

대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.  
자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 국책연구기관, KINU

● KINU 정책연구시리즈 23-03

# 남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의의 가치를 중심으로

한동호·이용재·여영윤

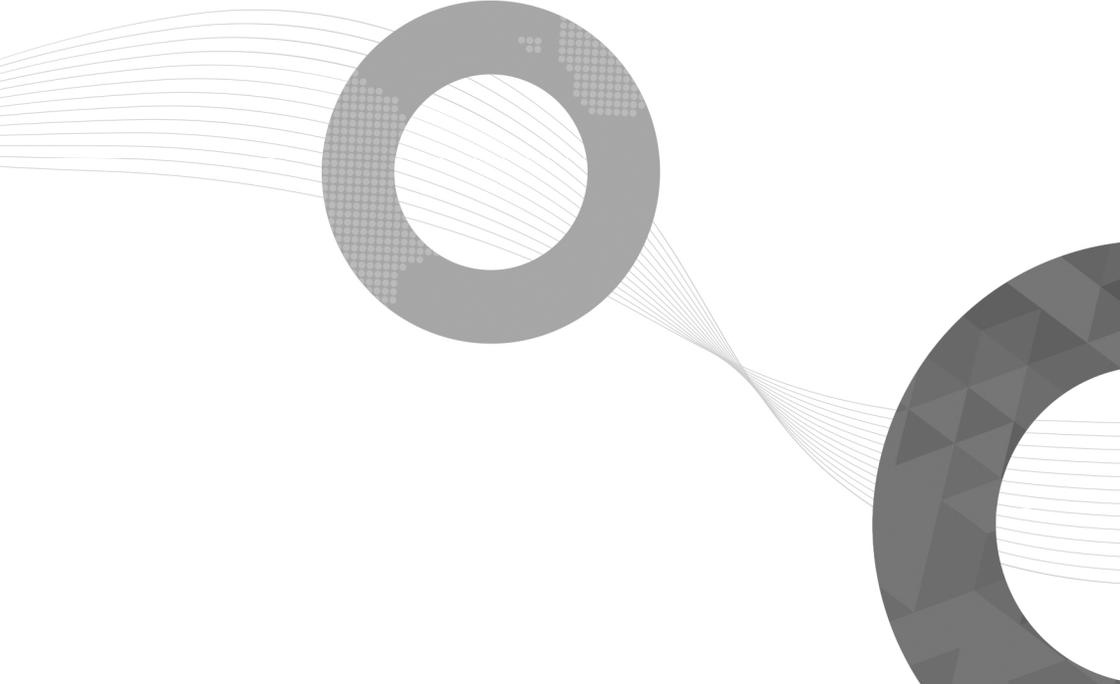


# 남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로

연구책임자 : 한동호(통일연구원 선임연구위원)

공동연구자 : 이용재(통일연구원 부연구위원)

여영윤(고려대학교 평화와민주주의연구소 연구교수)



## 남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로

KINU 정책연구시리즈 23-03

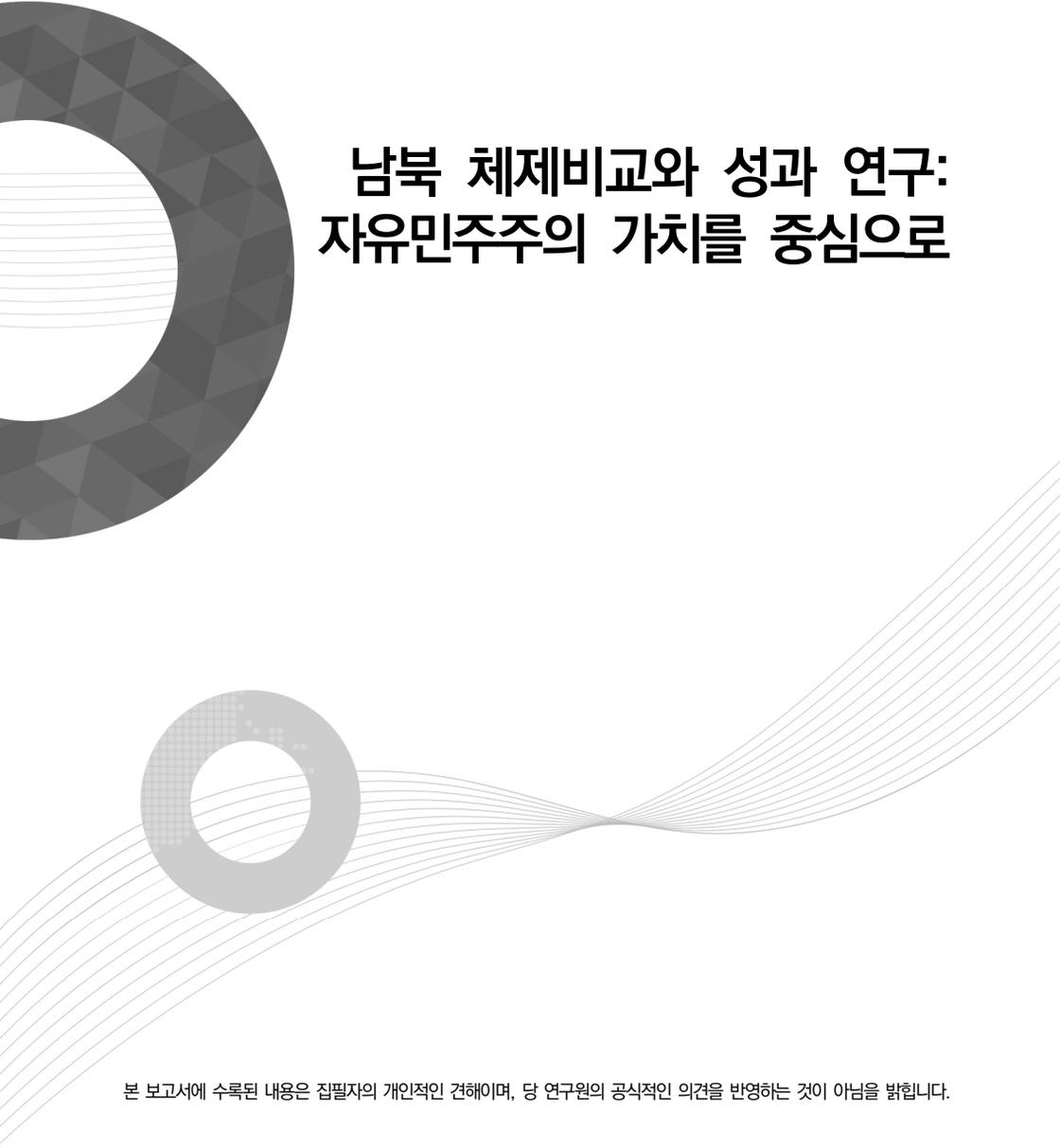
---

발행일	2023년 12월 31일
저자	한동호, 이용재, 여영운
발행인	김천식
발행처	통일연구원
편집인	자유민주주의 중점연구단장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="https://www.kinu.or.kr">https://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스 (02-2275-6894)
인쇄처	명문인쇄공사 (02-2079-9200)
ISBN	979-11-6589-168-8
가격	비매품

---

© 통일연구원, 2023

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 차례

요약 .....	9
I. 서론(한동호) .....	11
1. 연구의 배경과 목적 .....	13
2. 연구의 내용과 방법 .....	16
II. 자유민주주의에 대한 윤석열 정부의 구상(한동호) .....	19
1. 왜 자유민주주의인가? .....	21
2. 윤석열 정부의 자유민주주의의 구상 .....	28
3. 자유민주주의의 구상의 함의 .....	37
III. 미·중 전략경쟁과 가치의 진영화(이용재) .....	51
1. 미·중 전략경쟁과 가치의 대립 .....	53
2. 신냉전 구도 속 가치 진영화 .....	69
3. 한반도에 대한 위기와 도전 .....	97

IV. 남북한 체제 비교와 자유민주주의(여영윤) .....	103
1. 정치 체제 유형론(여영윤) .....	105
2. 북한의 정치 체제(여영윤) .....	128
3. 남북한 체제 비교 평가(여영윤·한동호) .....	144
V. 결론(한동호) .....	157
참고문헌 .....	161
최근 발간자료 안내 .....	173

# 표 차례

〈표 II-1〉 1950년대 대한민국 교육의 발전 .....	27
〈표 II-2〉 대한민국과 조선민주주의인민공화국 비교 .....	36
〈표 III-1〉 자유민주주의와 중국 특색의 인민민주주의와의 비교 .....	65
〈표 IV-1〉 커플 게임(Battle of Sexes) .....	117
〈표 IV-2〉 선출인단 이론에서 인적 집단별 향유하는 재화 .....	122
〈표 IV-3〉 북한의 정치 체제 .....	129
〈표 IV-4〉 1948년 노동당 주요 기구 인적 구성 .....	131
〈표 IV-5〉 1956년과 1961년 노동당 주요 기구 인적 구성 .....	133
〈표 IV-6〉 남북한 세계자유지수와 민주주의 지수 비교 .....	144
〈표 IV-7〉 2022년 남북한 주요 경제지표 비교 .....	147
〈표 IV-8〉 남북한 세계자유지수(2023) 비교 .....	150
〈표 IV-9〉 남북한 주요 지표 비교 .....	153

그림  
차례

〈그림 II-1〉 자유민주주의 개념 체계 .....	23
〈그림 II-2〉 냉전 초기 유라시아 대륙 이념 지도 .....	42
〈그림 IV-1〉 세계 자유 현황 .....	148



본 연구는 대한민국의 국가정체성으로서의 자유민주주의의 의미와 그 성과에 대해서 논하되, 자유민주주의 가치를 중심으로 남북한 체제 및 성과를 비교하고 그 함의를 도출하고자 하는 시도이다. 따라서, 본 연구의 목적은 자유민주주의 가치에 대한 윤석열 정부의 관점과 구상을 설명하고, 이를 바탕으로 남북한 간 체제를 비교함으로써 남북한이 성취한 상이한 성과가 가치와 체제의 선택에 기인하였음을 보여 주는 데 있다. 나아가 자유민주주의 가치의 우월성을 논증함으로써 향후 자유민주주의에 기반한 통일을 통해 한민족 구성원 전체가 자유롭고 평화로운 통일 한반도로 나아갈 수 있음을 주장하고자 한다. 이러한 관점에서 본 연구는 정부 정책에 대한 국민의 이해를 도울 뿐만 아니라, 국가정체성에 기반한 통일·대북정책 구상과 실행에 필요한 이론적·역사적·정책적 도움을 제공하는 시작점이 되고자 한다.

본 연구는 서론과 결론을 제외하고, 총 세 부분으로 구성되어 있다. 2장에서는 자유민주주의의 가치와 역사적 의미를 논하고, 나아가 이러한 자유민주주의에 대한 윤석열 정부의 구상을 중심으로 그 의미와 의의를 도출하고자 한다. 이어지는 3장에서는 미·중 전략경쟁과 가치의 진영화를 다루되, 자유민주주의 관점을 중심으로 한반도에 주는 함의를 도출하고자 한다. 2장과 3장을 통하여 현재의 국제정세에서 가치의 영역이 점차 논쟁의 중심으로 부상하고 있으며, 특히 미국과 중국의 대외정책의 영역에서 가치의 충돌이 근본동인으로 작용하고 있음을 보여주하고자 한다. 4장에서는 자유민주주의의 우월성을 논증하고, 이를 기반으로 체제유형론의 입장에서 남북 체제를 비교하고자 한다.

본 연구의 방법으로는 문헌분석과 전문가 자문, 세미나를 통한 전문가 좌담회 및 공동연구자 토론을 주로 활용하였다. 구체적으로 대통령 연설문 및 정부 보고서 등 정부 문서 및 1차 자료를 중점적으로 분석하였고, 이와 병행하여 해당 주제에 대한 권위 있는 문헌들을 중심으로

한 2차 자료를 선별해 인용하였다. 또한, 각 장의 마지막 절에서는 각 장별로 정책에 기여할 수 있는 평가 혹은 함의를 통해 구체적 정책 기여도를 향상시키고자 하였다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 가치와 체제의 중요성에 대한 환기이다. 러시아의 우크라이나 침공, 이스라엘-하마스 충돌 등 현재의 국제정세를 규정하는 주요 사건들의 이면에는 가치와 체제의 문제가 잠재되어 있다. 자유민주주의와 권위주의 혹은 전체주의로 대변되는 반자유세력 간의 진영화가 현재의 추세라고 할 때 본 연구는 이러한 국제정세를 남북 간 구도에 적용해 보는 의미가 있다.

둘째, 남북한의 체제를 자유민주주의 가치의 관점으로 바라봄으로써 남한과 북한이 채택한 상이한 결정에 대한 역사적·정책적 분석을 시도하였다. 특히, 자유민주주의 가치의 의미를 규명하고, 이를 현재의 국제정세의 변화와 연계하여 설명하였고, 나아가 체제유형론의 관점에서 자유민주주의 가치의 우월성을 논증하고, 남한과 북한의 상이한 역사, 제도, 정치적 선택을 간략히 부각시켰다.

셋째, 자유민주주의 가치의 중요성에 대한 환기이다. 본 연구를 통해 자유민주주의 가치의 중요성과 개념적 정의 그리고 한국 사회에서 자유민주주의에 대한 정확한 규명을 통해 현재의 국제정세와 한반도 정세 나아가 남북관계 전반에 대한 분명한 판단이 가능함을 발견하였다.

남북 체제 및 성과 비교 연구를 통해 자유민주주의 가치에 기반한 대한민국의 국가정체성이 보다 명확하게 드러날 것이며, 대한민국의 세계사적 역할에 대한 역사적·정책적 함의가 보다 분명해질 것으로 기대된다. 나아가 한국이 주도하는 자유민주 통일에 대한 국제사회의 지지를 확보하기 위한 국내적 노력이 한층 강화될 것으로 기대된다.

**주제어:** 남북 체제비교, 자유민주주의, 국가정체성, 윤석열 정부, 가치의 진영화

A decorative graphic on the left side of the page consists of several thin, curved lines that sweep across the page. Two large, dark gray circular shapes are positioned on the left, one near the top and one near the bottom. The right side of each circle is filled with a fine grid of small dots, creating a textured effect. The overall design is clean and modern.

# I. 서론

한동호 (통일연구원)



## 1. 연구의 배경과 목적

본 연구는 자유민주주의 가치를 중심으로 윤석열 정부의 관점을 설명하고, 이를 남북 체제비교에 접목하려는 시도이다. 현재의 국제질서는 미중유의 강대국 간 전략경쟁의 심화와 4차 산업혁명, 그리고 국가 간 무한경쟁 시대의 도래 등 혼재하는 복합적 위기상황으로 규정할 수 있다. 탈냉전기 세계화로 대변되던 자유주의 국제질서의 시대적 흐름이 2008년 글로벌 금융위기, 중국 및 러시아 등 권위주의 국가의 부상, 2016년 브렉시트(Brexit)를 비롯한 유럽연합의 위기, 트럼프 현상을 중심으로 한 자국 우선주의 흐름과 지정학의 귀환 등 다시금 전통적 의미의 현실주의 흐름의 도전에 직면하였다. 신냉전이라고도 불리는 이러한 국제체제의 특징은 과거 냉전 시기의 특징이었던 명확한 진영화의 양상을 보이면서도 동시에 과거에는 생각할 수 없었던 첨단 과학기술과 인공지능을 바탕으로 한 전 세계적 상호의존의 심화로 요약할 수 있다. 바야흐로 복합적 위기 상황의 도래라고 표현할 수 있다.

이러한 복합적 위기 상황 속에서 윤석열 정부는 인류 보편적 가치에 기반한 대외정책과 미국 주도의 자유주의적 국제질서를 강화하는 대 원칙을 천명하고, 21세기 국제질서를 주도할 수 있는 글로벌 중추국가로서의 대한민국의 비전을 제시하였다. 이러한 관점에서 윤석열 정부가 표방하는 글로벌 중추국가의 핵심은 가치의 영역이다. 즉, 미국 주도의 자유민주 가치의 현재의 좌표에서 대한민국의 세계사적 역할이 어떻게 기능하느냐의 문제인 것이다.

윤석열 대통령은 지난 77주년 광복절 경축식에서 대한민국의 정체성을 다음과 같이 표현했다: “앞으로의 시대적 사명은 보편적 가치를 공유한 국가들이 연대하여 자유와 인권에 대한 위협에 함께 대항하고 세계시민의 자유와 평화, 그리고 번영을 이뤄내는 것입니다. 자유를

찾기 위해 시작된 독립운동은 진정한 자유의 기초가 되는 경제적 토대와 제도적 민주주의의 구축으로 이어졌고 이제는 보편적 가치에 기반하여 세계시민의 자유를 지키고 확대하는 것으로 계승되고 발전되어야 합니다.”<sup>1)</sup>

윤 대통령의 이날 발언은 2022년 5월 10일 제20대 대통령 취임식에서 자유를 거듭 언급하며 강조했던 기조와 맥을 같이 한다. 취임식에서 윤 대통령은 자유의 가치를 부각시키며 대한민국은 글로벌 중추국가로서 세계시민의 자유와 번영을 위해 노력해야 한다는 것과 자유의 가치에 기반한 국제연대의 중요성에 대해 역설하였다.<sup>2)</sup>

한편 이승만 초대 대통령은 대한민국 정부수립 선포식에서 신생 대한민국의 국가 정체성에 대해 다음과 같이 언급하였다: “민주주의를 전적으로 믿어야 할 것입니다...목하의 사소한 장애로 인해 영구한 복리를 줄 민주주의 방침을 무효하게 만드는 것을 우리가 결코 허락하지 않을 것입니다...세계의 이목이 우리를 들여다보며 역사의 거울이 우리에게 비추어 보이는 이때에 우리가 민주주의를 채용하기로 30년 전부터 결정하고 실행해온 것을 또 간단없이 실천해야 될 것입니다. 이 제도로 성립된 정부만이 인민의 자유를 보장하는 정부입니다.”<sup>3)</sup>

1) 윤석열, “제77주년 광복절 경축사,” (대한민국 대통령실, 2022.8.15.), <<https://www.president.go.kr/president/speeches/GQ0XfcPy>> (검색일: 2023.9.5.). 광복절은 1945년 8월 15일 일제로부터 해방(liberation)된 날을 기념하는 국경일로 알려져 있다. 하지만, 광복절의 원래 의미는 잃었던 것을 영광스럽게 되찾고 복원(restoration)한다는 의미로서 1949년 10월 1일 국경일에 대한 법에 의해 그 명칭이 제도화된 국경일이다. 원래 국회에 제안된 명칭은 ‘독립기념일’로서 법 제정 이후 1950년 제2회 광복절, 1951년 제3회 광복절 경축식으로 이어졌다. 현재의 광복절 제제는 6·25 전쟁 이후인 1954년에 1945년을 기점으로 다시 계산하여 제9회 광복절 경축식을 거행함으로써 지금에 이르렀다.

2) 윤석열, “제20대 대한민국 대통령 취임사,” (대한민국 대통령실, 2022.5.10.), <<https://www.president.go.kr/president/greeting>> (검색일: 2023.9.5.).

3) 이승만, “대한민국 정부수립과 우리의 각오,” (행정안전부 대통령기록관 연설기록, 1948.8.15.), <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2023.10.5.). 본 연구에서 사용하는 자유민주주의 개념은 일차적으로는

이승만 초대 대통령의 언급에서 주요한 두 가지 사항을 도출할 수 있다. 첫째로 자유민주 공화국으로 출범한 대한민국의 전 국민이 민주주의 가치와 제도에 대한 신뢰를 가져야 한다는 것이며, 둘째로 자유민주주의는 세계사적 입장에서 이미 증명된 개인의 자유를 최선으로 보장하는 정부이며, 체제라는 사실이다.

