

# 통일정책과 정당갈등: 독일 동방정책과 한국 포용정책의 비교

고 상 두(연세대학교)

## ◆ 논문 요약 ◆

한국의 대북 포용정책은 서독의 신동방정책과 많은 점에서 유사성을 가지고 있다. 두 정책 모두 그 이전의 통일정책과는 질적으로 다른 획기적인 성격을 가지고 있으며, 그 때문에 야당과 보수 언론으로부터 많은 비판과 반대에 직면하여야 하였다. 그럼에도 불구하고 김대중 정부의 포용정책과 브란트 정부의 신동방정책은 동서독과 남북한간에 역사적인 정상회담 성사를 가능하게 하였고, 분단 극복의 단초를 열었으며, 그 결과 총선에서 집권당에게 유리한 변수로 작용하였다.

이 글에서는 독일과 한국의 비교사례 분석을 통하여 통일정책의 국내 정치적 영향에 대하여 살펴보고자 한다. 그 중에서도 특히 신동방정책과 대북 포용정책이 정당간 체계에 어떠한 변화를 가져왔는지를 알아보고자 한다. 즉 새로운 통일정책을 둘러싸고 발생한 정당간

의 갈등이 정당간 세력구도에 어떠한 변화를 불러일으켰는지를 양국의 사례를 비교하여 분석하고자 하는 것이다.

분석 결과 이들 정책들은 집권당이 총선에서 유리한 결과를 얻도록 하는 데에는 긍정적으로 작용하였지만, 정당간의 세력구도 변화라는 기준에서 보면 서로 상이한 결과를 초래하였다는 것을 알 수 있다. 먼저 독일의 경우 신동방정책 직후 실시된 선거로 사민당이 역사상 처음으로 제1당이 되는 정치적 각변동이 발생하였지만, 정당간 세력구도는 별달리 크게 변화하지 않았다는 것을 알 수 있다. 이에 반해 한국의 경우에 포용정책 실시이후 민주당은 선거에서 약진하였지만 여전히 제2당에 머물게 되었다. 하지만 정당간 세력구도는 크게 변화하여 3당체제에서 양당체제로 변모하였음을 알 수 있다.

## I. 서론

김대중 정부가 추진하고 있는 대북 포용정책은 70년대 서독의 동방정책과 매우 유사한 것으로 비교되고 있다. 서독정부는 동방정책을 실시한 지 1년 만에 동서독 정상회담을 성사시켰고, 20년 만에 통일을 이룩하였다.

한국정부는 대북 포용정책을 실시한지 2년 만에 남북한 정상회담을 성사시켰고, 여론조사에 따르면 한국 국민의 과반수 이상이 5년 내지 10년 안에 통일이 될 것으로 전망하고 있다.

동방정책과 포용정책은 야당으로부터 많은 비판과 반대에 부딪혔다는 점에서도 매우 유사한 측면을 가지고 있다. 서독 동방정책의 설계사로 일컬어지는 에곤 바(Egon Bahr)는 얼마 전 대북 포용정책의 설계사인 임동원 장관의 퇴진에 대하여 “놀라운 일이 아니다. 우리가 겪었던 일과 별로 다르지 않다”라고 논평하면서, “동방정책도 초기엔 인기 없는 정책이었고, 그것을 둘러싼 논쟁으로 독일 전체가 시끄러웠다”고 덧붙였다.<sup>1)</sup>

이 글에서는 독일과 한국에서 통일정책이 국내정치에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 분석하고자 한다. 그 중에서도 특히 냉전적 대결을 극복하도록 해준 분단인식의 전환과 실천노력이 정당간의 체계에 어떠한 변화를 가져왔는지를 알아보고자 한다. 그동안 남북통일에 관한 많은 연구가 남한과 북한이라는 두 행위자간의 관계를 다루었다. 대북정책을 국내정치와 연계하여 분석하는 연구는 상대적으로 미약하였던 것이 사실이다. 따라서 본 연구에서는 대북정책의 국내정치적 영향을 분석하고 이를 독일의 사례와 비교함으로써 통일연구의 영역 확장에 기여하고자 한다.

외교정책과 국내정치를 연계한 연구는 퍼트남을 비롯하여 서구에서 적지 않게 진행되어 왔다. 그러나 분단국의 통일정책은 전통적 개념의 외교정책에 그대로 부합되지 않는 특징을 가지고 있다. 대북정책은 북한을 적으로 간주하는 안보정책과 북한을 같은 민족으로 보는 통일정책의 양면적 성격을 가지고 있는 매우 민감하고 복합적인 정책이다. 대북정책을 둘러싸고 적지 않은 가치와 신념의 대립이 있기 때문에, 대북정책을 둘러싼 논쟁은 점차 심각한 정당간의 갈등을 유발하여 왔다.

정당구도의 변화에 영향을 미치는 변수로서 통일정책의 중요성에 분석의 초점을 맞춘 이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저 통일정책과 국내정치간의 관계에 대한 기존의 연구를 검토하고 이 글에서 사용될 분석 틀을 제시한다. 그리고 나서 독일의 동방정책의 내용과 동방정책에 따른 독일 여야간의 갈등과 세력재편에 관하여 살펴본다. 동일한 방법으로 한국의 사

1) 『한겨레』, 2001.9.5.

례를 대북 포용정책을 중심으로 알아본 다음, 한국과 독일 두 사례를 비교 평가 하도록 한다.

## II. 통일정책과 국내정치의 관계에 대한 논의

대북정책과 국내정치를 연계하여 분석한 연구로는 김도종과 김형준이 발표한 “남북관계와 국내정치의 갈등구조”가 있다. 이들은 담론이라는 개념을 사용하여 남북관계가 국내정치에 미친 영향을 분석하였다. 연구논문에서 그들은 담론을 권력의 정당성과 지지를 획득하기 위한 정치적 상징과 가치체계로 개념정의하고 남북정상회담이후 통일담론이 그 이전의 정치담론을 대체하게 되었다고 보았다.

