속적으로 설득시켜 나갔던 것이다. 이에 서울시와 농협중앙회는 1995년부터 이 지역 유기농업을 체계적으로 지원하기 시작한 것이었다. 유기농업 수행능가에 장기 저리 자금을 지원하고, 그렇게 하여 생산된 유기농산물의 판로를 수도권 지역에 직판장을 설립함으로써 보장하는 것을 골자로 한 지원체계는 현재까지도 이 지역 유기농업을 지탱하여 주는 중심축이 되고 있다.

세 번째 성과는 지방자치단체를 설득시킴으로써 양평군이 1998년부터 <양평환경농업 21>이라는 군 차원의 종합정책을 내놓는데 결정적인 기여를 한 것이다. 양평군은 청정한 지역이미지를 바탕으로 환경농업과 문화의 고장이라는 테마로 다른 지방자치단체와 차별화를 시도하고 있으며, 환경농업에 대하여 장기적인 계획을 수립하고 이를 의욕적으로 계속 실천하고 있다.

1995년 창립 당시 광주군, 남양주시, 양평군 지역 회원 20명으로 시작한 <팔당상수원유기농업운동본부>는 현재 80농가 수준의 중견 단체로 성장하였다. 또한 1999년부터는 <팔당상수원 유기농산물 추수축제>라는 명칭으로 매년 가을마다 문화행

사와 먹거리장터를 열고 있으며, 이는 이 지역의 고유한 문화축제로 성장할 가능성을 보여주고 있다. 또한 상수원 보호구역 내에 한국유기농업협회 남양주 조안지회, 정농회, 한솔생명공동체, 북한강 작목반, 운길산 작목반 등 소그룹들이 활동하고 있을 정도로, 이 지역의 유기농업은 안정적 정착기에 들어가고 있으며, 수도권 지역에 유기농 채소를 공급하는 기지로서 자리매김하고 있다.<sup>11)</sup>

## 2) 팔당 유기농업운동의 지역사회에서의 역할

팔당상수원유기농업운동본부로 대표되는 이 지역 유기농업운동단체들은 특별한 저항을 목적으로 조직된 단체가 아니라 일관되고 포괄적인 비전과 목표를 갖고서 장기적으로 활동하는 참여/대변형 주민환경운동단체들이자, 지역과 환경 양자 모두를 구현하고 있는 주체로서, 팔당 상수원 갈등 속에서, 그리고 이 지역사회 속에서 독특한 위치와 역할을 해오고 있다. 지속가능한 농업 방식으로의 전환을 통해 기존의 국가 농정에 대한 반대를 분명히 하고 소비자와 생산자, 인간과 자연의 화해와 상생을 추구하는 이들은<sup>12)</sup>, 환경 이념과 지역 이념을 두고 벌어지고 있는 팔당 상수원 갈등 속에서 인적 네트워크와 담론적 접합성을 통해 드러내지는 않지만 보이지 않게 갈등을 완화시키고 중재하는 역할을 수행하고 있다. 또한 이 지역의 지방자치단체, 특히 양평군청의 정책을 바꾸는데 있어서는 결정적인 기여를 하였다.

첫째, 앞 절에서 살펴보았듯이, 팔당 상수원 갈등에 있어서 환경이념과 지역이념을 동시에 대변하는 집단으로써 지역의 정서와 담론의 변화에 상당한 영향력을 행사했다. 이들은 지난 1990년대 초반부터 당시 지역의 지배적인 정서였던 규제철폐 반대논리와는 달리, 꾸준히 팔당 상수원 환경규제의 불가피성을 인정하고 그 속에서 새로운 살 길을 모색해야 한다는 입장을 견지해 왔다. 이는 “규제를 자산으로”라는 담론과, “물도 살리고 지역도 살리는 윈-윈(win-win) 전략”<sup>13)</sup>이라는 담론을 형성하는데 결정적인 영향을 미쳤다. 한편으로는 중앙 정부 및 중앙 환경단체와의 인적 네트워크 속에서, 다른 한편으로는 지역 토착집단의 구성원들로서 지역민들

