

의식 개선을 통한 환경관리:

1970년대 초 도시의 환경 문제와 도시새마을운동*

원주영†

1. 서론

그동안 1960-70년대에 대한 과학사 연구들이 고도성장기의 경제적 성장의 토대가 되었던 지식, 인공물, 제도 등에 주목해 왔다면,¹ 최근의 연구들은 환경 관련 문제들에 초점을 맞춘다.² 예를 들어 원주영은 1962년부터 도시에서 대기오염 문제로 링겔만 차트라는 도구를 이용해 차량 단속을 시작했음을 검토하며 고도성장기에 환경규제가 시행된 방식을 드러냈다. 신재준은 1970년대 공해라는 개념이 사회적 관심의 대상이 되면서 산업공해라는 좁은 개념에서 ‘환경’이라는 보다 넓은 개념으로 전환될 가능성이 열렸음을 보였다. 고테우는 1970년 이후 산업시설 인근 주민의 생존권 투쟁이 출현했으며, 그 결과 1970년대 후반부터 정부 역시 환경 문제를 무시할 수 없게 되었음을 확인했다.³ 마지막으로 이슬기는 1970년대 통일벼의 보급에는 과도한 농약

DOI: <http://dx.doi.org/10.36092/KJHS.2023.45.1.43>

* 본 논문의 완성에 큰 도움을 주신 세 분의 심사위원과 편집위원장님께 감사드립니다. 논문의 시작부터 마무리까지 모든 과정에서 귀중한 도움을 주신 현재환 선생님께서도 감사드립니다.

† 부산대학교, chuyoungwon@gmail.com

¹ 문만용, “박정희 시대 담화문을 통해 본 과학기술정책의 전개”, 『한국과학사학회지』 34:1 (2012), 75-107; 문만용, “근현대 한국 과학사 연구의 현황과 과제”, 『역사학보』 239 (2018), 399-418; 김태호, “한국 근현대 과학사 연구의 최근동향”, 『역사학보』 223 (2014), 351-370.

² 최형섭, “익숙한 서사와 새로운 질문: 근현대 한국 과학사 연구의 최근 동향”, 『역사학보』 255 (2022), 477-494.

사용으로 인한 농약 중독이란 문제가 상존하고 있었다는 점을 보였다.⁴ 이밖에도 1960-70년대의 공해 문제의 기원을 식민지기에서 찾는 장기사적 관점의 환경사적 접근도 이루어지고 있다.⁵ 이와 같은 연구들은 고도성장기 경제 성장을 위한 도구로서의 과학기술 논의에서 벗어나 급속한 성장 이면에 놓여있었던 여러 문제들을 가시화함으로써 1960-70년대를 사회사적 측면에서 바라볼 수 있는 계기를 제공한다.

본 연구는 이러한 과학사 연구의 최근 흐름을 좇아 1970년을 전후로 새롭게 등장한 도시의 환경 문제와 그 대응 방식에 주목한다. 당시는 과학기술자는 물론 예방의학자, 행정학자, 사회학자 등 다양한 전문가 집단과 정부 관료층이 도시 인구의 급속한 증가를 대기오염, 수질오염 등 각종 공해 현상의 원인이자 한국 사회의 위기로까지 인식하던 시기였다. 이들이 제기하는 도시의 환경 문제에 대한 대응으로 정부는 1972년부터 도시새마을운동을 추진했다.

최근까지 역사학자들은 새마을운동은 주로 박정희 정권의 농촌 근대화와 소득증대를 위한 운동인 동시에 체제 안정화를 위한 도구로 이해해왔다. 이 가운데 1972년을 기점으로 새마을운동에 도시의 환경 문제 해결이라는 새로운 목표가 더해졌다는 사실은 별다른 주목을 받지 못했다.⁶ 그러나 도시새마을운동은 정부가 환경 문제에 소극적으로 임했다고 지적하기만 했던 기존의

3 원주영, “디젤 자동차 시대의 대기오염 관리: 1960-70년대 한국 정부의 공해차량 단속과 책임의 개인화”, 『환경사회학연구 ECO』 24:1 (2020), 303-331; 신재준, “1970년 전후 공해(公害)의 일상화와 환경권 인식의 씨앗”, 『역사문제연구』 25:1 (2021), 523-555; 고태우, “1970년대 한국의 공해(公害) 상황과 재난 인식”, 『개념과 소통』 28 (2021), 7-52.

4 이슬기, “농약을 중심으로 본 녹색혁명: 1970년대 증산과 공해에 가려진 농약 중독”, 『한국과학사학회지』 43:1 (2021), 214-235.

5 Kang Yeonsil, “Transnational Hazard: A History of Asbestos in South Korea, 1938-1993,” *The Korean Journal for the History of Science* 43:2 (2021), 433-358; Lee Jongmin, “Engineers for Seoul: Sewage Treatment and the Professionalization of Sanitary Engineering in Korea,” “Transnational Hazard: A History of Asbestos in South Korea, 1938-1993,” *The Korean Journal for the History of Science* 43:2 (2021), 483-504.

6 예를 들어 다음을 참고. 고원, “박정희 정권 시기 농촌 새마을운동과 ‘근대적 국민 만들기’”, 『경제와사회』 69 (2006), 178-201; 이영미, “1970년대 과학기술의 “문화적 동원”: 새마을기술봉사단 사업의 전개와 성격” (서울대학교 석사학위논문, 2009); 김연희, “농촌 전기 공급사업과 새마을운동”, 『역사비평』 97 (2011), 397-425; 박해남, “한국 발전국가 시기 사회정치와 부랑인의 사회적 배제”, 『민주주의와 인권』 19:4 (2019), 233-272.

서술을 넘어 공해라는 환경 문제를 ‘사회적’으로 해결하고자 했던 1970년대의 대응 방식을 이해하는 데 중요한 사례이므로, 보다 적극적으로 검토되는 일이 필요하다.⁷

본 논문은 도시새마을운동이 도시의 환경적, 사회적, 정치적 문제 해결을 위한 수단으로 추진되었으며 궁극적으로 도시새마을운동이 도시의 환경 문제를 도시 주민의 의식 수준과 동일시하면서 환경 문제의 책임이 도시의 주민에게 있다는 관점을 각인시키려는 데 그 목적이 있었음을 드러낼 것이다. 이를 위해 본 연구는 도시화로 인한 환경 문제 해결을 위해 서울시가 추진해왔던 정책적 변화들을 살펴면서 도시새마을운동이 단순히 농촌새마을운동을 확장하는 형태가 아닌 무허가주택이란 문제를 중심으로 도시의 환경적, 사회적 문제 해결을 위한 도구로 고안된 것임을 보일 것이다.

이를 위해 2절에서는 1970년을 전후로 인구 증가로 인한 도시의 환경 문제가 논의되던 양상을 다룬다. 3절에서는 도시 문제 해결을 위해 서울시가 추진했던 도시새마을운동의 특성을 살펴보고, 4절에서는 도시새마을운동이 농촌새마을운동의 단순한 확장이라 보기 어려운 이유를 서울시 도시개발과정과 연결지어 검토할 것이다. 5절에서는 도시새마을운동이 전개되면서 도시의 환경적 오염이 도시 주민들의 ‘의식 수준’과 연결되는 문제로 설명되었다는 점을 통해 1970년대 초 시작된 도시새마을운동에 기초한 환경관리의 성격을 확인할 것이다.

2. 무허가주택, “도시의 암적인 존재”

도시의 확산으로 번져가는 오염의 도가 더해감에 따라 비교적 신선한 공기와 물은 모든 천연자원 중에서 가장 희소가치를 갖게 되리라. (중략) 최근에는 비교적 깨끗한 공기도 마찬가지로 일종의 새로운 자원이란걸 알게 됐다. 만일 현재의 진도로 대기오염이 계속된다면 금세기말까지 많은 공기를 보존하는데 다액(多額)의 공공(公共) 역(域)은 민간 경비를 염출해야할 판이니 공기와 같이 급격히 코스트 상승이 예견되는 천연자원도 별로 없으리라. 이런 의미에서

7 예를 들어 다음을 참조. 김광임, 『한국의 환경 50년사』 (한국환경기술개발원, 1996); 문태훈, “한국 환경정책의 변화와 과제, 1963-2007”, 『한국정책학보』 17:3 (2008); 서울대학교 행정대학원 국가리더십연구센터, 『환경정책의 역사적 변동과 전망』 (문우사, 2015).

공기가 “무상(無償)”이란 현재의 사고방식을 고쳐야 할 날도 멀지 않다.⁸

1970년을 전후로 도시의 인구집중은 심각한 환경 문제의 원인으로 인식되었다. 1966년부터 1970년까지 전국의 인구 증가율이 평균 1.9%에 머물렀던 반면, 서울의 인구는 평균 9.8% 급증했다.⁹ 위의 인용문과 같이 도시 인구의 증가는 미래에 대한 어두운 전망과도 연결되었다. 전문가들은 공해의 발생이 경제적 발전을 의미 없는 것으로 만들 수 있다는 위기의식 속에서 과학기술계가 정부 그리고 산업계와 협력하여 대응책을 마련해야 한다는 주장을 펴기 시작했다.¹⁰ 이러한 가운데 과학기술의 발전이 반드시 번영과 복지로만 이어지는 것이 아니기 때문에 과학기술을 적절하게 관리하고 조절해서 사용해야 한다는 주장도 제기되었다.¹¹

공해 문제에 대한 국가적 대응도 이어졌다. 1969년 공해방지위원회가 공해방지 관리인 및 환경위생감시원 교육을 목적으로 설립되었으며,¹² 1970년에는 보건사회부 내에 공해과가 만들어지는 등 행정적 변화 또한 일어났다. 1967년에 국립보건연구원과 서울시 위생시험소에 각각 공해과가 신설된 것을 시작으로 가톨릭대학교 산업의학연구소, 연세대학교 공해연구소 등 공해 관련 시험 및 연구기관들이 만들어졌다.¹³ 공해 문제를 주제로 한 『과학과 기술』 특집호가 발간되었으며,¹⁴ 과학기술처는 공해 전문 연구기관의 설립을

8 과학기술단체총연합회, “공해없는 내일의 도시개발을 위하여”, 『과학과 기술』 5:9 (1972), 15-17.

