민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

일반논문

한국 통일운동의 프레임 분화*

안리라
고려대학교 노동문제연구소

〈논문요약〉

이 연구는 한국의 통일운동이 1987년 이후 국내·외 정치적 기회구조의 변화로 인해 민족·민주프레임에서 시민·평화프레임으로 분화되는 과정을 분석하고자 한다. 이 글에서는 사회운동의 프레임 이론을 활용하되 사회운동이 대내외적 환경 변화에 따라 변화해가는 모습을 구조적으로 포착하기 위한 개념으로서 '프레임 분화'를 제안한다. 프레임 분화란 사회운동의 프레임이 기존의 프레임과의 연관 속에서 다양한 형태 및 갈래의 프레임으로 나뉘는 것을 의미하는 것으로 프레임의 구조변동이라 할 수 있다. 프레임 분화 양상의 구체적인 분석을 위해 이 글에서는 운동정체성과 운동이슈를 두 개의 축으로 하여 통일운동을 유형화하였다. 그 중에서도 민중지향적 평화통일운동, 시민지향적 통일운동을 시민·평화

* 이 글은 필자의 석사학위 논문 「한국 통일운동의 프레임 분화에 관한 연구」를 수정·보완하여 작성하였다.

프레임을 구성하는 새로운 유형의 통일운동으로 구분하여 분석한다. 통일운동의 프레임 분화를 추동한 정치적 기회구조로 국제적 차원에서는 탈냉전 질서의 형성과 세계화의 확산을 지적하고, 국내요인으로는 민주화 확대 및 햇볕정책으로 대표되는 대북정책 기조의 변화 등을 주요하게 설명한다. 이를 통해 통일운동 변화의 구조적 맥락을 분석하고 향후 통일운동 전개의 장기적 방향을 예측하는 데 일조하여 새로운 연구의 가능성을 제시하고자 한다.

■ **주요어**: 통일운동, 프레임 분화, 민족·민주프레임, 시민·평화프레임

1. 서론

광복 70주년 기념행사들이 2015년 8월 15일을 기해 곳곳에서 열렸다. 한 방송국에서는 1945년 출생자 45명으로 구성된 '1945합창단'을 결성하여 '우리의 소원은 통일'을 부르는 모습을 연출하였다. 한때 동요 '우리의 소원은 통일'을 심심찮게 들을 수 있는 시절이 있었고, 2000년 6·15 남북정상회담에서 남·북 정상이 손을 맞잡고 이 노래를 부르면서 그것이 가지는 상징성과 극적 의미가 강화되었다. 하지만 이제 이 노래는 광복 및 통일 관련 기념행사에서나 들을 수 있는 노래가 되었고, 줄어든 횟수만큼이나 통일에 대한 국민 관심도 저조해졌다.

해방과 전쟁의 역사를 경험하지 않은 지금의 세대에게 통일은 이중적 의미를 가진다. 한민족의 결합이라는 역사적 당위성, 이산가족 재회

라는 인도주의적 문제를 생각하면 통일의 당위성에 대해 공감하지만 통일이 가져올 사회적 격변, 경제적 비용 등을 생각하면 꼭 해야 하는 것인가라는 의문이 드는 것도 통일이 되었다. 이는 서울대 통일평화연구원에서 2014년 진행한 통일의식 조사에서 실제 수치로 나타났다. 통일이 필요한가에 대한 응답은 통일의식조사가 처음 시작되었던 2007년 63.8%에서 2014년에는 55.8%로 하락하였다. 특히 20~30대에서는 통일이 필요없다는 응답의 증가폭이 다른 연령대에 비해 높게 나타났다.[1)]

통일에 대한 사회적 관심이 해를 거듭할수록 낮아지고, 강경한 대북정책 기조로 인해 남북관계가 경색되면서 통일 문제는 역사적 당위성만 가진 피상적인 주제로 주변화되었다. 이러한 상황은 통일이슈에 대한 사회적 관심을 추동하고, 현실적인 사회적 실천을 해나가야 할 통일운동단체들의 역할에 대해 생각해 보게 한다. 통일을 통해 얻게 되는 정치·경제적 효과, 통일비용, 적절한 통일시기 등과 관련하여 학제 간 다양한 연구를 진행하고 현실적인 통일 방안을 구상해야겠지만, 그에 앞서 정치·경제적 환경의 제약과 관계없이 통일에 대한 국민적 관심과 사회적 논의가 단절되지 않도록 하는 것이 사회운동영역의 역할이다.

해방 이후, 통일을 위한 사회적 실천은 정치적 제약 속에서도 명맥을 유지해왔다. 통일운동의 형태는 사회구조적 맥락에 따라 상이하게 나타났고, 시기별로 일정한 경향성을 보였다. 이 글에서는 사회운동의 프레임 이론과 정치적 기회구조 이론을 바탕으로 한국 통일운동의 프레임 분화 과정을 사회구조적 맥락에서 살펴보고자 한다. 프레임 분화를 설명하기 위해 분화과정에 영향을 미친 국내·외 정치적 기회구조와 새로운 통일운

1) '통일이 필요 없다'고 응답한 비율이 20대의 경우 2013년 29.2%→2014년 32.6%, 30대의 경우 2013년 22.2%→2014년 25.3%, 40대의 경우 2013년 24.3%→2014년 18.1%, 50대 이상의 경우 2013년 20.5%→2014년 14.9%로 나타났다(서울대 통일평화연구원 2014, 37-38).

동의 프레임을 구성하는 통일운동의 유형에 대해 함께 밝힐 것이다.

통일이라는 궁극적 목표를 달성하기까지 통일운동은 민간의 관심을 불러일으키고, 대중적 기반을 확대해야 하는 본질적 역할을 수행해야 한다. 변화하는 사회정치적 현실 속에서 통일운동이 어떻게 진행되어 왔고, 또 어떤 사회정치적 요인에 의해 영향을 받았는지 구조적으로 파악한다면 앞으로 통일운동이 지향해야 할 방향과 역할에 대해서도 성찰적으로 되짚어 볼 수 있을 것이다.

2. 이론적 논의 및 분석틀

1) 선행연구 검토 및 이론적 논의

통일운동은 남북 분단 현실에 대해 문제를 제기하고 남, 북한의 긴장 완화와 개선에 도움을 주며, 궁극적으로 통일된 독립국가를 건설하는 것을 목표로 하는 민간영역의 활동을 의미한다.[2] 한국의 통일운동은 그

2) 조민(1996), 김광용(2002), 김영호(2003) 등이 분단상황에 대한 문제제기 및 통일된 독립국가 건설이라는 통일운동의 일반적 정의에 동의한다. 경우에 따라서는 통일운동의 정의를 다시 협의와 광의로 구분한다. 협의의 통일운동은 통일의 실현을 위해 추진되어야 할 구체적인 방안을 찾아내고 연구하며, 정립된 통일방안을 실천에 옮기는 직접적인 활동에 국한된다. 반면 광의는 남북한의 긴장 완화와 이해 증진 및 관계 개선에 영향을 주는 일체의 교류, 협력활동을 포함한다고 이해할 수 있다(김영호 2003, 112-115). 통일운동의 정의를 협의, 광의로 구분함으로써 통일운동의 개념을 더욱 세밀하게 할 수 있다는 장점이 있다. 기존의 협의, 광의 개념은 통일운동의 궁극적 목표인 남북통일을 중심에 두고 통일운동단체들의 활동을 구분한다. 통일의 방안을 연구하고 이를 실천에 옮기는 활동은 주로 통일 문제 관련 연구소나 정부의 활동이 중심이 되며, 민간통일운동단체들은 현실적으로 이에 주도적으로

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

간 크게 두 가지 흐름으로 연구가 진행되어 왔다.

하나는 통일운동의 역사적 흐름을 시계열적으로 분석하는 연구이다. 해방 이후부터 각 시기의 역사적 사건을 연결하여 통일운동의 역사적 배경과 진행과정에 대해 분석하는 연구들이 다수를 차지한다. 시계열적 연구에도 통일운동의 분화에 시사점을 주는 연구가 있다. 박영자(2007)는 1993년 북핵위기, 1995년 북한 인권실태 공개 등의 사건들을 통해 남북 간 정치적 관계가 재편되며, 정부차원의 남북 교류 및 대북지원이 증가하였고, 이에 더해 기존 남한 내 통일운동의 정당성이 약화되면서 운동의 명맥 유지를 위해 통일운동이 조직적으로 분화되었다고 분석한다. 그러나 박영자의 연구는 통일운동 분화에 대한 문제인식을 담고 있지만 시기별 통일운동의 전개에 중점을 두고 있기 때문에 통일운동의 분화과정과 그 구체적 모습이 세밀하게 다루어지지 않았다는 한계가 있다.

통일운동 연구의 두 번째 흐름은 본 연구의 문제의식과 좀 더 밀접히 닿아 있다. 통일운동의 시민운동적 지향에 대한 연구들이 그것이다. 정현백(1999)은 1990년대 시민운동의 확산에 힘입어 통일운동의 지평을 평화운동으로 확장해야 한다는 문제의식을 제기한 바 있다. 여기에서 좀 더 나아가 통일운동과 평화운동의 관계를 거시적인 사회 변동의 맥락에서 이해하고자 하는 연구가 조대엽(2008)의 연구이다. 조대엽은 1990년대 이후 시민사회적 지향이 강해지면서 한국의 통일운동이 국가독점성과 민중지향성을 크게 벗어났고, 이 과정에서 구조적 분화를 경험하였다고 지적했다.