과의 인적 네트워크 속에서 서로의 담론들을 공유하면서 대안을 제시했던 것이다. 즉 환경담론에 있어서는 국가 및 중앙 환경단체들과의 친화성을 보여주었으며<sup>14)</sup>, 지역담론에 있어서는 지역여론과 주민단체들과의 친화성을 보여주었으며, 이와 같은 두 담론의 접합을 통해 국가를 설득하고 지역을 설득하고 또 수도권 주민들을 설득하는데 있어서 새로운 모색점과 해결책을 보여주었다.<sup>15)</sup>

이러한 역할을 할 수 있었던 데에는 그들 스스로가 농업 종사자들이라는 이해관계가 중요한 작용을 하였다.<sup>16)</sup> 상업적 이해관계가 걸려있는 집단과는 달리 이들은 애초부터 팔당호에 대한 규제가 생계를 유지하는데 있어서 그리 큰 걸림돌은 아니었다. 오히려 적절한 규제에 의한 난개발의 방지로 인해 유기농업에는 더욱 좋은 조건이 형성되었던 것이다. 또한 유기농업의 특성상 맑은 물은 반드시 필요한 조건이었으며, 따라서 팔당호에 대해서도 일반적인 지역 정서와는 다른 시각을 갖고 있었다. 이러한 조건들이 유기농업 단체들로 하여금 지역과 환경담론 형성에 있어서 독특한 지위를 갖도록 했던 것이다.

둘째, 지방자치단체의 정책 및 전략에 있어서 커다란 변화를 만들어냈다. 양평 지역은 결국에는 청정한 '땅과 물'로 승부를 볼 수 밖에 없으며, 농업이 양평 지역에서 중요한 역할을 담당할 수 밖에 없다는 인식을 널리 확산시키고 동시에, 1997년 말 민선 2기 군정 출범에 즈음하여 <양평환경농업 21>을 출범시키는데 결정적인 역할을 했다. 뿐만 아니라 그 후에도 지속적으로 그러한 정책들이 유지되는데 기여해 오고 있다. 즉 민간 주도의 지역운동과 관의 정책지원 간의 협력관계가 원활하게 이루어져 소위 <양평환경농업 21> 정책이 수립, 시행되고 있는 것이다.<sup>17)</sup>

세째, 지방자치단체의 전략변화와 관련하여 팔당호(한강)를 보는 지역의 시선을 많이 바꾸어 놓았다. 지방자치단체로서는 팔당호에 대한 사랑을 슬로건으로 채택하면서 팔당호 보호 및 규제정책 대응에 대한 전략을 기존의 부정적인 방식("팔당호는 우리 것이 아니며, 당장 상수원을 옮겨라")에서 긍정적인 방식("그래도 팔당호는 우리 것이며, 사랑해야 한다")으로 바꾸게 되었으며, 이는 양평 지역의

팔당호 오염 책임 논쟁에 있어서 분명히 양평 지역에는 유리한 전략으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 또한 이는 지역 주민들의 팔당호 인식에도 상당한 변화를 미쳤음이 분명해 보인다.

네째, 이는 결국 지역의 이미지 개선에 지대한 영향을 미쳤으며, 새로운 지역 정체성의 구축과 대안적인 지역발전 담론 형성에 기여하였다. 유기농업운동단체들은 환경농업을 중심으로 하여 '문화'와 '예술'과 '관광'을 결합함으로써 새로운 발전모델을 창출할 수 있다는 대안을 제시했으며, 이는 농업과는 관계없던 지역 내의 비농업인들을 설득시키는데 중요한 논리로서 성공적으로 제공되었다.<sup>18)</sup> 이제 양평은 전국적으로도 "맑은 물 사랑"과 "환경농업"으로 각인된 분명한 지역 이미지를 갖게 되었으며, 이는 앞서서도 언급했듯이 팔당호와 남한강을 중심으로 지역의 정체성을 새롭게 재편하는 데에도 기여하게 된다. 양평은 그로 인해 이제 친환경적 지역발전의 이미지를 굳히게 되었으며, 그 키워드는 "환경"과 "문화"라는 소프트한 개념들로 구성되었다.

