

1971년 광주대단지 사건 연구

2006년

서강대학교 대학원

정치외교학과

김수현

1971년 광주대단지 사건 연구

지도교수 손호철

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함

2006년

서강대학교 대학원

정치외교학과

김수현

논문인준서

김수현의 정치학석사 학위논문을 인준함

2007년 7월

주심 유 석 진 인

부심 이 갑 윤 인

부심 이 근 옥 인

한평생 세 딸에게
아낌없는 격려와 한없는 사랑을 베풀어주신
아버지, 어머니께
글로 다 쓰지 못할 감사함을 전합니다.

< 목 차 >

제1장 서론	1	제4장 광주대단지 사건의 전개	52
제1절 문제제기	1	제1절 사건의 전개과정	52
제2절 기존연구 검토	4	1. 사건의 계기: 새금공지	52
제3절 연구방법	6	2. 대항조직의 출현과 운동엘리트의 운동방식	58
제4절 논문의 구성	8	3. 사건의 발발과 도시민민의 불기	64
제2장 국가의 도시빈민 통제정책	10	4. 사건의 소말: 일상으로의 복귀	72
제1절 산업화·도시화와 도시빈민의 형성	10	제2절 사건의 정치적 성격	73
1. 국가주도적 경제개발과 불균형성장론	10	1. 폭동/난동론	73
2. 이농민의 도시빈민화	13	2. 항거/항쟁론	75
3. 국가의 도시빈민 통제담론	17	3. 도시불기론	77
제2절 서울시의 도시계획	19	제5장 결론	81
1. 서울시의 도시개발과 재정위기	20	참고 문헌	84
2. 도시빈민에 대한 공간적 통제정책	25		
제3장 광주대단지의 형성	29		
제1절 광주대단지 사업의 '경영상'	29		
제2절 광주대단지의 주민구성	35		
1. 원주민	35		
2. 철거민입주자	38		
3. 부동산 투기업자	43		
4. 전매입주자	44		
5. 무단입주자 및 세입자	46		
6. 광주대단지 주민의 도시빈민적 특징	48		

<표 및 그림 목차>

<표 1> 농촌인구유출의 형태별 계층별 구성	13
<표 2> 서울시 무허가 건물 증가 현황 (1961~1969)	16
<표 3> 김현옥 시장 재임기 서울시 재정 (1966~1970)	23
<표 4> 광주대단지 지목별 토지 매입 계획	32
<표 5> 광주대단지 사업시행 전 소유별 면적 및 비율	33
<표 6> 광주대단지 수입 및 지출 계획 (1969, 1971)	34
<표 7> 철거민 이주현황 (1968~1970)	39
<표 8> 광주대단지 주민 직업별 분포	49
<표 9> 광주대단지 조성사업 실적 (1968~1971.6)	50
<표 10> 1971년 광주대단지 일지	62
<표 11> 1971년 8월 10일 광주대단지 사건 일지	68
<그림 1> 서울시의 재정지출 (1960~1969)	22
<그림 2> 광주대단지 인구변동 (1968~1973)	35

Abstract

A Study of the Kwangju Daedanji Uprising in 1971

Soo-Hyun Kim

Department of Political Science
Graduate school of Social Science
Sogang University

This study examines the Kwangju Daedanji Uprising throughout the Sungnam City's area in August, 10th, 1971. The uprising was the first collective protest against government by urban paupers who had been marginalized from industrialization and urbanization in Korea. Although it was ended in a day, it implies urban paupers' political uprising ability. The uprising was a turning point in the history of social movements by urban paupers and it promoted them to join in Korean society as a political member.

The Kwangju Daedanji was a collective settlement for urban paupers. Because of the rapid increasing in population, Seoul city government removed squatter settlement areas, and deported paupers to the collective settlement. Although collective consumptions including water supply and drainage systems, street constructions, and new factories were not founded totally, the city government committed a management business to expend taxes by allowing speculations in real estate. In addition, when the crisis in city finance was aggravated, the government demanded residents to refund their installment payments in lump sum. These conditions oppressed residents and they attempted their counter protest with an elite group. However, the city government did not accept residents' opinion and this was the origin of the uprising.

Not all residents participated the uprising. Resident groups were distinguished into original residents, urban paupers, legal tenants, illegal tenants and landlords, and according

to their interest, each group protested differently. The leading groups were urban paupers and legal tenants who gained more disadvantages from the government's demand. However, these groups included most of residents in the settlement, and generally, they were urban paupers who was marginalized from 1960's industrialization, government policy system, and labor market.

In the early stages of the protest, urban paupers depended on an organization by the elite group, but the elite group chose only passive and negotiable strategies. Therefore, on the uprising day, urban paupers left the organization, and actively protested under unorganized conditions. They presented their reformed demands without any perspective about their alternative society. Also, they used violence against the government, and the uprising was ended after the government's acceptance.

There are three implications in this study. First, this study is the first in-depth study about the Kwangju Daedanji Uprising. Because of their single and momentary condition, it is easy to overcome this kind of historical events. However, this single and momentary uprising is an appropriate case to examine urban paupers' political uprising ability against the government.

Second, this study presented that the government's financial crisis can be aggravated to its political crisis. The space, Kwangju Daedanji implies the whole process of the crisis in this study. At first, Seoul city government was confronted with the financial crisis by excessive urban developments. To escape from the crisis, the government attempt to expand unreasonable taxes, and this sparked an extensive demonstration by the urban paupers. The uprising was a representative case of such crisis.

Third, this study analyzes urban pauper's protest strategies in previous stages of social movements. In the uprising process, the urban pauper's strategies were not passive and negotiable, but violently protested. As the movement developed, such strategies were institutionalized, and the Kwangju Daedanji shows an example of a single and momentary urban mob in underdeveloped stages of social movement.

국문 초록

1971년 광주대단지 사건 연구

서강대학교 대학원

정치외교학과

김수현

이 논문은 한국 최초의 '신도시'였던 광주대단지(경기도 광주군 중부면 일대, 현재의 성남 지역)에서 1971년 8월 10일 발생한 '광주대단지 사건'에 관한 연구이다. 광주대단지 사건은 1960년대 한국의 급속한 산업화·도시화 과정에서 국가정책과 지배담론에 의해 주변화되었던 도시빈민이 국가에 대한 최초의 집단적 항의이다. 이 사건은 하루 만에 소멸해버린 일회적인 사건이었음에도 불구하고, 도시빈민대중의 정치적 봉기 가능성을 보여주었다. 그리고 이후 도시빈민의 사회운동으로 발전하는 계기가 된다는 점에서 도시빈민의 정치적 주체로 등장하는 결정적 분기점이 되었다.

이 논문의 연구대상인 광주대단지는 급속한 인구증가를 경험하고 있던 서울시가 도시개발을 위해 도시빈민의 거주지인 무허가 건물지대를 철거함으로써 생겨난 철거민들을 강제이주시킨 집단적 정착지였다. 그러나 서울시는 도시빈민의 생활과 생존의 기반이 되는 상·하수도 시설의 확충, 도로 건설, 공장 유치 등의 집합적 소비수단을 제공하지 않으면서 시세입을 확충하기 위해 부동산 투기붐을 일으키는 경영식 사업을 벌였다. 게다가 재정위기가 악화되자 서울시는 광주대단지 주민들에게 분양대금을 일시불로 상환하라고 공지함으로써 재정 부담을 가중시켰다. 이에 주민들은 운동엘리트에 기대어 대항조직을 건설하고 집단적인 항의를 벌였지만 서울시 지방국가는 이러한 요구를 받아들이지 않음으로써 사건의 계기를 제공했다.

이 사건에서 광주대단지의 모든 주민들이 참여한 것은 아니었다. 주민집단은 원주민, 철거민, 전매입주자, 무단입주자 및 세입자 등으로 구성되었으며 각 집단들은 각각의 이해관계에 따라 항의양상을 다르게 보였다. 사건의 주된 참여집단은 사건의 계기인 분양대금 일시불 상

한 공지에 가장 영향을 크게 받은 집단이었던 철거민과 전매입주자 집단이었다. 그러나 이들은 광주대단지 주민 구성의 대다수였으며 1960년대 산업화 과정에서 국가정책과 지배담론, 그리고 노동시장으로부터 소외된 도시빈민대중이었다.

광주대단지 사건을 일으킨 도시빈민대중은 운동엘리트층 중심으로 대항조직을 형성했지만 운동엘리트들이 소극적이고 협상위주의 항의방식을 채택한 데 반해, 8월 10일 사건에서는 대항조직에서 이탈해 미조직적인 형태의 적극적인 항의방식을 보였다. 이들은 대안적인 사회에 대한 인식이 없는 상태에서 개량적인 요구조건들을 제시했으며 국가장치에 대한 집단폭력을 행사했고 요구조건이 수락됨과 항의는 끝났다.

이 논문의 의미를 살펴보면, 첫째 광주대단지 사건에 관한 최초의 심층 연구이자 그동안 사회운동 연구에서 주목하지 않았던 작은 사건에 관한 연구라는 점이다. 광주대단지 사건과 같이 일회적이고 짧은 시간동안 벌어진 역사적 사건은 '일회성'이라는 점에서 연구의 대상을 주목되지 못했다. 그러나 이 작은 사건은 국가에 대한 도시빈민의 봉기성을 살펴보는데 좋은 사례가 된다.

둘째로 이 연구의 의미는 '초기 산업화' 시기였던 1960년대 국가 주도적 도시계획 과정에서 국가의 재정위기가 정치적 위기로 확산되는 과정을 광주대단지라는 공간이 압축적으로 드러내고 있음을 보여줬다. 서울시 지방국가는 과도한 도시개발로 인해 재정위기 상황에 직면하게 되었으며 이 위기상황을 극복하기 위해 시도한 무리한 세입확충은 도시빈민대중의 광범위한 항의를 불러일으켰다. 광주대단지 사건은 이러한 정치적 위기가 폭발적으로 드러난 사건이었다.

셋째로 이 연구는 광주대단지 사건의 전개과정을 살펴본 결과 도시빈민대중의 운동양식은 소극적이고 타협적 항의양식과 다르게 국가장치에 대한 집단폭력 등과 같은 봉기적 형태로 나타났다. 이러한 운동양식은 사회운동이 발전해나감에 따라 제도화되어가는 양상을 보이며, 광주대단지는 사회운동의 미발전 상태에서 일어난 미조직적이고 일회적인 도시봉기의 밀레를 보여주었다.

제1장 서론

제1절 문제제기

'사건은 먼저다.' 프랑스 구조주의 역사가 브로델(Braudel, Fernand)은 사건(événement)은 우발적으로 일어나는 '순간의 일'(nouvelle sonante)이라고 표현했다. 그에게 사건이란 먼저 같이 너무나 많아서 종잡을 수가 없거나, 조금 지나면 가라앉는 것이어서 역사가가 다룰 가치가 없는 것이었다(Braudel 1990, 1997). 브로델이 제시한 것처럼 사건은 '일회적'이며 '우발적'이며 되풀이되지 않았다. 조직적이고 지속적인 사회운동(social movement)의 형식이 나타나기 이전에 사건은 더욱 돌발적인 것처럼 보이며, 조직적인 사회운동이 나타난 이후에도 사건들은 주로 때맞지 않게 돌발한다.

그러나 사건의 '돌발성'조차도 구조와 정세 없이는 이해될 수 없다. 프랑스 대혁명은 구체제의 위기라는 조건들 속에서, 1848년 6월 코뮌의 봉기는 도시화와 산업화 그리고 제2제정의 붕괴 속에서, 러시아 혁명은 '러시아적 자본주의의 발달'이라는 특수성 속에서가 아니라면 설명될 수 없다. 이런 점에서 영국의 사회사가인 홉스봄(Hobsbawm, Eric)은 사건을 '구조'의 표현(expression)이라고 생각했다. 사건은 일상에 잠재하고 있어 관찰하기 어려운 구조를 드러내기 때문이다. 따라서 홉스봄에게 사건사는 역사가가 반드시 설명해야 하는 역사였다. 그는 특히 폭동에서 혁명에 이르는 사회갈등은 사회구조의 중요한 측면을 극적으로 표현하므로 사회집단간의 갈등을 드러내는 사건에 대한 연구에 주목해야 한다고 주장했다(Hobsbawm 2002).

이처럼 사건은 돌발적이며 역사의 긴 시간대의 아주 작은 부분에 불과하지만 사회구조와 정세, 사회갈등을 드러내준다는 점에서 사회의 유효한 연구대상이 될 수 있다. 뿐만 아니라 사건이 끝난 후 사건 이전(以前)이 설명할 수 없는, 사건을 통해서만 밝혀지는 새로운 관계가 형성된다는 점에서 사건 연구는 중요하다. 예컨대 1980년 광주민주화운동이라는 사건은 한국 사회운동의 목표와 형태, 그리고 운동 주체들의 인식을 바꾼 결정적 계기였던 것과 같이 사건은 역사의 분기점(分岐點)이 되기도 하며, 역사에 중요한 흔적을 남긴다는 점에서 사건은 중요한 연구대상이 될 수 있다.

이 논문은 1960년대 한국사회의 급속한 산업화·도시화 과정에서 수도 서울의 인근인 광주

대단지(광주군 중부면 일대, 현재의 성남시역)에서 1971년 8월 10일 일어난 광주대단지 사건에 관한 연구이다. 광주대단지 사건은 당시 담당 지방행정기관에게조차 매우 돌발적인 것이었으며, 하루 만에 소멸하는 일회적인 사건이었다. 하지만 국가의 재정위기가 도시민들의 붕괴를 이끌어내는 정치적 위기로 확장되는 과정을 보여준다는 점과 국가의 도시민운동에 대한 대응방식을 보여준다는 점에서 중요성을 갖는다. 따라서 이 논문에서는 광주대단지 사건을 둘러싼 구조와 사회갈등을 세밀하게 살펴봄으로써 사건의 '일회성'과 '우발성' 이면에 존재하는 국가와 도시민 간의 정치적 관계를 고찰한다.

광주대단지 사건은 한국 현대사에서 최초의 도시민운동으로 기억되고 있지만 그 사건의 성격에 대해서는 '폭동' 혹은 '난동'이라고 해석하는 입장이 지배적이다. 사건에 대한 이러한 성격규정은 권위주의 국가의 공식적 입장에 의해 확정되었다. 사건발생 직후 언론과 박정희 정권은 이 사건을 폭동이나 난동으로 치부해버림으로써 도시민대중의 붕괴를 비윤리적이고 비도덕적인 폭력행위로 매도했다. 그러나 권위주의 국가에 의해 왜곡되거나 기억의 장에서 지워진 한국 현대사의 많은 기억들을 복원하고 재해석하는 최근의 작업들이 의미를 가지듯이 광주대단지 사건의 성격과 의미도 재해석할 필요가 있다. 이 논문에서는 광주대단지 사건의 성격을 '폭동' 혹은 '난동'으로 규정하는 국가와 지배담론을 비판적으로 고찰함으로써 사건에 새로운 의미를 부여하고자 한다.

광주대단지 사건은 사건의 성격을 결정지었던 권위주의 국가의 입장뿐만 아니라 사회운동사의 담론과도 부딪히게 된다. 특히 이 사건에 대한 재해석은 1970년대 중반 이후부터 사회운동사의 주류적 담론으로 등장한 '민주화운동'을 중심으로 재연화된 기억의 집합과 마주치게 된다. 민주화 운동은 권위주의 국가에 대항하여 '민주주의'를 수호하고자 하는 민중 혹은 대중을 조직·동원하기 위해 특정한 사건들을 기억의 장에서 퇴장시켰다. 또한 1990년대 중반부터 민주화운동 기념사업이 민간차원에서 뿐만 아니라 정부차원에서도 순차적으로 추진되는 현재 진행형이라는 점에서 민주화운동을 기억하는 방식은 사회운동과 사회갈등을 기억하는 지배적 장치가 되어버렸다.

뿐만 아니라 민주화운동 기념투쟁은 43 제주민중항쟁이나 4·19 혁명, 부마항쟁, 5·18 광주 민주화운동, 6·10 항쟁 등 '큰' 사건들을 다루고 있어, 며칠 동안에 불과한, 혹은 하루 만에 소멸해버리거나 국지적으로 일어난 '작은' 사건들에 주목하지 않았다.¹⁾ 이는 '작은' 사건들이 남

긴 빈약한 사료들이 연구에 적지 않은 어려움을 주는 것이 첫 번째 이유이기도 하지만, 민주화운동 담론 속에서 민주화운동으로 제외되지 않는 운동이나 투쟁, 사건들이 잊혀져왔기 때문이기도 하다. 이러한 담론 지형 속에서 광주대단지 사건의 의미는 평가절하되었다.

민주화운동 담론과 함께 1980년대 후반에 등장한 '조직노동운동' 담론 또한 1980년대 중반 이후 한국 사회운동 담론의 지배적 위치를 차지하게 되면서, 여타의 사회운동을 평가하는 기준이 되어 버렸다. '조직노동운동' 담론은 선도적인 노동자운동을 형성·발전시키기 위해 경제투쟁과 정치투쟁, 비조직운동과 조직운동의 이분법 속에서 경제투쟁에 매몰되지 않는, 강고한 조직 운동에 높은 점수를 부여했다. 결과적으로 경제적 요구만을 주장하고 대안적 사회상이 없는 비조직적이며 자발적인 운동들은 평가절하되었다. 이런 맥락에서 광주대단지 사건과 같은 도시민들의 저항은 한계적이고 극복해야만 하는 투쟁에 지나지 않는 것이었다.

이와 같이 민주화운동과 조직노동운동 담론 내에서 도시민들의 저항들을 발견하고 평가하는 것이 어려운 이유는 사회운동 담론의 '주체' 설정과도 맞닿아 있다. 주류 사회운동 담론에서 주체는 '민중'이라고 호명되었는데, '민중' 개념은 노동자, 농민, 빈민 등 한국 자본주의 사회에서 소외당하는 자들로 일반화되었다. 그러나 이 개념에는 사실상 자본주의의 지배계급인 자본가들의 대당으로서의 '노동자계급'을 투쟁의 중심에 설정하고 이들의 투쟁이 가장 급진적이며 변혁적인 것으로 사고하는, 이른바 '정규직·남성 노동운동 중심성'을 밑바탕에 둔 것이었다. 따라서 노동자가 아닌 빈민이나 농민, 여성, 그리고 노동자계급 내부의 이질적인 타자들을 경계 없는 '민중'으로 호명함으로써, 이들 각각의 이질성과 주체성은 담론지형 바깥으로 퇴장당했다.

그러므로 광주대단지 사건의 재해석 작업은 권위주의 국가가 만들어낸 담론과 '민주화운동' 그리고 '조직노동운동'의 담론적 효과를 고려하여 이루어져야 한다. 이 연구에서는 도시민민

3) 민주화운동기념사업회 법률(제2조)에서는 민주화운동을 "3·15의거, 4·19혁명, 부마항쟁, 6·10항쟁 등 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 이후 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거하여 국민의 자유와 권리를 회복, 신장시킨 활동"으로 정의하는 등 민주화 운동의 대표적인 사례로 3·15의거, 4·19혁명, 6·3한일회담반대운동, 3선개헌반대운동, 유신헌법반대운동, 부마항쟁, 광주민주화운동 및 6·10항쟁 등으로 꼽고 있다(민주화운동기념사업회 2002). 이처럼 민주화 운동으로 정의되거나 판단되는 사건들은 주로 '큰' 사건들에 국한되어 있었으며, 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거 방식에 따른 것이었다. 예컨대 경제적 요구에만 국한되어서는 안 되며, 정부에 대한 '반대' 입장을 분명히 표명하는 등 정치적인 요구 등이 중요 판단 기준이 되었다.

운동이나 노동운동 등의 사회운동이 발전되기 이전에 나타난 도시민민의 정치 형태가 민주화 운동과 조직노동운동을 둘러싼 주류 사회운동의 담론으로 포괄될 수 없다는 점에 주목하여 '초기 산업화' 시기 도시민민운동의 향의양식을 광주대단지 사건을 통해 규명하고자 한다.

제2절 기존연구 검토

30여년이 훌쩍 지난 이 사건의 의미가 여전히 권위주의 국가의 공식입장에 의해 규정되고 있다는 것은 광주대단지 사건에 대한 기존연구의 일관함을 보여주는 일례이다. 권위주의 국가의 공식입장의 해석에 의존하고 있는 사건을 재조명하고, 새로운 해석을 제시하는 것은 많은 부분 연구자들의 몫이었다. 그동안 사건이 재조명받지 못했던 것은 역사적으로 '큰' 사건들에 대한 서술에 집중했던 연구풍토와 지배적 담론의 효과에 기인한 것이다. 그러나 이러한 이론적 정세에서도 광주대단지 사건을 재조명하기 위한 두 번의 심포지엄에서 몇몇 연구들이 발표되었는데, 이는 성남시의 역사를 복원하고자 하는 노력의 일환이었다. 그 외의 기존연구들은 도시민민운동사와 도시행정학 관련 연구들에서 찾아 볼 수 있다.

기존연구들은 사건의 원인과 주체, 사건의 전개과정을 규명하는 데 있어 차별적인 입장을 보이고 있지만 심층연구가 진행되지 않았다는 점에 가장 큰 문제점을 보였다. 또한 기존연구들을 종합적으로 검토했을 때 다음의 세 가지 측면의 연구과제를 추출해낼 수 있다.

첫째, 사건의 원인과 관련하여 기존연구들은 서울시의 행정소홀 등과 같은 행정적인 요인들을 사건의 원인으로 부각시키고 있다. 사건 당시 양택식 서울시장의 측근으로 서울시청 기획관리관을 지냈던 손정목(2004, 2005)은 광주대단지 사업의 가장 큰 문제는 "현지 대단지 사업소와 서울시 본청과의 업무 연락"이었다며 행정관료들의 업무연락 소홀을 사건 발생의 원인으로 꼽고 있다. 손정목은 당시 대단지 사업소장을 맡은 박경동에 대해서도 "대도시 행정에는 경험도 식견도 없는 그에게 대단지 사업소장을 버거운 직책"이었다는 평가를 통해 행정적 소홀 혹은 제도의 불합리함을 부각시킨다.

하동근(2001) 또한 서울시의 '행정폭력'을 문제 삼으며 "생존환경의 극단적인 현실에 눈감아 버린 소극적인 폭력파, 사건 당시까지 쓰기로 계획된 예산의 14% 미만만을 집행함으로써

써.....현실을 신화적으로 악화시켰다는 측면"을 지적했다. 한상진(1992)은 광주대단지 사건을 "서울시의 무책임한 '선입주 후건설'과 생활 대책의 부재에 따른" 항의로 보고 있다.

기존연구들이 행정관료들의 '졸속 행정' 등 현상적인 원인을 지적하는 것에 머물렀던 것은 사건의 주체들이 사건의 소멸 이후 '말'을 남기지 않았기 때문에 사건 주체들이 남긴 문서, 인터뷰 등이 거의 없는 상태에서 기존 연구들은 행정기관에 의해 제공된 자료들에 의존해 사건을 조망하다 보니 서울시의 입장을 두드러지게 서술하거나 행정적인 요인들을 사건의 원인으로 부각되고 있는 것으로 보인다.

그러나 사건의 원인은 서울시 관료들의 '졸속 행정'으로 국한시킬 수는 없다. 사건이 일어난 1971년의 경제적 위기와 정치적 위기 상황이 광주대단지라는 공간에서 어떤 특수하고도 일반적인 정세를 만들었으며, 이러한 정세 속에서 주체들은 어떻게 형성되었는지를 고찰하지 않고서는 사건의 원인을 분석할 수 없다. 따라서 이 논문에서는 광주대단지 사건의 원인과 계기를 1960년대와 70년대 국가의 도시민민 통제정책으로 인한 도시민민의 주변화와 서울시 지방국가의 재정위기가 광주대단지 사건이라는 정치적 위기 공간으로 표면화되는 과정을 그림으로써 사건의 원인에 보다 근접해갈 수 있도록 한다.

둘째, 기존 연구들은 사건의 주체에 대해서도 자의적인 해석만을 제시할 뿐 분석적으로 설명하고 있지 않다. 손정목(2005)은 당시 투쟁 조직이 이승만 정권 당시 공보실장을 지낸 전성천에 의해 주도되었다는 점에서 정치적 야욕을 가진 엘리트 개인이 주민들을 동원한 것으로 설명하고 있으며, 이에 반해 하동근(2005)은 투쟁 조직을 "사건의 기획자/주체"로, 철거민은 "사건 당사자 그룹"으로, 형사처벌자는 "주동자"로 분류하고 있는데 이는 당시 사건을 둘러싼 세력들의 균열을 중심으로 분류한 것이 아니며 매우 자의적인 해석에 불과하다.

이와 같이 기존 연구들은 광주대단지 주민들이 각 집단으로 구분될 수 있다는 것에는 합의하고 있으나 집단간의 차이와 각 집단의 주체화 과정을 설명하고 있지 못하다. 때문에 사건의 주체를 매우 자의적인 기준에 의거해 분류하고 있거나 사건의 주체를 경제적으로 환원시켜 전매업주자로 지적하고 서울시와의 협상 조직을 주체로 상정함으로써 사건에 참여한 주민들은 동원된 자로 파악하는 등 수동적인 역할을 부여하는 연구결과를 낳았다.

이 논문에서는 광주대단지 주민들이 각 집단별 이해관계가 존재했다는 가정 하에 각 집단들이 어떠한 이합집산을 벌였는지, 따라서 사건의 주체는 누구인지를 설명하고자 한다. 또한

사건의 주체와 관련된 의문에서 사건의 주체와 협상조직과의 관계는 핵심적으로 풀려야 하는 질문이다.

셋째, 기존연구들은 사건의 의의에 대한 한국 사회운동에 남긴 역사적 의의를 평가하는 지점에서 기존연구들은 광주대단지 사건이 '한국 최초의 도시빈민운동'이라는 점에 의견을 모으고 있다. 한상진(1992)은 "광주 대단지 사건은 1970년대 민주화 운동의 한 계기였고, 1980년대 도시 빈민 운동의 모태가 되었다고 볼 수 있다"고 평가하고 있다. 이와 유사하게 양영수(1990)는 "60년대 말, 70년대초의 '광주대단지 조성사업계획'에 의한 대단위 철거가 '자발적이고 순간적인' 폭동으로 나타나자 당시 전태일 열사 분신 이후 격극화된 민중운동의 열기 속에 빈민들도 운동의 주체로 주목되기 시작했다. 이에 따라 많은 학생, 지식인들이 빈민지역에 들어가기 시작했다"고 지적했다.

그러나 이와 함께 광주대단지 사건이 '하루 만에 소멸한 사건'이라는 점에 주목하고 사건의 정치적 성격을 '한계적'이라고 평가하고 있다. 한상진(1992)은 광주대단지 사건을 "이질적으로 구성된 주민들의 비조직적 일회성 시위로 그쳤다는 점에서 한계를 지닌다"고 평가하고 있으며, 김동춘(2001) 또한 "(광주대단지 사건에 가담한) 사람들 내부의 의사소통이나 공동체성도 거의 형성되어 있지 않았"고, "이들은 균중행동의 순간을 제외하고는 어떤 공유된 감정이나 상호신뢰의 기반을 구축하지 못했다"고 평가한다.

기존연구들이 광주대단지 사건을 '최초의 도시빈민운동'이라는 점을 인정하면서도 '비조직성'과 '일회성' 때문에 한계적이라고 평가하는 것은 조직적이고 지속적인 사회운동, 즉 민주화 운동과 조직노동운동 담론의 연장선상에 있는 것이다. 1970년대 중반부터 학생운동과 노동운동을 중심으로 발전해온 조직운동론은 비조직적인 운동을 '수준' 낮은 운동으로 치부해버렸으며, 조직운동론이 주류화된 담론지형 속에서 광주대단지 사건과 같이 비조직적이고 우발적인 운동은 평가의 대상에서 제외되었음을 인정할 필요가 있다.

제3절 연구 방법

이 연구는 1971년 8월 10일 일어난 광주대단지 사건에 대한 단일사례연구이다. 단일사례연구

구는 '과소사례'라는 결함으로 인해 보편적인 이론을 구축할 수는 없지만, 사례에 대한 집중적인 분석이 가능하다는 장점을 갖고 있다. 광주대단지 사건에 대한 연구가 빈약한 상황에서는 오히려 사례에 대한 이러한 집중적인 분석이 이론적 일반화의 기초로서 유용하게 활용될 수 있다(Eckstein 1975). 더구나 사례연구를 통해 추출되는 이론적인 쟁점에 대한 분석은 사례에 대한 이해/해석을 풍부화시키는 데 도움을 줄 것이다. 물론 여기서도 단일사례연구의 한계로부터 발생하는 과도한 일반화와 개념 확장의 오류를 경계해야 한다.

이 연구는 분석방법으로 시계열적 서술(time-series description)을 사용한다. 시계열적 서술은 광주대단지의 형성배경과 사건의 전체적인 전개과정을 효과적으로 보여줄 수 있다. 이 속에서 주체들의 항의양식과 더불어 군집, 집단폭력, 일상으로의 복귀 등 광주대단지 사건의 전개와 함께 기존연구가 남긴 사건의 의문점들을 효과적으로 풀어나갈 수 있을 것이다.

사료의 채택과 관련하여 광주대단지 사건에 대한 재조명의 기반이 될 수 있는 자료와 정보의 빈곤이 문제가 된다. 이 사건에 대한 해석적 연구조차도 부재한 까닭이다. 이 연구에서는 1차 문헌으로 일간신문과 계간지의 기사를 활용하며 2차 문헌으로는 서울특별시사편찬위원회와 성남시사편찬위원회가 펴낸 지방역사에 관한 단행본들을 주된 참고자료로 사용한다. 당시의 기사들은 권위주의 독재 정권 아래에서 쓰인 것들이므로 지배 권력의 입장을 충분히 서술하고 있다는 점을 간과해서는 안 되며, 사료를 다루는 데 있어서 당시의 정세와 언론의 자율성, 지방정부가 역사기술에 미친 효과를 고려하여 연구가 진행되어야 한다.

이와 함께 이 연구에서는 광주대단지를 배경으로 기술된 소설·비소설 작품들과 1960~1970년대 도시빈민의 삶과 운동에 대한 익명의 기록들을 사료로 채택한다. 이는 사료의 빈곤이라는 연구의 한계를 미시사가의 사료채택 방식을 따라 극복하고자 하는 것이다. 프랑스 아날학과 3세대와 이탈리아 미시사가들은 사회 연구에서 간과된 인간과 사회집단 개개인의 구체적 삶과 그 안에 감추어진 익명적 지식을 복원하고자 했다. 이러한 익명적 지식들은 실증적인 의미에서 '증거'와는 대비되며, 증거의 단편성이 문제될 경우 증거와 증거를 이어주는 최선의 '가능성'으로서의 의미를 갖는다(조한옥 2000).

구체적으로는 이 연구에서 참조하는 문학 작품은 윤홍길의 소설, 「아홉 켄레의 구두로 남은 사내」와 김상운의 논픽션, 「광주대단지」 철거민들의 에환」 등이다. 윤홍길과 김상운은 사건이 일어난 공간인 광주대단지에 실제 거주했고, 광주대단지 사건을 직접적으로 혹은 간접

적으로 경험하여 작품화한 것으로 알려졌다.⁶⁾ 익명의 자료로는 주로 익명의 엘리트 운동가들이 기록한 도시빈민의 삶과 운동에 대한 자료들로 민주화운동기념사업회에서 제공한 자료들과 언론에서 보도한 익명(가명 포함)의 인터뷰 내용들이다. 이러한 익명의 기록들은 광주대단지 사건을 둘러싼 빈약한 자료들을 엮는데 충분한 도움을 준다.

