

[20대 총선 정당 공약평가]
9. 통일·외교 공약

1. 평가단 구성

전영선(건국대 통일인문학연구단 교수)

김용현(동국대 북한학과 교수)

김삼수(경실련통일협회 팀장)

2. 통일·외교 공약 비교표

세부공약	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
북핵해결 및 안보강화	<ul style="list-style-type: none"> · 대북제재 및 압박외교 전개 · 주변 4개 능동적 실리외교 · 한미동맹의 다중방어 대응체계 구축 · 맞춤형 억제전략과 4D(탐지, 교란, 파괴, 방어) 작전개념 구체화 · 킬체인(Kill Chain) 및 한국형미사일 방어체계(KAMD) 조기 구축 · L-SAM 연구개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 한미간 정보공유 체제 강화 · KAMD(한국형 미사일 방어체계) 구축 · 대북 감시탐지 능력 보강 · ‘남북 군사공동위원회’ 가동 · 6자회담 재개 및 2(남·북)+2(북·미) 회담 · 남북 국방장관회담 정례화 · 주한미군 탄저균 등 위험물질 반입 엄격하고 독자적 통제 · 한·미 SOFA 규정 개정으로 사법주권 확보 · 전시작전 통제권 차질 없는 전환 · 대북억제력 위한 방위산업 육성 	<ul style="list-style-type: none"> · 한국형미사일방어체계(KAMD) 구축 · M-SAM과 L-SAM 등 미사일대응 수단 적기 전력화 · 한미연합방위태세 활용 · 6자회담 재개 · 남·북·미·중 4자 평화회의 개최 	<ul style="list-style-type: none"> · 남·북·일 비핵화 및 미·중·러 3국 안전보장과 핵군축 · 전시작전통제권 환수 · SOFA협정 개정 등 수평적 한미관계 · 북핵·미사일 동결 및 한미연합군사훈련 중단 · 6자회담과 평화협정 4자회담(남, 북, 미, 중) 병행 · 북미·북일수교 등 관계 정상화 · 남북 위기 핫라인 재구축 및 군비통제회담 추진
남북경제 협력	<p>없음</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 개성공단 정상화 및 남북경협 재개 · 백두산·평양관광 추진 · 금강산 개성관광 재개 · 평양에 남북경제협력 사무소 설치 · 지자체 대북교류사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 개성공단 폐쇄 조치 해제 및 조속한 정상화 · 개성공단 피해기업에 대한 적절한 보상 · 북방경제협력기구 설치(서해권, 동해권, 중 	<ul style="list-style-type: none"> · 개성공단 전면중단 조치 철회 및 조속한 재가동 · 5·24조치 해제 · 금강산관광 재개 · 남북경제사회협력강화 협정 체결로 남북경제