이 글은 한국 통일운동의 선행연구들에 기초하여 통일운동의 이념

참여하기 어렵다. 따라서 정부와 구별되는 시민사회 차원의 주도적인 활동이 중심이 되는 것이 사회운동의 특징이라는 점에서도 통일운동의 정의는 민간 영역의 활동이 중심이 되는 내용으로 수정될 필요가 있다.

과 운동이슈에 따라 통일운동을 유형화하고, 이를 프레임 분석과 연결시킴으로써 통일운동 분화과정의 구조적 맥락 분석을 주목적으로 한다. 이를 위해 사회운동의 프레임 이론과 정치적 기회구조 개념을 이론적 배경으로 활용하고자 한다.

본래 프레임 이론은 고프만(Erving Goffman)의 프레임(frame)[3] 개념에서 출발하였으며, 벤포드·스노우에 의해 사회운동을 설명하는 이론에 차용되었다. 이들은 프레임이 개인들로 하여금 사건이나 현상에 의미를 부여하게 하고, 경험을 조직하여 안내하며, 세상의 일면을 요약하고 단순화함으로써 해석적 기능을 수행한다고 보았다(Benford, Snow 2000, 614). 스노우와 벤포드는 사회운동 프레임의 맥락을 이해하기 위한 중요한 요소로 정치적 기회구조(political opportunity structure), 문화적 기회 및 제약(cultural opportunities and constraints), 사회운동의 프레임과 대중 간의 관계가 가져오는 효과(audience effects) 세 가지를 지적하였다.

본 연구는 그중에서도 정치적 기회구조 개념에 착안하여 통일운동의 프레임 분화를 추동한 요인을 설명한다. 여기에서 정치적 기회구조란 제도적 구조, 정치체계의 비공식적 관계 등에 있어서의 변화까지도 포함하는 포괄적인 개념이다. 이데올로기와 같은 문화적 요소 및 통일운동의 프레임과 대중 간의 관계 변화 역시 한국 통일운동의 흐름에 영향 관계가 있으나, 정치체제의 통합이라는 정치적·제도적 목표를 궁극적으로 지향하는 통일운동의 특수성 때문에 이들 요소는 국내외 정치 질서의 변화로 설명되는 정치적 기회구조 변화에 의해 영향을 받은 결과로서 나타난 측면이 강하다. 따라서 통일운동의 구조적 지형 변화에 영향을 미친 정치

3) 고프만은 프레임에 대해 "개인들이 자신들의 삶의 공간과 전체 세계에서 일어나는 일들을 위치시키고, 인식하고, 확인하고, 이름 붙이는 것을 가능하게 해주는 해석의 틀(schemata of interpreting)"이라고 정의했다(Goffman 1974, 21).

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

적 기회구조 분석이 통일운동의 프레임을 이해하는데 유의미한 접근이 될 수 있다.

2) 통일운동의 유형과 프레임 분화

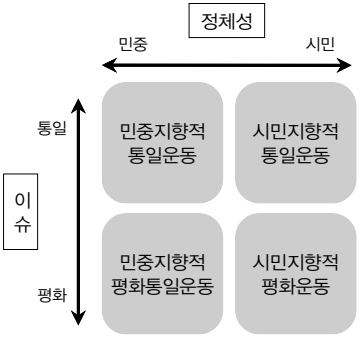
한국 통일운동 프레임의 구조적 분화를 설명하기 위해 운동의 유형화를 선행하고자 한다. 통일 관련 이슈를 다루고 있는 사회운동을 정체성과 운동이슈라는 기준에 따라 분류한다. 〈그림 1〉에 표현한 것처럼 정체성은 민중지향성과 시민지향성으로, 운동이슈는 통일 관련 이슈와 평화 관련 이슈로 나누어 두 개의 축을 구성하였다. 한국 사회운동사에서 민중운동과 시민운동으로의 구분이 사회운동의 지형 변화를 설명하는 데 유의미하며, 통일운동 역시 근본적인 지형변화를 바탕에 둔 개별 운동이라는 점에 착안하여 운동정체성을 민중지향성과 시민지향성으로 구분하였다. 민중지향성은 노동자, 빈민을 주체로 하여 민주주의 달성 및 경제적 불평등 해소를 지향하는 급진적 방식의 민중운동의 성격을 속성으로 하며, 시민지향성은 중산층으로 대표되는 시민을 주체로 하여 인권, 환경 등 일상적 삶의 이슈를 중심으로 비교적 온건하고 합법적 방식의 운동을 지향하는 시민운동의 성격을 속성으로 갖는다.[4)]

4) 민중운동과 시민운동 비교

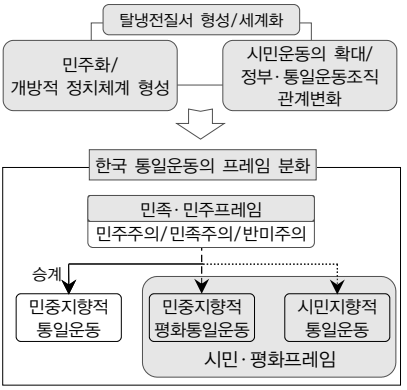
구분	민중운동	시민운동
운동 주체	노동자, 농민, 빈민, 지역주민 등	중산층, 지식인, 학생, 주부 등
운동 목표	경제적 불평등, 정치적 억압 개혁, 민주화	시민사회 내적인 목표 지향 (부정부패 추방, 의식개혁, 생활환경운동 등)
운동 방식	파업, 시위, 농성 등의 급진적인 방식	캠페인, 강연회 등 온건하고 합법적인 방식
운동 쟁점	경제적·계급적 불평등	시민사회의 공공선

* 출처: 정태석·김호기·유팔무(1995, 285-286)에서 재구성

〈그림 1〉 통일운동의 유형



〈그림 2〉 통일운동의 프레임 분화



운동이슈는 남북 분단이 자국의 평화를 위협하는 근본적인 요인이기 때문에 통일 관련 이슈와 평화 관련 이슈가 근본적으로 분리될 수 없는 특수성을 가지고 있다는 점에 기초하여 통일과 평화 관련 이슈로 각각의 축을 구성하였다. 여기에서 통일이슈는 남북의 정치체제 통합, 대북정책 등 통일정책 및 북한체제와 직접적으로 관련한 사항이며, 평화이슈는 전쟁 반대로 대표되는 소극적 평화뿐만 아니라 인권에 대한 인도주의적 관심과 같은 적극적 평화의 이슈를 포함한다. 이러한 두 개의 축을 통해 구분되는 네 가지 통일운동의 유형은 민중지향적 통일운동, 민중지향적 평화통일운동, 시민지향적 통일운동, 시민지향적 평화운동이다.

이 네 가지 유형의 통일운동은 역사적 과정 속에서 특정 시기의 사회구조적 요인과 만나 운동의 프레임을 형성하며 나타났다. 이러한 프레임의 구조적 변동을 설명하기 위해 '프레임 분화(differentiation, 分化)'라는 개념을 제안한다. 사회운동 참여자들이 공유하고 있는 해석의 틀인 프레임은 외부의 사회구조적인 맥락과 운동영역 내부 환경의 변화에 영

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

향을 받아 구조적으로 변화할 수 있다. 변화 내지는 전환이라는 표현이 아닌 분화라는 표현을 쓰는 이유는 통일운동의 변화 양상을 구조적으로 포착하기 위해서이다. 여기에서 분화란 특정 영역이 다른 영역과 구별되는 독자성을 지니는 것으로 정립되어 전문화되는 현상을 가리킨다(정준영 1996, 140).

이러한 개념적 특성에 근거하여 이를 사회운동의 프레임에 적용한 것이 프레임 분화이다. 프레임 분화란 사회운동의 프레임이 기존에 공유해 온 프레임과의 연관 속에서 다양한 형태 및 갈래의 프레임으로 나뉘는 것이다. 즉 사회운동의 기존 프레임이 사라지는 것이 아니라 여전히 존재하는 속에서 정치적 기회구조가 변함에 따라 일어나는 프레임의 질적·구조적인 변화를 내포한다.

〈그림 2〉에서 보는 것처럼 한국 통일운동은 1987년 민주화운동, 학생운동의 시기를 거치며 '민족·민주프레임'을 형성했고, 이것이 탈냉전 질서의 형성, 국내 민주화 확산, 대북지원 확대 등의 정치적 기회구조를 만나 '시민·평화프레임'으로 분화되었다. 이 글에서는 민중지향적 평화통일운동, 시민지향적 통일운동을 시민·평화프레임에 포함하며, 각각의 구체적인 내용은 뒤에서 살펴보도록 하겠다.