제4절 논문의 구성

2장에서는 광주대단지의 형성배경을 1960년대 도시빈민에 대한 국가의 통제정책과 재정위기로부터 발생하는 정치적 위기공간으로서 광주대단지가 형성되는 과정을 살펴본다. 1960년대 한국의 산업화·도시화의 빛과 그림자는 증가하는 경제성장률과 그만큼 증가하는 도시빈민층의 열악한 삶이었다. 도시빈민은 정상 노동시장에서 배제되고 지배층에 의해 '사회악'으로 지목되며 국가의 도시개발에 의해 삶의 터전까지 잃어버린, 국가와 시장 그리고 지배층으로부터 주변화된 사람들이었다. 국가는 이들에게 더 나은 노동·복지 정책을 추진하기는커녕 이들의 주거지인 무허가 건물지대를 철거시키고 광주대단지로 강제 이주시킨다. 더욱이 광주대단지에서조차도 국가는 도시빈민들의 생활과 생존기반시설을 마련해주지 않는다. 그 이유는 서울시 지방국가가 과도한 도시개발사업으로 재정위기를 겪고 있었기 때문이었다. 이 장에서는 이렇듯 국가의 도시빈민 정책과 함께 국가의 재정위기가 광주대단지라는 공간에서 정치적 위기로 확장될 수밖에 없었던 원인을 고찰한다.

3장에서는 광주대단지 조성사업이 추진되는 과정에서 드러난 사업의 성격과 광주대단지 주민집단의 형성과정을 살펴봄으로써 광주대단지 사건의 초기조건을 밝힌다. 광주대단지는 서울과 수도권을 중심으로 이뤄진 급격한 도시화 과정에서 도시빈민들이 집단적으로 거주하던

무허가 건물지대를 철거하기 위해 국가적으로 추진한 대대적인 사업이었다. 서울시는 과도한 도시 계획으로 시 재정이 악화되는 상황에서 광주대단지를 '경영식' 사업으로 추진했으며, 이로 인해 광주대단지 주민들은 사업 이전 지역 거주자인 원주민, 부동산 투기업자(투기자본), 서울시 무허가 건물지대 철거로 이주한 철거민, 대지 분양을 기대하고 이주한 전매업자, 직업과 소득을 기대하고 이주한 무단입주자와 새입자 그룹으로 형성되었다. 투기자본을 제외한 광주대단지 주민들은 불안정한 임시·비정규 노동에 종사하거나, 영세자영업 등 3차 산업 종사자가 대다수라 경제적으로 매우 취약한 상태에 놓일 수밖에 없었다.

4장에서는 광주대단지 사건의 전개과정을 설명한다. 사건은 1971년 대통령 선거와 국회의원 선거가 끝나고 투기자본이 이탈하면서 불경기를 맞은 광주대단지 주민들에게 서울시가 재정난 극복을 위해 공정한 '분양대금 일시불 상환 공고'를 계기로 발생했다. 사건의 전개과정을 살펴봤을 때 운동엘리트 중심으로 구성된 대항조직은 소극적이고 협상적인 태도를 보이는 반면, 도시빈민들은 비조직적이면서도 일회적이고 국가장치에 대하여 집단폭력을 행사하는 등 적극적이고 봉기적인 형태의 항의양식을 보여줬다. 이 장에서는 1971년 5월부터 사건에 이르기까지 광주대단지 주민들의 이합집산과 조직화, 사건의 전개과정을 살펴봄으로써 기존 연구들에서 쟁점이 되었던 사건의 주체, 계기, 조직의 역할, 항의양식의 특징 등을 고찰하고자 한다. 또한 이 쟁점들을 해명함으로써 광주대단지 사건의 성격을 둘러싼 기존 담론들을 비판적으로 살펴보고 사건의 성격을 재해석한다.

6) 작가 윤홍길은 1960년대와 1970년대 한국의 산업화·도시화 과정에서 얻은 작가 자신의 경험을 창작의 출발점으로 삼고 있기 때문에 그의 작품에는 강한 현실성이 내재되어 있는 것으로 알려졌다(정희경 2004, 16~17). 윤홍길 작가 자신도 『아홉켤레의 구두로 남은 사나이』에서의 주인공 권기용의 모델은 "성남시에 살던 당시 예비군 훈련장에서 우연하게 만난 실제 인물"이었으며, "그는 대학을 마친 인텔리로서 광주대단지 사건에 참여, 그로 인해 오랜 동안 후유증에 시달려야 했다"고 기술하고 있다(심지현 2005, 77)

제2장 국가의 도시빈민 통제정책

1960년대는 '한강의 기적'이라고 불리는 1970년대와 1980년대 급속한 산업화의 기반을 형성한 '초기 산업화' 시기이다. 한국의 산업화는 국가의 주도적인 계획에 의해 추진되었다. 박정희 정권은 산업화에 필수불가결한 값싼 노동력 시장을 형성하기 위해 도시와 농촌간에 불균형 성장을 추진함으로써 이농현상을 불러일으켰으며, 도시로 이주한 이농민들은 저임금·임시직 노동에 종사함으로써 도시빈민층을 형성했다. 이러한 도시빈민층의 형성은 저임금 노동시장을 형성시킬 수 있었던 결정적인 배경이 되었으며 고도 산업화의 기반이 되었지만 이들은 국가의 통제정책과 지배담론에 의해 주변화되었다. 국가는 도시개발을 추진하면서 도시빈민층의 거주지였던 '무허가 건물지대'를 철거하고 국가자원을 제공하지 않은 채로 집단적 정착지로 강제이주시키면서 공간적으로 통제하고자 했다. 광주대단지 는 이 과정에서 만들어진 철거민들의 집단 정착지였다. 이 장에서는 광주대단지의 형성배경을 이러한 1960년대의 시대적 상황과 도시빈민에 대한 국가의 통제정책을 통해 살펴보고자 한다.

제1절 산업화·도시화와 도시빈민의 형성

1. 국가주도적 경제개발과 불균형성장론

자본주의로의 진입과 발전과정에서 도시로의 인구와 자원의 집중은 필수불가결한 것이다. 농업노동으로부터 산업노동 및 상업노동의 분리, 농촌과 도시의 분리 현상, 즉 도시화 현상은 산업화 초기 단계에서 일반적으로 나타나는 현상이다. 맑스(Marx, Karl)의 말을 빌리자면 과거의 자연 성장하는 도시들 대신에 하루밤 사이에 세워지는 현대 도시가 만들어지는 것이다(Marx-Engels 1992, 198, 242).

군사 쿠데타로 정권을 잡은 박정희 정권은 한국 자본주의의 발전에 커다란 역할을 했다. 박정희 정권은 정권의 안정을 달성하기 위한 유일한 대안으로 산업화를 최우선 목표로 삼았고, 1962년부터 시작한 제1차 경제개발 5개년 계획과 1967년부터의 제2차 경제개발 5개년 계

획은 괄목할 만한 경제성장을 이룩했다. 실제로 제1차 5개년 경제개발계획(1962년~1966년)에서는 연평균 8.3%라는 높은 경제성장률을 기록했고, 연이어 실시된 제2차 경제개발계획(1967년~1971년)에서는 제1차를 훨씬 상회하는 연평균 11.3%라는 고도의 경제성장률을 이룩했다.

1·2차 경제개발 계획은 제조업을 중심으로 한 2차 산업의 성장을 목적으로 한 것이었고 이에 따라 2차 산업이 집중된 도시지역이 크게 발달했다. 계획 이전과 이후의 산업구조를 고찰하면 1차 산업 : 2차 산업 : 3차 산업으로 구분하여 1969년에 각각 42.3% : 14.1% : 43.6%이던 것이 1969년에는 28.4% : 25.9% : 45.7%로 변하여 1차 산업에서의 급격한 비율 저하만큼 2차 산업에서 신장했다(서울특별시사편찬위원회 편 2005, 120).

반대로 1차 산업은 계획 이전보다는 성장했지만 2차 산업의 그것에 비할 것이 못되었다. 박정희 정권은 경제개발계획을 추진하면서 매년 '농업의 진흥'을 그 목표로 내걸었으나 농가 경제는 나아지지 않고 오히려 악화되었다. 이승만 정권 때부터 시작된 미잉여양곡 수입과 저곡가 정책을 박정희 정권이 이어받은 것이 농가경제 악화의 원인이 되었다(황한식 1987).

한국의 저곡가 정책은 영국에서의 인클로저 운동과 빈민법이 영국의 산업화의 기반이 되었던 것과 같이 한국의 산업화와 자본주의 발전에 밑바탕이 되었다. 저곡가 정책은 값싼 식량 공급과 함께 농촌경제로부터 이탈한 노동력의 과잉공급을 통해 저임금 실현을 가능케 했다. 예컨대, '저곡가→농가경제 압박→이농의 증가→산업예비군 증가·노동력 시장→저임금', '저곡가→물가안정→도시 노동자 생계비 저하→저임금'이라는 이중적인 체계를 만들어내면서 농업 생산의 정체, 농가의 궁핍, 도시와 농촌간의 소득격차, 소작제도의 재생과 대량이농이라는 현상을 낳게 된다.

이렇게 도농간 격차의 확대와 급속한 산업화·도시화가 일어날 수 있었던 것은 박정희 정권은 대대적인 경제개발 이데올로기를 통해 국민들을 동원하고자 했다. 국민들의 동의와 국가 자원에 대한 효율적인 동원은 경제개발에 필수적인 것이었다. 따라서 박정희 정권은 경제개발계획에 따라 도시에서의 산업화가 성공적으로 진행되고 있으며 이를 계속적으로 추진해야 한다고 선전했다. 특히 1960년대 중반 경제개발을 둘러싼 지배적인 논의가 농촌경제와 도시 경제를 균형적으로 성장시켜야 한다는 내용의 '균형성장론'에서 투자효과가 가장 큰 부문에 중점적으로 투자를 해야한다는 '불균형성장론'으로 급격하게 변화하게 된 것은 빈농들이 도시로 이주하여 도시빈민을 형성하는 데 큰 영향을 주었다(박태균 2003, 267~273).

서울의 인구 급증이 주택문제와 교통문제 등의 문제를 일으키고 있을 때조차도 이농과 도시지역으로의 투자가 바람직하다는 의견이 지배적이었다. 예컨대 천연자원이 없는 한국의 경우 경제성장을 위해서는 값싼 노동력이 도시로 유입되어야 하며, 도시로 유입된 이농민들로 인해 심각한 문제가 발생하지만 이는 일시적인 현상으로 나타나는 것에 불과하고 도시로 유입된 이농민들은 도시 생활에 적응하게 됨으로써 '좀 더 높은 생산성'을 발휘할 수 있다는 논리였다(김형만 1970, 76~78). 이는 불균형성장론의 가장 밑바탕에 깔려 있는 농촌 인구의 도시로의 이입에 대한 지배적 인식이었다.

이처럼 박정희 정권은 경제개발계획과 함께 저곡가정책의 시행과 불균형성장론을 주장하면서 수도권권을 중심으로 산업화를 추진하였으며, 이에 따라 농촌에서부터 도시로의 인구 유입이 급속도로 진행되었다. 1960~1970년대 한국사회의 인구이동은 세계적으로도 전례가 없을 만큼 급격한 것이었다. 산업화와 도시화는 '동전의 양면' 같이 동시적으로 일어났다. 농촌의 인구는 도시로 이주했고, 서울로 이주한 수단도 한해 60만~80만 명에 달했다. 특히 2차 산업이 집중되어 있던 서울과 인천을 거점으로 한 수도권 지역은 경제개발 이전에 비해 큰 인구변동을 경험하였다. 1960년대 농촌과 도시간의 이동자 가운데 서울로의 이주가 70%에 달할 만큼 농민들은 서울로, 서울로 향했다. 그래서 서울은 콩나물시루처럼 만원이었다.³⁾

특히 저곡가정책으로 농가경제의 악화에 가장 큰 영향을 받았던 빈농들의 이주가 두드러지게 나타났다.⁴⁾ 실제 1960년대 이주자들에 대한 조사에서는 빈농 가구일수록 이농 현상이 나타나다는 것을 알 수 있다. 유출된 농가는 그 대부분이 농촌의 0.5정보 미만의 경작지를 가진 빈농층이었다. 1960년대와 1970년대에 농가호수가 지속적으로 감소하는 가운데, 경지면적 0.5정보 미만인 농가의 구성비가 현저하게 감소하고 농가호수의 절대치가 감소하였다는 사실이 이를 반영한다(정건화 1987, 79).

- 3) 한국 도시화 현상의 중요한 특징 중 하나는 도시 인구의 성장이 모든 도시에서 골고루 이루어진 것이 아니라 서울에 집중되었다는 것이다. 농촌으로부터 퇴출된 인구를 가장 많이 흡수한 지역은 서울이었으며, 그 다음으로 경기도의 시부였다. 서울을 중심으로 한 급격한 도시화는 서울뿐만 아니라 수도권의 성장을 낳았다(석현호 1990, 144).
- 4) 대다수의 빈농들을 포함한 이농민들의 이주 이유는 '빈곤'이 25.1%로 가장 높은 비율을 차지했으며 이 외에도 '직업을 얻기 위해서'가 29.8%, '농촌살이 힘들어서'가 8.5%, '사업실패'가 4.5% 등으로 나타나는 것에서 볼 때 이주의 주된 이유는 농촌에서의 빈곤이었음을 확인할 수 있다(Institute of Urban Studies and Development Yonsei University 1978).

<표 1> 농촌인구유출의 형태별 계층별 구성(단위 1000명, %)

	0.5 정보 미만	1.5~1.0	1.0~2.0	2.0 정보이상	계
가구 유출	2,610 (55.8)	1,557 (33.3)	513 (10.9)	-	4,680 (68.2)
단신 유출	606 (27.8)	705 (32.3)	681 (31.2)	190 (8.7)	2,182 (31.8)
계	3,216 (46.9)	2,262 (33.0)	1,194 (17.4)	190 (8.7)	6,862 (100.0)

자료: 정건화 1987, 81 <표3-9> 재인용

2. 이농민의 도시빈민화

이농민들은 농촌에서의 빈곤을 참지 못하고 도시로 이주했다. 그렇다면 이농민들의 도시에서의 삶은 어땠을까. 1960년대 한국의 도시빈민의 소득과 거주상태는 1845년 엥겔스(Engels, Friedrich)가 『영국 노동자계급의 상태』에서 쓴 자본주의 초기, 영국 노동자의 상태와 매우 흡사하다. 엥겔스는 19세기 중반 영국 사회에서 나타난 '도시로의 거대한 집중화 경향'을 지적하면서 런던(London)이나 맨체스터(Manchester)와 같은 대도시의 도시빈민·노동자들의 '비참한' 상태를 서술했다. 엥겔스의 눈에 비친 대도시의 광경은 "간접적으로 많은 사람들이 굶주림으로 죽는", "악마의 소굴같은 상태"였다(Engels 1988).

대부분의 노동자는 아무런 재산도 가지고 있지 않으며 전적으로 임금에 의존해서 그날 벌어 그날 쓰는 식으로 살아간다. 따라서 모든 노동자들은, 가장 여건이 좋은 노동자들조차 실직과 기아의 위기에 항상적으로 직면해 있으며 많은 노동자들이 이 때문에 죽는다. 노동자의 거주지는 어느 곳에서나 무계획적으로 험하게 세워졌으며 가장 나쁜 상태로 유지되며, 통풍이 잘 안되고 습하며 건강에 해롭다. 거주자들이 지낼 수 있는 공간은 매우 좁다. 따라서 격게 잠야 한 가족이 방 하나에서 잠을 잔다. 노동자 가족의 내부 모습도 가난에 찌든 모습이며 가장 필요한 가재도구조차 하나도 갖추어지지 못한 상태이다(Engels 1988, 108-9).

영국 초기 자본주의의 노동자들의 삶은 1960년대 한국 도시민민의 그것과 꼭 닮아 있었다. 이농민들이 도시로의 이주 후에 겪은 경제적 어려움은 농촌에서의 그것보다 덜하지 않았다. 이농민들의 기대와는 달리 도시에서 기다리고 있었던 것은 높은 실업률과 열악한 거주상태였다. 이들은 노동 시장에 진입한다 하더라도 보통 지게꾼이라고 불리는 건설 일용직 노동을 했으며, 10대 후반에서 20대 초의 여성들은 식모살이를 하거나 제조업 공장에 취직하더라도 장시간동안 강도 높은 노동, 그리고 인간적인 모멸과 차별에 시달려야만 했다.

이농민들은 주로 학력이 낮고 농촌에서 기술을 익힌 자가 드물었기 때문에 취업의 기회를 얻는 것도 사실상 힘들었다. 이농민들의 학력은 대개 초등학교를 졸업한 수준이었으며 (47.7%) 문맹도 16%에 달하였고 대학교육을 받은 자는 2.8%에 불과했다(Institute of Urban Studies and Development Yonsei University 1978). 학력뿐만 아니라 이농민들은 2차 산업에서 필요로 하는 숙련된 기술을 습득하지 못했기 때문에 기술력 측면에서도 비숙련 노동력 시장에 진입할 수밖에 없었다. 결국 학력과 기능의 격차는 임금격차로 이어졌으며 이농민들은 저임금·비숙련 노동자로 전락할 수밖에 없었다(우기도 1970, 23).⁵⁾

더욱이 1960년대는 산업의 저발달로 인해 충분한 일거리를 제공하지 않았기 때문에 노동시장은 불안정했다. 1966년 보고에 따르면 서울시 인구 350만 명 가운데 직업에 종사하는 인구는 겨우 80만 명에 달해 취업률은 23%도 되지 않았다(손정목 1966, 27). 따라서 이농민들은 노동시장에 진출해봤자 임시직이었고 따라서 취업 자체도 안정적이지 못했다.⁶⁾ 이농민들의

5) 1970년 생산종업원들의 임금실태는 최고 평균 초임금이 20,840원인데 비해 최저는 2,720원으로 심한 격차를 보이고 있으며, 남자 최고임금은 29,380원인데 여자의 경우 12,310원으로 남자의 절반밖에 못 받고 있고, 남자 최저평균은 3,050원, 여자는 2,390원이었다. 노동청은 이러한 임금 격차가 학력 및 기능 수준 차에서 기인하고 있다고 발표했다(우기도 1970, 23).

6) 대표적으로 건설 부문의 남성 노동자들은 대규모 건설회사에 직접 고용되거나 하청(도급)의 형태로 독립 심장에 고용된 경우가 있었는데, 첫 번째의 형태는 일정기간 동안 안정된 임금과 고용이 보장되어 있었지만 일정 기간 동안의 계약에 의한 것이어서 인젠가는 실업을 할 수밖에 없었으며, 두 번째의 형태에서도 원청의 공사가 끝나고 하청 일을 맡지 못하면 그 독립 심장이 확보하고 있는 노동력은 실업의 상태에 놓이게 되었다(정자환 1982). 기존 여성의 경우에도 육아와 가사를 병행해야 하기 때문에 '부업'이란 이름의 임시 단순노동을 비정기적으로 할 수 있을 뿐이었다. 다행히 10대에서 20대 초반의 여성들은 서울과 경인지역을 중심으로 제조업이 활성화되지 않은 여성 노동력을 필요로 하였고 때문에 어쩔사리 공장에 취직하는 경우도 많았다. 그러나 제조업의 성장조차도 젊은 여

시장에서의 위치는 이렇듯 경기변동에 민감하고 불안정한 것으로 '임시노동'이라고 불리는 것이었다. 임시노동은 소득과 고용에서 어느 정도의 안정성이 결핍된 채 생계를 꾸려가는 모든 방식으로, 이농민들은 불안정한 노동시장으로 인하여 언제든지 실업에 놓일 수 있는 반(半)실업의 상태였다(김정화 2005; Bromley 1979).

도시의 인구와 노동시장의 확장속도가 비대칭적으로 증가하면서 결과적으로 이농민들은 대부분이 1960년대 도시민민으로 형성되었다. 이들은 정규 노동 시장에 진입하지 못한 채 3차 산업이나 비공식 부문의 노동시장에 종사하면서 사회경제적으로 낮은 지위에 머물렀다. 노동시장에서 비숙련·임시노동이라는 낮은 지위는 도시민민들의 극심하게 낮은 사회경제적 지위를 반영한다. 이농민들은 도시에서 안정적인 수입이나 직업을 얻고자했던 바람과는 다르게 빈곤선에서 허덕일 수밖에 없었다. '개도 거들떠 안보는 쓰레기통의 복어알'을 주워다 끓여먹고 증독된 사건이 며칠에 한 건씩 터질 정도로 최소한의 생존이라 할 수 있는 굶주림에 대한 해결도 어려운 사람들이었다(『동아일보』 1964. 3. 13).

사회경제적 지위가 낮았던 도시민민은 노동력재생산 비용을 최소한으로 줄일 수밖에 없었다. 이들은 무허가 건물지대에 들어가 무허가 건물을 짓고 살거나 무허가 건물에 세 들어 살면서 주거비를 최대한으로 줄였으므로써 재생산 비용을 감당하고자 했다. 여기서 무허가 건물(squatter settlement)이란 사유지나 국·공유지에 무단으로 지어진 집단적인 건물을 말한다. 건물이 지어진 땅의 소유자가 건물의 소유자가 아닌 불법적인 건물이었다.⁷⁾ 서울의 주택소유율은 전국적으로 가장 낮았기 때문에 부족한 주택으로 상대적으로 큰 인구증가를 감당할 수 없었고, 땅값도 높았기 때문에 대다수의 이농민들을 포함한 도시민민이 무허가 건물지대로의 이입은 당연한 수순과도 같은 것이었다.⁸⁾

성 노동력을 흡수하기엔 벅한 것이었기 때문에 이들은 '어공'이 되기를 원했지만 대우받지 못하고 천박하다고 여겨지는 식모살이를 비롯해 버스 차장, 식당 종업원 등 불특정한 서비스업에 종사했다(김수현 1996, 김정화 2005, 83; 조옥라 1988, 조옥라·조은 1992, 41).

7) 무허가 건물지대는 종종 '불량촌', '불량 주택 지대' 등 '불량'이란 수식어로 표현되기도 하였고, 주택을 목재 판자를 이어 지었다고 하여 '판잣집'이라고 불리기도 했다. '불량촌'은 무허가, 즉 불법적인 건축물을 포함하여 시설이 노후화되고 말 그대로 불량한 주택까지도 포함하는 무허가 건물지대보다 더 포괄적인 의미를 갖는다. 그러나 많은 경우에 무허가 건물지대와 불량촌은 동의어로 사용되었다.

8) 1960년 전국 자가 소유율은 79.1%, 서울은 56.5%로 이미 전국 수준에 크게 미달하였던 것이 1970년에는 전국 69%, 서울 48.1%로 서울의 주택소유율은 반절에도 미치지 못하는 것이었다(한국도시연구

물론 집값이 싼 지역에 거주하는 경우도 있었지만 집값 싼 지역은 서울의 외곽에 있었기 때문에 이들은 무허가 건물지대에 진입하는 경우가 많았다. 서울 외곽에서부터 도심으로 이동하기 위해 교통비를 지불하기에는 이들의 소득으로는 감당이 되지 않았기 때문이다. 건설 공사는 대개 서울의 도심에서 이루어졌기 때문에 일용 노동을 하기 위해서는 도심 근처에서 거주를 해야 했고, 행상이나 날품팔이 등 영세 상업을 한다 치더라도 사람들이 많이 생활하는 도심에서 하는 것이 수입이 나왔기 때문에 무허가 건물지대에 거주하는 것이 도시민들에게는 최선의 선택이었다.

이렇게 무허가 건물이 하나 둘 생겨나다가, 하룻밤이 지나면 수 십 개의 무허가 건물이 똑딱하고 지어져 무허가 건물지대가 되었다. 이렇게 우후죽순으로 무허가 건물이 생기자, 1960년대 중반이 되니 서울의 남산 자락과 같은 구릉지나, 청계천이나 한강변, 철도변을 둘러싸고 무허가 건물의 물결이 일었다.

<표 2> 서울시 무허가 건물 증가 현황 (1961~1969)

연도	무허가 건물수(채)	전년 대비 증가수(채)	연평균 증가율(%)
1961년 이전	56887	-	-
1962	75141	19254	27.4
1963	90605	15364	20.4
1964	108232	17727	19.6
1965	128644	20412	18.6
1966	136650	8006	6.2
1967	192371	55721	40.8
1968	228851	36480	19.0
1969	269065	40214	17.6

자료: 성남시사편찬위원회 편 2004, 342

<표 2>가 보여주듯이, 서울의 무허가 건물 수는 불과 8년 만에 5배 정도 증가했고, 연평균 약 20%씩 늘어났다. 1966년이 되자 무허가 건물 동수는 13만 6,000여 동에 달하게 되었고, 그

소 1996). 이렇게 인구증가에 비해 부족한 주택은 땅값을 상승시켰고, 이는 인구는 국공유지와 사유지에 무허가 건물을 짓고 살게 되었다.

인구는 127만여 명이었다. 서울시에 거주하는 사람들 3명 중 1명은 무허가 건물에서 살고 있는 셈이었다. 이렇게 1960년대 무허가 건물들이 급격히 늘어난 것은 사실이지만, 무허가 건물이 1960년대에 처음 등장한 것은 아니었다. 그러나 1960년대 형성된 무허가 건물의 수는 이전과 비교할 수 없이 많았다.

이렇게 무허가 건물들이 1960년대 온존할 수 있었던 것은 정부의 암묵적인 동의가 있었기 때문이었다. 정부는 무허가 건물이 불법적 건물이었지만 건물에 세금을 부과하는 등 법적 의무를 지음으로써 무허가 건물을 '불법 아닌 불법' 건물로 다루었다.⁹⁾ 결국 무허가 건물지대는 도시빈민들의 집단적 공간이 되었고, 당국에 의한 철거가 있기 전까지 도시빈민들의 생활 터전이 되었다. 그러나 도시빈민들이 이 공간을 농촌에서의 고향 집을 생각하듯이 '빠를 물어야겠다'는 식의 '삶의 터전'으로 생각하는 경우는 드물었다.¹⁰⁾ 그들은 어떻게 해서든지, 잠시만 고생해서 돈을 모으면 더 넓고 깨끗한 집으로 옮길 수 있을 거란 희망을 갖고 있었다. 무허가 건물지대에서는 '일시로 산다'는 생각이었으며 이 공간에서 최대한 빨리 '탈출'하는 것을 꿈꿨다.

3. 국가의 도시빈민 통제담론

도시빈민들의 '삶의 터전'이 되었던 무허가 건물 지대는 그러나 언제나 국가의 '통제 대상'이었다. 공간 자체가 불법이었기 때문에 도시빈민들은 언제나 자신들의 주거공간이 철거될지 모른다는 위험에 시달려야만 했다. 수해가 일어나면 한강과 청계천의 범람으로 근처의 건물들에 주거하고 있는 사람들은 이재민이 되기 일수였으며, 전염병이 일어나면 언제나 그 주범

9) 1960년대 후반부터 무허가 건물에 대한 철거가 진행되면서 철거민들은 항의소동을 벌인 주요 이유로 정부에 가옥 취득세 등의 세금을 내고 있었다는 점을 들었다(『조선일보』 1969. 5. 13, 1969. 5. 14).

10) 따라서 도시빈민들은 이 공간 안에서 이익(interest)을 중심으로 행동했다. 자신에게 이익이 되는 사람들과 친분을 쌓았고 그렇지 않을 경우에는 서로 얼굴도 모르며 지내는 경우가 많았다. 여기서 이익이라고 할 때에는 주로 취업에 관련된 것이 많았다. "일반적으로 도시민은 근린의식이 대단히 희박한데 빈민지역 주민의 근린의식은 대단히 강하다"(김영모 1971, 29)는 주장은 도시빈민들 간의 '거래'가 일자리를 구하고 돈을 벌리는 등의 이익 중심의 관계로부터 비롯된 것이었을 때의 이야기이다.

으로 지목되었다. 특히 1960년대와 70년대의 도시 계획은 도심부의 재개발을 목적으로 있었기 때문에 도심부 무허가 건물 지대는 철거돼야 마땅한 것으로 인식되었다. 이들은 종종 '사회악', '도시악'으로 비취졌고, 그러므로 광주대단지에서 실제로 그러했듯이 쓰레기저렴 트럭에 실어다가 '보이지 않는 곳'에 하차시켜야 하는 존재들이었다.¹¹⁾ 아래의 인용문에서도 도시빈민은 사회를 불안하게 만들고 사회를 '불안과 공포의 도가니'로 만드는 존재들로 비취진다.

인간의 욕구부족은 항상 사회불안의 요소가 된다. 집이 없는 사람은 집을 가지고 그 곳에서 알뜰한 가정을 꾸며보려는 욕구가 늘 솟구친다. 그러나 우리의 현실은 이 욕구를 충족시켜 주지 못한다. 따라서 이러한 사람이 많으면 많아질수록 그 가운데서 범죄의식과 자폭지성과 추락이 싹트고 이러한 요소들이 한데 모쳐 사회는 불안과 공포의 도가니로 화한다. 이렇게 하여 조성되는 사회불안은 나가서 정치문제로 과급되어 심하면 정치적인 변혁까지도 초래하는 결과를 빚어낸다(홍형길 1967, 34, 36).

거주 상태가 불량하다는 이유로 도시빈민들은 위생학적 '대상'으로 취급받았다. 특히 매년 여름 전염병이 돌면 그 주범은 유독 도시빈민들로 꼽혔다. 도시빈민에 대한 지배적 인식은 국가의 도시빈민에 대한 위생학적 통제정책에서도 여실히 확인할 수 있다. 일례로 1969년 9월에 서울 전역에 퍼진 전염병에 대한 서울시의 대처를 보면, 9월 16일에는 장티푸스 환자가 북가좌동의 판자집에 살고 있다는 이유로 일대 판자집을 강제철거했고, 이어 17일에는 답십리·대광·하월곡동의 3개 지역의 판자촌을 콜레라오염지구로 설정하여 66명을 격리시키기도 했다(서울특별시사편찬위원회 편 2006). 이러한 서울시 당국의 대처는 무허가 건물지대와 여기에 거주하고 있는 도시빈민들을 위생학적 대상으로 바라보고 있음을 보여준다.

뿐만 아니라 무허가 건물지대는 범죄의 온상이라는 인식이 지배적이었다. 도시빈민들의 특징으로 부각시킨 '반사회성'은 범죄 가능성이 농후하기 때문에 도시빈민들을 추방하거나 통제해야 한다는 논리로 전개됐다. 이농민들은 "촌락의 질서 있는 생활 속에서 견뎌내지 못한 인

11) 도시빈민들에 대한 이러한 인식은 당시 잡지들에 실린 기사에서도 빈번하게 등장한다. 기사의 내용은 "이농민이 심리적으로나 사회적으로나 도시생활에 들어갈 자세를 갖추지 못하고 도시적 환경 속에 다소나마 영구적으로 이주해가는 경우에는 정치적으로도 훨씬 위험성이 크"며 "민족한 직장을 얻지 못하는 경우에는 그들은 더욱더 반사회화하는 활동을 지향한다"(김윤환 1969, 33)는 식의 도시빈민의 '반사회성'을 지적하여 이들을 '위험한 존재'로 부각시키는 것이 대부분이다.

간적으로 폐인이 된 사람들", "인간의 사회생활에서 추방된 사람, 배제된 사람"(김기두 1967, 4)이라는 것이다. 따라서 도시빈민들은 "잠재적 범죄인구"이며, 무허가 건물지대는 '범죄 지역'으로 낙인찍혔다(채원직 1967, 9). 농촌출신의 도시빈민들이 "농촌을 왕래하면서 범죄들 전파"한다거나 이들에게 많은 지출을 해야 하기 때문에 더욱 문제라는 식의 논조는 당시 도시빈민들을 '범죄자'로 주변화하는 방식이었다.

