

## 제주 섬의 사회변동과 갈등 연구<sup>1)</sup>

현혜경(제주학연구센터)

### I. 서론

#### 1. 문제인식

현재 제주사회의 인구는 지속적으로 증가 중에 있다. 또한 방문객의 숫자도 급격히 증가 중에 있다. 2012년부터 확연하게 나타나는 인구 변동 및 방문객 수의 증가는 제주사회의 변동을 견인하고 있다. 제주사회의 개발 열풍은 특정 지역의 개발 차원을 넘어 전역으로 확산되고 있다. 도로가 하루가 다르게 달라지고 있으며, 새로운 건축물은 우후죽순으로 땅이 있는 곳이면 어디든 들어서고 있는 실정이다. 사람들의 생활방식이 달라지고 있으며, 모든 것이 변화 중에 있다. 그와 더불어 불만과 갈등도 고조되고 있다. 이대로 간다면 향후 10년 뒤에 제주의 로컬리티(locality)는 어떻게 설명할 수 있는 것인지에 대한 의문이 든다.

제주도 면적은 1,845.88km<sup>2</sup>(558,378,700평), 해안선 길이는 253km된다. 2015년 기준 인구는 62만 4394명이며, 2017년 1개 특별시와 6개 광역시, 1개 특별자치시를 제외하면 인구밀도가 가장 높은 곳이 되었다. 인구 이동 및 방문객의 증가에 따른 사회변동은 제주 섬의 그리드락을 유발하고 있으며, 제주 사회 곳곳에 위험 요소로 잠복되어 있다. 현재 제주지역 사회 안에서 벌어지는 갈등은 그 주체도 다양하고 종류도 다양하며, 중첩되어 있다.

중앙정부, 지방정부, 국내·외기업, 지역주민, 이주주민들이 갈등의 주체로 나타나면서, 얽히고 설켜어 있는데다 갈등의 내용도 다양하고 다층적이다. 어떤 갈등은 구조화되는 양상을 띠고 있다. 제주사회의 갈등에 대한 총체적인 관리가 이루어지지 않는다면, 위기는 지속적으로 반복되어 나타날 것이며, 사회적 비용은 높아만 갈 것이다.

본 글은 시론적인 연구에 해당한다. 중앙정부 중심의 개발에 대한 갈등과 주민운동에 대한 연구는 1980년대부터 있어왔지만, 오늘날처럼 인구이동과 사회변동, 그리드락으로 인한 갈등 연구는 제대로 이루어진 적이 없었다. 이것은 중요한 문제이다. 제주 섬에는 새로운 형태의 건축과 주거문화가 확산되고 있으며, 새로운 차원의 서비스 산업이 등장하여 확산되고 있다. 또한 새로운 차원의 생활방식이 확산되고 있다. 이제껏 제주의 특성이라고 설명하던 것들이 변화하고 있는 것이다. 또한 급격한 변화 속에서 맞이한 그리드락은 사회적 갈등을 다양하게 유발시키고 있으며, 사회적 비용을 점점 증가시키고 있다.

본고는 인구 변동과 그리드락, 그리고 사회적 갈등이 어떻게 나타나는지 보고자 하였으며, 사례로 우도에 대한 조사를 실시하였다. 우도의 사례를 통해 제주섬의 그리드락으로 인한 갈등 문제 일부를 살펴보고자 하였다.

1) 본 연구는 시론적인 연구로 인용을 삼가 하여 주시기 바랍니다.

## 2. 이론적 배경 및 연구방법

갈등은 한 사회 내의 개인이나 집단 사이에 생각이나 태도, 가치관 등이 충돌하는 것을 말한다. 사회변동 과정에서 상호 간의 이해관계나 가치관이 다를 때, 희소한 자원이나 기회에 접근하거나 그것을 통제하기 위해 경쟁할 때 발생한다.

갈등은 분열과 공동체 파괴를 야기해 사회의 안정을 해친다는 인식이 있는 반면, 갈등은 사회의 문제점을 드러내어 개선시킴으로써 사회발전에 기여한다는 인식이 있다. 갈등은 집단 내부의 결속을 강화시키는 측면도 있는 반면, 다른 집단에 대한 배척이 강화되기도 한다.

현대사회에서는 갈등이 다양한 양상으로 나타난다. 산업화에 따른 노사 갈등, 양극화에 따른 계층 갈등, 정보화에 따른 지적 재산권, 정보 격차, 세계화에 따른 국가 간 경제적 갈등, 종교 갈등, 그 외에도 고령화로 인한 세대 갈등 등 수많은 형태의 갈등이 존재한다.