9 고태우, 앞의 글.

10 신응균, “의장 개회사”, 『한국의 공해현황과 그 방지대책에 관한 학술회의 보고서』 (한국과학기술연구소, 1970); 한국과학기술연구소, 『환경조절을 고려한 도시 및 지역개발 계획에 관한 연구』 (과학기술처, 1971).

11 김계중, “국가발전과정에서 왜 인간환경문제를 고려하여야 하는가?”, 『과학과 기술』 8:12 (1975), 36-43.

12 차철환, “자원개발과 환경오염의 대책”, 『한국의 인구문제와 대책: 인구정책 세미나 종합 보고서』 (한국개발연구원, 1976), 481-516; “연세대연구소 지정 공해방지협 개업”, 『매일경제』, 1969. 3. 12.

13 국가진단연구소, 『환경 보전과 공해 방지를 위한 원인 규명 및 대책 연구』 (과학기술처, 1970).

14 『과학과 기술』의 2권 3호는 다음과 같이 예방의학자들의 글을 중심으로 공해에 관한 특집호로 출판되었다. 맹중재, “공해 문제-공해”, 『과학과 기술』 2:3 (1969), 13-17; 권숙표, “공해 문제-도시 및 산업공해”, 『과학과 기술』 2:3 (1969), 18-22; 주길화, “공해 문제-대기 오염”, 『과학과 기술』 2:3 (1969), 23-25; 차철환, “공해 문제-소음 및 진동과 공해”, 『과학

고려하기도 했다.¹⁵

1970년대 초 공해는 누구든 성가시고 귀찮은 것이면 무엇이든 공해라고 부를 정도로 일상적 표현으로 사용되었는데,¹⁶ 당시 환경 문제 중에서도 가장 ‘성가신’ 문제를 가리키는 단어는 “도시공해”였다. 이 표현은 예방의학자 차철환이 내무부의 도시 문제 관련 연구서로 출판한 책의 제목이기도 했다. 도시공해라는 표현은 단순히 공해가 발생하는 장소적 의미를 강조하기 위함이 아니었다. 차철환에 따르면 도시공해는 “인구의 도시집중과 도시의 산업화에 따른 오염 현상의 심화”로 ‘대기오염’, ‘하천 오염’, ‘소음·진동’과 같은 현상과 더불어 상수도과 하수도의 미비 등 도시의 문제들을 총칭하는 개념이었다.¹⁷ 또한 예방의학자 권숙표는 도시공해가 다른 지역에서의 공해와 근본적으로 다른 특성을 지닌다고 주장했다. 그에 따르면 도시에서는 오염물이 집중되는 문제 때문에 각 공장이나 자동차에서 아주 작은 양의 오염물질이 배출되더라도 누적되는 오염물질의 총량이 막대하다는 점이 특징이었다.¹⁸ 환경 전문가들 사이에서는 “공해(公害, public nuisance)”라는 말을 환경오염과 동일한 것으로 여겨서는 안 되며 주택부족, 상·하수도 미비, 폐기물의 증가, 천연자원의 부족 등 더 광범위한 도시에서의 문제들을 포함하는 개념으로 이해해야 한다는 지적도 이어졌다.¹⁹

1970년을 전후로 한국의 전문가들이 환경, 공해의 문제를 ‘도시공해’, 혹은 ‘도시 문제’로 표현하기 시작했을 때 도시의 환경 문제는 산업현장의 공해 문제를 넘어 더 복잡한 문제들을 가리키는 것이었다. 예를 들어 연세대학교 도시문제연구소의 노정현은 대도시의 주택난으로 판자촌이라 불리는 슬럼이 확대되면서 도시가 물리적, 정신적 병에 걸려 있다고 표현했다. 물리적 병이란 인구집중으로 교통난, 주택난 등의 문제와 더불어 대기나 하천의 오염과 같은 공해 문제, 그리고 누적된 쓰레기, 소음 문제 등 도시에서의 포괄적인 환경 문제들을 가리켰다. 정신적 병이란 인간소외, 범죄율의 증가 등

과 기술』 2:3 (1969), 26-32.

¹⁵ 한국과학기술단체총연합회, “환경개선과 과학기술의 역할”, 『과학과 기술』 5:11 (1970), 33-34; “「공해」 과학연구소 과기처 연내 설치”, 『매일경제』, 1970. 7. 17.

¹⁶ 박영혜, “공해란 말의 공해”, 『새가정』 10 (1974), 36-37.

¹⁷ 차철환, 『도시공해: 이론과 실제』 (내무부·한국도시행정협의회, 1969).

¹⁸ 권숙표, “공해대책의 긴급성”, 『과학과 기술』 4:1 (1971), 49-54.

¹⁹ 노용희, “환경의 의미”, 『건축사』 6 (1973), 42-44.

도시화 속에서 발생하는 각종 사회적 문제를 가리켰다.²⁰

같은 맥락에서 행정학자 신종순은 도시의 인구가 많아지고 복잡해질수록 도시병태 그리고 도시악(惡)이라 부르는 문제가 발생하게 되며, 도시는 사람이 살기 곤란한 곳이 된다고 주장했다. 그에 따르면 도시병태란 공장과 자동차의 매연으로 인한 공기오염은 물론 소음과 진동, 수질오염, 악취, 그리고 상·하수도 시설의 부족, 오물처리 시설의 부재, 주택난과 교통난 등 다양한 문제들을 포괄하는 개념이었다. 이 개념에는 공원과 녹지의 부족, 어린이 놀이터의 부재와 열악한 노동조건, 극심한 빈부격차와 범죄율 증가 등 도시의 인구집중에 따른 환경적, 사회적 부작용들을 모두 포함하고 있었다.²¹

정책적 영역에서 도시 문제의 해결은 기본적으로 그 원인 제공자인 이주민들에게 있는 것으로 논의되었다. 당시 도시의 환경 문제를 담당할 전담 부서 설치와 과학적 기준에 근거한 대책 마련이 필요하다는 주장이 없지는 않았지만,²² 서울시장과 서울시 관료들은 “경제적 기반 없이 무작정 도시로 상경하는 사람들”에게 도시 문제의 책임이 있다고 여겼다. 이들은 대기오염과 수질오염 등 각종 공해 현상보다 무작정 사람들이 도시로 집중되는 현상이 “도시 오염(urban pollution)”의 근본적인 원인이라고 지적했다.²³

내무부의 관료들 역시 도시로 유입되는 이주민들을 문제적 대상으로 여기고 있었다. 내무부 지방국장 손수익은 도시로 이주한 인구의 대부분이 “후진적이고 낙후된 사회개념을 그대로 지닌 채” 농촌에서 유입되었고, 이 점에서 도시 문제의 책임이 이주민들에게 있다고 지적했다.²⁴ 이렇게 관료들이 이주민들을 문제시했던 이유는 이주민의 증가에 비례해 무허가주택의 발생이 늘어나던 당시의 상황 때문이었다.

무허가주택이란 ‘무허가 건물’, ‘판자촌’, ‘무허가 판자촌’, ‘불량주택’ 등으로 다양하게 불렸는데, 주로 경제적 기반 없이 서울로 이주해온 사람들이 공원이나 야산, 하천변에 허가 없이 나무와 진흙 등을 이용해 만든 주거시설이었다.²⁵ 대부분 화장실을 갖추고 있지 않았고, 화재나 수해에도 취약했으

²⁰ 노정현, “도시화와 인간문제”, 『기독교사상』 13:3 (1969), 31-35.

²¹ 신종순, “도시병태와 정신혁명”, 『도시문제』 7:3 (1972), 35-43.

²² 국가진단연구소, 앞 책; 『공해현황과 그 대책』 (서울특별시 공무원교육원, 1970).

²³ 고건·노응희·박병계·손정목·전석홍·차철환·최상철, “한국도시 행정의 회고와 전망: 한국도시행정의 어제와 내일을 중심으로”, 『도시문제』 7:1 (1972), 24-61.

²⁴ 손수익, “72년 도시행정의 주요시책”, 『도시문제』 7:1 (1972), 4-16.

며,²⁶ 골목이나 공터 없이 비좁게 지어진 탓에 오물이나 쓰레기를 따로 분리해 버리기도 어려웠다. 이런 이유로 무허가주택의 주민들이 공동으로 사용하는 우물 옆에 쓰레기나 오물이 쌓일 정도로 위생 수준이 낙후되어 집단 괴질이 발생했다.²⁷ 서울시의 한 보고서는 무허가주택의 증가가 도시의 계획적 발전을 저해하고 공중보건을 취약하게 만들 뿐만 아니라 도시의 환경과 미관까지 훼손해 서울시에 과도한 부담을 제공하는 문제적 대상이라고 지적했다.²⁸ 서울시는 이러한 무허가주택을 “도시의 암적인 존재”라 표현하기도 했고,²⁹ 도시개발사업을 추진하면서 철거해야 할 대상으로 여겼다. 1972년 서울시에서 도시새마을운동이 시작되면서 이러한 무허가주택은 ‘현지개량’이라는 방법을 통해 개선되고 관리되기 시작했다.

3. 도시새마을운동을 통한 도시 문제의 해결

새마을운동은 1970년 4월 22일 ‘새마을 가꾸기 운동’으로 시작되었다.³⁰ 이 운동은 이듬해 환경개선사업을 중심으로 전개되었으며, 그 결과 전국의 33,267개 농촌 마을에서 마을 뒷산에 나무를 심고, 마을 입구의 길을 넓히며, 하천을 정비하고, 공동 우물이나 빨래터를 조성하는 일이 이루어졌다.³¹ 1972년 1월 박정희는 도시에서도 새마을운동이 시작되어야 한다고 강조했고,³² 김현옥 내무부 장관 역시 도시와 농촌 구분 없이 모두 새마을운동을 추진해

²⁵ 정상주택과 불량주택은 건물의 소유권 유무, 건축허가 유무로 구분하는 것이 일반적이었다. 『서울특별시시의 주택 및 쓰레기처리문제와 그 해결방안에 관한 연구: 요약보고서』 (서울특별시, 1978).