현대도시 배후에는 비행지역이 도사리고 있다. 이곳은 불량주택지역, 경제저위지역, 도덕황폐지구라는 공통성을 지니고 있고 매춘·소년비행 또는 각종범죄의 근거지이며 각종 반사회적 상습범과 중독자·성병소유자·결핵환자들이 집단 거주하는 곳으로 특징지어진다. 슬람가는 각국의 사회정책 대상인 동시에 모든 도시범죄의 근거지로서 형사정책의 대상인 것이다. 또한 슬람가는 도시범죄의 근거지일 뿐만 아니라 '슬람' 주거자가 대부분 농촌출신이라는 점과 그들이 농촌을 왕래하면서 범죄들 전파하는 점에서 '도시범죄의 방사 법칙'의 선도 역할을 하는 것이다. 위생상으로나 풍기, 보안상 사회에 극히 해로운 이 지역을 위해 각국은 많은 지출을 하고 있다(채원직 1967, 12).

도시빈민에 대한 지배적 인식은 국가의 빈민 통제 방식과 결합하면서 도시빈민에 대한 국가 정책으로 활용되었다. 국가는 도시빈민에 관한 '반사회성'과 '범죄성', '비위생성' 담론에 기대어 도시빈민을 공간적으로 통제하는 데 활용했다. 1960년대 도시계획이 한창 진행되었을 때에는 도시빈민의 공간이었던 무허가 건물지대에 대한 통제를 수월하게 진행할 수 있었다.

제2절 서울시의 도시계획

'초기 산업화' 시대였던 1960~70년대에 박정희 정권은 한국 자본주의 발전을 위해 대대적인 국토 개발과 산업단지 조성 등 공간 재조정(spatial fix) 역할을 도맡았다. '경부고속도로 건설'로 상징되는 3공화국의 국토 개발은 국가 주도의 경제개발과 함께 한국의 공간 재편에 있어 큰 획을 긋는 분수령이었다. 자본축적과 관련하여 경부고속도로나 남동·수도권 산업단지의 형성에서 국가가 주도적인 역할을 한 것과 같이 공간의 창출은 국가의 지원이 없는 거

의 불가능하다. 국가는 자본을 대신하여 일정한 공간에 이윤은 없으나 생산에 필수적인 일반적 생산조건들을 배치함으로써 자본의 회전을 증대시키고 사회적 비용의 감소를 통해 자본 축적을 보다 원활히 한다(Harvey 1995, 498).

국가의 공간 재조정의 일환으로 이루어지는 도시공간의 재구조화 과정에서도 국가의 역할은 매우 중요하다. 국가는 주택, 교통, 의료 등 노동자들의 노동력 재생산에 필요한 집합적 소비수단(collective consumption)을 공급하는 데 주요한 역할을 한다.¹²⁾ 자본주의 국가는 집합적 소비수단의 주된 공급자가 되어 공영 주택, 학교 교육, 지하철, 버스과 기차를 공급하고 그것을 조정하며, 병원을 위해 자금을 제공하기도 하고, 쓰레기를 처리하는 등의 역할을 한다(Castells 1972; 김왕배 2000, 65). 경부고속도로의 건설이 국토 공간재조정 과정이었다면 서울시의 도시개발과 같은 도시의 공간재조정 과정은 국가가 노동력재생산에 필요한 집합적 소비수단 등의 불변자본을 담당하는 과정이었다.

그러나 이 과정에서 박정희 정권은 자원 동원 능력에 한계에 부딪히게 된다. 1960년대 서울시의 도시개발과정은 서울시 지방국가의 재정으로는 감당할 수 없을 만큼 과도한 것이었고 이로 인해 서울시는 재정 위기를 겪게 되었다. 서울시는 세입을 확대함으로써 이 재정적 위기를 탈피하고자 했고 다른 한편으로는 도시민민에 대한 정책 수행에 재정을 지원하지 않음으로써 결과적으로 정치적 위기공간을 확장시켰다. 이러한 국가의 도시민민 정책은 광주대단지 조성과정과 사건의 배경에 핵심적인 역할을 했다.

1. 서울시의 도시개발과 재정위기

서울은 만원이다. 1966년도 어느새 초여름으로 접어들고 있었고, 금년 봄 들어서 오래 간만에 데모가 없어서인가, 시골에서도 사람들이 때를 지어 몰려들어 비야호로 서울 거리는 폭발을 할 듯하였다. 부산 거리를 의욕적으로 밟아 버리고 계속 두 눈 부릅뜨고 서울

12) 카스텔(Castells 은 *Urban Question*과 *City, Class and Power*에서 초기 알튀세르주의 구조주의 맑스주의적 견해를 밑바탕으로 하여 도시 정치경제학을 구성했고, 따라서 초기 알튀세르주의에 대한 비판들—초역사주의, 기능주의, 경제적 환원주의—에 직면한다(김용창 2000, 51). 이런 비판에도 불구하고 자본주의에서 집합적 소비수단을 제공하는 국가의 기능과 도시 사회관계, 정치적 위기를 설명하는 그의 이론은 여전히 자본주의 재생산 과정을 중범위 수준의 국가의 재정 지출과 도시 계획을 통해 고찰하는 데 도움을 준다.

로 전일해 온 젊은 시장은 부임하자마자 전 시장이 얼마나 일을 안 하고 빈둥빈둥 놀기만 하였는가, 서울 시장으로서 서울시 행정에 얼마만큼 의욕이 없었는가, 일부러 강조나 하듯이 우선 교통난 완화에 나서서, 세종로 미도파 지하도 공사 착수를 비롯, 사방에서 도로 확장 공사가 착수되었다(이호철 1994, 417)

경부고속도로와 산업단지 건설이 국토 전체의 공간 재조정의 단면을 보여주듯이, 도시의 공간 재조정 과정은 급속한 인구증가를 경험한 서울에서의 도시계획이 대표적이다. 서울의 도로는 끊임없이 확장되었고 전에 없던 고속도로가 놓였으며 입체고가 도로 등 새로운 시설물들이 계속 늘어갔다. 여의도를 중심으로 한 한강개발이 이루어졌으며, 강남권에는 대규모의 택지개발과 함께 고층의 아파트가 들어섰다. 한강을 가로지르는 교량도 속속 건설되었다. 서울은 언제나 '공사중'이었다.

도로건설을 포함한 도시계획은 1960년대 군 출신 행정가들이 가장 힘을 기울였던 사업이었다. 도로건설이야말로 가장 뚜렷하게 표가 나고 오랫동안 남는 사업이기 때문이었다. 5·16 군사정권 아래 첫 서울시장인 윤태일 육군준장은 제2한강교(현재의 양화대교) 착공, 서울시 행정구역 확장 등을 업적으로 남겼다. 다음으로 공화당 의장을 맡았던 윤치영은 도시 계획의 근대화·각종 건설 사업 촉진 등 시책을 수립했지만, 서울시 행정보다는 각종 행사와 의빈 접대에 더 힘을 쏟았다(서울특별시사편찬위원회 편 1996). 그의 후임으로 등장한 것이 김현옥 시장이었다. 그는 5·16 군사쿠데타 후 박정희 대통령 재임시절 부산시장을 거쳐 1966년 40세라는 젊은 나이에 서울시장에 발탁되어 서울의 모습을 제일 많이 바꾸어 놓은 사람이라 해도 과언이 아니다.

김현옥 시장은 서울의 도시공간을 재창조한 인물이었다. 그는 1966년에 부임하여 1970년 외우아파트 붕괴 사건으로 사임하기까지 4년 여간 서울을 탈바꿈시켰다. 한강개발, 여의도개발, 각종 도로와 택지개발, 강남권개발 등이 모두 그의 작품이었다. 박정희 대통령은 부산시장을 지내며 적극적인 건설행정으로 부산시의 면모를 일신시켜 '불도저 시장'으로 명성을 날린 김현옥을 서울시장에 임명하면서 서울시의 도시개발을 주문했다(장세훈 1991, 533). 김 시장은 부임하자마자 서울시 재정의 50% 이상을 도시 계획에 사용하겠다고 발표하는 등 도로의 신설·확장, 육교·지하도 건설, 한강제방의 확장과 지동차전용 유료 도로화, 강남권의 대규

모 매립공사, 한강개발, 대대적인 구획정리사업, 시민아파트 건설사업에 전념했다.

그런데 서울시의 도시계획은 시 재정으로 충당해야 했고 서울시는 도로 확장 및 신설, 한강개발, 강남권 택지개발, 시민아파트건설 등 주요 도시계획에 이미 엄청난 재정을 쏟아 붓고 있었기 때문에 항상 재정 부족에 허덕일 수밖에 없었다. <그림 2>을 통해 1960년부터 10년간 서울시의 재정지출을 살펴보면 1960년대 중반 김현옥 시장의 재임기부터 서울시 재정지출이 급격하게 늘어나는 것을 확인할 수 있다(기우직 1971, 70)



자료: 기우직 1971 재작성

이처럼 서울시의 재정규모가 급격히 팽창된 것은 서울시의 인구증가로 예전보다 더 많은 문제를 처리해야 했음과 동시에 1960년대 중반부터 본격화된 도시계획에 많은 자원이 필요했기 때문이다. 김현옥 시장 재임기 동안 건설사업비의 비중은 일반회계 전체 예산액의 평균 47%에 달하고 있으며 1966년과 1967년에는 55%를 상회할 정도였다. 회계연도별 예산규모를 살펴보면 총 예산규모가 서울시 재정사상 처음으로 1966년에 135억원으로 100억원을 돌파하였으며, 1967년 총예산액은 176억원에 달하여 전년대비 31%가 증가했고, 1968년도 예산액은 292억원으로 전년대비 무려 65%가 증가하였으며 1969년에는 416억원으로 전년대비 42%가 증가하였다. 이와 같이 1960년대 후반기의 시재정은 건설사업비의 급증으로 인하여 예산 규모면에서 양적인 팽창을 가져왔다(서울시사편찬위원회 편 1996, 240).

<표 3> 김현옥 시장 재임기 서울시 재정(1966~1970)

구분	1966	1967	1968	1969	1970
예산규모	13,500	17,682	29,267	41,593	49,425
(증가율 %)	(79.4)	(30.9)	(65.5)	(42.1)	(18.8)
-일반회계	7,812	11,118	14,922	21,259	27,070
-특별회계	5,688	6,564	14,345	20,334	22,355
시세결산액	5,535	5,674	8,784	12,345	17,101
(결산율 %)	(75.2)	(58.1)	(63.5)	(65.7)	(67.5)
건설사업비결산액	4,017	5,408	6,251	6,569	10,847
(결산율 %)	(54.9)	(55.9)	(45.6)	(35.2)	(43.7)

자료: 서울특별시사편찬위원회 편 1996, 240

서울시의 재정은 일반회계와 특별회계로 구성되는데 일반회계의 경우 재산세, 취득세, 등록세 등 지방세 세입이 90% 이상을 차지한다. 일반회계에서 지방세가 차지하는 비중은 1960년대와 1970년대 증가하고 있는데, 그 원인은 경제성장에 따른 경제규모의 확대와 지가상승으로 인한 부동산 관련 세입의 신장 때문이었다. 서울시의 도시계획과 같이 자본투자가 큰 도로, 교량, 주택, 상수도 등의 서울시 도시개발 사업은 일반회계를 특별회계에 전입하여 재정을 충당했기 때문에 서울시는 택지개발이나 상가아케이드 건설 사업 등 도시개발을 통해 재정을 충당하고 다시 도시개발에 투자하는 방식으로 재정을 운영했다.

그러나 도시개발 사업은 투자가 우선 이루어지고 이를 세입으로 회수하는 데 기간이 오래 걸렸기 때문에 1960년대 후반 김현옥 시장기의 과잉투자는 1970년 중반에 와서야 회수되었고 1973년에 와서야 서울시는 정상재정을 유지할 수 있었다. 따라서 1960년대 후반 서울시는 부채를 질 수 밖에 없었으며, 시의 재정난은 심각한 수준이었다.¹³⁾ 서울시는 재정 적자로 인해 시민아파트의 건설비를 계획의 절반 수준으로 시행하여 부실공사로 1970년 와우아파트 붕괴 사건을 자초하였고, 여의도 개발 사업을 진행하면서 민간 자본 투자를 적극 유치하게 하였으

13) 지방자치단체의 부채 문제는 비단 서울시민의 문제는 아니었다. 각 지방자치단체들은 1960년대 중반부터 도시기반시설의 확충 등을 이유로 재정 지출이 크게 늘었으며, 이를 세입으로 감당할 수 없어 부채를 지곤 했다. 『조선일보』 1969년 7월 13일자 '지방자치단체 은행 빚 급증' 기사에서는 지방자치단체의 은행 빚이 1967년부터 급증해 총액이 260억원에 달한다고 보도했다. 이와 함께 부채의 주요원인은 주로 토목공사에 있기 때문에 한국은행은 "투자 기간이 긴 이 분야의 자금은 바로 인플레이의 작용을 하고 있다"는 경고의 내용도 포함하고 있다.

며, 1971년에는 서울시 공무원들에게 월급조차 체불할 정도에 이르기까지 했다.¹⁴⁾

당시 각종 언론에서도 서울시 재정난 문제는 심각하게 보도했다. 동아일보는 1970년 11월 19일 "서울시 재정난 심각, 세입부진으로 각종사업 무더기 삭제"라는 제목으로 "시직원들의 11월 봉급 2억원마저 총당할 수 없을 정도로 심한 재정난에 허덕이고 있는 서울시는 70년대 당초계획에 잡혀있는 각종사업을 세입부진으로 무더기 삭제해버리는가 하면 이러한 재정난은 아랑곳없이 무리한 채무부담으로 2차 추경예산을 확정, 결산기에 접어드는 11월에 들어 11억 원 규모의 도로 포장공사를 빗으로 추진하고 있다"라고 보도했다. 그리하여 1970년 김현옥 시장에 이어 부임한 양택식 서울시장의 시정에 시의 부채 문제가 가장 중요한 떠오를 정도로 심각한 상태였다.

따라서 서울시는 두 가지 방법으로 재정위기를 타파하고자 했다. 첫 번째는 세입을 더 많이 거둬들이는 것이었고, 두 번째는 재정 지출을 줄이는 것이었다. 먼저 서울시는 세입 확충을 위해 영세자영업자들을 비롯한 3차 산업 종사자들에게 부담을 지웠다. 실제 서울시의 시세 징수 실적을 보면 1967년 56억 7,451만원, 1968년 87억 8,424만원, 1969년 123억 4,533만원, 1970년 171억 122만원 그리고 1971년에는 194억 8,129만원을 각각 징수하였는데 1971년에는 1967년보다 무려 243.3%가 증가되어 138억 677만원을 더 징수하였다(서울시사편찬위원회 편 1996, 501). 세입 확충을 위해 서울시는 남대문, 동대문 시장의 상인들을 대상으로 사업소득세를 인상해 부과하거나 건설사업으로 생긴 입주자들에게 분양대금을 인상하고 일시불로 부과하는 등 무리한 세입확충을 시도하고 엄청난 조세저항에 직면할 수밖에 없었다.

예컨대 1971년에는 남대문, 동대문 시장의 상인들을 대상으로 세무당국은 자신 신고액을 일방적으로 인상해 상인들의 반발을 불러일으켰다. 1971년 8월 31일 평화시장, 동화상가, 동일상가 등의 15,00여 피복상들은 철시 시위에 들어갔고, 이보다 앞선 7월 2일 광장시장 100여 명의 상인들이 철시 시위를 하는 등 집단적으로 저항했다. 이택휘는 "이러한 집단적 조세저항의 문제화는 66년 가을 사업소득세 부과 불만을 품은 서울 광장시장과 평화시장 상인들

14) 서울시의 부채에 대해 당시 언론은 "현재 서울시의 미불 및 전출금지급중단액수는 20억 원 선이 넘을 것으로 추산되고 있다. 채무당국자는 8억 원 정도밖에 되지 않는다고 말하고 있지만 실제로는 2, 3배 정도는 되리라는 것"(『조선일보』 1971. 6. 13.), "선저 선심' 남발로 재정바닥, 채무 등 빚더미 30억"(『조선일보』 1971. 7. 14.)이라고 보도하며, 20억~30억 원 규모로 예측했다. 그러나 실제 서울시의 부채는 이보다 훨씬 많은 85억 원 규모였다(서울특별시사편찬위원회 편 1996, 148).

이 세무서에 물려와 초유의 '세금 데모'를 벌인 이래 최근에 와서는 남기 마감일마다 집단적 또는 개인적 조세 반발의 형태로 계속되어 새정당국을 당혹하게 해오고 있는 실정"이라고 기록했다. 조세저항은 영세상인층뿐만 아니라 중간상인층과 귀금속상 등 상위중간상인층에서도 빈번하게 발생했다(이택휘 1971, 17~8).

1960년대 후반부터 계속된 조세저항은 광주대단지 사건이 서울시의 세금 징수에서 시작되었듯이 1960년대 국가 주도의 경제개발과 국토개발, 도시계획으로 악화된 재정상태를 만회하려는 국가정책에 그 원인이 있는 것이었다. 고도 성장정책에 동원되는 자원은 납세자들의 부담으로 돌아왔고 부담이 급격히 가중되고 있는 가운데 납세자들은 조세부담의 '명분'을 거부했다.

다른 한편 서울시는 재정 정상화를 위해 시에서 진행 중인 도시개발사업을 연기시키거나 최소한의 재정으로 진행시켰다. 이 과정에서 가장 큰 피해를 보는 지역은 서울 외곽의 도시민들의 주거지역이었다. 광주대단지와 같은 도시민들의 주거지역에서 도로, 상하수도 공사, 토지구획 정리 등의 도시 인프라 구축 사업들이 늦장 공사와 부실 공사는 자주 문제로 지적되었다. 예컨대 "시당국은 중단된 공사 중 일부를 연차사업으로 계획을 바꾸고 계획 중인 사업도 눈에 띄는 큰 공사를 제외한 변두리지역에선 인원과 장비를 줄이는 '눈가림식' 공사를 하고 있"으며 "67년에 5개년계획으로 착공한 창동 역촌 화양 망우 지구는 준공이 금년 말까지이나 4년 6개월이 지나도록 공정은 45%내외에 불과하며 68년에 착공한 경인 김포지구는 72년 준공목표이나 현재 41%의 진척을 보이고 있을 뿐"이었다(『조선일보』 1971. 6. 13.). 3장에서 살펴보겠지만 광주대단지의 사업진척도가 상당히 느릴 수밖에 없었던 것은 이와 같은 서울시의 재정위기 때문이었다.

2. 도시민민에 대한 공간적 통제정책

서울시의 재정위기를 초래한 김현옥 시장의 서울시 공간재조정 과정에서도 도시민민들의 주거지였던 무허가 건물지대는 해결해야할 시급한 과제였다. 무허가 건물들은 도시미관에 나쁜 뿐만 아니라 화재와 수재, 전염병 등 각종 재해에 취약할 수밖에 없었고, 무허가 건물지대가 도심에 자리하고 있다보니 교통과 환경문제에도 영향을 주었다. 도심에 가득한 무허가 건

물을 없애지 않으면 도로를 놓을 수도, 건물을 지을 수도, 도시미관을 꾸밀 수도 없는 노릇이었다.

1960년대 중반에 들어서 무허가 건물에 대한 문제가 본격적으로 정치적 문제로 떠오르게 되었는데, 1966년 여름 큰 홍수가 발생하여 한강변의 무허가 건물들이 유실되고 많은 이재민이 생기자 신문을 비롯한 사회 여론이 무허가 건물에 대한 항구적인 대책을 세우라고 국가 당국에 신랄하게 공격을 가했던 것이다. 마침 이 시기는 1967년 6대 대통령 선거와 7대 국회의원 선거를 앞두고 있는 해였기 때문에, 무허가 건물지대 문제가 정치적인 쟁점으로 제기되어 국가적인 대책을 요구하는 문제로 제기되었다. 따라서 김현옥 시장은 1967년과 68년에 걸쳐 무허가 건물 지대에 대한 방안으로 세 가지 대책을 마련한다(이하 서울시사편찬위원회 편 1996, 666~671; 손정목 2005 참조).

첫째가 무허가 건물 양성화 정책이다. 김현옥 서울시장은 무허가 건물 13만 동을 모두 양성화시키겠다고 하면서, 그 첫 단계로서 3만 5,139동에 대해 자체비를 보조하여 집을 개량하며 대지는 싼 값 또는 무상으로 합법화시킨다고 발표하였다. 아울러 4만 4,819동은 현 상태에서 즉각 정상주택으로 현실화하며 나머지 6만 1,562동은 1968년 이후 해마다 개량시킬 것이라고 했다. 양성화라 함은 국·공유지의 무허가 건물들에 자체비를 보조하여 집을 개량하고, 대지는 싼 값 또는 무상으로 합법화시키는 것이다. 하지만 6대 대통령선거와 7대 국회의원선거를 앞둔 시점에서 이러한 발표는 실현성 없는 공약의 성격이 짙었다. 더구나 양성화 대책은 서울로 이주한 이농민들에게 무허가 건물을 지으면 내 집이 된다는 식의 선심으로 받아들여졌으며, 그리하여 1967년 한 해 동안 어느 해보다 많은 무허가 건물이 지어졌고, 선거가 끝난 뒤에 철거되는 현상이 발생했다. 결국 시민아파트 건립계획이 세워짐에 따라 양성화대상 이 13만 동에서 3만 5천동으로 줄어들었다.¹⁵⁾

양성화정책이 실패하자 서울시는 두 번째 처방으로 시민아파트 건립정책을 제시했다. 1967년부터 시민아파트의 건립을 추진했던 서울시는 1969년에는 1971년까지 3년 동안 2천동 9만 호를 건립하겠다는 계획을 구체화시켰다. 시민아파트 사업방식은 서울시가 아파트의 골조만

15) 실제로 1967년 한 해 동안 개량실적은 5,000동에 그쳤을 뿐이었으며, 1970년대에 대부분의 지역(94%)이 재개발지구로 재지정되는 등 정착지 조성 정책은 미봉책에 불과했다. 예컨대 이 사업으로 만들어진 정착지들 중 목동, 상계동, 중계동, 사당동, 봉천동, 신림동 등은 1983년 이후 합동재개발 사업이 추진되면서 철거민 투쟁이 벌어졌으며, 철거와 재이주의 과정을 겪어야만 했다(장세훈 1987).

을 지은 다음, 입주자가 내부공사 일체를 담당하는 것으로 입주금 없이 호당 20만원씩 15년 분할상환 조건으로 용자하여, 연리 8%의 이자와 관리비를 한달에 2,300원 정도 내면 내 집을 마련할 수 있는 것이었다. 그러나 시설비나 아파트 관리비 등의 경제적 부담 때문에 입주능력이 없는 대다수의 철거민들은 입주권을 중간계급에게 전매하고 다시 무허가 건물을 지어 살거나 주택비가 싼 곳으로 이주했는데, 그 수가 전체 철거가구수의 약 70%에 달하였다. 결국 주민들의 경제적 능력과 무허가 정착지의 사회경제적 위상을 고려하지 않고 진행된 시민 아파트 건설은 도심 주변 무허가 정착지를 중간계급의 주거공간으로 개발한 셈이었다.

셋째로 서울시가 추진한 것이 집단이주 정착지 조성정책이다. 정착지 조성정책은 이재민과 철거민들에게 서울시 외곽 국·공유지에 새로 무허가 건물을 지어 살도록 하는 것으로, 전혀 개발이 안 된 땅에 도로선만 긋고 가구당 8~10평씩 나누어 점유 토지의 위치를 지정해준다면 그곳에 판잣집이나 움막집을 짓고 살되 도로·하수도 등 기반시설은 입주민 스스로 해결하라는 것이다. 이러한 정착지 조성정책은 김현옥 시장의 아이디어는 아니었다. 일제시대를 시작으로 이 정책은 대규모 수재나 화재로 인한 이재민이나 도시의 철거민에게 빈민구호의 차원에서 시 외곽 공유지에 이주시키는 정책으로 시행되고 있었다.

그러나 철거민의 입장에서 볼 때, 이주정책은 생존과 생활의 장으로부터 이들을 공간적·사회적으로 격리시키는 효과를 낳았다. 도심지역에서 단순일용노동, 행장, 노점상 등의 형태로 생계를 꾸리던 이들이 시 외곽으로 이주하게 됨으로써 교통시간과 비용의 부담이 가중되고 고용기회가 줄어들자 이들은 반강제적인 실업의 상태에 놓이게 되었다. 따라서 정착지에 이주한 철거민의 절반가량이 분양대지를 전매하고 도심으로 재이주 하였고, 그 외에도 일부 주민들은 분양대지를 전매하고 정착지 주변의 임야나 하천, 구릉지를 무단 점유해 무허가 건물을 다시 세웠다. 결국 도시의 무허가 건물지대의 문제는 해소되지 않았으며, 정착지에는 무허가 주택이 확대 재생산되는 결과를 낳았다. 이렇게 문제가 해결되지 않음에도 불구하고 정착지 조성정책은 계속되었는데, 그 이유는 재정적으로나 행정적으로 가장 손쉬운 정책이었기 때문이다(손정목 2005).

이러한 정착지 조성 사업으로 시내 유휴 국공유지를 다 써버리자 서울시는 정착지 조성정책의 일환으로 위성도시 건설을 강구하게 되었다. 위성도시 건설은 당시 선진국에서 중산층 교외주거지 개발의 성격으로 성과를 거두고 있었던 터라 서울시는 대안으로서 더욱 매력

느꼈다. 이로써 우리나라 최초의 신도시 개발계획인 1968년 광주대단지 조성사업이 실시되게 된다.

제3장 광주대단지의 형성

광주대단지는 서울시가 도시개발을 위해 무허가 건물지대 철거를 위해 만든 철거민들의 집단적 정착지였다. 광주대단지 조성사업은 이전의 정착지 조성사업과는 비교되지 않을 정도로 큰 규모의 사업이었으며, 사업에 필요한 재정과 자원도 상당한 규모였다. 그러나 서울시는 각종 도시개발로 인해 재정이 바닥나 있는 상황이었기 때문에 광주대단지에 투자할 재정이 없었다. 결국 서울시는 광주대단지를 택지개발을 통해 '땅장사'를 하는 이른바 '경영 사업'으로 진행시킨다. 이 와중에 서울시 무허가 건물지대의 철거민들의 생활과 생존 기반이 되는 단지 안의 집합적 소비수단과 공장유치 등은 뒷전으로 밀려나게 되었다. 이 장에서는 서울시의 광주대단지 사업 추진과정과 광주대단지의 주민 구성과정을 살펴봄으로써 1960년대와 1970년대 초 박정희 정권이 처한 재정적·정치적인 위기상황이 광주대단지 공간의 위기로 드러났음을 고찰한다. 광주대단지는 개발과 성장의 빛에 가려진 음지로, 주민들 또한 산업화의 그림자로 형성된 도시빈민들로 구성되었다.

제1절 광주대단지 사업의 '경영성'

광주대단지 조성사업은 서울시가 사업 주체가 되었지만 국가적인 사업이었다. 박정희 대통령은 직접 문제를 지적하고 대책 수립을 지시했고, 사업계획의 인가과정이 '서울시-건설부-경기도'라는 행정부처간의 긴밀한 협조과정에서 이뤄졌다는 점에서도 광주대단지 조성사업이 국가 차원에서 이루어졌음을 알 수 있다(서울특별시사편찬위원회 편 2006).

광주대단지 조성사업 행정적으로 승인되는 과정을 살펴보면 사업이 국가 주도적으로 진행되었음을 확인할 수 있다. 건설부에서는 1968년 5월 7일 서울시가 신청한 '경기도 광주군 중부면 지구 일단의 주택지 경영사업 계획'을 당일에 '건설부고시 제286호'로 결정했다. 건설부의 인가는 서울시가 제출한 계획에서 사업기간을 1년 단축한 것 외에는 크게 달라진 것이 없었다. 또한 서울특별시가 인가를 받고자 했던 이 사업지가 경기도에 있기 때문에 경기도 지사의 동의가 필요했는데, 당시 김현옥 시장은 1968년 5월 6일 경기도지사에게 동의를 요청했고,

박태원 경기도지사는 이를 뒤인 5월 8일에 동의했다. 요컨대 서울시와 경기도, 건설부는 불과 3일 만에 일사천리로 대규모 사업을 승인한 것이다(성남시사편찬위원회 편 2004, 338, 348~349).

광주대단지 사업이 이렇게 추진될 수 있었던 이유는 박정희 정권 하에서의 모든 행정 업무가 '일사천리'로 진행되었던 것과 맞닿아 있다. 박 정권은 1961년 5-16 군사 쿠데타를 통해 정권을 잡은 후 지방의회를 해산시키고 지방 정부의 권한을 몰수했으며, 서울시장을 비롯한 각 지방 정부의 장(張)을 대통령이 임명할 수 있도록 하였다. 김현옥 시장과 양택식 시장도 박 대통령의 임명에 의해 서울시장 자리에 올랐다. 따라서 중앙국가에 대한 지방국가의 자율성 이란 것은 극도로 미약한 것이었다. 중앙정부에서 추진하는 사업은 지방정부를 통해 일사천리로 진행되었고, 지방은 중앙의 팔과 다리 역할을 하였다.

박정희 정권은 이러한 행정조직들의 '수직성'을 이용하여 1968년 5월 경기도 광주군 중부면 일대를 대단지 조성지역으로 선택하여 경기도지사의 동의와 건설부의 단지주택 경영사업을 인가받고, 1968년 6월에는 단대리, 단리, 상대원리, 수진리, 창곡리 일대 250만평에 철거민 50만명을 이주시킬 '경기도 광주군 중부면지구 일단의 주택단지 경영사업'을 발표했다. 이어 서울시는 사업을 본격적으로 시작하면서 '35만명 규모의 새 위성도시 건설', '대전시 규모의 새 도시 건설' 등으로 광주대단지를 대대적으로 홍보하면서 광주대단지 조성사업은 타이프를 끊게 된다.¹⁶⁾

그런데 대단지가 광주군 중부면 일대에 들어서게 된 이유는 무엇일까. 광주대단지의 선정 과정과 사업 성격은 광주대단지 사건의 원인으로 광주대단지 조성을 둘러싼 국가의 재정상태와 도시민민에 대한 정책을 살펴보면 좋은 지표가 된다.

16) 서울시는 1968년 4월 4일 "한강이남에 '제2의 서울'이라는 계획을 발표하는데, 그 내용은 "한강이남 수원 이북지점에 '제2의 새서울'을 건립하려는 계획이 서울시에 의해 추진"한다는 것이었다. 이러한 계획이 광주대단지 조성 사업으로 구체화되기까지는 1개월밖에 소요되지 않았다. 김현옥 시장은 직접 기자회견을 통해 계획을 발표했는데, "3,000만평 대지위에 인구 100만 명을 수용하는 기본계획으로 도시를 설계, 중앙행정부 및 관공서가 모두 들어서게 하고 중심점을 기점으로 해서 피라미드형의 도시를 형성, 지하도나 육교가 없는 완전평면도시로 만든다"며 "서울시와는 고속전철로 이어질 것"이라는 내용도 포함되었다(『조선일보』 1968. 4. 5.). 김현옥 시장의 시정은 전시-홍보 행정으로 특징지어지는데, 이러한 계획도 광주대단지 조성사업으로 축소되기는 했지만 남발되는 전시용 계획과 홍보는 대규모의 부동산 투기업자들과 입주자들을 광주대단지에 입성시키는 원인으로 작용했다.

대단지 개발 지역으로 선정된 광주군 중부면 일대는 1968년 개발 이전에는 울창한 산림 지대였다. 큰 길이라고 해야 모란, 복정리를 거쳐 서울의 천호동으로 나가는 길 하나뿐이었다. 산골짜기 양지마다 서너 채 또는 여남은 채의 가옥이 있었고, 워낙 산지가 많아 주민들은 논농사보다는 밭농사 위주로 생활하고 있었다. 이러한 험준한 산지에 도시가 들어섰다는 점이 의아스러울 정도이다. 그러므로 서울시가 왜 이 지역을 신도시 개발의 최적지로 선정하였는가는 의문점으로 남는다.

