

새로운 경제시스템 창출을 위한

# 경제주평

Weekly Economic Review

- 사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점  
- 사회적 갈등 개선으로 3%대 성장 가능하다!

# 목 차

## ■ 사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점

- 사회적 갈등 개선으로 3%대 성장 가능하다

Executive Summary .....	i
1. 개요 .....	1
2. 최근 국내 사회적 갈등 사례 .....	3
3. 사회적 갈등이 경제성장에 미치는 영향 분석 .....	6
4. 시사점 .....	8

본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

총        괄   : 이 부 형 이 사 대 우 (2072-6306, Leebuh@hri.co.kr)

동북아연구실   : 박 용 정 연 구 원 (2072-6204, yongjung@hri.co.kr)

## Executive Summary

### < 요약 >

#### ■ 개요

최근 국내에서는 공항, 철도 등 주요 인프라의 입지, 노동, 산업 구조조정 뿐 아니라 국방에 이르기까지 다양한 이슈에 관한 정책의사결정 과정에서 사회적 갈등이 발생하고 있다. 사회적 갈등은 사회통합을 저해함은 물론 이의 해소를 위한 막대한 사회적 비용을 유발하여 국가 경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이처럼 사회적 갈등은 이해관계자들의 이윤(Pay off) 추구로 인해 사회후생을 극대화시키는 정책이 도출되지 못하는 비효율적인 상태로 볼 수 있다. 한편, 세계은행의 국가별 거버넌스 지수(WGI; Worldwide Governance Indicator)와 지니계수(Gini coefficient)를 활용해 사회갈등지수를 도출하여 국제 비교해 본 결과 **한국은 OECD 29개국 중 7번째로 사회적 갈등 수준이 높았을 뿐 아니라, 이들 OECD 29개 회원국 평균과의 격차도 확대되고 있는 것으로 나타났다.**

#### ■ 최근 국내 사회적 갈등 사례

① **방사선 폐기장 부지 선정** : 국내 방폐장(방사선 폐기물 처리장) 건설의 필요성은 1980년대 중반부터 꾸준히 제기되어 왔는데 2003년에야 전북 부안으로 건설 부지가 선정되었다. 하지만, 정부의 일방적인 의사결정은 전북 부안 주민들의 격렬한 반대를 유발시켰고, 결국에는 정부안이 무산되었다. 이후, 최종적으로는 경주로 입지가 결정되었는데, 이 과정에서 정부의 방폐장 유치 지역 지원 특별법 제정, 입지선정 방식 전환(주민투표 기반 유치공모제 도입), 부지 선정과정의 투명성 확보 등과 같은 입지선정 과정에서 발생할 수 있는 갈등 예방 조치들이 큰 역할을 했다.

② **영남권 신공항 건설** : 1990년 정부는 김해공항의 수요 증가에 따른 신공항(영남권 신공항) 건설을 검토하게 되는데, 이는 선거 때마다 공약으로 다뤄질 만큼 관련 지역 내에서는 민감한 이슈였다. 부산광역시와 가덕도를, 대구·울산·경북·경남은 밀양을 지지하면서 유발된 갈등은 2011년 신공항 건설 백지화라는 정책의사결정으로 이어졌으나, 관련 지역 간 갈등은 심화되었다. 이후, 2016년 정부는 사업 타당성 재검토 끝에 김해공항 확장으로 영남권 신공항을 대체한다는 결론을 내리면서, 표면적으로나마 갈등이 해소된 사례이다.

③ **사드(THAAD) 방어체계 배치** : 지난 2016년 7월 13일 발표된 국방부의 경북 성주 성산포대 사드 배치 결정으로 성주 주민들의 격렬한 반대시위가 발생하면서 갈등이 본격화되었다. 주민들의 반대 원인은 사드의 전자파와 소음 권역에 주민들이 많이 거주하는 성주읍이 포함되었기 때문으로 결국, 국방부는 달마산으로 후보지를 최종 변경 발표하였다. 하지만, 최종 후보지 결정 과정에서 인근 김천시로 갈등이 확산되었을 뿐 아니라 최종 후보지 선정도 성주군과 주민들의 자발적인 협력이 없었다면 갈등 해소가 곤란했던 사례이다.

### ■ 사회적 갈등이 경제성장에 미치는 영향 분석

2009~2013년 기간 중 OECD 29개국의 사회갈등지수와 경제성장과의 관계에 대한 실증분석 결과 사회갈등지수(상승)와 1인당 GDP(하락)는 부의 상관관계를 가지는 것으로 확인되었다. 한국의 경우, 사회적 갈등 수준이 OECD 평균 수준으로 개선된다면 실질 GDP는 0.2%p 정도 추가 상승할 것으로 기대되고, 특히 G7 평균 수준까지 개선됐을 경우에는 동 0.3%p 추가 상승할 것으로 예상된다. 한국의 잠재성장률 수준은 2016~2020년 기간 동안 2.7%로 추정되는데, 사회적 갈등 수준이 기대만큼 완화된다면 3%대 잠재성장률 달성도 가능하다.

