creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

**저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.**

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공학석사학위논문

# 광주대단지 사업의 주체별 갈등구성

## - 성남 본시가지를 중심으로 -

The conflict composition among classify subjects
in Gwangu grand housing complex construction
: focused on an existing urban district of Seongnam

**2012년 8월**

서울대학교 대학원
건설환경공학부 도시계획전공
권 락 용

# 광주 대단지 사업의 주체별 갈등구성

## - 성남 본시가지를 중심으로 -

지도교수 : 정 창 무

이 논문을 공학석사 학위 논문으로 제출함

**2012년 7월**


서울대학교 대학원

건설환경공학부

권 락 용


권락용의 석사 학위논문을 인준함

**2012년 8월**

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

# 국 문 초 록

서울대학교 대학원
건설환경공학부 도시계획전공
권 락 용

한국의 근대화 역사에서 도시는 어떤 역할을 하였는가? 에 관심을 두고 도시공간이 제공한 기능과 역할을 알아보며, 그것을 기반으로 새로운 도약을 위한 이정표를 찾고자 하였다. 그 분석의 대상으로 선택한 것이 바로 광주대단지 개발이다.

1971년 8월 10일, 광주 대단지 사건! 국가정책에 의해 어느 날 트럭에 실려 강제로 이주당한 도시빈민들의 생존권 투쟁이었다. 삶의 벼랑 끝에서 최소한의 자활 대책을 촉구한 도시빈민들의 절박한 항의이었음에도, 비참한 처지의 철거민 목소리를 외면한 채 '폭동' '난동'으로만 규정하여 오늘날 성남의 본시가지 도시기반을 형성한 초기 이주민들에게 깊은 마음의 상처를 남기게 된다.

도시공간에서의 갈등에 대한 명예회복은 앞으로 성남시가 새로운 도약을 위한 첫 번째 실행과제이다. 따라서 기존의 8.10사건의 정치적 봉기와 궐기가 중심이었던 대부분의 연구와는 달리 그 척박한 땅을 개척해 나가며 삶을 영위해 나갔던 주민들과, 실제 사업을 추진하면서 당면 과제를 풀어나갔던 공무원들의 40여년 이란 시간에 녹아든 경험과 목소리를 중점으로 한다. 성남시민들에게 '광주대단지사건'은

과거가 아닌 현재진행형의 문제임으로 이 연구는 성남시 태동의 역사가 된 광주대단지 개발 역사를 둘러싼 구조적 과정과 도시공간에서의 주체별 갈등관계에 초점을 두었다.

본 연구는 다섯 개의 질문을 던지는 형식으로 광주대단지 사업의 근대화사적 가치와 의의를 규정하고, 이해관계자들 간의 갈등을 살펴보면서 도시정책에 가져온 변화와 가능성을 고찰하였다.

첫째, 근대화란 무엇이며 근대화 과정에서 광주대단지 사업의 위치는 무엇인가?

이농민들의 도시이주를 통한 도시빈민층 형성을 국가의 근대화 발전 과정 중 생기게 되는 과도기적 성장통으로 본다. 국가경제가 급성장하면서 정부의 주요관심사는 근대화에 대한 전시효과와 자신감 회복에 주력하였고, 그 과정 중 필요악으로 발생한 도시빈민을 외부로부터 감춰야 할 대상으로 인식한다. 광주대단지 사업은 그 과정에서 태어난 대표적 사례였으며, 도시빈민층과 무허가건물의 재생산과정이 광주대단지의 도시공간에서 압축적으로 드러남을 볼 수 있다. 내용상으로는 무허가 건물과 도시빈민 문제 해결을 위한 서울시의 주택지 건설 사업이었으나, 실질적으로는 국가주도의 대규모 건설 사업으로 근대화를 위한 국가자원의 총력전 중 발생된 건설사업이었다.

둘째, 광주대단지 건설사업의 배경 및 내용은 무엇이였으며 도시개발정책에 미친 영향은 무엇인가?

북한과 대치하는 국면상 국가안보가 정책의 최우선 순위였던 시대적 상황에서 끊임없는 무허가건물 지대의 확대재생산과 도시빈민층의 증가에 대해 체제위협으로 느낄 정도였다. 그렇기에 광주대단지 사업은 무리를 해서라도 반드시 성공해야 하는 사업이었다. 따라서 재정이 어려운 서울시는 개발사업 시작과 동시에 지가를 환수하여 개발사업 재정에 다시 충당하는 '경영행정'으로 이른바 땅장사를 통해 이익을 남기는 구조를 만들었다. 서울시는 광주대단지의 많은 부분이 국공유지라서 헐값으로 매입하여, 이주민에게 비싼 값에 토지를 분양하며 빠른 지가환수를 추진하면서 보장된 수익을 기대할 수 있는 상황을 조성하여 사업은 강한 추진력을 얻게 된다. 그러나 결과적으로는 주민들의 현실을 반영하지 못한 택지 행정으로서 주민들은 불만을 갖게 되었고 그것이 8.10 사건의 직접적인 계기되었다.

셋째, 광주대단지 사업 중 문제에 대한 주체별 갈등은 무엇인가?

서울시 도시빈민 이주가 목표였지만, 타지역 일반입주자의 대거유입은 개발의 역량을 뛰어넘는 것이었다. 부동산 투기가 성행한 뒤 조치한 서울시의 전매제한정책과 경기도의 취득세 부과는 8.10 사건의 직접적인 갈등요인이었다.

민원은 경기도가 처리하나 개발관련 이익은 서울시가 취하는 형태에서의 부처간 갈등, 주민과 취로사업 담당과의 갈등, 토지정비를 통한 이주민 대표와 서울시 대단지사업단 간의 갈등 등을 정리하며 사업이 이루어지는 과정을 살펴보았다. 민원이 대부분 받아들여지는 과정을 지켜보며 주민들의 요구가 최소한의 자활 대책이었기 때문에 수

용되었음을 판단 할 수 있다.

넷째, 8.10 사건이후 광주대단지 사업의 문제점에 대한 정부의 대처는 무엇이었는가?

8.10사건 이후 정부는 기존의 이원화된 개발의 행정을 일원화 방안을 마련하고 경기도에 일임하여 토지매수와 도시개발, 취로사업의 행정일원화를 통해 추진력과 효율성을 높일 수 있었다. 또한 전국민의 관심사로 등장하였기에 지방정부가 아닌 국가적 차원의 대처가 이루어져 주택지 건설이 아닌 독립적인 위성도시로 발전하는 기틀을 마련하였다. 경기도 일임 후 이전의 “주택지 건설사업”과 같이 단기적 성과보다는 독립시로 발전하기 위한 종합적 계획을 수립할 수 있게 되어 도시의 난개발을 줄일 수 있었다.

다섯째, 광주대단지 개발사업의 문제점과 대처방안을 보면서 광주대단지개발사업의 효과는 무엇인가?

광주대단지사업은 이주민들의 8.10 사건 이후로 국가의 적극적인 개입과 관심을 이끌어 냈으며, 이들의 주거안정을 이룰 수 있는 강력한 중앙정부 정책실행을 도출하였다. 결과적으로 도시개발사업이 서울시, 경기도로 나뉘어져있던 체계에서 벗어나 경기도가 개발을 주관하는 행정의 일원화를 통해 도시건설의 유기적 협조와 강한 추진효과를 얻을 수 있었고 도시빈민층이 안정된 생활을 꾸려나갈 수 있는 최소한의 기반을 마련해 주는 효과를 얻게 된다. 따라서 도시빈민의 주

거 안정화는 우리사회의 내부적 불안요소에 대한 해결과 무허가 건물의 해소를 통한 국가적 이미지 제고에 큰 도움이 되었음을 시사한다. 무엇보다 개발초기의 갈등과 혼란이 수습되고 독립적인 체제를 갖추어 도시가 안정되면서 중산층이 대거 이주하여 대로변 개발을 이끌어 도시의 체질이 개선되는 효과를 얻을 수 있었다.

끝으로 본 연구는 광주대단지 개발처럼 짧은 기간 동안 대규모 이주자를 수용하는 목적과 도시개발에서 발생하는 행정, 개발사업, 이주자가 겪은 갈등과 경험을 정리하였다. 이를 바탕으로, 향후 통일시 대규모의 탈북자가 남하하는 급변 상황에서, 난민촌 혹은 가수용지에서 발생가능성이 있는 갈등과 문제점을 광주대단지 개발 경험을 통해 미리 고려해 할 수 있기 때문에 국가 재정투입의 우선순위를 정하는데 활용할 수 있는 정책적 시사점을 정리하였다.

한국의 근대화는 도시공간에서의 도시빈민층이 제공하는 노동력에 의한 발전이었음을 근거로, 성남시의 새로운 도약을 위해서는 광주대단지 초기 이주자들이 겪은 애환과 의의를 기억하고 그들의 역사적 의미를 기반으로 할 때 그 도약의 의미가 더욱 빛날 수 있음을 역설한다.

**주요어 : 광주대단지, 성남개발, 도시빈민, 갈등, 근대화, 이주민**
**학 번 : 2010-20927**

# 목 차

제I장 서론 ····· 1
제1절 연구를 시작하며 ····· 1
제2절 문제의 제기 ····· 3
제3절 연구의 흐름과 방법 ····· 5
제II장 한국의 근대화와 도시빈민 ····· 9
제1절 도시빈민의 이론적 틀 ····· 10
1. 상호(낙인)작용주의적 이론 ····· 10
2. 기능주의적 이론 ····· 11
3. 갈등주의적 이론 ····· 13
제2절 근대화와 도시화 ····· 15
1. 경제개발 제일주의와 불균형성장론 ····· 15
2. 이농민의 도시빈민 전락 ····· 16
제3절 도시빈민 통제정책 ····· 18
제4절 소결: 이주민들은 어디로 흘러갔는가? ····· 19
제III장 광주대단지 개발계획 ····· 21
제1절 광주대단지의 개발배경 ····· 21
1. 서울시의 인구집중과 무허가건물 증가 ····· 22
2. 서울시 무허가 건물 대책 ····· 24
3. 성남지역 대상지 선정 ····· 26
제2절 광주대단지 개발사업의 주체별 갈등 ····· 33
1. 주택단지 개발계획 ····· 33
2. 토지매수의 갈등 ····· 38
3. 택지의 조성 ····· 51
4. 이주민 입주와 분양개시 ····· 57
5. 지원에 대한 우선순위 ····· 66
제3절 소결 ····· 67

제IV장 광주대단지 개발사업의 문제 ····· 69
제1절 성급한 계획과 개발계획 변경 ····· 69
제2절 분양권 전매문제와 취득세 ····· 71
제3절 광주대단지 사건 (8.10사건) ····· 72
제4절 소결: 갈등의 과정 ····· 73
제V장 정부의 문제해결 방안마련 ····· 75
제1절 개발주체의 일원화 ····· 75
제2절 명확한 재정지원 제시 ····· 77
제3절 정부의 적극적 문제해결 의지제시 ····· 78
제4절 소결 ····· 78
제VI장 광주대단지 개발사업의 평가 ····· 80
제1절 시대적 추진력과 계획의 허구 ····· 80
제2절 주민들의 고통과 인내 ····· 81
제3절 소결: 광주대단지의 의의 ····· 82
제VII장 결론 ····· 84
제1절 연구결과의 요약 ····· 84
제2절 정책적 시사점 및 한계 ····· 88
제3절 연구의 한계 및 향후 연구과제 ····· 89
제VIII장 참 고 문 헌 ····· 90

<표 차례>

표 1. 광주대단지 사건에 대한 선행연구 ····· 5
표 2. 인터뷰 구분 ····· 7
표 3. 1~3차 각각의 경제개발계획 성격 ····· 15
표 4. 경제개발계획 이전이후 산업구조 비교 ····· 16
표 5. 서울시 무허가 건물 증가 현황 ····· 22
표 6. 서울시 인구증가 추세 ····· 23
표 7. 조성계획의 변화 ····· 24
표 8. 조성계획의 변화 ····· 35
표 9. 정상적인 행정 절차와 실제 사업중 일어난 행정절차 비교 ·· 36
표 10. 토지매입 소유자 현황 ····· 39
표 11. 토지매입계획의 지목현황 40
표 12. 광주대단지 토지매입 현황
(1970년 5월 15일 현재) ····· 42
표 13. 서울시 대단지사업소 토지매입 과정 중 역할 ····· 44
표 14. 71년 3월, 광주대단지 건설협의회 안건 중 환지내용 ····· 46
표 15. 이해관계자 및 갈등이슈 ····· 47
표 16. 71년 3월 29일, 광주군이 작성한 광주대단지 건설협의회
안건 중 서울시의 유보지 책정 ····· 48
표 17. 이해관계자 및 갈등이슈 ····· 49
표 18. 이해관계자 및 갈등이슈 ····· 50
표 19. 이주민 인구에 대한 언급 ····· 57
표 20. 주민등록표 송부현황 (71년도 이주민)
(1971년 3월 27일 현재) ····· 58
표 21. 주민 필요항목 우선순위 ····· 66
표 22. 광주대단지 추진에 따른 행정체계 변화과정 모식도 ····· 69
표 23. 주민요구사항 ····· 73
표 24. 광주대단지 추진에 따른 행정체계 변화과정 모식도 ····· 75

<그림 차례>

그림 1. 주택지 경영사업 건설부 고시 ····· 32

그림 2 한국일보(1971.3.21), “광주공업단지 중심지대 종로상가 땅값과 같아“ ····· 41

그림 3. 1971년 8월 17일 광주대단지 현황 ····· 62

# 제I장 서론

## 제1절 연구를 시작하며

근대화는 정치, 경제, 사회 등 다양한 면에서 전반적으로 사회의 구조적 변화가 진행되어 이전의 상태 보다 향상된 생활조건을 형성해 가는 과정이었으며, 그것을 담아낸 공간이 바로 도시였다. 한국의 경우 단시간에 근대화를 이룩하기 위해 도시라는 제한된 공간에서 시간내에서 근대화를 담아내기 위한 불가피한 선택도 필요했었다.

도시공간에서 일어나게 되는 갈등과 행동에 대한 가치와 의의는 그것이 행해진 시간적, 공간적인 특성에 대한 공감이 형성된 기반위에서 제대로 평가 받을 수 있을 것이다. 특정 지역에서 발생한 행동과 정서를 정확히 평가하고, 역사의 토대위에 정책적 성공의 답습, 혹은 실패를 극복하기 위해서는 당시의 시대적 상황을 파악하고 나서 그 바탕아래 현재의 시각으로 그 의미를 재조명 하는 작업이 요구되는 것이다.

본 연구자는 성남에 약 19년 동안 살아왔다. 성남시 구성원은 독특하게도 성남출신과 분당출신으로 서로를 나누고 있다. 같은 도시공간 안에 살면서도 서로의 '구별짓기'를 하는 문화적 특성은 과연 성남시 발전에 어떤 영향을 끼칠 것인가에 대한 고찰은 도시발전에 있어서도 의미가 있는 것이다.

광주대단지 개발은 성남시 태동의 역사에 있어 시발점과 같다. 그런 광주대단지는 서울의 무허가 건물지대에서의 도시빈민으로부터 출발하였다는 사실과 “8.10 광주대단지 사건”이 폭동 혹은 난동으로만 규정된 사건 때문에 광주대단지 초기 이주자들이 도시를 개척하고 발전시켜 나간 주인공이었음에도 불구하고 자신들의 노력을 감춰야 하는, 그리고 부끄러운 시(市)의 역사적 사실로서 치부되고 있다. 성남시 뿐 만 아니라 서울시 등 한국의 대도시들은 도시빈민의 역사를 가지고 있고, 그 도시빈민들이 공급하였던 값싼 노동력으로 한국이 근대화와 도시화를 이룰 수 있었다. 따라서 역사를 통한 미래의 발전을 하기 위해서는 자신이 위치한 도시공간에서의 역사를 바로 알고 답습 혹은 실수를 되풀이 하지 않는 노력이 필요하다.

인구 100만의 성남시는 이제 첨단산업 도시로서 새로운 도약을 준비하고 있다. 따라서 성남시의 새로운 도약을 위해서, 우리는 이 시점에서 우리가 살아온 도시의 역사를 재조명, 혹은 긍정적[1]으로 재정립할 필요가 있다.

1) 기존의 부정적인 시각으로 부터의 안티테제(Antithese)로서의 긍정적인 시각을 뜻한다.

## 제2절 문제의 제기

본 연구는 한국의 근대화 과정에서 도시빈민을 수용한 도시의 특징을 살펴보고 1966년부터 1971년 까지 광주대단지 사업을 둘러싼 사회적 배경과 “광주대단지 사건”이 일어난 후 변화를 중점으로 살펴보고자 한다.

“광주대단지 사건”은 국가정책에 의해 어느 날 트럭에 실려 강제로 이주당한 빈민들이 도시기반시설은 커녕 아무것도 없는 허허벌판에 버려진 상태에서도 도시기반을 닦아나간 생존권 투쟁의 도시빈민 역사이다. 삶의 영위하는 것이 불가능으로 보이는 그 곳에 최소한의 자활 대책을 마련하고자 하는 외침을 ‘폭동’ ‘난동’으로만 규정하여 오늘날 성남의 본시가지 도시기반을 형성한 초기 이주민들에게 깊은 마음의 상처를 남기게 된다.

성남시의 도시기반을 형성한 초기 이주자에 대한 명예회복은 앞으로 성남시가 새로운 도약을 위한 첫 번째 실행과제이다. 따라서 기존의 8.10사건의 정치적 봉기와 궐기가 중심이었던 대부분의 연구와는 달리 그 척박한 땅을 개척해 나가며 삶을 영위해 나갔던 주민들과, 실제 사업을 추진하면서 당면 과제를 풀어나갔던 공무원들의 40여년이란 시간에 녹아든 경험과 목소리는 우리가 가꿔가야 할 귀중한 역사이다. 성남시민들에게 ‘광주대단지사건’은 과거가 아닌 현재진행형인 문제인 것이다.

본 연구에서는 8.10사건에 대한 내용보다는 왜 그런 갈등이 일어나게 되었는가에 대해 집중하려고 한다. 근대화의 흐름에서 도시빈민층이 도시공간에서의 갈등을 이해하는 것이 더 중요하다고 연구자는 판단하였다. 따라서 질문과 답을 통해 무엇을 얻고자 하는가에 대해 좀 더 집중하여 연구를 진행하고자 한다.

제2장) 근대화란 무엇이며 근대화 과정에서 광주대단지 사업의 위치는 무엇인가?

제3장) 광주대단지 건설사업의 배경 및 내용은 무엇이였으며 도시개발정책에 미친 영향은 무엇인가?

제4장) 광주대단지 사업 중 문제에 대한 주체별 갈등은 무엇인가?

제5장) 8.10 사건이후 광주대단지 사업의 문제점에 대한 정부의 대처는 무엇이었는가?

제6장) 광주대단지 개발사업의 문제점과 대처방안을 보면서 광주대단지개발사업의 효과는 무엇인가?

## 제3절 연구의 흐름과 방법

표 1. 광주대단지 사건에 대한 선행연구

| 연구자 | 문제점 지적 |
|---|---|
| 한상진<br>(1992) | 선입주 후건설의 전형적인 폐혜<br>생활문제 고려에 대한 점이 없음을 지적 |
| 이광일<br>(2001) | 도시빈민의 열악한 생활여건의 결과론 |
| 하동근<br>(2001) | 서울시의 일방적 행정<br>생활고에 대한 현실적인 대안마련 부재 |
| 김동춘<br>(2001) | 내부 의사소통과 공동체가 형성되지 않았던 1회의 군중행동<br>서로 신뢰기반이 아님을 상기 |
| 조명래<br>(2001) | 도시권리와 빈민의 저항<br>도시 서비스를 제공받을 수 있는 도시거주자 인식 |
| 이광일<br>(2002) | 서울시의 정책 실패가 집단행동으로 발전<br>이주민들의 삶의 의지 |
| 박지환<br>(2003) | 계급과 공간에서의 관계 형성<br>구조적인 문제 언급 |
| 손정목<br>(2004) | 대단지 사업소와 서울시의 보고 책임<br>대단지 사업소장의 능력부족에 대한 책임론<br>정치적 목적의 한 개인의 주도 |
| 김수현<br>(2006) | 우리나라 최초의 도시빈민운동에 대한 의의<br>원주민/철거민입주자/부동산투기업자/전매입주자/무단입주자/세입자 집단으로 구분 |
| 김원<br>(2008) | 일상과 과거의 경험 속에서 차별과 억압이 표출됨 |
| 김동춘<br>(2011) | 성급한 분양계획추진과 과세조치 등 행정당국의 무성의<br>단순항의로서 항거의 의미 확대우려 |

기존의 연구는 “광주대단지 사건”을 중심인 단적인 사례에 치중한 연구들이 대부분이었다. 정책과 개발에 있어서 가장 좋은 정책 제언은 그것을 미리 접한 사람들의 “시간이 축적된 경험”일 것이라 생각하였다. 그리하여 광주대단지에서 실제 삶의 영위하고 삶을 개척해 나갔던 주민과 개발과 도시기반 형성의 실무를 담당한 공무원들의 경험과 사례, 내용들을 정리, 종합하는 것이 중요하다고 생각하였다.

연구방법으로는 시계열적 서술(time-series description)과 눈덩이 표집(snowball sampling) 방법을 사용하였다.. 시계열적 서술은 광주대단지 사업의 전반적인 흐름을 이해하기가 쉽고 정책적 판단이 어떠한 결과로 이어지는 가에 대해 살펴볼 수 있다. 이 속에서 주체들의 일상생활의 모습, 개발주체 간 갈등, 개발사업의 과정상 문제점 등 광주대단지 개발의 특징을 살펴볼 수 있다.