현재 서울시가 왜 이 지역을 대단지 개발 지역으로 선정했는지에 대한 확정적 증거 자료는 없지만 몇 가지 정황을 통해 선정 이유를 추론해볼 수는 있다(성남시사편찬위원회 편 2004, 325-7, 한상진 1992, 71). 결론부터 말하자면 선정 이유는 서울시의 재정 상태와 안보적인 측면이 중요 변수로 작용했다. 먼저 안보적인 차원에서 볼 때 서울의 북부지역인 고양이나 의정부 방면과 서울의 동부지역인 구리시 방면은 휴전선과 가까워 안보적 취약점을 안고 있는 만큼, 일차적으로 제외할 수밖에 없었다.¹⁷⁾ 다음으로 서울의 남부지역에서 하남시 근방이나 시흥, 안양 또는 부천 등지는 농경지를 많이 잠식할 우려가 있다는 명분을 내세워 선정 지역에서 제외했지만, 실질적인 이유는 "경인-경수지방은 이미 개발이 돼" 지가가 비싸기 때문이었다(『조선일보』 1970. 11. 15.).

서울시는 광주군으로 눈을 돌린 후에도 광주군 신장리 등지는 국도변에 자리 잡고 있어 교통 면에서도 서울과 근접성이 높으며 정지작업도 쉬운 평지로 이루어져 있었지만, 지가가 높아 탈락시켰다. 서울시는 시세정 상황을 고려하여 평당 300원 이내로 토지를 매입할 수 있는 지역을 고르다보니 광주군 중부면 일대를 선정하게 된 것이다. 중부면 일대는 도로 교통이 불편하여 서울과의 근접성도 떨어지는데다가 임야가 총 면적의 60%를 차지하는 등(〈표 4〉) 택지 개발도 어려운 구릉 지대여서 도시 개발로는 적합하지 않았다. 그럼에도 고립된 미개발 지역이기 때문에 땅값이 싸다.

더구나 이 지역에 국·공유지가 많아 개발 재원의 확보라는 면에서 유리하다는 점이 개발 지역 선정요인에 크게 작용했다. 〈표 5〉에서 확인할 수 있듯이, 광주대단지 사업 지역의 총매수 계획 토지 중 국유지가 77.3%에 해당하는 285만 1,086평인 반면, 사유지인 민유지는

17) 광주대단지 사업이 1968년 1월 21일 무장 간첩 31명이 청와대 습격을 위해 청운동 일대에 침입하는 사건이 발생한 후 얼마 되지 않아 결정된 사업이라는 점에서 안보적인 측면은 일반적인 1960년대 상황보다 더 중요하게 작용했을 가능성이 크다.

22.7%로 83만 7,718명에 불과했다. 특히 사업주체인 서울특별시 사유지가 거의 절반(47.6%)를 차지하고 있으며, 실제 사업지가 있는 경기도와 광주군 소유의 토지는 모두 합해 16.1%에 지나지 않았다. 즉 서울시는 지가가 싸며, 서울시의 소유와 경기도, 광주군 소유의 국·공유지가 전체 면적의 3분의 2를 훨씬 넘는다는 점에서 도시로서는 적합한 지역이라고 볼 수 없는 이 지역 일대를 선정했다. 결국 서울시의 초기 계획은 광주대단지를 '도시'로서 건설한다기 보다는 서울시가 안고 있는 무허가 건물지대의 철거로 발생하게 될 철거민의 집단 이주문제를 '싼 값'에 해결하는 데 더 중점을 두었던 것을 알 수 있다.

<표 4> 광주대단지 지목별 토지 매입 계획

지목	지구 내 면적(평)	총면적 대비	
		비율(%)	매수 불필요 면적(평)
총 면적	3,688,803	100.0	275,122
논	546,845	14.8	-
밭	594,001	16.1	-
대지	77,818	2.1	72,429
도로	53,358	1.5	52,333
임야	2,218,695	60.1	-
묘지	4,625	0.1	-
잡종지	33,860	0.9	-
사찰지	134	0.0	134
하천	57,151	1.5	48,205
구거	102,202	2.9	101,907
나대지	114	0.0	114

자료: 성남시사편찬위원회 편 2004, 351

<표 5> 광주대단지 사업시행 전 소유별 면적 및 비율

종별 및 소속	면적(평)	총면적 대비	
		비율(%)	
일반지 사유지	837,718	22.7	
국유지	소계	2,851,086	77.3
	국유지	322,924	8.8
	서울특별시유지	1,754,559	47.6
	경기도유지	562,666	15.3
	광주군유지	29,285	0.8
미등록지	181,651	4.9	
총면적(총계)	3,688,803	100.0	

자료: 성남시사편찬위원회 편 2004, 352

이처럼 서울시의 광주대단지 사업계획 작성과 사업 시행 과정에서는 자원 확보의 문제가 가장 큰 걸림돌로 작용하였다. 이렇듯 1960년대 중반부터 누적되고 있던 서울시의 재정문제는 광주대단지 조성사업에도 큰 장애물이었다. 1968년 사업 발표 당시 토지매입, 정지 작업, 입주 계획만이 있는 계획안을 내놓은 서울시가 1969년 3월 개발 공사가 착수되고 최초의 철거민들이 입주할 때까지도 구체적인 예산 내역을 제시하지 못하고 있던 것은 서울시의 재정 문제 때문이었다. 시 재정은 바닥을 드러내고 있었음은 물론이고, '무단 토지 점유와 불법 주택 건설을 일삼는 철거민들을 위해 과연 그렇게 많은 예산을 투자할 필요가 있는나'는 내부 반발까지 겹치게 되었다(장세훈 1991, 554). 돈이 될만한 서울시의 여러 사업에도 재정이 부족해 투자하지 못하고 있는 마당에 철거민들에게까지 선심을 쓸만한 여유가 되지 않는 것이다.

따라서 서울시는 광주대단지를 공식 명칭에서도 드러나듯 '경영' 사업으로 진행하기로 방침을 굳혔다. 즉 철거민들이 이주할 땅을 마련하는 것이 목적이기는 하지만 이를 계기로 이윤이 남는 사업을 벌이겠다는 것이었다. 예컨대 광주대단지에 주요 도로를 놓으면서 도로변에 있는 땅을 철거민들에게 분양해주지 않고, 서울시가 매각함으로써 수익을 챙기겠다는 계획이었다. 이렇게 서울시가 매각하기 위해 목이 좋은 도로변 땅을 정지해 놓은 것을 '유보지(留保地)'라고 한다. 쉽게 말하자면 유보지를 팔아서 땅장사를 해 재미를 보겠다는 것이다.

	수입계획		지출계획		
	1969	1971		1969	1971
수용지 불하	2,338,200	2,220,000	토지매입	930,000	1,220,000
유보지 매각	1,762,000	5,020,000	도로및택지조 성	3,634,000	4,230,000
공장부지 매각	348,000	690,000	상수도시설	350,000	1,200,000
공공용지 매각	900,000	690,000	공장유치	21,000	270,000
환지대금	81,000	510,000	기타	494,200	2,210,000
융자금 회수	170,000	170,000	융자금	170,000	170,000
합계	5,599,200	9,300,000	합계	5,599,200	9,300,000

자료: 성남시사편찬위원회 2004, Kwon 1972

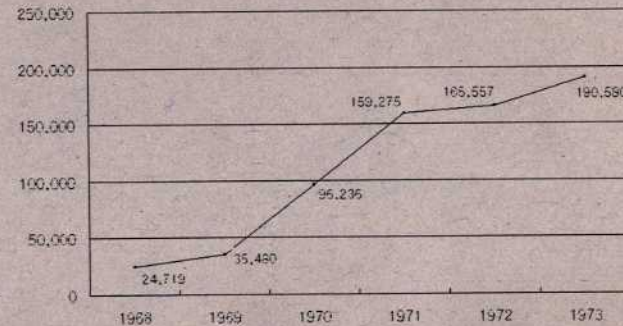
이는 광주 대단지의 수입·지출계획(<표 6>)에서 분명하게 확인할 수 있다. 수입·지출계획은 1969년 11월예야 56억 원으로 확정되는데, 9억 3천만 원에 사들인 땅을 유보지·공장부지 등으로 54억 3천만 원에 팔아 차액인 45억 원으로 도로와 택지 조성에 충당하도록 되어 있다. 그리고 토지를 빨리 개발하여 매각하는 데에만 치중하다 보니, 생활의 가장 기본적인 하부 시설인 상수도는 1970년에, 하수도는 1971년에야 설치하도록 계획하고 있었다(권기홍 1982, 274~75).

또한 당초의 계획은 서울시가 벌인 부동산 붐이 성공적으로 수입을 증가시키자 투자 규모를 56억 원에서 93억 원으로 변경되었다. 예산 규모의 가장 두드러지는 변화는 1969년의 계획에서 17억 6천여만 원으로 책정했던 유보지 매각 수입을 3배 가까운 50억 2천여만 원으로 높여 잡았다는 점이다. 그러므로 투기 바람에 의한 유보지 땅값 상승이야말로 광주대단지 사업을 가능하게끔 하는 조건이었다. 서울시는 광주대단지에 부동산 붐을 일으키기 위해 대대적인 선전·홍보를 하며, 철거민은 이 사업에서 뒷전으로 밀려나게 된다. 그리고 서울시의 재정난으로 인한 광주대단지 사업의 '경영'식 계획은 광주대단지의 각종 문제와 광주대단지 사건에 근본적인 씨앗이 되었다.

제2절 광주대단지의 주민구성

1968년 서울시가 광주대단지 조성사업을 시작한 이후 광주대단지의 인구는 급격히 늘어났다. <그림 2>에서 살펴볼 수 있듯이 광주대단지 사업지인 광주군 중부면의 인구는 사업 초기인 1968년 원래 이 지역에 거주하고 있던 원주민들과 사업으로 인해 서울 도심의 무허가 건물지대에서 철거되어 새로 전입해 들어온 철거민들뿐만 아니라 전국 각지에서 몰려든 입주자이 입주하면서 광주대단지는 사업이 시작된 지 일년도 채 되지 않아 '복새콩'을 이뤘다. 이 절에서는 1968년부터 시작된 서울시의 광주대단지 조성 과정과 함께 광주대단지의 주민구성과 각 주민집단의 문제 해결방식을 살펴봄으로써 사건의 주체들과 주체들이 처한 상황을 밝히고자 한다.

<그림 2> 광주대단지 인구변동 1968년~1973년



자료: KOSIS 통계자료시스템 <http://kosis.nso.go.kr>

1. 원주민

광주대단지 주민의 첫 번째 집단은 원주민이다. 여기서 원주민이란 광주대단지가 조성되기 이전에 광주군 중부면에 살고 있던 사람들을 가리킨다. 이들은 주로 1차 산업에 종사하고 있었으며, 사업이 인가되기 이전인 1968년 현재 1,000여 가구, 6,000여 명으로 집계되었다(성남시사편찬위원회 편 2004, 442). 광주대단지 사업이 시작되자 원주민들은 땅의 매입과 관련된

여 국가와 갈등적 위치에 놓였다. 토지이용을 포함한 대부분의 국가사업에서 그러하듯이 서울시는 원주민의 땅을 매입해야 했고 원주민은 그들이 원하던 원하지 않던 간에 땅을 팔아야 했기 때문에 이로부터 갈등이 생겼던 것이다.

서울시는 건설부로부터 광주대단지 조성사업을 인가받자마자 토지 매입을 개시했다. 서울시의 요청에 따라 경기도 지사는 광주군수에게 이 사업을 적극 협조하라는 지시를 내렸고(1968. 5. 11.) 이에 따라 서울시는 본격적인 토지 매수에 들어가게 되었다. 사실상 광주대단지 사업지의 80%에 가까운 토지가 국유지였고 원주민들의 사유지는 20%에 불과했기 때문에 서울시의 토지 매입은 그리 어려운 일은 아니었다. 그러나 서울시는 재정위기 상황이었기 때문에 지가상승에 대비해 되도록이면 싼값에 토지를 매입하기를 원했다.

따라서 서울시는 건설부의 인가를 얻은 직후, 계획을 발표하기 이전인 1968년 5월에 원주민들의 토지를 집중적으로 매입했다. 서울시 관계자와 원주민을 면접조사한 권태준에 따르면 광주대단지 계획이 발표되기 직전 서울시장이 원주민들의 토지를 매입하기 위해 관할 경찰서장과 함께 현금부대를 들고 밤중에 원주민들을 찾아다니며 땅을 팔면 현금을 주겠다고 설득했다고 한다(Kwon 1976, 243). 토지 소유자였던 원주민들이 개발에 대한 정보에 접근할 수 없을 때에만 미래의 자가 상승을 예상하지 않고 순순히 수용에 응할 것이기 때문이었다.

원래 원주민이 농사를 짓고 살았던 개발 지역은 구릉지로 이루어져 있었기 때문에 논밭에서 거둬들이는 수확물로는 경쟁력이 떨어졌고 따라서 상당수는 기회만 있다면 이농하고자 했기 때문에 토지매입으로 인한 현금 보상에 상당한 매력을 느꼈다.¹⁸⁾ 또한 사업이 단순히 서울시의 계획에 의해서 이루어지는 것이 아니라 국가적 차원에서 추진되었기 때문에 국가사업에 반대할만한 의사가 없었다(서울특별시사편찬위원회 편 1996, 668, 성남시사편찬위원회 편 2004, 355). 따라서 원주민들은 사업에 우호적인 태도를 가지고 있었다.

그러나 원주민들이 사업 자체에 우호적이었다고 하더라도 서울시와의 갈등이 없었던 것은

18) 서울시에서는 수용령을 내려 광주 단지 계획 내의 모든 개인 소유 임야와 전답을 동결시켰는데, 원주민들은 땅값으로 200원~300원을 받았다. 원주민들이 지가에 비해 서울시가 매입할 땅값을 너무 적게 책정하자, 원주민들은 환지를 요구하였고 소유한 땅의 20%를 환지로 얻었다. 1969년부터 단지 개발 사업이 진행되자 환지의 시가는 치솟았으며, 1971년 현재 시가는 대개 12,000~30,000원 정도에 이르렀다. 원주민들은 서울시와 부동산 투기업자에게 각각 땅을 팔아 고액의 현금을 챙길 수 있었다. 예를 들어 1,000평의 땅을 소유하고 있던 사람은 서울시로부터 800평의 땅값 160,000원과 환지 200평을 팔아 3,000,000원을, 총 3,160,000원의 현금을 보유할 수 있었던 것이다(박태순 1971, 271).

아니다. 사업 정보에 대한 접근이 가능해지면서 원주민들의 태도는 달라졌다. 서울시가 내놓은 토지 매입 가격이 시가에도 못 미치는 액수를 제시하면서 원주민들이 이를 수용하지 않게 된 것이다(Kwon 1976, 243). 이렇게 원주민들의 대응이 달라진 이유는 부동산 투기업자들의 개입이 있었기 때문이었다. 서울시가 광주대단지를 개발할 것이라는 정보를 입수한 부동산업자들은 원주민들에게 서울시가 제시한 토지가격보다 더 비싼 값에 토지를 매입해 서울시에게 웃돈을 얹어 팔 계획으로 원주민들에게 접근했다. 부동산업자들이 이렇듯 투기용으로 얼마나 많은 토지를 매입해 되팔았는지에 대한 자료는 남아있지 않다. 그러나 원주민들의 입장에서는 높은 값에 땅을 팔 수 있었기 때문에 일부는 부동산업자들에게 땅을 팔았을 것으로 생각해 볼 수 있다.

어쨌든 원주민들이 개발정보를 입수하면서 원주민들의 대응은 첫 번째 변화를 맞는다. 예컨대 당시 서울시가 매입 가격으로 제시한 금액은 평당 120원에서 250원 사이였는데, 원주민들은 당시의 토지 가격 시세가 그보다 2배 이상 된다고 주장했다. 좋은 입지에 있는 논은 평당 1,000원을 호가했고, 열악한 입지에 있던 논들도 평당 400~500원에 달했으며, 임야도 200원 선이었다는 것이 당시 원주민들의 주장이었다. 또한 개발예정지 안에는 2,010기의 분묘가 있었고 서울특별시시는 1기당 1,800원의 분묘 이장비를 제시했는데, 원주민들은 그 액수가 새로운 묘지를 살돈도 못된다고 주장했다. 이렇듯 토지의 수용 가격으로 인해 서울시와 원주민들 사이의 갈등이 있었으나 일부 조정이 이루어지기도 했다(권기홍 1982, 245~246).

원주민들의 대응방식의 두 번째 변화는 광주대단지 개발이 시작되면서부터였다. 광주대단지 개발이 실제로 시작되고 땅값이 예상보다 크게 오르자 원주민들은 험값의 현금 보상이 아니라 자신이 바라는 땅을 남겨주기를 원했다. 원주민들의 땅 중 일부를 원주민 몫으로 남겨주었던 것을 '환지(換地)'라고 한다. 원주민들이 매수에 응하지 않자 서울시는 대지를 매입에서 제외시키고, 임야를 제외한 토지들에 대한 20%의 환지를 허용하는 것을 골자로 협상에 나섰고, 원주민들도 이 안에 어느 정도 수용했다.

그렇지만 문제는 어떤 토지를 환지해 주는가에 있었다. 원주민들은 자신들이 원하는 토지를 환지해 줄 것을 요구했고, 서울시는 나름대로 요지를 유보지로 남겨두길 원했기 때문에 환지 지정을 미루거나 약속대로 원주민들이 요구한 환지를 제공하지 않았다(성남시사편찬위원회 편 2004, 355~357). 서울시에서 환지해 주어야 할 면적은 수용 전답 170만 평 중 34만

평이나 되었기 때문에 서울시는 환지를 해주지 않을 경우 큰 이익을 볼 수 있는 규모의 땅을 쉽사리 내주지 않았을 것으로 짐작된다.

환지문제로 인해 서울시와 원주민들 사이의 대립이 본격화 되면서 원주민들은 '광주대단지 성남지구 환지위원회'라는 단체를 조직하여 시 당국과 대치했다. 원주민들은 1971년 8월 10일 사건이 일어나기 이전에도 '환지위원회'를 통해 서울시가 환지를 해주지 않는 것은 사유재산 침해라며 시에 진정을 하는 등 집단적 항의를 벌였고 이에 서울시도 임야를 제외한 전답에 대해서는 20%의 환지 배정을 하겠다고 후퇴했다(『조선일보』 1971. 6. 12.). 그 결과 서울시는 1969년 4월 말까지 매입 예정 면적 100만 평 가운데 예산상 가능한 53만 평을 사들이는 데 성공했다. 그러나 이후 서울시는 애초의 약속을 어기고 대로면 요지는 유보지로 책정하여 높은 가격으로 매도한 대신, 원주민들에게는 지가가 낮은 산비탈이나 구석진 곳을 환지로 배정했다. 이에 원주민들은 약속 이행 관철을 내걸었으며, 1977년 말 까지도 미해결분이 남아 있었다(권기홍 1982, 247).

2. 철거민 입주자

서울시가 1968년 집중적으로 원주민의 토지를 매입한 데 이어 1969년 3월 토지 정지작업에 들어갔고, 정지작업이 착수된 2개월만인 1969년 5월, 서울시는 도심 무허가 건물지대에 거주하던 철거민들을 집단적으로 입주시키면서 이들 철거민이 광주대단지의 두 번째 주민으로 구성된다.

서울시는 '선입주 후건설'이라는 이름으로 1969년에 1만 6,505명, 1970년에 7만 1,813명, 1971년에 3만 7,897명 등 3년 사이에 12만 명이 넘는 철거민들을 입주시켰다(서울특별시사편찬위원회 편 1996, 669).¹⁹⁾ 철거민들은 청계천변, 철도변 등에서부터 군용트럭이나 삼륜차, 심지어는 쓰레기차에 '짐짝'같이 실려서 이주해왔다. 가재도구 몇 개와 이부자리 정도를 챙겨올 수밖에 없었던 철거민들은 군대 막사처럼 지어진 가수용 천막에 두 가구 또는 네 가구씩 수용되었고 거처로 장판을 대신하면서 전기와 수도도 없는, 피난민 같은 생활을 해야 했다.

19) 서울시에서 제공하는 철거민 이주실적과 성남시에서 제공하는 철거민 이주실적(<표 7>)은 약간의 오차가 있다. 성남시사편찬위원회 편(2004)은 1971년 실적을 기록하고 있지 않아 서울시 제공 자료를 함께 살펴보기 위해 서울특별시사편찬위원회 편(1996)을 참조한다.

매일 같이 수십 대의 트럭이 계속 철거민들을 실어 날랐고, 산비탈과 구릉은 천막촌으로 뒤덮이게 되었다(성남시사편찬위원회 편 2004, 1492).

<표 7> 철거민 이주현황 (1968~1970)

구분	계획		실적		계획대비 실적비율(%)	
	세대	인구	세대	인구	세대	인구
1968	17,000	93,500	-	-	-	-
1969	49,000	269,000	3,031	14,150	6.2	5.3
1970	34,000	187,000	15,030	72,150	44.2	38.6
계	100,000	549,500	18,061	86,300	18.1	15.7

자료: 성남시사편찬위원회 편 1996, 395

철거민의 이주가 시작된 1969년부터 1970년 초까지의 광주대단지 상태는 매우 열악했다. 위생시설은 각각 12개의 공동우물과 공동변소뿐으로, 장마철에 여러 질병이 발생하는데도 경기도에서 보낸 의사 1명이 진찰을 담당하는 형편이었다. 1970년 봄에는 전염병이 만연하여 수많은 사람들이 죽어 갔는데, 심한 날에는 한 천막촌에서 3, 4구의 시체가 들려 나오기도 하였다(홍사홍·정형주·김준기 1992, 7). 1969년 12월에 당시 남부진 경기도지사는 철거민들의 생활 불편으로 계속 민원으로 누적되었고, 경기도와 광주군은 민원해결은커녕 일반 행정업무마저 감당할 수 없는 상황이었기 때문에 서울시에 철거민의 광주대단지 입주를 중지해달라고 여러 차례 요청했을 정도였다(성남시사편찬위원회 편 2004, 403).

서울시에 무리하게 철거민들을 '선입주'시킨 것은 1969년 청계천변 판자촌을 철거하는 '청계천변 복개공사'와 불량주택 2천 2백동이 밀집한 도심 지역에 민간자본을 유치하여 도심 공간을 효율적으로 활용하려는 '새문상가아파트 건립공사' 등이 부지 매각으로 시세입을 확충시킬 수 있는 흔치 않은 기회였기 때문에 서울시로서는 도심 철거정비를 서둘러 시행하고자 했던 것이다(장세훈 1991, 556).

분양이 시작된 것은 철거민들의 이주가 시작된 지 6개월여 만인 1969년 11월이었다. 철거

민들은 배수시설, 도로가 없는 상태에서 20평의 땅을 분양받았다. 사업계획상에서는 주택용 택지는 1가구당 20평에서 40평을, 평균 30평을 분양하도록 했지만 실제로는 20평씩을 분양했다.²⁰⁾ 서울시는 광주대단지에 더 많은 철거민들을 이주시킬수록 무허가 건물지대 문제를 손쉽게 해결할 수 있을 뿐만 아니라 주택용지를 서울의 매수 차익을 노리고 있는 재산가들에게 분양해 시세징을 충당할 수 있는 좋은 기회로 여겼기 때문에 철거민들에게 최소한의 주택용지를 나누어준 셈이다.²¹⁾

생활의 불편이야 어쩔 수 없다고 여길 수 있겠지만 정작 문제는 생활이라기보다는 생존이었다. 대다수 철거민 입주자들은 '하루 벌어 하루 먹고 사는' 불안정한 임시·저임금 노동자들이었고, 그나마 서울에서 일자리를 갖고 있던 사람들이었다. 이들이 벌어들이기 위해서는 다시 서울로 진출해야 했는데 당시 서울로 통하는 길은 수진리 고개를 넘어 북정리를 거쳐 서울의 문정동이나 천호동으로 가는 간선도로가 유일한 것이었다. 서울시는 버스 등 교통편을 증원, 서울과 광주대단지가 생활권으로 연결되리라고 계획했지만 사실상 광주대단지에서 서울로의 특정 목적지까지 2시간 30분 정도가 걸렸다(『중앙일보』 1971. 8. 13.). 그러나 이것도 1970년대 후반에 들어와서 사정이 좋아진 것이며, 사업이 착수된 초기 상황에서는 이런 교통 상황조차도 꿈꿀 수 없는 것이었다(성남시사편찬위원회 편 2004, 362~3). 따라서 일용 노동자들로서는 사실상 서울에서 일자리를 얻는 것이 불가능했다.

결국 생계수단이 없었던 철거민들은 고용·생계대책이 없는 가운데 구호양곡을 매번 요청했으나, 서울시는 부정기적으로 소량의 밀가루를 공급했을 뿐이었으며 구호양곡으로 받는 양곡으로는 결코 생계를 지탱할 수 없었다. 1960년대 중반까지 서울시에서 추진한 정착지 조성정책의 시행과정에서도 시 외곽에 정착한 철거민들은 도심의 노동시장으로의 진출을 위해 다시 도심으로 이주하여 무허가 건물을 짓고 살았듯이, 허허벌판인 광주대단지에 초기에 이주한 철거민들의 반 이상이 서울로 돌아갔다. 혹은 분양증을 판 돈으로 단지 안에 무허가 건물을 짓고 무단입주자가 되기도 하면서 근근이 생활했다.²²⁾

20) 광주대단지 땅의 소유 자체가 20평씩이었기 때문에 지금까지도 성남지역에서는 20평, 혹은 40평 단위 대지의 주택이 일반적이다. 이렇듯 공간은 나무의 나이테처럼 그 흔적을 지우지 않는다.

21) 그나마 철거민들이 분양받은 택지는 가파른 구릉지를 매끄럽게 다듬는 수준에 불과했기 때문에 집을 지을 수 있을 만큼 평평한 것도 아니었다. 따라서 종종 철거민들은 주변 분양지 소유자들과 함께 사비를 들여 택지 경지를 한차례 더 해야 할 때도 있었다(김상운 1986 참조).

서울시에서는 지난 정착지 조성 사업에서도 철거민들이 분양증을 매각하고 서울 도심 무허가 건물 지대로 돌아온 전례를 알고 있었기 때문에, 이에 대한 대책으로 주민등록제도를 이용했다. 철거를 시킨 후 주민등록을 서울 각 구청에서 광주군 성남출장소로 보내 그곳에서 등록을 하고 6개월 이내로는 타지로 진출을 못하도록 한 것이다.²³⁾ 그러나 광주대단지에서는 '굶어 죽을 수밖에 없는' 상태에서 철거민들에게 주민등록이라는 서울시의 방인은 무기력한 것이었다.

정작 철거민들의 진출을 막았던 것은 서울시 무허가 건물지대에 대한 대대적인 조사와 철거였다. 김현옥 시장의 후임으로 1970년 4월에 부임한 양택식 시장은 부임한지 약 2개월 후인 1970년 6월 20일에 각 구청, 동사무소 직원과 파출소 순경들을 동원하여 시내의 무허가 건물을 일제 조사했다. 조사결과 김현옥 시장이 조성한 정착지, 시민아파트, 광주대단지로 이주시킨 철거민들이 분양증을 매각하고 무허가 건물지대로 되돌아온다는 것이 확인되었고, 양 시장은 전 행정력을 총동원해 무허가 건물 철거에 전력하기 시작했다. 신규 무허가 건물이 발생할 경우에는 동·파출소·구청 담당 직원들을 징계한다고 엄포를 놓고 순찰대와 철거반을 운영²⁴⁾, 항공사진 촬영을 통해 신발생 무허가 건물 색출 작업을 실시²⁵⁾하는 등 서울시의 행정력을 총 동원하

22) 1971년 분양증을 팔아버리고 단지 안에 무허가 건물을 지은 철거민 가구는 1,519 가구에 달해 광주대단지 주민들 가운데 규모 있는 비중을 차지했다(『조선일보』 1971. 7. 6.).

23) 주민등록제도를 이용하여 철거민들을 광주대단지에 묶어두려고 했던 정권의 의도는 헌법에서 보장하고 있는 '거주의 자유'를 분명히 위배한 것이었다. 그러나 정권이 제도를 악용하고 있는 것에 대해 철거민들이 반발했는지 여부는 알 수 없다. 주민등록제도가 시행된 것은 1968년이었고, 무허가 건물지대에 살고 있던 도시민들의 90% 이상이 등록을 해있는 상태였다는 점, 그리고 당시의 강력한 안보 이데올로기가 작동하고 있었다는 점에서 추측하건대 이 제도의 악용을 문제 삼는 것은 어려웠을 것으로 보인다.

24) 당시 신규 무허가 건물이 1동 발생할 경우 동·파출소 구역 담당직원을 징계, 5동 발생할 경우 동장 및 파출소장 징계, 10동 발생할 경우 구청 담당 과계장 징계가 발표되었다. 이는 행정담당 기관에는 꽤나 높은 수위의 징계 수준이었으므로, 행정담당 기관들은 신규 무허가 건물 철거에 혈안이 될 수밖에 없었다. 결과 1971년 1월 1일부터 8월 31일까지 무허가 신발생으로 철거된 동수는 9,900동에 달하였고 191명이 건축법 위반으로 고발되었다(서울시사편찬위원회 편 1996).

25) 서울에서의 무허가건물 신발생을 근절케 한 가장 큰 대책은 항공측량에 의한 신발생 무허가건물의 색출작업이었다고 해야 할 것이다. 1971년 말까지 시내 전역의 최초 촬영을 완료하고 관독에 들어갔으며 1972년 이후는 연 2회씩 반복 촬영하여 전후사진을 대비 관독하는 이 방법은 신발생 색출에 신기원을 연 것이며, 서울에서의 무허가건물 신발생을 사실상 근절케 해버리는 공을 세우게 되었다(서울시사편찬위원회 편 1996).

여 무허가 건물 지대 철거에 나섰다(서울특별시사편찬위원회 편 1996, 1027). 따라서 1970년부터는 광주대단지에 이주한 철거민들도 서울로 되돌아가 무허가 건물을 짓고 산다는 것이 점차 어려워졌다.

1971년 사건 직후 광주대단지 주민들은 절망적이었지만 쉽게 단지에서 이탈하기 어려웠음을 증언했다. 서울에서 철거당해 단지에 입주한 한 철거민은 “이 단지의 경우 다른 어느 경우보다 성적이 좋은 편”이라며 “이 곳을 버리고 다시 서울로 잠입하려 해도 발붙일 곳이 없기 때문”에 이탈을 하지 않았다고 증언했다(신상용 1971, 124). 좀더 절망적으로는 “지긋지긋한 이곳으로부터 도망을 가야겠는데 갈 데가 없고 어떻게 해야 좋을지 모르겠다”는 푸념도 들을 수 있었다(박태순 1971, 268).

남은 철거민들이 어려운 생활을 참고 건널 수 있었던 가장 중요한 이유는 택지를 분양받을 수 있으며 단지 안에 공장이 유치되면 노동시장에 진출할 수 있다는 것이었다. 광주대단지 조성계획에서부터 1세대 당 20~30평씩 분양하기로 되어 있었고, 일단 분양을 받으면 정착 후 입주자에게 매도한다고 되어 있었다. 그렇게만 된다면 자신의 땅이 생김과 주택을 지으면 자신의 집이 생길 수 있었던 것이다. 서울시에서는 주택건설 비용도 일부 보조해 주기로 되어 있었다. 비록 낮은 땅이지만 자기 땅에 자기 집이라는 꿈은 철거의 고통과 말할 수 없이 열악한 생활을 이겨낼 수 있도록 해 주었던 것이다.