현재 전 세계적으로 자유민주주의의 위기가 논의되고 있다. 2016년 경부터 본격화된 미중 전략경쟁은 현재 공급망 등 경제안보 경쟁을 넘어, 가치경쟁에 이르고 있다. 즉, 자유민주주의 대 권위주의 구도가 점차 강해지고 있다.<sup>4)</sup> 특히, 미국의 바이든 행정부는 민주주의 정상회의를 개최하는 등 전 세계 가치연대를 강화하고 있고, 중국 또한 이에 대응하여 자국의 가치를 대외에 선전하고 있다. 2022년 2월 발발한 러시아의 우크라이나 침공은 전 세계 자유 국가들의 연대를 더 강화하였고, 2023년 10월 시작된 이스라엘-하마스 무력충돌은 현재의 국제정세를 더욱 불확실성 속으로 몰아가고 있다.

중요한 점은 현재의 국제정세가 탈냉전 이후 30여 년을 풍미한 세계화의 모드에서 각국별 국가정체성과 국가이익이 중시되며, 지정학이 귀환되는 이른바 신냉전의 모드로 급격하게 전환되고 있다는 점이다.<sup>5)</sup>

---

자유민주주의 가치를 중심으로 기술하되, 개인의 자유를 보장하기 위한 법·제도적 장치 즉, 자유민주 제도 혹은 체제까지를 포함하는 광의의 개념이다.

4) 급변하는 국제정세와 이에 대한 정부의 기본 관점으로 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』 (서울: 국가안보실, 2023), pp. 6~15.

5) 현재의 국제정세의 변환을 근본적으로 고찰한 연구들로 다음을 참조: Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018); 탈냉전에도 불구하고 여전히 국가 간 뿌리 깊은 분쟁의 근본을 다룬 연구로, Stuart J. Kafuman, *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War* (Ithaca: Cornell University Press, 2001); 탈냉전기 미국 외교정책의 실패와 새로운 시대로의 전환을 언급한 연구로, Michael Mandelbaum, *Mission Failure: America and the World in the Post-Cold War Era* (Oxford: Oxford University Press, 2016); 미국 중심의 자유주의 국제질서에 대응하는 중국과 러시아의 부상을 사회정체성 이론으로 설명한 연구로, Deborah

흥미로운 점은 이러한 21세기 대전환으로서의 신냉전의 도래는 20세기의 냉전과는 상당한 차이점을 내포하고 있다는 점이다. 그야말로 글로벌 복합위기의 상황에서 현재의 신냉전은 이전의 고정관념에 대한 거부를 통해 극복할 수 있다. 치열한 국가 간 국가이익을 둘러싼 경합과 동시에 이전에 상상할 수조차 없던 차원의 국가 간 협력의 현상이 신냉전의 모순적 현실이다. 실용과 이익의 이분법만으로는 설명할 수 없는 복합적 상황 속에서 각국이 처한 근본적 현실을 자각하고 분명한 국가정체성을 표방하는 국가만이 살아남을 수 있는 적자생존의 현실이다.

이러한 배경 하 본 연구의 목적은 자유민주주의 가치에 대한 윤석열 정부의 관점과 구상을 설명하고, 이를 바탕으로 남북한 간 체제를 비교함으로써 남북한이 성취한 상이한 성과가 가치와 체제의 선택에 기인하였음을 보여주는 데 있다. 나아가 자유민주주의 가치의 우월성을 논증함으로써 향후 자유민주주의에 기반한 통일을 통해 한민족 구성원 전체가 자유롭고 평화로운 통일 한반도로 나아갈 수 있음을 주장하고자 한다. 이러한 관점에서 본 연구는 정부 정책에 대한 국민의 이해를 도울 뿐만 아니라, 국가정체성에 기반한 통일·대북정책 구상과 실행에 필요한 이론적·역사적·정책적 도움을 제공하는 시작점이 되고자 한다.

## 2. 연구의 내용과 방법

대한민국의 국가정체성으로서의 자유민주주의의 의미와 그 성과에 대해서 논하되, 자유민주주의 가치를 중심으로 남북한 체제 및 성과를 비교하고 그 함의를 도출하고자 하는 본 연구는 크게 다음의 세 부분으

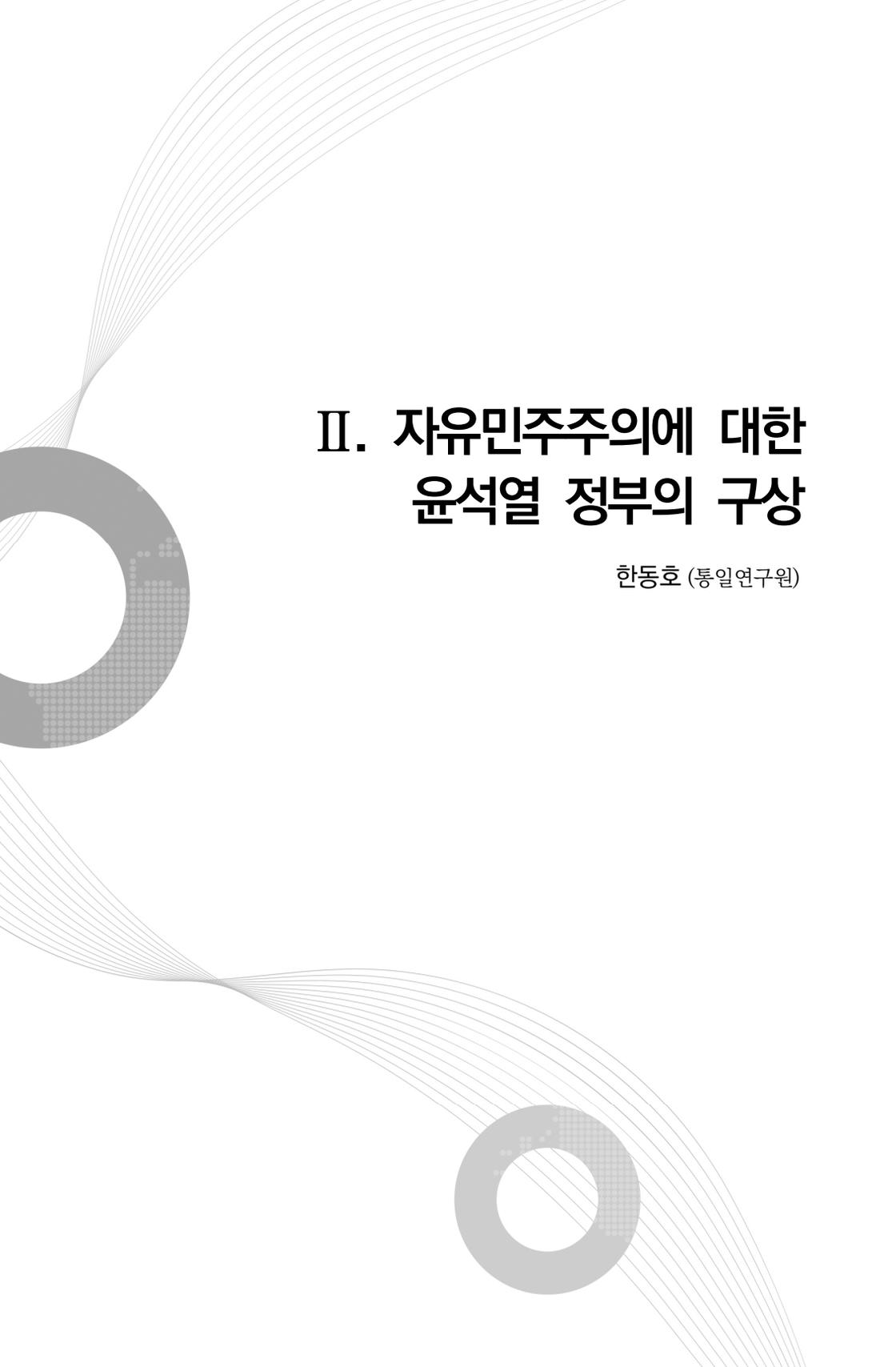
---

Welch Larson and Alexei Shevchenko, *Quest for Status: Chinese and Russian Foreign Policy* (New Haven: Yale University Press, 2019).

로 구성된다. 우선, 2장에서는 자유민주주의의 가치와 역사적 의미를 논하고, 나아가 이러한 자유민주주의에 대한 윤석열 정부의 구상을 중심으로 그 의미와 의의를 도출하고자 한다. 이어지는 3장에서는 미중 전략경쟁과 가치의 진영화를 다루되, 자유민주주의의 관점을 중심으로 한반도에 주는 함의를 도출하고자 한다. 2장과 3장을 통하여 현재의 국제정세에서 가치의 영역이 점차 논쟁의 중심으로 부상하고 있으며, 특히 미국과 중국의 대외정책의 영역에서 가치의 충돌이 근본동인으로 작용하고 있음을 보여주고자 한다. 또한, 이러한 한반도 주변정세의 변화에 적극적으로 대응하는 윤석열 정부의 자유민주주의 가치에 대한 관점과 구상에 대한 체계적 분석도 제시하고자 한다. 4장에서는 자유민주주의의 우월성을 논증하고, 이를 기반으로 체제유형론의 입장에서 남북 체제를 비교하고자 한다.

본 연구의 방법으로는 문헌분석과 전문가 자문, 세미나를 통한 전문가 좌담회 및 공동연구자 토론을 주로 활용하였다. 구체적으로 대통령 연설문 및 정부 보고서 등 정부 문서 및 1차 자료를 중점적으로 분석하였고, 이와 병행하여 해당 주제에 대한 권위 있는 문헌들을 중심으로 한 2차 자료를 선별해 인용하였다. 자유민주주의 가치를 중심으로 전개되는 본 연구의 특성상 용어의 개념을 제시하고 연계된 이론적 논의를 소개하는 경우, 해당 분야에서 인정받는 고전적 문헌과 현대적 문헌을 적절히 병행 활용하였다. 본 연구는 단기 수시과제이자 정책연구를 지향하기 때문에 역사적·이론적 접근법을 병행하면서도 동시에 현실 정책에 기여할 수 있는 정책적 접근법을 가장 기본으로 하였다. 따라서 각 장의 마지막 절에서는 각 장별로 정책에 기여할 수 있는 평가 혹은 함의를 통해 구체적 정책기여도를 향상시키고자 한다.



A decorative graphic on the left side of the page, featuring a large grey ring with a white center, partially filled with a grid of small grey dots. This ring is connected to a series of thin, curved lines that sweep across the page from the top left towards the bottom right. A smaller version of the grey ring with dots is positioned at the bottom right, also connected to the same set of lines.

## II. 자유민주주의에 대한 윤석열 정부의 구상

한동호 (통일연구원)



# 1. 왜 자유민주주의인가?

본 절에서는 자유민주주의 가치의 개념과 의미 그리고 본 연구에서 바라보고자 하는 관점을 소개하기로 한다.

자유민주주의는 자유주의와 민주주의가 결합된 용어로서 표준국어대사전에 따르면, “자유민주주의는 자유주의에 입각한 민주주의 사상으로 진정한 민주주의는 자유주의를 전제로 하여야만 가능하고, 양자는 본디 일체가 되어야 한다는 뜻에서 민주주의를 일컫는 말”로 정의되어 있다.<sup>6)</sup> 이하에서는 자유민주주의의 개념적 정의를 기반으로 한국에서의 자유민주주의에 대해 고찰함으로써 왜 자유민주주의인가에 대한 답을 찾기로 한다.

## 가. 개념적 정의

앞서 언급한 대로 자유민주주의는 자유주의와 민주주의의 결합으로 보는 관점이 타당하다. 민주주의의 원래 뜻이 국민이 주인이 되는 정치체를 의미한다면 자유민주주의란 자유로운 개인이 자유롭게 정부를 구성하고 선택하는 정치체제를 의미한다.<sup>7)</sup>

자유민주주의 정치체제의 대표적 예로서 미국의 독립선언서와 헌법을 들 수 있다. 미국 건국의 아버지들은 자유로운 민주공화국을 구성하기 위해 개인의 자유와 권리, 헌법에 기초한 정부, 민주주의, 자유롭게

---

6) 국립국어원 표준국어대사전, “자유민주주의,” <<https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do>> (검색일: 2023.9.5.)

7) 자유주의와 민주주의 개념의 구별을 통해 20세기 후반 ‘비자유주의적 민주주의(illiberal democracy)’ 현상을 규명한 연구로 Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy,” *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 6 (1997), pp. 22~43; 자유주의(liberalism)와 자유민주주의(liberal democracy) 개념을 구별한 연구로 Marc F. Plattner, “From Liberalism to Liberal Democracy,” *Journal of Democracy*, vol. 10, no. 3 (1999).

공정한 선거 등을 필수요소로 고안하였다.<sup>8)</sup>

따라서, 자유민주주의 체제의 요체는 다음의 세 가지로 정리할 수 있다: 첫째, 자유롭고 평등한 개인의 권리 보장, 둘째, 권력 분립에 기초한 정부의 존재, 셋째, 사법부의 독립을 통한 견제와 균형의 원리이다.

첫째, 자유민주주의의 핵심 전제는 자유롭고 평등한 개인이 자유와 권리를 누리는 것이다. 왕이나 황제가 무한한 권력을 누리는 전제정이나 군주정과는 달리 자유민주체란 인간의 존엄성에 기반하여 각각의 자유로운 개인을 상정하고 자유와 권리를 존중하는 정치체제다.

둘째, 이러한 개인의 자유와 권리를 확보하기 위해 정부의 권력 행사는 제한되어야 한다. 다시 말해서, 전제정이나 군주정에서 쉽게 관찰할 수 있듯이 한 개인 혹은 집단에게 권력이 집중되어서는 안 되며, 헌법에 기초한 정부로서 법의 지배가 요청된다. 결국, 한 국가의 최고 통치자조차도 법의 지배 하에 있는 것이며, 법 위에 군림하는 어떠한 존재도 허용되어서는 안 된다.

셋째, 자유로운 개인과 헌법에 기초한 정부로 구성된 자유민주체가 현실에서 작동하기 위해서는 독립된 사법부가 반드시 필요하다. 즉, 견제와 균형의 원리를 통해 행정부, 입법부, 사법부의 힘의 균형이 달성되어야 한다.

이상의 세 가지 원리가 효율적으로 표출되고 실행된 것이 미국의 독립선언서와 헌법이다.

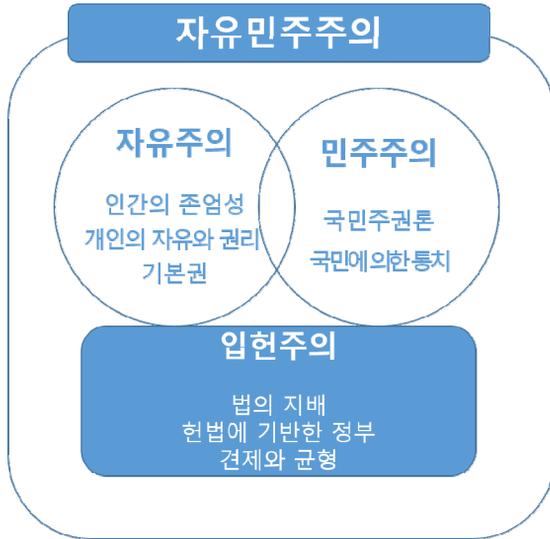
결론적으로, 자유민주주의는 우선적으로 자유주의와 민주주의의 결합을 통한 개념적 의미를 가지고 있으며, 보다 구체적으로는 개인의

---

8) 이상의 내용에 대한 간결한 요약본으로 U.S. Department of State, "Report of the Commission on Unalienable Rights," August 2020, <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/07/Draft-Report-of-the-Commission-on-Unalienable-Rights.pdf>> (Accessed August 31, 2023).

자유와 권리로 대변되는 자유주의, 국민주권론에 기반한 민주주의, 공적 영역에서의 법의 지배를 의미하는 입헌주의의 세 가지 요소가 균형적으로 결합된 정치이념이자 정치체제라고 정의할 수 있다.

<그림 II-1> 자유민주주의의 개념 체계



출처: 저자 작성

## 나. 한국의 자유민주주의: 역사적 분석

한국의 자유민주주의는 87년 민주화를 기점으로 절차적 민주화를 완성하고, 이후 민주주의 공고화(democracy consolidation) 단계를 거치며 오늘에 이르렀다는 것이 통설이다. 한국의 민주주의 역사에서 민주화 이전의 시기는 권위주의 독재시기로 보고, 87년 6월 항쟁을 통해 민주화의 열망이 반영되어 이후 대통령 직선제와 문민정부 등장, 평화적 정권교체 등을 거치며 절차적 민주화를 거쳐 실질적 민주화 단계에 있다는 인식이다.<sup>9)</sup>

한국 정치와 사회의 다양한 발전의 시각에서 보면, 87년 민주화 논의는 일견 타당성이 있다. 여전히 한국 사회에 뿌리내리고 있는 권위주의적 문화와 비민주적 문화는 성숙된 자유민주주의 체제와 시민의식을 위해 여전히 많은 과제를 남기고 있다.

그러나, 식민지 해방, 독립, 대한민국 정부 수립, 산업화 및 근대화, 민주화 및 민주주의 공고화로 이어지는 단선적 분석은 여러 한계를 노정하고 있는 것 또한 사실이다. 이러한 단선적 분석은 1950년대부터 본격화된 한국 사회의 발전과 교육산업의 폭발적 성장, 선진 민주제도의 급격한 도입, 지방자치제의 도입 등 자유민주주의와 시장경제 발전을 위한 근대적 차원의 혁명적 정책들의 본질과 내용을 설명할 수 없다.

대한민국 정부 수립 이후 자유민주주의의 외피만 간직한 채 본질은 여전히 지도자 개인에 의한 권위주의적 독재로 분석하고, 이러한 자유민주주의가 반공주의라는 특성을 가지고 펼쳐져 왔기 때문에 대한민국 정부 수립 이후의 초기 역사를 자유민주주의 체제로 규명하기 힘들다는 역사적 인식에도 선뜻 동의하기 어렵다. 이러한 단선적 인식은 자칫 자유민주주의의 본질이 철저히 개인의 자유권적 기본권 보장을 위한 헌법에 기반한 정부 구성에 있고, 이러한 정부는 자유민주주의 사상에 기반한 정치 지도자들의 전문성과 합의에 의해서 탄생해 왔다는 역사적 사실을 망각하는 것이다.

자유민주주의 이념과 그 현실적 실현인 체제의 정착과 정부 구성이

---

9) 이러한 관점에서 임혁백은 건국 초기 한국의 민주주의에 대해 결손 민주주의(defective democracy) 또는 준경쟁적 권위주의(semi-competitive authoritarianism)로 규정하고 있다. 이에 대한 근거로서 대한민국의 국가성이 한반도 분단으로 인한 결손국가, 미국의 냉전체제 형성의 일부로서 건설된 외삼국가, 외형적으로만 자유민주주의 체제를 유지하는 반공국가에 기인했기 때문이라고 분석하였다. 임혁백, 『1987년 이후의 한국 민주주의: 3김 정치시대와 그 이후』(서울: 고려대학교 출판부, 2011), pp. 405~415.