#### < 사회적 갈등 개선 시 잠재성장률 개선 효과 >

구분	한국과 OECD 및 G7 평균과의 사회갈등지수 차이	경제 성장률 개선효과	16~20년 잠재 성장률 수준
OECD 평균	18.0%	0.2%p ↑	2.9%
G7 평균	19.3%	0.3%p ↑	3.0%

자료 : 현대경제연구원 자체 계산.

주 : '16~'20년 잠재성장률 2.7% 가정. 현대경제연구원(2016) "국내 잠재성장률 추이 및 전망", 경제주평 16-03 통권 676호 참고.

### ■ 시사점

최근 들어 더욱 빈번하게 발생하고 있는 국내 사회적 갈등의 예방과 해결을 통해 경제 전반의 추가적인 손실을 최소화하고 잠재성장률을 제고하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 사회적 갈등의 효과적인 예방과 관리를 위한 법·제도적 장치의 보완이 시급하다. 우선, 갈등을 유발할 수 있는 사업 또는 사안에 대한 사전적인 충분한 의사소통을 통해 사회적 합의점을 찾고, 민주적인 절차에 의해 정책이 추진될 수 있도록 노력해야 한다. 한편, 현재의 대통령령으로 시행 중인 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'의 재검토를 통해 실효성을 높이는 것도 대안이 될 수 있다. 둘째, 갈등관리전담기구 설립을 통해 사회적 갈등 해소를 위한 전반적인 대안을 마련하고, 효율적인 갈등 관리가 이루어질 수 있도록 해야 한다. '갈등조정기관(가칭)'을 설립하여 독립적인 권한을 부여하고, 갈등해결과 대안제시의 중심적 역할을 수행하도록 할 필요가 있다. 특히, 사회적 갈등에는 다양한 유형이 있어 그 해결 방법도 유형에 따라 달라져야 하는데 갈등관리전담기구에서 이러한 정책 대안 제시가 이루어져야 할 것이다. 셋째, 공공정책 사업 추진 시 선호·비선호 사업을 묶어 정책 패키지화함으로써 갈등 발생을 미연에 방지해야 한다. 공공정책사업의 경우 지역에서 유치하고자 하는 선호 사업 뿐 아니라 비선호 사업도 함께 존재하게 된다. 국가적으로 반드시 필요한 비선호 사업의 추진이 지연되고 갈등이 확산되는 것을 방지하기 위해 선호·비선호 사업을 정책 패키지화하여 연계 추진 할 필요성이 있다.

## 1. 개요

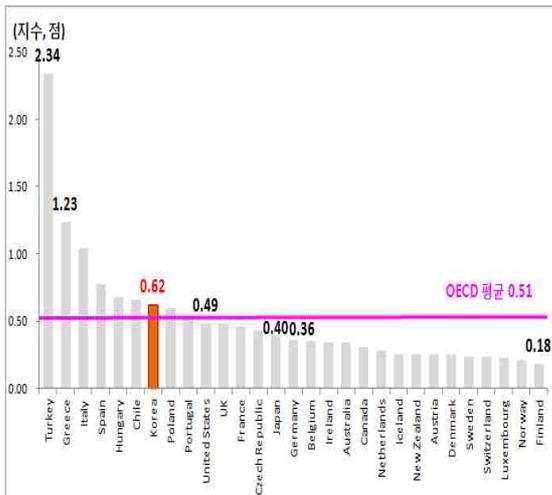
- (사회적 갈등의 경제적 의미) 이해관계자들의 이윤(Pay off) 추구로 인해 사회후생을 극대화시키는 정책이 도출되지 못하는 비효율적인 상태를 의미
  - 사회적 갈등(Social Conflict)은 사회적 쟁점에 대해 최소 두 당사자가 서로 다른 입장을 갖고 대립하여 긴장이 발생하는 상황<sup>1)</sup>을 의미
    - Daron Acemoglu(2003)<sup>2)</sup>에 의하면 사회적 갈등은 사회 내부갈등이 비효율적인 결정을 이끌게 되고, 외부로부터 비효율적인 제도와 정책들이 사회에 적용되는 상태
  - 갈등관계에 있는 이해집단들의 지대추구행위(Rent Seeking Behavior)는 자원의 생산적인 배분을 방해하고, 경제성장을 저해하는 측면으로 작용
    - 지대추구행위는 Krueger(1974)<sup>3)</sup>에 의해 정립된 개념으로 이익집단, 로비스트, 정부, 정치인 등이 경쟁을 제한하여 사적 이익 행동을 취하는 것을 의미
    - 사적 이익을 취하는 과정에서 사회적 비용이 발생하게 되고, 자원배분의 비효율성을 유발하여 사회후생을 감소
- (사회적 갈등 국제비교) 2009~2013년 한국의 평균 사회갈등지수(Social Conflict Index)는 OECD 29개국 중 7위로 상대국들에 비해 높은 수준<sup>4)</sup>
  - ※사회갈등지수(Social Conflict Index)도출 방법은 <참고 1> 참조
  - OECD 국가 중 사회갈등지수는 터키가 가장 높고 한국은 칠레에 이어 7번째로 높게 나타남
    - 한국의 사회갈등지수는 OECD 평균 0.51을 상회하는 0.62 수준
    - 터키는 2.34(1위)로 가장 높게 나타나고, 미국은 0.49(10위), 일본은 0.40(14위), 독일 0.36(15위), 핀란드는 0.18(29위)로 가장 낮게 나타남

