

댐 건설과 유역 사회의 재편

1960~70년대 춘천권역의 수몰·이주·개발

Dam Construction and the Transformation of River Basin Communities:
Submergence, Diaspora, and Development in Chuncheon, 1960–1970s

김 현*

국문요약 본 연구는 1960~70년대 춘천권역에서 전개된 댐 건설과 그로 인한 유역 사회의 재편 과정을 관한 사료를 통해 실증하였다. 춘천댐, 의암댐, 소양강댐의 잇따른 축조는 2,028만 평을 수몰시키고 2만 8,000명을 이주시켰다. 본고는 강원도가 1967년 펴낸 『소양강댐 수몰지구 개항 및 춘천권 관광 개발 계획』과 건설부가 1974년 펴낸 『수자원개발과 용지 보상』을 계열화하여, 이주 보상 집행, 생업 대책, 관광 구상의 전개를 계획과 귀결의 층위에서 검토하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 보상 사정 기준은 춘천댐에서 소양강댐 단계에 이르기까지 등급별 공식 체계로 정교해졌으나, 임의매수의 강제성과 지역 간 지가 격차라는 문제는 풀리지 않았다. 둘째, 국가는 농토를 잃은 수몰민에게 대토 대신 공장 취업을 제시하였고, 공단으로 유입된 이주민은 저임금 노동 구조에 예속되었다. 셋째, 인공 호수를 활용한 관광 자원화에서 강원도가 겨냥한 국제 관광지 계획은 재정 여건상 착수에 이르지 못한 것으로 보이며, 1975년 자연환경보전지구 지정이 그 좌절을 제도적으로 확정했다. 그 자리는 춘천시가 주도한 저자본 호반 유원지 관광으로 전환되었다. 이상을 통해 본고는 고도성장기 국가적 성장의 이면에서 유역 사회가 감내한 공동체 해체, 임노동자화, 개발 소외의 경로를 규명하였다. 이는 지역 개발사의 해석적 종합에 앞서 놓여야 할 실증적 기초에 해당한다.

핵심어 춘천댐, 의암댐, 소양강댐, 수몰민, 후평공단, 춘천관광

- 차례**
1. 서언
 2. 공동체 해체와 용지 보상
 3. 생업 대책과 수몰민의 임노동자화
 4. 관광개발 구상과 환경 규제
 5. 결어

이 북한강과 소양강 수계에 잇따라 축조되면서 경제개발을 통한 고도성장기 대형 토건 개발지로서 장소성을 얻게 되었다. 그러나 그 이면에는 조상 대대로 일구어 온 삶의 터전과 공동체를 물밑에 가라앉혀야 했던 주민들의 이산(離散)이 있었다. 춘천권역 3개 댐의 연이은 축조로 수몰된 토지는 2,028만 평에 달했고, 이에 따라 싹향한 인구는 2만 8,000명에 근접했다. 이 규모의 인구 이동과 생활 공간 해체는 한국전쟁 이후 영서 북부¹ 지역

1. 서언

춘천은 한국을 대표하는 ‘댐의 도시’이다. 1965년 준공된 춘천댐을 필두로 1967년 의암댐, 1973년 소양강댐

• 춘천문화원 춘천학연구소 학예연구사

1 현재 강원도는 18개 시·군으로 행정구역이 편제되었고, 자연환경, 문화적 환경, 생활권, 농업지대 등으로 영서 북부(춘천, 홍천, 화천, 인제, 양구, 철원), 영서 남부(원주, 횡성, 영월, 평창, 정선), 영동(강릉, 속초, 동해, 삼척, 고성, 양양, 태백)으로 구분한다. 강원도청 홈페이지(개관_자연환경과 지역구분).

사회가 겪은 가장 큰 사건이었다. 이 사건으로 춘천 지역은 개발 성과의 상징이자 수몰 이산이라는 고통의 현장이 되었다. 하지만, 이 양가적 상황을 체계적으로 조명 한 역사학적 연구는 드물었다. 그 결과 댐 건설이 지역 사회에 미친 파장과 수몰민의 궤적은 학술적으로 정리 되지 못한 채, 언론 기사나 구술 속에서 파편적으로 소비되는 데 머물렀다. 본 연구는 이러한 공백에서 출발해, 1960~70년대 춘천 지역 댐 건설에 따른 이주 보상, 생업 대책, 관광 구상의 전개 과정을 실증적으로 규명하고자 한다.

춘천 지역 댐과 수몰민 문제를 다룬 선행 연구는 인접 학문 영역에서 제한적으로 시도되었다. 임봉길, 김용환의 연구는 인류 생태학적 시각에서 소양호 형성 이후 잔류 주민의 인구 구조, 교통, 통신, 거주 패턴에 나타난 재적응 양태를 조사했다. 이 연구는 수몰 이후 잔류민이 겪은 지리적 고립과 자녀 교육을 위한 이중생활 패턴을 포착했으나, 인구 집단과 생태계의 상관관계 분석에 집중한 탓에 수몰민을 임(賃)노동자화하려 한 국가 공단 조성 정책의 집행 실상이나 경제사적 인과관계를 규명하는 데는 이르지 못했다.² 김세건의 연구는 소양강댐 건설을 ‘개발독재’ 담론으로 해석하며, 수몰민과 주변 지역주민이 개발이익에서 배제되고 ‘수질 오염원’이라는 규제 대상으로 전락한 과정을 문화인류학적으로 고찰했다. 그러나 이 연구는 소양강댐 단일 사례에 국한되어 있으며, 구조적 폭력성을 담론적으로 포착하는 데 치중해 당대 보상 집행의 제도적 절차나 수량 데이터를 실증하지는 못했다.³ 최승업의 연구보고서는 소양강댐의 부정적 파장을 여러 방면에서 계량화했으나, 비용편익 분석에 집중되어 1960~70년대의 제도 형성과 공단 노동의 실상을 역사학의 관점에서 규명하는 데는 한계가

있었다.⁴ 최근 춘천학연구소가 발간한 구술총서『댐과 춘천』은 노동자, 수몰민, 행정가 등 열여섯 명을 인터뷰해 구술 자료로 남겼다. 이 자료는 공식 문서에 기록되지 않은 경험을 채록했다는 점에서 의미가 크지만, 구술의 기억에 의존하는 한계로 공문서나 관찬 사료를 통한 정밀한 검증에는 이르지 못했다.⁵ 본 연구는 이러한 선행 연구의 공백을 보완해 당대 관찬 사료에 기록된 수량 데이터를 역사학적으로 재구성하고자 한다. 다만 관찬 사료 역시 보상을 집행한 주체가 남긴 기록인 만큼, 그 수치는 집계 방식과 작성 목적을 함께 고려하여 비판적으로 읽을 것이다.

본 연구는 1967년 강원도가 발간한『昭陽江댐 水沒地區概況 및 春川圈 觀光開發 計劃』과 1974년 건설부가 발간한『水資源開發과 用地補償』을 주요 사료로 삼아, 보상 집행의 실태와 이주 공단 조성의 경과, 초기 국제 호수 관광 구상이 대두되었다가 내수 관광으로 전환되는 제도적 인과를 규명한다. 이러한 분석은 세 장으로 나누어 전개한다. 2장에서는 1974년 건설부의 용지 보상 사료를 통해 세 개 댐의 축조가 영서 북부 농촌 공동체에 가한 공간 해체의 실상을 살펴본다. 토지, 건물, 영업권, 영년작물, 분묘, 이사비, 이향 위자료 등 사정 기준의 분류별 산정 방식과 그 정교화 과정, 댐별 보상의 차이, 보상 집행 과정의 부정 사례 등을 실증적으로 다룬다. 3장에서는 1967년 강원도의 최초 이주대책과 1968년 실태조사, 그리고 1974년 건설부 기록에 이르기까지 시기 순으로 이주 정책의 전개를 살펴본다. 취업알선을 통한 군납공장, 대리석공장, 생석회(카바이트)공장의 배치, 목야지 유축농가 육성 방안, 그리고 춘천지구 경공업단지(이하 후평공단)의 조성 동기, 배경, 목적, 방법과 실제 조성 결과, 수몰민이 취업한 ‘제일봉직공장’과 ‘평안섬

2 임봉길·김용환, 「소양강 다목적댐의 인류 생태학적 평가보고서」, 『사회과학연구』 33, 강원대 사회과학연구원, 1993.