라는 역사적 관점에서 살펴보면 1948년 대한민국 정부 수립을 통한 제1공화국의 시작이 한국의 자유민주주의 역사의 시작이었다.<sup>10)</sup> 한반도 이북 지역에서 소련에 의한 공산화가 이미 진행되고 있었고, 1946년 2월 8일엔 사실상의 정부 조직인 ‘북조선임시인민위원회’가 설치되었다. 소련에 의한 한반도 공산화를 막기 위해 남한 단독 정부를 추진한 남한의 정치지도자들은 1947년 3월, 트루먼 독트린 발표로 미국의 반공정책이 본격화되자 이에 힘입어 반공노선을 더욱 강화하게 되었다. 즉, 대한민국의 자유민주주의 이념의 기원에는 이러한 역사적 배경을 통한 반공주의 노선이 확립되었고, 자유민주주의와 반공주의는 동전의 양면같이 긴밀하게 작용하였다.

1947년 9월, 한국의 독립 문제는 유엔으로 상정되었고, ‘유엔의 감시 하, 남북한 인구 비례에 따라 국회의원을 뽑는 총선거’가 결의되었다. 이어진 1948년 2월, 유엔 소총회에서 남한만의 단독 선거가 결의되었다. 남한만의 단독 선거를 결의한 유엔의 결정은 한반도의 분단을 기정사실화하는 결정이었다기 보다는 한반도 북반구의 공산화 상황을 직시하고 남반구만이라도 자유의 지대로 조성하려는 국제사회의 결의였다. 이는 또한 1943년의 카이로 선언에서 명시되고 포츠담 회담에서 재확인된 바, ‘한국인의 노예상태를 해방’해야 한다는 국제사회 지도자들의 의지가 한반도의 현실에 관철된 결과였다.

1948년 5월 10일 한민족 역사상 처음으로 국민에 의해 대표가 선출되는 총선거가 개최되었다. 이전까지의 역사에서는 한반도 상 건국된 그 어떤 나라에서도 백성이 군주를 선출하는 일은 없었다. 대한민국 건국을 위한 정부 수립 과정의 첫 시작을 알리는 5·10 총선거는 95.5% 투표율을 기록하며 성공적으로 추진되었다. 만 21세 이상의

10) 제1공화국 출범은 근대적 의미의 자유민주주의가 실현되는 공간으로서의 행정부, 사법부, 입법부가 상호작용을 통한 신생민주주의 정치체를 구성하였다.

모든 국민에게 신분고하를 따지지 않고 투표권이 부여되었다는 사실은 한국에서 시작된 자유민주주의 역사가 여타의 자유민주 선진국들이 수백년 동안 성취해 온 성과를 단기간에 성취했음을 보여 준다.

이러한 배경 속에서 이승만 초대 대통령은 대한민국 정부 수립을 전후로 아시아 최초의 자유민주 공화국을 의도했는데, 당시 공식적인 국민의 문맹률은 78%에 육박했다(〈표 II-1〉 참조). 다시 말해서, 일제 식민지에서 해방된 직후 한국 사회를 규정하는 단어는 혼돈과 무질서였다고 해도 과언이 아니다.

당시의 정치 지도자들은 다양한 논의를 통해 신생 대한민국의 정치 체제에 대한 논의, 헌법에 대한 논의, 의회에 대한 논의, 정당에 대한 논의를 전개하였다. 이승만 초대 대통령의 가장 큰 우선순위 중 하나는 신생 대한민국을 조속한 시간 내에 안정적인 자유민주 공화국으로 건설하는 것이었다.<sup>11)</sup>

이러한 관점에서 자유민주주의의 가치는 대한민국의 제1공화국부터 현재에 이르기까지 일관된 사상사적 흐름으로 봐야 한다. 다만, 역사의 질곡에서 자유민주주의의 가치가 왜곡되기도 하고 손상되기도 하였다.

또 다른 관점은 남북관계사의 관점이다. 1945년 해방 이후, 한반도에는 사실상 두 개의 정부가 수립되었다. 하지만, 국제법상 국가승인을 획득한 한반도의 유일한 합법정부는 대한민국이다.

따라서, 대한민국의 헌법에서 규정하고 있는 자유민주적 기본질서에 따라 평화적 통일을 성취하는 것이 대통령을 위시한 온 국민의 임무이자 사명이다. 자유민주주의 체제는 인간의 존엄성을 존중하고,

---

11) 대한민국 제헌헌법 제정 과정과 이승만 초대 국회의장 및 정치지도자들의 논의를 다룬 자료로 인보길, 『이승만 현대사 위대한 3년, 1952-1954』(서울: 기파랑, 2020); 권기돈, 『내일이 온다: 제헌국회 회의록 속의 건국』(서울: 소명출판, 2022); 대한민국 초기 이승만 대통령을 비롯한 국내 정치인들과 주한미국 대사를 중심으로 한 미국세력의 다양한 상호작용을 통한 외교적 협상과정에 대한 분석으로 박실, 『벼랑 끝 외교의 승리』(서울: 청미디어, 2012).

헌법적 가치를 실현하며, 견제와 균형의 원리에 입각하여 정부를 구성하는 실제적인 정치제도이다.

87년 헌법 개정 이후 이어져 온 87년 체제는 반독재 민주화라는 역사적 성과를 이룩하고 자유민주 정신과 대통령 직선제를 회복한 소중한 한국 현대사의 유산이다. 87년 민주화 정신과 동시에 대한민국 제1공화국부터 면면히 이어져 온 한국의 자유민주주의 체제의 가치와 의미에 대한 성찰을 요구해야 할 시점이다.

한국의 자유민주주의 정착과 발전의 또 하나의 특징은 바로 교육에 대한 강조이다. 1945년 해방 당시, 우리 국민의 초등학교 진학률은 1950년대를 거쳐 1960년대에 이르면 가히 폭발적으로 증가하였다. 이러한 급격한 교육혁명의 배후에는 이승만 대통령의 교육에 대한 강조와 정부의 교육정책이 있었다. 제헌헌법에는 초등학교 의무교육이 명시되었고, 그 결과 대한민국 국민들은 높은 수준의 교육열을 향유할 수 있었다.

<표 II-1> 1950년대 대한민국 교육의 발전

	문맹률 (%)	의무교육	
		취학아동수 (명)	취학률 (%)
해방 직후	78%	1,572,046	64.0
1959/60년	28%	3,558,142	96.4

주: 1959/60년 문맹률은 1959년, 의무교육 취학아동수 및 취학률은 1960년 기준  
출처: 행정안전부, “기록으로 만나는 “1950년대 문맹퇴치운동”- 국가기록원, 4월 ‘이달의 기록’ 온라인 서비스.” (대한민국 정책브리핑 행정안전부 보도자료, 2011.3.31.), <<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=155734042>> (검색일: 2023.11.6.); 문교부, 『문교40년사』 (서울: 문교부 1988), 재인용; 변종임 외, 『2011 경제발전경험모듈화사업: 한국 성인 문해교육의 발전과정과 성과』 (세종: 기획재정부, 2012), pp. 27~28.

이상에서 한국에서의 자유민주주의 발전의 역사를 간략히 살펴보았다. 앞서 언급되었듯이, 대한민국에서의 자유민주주의 발전과 국가발

전의 역사는 세계가 주목하는 경이로운 것이었으며, 그 이면에는 한반도 주변의 상황을 정확히 직시하고 세계의 정세를 파악하며 대한민국의 역사적 사명을 자각한 건국의 지도자들이 존재했다.<sup>12)</sup> 이하에서는 이러한 역사적 분석을 바탕으로 현재의 윤석열 정부의 자유민주주의 구상에 대해 논의하고자 한다.

## 2. 윤석열 정부의 자유민주주의의 구상

윤석열 정부의 자유민주주의의 구상은 대통령의 다양한 연설을 통해 명시화되었고, 구체화되었다. 본 절에서는 크게 세 가지로 나누어 살펴보기로 한다. 첫째, 보편적 가치에 대한 강조, 둘째, 힘에 의한 평화, 셋째, 글로벌 중추국가 논의를 중심으로 분석하고자 한다.<sup>13)</sup>

### 가. 보편적 가치에 대한 강조와 자유민주주의의 구상

2022년 5월 10일 출범한 윤석열 정부는 “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘사는 국민의 나라 (다시 대한민국! 새로운 국민의 나라)”라는 구호를 통해 대한민국의 국가정체성을 회복하고 가치외교를 지향하며, 동아시아 지역을 넘어 세계에 기여하는 글로벌 중추국가 구상을

---

12) 이러한 지도자들의 주요한 업적 중 하나는 자유민주주의 체제의 출발로서의 헌법의 제정과 제헌의회의 성립을 통한 자유민주주의 체제에 기반한 자유로운 토론이었다. 자유민주주의의 제도적 기초로서의 대한민국 헌법의 제정과 이후 헌법과 관련된 다양한 논쟁 및 역사를 정리한 문헌으로 서희경, 『한국헌정사, 1948-1987』 (서울: 도서출판 포럼, 2020) 참조.

13) 자유민주주의의 구상이라는 표현은 정부의 공식 용어는 아니다. 정부가 통일·외교·국방 관련 발표한 공식적인 구상 혹은 전략은 비핵·평화·번영의 한반도와 담대한 구상, 자유·평화·번영을 위한 인도-태평양 전략, 힘에 의한 평화 등이다. 본 연구에서는 윤석열 정부에서 강조하는 보편적 가치이자 국정철학이며 헌법정신으로서의 자유민주주의를 강조하기 위해 자유민주주의의 구상 혹은 자유민주주의의 가치라는 용어를 병행해서 사용한다.

표방하였다. 글로벌 중추국가는 대한민국의 영향력을 정치·경제·사회·문화의 전 영역으로 확산시킨다는 것으로, 경제력 10위를 자랑하는 대한민국의 힘을 바탕으로 국제사회에서 긴요한 역할을 담당하겠다는 것이다.

윤 대통령은 취임 초기부터 자유, 인권, 법치에 기반한 가치외교를 특히 강조하였다. 특히 취임사에서는 자유라는 단어가 총 35번 언급될 정도로 자유의 개념, 의미, 가치가 강조되었다. 윤 대통령은 취임사에서 보편적 가치로서의 자유의 개념을 강조하고 있으며, 자유민주주의가 평화의 기본적 조건이라고 언급했다. 또한, 보편적 가치를 공유하는 국제사회와의 연대만이 대한민국의 미래를 보장한다고 주장했다. 이러한 대통령의 구상은 자유민주주의 가치에 대한 강조를 통한 국제사회의 연대를 추구하는 것이며, 이는 취임 이후 일관된 구상 혹은 인식으로 드러난다.<sup>14)</sup>

한편, 윤석열 대통령은 제78주년 광복절 경축식에서 다음과 같이 언급하였다: “자유민주주의를 세우고 한미동맹을 구축한 지도자들의 현명한 결단과 국민들의 피와 땀 위에 대한민국은 세계가 놀랄 만한 성장과 번영을 이루어 낸 것입니다. 반면 같은 기간, 70년 동안 전체주의 체제와 억압 통치를 이어온 북한은 최악의 가난과 궁핍에서 벗어나지 못하고 있습니다. 자유민주주의를 선택하고 추구한 대한민국과 공산 전체주의를 선택한 북한의 극명한 차이가 여실히 드러난 것입니다.”<sup>15)</sup>

14) 윤석열, “제20대 대한민국 대통령 취임사,” (대한민국 대통령실, 2022.5.10.).

15) 윤석열, “제78주년 광복절 경축사,” (대한민국 대통령실, 2023.8.15.), <<https://www.president.go.kr/president/speeches/mSgAkgfP>> (검색일: 2023.9.5.). 1년 전 광복절 경축사에서 윤 대통령은 독립운동의 의미에 대해 다음과 같이 언급하였다: “독립운동은...공산 세력에 맞서 자유국가를 건국하는 과정, 자유민주주의의 토대인 경제성장과 산업화를 이루는 과정, 그리고 이를 바탕으로 민주주의를 발전시켜 온 과정을 통해 계속되어 왔고 현재도 진행 중인 것입니다.” 윤석열, “제77주년 광복절 경축사,” (대한민국 대통령실, 2022.8.15.).

보편적 가치에 대한 강조는 자연스레 남북관계에서 체제 간 비교로 이어지고, 그동안 남과 북이 이룩한 성과에 대한 평가로 이어지며, 그 결과 자유민주주의 가치의 중요성과 전체주의의 위험성에 대한 결론으로 연결된다. 자유, 인권, 법치에 대한 강조는 인간의 존엄성을 보호하기 위한 제도로서의 자유민주주의 체제에 대한 강조에 다름 아니다. 따라서, 윤석열 정부의 자유민주주의 구상은 대외적으로는 현실주의 관점의 국익을 추구하되 동시에 대한민국의 보편적 가치를 강조하는 가치외교로, 대내적으로는 자유민주 공화국으로서의 대한민국이라는 정치체의 근원을 강화하고자 하는 노력이다.<sup>16)</sup>

## 나. 힘에 의한 평화와 자유민주주의 구상

2023년 8월, 유엔사와의 간담회에서 윤 대통령은 다음과 같이 언급하였다: “우리는 북한이 스스로 핵을 포기하도록 압도적이고 강력한 힘에 의한 평화를 구현해야 합니다. 상대방의 선의에 기대는 가짜 평화가 아닌, 강력한 힘만이 진정한 평화를 보장할 수 있습니다. 대한민국은 강력한 한미동맹을 핵심축으로 유엔사 회원국들과의 튼튼한 연대를 통해 진정한 평화를 보장하고, 자유민주주의 가치를 확실히 수호해 나갈 것입니다.”<sup>17)</sup>

16) 일례로 윤석열 대통령은 국민통합위원회 1주년 보고회 모두발언에서 자유민주주의를 중심으로 한 보편적 가치에 대한 강조가 국민통합의 목적과 방향이라고 지적하였다: “저는 국정운영과 국제관계에 있어서 일관되게 자유, 인권, 법치라는 보편적 가치를 제시해 왔습니다. 자유는 어떤 상태를 말하고, 자유의 법적 권리를 인권이라고 표현합니다. 또 자유와 인권이 구현되도록 하는 것이 바로 법치라는 틀입니다. 이러한 보편적 가치가 바로 국민통합의 기제이고, 통합을 가능하게 하는 것이고, 우리가 통합해야 되는 목적이자 방향이 되는 것입니다.” 윤석열, “국민통합위원회 1주년 성과보고회 및 2기 출범식 모두 발언,” (대한민국 대통령실, 2023.8.25.), <<https://www.president.go.kr/president/speeches/pVPfPtj>> (검색일: 2023.9.5.).

17) 윤석열, “유엔 주요직위자 초청 간담회 모두 발언,” (대한민국 대통령실, 2023.8.10.), <<https://www.president.go.kr/president/speeches/Rtw6uvco>> (검색일: 2023.9.5.).

윤 대통령은 취임사에서도 자유와 평화의 관계에 대해 다음과 같이 역설한 바 있다: “자유민주주의는 평화를 만들어내고, 평화는 자유를 지켜줍니다. 그리고 평화는 자유와 인권의 가치를 존중하는 국제사회와의 연대에 의해 보장이 됩니다. 일시적으로 전쟁을 회피하는 취약한 평화가 아니라 자유와 번영을 꽃피우는 지속 가능한 평화를 추구해야 합니다.”<sup>18)</sup>

대통령의 인식에서 알 수 있는 것은 명확한 안보관과 평화관이다. 즉, 상대방의 선의(good will)에 의지하는 평화관이 아니라 힘에 의한 평화(peace through strength)를 추구한다. 힘에 의한 평화에서 자유민주주의의 가치는 대한민국의 국가정체성을 형성할 뿐만 아니라 군의 사기와도 직결되는 무형자산이라고 볼 수 있다.<sup>19)</sup>

국제정세로서의 신냉전 상황은 한반도의 위기관리 능력의 탁월성을 요구하고 있다. 변화하는 국제정세에 능동적으로 대처하고, 적절한 대응을 하기 위해서는 무엇보다 한반도 주변 상황에 대한 객관적 관찰과 냉정한 평가가 필요하다. 또한, 역사적 관점에서의 통찰력도 필요하다. 한반도를 둘러싼 강대국 간 신냉전의 상황은 탈냉전기를 품기했던 낙관주의적 세계화 시대가 종식되고, 현실주의에 기초한 국익 중심의 지정학적 세력균형 체제로의 회귀를 의미한다고 볼 수도 있다. 하지

---

18) 윤석열, “제20대 대한민국 대통령 취임사,” (대한민국 대통령실, 2022.5.10.).

19) 민주주의 가치 혹은 체제가 다른 제도 혹은 체제에 비해 그 성과에 있어 효율적이며 생산적이라는 여러 연구 결과가 나오고 있다. 일례로, 타국과의 전쟁수행 능력에 있어서도 국민의 여론(consent)을 의식하고, 지도자의 책임성(accountability)을 강조하는 민주주의 국가가 탁월하다는 분석이 있는데, 민주제도의 한 요소 중 하나가 개인의 창의성과 능력을 증시하는 것이며, 이에 따라 군대의 사기(troop morale) 또한 긍정적 영향을 초래한다는 논지이다. Dan Reiter and Allan C. Stam, *Democracies at War* (Princeton: Princeton University Press, 2002), pp. 58~83 참조; 비슷한 맥락에서 Kroenig은 강대국 간 경쟁에 있어서도 민주주의체제가 독재(autocracy)보다 성공적이라고 논증한다. Matthew Kroenig, *The Return of Great Power Rivalry: Democracy vs Autocracy from the Ancient World to the U.S. and China* (New York: Oxford University Press, 2020).

만, 동시에 세계적으로 긴밀하게 연결되어 있는 기후, 환경, 공급망 문제 등 신안보(emerging security)의 영역이 급격히 대두되고, 디지털 강대국 간 긴장과 갈등이 재현되면서 가치의 영역에서도 첨예하게 대립각이 도출되고 있는 것이다.<sup>20)</sup>

이러한 시대적 상황에서 윤석열 정부가 보이지 않는 가치전쟁에 자유민주주의 공화국으로서의 대한민국의 정체성이라는 가치의 문제와 현실주의 세력균형론에 기반한 힘에 의한 평화를 동시에 추구하는 것은 국제정세에 기민하게 대응하기 위한 정책결정자들의 전략적 고민의 산물이라고 볼 수 있다.

## 다. 글로벌 중추국가와 자유민주주의 구상

윤석열 정부의 글로벌 중추국가 국정목표는 120대 국정과제를 주제별로 이끄는 6개 핵심목표 중 하나인 ‘자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가’에 반영되었다.<sup>21)</sup>

글로벌 중추국가는 윤석열 정부의 대표적 외교정책 목표로서 대한

---

20) 21세기의 국제정세를 정확하게 예측하기에는 여전히 불확실성과 불투명성이 지배적 담론으로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고, 탈냉전기 낙관적 세계화 시대가 이미 종식되었다는 여러 담론과 논의가 존재한다. 대표적으로 Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams* (New York: Alfred A. Knopf, 2008); Michael Mandelbaum, *Mission Failure: America and the World in the Post-Cold War Era* (Oxford: Oxford University Press, 2016); Robert Kagan, *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World* (New York: Alfred A. Knopf, 2018); John Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities* (New Haven: Yale University Press, 2018); Hal Brands, *The Twilight Struggle: What the Cold War Teaches Us about Great-Power Rivalry Today* (New Haven: Yale University Press, 2022).