그리고 한국의 정당지지에 대한 사례연구를 통하여 통일에 대한 진보적 시각과 보수적 시각에 따른 균열이 지역적 균열에 교차적으로 형성되는 것이 아니라, 중첩적으로 형성됨으로써 한국의 지역주의적 정당구조를 더욱 악화시킨다는 사실을 발견하였다. 이 연구는 대북정책에 대한 사회 구성원들의 정렬(realignment)과 이들의 정당에 대한 정렬을 비교하였다는 점에서 커다란 의의가 있다고 할 것이다.<sup>2)</sup>

대북정책과 동방정책이 국내정치에 각각 어떠한 영향을 미쳤는지를 상호 비교한 연구로는 박형중의 “국내적 차원에서 신동방정책·독일정책과 대북포용정책 비교”가 있다. 그는 독일의 신동방정책과 한국의 대북포용정책을 역사적 관점에서 상세히 서술하였고, 양국에서 새로운 주변환경, 분단인식 그리고 분단관계가 국내정치에 끼친 영향을 비교 설명하였다.<sup>3)</sup> 이 연구는 한국과 독일의 비교사례분석을 통하여 통일정책과 국내정치간의 상관관계를 가장 포괄적으로 설명한 결과물에 해당한다.

본 연구에서는 위에 소개한 두 가지 연구의 방법론상의 장점을 취하고

2) 김도종·김형준, “남북관계와 국내정치의 갈등구조,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000).

3) 박형중, “국내적 차원에서 신동방정책·독일정책과 대북포용정책 비교” 황병덕 외, 『신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일 대구상』 (서울: 두리미디어, 2000).

보완하고자 한다. 그리하여 먼저 동방정책과 포용정책이 국내정치에 어떠한 영향을 끼쳤는지를 분석하기 위하여 정당체계의 정렬개념을 사용하기로 한다. 즉 새로운 통일정책이 정당간의 세력구도에 어떠한 변화를 가져왔는지를 살펴보고자 하는 것이다.

그러므로 본 연구에서는 통일정책이 독립변수가 되고 정당간의 세력재편이 종속변수가 되는 것이다. 김도종과 김형준의 연구가 유권자들의 정당에 대한 정렬을 종속변수로 삼았다면, 그리하여 대북정책에 진보적인 시각을 가진 사람들은 집권당인 민주당을 지지하는 호남사람들이라는 사실을 발견하였다면, 본 연구는 대북 포용정책 이후 총선의 결과 정당간의 의석 분포가 어떻게 변화하였는지를 살펴보고자 하는 것이다. 즉 본 연구에서의 종속변수는 정당간의 정렬이다.

정당간의 정렬을 경험적으로 설명할 수 있는 방법은 유효정당수를 구하는 일일 것이다. 유효정당수는 정당구도가 얼마나 집중적인지 혹은 다원적인지를 보여주는 지표이다. 즉 통일정책의 변화이후 유효정당수의 변화를 통하여 통일정책이 정당간 세력재편에 어떠한 영향을 끼쳤는지를 살펴보고자 하는 것이다. 유효정당수는 각 정당이 얻은 의석수 비율을 제곱하여 모두 더한 값의 역수이다.<sup>4)</sup>

물론 새로운 통일정책의 실행이후 정당체계의 정렬에 변화가 발생하였다고 해서, 통일정책이 유일한 원인은 아닐 것이며, 다른 요인들의 영향을 고려해야 할 것이다. 하지만 동방정책과 포용정책은 한국과 독일의 통일정책에 획기적인 전환점이 되었고, 따라서 국내정치에 미치는 충격이 매우 컸다. 따라서 이 글은 적어도 동방정책과 포용정책의 실행 직후 독일과 한국 양국에서 실시된 총선은 통일정책 이슈에 의해 커다란 영향을 받았을 것이라는 점을 분석의 출발점으로 삼았다.

그리고 본 연구는 박형중이 실행한 한국과 독일의 비교사례 연구방법을 의미 있는 것으로 평가하고, 통일정책과 정당정렬간의 상관관계를 살펴보는 분석 틀을 한국과 독일 양국에 적용하고자 한다. 그리하여 양국간의 사례비교를 통하여 공통점과 차이점을 도출할 것이다.

4) 진영재, “태국 정당정치와 민주주의의 공고화,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000), p. 211.

### III. 독일의 동방정책과 정당갈등

제2차 세계대전 이후 미국, 소련, 영국, 프랑스 등 4개 전승국은 독일이 더 이상 전쟁을 일으킬 수 없도록 독일을 장기간 분할 점령하는 방식에 의해 유럽의 평화질서를 구축하려고 하였다. 그러나 독일 분할은 예기치 않은 냉전으로 인하여 독일 분단이라는 결과를 가져왔고, 이로 인하여 독일은 패전국인 동시에 분단국이라는 이중적인 제약을 안게 되었다.<sup>5)</sup>

분단을 고착시키는 국제 환경에 대응하여 독일의 각 정당들은 나름대로의 통일방안을 제시하였다. 독일은 의회 민주주의와 내각책임제를 실시하는 국가로서 정치적 결정과정에서 정당이 상당히 중요한 역할을 차지하고 있기 때문에 각 정당이 어떠한 통일정책을 취하고 있는가를 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이라고 할 것이다.

#### 1. 독일의 정당별 통일정책

##### 1) 기민당

초대 수상인 아데나워가 추진한 외교정책은 “서구편입론”이었다. 서독 기민당의 아데나워가 외교정책에서 중점을 두었던 것은 국제사회에서 독일이 잃어졌던 두 가지 짐, 즉 패전국과 분단국이라는 두 가지 제약 중에서 우선 패전국의 지위를 극복하는 것이었다. 이러한 외교목표 하에 아데나워는 분단극복이라는 국민의 여망을 무시하고 또한 야당인 사민당의 반대를 무릅쓰면서 서유럽으로의 통합에 적극 참여하였다. 그는 독일통일과 유럽통합이라는 두 가지 과제 중에서 유럽통합에 우선순위를 두었던 것이다.<sup>6)</sup>

5) 고상두, “분단국의 외교정책”, 김달중(편), 『한국의 외교정책』 (서울: 오름, 1998), p. 148.

6) Karlheinz Nieclauß, Kontroverse Deutschlandpolitik: Die Politische Auseinandersetzung in der BRD über den Grundlagenvertrag mit der DDR, Frankfurt a. M., 1979, pp. 38~40.

