JRI

2025-11
현안연구

제주특별자치도 이주민과 선주민의 갈등해소를 위한 상생방안 연구

김주경

JRI 제주연구원
Jeju Research Institute

김주경
제주대학교 행정학과 교수

JRI

제주특별자치도 이주민과 선주민의 갈등해소를 위한 상생방안 연구

김 주 경

목차 CONTENTS

Ⅰ. 서론 ····· 1

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
1-1 연구의 배경 / 1
1-2 연구의 목적 / 2
2. 연구의 내용 및 방법 ····· 2
2-1 연구의 내용 / 2
2-2 연구의 방법 / 3

Ⅱ. 이론적 배경 ····· 5

1. 이주민·선주민 개념 및 특성 ····· 5
1-1 인구이동과 이주 개념 / 5
1-2 선주민의 정의와 지역 정체성 / 8
2. 지역사회 갈등의 이론적 틀 ····· 12
2-1 갈등 발생 요인 이론 / 12
2-2 갈등의 단계와 유형 / 15
2-3 갈등관리 및 해결 모형 / 19
3. 이주민과 선주민 갈등 관련 선행연구 검토 ····· 23
3-1 사회자본 이론 / 23
3-2 다문화 공존 이론 / 27
3-3 포용적 공동체 모델 / 32

Ⅲ. 제주특별자치도의 이주 현황과 갈등 실태 ····· 37

1. 제주지역 이주민 유입 현황 ····· 37
1-1 인구통계 변화 / 37
1-2 유입 배경 및 특성 / 38
2. 선주민과 이주민 간 주요 갈등 유형 ····· 40
2-1 생활양식·문화 차이 갈등 / 40

목차 CONTENTS

2-2 경제·자원 경쟁 갈등 / 41
2-3 환경·자원 이용 갈등 / 41
3. 갈등의 구조적 원인 분석 ····· 43
3-1 지리적·역사적 특수성 / 43
3-2 자원 배분 구조와 사회경제적 요인 / 46
4. 관련 정책·제도 운영 현황과 성과 ····· 49
4-1 이주민 지원 조례 및 프로그램 / 49
4-2 갈등관리 기구 운영 현황 / 55

Ⅳ. 국내외 사례와 상생방안 ····· 57

1. 국내 사례 ····· 57
1-1 도시지역 사례: 세종특별자치시 / 57
1-2 도서·농촌지역 사례: 전북 완주군 / 59
1-3 갈등관리 및 사회통합 성과 / 60
1-4 한계 및 시사점 / 61
2. 해외 사례 ····· 62
2-1 유럽의 사회통합 정책: 독일 / 62
2-2 이주민 다문화 공존 정책: 캐나다 / 63
3. 제주특별자치도 이주민과 선주민 상생방안 ····· 65
3-1 단기적 갈등 완화 대책 / 65
3-2 장기적 사회통합 촉진 방안 / 67

Ⅴ. 결론 ····· 70

1. 연구 결과 요약 ····· 70
2. 정책 제언 ····· 72

참고문헌 ····· 74

표 차례

〈표 2-1〉 인구이동의 유형별 분류체계 ····· 6
〈표 2-2〉 선주민 관련 용어의 개념 비교 ····· 9
〈표 2-3〉 갈등 발생의 일반적 요인 분류 ····· 12
〈표 2-4〉 갈등 단계별 특성 ····· 17
〈표 2-5〉 갈등관리 모형 비교 ····· 20
〈표 2-6〉 사회자본 유형별 갈등관리 전략 ····· 22
〈표 2-7〉 단계별 갈등관리 전략 ····· 23
〈표 2-8〉 사회자본 구성요소 및 특징 ····· 25
〈표 2-9〉 다문화 공존의 저해요인과 대응방안 ····· 30
〈표 2-10〉 포용적 공동체의 기능과 효과 ····· 34
〈표 3-1〉 갈등 유형별 원인과 특징 ····· 42
〈표 3-2〉 지리적·역사적 특수성에 따른 정책 대응 방안 ····· 46
〈표 3-3〉 이주민 지원 정책의 개선 방향 ····· 54
〈표 4-1〉 국내 사례 성과 ····· 61
〈표 4-2〉 국내 사례 한계점 ····· 62

그림 차례

〈그림 1-1〉 연구 추진방법 ····· 4

연구요약

Ⅰ. 서론

○ 2010년 이후 제주특별자치도로의 이주민 유입이 급증하면서 발생한 사회적 변화에 주목하였음. 이러한 인구 변화는 지역사회에 활력을 불어넣는 긍정적 측면이 있으나, 기존 주민(선주민)과의 생활양식 차이, 제한된 자원을 둘러싼 경쟁 등 다양한 갈등을 유발하고 있음

○ 따라서 본 연구는 이주민과 선주민 간의 갈등 원인을 체계적으로 분석하고, 상호 이해와 존중을 바탕으로 한 실질적인 상생 방안을 모색하는 것을 목적으로 함

Ⅱ. 이론적 배경

○ 먼저 '이주민'과 '선주민'의 개념을 정의하고, 인구 이동으로 인해 발생하는 사회갈등의 원인과 유형, 발전 단계를 이론적으로 설명함

○ 특히 제한된 자원을 둘러싼 현실적 갈등이론(Realistic Conflict Theory)과 집단 간의 정체성 차이에서 비롯되는 사회정체성이론(Social Identity Theory) 등을 통해 제주 상황을 분석할 기초를 구축하였음

○ 또한 공동체의 신뢰와 네트워크를 의미하는 사회자본이론(Social Capital Theory)과 다양한 문화가 공존하기 위한 다문화 공존이론(Multicultural Coexistence Theory) 등을 통해 갈등을 넘어 사회통합으로 나아가기 위한 이론적 기반을 모색하였음

Ⅲ. 제주특별자치도의 이주 현황과 갈등 실태

○ 제주지역의 실제 상황을 심층적으로 분석하였음. 통계자료를 통해 이주민 유입 현황과 그 특성을 살펴보고, 이로 인해 발생하는 갈등을 세 가지 주요 유형으로 구분하여 제시함

- 생활양식·문화 차이 갈등: 제주 고유의 공동체 문화와 이주민의 개인주의적 생활양식 간의 충돌, 제주어 사용 등 의사소통의 어려움에서 비롯되는 갈등임
- 경제·자원 경쟁 갈등: 부동산 가격 상승, 일자리 경쟁, 관광개발 사업을 둘러싼 이해관계 대립 등 경제적 요인에 의한 갈등임

- 환경·자원 이용 갈등: 비자림로 확장, 해양쓰레기, 지하수 문제 등 제주의 한정된 자연자원을 이용하는 방식을 둘러싼 갈등임

○ 또한 섬이라는 지리적 특수성과 4·3사건과 같은 역사적 경험이 갈등의 구조적 원인으로 작용하는 메커니즘을 분석하고, 현재 시행 중인 이주민 지원 정책의 현황과 한계를 평가하였음

Ⅳ. 국내외 사례와 상생방안

○ 국내외 우수 사례를 분석하여 제주 지역에 적용할 수 있는 시사점을 도출하였음

- 국내 사례 분석: 세종특별자치시의 로컬푸드를 통한 도농상생 모델, 전북 완주군의 중간지원조직을 활용한 공동체 기반 정책
- 해외 사례 분석: 독일의 체계적인 사회통합 교육 정책, 캐나다의 다문화주의 정책

○ 이러한 사례 분석을 바탕으로 제주 맞춤형 상생방안을 단기적 대책과 장기적 방안으로 구분하여 제안함

- 단기적 갈등 완화 대책: 마을 단위 소통 채널 구축, 경제적 상생을 위한 로컬푸드 직거래 장터 활성화, 상호 문화이해 교육 프로그램 운영
- 장기적 사회통합 촉진 방안: 이주민의 정책결정 과정 참여 보장, 다양한 문화가 융합되는 프로그램 개발, 안정적인 주거환경 조성

Ⅴ. 결론

○ 제주지역의 이주민–선주민 갈등은 여러 요인이 복합적으로 얽혀 있으므로, 단편적인 접근이 아닌 통합적인 해결책이 필요함

○ 구체적으로 관련 조례를 '지원' 중심에서 '통합' 중심으로 개정하고, 갈등관리 시스템을 고도화하며, 정책 성과를 체계적으로 관리할 '제주형 사회통합지표' 개발을 제안함. 이를 통해 모든 주민이 더불어 살아가는 지속가능한 공동체를 구축할 것을 제언함

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1-1 연구의 배경

■ 제주특별자치도는 2010년을 전후하여 국내외 이주민의 유입이 급격히 증가하였음1). 이러한 인구 유입은 지역사회에 새로운 경제·문화적 활력을 제공하는 동시에, 기존 공동체와의 관계 재편이라는 새로운 과제를 발생시킴

■ 이에 따라 제주특별자치도는 이주민의 안정적 적응과 정착 지원을 위해 다양한 조례를 제정하고 정책을 추진해왔음

- 이주민 지원센터 운영, 문화 다양성 이해 교육 프로그램 개발, 정착 초기 단계의 생활 정보 제공 등을 하고 있음

■ 그럼에도 불구하고, 선주민과 이주민 간에는 다음과 같은 구조적 긴장이 지속되고 있음2)

- 생활양식과 사회·문화적 배경 차이에서 비롯된 갈등
- 갈등이 개인 간 문제를 넘어 지역사회의 결속력과 신뢰 기반을 약화시키는 경향

■ 제주지역은 섬이라는 지리적 한계와 역사적으로 형성된 고유한 공동체 문화를 보유하고 있어, 이주민에게는 문화적 이질감과 관계 형성의 어려움이 빈번하게 발생함

■ 또한 이주민 유입은 선주민의 생활환경에도 변화를 야기함

- 제한된 자원 경쟁 심화, 부동산 가격 상승, 공공자원 배분 문제
- 선주민의 상대적 박탈감 및 불만 증대, 상호 간 심리적 거리 확대

■ 이러한 사회·문화적 변화와 상호 인식의 불일치는 장기적으로 갈등 심화로 이어질 가능성이 높음. 이에 따라 상호 이해와 협력을 촉진하는 지역 맞춤형 상생정책 마련이 요구되고 있음

1) 미디어제주 (2024.5.19.) https://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=351908

2) 오마이뉴스 (2016.5.28.) https://omn.kr/k4lf

1-2 연구의 목적

■ 본 연구는 제주특별자치도에서 증가하고 있는 이주민과 선주민 간 갈등 양상을 종합적으로 분석하여, 갈등의 근본 원인을 규명하고 이를 해소하기 위한 실효성 있는 정책·제도적 방안을 마련하는 것을 목표로 함

■ 이주민-선주민 간 갈등은 사회·문화적 차이에서 비롯되는 이질감뿐만 아니라, 경제적 자원 경쟁, 환경·자원 이용과 보존에 대한 인식 차이, 개발 관련 이해관계 대립 등 복합적·다층적 요인이 상호작용한 결과로 나타남

■ 본 연구는 이러한 복합적 갈등 구조를 실증적으로 분석하고, 현장에서 적용 가능한 구체적 해결방안을 도출하고자 함

- 단기적으로는 현재 발생하고 있는 갈등을 완화·관리하는 방안을 제시
- 장기적으로는 유사 갈등의 재발을 방지하고 지역사회 통합을 촉진

■ 이를 위해 정책적 기반 구축에 필요한 실증 데이터와 분석 결과를 바탕으로, 상호 이해와 존중을 바탕으로 한 상생 가능한 공동체 모델을 제시함

■ 본 연구의 결과는 제주특별자치도의 사회적 자본 축적에 기여함과 동시에, 유사한 인구 유입 및 사회 통합 과제를 안고 있는 다른 지역에도 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대됨

2. 연구의 내용 및 방법

2-1 연구의 내용

■ 본 연구는 제주특별자치도 내 이주민과 선주민 간 갈등 해소 및 상생을 위한 정책·제도적 방안을 도출하기 위해 다음과 같은 내용을 포함함

■ 첫째, 이주민-선주민 간 발생하는 갈등의 주요 유형과 원인을 체계적으로 분석함

- 사회·문화적 차이, 경제적 이해관계, 자원 이용 및 보존에 대한 인식 차이 등의 요인을 중심으로 검토
- 갈등의 표면적 현상뿐만 아니라 그 배경에 작용하는 구조적 요인을 규명

■ 둘째, 제주특별자치도에서 시행 중인 이주민 관련 정책 및 제도의 운영 현황과 성과를 분석함

- 주요 조례, 정착 지원 프로그램, 갈등 관리 기구를 중심으로 효과성과 한계를 평가
- 정책 수요자인 이주민과 선주민의 관점을 반영하여 정책 개선 방향 제시

■ 셋째, 이주민 정착 및 사회통합과 관련한 국내외 사례를 비교·검토함

- 성공 및 실패 사례를 분석하여, 제주 지역 특성에 적합한 시사점 도출
- 적용 가능성이 높은 제도·정책 아이디어 발굴

■ 넷째, 분석 결과를 종합하여 제주특별자치도의 이주민과 선주민이 상호 이해와 존중을 바탕으로 공존·발전할 수 있는 상생 방안을 제시함

- 단기적 갈등 완화책과 장기적 사회통합 증진 방안을 포함한 정책 대안 마련

2-2 연구의 방법

■ 본 연구는 제주특별자치도 내 이주민과 선주민 간 갈등 해소 및 상생 방안을 도출하기 위해 다음과 같은 연구 방법을 활용함

■ 첫째, 문헌 연구를 수행함

- 이주민, 선주민, 사회통합, 갈등관리, 지역공동체 등 본 연구의 핵심 개념과 관련된 국내외 학술연구, 정책보고서, 관련 법규·제도, 통계자료 등을 수집·분석함
- 이를 통해 이론적 토대를 구축하고, 기존 연구의 성과와 한계를 파악하여 본 연구의 차별성을 확보함
- 특히 제주특별자치도 이주민 현황과 갈등 관련 선행연구를 검토하여 연구의 기초자료로 활용함

■ 둘째, 사례 연구를 실시함

- 국내외에서 이주민과 선주민 간 갈등을 성공적으로 관리하고 사회통합을 달성한 지역 사례, 또는 유사한 갈등을 겪고 있는 지역 사례를 조사·분석함
- 타지역의 경험과 성과, 한계를 검토하여 제주지역 적용 가능성이 높은 정책적 시사점을 도출함

■ 셋째, 비교 분석을 수행함

- 문헌 연구와 사례 연구를 통해 확보한 국내외 자료와 제주특별자치도의 현황 자료를 바탕으로, 이주민 정책, 갈등관리 체계, 사회통합 프로그램 등을 비교 분석함
- 분석 과정에서 제주지역의 특수성을 반영하여 정책 대안을 개발함

■ 이상의 연구 방법과 전문가 자문을 병행하여 연구 결과의 타당성과 신뢰성을 제고함

〈그림 1-1〉 연구 추진방법


1단계
이론 정립 및 현황 진단
이론적 배경
및 선행연구 분석
제주 이주 현황
및 갈등 실태 분석
2단계
국내외 갈등관리 및 사회통합 사례 연구
국내 타 지자체 이주민 정착지원 및
사회통합 정책 사례 조사
해외 국가의 이주민 정착지원 및
사회통합 정책 사례 조사
사례 분석 및 시사점 도출
사례별 갈등 양상
비교·분석
이주민 정착지원
정책 비교·분석
시사점 도출
이주민-선주민 상생 방안 도출
단기적 갈등 완화를 위한
정책 대안
장기적 사회통합 증진을 위한
정책 대안
3단계
결론 및 정책 제언

II. 이론적 배경

1. 이주민·선주민 개념 및 특성

1-1 인구이동과 이주 개념

1-1-1 인구이동의 정의와 이론적 기초

■ 인구이동(Population Movement)은 개인 또는 집단이 한 지역에서 다른 지역으로 거주지를 변경하는 현상을 의미함. 이는 출생, 사망과 함께 인구학적 3요소 중 하나로, 단기간에 반복적으로 발생할 수 있으며 사회경제적 변화에 가장 민감하게 반응하여 지역 인구 변화에 가장 강력한 영향을 미침(이상림 외, 2023)

■ 인구이동은 개인적 측면에서 경제·사회·문화 등 다양한 차원에서 상대적으로 불리한 환경을 떠나 더 나은 여건을 갖춘 지역으로 거주지를 이전하는 행동으로 정의됨(이화진, 2016)

■ 인구이동의 이론적 접근으로는 신고전주의 경제학, Push and Pull 모델, 신경제학적 설명, 자원이론, 생애과정 이론 등이 있음(이상림 외, 2023)

- Push and Pull 모델: 출발지의 인구 배출 요인(pushing factor)과 목적지의 인구 흡인 요인(pulling factor)이 개인의 특성과 복합적으로 상호작용하여 이동이 발생한다고 설명함
- 인구이동의 선택성(migration selectivity): 모든 인구에게 균일하게 발생하지 않으며, 사회경제적 지위가 높은 인구(청년, 여성, 고학력자, 고숙련도, 중산층)가 지역을 떠날 가능성이 높고 더 멀리 이동하는 경향을 보임

1-1-2 인구이동의 유형과 특성

■ 인구이동은 이동 범위, 기간, 원인에 따라 다음과 같이 구분됨

■ 이동 범위에 따른 분류

- 국내 인구이동(Internal Migration): 동일 국가 내에서의 거주지 변경. 도시↔농촌 간 이동, 도서 지역↔본토 간 이동 등을 포함함
- 국제 인구이동(International Migration): 국경을 넘어 이루어지는 이동. 해외 취업, 국제결혼, 난민 이동 등이 해당됨

■ 이동 기간에 따른 분류

- 영구이동(Permanent Migration): 장기적·지속적 거주 이전을 전제로 한 이동
- 일시이동(Temporary Migration): 단기적·한시적 거주지 변경

■ 이동 원인에 따른 분류

- 자발적 이동(Voluntary Migration): 개인의 자발적 선택에 의한 이동(경제적 기회 추구, 생활환경 개선 등)
- 비자발적 이동(Involuntary Migration): 외부 요인에 의한 강제적 이동(전쟁, 재난, 강제이주 등)

■ 국내 인구이동은 이동자의 집단성(단신, 가족, 집단 이동), 이동 지역(지역사회 내, 도시-농촌 간, 도시 간 이동), 이동 시간(정기, 계절 이동), 이동 목적(직업, 연유, 취학 이동)에 따라 세분화 됨(이화진, 2016)

〈표 2-1〉 인구이동의 유형별 분류체계

분류 기준	유형	정의	예시
이동 범위	국내 인구이동	동일 국가 내에서의 거주지 변경	서울→제주 이주
	국제 인구이동	국경을 넘어 이루어지는 이동	외국인 이주민, 국제결혼 이주
이동 기간	영구이동	장기적·지속적 거주 이전	귀농·귀촌, 은퇴 후 정착
	일시이동	단기적·한시적 거주지 변경	계절 거주, 단기 체류
이동 원인	자발적 이동	개인의 자발적 선택에 의한 이동	생활환경 개선, 사업 기회 추구
	비자발적 이동	외부 요인에 의한 강제적 이동	재해 대피, 정책적 강제 이주

*출처: 이화진(2016)을 바탕으로 연구자 재구성

1-1-3 이주의 개념과 특성

■ 이주(Migration)는 인구이동의 하위 개념으로, 생활 기반을 다른 지역으로 옮기는 장기적·지속적 거주 이전을 의미함

- 단순한 관광, 출장, 단기 체류 등과는 구별되며, 해당 지역사회에 사회·경제·문화적으로 편입되는 과정을 포함함

■ 이주는 '움직임'에 초점을 두는 개념인 반면, '정착'은 한 곳에 자리를 정해 머물러 사는 의미로 '움직임이 멈춘 상태'를 지칭함

- 역사적으로는 대개 이주가 정착으로 이어지는 과정을 보였으나, 20세기 후반 이후 세계화와 신자유주의 흐름 속에서 새로운 형태의 이주와 정착 현상이 나타나고 있음(현혜경 외, 2021)

■ 학술적·정책적 관점에서 이주는 다음의 특성을 가짐

- 경제적 측면: 고용, 소득, 생활비, 주거 여건 등 경제적 기회를 목적으로 하는 이동
- 사회·문화적 측면: 교육, 가족 재결합, 결혼, 문화적 취향 등에 따른 이동
- 정치·환경적 측면: 전쟁, 정치적 박해, 기후변화, 환경재해 회피 목적의 이동

■ 이주의 범위는 국가 간 이동(국제이주)과 국가 내부 이동(내부이주) 모두를 포함하며, 각 범위에 따라 법적 지위·권리·정책 지원 범위가 상이함

1-1-4 제주지역에서의 이주 개념

■ 제주특별자치도에서는 이주민을 "외국 혹은 타 시·도에서 장기간 거주하다가 제주특별자치도로 이주하여 제주특별자치도에 주소를 두고 실제 거주하면서 지역주민으로서 생활하는 사람으로 제주의 문화와 생활에 익숙하지 않은 사람"으로 조례상 정의하고 있음(이화진, 2016; 현혜경 외, 2021)

■ 최근 제주로의 인구 유입이 급증하면서 '제주이민'이라는 신조어가 생겨났으며, 이는 제주지역의 독특한 지리적·문화적 특성과 결합하여 새로운 사회현상으로 인식되고 있음(이화진, 2016; 한지은 외, 2021)

■ 제주지역 이주는 다음과 같은 특성을 보임

- 지리적 특수성: 섬이라는 폐쇄적 지리적 환경으로 인한 문화적 이질감과 관계 형성의 어려움
- 문화적 독특성: 역사적으로 형성된 고유한 공동체 문화와 방언, 생활양식의 차이
- 자원의 제한성: 제한된 토지와 자원으로 인한 선주민과 이주민 간 경쟁 구조

■ 이주민 유형도 다양화되고 있음

- 귀농·귀촌인: 농업 종사 또는 농촌 거주를 목적으로 하는 이주민
- 은퇴이주민: 은퇴 후 자연환경과 더불어 생활하고자 하는 이주민
- 라이프스타일 이주민: 삶의 질 향상과 문화적 가치를 추구하는 이주민
- 경제활동 이주민: 사업 기회나 취업을 목적으로 하는 이주민

■ 이러한 이주 현상은 제주지역에 새로운 경제·문화적 활력을 제공하는 동시에, 선주민과의 관계 재편과 갈등이라는 새로운 과제를 발생시키고 있어 체계적인 분석과 대응방안 마련이 필요한 상황임

1-2 선주민의 정의와 지역 정체성

1-2-1 선주민의 정의와 특징

■ 선주민(Pre-existing Residents)은 특정 지역에서 장기간 거주하며 해당 지역의 사회·문화적 네트워크와 생활양식을 공유하는 집단을 의미함

- 이는 외부에서 새롭게 유입된 이주민과 대비되는 개념으로서, '먼저 거주한 주민'이라는 시간적 선후관계를 내포하고 있음(이화진, 2016)

■ 제주 지역 연구에서 '선주민' 용어가 선택적으로 활용되는 배경에는 기존 유사 개념들의 한계가 작용함

- '원주민(Indigenous People)' 용어는 역사적으로 식민지 지배나 착취 등의 부정적 함의를 포함할 수 있어 현대적 맥락에서 부적절함(고승한, 2010)
- '토착민(Local Inhabitants)' 개념은 현대 사회의 자유로운 거주 이동성과 다문화적 특성을 충분히 반영하지 못하는 한계가 있음(이화진, 2016)

