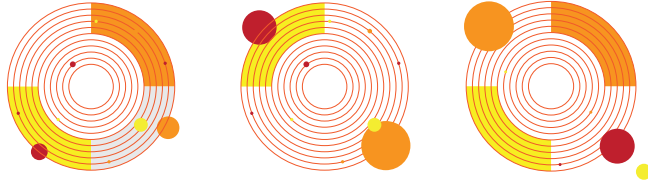




Presidential Committee for National Cohesion

# 갈등전환적 관점에서의 갈등 대응 매뉴얼





# 갈등전환적 관점에서의 갈등 대응 매뉴얼

본 매뉴얼은 행정기관의 업무 중 발생할 수 있는 공공 갈등을 효과적으로 예방·해결하기 위한 것으로 특히, 폭력을 수반하거나 장기간의 갈등 표출로 표류, 또는 동일한 유형의 갈등이 최근 3년 동안 지속적으로 발생하고 있는 경우에 적용할 수 있는 가이드라인을 제공하고자 제작되었습니다.



공무원 여러분!

국가발전과 국민행복을 위하여 얼마나 노고가 많으십니까?

지난 수 십 년 간 부단 없는 경제성장과 사회발전을 추진하면서 우리나라는 경제발전과 민주화라는 두 가지 과제를 성공적으로 달성해왔습니다. 그 동안 정부와 공무원의 헌신적인 노력이 오늘의 번영을 가져오는 데 큰 기여를 하였습니다.

하지만 그 과정에서 무리하게 정부의 정책과 사업이 추진되면서 국민의 개인적 권익이 침해되었던 경우도 있었습니다. 최근 사회가 점점 복잡해지고 이해관계가 다양해지면서 그 동안 표출되지 않았던 많은 사회적 갈등이 분출되고 있습니다. 또한 세월호 참사, 밀양송전탑 건설, 강정해군기지 건설 등에서 보듯이 사회적 갈등은 쉽사리 해소되지 않으며, 이로 인해 많은 사회적 비용이 발생하고 있습니다.

이제는 갈등에 대한 부정적인 시각에서 벗어나 갈등을 긍정적인 에너지로 전환해야 합니다. 다양한 사회적 갈등을 보다 건설적인 에너지로 전환하여 우리 모두가 바라는 사회발전을 이룩하여 후세에 보다 나은 대한민국을 물려주어야 합니다.

그동안 갈등은 부정적이며 소모적이라는 시각에서 일방적으로 억누르거나 신속하게 해결하는데 주력해왔습니다. 하지만 뿌리 깊은 사회적 갈등에 대한 신속한 해결은 아무런 의미 있는 변화를 가져오지 못하였을 뿐만 아니라 오히려 갈등을 증폭하고 확산시키는 결과를 초래하였습니다.

갈등은 인간관계에서 나타나는 자연스러운 현상이며, 인간관계와 사회구조의 요구와 열망을 반영한 변화의 원동력입니다. 이제는 갈등은 보다 나은 사회를 만들기 위한 불가피한 과정으로 인식하고, 사회발전을 위한 기회로 활용해야 합니다. 갈등에 대한 전환적 관점은 갈등에 의해 생겨난 에너지를 활용하여 사회의 건설적 변화를 이룩하려는 시도입니다. 갈등의 상대방을 이해하고 협력적 상호관계를 통해 함께 사회발전을 이룩하고자 합니다.

이제는 갈등에 대한 부정적인 시각에서 벗어나 갈등을 긍정적인 에너지로 전환해야 합니다. 다양한 사회적 갈등을 보다 건설적인 에너지로 전환하여 우리 모두가 바라는 사회발전을 이룩하여 후세에 보다 나은 대한민국을 물려주어야 합니다. 갈등전환적 관점에서의 갈등대응 매뉴얼은 사회적 갈등을 긍정적이며 건설적으로 전환하여 사회발전과 통합을 위해 활용할 수 있는 단초를 제공해 줄 수 있을 것이라 생각합니다.

또한 갈등대응을 위한 또 다른 모델로서 갈등을 사회원동력으로 활용할 수 있는 기반을 만드는 데 일조할 수 있기를 바랍니다. 아무쪼록 이 매뉴얼이 갈등해결의 일선에서 활동하고 있는 업무담당자들에 효과적인 지침서로 활용되기를 기원합니다.

감사합니다.

국민대통합위원회 위원장 **한 광 옥**

## ■ Contents ■

### ■ 인사말 / 02

#### I. 매뉴얼의 구성 / 06

#### II. 진단표를 활용한 갈등단계 분석 / 08

#### III. 갈등 분석 / 11

1. 갈등분석을 위한 정보 수집 / 11
2. 갈등분석에 적합한 틀(도구)의 선택 / 12
3. 갈등상황에서의 맥락, 원인, 이슈 및 행위자 분석 / 13

#### IV. 갈등 해결책의 고안 / 16

1. 문제점 분석: 현 상황에서 무엇이 문제인가? / 16
2. 목표 설정: 무엇을 달성하고자 하는가? / 17
3. 활용 가능한 행동들에 대한 탐색 / 17
4. 해결책 모색(Solution Tree) / 17
5. 해결책의 우선순위 설정 / 18
6. 갈등의 역동성에 대한 시나리오 작성 / 19

#### V. 갈등전환 / 20

## VI. 갈등상황별 행동 방식 / 22

1. 갈등잠재기에서의 행동: 공감대 형성과 확대 / 22
  - 가. 이해관계자들과의 공공협의를 통한 다양한 의견 수렴과 반영
  - 나. 정책홍보를 통한 공감대 형성 및 확대
2. 갈등기(표면화/증폭/완화)에서의 행동: 합의도출 / 24
  - 가. 대면접촉을 통한 대화와 소통
  - 나. 협상
  - 다. 조정
3. 갈등종결기에서의 행동: 관계회복 / 27
  - 가. 치유
  - 나. 화해

## VII. 갈등전환 모니터링 / 29

## VIII. 갈등전환 시나리오: 밀양 송전선로 갈등 사례를 중심으로 / 32

1. 단계 진단 / 33
2. 갈등 분석 / 34
3. 해결책 고안 / 38
4. 대화와 소통을 통한 전환 / 44
5. 모니터링과 단계 재진단 / 49

## 부록

1. 갈등전환 양식 및 작성요령 / 52
2. 갈등전환 보고서(안) / 53

# I

## 매뉴얼의 구성

1단계	갈등 단계의 진단	· 현 상황은 어디에 있는가? 정보 수집 → 진단 수행 → 결과 판단
2단계	갈등 전환의 목표	· 갈등 전환을 통하여 무엇을 달성하고자 하는가? 갈등 이전 단계: 공감대 형성·확산 갈등 진행 단계: 합의 도출 갈등 이후 단계: 관계 회복
3단계	갈등 상황의 분석	· 현 상황의 구체적 행위자와 이슈 및 관계는 무엇인가? 정보수집 → 도구선택 → 분석수행
4단계	갈등 해결책의 고안	· 분석결과 도출된 문제에 대한 해결방안들은 무엇인가? 문제점 분석 → 목표 설정 → 대안행동 탐색 → 해결책 모색 → 우선순위 결정 → 시나리오 작성
5단계	갈등 전환을 위한 행동	· 갈등 상황의 전환을 위해 어떤 행동을 취해야 하는가? 갈등 이전 단계: 공공협의 → 정책홍보 갈등 진행 단계: 대면접촉 통한 대화소통 → 협상 → 조정 갈등 이후 단계: 치유와 화해 → 신뢰 회복
6단계	과정 모니터링	· 갈등 전환의 절차들은 제대로 진행되었는가? 지표설정 → 자료수집 → 평가시행
7단계	순환과 갈등 단계의 재진단	· 현 상황은 어느 단계로 전환되었는가? 모니터링 결과 정리 및 정보 수집 → 진단 수행 → 결과 판단

- 1단계: 갈등 단계 진단표를 활용하여 현 상황의 갈등 단계 파악
- 2단계: 갈등전환의 목표 설정
- 3단계: 갈등단계에 해당하는 분석도구를 활용하여 갈등상황 분석
- 4단계: 분석결과를 바탕으로 문제점 확인과 목표 설정, 대안행동 탐색과 해결책 모색, 각 해결책들 간의 우선순위 결정 및 가능한 시나리오 작성



- 5단계: 전환을 위한 구체적 행동 선정 및 수행
- 6단계: 갈등전환의 각 절차에 따라 수행되어야 할 내용과 접근이 제대로 이루어졌으며 설정된 목표가 명확하게 달성되었는지에 대한 모니터링 수행
- 7단계: 모니터링 결과를 정리하며 현재의 상황에 대한 정보 수집과 갈등단계 진단표를 활용하여 재진단 실시하여, 증폭기로 판단되면 증폭기의 갈등전환 단계를 밟고, 종결기에 해당하면 종결기의 갈등전환 단계를 밟음(종결기의 갈등전환 단계를 밟은 이후의 갈등단계 재진단 결과가 종결기에 해당하면, 갈등 전환은 최종적으로 마무리됨)

단계진단	목표	분석	해결책 고안	행동	모니터링
갈등이전 (잠재기)	· 공감대 형성·확산	· ABC삼각형 · 갈등지도	· 문제도출 및 목표설정 · 대안탐색 및 해결책 모색 · 우선순위 설정 · 시나리오 작성	· 공공협의 · 정책홍보	· 지표 설정 · 자료 수집 · 평가 시행
갈등진행	표면화기 · 합의 도출	· ABC삼각형 · 갈등지도 · 갈등나무	· 문제도출 및 목표설정 · 대안탐색 및 해결책 모색 · 우선순위 설정 · 시나리오 작성	· 대면접촉 통한 대화·소통	· 지표 설정 · 자료 수집 · 평가 시행
	증폭기 · 합의 도출	· ABC삼각형 · 갈등지도/갈등나무 · 기동/피라미드 · 추이분석	· 문제도출 및 목표설정 · 대안탐색 및 해결책 모색 · 우선순위 설정 · 시나리오 작성	· 대면접촉 통한 대화·소통 · 협상	· 지표 설정 · 자료 수집 · 평가 시행
	최고조기 · 합의 도출	· ABC삼각형 · 갈등지도/갈등나무 · 피라미드/힘의 장 · 추이분석	· 문제도출 및 목표설정 · 대안탐색 및 해결책 모색 · 우선순위 설정 · 시나리오 작성	· 대면접촉 통한 대화·소통 · 협상 · 조정	· 지표 설정 · 자료 수집 · 평가 시행
	완화기 · 합의 도출	· ABC삼각형 · 갈등지도/갈등나무 · 요구와 이익 지도 · 양파도구	· 문제도출 및 목표설정 · 대안탐색 및 해결책 모색 · 우선순위 설정 · 시나리오 작성	· 대면접촉 통한 대화·소통 · 협상 · 조정	· 지표 설정 · 자료 수집 · 평가 시행
갈등이후 (종결기)	· 관계 회복	· ABC삼각형 · 갈등지도	· 문제도출 및 목표설정 · 대안탐색 및 해결책 모색 · 우선순위 설정 · 시나리오 작성	· 치유와 화해 · 신뢰구축	· 지표 설정 · 자료 수집 · 평가 시행

## II

# 진단표를 활용한 갈등 단계 분석

- 현 갈등상황을 어떻게 정의할 수 있는가?
- 현 갈등상황에서 무엇이 발생하고 있는가?

### ■ 갈등 진단표의 구성

- 진단표는 갈등단계별로 표면화기 항목 9개, 증폭기 항목 11개, 최고조기 항목 11개, 완화 및 종결기 항목 7개 등 총 38개 항목으로 구성
- 진단표에 제시된 각 갈등 단계별 상황은 이해관계자(집단)의 구성, 갈등의 규모와 범위에 대한 인식, 주요 갈등 이슈의 범위, 갈등 행위자들의 행태 등으로 구성

### ■ 갈등 진단표의 활용

- 체크(✓)한 항목이 주로 1-9에 해당하면 표면화기, 10~20에 해당하면 증폭(확산)기, 21~31에 해당하면 최고조기, 32-38에 해당하면 완화·종결기임

번호	항목	체크(✓)
1	갈등 사안을 직접적 이해관계를 가진 주민들의 문제로 인식한다.	
2	주로 지역 주민들만 갈등의 발생을 알고 있다.	
3	주로 지역 언론을 중심으로 갈등이 보도된다.	
4	갈등이슈가 단일하거나 소수이다.	