	본격 추진	국 동북지방, 러시아 연해주 등 포함)	공동체 형성 • 철도·도로의 대륙연결로 남북한+동북3성+연해주 경제공동체 • 국회·지자체 민간교류
사회문화 교류 및 인도적 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 이산가족의 날 제정 • 이산가족교류협의회 운영 • 생사확인, 상봉, 서신 교환 등 이산가족 교류채널 다각화 • 남북관계 정상화시 이산가족 고향방문 추진 • 국제협력 통한 북한인권 개선 촉구 • 제3국 출생 탈북민 자녀 양육가산금 지원 • 탈북민 취업,교육 등 지원 • 남북통합문화센터 조성 • 통일준비 네트워크 구축 • 학교통일교육 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 7·4남북공동성명, 남북 기본합의서, 6·15공동선언, 10·4선언 이행 • 여·야 정·시민사회 참여하는 ‘통일국민협약’ 체결 • 통일부 역할 강화 및 중복기능 개선 • 통일·외교·안보 관련 청와대 조직 개편 • 민주평화통일자문회의 자문기능 강화 • ‘민주통일재단’ 설립 및 민간통일운동 지원 • 남북 방송·정보통신 교류·협력 추진 • 광역지자체 ‘통일센터’ 설치 • 접경지역 주민안전을 위한 대북전단·확성기 방송 규제 • ‘한반도 프라이카우프’ 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 7·4남북공동성명, 남북 기본합의서, 6·15공동선언, 10·4선언 이행 • 이산가족 상봉 정례상설화
	<ul style="list-style-type: none"> • 민간병원 이용시 진료비 전액 지원 • 공무상 요양비 지원범위 확대 및 사후정산제도 도입 • 국군 외상센터 설립 • 입영적체 해소(2년간 1만명 추가입영으로 2018년 완전해소) • 산업기능요원 2천명 이상 확대 • 병사 원격강좌 확대 • 군 교육훈련의 대학학점 인정 추진 • 대학 미재학 병사 검정고시 등 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘간부중심병력구조’ 전환 • 사병 의무복무기간 18개월로 단축 • 방산비리 처벌 강화 • 군 사법체계 개편 • 사병월급 평균 10만원 인상 및 단계적으로 30만원까지 인상 • 장병 민간병원이용 확대 • 군 응급전문인력확대 • ‘군인권보호관’ 도입 • 복무중 대학교육학점 현행 9학점에서 15학점으로 상향 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 군 그린캠프 심리상담 강화 • 군복무 부적응 장병 분류개편 • 예비군 훈련 관리시스템 개선 및 안전 확보 • 2025년 목표군 건설과 모병제로 전환 • 민간인 출신 국방장관 임명 • 그린캠프/관심병사제도 폐지 및 옴부즈맨 도입 • 민간병원 등 장병치료 무상의료 • 사병급여 인상 미 보급품 완전 지급 • 휴무·휴식 보장
군병영체계 개선			

	<ul style="list-style-type: none"> 예비군 훈련수당 2021년까지 3만원 수준으로 현실화 참전명예·무공영예수당 인상 참전유공자 진료비 감면율 60%→80%로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 군인 정년 연장 및 계급별 정년 폐지 여군 복지, 인권 확충 직업군인 자기개발 기회 확대 군사시설보호구역 합리적 조정으로 주민 재산권 제약 완화 국가보훈대상자 보상금 및 수당 확대 제대군인 취업 지원 	
외교	<ul style="list-style-type: none"> ASEAN, ASEM 등 다자협약체 지역기구와 협력강화 KOICA개발협력 강화 글로벌 한인·친한 네트워크 확대 복수국적 가능연령 60세로 하향조정 북미, 중국, 일본, 러시아 및 CIS, 기타지역 등 5대 권역별 맞춤형 동포정책 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 한·중·일 3국과 북한, 몽골 포함하는 동아시아 지역경제협력 강화 북한·몽골 등 개발지원 위한 동아시아개발은행 설립 북방대륙경제 진출 통한 한반도 신경제지도 실현 재외동포청 설치 ‘재외국민보호법’ 제정 	<p>없음.</p> <ul style="list-style-type: none"> 위안부 재협상

3. 평가지표

평가 지표	세부 평가 기준
공약의 가치성 (개혁성)	<ul style="list-style-type: none"> 지속가능한 발전을 지향하는 비전을 제시하고 있는가? 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는가? 국민의 참여와 권익을 강화하는 정책인가?
	정책공약이 나라의 바람직한 미래상을 담고 있는가?
공약의 구체성	<ul style="list-style-type: none"> 공약이 구체적이고 완결적인가, 적절한 범위인가? 임기동안의 연도별 추진 계획이 잘 제시되었는가? 제시한 공약의 목표는 적절하게 제시되어있는가? 공약에 따른 예산 배분 계획 및 재원 확보 방법이 적절한가?
	정책공약이 육하원칙에 의거 명확하게 유권자가 이해할 수 있는가?
공약의 적실성	<ul style="list-style-type: none"> 공약 목표가 국가 현황에 적정하게 설정되어있는가 공약이 해당 정책 환경과 얼마나 부합하는가

	- 권한에 부합하고 임기내 달성가능(실현가능)한 공약인가
	정책공약이 시급성과 정책 환경에 부합하고 실현 가능한가?