1) 권혁주 (2016). “한국의 사회갈등과 사회통합 방안, 사회구조적 관점에서”. 행정논총, 2016, Vol.54(2), p.93. 재인용.  
 Baldock, Huber (1989). “Power and Conflict: Toward a General Theory”. Newbury Park: Sage. Deutch, M. (2006). “The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice”. San Francisco: Jossey-Bass.  
 2) Daron Acemoglu (2003), “Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment, and politics”, Journal of Comparative Economics, vol. 31, issue 4, pages 620-652.  
 3) Anne O. Krueger (1974), “The Political Economy of the Rent-seeking Society,” American Economic Review, 64, pp.291-303.  
 4) OECD 회원국 35개국 중 멕시코는 이상치(Outlier), 일부 자료가 없는 에스토니아, 이스라엘, 라트비아, 슬로바키아, 슬로베니아는 분석에서 제외.

○ (한국의 연도별 사회갈등지수) 한국의 사회갈등지수는 악화되고 있을 뿐 아니라 OECD 회원국 평균과의 격차도 확대

- OECD 평균지수 : 2009년 0.53 → 2010년 0.51 → 2011년 0.50 → 2012년 0.52 → 2013년 0.51
- 한국지수(OECD 평균과의 격차, 점) : 2009년 0.62(0.10) → 2010년 0.62(0.11) → 2011년 0.58(0.08) → 2012년 0.64(0.12) → 2013년 0.66(0.15)
- 이하 본고에서는 최근 국내 사회적 갈등 사례를 살펴본 후 사회적 갈등이 경제에 미치는 영향을 확인하고, 갈등 수준 완화를 위한 시사점을 제시
  - 국내 사회적 갈등 사례를 통해 갈등 수준의 관리와 예방, 해결을 위한 정책적 시사점을 도출
  - 사회적 갈등이 경제성장에 미치는 영향을 OECD 29개 회원국 대상으로 실증 분석함

< 국가별 사회갈등지수<sup>5)</sup> >



자료 : 현대경제연구원 자체 계산.

- 주 1) 사회갈등지수가 높을수록 갈등 정도 강함.
- 2) 2009~2013년 평균지수.
- 3) World Bank WGI, OECD 자료 이용 지수계산.

< 연도별 한국 사회갈등지수 >



자료 : 현대경제연구원 자체 계산.

주 : 사회갈등지수가 높을수록 갈등 정도 강함.

5) 도출된 사회갈등지수를 토대로 해당 국가의 갈등 수준을 전반적으로 판단하기에는 한계가 있음. 특히 터키의 경우 심각한 정치적 불안정과 종교 갈등의 위험이 내재되어 있어 상대적으로 큰 지수 값을 보임. 최근 자료를 토대로 사회갈등수준을 국제 비교하여 국가 갈등 수준을 확인하는 것에 본 연구는 의의가 있음.

## 2. 최근 국내 사회적 갈등 사례

### ○ 방사선 폐기장 부지 선정

- (쟁점) 정부는 방사선 폐기물 처리를 위한 시설 확충이 시급한 사안이었으나 지역 주민들은 시설 완공 후 안전성 문제, 혐오시설 건설로 인한 지역경제 침체를 우려하며 반대
  - 국내 전력 생산의 30%를 원자력 발전에 의존하고 있는 현실상 방사선 폐기장 건설은 정부에서 시급히 추진해야 하는 정책
  - 지역 주민들은 지진과 같은 재해로부터의 시설 안정성 우려, 혐오시설 건설로 인한 주변의 지가 하락과 관광객 감소를 염려하며 관련 시설 유치를 반대
  
