

# 병문천 복개 과정을 통해 본 탐동 매립 반대 운동 이후 30년<sup>\*</sup>

이 재 섭<sup>\*\*</sup>

- I. 들어가는 글
- II. 탐동 매립 반대 주민 운동의 태동과 연대
- III. 병문천 복개를 둘러싼 30년
- IV. 병문천이 주는 시사점
- V. 나가는 글

## 국문초록

이 글은 탐동 불법 매립 반대 주민 운동의 개발 이익 환수 차원에서 결정되었던 병문천 복개 30여 년의 흐름을 추적한다. 탐동 매립 반대 운동의 부당 이익 환수 차원에서 나온 주민 운동의 성과이기도 한 병문천 복개는 또 다른 형태의 매립이자, 개발이었다. 탐동의 공유수면을 파괴한 불법 매립에 대한 이익 환수가 또 다른 공유수면인 병문천 복개로 진행된 것이다. 이는 개발업자와 제주시장, 제주도지사의 밀실 합의로 결정되었으며, 복개를 진행하는 과정에서도 업체 선정 등에 있어 문제점을 노출하였다. 복개 과정에서도 주민들의 삶에 불편을 초래했다. 복개 이후 자연재해가 늘었고, 주민 피해가 빈번했다. 재해를 방지하기 위해 조성한 저류지 또한 부실 공사로 인해 그 역할을 제대로 하지 못하였다. 현재 병문천 복개 지구는 안전 진단을 받

<sup>\*</sup> 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067220).

<sup>\*\*</sup> 제주대학교 대학원 한국학협동과정 박사과정 수료, blueways@naver.com

고 있다. 병문천 하류 지역은 안전 진단 후 반복개·복원의 과정을 검토하고 있으며, 이를 위해 지속적인 공적 자금이 투입되고 있다. 제주 지역 대형개발의 의사결정은 여전히 밀실 합의를 통해 이루어지고 있으며, 지역 주민들과 환경에 대한 고려보다는 자본과 힘의 논리가 우선시 되고 있다. 이점에서 병문천의 사례를 살펴보는 일은 비단 30여 년 전 과거의 일을 회상하는 것이 아니다. 이는 우리 사회의 현안을 살피는 기준점을 제공할 수 있을 것이다.

주제어: 병문천, 탐동 매립 반대 운동, 개발 이익 환수, 병문천 복개, 저류지

## I. 들어가는 글

제주 탐동 불법 매립 반대 주민 운동이 시작된 지 30년이 흘렀다. 불법 매립에 항거하여 도민 모두가 힘을 모아 정치권력에 대항했던 기념비적 운동의 측면에서 지난 30년은 의미 있는 시간이었다. 하지만 탐동에서는 또 다른 형태의 매립이 진행되고 있다. 30년 전 탐동 불법 매립의 결과로 생겨난 해안도로 앞 탐동 바다에는 현재 제주 신항만 건설을 위한 대규모 매립의 기초 작업이 진행 중이다. 이는 2019년 완공을 목표로 한 방파제 건설 공사가 진행 중으로, 이에 대해 제주도는 동북아 거점 항만 물류 인프라 구축을 위한 제주항 외항 2단계 개발 및 탐동지역 파랑 내습에 따른 월파 방지를 위한 제주항 탐동 방파제 축조 공사를 추진하고 있다<sup>1)</sup>고 홈페이지에 밝히고 있다. 사업의 목적이 재해예방이라고 말하고 있지만 도민사회는 현재 공사 중인 방파제가 제3차 전국 항만기본계획 수정계획 도면과 거의 일치한다는 점에서, 향후 제주신항과 탐동을 연계하려는 사전 작업으로 보고 있다.<sup>2)</sup> 제주시

1) 제주특별자치도청 홈페이지, <http://www.jeju.go.kr/join/evaluation/part9/09.htm> (검색일: 2018.07.30.).

2) 김재훈, 「[포커스] 제주신항과 무관하지만 무관하지 않은 탐동앞바다 방파제 공사」, 『제주투데이』(2018.06.05.), <http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=209704> (검색일: 2018.10.29.).

탐동 해상을 대단위로 매립해 건설하는 ‘제주 신항만’ 건설에 대해 환경단체들은 강력하게 반발하고 있다. 제주환경운동연합은 신항만 계획이 제주의 미래가 될 수 없다고 주장하며 신항만 개발 사업 중단을 촉구했다. 이들은 신항만 계획이 도민사회의 합의나 고민 없이 강행되고 있으며, 이는 지역경제와는 무관한 세금낭비성 토건사업으로 일부 기업들의 이익을 위한 크루즈항만 계획에 불과하다고 지적한다. 신항만이 제주도에 어떤 도움도 되지 않으며, 극심한 해양 환경 피해를 시작으로 용두암과 용연, 용담 2·3동으로 월파 피해가 전이되어 도민 안전에 위협이 되며, 해양 환경 파괴에 따른 어장 파괴와 기존 상권과의 충돌 문제 등을 제기하였다. 이는 지난 1990년대 범양건영에 의한 탐동 공유수면 매립 이후 주변 지역의 경기 침체와 주거 환경의 낙후화가 더욱 심화됐는데 향후 신항만 건설 후에도 이러한 현상이 더욱 가속화될 가능성이 매우 높다고 주장하였다.<sup>3)</sup> 30여 년의 세월이 흘렀음에도 제주 사회는 당시의 상황과 비슷한 문제에 직면해 있다. 이는 탐동 불법 매립 반대 주민 운동을 과거의 일로 여기고 회상하는 데 그쳐서는 안 되는 이유이다.

본고는 탐동 불법 매립 반대 주민 운동의 개발 이익 환수 차원에서 결정되었던 병문천 복개와 관련한 30년의 시간을 살펴보고자 한다. 탐동 매립 반대 운동의 성과이기도 한 병문천 복개는 범도민회의 요구와는 다른 결정이었으며, 또 다른 형태의 매립이자, 개발로 전이된 것이다. 병문천 복개는 개발업자와 제주시장, 제주도지사의 승인으로 결정되었으며, 복개를 진행하는 과정에서도 업체 선정 등에 있어 문제점이 노출되었고, 복개과정도 지지부진하여 지역주민들의 삶에 불편을 초래하였다. 병문천 복개 이후 복개지구에 자연재해가 늘었고, 이에 따른 주민 피해가 빈번했다. 이와 같은 재해를 방지하기 위해 조성한 저류지 또한 부실 공사로 인해 그 역할을 하지 못하였으며, 복개 이후 갈피를

3) 홍창빈, 「대규모 탐동매립 신항만 반발...“그게 제주 미래 아니다”」, 『헤드라인 제주』(2016.12.30.), <http://www.headlinejeju.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=295346> (검색일: 2018.10.29.).

잡지 못하는 병문천 문제는 마을 공동체를 넘어 제주시의 큰 현안이 되었다. 현재 병문천 복개 지구는 안전 진단을 받고 있으며, 병문천 하류 지역은 안전 진단 후 반복개·복원의 과정을 검토 중에 있으며, 지속적인 공적 자금이 투입되고 있다.

본고는 탐동 매립 반대 주민 운동의 이익 환수 차원에서 결정된 병문천 복개와 관련된 기록 자료, 문헌 및 신문 기사, 제주도 보도 자료를 통해 병문천 복개 공사 진행 과정, 태풍 나리로 인한 피해와 병문천 복개와의 관련성, 이후 병문천 복개 지역의 변화 양상인 푸른 숲 조성 사업 및 병문천 저류지 조성의 과정을 살펴보고자 한다. 이를 통해 병문천 복개가 지난 30년간 제주 지역 사회에 어떤 영향을 끼쳤는지에 대해 살펴본 후 탐동 매립 반대 주민 운동 이후 30년을 조명해 보고자 한다.

## Ⅱ. 탐동 매립 반대 주민 운동의 태동과 연대

탐동은 제주항과 병문천, 용두암으로 이어지는 제주 도심권을 포함하는 중요 지역이다. 조성윤은 “탐동 공유수면 매립계획은 1970년대부터 본격적으로 진행되어 온 국가의 제주도 관광 개발 정책과 이에 편승한 개발 이익을 독점해 온 개발업자들이 만들어낸 수많은 도시 개발 사업 가운데 하나”라고 밝히고 있다.<sup>4)</sup> 탐동 매립 문제에 대한 논의는 1986년 7월, 제주시가 도시 기본 계획 변경을 위한 공청회에서 시작되었다. 기존 도시 기본 계획에 포함되지 않은 탐동 공유수면 매립이 포함된 사실이 알려지면서, 이후 1986년 12월 24일 정부는 탐동 공유수면 5만여 평에 대한 범양건영과 제주해양개발의 매립 공사 면허를 신청한 지 한 달 만에 줄속으로 승인한다. 당시 제주도지사였던 장병규는 자연 환경 보존 및 수산 자원, 해양 환경 보호 등을 이유로 건설부에 매립 반

4) 조성윤, 「개발과 지역 주민 운동: 제주도 탐동 개발 반대 운동을 중심으로」, 『현상과 인식』 Vol.16 No.3, 1992, 82쪽, 1992.

대 의견을 두 차례 냈으나 무시됐다. 도시 기본 계획의 변경에도 문제점이 있지만 1986년 12월 31일 개정된 공유수면매립법<sup>5)</sup> 시행 1주일 전에 매립사업자 면허를 내주는 상식 이하의 결정이 있었다. 이와 같은 결정은 매립사업자에게 매립지의 50%를 소유할 수 있게 하여, 엄청난 개발 이익을 보장하게 되었다.

이에 대해 조성윤은 “지나친 개발 이익을 환수하고 토지 투기 금지의 필요성 때문에 건설부가 스스로 제안한 공유수면매립법 개정안이 국회에 제출되고 절차를 밟고 있던 바로 그 시기에, 건설부는 제주도지사에게 탐동 지역의 매립 면허를 내줄 수 있는 행정 절차를 빨리 밟도록 독촉을 하고 있었던 것”<sup>6)</sup>이라며 문제점을 밝히고 있다.

건설부는 면허 승인을 하면서 ‘선보상 후착공’이라는 조건을 제시했다. 그러나 (주)범양개발은 어장 매립으로 피해를 보게 되는 해녀와 주변 횃집에 보상을 하지 않은 채 매립을 진행하였다. 또한 하수처리 대책을 마련한 뒤 공사를 하도록 되어있었음에도 매일 5천 톤의 하수를 매립지 밖으로 그대로 배출하여 제주시 용담동 앞 어장이 크게 오염되었다. 이와 같은 문제들은 지역 해녀들의 투쟁과 제주대학교 학생들의 연대, 제주 지역 시민단체들이 구성한 범도민회 등의 조직들이 구성되면서 지역 사회에 큰 이슈가 되었으며, 지역 운동을 범도민 운동으로 조직하는 소기의 성과를 보여주었다. 탐동 개발을 둘러싼 주민 운동은 제주 지역 주민 운동 가운데 가장 일찍 시작되었으며 다른 주민 운동에 미친 영향이 대단히 컸다.

