세입자들의 소득 및 생활 수준에 적합한 임차 공간을 확보하는 것이 더 이상 불가능하게 되었다. 이와 아울러 세입자와 가옥주가 도시빈민으로서 주거 소유 측면에서도 교호적 위치에 있던 무허가정착지에서[71] 재개발 수익의 불균등 분배가 일어나면서, 가옥주에 대한 세입자의 상대적 박탈감이 가중되었다.

주거 공간의 감소라는 객관적 조건과 상대적 박탈감이라는 주관적 인식이 서로 상승작용을 일으키게 되자, 재개발 과정에서 소외된 세입자들은 재개발의 방향을 부동산 자본의 개발수익을 극대화하는 쪽이 아니라 사회복지 차원에서 원주민의 생존권을 보장하는 쪽으로 전환할 것을 요구하는 재개발 지역 세입자 운동을 전개하고 나섰다.[72]

이상의 논의를 통해 볼 때, 합동 재개발은 국가가 그간의 무허가정착지 정비 정책의 관건이었던 재개발 비용의 부담을 건설자본과 투기자본의 개입을 통해 충당하려 한 정책기제였다. 또한 재개발조합에게 토지 수용 및 재개발 추진에 관련된 제반 권한을 위임함으로써 주민과의 직접적인 마찰에서 벗어나 제3자적 위치를 차지하고자 한 '민영화' 기제였다. 따라서 <그림 3>에서 보다시피 갈등의 주체가 서울시, 건설자본, 그리고 주민 내부의 가옥주(외지인 투기자본)와 세입자로 분화되어 재개발을 둘러싼 갈등구조가 다원화되었다. 이 과정에서 가옥주의 제한적인 참여와 세입자의 철저한 배제를 유도해서 가옥주와 세입자의 이해갈등을 인위적으로 조장함으로써 도시빈곤층을 분할 통치하려 했다.

또한 합동재개발에 의한 무허가정착지의 해체는 '민영화'의 방침에 따라 국가 개입이 대폭 줄어드는 반면, 부동산개발자본과 투기자본의 운동 논리가 관철되는 과정이었다. 그 결과 재개발의 경제적 수익은 대부분 건설업체와 투기자본가들에게 배분되고, 그 사회·경제

71) 가옥주들은 대부분 그들의 주택 건립 또는 매입 자금의 일부를 세입자의 전세금으로 충당해 왔으며, 월세 등의 임대 소득이 가계의 상당 부분을 차지했다. 그리고 가옥주는 질병, 실업 등의 사유로 세입자가 되기도 하고, 세입자도 저축 등을 통해 주택을 마련해 가옥주가 되기도 하는 등, 이들은 주택 소유의 측면에서 상호 교류적인 위치에 있다.

72) 세입자 운동은 재개발 과정에서 외지의 투기 자본이 원주민 가옥주들을 서서히 대체하면서 조속한 수익 환수를 위해 재개발을 재촉하자, 가옥 철거 문제 및 세입자 이주 대책 문제를 중심으로 세입자들의 불만이 터져 나오면서 시작되었다. 이러한 가옥주와 세입자간 갈등은 외견상 주민 내부 갈등의 형태를 띠었지만, 재개발 시기가 임박할수록 가옥주 중 투기 자본의 속성을 지닌 외지 가옥주의 비율이 늘어나면서, 갈등의 실질적 주체가 자본증식을 노리는 외지인 투기자본과 주거생존권을 수호하려는 원주민 세입자로 변모해 갔다(홍경선, "도시 재개발과 세입자 운동에 관한 연구", 한국사회사연구회(편), 『현대 한국의 노동문제와 도시정책』, 문학과지성사, 1990, pp.315-318; 조은·조옥라, 앞의 책, pp.63-74.). 이러한 점에서 합동 재개발을 둘러싼 주민 내부의 갈등은 교환가치를 추구하는 자본과 사용가치를 추구하는 주민간의 대립이 표출된 것이라고 할 수 있다. 이러한 세입자들의 생존권 확보투쟁은 가옥주들을 겨냥한 원주민들간의 내부 갈등이라는 형태에서 출발하여 정부의 재개발 정책 자체를 문제삼는 정치투쟁으로 발전했다.

적 비용은 원주민인 도시빈민, 그 중 특히 개발수익의 분배 과정에서 철저하게 배제된 세입자들에게 전가되었다.

이에 더하여 합동재개발은 주민과 자본의 '조화로운 결합'이라는 외형상의 목표와는 달리 자본에 의한 원주민의 강제 축출 과정이며, 물리적 강제력까지 동원해서 도시빈곤층의 주거공간을 중간계계층의 거주지로 대체하는 과정이었다.[73]

73) 이는 이주보상 문제를 둘러싼 세입자들의 저항으로 재개발이 지연된 경우에, 투하자본과 개발수익의 신속한 회수를 위해 '철거깡패' 동을 동원하면서까지 강제철거를 단행한 사실에서 숨김없이 드러났다(서종균, "재개발사업과 강제 철거", 한국도시연구소(편), 『도시 서민의 삶과 주민운동』, 도서출판 발언, 1996).

6. 1990년대 도시빈민 운동과 정책의 방향전환

1) 도시빈민 운동과 주거환경 개선 사업의 등장

80년대의 무허가정착지 정비 정책을 국가가 민간 자본을 끌어들여 상업주의적인 방식으로 무허가정착지를 해체하려는 '민영 재개발'로 특징지운다면, 90년대의 그것은 다시금 무허가 불량주택에 거주하는 주민의 입장에서 국가가 주도적으로 이들의 주거환경을 점진적으로 개선해 가도록 하는 '공영 재개발'로 특징지울 수 있다.[74] 후자의 방식은 1989년 제정된 「도시 저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」(이하 '1989년 임시조치법')에 입각해서 본격적으로 시행되었다. 그렇다면 왜 90년대에는 무허가정착지 정비 정책의 방향이 민영화에서 공영화로 전환하게 된 것일까?

정책 방향이 '공영 재개발' 쪽으로 회귀하게 된 가장 큰 이유는 무허가정착지 정비를 둘러싼 국가와 도시빈민간의 관계에서 도시빈민의 정치적 역량이 크게 강화된 데에서 찾을 수 있다. 주거복지에 대한 아무런 대책도 없이 추진된 합동 재개발은 무허가 불량주택의 대대적인 철거로 도시빈민들의 생활 공간을 급속히 해체함으로써, 이들을 최소한의 생존권을 확보하기 위한 철거 반대 투쟁으로 내몰았다. 합동 재개발이 '민영 재개발' 방식을 채택하고 있기 때문에, 초기의 주민 운동은 원주민과 건설업체간, (외지) 가옥주와 세입자간의 민간 부문의 내부 갈등 형태를 취했다. 그러나 무대책 철거를 방조할 뿐 아니라 조장하기까지 하는 정부의 재개발 정책 자체를 문제삼기 시작하면서, 철거 반대 투쟁은 국가를 상대로 한 일종의 정치 투쟁으로 변모해 갔다. 즉 도시빈민의 철거 반대 운동은 단순히 철거·재개발로 인해 덧씌워진 주거 위기에 대한 수동적이고 소극적인 반응의 수준을 뛰어넘어 점차 공공임대주택 건설, 투기적 재개발 중단, 생존권 보장 등을 요구하는 적극적인 대응의 수준으로 고양되었다.

이에 더해 서울시 전역에서 고립 분산적으로 전개되던 철거 반대 투쟁이 조직화되기 시

74) 물론 80년대에도 자력 재개발 등 합동 재개발이 아닌 방식으로 재개발이 이루어졌으며, 최근에도 합동 재개발이 무허가정착지 정비를 위한 주요 정책 수단으로 여전히 활용되고 있다. 이러한 점에서 90년대의 무허가정착지 정비 정책은 합동 재개발과 주거환경 개선 사업이 병행되고 있다고 보는 것이 옳다. 그러나 각 시기별 정책의 무게중심에 초점을 맞춰 시기별 특징을 파악할 경우, 이러한 유형 분류가 어느 정도 유용하다고 보여진다.

작했다. 즉 재개발 지역 세입자들간에 수평적 연대가 맺어져 '서울시 철거민협의회' 등의 상위 조직이 결성되었을 뿐 아니라, 노동운동, 시민운동 등의 여타 사회운동과 연대해서 체제개혁을 주장하는 정치 투쟁으로까지 발전해 갔다. 특히 1987년 이후의 정치·사회적 민주화로 다양한 사회세력들이 각각의 이해관계에 따라 세력을 결집해서 사회운동을 전개함에 따라, 도시빈민의 정치세력화는 더욱 활발하게 전개될 수 있었다.

결국 정부는 합동 재개발을 통해 민간 부문이 재개발을 주도하도록 하고 개발수익의 분배 과정에 참여하게끔 하는 한편 가옥주와 세입자의 분할 통치 전략으로 갈등의 확산을 저지하려 했지만, 사실상 원주민을 소외시킨 채 부동산 개발과 관련된 자본 분파들의 자본증식 욕구만을 충족시켜 준 까닭에 이처럼 주민의 저항을 증폭시켜 '체제 도전 세력'을 양산하는 '부작용'을 낳고 만 것이다. 따라서 서울시는 뒤늦게 세입자들의 요구를 부분적으로 수용해서 이주 보조금 지급, 아파트 방 1칸 입주권 지급, 영구임대아파트 공급 등과 같은 지원 대책을 강구하기 시작했다. 그러나 사후적인 지원 대책만으로 주민들의 저항을 무마할 수 없었고, 또 도시빈민의 정치세력화가 사회·정치적 불안을 가중시킴에 따라, 새로운 정책 대안을 모색하지 않을 수 없었다.

그러나 무허가정착지의 재개발을 통해 엄청난 개발수익이 지속적으로 보장되기만 한다면, 도시빈민의 저항이 거세고 정부의 규제가 강화되더라도 부동산 자본과 투기 자본들이 쉽사리 물러서지는 않을 것이다. 이러한 점에서 무허가정착지 재개발의 경제성 하락이 정책의 방향 전환이 용이하게 이루어지는 배경 요인으로 작용했다고 할 수 있다. 실제로 도시 전역에 걸친 대대적인 합동 재개발로 인해 60년대 후반 시 외곽에 조성한 집단이주 정착지였던 상계동, 신림동, 봉천동 등지의 대규모 무허가정착지가 해체되어, 80년대 후반에 이르면 공학적으로 재개발이 어렵거나 또는 과밀 주거 등으로 인해 개발수익이 많지 않은 소규모 재개발 구역들만이 남게 되었다. 이에 더해 '주택 2백만호 건설 계획'에 따른 신도시 건설 등으로 민간건설업체들의 투자 기회가 확대되고, 부동산 투기 붐으로 유동성 자본의 투자 영역이 확장되었다. 따라서 무허가정착지 재개발에 대한 부동산 자본의 투자 수요가 크게 줄어 들었다. 이들은 이제 말썽 많은 불량주택 재개발에서 손을 떼고 새로운 자본증식의 기회를 찾아 떠나갔다. 그 결과 합동재개발은 추진의 동력도, 또 추진 주체도 잃게 된 셈이었다.[75]

75) 그러나 서울의 경우에는 개발 여건이 양호한 소규모 무허가정착지가 잔존하는 데다가, 주택 2백만호 건설 계획이 완료된 1992년 이후 건설 경기의 침체로 무허가정착지 재개발의 사업성이 상대

무허가정착지 정비에 대한 국가의 적극적인 개입을 부추긴 또다른 요인으로는 도시 공간의 정비 방안으로서 '민영 재개발' 방식의 폐해를 들 수 있다. 민영 재개발은 개발수익의 창출 및 분배 메카니즘을 통해 민간 부문의 참여를 독려함으로써 그동안 지지부진했던 시외곽 저개발 지구의 도시 공간 정비에 크게 기여했다. 그러나 수익성을 지나치게 앞세우는 까닭에, 재개발의 공익성을 간과하는 잘못을 범했다. 예컨대 주거지로 부적합한 경사면에 고층 고밀도 아파트를 건설함으로써 쾌적한 주거환경을 조성하는 데 성공적이지 못했으며, 주택의 양질화에만 주력한 나머지 도로, 상·하수도 등의 도시 기반시설 공급을 소홀히 함으로써 교통 문제 등과 같은 새로운 도시 문제를 낳았다.[76] 즉 민영 재개발이 오히려 도시 공간의 합리적 이용을 저해하는 문제를 야기시켰던 것이다. 따라서 공익성을 감안해서 무허가정착지를 합리적으로 정비해야 한다는 도시 정책 차원의 요구가 커지면서, 정책 방향의 근본적인 재검토가 이루어졌다. 그 결과 주거환경 개선 사업이 추진되게 되었다.

2) 주거환경 개선 사업 : '공영 재개발'로의 회귀

(1) 70년대 주택 재개발 정책에 비춰 본 90년대 주거환경 개선 사업의 위상

주거환경 개선 사업은 합동 재개발의 각종 폐해를 방지하기 위한 '새로운' 정책 대안으로 등장했지만, 실상 그 내용을 살펴 보면, 70년대 주택 재개발 방식의 再版이라고 할 수 있다.

우선 주택 재개발과 마찬가지로 도시빈민의 주거 환경 개선에 대한 장기적인 전망에 입각해서 제도적 틀을 마련한 것이 아니라 10년 시한의 '임시조치법'에 기초한 단기적인 정책 처방이다. 즉 주택 건축 및 도시 기반시설 조성 등과 관련한 각종 행정 규제를 한시적으로 완화해서 도시빈민의 자조적인 주거환경 개선을 제도적으로 지원하는 방식이다.

다음으로 민간 부문의 부동산 자본과 주민(가옥주)이 주도하는 합동 재개발과 달리 공공부문, 즉 서울시 등의 지방자치단체가 다시금 무허가정착지 정비를 주도하고 있다. 이는

적으로 부각되면서, 합동 재개발 붐이 또다시 조성된 바 있다.

76) 장세훈, "불량주택 재개발 정책의 개선 방향에 관한 연구", 한국사회사연구회(편), 『한국 사회 구조의 전통과 변화』, 문학과지성사, 1994, pp.21-22; 서울대학교 환경대학원 부설 환경계획연구소, 『불량주택 재개발 사업의 문제점과 개선 방안 연구』, 대한주택공사, 1993, p.213.

수익성 위주의 민영 재개발이 훼손시킨 도시 공간 정비 정책의 공공성을 회복하려는 정책 의도를 담고 있다는 점에서, 진전된 바가 없지 않다. 그러나 합동 재개발로 주거 위기 상황에 빠진 도시빈민의 강력한 조직적 저항에 부딪쳐 무허가정착지의 무분별한 철거 방침을 철회하는 방안의 하나로 시행되었다는 점에서, 70년대 초 광주단지 철거이주민의 반발에 부딪쳐 시작된 주택 재개발 정책과 마찬가지로, 도시빈민의 저항을 무마하려는 정치적 의도를 지녔다고 할 수 있다.

그리고 공공부문이 무허가정착지 정비를 주도하지만, 그 실질적인 주체를 원주민 가옥주로 삼고 있다. 주택 재개발 정책이 주민의 자발적인 참여를 바탕으로 주거환경을 개선하고 정부가 측면에서 행정 지원 및 재원 조달 역할을 담당하는 '자조주택 건설 전략'에 입각해서 시행되었는데, 주거환경 개선 사업도 이러한 정책 기조를 그대로 답습하고 있다.

마지막으로 주거환경 개선 사업은 민영 재개발 방식으로는 공간 정비가 어려운 무허가정착지를 주요 대상으로 삼고 있기 때문에, 저개발된 무허가정착지의 개발보다는 무단 점유된 국공유지의 불하에 보다 초점을 맞추고 있다. 이러한 점에서 무허가정착지 내 무단 점유된 토지의 소유권을 정상화하는 데 주력한 주택 재개발 정책과 그 궤를 같이 한다고 할 수 있다.

그러나 민영화 쪽으로 돌아섰던 정책의 방향이 도시빈민의 조직적인 저항에 부딪쳐 다시금 전환되고 70년대의 주택 재개발에 비해 무허가정착지 주민에 대한 정책적 관심과 지원이 강화되는 등, 부분적으로 보다 진전된 정책 내용을 담고 있는 것도 사실이다.

우선 주민이 주거환경 개선 사업의 실질적인 주체로서 활동할 수 있도록 무허가정착지 정비 과정에서의 주민 참여를 제도화했다. 즉 주거환경 개선 사업 지구로 지정되기 위해서는 주민의 동의를 얻도록 법제화했으며, 주거환경 개선을 위한 정비 방식도 주민들이 비교적 자유롭게 선택할 수 있도록 했다. 즉 정부의 건축 규제 완화 조치에 따라 원주민 가옥주들이 자조적으로 주택의 개량 및 개축을 담당하고 지방자치단체는 국공유지를 원주민에게 불하해서 그 불하 대금으로 도시 기반시설을 갖추도록 하는 현지개량 방식과 지방자치단체나 대한주택공사 등의 공공 부문이 시행 주체가 되어 중소형 아파트를 건립해서 가옥주와 세입자를 입주시키는 공공주택 방식을 병행함으로써, 주민들이 자신들의 사회·경제적 처지에 따라 알맞은 방식을 선택할 수 있도록 했다. 이는 국가가 일방적으로 재개발 구역을 지정하고 여러 가지 재개발 방식을 실험하는 와중에 특정한 재개발 방식을 주민들에게 강요하던 과거의 주택 재개발 정책과 뚜렷한 차별성을 보여준다.

다음으로 민영 재개발이 무분별한 무허가정착지의 해체를 통해 도시빈민을 지역사회에서 반강제적으로 몰아냄으로써 주거 공간을 단위로 한 이들의 사회적 연줄망을 파괴하고 저렴한 주거 공간을 감소시키는 부작용을 낳았다는 점에 주목해서, 도시빈민들이 무허가정착지 정비 후에도 지속적으로 거주하면서 빈곤 상황에 공동으로 대처할 수 있도록 하는 방안을 모색하고자 했다. 특히 주거환경 개선에 필요한 재원 조달의 어려움으로 인한 원주민의 이주가 적지 않다는 점에 주목해서, 원주민 가옥주에 대한 다각적인 자금 지원 방안을 마련했다. 즉 중앙정부는 재정투융자 특별회계에서 주거환경 개선 사업비 예산을 배정하고, 지방자치단체는 지방비 가운데 주거환경 개선 사업 특별회계를 설치해서 운영하고 있으며, 그 외에도 국민주택기금을 재원으로 삼아 일정 규모 이하의 소형 주택에 대해 융자하도록 하고 있다.[77] 또한 주거환경 개선의 부담을 덜어주기 위해 건폐율, 용적률, 건물간 거리, 도로 폭 등 도시계획 및 주택 건설 관련 각종 행정 규제를 대폭 완화하고 있다. 이에 더해 공동주택 방식에서는 주거환경 개선 사업 기간 중에 원주민들이 거주할 수 있는 가수용 시설을 설치할 수 있도록 함으로써, 원주민의 주거 불안정을 해소하도록 하고 있다.