3. 민족·민주프레임과 정치적 기회구조의 변화

1) 통일운동 민족·민주프레임의 형성

한민족 통일이라는 당위적 목표에 근거하여 간신히 명맥을 유지하

고 있던 통일운동은 1980년대 민주화운동을 위시한 사회운동의 분출과 맞물려 변화와 확산의 시기를 겪었고, 이 과정에서 민족·민주프레임을 형성하게 되었다. 1970년대 박정희 정권을 거쳐 1980년대 중반 전두환 정권에 이르기까지 지속적으로 공고화되어 온 반공주의 이데올로기는 민간의 통일논의에 직접적 제약이 되었다. 통일을 위한 사회적 논의는 반공주의 이데올로기를 강화하는 방식으로 정부에 의해 주도되었고, 친정부적인 성향을 갖는 단체 위주로 활동이 지속되었다.[5] 이 때문에 대부분의 통일운동단체들은 지하조직의 형태로 활동하였으며, 반공주의에 대항할 수 있는 논의를 형성하기 어려웠다. 정부의 억압으로 인해 거의 불모지에 가까웠던 통일운동에 대한 관심과 논의들은 1980년대를 즈음한 민주화운동의 확산과 더불어 수면 위로 드러났다.

하지만 이미 20년 이상 한반도의 분단이 지속된 1980년대에 분단은 그다지 새로운 문제가 아니었다. 분단의 지속과 반공주의 담론의 공고화는 한반도의 분단을 사회적으로 고착화 시키고 이에 대한 대중의 문제의식을 희석시켰다. 사람들은 당장의 삶을 구속하는 장애요소를 제거하는 데 관심을 집중하게 되었고, 당시의 삶을 구속하는 가장 직접적인 방해물은 군사 독재라는 데 대중의 인식이 모아졌다. 모든 사회운동조직이 민주화 과제를 선취해야 할 조건으로 상정하여 운동의 힘을 민주화에 결집시켰고, 민주화 이외의 과제를 위한 독자적 논의와 활동은 활성화되기 어려웠다.

이 때문에 1980년대의 통일운동은 민주화운동과 그 맥을 함께 하였고, 이는 '선(先) 민주화 후(後) 통일' 원칙으로 구체화되었다. 1984년

---

5) '통일안보여성회'나 '한국통일여성촉진회'와 같은 보수적 성향의 단체들은 1980년대 초반에 정부의 남북정상회담, 금강산관광, 이산가족상봉 등의 정책을 홍보하고 지원하는 차원에서 활동하였다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

‘한국민주회복통일촉진국민연합’이 「북한의 한반도 통일에 관한 3자 회담 제의 성명서」에서 “한민족의 평화적인 통일만이 나라와 민족이 사는 길”이며, 이를 위해 “남북 간의 긴장완화가 이룩되어야 하고 남한의 민주화가 성취되어야 한다”고 주장한 부분에서도 확인된다. 즉 1980년대의 통일운동조직은 정부의 책임 있는 통일정책의 추진을 위하여 남한의 민주화가 먼저 성취되어야 한다는 논리적 구조를 취하였고, 이렇게 1980년대 통일운동의 프레임 내에 민주주의 이념이 내재되었다.

민주화 과제에 가려져 있던 통일운동은 1987년 6·10 민주항쟁을 통해 전환점을 맞게 된다. 민주화 과제를 일단락지은 사회운동 세력은 민주화 이외의 과제로 사회운동의 이슈와 지평을 확대해 나갔으며, 통일운동 역시 프레임이 정교화되고 확산될 수 있는 기반을 마련하게 되었다.

1987년 이후의 학생운동은 통일운동 프레임의 정교화와 대중화에 가장 큰 영향을 미쳤다. 이미 1985년 즈음부터 각 대학 총학생회를 중심으로 통일에 대한 구체적인 문제의식이 공유되기 시작하였으며,[6] 1987년에 들어서 보다 적극적으로 나타났다. 전국단위의 대학생대표자협의회뿐만 아니라 각 단위학교의 총학생회 차원에서도 통일촉구 성명서, 통일운동 관련 행사 및 교육 등이 본격적으로 이루어졌다. 학생운동 세력에 의해 통일에 관한 문제의식이 구체화되고 실질적인 행동으로 표출되자 통일운동단체들도 본격적인 움직임을 보였다. 1985년 창립된 민주통일민중운동연합(이하 민통련)도 1987년 7월 의장단 기자회견을 통해 군

6) 고려대 총학생회에서는 강제적인 교련 교육이 정부의 반공주의를 강화하기 위한 도구로 전락하였음을 비판하고, 이를 민족통일을 위한 자율적인 학습과 토론의 장으로 바꿔야 한다는 구체적인 문제제기를 하였다. 이화여대 총학생회에서는 ‘제1회 8월 해방제–오라! 이 땅의 여성이며, 민족통일의 깃발 아래로’라는 행사를 개최하여 통일에 대한 대중적 관심을 고취시키기도 하였다.

사정권에 의해 폐쇄 당했던 사무실을 다시 열고 '민족통일운동으로 해방의 시대를 맞이하자'라는 내용의 성명을 발표하며 공식적인 활동을 재개했다.

실제 성사되지는 않았으나 1988년 서울대 총학생회장선거에서 제안된 남북학생공동행사 개최를 둘러싼 학생들의 조직적인 움직임은 통일운동의 확산을 위한 하나의 기폭제가 되었다. 이어 1989년에 일어난 임수경 방북 사건은 통일 문제에 국민의 이목을 집중시켰고,[7] 통일운동단체들은 이를 통일에 대한 지속적인 논의로 연결시키기 위해 1990년 임수경 후원 사업회를 설립하고 월간「하나 된 조국」소식지를 발행하며, 통일백일장, 통일로 걷기대회, 통일캠프 등의 대중사업을 진행하기도 하였다(최진섭 1992, 137).

통일운동은 정치체제 통합이자 민족의 통합이라는 목표로 인해 근본적으로 민족주의 이념을 내재한다. 하지만 자기완결적 논리구조를 갖지 못하는 민족주의는 흔히 여타의 사회 이데올로기와 결합되어 나타나고, 이 이념적 가변성 때문에 민족주의는 '2차적 이데올로기'로서의 성격을 갖는다(임지현 2001, 113). 통일운동의 민족주의는 민족·민주프레임에서도 2차적 이데올로기로 기능했고, 군사독재정권의 반공이데올로기에 대항하는 저항적 동학을 내포하는 반미주의의 형태로 나타났다. 1980년대 한국 운동사회에서 반미주의는 민족의 실체로서 민중을 상정하고 미국에 반대함으로써 민족의 자주성을 주장하였다. 즉 타자의 존재에 의

---

7) 임수경은 전대협 공식대표로 제13차 세계청년학생축전에 참가하기 위해 방북하였다. 임수경의 방북은 북한 사회 내에도 통일에 대한 관심을 불러일으켰다. 그러나 임수경의 방북을 불법이라고 판단한 정부와 미군은 평양축전행진단과 함께 남한으로 내려오던 임수경 일행을 저지하였다. 임수경은 남한으로 입국하자마자 국가안전기획부의 조사를 받은 뒤, 국가보안법 위반 혐의로 징역 15년, 자격정지 15년을 구형받았다. 이어 계속된 재판을 통해 1989년 12월 18일 징역 5년, 자격정지 5년을 선고받고 복역하던 중 1992년 특별 가석방되었다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

해 민족정체성을 확인하는 과정이었다.

반미주의 역시 시대의 흐름 속에서 분화의 과정을 경험했다. 이는 1980년대의 운동사회를 주도하였던 학생운동이 이념적 지향에 따라 여러 가지 노선으로 분화된 사실과 무관하지 않다. 1980년대 전반 학생운동에서 나타난 반미 행동주의를 광주항쟁을 계기로 한 '자생적 반미주의'라고 한다면, 북한의 주체사상을 교범으로 삼고 있는 1986년 이후 민족해방계열의 반미는 '교조적 반미주의'라고 할 수 있다(조대엽 2007, 149). 북한의 주체사상과 결합된 교조적 반미주의는 통일운동에도 변화를 가져왔고, 이는 통일의 자주성을 강조하는 것으로 나타났다. 1980년대 후반 통일운동과 관련된 대부분의 문건에서 '자주' 통일이라는 표현이 빈번하게 드러나는데, 이는 자주성이 한민족 통일 성취의 중요한 요소로 강조되었음을 보여준다. 남북통일 과정에서의 자주성이 미국의 제국주의적 침략에 대한 반대, 즉 반미주의를 통해 더 강하게 드러난다고 본 것이다.

교조적 반미주의의 주체성, 자주성은 북한의 우리식 사회주의가 그 태생에서부터 필연적으로 강조한 개념이기도 하다. 북한은 쇠퇴하는 사회주의권의 변화로부터 스스로를 보호하기 위해 중국 및 소련의 사회주의와 구별 짓고, 민족주의를 통해 주체성과 자주성을 강조한 우리식 사회주의를 주창하였다. 이러한 북한의 우리식 사회주의 담론이 남한 내 사회운동 진영의 담론과 결합되면서 그 사상과 내용이 또 다른 양태로 변화한 것이다.[8] 남한에서는 자주성과 주체성이 미국으로부터 지켜내야 하는 것이 되어 교조적 반미주의의 '반제반파쇼' 투쟁으로 나아갔고, 이

8) 예를 들어, 북한이 우리식 사회주의에서 사용하는 민족의 개념은 결코 남한민족을 포함하고 남한민족을 북한의 '민족문제'의 대상으로 의도하는 개념은 아니다(서재진 2001, 100). 반면, 남한의 자주통일론은 북한의 주체사상으로부터 영향을 받은 이념적 생산물을 통일의 문제에 연결시킴으로써 기존 북한의 주체사상이 설정하고 있던 민족의 범위를 변용하여 해석하였다.