21) 글로벌 중추국가는 국정약속 18에서 20까지를 구성하고 있는데 각각은 “남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도를 만들겠습니다,” “자유민주주의 가치를 지키고, 지구촌 번영에 기여하겠습니다,” “과학기술 강군을 육성하고, 영웅을 영원히 기억하겠습니다.”로 구성되어 있다.

민국의 위상에 걸맞는 세계사적 역할을 담당하겠다는 정부의 의지를 드러낸다. 또한, 한국의 위상과 역할을 동북아시아 지역 혹은 한반도에만 한정하는 것이 아니라 대륙을 넘어 해양국가로서의 정체성도 함께 표현하고 있다.<sup>22)</sup> 이러한 글로벌 중추국가론을 이론적으로 뒷받침하는 사고체계가 바로 자유민주주의의 구상이다. 즉, 한국은 단순히 국가이익을 중단기적 차원의 실물경제나 지리적 인접성에 국한하지 않고, 중장기적 차원의 그리고 국가 대전략의 차원에서 가치외교와 현실주의의 실용외교를 동시에 추구하겠다는 구상이다.<sup>23)</sup>

2023년 6월 28일 윤 대통령은 한국자유총연맹 창립 제69주년 기념식 축사에서 대한민국의 국가정체성으로서의 자유의 가치와 자유민주주의 그리고 올바른 역사관, 책임 있는 국가관, 명확한 안보관의 중요성을 강조하였다. 대통령은 다음과 같이 언급하였다: “저는 대통령 취임 이후 북핵 위협과 도발을 억제하기 위해 한미동맹을 강화하고, 한미동맹을 핵 기반으로 격상시켰습니다. 한미일 안보 공조를 튼튼히 하고, 이를 위해 한일관계를 신속하게 복원하고 정상화시켰습니다.

22) 이러한 구상의 효시는 이승만의 『독립정신』에서 발견할 수 있다. 이승만은 세계 각국과의 통상과 교류의 이점을 다음과 같이 주장하였다: “...이때부터 지구가 등근 줄 알게 되었고, 각국이 왕래하며 종교를 전파하고 무역도 하게 되었다...이 같은 교류에 힘입어 다른 나라의 문화가 전파되었으며, 교육이 널리 보급되고 학문과 기술도 발전하게 되었다. 오늘날 세계에서 부강하고 문명된 나라들은 서로 통상하면서 교류하는 가운데 이렇게 발전된 수준에 이르게 된 것이다.” 이승만 저, 김충남·김효선 편저, 『풀어쓴 독립정신』 (서울: 청미디어, 2008), p. 74.

23) 이러한 점은 윤석열 정부가 지난 연말(2022.12.28.) 발표한 『자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략』에 잘 반영되어 있다. 윤석열 정부 인태전략의 9가지 중점추진 과제 중 첫 번째와 두 번째 과제를 보면, 각각 ‘규범과 규칙에 기반한 인태 지역 질서 구축’과 ‘법치주의와 인권 증진 협력’이다. 비확산·대테러·기후변화·경제안보 등 국제사회의 주요한 사안들에 접근하기 위해 우선 자유민주주의와 법치, 인권의 가치를 강조하고 있는 것이다. 동 전략은 대한민국의 정체성을 다음과 같이 규정하고 있다: “대한민국은 모범적인 민주주의 국가로서 자유, 민주주의, 법치주의, 인권을 증진하기 위한 노력을 지속할 것이다.” 대한민국정부, 『자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략』 (서울: 대한민국정부, 2022), p. 20.

또한 전체주의가 아닌 자유민주주의의 보편적 가치를 공유한 국가들과의 강력한 연대를 구축하였습니다.”<sup>24)</sup>

윤 대통령은 8월 18일에 열린 캠프 데이비드 한·미·일 3국 정상회의를 통해 보편적 가치에 입각한 3국의 포괄적 협력체계를 천명하였다. 캠프데이비드 원칙과 정신을 통해 자유민주주의와 시장경제라는 대한민국의 국가정체성을 분명히 하였다. 자유민주주의 가치에 입각한 남북한 체제 비교라는 관점에서 대통령은 다음과 같이 언급하였다: “지난 18일에 열린 캠프 데이비드 한미일 3국 정상회의는 3국의 포괄적 협력체계를 제도화하였습니다. 한미일 3국은 인태지역에서, 그리고 이를 넘어 전 세계의 복합 위기와 도전을 기회로 바꾸기 위해 공동의 리더십과 책임 의식을 발휘하기로 했습니다. 3국의 이익은 배타적인 것이 아닙니다. 보편적이고 정의로운 것입니다. 3국 협력체계는 인류 전체의 자유, 평화, 번영에 기여할 것이며, 우리의 통일 역량을 크게 증대시키고 국제사회로부터 우리의 통일을 지지받게 될 것입니다.”<sup>25)</sup>

한편, 캠프 데이비드 한·미·일 정상회의는 한국이 주도하는 자유로운 통일 한반도를 가치를 공유하는 미국과 일본이 지지한다는 명시적 선언을 한 것이 주요한 의미를 가진다. ‘캠프 데이비드의 원칙과 정신’에서 이를 분명히 한 것에 대해 윤석열 대통령은 다음과 같이 언급하였다: “한미일 3국 공동선언에서 대한민국의 자유민주주의 기반 통일을 언급하고 지지를 표명한 것 자체가 사상 처음입니다. 자유민주주의와 공산전체주의가 대결하는 이 분단의 현실에서 공산전체주의 세력, 그 맹종 세력과 기회주의적 추종 세력들은 허위 조작, 선전 선동으로 자유

---

24) 윤석열, “한국자유총연맹 창립 제69주년 기념식 축사,” (대한민국 대통령실, 2023. 6.28.), <<https://www.president.go.kr/president/speeches/V28f4wuD>> (검색일: 2023.9.5.).

25) 윤석열, “제21기 민주평화통일자문회의 전체회의 개회사,” (대한민국 대통령실, 2023.8.29.), <<https://www.president.go.kr/president/speeches/p6luHVEg>> (검색일: 2023.9.5.).

사회를 교란시키려는 심리전을 일삼고 있으며, 결코 멈추지 않을 것입니다.”<sup>26)</sup>

남북 간 이념대립을 통한 성과에 대한 선명한 강조는 2017년 한국을 방문한 트럼프 미국 대통령을 통해서도 드러난 바 있다.

2017년 11월 한국 국회를 방문한 트럼프 미국 대통령은 연설을 통해서 다음과 같이 언급했다. “발전된 한국의 존재 자체가 북한 정권에겐 커다란 위협이다.”<sup>27)</sup> 제3자인 미국 대통령의 눈에 보인 한반도의 모습은 같은 역사, 같은 언어, 같은 문화를 공유하는 한 민족임에도 한반도 상 극명하게 대조되는 상이한 두 체제가 존재하고 있다는 대립적 모순으로 규명할 수 있다. 즉, 현재 한국과 북한이 보여주는 비교불가한 국가발전의 격차는 이미 북한 체제의 모순을 고스란히 표현하고 있는 것이며, 이는 남북한이 각기 상이한 체제로 출범한 지 75년이 지나는 지금의 시점에서 명백하게 드러나는 역사적 사실이다.

이승만 초대 대통령은 1951년 행해진 광복절 기념사에서 다음과 같이 언급하였다: “민주주의와 공산주의는 다 혁명적 사상으로 되어서 둘이 다같이 추창하는 바는 고대유물인 전제적 제도를 타파하고 국민의 평등과 자유를 보장하는 제도를 세운다는 것입니다...공산주의도 또한 혁명적 사상입니다...만일 이 주의가 실상 가치가 있으면 민주주의가 스스로 전파되는 것과 같이 자연적으로 전파될 것이니 세계 대중

---

26) 위 연설.

27) 원문은 다음과 같다: “This reality - this wonderful place - your success is the greatest cause of anxiety, alarm, and even panic to the North Korean regime. That is why the Kim regime seeks conflict abroad - to distract from total failure that they suffer at home.” US President Donald Trump’s Speech to South Korean National Assembly (2017.11.9.), 전문은 다음을 참조: “(Full Text) US President Donald Trump’s Speech to South Korean National Assembly,” *The Korea Times*, November 9, 2023, <[https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/01/113\\_238995.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/01/113_238995.html)> (Accessed September 15, 2023)

에 복리를 출만한 주의가 된다면 자연적으로 전파되는 것을 막을 사람이 없을 것입니다. 그러나 이 공산주의를 선전하는 사람들이 이 아름다운 이상으로 양의 가족을 만들어서 세계를 정복하려는 야심자를 덮어 놓아서 공산주의를 소련의 압재비로 쓰고 있는 것입니다.”<sup>28)</sup>

<표 II-2> 대한민국과 조선민주주의인민공화국 비교

	한국	북한	비고
국호	대한민국	조선민주주의인민공화국	
운영원리	자유민주주의	공산전체주의	
정치체제	민주공화정	수령체제	
인구	51,558	25,783	단위: 천 명 연도: 2023
GDP	2,161,773.9	36,214.2	단위: 십억 원 연도: 2022
1인당 국민총소득	4,248.7	143.0	단위: 만 원 연도: 2022
세계경제순위	12위	197위	2021년 GDP기준

출처: 1. 국가명, 운영원리, 정치체제: 저자 작성  
 2. 인구, GDP, 1인당 국민총소득: 통계청 북한통계포털, “북한통계 주요지표”, <[https://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChartMain.do?menuId=M\\_01\\_02](https://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChartMain.do?menuId=M_01_02)> (검색일: 2023.10.6.).  
 3. 세계경제순위: UN Statistics Division, “Basic Data Selection,” as cited in Wikipedia, “List of Countries by GDP (nominal),” <[https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(nominal\)](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal))> (Accessed October 6, 2023).

이승만 대통령의 분석은 70여년이 지난 지금도 유효하다. 즉, 민주주의와 공산주의 사상은 그 본질상 혁명적 성격을 가지는데, 시간의 테스트를 통과해야만 비로소 그 사상의 효과성이 증명된다는 것이다. 지난 70여년간 한반도 상 두 개의 체제로 대변되는 한국과 북한의 모습이 정확하게 대조된다. 뿐만 아니라 탈냉전이 보여주는 것은 오직

<sup>28)</sup> 이승만, “기념사, 제3회 광복절을 맞이하여,” (행정안전부 대통령기록관 연설기록, 1951.8.15.), <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2023.10.5.).

자유민주주의만이 시간의 테스트를 통과했다는 것이다. 공산주의로 대변되는 전체주의 사상은 20세기를 풍미하였지만, 역사의 테스트를 통과하지 못한채 역사의 뒀안길로 사라졌다.

### 3. 자유민주주의의 구상의 합의

윤석열 정부의 자유민주주의의 가치에 대한 강조는 앞서 언급되었듯이 대통령의 취임사에서 자유, 인권, 법치 등 보편적 가치를 중심으로 향후 국정운영과 대외관계를 추진하겠다는 메시지에서 분명해졌다. 동시에 정부의 120대 국정과제 중 96번에서 102번에 해당되는 부분인 <약속19> “자유민주주의의 가치를 지키고, 지구촌 번영에 기여하겠습니다”에서 명확하게 드러난다.<sup>29)</sup>

국정과제 및 국정약속에서 드러났듯이 국정 초기, 자유민주주의의 가치에 대한 강조는 주로 보편적 가치를 중심으로 하는 대외 가치외교를 중심으로 펼쳐졌으나 윤석열 정부 1년을 지나면서 그 논의가 국내 정치지형으로 확대되었다. 2023년 6월 대통령의 자유총연맹 연설에서 명확하게 드러난 바와 같이 윤석열 정부의 자유민주주의의 가치에 대한 강조는 우선적으로 남북 간 대치되어 있는 분단상황에서 남북관계를 가치의 대립이라는 관점으로 보고 있는 것이다.

한미동맹 70주년을 기념하는 올해의 광복절 경축식에서도 명시적으로 언급되었듯이 한미동맹을 기반으로 자유민주주의의 가치를 추구한 대한민국은 오늘날 ‘세계가 놀랄 만한 성장과 번영’을 이룬 반면 같은

---

29) 해당되는 각각의 국정과제는 다음과 같다. 자유민주주의의 가치와 공동이익에 기반한 동아시아 외교 전개(국정과제 96), 함께 번영하는 지역별 협력 네트워크 구축(97), 능동적 경제안보 외교 추진(98), 국격에 걸맞은 글로벌 중추국가 역할 강화(99), 지구촌 한민족 공동체 구축(100), 국가 사이버안보 대응역량 강화(101), 2030 세계박람회 유치 및 성공적 개최 추진(102).

기간 공산 전체주의 독재를 경험한 북한은 ‘최악의 가난과 궁핍’의 시대를 맞이하고 있다.<sup>30)</sup> 75년 전 신생 대한민국 출범 당시 이승만 초대 대통령을 비롯한 정치 지도자들의 탁월한 식견과 행정부, 입법부, 사법부 3권 분립을 통한 대의민주주의 제도의 조속한 실현을 통한 제도적 가속성과 지속성이 이러한 성취의 밑거름이 되었다.

윤석열 정부 출범 이후 여러 구상 혹은 선언이 발표되었다. 대표적으로 담대한 구상, 인도-태평양 전략, 워싱턴 선언, 캠프 데이비드 정신과 원칙, 뉴욕 구상 등을 들 수 있다. 보편적 가치를 중시하는 정부의 대외기조는 2023년 8월, 한·미·일 3국 공조 체제 형성을 통한 캠프 데이비드 정신으로 표현되었다. 특히 캠프 데이비드 정신에서는 자유로운 통일 한반도에 대한 미국과 일본의 지지가 명시되었다.<sup>31)</sup>

본 절에서는 윤석열 정부의 자유민주주의 구상의 함의를 도출해 보고자 한다. 윤석열 정부의 자유민주주의 구상은 대한민국의 국정운영과 대외정책에서 무슨 의미를 가지는가? 또한 윤석열 정부의 자유, 인권, 법치를 중심으로 한 보편적 가치에 대한 강조와 자유민주주의에 대한 강조는 남북 체제비교와 성과라는 관점에서 어떻게 해석할 수 있는가? 이상의 질문이 본 절에서 다루고자 하는 내용이다.

윤석열 정부의 자유민주주의 구상의 함의는 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 1) 대한민국 국가정체성과 자유민주주의, 2) 북한인권과 자유민주주의, 3) 통일철학으로서의 자유민주주의가 그것이다. 다음에서 차례대로 살펴보고자 한다.

30) 윤석열, “제78주년 광복절 경축사,” (대한민국 대통령실, 2023.8.15.).

31) 캠프 데이비드 문서에 대한 분석으로는 민태은·이기태, “캠프 데이비드 한·미·일 정상회의와 3국 협력의 미래,” (통일연구원 Online Series CO 23-23, 2023.8.20.), <[https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=114376&nav\\_code=mai1674786581](https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=114376&nav_code=mai1674786581)> 참조. 자유로운 통일 한반도에 대한 지지 다시 말해서 한국 주도의 자유민주적 통일에 대한 미국과 일본의 명시적 지지가 담긴 문서로는 캠프 데이비드 정신이 최초라고 볼 수 있다. 이는 자유민주적 기본질서와 자유민주주의 가치를 존중하는 국가들 간의 합의라는 점에서 그 본질상 시민적(civi) 측면으로 볼 수 있다.

## 가. 대한민국 국가정체성과 자유민주주의의 구상

윤석열 대통령은 2023년 4월 29일 하버드대에서 ‘자유를 향한 새로운 여정(Pioneering a New Freedom Trail)’이란 제목으로 연설했다. 연설의 초두에 윤 대통령은 110여 년 전 하버드대에서 공부했던 대한민국 초대 대통령 이승만을 언급하며, 자신을 대한민국 제20대 대통령으로 소개했다. 또한, 연설 중 대한민국 대통령이자 동시에 한 사람의 자유인으로 자신을 소개하였다.<sup>32)</sup>

동 연설에서 윤 대통령은 미국의 지식인들 앞에서 대한민국의 국가 정체성으로서의 자유와 연대의 가치를 역설하였다. 올해 70주년을 맞이한 한미동맹은 단순한 이익에 기반한 동맹이 아니라 자유를 향한 투쟁의 과정과 양국의 역사적 경험 그리고 인류보편적 가치인 자유민주주의의 가치를 수호하고자 함께 연대한 가치동맹이라고 역설하였다.<sup>33)</sup>

하버드 연설 이틀 전, 미국 국빈 방문 공식환영식에서도 윤 대통령은 한미동맹은 미래로 나아가는 동맹임을 강조하며 다음과 같이 언급하였다: “한미동맹은 자유를 위한 투쟁의 결과 탄생한 혈맹입니다. 한미동맹은 이익에 따라 만나고 헤어지는 거래관계가 아닙니다. 한미동맹은 자유라는 보편적 가치를 수호하기 위한 가치동맹입니다.”<sup>34)</sup> 윤 대통령의 이러한 관점은 한미동맹이 단순히 이익동맹이 아니라 자유민주주의 가치에 기반한 가치동맹임을 표방하고 있다. 이는 또한 자유를 위한 연대라는 한미 양국의 협력시스템을 잘 보여주며, 대한민국의 국가정체성이 자유를 지키기 위한 민주주의 제도와 가치에 있음을 역설한 것이다.

---

32) 한편, 민주주의의 제도에 대하여 윤 대통령은 ‘자유를 보장하기 위한 공동체의 의사결정 시스템’이라고 언급하였다. 윤석열, “하버드대학교 정객연설, 자유를 향한 새로운 여정(Pioneering a New Freedom Trail),” (대한민국 대통령실, 2023.4.29.), <<https://www.president.go.kr/president/speeches/UWTpwQnG>> (검색일: 2023.9.5.).

33) 위 연설.

34) 윤석열, “미국 국빈 방문 공식환영식,” (대한민국 대통령실, 2023.4.27.), <<https://www.president.go.kr/president/speeches/EJ6l3cpD>> (검색일: 2023.9.5.).

그렇다면 우리 헌법상 자유민주주의가 가지는 국가정체성으로의 의미는 무엇인가?

대한민국 헌법 제4조에서는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 명시하고 있다. 헌법에 명시된 자유민주적 기본질서를 문자적으로 해석하면, 자유롭고(free) 민주적인(democratic) 기본질서로서 그 자체로 이념 혹은 체제로서의 자유민주주의 가치를 의미하지는 않는다.<sup>35)</sup>

하지만, 대한민국 정부의 수립을 전후한 시기의 헌법제정 및 논의 과정을 보면, 미국식 대통령제에 기반한 자유민주주의 체제를 수립하는 것이 건국 지도자들의 강력한 의지였다고 해석할 수 있다.<sup>36)</sup> 다시 말하면, 당시 건국의 지도자들은 대한민국의 자유민주주의 체제의 성립을 위해 법적·제도적·행정적 절차들을 차례로 구비해 나갔던 것이다.<sup>37)</sup> 이는 당시의 국제정세를 중심으로 파생된 다양한 국내의 상황을 고려했을 때, 시급하면서도 중요한 과제였다.