<표 17> 무허가정착지 정비에 따른 세입자 지원 대책의 변화 추이

연도	지원 대책의 내용
1985년	합동재개발 지구 세입자에게 아파트 방 한칸 입주권 또는 주거대책비 지급.
1987년 6월	재개발구역 내 소형 아파트 방 한칸 분양권 또는 2개월분의 주거대책비 중 택일.
1989년 1월	주거대책비를 2개월분에서 3개월분으로 증액.
1989년 5월	세입자용 공공임대주택 입주권 또는 주거대책비 중 택일.

* 자료 : 서울특별시, 「주택개량재개발사업 업무지침」, 각년도; 하성규, "불량주택 정비사업 개선 방안에 관한 연구", 『지역사회개발연구』 20권 1호, 1995, p.31에서 재인용.

그리고 그동안 무허가정착지 정비 과정에서 소외되었던 세입자에 대한 정책적 관심을 새롭게 하고 있다. 개별 가옥주가 시행 주체가 되는 현지개량 방식과 달리, 지방자치단체나 대한주택공사 등 공공부문이 시행 주체가 되어 비교적 큰 규모로 정비가 이루어지는 공동

77) 사업 방식별로 보면, 현지개량 방식에 가구 당 5-7백만원, 공동주택 방식에 1천2-3백만원 가량의 주거환경 개선 자금을 융자하고 있다(노정현 외, 『서울시 저소득층의 주택정책에 관한 연구 보고』, 서울특별시, 1991).

주택 방식에서는 공공부문이 세입자를 대상으로 한 공공임대주택을 공급하도록 「1989년 임시조치법 시행령」에 명문화하고 있다.[78] 이는 가옥주-세입자 관계를 사적인 계약 관계로 보고 별도의 세입자 대책을 수립하지 않았던 주택 재개발 정책에서 한 걸음 진전된 조치라고 할 수 있다. 이러한 세입자 대책은 도시빈민의 주거복지에 대한 정책적 관심이 증진된 것으로 해석할 수도 있지만, 국가와 도시빈민간의 관계에 비추어 본다면 세입자들의 지속적인 주거복지 요구에 대한 수동적인 정책 대응이라고 할 수 있다. 이는 무허가정착지 정비와 관련한 세입자들의 저항을 통해 정부의 세입자 대책이 서서히 개선되어 온 과정을 통해서도 재삼 확인할 수 있다(<표 17> 참조).

이러한 일련의 사실은 비록 대단히 미흡하기는 하지만, 무허가정착지 정비 정책이 철거 정책에서 철거'민' 대책으로 서서히 바뀌고 있음을 시사해 주고 있다.

(2) 주거환경 개선 사업의 전개과정과 사회적 효과

주거환경 개선 사업은 부분적으로 기존의 무허가정착지 정비 전략들에 비해 개선된 점이 없지 않지만, 70년대 주택 재개발의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다. 따라서 20년 전과 동일한 정책적 한계를 또다시 되풀이하고 있다.

먼저 주거 빈곤 상황에 내몰린 도시빈민들을 대상으로 이들의 자발적 참여에 의존해서 도시 공간의 정비를 추진한다는 점에서, 정책의 실효성을 기대하기 어렵다. 전국적으로 볼 때, '1989년 임시조치법'의 시한이 2년밖에 남지 않은 1997년 3월말 현재 전체 대상 16만3천호 가운데 9천호만이 완료되어 사업 실적이 목표 대비 6%에 불과하며, 애초의 대상 지구 가운데 29%인 86개 지구는 아직 지구 지정도 받지 못한 실정이다.[79] 서울의 경우에도 <표 18>에서 보듯이, 사업 지구로 지정된 85개 지구 가운데 7개 지구만이 완료되었고, 계획 물량의 1/10에 불과한 3천7백여호의 주택에 대한 주거환경만이 개선되었을 뿐이다. 또 사업이 완료된 지구의 경우를 보더라도 사업 착수 후 완료에 이르기까지 평균 4년 8개월의 시간이 소요되어[80] 경제적 손실 뿐만 아니라 주민의 주거 불안정 등과 같은 사회적 비용 지출 또

78) 서울시에서는 '시 조례'를 통해 임대주택 입주권을 지구 지정 3개월 이전에 이주해 온 세입자 가구에게만 부여했으나, 사업이 장기화되어 세입자 전출입이 잦아 유자격자가 줄어들고 이에 대한 세입자의 불만이 고조되자, 최근에는 지구 지정 이후에 이주한 세입자에게도 임대주택 입주권을 주도록 입주 조건을 완화하고 있다(박종택, "주거환경 개선 사업 제도의 발전 방향", 국토개발연구원(편), 『국토정보』 161호, 1995년 3월, p.25).

79) 김우진, "주거환경 개선 사업의 문제점과 개선 방향", 한국도시연구소(편), 『도시연구』 제3호, 1997, pp.168-169.

한 적지 않은 것으로 평가되고 있다.

<표 18> 주거환경 개선 사업의 추진 실적

(단위 : 개소, 천m², 동, 가구)

구분		사업지구	면적	세대
지구 지정	현지개량 방식	63	1,361	26,712
	공동주택 방식	22	291	9,885
	합계	85	1,652	36,597
계획 수립 중	현지개량 방식	3	36	537
	공동주택 방식	4	87	2,347
	합계	7	123	2,884
계획 고시	현지개량 방식	58	1,313	25,839
	공동주택 방식	13	124	4,154
	소계	71	1,437	29,993
사업 완료	현지개량 방식	2	12	336
	공동주택 방식	5	80	3,384
	소계	7	92	3,720

* 주 : 1997년 5월 31일 현재.
* 자료 : 서울특별시 주택개량과, 「내부자료」, 1996; 김우진, "주거환경 개선 사업의 문제점과 개선 방향", 한국도시연구소(편), 『도시연구』 제3호, 1997, p.164.

주거환경 개선 사업은 재개발의 개발수익을 노리는 민영 재개발 방식이 도입되기 어려운 무허가정착지에 대한 정비 정책이다. 따라서 <표 15>에서 살펴 본 80년대 자력 재개발과 마찬가지로 합동 재개발에 비해 가옥주의 경제적 부담이 크다. 이러한 점을 감안해서 도시 공간의 합리적 정비를 통한 공익성 제고 및 도시빈민의 주거빈곤 상황을 고려한 형평성 제고의 차원에서 정부의 적극적인 지원이 이루어져야만 사업이 활성화될 수 있고, 주민의 주거복지도 증진될 수 있다. 그러나 서울시는 미온적인 행정 규제 완화 및 미미한 재정 지원으로 일관하고 있다. 즉 불량 주택의 신·개축에 대한 정부의 재정 지원은 의무 사항이 아닌 데다가 재원조차 불분명하기 때문에, 실제 지원금은 정부가 제시한 수준 이하이거나 아예 수혜를 받지 못하는 경우도 허다해서, 경제력 없는 가옥주에게는 정부 지원이 '코끼리에 비스켓' 격이다.[81] 또 '1989년 임시조치법'에서는 사업 추진 과정에서 서울시 등 지방자

80) 김우진, 앞의 글, p.165.

치단체가 국공유지 매각 대금으로 도로 등 도시 기반시설을 조성하도록 하고 있으나, 이와 달리 행정 지침에서는 지구 내 국공유지의 30%만을 무상으로 양여하도록 하고 있어 도시 기반시설의 공급마저 미흡한 실정이다.[82] 이러한 일련의 사실은 주거환경 개선 사업이 실효성있는 정책이 될 수 없으며, 저소득층의 복리 증진 및 주거수준 향상이라는 그 정책 목표도 '구두선(口頭禪)'에 불과함을 여실히 보여주고 있다.

다음으로 정책 목표에 있어서도 물리적 주거환경 개선을 통한 '도시 공간의 물리적 재개발'에 주력할 뿐, 도시빈민의 주거복지 증진이라는 '원주민의 사회적 재개발'을 등한시하고 있다. 도시빈민의 주거 생활을 제대로 향상시키기 위해서는 정상적인 취업과 안정된 소득을 보장해 주는 사회복지 전략과 열악한 주거환경을 개량하기 위한 주거복지 전략이 병행되어야 한다. 그러나 주거환경 개선 사업은 불량 주택의 개량과 주거환경의 부분적인 개선에만 주력할 뿐, 주민들의 생계 및 생활을 향상시키기 위한 방안에는 전혀 관심이 없다. 이는 기왕의 무허가정착지 정비 정책과 마찬가지로 주거환경 개선 사업도 비위생적이고 불량한 주택을 철거하거나 생활 환경을 개량하는 '주거 환경의 양질화'에만 주목하는 '물리적 환경 개조론'의 인식틀에서 크게 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 이러한 까닭에, 도시 저소득층의 생활 지원 방안은 영세민 구호 대책이라는 사회복지 정책 차원에서, 또 극빈층의 주거복지 방안은 영구임대주택 또는 공공임대주택을 공급하는 주택정책 차원에서 별도로 전개되고, 주거환경 개선 사업은 도시 공간의 합리적 정비라는 도시 정책의 차원에서만 시행되고 있다. 이처럼 무허가정착지 문제의 핵심인 도시빈민의 주거빈곤 문제는 건드리지 않은 채 '남의 다리 긁는 식'의 겉도는 미봉책으로 일관했기 때문에, 주거환경 개선 사업의 실효성은 더욱 떨어질 수밖에 없다.

이는 특히 심각한 빈곤 상황에 처한 세입자들의 주거 위기를 더욱 심화시키고 있다. 우선 주거환경 개선은 가옥주가 그에 따른 비용 부담을 세입자에게 전가하려 하기 때문에, 주거비 인상을 감내할 수 없는 세입자의 이주를 강제하게 된다. 특히 현지개량 방식에서는 세입자의 사후 주거 대책이 전혀 마련되어 있지 않기 때문에, 세입자의 재정착이 더욱 어려워진다.[83]

81) 장세훈, 앞의 글(1994), p.183.
82) 김우진, 앞의 글, p.165.
83) 현지개량 방식의 주거환경 개선 사업을 시행한 대림 3-1지구와 자혜지구에서 세입자의 재정착률은 0%, 34.7%로 대단히 낮다. 이들 지역에서는 사업 후 전세가격이 사업 전에 비해 1.7-2배 가량 인상되어, 주거비 부담을 견딜 수 없는 세입자들이 대거 이주했기 때문이다(송영섭·이은식, "현지개량 방식의 주택개량 재개발 사업의 사례 연구", 국토개발연구원(편), 『국토』 1995년 8월, p.143). 특

그리고 '자조적 주거환경 개선'이라는 정책 구호가 무색하게도 주민들의 참여가 활발히 이루어지지 못하고 있다. 물론 재개발 지구 지정 단계에서는 주민 동의 절차가 이루어지지만, 특히 공동주택 방식에서는 구체적인 사업 방식이나 주택 규모 등을 결정하는 사업계획 수립 단계에서는 전혀 발언 기회가 주어지지 않고 있다. 이처럼 제한적인 주민 참여는 무허가정착지 정비에 대한 반발을 사전에 예방하고 주민의 동의를 이끌어내는 형식적인 의견 수렴 절차에 지나지 않는다.[84] 그나마 가옥주에게는 비록 제한적으로나마 의견 개진의 기회가 주어지지만, 무허가정착지 주민의 상당 수를 차지하고 있고 주거빈곤의 상황이 더욱 심각한 세입자에게는 주거환경 개선에 대한 입장을 밝힐 기회가 거의 주어지지 않고 있다.[85] 따라서 도시빈민의 정치적 압력으로 무허가정착지 정비 정책이 공영화의 길로 접어들었지만, 실제 시행 과정에서는 공영 재개발에서 나타나는 관료제적 경직성과 획일성 등을 제대로 견제하지 못하는 문제가 여전히 남아 있다고 보여진다.

마지막으로 주거환경 개선 사업은 '공공 재개발'이 아니라 '공영 재개발'이기 때문에, 부동산 시장에서의 수익성의 논리가 관철되게 되어 원주민 내에서 개발손익의 불균등 분배를 초래한다. 즉 주민 참여라는 형태로 민간 부문의 참여 통로가 열려 있고, 공공부문이 사업을 주도하더라도 사업 과정에서 무단 점유된 국공유지를 민간 가옥주에게 불하하고, 사업 후 공동주택을 가옥주에게 분양하거나 가옥주가 직접 주택을 신·개축한다는 점에서, 공공부문이 부동산의 소유, 개발, 이용을 완벽하게 장악하는 공공 재개발이라고 할 수 없다. 따라서 가옥주의 입장에서는 주거환경의 개선보다는 주택의 증·개축을 통한 임대료 수입의 증대에 보다 더 관심을 갖게 된다. 즉 민영 재개발과 같이 막대한 개발수익을 거둘 수는 없지만, 최소한 재개발 비용을 보전하려는 노력을 기울이고 있다. 이는 결국 주거환경에 따른 경제적 부담을 세입자들에게 전가시킴으로써, 이들의 주거 비용을 높이고 주거 불안정을 심화시키는 결과를 초래하고 있다.

허 세입자 가구가 많은 지구에서 현지개량 방식이 선호되기 때문에, 문제는 더욱 심각하다. 이는 세입자 가구가 많은 지역에서 공동주택 방식을 채택하면 세입자용 임대주택 공급이 많아져 가옥주의 주택 규모가 감소하고, 지자체의 재정 부담이 가중되어, 가옥주나 지방자치단체 모두 공공주택 방식을 꺼려하기 때문이다(김철홍, "현지개량 사업의 환경 개선 효과에 관한 연구", 대한국토·도시계획학회(편), 『국토계획』 제31권 1호, 1996년 2월, pp.97-98).

84) 따라서 주거환경 개선 사업 지구 주민들에 대한 설문 조사에 따르면, 주민들은 주거환경 개선 사업의 최대의 문제점으로 "주민 의견이 제대로 반영되지 않는다"는 점을 꼽고 있다(여상일, 『저소득 시민 불량 주거환경 개선 방안』, 지방행정연구원, 1992, p.49).

85) 물론 세입자의 동의를 필요로 한다는 점을 법규에서 규정하고 있지만, 실제로는 각종 예외 규정을 적용해서 이들의 참여 기회를 박탈하고 있다.

이렇게 볼 때, 주거환경 개선 사업은 도시빈민의 열악한 주거환경을 개선한다는 정책 의지를 과시하는 외양과 달리, 그 내실을 보면 합동 재개발로 빚어진 갈등을 완화하기 위해 과거의 낡은 정책수단을 재현시킨 졸속 정책이라고 할 수 있다. 따라서 도시빈민의 주거복지를 위한 종합적이고 체계적인 대책으로 나아가지 못한 채 생색내기 차원의 미봉책에 그치기 때문에, 국가와 도시빈민간의 갈등이 종식되지 못한 채 새로운 형태로 반복되고 있다.

7. 맺음말

자본주의적 산업화가 제3세계 사회에서 파행적으로 전개되면서 도시 공간의 구조화를 둘러싸고 두 가지 요구가 중첩되어 나타난다. 그 하나는 도시빈민을 창출함으로써 이들의 비자본주의적 공간 이용을 조장하는 사회적 압력이고, 다른 하나는 이를 해체하고 도시 공간을 자본주의적으로 재편성하려는 요구이다. 이처럼 상호 모순적인 요구가 빚어낸 긴장은 도시화 과정에서 무허가정착지의 구조화, 즉 그 형성, 재생산 및 해체의 문제로 집약되어 나타난다. 그리고 이러한 긴장 구조는 사회세력들, 특히 이들 요구를 각각 대변하는 도시빈민과 국가간의 갈등의 형태를 띠고 전개된다.

이 글에서는 도시화 과정에서의 국가와 도시빈민간의 긴장·갈등 구조를 기본 골격으로 해서 60년대 이후 서울시의 무허가정착지 정비 정책을 살펴보았다. 그럼으로써 한국 사회에서 그 정책의 사회적 성격 및 무허가정착지와 그 주민인 도시빈민의 사회·정치적 위상을 조명해 보고자 했다. 앞서의 분석을 통해 밝혀진 결과들을 도시화의 추이와 정책의 성격에 따라 요약하면, 아래와 같다.

60년대 서울의 도시화는 급속히 진행되었다. 이러한 인구, 자원 및 자본의 집중에도 불구하고 시 외곽으로의 공간적 확장은 상대적으로 지체된 채 도심 집중 현상이 심각했다. 따라서 도심 공간의 무허가정착지 문제를 중심으로 서울시와 새로이 도시빈민으로 편입되는 이농민간의 갈등이 표면화되었다. 이 때 양자의 힘관계, 특히 국가의 정치적 및 정책적 역량의 변화에 따라 철거와 양성화 사이를 오가면서 다양한 정비 정책들이 실험되었지만, 도심 공간을 자본주의적으로 재편성하려는 정책 목표는 일관되게 관철되었다.

그 결과 도심의 무허가정착지는 대부분 정비되어, 시민아파트 건설과 같이 중하층 무주택 가구의 주거 공간이 마련되거나, 자본이 진출해서 상가 및 사무 공간을 건설할 수 있는 여건이 조성되었다. 그리고 시 외곽에서는 철거민의 집단 이주에 따른 도시빈민의 사회·공간적 격리 현상이 일어났다. 결국 60년대 서울의 도시화는, 동전의 양면과도 같이, 도심에서는 무허가정착지가 해체되면서 자본주의적 시장 기제 내에서 공간을 개발할 수 있는 기반이 조성되고, 시 외곽에서는 비자본주의적 공간 이용 방식인 무허가정착지가 '구조적으로' 확대재생산되는 과정이었다고 할 수 있다. 그러나 사회·공간적 격리로 인해 그 생존 기반을 박탈당한 철거빈민의 생존권 보장 요구는 1971년 8월 광주단지에서 도시사회운동의 형태로

폭발했고, 이는 70년대 초 정책 방향을 크게 선회시키는 계기가 되었다.