4. 총평

- 새누리당은 박근혜 정부의 대북정책, 북핵정책 등을 그대로 보여주고 있고, 더불어민주당은 새누리당의 정책에 대한 비판과 김대중-노무현정부 정책을 현실에 계승한 공약, 국민의 당은 양당의 정책을 비판적으로 접근하면서도 더불어민주당에 근접한 공약, 정의당은 색다른 정책을 선보이려 했으나 더불어민주당과의 차별성은 크게 보이지 않음.
- 정의당, 더불어민주당이 상대적으로 한반도 평화에 대한 체계적인 접근으로 높게 평가되었고, 국민의당, 새누리당은 혁신성, 구체성, 적실성에서 다소 아쉬움.
- 공약의 가치(혁신성), 구체성, 적실성을 기준으로 평가한다면, 공약의 혁신성에서는 대한민국 미래 방향과 평화, 인간안보를 중심으로 하는 정의당의 공약이 가장 높은 평가를 받을 수 있음. 공약의 구체성에서는 한반도문제를 포함하여 각 분야에서 공약을 제시한 더불어민주당이 높은 평가를 받을 수 있을 것임. 적실성에서는 총선 이후 민생현장의 문제를 제기한 새누리당의 공약이 실천성이 가장 높을 것으로 판단됨. 정의당의 공약은 기존의 합의 존중과 기존의 협력체계의 내실을 기하고, 남북관계를 경제발전의 축으로 삼자는 것이 핵심인 만큼 정책의 안정성이라는 지표가 있다면 정의당이 높은 평가를 받을 수 있을 것임.
- 통일외교안보 정책을 보수부터 진보로 스펙트럼을 구성한다면, 새누리당, 국민의당, 더민주당, 정의당 순서로 인식됨.
- 구체적으로 살펴보면, 각 정당의 공약에는 총선에 임하는 각 당의 입장 차이가 드러남.
- 새누리당의 공약에는 전반적으로 총선이라는 점이 고려된 것으로 보임. 대외정책, 대북정책 등의 국제적 이슈나 통일 문제에 대해서는 별다른 세부 공약이 없었으며, 주로 군입대 문제, 군대문화 개선 등, 현장의 목소리에 맞춘 공약에 제시됨.
- 더불어민주당의 경우에는 6자회담 재개를 비롯하여 한반도 문제를 포함하여 군문화 개선에 이르기까지 다양한 공약을 제시함. 정부의 대북정책, 대외정책, 국방개혁과 관련한 내용을 포괄하는 공약을 제시함. 이는 이번 총선의 성격을 박근혜 정부의 통일외교안보 정책에 대한 전면적인 비판의 성격을 담고 있는 공약으로 평가할 수 있음. 총선의 아젠다를 대선과 연계하겠다는 것을 분명하게 보여준 것으로 평가할 수 있음.
- 국민의 당은 남북의 신뢰와 북방경제를 중심으로 공약을 제시함. 새로운 공약을 제시하기보다는 기존 남북 사이에 합의된 내용을 준수하고, 국제협력의 창구를 활용하자는 입장임. 남북관계에서도 새로운 공약을 제시하기보다는 기존에 논의된 내용, 남북이 합의한 내용의 충실한 이행을 통한 한반도 문제 해결에 무게를 두고 있음. 남북관계에서도 남북을 포함하여 동북아지역의 평화 협력과 경제 발전을 위한 차원에서 접근하자는 '북방경제'는 주목할 새로운 대안으로 평가할 수 있음.
- 정의당은 당의 정책 목표와 방향을 분명하게 보여주는 가장 적극적이고 혁신적인 공약을 제시함. 대한민국의 발전 목표를 중건, 평화, 가교국가로서 설정하고 적극적인 평화환경의 조성 과 비핵평화체제 구축, 남북협력을 통한 경제시대 구축을 구체적인 방향으로 제시함. 평

화의 문제를 정책의 전면에 내세우면서 인간 안보의 문제를 제기한 혁신적인 공약이기는 하지만 남북관계 현실에 이를 실현할 수 있는 환경과 여건 조선을 위한 정책의 세부적인 공약이 부족함.