번호	항목	체크(v)
5	사업추진 과정의 절차적 하자, 보상의 비현실성 등이 주요 이슈로 제기된다.	
6	직접적 이해관계를 가진 주민들 혹은 단체 대표가 사업에 대한 민원을 제기한다.	
7	반대 주민·단체들이 거시적 명분을 중심으로 사업추진 주체를 설득하려고 한다.	
8	직접적 이해관계를 가진 주민들이 단체 혹은 조직을 결성한다.	
9	지역 내에서 활동하는 외부단체(시민단체, 종교단체, 전문가 단체 등)이 갈등에 개입한다.	
10	직접적 이해관계를 가진 주민들 내 또는 단체들 간에서 의견대립이 발생하고, 일부가 새로운 단체를 결성한다.	
11	전국 단위 외부단체(시민단체, 종교단체, 전문가 단체 등)가 갈등에 개입한다.	
12	갈등 사안을 해당 지역 전체의 문제로 인식한다.	
13	반대 주민들 또는 단체들이 사업추진 주체들에게 압력을 가하고, 위협하며, 굴복을 요구한다.	
14	주로 광역시·도민까지 갈등의 발생을 알고 있다.	
15	지역 언론뿐만 아니라 일부 중앙 언론에서도 갈등을 보도한다.	
16	사업관련 다양한 대안의 실행가능성, 협의를 위한 틀(선행조건, 참여자, 논의쟁점 등) 구축, 정부제시안에 대한 찬반 등이 주요 이슈로 제기된다.	
17	갈등 이슈가 세분화되고 다양해진다.	
18	단체들에 의한 소송(사업취소, 무효확인 등), 감사청구, 청원(국회, 중앙부처 등), 합의기구 제안, 각종 토론회의 개최 등이 이루어진다.	
19	반대 주민·단체들과 정책 및 사업추진 주체들 간에 갈등이슈에 대한 논쟁을 중심으로 활발한 접촉·대화가 이루어진다.	
20	단체들이 공동으로 평화적 집회 혹은 시위를 개최한다(결의대회, 규탄대회, 기자회견, 향의방문 등)	
21	국회와 정당이 조직적으로 갈등이 개입하고 여·야간 의견대립이 극명하게 나타난다.	
22	갈등 사안을 국가전체 혹은 사회구조적 차원의 문제로 인식된다.	
23	반대 주민·단체들이 분노와 증오의 감정을 표출하면서 사업추진 주체들을 도발하고 비난한다.	
24	일반 국민 전체가 갈등의 발생을 알고 있다.	
25	지상파 방송(KBS, MBC, SBS)의 주요 뉴스와 토론 프로그램 등에서도 갈등을 다룬다.	

번호	항목	체크(v)
26	물리적 폭력사태의 원인과 책임소재, 법령 제·개정 등 제도개선 방안 등이 주요 이슈로 제기된다.	
27	모든 갈등 이슈에 대한 중립지대가 없고 양극화로 집중 혹은 수렴된다.	
28	내부 및 외부 단체들에 의한 물리적 충돌, 시설 파괴, 사업 책임자 사퇴·퇴진 요구, 고소·고발 등이 발생한다.	
29	반대 주민단체들과 사업추진 주체들 간에 대화와 소통보다는 집회 및 시위와 물리적 충돌이 주로 이루어진다.	
30	내부 및 외부 단체들이 사업 현장이나 서울 주요지점(ex.서울광장, 여의도 등)에서 전국 단위의 대규모 대중 집회 및 시위를 개최한다.	
31	반대 주민·단체 내부에서만 접촉·대화가 이루어지고, 사업추진 주체와의 접촉·대화는 단절된다.	
32	외부의 중립적 제3자가 이견 조정과 합의 도출을 위해 갈등에 개입한다.	
33	반대 주민·단체 내부에서 합의를 통한 갈등해결 가능성에 대한 기대가 나타난다.	
34	고소·고발의 철회, 수배의 해제, 구속자 사면 등의 조치 실행여부가 주요 이슈로 제기된다.	
35	갈등 이슈가 합의안의 준수여부로 귀결된다.	
36	반대 주민·단체들이 합의에 의한 해결방식(협상, 조정, 중재 등)을 수용하여 참여하고, 합의내용을 사업추진 주체와 공동으로 발표한다.	
37	합의내용 준수를 관리·감독하기 위한 공식·비공식 의사소통 채널이 구축된다.	
38	반대 주민·단체들이 사업 현장이나 관련 공공시설 주변에 설치한 농성장을 철거한다.	

※ 갈등단계 파악에서의 주의 사항

- 실제 갈등은 선형 모형을 따르지 않음
  - 해결 과정에서 진전과 퇴보를 번갈아 경험하면서 갈등은 단속적으로 진행됨
  - 갈등이 증폭이 일시적 교착상태 또는 협상 후에 다시 발생할 수 있음
  - 갈등의 증폭과 완화가 교대로 발생할 수 있음
  - 교착상태 없이 협상이 일어날 수 있음
  - 양립할 수 없는 목표들로 인하여 발생한 이슈들과 문제들이 적절하게 다루어지지 않아왔다면, 갈등은 결국에는 또 다른 갈등 이전 단계로 회귀할 수 있음

# Ⅲ

## 갈등 분석

- 현 갈등상황에서 무엇이 왜 발생하고 있는가?

### 1. 갈등분석을 위한 정보 수집

방법	· 질적 면담, 평가 설문, 민속학적 면담 등
면담을 통한 정보 수집 절차	· 질문 준비 · 적극적 듣기 · 개인 및 집단 면담 · 면담 결과 분석 및 정리
고려사항	· 지나친 목적의식 배제 · 남녀 의사소통 방식의 차이 고려 · 필요한 경우, 양해서 준비 · 녹음이 필요한 경우는 반드시 사전 양해를 구할 것 등

#### ※ 정보 수집 과정의 운영과 진행

- 독립성과 공정성 보장
  - 면담 순서, 직위의 형평성, 균등한 시간 배정, 발언 순서 등에서 독립성과 공정성 확보
- 안전하고 편안한 환경 조성
  - 갈등분석을 위한 순조로운 진행을 위한 환경(비밀 보장, 면담장소와 시간, 불편함을 최소화한 환경 등)
- 소집단과 대집단 모임 진행
  - 성공적 갈등분석을 위한 진행기술(좌석 배정, 기본 원칙 세우기, 발언 순서 정해주기, 시간 준수, 진행자의 권한 강조, 음료 및 다과 준비 등)

## 2. 갈등분석에 적합한 틀(도구)의 선택

### ■ 갈등분석의 목적(대상)에 따른 갈등분석 도구의 선택

갈등분석 목적(대상)		갈등분석 도구
갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근본 원인</li> <li>· 근접 원인</li> <li>· 대응 요인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갈등나무</li> <li>· 갈등연대표</li> <li>· 갈등지도</li> </ul>
행위자들과 이해관계자들	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표, 의제 및 욕구</li> <li>· 자원과 연합</li> <li>· 행동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갈등지도</li> <li>· 피라미드</li> <li>· ABC삼각형</li> </ul>
갈등해결 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구조적 요인</li> <li>· 역동성</li> <li>· 전략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양파</li> <li>· 기동</li> <li>· 힘의장</li> <li>· 갈등지도</li> </ul>

### ■ 갈등단계에 따른 갈등분석 도구의 선택

	갈등 단계				
	표면화기	확산(증폭)기	최고조기	정체기	재증폭기
분석 도구	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ABC 삼각형</li> <li>· 갈등 지도</li> <li>· 갈등 나무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ABC 삼각형</li> <li>· 갈등 지도</li> <li>· 갈등 나무</li> <li>· 기동</li> <li>· 피라미드</li> <li>· 추이 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ABC 삼각형</li> <li>· 갈등 지도</li> <li>· 갈등 나무</li> <li>· 피라미드</li> <li>· 힘의 장</li> <li>· 추이 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양파</li> <li>· 요구와 이익에 대한 지도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ABC 삼각형</li> <li>· 갈등 지도</li> <li>· 갈등 나무</li> <li>· 기동</li> <li>· 연대표</li> <li>· 피라미드</li> <li>· 추이 분석</li> </ul>

### 3. 갈등상황에서의 맥락, 원인, 이슈 및 행위자 분석

번호	검토 사항		갈등 분석도구
1	갈등 프로파일	무엇에 대한 갈등인가?	공통
2		어디서 갈등이 발생하고 있는가? (물리적 위치, 사회 기반시설, 의사소통 라인)	
3		갈등이 어떻게 시작되었는가?	
4		갈등이 어떻게 전개되었는가?	
5		갈등에 어떤 대응이 이루어졌는가?	
6		그 결과는 무엇이었는가?	
7		현 상태는 무엇인가?	
		향후 갈등이 어떻게 전개될 것으로 예측되는가?	
8	맥락	어떤 맥락이 갈등에 작용하고 있는가?	갈등나무, ABC 삼각형
9		맥락은 갈등에 어떤 결과를 초래하였는가?	갈등나무, ABC 삼각형
10		현재 갈등단계에서 바람직한 상황과 바람직하지 않은 상황은 무엇이며, 왜 그러한가?	기동, 힘의 장, 추이
11		어떤 틀, 구조 또는 시스템 내에서 갈등이 발생하고 있는가?	갈등나무, ABC 삼각형
12	원인	갈등의 근본 구조와 원인을 무엇인가?	갈등나무
13		갈등을 유발한 근인(近因)은 무엇인가?	갈등나무
14		왜 갈등이 지속되는가?	갈등지도, 갈등나무, 연대표
15		갈등을 촉발한 직접적 원인 또는 계기는 무엇인가?	갈등나무, 연대표
16		갈등에 영향을 미치고 있는 외부 요인들을 무엇인가?	갈등나무
17		갈등으로 인하여 발생한 영향을 무엇인가?	갈등나무
18	이슈	현 상황에서 주요 이슈들은 무엇이며, 어떻게 변해왔는가?	갈등나무, 갈등지도, ABC 삼각형, 기동, 연대표, 추이
19		현 상황에서 갈등 이슈의 유형과 성격은 어떠하며, 어떻게 변해왔는가?	갈등나무, 갈등지도, ABC 삼각형, 기동, 연대표, 추이

번호	검토 사항	갈등 분석도구
20	누구 갈등당사자들과 이해관계자들이며, 어떤 관계 (구조)를 지니고 있는가?	ABC 삼각형, 기둥, 갈등지도, 피라미드
21	누가 왜 특정 이슈에 직간접적으로 관련되어 있거나 또는 이해관계를 가지고 있는가?	ABC 삼각형, 기둥, 갈등지도, 피라미드
22	갈등 당사자들은 어떤 태도를 취하고 있으며, 그러한 태도는 어디에서 기인하는가?	ABC 삼각형
23	갈등 당사자들은 갈등에 대하여 어떤 행태를 보이고 있으며, 그러한 행태는 어디에서 기인하는가?	ABC 삼각형
24	갈등당사자들의 태도와 행태 및 맥락이 언제, 어떻게, 왜 상호간에 영향을 주고받는가?	ABC 삼각형
25	갈등 당사자들은 갈등에 대하여 어떤 역사와 경험 및 인식을 가지고 있으며, 그러한 역사와 경험 및 인식은 어디에서 기인하는가?	ABC 삼각형, 연대표
26	갈등 이슈에 대한 갈등당사자들의 (공식적) 입장은 무엇인가?	갈등지도, 요구·이익지도, 양파
27	갈등당사자들이 취하고자 하는 이익은 무엇인가?	갈등지도, 요구·이익지도, 양파
28	행위자 갈등당사자들이 달성하고자 하는 목표는 무엇인가?	갈등지도, 요구·이익지도
29	갈등당사자들이 추구하는 가치는 무엇인가?	갈등지도, 요구·이익지도, 피라미드, 추이
30	갈등당사자들이 진정하는 원하는 요구(사항)은 무엇인가?	갈등지도, ABC 삼각형, 요구·이익지도, 양파, 피라미드, 추이
31	갈등당사자들이 지니고 있는 권력, 자원 및 역량은 어떠한가?	갈등지도, 요구·이익지도, 양파, 기둥, 피라미드
32	갈등 이슈에 대하여 누가, 언제, 어떻게, 왜 개입하여 왔으며, 그 결과는 무엇인가?	갈등지도, 추이분석
33	갈등당사자들의 잠재적 영향력은 무엇인가?	힘의 장
34	갈등당사자들이 어떤 결과를 도출하기를 기대하고 있는가?	힘의 장
35	주요 이슈들에 대하여 어떤 종류의 해결책들이 갈등 당사자들에 의하여 제안되고 있는가?	갈등지도, 기둥 피라미드, 힘의 장
36	어떤 행위자들이 갈등해결의 방해자로 파악될 수 있는가? (누가 갈등해결의 방해자로 지목되고 있는가?)	갈등지도, 기둥 피라미드, 힘의 장



※ 갈등분석 점검 사항 종합편성표

	갈등 프로파일	맥락	원인	이슈	행위자
ABC 삼각형	1,2,3,4,5,6,7	8, 9, 11		18. 19	20, 21, 22, 23, 24, 25, 30
갈등 지도			14	18. 19	20, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 36
갈등 나무		8, 9, 11	12, 13, 14, 15, 16, 17	18. 19	
기둥		10		18. 19	20, 21, 35, 36
피라미드					20, 21, 29, 30, 31, 35, 36
힘의 장		10			33, 34, 35, 36
요구와 이익 지도					26, 27, 28, 29, 30, 31
양파					26, 27, 30, 31
연대표			14, 15	18. 19	25
추이 분석		10		18. 19	29, 30, 32

# IV

## 갈등 해결책의 고안

- 현 상황에서의 갈등을 해결할 수 있는 방안은 무엇인가?

### 1. 문제점 분석: 현 상황에서 무엇이 문제인가?

- 현 상황에서 무엇이 문제이고, 그로 인한 원인과 결과는 무엇인가?



## 2. 목표 설정: 무엇을 달성하고자 하는가?

- 어떤 행동을 왜 하려고 하는가?
- 그러한 행동을 통하여 무엇을 달성하고자 하는가?