또한 서울시는 광주대단지에 공장단지를 유치하기로 계획하고 있었고 택지를 조성하고 도로를 닦는 때에는 건설인력이 필요했기 때문에 건설노동시장에 기대어 생계를 유지할 수 있었기 때문에 단지 안에 남은 철거민들은 정지작업이나 공장·주택 건설작업에 참여하도록 해달라고 시 정부에 진정하는 등의 항의를 벌이기도 했다. 시정부는 이들의 요구에 철거민들에 한해 일주일에 세 번 일용 노동을 할 수 있도록 취노증(取勞證)을 발급해주기도 하였다.²⁶⁾ 그러나 건설붐이 꺼지고 서울시의 재정상태로 인해 공공사업도 벌이지 않자 이들은 다른 선택의 여지를 갖지 못했다.

26) 1970년 겨울 서울시는 실업자들을 위해 6만 3천 평의 땅을 일부러 불도저와 같은 중장비를 동원하지 않고 주민들을 동원하여 정지하며, 그 대가로 8,000만원의 노임을 살포한다는 계획이 기록에 남아 있다(『조선일보』 1970. 11. 15.). 실업자 구제 정책의 일환으로 공공사업에 고용하는 사례는 광주대단지에서 적지 않았을 것으로 예상할 수 있다.

3. 부동산 투기업자

1969년 ‘말 택지가 조성되고 택지 분양이 시작되자마자 ‘투기자본’이 몰려들었다.²⁷⁾ 투기자본을 대표하는 부동산 투기업자들이 광주대단지의 세 번째 집단을 이룬다. 부동산 투기업자 집단은 사실상 광주대단지의 ‘주민’으로 보기는 어렵다. 단지 안에서 부동산을 차리고 땅투기를 했지만 광주대단지에 거주하는 경우는 드물었기 때문이다. 그러나 부동산 투기업자들은 원주민들의 토지를 서울시에서 매입하는 과정에서부터 광주대단지 사건과 관련하여 중요한 역할을 했기 때문에 단지 안의 주요한 행위집단으로 볼 수 있다.

서울시가 광주대단지 사업 이전에 벌였던 정착지 조성사업에서도 철거민들이 택지 분양증을 받으면 어김없이 부동산 투기업자 집단이 나타났다. 이들은 철거민의 분양증을 매매하여 큰 이득을 보았기 때문에 광주대단지와 같은 대규모 분양지를 그냥 놔둘 턱이 없었다. 부동산 투기업자들은 사업이 시작되자 광주대단지에 엄청난 규모의 투기시장을 형성했다. 분양대지를 추천하는 추천장에는 오래 분양증을 갖고 있는 철거민보다 부동산 업자가 더 많은 정도였고, 여름에는 부동산 업자들이 파라솔을 쳐놓고 장사를 하는 바람에 광주대단지를 ‘해수욕장’으로 착각할 정도였다. “토지거래가 활발해지자 한때 광주땅은 모두 부동산 투자자들에게 넘어간다는 말이 공공연히 나돌” 정도였다(『조선일보』 1970. 11. 15.). 택지를 분양받은 철거민들은 당장 먹고 살기도 힘들기 때문에 대부분 분양받은 땅에 주택을 지을 엄두도 내지 못하고 웃돈을 얹어줄 테니 ‘분양증을 팔라’는 부동산 업자들의 유혹에 쉽게 넘어갈 수밖에 없었다.²⁸⁾

부동산 투기업자들의 거래대상은 원주민들이 소유하고 있던 땅뿐만 아니라 서울시가 철거민들에게 분양한 분양지와 서울시에서 일반인들에게 분양하는 유보지 등이었다. 이들은 철거

27) 땅의 분양방법은 추천식이었다. 철도청은 철거민들에게 분양증을 주었고, 분양증을 받은 철거민들은 서울 철도청으로 나가 기계식 추천기를 통해 번호를 받았으며, 그 번호에 해당하는 분양지가 그들의 것이 되었다. 어떤 철거민은 길가의 분양지를 받았고 또 어떤 철거민들은 산꼭대기 후미진 곳을 받기도 했다. 함께 철거되어 이주한 사람들끼리 회비가 교차되는 상황이 연출된 것이다.

28) 부동산 업자들은 브로커까지 대거 끌어들여 분양증을 강제로 팔게 하기도 했으며, 속칭 ‘오토바이 부대’라고 리던 강패까지 동원하기도 했다. 결국 상당수 철거민들이 자의만 타의만으로 분양증을 부동산 업자에게 헐값으로 넘겨주기 일수였다.

민들에게는 분양지를 사거나 서울시로부터 유보지를 낙찰받아 토지매입을 원하는 이들에게 웃돈을 얹어 되팔아 큰 이득을 남겼다. 유보지의 경우 낙찰된 불하가격이 엄청나게 비쌌기 때문에 이농민들이나 서울시 등지에서 유입된 도시민들이 구입하는 경우는 거의 없었다.²⁹⁾ 유보지는 투기꾼들이나 부동산업자들 손에 넘어가 서울의 재산가들의 소유가 되었고, 유보지 뿐만 아니라 철거민들의 분양증도 부동산업자들에 의해 서울의 재산가들에게 상당 부분이 넘어갔다.

부동산 투기업자들이 단지 안에서의 이익구조를 유지하는 데는 국가의 역할을 상당히 컸다. 먼저 광주대단지의 땅값이 오르기 위해서는 국가가 광주대단지를 대대적으로 선전해줘야 했다. 땅을 사고자 하는 수요자들이 많으면 자연스레 땅값이 오를 것이며 투기업자들은 그만큼 큰 이득을 얻을 수 있게 되기 때문이다. 한편 철거민들의 땅을 전매하는 행위가 국가의 암묵적인 동의 하에 이루어지고 있었기 때문에 국가가 전매행위를 단속할 경우에는 투기업자들이 투기행위를 할 수 없기 때문에 이 또한 투기업자들에게는 중요한 변수로 작용했다. 부동산 투기업자들이 이미 특정한 이문을 남긴 후 1971년 단지에 불경기와 함께 국가에서 전매행위를 금지하자 집단적인 이탈을 선택한 것은 이러한 이들의 이익구조 때문이었다.

4. 전매 입주자

이처럼 투기업자들이 큰 이득을 남길 수 있었던 것은 국가의 대대적인 홍보로 인해 철거민 이외에도 광주대단지로 이주하고자 하는 사람들이 많았기 때문이다. '광주대단지에 가면 싼 값에 집을 살 수 있다', '광주대단지에 살 판 났다'는 식의 소문은 언론 보도를 통해 삼시간에 전국에 퍼졌고, 소문은 꼬리에 꼬리를 물고 퍼져나갔다.

많은 이농 인구가 서울로 이주했으나 서울은 집값이 비싸 집값이 싼 서울 근교로 거주지를 알아보던 이농민들은 마침 워싱턴시 건설 등 대단위 주택단지 조성이라는 홍보로 알려진 광주대단지 건설에 관심을 가질 수밖에 없었다. 또한 천호동이나 거여동 등 서울 남동부에 직

29) 철거민 땅이 500원-2,000원 선임에 비해 유보지의 불하는 최소한 30,000원 선 이상이 된다. 게다가 유보지는 잘게 나누어 불하를 하는 게 아니라 큼직하게 잘라서 입찰시켜 보통 80평-100평이 된다. 따라서 유보지가 돈 있는 서울의 재산가들의 밥이 될지언정 "이 곳에 살고 있는 주민들과는 엄청나게 거리가 멀 수밖에 없다"(박태순 1971, 270).

장이 있는 가난한 사람들은 저렴한 가격으로 주택을 마련할 수 있다는 부동산 업자들의 현혹에 넘어가 분양증을 매입하기도 했다. 미군의 철수나 군부대의 이동으로 인하여 생계 터전을 잃은 기지촌민들도 대단지에 이주해왔고, 동대문이나 남대문에서 노점이나 작은 상점을 운영하던 이들도 세금 가중과 불경기로 인해 돈벌이가 안 되자 '대단지에 가면 먹고 살 수 있다'는 소문을 듣고 단지로 이주했다. 이외에도 안정적인 수입원을 가지지 못한 실업자들과 서비스업 종사자들도 몰려들었다. 이와 같이 광주대단지의 초기 택지 분양은 철거민을 위한 것이었음에도 불구하고 실제로는 새로운 이주민을 불러들이는 결과를 초래했다(성남시사편찬위원회 편 2004, 366~367).

이렇게 서울시의 무허가 건물 철거로 이주한 철거민 이외의 입주자들이 늘어나기 시작한 것은 1970년부터였다. 철거민이 아닌 새로운 입주자들이 광주대단지의 네 번째 주민이다. 대개 입주자들은 적게는 몇 십 만원에서 많게는 200~300만원의 현금을 보유한 채 단지로 이주했다. 이들은 땅의 분양증을 전매했다 하여 '전매 입주자'라고 한다. 이들은 철거민들이 부동산 업자들에게 판 분양증을 구입하였고, 분양증 구입에 돈을 당진한 사람들은 분양받은 땅에 천막을 치거나 판잣집을 지었고 분양증을 구입하고도 여유가 있었던 사람들은 주택을 지을 수 있었다.

'철거민-부동산 투기업자-전매입주자'로 이어지는 전매행위는 이전의 정착지 조성사업에서도 그랬던 것과 같이 광주대단지에서도 활발히 이뤄졌다. 1971년 서울시가 조사한 바에 의하면 광주대단지 내 철거민 인구는 4만 1,596명이었는데, 전입자 수는 그보다 1.6배 많은 6만 8,623명으로 나타났다.³⁰⁾ 철거민은 절반 이상이 다시 서울 등 다른 곳으로 나간 반면 타 지역에서 대거 입주한 것이었다(성남시사편찬위원회 편 2004, 395).

이러한 전매입주자들의 문제는 전매행위는 불법이라는 점이었다. 1970년부터 철거민들이 서울로 재전입하는 것을 막기 위해 김 시장이 무허가 건물의 신규 발생을 엄격하게 금지하고

30) 서울시 자료에 따르면 1971년 광주대단지의 주민구성은 철거민 29.8%, 일반전입자 49.3%로 일반전입자가 철거민보다 더 많은 상황이다(서울특별시사편찬위원회 편 1996, 670). 이러한 각각의 통계자료들은 조금씩의 오차가 존재하지만 철거민들보다 전입자들이 많았다는 데에는 이견이 보이지 않는다. 한편 여기서의 전입자가 모두 철거민의 분양지를 전매한 전매입주자는 아니다. 분양지를 전매하지 않고 새를 들어 사는 사람들도 있었을 것이고, 뒤에서 살펴보겠지만 단지 안에 무허가 건물을 짓고 사는 무단 입주자나 세입자들도 있었다. 그러나 철거민들보다 전입자들의 수가 많다는 것은 전매입주자들이 실제로 많았다는 것을 의미할 수 있다.

색출해 처벌하고 있었던 만큼, 당국은 철거민들의 전입에 근거가 되었던 분양지를 전매하는 것에 신경을 곤두세우고 있었다. 그러나 이전에 있었던 시민아파트나 정착지 사업에서 전매 행위에 대한 강한 처벌이나 금지조치가 없었기 때문에 전매입주자들에게 전매행위가 불법이라는 사실은 별로 의미가 없었다.

사실상 전매입주자들이 단지 안에서 겪는 더 큰 문제들은 철거민들과 다르지 않았다. 이들은 대개는 땅을 구입하고 집을 짓자 단지에 이주할 때 가져온 돈은 거의 다 쓴 상태여서 이미 입주해있던 철거민들과 같이 일용 노동을 하거나, 노점을 차리고 장사를 했다. 이들은 말이야 입주자지, 철거민들과 별반 다를 것 없는 처지였다. 여유 돈이 있는 사람들은 시장 상가를 분양받아 점포를 내고 생계를 꾸렸지만 이조차도 매우 영세한 것이었기 때문에 이들을 철거민들과 다른 계급이나 계층으로 볼 수는 없다. 특히 1970년대 초반의 한국 사회는 계급적으로 미분화되어 있던 사회였기 때문에 이들 또한 철거민들과 같은 사회경제적인 하위계층의 도시빈민으로 사고해야만 한다.

5. 무단 입주자 및 세입자

그러나 철거민 외의 모든 입주자들이 어느 정도의 현금을 보유하고 단지로 이주한 것은 아니었다. 서울 도심이나 외곽의 무허가 건물에 세를 들어 살거나 노숙을 하던 사람들은 돈 한 푼 가지지 않은 채 단지로 이주했다. 이들은 철거민들과 같이 서울시가 무허가 건물 지대를 철거하면서 광주대단지로 이주시킨 사람들이다. 그러나 세입자들은 철거민들처럼 20평의 땅도 분양받지 못했다. 무허가 건물에 살았더라도 이들은 무허가 건물의 소유자가 아니라 세를 들어 사는, 말 그대로 세입자였기 때문이다. 이들은 서울시의 무허가 건물지대에서는 '세입자'였지만 단지로 이주하고 나서는 '무단 입주자'가 되었다. 철거민들이 분양증을 전매하고 서울로 돌아가지 않은 채 단지 안에 무허가 건물을 지어 산다면 이 또한 무단 입주자 집단에 속하게 된다.

이 집단의 주민들은 서울시에서는 무허가 건물의 이들은 철거민들처럼 땅을 분양받은 것도 아니고, 철거민이 판 땅을 살 여력도 없었기 때문에 서울에서와 마찬가지로 정직작업이 진행되지 않은 단지 내 산비탈에 천막을 치고 무허가 건물을 지어 살았다. 땅을 전매하지도 못해

무단으로 점거하고 있다고 하여 '무단 입주자'라고 불리는 이들은 분양받은 땅이라도 있는 철거민들보다도 더 비참한 생활을 해야만 했다. 단지 안에서 무허가 건물을 짓고 살았던 김상운의 회고는 무단입주자 집단의 거주상태가 얼마나 빈약했는가를 보여준다.

바람이 세차게 불 때마다 집이 마구 흔들렸다. 겁이 나서 장사도 못 나가고 여기저기 못 질들을 단단히 하고 있었다. 그때였다. 케트비행기가 내리뒛피듯 "쌩" 하는 소리가 나더니 갑자기 "쌩"하는 굉음이 들렸다. ……그런데 이게 어찌된 일인가? 조금 떨어진 언덕배기에 있던 문씨네 집이 온데간데 없자를 앉은가. 문씨 부인이 아기를 안고 갈광질광 폭우속을 헤매고 있었다. 그녀는 나에게로 달려오며 "집, 날아 갔어요!" 하며 목이 메었다(김상운 1978, 530).

광주대단지의 최하층을 구성했던 세입자 및 무단입주자 집단은 서울시의 무허가 건물지대에 세들어 살고 있었기 때문에 철거로 인해 거주지를 잃어버렸다는 면에서 철거민과 같은 입장이었기 때문에 서울시에 철거민과 같이 땅을 분양해달라고 요구했다. 그러나 서울시는 이들을 광주대단지에 이주는 시켰지만 땅을 분양할 수는 없다고 으름장을 놓았고, 세입자들은 광주대단지에 이주하기 이전부터 철거 대책 마련을 주장하며 테도를 벌이기도 했으며 단지로 이주한 뒤에서 계속해서 진정을 청하는 등 집단적인 항의를 벌였다.³¹⁾

서울 용두 판자촌에서 셋방살이를 하다가 지난 6월 9일의 철거로 이곳 가수용지 천막에 수용되고 있는 이철주(32)씨는 당국의 이러한 처사가 하도 서럽고 뼈에 사무치도록 한스러워 단지(斷指)까지 했었다면서 끊어진 손가락을 내보인다. 그의 이 혈서동정이 가져온 결과는 세입자 일부에 대해 3가구당 20평의 땅을 분양한 것이 전부였다. 그것도 아무리 파봤자들 한방울 솟지 않는 단지 최상봉에다. 그는 이어 말한다. "아무 델 쥐도 할 말 없죠. 허나 3가구당 20평을 주는 건 개한테 밥 한 톨 던져 주는거나 똥이 다음니까. 거기다 짐을 지을 수 있으나, 한 가구로 모아주거나 팔아서 나누어줄 가졌다더군요"(신상용 1971, 125).

이들은 땅을 분양해달라며 국가에 집단적인 항의를 벌이기도 했으며 위의 인용문에서 나타

31) 일례로 동대문구 신철동 철거민들 약 300명은 동대문구청장실로 돌려가 '판자집에 사글세로 들었던 사람들에게도 철거대책을 세워달라'며 점거 시위를 벌였다(『조선일보』 1971. 6. 24.)

나듯이 '단지(斷指)'를 하는 등 노동자들의 태업에서 발견되는 개별적인 항의양식도 보였다. 이 집단의 주민들이 집단적·개별적으로 국가에 항의를 한 것만은 사실이다. 이에 따라 서울시는 이들의 요구에 따라 입주 초기에는 8~10평을 분양해주기도 했고, 입주 후기로 갈수록 분양을 꺼려해 3기구당 20평의 땅을 분양해주기도 했다. 이들은 서울시가 땅을 분양해줄 때까지 무작정 기다릴 수밖에 없었다.

'하루 벌어 하루 먹고 사는' 이들을 비롯해 철거민들과 입주자들이 단지 내에서 생활을 영위할 수 있었던 것은 국가의 대대적인 홍보와 함께 1970년부터 광주대단지에는 건설봉이 일아났기 때문이다. 이들은 건설 현장에서 일용 노동을 하면서도 어느 정도 입에 풀칠은 할 수 있었다. 택지의 정지작업도 끝나지 않은 상태에서 정지 작업에 일손을 대거나, 광주대단지 조성계획의 일부로 공업 단지 용지가 정지되면서 공장 건물을 짓는 일, 작지만 여기저기서 지어지는 주택 건설 등 소위 '지겟일'이나 '막노동'을 할 수 있었다. 그러나 이것도 잠시일 뿐, 1971년 봄부터 건설봉이 일단락되고 불황이 닥치면서 이들은 실업자로 전락할 수밖에 없었다.

6. 광주대단지 주민의 도시빈민적 특징

위에서 살펴보았듯이 광주대단지의 주민들은 원주민, 철거민, 부동산 투기업자, 전매업주자, 세입자 및 무단입주자 등으로 구성되었다. 이 중 철거민과 전매업주자, 세입자 및 무단입주자 등 광주대단지 사업이 시작되고 단지로 이주한 이들의 대다수는 도시빈민층으로 분류될 수 있는 사람들이었다. 이들 도시빈민층의 특징은 저학력이며 비정규·임시노동에 종사하고 따라서 저소득층이라는 점이다. 광주대단지의 주민들에게서도 이러한 특징이 분명하게 발견된다.

1960년대 도시로 이주해 도시빈민층으로 형성된 이농민들의 학력은 대개 초등학교를 졸업한 수준이었으며(47.7%) 문맹도 16%에 달하였고, 대학교육을 받은 자는 2.8%에 불과했다(Institute of Urban Studies and Development Yonsei University, 1978). 광주대단지에 이주한 주민들의 학력도 이와 비슷했는데 1971년 사건 이후 내무부 조사에 따르면 중졸 이하가 67.7%로 낮은 학력을 보여주고 있다(내무부 보고서 1971년 9월).

또한 주민들의 직업별 분포는 다른 도시의 도시빈민들의 직업들보다 훨씬 더 불안정했음을 확인할 수 있다. <표 8>에 따르면 광주대단지 주민들의 과반수 이상이 자유노동이라는 일용·

임시노동에 종사하고 있으며 상업과 서비스업 등 3차 산업도 30%에 가까운 정도다. 사건 이후 내무부 보고서에 따르면 광주대단지의 실업률은 전국 45%에 비해 월등히 높은 23%이며, 3차 산업 인구가 무려 85%로 주민 거의 전체가 3차 산업 종사자로 기록되었다. 이러한 자료들을 종합해 볼 때, 광주대단지 주민들은 불안정하지만 노동시장에 진출할 경우 임시 노동을 하지만, 이조차도 없을 때에는 행상, 날품팔이 등의 영세한 자영업에 종사하는 것으로 생각해 볼 수 있다.

<표 8> 광주대단지 주민 직업별 분포 (1972년 7월)

	농림업	경공업	건설업	상업	공무원	회사원	기타	서비스업	자유노동	계
인구수	1,099	813	885	7,937	1,187	4,062	160	2,754	20,561	39,408
구성비(%)	2.8	2.1	2.1	20.1	3	10.3	0.4	7	52.2	100.0

자료: 성남시사편찬위원회 2004

1960년대 형성된 도시빈민들이 그러했듯이 임시노동에 종사한다는 것은 저임금, 저소득을 의미한다. 광주대단지 주민들의 월평균 수입은 1971년 1만원 이하가 77%를 차지했고, 이 중에서도 5,000원 이하가 45%를 차지하는 등 극심한 저소득이었다(내무부 보고서 1971년 9월). 1971년 서울시의 시민소득 평균이 4만 7,870원이었으며, 1969년 근로자가구 월평균 소득이 2만 5,260원이었다는 점을 상기해본다면 광주대단지의 주민들이 얻은 소득은 생계를 유지하기조차 어려운 정도로 저소득이었음을 알 수 있다(서울특별시사편찬위원회 편 1996, 498, 607).

낮은 사회경제적 지위를 반영하듯 광주대단지 주민들 사이에는 비참함, 죽음에 대한 공포가 만연했는데, 광주대단지에도 공포스런 소문이 입에서 입을 옮겨가며 널리 퍼져있었다.³²⁾

"그런 소문이 퍼져 있습니다. 남편은 서울 다녀온다고 나간지 일주일이 되어도 돌아오지 않고, 산모는 그동안 꼬박 굶었다 어린애를 낳았는데, 살아서, 여러 가지 설이 있어요 사실

32) 공포스런 소문들은 '불안'한 사람들의 심리에서부터 나온 것이면서 동시에 '불안'을 가중시키는 요소로 작용했다. 1789년 프랑스혁명 시기 농촌에서의 '대공포'를 연구한 르페브르(Lefebvre, Georges)에 따르면 대중들은 기아와 빈곤 속에서 공포스런 소문들을 확대·생산해내며 대중운동의 잠재적 요소라고 지적한 바 있다(Lefebvre 2002).

이다. '데마고그다, 예기도 있고 수진리에서 일어났다는 얘기, 상대원리에서 있었던 일이라 고도 하고...신문사 지국에서 만원 현상 걸고 '소스'를 갖는데 실패했다는 소리도 있고 내 생각에는 사실이라 해도 비정상적인 일로서 관심을 둘 것은 없다고 보지만. 산모는 정신병원에 입원했다고도 하지만. 글썄요. 광주대단지가 하도 비참하니까 비참한 것은 사실입니다. 밤에 시장에 나가면 쓰레기 통 뒤지는 사람 많습니다."(박태순 1971, 281)

이렇게 광주대단지 주민들 사이에 죽음의 공포가 만연할 정도로 최하위층이었던 것은 서울시가 선전하고 약속한대로 광주대단지에 집합적 소비수단을 마련해주지 않았기 때문이었다.

<표 9> 광주대단지 조성사업 실적(1968~1971.6)

구분	계획개요	실적	사업추진 정도(%)
이주	세대 65,650동	22,972동	41
	인구 350,000명	114,860명	41
토지매입	350만평	195만평	55
택지조성	300만평	159만평	53
공업단지 조성	단지조성 24만평	24만평	100
	공장유치 100개소	49개소	49
	고용인원 45,000명	1,570명	3
학교	국민학교 17	국민학교 5	30
	중학교 8	중학교 2	25
	고등학교 5	고등학교 0	0
상수도	60,000본	10,200본(진행중)	17
전기	60,000kW	10,000kW	16
교통	버스 230대	버스 105대	45
도로포장	광주군~천호동		100
	광주군내		12

자료: 서울특별시사편찬위원회 편 1996, 669

서울시의 광주대단지 조성사업의 진척도를 살펴보면 토지매입과 택지조성, 도로포장 등은 성과를 보였지만 주민들의 생활과 생계에 관련된 도시하부시설은 거의 진척이 없었다. 상수

도·전기설비의 설치도 부진하여 각각 17%와 16%밖에 진척되지 못했으며, 학교유치 및 설립도 초등학교 30%, 중학교 20%라는 낮은 추진율을 보였다. 특히 주민들의 생계에 가장 중요한 공장은 100개 계획에 49개를 가동시켰다는 기록이 있지만 고용 인원은 원래 계획의 3%에 불과하는 등 매우 저조한 실적을 보였다. 한마디로 광주대단지 사건 직전까지 서울시는 수입의 원천이 되는 택지조성에만 신경을 썼을 뿐 입주주민들을 위한 생활 하부시설이나 고용·교육 대책은 등한시했다(서울특별시사편찬위원회 편 1996, 668~669).

결국 서울시는 광주대단지 사업을 추진함에 있어서 서울시의 재정을 확충할 수 있는 '경영성' 사업으로 추진하면서 서울의 도시개발에 걸림돌이 된 철거민들을 집단적으로 통제하는 데에만 중점을 두었다. 이로 인해 약 20만 명의 광주대단지 주민들은 하부시설이 전혀 없는 허허벌판에서 생존의 길림길에 놓일 수밖에 없었던 것이다.

제4장 광주대단지 사건의 전개

광주대단지 사건은 1971년 8월 10일에 일어났다. 서울시가 단지 사업을 추진한지 4년여 만이며, 철거민들이 입주하기 시작한지 3년여 만에 일어난 것이다. 그동안 광주대단지는 철거민과 전매입주자를 비롯한 입주자들로 20만여 명이 넘는 거대 도시로 성장했다. 그러나 이 '신도시'에는 사람은 많았지만 주민들이 일할 수 있는 공장도, 생활의 기반이 되는 상·허수도, 도로 시설도 거의 없었다. 서울시는 4년여 동안 사업을 추진하면서 택지를 정지해 부동산 투기업자들에게 '땅장사'만 했을 뿐 도시빈민에 대한 생활대책에는 소홀했기 때문이다. 이런 상황에서 사건이란 어쩌면 당연한 항의로 보일 수도 있다.

그러나 사건이란 매우 우발적으로 일어났다. 이 장에서는 1971년 5월부터 사건에 이르기까지 광주대단지 주민들의 이합집산과 조직화, 사건의 전개과정을 살펴봄으로써 기존연구들에서 논란이 되었던 사건의 주체, 계기, 조직의 역할, 항의양식의 특징 등을 고찰하고자 한다. 특히 2절에서는 광주대단지 사건의 성격을 둘러싼 기존 담론들을 비판적으로 살펴봄으로써 사건의 정치적 성격을 제시한다.

제1절 사건의 전개과정

1. 사건의 계기: 새금공지

1971년 8월 10일 일어난 광주대단지 사건의 계기가 되었던 것은 서울시의 입주증 전매 금지 조치였다. 서울시는 1971년 7월 13일과 14일 양일간 '분양대금 일시불 상환' 고지서를 발급했다. 고지서의 주요내용은 7월 31일까지 철거민 입주분양지는 서울시의 당초 토지매입비와 정지비를 계산하여 평당 2,000원을, 입주증을 사서 들어온 전매입주자는 입주한 땅의 등금(4등급으로 분류)에 따라 평당 8,000에서 1만 6,000원을 일시불로 지급받겠다는 것이었다(서울시사편찬위원회 편 1996, 1041~2).

1년 전에도 이러한 공고가 한차례 더 있었다. 1970년 7월 11일 서울시공고 제140호에서 양

택식 서울시장은 분양지 전매금지와 분양지 매매계약 조치를 발표했다.³³⁾ 서울시는 철거민의 분양 체결과 아울러 전매 입주자에게는 토지대금을 계약시의 시가로 책정하여 일시불로 받았다고 통고하였다. 또 이 사항을 이행하지 않을 경우에는 입주권을 무효로 하고 제3자에게 재분양한다고 공지하였다. 이 공고는 투기 억제와 전매행위 금지를 명분으로 하고 있었지만 사실상 도시계획에 수반된 각종 공사로 인하여 재정난을 겪고 있던 서울시의 세입 확보를 목적으로 하는 것이었다. 전매행위 자체가 불법적인 것이었으므로 그것을 무효화하거나 다른 조치를 취하지 않고 토지매수 계약의 체결을 촉구하는 공고의 내용은 이런 서울시의 목적을 노골적으로 드러냈다.

서울시의 광주대단지 개발은 투자자금을 토지매각에서 충당하려는 '경영'사업이었으므로 서울시는 이 공고를 통해 토지매수계약을 서둘러 체결하여 개발비용을 충당하고자 했던 것이다. 그렇기 때문에 광주대단지 개발사업의 성패는 택지 매각에 달려 있었고, 그 금액이 많을수록 서울시는 수지맞는 사업으로 이끌어갈 수 있었다. 토지매각의 시점이 그 매각 대금의 액수에 결정적인 영향을 줄 것이라는 점은 누구나 쉽게 알 수 있는 일이다. 당초 계획에서 서울시는 '분양지 택지는 정차 후 적당한 시기에 입주자에게 매각한다'고만 했을 뿐 그 시기를 정확히 명시하지 않았다. 그런데 바로 그 적당한 시기가 분양증의 전매로 인해 택지 가격이 크게 상승한 시점으로 잡혔고 서울시는 "시가로, 일시불로" 매각하려 했던 것이다(서울시사편찬위원회 1996, 1042).

전매행위 금지공고는 부동산 경기에 악영향을 끼쳤고, 순식간에 분양지의 매매가격은 지대한 변화를 가져왔다. 수십 매씩의 분양지 입주증을 수중에 넣고 있는 부동산 투기업자들은 자기소유분의 입주증을 막대한 손해를 보면서까지 빨리 처분하는데 혈안이 되었고 거래가격도 자동적으로 폭락했다. 그리고 부동산 거래중단으로 인한 경기침체는 광주대단지의 주민생활에 큰 타격을 주기에 이르렀다. 입주증 전매행위 억제조치가 이렇게 민감한 반응을 보이자

33) 공고의 내용을 자세히 살펴보면 첫째, 철거민들을 포함하여 모든 입주자는 1970년 8월 30일까지 분양계약을 체결해야 하며, 토지대금은 계약시 시가로 일시불로 매수해야 하고, 이 계약에 불응하는 자는 퇴거 조치한다는 것이다. 둘째 미입주자의 경우 1970년 7월 25일까지 입주하지 않을 경우 입주자격을 무효로 하고 재분양하겠다고, 입주분양을 받지 않은 무단 입주자의 경우 1970년 7월 25일까지 철거하겠다는 것이다. 셋째 앞으로 이주할 자는 지정기일까지 이주 및 주민등록을 필하지 않을 시 이주 자격을 무효화한다는 것이다(전문은 서울시사편찬위원회 편 1996, 1041).

서울시의 입장에서라도 공고대로 조치를 강행할 수가 없었고, 그리하여 호지부지 시행을 보류하게 되었다(서울시사편찬위원회 편 1996; 손정목 2005).³⁴⁾

서울시의 전매입주 금지조치의 유보와 1970년 광주대단지 조성사업의 진척은 다시 광주대단지에 활기를 북돋아주었다. 1970년 4월 서울시장으로 부임한 양택식 시장은 부임한지 약 한 달 만인 5월 18일 '광주대단지 개발계획'을 새로 발표하고 '300만평을 매입해 개발하여, 5만 5천 가구 35만 명을 수용하겠다'고 발표한다. 비슷한 시기인 1970년 5월 16일자 대통령 보고서 '광주대단지 철거 현황, 문제점 및 대책'(보고번호 제 70-305호, 보고관 김태경)에서는 보고관이 현지 출장조사를 통해 주민급수 문제·교통난 해소 문제·분뇨 및 오물 수거 문제·진료 방역 문제·이주민 자활대책 등을 문제로 지적하면서 "철거민의 생활대책을 위한 일터를 마련하기 위해 우선순위에 따라 문제점(상수도 공사, 지선하수로 공사 등) 해결 공사를 조속히 실시해야" 한다는 의견을 표명하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

1970년 광주대단지 사업의 진척을 알리는 몇 가지 중요한 정후들이 보이고, 전매입주 금지조치도 유보된 상황에서 광주대단지는 다시 건물을 세우고, 도로를 닦고, 교량을 건설하는 등의 건설붐이 일었으며, 부동산 투기붐도 잇따랐다. 1970년 11월 박경동 서울시대단지사업 소장은 한 신문과의 인터뷰에서 "처음엔 생활여건이 형성되지 않아 이주민들이 땅을 팔고 다시 나가려고 했지만, 사람이 많이 모이니 서로 도와 먹고 살게 되어 스스로 걸어 들어오는 사람도 적지 않다"면서 "이제 단지 사업은 궤도에 올라섰다"고 했다(『조선일보』 1970. 11. 15.).