윤석열 정부의 자유민주주의의 구상은 한국의 국가정체성으로서의 자유민주주의 가치를 강조하고, 자유민주주의 가치를 통한 창의, 혁신, 과학기술 발전을 도모하며, 제4차 산업혁명 등 시대적 변화에 적극적으로 부응하겠다는 정부의 의지를 표명한다. 특히, 기후환경, 디지털, 보건 등 신안보(emerging security) 위협이 고도화되고, 자유주의 국제질서에 대한 위협이 가속화되면서 한 국가의 정신전력으로서의 국

---

35) 비공개 자료에 따른 출처 생략; 헌법에 기록된 자유민주적 기본질서에 대한 영문본 역은 'basic free and democratic order'이다. 한국법제연구원 법령번역센터 (Korea Law Translation Center), 「Constitution Of The Republic Of Korea」, <[https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENG)> (검색일: 2023.9.15.) 참조.

36) 대한민국 제헌헌법 제정 과정과 초대 국회의장 이승만의 역할에 대한 연구로 서희경, “이승만과 대한민국 건국헌법 제정,” 최상오·홍선표 외, 『이승만과 대한민국 건국』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), pp. 31~63.

37) 제헌국회 회의록을 중심으로 분석한 최근의 연구로 권기돈, 『오늘이 온다: 제헌국회 회의록 속의 건국』 (서울: 소명출판, 2022).

가정체성 문제는 앞으로의 세계질서에 핵심사안으로 등장하고 있다.<sup>38)</sup>

한 국가의 정체성은 국가 전체를 이끄는 힘이다.<sup>39)</sup> 동시에 국민들의 자부심과도 연결된다. 대한민국의 국가정체성은 엄중한 대내외 정세 속에서 가치동맹을 중심으로 자유민주주의 국가를 주도하고 건설했다는 데 있다. 잘 알려져 있듯이 20세기는 혁명적 발전의 시기였으나 동시에 전쟁과 갈등의 역사였고, 공산주의, 전체주의, 파시즘, 나치즘 등 다양한 극단의 이데올로기들이 경합하는 역사였다.<sup>40)</sup>

미국 대통령 우드로 윌슨의 민족자결주의 선포 이후 수많은 신생 민족국가들이 독립을 선포하고 식민지 상황에서 해방되었으나, 안정된 사상과 이념에 기반한 온전한 독립국가를 세우고 유지하는 데에는 실패하였다. 20세기 출현한 수많은 민족국가(nation-states) 중에서 대한민국의 업적과 성취는 가히 독보적이라 할 수 있다. 그 기저에는 강대국과의 동맹을 통한 안보적·경제적 기반 마련과 동시에 자유민주주의 가치를 중심으로 한 국가와 국민의 지속적인 노력이 있었다.<sup>41)</sup>

---

38) 자유민주주의의 가치와 국가안보, 한국의 역할에 대한 정부의 입장은 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, pp. 46~54.

39) 국가정체성 논의는 국가를 형성하는 정신적 요소인 민족주의 논의로 자연스럽게 연결된다. 관련된 최근의 연구로는 Aram Hur, *Narratives of Civic Duty: How National Stories Shape Democracy in Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 2022); Jiyoung Ko, *Popular Nationalism and War* (Oxford: Oxford University Press, 2023); Kathleen E. Powers, *Nationalisms in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 2023); 미국인의 국가정체성을 사회정체성 이론(social identity theory)으로 분석한 연구로는 Elizabeth Theiss-Morse, *Who Counts as an American?: The Boundaries of National Identity* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

40) 에릭 홉스봄 저, 이용우 역, 『극단의 시대: 20세기 역사』 (서울: 까치, 1997).

41) 대한민국 국가건설(nation-building) 과정에서 미국과의 관계와 한국 정부와 한국인의 종합적 노력을 강조한 연구로 그렉 브라진스키 저, 나중남 역, 『대한민국 만들기 1945-1987: 경제성장과 민주화, 그리고 미국』 (서울: 책과함께, 2011).

<그림 II-2> 냉전 초기 유라시아 대륙 이념 지도



출처: 이승만기념관, “제1편 - 이승만에 대한 이해,” <[http://xn--zb0bnwy6egumoslu1g.com/bbs/board.php?bo\\_table=study&wr\\_id=1](http://xn--zb0bnwy6egumoslu1g.com/bbs/board.php?bo_table=study&wr_id=1)> (검색일: 2023.10.26.).

위 그림에서 알 수 있듯이 냉전 초기 소련의 공산화 전략으로 동구권의 수많은 사회주의 위성국가가 등장할 때 전 세계의 주된 추세는 공산주의였다. 실제로 1945년 일제로부터 해방되고, 대한민국 정부수립이 완성되는 1948년까지의 한반도 상황도 이러한 국제 공산주의 세력의 영향력 하에 있었다고 해도 과언이 아니다.<sup>42)</sup>

1945년에서 1948년까지의 해방정국에 수많은 정치지도자들이 있었지만, 이승만을 중심으로 한 소수의 지도자들만이 자유민주주의 국가체제를 통한 대한민국 수립을 주장하였다. 평생 나라의 독립을 위해 고군분투한 이승만의 자유민주주의 구상은 그의 나이 29세 때인 1904년 한성감옥 투옥 당시 저술한 『독립정신』에 잘 드러나 있다.<sup>43)</sup>

이승만의 이러한 자유민주적 이상은 세계 2차대전이 일본의 패망으로 종식되고 한민족이 해방을 맞이함으로 임시정부의 독립정신을 계

42) 일제로, 1946년 해방정국 당시 미군정에서 행해진 여론조사에서 사회주의에 대한 지지가 70% 이상이었다고 알려져 있다.

43) 1904년 저술된 『독립정신』은 1910년 3월, 미국 로스엔젤레스에서 출간되었다.

승하는 새로운 나라의 출범으로 이어졌고, 그것이 1948년 8월 15일 자유민주 공화국으로 대내외에 독립을 선포한 대한민국 정부 수립의 의미이다.<sup>44)</sup>

대한민국의 탄생에 대한 역사적 사실에서 확인되듯이 대한민국의 건국 당시 모델은 미국식 대통령제에 의한 자유민주 공화국이었고, 국민 총선거(1948.5.10.)에 이은 제헌헌법 공포(1948.7.17.)와 정부 수립 선포식(1948.8.15.)을 통해 자유민주주의 공화국으로서의 대한민국의 건국 역사가 완성되었다.

이승만의 청년 시절 저서인 『독립정신』 말미에 보면, 한국인이 지켜야 할 독립정신 실천 6대강령이 나온다. 6대강령의 내용을 통상국가론, 산업국가론, 외교중심론, 국가주권론, 도덕적 의무와 자유에 대한 강조로 요약할 수 있다.<sup>45)</sup> 여기서 유의할 점은 자유로운 통상 국가, 발전된 주권사상과 외교정책이 가능하기 위해서는 깨어 있는 국민, 의식 있는 국민, 자유에 대한 확고한 신념을 가진 근대적 의미의 개인

---

44) 대한민국 제헌헌법의 서문은 다음과 같다: “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리들 대한민국인은 기미 삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민주독립국가를 재건함에 있어서 정의인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하며 모든 사회적 폐습을 타파하고 민주주의 제제도(諸制度)를 수립하여 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘케 하며 각인의 책임과 의무를 완수케 하여 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 국제평화의 유지에 노력하여 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 결의하고 우리들의 정상 또는 자유로히 선거된 대표로서 구성된 국회에서 단기 4281년 7월 12일 이 헌법을 제정한다.” 제헌헌법 전문의 헌법 제정일(1948.7.12.)은 실상 국회에서 헌법이 의결된 날을 의미한다. 현재, 제헌절(7.17)은 의결된 헌법을 최종적으로 공포한 날을 기념하는 국가기념일이다. 관련된 내용은 김광재, “제헌절과 헌법 전문의 ‘1948년 7월 12일에 제정되고’의 불일치에 관한 소고,” 『법학논총』, 제54집 (숭실대학교 법학연구소, 2022년 9월), pp. 1~36 참조.

45) 독립정신 실천 6대강령은 다음과 같다: 첫째, 우리는 세계에 대해 개방해야 한다. 둘째, 새로운 문물을 자신의 집안과 나라를 보전하는 근본으로 삼아야 한다. 셋째, 외교를 잘해야 한다. 넷째, 나라의 주권을 소중히 여겨야 한다. 다섯째, 도덕적 의무를 소중히 여겨야 한다. 여섯째, 자유를 소중히 여겨야 한다. 이승만 저, 김충남·김효선 편저, 『풀어쓴 독립정신』, pp. 360~413.

이 필요하다는 자각이다. 이러한 의미에서 한 국가의 국가정체성 형성의 요체는 국가를 형성하는 시민들의 자유에 따른 권리와 책임 의식, 공동체적 윤리, 세계사적 연대 의식 등으로 표현할 수 있다.<sup>46)</sup>

## 나. 북한인권과 자유민주주의 구상

앞서 언급된 윤 대통령의 하버드대 연설에서 언급된 또 다른 이슈 중 하나는 북한인권 문제이다.<sup>47)</sup>

역대 여러 한국 정부에서 북한인권 문제에 대한 관점이 존재했지만, 윤석열 정부의 북한인권 문제에 대한 접근의 특징은 체제중심적 접근법이다. 북한인권 사안을 다룸에 있어 크게 정책중심적 접근과 체제중심적 접근으로 나눌 수 있는데, 전자가 북한 정부에 의한 정책으로 인해 초래된 북한인권 침해를 다룬다고 한다면, 후자는 체제 내에 내재화된 북한인권 침해를 규명하는 것이다.

여기에 체제 문제로서 자유민주주의 구상의 본질이 있다. 즉, 체제로서의 자유민주주의는 전체주의와 양립할 수 없으며, 개인의 자유를 근본에서부터 억압하는 전체주의는 자유주의와 상반된 개념이라는 것이다.<sup>48)</sup> 또한, 북한의 잘못된 정책 다시 말해 인권침해를 유발하는 정

---

46) 이는 자유, 인권, 법치의 보편적 가치에 기반한 세계시민 의식으로도 표현될 수 있는데, 윤석열 정부의 자유민주주의 구상이 이를 지향하고 있다.

47) 원문에서는 다음과 같이 언급되었다: “북한의 불법적인 핵무기 개발과 핵 협박은 한반도뿐만 아니라 주변국, 나아가 세계의 평화와 자유를 심각하게 위협하고 있습니다. 이러한 전체주의적 태도는 필연적으로 북한 내 참혹한 집단적 인권 유린 상황을 초래하고 있습니다.” 윤석열, “하버드대학교 정칙연설, 자유를 향한 새로운 여정(Pioneering a New Freedom Trail).”

48) 일반적으로 국내정치에서 보수와 진보로 구분할 경우, 전자는 conservative, 후자는 liberal로 구분한다. 하지만, 정치사상적 관점에서 폭정 혹은 압제에 대한 저항과 개인의 근본 권리를 존중하고자 하는 자유주의(liberalism)의 대척점에는 전체주의(totalitarianism)가 있다. 이는 전체주의가 개인의 자유와 권리를 강력하게 억압하는 체제이기 때문이다. 보다 자세한 논의로는 William A. Galston, “The Enduring Vulnerability of Liberal Democracy,” *Journal of Democracy*, vol. 31, no. 3 (2020), pp. 8~24.

책과 무관하게 체제 내적 속성에 의한 인권 침해 현상을 규명해야 할 책임이 존재한다.

북한인권 문제는 자유민주주의 구상의 핵심이다. 한국 사회 내 북한 인권 문제의 접근에는 여야, 보수와 진보, 자유권과 사회권 등 다양한 분절현상이 나타나고 있다. 하지만, 자유민주주의 가치의 본질이 인간의 존엄성과 이를 위한 헌법적 정부의 고안이기 때문에 인권논의와 직결된다.<sup>49)</sup> 다시 말해서, 윤석열 정부가 자유민주주의를 국정의 핵심 가치로 추구하는 한 북한인권 논의는 현 정부 통일·대북 정책의 본질을 구성할 수밖에 없다.

이러한 관점에서 현재 논의되고 있는 북한인권법의 실행 단계에서 북한인권재단의 조속한 출범이 선행되어야 할 것이다.<sup>50)</sup> 북한인권재단의 조속한 출범은 윤석열 정부의 자유민주주의 구상이 단지 이론에만 머무는 것이 아니라 실제 한반도의 상황 속에서 구체적인 북한 주민의 삶의 질 향상으로 연결된다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 즉, 자유 대한민국의 구성원으로서 정부의 정책결정자들 뿐만 아니라 국민 모두가 북한 주민의 인권 문제에 집중함으로써 자유민주 국가로서의 대한민국의 국가정체성이 한층 강화될 뿐 아니라, 동시에 국제사회에 한국 주도의 자유민주적 통일에 대한 주요한 메시지를 전달할 수 있다.<sup>51)</sup>

---

49) 미 트럼프 행정부 당시, 국무부 내에 미국의 정신을 회복한다는 취지로 양도할 수 없는 권리위원회(Commission on Unalienable Rights)를 구성하였다. 미국의 자유민주주의 이상을 종합적으로 정리한 본 문서에서는 독립선언서, 헌법 등 미국 건국의 아버지들(Founding Fathers)에 의한 자유민주주의 가치와 제도에 대한 분석을 통해 2차 세계대전 이후 국제사회에서 인간의 존엄성과 가치 그리고 인권을 천명한 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)이 도출된 논리적 연결성을 보여주고 있다. U.S. Department of State, "Report of the Commission on Unalienable Rights."

50) 윤석열 정부 출범 이후, 2023년 3월 통일부 북한인권기록센터에서는 북한인권 보고서를 출간하였다. 이는 정부 차원에서는 최초의 북한인권 보고서였다. 같은 맥락에서 북한인권재단의 출범을 통한 정부의 북한인권정책의 본격적 시행은 보고서 출간과 아울러 윤석열 정부의 자유민주주의 구상 실현의 주요한 핵심적 시행으로 평가할 수 있을 것이다.

## 다. 통일철학으로서의 자유민주주의 구상

마지막으로 윤석열 정부의 자유민주주의 구상은 통일에 대한 청사진을 제시한다.

대한민국 헌법 제3조는 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다고 명시되어 있고, 헌법 제4조에서는 대한민국은 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 지향한다고 되어 있다.

윤석열 정부의 통일정책은 자유민주주의에 기초하고 있다. 윤석열 정부 통일·대북정책의 추진 원칙 중 세 번째는 평화적 통일기반 구축이다. 평화적 통일기반 구축을 위해서 “헌법 제4조가 부여한 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책 추진 의무”가 강조되고 있다.<sup>52)</sup>

한국의 통일·대북 정책은 헌법에 기반하여 추진되어야 하며, 우리의 영토에 대한 확실한 의식과 자유민주주의 가치에 대한 확고한 믿음, 그리고 나아가 평화적 통일을 지향해야 하는 것이다.

따라서, 자유민주주의에 기반한 통일이란 한반도 내 모든 구성원의

---

51) 윤 대통령은 하버드대 연설에서 미 대통령 케네디(John F. Kennedy)의 1963년 연설을 인용하였는데, 인용문은 다음과 같다: “Freedom is indivisible, and when one man is enslaved, all are not free.” 재인용: 윤석열, “하버드대학교 정책 연설, 자유를 향한 새로운 여정(Pioneering a New Freedom Trail).” 본 인용문의 내용은 공동체 내 한 사람의 자유라도 침해된다면, 그 공동체 구성원 모두가 자유롭지 않으며, 따라서 함께 싸워야 한다는 점을 내포하고 있다. 대한민국의 영토를 규정하는 헌법 제3조와 자유민주적 기본질서와 평화적 통일을 지향하는 헌법 제4조의 정신과 이를 반영한 민족공동체통일방안에 따라 분단상황과 관계없이 남북한 구성원 모두가 하나의 공동체성을 가지고 있다고 볼 수 있고, 이에 북한 인권 문제는 공동체를 구성하는 한반도 구성원 전체의 문제라고 해석할 수 있다.

52) 윤석열 정부 통일·대북 정책은 1) 일체의 무력도발 불용, 2) 호혜적 남북관계 발전, 3) 평화적 통일기반 구축의 세 가지 원칙으로 구성된다. 구체적으로 통일기반 구축을 위해 “윤석열 정부는 흡수통일을 추구하지 않으며, 헌법 제4조가 부여한 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책 추진 의무를 충실히 수행해 나갈 것”을 천명하였다. 통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』(서울: 통일부, 2022), pp. 14~15; 윤석열 정부의 통일·대북 정책에 대한 개괄적 이해로 한동호 외, 『윤석열 정부의 통일·대북 정책: 국정과제 추진방향』(서울: 통일연구원, 2022).

생명과 재산을 보호해 주는 든든한 국가의 기능을 회복하고, 국민 개개인의 인간의 존엄성이 존중되는 민주적 제도를 확보하고, 나아가 자유주의적 세계질서에 기여하는 글로벌 중추국가로서의 대한민국의 비전인 것이다.

2023년 8월의 캠프 데이비드 원칙에서는 가치동맹으로서의 한국과 미국 그리고 동아시아에서 자유민주주의와 시장경제 가치를 공유하는 일본 간 긴밀한 연대와 협력을 강조하고 있다. 21세기 아시아-태평양 시대를 선도하는 이들 세 국가가 이익동맹을 넘어 보편적 가치에 기반한 협력을 통해 지역 내 문제뿐만 아니라 세계정치가 직면한 다양한 문제를 해결하겠다는 의지이다.

캠프 데이비드 정신에서는 그동안 명시화되지 않았던 한국 주도의 통일에 대해 미국과 일본이 지지한다는 표현이 등장하였다. 즉, '자유롭고 평화로운 통일 한반도'를 지지한다는 것이다. 한국 주도라는 단어가 등장하지는 않았지만, 자유민주주의 가치를 강조하는 문맥상 자유롭고 평화로운 통일 한반도는 한국의 헌법에 명시된 자유민주적 기본질서에 의한 평화적 통일을 가리키는 것으로 봐도 무방하다.

한편, 헌법가치로서 자유민주적 기본질서란, 일차적 의미는 자유롭고 민주적인 기본질서라고 해석된다. 그렇다면 헌법가치로서의 자유민주주의는 어떻게 이해할 수 있는가? 그것은 대한민국 정부 수립을 전후한 과정에서 대한민국 헌법을 제정하던 당시의 논쟁과 제헌헌법의 정신을 통해 대한민국의 국가정체성을 파악하는 과정에서 분명히 드러난다. 즉, 헌법 상 자유민주적 기본질서를 자유민주주의 가치로 봐도 무방하다는 것이다.

통일철학으로서의 자유민주주의는 주요한 의미를 가진다. 현재 한국의 통일정책은 인종적 요소를 강하게 내포하고 있다. 이는 한반도에서 언어, 문화, 혈통을 중심으로 한 민족공동체, 문화공동체, 단일민족으로 존재한 한민족이라는 민족적 정체성에 기인하는 것이다. 하지만,

1948년 한반도에 등장한 대한민국이라는 국가는 이전에 한반도에 존재했던 국가들과는 차원이 다른 자유인의 공화국으로 건설되었다. 자유를 중심으로 한 공화국이라는 개념 없이 대한민국의 헌법도, 건국도 설명할 수 없다.<sup>53)</sup>

현재, 통일을 지향하는 국민여론을 보면 민족적 정체성에 기반한 통일 논의가 점점 약화되고 있는 추세를 보여 준다.<sup>54)</sup> 즉, 앞으로의 통일 논의는 단순한 민족적 정체성에서 국가적 정체성으로 나아가야 한다는 뜻이다.

통일철학으로서의 자유민주주의는 무엇을 의미하는가?