3 김세건, 「소양강댐과 지역주민들의 일상: 흐르기를 멈춘 강 그리고 정처 없이 흐르는 삶」, 『사회과학연구』 54(2), 강원대 사회과학연구원, 2015.

4 최승업, 「댐 건설이 주변지역에 미치는 영향과 대책」, 『강원발전연구원』, 2001.

5 춘천학연구소, 『댐과 춘천』, 춘천문화원, 2021.

유' 등 입주업체의 노동 실태를 규명한다. 아울러 후평 공단이 1980년대 이후 겪은 산업 재편과 노후화 등 공단의 궤적을 조망한다. 4장에서는 1967년 강원도가 수립한 11개 관광원지별 계획의 세부 내용을 규명하고, 이를 1970년대 실제 조성된 관광 자원과 대조하여 그 구상이 어떠한 방향으로 전개되었는지 살펴본다. 마지막으로 댐 건설 이후 남겨진 소양호 주변 마을의 고립과 낙후도 검토한다.

2. 공동체 해체와 용지 보상

1960년대 초반부터 1970년대 초반까지 전개된 북한강 수계의 잇따른 댐 건설은 강원도 영서 북부의 지형을 재편했다. 국가가 주도한 이수(利水)와 치수(治水), 전원개발이라는 목적은 전통 시대부터 이어져 온 농촌 공동체의 소멸을 전제로 했다. 춘천댐, 의암댐, 소양강댐으로 이어진 대형 토건 사업은 춘천을 중심으로 한 행정구역 안에 자리 잡으며 지역민의 희생을 강요했다.⁶ 이 사업은 순차적으로 진행되었으며, 그 규모와 보상 방식은 댐마다 상이했다. 세 댐의 수몰 및 보상 현황은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 춘천권역 3개 댐 건설에 따른 수몰 현황

구분	준공 연도	수몰 총면적 (만평)	수몰 농경지 (만평)	이주주민 (세대/인구)	이주비 총액 (천원)	이향 위자료 총액 (천원)
춘천댐	1965	269	208	1,246/5,284	1,050	5,354
의암댐	1967	240	171	876/4,811	56,925	8,345
소양강댐	1973	1,519	782	3,092/17,808	28,232	48,621
계	-	2,028	1,161	5,214/27,903	-	-

출처: 김경남·전만식·조계근, 「수자원 그리고 상류와 하류의 불균형」, 『강원발전연구원 정책메모』 131, 2012, 5쪽 재인용; 이주비, 위자료 총액은 建設部, 320-1~321쪽, 331쪽, 490쪽에서 필자 취합 정리.

3개 댐 건설로 수몰된 토지는 2,028만 평이었고, 이중 농경지는 1,161만 평에 달했다. 실향 인구는 5천 2백

여 세대, 2만 8천여 명에 이르렀다. 세 댐의 수몰 규모는 순차적으로 확대되었다. 춘천댐의 수몰 면적은 269만 평이었으나 소양강댐 단계에 이르러 1,519만 평으로 다섯 배 이상 늘었다. 이주비와 위자료 지급총액에서도 이러한 규모 확대가 확인된다. 1961년부터 1965년까지 진행된 춘천댐 보상에서는 이주비 1,050천 원과 위자료 5,354천 원이 집행되었다. 의암댐은 이주비 56,925천 원과 위자료 8,345천 원을 지급했고, 소양강댐은 이주비 28,232천 원과 위자료 48,621천 원을 지급했다. 이주비 총액은 춘천댐에서 의암댐 단계로 넘어가며 50배 이상 급증했다가 소양강댐 단계에서 다시 줄었는데, 이는 실제 보상액의 감소가 아니라 자료 자체의 집계 방식에서 비롯된 것이다. 소양강댐의 경우 간접 보상 항목이 별도로 분리되어 집계된 탓에, 세 댐의 보상 통계를 단순 비교하기는 어렵다. 반면 위자료 총액은 춘천댐에서 소양강댐에 이르기까지 지속적으로 늘었으며, 이는 지급 인원의 증가와 단가 상승이 함께 반영된 결과다.

이 과정에서 제도의 문제는 사정(査定) 자료의 공백이었다. 춘천댐 수몰 지구의 경우 한국전쟁으로 토지대장이 대부분 소실된 미복구지역(未復舊地域)이었으며 3분의 2 이상이 전전(戰前) 38선 이북에 속하는 관계로 미복구 등기 내용과 현 소유자가 일치하지 않는 등 소유권이 불명확하여 조사 업무에 혼선이 많았다.⁷ 소양강댐의 경우에도 수몰 지구 내 미복구 지적공부(地籍公簿) 10,257필지의 임야 및 토지에 대한 우선 복구 작업을 내무부 주도로 선행해야 했다.⁸

세 댐은 모두 보상의 법적 근거로 건설부 훈령 제5호 '댐 건설 수몰 지구 용지 매수 및 손실 보상 요강'을 공통 근거로 삼았다.⁹ 다만 춘천댐과 의암댐 단계에서는 요강 전체를 포괄적으로 인용하는 데 그쳤으나, 소양강

⁷ 建設部, 283쪽.

⁸ 建設部, 479쪽.

⁹ 建設部, 283쪽, 325쪽, 492쪽.

⁶ 建設部, 『水資源開發과 用地補償』, 1974, 277쪽.(이하 이 자료의 인용은 '建設部, 쪽수'로 기재함)

담 단계에서는 제6조(토지매수가격), 제7조(건물보상), 제8조(영년작물보상), 제10조(분묘보상), 제13조(기타보상) 등 조항별로 근거를 세분해 인용했다.¹⁰ 이러한 세부적 조문화는 사정 절차의 형식적 정당성을 강화한 측면이라고 평가할 수 있다.

집행 주체 또한 변화했다. 춘천담은 한국전력이 용지 보상 업무를 위탁받아 집행했다. 강원도 춘천수몰지구 대책위원회가 강원도청 내에 설치되었고, 위원장은 강원도지사가 맡았으며 위원 16명과 간사 2명으로 구성되었다.¹¹ 사정 절차는 한국전력이 먼저 안을 제시하면 대책위원회가 이를 심의해 조정하는 이원적 구조였다. 토지, 건물, 이주비, 위로금 등 거의 모든 항목에서 대책위 안은 한전 안보다 높게 책정되었고, 최종 매수 사정액은 대책위 안을 그대로 따르거나 그보다 높았다. 이는 지역 위원회가 협상의 완충 역할을 담당했음을 보여준다.¹² 의암담 단계부터는 강원도가 보상 업무를 직접 위탁받아 집행하는 구조로 전환되었다. 사정은 수몰 지구 대책 심의위원회의 상임위원회와 본회의로 이원화되었으며, 1965년 9월부터 1966년 2월까지 상임위원회에서 항목별 단가를 책정하고 같은 해 3월 본회의에서 영업 보상 기준 등을 최종 의결했다.¹³ 한국전력의 1차 안이 없어지면서 춘천담 단계에 존재했던 이중 검토 절차도 함께 사라졌다. 소양강담 단계에서는 사업 규모의 확대에 맞추어 사정 기구가 국가 단위로 격상되었다. 최상위 기구인 수몰지구대책위원회는 부총리가 위원장을 맡고 내

무부, 국방부, 농림부, 상공부, 건설부, 보사부 장관이 위원으로 참여했다. 실무 차원에서 강원도는 1968년 4월 보상 업무를 위탁받아 전담기구를 설치하고, 대책계에 4명, 현장 대책사무소에 16명을 배치했다. 소양강담 수몰지구 심의위원회는 위원 19명으로 구성되었으며, 1969년 5월 25일 제정된 규정에 따라 운영되었다. 위원 구성에는 피해자 대표가 다수 포함되어 있었는데, 모두 인제군민이라는 특징이 있다.¹⁴

이처럼 구성된 보상 집행기구는 토지, 건물, 영년작물, 영업보상, 이주비, 이향 위자료, 분묘사항 등 보상 기준을 설정하였다. 그 가운데 7개 항목의 보상 기준을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 항목별 보상 기준의 담별 비교