이렇게 치솟을 대로 치솟은 투기열풍에 기름을 부은 것은 1971년 전반기에 있었던 두 차례의 선거였다. 4월 27일에 제7대 대통령선거가 있었고 5월 25일에는 제8대 국회의원 선거가 있었다. 이 두 차례의 선거에서 대통령선거 운동원들, 그리고 국회의원 입후보자들은 앞으로 광주대단지를 지상의 낙원이 되도록 하겠다는 식의 헛 공약을 남발해 현지 입주자들을 흥분시켰고 주변 땅값은 천정부지로 앙등하였다.³⁵⁾ 또한 마구 뿌려진 선거자금은 투자할 곳을 찾

34) 서울시는 전매금지조치를 유보했다는 것은 전매금지조치의 성격이 더욱 분명하게 해준다. 서울시는 1970년 7월과 10월 400여 가구의 전매자 색출을 했으며, 색출된 전매자들에 대해서는 감정원에서 감정가격이 나오는데 일시불로 돈을 받아낼 작정이었다(『조선일보』 1970. 11. 15.).

35) 당시 당선이 확실시되었던 차지철 후보의 공약은 광주대단지 주민들을 흥분시켰다. 이들이 획득할 수 있는 정보는 정확한 계획이 아니라 '소문'과 같은 이야기들이었다. 예컨대 "광주대단지에 살관이 났다"는 소문을 듣고 광주대단지로 이주했으며, 서울시의 전사·홍보용 발표들은 더욱 부풀려진 '소문'으로 사람들에게 희망을 주었다. 그러나 '소문'들이 현실로 드러나지 않는 상황에서 당선이 믿을

아 떠돌아다니다가 투기자본으로 전환되면서 거의 유일한 부동산 투기대상인 광주대단지로 쏠려갔다. 서울시의 의도대로 개발 열기는 극에 달했고, 경향 각처에서 돈과 사람이 몰려오기 시작했다.

하지만 거품은 금방 가라앉았고, 71년 봄의 과열 경기는 사그라졌다. 재원이 부족한 서울시는 음성적인 투기 조장정책을 통해 민간자본을 개발과정에 끌어들이어 이들에게 땅을 팔아 생산자본을 유지하고 도시 하부시설을 갖춘 자금을 얻출하고자 했다. 그러나 이와 달리 투기자본은 투자·개발에는 무관심한 채 부동산 투기를 통한 단기적인 전매차익만을 쟁기고 자금을 철수한다는 계획 하에 움직이고 있었다. 결국 71년 6월부터 투기로 인한 땅값 상승이 막바지에 이르고 선거도 끝나 더 이상의 자금 유입도 없을 뿐 아니라 들어온 투기자본마저 또 다른 투자대상을 찾아 대거 빠져나가자, 투기로 인해 한껏 부풀었던 지가의 거품 효과는 물거품처럼 사라졌다.

6월 이후의 경기가 어느 정도로 악화되었는지 양적으로 나타내기란 어렵다. 다만 사건 직후 분양증이 "10만원~15만원씩 팔았는데 현재는 3만원도 받기가 어렵다"는 부동산 업자의 인터뷰(『중앙일보』 1971. 8. 12.)에서 그 정도를 추측할 수 있다. 실제로 1971년 3월과 6월의 부동산 경기는 천지 차이였는데, 3월 18일과 19일 양일에 걸쳐 서울시가 '광주단지 유보지 5차 매각'을 단행하자 공업단지 중심지대는 당시 서울의 도심지 가격에 맞먹는 낙찰가에 팔리는 등 단지 내 부동산 가격이 호가를 쳤다.³⁶⁾ 그러나 6월에 와서 서울시는 무려가 건물지대의 철거민들을 광주단지로 이전시키는 계획조차도 백지화했는데, 그 이유는 광주대단지 유보지 매각이 잘 안되었기 때문이었다(『조선일보』 1971. 6. 22.). 상황이 이렇게 되자 서울시로서

만한 국회의원이 직접 광주대단지에서 유세를 하면서 약속했던 것들은 이들에게 광주대단지에 대한 확신을 주었을 것이다. 그러나 선거 후 찾아온 불경기와 서울시의 전매금지조치로 인해 이들은 '도속었다'는 분노는 건잡을 수 없는 것이었다.

36) 한국일보는 "광주공업단지 중심지대 종로상가땅값과 같아"라는 제목으로 '광주단지 유보지 5차매각' 관련 기사를 실었다(『한국일보』 1971. 3. 21.) 기사를 내용을 살펴보면 유보지는 최고 평당 20만 9천 원에 낙찰됐고, 이 가격은 3개월 전의 매각때와 비교했을 때에도 2배 상승한 것이었으며, 서울시의 70년도 부동산 평가기준표에서 신문로2가가 10만원~23만원, 안국동이 11만원~25만원, 동의동이 10만원~25만원 등 종로의 상가지대와 맞먹는 땅값이라는 것이다. 이 기사에서는 "서울시는 광주단지사업이 대성공이라고 평가하고 있는데 이 토지'붐'이 그대로 지속된다면 서울시는 예산 한 푼 들이지 않고 인구 36만의 위성도시를 이룩하는 결과가 된다"고 쓰고 있다.

는 이제 땅장사를 통한 재정수입 충당은 요원한 일이 되었다.

71년 7월 현재 개발 실적은 채 절반에도 이르지 못한 상태에서 재정상황은 총투자액 31억 6,000만원에 총수입 12억 5,000만원으로 나타나 엄청난 재정난에 허덕이는 처지가 되었다. 이제 마지막으로 남은 대안은 주민들에게 반강제적으로 토지를 매각하여 사업을 계속 추진하면서 재정수지를 맞추는 일이었다. 그리고 이러한 서울시의 목적은 1971년 7월 전매입주금지조치와 철거민과 전매입주자에 대한 '분양대금 일시불 상환 공고'로 현실화되었다.³⁷⁾

그렇다면 이 당시 주민들의 생활상은 어떠했을까. 투기자본이 썰물처럼 빠져나간 뒤 건설경기는 급격히 침체되고 막노동, 행사·노점상, 구멍가게에 의존하던 주민들의 생업은 더 이상 기대할 언덕을 잃게 되었다. 또한 고용증대를 위한 공단 조성사업은 이제 결음마 단계여서 단 순조립공정이나 섬유산업 등에 1,300여 명의, 10대 후반에서 20대 초반의 여성 노동자들만이 취업해 있을 따름이었다. 따라서 장·장년층의 남성들은 취업할 기회를 얻지 못했고 단지 '안'공장에서 일하던 얼마 안 되는 '여공'들도 일당 130원이라는 저임금에 시달리고 있어 주민들의 생계에 별 도움이 되지 못하는 실정이었다. 게다가 분양증을 구입하여 들어온 전매입주자들 역시 이농민이나 도시빈곤층 또는 당시 미군 철수로 황폐해진 기지촌 출신들이 상당수였다. 이들 또한 일자리 없이 한 두 달 지내면서 가진 돈마저 다 탕진한 후에는 초기 철거민과 별 다를 바 없는 처지에 놓여 있었다.

바로 이러한 상황에서 서울시의 분양지 매매계약이 강행된 것이다. 설상가상으로 1971년 7월 택지 매각 자체가 문제되고 있는 시점에서 경기도는 가옥에 대한 취득세를 부과했다. 서울특별시도 토지매각으로 광주대단지 건설투자 비용을 충당하려 했다면 경기도는 지방세인 취득세를 통해 해결하고자 했던 것이다. 경기도는 8월 15일까지 납부기한인 1,539만원의 고지서를 광주대단지 내 3,712동의 가옥에 대해 발부했다. 그 내용은 가옥의 평당 가격을 서울시의 분양지 매매 계약 공고에 준해 1만 5,000원으로 책정하고, 2%의 가옥 취득세율을 적용하

37) 전성천에 따르면 서울시는 전매입주자와 철거민에 대한 일시불 계약 공고를 내기 2개월 전인 5월 26일 이주민 각개인 앞으로 공문을 보내 "이미 지어놓은 주택은 불법으로 지은 것들이니 6월 10일 까지 자진 철거하지 않으면 시에서 철거해버리겠다"고 통보했으며, "6월 21일 '광주 대단지 불하가격 조정대책위원회 결성대회'를 열었다"고 회고하고 있으나(전성천 2001, 203) 서울시와 성남시 자료에는 기록이 없다. 그러나 5월에 어떤 조치가 있었던 것으로는 생각되는데, 민주화기념사업회에서 제공하는 익명의 자료에 따르면, 시민아파트 테모 준비 과정에서 시민아파트에만 용자 가격 일시불 상환 조치가 내려졌고 동시에 광주대단지에도 조치가 내려졌다는 기록이 있다.

여 10평 가옥의 경우 3,000원의 가옥 취득세를 부과한 것이다.³⁸⁾

결국 서울시는 광주대단지 조성 사업에 충당하기 위한 재정을 도시빈민 생활을 하고 있는 광주대단지 주민들로부터 분양대금이라는 명목으로 세입을 확충해 해결하고자 했다. 그러나 철거민과 전매입주자를 비롯한 단지 주민들은 분양대금을 일시불로 상환할 정도의 재산이 없었다. 서울시의 재정악화가 광주대단지에 집합적 소비수단을 제공하고 산업단지를 유치하지 못했기 때문에 주민들의 대부분은 일일노동을 하면서 생계를 근근이 유지하고 있었고 이들로 부터 세수를 확보하는 것은 기대하기 어려운 일이었다.

분양대금 일시불 상환 공고라는 사건의 계기와 관련하여 명확해지는 것은 사건의 주체에 관한 질문이다. 광주대단지 주민들은 원주민, 철거민, 전매입주자 그리고 세입자 및 무단입주자 집단으로 나누어볼 수 있는데 분양대금 일시불 상환이라는 사건의 계기에 직접적으로 볼 만을 가질 수 있는 집단은 철거민 집단과 전매입주자 집단이었다.

원주민들은 서울시의 토지 매입과 관련하여 '환지' 분양 문제로 '환지위원회'라는 조직을 구성하여 집단적인 항의를 벌이고 있는 상황이었고 단지개발이 이루어진 후 실업자로 전락할 수밖에 없었다는 점에서 사건에의 참여를 완전히 배제할 수는 없지만 땅을 분양받은 것은 아니었기 때문에 이러한 사건의 계기에 별다른 영향을 받지 못했다. 원주민들의 요구는 광주대단지의 철거민이나 입주자들과 같은 주민들과는 다른 차원의 문제였으며 사건 당시 요구조건이나 협상결과에서도 원주민들의 요구는 전혀 배제되어 있는 것으로 볼 때 원주민들이 사건의 주체로 참여했을 것이라고 생각하기는 어렵다.

마찬가지로 땅을 불하받지 못하거나 불하를 약속받고 가수용 천막에서 생계를 꾸리고 있던 무단입주자 및 세입자 집단에게도 이 공고는 큰 의미가 없었다. 특히 서울시는 세입자와 무단입주자들의 계속되는 진정으로 인해 1971년 7월 단대리에 가수용시키키로 결정하고 가구당 10평씩을 주어 분양 계약을 맺기로 했지만 아직 분양계약을 기다리고 있는 상태였기 때문에 분양대금 일시불 상환 공고에 대응할 필요는 전혀 없었다(『조선일보』 1971. 7. 6.). 실제로 사

38) 10평(시멘트 블록 기와집의 평균 평수)×15,000원(평당 가격)=150,000원(과세 표준 금액), 150,000원(과세 표준 금액)×0.02(가옥 취득세율)=3,000원(취득세액)(1971년 말 서울특별시 물가를 보면, 쌀 80kg 한 가가가 9,000원(중종)이었고, 밀가루 22kg 한 부대가 1,000원이었던 것을 감안하면, 3,000원의 세금은 적지 않은 부담이었다는 것을 짐작할 수 있을 것이다(성남시사편찬위원회 2004, 407-408).

건은 세입자들이 가수용 천막에 기거하는 동안 사건은 일어났는데, 가수용 천막에서 세입자들의 분양을 둘러싼 지방정부의 간섭으로 인해 세입자들은 사건에 참여하지 않는 집단으로 남았다.

철거민의 경우에는 분양받은 대지의 대금을 입주 후 3년부터 3년간 분할 상환하는 방식으로 토지대금을 받겠다고 약속했던 서울시가 갑작스럽게 태도를 바꿔 토지대금을 일시불 상환하라는 것이었으며, 1971년 7월은 단지 내 불황으로 현금보유 여력이 거의 없었을 것이었기 때문에 분양대금 일시불 상환 공고는 이들에게 큰 타격이 되었을 것이다.

가장 큰 영향을 받은 집단은 전매입주자 집단이었다. 전매 입주자들에게 이 공고는 부동산업자들의 농간에 의해 거둬들여 전매되어 한껏 오른 시세로 땅을 샀던 것을 다시금 시가로 그 땅을 두 번 사야 된다는 논리였으며, 단지에 들어올 때의 현금은 이미 분양증을 사고 집을 짓는 데 다 탕진한 상태에서 단지에서 별 소득이 없었기 때문에 이들은 분양대금을 상환할 능력이 없었다. 특히 입주자들 중에서도 철거민의 분양증을 부동산업자에게 구입하고 철거민들과 비슷한 처지에 놓이게 된 전매입주자의 경우에는 더더욱 항의를 선택할 가능성이 높았을 것으로 보인다. 따라서 전매입주자와 철거민 집단이 이 공고에 민감하게 반응했을 것이라고 생각해 볼 수 있다.

2. 대항조직의 출현과 운동엘리트의 운동방식

서울시가 분양대금 일시불 상환을 공지하자 주민들의 분노가 싹트기 시작했다. 철거민들과 전매입주자들은 동요하기 시작했고 마침 광주대단지 안에 세워진 제일교회(현 성남교회)의 전성천 목사와 교인들이 앞장을 섰다. 전성천 목사를 필두로 제일교회 교인들은 '단지 내 각 반별로 유지 및 명씩을 뽑아 모이라'는 내용의 사발 통문을 돌렸다.³⁹⁾ 7월 17일 100여 명이 모였고, 단지를 11개 구역으로 구분하여 각 구 대표 한 명씩을 선출, 11명으로 '분양지불하

39) 전성천과 제일교회 교인들이 앞장서 조직을 만들었다는 것은 '교회'라는 특수성에 기인한 것은 아니었다. 당시 대단지 안에는 교회가 50여 개나 있었지만, 사건 이후 "그 교회 목사들은 새로 파견된 관리들을 초대하여 연회를 베풀고 자기들은 주민들 '데모'에 가담하지 않았다는 것을 자랑삼아 변명했다"고 한다(이근무 1971). 제일교회가 조직의 중심부에 있었던 것은 단지 전성천이라는 엘리트의 존재 때문이었다.

격시정위원회(이하 시정위원회)(대표 박진하, 49세)라는 대책위원회가 결성되었다. 대책위원회는 다음의 4개 항에 걸친 요구 조건을 내걸었다.

<요구조건>

- ① 대지가격을 평당 1,500원 이하로 인하해 줄 것
- ② 불하가격을 10년간 연부상환토록 해 줄 것
- ③ 향후 5년간 각종 세금을 면제해 줄 것
- ④ 영세민 취로장 알선과 그들에 대한 구호대책을 세울 것

조직이 생기자 이 조직은 남아있던 광주대단지 주민들의 큰 호응을 받았다. 시정위원회는 7월 19일 '유지대회'라는 이름으로 집회를 벌였는데, 이 때 모인 인원만 2,000명이 되었다. 시정위원회조차도 예상치 못한 인원이었다. 시정위원회는 제일교회 앞마당에서 벌이기로 한 '유지대회'에 참가 인원이 많아져서 곧장 거리 행진 집회로 바꾸었으며, 각 구마다 두 명의 대표를 추가, 위원회를 33명으로 확대하였다. 주민들의 호응에 힘입어 시정위원회는 24일까지 서울시와 경기도 당국에 '우리의 요구사항이 관철되지 않으면 실력행사에 들어갈 것'이라는 단서를 붙인 결의문을 제출할 작정으로 서명용지를 돌렸는데, 몇 일새에 1만 5,000가구의 날인을 받았으니 광주대단지에 거주하고 있는 가구 중 1/3은 이 결의문에 날인한 셈이었다.

시정위원회가 5일 만에 1만 5,000 가구의 서명을 받아 관계당국에 진정서를 제출할 수 있었던 것 또한 대중들의 자발적인 소통 구조가 있었기 때문이다. 단지에는 체계적인 행정 단위가 없었지만 광주대단지 안 사람들은 사건 이전에도 행정당국의 지시 사항을 전달하기 위해서라도 소통 구조를 만들어야만 했다. 여기에서는 서울시에서 함께 거주하던 철거민들은 큰 역할을 했을 것으로 보인다. 서울시는 한 구역을 한꺼번에 철거하고, 그 구역에 살던 철거민들을 함께 이주시켰으며 이들은 단지 안에서도 멀지 않은 거리에 살고 있었다.

예컨대 철도청에서 서울역이나 용산역 등지의 무허가 건물지대를 철거해 중부면 탄리에 집단 분양하는 식이었다. 따라서 서울시 무허가 건물지대의 소통 구조가 단지 안에서도 작동했고, "행정 단위가 없어 전에 통반장을 지낸 사람들이 단지사업소와 성남출장소를 왔다 갔다 하며 당국의 지시를 구두 전달"했다(『조선일보』 1970. 11. 15.). 이러한 소통 구조들은 조직이 시정위

위원회에서 투쟁위원회로 개편하면서 투쟁위원 수를 확장, 진정서를 작성하고, 집회를 알리는 역할을 했으며, 단지 안 사람들이 사건에 참여해 연대를 할 수 있는 매개자 역할을 했다.

이렇듯 시정위원회는 서울시 당국과 경기도 당국에 수차 진정을 하며 때로는 산발적인 데모로 자신들의 주장을 표명하였으나 당국으로부터 아무런 응답도 없었다. 주민들은 “당국이 우리를 죽이기로 마음먹었다”며 분노의 목소리는 더욱 커져가고 있었다. 상황이 이렇게 되자 시정위원회도 좀더 강력한 무기를 보여줄 수밖에 없는 노릇이었다. 7월 28일 시정위원회는 또 한번의 집회를 열어 조직을 확대하여 대표 217명을 선출한 뒤 ‘시정위원회’를 ‘투쟁위원회’로 개칭하고 “백원에 뺏은 땅 만원에 폭리 말라”, “살인적 불하가격 결사반대” 등의 문구가 적힌 포스터를 작성해 집집마다 전단을 만들어 뿌리는 등 요구사항을 선전하고, 주민들을 더욱 동요시켰다(박기정 1971, 171~172).

이미 주민들의 대항조직이 건설되어 정세가 악화되고 있을 이 무렵(8월 1일)에 경기도의 가옥세 취득 고지서가 통보되었다. 8월 3일에는 투쟁위원회는 회의를 열어 8월 10일에 주민 쫓기대회를 열기로 합의하고 쫓기대회장을 성남출장소 뒷산으로 정해 전단을 3만 장이나 뿌렸다. 현수막과 포스터가 단지 곳곳에 도배되었다. 광주대단지 출장소 공무원들이 주민들의 동요를 모를 리 없었고, 이미 눈덩이처럼 커져버린 사태를 감당하지 못해 서울시 본청 주택관리관에게 “긴급 사태 발생, 현지 해결 불가능”이라는 구원을 요청했다. 서울시측은 사태가 심상치 않음을 느끼고 대책을 강구하여 마침내 투쟁위원회에 감정원 사정가격인 당초의 전매 입주자들에게 통보된 평당 8,000~16,000원의 지가를 절반 가격으로 내려 주겠다고 통보했다.40) 그러나 투쟁위원회측은 ‘전매입주자의 불하가격도 철거민과 동일하게 하라’는 요구를 강력하게 내세우며 서울시측의 타협안을 물리쳤고, 면세요구도 고집했다. 처음에는 있을 수 있는 반발 정도로 생각하며 대수롭지 않게 여겼던 서울시는 날이 갈수록 광주대단지의 분위기가 험악해지고 주민들의 반발이 결사적인 모습을 드러내자 마침내 당황하기에 이르렀고, 서울시에서는 8월 9일 투쟁위원회와 서울시 부시장과의 협상 테이블을 마련하게 되었다.

8월 9일 협상은 오후 늦게 서야 열렸는데, 협상에 목마른 주민들이 협상장인 서울시 광주

40) 전성천의 회고에 따르면 서울시는 대책위원회가 만들어지자 분양가격을 8,000원에서 12,000원으로 오히려 올려 받겠다고 통보, 진정서를 제출하자 7월 29일 회신에서는 고지서를 취소하고 가격은 차후에 결정하겠다는 내용을 통보하는 등 분양가격을 몇 차례에 걸쳐 조절했다고 한다(전성천 2001, 210).

대단지 사업소장을 에워싸고 협상결과를 초조하게 기다렸다. 서울시 최종완 제2부시장은 사태를 짐작하지 못한 채 “누가 당신더러 이곳에 와서 살라고 했소? 여기서 살지 않으면 될 게 아니요?”(박태순 1971, 260)라고 말하는 등 주민들에게 협상이 불가능하다는 인상을 주었다. 부시장이 이날 약속한 것은 단 하나, 내일(8월 10일) 오전 11시에 서울시장과 투쟁위원회와의 협상 테이블을 마련하겠다는 것이었다. ‘높으신’ 서울시장이 광주대단지까지 와 주민들의 요구사항을 검토하고 협상에 임하겠다고 하자 이날은 이번 사건의 ‘결정적’인 날임을 예감했다. 특히 10일은 ‘주민 쫓기대회’가 열리기로 계획된 날이었으며, 9일 부시장이 돌아가자 투쟁위원회에서 ‘시장이 내일 아침 11시에 오기로 약속했다. 한 사람도 빠짐없이 참석하여 우리의 단결된 힘을 보여주자’고 홍보하고 세 가지 요구조건, 다섯 가지 구호를 적은 현수막과 전단을 뿌려대며 주민들의 참석을 종용했다. 이때 요구조건과 구호는 다음과 같다.

<요구조건>

- ① 대지는 무상으로 하라.
- ② 토지는 세금을 면제하라.
- ③ 시급한 민생고를 해결하라.

<구호>

- ① 백 원에 대수한 땅 만 원에 폭리 말라.
- ② 살인적인 불하가격 결사반대한다.
- ③ 공약사업 약속 말고 사업하고 공약하라.
- ④ 배고파 우는 시민 세금으로 자극 말라.
- ⑤ 이간정책 쓰지 말라. 단지 주민 안 속는다.

위에서 진술한 1971년 광주대단지의 사건일지를 신문자료와 기존 문헌 등을 통해 작성해보면 다음과 같다.

<표 10> 1971년 광주대단지 일지

일자	사건	내용
1970년 7월 13일	1차 전매행위 금지 조치	전입자 분양 재계약 및 일시불 지급, 철거민 택지대금 일시불 지급.
1971년 4월 27일 5월 25일	제7대 대통령 선거 제8대 국회의원 선거	대통령 선거 운동원 공약 남반, 차지철 후보 "토지 무상 양여, 5년간 면세" 약속.
7월 13일	2차 전매행위 금지 조치	전입자 분양 재계약 및 일시불 지급, 철거민 택지대금 일시불 지급
7월 17일	불하가격시정위원회 구성	11명의 위원회 구성, 위원장에 박진하, 고문에 전성천 제일교회 목사 임명.
7월 19일	유지대회	2,000명이 모여 거리 집회, 각 구마다 두 명의 대표를 추가하여 위원회를 33명으로 확대.
7월 24일	서울시·경기도 출장소에 결의문 제출	단지 안 15,000 가구의 날인을 거친 결의문 제출.
7월 28일	시정위원회를 투쟁위원회로 개편	시정위원회를 투쟁위원회로 개편하고, 요구사항 적힌 건단, 포스터를 작성해 집집마다 첨부, 건단 배포.
8월 1일	건물취득세 고지서 발부	경기도 성남출장소 명의로 건물 10평당 평균 3,000원 부과.
8월 3일	주민권기대회 개최 합의	8월 10일에 주민권기대회를 열기로 합의. 광주대단지 출장소장은 서울시 본청에 구원 요청.
8월 9일	투쟁위원회, 서울시 부시장과 협상	서울시 부시장과 투쟁위 대표자들의 협상, 결별. 10일 오전 11시 서울시장이 와서 협상기로 합의.

7월 19일부터 8월 9일까지 진행된 대항조직의 건설과 조직화 과정에서 대항조직을 건설하는 데 큰 역할을 담당했던 전성천 목사의 역할은 매우 중요했다. 전성천은 1913년 12월 생으로, 대단지 사건 당시에는 58세였다. 경북 예천군 지보면에서 태어나 일제 때 일본 아오야마 학원에서 신학을 공부했고, 광복 후에 도미하여 1951년 프린스턴대학에서 석사, 1955년 예일 대학에서 철학박사를 받은, 한국 개신교회 최고의 엘리트였다. 그는 1959년 1월 자유당 시절 장관급인 공보실장(제3대)을 지내고, 자유당 공천을 받아 국회의원이 될 생각이었지만, 일이 생각대로 안 되자 1964년부터 1970년 초까지 경기도 지평교회 목사로 있다가 1970년에 광주

대단지로 가서 제일교회를 설립, 담임목사로 있었다.

이같이 이력이 출중한 전성천이 왜 환경이 열악한 대단지 같은 곳에 가서 그것도 개척교회를 세웠을까. 손정목은 "아마 황무지와 같은 곳에 들어가 인심을 얻어서 정치적 야망을 실현 시키고자 했을 것"이라고 추측하고 있다(2005, 101). 그러나 전 목사는 자신의 회고록에서 광주대단지에 개척교회를 세운 것을 종교적 '순수성'이라고 회고하고 있다. 전성천은 1970년 광주대단지에 들렀다가 "국가적으로 소외된 계층"을 두고 볼 수 없어 전 재산을 털어 이 곳에 정착했다고 회고하고 있다.

여하튼 광주대단지에 개척교회를 세운 후 전성천이 주민들에게 큰 신임을 받은 것은 사실인 듯 하다. 무슨 일이 나면 비밀 언덕이 없었던 주민들은 전성천을 찾아와 도와달라고 호소했고 교회 목사였던 전성천은 '해결사'로 소문이 자자했다.

광주대단지 사람들에게는 나에 대한 소문이 꼭 깔려 있었다. 상을 당하면 전성천 목사가 뒤처리를 해준다는 소문을 듣고 사람들이 몰려들기 시작한 것이다. '장래담당' 목사로 소문이 나면서 수많은 사람들이 몰려들었다. 나로서는 정말 감당할 수 없을 정도로 힘든 일이었다. 우리 교회에서는 얼마 전 한 주간 세 건의 장례식을 치른 일이 있다. 그것도 죽은 사람들의 이름이나 얼굴을 아는 형편도 아니었다(전성천 2001, 190).

세브란스 병원에서는 임의선 원장의 주재로 광주 대단지 무료 진료 계획을 세웠다. 1971년 7월부터 한 달에 한 번씩 광주 대단지에 가서 무료 진료를 해 준다는 계획이었으나, 실제로 7월부터 9월까지 와서 진료를 해 보니까 환자가 너무 많아서 10월부터는 한 달에 두 번씩 오는 것으로 변경했다(전성천 2001, 198).

장례를 치러주거나 음식을 대접하거나, 알고 지내던 지인들을 통해 무료 진료의 기회를 주는 전성천은 광주대단지 사람들에게는 큰 힘이 되었을 것이고, 이를 통해 제일교회도 부흥하게 되었으며 전성천에 대한 신임도 컸을 것이다. 그러나 전성천과 제일교회 교인들이 앞장서 조직을 만들었다는 것은 '교회'라는 특수성에 기인한 것은 아니었다. 당시 대단지 안에는 교회가 50여 개나 있었지만, 사건 이후 "그 교회 목사들은 새로 파견된 관리들을 초대하여 연회를 베풀고 자기들은 주민들 '데모'에 가담하지 않았다"는 것을 자랑삼아 변명했다"고 한다(이

근무 1971). 제일교회가 조직의 중심부에 있었던 것은 단지 전성천이라는 엘리트의 존재 때문이었다. 서울시가 전매입주자들과 철거민들에게 분양체결 공고를 내자 힘이 없던 주민들은 전성천이라는 엘리트에게 해결을 호소한 것은 어쩌면 당연지사였다. 전성천은 주민들의 호소에 부응하여 투쟁위원회를 조직하고 자신이 신임하고 있던 장진하 장로를 위원장에 앉혔으며 자신의 인맥을 동원하여 사건을 해결하려고 했다.

3. 사건의 발발과 도시빈민의 붕괴

1971년 8월 10일, 아침부터 몹시 흐린 날씨에다 비까지 내렸다. 양택식 서울시장이 직접 현지에 나와 투쟁위원회와 협상에 임하겠다는 약속을 받은 투쟁위원회는 새벽부터 단지 내에 전단을 뿌리며 대회장으로 정한 성남출장소 뒷산으로 주민들을 모으기 시작했다. 오전 9시가 넘으면서 벌써 현수막과 피켓을 든 주민들이 대회장으로 몰려들기 시작했고, 10시 경에는 이미 3~6만(여명⁴¹⁾)이 대회장을 온통 뒤덮고 출장소 마당을 비롯한 공지와 간선도로까지 인파로 매워졌다. 주민들은 가슴에 '살인적인 불하가격 결사반대'란 리본까지 달고 있었다. 이렇게 모여든 사람들은 양 시장이 약속한 11시를 기다리며 웅성였다. 주민들 사이에 청년들은 몽둥이를 든 자들도 적지 않았다.

11시가 되자 양 시장은 나타나지 않은 채 비만 쏟아졌다. 각종 기록들에서 양 시장이 광주대단지에 도착한 시간은 모두 다르게 나타나지만, 11시 30분경까지 양 시장이 나타나지 않은 것은 분명하다. 양 시장은 이날 '여의도 개발계획' 기자 회견으로 인해 광주대단지에 늦게 도착했는데 아이러니하게 도시 계획을 전·홍보하느라 사건을 유발시킨 것이다. 이날 기자회견에서는 여의도개발에 개발비 112억 6,000만원을 투자하고 주요 공공기관을 이전, 고밀도 주거지를 조성해 이상적인 신시가지를 만들겠다는 계획이 발표되었다(서울특별시사련찬위원회 편 2006). 당시 양 시장을 보좌했던 손정목은 양 시장인 11시 이전에 이미 광주대단지에 도착

41) 이날 모인 군중들은 적게는 3만여 명으로 기록되고 있으며, 많게는 6~7만여 명으로 기록되고 있다. 이날 단지 '안' 시장들은 모두 '철시'하고 집회 장소에 모였으며, 당시 실업자 수가 50%를 넘고 있던 당시 상황을 돌이켜보면 5만여 명은 충분히 넘었을 것으로 보인다. 이 수는 전체 가구 당 적어도 1명씩은 참여한 것으로, 기존 연구들에서 전매입주자들만을 사건의 주체나 주동자로 꼽고 있는 것은 무리가 있는 주장이다.

했다는 진술을 편 바 있는데, 이는 손정목이 서울시 관계자 입장에서 진술한 것으로 보인다. 11시가 넘자 출장소 직원은 양 시장이 차가 막혀 늦는다는 변명 거리로 주민들을 진정시키려고 했으며, 양 시장이 이 시간에 도착했다면 사건의 경로가 달라졌을 거라는 점이 이를 뒷받침 해준다.