²⁶ “송인동 판자촌 화재”, 『경향신문』, 1966. 1. 19; “남산동에 대화”, 『동아일보』, 1966. 1. 19; “신설동 판자촌에 큰불”, 『조선일보』, 1968. 12. 20; “송인동 판자촌에 큰불”, 『동아일보』, 1969. 3. 18.

²⁷ “서울에 집단 유사 장티푸스”, 『경향신문』, 1969. 9. 12; “흙탕물 식수로 먹고 이백여 명 집단 괴질”, 『동아일보』, 1970. 6. 3.

²⁸ 도시및지역개발연구소, 『수도 서울에 있어서의 인구집중억제에 관한 연구』 (서울특별시, 1972), 197-200 참고.

²⁹ “판자집 모두 철거”, 『경향신문』, 1967. 6. 10.

³⁰ 박진도·한도현, “새마을운동과 유신체제: 박정희 정권의 농촌 새마을운동을 중심으로”, 『역사비평』 47 (1999), 37-80.

³¹ 『새마을운동: 시작에서 오늘까지 1973』 (내무부, 1973). 69-103 참고.

³² “무허가 건물 철거 단속”, 『조선일보』, 1972. 1. 21.

야 한다고 언급하면서 도시에서의 새마을운동이 본격적으로 추진되기 시작했다.³³

박정희는 1972년 3월에 열린 지방장관회의에서 도시의 새마을운동은 농촌에서 새마을운동과 달리 도시에 알맞은 형태로 추진되어야 한다고 언급했다.³⁴ 같은 시기 사회학자들과 행정학자들 또한 도시에서의 새마을운동이 농촌과 다른 도시의 환경적, 사회적 문제 해결을 위한 운동으로 추진되어야 한다고 주장했다. 일례로 사회학자 김영모는 1970년 기준 한국의 도시 인구가 43.2%가 될 정도이지만, 이들 대부분이 도시로 이주한 사람들로 “도시에서의 시민의식”을 갖추지 못하고 있을 뿐만 아니라, 특히 대도시의 변두리 지역은 농촌보다 경제적으로 더 열악한 상황에 놓여있다고 지적했다. 이 때문에 도시새마을운동은 주민들의 귀속 의식을 강화하고, 생활 격차를 해소할 수 있는 “자발적 복지향상” 운동으로 나아가야 한다고 주장했다.³⁵ 서울대학교 행정대학원의 김안제의 경우 도시에서의 새마을운동이 도시의 물질적 기반과 제도 개선을 추구하는 ‘도시개발사업’으로 이해해야 한다고 언급했으며,³⁶ 중앙대학교 사회개발대학원의 문병집은 농촌의 경우 농업생산력이 정체되고, 경제가 안정적이지 못하다는 문제가 있지만, 도시에서는 인구 집중으로 주택, 교통, 보건, 위생 등의 사회적 문제들이 나타나고 있다며 도시새마을운동이 그 해결을 위해 추진되어야 한다고 여겼다.³⁷

서울시의 도시새마을운동은 처음부터 도시 문제의 해결이란 목표를 지니고 있었다. 1972년 3월부터 시작된 사업은 다음의 두 가지 방향으로 전개되었다. 첫째는 ‘시민정신개발을 위한 10개 사업’이었고, 둘째는 도시의 ‘환경개선을 위한 6개 사업’이었다. 시민정신개발을 위한 10개 사업에서는 새마을지도자 양성을 위한 ‘시민의 대학 운영’ 사업 등 도시 주민들 사이에 사회적 격차를 줄이고 협동심을 강화할 수 있는 사업들이 전개되었지만, 이 중 가장

33 김현옥, “도시에서도 새마을운동을”, 『도시문제』 7:1 (1972), 3.

34 “제1회 지방장관회의 유시”, 『박정희대통령 연설문집 제9집』 (대통령비서실, 1972), 16 참고.

35 김영모, “도시 개발과 새마을 운동: 도시 새마을 운동의 의의와 방향”, 『도시문제』 7:3 (1972), 6-15.

36 김안제, “도시 개발과 새마을 운동: 시민참여와 새마을 운동”, 『도시문제』 7:3 (1972), 16-24.

37 문병집, “새마을운동의 농촌과 도시간의 조화”, 『도시문제』 7:3 (1972), 44-50.

중심이 되었던 것은 ‘내집앞 쓸기’였다. 환경개선을 위한 사업 6개 사업에서는 ‘현지개량’, ‘골목정비’, ‘거리환경 미화’라는 이름으로 다양한 사업들이 추진되었는데, 골목정비와 거리환경 미화 등의 사업들은 모두 현지개량 안에 포함될 수 있다는 점에서 현지개량이 핵심 사업이었다. 내집앞 쓸기와 현지개량은 서울의 도시 미관을 정비하고 위생 수준을 개선하려는 목표를 갖고 있었다.³⁸

표 1. 1972년 서울시의 도시새마을운동 세부 사업 [참고: 한백, “서울시의 새마을운동”, 『대서울』 2:2 (1972), 29-41.]

시민정신개발 10개 사업	환경시설 개선 6개 사업
새마을 학교 운영	
이웃돕기	
내집앞 쓸기	현지개량
이달의 모범시민 표창	골목정비
시민의 대학 운영	거리환경 미화
함동결혼식	거리질서 확립
시민합창운동	변소 개량
혼분식 장려	녹화 운동
폰돈 모으기 운동	
1동 1학교 자매결연	

먼저 ‘내집앞 쓸기’ 사업은 서울 시내 각 가정은 물론 공공기관과 학교, 각종 사회단체와 업체들까지 참여하는 위생 개선 운동의 성격을 갖고 있었다. 이 사업은 1972년 4월 1일부터 매달 첫째 날을 ‘새마을의 날’로 정해 아침 7시부터 1시간 동안 주택, 공공기관, 사업체 주변을 청소하는 방식이었다. 이 사업은 한 번에 100만 명 이상이 참여할 정도로 대규모로 추진되었으며 비정기적으로 진행되는 “봄맞이 환경정비 종합대책”과 같은 위생 개선사업도 포함했다. “시민 대청소 운동”이라고도 불렸던 봄맞이 환경정비 종합대책은 보름이 넘는 기간 동안 도로, 하천, 하수구, 골목, 공중변소 등에 쌓인 쓰레기와 오물을 치우는 청소사업이었다.³⁹

현지개량은 서울 시내 무허가주택을 철거한 뒤 그곳의 주민들을 이주시키는 대신 주민들 스스로 주택과 그 주변 환경을 개선하게 만들으로써 도시의 위생은 물론 도시 미관까지 개선하는 데 목적이 있었다. 이 사업은 정부가

³⁸ 한백, “서울시의 새마을운동”, 『대서울』 2:2 (1972), 29-41.

³⁹ 김원하, “내집앞 쓸기 운동”, 『대서울』 2:2 (1972), 54-63.

시멘트와 철근 일부만 지원해주고, 주민들 스스로가 마을 빨래터, 공동 우물 등을 조성했던 농촌 새마을운동의 환경개선사업과도 유사한 측면이 있었다.⁴⁰ 다만 현지개량은 무허가주택의 개선을 우선시했고, 이러한 측면에서 1975년 9월부터 시작된 농촌의 주택개량사업보다 시기적으로 앞서 있었다.⁴¹

1975년까지 서울시는 3년 동안 총 6만 동의 무허가주택을 개선하기로 계획했고,⁴² 1972년 3월부터 우선 약 4천 500동의 무허가 건물을 대상으로 현지개량사업을 시작하게 되었다. 서울시는 약 200채의 집을 1개의 ‘현지개량 시범지역’으로 묶어서 사업을 추진했는데, 시범지역 내 집들은 대지 27평, 건평 16평으로 서울시가 정한 규격에 맞게 개량되어야 했다. 무허가주택의 주민들이 직접 문자 그대로의 ‘새마을’을 건설하게 한 것이었다. 주민들은 마을의 도로를 4-10m 너비로 확장하고, 공동수도과 하수도까지 설치해야 했으며 현지개량을 위한 예산의 65%도 직접 부담했다. 서울시에서는 총비용의 35%를 부담하고, 주민의 참여율이 높은 시범지구에 자재를 우선 공급한다는 방침을 정했다.⁴³

새마을지도자들의 수기에서 현지개량사업은 주민들의 “하고자 하는 정신”만 있으면 추진할 수 있는 사업처럼 묘사되었다. 예를 들어 서울시 성북구 정능4동의 정립마을은 마을 입구에 진입로가 없어 마을 안으로 음료수와 연탄을 공급하기 어려워 이곳의 주민들은 쓰레기나 인분도 주택 주변에 파묻는 방식으로 생활했다. 이 마을 주민들은 도시새마을운동으로 폭 6m, 길이 170m의 마을 진입로를 건설했는데, 이 사업을 이끌었던 새마을지도자에 따르면 노인부터 아이들까지 주민 모두가 참여해 1년 동안 공사를 진행했고, 1973년 9월 준공식을 진행할 수 있었다. 이렇게 주민들이 나서서 현지개량 사업에 적극적으로 참여했을 때 서울시에서는 급수차를 배정해주고, 마을회관도 지어주었다. 사업이 완료된 1973년에는 양택식 시장이 직접 방문하여 준공식도 치르게 되었다.⁴⁴ 또 다른 사례로 서대문구 창천동 14통의 경우를 보면, 이 마을은 집 대부분이 판잣집으로 하수도가 없고 쓰레기가 수거되지

⁴⁰ 『1973 새마을운동: 시작에서 오늘까지』 (내무부, 1973), 32-33 참고.