5) 1962년 제정된 공유수면매립법에 의하면 매립사업 시행자에게 엄청난 개발이익을 안겨주는 조항이 있어, 건설부도 개발이익을 환수하고 투기를 방지하는 차원에서 관련법을 개정하였다. 1986년 개정된 공유수면매립법은 매립에 소요되는 사업비에 상당하는 매립지의 소유권을 취득한다고 규정되어 있다. 그럼에도 불구하고 신법이 시행되기 일주일 전 사업 면허를 내주어, 사업자가 공공용지를 제외한 50%의 매립지를 소유하게 되었다. 사업 면허를 개정안이 시행된 이후에 내 주었다면 소요된 비용에 상당하는 매립지만 사업자가 취득하고 나머지는 국가나 지자체에 귀속할 수 있었다(출처: 법제처 홈페이지)

<http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=58625&efYd=19861231#0000> (검색일: 2019.04.22.).

6) 조성윤, 앞의 논문, 1992, 86쪽.

## 1. 탐동 매립 반대 주민 운동의 과정<sup>7)</sup>

### 1) 탐동 매립 반대 주민 운동의 시작

탐동 매립 반대 주민 운동은 1984년 7월 6일, 제주해양개발주식회사가 건설부에 공유수면 매립 면허를 신청하면서 시작되었다고 할 수 있다. 그해 8월 13일, 제주해양개발이 매립 면적을 두 배 이상 확대한 165,463미터(약 5만 평)로 변경해 줄 것을 요구하는 변경 신청서를 제주시에 제출하였으며, 같은 해 9월 6일, 제주시는 「공유수면 매립 기본계획 변경」을 요청하는 공문을 건설부에 제출하였다. 9월 26일에는 건설부로부터 매립 면허 신청을 반려 받았고, 10월 4일 제주시는 탐동 공유수면 매립 사업을 도시 기본계획과 특정지역 제주도 종합개발계획에 반영시켜 줄 것을 건설부에 다시 요청하였다. 1986년 12월 24일, 건설부가 제2차 탐동 매립 개발 공사의 면허를 범양건영에 내주었으며, 상업시설의 확장이라는 매립 목적에 대해, 16만5천 평방미터(5만 평)를 허가하였다. 1987년 6월, 해녀들은 탐동 공유수면 매립에 대한 동의를 하고 범양건영으로부터 일부 보상을 받았다.

### 2) 보상금의 불공평한 배분

한편 탐동 해안가에서 상가를 운영하던 이들의 모임인 『탐동 번영회』는 집합적 보상을 요구하여, 한집당 3,500만 원을 받았다. 이 사실을 알게 된 해녀들은 1인 600만원을 받은 것에 대해 불만을 갖게 되었다. 해녀들은 보상금 배분 불공평에 대해 1988년 1월부터 제주시, 제주도, 청와대와 노태우 대통령 당선자에게 진정서를 발송하였다. 이런 상황에도 1988년 3월, 범양건영은 공사를 시작하였다. 해녀들의 불만이 증폭하여, 해녀들 40여 명이 집단 시위를 시작하였으며, 시위는 4월28일까지 50일 정도 계속되었다. 이들은 먹돌을 옮겨주기로 한 약속 이행과

7) II-1장은 제주민주화운동사료연구소에서 2014년 발간된 『제주민주화운동사료집 I(1987.10~1997.09): 제주의 소리 영인본(제1호-제34호)』에 기록된 내용을 요약 정리하였다.

적절한 보상을 요구하였다. 1988년 3월 23일, 『제주대학교 탐동 불법매립 공동대책 위원회』가 결성되었으며, 그해 4월 28일에는 새로운 피해보상이 이루어지게 되었다. 해녀들에게 보상금 2억9천만 원이 지급되었으며, 먹돌을 옮겨주고 활석 10톤 트럭 250대분을 지원하기로 결정이 되었다.

### 3) 탐동 불법개발 이익 환수 투쟁

1989년에 들어서면서 주민 운동의 대상이 제주도 기업인 제주해양개발에 집중적으로 쏠아지게 되었다. 3월초에는 『탐동 불법개발 이익 환수 투쟁 도민대책위원회』가 결성되었으며, 도민대책위원회는 탐동불법매립 문제 해결을 위한 청원서를 국회에 제출하였다. 같은 해 6월 9일에는 『탐동 개발 이익의 제주 사회 환원을 촉구하라』는 성명서를 발표하였으며, 이는 개발 이익 환수라는 이슈를 확산시키게 되었고, 도지사에게는 『탐동 개발 이익 지역 사회 환원안』을 제시하였다. 이들은 “개발 이익은 땅으로 환수해야 하며, 총 매립 면적 5만 평 중 도로, 공원, 주차장, 호안, 광장 같은 공공용지를 뺀 개발업자 귀속분(2만 5천 평)으로 상업용지의 절반인 12,500평”을 요구하였다. 9월에는 국회의 제주도 국정 감사에서 탐동 문제가 다뤄졌으며, 같은 해 10월 4일에는 국회 건설위 특별감사가 실시되었다. 그 결과 내무위는 탐동 매립 면허가 불법적으로 발급된 것이므로 취소되어야 하며, 탐동은 제주도민에게 귀속되어야 한다는 취지로 국정 감사 결과 보고서를 국회 본회의에 제출하였다. 본회의는 이 보고서를 받아들여 12월 19일에 의결, 통과시켰다. 그러나 이 보고서는 1990년 민정당, 민주당, 공화당 3당이 합당하면서 민자당이 되고, 여소야대의 국회가 여대야소로 바뀌면서 죽은 문서가 되었다. 한편, 같은 해 11월 3일에는 도지사와 시장이 범양건영과 개발 이익 환수의 내용을 병문천 복개로 합의하였고, 이에 11월 8일 탐동 불법개발 이익 환수 투쟁 도민대책위원회에서는 『탐동 단독 합의 무효화 선언 도민 결의대회』를 진행하여 단독 합의의 무효화를 위해 투쟁하였다. 11월 19일에는 학계, 종교계, 언론계, 농민, 학생 등 각계 대표와 사회단체 대표

51명으로 구성된 『탐동문제해결 범도민회』가 결성되었다.

결국, 탐동 불법 매립으로 발생한 개발 이익의 환원이라는 차원에서 범도민회에서 요구한 토지로의 보상은 이루어지지 않았다. 이에 따라 탐동문제대책위원회는 3자간의 합의 무효를 선언하고 집회를 결의함으로써 전면적인 싸움에 돌입했다. 당시 탐동문제해결 범도민회의 사무국장 김학준은 ‘제주의 소리’와의 인터뷰에서 “병문천 복개로 마무리 지으려는 관계당국과 업자측은 더 이상의 도민분열책을 즉각 중지해야 할 것”이라면서 탐동 매립지로의 환수는 더 이상 거론할 여지조차 없는 도민의 여망임을 주장했다.<sup>8)</sup>

#### 4) 범도민회의 내부적 분열과 병문천 지역 주민들과의 갈등

1990년 1월 10일에는 병문천 인근 지역 주민들이 중심이 된 ‘병문천 복개 촉진대회’가 열렸다. 이 추진위는 관변 단체로 어용적 성격을 띠며, 해당 지역 주민들에게 돌아갈 경제적 이익을 홍보하고, 자발적인 참여를 유도하였다. 이에 탐대위와 병문천 지역 주민들과의 갈등이 수면 위로 등장하였다. 탐동문제해결 범도민회는 「탐동소식」 제1호(89.12.30)에서 병문천복개추진위원회에 탐동투쟁 이익을 둘러싼 도민들간의 불협화음 쪽으로 인식되게끔 하는 저의를 묻고, 자신들의 사소한 이해타산에서 벗어나 탐동 불법 매립지 환수와 관련자 처벌을 위한 시민운동에 동참할 것을 촉구한 바 있다.<sup>9)</sup>

이후 탐동문제해결 범도민회에서는 그 수위를 낮춰 개발이익의 30% 환원안을 제시하였다. 같은 해 2월 17일에는 범도민회 협상 대표, 사업자인 범양건영, 시장 3자가 주민 숙원 사업으로 200억 상당의 병문천 복개와 탐동 땅 100평에 해당하는 장학기금 20억 원을 출연하는 내용에 합의하였으나, 3월에 진행된 범도민회 전체회의에서 3자간의 합의안

8) 제주민족민주운동협의회, 「탐동문제, 난항 불구 매듭 풀리려나: 관계당국·업자측 분열책동과 발뺌 여전」, 『제주의 소리』 통권22호 1990년 신년호(1990.01.20.), 9쪽.

9) 제주민족민주운동협의회, 앞의 글, 9쪽.



은 부결되었다. 이후 범도민회에서는 내부적 분열이 일기 시작했다. 탐동매립반대운동에서 마지막에 동력을 잃은 것은 이와 같은 내부 분열 때문으로 합의 결과에 대한 엄청난 내부 반발이 있었다.<sup>10)</sup>

## 2. 개발 이익 환수 : 병문천 복개

개발 이익 환수의 최종 결정 사항은 병문천 복개였다. 그렇다면 왜 병문천 복개였을까? 여기에서는 병문천 복개가 가지는 지역 사회에서의 의미를 고찰할 필요가 있다. 제주에서 가장 먼저 복개된 하천은 산지천이었다. 제주시 탐동 인근 지역 하천은 산지천, 한천, 병문천 등으로 이 들은 제주시 도심을 관통하는 3대 하천이다. 이 중 산지천은 상수도가 보급되기 전 제주시민들에게 식수원을 제공하던 ‘물의 하천’이었다. 산지천 하류는 1960년대 후반 도시화의 물결을 타고 일부 구간이 복개되고 상가 건물이 들어서면서 옛모습을 잃었다.<sup>11)</sup> 1965년 5월 건설부 고시로 17,394m<sup>2</sup>의 복개가 결정되어 1966년 12월부터 1982년 1월까지 복개 공구로 나뉘어 공사를 시행하였으며, 「일정 기간 점포의 대지로 사용토록 하고, 일정기간 경과 후에는 도로로 사용하는 것을 원칙」으로 한다고 명시되어 도시계획도로 및 시장부지로 고시되었다.

여기에서는 산지천의 사례를 통해 병문천이 복개 이전의 과정을 살펴보고, 병문천과 관련된 문건 분석을 통해 개발 이익 환수로 결정된 병문천 복개와 합의의 배경 등에 대해 살펴보려고 한다.

### 1) 산지천의 사례

우리 사회는 1960년대 낙후된 지역을 중심으로 하는 도시화·현대화의 물결 속에서 제한된 토지의 최대 이용의 측면과 더불어 오염된 하천의 환경개선을 목적으로 하천 고유의 기능을 무시한 채 복개를 하게

10) 임문철, 『제주 탐동 매립 반대운동 30주년 기념 학술대회』 종합토론 녹취록, 제주대학교 공동자원과 지속가능사회연구센터, 2018.10.31.

11) 강시영, 『한라산의 하천』, 제주도·한라산생태문화연구소, 2006, 61-63쪽.