항목	춘천담	의암담	소양강담
토지	전 4등급, 담 6등급, 대 3등급 시중 3개 은행 감정 최고 액과 시세 평균 실제 지목 기준 매수	지목별 총괄 집계 개간지상, 하구분 인접 숙전 기준 판정	전, 담, 대 통합 1~5등급 표본 필지 감정 평균 사정 현실 지목 기준 매수
건물	갑, 을, 병, 정 4등급 기와, 함석, 초가, 판자집	갑, 을, 병, 정 4등급 가옥 3종, 부속건물 단가 신설	갑, 을, 병, 정, 외상, 외하 6등급 수집 개 구조물 단가명문화
영년작물	11종 및 뽕나무 생육기, 최성기, 쇠퇴기 구분	15종 및 뽕나무 포플러, 잡목 추가	19개 수종, 수령 11단계 산식, 집단식 구분 이식비·감수 예상액 별도 산정
영업보상	순이익×2년+시설운반비 5~20% *도선업, 정미소 3년	순이익×2년+시설운반비 10~100% *도살장, 도선업 3년	48개 업종별 1~5년 차등 축산업 편입
이주비	갑 8,000, 을 6,250 병 4,500, 정 2,750	갑 13,500, 을 11,000 병 8,500, 정 6,000 *세입자 반액	갑 14,300, 을 11,100 병 8,200, 정 5,400
이향 위자료	연령 무관 1인당 1,500원	1인당 1,500원	가족 수 기준 1인당 2,500원 *5인 가족 월생계비 12,500원/5

10 建設部, 492쪽, 504쪽, 523쪽, 533쪽, 536~537쪽.

11 建設部, 319~320쪽. 춘천담 수몰 지구 대책위원회에 선임된 위원 명단은 다음과 같다. 위원장 김효영(강원도지사), 부위원장 하재만(건설국장), 강원도 위원 허전(내무국장), 김순권(보사국장), 박종성(산업국장), 정오경(경찰국장), 춘성군 위원 주여준(춘성군수), 전덕기(사북면 지촌리), 심윤택(사북면 지촌리), 박종만(서면 금산리), 화천군 위원 이동화(화천군수), 박상수(화천토지개발조합), 이춘호(화천 하남면 원천리), 서영석(화천 하남면 원천리), 건설부 위원 박준서(건설부 파견관), 한국전력 위원 이도권(춘천건설사무소장), 간사 이강준(강원도 건설국 관리과장), 신종호(춘천건설사무소 서무과장) 등 위원 16명과 간사 2명으로 조직되었다.

12 建設部, 318쪽.

13 建設部, 323쪽, 329쪽.

14 建設部, 479쪽, 482~495쪽. 소양강담 수몰지구 심의위원 명단은 다음과 같다. 위원장 鄭相千(강원도지사), 부위원장 朴鍾堯(부지사). 위원 吳潤泳(건설국장), 朴秉勳(경찰국장), 洪性之(농협 강원도지부장), 姜杓遠(강원일보 편집국장), 金明漢(춘성군수), 朴壽均(양구군수), 朱雨英(인제군수), 金慶壽(수자원 소양강담 소장), 李相浩(인제군 인제면 남북리), 吳貞辰(인제군 인제면 남북리), 沈德欽(인제군 남면 남전1리), 金在根(인제군 남면 부평리), 金準棋(인제군 남면 신월리), 朴海順(인제군 남면 남전2리), 吉併河(인제군 남면 관대리), 趙■(인제군 남면 신남리) 등 19명으로 조직되었다.

항목	춘천댐	의암댐	소양강댐
분묘	단장 2,400 합장 4,000	단장 5,800 합장 9,100	유연단장 6,000, 유연합장 9,000 무연단장 3,000, 무연합장 4,500

자료: 建設部, 『水資源開發과 用地補償』(1974)에서 필자 발췌 정리

〈표 2〉를 살펴보면 먼저 토지 보상의 핵심은 등급 체계의 통합과 감정 방식의 변화였다. 춘천댐은 한국전쟁으로 지적공부가 소실된 탓에 1961년 신설된 토지 소득세 등급을 참작해 답 6등급, 전 4등급, 대지 3등급으로 나누었고, 시중 세 곳 은행의 감정 최고액과 현지 시세를 평균해 단가를 정했다. 의암댐은 개간지를 인접 숙전(熟田) 값의 절반에서 80% 사이로 판정하는 기준을 더했다. 강원도는 소양강댐에 이르러 지목별 등급을 없애고 전, 답, 대지를 하나로 묶은 1~5등급 체계로 바꾸었으며, 동리와 등급마다 표본 세 필지를 뽑아 세 곳 금융기관의 감정을 평균해 단가로 삼았다. 공부상 지목과 무관하게 실제로 짓고 있는 지목대로 사들이는 원칙은 세 댐이 같았다.¹⁵

건물 보상은 등급이 높고 조사에 전문 기관이 참여하는 쪽으로 바뀌었다. 춘천댐은 기둥과 처마, 서까래를 기준으로 갑, 을, 병, 정 4등급을 두고 기와집, 함석집, 초가집, 판잣집으로 종류를 갈랐다. 의암댐은 가옥을 기와·양철집, 초가집, 기타 등 세 종류로 나누고 부속 건물과 우물, 담장까지 단가를 정했다. 소양강댐은 갑, 을, 병, 정 4등급에 외상, 외하를 더한 6등급으로 나누고, 대한건축사협회 강원도지부가 철거비와 이축비 산출에 참여했다. 보상 대상도 주택을 넘어 창고, 방앗간, 교회당 등 수십 가지 구조물로 넓어졌다.¹⁶

영년작물¹⁷ 보상은 나무의 종류와 수령을 나누어 값

을 매기는 방향으로 나아갔다. 춘천댐은 밭둑에 흩어 심은 과수 5만여 그루를 대상으로 수명을 생육기, 최성기, 쇠퇴기로 나누어 11종의 단가를 매겼다. 의암댐은 수종을 15종으로 늘리고 포플러와 잡목을 더했다. 소양강댐은 19개 수종의 수령을 11단계로 나누고, 산식(散植)과 집단식을 구분해 산식에 80%를 적용했다. 이 외에 이식비와 감수(減收) 예상액까지 따로 계산해 보상했다.¹⁸

영업보상은 세 댐 모두 순이익에 보상 기간을 곱하고 시설운반비를 더하는 방식을 따랐다. 춘천댐은 2년 치를 보상하고 정미소와 도선업에만 3년을 적용했다. 소양강댐은 업종을 48개로 나누어 보상 기간을 1년에서 5년까지 달리했고, 세금을 뺀 순이익을 기준으로 삼았으며, 닭, 돼지, 꿀벌 같은 가축까지 보상에 넣어 마릿수 기준으로 단가를 정했다.¹⁹ 보상 경험의 늘어날수록 업종은 세분되고 축산업까지 포함하는 쪽으로 확대되었다.

이주비는 세 댐 모두 주택 넓이에 따라 갑, 을, 병, 정으로 나누었고, 춘천댐 최하 보상액 2,750원에서 소양강댐 최대 보상금 14,300원까지 단가가 높아졌다. 세입자 가구에는 의암댐부터 등급 평균의 절반을 지급했다.²⁰ 즉 등급 틀은 그대로 두되 액수만 높인 것이다.

이향 위자료는 세 댐 사이에서 산정 방식이 가장 달라진 항목이다. 춘천댐과 의암댐은 나이를 가리지 않고 한 사람에 1,500원씩 주었다. 소양강댐은 농촌 다섯 식구의 한 달 생계비 12,500원을 식구 수로 나눈 2,500원을 근거로 삼았다. 산정 근거는 분명해졌으나, 고향을 떠나야 하는 고통을 한 달 생계비로 셈해 마무리한 점은 세 댐이 다르지 않았다.²¹

분묘 이장비는 단가가 오르는 한편 연고 유무를 가르는 규정이 새로 생겼다. 춘천댐은 지방 관례를 살펴 단장(單葬) 2,400원, 합장(合葬) 4,000원으로 정했고, 의암댐

¹⁵ 建設部, 286~287, 323쪽, 492~495쪽.

¹⁶ 建設部, 289~290, 323~324, 504쪽.

¹⁷ 영년작물(永年作物)은 한 번 심으면 수확까지 수년이 걸리고 매년 지속해서 수확할 수 있는 식물을 말한다. 각종 과일나무가 해당하며, 정원이나 밭둑에 흩어 심는 산식(散植)과 한데 모아 기르는 집단식(集團植)으로 구분한다. 주로 영세 농민의 부수입이 되었다.