60년대 중반부터 대규모의 이농민 유입과 철거민 집단 이주 정책으로 도심 주변과 시 외곽에 무허가정착지가 급증했다. 이들은 서울의 거대도시화 과정에서 도시 재개발의 대상이 도심 외부로 확장하면서 70년대 초 새로운 철거·해체의 대상이 되었다. 그러나 광주단지에서의 철거민 운동을 계기로 도시빈민의 철거 저항 및 잠재적 운동 역량이 표면화된 까닭에, 이러한 저항을 무마하면서 무허가정착지를 정비해서 급격히 늘어나는 중하층 무주택 가구의 주거 공간으로 개발하는 정책이 요구되었다. 따라서 고지대, 하천변 등지의 대규모 철거 정비 정책과 아울러 제도적 차원에서 주민의 경제적 참여를 적극적으로 유도하는 주택 재개발 정책이 나란히 시행되었다. 그러나 형태상의 차이와 무관하게 이 두 정책은 무단 점유된 국공유지 환수라는 동일한 기능을 수행했다. 즉 주택 재개발 정책은 개발이 가능한 무허가정착지를 주민에게 불하해서 상품화하는 전략이었고, 철거 정비 정책은 국공유지를 환수해서 원래의 도시계획 용도로 복구하는 전략이었던 것이다.

그 결과 도심 주변 지역의 무허가정착지가 급속도로 해체되면서, 그 주민은 시 외곽에 잔존한 무허가정착지로, 또는 일반 주거지의 세입자로 이주하는 과정이 되풀이되었다. 이 때 철거·재개발로 주택 재고의 절대량이 줄어드는 것을 막고 철거민의 반발을 무마하기 위해 재개발 주택이나 철거민 입주용 시영아파트가 건설되었다. 그러나 무허가정착지가 갖는 주민 합리성은 무시한 채 정책 합리성에 입각해서 '정상적인 주택'을 건설했기 때문에, 이들 주택은 안정된 직장과 소득을 가진 무주택 중하층 가구에게 분배되었다. 이처럼 무허가정착지의 대규모 해체에 뒤따른 주민의 정치적 결집을 막기 위해 철거 보상 대책이 마련되고 주민 참여에 기초한 주택 재개발 방식이 도입되었지만, 이는 형식적으로만 도시빈민들을 제도권에 포섭할 뿐, 궁극적으로는 이들의 주거 공간과 생활기반을 해체함으로써 그 정책이 강화될수록 주민운동도 격화되어갔다.

80년대에는 교외화 현상 등을 통해 거대도시화의 압박이 다소나마 해소되면서도 시내 가용 택지의 고갈 현상이 심화되자, 시 외곽 무허가정착지의 개발 요구가 강렬해져갔다. 그러나 철거 재개발에 대한 주민 저항이 강고해지고 1980년을 전후로 정권의 정당성 위기로 정책 수행 능력이 약화되자 무허가정착지 개발에 따른 개발수익의 분배로 그 주민과 부동산 자본의 참여를 유도하려는 합동 재개발 정책이 새로이 시도되었다. 합동 재개발은 '무허가정착지의 사유지화'와 '토지 개발수익의 극대화'를 동시에 추구하는 무허가정착지 정비 전략이다. 그러나 그 전개과정에서 주민과의 충돌을 회피하고자 하는 서울시의 요구와 초과

이윤의 극대화를 꾀하는 부동산 자본의 요구가 상응하게 되어, 재개발은 부동산 자본의 논리에 입각해서 전개되었다.

그 결과 재개발된 주택은 부동산 자본의 개발수익을 최대한 창출하기 위해 중간층 대상의 고층 고밀도 아파트로 건설되었다. 이로 인해 무허가정착지 주민은 합동 재개발이 활성화될수록 주거 공간의 절대적·상대적 감소를 감수해야만 했다. 또한 국가는 개발수익을 소유권이나 적어도 연고권을 가진 가옥주에게만 배분함으로써 개발수익의 분배를 둘러싼 가옥주와 세입자간의 갈등을 조장하는 분할 통치 전략을 취했다. 따라서 국가의 개입이 축소되고 개발수익을 둘러싼 부동산 자본, 가옥주, 그리고 세입자의 이해가 갈리면서 다극화된 갈등 구조가 형성되었다. 결국 합동 재개발로 무허가정착지의 해체 속도가 가속되면서 그 사회·경제적 부담이 원주민인 도시빈민, 특히 세입자에게 전가되는 결과가 빚어졌다.

<표 19> 서울시 무허가정착지 정비 정책의 전개과정

단계 / 성격	1단계 (1960년대)	2단계 (1970년대)	3단계 (1980년대)
정책 목표 (도시공간의 자본주의적 구조화 논리)	도심 무허가정착지의 철거·정비	시 외곽 무허가정착지의 형식적 포섭(무단 점유 국공유지의 불하를 통한 상품화)	시 외곽 무허가정착지의 실질적 포섭(자본주의적 공간 개발 및 개발수익의 창출)
도시빈민의 정치적 위상	배제(강제 철거·이주)	형식적 포섭(경제적 동원과 정치적 배제를 병행)	분할 통치 전략(가옥주와 세입자의 갈등 조장)
정책수단	국유재산(시 외곽 국공유지)의 활용	민간 자원(주민의 경제력과 유휴 노동력 동원)	부동산 자본의 동원
정책자원	도심 철거민의 시 외곽 이주 정착지 조성	주택 재개발	부동산 자본의 개입을 통한 합동 재개발
자본분파별 이해관계	산업자본의 축적 기반 조성(도심 공간의 '합리적' 정비)	토지 소유 자본의 소유권 확보	부동산 자본의 축적 기반 조성(개발수익의 극대화)

그러나 도시빈민의 주거빈곤을 가중시키는 합동 재개발은 이들의 조직적인 저항을 촉발

시켰고, 특히 80년대 후반의 민주화 과정에서 무허가정착지 정비를 문제삼은 주민운동은 여타 사회운동과 연대하면서 '도시사회운동'으로 발전해 가는 조짐까지 보였다. 이에 정치적 위협을 느낀 정부는 정책 방향을 '민영 재개발'에서 '공영 재개발'로 전환시키는 한편, 도시빈민의 주거 공간을 가능한 한 원형대로 보존하면서 주거환경을 부분적으로 개선해 간다는 취지의 '주거환경 개선 사업'을 추진하기 시작했다. 그러나 이는 도시빈민의 정치적 압력에서 비롯된 미봉책으로 70년대 주택 재개발 정책의 재판에 지나지 않았다. 따라서 주거환경 개선은 이들의 주거환경을 물리적으로 개량해서 도시 공간을 합리적으로 정비할 뿐, 저소득 세입자의 이주를 강요하거나 가옥주의 경제적 부담을 가중시키는 결과를 낳았다. 또한 주민의 적극적인 참여를 이끌어내지 못한 채 공공부문이 사업을 주도함으로써 도시빈민에 의한, 도시빈민을 위한 주거환경 개선으로 나아가기 어려웠다. 결국 주거환경 개선 사업은 도시빈민의 주거복지 증진을 위한 종합적이고 체계적인 대책으로 발전하지 못했던 것이다.

이상에서 살펴본 무허가정착지 정비 정책을 중심으로 도시화, 국가 그리고 도시빈민간의 관계가 역사적으로 변모해 온 과정을 요약하면, <표 19>과 같다. 그렇다면 이러한 분석 결과는 이론적으로 또 실천적으로 어떠한 의미를 갖는가? 분석의 함의를 간략히 정리하면 다음과 같다.

(1) 무허가정착지 문제는 단순히 국가가 노후 불량주택의 철거·개량 및 무허가 불법주택의 합법화를 통해 도시빈민과 하층민의 주거환경을 개선하고 도시 공간을 합리적으로 정비함으로써만 해결될 수 있는 문제가 아니다. 이는 오히려 종속적 자본주의 산업화의 길을 걷고 있는 제3세계 사회에서 도시화가 파행적으로 전개된 결과이며, 또한 도시 공간을 둘러싼 각 자본분파(산업자본·토지자본·부동산자본)의 요구가 상충되고 중첩되면서 자본주의적으로 도시 공간을 재편성하는 과정의 산물이다. 즉 도시 공간의 구조화 과정에서 노동빈민의 사회적 재생산의 기반을 필요로 하는 산업자본, 토지 소유권을 보장받고 지대의 안정적 수취를 요구하는 토지자본, 그리고 공간 개발에 따른 차액지대의 창출로 자본증식을 꾀하는 부동산 자본의 요구가 국가 정책에 여과되면서 도시빈민의 집단적 거주지인 무허가정착지의 구조화를 초래했던 것이다. 이는 앞서 살펴본 서울의 경우, 60년대 시 외곽 무허가정착지의 확대재생산, 70년대 무허가정착지의 해체와 토지 불하를 통한 토지 소유권의 정상화(자본주의적 부동산 시장에의 형식적 포섭), 그리고 80년대 개발수익을 노리는 부동산 자본의 개입을 통한 무허가정착지의 개발(시장에의 실질적 포섭)이라는 단계를 밟아 자본

의 다양한 요구가 관철되면서 무허가정착지가 형성·재생산·해체되는 과정에서 잘 나타나고 있다.

이처럼 무허가정착지 문제는, 비록 파행적이고 우회적이기는 하지만, 자본의 논리가 공간적으로 표출되고 관철되면서 발생되고 또 해소되는 사회 구조적 문제인 것이다. 따라서 제3세계의 자본주의적 도시화 과정에서 공간 이용을 둘러싼 자본의 다양한 요구와 움직임은 인구 압력, 주택 부족 및 공간의 자기 운동 등 도시화의 생태학적 현상들을 규정짓는 구조적 요인으로서 주목해야 할 것이다.

(2) 무허가정착지 철거 정비에 대한 국가 정책은 이러한 '도시 공간의 구조화 과정'의 일환으로 전개된다. 즉 국가는 자본주의적 토지 소유권이 행사될 수 있고 공간 개발로 지대 수취를 극대화할 수 있는 사회적 여건을 조성하는 자본 일반으로서, 또 무단 점유된 채 지대 수취가 불가능한 국공유지를 환수하는 토지 자본으로서 도시 공간을 자본주의적으로 재편성하는 역할을 수행한다. 비록 이와 같이 자본주의적으로 도시 공간을 재편성해야 한다는 구조적 제약 속에서 정책을 입안하고 시행하지만, 국가는 도시 공간을 둘러싼 사회세력들간의 관계망에서 중추적인 기능을 담당한다. 즉 국가는 철거·재개발 정책을 통해 공간을 둘러싼 각 자본분파간의 이해관계를 조정하고 그 요구가 관철되는 기제를 조직하며 또한 이 과정에서 그 주민인 도시빈민에게 가해지는 철거 압박과 생존권 위협, 그리고 이에 대항한 주민운동을 무마하는 정치적 여과 작용도 한다. 따라서 도시 공간의 개발, 특히 무허가정착지 정비에서 국가는 '자본주의 국가'로서 전체 자본의 이해, 또는 개별 자본의 이해를 대변해서 비자본주의적 공간 이용을 해체하는 행위자인 동시에, 이를 둘러싼 각 사회세력들의 이해가 상충하는 도시정치의 장으로서 자리매김될 수 있다.

(3) 무허가정착지는 산업화 과정에서 상대적 과잉인구로서 형성·재생산되는 도시빈민이 자신들의 노동력 재생산을 위한 주택 및 도시 기반시설의 공급이 지체된 기형적 도시화 상황에서 정상적인 지대를 지불하지 않고 도시 공간을 비자본주의적으로 활용하는 자구책으로써, 또 사회적 관계망을 구성해서 집합적인 생존 전략을 꾸려가는 삶의 공간으로써 형성한 것이다. 이 때 무허가정착지 철거 및 재개발은 곧 이들의 생존권을 직접적으로 위협하기 때문에, 이에 대응한 지역 단위의 주민운동은 주민 총력전의 형태를 띠고 전개된다.

따라서 철거민 운동은 특히 국가의 정치적 위기 국면 하에서 활성화되어 사회세력으로서 도시빈민의 상대적 역량을 강화하고 여타 사회세력들과의 연대를 모색하는 토대가 된다. 이들은 운동을 통해 점진적으로 철거 보상 규모와 개발수익의 분배 몫을 증대시키고

정책 참여를 통해서 철거 정비 속도의 완급에 영향을 미칠 뿐만 아니라 정책 방향을 전환시키는 등 상당한 성과를 거둘 수 있었다. 그러나 주민운동은 자신의 생존권 보장을 위해 국가 정책에 소극적이고 수동적으로 대응하는 데에서 크게 나아가지 못하고 있다. 그리고 국지성과 일과성을 갖고 전개되는 주민운동으로는 끊임없이 자기 변신을 하면서 국가 정책을 통해 관철되는 '도시 공간의 자본주의적 구조화 논리'에 적극적으로 대처하기 어렵다. 결국 철거민 중심의 주민 운동은 국가의 정치적 포섭/배제 전략에 얽매여 도시 정책의 '탈시장화 전략'의 단계로까지 진전시키지 못하는 한계를 안고 있다.

(4) 비자본주의적 공간 이용 방식인 무허가정착지는 철거·정비 정책을 통해 자본주의적 부동산 시장에 포섭되어 궁극적으로 해체되고 분해되어 왔다. 반면에 이농민에 의한 충원, 또는 자기 재생산에 의해 도시빈민은 사회·경제적으로 재생산되고 있다. 그 결과 무허가정착지 정비로 인한 도시빈민의 생존권 위협은 가중되고, 무허가정착지 문제는 노후 불량주택의 온존, 주거 공간의 과밀화, 또는 시 외곽의 비닐하우스촌 등으로 그 형태만 달리 한 채 지속적으로 재생산되고 있다.

이와 같이 무허가정착지 문제는 자본주의적 산업화와 도시화 과정에서 무허가정착지의 해체와 그 주민인 도시빈민의 재생산이라는 서로 상반된 두 흐름이 병존한다는 데서 발원한다. 따라서 국부적인 치유 방식인 지역 개발이나 주택 개량만으로는 제3세계의 독특한 산업화와 도시화가 배태한 이 문제를 일시적으로 해소하는 데 그칠 뿐이다. 결국 그 해결책은 산업자본의 축적 과정에서 요구되는 도시빈민의 재생산 메카니즘을 변화시키거나, 또는 토지/부동산 자본의 요구에 따른 무허가정착지의 해체 요구를 근본적으로 저지하는 등의 사회구조적 차원에서 구해져야 할 것이다.

제3장 서울지역 주거권운동의 전개과정

김수현

1. 머리말

최근 한국 사회는 오랜 군사독재 정권의 퇴장과 문민정부의 등장에 이은 여야간 정권교체, 노동운동의 분출과 침체, 그리고 학생운동과 통일운동의 명멸(明滅)을 경험했다. 그리고 해외여행, 국민소득 1만불의 시대를 체험하는가 했더니 IMF 사태라는 초유의 경제난으로 다시 신음하고 있다.

그러나 이같은 격동적인 변화에도 불구하고, '삶의 질'은 20세기 초중반의 '허리띠를 졸라매던' 시절과 그리 달라지지 않았다. 특히 주택과 관련해서는 '좁은 국토에 많은 인구'라는 멍에가 여전히 짓누르고 있다. 더 심각한 것은 좁은 땅을 나눠 쓰지 못하는 주거수준의 두드러진 양극화 현상이다. 방 한 칸 거주가구가 서울의 경우 13%에 이르고, 주거비 부담은 여전히 세계 최고수준이라 말할 수 있다. 8평 달동네 판자집에 두 가구나 살고 있고, 동시에 60평 아파트에 서너 식구가 살고 있는 것도 흔히 볼 수 있는 것이 우리 시대의 모습이다.

주택문제는 경제가 성장하고 가처분 소득이 높아지는 속도와 정비례해서 개선되는 것이 아니다. 주택문제가 경제적인 문제로만 다루어질 경우, 세계 제1의 경제력에도 불구하고 주택문제는 여전히 심각한 상황에 있는 일본처럼 될 수밖에 없다. 그런 점에서 국가 전체의 경제성장은 주거문제 해결을 위한 필요조건에 불과하다. 주거권운동 내지 주택문제의 정치적 이슈화는 주거복지를 달성하기 위한 충분조건인 것이다. 실제로 우리나라의 철거반대운동은 공공임대주택 정책이 도입되게 한 중요한 계기였다. 또 서구의 경험을 보더라도 주거문제를 둘러싼 정치적 각축을 통해 공공임대주택 공급이나 임대료 보조와 같은 주거복지정책이 발전했다.

이 글은 이처럼 주거문제를 해결하는 데 가장 중요한 실천전략이라 할 수 있는 주거권운동의 가능성과 방향을 살펴보기 위한 것이다. 이를 위해 먼저 주거권운동의 개념과 범위

를 규정한 다음, 그 동안 주거권운동의 대명사가 되어온 철거반대운동의 전개과정을 시기별로 구분해서 살펴보고자 한다. 또 우리나라 철거반대운동의 배경을 이해하기 위해 일반적인 개발도상국 무허가정착지의 성격을 정리할 것이다.

아울러 이 책의 자료편에 수록된 각 지역관련 자료의 검토를 통해 철거민운동의 요구사항, 조직형태, 정부와의 관계, 여타 사회단체와의 관계를 좀 더 구체적으로 설명할 것이다. 이를 바탕으로 21세기를 지향하는 주거권운동의 방향을 제시하는 것으로 결론을 맺고자 한다.

물론 이 책에 수록된 방대한 자료를 어떻게 해석하고, 재구성할 지는 연구자나 관련 활동종사자들의 몫이다. 다만 이 글은 그 하나의 해석사례라고도 할 수도 있을 것이다.