결국 이상에서 언급한 역할과 성과들은 환경담론과 지역담론의 참여한 대립을 완화시켜 주고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 환경과 개발의 갈등구도를 극복하고, 이를 아우를 수 있는 새로운 문화담론을 형성케 함으로써, 대안적 발전의 방향을 자체적으로 모색하고 있다는 점은 분명 이전에 경험하지 못했던 새로운 시도라고 볼 수 있다.

## 5. 맺음말

앞에서 지적한 네 가지 측면, 즉 팔당상수원 갈등 속에서의 암묵적 중재자 역할, 지방자치단체의 정책변화에 기여, 갈등과 대상주체를 보는 지역주민들의 시선 변화에의 기여, 이를 통해 지역정체성 및 지역발전 담론에 긍정적인 영향을 미친 점 등은 이 지역 유기농업운동단체가 거둔 소기의 성과라 할 수 있다. 하지만 여기에는 물론 몇 가지 한계점도 있음을 지적해야 한다.

앞에서 잠깐 언급했지만, 1970년대 후반부터 90년대 초반까지 이 지역사회 내에서 유기농업운동이 발생하고 성장한 것은 자율적인 지역사회운동과 생

명운동의 성격이 강했다. 하지만 팔당 상수원 지역의 숙명, 즉 국가의 정책적 규제를 받고 있다는 점은 이들의 자율성에 제약을 가하기 시작했다.<sup>19)</sup> 1995년 팔당상수원 유기농업운동본부 출범에서 나타난 태생적 한계 - 서울특별시와 농협중앙회의 공동보조 프로그램의 수행기관으로서 출범 - 는 이를 잘 보여주고 있다. 즉 이 지역 유기농업운동단체들이 생존전략으로 택한 윈-윈(win-win) 전략이 국가에 의해 공식 채택되면서 국가의 정책적·재정적 지원이 본격화되자 운동의 순수성과 자율성이 흔들리게 된 것이다. 여기에는 팔당 지역주민(농민)들을 포섭함으로써 이 지역사회에서 새로운 담론(지속 가능한 발전 담론)을 형성해야 한다는 사명이 매우 크게 작용했다. 이를 위해서는 유기농업도 돈이 될 수 있으며, 이는 환경(팔당호)도 살리고 생계도 보장받을 수 있다는 것을 실제로 증명해 보여야 했다. 그 때문에 이들은 한국의 유기농업운동 속에서도 현실적 노선을 택하는 집단으로 규정된다.

그러나 이 점을 꼭 부정적으로만 볼 수는 없다는 것이 필자들의 생각이다. 이들의 전략 구사는 국가에 의해 이미 주어진 운신의 폭 속에서 이루어질 수밖에 없었기 때문이다. 즉 양평 지역운동의 자율성은 이미 국가에 의해 부여된 정도 이상으로 확대될 수 없었던 것이다. 결국 이러한 이들의 담론은 지방자치단체를 움직이는데 성공했고, 지금은 대규모 환경농업이 이 지역에서 이루어지게 할 수 있었던 원동력이 되었다. 하지만 국가 및 지방자치단체와 너무 가까이에 있으면서 등거리를 하고 있다는 점, 그리고 이 때문에 이 지역 유기농업운동의 자율성과 운신의 폭이 좁아졌다는 점은 앞에서 지적한 바와 같다

이와 같은 상황을 통해 환경보전과 지역개발의 상충적 관계 및 그 중간적 위치에 있는 유기농업운동의 활동에서 포착될 수 있는 의미와 과제는 무엇인가?