¹⁸ 建設部, 302~308, 325~328, 523~532쪽.

¹⁹ 建設部, 308~310, 329~331, 515~518쪽.

²⁰ 建設部, 290쪽, 325쪽, 536쪽.

²¹ 建設部, 291쪽, 325쪽, 537~538쪽.

은 시세를 반영해 이를 올렸다. 소양강댐은 연고가 있는 무덤과 없는 무덤을 나누어, 연고 없는 무덤에는 있는 무덤의 절반만 지급했다.²²

보상 과정에서 소양강댐에서는 규모가 커진 만큼 특수 보상도 여러 갈래로 추진되었다. 수몰선 안에 군사 시설이 많이 들어 국방부와 건설부가 따로 합의했고, 국방부 요구액의 70% 수준인 약 25억 원으로 매듭지었다. 수몰선 밖이라도 산과 물에 둘러싸여 오갈 수 없게 된 땅과 가구에는 약 1억6,800만 원의 간접 보상을 집행했다. 교통이 끊긴 마을에는 땅을 사들이는 대신 배를 놓아주는 방식을 택해, 저수지 일원에 도선 24척²³을 제작해 춘성군, 양구군, 인제군에 나누어 배치했다. 주민 통행용 동력선(1.4톤급), 범죄 예방 및 일선 행정 지도를 위한 행정선(1.5톤급), 마을과 마을을 잇는 전마선(傳馬船, 1.5톤급)으로 용도를 갈랐다.²⁴

세 차례의 댐 보상 과정을 거치면서 그 특징점을 세 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 세 댐 모두 법으로 강제 수용하지 않았을 뿐, 위원회가 정한 보상 단가를 주민이 사실상 거부할 수 없는 구조로 설계해갔다. 절차가 세분되고 대책 기구가 확대될수록 개별 주민이 단가에 이의를 제기할 수 있는 여지는 오히려 줄어들었다.

둘째, 지역 사이 지가 격차는 그대로 남았다. 의암댐에서 근화동 전은 평당 1,200원, 덕두원리는 72원으로 약 17배 차이가 났고, 소양강댐에서 내평리 대지는 472원, 물로리와 부귀리는 325원에 그쳤다.²⁵ 은행 감정과 표본 추출을 들여왔어도 격차는 세 댐 내내 되풀이되었고, 수몰 농민이 보상금으로 인근 도심이나 같은 질의 땅을 다시 사 농사를 이어가기는 어려웠다.

셋째, 집행 현장에서는 부정과 관리 공백이 되풀이되었다. 1970년에는 국유지 밤나무를 사유지로 꾸며 보상금 1,000만 원을 가로챈 일이 있었고, 1975년에는 강원도청 창고에서 작물 보상 증빙 500여 건이 사라져 수사가 멈추었다. 글을 모르는 수몰민 다수는 이장에게 도장을 맡긴 채 받을 돈이 얼마인지도 모르고 고향을 떠났다. 규정이 조문으로 정리된 소양강댐에서도 이런 허술함은 그대로였다.²⁶

세 차례의 보상에서 나타난 변화는 국가 행정의 효율과 절차의 정당성을 높이는 쪽으로 나아갔을 뿐, 주민의 실익을 키우는 쪽으로 움직였다고 보기 어렵다. 등급을 나누고 규정을 세분화한 일은 사정 절차를 합리적으로 보이게 했으나, 임의매수의 강제성과 지역 간 지가 격차라는 근본 문제는 풀리지 않은 채 다음 댐으로 넘어갔다. 보상 행정의 허술함은 실향민을 중산층으로 다시 자리 잡게 하지 못하고, 오히려 다수를 도시 빈민으로 밀어냈다.²⁷

3. 생업 대책과 수몰민의 임노동자화

고향과 농토를 상실한 수몰민의 생업 대책 수립은 1960년대 말 중앙정부와 강원도 행정 당국이 마주한 과제였다. 특히 대규모 토목사업인 소양강댐의 건설로 대단위 이주민 발생이 예측²⁸되면서 1967년 강원도는 앞선 댐에서 이주 문제를 순조롭게 해결하지 못한 점을 고

²² 춘천학연구소, 앞의 책, 135쪽.

²³ 김경남·전만식·조계근, 「수자원 그리고 상류와 하류의 불균형」, 『강원발전연구원 정책메모』 131, 강원발전연구원, 2012, 1쪽.

²⁴ 1967년 강원도 행정 당국의 조사에 따르면 소양강댐 건설에 따른 피해 규모는 춘성군, 양구군, 인제군 등 3개 군, 6개면, 4,328세대 23,135명, 전(田) 2,271정보, 답(畓) 759정보를 포함한 농경지 3,030정보, 건물 5,598동, 학교 11동, 관공서 205동 등이 예측되었다. 1974년 발표된 실제 피해 상황과는 차이가 있다. 江原道, 『昭陽江댐 水沒地區概況 및 春川圈 觀光開發 計劃』, 1967, 7쪽.(이하 이 자료의 인용은 '江原道, 쪽수'로 기재함)

²² 建設部, 299쪽, 329쪽, 533~535쪽.

²³ 군별 선박 설치 상황은 다음과 같다. 춘성군에 12척(동력선 2척, 행정선 1척, 전마선 9척), 양구군에 6척(동력선 1척, 행정선 1척, 전마선 4척), 인제군에 6척(동력선 1척, 행정선 1척, 전마선 4척)이 배정되었다.

²⁴ 建設部, 480쪽, 544~545쪽.

²⁵ 建設部, 321쪽, 495쪽.

려하여, 소양강댐 이주민에게는 ‘합리적 이주’ 대책을 수립하겠다고 밝혔다.²⁹ 앞선 두 댐의 보상 혼란이 소양강댐 이주대책 설계의 반면교사가 된 셈이다.

1967년 강원도가 수립한 최초 이주대책은 수물지구 세대주 직업 조사에서 출발했다. 농업 종사가 3,106세대(71.8%)로 가장 많았고, 상업 453세대(10.5%), 노동 312세대(7.2%), 공무원 244세대(5.6%)가 뒤를 이었다. 강원도 전체 면적의 80% 이상이 산지여서 농경지로 전환할 여지가 적었고, 이에 강원도는 이주계획의 제1 목표를 공장 취업에 두었다. 이주 방침은 자유 이전을 원칙으로 하여 2,888세대(약 2/3)는 희망대로 이주시키고, 나머지 1,440세대는 당국이 알선해 1,162세대는 공장에, 기타는 농목업 등에 취업시킨다는 것이었다.³⁰

알선 이주 1,440세대의 배치는 업종별로 세분되었다. 군납공장에 862세대(1,190명), 대리석 및 생석회공장에 300세대(330명), 잠업에 96세대(288명), 축산에 24세대(72명), 담수어업에 58세대(116명), 관광업(상업)에 100세대(200명)를 각각 배정했다. 군납공장은 우두공업단지를 건설해 식료품 공장(238세대, 326명), 피혁공장(332세대, 450명), 육류가공공장(292세대, 414명)을 계획했다. 이는 인근 군사 지역의 수요를 겨냥해 피혁 제품과 콩나물, 두부, 육류 통조림 등을 납품하려는 것이었다. 춘성군 동면 월곡리에는 대리석 연마공장을, 감정리에는 농용석회 및 카바이트 공장을 세워 300여 명을 고용하기로 계획했다. 감정리 인근 587고지 일대에는 100여만 톤의 석회석이 매장되어 있어 원료 조달이 유리했고, 인근 농업지역과 서울로 이어지는 교통망 덕분에 판로 확보도 용이하다고 판단했다. 이 밖에 120여 세대는 야산을 개발해 식상(植桑)과 목축에 종사시키고, 의암댐과 소양강댐의 담수어업계획에 따라 잉어, 붕어, 메기 양식 경영권을 부여하고, 춘천 관광지역계획에 필요한 인력은 상업 종사자로

선정하기로 했다. 소양강댐 공사 기간에는 이주민을 각종 공사에 우선 취업시켜 이주 정착의 공백기가 없도록 계획 했다.³¹ 이처럼 1967년 계획은 군납, 광업, 잠업, 어업, 관광업까지 아우르는 다각적 취업알선 구상이었으나, 실행의 중심은 결국 공장 취업에 있었다.