⁴¹ 이창수, “’77 새마을운동: ’77 새마을운동과 농촌주택정비”, 『지방행정』 26 (1977), 20-31.

⁴² 한백, 앞의 글.

⁴³ “서울에도 “새마을운동” 올해 판자집 4500동 개량”, 『조선일보』, 1972. 3. 9.

⁴⁴ 김정도, “역경을 딛고 종합개발 꿈 실현”, 『1974 새마을운동』 (서울특별시, 1974),

않아 골목은 악취가 심했다. 하지만 이곳의 새마을지도자는 “여러분 우리가 잘살고 못살고 하는 것은 우리가 얼마나 부지런하고 협동심이 있느냐에 의한 것이니 지금부터라도 협력해서 먼저 우리 마을을 아름다운 지역으로 만듭시다”라고 주민들을 설득했다. 이후 주민들이 참여해 녹화사업과 주택개선 사업을 진행한 결과 동사무소로부터 시멘트 40포를 지원받을 수 있었고, 판자촌만 있던 마을은 45동의 기와집으로 바뀌게 되는 등 환경이 개선될 수 있었다.⁴⁵ 이렇게 당시에는 어떠한 마음을 갖느냐가 마을의 생활환경을 바꾸는 요소로 설명되었다.

그러나 도시새마을운동의 현지개량사업은 단순히 모든 판자촌의 주민들에게 집을 고쳐 살 수 있게 허용하는 방식이 아니었다. 서울시 주택개량과장 김진호에 따르면 새마을운동의 현지개량사업은 단순히 무허가주택을 개선하거나 보수하고, 마을 공동의 시설을 설치하는 사업이 아니었다. 도시새마을운동의 현지개량은 1967년 김현옥 시장 재임 때 추진된 무허가 건물 양성화 사업과는 다른 새로운 형태의 사업이었다. 당시 서울시는 무허가주택을 시멘트로 단장하거나 페인트칠하는 현지개량사업을 추진했다. 반면 도시새마을운동으로 추진된 현지개량사업은 주택개선은 물론 무허가주택 지대 내 도로, 상·하수도, 석축, 계단 등을 정비하고 어린이놀이터 등 “최소한의 공공시설” 확보를 의무화했다는 차이가 있었다. 도시새마을운동의 현지개량사업이 명확한 기준을 갖고 있었다는 점도 특징이었다. 이 때문에 서울 시내 모든 무허가주택이 현지개량사업의 대상이 될 수 있었던 것도 아니었다. 서울시가 마련한 기준에 부합하는 경우에만 현지개량사업 대상지구로 지정될 수 있었으며, 그 조건이란 “불가능 토지 또는 임대 중인 국공유지”, “30동 이상의 집단화 지역”, “해발 100m 이내 지역”, “개발제한 구역이 아닌 지역” 등이었다.⁴⁶ 현지개량을 위한 기준에 부합하지 못하는 판자촌의 주민들은 자발적인 의지와 노력으로 무허가주택을 보수하거나 개선해도 당국의 철거 대상이 되었고, 이 때문에 서울시의 현지개량사업 선정 기준이 더 많은 무허가주택에 적용될 수 있도록 완화되어야 한다는 주장도 제기되었다.⁴⁷

45 공재우, “도시새마을운동은 나의 살길-서대문구 창천동 지도자 공재우”, 『도시새마을운동 수범사례집』 (서울특별시, 1976), 47-59.

46 김진호, “새마을운동 현지개량사업”, 『대서울』 2:2 (1972), 64-76.

47 Joan M. Nelson, "Migration, Integration of Migrants, and the Problem of Squatter Settlements in Seoul, Korea," (Smithsonian Institute, 1972).

실제로 서울의 인구가 증가하면서 남는 공터가 없어 하천 변이나 고지대에 지어진 무허가주택이 많아 서울시가 내세운 조건들을 충족하기 어려운 경우가 많았으며, 어렵게 조건을 충족한다고 하더라도 무허가주택이 위치한 땅을 정부로부터 구입하기 위한 법적, 행정적 절차를 통과해야 했다. 그 뒤에도 주택이 위치한 땅이 암석이 많은 지형이라면 마을 수로와 하수도 등 공공시설을 건설하기 어려운 문제가 있어 현지개량사업을 완료하지 못할 수도 있었다.⁴⁸ 또 현지개량사업 대상에서 제외된 무허가주택의 경우 철거한 뒤 그곳의 주민들을 서울시 인근 지역에 정착지를 조성해 이주시켜야 했는데, 서울과 수도권의 인구 증가와 도시권역의 확대 속에서 적절한 정착지를 확보하기 어려웠다.⁴⁹

현지개량과 더불어 신규 무허가주택의 발생을 막기 위한 정부의 단속도 강화되었다. 1972년 현지개량사업이 시작될 무렵 박정희는 무허가주택이 새로 지어지는 것을 반드시 막아야 한다고 지시했다. 그는 무허가주택의 발생을 막지 못하면 서울의 인구가 1천 만을 넘어 도시기능이 마비될 수 있다면서 새로운 무허가주택이 확인되면 해당 지역의 구청장, 경찰서장, 동장, 파출소장에게 책임을 물을 것이라고 강조했다.⁵⁰ 이에 서울시장 양택식은 언론을 통해 320명의 무허가주택 단속요원을 배치하는 한편 무허가주택을 중심으로 인근 주택 10개 동을 철거하고, 해당 지역의 파출소장과 동장에게는 법적 책임을 묻는 방식으로 강력한 단속 활동을 벌일 것을 예고했다.⁵¹

이렇게 도시새마을운동의 현지개량사업을 중심으로 서울시는 1972년부터 도시 문제를 해결하고자 했다. 주민들은 직접 상·하수도를 설치하고, 도로를 넓히면서 무허가주택지역에 기본적인 도시기반시설을 설치하고, 위생수준까지 개선해야 했다. 당시 공해박사라 불렸던 차철환은 “우리나라의 실정, 특히 경제적인 낙후성을 고려할 때 좋은 해결책은 당장 바랄 수 없는 게 사실”이라며 시민의식을 개선하고 어느 정도 위생 수준을 개선할 수 있다는 점에서 도시새마을운동을 긍정적으로 평가했다.⁵²

48 정귀영, “불량판자집이 모두 문화주택으로”, 『1974 새마을운동』 (서울특별시, 1974), 611-624.

49 주종원, “도시주택의 제문제 무허가주택 개량사업의 현황과 문제점”, 『도시문제』10:7 (1975), 21-26.

50 “대통령 지시사항”, 『대서울』 2:2 (1972), 19-23.

51 “무허가건물 묵인경우-동장 등에 형사책임”, 『매일경제』, 1972. 2. 2.

4. 도시개발사업의 문제에서 사회적, 정치적 위험집단으로

서울시가 도시새마을운동을 추진하면서 ‘내집앞 쓸기’로 위생수준을 개선하고, 현지개량으로 무허가주택의 개량을 우선시했던 까닭은 무허가주택을 인구의 집중을 가능하게 만드는 요인이자 도시공해의 원인이라고 여겼기 때문이다. 다른 한편으로 이런 지침은 1960년대 중반부터 추진되었던 서울시 도시개발사업과도 연동된 것이었으며, 박정희 정권의 정치적 위기와의 무관하지 않았다.

서울시는 1966년부터 도시로 집중되는 인구를 분산하고, 근대적 서울을 건설할 ‘대서울 건설’ 프로젝트를 시작했다. 대서울이란 1966년 8월 15일 서울시가 공개했던 “1966 서울도시기본계획”을 바탕으로 1990년까지 500만 명의 인구가 거주하는 발전된 도시로서의 서울을 건설하는 프로젝트였다. 이 계획으로 명동, 충무로 등 서울의 중심 지구에는 고층 건물이 건설되고, 잠실, 창동, 망우 등 서울의 변두리 지역은 소중심 도시로 개발되어 도시의 각 지점들이 자동차 전용도로로 연결될 것이었다. 더불어 서울시는 부족한 주택과 상·하수도 시설을 완비한 현대적 도시로 탈바꿈될 예정이었다.⁵³ 1966년 12월 김현옥은 1970년 서울 아시안게임의 개최 확정을 기념해 아시안게임 준비를 위한 도시계획까지 추가로 발표했다. 그것은 스포츠공원을 만들고, 대기오염 방지를 위한 가정용 연료가스 공장을 건설하며, 지하철 건설을 위한 기초공사도 포함했다.⁵⁴

⁵² 차철환, “불량주거지역의 위생대책”, 『도시문제』 8:7 (1973), 18-27.

⁵³ 서울특별시 도시계획과, 『서울도시기본계획 1966』 (서울특별시, 1966); 엄운진·정인하, “박병주의 ‘새서울백지계획(1966)’과 1960-70년대 한국의 도시계획 담론에 관한 연구”, 『계획』, 36:2 (2020), 97-108; “「대서울」 백서, 500만 목표한 「마스터플랜」 발표”, 『중앙일보』, 1966. 8. 13.