5. 세부평가

1) 가치성(개혁성)

① 새누리당

- 박근혜 정부의 대북 압박정책에서 벗어나지 않는 정책적 입장을 가지고 있음. 현재 한반도 정세 악화의 모든 책임이 북한에 있다는 입장을 보이고 있음. 개성공단 가동중단, 5.24 조치 등 모든 남북관계 현안을 북핵문제에 연계시키고 있어, 핵문제가 풀리지 않으면 남북관계는 어느 하나도 진전될 수 없음.
- 새누리당은 이번 선거가 총선인 만큼 대선 차원에서 제기될 수 있는 문제를 제외하고, 내부적인 문제에 집중하려는 전략으로 판단됨. 통일, 외교 등의 글로벌 이슈에 대한 내용이 없고, 공약의 내용이 남북관계나 통일에 대한 정책이기보다는 군 입대, 군 생활 관련 내용이 중심임.
- 총선의 공약과 대선의 공약은 구분되는 것이 마땅하지만, 현실적으로 국회의원 선거가 지역 대표만 선출하는 것이 아니라 비례대표도 있고, 당의 전반적인 정책을 조율하는 문제와도 맞물리는 만큼 통일외교안보 분야의 정책에 대한 방향을 제시하는 것은 필요함. 또한 남북관계가 한반도 평화와 직결되는 문제인 만큼 구체적인 대북정책이 포함되지 않은 것은 아쉬움. 공약에서 제시한 ‘북한 핵·미사일 도발에 대한 실효성 있는 대응책’의 경우에는 기존 국방부에서 제시한 내용과 큰 차이가 없음. 남북협력과 국제협력 차원의 방향 제시도 아쉬움.
- 장병의료지원체계, 현역병입영적체, 군복무 관련 문제는 현실을 반영한 공약으로 평가할 수 있음. 다른 당에서도 민생과 관련한 현장의 문제를 공약으로 제시할 필요가 있음.
- 북한이탈주민에 대한 정책 공약은 기존의 정책과 별반 차이가 없음. 북한이탈주민에 대한 정책만큼 남북한 주민의 통합과 관련한 공약 개발이 아쉬움. 남북통합문화센터의 경우에는 공간적 기능을 넘어서 남북문화의 소통의 기능을 충실히 이행할 수 있도록 분명히 해야 할 것임.
- 총선이라는 의미가 있기는 하지만 한반도 문제의 특수성을 고려할 때, 접경지역 주민이나 한반도 평화를 위한 지방자치단체의 역할, 통일준비, 남북협력 등에 대한 정책 개발도 어

느 정도 필요하다고 판단됨.

② 더불어민주당

- 더불어민주당의 통일외교안보 분야 공약은 ‘평화로운 한반도와 안전한 사회’를 아젠다로 국가안보에서부터 인간안보에 이르는 14가지의 다양한 공약을 제시함. 내용은 ‘굳건한 한미동맹 바탕 위에 단호한 안보태세 확립’에서부터 ‘재난 대비 대응 시스템’에 이르기까지 다양함. 전반적으로 현재의 한반도 상황을 대화를 통해 타개하고, 문제의 본질적인 해결에 나서야 한다는 입장으로 긍정적으로 평가함.
- 각각의 공약 내용이 구체성이 있으며, 층위도 다양함. 한반도 평화와 남북관계에 전향적인 내용이 다수 포함되어 있음. 이러한 공약은 현재의 남북관계에 대한 비판적 관점에서 제기된 공약으로 판단되며, 총선에서 제시된 공약은 궁극적으로 대선에서 유효하게 작용할 대북정책의 방향이 될 수 있을 것으로 판단됨.

③ 국민의당

- 자주국방과 비핵화를 정책 목표로 제시함. 자주국방과 관련하여 논란이 되고 있는 사드 배치에 대해서는 ‘군사적 효용성’과 ‘천문학적 비용’, ‘주변국과 안보딜레마’를 이유로 부정적인 입장을 보였음. 그리고 대안으로 ‘한미연합방위태세 적극 활용’, ‘한반도 지형에 적합한 한국형미사일방어체계(KAMD)의 구축’, ‘미사일 대응 수단 적기 전력화’ 등을 제시함. 이러한 대안은 기존에 논의된 내용에서 특별하게 새로운 것이 없음. 전반적으로 대북 억제전략보다는 남북관계 개선을 통한 한반도 평화 구축이 핵심기조임.
- 한반도를 중심으로 하는 독자적인 경제권 구축과 남북협력을 통한 ‘북방경제협력구역’의 설치에 한반도 문제를 포함한 새로운 정책적 대안으로 평가됨.