- (과정) 정부는 주민투표방식을 도입하여 유치공모 후보지역 중 가장 높은 찬성률을 보인 경북 경주시를 최종 부지로 결정
  - 국내 방사선 폐기물 처리장 건설의 필요성은 1984년부터 대두
  - 2003년 전북 부안 위도의 입지 선정 갈등을 계기로, 정부는 지방의회 승인 후 지방자치단체의 유치공모방식으로 입지 선정 정책을 전환
  - 2005년 3월 ‘중·저준위 방사선 폐기물 처분시설 유치지역 지원에 관한 특별법 법률 제12844호’ 국회 통과<sup>6)</sup>
  - 2005년 8월 유치신청 공모 결과 경주, 포항, 군산, 영덕 4개 지방자치단체 신청
  - 2005년 11월 주민투표 결과 가장 높은 찬성률을 보인 경주가 방사선 폐기장 건설 지역으로 확정<sup>7)</sup>
  
- (평가) 정부는 특별법을 제정하여 보상과 지원 등 보상대책을 명확히 제시 하였고 주민참여를 통해 절차적인 민주성을 확보
  - 정부는 주민투표를 통한 유치지역 선정, 부지 선정과정의 투명성 확보, 특별 지원금 지원 등을 법제화함으로써 주민들의 동의를 이끌어 냄
  - 각종 개발이 제한되어 있던 경주는 정부의 경제적 지원책을 통해 지역경제의 불황을 극복하고자 하였고, 이러한 노력들이 주민들의 높은 찬성률로 이어짐

6) 주민투표 입지선정, 특별지원금 지원, 고준위 폐기물 시설 건설제한, 한국수력원자력 본사 이전 등.

7) 경주시(찬성률 89.5%, 투표율 70.8%), 군산시(찬성률 84.4%, 투표율 70.2%), 영덕군(찬성률 79.3%, 투표율 80.2%), 포항시(찬성률 67.5%, 투표율 47.7%).

## ○ 영남권 신공항 건설

- (쟁점) 정부는 항공 수요 증대로 신공항 건설 정책을 검토하였으나, 신공항 유치에 정략적인 측면이 반영되어 지역 간 갈등이 심화
  - 정부와 지방자치단체는 신공항 건설을 통해 항공수요처리 등의 문제를 해결하고자 하였고, 대선 및 총선 후보들은 영남권 신공항 건설을 주요 선거 공약으로 제시
  - 부산광역시는 부산 가덕도를, 대구·울산·경북·경남 등은 경남 밀양 유치를 지지하면서 지역 간 갈등이 심화
  
- (과정) 새로운 정권마다 신공항 건설이 검토되었으나, 2016년 6월 타당성 검토 용역 조사 결과 기존의 김해공항 확장 건설로 결론
  - 1990년 정부의 '부산권 신공항 타당성 조사'에 따라 국제선 항공수요에 대비하기 위한 방안으로 신공항 건설의 필요성이 대두
  - 2002년 '남부권 신공항 건설'이 추진되었지만, 입지 선정에 합의된 대안이 제시되지 못함
  - 2009년에도 신공항 건설이 재검토되었는데, 입지 타당성 조사 결과 부산 가덕도와 밀양 하남읍이 대상지역으로 선정됨
  - 이후 2011년 정부의 최종 타당성 평가에서 두 지역 모두 기준 점수 미달로 신공항 건설안이 백지화에 이름
  - 2016년 6월 정부 파리공항공단 엔지니어링(ADPi : Aeroports de paris ingenierie) 용역 결과 기존의 김해공항을 확장하는 것이 타당하다고 결론
  
- (평가) 대규모의 국가예산이 투입되는 공공사업의 경우 전문가들의 충분한 평가와 조사를 바탕으로 정책이 추진되어야 할 필요성이 있음
  - 정책 평가 결과가 재검토되는 사례가 발생되지 않도록 정책 수립 단계에서부터 전문가들의 조사를 통해 정책추진에 대한 합의를 마련해야 함
  - 정부는 사업 추진 타당성 평가의 객관성을 확보해야 할 것이고 해당지역 주민들과 지방자치단체, 시민단체 등 이해관계자들이 참여할 수 있는 제도적인 장치도 마련해야 함