2. 주거권운동의 개념

일반적으로 주거권운동은 '강제철거 및 퇴거와 같은 주거권[1] 침해행위에 반대하는 사회운동이나, 보다 나은 주거상황을 이루기 위한 법적·제도적 개선운동'으로 규정할 수 있다. 따라서 주거권운동에는 다양한 범위와 성격의 운동들이 포함되는데, 대체로 그 동안의 국내외 경험에 의하면 다음의 여섯 가지로 나눌 수 있다. ① 철거나 강제이주와 같이 명백한 위협에 대한 반대·저항운동, ② 정부와의 일정한 타협을 통해 토지 등을 임대하거나 양여받아 자력으로 주택을 건설하고 유지하는 자조(自助)운동, ③ 임대료 규제와 공공임대주택을 요구하는 등 전반적인 주택정책의 변화를 촉구하는 운동, ④ 홈리스와 사회적 약자층을 위한 주거보호운동, ⑤ 주거에 대한 법적 권리 보장운동, ⑥ 그리고 유엔을 비롯한 국제기구 차원의 주거권 보호운동 등이다.

각 유형은 독립적으로 존재하는 것이 아니라 하나의 유형에서 다음 유형으로 발전하기도 하며, 몇가지 유형들이 중첩적으로 나타나기도 한다. 이에 따라 운동주체들도 지역주민에서 일반 시민까지 다양하며, 연대의 대상 역시 다차원적이다. 이들 유형을 운동의 계기와 직접적인 주체, 연대의 대상, 전개과정 등으로 분류하면 <표 1>과 같이 나눌 수 있다.

그런데 이러한 운동유형의 변화와 발전은 사회·경제적 상황과 운동주체의 조직력, 정치적 역학관계, 공권력의 대응, 사회의 전반적인 권리의식의 변화 등과 밀접하게 연관되어 있다. 예를 들면, 특정한 사회·경제적 조건 하에서 철거나 개발정책이 진행되면 이에 대한 반대운동이 일어나거나 대안으로써 자조운동이 나타난다. 그러나 이러한 철거나 개발정책은 전반적인 저소득층의 주거사정 악화를 동반하는 경우가 대부분으로, 이에 따른 제도개선 요구와 저소득층 주택정책 강화운동이 보다 넓은 차원에서 제기되기도 한다. 아울러 철거반대운동과 저소득층 주거복지정책 강화운동이 확산되면 권리차원에서 주거권을 확보하려는 운동도 나타나며, 이같은 운동의 결과로 주택정책이 변화하거나 주거권에 관한 법률, 제도, 사회규범의 변화가 일어나게 된다. 이 경우 변화된 규범이나 정책은 다시 새로운 주거

1) 주거권의 구성요소를 유엔의 「경제·사회·문화권 위원회」의 General Comment No.4는 다음과 같이 정의하고 있다.
① 점유의 안정성(legal security of tenure), ② 주거생활에 필요한 시설의 확보(availability of services, materials, facilities and infrastructure), ③ 적당한 가격(affordability), ④ 거주가 가능한 수준(habitability), ⑤ 사회적인 차별의 극복(accessibility), ⑥ 주거하기에 적당한 위치(location), ⑦ 문화적 특성의 보호(culturally adequate)

권운동의 준거가 되어 주거권운동의 질을 변화시키게 된다.

<표 1> 주거권운동의 유형분류

순번	유형	시작계기	운동주체	연대의 대상	전개과정
①	철거반대 운동	직접적인 철거나 강제퇴거	해당 주민	사회운동단체 정당	철거위협→반대, 저항→②,③,⑤ 유형으로 발전 또는 결합
②	자조운동	철거반대운동에 따른 타협 / 독자적인 요구	해당 주민	사회운동단체 정당 국제기구	정부나 지주와 협상→③,⑤ 유형으로 발전 또는 결합
③	제도개선 운동	전반적인 주거사정의 악화 / 주거권운동의 확산	주거권관련 NGOs	사회운동단체 정당	전반적인 주거사정의 악화→⑤ 유형으로 발전 또는 결합
④	홈리스 보호운동	사회적 특수집단의 주거사정 악화	주거권관련 NGOs/인권단체	사회운동단체 종교 및 복지단체 정당	홈리스 발생→응급대책요구 및 수립→③,⑤ 유형으로 발전 또는 결합
⑤	국제주거권운동	전반적인 주거사정의 악화 / 주거권운동의 확산	주거권관련 NGOs / 인권단체	사회운동단체 정당	주거사정의 악화 / 주거권운동의 확산 / 사회권개념의 확산 →②,③,④ 유형과 결합

또 도시사회운동론과 주민운동론의 입장에서 보면, 주거권운동은 그 운동주체가 단일한 사회계급이 아니기 때문에 다계급 연합적인 사회운동이다. 또 철거반대운동이나 자조운동과 같이 대개 일정한 장소를 근거로 진행되기 때문에 지역주민운동이라고도 할 수 있고, 노동력 재생산조건의 개선을 목표로 한다는 점에서는 전통적인 작업장 중심의 노동운동과 대비되는 재생산부문운동 혹은 소비지(消費地)운동이라고 할 수 있다. 그리고 1980년대 초 우리나라의 급진사회운동에서는 철거민운동을 전민중의 항쟁(소위 全民抗爭)을 통한 민주화 실현의 한 계기로 보았다.

그러나 대개의 주민운동은 거주지에서의 일상생활의 문제를 중심으로 발생하기 때문에 운동의 시작과 확대는 쉬운 반면 경제적 이해관계에 매몰되거나 경제적 동기가 소멸되면 지속성을 갖기 어려운 한계를 가지고 있다. 철거민운동이 대표적인데, 주민들 공통의 불만을 결집시키기는 쉬우나 이념이나 지향점이 불분명하기 때문에 쉽게 종결되는 경향이 있다. 반면 주거권운동은 자본의 생활세계 파괴에 대해 생활자(주민)의 논리로 대응하는 생활세계수호 운동으로서 공동체라는 새로운 가치를 추구하는 사회운동으로 발전할 가능성을

지니고 있다. 아울러 이같은 지역주민운동은 지역정치를 활성화시키는 계기가 되기도 한다. 또 홈리스 대책수립 등을 위한 주거권운동은 인권이라는 보편적 가치를 추구하는 운동으로 인도주의에 그 뿌리를 두고 있다. 따라서 중요한 것은 직접적인 이해관계나 신변의 문제에서 출발한 주거권운동이 보다 폭넓은 가치를 추구하고 보편성을 획득하는 사회운동으로 확장될 가능성에 있다 하겠다.

다음 절에서는 특히 철거반대운동의 계기가 되는 무허가정착지 정비정책이 어떤 과정과 경로로 이뤄지는 지에 대한 일반론을 살펴 보고자 한다. 이를 통해 우리나라 무허가정착지를 둘러싼 역학관계를 이해할 수 있을 것이다.

3. 개발도상국 무허가정착지의 성격

개발도상국들은 나라마다 차이는 있지만 농촌의 피폐와 낮은 경제수준으로 인해 대도시지역(특히 수도)으로 인구가 집중하는 경우가 대부분이다. 특히 국가주도의 경제개발과정에서 도시에서 일자리를 찾으려는 욕구(pull요인)와 농촌지역에서의 탈출욕구(push요인)가 겹쳐 도시에는 농촌지역을 떠난 인구가 급격히 몰려든다. 이렇게 도시로 집중된 이농 노동력은 그 자체로 보면 도시지역에 부담이 되기도 하지만, 저임금 노동력을 확보할 수 있다는 점에서 국가와 자본의 입장에서는 기대하던 바이기도 하다. 그러나 아직 낮은 경제수준으로 인해 국가와 자본은 이들에게 적절한 주거를 제공할 여력도 의지도 없는 경우가 대부분이다.

이러한 상황에서 도시로 모여든 이농 노동력들은 무허가정착지를 통해 시급한 주거문제를 스스로 해결하게 된다. 실제로 무허가정착지는 개발도상국가들의 가장 중요한 주택점유형태이며 사실상 국가에 의해 묵인되고 있다.[2] 또 전 세계적으로 무허가정착지에 거주하는 인구는 약 10억 명으로 추산된다. 따라서 이러한 무허가정착지는 낮은 경제력과 과도한 도시인구집중에 따른 불가피한 현상이라고 할 수 있다.

그런데 무허가정착지를 공식주택시장의 한계로 인한 불가피한 현상으로 보는 입장을 달피해서, 무허가정착지의 존재와 가치를 과감히 인정하고 자조적인 개량을 통해 주거환경을 개선해야 한다는 주장이 있다. 소위 '자조주택(self-help housing)' 논의가 그것이다.

대표적인 자조운동 지지자인 터너(J. Turner)는 자조주택이 사용가치의 측면에서 매우 중요하다고 보아, 빈민들의 주거문제 해결을 위한 대안적인 프로그램으로써 가치를 부여하고 있다. 또 후진국과 개발도상국의 주택문제 해결을 위해 많은 재정지원을 해 온 UN과 World Bank도 동일한 맥락에서 저소득층의 경제력에 맞는 자조활동 지원(Aided Self Help) 프로그램을 권장해 왔다.

이들 자조 프로그램의 유형을 나눠보면[3] ① 정부가 직접 국공유지를 제공하거나(혹은

2) 개발도상국가들에서 무허가정착지가 형성되는 일반적인 과정을 보면, 국가의 역할을 짐작할 수 있다. 직접적인 공권력(경찰, 공무원)들은 무단 점거를 막는 악역을 담당하지만, 무허가정착지의 주민들은 '국기를 게양하거나, 대통령이나 국왕의 초상을 마을 입구에 게시함으로써' 국가의 온정에 호소한다(Anzorena, 1992 : 109-111). 따라서 무허가정착지를 건립할 수밖에 없는 사회적 모순은 은폐된 채 국가의 권위는 그대로 유지된다.

3) 자조 프로그램의 유형화는 다음 자료를 참고로 했다.
특집 Service Provision in Cities, *Environment and Urbanization*, Vol. 6, 1994 ;

묵인하거나) 민간지주와의 중재를 통해 사유지를 일정 기간 사용할 수 있도록 함으로써 토지를 제공하고, 각종 시설과 주택은 주민들이 건설하는 경우(우리나라의 초기 집단이주정책, 태국의 Land Sharing) ② 정부가 토지제공 외에 하수도, 도로, 전기 등의 기반시설을 지원하고 주민들은 주택만 건설하는 경우(소위 Site and Service), ③ 불법으로 점거하고 있는 주거지의 토지를 불하하거나 합법화해주고, 주민들 스스로 주택개량을 하도록 지원하는 경우(우리나라의 양성화 및 현지개량정책, 인도네시아의 캄풍 주택개량 프로그램), ④ 정부의 도움없이 빈민들 스스로 싼 토지를 구입해서 시설과 주택을 건설하는 경우(우리나라의 '복음자리[4]', 파키스탄의 Orangi Pilot Project) 등으로 나눌 수 있다. 그런데 이들은 다시 각국의 사회·경제적 상황에 따라 다양한 형식으로 변형될 수 있으며, 일부의 사례에서는 주민 공동체를 대상으로 융자나 재정지원을 하는 경우도 있다.

그러나 주택개량이나 토지공유화 프로그램에도 불구하고 도시 전체적으로 개발압력이 증대하면 무허가정착지는 철거의 위협에 놓이게 된다. 무허가 불량주택이 개량 등을 통해 사용가치를 높임으로써 상품가치(교환가치)가 올라가 공식적인 주택시장에 편입되는 것이다. 하지만 주택자체는 공식 주택시장에 편입되더라도 빈민들의 소득이나 생활조건이 변하지 않는 이상, (자조적으로 개량된) 무허가정착지는 상위계층들을 위한 주거지로 변하기 쉽다. 또한 자조주택은 저소득층 주거문제에 대한 국가와 자본의 책임을 희석시키고 문제의 본질을 왜곡시킨다고 지적할 수 있다. 결국 자조 프로그램은 아직 시장경제가 미발달한 일부 후진국에서만 적용될 수 있는 사례일 뿐이라는 비판이다.[5]

실제로 이들 개발도상국가에서는 도시화가 진전될수록 이전의 무허가정착지에 대한 개발 및 이전, 철거압력이 증가하고 있으며, 아시아 강제철거감시(Eviction Watch Asia)에 따르면 최근 4년간 아시아지역에서 약 150만 명이 거주하던 주택이 철거당했다고 한다.[6] 따

SELAVIP(Journal of Low-Income Housing in Asia and the World), 각 호 ; Anzorena, J., 『スラムの環境·開發·生活誌』, 明石書店, 1992, pp.180-200.

4) 1976년부터 형성된 자조주택으로 서울의 철거민 170여 가구가 경기도 시흥시에 토지를 매입하여 주거지를 형성했다. 이 과정에서 국내외의 천주교 재단의 지원과 주민운동 차원에서 지식인들이 참여했다.

5) 자세한 내용은 다음 자료를 참고하기 바람.
김용창, 『대도시 무허가 불량주택지역의 거주집단 구성에 관한 연구』, 서울대 석사논문, 1989, pp.25-32 ; 하성규, 『주택정책론』, 박영사, 1995, pp.394-412 ; Marcussen, L., *Third World Housing in Social and Spatial Development*, Aldershot : Avebury, 1990, pp.9-39 ; Mathey, K., *Beyond Self-Help Housing*, Munchen : Profil Verlag, 1992 ; Pugh, C., *Housing and Urbanization : a Study of India*, London : Sage, 1990, pp.52-70.

6) Eviction Watch Asia, *Forced Evictions and Housing Right Abuse in Asia*, Manila: Marco,

라서 개발도상국가 주택정책의 특수성에도 불구하고 우리는 자본주의적 일반성에 주목하지 않을 수 없다. 비록 무허가정착지가 개발도상국가들의 중요한 저소득층 주택문제 해결수단이고 국가도 자조활동을 지원함으로써 큰 재정부담 없이도 주거수준을 향상시키는 정책을 펴긴 하지만, 그 원리는 자본주의적 토지소유와 공간개발 과정의 범주에서 벗어나지 않는 것이다. 또 개발도상국가에서 자본주의적 경제성장이 지속되면서 공간에 대한 개발압력이 증대해서 무허가정착지를 형성할만한 토지자체가 고갈되면 더 이상의 무허가정착지나 자조주택 방식의 주택정책은 불가능한 시점이 오기도 한다.

그러므로 개발도상국가의 무허가정착지는 사회적 주거(social shelter)라고 보는 것이 가능하다. 서구적인 의미의 사회주거(social housing)란 공공임대주택(public housing) 만을 의미하지만, 무허가정착지를 '공식적 시장기구를 통해 주택문제를 해결하지 못하는 계층에 대해 국가나 사회가 다양한 형태로 제공한 주택 혹은 주거지'라고 본다면 사회적 주거(social shelter)라고 할 수 있는 것이다. 여기서 '다양한 형태'에는 불법점거를 묵인, 방치하는 데서부터 개량을 허용하거나 국공유지를 불하하는 정책 등이 포함된다. 요컨대 무허가정착지가 비록 사회적으로 방치된 듯 보이더라도 그 자체에는 이미 국가의 의도가 반영되어 있음에 주목해야 된다. 개발도상국가는 공식적 주택시장이나 복지프로그램을 통해 저소득층의 주택문제를 직접적으로 해결하지는 않더라도, 간접적·비공식적으로는 사회 전체의 안정을 위해 다양한 형태로 개입하고 있는 것이다. 따라서 개발도상국가의 무허가정착지는 국가가 저소득층 주택문제를 방치한 결과가 아니라, 낮은 경제력 상태에서 불법점거를 묵인하거나 자조적으로 개량하는 것을 권장하는 방식으로 '개입'한 결과이다.

그런데 이들 무허가정착지는 개발압력을 받기 전까지는(혹은 공식적인 주택시장에 포함되기 전까지는), 비록 거래가 되더라도 정상적인 상품이 아닌 비시장적인 상품에 머물게 된다[7]. 그러나 일정 단계의 경제성장과 함께 도시공간에 대한 개발압력이 높아지면 철거압력

1995.

7) 개발도상국가의 무허가 불량주택이 정상적인 도시 주택시장에서 배제되어 있다는 의미는 그것이 완전히 脫시장적인 재화라기 보다는, 점유권의 불안정성, 불법성으로 인해 교환가치가 반영된 '價格'이 낮다는 의미이다. 실제 우리 나라의 무허가 불량주택이 재개발사업을 통해 적법성을 획득하게 되는 순간 가격이 폭등하는 것은 단순히 투기에 의한 것이라기 보다, 불법성이나 점유의 불안정성(국공유지)으로 인해 정상적인 가격형성이 불가능했던 상황에서 벗어났다는 것을 의미한다. 다시 말해 재개발사업이 시행되어 무허가 불량주택 소유권이 아파트 입주권으로 전환될 경우, 무허가 주택의 가격이 오르지만 그것은 아파트 입주권이 가진 가치를 넘을 수는 없다. 따라서 무허가정착지 재개발에서 나타나는 주택가격 폭등은 투기의 요소보다는 정상적인 주택시장 편입에 따른 결과가 더 크다.

을 받게 되는데, 국가에 대한 정치적 정당화의 압력이 낮을 경우에는 철거나 이전정책을 시행하지만 그 반대의 경우 상업주의적인 개발과 함께 공공임대주택 공급과 같은 개발이익의 분배정책을 실시하기도 한다. 우리나라에서 무허가정착지를 재개발하는 과정에서 무허가 주택 가옥주들에게는 점유권을 인정하는 한편 세입자들에게는 공공임대주택을 공급하는 것도 이런 과정으로 이해할 수 있다. 결국 개발도상국가들에서 무허가정착지 정책이 변하고, 공공임대주택 정책이 출현하는 것은 광범한 무허가정착지를 둘러싼 국가-시장-시민사회(도시빈민) 간의 역학관계에 의해 결정된다고 할 수 있다.

4. 서울지역 주거권운동의 시기구분

거의 모든 개발도상국가에서 주거권운동의 직접적인 계기는 철거에 대한 반대에 있다고 할 수 있다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이, 개발도상국가에서 무허가정착지는 도시빈민들의 자구적인 주거대책임과 동시에 사회적으로 용인된 정착지이다. 그러나 도시발전 단계나 정치·경제적인 상황에 따라 무허가정착지는 철거, 이전 혹은 개량되기도 한다. 따라서 이와 같은 정책변화에 순응하기 어려운 무허가정착지 주민들의 대응이 곧 주거권운동의 출발이라고 할 수 있는 것이다.