⁵⁴ “김 서울시장 귀국”, 『경향신문』, 1966. 12. 17; “내년, 지역별 가스공장”, 『조선일보』, 1966. 12. 18; 1966년 12월, 박정희 정부는 1970년 서울 아시안게임의 유치를 확정했지만, 이듬해 경제적 이유로 아시안게임 개최를 포기하면서 제6회 아시안게임은 1970년 8월 방콕에서 개최되었다. 아시안게임 위원회가 밝힌 개최지 변경의 공식적인 이유는 북한과의 안보 문제였다. “아주경기대회의 유치”, 『동아일보』, 1966. 12. 17; “아주대회 포기 박대통령 승인”, 『경향신문』, 1967. 12. 16.; “Bangkok 1970”, <https://ocasia.org/games/102-bang->

대서울 건설 프로젝트는 성공적이지 않았는데, 여기에는 두 가지 문제가 있었다. 첫째는 재정적 문제였다. 1967년 정부가 유치 일 년 만에 1970년 서울 아시안게임 개최를 포기했던 것처럼 서울시의 재정은 도시개발 사업을 추진하기에 부족했다. 연료 현대화 사업을 위한 가스공장의 건설도 1971년에야 시작되는 등 서울시의 도시개발 사업은 재정적 문제로 계획보다 늦어지거나 중단되기도 했다.⁵⁵ 둘째는 계속된 서울의 인구 증가였다. 1966년 서울시가 ‘서울도시기본계획’을 수립했을 때 1990년까지 서울의 인구가 500만 명 수준을 유지할 것으로 예측했지만, 실제로는 도시계획 수립 4년 만에 500만 명을 넘어섰을 정도로 도시로의 인구집중이 이어졌다.⁵⁶ 게다가 인구의 증가는 서울 시내 무허가 건물의 증가와도 연결되는 문제였고, 이에 따라 대서울 프로젝트는 필연적으로 무허가주택의 철거를 포함해야 한다는 난점도 있었다.⁵⁷

1968년 12월 서울시는 무허가주택을 철거하고 그곳의 주민들이 새로운 공간에서 살 수 있도록 ‘시민아파트’ 건설 프로젝트를 기획했다. 이 계획은 1969년부터 3년 동안 서울 시내 주요 판자촌을 철거하고, 그 부지 위에 2천 동의 시민아파트를 건설해 총 9만 가구를 입주시키는 계획이었다.⁵⁸ 시민아파트 한 개 동은 5-6층 높이에 50가구가 입주할 수 있는 규모였으며, 한 가구에 2개의 방과 부엌을 갖추고 화장실과 현관을 포함해 8-11평 수준으로 계획되었다. 판자촌에 거주하던 주민들은 입주금을 내지 않고도 매달 2,100원 씩 10-13년간 분할 상환하면 소유권을 인정받을 수 있었다. 적은 예산으로 많은 아파트를 건설해야 했기에 시민아파트는 ‘골조 아파트’로 지어졌다. 서울시는 아파트의 외벽, 즉 골조만을 지어주고, 내부공사는 입주자가 담당하는 형식이었다.⁵⁹ 서울시가 시민아파트 건설 비용으로 책정했던 예산은 240억 원으로 이를 평당 건설비로 환산하면 당시 일반적인 주택의 절반 수준인

kok-1970.html (2023.4.17. 접속).

55 “반납 방침 변함없다”, 『동아일보』, 1968. 1. 19; “첫 가스공장 가공”, 『경향신문』, 1971. 8. 6.

56 “서울 인구 내일로 5백만 돌파”, 『조선일보』, 1970. 6. 24; 『시정현황: 1966. 12. 14』 (서울특별시, 1966).

57 손정목, 『서울 격동의 50년과 나의 증언: 서울 도시계획 이야기 4』 (한울, 2003).

58 “시민아파트 2천동 건립”, 『조선일보』, 1968. 12. 4.

59 서울특별시, 『(시민에게 드리는)시정종합보고: 66-69』 (서울특별시, 1968).

2만 원에 해당할 정도였다.⁶⁰

적은 예산으로도 대규모의 주택건설 사업을 추진할 수 있다는 점에서 시민아파트는 ‘창의적’인 사업으로 평가받았다. 1969년 6월 16일 박정희는 각 도지사과 시장들이 모이는 ‘도시 문제연구회’ 행사에서 서대문구 금화 시민아파트를 둘러보며 “확실한 기본구상과 창의의 노력으로 이룩된 것”이라고 표현했으며, 다른 지역에서도 본받아야 할 사업이라고 강조했다. 특히 박정희는 각 지역의 시정 책임자들이 “부족한 예산만을 탓할 것이 아니라 자기의 지역 실정에 맞는 기본구상을 세워” 도시 문제에 대처할 수 있게 해야 한다고도 덧붙였다.⁶¹

하지만 시민아파트는 무허가 건물의 증가를 해결하지 못했다. 먼저 입주식 3일 만에 시민아파트는 지붕에서 비가 샀을 정도로 부실시공으로 인한 문제가 많았고,⁶² 입주자들이 공동으로 비용을 부담해야 했던 옥상과 계단에는 난간이 설치되지 않아 추락사고도 발생했다.⁶³ 심지어 완공 6개월에 불과했던 마포 와우 시민아파트가 1970년 4월 8일에 갑자기 붕괴해 70여 명의 사상자가 발생했으며, 이 붕괴 사고로 김현옥이 서울 시장직에서 물러나야 했다.⁶⁴ 게다가 시민아파트로 이주했던 판자촌의 주민들은 매달 부담하는 아파트의 주거비를 납부하는 것조차 부담스러울 정도로 경제적 어려움을 겪고 있었기에 결국 입주권을 다른 사람들에게 판매한 뒤 또 다른 곳에 무허가주택을 지어 도시에서의 생활을 이어갔다.⁶⁵

시민아파트 붕괴 이후 서울시는 양택식 신임 시장을 중심으로 경기도 광주 증부면에 광주대단지라는 위성도시를 건설해 판자촌의 주민들을 이주시키는 프로젝트에 주력했다. 광주대단지 건설이란 이름의 이 계획은 서울시가 직접 위성도시를 조성해 서울 시내 판자촌 주민 35만 명을 이주시키는 프로젝트였다.⁶⁶ 이 프로젝트를 진행하면서 서울시는 상·하수도 보급 등 도

60 염복규, “붕괴된 신화, 지속되는 신화: 김현옥 ‘건설’ 시정과 와우아파트 붕괴 사고가 남긴 것”, 『역사비평』 108 (2014), 12-34.

61 “‘실정맞게 구상토록’ 박대통령 새도시건설에 지시”, 『매일경제』, 1969. 6. 16.

62 “금화지구 아파트 비새물난리”, 『동아일보』, 1969. 4. 25.

63 최유리, “1960년대 서울시 무허가주택문제: 박정희정권 시기 무허가주택 철거와 철거민 대책을 중심으로” (성균관대학교 석사학위논문, 2013).

64 “사태 수습후에 김시장 등 인책”, 『동아일보』, 1970. 4. 10.

65 김규형, “서울 시민아파트 연구” (서울시립대학교 석사학위논문, 2007).

66 손정목, “광주대단지사건”, 『도시 문제』, 38:11 (2003), 89-109.

시기반시설은 물론 일자리까지 제공하겠다고 무허가주택의 주민들에게 약속했다. 하지만 예산 부족을 이유로 판자촌의 주민 이주를 제외한 광주대단지의 나머지 건설 계획은 전면 연기되었다.⁶⁷ 광주대단지에서의 실제 서울시의 지원은 1가구당 20평의 토지를 불하하고 천막, 밀가루 2부대를 지급하는 것이 전부였다. 주민들은 광주대단지에서 일자리를 구할 수도 없었고, 생계 유지를 위해 버스로 왕복 5시간이 소요되더라도 서울 시내로 나와 일을 해야 했다. 일부 주민들은 광주대단지의 임주권을 팔고 다시 서울로 돌아가 새로운 무허가주택을 지어 생활했다.⁶⁸

1968년부터 1971년까지 3년 동안 12만 명이 광주로 이동했는데 이들 중에는 정착촌 철거로 인한 이주 정책이 아닌 자발적으로 이주한 주민들도 있었다.⁶⁹ 당시 서울에서는 무허가주택이 아니면 50만 원으로 전세를 얻기도 어려웠지만, 광주에서는 23만 원으로 20평의 땅에 4개의 방을 갖춘 집을 지어 주택 임대업까지 할 수 있었기 때문이다. 하지만 광주에서 일자리를 찾아 서울로 다시 이주하는 사례가 증가하자 서울시는 광주의 주민들에게 1970년 7월 31일까지 평당 8천 원에서 1만 6천 원까지 토지 비용을 한 번에 납부하라고 통보했다. 광주의 주민들이 느끼기에 이 가격은 실제 광주대단지에서 거래되고 있던 토지 가격의 5-6배 수준이었다.⁷⁰

1971년 8월 10일, 토지 가격 납부 문제를 계기로 박정희 시기 가장 큰 반정부 투쟁이라 불리는 “광주대단지사건”이 발생했다. 이날 오전 광주대단지 주민 5만여 명이 성남출장소 뒷산에 모여 “백 원에 매수한 땅 만원에 폭리 말 것”, “살인적인 불하 가격 결사반대”, “공약사업 약속 말고 사업하고 공약할 것”과 같이 주장했으며, 일부 주민들은 관용차와 출장소를 불태우고 대통령과의 면담을 요구했다. 결국 광주대단지사건은 양택식이 자발적 이주자들에게 토지 가격을 무허가주택에서 이주해온 사람들과 똑같이 평당 2천 원 선으로 낮춰주겠다고 약속하면서 마무리되었다.⁷¹ 이 사건 이후 서울시는 광주대단

⁶⁷ Richard Coughlin, "Urbanization of Seoul, Korea" (Smithsonian Institute, 1971).

⁶⁸ “‘산산히 깨진 낙원의 꿈’ 난민들은 서럽다”, 『조선일보』, 1970. 5. 15; 권락용, “광주대단지 사업의 주체별 갈등구성: 성남 본시가지를 중심으로” (서울대학교 대학원 석사논문, 2012).

⁶⁹ 권락용, 앞의 논문.

⁷⁰ 전성천, 『십자가 그늘에서: 전성천 회고록』 (동영사, 2001), 206-212 참고.

⁷¹ “광주대단지사건 도시빈민의 비참한 삶을 알리다”, 『계간 민주』 8 (2013), 272-273.