또한 1969년부터 추진된 광주대단지에 살았던 분들의 명단이나 기록들은 찾기가 어려웠기에 수소문 끝에 개발당시의 주민대표를 시작으로 눈덩이 표집(snowball sampling) 방법을 선택하였다. 인터뷰는 2012년 3월부터 6월까지 3개월간 진행되었으며 먼저 광주대단지 도시개발 담당자와 주민조직대표와 그 당시 고문 등 이들의 관계 및 도시개발사업 전반에 관하여 조사하였다. 인류학적 도시연구의 특성상 그 당시 실무를 담당하였던 공무원과 협의를 이끌어낸 주민을 대상으로 인터뷰를 준비하였다.

표 2. 인터뷰 구분

| 구분 | 성명 | 광주(성남) 이주연도 / 부임연도 | 역할/역임 | 이주전 거주지역 |
|---|---|---|---|---|
| 주민 | 김ㅇㅇ (85세) | 1969년 | 태평동 주민 | 서울 용산구 |
| | 이ㅇㅇ (70세) | 1967년 | 태평동 주민 | 서울 영등포구 |
| | 고ㅇㅇ (68세) | 1970년 11월 | 한성지구(A7차 지구)<br>번영회 회장 | 서울 동대문구<br>창신3 돌산지구 |
| | 이ㅇㅇ (75세) | 1968년 | 한성지구(A7차 지구)<br>번영회 부회장 | 서울 성동구 |
| | 조ㅇㅇ (69세) | 1980년 | 은행동 통장역임 | 수원 |
| | 유ㅇㅇ (66세) | 1971년 12월 | A7차지구, 한성지구<br>번영회위원 | 서울 용산구 |
| | 양ㅇㅇ (68세) | 1971년 1월 | 태평동 주민 | 서울 성동구<br>왕십리 |
| | 박ㅇㅇ (70대) | 1971년 | 태평동 주민 | 서울 성동구 |
| | 최ㅇㅇ (70대) | 1969년 | 태평동 주민 | 서울 성북구 |
| 공무원 | 김ㅇㅇ (83세) | 1966년<br>1969년<br>1971년 | 중부면 성남출장소장<br>광주군 성남출장소 부소장<br>경기도 성남출장소 과장 | 광주군(원주민) |
| | 김ㅇㅇ (63세) | 1969년 | 광주군 성남지구<br>도시건설사업소<br>경기도 성남출장소 근무 | 광주군 |
| | 김ㅇㅇ (68세) | 1969년 | 광주군 성남출장소<br>경기도 성남출장소 근무 | 서울 |
| | 전ㅇㅇ (68세) | 1967년 | 중부면 출장소 병역업무<br>광주군 출장소 병역업무<br>경기도 성남출장소 근무 | 광주군(원주민) |
| | 남ㅇㅇ (67세) | 1967년 | 중부면 출장소 구호업무<br>광주군 출장소 구호업무<br>경기도 성남출장소 근무 | - |

2012년 3월 ~ 6월까지 3개월 면접진행
주민 혹은 공무관계상 추후 발생할 수 있는 문제를 없애기 위해 가명으로 처리

주민과 직접적인 구호/민원/호적을 담당을 하였던 “중부면 성남출장소”와 당시 서울시의 “서울시 대단지사업소”의 개발주관에 경기도의 개발지원을 담당한 “광주군 도시건설사업소”, 그리고 “중부면 성남출장소”와 “광주군 도시건설사업소” 두 기관이 통합한 “광주군 성남출장소”와 서울시가 사업을 경기도에 이관하여 모든 개발과 사업을 떠 맡게 된 “경기도 성남출장소”로 구분하였다.

주민은 1971년 8월 10일 “광주대단지 사건”이 일어나기 전에 이주하신 분들을 기준으로 면담을 하였고, 서울에서 많은 세대를 이끌고 주민대표로 서울시와 광주군의 협상을 이끌어 내고 주민들에게 정보전달 역할을 한 번영회를 대상으로 포함시켰다. 한번 만남에는 보통 2시간 ~ 3시간 정도가 소요되었으며, 주로 연세가 많으신 분 70~80대 어르신들이시기 때문에 더 이상 오래 동안의 인터뷰는 하기 어려웠다. 광주대단지 사업이 시작된 이후부터 지금까지 삶의 터전을 이어오신 주민과 그 당시 실무를 담당했던 공무원들의 40여년이 축적된 경험에서 접한 내용들은 그동안 문헌자료에서는 찾기 어려운 실상까지 파악하는데 결정적인 도움이 되었다.

# 제II장 한국의 근대화와 도시빈민

1960년 초부터 정권의 강력한 의지로 시작된 경제개발계획은 국가의 주도적인 추진을 바탕으로 한국의 근대화 기틀을 마련하였다. 도시중심의 근대화가 진행되면서 폭발적인 인구증가와 도시화가 가속되었고, 농촌에서의 이농민을 대거 흡인함으로써 산업화에 필요한 값싼 노동력을 충당 할 수 있었다. 도시와 농촌의 불균형이 심화 될수록 이농현상은 빠르게 진행되었으며, 특별한 기술 없이 도시로 이주한 이농민들은 임시직 혹은 저임금 노동시장을 형성하면서 점차 도시빈민층으로 전락하게 된다. 또한 폭발적인 인구증가로 인하여 사회기반시설이 갖춰지지도 않은 지역에 무허가 건물을 지으면서 도시빈민의 주거영역을 확장해 나갔고, 그로 인하여 국가는 도시안전, 방역, 교통, 주거, 사회기반시설, 교육 등 도시문제에 직면하게 되자 빈민을 도시미관을 저해하는 주범이자 사회불안 요소로 인식하게 된다. 또한 1966년 미국 존슨 대통령의 시청 앞 광장에서의 방한 환영식 때 남산 무허가 빈민촌이 오랜시간 동안 전 세계로 중계되어 국가 이미지에 영향을 미치자 정부는 도시빈민에 주거문제에 대해 적극적 개입을 하기 시작한다.(손정목,2003)

이러한 빈민의 문제점에 대해 국가는 집단이주, 정착지촌 등과 같은 공간적 배치를 통해 도시빈민의 통제하는 방안을 실행한다. 따라서 이 장에서는 한국 근대화의 반대급부로서 발생한 도시빈민에 대해 국가의 통제정책을 살펴보고자 한다.

## 제1절 도시빈민의 이론적 틀

빈곤에 대한 정의나 가치는 이론의 관점과 시대와 사회적 기준에 따라 다르게 평가된다. '빈곤은 욕구(needs)가 충분히 만족되지 않은 상태'라고 정의할 수 있으나[2] 빈곤의 발생과정과 원인, 접근하는 방법이 다르기 때문에 빈민에 대한 방안과 해결책 또한 다를 수 있다. 따라서 빈곤에 대한 이론적 관점을 고찰하는 것은 빈곤의 원인을 규명하고 빈민해결을 위한 대책을 수립하는데 기본적 바탕이 된다고 볼 수 있다. 본 논문에서는 빈곤의 대상을 빈민으로 설정하여 빈곤에 대한 이론적 기틀을 알아보고자 한다.

빈민의 관점은 크게 세 가지로 나뉠 수 있는데, 빈민을 사회의 외적규정으로 보는 상호(낙인)작용주의적 관점, 상대적 개념으로 보는 갈등주의적 관점, 절대적 개념으로 기능수행의 중심인 기능주의적 관점이 강조된다고 볼 수 있다.[3]

### 1. 상호(낙인)작용주의적 이론

상호(낙인)주의적 이론에서는 빈민의 책임에 대하여 개인의 게으름, 사회 부적응, 열망과 동기 부족 등과 같은 개인적인 요인의 부족보다는 빈민에 대한 외적규정 혹은 사회적 낙인의 관점에서 현상을 바라본다.

---

2) 이두호(1992), "빈곤론" p42, 나남 인용
3) 김영모(1982), "현대사회정책론" 서울: 한국복지정책연구소, p201~205 재인용

Becker의 사회반응이론(Societal reaction theory)은 사회적 지위로서의 일탈, 즉 빈민이 취한 일탈 행위를 문제시 하는 것이 아니라 사회체계가 빈민에게 적용한 결과를 중요시 한다. 낙인(Labeling theory)이론은 왜 빈민이 탈선행위를 저질렀는가에 대한 사회행동반응이 관심의 대상이 아니라 탈선의 사회적 규정을 검토하고 사회가 어떻게 문제를 규정하여 빈민에게 적용하는 가를 알려고 하는 등 두 이론을 통하여 사회규정과 상호작용이 빈민의 일탈이 집단에 의해 문제로 규정될 때 사회문제로 됨을 살펴 볼 수 있다. 즉 빈곤은 사회에 따라 주관적인 성향을 가지며, 전체사회에서 규정된 체계에서 사회문제임을 말한다.

이러한 관점은 빈민의 영속화 매커니즘을 이해하는데 도움을 준다.[4] 인간의 행동이 타인과 상호작용을 통해 어떻게 빈민이 형성되고 되는 지를 설명하면서 빈민에 대한 낙인의 과정은 전체사회에서 빈민에 낙인을 찍거나 빈민이 그 낙인을 받아들인다면 빈곤은 영속성을 갖기 때문이다.(김영모,1991:p111)

## 2. 기능주의적 이론

기능주의적 이론에서는 가구주, 교육수준, 사회의 부적응 등 빈민을 개인적 요인의 부족으로 바라보고 있다. 전체 사회에서 개인의 위치는 전체사회 기능에 기여하는 요소로서, 그 사회에 얼마만큼 기여하는 가에 의한 사회 공헌도에 따라 정해지며, 그에 따라 자본과 지위

4) 김영모(1982), “현대사회문제론”, p46, 한국복지정책연구소, 재인용

가 다르게 보상된다. 따라서 사회구성원들을 위계에 맞는 사회적 지위에 따라 배치하고 그들로 하여금 그 사회적 지위에 맡은바 임무를 수행하게끔 유인해야 함을 강조한다.[5] 그렇기 때문에 사회에서는 각각의 부분에게 맡겨진 임무를 수행할 수 있게끔 각 부분에 대한 행위를 지도 · 조정하고 탈선자를 처벌하는 교정역할의 중요함을 부각시킨다. 이러한 관점에서 본다면 빈민은 사회에 생산적인 기여를 하지 못하고, 각각의 부분에게 맡겨진 임무를 제대로 수행하지 않았기 때문에 적은 보상을 받게 되었고 그것이 결과론적으로 빈민이 발생하게 되었다고 설명한다. 또한 기능주의적 이론은 사회에 생산적 임무를 수행할 수 있도록 동기의 기능을 중요시 하였으며, 그 사회적 · 생산적 기능을 수행하지 못하게 될 때 발생하는 일탈행위로서 빈민문제를 평가하고 있다.[6] 즉 빈민 그 자체로서는 사회문제가 아니라 오히려 사회의 중요한 기능을 수행한다는 것이다. 빈민이 다양한 사회집단에 일부 긍정적인 기능을 수행한다고 주장하는 간스(Gans) 다음과 같이 설명한다.[7]

1) 빈민은 다른 부분이 기피하고 수행하지 않으려는 부분을 담당하며, 2) 사회사업가들에게 일자리를 제공하고 3) 교육과 일자리의 경쟁에서 뒤쳐져서 다른 부분들을 도와주고 4) 가끔 기술진보에서 초래되는 실업의 희생자로서 변화의 비용을 흡수한다는 것 등이다(문기식,1989:17-18 재인용)

이 관점의 기준으로 본다면 빈민은 그들이 사회적 기능을 수행하

5) 한상진(1984), “계급이론과 계층이론”, p119, 문학과 지성사
6) 문기식(1989), “한국도시빈민의 실태와 대책에 관한 연구” 재인용
7) Hober J, Gans(1972), "The Positive Fuctions of Poverty", Vol.78(Sep), p287 , American Journal of Sociology.

지 못하기 때문에 빈곤해 지거나, 그들만 수행할 수 있는 사회적 기능으로 인하여 가난해진다고 보면서, 빈민이 사회에 위협적 존재라기보다 그들에게 주어진 상황과 조건에 맞게 적응해 나간다는 것이다. 따라서 빈민은 주변여건에 적응하는데 최적화된 태도와 기능을 지닌 그들만의 특화된 생활양식을 지닌다고 설명한다.(김한섭,2002:17-18)

### 3. 갈등주의적 이론

갈등주의적 이론에서는 빈민을 집단과 집단 간의 이해관계의 충돌에서 비롯된 결과나 잉여노동가치의 착취와 같은 사회 체제의 구조적 문제를 통해서 그 원인을 찾는다.[8] 위의 기능주의적 이론에서의 접근방식과 마찬가지로 경제제도와 사회체제의 구조적 관계에서 관련되어 있다고 보고 있으나 기본적으로 이득이 있다고 보는 기능주의적 이론과는 차이점이 있다. 갈등주의적 이론은 빈민의 긍정적인 부분보다는 특정 집단들이 빈민으로부터 이득을 보기 때문에 발생한다고 설명한다. 즉 특정집단은 빈민으로 부터의 이득을 보면서 사회적 보상을 더 많이 챙길 수 있는 있지만, 빈민은 그 보상으로부터 박탈당하면서 사회적 불평등에 놓인 다는 것이다.[9]

또한 맑스주의자들(Marx)과 신-맑스주의자(Neo-Marxist)들로 구별할 수 있다. 맑스주의자(Marx)들은 사회는 생산양식을 기준으로 생산력과 매우 중요한 생산관계가 유지되는 가운데, 자본주의 사회에 있어 이러한 생산관계의 불평등은 특정집단의 착취를 유발하며 이것이

8) 김한섭(1991), “한국도시빈민 형성원인과 문제에 관한 연구”, 대전대학교 석사학위논문 재인용
9) 고영복(1993), “현대사회문제”, p118, 사회문화연구소, 재인용

빈민을 발생시킨다고 설명한다.[10] 또한 사회 진화론적 관점에서 잉여 노동력이 초기에는 부각되지 않았으나 자본주의 사회에 들어서서 기술의 발달과 분업을 통한 생산성 향상하여 잉여 노동력의 대량해고를 통해 빈민층이 발생되었다는 것이다.[11] 따라서 자본주의 사회에서의 빈민에 대한 복지정책과 지원책은 자본주의와 모순된다는 설명으로 부정적 견해를 취한다.

반면에 신맑스주의자(Neo-Marxist)들은 빈민은 사회의 생산양식을 기준으로 생산관계가 아닌 권력관계의 불평등에서 일어나는 결과로 여기며 권력관계에서 밀려나면서 자원통제력도 같이 약화되어 빈민으로 전락한다고 설명한다. 이후 자본주의사회에 대한 부정보다는 그 체제를 인정하여, 자본주의 사회에 있어서 복지문제의 해결이 가능하다고 인식하게 되며, 빈민은 적극적인 국가개입을 통한 해결 가능성을 인식한다. 그렇기에 빈민에 있어 권력관계에 대한 절대적인 불평등 보다는 상대적 불평등의 측면을 강조하는 자세를 취하고 있다. (문기식,1989:19)

10) 김영모(1982), “현대사회정책론”, p106, 한국복지정책연구소
11) R, Mishra(1980), "Society and Social Policy", p63-65, The Macmillan Press)

## 제2절 근대화와 도시화

### 1. 경제개발 제일주의와 불균형성장론

1960대, 경제성장은 군사쿠데타로 부터 출반된 정부의 통치와 대의명분의 약점을 극복하고 정치적 안정을 위해서 반드시 성공해야 하는 중요한 돌파구였다. 따라서 국가 주도의 중상주의적 발전국가 전략을 채택하였고 강력한 정책 실행으로 추진되었다. 경제개발계획은 국가의 국가 경제발전의 지침을 구성하는 것으로 정부의 의도적인 정책에 의해 추진되어 허쉬만의 불균형 성장전략과 같이 특정 산업을 집중 투자하였고(이연호,2009:92,119), 전략적 산업들을 선정하고 육성할 것인가를 결정하였다(Johnson,1982). 그리하여 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획과 제2차 경제개발 5개년 계획을 통하여 놀라운 경제성장을 이루었다.

표 3. 1~3차 각각의 경제개발계획 성격

| 구분 | 계획기간 | 계획목표 |
|---|---|---|
| 1차 경제개발 5개년 계획 | 1962 ~ 1966 | 근대화 기반마련 |
| 2차 경제개발 5개년 계획 | 1967 ~ 1971 | 산업구조 근대화 |
| 3차 경제개발 5개년 계획 | 1972 ~ 1976 | 중화학공업 건설 |

자료: 각각의 경제개발 5개년 개획

제1차 경제개발 5개년계획 기간 동안 연평균 8.3%의 경제성장률을 이룩했고, 제2차 경제개발 5개년 계획에서는 연평균 11.3% 높은 경제성장률 이룰 수 있었다. 제1차 경제개발 계획은 자원계획 및 포괄적

계획으로 추진하였고, 제2차 경제개발계획은 제조업을 중심으로 한 2차 산업의 근대화에 역점을 두었으며, 그에 따라 2차 산업을 중심으로 한 도시의 성장이 두드러졌으며 국가의 산업구조 또한 제조업 중심으로 변해갔다.

경제개발계획의 이전과 이후의 한국의 경제산업구조를 살펴보면 1959년과 1969년 비교시 불과 10년 만에 1차 산업의 급격한 저하와 2차 산업구조의 급격한 신장을 확인할 수 있다.

표 4. 경제개발계획 이전이후 산업구조 비교

(단위: %)

| 구분 | 1차 산업 | 2차 산업 | 3차 산업 |
|---|---|---|---|
| 1959년<br>(1차 경재개발계획 이전) | 42.3 | 14.1 | 43.6 |
| 1969년<br>(2차 경제개발계획 중반) | 28.4 | 25.9 | 45.7 |

자료: 김수현(2006,11)

## 2. 이농민의 도시빈민 전락

근대화를 통하여 도시화가 일어나자 국가는 도시의 저임금 유지를 위하여 저농산물 가격정책을 실시한다. 저농산물 가격정책은 곡가가 물가상승을 가중시켜 경제안정을 해친다는 이유로 실시되었으나 이러한 저농산물 가격정책은 농업과 농민의 일반적인 희생을 강요하여 농업의 정체와 농업소득의 감소를 가져오게 된다.(박태균,2002,21) 이는 농업에 대한 어두운 전망과 전업으로의 실망감을 주게 되어 많은 빈

농의 형성, 도농간 소득격차로 인하여 농민들이 농업으로부터 이탈하는 결과를 초래하게 되었다.(박영인,1991,79)

또한 국가가 채택한 불균형성장론은 보완성효과(complementarity effect of investment)의 투자이론을 근간으로, 비용대비 효용이 가장 큰 부분을 중점으로 투자한다는 내용이었다. 이 이론은 자본·자원의 부족하여 어려움을 겪고 있는 우리나라의 실정상 현실성 있는 이론으로 받아들여지면서 경제개발계획에 수용되었다(박태균,2002,97). 인적자원 이외에는 가진 것이 없던 국가로서는 대대적인 경제개발 이데올로기를 통해 근대화를 위한 인적자원을 농촌으로부터 충당하였다. 국가의 불균형 성장론의 수용은 도농간 격차를 확대하였고, 농촌노동력의 도시유출 요인을 강화시켰다. 농촌의 인구는 점점 도시로 몰려들게 되었고, 재정의 부족 때문에 이농민들은 임시적으로 거처를 마련하기 위하여 산동네나 무허가 판자촌으로 집단적으로 거주하며 생계의 터전을 닦게 된다. 도시는 고도로 성장하며 도시화를 이루는 반면, 농촌사회에서의 이농민의 유출이 가속되었다. 도시화를 거치면서 값싼 노동력의 잠식은 이농민들의 도시빈민을 형성하는데 큰 영향을 끼치게 되고, 결과적으로 한국의 근대화는 이농민의 값싼 노동력만 흡수 했을 뿐, 도시와 농촌간의 공생관계나 역할분담에 대한 고려가 없었으며, 이농민의 도시빈민 전락의 가장 큰 요인으로 작용한 것이다.

## 제3절 도시빈민 통제정책

도시빈민이 거주하는 무허가 건물지대는 자생적인 무허가 마을이 있는가 하면 의식적으로 조성된 정착지가 있었다. 조그만 공지만 있으면 비집고 들어오는 도시빈민들은 심지어 군용지 구석에도 입지[12] 하여 미관과 도시문제를 발생시킨다. 2공화국 등 정부의 행정공백으로 무허가 건물은 눈에 띄게 증가했으며, 정착지 촌은 무허가 건물의 확대 재생산에 결정적 영향을 끼치게 되며(손정목,2003,90) 잘못된 점을 인식하지 못하게 하는 결정적인 정책적 실패를 낳게 된다. 그것은 서울뿐만 아니라 성남시의 경우 또한 마찬가지였으며 추후 단속반을 통해 단속은 한다고 하나 단속역량보다 늘어나는 무허가 건물에서 행정력은 점차 마비되고 있었다. 따라서 무허가 건물의 정착지 촌 문제는 또다른 무허가 건물을 발생시키는 역 효과가 컸다.

12) 손정목(2003), “광주대단지사건”

## 제4절 소결: 이주민들은 어디로 흘러갔는가?

인적자원 이외에는 가진 것이 없던 국가로서는 대대적인 경제개발 이데올로기를 통해 근대화를 위한 인적자원을 농촌으로부터 충당하였다. 국가의 불균형 성장론의 수용은 도농간 격차를 확대하였고, 농촌 노동력의 도시유출 요인을 강화시켰다. 농촌의 인구는 점점 도시로 몰려들게 되었고, 재정의 부족 때문에 이농민들은 임시적으로 거처를 마련하기 위하여 산동네나 무허가 판자촌으로 집단적으로 거주하며 생계의 터전을 닦게 된다. 도시는 고도로 성장하며 도시화를 이루는 반면, 농촌사회에서의 이농민의 유출이 가속되었다. 도시화를 거치면서 값싼 노동력의 잠식은 이농민들의 도시빈민을 형성하는데 큰 영향을 끼치게 되고, 결과적으로 한국의 근대화는 이농민의 값싼 노동력만 흡수 했을 뿐, 도시와 농촌간의 공생관계나 역할분담에 대한 고려가 없었으며, 이농민의 도시빈민 전락의 가장 큰 요인으로 작용한 것이다.