이 초기 구상은 1968년 5월 31일 완료된 ‘소양댐 수물지구 주민 실태조사’를 거치며 구체적 수치로 재확인되었다. 조사 대상 4,017세대의 취업 희망 응답은 <표 3>과 같았다.

<표 3> 수물민 취업 희망 조사표

(단위: 명)

희망별	계	춘성	양구	인제
타도 대토를 희망한다	119	61	2	56
타도 대토를 희망치 않는다.	72	3	0	69
보상비 받아 타도 자유 이주	892	225	62	605
공장에 취로하겠다.	1,725	537	193	995
공장에 투자하겠다.	165	155	10	0
투자 취로 공(共)히 불원	19	11	0	8
도내에 농토구입 농사	646	363	114	169
타도에 농토구입 이주	80	17	25	38
취업 경영	163	42	13	108
기타 자유업	136	57	13	66
자유 이주	2,008세대 50%			
대토 희망	119세대 3%			
공장투자 및 취업	1,890세대 47%			
계	4,017세대 100%			

자료: 建設部, 『水資源開發과 用地補償』, 1974, 540쪽.

<표 3>의 결과를 살펴보면 우선 국가가 대토를 제안했음에도 희망 세대는 3%(119세대)에 그쳤다. 수물민의 절반에 가까운 47%(1,890세대)는 공장투자 및 취업을 선택했으며, 이에 따른 취업 희망 노동 인구는 4,725명이었다. 군별로는 춘성군이 도내 정착(363세대) 성향을 보인 반면, 인제군은 공장 취로 희망자가 995세대로 가장 많았고 외지 자유 이주 성향도 강했다. 이 수치는 전통 농경민이 농업 연속성을 박탈당한 채 대토 정책을 불신

29 江原道, 13쪽.

30 江原道, 13~14쪽.

31 江原道, 14~15쪽.

하고 임노동자화 경로를 수용했음을 보여준다.³²

정부는 이 조사 결과를 근거로 이주대책의 방향을 확정했다. 자유 이주 희망 2,008세대는 보상금을 지급해 희망대로 이주시키고, 대토 희망 119세대는 강원도가 관내에 농지를 개발하여 제공하기로 합의했다. 공장투자 및 취업 희망 1,890세대 4,725명은 춘천시 근교에 공업단지를 조성해 유치하기로 했다. 이와 별도로 대토 희망자와 공장투자, 취업 희망자 가운데 일부를 선발해 강원도 내 목야지(牧野地) 조성 사업에 참여시켜 ‘유축농가(有畜農家)’로 육성하는 방안도 1968년 8월 1일 대통령 지시로 확정되었다. 재원은 수물민 보상금과 중장기 자금 융자, 구호자금으로 조달했다.³³

공업단지 조성이 이주대책의 핵심으로 떠오른 이유는 소양강댐 수물지구 주민이 정당한 보상을 받더라도 오랜 연고지를 떠나면 영세화되거나 미정착 상태에 놓일 가능성이 컸기 때문이다. 정부는 이를 사회보장책의 일환으로 규정하고 공장을 유치해 투자와 취업을 알선한다는 방침을 세웠다. 그 후보지로 춘천시 후평동이 선정되었는데, 그 이유는 용지 가격이 평당 400원에 불과해 저렴하고 공업용수와 동력자원이 풍부하며 교통이 편리하다는 데 있었다.³⁴

춘천지구 경공업단지, 즉 후평공단 조성 계획은 이러한 이유를 구체적 사업으로 발전시킨 결과였다. 계획의 동기는 두 가지였다. 첫째는 소양강댐 수물 피해 주민의 항구적 생활 대책 강구였고, 둘째는 춘천을 소비도시에서 생산도시로 전환하는 것이었다. 계획의 배경으로는 다섯 가지가 제시되었다. 춘천이 수도권의 위성도시로서 일일생활권 내 동일 경제·시장권에 속한다는 점, 춘천댐, 화천댐, 의암댐, 소양강댐 4개 댐이 총 404,000kW³⁵의 동력자원 중심부를 이룬다는 점, 춘천을

중심으로 한 1개 시, 5개 군의 인구 474,268명 중 실업자가 9,651명(2.03%)에 달해 노동력 흡수가 용이하다는 점, 북한강과 소양강의 연간 평균 유수량이 62억 톤에 이르러 공업용수가 풍부하다는 점, 그리고 소양강댐 건설에 따른 피해 보상금과 이주민 노동력을 산업화할 수 있다는 점이었다.³⁶

공단 조성의 목적 역시 세 가지로 정리되었다. 수물지구 주민의 항구적 생활 대책을 마련하는 동시에 영세자금을 집약 투자해 기업의 근대화를 촉진하고 이주민을 공단 생산업체에 취업 정착시키는 것, 공업을 지방으로 분산해 지역 격차를 시정하는 것, 춘천시를 비롯한 인접 춘성군, 화천군, 양구군, 인제군, 홍천군 등 5개 군 지역주민의 고용을 늘리고 단지에 축산물 등 원료를 공급함으로써 농가 소득을 증진하는 것이었다. 조성 방법은 춘천시 후평동에 495,000㎡(150,000평)을 확보해 3개년 계획으로 진행하고, 유관기관으로 추진 기구를 구성하되 춘천시가 주관 운영하며, 지방특화 산업을 중심으로 한 경공업 기업체 유치에 주력한다는 것이었다.³⁷

이 계획은 1968년 8월 22일 일반산업단지로 지정되어 사업 실행에 들어갔다. 사업 시행자는 춘천시, 개발 방식은 공영개발이었으며, 사업 기간은 1968년 11월부터 1969년 12월까지로 설정되었다. 실제 착공은 1968년 11월 6일, 준공은 1969년 12월 31일이었고, 총 투자 사업비는 3억 4천만 원이 소요되었다.³⁸ 최종 조성 면적은 476,725㎡로 집계되어, 애초 계획한 495,000㎡에 근접한 규모로 완공되었다.³⁹ 지정 당시 유치업종은 음식료업과 석유화학업으로 한정되었으나, 실제 입주 과정에서는 제조업 전반으로 확대되어 춘천금속, 동아경공업, 명성

45,000kW, 소양강댐 195,000kW이다.

³² 建設部, 542쪽.

³³ 建設部, 543쪽.

³⁴ 춘천시청 홈페이지(경제포털_후평일반산업단지).

³⁵ 정성훈·정혜윤, 「노후산업단지 공간조성 모델 개발을 위한 기술적 애로사항 및 유형 분석: 강원도 춘천(후평)일반산업단지를 사례로」, 『경관과 지리』 27(3), 한국사진지리학회, 2017, 185쪽.

³² 建設部, 540쪽.

³³ 建設部, 541쪽.

³⁴ 建設部, 541쪽.

³⁵ 각 댐의 발전량은 춘천댐 56,000kW, 화천댐 108,000kW, 의암댐

식품, 영일식품, 한국하이츠로 식품공업 등 14개 업체의 최초 입주가 허가되었다.⁴⁰

공단 조성은 주거 정책과 병행되었다. 정부는 1967년 호자 3동에 시민 연립주택 5개 동을 건설했고, 1970년에는 퇴계동에 가내공업 센터와 인근 이주 주택을 조성했다. 수몰지 보상금은 시가지 주택 조성을 촉진해 춘천 인구를 늘리고 은행권의 유치 경쟁을 낳았다. 나성물산은 제일은행과 제휴해 수몰민의 보상금 수령을 대행하고 이를 전액 예치하게 한 뒤, 그 자금을 담보로 퇴계동 집단단지에 주택을 지어주는 연계 금융 방식을 운용했다. 은행은 보상금 이자로 주택 가격을 분할 상환받으며 수몰 자본을 장기 산업 자금으로 흡수했다.⁴¹ 이처럼 영세민 자본을 도심 변두리 시가지화에 동원하는 주거 정책과 공단 조성이 맞물리면서, 춘천의 전통적 농촌성은 근대적 도시성과 합류했다.⁴²