## 3. 활용 가능한 행동들에 대한 탐색

행동 목록	이미 행하여진 행동	효과가 없는 행동	남아 있는 행동

## 4. 해결책 모색(Solution Tree)



### 5. 해결책의 우선순위 설정

기준	검토 사항
잠재적 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이 해결책을 채택한다면, 이로 인해 영향을 받는 개인들과 (지역사회)의 삶에 미치는 영향은 얼마나 중대한가?</li> <li>· 누가 혜택을 받고, 누가 혜택에서 제외되는가?</li> </ul>
성공 전망	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이 해결책과 같은 변화가 실제 일어날 가능성은 어느 정도인가?</li> <li>· 이 해결책에 대하여 누가 반대하며, 그러한 반대가 얼마나 강력한가?</li> <li>· 원래 계획한 만큼 변화가 일어나지 않더라도, 이로 인해 영향을 받는 개인과 (지역)사회에는 여전히 혜택을 줄 가능성이 있는가?</li> </ul>
내재적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이 이슈(문제)를 다루는 것이 조직의 가치, 사명, 권한과 부합하는가?</li> <li>· 이 해결책이 우리 조직의 강점을 발휘하고 약점을 최소화하는가?</li> <li>· 충분한 자원을 보유하고 있는가? 이 해결책이 미래자원 확보에 영향을 주는가?</li> <li>· 중요한 관계에 어떻게 영향을 미치는가?</li> <li>· 이 이슈(문제)에 관여함으로써 우리 조직에 보다 도움이 되는가?</li> </ul>
외재적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이 이슈(문제)를 다루는 것이 외부 환경으로부터의 기회 요인에의 대응인가?</li> <li>· 외부 위협의 영향을 최소화할 수 있는가?</li> <li>· 안전이나 위험 문제는 관리가능한가?</li> <li>· 이 해결책을 실현하기 위한 일련의 과정들을 그려볼 수 있는가?</li> </ul>

- 위와 같은 질문들을 토대로 각 해결책을 검토한 다음, 아래와 같은 순서로 해결책의 우선순위 선정

- 해결책들의 목록 기입
- 위의 4가지 기준을 적용하여, 각 해결책별로 점수를 매김(점수는 매우 부정적 = 1점, 부정적 = 2점, 보통 = 3점, 긍정적 = 4점, 매우 긍정적 = 5점을 부여)
- 각 해결책마다 점수를 합산한 후, 이를 기준으로 해결책별 우선순위 결정

해결책 목록	잠재적 영향	성공 가능성	내재적 근거	외재적 근거	전체 점수

## 6. 갈등의 역동성에 대한 시나리오 작성

- 최상의 시나리오: 현 맥락에서의 최적의 결과
- 중간 또는 현상유지 시나리오: 현 추이의 지속적 전개
- 최악의 시나리오: 발생할 개연성이 있는 최악의 결과

# V

## 갈등 전환

- 현 갈등상황에서의 문제를 해결하기 위하여 무엇을 변화시켜야 하는가?

맥락 전환		개념	갈등 상황에 대한 당사자들의 인식과 동기를 급격하게 변경할 수 있는 갈등의 맥락에 있어서의 변화
		점검 사항	갈등당사자들이 어떤 여건에 놓여있는가?
			놓여진 여건과 관련된 역사적 패턴이 존재하는가? 갈등에 어떤 정치적·경제적·사회적·문화적 요인이 작용하고 있는가? 어떤 요인이 어떻게 변화될 수 있는가?
구조 전환	행위자 관계 구조	개념	갈등의 기본 구조(행위자들, 이슈들, 양립불가능한 목표들 및 관계들의 집합)에 있어서의 변화
		점검 사항	갈등당사자 상호간의 관계에 있어서 무엇이 또는 어떻게 변화하여야 하는가?
			갈등당사자간 어떤 수준의 협력이 특정 목표에 대한 동의에 이르는 데 필요한가? 그렇게 하는데 무엇을 변화시켜야 하는가? 변화를 가져오기 위하여 갈등상대방들 중 누구와 협력할 수 있는가?
	이슈 구조	점검 사항	갈등관련 이슈들이 어떤 프레임으로 짜여 있는가? 그 프레임이 어떤 형태로 변화되어야 하는가?
	의사 소통 구조	점검 사항	정보가 모두에게 접근가능하고 공유되는가?
			갈등상대방과 단절된 또는 새로운 의사소통 라인을 구축할 수 있는가?
			갈등상대방과의 단절된 관계를 복원하기 위하여 어떤 접촉들이 가능한가? 그러한 접촉을 위한 가능한 방안들이 무엇인가?
갈등당사자들이 상호간에 어떤 방식으로 소통을 하는가? 그러한 방식이 어떻게 변화하여야 하는가?			

행위자 전환	개념	리더십의 변화를 포함하여 행위자들의 목표와 갈등에 대한 접근의 변화	
		태도	갈등의 파괴적 패턴이 발생할 위험을 증가시키는 태도들을 무엇인가?
			태도를 변화시킨다면, 상황에서 어떤 차이를 만들어낼 것인가?
	태도가 변하였다는 것을 어떻게 알 수 있는가?		
	행태	점검 사항	갈등의 파괴적 패턴에 영향을 미치는 어떤 행태들이 관찰될 수 있는가?
			행태가 변한다면, 상황에서 어떤 차이를 만들어낼 것인가?
			어떤 가시적 행태들이 긍정적 변화에 영향을 미칠 수 있는가?
입장과 요구	갈등이슈에 대한 갈등당사자들의 입장과 요구는 무엇인가? 어떤 입장과 요구가 바뀌어야 하는가?		
이슈 전환	개념	당사자들이 갈등의 핵심적 주요 이슈들로 채택하는 입장들의 재형성과 당사자들이 타협 또는 해결에 이르기 위하여 자신들의 입장의 재구성	
		점검 사항	다루어지지 않은 이슈들이 있는가?
	갈등 이슈의 유형과 성격은 어떠하며, 어떻게 변화하여야 하는가?		
해결방식	개념	갈등을 해결하기 위하여 접근하는 방식에 있어서의 변화	
		점검 사항	갈등 관련 이슈들에 대한 정보에 갈등당사자 모두가 동등하게 접근할 수 있고 그러한 이슈들에 대해 동등하게 말할 수 있는가?
	갈등이 어떤 절차들에 의하여 다루어지고 있는가? 그러한 절차들이 어떻게 바뀌어져야 하는가?		
	갈등이슈에 대하여 갈등당사자들이 입장의 재구성 또는 타협과 해결을 위한 프로세스가 존재하는가?		
	갈등을 해결하기 위하여 어떤 방식으로 접근하고 있는가? 그러한 방식을 어떻게 변화시켜야 하는가?		
제시된 해결방식에 대하여 갈등상대방과 어떤 및 어느 정도의 의견차이가 존재하는가? 그러한 차이가 좁혀질 수 있는가?			

# VI

## 갈등상황별 행동 방식

- 현 갈등상황에서의 문제를 해결하기 위하여 무엇을 하여야 하는가?

### 1. 갈등잠재기에서의 행동: 공감대 형성과 확대

#### 가. 이해관계자들과의 공공협의를 통한 다양한 의견 수렴과 반영

1단계: 사전 공고	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책 및 사업 관련 정보의 이해관계자와 시민사회 전달(정부의 제안)</li> <li>· 정책 및 사업의 최종결정 이전단계에서 수행(입법이 필요한 경우는 입법예고 단계에서 수행)</li> <li>· 관보, 언론, 온라인 등 활용</li> </ul>
2단계: 협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이해관계자 및 시민사회에서 자신들의 입장을 해당 부처에 전달(시민사회의 의견수렴)</li> <li>· 의견수렴 통로의 제시: 비공식 협의, 제안서 회람, 공공의견수렴 절차, 공청회, 자문기관, 온라인 등</li> <li>· 의견제시 기간 명시(해당 사안에 대한 이해와 의견제시에 충분한 시간)</li> <li>· 제시된 의견의 논의 의제화 판단(수용 혹은 거부) 기준 제시 등</li> </ul>
3단계: 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부기관이 이해관계자 및 시민사회와 함께 대안 선택(합의도출)</li> <li>· 숙의과정을 보장하는 참여적 의사결정 기법 등의 활용</li> </ul>
4단계: 최종안의 제출 및 공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공협의 추진의 전 과정을 기록한 보고서와 함께 최종 합의내용의 제출과 공개</li> </ul>



※ OECD의 실효성 있는 공공협의를 위한 10가지 원칙

항목	체크 사항	
공고	접근성	· 이해관계자 및 시민사회에 정보를 제공하는 방식이 적절한가?
	적시성	· 정책목표 및 사업 방안들이 확인되었을 때, 협의를 시작될 수 있는가?
협의	대응성	· 협의과정에 대한 공유 및 피드백을 진행하는가? · 협의절차에 대한 평가 및 개선 방안을 지속적으로 모색하는가?
	투명성	· 전체적인 협의과정을 명확히 설명하는가? · 관련 정보(민감정보와 비민감정보 등)를 명확히 제시하는가? · 의사결정 과정을 명확히 설명하는가? · 이해관계자 투입의 활용 여부 및 방식 등을 명확히 설명하는가?
	유연성	· 일관된 협의절차가 존재하는가? · 필요한 경우, 협의절차를 상황에 맞게 조정할 수 있는가?
	기간	· 이해관계자 및 시민사회가 의견을 제출할 수 있는 충분한 시간이 부여되는가? 필요한 경우, 협의기간 연장은 어느 정도 가능한가?
참여	적극적 참여	· 협의의 효과성과 참여자의 수용성 제고를 위한 협의 부담의 최소화를 위하여 노력하고 있는가?
	개방성	· 다양한 행위자(정부기관, 전문가, 이해관계자, 일반시민 등) 간 정보교류가 개방적으로 이루어지는가? · 모든 참여자들이 자신들의 의견을 개진할 수 있는 기회가 제공되는가?
환경	정부의 의지	· 정책 및 사업 결정과정에서 이해관계자나 전문가 등으로부터 충분한 의견수렴의 의의와 필요성 등을 명확히 확인하는가?
	책임성	· 이해관계자와 시민사회 등으로부터 수렴된 의견의 명확한 확인과 해당 행위자에 대한 통보가 이루어지는가? · 이해관계자와 시민사회에서 제안된 의견이 반영 혹은 미반영된 내용과 그 이유를 명확히 확인하고 제시하는가?

## 나. 정책홍보를 통한 공감대 형성 및 확대

1단계: 이슈의 명확화와 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이슈가 왜 중요하고 관련이 있는가?</li> <li>· 이슈(문제)의 원인은 무엇인가?</li> <li>· 이슈가 누구에게 영향을 미치는가?</li> <li>· 이슈가 사람들마다 상이한 영향(경제적, 사회적, 정치적, 환경적 영향)을 미치는가?</li> </ul>
2단계: 사명의 명확화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문제의 어느 측면을 변화시키고자 하며, 어떤 결과를 초래하고자 하는가?</li> </ul>
3단계: 전략 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사명을 달성하기 위한 적절한 전략의 수립                         <ul style="list-style-type: none"> <li>· 전략을 사용하여 이슈에 대응할 때의 이점</li> <li>· 당면할 가능성이 있는 도전</li> <li>· 당면한 위기/위협</li> <li>· 바람직한 변화를 이루기 위한 기회</li> <li>· 원하는 변화를 이룩한 다음 단계에서의 할 일</li> </ul> </li> </ul>
4단계: 실행계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과정, 전략, 활동, 시간계획을 명확하게 하는 실행 계획의 수립                         <ul style="list-style-type: none"> <li>· 실행계획을 수립하려면 무엇을, 언제, 어디서, 누구와 할 것인지에 대한 결정</li> </ul> </li> </ul>

## 2. 갈등기(표면화/증폭/완화)에서의 행동: 합의도출

### 가. 대면접촉을 통한 대화와 소통

준비 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사전조사: 관련 이슈(문제, 쟁점사항, 이해관계 등)에 대한 특정 갈등상대방의 배경에 대한 조사</li> <li>· 학습: 관련 정보의 정리 및 이해, 정부입장의 설명과 질문에 대한 답변 등</li> <li>· 목표의 명확한 설정: 설득, 경청, 합의 등</li> </ul>
대면 접촉 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대상자 선정</li> <li>· 시기, 장소, 논의 의제 결정: 사전 논의를 통해 상대방의 의사를 반영한 결정</li> <li>· 관련 자료의 준비 및 공유</li> </ul>
대화 소통 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 역할과 목적이 분명한가?</li> <li>· 참가자들이 자신의 목적을 분명히 하도록 도와주고 있는가?</li> <li>· 참가자들이 대화의 기본원칙에 합의하도록 지원하고 있는가?</li> <li>· 참가자들이 서로 경청하도록 유도하고 있는가?</li> <li>· 격한 감정을 다룰 수 있는 전략을 세우고 있는가?</li> </ul>

결과 정리 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보고서 작성             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 단계별 진행경과 및 관련 자료 정리</li> <li>· 대화 및 소통의 내용과 논의 결과</li> <li>· 대화 및 소통을 통해 합의한 향후 후속조치</li> <li>· 자체적으로 판단한 향후 후속조치</li> <li>· 후속 조치를 위한 조건 및 준비사항 등</li> </ul> </li> <li>· 보고서 공유             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공유 대상 선정 및 공유</li> </ul> </li> </ul>
----------	---