국가경제가 급성장하면서 정부의 주요관심사는 근대화에 대한 전시효과와 자신감 회복에 주력하였고, 그 과정 중 필요악으로 발생한 도시빈민을 외부로부터 감춰야 할 대상으로 인식한다. 광주대단지 사업은 그 과정에서 태어난 대표적 사례였으며, 도시빈민층과 무허가건물의 재생산과정이 광주대단지의 도시공간에서 압축적으로 드러남을 볼 수 있다. 내용상으로는 무허가 건물과 도시빈민 문제 해결을 위한 서울시의 주택지 건설 사업이었으나, 실질적으로는 국가주도의 대규모 건설 사업으로 근대화를 위한 국가자원의 총력전 중 발생된 건설 사업이었다.

# 제III장 광주대단지 개발계획

광주대단지에 대한 연구와 논문의 대부분은 8.10 사건에 집중적으로 조명을 받고 있을 뿐, 사업이 진행된 순서와 인과관계, 주체간의 갈등 부분에 대한 언급은 부족한 실정이다. 또한 사업정책에 직접적인 영향을 주고 진행을 담당한 관계자에 의한 기록이나 회고보다는, 주변에서의 이해관계자나 사건을 바라보았던 이들의 기록에 의존되는 경우가 많았다. 따라서 이 장에서는 그 당시 사업추진의 시간적 순서에 따른 주요사업들을 정리하면서 실제 그 사업을 진행하였던 공무원과 사업초기에 입주하여 광주대단지에서 삶을 개척해 나갔던 주민들을 만나보고, 그들이 직접 보고 느꼈던 것들을 정리해 보고자 한다.

앞서 이야기 한 것과 같이 광주대단지 개발은 서울시로 부터의 이주민들로부터 시작되었기에 서울시의 인구증가와 건축현황, 도시계획과 개발 등 그에 따른 문제를 살펴보아야 광주대단지 개발을 좀더 쉽게 이해할 수 있다.

## 제1절 광주대단지의 개발배경

광주대단지 사업의 계획 당시, 서울시의 무허가 건물에 거주하는 철거민 문제해결을 위해 시작한 사업이었다. 따라서 서울시에 대한 도시문제 현황과 주택사업에 대한 정책, 그리고 성남시의 도시개발

여건과 입지조건을 고려해야 광주대단지의 개발배경을 살펴보고자 한다.

## 1. 서울시의 인구집중과 무허가건물 증가

표 5. 서울시 무허가 건물 증가 현황

| 연도 | 무허가 건물(채) | 전년 대비 증가수(채) | 연평균증가율(%) |
|---|---|---|---|
| 1961년 이전 | 55,887 | - | - |
| 1962년 | 75,141 | 19,254 | 27.4 |
| 1963년 | 90,505 | 15,364 | 20.4 |
| 1964년 | 108,232 | 17,727 | 19.6 |
| 1965년 | 128,644 | 20,412 | 18.6 |
| 1966년 | 136,650 | 8,006 | 6.2 |
| 1967년 | 192,371 | 55,721 | 40.8 |
| 1968년 | 228,851 | 36,480 | 19.0 |
| 1969년 | 269,065 | 40,214 | 17.6 |

자료: 성남시사(2004,342), 성남시역사편찬위원회

[서울대 도시설계 교수님 증언]

나도 젊은 시절에 당시의 광주대단지 개발 사업에 관심이 많아서 사업을 유의 깊게 지켜보았는데, 그 당시 정부로서는 무허가 건물 입주민을 도시미관도 흐리고 도시위생의 문제, 방역문제, 주거문제 등 많은 도시문제를 발생시키는 요인으로 보았단 말이지. 경제가 성장하면서 외국인들의 방문이 점점 증가하는  상황에서 정부로서는 무허가 건물들을 경제적으

로 성장하며 쌓은 자신감에 오점을 남기는 요소로 여기고 있었어요. 그렇기 때문에 도시빈민, 무허가 건물 등 그걸 외부적으로 보여주기가 싫었기 때문에 어디든지 한쪽으로 몰아서 이주시킬 대상으로 보는 경향이 있었어요.

표 6. 서울시 인구증가 추세

| 구분 | 1960 | 1966 | 1970 | 평균증가율 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 1960 ~ 1966 | 1966 ~ 1970 | 1960 ~ 1970 |
| 서울(A) | 2,600,421 | 3,805,261 | 5,536,377 | 6.8 | 9.8 | 8.0 |
| 전국(B) | 24,989,241 | 29,207,856 | 31,469,132 | 2.7 | 1.9 | 2.4 |
| A/B X 100 | 10.4% | 13.0% | 17.6% | 251.9 | 515.8 | 333.3 |

성남시사(2004), "성남의 역사" 성남시사편찬 위원회 자료 재인용

서울대 교수님의 증언으로도 당시 도시빈민과 무허가 건물에 대한 국가적 정책은 보이지 않는 곳에 치운다가 가장 적당한 표현일 것이다. 경제성장으로 인한 자부심이 딱지딱지 붙어있는 무허가 건물에서 이미지가 너무도 반감되기 때문이다. 또한 하루다르게 늘어나는 무허가 건물지대의 확산은 반드시 해결해야 하는 도시문제로 이미 성장해 있었다.

## 2. 서울시 무허가 건물 대책

또한 1966년 여름에 큰 홍수로 인하여 하천변의 무허가 건물들이 유실되면서 많은 사상자와 이재민이 발생하였다. 언론과 사회여론이 무허가 건물에 대한 항구적인 대책을 요구하였고 마침 1967년의 제 6대 대통령 및 제7대 국회의원 선거가 맞물려 지면서 정치적 이슈로 부각되면서 서울시는 무허가 건물의 일소정책을 발표한다.(성남시사,2004,323 재구성)

홍수가 나면서 많은 이재민이 발생하자 기왕 시작할꺼 서울시 근처에 인구 100만 도시를 건설하자는 움직임이 인다. 그러나 당시의 재정상황과 여건으로는 너무 무리였던 계획이었다.

표 7. 조성계획의 변화

| | 대단지 주택조성계획 (수정전) | 광주군 중부면 주택단지 조성계획(수정후) | 비고 |
|---|---|---|---|
| 사업기간 | 1968~1970 | 1968~1970 | 변동없음 |
| 세대 | 총 100,000세대<br>550,000 명 | 총 100,000세대<br>550,000 명 | 변동없음 |
| 면적 | 총 5,000,000평 | 총 3,000,000평 | 대상지 면적의 40%가 축소되나 이주인구수와 세대는 변함없음 |
| | 68년 계획 : 3,000,000평<br>69년 계획 : 2,000,000평 | 68년 계획 : 500,000평<br>69년 계획 : 1,000,000평<br>70년 계획 : 1,500,000평 | |

성남시사(2004,347-349), 성남시역사편찬위원회 내용을 바탕으로 재구성

정부는 도시빈민에 대한 개입에 더 이상 주저하지 않고 문제해결을 위해 박차를 가하게 된다. 따라서 광주대단지 개발의 직접적인 동기와 목적은 서울시가 당면한 무허가건물 일소정책의 목적을 위한 연장선에서 이루어진 계획이었다. (성남시사,2004,323-324)

### 3. 성남지역 대상지 선정

1960년대 국가시책은 국가의 재건과 증산, 그리고 공업입국이었다. 서울의 재건과 무허가 건물의 정비도 중요하지만 무엇보다 중요한 것이 바로 국가안보와 증산의 문제였다. 따라서 대규모 이주민 정착지를 조성하는데 있어서 국가안보와 증산을 위한 농경지 확보는 대규모 주택단지를 건설하는데 있어 중요한 선정기준이 된다.(성남시사(2004,325)

그렇다면 현재의 성남, 당시 기준으로 광주군 중부면 일대, 수진리, 단대리 일대로 정해진 이유는 무엇일까? 그에 대한 기록은 안타깝게도 찾아볼 수 없다. 1960년대 후반기 서울시정에 자문위원회성격의 조직이 없었으며, 당시 불도저란 별명을 가질 정도로 강한 추진력을 보여준 김현옥 서울시장의 시정운영 성격상 전문가 집단의 조언보다는 자신의 직관을 더욱 중요시 여겼기 때문이다. 그렇기에 외부용역이나 전문가와 협의 후 생길 수 있는 부지선정의 흔적에 대한 기록은 없다.(손정목,2003:91) 그러나 그 당시 사업을 추진했던 행정가들의 기록물과 인터뷰를 통해 선정이유를 유추해 볼 수 있다. 결론적으로 말하면 서울시의 재정여건과 국가안보적 측면, 그리고 주민통제의 세 요소가 중요한 고려사항 이었음을 찾아 볼 수 있다.

대상지 후보로는 고양-의정부, 구리시방면, 김포-강화간, 안양-수원, 춘천, 하남, 시흥, 안양, 부천, 광주군 중부면일대가 거론되었다. 당시 국가안보에 대한 공간적 전략은 북한이 6.25전쟁 북한이 또다시 남침을 가하게 된다면 미군은 한강이남에서 북한군을 저지하려 했으나, 박정희 대통령은 수도서울의 적극방어를 고집하고 있었다.[13] 따라

서 당시의 안보적 상황에 기인한다면 고양-의정부, 구리시방면, 김포-강화간은 각각 서부와 동부휴전선에 가까웠기 때문에 일차적으로 제외되었다. 안양-수원은 기개발지로서 토지수용에 대한 재정문제, 춘천은 험준한 지형상의 문제, 하남, 시흥 안양, 부천은 농경지의 잠식 문제로 제외되었다.[14]

서울시와 경기도 협의 후, 주택단지 건설에 가장 적지로 광주군 중부면 성남출장소 관내로 결정되었다. 재정적 조건으로 광주군 중부면 일대의 계획면적은 약 370만 평으로 지목현황을 살펴보면 국・공유지를 제외한 수용해야 할 토지가 22.7%인 약 84만 평 밖에 안되어 민간 토지에 비해 우선 용지 매입이 쉬웠다. 또한 대부분 지목이 임야이면서 구릉지이기에 토지가격이 저렴하며, 국공유지와 서울시유지가 많아 서울시의 재정위기 상황에서 지가가 저렴하다는 것은 매력적인 조건이었다.[15] 공간적 조건으로는 구릉지이기에 농경지를 잠식할 가능성도 적었으며, 탄천을 주천으로 하는 지천들이 많아 용수에 대한 우려도 해소할 수 있었다. 또한 서울과 불과 26km 떨어져 있어 일일 생활권이 가능한 거리였다. 정책적 조건으로는 영동과 잠실개발 계획과 연계가 가능하다고 보았고, 철거민 등 영세민들의 지역개발에 대

13)손정목(2000), “인구집중방지책과 행정수도 전말”, “서울 도시계획이야기”에서 언급한 대통령 의지를 원문 그대로 소개하고자 한다. ‘영동이나 잠실지구를 개발하여 도시시설을 완비하고 주택을 많이 들어서게 하는 것만으로는 서울시의 인구를 증가시키는 정책 밖에 되지 않는다. 강북에 있는 사람들이 그곳으로 이주해 갈 때는 주택 분양이나 토지불하 때 우선권을 준다든지 해서 서울시의 인구증가 없이 강북의 조밀인구를 강남에 소산시키는 방향으로 정책적인 방안이 깊이 연구되어야 한다.(대통령각하 지시사항, 1975년 연두순시, 대통령비서설-1975년 발간) 대통령의 지시사항이 초법적이었던 시대적 상황에 비추어 볼 때, 이런 대통령의 의지는 서울 이북 쪽의 대상지는 일차적으로 제외 될 수 밖에 없음을 확인할 수 있다.

14)손정목(2003)의 “광주대단지 사건” 과 성남시사(2004)에서 제공하는 후보지역을 혼합하여 기술함

15)성남시사(2004,353) 기준이며, 더 자세한 사항은 뒤의 토지매수 부분에서 좀 더 세밀히 살펴보고자 한다.

한 적극적인 의지 때문에  정책을 세우면 주민들의 환영을 받으리라 판단하였고, 남한산성의 관광지 개발정책과 연계할 수 있으리라 판단하였다.(성남시사,2004,328)

그런데 서울시의 “광주군 중부면 대단지사업소”의 개발사업을 지원하기 위한 경기도 행정체계로서 “광주군 성남지구 도시건설사업소”에서 당시 개발 실무에 관여하던 김ㅇㅇ씨에 의하여 당시의 개발 비화를 들을 수 있었다.

[김ㅇㅇ(68세,남) 중부면 도시건설사업소 근무] 도시빈민의 공간적 통제

당시 정책가들이 (서울의 철거민을 옮기기 위한 대단지 개발지역 선정 과정 중) 최적지가 어디였을까? 하는 것은 고려하였을 것 아니에요? 그렇다면 남한산성에 올라가서 보면 바로 이해가 될 겁니다. (도시빈민을 이주하려 했기에) 그 당시에는 되도록 서울과 (일정부분) 단절도 되면서 대규모 이주가 가능한  지역을 선정하려고 했기 때문에 지형이 우선적으로 고려되었다고 봐요. 1차적으로 성남시 도면을 보더라도 지형상 위요된 공간의 특징을 지녔고, 남한산성에서 내려다보면 본시가지는 산에 둘러싸여있어 지금의 성남대로로 나가는 길목 말고는 외부로 나갈 길이 없기 때문에 선택되었다는 소문을 들었어요.

연구자: 그렇다면 이주민을 한 공간으로 몰아서 격리하겠다는 그런 뜻이었나요?

왜냐하면, 일단 개발초기 당시에는 철거민들의 대규모 이주라서 사회적으로 취약계층이 많았기 때문에 (부정적 이미지로 인하여) 다른 지역과 활발히 연결을 시키려는 사안은 아니었습니다. 서울 외곽에 위치하면서도 너무 멀지 않는 지역, 공간적으로 주민 통제가 가능하고 외부로 잘 드러나지 않은 지역. 그런 기준으로 보면 지금의 성남은 산으로 둘러쌓여 있

고 외부로 나가는 길이 한 방향에만 있는 것 지형상 특징이 있었기 때문에 대상지 선정에 영향을 미쳤습니다. 학계에 계신 전문가 구성원들로부터 그런 내용들을 들은 기억이 있습니다. 상당히 근거 있는 소문이었지요. 비슷한 시기에 거여동도 산기슭으로, 산에 둘러싸인 지형상 특징으로 인하여 서울시의 철거민들을 이주할 공간으로 선정되었어요.

위의 정보제공자에 따르면 대상지 선정과정에서 기존의 매입이 용이한 다수의 국공유지, 저렴한 토지와 용수확보, 서울시와의 거리와 농경지 침식에 대한 우려도 중요했지만 도시빈민층에 대한 주택지 개발이었기에 공간적 입지를 선정하는데 있어서 주민통제가 가능한 공간적 특징이 대상지 선정의 큰 비중을 차지했음을 알 수 있다. 19세기 산업혁명이후 해외의 도시 형태에서도 찾아볼 수 있듯이 기하학적 도로구조나 지형상의 공간질서를 활용하여 노동자통제와 이동통제를 한 것과 같이 위요된 공간으로 주민의 통제가 가능한 성남시의 지형적인 특징이 대상지 선정에 큰 부분을 차지함을 알 수 있다. 대상지 면적은 도시로 발전하기에 부족하지는 않지만 곳곳에 구릉과 굴곡이 심한 야산 때문에 도시로서 최적의 공간은 아니었으나 산에 둘러쌓여 도시빈민층을 서울과의 도시공간 분절성을 꾀할 수 있고, 외부에서 보이지 않는 다는 장점이 다른 단점들을 극복할 수 있다고 여긴 것이었다.

[사례: 김ㅇㅇ(83세,남) 광주군 성남출장소 부소장] 도시빈민의 정책적 통제

연구자: 성남출장소는 이주민의 현황이나 상황을 알 수 있었나요? 서울로 다시 돌아 간 이주민의 숫자나 비율이 궁금합니다.

당시 서울시는 인원조사를 자주 했었어요. 그런데 광주대단지 사업이 경기도로 이관된 후 우리(경기도 성남출장소로 행정 일원화됨)가 나가서 이주민 인원을 정기적 혹은 불시에 나가 조사하는 일이 있었는데 그 조사를 나가게 되면 신기하게도 어떻게 알았는지 다 제자리에 있더라고요. 보통 땐 집이나 천막에 살고 있지 않은 경우도 많은 데 말이에요.

[사례: 이ㅇㅇ(75세,남) 1968년 이주민] 서울로의 하나의 길목

1968년 서울 성동구에서 태평동으로 이주했어요. 광주대단지에 살면서 일은 서울 성수동에서 했죠. 서울 성수동에 출근을 하는데 출퇴근 시간만 2시간 30분 걸려요. 당시 왕복이면 5시간입니다. 서울로 가려면 고개(수진리고개) 넘어 가는 길 밖에 없으니 서울 나가는 주민들 모두 줄서서 버스 기다렸지. 사람들에 끼어서 타고 고개(수진리고개) 넘어 천호동 까지 타고, 천호동에서 그 때 당시에 광나루 다리에서 전차가 지나갔었어요. 그거 갈아타고 출근했어요. 하루에 이정도로 출퇴근 시간이 걸리니 정말 저녁에는 파김치가 되었어요.

당시 서울시청 기획관리관을 재냈던 손정목(2003,91)의 글을 인용하자면 서울시 무허가 건물에 거주하는 도시빈민은 시 행정의 큰 짐이거나 위협적인 존재였다고 회고하고 있다.[16] 따라서 정보제공자 내용과 같이 '대단지사업소' 에서는 정기적 혹은 불시검사를 통해서 이주

16) 손정목(2003), "광주대단지 사건" p91,

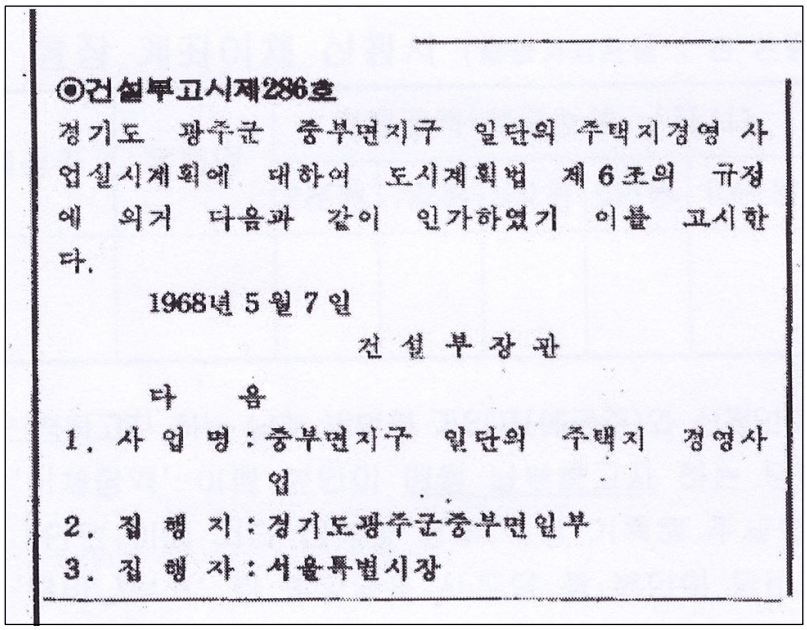
민의 호구조사 및 현황을 수시로 체크하고 있었음을 알 수 있다. 호구조사나 인원파악 때 현장에 없을 시에는 양곡의 지원(성남출장소에서 제공)이 중단되기 때문에 이주민들은 항상 조사에 대해 부담을 느낄 수 있다고 정보제공자는 말하고 있다. 그것은 이주민에 대하여 성남의 지역적·공간적인 분절성 특징과 정책적 지원을 통해 주민을 통제할 수 있는 여건을 마련한 것을 알 수 있다. 또한 주민의 대화에서 살필 수 있듯이 서울로 나가는 길은 수진리 고개를 넘어서 갈 수 밖에 없으므로 서울로 연결되는 주 동선이 한 곳 밖에 없다는 것은 향후 비상사태시 그 길목만 막게되면 더 이상의 서울로의 진입이 어렵다는 점도 대상지 선정에 영향을 미쳤으리라 판단된다. 1970년 12월 22일 서울특별시 회의자료[17]에서 주민통제에 관한 언급과 1966년 광주대단지 초입과 수진리 고개만나는 지점에 "광주경찰서 중부지서 성남출장소"가 설치되어 있었고, 집단적 행동에 대비하여 사전동향을 파악하고 치안을 강화하기 위해 1971년 8.10사건 직후 1달도 안되어 1971년 9월 4일 수진리 고개에 성남경찰서(현재의 성남 수정경찰서)로 확대[18]하는 기록을 보더라도 성남지역의 공간적 특성이 주민통제를 위한 효율적인 지형이기에 대상지 선정의 큰 요인이었음을 유추해 볼 수 있다.

17) 서울특별시(70.12.22), "회의자료"에서 문제점 중 현황 : 난동자 및 폭력배 성행, 불온문서 발견, 범법행위자 속출로 인하여 대책으로 1개소의 경찰서와 50명의 인원을 보강하는 움직임을 볼 수 있다.

18) 대통령비서실(1971.10.14), "광주대단지 제안문제 해결보고" 내용에서 1)각종 범죄단과 우범지역에 대한 사찰을 강화하기 위하여 성남경찰서를 신설(5개과 187명)하고 10개 파출소를 설치하여 정보 및 수사요원을 보강하고 2) 집단적 행동에 대비하여 사전동향을 철저히 파악케하고 진압부대(103명, 365개의 장비보유)를 조직하여 인접 5개지역(190명)과 서울특별시 경찰기동대(492명)와의 지원체계를 확립한다는 내용을 확인할 수 있다.