첫째로 국가와 중앙환경단체의 '환경보전' 이념은 아무리 그 대의가 흠잡을 데 없는 것이라 하더라도, 또 '공익'이라는 명목으로 적용된다 하더라도 지역에는 결국 억압으로 작용될 가능성이 높다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 극단적인 갈등의 상황을 피하기 위해서는 공익이라는 대의명분

에 덮여서 자칫 들리지 않을 수 있는 지역의 작은 목소리를 경청하고 이를 신중하게 고려하는 것이 필요하다. 이를 통해 지역의 자율성을 해치지 않는 선에서 지역민들의 자율적인 보전 노력을 이끌어내도록 하는 것이 가장 상책이 될 것이다. 그러기 위해서는 지역의 역사적, 문화적, 사회경제적 맥락을 세심하게 고려하는 것이 매우 중요한 과제가 된다. 지금까지 국가가 해오던 대로 '환경'이라는 '훌륭한' 단일 이념으로 상이한 특성을 지내고 있는 여러 지역들에 억압을 가한다면 심각한 갈등상황은 앞으로 피할 수 없을 것이며, 국가의 정책목표인 환경보전은 더욱 이루기 어려운 목표가 될 것이기 때문이다. 이 점은 지금까지 전세계적인 '환경보전' 정책에 있어서의 공통적인 교훈인 셈이며, 환경단체들도 반드시 깊이 생각해 보아야 할 문제이다.<sup>20)</sup> '보전지역'도 우리 사회와 완전히 격리된 곳이 아니라 어디까지나 현재 사람들이 살고 있는 지역이며, 그렇기 때문에 사람이 살 수 있는 곳이 되어야 한다는 점이다.

둘째, 지역의 지속가능한 발전을 위해서는 지역의 오랜 '운동' 전통이 매우 중요한 역할을 한다는 점이다. 지역경제의 발전, 특히 중소규모 내지는 지역특화산업의 발전에 있어서도 오랜 사회경제적 관계의 네트워킹(착근성, embeddedness)이 중요한 역할을 한다는 것이 경제지리학의 핵심적인 교훈이 되고 있다. 이와 마찬가지로 지역의 사회적 발전에 있어서도 오랜 역사적 배경과 운동 전통이 중요한 역할을 하게 된다는 것이다. 여기서 중요한 것은 지역 내의 오랜 대면접촉을 통한 신뢰관계의 형성이다.

팔당 상수원 지역의 앞으로의 발전방향은 국가와 지역 간의 대립 구도 속에서 우리나라의 '환경'과 '지역발전'의 변주곡에 있어서 매우 중요한 방향타가 될 것임에 틀림없다. 환경규제에 맞서서 싸우고 있는 지역에서 오히려 혁명적인 친환경적 지역발전 정책들이 지속적으로 추진되고 있는 이 역설적인 현상! 지금 매우 의미있는 변화가 이 지역에서 일어났으며, 또 일어나고 있다. 이를 위해 이 지역의 지방자치단체와 지역주민운동단체의 어깨에 많은 짐이 얹어져 있으며, 이는 향후 우리 '지역'의 자율적인 발전 여부와 직결되는 매우 중요한 문제

라 할 수 있다.