서문기(2004)는 두 가지 측면에서 오늘날 한국사회의 사회 갈등에 대한 탐구가 필요하다고 역설한다. 하나는 최근에 많은 집단 갈등들이 붓물처럼 터지고 개별 갈등 현상에 직접 관련이 없는 다수 사회구성원이 고통을 겪는 갈등효과와 기존의 갈등 연구는 다소 개별적이고 분산적인데, 이를 전체적이고 구조적인 분석틀에서 조망할 필요성이 있다는 것이다. 그러면서 한국사회의 경험을 직접 다루는 작업이 갈등 해결의 단초가 될 것이라고 보았다. 현재의 제주사회를 보았을 때, 이러한 이론적 배경이 큰 틀에서 작용할 필요가 있다고 본다.

한국 사회 갈등 유형 및 원인에 대해서는 대개 계층·계급, 연령, 거주 지역, 직업상의 변인 등을 가지고 갈등의 원인을 연구하는 경향이 주류이지만, 제주사회는 섬과 같은 지역 특수성이 반영될 필요가 있다. 그런 점에서 현재의 제주사회에서 일어나고 있는 갈등의 한 요소로 그리드락의 개념을 이용하고자 한다.

그리드락(gridlock)란 말은 교차점에서 오도가도 못하는 교통 정체 상황을 일컫는 말이다. 누가 만든 말인지는 명확하지 않지만, 이를 처음으로 유행시킨 샘 슈워츠(Sam schwartz)는 1980년대 미국 뉴욕에서 교통 파업이 일어났을 때, 그리드락을 언론에 설명하였다. 곧 이어 뉴욕타임스매거진(New York Times Magazine)이 그리드락을 심층적으로 다루면서 적용범위가 넓어졌다. 방송에서 동시에 발언해서 알아들을 수 없게 된 것을 ‘음성 그리드락(Vocal gridlock)’이라고 하는가 하면, 경제에서 지나치게 많은 소유권이 경제활동을 방해하고 새로운 부의 창출을 가로 막는 자유시장의 역설을 설명하는 방식으로도 적용되었다. 이것은 지적재산권 분야에서 더욱 심하게 일어났다. 특허에 대한 대가 지불 총액이 신제품 예상 이익을 초과해 신제품 개발 업무를 내지 못하게 하는 경우도 그리드락에 해당하였다. 즉 그리드락은 ‘지나침’에서 오는 것이다.

법학자 마이클 헬러(2009)는 재산권(소유의) 차원에서 그리드락을 논의하면서 그리드락으로 잃어버리는 보이지않는 기회들을 포착한다. 그는 피상적인 담론 차원에서의 논의가 아니라, 기업과 정책가들이 기술과학, 생명공학, 음악, 영화, 부동산 등의 영역에서 풀어야 하는 문제들을 '그리드락'이라는 프레임으로 새롭게 조망하였다.

제주 섬은 현재 그리드락의 상태로 접어들고 있다. 그러나 그에 대한 조사나 연구는 제대로 이루어지지 못하였다. 따라서 그리드락으로 접어드는 상황에서 일어나는 갈등 연구를 시도해보고자 한다. 본 연구를 위한 연구방법은 문헌조사 및 현지조사 등을 이용하였다.

## II. 제주사회의 인구변동과 그리드락

### 1. 제주사회의 인구변동

인구란 무엇인가? 사전적 정의로는 한 국가나 일정 지역에 사는 사람의 총수라고 정의한다. 인구는 단지 일정 지역에 모여 있는 사람의 총수만이 아닌 한 사회를 구성하는 가장 기본적인 요소이며, 한 사회의 동력이자, 구조이기도 하다. 때문에 인구를 살펴보는 일은 한 사회를 이해하는 가장 기본적인 지표가 된다. 인구의 규모, 인구구성, 인구동태 등과 같은 인구의 특성은 경제성장, 건강, 교육, 가족구조, 범죄유형, 언어와 문화 등 다양한 분야에 영향을 주며, 사회의 거의 모든 측면들이 인구 추세 및 변동과 관련이 되어 있다고 해도 과언이 아니다.<sup>2)</sup>

제주사회의 인구변동을 확인할 수 있는 1949년부터 살펴보면 254,527명이었던 인구수는 한국전쟁 이후 시기 잠깐을 제외하고는 대체로 꾸준히 증가하는 현상을 보여, 1960년대말 30만 명을 넘어 1970년대 중반에는 40만명을 넘어섰다 1980년대말 50만명을 넘어섰다가 최근 2017년에는 65만의 인수로 증가하였다. 약 70여년만에 40만명이 증가한 셈으로 1년에 5~6천 명씩 증가한 셈이다. 한 달에 4-5백명이 제주로 이주하였다고 볼 수 있다. 제주에 존재하는 마을이 211곳인 점을 감안하면 이주한 사람들이 골고루 제주사회 전역에 퍼진 것은 아니지만 매달 마을마다 2-3명꼴로 이주하였다고 볼 수 있다.

<표 1> 제주도의 인구 증가

년도	1949	1955	1960	1966	1970
인구(명)	254,527	288,801	281,663	337,052	365,137
년도	1975	1980	1985	1990	1995
인구(명)	411,486	462,609	488,300	514,436	505,095
년도	2000	2005	2010	2015	2016
인구(명)	512,541	530,686	528,411	624,394	

※ KOSIS 이용 재구성함.