이후 서울시는 경기도와 협의한 뒤 1968년 5월 7일자 건설부고시 제286호로부터 “일단의 주택지경영사업”이란 사업명과 대상지로서 확정지었다. 이로서 중부면 일대의 약 300만 평의 대지에 주택지를 건설하는 신도시로의 첫발을 내딛게 된다.

그림 1. 주택지 경영사업 건설부 고시
국가기록원(1968), “제 4943호 관보” 5월 8일



◉건설부고시제286호

경기도 광주군 중부면지구 일단의 주택지경영 사업실시계획에 대하여 도시계획법 제6조의 규정에 의거 다음과 같이 인가하였기 이를 고시한다.

1968년 5월 7일

건 설 부 장 관

다 음

1. 사 업 명 : 중부면지구 일단의 주택지 경영사업
2. 집 행 지 : 경기도광주군중부면일부
3. 집 행 자 : 서울특별시장

## 제2절 광주대단지 개발사업의 주체별 갈등

광주대단지는 서울시의 과도한 인구집중 문제와 하루가 다르게 늘어나는 무허가 건물증가하자 그에 대한 방안의 일환으로 대규모 집단이주로부터 시작되었다. 당시의 광주대단지 조성사업은 이전 정착지 조성사업과는 비교 할 수 없는 대규모의 사업이었으며, 지방정부의 역량과 한계를 뛰어넘는 국가적인 대규모의 재정과 자원을 투입해야 했다. 그 개발사업이 진행되는 동안 기관별, 혹은 공무원과 주민들 사이에 갈등을 알아보고 어떤 요인이 어떻게 해결되었는지 알아보는 것이 광주대단지를 개발과정을 이해하는데 도움을 줄 수 있다.

### 1. 주택단지 개발계획

1996년부터 서울시는 김현옥 시장의 강력한 추진력 아래 5년안에 무허가 건물의 1/3은 무허가 건물의 양성화하여 현지개량, 1/3은 시민아파트를 건립하여 수용, 나머지 1/3은 정착지 촌으로 이주시켜서 서울시 주변에 인구 100만을 수용하는 3,000만 평의 주택지를 건설하려는 신도시 계획을 수립했다. 그러나 대상지조차 선정하지 못하고 당시의 재정상황으로는 실현이 불가능한 비난으로 인하여 “대단지 주택조성계획”은 그의 절반인 50만 명으로 축소되고 크기는 500만 평에 10만 동을 건설한다는 계획으로 수정되었다. 한도시를 구성하는 계획이 여론에 의해, 혹은 서울시 간부의 생각에 따라 사업전체가 흔들리

는 모습에서 계획의 부실함을 점점 확인할 수 있다.(성남시사,2004,343)

1966년 당시, “대단지주택지조성계획”에 따르면 55만 명을 이주한다는 것은 서울시 인구 약 380만 명 중 15% 해당하는 대규모 이주계획이었지만 단 두 페이지의 사업계획서에서 알 수 있듯이 부실함을 알 수 있다.(성남시사,2004,346) 또한 계획의 내용 중 기반시설의 위치와 규모, 개수, 계획 시기가 전혀 언급되지 않았기에 그야말로 구상이지 계획이라고는 볼 수 없는 이주계획을 서울시가 세웠던 것이다.

이처럼 화려한 계획은 얼마 지나지 않아 “광주군 중부면 주택단지조성계획”으로 수정된다. 아래의 표에서도 볼 수 있듯이 면적이 200만평이나 줄어든 데도 불구하고 계획 인구와 세대는 같으며, 이주시킬 이주민의 대상이 3년 만에 10만 세대로 늘어났고, 기존의 신도시를 개발하여 서울시 인구 일부와 이주민을 같이 보내는 계획이 “전면철거민 이주”로 바뀌게 된 것이다.

표 8. 조성계획의 변화

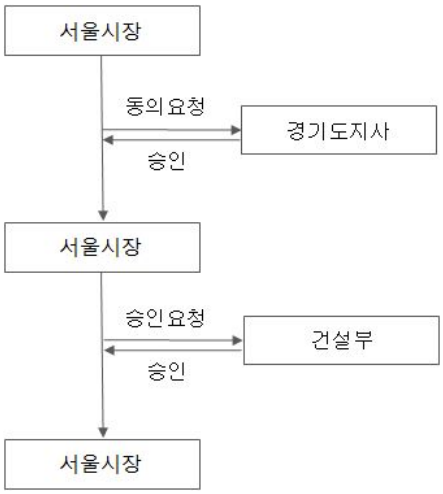
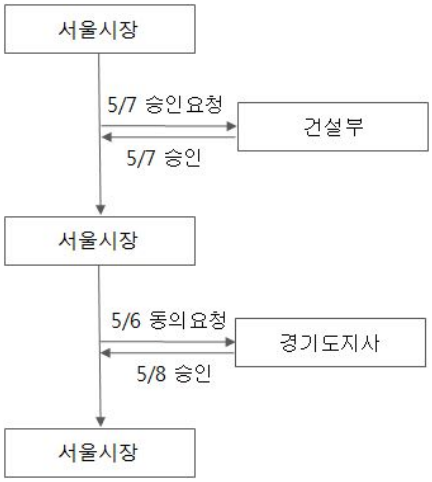
| | 대단지 주택조성계획 (건설부 승인전 계획) | 광주군 중부면 주택단지 조성계획(건설부 승인) | 비고 |
|---|---|---|---|
| 사업기간 | 1968 ~ 1970 | 1968 ~ 1970 | 변동없음 |
| 총 세대 (계획인구) | 총 100,000 세대 550,000 명 | 총 100,000 세대 550,000 명 | 변동없음 |
| 총 이주계획 | 총 66,000 세대 | 총 100,000 세대 | 이주계획세대가 늘어남 |
| 1968 이주계획 | 17,000 세대 | - | 철거민 이주의 목적만 제시됨 |
| 1969 이주계획 | 49,000 세대 | - | |
| 면적 | 총 5,000,000평 | 총 3,000,000평 | 두 계획 비교시 대상지 면적의 40%가 축소되나 이주인구수와 세대는 변함없음 |
| | 68′ 계획: 3,000,000평<br>69′ 계획: 2,000,000평 | 68′ 계획: 500,000평<br>69′ 계획: 1,000,000평<br>70′ 계획: 1,500,000평 | |

성남시사(2004,353)내용 재구성

“광주군 중부면 주택단지 조성계획”에 와서도 이전의 “대단지 주택조성계획”과 주먹구구식 계산과 도로와 상수도, 택지정리 외에는 기본 시설계획도 포함되지 않았다.[19] 그러나 이렇게 구체적이지 않은 계획을 건설부 승인 신청과 경기도에 동의를 받아 사업을 시행하였고, 건설부의 승인신청과 경기도의 동의를 얻는 과정에서도 절차의 오류를 살펴볼 수 있다.

19) 성남시사(2004,347)

표 9. 정상적인 행정 절차와 실제 사업중 일어난 행정절차 비교

| <행정 원칙> | <실제> |
|---|---|
|  |  |





성남시사(2004,349) 재구성

광주대단지 중부면의 개발은 서울시에서 추진하여 대상지는 경기도 관할이므로 경기도 지사의 동의를 얻은 후 사업을 추진해야 했다. 이후 건설부의 인가를 통해 사업을 하는 것이 행정적인 원칙이자 법적으로 거쳐야 할 수 있는 것이다. 그러나 당시의 김현옥 시장은 1968년 5월 6일 경기도지사에게 동의요청을 신청해 놓고 동의에 대한 의견을 듣지 않은 상황에서 5월 7일 건설부장관에게 사업승인을 요청했다. 경기도지사의 동의에 대한 부분이 빠져있는데도 건설부는 확인하지도 않고 승인하였다. 5월 8일 경기도지사의 승인을 받게 되었는데 결과적으로는 사업시행에 대한 요건이 충족되지 않은 상황에서 이런 대규모 건설 사업이 건설부에서 단 하루 만에 승인이 된 것이다[20]. 이와 같은 일은 정상적인 행정절차에 의하면 있을 수 없으므로 서울

20) 성남시사(2004,349)

시장이 영향력이 미칠 수 없는 중앙정부기관이 계획의 부실성과 세부계획과 지침이 없는데도 불구하고 이렇게 신속히 승인을 했던 상황을 비추어 볼 때 대통령의 추진의지가 반영되었고 정부고위층에서 공감대가 형성되어 있기에 생길 수 있는 시대적 특수성으로 유추해 볼 수 있다.

"광주대단지 광주군 중부면 주택단지 조성계획"은 이렇듯 계획의 부실함과 잦은 내용의 변경에도 불구하고 각 부처의 도움아래 전격적으로 시행함은 무허가 건물과 도시빈민의 형성으로 인하여 서울시가 처한 도시문제가 그만큼 심각했음을 나타내는 반증이기도 하다.

윤치영 서울시장이 남긴 일화 중 서울시 국정감사 때, 좀 더 좋은 도시를 만들 수 없느냐는 질문에 서울시는 아무런 사업도 하지 않는데도 전국에서 인구가 몰려드니 서울을 좋은 도시로 만들면 더 많은 인구가 집중될 테니 서울을 좋은 도시로 만들어서는 안된다는 내용이다.[21] 아무것도 안하는 것이 무허가 건물의 무분별한 증가에 대한 해결 방안이라는 서울시장의 답변에서 어디서부터 손을 데서 해결을 해야하는지 엄두를 내지 못하는 도시문제로 성장했음을 간접적으로 이해할 수 있다. 그만큼 '불도저'로 인식되는 김현옥 시장이 아니었으면 무허가 건물 해결방안을 시작하기도 어려웠음을 간접적으로 알 수 있는 대목이다.

그만큼 서울은 "끊임없는 무허가 건물의 재생산"으로부터 "무허가 건물과의 전쟁"을 치르고 있었고 있어서 시간이 두고 숙고하여 제대로 된 해결방법을 찾는 것이 아니라 졸속적이더라도 당장에 해결책을

21) 손정목(2000), "서울 도시계획이야기", p126의 일화로서 1963~1966까지 윤치영 서울시장의 답변

내놓아야 하는 절박함이 묻어 있는 계획임을 보여주고 있다. 이러나 이런 임시응변, 주먹구구식인 개발초기의 잘못된 추진은 현재까지도 도시계획상 도시구조를 해결하기 어려운 상태를 초래하는 악영향을 끼치게 된다.

## 2. 토지매수의 갈등

토지수용령이 공포된 후 두 번의 토지 세목 공고 후 1968년 7월 1일부터 본격적인 토지매수 작업에 들어갔다. 광주대단지 개발의 80% 가까운 토지가 국공유지였기에 토지매입이 어려운 일은 아니었으나 매입을 시작하면서 시가보다 낮은 토지수용비에 원주민이 반발하여 어려움이 따랐다. 어느 개발사업에서나 토지매수가 어렵긴 하나 광주대단지는 개발사업에 관한 일은 모두 서울시가 맡지만, 승인은 건설부, 사업 협의는 경기도이며, 실제 대상지는 경기도 광주군에 이었기에 발생하는 문제들이 많았다. 서울시의 “중부면 대단지사업소”에서 토지를 매수하지만 토지를 소유한 주민을 잘 모르기 때문에 “중부면 성남출장소”에 토지매수를 위한 협조를 부탁해야 하는 등 토지의 매수에서부터 어려움이 있었다.[22]

22) 김ㅇㅇ(83세, 중부면 성남출장소 소장, 광주군 성남출장소 부소장 역임) 인터뷰 내용 중

1) 서울시 토지매입 계획

표 10. 토지매입 소유자 현황

| 종별 및 소속 | | 면적(평) | 총면적대비 비율(%) |
|---|---|---|---|
| 사유지 | | 837,718 | 22.7 |
| 국유지 | 국유지 | 322,924 | 8.8 |
| | 서울시유지 | 1,754,559 | 47.6 |
| | 경기도유지 | 562,666 | 15.3 |
| | 광주군유지 | 29,285 | 0.8 |
| | 미등록지 | 181,651 | 4.9 |
| | 소계 | 2,851,085 | 77.3 |
| 총계 | | 3,688,803 | 100.0 |

성남시사(2004,352) 인용

위표에서 알 수 있듯이 대상지 총 약 368만 평의 토지가운데 국·공유지의 비율이 77.3%가 넘음을 알 수 있다. 서울시유지가 47.6%로 대상지의 절반 가량을 차지하고 있으면서 공유지는 관계기관의 협의를 통해 쉽게 매입 혹은 인수가 가능하므로 서울시가 토지매입의 재정을 줄이기 위한 방도였다는 것을 확인할 수 있다.

또한 도시개발이나 주택단지 개발하기 어려운 임야가 약 221만 평으로 전체매입토지 중 60.1%로 1위를 차지한다. 보통 임야에 도시계획을 하게 된다면 지면 평탄화 작업을 하는 것이 지금의 당연한 인식이지만 당시에는 그렇게 정지작업을 할 재정이나 현실적 고려없이 서울시는 산에다가 주택지를 건설한다는 단순한 생각으로 사업을 진행시킨 것이다. 현재의 성남 본시가지의 평탄한 곳은 정지작업을 한 것이 아닌 예전의 논이 있었던 곳이며, 일부는 정지작업을 했으나 사업전반에 걸쳐 비교시 미미한 수준이었다.

표 11. 토지매입계획의 지목현황

| 순위 | 지목 | 광주대단지 사업면적 중 차지하는 면적(평) | 비율(%) | 매수불필요면적(평) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 임야 | 2,218,695 | 60.1 | - |
| 2 | 밭 | 594,001 | 16.1 | - |
| 3 | 논 | 546,845 | 14.8 | - |
| 4 | 대지 | 77,818 | 2.1 | 72,429 |
| 5 | 기타 | 251,444 | 6.8 | 202,693 |
| 합계 | | 3,688,803 | 100 | 275,122 |

광주대단지종합계획(1971)

서울시가 재정운영이  어려워 사업을 추진하는데 부담이 컸지만 사업지 대부분을 차지한 임야를 당시 몇 백원의 싼 값에 매입하고 이주민들에게는 높은 가격에 분양함으로서 개발비용을 당시 이주민에게 부담하도록 만들었다. 따라서 서울시가 철거민을 상대로 “땅장사”를 한 비난을 받게 되었고, 결국 8.10 사건으로 이어지는 결정적인 요인으로 작용한다.

서울시의 재정난은 광주대단지 사업에도 악영향을 미치기 시작한다. 전체 투자액의 3/4 이상을 6년간 사업중 후반기 3년에 투자하기로 되어 있었다. 서울시가 세운 계획중 광주대단지 총 투자비가 55억 9,910만원 중 매각 수입이 93.0% 해당하는 54억 2,920만원이나 되어 서울시의 실질 투자금의 거의 없었다. 또한 기존의 임야 등의 값싼 토지를 비싸게 분양하여 많은 주민들이 서울시의 ″땅장사“에 대하여 비판하였으며 한국일보 기사 1971년 3월 21일자 기사를 인용해 본다

보 西紀1971年3月21日 (日曜日) (陰曆二月二十五日之巳)

廣州공업團地 중심지대

# 鍾路商街땅값과 같아

保地 10對1 경쟁률에 豫定價 倍로 落札

坪當최고 20萬9千원

석달만에 평균가격 倍올라

廣州 제1工業團地 분양

"遠洋漁夫

幹部들이 매매 不

귀환속

船員처

그림 2 한국일보(1971.3.21), "광주공업단지 중심지대 종로상가 땅값과 같아"

2) 서울시와 원주민 간 토지매입 가격 갈등

성남지역 대상지 선정에서 본 것과 같이 1968년 5월 7일 건설부의 "중부면지구 일단의 주택지 경영사업" 승인된 후 1968년 7월 1일부터 본격적인 토지매입 업무에 들어갔다. 처음의 계획이었던 "중부면 일단의 주택지 경영사업"과 "대통령보고서"의 토지매입 계획의 차이가 매우 크다. "주택지 경영사업" 기준으로는 1968년에는 매입 예정토지 50만 평 중 44만평(약 88.3%), 1969년에는 100만 평 중 53만 평으로 약 53%의 실적을 볼 수 있다. 대통령 보고서를 기준으로는 1968년

매입 예정토지 약 44만 평으로 100% 완료, 1969년에는 계획 약 54만 평, 실제 약53만 평으로 99.7% 완료 실적을 볼 수 있다.

"대통령 보고서"의 토지매입 목표가 낮은 매입실적을 우려하여 의도적으로 목표를 낮게 설정한 것인지 확인할 방법은 없지만, 기본구상에 불과한 "중부면 일단의 주택지 경영사업" 연도별 계획보다 대통령보고서 내용은 총체적 현황이 담긴 결과물인 만큼 재정적 상황이나 주변여건 등 현실을 반영한 계획으로 추정할 수 있다. 토지매수가 이렇게 차이가 나는 이유는 크게 두 가지, 서울시의 예산부족[23]과 원주민과의 토지매수 갈등 때문이었다.

표 12. 광주대단지 토지매입 현황 (1970년 5월 15일 현재)

| 연도별 | 주택단지 조성계획 중 토지매입목표(평) | 대통령보고서 중 매입목표(평) | 실제 매입실적(평) | 소요예산(원) |
|---|---|---|---|---|
| 68 | 500,000 | 441,500 | 441,500 | 103,633,307 |
| 69 | 1,000,000 | 536,000 | 534,537 | 114,985,578 |
| 70 | 1,500,000 | 700,000 | 52,373 | (계획) 200,000,000<br>(실적) 9,871,461 |
| 71 | - | 1,322,500 | - | - |

대통령비서실(1970.5.16), "광주대단지 철거민 현황, 문제점 및 대책" 보고서 내용(기준)과 광주군 중부면 주택단지 조성계획 내용으로 재구성

초기 원주민들은 광주대단지 사업이 국가적으로 추진되기 때문에 개발에 대한 반사이익에 대한 기대로 별다른 움직임이 없었지만 서울시가 토지매입을 위해 토지가격을 제시하자 주민들의 불만이 높아졌

23) 성남시사(2004,355)에서 밝힌 재정이유

다. 서울시가 제시한 토지가격은 평당 120원~250원 사이였으나 주민들은 그보다 2배 이상 된다고 주장하여 토지매입이 지체되었다. 논은 평당 1,000원, 천수답 같은 가치가 적은 논도 평당 400~500원, 임야도 200원이라는 것이 당시 주민의 주장이었다.[24] 경기도의 "수도권행정협의회합의사항조치결과"[25]를 보더라도 토지매수가격을 120~500원 인상하여 매수하되 가급적 시가 등을 참작하여 사정가격(査定價格)이상으로 매수하라는 내용으로 보아 주민들의 의견이 타당성이 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 토지매입 가격 때문에 서울시와 원주민 사이에 간격을 줄이기 위해 협의의 시간이 오래 걸렸고 그것은 사업 추진 속도에 영향을 미칠 수 밖에 없었다.

[사례: 김ㅇㅇ(83세,남) 중부면 성남출장소 소장] 서울시의 토지매수과정 중

연구자: (개발주관은 서울시가, 행정지원은 경기도가 이원화 된 상황에서) 서울시의 "중부면 대단지사업소" 와의 경기도 간의 협조체계는 잘 되었나요?

뭐 개발에 있어서는 (서로 커뮤니케이션)이 거의 없고, 서울시 대단지사업소에서 토지매수가 안되니 협조 좀 해달라고 하면 마을 이장들 불러서 협조해 준거지, 서울시에서 토지를 매수하는데 이장들 협조를 받아야 해요. 서울시에서 협조 좀 해달라고 나를 찾는 거지요. 이장들과 친해져야 하니까 그럴 때만 "중부면 성남출장소"를 찾았어요. 당시에 전입을 할 때도 이장의 서명을 받아오는 사인란이 따로 있을 정도로 이장의 권한이 셌어요. 지원 나가는 쌀이나 구호물품도 전부 이장을 거쳐서 주민들에게

24)성남시사(2004,355) 토지매입 평당가격 인용
25)경기도(1971.1.20), "수도권행정협의회합의사항조치결과"의 내용 중 1969년 4월 2일의 제2차 합의사항조치결과 내용

나눠줬으니 말이에요. 그러니 이장들이 그 지역에서 권한도 컸고, 토지매수에 있어서도 원주민의 여론을 좌지우지 했으니까 서울시에서 토지매입할 때 이장들을 많이 찾았지. 근데 서울시는 이장들과 연계되는 부분이 없잖아요. 우리(면 성남출장소)는 이장들과 자주 접하니까 서울시는 토지매수를 하다가 일의 진행이 잘 안될 때 만 우리를 찾았어요.

표 13. 서울시 대단지사업소 토지매입 과정 중 역할

| | 서울시 대단지사업소 | 중부면 성남출장소 | 이장 |
|---|---|---|---|
| 역할 | 개발업무 담당 | 원주민 호적/병역/농업담당 | 주민의 의견을 전달하는 소통창구 |
| 안면 | 토지 소유자인 원주민과 커뮤니케이션 부재로 토매입의 어려움 | 원주민과 자주 접하므로 커뮤니케이션 형성 | 면 출장소에 자주 방문으로 면 출장소와 안면이 있음 |
| 갈등 | 토지가격과 환지 등으로 원주민 토지매입 어려움을 겪음, 광주군 성남출장소에 협의요청 | 서울시 대단지사업소에서 이장과 연계시켜줌 | 이장을 통하여 지역 여론을 수렴, 토지매수에 참여 |

김ㅇㅇ(83세,남) 중부면 성남출장소 소장 인터뷰를 바탕으로 구성

개발사업에 관해서는 서울시가 전담을 맡고 있지만 실제 사업을 진행하는 데 있어서 성남출장소의 지원은 실로 많았다. 주민을 모르기 때문에 주민과의 마찰이나 협의가 필요할 땐 언제나 중부면 성남출장소에게 이장을 소개시켜달라는 “대단지 사업소장”의 “충장 부소장”에게 연락을 하였고 주민과 연계를 해 준 것이다. 매수 내용에 관한 것은 광주군에서 작성한 건설협의회 안건내용에 자세히 나와있다.