註

- 1) 즉, 생태계와 사회의 상호작용, 다시말해, 사회에 의한 자연의 전유(appropriation)는 경제적 차원에서만 일어나는 것이 아니라 비물질적 차원(상징적 차원이나 상상적 차원)에서도 일어난다는 것이다(이진아, 1999). 자연과 사회는 분리된 채로 작동하는 것이 아니라 시간의 흐름에 따라, 그리고 공간의 차이에 따라 변증법적으로 관련을 맺으며 통합적으로 변화해 가는 것이다. 자연은 사회에 의해서 역사적·지리적으로 상이한 방식으로 통합되며 이 과정은 모순과 갈등으로 가득차 있다. 자연과 사회의 이러한 시·공간적인 변증법적 통합을 '자연의 사회적 구성'이라고 말하게 된다.
- 2) 그 지역이 전지구적 수준(지구온난화 문제)이거나, 국가간 수준(황사현상, 산성비 문제)이거나, 특정 지역/지방 수준(대부분의 국지적 환경문제들)이거나 간에, 공간적 스케일을 전제로 하고 있는 것이다.
- 3) 환경갈등을 지역간 갈등으로 파악하고 분석하는 연구들이 우리나라에도 많이 있다. 대표적인 것이 바로 팔당 상수원 보전문제나 대구 위천공단 설립문제와 같은 문제를 강의 상하류 지역 사이의 분쟁으로 보는 것이다. 그런데 이렇게 문제를 바라보는 경우, 자칫하면 상위에서 정책을 통해 보이지 않게 결정적인 역할을 하고 있는 국가의 역할, 그리고 국가와 지역 사이의 긴장관계가 보이지 않음으로써 간과될 우려가 있다.
- 4) 이런 경우 지역 주민들의 투쟁은 환경이념에 더하여 사회정의의 차원에서 강력한 도덕적, 사회적 정당성을 갖게 되며, 이를 부유한 선진국 중산층들의 '탈물질주의적 환경주의'와 대비하여 '빈민의 환경주의'(environmentalism of the poor)라고도 한다(Martinez-Alier, 1997).
- 5) 같은 간척사업을 두고도 새만금 간척사업은 전북도민들이 열렬히 찬성하고 있는 반면에, 지난 1998년 국가의 간척사업 포기선언이 발표된 영산강 간척사업은 전남도민들이 극렬히 반대했다. 이는 환경과 지역개발 이념이 상황논리에 의해 취사선택된다는 점을 잘 보여주는 사례이다.
- 6) 동강댐의 경우에는, 동강을 그대로 보전하는 것이 장기적으로 관광사업을 통해 정선지역의 경제에 도움이 된다는 논리, 그리고 영산강 간척사업의 경우에는, 간척사업이 이 지역의 지역개발에 오히려 방해가 되며 21세기 해양시대를 맞아 갯벌을 보전하는 것이 갯벌과 연관된 다양한 관광사업을 통해 지역경제 활

성화에 도움이 된다는 논리이다.

- 7) 1997년 농림부가 <환경농업육성법>을 제정하고 본격적으로 환경농업을 육성하는 정책으로 농정의 방향을 일부 전환함에 따라, 국가와 유기농업단체와의 관계는 상당 부분 달라지게 된다. 대부분의 유기농업단체들의 경우 정부와 호호적인 관계를 유지하면서 재정적 지원을 적잖이 받고 있는 실정이다. 그에 따라 유기농업 운동의 자율성에 제약이 가해지고 운동의 순수성이 손상된다는 비판들도 일각에서는 나오고 있다. 하지만 또 다른 측면에서 보면 여전히 지속되고 있는 국가의 중앙집권적 농정에 대항하는 '지역농업' 논리는 이들 단체들의 운동성을 지속적으로 뒷받침해주고 있는 측면도 있다.
- 8) 현재 농민운동의 주도권을 쥐고 있는 <전국농민회총연맹>의 탄생이 1990년, 그동안의 농민운동을 주도하던 기독교농민회와 가톨릭농민회의 통합에서 비롯된 것이며, 가톨릭농민회는 이를 계기로 유기농업과 도농직거래를 중심으로 하는 생명운동으로 전환했다는 점에서 그렇게 볼 수 있을 것이다. 또한 전농의 네 번째 강령이 "농촌환경을 보전하고 안전한 식량을 공급하여 국민의 건강권을 지키는 환경보전형 농업을 전개한다"는 것이며 최근 전농에서도 환경농업에 관심을 많이 기울이고 있다는 점에서도 그러하다.
- 9) 유기농업(organic farming)이라는 용어는 일반적으로 전세계적으로 가장 널리 쓰이는 용어로서, 농약이나 화학비료 같은 화학물질을 쓰지 않고 자연적인 순환에 근거하여 농사를 짓는 방식을 지칭한다. 우리나라에서도 가장 엄격한 방식을 가리킨다.
- 10) 그 당시 유기농업 운동은 군사정권에 맞서는 조용한 반체제 운동이기도 했다. 실제로 그 당시의 핵심멤버들은 농민운동의 전력들이 있었으며, 유신 시절 탄압과 감시의 대상이었다. 이러한 정서와 부당한 지역규제에 대한 반발이 서로 맞물렸던 것이다(인터뷰 자료).
- 11) 이들은 90년대 후반 <(주)새농>이라는 유통전문 회사를 설립하여 본격적으로 서울 지역에 팔당의 유기농 채소를 전문적으로 공급하기 시작했으며, 작년 6월에는 (주)새농을 통해 자본금 3억원의 <에코파크>라는 유기농산물 인터넷 쇼핑몰(62nong.com) 전문회사를 설립함으로써, 본격적으로 유기농산물의 시판판매에 나서고 있다.
- 12) 단체강령 - "...자연과 신의 섭리에 순응하는 바른 농사(유기농업)의 보급과 발전을 위해 노력하고 정진한다"  
"조물주와 선조들이 우리에게 물려주신 아름다운 자연을 맑고 깨끗하게 보존하는 환경운동을 숭고한 사명으로 인식하고..."  
"우리는 각종 농약, 제초제, 화학비료, 성장촉진제 등의 무분별한 사용이 자연환경의 오염은 물론 소비