된다. 제주시 산지천은 이런 흐름 속에서 주거가 밀집되면서 각종 오물로 도시 미관을 해쳐 60년대 후반부터 70년대 후반에 걸쳐 남수각에서 용진교까지 600m 구간을 복개하여 상가건물을 지었다. 복개 지역에는 14동의 건물이 들어섰고 286세대가 입주하였다.<sup>12)</sup> 산지천 복개 구조물은 1965년 5월 8일자로 복개가 결정되어, 1966년 3월 도시계획도로 및 시장부지로 결정 고시되었다. 1966년 12월부터 1982년 1월까지 복개 공구로 나누어 공사를 시행하였다. 특이할 점은 복개 사업이 산지천 점용자로 구성된 민간업체 (주제주개발에서 추진토록 허가된 점이다. 복개 공사에 소요되는 사업비는 하천 점용료 감면 조건으로 무상 임대기간을 산정하였으며, 지상 건축물은 건축허가를 얻어 개인 명의로 소유권이 등기되었다.<sup>13)</sup>

제주시는 1991년 10월 복개부지가 붕괴 위험이 있다는 판단에 따라 안전진단에 대한 용역을 의뢰하였다. 그 결과 응급 보수, 보강 방안이 없으므로 철거 후 재시공하라는 결과가 있었다. 이후 소유주들의 요구에 따라 재용역한 결과 응급 보수로 2년은 견딜 수 있다는 방안이 제시되어 93년 8월 응급 보수, 보강 공사를 실시하였다. 건물주들과 제주시가 재건축을 위한 협약 중이던 1995년에 복개구조물에 붕괴 위험이 있다는 제주시의 판단에 의해 재난관리법 제35조의 규정에 의거 경계구역을 설정, 거주자들의 이주 조치를 하였다.<sup>14)</sup> 그러나 불결한 환경은 개선되지 않았고 오히려 가장 골치 아픈 오염지로 변했다. 제주시는 경계구역을 설정하여 입주자의 퇴거를 공식 명령했다. 보상과 철거에 176억 원이라는 막대한 예산이 투입되었다. 잘못된 복개 사업이 시민 부담으로 전이된 것이다. 이후 산지천은 시민의견을 공모하여 문화의 정취가 살아 숨 쉬는 옛 모습으로 되살려 도심 속의 친환경적 자연 경관 하천으로 조성되었다.<sup>15)</sup>

12) 변창구, 「산지천 복원에 따른 파급효과」, 『도시문제』 40권 443호, 대한지방행정공공학회, 2005, 35-41쪽.

13) 제주시의회, 「산지천복개시설물처리조사특별위원회 조사결과보고서」, 1997.

14) 제주시의회, 앞의 문서, 1997.

15) 변창구, 앞의 논문, 2005.

## 2) 병문천 복개 관련 문건

병문천 복개에 대한 공식 문건은 1969년에 작성된 제주시의 ‘제주도 시계획 일부 변경(병문천 복개)’으로 병문천 복개에 대한 논의를 볼 수 있다. 제주시는 1969년 4월 1일 ‘제주도시계획 일부 변경(병문천 복개)’이라는 제주도로 발신한 공문에서 “복개 상에 도로를 개설하고 계획도로를 폐지 또는 하천변 폐도용지를 이용하는 방법을 강구하라는 지시”에 대해 변경 조정할 별도 방안이 없어 당초 계획에 의하여 실시하도록 승인을 요청한다고 적으며, 그 사유에 대해 병문천 최하류 지역의 지가가 평당 3~4천원인데 반해 복개비용은 평당 4만 원 이상으로 계산되므로 연차적으로 서문로 지역부터 복개해 나갈 방침이며, 제주시의 재정형편이 빈약해 복개할 자금 염출을 할 수 없고, 지역 주민들도 영세 농어민으로서 대부분이 복개 내지 점포를 축조할 능력이 없으며 그 중 희망지를 참여시켜 복개한 연후 일부는 도로로 사용하고 나머지는 점포로 사용하게 하여 그 점용권리금을 징수하여 사업비에 충당할 것이므로 민원이 될 우려가 없다고 적고 있다.<sup>16)</sup> 병문천 복개는 이미 제주시와 제주도에 의한 ‘제주도시계획’의 일부였던 것이다. 다만, 제주시의 재정형편이 빈약하여 시행하지 못한 계획이었다. 당시 공문에서는 “제주도시계획은 중앙과 동서남부 지역 개발이 중요하며 북쪽인 본 계획도로 확장은 현재로서는 시급을 요하지 않은 실정”<sup>17)</sup>이라며 병문천 복개가 시일을 다투지는 않는다고 밝히고 있다. 이후 병문천 복개는 수면 아래로 가라앉았다. 그렇게 잠시 잊혀졌던 병문천 복개는 탑동 매립 반대 운동의 개발 이익 환수 국면에서 다시 수면 위로 떠올랐다.

## 3) 개발 이익 환수로 병문천 복개 결정

조성윤은 제주도지사와 제주시장이 범양건영과 제대로 된 협상을 벌이지 못했으며, 탑동문제해결 범도민회 안을 포기하고 범양건영의 주장

16) 건설교통부 주택도시국 도시계획과, 「제주도시계획 일부 변경(병문천복개)-196 9.4.1.」, 국가기록원, 1969.

17) 건설교통부 주택도시국 도시계획과, 앞의 문서, 1969.

을 받아들이게 되었는데, 이것이 탐동 매립 개발 이익 환수 방안으로 병문천 복개를 받아들이게 된 이유라고 밝히고 있다.<sup>18)</sup>

강시영은 병문천 복개는 탐동 공유수면 매립사업에 따른 개발 이익을 환수하기 위한 사업으로, 1986년 탐동 매립 면허가 발부된 이후 일어난 불법 및 특혜 논란과 주민 운동으로 야기된 개발 이익 환수 문제에 대해 제주도와 제주시, 사업 주체인 범양건영이 병문천 복개와 장학기금 조성으로 가닥을 잡았다고 밝히고 있다. 제주시는 당시 병문천에 오염된 물이 흐르고 악취가 심하여 지역 주민들로부터 민원이 많았기 때문에 차라리 이를 덮어 버리고, 복개한 부분을 도로와 주차장으로 활용하면 교통문제를 해결하고 시의 수입도 늘릴 수 있을 것으로 보았다. 이에 탐동문제해결 범도민회는 매립 자체가 환경 파괴였는데 그 대가로 또 하나의 환경 파괴를 제안한 꼴이라며 병문천 복개에 대해 반대했지만 묵살되었다고 밝히고 있다.<sup>19)</sup>

조성윤에 의하면 당국에 의해 탐동 개발이익 환수 방법이 병문천 복개로 귀결되자, 병문천 인근 지역 주민들은 병문천 복개에 찬성하게 되었다고 한다. 병문천은 시내를 가로지르며 한라산으로부터 바다로 흘러가는 건천으로, 평소에는 물이 흐르지 않아 주민들이 생활 쓰레기를 내다 버렸고, 따라서 언제나 더러운 악취를 풍겼으며, 병문천 주위의 환경 때문에 병문천 바로 옆에 붙은 집들의 땅값은 다른 주변 지역들보다 훨씬 낮았다. 그러던 중에 병문천을 복개하겠다는 삼자간의 합의가 도출된 것이다. 병문천을 복개하면 하천은 도로로 바뀌게 되고, 병문천 주변 집들은 도로 옆에 붙는 상가로 바뀌게 되어 여러 배로 땅값이 치솟을 것이며, 이 점을 이용하여 제주시는 주민들이 스스로 복개를 찬성하는 움직임을 보이고 있는 것처럼 만들기 위해 동장, 통반장을 동원해 『병문천 복개 추진 위원회』라는 어용단체를 만들었다고 한다.<sup>20)</sup>

18) 조성윤, 앞의 논문, 1992, 98쪽.

19) 강시영, 앞의 책, 2006, 52-53쪽.

20) 조성윤, 앞의 논문, 1992, 99-100쪽.

#### 4) 병문천 합의의 배경

결국, 제주시 도심을 가로지르며 탐동 인근을 지나는 산지천의 복개는 병문천 복개 가능성에 싹을 틔웠으며, 20년이 흐른 후 또 탐동 공유수면 매립의 반대급부로 전이된 것이라 할 수 있다. 병문천은 한때 마을 사람들의 공동자원이었으나 마을 사람들에게 필요가 줄어든 하천은 오용의 문제에 직면하게 되었고, 사람들은 관리의 문제로 고민하던 터에 하천의 복개에 대해 찬성하게 되었으며, 하천을 덮어버리게 된다. 제주시와 제주도는 자금 부족으로 시행하지 못했던 병문천 복개를 통해 도시계획을 완성함과 동시에 하수도로 전락한 하천의 관리 문제와 민원을 한꺼번에 해결할 수 있었다. (주)범양건설의 입장에서는 토지나 현금을 통한 보상에 비해 공사를 수주함으로써 자체적으로 예산을 움켜질 수 있게 되어 실질적인 보상비를 줄일 수 있는 기회를 얻었다. 삼자 합의의 배경에는 이와 같은 역학관계가 숨겨져 있었다.

### Ⅲ. 병문천 복개를 둘러싼 30년

탐라지(耽羅志)를 보면 “병문내(屏門川)는 제주성 서쪽 성 밖에 있다. 하류는 ‘버렁개[伐浪浦]이다.”<sup>21)</sup>라고 되어 있는데, 버렁개(벌랑포)는 삼도동과 용담동의 자연마을인 동한두기에 있었던 부러릿개를 두고 이른 말이다. 당시 벌랑(伐浪)이라는 마을의 이름을 취한 포구의 이름으로 지금은 복개되어 도로와 주차장을 조성하여 옛 포구의 모습은 찾아볼 수 없다.<sup>22)</sup>

용담동지에 의하면 병문천은 1914년경에 교량이 건설된 후 여러 차례 중수(衆水)되다가 1995년에 복개 공사가 이루어졌다고 쓰여 있다.<sup>23)</sup> 병문천은 한라산의 1,500m 고지에서 발원, 제주 시가지의 서쪽 지역을

21) 이원진, 김찬흡 외 역주, 『역주 탐라지』, 푸른역사, 2002, 43쪽.

22) 고광민, 『제주도 포구연구』, 제주대학교 탐라문화연구소, 2003.

23) 용담동지편찬위원회, 『용담동지』, 제주: 용담동지편찬위원회, 2001.



〈그림 1〉 병문천(사진출처: 용담동지)

흐르는 하천으로, 삼도1동과 용담1동의 경계를 이루면서 바다와 만나는 건천이다. 한라산 800m 지경에 형성된 구린굴 일부가 병문천 본류의 약 80m 구간을 형성하며 용담동 해안으로 흐른다. 현재 병문천 하류에서 서광로, 오라교에 이르는 2,058m 구간에 복개가 이루어져 하천의 원형을 잃어버린 모습으로 장마철이면 하천의 구실을 하나 그 외에는 물이 없는 실정이다.<sup>24)</sup>

## 1. 병문천 복개 전

병문천(屏門川)은 하천 양쪽 절벽이 마치 병풍처럼 둘러쳐져 있다는 데서 그 이름이 유래한 것으로 전해지는데, 실제 병문천 하구에 해당하는 병문하수펌프장 서쪽 일대는 지금처럼 복개되기 전만 해도 병풍을

24) 강시영, 앞의 책, 2006, 51-53쪽.