것이 통일담론과도 연결되어 '자주통일' 구호로 나타났다.

민족·민주프레임의 통일운동단체들은 주로 창립대회, 총회, 가두행진, 집단농성과 같은 집회 형태의 운동방식을 활용했다. 대중적 기반이 약했던 통일운동은 통일교육 캠프나 통일학교, 강연회 등을 통해 통일에 대한 의식을 고취시키고 이념을 확산하기 위한 활동을 병행하였다. 문화적인 접촉을 시도하는 운동전략은 문제제기적 성격을 가지는 집회 중심의 일회적인 운동전략에 비해 대중화 기반을 확대할 수 있는 유리한 전략이 된다. 하지만 통일운동의 논리구조는 급진적인 이념과 정치적 제약으로 인해 대중에게 쉽게 다가가기 어려운 형태였고, 이는 통일운동이 대중적 기반을 마련하는 데 한계로 작용하였다.

학생운동 진영의 운동방식에서는 북한바로알기운동을 주목할 만하다. 대학생들은 북한의 실상을 알리는 사진 전시회를 개최하거나 북한의 사회체제를 북한의 시각에서 이해해야 한다는 내용의 자료를 배포하였다. 학생들은 합법적인 테두리 안에서 운동을 전개하기 위해 노력을 기울였으나 정부의 정치적 제약에서 완전히 벗어날 수 없었다.[9] 사실 가두시위, 점거농성, 분신과 같은 투쟁들은 그 자체로서는 운동 밖에 있는 대중들을 동참시키기 어렵다. 이들의 주장에 동조하는 구경꾼들은 '참가로 인한 희생(cost)'이 줄어든다는 판단을 가질 때 적극적·소극적 지지자로 변화될 수 있다(김동춘 1997, 94-95). 이러한 면에서 북한바로알기운동은 일반 대중들의 참여를 강요하지 않으면서 통일 문제에 일상적으로

9) 1988년 5월 고려대에서 북한 여성들의 생활을 소개하는 대자보가 게시되었고 이후 타 대학들에서 비슷한 내용의 대자보가 연속적으로 게시되었다. 그런데 이러한 내용의 게시물을 게재했다는 이유로 연세대 총여학생회장 이은희가 국가보안법 위반 혐의로 구속되었다. 이에 대해 합법적으로 통과된 자료들을 출처로 하여 작성한 게시물임에도 불구하고 국가보안법 위반 혐의를 적용하였다고 사회적 비난이 거세지자 이은희를 석방하였다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

접촉하게 만들어 운동 참여로 인한 희생이 줄어든다고 여기게 함으로써 대중들을 적극적 또는 소극적 지지자로 포섭할 수 있는 환경을 마련하였다. 또한 북한의 실상을 적대적이지 않은 시선에서 전달하여 북한에 대한 다른 시각의 여론이 형성될 수 있는 바탕을 만들었다는 점에서 의미를 가진다.

2) 탈냉전질서의 형성과 대북정책의 변화

통일운동의 민족·민주프레임은 1987년 이후 국내·외 정치적 기회구조가 변화하면서 시민·평화프레임으로 분화되었고, 통일운동의 유형도 민중지향적 통일운동, 민중지향적 평화통일운동, 시민지향적 통일운동으로 다양해졌다. 먼저 국외의 정치적 기회구조 변화로서 탈냉전질서 형성을 주요하게 지적할 수 있다. 1980년대 후반 붕괴의 조짐을 보이기 시작한 냉전질서는 1989년 몰타선언과 1991년의 소련 해체를 거쳐 공식적으로 와해되었다. 탈냉전 질서의 형성은 통일운동의 분화와 관련하여 몇 가지 주요한 변화를 추동했다.

첫째, 현실 사회주의 체제의 몰락으로 사람들은 더 이상 사회주의체제에 대해 환상이나 두려움을 갖지 않게 되었고, 국가중심적 반공주의 이데올로기도 정당성을 잃어갔다. 그러나 반공주의 이데올로기는 보수주의 진영에 의해 종북 프레임이라는 형태로 재생산되었고, 이는 통일운동의 지형을 확대하는 데 또 다른 제약이 되었다. 즉 반공주의 약화로 정부에 의한 정치적·제도적 탄압이 줄어 북한 및 통일에 대한 사회적 인식이 다원화될 수 있는 가능성이 높아졌지만, 한편으로는 반공주의의 계보를 잇는 종북 프레임이 재생산되어 '종북'이라는 사회적 낙인 기제가 확대되었다. 이는 운동이슈의 특성상 종북 프레임에서 완전히 자유로울

수 없었던 통일운동이 정치적 맥락에서 비교적 자유로운 인도주의 이념을 바탕으로 시민·평화프레임을 형성하게 한 바탕이 되었다.

둘째, 탈냉전 질서 속에서 급속히 확산된 세계화는 민주화를 확대하고 공고화하려는 국내의 움직임과 맞물려 시민운동을 촉발, 확대시키는 계기가 되었다. 초국적 활동을 하는 국제 NGO들이 국내에 유입되면서 사회운동조직 간 국제연대 활동이 많아졌고, 이로 인해 국내 사회운동영역에 서구의 시민운동 문화와 세계시민으로서의 가치관이 유입되었다. 특히 1995년 북한 대홍수로 인해 기근이 심각해지면서 국제 NGO들의 북한원조가 이루어졌고, 이들 NGO에 의해 북한 인권실태가 국제적으로 알려지게 되었다. 식량난과 경제위기가 심화되자 탈북자들이 늘어났고 이들의 수용 여부가 국제적 문제로 대두되었다. 이후 2003년 유엔 인권위원회에서 북한인권결의안이 채택되었고, 2004년 미국 상·하원에서 만장일치로 북한인권법이 통과되는 등 국제사회의 관심이 높아졌다.

국내에서도 북한 인권을 둘러싼 인도주의적 관심이 촉발되었는데, 이는 시민으로서의 인식이 확대된 것에 기인하기도 한다. 민족주의가 약해지면서 한민족으로서의 통일담론이 위축된 자리에 시민의식에 기반한 북한 인권에 대한 인도주의적 관심이 채워진 것이다. 게다가 1991년 남·북한 UN 동시가입으로 북한이 개별국가로서 국제적 인정을 받게 되면서 북한 문제는 민족적 차원의 문제를 넘어서 개별국가 간 정치적 문제, 북한국민의 인권에 대한 시민적 관심의 문제로 인식되었다. 통일운동단체들은 북한 인권 문제에 대해 높아진 시민적 관심을 전략적으로 활용하여 대북지원 활동에 집중하였으며, 이를 인도주의 이념과 결부시키면서 통일운동의 대중적 기반을 확대시킬 수 있는 전략적 운동이슈로 활용하였다.

국외의 탈냉전 질서 형성뿐만 아니라 국내 대북정책 변화 역시 통일운동의 분화에 직접적인 영향을 주었다. 특히 정부차원의 선언 및 합의

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

서 체결 등은 남북 간의 정치적 관계 변화를 주도한다는 점에서 주요한 기회구조로 지적되어야 한다. 먼저 1988년 7·7 선언에서는 포괄적인 형태이지만 남북교류 및 남·북한 간 동반자적 관계가 설정되어야 한다는 내용이 포함되었다. 비록 이 선언이 1988년 서울올림픽을 공산주의 국가까지 참여하는 전 세계인의 행사로 만들기 위한 정치적 목적에서 이루어진 것이지만, 남·북한 간 인적, 물적 교류를 위한 선언적 기반을 마련하였다는 점에서 의미를 가진다. 이후 1990년에 제정된 '남북교류협력에 관한 법률'은 남·북한 간 상호 왕래와 협력 사업에 대한 구체적인 사항을 규정하며 남북교류를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 특히 '햇볕정책'이라 불리는 김대중 정부의 대북정책은 시민·평화프레임으로의 분화와 시민지향적 통일운동의 형성에 직접적인 영향을 주었다.

김대중 대통령은 대북외교에 주력하면서 남북정상회담을 비롯한 남북관계 개선 정책을 시행하였다.[10] 그중에서도 2000년에 성사된 '6·15 남북정상회담'은 통일운동의 분화에 결정적인 영향을 미쳤다. 양측 정부는 6·15 남북공동선언에서 남북교류와 관련된 조항을 통해 시민사회 영역에까지 대북 접촉 창구를 다원화하고, 협력의 범위를 경제 영역뿐만 아니라 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등의 분야로 확대하는 것에 합의했다. 김대중 정부는 이미 1998년에서 1999년에 이르는 시기까지 총 4차에 걸쳐 민간차원의 대북지원 활성화 조치를 시행하였는데, 남북공동선언을 통해 북한과 공식적인 입장을 표명한 것이다. 즉 공적 영역에서 협력

10) 김대중 정부는 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 남북 간 화해 협력의 적극 추진이라는 대북정책 3원칙을 바탕으로 남북 간 대화를 통한 남북기본합의서의 이행·실천, 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, 남북이산가족 문제의 우선적 해결, 북한 식량문제의 해결을 위한 대북지원, 대북 경수로 지원 사업의 차질 없는 추진, 한반도 평화환경의 조성을 구체적 추진과제로 설정하였다(통일부 1999, 13-19).