그러나 국가가 내세운 임노동자화 구제책은 취약한 구조를 드러냈다. 의암댐 이주대책으로 1967년 9월 퇴계동에 1억 3,300만 원을 투입해 설립한 ‘제일봉직공장’은 수몰민과 영세민 등 2,700여 명을 고용하며 지역 사회의 기대를 모았다. 그러나 영세한 자본력과 수출 부진으로 가동 초기부터 어려움을 겪었고, 1970년 가을 1,600만 원의 임금을 체불했다. 운영권이 강원도로 이관되었음에도 제일봉직공장은 1971년 도산 위기에 직면해 이주민을 다시 생계 파탄으로 내몰았다.⁴³ 후평공단에 들어선 평안섬유 등의 가동 실태도 미숙련 저임금 노동 체제에 기반한 노동집약적 작업장의 한 단면을 보여주었다. 이 업체는 직원 1,200명 중 여성이 1,000명에 달했고, 노동자들은 월 7~8만 원의 임금을 위해 아침 8시부터 밤 10시까지 일해야 했다.⁴⁴ 이처

럼 후평공단은 여성노동력에 의존한 저임금 체제로 가동되었다.⁴⁵ 수몰 이주민은 최소 급여를 확보하기 위해 하루 14시간에 이르는 노동을 감내해야 했다. 미숙련 노동에 의존하던 섬유 공장들은 인건비가 오르자 춘천을 떠나 해외로 이전했고 공단은 쇠퇴했다. 결국, 공단을 통한 생업 대책은 자립 가능한 중산층을 육성하는데 실패했고, 이주민을 도시 임노동자로 재편해 저임금 구조에 예속시키는 결과를 낳았다. 이는 후평공단만의 사정이 아니라, 여성노동력을 저임금·미숙련 인력으로 배치한 당대 경공업의 구조가 수몰 이주민에게 관철된 것이기도 했다.⁴⁶

1980년대 이후 후평공단은 완만한 산업 재편과 물리적 노후화의 길을 걸었다. 섬유, 봉제 중심 업체들이 순차적으로 이전하거나 폐업하면서 공장 부지는 소규모 영세업체에 분할 임대되었고, 창고와 물류 업체가 그 자리를 대체해 갔다. 2017년 기준 공단에는 84개 업체 880명이 종사했으나 제조업체는 62곳(73.8%)에 그쳤고, 폐공장과 방치된 폐차장이 산업단지 경관을 훼손하는 문제로 지적되었다. 기반 시설 준공 경과 연수는 44년으로 전국 노후산업단지 평균(24.9년)의 약 두 배에 달했다. 이에 정부는 2014년 후평공단을 노후산업단지 재생사업 2차 시범 지구로 지정했고, 2017년 춘천시가 재생 사업지구 지정과 재생계획 수립을 완료해 도로, 주차장 정비, 업종 고도화, 기업지원 시설 확충을 골자로 한 재생사업을 추진하였다.⁴⁷ 소양강댐 수몰민의 생업을 장려하기 위해 조성된 이 공단은, 반세기가 지난 지금 스스로 재생을 필요로 하는 노후 공간으로 전락하였다.

40 춘천학연구소, 앞의 책, 114쪽.

41 위의 책, 263쪽.

42 위의 책, 270쪽.

43 위의 책, 113쪽, 275쪽.

44 위의 책, 477~478쪽.

45 위의 책, 114쪽, 277~280쪽.

46 김미숙, 「한국 여성노동력의 성격 변화와 노동정책: 1960-2000」, 『한국인구학』 29(1), 한국인구학회, 2006, 133쪽.

47 정성훈·정혜윤, 앞의 논문, 185~186쪽, 189쪽.

4. 관광개발 구상과 환경 규제

1960년대 고속 경제 성장 시대의 도래와 함께 국가 권력이 기획한 전원개발에 따른 댐 축조 사업은 전후 영서 북부 농촌 사회의 인구를 도시로 흡수하는 산업 재편 과정이었다. 강원도는 공단 조성을 통한 수몰민의 임노동자화 대책과 함께, 인공호수를 활용한 관광 자원화를 또 하나의 생업 대책으로 모색했다. 3장에서 본 1967년 이주대책 가운데 관광업 100세대를 배정한 것도 이 구상의 한 측면이었다.

〈표 4〉 1967년 춘천권 관광개발계획 원지별(園地別) 시설계획표

원지명	위치	면적(k㎡)	주요시설
피크닉 원지	춘성군 서면 당림리 (삼악산)	17	휴게소(50인 수용), 매점, 산책도로 (3m×7km)
춘천 유원지	춘성군 서면 신촌 (중도)	40	선유장, 수상스키장, 수영장, 휴게소, 아동유희장, 골프장, 전망대, 호텔, 수족관, 수상버스관, 케이블카, 유원도로 (12m×15km), 산책도로, 식당, 매점
보건원지	화천군 사내면 지촌리	30	선유장, 수상스키장, 수영장, 방갈로, 휴게소, 호텔, 골프장, 정구장, 승마장, 선수촌, 조정장, 사격장
화천국군 원지	화천군 화천면 하리	14	국군회관, 낚시장, 수상스키장, 수영장, 선유장, 아동유희장, 전적관
휴양원지	화천군 간동면 구만리 양구군 양구면 상무동리	67	선유장, 수상스키장, 낚시장, 수영장, 양어장, 케이블카, 방갈로, 휴게소, 공중변소, 벤치, 호텔, 공중욕탕, 교통도로(8m×2.5km)
양구 유원지	양구군 양구면	18	선유장, 수영장, 낚시장, 휴게소, 방갈로
민속촌	양구군 양구면 수인리	10	선유장, 정자, 노락장, 박물관, 수도시설
국제 유원지	춘천군 북산면 내평리 (고일)	30	선유장, 수상스키장, 방갈로, 호텔, 국제회관, 수도시설, 교통도로(12m×3.5km)
등산원지	화천군 간동면 양구군 양구면 (사명산)	72	산장, 휴게소, 등반로(3m×45km)
야생동물 원지	춘성군 서북면, 북산면	150	관리사무소, 동물감시소(10개소)
낙농촌	화천군 간동면 유촌리	-	목장, 양계장, 과수원, 야채원

출처: 江原道, 『昭陽江댐 水沒地區概況 및 春川圈 觀光開發 計劃』, 1967, 25~27쪽. 〈사. 園地別 施設計劃調書〉를 재구성함.

1967년 강원도는 수도권의 팽창과 외국 관광객 유치를 겨냥해 화천댐, 춘천댐, 의암댐, 소양강댐이 만드는 102km의 인공 수경(水景) 연계망을 구상한 관광개발 계획을 수립하였다.⁴⁸ 당시 강원도 당국이 입안한 춘천 중심 관광 개발 계획은, 환경 규제가 적용되지 않던 시기 도 단위 행정 당국이 구상할 수 있었던 호수 개발 시설의 전모를 담고 있다. 도 당국은 춘천을 중심으로 반경 15km 내외의 지역에 11개 관광원지(觀光園地)를 배치하고, 원지마다 위치와 면적, 시설 중별과 규격을 명시한 조서(調書)를 작성했는데, 그 개요를 살펴보면 〈표 4〉와 같다.

그 내용을 살펴보면 각 원지의 성격이 구분된다. 피크닉 원지(園地)는 삼악산 일대를 조림 미화해 등선폭포(登仙瀑布)와 신흥사(新興寺)를 잇는 소풍 산책용 공간으로 기획되었으며, 춘천유원지는 의암호 부도(浮島)에 선유장(船遊場), 아동 유희장(遊藝場), 수영장, 휴게소, 호텔을 갖춘 인근 주민 및 국내 관광객의 보건 위락 장소로 계획되었다. 보건(保健) 원지는 춘천호 중앙의 지촌리(芝村里)에 골프장, 사격장, 승마장, 조정장 등 운동시설을 집약해 관광객의 보건 및 운동 활동에 활용하고, 선수촌을 건립해 지방 선수단의 합숙 훈련까지 겸해 운동 전용 위락지역으로 계획하였다. 화천 국군 원지는 파로호 상류 하리(下里) 구릉지대에 국군회관을 건립하여 군인 전용 위락장을 마련하고 역대 전적과 전리품을 전시 진열하는 전적관을 세워 군민(軍民)의 전적 지식 함양과 휴양을 결합했다. 휴양원지는 파로호 연안에 선유장, 낚시터, 방갈로, 휴게소를 조성해 정신 긴장을 완화하는 요양지로, 양구유원지는 파로호 상류 군량리(軍糧里)에 수영장, 선유장, 낚시터, 방갈로, 휴게소를 건립해 양구군민 및 관광객이 활용하는 관광유원지로 계획하였다. 또한 어촌림(魚村林)을 조성해 담수어 번식과 유람을 겸하도록 기획했다. 민속촌은 소양강댐 연안의 수인리(水仁里) 일대

48 江原道, 21쪽.