제주사회의 인구변동은 해방 후, 한국전쟁 후, 제주도종합개발의 시작 등 몇 단계를 거쳐 증

2) 인구학이 체계적으로 연구되기 시작한 것은 사망률이 통계적인 규칙성을 나타내는 현상으로 인식되기 시작한 18세기부터였다. 인구학은 경제학·사회학·통계학·의학·생물학·인류학·역사학·지리학 등 다른 학문 분야와도 관련이 깊다.

가하는 것을 볼 수 있는데, 인구증가의 비약적인 증가는 2010년 이후 급증하는 것을 볼 수 있다.

<표 2> 단계별 제주도 인구의 증가 폭

구분	시기	내용	증감
1차	해방이후~한국전쟁 (1945~1955)	해방과 귀향 피난민의 내도 등	3~4만의 증가
2차	한국전쟁~제주도개발 (1955~1970)	종전과 귀향 경제난 등	7천~8천명의 감소
3차	제주도개발~이주열풍 (1970~2010)	환금작물재배 제주도종합개발 등	4만~10만 증가
4차	이주열풍~현재 (2010~2017)	이주열풍 부동산열풍 등	10만 이상 증가

2013년 기준 제주도 총 인구는 60만명을 넘어 604,670명이 되었으며, 2012년보다 2.2%증가하였다. 내국인뿐만 아니라 외국인도 1만명을 넘어섰고, 특히 외국인은 2011년 이후 매년 20% 이상 증가를 보이고 있다(이성용, 2014). 제주지역의 인구는 2000-2012년까지 10년간 4만명이 증가하였다. 연평균 증가율은 0.73%로 전국 시도 중 6위에 해당되고, 도 단위에서는 경기, 충청에 이어 세 번째이다 2010년 이후에는 10만 이상으로 인구증가가 크게 증가하였다. 때문에 급속히 인구밀도가 높아지고 있다. 서울특별시와 6개의 광역역시, 1개 특별자치시를 제외하면 현재 인구밀도가 높은 지역에 해당한다.

<표 3> 전국 및 제주의 인구 밀도

행정구역별	2005	2010	2015
전국	474.5	485.6	509.2
서울특별시	16,221.0	16,188.9	16,364.0
부산광역시	4,609.4	4,452.3	4,479.9
대구광역시	2,786.5	2,767.4	2,791.0
인천광역시	2,546.3	2,587.5	2,755.5
광주광역시	2,827.5	2,945.6	2,998.8
대전광역시	2,673.0	2,781.2	2,852.3
울산광역시	992.5	1,022.3	1,099.6
세종특별자치시	-	-	439.0
경기도	1,028.1	1,119.3	1,226.4
강원도	88.2	88.2	90.2
충청북도	196.5	203.4	214.6
충청남도	219.7	235.0	256.6
전라북도	221.5	220.3	227.4
전라남도	150.7	142.2	146.1
경상북도	137.1	136.6	140.8
경상남도	290.5	300.0	316.4
제주도	287.8	287.7	327.5

이런 제주도 인구증가의 요인은 인구이동에 의한 것으로 수도권과의 이동이 강화되고 있는

상황이다. 제주로의 유입만 보자면, 2002년 47.5%, 2007년 53.5%, 2012년 59.2%로 서울, 경기도에 이어 제주지역이 가장 많은 인구이동이 일어나고 있는 지역으로 나타나고 있다.

## 2. 인구이동의 요인과 그리드락

인구이동의 차원에서 보자면 제주로의 이동 이유는 주로 경제적 기회와 주거 등의 도시환경에 따라 이동하는 것으로 볼 수 있다. 이성용(2014)에 따르면 제주로의 인구이동의 주 요인이 주택 요인임을 알 수 있다. 이는 부동산에 대한 열풍과 더불어 생활 공간에 대한 다른 차원의 욕구가 제주로 분출되었기 때문으로 보인다. 2007년만 하더라도 제주로 전입한 사람들의 주된요인은 직업 때문이었다. 그러나 2012년은 주택 때문에 제주로 전입한 사람들이 40.18%나 되었다.

<표 4> 제주지역 인구전입과 전출

구분	2007년			2012년		
	제주지역		전국(%)	제주지역		전국(%)
	전출	전입		전출	전입	
직업	49.56	44.70	59.75	16.88	20.21	17.63
가족	12.13	14.24	7.73	20.98	21.32	19.90
주택	24.55	25.54	21.21	41.47	40.18	36.18
교육	2.41	2.45	1.48	5.40	4.86	3.88
교통	0.24	0.24	0.25	0.75	0.68	0.96
건강	0.60	0.91	0.48	1.28	1.85	1.14
기타	10.51	11.92	9.10	13.24	10.90	20.31

※ 자료: 제주지역의 인구이동과 지역 구조변화 분석, 『국토계획』 204호(이성용, 2014 재인용함)