④ 정의당

- 전반적으로 통일외교안보 정책의 개혁성이 돋보임. 한반도 평화체제에 대한 목표가 구체적이고 혁신적인 내용을 담고 있음. 한반도 평화를 위한 정책 목표가 구체적으로 제시되었음. 남북관계에서는 현재의 남북관계 국면을 전환할 주체적인 정책 방향과 목표가 제시됨.
- 남북관계와 관련한 내용에서도 혁신적이고 개혁적인 공약이 다수 포함되어 있음. 국방 분야의 기본 구조를 전환하는 공약으로 국방 문민화의 목표가 분명하고, 병영문화 개선에 대한 혁신적인 내용을 담고 있음.
- 정책의 방향이 분명하고, 분명한 목표 아래 분야별로 개혁적인 내용이 포함되어 있음.

2) 구체성

① 새누리당

- 공약 내용의 구성을 현재와 미래로 구분하여 공약의 구체성을 높였다는 점은 긍정적으로 평가할 부분임.
- 남북관계에 대한 구체적인 공약 내용이 없음. 이산가족문제, 북한 주민 인권 개선, 탈북민 교육, 통일교육과 통일 준비에 대한 공약이외에도 당의 국정운영 방향을 국민들이 알 수 있도록 남북관계에 대한 공약은 제시되어야 할 것임.
- 정책의 주제나 내용이 대북정책, 통일정책이 아니고 통일교육, 북한인권, 군 문제를 중심으로 한 안보 정책 위주로 구체성 됨. 군대 관련 공약이 갖는 구체성과 달리 대북정책이나 통일과 관련한 분야에서는 정책의 구체성이 약함. 정책의 추진 주체, 추진 방법에 대한 세부적인 내용이 포함되어야 할 것임.

② 더불어민주당

- 원칙적 차원에서 접근이 이뤄지고 있음. 해법에 있어서 보다 구체적인 대안을 제시해야 한다는 점에서 문제가 있음.
- 평화협력, 국제 안보 환경 구축, 남북 및 동아시아평화협력, 국민적 갈등과 합의를 위한 조치, 북핵문제 해결을 위한 방안, 한반도 미래 번영과 남북협력, 남북인도주의 문제 해결의 방향, 주한미군지위협정 규정 개정, 의무복무기간 조정을 비롯한 군방개혁, 방위산업 육성, 사병처우 개선 등의 군 문화 개선, 접경지역 주민 재산권 문제, 국가보훈 정책 개선 등의 구체적인 내용을 제시함.
- 많은 정책 방향과 제시에도 불구하고, 언제 어떤 방식으로 진행할 것인지에 대한 구체성은 떨어짐. 적어도 어느 단계, 어느 시기에서는 완성하겠다는 대안 제시가 있어야 함. 예컨대 군복무기간 단축과 같이 민감한 문제를 어떻게 진전시켜 나갈 것인가의 논란이 있을 것으로 판단됨. 국방개혁을 통해 전력 증강을 실현하고 간부 중심으로의 군 재편을 통해 안정적인 국방력을 유지하겠다는 공약은 어느 정도 실현될 지에 대해서는 추진 방법과 국민적 합의 등에 대한 대책이 필요함.
- ‘한반도의 비핵화 선언의 실질적 이행’과 관련한 내용이나 ‘통일국민협약’과 같은 공약이 총선 공약으로서 실행력을 갖추기 위해서는 내용의 구체성이 있어야 할 것으로 판단됨. ‘통일국민협’의 경우에는 협약의 형식이 어떤 의미를 담을 수 있을지, 그리고 그것이 어

떻게 국민적 합의를 강화할 수 있는 공약이 될 수 있을지에 대한 대안이 필요함.