〈그림 2〉 병문내 하류의 빨래터(사진출처: 제주역사 제주100년 사진)

연상할 정도로 비교적 깊은 계곡을 이루었다고 한다. 조선 말엽 조련군의 집합장소였다는 데서 ‘병문내’라는 것이 차차 와전돼 ‘뱅문내’라 했다고도 한다.<sup>25)</sup>

제주특별자치도에서 소장하고 있는 ‘제주 100년 사진’ 자료 중 〈그림 2〉를 보면 병문천 하류 빨래터에서 빨래하는 여인들의 모습을 볼 수 있다. 사진을 찍은 연도를 확인할 수는 없지만 병문천은 지역 주민들이 모여 일상을 나누는 생활공간이었다. 병문천은 마을 사람들 모두에게 열려있던 공동자원이었다. 제주특별자치도 홈페이지에서는 사진에 대하여 “병문내 하류의 빨래터에서 아낙네들의 세담이 한창이다. 하얀 옷의 아낙네들이 바닥의 검은 바위들로 하여 더욱 도드라져 보인다. 빨래감은 구덕에 담아 내왔다.”<sup>26)</sup>라고 설명하고 있다.

〈그림 3〉은 병문천 하류에서 멸치잡이를 하는 모습이다. 병문천의 하

25) 강시영, 앞의 책, 2006, 51쪽.

26) 제주역사 제주 100년 사진, 제주특별자치도 홈페이지, (검색일: 2018.10.29.).  
<http://www.jeu.go.kr/culture/history/history/jejuHistory/jejuHistory02.htm?page=3&act=view&seq=900982>





〈그림 3〉 병문천 하류에서의 멸치잡이  
(사진출처: 제주역사 제주100년 사진)

류는 아낙네들만을 위한 공간은 아니었으며, 지역의 젊은이들과 아이들에게도 삶을 꾸려가는 생활의 공간이자 놀이의 공간이었다. 사진에 대하여 “여름날 병문천 하류에서 젊은이들이 그물로 밀려온 멸치 떼를 잡고 있다. 재 깊숙이까지 멸치 떼가 밀려오는 일은 과거에는 흔했었다. 그 하류에는 먹감는 아이들이 떼 지어 있다.”<sup>27)</sup>라고 설명하고 있다. 비록 사진의 연도를 알 수 없어 단정할 수는 없지만, 두 장의 사진을 통해 병문천이 지역 주

민들에게 어떤 역할을 담당했었는지에 대해 짐작할 수 있다. 그러나 상하수도의 보급은 주민들로 하여금 하천에 갈 필요를 없애버렸으며, 마을 사람들과 하천의 괴리는 시작되었다. 이후 하천은 오용에 문제에 직면하게 되었고, 하수도의 기능을 맡게 된 것이다. 용수 기능도 없고, 냄새나는 하천은 복개를 통해 결국 도로와 주차장의 기능을 갖게 된다.

그렇다면 지역 주민들에게 병문천은 어떤 존재였는가? 1970년 이전에 병문천 인근에 정착했던 고 모씨(77세)에 의하면 병문천은 당시 다

27) 제주역사 제주 100년 사진, 제주특별자치도 홈페이지, (검색일: 2018.10.29.).  
<http://www.jeu.go.kr/culture/history/history/jejuHistory/jejuHistory02.htm?act=view&seq=900993>



리도 없어 하천으로 내려가려면 언덕을 이용해 오르내렸으며, 지금같이 마르지 않아 빨래를 할 수 있었다고 한다. 아이들은 헤엄치고 놀았지만 이후 물이 없어졌으며, 큰 비가 내린 이후에는 물이 쏟아져 병문천 일대를 깨끗이 쓸어갔다고 한다.<sup>28)</sup> 고 모씨의 증언은 <그림 2>과 <그림 3>의 사진 자료를 입증할 수 있는 증언이기도하다.

## 2. 병문천 복개의 발단

제주시에서 소장한 1970년대 사진 <그림 4>를 보면 병문천 정화 활동에 나선 학생들의 모습을 볼 수 있다. 당시 병문천은 건천으로 온갖 쓰레기가 버려지는 곳이었으며, 악취가 나 학생들과 지역 주민들의 정화 활동이 행해졌던 것으로 보인다. 강시영에 의하면 당시 병문천은 오염된 물이 흐르고 악취가 심해 지역주민들의 민원이 많았다고 한다. 병문천을 복개하던 1990년대 초 당시 주민자치위원장을 역임한 용담1동의 이 모씨(75세)에 의하면 병문천은 원래 비올 때는 흐르고, 비 안 올 때는 물이 없는 마른 하천으로 비가 오면 한라산과 상류에서 내려온 쓰레기와 잡초들이 많아 지역의 여러 자생단체가 구역을 정해 정화 활동을 벌였다고 한다.<sup>29)</sup>

이에 쓰레기와 악취로 민원이 많았던 병문천을 덮어 버리고, 복개한 부분을 도로와 주차장으로 활용하면 교통문제를 해결하고 시의 수입도 늘릴 수 있다는 것이 병문천 복개의 표면상의 이유가 된다고 볼 수 있다.<sup>30)</sup> 병문천의 정화활동은 1970년대에서 1980년대를 지나 1990년대까지 진행되었으며, 이는 제주시가 소장한 사진 자료<sup>31)</sup>를 통해 확인할 수 있다.

28) 제주시 삼도1동 고 모 씨 인터뷰, 2018년 8월 16일, 삼도1동.

29) 제주시 용담1동 이 모 씨 인터뷰, 2018년 8월 13일, 용담1동 노인회관.

30) 강시영, 앞의 책, 2006, 52-53쪽.

31) 제주시 사진 DB 홈페이지, <http://photo.jejusi.go.kr/> (2018.07.11.).



〈그림 4〉 병문천 정화 활동-1970년대(사진출처: 제주시 공보실 제공)

### 3. 병문천 복개과정(1990.5-1999.1)

병문천의 복개공사는 제주도와 제주시, 범양건영 3자간의 전격 합의를 통해 탐동 문제에 대하여 일방적인 종결을 시사했다. 당시의 기록을 찾아보면 “지난 11월 2일 이군보 지사와 전창수 제주시장, 박희택 범양건영 대표는 지사실에서 가진 회동에서 탐동 개발 이익 환원 대신 탐동에서 제주종합경기장에 이르는 1만7천5백 평 전 구역을 복개하는 데 드는 비용 2백억을 범양건영이 부담하기로 하고, 내년 7~8월에 복개공사에 착수키로 했다.”<sup>32)</sup>는 내용의 기사에서 이를 확인할 수 있다.

1990년 5월에는 제주시 탐동해안매립 시공업체인 범양건영이 제주시와 개발 이익의 지역 사회 환원에 따른 협약을 맺고 2개월이 지나도록 세부 집행 협약 체결을 기피하였으며,<sup>33)</sup> 병문천 복개 공사비의 10%만

32) 제주민족민주운동협의회, 「병문천 복개공사 합의, 도민반발 극심: 탐대위, 11월 8일 '합의무효화선언 범도민 대회' 개최」, 『제주의 소리』통권21호 1989년 11월 호(1989.11.10.), 6쪽.

33) 연합뉴스, 「범양건영, 개발이익 환원협약 미뤄」, 『연합뉴스』 (1990.05.09.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=00>



〈그림 5〉 병문천 복개 공사-1995년(사진출처: 제주시 공보실 제공)

을 이행 보증금으로 내놓겠다고 밝혔다.<sup>34)</sup> 1991년 7월, 제주시는 병문천 복개공사 시행에 앞서 6억 원을 들여 실시설계용역을 의뢰했으며,<sup>35)</sup> 8월에는 제주시가 두 차례에 걸쳐 병문천 복개공사에 따른 실시 설계용역 입찰을 실시했으나 업체들이 나서지 않아 모두 유찰되었다.<sup>36)</sup> 사업 시행 여부로 논란을 불러일으켰던 제주시 병문천 복개 문제는 1992년 12월에 들어서서야 타결되었다. 제주시장은 병문천 사업 시행의 주체를 범양건영으로 정하고 공사를 착공토록 하겠다고 밝혔으며, 병문천 복개 공사가 착공 후 2년 6개월 내에 완공하도록 되었다는 점을 감안하여 1995년 6월말까지를 담보기간으로 잡았다.<sup>37)</sup>

---

03438855, (검색일: 2018.07.12.).

34) 연합뉴스, 「병문천 복개공사비 10%만 이행보증」, 『연합뉴스』 (1990.05.29.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003438289>, (검색일: 2018.07.12.).

35) 연합뉴스, 「병문천 복개공사 용역의뢰」, 『연합뉴스』 (1991.07.26.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003480436>, (2018.07.12.).

36) 연합뉴스, 「병문천 복개공사 용역 잇따라 유찰」, 『연합뉴스』 (1991.08.14.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003508171> (검색일: 2018.07.10.)

그러나 이후 병문천 복개 공사 시행은 지속적으로 미뤄지다 1993년 6월 말에 이르러서야 착공되었다. 범양건영은 1단계로 1993년 말까지 30억 원을 들여 삼도2동 소방파출소에서 서문다리 북쪽까지 330m를 복개한 뒤, 1994년에 1,056m, 1995년에 914m를 각각 복개하여 공사를 마무리 지을 계획이며, 모두 200억 원이 투자되며 6만8천m<sup>2</sup>는 주차장, 나머지는 도로로 활용된다고 밝혔다.<sup>38)</sup> 그러나 행정기관과 공사 시행업체인 범양건영의 사전 준비 부족으로 병문천 복개 공사는 차질을 빚었다. 범양건영은 하천 복개에 앞서 바닥을 고르기 위한 굴착 공사를 벌였으나 공사장에서 나오는 1만 5천여 톤에 이르는 돌과 흙 등을 버릴 마땅한 장소를 마련하지 않아 하천바닥에 그대로 둘 수밖에 없었다. 이에 집중호우 때 하천 범람과 연안 오염 등의 우려를 낳았다.<sup>39)</sup>

1993년 10월에는 병문천 복개 공사가 3개월 가까이 중단돼 완공이 크게 늦어지게 되었다. 이는 7월 중순부터 공사가 중단되고 공동어장을 갖고 있는 삼도2동 해녀들이 공사 시행으로 인한 피해보상 요구까지 겹쳐 공사에 차질을 빚었고,<sup>40)</sup> 1995년 6월에는 사업 시행자인 범양건영의 재원 부족으로 일정이 늦어지게 되었다. 이는 삼도2동 해녀들의 피해 보상 등을 해결하지 못하여 1993년 6월에야 착공된 데다 범양건영이 탐동 매립지 매각 부진으로 사업비를 확보하지 못한 것이 주된 이유였으며 완공은 1995년 말로 연기되었다.<sup>41)</sup> 지지부진하던 병문천

37) 연합뉴스, 「병문천 복개문제 타결」, 『연합뉴스』 (1992.12.02.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003629438> (검색일: 2018.07.11.)

38) 연합뉴스, 「병문천 복개공사 드디어 착공」, 『연합뉴스』 (1993.06.30.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003749802> (검색일: 2018.07.11.).