■ 일부 연구에서는 선주민을 '농촌 원주민'(유영민 외, 2017) 또는 '지역주민'과 혼용하여 사용하기도 하나, 이는 이주민 유입이 활발한 지역에서 기존 거주자와 이주자를 구분하기 위한 행정적·정책적 필요에서 비롯됨(현혜경 외, 2021)

■ 제주특별자치도 관련 조례에서는 '정착주민'을 '제주의 문화와 생활에 익숙하지 않은 사람'으로 정의하고 있으며, 이는 선주민이 보유한 고유한 문화와 이주민의 이질적 문화 간 차이를 전제로 하고 있음(한지은 외, 2021)

〈표 2-2〉 선주민 관련 용어의 개념 비교

용어	정의	특징	한계
선주민	특정 지역에서 장기간 거주하며 해당 지역의 사회·문화적 네트워크와 생활양식을 공유하는 집단	시간적 선후관계 내포, 현대적 맥락에 적합, 이주민과의 상대적 개념	거주 기간 기준 모호, 정체성 범위 불분명
원주민	특정 지역의 원래 거주자	역사적 뿌리 강조, 전통문화 보유	식민지적 함의, 부정적 뉘앙스
토착민	해당 지역에 토착화된 주민	지역성 강조, 안정적 정착 의미	현대 사회 이동성 미반영, 다문화적 특성 간과
지역주민	해당 지역에 거주하는 모든 주민	포괄적 개념, 행정적 편의성	이주민과 구별 불가, 정체성 특성 미반영

*출처: 이화진(2016), 고승한(2010), 유영민 외(2017), 현혜경 외(2021) 재구성

1-2-2 제주 선주민의 지역 정체성 형성 요인

■ 제주 선주민의 지역 정체성은 지리적 특수성, 역사적 경험, 그리고 독특한 문화적 유산을 기반으로 형성되어 왔음

■ 지리적 요인으로서 '섬'이라는 공간적 특성은 제주인들에게 독특한 공동체 의식과 정체성을 형성하는 핵심 요소로 작용함

- 이러한 지리적 고립성은 외부 문화의 유입을 제한하면서 동시에 내부 문화의 독자성을 강화하는 역할을 수행해왔음(고승한, 2010)

■ 역사적 경험 측면에서 제주는 유배지로서의 역사와 4·3 사건 등의 특수한 경험을 통해 외부인에 대한 경계심과 독특한 '우리의식(Ourism)'을 형성하였음

- 이러한 역사적 배경은 제주 문화의 계승과 자존감 형성에 중요한 역할을 하였음(고승한, 2010)

■ 문화적 측면에서 제주 방언, 해녀 문화, 마을 공동체 중심의 생활양식, 전통적 자원 이용 관습 등이 선주민의 정체성을 구성하는 핵심 요소로 작용하고 있음. 이러한 문화적 특성들은 외부 이주민과의 사회·문화적 차이를 부각시키는 요인이 되기도 함

1-2-3 이주민에 대한 선주민의 인식과 태도

■ 선주민들의 이주민에 대한 인식은 복합적이고 다층적 특성을 보이고 있으며, 이는 연령, 거주 지역, 접촉 경험 등에 따라 차별적으로 나타남

■ 부정적 인식 양상

- 40대 이상 중장년층을 중심으로 이주민 증가에 대한 부정적 인식이 강하게 나타나고 있음(전경숙, 2021)
- 이주민 유입이 지역의 이미지를 '낙후된 동네'나 '우범지역'으로 형성한다는 인식과 함께 주차, 소음 등 일상생활의 불편함을 초래한다고 인식하고 있음(전경숙, 2021; 최영미, 2021)

■ 사회적 거리감과 편견

- 이주민 증가가 대한민국의 정체성을 훼손할 수 있다는 우려와 함께 사회적 거리감이 형성되고 있음
- 특히 동남아시아, 중국, 중동 출신 이주민에 대한 특정 국가 출신 편견과 차별적 태도가 보편적으로 발견됨(전경숙, 2021)

■ 경제적 이해관계에 따른 갈등

- 선주민들은 이주민에 대해 '왠지 모를 불편함'을 느끼는데, 이는 기존 생활 패턴의 변화에 대한 두려움과 경제적 자원을 빼앗길지도 모른다는 피해의식에서 비롯됨
- 마을 재산이나 일자리 부분에서 경제적 이해관계를 중심으로 한 갈등이 빈번하게 발생하고 있음(이화진, 2016)

■ '제주사람'과 '육지사람'의 경계 설정

- 선주민들은 '제주사람'과 '육지사람'의 경계를 구분하며, 그 기준은 상황과 장소에 따라 다르게 적용됨
- 가장 우선적인 기준은 제주 출생 여부이며, 부모의 출생지, 제주 거주 기간, 가족 관계 등이 복합적으로 작용함(이화진, 2016)

1-2-4 상생 가능성과 긍정적 변화 요인

■ 이주민 유입의 긍정적 효과에 대한 인식도 동시에 나타나고 있어 상생 가능성을 시사함

■ 지역사회 활성화 기여

- 정착주민의 증가는 마을 활성화, 플리마켓을 통한 관광객 증가, 재능 기부 및 봉사활동을 통한 지역사회 기여 등 긍정적 변화를 가져오고 있음

- 다양한 전문 인력의 유입은 지역 공동체에 도움이 되는 사례로 언급되고 있음(이화진, 2016)

■ 접촉 경험의 중요성

- 이주민과의 긍정적 접촉 경험은 선주민의 이주민에 대한 태도 변화에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타남(한지은 외, 2021)
- 지속적인 신뢰 관계 형성을 통한 직접 접촉이 편견과 차별 해소에 중요한 역할을 수행함

■ 상호 협력의 필요성 인식

- 선주민과 정착주민 모두 '육지인'도 '제주인'도 아닌 '지역에 사는 사람'이라는 인식에서 출발하여 서로의 차이를 이해하고 시간을 두고 좁혀나가려는 노력이 필요하다는 의견이 제시됨
- 특히 경제적 이해관계에서의 협력과 상생을 통해 더 큰 경제적 효과를 창출하는 방안의 중요성이 강조됨(이화진, 2016)

1-2-5 정책적 함의

■ 선주민의 정의와 지역 정체성에 대한 이해는 이주민-선주민 간 관계 설정과 갈등관리 정책 설계의 기초가 됨

■ 선주민의 지역 정체성을 존중하면서 동시에 이주민의 지역사회 적응과 통합을 지원하는 균형적 정책 접근이 필요함

■ 문화 이해 교육, 공동체 참여 기회 확대, 상호교류 프로그램 등을 통한 사회통합 정책의 체계적 추진이 요구됨

■ 특히 제주의 지리적·역사적 특수성을 고려한 맞춤형 갈등관리 체계 구축이 필요하며, 이를 위해서는 선주민과 이주민 간의 지속적인 소통과 협력 기반 마련이 선행되어야 함

2. 지역사회 갈등의 이론적 틀

2-1 갈등 발생 요인 이론

2-1-1 갈등 발생의 이론적 관점

■ 갈등은 개인, 집단, 사회, 국가 등 다양한 차원에서 복합적인 요인에 의해 나타나는 보편적 현상으로 정의됨(이성일 외, 2016; 정해식 외, 2018)

- 갈등은 단순히 이해관계의 충돌을 넘어 가치관, 세계관, 그리고 현실 인식의 차이에서도 발생함(강미라 외, 2019)

■ 갈등의 일반적 발생 요인은 목표의 차이, 희소자원 획득 경쟁, 의사소통 차이, 지각의 차이, 관계적·구조적·개인적 측면의 복합적 요인으로 구분됨(이성일 외, 2016; 강미라 외, 2019)

■ 이주민과 선주민 간 갈등은 이러한 일반적 갈등 요인이 지리적·역사적·문화적 특수성과 결합하여 나타나는 복합적 현상으로 이해될 수 있음

〈표 2-3〉 갈등 발생의 일반적 요인 분류

요인	정의	예시
목표의 차이	집단 간 지향하는 목표와 가치의 본질적 차이	개발 vs 보존, 관광산업 vs 1차산업, 도시적 vs 전통적 생활
희소자원 획득 경쟁	제한된 자원에 대한 접근 경쟁 심화	토지·부동산, 일자리 기회
의사소통 차이	소통 과정에서의 오해와 불신 증대	방언 vs 표준어, 직접적 vs 간접적 소통, 정보 격차
지각의 차이	동일한 상황에 대한 상이한 해석과 평가	개발 필요성 인식, 문제 심각성 평가, 해결방안 선호도
구조적 요인	시스템적 불평등과 배제 구조	정책결정 과정 배제, 행정서비스 접근성, 정치적 대표성 부족

*출처: 이성일 외(2016), 강미라 외(2019) 재구성

2-1-2 이주민-선주민 갈등의 주요 이론적 배경

■ 현실적 갈등이론(Realistic Conflict Theory)에 따르면, 제한된 자원을 둘러싼 집단 간 경쟁이 갈등의 주요 원인으로 작용함(Sherif, 1961; Blalock, 1967)

■ 이주민 유입이 급증하는 지역에서는 다음과 같은 자원 경쟁이 선주민의 위협 지각을 강화함

- 일자리, 주거·토지, 공공서비스, 환경 용량 등 제한적 자원에 대한 접근 경쟁
- 공공재의 혼잡(congestion) 현상과 토지·임대료 상승에 대한 인식
- 지역 개발 이익 및 정책적 혜택의 분배를 둘러싼 경쟁

■ 사회정체성이론(Social Identity Theory)은 집단 간 구분이 뚜렷할수록 내집단 편향과 외집단 차별이 강화된다고 설명함(Tajfel & Turner, 1979)

■ 통합위협이론(Integrated Threat Theory)은 집단 간 갈등을 현실적 위협과 상징적 위협으로 구분하여 분석함(Stephan & Stephan, 2000)

- 현실적 위협: 범죄·질서 악화, 경제적 손실에 대한 지각
- 상징적 위협: 문화적·가치적 차이로 인한 기존 질서의 변화에 대한 불안

■ 상대적 박탈이론(Relative Deprivation Theory)에 따르면, 절대적 수준보다 상대적 손해 인식이 분노·적대감을 매개하여 갈등으로 이어짐(Runciman, 1966; Gurr, 1970)

■ 지역사회에서 나타나는 주요 박탈감 요인은 다음과 같음

- 지역 내 소득·자산 격차 확대와 생활비 상승
- 개발 이익의 편중과 정책적 혜택의 불균등 분배
- 사회적 지위 및 발언권의 상대적 약화 인식

■ 접촉가설(Contact Hypothesis)에 따르면, 집단 간 접촉은 조건에 따라 상반된 결과를 가져올 수 있음(Allport, 1954)

■ 편견 완화를 위한 접촉의 조건

- 지위 대칭: 집단 간 동등한 지위에서의 만남
- 공동목표: 상호 협력이 필요한 공통의 목표 설정
- 제도적 지원: 공식적·비공식적 차원의 접촉 지원 체계

■ 조건이 충족되지 않을 경우, 빈번한 접촉이 오히려 마찰을 증대시킬 수 있음

2-1-3 제도적·거버넌스 요인

■ 절차적 공정성의 결여, 정보 비대칭, 참여 통로 부재는 갈등의 제도화·장기화를 초래함(Tyler, 1990)

■ 지역사회 갈등을 심화시키는 제도적 요인

- 조정·중재 기구의 미비와 갈등관리 체계의 부재
- 개발·인허가 과정에서의 투명성과 공정성 부족
- 보상·이익공유 체계의 미비와 정책 결정 과정의 배제

2-1-4 지역 특수성과 사회자본

■ 지리적·역사적 특수성이 갈등 양상에 미치는 영향

- 섬이라는 지리적 제약과 교통 접근성의 한계
- 역사적 경험과 공동체 문화가 형성한 결속형 사회자본의 강화
- 외부자에 대한 배타성과 폐쇄적 네트워크 특성(Putnam, 2000)

■ 결속형(bonding) 사회자본과 연결형(bridging) 사회자본의 불균형이 갈등 비용을 증대시키는 요인으로 작용함

2-1-5 정보·미디어 요인

■ 정보 환경이 갈등 인식에 미치는 영향

- 루머와 선정적 프레이밍이 위협 지각을 과대평가하게 만듦
- 온라인 에코챔버(echo chamber) 현상이 갈등을 증폭함(Weeks et al., 2017)
- 공적 데이터와 정책 설명의 부족이 불신을 심화시킨

2-1-6 복합적 갈등 유형별 특성

■ 이익갈등(Interest Conflict): 물질적 조건과 자원 분배를 둘러싼 경쟁

- 계층갈등: 소득·자산 격차 심화와 사회 양극화
- 지역갈등: 지역 간 자원분배 불평등과 개발 이익 편중(고승한, 2010)

■ 가치갈등(Value Conflict): 생활양식과 문화적 가치의 차이

- 개발과 보존에 대한 상이한 가치관
- 공동체 운영 방식과 의사결정 과정에 대한 인식 차이(박신숙, 2017)

■ 공공갈등(Public Conflict): 정책 수립·추진 과정에서의 이해관계 충돌

- 일방적 정책 추진과 소통 부재
- 정보 및 참여 기회 부족과 사회적 신뢰 부족(정해식 외, 2018)

2-1-7 소결

■ 이주민과 선주민 간 갈등은 현실적 갈등이론, 사회정체성이론, 상대적 박탈이론 등의 일반적 갈등 이론으로 설명되는 동시에, 지역의 지리적·역사적·문화적 특수성이 반영된 복합적 현상임

■ 갈등 발생 요인들은 단일하게 작용하기보다 복합적으로 얽혀 나타나는 경향이 있으며(신상준 외, 2017), 표면적 사유보다는 관계, 조직 구성, 사회 맥락 등과 관련지어 해결 노력이 필요함(정해식 외, 2018)

■ 따라서 효과적인 갈등 해소 방안은 이러한 다층적·복합적 요인들을 종합적으로 고려한 통합적 접근을 통해 마련되어야 함

2-2 갈등의 단계와 유형

■ 갈등은 사회 내에서 보편적으로 발생하는 현상이며, 특정 시점에서 고정되지 않고 연속적인 과정 속에서 역동적으로 변화하는 특징을 보임(이성일 외, 2016; 정해식 외, 2018)

■ 갈등의 발생 및 전개 과정을 단계별로 구분하고 유형별 특성을 분석하는 것은 제주특별자치도 이주민과 선주민 간 갈등의 양상을 체계적으로 이해하고 단계별 맞춤형 갈등관리 전략을 수립하기 위한 이론적 기초가 됨

2-2-1 갈등의 단계

■ 갈등은 단일 사건으로 갑작스럽게 발생하기보다는 인식·행동·구조 변화가 축적되면서 단계적으로 전개되는 특성을 가짐(Deutsch, 1973). 갈등의 단계별 특성을 명확히 구분하는 것은 갈등관리 전략을 적시에 적용하기 위한 기초가 됨.

■ 잠재적 갈등 단계(Latent Conflict)

- 잠재적 갈등 단계는 갈등이 발생할 수 있는 구조적 조건이 존재하지만 아직 표면적으로 드러나지 않은 상태를 의미함(Deutsch, 1973; 정해식 외, 2018)
- 이 단계에서는 이해관계의 차이, 가치관의 불일치, 제한된 자원에 대한 경쟁 가능성이 존재하지만 갈등 당사자들이 이를 명확하게 인식하지 못하거나 갈등이 억압되어 있는 상태임
- 제주지역에서는 생활양식 및 문화적 배경의 차이, 경제적 자원 분배 구조의 불균형, 외부인 유입 속도와 지역사회 수용 능력 간의 괴리, 환경보전과 개발에 대한 인식 차이 등이 잠재적 갈등 요인으로 작용함

■ 인지된 갈등 단계(Perceived Conflict)

- 인지된 갈등 단계는 갈등 당사자가 상호 간 차이나 위협 가능성을 인식하기 시작하는 단계임(Pondy, 1967; 정해식 외, 2018)
- 이 단계에서는 떠오르는 갈등(Emerging Conflict)의 특성이 나타나며, 잠재된 갈등이 수면 위로 부상하기 시작함
- 제주지역에서는 이주민과 선주민이 서로의 문화·행동 방식, 정책 수혜에 대한 불균형을 인식하면서 갈등 가능성이 표면화되는 양상을 보임
- 구체적으로 주거·토지 가격 상승에 대한 원인 인식, 공공서비스 이용량 증가에 대한 부담 인식, 지역 의사결정 과정에서의 참여도 차이 인식 등이 나타남

■ 감정적 갈등 단계(Felt Conflict)

- 감정적 갈등 단계는 인지된 갈등이 감정적 차원으로 발전하여 불신, 분노, 불만 등의 감정이 강화되는 단계임
- 이 단계에서는 갈등 당사자 간의 관계 악화가 본격화되며, 상호 간의 심리적 거리가 확대됨
- 제주지역에서는 선주민의 경우 주거·토지 가격 상승, 공공서비스 혼잡, 지역문화 변화에 대한 불만이 이주민에 대한 부정적 감정으로 전이되고, 이주민의 경우 지역사회에서의 차별·배제 경험을 통한 감정적 반감이 형성되며, 상호 간 편견과 고정관념이 강화되는 양상을 보임

■ 표출된 갈등 단계(Manifest Conflict)

- 표출된 갈등 단계는 갈등이 구체적인 행동으로 드러나는 단계로, 명백한 갈등(Manifest Conflict)의 특성을 보임(정해식 외, 2018)
- 이 단계에서는 언론 보도, 민원 제기, 시위·집회, 법적 분쟁 등 다양한 형태로 갈등이 가시화됨
- 제주지역에서 나타나는 주요 표출 형태로는 개발사업에 대한 집단적 찬반 행동, 이주민 시설 설치에 대한 지역주민 반대, 마을회의 및 주민자치회에서의 공개적 충돌, 언론을 통한 갈등 사안 공론화 등이 있음

■ 사후 결과 단계(Conflict Aftermath)

- 사후 결과 단계는 갈등이 일단락된 이후의 상태로, 해결·합의 여부에 따라 관계 개선 또는 재갈등의 잠재 요인 잔존으로 구분됨
- 갈등 해결이 성공적으로 이루어진 경우 상호 간 관계가 이전보다 개선될 수 있으나, 근본적 해결책이 마련되지 않을 경우 동일 사안의 재발 가능성이 높음
- 제주지역에서는 상생방안이 실효성 있게 작동하지 않을 경우 유사한 갈등이 반복되는 순환 구조를 보이는 경향이 있음

〈표 2-4〉 갈등 단계별 특성

갈등 단계	주요 특성	현상
잠재적 갈등 (Latent Conflict)	구조적 조건 존재, 표면적 드러나지 않음, 갈등 인식 부재	생활양식·문화적 배경 차이, 경제적 자원 분배 구조 불균형, 외부인 유입 속도와 수용능력 괴리, 환경보전-개발 인식 차이
인지된 갈등 (Perceived Conflict)	차이 인식 시작, 떠오르는 갈등 특성, 갈등 가능성 표면화	주거·토지 가격 상승 원인 인식, 공공서비스 이용량 증가 부담 인식, 지역 의사결정 참여도 차이 인식
감정적 갈등 (Felt Conflict)	감정적 차원 발전, 불신·분노·불만 강화, 심리적 거리 확대	선주민: 주거비 상승·공공서비스 혼잡 불만, 이주민: 차별·배제 경험으로 인한 반감, 상호 편견·고정관념 강화
표출된 갈등 (Manifest Conflict)	구체적 행동 표출, 가시적 갈등 현상, 공론화 단계	개발사업 집단적 찬반 행동, 이주민 시설 설치 지역주민 반대, 마을회의·주민자치회 공개적 충돌, 언론 갈등 사안 공론화
사후 결과 (Conflict Aftermath)	갈등 일단락 후 상태, 관계 개선 또는 재갈등, 해결 성과에 따른 분화	실효성 부족 시 유사 갈등 반복, 순환적 갈등 구조 형성, 근본 해결책 부재 시 재발

*출처: 정해식 외(2018) 재구성

2-2-2 갈등의 유형

■ **갈등은 다양한 기준에 따라 여러 유형으로 분류될 수 있으며, 각 유형별 특성을 이해하는 것은 효과적인 갈등관리 방안 설계의 기초가 됨.**

■ 이익갈등(Interest Conflict)

- 이익갈등은 소득, 토지, 자본 등 물질적 조건과 생활양식의 차이, 자원 소유 및 분배 과정에서의 경쟁에 의해 발생하는 갈등 유형임(박신숙, 2017; 고승한, 2010)
- 제주지역에서는 부동산 가격 상승으로 인한 주거비 부담 증가, 관광자원 및 공공시설 이용 경쟁, 일자리 및 사업기회에 대한 경쟁, 공공서비스 접근성 및 예산 배분 문제 등의 형태로 나타남

■ 가치갈등(Value Conflict)

- 가치갈등은 특정 사회 구성원 간의 가치관, 세계관, 이념 등 상이한 가치 추구로 인해 발생하는 갈등 유형으로, 조정이나 합의가 쉽지 않은 특성을 가짐(박신숙, 2017; 고승한, 2010)
- 제주지역에서는 개발과 보존에 대한 철학적 차이, 전통문화 보전과 다문화 수용 간의 가치 충돌, 축제·의례 참여 방식에 대한 인식 차이, 생활소음·위생 기준에 대한 문화적 차이 등으로 나타남

■ 구조적 갈등(Structural Conflict)

- 구조적 갈등은 의사결정 권한, 제도·절차의 불공정성, 참여 기회의 제한 등 구조적 요인에서 발생함
- 제주지역에서는 마을회의·위원회 구성에서의 이주민 배제, 행정 절차상의 정보 비대칭, 정책 결정 과정에서의 참여 기회 제한, 지역개발 계획 수립 과정에서의 의견 수렴 미흡 등의 양상으로 나타남.