의 범위를 확대하고, 문화·예술 영역을 포함한 대중적 차원의 사회문화적 교류를 약속함으로써 민간영역 참여의 가능성을 공식적으로 확보하였다는 점에서 의미가 있다. 창구다원화는 대북지원단체의 양적 증가로 이어졌고, 대북지원활동은 통일운동 내에서 주요 흐름을 형성하였다. 더불어 대북지원 이슈를 중심으로 한 시민운동의 확산과 통일운동 내 이념지향의 변화는 정부-사회운동단체 간 관계를 대립적 관계에서 유화적 관계로 변화시켰다.[11)]

통일운동에서 시민·평화프레임의 등장은 통일 문제를 둘러싼 정치적 기회구조의 변화에 맞추어 통일운동을 유지, 확장하기 위한 전략적 선택이었다. 이 글에서는 민중지향적 평화통일운동, 시민지향적 통일운동을 시민·평화프레임으로 구분한다. 민중지향적 평화통일운동은 운동 이슈의 차원에서, 시민지향적 통일운동은 운동 이념의 차원에서 기존 민족·민주프레임과 성격을 달리하면서 통일운동의 외연을 확장시켰고, 통일운동의 시민·평화프레임을 탄생시켰다.

---

11) 대표적인 사례가 '민족화해협력범국민협의회(이하 민화협)'이다. 민화협은 민간 차원에서 민족의 화해협력과 평화 통일을 위해 활동한다는 목표 아래 정당, 종교, 시민사회단체 등 200여 개의 단체가 함께 구성한 민간조직이다. 통일운동을 지원하는 정부의 공식적인 경로로 활용되면서 반관반민의 성격을 띤다는 비판을 받기도 하였지만, 그러한 한계에도 불구하고 단체의 결성 및 활동이 가지는 의의는 크다. 즉 민화협은 정부와 사회단체 간의 유화적 관계, 통일운동에 대한 사회적 거부감 약화, 정부의 공식적인 사회단체 지원 등의 요인이 맞물리면서 나타난 이례적인 조직형태이다. 또한 대중을 대상으로 한 대형행사 기획 등을 통해 통일운동의 대중적 기반을 확대하는 역할을 하기도 하였다. 그리고 민화협의 결성으로 기존의 급진적인 통일운동단체들이 자리하기 어려웠고, 이 자리에 기존의 통일운동 프레임과 구분되는 시민적 정체성을 가지는 통일운동조직들이 생겨나기 시작했다.

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

4. 통일운동의 분화와 시민·평화프레임의 등장

1) 민족·민주프레임의 승계: 민중지향적 통일운동

통일운동의 유형 중 민중지향적 통일운동은 민족·민주프레임이 승계된 형태이다. 민중지향적 통일운동은 이 글의 프레임 분화를 설명하는 주요한 유형이다. 지금의 통일운동이 이전 운동프레임과 단절되어 전환된 것이 아니라 기존 민족·민주프레임과의 연관 속에서 일부는 민중지향적 통일운동이라는 형태로 승계되고, 일부는 시민·평화프레임이라는 새로운 프레임을 형성하였다는 점에서 분화의 개념을 뒷받침한다.

조국통일범민족연합남측본부(이하 범민련)와 같은 단체가 민중지향적 통일운동에 속한다. 1990년에 창립된 범민련은 1980년대의 민주화운동, 학생운동과 그 뿌리를 함께 한다. 범민련이 결성된 직접적인 계기는 범민족대회이고, 이 대회를 성사시키기 위한 노력은 1988년 '한반도 평화와 통일을 위한 세계대회 및 범민족대회 추진본부'를 발기한 것에서부터 시작되었다. 범민련의 결성과 활동에 참여한 주요 주체들은 전대협, 민통련 등 1980년대 사회운동에서 주요한 비중을 차지한 단체들이기 때문에 민중지향적 통일운동은 1980년대 통일운동의 직접적인 영향권에 있는 것이다.

민중지향적 통일운동단체들의 문건을 보면 여전히 급진주의적 반미주의가 강하게 드러남을 알 수 있다. 1999년 「범민족대회 공동결의문」에서는 "미국은 자주통일의 기본 장애이며 모든 민족적 불행과 재난의 화근"이라 주장했고, 2006년 4월 「한·미연합전시증원훈련 반대 기자회견에 대한 정부의 고발조치 철회요구 관련 성명서」에서도 "국방부가 친미사대적이고 반북적인 조중동의 선동에 굴복해 평화적으로 진행된 기자회견

을 불법으로 몰아갔으며 만리포 상륙훈련은 한미연합사와 일부 반북냉전 세력의 주장과 달리 명백한 대북 공격연습"이라며 강경한 입장을 표명했다(동아닷컴 2006/4/4). 운동이슈 역시 기존 민족·민주프레임과 크게 다르지 않다. 1차~10차(1990년~1999년) 「범민족대회 공동결의문」에 나타난 주요 이슈는 주한미군 철수, 비핵화, 대북대화창구 다원화, 국가보안법 폐지, 연방제 통일방안지지, 자주통일을 위한 연대투쟁의 의지 확인 등으로 정리된다. 반미주의를 바탕으로 하는 이슈의 비중이 높다는 점은 기존의 민족·민주프레임과 많은 부분 닮아 있음을 보여주는 부분이다.

2) 시민·평화프레임의 유형 ①: 민중지향적 평화통일운동

민중지향적 평화통일운동은 기존 민족·민주프레임의 이념적 지향을 일부 공유하면서 운동이슈의 차원에서 통일운동의 외연을 확장시킨 통일운동의 한 유형이다. 1987년 민주화 성취 이후 사회운동 이슈가 다양화 되면서 등장한 단체들이 민중지향적 평화통일운동이다. 여기에는 '평화와통일을여는사람들(이하 평통사)'과 '남북공동선언실천연대(이하 실천연대)'가 속한다.

민중지향적 평화통일운동단체들의 인적 구성 및 이념에 기존 민족·민주프레임과의 연관성이 나타난다. 1994년에 설립된 평통사의 인적 구성을 보면 문규현 신부를 비롯하여 1980년대 임수경 방북 사건 등에서 사회적 관심을 받았던 이전 민족·민주프레임의 주요 인사들을 공유하고 있다. 이러한 연속성은 단체의 이념적 지향에서도 나타난다. 평통사는 1997년 「제2차 정기총회 특별결의문」에서 "평화와 통일의 길에 놓여진 한반도 평화체제구축, 주한미군기지반환과 미군의 궁극적 철수, 한미행정협정을 포함한 모든 불평등조약 폐기, 국방비 삭감과 군사대국화 저지

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

등의 당면과제를 해결하기 위해 한마음 한몸으로 전진할 것"이라고 밝힌 바 있다. 2010년 「커트 캠벨 미 국무부 동아태 차관보 방한 관련 기자회견문」에서도 한미전략동맹이 "기본적으로 미국의 군사 패권을 관철하는 것으로서 한국의 그 충실한 하위 파트너가 됨으로써 자기 활로를 열겠다는 문서"이며, "한국의 국익을 미국의 국익에 일치시킴으로써 대미 종속성을 강화하고 국민 부담을 가중시키는 일"이라고 주장했다.

인용문에서도 나타나듯이 민중지향적 평화통일운동의 주요한 이념은 반미주의로 표현되는 반외세 민족주의이다. 전쟁반대 및 군비축소 문제에 관심을 가지고 있는 평통사는 군사 문제를 통해 종속적 한미관계에 대해 주장하면서 반미주의를 드러낸다. 실천연대는 많은 성명서에서 '민족공조', '우리민족끼리'라는 표현을 통해 민족주의를 직접적으로 드러낸다. '우리민족끼리'는 기존 민족·민주프레임에서 북한 주체사상의 영향을 받은 민족해방민중민주주의혁명론(NLPDR) 전선의 이념적 지향을 드러내는 구호이기도 하다.

민중지향적 통일운동의 활동 이슈는 군축, 반전(反戰), 파병 반대에 집중되어 있는데 이는 평화운동의 이슈, 엄밀하게는 소극적 의미의 평화에 속하는 이슈로 분류 가능하다.[12] 하지만 활동의 맥락은 평화주의 지향보다는 반미주의의 연장으로 이해해야 할 것이다. 게다가 민중지향적 평화통일운동이 민족·민주프레임과 이념적 차원에서 연속성을 가지고 있기 때문에 운동의 이슈나 단체의 활동에 나타나는 변화도 적극적으로 해석하기 어렵다. 하지만 통일운동과 평화운동이 가지는 운동이슈의 중첩성은 통일운동과 평화운동의 연대를 보다 수월하게 한다. 양자가 가지는

12) 소극적 의미의 평화는 전쟁에 기초하여 평화 상태를 상정하는 것으로 전쟁이 없는 상태를 평화로 이해한다. 적극적 평화는 모든 의미의 폭력과 부당함에 대한 거부를 의미하는 것으로 일상적 수준의 평화까지 포함하는 의미의 포괄적인 개념이다.