그런 점에서 주거권운동, 좁게는 철거반대운동의 성격은 일차적으로 정부가 어떤 방식으로 철거(내지는 무허가정착지의 이전)를 시도하는가에 따라 결정된다. 주거권운동의 시기구분은 정부의 무허가정착지 정책과 깊은 관련이 있으며, 이어서 시민사회운동의 발전단계에 따라 그 성격도 변하는 것이다. 이와 같은 시각에서 서울의 주거권운동을 시기구분하면 다음과 같다.

① 제1기(1967년-71년) : 철거반대운동의 등장

서울의 무허가정착지는 일제시대 때부터 형성되었던 토막촌을 중심으로 해방과 6.25를 겪으면서 확장되어 나갔다. 특히 1960년대 본격적인 경제개발정책과 함께 농촌지역의 노동력이 서울로 집중되기 시작하자 종전에 형성되었던 무허가정착지를 중심으로 더욱 급격히 확장되고 밀도를 높여나가게 된다.

1960년대 중반까지는 무허가정착지를 정비할 의지도, 능력도 없었던 정부로서는 부분적인 철거나 이전정책만을 펼쳤고, 그 결과 눈에 띌만한 주민들의 대응도 없었다. 당시로서는 한 지역이 철거되더라도 인근에 충분한 무허가정착지가 있었으므로 쉽게 옮길 수 있었던데다, 철거를 결사적으로 막을만한 '저항의식'도 싹트지 않았기 때문이다.

그러나 1960년대 후반부터는 장래 늘어날 노동력들을 수용할 기반을 확대하면서 동시에 도심지역을 정비·활용할 필요성이 높아지자, 기존 무허가정착지에 대한 철거·이전정책이 대대적으로 실시된다. 당시 서울시민의 약 10%에 해당하는 인구가 강제로 이주하게 된 대규모 철거정비정책에 따라 곳곳에서는 정부와 마찰이 빚어졌는데, 광주대단지 사태는 그 중 가장 대표적인 사건이었다. 그러나 운동의 지속성이나 조직성 측면에서 보면, 이 시기의 철거민운동은 여전히 일규(一揆)적인 성격에 머물고 있었다. 운동의 지도부도 제대로 구성되

어 있지 않았으며, 사회운동으로서 갖춰야할 이념도 찾아보기 힘들었다. 다만 정부정책에 따라 '피해'를 보는 데 대해 자구적인 대응책이자, 저항이었다고 볼 수 있다.

② 제2기(1972년-82년) : 철거민운동의 소강과 주민조직화 착수

상당한 진통을 겪으면서 기존 무허가정착지의 외곽 재배치에 성공한 정부는 그 정책방향을 전환하게 된다. 즉, 신발생 무허가정착지는 억제하되, 정부가 유도해서 조성된 무허가정착지는 양성화와 현지개량 사업을 통해 안정화시키는 정책을 펼치게 된 것이다. 이에 따라 이 시기에는 그 전후와 비교해서 철거횟수가 훨씬 줄어들었을 뿐 아니라, 철거민들의 저항 역시 강도나 빈도가 약해졌다. 다만 현지개량이나 재개발사업을 시행함에 있어서 보상조건 등과 관련한 갈등은 몇차례 나타난다. 또 '복음자리' 등 자조적인 사업이 시작된 것도 이 시기다.

그런데 이 시기가 종전과 가장 다른 점은 지식인들이 본격적으로 주민 조직화사업에 뛰어들게 되었다는 것이다. 광주대단지 사태나 청계천 철거 등을 겪으면서 당시 민주화운동에 참여하던 종교계 및 학생운동권 출신 인사들을 중심으로 빈민지역 주민조직화 사업이 시작되었다.

③ 제3기(1983년-86년) : 합동재개발사업과 조직적인 철거민운동의 등장

1980년대 들면 서울시의 무허가정착지 정책은 소위 합동재개발사업을 통해 급변하게 된다. 1970년대 내내 현지개량이 주조를 이뤘던 데 비해, 이 시기에는 무허가정착지를 상업적인 재개발사업을 통해 기존 주택시장에 포함시키는 정책으로 바뀐 것이다. 또 재개발사업이 아니더라도 소위 공영개발사업을 통해 목동, 중계동 등 종전 무허가정착지를 대단위로 개발하는 사업이 시작되기도 했다.

그런데 이 과정에서 무허가건물 가옥주의 경우 대체로 상당한 경제적 보상을 받을 수 있었던 데 비해, 세입자 대책이 주요 쟁점으로 등장하게 된다. 1983년의 목동 공영개발사업에서부터 본격화된 세입자 문제는 이후 철거민운동의 핵심쟁점이 되었으며, 사당3동, 상계동 합동재개발사업 등을 거치면서 사회적인 문제로까지 대두된다.

이 시기에는 제2기의 빈민지역 조직화사업 경험을 바탕으로 각 재개발지역에서 주민 조직화가 본격화되었으며, 일부 지역간의 연대투쟁도 시작된다. 또 사회운동권에서도 민주화운동의 전선을 확장하는 차원에서 철거민운동에 더욱 밀접하게 참여하게 된다.

④ 제4기(1987년-89년) : 서울시철거민협의회 결성과 철거반대운동의 본격화

1987년은 6월 민주화항쟁이 있었던 해로, 당시까지의 억압적 군사독재 통치방식이 적어도 형식적으로는 민주화의 길로 들어서기 시작한 전환점이었다. 이에 따라 철거민운동도 종전까지 '폭력배'로 매도되던 단계에서 당당하게 공개적인 조직을 구성하기에 이른다.

따라서 제4기는 서울시철거민협의회라는 각 재개발지역의 공동투쟁조직이 등장함으로써 시작된다. 이를 계기로 철거반대운동은 더욱 조직화되고 체계화되었으며, 저항의 강도와 횟수 역시 이전과 비교할 수 없을 정도로 강화된다. 그리고 「서울시철거민협의회」(이하 서철협)는 당시 고양되던 민주화운동에 다양한 방식으로 참여함으로써, 철거반대운동은 전반적인 사회운동과 보조를 맞추게 된다. 특히 1980년대 후반부터 폭등하기 시작한 부동산 가격 때문에, 철거민운동도 상당한 사회적 공감대를 얻게 된다.

또 이 시기의 격렬하고도 조직적인 운동은 1989년 노태우정부가 25만호 영구임대주택 정책을 도입하는 중요한 계기가 되었으며, 세입자 대책 역시 이주비에서 방한칸 입주권을 거쳐 사업구역내 영구임대주택[8] 건립으로까지 발전하게 된다.

⑤ 제5기(1990년-94년) : 영구임대주택 쟁취와 과도기적 모색

세입자들을 위한 영구임대주택 공급은 그러나 역설적으로 철거반대운동의 동력을 현저

8) 우리 나라에서 공공임대주택이란 용어는 대단히 혼랍스럽다. 외국에서는 대개 공공주택(public housing)이란 표현만으로도 '공공이 소유하고 임대만을 목적으로 운용되는 주택'이라는 의미를 가지고 있지만, 우리 나라에서는 공공주택의 범위에 국민주택기금 등 공적으로 조성된 자금을 융자받는 분양주택까지 모두 포함하기 때문에 확대해석되는 경향이 있다. 또 1989년 이전에는 '공공임대주택'이라 하더라도 모두 5년 내외의 임대기간을 거쳐 분양하는, '분양조건부 임대주택'만을 뜻하고 있었기 때문에, 1989년 영구임대주택을 도입할 당시에는 건물의 수명이 다할 때까지 임대한다는 뜻에서 '영구(永久)'라는 표현을 특히 강조했다. 그러나 1993년부터는 영구임대주택이라는 명칭을 공식적으로는 사용하지 않고 공공임대주택이라 부르게 되었지만, 여기에는 ① 민간이 건립·임대하다가 5년 내외의 기간이 지난 뒤 분양하는 임대주택(민영 공공임대주택)과 ② 공공이 건립·임대하다가 5년 뒤 분양하는 장기임대주택, ③ 건물수명이라고 할 수 있는 50년 동안 공공이 임대목적으로 운용하는 주택(공영 공공임대주택) 등이 포함됨으로써 그 뜻이 오히려 불분명해지게 되었다. 또한 재개발구역 세입자들을 위한 공공임대주택은 시영 공공임대주택이라는 명칭으로도 불리고 있다.
따라서 이 글에서는 시기에 따라 영구임대주택과 공공임대주택을 혼용하는데, 단 이는 '공공의 재원으로 건립·소유하면서, 임대만을 목적으로 운용되는 주택'만을 의미한다.

히 떨어뜨리게 된다. 즉, 대다수의 유자격 세입자들은 임대주택 입주라는 보상을 받을 수 있었기 때문에 철거반대운동의 초기 단계에서부터 비교적 타협적인 방향으로 나간 반면, 일부 미해당 세입자들은 종전보다 오히려 강경한 방식으로 반대운동을 펼치게 되었다. 물론 유자격 세입자의 경우도 영구임대주택 건립기간 동안의 임시거주대책이 문제가 되면서, 일부에서는 이를 요구하는 쟁점을 제기하기도 한다.

대체로 이 시기에는 종전의 투쟁일변도 철거반대운동에서, 영구임대주택이라는 '진리품'을 얻은 뒤의 모색기라고 볼 수 있다. 다시 말해 철거민 대책은 제도화된 반면, 철거반대운동의 거점이라 할 수 있는 무허가정착지는 급속히 해체되면서 사실상 근거지가 사라져가는 과정에 있었던 것이다. 이에 따라 종전과 같은 투쟁 우선 경향성과 새로운 형식과 주체의 주거권운동을 모색하려는 움직임이 공존한 시기라고 할 수 있다. 그리고 1990년도에 설립된 「주거권실현을 위한 국민연합」(이하 주거연합)은 이러한 모색과정의 일부였다.

⑥ 제6기(1995년-98년) : 주거권운동의 다원화와 제도개선운동의 활성화

철거반대운동이 1990년대 들면서 일종에 모색기에 들어간 가운데, 무허가정착지가 해체된 이후 저소득층 주택문제가 더욱 은폐, 산개되었기 때문에 보다 일반적인 주거권보장 문제가 제기되기 시작한다. 아울러 주어진 외부의 (철거)위협에 일일이 대응하는 방식보다 법과 제도를 개선해야 될 필요성도 강조된다.

이에 따라 종전부터 철거반대운동에 주력했던 서철협과 주거연합은 물론이고, 종교계, 학계 인사들을 중심으로 '불량주거지개선을 위한 특별법' 제정운동에 나서게 된다. 그리고 그 성과로써 1995년에는 재개발법의 전문개정이 이루어져, 철거민들의 요구사항 중 일부는 반영되게 된다.

또 1996년에 이스탄불에서 열린 하비타트Ⅱ 회의를 계기로 주거권운동은 질적인 변화를 겪게 되는데, '주거권' 개념의 확산과 제도화 및 국제 주거권운동과의 연대가 주요 과제로 등장한다. 1998년부터 추진되고 있는 주거기본법 제정운동 등도 그 일련의 과정속에서 이해할 수 있다.

이제 위와 같은 전개과정을 보다 구체적으로 이해하기 위해, 철거민운동의 각 측면들을 시기별로 살펴 보도록 한다.

5. 철거반대운동의 제측면

1) 요구사항 및 조직형태

일본의 다양한 주민운동 경험을 통해 정식화된 주민운동 발전단계론에 따르면, 대개 주민운동은 저지-요구-창조의 단계를 거치게 된다. 즉, 도로건설이나 유해시설 입지 등으로 인해 지역사회가 피해를 입게 되면 이에 대한 저지형 주민운동이 일차적으로 등장하며, 이어서 보다 적극적인 요구를 통해 새로운 대안을 모색하는 요구형 주민운동으로 발전한다. 그리고 이 과정에서 주민들의 참여가 활성화되고 정부와의 관계를 새롭게 정립함으로써, 창조형 주민운동으로 승화되기도 한다.

철거민운동의 요구사항도 마찬가지로, 운동의 전개 여하에 따라 단순한 저지나 반대에서부터 적극적인 요구와 창조적인 대안제시로 이어질 수 있다. 또 특정한 사회경제적 조건에 따라 초기부터 과격한 양상을 띨 수도 있으며, 민주화 요구 등도 포함될 수 있다. 따라서 철거민운동의 요구사항이 일률적으로 어떻게 변했다고 설명하기는 쉽지 않다. 다만 시기별로 특정한 경향성을 보이는 것은 사실인데, 이를 앞의 시기구분에 따라 살펴보고자 한다.

그리고 조직형태 역시 요구사항의 변화와 밀접한 관련이 있다. 조직화 수준이 낮고, 일시적으로 불만이 분출되는 시기에는 요구사항도 체계적이지 못하고 당면한 문제에만 국한되는 경향이 크다. 반면 주민조직에 외부자원이 충원되고 체계적이고 지속적인 조직형태를 갖추게 되면, 요구사항 역시 체계화된다. 특히 1980년대부터는 학생운동권 출신들이 주민조직화에 참여하면서, 여타 사회운동의 조직화 기법 및 운용방식을 철거민운동에도 적용함으로써 조직화 수준이나 요구사항은 더욱 정교해진다. 그러나 이와 같이 외부자원에 의해 영향을 받은 요구사항과 주민들의 '내심(內心)'이 얼마나 일치하는가는 별도의 문제다. 즉, 주민들의 경우 대개 철거반대운동을 통해 경제적인 보상이 높아지면 쉽게 타협하는 경향이 있는 반면, 이와 결합하고 있는 학생운동이나 사회운동권은 철거민운동을 계기로 민주화라든가, 평등실현과 같은 보다 이념적인 요구를 제기하고자 하는 경향이 있는 것이다.

① 제1기(1967년-71년)

이 시기는 서울 도심인근의 무허가정착지를 외곽으로 철거이전하는 데 따른 주민들의 불만이 철거반대로 이어졌던 시기이다. 따라서 주민들의 주된 요구사항은 싼 불하가격이나 새로운 지역에 정착할 때까지의 생계보호(양곡지급 등), 혹은 철거자체의 반대 등이었지만, 대부분 뚜렷한 조직형태를 갖추지 못한 상태였으므로 그때 그때의 불만사항이 일시적인 항의시위로 분출된 경우가 많다. 따라서 연좌농성, 진정서, 호소문 제출 등이 이 시기 철거민 대응의 전형적인 모습이었다고 할 수 있다.

② 제2기(1972년-82년)

이 시기는 제1기와 같은 격렬한 (폭동화된) 시위는 거의 없었던 편이지만, 종교계 등과 결합한 가운데 보다 체계적인 요구사항을 내놓기도 했다. 국공유지의 싼값 불하나 양성화 요구가 많았으며, 소규모적인 철거에서는 동절기 철거연기나 보상비 현실화 등의 요구도 있었다. 그런데 이 시기까지는 아직 세입자 문제는 전혀 등장하지 않았다.

그리고 이 시기부터는 광주대단지 사태나 청계천 철거 등에 자극받은 지식인들이 빈민지역에 들어가 주민들과 함께 생활하면서, 불만사항을 조직화하고 주민들의 요구를 수렴하기도 하였다. 아울러 지역철거에 대비해 주민조직을 결성하고, 이를 통해 자조적인 집단이주를 추진한 경우도 있다. 그 대표적인 예가 양평동, 시흥 철거민 등이 집단이주한 복음자리 마을이다. 그러나 이 시기까지의 철거민운동 조직은 몇몇 사례를 제외하고는 여전히 사안에 따라 형성된 부정형적인 형태에 불과했다.

③ 제3기(1983년-86년)

목동 공영개발과 합동재개발사업의 착수와 함께 시작된 이 시기는 종전과 달리 학생운동이나 민주화운동 세력이 본격적으로 결합하면서, 조직형태나 요구사항 역시 체계화되기 시작했다.

목동 공영개발 지역은 1년여에 걸친 싸움을 통해, 1980년대적인 철거민운동의 전형을 만들어낸 사례이다. 주민들은 초기에는 막연히 '적정보상'을 요구했으나, 반대운동이 지속되어 가면서 아파트 입주권이나 대토, 임대아파트 등으로 그 요구가 구체화, 다양화되었다. 또 목동에서는 최초로 세입자 대책문제가 등장했으며, 세입자에게도 보상하는 선례를 남기게 되었다. 당시로서는 아직 영구임대주택 개념이 없었기 때문에, 세입자에게도 장기임대

아파트를 제공하게 된다. 그리고 목동에서는 대학생이나 종교계가 본격적으로 주민들과 연대함으로써, 이들의 입장-즉, 민주화나 경제적 평등과 같은 요구들이 유인물에 포함되기도 했다.

그리고 합동재개발사업 반대운동은 사당3동에서부터 본격적인 체계를 갖추고 상계동, 오금동 등으로 번져갔는데 요구사항의 핵심은 세입자 대책이었다. 가옥주의 경우 합동재개발사업 방식자체가 가옥주를 조합원으로 인정하고 보상하는 특징이 있었기 때문에, 비록 불만스러운 가옥주가 있다하더라도 대개의 경우는 상당한 경제적인 보상을 받았다고 볼 수 있다. 세입자들은 일차적으로 목동 공영개발사업에서 세입자들이 보상을 받은 사례를 들어 최소한 그 이상의 대책을 요구하게 된다. 그러나 서울시측이 재개발사업이 민간사업이라는 이유를 들어 대책수립을 거부하게 되자, 세입자들은 한편으로는 재개발사업 자체를 반대하면서 다른 한편으로 (장기) 임대주택을 요구하게 된다. 이에 서울시는 이주비 지급을 제시했으나, 이 역시 세입자들을 만족시키지 못하고 1987년 10월에는 방한칸 입주권을 지급하는 것으로 양보한다.

조직형태는 주민들을 중심으로 '○○○지역 대책위원회'를 구성했는데, 목동 공영개발사업에서부터 종교계나 학생운동권이 본격적으로 조직화 과정에 개입함으로써 이전에 비해 훨씬 체계화되고 지속적인 형태를 갖추기 시작한다. 특히 1970년대에 주민조직화 활동을 했던 그룹들이 주축이 되어, 그 경험을 새롭게 철거문제를 겪고 있는 지역에 적용하기 시작했다. 그러나 당시의 정치적 상황에서는 외부의 지원이 '불순세력'으로 간주될 수밖에 없었으므로, 목동, 사당3동, 상계동 등에서는 표면적인 조직과 내부적인 비선조직으로 이원화되어 있었다. 즉, 공식적인 대책위원회는 주민들이 직접 나섰지만, 외부에서 지역주민의 조직화를 위해 결합한 사람들이 주민 핵심간부들과 별도의 회의를 하거나 당시의 사회경제적 정세를 이해하기 위해 공동학습을 하기도 했다.