### ○ 사드(THAAD) 방어체계 배치

- (쟁점) 사드 방어체계 배치 후보지 발표 이후 지역 주민들과 갈등관계 형성
  - 정부는 사드 방어체계 배치가 국가안보와 국민의 안전을 위한 정책 결정이라는 입장을 견지하고 있고, 지역 주민들은 사드의 전자파 및 소음 권역에 해당 지역이 포함되는 것에 강하게 반발
  - 부지 변경 발표 이후에도 후보지 인근 지역에 김천시와 원불교 성지가 위치해 있어 새로운 이해관계자들과의 갈등이 대두
- (과정) 국방부는 제 3후보지 선정 조사를 실시했고, 성주 성산포대에서 달마산으로 사드 체계 배치 예정 부지 변경
  - 한미 양국은 북한의 핵미사일의 도발에 대비하기 위해 2016년 7월 8일 사드 방어체계 배치 결정 공식적으로 발표
  - 이후, 7월 13일 사드 방어체계 배치 부지 경북 성주 성산포대로 공식 발표
  - 성주군은 사드의 제 3후보지 배치 검토를 요청하였고, 국방부는 이를 수용하여 한미 공동 실무단 후보지 현장 실태조사 실시(까치산, 염속봉산, 달마산 등)
  - 9월 30일 국방부는 스카이 힐 골프장이 인접해 있는 달마산을 사드 방어체계 배치 예정 부지로 변경 발표
- (평가) 사드배치의 필요성과 군사적 효용성, 지역 주민의 안정성을 명확히 설명하고 주민들의 합의를 이끌어 내는 과정이 필요
  - 국가 안보상황에 따른 배치의 필요성, 후보지 선정 기준 등을 명확히 밝히고 정부 지원책 등을 구체적으로 마련하여 주민들을 설득하는 과정이 필요함

< 최근 국내 사회적 갈등 주요 쟁점과 시사점 >8)

	갈등 사례	주요 쟁점	결과	시사점
2005	방사선 폐기장 부지 선정	→ 환경오염, 안정성 문제, 지역경제 침체 우려	→ 2005년 주민투표 결과 경주시(찬성률 89.5%) 부지 선정	→ · 이해관계자들의 참여 · 갈등조정 의사결정기구
2016	영남권 신공항 건설	→ 정치권의 선거공약 가덕도(부산) vs 밀양(대구, 울산, 경북, 경남) 지역 갈등	→ 2016년 6월 김해공항 확장으로 결론	→ · 특별법 제정 · 민주적 절차 확보
2016	사드(THAAD) 방어 체계 배치	→ 국가안보 vs 주민들의 거주지에 전자파, 소음권역이 포함	→ 성산포대에서 달마산으로 부지 변경	→ · 정책추진과정의 투명성과 객관성

자료 : 현대경제연구원 작성.

8) 본고에 기술된 사례 이외의 국내 사회적 갈등 사례는 <참고 2> 참조.

### 3. 사회적 갈등이 경제성장에 미치는 영향 분석

○ (선행연구) 사회적 갈등이 경제성장에 미치는 연구는 주로 전통적인 경제 성장모형을 활용하여 분석, 사회적 갈등과 경제성장은 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타남

- 국내외 연구결과 사회적 갈등 수준이 높아질수록 경제성장을 저해하고 더 많은 사회적 비용을 초래한다는 결론 도출
  - 횡단면 회귀분석과 패널분석 등을 이용하여 경제성장에 미치는 영향을 분석
  - 사회적 갈등과 경제성장과의 관계를 직접적으로 실증 분석한 국내외 연구는 최근 시계열 자료를 반영하지 못하고 있고, 분석대상 국가도 제한됨
  - 따라서 본고에서는 사회적 갈등관리와 사회에 내재되어 있는 갈등 수준을 고려하여 1인당 명목 GDP 성장률에 미치는 영향을 분석

< 주요 선행연구 결과 >

구분	분석기간	변수구성		결과
		종속변수	설명변수	
박준 외(2009)	2000~2004 평균	1인당 실질 GDP	사회갈등지수 대학교육등록 비중 경제규제 GDP대비 수출입 비중 GDP대비 정부소비지출 비중	사회갈등지수 10% 하락시 1인당 GDP 7.1% 증가효과
정영호, 고속자(2014)	2009~2011	1인당 GDP	사회갈등지수 자본 여성노동참가율 실업률 정부지출 수출, 수입	사회갈등지수 10% 하락시 1인당 GDP 1.43%~1.79% 증가효과
De Grauwe, Skudelny(1999)	1961~1995	1인당 명목 GDP 성장률	외생적 충격 초기 1인당GDP GDP 대비 저축률 GDP 대비 투자율 인구증가율 교육지출 대외개방도 사회갈등 사회갈등관리제도	사회갈등(지니계수, 언어수, 정부수, 국무총리수), 사회갈등관리제도 (행정효율성지수, GDP대비 정부지출, GDP대비 세수)의 경제성장에 미치는 영향 분석

자료 : 현대경제연구원 작성.