접점의 영역을 잘 보여준 것이 2003년의 이라크파병반대운동이다.

이라크파병반대운동을 주도적으로 이끈 것은 '이라크파병반대비상국민행동'이라는 연대단체이다. 평화 추구의 성격을 갖는 이슈를 중심으로 통일운동단체와 평화운동단체가 연대하였다. 전국 351개 시민사회단체들이 참여하였는데 그중 6·15남북공동선언실현을위한불교연대, 남북공동선언실천연대, 민족자주평화통일중앙회의, 청년통일광장 등 통일운동 관련 단체가 37개로 10.5%를 차지했다. 2003년 당시 집계된 평화·통일·민족 시민운동단체 총 93개 중 39.8%의 단체가 참여했다(시민의신문 2003, 748). 특정 이슈를 중심으로 한 연대행동은 이념적 지향이 다름에도 불구하고 통일운동과 평화운동 사이의 연관을 높였다.

민중지향적 평화통일운동에서도 여전히 집회, 토론회, 강연회 등의 행위양식이 주요한 부분을 차지한다. 하지만 통일 문제에 관한 시민적 관심의 확대, 다양한 매체의 발달을 비롯한 사회환경의 변화는 민중지향적 평화통일운동이 기존의 운동방식을 성찰하게 했다. 특히 생활영역으로의 민주화 확대와 인터넷의 발달은 쌍방향 소통에 대한 대중적 욕구를 증폭시켰다. 사회운동 단체들이 일방적으로 메시지를 전하는 집회 중심의 행위양식으로는 민주화된 시민적 대중들을 선도할 수 없었다. 사회운동 단체는 통일이슈를 중심으로 일반 시민들의 지속적인 참여를 이끌어내고 자연스레 대중들 사이에 공론을 형성할 수 있는 환경을 만들어줄 수 있어야 했다. 하지만 민중지향적 평화통일운동의 전략은 변화한 사회적 환경을 내재화하지 못했고, 통일운동의 대중화에 있어서 발전적인 수준에 도달하지 못했다. 통일 및 북한에 대한 국민인식조사에서 나타나는 국민의 저조한 관심과 회의적인 시각은 통일운동의 대중화가 실패하였음을 증명해주는 사실이기도 하다.

대중들의 회의적인 시각과 저조한 참여는 민중지향적 평화통일운동

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

단체에 현실적인 위기가 되었고, 이들이 문화적 차원의 대중행사로 행위양식을 다양화하는 배경이 되었다. 평통사는 총, 탱크 등과 같은 무기 장난감을 화분, 문구류, 서적 등으로 바꾸어주는 행사를 전개하기도 하였다. 사람들이 일상적으로 접하는 장난감이라는 소재를 활용하여 대중적 관심을 효과적으로 모았고, 또 이념적인 내용을 전달하지 않고도 문화적인 수단을 통해 단체의 목적과 취지를 알릴 수 있는 행위양식이 되었다. 하지만 평통사가 주관하는 집회, 1인 시위, 평화아카데미 등의 강연회에 비해 이러한 문화적 형태의 운동양식은 지속적이고 정기적으로 이루어지지 않는 한계를 보였다.

민중지향적 평화통일운동은 시민지향적 정체성을 가지는 통일운동으로 변모하는 과도기적 모습을 가지고 있다. 이 과도기적 형태는 시민·평화프레임이 민족·민주프레임에서 분화된 형태로서 연속성을 가진다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 즉 시민·평화프레임의 형성이 민족·민주프레임의 이념 및 활동의 이슈들을 모두 폐기하는 것을 의미하는 것이 아니라 시대의 변화에 따라 통일운동의 강조점이 달라졌음을 표현하는 것이다. 민중지향적 평화통일운동은 과도기적 형태로서 통일운동 변화양태가 미약한 수준으로 발견되지만 시민지향적 정체성을 지향하는 과도기적 형태라는 점에서 운동의 전환을 드러내는 시민·평화프레임의 한 형태로 분명히 지적되어야 한다.

3) 시민·평화프레임의 유형 ②: 시민지향적 통일운동

시민지향적 통일운동은 시민지향적 정체성을 바탕으로 통일 이슈에 집중하는 유형이다. 2000년대 대북지원 창구가 공식적으로 다원화되어 민간의 대북접촉 기회가 확대되면서 본격적으로 성장하였다. 이 유형에

는 경제정의실천시민연합 통일협회(이하 경실련 통일협회), 우리민족서로돕기운동(이하 민족돕기), 흥사단 민족통일운동본부(이하 흥민통), 민족화해협력범국민협의회(이하 민화협), 우리겨레하나되기운동본부(이하 겨레하나) 등이 해당된다.

시민지향적 통일운동은 운동 이념의 차원에서 기존의 민족·민주프레임과 구분되는데, 먼저 민족주의에서 차이를 보인다. 시민지향적 통일운동의 민족주의는 민족·민주프레임에서 나타났던 반미주의로서의 민족주의와 다르다. 시민지향적 통일운동에서도 '한민족', '민족 공조' 등을 강조하기는 하지만 이것이 반드시 급진적 반미주의와 연결되지 않으며, 단체나 이슈에 따라 비판의 정도와 문제제기의 수준에 차이를 가진다. 일부 단체들은 미국에 대한 무조건적 비판이 아니라 사안에 따라 유연한 태도를 보임으로써 실용적인 노선을 취했다.

민화협은 1999년 「'99 민족의 화해와 평화통일을 위한 겨레손잡기대회 기자회견문」에서 "정책을 평가할 때 그 정책이 '강경한가' '온건한가'에 의거해서 판단할 것이 아니라, 과연 이것이 '현명한' 정책인지 '어리석은' 정책인지를 기준으로 판단해야 하며, 이런 기준은 우리가 민족화해를 추구할 때 더욱 의미 있는 기준이 될 것"이라고 입장을 밝힌 바 있다. 즉 정책 판단 시 이념에 치우쳐서 결정을 그르치기보다는 합리성에 근거해 합당한지 판단해야 한다고 표현한데서 실용주의적 시각이 드러난다.

경실련 통일협회는 2003년 「한총련 문제와 국가보안법 개폐 관련 성명서」에서 국가보안법에 의해 특정 단체를 이적 단체로 규정하는 것이 시대적 흐름에 역행하는 일이라고 비판하면서도 "국가보안법 개폐 문제는 이 법의 폐지를 불안하게 여기는 많은 보수 여론을 고려하여 이런 의견까지도 합의하고 동의할 수 있는 절차를 거쳐 개폐를 추진하는 것이

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

바람직하다"고 밝히며 개별 사안에 대한 실용주의적 시각을 보였다.

시민지향적 통일운동단체의 실용적인 노선은 미국에 대한 태도와도 연결된다. 이는 미군 장갑차에 의해 희생된 효순·미선이 사건과 관련해 경실련 통일협회, 민족돕기, 흥민통 등의 구성원이 참여하여 2002년에 발표한 「미군 무죄평결 및 소파개정에 관한 시민사회 성명 발표 기자회견문」에서 확인된다. 이들은 효순·미선이 사건에 대한 전 국민적 분노의 원인이 불평등한 한미관계에 있지만 그로 인한 시위를 "근본적으로 반미라기보다는 오히려 한미 간의 동등하고 성숙한 동반자 관계를 소망하는 한국민의 건강한 목소리"로 이해해야 하며, 성숙한 한미관계를 만들기 위해 정부가 나설 것을 촉구했다. 더불어 "미국은 우리의 전통적인 우방이며 앞으로 한국이 중국, 러시아, 일본의 틈바구니에서 세력 균형을 이루기 위해서도 우리에게 꼭 필요한 맹방"이라는 점을 덧붙였다. 효순·미선이 사건을 계기로 하여 국민 여론이 급진적인 반미로 흘러가는 것을 경계하는 신중한 태도를 취했다.

미국의 북한인권실태보고서 및 북한인권법 통과와 관련한 입장 표명에서는 민중지향적 평화통일운동과 시민지향적 통일운동 간 차이를 확인할 수 있다. 민중지향적 평화통일운동단체인 평통사가 2004년 「미 하원 북한인권법 통과 규탄 성명서」에서 북한인권법을 "북한인권개선을 구실로 북정권 붕괴를 기도하는 불순한 정치적 의도와 내정간섭적 내용을 담고 있는" 법이라고 규탄한 반면, 시민지향적 통일운동단체인 경실련 통일협회는 2003년 「북한 인권 문제 관련 성명서」에서 북한인권문제의 심각성을 지적하며 "독립된 국가 기구인 (남한의) 국가인권위원회가 북한의 인권 문제에 대해 침묵을 지키고 있는 것이 매우 잘못되었다고 비판"했다.

시민지향적 통일운동 내에서도 운동이슈의 내용과 단체의 성격에

따라 운동이념이 표현되는 양상이 다르다. 민족주의 이념이 경실련 통일협회, 민화협에 비해 좀 더 직접적이고 강한 형태로 나타나는 단체들도 있다. 하지만 그 형태는 민중지향적 통일운동이나 민중지향적 평화통일운동에서 나타나는 민족주의와 구분되어야 한다. 여기에서는 반미주의와 구별되는 민족주의의 형태로 '공동체 민족주의'를 설정한다. 반미주의로 표현되는 민족주의는 미국이라는 외적을 설정하여 이에 대한 적대적 입장을 표현함으로써 민족의 주체성을 강조한다. 반면 공동체 민족주의는 타자의 존재를 통해 민족정체성을 확인하기보다는 민족의 역사적 뿌리와 한민족으로서의 순수성을 강조하여 통일을 통한 민족공동체로서의 완결성을 추구하는 입장이다.