④ 제4기(1987년-89년)

이 때는 사회전반적인 민주화 열기가 고조되었으며, 또 서울시철거민협의회 결성(1987년 7월)을 계기로 더욱 체계적이고 조직적인 철거반대운동이 등장했던 시기였다.

이 시기의 요구사항은 제3기와 마찬가지로 세입자들에 대한 보상이었으나, 서울시의 방한칸 입주권은 사실상 주거대책이 될 수 없었기 때문에 세입자들은 계속해서 (장기저리) 임대주택을 요구하게 된다. 그러다가 1988년 후반부터는 공공(영구)임대주택에 대한 요구로

결집되면서, 정부가 직접 건립, 소유, 관리하는 싼 임대료의 주택이 가장 중요한 요구대안이 된다.

결국 1989년 3월에는, 같은 해 5월부터 사업시행인가를 받는 지역은 세입자들을 위한 영구임대주택을 사업지역내에 건립하도록 서울시는 방침을 바꾸게 된다. 하지만 당시 철거반대운동이 진행되고 있던 지역들은 이미 그 이전에 사업시행인가를 받았던 곳들로, 자신들에게는 직접적인 혜택이 없다는 점을 들어 돈암·동소문동 재개발구역이나 홍은동 재개발구역 등에서 계속 투쟁을 벌이게 된다. 그 결과 주민들이 강력히 반발하는 일부 지역에 대해서는 영구임대주택 건립을 소급해서 적용하고 나머지는 방한칸 입주권을 강행했다. 한 예로 돈암·동소문 지역의 경우, 일부 세입자는 방한칸 입주권을 받았지만 일부는 영구임대주택 입주를 관철시키고 임시거주시설까지 건립하게 된다.

조직형태는 개별 재개발지역에서는 세입자대책위원회가 구성된 가운데, 그 상부조직으로서 서철협이 기능을 하는 형태를 띠게 된다. 그런데 서철협은 단순히 각 세입자대책위원회의 협의조직으로서만 기능한 것이 아니라 새로 철거문제에 직면한 지역을 찾아내서 초기 조직화를 지원하고, 먼저 경험한 지역의 사례를 통해 올바른 조직화 방법을 제시하는 역할도 담당했다. 특히 서철협은 수도권 전역을 3-4개 권역으로 나눠, 학생운동권 출신 활동가들을 파견해서 각각의 조직화를 지원하기도 한다. 또 어떤 지역에 강제철거가 시작될 경우, 서철협은 여타 소속 지역까지 동원해서 이를 저지하는 싸움을 벌임으로써 소위 '공동투쟁'을 일반화시키게 된다.

그리고 1987년 6월 민주화항쟁 이후 주민들의 생존권 투쟁을 불순하게 볼 우려가 적어지면서, 서철협을 매개로 한 학생운동권의 철거민운동 동참도 비교적 공개적인 형태로 이뤄지게 된다. 아울러 주민들의 적극적인 참여를 유도하기 위한 차원에서, 부녀회, 청년회 등의 그룹별 조직도 시도된다. 또 서철협을 단위로 해서 나름의 정책을 개발하고 민중운동단체와 연계를 가지는 가운데 민주화운동에도 적극적으로 참여하게 된다.

⑤ 제5기(1990년-94년)

이처럼 세입자들에게 영구임대주택 공급이라는 큰 틀의 대책이 수립되긴 했지만, 아직 그 실현을 위해 넘어야 할 과제는 많았다. 우선 재개발조합 측이 세입자들을 내쫓는 방편으로 가옥명도 소송을 거는 경우에 대처하는 것이 필요했고, 무엇보다 '미해당자' 문제가 쟁점으로 부각되었다. 종전 세입자 대책이 별반 없을 경우 적법한 세입자냐 아니냐는 큰 문

제가 아니었지만, 영구임대주택이 공급된 이후에는 1가구원 세대나 사업계획결정 고시일 현재 3개월 이상 거주하는 요건에 해당하지 않는 세대의 반발이 심각하게 대두된다. 대체로 재개발구역 세입자의 5% 정도에 해당되는 이들은 그러나 이전보다 더 강경하게 대책을 요구하게 되면서 철거민운동은 오히려 격렬한 양상을 띠게 된다.

또 한가지 주요 요구사항은 철거 이후부터 공공임대주택 건립이 완료될 때까지 임시거주대책이었다. 물론 모든 세입자들이 이를 요구하지는 않았지만, 영세한 세입자들일수록 임시거주대책을 수립하기 어려웠기 때문에 이에 대한 요구가 본격적으로 대두되기 시작한다. 이에 따라 이 시기에는 이전에 비해서 상대적으로 적은 세입자들 참여했지만, 미해당자 문제나 임시거주대책을 요구하는 투쟁의 강도는 이전에 못지 않았다. 따라서 상대적 소수에 의한 강력한 철거반대운동은 그 역작용으로써 더 심각한 폭력사태를 초래하기도 했다. 특히 돈암·동소문동 철거과정에서부터 정식화된 전문철거업체들은 상시적인 폭력으로 주민들을 불안에 떨게 했으며, 이 과정에서 잦은 마찰이 빚어졌다. 따라서 폭력문제에 대한 사과와 처벌, 보상요구가 또 다른 쟁점이 되기도 한다.

그런데 이 시기가 되면 종전과 다른 유형의 철거지역이 본격적으로 등장하는데, 소위 비닐하우스촌, 혹은 자생적 천막촌들이다. 이 지역은 재개발사업이 본격화되면서 밀려난 세입자들이나, 높은 전월세를 감당하기 어려웠던 저소득층들이 농사용 비닐하우스 등을 주거용으로 개조해서 거주하게 된 곳들이다. 서울과 수도권의 그린벨트나 장기간 개발이 안 된 사유지를 중심으로, 20여개 지역에 모두 4-5천 가구 정도가 사는 무허가정착지를 새로 조성되었다. 이들 지역은 대개 전문 브로커들이 조성했는데, 사전에 입주자들을 확보하여 1주일 이내에 부지확보에서 주민입주까지 마치는 방식으로 이뤄졌다. 따라서 공권력이 불법점거한 사실을 알게 되더라도 이미 주민들이 수백명 거주하고 있기 때문에 철거가 쉽지 않게 되었다. 그리고 이들 지역은 자신이 '가옥주'라는 점을 주장하면서 새로운 무허가정착지를 합동재개발 방식으로 재개발하거나, 아파트 입주권을 달라는 요구를 하게 된다. 그러나 이는 사회통념상 받아들일 수 없을 뿐 아니라, 실제로 거주하지도 않는 사람들까지도 경제적 보상을 노리는 등의 문제도 드러난다. 물론 3-400만원으로는 도저히 주거를 찾기 어려웠던 극빈층들의 어려움에는 공감할 수 있지만, 일부는 실제 살지도 않으면서 헌 가구 등을 들여놓고 거주자임을 주장하거나, 또 비닐하우스 한켠을 분할해서 판매함으로써 경제적 이득을 얻는 등의 문제도 나타났다. 따라서 옥석을 가리기 어려웠던 비닐하우스촌의 문제는 철거민운동의 정당성을 훼손하면서 내부의 분열요소로도 작용하게 된다.

그리고 이전까지는 대체로 학생운동권 출신 활동가들의 영향이 컸던데 비해, 이 때부터는 철거반대운동 자체에서 배출된 주민지도자들이 조직운영과 확대를 사실상 책임지게 된다. 반면 활동가들은 종전보다 소수화되고 더욱 강경해지는 운동분위기에서 상당수 활동을 그만 두게 된다. 서철협도 종전에 비해 참여지역이나 회원숫자는 현격히 줄어든다.

또 서철협의 '철거가 당면한 지역' 중심의 활동에서 탈피하여, 보다 장기적인 주거권운동을 모색할 것을 목표로 「주거권실현을 위한 국민연합」이 1990년 결성된다. 이는 1989년에 세입자들을 위한 영구임대주택 제도가 도입됨으로써 주요 현안이 해결된데다, 당시 폭등하는 부동산값으로 인해 주택문제에 대한 전국민적 관심사가 고조되고 있었으므로, 운동범위를 철거민운동에서 국민주거권운동으로 확대하려는 시도였다. 그러나 주거연합도 조직운영을 위한 동력을 사실상 철거지역에 의존함으로써, 주택문제를 국민적인 문제로 부각시키고 확대하는 데는 명백한 한계를 보이게 된다.

따라서 전반적으로 이 시기는 이전의 '세입자대책 쟁취'로 역량이 모아졌던 때에 비해 요구사항이 복잡해 졌으며, 운동주체 역시 소수화, 다양화되는 경향이 있었고 또 조직형태 역시 분화되는 과정에 있었다. 결국 전반적으로는 1980년대에 본격적으로 조직화되고 체계화된 철거민운동이 일정한 한계를 드러내면서 다음 시기로 넘어가는 모색기였다고 할 수 있다.

⑥ 제6기(1994년-98년)

1980년대 후반 철거반대운동의 '전성기'와 1990년대 초반의 조정 내지 혼란기를 거친 후 1994년 초부터 우리나라 주거권운동은 새로운 전기를 맞게 된다. 이름하여 법률제정운동이 그것이다. 종전까지의 주거권운동이 외부의 자극(철거위협)에 맞선 일종의 대응적 운동이 주를 이루었다면, 90년대 중반에 접어들면서 보다 근본적인 제도개선이 필요하다는 인식이 확산된다. 이같은 변화는 김영삼정부 이후 형식적으로라도 민주화가 진전되면서 사회운동권 역시 '대안제시'에 노력을 기울인 결과이기도 하지만, 세입자들의 권리주장만으로는 근본적인 문제해결이 불가능하다는 현실인식 때문이기도 했다.

이에 따라 1994년 초에는 서철협, 주거연합은 물론이고 학계, 종교계, 정치권 등의 인사가 참여하는 '불량주거지개선을 위한 특별법' 추진위원회가 구성되어 재개발법을 대신할 수 있는 대안적 법률을 제시하고 그 실현을 위한 서명운동에 들어간다.

또 1996년 초부터는 이스탄불에서 개최되는 제2차 유엔주거회의를 위한 한국민간포럼을

구성하고 '주거권' 개념을 확산시키려는 활동을 전개한다. 이에 따라 주거권 실현을 위한 각종 토론회, 캠페인 등이 개최되기도 했다. 그리고 1998년에는 드디어 주거권을 법제화하려는 운동이 시작되어 입법추진위원회가 11월에 발족되기에 이른다.

따라서 이 시기에는 주거권운동을 보다 보편적인 사회운동으로 전환시키려는 노력이 본격화되었으며, 조직형태는 좀더 느슨해지는 가운데 전문성을 강화하고 있다고 볼 수 있다.

2) 정부 및 여타 사회운동 단체와의 관계

정부와 사회운동의 관계를 한마디로 정의하기는 쉽지 않다. 흔히 양자가 적대적인 관계에 있다고 하지만, 특정한 사회경제적 조건에서는 부분적인 타협이나 인정하는 관계에 있을 수도 있다. 그리고 사회운동 조직간, 혹은 좁게는 NGOs간의 관계는 상식적으로는 협력이 원칙일 수 있다. 그러나 실제로 사회운동 조직간에도 이념과 노선, 조직적 기반에 따라 연대, 협력, 경쟁, 대립하는 경우가 다양하게 나타난다.

이처럼 정부와 사회운동, 그리고 사회운동들간의 관계는 당대의 사회, 경제, 정치적 조건의 변화속에서 치밀한 해석이 필요한 부분이다. 또 이는 시각에 따라 현격한 차이가 있을 수도 있다. 이 글에서는 각 시기별 차이를 분석적으로 설명하기보다, 대체적인 추세를 설명하는 정도에 그치고자 한다. 보다 분석적인 해석은 사회학, 정치학 등 다양한 분야의 별도 연구가 필요한 부분일 것이다.

① 제1기(1967년-71년)

이 시기에 시민사회가 형성되어 있었던가 하는 문제와 별개로, 당시 박정희 정권을 가부장적인 권위주의 정권으로 규정하는 데는 별 무리가 없을 듯하다. 실제로 정부의 무허가정착지 주민들에 대한 대응도, 일방적인 탄압보다는 문제가 심각해지면 '달래는' 방식으로 접근해 왔다. 주민들 역시 정부의 정책에 대해 조직적으로 저항한다기보다는 호소하고 탄원하는 데 주력했다. 다만 상황에 따라서는 격렬한 형태로 불만이 분출되기도 했는데, 광주대단지 사건이 그 대표적인 예이다. 이에 대해 정부는 사안별로 '시혜'를 베풀거나, 주동자 등은 엄하게 혼 내되 정치범들과는 달리 취급함으로써 가부장적으로 대처했다.

당시의 사회운동은 반독재 민주화운동조차도 벅찬 상황이었으므로, 노동자, 농민, 도시

빈민 등 소위 민중들의 생존권 문제에 대한 관심을 기울이기는 어려웠다. 다만 전태일 분신(1970년)과 광주대단지 사건을 계기로 민중들의 삶에 대한 관심이 높아지면서, 그 삶을 이해하고 동참하려는 시도가 이루어진다. 특히 기독교계를 중심으로 1971년 수도권도시선교위원회 결성을 계기로 지식인들의 빈민지역에 대한 관심과 참여가 시작된다.

② 제2기(1972년-82년)

10월 유신은 박정희 정권의 장기집권 체제를 공고화하는 조치이기도 했지만, 동시에 정권에 대한 불만이 그만큼 높아지고 있었다는 반증이기도 하다. 따라서 정치적으로는 도시영세민들을 포섭해야 될 필요성이 있었고, 또 이미 무허가정착지를 시외곽으로 재배치하는데 성공한 상태였기 때문에 무허가정착지 정책은 현지개량과 양성화를 통한 타협책이 중심을 이룬다. 따라서 철거반대운동도 일부 지역에 국한되어서 나타났으며, 이에 대한 정부의 대처는 제1기와 마찬가지로 가부장적 접근이 주를 이루게 된다. 이후 1980년 쿠데타를 통해 집권한 전두환 정권도 초기에는 무허가주택을 양성화하는(1981년) 등 무허가정착지에 대한 정책기조는 이전과 크게 달라지지 않았다.

그런데 이 시기의 특징 중의 하나는 1970년대 초부터 시작된 빈민지역주민운동의 성과가 조금씩 나타났다는 것이다. 특히 기독교계를 중심으로 빈민선교 차원에서 지역조직화운동이 활성화되기 시작한다. 이 시기에 빈민지역 조직화 활동에 적극적으로 참여했던 인사들을 열거하자면 제정구, 허병섭, 김진홍, 김혜경, 김영준, 박재천 씨등이다. 또 이들을 매개로 해서 민주화운동사에서 의미가 있던 기독교계의 '목요기도회' 등에서 철거민들의 문제를 사회적으로 제기하기도 했다. 대학생들의 경우는 '판자촌 봉사 대학생 협의체' 등의 형태로 빈민지역의 문제를 이해하고 체험하는 데 참여했다.

③ 제3기(1983년-86년)

합동재개발사업의 시행과 함께 정부와 철거민의 관계는 적대적이라 할 정도로 변한다. 특히 재개발사업을 적극적으로 추진하려는 정부는 철거현장에 전투경찰들을 동원하여 주민들을 격리시키는 등 직접개입을 강화한다. 주민들 역시 정부의 회유나 협박에 쉽게 운동목표를 포기하는 것이 아니라, 단계별로 요구사항을 확대해 나가면서 정부와 대립하게 된다.

이와 같은 비타협적 대립의 요인은, 정부 입장에서는 대대적인 무허가정착지 개발을 통해 주택공급을 확대하고 주요 국제행사에 대비해 환경을 개선해야 될 필요성이 그만큼 높

았기 때문이고, 주민들의 입장에서는 대책없는 산동네 해체가 심각한 주거비 상승을 초래했기 때문이다. 더구나 전두환정권 자체를 부정하는 학생운동권은 민중운동을 촉발함으로써 반독재 민주화운동의 전선을 넓히려는 차원에서 빈민지역에 주목하게 된다. 따라서 학생운동의 조직화 경험과 논리를 철거반대운동에 응용하면서 주민들의 조직화 활동을 지원하게 되었고, 이것이 이 운동을 더욱 비타협적으로 고양시키는 계기가 된다.

더 나아가 1980년대 민중운동의 지향을 지닌 젊은 활동가와 1970년대 주민조직화 사업의 전통이 결합됨으로써, 철거민운동에는 민주화와 평등실현 뿐만 아니라 주민공동체라는 이념도 부여된다. 그 결과 목동, 사당동, 상계동 등에서는 종교계, 학생운동권, 민주화단체가 공동으로 지원사업에 나서게 된다. 또 이 무렵 결성된 천주교도시빈민회나 기독교도시빈민선교협의회 등은 철거민운동을 지원하는 조직으로서, 아직 철거민들의 힘만으로는 조직을 꾸려가기 힘든 상태에서 종교계 및 지식인 자원을 주민과 연결시키는 매개역할을 수행한다.

또 한가지 특기할 것은 우리나라의 강제철거에 대해 해외 NGOs들이 항의서한을 정부에 발송하거나 조사단(ACHR - 아시아주거권연합)을 파견하는 등 관심을 갖게 되었다는 점이다. 당시 국내에서는 거의 알려지지 않았지만, 베를린에서 열린 HIC(Habitat International Coalition) 회의(1987년)에서는 우리나라가 남아프리카 공화국과 함께 '가장 비인간적인 철거를 자행하는 나라'로 지목당하는 수모를 겪었다.