③ 국민의당

- 개성공단의 조속한 정상화, 한반도 비핵화를 위한 남북관계 돌파구 마련을 위한 6자 회담 재개, 남북미중의 4자 평화회의 개최 등의 공약을 제시함. 새로운 정책의 제안에 비중을 두기 보다는 남북 사이에 합의된 내용, 한반도 비핵화를 위한 협력체제의 내실화에 무게를 둠.
- 북방경제 협력 구역의 설치와 운영은 기존의 군사, 안보 중심의 국제협력 체계를 경제협력을 중심으로 한 협의체로의 전환이라는 점에서 새로운 정책 대안으로 평가할 수 있음. 다만 이러한 제안이 이루어지기 위해서는 한반도 평화 문제에 대한 일정한 진전이 있어야 할 것임.

④ 정의당

- 국제관계, 대북정책 등에서 공약의 내용이 다른 당에 비해 구체적으로 제시되었음. 현재 딱 막힌 한반도 정세를 해소하기 위해 남북한 경제협력의 필요성 등을 제시한 것 등이 의미가 있음.
- 국방분야에서는 2025년 ‘한국군 모병제’로의 전환을 목표로 국방개혁에 대한 구체적인 내용을 가지고 있음.

3) 적실성(실현가능성)

① 새누리당

- 공약에서 국제적인 이슈나 남북관계에 대한 내용이 많지 않은 만큼 공약의 실현 가능성은 높은 것으로 판단됨. 장병 의료 지원체계의 개선, 입영적체 해소 등의 공약은 그 동안 우리 사회에서 문제로 지적되었던 내용으로 국민의 요구 사항을 반영한 정책으로 평가할 수 있음.
- 국방 분야의 개혁과 함께 미래지향적 군 구조 개편 등에 대한 방향 제시는 필요할 것으로 판단됨.
- 대북 압박 일변도의 정책으로 북한의 비핵화와 변화를 이끌어낼 수 있다는 발상은 현실적이지 않고, 실현 가능성이 낮음.

② 더불어민주당

- 국민들의 현 한반도 강대강의 대결구도를 풀어야 한다는 강한 욕구에 부합하는 정책적 입장을 가지고 있음. 그러나 다양한 공약에 비해서 공약의 실현성은 높지 않을 것으로 판단됨. 남북관계 상황이나 현실적인 여건에서 추진할 수 있을 지에 대한 의문이 있는 내용이 다수 포함되어 있음. ‘남북 군사공동위원회’ 가동, 총선 이후의 과제이기보다는 대선을 포함해서 장기간에 걸쳐서 추진해야 할 공약이 많음.
- 통일부의 조직 강화 및 기능 개선, 청와대 조직 개편, 민주평통자문회의의 기능 강화 등의 문제를 총선의 공약으로는 제시하는 것은 적실성이 떨어진다고 판단됨.
- 통일안보 분야의 공약에 대한 국민의 입장 차이를 반영하는 정책적 대안이 부족함.

③ 국민의당

- 개성공단 정상화, 6자회담 재개, 북방경제협력구역 설치 등 우리 정부 독자적으로 추진할 수 없고, 상대가 있는 정책들로 북한 및 주변국과의 협력을 어떻게 이끌어 낼 것인지 전략이 부족함.
- ‘장병 관리 시스템의 전면적인 개선’의 정책적 목표를 어떻게 실현할 것인가에 대한 세부적인 내용이 부족함. 장병 관리 이외의 부분, 입영대기 지연 문제, 장병 복지 문제, 군 개혁 등의 부분에서는 별다른 정책적 대안을 제시하지 못함. 국방과 관련한 다양한 내용이 포함될 수 있는 구체적인 공약이 제시되어야 할 것임.

④ 정의당

- 국방분야는 현실적인 안보 불안감이 상시적으로 노정되어 있는 분야임. 국방 분야의 공약 내용은 현재의 군체제를 근본적으로 변화시키는 내용이지는 않지만 현실에 적용하기는 논의되어야 할 내용이 많음.
- 한반도 평화를 위한 공약이 구체적으로 제시되었지만, 국제적인 이슈의 경우에는 정책의 실현성이 떨어짐. 예컨대 북미 수교, 북일수교와 같은 공약을 어떻게 실현할 수 있을지, 그리고 이런 공약이 총선의 공약이 될 수 있을 지에 대한 대안이 필요함.