흥민통과 겨레하나, 민족돕기에서 공동체 민족주의가 확인된다. 겨레하나는 창립선언문에서 "전환기의 동북아 정세 속에서 민족적 단합이야말로 겨레의 생존과 조국의 자주적 평화 통일을 바라는 우리에게 요구되는 엄중한 과제"라며 민족공동체로서의 결속을 강조했다. 흥민통도 실천강령에서 "범민족 연대 위에서 통일운동을 전개"하고, "홍보와 교육을 통해 민족의 동질성 회복과 정체성을 강화하여 남북통일과 순조로운 민족통합에 기여할 것이며, 겨레사랑과 인도주의 정신 위에서 보편적으로 타당하고 실제적으로 가능한 통일사업을 실천적으로 추진"할 것이라고 표명하며, 민족문제로서의 통일을 강조했다.

또한 시민지향적 통일운동단체의 민족주의는 민족애(民族愛)를 강조하는데, 이는 인도주의 이념과 연결된다.[13] 민족돕기는 한반도의 정치적

---

13) 인도주의는 모든 인류의 공존을 위해 박애사상을 실현하고자 하는 것으로 각종 구호활동의 이념적 기반이 된다. 인도주의 활동은 고통을 완화시키고 삶의 환경을 개선하는 것을 목적으로 하지만 고통 및 불합리한 상황을 배태시키는 사회 구조를 변화시키고자 하지는 않는다. 인도주의에서는 원래 사회질서의 변혁을 정치적인 문제로 여겨 거리를 둔다. 인도주의의

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

긴장이 높아져 가고 있지만 북한 주민들의 심각한 생활난을 고려하여 인도적 지원이 지속적으로 이루어져야 하며, “자칫 차가워질 수 있는 북한 주민들의 마음을 따뜻하게 녹일 수 있는 것은 어려운 시기에 그 누군가 함께 있다는 것을 보여주는 것”이며, “인도적 지원은 또 지금의 상황을 타개하고 대화를 할 수 있는 계기도 될 것”이라며 인도주의적 지향을 보였다(이일영 2009, 3).

정부의 남북협력 및 대북지원 사업은 정치적 이유에서 단절과 재개를 반복한다. 민간차원이라고 하더라도 정치체제 유지, 안보의 문제와 연결되어 있기 때문에 정부의 정치적 결단에 영향을 받을 수밖에 없다. 하지만 시민지향적 통일운동단체들은 인도주의를 바탕으로 하는 대북지원 사업임을 강조함으로써 정치적 이유로 인한 대북지원 단절의 문제를 어느 정도는 해소할 수 있었다. 인도주의는 시민지향적 통일운동을 정치적 격변으로부터 보호하는 이념적 방패의 역할을 하였다. 시민지향적 통일운동의 인도주의적 이념과 평화운동 사이의 전후 영향 관계를 명확히 규명할 수 없으나 그 연관 관계가 민중지향적 통일운동이나 민중지향적 평화통일운동보다 더 긴밀하다는 것은 분명하다.

시민지향적 통일운동단체는 대북지원 프로그램을 중심으로 활동을 전개해 왔다. 대북지원 프로그램은 북한사회 또는 북한주민을 대상으로 하는 지속적인 대북지원 사업을 통해 북한 사회를 점진적으로 변화, 발

네 가지 원칙은 인간애(humanity), 공정함(impartiality), 중립성(neutrality), 독립(independence)이다. 공정함은 국적, 인종, 종교, 성별, 정치적 견해 등과 관계없이 필요에 의해 원조(assistance)가 이루어져야 함을 의미한다. 중립과 독립의 원리는 정치적 문제로부터 인도주의를 보호한다. 전쟁이나 특정 당파의 활동에 참여하지 않는 중립의 원리, 갈등의 결과로부터 이익을 얻는 집단들로부터 일체의 후원이나 관련을 맺지 않는 독립의 원리를 통해 정치로부터 격리된 “인도주의적 공간(humanitarian space)”을 만들어낸다(Barnett 2005, 723-726).

전시키고 평화적인 통일이 가능한 환경을 만드는 것을 목표로 한다. 대북지원 사업에 필요한 인적, 물적 자원을 동원하기 위해 남한 국민들을 대상으로 모금활동을 진행하거나 대중행사를 기획하여 통일 문제에 관한 국내의 사회적 인식을 고취시키는 활동이 병행된다.

시민지향적 통일운동 내 대북지원 프로그램의 제도화는 통일운동 내부의 자성적 태도에서 이루어졌다. 김대중 정부의 대북지원 활성화 및 창구 다원화 조치로 민간단체가 참여할 수 있는 기회는 많아졌지만 IMF 경제 위기로 인해 국내 경제적 여건은 점점 악화되었다. 이에 시민지향적 통일운동단체를 중심으로 하여 일회성의 긴급 구호사업으로는 대남, 대북 통일운동 모두 실질적인 효과를 얻기 어렵다는 자성적 시각이 제기되었고, 이후 농업, 보건 의료 등의 분야에서 실질적인 물자나 기술을 지원하는 형태의 지속적이고, 체계적인 사업을 전개했다.[14] 자성적 과정을 거쳐 통일운동 내에 제도화된 대북지원 프로그램은 대북지원 단체들의 활동이 시민지향적 통일운동으로 유형화될 수 있을 정도로 확대되어 통일운동의 프레임 분화를 주도하였다. 또한 통일운동의 다원화는 급진적인 이념의 추구로 자칫 대중 속에서 도태될 수 있던 통일운동이 지속적인 가능성을 확인하고 새로운 방향을 모색할 수 있도록 하는 분위기를 조성하였다.

더불어 시민지향적 통일운동단체들은 대중행사 기획을 통해 남한 내 통일에 대한 관심을 고취시키고, 대북지원을 위한 경제적 자원을 동

---

14) 겨레하나는 북녘어린이 영양빵공장, 국수공장, 항생제공장, 콩우유 공장 건설 및 원료 공급 사업과 함께 도로 건설을 위한 도로포장재 지원사업, 평양 리모델링을 위한 외장재 지원 사업 등을 통해 북한의 경제 및 환경 개선에 노력을 기울였다. 민족돕기는 식량 자급도를 높이기 위한 농업지원, 보건의료지원, IT 교육지원 등 특성화된 사업을 통해 지속적으로 북한을 지원했다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

원하는 데 활용하였다. 특히 주목할 만한 단체는 민화협이다. 정당 등 공적 정치 행위자가 참여하는 민화협의 특성 때문에 정치적 간섭을 받지 않으면서 기업을 포함한 사회 각 부문의 물적 지원을 받을 수 있었다.[15] 또한 통일마라톤, 자전거 대행진 등 시민 참여 행사를 기획하고, 전시회, 공연, 공개연설 등을 접목시켜 구성함으로써 일반 시민들에게 통일의식을 고취시키고, 잠재적 지지자 및 운동의 외부인을 내부로 끌어들이기 위한 전략을 구사하였다. 민화협이 관변 단체로 전락하기 쉽다는 비판을 받기도 하였지만, 정부의 지원 속에서 일반 시민들의 접근성을 높이고 다양한 전략을 구사하여 통일운동의 대중적 지지기반을 확대할 수 있었던 것은 중요한 의미를 가진다.

다만 시민참여형 대형행사가 2000년 남북행사 즈음에 폭발적으로 증가, 기획되었다는 것은 시민지향적 통일운동에 한계가 되었다. 통일운동단체가 통일에 관한 대중적 관심을 고취시키고 민간의 통일논의를 이끌었다기보다는 오히려 통일에 관한 국민의 열기가 고조되자 이에 편승하여 일회성 행사를 기획한 것으로 보이기도 한다. 이 때문에 통일 문제에 대한 회의적인 시각이 사회에 팽배하고 남북 사이의 정치적 관계가 냉각기에 있을 때, 통일운동단체들이 어떻게 통일에 대한 대중적 관심을 환기시키고 논의의 방향을 잡아야 하는지에 관한 근본적인 역할 수행에 취약하다는 한계를 가지게 되었다.

---

15) 2000년에 개최된 '온겨레 평화 대행진' 행사의 주최는 온겨레평화대행진 행사준비위원회(민화협, 온겨레손잡기운동본부)였고, 행정자치부, 문화관광부(현 문화체육관광부), 통일부, 제2건국범국민추진위원회, 6·25전쟁50주년기념사업단, 민주화운동기념사업회에서 후원하였으며 현대자동차와 기아자동차에서 협찬하였다.

5. 결론

이 글에서는 사회운동의 프레임 이론과 정치적 기회구조 이론을 활용하여 통일운동의 프레임 분화를 분석하였다. 1980년대 민주화운동, 학생운동과의 연관 속에서 형성된 민족·민주프레임은 탈냉전 질서의 형성과 세계화, 국내 민주주의의 확대 및 대북정책 기조 변화 등의 국내·외 정치적 기회구조가 변화하면서 프레임 분화를 이루었다. 그 형태는 평화운동과도 관련을 가지는 시민운동적 지향까지 포함하는 시민·평화프레임으로 나타났다.