자들의 건강과 생명을 해치는 반자연적 행위임을 자각하고…”

- 13) “우리는 팔당 상수원 유역 농가들의 친환경농업 실천과 확산을 통해 상수원의 수질개선에 앞장설 뿐 아니라…”(팔당상수원 친환경농업인 실천선언서, 2000. 10.7)
- 14) “2천만 수도권 시민의 생명수 팔당상수원 수질보호는 친환경농업 실천으로부터 시작됩니다”(팔당상수원유기농업운동본부 홍보팸플렛, 1999.10). 여기서 팔당호를 수도권 주민들의 생명수로 보는 시각은 중앙환경단체들과 대동소이하다.
- 15) “상수원 보호구역 농민들이 용기를 가지고 환경농업을 실천할 수 있도록 하려면… 수도권 소비자분들이 유기농산물(친환경농산물)을 이용해 주셔야 합니다”(팔당상수원유기농업운동본부 제작 홍보팸플렛, 1999. 10)
- 16) 팔당호가 만들어진 1973년 이래로 생계수단의 차이에 따른 이와 같은 상업집단과 농업집단의 이해관계 차이는 계속 존재해 왔으며, 이는 이들간의 미묘한 입장 차이를 만들어냈다. 팔당 상수원 지역의 역사적, 문화적 맥락에 대해서는 안승택(1999)과 이진아(1999)의 논문을 참고하라.
- 17) 현재 <양평환경농업 21>의 실질적인 집행기관인 “추진위원회” 내에 현 <팔당상수원유기농업운동본부>의 본부장이 정책분과 위원장을, 그리고 이 지역에서 30년 가까이 농업운동과 유기농업운동에 종사해온 <팔당상수원유기농업운동본부>의 고문이 부위원장(위원장은 군수)을 맡고 있다. <양평환경농업 21>의 추진에 있어서 군수 다음으로 핵심적인 위치를 차지하고 있는 것이다.
- 18) 이러한 사례에는 이 지역에서 생산되는 친환경농산물만을 사용하는 음식점을 지정하고, 가을마다 개최하던 추수축제를 문화행사와 결합하여 대규모의 소비자 및 생산자 축제로 변모시킨 것, 그리고 농업 및 농가체험형 관광상품(대표적인 것이 일본인들을 상대로 하는 김치체험관광)을 속속 개발하고 있는 것 등이 있다.
- 19) 이러한 점은 우리나라의 유기농업 운동이 처한 일반적인 현실이라고도 할 수 있다. 어떤 유기농업 단체의 경우에도 정도의 차이는 있을 지라도 이러한 상황에서 자유롭지 못하기 때문이다. 그 때문에 우리나라의 유기농업 운동 전체를 두고 다른 외국의 경우와 비교해 볼 때 운동성이 떨어진다는 비판도 일각에서는 나오고 있다.
- 20) 이는 동강댐 반대운동 사례에서도 보듯이 지역주민들에 대한 배려가 부족했던 결과 지역주민들을 적으로 만들었고, 그 결과 반대운동은 성공했음에도 불구하고 환경단체들이 지역주민들로부터 원성을 듣고 있는 원인이 되고 있다.