○ (분석모형) 경제성장이론과 De Grauwe, Skudelny(1999) 모형을 참고하여 종속변수는 경제성장률, 설명변수는 사회갈등지수, 정부지출, 대외의존도, 인적자본으로 구성하여 분석

- 경제성장률은 1인당 명목 GDP 증가율을 대리변수로 활용하였고, 사회갈등지수는 자체 추정된 값을 이용. 정부지출은 명목 GDP 대비 정부지출 비중을, 대외의존도는 명목 GDP 대비 교역 비중을 이용함
- 인적자본의 경우 Barro and Lee(2015, 2016)<sup>9)</sup>가 추정한 평균교육연수 (Average schooling years) 자료를 활용<sup>10)</sup>

< 분석에 활용된 변수 설명 >

시계열 범위	설명	출처
2009~2013 연간자료	경제성장률 : 1인당 명목 GDP 증가율	IMF
	사회갈등지수	WGI, OECD 자료 이용 현대경제연구원 계산
	정부지출 : 명목 GDP 대비 정부지출 (%)	IMF
	대외의존도 : 수출액(\$)+수입액(\$) / 명목 GDP(\$) (%)	World Bank
	인적자본 : 15세 이상 64세 이하 인구의 평균교육연수	Barro-Lee Educational Attainment Dataset

자료 : 현대경제연구원 작성.

○ (분석결과) OECD 29개국 패널분석(Panel Analysis) 결과, 사회갈등지수와 1인당 명목 GDP 증가율은 부의 상관관계를 가지는 것으로 나타냄

- 한국의 사회갈등지수가 OECD 국가의 평균 수준까지 하락한다면 실질 GDP 성장률은 약 0.2%p 추가 상승할 것으로 기대
  - 한국의 사회갈등지수는 OECD 국가들의 평균 사회갈등 수준 0.51과는 18%의 차이를 보이고 있는데, 이로 인해 약 30억 달러가 사회적 비용으로 낭비되고 있는 것으로 추정
  - GDP 디플레이터를 고려한 실질GDP 성장률은 약 0.2%p 추가 상승 가능

9) Barro-Lee 홈페이지 : <http://www.barrolee.com/>.

10) 15세 이상 64세 이하 인구의 평균교육연수로 1870년부터 2040년까지의 5년 단위 자료이며 Interpolation 방법을 활용하여 연간 단위로 변환.

- 특히 G7 국가의 평균 사회갈등 수준까지 국내 사회갈등 수준이 하락한다면 실질 GDP 성장률은 약 0.3%p 상승 가능
  - G7 국가들의 평균 사회갈등지수는 0.50으로 한국과는 19.3%의 격차가 있음
  - 약 33억 달러가 사회적 비용으로 낭비되고 있는 것으로 추산되는데, 이러한 사회적 낭비를 없앤다면 GDP 디플레이터를 고려한 실질 GDP 성장률은 약 0.3%p 상승 여력이 존재
- 사회적 갈등 수준의 완화를 통해 잠재성장률 수준을 3.0%대로 상승 시킬 수 있음
  - 2016~2020년 기간 동안의 잠재성장률은 2.7%<sup>11)</sup>로 추정되는데 국내의 사회갈등 수준이 G7 국가의 평균수준까지 하락한다면 3.0%대 잠재성장률 달성이 가능할 것으로 예상됨

< 사회적 갈등 개선 시 잠재성장률 개선 효과 >

구분	한국과 OECD 및 G7 평균과의 사회갈등지수 차이	경제 성장률 개선효과	16~20년 잠재 성장률 수준
OECD 평균	18.0%	0.2%p ↑	2.9%
G7 평균	19.3%	0.3%p ↑	3.0%

자료 : 현대경제연구원 자체 계산.

주 : '16~'20년 잠재성장률 2.7% 가정. 현대경제연구원(2016) “국내 잠재성장률 추이 및 전망”, 경제주평 16-03 통권 676호 참고.

#### 4. 시사점

- 사회적 갈등에 따르는 사회적 비용의 최소화를 통해 경제 전반의 추가적인 손실을 예방하여 잠재성장률을 제고하기 위해서는 선진국 수준의 사회시스템을 구축할 필요성이 있음
- 첫째, 사회적 갈등의 효과적인 예방과 관리를 위한 법·제도적 장치의 보완이 필요
  - 갈등을 유발할 수 있는 사안의 경우 충분한 의사소통을 통해 사회적인 합의점을 찾고 민주적인 절차에 의해 정책이 추진될 수 있도록 노력
  - 현재 정부는 대통령령으로 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’을 제정

11) 현대경제연구원(2016) “국내 잠재성장률 추이 및 전망”, 경제주평 16-03 통권 676호.