민중지향적 평화통일운동은 민족·민주프레임에서 시민·평화프레임으로 분화되어가는 과정의 과도기적 모습을 갖고 있는 유형이다. 통일운동과 평화운동 간 접점의 이슈를 중심으로 활동하고, 민족·민주프레임과 시간적, 질적으로 다른 사회적 환경 속에서 활동하기 때문에 시민·평화프레임에 포함한다. 이 유형이 가지는 과도기적 성격은 민족·민주프레임과 시민·평화프레임 간의 연속성을 보여준다. 한편, 시민지향적 통일운동은 시민·평화프레임의 차별성을 보다 명확하게 보여준다. 시민지향적 통일운동이 이념적으로 지향하는 인도주의와 공동체 민족주의는 통일운동 내에 확대된 시민운동적 지향을 드러낸다. 운동이슈가 대북지원에 집중되어 있지만, 시민지향적 통일운동의 이념적 자원이 시민운동으로서의 평화운동과 접점을 가지고 있기 때문에 운동의 이슈 역시 확대될 가능성을 내포한다. 시민·평화프레임의 통일운동은 대중화 전략의 일환으로 문화 자원을 활용한 대중행사를 전개하기도 하였으나 새로운 운동의 양식을 단체 내에 안정적으로 제도화시키지 못하는 한계를 보였다.

이 글은 분화라는 개념을 통해 한국 통일운동의 프레임에 구조적으로 접근함으로써 장기적인 관점에서 통일운동이 나아갈 방향을 예측할 수

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

있게 하는 바탕을 마련하는 것을 목적으로 하였다. 2000년대 초반 햇볕정책을 바탕으로 한 남북 간 유화적 관계와 국내 시민운동의 확대를 배경으로 하여 운동의 지형을 확장해가던 시민·평화프레임은 이명박 정부 이후 남북 관계가 경색되면서 급격하게 위축되어 갔다. 2004년에 1,558억으로 최고점을 경신했던 민간단체의 대북지원액은 2008년부터 급격하게 감소하기 시작하였고, 2014년에는 지원규모가 54억에 머물렀다(통일부 공개지표「대북지원현황」). 민간단체의 대북지원액이 통일운동단체의 활동 모두를 설명할 수는 없으나 그 활동력과 위상을 보여주는 직접적인 지표 중 하나라고 할 수 있다. 통일운동을 위축시킨 요인으로 남북관계 경색으로 인한 정치적 제약, 북한의 잦은 정치적·물리적 도발로 인한 국제사회의 저지 압력 증가, 민족주의 약화가 빚은 북한 및 통일 문제에 대한 사회적 무관심 등을 복합적으로 지적할 수 있다. 하지만 결과적으로는 자원 동원에 실패하여 대중적 지지기반을 확보하지 못한 탓이 가장 크다. 특히 경쟁하고 있는 종북 프레임과의 이념 경쟁에서 패배함으로써 역량이 위축되었다. 적극적 평화 이슈를 포함하는 평화주의 등의 전략적인 자원 활용을 통해 보수주의 진영의 종북 낙인에 적극적으로 대응하기보다는 회피하는 전략을 취함으로써 대중적 지지기반이 오히려 약해졌다.

사회운동은 운동이슈에 대한 사회적 관심을 제고하고 목표를 달성할 수 있는 사회적 실천들을 기획, 수행해야 할 역할을 가지고 있다. 특히 통일 문제와 같이 정치적 환경, 이념적 논쟁에 의해 많은 제약을 받는 경우에는 해당 이슈에 대해 연속성을 가지고 활동하는 사회운동단체의 역할이 중요하다. 통일운동은 시민·평화프레임으로 분화되는 과정을 거치면서 인도주의 등의 이념적 자원을 활용하여 대중성을 확보하는 경험을 하였다. 정치적 이해관계에 따라 남북관계가 요동치고, 통일에 대한 사회적 무관심이 확대되고 있는 현 시점에서 통일운동단체들은 다시금

앞으로의 전략에 대해 고민하고, 사회운동단체로서의 근본적인 역할에 대해 다시 한번 성찰해야 할 것이다.

참고문헌

강문규(우리민족서로돕기운동 상임대표) 외 47명. 2002/12/8. “미군 무죄평결 및 소파개정에 관한 시민사회 성명 발표 기자회견문.”

경실련 통일협회. 2003/4/18. “북한인권문제에 대한 한국정부의 태도를 바라보는 경실련의 입장.”

_____. 2003/2/24. “한총련 문제와 국가보안법 개폐에 대한 경실련 입장.”

김광용. 2002. “남북관계 진전과 통일운동 과정에서의 NGO 역할: 평가와 전망.”『한국비영리연구』 1(2). 한국비영리학회.

김동춘. 1997. “1980년대 민주변혁운동의 성장과 그 성격.”『6월 민주항쟁과 한국사회 10년(1)』. 당대. 65-103.

김영호. 2003. “민간 통일운동의 변천과정과 현황 연구: 통일 NGO들의 성장과정과 특징분석을 중심으로.”『(2003 북한 및 통일관련) 신진연구논문집 1』. 통일부 정보분석국 분석총괄과.

민화협. 1999/8/13. “ ’99 민족의 화해와 평화통일을 위한 겨레손잡기대회에 즈음하여.”

박영자. 2007. “87년 민중항쟁 정신쇠퇴의 운동사적 평가와 과제: 통일운동을 중심으로.”『진보평론』 32. 38-61.

범민련. 1999/8/15. “범민족대회 공동결의문: 민족의 자주와 대단결을 위한 범민족선언.”

서재진. 2001.『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』. 통일연구원.

시민의신문. 2003.『시민사회연감』. 시민의신문.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

이일영(우리민족서로돕기운동). 2009. “여는글: 우려되는 한반도 정세.”「우리민족서로돕기운동」 2009년 통권 제69호.

임지현. 2001. 『이념의 속살』. 삼인.

정준영. 1996. “대중문화의 분화와 담론의 성장.”『한국사회학회 사회학대회 논문집』. 한국사회학회. 137-152.

정태석·김호기·유팔무. 1995. “한국의 시민사회와 민주주의의 전망.”『시민사회와 시민운동』. 한울. 263-297.

정현백. 1999. “새로운 통일운동을 위하여.”『통일시론』 1999년 가을호. 11-19.

조 민. 1996. 『통일과정에서 민간단체의 역할』. 통일연구원.

조대엽. 2008. “한반도 평화·통일운동과 시민적 정체성.”『이화여대 통일학연구원 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 공동주최 학술 토론회 자료집: 남북관계에서의 시민사회 역할과 진로모색』. 57-73.

_____. 2007. 『한국의 사회운동과 NGO: 새로운 운동주기의 도래』. 아르케.

최진섭. 1992. “방북 3주년, 꺾이지 않는 통일의 꽃 임수경.”『월간말』 1992년 7월호(73). 월간말. 132-137.

최현정. 2006. “범민련 훈련 방해 정당한 투쟁 … 고발 철회하라.”『동아닷컴』 4월 4일 자.

통계청 e-나라지표. “대북지원현황(통일부 공개자료).”

통일부. 1999~2015. 『통일백서(연간 간행물)』. 통일부.

통일평화연구원. 2014. 『2014 통일의식조사』. 서울대학교 통일평화연구원.

평통사. 2010/2/3. “커트 캠벨 미 국무부 동아태 차관보 방한에 즈음한 기자회견문.”

_____. 2010/1/29. “평화와 통일을 여는 사람들 제2차 정기총회 특별결의문.”

_____. 2004/10/7. “미 하원의 북한인권법 통과를 규탄한다.”

한국민주화회복통일촉진국민연합. 1984. “북한의 한반도 통일에 관한 3자 회담 제의와 관련하여.”

Barnett, Michael. 2005. “Humanitarianism Transformed.” *Perspectives on Politics* 3(4). 723-740.

Benford, Robert D., and David A. Snow. 2000. “Framing Processes And Social Movements: An Overview and Assessment.” *Annual Review of Sociology* 26. 611-639.

Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper&Row.

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

영문초록

Frame Differentiation of Korean Unification Movements

Ahn, Lira
Korea University Labor Education and Research Institute

The purpose of this research is to analyze the process of frame differentiation in Korean Unification movements and the political opportunity structures which affect this differentiation. The concept of 'frame differentiation' means that the initial frame is divided into several parts as relating to former frame. This is suggested to capture the changing aspects of social movements in social structural context. To study effectively, the typology of Korean Unification movements is accomplished as based on the two factors, the belief which the members of social movement organizations pursue and the issue of social movements' activities. Civil frame centered on peace includes people-oriented movements for unification · peace and citizen-oriented movements for unification. This research indicates some primary factors—start of the post-Cold War era, rising of globalization, increasing the level of democratization in Korea, change in the mood of Korean policies for unification, as political opportunity structures that lead differentiation of unification movements.

■ **Key Words:** Korean Unification movements, Frame differentiation, National frame centered on democratization, Civil frame centered on peace

투고: 2015.9.30 심사: 2015.10.15 확정: 2015.11.16