2010년 이후 뚜렷하게 나타나는 부동산(경제적 기회) 획득 및 주택 등 도시환경에 따라 이동하는 요인은 기본적으로 한 사회의 경제적 가치를 나누는 일이기 때문에 공동체의 갈등을 내포하고 있을 수밖에 없다. 실제 인구 이동 사유의 7가지는 현재 제주사회에서 모두 갈등대상이 되고 있다. 일자리를 둘러싼 갈등, 주택보급 및 땅을 둘러싼 갈등, 교육을 둘러싼 갈등, 교통을 둘러싼 갈등, 쓰레기 및 오수 등을 둘러싼 갈등 등 생활과 관련된 갈등이 심각하게 나타나면서 섬 그리드락으로 인한 갈등이 서서히 드러나고 있다.

이 그리드락의 안개가 제주 섬에 서서히 나타나고 있다. 부동산을 둘러싼 사적 소유권의 확장과 부동산 그리드락으로 갈등은 팽배해져 가고 있고, 64만 인구에 40만대를 넘어선 차량등록수와 교통 그리드락, 원주민과 이주민들간의 소통 부재로 나타나는 음성 그리드락, 행정과 의회 대결로 부분 업무가 정지되는 정치적 교착 상태 등 다양한 형태의 제주형 그리드락이 나타나면서 섬 공동체의 긴장관계 수치를 높이고 있다. 한때 섬의 이상적 삶을 위하여 수행되어 왔던 많은 개발들이 이제는 오히려 섬 사람들의 삶의 만족도를 낮추는 단계에 이르면서 그리드락

은 제주사회에서 중요한 문제로 부상하고 있다. 더욱이 그리드락의 속도는 무서울 정도이다. 교통량만 놓고 본다면 차량 등록수가 20만대(2004년)에서 30만대(2013)가 되는 기간은 8년이 걸렸지만, 40만대(2015)를 넘어서는 데는 고작 2년이 걸렸다. 이 속도를 어떻게 조절할 것인가? 이 무서운 속도의 그리드락의 확산 만큼 제주사회 갈등은 전 분야에서 확산되고 있으며, 갈등이 구조화되는 양상을 보이고 있다(현혜경, 2016).

### III. 그리드락과 사회 갈등

#### 1. 제주지역의 갈등

서귀포시가 제주 귀농귀족인 설문조사를 한 적이 있는데, 10명 가운데 2명은 지역주민과 갈등을 경험한 적이 있다고 대답하였다. 10가구 중 1가구는 다른 지역이나 도시로 돌아간 것으로 조사되었다. 제주경제정의실천시민연합은 2009년 11월 25일 토론회에서 도내경영자, 공직자, 근로자, 일반도민, 전문가 등 5대 집단 750명을 대상으로 실시한 ‘제주사회 갈등과 소통문제’ 설문조사 결과를 통해 제주도민 10명 중 7명 정도는 현재 제주사회의 갈등 양상이 심각하다고 판단하고 있는 것으로 발표하였다.

2000년대 이후 제주지역에서는 많은 마을들에서 다양한 형태의 사회적 갈등이 일어나고 있으며, 사회적 비용이 만만치 않게 일어나고 있다. 제주사회의 갈등은 주체별로 보았을 때, 중앙정부, 지방정부, 지역주민, 이주주민, 국내외기업 등으로 볼 수 있다. 크게는 제주개발을 통해 이익을 추구하고자 하는 중앙정부와 국내외 기업에 대한 지역주민의 반감이 커왔으며, 그 가운데서 지방정부의 적절한 대처가 이루어지지 못한 데서 오는 갈등이 오랫동안 지속되어 왔다. 대개 갈등은 합리적 절차의 부재 및 주역주민과의 소통부재에서 오는 경우가 많았다. 생활공간을 침투당한 지역주민 입장에서는 집단 엘리트주의에 의한 일방적인 정책추진으로 인한 불만이 고조되어 왔다.

<표 5> 2000년대 이후 대표적인 갈등 사례들

갈등 대상	마을	갈등 주체
해군기지를 둘러싼 갈등	서귀포시 강정동 등	중앙정부-지역주민
제2공항을 둘러싼 갈등	성산읍 온평리, 난산리, 수산리, 신산리 등	중앙정부/지방정부-지역주민
경관을 둘러싼 갈등	성산읍 신양리, 구좌읍 월정리 등	기업-지역주민
풍력단지 건설을 둘러싼 갈등	성산읍 난산리, 구좌읍 동복리 등	중앙정부-지역주민
하수 및 쓰레기를 둘러싼 갈등	제주시 도두동 등	지방정부-지역주민 이주민-지역주민
예래휴향형주거단지	서귀포시 예래동 등	지방정부-기업
아라지구도시개발사업	제주시 아라동 등	지방정부-투기세력

2000년대 들어서면서는 탈근대적 삶의 지향과 귀촌, 저가항공의 증편, 올레열풍 등으로 인한 이주주민의 증가로 다른 유형의 갈등들이 일어나고 있는데, 대표적인 것이 그리드락으로 인한 갈등이다. 꼼짝달싹 할 수 없는 상황에서 분노지수가 높아지고 갈등은 증대되고 있는 것을 종종 목도할 수 있다. 이에 대해서는 사회적인 조사가 필요하다. 제주에 살고 있는 사람들의 피로감, 분노지수, 불만지수 등에 대한 사회적인 조사가 필요하다.