■ 관계갈등(Relationship Conflict)

- 관계갈등은 상호 불신, 의사소통 부재, 개인적·집단적 감정 대립에서 발생함(강미라 외, 2019)
- 제주지역에서는 이주민에 대한 '텃세' 및 배타적 태도, 선주민에 대한 '폐쇄적' 인식 및 편견, 언어·문화적 차이로 인한 의사소통 장벽, 상호 간 선입견 및 고정관념 지속 등의 형태로 나타남

■ 다문화갈등(Multicultural Conflict)

- 다문화갈등은 이주민에 대한 지역 주민의 위협 인식, 특히 직업·지위·권력 등 한정된 자원에 대한 경쟁과 생활 습관 및 문화적 차이로 인한 편견과 혐오 정서가 주요 원인임(고승한, 2010; 정해식 외, 2018)

■ 공공갈등(Public Conflict)

- 공공갈등은 중앙 또는 지방 행정기관이나 공공기관이 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계 충돌을 의미함(정해식 외, 2018)

- 박신숙(2017)은 공공정책과 관련된 갈등이 정책 형성 및 집행 과정에서 개시·구체화 단계, 확산·확정 단계, 집행 단계를 거쳐 나타난다고 분석함

■ 복합갈등(Complex Conflict)

- 복합갈등은 두 가지 이상의 갈등 유형이 동시에 작용하는 형태로, 장기화·심화되기 쉬운 특성을 가짐
- 제주특별자치도 이주민과 선주민 간 갈등은 이익갈등(자원경쟁), 가치갈등(문화적 차이), 구조적 갈등(제도적 배제), 관계갈등(상호 불신) 등이 결합된 복합갈등의 양상을 보임

2-3 갈등관리 및 해결 모형

■ 갈등관리(conflict management)는 갈등이 가지는 부정적 영향을 최소화하고, 건설적·창의적 변화를 촉진하기 위한 체계적 접근을 의미함(Thomas, 1992). 갈등해결(conflict resolution)은 갈등 사안을 종결시키고 당사자 간 합의에 도달하는 과정을 뜻하며, 관리와 해결은 상호 보완적 관계에 있음(Deutsch, 2000)

■ 제주 지역의 이주민-선주민 갈등은 경제·사회·문화적 요인이 복합적으로 얽혀 있어, 다차원적 모형을 적용한 전략 수립이 필요함

2-3-1 갈등관리의 기본 접근 모형

■ 갈등관리에 대한 이론적 접근은 갈등에 대한 인식과 관점에 따라 전통적 모형, 상호작용 모형, 통합적 모형으로 구분됨(Robbins & Judge, 2019)

■ 전통적 갈등관리 모형(Traditional Model)

- 전통적 갈등관리 모형은 갈등을 조직이나 사회의 비효율과 불안정 요인으로 인식하고, 억제·통제 중심의 접근을 취함(Robbins, 1974)
- 이 모형은 갈등을 부정적 현상으로 간주하여 제거해야 할 대상으로 보는 특징이 있음
- 장점: 단기적 안정성 확보 및 신속한 질서 회복
- 한계: 갈등의 근본 원인을 해결하지 못해 재발 가능성이 높으며, 억압적 해결로 인한 잠재적 불만 축적

■ 상호작용 모형(Interactionist Model)

- 상호작용 모형은 갈등을 변화와 혁신의 촉매로 보고, 생산적 갈등을 촉진하며 파괴적 갈등을 억제하는 전략을 사용함(Rahim, 2002)
- 이 모형은 적정 수준의 갈등이 조직과 사회 발전에 필요하다고 봄

- 제주 지역 이주민-선주민 간의 상호작용에서 건설적 논의를 촉진하는 데 유용한 접근임. 문화적 차이에서 오는 갈등을 상호 학습과 성장의 기회로 전환할 수 있는 잠재력을 지님

■ 통합적 갈등관리 모형(Integrative Model)

- 통합적 갈등관리 모형은 이해관계 조정, 가치 공유, 제도적 장치를 결합하여 갈등을 포괄적으로 관리함(Follett, 1940; Fisher et al., 2011)
- 이해 당사자 간 협력, 정보 공유, 공동 목표 설정을 핵심 수단으로 하여 갈등의 건설적 해결을 추구함

〈표 2-5〉 갈등관리 모형 비교

구분	전통적 모형	상호작용 모형	통합적 모형
갈등 인식	부정적, 회피 대상	필요악, 관리 대상	기회, 활용 대상
주요 전략	억제, 통제	조절, 균형	통합, 협력
해결 방식	권위적 결정	절차적 관리	참여적 합의
제주 적용성	단기 안정화	중기 관리	장기 상생

*출처: Robbins & Judge(2019), Thomas(1992)을 재구성

2-3-2 갈등해결의 주요 전략

■ 갈등해결 전략은 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution: ADR) 방식을 중심으로 발전되어 왔으며, 제주 지역의 다문화 갈등 상황에 적합한 전략적 접근이 요구됨(고승한, 2010).

■ 협력적 문제해결(Collaborative Problem Solving)

- 협력적 문제해결은 갈등 당사자들이 공동 목표를 설정하고 상호 이익을 극대화하는 방향으로 해결안을 도출하는 방식임(Fisher & Ury, 1981)
- 이 접근법은 win-win 상황 창출을 통해 지속가능한 해결책을 모색함
- 제주에서는 관광자원 활용, 마을공동체 사업, 농업 협력 등 상생 프로젝트 추진에 적합한 방법론임
- 예를 들어, 이주민의 전문 기술과 선주민의 지역 노하우를 결합한 농촌관광 프로그램 개발 등이 가능함

■ 중재(Mediation)

- 중재는 제3자가 중립적 위치에서 갈등 당사자의 대화를 촉진하고 합의를 지원하는 방식임 (Bercovitch & Jackson, 2009)
- 중재자는 당사자들의 이해관계를 파악하고 상호 수용 가능한 해결책을 찾도록 도움
- 제주특별자치도 사회협약위원회와 같은 중재·협의 기구가 이를 수행할 수 있으며, 지역 특성을 이해하는 전문가 pool 구축이 필요함

■ 조정(Facilitation)

- 조정은 회의 운영, 의제 조율 등 절차적 지원을 통해 당사자 간 대화를 원활하게 하는 방식임. 문화·언어 차이가 큰 다문화 갈등 상황에서 특히 효과적임(Moore, 2014).

■ 협상(Negotiation)

- 협상은 당사자 간 직접 대화를 통해 상호 수용 가능한 합의점을 찾는 방법임(Lewicki et al., 2015)
- 제도적 보상, 자원 재분배 문제에서 주로 활용되며, 정보의 투명한 공개와 신뢰 구축이 전제되어야 함.

■ 심판·중재판정(Adjudication/Arbitration)

- 심판·중재판정은 법률·규정에 의거하여 제3자가 구속력 있는 결정을 내리는 방식임
- 공공정책, 개발사업 갈등에서 종종 활용되지만, 사회적 관계 회복에는 한계가 있어 다른 방법과의 병행이 필요함

2-3-3 현대적·통합적 갈등관리 모형 적용

■ 이익·가치 통합형 모형(Interest-Value Integration Model)

- 이익·가치 통합형 모형은 경제적 이익 조정과 가치·문화적 차이 완화를 동시에 추구하는 접근법임 (Burton, 1990). 이 모형은 물질적 자원 배분과 정체성 인정을 균형있게 다룸
- 제주 적용 사례: 이주민–선주민 간 일자리 협력 프로그램과 문화교류행사를 병행하여 경제적 상생과 문화적 이해를 동시에 증진시키는 방안

■ 사회자본 기반 갈등관리(Social Capital-based Model)

- 사회자본 기반 갈등관리는 결속형(bonding) 사회자본과 연결형(bridging) 사회자본을 균형 있게 강화하여 신뢰와 협력을 증진하는 모형임(Putnam, 2000; Coleman, 1988)

〈표 2-6〉 사회자본 유형별 갈등관리 전략

사회자본 유형	특징	갈등관리 기능	제주 적용 방안
결속형(Bonding)	동질 집단 내 결속	집단 내 응집력 강화	마을공동체 활동, 동향인 모임
연결형(Bridging)	이질 집단 간 연결	집단 간 이해와 협력	혼합형 주민조직, 문화교류
연계형(Linking)	수직적 네트워크	제도적 지원 연결	행정-주민 협의체, 정책참여

*출처: Putnam(2000), Woolcock(2001)을 재구성

■ 거버넌스 기반 협치 모형(Governance-based Co-governance Model)

- 거버넌스 기반 협치 모형은 행정, 시민사회, 민간 부문이 수평적 파트너십을 형성하여 정책결정 과정에 공동 참여하는 모형임
- 다층적 의사결정 구조를 통해 이해관계자 모두의 참여와 책임성을 확보함
- 핵심 요소: 다중 이해관계자 참여(Multi-stakeholder Participation), 수평적 네트워크 구조(Horizontal Network Structure), 공동 책임성(Shared Accountability), 지속적 상호작용(Continuous Interaction)

2-3-4 제주에서의 시사점

■ 복합갈등의 특성과 통합적 접근의 필요성

- 제주지역의 이주민-선주민 갈등은 경제·문화·환경 요인이 결합된 복합갈등의 성격이 강하므로 단일 모형이 아닌 통합적 접근이 필요함
- 갈등의 다면적 성격을 고려하여 경제적 해결책과 문화적 이해 증진을 병행하는 전략이 요구됨

■ 3단계 갈등관리 전략

- 갈등관리 과정에서 사전예방(early prevention), 조기개입(early intervention), 사후관리(post-conflict management)의 3단계 전략을 병행해야 함(Lund, 2002)

〈표 2-7〉 단계별 갈등관리 전략

단계	목표	주요 활동	제주 적용 방안
사전예방	갈등 발생 차단	갈등영향평가, 정보공유	이주민 사전교육, 지역 오리엔테이션
조기개입	갈등 확산 방지	조기 경보, 신속 대응	갈등 모니터링, 즉시 대화 채널
사후관리	재발 방지, 관계 회복	합의 이행, 신뢰 구축	지속적 교류, 성과 평가

*출처: Lund(2002), Kriesberg(2007)을 재구성

■ 제도적 기반 강화 방안

- 제도적 기구(예: 제주특별자치도 사회협약위원회)의 전문성과 중립성을 강화하고, 주민 역량 강화 교육 및 지속적 상호교류 프로그램을 통해 신뢰 기반을 구축해야 함
- 특히 제주 지역의 특수성을 반영한 맞춤형 갈등관리 체계 구축이 필요함
- 핵심 과제: 전문 중재인력 양성 및 역량 강화, 갈등 예방을 위한 조기경보시스템 구축, 다문화 갈등 전문 프로그램 개발, 지역사회 기반 갈등해결 네트워크 강화

3. 사회통합과 상생발전 관련 이론

3-1 사회자본 이론

3-1-1 개념과 정의

■ 사회자본(Social Capital)은 개인 또는 집단이 사회적 관계망, 신뢰, 규범 등을 통해 획득·활용할 수 있는 자원으로, 협력과 집단행동을 촉진하는 사회적 기반을 의미함(Bourdieu, 1986; Coleman, 1988; Putnam, 1993)

■ 물적·인적 자본과 달리, 사회자본은 관계성에 기반하며, 상호 신뢰와 네트워크를 통해 집단 구성원 간 협력 행동을 촉진함(Coleman, 1988)

- 사회 내 불확실성과 위험을 제거하여 사회가 효율적으로 기능하도록 함
- 사회통합에 기여하는 핵심적 매개변수로 작용함

■ 사회통합 연구에서는 사회자본을 지역공동체 결속, 시민참여 확대, 상호 이해 증진의 핵심 매개로 간주함(현혜경 외, 2021)

■ 사회자본은 공동의 협력을 가능하게 하는 무형의 자산으로, 개인의 관계망에 내재되어 있거나 공동체의 문화 및 제도로 정의됨(신상준 외, 2018)

3-1-2 주요 학자별 관점

■ Bourdieu(1986)의 계급론적 접근

- 사회자본을 "지속적인 관계망을 통해 접근 가능한 실제·잠재적 자원의 총합"으로 정의
- 사회계층과 권력관계 속에서 사회자본이 불평등 재생산에 기여할 수 있다고 분석
- 사회자본의 배타적·계층적 특성을 강조하여 갈등 연구에 중요한 시사점 제공

■ Coleman(1988)의 사회구조론

- 사회자본을 '사회 구조 속에서 형성되는 자원'으로 규정
- 신뢰, 규범, 의무, 정보 채널 등이 개인의 행위와 성과에 영향을 준다고 설명
- 미시적 관점에서 개인의 사회자본 활용 메커니즘을 체계화

■ Putnam(1993; 2000)의 시민사회론

- 민주주의와 공동체 활성화의 촉진 요인으로서 사회자본을 강조
- 결속형(bonding)과 연결형(bridging) 사회자본의 구분을 제시
- 두 유형의 균형이 지역사회 성과와 사회통합에 결정적 역할을 한다고 주장

3-1-3 사회자본의 구성요소

■ 신뢰(Trust)

- 사회 구성원 간의 상호 기대와 믿음으로, 협력 행동을 촉진하고 거래비용을 감소시킴(Coleman, 1988)
- 불확실한 상황에서 타인이 해를 가하지 않고 자신의 이익에 부합하는 행동을 할 것이라는 기대
- 사적 신뢰(가까운 사람과 일반인에 대한 신뢰)와 공적 신뢰(제도 및 사회에 대한 신뢰)로 구분됨(최영미, 2021)

■ 규범(Norms)

- 사회적 행위와 상호작용을 규율하는 비공식적 규칙

- 이타적 행동과 공동체 이익 우선 행위를 장려하는 사회적 기준
- 사회 구성원들이 공유하는 행동 규칙 또는 기대치로서 집단 결속력 강화에 기여함(최영미, 2021; 강신욱 외, 2012)

■ 네트워크(Networks)

- 공식·비공식적 사회관계망으로, 정보 교환과 상호 지원의 경로를 제공함(Putnam, 2000)
- 개인이나 집단 간의 상호 연결망을 통해 도움을 주고받거나 공동 행동을 수행할 기회 창출
- 특히 빈곤한 사람들에게 중요한 안전망으로서 기능함(강신욱 외, 2012)

■ 참여(Participation)

- 시민참여, 자원봉사, 집단행동 등 사회적 관계망 유지와 강화에 기여하는 활동
- 사회적, 정치적 활동에 적극적으로 참여하여 사회자본과 응집성을 강화하는 중요한 요소임(강신욱 외, 2012; 정해식 외, 2018)

〈표 2-8〉 사회자본 구성요소 및 특징

구성요소	정의	주요 특징	갈등관리에서의 역할
신뢰	사회 구성원 간의 상호 기대와 믿음	사적 신뢰/공적 신뢰로 구분, 협력 행동 촉진, 거래비용 감소	이주민-선주민 간 상호 불신 해소의 핵심
규범	사회적 행위와 상호작용을 규율하는 비공식적 규칙	이타적 행동 장려, 공동체 이익 우선, 집단 결속력 강화	상호 존중과 배려의 행동 기준 제시
네트워크	공식·비공식적 사회관계망	정보 교환 경로, 상호 지원 시스템, 안전망 기능	이주민-선주민 간 소통 채널 구축
참여	사회적 관계망 유지·강화 활동	시민참여, 자원봉사, 집단행동 참여, 사회적 응집성 강화	공동 활동을 통한 상호 이해 증진

*출처: 최영미(2021), 강신욱 외(2012)를 재구성

3-1-4 기능과 한계

■ 기능

- 사회적 신뢰와 협력을 강화하여 공동의 문제 해결을 용이하게 함
- 정보 공유와 집단행동의 효율성을 높임
- 사회통합과 민주적 거버넌스 구현의 기반을 제공함(Putnam, 1993)

- 사회 구성원들의 민주적 합의와 자발적 참여에 기반한 상생의 동기를 강화하여 사회 발전에 기여함(고승한, 2010)

■ 한계

- 배타적 집단주의를 강화할 수 있음(Portes, 1998)
- 내부 결속이 강한 집단은 외부자 배제와 갈등 심화를 초래할 수 있음
- 사회자본의 불균형 분포는 지역 간·계층 간 격차를 확대할 수 있음
- 특정 집단 내부의 강한 결속은 다른 집단과의 대립을 심화시킬 위험성 내포

3-1-5 사회자본과 갈등관리

■ 갈등 발생과 사회자본의 관계

- 사회자본 수준이 낮은 사회에서는 갈등이 발생할 가능성이 더 높음(신상준 외, 2018)
- 반대로 사회자본 수준이 높은 경우, 공동의 협력이 발생할 가능성이 높아짐

■ 갈등 해소 메커니즘

- 사회자본 수준이 높은 경우, 정부 차원의 갈등 해소 방안에 대한 필요성을 낮게 인식하는 경향
- 이는 개인의 연결망 사용이 정부의 개입보다 효과적이라고 인식하거나, 정부의 개입을 부정적으로 인식할 가능성이 있기 때문임(신상준 외, 2018)

■ 정부 역할의 매개 효과

- 정부의 갈등 해소 노력이 지역 주민의 사회자본 인식 수준과 지방정부 차원의 갈등 해소 방안 필요성 사이에 긍정적인 매개 역할을 수행
- 정부의 공정한 역할은 주민 간, 또는 정부와 주민 간 신뢰를 높여 갈등 관리에 기여함(신상준 외, 2018)

3-1-6 제주에서의 시사점

■ 제주지역의 사회자본 특성

- 제주는 섬이라는 지리적 특성과 역사·문화적 배경으로 인해 결속형 사회자본이 강하게 발달한 지역임
- 이는 내부 신뢰와 협력을 촉진하는 장점이 있으나, 외부 이주민에 대한 배타성과 사회통합 저해 요인으로 작용할 수 있음

- 한국 사회에서는 세종시 사례 분석 결과, 원주민이 이주민에 비해 사회자본 인식 수준이 유의미하게 높게 나타남(신상준 외, 2018)

■ 이주민-선주민 갈등 해소를 위한 사회자본 활용 방안

- 연결형 사회자본(bridging social capital)을 강화하여 상호교류와 이해의 장을 확대해야 함
- 마을공동체 활동, 혼합형 주민조직, 문화·관광 협력사업 등을 통해 다양한 집단 간 신뢰 형성과 공동목표 설정이 필요함
- 정책적으로는 지역사회 신뢰지수, 주민 간 교류 빈도, 공동참여 활동 정도 등 사회자본 지표를 개발·활용하여 사회통합 수준을 진단하고 개선 전략을 설계해야 함

■ 정책 설계에 대한 시사점

- 단순한 경제적 지원보다는 신뢰 구축과 네트워크 형성에 중점을 둔 정책 개발이 필요함
- 결속형 사회자본의 배타적 특성을 완화하고 연결형 사회자본을 강화하는 방향으로 정책을 설계해야 함
- 장기적 관점에서 사회자본 축적을 통한 지속가능한 사회통합 모델을 구축해야 함
- 이주민과 선주민 간 상호 이해와 협력을 촉진하는 지역 맞춤형 상생정책 마련이 요구됨

3-2 다문화 공존 이론

3-2-1 다문화 공존의 개념과 이론적 기초

■ 다문화 공존(Multicultural Coexistence)은 서로 다른 문화적 배경을 지닌 집단이 상호 존중과 평등한 관계를 기반으로 사회·경제·정치·문화 영역에서 함께 살아가는 상태를 의미함(Berry, 1997; Parekh, 2000)

- 이는 단순한 문화적 다양성의 수용을 넘어, 제도·정책·사회규범 속에 문화적 평등과 상호 이해를 내재화하는 것을 목표로 함(Kymlicka, 1995)

■ 다문화 공존은 개인이나 집단이 각자의 다양성과 차이성을 유지하면서도 상호 인정하고 포용하며 조화롭게 살아가는 상태를 의미하며, 사회통합(Social Cohesion)과 밀접하게 연관됨(고승한, 2010; 전경숙, 2021)

■ 궁극적으로 다문화 공존은 격차를 최소화하고 양극화를 방지하며, 모든 사회 구성원의 장기적 안녕을 보장하고, 이용가능한 자원에 대한 공평한 접근, 인간 존엄성 존중, 개인 및 집단의 자율성, 책임 있는 지역사회 참여를 보장하는 사회의 역량을 지향함(고승한, 2010)

3-2-2 다문화 공존의 주요 이론적 관점

■ Berry의 문화적응 전략 이론

- Berry(1997)는 문화 간 접촉 상황에서 개인과 집단이 선택할 수 있는 적응 전략을 '동화(assimilation)', '분리(separation)', '통합(integration)', '주변화(marginalization)'로 구분함
- 이 중 '통합' 전략이 가장 바람직한 공존 형태로 제시되며, 이는 이주민이 자신의 고유 문화를 유지하면서 동시에 주류 사회의 문화도 수용하는 양방향적 과정임
- 통합 전략은 다른 전략에 비해 개인의 심리적 안녕과 사회적 적응에 가장 긍정적인 영향을 미치는 것으로 입증되었음(Berry, 2005)

■ 사회통합(Social Cohesion) 관점

- 사회통합은 사회 구성원들이 공동체에 소속감을 가지고 공동의 비전을 공유하며, 다양한 배경을 가진 구성원들이 동등한 기회를 누리고 공동체 전체의 발전을 도모하는 것임(고승한, 2010; 강신욱 외, 2012)
- 이는 사회적 신뢰를 포함하는 태도와 규범, 소속감, 도움과 참여 의사 등을 통해 특징지어지는 사회 구성원 간의 종적, 횡적 상호 교류를 의미함(강신욱 외, 2012)
- 사회통합은 다양한 삶의 모습과 사회 체계로 구성되는 다차원적 개념으로 단일 지표로 측정될 수 없으며, 사회적 배제 집단에 대한 포용과 관용을 유지하는 것을 포함함(고승한, 2010)

■ 상호문화주의(Interculturalism) 관점

- 상호문화주의는 기존의 이주민 집단 중심의 사회통합 패러다임이 지니는 한계를 넘어, 이주민과 선주민 모두를 포괄하는 새로운 통합 패러다임을 모색함(김이선, 2024)
- 이는 사회 공간적 배제와 격리를 극복하고 사회적, 인종적 다양성의 의미를 실천하는 방안들을 모색하는 데 중점을 둠(최영미, 2021)
- 문화와 문화 간의 접촉과 만남을 통해 이루어지는 개개 문화의 변화, 그리고 이에 수반되는 상호융합의 현상과 가능성을 의미함(신난희, 2016)

■ 접촉이론(Contact Theory) 관점

- 접촉이론은 다른 인종 또는 이주자에 대한 편견과 차별적 태도가 이들과의 접촉 경험과 밀접한 연관이 있다고 봄(전경숙, 2021; 한지은 외, 2021)
- 직접적인 접촉 경험, 특히 봉사활동이나 동호회 활동 등을 통한 친분 관계 형성은 다문화 수용성을 높이는 중요한 요인임(전경숙, 2021)
- 다만, 접촉 빈도나 단순 목격 빈도보다는 지속적인 관계 형성을 통한 직접 접촉이 편견 및 차별 해소에 중요하며, 모든 접촉이 반드시 긍정적인 영향을 미치는 것은 아님(전경숙, 2021; 한지은 외, 2021)

3-2-3 다문화 공존의 구성요소와 기능

■ 문화적 인정(Cultural Recognition)

- 다양한 문화와 정체성을 사회 구성원이 공식적으로 인정하고 존중하는 과정임

■ 사회적 평등(Social Equality)

- 법과 제도, 사회적 기회에서 문화적 배경과 무관하게 평등을 보장하는 상태임

■ 상호작용과 교류(Interaction & Exchange)

- 집단 간 지속적이고 대등한 상호작용을 통해 상호 이해를 증진함

■ 포용적 제도(Inclusive Institutions)

- 다문화 집단의 의견과 요구를 제도적으로 반영할 수 있는 정책·기구·참여 구조를 마련함

■ 사회 갈등 완화

- 문화적 차이에 기반한 편견·차별을 감소시켜 사회적 안정성을 높임

■ 경제·사회적 시너지

- 다양한 기술, 지식, 문화 자원이 결합되어 창의성과 혁신성을 촉진함

■ 공동체 회복력 강화

- 위기 상황에서 상호 지원과 협력이 가능해지는 사회적 기반을 형성함

■ 사회자본 구축

- 사회적 네트워크, 규범, 호혜성, 신뢰를 포괄하는 사회자본은 공동의 협력을 가능하게 하는 무형의 자산임(최영미, 2021)

3-2-4 다문화 공존의 저해요인과 대응방안

■ 갈등 발생

- 사회 구성원들의 욕구와 희소한 자원 및 권력 배분 과정에서 발생하는 갈등은 피할 수 없는 보편적 현상임(정해식 외, 2018; 강미라 외, 2019; 최영미, 2021)