양 시장이 약속된 시간에 협상장에 나타나지 않자 주민들은 '속았다', '시장이 시간을 어겼다', '우리를 사람 취급 안 한다'면서 흥분하기 시작했다. 30분이 지나도록 양 시장은 나타나지 않았다. 그동안 성남출장소 직원 4명이 스피커를 통해 "양시장은 천호동에서 교통이 막혀 오지 못하니 좀더 기다려라"는 내용을 주최 측을 통해 알렸지만 주민들의 흥분은 가라앉지 않았다.

사건은 익명의 20대 청년들 몇 명이 '나가자'라고 외치며 대회장에서 150m 떨어진 성남출장소 입구 길에 세워둔 서울시 환지과장의 지프(서울관 1-356호)를 때려 부셔 개울에 밀어넣으면서 시작했다. 100여 평짜리 광주대단지 사업소에 몰려 간 젊은 청년들은 닥치는 대로 때려 부수고, 곡괭이와 몽둥이 등을 휘두르며 사무실 5개가 있는 100평 사업소 안에 있던 집기들(선풍기 4대, 전화기 4대, 마이크 4대, 형광등 40개, 캐비닛 30개와 철제 책상 등)을 파괴하고 벽에 걸린 사업계획서, 사진, 서류 등을 찢어 불태웠다. 이 통에 사업소 직원 92명은 모두 달아났고 달려왔던 성남지서 경찰관 30여명도 군중에 위압당해 모두 사라졌다.

주민들은 성남출장소로 다시 밀려가 총무, 재무, 사회 개발계와 소장실이 있는 130여 평의 본관 건물로 침입, 책상과 의자를 때려 부수고 서류를 꺼내 불을 질렀다. 사무실 내부에 있던 모든 서류가 타 버렸으나 주민등록증이 있는 민원 사무실은 본관과 20m 정도 떨어져 있어 유리창만 깨지는데 그쳤다. 12시 30분께 단지 내에 있는 성남소방지서 소방차 2대가 불을 끄기 위해 달려 왔지만 군중들은 소방차에도 돌을 던져 접근을 못하게 했고, 광주경찰서 기동경찰대 1백 여 명이 이들을 말리려 했으나 손을 쓰지 못했다.

양택식 서울시장이 광주대단지에 도착한 것은 11시 30분에서 12시 사이였다. 투쟁위원회는 자신들의 의도와는 다르게 청년들을 중심으로 폭동이 벌어지자 협상장을 대회장에서 2km 정도 떨어진 제1공업단지 내 삼영전자공업사 회의실에서 양 시장을 맞았다. 양 시장은 광주대단지에 도착하면서 이미 폭동이 벌어지는 사태를 지켜보았기 때문에 이들의 주장을 듣고 가능한 테까지 요구조건을 들어주겠으니 난동을 중지시킬 것을 대표자들에게 당부하고 대표자들

도 이에 합의했다. 그러나 양 시장과의 합의 내용은 폭동을 중지시키기에는 '구체적'이지 못한 것이었다. 또한 투쟁위원회 협상 대표자들이 합의내용을 가지고 현장으로 갔을 때에는 합의 내용을 전달할 수 없을 정도로 군중들의 대상물들에 대한 폭력이 거세지고 있었던 상황이었다.

양 시장은 12시에서 1시 사이에 광주를 돌아서 서울로 돌아갔으며, 청년들 5천여 명은 때를 지어 양 시장과 서울시 간부 및 단지 사업소 직원들이 있다는 풍문에 따라 이곳저곳으로 몰려 다녔다. 이들은 이 와중에 성남출장소 마당에 세워 반트럭(돈 7-492호) 등 눈에 띄는 대로 관용차를 불태워 개울에 밀어 넣었고, 성남 출장소의 불을 끄려고 출동한 광주단지 내 성남소방지서 소속 소방차 2대에 돌을 던져 소방차는 화재현장에 근접하지도 못한 채 150m 앞에서 되돌아갔다.

1시계부터 200여 명은 서울 시영버스 9대(7-281호, 6-299호 등)와 지나가던 트럭 3대를 뺏어 타고 '서울로 가자', '대통령을 만나겠다'며 수진리 고개로 향했다. 이 과정에서 운전사들이 승차를 거부하자 청년들은 버스와 트럭 유리창을 닦치는 대로 부수고 운전자들을 몽둥이로 때렸다. 경기 영 5-2580호 트럭이 이들에게 뺏겼고 운전사 박정호씨(35)는 돌에 맞아 머리가 깨졌고 단지로 들어오던 서울 영 6-2845호 버스 운전사 김봉호씨(49)는 청년들에게 끌려가 곤욕을 당했다는 기록이 남아있다(서울시사편찬위원회 편 1996). 그러나 군중들이 '아무나'에게 폭력을 가한 것으로 볼 수는 없다. 군중들은 '이방인', 단지라는 공간을 이탈하려는 자, 따라서 '무리'에 흠집이나 균열을 일으키려는 자들에게 폭력을 가했으며, 군중들 사이에서는 폭력이 일어나지 않았다. 버스를 타고 서울로 진출하는 모습은 사진 기록이 남아있는데 이는 80년 5월 광주민중항쟁에서 시민군이 트럭이나 버스를 타고 가두 행진을 벌이는 행렬과 매우 흡사한 모습이었다. 버스 외부에는 현수막과 피켓이 걸려있고 젊은 남성들이 몽둥이 등을 들고 버스 차창과 출입문에 때달려 몸서 인상을 쓰고 있는 모습이었다.

오후 2시쯤 되어서야 폭동 사실을 안 서울시 경찰국 소속 기동대 50여 명이 단지입구 수진리 고개에서 이들의 서울 진출을 막기 위해 최루탄을 발사했고 군중들은 투석적으로 이에 맞섰다. 서울시 경찰국 기동대 450명이 대단지 입구에 도착한 것은 하오 2시 15분경, 광주경찰서 기동대 4백 명이 도착한 것은 오후 3시가 가까워져서였다. 이때부터 군중들은 경찰과 대치, 돌팔매와 욕지거리로 맞섰고, 경찰의 최루탄과 주민의 투석으로 맞선 데모가 한창일 무렵 때마

침 참의를 가득 실은 삼륜차가 지나가다 옆에서 참의 한 가득이 언덕에서 굴러 떨어졌다. 데모를 하던 군중들은 남남노소를 가릴 것 없이 모두 정신없이 차에 달려들어 흠탕에 떨어졌던 것까지 주워 먹기 시작했다. 순식간에 한 차분의 참의가 없어지고 말았다.⁴²⁾

이들은 다시 성남파출소를 에워싸고 아우성을 치며 몽둥이로 파출소 유리창을 모조리 부순 다음 파출소 앞에 세워둔 광주경찰서 2호 백차에 휘발유를 뿌려 태워 버렸고, 대단지 입구에 세워둔 수원경찰서 소속 차량(경기관 1-341호)을 넘어뜨려 인근 남문주유소에서 휘발유를 퍼내어 불을 지르고 이 차에 탔던 순경 등 2명을 몽둥이로 때려 놓았다. 주민들과 경찰과 대치하던 군중들은 하오 5시 20분경 서울시가 모든 요구조건을 무조건 들어주겠다는 소식이 전해지자 빨빨이 흩어지면서 이 사건은 막을 내리게 된다.⁴³⁾

42) 윤홍길의 단편소설 '아름켈레 구두로 남은 사나이'(1978)에서 '참의 사건'은 이렇게 적었다. "삼륜차 한대가 어찌다 길을 갈 못 들어 가지고는 그만 소용돌이 속에 파묻힌 거예요. 대물 피해서 빠져 나갈 방도를 찾느라고 요리조리 함부로 대가리를 디밀다가 그만 뒤집혀서 별명 나자빠져버렸어요. 누렇게 익은 참의가 와그르르 쏟아지더니 길바닥으로 구름이다. 경찰을 상대하던 군중들이 돌맹이질을 딱 멈추더니 참의 쪽으로 발뺌처럼 달려붙습니다. 한 차분이나 되는 참의가 눈깜짝할 새 동이 나 버립니다. 진흙탕에 떨어진 것까지 주워서는 어쩔어쩔 깨물어 먹는 거예요." 극중 인물인 권 선생은 이를 계기로 "나체를 확인한 이상 그 사람들하곤 종류가 다르다고 주장해 나온 근거가 별안간 흐려지는 기분"이 들면서 사건에 참여하게 된다.

43) 전성천(2001)은 자신의 회고록에서 사건은 자신이 청와대 비서실과 서울시 측과 전화 협상을 통해 요구사항을 모두 들어주겠다는 약속을 받고 '높은 단상 위에 올라' 서울시의 약속을 알리면서 군중들을 행동을 제지시켰다고 기록하고 있지만, 군중들이 경찰과 대치하고 있는 소란스런 상태였으며, 군중들은 넓은 구름지대에 넓게 퍼져있었던 상황에서 '높은 단상'에 올라 군중들을 지도할 수 있었을 거라고는 생각되지 않는다. 차라리 이 사건은 저녁이 되고 요구조건이 합의되었다는 소식이 소문처럼 입에서 입을 통해 전달되자 자연 소멸되었을 것으로 추정된다.

<표 11> 1971년 8월 10일 광주대단지 사건 일지

시간	내용
11:00	성남출장소 뒷산 공지에 주민 3-6만명이 군집
11:00-11:30	양택식 시장이 도착하지 않자 서울시 사업소 방화, 서울시 환지과정의 지프 파괴
11:40	성남 출장소 방화
12:30	소방차/경찰 진압 시도
13:00	관용차 방화, 시영버스 탈취
14:00	경찰 기동대와 대치
14:30	광주경찰서 백차 방화
15:00	경찰 기동대 대거 도착, 투석전
15:30	침의 트럭 사건
17:20	서울시가 모든 요구조건을 무조건 들어주기로 했다는 소식에 해산

광주대단지 사건의 전개와 관련하여 '투쟁위원회'라는 조직의 역할은 많은 의문점을 던지고 있다. 의문의 핵심은 사건의 주체와 관련이 되는 '투쟁위원회'와 전성천 목사가 8월 10일 약 6 시간동안 일어난 사건을 주도했는가 하는 문제이다. 사건이 일어나기 한 달여 전에 소집된 조직이 광주대단지에 쌓여있는 몇 가지 문제를 해결하기 위해 주도적으로 활동한 것에는 의심의 여지가 없다. 사실상 8월 10일 집회라는 공간 또한 투쟁위원회에서 만들어낸 공간이다. 그러나 8월 10일 사건 일지에서 볼 수 있듯이 이날 사건에서 투쟁위원회의 역할은 그다지 보이지 않는다.

전성천과 투쟁위원회는 사건에 어떤 역할을 한 것으로 볼 수 있을까. 몇몇 연구들의 주장에 서처럼 전성천과 투쟁위원회가 주민들을 동원한 것이며 그러므로 사건의 주체는 전성천과 투쟁위원회였을까. 먼저 전성천과 투쟁위원회의 사건에 대한 평가를 살펴보면 사건은 투쟁위원회의 의도와 크게 빛나고 있는 것을 확인할 수 있다. 투쟁위원회의 투쟁목표는 면세와 토지가격의 '정상화'였다. 그러나 이들은 사건을 만들려고 하지는 않았다. 즉, 항의양식이 달랐던 것이다. 투

쟁위원회는 전성천의 인맥을 이용하여 양택식 시장을 면담하고, 각 정부 기관에 진정서를 제출하고, 부시장과 협상 테이블을 만드는 등의 '온건한' 저항 방식을 보였다(박태순 1971, 260).⁴⁴⁾ 이러한 저항 방식은 전성천이란 엘리트가 없었다면 불가능한 것들이었다. 예컨대 8월 9일 부시장과의 협상과 8월 10일 시장과의 협상 또한 광주대단지의 열악함이 가장 밑바탕이 되었겠지만, 전 목사가 없었다면 어려운 조건이었을 것이다.

또한 전성천과 투쟁위원회는 당시 사건을 진두지휘하지 않았다. 차라리 투쟁위원회는 사건이 거칠게 폭발해 '통제가 불가능한 상황이 되자' 대중들이 '모르게' 협상 장소를 옮기는 등 사건을 벌인 대중들과는 차별적인 행동을 취했다. 단적으로 전성천은 한 인터뷰에서 "당시 사건이 그렇게 확산되리라고는 꿈에도 생각하지 못했다"며 "통제가 안 되는 상황"이었다고 설명한다(『성남일보』 2001. 8. 2). 당시 8월 10일 집회 신고를 경찰에 신고할 때도 "자칫 터질지도 모르는 폭력사태에 대비해서 사전에 경찰병력을 강화해 달라고 요청"하기도 했고(전성천 2001, 211), 사건 직후 "목적이 달성되었으니 동요하지 말라"고 설득하기도 했다(『조선일보』 1971. 8. 12).

다음으로 투쟁위원회와 사건 구속자들의 구성을 비교해볼 때에도 상이함을 발견할 수 있다. 투쟁위원회 위원장직을 맡으라고 설득 당하던 전성천은 "끝까지 사양을 하면서 그 대신 내가 신임하는 사람으로 위원장을 삼"았다. 위원장은 제일교회 장로였던 장건하였으며, 투쟁위원회 위원들도 제일교회 교인들로 구성되었다. 투쟁위원회 사무실조차도 제일교회 안에 둘 정도로 투쟁위원회는 전성천, 그리고 제일교회와 긴밀하게 연결되어 있었다. 전성천의 말대로 "이번 광주 대단지의 '태도'는 내가 사무하던 제일교회가 사실상 주동체였다."(전성천 2001, 229) 그러나 이들은 사건이 벌어지고 구속되거나 정부의 위협을 당하지는 않았다. 전성천이라는 튼튼한 버팀목이 있었기 때문이기도 하지만, "그 폭동에 있어서는 나나 우리 간부 누가 가담했다거나 선동한 일은 전혀 없었다"는 전성천의 회고처럼, 실제 사건과는 연루되지 않았다는 것을 정부에서도 인식하고 있었기 때문이었다.

44) 전성천은 서울시를 비롯해 내무부, 총리실에 도움을 요청하기도 했다. 전성천은 관계부처에 직접 요청을 하기도 하였지만, 예산이 없다는 이유로 진정내용이 번번히 받아들여지지 않았다고 회고하고 있다(전성천 2001, 203). 전성천은 막내 동생인 전상근이 당시 1급 공무원으로 과학기술처 종합기획실장으로 재직 중이었고, 전상근과 양택식이 친구사이여서 이 인맥으로 사건을 풀어가기도 했다. 사건이 일어나자 청와대 비서실장은 전상근을 통해 전성천과 전화통화로 해결방안을 모색하기도 했다(전성천 2001; 손정목 2005).

정작 사건 직후 구속·검거된 사람들은 10대 후반에서 20대의 청년층의 남성이었고, 직업도 실업 상태이거나 자유노동을 하는 도시민들이었다. 이들은 사건이 일어난 밤부터 몇 일간 사진 관독을 통해 검거되었다. 즉 8월 10일 성남출장소와 광주 대단지 사업소, 경찰서에 붙을 지르고 경찰과 투석전을 하면서 대치하던 사람들은 서울시와 협상을 하며 사건을 진정시키려고 했던 투쟁위원회라는 조직의 상층부와는 다른 사람들이었으며, 이들이 진짜 사건을 일으킨 주체들이었다. 결론적으로 투쟁위원회는 8월 10일 사건을 예상하거나 지도하지 않았다. 그러나 투쟁위원회가 만든 8월 10일 쫓기대회는 대중들을 군집시키고 도시민들 특유의 저항적 행동을 벌일 수 있는 '공간'을 만든 것만은 분명하다.

조직적이지 않았던 8월 10일의 사건의 주체는 분명 광주대단지 주민들이었다. 이들은 비조직적이고 우발적으로 사건을 일으켰으며 하룻동안 '집단 폭력'이라는 정치의 방식을 보였다. 이들은 양택식 시장이 약속한 시간에 협상장에 나타나지 않자 '속았다'면서 관공서와 차량에 폭력을 행사했고, 경찰이 이를 제지하자 화염병과 돌을 던지며 맞았다. 이러한 집단 폭력의 양상을 언론기관들은 광주대단지 사건을 "무법천지", "광란의 도가니"라고 묘사할 수 있는 증거물로 사용했다. 그러나 도시민들의 집단 폭력은 비합리적인 행동은 아니었다. 이는 사건에서 도시민들이 폭력을 가한 대상들을 살펴보면 알 수 있다. 사건에서 대중들이 폭력을 가한 대상들은 다음과 같다.

경기도 성남 출장소 건물 1동 및 건물 내 서류 일체 전소
 서울시 광주대단지 사업소 유리창과 각종 기물 남김없이 대파
 광주경찰서 성남지서 파괴
 차량피해 22대 가운데 소실 4대(관용차, 경찰차 등), 시영버스 대과 5대, 소과 13대

경기도 성남출장소, 서울시 광주대단지 사업소, 광주경찰서는 지역정치의 억압적 국가장치들이다. 그리고 광주대단지의 주민들은 광주대단지 내에 있는 억압적 국가장치들 전부에 대해 폭력을 행사했다. 주민들은 어떻게 억압적 국가장치에 대한 적대를 가지게 되었을까. 결론부터 말하면 주민들은 억압적 국가장치에 대한 공동의 경험이 존재했기 때문이다.

이러한 경험은 실로 오래된 것인데, 짧게는 일제시대부터 경찰서 등의 국가장치들은 대중

들의 먹을 것, 입을 것, 살 곳을 약탈하는 곳으로 인식되었다. 이러한 인식은 해방 이후 전국적으로 국가장치를 인민위원회로 전환하였던 것과 미군정의 탄압에도 불구하고 대구를 시작으로 전국적으로 일어난 10월 인민항쟁에서 대중들의 폭력의 대상이 경찰서와 지주들이었다는 연구에서도 살펴볼 수 있다. 커밍스는 이 항쟁에서 대중들의 극단적인 폭력들은 사실 합리적인 것으로, 억압과 착취를 일삼은 지배자들을 대중들이 실제로 인식하고 있었다고 말한다(Cummings 1986, 정해구 1988). 제주도름 제외하고 10월 인민항쟁 이래로 국가장치에 대한 점거, 방화 등의 폭력이 일어난 것은 광주대단지가 처음이다. 그렇다면 광주대단지 사람들은 국가장치에 대한 어떤 인식적 기반이 있었던 것일까.

어느 날 전입신고를 하기 위해 출장소를 찾아갔다. 추첨을 하기 위해서 전입 확인서가 필요했다. 그러나 출장소에서는 추첨을 하고 단지가 확정돼야만 그 단지 호수로 전입이 가능하다는 것이 아닌가. 다시 수 km를 걸어 사업소에 문의하니 전입확인서가 있어야 추첨이 가능하다면서 귀찮다는 듯 거들며보지도 않았다. 어느 장단에 춤을 추어야 할지 몰랐다. 다음날, 다시 출장소에 갔다. 담당자는 전입신고를 받을 수 없고 주민등록카드가 도착했다는 확인증을 때 주었다. 그것이면 된다는 것이었다. 어제는 왜 안해주고 골방을 먹었느냐고 했더니 그 담당자는 철거민이 그런 것도 모르느냐면서 육박질러 눈치만 보다 나올 수밖에 없었다(김상운 1986, 522-3).

여하튼 무엇보다 사방에 난립한 판자집 천막집들이 높은 양반들의 눈에 되는 것이 실무자들에게 큰 걱정거리가 된 듯했다. 그러나 담당 실무자들의 그러한 초조는 빈자들의 삶의 뿌리를 뒤흔드는 큰 충격으로 나타났다. …… 그 사이에도 자진철거 독촉은 빗발 같았다. 높은 분이 어느날 왕립하시니 그 안에 철거해야 한다는 것이었다. 그 높은 분의 지적 한마디에 수천 세대 수만명 주민들의 운명이 풍전동화처럼 위태로와질 수 있는 것이다. …… 여름이 되었다. …… 높은 양반이 지나다 산꼭대기에 다닥다닥 붙은 부평 '맨션단지'를 보고 저 것들은 뭐냐고 물으셨다는 것이었다. 이제는 지칠 대로 지쳐 좋은 땅이고 뭐고 귀찮았다. 주민들은 마침내 분노했다(김상운 1986, 526-32).

"공연히 기자다, 뭐다 하고 찾아와서 이러쿵저러쿵하지만 똑같은 뉘뚜리를 수없이 되풀이 해 봤자 정작은 신문에 기사 한 줄 반영도 안 되는데 공연히 위로부터 눈총 받고 야단맞을

것을 하지 않겠다는 거겠지요”(이상백 1971, 131).

즉 국가장치에 대한 대중들의 인식은 “실정을 전혀 파악하지 못한 채, 강압적·억압적으로 일을 처리했”으며(박태순 1971, 259), 확실히 대중들의 편은 아니었다. 국가장치는 삶의 터전을 철거로 빼앗고, 대중들을 ‘속이는’ 존재였으며, 세금이나 건어기는 것이었다. 대중들의 언어에서 국가장치와 관계 공무원들은 ‘높은 분’이나 ‘위’로 표현되어졌고, 대중들은 이러한 인식은 평소에는 나타나지 않았지만 사건이 일어나자 정확하게 목표물로 지적되었다. 예컨대 대중들은 흥분하여 아무 것에도 폭력을 행사하지 않았고, 침착하게 국가장치들을 골라 타격했다. 따라서 대중들의 폭력이 비합리적이었거나 ‘충분한 상태에서 광란을 벌었다’는 식의 이야기는 도시민들의 저항 형태를 권위주의적 국가의 입장에서 ‘법적 처벌 대상’으로 삼기 위한 것에 다름 아니다.

4. 사건의 소멸: 일상으로의 복귀

양택식 서울시장은 주민들에게 ① 전매입주자의 토지불하 가격은 원 철거이주자와 똑같은 조건으로 평당 최고 2,000원 선으로 낮춰주겠으며 주민들을 위해 구호양곡을 방출하고, ② 주민들이 요구한 토지취득세 면세는 경기도 당국과 협의해서 부과를 보류하고 면세의 혜택을 적극 추진하겠다고, ③ 공장을 빨리 가동시켜 실업자를 구제하도록 하겠다고 약속했다. 광주대단지 소요사태 발생 다음날인 8월 11일 내무부는 광주대단지들 ‘성남시’로 승격시키겠다고 발표, 양주 군수이던 이석봉을 초대시장으로 내정하고 구호사업을 펴 1인당 3.6kg의 밀가루도 지급하기 시작했다. 그리고 대단지 개발을 위한 공장건설, 주택건설 작업에도 박차를 가해서 9월부터는 1일 3천명 선으로 취업인원도 늘었다. 여기에서 사건 발생 이후 서울시 당국의 태도가 어느 정도 달라졌는지를 짐작할 수 있다. 특히 상수도 식수문제는 2개월 만에 상당한 진척을 보였는데, 이는 서울시가 간단하고도 기본적인 문제의 해결조차 하지 않았음을 입증한다.

9월 3일에는 광주대단지와 경부고속도로 서초리 인터체인지를 잇는 도로가 개통되어 급행버스가 운행됨으로써 서울과의 거리가 40분대로 단축되었고, 9월 28일에는 경기도가 성남단

지 율동대책을 위해 9억 440만원의 예산을 확정했다. 10월 14일에는 정부가 서울시 주관인 대단지 사업을 경기도로 이관, 경기도가 앞으로 3년 동안 56억원의 사업비를 투자, 성남단지를 서울시의 위성도시로 개발하도록 확정함으로써 성남단지에 대한 정부의 대책을 재조정했다. 그러나 성남시로의 승격은 사실 8월 10일 사건이 조금 앞당겼을 뿐, 이미 정부당국이 계획하고 있던 것이었다. 정부는 전매입주자와 철거민들에게 토지 분양 대금을 받아낸 후 행정과 사업을 경기도 관할로 넘기려고 했다. 그러나 이는 계획이었을 뿐 성남시로의 승격은 광주대단지 사건이 일어난 후 실재화되었다는 점에서 성남시의 탄생이 사건과 직접적으로 연결되어있다는 것은 불변의 사실이다.

사건은 김성배(26) 등 21명 구속으로 마무리되었다. 1972년 1월 29일 서울형사지방법원합의 6부(재판장: 박충순 부장판사)는 광주대단지 사건 선고공판에서 검찰의 공소사실을 인정, 21명의 피고인 중 경찰 지프를 불태운 이 모(19)에게 징역 1년 6월 장기 2년을, 이강철(27)에게 징역 2년의 실형을 선고하고, 18명의 피고인에게는 미성년자이거나 주모자가 아니라는 이유로 징역 1년 6월 집행유예 3년(10명), 징역 6월 집행유예 1년(8명)을 선고하였으며, 김무산(26)에게는 무죄를 선고했다(이상 NCKK 인권위원회 1987, 191-199). 이렇게 사건이 마무리되면서 주민들은 일상으로 돌아왔다.

제2절 사건의 정치적 성격

1. 폭동/난동론

이 사건에 가장 처음 부여된 이름은 광주대단지 ‘폭동’, ‘난동사태’였다. 사건 직후인 1971년 8월 11일과 12일 양일에 걸쳐 각종 언론들은 이 사건의 원인과 전개과정을 대대적으로 보도하면서 사건의 원인으로서는 광주대단지의 ‘치참한 상황’을 꼽으면서도, 사건의 전개과정에서 있었던 주민들의 ‘폭력’ 행사를 세세히 보도했다. 언론은 ‘무법천지’를 사건의 ‘대명사’로 붙였고 사건의 줄거리에는 ‘충분한 청년들이 분별없이 폭력을 행사했다’는 내용을 채웠다.

광주대단지 사건에 대한 이러한 입장은 박정희 정권에 의해 공식적으로 확정되었다. 당시

국무총리였던 김종필은 9월 14일에 열린 국회 안보질의 대정부 질문에 대해 대단지 사건이 “전매입주자들이 주동이 되어 일으킨 난동”(NCCK 인권위원회 1987, 197~198)이라고 매도한 것에서 확인할 수 있다. 최근 국가기록보존소에서 비밀 해제된 1971년 8월 11일자 광주대단지 사건에 대한 대통령 보고서(보고번호 제71-458호, 보고관 정종택)의 첫 페이지에서는 박정희 대통령이 “주동자를 엄단에 처하라”는 매도도 살펴볼 수 있다.⁴⁵⁾

특히 언론과 정권이 이 사건을 쉽게 ‘폭동’으로 포장할 수 있었던 것은 광주대단지 주민들과 같은 도시빈민에 대한 지배적인 시각이 영향을 주었다. “이곳 사람은 저녁 때 싸우면 그 이튿날까지 간다”, “반사회성이 농후한 주민들이 생활은 어려운데 분양계획을 추진하니 터질 것은 불을 보듯 환한 일”(『조선일보』 1971. 8. 12.) 등 광주 대단지 사람들의 성격이 난폭하고 반사회적이라는 것이다. 이런 주장은 광주대단지에서 일어난 폭력·질도·사기 사건이 다른 지역보다 월등히 높다는 것이 좋은 증거 역할을 하였다. 당시 국회 입법조사관인 이상민의 ‘광주대단지 사건’에 대한 한 보고서에서도 ‘사회 불안 요소’라는 인식이 강하게 나타난다.

유독 못사는 철거민만을 이주시키려고 하는 것은 합리적인 해결책이 되지 않을 뿐만 아니라 무모하기 짝이 없는 정책이 아닌가? 그 이유는 첫째, 못사는 다수의 민중을 한 곳에 결집시켜 놓으면 반란 세력을 구축하기 용이하고 폭동의 여기가 쉽다는 점도 있고, 둘째, 이 상태에서 15만 명의 빈민집단으로 도시화한다 해도 서울 인구를 분산시키는데 어느 정도의 도움을 줄 뿐 도시의 약동하는 생명력과 자립도가 의심스럽고, 또 세계 어느 곳에서도 찾기 힘든 불량하고 불미스런 도시가 되지 않을까 우려되기 때문이다(이상민 1971).

즉 광주대단지 주민들에 대한 지배적인 시각은 ‘가난’이 키운 ‘반사회성’이다. 도시빈민을 반사회적이고 범죄를 저지를 가능성이 농후하다는 인식은 광주대단지에서 일어난 집단폭력을 쉽게 ‘폭동’ 혹은 ‘난동’이라고 규정짓는데 큰 역할을 했다.

광주대단지 사건을 ‘폭동’ 혹은 ‘난동’으로 성격지었던 것은 이렇듯 사건 당시 벌어졌던 ‘집단폭력’을 근거로 한 것이었다. 그러나 사건의 전개과정에서도 살펴봤듯이 사건에서 주민들은 출장소, 경찰서, 관용차량 등 국가기관에 관련된 것들을 폭력의 대상으로 삼았다. 주민들 사

45) 최근까지도 광주대단지 사건에 대한 서울시와 성남시의 공식명칭은 ‘폭동’으로 기록되고 있다. 서울특별시사편찬위원회 편 1996과 성남시사편찬위원회 편 2004 참조.

이에서 폭력은 거의 없었으며 그들은 정확하게 국가에 대한 집단폭력을 행사했고 주민들은 집단폭력에 대해 호응하고 있었다. 그리고 요구사항이 수락되자 폭력과 항의의 장은 먼저처럼 사라져버렸다.

정권은 사건의 이름을 ‘폭동’이라고 이름붙이면서 폭력은 비윤리적이며, 폭력행위의 주체들을 윤리적으로 비난함으로써 제2의 광주대단지 사건을 무마시키고자 했다. 1971년은 박정희 정권에 대한 비제도적 저항들이 곳곳에서 일어난 해였고 박 정권은 광주대단지 사건이 요구조건을 모두 수락하는 것으로 끝을 맺었지만 집단적인 폭력행사는 비윤리적이고 ‘처벌감’이라는 것을 공식적으로 확인하면서 제2의 광주대단지 사건의 재발을 엄단하고자 한 것이다.

2. 항거/항쟁론

지배담론에서 광주대단지 사건을 폭동이나 난동으로 치부한 데 반해 이 사건을 ‘항거’나 ‘항쟁’으로 파악하려는 시도도 있었다. 이러한 담론은 광주대단지 사건을 배경으로 탄생된 성남시 시민사회 진영에서 성남시 역사를 바로잡기 위한 꾸준한 노력에 의해 제시되었다. 먼저 김동춘(2001)은 광주대단지에서 조직이 구성되었고 요구사항이 제출되었다는 점, 즉 투쟁위원회라는 조직으로 인해 ‘단순히 폭동이라고만 보기는 어렵다’는 입장을 제시했다. 이에 대안적인 성격 규정은 민주화운동 담론에서 4·19를 항거로, 1979년 부마와 1980년 광주를 항쟁 혹은 민주화운동으로 규정하는 것에 빗대어 광주대단지 사건을 항거 혹은 항쟁으로 규정하는 것이다.

여기에서 김동춘(2001)은 항쟁과 항거의 구분선을 제시하면서 광주대단지 사건은 항쟁이라기보다는 항거의 성격에 가깝다고 주장한다.

항쟁이라 까지 부를 수 없는 이유는 이들의 행동이 정부의 구체적인 탄압행동에서 촉발된 것이 아니며, 또 정치권력과의 분명한 대치선이 마련된 것은 아니었으며 일시적인 흥분으로 인해 확대되기는 했으나 양 시장의 요구 조건 수락과 더불어 곧바로 중단되었고, 군중들의 행동도 다분히 표출적(expressive)이었기 때문이다. …… 8·10⁴⁶⁾ 당시 항거에 나

46) 광주대단지 사건을 ‘8·10’ 항쟁 혹은 ‘8·10’ 사건 등 이 사건이 일어난 날짜로 사건의 명칭을 정하려는 시도도 있다. 그러나 이 사건은 한국의 산업화·도시화 추진과정에서 국가의 ‘광주대단지 조성 사

선 빈민들이 이러한 구조적인 문제의 해결에 나설 수 있는 조직력을 갖추지 못했기 때문에 항거는 일회성으로 마무리되고 말았으며, 그것은 이 운동이 객관화되어 이후의 빈민운동으로 연결되지 못한 중요한 이유가 된다.