실제 주민과의 협의후 20% 환지에 대해 서울시가 전폭 수용하는 것으로 일단락이 되어 주민들이 받아들 일 수 있었다. 보통 서울시와 주민간의 협상 내용을 살펴보면 대부분이 주민의견을 수용하는 것을 볼 수 있다. 일반적으로 주민 의견을 따르는 것은 위민행정의 옳은 일이나 대부분을 주민의 의견에 따랐었다는 것은 그만큼 계획이 현실과는 맞지않은 부분이 많았다는 것을 반증하는 증거이기도 하다. 아무리 강제권한을 가지고 수용한다고 하지만 시가와 다르기 때문에 다른 행정 문서에도 시가에 맞추어 매입하라는 지시가 내려왔으므로 현실과는 차이가 있던 서울시의 계획이 드러나는 셈이다.

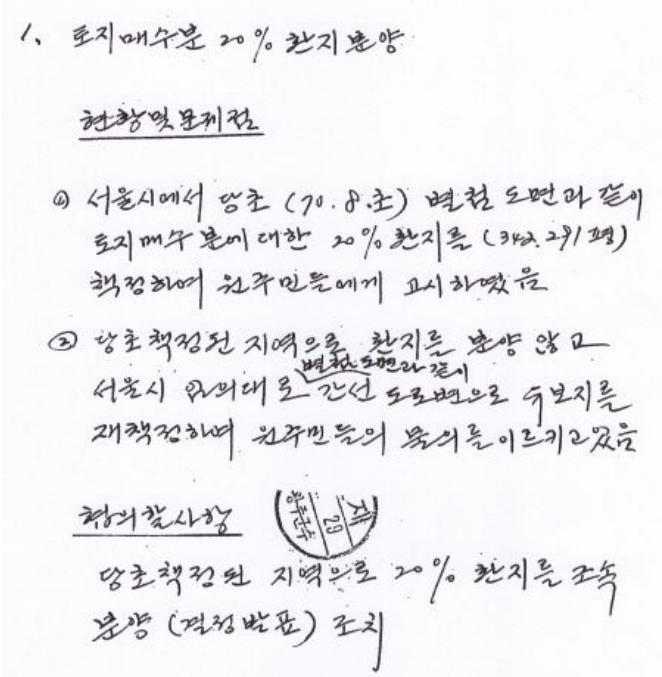
3) 환지로 인한 원주민과의 갈등

[김ㅇㅇ(83세,남) 광주군 성남출장소 부소장]서울시와 주민간 환지비율 갈등

연구자: (개발주관은 서울시가, 행정지원은 경기도로 이원화 된 상황에서) 환지비율 때문에 서울시 중부면 대단지사업소 와의 경기도 간의 협조체계는 잘 되었나요? 또 주민과의 갈등은 어떻게 해결하셨나요?

처음에는 서울시에서 환지를 안준다고 해서 매수가 안되었어요. 근데 환지를 준다니깐 1,000주면 뭐 200평은 주니까(당시 20% 환지에 대한 내용이 서울시와 주민간 첨예한 갈등요소였음). 환지주기 이후로부터 그때부터 많이 응했지. 그때 이장 역할이 컸지.

표 14. 71년 3월, 광주대단지 건설협의회 안건 중 환지내용


1. 토지매수분 20% 환지분양

현황및문제점

① 서울시에서 당초 (70.8.초) 별첨 도면과 같이 토지매수분에 대한 20% 환지를 (3차.2차.1차) 책정하여 원주민들에게 고시하였음

② 당초책정된 지역으로 환지를 분양 않고 서울시 원의대로 별첨도면과 같이 간선 도로변으로 수보지를 재책정하여 원주민들의 불의를 이르키고있음

협의할사항

당초책정된 지역으로 20% 환지를 조속 분양 (결정발표) 조치

광주군(1971.3.29), "광주대단지 건설협의회 안건제출" 내용중 재구성

표 15. 이해관계자 및 갈등이슈

| 이해관계 | 서울시 | 원주민 |
|---|---|---|
| 갈등이슈 | 토지전면매수 | 환지20 %요구 |
| 이유 | 강제전면수용 | 일부 토지 배정요구 |
| 협상 | 환지지역내 유보지 면적 중 50% | 노면 접한 20% 토지 환지 |
| 합의 결과 | 주민의 요구 수용. 노면에 접한 지역의 환지 20% 배정 | |

광주군(1971.3월), "광주대단지 건설협의회" 언급

[김ㅇㅇ(63세,남) 중부면 도시건설사업소] 경기도와 주민간 환지비율 갈등

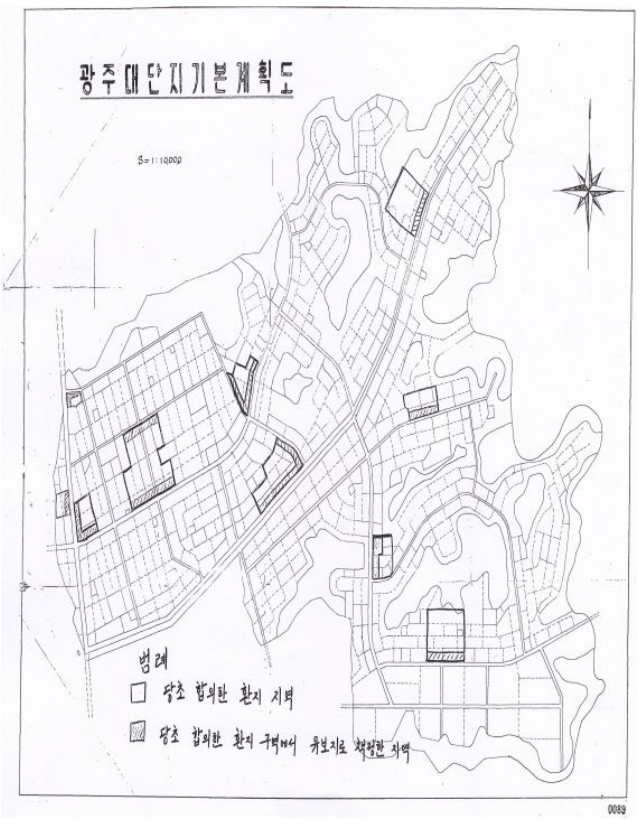
처음에는 매수가 잘 되었으나 나중에는 (예산부족으로) 마무리 단계에서는 경기도에서 일이 넘어오고 나서는 비율을 많이 바꾸었던 걸로 기억합니다. 개발 초기에는 환지를 20% 주다가 (광주대단지사업이 경기도에 이관 후 마무리 지을 당시는) 무상 증여 받으면서 배 이상 주고 그랬죠, 토지를 무상으로 받으면서... 어떤 곳은 최대 몇 배 이상 환지를 해주었던 걸로 기억나요. 목표가 주어졌기 때문에 막바지에는 우선 토지수용이 첫 번째 목표였거든요.

원주민은 서울시 중부면 대단지사업소가 대지를 매입에서 제외하고 임야를 제외한 토지들에 대해 20%환지를 허용하였기에 원주민들도 수용 할 수 있었다. 그러나 어떤 토지를 환지해 주는가가 문제가 되어 원주민들은 "광주대단지 성남지구 환지위원회"라는 단체를 조직하여 서울시와 의견이 충돌했고 원주민 요구를 대부분 수용한 후 토지매수는 순조롭게 이루어 졌다. 나중에 일어날 일이지만 한마디로 서

울시의 지키지 못한 약속이었다. 그래서 결국 택지가 조성되고 환지가 실시되면서 환지문제가 다시 부상되었고 8.10 사건까지 문제가 이어지게 된다.

4) 유보지에 관한 갈등

표 16. 71년 3월 29일, 광주군이 작성한 광주대단지 건설협의회 안건 중 서울시의 유보지 책정



토지매수분 20% 환지분양[26]에 대해 서울시 “대단지사업소”에서는 당초 (70.8월 초) 별첨 도면과 같이 토지매수 분에 대한 20% 환지를 (342,291평) 책정하여 원주민들에게 고시하였으나  당초에 책정된 지역으로 환지를 분양하지 않고 서울시 임의대로 간선도로변으로 유보지를 재책정하여 원주민들의 물의를 일으킨다는 내용을 언급하고 있다. 따라서 협의사항 당초 책정된 지역으로 20% 환지를 조속분양(결정발표)조치를 협의했다.

표 17. 이해관계자 및 갈등이슈

| 이해관계 | 서울시 | 경기도 |
|---|---|---|
| 갈등이슈 | 광주군 원주민과 협의사항<br>깨버린후 임의로 유보지 배정 | 협의사항 대로 원안대로<br>환지 20 % 처리 요구 |
| 협상 | 유보지 확정 | 유보지 취소 |
| 실제 결과 | 경기도 요구 수용 못함<br>다만 원주민에게 최대이익 가능한 도로공사 실시 | |

광주군(1971.3월), “광주대단지 건설협의회” 언급

그러나 경기도와 서울시[27]의 합의사항으로는 20% 환지가 전매(서울시 자본가에게)되었는데 이들에 대한 이익을 주는 행정을 않키위하여 시에서 환지분양에 대한 기본방향은 전환시킬 수 없고 선을 그었고 다만 변경된 환지에 대하여 원주민에게 최대한 이익을 줄수 있는 공사(도로확장 등)실시한다는 조건부를 제시한다. 결국

26) 광주군(1971.3.29), “광주대단지 건설협의회 안건제출”,
27) 경기도(1971.3.30), “제5회 광주대단지 건설협의회 부의사항”

표 18. 이해관계자 및 갈등이슈

| 이해관계 | 서울시 | 원주민 |
|---|---|---|
| 갈등이슈 | 토지전면매수 | 환지20 %요구 |
| 이유 | 강제전면수용 | 일부 토지 배정요구 |
| 협상 | 환지지역내 유보지 면적 중 50% | 노면 접한 20% 토지 환지 |
| 합의 결과 | 주민의 요구 수용. 노면에 접한 지역의 환지 20% 배정 | |
| 합의 변경 | 서울시 임의대로 유보지 설정 | 유보지 취소요구 |
| 최종 결과 | 원주민은 결국 서울시에 속게 됨<br>대로변 제외, 다른 개발사업등으로 보전하겠다는 답변통보 | |

광주군(1971.3월), "광주대단지 건설협의회" 언급

인터뷰를 통해서 서울시의 "땅장사"에 대한 공무담당관으로서의 옛날 기억을 질문함에 답변을 해 주셨다

[사례: 김○○(83세,남) 중부면 성남출장소 소장] 유보지에 관한 의견

지금 본시가지의 평평한 곳은 옛날에 전부 논이었던 곳이에요. (중략) 환지 20% 나눠줄 토지중에 대로변에 접한 좋은 땅은 전부 유보지라고 해서 서울시가 다 팔아먹었거든. 큰 길가 옆에, 이거 다 팔아서 사업비에 다 보탰다고 하더라구. (서울시가) 코너자리랑 길가 전면부는 다 팔고 뒤쪽들은 주민들한테 분양한 거지 뭐. 주민이 당했지.

서울시 "대단지 사업소"는 노면 접선지역의 환지를 배정한다고 했지만 대로변은 임의로 유보지로 책정 후 전부 서울시 자본가에게 분

양하였다. 도시계획상으로 보면 소규모 자본의 원주민 보다는 서울 자본가에 분양이 되어 큰 건물이 대로변에 들어오면서 성남의 도시계획과 체질이 변화되는 긍정적인 면이 생겼지만 원주민과의 약속은 교묘히 빠져나가게 되어 원주민들만 속이 상하게 되는 결과를 낳게 된 것이다. 결국 서울시는 원주민과의 협상을 깨고 "땅장사"를 한 것이다. 그래서 결국 환지는 원주민들의 불만을 가중시키는 요소가 된다.

### 3. 택지의 조성

1969년 3월 4일 토지 정지작업이 시작되면서 하루에 20대에서 137대까지 불도저가 동원되었고, 지면의 표피만 벗겨내는 정도로만 마치고 택지와 도로가 만들어 졌다. 이렇게 정지작업이 이루어진 이유는 정지작업을 위해서는 엄청난 토목공사가 필요한데 주어진 시간안에 원래대로 공사를 하기는 불가능하였다. 또한 미매입지로 인하여 군데군데 원주민과 마찰이 생겨 정지작업에 마찰이 생기는 것도 원인이었으며, 대규모 정지작업을 할 수 있도록 건설업체에게 보수가 주어지지 않았고, "서울시 대단지 사업소"에서 정지작업비를 평당 430원[28]으로 책정하였는데 그 작업비로는 불가능하였다.

설문을 하는 도중 예외적으로 주민들이 직접 택지를 정지작업하고 조성한 경우(A7차 한성지구)사례가 있기에 알아보고자 하였다. 고○○(68세,남)[29]이란 분으로 서울 동대문구 창신3동 돌산지구에서 3,500

28) 성남시사(2004,359) 기준

세대를 이끌고 광주대단지로 이주한 돌산지구 이주대책위원장이다.

[고ㅇㅇ(68세,남) 한성지구(A7차 지구) 번영회 회장] 주민 자체 정지작업

연구자: 다른 지역은 번영회 같은 조직이 없었는데 어떻게 한성A7차 지구만 특이하게 번영회가 조직이 되었나요?

1970년에 15일간 서울시 동대문구 창신3동의 돌산지구의 철거를 마치고 11월 5일날 광주대단지로 와보니 서울시 대단지사업소에서 1,000세대 가량만 수용가능하다는 거에요. 나머지 2,500세대는 갈 데가 없었어요. 그래서 분양도 못받고 1970년 11월 20일경 개인적으로 생각하기에 약 100세대 가량 남았어요. 그래서 겨울을 가수용지에서 보냈지요.

다른 이주민들은 광주대단지 이주 후 20평씩 분양을 받았는데, 우리는 (동대문구 창신3동 돌산지구에서 이주한 3,500세대) 택지를 못 받다 보니까 자체 해결을 하는 의견이 대두되었어요. 줄때까지 기다릴 수가 없다. 그래서 번영회를 조직하게 된 거죠. 그때 당시로는 호루라기 하나 불면 다 모일정도로 주민들이 잘 모였어요. 서울시청, 광주군 성남출장소, 서울시 대단지사업소를 다니면서 협상 자리를 만든거죠.

번영회와 서울시와 협상 후 남은 2,500세대 중 1,000세대가 입주가능하도록 서울시 대단지사업소와 합의를 했어요. 주민과의 협의 후 신흥1동 팔각정 부근에 1,000세대가 입주하고 이제 나머지 1,500세대는 알아서 뿔뿔히 흩어진거죠.

---

29) 서울 동대문구 창신3동 돌산지구에서 이주대책위원장으로 3,500세대를 이끌고 성남시로 이주함. 당시 서울에서 기숙사를 운영하여 재정적으로 여유가 있어 대책위원장을 맡게 되었다고 하며, 서울에서 이주에 대한 찬성/반대로 나뉘어 있는 주민의견을 모아 광주대단지로 이주함. 답변자에 의하면 동대문구 창신3동 돌산지구에서만 총 15일간 3,500세대를 광주대단지로 이주시킴. 15일간 철거를 마치고 1970년 11월 5일 광주대단지 이주.

연구자: 그러면 그 신흥동의 1,000세대는 어떤 방식으로 뽑게 된건가요?

서울시 대단지사업소에서 뽑고, 뽑는다고 소문듣고 오신 순서대로 뽑고, 또 제비뽑기와 희망자신청 등 다양한 방법으로 뽑았는데 특별한 규칙보다는 소문 듣고 오는 순서대로였어요.

이 번영회가 조직될 수 있었던 점은 이주해 올 때 3,500세대가 15일에 걸쳐 한꺼번에 이주하였기 때문에 타 사례와 다르게 거대한 규모로 인하여 이주 전부터 주민대표를 뽑게 되었고, 어느 정도 경제력을 갖추고 있던 고○○씨가 이주대책위원장을 맡게 되었다. 조직이 이미 형성된 상태로 왔기 때문에 주민들의 목소리를 모을 수 있었고,

이주민 규모가 컸기 때문에 "서울시 대단지사업소"에서도 쉽게 상대하기는 어려웠다고 제공자는 말하였다. 또한 번영회를 통하여 한 개인이 아닌 조직적으로 자치단체를 구성하여 주민민원을 모아서 "광주군 출장소"와 "서울시청", "서울시 대단지사업소"로 찾아다니며 주민들의 민원을 대변하여 해결하니 주민들 사이에서 인기가 좋았다고 다른 제공자가 설명하였다.

[유○○(66세,남) 번영회 위원] 주민들의 자체 정지작업

번영회에서 정지작업을 할 때 원칙이 없었기 때문에 어려운 점이 많았어요. 비용도 그렇구요. A7차 지구(한성지구)는 처음 합법적이 아닌거였어요. 무슨 말이냐면 광주대단지 사업이 경기도로 넘어가기 직전에 번영회 주민들을 불러와서 "서울시 대단지사업소" 소장이 '한성지구에서 살 수 있도록 배려할테니 그 땅을 주민이 자체적으로 정지해서 살라'라는 구두약속만 남기고 갔었어요. 그래서 그 말만 믿고 주민들은 정지작업을 했

던 거에요. 나중에 경기도로 사업이 넘어가고 난 뒤에 이것이 서울시와 경기도간 인수인계가 안되어 합법이 아닌게 되어 버렸죠.

[고ㅇㅇ(68세,남) 한성지구(A7차 지구) 번영회 회장] 주민 자체 정지작업

73년 성남시 승격 전 "서울시 대단지사업소"소장이 번영회를 소집요구를 해서 가봤더니 봉우리를 기준으로 손으로 나누면서(한성지구를 말하는 것임) 주민에게 10평씩(도로2평포함) 자비정지 후 입주허가를 하겠다는 구두약속 했지요. 토지가 약 3만 평정도 나올 것으로 예상한다고 했으나 실제 정지작업을 하니 5만 평 정도가 형성되었어요. 초석건설에서 정지작업 하였으나 실제 거의 작업한 것은 없고 껍데기만 까놓았죠. 당시 서울시 사업소에서 1평에 3,500원 예산소요라고 했으나 주민들이 1세대당 2,000원을 걷어 직접 정지작업을 하니 10평에 2,000원 비용(1평에 200원)이 들었어요.

실로 놀라운 얘기였다. "서울시 대단지사업소" 업무가 경기도 출장소로 이관되는 시점에 주민조직으로 이루어진 번영회에서 주민들이 자비정지를 이루었다는 사실이다. 이것이 실제 어느 정도 사업으로 이루어졌는지 성남시와 동사무소에 가서 자료를 찾아보고 담당직원에게 물어봤지만 아는 이가 없었다. 정확히 몇 만평의 규모인지, 정지작업에 소요된 비용이 얼마인지도 중요하지만 무엇보다 의미가 있는 것은 서울시 중부면 대단지사업소의 약속만 믿고 업무인수인계를 제대로 하지 않아 정지작업을 한 주민들이 큰 피해를 입게 되었다는 것과 관이 아닌 주민들이 자발적인 조직체를 운영하여 정지작업을 한 최초의 사례라는 점이다.

지금까지의 인터뷰 내용을 기반으로 한다면 건설사에서 정지작업에 대한 폭리를 취한 것이다. 또한 기록상의 많은 것들이 단순히 정지작업을 하지 못한 핑계가 될 수 있을 만한 내용이었으나 주민들 얘기를 더 들어보면 자신들도 무리한 공사 진행이었으며 대부분 번영회에서 자발적인 봉사로 인하여 노동비 절감의 효과가 있었고, 건설사에 정지작업비용을 제때 주지않아 결국 그 초록건설의 중장비가 고장나는 상황까지 갔었고 건설사는 비싼 장비를 그대로 두고 사업을 포기했다는 이야기와 주민들 자신도 좀 너무했다는 설명에서 정상적인 방법과는 차이가 있기에 생길 수 있는 현상으로 생각하였다. 그러나 광주대단지 초기에 입주한 주민들의 자기자본을 투입하여 주민자체적인 정지작업을 했다는 사실은 이주민들의 자활의 의지와 성남시 초기 도시개발에 있어서 큰 기여를 했다는 사실은 부정하기 어렵다고 판단된다.

정지작업에 대한 공무원의 생각을 계속 이어간다.

.

[전ㅇㅇ(68세,남) 중부면 성남출장소 병역/주민등록담당] 이주민 입주

수진동 까지는 굴삭기가 제대로 정지작업을 하더라구요. 그런데 신흥동 넘어오면서 정지작업을 안하는 거에요. 소나무가 있었는데 그냥 뽑아만 버리고 뿌리는 그대로 있더라니까요.

연구자: 기록상으로는 굴삭기도 별로 없고 중장비로 작업하기도 힘들고 취로사업의 일종으로 중장비 보다는 사람을 더 많이 썼다고 하는데요?

아니에요, 굴삭기 작업을 제대로 안 한거에요. 그냥 슬쩍 바깥만 벗기

는 거죠. 공사비문제인지 설계가 어떻게 된건지, 그렇게 밖에 정지작업을 안하더라구요. 만약 그때 제대로 정지작업을 했더라면 이렇게 까지는(현재 구릉이 많아 생기는 여러 가지 도시문제) 되질 않아요.

[전ㅇㅇ(68세,남) 중부면 성남출장소 병역/주민등록담당] 이주민 입주

연구자: 주민분들이 서울시에 땅장사 한다는 말이 굉장히 많았습니다. 그 당시 기준으로 어떻게 보세요?

서울시가 땅장사를 잘 한거지요. 분양지 중에서 가치가 좀 떨어지는 것은 주민에게 팔고, 대로변의 좋은 땅은 상가로 해서 분양해버리고 그랬으니까요.

[김ㅇㅇ(83세,남) 중부면 성남출장소 소장] 정지작업

연구자: 그때는 왜 정지작업을 안했을까요? 물론 서울시 재정적인 면도 있지만 그렇다 하더라도 정지작업에 대해 노력한 점은 찾기 어렵습니다.