■ 사회적 거리감

- 타인종·타문화에 대하여 거리를 두고 배척하는 정도를 나타내며, 편견이나 고정관념과 같은 부정적 신념과 감정이 결합되어 나타남(전경숙, 2021; 최영미, 2021)

■ 위협 인식

- 다수 집단이 직업, 지위, 권력 등 한정된 자원에 스트레스를 받는 상황에서 소수 집단의 이주 규모가 커질수록 기존 자원이나 이익이 침해받는다고 인식하여 적대적 감정을 갖는 현상임(전경숙, 2021)

■ 역차별 정서

- 이주민을 위한 정책에 대해 일부 선주민들이 상대적 박탈감을 느끼며 불만을 표출하는 현상임(전경숙, 2021)

■ 사회자본의 활용

- 사회적 신뢰는 갈등 상황의 부정적 효과를 완화하고, 이주민이 거주국 사회에 편입되고 구성원으로서 소속감을 갖도록 하는 긍정적인 효과가 있음(최영미, 2021)

■ 상호 이해 및 소통 증진

- 정착주민과 선주민이 서로의 차이를 이해할 수 있는 과정이 필요하며, 정기적인 토론회, 축제, 행사 등을 통한 이성적, 감성적 접근이 중요함(이화진, 2016)

■ 지역사회 참여 및 네트워크 활성화

- 주민자치센터 프로그램, 지역 공동체 형성 노력, 단체 참여, 봉사활동 등은 사회자본과 응집성을 강화하고, 이주민과 선주민이 함께하며 상호 작용할 수 있는 기회를 제공함(전경숙, 2021; 고승한, 2010; 이화진, 2016)

〈표 2-9〉 다문화 공존의 저해요인과 대응방안

저해요인	정의	대응방안
갈등 발생	사회 구성원들의 욕구와 희소한 자원 및 권력 배분 과정에서 발생하는 보편적 현상	사회자본의 활용: 사회적 신뢰를 통한 갈등 상황의 부정적 효과 완화
사회적 거리감	타인종·타문화에 대하여 거리를 두고 배척하는 정도, 편견이나 고정관념과 결합	상호 이해 및 소통 증진: 정기적인 토론회, 축제, 행사 등을 통한 이성적·감성적 접근
위협 인식	다수 집단이 한정된 자원에 대한 스트레스 상황에서 소수 집단에 대해 갖는 적대적 감정	지역사회 참여 및 네트워크 활성화: 주민자치센터 프로그램, 공동체 형성 노력, 봉사활동 등
역차별 정서	이주민을 위한 정책에 대해 일부 선주민들이 느끼는 상대적 박탈감과 불만	포용적 정책 설계: 이주민과 선주민 모두를 고려한 정책 패러다임 전환

*출처: 최영미(2021), 강신욱 외(2012)를 재구성

3-2-5 제주에서의 시사점

■ 제주특별자치도는 이주민 유입 증가와 관광·이주 기반의 다문화화가 빠르게 진행되고 있어, 문화적 다양성을 포용하는 제도 설계가 시급함

■ 선주민 중심의 결속형 사회자본(bonding social capital)이 강한 특성상, 연결형 사회자본(bridging social capital)을 강화하는 정책이 필요함

■ 제주지역은 섬이라는 지리적 한계와 역사적으로 형성된 고유한 공동체 문화를 보유하고 있어, 이주민에게는 문화적 이질감과 관계 형성의 어려움이 빈번하게 발생함

■ 통합적 정책 패러다임 전환

- 이주민 중심이 아닌 이주민과 선주민 모두를 포괄하는 사회통합 패러다임으로 전환하고, 상호문화주의의 주요 요소를 정책 기조로 채택해야 함(김이선, 2024)

■ 갈등 관리 시스템 구축

- 공공갈등 관리 거버넌스를 구축하고, 공공정책 및 사업계획에 갈등영향분석을 도입하며, 새로운 대안적 분쟁 해결 방식을 도입해야 함(고승한, 2010)

■ 지역 맞춤형 공존 프로그램

- 마을 단위의 공동문화축제, 다언어 커뮤니케이션 체계, 다문화 가정의 의사결정 참여 확대 등을 통해 실질적 공존 기반을 마련해야 함

■ 다문화 공존 지표 개발

- 문화참여율, 상호교류 빈도, 차별 경험률 등을 포함한 다문화 공존 지표를 개발하여 정책 효과를 지속적으로 평가·환류하는 체계가 요구됨

■ 정보 제공 및 교육 확대

- 이주민에게 정착 정보, 생활 가이드북, 문화 이해 교육 등을 제공하고(김미량 외, 2017; 김이선, 2024), 선주민을 대상으로도 다문화 수용성 제고를 위한 인식개선 교육 및 프로그램을 활성화해야 함(이화진, 2016; 전경숙, 2021)

■ 다문화 공존 이론은 사회 구성원들의 민주적 합의와 자발적 참여를 기반으로 한 상생의 동기를 강화하며 사회 발전에 기여하고, 경제적 자원뿐만 아니라 사회적 신뢰, 통합, 결속, 지역 간 협력과 상생과 같은 사회적 자본의 구축이 국가 발전에 영향을 미치는 중요한 요소임(고승한, 2010; 김미량 외, 2017; 정해식 외, 2018)

3-3 포용적 공동체 모델

3-3-1 개념과 정의

■ 포용적 공동체(Inclusive Community)는 인종, 국적, 성별, 연령, 종교, 경제적 배경 등의 사회적 차이와 다양성을 인정하고 존중하며, 모든 구성원이 평등하게 참여하고 기여할 수 있는 사회 구조를 의미함(UNESCO, 2017; Silver, 2015)

- 이는 단순히 차별을 배제하는 수준을 넘어서, 사회적·경제적·정치적 제도와 문화 속에 포용성(inclusivity)을 내재화하여 지속가능한 공동체 발전을 도모하는 개념임(UN-Habitat, 2020)

■ 포용적 공동체는 사회 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하며 긍정적인 관계를 유지하는 사회통합(Social Cohesion)의 실현 방식으로 이해됨(Forrest & Kearns, 2001)

■ 특히 이주민과 선주민이 공존하는 지역사회에서는 문화적 다양성을 사회발전의 동력으로 전환시키는 핵심 메커니즘으로 작용함(Berry, 2006)

3-3-2 사회적 포용 이론

■ 사회적 포용(Social Inclusion)은 사회적 배제(social exclusion)를 극복하고 모든 구성원의 참여와 권리를 보장하는 개념으로, 교육·고용·주거·의사결정 등 모든 영역에서 동등한 기회를 제공하는 것을 강조함(Atkinson & Davoudi, 2000)

- 이 이론은 물리적 통합을 넘어 사회적·경제적·정치적 통합을 포괄하는 다차원적 접근을 제시함(Sen, 2000)

■ 사회적 포용은 단순한 복지 제공이 아닌 구조적 변화를 통한 참여 기회 확대에 중점을 둠

3-3-3 역량접근법

■ 아마르티아 센(Amartya Sen)과 누스바움(Martha Nussbaum)의 역량접근법(Capability Approach)은 개인이 사회에서 가치 있는 삶을 영위할 수 있도록 실질적 자유와 기회를 보장하는 것을 강조함(Sen, 1999; Nussbaum, 2011)

- 이는 이주민이 단순한 수혜자가 아닌 지역사회 발전의 주체로 역할할 수 있는 환경 조성의 이론적 근거를 제공함

■ 역량접근법은 형식적 권리 보장을 넘어 실질적 기능 수행 능력(functioning)의 확대를 추구함

3-3-4 상호문화주의 이론

■ 상호문화주의(Interculturalism)는 다문화주의의 한계를 보완하여, 서로 다른 문화 간의 접촉과 상호작용을 통한 융합과 변화를 강조함(Cantle, 2012)

- 이 접근은 이주민과 선주민 모두를 변화의 주체로 보며, 양방향적 통합 과정을 추구함(Bouchard, 2011)

■ 문화 간 대화와 협력을 통해 새로운 공동체 정체성을 창출하는 것을 목표로 함

3-3-5 구성요소와 작동원리

■ 평등한 참여 보장(Young, 2000)

- 포용적 공동체의 핵심은 모든 구성원이 정치·경제·사회·문화 활동에 참여할 수 있는 제도적 기회를 보장하는 것임
- 이는 형식적 권리 보장을 넘어 실질적 참여를 위한 역량 강화와 접근성 개선을 포함함
- 의사결정 과정에서의 대표성 확보와 발언권 보장이 핵심 요소임

■ 다양성 존중과 상호 인정(Taylor, 1992)

- 문화적 다양성을 사회적 자산으로 인식하고, 서로 다른 가치와 정체성을 차별 없이 인정하며, 이를 정책과 제도 설계에 반영하는 것이 필요함
- 이는 일방적 동화가 아닌 상호 적응과 학습을 통한 공생 관계 구축을 지향함
- 차이를 인정하되 분리를 지양하는 통합적 접근이 요구됨

■ 사회적 신뢰와 연대 형성(Putnam, 2000)

- 구성원 간 신뢰를 구축하고 공동의 문제 해결과 상호 지원을 촉진하는 사회적 연대 형성이 핵심임
- 이는 결속형 사회자본(bonding social capital)과 연결형 사회자본(bridging social capital)의 균형적 발전을 통해 달성됨
- 공동체 내 갈등을 건설적으로 해결할 수 있는 사회적 역량 축적이 필요함

■ 공정한 자원 배분(Rawls, 1971)

- 교육, 주거, 의료, 문화, 정보 접근성 등 삶의 기본 요소에 대한 형평성 있는 배분이 포용적 공동체의 물질적 기반을 제공함
- 이는 기회의 평등뿐만 아니라 결과의 공정성까지 고려하는 분배정의 원칙에 기반함
- 자원 배분의 투명성과 공정성 확보를 위한 제도적 장치가 필수적임

3-3-6 포용적 공동체의 기능과 효과

■ 사회통합 강화

- 포용적 공동체 모델은 사회적 소외와 배제를 최소화하고, 모든 구성원이 공동체 발전의 주체로서 역할을 수행하도록 하여 사회통합을 강화함(UNESCO, 2017)
- 이는 이주민과 선주민 간의 상호 이해와 협력을 촉진하여 갈등 발생 가능성을 구조적으로 감소시킴
- 사회적 결속력 증진을 통해 지역사회의 안정성과 지속가능성을 확보함

■ 경제적 지속가능성 확보

- 사회적 포용은 인적자원의 효율적 활용과 혁신 역량 증진을 통해 경제적 기회 창출에 기여함(OECD, 2022).
- 다양한 배경의 구성원들이 가진 지식과 경험의 융합은 지역경제의 창의성과 경쟁력을 향상시킴
- 포용적 경제성장을 통해 모든 구성원의 경제적 안정성을 도모함

■ 지역사회 회복력 증진

- 포용적 공동체는 사회적 다양성과 연대를 통해 외부 충격에 대한 적응력과 회복력(resilience)을 강화함(BMZ, 2021)
- 이는 경제적 위기, 자연재해, 사회적 변화 등에 대한 공동체의 대응 역량을 높임
- 다양한 자원과 네트워크를 활용한 위기 관리 능력이 향상됨

■ 갈등 예방 및 완화

- 다양성을 존중하고 참여 채널을 확대함으로써 차별과 불평등에서 기인한 갈등 발생 가능성을 줄임(BMZ, 2021)
- 발생한 갈등에 대해서는 건설적 해결 방안을 모색할 수 있는 제도적 기반을 제공함
- 갈등을 사회 발전의 기회로 전환시키는 능력을 배양함

〈표 2-10〉 포용적 공동체의 기능과 효과

기능 영역	주요 효과	구체적 내용
사회통합 강화	갈등 발생 가능성 구조적 감소	- 사회적 소외와 배제 최소화 - 모든 구성원이 공동체 발전 주체로 역할 - 사회적 결속력 증진을 통한 안정성 확보
경제적 지속 가능성 확보	인적자원 효율적 활용과 혁신 역량 증진	- 다양한 배경 구성원의 지식·경험 융합 - 지역경제의 창의성과 경쟁력 향상 - 포용적 경제성장을 통한 경제적 안정성

기능 영역	주요 효과	구체적 내용
지역사회 회복력 증진	외부 충격에 대한 적응력과 회복력 강화	- 사회적 다양성과 연대를 통한 회복력 강화 - 경제적 위기, 자연재해, 사회적 변화 대응 - 다양한 자원과 네트워크 활용한 위기 관리
갈등 예방 및 완화	갈등을 사회 발전 기회로 전환	- 다양성 존중과 참여 채널 확대 - 건설적 해결 방안 모색 제도적 기반 - 갈등의 발전적 활용 능력 배양

*출처: UNESCO (2017), Ibáñez de Aldecoa Fuster(2019), (BMZ, 2021)를 재구성

3-3-7 한계와 과제

■ 형식적 포용의 위험

- 정책과 제도가 존재하더라도 실제 참여 기회와 권리 보장이 미흡할 수 있으며, 이는 겉보기만의 포용으로 귀결될 위험이 있음(Silver, 2015)
- 실질적 포용을 위해서는 지속적인 모니터링과 평가 체계가 필요함
- 정책의 실효성 확보를 위한 구체적 실행 방안과 성과 지표 개발이 요구됨

■ 구조적 불평등의 지속

- 경제적·교육적·정치적 자원 격차가 해소되지 않으면 포용 정책이 형식에 그칠 가능성이 높음(Silver, 2015)
- 특히 계급·계층 간 불평등이 민족·문화적 차이와 중첩될 경우 갈등이 더욱 복잡해질 수 있음
- 구조적 개혁 없는 포용 정책은 근본적 해결책이 되지 못함

■ 문화적 저항과 역차별 인식

- 기존 공동체의 가치관과 관습이 포용 정책과 충돌할 경우 사회적 갈등이 발생할 수 있음
- 선주민의 역차별 인식이나 문화적 정체성 위기감이 정책 추진의 장애요인으로 작용할 수 있음(Kymlicka, 1995)
- 전통적 가치와 포용적 가치 간의 균형점 모색이 필요함

■ 이주민 내부의 다양성 간과

- 이주민을 동질적 집단으로 간주하여 내부의 다양한 출신, 계층, 이해관계를 충분히 고려하지 못할 경우, 일부 집단만이 혜택을 받는 선별적 포용이 발생할 위험이 있음
- 이주민 집단의 세분화된 특성과 욕구를 반영한 차별화된 접근이 요구됨(Silver, 2015; Kymlicka, 1995)

3-3-8 제주에서의 시사점

■ 지역적 특성의 고려

- 제주특별자치도는 섬이라는 지리적 한계와 역사적으로 형성된 고유한 공동체 문화로 인해 결속형 사회자본이 강하게 발달되어 있음
- 그러나 외부 이주민 유입 증가로 인해 연결형 사회자본의 확대가 필수적인 상황임
- 따라서 기존의 강한 공동체 유대를 유지하면서도 개방성을 확대하는 전략이 필요함
- 제주어와 제주 문화의 보존과 동시에 다문화적 요소의 수용, 전통적 마을 공동체 문화와 현대적 시민사회 제도의 조화

■ 참여형 거버넌스 구축

- 마을 단위 의사결정 구조에서 이주민의 참여를 제도적으로 보장하는 방안이 필요함
- 이통장회의, 주민자치회 등 전통적 자치조직에 이주민 대표의 참여 확대, 정책 결정 과정에서 이주민의 의견 수렴 채널 다양화
- 이는 민주적 정당성을 확보하면서도 실질적 통합을 촉진하는 효과를 가져올 것임
- 거버넌스 구조의 투명성과 책임성 강화를 통한 신뢰 구축이 중요함

■ 문화적 교류 프로그램 확대

- 다문화·다세대 간 교류 프로그램을 체계적으로 운영하여 상호 이해를 증진해야 함
- 제주의 고유 문화와 이주민 문화의 융합을 통한 새로운 지역 정체성 형성을 도모해야 함
- 언어, 음식, 축제 등을 통한 일상적 교류 확대, 문화적 다양성을 활용한 지역 관광자원 개발
- 단순한 문화 소개를 넘어 협력적 문화 창조 활동 추진이 필요함

■ 포용성 지표 개발과 모니터링

- 주민 참여율, 문화다양성 인식도, 자원 배분 형평성, 갈등 발생 빈도 등을 포함한 포용성 지표를 개발하여 정책의 성과를 정기적으로 평가하고 환류하는 체계를 마련해야 함
- 이를 통해 지속적인 정책 개선과 발전이 가능함
- 정량적 지표와 정성적 지표의 균형적 활용, 정기적 주민 인식 조사 실시, 정책 효과성 평가 및 개선 방안 도출

■ 지속가능발전과의 연계

- 관광과 이주를 기반으로 한 인구구조 변화를 고려하여, 문화적·경제적·환경적 영역에서 포용성과 지속가능성을 통합적으로 추진하는 정책 프레임워크가 필요함
- 이는 제주의 환경 보전과 경제 발전, 사회 통합을 조화롭게 달성하는 기반이 될 것임
- 환경 보전과 개발 수요 간의 균형점 모색, 지속가능한 관광업 발전을 통한 경제적 포용성 확대, 미래세대를 고려한 장기적 사회통합 전략 수립

Ⅲ. 제주특별자치도의 이주 현황과 갈등 실태

1. 제주지역 이주민 유입 현황

1-1 인구통계 변화

■ 제주특별자치도는 2010년대 중반부터 전국적으로 주목받는 이주지로 부상하였음. 특히 2014년부터 순유입 인구가 본격적으로 증가하여 2016년에는 연간 14,632명으로 정점을 기록하였음[3)]

- 이러한 증가세는 귀농·귀촌, 은퇴 후 전원생활, 라이프스타일 변화 등 사회·문화적 요인과 더불어 관광산업 성장, 부동산 투자 수요 확대 등 경제적 요인이 복합적으로 작용한 결과임

■ 그러나 2017년 이후 부동산 정책 강화, 주거비·생활비 상승, 코로나19 팬데믹 등의 영향으로 유입세가 둔화되었음. 2023년에는 14년 만에 순유출(-1,687명)로 전환되었으며, 2024~2025년에도 순유출 기조가 지속되고 있음[4)]

- 주민등록인구는 2022년 말 678,159명에서 2025년 3월 현재 667,739명으로 약 1.5% 감소하였음

■ 연령별로는 20대와 10대 이하에서 순유출이 두드러짐

- 2024년 기준 20대 순유출 규모는 2,166명으로 통계 집계 이후 최대치를 기록하였으며, 10대 이하도 순유출로 전환되었음5)
- 30·40대는 여전히 순유입을 유지하나 전년 대비 유입 폭이 축소되는 경향을 보임
- 이는 청년층의 교육·고용 기회 부족, 생활비 부담, 가족 단위 이주민의 정착 여건 악화 등이 복합적으로 작용한 결과임.

■ 주택시장 동향도 인구 변화와 밀접하게 연관됨

3) 제주일보 (2025.5.1.) http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2218061

4) 한국경제신문 (2025.7.23.) https://www.hankyung.com/article/2025072376497

5) 제주일보 (2025.1.30.) http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2216127

- 2014~2018년 사이 제주 주택매매가격지수는 88.3에서 102.5로 상승하였으며, 이는 이주민 유입과 부동산 투자 수요가 결합된 결과임. 그러나 이후 가격 부담과 금리 인상 등으로 거래가 위축되면서 인구 순유입세도 약화되었음[6)]

■ 체류외국인 인구는 전국적으로 증가세를 보이고 있으며, 2024년 말 기준 전체 인구 대비 약 5.2% 수준을 차지함[7)]

- 제주 역시 관광·이주 목적의 외국인 체류자가 꾸준히 유입되고 있으며, 이는 지역사회 다문화화의 한 축을 형성하고 있음

1-2 유입 배경 및 특성

■ 제주특별자치도로의 인구 유입은 경제적, 사회·문화적, 환경적 요인이 상호작용한 결과임(한국은행, 2019)

■ 경제적 요인

- 관광산업의 지속적 성장과 이에 따른 서비스업·숙박업·외식업의 고용 확대가 이주를 촉진하였음[8)]
- 또한 2010년대 중반 부동산 가격 상승률이 전국 평균을 상회함에 따라 투자형 이주가 증가하였음

■ 사회·문화적 요인

- 귀농·귀촌 붐, 은퇴 후 전원생활, 건강·웰빙 중심의 라이프스타일 확산 등이 도시민의 제주 이주를 견인하였음[9)]
- 제주특유의 생활과 공동체 문화가 '힐링'과 '삶의 질 향상'을 추구하는 계층에게 매력적으로 작용함

■ 환경적 요인

- 청정 자연환경, 온화한 해양성 기후, 세계자연유산 등 경관적 매력은 단기 관광 경험을 장기 거주 의사로 전환시키는 주요 동인이 됨

■ 정책·제도적 요인

- 2006년 특별자치도 출범 이후 외국인 투자와 기업 유치를 위한 규제 완화, 개발사업 인허가 절차 간소화, 영어교육도시·첨단과학단지 조성 등 다양한 정책이 유입 촉진에 기여하였음

■ 제주로 유입되는 인구는 국내 타 시·도민과 외국인으로 구분되며, 각각의 유형 내에서도 목적과 특성이 상이함

---

6) JIBS (2024.12.23) https://www.jibs.co.kr/news/articles/articlesDetail/43333

7) 법무부 출입국통계, https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do

8) 헤드라인제주 (2022.5.19) http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=486474

9) 연합뉴스 (2015.2.8) https://www.yna.co.kr/view/AKR20150208038400056

■ 국내 이주민

- 귀농·귀촌형: 농업 종사 또는 농촌 거주를 목적으로 하는 50대 이상 중·장년층이 주류임
- 은퇴이주형: 60대 이상 고령층이 중심이며, 생활비 절감과 여가·건강 관리가 주요 목적임
- 라이프스타일형: 30~50대 전문직·문화예술인 중심으로, 문화활동·창작활동을 병행하며 정착함
- 경제활동형: 20~50대 취업·사업 목적의 이주로, 도심·산업단지 인근 거주 비중이 높음

■ 외국인 이주민

- 관광·어업·서비스업 종사자, 국제결혼 이주민, 유학생 등으로 구성됨

■ 단기·순환 이주민

- 계절별 농업·관광업 종사자, 단기 취업자, 한시적 연구·연수 목적의 거주자 등이 포함됨

■ 연령·가구 구조 변화

- 2010년대 중반까지는 30~40대 비중이 높았으나, 최근 20대 이하 청년층 비중이 감소하고 은퇴·고령층 비중이 증가하는 추세임. 가족 단위 이주보다 1~2인 가구 비중이 높아 장기 정착률은 낮은 편임
- 특히 교육·보육·의료 인프라의 한계는 젊은 세대의 장기 거주를 제약하는 요인으로 작용함[10)]

■ 사회·경제적 파급효과

- 이주민 유입은 지역경제 다변화, 인구구조 완화, 문화다양성 확대 등 긍정적 효과를 가져옴. 반면, 부동산 가격 상승, 자원 경쟁 심화, 생활양식 차이 등 부정적 파급도 병존함(이화진, 2016; 전경숙, 2021)

10) 뉴스1 (2025.7.23.) https://www.news1.kr/local/jeju/5856508

2. 선주민과 이주민 간 주요 갈등 유형

2-1 생활양식·문화 차이 갈등

■ 제주특별자치도는 섬이라는 지리적 특수성과 역사적·문화적 배경으로 형성된 고유한 생활양식을 보유하고 있음. 이러한 특성은 선주민의 강한 공동체 의식과 지역 정체성을 형성하는 기반이 되었으나, 외부 이주민의 지속적인 유입은 생활양식과 문화적 배경의 차이로 인한 갈등을 발생시키고 있음(이화진, 2016; 전경숙, 2021).