지 개발사업에서 철수하면서 위성도시 개발사업을 중단하게 되었고, 광주대단지는 새로운 행정구역인 ‘성남시’로 만들어졌다.⁷²

여기서 주목할 점은 광주대단지사건이 예상외로 접전이 벌어진 대통령선거 직후에 발생했다는 점이다. 1971년 4월 대통령선거는 박정희를 견제할 세력이 없어 박정희가 쉽게 당선될 것으로 예상되었다. 하지만 실제 결과는 박정희와 김대중 사이의 표 차이가 94만 표, 득표율 7.6%에 불과할 정도로 접전이 었다. 이 선거에서 농촌은 여당을 지지하고, 도시는 야당을 지지하는 “여촌 야도” 현상도 뚜렷하게 나타났다. 특히 서울에서 김대중 후보의 득표율은 57.9%로 38.9%를 얻은 박정희에 비해 19%나 앞섰다.⁷³ 1971년 서울의 총 주택 631,636동 중 26.7%에 해당하는 168,307동이 무허가주택이었고,⁷⁴ 서울시 600만 인구 중 150만 명이 무허가주택에 거주하는 상황이었다.⁷⁵ 이를 고려하면 1971년 선거와 광주대단지사건을 계기로 서울시가 판자촌의 존재를 도시 문제의 원인일 뿐만 아니라 정치적 위협의 대상으로도 인식했을 가능성이 높다.

사실 그동안 서울시가 판자촌을 “도시의 암적인 존재”로 여기고 판자촌 주민들을 배척주의적인 방식으로 대한 탓에 무허가주택의 주민들이 정부나 서울시 정부에 우호적인 태도를 보이지 않았으리라는 점은 분명했다. 일례로 1967년 대통령선거를 앞두고 김현옥 시장은 판자촌을 방문해 무허가 건물을 절대로 철거하지 않을 뿐만 아니라 제자리에서 벽돌집, 아파트 등 더 좋은 집을 짓고 살 수 있게 하고 상·하수도 등 부족한 시설들을 모두 해결해 주겠다고 약속했다. 하지만 선거 직후 김현옥은 서울 시내 판자촌을 모두 철거하겠다고 선언했다.⁷⁶ 1971년 4월 27일 제7대 대통령선거를 앞두고 있을 때에도 광주대단지에서도 여당은 선거운동을 하면서 광주대단지의 전력 설

72 김동춘, “1971년 8·10 광주대단지 주민항거의 배경과 성격”, 『공간과 사회』 38:1 (2011), 5-33; “성남 지역 종합 개발”, 『매일경제』, 1971. 8. 12.

73 홍석률, “1971년 대통령선거의 양상: 근대화 정치의 가능성과 위험성”, 『역사비평』 87 (2009), 461-493.

74 김진호, 앞의 글.

75 Chung-Hyun Ro, “Urban Population Growth and Government Policy in the Seoul Metropolitan Region,” (International Symposium on Urbanization Population and Development in Asia, 1975).

76 “김현옥 시장 무허가건물 뜯지 않겠다”, 『동아일보』, 1967. 5. 30; “판자집 모두 철거”, 『경향신문』, 1967. 6. 10; 최유리, 앞의 논문.

비나 도로 등 기반 시설의 확충은 물론 일자리도 있는 지상낙원으로 만들겠다고 공약했지만, 선거 이후 이러한 약속은 지켜지지 않았다.⁷⁷

판자촌의 주민들은 가난하다고 해서 정부의 정책을 수동적으로 따르는 존재들이 아니었다. 서울 시내 판자촌을 철거하고 그 위에 고층빌딩을 세우는 도시개발 사업이 진행될 때 서울시 정부와 판자촌의 주민들 사이에는 ‘투석전’이 벌어졌을 정도로 주민들은 판자촌의 철거를 쉽게 받아들이지 않았다.⁷⁸ 1972년 7월 서울시의 한 보고서에서 무허가 판자촌의 증가가 “정치문제로 전환하여 공공사회의 기초적 질서를 위협하는 사건”마저 일으키고 있다고 표현한 대목은 1971년 대통령선거와 광주대단지사건과 무관하다고 할 수 없을 것이다.⁷⁹ 1972년부터 새마을운동의 정신적인 면을 강조되었던 것 역시 1971년에 대통령선거나 광주대단지사건과 같이 박정희 정부가 정치적 ‘위기’라 느낄 수 있었던 경험과 연관시키지 않고 보기는 어렵다.

1971년 10월, 서울시에서는 판자촌의 주민들이 스스로 자신들의 주거시설을 개선하는 현지개량을 대안으로 논의했다.⁸⁰ 이후 도시새마을운동으로 현지개량사업이 추진되면서 점점 도시의 문제의 책임이 점차 지역 주민, 특히 무허가주민들에게 있는 것으로 강조되기 시작했다.

이 시기는 1972년부터 새마을운동은 환경개선, 정신계발, 생산·소득 운동으로서 완전한 체계를 갖추던 때와도 일치하고 있었다.⁸¹ 농촌 새마을운동에서의 “정신계발”은 농촌에서 농민들이 “못사는 것은 내 책임”임을 스스로 자각하고, “우리도 하면 된다”는 자신과 의욕을 갖는 것, 그리고 이를 바탕으로 “우리도 잘 살 수 있다”는 생각과 더불어 잘 살기 위한 실천들에 나서게 되는 것이었다.⁸² 다음 절에서 자세히 살펴보겠지만, 도시에서의 정신계발은 또 다른 의미를 갖고 있었다. 그것은 도시에서의 환경 문제에 대한 책임을 도시의 주민들이 스스로 느끼게 하는 것이었다.

77 손정목, “광주대단지사건”, 『도시 문제』 38:11 (2003), 89-109.

78 “철거투석전”, 『조선일보』, 1967. 7. 7; “새벽의 판자촌 철거 충돌 투석전”, 『동아일보』, 1968. 9. 30; “무허가건물철거중 주민과 충돌 경관 등 40명 부상”, 『매일경제』, 1970. 4. 30.

79 도시및지역개발연구소, 앞의 보고서.

80 “무허가건물정리 수정 불가피”, 『동아일보』, 1971. 10. 15.

81 『새마을운동: 시작에서 오늘까지 1973』 (내무부, 1973), 32-33 참고.

82 서울특별시, 『도시새마을운동: 무엇을 어떻게 하나』 (서울특별시, 1975), 5 참고.

5. 도시 주민의 “의식수준”과 환경 문제의 동일시

도시새마을운동의 한 가지 특징은 도시의 문제들을 도시 주민들의 “낮은 의식 수준”과 동일시했다는 점이다. 도시새마을운동에서 수재, 화재, 교통사고 등 생활환경에서 마주할 수 있는 각종 위협적인 요소부터 보건과 공해 문제들까지 도시의 문제들은 도시 주민들의 의식 수준이 높다면 발생하지 않는 것으로 설명되었다.⁸³ 같은 관점에서 서울 시내의 환경적 오염들도 “낮은 의식 수준”을 개선하면 해결될 수 있는 문제로 만들어졌다.

일례로 대기오염의 주된 원인이 되었던 매연은 차량의 운전사와 정비사의 의식 수준을 개선함으로써 해결될 수 있는 문제였다. 서울시에 따르면 매연이 발생하는 이유는 70명밖에 되지 않는 버스들에 100명 이상의 손님을 태우는 경우, 혹은 품질이 좋지 못한 부품을 사용한 불량 정비 탓에 발생하는 것이었다. 이러한 관점에서 연료와 부품의 기술적 개선도 필요하지만, 매연 제거를 위해 더 중요한 대책은 차량 운행과 정비에 대한 교육과 매연 차량에 대한 단속과 처벌로 간주되었다. 서울시는 교육을 통해 운전사와 정비사의 실천을 변화시키고, 단속과 처벌을 강화해 많은 손님을 태우거나 정비를 불량하게 하는 습관을 개선하면 매연 문제가 개선될 수 있다고 언급했다.⁸⁴

하천의 오염을 막고 정화하는 일 역시 매연 감소를 위한 논의와 같은 방식으로 이야기되었다. 1972년 서울시는 오염의 요인을 제거하기 위하여 ‘한강물 맑히기 사업’을 도시새마을운동으로 시작했는데, 이 사업은 서울시와 시민이 각자의 역할을 담당할 때 한강의 오염도가 개선될 수 있다는 목표 아래 추진되었다. 서울시의 역할은 예산을 투입해 하수와 분뇨처리 시설을 완공하는 데 있었다면, 도시 주민들의 역할은 하천에 분뇨와 쓰레기를 버리지 않으며, 무허가주택들 사이에 공동변소를 신설하고 하천변에 설치된 축사를 철거함과 동시에 공장의 폐수처리시설을 철저히 관리하여 강에 유입되는 분뇨와 폐수의 양을 줄이는 것이었다. 서울시는 이렇게 서울시와 주민들이 역할을 나눠서 도시새마을운동을 실천할 때 강이 본래의 자정작용을 회

⁸³ 윤철환, “도시형의 새마을운동”, 『도시문제』 2:4 (1972), 37-50.

⁸⁴ 『73 시정개요』 (서울특별시, 1973). 272-273 참고; 원주영, 앞의 논문.

북해 노랑진 부근에서의 BOD(Biochemical Oxygen Demand) 수치가 8.01ppm에서 5.55ppm으로 낮아질 수 있다고 기대했다.

하지만 서울시가 한강물 맑히기 사업을 실제 한강 수질 개선을 위한 핵심 사업으로 추진했던 것은 아니었다. 서울시는 한강물 맑히기 사업을 통해 실제 한강의 수질개선을 달성하기 보다는 이 사업을 통해 도시의 주민들이 의식 수준을 개선하는 데 더 큰 비중을 두었다. 즉, “한강에 오염물질을 다같이 버려서는 아니되겠다는 생각과 버리면 내가 치워야 하며 더러워진 물은 나에게 다시 돌아온다는 것”을 도시의 주민들이 인식할 기회로 삼은 것이다.⁸⁵ 이처럼 도시새마을운동은 정신계발을 강조하면서 도시의 주민들이 ‘새로운 마음가짐’을 가질 때 도시의 환경 문제가 개선될 수 있다는 점을 강조했다.