## 文獻

- 구도완, 1996, 『한국환경운동의 사회학』, 문학과지성사
- 권해수, 1997, “한국의 환경갈등, 환경운동 그리고 환경정의”, 『환경과생명』 제14호(’97 겨울호)
- 김효섭, 1998, “산지휴양시설의 개발과 행위주체들의 행태 : 강원도 평창군 봉평면을 사례로”, 서울대학교 지리학과 석사논문
- 박영민, 1995, “자치시대 지역운동과 장소의 정치”, 『공간과 사회』, 제5호
- 박희숙, 1998, “지방자치와 지역정책결정과정의 변화 : 수원천 복개를 중심으로”, 서울대학교 사회학과 석사학위 논문
- 서정무, 1996, “환경정책에 있어서 주민저항에 관한 연구”, 『환경관리학회지』, 3월호
- 심승희, 2000, “문화관광의 대중화를 통한 공간의 사회적 구성에 관한 연구 : 강진, 해남지역을 사례로”, 서울대 사회교육과 박사논문
- 안승택, 1999, “양수리에서의 지역의 시공간적 구성 : 기술의 도입과 문화적 전유에 대한 역사인류학적 접근”, 서울대 인류학과 석사논문
- 양평군, 2001, 『양평 : 21C 환경농업의 중심』
- 양평군, 2000, 『양평환경농업-21』
- 유정규, 권승구, 1999, “팔당상수원 환경농업육성사업에 관한 실태조사 연구 - 축산농가를 중심으로”, 『대산논총』, 제7집, 대산농촌문화재단
- 이득연, 1998, 『환경운동의 사회학』, 민영사
- 이상헌, 2000, “자연의 합리적 재마법화를 위하여”, 『공간과 사회』, 통권 제14호, pp.185-212.
- 이영민, 1999, “지역정체성 연구와 지역신문의 활용 : 지리학적 연구주체의 탐색”, 『한국지역지리학회지』, 제5권, 제2호
- 이윤정, 1998, “환경이념과 주민운동을 통한 지역의 구성 : 안산시 대부도의 사례를 중심으로”, 서울대학교 인류학과 석사논문
- 이진아, 1999, “팔당 상수원 수질 보전 문제를 둘러싼 갈등 과정 분석”, 서울대학교 인류학과 석사논문
- 임수진, 1997, “사회지구 간척사업에 의한 환경변화와 주민의 대응 : 안산시 대부동 영전마을을 사