■ 선주민은 장기간에 걸쳐 형성된 촘촘한 사회적 관계망과 상호 의무·책임을 중시하는 관계 중심의 생활문화를 유지하고 있음. 반면, 이주민은 개인의 생활 편의와 목적 달성을 우선하는 경향이 강하며, 기존 공동체의 관습이나 의례에 대한 이해와 참여도가 낮은 경우가 많음[11]. 이러한 가치관과 생활방식의 차이는 일상적인 상호작용 과정에서 불신과 거리감을 형성함

■ 언어와 의사소통 방식 또한 갈등 요인으로 작용함

- 선주민이 사용하는 제주어와 특유의 억양은 이주민에게 이해하기 어려운 장벽이 되며, 표준어 중심의 직접적 의사표현은 선주민에게 거친 태도로 인식될 수 있음
- 의사소통 방식의 차이는 오해를 증폭시키고, 사회적 교류의 기회를 제한하는 결과를 초래함

■ 관습과 의례에 대한 참여 여부도 갈등의 한 축임

- 선주민은 마을 제의, 경조사, 공동노동 등 전통적 의례와 상부상조 관습을 공동체 유대의 필수 요소로 인식함
- 그러나 일부 이주민은 이러한 활동을 생소하거나 부담스러운 것으로 여기고 참여를 기피함으로써, 선주민의 공동체 인식과 충돌함

■ 이러한 생활양식·문화 차이에서 비롯된 갈등은 이주민에게 문화적응 스트레스를 유발하며, 심리적 안정감과 정착 만족도를 저하시킴. 안미영 외(2017)에 따르면, 문화적응 스트레스 수준이 높은 이주민일수록 삶의 질이 유의하게 낮게 나타났음

- 이는 문화적 차이 해소와 상호 이해 증진이 지역사회 통합의 필수 조건임을 시사함

11) 제주도민일보 (2016.10.25.) https://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.html?idxno=78572

2-2 경제·자원 경쟁 갈등

■ 제주특별자치도는 한정된 토지·주택, 고용, 공공서비스, 환경자원을 기반으로 하는 섬 지역임. 인구의 급격한 증감은 이러한 자원의 수급과 분배에 직접적인 영향을 미치며, 이 과정에서 선주민과 이주민 간 자원 접근권을 둘러싼 갈등이 표출되고 있음

■ 개발사업 추진 과정에서도 경제·자원 경쟁 갈등이 발생함

■ 관광개발 설명회 부실 논란

- '한화 애월포레스트 관광단지 개발사업'과 관련하여 시행된 전략환경영향평가서 주민설명회는 내용 설명이 극히 부족했다는 비판을 받았음12)
- 실제로 본 설명회는 20분간 진행되었으며, 설명자료는 환경 영향 등 핵심 쟁점에 대한 이해를 어렵게 하는 수준이었다는 지적이 언론을 통해 제기됨

■ 오라관광단지 개발의 지역 갈등

- 오라관광단지 개발은 중산간 난개발과 환경파괴 우려 속에서 현지 주민과 영세 자영업자 등의 생존권 위협 문제로 비판받으며 논란이 재점화됨13)
- 특히, 대규모 쇼핑센터, 회의시설 조성 계획이 지역 소상공인 생존에 위협이라는 지적이 강조됨

■ 레미콘 공장 설치 반발 사례(조천읍 와흘리)

- 제주시 조천읍 와흘리 중산간 마을에서는 레미콘 공장 신축 추진과 관련하여 주민 반발이 격화되었음14)
- 주민들은 "주민 동의 없는 추진"과 "공사 인근 초등학교에 대한 영향 우려"를 제기하며 강력히 반대했음

2-3 환경·자원 이용 갈등

■ 제주특별자치도는 한정된 환경용량과 독특한 생태계, 경관자원을 보유하고 있음. 인구 증가와 관광객 급증은 하천·해양·산림 등 자연자원의 이용 강도를 높이며, 환경 보전과 개발·이용을 둘러싼 갈등을 초래하고 있음

■ 비자림로 확·포장 사업 갈등은 제주 지역에서 대표적인 환경과 개발 충돌 사례로, 지역주민·환

12) 헤드라인제주 (2024.10.5.) http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=554120

13) 제주환경일보 (2025.5.20.) http://www.newsje.com/news/articleView.html?idxno=303693

14) 헤드라인제주 (2016.1.14.) http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=262673

경단체 단체 vs 도의회·행정당국 간 입장 차가 명확한 갈등사례임[15)]

- 반대 측 주장: 2021년 8월 제주 구좌읍 이장단협의회·성산읍 일부 이장 등은 도의회 앞 기자회견에서 "환경 훼손과 주민 갈등을 멈추라"고 주장하며, 확·포장 공사가 삼나무숲 훼손과 함께 생태적 가치를 파괴한다고 비판함
- 찬성 측 입장: 도의회는 "도로 이용증가로 인한 불편과 안전 문제 해소를 위한 주민 숙원 사업"이라며 조기 재개를 촉구하는 결의안을 통과시켰으며, 해당 결의안은 찬성 26명, 반대 7명, 기권 2명으로 가결됨[16)]
- 2018년 사업 착공 직후 삼나무 벌채 논란에 따라 공사가 중단되었고, 초기 설계 보완과 환경영향 저감 대책을 통해 2019년 공사가 재개됨
- 이후에도 멸종위기종 서식 사실이 확인되면서 공사는 몇 차례 중단을 거듭했고, 환경단체와 주민들은 "생태 도로라 부르기에는 절차적 정당성·환경 보전이 결여되었다"고 거세게 비판함
- 다만, 공사 지연이 이어지면서 "도민만 피해를 보고 있다"는 비판도 제기되었음

■ 해양 쓰레기 문제 및 어민·주민 간 갈등사례

- 2021년 제주에서는 약 2만 2,082톤의 해양폐기물이 수거되었으며, 2023년에도 1만 톤 이상의 쓰레기가 매년 수거되고 있음[17)]
- 한 어민은 "이제 어업은 어획이 아니라 쓰레기를 건져 올리는 일이 돼 버렸다"라고 말하며 해양쓰레기가 어민 삶을 위협한다고 증언함[18)]

〈표 3-1〉 갈등 유형별 원인과 특징

갈등 유형	주요원인	갈등 양상	영향
생활양식·문화 차이 갈등	- 선주민: 관계 중심의 공동체 문화 - 이주민: 개인 편의 중심의 생활양식 - 제주어와 표준어 간 의사소통 장벽	- 마을 제의, 경조사 참여 기피 - 상부상조 관습에 대한 이해 부족 - 의사소통 방식의 차이로 인한 오해	- 이주민의 문화적응 스트레스 증가 - 심리적 안정감 저하 - 정착 만족도 감소
경제·자원 경쟁 갈등	- 한정된 토지·주택, 고용기회 - 공공서비스 이용 경쟁 - 개발사업 추진 과정의 갈등	- 자원 접근권을 둘러싼 경쟁 - 개발 이익 분배 불균형 - 정책 결정 과정 참여 배제	- 선주민의 상대적 박탈감 - 경제적 기회 불평등 심화 - 지역 내 계층 갈등 확산

15) 경향신문 (2021.8.31.) https://www.khan.co.kr/article/202108312134035

16) 세계일보 (2021.9.9.) https://www.khan.co.kr/article/202108312134035

17) KBS (2023.9.20.) https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7778436

18) 미디어제주 (2025.6.5.) https://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=358553

갈등 유형	주요원인	갈등 양상	영향
환경·자원 이용 갈등	- 환경용량 한계와 이용강도 증가 - 보전과 개발 가치의 충돌 - 자연자원 이용 방식의 차이	- 환경 보전 vs 개발 필요성 대립 - 생태계 보호와 경제발전 간 갈등 - 해양자원 이용권 경쟁	- 지속가능발전 저해 - 환경 훼손 우려 증가 - 미래세대 부담 가중

*출처: 이화진(2016), 전경숙(2021), 안미영 외(2017), 제주도민일보(2016.10.25.), 헤드라인제주(2024.10.5.; 2016.1.14.), 제주환경일보(2025.5.20.), 경향신문(2021.8.31.), 세계일보(2021.9.9.), KBS(2023.9.20.), 미디어제주(2025.6.5.)를 바탕으로 저자 재구성

3. 갈등의 구조적 원인 분석

3-1 지리적·역사적 특수성

3-1-1 지리적 고립성과 섬 지역 특성

■ 제주특별자치도는 한반도 남서쪽에 위치한 섬 지역으로, 육지와의 물리적 단절로 인한 지리적 고립성을 지님. 이러한 지리적 특성은 주민들 간의 강한 유대감과 독특한 지역 정체성 형성의 토대가 되었으며, 동시에 외부 인구 유입에 대한 경계심과 공동체 결속 유지 욕구의 근본적 배경으로 작용하고 있음(고승한, 2010)

■ 섬이라는 지리적 조건은 제주 주민들로 하여금 '제주사람'과 '육지사람'이라는 명확한 경계 의식을 형성하게 하였음

- 이화진(2016)의 연구에 따르면, 제주에서는 태어난 곳뿐만 아니라 부모의 출생지, 가족관계, 제주 거주 기간 등에 따라 이러한 경계가 결정되며, 제주에서 태어나지 않은 경우 거주 기간과 관계없이 '육지사람'으로 분류되는 경향이 있음

■ 지리적 고립성은 제주 지역의 경제구조에도 영향을 미쳐, 농업·어업·관광업 등 1차 및 3차 산업 중심의 지역 자원 의존적 경제체계를 형성하였음. 이는 인구 변동이 직접적으로 자원 배분과 생활 환경에 미치는 영향을 증대시켜, 이주민 유입에 대한 선주민의 자원 경쟁 의식을 강화하는 구조적 요인으로 작용하고 있음

3-1-2 역사적 경험과 집단 기억

- 제주 지역의 역사적 경험은 외부 세력에 대한 불신과 배타적 태도 형성에 결정적 영향을 미쳤음. 조선시대부터 유배지로 활용되며 중앙과의 정치·사회적 거리가 지속되었고, 200년간 육지 이동이 금지되는 등 고립과 핍박의 역사를 경험하였음(한지은 외, 2021)
- 일제강점기에는 군사기지화와 자원 수탈을 경험하였으며, 특히 1948년 4·3사건은 대규모 인명 피해와 깊은 사회적 상처를 남겼음. 이 사건으로 인한 피해는 직접 희생자뿐만 아니라 연좌제를 통해 다음 세대까지 지속되었으며, 이는 국가 권력과 외부 세력에 대한 구조적 불신을 형성하는 배경이 되었음
- 고승한(2010)의 분석에 따르면, 4·3사건의 미해결된 이념적 갈등은 제주 사회통합을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있으며, 진상 규명과 피해보상, 명예회복이 전제되지 않은 상황에서 외부인에 대한 경계심과 '억눌림의 정서'가 지속되고 있음
- 이러한 역사적 경험은 현재의 갈등 상황에서도 투영되어, 언론 보도에서 '육지 경찰'과 같은 용어 사용이 지역 주민의 역사적 상처를 자극하여 갈등을 증폭시키는 사례가 발생하고 있음(박신숙, 2017)

3-1-3 전통적 공동체 문화와 배타성

- 제주의 전통적 '괸당' 문화는 혈연과 지연을 중심으로 한 강한 공동체 결속을 특징으로 하며, 이는 내부 구성원 간의 협력과 상호부조 체계로 기능해왔음. 그러나 오누리 외(2022)의 연구에 따르면, 이러한 인맥 중심 문화는 공적 업무에서도 비공식적 관계가 우선시되어, 해당 문화에 익숙하지 않은 이주민들이 배제감을 경험하는 요인으로 작용하고 있음
- 유교적 가부장제 전통이 강하게 남아있는 제주 사회에서는 '육지 며느리'와 '육지 사위'에 대한 차별적 인식이 존재하며, 이는 성별에 따른 이중적 배타성을 나타내고 있음(이화진, 2016)
- 이화진(2016)의 연구 결과, 선주민들은 정착 이주민에 대해 복합적 감정을 나타내는데, 이주민들이 보유한 학력, 경제력, 개인적 네트워크 등의 사회적 자산에 대한 부러움과 동시에 '우리가 가진 것을 빼앗기지 않을까'하는 피해 의식이 공존하고 있음

3-1-4 외부 자본 유입과 개발 경험의 영향

- 1970년대 이후 중앙정부 주도의 관광개발정책에 따른 외부 자본의 대규모 유입은 제주 지역사회의 구조적 변화를 야기하였음. 이러한 개발 과정에서 토지 소유권 변화, 생활양식 변화, 지역 간 불균형이 심화되었으며, 이는 외부 세력에 대한 경계심을 강화하는 요인이 되었음

■ 2000년대 이후 부동산 투자 목적의 이주 증가와 국제학교·리조트 단지 조성 등은 기존 마을 공동체의 물리적·사회적 구조를 변화시켰으며, 이는 토지·자원 경쟁과 생활문화 갈등의 구조적 배경을 형성하고 있음

■ 외부 자본 주도의 개발 경험은 제주 주민들로 하여금 이주민을 단순한 정착민이 아닌 잠재적 개발 세력으로 인식하게 하는 요인으로 작용하고 있으며, 이는 이주민에 대한 선입견과 경계심을 증대시키는 구조적 배경이 되고 있음

3-1-5 특별자치제도와 정치적 특수성

■ 2006년 특별자치도 출범으로 고도의 자치권이 부여되었으나, 기초자치단체 폐지와 행정시 체계 유지로 인해 주민 참여 경로가 제한되었으며, 이러한 행정체계의 특수성은 정책결정 과정에서 주민 의견 수렴과 갈등 조정 기능의 한계로 작용하고 있음

■ 특별자치도의 정치적 지위는 중앙정부와의 관계에서 특수성을 부여하지만, 동시에 지역 내 정책 갈등 발생 시 중재 기제의 부족으로 인한 문제점을 노출하고 있음. 특히 개발정책과 환경정책 관련 의사결정에서 지역 주민과 행정 간의 인식 차이가 갈등 요인으로 작용하고 있음

3-1-6 구조적 갈등 요인으로서의 지리적·역사적 특수성 종합 분석

■ 제주의 지리적·역사적 특수성은 이주민과 선주민 간 갈등의 구조적 토대를 형성하고 있음. 섬이라는 지리적 조건과 고립·핍박의 역사적 경험은 강한 지역 정체성과 공동체 결속을 만들어내는 동시에, 외부 변화에 대한 수용성을 제한하는 이중적 기능을 수행하고 있음

■ 한지은 외(2021)의 연구에 따르면, 지리적으로 같은 마을에 거주하더라도 이주민과 선주민이 생활 영역에서 분리되는 현상이 나타나며, 이는 사회경제적 갈등, 문화적 갈등, 기반시설 관련 갈등을 야기하는 공간적 배경으로 작용하고 있음

■ 역사적 트라우마와 외부 자본 유입 경험은 현재의 이주민 유입을 과거의 부정적 경험과 연결하여 인식하게 하는 인지적 편향을 형성하고 있으며, 이는 갈등 상황에서 감정적 대립을 증폭시키는 요인으로 작용하고 있음

■ 이러한 지리적·역사적 특수성은 제주 지역의 갈등 양상을 다른 지역과 차별화하는 요소이며, 갈등 해소를 위한 정책 설계 시 반드시 고려되어야 할 구조적 조건임. 특히 외부인에 대한 불신과 배타성이 역사적 경험에 기반하고 있다는 점에서, 단순한 제도적 접근을 넘어선 역사 인식 개선과 집단 기억의 치유 과정이 필요함을 시사하고 있음

〈표 3-2〉 지리적·역사적 특수성에 따른 정책 대응 방안

갈등 요인	정책적 접근 방향	고려사항
지리적 특수성	- 개방성 확대와 동시에 지역 정체성 존중 - 연결형 사회자본 강화	기존 공동체 유대 유지하면서 개방성 확대 균형
역사적 트라우마	- 역사 인식 개선 - 집단 기억의 치유 과정	4·3사건 관련 진상규명과 명예회복이 전제
문화적 배타성	- 포용적 공동체 문화 조성 - 상호문화주의 접근	전통문화 보존과 다문화 수용의 조화
제도적 한계	- 갈등관리 체계 강화 - 참여형 거버넌스 구축	단순한 제도적 접근을 넘어선 종합적 접근

*출처: 고승한 (2010), 이화진 (2016), 한지은 외 (2021), 오누리 외 (2022), 박신숙 (2017)를 바탕으로 저자 재구성

3-2 자원 배분 구조와 사회경제적 요인

3-2-1 제주지역 자원 배분의 구조적 특성

■ 제주특별자치도의 자원 배분 구조는 지리적 고립성과 자원의 한정성으로 인한 독특한 특성을 보임

■ 사회갈등은 사회적 자원이 사회구성원들이 수용할 수 없는 수준에서 분배되거나, 그로 인한 격차가 구조적으로 고착되어 불평등한 상태가 심화될 때 발생한다는 점에서(정해식 외, 2018), 제주지역의 자원 배분 문제는 이주민과 선주민 간 갈등의 근본적 요인으로 작용하고 있음

■ 제주특별자치도는 토지, 수자원, 해양자원 등 핵심 자원의 공급이 물리적으로 제한되어 있으며, 섬이라는 지리적 제약으로 인해 외부로부터의 자원 공급이 용이하지 않음. 이러한 자원의 희소성은 생활 기반이자 경제활동의 핵심 요소로서, 분배 방식과 정책 우선순위가 갈등 발생의 직접적 촉매 역할을 하고 있음

■ 특히 2010년 이후 급격한 이주민 유입은 기존의 자원 배분 구조에 새로운 변수로 작용하면서, 선주민과 이주민 간 자원 경쟁을 심화시키는 요인이 되고 있음

3-2-2 토지·주택 시장의 불균형과 갈등 구조

■ 주택시장 가격 상승과 주거 불평등

- 사회적 자원의 불평등한 분배는 희소성의 가치를 가지는 자원에 대한 경쟁과 계층 간 갈등을 유발한다는 점에서(강미라 외, 2019; 김태균 외, 2019), 제주지역의 주택시장 불균형은 선주민의 상대적 박탈감을 증대시키는 주요 요인임
- 특히 젊은 세대의 내집 마련 기회가 제약되면서 세대 간 갈등과 함께 이주민에 대한 부정적 인식이 확산되는 경향을 보임

■ 토지 소유 구조의 변화

- 토지 소유 구조 역시 선주민 중심에서 외부인 소유로 이동하는 현상이 심화되고 있음. 이는 전통적인 지역공동체의 토지 이용 방식과 충돌하면서 토지이용권을 둘러싼 분쟁의 주요 원인이 되고 있음
- 자산 분배의 편중은 상대적 박탈감으로 이어져 갈등을 야기하는 주요 요인으로 작용한다는 점에서(이화진, 2016; 정해식 외, 2018), 토지 소유권의 외부 집중은 선주민 공동체의 경제적 기반을 약화시키는 구조적 문제로 인식되고 있음

3-2-3 수자원 이용을 둘러싼 경쟁과 갈등

■ 지하수 자원의 한계와 이용 증가

- 제주 지하수는 도민 생활용수의 90% 이상을 공급하는 핵심 자원으로서, 그 중요성은 단순한 생활용수를 넘어 농업, 관광업 등 지역경제 전반에 미치고 있음
- 그러나 관광시설 및 골프장 개발, 농업·축산업 확대에 따른 취수량 증가로 일부 지역에서 지하수위 하강과 수질 오염이 보고되고 있음
- 지하수 관측정의 64%에서 수위 하락이 확인되었으며, 이는 농업인, 관광사업자, 환경단체 간의 지하수 이용 및 보전 정책을 둘러싼 갈등으로 이어지고 있음
- 특히 이주민이 운영하는 관광시설의 지하수 이용량 증가는 기존 농업용수 이용자들과의 직접적인 이해 충돌을 야기하고 있음

■ 수자원 이용 우선순위를 둘러싼 갈등

- 수자원 이용의 우선순위 설정 과정에서 선주민과 이주민 간 인식 차이가 뚜렷하게 나타남. 선주민 농업인들은 전통적인 농업용수 이용권을 주장하는 반면, 이주민이 운영하는 관광업계는 경제적 효율성과 지역발전 기여도를 근거로 수자원 이용의 정당성을 제기하고 있음
- 이러한 갈등은 단순한 자원 이용을 넘어 지역 정체성과 개발 방향성에 대한 근본적 시각 차이를 반영하고 있음

3-2-4 해양자원 및 연안 이용권 갈등

■ 연안 어업자원을 둘러싼 이용권 갈등

- 연안 어업자원은 선주민 어업인과 관광·레저업 종사자 간 이용권 갈등의 핵심 대상이 되고 있음. 해양레저 산업의 급속한 확장 과정에서 어장 훼손, 어업 활동 방해, 안전 문제 등이 빈발하면서 전통적인 어업 공동체와 신규 관광사업자 간 갈등이 심화되고 있음.
- 특히 특정 항구 및 포구 개발이나 레저시설 설치 계획 수립 시 어업권 보전과 관광산업 발전 논리가 정면으로 충돌하는 양상을 보임
- 이는 지역 차별과 지역 이기주의를 팽배하게 하여 지역 감정 및 지역 대립으로 발전할 수 있다는 점에서(고승한, 2010), 신중한 정책적 접근이 요구되는 영역임.