아데나워가 유럽통합에 우선순위를 두었던 이유는 독일 통일을 달성하기 위한 방안으로서 “힘의 정치”를 추구하였기 때문이다. 여기서 힘이란 군사력이 아니라 경제력을 의미하는 것이었다. 기민당은 유럽통합을 통하여 먼저 경제력을 회복·강화한 다음, 그 힘으로 통일을 이룩하겠다는 구상이었다. 그는 동독을 소련의 위성 국가로 보았고, 독일의 통일은 소련의 양보를 통해서만이 가능하다고 생각하였다. 그리하여 서독은 경제적 우월성과 영향력으로 소련을 서독 편으로 끌어들이고 동독을 고립시켜야 한다고 보았다. 그렇게 되면 소련으로서는 서독과의 관계단절을 불사하면서 동독을 수호하는 것보다 서독에게 유리하도록 분단문제를 해결하는 방향으로 행동할 것이라고 생각한 것이다.<sup>7)</sup>

아데나워의 “힘의 정치”는 당시 서독국민들이 요구하였던 두 개의 정반대 요구를 동시에 수용하려고 고민한 결과 나온 정책이었다. 1950년대 중반 서독국민의 다수가 서유럽 편입을 주장하였으며, 동시에 서독국민의 다수가 또한 동독과의 통일을 요구하였다. 이러한 딜레마를 해결하는 방법으로서 아데나워는 국민의 요구에 우선순위를 부여하여 선 서유럽 편입, 후 독일통일이라는 정책을 펼치게 된 것이다.<sup>8)</sup>

기민당은 1955년에 소련과 국교를 정상화하여 경제적 협력관계를 강화하였고, 그와 동시에 동독과 수교한 나라와는 외교관계를 갖지 않겠다는 “할슈타인 독트린”을 선언하여 동독을 국제적으로 고립시키고자 노력하였다. 서독이 동독을 국제적으로 인정한 국가와는 외교관계를 체결하지 않으면서, 동독의 중주국인 소련과는 외교관계를 강화시킨 할슈타인 독트린의 예외성은 기민당의 “힘의 정치”라는 관점에서 이해될 수 있다.

아데나워는 냉전이 그리 아주 오래 지속되지 않을 것으로 보았고, 또한 소련은 경제적 어려움 때문에 세계지배를 조만간 포기할 것으로 전망하고 “힘의 정치”에 큰 기대를 하였던 것이다. 특히 1953년 동독 노동자 항거

7) Bernd Feuerbach, “Die Diskussion über Phasen und Probleme der Deutschlandpolitik 1945-1990,” Ingrun Drechsler (Hg.), *Gertrennte Vergangenheit, gemeinsame Zukunft* (München: dtv, 1997), p. 20.

8) Dieter Grosser, “Triebkräfte der Wiedervereinigung,” Dieter Grosser, Stephan Bierling, Friedrich Kurz (ed.), *Die sieben Mythen der Wiedervereinigung*, (München: Ehrenwirth, 1991), p. 13.

는 아데나워를 매우 고무시킨 사건이었다.<sup>9)</sup>

쿠바위기로 핵전쟁 직전까지 갔던 미국과 소련이 상호 평화공존을 추구하는 데탕트를 시작하면서, 기민당은 기존의 대결적 동독정책을 약간 완화시켰다. 1963년 기민당의 슈뢰더 외무장관은 동구국가들에게 접근하는 “동방정책”을 추진하기 시작하였다. 하지만 슈뢰더의 동방정책도 궁극적인 목표는 동독을 제외한 동유럽국가와의 관계를 증진함으로써 동독을 고립시키는 것이었다. 이러한 서독의 의도를 소련이 방관할 리 없었다. 그 결과 슈뢰더의 동방정책은 서독이 폴란드, 루마니아, 헝가리, 불가리아, 체코슬로바키아에 무역대표부를 설치하는 정도의 성과를 올리는 데 그치고 말았다.

## 2) 사민당

이러한 시대적 배경에서 1966년에 출범한 기민당과 사민당의 대연정 정부는 그전까지의 외교정책과 성격을 많이 달리하였다. 동서긴장 완화라는 새로운 국제정세 속에서 아데나워가 추진하였던 “힘의 정치”나 슈뢰더의 “동방정책”은 더 이상 시대에 적합하지 않은 정책이 되어 버린 것이다.

기민당과의 연정하에 브란트가 외무장관직을 맡으면서 사민당은 서독 정부의 외교정책을 책임지게 되었고, 소련, 폴란드, 체코와의 화해·협력을 서독 외교의 중점과제로 삼았다. 하지만 1966년에서 1969년까지의 대연정 기간동안 사민당은 동독정책에서 획기적인 진전을 이루지 못하였다. 왜냐하면 기민당과 사민당간에 통일정책에 관한 합의된 공동노선이 부재하였기 때문이다.<sup>10)</sup>

비로소 1969년에 이르러 자민당과 함께 연정을 수립하게 되면서 사민당은 신동방정책을 추진하게 되었다. 신동방정책은 이미 오래 전에 사민당

9) H.-P. Schwarz, “Die Deutschlandpolitischen Vorstellungen Konrad Adenauers 1955~58,” H.-P. Schwarz(Hg.), *Entspannung und Wiedervereinigung*, Stuttgart 1979, pp. 18~22.

10) Jens Knappe, “Deutschlandpolitik der Parteien,” Werner Weidenfeld, Karl-Rudolf Korte(Hg.), *Handbuch zur deutschen Einheit*, (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1993), p. 203.

의 정치가 에곤 바에 의해 설계되었다. 그는 그 유명한 1963년 투칭에서의 연설에서 “접근을 통한 변화”를 주장하며 동구국가, 소련, 동독과의 화해·협력의 필요성을 역설하였다. 브란트 또한 베를린 시장 시절 신동방정책의 정신 하에 동독 정부와 통행협정을 체결하여 동서 베를린간의 통행을 크게 개선한 바 있었다.

신동방정책이 그 이전의 동방정책과 구별되는 획기적인 차이는 브란트 수상이 주창한 “2국가론”이었다. 이에 따르면 독일 땅에는 두 개의 국가가 존재하며, 이들 국가는 서로 외국이 아닌 특수관계를 가진 국가라는 것이다. 브란트의 2개 국가론 주장으로 서독은 할슈타인 독트린을 폐기하였으며, 동독과 거의 모든 영역에서 협정을 체결함으로써 민족의 분단상황을 극복하고자 하였다. 즉 두 개의 국가를 인정하는 대신에 민족의 동질성은 증대하여 민족통일을 먼저 한 후에 국가통일을 이룩한다는 것이다. 이것은 동독이 동서독간의 관계를 자유화하는 만큼 동독의 국제적 위상확대를 돕겠다는 것이며, 동독이 국경을 개방하는 만큼 동서독간의 경계를 국경으로 인정하겠다는 것이다.