그중 그리드락으로 인한 갈등의 대표적인 사례는 토지 사용 문제와 부동산 문제, 건축물 점유와 관련된 문제, 교통문제, 하수 및 생활쓰레기 등과 같은 생활 밀접형 문제들로 나타나고 있다. 그러한 사례를 섬 속의 우도를 통해서 제주의 문제를 들여다 볼 수 있다.

## 2. 우도의 갈등 사례

성산포 앞에 위치하고 있는 우도는 최근 인구 이동으로 인한 사회변동과 주민 사이의 갈등이 극대화된 지역 중의 하나이다. 우도 인구가 최고조였던 시기는 1978년 3,599명 694가구(세대)로 1가구당 인원수가 5.2명이었는데, 1990년대 들어 급격히 감소하여 2011년 최저 인구 1,572명, 737가구수, 세대당 2.1명을 나타냈다. 가구수만 놓고 보면, 최저였던 시기는 1995년과 1997년이다. 2011년까지만 하더라도 인구 및 가구수 변동은 우도 원주민에 의한 것이었다. 그러나 2012년 이후 제주도로 이주해오는 육지부 이주주민들이 증가하면서 2012년과 2015년 사이에 158명, 159가구(세대)가 증가하였다. 현재 우도에는 우도 역사상 가장 많은 가구수가 존재하고 있다. 가구수가 많아졌다는 것은 반드시 그러한 것은 아니지만, 건축물이 많아졌다는 것을 의미하기도 한다. 우도 전체 면적이 6.18km<sup>2</sup>(1,869,450평)인 것을 감안하면, 제한된 섬 공간에서 공간 및 재화를 둘러싼 갈등은 첨예해질 수밖에 없다.

<표 6> 우도의 인구 증가

년도	남자	여자	합계	가구수 (세대수)	성비	가구(세대)당 인원수	연평균 증가율
2011	774	798	1,572	737	103.1	2.1	-0.8
2012	823	794	1,617	778	96.5	2.1	2.9
2013	843	796	1,639	788	94.4	2.1	1.4
2014	837	830	1,667	828	99.2	2.0	1.7
2015	884	846	1,730	896	95.7	1.9	3.8

※ 『우도면역사문화지(2016: 106)』 참조함.

특히 농업과 어업, 목축업에 의존하던 생업 환경이 급속히 관광업, 숙박업, 음식점업 등 3차 산업으로 전환되면서 갈등은 더욱 복잡한 양상을 띤다. 이주 주민의 급증 못지않게 외부 방문객의 급증은 우도 공동체 사회의 여러 변동과 갈등을 낳고 있다. 우도의 연간 방문객수는 2백

만 명이 넘는다. 제주 방문객의 5분의 1은 우도를 방문하는 섬이 된다. 때문에 도항선(유람선), 교통수단, 음식점업, 숙박업, 레저스포츠업 등이 급증하였다.<sup>3)</sup>

<표 7> 우도 방문객수와 입도 차량

년도	방문객수(명)	입도차량수(대)
2008	606,149	62,374
2009	816,139	83,602
2010	887,492	84,027
2011	885,487	83,096
2012	1,027,223	101,749
2013	1,257,098	123,941
2014	1,515,300	138,097
2015	2,057,093	200,400

※ 『우도면역사문화지(2016: 300)』 참조함.

우도로 이주한 주민들은 이들을 상대로 여러 상업 활동 행위를 한다. 숙박업 및 음식점 종사자 수는 2011년 76명에서 2014년 280명이 되었으며, 현재는 300명을 넘어서고 있다.

<표 8> 우도의 음식점업 및 민박업체의 증가

구분	2011	2012	2013	2014
숙박업 및 음식점업(단위 : 개)	76	86	95	98
숙박업 및 음식점 종사자 수(단위 : 명)	76	235	243	280
농어촌민박업체(단위 : 개)	-	32	34	34

※ 『우도면역사문화지(2016: 303)』 재구성

6.18km<sup>2</sup>의 좁은 섬 안에 연간 2백만명, 1일 평균 5~6천명의 방문객들이 방문한다는 것은 사고를 불러올 수밖에 없고, 갈등으로 이어질 수밖에 없다. 우도에서 나타나고 있는 주민 사이의 갈등은 도항선, 불법 건축물, 도로 및 교통, 쓰레기, 상업행위, 생업활동 등 전방위적으로 나타나고 있다. 갈등은 지역주민 대 지방정부, 지역주민 대 지역주민, 지역주민 대 이주주민, 이주주민 대 이주주민 등 중첩되어 나타나고 있다.