정지작업을 하긴 하지만 웬만한 건 그냥 껍데기만 까는 정도지. 은행동 오다보면 보이는 산도 살짝 벗긴거야. 평평한 곳은 옛날에 전부 논이었던 곳이에요.

## 4. 이주민 입주와 분양개시

### 1) 이주민 입주와 전출

표 19. 이주민 인구에 대한 언급

| 기준날짜/ (인) | 총 인구 (세대수) | 원주민 (세대수) | 이주민인구 (세대수) | 이주민중 전출인구 (세대수) | 비율 | 서울시철거 (세대수) | 철도변철거 (세대수) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970. 05.16 | - | - | 20,405 (3,938) | - | | 9,773 (1,831) | 10,632 (2,107) |
| 1970. 12.22 | - | - | 86,705 (17,341) | - | | - | - |
| 8.10 사건 발생 | | | | | | | |
| 1971. 08.17 | 124,356 (25,267) | | 124,165 (24,833) | 56,674 (11,053) | 45% | - | - |
| 1971. 09.30 | 139,867 (30,771) | 4,653 (1,025) | 135,214 (29,746) | - | | - | - |

대통령비서실(1970.5.16), "광주대단지 철거민 현황, 문제점 및 대책",
서울시(1970.12.22), "광주대단지 회의자료",
경기도(1971.8.17), "광주대단지 현황"
대통령비서실(1971.10.14), "광주대단지 제안문제 해결보고", 자료 정리
비고: 다른 보고서들은 이주민인구 중 전출에 대한 부분을 고려하지 않았으나 8.10사건 이후 전출인구에 대해 처음 언급함. 이주민의 약 45% 타지역으로 전출 간 것으로 알 수 있음
비고: 내용이 비어있지만 이주민중 서울로 다시 전출 인구를 알 수 있기에 정리함

표 20. 주민등록표 송부현황 (71년도 이주민) (1971년 3월 27일 현재)

| 구분 | 세대수 | 비율(%) |
|---|---|---|
| 종로구 | - | - |
| 중구 | - | - |
| 동대문구 | 192 세대 | 20.4 |
| 성동구 | 244 세대 | 25.9 |
| 성북구 | 180 세대 | 19.1 |
| 서대문구 | 13 세대 | 1.4 |
| 마포구 | 46 세대 | 4.9 |
| 용산구 | 96 세대 | 10.2 |
| 영등포구 | 170 세대 | 18.1 |
| 계 | 941 세대 | 100.0 |

광주군(1971.3.29), "광주대단지 건설협의회 안건제출"

[김ㅇㅇ(83세,남) 광주군 성남출장소 부소장]이주민 입주

연구자: (개발주관은 서울시가, 행정지원은 경기도로 이원화 된 상황에서) 환지 비율 때문에 서울시 중부면 대단지사업소 와의 경기도 간의 협조체계는 잘 되었나요? 또 주민과의 갈등은 어떻게 해결하셨나요?

하루에 트럭이 몇 차씩 들어오면서 이주민을 실어 나르거든. 그러면 주민등록증을 산더미만큼 이주민과 같이 오거든. 그러면 우리가(중부면 출장소) 밤세워서 주민등록 업무만 하는거지. 그땐 손으로 다 작성하니 직원들 고생이 심했지, 오늘 밤을 세서 끝내면 내일 또 그만큼 오니 말야.

이주민들을 태워온다는 표현이 아닌 "실어 날랐다"는 표현이 자주 등장한다. 이와같은 표현은 공무원뿐만 아니라 연구자가 만난 주민들에게서도 공통적으로 나오는 표현이었다. 연구자가 만난 14명에 한정

되어 말하지만 누구도 “타고왔다” 혹은 “태워서 왔다”는 표현을 하지 않았다. 이주민 본인들과 그 당시 공무원들의 인식 속에 이주민에 대한 위계를 표현을 통해 간접적으로 알 수 있었다. 그런 기반아래 이주민들은 광주대단지에 첫 발을 내딛었다는 것이다.

[사례: 김ㅇㅇ(83세,남) 광주군 성남출장소 부소장] 이주민 입주와 전출

연구자: 광주군 성남출장소는 이주민의 현황이나 상황을 알 수 있었나요? 서울로 다시 돌아간 이주민의 숫자나 비율이 궁금합니다.

그 당시(경기도로 사업이관 전인 1969~1971년)에는 우리(경기도 관할의 “중부면 성남출장소”)는 원주민을 상대하고, 서울시는(서울시 관할의 “중부면 대단지사업소”) 이주민을 상대하였어요. 그러니 우리로서는 서울에서 온 이주민에 대해서 크게 신경 쓸 필요가 없었어요. 단지 처음에 광주대단지 이주하게 되면 전입에 관한 주민등록 업무만 할 뿐이었어요. 우리가 전입신고를 한 뒤 분양증(딱지)를 받을 수 있는 권리증을 발급해주고 이주민은 그 권리증을 가지고 대단지사업소에 가서 분양증을 받을 수 있었어요. 그래서 우리는 전입신고와 관계된 주민등록 업무만 할뿐, 그 이외에는 전부 서울시(대단지사업소)가 처리했으니까요. 그러니 우리(성남시) 이주민이 몇 명이나 다시 서울로 돌아갔는지 구조적으로 알 수가 없었지요. 당시에 개인적으로 회상을 해보면 이주민 1/3 정도가 얼마 안 되서 다시 서울로 돌아간 것 같아요. 당시 서울시는 인원조사를 자주 했었어요. 그런데 광주대단지 사업이 경기도로 이관된 후 우리(경기도 성남출장소로 행정 일원화됨)가 나가서 이주민 인원을 정기적 혹은 불시에 나가 조사하는 일이 있었는데 그 조사를 나가게 되면 신기하게도 어떻게 알았는지 다 제자리에 있더라고요. 보통 땐 집이나 천막에 살고 있지 않

은 경우도 많은 데 말이에요.

[전ㅇㅇ(68세,남) 중부면 성남출장소 병역/주민등록담당] 이주민 입주

연구자: 성남출장소는 이주민의 현황이나 상황을 알 수 있었나요? 서울로 다시 돌아간 이주민의 숫자나 비율이 궁금합니다.

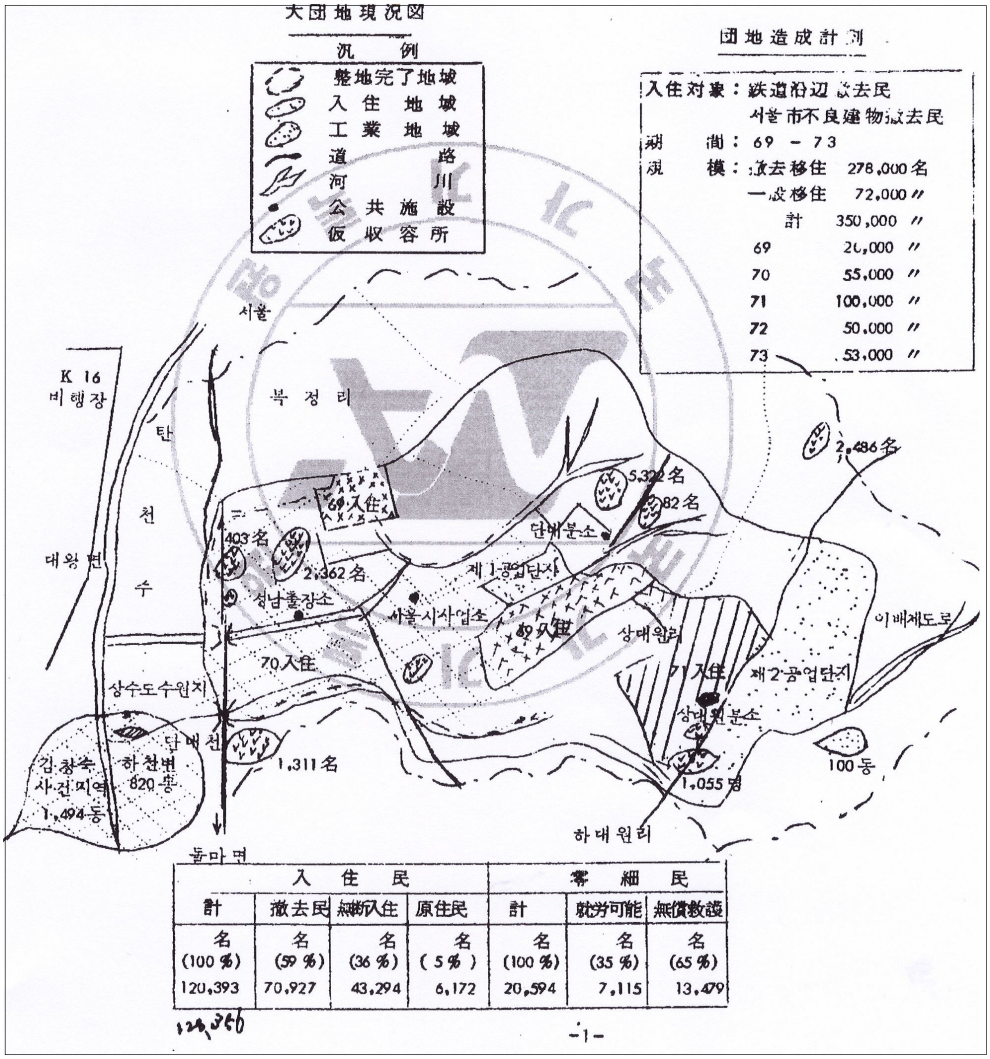
그 당시(경기도로 사업이관 전인 1969~1971년)에는 우리(중부면 출장소) 전입신고 업무를 봤어요. 그때 당시에는 뭐 그 업무만 수 천명을 봤어요. 원래 병역 담당인데 워낙 전입신고 민원이 많으니까 그 일을 봤어요. 전입신고(필) 도장을 찍어주면 그것이 분양 받을 권리를 얻는거죠. 그 증을 들고 서울시 대단지사업소에 가서 추첨을 하는거죠. 거기서 몇동 몇 호가 나오니까요. (중략) 당시에는 내업무 네업무 나누는 게 아니라 다같이 고생했죠. 뭐 수기로 다 작성하니까 일손이 부족할 수 밖에 없죠. 그러면 딴 사람이 와서 도와주는 등 당시에는 협력 없이는 아무것도 못 했어요.

김ㅇㅇ : 우리가 69년도에 (성남에) 들어와서 용산서 살적에 개인땅인데 용산구청장이 모르고 철거를 해서 그저께 계고장 나왔는데 사흘만에 우리집을 헐었어요. 그래서 어떻게해? 그래서 광주대단지로 들어오게 되었어요.

이○○ : 서울 영등포에서 무허가 땅인데 무허가인줄 모르고 집을 산 거에요. 방 4개중 2개 세를 받고 그랬는데 (구청에서 몇 일 안에 철거할 테니 나가라고, 무조건 가야한다고...)그래서 1969년 음력으로 10월 초하루 날 여기(성남 태평동)에 왔어요. 트럭으로 태워서 여기로 와가지고 여기로 오는데 트럭이 어찌나 복잡한지, 그냥 트럭에서 뻗어서 왔어요.

당시 광주대단지 개발에 대한 서울시 당국의 이주민에 대한 생각을 엿볼 수 있다. 시정에 있어서 이들은 주민이 아닌 이주를 시켜야 할 대상으로만 보고 있음을 알 수 있다. 그렇기에 서울시 당국에서 철거민은 한 곳에 몰아놓고 통제할 수 있는 공간이라는 관점의 기준에서 성남으로 지정했다는 의견은 설명이 될 만 하다. 또한 김○○씨는 개인토지라고 말하였으나 이○○씨 경우에 비춰볼 때 무허가 토지를 거래를 통해 구입한 것인지 정말로 개인토지를 구입한 것인지 확인할 바가 없지만 분명한 것은 무허가 토지도 일상적으로 거래되는 그 당시 사회상을 알 수 있다.

그림 3. 1971년 8월 17일 광주대단지 현황
국가기록원(1971,8.17), "광주대단지영주민구호계획"




| 入住民 | | | | 零細民 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 計 | 撤去民 | 無斷入住 | 原住民 | 計 | 就労可能 | 無償救護 |
| 名 (100 %) | 名 (59 %) | 名 (36 %) | 名 ( 5 % ) | 名 (100 %) | 名 (35 %) | 名 (65 %) |
| 120,393 | 70,927 | 43,294 | 6,172 | 20,594 | 7,115 | 13,479 |

120,360

-1-

2) 이주민 가수용 생활실태

[전ㅇㅇ(68세,남) 면 성남출장소 병역/주민등록담당] 이주민 생활실태

그 당시 구호업무를 하는 직원이 고생이 많았어요. 다들 창고로 와서 밀가루를 달라고 그렇게 하니 말이에요. 자기업무가 따로 있었는데도 하도 주민들이 창고로 와서 밀가루를 달라고 업무도 못하고 하루 종일 밀가루 창고에 있었어요. 주민들이 와서 달라고만 하고 시달리니 스트레스가 정말 심했죠 그 직원이 밀가루를 하얗게 뒤집어 쓰고 있던 모습이 생각납니다. 저녁에 퇴근할 때 보면 온몸이 밀가루 때문에 하얘요! 그 당시 가건물에서 전입신고 업무를 봤었어요.

[전ㅇㅇ(68세,남) 면 성남출장소 병역/주민등록담당] 이주민 생활실태

그 당시 수용소는 왜 그리 땅이 질퍽했는지 모르겠어요. 지금 기억에는 발이 푹푹 빠졌던 기억이 나네요. 그래서 가수용지에서 하는 소리가 “마누라 없이는 살아도 장화 없이는 살 수가 없다”는 말이 우스개 처럼 유행했지요. 뭐 실제로도 그러하였습니다.

[유ㅇㅇ(66세,남) 번영회 ] 이주민 생활실태

참 가슴 아프지만 지금 생각해보면 재밌는 일화도 있습니다. 예전 가수용지에서 돌아다니면 땅이 질퍽하니까 진흙이 많이 묻었거든요. 가끔 사람들이 서울나갈 때 구두신고서 나가다 보면 진흙이 많이 묻어요. 그 상태로 서울로 나가서 시내를 걷다보면 서울사람들이 진흙 묻은 사람이 시내를 걸어다니니 이상하게 생각했지요. 그때는 군사정권이었으니 말이에요. 그 당시 산에서 내려오는 사람은 간첩이라고 생각했거든요. 그래서 간첩신고로 신고를 받고 경찰서 다녀오신 분도 꽤 있었어요.

[전ㅇㅇ(68세,남) 면 성남출장소 병역/주민등록담당] 이주민 생활실태

서울시에서 정말 너무 했었죠. 어느 날 사람을 태워서 가본적도 없는 광주시에 거의 (트럭에서)쏟아 내놓고 그냥 가버렸으니 말이에요. 적어도 그럼 식수는 나오게끔 해주고 뭘 가야할 것 아니에요. 정말 아무것도 없는 곳에 놔두고 그냥 가버렸으니... 허허벌판 금도 안 그려진 곳에 어디가 내 땅인 줄도 모르고 찾아가서 살라고 하니, (중략) 업무도 그래요. 생각해 보세요. 1,500 정도 원주민만 상대하는 행정력이었는데 어느날 2만 3만 5만 명의 이주민이 늘어나니 행정상 도저히 감당을 할 수가 없는 상황이 된거죠.

이주민들의 가수용 생활실태를 보면 정말 열악한 사항임을 알 수 있다.

3) 광주대단지내 또다른 무단이주자

[전ㅇㅇ(68세,남) 면 성남출장소 병역/주민등록담당] 무단이주의 연속

광주대단지에서 살려고 하는 사람들은 거의 없었던 걸로 기억해요. 생활이 열악했으니까. 개발 초기에는 다들 어서 분양증(딱지) 팔고 떠나려고 했던 사람이 많았어요. 당시에 딱지 한 장이  5만원 가량 했어요. 그거가지고 술한잔 먹고 그러는 사람, 팔고 가는 사람 등등 뭐... 많았죠. 왜냐? 여기서 오래동안 살려고 하지 않았으니까 말이에요. 그땐 뭐 아무것도 없었거든요. 다 천막이었어요.

무단전입자 조치[30] 에 대해 무단 전입한 914세대가 무허가 건물생

30) 서울시(1971.3.30), “광주대단지건설협의회 회의자료(제5회)”

활로 단지 내 질서를 문난시킬 뿐 아니라 단지조성계획 상 철거가 시급하여 대단지내에는 철거이주계획상 할애할 수 없는 실정으로 경기도와 협의를 통하여 대단지 ,인근 적지에 경기도에서의 수용조치 요망을 하게 된다. 이 말은 광주대단지 내에서도 무단 전입자가 생겨서 무허가건물의 확대 재생산이 일부 이루어 졌음을 뜻한다.

## 5. 지원에 대한 우선순위

1970년 5월 16일, 대통령보고서를 올린 보고관의 의견으로 1)이주민의 생활대책을 위해 일터를 마련하여 주기 위하여 우선순위에 따라 문제점해결 공사를 조속히 실시하여야 하며 2)대단지 내에 자체 생활권의 형성을 위하여 많은 인력을 요하는 가내공업을 장려 시책을 제안한다.

표 21. 주민 필요항목 우선순위

| 우선순위 | 대통령보고내용 (우선순위별) | 주민 설문조사 (9명) | | 중부면 성남출장소 출신 공무원조사 (5명) | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 주민급수문제 | 집마련 대책 | (9) | 구호사업 | (5) |
| 2 | 교통난 해소문제 | 구호사업 | (6) | 취로사업 | (4) |
| 3 | 지선하수로문제 | 식수 | (4) | 식수 | (2) |
| 4 | 분뇨및 오물수거 | 취로사업 | (3) | 교통 | (2) |
| 5 | 이주민 진료 및 방역 | 영세민 | (2) | 교육 | (1) |
| 6 | 이주민 자활대책 | 금융정책[사채방지] | (1) | - | |
| 7 | 토지전매행위 방지문제 | - | | - | |
| 8 | 무허가 건물방지문제 | - | | - | |
| 9 | 단지내 간선연결 교량문제 | - | | - | |
| 10 | 전기가설문제 | - | | - | |
| 11 | 교육시설문제 | - | | - | |

출처 : 대통령비서실(1970.5.16), "광주대단지 철거민 현황, 문제점 및 대책" 대통령보고
비고1: 설문조사를 하고 싶었으나 어르신들이 글을 읽으시기 어려워 "당시에 어떤 지원이 가장 절실하였다고 생각하십니까?"라는 주관식 답변을 빈도수대로 정리함.
비고2: 대통령보고내용 우선순위는 70년 5월 16일, 이주민과 공무원 답변은 2012년도 이므로, 40여년의 시간과 경험이 녹아든 답변임

[전ㅇㅇ(68세,남) 면 성남출장소 병역/주민등록담당] 이주민 생활실태

모든 공무원들이 지쳐있는 거에요. 주민들은 주민대로 지쳐있는거에요. 주민들은 주민대로 악이 받힌 분도 있고 공무원은 밤을 새도 못 끝냈는데 그만큼 또 아침에 와있으니 그렇죠.

## 제3절 소결

북한과 대치하는 국면상 국가안보가 정책의 최우선 순위였던 시대적 상황에서 끊임없는 무허가건물 지대의 확대재생산과 도시빈민층의 증가에 대해 체제위협으로 느낄 정도였다. 그렇기에 광주대단지 사업은 무리를 해서라도 반드시 성공해야 하는 사업이었다. 따라서 재정이 어려운 서울시는 김현옥 시장이 자주 언급한 “경영행정”을 도입한다. 사업을 통해 자금을 모으고 다시 그 자금을 통해 그 사업에 투자하는 것으로 재정이 부족한 상황에 나온 고육지책이었다. 그러나 그 경영사업은 대부분이 주민의 토지를 수용하거나 이주민에게서 나오는 자본이므로 서울시 재정은 적게 들어가면서 그 책임은 국민에게 전하는 구도를 만들게 된다. 광주대단지 또한 마찬가지 였다. 개발사업 시작과 동시에 지가를 환수하여 개발사업 재정에 다시 충당하는 ‘경영행정’으로 이른바 땅장사를 통해 이익을 남기는 구조를 만들었다. 주민들과 문서로서 협의해 놓고 어느 순간 정책을 바꾸어 서울시 자본가에 유보지를 분양하고, 이후 주민들에게 다른 당근을 제시하나 소득이 큰 것도 아니었다. 결국 서울시는 광주군(성남시) 주민들이 땅장

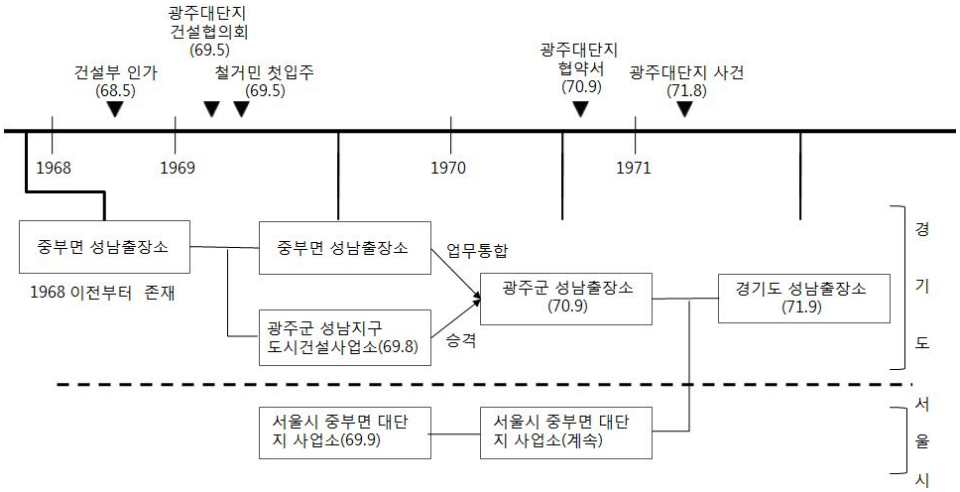
사를 하여 개발을 한다는 비난을 피하기 어려웠으며 정부기관에 대한 신뢰를 저버리는 결과를 낳게 된다.