야당은 동독이 오래 전부터 주장해 온 2국가론을 브란트가 수용함으로써 독일의 분단을 영구히 고착화시키고, 동독을 합법화하는 잘못을 저질렀다고 비판하였다. 이에 대하여 브란트는 이미 서독이 잃어버린 것을 포기하였을 뿐이고, 동독을 국가로 인정한 것은 현실에 대한 불가피한 인정이었다고 주장하였다.<sup>11)</sup> 이러한 사민당의 입장은 자민당의 일부 세력으로부터도 지지를 받았다.

### 3) 자민당

분단직후 자민당은 신속한 독일통일을 강령으로 삼았다. 하지만 1956년 이후 자민당은 점차 동독에 대하여 전향적인 입장을 취하였다. 당수로 선출된 에리히 멘데(Erich Mende)는 자민당이 동독 정부 당국자와 협상할 자세가 되어 있음을 밝혔으며, 베를린 통행협상이 성공을 거둔 1964

11) 한스 기스만, “독일의 동방정책과 한국통일: 유사점과 차이점 및 교훈,” 프리드리히 에버트 재단 국제학술회의 발표논문 (2001. 5. 17), p. 3.

년 경제, 교통, 문화, 스포츠 분야에서의 전독일 공동위원회를 구성할 것을 제안하였다. 이러한 자민당의 대동독 정책에 대하여 기민당은 찬동하지 않았다.

하지만 동서간의 긴장완화라는 국제정세는 서독으로 하여금 동독에 대하여 대화와 협상의 자세를 취하도록 요구하였다. 1966년 기민당이 사민당과 대연정을 체결하고 그로 인하여 자민당이 기민당과 연정에서 밀려난 것은 자민당으로 하여금 대동독 정책에 있어서 보다 자유롭게 진보적으로 변화하게 되는 계기로 작용하였다. 자민당의 볼프강 쉘버는 자민당 내부 보고서에서 서독 단독대표권 포기, 오더-나이세-국경 인정, 독일 비핵지대화 선언 등의 내용을 담았다. 이 보고서는 당내에서 찬동과 비판을 동시에 불러 일으켰다. 비록 1967년 하노버 전당대회에서 자민당은 쉘버의 주장을 당의 공식강령으로 채택하지는 않았지만, 전독일문제를 처리할 동수의 동서독 대표로 구성된 공동위원회를 만들 것을 결의하는 등 독일문제 해결에 있어서 매우 전향적인 자세를 보였다.

대연정 정부에서의 동방정책이 기대와는 달리 부진하자, 자민당은 새로운 이니셔티브를 추진하였다. 멘데의 뒤를 이어 당수직을 물려받은 발터 쉘(Walter Scheel)은 1968년에 동서 양독이 포괄적 협약을 체결할 것을 제안하였다. 그리고 1969년 총선을 앞두고 그러한 내용을 선거공약에 담았으며, 그 결과 총선에서 사민당과 함께 과반수를 획득하여 연정을 구성할 수 있게 되었다. 그리고 사민당과의 연정을 하게 되면서, 자민당은 그동안 주장하였던 대 동독정책을 실현할 수 있게 되었다.<sup>12)</sup>

## 2. 신동방정책과 독일의 정당갈등

1969년 출범한 사민당과 자민당 연립은 신동방정책을 추진하면서 밖으로는 국제적 긴장완화 분위기에 조응하여 주변국의 지지를 받았으나, 안으로는 야당인 기민당 및 기사당의 정치적 비판에 직면하였다.

12) Jens Knappe, "Deutschlandpolitik der Parteien," Werner Weidenfeld, Karl-Rudolf Korte (Hg.), *Handbuch zur deutschen Einheit* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1993), p. 198.

사민당과 자민당 연립은 출범 1년만인 1970년에 역사적인 동서독 정상 회담을 성사시켰고, 같은 해에 소련 및 폴란드와 상호무력포기조약을 체결하였다. 이 조약비준을 앞두고 기민당은 브란트 수상에 대하여 불신임을 표시하고 바젤 기민당 당수에 대한 수상선임 투표를 제안하였다. 기민당의 이러한 제안은 전국적인 관심과 저항을 불러 일으켰고, 3일 후에 치른 투표에서 바젤 당수는 필요한 249표에서 2표 부족한 247표 밖에 얻지 못하여 브란트를 퇴진시키지 못하였다.

독일은 수상에 대한 건설적 불신임 투표제를 도입하고 있는 나라로서, 수상에 대한 의회의 불신임은 과반수 이상의 찬성으로 후임 수상을 선출할 수 있는 경우에만 가능한 것으로 인정된다. 이것은 과거 바이마르 공화국에서 수상에 대해 지나치게 빈번한 불신임 제안이 정국의 파행을 가져온 경험을 바탕으로 만든 제도이다.

1972년 4월 브란트는 의회에서 자신에 대한 불신임을 묻고, 의도적으로 각료 전원이 투표에 참여하지 않음으로써 수상에 대한 불신임이 통과되고 그 결과 조기 총선이 이루어지도록 정국을 유도하였다. 이것은 브란트가 자신의 신동방정책에 대하여 국민에게 직접 지지여부를 물어 정당간 세력을 재편하겠다는 계획하에 실행된 정국 돌파용이었다.

1972년 총선에서는 신동방정책이 주된 선거이슈였으며, 브란트 수상에 대한 국민심판의 성격을 띠고 있었다. 이 총선에는 국민의 91.1%가 투표에 참가하는 유례 없는 열기를 보였다. 그리고 선거 결과는 사민당이 45.8%를 획득함으로써 44.9%를 얻은 기민·기사연합을 누르고 서독 사민당 역사상 처음으로 연방의회내 제1당이 되었다. 사민당과 함께 신동방정책을 추진하였던 자민당도 선거에서 큰 성과를 거두어 8.4%의 지지율을 획득하였다. 이에 따라 1972년 12월 브란트는 223대 269으로 압도적 지지 하에 수상에 다시 선임되었다.<sup>13)</sup>

13) Biographie: Willi Brandt, 1913~1992, [www.ahm.de/lemo/html/biografien/brandt\\_willy](http://www.ahm.de/lemo/html/biografien/brandt_willy).