④ 제4기(1987년-89년)

1987년 6월 민주화항쟁과 함께 종전의 폭압적인 방식의 통치는 막을 내리게 된다. 이에 따라 정부 역시 종전에 비해서는 철거반대운동에 개입하는 방식에서 변화가 일어나는데, 재개발현장에 대한 공권력의 직접 개입은 조심스러워진다. 재개발사업에 따른 분쟁은 민간끼리 해결해야 된다는 식이다. 그러나 이러한 변화는 오히려 재개발현장에서의 폭력을 더 은밀하게 부추기는 문제를 낳았고, 공권력의 직접개입을 기대하기 어려워진 재개발조합은 폭력배들을 조직적으로 동원하게 된다. 그렇다고 정부가 갈등의 중재자로서 중립적인 위치를 지킨 것은 결코 아니어서, 쌍방폭력의 경우에도 철거민들만 불리하게 처벌받는 경우가 대부분이었다고 할 수 있다. 세입자들도 정부의 회피의도(재개발사업은 민간사업이라는 주장)에 상관없이 구청농성을 벌인다거나 서울시청 앞에서 시위를 벌이는 등, 정부를 직접적인 투쟁대상으로 삼았다. 따라서 경찰병력 동원에서 약간의 변화가 있었을 뿐 대책마련이

나 철거민에 대한 태도에서는 종전과 거의 달라진 것이 없었다.

이런 상황에서 철거민운동은 보다 적극적, 공개적으로 사회운동과 결합했는데, 민주화운동 단체는 물론이고 노동운동 단체들과도 연대했다. 또 각 대학에서는 방학기간 동안 농촌활동(농활)과 비슷한 개념으로 빈민지역활동(빈활)을 실시하게 된다. 참여자는 농활에 비해서 많지 않았지만, 빈민지역의 철거문제에 대해 학생운동권이 체계적인 관심을 갖게 되었다는 데 의의가 있다. 또 빈활을 경험한 학생들 중 일부는 졸업후 주거권단체나 빈민지역 내의 탁아소, 공부방 등에서 활동하게 된다.

⑤ 제5기(1990년-94년)

1989년 세입자를 위한 공공임대주택을 공급하기 시작한 정부는 이전에 비해서는 철거민들에 대해 좀더 자신감있는 대응을 펴게 된다. 물론 재개발지역 현장에서는 세입자들의 새로운 요구(1989년 이전 사업시행인가 지역에도 공공임대주택 건립, 미해당자 대책 수립, 임시거주대책 확보)에 대해 철거민들과 재개발조합간의 갈등이 끊이지 않았기 때문에 피부로 느낄 수 있는 변화는 크지 않았지만, 정책적인 차원에서는 민간 재개발사업의 문제점에 대한 인식이 확산되면서, 정부와 학계, 정치권 등에서 제도개선을 위한 논의가 활발해진다. 더구나 1980년대 후반부터 부동산값이 폭등하면서, 자살하는 사람까지 속출하자 주택문제 전반에 대한 비판적 분위기가 확산된 것도 그러한 변화의 요인이기도 하다.

그리고 김영삼정권 집권을 전후해서 형식적 민주주의가 더욱 확대되고, 사회주의권 국가들이 1990년대 초 사실상 붕괴되면서 우리나라의 급진적 사회운동은 혼란을 겪게 된다. 이에 따라 종전의 민중운동 지향을 지닌 사회운동은 진보정당 건설계열과 야당참여를 통한 정치권 진입 등으로 분화되고, 또 다른 한편에서는 대안적인 시민사회 건설을 목표로 한 시민운동이 본격적으로 등장한다. 1990년 창립된 「경제정의실천시민연합」(이하 경실련)은 그 대표적인 단체이다. 경실련은 한편으로 부동산정책의 대안을 제시하면서, 다른 한편으로 철거민들을 위한 대책도 제안하게 된다. 또 주민과 정부간을 직접 중재하기도 하는데, 법원 앞의 비닐하우스촌에서는 주민들의 공공임대주택 입주를 알선하기도 한다.

따라서 이 시기에는 철거민운동이 종전과 같은 민중운동계열(민주주의민족통일전국연합, 전국노동운동협의회 등)과 학생운동권 외에도 경실련으로 대표되는 시민운동단체와도 교류하게 된다. 그러나 서철협의 입장에서 경실련의 '대안'위주 시민운동이 개량주의적으로 비춰짐으로써, 역설적이지만 서철협과 경실련의 직접적인 연대는 거의 없었다.

⑥ 제6기(1994년-98년)

이 시기에 들면 재개발지역의 쟁점은 미해당자 문제와 임시거주대책으로 압축된 반면, 상가지역 재개발이나 비닐하우스촌 등 신발생 무허가정착지, 재개발구역 내 영세공장대책 등의 문제가 다양하게 제기된다. 동시에 해당 지역의 숫자나 규모도 종전에 비해 훨씬 적어진다. 하지만 철거현장의 폭력문제는 여전히 계속되어 1998년의 도원동 사건에 이르기까지 매년 3-4건 이상의 심각한 폭력사태가 언론에 등장하기에 이르렀다. 따라서 철거민들이 피부로 느끼는 정부의 중재자 역할은 여전히 미흡한 상태라고 할 수 있다. 다만 본격적인 지방자치제 실시 이후, 일부 지역에서는 구청이 조합과 세입자들을 적극적으로 중재하는 등의 변화가 나타나고 있다.

이처럼 일선 철거현장에서는 큰 변화를 느끼기 어렵지만, 제도개선이나 정책을 논의하는 차원에서는 상당한 변화가 나타난 것이 사실이다. 특히 1994년 초부터 시작된 재개발법 개정운동에는 여야당도 비교적 성의있는 관심을 기울였을 뿐아니라 건설교통부 등에서도 사회단체의 의견을 듣게 된다. 이에 따라 재개발법 개정과정에도 일정한 정도는 의견이 반영되기도 했다.

그러나 전반적으로 볼 때는 여전히 주거권을 실현하려는 사회운동과 이를 정부의 지출 증대요인으로 파악하는 정부간에는 뚜렷한 평행선이 존재한다고 볼 수 있다. 다만 정부의 사회단체에 대한 태도가 보다 개방적으로 변하고 있는 상태여서, 일종의 과도기에 있다고 할 수 있다.

주거권운동과 사회운동의 연대는, 국제 NGOs와의 관계가 심화, 확대된 것을 주요한 변화로 꼽을 수 있다. 특히 1996년 하비타트II 회의를 계기로 각국의 주거권단체들과 교류가 활성화되고, 이 회의의 주제였던 주거권 문제를 우리나라에서도 사회적 이슈로 제기하려는 노력이 확산된다. 이에 따라 주거연합, 법조계, 학계, 종교계 등을 중심으로 「하비타트 한국 민간 포럼」이 조직되었으며, 하비타트II 회의가 끝난 뒤에는 아시아주거권연합(ACHR : Asian Coalition for Housing Rights) 한국위원회가 해외관련 연대활동을 담당하게 된다.

그런데 이 시기에 들면 경실련은 주거권운동에 대한 직접적인 지원이나 참여는 거의 않게 되는데, 이는 1992년 이후 상대적으로 부동산가격이 안정되면서 경실련의 활동이 부패방지나 정치개혁 등에 집중되었기 때문이다. 반면 한국도시연구소의 설립(1994년)을 계기로 주거권운동을 보다 과학화하고, 체계적이면서도 합리적인 대안을 제시하려는 노력이 본격

화된다.

또 철거과정에서의 폭력 등에 대해 인권단체들이 주거권운동조직과 연대하는 경우도 나타나기 시작한다. 1997년의 행당1-2구역, 1998년의 도원동 철거 등에서 심각한 폭력사태가 물의를 빚자 전문 인권운동단체(인권운동사랑방 등), 종교계 인권위원회, 시민단체 등이 진상조사위원회를 구성하여 실태를 파악하고, 구청과 경찰서에 항의방문을 했으며, 유엔과 외국 주거권기관에 알려 항의편지를 정부관계자에게 보내도록 했다.

6. 21세기를 지향하는 국민주거권운동

무허가정착지의 완전한 해체가 눈 앞에 다가온 상태에서 주거문제는 철거민들만의 문제가 아니다. 이제 주거문제가 전 국민적인 문제로 확산되고 있는 것이다. 서울의 경우, 한푼도 쓰지 않고 월급을 다 모아도 6-7년이 지나야 집을 살 수 있다. 내 집을 장만하려면 친지의 도움을 받거나, 다른 모든 욕구를 포기하고 집에만 매달려야 할 실정이다. 그럼에도 안심하고 살 수 있는 임대주택은 제대로 공급되지 않고 있으며, 내 집 마련은 여전히 포기할 수 없는 숙원사업이 되고 있다. 설령 내 집이 있는 경우라 해도 사정은 좋지 않다. 좀 더 큰 집으로, 쾌적한 곳으로 옮기려 해도 집 값 차액을 감당하기란 쉽지 않다. 닥치는 대로 지은 '집장사 집'들의 주거환경은 매우 심각하다. 또한 IMF 사태 이후 부동산 가격이 폭락하면서, 빌린 돈으로 집을 장만한 사람들의 고통이 깊어가고 있다. 게다가 우리나라의 주택문제는 이제 양의 문제뿐 아니라 질의 문제까지 함께 겪고 있다. 주택문제는 철거민들만의 문제나 지하 단칸방 세입자들만의 문제가 아니라, '삶의 질'을 추구하는 국민 대다수의 문제가 된 것이다.

이와 같은 상태에서 주거권운동은 이제 '주거권'과 '주거복지'를 전면에 내세울 필요가 있다. 그간 철거반대, 전월세값 안정 그리고 한 발 더 나아가 공공임대주택 확대공급 외에는 뚜렷한 슬로건 없이 진행되어 온 우리 주거권운동이 전국민을 아우르는 목표를 설정할 필요가 있는 것이다. 이를 통해 당면한 철거민 보호는 물론이고 노숙자와 사회취약계층의 주거문제를 국가의 책임으로 제기해야 될 것이다.

주거복지의 우선적인 내용은 최저주거기준의 확보이다. 노동운동에서의 '주 48시간 노동'과 같이, 주거권운동에서는 국민이 누려야 할 최소한의 주거수준을 국가가 책임지라는 '정치적 요구'를 제기할 필요가 있는 것이다. 다음으로 IMF 사태 이후 급증한 노숙자는 실업, 가족관계의 문제 외에도 주택정책의 실패 역시 주요한 원인이라는 점을 부각시켜야 한다. '길거리에서 잔다(노숙)'는 것은 다른 무엇보다 처지에 맞는 싼 주거(affordable housing)를 찾지 못했기 때문이라고 볼 수 있는 것이다. 실제로 영국의 경우, 경제가 어려워 IMF 지원을 받을 무렵이던 1977년 홈리스 보호규정을 주택법(The Housing Act)에 신설한 것은 시사점이 있다.

그리고 불법적인 철거나 퇴거는 법으로 엄격히 규제되어야 하며, 철거과정에서의 폭력은 이유여하를 떠나 인권보호 차원에서 처벌받아야 한다. 더구나 확실한 대체주택이 마련되지 않은 가운데 이뤄지는 겨울철, 장마철 철거는 비인륜적인 행위로서 금지되어야 할 것이다.

이어서 공익에 바탕을 둔 재개발·재건축 제도개선이나 전월세값 융자, 주거비 지원과 같은 법적, 정책적 제도정비를 요구하고, 국민적 캠페인으로 이어가는 것이 필요하다. 도움이 된다면 법률의 정비나 제정도 추진해야 될 것이다. 아울러 이 운동에는 철거반대운동의 주체들만이 아니라, 전문가나 변호사, 정치인, 언론인 등도 참여해야 한다. 사안에 따라 전문가, 언론 등이 참여하는 별도의 비정형적인 협의조직을 만드는 것도 고려할 수 있다. 서철협, 주거연합 등도 '철거'라는 사안의 긴급성에만 매몰될 것이 아니라, 전국민의 주거권과 주거복지로 그 시야를 확장할 필요가 있다.

다음으로 중요한 방향은 주택문제가 갖는 지역성(혹은 지방성)에 주목하는 것이다. 서울의 주택문제가 심각하다고 해서, 농촌지역의 집을 옮겨올 수는 없다. 주택문제가 해결되기 어려운 것은 일반 상품과 달리 이동성이 없기 때문이다. 따라서 주택문제는 지역단위로 독특한 색깔을 띠고 있다. 즉 대도시 지역은 절대부족이 문제라면, 중소도시는 환경 악화, 농촌지역은 공가·폐가가 오히려 문제가 된다. 그래서 주택문제가 지방정치의 이슈가 되는 것은 당연하다. 주택공급물량, 공급방식, 지원책, 주거환경개선 등은 외국에서도 지방자치의 오랜 쟁점이었다. 최근 서울시가 주택조례를 제정한 일도 이런 점에서 의미심장하다. 주택문제, 생활공간의 문제는 자치단체가 일차적인 책임을 지도록 강제해야 되는 것이다. 공공임대주택의 임대료나 임대조건은 이러한 활동의 주요 쟁점이 될 것이다. 특히 주거환경개선 과정에서 주민참여와 지방자치단체의 역할은 21세기 지역주민운동의 중심과제가 될 것이다.

제2부

철거민이 본 철거

제4장 1967년-71년

1. 광주대단지

1) 광주대단지 사건 개요

1967년 서울시는 당시 23만 3천동의 무허가 주택과 127만여명의 주민을 서울시 밖으로 철거, 이주하는 계획을 세우고(1968년 경기도 광주군 중부면에 인구 50만명의 위성도시, 광주대단지를 건설하겠다고 발표) 용두동, 마장동, 청계천변, 봉천동, 숭인동, 창신동, 역촌동, 상왕십리동, 하왕십리동 등의 판자촌 주민 2만 세대를 1969년 5월2일부터 광주군 중부면 탄리, 단대리로 시 청소차와 군용차로 실어날랐다.

그곳은 상하수도, 전기시설은 고사하고 택지조차 제대로 조성되지 않은 논, 밭, 그리고 산비탈 뿐인 남한산성계곡 아래의 지역이었다. 이런 구릉에 철거민이란 이름으로 밤낮없이 집중 수용한 곳이 광주대단지로 71년 봄에 인구는 20만에 달했다.[1] 이러한 과정에서 개발과 건설이 시작되자 토지 브로커들이 날뛰기 시작했고 이들은 거대한 폭리를 취했다. 이에 대해 서울시는 70년 7월14일에 분양지 전매행위를 금지하면서 전매입주자들은 '매수계약'을 체결해야 한다며 대지를 평당 8천원에서 1만 6천원에 불하하기 시작했다(당시 철거민촌인 거여동의 불하가격이 500원에서 최고 2,500원임을 감안할 때 엄청난 폭리라 하지 않을 수 없다). 설상가상으로 서울시는 이렇게 불하한 토지에 1만원 이상의 취득세를 부과하여 주민들의 부담은 가중되었다. 한편, 경기도는 서울시가 토지매각을 개시하자 가옥취득세 부과를 고지하며 등기도 되지 않은 가옥에 당시 돈으로 1만원에서 1만6천원의 취득세를 부과함으로써 주민들의 부담을 더욱 가중시켰다.

이에 주민들은 서울 시민아파트 주민들이 서울시의 융자금 일시불 상환통고를 백지화시

1) 10여일을 굶고 부황이 나서 누워 있던 임산부가 출산을 하자 갑자기 정신분열을 일으켜 자기가 갓 낳은 아기를 삶아 먹었다고 하는데 혹자는 수진동의 어느 수용소 일이라 하고 혹자는 단대리에서 있었던 사건이라 하며 진부를 가리기는 어렵지만 이 사건에 내포된 의미로 보아서 얼마나 심한 아사직전의 처절한 광주대단지 가수용지 철거민 생활의 어려운 상황이었던가. 위의 유언비어(?)는 광주대단지의 문제점과 초기 철거민 입주자들의 참상이 거론될 때마다 단적인 예화로 들먹여지곤 하였다(성남교회보고서, '광주대단지 사건')

킨 싸움에 크게 고무되어 7월19일에 '분양지 불하가격 시정(是正) 대책위원회'를 조직하고 다음 4개 조항을 요구했다.

① 대지 불하 가격 인하(평당 1,500원 이하)

② 불하가격 향후 10년간 연부상환

③ 제세금 5년간 면제

④ 구호대책과 취로사업 보장

그러나 이들이 진정서를 행정당국에 보냈으나 회답이 없었고, 주민들은 대표 2백17명을 선출하여 '대책위'를 '투쟁위원회'로 바꾸었다(1971년 8월3일). 투쟁위는 71년 8월10일을 '최후 결단의 날'로 잡고 그날 11시 성남출장소 뒷산에서 궐기대회를 열기로 결정했다.

10일, 이른 아침부터 성남출장소 뒷산에 피켓을 들고 가슴에 '허울좋은 선전말고 실업군중 구제하라'는 노란 리본을 단 주민들이 모이기 시작하고, 오전 10시경에는 5만에 가까운 주민들이 모였다. 이날은 아침부터 비가 내리고 있었던 데다, 11시가 지나도록 양택식 서울시장이 나타나지 않자 11시45분경부터 군중들은 격분하기 시작했다. 군중들 사이에서 누군가 "우리를 또 속였구나", "내려가자"는 울부짖는 소리가 들리더니 3백여 주민이 함성을 지르면서 시위가 거대한 난동으로 변해 버렸다.

오후 1시 40분경 서울시경과 경기도경의 기동경찰 7백여명이 나타나자 군중들의 흥분은 오히려 가열되었다. 2천여 주민들은 10여 대의 시영버스에 분승하여 서울로 나가려 했으나 경찰의 저지로 서울 진출은 실패하였다.