민족주의 논의를 재해석할 필요가 있다. 즉, 혈연이나 언어, 문화에 기반한 단일민족 기반의 인종적 민족주의(ethnic nationalism)가 아니라 근대적 의미의 자유시민 개념에 기반한 시민적 민족주의(civic nationalism) 논의가 필요하다.<sup>55)</sup> 전자의 논의는 같은 지역의 공동체로서 보다 끈끈할 수 있지만 닫힌 민족주의이고, 후자의 논의는 비록 건조하고 딱딱할 수 있지만 자유시민의 정체성과 보편적 가치를 추구

53) 실제적으로 1948년 대한민국 건국 이후 50년대를 지나면서 한국 정치와 한국 사회에서 ‘자유’라는 개념은 그리 알려지거나 긍정적인 개념이 아니었다. 오히려, ‘평등’이라는 개념이 더 각광받았고, 한국인의 정서를 투영하는 개념이었다. 이러한 사회상은 이승만 정부 당시 민주주의를 표방했던 ‘자유당’의 대한민국 정치사 초기 정당으로서의 실패와도 무관치 않다. 김학준, “특별강연: 대북정책과 통일정책의 이념적 기초: 민주주의 평화론, 자본주의 평화론, 제3의 이데올로기에 대한 분석을 중심으로,” 통일연구원-서울대 국가미래전략원 MOU 체결 및 기념 학술회의 (2023. 10. 18.).

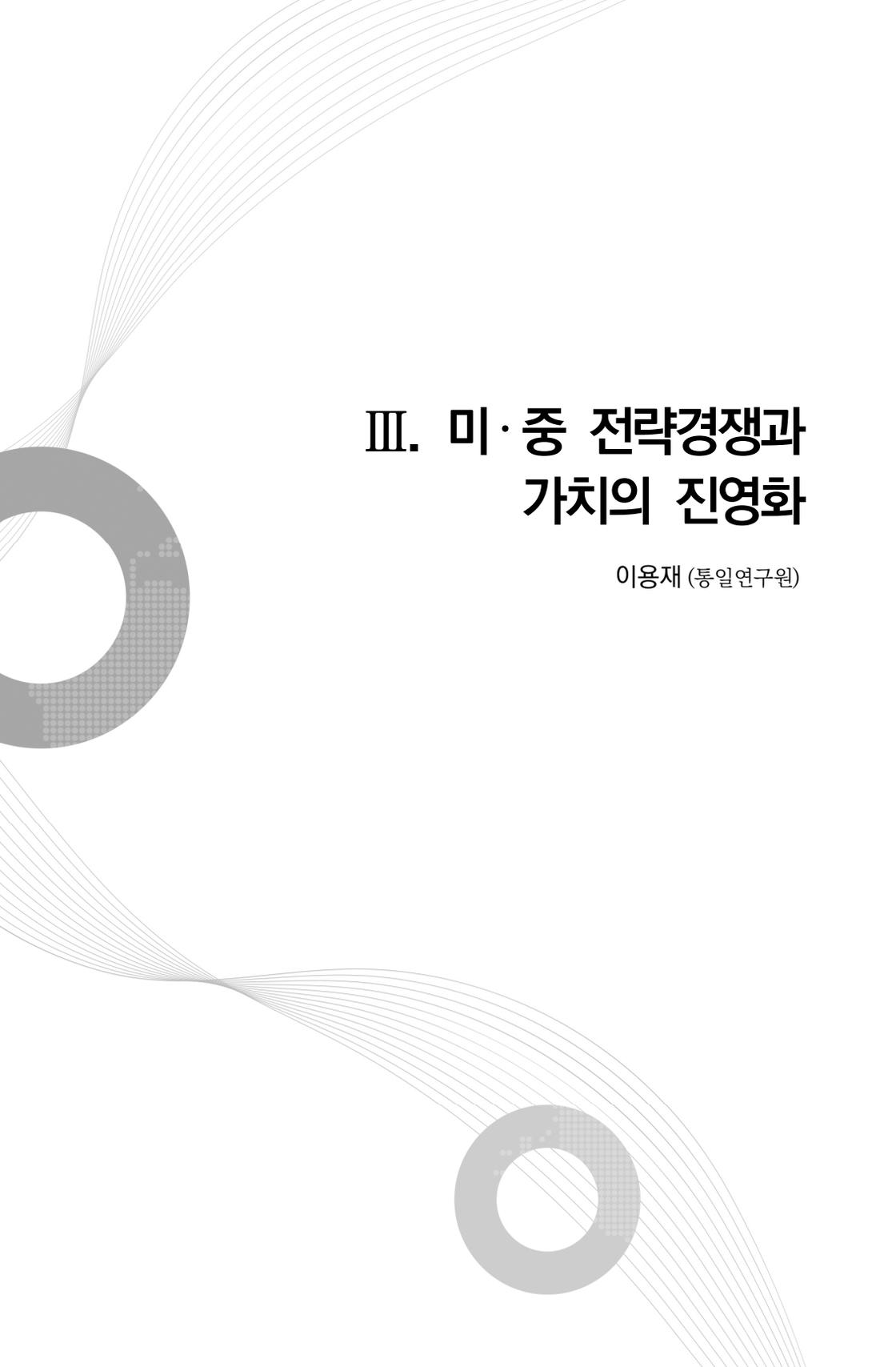
54) 이상신 외, 『KINU 통일외식조사 2023: 한국의 자체적 핵보유 가능성과 여론』 (서울: 통일연구원, 2023).

55) 인종 및 시민적 민족주의의 논의를 중심으로 민족주의의 유형화를 시도한 연구로는 Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (New York: W.W. Norton, 2000); 남북관계에서 민족주의의 역할을 한국의 대북정책 분석을 통해 규명한 연구로는 Dong-ho Han and Yeowon Lim, “The Rise of Ethnic Nationalism in South Korea: Moon’s North Korea Policy and Inter-Korean Relations,” *Asian Perspective*, vol. 47, no. 2 (2023), pp. 291~312.

하는 열린 민족주의이다. 이로부터 진정한 세계시민 의식이 도출될 수 있다.

정리하면, 윤석열 정부의 통일철학으로서의 자유민주주의 구상은 인종적 민족주의가 아닌 시민적 민족주의에 기반한 것이다. 따라서, 닫힌 민족주의가 아닌 열린 민족주의로서 세계시민 의식 향상에 기여할 수 있다.



The page features a decorative background with several thin, curved lines that sweep across the top and bottom. On the left side, there are two large, stylized circular elements. The upper one is a dark gray ring with a white center, and the lower one is a lighter gray ring with a white center. Both rings have a fine grid of small dots on their right-hand side.

# Ⅲ. 미·중 전략경쟁과 가치의 진영화

이용재 (통일연구원)



## 1. 미·중 전략경쟁과 가치의 대립

2010년 중반 중국의 경제력, 군사력, 기술력이 미국을 빠르게 추격하면서 양국 관계는 본격적인 경쟁에 돌입하였다. 도널드 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령은 무역전쟁을 시작하면서 중국을 본격적으로 견제하였지만, 이데올로기보다는 국익(실질적인 결과(outcome))을 우선하는 정책을 폈다. 그러나 조셉 바이든(Joseph Biden) 대통령은 대중국 견제를 첨단기술(반도체, 배터리, AI)과 핵심 원부자재와 중간재로 확대하였고, 트럼프 대통령과 달리 중국과의 경쟁에서 이데올로기를 강조하였다. 중국을 글로벌 민주주의 질서(자유, 인권, 법치)를 해치는 존재로 규정하였고, 미국과 가치를 공유하는 우방국, 동맹국, 유사입장국(like-minded states)과 연대하여 수정주의 세력으로부터 글로벌 질서를 유지해야 한다는 전략을 추진하고 있다.

### 가. 미·중 전략경쟁

1990년대와 2000년대 초 미국과 중국은 잠재적인 라이벌 관계였지만, 2010년대 들어서 이들의 관계는 실질적인 경쟁자 관계로 격상되었다. 개혁개방 후 세계 최대 개도국인 중국은 2010년 미국에 이어 국내총생산(GDP) 세계 2위를 기록했고,<sup>56)</sup> 2015년 5월 8일 중국 국무원은 ‘중국제조2025(中国制造2025)’를 발표하여 제조업의 고도화와 혁신을 통한 첨단기술의 국산화를 천명하면서 미국은 중국을 자국의 패권 지위를 위협할 진정한 경쟁자로 인식하였다.<sup>57)</sup> 2017년 도널드

<sup>56)</sup> World Bank, “GDP(current US\$),” <[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2010&most\\_recent\\_value\\_desc=false&start=2003](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2010&most_recent_value_desc=false&start=2003)> (Accessed October 4, 2023).

<sup>57)</sup> 中华人民共和国国务院, “国务院关于印发《中国制造2025》的通知,” 2015.5.8.,

트럼프가 미국 대통령으로 집권하면서 미·중 전략경쟁은 본격화되었다. 트럼프 대통령은 외교 정책에서 ‘미국 우선주의(America First)’를 표방하였고, 중국을 미국 국민의 이익을 심각하게 해치는 존재로 규정하였다.<sup>58)</sup> 2018년 4월 미국은 대중무역 적자를 초래하는 중국의 불공정 무역행위를 처벌하겠다는 명분으로 중국 상품에 대한 25% 관세(500억 달러 규모)를 부과하였고, 중국도 이에 대응하여 미국 상품에 25% 보복관세를 부과하면서 미·중 무역전쟁이 시작하였다.<sup>59)</sup>

트럼프와 바이든 행정부의 대중국 견제는 탈냉전 시기 경제와 안보를 분리하는 정책에서 벗어나 경제와 안보를 연계하는 ‘경제·안보 넥서스(nexus)’ 전략을 폈다. 트럼프는 중국을 미국 주도의 글로벌 질서를 변경하려는 수정주의 국가이자 미국의 패권 지위를 위협하는 존재로 보았다.<sup>60)</sup> 바이든은 미국이 중국과 기술, 경제, 정치, 군사, 지식, 글로벌 거버넌스 영역에서 경쟁 중이고, 미국의 많은 우방과 동맹국들

---

([https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content\\_9784.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm)) (검색일: 2023.10.4.); Bonnie Glaser, “Made in China 2025 and the Future of American Industry,” U.S. Senate Small Business and Entrepreneurship Committee, February 27, 2019, ([https://www.sbc.senate.gov/public/\\_cache/files/0/9/090fe492-3ed9-4a1a-b6c1-ebdecec39858/1AB7520770B9032F388CC9E94C79321B.glaser-testimony.pdf](https://www.sbc.senate.gov/public/_cache/files/0/9/090fe492-3ed9-4a1a-b6c1-ebdecec39858/1AB7520770B9032F388CC9E94C79321B.glaser-testimony.pdf)) (Accessed October 4, 2023).

58) 트럼프 대통령은 중국을 세계무역기구의 규칙을 위반하면서 미국의 높은 실업률, 산업의 쇠락, 지식재산권 도용을 초래하는 나라라고 비판하였다. Robert C. O'Brien, ed., “Trump on China Putting America First,” National Archives, November, 2020, p. 33, (<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/11/Trump-on-China-Putting-America-First.pdf>) (Accessed October 31, 2023).

59) 그 후 미국은 중국 상품에 4차례(25%, 10%, 25%, 15%) 추가 관세를 부과하였고, 중국도 이에 대응하여 4차례(25%, 5~10%, 5~10%, 5~10%) 추가 관세를 미국 상품에 부과하면서 맞대응하였다. 왕윤중, “미중 경제전쟁의 전개와 전망,” 『미래성장연구』, 5권 2호 (2019), p. 141.

60) “Trump’s National Security Strategy Labels China a ‘Revisionist Power,’” *China-US Focus*, December 22, 2017, (<https://www.chinausfocus.com/focus/china-this-week/2017-12-22.html>) (Accessed October 31, 2023).

은 중국의 강제력에 직면해 있으며 이에 대응하여 자율성, 안보, 번영을 지켜야 한다고 주장하였다. 그리고 미국은 역내 우방·동맹국에 대한 중국의 공격을 억제할 수 있는 군사력에 우선 투자할 것을 밝혔다.<sup>61)</sup>

패권국과 도전국 간 세력 전이의 가장 핵심적인 요소는 기술 혁신이기 때문에, 트럼프와 바이든 행정부는 첨단기술 분야에서 중국을 적극적으로 견제하기 시작했다.<sup>62)</sup> 2017년 12월 미국 도널드 트럼프 대통령이 「국방수권법(National Defense Authorization Act: NDAA)」에 서명한 후 중국 최대 이동통신 업체 화웨이(Huawei)가 제재 대상인 이란에 장비를 수출했다는 이유로 미국 정부 기관에 화웨이 장비 사용을 금지했고(화웨이 제품 혹은 서비스 이용하는 제3자와의 협력도 금지),<sup>63)</sup> 미국의 첨단기술과 데이터를 중국인민해방군에 유출한 혐의로

---

61) The White House, “National Security Strategy,” October 12, 2022, p. 24, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>> (Accessed October 31, 2023).

62) 여러 국제관계 학자들은 세력 전이의 동력을 기술 혁신에서 찾았다. 기술 혁신이 경제 생산성을 향상하고, 경제력 증가는 군사력 증가로 이어져 결국 세력 전이가 일어나게 되는 일련의 과정을 주목하였다. Robert Gilpin, *US power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment* (New York: Basic Books, 1975), p. 67; George Modelski and William R. Thompson, *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Politics and Economics* (Columbia: University of South Carolina Press, 1996); William R. Thompson, “Long Waves, Technological Innovation, and Relative Decline,” *International Organization*, vol. 44, no. 2 (1990); Abramo Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1968); Naazneen Barma, et al., “A World without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications,” *Chinese Journal of International Politics*, vol. 2, no. 4 (2009), p. 528; Abramo Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980), p. 61; Thazha Paul, “Soft Balancing in the Age of US Primacy,” *International Security*, vol. 30, no. 1 (2005), p. 49; Christopher Layne, “The Waning of US Hegemony—Myth or Reality? A Review Essay,” *International Security*, vol. 34, no. 1 (2009), p. 161; Andrew Kennedy and Darren Lim, “The Innovation Imperative: Technology and US-China Rivalry in the Twenty-First Century,” *International Affairs*, vol. 94, no. 3 (2018), pp. 555~556.

2019년 5월에는 화웨이를 ‘블랙리스트’에 올려 미국기업과 화웨이의 거래를 제한하였다.<sup>64)</sup> 조셉 바이든 대통령이 당선된 후 대중국 견제는 전방위적으로 확대되었다. 바이든 행정부는 중국과 같은 미국 국가안보를 위협할 수 있는 우려 국가의 첨단기술(반도체, 마이크로 전자, 양자 정보 기술, AI) 산업에 대한 투자, 관련 상품(원부자재와 중간재 포함) 수출을 제한하였고,<sup>65)</sup> 특히, 반도체는 현대 첨단기술·핵심 산업의 가장 중요한 중간재이기에 미국의 대중국 견제는 반도체에 집중되었다. 미국은 「반도체·과학법(The Chips and Science Act)」을 제정하여,<sup>66)</sup> 미국 정부의 보조금과 세액공제 혜택을 받는 반도체 기업은

63) Huawei, “화웨이가 미국 정부를 상대로 소송을 제기한 이유는 무엇입니까?,” <<https://www.huawei.com/kr/facts/question-answer/why-has-huawei-filed-a-lawsuit-against-the-us-government>> (검색일: 2023.10.9).

64) 화웨이 최고경영자 펑정페이(任正非)는 1974년부터 1983년까지 9년간 중국인민해방군 공병 부대에서 근무하였고, 미국 정부는 화웨이와 중국인민해방군이 긴밀한 관계를 맺고 있어 미국 국가안보에 위협이 된다고 보고 있다. Huawei, “화웨이 또는 런정페이 회장이 PLA와 관련이 있습니까?,” <<https://www.huawei.com/kr/facts/question-answer/does-huawei-or-ren-zhengfei-have-ties-to-the-pla>> (검색일: 2023.10.9).

65) 2022년 11월 미국 국무장관이 지정한 우려 국가는 미얀마, 중국, 쿠바, 에리트레아, 이란, 북한, 니카라과, 파키스탄, 러시아, 사우디아라비아, 타지키스탄, 투르크메니스탄이다. U.S. Department of State, “Countries of Particular Concern, Special Watch List Countries, Entities of Particular Concern,” <<https://www.state.gov/countries-of-particular-concern-special-watch-list-countries-entities-of-particular-concern/>> (Accessed November 5, 2023); The White House, “President Biden Signs Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern,” August 9, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/09/president-biden-signs-executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>> (Accessed October 31, 2023).

66) 미국 「반도체·과학법(Chips and Science Act)」은 미국의 반도체 연구, 개발, 제조 능력을 향상하기 위하여 반도체 제조, 연구개발, 교육(인재 양성), 기술 보안 및 공급망 강화에 총 527억 달러 예산을 투입하고, 반도체 생산 시설 투자에 대한 25% 세액공제 제공하는 법안이다. U.S. Congress, 「Chips and Science Act」, H.R.4346, August 9, 2022, <<https://www.congress.gov/bill/117th-congr>

향후 10년간 중국에서 첨단 반도체 생산능력을 5% 이상 확장할 수 없고,<sup>67)</sup> 이를 위반 하면 보조금 전액 반환해야 한다고 명시하였다. 그리고 미국은 중국의 고사양 반도체 생산과 사용을 제한하기 위하여 2022년 10월 첨단 이동통신 장비, AI, 슈퍼컴퓨터에 사용되는 일부 고사양 반도체와 제조기기의 대중국 수출 허가제를 시행하였다.<sup>68)</sup> 그 외에도 「외국인 투자 위험 심사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act: FIRRMA)», 「수출통제개혁법(Export Control Reform Act: ECRA)», 「미국 혁신 경쟁법(United States Innovation and Competition Act)», 「인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act: IRA)」 등 법률을 제정하여 첨단기술·핵심 산업 관련 공급망(장비, 시설, 원료, 중간재)에서 중국을 배제하였다.<sup>69)</sup>

---

ess/house-bill/4346/text) (Accessed October 10, 2023); 송원아·이양경·김다은, “美, 「반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)」 주요 내용 및 시사점,” (한국과학기술기획평가원 KISTEP 브리프 29, 2022.8.31.), p. 2, <[https://www.kistep.re.kr/board.es?mid=a10306070000&bid=0031&b\\_list=10&act=view&list\\_no=42860&nPage=1&keyField=&orderby=](https://www.kistep.re.kr/board.es?mid=a10306070000&bid=0031&b_list=10&act=view&list_no=42860&nPage=1&keyField=&orderby=)> (검색일: 2023.10.10.).

67) 한국 반도체 기업은 범용 반도체는 10% 이하로 중국에서 생산능력 확장이 가능하다. “미국, ‘반도체 보조금 받는 기업’ 중국 내 증산 5% 제한 확정,” 『경향신문』, 2023.9.22., <<https://m.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202309222205005#c2b>> (검색일: 2023.10.10.).

68) “중국기업이나 중국에 투자 중인 외국인 반도체 제조 기업에 18나노미터 이하 디램, 128단 이상 낸드 플래시, 14나노미터 이하 로직칩 제조 장비 수출 허가제를 시행하였다.” 그러나 미국 정부는 중국에 반도체 생산시설을 운영 중인 한국 반도체 기업(삼성반도체와 SK하이닉스)에 대한 반도체 생산 장비 수출통제를 1년 유예했고, 앨런 에스테베스(Alan Estevez) 미 상무부 산업 안보 차관은 유예 조치를 연장하겠다는 입장을 표명했다. 이용재, “‘디커플링’: 미중 공급망경쟁에서답론에 불과한것인가?,” (통일연구원 Online Series CO 23-21, 2023.8.11.), p. 6, <[https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=114366&nav\\_code=mai1674786581](https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=114366&nav_code=mai1674786581)> (검색일: 2023.10.11.); “U.S. to Allow South Korean, Taiwan Chip Makers to Keep Operations in China,” *The Wall Street Journal*, June 12, 2023, <<https://www.wsj.com/articles/u-s-to-allow-south-korean-taiwan-chip-makers-to-keep-operations-in-china-5d7d72cc>> (Accessed August 6, 2023).