### 3. 신동방정책과 정당간 정렬

1969년에 출범한 사민당과 자민당의 연립정부는 <표 1>에서 보는 바와 같이 야당인 기민·기사연합 보다 불과 12석이 많은 다수연합이었다. 당시 제1당은 기민·기사연합이었으나 자민당과의 연립이 이루어지지 않아 제2당인 사민당이 자민당의 도움으로 연립구성에 겨우 성공하여 집권할 수 있었다. 하지만 브란트 수상 선임투표에서 3명의 자민당 우파 의원이 지지를 하지 않는 일이 발생하였다. 1972년에는 신동방정책에 반발하여 이들 3명 자민당 의원과 사민당 우파의원인 훅카(Hupka)가 기민당으로 당적으로 옮기는 일도 발생하였다.

<표 1> 독일의 정당별 의석분포와 유효정당수

	기민기사연합	사민당	자민당	유효정당수
1969	242	224	30	2.24
1972	225	230	41	2.34

출처: Karl G. Tempel, Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, (Berlin: Landeszentrale fuer politische Bildung, 1987), p. 78를 참조하여 구성.

사민당과 자민당이 연립정부를 구성할 수 있게 된 것은 신동방정책에 대한 공감대 때문이었다. 신동방정책은 미국과 소련을 비롯한 주변국가로부터 지지를 받았지만, 서독에서는 격렬한 논쟁을 불러 일으켰고, 야당과 보수언론의 공격을 받았다. 결국 위에 언급한 바와 같이 야당의 불신임 제안이 계기가 되어 1972년에 조기 총선을 치르게 되는데, 이 선거에서 사민당은 기민당을 누르고 승리하는 결과를 가져오게 되었다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 1972년 선거에서 사민당은 230석을 획득하여 69년 선거에 비해 6석을 더 획득하였다. 사민당의 성공은 특히 기민·기사연합의 참패에 따른 상대적 이득에서 두드러지게 나타나는데, 기민·기사연합은 17석을 상실하여 제1당의 자리를 사민당에게 내어주게 된 것이다. 자민당은 사민당의 신동방정책에 적극 협조함으로써 11석을 추가로

연는 대성공을 거두었다는 것을 알 수 있다.

하지만 이것을 유효정당수를 보면 1969년의 경우 2.24이었으나 1972년에는 2.34로 소폭 증가하였다는 것을 알 수 있다. 이것은 신동방정책으로 인하여 사민당이 전후 최초로 제1당이 되고 재집권에 성공하였고, 자민당 또한 25%의 의석 증가율을 보이는 약진을 하였으나, 독일의 정당간 세력구도는 0.1 포인트 정도 다원화되는 수준에서 머물러, 크게 변화하지 않았다는 것을 알 수 있다.

아데나워가 서독의 서구편입과 독일통일을 동시에 추구하고자 하였다면, 브란트는 서구편입을 실질적으로 추구하고서 독일통일은 상징적으로 추구하고 있다는 것이다. 그리고 1972년 선거에서 과반수를 조금 넘는 국민이 브란트의 의견에 동조하였고, 그 이후 그러한 계층이 점차 증가하였다. 특히 시간의 흐름과 함께 동독에 친지 친척을 가진 세대들이 줄어들면서 그러한 현상은 가속화되었다.<sup>14)</sup>

1972년 총선 참패이후 기민당의 바젤은 보다 온건한 헬무트 콜에게 당 수직을 이양하였다. 그리고 기민당은 10여년간 그들의 보수적인 통일정책을 새로운 국제환경에 적합하게 변형시키는 노력을 하였고, 수정된 통일정책을 당론으로 확정한 1982년 선거에서 재집권할 수 있었다.<sup>15)</sup>

수정된 통일정책을 가지고 재집권을 할 수 있었던 기민당은 또한 자민당과 수월하게 연정을 수립할 수 있었다. 따라서 기민당으로서는 신동방정책 노선에 대하여 급격한 손질을 할 필요가 없었다. 그리하여 사민당에 의해 시작된 신동방정책은 정권의 변화에도 불구하고 20여년 동안 근본적인 변화 없이 지속될 수 있었던 것이다.

14) Dieter Grosse, "Triebkräfte der Wiedervereinigung," Dieter Grosse, Stephan Bierling, Friedrich Kurz(ed.), *Die sieben Mythen der Wiedervereinigung*, (München: Ehrenwirth, 1991), p. 21.

15) 박형중, "70년대 사민/자민 연정의 신동방·독일정책과 정치논쟁," FES Information Series 2001-01 (서울: 프리드리히 에버트 재단, 2001), p. 2.

## IV. 한국의 포용정책과 정당갈등

### 1. 김대중 정부의 대북 포용정책

김대중 대통령은 2000년 3월 9일 베를린 자유대학에서 행한 연설에서 동방정책과 포용정책의 유사성을 네 가지 점에서 지적하였다. 첫째, 체제적 측면에서 동방정책 추진 당시의 서독과 같이 이제 한국은 민주주의와 시장경제를 성공적으로 이룩하여 북한에 대한 체제의 우월성을 확고히 하였다는 것이다. 둘째, 전략적 측면에서 당시의 서독 정부와 같이 “접근을 통한 변화”라는 목표를 설정하고 화해와 협력의 정책을 추진하고 있다는 것이다. 셋째, 외교적 측면에서 당시의 서독과 같이 오늘날 한국은 대북 정책에 대한 주변국가들의 지지를 확보하였다는 것이다. 넷째, 시간적 측면에서, 당시의 서독 정부처럼 한국 정부는 포용정책이 성과를 이루기 위해서는 오랜 시간과 인내가 필요하다는 것을 잘 인식하고 있다는 것이다.<sup>16)</sup>

90년대에 접어들면서 노태우, 김영삼, 김대중 정부는 봉쇄정책 혹은 무관심정책에서 포용정책으로 점차 방향전환 하는 모습을 보여주었다. 한국이 대북 포용 자세를 취하는 것이 가능하게 된 이유는 바로 포용정책이란 강자의 입장에서 취할 수 있는 정책이며, 이 시기에 접어들어 남북한간의 역학관계가 남한에게 우세하게 전개되기 시작하였기 때문이다.