농경지를 정리해 한옥 건축물과 박물관을 조성하고, 한국의 전통문화와 자연을 외국인 관광객에게 소개하는 전시 공간으로 구상하였다. 또한, 노년층 오락 시설인 노락관(老樂館)도 계획하였다. 국제유원지는 소양강댐 연안 일대 고일동리에 위락지와 오락장, 보건휴양소를 세워 외국인 여행자와 주한 외국인을 겨냥한 외화 획득지로 설계하였다. 등산원지는 사명산(四明山)을 중심으로 등반로와 산장, 휴게소 등을 설치하여 등산 관광객 유치 계획을

세웠다. 야생동물원지는 북산면과 사북면을 연결한 150㎞ 일대에 농지 개간을 억제하고 장기 조림 계획을 수립하여 대밀림 녹지대를 조성해 한국 야생 동물인 꿩, 노루, 사슴, 멧돼지, 토끼 등을 방사하고 삼화리(三和里) 일대 30㎞ 경내는 특별수렵지구로 유료 개방한다는 구상이었다. 낙농촌(酪農村)은 유촌리(楡村里)에 목장과 과수원, 야채원을 조성해 관광객에게 신선한 식료품을 공급하도록 했다. 여기에 각 원지를 잇는 관광도로에 풍치림(風致林)을 조림하는 경관로지(景觀路地) 계획을 추가하였다.

최종적으로 교통 계획을 수립하였다. 수자원 개발 사업에 필요한 산업도로 개수 계획을 겸하여 최고 속도 80km/h를 달릴 수 있는 차선폭 7m, 도로 폭 20m의 4차선 관광 고속도로의 확장 및 포장을 계획하였다. 수상, 항공 교통도 구상에 포함되었다. 춘천-화천-양구 간 64.7km, 춘천-양구 간 37.3km 호수 위를 오가는 수상 버스를 설치하고, 서울-춘천-강릉-속초 간 국내 항공로 개통을 내다보고 춘천에서 원지마다 설치할 헬리콥터장을 계획하였다. 이처럼 입체적 교통망을 완성하는 것이 전



〈그림 1〉 춘천권관광산업개발계획도

자료: 江原道, 『昭陽江댐水沒地區概況 및 春川圈觀光開發計劃』, 1967, 29~30쪽.

체 구상의 마지막 축이었다.⁴⁹

하지만 강원도 당국이 수몰의 대가로 건의했던 이 호수 관광벨트의 청사진은 대체로 실현되지 못했다. 1970년대 기록에 국제유원지의 호텔과 국제회관을 비롯한 대규모 시설은 나타나지 않는다. 국가와 지방의 재정이 열악하고 민간 자본의 유치도 이루어지지 않은 여건에서, 외자와 외국인을 겨냥한 시설은 착수 단계에 이르지 못했던 것으로 보인다. 한편 1970년대 산업 발달과 인구의 도시 집중은 수도권 수질 보전을 국가적 과제로 만들었다. 이에 따라 1975년 3월 건설부는 소양강댐 유역 311.84㎞를 '자연환경보전지구'로 지정 고시했다. 재정 부족이 국제 관광 구상의 착수를 가로막은 상황이었다면, 이 지정은 그 구상을 서류상의 계획으로 확정된 결정적 계기였다. 1967년 계획안이 그렸던 골프장, 수렵장, 국제 위락지 등의 시설은 이로써 추진 근거를 잃게 되었다.⁵⁰

그렇다면 규제가 본격화되기 직전인 1970년대 실제

49 江原道, 21~24쪽.

50 전만식, 「소양강댐 주변지역의 자연환경보전지역: 지역예의 영향과 개선대책」, 『강원연구원 정책브리프』 50, 2009, 6~7쪽.

로 구성되어 있던 관광 개발의 내용은 어떤 모습이었을까. 당시 춘천호수관광권 계획을 실제로 추동한 주체는 강원도가 아니라 춘천시였다. 1968년 춘천시는 관광산업 도시화를 시정(市政) 전면에 내걸고, 그해 소양강 수영장, 백사장 조성, 수상 스키장, 전용 낚시터를 조성하고 관광개발 추진위원회를 구성했다.⁵¹ 다음 해인 1969년 시정방침에는 ‘아름다운 호반 도시를 만들자’를 구호로 삼으며 적극적인 관광 정책을 추진하면서 공지천에 모터보트 선착장 설립을 허가하고 공지천 일대를 관광 역점지대로 지정했다.⁵² 여기에 더해 1969년 1월에 호반관광지역이 교통부로부터 국민관광지로 지정되면서 의암호 중도 일원의 관광지를 조성할 수 있는 제도적 기반을 얻게 되었다.⁵³ 또한 1970년대 소양강댐에는 수상교통 관광 자원이 추진되었다. 담수로 춘천과 양구를 오가던 46번 국도가 수몰되자 1974년 춘천-양구 간 여객선 운항이 시작되었다.⁵⁴ 이처럼 강원도 당국의 국제 관광지 구상은 규제에 의해 좌절되었고, 관광 정책의 실현은 춘천시가 주도한 저자본 호반 유원지의 형태로 축소·전환되었다.⁵⁵

한편 댐이 만들어낸 용수와 홍수 조절, 값싼 수력 전기의 편익은 서울과 수도권 개발 및 2,500만 명의 경제 성장을 지탱하는 생명줄이 되었다. 그러나 댐 유역 주민들에게 돌아온 것은 기회의 일방적 박탈과 수몰 공간의 고립이었다.⁵⁶ 1970년대 후반 댐 주변에 남겨진 오지 마을의 풍경은 이 격차를 드러낸다. 자연환경보전지구 지정으로 개발이 묶인 소양호 주변은 관광 자원으로도, 생활 기반으로도 방치되었다. 100여 가구가 살던 마을이 3

가구로 축소된 북산면 추전리 등 소양호 주변 주민들은 국가 전력의 초석이 된 다목적댐을 지척에 두고도 정작 마을에는 전기가 들어오지 않아 호롱불을 켜고 살아야 했다. 이들의 생활 수준은 강원도내 평균 소득의 50% 미만에 머물렀으며, 5개 분교의 통합 논의 속에서 자녀 교육 기회마저 제약받았다.⁵⁷

5. 결어

1960년대 초반 춘천댐 착공에서 시작되어 1973년 소양강댐 준공으로 이어진 북한강 수계 전원개발의 역사는, 국가가 이수과 치수, 전력 공급이라는 목표 아래 춘천권역의 공간 구조를 재편해 나간 과정이었다. 본고는 흩어져 있던 관찬 사료를 계열화하여, 그 실증 위에서 다음 결론을 도출하였다.

춘천댐, 의암댐, 소양강댐의 잇따른 축조는 2,028만 평을 수몰시키고 2만 8,000명을 이주시켰다. 이 보상 과정은 한국전쟁으로 지적 공부가 소실된 수복지구라는 조건 위에서 진행되었다. 정부는 법적 수용 대신 임의매수 방식을 택했고, 토지, 건물, 영업권, 영년작물, 분묘, 이사비에 이르는 사정 기준은 소양강댐 단계에 이르러 은행 감정 평균과 등급별 공식 체계로 자리를 잡아갔다. 그러나 이 정교화는 지역 간 지가 격차를 해소하지 못했다. 근화동과 덕두원리 지가는 17배까지 벌어졌고, 실향에 대한 위자료는 농촌 가구 한 달 생계비를 가축 수로 나눈 값으로 정해졌다. 보상 집행 과정에서는 일부 보상금 편취나 보상 증빙 서류의 대량 소실 같은 사건이 발생했다.

농토를 잃은 수몰민에게 국가가 제시한 생업 대책은

51 춘천시, 『춘천백년사(上)』, 1996, 480~481쪽.