## 나. 협상

협상 전 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내부 또는 외부의 협상전문가 선정: 협상능력이 있거나 높은 경우 직접 협상, 상대의 협상력이 뛰어나거나 감정이나 상호관계가 극도로 악화된 경우 전문가 의뢰가 바람직</li> <li>· 친근감 쌓기 → 협상의지의 간접 전달 → 협상의지의 직접 전달</li> <li>· 협상 틀 짜기: 효율적 진행을 위한 신사협정, 협상진행방법 (발언 및 반론 기회와 시간, 협상 참석자 범위 등), 협상의 궁극적 목적 등에 대한 합의</li> </ul>
상호이해 단계 (소통 기법의 활용)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문제의 역사와 현 상황 점검: 현재 상황과 문제인식에 대한 상호 의견교환, 갈등당사자 상호간 협상제안서 교환 및 협상안전별 전문가 선정</li> <li>· 제안듣기와 말하기: 협상당사자간 적극적 듣기(인지적 반응-내용반응-감정반응-의미반응의 순서 반복)와 자기주장하기(상대의 구체적 행위가 나에게 미치는 영향을 진솔하게 전달하는 과정으로 '나'를 중심으로 얘기하는 I-Message 전달, 협상대상 안건의 최종합의 시도) 반복</li> <li>· 협상대상 안건 결정: 협상대상 안건의 최종확인, 안건별 주요내용 요약 및 안건간의 우선순위 결정(합의점을 찾기 쉬운 안건부터 우선적 협상대상으로 선정) 등</li> </ul>
실제로 원하는 것 찾기 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Chunking Up: 협상의 명확한 목적을 찾는 방법</li> <li>· Chunking Down: 실제로 원하는 것을 얻기 위한 구체적인 수단을 찾아가는 방법</li> </ul>
해법 찾기 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 안건별 대안 탐색: 효과적 브레인스토밍 통한 대안탐색을 위한 협상 방법 선택 (Bridging, Logrolling, Fractionation)과 대안 위한 How To 구문 작성</li> <li>· 안건별 대안 평가: 대안평가의 기준 설정 (현실가능성, 비윤리, 비상식, 비도덕, 반사회적 대안 제외, 대안에 대한 협상당사자 상호간 만족도 점검)</li> <li>· 안건별 대안 실행계획으로 합의안 관리방법(벌칙, 강제이행방법) 합의</li> </ul>
합의 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 합의안 작성: 각 협상집단의 협상대표가 함께 직접 작성, 자세하고 중립적이며 비정치적인 용어의 선택, 주제와 객체의 명확한 제시, 사후관리방법, 합의안에 대한 소속원의 동의 등</li> <li>· 합의안 재점검: 실현가능성 최종점검, 필요시 수정 등</li> <li>· 합의당사자(집단) 대표들 간의 서명 및 합의안 교환</li> </ul>

## 다. 조정

시작 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조정요청 접수 및 승인             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 갈등 당사자 모두의 동의로 요청한 것인지 파악</li> <li>· 일부요청의 경우에는 비요청자 설득</li> <li>· 갈등주체의 수 파악</li> <li>· 조정자 선정</li> </ul> </li> <li>· 친밀감 쌓기</li> <li>· 조정 및 조정자의 역할에 대한 설명</li> <li>· 조정을 위한 사전 약속             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조정과정에서 지켜야 할 사항에 대한 동의(비밀보장, 비공개성, 예의 및 상호존중, 진행방식 등)</li> </ul> </li> </ul>
갈등 원인 찾기 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별 갈등당사자들의 갈등원인 정리(조정자)</li> <li>· 갈등 당사자 간 갈등원인의 유사점과 상이점 정리 및 동의유도(조정자)</li> <li>· 조정 우선순위 결정(합의하기 쉬운 갈등원인부터 우선적으로 조정)</li> </ul>
실제로 원하는 것 찾기 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Chunking Up: 협상의 명확한 목적을 찾는 방법</li> <li>· Chunking Down: 실제로 원하는 것을 얻기 위한 구체적인 수단을 찾아가는 방법</li> </ul>
해법 찾기 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 안건별 대안 탐색: 효과적 브레인스토밍 통한 대안탐색을 위한 협상방법 선택 (Bridging, Logrolling, Fractionation)과 대안 위한 How To 구문 작성</li> <li>· 안건별 대안 평가: 대안평가의 기준 설정 (현실가능성, 비윤리, 비상식, 비도덕, 반사회적 대안 제외, 대안에 대한 협상당사자 상호간 만족도 점검 등)</li> <li>· 안건별 대안 실행계획으로 합의안 관리방법(별치, 강제이행방법 등) 합의</li> </ul>
합의 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 합의안 작성: 각 협상집단의 협상대표가 함께 직접 작성, 자세하고 독립적이며 비정치적인 용어의 선택, 주체와 객체의 명확한 제시, 사후관리방법, 합의안에 대한 소속원의 동의 등</li> <li>· 합의안 재점검: 실현가능성 최종점검, 필요시 수정 등</li> <li>· 합의당사자(집단) 대표들 간의 서명 및 합의안 교환</li> </ul>

### 3. 갈등종결기에서의 행동: 관계회복

#### 가. 치유

<p>준비단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 필요성 확인</li> <li>· 대상자 선정 및 전문가 확보</li> <li>· 프로그램 및 수행방식과 시기 등 결정(전문가 집단과 논의)</li> </ul>
<p>프로그램 결정 및 수행 단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 안전한 환경의 창출: 기본적인 건강육구, 안전시설에 대한 육구, 감정적이고 실질적인 지원이 가능한 사회적 네트워크 구축 등</li> <li>· 인정(추모와 애도): 트라우마를 겪은 사건에 대한 얘기를 통한 일상적 삶으로의 통합 (우리는 선(善)이고 상대방은 악(惡)이라는 식의 이분법에 국한되지 않음)             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자신의 상황을 슬퍼하고 애통해하며, 두려움이 무엇인지 밝혀내기</li> <li>· 다른 사람들도 할 얘기가 있다는 것을 인식하기</li> </ul> </li> <li>· 재연계: 가해자와의 접촉 등을 통한 일상적 삶의 다시 연결하기             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 위험을 감수하며 상호 의존적인 관계 인식: 피해자-가해자 만남과 질문, 증언, 상호역사의 이해, 공동업무의 수행 등</li> <li>· 용서의 길 선택: 용서를 위한 회합과 보상 및 배상 등(강요해서는 아니 됨)</li> <li>· 정의의 추구: 처벌에 기반한 응보적 정의가 아닌 상호책임에 기반한 회복적 정의, 동일 사건의 재발 방지를 위해 사회 및 정치적 체제를 변화시키는 거시적 형태의 전환적 정의, 추도행사와 같은 상징적 행동을 통해 접근하는 창조적 정의 등</li> <li>· 화해의 가능성 모색: 가해자들을 향한 태도, 신념 및 행동의 변화 모색</li> </ul> </li> </ul>
<p>결과정리 단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 치유의 전 과정과 결과를 지속적으로 정리하고 보고하며, 이후의 필요한, 그리고 가능한 노력 목록의 작성</li> </ul>

## 나. 화해

<p>준비 단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 필요성 확인</li> <li>· 대상자 선정 및 전문가 확보</li> <li>· 프로그램 및 수행방식과 시기 등 결정(전문가 집단과 논의)</li> </ul>
<p>프로그램 결정 및 수행 단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비폭력적 공존에 의한 두려움의 대체: 적대감에서 벗어나는 첫 번째 단계로서 비폭력적 공존은 다른 의견을 받아들이고 타인의 삶을 인정하는 것과 상대방과의 의사소통             <ul style="list-style-type: none"> <li>· NGO와 종교단체 지도자들이 이를 촉진해야 함</li> <li>· 정치적 의사결정자들의 신체적 안전에 관한 필수적 조치에 대한 책임성</li> </ul> </li> <li>· 신뢰형성: 희생자와 가해자 모두 스스로와 상대방에 대한 새로워진 신뢰 및 인지를 요구             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 희생자는 가해자들 간의 책임 정도와 개인과 전체 공동체를 구분함으로써 상대방 집단의 모든 구성원들이 실질적인, 그리고 잠재적 가해자라는 선형적 판단 재고</li> <li>· 폭력이 배제된 신체적 안전과 향후 발전 노력의 시작이 전제조건</li> </ul> </li> <li>· 공감 노력             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고통을 야기한 사람들의 이야기를 들으려는 피해자의 의지와 고통에 대한 가해자의 인지 노력으로부터 시작</li> <li>· 고통에 대한 공유와 집합적 책임을 통해 과거를 보려는 진실 말하기</li> </ul> </li> </ul>
<p>결과정리 단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 화해의 전 과정과 결과를 지속적으로 정리하고 보고하며, 이후의 필요하며 가능한 노력의 목록 작성</li> </ul>

# VII

## 갈등전환 모니터링

### ■ 모니터링의 시행 절차

지표 설정	<ul style="list-style-type: none"><li>· 누가 언제 필요한 정보를 수집할 것인지를 결정</li><li>· 소수의 중요한 지표를 선정하여 정기적으로 변화 수준 평가</li></ul>
자료 수집	<ul style="list-style-type: none"><li>· 설문조사, 관찰, 과학적 실험, 의견 청취 등 여러 가지 방법이 활용</li></ul>
평가 시행	<ul style="list-style-type: none"><li>· 목표(이룩하려는 바람직한 변화)가 달성되었는지 여부를 측정할 수 있는 지표는 무엇인가?</li><li>· 관련 정보(주요 자료원과 평가 방법)는 어디에서 구할 수 있는가?</li><li>· 누가 평가에 참여하는가?</li><li>· 누가 평가를 설계하고 수행하는가?</li><li>· 언제 평가가 이루어지는가?</li><li>· 무엇을 평가할 것인가?</li><li>· 어떤 자료수집 방법을 사용할 것인가?</li><li>· 평가 결과를 어떻게 활용할 것인가?</li></ul>

### ■ 갈등단계별 모니터링(평가)에서의 점검 사항

갈등잠재기	이 정책(사업)에 대하여 우리 조직은 충분한 합법성을 갖고 있는지 확인하였는가?
	조직 외부의 다른 사람들과는 정책(사업)의 추진에 대하여 효과적으로 소통하고 있는지 점검하였는가?
	이 정책(사업)의 안전과 위험 정도에 대하여 충분히 검토하고 준비하였는가?

갈등잠재기	조직 외부의 다른 사람들과는 정책(사업)의 추진에 대하여 효과적으로 소통하고 있는지 점검하였는가?
	이 정책(사업)의 안전과 위험 정도에 대하여 충분히 검토하고 준비하였는가?
	주요 이해관계집단이 누구이며, 정책(사업) 추진에 어떤 영향을 미칠지 규명하였는가?
	어떤 집단(개인)이 우리 조직의 정책(사업) 추진에 영향을 미치는 권력을 가지고 있는지 분석하였는가?
	누가(NGO, 언론매체, 국회/지방의회, 학계, 법조계, 종교단체, 경영계, 노동계, 지역단체, 여론지도층 등) 우리를 지원하고 반대하는지 분석하였는가?
	정책(사업)에 대한 정보가 모두에게 접근가능하고 공유되었는가?
	정책(사업)을 추진하면서 조직 내부의 강점을 극대화하고 약점을 보완할 수 있는 전략을 수립하여 실행하였는가?
평가 결과를 어떻게 활용할 것인가?	
갈등표면기	이 정책(사업)의 정당성에 대하여 조직 내부의 충분한 공감대가 형성되어 있었는가?
	표면화된 갈등을 둘러싼 다양한 이해관계집단들을 모두 파악하였는가?
	각 이해관계집단의 우리 조직의 정책(사업)에 대한 지지 또는 반대 여부 및 그 강도에 대하여 분석하였는가?
	갈등의 본질(갈등의 맥락, 환경 및 역사)과 이슈(표면상 나타난 상충된 입장이나 요구 등)가 무엇인지 파악하였는가?
	갈등 이슈에 대한 갈등 당사자들의 실제 입장과 요구가 무엇인지 파악하였는가?
	갈등 상황에 적합한 대응전략을 수립하여 실행하였는가?
	정책(사업)의 결정과 추진에 있어서 절차상의 하자, 제도적인 결함, 내용상의 미비점을 발견하고 보완하였는가?
	갈등 당사자의 입장과 의견을 수렴하기 위한 공개적·비공개적인 기회를 제공하였는가?
	갈등 당사자들이 모두 참여하는 공론화 과정(조사, 협의 등)을 거쳤는가?
	갈등 당사자들을 모두 아우를 수 있는 정책(사업)의 비전과 목표를 수립하고 적절성 여부를 분석하였는가?
갈등 당사자들 상호간의 진솔한 상호관계 형성을 위한 적절한 소통 노력을 경주하였다고 갈등 상대방이 평가하였는가?	
갈등증폭기와 최고조기	갈등상황 분석을 통하여 갈등의 맥락, 원천, 이슈, 행위자를 분명하게 파악하였는가?
	갈등전환을 통하여 어떤 사회발전을 추구할 것인지 분명히 인식하였는가? 정책(사업)에 대한 충분한 자료와 정보를 갈등 상대방과 일반 공중(언론, 관련기관, 국민 등)에게 제공하였는가?