- 레로”, 서울대학교 지리학과 석사논문
- 정근식, 1996, “지역정체성과 상징정치”, 『경제와 사회』, 제30호
- 조경만, 1997, “유기농업의 생태·경제 과정을 통해서 본 사회자연체계의 이상과 현실: 유기농업단체 한마음공동체를 중심으로”, 서울대학교 인류학과 박사논문
- 조성운, 1995, “개발과 환경, 그리고 농촌공동체의 붕괴: 제주도의 골프장 건설반대운동을 중심으로”, 신형철 외, 『제주사회론』, 한울
- 최병두, 1994, “한국지역사회운동의 발달과정과 전망”, 『지역불균형연구』, 한국공간환경학회 편, 한울
- 최병두·이근행, 1999, 『주민환경운동의 활성화를 위한 사회적 조건에 관한 연구』, 한국도시연구소
- 한경구 외, 1998, 『시화호 사람들은 어떻게 되었을까』, 솔출판사
- 한미라, 1992, “주민 환경운동에 관한 사례연구: 골프장 건설 반대 운동을 중심으로”, 이화여대 사회학과 석사논문
- 홍원표, 1997, “지역쇠퇴에 대응한 주민운동에 관한 연구: 태백시를 사례로”, 서울대학교 환경대학원 석사논문
- Castree, N. and Braun, B. 1998, “The Construction of Nature and the Nature of Construction: Analytical and Political Tools for Building Survival Futures”, in B. Braun and N. Castree (eds.) *Remaking Reality: Nature at the Millennium*, Routledge
- Escobar, A., 1996, “Constructing Nature: elements for a poststructural political ecology”, in *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*, London: Routledge
- Hajer, M., 1995, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Clarendon Press.
- Hannigan, J., 1995, *Environmental Sociology: A social constructionist perspective*, London and New York: Routledge.
- Harvey, D., 1996, *Justice, Nature and the Geography of the Difference*, Oxford: Blackwell
- Keith, M and S. Pile, (eds), 1993, *Place and the Politics of Identity*, London and New York: Routledge.
- Magdoff, et. al. (eds.), 2000, *Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to Farmers, Food, and the Environment*, Washington DC: Monthly Review Press.
- Martinez-Alier, 1997, “Environmental Justice, Local and Global”, *Capitalism, Nature, Socialism*, 8(1).
- McAfee, K., 1997, “Selling nature to save it?: Biodiversity and the rise of green developmentalism”, *Environment & Planning D*, 17 (2), 133-154.
- McAfee, K., 1999, “Biodiversity and the Contradictions of Green Developmentalism”, Department of Geography, UC Berkeley Doctoral dissertation.
- Peluso, N. L., 1993, “Coercing Conservation? The Politics of State Resource Control,” *Global Environmental Change*, 3(2), 199-217.
- Soja, E., 1993, *Postmodern Geographies*, London: Verso.
- 기타 자료  
 팔당상수원유기농업운동본부 발간 자료들 (소식지 『팔당소식』, 단체소개자료, 추수축제 팸플렛 외)  
 양평환경농업 21 홈페이지 자료 (<http://www.yangpyong.kyonggi.kr>)  
 중앙일간지  
 양평지역신문(『양평신문』, 『양평군민신문』, 『백운신문』, 『양평새소식』)  
 양평군의회 회의록 및 부록  
 환경운동연합 성명서

## The Roles and Meanings of Environmental Conflict and Movement in Rural Region : A Case Study on Organic Farming Movement at Paldang Region, Yangpyung-gun

Youngmin Lee\* · Nam-hyuk Hur\*

### Abstract

Korean society has frequently seen the conflicts between environmentally oriented ideology and development ideology which generally take shape as regional problems. An interesting example is the case of Paldang water resource protection area in Yangpyung-gun, Kyunggi Province. At the area, the rural residents are trying to take regional development by utilizing as much as natural resource in the region, and the central government is trying to make clean water sustained for the public interest of the whole people living within the supplying area of the water resource. Accordingly, the conflict is inevitable.

It is the role of environmental movement group that makes us pay attention to this region. Under the present situation regarding environmental protection as a core keyword, the environmental protection groups tend to stand on the side of the central government. That is, those groups let the government consolidate its dominance discourse, which help the resistance discourse of the residents weakened. This basic structure of relationship sometimes touches off the situations of antagonistic confrontation.

It is the group for organic farming movement on the region that is playing a significant

mediating role between the two. It has eased severe confrontation, and has persuaded the residents, especially the farmers, to accept so-called win-win strategies which are related with various kind of organic farming. The agriculture can be regarded as a win-win action because it is a way of farming adapted to the protected natural environment. It is taking firm hold in this region as an alternative which can satisfy the ideology of 'sustainable development' or 'sustainability'. It could give us a kind of paradoxical confusion that the strategies of regional development of pro-environment are being carried out in the region where the residents are fighting against the government's strict control of natural environment. The example of this region, however, could show a significant direction for solving the continuous problem of conflict between environmental protection and regional development.

**Key words** : environmental discourse, regional discourse, environmental movement, organic farming movement, regional identity

(2001년 10월 20일 접수)

---

\* Assistant Professor Department, of Social Studies Education, Ewha Womans University(ymlee@ewha.ac.kr)  
\*\* Secretary-General, Institute of Taegu-Kyungbuk Environmental Research(everyne@dreamwiz.com)