39) 연합뉴스, 「사전준비 부족, 병문천 복개공사 차질」, 『연합뉴스』 (1993.08.05.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003706274> (검색일: 2018.7.11.).

40) 연합뉴스, 「병문천 복개공사 완공 늦어질 듯」, 『연합뉴스』 (1993.10.26.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003716611> (검색일: 2018.07.11.).

41) 연합뉴스, 「제주시 병문천 복개공사 차질」, 『연합뉴스』 (1995.06.24.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003716611>



복개 사업은 준공 기한을 3년 이상 넘긴 채 공사가 중단되어 완공 예정 기한인 1995년을 한참 넘겼으며, 1997년 7월부터는 범양건영의 재정난으로 다시 공사가 중단되었다. 범양건영은 복개 사업을 1999년 안에 마무리 짓겠다고 밝혔으나 병문천 복개의 공기 연장은 복개 지역을 도로로 활용하여 구도심권 교통량을 분산하려던 제주시의 교통난 해소 정책에 차질을 주었다. 이로 인해 적십자회관 인근 주민들은 공사가 지연되어 불편이 계속되었다.<sup>42)</sup> 결국 범양건영은 최초 약속했던 복개구간 중 208m에 해당하는 구간을 복개하지 못한 채 공사를 마무리하였다.<sup>43)</sup>

〈그림 6〉의 지도를 보면 당초 병문천 복개 구간은 ‘삼도 119안전센터’부터 ‘제2 오라교’에 해당하는 약 2.3km의 구간이었다. 그러나 실제



〈그림 6〉 제주시 병문천 복개 구간  
(삼도119안전센터부터 제주중앙초등학교)과  
미복개 구간(제주중앙초등학교에서 제2오라교)

ws.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003994708 (검색일: 2018.10.17.).

42) 연합뉴스, 「제주시, 병문천 복개사업 연내 마무리」, 『연합뉴스』 (1999.01.19.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004431274> (검색일: 2018.10.17.).

43) 강정효, 「범양건영, 제주시 병문천 복개 거부 의사」, 『뉴시스』 (2004.09.15.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=000084947> (검색일: 2018.10.17.).



〈그림 7〉 병문천 미복개 구간: 제2오라교-제주중앙초교(2018년 10월 25일 촬영)

복개된 구간은 ‘삼도119안전센터’부터 ‘서문사거리’를 지나 ‘제주퍼시픽 호텔’, ‘삼도1동 경로당’과 ‘삼남주유소’를 거쳐 ‘제주중앙초등학교’에 이르는 약 2km의 구간이다. ‘제주중앙초등학교’에서 ‘제2오라교’ 구간 208m는 미복개 구간으로 남아 있다.

#### 4. 병문천 복개 후

강시영은 병문천이 복개 된 이후의 변화에 대해 하천 일대 교통 소통의 흐름을 원활하게 하고 도심 주차난을 해소시키는 데는 어느 정도 기여했다고 볼 수 있으나 하천의 원형을 잃어버림으로써 생태계를 파괴했다고 하였다. 수천, 수만 년에 걸쳐 형성된 병문천 하류의 멋스러움과 바위들은 사라졌으며 그 위를 콘크리트가 덮어버린 것이다. 자연 상태의 병문천이 복개된 이후 더 이상 새들이 찾아와 지저귀지 않으며, 하천 바위 틈새로 피어나던 풀꽃과 비가 오면 개울을 이루던 모습도 더 이상 볼 수 없게 되었다고 지적하고 있다.<sup>44)</sup>

범양건영은 2004년 9월, 병문천을 복개한 후 제주시에 기부 채납하겠다고 한 약속에 대해 미복개 208m는 공사를 거부한다는 의사를 밝혔다. 범양건영은 “탑동 공유수면 매립사업으로 발생한 이익을 전제로 한 병문천 복개사업은 이미 이행 완료됐다.”는 입장을 밝혔으며, 나아가 병문천 복개와 장학금 20억 원 출연 약속이 늦어짐에 따라 시가 근저당 설정한 20억 원 상당의 토지에 대해서도 근저당 설정 해제를 요구했다. 당시 범양건영은 제주시에 보낸 공문을 통해 “기탁 약속은 회사의 자발적 의사이기보다는 반강제적으로 체결된 것”이라는 황당한 주장을 했다.<sup>45)</sup>

2007년 9월에는 제11호 태풍 ‘나리’가 제주를 관통하였다. 태풍 ‘나리’는 제주 동쪽 해안을 스치고 지나갔으며<sup>46)</sup>, 동반된 폭우로 산지천과 병문천, 한천 등 제주 시내 대부분의 하천이 범람하여, 인근 주민들이 막대한 피해를 입었다. 태풍 ‘나리’가 휩쓸고 간 제주도 피해 지역이 대부분 복개 하천 주변으로 나타나, 복개 구조물로 인해 피해가 더 커졌다는 지적을 받았다. 하천 하류는 대부분 복개 공사를 한 뒤 주차장과 도로로 활용되었다. 짧은 시간 동안 540mm가 넘는 기록적인 비가 쏟아진 데다 마침 만조가 겹치면서 하천이 역류한 탓에, 복개지 주차장에 세워놓았던 수백 대의 차량들이 넘쳐난 물에 휩쓸려 큰 피해를 입었다. 하천 주변에 거주하는 주민들은 “복개지 때문에 물이 넘쳐나 평소 안전지대였던 상류까지 침수 피해를 당했다”고 주장했으며, 한천의 복개지를 받치고 있는 상판에 균열이 생겼는가 하면 병문천 복개지 주차장 바닥에도 금이 가는 등 복개 구조물에 대한 안전 진단이 시급한 실정이었다.<sup>47)</sup> 제주경제정의실천시민연합은 성명을 통해 “제11호 태풍 나리의

44) 강시영, 앞의 책, 2006, 53쪽.

45) 강정효, 「범양건영, 제주도 병문천 복개 거부 의사」, 『뉴시스』 (2004.09.15.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=000084947> (검색일: 2018.10.17.).

46) 기상청 국가태풍센터, 『태풍백서』, 2011, 41-43쪽; 기상청 날씨누리 홈페이지, 태풍 나리 이동 경로 검색, [http://www.weather.go.kr/weather/typhoon/typhoon\\_06\\_01.jsp](http://www.weather.go.kr/weather/typhoon/typhoon_06_01.jsp) (검색일: 2019.06.05.).

47) 김재하, 「제주 하천 복개가 더 큰 피해 불러」, 『뉴시스』 (2007.09.17.), <https://>



〈그림 8〉 제주시-범양건설 협약체결식\_2009년 9월 25일(제주시 공보실 제공)

위력이 큰 탓도 있지만 제주시 지역의 피해는 무분별한 하천 복개 때문에 커졌으며 이는 행정당국이 책임져야 한다.”고 주장했다.<sup>48)</sup> 제주환경운동연합도 “하천 복개에 대한 집중적인 검사가 필요하지만 복개공사를 하천범람의 원인으로 볼 수 있다”며 복개 공사에 대한 문제를 조심스럽게 지적했다. 태풍 ‘나리’로 가장 큰 피해가 발생한 제주시 산지천과 병문천, 한천교 일대 주민들도 하천 복개를 피해 확산의 원인으로 지목하면서 철저한 조사를 요구하였다.<sup>49)</sup>

제주도에 의하면 도내 하천은 143개소에 829km에 이르나, 평소에는 물이 흐르지 않는 건천이어서 하천정비기본계획의 대부분이 설계 강우빈도가 50~80년으로 작성되어 있다. 그러한 이유로 최근 이상기후에

/news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000567661 (검색일: 2018.10.16.).

48) 김재하, 「제주경실련, 태풍피해 하천복개가 부른 ‘인재’주장」, 『뉴시스』 (2007.09.18.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000569240> (검색일: 2018.10.16.).

49) 김대휘, 「물폭탄 맞은 제주, 원인은 태풍만이 아니었다」, 『노컷뉴스』 (2007.09.18.), <https://www.nocutnews.co.kr/news/348285> (검색일: 2018.10.16.).



적절히 대응하지 못하였다. 태풍 나리로 인한 피해는 제주 시내 도심지에 위치한 하천을 복개한 것이 주원인 가운데 하나인 것으로 잠정 결론이 났다. 태풍 나리의 내습 시 제주시의 경우 1일 강수량은 420mm로서 1,000년 이상의 빈도를 나타냈으며, 제주시내 도심지를 가로지르는 산지천, 병문천, 한천, 독사천 등 4개 하천에 5.8km를 복개해 도로와 주차장으로 사용함으로써 집중호우 시 우수 소통에 지장을 초래했다는 것이다.<sup>50)</sup>

제주도는 이와 같은 자연재해에 대한 해결 방안으로 저류지 조성을 들고 나왔다. 강상혁·박원배(2007), 양성기(2007), 한무영 등은 재해 예방을 위한 방재대책과 관련한 치수대책에서 저류지 설치를 사전적 대응으로 제시하였다.<sup>51)</sup> 제주시는 병문천 상류에 저류지를 설치하는 공사를 진행하였으며, 병문천 제3저류지 대체사업을 위한 기금 마련을 위해 2009년 9월 25일 탐동 매립의 주체이자 병문천 복개 공사를 추진한 범양건영과의 협약을 진행하였다. 이는 범양건영이 병문천을 미복개한 208m에 해당하는 공사비 16억 원의 재원을 포함하여 저류지 사업을 추진하기 위한 협약체결이었다. 이는 범양건영이 탐동 개발 이익 환수 차원에서 부담하기로 한 것으로 병문천 상류 제3저류지 대체사업에 쓰였다<sup>52)</sup>는 것인데 제주시는 왜 병문천 제3저류지 공사를 범양건영과 협약을 통해 조성하려고 하였는지 합리적 의문이 든다. 병문천 상류에 조성되는 7만6천 톤 규모 저류지 사업에 들어가는 총 62억 원 중 지방비

50) 김종배, 「제주도, “하천복개가 태풍피해 키웠다” 잠정결론」, 『뉴시스』 (2007.10.01.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000582534> (검색일: 2018.10.16.).

51) 강상혁·박원배, 「태풍 나리에 의한 제주 지역의 수해 피해원인 및 대책」, 『제주발전연구』 통권11호(2007년 12월), 159-160쪽; 양성기, 「태풍 나리에 의한 제주도의 피해현황과 방지대책」, 『방재연구』 제9권 제4호 통권 36호(2007년 12월), 68쪽; 한무영, 「병문천 등 제주시내 주요하천, 폭우 내릴 때마다 범람 위험」, 『제주일보』 (2007.09.19.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=084&aid=0000079103> (검색일: 2018.10.16.).

52) 김봉현, 「제주시-범양, 탐동매립 20년 ‘매듭’ 이제 풀리나?」, 『제주의 소리』 (2009.09.25.), <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=69395> (검색일: 2018.10.16.).