갈등완화기	현 상황에서 규명된 문제점을 해결하기 위한 방안을 모색하여 실행하였는가?
	갈등 상대방과 의사소통 채널을 유지하면서 개방적 자세로 협의하였는가?
	공식적 의사결정단계에서 갈등 당사자들이 함께 참여하여 결정권한을 행사하는 기회가 부여되었는가?
	갈등 당사자 상호간 신뢰관계를 구축하기 위한 적극적 노력을 경주하였다고 갈등 상대방이 평가하였는가?
	갈등 상대방과의 단절된 관계를 복원하기 위하여 필요한 노력을 경주하였는가? 그 결과, 갈등 상대방과 의사소통 채널을 구축하였는가?
	상대방의 입장을 이해하고 주장을 경청하려는 개방적·적극적 자세를 견지하고 있다고, 갈등 상대방이 평가하고 있는가?
	갈등 상대방과의 신뢰관계를 형성하고자 노력하였으며, 그 결과가 긍정적으로 나타났는가?
	상호간 차이점과 공통점을 인식하고, 공동 문제해결이 되도록 적극적으로 노력하였는가?
	갈등 당사자 상호간 입장 차이를 줄이기 위한 해결책을 모색하고자 노력하였다고 갈등 상대방이 평가하였는가?
	국민적 합의와 공감대를 형성하기 위한 다양한 활동을 추진하였으며, 그 결과 갈등 이슈가 국민적 아젠다로 발전되었는가?
갈등종결기	갈등 이슈에 대한 일반 국민들의 태도가 (긍정적으로) 변화하였는가?
	갈등 상대방을 문제해결을 위한 공동주체로 인식하고 실제 논의과정에서 받아들여졌는가?
	갈등 당사자 상호간의 관계 개선과 신뢰 구축이 이루어졌다고 갈등 상대방으로부터 평가를 받고 있는가?
	관련된 관련 법령·제도의 개정·개선 노력이 경주되었는가?
	갈등 상대방으로부터 '이번 갈등을 계기로 정부에 대한 신뢰가 증진되었다'는 평가를 받았는가?
	갈등 당사자들이 사회발전을 위해 공동 책임을 지는 협력적인 관계를 구축하였다고 평가하고 있는가?
	갈등 과정에서 유발된 정신적·신체적·경제적 피해에 대한 진정된 사과와 보상을 하려는 노력이 있었으며 당사자들이 이를 받아들였는가?
	갈등 당사자 상호간 진정성 있는 화해와 치유가 이루어졌다고, 갈등 당사자들이 인정하고 있는가?
	갈등 당사자들로부터 이 갈등 경험이 사회발전에 기여했다고 평가를 받고 있는가?
	일반 국민들로부터 이 갈등 경험이 사회발전에 기여했다고 평가를 받고 있는가?
갈등의 전체 과정이 모니터링되고 평가되어 조직의 갈등대응 역량을 제고하는데 도움이 되었는가?	
갈등으로 인해 정부와 이해당사자 및 국민과의 관계가 보다 긍정적으로 변화하였는가?	

# VIII

## 갈등전환 시나리오: 밀양 송전선로 갈등 사례를 중심으로

목적	·갈등전환 매뉴얼이 제시하고 있는 8단계 활용방법에 따라 밀양 송전선로 갈등 사례 중 고조기를 중심으로 한 갈등전환의 시나리오를 예시적으로 제시
갈등전환 매뉴얼의 7단계 활용방법	·단계 진단 → 분석 → 해결책 고안 → 전환 → 행동 → 모니터링 → 단계 재진단으로 구성
효과	·갈등전환 매뉴얼의 8단계 활용에 따라 갈등전환을 시도함으로써 갈등의 부정적이고 폭력적인 부분을 조기에 해소 ·갈등과정에 집중된 에너지를 장기적 측면에서 국가 및 사회의 긍정적 발전 기회로 활용

### ■ 상황 및 시점

- 한전, 청도면에 철탑공사 재개(2011.11) 등으로 주민과의 대립 심화와 분신 사망사건 발생(2012.1)
- 핵발전소확산반대 경남시민행동과 경남에너지 시민연대의 송전선 설치 및 원전건설 중단 추구하고 핵 없는 사회를 위한 공동행동(환경단체, 진보정당, 노동단체 등으로 구성)의 책임자 처벌과 초고압 송전탑 건설 중단 촉구(2012.1)
- 분신대책위 발족 및 송전선로 노선 전면재검토 및 신고리 추가 건설 중단 촉구(2012.2)
- 장례식 진행 및 탈핵희망버스 밀양 방문(2012.3)과 탈핵단체들의 신고리원전 추가건설 중단 및 고리원전의 폐쇄 요구 등으로 원자력 발전 위주의 전력공급정책 전환 촉구
- 국회의원 총선 및 한전의 공사재개와 분신대책위의 릴레이 단식농성 돌입 등(2012.4)과 한전의 양산시 구간 송전탑 준공식 (2012.5)과 밀양 주민대책위의 규탄대회 및 민주통합당 초선의원 모임(초생달) 소속 의원들의 한전의 인권침해 비판(2012.6)
- 제도개선 반대 주민대표 불참 속에 제10차 제도개선추진위 개최 및 차액보상제도 신설 및 송전선로 주변지역지원 사업 시행 등에 합의(2012.6)와 경실련 갈등해소센터의 국회 지경위원장 면담 및 제도개선추진위 대국회 의견서 전달(2012.9)
- 한전-주민대책위(민주통합당 조경태 의원 주관) 지중화방안 관련회의의 진행 및 합의도출 실패(2013.2~4)
- 밀양 주민들의 분열(송전탑 찬성 및 조속한 제도개선 촉구 밀양주민대표위원회 vs. 송전탑 백지화 및 지중화 촉구 밀양지역주민반대대책위)과 한전 및 정부의 공사 재개와 주민들의 공사저지 행동 돌입(2013.5) 및 정치권 (여야 대표)의 공사 중단 촉구
- 박근혜 대통령이 국무회의에서 밀양 갈등의 장기화를 비판하고 적극적 대책 촉구(2013.5)

※ 이하의 시나리오는 실제 상황에 근거하고 있으나, 필요에 따라 실제와 다른 내용으로 각색된 부분을 포함하고 있음

## 1. 단계 진단

### ■ 갈등 진단표의 활용한 단계 진단

- 총 38개 항목 중에서 20-31에 해당하는 항목에 체크가 되었으므로 갈등 단계는 최고조기에 해당

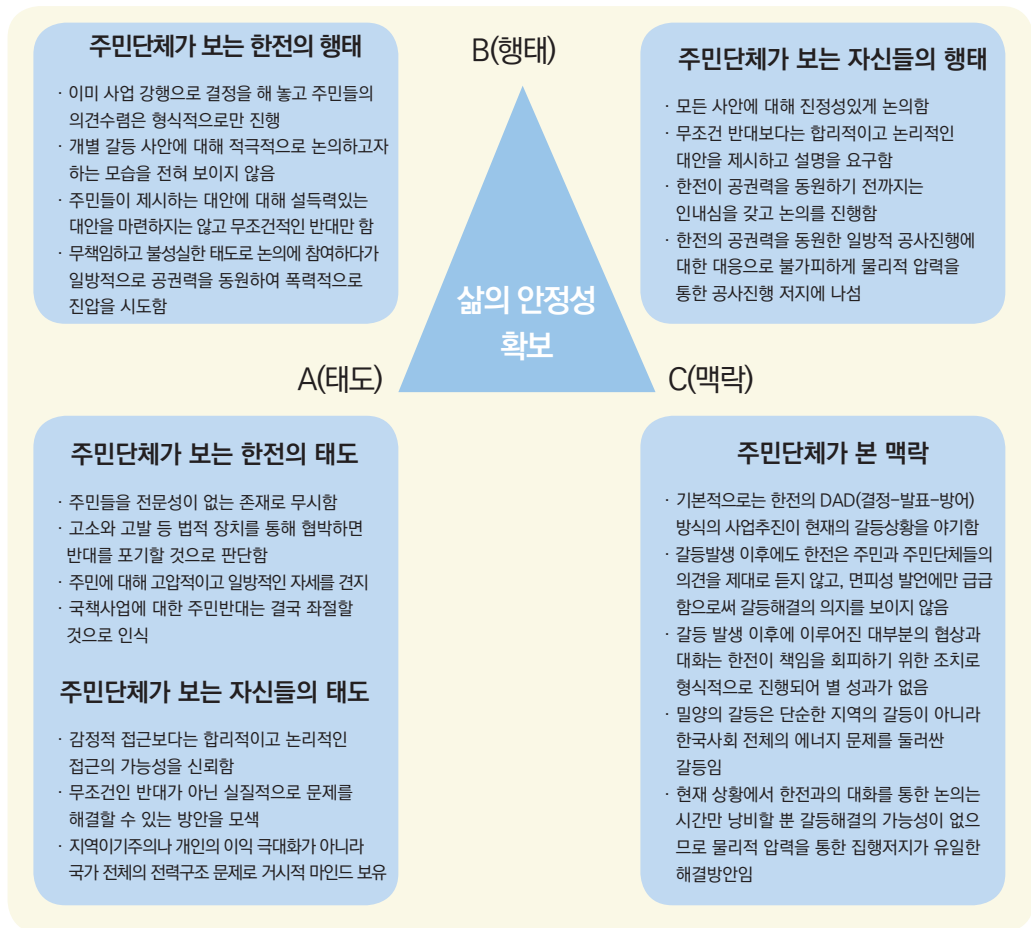
번호	항목	체크(✓)
20	단체들이 공동으로 평화적 집회 혹은 시위를 개최한다(결의대회, 규탄대회, 기자회견, 항의방문 등)	✓
21	국회와 정당이 조직적으로 갈등이 개입하고 여·야간 의견대립이 극명하게 나타난다.	✓
22	갈등 사안을 국가전체 혹은 사회구조적 차원의 문제로 인식된다.	✓
23	반대 주민·단체들이 분노와 증오의 감정을 표출하면서 사업추진 주체들을 도발하고 비난한다.	✓
24	일반 국민 전체가 갈등의 발생을 알고 있다.	✓
25	지상파 방송(KBS, MBC, SBS)의 주요 뉴스와 토론 프로그램 등에서도 갈등을 다룬다.	✓
26	물리적 폭력사태의 원인과 책임소재, 법령 제·개정 등 제도개선 방안 등이 주요 이슈로 제기된다.	✓
27	모든 갈등 이슈에 대한 중립지대가 없고 양극화로 집중 혹은 수렴된다.	✓
28	내부 및 외부 단체들에 의한 물리적 충돌, 시설 파괴, 사업 책임자 사퇴·퇴진 요구, 고소·고발 등이 발생한다.	✓
29	반대 주민단체들과 사업추진 주체들 간에 대화와 소통보다는 집회 및 시위와 물리적 충돌이 주로 이루어진다.	✓
30	내부 및 외부 단체들이 사업 현장이나 서울 주요지점(서울광장, 여의도 등)에서 전국 단위의 대규모 대중 집회 및 시위를 개최한다.	✓
31	반대 주민·단체 내부에서만 접촉·대화가 이루어지고, 사업추진 주체와의 접촉·대화는 단절된다.	✓

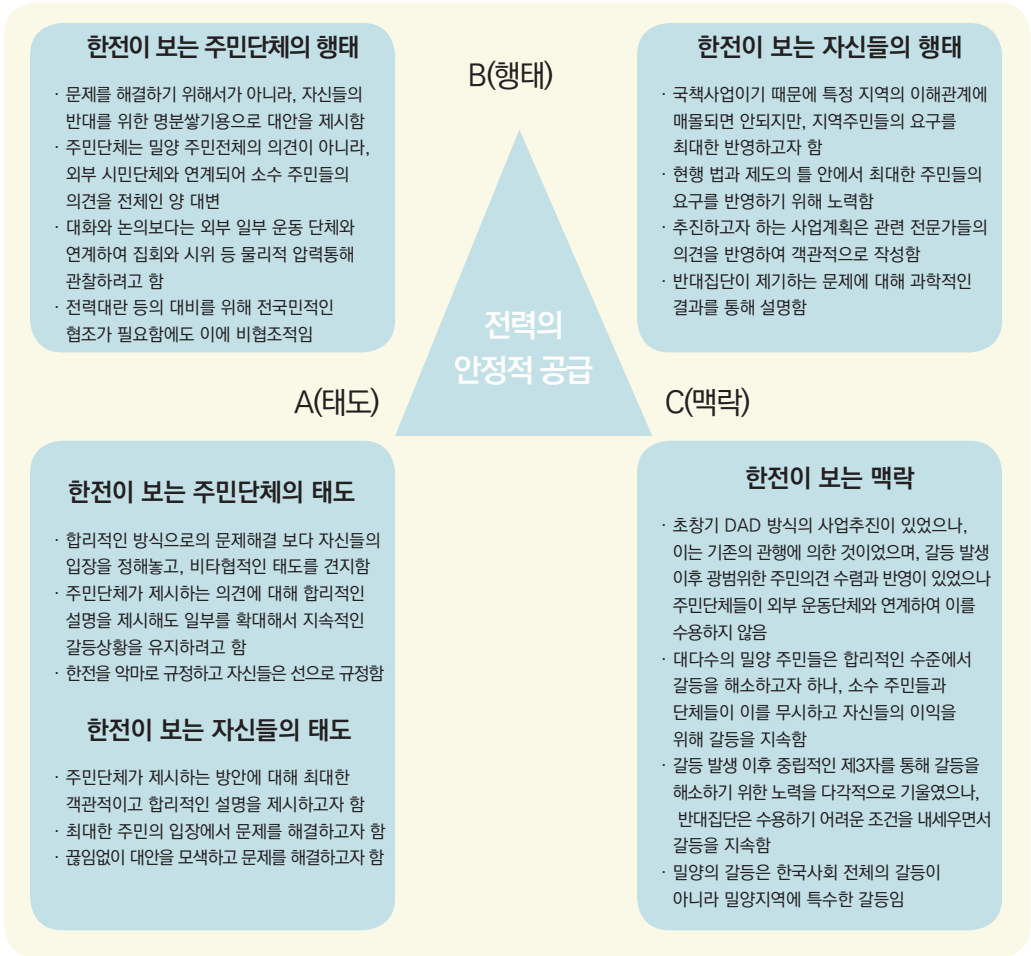
## 2. 갈등 분석

- 갈등 최고조기에는 ABC 삼각형, 갈등지도, 갈등나무, 피라미드, 힘의 장, 추이분석 등의 분석기법을 활용하여 갈등상황을 분석하나, 여기서는 예시적으로 ABC 삼각형과 갈등지도를 통해 갈등상황 분석