서울시는 광주대단지의 많은 부분이 국공유지라서 헐값으로 매입하여, 이주민에게 비싼 값에 토지를 분양하며 빠른 지가환수를 추진하면서 보장된 수익을 기대할 수 있는 상황을 조성하여 사업은 강한 추진력을 얻게 된다. 그러나 결과적으로는 주민들의 현실을 반영하지 못한 택지 행정으로서 주민들은 불만을 갖게 되었고 그것이 8.10 사건의 직접적인 계기되었다.

# 제IV장 광주대단지 개발사업의 문제

## 제1절 성급한 계획과 개발계획 변경

표 22. 광주대단지 추진에 따른 행정체계 변화과정 모식도




출처: 행정내용 정리후 필자작성

위의 표에서 알 수 있듯이 69년 5월에 이주민이 첫 입주를 했는데 행정 조직이 각각 69년 8월, 9월에 생겨났다. 광주대단지의 모든 것이 선입주 후개발이었다. 지금의 기준으로 상상하기 어려우나 이렇게 무모하고, 어찌보면 대단한 배짱으로 밀어 붙일 수 있던 것은 최고지도자의 총애를 받고 "경영행정"으로 밀어붙인 불도저 "김현옥"시장이 아니었으면 불가능 했을 것이다. 윤치영 서울시장장의 일화처럼, 서울을 좋은 도시로 만들면 더 많은 인구가 집중될 테니 서울을 좋은 도

시로 만들어서는 안된다[31]는 놀라운 사고방식의 시장과 대조되는 김현옥 시장의 정책추진을 바라보면서 시장의 정책적 의지와 신념에 따라 수많은 주민들의 재산과 목숨이 좌주우지 됨을 40여 년 전의 성남시에서 확인할 수 있다. 단 두 쪽 짜리의 보고서로 이렇게 추진 된 것이 성급한 계획과 무리한 추진의 증거라 볼 수 있다. 그러나  아무것도 안하는 것이 무허가 건물의 무분별한 증가에 대한 해결 방안이라는 서울시장의 답변에서 어디서부터 손을 데서 해결을 해야하는지 엄두를 내지 못하는 도시문제로 성장했음을 간접적으로 이해할 수 있다. 그만큼 '불도저'로 인식되는 김현옥 시장이 아니었으면 무허가 건물 해결방안을 시작하기도 어려웠음을 간접적으로 알 수 있는 대목이다.

31) 손정목(2000), "서울 도시계획이야기", p126의 일화로서 1963~1966까지 윤치영 서울시장의 답변

## 제2절 분양권 전매문제와 취득세

광주대단지에 이주하자마자 분양증을 팔고 서울로 다시 돌아가는 이주민이 많아져서[32] 광주대단지 개발에 있어 원래 의미가 점점 퇴색되자 분양증 전매를 억제를 실시한다. 광주대단지에 초기에 입주한 이주민의 대부분은 여기서 오래 거주하고 살 생각이 없었으므로 얼른 다른곳으로 이주할 생각이 있었기에 분양증을 중요시 여기지 않는 부위기 였다. 분양증은 초기 5만원 정도로[33] 술한잔 먹고 외상 혹은 계산으로 파는 등 초기부터 중요성이 낮았다.  서울시는 당시 무허가 건물의 재확산을 막기위해 행정력을 동원하였고 그 곳에 사는 주민에 대해서는 그다지 관심을 두지 않았었다. 그렇기 때문에 광주대단지의 생활대책에 대해서는 미온적이었고 대책이 거의 전무 한 것이었다.

그러나 사업이 진행됨에 있어 문제가 심각해지자 서울시는 서둘러 택지매각을 실시한다. 전매행위가 금지되자 매매가격에 변화가 있었어 빨리 처분하는 등의 사태로 인해 영세인들은 갑자기 거금을 마련하기 어려웠고 이미 싸게 들어온 인반 전입자는 또다시 서울시에 돈을 주고 택지를 사야하는 일이 발생하였다. 당연히 민심이 동요되고 술렁거렸다.

거기에 또한 경기도도 결정적인 실수를 하게 된다. 서울시가 택지거래를 하자 그 택지에 대한 취득세를 매기게 된다. 택지를 살 돈도 마련하지 못했는데 덮친격으로 경기도의 취득세 부과 고지서가 날라

32) 경기도(1971.8.17), “광주대단지 현황” 내용 중 45% 다시 서울이주
33) 전ㅇㅇ(68세,남, 광주면 성남출장소근무) 인터뷰 기준

오자 주민들은 일제 분노로 바뀐다.

주민 대다수가 도시빈민으로 있는 상황에서 갑자기 거금을 마련하기 어려웠고 현실적으로 납부할 수 없는 금액에 주민들은 집단으로 뭉치게 되었다.

## 제3절 광주대단지 사건 (8.10사건)

[남ㅇㅇ(67세,남) 면 성남출장소 근무] 8.10 사건

연구자: 광주대단지 사건은 서울시의 토지비용 환수와 더불어 경기도에서 취득세를 부과가 주요인 이었습니다. 당시에 기억나시는 게 있나요?

8.10 사건이 일어날 때 제가 "광주군 출장소"에 세무과 근무할 때 인데 고지서(취득세)를 다 내보냈었어요. 나는 그 당시 쫄병이니까, 제일먼저 이주자들이 성남출장소로 중 들어 온 곳이 우리 세무과였어요. 재산세, 취득세 카드가 거기 있었거든요.

주민들이 불은 질렀는데 세무과의 취득세나 세금관련 공간에만 불을 질렀지 다른 호적이나 이런 거에는 손도 데지 않았어요. 주민들이 아무리 분노했어도 자신의 호적과 병역 등 관련된 것을 태우려고 날뛰거나 그러지 않았어요. 분노는 했지만 이성이 바탕이 있었습니다.

1971년 8월 10일, 흐린 날씨 속에 양택식 시장과의 면담을 약속 받은 주민들은 그 시간을 기다렸으나 시장이 나타나지 않게 되자 돌연 궐기대회로 이어지게 된다. 이미 군중이 모여있는 것을 본 시장이 주

민요구를 모두 수용한다고 합의했으나 합의하는 그 시간 동안 주민 궐기가 시작된 것이다. 주민들이 요구한 사항을 정리하면 다음과 같다

표 23. 주민요구사항

| |
|---|
| ① 전매입자들의 대지가격도 원 철거이주자와 같이 취급한다 |
| ② 주민복지를 위하여 구호양곡을 방출하고 자조근로공사를 아울러 실시한다 |
| ③ 경기도 당국과 협의하여 취득세부과는 보류토록 하겠으며 그 밖의 세금도 가급적 면제되도록 중앙정부와 협의하겠다 |
| ④ 주민들은 당국과 협조하여 계속 지역발전에 노력해 줄 것을 바란다 |

광주대단지 주민요구사항

## 제4절 소결: 갈등의 과정

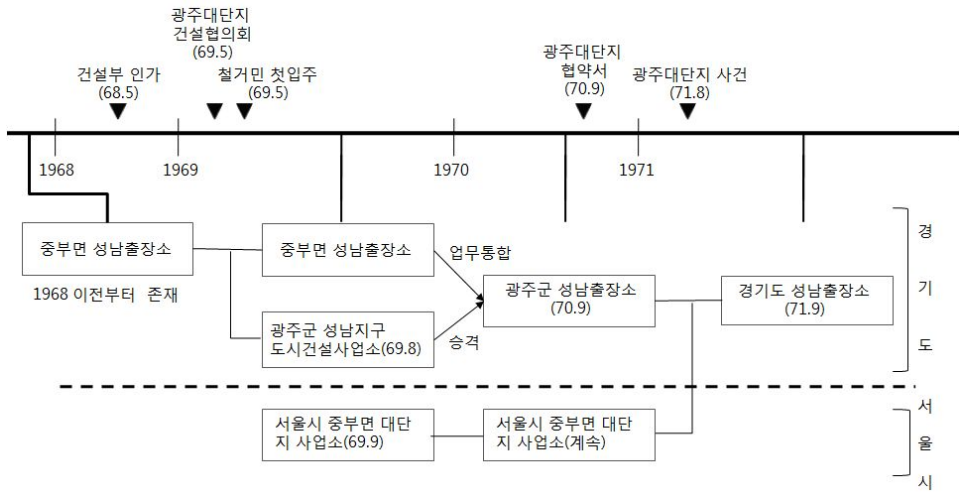
서울시 도시빈민 이주가 목표였지만, 타지역 일반입주자의 대거유입은 개발의 역량을 뛰어넘는 것이었다. 부동산 투기가 성행한 뒤 조치한 서울시의 전매제한정책과 경기도의 취득세 부과는 8.10 사건의 직접적인 갈등요인이었다.

민원은 경기도가 처리하나 개발관련 이익은 서울시가 취하는 형태에서의 부처 간 갈등, 주민과 취로사업 담당과의 갈등, 토지정비를 통한 이주민 대표와 서울시 대단지사업단 간의 갈등 등을 정리하며 사업이 이루어지는 과정을 살펴보았다. 민원이 대부분 받아들여지는 과정을 지켜보며 주민들의 요구가 최소한의 자활 대책이었기 때문에 수용되었음을 판단 할 수 있다.

# 제V장 정부의 문제해결 방안마련

## 제1절 개발주체의 일원화

표 24. 광주대단지 추진에 따른 행정체계 변화과정 모식도




출처: 행정내용 정리후 필자작성

문헌과 정부 보고서를 찾아보면서 기존 연구들과는 조금은 다른 결과를 얻을 수 있었다. 대부분의 문헌들과 연구에서는 8.10사건이 이루어 졌기 때문에 경기도로 사업이 이관되었다고 말하고 있다.

결과론 상으로는 맞지만 과정상은 다른 점을 확인할 수 있다. 실제 광주대단지 사건이 일어난 시점은 1971년 8월 10일이다. 그 이전에 1971년 3월 15일 “장관 광주대단지 순시상황보고”에서 광주군수가 경기도지사에 보고에 의하면 늘어나는 인구와 행정의 이원화 때문에 경기도에서 행정구역 개편 및 시계 실시요망이란 건의사항을 올렸고,

내무부 장관은 8대 국회 소집시 금년 내 시승격이 되도록 하겠다는 약속을 한다. 시청사 건립에 대한 자금과 현대식 건물 계획등 실질적인 움직도 같이 있었다. 또한 내무부에서 작성하여 대통령 보고사항으로 보고한 1971년 8월 4일 “광주대단지 지역개발 계획 수립 추진 상황보고”에서 보면 대통령 지시사항에 의하여 광주대단지를 서울시 위성도시 개발 독립된 자치단체(시)로 발전시키라는 대통령 지시사항에 대한 언급이 나온다. 내무부에서 관계관과 합의하여 위성도시인 지방자치단체로 개발한다는 처리방안결정의 보고를 하였고, 현 성남 출장소의 기구 및 정원을 인구 30만에 상응케하고 특수행정 수요에 대비하는 기구로 정비 보강하는 구체적인 계획을 세웠다. 이것은 광주대단지의 개발사업 주관이 서울시에서 경기도 이관이 마치 8.10사건이 발생하였기 때문이라고 모든 문헌과 자료에 나와 있지만 실제 계획에는 이미 광주군(성남시)는 최고지도자의 지시사항에 의한 시로서 발전 계획이 마련되어 있는 계획이었던 것이다. 다만 1971년 이 보고서가 올라온지 6일 뒤 8.10 사건이 발생하게 되어 이 계획은 좀 더 빨리 실행되게 됨을 확인 할 수 있었다. 결국 개발을 경기도 출장소에서 전담하고 난뒤에는 모든 개발과 해정이 일원화 되어 개발속도를 낼 수 있었고 주민들도 예전에는 3곳(광주군 성남출장소, 광주군 성남지구 도시건설사업소, 서울시 대단지사업소)의 3곳을 민원 사안마다 다녀야 했지만 일원화가 됨으로서 위민 행정에 더욱 도움을 줄 수 있게 되었다.

## 제2절 명확한 재정지원 제시

8.10 사건이 발생하게 되자 가장 놀란 사람은 바로 대통령 본인이었다. 1946년 대구 10.1 폭동, 1948년 제주 4.3 사건 이후 20여년 만에 발생한 민중행동이었다. 더군다나 대구와 제주는 서울과 거리가 있어서 심각성에 대해서 실감의 차이가 있을 수 있지만, 당시 광주는 북한과 대치중인 상황에서 고려할 때 수도 서울의 바로 아래에 불안요소가 있다는 것은 수도방어를 내세우는 박정희 대통령 입장에서는 결코 그냥 넘어갈 수 없는 사항이었다.

최고 지도자의 지시아래 국가기관의 지원과 정책 또한 빠르고 신속했다. 서울시는 광주대단지로의 모든 무허가 건물의 이주민을 중지시키고 서울시가 확보한 모든 동산, 부동산은 경기도로 이관한다는 지시였다. 서울시는 경기도에 2년 3회에 걸쳐 10억 원의 지원과 월동대책사업비 5억 원 지원 등 빠른 재정 지원이 이루어 졌다[34] 또한 서울시가 경기도에 이관한 재산은 기반시설과 대지 136만 6,600평(당시 시가 53억 5천만원)이었다. 빠른 재정지원과 행정의 일체화를 통해 경기도 출장소는 광주대단지 개발의 박차를 가할 수 있었고 성남시 태동의 힘찬 출발을 알리게 된 것이다.

34) 국무총리실(1971.10.14), "광주대단지 혀안문제 해결 보고“

## 제3절 정부의 적극적 문제해결 의지제시

광주대단지 이후 대통령의 지시가 일주일 마다 내려오는 사항에서 모든 부서는 광주대단지의 현황에 촉각을 곤두세웠다. 8.10사건이 있은 후 한 달도 안되어 수정경찰서가 확대하여 개서되었고, 월동계획과 취로지원금, 구호지원금이 빠르게 내려왔다. 당시 광주군 성남출장소에 근무한 직원에 따르면 이전 보다 질좋은 고급 밀가루가 들어왔으며 조금 더 지나자 취로사업 후 밀가루로 수당을 주던 것이 현금으로 나가게 되어 주민들이 몹시 좋아하였고, 성남시에 활력이 생겼다고 말한다. 또 다른 공무원은 성남시의 부동산 개발의 조짐이 시로 발전하기 6개월 정도 전부터 붐이 일기시작 했다고한다. 정부의 적극적인 문제해결의 의지는 성남시 발전에 지대한 영향을 미쳤으며 결국

## 제4절 소결

8.10사건 이후 정부는 기존의 서울과 성남시로 이원화된 개발의 행정을 일원화 방안을 마련하고 경기도에 일임하여 토지매수와 도시개발, 취로사업의 행정일원화를 통해 추진력과 효율성을 높일 수 있었다. 또한 전국민의 관심사로 등장하였기에 지방정부가 아닌 국가적 차원의 대처가 이루어져 주택지 건설이 아닌 독립적인 위성도시로 발전하는 기틀을 마련하였다. 경기도 일임 후 이전의 “주택지 건설사업”과 같이 단기적 성과보다는 독립시로 발전하기 위한 종합적 계획을 수립할 수 있게 되어 도시의 난개발을 줄일 수 있었다. 그러나 만약 8.10사건이 없었다면 성남시는 오히려 안정된 상황에서의 도시기반틀을 마련하였을 수 있는 경우도 고려해 봐야 한다. 물론 도시빈민들

의 외침으로서 도시의 태동이 빨라질 수 있었으나 그와의 반대급부로 중앙도시계획위원회에서 결정된 “남단녹지”의 형성으로 더 이상의 성남시 도시개발은 그 당시 멈추게 된다. 물론 후에 분당이 개발되기는 하나 만약 서울에서의 이주민이 꾸준히 유입되고 남단녹지로 지정되지 않았더 라면 성남시의 발전은 더 빨랐을 수도 있다. 지나고 난 뒤의 역사에 대해 평가는 하기 힘들지만 적어도 안정적인 도시성장과 급변하는 도시성장에 있어서는 그 것을 받아들이는 시민의 입장에서 보았을 땐 평가가 다를 수 있기 때문이다.

# 제VI장 광주대단지 개발사업의 평가

## 제1절 시대적 추진력과 계획의 허구

지금까지 광주대단지의 개발이 무리한 시행과 실천하기 어려운 계획이었음을 알고 있다. “선입주, 후계획”의 놀라운 전형으로 더 이상 이런 개발의 형태가 우리나라에서 볼 수 없었다는 것이 도시개발의 역사에서 광주대단지 개발이 얼마나 중요한 테스트 베드인가를 실감해 주는 대목이다.

아무런 생활대책과 기반시설도 없이 허허벌판에 이주민을 일명 쏟아놓고 떠나버리는 트럭을 보면서 이주민들이 느꼈던 허망함은 어떠하였을 지 상상만해도 끔직하다. 일단 사업부터 시작하고 보자는 “김현옥”시장의 단순하고도 무식한 추진력아래 애꿎은 20여 만명의 이주민만 피해를 너무 크게 봤다.

서울시는 재정형편이 부족했고, 서울시의 무허가 건물은 하루가 다르게 늘어갔으며, 지형은 도시로 개발하기 어려웠고 행정력이 미치기에는 멀었으며 모든 조건이 쉽지 않은 것이었다. 그 당시의 추진이 현재까지도 성남시 시정에 있어 본시가지의 원활한 재개발이 어려울 정도로 도시구조를 어지럽혀 놓은 현 상황에서 개발초기의 계획이 어떠한 결과로 이어지는 가를 너무도 잘 확인 할 수 있다.

그러나 역시 다른 의견 또한 들을 만하다. 인터뷰중 한구절을 언급해 본다.

[김ㅇㅇ(68세,남) 중부면 도시건설사업소 근무] 개발사업에 대한 전반적 평가

그렇게 개발을 할 수 밖에 없었을 겁니다. 기준을 현재로 바라보고 한다지만 그때 그 시절의 개발은 이해할 수가 없을꺼에요. 모든 것이 부족한 시절이었어요. (중략) 너무 무모하고 무지하게 집행이 되지 않았나 하겠지만 그러나 신도시의 개념이라던가, 우리나라에서는 그게 단초가 되어서 지금의 도시개발의 단초가 되지 않았는가 하는 의미는 부여하고 싶다. 현재 그 역량으로 판교신도시 개발까지 이어지지 않았을까 하는 생각. 물론 사는 사람들은 불편하기에 부정적으로 생각 할 수 는  그 당시 기준으로 본다면 그렇게 할 수 밖에 없었기에 이루어진 결과라 생각합니다.

## 제2절 주민들의 고통과 인내

물론 지금의 기준으로 본다면 이해할 수 없겠지만 적어도 템포를 조금만 늦추고 기반시설을 갖출 수 있는 시간을 벌 수 있는 역량은 있지 않을까? 그 시대를 살아보지 않았기에 인터뷰를 통하여 간접경험하고 책을 통해서 경험한다지만 서울시가 원주민을 속이고 유보지를 확정하거나 식수마련을 못해 급급한 상황에서는 최소한의 개발에 대한 고려가 없었다는 연구자의 판단이다. 문화 생활 까지는 못하더라도 기본적으로 사람이 살 수 있는 의식주는 해결했어야 한다고 판단된다. 우물이 없어서 아이들이 세 시간을 길러와야 마실 수 있는 상황에서 또 한 천막에 몇 가구가 같이 생활하는 삶 속에서 기본적인 인간적인 욕구 충족이 어려운 삶 속에서 이겨내며 도시기반을 닦아낸

것이다.

오늘날 성남의 본시가지 도시기반을 형성한 초기 이주민들에게 깊은 마음의 상처를 치유와 도시공간에서의 갈등에 대한 명예회복은 앞으로 성남시가 새로운 도약을 위한 첫 번째 실행과제이며, 성남시민들에게 '광주대단지사건'은 과거가 아닌 현재진행형의 문제임을 인식해야한다. 아무것도 없는 성남시의 도시기반을 마련한 광주대단지 초기 이주자들의 그 노력과 애환을 기억되고 들의 역사적 의미를 기반으로 할 때 그 도약의 의미가 더욱 빛날 수 있음을 역설한다.

## 제3절 소결: 광주대단지의 의의

광주대단지사업은 이주민들의 8.10 사건 이후로 국가의 적극적인 개입과 관심을 이끌어 냈으며, 이들의 주거안정을 이룰 수 있는 강력한 중앙정부 정책실행을 도출하였다. 결과적으로 도시개발사업이 서울시, 경기도로 나뉘어져있던 체계에서 벗어나 경기도가 개발을 주관하는 행정의 일원화를 통해 도시건설의 유기적 협조와 강한 추진효과를 얻을 수 있었고 도시빈민층이 안정된 생활을 꾸려나갈 수 있는 최소한의 기반을 마련해 주는 효과를 얻게 된다. 따라서 도시빈민의 주거 안정화는 우리사회의 내부적 불안요소에 대한 해결과 무허가 건물의 해소를 통한 국가적 이미지 제고에 큰 도움이 되었음을 시사한다. 무엇보다 개발초기의 갈등과 혼란이 수습되고 독립적인 체제를 갖추어 도시가 안정되면서 중산층이 대거 이주하여 대로변 개발을 이끌어 도시의 체질이 개선되는 효과를 얻을 수 있었다.

# 제VII장 결론

## 제1절 연구결과의 요약

본 연구는 성남 본시가지를 중심으로 광주대단지 사업의 주체별 갈등구성을 알아보았다. 개발 사업을 진행하는데 있어 주체별 갈등내용의 소개와 과정, 해결 방법을 통해 대규모 이주시 발생할 수 있는 도시문제에 대한 재정투입의 우선순위에 대한 근거임에도 불구하고 지금까지 이와 관련된 심도 있는 논의는 찾아보기 힘들었다.