시간이 흐를수록 데모의 열기가 가열돼 오후 2시 반경 격분한 데모대는 광주경찰서 성남지서에 몰려가 지서를 부수고 순찰차 1대도 불질러 버렸다. 이들 주위에는 5천에 가까운 주민들이 비를 맞거나 우산을 받고 서서 고함을 지르며 성원을 하였다.[2)]

2) 윤흥길의 대표작 『아홉켤레의 구두로 남은 사내』(문학과지성사, 1977, pp.184-185)에서는 다음과 같이 당시의 상황을 전하고 있다. "저것 좀 보라고 청년이 갑자기 소리칩디다. 그렇잖아도 난 이미 보고 있었는데요. 빗속에서 사람들이 경찰하고 한참 대결하는 중이었죠. 최루탄에 투석으로 맞서고 있었어요. 청년은 그것이 마치 자기 조홧속으로 그려진 그림이나 되는 것같이 기고만장입니다만, 솔직히 얘기해서 난 비에 젖은 사람들이 똑같이 비에 젖은 사람들을 상대로 싸우는 그 장면에 그렇게 감동하지 않았어요. 그것보다는 다른 걱정이 앞섰으니까요. 이 친구가 여기까지 끌고 와서 끝내 날 어쩔 작정인가 하고 말입니다. 그런데 잠시 지켜보고 있는 사이에 장면이 휘까닥 바뀌져 버립디다. 삼륜차 한 대가 어쩌다 길을 잘못 들어가지고는 그만 소용돌이 속에 파묻힌 거예요. 데몰 피해서 빠져나갈 방도를 찾느라고 요리조리 함부로 대가리를 디밀다가 그만 뒤집혀서 벌렁 나자빠져 버렸어요. 누렇게 익은 참외가 와그르르 쏟아지더니 길바닥으로 구릅디다. 경찰을 상대하던 군중들이 돌멩이질을 딱 멈추더니 참외 쪽으로 벌떼처럼 달라붙습디다. 한 차분이나 되는 참외가 눈깜짝할 새 동이 나 버립디다. 진흙탕에 떨어진 것까지 줏어서는 어적어적 깨물어 먹는 거예요. 먹는 그 자체는 결코 아름다운 장면이 못 되었어요. 다만 그런 속에서도 그걸 다투어 줏어먹도록 밑에서 떠받치는 그 무엇이 그저 무시무시하게 절실할 뿐이었죠. 이건 정말 나체화구나 하는 느낌이 처음으로 가슴에 팍 부딪쳐 옵디다. 나체를 확인한 이상 그 사람들하곤 종류가 다르다고 주장해 나온 근거가 별안간 흐려지는 기분이 듭디다. 내가 맑은 정신으로 나를 의식할 수 있었던 것은 거기까지가 전부였습니다."

오후 5시경 양시장이 주민들의 요구조건을 무조건 수락했다는 소식이 전해지자 주민들은 해산하기 시작하여 데모는 6시간만에 일단 끝이 났다.

이날의 데모로 주민과 경찰 1백여명이 부상하고 2천여만원의 재산피해가 났다.

이후 양시장은 ① 전매입한 토지의 가격도 철거이주자에게 원래 불하한 가격과 같게 하겠으며 ② 주민들의 생계를 위해 구호 양곡을 방출하고 ③ 토지취득세의 면세를 위해서 적극 노력하겠으며 ④ 공장을 빨리 가동시켜 실업자를 구제하겠다는 약속을 함으로써 사태는 일단 수습되었다. 그러나 이 사건으로 주민 22명이 구속되었다.

광주대단지 사건은 처음으로 도시빈민문제가 대규모로 폭발했던 사건이다. 이 사건을 시발로 도시빈민을 둘러싼 모순이 가열되어 71년 연희동 아파트 주민 농성, 74년 청계천변과 송정동 주민 시위, 77년 영동 철거민 사건, 79년 해방촌 주민농성사건 등이 끊임없이 전개되었다. 한편, 이 사건은 사회에 큰 충격을 주어 진보적 지식인들과 종교인들이 빈민문제에 관심을 기울이고 빈민현장 활동을 시작하게 하는 직접적 계기가 되었다.

2) 관련 자료

- 정동익, 『도시빈민연구』, 아침, 1985.
- 성남 YMCA시민회, 「성남시 현실과 시민의식」, 1990.
- 성남지역사회발전연구소, "80년대 성남운동사(1) <르뽀> 「광주대단지」", 『성남연구』, 1992 겨울호.
- 한국기독교사회문제연구원 편, 『민중의 힘, 민중와 교회』, 민중사, 1987.

제5장 1972년-82년

1. 송정동 17, 18통

1) 지역 개요

1973년 지하철 차량정비공장 부지로 결정되어 3월에 1차 철거 지시가 내려졌다. 주민들은 '철거대책주민회'를 구성하고 당국에 "주민을 이주시킬 경우 정착지는 현재의 일자리에서 멀지 않은 곳이어야 한다", "정착지를 제공하지 않는 경우 1가구마다 20만원을 지불하여야 한다"는 요구를 제시하였다. 또한 이러한 내용을 담은 진정서를 매스콤과 사회 각계에 보냈다. 이후 결국 철거는 강행되었으나 주민들은 8월4일에 영등포구 신월동에 1가구마다 15평씩을 분양받아 정착하였다.

2) 관련 자료

- 정동익, 『도시빈민연구』, 아침, 1985.
- 한국기독교사회문제연구원 편, 『민중의 힘, 민중의 교회』, 민중사, 1987.

2. 신설동 15-17통

1) 지역 개요

좁은 땅에 348채의 판자집이 빽빽히 들어서 있었고, 세대수는 총 1,054세대, 인구는 모두 3,162명이었던 곳이 바로 꼬방동네이다. 허병섭 목사와 이철용씨가 활동하였다. 1974년 허목사는 공동주택조합계획(주민들이 살고 있는 땅을 매입해서 공동투자, 융자로 연립주택을 마련하자는 계획)을 세워 추진하였다. 작성된 계획서를 들고 조합 대표들이 구청장을 찾아갔고, 구청장은 이 계획서를 보고 감탄하면서 시청에 건의하겠다고 약속하였다. 그러나 일이 한창 순조로이 진행될 무렵 뜻밖에도 철거장이 나왔다. 주택조합 대표들이 구청으로 찾아가 구청장 면담을 요청했으나 거절당했다. 이후 종로5가에 있는 큰 교회에서 창립 80주년 기념예배가 있다는 소식을 듣고 큰 교회 창립기념일에는 높은 사람이 많이 올 것이라는 예상하에 가서 사정을 호소하기로 하고 신설동 주민들 200명이 교회로 갔다. 다소간의 소란 끝에 형사로부터 집으로 돌아가면 반가운 소식이 있을 것이라는 이야기를 듣고 돌아와 보니 다음날 철거가 연기됐다는 소식을 접할 수 있었다.

2) 관련 자료

- 정동익, 『도시빈민연구』, 아침, 1985.
- 한국기독교사회문제연구원 편, 『민중의 힘, 민중의 교회』, 민중사, 1987.

3. 답십리 3동

이 지역은 판자집 905동에 2,200세대 17,000명이 사는 전형적인 저소득층 주거지역이다. 답십리 3동에는 1975년 5월6일에 철거계고장이 날아들었다. 그리하여 얼마후 답십리에서는 자주적인 주민조직들이(지역청년회, 부녀회) 생겨났고, '청계천 판자촌 봉사 대학생협의체'도 구성되었다. 5월7일에는 청계천 주민 1,000여명이 모여서 시위를 벌였으며(75년 5월7일 동아일보), 8일에도 비슷한 숫자가 모여 연좌 농성을 벌였다. 9일에는 주민대표가 통마다 2명씩 선출되어 구청장과 협의를 시작했다. 그리고 11일에는 '철거민이 드리는 호소문'을 발송하다가 압수당하고 지역의 모갑경 목사가 수문파출소로 연행되었다. 5월13일에 '철거대책주민자조회'가 만들어져 대표 11명이 선출되었으며, 21일에는 한국기독교사회선교협의회에서 각계에 진정서를 발송하였다. 이후 22일에는 성직자 10명의 이름으로 대통령에게 건의서가 발송되었지만 결국 6월11일에 철거는 강행되었고 뚝방교회도 철거되었다.[3]

3) 한국기독교사회문제연구원, 『민중의 힘, 민중의 교회』, 민중사, 1987, pp.92-93.

4. 이문동

1) 지역개요

중랑천변 일대가 모두 철거된 상태에서 나머지 이주 불가능자들이 이문 1, 3동에서 천막을 치고 거주하였다. 75년 11월30일에는 인근 성은교회에서 주민 130여명이 모여 철거대책을 논의하였다. 12월4일 제2차 주민회의를 150여명이 모여 개최하고, 외부인사 13명이 참담한 이문동의 현실과 주민의 호소를 듣게 되었다. 외부인사들 역시 '중랑천 천막주민대책협의회'(회장: 이문영, 총무: 허병섭)를 구성하였다. 이후 연말 성탄절과 가까운 인권주간 행사때 철거민의 실정을 보고하였다. 또 주민 50여명은 유명한 Y교회 예배에 참석하여 어려운 사정을 호소하였으나, 몇사람의 주민은 경찰서로 연행되었다.

12월18일 오후 2시부터는 시청앞에서 주민 30여명이 철거 연기를 요구하는 농성을 벌였다. 그러나 시청 직원들이 시장을 만나게 해준다고 해놓고 주민들을 지하로 데려가 대기시켜 놓은 차에 강제로 태워 돌려보냈다. 이문1동의 16세대는 월동만 하게 해달라고 동회에 간청하여 12월21일 이문1동 동장의 주선으로 땅주인에게 사용료 만원을 지불하고 50평의 공터를 빌어 겨울을 나게 되었다.

75년 8월경 이문동에서 철거를 당한 후 5개월 동안 면목5동에서 천막생활을 하던 주민들은 76년 5월 구청의 재철거를 겪었다. 이에 항의 시위를 벌였으나 주민 10여명이 구류처분을 당하였다. 그 후 면목5동으로 집단이주했으나 다시 철거 계고장이 발부되었다. 더 이상 밀릴 데가 없어진 이들은 대책위원회를 결성, 항의 시위를 전개하였다.

o 이들의 요구조건

1. 76년 10월말까지 천막이라도 덮고 살게 해줄 것.
2. 아파트 입주권과 연립주택의 추천율을 공개하고, 몇 년 상환인가를 밝힐 것.
3. 철거보상비도 가옥주 보상비 15만원을 물가상승률을 감안하여 40만원으로 인상하고, 세입자에게도 15만원씩 지급할 것.[4]

4) 정동익, 『도시빈민연구』, 아침, 1985, pp.171-172.

2) 참고

1975년 12월4일 저녁 8시에 성은교회에서 지역주민 150여명과 교회지도자 13명이 참석한 가운데 제2차 주민회의가 열렸다. 이 자리에서 주민대표가 읽은 '어머니의 호소'라는 호소문을 옮겨 싣는다.

「…… 끔직한 살인마 김대두의 기사를 읽고 저희들은 그것이 마치 저희 일인 것 같아 오싹 소름이 끼쳤습니다. 장차 우리 자녀들이 그런 끔찍한 살인극을 저지르지 않으리라고 누가 장담하겠습니까? 김대두가 남산 위에 서서 서울시가를 내려다보니 많고 많은 집 중에서 내 집은 하나도 없구나하고 한탄한 기사를 읽을 때, 저희 주부들은 다시 한번 자식들을 쳐다보며 빨리 돈을 벌어서 저놈들을 살인마로 만들지는 말아야지하고 다짐을 합니다. 그러나 이 현실 속에서는 도저히 힘들 것 같습니다 …… (중략) …… 철거반만 오면 아이들은 놀다가도 "엄마, 철거반 아저씨들이 곡괭이, 몽둥이 들고 와. 빨리 나와!"하고 소리를 지릅니다. 허겁지겁 맨발로 뛰어나와 살림을 챙기고 판자조각이라도 부서질까봐 주섬주섬 뜯을 때는 정말 숨이 꽉 막히고 심장이 뛰어서 견딜 수가 없습니다. 이나마 판자조각이라도 없어지면 당장 한데서 자야 하는 저희들의 신세고 보니 사정도 해봅니다. "아저씨, 제발 우리가 뜯을 테니 부수지 말아요"하고 두 손 모아 애타게 애원하지만, "높은 사람이 위에서 보고 있으니 곤란하다"면서 사정없이 부숴버리는가 하면 방구들까지 곡괭이로 마구 파버리고 갑니다 …… 」.[5]

5) 한국기독교사회문제연구원, 『민중의 힘, 민중의 교회』, 민중사, 1987, pp.94-95.

5. 복음자리

1) 지역 개요

1976년 8월 영등포구 양평동 판자촌에 철거계고장이 날아들자 이 마을 주민들과 함께 살아오던 정일우 신부와 제정구씨 등 몇몇 주민들이 '집단이주'의 뜻을 모아 집단적으로 이주 공동체를 형성해 살아오고 있는 곳이다. 천주교 지원단체인 독일 <미제레올(Misereor)> 선교회에서 보내온 10만달러의 지원금으로 토지(5,400평)를 매입하고, 주민들에 대해 신청 광고를 내고, 접수하고, 취소하는 등 북새통을 거친 연후에 최종적으로 집단이주를 할 170세대가 확정되었다. 1977년 4월10일, 철거민들은 양평동 일대에서 자진철거해 왔고, 이 중 150세대가 먼저 이사해서 집이 완성될 때까지 서울시로부터 빌린 15인용 비상천막 75개에 두 세대씩 입주해서 살았다. 5월13일 기공식 이후 9월22일에 골조를 끝내고, 이사를 하였다(9월24일). 78년 봄에는 하수도 공사, 페인트 칠하기 등을 마무리 지었다. 78년 5월7일 복음신협을 창립하였다. 이곳에서 진행된 코뮤니티 형성활동은 다음과 같다. ① 주간 모임, 토의, 주민교육(건축기간 전, 중) ② 3-4일 간의 마을잔치(건축기간 중) ③ 마을개량사업(이하는 주택건축 완료 뒤의 사업내용) ④ 신협(credit union) ⑤ 청소년조직 결성 ⑥ 가내공업사업 ⑦ 생산협동사업(토끼, 소 등의 사육) ⑧ 주간교육(지원자에 한하여 실시) ⑨ 월례 생일파티 ⑩ 한국전통가면무도회 ⑪ 청소년 연극회 ⑫ 연례 축구시합 ⑬ 연례 마을잔치, 노래자랑 ⑭ 장학기금조성 ⑮ 바자회 ⑯ 여름캠프, 소풍 등이 있었고, 83년 3월6일에는 복음장학회가 창립되었다.

2) 관련 자료

- 우찬제, "더불어 살아가는 공동체-시흥군 소래읍 <복음자리> 마을", 『열린사회』(제1권), 열린책들, 1987.
- 윤의영, 「불량주택 재개발사업에 따른 집단이주민의 재정착 특성에 관한 연구」, 서울대 석사학위논문, 1987.
- 한국기독교사회문제연구원 편, 『민중의 힘, 민중의 교회』, 민중사, 1987.

- 도시빈민연구소, 「도시빈민지역운동론」, 1989.
- 정일우·박재천, "공동체 형성의 의미 : 시흥 복음자리 마을과 금호·행당·하왕지역 사례의 경우", 『불량주택 재개발론』, 나남, 1998.
- 김찬호, 「철거민 정착공동체의 형성과 유지에 관한 연구-경기도 시흥군 소래읍 복음자리 마을-」, 연세대 석사학위논문, 1986.
- 천주교 빈민문제 연구소, 「지역운동-복음자리를 중심으로」

6. 해방촌

1) 지역 개요

해방 이후 이북 피난민들이 집단정착했다하여 해방촌이란 이름이 붙은 용산구 용산동 101번지 주민들은 서울시의 재개발 사업계획의 내용, 즉 4만9천여명, 1,204세대의 주택을 헐고 대부분 아파트와 연립주택을 짓는다는 계획에 불만을 표시하기 시작했다. 이후 관계기관을 찾아다니며 항의하다가, 79년 8월21일에는 공화당 당사로 몰려가게 되고, 이 자리에서 공화당 의원이 22일 서울시장과의 면담을 주선하겠다는 약속을 받고 주민들은 일단 해산하였다. 그 후 주민들은 22일 하오 대표 5명을 뽑아 정상천 서울시장, 김명년 제1부시장, 김진원 주택국장과 대화의 자리를 가졌다. 이 자리에서 주민들은 1) 면적 27.3평 이상 대지에는 모두 단독주택을 짓게 해 달라 2) 27.3평이 안 되는 땅들은 합쳐서 소규모 연립주택을 짓게 해 달라 3) 연립주택 건폐율은 50%로 해달라 4) 체비지는 연고권자에게 불하하라 5) 80년 4월까지 사업추진을 연기해달라 6) 외관상 흉하지 않은 허가건물은 모두 존치시켜 달라는 6가지 요구사항을 제시했다. 이에 대해 서울시는 68동의 주택을 존치시키고 간선도로변의 연립주택이나 아파트 1층을 복합용도로 허용, 생업을 계속할 수 있는 길을 터주며 연립주택의 건폐율을 40%까지 올려주겠다는 등의 대책을 제시하였다.

2) 관련 자료

- 정동익, 『도시빈민연구』, 아침, 1985.

7. 돈암동

1) 지역 개요

79년 10월13일 오전 9시부터 오후 4시까지 대부분 주민들이 운동회, 예비군 소집 등으로 집을 비운 사이 성북구청 철거반원과 경찰 등 500여명이 동원되어 무허가건물 21채를 철거했으며, 16통장 박태규씨집 등 3채까지도 기습철거를 했다. 그리고 철거 이후 귀금속, 현금, 예금통장 등이 없어진 것이 확인되었다. 이에 저녁 8시 15분경, 서울 성북구 돈암동 산11번지 16통 주민 1백여명은 구청측이 약속한 보상금과 아파트 입주권을 주지 않은 채 기습철거를 단행했다고 항의하며 관할 사무실에 몰려가 집기를 부수고 땅 소유자인 성신여대 캠퍼스로 들어가 철야농성을 벌인 뒤 14일 오전 해산했다. 이에 앞서 구청측은 이 지역이 성신여대 소유로 되어 있어 그동안 두 차례 자진철거를 요구하는 계고장을 발부했지만 주민들은 '선입주 후철거', '선보상 후철거' 등을 주장하면서 자진철거를 거부해 왔다.

서울시는 유허건물 13동을 제외한 74동 철거민에 대해 모두 월계-암사 시영아파트 입주권을 주겠다고 15일 밝혔다. 그리고 땅주인 성신여대측은 철거보조금 70만원을 보상토록 하고, 현재 철거되지 않은 건물들도 20일까지 자진철거 기한을 연장해 주겠다고 발표했다.

그러나 철거주민 100여명은 15일 오후 성북구청에 몰려가 "서울시 대책을 받아들일 수 없으며, 철거 때 당한 재산피해를 보상하고 현재의 토지를 불하, 양성화 해달라"며 농성을 벌였다. 이들은 이날 오후 6시30분쯤 성북구청장이 "철거는 불가피하며, 그러나 성신학원측에 더 많은 보상비를 내도록 구청이 최대한의 노력을 하고 아파트 입주금의 일시불이 어려운 사람에겐 분납의 방법을 고려하도록 상부에 건의하겠다"는 설득으로 자진해산했다.

2) 관련 자료

- 정동익, 『도시빈민연구』, 아침, 1985.