1974년 3월에도 서울시는 하천 오염 개선을 위한 새마을운동을 추진하면서 “하천의 오염은 공장의 폐수, 주민들의 오물 투기로 인해 이루어지는 것”이라고 강조했다. 즉, 하천의 오염은 “내 공장 하나만”을 혹은 “내 가정만을” 위해 오물과 폐수를 무단으로 방류한 결과라는 것이다. 따라서 하천의 오염을 해결하는 방식 역시 도시의 주민들이 모두를 위한 마음에서 하천에 오물을 버리지 않고, 공장들이 폐수를 무단으로 버리지 않게 만드는 것이었다. 도시의 주민들과 공장의 운영자들이 다른 사람을 배려한다면 오염은 일어나지 않을 것이기 때문에 하천의 오염은 곧 마음가짐의 문제와 동일시되었다.⁸⁶

이렇게 도시 주민들의 의식수준을 개선하는 방식으로 환경을 개선하기 위한 도시새마을운동은 매년 적지 않은 규모로 시행되었다. 1973년에는 골목정비 123,397건, 도심하천정비 762건, 공간녹화사업 44건, 기타 환경정비 177,522건, 현지개량 543지구 등으로 누적 인원 4,356,387명이 참여할 정도였다. 이는 계획 때보다 126%를 초과 달성했을 정도로 적지 않은 실적이었다. 흥미로운 점은, 도시새마을운동의 실적이 계획 당시보다 초과 달성되었음에도 정부는 도시새마을운동에 대한 주민들의 참여가 “저조”하다고 평가했다는 점이다. 농촌의 주민들과 달리 “도시민들은 새마을 사업에 대해서 냉담하며, 비판 또는 냉소하는 풍조마저 있다”는 지적까지 있었다.⁸⁷ 1975년 9월 서

85 『73 시정개요』 (서울특별시, 1973), 276 참고.

86 서울특별시, 『도시새마을운동: 무엇을 어떻게 하나』 (서울특별시, 1975).

87 노용희, “도시새마을운동의 문제점과 전망”, 『지방행정』 23:10 (1974), 80-87.

울에서 제4차 아시아 태평양지역 시장 회의가 열렸을 때도 남문희 서울특별시 제1부시장은 “도시새마을운동의 기본방향”이라는 발표를 통해 도시새마을운동의 성과를 소개하면서 도시 주민들의 저조한 참여를 문제시했다. 남문희가 발표한 실적은 내집앞 쓸기 운동의 누적 참여 인원이 연간 약 620만 명, 푸른 서울가꾸기 사업으로 심겨진 나무가 총 27,450,000 그루, 현지개량으로 개량된 주택이 연간 약 1만 8천여 동으로 적지 않았다. 그런데도 남문희는 도시에서는 운동이 더 활성화 되어야 한다고 주장했다.⁸⁸

도시에서의 새마을운동이 “성공적이지 못하다”고 평가되었을 때, 서울시와 내무부는 그 이유를 도시민의 마음가짐이 농촌과 다르다는 점으로 설명했다. 서울시는 새마을운동에 관한 보고서에서 도시와 농촌의 차이를 <표 2>과 같이 구분한 뒤 도시와 농촌 주민들의 차이를 설명했다. 이 구분에서 농촌의 주민들은 경제적으로 취약하지만, 가족과 고장에 대해 사랑하는 마음을 공유하는 반면 도시의 주민들은 이웃이나 주변 환경에 전혀 관심이 없고 스스로 잘 살기만 하면 되는 이기적인 사람들이라는 것이었다. 즉 도시 주민들의 “공동체 의식”이 없고, 이웃에 무관심한 특성들이 하천의 오염과 같은 도시의 문제들을 발생시키는 원이라고 지적한 것이다.

표 2. 도시와 농촌 주민들의 의식 차이 [참고: 서울특별시, “도시새마을운동: 무엇을 어떻게 하나”, 24-25.]

도시	농어촌
생활의 상대는 사람이다.	생활의 상대는 자연이다.
노력하는 만큼 벌기 어렵다.	노력하는 만큼 벌 수 있다.
빈, 부의 차가 많다.	고르게 산다.
교육수준에 차이가 많다.	교육 정도가 비슷하다.
상대방이 어떻게 해서 사는지 모른다.	상대방이 살아가는 방법을 서로 잘 알고 있다.
내 동네란 자기가 버는 정도에 맞게 살 수 있는 동네	내 동네란 조상으로부터 물려받아 살고 있는 동네
집과 직장이 떨어져 있다.	집과 직장이 한 곳에 있다.
마음대로 이사하며 살 수 있다.	마음대로 옮겨 살 수 없다.
공동체 의식이 없어 근린 조성이 되어있지 않다.	자연 혈연으로 공동운명체 의식 있고 근린 조성이 활발하다.
핵가족제도에 의한 노인 문제	대부분 대가족제도에 머물러있다.

88 남문희, “도시새마을운동의 기본방향”, 『아시아·태평양지역 시정회의 회의록 4차』 (서울특별시, 1975).

각종 범죄 등에 의한 불안풍조	범죄가 있더라도 우발적이며, 치유가 가능하다.
생활의 기회화에 의한 인간관계의 단절 현상	인간관계가 계속되고 있다.

내무부에서는 도시의 문제들이 도시 주민들의 마음가짐이 병들었다는 데서 기인하며 이를 치유해야 한다고 표현했다. 즉 도시의 주민들이 자기의 행동이 타인에게 미치는 영향을 생각지 않고 자기 이익만을 추구해서 폐수를 강에 몰래 방류하거나, 오물과 쓰레기를 아무 곳에 버리는 이기적 태도가 치유해야 하는 병리적 상태라는 것이었다. 예를 들어 출퇴근 시간의 교통체증은 모두가 타인을 배려하지 않고 자신이 원하는 시간에 이동하고자 하는 경향들이 빚어내는 효과였다. 이러한 관점에서 도시의 모든 문제는 마음가짐에 따른 결과였다.⁸⁹

서울시와 내무부의 설명과 달리 도시의 주민들이 도시새마을운동에 대해서 냉담한 마음을 가진 데에는 다음의 두 가지 이유도 분명 중요한 요인이 되었을 것이다. 첫째 현지개발사업은 제한적이었을 뿐만 아니라, 사업이 종료된 뒤에도 반복될 수 있다는 문제가 있었다. 앞서 살펴본 것처럼 현지개발사업의 제한적 기준 때문에 사업에 포함되지 못하는 다수의 무허가주택들이 있었다. 더구나 현지개발사업에 선정되어 주택의 개량이 완료된 뒤에도 서울시의 신규 도시재개발사업 때문에 주택을 다시 철거한 뒤 그곳의 주민들을 새로운 정착지로 이주시키는 일도 있었다.⁹⁰

둘째 서울의 인구가 계속 증가하면서 도시새마을운동의 추진에도 불구하고 서울의 공해 문제는 더 악화되었다는 점이다. 서울의 인구는 1972년 607만 명, 1977년에는 752만 명으로 5년간 145만 명(23%)이 증가했는데, 이와 더불어 자동차는 1972년 기준 6만 8천 대에서 1977년에는 12만 1천 대로 증가했다. 가정의 난방시설과 자동차에서 배출되는 대기오염 물질의 양 또한 급증했다, 인구 증가에 따라 한강의 수질도 더 나빠지면서 1976년 4월 한강의 취수원을 강의 상류인 팔당 지역으로 옮기는 공사가 추진되었다.⁹¹

89 『도시병리진단과 그 치료를 위한 도시새마을운동의 전개방향』 (내무부, 1976).

90 “혼선 빛는 재개발사업”, 『동아일보』, 1976. 2. 7; “철거주민 주민이 부담한 현지개발비 “보상금에 가산하라”, 『동아일보』 1976. 3. 26.

91 『78 시정』 (서울특별시, 1978), 30-41 참고.

1972년 한강물 맑히기 사업이 추진될 때 서울시는 대기오염과 수질오염 등 서울의 공해 문제에 대처하기 위한 ‘공해방지종합대책’을 수립했다. 그런데 여기서 한강 수질오염의 원인은 도시 주민의 마음가짐에 따른 문제가 아니라 공장과 사업장의 폐수, 분뇨처리시설의 부설, 일반 가정하수의 배출, 청계천, 중랑천 등 5개 하천의 오염으로 분석되었다. 그 개선책 역시 주민 참여를 통한 하천 청소보다 ‘하수처리장 건설’, ‘분뇨처리장 건설’, ‘분뇨 탱크의 이설’, ‘변소 개량’ 등 기술적 대책을 중심으로 논의되었다. 변소 개량이 도시새마을운동과 연결될 수 있는 지점이긴 했지만, 같은 해 진행된 1972년 서울시의 ‘한강물 맑히기 사업’은 거론조차 되지 않았다.⁹²

이후 공해방지 정책에 대한 논의는 전문가들을 중심으로 이루어졌다. 1977년 서울시 공해 문제에 관한 보고서를 참고하면, 한강수질오염방지대책에서 한강의 수질 개선을 위한 대책으로는 중랑천 하수처리장을 건설과 광역하수처리 계획의 실행, 그리고 공장 폐수 등에 포함된 중금속 성분의 배출 허용농도가 마련 등이 논의되었다. 또한 한국에서 생산되는 세제는 “경성”으로 미생물이 분해시키기 어려우므로 “연성” 세제로 교체할 필요도 있다는 내용도 포함되었다.⁹³ 바꿔 말해, 서울시가 도시새마을운동을 추진하면서 시민의 정신계발을 통해 강이 맑아질 수 있고, 환경이 오염되지 않을 수 있다고 주장했던 것과 달리 실제 오염 문제 해결을 위한 논의에서는 시민의 역할은 고려되지 않았으며, 환경 문제는 기술적 개선책으로만 해결될 수 있는 문제로 여겨졌던 것이다.

1970년대 중반 이후 도시새마을운동에서 한강을 맑게 할 수 있다는 등 공해 문제의 해결에 대한 논의가 사라지기 시작했다. 이를 당시에 서울의 공해 현상이 날이 갈수록 심각해져가던 상황과 분리해서 생각할 수 없을 것이다.