52 위의 책, 413쪽; 춘천학연구소, 『근화동지』, 춘천문화원, 2020, 361쪽.

53 춘천시, 『춘천백년사(下)』, 1996, 2040쪽.

54 춘천학연구소, 『댐과 춘천』, 294쪽.

55 이후 춘천의 호반 관광은 1984년 중도 유원지의 본격 개발과 2000년대에는 산림, 문학, 애니메이션, 인형극, 막국수, 드라마, 마임, 수목, 레일바이크, 로보 등 테마형 관광으로, 2010년대에는 물레길, 스카이워크 등 수변 테마 시설로 변모하였다. 춘천학연구소, 『댐과 춘천』, 289~290쪽.

56 김경남·전만식·조계근, 앞의 논문, 1쪽.

57 「3家口만 사는「超미니리」, 『조선일보』, 1982.3.28; 「교실 남아도는「미니學校」...어려움은 있다, 『조선일보』, 1982.4.16; 「“소양댐 지척인데”...住民들 電氣시설 호소 호롱불 밤 밝히는 대곡-추전리 마을, 『조선일보』, 1988.7.27.

대토가 아닌 공장 취업이었다. 1967년 강원도는 우두공업단지 군납공장, 월곡리 대리석공장, 감정리 생석회(카바이트)공장으로서의 취업알선과 목야지 유축농가 육성 방안을 마련했고, 1968년 실태조사에서 수물민의 3%만이 대토를 희망한 반면 47%는 공장 취업을 택했다. 이 선택은 후평공단 조성으로 이어져 1969년 산업단지가 준공되었다. 그러나 의암댐 수물민 구제를 명분으로 설립한 제일봉직공장은 저임금과 수출 부진 속에 1971년 도산 위기에 직면했고, 후평공단 내 섬유 공장들은 부녀자 중심의 노동력을 고용해 하루 14시간에 이르는 노동을 요구했다. 후평공단은 1980년대 이후 업종 재편과 시설 노후화를 거쳐 2017년 기준 준공 44년의 노후 산업단지로 남아 재생사업의 대상이 되었다.

한편 저임금 공단이 노출한 한계는 강원도 행정 당국으로 하여금 관광 자원화라는 대안을 모색하게 했다. 1967년 강원도는 4개 호수를 잇는 102km의 수경 연계를 구상하고, 국제유원지, 보건원지, 야생동물원지 등 11개 관광원지에 호텔, 골프장, 대밀림 방사장을 배치하는 계획을 세웠다. 그러나 1970년대 초반의 기록에는 국제유원지의 호텔, 국제회관을 비롯한 국제 시설이 나타나지 않는다. 국가와 지방, 민간 어느 쪽의 자본도 집행되기 어려운 재정 여건이 그 배경으로 추정되며, 1975년 건설부의 자연환경보전지구 지정이 국제 관광 구상의 좌절을 확정했다. 그 자리를 채운 것은 춘천시가 주도한 저자본 호반 유원지 관광이었다. 강원도의 국제 관광지 청사진은 이렇게 시 단위 내수 관광으로 전환되었다. 한편 자연환경보전지구 지정으로 개발이 묶인 소양호 주변 마을은, 전력 생산지에 인접해 있으면서도 전기가 들어오지 않았고 분교 통합에 따른 교육 여건의 제약을 견뎌야 했다.

결론적으로 1960~1970년대 춘천권역의 댐 건설은 수도권에 용수와 전력을 공급하는 한편, 유역 사회에는 농경지 수물에 따른 공동체 해체, 수물민의 임노동자화,

국제 관광 구상의 좌절과 내수 관광으로의 전환이라는 세 갈래의 결과를 남겼다. 본고는 자료의 계열화와 실증에 논의를 집중한 만큼, 다음 세 가지를 후속 과제로 남긴다. 첫째, 본고가 의존한 두 종의 관찬 사료는 보상을 집행한 주체의 기록인 만큼, 지방지, 구술 자료, 신문 자료를 교차해 피집행 대상의 다각적 실체를 보완할 필요가 있다. 둘째, 비슷한 시기에 건설된 팔당댐, 안동댐 등의 타 지역 수물 대책과의 비교를 통해 춘천권역의 특수성을 규명하는 작업이 요구된다. 셋째, 수물민의 이주 이후의 경로 및 관광 정책을 추적하는 일이다. 도시로 이주한 수물민과 잔류민의 삶의 경로, 자연환경보전지구 지정 이후의 관광 정책 다변화 등 1980년대 이후의 문제 또한 이 연장선에 있다.

참고문헌

1. 기본 자료

江原道, 『昭陽江댐 水沒地區概況 및 春川圈 觀光開發 計劃』, 1967.
建設部, 『水資源開發과 用地補償』, 1974.
『조선일보』

2. 단행본 및 논문

김경남·전만식·조계근, 「수자원 그리고 상류와 하류의 불균형」, 『강원발전연구원 정책메모』 131, 강원발전연구원, 2012.
김미숙, 「한국 여성노동력의 성격 변화와 노동정책: 1960-2000」, 『한국인구학』 29(1), 한국인구학회, 2006.
김세건, 「소양강댐과 지역주민들의 일상: 흐르기를 멈춘 강 그리고 정처 없이 흐르는 삶」, 『사회과학연구』 54(2), 강원대 사회과학연구원, 2015.
임봉길·김용환, 「소양강 다목적댐의 인류 생태학적 평가보고서」, 『사회과학연구』 33, 강원대사회과학연구원, 1993.
전만식, 「소양강댐 주변지역의 자연환경보전지역: 지역예의 영향과 개선대책」, 『강원발전연구원 정책브리프』 50, 2009.
정성훈·정혜윤, 「노후산업단지 공간조성 모델 개발을 위한 기술적 애로사항 및 유형 분석: 강원도 춘천(후평)일반산업단지를 사례로」, 『경관과 지리』 27(3), 한국사진지리학회지, 2017.
최승업, 「댐 건설이 주변지역에 미치는 영향과 대책」, 『강원발전연구원』, 2001.
춘천시, 『춘천백년사(上)』, 1996.
_____, 『춘천백년사(下)』, 1996.
춘천학연구소, 『근화동지』, 춘천문화원, 2020.
_____, 『댐과 춘천』, 춘천문화원, 2021.

3. 기타 자료

강원도청 홈페이지(개관_자연환경과 지역구분)
<https://state.gwd.go.kr/portal/introduce/gangwon-do/survey>(검색일: 2026.7.6)
춘천시청 홈페이지(경제포털_후평일반산업단지)
<https://www.chuncheon.go.kr/economy/enterprise/industrial-complex/hupyeong>(검색일: 2026.7.6)

Abstract

Dam Construction and the Transformation of River Basin Communities

Submergence, Diaspora, and Development
in Chuncheon, 1960-1970s

Kim, Heun | Institute of Chuncheon Studies

This study empirically examines dam construction and the subsequent reorganization of basin communities in the Chuncheon region during the 1960s and 1970s, using official records. The consecutive construction of the Chuncheon, Uiam, and Soyanggang Dams submerged 2,028 million pyeong and displaced 28,000 residents. By analyzing government documents from 1967 and 1974, this paper investigates relocation compensation, livelihood measures, and tourism plans at both the planning and consequential levels.

The findings reveal that while compensation criteria became more sophisticated through standardized grading systems, the coercive nature of land purchase and regional land value disparities remained unresolved. Additionally, the state offered displaced farmers factory employment instead of alternative agricultural land, subjecting them to low-wage labor structures within industrial complexes. Finally, Gangwon Province's ambitious international tourism plans failed due to financial constraints, a setback institutionally finalized by the 1975 Natural Environment Conservation Zone designation, which shifted the focus to low-capital, lakeside resort tourism led by Chuncheon City.

Through these trajectories, this study elucidates the community dissolution, proletarianization, and development marginalization endured by basin communities beneath the shadow of rapid national growth, serving as an essential empirical foundation for regional development history.

Keywords Chuncheon Dam, Uiam Dam, Soyanggang Dam, Displaced Residents, Hupyeong Industrial Complex, Chuncheon Tourism

이 논문은 2026년 7월 20일에 투고 완료되어

2026년 7월 25일부터 8월 15일까지 심사위원이 심사하고

2026년 8월 20일에 심사위원 및 편집위원 회의에서 게재가 결정된 논문임.