■ 해양 공간 이용 계획의 갈등적 성격

- 해양 공간 이용 계획 수립 과정에서 어업인, 관광사업자, 환경보전단체 등 다양한 이해관계자 간 갈등이 지속되고 있음
- 특히 이주민이 운영하는 레저업체의 해양 공간 이용 확대는 선주민 어업인들의 생계와 직결되는 문제로 인식되면서, 단순한 경제적 이해관계를 넘어 문화적·정체성 갈등으로 확대되는 경향을 보임

3-2-5 사회경제적 격차 심화와 갈등 요인

■ 산업구조 변화와 고용 불평등

- 제주특별자치도의 관광산업 의존도는 2023년 기준 지역총생산(GRDP)의 약 30%를 차지하며, 서비스업 고용 비중이 70%를 상회하고 있음. 이러한 산업구조의 급격한 변화는 고용 구조를 관광·서비스업 중심으로 편중시키면서, 전통적인 농·어업 및 제조업 종사자와의 소득 격차를 확대시키고 있음
- 노동시장의 양극화는 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업으로 구분되며 고용 안정성 및 임금 수준의 차이를 가져와 결국 소득 양극화로 이어져 갈등을 유발한다는 점에서(정해식 외, 2018), 제주지역의 관광업 중심 고용구조는 새로운 형태의 사회갈등을 야기하고 있음

■ 외부 자본 유입과 소득 불평등

- 외부 자본 유입에 따른 고급 숙박시설과 레저 산업의 성장은 고소득 일자리 창출과 동시에 저임금·비정규직 일자리를 증가시키는 이중적 효과를 나타내고 있음
- 특히 서비스업 내부에서도 숙련도와 임금 수준에 따른 계층화가 진행되면서 사회경제적 불평등이 심화되는 양상임
- 소득 불평등의 심화는 객관적인 소득 계층보다는 주관적으로 인식하는 계층 간에 더욱 두드러지게 나타나며, 하위 계층일수록 경제적 갈등이 더 심각하다고 인식하는 경향이 강하다는 점에서(정해

식 외, 2018), 제주지역의 소득 격차 확대는 사회통합을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있음

■ 세대 간 경제적 기회 격차

- 20대 청년층의 정규직 비중 하락과 비정규직 고착화 현상은 제주지역에서도 뚜렷하게 나타나고 있음. 특히 관광업 중심의 고용구조에서 청년층은 계절적·임시적 일자리에 의존하는 비율이 높아, 안정적인 경제적 기반 구축에 어려움을 겪고 있음.
- 세대 간 고용 문제는 주로 '일자리', '정년 연장', '임금 피크제'와 같은 제한된 일자리 분배 문제와 깊은 연관성을 보인다는 점에서(정해식 외, 2018), 제주지역의 청년 고용 문제는 세대 갈등과 동시에 이주민에 대한 부정적 인식을 강화하는 요인으로 작용하고 있음

■ 제주특별자치도의 자원 배분 구조와 사회경제적 요인은 한정성, 의존성, 불균형이라는 세 가지 특성으로 요약됨

■ 토지·주택, 수자원, 해양자원 등 주요 자원의 공급이 물리적으로 제한적임에도 불구하고, 외부 수요 증가와 산업구조 변화가 이를 더욱 압박하고 있음

- 이러한 상황에서 자원 배분과 정책 결정 과정의 형평성과 분배 원칙에 대한 사회적 합의 부족은 갈등을 구조적으로 재생산하는 요인이 되고 있음
- 특히 이주민 유입으로 인한 자원 경쟁의 심화는 기존 선주민 공동체의 경제적 기반과 사회적 지위를 위협하는 요소로 인식되면서, 단순한 경제적 갈등을 넘어 정체성과 소속감을 둘러싼 복합적 갈등으로 발전하고 있음

4. 관련 정책·제도 운영 현황과 성과

4-1 이주민 지원 조례 및 프로그램

■ 제주특별자치도의 이주민 지원 조례 및 프로그램은 국내 이주민 증가에 대응하기 위한 정부 및 지방자치단체의 노력과 그에 따른 성과 및 한계를 종합적으로 분석할 수 있는 주요 영역임

■ 특히 제주특별자치도는 전국 최초로 이주민 지원을 위한 포괄적 조례를 제정하고 다양한 프로그램을 운영하고 있음이 확인되나, 실질적인 체감도 및 홍보 부족 등 여러 문제점이 보고되고 있음

4-1-1 이주민 지원 관련 법규 및 조례 현황

■ 국가 차원의 법적 기반은 다음과 같음

■ 「재한외국인처우기본법」(2007)과 「다문화가족지원법」(2008)은 국내에 체류하는 외국인 및 다문화가족 지원 정책 추진을 위한 법적 근거를 마련하였음

- 그러나 부처별 용어 사용의 차이로 정책 성과 평가에 모호성이 존재하고, 정책 사각지대가 발생할 수 있음이 지적됨(이창원, 2015)

■ 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(1997)은 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원을 위한 법률로, 지속적인 개정을 통해 남한사회 정착을 지원하고 있음(신난희, 2016)

■ 제주특별자치도 조례 체계는 다음과 같음

■ 「제주특별자치도 정착주민 등 지원에 관한 조례」는 2014년 전국 최초로 제정되어 기존의 개별화된 이주민 지원 조례(귀농·귀촌인 지원조례, 거주외국인 등 지원조례, 다문화가족지원 조례)를 포괄하였음(이화진, 2016)

- 이 조례는 정착주민의 안정적 적응 및 지역주민과의 상생 협력, 지역공동체 조성을 목적으로 함(현혜경 외, 2021)

■ 2017년 조례 전면 개정을 통해 이주민 지원에서 지역공동체 조성을 위한 상생·협력에 초점을 두는 방향으로 전환되었음(한지은 외, 2021). 이는 단순한 일방향적 지원에서 쌍방향적 통합 정책으로의 패러다임 전환을 의미함

■ 현행 조례에서는 이주민을 "외국 혹은 타 시·도에서 장기간 거주하다가 제주특별자치도로 이주하여 제주특별자치도에 주소를 두고 실제 거주하면서 지역주민으로서 생활하는 사람으로 제주의 문화와 생활에 익숙하지 않은 사람"으로 정의하고 있음(이화진, 2016; 현혜경 외, 2021)

4-1-2 주요 이주민 지원 프로그램 및 사업

■ 각 지자체별로 인구 유입 및 적정 인구 유지를 위해 지역에 맞는 다양한 사업을 발굴하여 수행하고 있으며, 제주특별자치도의 경우 다음과 같은 정책들이 시행되고 있음(현혜경 외, 2021)

■ 정착주민 지원 사업

- 정착주민 지원센터 운영 내실화: 도, 행정시, 읍면동 46개소에 정착주민지원센터를 설치하여 정보안내, 생활 불편 상담, 정착주민협의회 운영 등을 지원함(김미량 외, 2017)
- 정착, 지역민과의 융화·협력 사업: 정착주민협의회를 결성하여 의견 수렴, 상생 발전 방안 발굴, 재능 기부 활동, 자원봉사단체 지원 등을 수행함(김미량 외, 2017)

- 찾아가는 정착주민 제주 이해하기 프로그램: 제주생활 가이드북을 제작하여 귀농귀촌, 다문화가족, 취업 및 고용 지원 등 분야별 정보를 제공함(김미량 외, 2017)
- 제주 정착주민 지역 융화 홍보사업: 도정 뉴스 및 소식지를 통한 기사 및 소셜 미디어 활동 등이 이루어짐(김미량 외, 2017)

■ 분야별 특화 지원 프로그램

- 귀농귀촌 지원 사업: 농어업 창업 및 주택 구입 지원, 귀농인의 집 조성, 농산업 인턴제, 현장실습 지원 등 농림축산식품부 중심의 사업을 제주도도 큰 틀에서 따르고 있음(김미량 외, 2017; 현혜경 외, 2021)
- 창업 관련 지원 사업: 제주정착정보 포털사이트 "제주살기" 등을 통해 소상공인 지원 포털 등과 연계된 정보를 제공하였으나, 현재는 운영되고 있지 않음

■ 이주 배경 청소년 지원 프로그램

- 노둣돌 다문화 예비학교: 중도 입국 학생 및 외국인 학생의 공교육 진입 및 학교생활 적응을 위한 한국어 교육을 제공함(이해응, 2019)
- 레인보우 스쿨: 학교 밖 이주 배경 청소년을 대상으로 하는 한국어 교육 지원 사업임(이해응, 2019)
- 청소년 동반자 프로그램: 위기 청소년의 삶의 현장을 찾아 심리·정서적 지지 및 지역사회 자원 연계 서비스를 제공함(이해응, 2019)

■ 다문화가족 지원 사업

- 포괄적 다문화가족 지원: 이중 언어 환경 조성 사업, 가족 교육 프로그램, 부모 교육 서비스, 방문 자녀 생활 서비스, 한국어 교육, 통번역 서비스, 고향 방문 사업, 취업 및 사회통합 프로그램, 상담 및 사례 관리 등 다문화가족의 안정적인 정착 및 사회 적응을 위한 다양한 교육 및 지원이 이루어짐(현혜경 외, 2021)

■ 북한이탈주민 지원 사업

- 북한이탈주민 지원 체계: 북한 이탈주민 지역적응센터 지원, 지역협의회 운영, 사회정착 지원 프로그램 운영, 행복한 가정 만들기 사업 등이 포함됨(현혜경 외, 2021)

4-1-3 운영 현황 및 성과

■ 정책 성과 분석

- 서비스 이용률 현황: 2023년 기준, 제주이주민지원센터와 각 행정시 다문화가족지원센터를 통해 연간 5,000명 이상의 이주민이 언어·문화·취업 지원 서비스를 이용함

- 문화교류 프로그램 성장: 문화교류 프로그램의 경우, 주민참여율이 매년 증가하여 2022년 대비 2024년에는 참여 인원이 약 1.4배 확대됨
- 상호작용 증진 효과: 일부 프로그램은 선주민과 이주민 간 상호작용을 강화하는 계기가 되었음이 확인됨

■ 정책 체감도 및 홍보의 한계

- 낮은 정책 인지도: 제주 정착주민 기본계획(2018-2021)에 따른 과제 수행은 인프라 구축 등의 간접 사업 비중이 높아 정책 체감도가 현저히 낮게 나타났음(현혜경 외, 2021; 오누리 외, 2022)
- 정보 접근성 문제: 정착주민 지원 정책에 대한 인지도가 매우 낮고(64.1%가 모른다고 응답), 지원 혜택을 받은 경험이 있는 응답자는 20.4%에 불과함. 혜택을 받지 못한 가장 큰 이유는 '정보가 없어서'(52.6%)로 나타나 정보 접근성의 취약성이 확인됨(이화진, 2016; 현혜경, 2021)
- 정보 획득 경로의 한계: 공식 홈페이지나 공무원을 통한 정보 수집 비율은 극히 낮고, 대부분 지인이나 인터넷을 통해 정보를 얻는 경향이 있어 객관적이고 정확한 정보 제공에 한계가 있음(오누리 외, 2022; 현혜경, 2021)

■ 지원센터 및 프로그램의 실효성 부족

- 지원센터 운영의 한계: 정착주민지원센터는 인지도가 낮고(64.1%가 모름), 이용 경험도 낮으며(15.4%), 도움 정도도 평균 2.46점(5점 만점)으로 '별로 도움이 되지 않음'으로 평가됨(이화진, 2016). 이는 담당 공무원이 겸직하는 형태로 운영되고 있어 전문성이 부족하기 때문으로 분석됨(김미량 외, 2017)
- 프로그램 실효성 문제: 네트워크 사업, 제주 이해하기 프로그램 등도 이용 사례를 찾기 어렵거나, 실제 마을 단위 문화 사업이 정착주민 위주로 진행되어 지역주민과의 문화적 차이를 해소하지 못하고 있음(김미량 외, 2017)
- 경제적 지원의 한계: 노동시장 양극화로 인한 고용 및 임금 격차 문제로 정착주민들의 구직 및 경제 활동의 어려움이 큼. 창업 지원 사업도 직접적인 경제적 지원보다는 교육 및 컨설팅에 그치는 경우가 많아 실효성이 낮다는 지적이 있음(김미량 외, 2017)

■ 사회 통합의 한계 및 갈등 발생

- 다문화 수용성 지수 하락: 다문화 수용성 지수가 낮은 수준이며, 감소하는 추세임(전경숙, 2021; 김이선, 2024). 이주민 증가에 대한 부정적 인식이 확산되고 '낙후된 동네'로 인식될 우려가 있음(전경숙, 2021)
- 역차별 정서 확산: 이주민 대상 정책에 대한 '역차별' 정서가 광범위하게 퍼져 있어, 모든 혜택에서 이주민이 우선시되는 불합리함에 대한 불만이 존재함. 이는 지역 주민과 이주민 간 사회 통합을 저해하는 요인이 됨(전경숙, 2021).
- 문화적 갈등: 선주민과 이주민 간 생활 방식과 가치관의 차이로 마찰이 발생하고, 관계 형성에 어려움을 겪는 경우가 있음(오누리 외, 2022). 오래 살아도 선주민으로 인정받지 못하는 정서도 존재함(이화진, 2016).

■ 정책 기반 및 방향성 문제

- 맞춤형 정책 부족: 정책이 특정 집단(귀농·귀촌, 다문화 등)에 대한 지원에 초점을 맞추거나, 이주민 증가 환경에 맞는 맞춤형 정책 수립이 부족하다는 지적이 있음(안미영 외, 2017)
- 통합적 지원 기능 취약: 이주 배경 청소년 지원 정책 또한 단편적이고 간헐적으로 지원되어, 이주 배경 청소년들의 전반적인 정착 및 성장에 대한 통합적 지원 기능이 취약함(이해응, 2019)
- 기초 자료 부족: 정착주민에 대한 정확한 통계 자료가 부재하여, 정책 수립의 기초 자료가 미흡하다는 한계가 있음(현혜경 외, 2021)

4-1-4 정책적 시사점 및 개선 방향

■ 통합적 정보 제공 및 홍보 방식 다변화

- 주거, 교육, 취업, 창업, 귀농, 역사, 문화 등 다양한 분야의 정보를 통합적으로 제공하고, 유튜브, 블로그, SNS 등 스마트폰 시청 추세에 맞춘 적극적 홍보 방안을 모색하여 정책 효과 체감도를 높여야 함(오누리 외, 2022; 김미량 외, 2017)

■ 사회적 인프라 확충 및 사회 안전망 구축

- 주거, 교통, 환경, 문화적 환경 등 사회적 인프라를 확충하고, 열악한 노동 환경을 보완할 수 있는 사회 안전망을 구축하여 정착 과정에서 생기는 생활의 불안정을 해소해야 함(오누리 외, 2022; 김미량 외, 2017)

■ 정착주민과 지역주민의 사회 통합을 위한 일원화 정책 추진

- 정착주민에 대한 오해와 낙인을 제거하고 지역주민과의 융합을 위한 일원화 정책이 필요하며, 이는 주민들 간의 갈등을 내포하는 이원화 정책을 지양하는 것임. 상호 이해 교육 및 교류 활동, 지역사회 봉사 활동을 활성화하여 서로에 대한 불신과 부정적 정서를 완화해야 함(전경숙, 2021; 김이선, 2024)

■ 맞춤형 지원 정책 및 역할 강화

- 이주 유형별 맞춤형 지원 정책 수립이 필요하며, 특히 경력과 기술을 활용한 사회 참여 기회 제공, 일자리 알선, 지역주민 네트워크 활성화 프로그램 등을 추가 운영할 필요성이 제기됨. 정착주민지원센터의 역할 강화 및 운영 내실화를 통해 실질적인 도움을 제공해야 함(이화진, 2016; 안미영 외, 2017; 현혜경 외, 2021)

■ 법·제도적 기반 확립 및 평가 체계 개선

- 「다문화가족지원법」 개정을 통해 상호 이해 및 교류 증진을 정책의 기본 방향으로 명시하고, 국민 다문화 수용성 조사의 법적 근거를 마련하며, 정책 성과 평가를 실시하여 개선 방안을 도출해야 함(김이선, 2024). 제주특별자치도의 정착주민 관련 조례 또한 타 조례와의 관계를 점검하고, 이주

민 지원에서 관리로의 패러다임 전환을 통해 위험 요소까지 관리하는 방향으로 논의가 필요함(현혜경 외, 2021)

■ 전담 기구 설치 및 소통 강화

- 이주 및 정착 관련 전담 기구를 설치하고 실질적 추진 체계를 구축하여 다층적 정착주민의 특징에 맞는 사업을 세분화 및 구체화할 필요가 있음. 정책 수행자와 정착주민 간의 소통 부재 문제를 해결하고, 중간 소통 매개 역할을 할 수 있는 정착주민협의회 등의 실질적인 역할과 활성화가 중요함(현혜경 외, 2021)

■ 이러한 정책적 개선을 통해 이주민이 제주 사회의 새로운 자원이자 활력으로 기능할 수 있는 기반을 마련하고, 도민과 정착주민 모두가 상생하는 공동체를 조성하는 것이 필요함

〈표 3-3〉 이주민 지원 정책의 개선 방향

개선방향	주요 내용	세부 방안	기대 효과
통합적 정보 제공 및 홍보 방식 다변화	다양한 분야의 정보를 통합적으로 제공하고 스마트폰 시청 추세에 맞춘 적극적 홍보	- 주거, 교육, 취업, 창업, 귀농, 역사, 문화 등 통합 정보 제공 - 유튜브, 블로그, SNS 등 활용한 홍보 - 스마트폰 기반 정보 접근성 강화	정책 효과 체감도 향상
사회적 인프라 확충 및 사회 안전망 구축	정착 과정에서 생기는 생활의 불안정 해소를 위한 인프라 및 안전망 구축	- 주거, 교통, 환경, 문화적 환경 등 사회적 인프라 확충 - 열악한 노동 환경 보완 사회 안전망 구축 - 생활 안정성 지원 체계 마련	정착 과정 안정성 확보
사회 통합을 위한 일원화 정책 추진	정착주민에 대한 오해와 낙인 제거 및 지역주민과의 융합	- 이원화 정책 지양, 일원화 정책 추진 - 상호 이해 교육 및 교류 활동 활성화 - 지역사회 봉사 활동 확대 - 불신과 부정적 정서 완화	지역주민과의 융합 촉진
맞춤형 지원 정책 및 역할 강화	이주 유형별 특성을 고려한 맞춤형 지원 정책 수립 및 정착주민지원센터 역할 강화	- 경력과 기술 활용 사회 참여 기회 제공 - 일자리 알선 서비스 확대 - 지역주민 네트워크 활성화 프로그램 운영 - 정착주민지원센터 운영 내실화	실질적 도움 제공
법·제도적 기반 확립 및 평가 체계 개선	법적 근거 마련 및 정책 성과 평가를 통한 체계적 개선	- 「다문화가족지원법」 개정 - 상호 이해 및 교류 증진을 정책 기본 방향으로 명시 - 국민 다문화 수용성 조사 법적 근거 마련 - 정책 성과 평가 실시 - 이주민 지원에서 관리로의 패러다임 전환	제도적 기반 강화

개선방향	주요 내용	세부 방안	기대 효과
전담 기구 설치 및 소통 강화	이주 및 정착 관련 전담 기구 설치 및 소통 체계 구축	- 전담 기구 설치 및 실질적 추진 체계 구축 - 다층적 정착주민 특징에 맞는 사업 세분화 - 정책 수행자와 정착주민 간 소통 부재 해결 - 정착주민협의회 등 중간 매개 역할 활성화	효과적 정책 수행 및 소통 개선

*출처: 오누리 외(2022), 김미량 외(2017), 전경숙(2021), 김이선(2024), 이화진(2016), 안미영 외(2017), 현혜경 외(2021)를 바탕으로 저자 재구성

4-2 갈등관리 기구 운영 현황

■ 제주특별자치도는 행정 과정에서 발생하는 사회갈등을 예방·조정하기 위해 「제주특별자치도 사회갈등 예방 및 조정에 관한 조례」를 근거로 갈등관리 기구를 설치·운영하고 있음

- 동 조례는 공공정책 수립·시행과정에서 이해관계자 간 갈등을 사전에 진단하고, 분쟁이 발생한 경우 조정·중재 절차를 규정함

■ 주요 기구 및 제도로는 제주특별자치도 사회협약위원회와 갈등조정협의회, 갈등영향분석 등이 있음

■ 제주특별자치도 사회협약위원회

- 법적 근거: 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제458조, 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」
- 구성: 위원장과 분야별 전문가·시민대표 등 30명 내외
- 기능: 도민 사회의 주요 현안에 대한 합의 형성, 정책 갈등 조정, 사회통합 의제 발굴
- 운영방식: 전체회의(연 2회 이상), 분과위원회(분야별 수시 개최), 합의문 도출 시 공개 발표

■ 갈등조정협의회

- 법적 근거: 「제주특별자치도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」
- 구성: 갈등관리 전문가, 법률·행정 전문가, 이해관계자 대표 등
- 기능: 공공정책 갈등 사전영향분석, 조정 절차 설계·운영, 갈등관리 가이드라인 제시
- 운영방식: 사안별 조정회의 개최, 중립적 조정안 제시, 합의 후 후속관리

■ 갈등영향분석

- 법적 근거: 「제주특별자치도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」
- 정책 시행 전 갈등 발생 가능성과 영향을 사전에 분석함
- 절차: 갈등영향 사전진단 → 이해관계자 분석 → 갈등관리계획 수립 → 사업부서 반영

■ 운영 성과

- 2023년 사회협약위원회는 '제주 제2공항 건설 갈등관리'를 위한 공론화 절차를 추진하여, 도민 의견수렴 보고서를 국토교통부에 제출함
- 갈등영향분석제 도입 이후, 2023년 기준 12개 사업이 사전진단 대상에 포함되었으며, 그 중 3개 사업은 갈등관리계획 수정 권고를 반영하여 사업 설계를 변경함

■ 운영상의 한계

- 사회협약위원회의 권고안이 법적 구속력이 없으므로, 사업부서가 이를 수용하지 않는 경우 실효성이 떨어짐
- 일부 갈등 사안은 조기 개입이 이뤄지지 않아 사후 대응 중심으로 흐르는 경향이 있음
- 상설기구의 전문인력·예산 부족으로 장기·복합 갈등 사안 대응에 한계가 있음

Ⅳ. 국내외 사례와 상생방안

1. 국내 사례

■ 국내 여러 지방자치단체 역시 제주와 유사하게 인구 유입과 그에 따른 사회 변화를 경험하고 있음. 특히 신도시 개발, 귀농·귀촌 활성화, 도시재생 사업 등 다양한 배경 속에서 발생하는 이주민과 선주민 간의 갈등을 해결하고, 성공적인 사회통합 모델을 만들기 위해 노력해왔음

■ 본 절에서는 주요 도시지역과 도서·농촌지역의 사례를 중심으로 그들의 정책적 노력과 성과, 한계를 분석하여 제주에 적용 가능한 시사점을 도출하고자 함

1-1 도시지역 사례: 세종특별자치시

1-1-1 배경: 계획도시의 동시 이주와 원주민-이주민의 공존

■ 세종특별자치시는 국가 균형발전 상징으로 건설된 계획도시로, 중앙행정기관 이전과 함께 단기간에 대규모 인구 유입이 이루어짐. 이로 인해 기존에 거주하던 원주민과 새로운 이주민이 공존하는 독특한 사회구조를 형성하게 됨

■ 세종시의 이주민은 정부 부처 공무원, 공공기관 종사자, 그리고 이들을 대상으로 한 상업·서비스업 종사자 등 다양한 배경을 가지며, 높은 교육 수준과 경제력을 특징으로 함. 반면, 원주민은 주로 농업에 종사하며 오랫동안 지역 공동체를 형성해 온 집단임

1-1-2 갈등 양상 및 원인

■ 생활양식 및 문화적 차이

- 도시적 생활양식에 익숙한 이주민과 농촌 공동체 문화에 기반을 둔 원주민 간의 가치관 및 생활 방식 차이에서 갈등이 발생함[19)]
- 예: 소음, 쓰레기 배출, 반려동물 관리 등

■ 경제·자원 경쟁

- 신도시 개발에 따른 토지 보상 및 개발 이익 분배 과정에서 원주민과 이주민(또는 개발 주체) 간의 갈등이 발생함(허준영 외, 2015)
- 또한, 상권 형성 과정에서 기존 상인과 새로운 상인 간의 경쟁 구도가 나타남

■ 정책 및 행정서비스 불균형

- 이주민 중심의 신도시(행정중심복합도시)와 원주민이 주로 거주하는 읍·면 지역 간의 기반 시설 및 행정서비스 격차가 발생하여 원주민의 상대적 박탈감을 유발함(허준영 외, 2015)