69) Haiyong Sun, “US-China Tech War: Impacts and Prospects,” *China Quarterly*

그리고 미국은 우방국과 동맹국 위주의 반도체 공급망 협력 및 동맹을 강화하였다. 2023년 한·미·일·타 반도체 협의체인 칩4(Chip 4)를 출범하였고, 미국과 EU는 반도체 연구, 개발, 생산, 정책에 관한 포괄적인 협력인 일명 ‘대서양 협력(trans-Atlantic cooperation)’을 형성하였으며,<sup>70)</sup> 정보통신 기술이 발전한 인도를 미국 반도체 생산의 새로운 거점으로 낙점했다.<sup>71)</sup> 그 외에 타이완 파운드리 반도체 기업 TSMC의 미국 반도체 생산시설 투자를 유치하였고,<sup>72)</sup> 타이완 반도체 디자인 기업 미디어텍(MediaTek)과 미국 퍼듀대학교(Purdue University)는 2022년 6월 차세대 반도체를 디자인하는 반도체 디자인 센터 공동 설립에 합의하였다.<sup>73)</sup>

최근 중국도 미국의 견제에 맞불을 놓는 조치를 하고 있다. 중국 정부는 2023년 5월 미국 최대 메모리 반도체 기업 마이크론(Micron Technology)의 제품에 심각한 보안 문제가 있어 국가안보를 위하여

---

*of International Strategic Studies*, vol. 5, no. 2 (2019), p. 202; Sophia Hilsman, “Inflation Reduction Act’s Reception by Global Trading Partners,” *CICLR Online*, vol. 53 (2022), pp. 1~2.

70) Jennifer Meng, “Semiconductor Industry Association (SIA) -- Semiconductor Priorities for the US-EU Trade and Technology Council,” Europa Kommissionen, October 26, 2021, <<https://futurium.ec.europa.eu/da/EU-US-TTC/wg10/documents/semiconductor-industry-association-sia-semiconductor-priorities-us-eu-trade-and-technology-council?language=da>> (Accessed September 3, 2023).

71) 미국은 인도 반도체 생산에 250억 달러 규모의 투자를 추진할 것을 선언함. “India-US Semiconductor Cooperation: Can India Insert itself into the Pantheon of Global Chipmakers with a Little Help from Washington?,” *The Diplomat*, December 12, 2022, <<https://thediplomat.com/2022/12/india-us-semiconductor-cooperation/>> (Accessed September 3, 2023).

72) 2021년부터 2029년까지 약 120억 달러 규모 투자를 계획 중임. Kristy Tsun Tzu Hsu, “Taiwan as a Partner in the U.S. Semiconductor Supply Chain,” Wilson Center, September, 2022, p. 9, <[https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/2022-09\\_Taiwan\\_SemiconductorSupplyChain\\_Hsu.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/2022-09_Taiwan_SemiconductorSupplyChain_Hsu.pdf)> (Accessed September 3, 2023).

73) *Ibid.*, pp. 9~10.

마이크론사의 제품을 중국 주요 정보 인프라(통신, 운송, 방위, 금융)에 사용하는 것을 금지하였고,<sup>74)</sup> 9월에는 애플(Apple)사의 아이폰(iPhone) 등 외국기업 휴대전화를 정부 기관 업무에 사용하는 것을 금지하였다.<sup>75)</sup> 2023년 7월에 중국 상무부는 8월 1일부터 첨단기술·핵심 산업에 폭넓게 쓰이는 광물인 갈륨과 게르마늄의 수출을 통제하겠다고 발표하였다.<sup>76)</sup> 미·중 간 전략경쟁은 공급망에 집중되어 있고, 향후 이런 경향은 지속될 것으로 예상된다.

## 나. 가치의 대립

냉전 후, 이데올로기 대립은 미·중 관계에서 제한되었지만, 최근 전개되는 양국 간 경쟁이 경제와 안보에서 ‘가치’라는 무형적인 요소로 확대되고 있음을 주목해야 한다.<sup>77)</sup> 가치의 사전적 정의는 “무엇이 옳은지 그른지 그리고 무엇이 중요한지에 대한 사람들의 믿음 혹은 신념”이다.<sup>78)</sup> 본 고에서 주로 다루는 가치는 정치적인 가치인 자유, 정의,

74) “China Bans Some Sales of Chips From U.S. Company Micron,” *The New York Times*, May 21, 2023, <<https://www.nytimes.com/2023/05/21/business/china-ban-microchips-micron.html>> (Accessed October 13, 2023).

75) “China Flags ‘Security Incidents’ with Apple’s iPhones,” *TIME*, September 13, 2023, <<https://time.com/6313583/china-iphone-security-incident/>> (Accessed October 13, 2023).

76) 갈륨은 LED, 반도체, 군용레이더의 생산의 쓰이는 핵심 광물이며, 게르마늄은 태양광 전지, 적외선 광학기, 광섬유, 반도체 제조의 핵심 원료이다. 이재덕, “중국, 갈륨·게르마늄 수출 통제...군용 레이더·차세대 반도체에 영향,” 『경향신문』, 2023.7.4., <<https://m.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202307041634001#c2b>> (검색일: 2023.10.13.); “8月1日起, 中国对镓、锗相关物项实施出口管制——维护国家安全的必要之举,” 『新华网』, 2023.7.12., <[http://www.news.cn/politics/2023-07/12/c\\_1129744648.htm](http://www.news.cn/politics/2023-07/12/c_1129744648.htm)> (검색일: 2023.10.13.).

77) 김원식, 『미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점: 규범 경쟁을 중심으로』 (서울: 국가안보전략연구원, 2023), p. 29.

78) 캠브리지 사전(Cambridge Dictionary)에서 가치를 의미하는 value는 “the beliefs people have, especially about what is right and wrong and what is most

평등, 민주주의, 권위주의, 사회주의 등이다. 최근 치열하게 전개되고 있는 미·중 전략경쟁은 냉전의 미·소 경쟁과 같이 ‘가치’라는 요소를 포함하고 있다. 냉전 후, 미·중의 정치체제와 가치가 달랐기 때문에 가치(자유, 인권, 법치)에 관한 논쟁이 있었고, 특정 사건(텐안먼 사건, 수용소 노동착취, 티베트와 신장에서 인권 탄압)이 발생하였을 때 가치는 양국 관계의 긴장을 유발하는 요소였다. 자유주의 시각에서 미국은 개혁개방을 선언한 중국이 신자유주의 시장경제질서에 편입되어 국제사회의 안정적(평화적) 일원으로 경제발전에 집중하면서 점진적이고 자연스럽게 자유민주주의로의 체제 전환을 기대하였지만,<sup>79)</sup> 중국은 공산당 일당 독재체제를 공고하게 유지하였다. 최근 전개되고 있는 미·중 전략경쟁은 ‘신냉전’으로 표현될 만큼, 가치가 우선시 되고 있다. 세력전이 이론에 따르면, 패권국과 도전국 간 패권 경쟁에서 문화, 가치, 규범, 이데올로기와 같은 무형적인 요소도 중요한 기능을 한다. 패권국의 하드파워(경제력, 군사력)가 쇠락하면, 패권국의 문화, 언어, 가치와 이데올로기도 도전받는다.<sup>80)</sup> 도전국은 글로벌 질서를 주도하던 패권국의 가치, 규범, 이데올로기를 비판하고, 부정하면서 패권국의 리더십의 합법성을 약화시키는 국제여론을 형성한다.<sup>81)</sup> 세력전이 관점에서 보면, 미·중 전략경쟁에서 가치의 진영화는 패권 경쟁의 시작점

---

important in life, that control their behaviour”로 정의된다. Cambridge Dictionary, “value,” <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/value>> (Accessed December 21, 2023).

79) 박한규, “탈냉전 이후 미중관계와 향후 전망: 갈등과 협조의 이중주(二重奏),” 『사회과학연구』, 제25권 1호 (2014), p. 133.

80) Maria Chepurina, “Higher Education Co-operation in the Toolkit of Russia’s Public Diplomacy,” *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 81, no. 1 (2014), pp. 59~72; Abramo Organski, *World Politics*.

81) Randall L. Schweller and Xiaoyu Pu, “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of US Decline,” *International Security*, vol. 36, no.1 (2011), pp. 41~72.

에서 나타나는 현상으로 볼 수 있다.

미국 도널드 트럼프 대통령은 중국에 무역 제재(관세)를 부과하면서 미·중 전략경쟁의 신호탄을 쏘아 올렸지만, 중국과의 경쟁에서 ‘가치(자유, 민주주의, 인권, 법치)’를 핵심 이슈로 인식하지는 않았다.<sup>82)</sup> 트럼프의 외교 정책 기조는 ‘미국 우선주의(America First)’이기에 세계 다른 지역(혹은 나라)에 자유민주주의 확산을 위하여 개입하는 것을 극도로 삼갔다.<sup>83)</sup> 중국과의 경쟁에서도 자유민주주의를 내세워 중국의 권위주의 체제에 압박을 가하기보다는 국익(무역 적자 해소)에 우선한 전략을 추진하였다.<sup>84)</sup> 예를 들어, 트럼프는 2019년 홍콩 민주화 시위에 대한 폭력적인 진압에 대해서도 크게 반응하지 않았고,<sup>85)</sup>

---

82) 트럼프는 미국의 외교 정책이 현실적인 성과(이익)에 기반해야지 이데올로기에 기반해서는 안 된다고 주장함. The White House, “President Donald J. Trump at the United Nations General Assembly: Outlining an America First Foreign Policy,” September 20, 2017, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-united-nations-general-assembly-outlining-america-first-foreign-policy/>> (Accessed November 2, 2023).

83) 그는 2016년 4월 외교 정책에 관한 연설에서 민주주의 경험이 없고 관심도 없는 다른 나라를 서구식 민주주의를 확산하는 것은 위험한 발상이라고 주장하여, 타국에 개입하여 민주화하는 전략에 냉소적인 태도를 보였다. “Read Donald Trump’s ‘America First’ Foreign Policy Speech,” *TIME*, April 27, 2016, <<https://time.com/4309786/read-donald-trumps-america-first-foreign-policy-speech/>> (Accessed October 24, 2023).

84) 트럼프 대통령과 달리 마이클 펜스(Michael Pence) 부통령, 마이클 폼페이오(Michael Pompeo) 국무장관, 허버트 맥마스터(Herbert McMaster) 국가안보보좌관 등 트럼프 정부 고위 관계자들은 중국과의 관계에서 민주주의를 중요한 가치로 인식하였고 중국의 권위주의 체제가 민주주의 거버넌스와 자유시장을 위협한다고 규탄함 Ryan Hass, “Working Paper for the Penn Project on the Future of U.S.-China Relations: Lessons from the Trump Administration’s Policy Experiment on China,” Brookings Institution, pp. 7~9, <[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/Ryan-Hass\\_Lessons-from-the-Trump-Administrations-Policy-Experiment-on-China\\_Final.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/Ryan-Hass_Lessons-from-the-Trump-Administrations-Policy-Experiment-on-China_Final.pdf)> (Accessed October 24, 2023).

85) “Trump is Harsh on China, except When it Comes to Democracy,” *POLITICO*, August 8, 2019, <<https://www.politico.eu/article/us-china-democracy->

시위를 폭력적으로 진압한 중국과 홍콩 공권력에 대한 제재안에 서명 하였지만, 시진핑을 ‘친구’라고 지칭하였고, 홍콩 시민의 인권, 자유, 민주주의 보호보다 중국과의 무역 협상의 타결에 더 관심을 두는 모습을 보였다.<sup>86)</sup> 트럼프의 외교 정책은 미국적 가치를 내세우기보다는 실질적인 이익에 초점을 두었기 때문에 중국과의 경쟁에서도 가치에 기반한 전략을 추진하는데 소극적이었다.

미국 바이든 행정부는 트럼프 행정부의 대중 강경전략을 이어받아, 중국을 무역뿐만 아니라 첨단기술·핵심 산업에서 집중적으로 견제하고 있다. 트럼프 행정부가 미·중 경쟁에서 ‘가치’에 방점을 두지 않은 것과 달리 바이든 행정부는 민주주의, 자유, 법치 등 가치를 강조하고 있다. 바이든 행정부가 전 정권에 비해 외교 정책에서 민주주의를 강조한 이유는 트럼프 행정부 시절 국내적으로 민주주의가 쇠퇴, 글로벌 권위주의의 확산 등 민주주의가 직면한 위기와 도전을 인식하였기 때문이다.<sup>87)</sup> 바이든 대통령은 취임식에서 민주주의와 글로벌 질서에 대한 위협을 강조하였고, 트럼프 행정부의 미국 우선주의적 고립주의 대외 정책에서 벗어나 ‘모범적인 힘(power of example)’을 이용한 글로벌 리더십을 발휘하여 우방·동맹국의 관계를 회복하고 글로벌

---

hong-kong-protests-donald-trump/> (Accessed October 25, 2023).

86) “Trump Signs Hong Kong Democracy Legislation, Angering China,” *The New York Times*, November 27, 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/11/27/us/politics/trump-hong-kong.html>> (Accessed October 25, 2023).

87) 자유·민주 사회가 직면한 도전은 부패, 불평등, 양극화, 포퓰리즘, 법치주의 훼손, 적대적인 권위주의 세력, 반민주주의 세력의 허위 정보로 명시하였고, 트럼프 대통령이 다양성, 인권, 시민사회, 언론, 법치를 약화시켰다고 주장함. Joseph R. Biden, “Interim National Security Strategy Guidance,” The White House, p. 7, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed October 25, 2023); U.S. Government Publishing Office, “The Cost of Trump’s Foreign Policy: Damage and Consequences for U.S. and Global Security,” October 21, 2020, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-116SPRT44275/html/CPRT-116SPRT44275.htm>> (Accessed November 2, 2023).

이슈에 다시 관여할 것이라고 천명하였다.<sup>88)</sup> 바이든 행정부가 2021년 3월에 발표한 「국가안보전략 잠정 지침(Interim National Security Strategy Guidance)」에서도 민주주의는 자유, 번영, 평화, 존엄의 핵심이며, 미국 국민과 전 세계인들이 민주주의를 향유할 수 있도록 민주주의 파트너들과 협력하여 도전에 대응해야 함을 강조하였다. 그리고 미국이 직면한 도전 중 하나가 민주주의 쇠퇴와 더불어 중국과 러시아 등 점점 강해지는 권위주의 국가라고 명시하였다.<sup>89)</sup>

바이든 행정부는 중국과의 경쟁에서도 가치에 대한 중요성을 강조하였다. 중국 정부와 지도자의 공격적이고 강압적인 행동은 개방·안정적 국제체제의 규칙과 가치를 훼손하며, 만약 이들이 미국의 이익과 가치를 훼손할 경우, 미국은 적극적으로 대응해야 함을 주장하였다. 공격적인 권위주의 체제의 중국과 경쟁에서 장기적으로 승리하기 위한 최고의 방법은 미국 국민, 경제, 민주주의를 발전시키는 것임을 강조하였고, 미국은 반드시 글로벌 리더십을 회복하여 중국을 대신하여 미국의 이익과 가치를 반영하는 국제 어젠다와 규범을 형성해야 함을 천명하였다. 그 외에도 미국 기업이 중국에서 미국의 가치를 희생당하는 일은 없어야 하며, 홍콩, 티베트, 신장에서 민주주의, 인권, 인간 존엄에 대한 지지를 보낼 것이며, 이를 위하여 유사 입장국(like-minded states)과 협력할 것임을 강조하였다.<sup>90)</sup>

중국도 자신만의 민주주의 관점을 내세우며 서구식 민주주의 접근에 대하여 비판하였다. 2021년 12월 4일 중국 국무원 신문판공실에서 발표한 「중국의 민주」에 따르면, “중국의 민주주의는 인민민주주의이

88) 주한미국대사관 및 영사관, “조셉 R. 바이든 주니어 대통령 취임사,” 2021.1.20., <<https://kr.usembassy.gov/ko/012021-inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr-ko/>> (검색일: 2023.10.25.).

89) Joseph R. Biden, “Interim National Security Strategy Guidance,” p. 1, p. 6.

90) *Ibid.*, pp. 20~21.

며 인민은 국가의 주인이고 중국 민주주의의 본질이고 핵심이다”라고 명시하였다.<sup>91)</sup> 그리고 각국의 민주주의의 특수성을 강조하여 서방의 민주주의 기준으로 중국의 민주주의를 판단하거나 깎아내리는 것은 부당하다고 주장하였다.<sup>92)</sup> 중국은 서방과 다른 현대화 과정을 거치면서 서방의 민주주의와 다른 ‘중국식 민주주의’를 창조하였다고 찬양하였으며,<sup>93)</sup> 서방 국가가 민주주의를 긴장 조성, 내정간섭, 주권 침해, 세계 분리(진영화)의 수단으로 사용하고 있다고 비판하였다.<sup>94)</sup> 그리고 중국 외교부는 미국식 민주주의를 비판하는 「미국 민주주의 상황」이라는 글을 발표하였다. 미국의 민주주의는 여러 가지 문제(금권정치, 신분정치, 정치 양극화, 사회 분열, 언론자유 침해)에 직면해 있지만, 여전히 세계 민주주의의 모범으로 인식되는 것은 부당하고, 세계를 민주주의와 비민주주의 진영으로 나누는 만행을 저지르고 있다고 비판하였다. 그리고 미국 주도로 개최한 ‘민주주의 정상회의’는 민주주

91) 中华人民共和国 国务院新闻办公室, “中国的民主,” 2021.12.4. <[https://www.gov.cn/zhengce/2021-12/04/content\\_5655823.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-12/04/content_5655823.htm)> (검색일: 2023.11.4.).

92) 「중국의 민주」에서 각국의 민주주의의 역사, 문화, 전통 근간하며, 민주주의 발전과 정과 형태는 다르다고 명시하였다. 그리고 일국의 정치체제가 민주주의인지 아닌지는 해당국의 국민이 평가해야 하지, 외부 소수국가가 평가해서는 안 되며, 국제사회 공통의 기준으로 판단해야 하지, 소수국가의 자의적인 판단은 부당하다고 주장하였다. 세계 여러 다양한 문화권의 정치체제를 단일한 기준으로 평가하는 것은 민주적이지 않고, 각 국가가 민주주의를 실현하는 방식은 다양하며, 천편일률적인 민주주의 방식을 견지하는 것은 불가능하다고 주장하였다. 中华人民共和国 国务院新闻办公室, “中国的民主.”

93) 중국은 세계 인구의 5분의 1에 해당하는 14억 중국 인민이 권리와 자유를 누리게 했으며, 개발도상국의 민주주의 발전의 자신감을 드높였고, 인류 민주주의 발전의 새로운 방향을 제시하여 인류문명 발전에 공헌하였다고 자화자찬하였다. 中华人民共和国 国务院新闻办公室, “中国的民主.”