지금까지 제2장에서 제6장에 걸쳐 다섯가지의 질문과 다섯 가지의 답변으로 광주대단지에 대한 가치와 의의를 고찰하였다.  그 내용을 다시 요약 정리한다.

첫째, 근대화란 무엇이며 근대화 과정에서 광주대단지 사업의 위치는 무엇인가?

이농민들의 도시이주를 통한 도시빈민층 형성을 국가의 근대화 발전 과정 중 생기게 되는 과도기적 성장통으로 본다. 국가경제가 급성장하면서 정부의 주요관심사는 근대화에 대한 전시효과와 자신감 회복에 주력하였고, 그 과정 중 필요악으로 발생한 도시빈민을 외부로부터 감춰야 할 대상으로 인식한다. 광주대단지 사업은 그 과정에서 태어난 대표적 사례였으며, 도시빈민층과 무허가건물의 재생산과정이 광주대단지의 도시공간에서 압축적으로 드러남을 볼 수 있다. 내용상

으로는 무허가 건물과 도시빈민 문제 해결을 위한 서울시의 주택지 건설 사업이었으나, 실질적으로는 국가주도의 대규모 건설 사업으로 근대화를 위한 국가자원의 총력전 중 발생된 건설사업이었다.

둘째, 광주대단지 건설사업의 배경 및 내용은 무엇이였으며 도시개발정책에 미친 영향은 무엇인가?

북한과 대치하는 국면상 국가안보가 정책의 최우선 순위였던 시대적 상황에서 끊임없는 무허가건물 지대의 확대재생산과 도시빈민층의 증가에 대해 체제위협으로 느낄 정도였다. 그렇기에 광주대단지 사업은 무리를 해서라도 반드시 성공해야 하는 사업이었다. 따라서 재정이 어려운 서울시는 개발사업 시작과 동시에 지가를 환수하여 개발사업 재정에 다시 충당하는 '경영행정'으로 이른바 땅장사를 통해 이익을 남기는 구조를 만들었다. 서울시는 광주대단지의 많은 부분이 국공유지라서 헐값으로 매입하여, 이주민에게 비싼 값에 토지를 분양하며 빠른 지가환수를 추진하면서 보장된 수익을 기대할 수 있는 상황을 조성하여 사업은 강한 추진력을 얻게 된다. 그러나 결과적으로는 주민들의 현실을 반영하지 못한 택지 행정으로서 주민들은 불만을 갖게 되었고 그것이 8.10 사건의 직접적인 계기되었다.

셋째, 광주대단지 사업 중 문제에 대한 주체별 갈등은 무엇인가?

서울시 도시빈민 이주가 목표였지만, 타지역 일반입주자의 대거유입은 개발의 역량을 뛰어넘는 것이었다. 부동산 투기가 성행한 뒤 조

치한 서울시의 전매제한정책과 경기도의 취득세 부과는 8.10 사건의 직접적인 갈등요인이었다.

민원은 경기도가 처리하나 개발관련 이익은 서울시가 취하는 형태에서의 부처간 갈등, 주민과 취로사업 담당과의 갈등, 토지정비를 통한 이주민 대표와 서울시 대단지사업단 간의 갈등 등을 정리하며 사업이 이루어지는 과정을 살펴보았다. 민원이 대부분 받아들여지는 과정을 지켜보며 주민들의 요구가 최소한의 자활 대책이었기 때문에 수용되었음을 판단 할 수 있다.

넷째, 8.10 사건이후 광주대단지 사업의 문제점에 대한 정부의 대처는 무엇이었는가?

8.10사건 이후 정부는 기존의 이원화된 개발의 행정을 일원화 방안을 마련하고 경기도에 일임하여 토지매수와 도시개발, 취로사업의 행정일원화를 통해 추진력과 효율성을 높일 수 있었다. 또한 전국민의 관심사로 등장하였기에 지방정부가 아닌 국가적 차원의 대처가 이루어져 주택지 건설이 아닌 독립적인 위성도시로 발전하는 기틀을 마련하였다. 경기도 일임 후 이전의 “주택지 건설사업”과 같이 단기적 성과보다는 독립시로 발전하기 위한 종합적 계획을 수립할 수 있게 되어 도시의 난개발을 줄일 수 있었다.

다섯째, 광주대단지 개발사업의 문제점과 대처방안을 보면서 광주대단지개발사업의 효과는 무엇인가?

광주대단지사업은 이주민들의 8.10 사건 이후로 국가의 적극적인 개입과 관심을 이끌어 냈으며, 이들의 주거안정을 이룰 수 있는 강력한 중앙정부 정책실행을 도출하였다. 결과적으로 도시개발사업이 서울시, 경기도로 나뉘어져있던 체계에서 벗어나 경기도가 개발을 주관하는 행정의 일원화를 통해 도시건설의 유기적 협조와 강한 추진효과를 얻을 수 있었고 도시빈민층이 안정된 생활을 꾸려나갈 수 있는 최소한의 기반을 마련해 주는 효과를 얻게 된다. 따라서 도시빈민의 주거 안정화는 우리사회의 내부적 불안요소에 대한 해결과 무허가 건물의 해소를 통한 국가적 이미지 제고에 큰 도움이 되었음을 시사한다. 무엇보다 개발초기의 갈등과 혼란이 수습되고 독립적인 체제를 갖추어 도시가 안정되면서 중산층이 대거 이주하여 대로변 개발을 이끌어 도시의 체질이 개선되는 효과를 얻을 수 있었다.

## 제2절 정책적 시사점 및 한계

본 연구는 실제 광주대단지에서 삶을 영위해 나갔던 주민들과, 사업을 추진하면서 당면 과제를 풀어나갔던 공무원들의 40여년 이란 시간에 녹아든 경험을 바탕으로 짧은 시간적 범위 아래 대량의 이주민이 발생시 이주민이 가장 필요하다고 생각하는 요소에 대한 우선순위를 기반으로 국가재정투입의 우선순위를 제안한 한다는데 의의를 가진다.

특히 대량의 이주민이 발생하여 대단지 사업계획시 발생하였던 주요 갈등 부분에 대해 정리하고 그것의 해결과정을 살펴보면서 주체별 갈등 설정의 문제에 있어서 발생가능한 갈등별로 체계적인 기준을 제시할 수 있다는 것이 본 연구에서 찾은 장점이라고 할 수 있다.

우리나라는 아직까지 휴전중인 국가이다. 급변하는 세계정세 있어 북한의 지도자 자질, 세계적 경제에 부합, 군부동향 등에 따라 예측하기가 어려운 상황에서 정권을 유지하고 있다. 따라서 언제든 급변상황이 발생할 수 있으며 그에 따른 통일을 준비하는 자세가 필요한 것이다. 북한의 급변 상황 시 당장 발생하게 되는 약 70만[35] 이상의 대규모 탈북 난민 발생 시 기반시설 하나 없는 허허벌판에 도시빈민들을 쏟아 놓고 떠난 40여 년 전의 그 아픈 소중한 경험은 큰 도움이이 될 것이다. 북한의 급변상황과 통일시를 대비하여 휴전선 인근에 “북한의 난민 수용단지 건설계획”등이 마련되고 있으나 실제로 사업을

35) 박상봉(2010.9.29), “난민 70만명 예상” 월간 이슈와 정책

추진함에 있어 그 안에서 발생가능한 갈등이나 요구사항, 운영에 대한 고려는 현실을 반영하지 못한 것 채  물리적인 기반 조성과 재정 마련에만 관심을 두고있다. 따라서 시대에 맞는 물리적 조건과 도시 서비스의 제공 등 분석이 뒷받침 된다면 우리나라에서 향후 발생할 가능성이 높은 대량 탈북자 정착지촌의 성공과 재정우선투입 요소에 대한 세밀한 전략수립에 기여할 수 있을 것이다.

## 제3절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구는 광주대단지를 기준으로 초점을 맞추어 진행하였으나,

그리고 연구는 광주대단지로 한정하였으나, 다른 정착지 촌 혹은 이주민촌의 경우 주요 집적지가 위요된 공간이나 다른 조건이 다수 있어 전 정착지 촌에 대한 대표성을 확신하기는 어렵기 때문에 다른 지역의 이주민이 기반이 된 도시에 대한 연구도 필요할 것으로 판단된다. 이러한 연구는 국내 간 도시빈민의 비교분석도 가능하며 지역별 특성 또한 흥미로운 결과로  도출 될 수 있을 것이다.

본 연구에서 사용한 눈덩이 표집(snowball sampling) 방법은 정보제공자의 경험에 기반하기에 객관성을 입증한다는 한계로 지적될 수 있다. 이는 현재 40여년이 지났기에 시간이 흐르면 흐를수록 정보제공자는 더 줄어들 수 있어 아쉬움이 남는다.

# 제VIII장 참 고 문 헌


1. 남원석(2003), “도시빈민 주거지의 공간적 재편과 함의” 특집, 신자유주의 시대 한국의 공간, 86p. 한국도시연구소
2. 김수현(2006), “1971년 광주대단지 사건 연구”, 13p. 서강대학교 정치외교학과 석사학위논문
3. 박영인(1991), “60년대 이후 한국 이농현상의 특성에 관한 일 연구”, p10. 동아대학교 석사학위논문
4. 김한섭(2002), “한국 도시 빈민 형성원인과 문제에 관한 연구”, p6. 대전대학교 석사학위논문
5. Hobert j, Gans(1972), "The Positive Function of Poverty", vol78(Sep), p287, Amercan Journal of Socielogy.
6. 문석남(1996), “한국 도시화의 유형과 특성” p72, 국제비교한국학회
7. 이연호(2009), “발전론”, p92-120, 연세대학교 출판부
8. Johnson, C(1982), "The growth of industrial policy 1925-1975", Cambridge, Harvard University Press
9. 박태균(2002), “1950,60년대 경제개발 신화의 형성과 확산”, p75-109, 동향과전망 통권 제55호, 한국사회과학연구소
10. 김영모(1982), “현대사회정책론”, p106, 한국복지정책연구소
11. 손정목(2003), “서울 도시계획 이야기”, 한울
12. 손정목(2003), “광주대단지 사건”, 기획연재, 도시50년사(11월호)
13. 성남시사(2004), “성남의 역사”, 성남시사편찬위원회
14. 김동춘(2011), “성남대단지사건의 재조명 - 1971년 8,10 광주대단지 주민항거의 배경과 성격”, 공간과사회 2011 제21권 4호(통권 38호)

15. 김원(2008), “1971년 광주대단지 사건 연구 – 도시봉기와 도시하층민”, 제18호, 기억과 전망
16. 박지환(2005), “분당 신도시의 사회적 생산과 구성”, 한국문화인류학회
17. 조명래(2011), “8.10 성남대단지사건의 재해석과 성남 도시정체성의 모색”, 공간과사회 제21권 4호(통권 38호)
18. 장세훈(1988), “현대한국자본주의와 계급문제” – 서울시의 무허가 정착지 철거정비정책을 중심으로, p124, 문학과 지성사
19. 김왕배(1991), “자본축척과 지역 불균등발전”, 공간과 사회
20. 박기정(1971), “광주대단지 사건” 신동아
21. 문기식(1989), “한국도시빈민의 실태와 대책에 관한 연구” p18, 경기대학교 석사학위논문
24. 김형국(1989), “도시화 국가 그리고 도시빈민” –불량촌과 재개발) p190, 나남
22. 대통령비서실(1971. 5. 16), “광주대단지 철거민 현황, 문제점 및 대책”, 대통령기록관
23. 내무부(1971. 8. 4), “광주대단지 지역개발 계획수립추진 상황보고”, 대통령기록관
24. 대통령비서실(1971. 10.1), “광주대단지 사업 인수인계에 대한 중간보고”, 대통령기록관
25. 대통령비서실(1971.10.14), “광주대단지 제안문제 해결보고”, 대통령기록관
26. 내무부(1971), “광주단지종합대책”, 대통령기록관
27. 광주대단지사업 종합계획관계철(1970), “광주대단지사업종합계획”, 국가기록원 나라기록포털

28. 신도시개발[광주 대단지 건설사업](1970), “회의자료” , 국가기록원 나라기록포털
29. 신도시개발[광주 대단지 건설사업](1971), “장관광주 대단지 순시상황 보고”, 국가기록원 나라기록포털
30. 신도시개발[성남 단지현황 및 대책](1971), “광주대단지 영세민 구호계획”, 국가기록원 나라기록포털
31. 신도시개발[성남 단지현황 및 대책](1971), “광주대단지 현황”, 국가기록원 나라기록포털
32. 신도시개발[광주 대단지 건설사업](1971), “성남지구 대책위원회 구성”, 국가기록원 나라기록포털
33. 광주군(1971.3.29), “광주대단지 건설협의회 안건제출”
34. 광주군(1971.4.30), “광주대단지 사업현황”,
35. 경기도(1970.12.12). “도시권행정협의회운영강화지침”
36. 경기도(1971.1.20), “수도권행정협의회합의사항조치결과”
37. 서울시(1971), “제4회 수도권행정협의회부의안건”
38. 경기도(1971), “제4회 수도권행정협의회부의안건”
39. 경기도(1971.3.18) “제4회 수도권행정협의회개최 결과보고서”
40. 광주군(1971), “제6회 광주대단지건설협의회 부의사항”
41. 서울시(1971.3.30), “제5회 광주대단지건설협의회 회의자료”
42. 경기도(1971.3.30), “제5회 광주대단지 건설협의회 부의사항”
43. 광주군(1971.4.30), “광주대단지 사업현황”

# The conflict composion among classify subjects in Gwangu grand housing complex construction

: focused on an existing urban district of Seongnam

Kwon, Rak Yong

A DISSERTATION
IN
URBAN PLANNING

Presented to the Graduate School of Seoul National University in Partial Fulfillment of the Requirement for the Degree of Master

Supervised by

Professor Jung, Chang Mu

Department of Civil & Environmental Engineering
College of Engineering
Seoul National University

August 2012

Graduate School of Seoul National University

# Abstract

## The conflict composion among classify subjects in Gwangu grand housing complex construction

: focused on an existing urban district of Seongnam

**Kwon, Rak Yong**

Department of Civil & Environmental Engineering

The Graduate School

Seoul National University

In this study, I focused on the role of urban area in Korean modernization history, to understand what function and role urban area provided. Based on its function and role, I tried to find out the milestone to further a step. The subject to be analyzed is a Gwangju grand housing complex construction.

Gwangju grand housing complex incident was a fight for lives of urban poor who were migrated by truck on 10th of August, 1971, followed by government policy. Although it was the urban poor' protest to the government to provide residents' self-support measure, the government and the press ignored the residents'

voices and labeled the protest as a "riot" or "disturbance", offended the initial Seongnam migrants' mind.

Regaining the reputation about conflict in urban space is the first assignment for Seongnam to leap. While previous researches on the 8.10 incident focused on political rebellion and uprising, this research focuses on the experiences and the voices of the residents who pioneered the barren environment and found out their way to live and the public officials who carried out the projects to solve the problems for 40 years. For Seongnam citizens, Gwangju grand housing complex incident is not a past, but a present progressive problem. For this reason, this study focuses on the structural process and the conflict composion among classify subjects relations in urban space surrounding the development of Gwangju grand housing complex, which was a Seongnam naissance.

This study defines the value and the significance of the Gwangju grand housing complex project in modernization history, and considers the changes and possibilities brought in urban policies by examine conflict composion among classify subjects

First, what is modernization and where the Gwangju grand housing complex project is in process of modernization?

The formation of urban poor layer by peasants' migration to urban area can be seen as a growing pain of transition period in the process of a nation's modernization. With rapid growth of national economy, government focused on the demonstration effect and regaining confidence, perceived urban poor, which occurred as a necessary evil, as objects to be concealed. Gwangju grand housing complex construction was a representative case in the process of modernization, and it can constrictively be seen in the reproduction process of urban slum and unauthorized buildings. Gwangju grand housing complex project was a project to solve unauthorized buildings and urban slum residents' problems on the surface, but in real it was a government-leading large scale construction project.

Second, what was the background and the content of the Gwangju grand housing complex project and what was its impact on urban development project?

Massive reproduction of unauthorized buildings and increasing number of urban slum residents were threats to the Korean government system in the time of confrontation between South and North Korea and national security was number one government policy in South Korea. For the government, Gwangju grand housing complex project must be successful even with some

sacrifice. Because of financial difficulty, the Seoul municipal government made a profit making structure by so-called "business administration": as soon as the development started, the government clawed land price back, and put that money back into the project. The Seoul municipal government created profitable situation by buying Gwangju grand housing complex land in cheap price, because the land was originally owned by government, and selling it for higher rate to the migrants. Thus the project got a positive drive force. However, this land administration did not reflect the reality of the residents. This led residents to have grievance toward the government which caused 8.10 incident.

Third, what was the conflict composion among classify subjects surrounding Gwangju grand housing complex project problem?

The goal of this project was to migrate Seoul-area urban poor, but abundant amount of new general tenants from other than slum area beyond development capacity. After the massive speculative real estate investment, Seoul municipal government put monopoly restriction policy and Gyeonggi municipal government imposed acquisition tax. These policies were the direct conflict components on the 8.10 incident.

Conflicts between government branches due to Gyeongi municipal government deals with civil complaints while Seoul

municipal government takes development profit, between residents and job-producing project staff, between representative of migrants and Seoul grand housing complex ministry are reviewed to look over the process of the project. Civil complaints were mostly accepted because residents' requests were minimum self-support measure.

Fourth, what were the governmental countermeasures on Gwangju grand housing complex project after the 8.10 incident?

After the 8.10 incident, the government came up with the way to combine administration and development which originally was separated to Seoul and Gyeonggi municipal government. As a result, Gyeonggi municipal government took over administration and development role, such as buying land, urban development, job-producing projects, thus was able to raise the driving force and the efficiency in whole project. Gwangju grand housing complex project drew interest to the people countrywide; therefore the project became a project for the central government, which set the base work to become a satellite town. After the project was passed to the Gyeonggi municipal government, the government was able to make a comprehensive plan to become an independent city, not just "housing construction project"as before, and to prevent urban sprawl.

Fifth, while looking at the Gwangju grand housing complex development project's problems and countermeasures, what are the effects of the Gwangju grand housing complex development project?

After the 8.10 incidents of migrants, countrywide attention and governmental intervene were drawn to the Gwangju grand housing complex project and the central government policies were able to accomplish the migrants' residence stabilization. As a result, urban development project was able to get close collaboration with urban construction and strong propellant effect by unifying development and administration, and provided minimum groundwork for urban slum residents to settle their lives. Residence stabilization for urban slum residents solved internal instability factors of our society and helped improving national image by removing unauthorized buildings. After the initial conflicts and disorders are solved, massive mid-income people migrants to the area led to the development aside boulevard and to the improvement to the city.

In this study, the object of accommodating massive migrants in a short time period like Gwangju grand housing complex project, and conflicts and experiences administrative, developing project, migrants underwent in urban development are organized. This

study concludes with policy implications for the governments to set the priority of national finance input, and to handle conflicts or problems in refugee camp or temporary accommodations in case of South and North Korea are unified and North Korean paupers migrate to South Korea, based on this study.

Korean modernization was based on urban poor' labor force. For Seongnam's new leap, we have to remember the initial migrants' sorrows and significance, and to be based on their historical meaning.

keywords : Gwangju Grand Housing Complex, urban poor, conflict composion, modernization, migrants
*Student Number* : 2010 - 20927

# <감사의 글>

연구실에서 수없이 지새웠던 하얀 밤들이 기꺼울 만큼 많은 것을 배우고 성장할 수 있었습니다. 이 논문으로 그간의 배움과 도시계획에 필요한 안목을 정리 할 수 있는 기회가 되지 않았나 생각합니다.

먼저 항상 부족하던 제게 도시계획가로서 지녀야 할 “세상을 바라보는 시각”을 깊은 안목으로 지도해 주신 정창무 교수님께 감사의 말씀을 올립니다. 또한 밖에선 소주 한 잔과 함께 고민을 나눴던 동료로서, 연구실에선 서로의 지식을 공유하며 언제나 긍정적 에너지를 주었던 도시계획연구실 식구들에게 감사의 말을 전합니다.

그리고 인터뷰 과정에서 도움을 주신 성남시민 여러분들과, 성남시 공무원 출신 분들께 깊은 감사의 말씀을 올립니다. 대부분 70~80대의 고령이셔서 앉아계시기도 · 대화 나누기도 힘드셨을 텐데도 불구하고, 40년도 지난 기억을 더듬으시며 가슴이 아프고 마음이 저미는 소중한 과거를 말씀해 주신 그 깊은 뜻을 소중히 간직하겠습니다. 광주대단지 시절의 이주민과 공무원들이 겪었던 애환을 기억하고 오늘날의 성남시를 일류도시로서 만들어 내는데 밑바탕이 된 당신의 수고와 헌신에 머리 숙여 감사드립니다.

끝으로 언제나 저를 믿고 사랑으로 감싸주시는 부모님과 동생식구에게도 글로 다 쓰지 못할 감사를 드립니다. 가족이 행복하기에 의정활동과 학업 등 모든 일을 행함에 있어 樂容의 뜻처럼 항상 웃을 수 있었습니다. 무뚝뚝한 맏아들이라 표현에 익숙하지 못했기에 이 기회

를 빌어 한 평생 두 아들에게 한없는 사랑을 베풀어주신 부모님께 참으로 사랑한다고 말씀드리고 싶습니다.

“남에게 꽃으로 보이라”라는 할머니께서 남겨주신 말씀과 “올바른 행동”을 강조하셨던 부모님의 가르침처럼, 그동안 사회로부터 배운 지식과 능력에 대해 감사한 마음을 갖고, 세상의 이로운 발전을 향해 보답하는 삶을 살도록 하겠습니다.

감사합니다.

2012년 8월 1일

성남시의회의원

권 락 용 올림