즉, 항거와 항쟁의 구분선은 첫째, 운동이 정치권력에 '대항'하여 분명한 '정치적 요구'를 제시해야 한다는 점, 둘째 '조직' 등을 매개로 지속적인 운동 형태를 보여야 한다는 점이다. 예컨대 광주대단지 경우 정치권력과의 '분명한 대치선'이 없이 개량적인 요구조건을 제시했다는 점과 하루 만에 소멸하는 '일회성'을 보였다는 점이 항쟁이 아닌 항거로 규정할 수 있는 이유가 된다.

그러나 김동춘이 제시한 항거와 항쟁 개념은 여타의 민주화운동에서 항거/항쟁을 구분하는 기준과는 차별적이다. 대표적으로 1979년 10월 부산과 마산지역에서 일어난 '부마항쟁'의 경우를 살펴보면, 시위에서의 요구조건은 정치권력의 퇴진을 요구하거나 대안적인 사회상을 그리고 있지는 않았으며, 시위 군중의 요구사항은 '부가가치세를 철폐하라'는 수준에 불과했다. 또한 부마항쟁의 군중들은 뚜렷한 지도부가 부재한 상태에서 비조직적이며 자발적으로 투쟁에 참여했으며, 전투적인 투쟁양상을 보였지만 시위군중들은 항쟁이 소멸하지 일상으로 복귀하는 등 지속적인 운동을 벌이지는 못했다(김원 2006). 다시 말해 김동춘이 항쟁의 기준으로 삼았던 대항 이데올로기의 존재 여부와 조직을 통한 지속성의 여부는 부마항쟁에서 전혀 나타나지 않았다.

김동춘이 항거와 항쟁을 구분해 제시한 것은 항거보다 항쟁이 더 높은 수준의 정치적 항의 양식이라고 사고하였기 때문이라고 보여진다. 그러나 대항조직과 대항이데올로기가 일반적으로 한국 사회운동에서 출현한 것은 1980년대에 와서이다. 1970년대 운동 엘리트들은 한국 사회 이데올로기의 불구화로 인해 질적·양적으로 미성숙한 상태였으며, 1972년 유신헌법 개정을 단행한 박정희 정권의 폭력적 탄압은 저항 운동세력의 성숙을 막았다. 도시빈민들에 대한 운동 엘리트들의 대응은 도시빈민들의 열악한 생활·주거·문화 환경을 비판적으로 인식하는 데 그쳤으며, 도시빈민에 대한 조직화 작업들은 종종 실패로 끝났다. 1971년 전북지구

입이라는 도시계획과 재정위기는 정세적인 모순을 드러낸다는 점에서 날짜가 사건에 의미하는 것은 별로 없다. 차라리 '광주대단지' 사건 등 사업 혹은 지리적인 명칭을 강조하는 것이 사건의 성격 을 좀더 분명하게 드러내줄 수 있을 것으로 보인다.

한국기독교학생회총연맹의 『종합보고서』는 대학생들의 빈민 지역 활동을 다음과 같이 기록하고 있다(민주화운동기념사업회 DB 참조).

농촌은 도시의 번두리 사회에 비교하면 그래도 건전한 환경이 조성되어 있다고 하겠다. 도시 주변의 주택보다 시골 가옥은 수준 이하는 아니며, 전통적 도덕이 아직도 작용하여 비록 가난한 편이지만 안정한 곳이라고 본다. 그러나 도시의 빈민지역은 집이 형편없고, 무허가 판자집이 많으며, 가족이나 이웃의 상부상조가 없고, 어린이들은 불결하여 위험한 환경에 방치되어 있다. 도덕적 기준과 사회의 기강이 마비된 채 매음행위, 주정뱅이, 소년 범죄, 여러 가지 착취가 만연되어 있다. 그들은 안심하고 살터전이 없어 방황하며, 근대화의 희생자이다. 고아원, 형무소, 비인간적인 작업장 구두닦이, 버스차장, 노사문제 등 문제가 있는 곳은 곧 학생의 활동이 요구되는 장소이다.

운동 엘리트들은 도시빈민들이 열악한 상태에 놓여 있으며 이렇듯 "문제가 있는 곳은 곧 학생의 활동이 요구되는 장소"라는 식으로 운동 엘리트들의 적극적인 활동의 '필요성'을 피상적으로 확인하는 수준에서 이루어졌을 뿐, 도시빈민들의 존재를 한국 사회·경제·정치적 발전 속에서 이해할지라도 운동의 목적·방향, 대안적인 사회를 제시하지는 못했다. 1971년 구성된 '수도권 도시선교회' 또한 70년대 초에는 서울시의 도시계획에 잇따른 철거 문제에 활발하게 대응하고자 했지만, 박정희 정권의 탄압을 이기지 못하고 1979년 해체에 이르면서 도시빈민에 대한 조직화 사업은 미미한 성과만을 남기고 막을 내린다.

따라서 광주대단지 사건에서 도시빈민들이 보였던 항의양식 중 미조직성과 대항이데올로기의 부재는 한국 사회운동의 미성숙으로부터 기인한 것이었으므로 이는 단지 광주대단지 사건을 항거의 수준이나 혹은 항쟁의 수준이나는 평가의 기준이 되기 어렵다. 결국 항거와 항쟁을 구분하는 일반적인 기준선을 제시하지 못하는 한에서는 광주대단지를 항거로 혹은 항쟁으로 기록하기 어렵다는 것이다.

3. 도시불기론

다음으로 광주대단지 사건을 노동계급운동이 출현하기 이전인 '초기 산업화' 시대에 일어나

는 도시빈민들의 봉기라는 측면에서 성격을 규정하려는 흐름이 있다. 이러한 성격 규정의 이론적 자원은 홉스봄이 제시한 도시봉기론이었다. 홉스봄은 『원초적 반란(Primitive Rebels)』에서 역사상 사회운동을 크게 고대-중세의 사회운동과 근대의 사회운동으로 구분하고 두 시기 '사이'에 출현하는 운동들에 주목하면서, 봉건사회에서 자본주의 사회로의 진입과정에서 나타나는 도시빈민들의 운동으로 '도시봉기'라고 불렀다.⁴⁷⁾ 홉스봄은 도시봉기란 "도시의 모든 빈민 계급이 직접적 행동을 취하여—즉 반란이나 소요—정치적·경제적 변화를 이루려는 운동"이라며 도시봉기의 몇 가지 특징들을 제시한다(Hobsbawm 1984, 19~21, 132~149).⁴⁸⁾

첫째, 도시봉기는 아직 특수한 이데올로기의 영향을 받지 않은 전(前)정치적 운동이며 그런 의미에서 원초적 운동이다. 둘째, 도시봉기의 주체들은 서민(little people, menu people, popolino)이라고 불리는 계층으로, 응집력이 강한 지역의 임금생활자, 소자산가, 그리고 구분이 어려운 도시빈민 등이다. 셋째, 도시봉기는 표면상의 목적이나 이데올로기가 무엇이든, 항상 부자와 권세있는 자, 정부, 권력 등을 향한 것이었다. 넷째, 도시봉기는 개량주의적 특성을 지닌다. 폭동들에서는 '비리와 부정을 고친다'는 목표에 머물 뿐 완전히 새로운 사회를 건설한다는 혁명성은 발견되지 않는다. 다섯째, 도시봉기는 산업 사회의 노동계급이 출현하면서 쇠퇴해갔다.⁴⁹⁾

47) 고대-중세의 사회운동은 노예반란, 이교도와 종파운동, 농민소요 등을 포함한다. 근대의 사회운동은 18세기 이후 발생한 운동으로, 일반적으로 장인결사, 기계파괴운동, 급진주의, 자코뱅주의 및 공산적 사회주의 등의 선행 형태를 보여준다. 홉스봄은 크게는 중-고세의 사회운동이 근대의 사회운동으로 발전해가며, 근대적 운동 형태들도 노동조합, 상호협동조직, 대중정당과 같은 정치조직의 형태로 발전한다는 진화론적 입장을 견지한다(Hobsbawm 1984, 13~14).

48) 홉스봄은 도시 구조의 측면에서 도시봉기의 효과와 특징들에 주목한 바도 있다(Hobsbawm 1973, 261~278). 홉스봄은 도시봉기를 위한 이상적 도시의 특징들을 다음과 같이 지적한다. 첫째, 도시는 인구밀도가 높아야 하고 면적이 너무 크지 않아야 한다. 본질적으로 걸어서 구석구석 다니는 것이 가능해야 하며 넓은 강에 의해 분할되지는 않아야 한다. 둘째, 도시빈민들은 사회적으로든 인종적으로든 상대적인 동질성을 갖고 있어야 한다. 셋째, 도시는 구심적이어야 하는데, 도시의 주요 제도들이 집중화될수록 좋다. 반면, 도시봉기의 가능성을 감소시킨 도시 구조의 변화로는 첫째, 도시를 행정을 위한, 행정구역의 집성체로 변화시켰으며, 둘째, 산업, 상업, 행정 등의 중심지들이 전문화되어 발전하고, 계급들은 지리적으로 분할 거주함으로써 파편화하는 양상이 일어난다.

49) 홉스봄은 도시봉기가 사라져 가는 이유 중 도시빈민들이 산업 프롤레타리아로 전화해간 점을 비중 있게 논의한다. 도시봉기와 같은 간헐적이고 순간적인 소요에서 조직과 지속적인 연대에 의해 규정되는 노동계급 운동으로 전화해간다는 것이다. 이와 함께 그는 경제적 조건이 변화

홉스봄의 도시봉기론을 이론적 자원으로 삼아 김동춘(2001)과 김원(2006)은 광주대단지 사건을 한국의 '도시봉기'로 이해한다. 김동춘에 따르면 광주대단지 사건의 주체들은 산업화 과정에서 고용의 안정성을 보장받지 못하는 비공식부문에 종사하거나 단순자영업에 종사하는 등 사회의 하층부문에 취입하여 생계를 도모하는 사람들로, 계급적으로 본다면 하층 프티부르주아와 노동자계급의 경제선에 위치하는 뿌리 없는 집단인 롬펜 프롤레타리아들이다. 이들이 일으킨 광주대단지 사건은 특정한 도시의 모든 빈민층이 직접적인 행동을 취하여 정치적 경제적 변화를 이루려는 운동이지만 특정한 이데올로기의 영향을 받지 않았다는 점, 조직성과 목적의식성을 갖지 않았다는 점에서 '운동(movement)'이라기보다는 군중행동(collective behavior)의 일종인 도시봉기로 볼 수 있다는 것이다.

이어서 김원(2006)은 광주대단지 사건을 1961년 4·19 혁명과 1979년 부마항쟁으로 이어지는 '한국 도시봉기의 계보' 안에서 해석하고 있다. 김원은 도시봉기의 계보 속에서 산업화 시기 도시빈민의 투쟁을 한국 사회운동의 지배적 위치를 차지하고 있는 민중·민주화운동 담론으로 회수되거나 수렴될 수 없는, '도시봉기'라는 의미로 새로운 계열화를 시도한다는 점이 새롭다. 김원은 이러한 맥락에서 광주대단지 사건은 "강제이주된 도시하층민에 대한 차별, 빈곤과 실업난, 조세저항 등이 결합된 도시봉기였다"고 쓰고 있다.

홉스봄의 도시봉기론으로 광주대단지를 해석하는 작업은 그동안 연구자들에 의해 주목받지 못하고 '주변적' 운동으로 치부되었던 미조직적이고 자발적인 도시빈민운동의 봉기적 형태를 역사적으로 중요한 하나의 운동으로 규정한다는 점에서 의미가 크다. '언어'가 없는 도시빈민들의 저항 방식이 농민이나 노동자들의 운동과는 또 다른 특징들을 가지고 있으며, 지배적 인식과는 달리 도시빈민들이 '정상적인' 존재들이며 '적'에 대한 인식 또한 분명하다는 점, 그리고 도시봉기와 도시 '공간'의 재구조화와의 관계를 고찰한 점 등은 도시봉기론 연구의 큰 성과라고 볼 수 있다.

또한 광주대단지 사건을 사회 발전과정 속에서 이해한다는 점에서도 유용함이 발견된다. 광주대단지 사건이 일어났던 1971년은 '초기 산업화' 시기로 산업의 발전이 도시의 인구증가와 비대칭적인 상황이었으며 계급적 분화도 크게 이뤄지지 않은 상태였다. 광주대단지 주민

하여 기아 폭동을 유발하지 않으며, 도시 구조의 진화가 자생적 폭동을 일으키기 어렵게 만든다는 이유도 거론하고 있다.

들은 임시·저임금 노동시장에 종사하며 반일업 상태에 놓여있는 산업예비군들이었지만 산업이 발전함에 따라 산업 프롤레타리아로 진화해가면서 이들의 항의양식도 도시봉기적 형태의 간헐적이고 순간적인 봉기에서 조직과 지속적인 연대에 의해 규정되는 노동계급의 사회운동으로 진화해갔다.

도시빈민으로 남아있다 하더라도 사회운동의 성숙함에 따라 대항이데올로기와 대항조직을 건설하여 조직적이고 지속적인 사회운동으로 발전했다. 실제로 1960년대부터 도시빈민들이 대도시에 집적되어 도시 문제로 부각되고 1970년대 초 광주대단지 사건들이 분출되자 저항적 운동 엘리트는 도시빈민 문제에 관심을 갖기 시작했고, 민주화운동에 참여하던 종교계 및 학생 엘리트들은 도시빈민들과 노동자들의 빈곤 문제를 개선함과 동시에 도시빈민들의 존재로 인해 "민주화운동의 전선을 확장하는 차원에서" 도시빈민에 대한 조직과 사업에 착수했다(한국도시연구소 1965, 105, 변수산나 1991). 예컨대 광주대단지에 연세대학교 도시문제연구소의 지역사회 조직가 훈련원이 파견되기도 했으며, 이해학 목사를 중심으로 저항적 민중교회인 주민교회가 세워지기도 하였다.⁵⁰⁾ 결론적으로 광주대단지 사건의 구조적·주체적 성격과 이후 도시빈민의 사회운동과의 차별성 등을 드러내주는 도시봉기론은 사건의 성격규정에 유용함이 있다고 보여진다.

50) 1971년 9월 '수도권 도시선교회'가 구성, 각 빈민지역에서 활동을 개시하여 광주대단지에는 주민교회가 1972년에 세워지고, 청계천 하류의 송정동에는 활민교회(1971년)가 각각 설립되며, 남대문 시장 지역, 도봉동, 신정동 등지에도 실무자가 파견되어 주민조직운동을 벌여나갔다(유영재 1987, 34; 학사단 1975). 연세대학교 도시문제연구소(1973)의 '1972년 활동보고서'에 따르면 '제6기 지역사회 조직가 훈련' 명단에 성남단지 소속으로 되어 있는 최규성이란 자가 훈련받은 기록도 있다. 빈민운동의 '대모'라고 불리는 김혜경 전 민주노동당 대표(2005~2007년) 또한 1969년 연세대학교 도시문제연구소에서 지역사회실무자교육을 받는 등 이 훈련은 대표적인 운동 엘리트들의 '코스'였다(조배원 2003). 이때 대학생들의 빈민지역 활동도 활성화 되었는데 기독교도시산업선교회에서는 빈민지역을 대학생들의 '실습 활동'으로 제시했다(기독교 도시산업선교회 1971; 한국기독교학생회총연맹 1971; 전 북지구 한국기독교학생회총연맹 1971). 한편 영등포 도시산업선교연합회에서는 1971년 신철동 청계천 주변 철거민들을 위해 고양시에 택지를 구입해 이주시키는 등 주택협동조합 활동도 벌였다(영등포 도시산업선교연합회 1971).

제5장 결론

역사적 사건은 종종 우발적이고 일회적으로, 또한 국지적이고 금방 소멸하며 그 자취를 감추어 버린다. 혹은 정치권력이 대중을 동원하는 방식 속에서 사건은 불투명하고 불완전한 이름으로 기억되기도 한다. 사건을 만들어낸 주체들은 존재하지 않는 자들로 남기도 하며 지배권력에 동원되고 이용당하는 '수동적인' 존재로만 기억되기도 한다. 사건에 대한 불투명한 기억을 원하는 사람들은 그로부터 대중들을 무력화시키고, 대중들의 폭발성을 잠재우고자 할 뿐이다.

이 논문에서는 이렇듯 지배권력의 이름으로 불투명하게 기억되고 있는 작은 사건을 복원함으로써 사건의 역사적 의미와 성격을 재해석하고자 했다. 1971년 8월 10일 한국의 수도 가까이 있던 도시빈민의 주거지인 광주대단지, 그곳의 도시빈민들은 정치권력과 지배단層的 '틈'을 비집고 봉기했고 사건에 대한 지배적인 기억장치로는 회상불가능한 그들의 정치를 표현했다. 그들의 정치는 비록 일회적이지만 불연속적으로 끊임없이 일어나며 자발적이고 비조직적이고, 정세에 따라 좌절하고 실패하기도 하지만 정치권력을 그들 앞에 무릎 꿇게 하기도 한다.

광주대단지 사건의 전개과정을 살펴봄으로써 이 논문은 광주대단지 사건의 원인과 주체, 항의양식의 특징, 그리고 사건의 정치적 성격을 재해석하고자 했다. 첫째로 기존 연구들이 사건의 원인을 행정적인 차원에서 피상적으로만 접근하는 반면 이 논문에서는 사건의 원인이 자본주의 국가의 공간 재구조화 과정에서 일어나는 국가재정 위기에 있었음을 밝혔다. 1960년대 박정희 정권은 자본주의적 고도성장을 위해 국가적인 도시재구조화를 추진하였으며, 이 과정에서 생긴 국가재정의 위기가 도시빈민들이 정치권력에 대항하는 정치적 위기를 촉발했다. 재정위기에 봉착한 국가는 도시빈민에 대한 재정지출을 줄이거나 도시빈민으로 하여금 세입을 충당하게 함으로써 조세저항과 같은 광범위한 저항을 일으켰으며, 1971년 광주대단지 사건 또한 서울시의 재정 위기를 도시빈민들의 세입 축출을 통해 돌파하고자한 국가적인 위기상황에서 벌어진 도시빈민의 저항이었다.

둘째로, 기존 연구들이 사건의 주체를 자의적이고 비분서적으로 주장하는 데 반해 이 논문에서는 광주대단지 조성사업이 진행되는 과정에서 각 집단들의 집단적·개별적 행위를 분석하

여, 주체적 상황과 조건을 분석했다. 광주대단지 주민들은 각각의 이익구조에 따라 원주민, 철거민입주자, 부동산 투기업자, 전매입주자, 무단입주자 및 세입자 집단으로 구성되었으며 사건의 주체는 국가의 세금공고의 대상이 되었던 철거민과 전매입주자 집단이었다. 이들은 주로 농촌을 이탈해 도시로 이주한 이농민들이나 서울 도심의 무허가 건물지대에 살다가 이주한 자들로, 1960년대 국가와 시장, 지배담론에 의해 주변화·타자화된 도시빈민의 대표격이라고 할 수 있다. 도시빈민은 국가의 도시개발에 의해 광주대단지와 같은 집단적 정착지로 철거되어 공간적인 통제를 당했음은 물론, 불안정한 노동시장에서 임시·저임금 노동에 종사하면서 경제적으로 취약한 계층이었다.

셋째, 이 논문에서는 광주대단지 사건에서 운동엘리트들의 항의양식과 도시빈민대중의 항의양식 사이의 차별성을 분석했다. 운동엘리트들 중심으로 한 대항조직은 인적 네트워크를 통해 소극적인 항의양식을 보이며 협상을 추진하는 등 제도화된 항의를 벌였다. 이에 반해 도시빈민대중은 자발적이고 미조직적으로 사건을 일으켰으며 경찰서, 출장소, 관용차량 등 국가장치에 대한 집단폭력을 행사하고 공권력과 대치하는 등 적극적이고 봉기적인 항의양식을 보였다. 이러한 도시빈민대중의 항의양식은 조직적인 사회운동이 출현하면서 점차 사라지게 되었지만 전태일의 분신사건이 노동운동의 발전에 영향을 끼쳤듯이 이후 도시빈민의 사회운동이 발전하는 하나의 결정적 계기가 되었다.

넷째, 이 논문에서는 광주대단지 사건에 대한 성격규정들을 비판적으로 고찰했다. 광주대단지 사건의 성격을 지배적으로 규정하던 담론은 폭동론 혹은 난동론이었지만 이러한 성격규정은 도시빈민을 반사회적 집단으로 주변화하는 지배담론의 효과에 불과했다. 반대로 항거론 혹은 항쟁론과 같은 민주화운동담론으로도 해석하기 어렵다는 점을 지적했다. 항거 혹은 항쟁을 구분하는 기준은 대항이데올로기와 조직의 여부였지만 이러한 기준은 모호하거나 일반적으로 용인되는 것이 아니었다. 나아가 광주대단지 사건이 조직적인 사회운동과 차별적인 미조직성과 봉기성 등 도시봉기적 운동양식으로 사고하고자 했다. 도시봉기는 농민봉기에서 조직노동운동이 나타나기 전, 과도기적 형태로 나타나는 운동 형태로 도시빈민의 차별적인 주체적 조건과 사회운동과의 차별적인 운동양식을 이해하는 데 도움을 준다.

잊혀진 과거를 '온전히' 복원하려는 시도는 언제나 실패하거나 한계적일 수밖에 없다. 시간을 되돌리지 않는 한, 지난날들을 복원하고자 하는 시도는 항상 실패하거나, 특정 부분만을

복원할 수 있다. 여전히 복원된 그림은 번져있지만 과거의 복원은 의미있는 작업이다. 역사는 끊임없이 재구성되는 '현재 속의 역사'이기 때문이다.

<참고 문헌>

1. 1차 문헌

(1) 정부 보고서

대통령 보고서. 1971년 8월 11일. 보고번호 제71-458호. 보고관 정종택.
대통령 보고서. 1970년 5월 16일. 보고번호 제 70-305호. 보고관 김태경.
내무부 보고서. 1971년 9월. 『광주대단지 종합대책』.

(2) 민주화운동기념사업회 DB 자료

영등포 도시산업선교회. 1971. <(가)주택협동조합 준비위원회 건으로 조화순 목사에게 보낸 문서>

기독교 도시산업선교회. 1970. <1970년 활동보고서>
기독교 도시산업선교회. 1971. <대학생 하기 실습 보고서>
서울대학교 학사단. 1971. <노동사회 실습 보고서>
KSCF 연구자료 7105. 1971. <학사단 활동보고서>
한국기독교학생회총연맹. 1971. <1971년 여름대회 보고서>
학사단. 1970. <학사단 NEWS>
전북지구 한국기독교학생회 총연맹. 1971. <종합보고서>

(3) 일간지

『경매일신문』
『경향신문』
『대한일보』
『동아일보』
『성남일보』

『조선일보』

『한국일보』

(4) 통계자료

Kosis 통계자료 시스템 <http://kosis.nso.go.kr>

2. 2차 문헌

권기홍. 1982. 『성남시사』. 흥익기획.

기우격. 1971. 『도시제정의 현황과 전망—서울시를 중심으로』, 『도시문제』 6권 1호. 대한지방행정공제회.

김동춘. 2001. 『8.10 항거의 재조명』, 『8·10 30주년 기념 심포지엄』 자료집. 8·10 30주년 기념추진위원회.

김수현. 1995. 『건설업 일용노동과 노점상』, 한국도시연구소 편. 『도시서민의 삶과 주민운동』. 발언.

김영모. 1971. 『빈민지역의 사회: 생태학적 고찰』, 『도시문제』 6호 9권. 대한지방행정공제회.

김원. 2006. 『박정희 시기 도시하층민』, 『근대의 경계에서 독재를 읽다』. 그린비.

김왕배. 2000. 『공간정치경제학의 기본개념과 분석틀』, 한국공간환경학회 편. 『공간의 정치경제학—현대 도시 및 지역 연구』 아카넷.

김용장. 2000. 『공간정치경제학의 등장과 성립』, 한국공간환경학회 편. 『공간의 정치경제학—현대 도시 및 지역 연구』 아카넷.

김윤환. 1969. 『인구과잉집중과 도시문제』, 『도시문제』 2권 6호. 대한지방행정공제회.

김상운. 1986. 『광주대단지 철거민들의 애환』, 『신동아』 3월호. 동아일보사.

김정화. 2005. 『1960년대 기혼여성의 노동: 도시민민을 중심으로』, 『역사연구』 제15호. 역사학연구소.

김형만. 1970. 『대도시고밀도화와 도시계획—인구분산정책에 대한 비판』, 『신동아』 5월호.

동아일보사.

민주화운동기념사업회. 2002. 『민주화운동사료목록집』 민주화운동기념사업회.

○ 박기정. 1971. 『르뵘 광주대단지』 『신동아』 10월호. 동아일보사.

박진환. 1970. 『특집·전국도시화의 제문제—도시화 공업화 진전속의 농촌노동력』 『정경문화』 9월호. 한국정경연구소.

박태균. 2003. 『1950-1960년대 경제개발 신화의 형성과 확산』 유철규 편. 『한국 자본주의 발전모델의 역사와 위기』 함께읽는 책.

○ 박태순. 1971. 『르뵘 광주단지 4박5일』 『월간 중앙』 10월호. 중앙일보사.

변수산나. 1991. 『도시빈민에 대하여』 『수원대문화』 vol.7. 수원대학교.

서울특별시사편찬위원회 편. 1996. 『서울육백년사』 vol.6. 서울특별시

_____. 2005. 『다시 일어나는 서울: 1961~1970』 서울특별시.

_____. 2006. 『서울육백년사 연표』 서울특별시.

석현호. 1990. 『한국의 도시화와 사회변동』 성균관대 사회과학연구소 편. 『한국사회의 변동』 성균관대 출판부.

성남시사편찬위원회 편. 2004. 『성남시사』 성남시.

손정목. 1966. 『도시주민의 성격형성과 사회문제』 『사회사업』 제5호. 보건사회부 국립사회사업지도자훈련원

_____. 2005. 『광주대단지 사건』 『한국 도시 60년의 이야기2』 한울.

_____. 2004. 『8.10 사건의 경위—서울시의 입장에서』 『광주 대단지 사건의 역사적 재조명』 학술회의(2004년 12월 15일) 자료집. 성남문화원

○ 신상용. 1971. 『르뵘 광주대단지』 『창조』 10월호.

심지현. 2005. 『1970년대 소설의 사회변동 수용 연구—이문구, 윤희길, 조세희의 연작소설을 중심으로』 대구가톨릭대학교 박사학위논문.

양연수. 1990. 『도시빈민운동의 태동과 그 발전과정』 조희연 편. 『한국사회운동사—한국빈민운동의 역사와 80년대의 전개과정』 죽산.

우기도. 1970. 『도시생활과 취업문제』 『도시문제』 5호 9권. 대한지방행정공제회.

유영재. 1987. 『한국사회변혁을 지향하는 도시빈민선교에 관한 연구』 한신대학교 신학대학

원 석사학위논문.

윤희길. 1977. 『아홉켠의 구두로 남은 사내』 『창작과 비평』 여름호. 창작과 비평사.

이근무. 1971. 『혼란속에 선 그리스도: 광주대단지주민 소동』 『기독교 사상』 15집 11호. 대한기독교서회.

이상민. 1971. 『빈민집단의 사회정책적 성격』 『정경연구』 10월호. 한국정경연구소.

이택희. 1971. 『조세저항 '속' 대책의 본질』 『정경연구』 10월호. 한국정경연구소.

이호철. 1994. 『서울은 만원이다-보고드립니다』 문학사상사.

장세훈. 1991. 『광주대단지 사건과 3공도시정책의 파행』 『월간중앙』 3월호. 중앙일보사.

_____. 1987. 『도시 무허가정착지 철거정비정책에 관한 일연구』 서울대학교 석사학위논문.

전성천. 2001. 『전성천 회고록: 십자가 그늘 아래에서』 동영사.

정건화. 1987. 『한국 도시빈민의 형성 및 존재형태에 관한 일 연구—'도시비공식부문' 비판을 중심으로』 서울대학교 석사학위논문.

정자환. 1982. 『서울 사당2동 지역의 도시화 과정』 『성심여자대학교 논문집』 vol. 13 no.1. 성심여자대학교

정해구. 1988. 『10월 인민항쟁연구』 열음사.

정희정. 2004. 『윤희길 소설 연구—1970년대 작품을 중심으로』 고려대학교 석사학위논문.

조옥라. 1988. 『도시빈민의 사회경제적 특징과 지역운동』 『현장과 인식』 통권 42호

조옥라·조은. 1992. 『도시빈민의 삶과 공간: 사당동 재개발지역 현장연구』 서울대학교출판부.

조배원. 2003. 『바람에 눕는 풀—도시빈민운동의 대모 김혜경』 『지역과 전망』 겨울호.

조한욱. 2000. 『문화로 보면 역사가 달라진다』 책세상.

채원직. 1967. 『도시와 범죄』 『도시문제』 2권 10호

하동근. 2001. 『8.10 사건을 풀어헤치는 일들의 의미』 『8·10 30주년 기념 심포지엄』 자료집. 8·10 30주년 기념 추진위원회.

_____. 2005. 『8·10 사건에 대한 입장들』 『광주대단지 사건의 역사적 재조명』 학술회의 자료집. 성남문화원

한국도시연구소. 1995. 『수도권 들여다보기』 한울.

한상진. 1992. 『서울 대도시권 신도시 개발의 성격—광주 대단지와 분당 신도시의 비교 연구』 『사회와 역사』 vol. 37. 한국사회학회

홍형길. 1957. 『우리나라의 주택문제』 『도시문제』 2권 7호. 대한지방행정공제회.

황한식. 1987. 『개방체제하의 한국농업의 성격』 박현제 외. 『한국경제론』 까지

NCKK 인권위원회. 1987. 『1970년대 민주화운동1』. NCKK 인권위원회

Bromley, Ray. 1979. "The Urban Informal Sector: Why Is It Worth Discussing?". *The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*. Pergamon Press.

Braudel, Fernand. 이정옥 역. 1990. 『역사학 논고』 민음사

_____. 주경철 역. 1997. 『물질문명과 자본주의 III-1』 까지.

Castells, Manuel. 1977. *Urban Question—A Marxist Approach* Alan Sheridan.

_____. 1978. *City, Class, and Power*. St. Martin's Press

Cumings, Bruce. 1986. 김주환 역. 『한국전쟁의 기원: 해방과 단정의 수립 1945~1947』 일월서각

Engels, Friedrich. 박준식·전병유·조효래 역. 1988. 『영국 노동자계급의 상태』 도서출판 두리.

Eckstein, Harry. 1975. "Case Study and Theory in Political Science". *Handbook of Political Science*. vol. 7.

Hobsbawm, Eric. 전철승 역. 1984. 『원초적 반란』 은누리.

_____. 2001. *Revolutionaries*. The New Press New York.

_____. 강성호 역. 2002. 『역사론』 민음사

Harvey, David. 최병두 역. 1995. 『자본의 한계: 공간의 정치경제학』 한울.

Institute of Urban Studies and Development Yonsei University. 1978. *Rural-Urban Migrants, Squatter Settlements and Low-Income Housing Policy in Seoul: A Field Survey*. Yonsei University.

Kwon, Taijoon. 1976. "A Model of the Coadaptive Interaction Process of Social Systems

Planning" Ph. D. Dissertation, State University of Newyork.

Lefebvre, Georges. 최갑수 역. 2002. 『1789년의 대공포』 까지.

Marx, Karl-Engels, Friedrich. 최인호 외 역. 1992. 『독일 이데올로기』 『칼 맑스/프리드리히 엥겔스 저작 선집 제1권』 박종철 출판사.