부담액 25억 원의 일부인 16억 원을 범양건영이 내는 협약이었다. 62억이라는 큰 규모의 공사를 제주시와는 악연이라 할 수 있는 범양건영에 수의계약의 형태로 내준 셈이다. 제주시는 범양건영이 공사담보를 위해 설정한 근저당권설정 등기말소 청구 소송을 제기해 마찰을 빚어왔으며, 2005년에는 제주시가 복개 공사를 하지 않은 부분에 대한 사업비와 장학금 20억원을 지급하라는 소송을 제기했고, 법원은 2007년 9월 범양건영에 장학금은 그대로 지급하되 이윤 감소 등의 이유로 공사비에 지연손해금 및 물가상승분을 합한 금액에 40%인 16억을 지급하라고 강제 조정했다.<sup>53)</sup> 이 협약에서 주목할 것은 태풍 ‘나리’로 인해 제주시는 병문천 미복개 구간을 복개하는 것이 불합리하다는 판단을 내렸고, 대체 사업으로 저류지 조성을 추진했다는 점이다.<sup>54)</sup> 이는 병문천 복개의 문제점을 제주시 스스로가 인정한 것으로 볼 수 있다.

제주특별자치도는 2007년 병문천과 한천 복개지에 바람통로와 생태통로의 역할을 할 수 있는 푸른숲 2.23km를 조성기로 하고, 이를 위해 총 50억 원 투자 규모의 기본계획을 수립·발표하였다. 푸른숲 조성 계획은 산림청 도시숲 조성 사업에 응모(2007년 1월)한 결과, 녹색자금 사업비 10억 원 지원이 결정(2007년 3월)되어 추진된 사업이다. 제주도에 따르면 복개 전에도 하천변에 녹지가 없이 주거지가 하천변까지 잠식되어 이미 하천 환경이 악화되었고 수목이 자랄 공간이 부족하였으며, 인구밀집과 토지수요의 폭발적 증가로 주차장 등이 부족하고 하천 범람의 문제점 등의 해소를 위하여 하천을 정비, 복개하였으나 도시온도가 상승하고 생태계축이 단절되는 부작용이 있어 이를 해소하고 도시미관을 증진시킴으로서 보행자에게 쾌적함을 제공하고 주민들에게 녹음을 즐길 수 있는 휴식공간을 제공하기 위한 계획이라고 밝혔다. 중

53) 연합뉴스, 「제주시-범양건영 병문천 저류지 조성 협약」, 『연합뉴스』 (2009.09.25.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002883670> (검색일: 2018.10.17.).

54) 김호천, 「제주시 병문천 제3저류지 공사 착공」, 『연합뉴스』 (2010.01.08.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003063779> (검색일: 2018.10.16.).

양초등학교 옆 복개 구간을 시작으로 서문다리 방향으로 녹화를 해나갈 계획이며, 하천변에 자라던 식생으로 숲을 조성할 계획이라고 밝혔다.<sup>55)</sup> 다만, 이와 같은 병문천·한천 푸른 숲을 조성하고자 하는 계획을 수립했다는 자체가 병문천 복개가 가져온 문제들인 생태계의 축 단절, 환경 파괴와 도시온도 상승 등에 대해 제주도 스스로가 인정하는 것이다. 이와 같은 사업은 소 잃고 외양간을 고치는 격이며, 사후약방문에 불과하다. 이는 국비 확보하기 위한 논리일 뿐이며, 진정한 의미의 도시 녹화를 위한 사업으로 보기에다 무리가 있어 보인다.



〈그림 9〉 병문천 푸른숲: 제주시 용담동 제주중앙초교 인근(2018년 7월 25일 촬영)



〈그림 10〉 병문천·한천 푸른 숲 조성계획  
(출처: 제주특별자치도 홈페이지)

55) 제주특별자치도 도정뉴스, 「병문천·한천 푸른숲 조성한다」, 2007년 3월 9일, 제주특별자치도 홈페이지, <http://www.jeju.go.kr/news/news/news.htm?act=view&seq=734521> (검색일: 2018.07.13.).

## IV. 병문천이 주는 시사점

### 1. 30년 이후 병문천

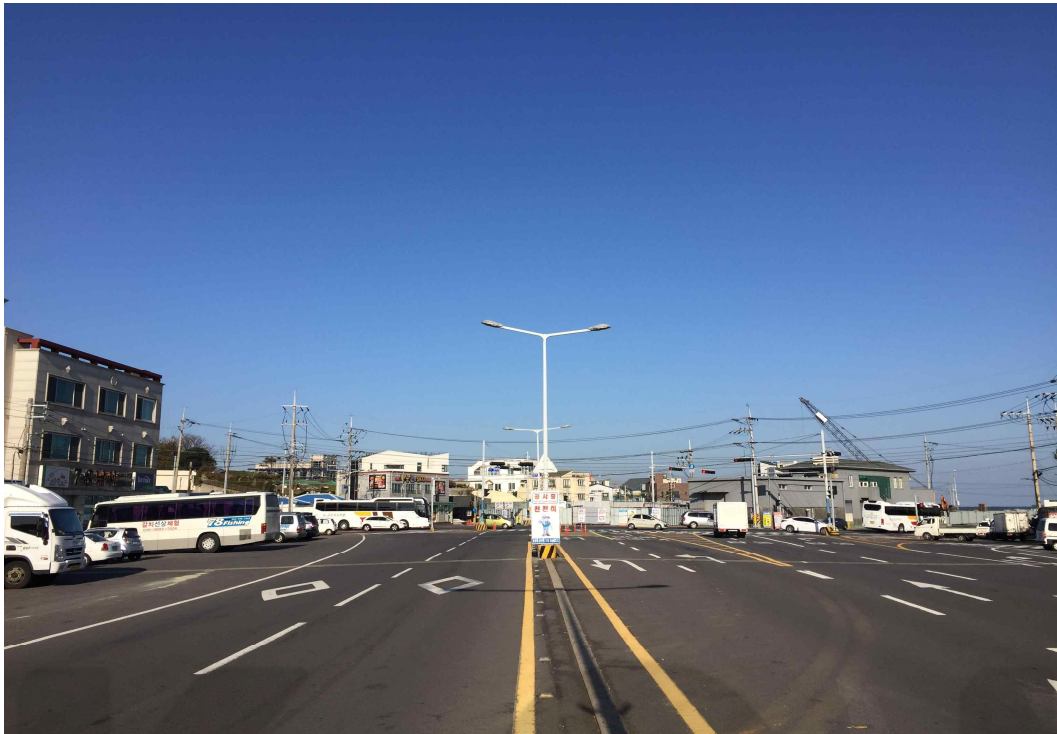
2016년 7월, 제주시는 총사업비 230억 원을 투입해 병문천 하류 복개 구조물을 174m를 철거하고, 폭 8.7m의 하천을 개방하기로 하였다. 제주시는 병문천 하류 하천재해예방 사업과 관련한 행정 절차를 완료하였다. 해당 복개물은 탐동 매립 이익 환수 사업으로 전면 복개되어 주차장과 도로로 사용되어 왔으나, 염분 등에 의해 시설물이 부식돼 기둥이 뜨거나 철근이 노출되었다. 이미 2012년 정밀안전진단 결과 재건축을 해야 하는 D등급 판정을 받았고 국고 지원 하천 재해예방사업으로 지정됐지만, 주민들은 108면의 주차 공간이 사라진다는 이유로 그동안 복개구조물 철거 사업을 반대해 왔다.<sup>56)</sup>

2009년 하천기본계획 수립 시 복개구조물 전 구간을 철거하고 복원하는 쪽으로 방향이 잡혔으나 주민 반대에 부딪혀 사업이 지지부진하였다. 주민들은 부족한 주차장 문제로 인해 반대를 하였으나 제주시와의 타협으로 하천 278m에 걸쳐 공사를 진행하고 있으며, 2019년에 준공될 예정이다.<sup>57)</sup> 현재 제주시가 추진하는 ‘병문천 하류 하천 재해 예방 사업’은 2017년 9월 복개구조물을 철거했고 기존의 도로와 인도가 사라지자 횡단보도를 설치, 도로를 우회해 건너는 보행자 통로를 설치했다. 이 지역은 공사현장 일대 도로의 보행자 출입이 금지되어 있으나 제대로 지켜지지 않고 있어 운전자와 보행자 모두가 교통사고 위험에 노출된 상태로<sup>58)</sup> 지속적인 민원이 발생하고 있다.

56) 좌동철, 「병문천 반복개로 하천 살린다」, 『제주신보』 (2016.07.13.), <http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=1992528> (검색일: 2018.10.08.).

57) 허성찬, 「‘위험’ 병문천 하류 복개지, 20년만에 정비」, 『제주도민일보』 (2016.07.09.), <http://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.html?idxno=74301> (검색일: 2018.10.06.).

58) 손정경, 「병문천 복개구조물 정비 ‘위험천만’ 진입금지 표지판 설치·신호수 배치 ‘무용지물’ 우회 보행통로 만든지 1년… 도로 보행 여전」, 『한라일보』 (2018.07.10.).



〈그림 11〉 병문천 복개 도로: 병문천 하류 공사현장, 삼도119센터 인근  
(2018년 10월 25일 촬영)

병문천을 비롯한 제주 도심 4대 하천의 복개는 제주 도심의 인프라를 재난에 취약한 구조로 바꿔놓았다. 제주도는 태풍 나리의 피해가 하천의 복개로 인한 재난이라는 점을 인정했다. 자연재해에 대한 제주도의 대응은 저류지의 조성이었고 병문천·한천·독사천·산지천 등 도시를 관통하는 4개 하천에 총 11개의 저류지를 조성하였다. 태풍 나리 이후인 2008년 10월 기준, 총 75만5천톤 용량의 6개의 저류지를 조성하였다.<sup>59)</sup> 2010년 5월 기준으로 총 811억 원을 투자하여 11개소의 저류지 설치사업을 진행하였으며 이는 1,214천 톤을 저류할 수 있는 용량이다.<sup>60)</sup> 저류지 조성 이후에도 추가적인 저류지 조성예 예산이 투입되

---

018.09.20.), <http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1537433051608468044> (검색일: 2018.10.06.).

59) 제주특별자치도 제주시 보도자료, 2008년 10월 2일, 재난안전관리과 하천관리 담당, [http://www.jeju.go.kr/information/partdata.do?mode=detail&notice\\_id=t\\_BOD\\_030400\\_69118](http://www.jeju.go.kr/information/partdata.do?mode=detail&notice_id=t_BOD_030400_69118) (검색일: 2018.10.18.).

60) 제주특별자치도 제주시 보도자료, 2010년 12월 10일, 재난안전관리과 하천관리





〈그림 12〉 병문천 제3저류지: 제주시 오등동 산113번지  
(2018년 10월 27일 촬영)

었으며, 2015년에서 2016년 태풍에 의해 피해를 입은 저류지의 보수 공사에도 예산이 들어갔다. 그러나 여전히 재난에 취약한 구조는 바뀌지 않고 있다. 재해 예방을 위해 조성한 저류지조차 공사 과정의 부실로 인해 제대로 된 역할을 하지 못했기 때문이었다.