특히 국민의 정부가 들어서면서 북한에 대한 포용정책이 본격적으로 추진되었고, 남북한간의 교류협력이 기하급수적으로 증대하였다.<sup>17)</sup> 이런 팔목할 만한 성과를 거두게 된 배경에는 남한이 “대북 지원성” 교류 협력정책을 추진해 왔다는 데에 있다. 2000년 신년사에서 김대중 대통령은 “남북경제공동체 건설”을 주창하면서, 그동안 민간차원에서 진행되어 왔던 협업을 한 차원 높은 수준으로 발전시킬 것을 제의하였다.<sup>18)</sup> 그리하여 김대

16) 김대중, “독일통일 교환과 한반도 문제,” (베를린 자유대학에서의 연설문, 2000. 3. 9), pp. 5~6.

17) 고상두, “대북포용정책의 효과: 북한개방의 전망,” 『정신전력학술논집』, 제1집 2호 (1999).

중 대통령은 베를린에서 북한 경제회복을 지원할 의사가 있음을 천명하면서, 식량이나 비료지원과 같은 일회적 지원이 아닌 사회간접자본 등 북한 경제구조 개선을 위한 대규모 지원을 할 용의가 있다고 밝힌 바 있다.<sup>19)</sup>

이와같이 남한정부가 북한 당국과의 협력을 통하여 민간차원의 교류협력을 보다 활성화시키고자 하게 된 것은 그동안 민간에서의 폭넓은 교류와 협력이 남북간의 신뢰회복을 어느 정도 촉진하였고, 당국간 대화의 가능성이 높아졌다고 판단한 결과라고 할 수 있다. 사실상 오랫동안 남북간 경제교류는 투자보장, 과실송금, 이중과세방지 등의 법적, 제도적 장치가 미비한 상태에서 진행되어 왔다. 남북간 직접 교통로와 통신 등의 미비, 북한 항만시설의 부족 또한 커다란 장애요인이 되어왔다. 구체적인 예로서 현재 인천-남포간 물류비용은 컨테이너 1개당 1,000달러 수준으로서 부산-대련간 수송비 400달러의 2.5배에 이른다.<sup>20)</sup>

지속적으로 강화된 대북 포용정책의 최대 결실은 역사적인 남북정상회담이다. 남북정상회담은 분단 55년 만에 처음으로 남북한의 최고 통치자가 직접 만나 상호 입장과 생각을 교환하였다는 역사적 의의를 가지고 있다. 사실상 남북한은 1970년대 초부터 국제적 긴장완화에 부응하여 화해협력을 시도하여 왔다. 1972년에 7·4 공동성명과 1992년에 남북기본합의서가 발표되었다. 그리고 비록 무산되기는 하였지만, 김영삼 대통령과 김일성 주석간의 정상회담도 시도된 바도 있다. 그러나 최초의 남북정상회담은 국민의 정부가 출범하면서 추진된 지속적인 대북 포용정책이 있었기에 가능한 것이었다.

물론 남북정상회담의 성사에 우호적인 국제환경이 작용한 측면도 간과할 수 없다. 남북정상회담의 외부적 요인으로서 국제적 환경을 살펴보면 미국과 중국의 변수가 가장 중요하다고 할 수 있다. 첫째 북한은 남한을 배제하고 미국과의 접촉과 관계개선을 통하여 체제유지와 경제회복을 위한 지원을 얻겠다는 통미봉남 정책을 추진하였다. 그러나 이러한 정책은

18) 통일부, 『남북경제공동체 건설 관련 해설자료』, (2000.1.5), p. 3.

19) 박건영, “정상회담과 햇볕정책,” 『정상회담과 남북한 관계』 (경남대 극동문제연구소, 통일전략포럼 보고서, 2000~2), p. 22.

20) 정세현, “정부의 북핵정책과 경협정책,” (한림대 DMZ 야외토론회 발표논문, 1999.5), p. 4.

기대이하의 성과를 가져왔고, 1994년에 어렵사리 타결된 제네바 합의는 미국 공화당의 반대로 제대로 이행되지 못하고 있다.<sup>21)</sup> 이에 따라 경수로 공사와 중유공급이 지연되었고, 북한에 대한 경제제재 완화조치와 불량국가 해제조치 또한 이루어지지 않았다.

중국은 그동안 북한에 대하여 특히 곡물 등에 대하여 무상 내지는 우호 가격으로 공급하였지만, 중국의 북한에 대한 경제지원은 제한적일 수밖에 없다. 중국은 북한의 근본적인 경제회복이 두 가지 방식에 의해 가능하다고 생각하는데, 하나는 중국식 개혁 개방이며, 다른 하나는 적극적인 경제 지원 의사를 표명하고 있는 남한의 도움을 받는 길이라는 것이다. 이에 따라 중국은 남북한이 대화와 협력을 하기를 원하는 입장이고 남북정상회담에 대하여 긍정적인 입장을 취하였다.

## 2. 여당과 야당의 통일정책

국민의 정부가 초기에 내세운 햇볕정책에 대하여 야당은 햇볕이라는 용어를 두고 집중적인 비판을 가하였고, 그 이후 여당의 대북 포용정책에 대하여 야당이 사사건건 반대하는 것으로 비춰지고 있다. 하지만 한나라당의 이회창 총재는 원칙적으로 대북 포용정책을 지지한다는 입장을 표명하고 있다. 그는 “과거처럼 남북관계가 대결, 봉쇄, 격렬로 갈 수는 없다. 북한이 스스로 변화, 개방할 것이라고 믿을 수는 없지만 전쟁을 피하고 평화를 정착시키려면 포용으로 가야 한다”라는 대북정책적 자세를 보이고 있는 것이다.<sup>22)</sup>

다만 한나라당은 대북 포용정책을 추진함에 있어서 몇 가지 원칙이 있어야 한다고 주장해왔다. 첫째, 포용의 목적이 변화유도이어야 한다는 것이다. 둘째, 포용의 수단에 있어서 상호주의, 국민적 합의, 검증의 원칙을 지켜야 한다는 것이다.

21) Donald P. Gregg, “Two Years of the Sunshine Policy and its Future Prospects,” *The South-North Relations and the Dismantling of the Cold War Structure* (International Conference in Commemoration of the Two Years of the Kim Dae-Jung Government, 2000.2.25), p. 25.

22) 『문화일보』, 2001.11.2.