- 하고 있으나, 적용대상이 중앙행정기관에 한정되어 있고 법령이 권고수준인 점을 감안할 때 법률로 제도화하는 방안이 요구됨
- 공공정책 추진 과정에 있어서 특별법을 제정하여 지원과 보상 등 세부사항에 대한 법적 근거를 마련하는 것도 갈등관리와 해결을 위해 필요
- 둘째, 갈등관리전담기구 설립을 통해 사회적 갈등 해소를 위한 전반적인 대안을 마련하고, 효율적인 갈등 관리가 이어질 수 있도록 노력해야 함
- 이해집단의 참여를 보장하는 갈등관리전담기구의 구성이 갈등 관리와 해결에 효과적이라 판단됨
  - 이해관계자들의 적극적인 참여를 유도하고 합의 과정을 중재해 나가는 독립적인 '갈등조정기관(가칭)' 운영과 권한 강화가 필요함
  - '갈등조정기관(가칭)'은 공공정책 추진 혹은 동일한 유형의 갈등이 발생되었을 경우 유사 유형의 사례분석을 통해 갈등 해결의 대안을 제시할 수 있어야 하고 갈등을 원활히 조정할 수 있어야 함
- 셋째, 공공정책 사업 추진 시 선호·비선호 사업을 묶어 정책 패키지화함으로써 갈등 발생을 미연에 방지
- 지역에 유리한 사업의 경우 해당 지역에 유치하고자 하는 강한 열망이 지역 간 사업 유치 갈등으로 확산됨
  - 유치 지역에 경제적인 이득이 되는 사업뿐 아니라, 국가적으로 반드시 필요한 비선호 사업도 함께 실행될 수 있도록 공공정책 사업의 연계 추진이 필요
  - 편익(Benefit)이 있으면 비용(Cost)도 따른다는 인식의 사회 전반적인 확산을 위해 정책 패키지 관련 제도를 구체화하여 갈등의 발생과 확산을 사전에 방지해야 함

이부형 이 사 대 우 (2072-6306, Leebuh@hri.co.kr)  
 박용정 연 구 원 (2072-6204, yongjung@hri.co.kr)

< 참고문헌 >

1. 국방부 보도자료(2016.07.08), “韓美, 주한미군에 THAAD 배치하기로 결정”.
2. 국방부 보도자료(2016.07.13), “한미, 주한미군 사드 배치 부지 발표”.
3. 국방부 보도자료(2016.08.17), “한민군 국방장관, 성주지역 주민대표와 간담회 개최”.
4. 국방부 보도자료(2016.09.30), “주한미군 THAAD 체계 배치 제3부지 평가결과 발표”.
5. 권혁주(2016), “한국의 사회갈등과 사회통합 방안, 사회구조적 관점에서”, 행정논총, 2016, Vol.54(2), p.93.
6. 김천구(2016), “국내 잠재성장률 추이 및 전망”, 현대경제연구원, 경제주평 16-03 통권 676호.
7. 박민진 외(2011), “공공정책으로 인한 갈등사례연구”, 한국행정학회 동계학술대회.
8. 박준 외(2009), “한국의 사회갈등과 경제적 비용”, 삼성경제연구소, CEO Information 제 710호.
9. 서문기(2014), “한국사회의 갈등구조와 계층갈등”, 서울대학교 국제대학원, 국제·지역연구 23권 1호 2014 봄 pp. 27-52..
10. 심준섭 외(2014), “갈등관리 Role Model 확산을 위한 연구”, 국무조정실 한국사회갈등해소센터, 최종보고서, 발간등록번호 11-1092000-000013-01.
11. 윤종설(2012), “사회적 집단갈등의 영향요인과 해결방안에 관한 연구”, 한국행정연구원, KIPA 연구보고서 2012-40.
12. 이병량 외(2008), “한국 사회갈등구조의 진단과 해석: 수준, 원인, 대안을 중심으로”, 한국공공관리학보 제22권 제4호.
13. 이주형 외(2014), “공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사”, 국회예산정책처, 연구용역보고서.
14. 전주상 외(2015), “국가갈등조정시스템 개선방안 연구”, 국민대통합위원회, 연구용역최종보고서, 발간등록번호 12-B553003-000039-01.
15. 정영호, 고숙자(2014), “사회갈등지수 국제비교 및 경제성장애 미치는 영향”, 한국보건사회연구원, 연구보고서 2014-26-3.
16. 정지원 외(2012), “정책옹호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지갈등 사례의 정책변동과정 분석”, 한국행정연구 제21권 제2호.
17. 최태욱 외(2012), “갈등과 제도, 한국형 민주·복지·자본주의 체제를 생각한다”, 후마니타스, ISBN 9788964371558.
18. Anne O. Krueger(1974), “The Political Economy of the Rent-seeking Society,” American Economic Reveiw, 64, pp.291-303.
19. Baldock, Huber(1989), “Power and Conflict: Toward a General Theory”, Newbury Park: Sage.
20. Barro, Robert J. and Jong-Wha Lee(2015), “Education Matters: Global Schooling Gains from the 19th to the 21st Century”, Oxford University Press, 2015.
21. Dani Rodrik(1998), “Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses”, CEPR Discussion Papers 1789, C.E.P.R. Discussion Papers.
22. Daron Acemoglu(2003), “Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment, and politics”, Journal of Comparative Economics, vol. 31, issue 4, pages 620-652.
23. Deutch, M.(2006), “The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice”, San Francisco: Jossey-Bass.
24. Holger Strulik(2008), “Social Composition, Social Conflict, and Economic Development”, The Economic Journal, Vol. 118, No. 530, pp. 1145-1170.
25. Lee, Jong-Wha and Hanol Lee(2016), “Human Capital in the Long Run,” Journal of Development Economics, vol. 122, pp. 147-169.
26. Paul DE GRAUWE and Frauke SKUDELNY(1999), “Social Conflict and Growth in Euroland”, Center for Economic Studies Discussions Paper Series (DPS) 99.13.