### ■ ABC 삼각형을 통한 갈등 분석

#### ● 갈등분석 내용





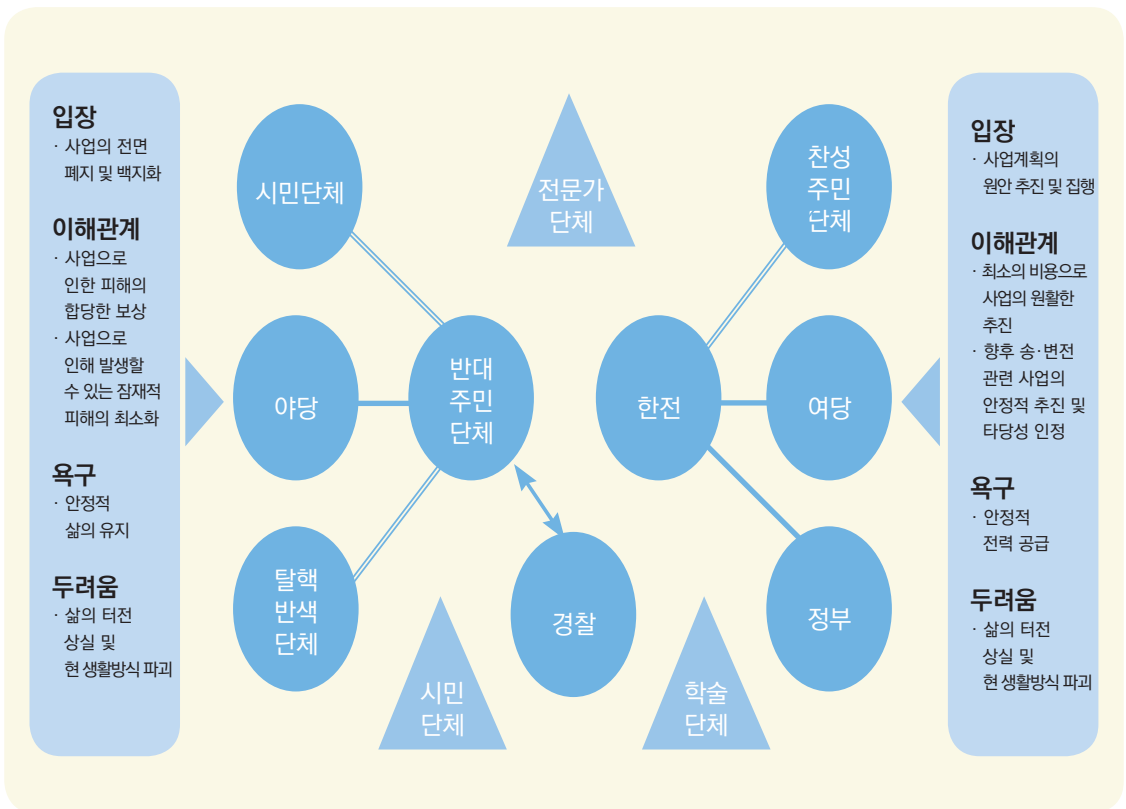
● **갈등분석 결과**

- 한전과 주민단체 모두 물리적 충돌보다는 합리적 대화와 논의를 통해 갈등을 해결해야 한다는 데에서 공통점을 지니고 있으나, 갈등의 합리적 해결을 통해 달성하고자 하는 목표로서의 욕구나 두려움에 있어서 사업추진 주체인 한전은 전력의 안정적 공급을, 주민단체는 삶의 안정성 확보를 추구

- 두 집단 모두 맥락과 행태 및 태도에 있어서 자신의 집단은 합리적이고 논리적이며 상대방을 배려 하는 접근방식을 취하고 있는데 비해, 상대방은 자신들의 이익을 위해 비협조적이고 소극적인 접근방식을 취하고 있는 것으로 인식
- 결과적으로 양자 간에 상대방에 대한 신뢰 회복이 무엇보다도 필요한 상황

■ 갈등지도를 통한 갈등 분석

● 갈등분석 내용

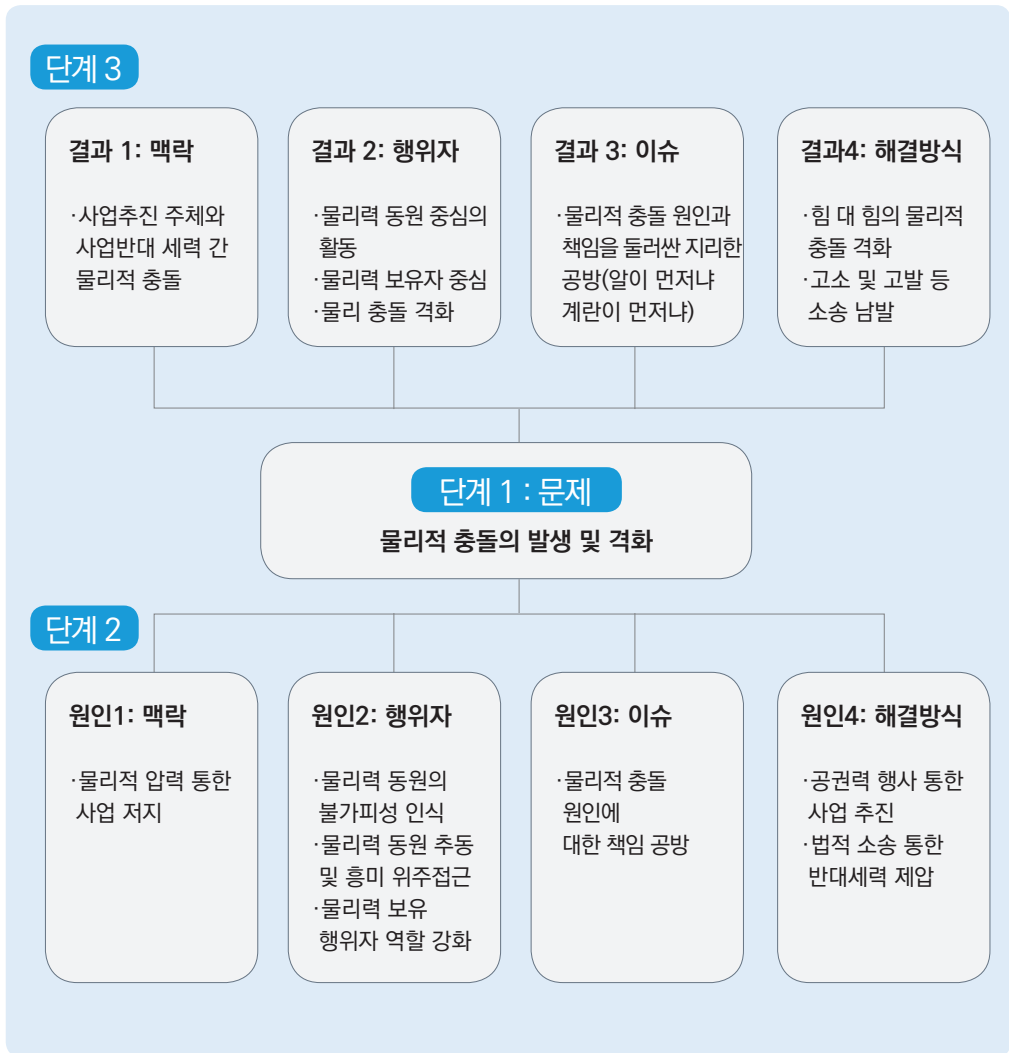


● **갈등분석 결과**

- 갈등의 주요 행위자는 각각 반대주민 단체와 사업추진 주체인 한전
  - 반대주민 단체는 시민사회단체와 탈핵 및 반핵단체들과 연합을, 야당과는 밀접한 관계 형성
  - 한전은 찬성 주민단체와는 연합을, 여당 및 중앙정부와는 밀접한 관계 형성
- 경찰은 한전과는 밀접한 관계를 맺고 있는 데 비해, 반대주민 단체와는 공사현장 농성에 대한 진압 및 철거 등의 방식으로 폭력적 갈등 상황에 있으며, 일부 시민사회단체와 전문가 및 학술 단체가 다소 중립적인 위치를 차지하고 있음
- 갈등의 양 당사자가 입장에 있어서는 사업의 전면 폐지 및 백지화와 사업계획의 원안 추진 및 집행으로 합의 불가능한 대립관계에 있으나, 욕구와 두려움에 있어서는 양자 모두 안정적 생존이라는 공통점에 기반하고 있으며, 그 결과 반대주민 단체는 삶의 안정적 유지를 위해 피해의 최소화 및 합당한 보상이라는 이해관계를 한전은 비용의 최소화 및 사업의 지속적 추진이라는 이해관계를 가지고 있어 이해관계 조정을 통한 합의의 가능성이 있음

### 3. 해결책 고안

#### 가. 문제점 분석



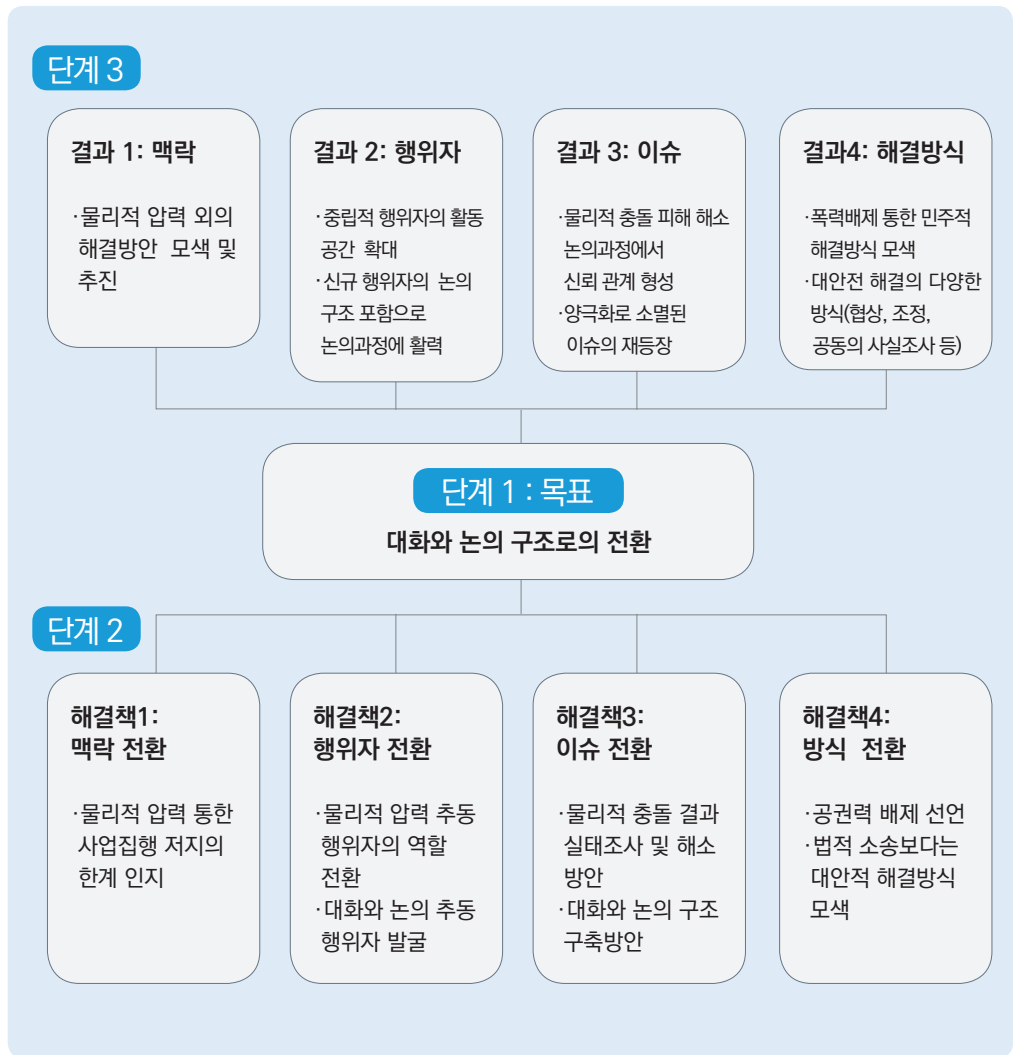


나. 목표 설정: 합의 도출(물리적 충돌 상황을 대화와 논의의 장으로 전환)