도항선에 대한 갈등 문제는 2000년대 이전에도 있었지만, 이주주민 및 방문객 증가와 관련하여서는 2013년 6월 (주)우도해운과 (주)우림해운에 주주로 참여하지 못한 우도주민과 우도 출신 인사 239명이 출자하여 도항선사인 (주)우도랜드를 만들면서 다시 나타났다. 우도랜드 1호와 2호의 취향은 법정 소송까지 이어질 정도로 우도 주민 사이의 심한 갈등을 야기시켰다. 제주시의 중재로 통합운영에 합의하여 2015년 8월부터 운항을 시작하였다. 이 일은 사회변동과 경제

3) 물과 교통은 섬의 이동을 자유롭게 해왔다. 우도에서도 2010년 12월부터 해저수도관을 통해 구좌읍 종달리로부터 상수도가 들어오면서 가장 기본적인 물 문제가 용이해졌다.

적 기회 획득을 둘러싼 지역주민 간의 갈등이었다.

불법 건축물만 놓고 본다면 제주로의 인구이동과 우도 방문객의 증가는 그들을 대상으로 하는 펜션과 음식점, 상점 등의 불법 건축물과 시설들을 증가시켜왔다. 2009년부터 4회에 걸쳐 불법 건축물을 증축하였던 대여업체 대표는 행정기관의 자진 철거 명령에 불복, 일부 건물은 철거되었지만, 계속 영업을 하였다.

2014년 우도에서 ATV대여 업체가 난립하면서 사고가 발생하자 우도 주민들은 2014년 11월 ‘도내 도서지역 내 레저자율사업 중지 신청’탄원서를 제출하였다. 우도에 스쿠터나 오토바이, ATV 등의 영업을 금지해달라는 내용이었다. 2014년 제주시는 우도 천진항 일대 ATV대여 업체 건축물을 강제 철거하였다. 이 일로 주민 간 서로 불법건축물을 고발하고 민원을 제기하면서 갈등이 극대화되자, 제주시와 우도면은 전수조사를 벌였다. 2016년 5월26일 제주시와 우도면은 우도에 있는 상업시설을 조사해 불법 건축물 92건을 적발하였는데, 우도 섬 지역 내에 관광객을 대상으로 영업하고 있는 펜션과 음식점, 상점 등의 80~90%가 불법 건축물에 해당하였다.

지역 주민 입장에서 보면 한적한 섬마을에 이주민들이 들어와 급격하게 불법 건축물들이 늘어났기 때문에 자신들의 불법 건축물들도 걸렸다고 생각하였고, 이주민들은 서로가 불법인데, 왜 자신들만 적발하느냐며 반감을 드러냈다. 이 일은 지역주민 대 이주주민, 이주주민 대 이주주민 간의 갈등을 불러왔다.

도로 및 교통문제는 사유재산과 관련된 문제로, 새마을 사업 시기 마을도로를 만들기 위해 정부에 의해 강제 또는 반 자발적으로 싼 가격에 땅을 제공하였던 주민들은 오랫동안 마을도로를 이용하는데 문제가 없었다. 그러나 이주민들이 증가하고 이런 땅들이 매매되면서 사유지를 구입한 이주민들은 마을길에 대한 재산권을 행사하였고, 지역주민 입장에서서는 오랫동안 통행하였던 마을길을 갑자기 사용할 수 없는 것에 대한 반목이 발생하였다.

또한 우도의 해안도로는 총 12.9km이며, 농어촌도가 7.5km, 마을 안길이 6.9km 등으로 차량이 운행되는 도로는 27.3km이다. 도로 폭은 4-6m로 차량의 교차운행도 어렵고 보도가 설치되지 않아, 우도 주민과 보행자들이 사고위험에 상시 노출되어 있다. 우도에는 2015년 기준 전세버스 25대, 마을버스 2대, 이륜차 405대, 전기삼륜차 460대, 자전거 628대가 운행되고 있으며, 하루 평균 549대의 렌터카 진입으로 1일 운행되는 교통량이 2,888대였다. 차량이 급증하는 7월과 8월에는 하루 605대로 우도 차량 진입을 제한하는 차량총량제를 2008년에 도입하여 추진되었으나, 2015년 이 기간에 진입한 차량은 총 49,488대로 1일 평균 798대가 들어가면서 실효성이 없었다(우도면역사문화지, 2016: 306).

<표 9> 우도 교통사고 증가

년도	2013	2014	2015	3년간 누적합계
교통사고 건수	58건	67건	70건	195건

<표 10> 2015년 우도 교통사고 환자발생 현황

구분	ATV	이륜차	자전거	자동차	기타사고	합계
대물	10명	120명	65명	5명	0명	200명
보행자	10명	127명	65명	6명	8명	216명(내국인 185명/외국인 31명)

\*우도 119지역센터/『우도면역사문화지(2016: 307)』 재구성함.