1-1-3 갈등관리 및 사회통합 정책

■ 로컬푸드 운동을 통한 경제적 상생

- 세종시는 '싱싱장터'라는 로컬푸드 직매장을 성공적으로 운영하여 원주민(생산자)과 이주민(소비자) 간의 경제적 연결고리를 마련함
- 이는 원주민에게 안정적 소득을 보장하고, 이주민에게는 신선하고 안전한 먹거리를 제공하며 상호 신뢰를 구축하는 핵심 기제로 작용함

■ 주민참여형 공동체 활성화 사업

- '세종시 마을공동체 만들기 지원사업'을 통해 이주민과 원주민이 함께 참여하는 다양한 프로그램을 지원함
- 공동 텃밭 가꾸기, 마을 축제, 학습 동아리 등을 통해 자연스러운 교류와 소통의 장을 마련하고 사회적 자본 형성을 촉진함[20)]

■ 도시-농촌 상생협력 모델 구축

- 신도시 지역과 읍·면 지역 간의 교류를 활성화하기 위한 '도농교류과'를 신설하고, '농촌체험 프로그램', '자매결연 사업' 등을 추진하여 지역 간 격차를 해소하고 공동체 의식을 함양하고자 노력함[21)]

---

19) 주간세종신문 (2024.1.23.) https://www.sejongnewspaper.com/34396

20) 세종특별자치시 홈페이지 (2025.8.1., 검색) https://www.sejong.go.kr/depart/sub01_100101.do

21) 경제브릿지 (2024.9.8.) https://www.viva100.com/article/202409084515196?site_preference=normal

1-2 도서·농촌지역 사례: 전북 완주군

1-2-1 배경: 귀농·귀촌 활성화와 공동체 기반 정책

■ 전북 완주군은 성공적인 귀농·귀촌 정책과 로컬푸드 시스템, 공동체 기반의 사회적 경제 모델을 통해 인구 유입을 유도한 대표적인 농촌지역임[22)]

- '농업'과 '공동체'를 매개로 이주민과 선주민의 상생을 모색함

■ 완주군의 이주민은 도시 생활을 떠나 새로운 삶의 방식을 추구하는 귀농·귀촌인들이 다수를 차지하며, 이들은 지역사회에 새로운 활력을 불어넣는 주체로 인식됨[23)]

1-2-2 갈등 양상 및 원인

■ 농업 방식 및 가치관 차이

- 친환경·유기농 등 새로운 농법을 시도하는 귀농인과 전통적 관행농을 유지해 온 선주민 간의 갈등이 발생함[24)]

■ 마을 공동체 참여 및 의사결정 갈등

- 마을 발전기금 납부, 마을 공동사업 참여 의무 등 기존의 공동체 규범을 둘러싸고 이주민과 선주민 간의 의견 차이가 발생함
- 특히, 의사결정 과정에서 이주민의 참여가 제한되는 경우 갈등이 심화됨

1-2-3 갈등관리 및 사회통합 정책

■ 중간지원조직의 적극적 역할

- 완주군은 '완주공동체지원센터'라는 중간지원조직을 설립하여 행정과 주민 사이의 가교 역할을 수행하게 함[25)]
- 센터는 이주민에게 정착 정보를 제공하고, 선주민과의 갈등을 중재하며, 공동체 사업을 기획·지원하는 등 사회통합의 핵심적 역할을 담당함

---

22) 뉴스핌 (2024.8.13.) https://www.newspim.com/news/view/20240813000385

23) 더나은미래 (2019.5.30.) https://futurechosun.com/archives/41585

24) 완주신문 (2020.7.20.) https://www.wj1news.com/news/article.html?no=4846

25) 전북일보 (2022.3.27.) https://www.jjan.kr/article/20220327580037

■ 공동체 기반의 사회적 경제 육성

- 마을공동체회사, 협동조합 등 주민들이 공동으로 참여하고 이익을 공유하는 사회적 경제 조직을 육성함
- 이를 통해 이주민과 선주민이 경제적 목표를 공유하고 협력하는 과정에서 갈등을 완화하고 신뢰를 형성함

■ 단계별 귀농·귀촌 지원 시스템: '체류형 농업창업지원센터', '귀농·귀촌 학교' 등을 운영하여 이주민들이 지역과 농촌 생활에 연착륙할 수 있도록 지원함. 이 과정에서 선주민이 멘토로 참여하는 프로그램을 통해 인적 네트워크 형성을 도움[26]

1-3 갈등관리 및 사회통합 성과 분석

■ 경제적 상생 모델의 중요성

- 세종시의 '싱싱장터'와 완주군의 '로컬푸드' 사례는 이주민과 선주민 간의 경제적 이해관계를 긍정적으로 연결하는 것이 갈등 완화와 신뢰 구축에 매우 효과적임을 보여줌
- 공동의 경제적 이익 창출은 문화적 차이를 넘어설 수 있는 강력한 동기가 됨

■ 참여와 소통을 위한 제도적 장치

- 두 사례 모두 주민들이 직접 참여하고 소통할 수 있는 공식적·비공식적 채널을 마련하는 데 주력함
- 마을공동체 사업, 주민자치회, 협동조합 등은 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 공론의 장에서 평화적으로 해결하는 순기능을 수행함

■ 중간지원조직의 역할

- 특히 완주군의 사례는 행정과 주민, 그리고 이주민과 선주민 사이를 잇는 전문적인 중간지원조직의 중요성을 명확히 보여줌
- 이러한 조직은 갈등 중재, 정보 제공, 자원 연계 등 복합적인 기능을 수행하며 사회통합을 촉진하는 핵심 인프라로 작용할 수 있음

26) 전북도민일보 (2023.8.6.) http://www.domin.co.kr/1435098/

〈표 4-1〉 국내 사례 성과

요소	주요 내용	효과 및 기능
경제적 상생 모델	- 세종시 '싱싱장터' 운영 - 완주군 '로컬푸드' 시스템 구축 - 이주민과 선주민 간 경제적 이해관계의 긍정적 연결	- 갈등 완화와 신뢰 구축에 효과적임 - 공동의 경제적 이익 창출을 통한 문화적 차이 극복의 강력한 동기 제공
참여·소통 제도적 장치	- 주민 직접 참여 및 소통 채널 마련 - 마을공동체 사업 추진 - 주민자치회 운영 - 협동조합 설립	- 갈등 예방 기능 수행 - 발생한 갈등의 공론화를 통한 평화적 해결 - 사회통합 촉진의 순기능 발휘
중간지원조직	정착주민에 대한 오해와 낙인 제거 및 지역주민과의 융합	- 갈등 중재 기능 - 정보 제공 및 자원 연계 - 사회통합 촉진의 핵심 인프라 역할

*출처: 저자 분석 및 작성

1-4 한계 및 시사점

■ 정책의 지속성 문제

- 성공적인 정책이라도 단체장의 교체나 정책 우선순위 변경에 따라 지속성이 담보되지 못하는 한계가 존재함
- 따라서 조례 제정 등을 통해 정책의 안정성을 확보할 필요가 있음

■ 갈등의 복합성

- 경제적 상생 모델이 성공하더라도, 문화적 가치관이나 생활양식의 차이에서 비롯되는 미시적 갈등은 여전히 남을 수 있음
- 따라서 경제적 접근과 더불어 문화적 이해를 높이기 위한 노력이 병행되어야 함.

■ 제주로의 적용

- 제주는 이들 사례와 같이 '농업'이라는 공통분모 외에도 '관광', '환경 보전' 등 다양한 갈등 요인이 복합적으로 작용함
- 따라서 세종시의 도농 상생 모델과 완주군의 공동체 기반 접근법을 제주 특성에 맞게 변용하여, 경제·문화·환경 등 다방면에 걸친 통합적 상생 모델을 구축하는 노력이 요구됨

〈표 4-2〉 국내 사례 한계점

요소	주요 내용	개선 방안 및 시사점
정책의 지속성 문제	- 단체장 교체에 따른 정책 연속성 미흡 - 정책 우선순위 변경으로 인한 지속성 부족	- 조례 제정을 통한 정책 안정성 확보 - 제도적 기반 구축 필요성
갈등의 복합성	- 경제적 상생 모델 성공에도 불구한 미시적 갈등 잔존 - 문화적 가치관 및 생활양식 차이로 인한 갈등 지속	- 경제적 접근과 문화적 이해 증진의 병행 추진 - 다차원적 접근법 필요성

*출처: 저자 분석 및 작성

2. 해외 사례

■ 이주민 정책의 역사가 긴 해외 국가들은 사회통합과 다문화 공존을 위해 다양한 정책적 실험을 거듭해왔음. 각국의 역사적, 사회적 배경에 따라 정책 모델은 상이하게 나타나지만, 공통적으로 언어 교육, 노동시장 통합, 문화적 다양성 존중을 핵심 과제로 다루고 있음

■ 본 절에서는 대표적인 유럽 국가와 다문화주의 국가의 사례를 통해 성공 요인과 한계를 분석하고, 제주에 적용할 수 있는 정책적 시사점을 모색하고자 함

2-1 유럽의 사회통합 정책: 독일

2-1-1 배경: 노동 이주에서 시작된 다문화 사회로의 전환

■ 독일은 2차 세계대전 이후 경제 재건을 위해 터키 등지에서 대규모 '초청 노동자(Gastarbeiter)'를 받아들이면서 다문화 사회의 기반이 마련됨

■ 초기에는 이들이 단기 체류 후 귀국할 것으로 예상했으나, 상당수가 독일에 정착하면서 사회통합이 중요한 국가적 과제로 부상함

2-1-2 사회통합 정책의 핵심: '요구하고 지원한다(Fordern und Fördern)'

■ 언어 및 통합 교육 의무화

- 독일 정부는 이민자들이 사회에 성공적으로 정착하기 위한 전제조건으로 독일어 능력과 독일 사회에 대한 이해를 강조함
- 이를 위해 연방이민난민청(BAMF) 주관으로 '통합코스(Integrationskurs)'를 운영하며, 언어 교육과 독일의 법, 역사, 문화 등을 교육하는 '오리엔테이션 코스'를 의무적으로 제공함(정기섭, 2009)

■ 노동시장 통합 지원

- 이주민의 경제적 자립을 사회통합의 핵심으로 보고, 직업 교육 훈련(Ausbildung) 참여를 적극 장려하며, 이주민의 학력 및 경력 인정을 위한 제도적 장치를 마련하여 노동시장 진입을 지원함(김숙경, 2023)

2-1-3 한계 및 과제

■ 2015년 대규모 난민 유입 이후, 단기간에 급증한 이주민을 기존 통합 시스템으로 포용하는 데 한계를 드러냄

- 이는 사회적 비용 증가와 함께 일부 지역에서 반(反)이민 정서 확산을 야기하며 새로운 사회 갈등의 원인이 됨[27)]
- 동화주의적 성격이 강한 통합 정책이 이주민의 문화적 정체성을 충분히 존중하지 못한다는 비판도 꾸준히 제기됨(정기섭, 2009)

2-2 이주민 다문화 공존 정책: 캐나다

2-2-1 배경: 국가 정체성으로서의 다문화주의(Multiculturalism)

■ 캐나다는 건국 초기부터 영국계와 프랑스계의 공존이라는 역사적 배경을 바탕으로, 1971년 세계 최초로 다문화주의를 국가 정책으로 공식 선언함

■ 캐나다에서 다문화주의는 단순히 다양한 인종이 섞여 사는 현상을 넘어, 문화적 다양성을 국가의 핵심 자산이자 정체성으로 인정하는 이념임

27) 연합뉴스 (2017.2.1.) https://www.yna.co.kr/view/AKR20170201065100009?input=copy

2-2-2 다문화 공존 정책의 특징

■ 헌법과 법률을 통한 다양성 보장

- 캐나다는 권리와 자유 헌장에 다문화 유산의 보존과 강화를 명시하고 있으며, '다문화주의법(Multiculturalism Act)'을 통해 모든 국민이 동등한 기회를 갖고 사회의 모든 영역에 참여할 수 있도록 보장함

■ 점수제 기반의 계획 이민

- 숙련 기술, 학력, 언어 능력 등을 평가하는 점수제(Point-based system)를 통해 국가 경제와 사회 발전에 기여할 수 있는 이민자를 적극적으로 유치함
- 이는 이민자에 대한 부정적 인식을 줄이고, 이들이 사회에 기여하는 구성원이라는 긍정적 인식을 확산하는 데 기여함(Mahboubi, 2024)

■ 상호 문화 이해 증진 프로그램

- 연방 정부 차원에서 '다문화주의 및 반인종주의 프로그램'을 운영하여, 지역사회 기반의 문화교류 행사, 반차별 캠페인, 소수자 커뮤니티 활동 등을 재정적으로 지원하며 상호 이해와 존중의 사회적 분위기를 조성함

2-2-3 한계 및 과제

■ '모자이크(Mosaic)'로 비유되는 캐나다의 다문화주의가 각 문화 집단의 고립을 심화시켜 실질적인 사회통합을 저해한다는 '파편화(Fragmentation)'에 대한 우려가 존재함

■ 또한, 특정 지역에 특정 이민자 집단이 집중 거주하는 현상이 나타나며, 공식적으로는 평등을 표방하지만 보이지 않는 차별과 경제적 불평등 문제는 여전히 과제로 남아있음[28)]

28) EBSCO Information Services. (2024). Multiculturalism in Canada. EBSCO Research Starters. Retrieved August 1, 2025, from https://www.ebsco.com/research-starters/politics-and-government/multiculturalism-canada

3. 제주특별자치도 이주민과 선주민 상생방안

3-1 단기적 갈등 완화 대책

3-1-1 즉각적 소통 채널 구축 및 활성화

■ 제주특별자치도의 이주민-선주민 간 갈등 완화를 위해서는 우선적으로 상호 간 직접적인 소통 기회를 확대하는 것이 필요함

- 이는 접촉가설(Contact Hypothesis)에 기반하여, 동등한 지위에서의 만남과 공동 목표 설정을 통해 편견을 감소시킬 수 있음(Allport, 1954)

■ 마을 단위 정기 대화모임 제도화

- 읍·면·동별로 월 1회 '이주민-선주민 상생 간담회'를 정례화하여 일상적 불편사항과 갈등 요인을 조기에 파악하고 해결방안을 모색하는 체계를 구축해야 함
- 회의 운영은 중립적 진행자(갈등관리 전문가 또는 훈련받은 공무원)가 담당하며, 논의 결과는 문서화하여 후속조치를 체계적으로 관리함
- 특히 생활 소음, 쓰레기 배출, 주차 문제 등 일상적 갈등 사안을 우선 의제로 다루어 체감도 높은 성과를 창출해야 함

■ 온라인 소통 플랫폼 구축

- '제주 상생 소통방' 모바일 애플리케이션을 개발하여 실시간 민원 접수, 갈등 중재 요청, 정보 공유가 가능한 디지털 소통 체계를 마련함
- 익명성을 보장하는 건의 기능과 함께 갈등 사례별 해결 과정을 공개하여 투명성을 확보하고, 유사 갈등의 재발을 방지함
- 다국어 지원(영어, 중국어, 베트남어 등)을 통해 외국인 이주민의 접근성을 향상시킴

3-1-2 갈등 조기경보 시스템 도입

■ 갈등의 잠재적 단계에서 조기 개입하여 확산을 방지하는 예방적 갈등관리 체계 구축이 필요함

■ 갈등 모니터링 체계 구축

- 마을 이·통장, 주민자치위원, 정착주민협의회 등을 '갈등관리 지킴이'로 지정하여 지역 내 갈등 징후를 조기에 포착하는 인적 네트워크를 구성함

- 분기별로 갈등 수준 진단 설문조사를 실시하여 갈등지수를 산출하고, 위험 수준 초과 시 즉각적인 개입 조치를 시행함
- SNS 빅데이터 분석을 통해 온라인상의 갈등 여론을 실시간으로 모니터링하고, 부정적 정서 확산 시 사실관계 확인 및 공식 해명을 신속히 제공함

■ 신속대응팀 운영

- 갈등 발생 초기 48시간 내 현장 방문이 가능한 '갈등관리 신속대응팀'을 행정시별로 구성하여 운영함
- 팀 구성은 갈등관리 전문가, 행정 담당자, 이주민 대표, 선주민 대표 등 4~6명으로 하며, 즉각적인 중재와 조정 역할을 수행함
- 갈등 유형별(생활, 경제, 환경 등) 표준대응매뉴얼을 개발하여 일관성 있는 대응체계를 확립함

3-1-3 경제적 상생 프로그램 확대

■ 세종시와 완주군 사례에서 확인된 바와 같이, 경제적 이해관계를 긍정적으로 연결하는 것이 단기적 갈등 완화에 효과적임

■ 로컬푸드 직거래 시장 활성화

- 선주민 농어업인과 이주민 소비자를 직접 연결하는 '(가칭)제주 상생장터'를 각 행정시에 설치하여 정기적으로 운영함
- 이주민이 운영하는 카페, 레스토랑 등과 선주민 생산자 간 계약재배 프로그램을 도입하여 안정적 판로와 소득을 보장함
- 로컬푸드 인증제를 도입하여 품질을 보증하고, 구매 시 인센티브(지역화폐 캐시백 등)를 제공하여 참여를 유도함

■ 공동 창업 지원 프로그램

- 이주민의 전문 기술·지식과 선주민의 지역 네트워크·자원을 결합한 '상생 창업 프로젝트'를 추진함
- 공동 창업 시 초기 자금 지원, 컨설팅, 판로 개척 등을 패키지로 제공하며, 3년간 세제 혜택을 부여함
- 성공 사례를 적극 홍보하여 롤모델을 제시하고, 연 1회 '제주 상생 창업 대상'을 시상하여 동기를 부여함

3-1-4 문화이해 교육 프로그램 의무화

■ 상호 문화 이해 부족이 갈등의 주요 원인임을 고려하여, 체계적인 문화이해 교육을 단기간 내 집중 실시함

■ 이주민 대상 '제주 이해 과정' 운영

- 제주 이주 후 6개월 이내에 '제주 역사·문화 이해 과정'(20시간) 이수를 의무화하되, 온·오프라인 병행으로 접근성을 높임
- 교육 내용은 제주어 기초, 제주 역사(4·3사건 포함), 마을 공동체 문화, 생활 예절 등으로 구성하며, 선주민 강사가 직접 교육을 담당함
- 이수자에게는 '진짜 제주 도민증'을 발급하고, 각종 문화시설 할인 혜택을 제공하여 참여 동기를 강화함

■ 선주민 대상 '다문화 감수성 향상 과정' 실시

- 마을 지도자(이장, 부녀회장, 청년회장 등)를 우선 대상으로 '다문화 이해 교육'을 실시하여 인식 개선을 도모함
- 교육 내용은 문화 다양성의 가치, 이주민의 기여, 갈등 해결 기법 등으로 구성하며, 워크숍 형태로 참여형 교육을 진행함
- 교육 이수 마을에 '상생 마을' 인증을 부여하고, 마을 발전 사업 선정 시 가점을 제공함

3-2 장기적 사회통합 촉진 방안

3-2-1 포용적 거버넌스 체계 구축

■ 장기적 관점에서 이주민과 선주민이 동등한 지역사회 구성원으로서 의사결정에 참여할 수 있는 제도적 기반 마련이 필수적임

■ 주민자치회(주민자치위원회) 이주민 참여 보장

- 조례를 개정하여 주민자치회 위원의 20% 이상을 이주민(5년 이상 거주자)으로 구성하도록 의무화함
- 주민자치회 내에 '이주민-선주민 상생위원회'를 설치하여 갈등 사안을 상시 협의하는 체계를 구축함

■ 정책 결정 과정의 참여 확대

- 도 및 행정시 주요 정책 수립 시 '이주민 정책참여단'을 구성하여 의견을 수렴하고, 정책영향평가에 반영함
- 공청회, 토론회 등 공론화 과정에서 이주민 발언 기회를 보장하고, 통역 서비스를 제공하여 실질적 참여를 지원함
- 연 1회 '제주 상생 정책 포럼'을 개최하여 이주민과 선주민이 함께 지역 발전 방향을 논의하는 장을 마련함

3-2-2 사회자본 강화 전략

■ Putnam(2000)이 제시한 결속형 사회자본과 연결형 사회자본의 균형적 발전을 통해 지속가능한 사회통합을 달성해야 함

■ 연결형 사회자본 확대

- 이주민과 선주민이 함께 참여하는 '제주 상생 봉사단'을 조직하여 환경보호, 노인 돌봄, 교육 봉사 등 공익활동을 수행함
- 혼합형 동호회(스포츠, 문화, 취미 등) 결성을 지원하고, 활동비를 보조하여 자연스러운 교류를 촉진함
- '1가구 1결연' 멘토링 프로그램을 도입하여 선주민 가구와 이주민 가구가 1년간 정기적으로 교류하도록 지원함

■ 신뢰 기반 구축

- 공공기관의 공정성과 투명성을 강화하여 제도적 신뢰를 확보하고, 이를 통해 구성원 간 신뢰로 확산되도록 함
- 갈등 해결 성공 사례를 적극 홍보하고, 당사자들의 경험을 공유하는 '신뢰 회복 스토리' 캠페인을 전개함
- 지역 언론과 협력하여 이주민의 긍정적 기여를 보도하고, 선주민의 포용적 태도를 조명하는 균형 잡힌 언론 환경을 조성함

3-2-3 문화적 융합 프로그램 개발

■ 상호문화주의(Interculturalism) 관점에서 문화 간 접촉과 융합을 통한 새로운 지역 정체성 창출이 필요함

■ 융합형 문화콘텐츠 개발

- 제주 전통문화와 이주민 문화를 결합한 '제주 퓨전 축제'를 연례 행사로 개최하여 문화적 다양성을 축하함
- 이주민 예술가와 선주민 예술가가 협업하는 '상생 예술 프로젝트'를 지원하여 창작물을 제작하고 전시함
- 다문화 요소를 반영한 관광 상품을 개발하여 경제적 가치를 창출하고, 수익을 지역사회에 환원함

■ 차세대 통합 교육

- 초·중·고등학교 교육과정에 '제주 상생 교육'을 포함시켜 어린 시절부터 다양성 존중과 포용의 가치를 내재화함

- 이주민 자녀와 선주민 자녀가 함께하는 '상생 캠프'를 방학 기간에 운영하여 자연스러운 교류와 우정을 형성함
- 다문화 멘토링 프로그램을 확대하여 이주 배경 청소년의 안정적 정착과 성장을 지원함

3-2-4 지속가능한 정주 환경 조성

■ 장기적 사회통합을 위해서는 이주민의 안정적 정착을 지원하는 동시에 선주민의 삶의 질도 함께 향상시키는 균형적 접근이 필요함

■ 주거 안정성 확보

- 공공임대주택 공급 시 이주민과 선주민을 혼합 배치하여 자연스러운 일상적 접촉을 유도함
- 장기 거주 이주민을 대상으로 '주택 구입 지원 프로그램'을 도입하되, 지역사회 기여도(봉사시간, 지역 고용 등)를 평가하여 차등 지원함
- 마을 단위 공동체 주택 사업을 추진하여 세대·계층·출신을 아우르는 통합적 주거 모델을 구현함