병문천 제3저류지는 2015년 제9호 태풍 ‘찬홈’이 지나간 뒤 상류 첫 번째 저류지의 남쪽 절개지에 쌓은 15m 높이의 석축이 폭 8~10m가량으로 무너져 내렸다. 당시에는 붕괴 사고의 원인을 태풍 ‘찬홈’의 영향으로 한라산에 내린 1,400mm가 넘는 폭우 때문으로 추정하였다.<sup>61)</sup> 그러나 2016년 여름, 제18호 태풍 ‘차바’에 의해 또 다시 제주시 병문천 제3저류지 석축 일부가 붕괴되었다. 이후 실시된 제주도감사위원회 결과

담당 (검색일: 2018.10.18.) [http://www.jeju.go.kr/information/partdata.do?mode=detail&notice\\_id=t\\_BOD\\_030400\\_129492](http://www.jeju.go.kr/information/partdata.do?mode=detail&notice_id=t_BOD_030400_129492)

61) 박지호, 「폭우로 제주 병문천 제3저류지 석축 붕괴」, 『연합뉴스』 (2015.07.21.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20150721121000056?input=1195m> (검색일: 2018.10.16.).

공사가 부실하게 이루어진 사실이 드러났다. 병문천 제3저류지는 제주 시와 범양건설의 협약을 통해 조성된 것으로, 병문천 미복개 구역의 공사비 미환원금을 투입하여 2011년 5월 24일에 준공됐다. 감사 결과 뒷채움 잡석은 저류지 제방의 투수성 유지를 위해 최대 치수 100mm 이내 재료를 사용해야 하는데 실제 공사에서는 100~500mm의 재료를 사용한 것으로 밝혀졌으며, 제주시는 이와 같은 사실을 알지 못한 채 준공 처리를 한 것으로 지적되었다.<sup>62)</sup> 공사 부실로 붕괴 사고가 자주 발생한 병문천 제3저류지는 범양건설이 제주시와 수의계약을 통해 공사를 하였다.<sup>63)</sup>

## 2. 병문천이 주는 시사점

탐동 매립 불법 개발의 여파는 30여 년이 지난 지금까지도 제주시 곳곳에서 확인할 수 있다. 이익 환수 차원이었음에도 도지사와 개발 업체가 일방적으로 합의하고 결정한 병문천 복개 과정은 시작 전부터 도민들 간의 분열을 유발시켰고, 시작 단계에서도 잡음이 일었다. 설계 용역은 두 차례의 유찰을 통해 납득하기 어려운 방식으로 진행되었고, 시행의 주체는 결국 탐동 매립의 사업 주체였던 범양건설에서 맡았다. 범양건설은 사전 준비 부족으로 계속 공사 진행을 미뤘고, 처음 약속했던 공기를 훌쩍 넘겼다. 또한, 공사 과정에서 하천 범람과 연안 오염 등의 우려를 낳기도 했다. 이후 재원 부족으로 다시 일정이 늦어졌으며 준공기한을 넘기고, 마지막 구간의 공사는 마무리 하지 못한 채 중단되었다. 범양건설은 미복개 구간에 대한 공사 거부와 장학금 지급을 거부하여 제주시와 법정 다툼을 벌였고, 2008년이 되어서야 법원의 판결에 따라 장학금을 제주시에 기탁하였다. 병문천 복개 과정은 첫 의사 결정

62) 김정필, 「부실 공사로 병문천 저류지 석축 붕괴」, 『제민일보』 (2017.01.25.), <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=428664> (검색일: 2018.10.16.).

63) 김호천, 「제주시 병문천 제3저류지 공사 착공」, 『연합뉴스』 (2010.01.08.), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003063779> (검색일: 2018.10.17.).

에서부터 마지막까지 합리적이지 않은 결정이 반복적으로 이루어졌다. 병문천 복개 공사를 단순히 과거의 일이라고 치부하기에는 지금까지도 제주 사회에 수많은 문제를 끊임없이 재생산하고 있다.

30년 전 병문천 인근에는 쓰레기와 악취로 몸살을 앓았으며, 이로 인해 민원이 발생했었다. 다만, 문제의 해결을 위한 방법이 병문천 복개만 있었던 것은 아니다. 그것이 문제였다면, 그 해결 방안은 수십 가지 이상 되었을 것이다. 다양한 문제 해결이라는 포장으로 주민들의 공동자원이었던 병문천 하류 지역을 복개함으로써 자연 상태의 하천 환경을 파괴하고, 물의 흐름을 거스르게 하여 자연재해에 취약한 구조로 만들었다. 탐동 매립이라는 개발은 또 다른 개발을 불러왔으며 개발의 문제에서 여전히 자유롭지 못한 실정이다. 30년의 시간이 흘렀음에도 개발의 문제는 여전히 제주 사회의 뜨거운 논쟁을 가져오고 있다. 장훈교는 “공유수면 매립으로 발생한 이익을 도시개발로 되돌리는 이런 순환은 개발이익 환수를 사실상 개발의 확대재생산을 통한 개발이익의 재분배로 귀결시켜버리면서, 제주개발체제를 강화”<sup>64)</sup>했다고 말한다. 여전히 제주개발체제는 제주에서 논쟁의 중심 소재이다.

본고는 성급하고 잘못된 의사결정을 통한 개발이 지역 사회와 환경에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 병문천 복개 사례를 통해 보여주고자 하였다. 또한 이후 얼마나 많은 국민의 세금이 병문천을 위한 토건 사업에 투입되었는지를 살펴보았다. 병문천 복개의 사례를 통해 현재 제주에서 논의 중인 많은 거대 개발을 새로운 시선으로 바라볼 수 있기를 바란다. 지금도 제주에서는 지역 주민들의 의견을 무시한 채 밀실에서 결정된 많은 개발 계획들이 넘쳐나는 실정이다. 장훈교는 “주기적으로 반복되는 이와 같은 제주 탐동 공유수면 매립 계획과 이를 둘러싼 논란은 탐동 공유수면 매립 반대 운동이 단지 과거의 일이 아니라, 현재 제주에서 도시발전과 공유수면 사이의 관계, 보다 일반적으로 말한다면 공동자원과 개발의 관계가 여전히 미해결 문제로 남아 있으며 이

64) 장훈교, 「제주 탐동 공유수면 매립 반대 운동: 유산의 재구성과 또 다른 상속의 방법」, 『탐라문화』 제60호, 2019, 286쪽.



를 둘러싼 적대 관계가 제주 민주주의의 발전에서 중심적인 문제”라는 점을 다시 보여준다고 하였다.<sup>65)</sup> 제주도민들은 탐동과 병문천의 문제점에 대해서 제대로 인지하지 못한 채 강정이 파괴되는 과정을 목도하였으며, 강정의 교훈을 깨닫지 못한 채 제2공항 문제로 시름하고 있다. 제주에서의 대형 개발은 여전히 지역에서 삶을 살아내는 제주도민들은 멀리 밀어둔 채, 일부 권력자들의 합의를 통해 결정되고 있다. 제주도민들과 환경수도 제주의 대자연에 대한 고려보다는 자본과 힘의 논리가 우선시 되고 있는 것이다. 이에 30년 전의 병문천 복개 과정을 다시 복기해야 할 필요가 있는 것이다.

## V. 나가는 글

본고는 병문천 복개 이후 30년의 흐름을 추적하면서 무분별한 개발이 지역 사회와 주민, 자연 환경에 어떤 영향을 미치는 가에 대해 살펴 보았다. 탐동의 공유수면을 파괴한 불법 매립에 대한 이익 환수가 또 다른 공유수면인 병문천 복개로 연결되었으며, 이는 환경을 파괴하고 지역 공동체의 삶에 위해를 가한 무리한 개발이었다. 병문천 등의 도심 하천 복개는 해당 지역의 인프라를 재난에 취약한 구조로 바꿨으며, 2007년 태풍 나리 이후 수많은 태풍과 홍수로 인한 피해를 야기했다. 병문천의 복개는 제주시 구도심에 큰 변화를 가져왔다. 국토지리정보원 국토정보플랫폼의 제주 구도심 위성사진<sup>66)</sup>인 <그림 13>과 <그림 14>는 각각 1969년과 2013년에 촬영된 것이다. 1969년 사진에서는 제주 북쪽 바다에서 도심으로 가로지르는 하천의 줄기가 지도를 가로지르며 사진 하단까지 선명하게 나타난다. 북쪽 해안인 동한두기에서 제주중앙초등

65) 장훈교, 「제주 탐동 공유수면 매립 반대 운동: 유산의 재구성과 또 다른 상속의 방법」, 『제주사회의 변동과 공동자원』, 진인진, 2019년 6월 출간 예정.

66) 국토지리정보원 홈페이지, <http://map.ngii.go.kr/ms/map/NlipMap.do#> (검색일: 2018.10.11.)

학교까지 이르는 본연의 병문천을 확인할 수 있다. 이에 반해 2013년 위성사진에서는 복개 도로와 2009년 이후 병문천·한천 푸른 숲으로 조성된 제주중앙초등학교 인근 도로 주위의 나무들 정도만 확인할 수 있다.

탐동 개발 이익의 환수 차원에서 병문천 복개가 결정된 후 30여 년의 세월이 흘렀다. 그렇다면 당시의 병문천 복개를 통해 누가 이익을 보았으며, 또 누가 피해를 보았는가? 지속적인 공사비의 투입으로 건설 업체들은 이익을 보았는지, 도로와 주차장이 생기면서 지역 주민들은 혜택을 입었는지, 지가는 상승하였는지, 병문천 복개 이후 민원은 사라졌는지 등 많은 의문을 품게 된다. 병문천 복개를 통해 지역에 도로와



〈그림 13〉 제주시 병문천 복개 전 위성사진(1969년)\_출처:국토지리정보원 국토정보플랫폼



〈그림 14〉 제주시 병문천 복개 후 위성사진(2013년)\_출처:국토지리정보원 국토정보플랫폼

주차장이 생겼음에도 지역민들은 여전히 도로의 협소함으로 불편함을 호소하며, 주차난으로 갈등하고 있다. 뿐만 아니라 병문천 복개 일부 구간의 보수 공사와 복원 공사로 인한 주차 문제와 통행권 문제, 쓰레기 문제 등 민원이 지속되고 있다. 신문기사와 제주도의 보도 자료를 통해 확인할 수 있는 것은 병문천 복개 지구와 관련된 지속적인 토건 사업이 진행되었고, 여전히 진행되고 있다는 점이다. 태풍 나리 이후 도심 하천 재해 예방을 목적으로 조성된 저류지는 도심 복개 지역의 재해 예방에 얼마나 큰 도움을 주고 있는지 의문을 품게 만든 채 제주 중산간의 넓은 토지를 잠식하고 있다. 여전히 복개구간에 대한 보수공사와 복원에 대한 논의가 진행 중이며, 재해예방사업으로 진행된 저류지 건설도 부실 공사의 여파로 지속적인 예산 투입이 이루어지고 있다.