1970년대 중반 이후 도시새마을운동은 ‘차레로 줄 서고 보행질서 지키기’, ‘휴지 안 버리고 침 안 빨기’, ‘고운 말 쓰고 예의 지키기라’ 등 사회적 질서를 확립하는 것으로 운동의 방향을 전환하기 시작했다.⁹⁴ 실제 도시의 오염 문제를 해결하기 위한 운동이라기보다는, 시민 사회의 질서 함양이라는 목표 달성에 초점이 맞춰지게 된 것이다.⁹⁵ 이것이 도시새마을운동이 도시의

⁹² 『1972 공해방지종합대책』 (서울특별시, 1972), 21 참고.

⁹³ 최익소, “한강 수질 오염 방지대책”, 『서울공해방지대책연구』 (서울특별시, 1977), 3-53.

⁹⁴ 『새마을운동: 시작에서 오늘까지』 (내무부, 1977).

환경관리와 더 이상 연동하게 되지 않았다는 뜻은 아니다. 비록 초기의 운동과 그 내용과 성격이 변화했음에도 불구하고, 1980년대에도 도시새마을운동은 도시의 사회적 질서, 도시미관 관리 등을 위한 운동으로 추진되었으며, 최종적으로 서울올림픽 개최 준비활동의 일부로 도시 환경관리의 중요한 일익을 담당했다.⁹⁶

6. 결론

지금까지 1970년대 초 서울의 도시화가 급속도로 전개되면서 환경 문제가 도시공해라는 개념으로 일원화되며 문제화되는 과정과 이에 대한 대응으로 도시새마을운동이 출현하고 전개되는 양상을 검토했다. 도시새마을운동이 시작되었던 1972년은 농촌에서 도시로 이주하는 인구의 급증과 도시화의 진행 가운데 박정희 정권기에서 예외적으로 낮은 경제성장률을 기록하던 시기였으며,⁹⁷ 유신체제가 ‘한국적 민주주의’를 내세우며 등장한 해이기도 했다.⁹⁸ 초기에 도시새마을운동은 무허가주택의 관리와 개선에 초점을 맞추었는데, 이는 당시 정부 관료와 전문가들에게 무허가주택이 보건위생의 위협과 환경오염이라는 도시의 환경 문제를 야기하는 주체일 뿐만 아니라 사회적 그리고 정치적으로도 문제적 대상으로 여겨졌기 때문이다. 서울시는 도시새마을운동을 추진하면서 무허가주택 주민들이 자발적으로 본인들의 생활환경을 개선해 나가는 것을 격려하는 데 초점을 맞추었다. 이 과정에서 중요한 목표는 도시민들이 도시공해라는 환경 문제의 원인 제공자이자 피해자라는 자각을 스스로 갖게 만들고 이를 ‘책임지게 만드는’ 데 있었다.

물론 서울시와 내무부가 도시새마을운동의 참여가 저조하다고 거듭 지적했던 것처럼, 도시 문제의 책임을 전가하려는 정부의 의도가 성공적이었다

95 홍영기, “’77 새마을운동: ’77도시새마을운동”, 『지방행정』 26:1 (1977), 48-55.

96 『88올림픽에 대비한 도시새마을운동의 활성화방안』 (서울시립대학 도시새마을연구소, 1985); 원주영, “악취 없는 도시 만들기: 서울 올림픽과 도시 악취 규제의 전환”, 『과학기술학연구』 20:1 (2020), 1-38.

97 박태균, “박정희 경제성장 신화에 대한 성찰적 접근”, 『국제·지역연구』 29:2 (2020), 249-281.

98 최광승·조원빈, “박정희의 민주주의관과 유신체제 정당화”, 『한국동북아논총』 26:2 (2021), 45-67.

고 보기 어려운 측면 또한 존재한다. 그럼에도 정부 주도로 추진된 도시새마을운동의 존재는 1970년대 내내 도시의 환경문제가 언론에서 계속해서 다루지고 문제화 될 수 있었는지에 관한 실마리를 제공한다. 원주영은 박정희 시기 동안 ‘가시화 되는 공해’와 ‘비가시화 되는 공해’ 사이에 차이가 존재했음을 지적했다. 정부가 관리하는 공해 문제들, 예를 들어 매연을 발생시키는 서울 시내의 공해차량과 정부의 단속은 단속된 차량 수까지 세세하게 언론을 통해 보도되었던 반면, 같은 시기에 삼척읍 주민들이 ‘매연방지 삼척읍 투쟁위원회’를 결성해 반공해 투쟁을 벌인 사례는 언론에서 전혀 다루어지지 않았다.⁹⁹ 도시공해의 문제들 역시 정부 주도로 도시새마을운동이 추진되고, 하천 정화사업 등에 주민들이 참여하면서 도시의 환경 문제에 대한 보도들 역시 권위주의 정부 아래서도 별다른 제재 없이 이루어졌던 것이다.

“한국적 민주주의의 토착화를 위한 실천도장”으로 표현되어 온 새마을운동의 역사적 맥락을 생각한다면, 도시새마을운동 역시 박정희 정부의 동원정책의 전형으로 볼 수도 있다. 역사학자 추지현에 따르면 1972년은 신군부가 비상계엄을 선포한 1980년에 비견될 만큼 역사상 ‘사회악’에 대한 언론보도가 가장 활발했던 때이기도 했다.¹⁰⁰ 하지만 도시새마을운동을 박정희 정부시기 독특하게 나타나는 사회적 동원으로만 이해하기에는 난점들이 존재한다. 첫째, 도시새마을운동은 도시새마을운동에서 추진된 현지개량은 식민지 조선에서 위생정찰을 중심으로 추진된 도시위생 개선 활동과 큰 유사점을 보인다.¹⁰¹ 둘째, 현지개량은 1970년대 한국 바깥의 도시학 연구자들 사이에서 개발도상국가들의 인구집중과 그로 인한 무허가주택의 확산 문제를 막을 유일한 대안으로 거론되던 것이었다. 무허가주택이 도시의 인구를 더 밀집하게 만들고, 교통난을 야기하고, 상·하수도의 부족, 위생문제, 각종 쓰레기와 오염문제를 야기하는 문제가 있지만, 다른 한편 무허가주택의 존재는

99 원주영, “디젤 자동차 시대의 대기오염 관리: 1960-70년대 한국 정부의 공해차량 단속과 책임의 개인화”, 『환경사회학연구 ECO』 24:1 (2020), 303-331.

100 추지현, “박정희 정권의 ‘사회악’ 호명: 형사사법의 효율성 확보 전략을 중심으로”, 『사회와 역사』 117 (2018), 201-235.

101 이와 같이 도시문제 해결을 위한 비용을 주민들에게 전가하는 경향이 한국 근현대사에서 1970년대에만 두드러지게 나타나는 특징은 아니다. 일례로 도시 위생 개선을 위한 비용을 도시의 주민들에게 전가하는 방식은 식민지 조선에서도 있었다. 박윤재, 『한국 근대의학의 기원』 (해안, 2005).

경제적으로 취약한 사람들이 도시로 이주해 특정한 직업 능력을 갖추기까지 도시에서 생활할 수 있는 일종의 완충 지대(buffer zone) 역할을 한다는 이유 때문이었다. 또한 도시학 연구자들은 개발도상국에서 나타나는 무허가주택 문제가 선진국에서의 슬럼과 달리 도시가 더 역동적으로 발전하는 요인이 되는 것이기에 이를 근대화의 단계에서 나타나는 한 국면으로 이해하고, 무허가주택의 주민들에게 스스로 주택을 개선해 살 수 있도록 허용해 주어야 한다고 주장했다. 이처럼 무허가주택의 급증을 근대화의 일부로 정의하고 개선하고 보수하게 만드는 것이 해법이라는 논의가 국제적으로 널리 공유되는 상황 가운데, 도시새마을운동의 현지개량은 박정희 정권 특유의 동원 체제의 특성이라고만 보기는 어렵다.¹⁰² 이 같은 도시새마을운동이 보이는 식민지적 연속성과 초국적 연계성은 후속 연구에서 탐구하기로 한다.

(투고: 2023년 3월 1일, 심사 완료: 2023년 4월 13일, 게재 확정: 2023년 4월 24일)

¹⁰² Aprodicio Laquian, "The Asian City and the Political Process." in D. J. Dwyer ed. *The City as a Centre of Change in Asia* (Hongkong University Press, 1972), 41-55; Chung-Hyun Ro, "Population and the Asian Environment: From an Asian Perspective," (Conference on Asian Environments, 1971), 1-54; 최종완, "개발도상국가의 도시화의 개발: 레호보트 국제회의 참가 결과 보고", 『대서울』 9 (1971), 6-9.

Urban Pollution and the City Saemaul Movement: An Environmental Management in the Early 1970s

WON Chuyoung (Pusan National University)

Abstract. The recent historiography of the South Korean environment and science in the 1960s and 1970s pays attention to the ignored environmental problems and their social implications in the rapid growth of science and technology. This paper contributes to the previous literature by examining the history of the City Saemaul Movement (도시새마을운동). It examines how urban environmental management was, for the first time, initiated in the form of mass mobilization in early 1970s South Korea. In 1971, the Saemaul Movement (or New Village Movement) took place in order to modernize rural areas. The City Saemaul Movement began one year later was part of it but was quite a contrast to the original one in terms of its targets and aims: it aimed to resolve or mitigate environmental and social problems—so-called urban pollution at the time—in urban areas, especially in Seoul. The City Saemaul Movement was a mass mobilization of urban citizens to improve the residential environment projects; it also aims to instill moral ideals in the urban communities that “urban citizens are more immoral than rural people and should resolve all urban problems on their own hands with responsibility.” Through this work, this paper will shed light on the authoritarian government’s irresponsible response to the environmental degradation in the early 1970s

Keyword. City Saemaul Movement, Saemaul Movement, Squatter settlement, urbanization, environmental management, environmental policy, urban pollution.