<참고 1> 사회갈등지수(Social Conflict Index) 도출 방법

○ Rodrik(1998)의 사회적 갈등 개념을 활용하여 사회갈등지수 도출

- Rodrik(1998) 사회적 갈등은 잠재적 사회갈등(Latent social conflict)과 갈등관리제도 (Institutions of conflict management)로 구성
- 잠재적 사회갈등은 불평등, 민족과 언어의 다양성, 사회적 (불)신뢰 등을 의미하고, 갈등 관리제도는 민주주의 제도의 질적 수준, 사회보험 공공지출의 내용으로 구성됨

$$\text{사회갈등지수 정의} = [\text{잠재적 사회갈등} / \text{갈등관리제도}]$$

○ OECD에서 '지니계수(Gini coefficient)', 세계은행(World Bank) Worldwide Governance Indicator의 '정치적 안정 지표'와 '정부 효과 지표', '법치주의 지표'를 대리변수(Proxy)로 구성하여 지수화

$$\text{사회갈등지수} = [((\text{지니계수} + \text{정치적 안정})/2) / ((\text{법치주의} + \text{정부효과})/2)]$$

○ 모든 변수는 0에서 1사이의 값으로 표준화 한 값을 활용

< 사회갈등지수 대리 변수 설명 >

구분	대리변수	변수설명	출처
잠재적 사회갈등	지니계수 (Gini coefficient)	소득불평등 정도를 나타내는 지표로 0~1 범위의 값을 나타내고 1에 가까울수록 불평등 정도가 심함.	OECD
	정치적 안정 (Political stability and absence of violence)	국민들의 생계나 삶에 대한 안정성을 어느 정도 반영하고 있는지를 측정하는 지표. 폭력, 쿠데타, 테러, 정치적 갈등 등을 반영.	World Bank
갈등관리제도	정부 효과 (Government Effectiveness)	정부 공공서비스의 독립 정도, 정책 형성과 집행의 평가 및 정부의 책임성 정도를 나타내는 지표.	World Bank
	법치주의 (Rule of Law)	법과 제도적 장치가 잘 구성되어 있는지에 대한 정도를 판단하는 지표. 사법권 독립, 효과적인 사회의 안정, 법의 평등성과 인권중시 등을 반영.	World Bank

자료 : 현대경제연구원 작성.

<참고 2> 국내 사회적 갈등 사례

< 국내 주요 사회적 갈등 사례 >

시기	갈등사례	주요쟁점	시사점
1993~2016	제주 민군복합형 관광미항	기지부지 선정과정의 절차상 문제로 갈등 증폭	지역주민 의견수렴과정의 투명한 절차 확보 필요
1989~2010	국립서울병원 이전	기피시설 이전을 원하는 주민들과 재건축을 주장하는 병원 대립	주민여론조사를 통한 의견수렴과 갈등조정위원회의 성공적인 조정
1995~2009	한탄강댐 건설	개발과 환경보전	갈등관리 절차에 대한 불신을 해소하고 주민들의 극단적인 투쟁은 지양
2003~2007	평택 주한미군기지 이전	토지 수용을 거부하는 주민들과 시민단체들이 개입하여 기지 이전 반대	정책 집행 시 주민동의를 이끌어내는 절차의 중요성
2002~2005	기무사령부 이전	환경훼손과 주민들의 재산권 행사 제한 우려로 인한 반대	이해당사자간 협의체를 구성하여 다자간 협의에 의한 갈등해결
1987~2004	시화간척지개발	개발과 환경보전	시민단체, 전문가 등 이해관계자들은 '시화지속가능발전협의회'를 구성하여 참여적 의사결정과정 확립

자료 : 한국사회갈등해소센터 심준섭 외(2014), 국회예산정책처 이주형 외(2014) 한국행정연구원 윤종설(2012) 참고하여 현대경제연구원 작성.