다. 활용가능 행동

행동 목록	이미 행하여진 행동	효과가 없는 행동	남아 있는 행동
비공식적 접촉(대화·소통)	○	△	○
공식적 접촉(대화·소통)	○	△	○
협상	○	△	○
조정	○	△	○
공동 사실확인	○	△	○
공권력 동원	○	○	-
고소 및 고발	○	○	-
전문가 논의 구조	-	-	○

라. 해결책 모색



## 마. 해결책 우선순위 설정

해결책 목록	잠재적 영향	성공 가능성	내재적 근거	외재적 근거	전체 점수
물리적 압력 통한 사업집행의 한계 인지	4	3	3	4	14
물리적 압력 추동 행위자의 역할 전환	4	3	3	3	13
대화와 논의 추동 행위자의 발굴	3	4	4	4	15
물리적 충돌 결과 실태조사 및 해소방안	3	4	3	3	13
공권력과 법적 소송 통한 해결의 배제 선언	4	5	4	4	17
대화와 논의 구조 구축방안 모색	5	3	4	4	16

## 바. 시나리오 작성

### ● 최상의 시나리오(현 맥락에서의 최적의 결과)

- 반대 집단에서는 물리적 압력 통한 사업집행 저지의 한계를, 사업추진 주체에서는 공권력 통한 사업 강행의 문제점을 인지한 상태에서 맥락과 해결방식의 전환이 이루어짐
- 반대 집단에서 기존의 물리적 압력을 추동하는 행위자와의 대면접촉 통한 대화와 소통으로 물리적 압력보다는 대화와 논의의 필요성을 확인하고 이를 추동하는 역할로 전환하고 대화와 논의를 강조하는 새로운 행위자들을 발굴하여 논의구조에 포함시킴으로써 행위자의 전환을 이루어 냄

- 물리적 충돌에 대한 책임자 처벌과 송전선로 건설 찬성과 반대라는 이분법적이고 일방 선택적인 이슈를 물리적 충돌의 배경과 원인을 규명하고, 이를 해소할 수 있는 사전 조치들이 무엇이며, 이를 어떻게 수행할 것인가, 그리고 이분법적 선택의 논쟁을 다양한 하위 이슈들을 보다 합리적이고 체계적으로 논의할 수 있는 구조의 구축방안 모색으로 이슈의 전환을 이루어 냄
- 결과적으로 물리적 충돌을 구성하는 맥락과 행위자, 이슈와 해결방식의 전환을 통해 물리적 충돌이 발생하고 격화되는 상황을 대화와 논의 구조가 복원되는 상황으로 전환

● 중간 또는 현상유지 시나리오(현 추이의 지속적 전개)

- 반대 집단에서는 물리적 압력 통한 사업 저지 이외의 방법이 없으며 사업추진 주체에서는 공권력 동원 통한 사업 강행과 고소·고발을 통한 반대 집단 압박 이외의 방법이 없다는 인식이 지속됨으로써 물리적 충돌 상황이 지속
- 반대 집단에서는 물리적 압력을 추동하는 행위자들이 여전히 주도권을 보유한 상태가 지속되고 대화와 논의를 주장하는 새로운 행위자의 발굴이 이루어지지 않거나 참여를 거부함으로써 행위자의 전환이 이루어지지 않음
- 갈등 해소 방안과 관련된 이슈는 실종되고, 여전히 물리적 충돌원인에 대한 책임 공방과 책임자 처벌 등으로 이분법적인 이슈가 핵심 이슈로 작동하는 상황에서 다른 하위 이슈의 제기가 전혀 이루어지지 않음
- 결과적으로 맥락과 행위자, 이슈와 해결방식 등에서 새로운 국면으로의 전환이 이루어지지 않고, 물리적 충돌이라는 상황이 지속

● 최악의 시나리오(발생할 개연성이 있는 최악의 결과)

- 반대 집단에서 물리적 압력 통한 사업 저지 이외에는 해결방안이 없다는 인식이 고조되고 광범위하게 확산됨에 따라 물리적 압력의 강도를 높여야 한다는 주장이 제기되고 수용됨으로써 단순 집회나 시위에서 점차 물리력을 동원한 사업장 철거

및 시설 파괴 등이 나타나고, 상황에 대한 좌절에서 죽음이라는 극단적 방식으로 문제를 해결하고자 하는 시도들이 연달아 발생

- 사업추진 주체에서는 더 이상 밀리면 안 된다는 인식의 확산으로 공권력 동원 통한 사업 강행이 강화되면서 투입되는 공권력의 수와 강도가 높아지면서 사상자 등이 발생하게 되고 무차별적인 고소와 고발 등이 남발
- 반대 집단에서는 물리적 압력을 통한 사업 저지를 주장하는 행위자들이 보다 강력한 저지를 얻고 보다 많은 물리력을 동원할 수 있는 행위자들이 핵심 행위자로서의 지위를 획득함으로써 대화와 논의를 통한 문제 해결을 주장하는 행위자들의 입지가 축소 되어 공개적으로 의견을 제시하기 어려운 상황이 벌어지며, 특히 물리적 압력을 주장하는 행위자들이 사업추진 주체의 대화제외도 거부하는 등의 현상이 발생
- 물리적 충돌 원인에 대한 지리한 공방이 지속되고, 반대집단에서 관련 책임자 처벌 요구가 보다 강화되며, 반대 집단의 요구 사항이 사업 백지화로 집중되며, 갈등 해결을 위한 다양한 하위 이슈들은 모두 실종
- 결과적으로, 갈등과 관련된 모든 집단들이 사업 계획 원안대로의 추진이나 전면 백지화 양자 중에서의 이분법적인 선택을 강요받게 되고 해결방안으로서의 중간 지대에 대한 논의 자체가 불가능한 상황으로 전개되면서 서로 상대방을 적대시 하는 상황이 발생

## 4. 대화와 소통을 통한 전환

※ 고조기를 포함한 갈등기에서의 행동목록은 대면접촉을 통한 대화와 소통, 협상, 조정 등이 있으나, 여기서는 예시적으로 대화와 소통 행동을 통한 전환을 제시

### ■ 대화와 소통이 단계별 절차

#### ● 준비 단계

사전조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이해관계자 집단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역주민의 현황(찬성 및 반대), 지역주민의 조직화 정도 및 방향 (찬성 집단 vs. 반대 집단)의 스펙트럼과 상대방에 대한 인식</li> <li>- 지역 외부 찬성 및 반대 집단의 실태와 이들 집단의 상대방에 대한 인식, 지역주민들의 외부 집단 및 단체에 대한 인식</li> <li>- 핵심 쟁점과 부수 쟁점에 대한 지역의 주민 및 단체, 외부 집단 및 단체의 인식</li> <li>- 각 행위자들의 합의가능성에 대한 인식, 추구하는 합의 내용에 대한 인식과 판단</li> </ul> </li> <li>· 관련 이슈                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분신 사망의 배경과 원인 및 필요한 조치사항</li> <li>- 물리적 충돌의 원인과 배경 및 해소방안,</li> <li>- 기존 논의이슈(절차적 정당성, 직접 및 간접 보상, 지중화와 우회송전, 전자계의 인체 유해성 등)에 대한 인식과 논의 재개 가능성</li> <li>- 기존 이슈에 대한 논의 재개를 위한 사전 조건 및 전제 등</li> </ul> </li> </ul>
학습	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현재까지의 경과에 대한 자료의 다각적(공식·비공식 문서, 학술발표 논문 및 자료, 연구보고서, 언론 보도 등) 재정리 및 학습</li> <li>· 관련 유사사례에 대한 자료 수집 및 학습</li> <li>· 사업추진주체 및 정부 입장에 대한 설명과 답변자료 정리 및 숙지 등</li> </ul>
목표설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현재 상황에 대한 이해관계자 집단의 인식 경청과 현 상황 타개를 위한 전제조건 확인</li> <li>· 물리적 충돌 상황을 종식하고, 대화와 논의 장으로의 복귀 설득</li> <li>· 대화와 논의 장으로의 복귀 이후 논의해야 할 의제의 선정과 방식의 확인 등</li> </ul>

● 대면접촉 단계

<p>대상자 선정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분신 사망 유가족 및 해당 지역 주민</li> <li>· 반대 주민 및 주민단체와 찬성 주민 및 주민 단체</li> <li>· 반대 및 찬성 관련 외부 시민사회 단체와 종교 단체 등</li> <li>· 언론 및 전문가 집단</li> <li>· 사업추진 관련 유관기관 및 중앙부처 담당부서</li> </ul>
<p>시기와 장소, 논의의제 결정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시기             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최대한 빠른 시일 내에 만남의 장 마련</li> <li>- 결정과정에서 대상자들의 의견 수렴 및 반영</li> <li>- 일회적 만남이 아닌 지속적 만남으로 구성 (1박2일 혹은 2박 3일 워크숍 형식 등)</li> </ul> </li> <li>· 장소: 각 대상자 집단이 원하는 장소를 원칙으로 하되, 필요한 경우사업추진 주체 측에서 적절한 장소 제공</li> <li>· 논의의제 결정: 현재 직접적으로 쟁점이 된 이슈와 기존에 논의되어 오던 이슈, 그리고 향후 논의구조의 복원 방안 등             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분신 사망의 배경과 원인 규명 방안 및 필요한 사전 조치사항</li> <li>- 물리적 충돌의 원인과 배경 및 해소방안</li> <li>- 사업계획 수립과 추진의 절차적 정당성 확보 방안</li> <li>- 사업으로 인한 피해의 직접 및 간접 보상의 구체적 방안과 방안 수립을 위한 실태조사 방법, 그리고 입법화 방안 등</li> <li>- 지중화와 우회송전 등 대안에 대한 실현가능성 등 확인 방안</li> <li>- 전자계의 인체 유해성 등 건강관련 이슈의 사실여부 확인 방안</li> <li>- 기존 이슈에 대한 논의 재개를 위한 사전 조건 및 전제 실현 방안</li> <li>- 논의구조 복원을 위한 방안: 논의방식 (의제별 논의구조 설계 혹은 일괄적 논의구조 설계 등)</li> <li>- 참여하는 각 대상자 집단이 추가적으로 논의하기를 원하는 의제에 대한 포함여부 결정</li> </ul> </li> </ul>
<p>관련 자료의 준비 및 공유</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 자료의 준비             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 준비단계에서 조사된 자료 중에서 특히 이슈와 관련된 자료를 중심으로 책자를 만들어 준비</li> <li>- 공식·비공식 문서와 학술발표 논문 및 연구보고서, 유사사례 관련 자료, 언론보도 자료 등 다각적 측면의 자료 준비</li> </ul> </li> <li>· 관련 자료의 공유: 구체적인 만남 시기 이전에 선정된 대상자 집단에 자료를 공유하되, 속지 및 검토에 충분한 시간 제공</li> </ul>

● 대화와 소통 단계

<p>시작 전 공유</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 참가 대상자의 참여 확인</li> <li>· 본 대화와 소통의 목적과 역할에 대한 공유</li> <li>· 대화와 소통의 기본원칙 확인(필요한 경우, 진행자 활용)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신사협정: 욕설 및 상호비방 금지 등</li> <li>- 경청: 의견제시 과정에서 중간에 말 자르기 등 금지</li> <li>- 진행 방식: 전체 의견사항에 대한 각각의 일괄적 제안 → 의제별 대화와 소통 (현행 이슈 → 기존 이슈 → 논의구조 복원 방안의 순서로 진행)</li> <li>- 합의: 의견 일치률 본 부분은 만장일치로 결정하고, 의견 일치가 이루어지지 않은 의제는 일단 서로의 입장을 확인하고 지속적으로 대화와 소통의 장 마련</li> </ul> </li> </ul>
<p>대화과 소통</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전체 소개: 참가자, 본 대화와 소통의 목적과 역할, 기본원칙 확인 등</li> <li>· 논의 의제 일괄 제안: 반대 집단 → 사업추진 주제 순서로 진행</li> <li>· 논의 의제별 대화 및 소통: 시간적 측면에서 충분한 대화와 소통의 기회 부여             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분신 사망의 배경과 원인 규명 방안 및 필요한 사전 조치사항: 원인 규명을 위한 조사단 구성에 합의(구체적 구성방안은 유족과 반대집단 대표단 참여 하에 추후 논의하기로 결정), 사전 조치 사항으로 책임 있는 인사의 진정성 있는 사과 및 재발 방지 노력을 공식 기자회견을 통한 발표에 합의</li> <li>- 물리적 충돌의 원인과 배경 및 해소방안: 물리적 충돌 상황 야기에 관한 양자 모두의 책임 인정 및 사과와 재발방지 약속 발표에 합의, 물리적 충돌 상황의 해소 위해 사업추진 주체 측에서는 공권력의 철수 및 공사 진행 중단을, 반대집단 측에서는 공사현장 농성 중단 및 철수를 결정하고 동일 일시에 동시 실행 약속</li> <li>- 사업계획 수립과 추진의 절차적 정당성 확보 방안: 사업추진을 위한 의견수렴 과정을 일방적 여론조사가 아닌 공론조사의 방식으로 추진하며, 사업이 이미 어느 정도 진행되었다는 점을 감안하여 그 결과는 참고자료로 활용한다는데 양측 모두 동의</li> <li>- 사업으로 인한 피해의 직접 및 간접 보상의 구체적 방안과 방안 수립을 위한 실태 조사 방법, 그리고 입법화 방안 등: 보상을 위한 실태조사단 구성에 합의(주민대표와 전문가를 참여 시키되, 구체적인 구성은 추후 논의), 실태조사 방법으로는 현장조사를 포함시키고, 입법화 방안 모색을 위한 입법추진단 구성 등에 합의(입법 추진단의 경우, 중앙부처와 국회, 전문가 등 포함)</li> <li>- 지중화와 우회송전 등 대안에 대한 실현가능성 등 확인 방안: 관련 분야 전문가를 통한 조사 및 분석팀 구성에 합의(분석팀은 전문가를 중심으로 구성하되, 한전과 반대 주민 중 중립적 입장에 있는 전문가가 과반수이상 이 되도록 하며, 보다 구체적 구성은 추후 논의)</li> </ul> </li> </ul>