토건 국가 대한민국의 부속 섬인 제주도는 여전히 개발의 문제에서 자유롭지 못하다. 환경수도를 표방하지만 오히려 환경을 지키고 화산섬 제주의 자연을 지키는 일보다는, 거대 개발업체를 불러들여 제주의 자연을 속속들이 파괴하고 있다. 미래를 내다보지 않고 진행되는 수많은 거대 개발들을 감내해야 하고, 이겨내야 하는 것은 이 땅에 뿌리내리고 살아가고 있는 도민들이다. 개발의 주체들은 개발 이익을 챙긴 채 제주를 떠날 것이다. 결국 그들이 만들어 낸 문제로 시름해야 하는 것은 남은 이들의 몫이다. 이것이 탐동 매립 반대 운동 30주년을 맞아 우리가 병문천의 과거를 돌아봐야 하는 이유이다. 병문천의 사례를 꼼꼼하게 살펴보는 일은 비단 30여 년 전의 과거 일을 회상하는 것이 아닌, 지금 우리 사회의 현안 문제를 살피는 데 있어 기준점을 제공할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강상혁·박원배, 「태풍 나리에 의한 제주 지역의 수해 피해원인 및 대책」, 『제주발전연구』 통권11호(2007년 12월), 143-163쪽.
- 건설교통부 주택도시국 도시계획과, 「제주도시계획 일부 변경(병문천 복개)-1969.4.1.」, 『제주병문천복개』, 국가기록원.
- 고광민, 『제주도 포구연구』, 제주대학교 탐라문화연구소, 2003.
- 국토해양부 국토지리정보원, 『한국지명유래집: 전라·제주편』, 수원 : 국토해양부 국토지리정보원, 2010.
- 기상청 국가태풍센터, 『태풍백서』, 2011.
- 변창구, 「산지천 복원에 따른 파급효과」, 『도시문제』 40권 443호, 대한지방행정공제회, 2005, 35-41쪽.
- 안중기·강시영 외, 『한라산의 하천: 한라산총서 8』, 제주도·한라산생태문화연구소, 2006.
- 양성기, 「태풍 나리에 의한 제주도의 피해현황과 방지대책」, 『방재연구』 제9권 제4호 통권 36호(2007년 12월), 51-71쪽.
- 용담동지편찬위원회, 『龍潭洞誌』, 제주: 용담동지편찬위원회, 2001.
- 우효섭, 「국내의 하천복개 실태」, 『한국수자원학회지』 29(1), 1996, 9-12쪽.
- 이원진·김찬흠 외 역주, 『역주 탐라지』, 푸른역사, 2002.
- 임문철, 『제주 탐동 매립 반대운동 30주년 기념 학술대회』 녹취록, 제주대학교 공동자원과 지속가능사회연구센터, 2018.10.31.
- 장훈교, 「제주 탐동 공유수면 매립 반대 운동: 유산의 재구성과 또 다른 상속의 방법」, 『탐라문화』 제60호, 2019, 265-303쪽.
- \_\_\_\_\_, 「제주 탐동 공유수면 매립 반대 운동: 유산의 재구성과 또 다른 상속의 방법」, 『제주사회의 변동과 공동자원』, 진인진, 2019년 6월 출간 예정.
- 제주민주화운동사료연구소, 『제주민주화운동사료집 I (1987.10~1997.09): 제주의 소리 영인본(제1호-제34호)』, 제주: 사단법인 제주민주화운동사료연구소, 2014.
- 제주민주화운동사료연구소, 『제주민주화운동사료집 II(1978~1992): 제주

도 개발과 주민 운동』, 제주: 사단법인 제주민주화운동사료연구소, 2016.

제주시의회, 「산지천복개시설물처리조사특별위원회 조사결과보고서」, 1997.  
조성윤, 「개발과 지역 주민 운동: 제주시 탐동 개발 반대 운동을 중심으로」, 『현상과 인식』 Vol.16 No.3, 1992, 81-107쪽.

### 〈인터뷰〉

제주시 용담1동 이 모 씨 인터뷰, 2018년 8월 13일, 용담1동 노인회관.  
제주시 삼도1동 고 모 씨 인터뷰, 2018년 8월 16일, 삼도1동 자택.

### 〈인터넷 사이트〉

기상청 날씨누리 홈페이지, 태풍 나리 이동 경로 검색,  
[http://www.weather.go.kr/weather/typhoon/typhoon\\_06\\_01.jsp](http://www.weather.go.kr/weather/typhoon/typhoon_06_01.jsp)(검색일: 2019.06.05.).  
법제처 홈페이지, 공유수면매립법 (검색일: 2019.06.07.).  
<http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=58625&efYd=19861231#0000>  
제주시 사진 DB 홈페이지, <http://photo.jeju.go.kr/>  
제주특별자치도청 홈페이지,  
<http://www.jeju.go.kr/join/evaluation/part9/09.htm> (검색일: 2018.07.30.).  
제주특별자치도 도정뉴스, 「병문천·한천 푸른숲 조성한다」, 2007년 3월 9일, 제주특별자치도 홈페이지,  
<http://www.jeju.go.kr/news/news/news.htm?act=view&seq=734521>  
국토지리정보원 국토정보플랫폼 홈페이지,  
<http://map.ngii.go.kr/ms/map/NlipMap.do> (검색일: 2018.10.11.)

### 〈보도자료 & 신문기사〉

강재병, 「제주 도심 하천 복개구간 재해 ‘무방비」, 『제주신보』 (2016.10.07.).  
강정효, 「범양건영, 제주시 병문천 복개 거부 의사」, 『뉴시스』 (2004.09.15.).  
김경필, 「부실 공사로 병문천 저류지 석축 붕괴」, 『제민일보』 (2017.01.25.).  
김대휘, 「물폭탄 맞은 제주, 원인은 태풍만이 아니었다」, 『노컷뉴스』

(2007.09.18.).

김봉현, 「제주시-범양, 탑동매립 20년 ‘매듭’ 이제 풀리나?」, 『제주의 소리』 (2009.09.25.).

김재하, 「제주시 하천 복개가 더 큰 피해 불러」, 『뉴시스』 (2007.09.17.).

\_\_\_\_\_, 「제주경실련, 태풍피해 하천복개가 부른 ‘인재주장」, 『뉴시스』 (2007.09.18.).

김중배, 「제주도, “하천복개가 태풍피해 키웠다” 잠정결론」, 『뉴시스』 (2007.10.01.).

김호천, 「제주시 병문천 제3저류지 공사 착공」, 『연합뉴스』 (2010.01.08.).

문준영, 「한천·병문천·산지천, 제주시 도심복개하천, 자연으로 돌아가 나?」, 『제주의 소리』 (2017.07.05.).

박지호, 「폭우로 제주 병문천 제3저류지 석축 붕괴」, 『연합뉴스』 (2015.07.21.).

변상희, 「[기획①-제주의 어제, 그리고 오늘]1990년, 도민이 바랐던 ‘원착’ 2017년의 ‘원착’은 어디에? 탑동불법매립 개발이익 환수운동을 기억하시나요?」, 『제주투데이』 (2017.01.25.).

손정경, 「병문천 복개구조물 정비 ‘위험천만’ 진입금지 표지판 설치·신호수 배치 ‘무용지물’. 우회 보행통로 만든지 1년… 도로 보행여전」, 『한라일보』 (2018.09.20.).

연합뉴스, 「범양건영, 개발이익 환원협약 미뤄」, 『연합뉴스』(1990.05.09.).

연합뉴스, 「병문천 복개공사비 10%만 이행보증」, 『연합뉴스』(1990.05.29.).

연합뉴스, 「병문천 복개공사 용역의뢰」, 『연합뉴스』(1991.07.26.).

연합뉴스, 「병문천 복개공사 용역 잇따라 유찰」, 『연합뉴스』(1991.08.14.).

연합뉴스, 「병문천 복개문제 타결」, 『연합뉴스』(1992.12.02.).

연합뉴스, 「병문천 복개공사 드디어 착공」, 『연합뉴스』 (1993.06.30.).

연합뉴스, 「사전준비 부족, 병문천 복개공사 차질」, 『연합뉴스』(1993.08.05.).

연합뉴스, 「병문천 복개공사 완공 늦어질 듯」, 『연합뉴스』(1993.10.26.).

연합뉴스, 「제주시 병문천 복개공사 차질」, 『연합뉴스』(1995.06.24.).

연합뉴스, 「제주시, 병문천 복개사업 연내 마무리」, 『연합뉴스』(1999.01.19.).

좌동철, 「병문천 반복개로 하천 살린다」, 『제주신보』 (2016.07.13.).

제주민족민주운동협의회, 「병문천 복개공사 합의, 도민반발 극심: 탐대 위, 11월 8일 ‘합의무효화선언 범도민 대회’ 개최», 『제주의 소리』 통권21호 1989년 11월호(1989.11.10.).

제주민족민주운동협의회, 「탐동문제, 난항 불구 매듭 풀리려나: 관계당국 · 업자측 분열책동과 발뺌 여전», 『제주의 소리』통권22호 1990년 신년호(1990.01.20.).

제주일보, 「병문천 등 제주시내 주요하천, 폭우 내릴 때마다 범람 위험», 『제주일보』 (2007.09.19.).

제주특별자치도 제주시 보도자료, 2008년 10월 2일, 재난안전관리과 하천관리담당.

제주특별자치도 제주시 보도자료, 2010년 12월 10일, 재난안전관리과 하천관리담당.

조문욱, 「한천복개구조물 하천으로 복원», 『제주일보사』(2008.05.03.).

허성찬, 「‘위험’ 병문천 하류 복개지, 20년만에 정비», 『제주도민일보』 (2016.07.09.).

홍창빈, 「대규모 탐동매립 신행만 반발... “그게 제주 미래 아니다”», 『헤드라인제주』 (2016.12.30.).

ABSTRACT

## 30 Years Since the Movement Against Reclamation in Tap-dong Seen Through the Process of Covering Byeongmuncheon

Lee, Jae-Sub \*

This paper traces the 30-year history of the covering over of Byeongmuncheon (Byeongmun Stream). The decision to undertake this project was taken in the context of a campaign by residents demanding reparations for the illegal reclamation work carried out in Tap-dong. Covering Byeongmuncheon was the outcome of a campaign by residents that called for reparations to counter the illegal gains obtained from the reclamation in Tap-dong, and it was, at the same time, another form of reclamation and development. Residents' call for some kind of restitution after the illegal reclamation that destroyed public waters in Tap-dong was met by covering Byeongmuncheon, another body of public water. This was agreed by developers, the mayor of Jeju-si, and the governor of Jeju Province behind closed doors, and several problems were exposed in the process of covering the stream such as selecting contractors. The construction process also caused local residents inconvenience. After covering the stream, natural disasters occurred more frequently and residents suffered damage as a result of them. To prevent natural disasters, a retention basin was created, but the poorly constructed pond has not functioned well. The covered area along the stream is currently undergoing safety inspections.

---

\* Ph.D. candidate in Korean Studies at Jeju National University.



Some options for the downstream area of Byeongmuncheon are under consideration such as half-covering or restoring the stream after safety inspections are conducted, and public funds have been continuously injected into the project. Large-scale development projects in Jeju are still decided behind closed doors, and money and power outweigh the voice of residents and environmental values. In this regard, reviewing the case of Byeongmuncheon involves not just looking back on an event that occurred 30 years ago, but can serve as a basis for discussing pending issues in our society.

Key-words: Byeongmuncheon(Byeongmun Stream), the Movement Against Reclamation in Tap-dong, the covering over of Byeongmuncheon, Restitution of development benefit, a retention basin

논문투고일: 2019.04.26.

심사완료일: 2019.05.29.

게재확정일: 2019.06.04.

KCS I