한나라당은 여당이 대북정책을 국내정치에 이용한다는 점을 또한 비판하고 있다. 이것은 북한 김정일 국방위원장의 답방에 대한 입장에서 그대로 나타난다. 이회창 총재는 “김정일의 답방이 남북관계를 개선하기 위한 목적이어야 한다. 그러나 올해를 넘기고, 내년에 선거를 앞두고 국내정치적 목적으로 오면 안 된다”고 말하고, “대북정책을 당리당락에 이용하는 것은 남북관계에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 남한 내부적으로 부작용을 낳을 것이다”라고 비판하였다. 이러한 주장을 하는 것은 2000년 총선 때도 정상회담을 선거 3일 전에 발표한 것이 선거를 겨냥한 여당의 정치적 의도가 반영된 것으로 보기 때문이다.<sup>23)</sup>

상호주의 개념은 포용정책을 둘러싼 여야간의 논쟁에서 가장 빈번하게 등장하였다. 한나라당은 대북포용의 근본적인 목적이 북한의 변화인 만큼 북한에 지원하는 만큼 북한이 변화해야 한다는 입장을 지켜왔다. 이에 반하여 여당은 그동안의 대북 포용정책이 본질적으로 경제위주의 정책이었고, 정경분리의 원칙 하에 신축적 상호주의를 적용하였다. 즉 “먼저 주고 나중에 받는다든지”, “쌀을 지원하고 대북투자의 기회를 제공받는다”는 등이었다. 이러한 신축적 상호주의는 한나라당에 의해 많은 비판을 받아왔다.

민주당은 대북 포용정책을 지속적으로 추진하여 역사적인 정상회담을 이끌어낸 이후 상호주의에 대한 적극적인 방어공세에 나서고 있다. 남북정상회담으로 인하여 대북 포용정책에 질적 변화가 발생하였다는 것이다. 여당은 남북한 관계가 민간부문 중심의 경제 영역에서 당국자 부문이 추가되고 통일과 안보영역까지 포함되는 관계로 발전하고 있다고 보고, 이러한 상황에서 상호주의는 새롭게 정의되어야 한다는 입장이 취하고 있다. 그리하여 민간 부문에는 계속적으로 신축적 상호주의를 적용하고, 통일 안보 부문에는 가능한 한 엄격한 상호주의를 적용한다는 것이다.

즉, 비료를 지원하고 이산가족의 상봉을 실현하는 것은 양자간의 이익의 크기를 측정하기가 어렵고, 북한에게 제공하는 이익이 남한에게 사활적인 것이 아니기 때문에 신축적 상호주의를 적용할 수 있지만, 군축과 같은 의제는 이익의 측정이 가능하고 우리에게 사활적 이익이기 때문에 엄격한

23) 『문화일보』, 2001.11.2

상호주의를 견지해야 한다는 것이다.

대북 포용정책과 관련된 한나라당의 또 다른 논쟁점은 안보에 관한 우려에서 제기되었다. 특히 남북정상회담은 주로 상징조작과 언술행위의 변화를 통하여 국민의 대북의식에 엄청난 영향을 끼쳤다. 김정일 쇼크라고 불리는 대북 이미지의 변화가 남북정상회담이후 두드러지게 나타난 특징이었기 때문이다.

한나라당은 정치적 해빙기에는 안보위협이 증대하기 마련이라고 본다. 그리고 남북한 정상회담 이후 국민들의 안보의식이 불안정성을 보이고 있다고 주장하면서, 정부가 북한을 국가적 실체로 인정함으로써, 국민은 북한을 적으로 간주하는 것이 온당한 일인지 혼란스러워 하게 되었다고 말하고 있다.

김정일이 평양공항까지 김대중 대통령을 영접하러 나온 모습, 아직 휴전상황에서 국군의 최고통수권자가 조선인민군 의장대의 사열을 받는 모습, 남북한 정상이 함께 승용차에 동승하는 모습, 그리고 평양시민의 열광적인 환영 등은 정상회담을 지켜보는 남한 국민들에게 잊지 못할 인상적인 장면이 되겠지만, 그와 동시에 남한주민들은 북한에 대하여 어떠한 태도를 취하는 것이 올바르고 바람직한지 제대로 알 수 없는 충격의 상태에 빠지게 되었다는 것이다.

사실상 남북 정상회담과 그 이후 북한을 국가적 실체로 인정하는 일련의 사건들은 남한 주민들에게 대북관의 혼란을 가져다 주었고, 김정일 국방위원장과 북한 사회에 대한 부정적 이미지를 극적으로 반전시킨 것으로 나타나고 있다. 한국방송진흥원이 6월 15일에 실시한 여론조사에 의하면 정상회담 전에는 김정일의 지도력과 신뢰성에 대해 긍정적으로 생각했던 사람이 20.2%에 불과했으나 회담 후에는 3배 이상 뛰어 63.7%로 늘어났다.<sup>24)</sup>

대한매일의 여론조사 결과도 크게 다르지 않다. 김 위원장의 이미지가 긍정적으로 변했다고 응답한 사람이 76.2%였다. 반면 부정적 변화는 1.4%였고 별 변화가 없다고 22.4%였다. 그런데 김정일에 대한 국민들의 이미지 변화는 지역에 따라 두드러지게 다르게 나타나고 있다. 긍정적인

24) 『문화일보』, 2000.6.17.

응답지는 광주·전라(81.0%)와 대전·충청(83.2%)등 여권지역 지역 거주자가 많았다. 반면 별 변화가 없다는 부산·경남(26.0%)및 대구·경북(29.4%) 등 반 DJ정서가 강한 지역에서 많았다는 점이 특이하다.<sup>25)</sup> 이러한 여론결과는 대북 포용정책에 대한 국민적 지지가 지역적 균열과 중첩되는 경향을 보이고 있다는 점을 여실히 보여주는 것이다.

### 3. 포용정책과 정당간 정렬

국민의 정부는 호남과 충청의 지역연대를 바탕으로 정권창출에 성공하였고, 소수 연합정권이라는 태생적 한계를 안고 출범하였다. <표 2>에서 보는 바와 같이 1996년의 선거결과 유효정당수는 3.13 으로 나타났다. 소선거구제 단순다수결을 기반으로 하는 선거제도 방식이 안정적인 양당 구도를 만들어 낸다는 점에서 볼 때, 그러한 결과는 비교적 예외적인 현상이라고 말할 수 있는 것이다.