■ 사회서비스 접근성 향상

- 의료, 교육, 복지 서비스의 다언어 지원을 확대하고, 문화적 특성을 고려한 맞춤형 서비스를 개발함
- 이주민 밀집 지역에 '상생 복지센터'를 설치하여 통합적 서비스를 제공하되, 선주민도 함께 이용할 수 있도록 개방함
- 노인, 장애인, 아동 등 취약계층 지원 프로그램에서 이주민과 선주민을 구분 없이 지원하여 보편적 복지를 실현함

Ⅴ. 결론

1. 연구 결과 요약

■ 본 연구는 제주특별자치도에서 2010년을 전후하여 급격히 증가한 국내외 이주민 유입이 기존 공동체와의 관계 재편이라는 새로운 과제를 발생시키고 있는 상황에서 출발하였음

■ 제주지역은 섬이라는 지리적 한계와 역사적으로 형성된 고유한 공동체 문화로 인해 이주민에게는 문화적 이질감과 관계 형성의 어려움이, 선주민에게는 제한된 자원 경쟁 심화와 상대적 박탈감이 증대되는 양상을 보이고 있음

■ 본 연구는 제주특별자치도 이주민과 선주민 간 갈등 양상을 종합적으로 분석하여 갈등의 근본 원인을 규명하고, 이를 해소하기 위한 실효성 있는 정책·제도적 방안을 마련하는 것을 목표로 하였음

■ 이주민과 선주민 간 갈등은 현실적 갈등이론, 사회정체성이론, 상대적 박탈이론 등의 일반적 갈등 이론으로 설명되는 동시에, 지역의 지리적·역사적·문화적 특수성이 반영된 복합적 현상임이 확인됨

■ 갈등 발생 요인들은 목표의 차이, 희소자원 획득 경쟁, 의사소통 차이, 지각의 차이, 구조적 요인 등이 복합적으로 얽혀 나타나는 특성을 보임

■ 제주지역은 결속형 사회자본이 강하게 발달한 지역으로 내부 결속력은 높으나, 연결형 사회자본의 부족으로 외부 이주민에 대한 배타성이 사회통합 저해 요인으로 작용하고 있음

■ 포용적 공동체 모델 분석을 통해 평등한 참여 보장, 다양성 존중과 상호 인정, 사회적 신뢰와 연대 형성, 공정한 자원 배분이 갈등 해소의 핵심 요소임이 도출됨

■ 제주지역의 이주민–선주민 간 갈등은 크게 세 가지 유형으로 분류됨

– 생활양식·문화 차이 갈등: 언어(제주어)와 의사소통 방식의 차이, 마을 공동체 관습과 의례 참여에 대한 인식 차이

- 경제·자원 경쟁 갈등: 부동산 가격 상승, 관광개발사업 추진 과정에서의 이해관계 충돌, 일자리 경쟁
- 환경·자원 이용 갈등: 비자림로 확·포장 사업, 해양쓰레기 문제, 지하수 이용권을 둘러싼 갈등

■ 구조적 갈등 원인은 지리적 고립성과 섬 지역 특성, 4·3사건 등 역사적 경험과 집단 기억, 전통적 공동체 문화의 배타성, 외부 자본 유입과 개발 경험, 특별자치제도의 정치적 특수성이 갈등의 구조적 배경으로 작용하고 있음

■ 제주특별자치도는 2014년 전국 최초로 「제주특별자치도 정착주민 등 지원에 관한 조례」를 제정하고 정착주민지원센터를 운영하고 있으나, 정책 인지도가 낮고 실효성이 부족한 것으로 나타남

■ 제주특별자치도는 사회협약위원회, 갈등조정협의회, 갈등영향분석 등이 운영되고 있으나, 권고안의 법적 구속력 부족, 조기 개입 미흡, 전문인력·예산 부족 등의 한계가 확인됨

■ 세종특별자치시의 로컬푸드 운동과 도농 상생 모델, 전북 완주군의 공동체 기반 사회적 경제 모델 등에서 경제적 상생 모델의 중요성과 중간지원조직의 역할이 확인됨

■ 독일의 '요구하고 지원한다(Fordern und Fördern)' 정책과 통합코스 의무화, 캐나다의 다문화주의 헌법 명시와 점수제 기반 계획 이민 등에서 체계적 통합 정책의 필요성이 도출됨

■ 공통 성공 요인으로는 경제적 이해관계의 긍정적 연결, 참여와 소통을 위한 제도적 장치 마련, 전문적 중간지원조직의 역할, 단계별·맞춤형 지원 시스템으로 확인됨

■ 단기적 갈등 완화 대책

- 즉각적 소통 채널 구축(마을 단위 정기 대화모임, 온라인 소통 플랫폼)
- 갈등 조기경보 시스템 도입(갈등 모니터링 체계, 신속대응팀 운영)
- 경제적 상생 프로그램 확대(로컬푸드 직거래, 공동 창업 지원)
- 문화이해 교육 프로그램 의무화(제주 이해 과정, 다문화 감수성 향상 과정)

■ 장기적 사회통합 촉진 방안

- 포용적 거버넌스 체계 구축(주민자치회 이주민 참여 보장, 정책 결정 과정 참여 확대)
- 사회자본 강화 전략(연결형 사회자본 확대, 신뢰 기반 구축)
- 문화적 융합 프로그램 개발(융합형 문화콘텐츠, 차세대 통합 교육)
- 지속가능한 정주 환경 조성(주거 안정성 확보, 사회서비스 접근성 향상)

2. 정책 제언

2-1 법적·제도적 기반 강화

■ 현행 「제주특별자치도 정착주민 등 지원에 관한 조례」를 전면 개정하여 지원 중심에서 통합 중심으로 패러다임을 전환해야 함

■ 조례 개정 방향

- 조례 명칭을 「제주특별자치도 사회통합 및 상생발전에 관한 조례」로 변경하여 정책 방향성을 명확히 함
- 이주민 지원과 함께 선주민과의 상생 협력을 동등한 비중으로 규정하고, 역차별 논란을 해소함
- 사회통합영향평가제를 도입하여 모든 정책·사업이 사회통합에 미치는 영향을 사전에 평가하도록 의무화함

■ 추진체계 일원화

- 현재 분산된 이주민 관련 업무를 '사회통합정책관' 직제 신설을 통해 일원화함
- 민·관·학 협력체계를 구축하여 정책의 실효성과 현장 적합성을 제고함

2-2 갈등관리 시스템 고도화

■ 기존 갈등관리 기구의 한계를 극복하고 실효성을 강화하는 제도적 개선이 필요함

■ 갈등관리 기구 권한 강화

- 제주특별자치도 사회협약위원회의 권고안에 대해 사업부서가 불수용 시 서면으로 사유를 제출하도록 의무화함
- 갈등조정협의회의 조정안이 합의될 경우 법적 구속력을 부여하는 '조정 확정제'를 도입함
- 갈등영향분석 대상 사업을 확대하고, 분석 결과를 의회에 보고하도록 함

■ 전문인력 양성 및 배치

- 갈등관리 전문가 양성과정 수료자는 마을에서 갈등관리활동가로 활용함
- 읍·면·동별로 갈등관리 전담 공무원을 지정하고, 정기적인 역량 강화 교육을 실시함
- 갈등관리 성과를 공무원 인사평가에 반영하여 적극적인 갈등 예방·해결 노력을 유도함

2-3 성과관리 체계 구축

■ 정책의 지속성과 효과성을 담보하기 위한 체계적인 성과관리 시스템 도입이 필요함

■ 사회통합 지표 개발 및 운영

- 한국의 사회통합 실태를 진단하는 '사회통합지표'를 제주 특성에 맞게 수정·보완하여 '제주형 사회통합지표'를 개발함
- 지표 구성은 사회참여, 신뢰, 소통, 포용성, 갈등 수준 등 5개 영역, 20개 세부지표로 구성함
- 연 1회 정기 측정을 실시하고, 결과를 공개하여 정책 개선의 근거자료로 활용함

■ 정책 환류 시스템 구축

- 모든 사회통합 정책·사업에 대해 연차별 평가를 실시하고, 성과가 미흡한 사업은 개선 또는 폐지함
- 이주민과 선주민으로 구성된 '정책모니터링단'을 운영하여 현장의 목소리를 정책에 반영함
- 우수 사례를 발굴·확산하고, 타 지자체와 정책 경험을 공유하는 '사회통합 정책 네트워크'에 참여함

2-4 재정 지원 체계 개편

■ 안정적이고 충분한 재정 확보를 통해 정책의 실효성을 담보해야 함

■ 사회통합기금 조성

- '제주 사회통합기금'을 조성하여 상생 프로그램 운영, 갈등 예방·해결, 연구·교육 등에 활용함
- 기금 운용은 이주민과 선주민이 동수로 참여하는 '기금운용위원회'에서 심의·의결함

■ 예산 배분 원칙 재정립

- 이주민 지원 예산과 선주민 대상 예산을 구분하지 않고, '사회통합 예산'으로 통합 편성하여 역차별 논란을 방지함
- 성과 기반 예산제(PBS)를 도입하여 사회통합 성과가 높은 사업에 예산을 중점 배분함
- 마을 단위 사회통합 사업에 대한 포괄보조금을 확대하여 지역 특성에 맞는 자율적 사업 추진을 지원함

참고문헌

국문 참고문헌

강미라, 원효헌. 2019. “마을공동체 주민 간 갈등의 실제에 대한 사례연구.”『수산해양교육연구』31(6): 1851-1861.

강신욱, 이현주, 김석호, 박수진, 박은경. 2012.『사회통합지수 개발연구』. 대통령소속 사회통합위원회.

고승한. 2010.『제주지역 사회통합의 위기 진단과 극복 방안』. 제주발전연구원 현안연구보고서.

김미량, 김민영. 2017. “제주 정착주민 정책 현황 연구.”『탐라문화』54: 179-208.

김숙경. 2023. “난민 위기 이후 독일의 난민과 망명 신청자의 노동시장 통합정책에 대한 고찰.”『로컬리티 인문학』30: 175-206.

김이선. 2024.『이주민-선주민 간 관계 현황과 정책과제』. 한국여성정책연구원 이슈페이퍼.

김태균, 박상혁. 2019. “게임이론에 근거한 농촌원주민과 귀농·귀촌인 간 갈등해결 전략차이 연구.”『벤처창업연구』14(2): 151-163.

박신숙. 2017. “공공정책갈등과 제3자 개입의 정치경제: 제주해군기지 건설사례.”『사회과학연구』25(2): 74-99.

신난희. 2016. “탈북이주민의 지역사회 정착갈등에 관한 문화적 분석: 자생적 조직 활동과 상호문화적 실천을 중심으로.”『민주주의와 인권』16(2): 301-349.

신상준, 오영균. 2018. “지역주민의 갈등인식과 사회자본 수준이 갈등 해소방안 필요성에 미치는 영향관계 분석: 세종시 정부의 갈등해소 노력에 대한 매개효과를 중심으로.”『한국지방자치학회보』30(4): 195-222.

안미영, 송지현. 2017. “제주 정착주민의 문화적응 스트레스와 삶의 질: 국내 이주 한국 여성을 대상으로.”『여성학연구』27(2): 43-65.

오누리, 박성배, 강영훈. 2022. “제주 정착주민의 재이주 요인에 관한 소고.”『인문사회21』13(1): 2251-2260.

유영민, 김용근, 안민지. 2017. “농촌 원주민과 귀농·귀촌인 간 갈등요인과 인식차이 분석: 충남 서천군 농촌주민 및 귀농·귀촌인 특성을 사례로.”『농촌사회』27(2): 93-136.

이상림, 최인선. 2023.『국내 인구이동의 변동 양상과 정책적 함의』. 한국보건사회연구원 연구보고서.

이성일, 안민지, 김용근. 2016. “귀농·귀촌의 경험 여부에 따른 갈등 요인과 관리에 대한 인식 차이.”『농촌계획』22(2): 77-87.

이창원. 2015.『이주민 분류방식 및 용어사용의 부처별 차이와 문제점』. 이민정책연구원 이슈브리프 2015-13.

이해응. 2019.『제주지역 이주배경 청소년 지원 방안』. 제주여성가족연구원 연구보고서.

이화진. 2016.『제주 정착주민 실태조사 및 지원방안』. 제주여성가족연구원 연구보고서.

전경숙. 2021. "이주민 집중 거주 지역 주민의 다문화 수용성에 관한 연구."『도시연구』19: 309-368.

정기섭. 2009. "독일의 사회통합을 위한 이주 외국인 지원 대책 사례 및 시사점 분석 - '통합코스(Integrationskurs)'와 '청소년이주지원센터(JMD)'를 중심으로 - ."『교육의 이론과 실천』14(3): 99-120.

정해식, 김미곤, 여유진, 김성근, 류연규, 우선희, 김근혜. 2018.『사회통합 실태 진단 및 대응 방안 연구(Ⅴ)』. 한국보건사회연구원 연구보고서.

최기룡, 이상건, 임경희, 정명생, 김태영. 2023. "지속가능한 해상풍력 개발을 위한 공공갈등 관리방안."『수산해양교육연구』35(3): 547-559.

최영미. 2021. "Immigrants' Experience of Conflicts on Social Distance toward Host Society in Korea: Moderating Effect of Social Trust."『지역과 세계』45(3): 131-154.

최진숙. 2009. "원주민 담론 생성과 물화된 문화 개념."『이베로아메리카연구』20(1): 209-231.

한지은, 김석호, 공선희, 박효민. 2021. "제주지역 고령의 선주민이 정착이주민에 대해 가지는 태도 연구."『조사연구』22(4): 31-53.

현혜경, 강영준, 이순국, 이상림, 조미경. 2021.『제주 정착주민 기본계획(2022~2025)』. 제주특별자치도 연구보고서.

허준영, 황미영, 정원균, 이주호. 2015.『신도시 주민 간 통합실태 및 개선 방안에 관한 연구: 세종시 사례를 중심으로』. 한국행정연구원 연구보고서.

영문 참고문헌

Allport, G. W. (1954). The nature of prejudice. Addison-Wesley.

Atkinson, R., & Davoudi, S. (2000). The concept of social exclusion in the European Union: Context, development and possibilities. Journal of Common Market Studies, 38(3), 427-448.

Bercovitch, J., & Jackson, R. (2009). Conflict resolution in the twenty-first century: Principles, methods, and approaches. University of Michigan Press.

Berry, J. W. (1997). Immigration, acculturation, and adaptation. Applied Psychology: An International Review, 46(1), 5–34.

Blalock, H. M. (1967). Toward a theory of minority-group relations. Wiley.

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.), Handbook of theory and research for the sociology of education (pp. 241–258). Greenwood Press.

Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology, 94(Supplement), S95–S120.

Deutsch, M. (1973). The resolution of conflict: Constructive and destructive processes. Yale University Press.

Deutsch, M. (2000). Cooperation and competition. In M. Deutsch & P. T. Coleman (Eds.), The handbook of conflict resolution: Theory and practice (pp. 21–40). Jossey-Bass.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). (2021). Building peace. Strengthening resilience: Peaceful and inclusive communities. BMZ.

Fisher, R., & Ury, W. (1981). Getting to yes: Negotiating agreement without giving in. Houghton Mifflin.

Follett, M. P. (1940). Dynamic administration: The collected papers of Mary Parker Follett. Harper & Brothers.

Giddens, A. (1998). The third way: The renewal of social democracy. Polity Press.

Gurr, T. R. (1970). Why men rebel. Princeton University Press.

Healey, P. (2010). Making better places: The planning project in the twenty-first century. Palgrave Macmillan.

Kymlicka, W. (1995). Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights. Oxford University Press.

Lewicki, R. J., Barry, B., & Saunders, D. M. (2015). Negotiation (7th ed.). McGraw-Hill Education.

Mahboubi, P. (2024). Quality over quantity: How Canada's immigration system can catch up with its competitors. Commentary No. 654. Toronto: C.D. Howe Institute.

Nussbaum, M. C. (2011). Creating capabilities: The human development approach. Harvard University Press.

OECD(2022). The social and economic rationale of inclusive education. OECD Publishing.

Parekh, B. (2000). Rethinking multiculturalism: Cultural diversity and political theory. Harvard University Press.

Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. (2006). A meta-analytic test of intergroup contact theory. Journal of Personality and Social Psychology, 90(5), 751-783.

Pondy, L. R. (1967). Organizational conflict: Concepts and models. Administrative Science Quarterly, 12(2), 296-320.

Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. Annual Review of Sociology, 24, 1-24.

Putnam, R. D. (1993). Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press.

Putnam, R. D. (2000). Bowling alone: The collapse and revival of American community. Simon & Schuster.

Rahim, M. A. (2002). Toward a theory of managing organizational conflict. The International Journal of Conflict Management, 13(3), 206-235.

Robbins, S. P. (1974). Managing organizational conflict: A nontraditional approach. Prentice Hall.

Runciman, W. G. (1966). Relative deprivation and social justice: A study of attitudes to social inequality in twentieth-century England. Routledge & Kegan Paul.

Sen, A. (1999). Development as freedom. Oxford University Press.

Sherif, M. (1961). Intergroup conflict and cooperation: The Robbers Cave experiment. University Book Exchange.

Silver, H. (2015). The contexts of social inclusion. United Nations, Department of Economic & Social Affairs.

Stephan, W. G., & Stephan, C. W. (2000). An integrated threat theory of prejudice. In S. Oskamp (Ed.), Reducing prejudice and discrimination (pp. 23-45). Lawrence Erlbaum Associates.

Tajfel, H., & Turner, J. C. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. In W. G. Austin & S. Worchel (Eds.), The social psychology of intergroup relations (pp. 33-47). Brooks/ Cole.

Thomas, K. W. (1992). Conflict and conflict management: Reflections and update. Journal of Organizational Behavior, 13(3), 265-274.

Tyler, T. R. (1990). Why people obey the law. Yale University Press.

UN-Habitat. (2020). World cities report 2020: The value of sustainable urbanization. UN-Habitat.

UNESCO. (2017). A guide for ensuring inclusion and equity in education. UNESCO.

Weeks, B. E., Ardèvol-Abreu, A., & Gil de Zúñiga, H. (2017). Online influence? Social media use, opinion leadership, and political persuasion. International Journal of Public Opinion Research, 29(2), 214-239.

Zapata-Barrero, R. (2017). Interculturalism in the post-multicultural debate: A defence. Comparative Migration Studies, 5(1), 1-23.

홈페이지

경향신문 (2021.8.31.) https://www.khan.co.kr/article/202108312134035

경제브릿지 (2024.9.8.) https://www.viva100.com/article/202409084515196?site_preference=normal

KBS (2023.9.20.) https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7778436

법무부 출입국통계 https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do

미디어제주 (2024.5.19.) https://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=351908

미디어제주 (2025.6.5.) https://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=358553

뉴스1 (2025.7.23.) https://www.news1.kr/local/jeju/5856508

뉴스핌 (2024.8.13.) https://www.newspim.com/news/view/20240813000385

더나은미래 (2019.5.30.) https://futurechosun.com/archives/41585

세계일보 (2021.9.9.) https://www.khan.co.kr/article/202108312134035

세종특별자치시 홈페이지 (2025.8.1., 검색) https://www.sejong.go.kr/depart/sub01_100101.do

오마이뉴스 (2016.5.28.) https://omn.kr/k4lf

완주신문 (2020.7.20.) https://www.wj1news.com/news/article.html?no=4846

연합뉴스 (2015.2.8) https://www.yna.co.kr/view/AKR20150208038400056

연합뉴스 (2017.2.1.) https://www.yna.co.kr/view/AKR20170201065100009?input=copy

제주도민일보 (2016.10.25.) https://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.html?idxno=78572

제주일보 (2025.1.30.) http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2216127

제주일보 (2025.5.1.) http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2218061

제주환경일보 (2025.5.20.) http://www.newsje.com/news/articleView.html?idxno=303693

전북도민일보 (2023.8.6.) http://www.domin.co.kr/1435098/

전북일보 (2022.3.27.) https://www.jjan.kr/article/20220327580037

주간세종신문 (2024.1.23.) https://www.sejongnewspaper.com/34396

헤드라인제주 (2016.1.14.) http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=262673

헤드라인제주 (2022.5.19) http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=486474

헤드라인제주 (2024.10.5.) http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=554120

한국경제신문 (2025.7.23.) https://www.hankyung.com/article/2025072376497]

EBSCO Information Services. (2024). Multiculturalism in Canada. EBSCO Research Starters. Retrieved August 1, 2025, from https://www.ebsco.com/research-starters/politics-and-government/multiculturalism-canada

JIBS (2024.12.23) https://www.jibs.co.kr/news/articles/articlesDetail/43333

Abstract

A Study on Coexistence Strategies for Conflict Resolution between Migrants and Indigenous Residents in Jeju Special Self-Governing Province

Kim, Ju-Kyong

Keywords : Jeju Special Self-Governing Province, migrants, indigenous residents, conflict resolution, social integration, coexistence strategies

This study addresses the emerging challenges in Jeju Special Self-Governing Province, which has experienced a dramatic influx of domestic and international migrants since 2010. The island's geographical constraints and historically formed indigenous community culture have created cultural alienation for migrants while intensifying resource competition and relative deprivation among indigenous residents.

The research aims to analyze conflict patterns between migrants and indigenous residents, identify root causes, and develop effective policy measures for conflict resolution. The study employs literature review, case study analysis, and comparative analysis of domestic and international best practices.

Three primary conflict types were identified: (1) lifestyle and cultural differences, including language barriers and differing perceptions of community participation; (2) economic and resource competition involving housing prices, development projects, and employment; and (3) environmental conflicts over resource utilization. Structural causes include geographical isolation, historical experiences such as the 4.3 Incident, traditional community exclusiveness, and external capital influx.

Analysis of domestic cases (Sejong City's local food movement, Wanju County's community-based social economy) and international cases (Germany's integration courses, Canada's multiculturalism) highlighted the importance of economic coexistence models and systematic integration policies.

The study proposes comprehensive strategies comprising short-term conflict mitigation measures and long-term social integration initiatives. Short-term measures include establishing communication channels, implementing early warning systems, expanding economic coexistence programs, and mandating cultural understanding education. Long-term strategies encompass constructing inclusive governance systems, strengthening social capital, developing cultural integration programs, and creating sustainable settlement environments.

The research contributes to social capital accumulation in Jeju while providing policy implications for other regions facing similar challenges. The proposed strategies emphasize balanced approaches that respect indigenous identity while supporting migrant integration through systematic conflict management frameworks.

연구진

연구책임	김 주 경	제주대학교 행정학과 교수

현안연구 2025-11

제주특별자치도 이주민과 선주민의 갈등해소를 위한 상생방안 연구

발행인 ‖ 유 영 봉
발행일 ‖ 2025년 8월
발행처 ‖ 제주연구원
63147 제주시 아연로 253
TEL. (064)729-0500 FAX. (064)751-2168
www.jri.re.kr
인쇄처 ‖ 디자인 오투 TEL. 064)743-9252

ISBN 979-11-94473-77-0

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

Researching Jeju Sustainability

제주연구원은 도민의 행복증진을 위한
정책개발과 현안연구로
제주의 밝은 미래를 열어갑니다.

JRI 제주연구원
Jeju Research Institute
63147 제주특별자치도 제주시 아연로 253
Tel. 064-729-0500 Fax. 064-751-2168
www.jri.re.kr

JEJU
RESEARCH
INSTITUTE

비매품/무료
95300
9 791194 473770
ISBN 979-11-94473-77-0 (PDF)