- 전자계의 인체 유해성 등 건강관련 이슈의 사실여부 확인 방안: 관련 분야 전문가를 통한 조사팀 구성에 합의(조사팀은 전문가를 중심으로 국제기구 등에서의 연구결과를 수집 및 분석하는 국제팀과 송전탑이 설치된 국내 다른 지역의 실태를 조사하는 국내팀, 그리고 전반적 사항을 조율하고 최종안을 제시할 총괄팀 등으로 구성하며, 주민 대표를 반드시 포함시키며, 조사내용을 투명하게 공개하고, 구체적 구성 방안은 추후 논의를 통해 결정
- 기존 이슈에 대한 논의 재개를 위한 사전 조건 및 전제 실현 방안: 사업추진 주체 측의 공사 진행 중단 및 반대집단 측의 농성장 철거를 동시에 진행하고, 반대 집단과 사업추진 주체 공히 일정한 기간 내에 상기 합의한 논의 구조에 참여할 참여자를 선정하여 교환하고 최종적인 참여자를 공동으로 확정
- 논의진행 기구의 구성: 사업추진 주체와 반대 주민 및 단체를 망라한 갈등해결 기구를 위원회 구조로 구성(각 의제에 대한 합의안을 최종적으로 결정할 본 위원회와 논의된 항목에 대한 조사 및 분석 등을 추진할 실무위원회, 그리고 각 실무위원회를 실무적으로 지원할 지원단을 두는 방식)하고, 위원회 논의 내용에 대한 공개 여부는 전체 위원의 합의로 결정
- 최종 마무리: 본 대화와 소통 논의 경과 및 결과, 그리고 향후 추진할 대화와 소통 관련 내용에 대한 공유 등

## ● 결과정리 단계

보고서 작성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 준비 - 대면접촉 - 대화와 소통의 단계별 진행경과 및 관련자료 정리</li> <li>· 대화 및 소통의 내용과 논의 결과</li> <li>· 합의 내용의 준수를 위한 향후 후속조치 및 이를 위한 준비사항 등</li> </ul>
보고서 공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 참가자 및 참가 집단 전원에게 보고서 송부</li> <li>· 보고서에 대한 의견 수렴</li> </ul>

## ■ 대화와 소통을 통한 전환의 내용

### ● 맥락과 해결방식의 전환

- 반대 집단의 물리적 압력을 통한 사업저지와 사업추진 주체 측의 공권력 행사를 통한 사업추진 및 고소·고발 등 법적 소송을 통한 반대세력 제압 전략으로 인해 양자간 소송이 남발되고 힘 대 힘의 물리적 충돌이 발생하던 상황
- 반대 집단에서는 물리적 압력을 통한 사업저지의 한계를 인지하고 사업추진 주체 측에서는 공권력 배제를 선언하며 법적 소송 보다는 다양한 대안적 해결방안을 공동으로 모색함으로써 폭력을 배제하고 민주적 해결방식인 대화와 소통의 논의 구조를 복원하는 상황으로 전환

### ● 행위자의 전환

- 반대 집단 구성원들의 물리력 동원의 불가피성에 대한 인식의 강도가 강하고 그 결과 물리력 동원을 추동하고 물리력을 보유한 행위자들의 역할이 강화됨에 따라 활동 자체가 물리력 동원 중심으로 이루어지는 상황
- 물리적 압력을 추동하는 행위자들의 역할을 대화와 논의 주도로 전환하여 중립적 행위자의 활동 공간을 확대함과 동시에 대화와 논의를 추동하고자 하는 행위자들을 발굴하여 논의에 참여시켜 논의과정에 활력을 불어넣음으로써 행위자의 역할과 행태 및 유형을 전환

### ● 이슈의 전환

- 물리적 충돌에 대한 지리한 책임 공방과 사업에 대한 이슈가 전면 폐지나 원안 집행 이나로 양극화되고 갈등 해소방안과 관련된 다양한 이슈들은 논의상에서 소멸된 상황
- 물리적 충돌로 인한 피해에 대한 실태조사와 해소방안 모색으로 논의의 물꼬를 트면서 일정한 신뢰관계를 형성함과 동시에 양극화된 이분법적 이슈구조에서 소멸된 갈등 해소 관련 이슈들을 보다 체계적이고 구체적으로 논의할 수 있는 방안의 공동모색을 통한 이슈의 전환

- 결과적으로 대면접촉을 통한 대화와 소통이라는 구체적 행동을 통해 맥락과 해결방식, 행위자와 이슈의 측면에서 전환을 이루어냄으로써 물리적 폭력을 동반한 충돌의 최고조기에서 완화 혹은 종결기로 갈등 단계를 전환

## 5. 모니터링과 단계 재진단

### ■ 모니터링

• 갈등상황 분석을 통하여 갈등의 맥락, 원천, 이슈, 행위자를 분명하게 파악하였는가?

- ABC 분석과 갈등지도 분석을 통해 갈등의 맥락과 원천, 이슈와 행위자, 행위자별 입장과 이해관계 등을 최대한 명확하게 파악하였음

• 갈등전환을 통하여 어떤 사회발전을 추구할 것인지 분명히 인식하였는가?

- 갈등전환을 통하여 일차적으로는 최고조기의 갈등 단계를 완화기 혹은 종결기로 바꾸고, 궁극적으로는 갈등과정에서 발생한 다양한 에너지를 송전탑의 설치 여부를 넘어서 한국사회 에너지 수급 구조 개선에 대한 활발하고 적극적인 소통과 이를 통한 사회 전체의 통합성 강화에 기여하고자 하였음

- 정책(사업)에 대한 충분한 자료와 정보를 갈등 상대방과 일반 공중(언론, 관련기관, 국민 등)에게 제공하였는가?

- 정책(사업)에 대한 기존 논의 자료와 새로이 추가된 자료, 그리고 공식·비공식 자료뿐만 아니라, 학계와 전문가 단체의 연구논문과 보고서, 언론보도 자료 등, 모든 자료를 망라하여 수집하고, 갈등의 직접적 이해관계자뿐만 아니라 간접적 이해관계자와 일반 공중 모두에게 체계적으로 제공하였음

- 현 상황에서 규명된 문제점을 해결하기 위한 방안을 모색하여 실행하였는가?

- 현 상황에서 도출된 문제점을 먼저 원인 측면에서 맥락과 행위자, 이슈와 해결방식 등으로 나누어 규명하였고, 각각에 대한 해결방안과 해결을 통해 획득될 수 있는 결과를 모색하였음
- 모색된 해결책을 대상으로 해결 목록을 정하였고, 실행 우선순위를 결정하였으며, 이를 바탕으로 가능한 세 가지의 시나리오를 작성하였음
- 대면접촉을 통한 대화와 소통을 통해 제시된 해결방안을 실행하였음

- 갈등 상대방과 의사소통 채널을 유지하면서 개방적 자세로 협의하였는가?

- 갈등 상대방을 지역 내의 주민과 주민단체, 지역 외부의 시민사회단체 및 종교단체, 그리고 전문가 단체 등으로 구분하고 각각에 대한 공식 및 비공식 의사소통 채널을 구축하였으며, 해당 채널을 지속적으로 유지하면서 관련 자료의 공개와 공유 등을 통해 개방적 자세로 직접적인 대면 접촉을 통한 대화와 소통으로 협의를 진행하였음

- 공식적 의사결정단계에서 갈등 당사자들이 함께 참여하여 결정권한을 행사하는 기회가 부여되었는가?

- 대면접촉을 통한 대화와 소통 과정과 각각의 논의 의제에 대한 합의안 도출 과정에서 모든 갈등 당사자를 망라하여 참여시키고 공동으로 결정권한을 행사하였음

#### ■ 단계 재진단

- 단계진단 과정에서 제시된 항목들 중에서 현재 시점까지 발생하고 있는 것에 대한 체크를 통하여 갈등 단계를 재진단
- 판단된 갈등단계에 따라 매뉴얼의 제2단계(갈등분석)부터 다시 수행

※ 매뉴얼에 대한 자세한 설명은 2015년 9월에 제작된 '갈등전환적 관점에서의 갈등 대응방안 연구 보고서 제6장 갈등전환대응매뉴얼'을 참고하시기 바랍니다.

## 부록 1. 갈등전환 양식 및 작성요령

### 1. 갈등 전환계획(안)

번호			작성일		
담당부서			작성자		
보고라인					
사업명					
<b>■ 사업현황</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사업개요                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 근거 및 유관법령</li> <li>· 사업 목적 및 내용</li> <li>· 위치 및 규모:</li> <li>· 기간:</li> <li>· 사업비:</li> </ul> </li> <li>● 추진경과</li> <li>● 향후 추진계획</li> </ul>					
<b>■ 갈등개요</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 갈등내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 발생 시기 및 원인</li> <li>· 유관 법령</li> </ul> </li> <li>● 이해관계자별 요구사항(쟁점)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 직접 이해관계자</li> <li>· 간접 이해관계자</li> </ul> </li> <li>● 대응                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 내용</li> <li>· 경과 및 반응</li> </ul> </li> </ul>					
<b>■ 향후 대응방안</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사업부서 의견</li> <li>● 갈등관리 담당부서 의견</li> </ul>					

## 2. 갈등전환 보고서(안)

번호			작성일		
담당부서			작성자		
보고라인					
사업명					
<b>■ 사업현황</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사업개요           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 근거 및 유관법령</li> <li>· 사업 목적 및 내용</li> <li>· 위치 및 규모:</li> <li>· 기간:</li> <li>· 사업비:</li> <li>· 공정률:</li> </ul> </li> <li>● 중앙정부 등 상위기관과의 역할분담</li> <li>● 기관내 부서간 역할분담</li> <li>● 추진경과</li> <li>● 향후 추진계획</li> </ul>					
<b>■ 갈등개요</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 갈등내용           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 발생 시기 및 원인</li> <li>· 유관 법령</li> </ul> </li> <li>● 갈등경과</li> <li>● 이해관계자별 입장(찬성, 반대, 중립 등)과 쟁점(요구사항 등)           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 직접 이해관계자</li> <li>· 간접 이해관계자</li> <li>· 잠재적 이해관계자</li> </ul> </li> <li>● 대응           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조치 내용</li> <li>· 경과 및 이해관계자 반응</li> </ul> </li> </ul>					

■ 갈등전환 추진내용(8단계)

단계 5) 전환내용 선정

- 맥락
  - 현행 맥락의 기회와 한계, 그리고 맥락 전환의 내용
- 행위자
  - 현행 행위자별 인식과 태도, 역할, 유형의 기회와 한계, 그리고 행위자 전환의 내용
- 이슈
  - 현행 이슈의 항목별 특성, 기회와 한계, 그리고 이슈 전환의 내용
- 구조
  - 현행 구조의 기회와 한계, 그리고 구조 전환의 내용
- 해결방식
  - 현행 해결방식의 성과와 한계, 그리고 해결방식 전환의 내용  
(첨부(4) 대상별 전환 내용표)

단계 6) 전환을 위한 행동

- 행동의 선택
  - 갈등단계와 달성하고자 하는 목표에 따른 행동유형의 선택
- 행동간 관계 설정
  - 우선순위, 단계별 추진 혹은 동시 추진, 행동별 대상집단 등
- 행동 추진  
(첨부(5) 행동별 추진경과 및 결과표)

단계 7) 전환과정 모니터링

- 지표설정
  - 지표의 내용 및 평가결과의 의미 결정
- 자료수집
  - 방법 및 내용
- 점검 시행  
(첨부(6) 모니터링 결과표)



<b>단계 8) 갈등단계 재진단</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 갈등전환의 단계별 자료취합</li> <li>● 단계 진단 및 결과 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 체크 항목 및 근거 (첨부(7) 갈등단계 진단 결과표)</li> </ul> </li> </ul>
<b>■ 향후 계획</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 전문가 자문 결과</li> <li>● 사업추진기관 의견조회 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙부처 등 상위기관 의견</li> <li>· 기관내 사업부서 의견</li> <li>· 갈등관리 담당부서 의견</li> </ul> </li> <li>● 향후 전환계획 수립</li> </ul>

Presidential Committee  
for National Cohesion

# 갈등전환적 관점에서의 갈등 대응 매뉴얼



03185 서울특별시 종로구 새문안로 82 S타워 18층  
[www.pcnc.go.kr](http://www.pcnc.go.kr)