교통사고 못지않게 우도 방문객의 급격한 증가는 쓰레기 증가 문제를 초래하였다. 생업과 관련하여서도 지역주민 대 이주주민, 이주주민 대 이주민 간의 갈등들이 산재해 있다. 우도에는 해녀들이 300여명이 생업활동을 하면서 존재하고 있다. 그러나 우도 바다에는 보투두어, 바다 낚시, 잠수함 투어, 스쿠버 다이빙 등 여러 형태의 상업행위들이 이루어지면서, 경쟁과 갈등이 일어나고 있다. 아이스크림 가게 문제로 인한 이주 주민 사이의 갈등은 전국방송에 보도될 정도였고, 지역주민들은 이것에 대한 강한 불쾌감을 드러냈다.

#### IV. 그리드락과 갈등 해결을 위한 탐색

##### 1. 사람의 이동과 행위에 대한 추적과 분석

그리드락은 쪼개면 쪼갤수록(분화하면 분화할수록) 그리고 소유하면 소유할수록, 혹은 많으면 많을수록 맞게 되는 자유시장의 역설을 대변한다. 제주의 규모 경제 인구를 말할 때 100만 인구를 언급하는 경우들이 있다. 100만도 되기 전에 제주지역의 부동산 소유권은 분화될 만큼 분화되어버렸다. 많은 소유권의 분화와 개발 난립이 오히려 삶의 질을 저해하는 상황에 이르고 있다. 더불어 제주도 전역에 갈등 없는 마을이나 공동체가 없을 정도로 갈등은 확산되고 있다. 제주지역민들은 이 새로운 갈등 상황에 노출되어 스트레스를 받고 있다. 그간 한 번도 이런 분화를 통해 치르게 되는 사회적 기회비용에 대한 산출을 시도해본 적이 없다.

2016년 6월 박민수 의원실이 제주특별자치도로부터 제출받은 자료를 보면 제주도내 중국인 토지는 2010년 9만5714㎡(2만8953평)에서 2016년 6월 기준 592만2327㎡(179만 1503평)으로 크게 증가하였다. 여의도 면적(290만㎡)의 2배이자, 우도 면적만한 땅을 소유하고 있는 셈이 된다. 미국인 토지는 381만3060㎡(2010년 기준)에서 370만 6593㎡(2016년 6월 기준)으로 변동하였으며, 일본인 토지는 221만4132㎡(2010년 기준)에서 211만7074㎡(2016년 6월 기준)이 되고 있다. 외국인 토지 매입 취득 추체는 개인이 44명, 법인이 55개 업체이다. 제주도에서 외국인이 차지하는 토지 면적은 2016년 6월 기준 1373만826㎡이 된다. 0.43%에서 0.74%로 증가하였다. 2010년 2월 이후 투자이민제도로 인해 외국인들이 급증하면서 분화는 더욱 증가하였다. 2017년 2월 21일 소비자경제 신문이 KB금융경영연구소 자료를 인용한 보고

에 따르면 제주도 토지의 1.1%가 외국인 소유가 되었다.

내국인 제주토지 소유도 부동산 투자 열기로 지속적으로 증가하고 있다. 이 과정에서 지역 주민들조차 새로운 형태의 부동산 투자 열풍에 합류하면서 제주 땅 전역이 근래 보기 드물게 소유권이 분화되는 과정을 보여주고 있다. 이러한 부동산 매입은 닥치는 대로 매입하는 과정 속에서 부동산 가격 상승으로 이어지고, 그 고통은 고스란히 지역주민의 고통으로 이어지면서 갈등의 원인이 되고 있다. 토지 매입의 분화는 개발과 연결되면서 현재 제주 전역이 도로며, 건축물이며, 관광지며 난개발의 현장이 되고 있다. 그리고 이것은 고스란히 지역경제의 뇌관이 되고 있으며, 경관, 쓰레기, 교통, 교육 등 여러 생활문제들을 일으키면서 사회적 갈등과 비용을 치르고 있다.

사람의 이동이 불러오는 문제에 대해 조금 더 신중할 필요가 있다. 어떤 경로를 통해 제주 사회로 들어오며, 이들의 행위가 어떤 결과를 가져올 것인가에 대한 예측과 관리가 이루어져야 한다. 또한 사람들의 유입으로 인해 치르게 되는 사회적 기회비용을 산출해야 한다. 따라서 인구 이동, 인구 구성 및 특성에 대한 연구와 관리가 필요하다. 특히 섬일수록 제한된 공간에서 더불어 살기 위해서는 더더욱 필요하다.