<표 2> 한국의 정당별 의석분포와 유효정당수

	신한국당 (한나라)	국민회의 (민주당)	자민련	민국당	한국신당	민주당	무소속	유효정당수
1996	139	79	50			15	16	3.13
2000	133	115	17	2	1	5		2.39

출처: 김도중, 김형준, “제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료분석,” 『한국정치학회보』, 제34집 2호 (2000), p. 112를 참조하여 구성.

그러나 2000년에 실시한 제16대 총선의 결과를 보면 한나라당이 야당으로 전락하였음에도 불과 6석이 감소한 133석을 얻었고, 국민회의가 꼬마 민주당 세력을 포함하여 115석이 되었다. 1996년 총선에서 국민회의가 79석에 불과하였던 것에 비하면, 2000년 총선에서 민주당으로 통합출범한 국민회의의 승리 요인에는 여러 가지 변수가 있겠지만, 무엇보다도 집권당으로서의 프리미엄 이외에 대북정책의 성과가 크게 작용하였을 것

25) 『대한매일』, 2000.7.18.

으로 보인다. 예를 들어 역사적인 남북정상회담의 성사는 총선에 적지 않은 플러스 요인으로 작용하였다고 할 것이다.

게다가 민주당은 반사적 이익을 획득하였는데, <표 2>에서 보는 바와 같이 자민련의 의석수가 50석에서 17석으로 감소함으로써 상대적 이득을 보았다. 자민련의 붕괴에 대한 평가는 다각도 관점에서 할 수 있겠지만, 이 글의 주제와 관련해서 볼 때 보수적 성격의 자민련이 진보적 대북정책을 추진하는 민주당과 공동정부를 형성함으로써 적지 않는 정체성 혼란을 초래한 것으로 보인다. 결국 자민련이 공동정부에서 빠져나오면서 내세운 가장 중요한 이유중의 하나가 민주당의 대북정책이었다는 점이 이를 잘 말해준다.

2000년의 16대 총선은 충청권의 퇴조로 말미암아 호남과 영남이라는 동서구도로 심화된 특징을 보이고 있다.<sup>26)</sup> 그리고 유효정당수의 변화를 볼 때, 그러한 점은 확연하게 드러난다. 유효정당수가 3.13에서 2.39로 크게 변화하여, 한국의 정당구도는 거의 삼당구도에서 양당구도로 변모하였음을 알 수 있다. 이러한 변화를 긍정적으로 평가한다면, 대북 포용정책은 한국정당간의 세력구도를 보다 안정적으로 재편하였다고 말할 수 있는 것이다.

그러나 이러한 안정성 회복이라는 것이 한국정치에 고질적인 영남과 호남의 대결구도로 복귀하였다는 점에서 그리 반가운 일은 아닐 것이다. 한국정치의 지역주의는 과거 영호남 대결에서 영남, 호남, 충청 3각 구도로 변화하면서 지역주의가 심화되어 왔다. 그런데 대북 포용정책으로 인하여 정체성에 혼란이 생긴 자민련이 타격을 입으면서 다시금 영남과 호남의 양자구도로 바뀌었다. 이러한 점에서 볼 때, 포용정책은 한국정치의 지역주의를 극복하는 데에는 기여하지 못하였고, 다만 지역주의의 형태를 바꾸는 데에는 일조를 하였다고 할 수 있을 것이다.

26) 김도중, 김형준, “제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료분석,” 『한국정치학회보』, 제34집 2호 (2000), pp. 111~2.

## V. 결론

서독의 신동방정책과 한국의 대북 포용정책은 양국에서 전환기적인 변화를 가져온 정책이었다. 브란트의 1민족 2국가는 동독 공산당이 주창해 온 의견을 전향적으로 수용하였다는 점에서 보수 야당의 비판을 면하기가 어려웠다. 하지만 신동방정책은 동서독 정상회담과 양독 관계개선이라는 역사적 성과를 가져왔다. 김대중의 포용정책 또한 오랫동안 반공적 대결정책에 익숙해져 온 남한 국민에게 이례적인 것이었다. 하지만 그 결과에 있어서 포용정책은 최초의 남북 정상회담을 가능하게 하였다.

이러한 점에서 신동방정책과 대북 포용정책은 독일과 한국에 있어서 역사적 의미를 가진 정책이라고 할 수 있다. 이들 정책들이 양국의 국내정치에 던진 파장은 엄청난 것이고, 이 글에서는 신동방정책과 대북 포용정책이 양국의 정당세력구도에 어떠한 변화를 가져왔는지를 살펴보고자 하였다.

독일의 경우 신동방정책 직후 실시된 선거 결과 유효정당수가 2.24 에서 2.34 로 변화하였고, 한국의 경우에는 3.13 에서 2.39 로 바뀌었다. 양국의 선거제도가 차이는 있지만 단순다수제와 비례대표제를 혼합하였다는 점에 있어서 비슷한 측면이 있다. 따라서 선거제도상으로 볼 때, 양국은 양당구도에 소수당이 참여하는 2.5정당 정도의 구도를 갖게 되는 것이 전형적인 모습이라고 할 수 있다.

독일에서는 신동방정책이전에 2+ $\alpha$ 정당 구도가 형성되어 있었기 때문에 정당정렬의 급격한 변화가 발생하지 않았다. 반면에, 3+ $\alpha$ 정당 구도를 가지고 있던 한국의 경우에는 대북포용정책이 정당정렬에 커다란 변화를 가져온 것이다. 이와 같이 양국에서 신동방정책과 대북포용정책은 국내적으로 크게 논란되었고, 야당의 격렬한 비판이 있었고, 그럼에도 불구하고 정상회담이라는 역사적인 성과를 가져옴으로써 총선에 큰 영향을 미쳤지만, 독일의 경우 신동방정책은 정당의 지배가 아주 약간 다원화되는 경향을 가져왔고, 한국의 경우에는 이례적으로 다원화된 정당의 지배가 보다 집중적으로 변모하는 결과를 가져왔다고 할 수 있을 것이다.

단지 한국의 경우 정당 정렬의 집중화라는 것이 지역주의의 극복에 별

다른 도움을 주지 못하였다는 것이다. 단지 만일 3각, 혹은 4각 지역구도보다 양자 지역구도가 낫다고 보는 시각에서는 대북 포용정책이 국내정치에 기여한 바가 있다고 할 수도 있을 것이다.