## 2. 합리적 절차 및 소통 창구 마련

제주사회에서 나타나고 있는 갈등의 핵심은 합리적 절차의 부재와 소통 부재에서 비롯되는 경우들이 많다. 갈등은 지역주민, 이주주민, 국내외기업, 중앙정부, 지방정부 등 중첩되어 있다. 이 얽힌 실타래를 풀지 않으면 위기의 증대와 사회적 기회비용 및 시간이 증대될 수밖에 없다. 지방정부는 중앙정부, 지역주민, 국내외기업 등과 갈등상황에 놓여 있고, 지역주민들은 중앙정부, 지방정부, 지역주민, 이주주민, 국내외기업 등과 갈등상황에 놓여 있다. 이주주민의 입장에서는 지방정부, 지역주민, 이주주민 등과 갈등상황에 놓여 있다. 사안마다 갈등의 양상은 달리 나타나기 때문에 더욱 복잡하다. 합리적 절차의 부재는 불신의 문제와 이어져 갈등을 고착화시키는 경향이 있다. 제한된 자원을 이용하거나 나누는 과정에서 합리적 절차가 무시될 때, 나타나는 갈등의 진폭은 다른 갈등에 비해 크다. 때문에 제주 섬의 특수성이 반영된 합리적 절차가 필요하다. 또한 갈등을 사전에 방지할 수 있는 통합적인 소통창구의 필요성이 대두되고 있다.

## V. 결론

제주 섬의 갈등 관리가 무너지고, 평화롭고 청정하다는 브랜드 가치마저 무너지게 되면 그것을 바탕으로 한 농업, 수산업, 물 산업, 관광업 등이 연쇄적으로 무너질 가능성이 높다. 지금의 갈등이 잠시 동안의 현상인지, 구조화되는 현상인지에 대해서는 연구가 더욱 필요하다. 어떤

문제는 일시적인 갈등이지만, 어떤 문제는 갈등이 구조화되어 지속되어 나타나고 있다. 그럼에도 누구나 느끼고 있는 제주형 그리드락이 주민들을 힘들게 하고, 대상에 대한 분노와 갈등으로 인한 사회적 비용과 손실이 이어지고 있다. 속도와 위기관리를 하지 않는다면, 그리고 이에 대한 포괄적인 연구가 이루어지지 않는다면 제주사회의 위기는 점점 가속화될 것으로 보인다.

### [참고문헌]

- 마이클 헬러(윤미나 역), 2009, 『소유의 역습 그리드락((The)gridlock economy : how too much ownership wrecks markets, stops it』, 웅진지식하우스.
- 서문기, 2004, ‘한국의 사회갈등 구조 연구’, 『한국사회학』 제38집 6호, pp.195~218.
- 소비자 경제 신문(2017년 2월 12일) <http://m.dailycnc.com>
- 유희정, 이숙중, 2016, ‘한국사회 갈등의 원인 및 관리에 대한 연구’, 고려대학교 한국사회연구소, 『한국사회』 제17권 1호. p.39-80
- 이서용, 2014, 『제주지역 인구변화와 도시 관리 방안』, 제주연구원.
- 제주특별자치도, 2016, 외국인 토지 소유 현황
- 제주특별자치도·제주특별자치도문화원연합회, 2016, 『우도면 역사문화지』.
- 현혜경, 2016, ‘섬, 소통, 공존: 제주그리드락’, 『제주투데이(2016.05.07.)』
- KOSIS 국가통계포털 <http://kosis.kr>

■ abstract

## Jeju's social changes and conflicts

Hyekyung, Hyun

Center for Jeju Studies

Currently, the population of Jeju is on the rise. The number of visitors is also on the rise. Such increase in population and number of visitors is driving Jeju society, which has become evident since 2012. Real estate boom has been spreading all the areas of Jeju. The roads are changing day by day, and new buildings are coming to wherever there is a land. People's lifestyles are changing, and everything is changing. Together, complaints and conflicts are also rising. It is questionable how Jeju's locality can be defined after the next 10 years.

The area of Jeju Island is 1,845.88km<sup>2</sup> and the coastline length is 253 km. By 2015, the population is 624,494. Jeju is the most densely populated area in Korea, with the exception of Seoul, Sejong and six metropolitan cities in 2017. Social changes caused by population movements and visitor increase are causing the gridlock of Jeju Island, and they are latent threats in many parts of Jeju society. The current conflicts in the Jeju community are diverse, in terms of subject and types.

The central government, local governments, domestic and foreign corporations, local residents, and immigrants are becoming entangled with each other, and the content of the conflict is diverse and multi-layered. Some conflicts are becoming structured. If the overall management of the Jeju society's conflicts is not achieved, the crisis will continue to appear repeatedly, and the social cost will go up.

This study provides the basis of approach such issues. Although there have been studies on the conflict between central government led development and inhabitant citizens' movement since the 1980s, research on conflicts caused by population movement, social change, and gridlock has not been done to date. This is an important issue. A new type of architecture and residential culture is spreading on Jeju Island, a new level of service industry is spreading, and a new dimension of lifestyle is spreading. Things that have been described as characteristics of Jeju have changed. In addition, gridlock in the sudden change induces social conflicts and increase social costs.

This study was conducted to investigate how demographic change, gridlock, and social conflict appeared. Through the case of Udo, some of the conflicts caused by the gridlock of Jeju Island will be examined.