94) ‘일인일표’는 민주주의의 하나의 형식일 뿐, 민주주의 전체를 대표하지 않는다고 주장하였으며, ‘일인일표’와 ‘정당 간 경쟁 선거’는 소수 서방 국가에 의해 민주주의의 유일한 표준으로 포장된 것일 뿐이라고 나타냈고, 소수국가들은 민주주의를 다른 나라의 내정을 간섭하고, 주권을 침해하는 정치적 수단으로 활용하고 있다고 강하게 어필하였다. 민주주의 구호를 이용하여 세계를 대결적 구도로 분리하고, 국제적 긴장을 조성하며, 세계를 혼란하게 했다고 명시하였다. 中华人民共和国 国务院新闻办公室, “中国的民主.”

의를 정치화 및 도구화하여 집단 정치를 초래하는 패권적 의도가 있다고 부정적인 시각을 나타냈다.<sup>95)</sup>

「중국의 민주」와 같이 중국에서 발간한 중국 특색의 민주주의인 ‘인민민주주의’ 관한 문건을 액면 그대로 해석하면 중국의 정치체제는 서방의 자유민주주의와 크게 다르지 않다. 그러나 실제 중국의 정치체제는 자유민주주의와 매우 대조적이다. 그렇다면 서방의 자유민주주의와 중국이 주장하는 중국 특색의 인민민주주의가 어떤 차이가 있는지 <표 III-1>에서 간단하게 비교하겠다.

<표 III-1> 자유민주주의와 중국 특색의 인민민주주의와의 비교

	자유민주주의	중국 특색의 인민민주주의
주권 행사 주체	○ 국민 - 대의민주주의: 선거를 통한 국민의 주권 행사	○ 인민 - 표면적으로 인민(노동자, 농민, 지식인, 사업가)이 국가 전체권력을 가짐 - 중국 공산당: 인민을 대신하여 실질적인 독점적 권력 행사
선거	○ 직접선거 - 각 총위에서 자유, 평등, 공정 선거 실시 - 상, 하층 지도자(행정 수장 및 입법 위원) 선출에 국민의 의사 반영	○ 제한적 직접선거 - 직접선거: 현(縣)급 이하 인민대표 선출 - 인민의 의사가 지(地)급 이상의 국가 지도자 선출에 반영되지 않음
집권당	○ 집권 기간 내 권력을 가지고 국가를 통치하는 정당	○ 중국공산당 독재 체제: 유일한 집권당 및 영도당 - 집권: 권력을 장악하여 국가 통치 - 영도: 공산당 가치와 노선에 따라 사회 전체영역에서 사회와 인민을 인도하고 관리 - 공산당 > 국가: 당이 국가 대신 중요한 사안 및 정책 결정 - 간부 인사권 장악: 국가기관, 국유기업, 공공기관, 인민단체

95) 中华人民共和国外交部, “2022年美国民主情况,” 2023.3.20., <[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw\\_new/202303/t20230320\\_11044478.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_new/202303/t20230320_11044478.shtml)> (검색일: 2023. 11.5.).

	자유민주주의	중국 특색의 인민민주주의
정당제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다당제</li> <li>- 여러 정당의 선거를 통한 자유로운 경쟁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중국공산당 영도 하의 다당제</li> <li>- 여러 정당 공존: 중국공산당+8개 민주당 계열 정당</li> <li>○ 민주당파</li> <li>- 8개 정당: 약 100만 명 당원</li> <li>- 향(乡)급과 기층 단위 조직 부재: 일반당원 없음</li> <li>- 공산당 영도 수용</li> <li>- 엄밀한 기준에서 정당이 아님: 독자적 정치권력 획득 시도하지 않음</li> <li>- 위성정당에 가까움</li> </ul>
법치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 입헌주의</li> <li>- 헌법에 따른 국가 운영</li> <li>- 헌법에 따른 국가권력 제한</li> <li>- 헌법에 따른 개인의 자유와 권리 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법률에 기반한 통치와 집권</li> <li>- 의법치국: 공산당의 법률과 당규에 근거한 국가 통치</li> <li>- 의법집권: 공산당의 법률과 당규에 근거한 집권</li> <li>○ 「공산당 장정」 및 「당내법규」의 「국가 헌법」 및 「국가 법률」에 대한 우월적 지위</li> <li>- 「국가 헌법」 및 「국가 법률」이 공산당 고위층에 적용되지 않는 경우가 빈번함</li> </ul>
3권 분립	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정, 입법, 사법의 분리, 견제, 균형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공산당의 입법기관(전국인민대표대회) 영도</li> <li>- 전국인민대표대회: 법률 제·개정 권한 뿐만 아니라 법률해석 권한 소유</li> <li>- 입법기관의 실질적인 독립 부재</li> <li>○ 사법기관의 독립 부재</li> <li>- 인민법원, 인민검찰원은 최고 권력기관인 전국인민대표대회에 복종</li> <li>- 공산당 정법위원회의 법원, 검찰원,公安 기관에 대한 영도 및 사건 심리에 개입</li> </ul>
언론	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 언론의 자유 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공산당의 언론 통제</li> <li>- 공산당의 주요 언론기관 소유</li> <li>- 언론사는 공산당의 선전 기율과 보도 지침을 반드시 준수해야 함</li> <li>- 공산당의 검열과 제재</li> </ul>
시민사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각종 시민단체의 자유로운 활동 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공산당의 사회조직에 대한 엄격한 통제</li> <li>- 공산당과 국가가 관리 및 주도하는 사회조직이 주를 이룸</li> <li>- 국가 등록제: 엄격한 심사</li> <li>- 지속적인 관리·감독</li> </ul>

출처: 조영남, 『중국의 통치 체제 1: 공산당 영도 체제』 (서울: 21세기북스, 2022); 조영남, 『중국의 통치 체제 2: 공산당 통제 기제』 (서울: 21세기북스, 2022); 朴宗根·이금일, “중국 사법독립의 현황과 문제점 및 향후 대책,” 『강원법학』, 제41권 (2014), pp. 109~136을 참고하여 정리함.

자유민주주의 국가에서는 주권을 행사하는 주체가 국민이다. 그러나 중국은 표면적으로 노동자, 농민, 지식인, 사업가로 대표되는 인민이 국가 전체 권력을 가진다고 명시하지만, 실제로 공산당이 인민을 대신하여 실질적으로 권력을 독점하고 있다. 자유민주주의 국가의 다당제에서는 여러 정당이 선거 및 자유로운 경쟁을 통해 권력을 획득하고, 집권당은 정해진 집권 기간 내 권력을 가지고 국가를 통치한다. 그래서 정치 외 분야에서 광범위한 영향력을 발휘할 수 없다. 중국은 공산당과 8개 민주당 계열 정당이 공존하는 다당제를 유지하지만, 민주당 계열 정당은 공산당과 경쟁하여 권력을 획득하려고 시도하지 않으며 공산당의 영도를 받는 위성정당에 가깝기 때문에,<sup>96)</sup> 엄밀한 기준에서 다당제가 아니다. 그리고 중국 공산당은 단순히 집권당이 아니라, 국가와 사회 전체를 이끌고, 관리하고, 통치하는 영도당이다. 공산당은 국가 권력을 장악하여 권력을 행사할 뿐만 아니라, 사회 전체 영역에서 지배력을 발휘하여 사회와 인민을 공산당 가치와 노선에 따라 인도하고 관리한다. 그리고 공산당이 국가보다 상위에 있어서 국가의 중요한 사안과 정책을 도맡아 결정한다.<sup>97)</sup>

선거는 자유민주주의 체제에서 국민이 권력을 행사하는 중요한 방식이다. 자유민주주의 국가에서는 국민이 자유, 평등, 공정한 방식으로 진행되는 선거에 참여하여 각 층위의 행정 수장과 입법위원을 선출하고 심지어 대통령과 같은 최고 지도자도 직접선거로 선출하기 때문에 국가 지도자 선출에서 국민의 의사가 적극적으로 반영된다. 그러나 중국에서는 직접선거가 제한된 범위에서 실시된다. 현(縣)급 이하 인민대표만 인민이 직접선거로 선출하고, 지(地)급 이상 층위에서는 간

96) 조영남, 『중국의 통치 체제 1: 공산당 영도 체제』 (서울: 21세기북스, 2022), pp. 123~124.

97) 위의 책, pp. 48~56.

접 선거로 지도자를 선출하기 때문에 인민의 의사가 상위 국가 지도자 선출에 반영되지 않는다.

자유민주주의 국가에서는 헌법과 법률에 따라 국가를 운영하고, 국가권력을 제한하며, 개인의 자유와 권리를 보장하는 입헌주의를 실현한다. 중국 공산당은 개혁개방 이후 ‘의법치국(법률에 근거한 국가 통치)’과 ‘의법집권(법률에 근거한 집권)’을 통하여 마오쩌둥 시대와 같은 권력의 자의적 행사를 막고 법에 근거한 국가 통치를 강조하여 국가 운영의 예측 가능성과 안정성을 추구하고 있다. 그러나 공산당이 국가보다 위에 존재하기에 사회 지도층에 해당하는 공산당원에게는 공산당의 헌법인 「공산당 장정」과 법률에 해당하는 「당내법규」가 국가의 「헌법」과 「법률」보다 우선시 된다. 그래서 국가 헌법과 법률이 고위층 공산당원에게는 엄격하게 적용되지 않는 경우가 많다.<sup>98)</sup>

자유민주주의 국가에서는 행정, 입법, 사법이 철저히 분리되어 서로에 대한 견제와 균형이 이루어진다. 그러나 중국에서는 입법과 사법의 독립이 이루어지지 않았다. 최고 입법기관인 전국인민대표대회(공산당의 영도를 받고, 사법기관인 인민법원과 인민검찰원은 입법기관인 전국인민대표대회에 복종해야 하며, 공산당 정법위원회가 법원, 검찰원,公安기관에 대한 영도를 담당하기 때문에 입법과 사법기관은 공산당의 관리통제를 벗어날 수 없다. 공산당이 사건 심리에도 개입하기 때문에 고위층 공산당원에 대한 사법처리에 영향을 줄 수 있다.

마지막으로 자유민주주의 국가는 국민의 언론, 집회, 결사의 자유를 보장한다. 언론은 자유롭게 국민의 의사를 반영한 여론을 형성할 수 있고, 정부의 정책 실패와 오류를 지적하고 비판할 수 있다. 중국은 이런 언론의 자유가 허용되지 않는다. 전국적인 규모로 발간과 방송 송출을 하는 주요 신문사, 잡지사, 방송국은 공산당 소유고, 모든 언론

98) 위의 책, pp. 42~47.

기관은 발간물과 프로그램 제작에 공산당의 선전 기율과 보도 지침 반드시 준수해야 하며, 엄격한 검열과 제재를 받는다.<sup>99)</sup> 자유민주주의 국가에서는 시민사회가 사회정의 실현과 국민의 권익 보호에 매우 중요한 역할을 하며, 이들의 자유로운 활동이 보장된다. 그러나 중국에서는 공산당과 국가가 시민사회 단체를 통제한다. 국가 등록제를 통해 상당 비율의 사회조직은 공산당과 국가의 관리와 통제를 받기 때문에 공산당과 정부 정책에 어긋나는 활동을 할 수 없다.<sup>100)</sup>

## 2. 신냉전 구도 속 가치 진영화

미·중 전략경쟁에서 가치가 중요한 요소임은 부정할 수 없고, 미국은 중국을 견제하기 위하여 가치(민주주의, 법치, 인권, 자유)를 내세워 우방국, 동맹국, 유사 입장국과 연대하고 있다.<sup>101)</sup> 이러한 최근 현상이 ‘신냉전(The New Cold War)’으로 치닫는 진영화로 이어지는지를 고찰하겠다.

### 가. 미국의 민주주의 연대

트럼프 대통령은 중국에 관세를 부과하면서 미·중 전략경쟁을 본격적으로 시작하였지만, 우방·동맹국과 연대하기보다는 독자적으로 중국을 견제하는 것을 선호하였다. 그러나 바이든 대통령은 유사 입장국과 연대하는 전략을 선택하였다. 바이든은 중국과의 경쟁을 단순히 패권국과 도전국의 양자 경쟁으로 인식하기보다는 중국과 러시아가

99) 조영남, 『중국의 통치 체제 2: 공산당 통제 기제』 (서울: 21세기북스, 2022), pp. 477~486.

100) 위의 책, pp. 266~283.

101) 경남대 극동문제연구소 엮음, “바이든 행정부의 대외정책 ①: 미·중 전략경쟁, 대립, 갈등의 지속과 향후 전망,” 『한반도 정세 2021년 평가 및 2022년 전망』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2021), p. 24.

주도하는 권위주의 세력이 글로벌 자유(민주주의) 질서를 위협하고, 미국은 우방국과 동맹국 등 가치를 공유하는 유사 입장국과 협력하여 이에 대응한다는 입장이다. 그래서 트럼프 행정부와 달리 안보와 공급망에서 미국이 추구하는 가치(자유, 민주주의, 인권, 법치)를 인류 보편적 가치로 상정하고 이러한 가치를 공유하는 국가들과 연대를 추구하고 있다. 미국은 외교, 공급망, 안보에서 민주주의 국가와의 연대를 적극적으로 추진하고 있다.

### (1) 외교 연대

미국 바이든 행정부는 2021년부터 ‘민주주의 정상회의(Summit for Democracy)’를 개최하여 민주주의 국가들의 연대를 강화하고 있으며,<sup>102)</sup> 「민주주의 정상회의 선언문」은 민주주의 국가들은 권위주의로부터 민주주의를 보호하고 강화하기 위하여 인류 공동의 가치인 인권, 자유, 법치에 대한 보호, 여성에 대한 차별철폐, 부패 방지, 민주주의를 저해하는 기술 차단, 자유·공정 선거 시행, 가짜뉴스 방지를 위하여 협력할 것을 천명하였다.<sup>103)</sup> 또한, 미국은 민주주의 가치를 공유하는 EU와 더 민주적이고, 평화롭고, 안전한 세계를 위한 협력을 약속하였다. 2021년 7월 ‘미국-EU 정상회의(U.S.-EU Summit)’에서 미국과 EU는 글로벌 민주주의와 인권을 지지해야 할 책임이 있으며, 자유민주주의를 약화하는 권위주의에 대항한다고 합의하였으며,<sup>104)</sup>

102) “본격적인 미중 이데올로기의 충돌 장면은 바이든 행정부가 추진한 ‘민주주의 정상회의’(2021.12.9.~10.)를 계기로 표출되었다.” 김원식, “미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점: 규범 경쟁을 중심으로,” p. 27.

103) 주한미국대사관 및 영사관, “민주주의 정상회의 선언문,” 2023.3.29., <<https://kr.usembassy.gov/ko/032923-declaration-of-the-summit-for-democracy-ko/>> (검색일: 2023.11.3.).

104) 미국과 EU는 글로벌 민주주의 질서를 보호하는 방안으로 언론자유 보장, 개방적이고, 자유로운 인터넷 사용 증진, 사이버공간에서 책임감 강화, 투명성 제고, 부패 퇴치, 가짜뉴스 방지, 시민사회 보호, 여성의 정치참여 증진, 인권 보호를

중국 신장과 티베트에서의 인권유린과 홍콩의 자치와 민주주의 절차에 대한 침해에 대하여 지속 협력할 것을 약속하였다.<sup>105)</sup> 미국은 EU, 영국, 캐나다와 함께 중국 신장의 위구르족에 대한 인권 탄압을 규탄하는 제재를 중국에 부과하였다.<sup>106)</sup>

미국은 동아시아의 민주주의 동맹인 한국, 일본, 타이완, 필리핀과 민주주의 증진을 위한 협력을 강조하였다. 2021년과 2023년 한·미 정상회의에서 양국 정상은 한미동맹은 한반도를 넘어 민주주의, 경제, 기술의 글로벌 리더이며, 민주주의, 규칙 기반의 국제질서, 반부패, 인권증진에 기반을 두고 있음을 강조하였다.<sup>107)</sup> 2021년 ‘미·일 정상회의’에서 양국 정상은 자유민주주의 국가들과 연대하여 글로벌 자유·개방·규칙 기반의 국제질서에 대한 도전에 저항해야 함을 천명하였고,<sup>108)</sup> 2023년 3월 미국은 일본과 개최한 ‘제1회 민주주의 회복력에

---

제시하였다. The White House, “U.S.-EU Summit Statement,” June 15, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>> (Accessed November 13, 2023).

105) *Ibid.*

106) 이번 제재는 EU가 1989년 ‘텐안먼 사건’ 이후 인권 문제로 중국에 부과한 최초의 제재였다. “U.S., E.U., Canada and Britain Announce Sanctions on China over the Abuse of Uyghurs,” *The Washington Post*, March 22, 2021, <[https://www.washingtonpost.com/world/xinjiang-sanctions-european-union/2021/03/22/1b0d69aa-8b0a-11eb-a33e-da28941cb9ac\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/xinjiang-sanctions-european-union/2021/03/22/1b0d69aa-8b0a-11eb-a33e-da28941cb9ac_story.html)> (Accessed November 5, 2023).

107) 바이든 대통령은 한국이 ‘민주주의 정상회의’에서 중요한 역할을 담당하길 기대하였다. The White House, “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/>> (Accessed November 17, 2023); The White House, “Leaders’ Joint Statement in Commemoration of the 70th Anniversary of the Alliance between the United States of America and the Republic of Korea,” April 26, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/26/leaders-joint-statement-in-commemoration-of-the-70th-anniversary-of-the-alliance-between-the-united-states-of-america-and-the-republic-of-korea/>> (Accessed November 17, 2023).

108) The White House, “U.S.-Japan Joint Leaders’ Statement: ‘U.S.-Japan

관한 미·일 전략대화(The 1st U.S.- Japan Strategic Dialogue on Democratic Resilience)’에서 양국은 인태지역에서 자유롭고 개방적인 질서를 유지하고, 글로벌 인권증진을 위해 함께 노력할 것이며, G7 및 UN과 함께 ‘민주주의 회복력(democratic resilience)’을 형성하는데 다각적인 협력을 추진할 것을 약속하였다.<sup>109)</sup> 바이든은 타이완을 모범적인 민주주의이자 경제, 안보, 민주주의 가치 발전의 중요한 파트너로 정의하고,<sup>110)</sup> 타이완을 ‘민주주의 정상회의’에 초대하기로 하였으며,<sup>111)</sup> 또한 미 하원의장 낸시 펠로시는 2022년 8월 타이완을 방문하여 미국은 타이완의 민주주의를 지킬 것을 약속하였다.<sup>112)</sup> 2023년 5월 백악관에서 개최한 정상회의에서 바이든 대통령과 마르코스 필리핀 대통령은 미·필 관계가 민주주의 가치를 공유하는 동맹임을 확인하였고, 미국은 필리핀의 ‘민주주의 정상회의’ 참여에 찬사를 보냈을

---

Global Partnership for a New Era’,” April 16, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>> (Accessed November 13, 2023).

- 109) U.S. Department of State, “The 1st U.S.-Japan Strategic Dialogue on Democratic Resilience,” February 9, 2023, <<https://www.state.gov/the-1st-u-s-japan-strategic-dialogue-on-democratic-resilience/>> (Accessed November 13, 2023).
- 110) Joseph R. Biden, “Interim National Security Strategy Guidance,” p. 21; U.S. Department of State, “U.S. Relations with Taiwan,” May 28, 2022, <<https://www.state.gov/u-s-relations-with-taiwan/>> (Accessed November 15, 2023).
- 111) Richard C. Bush and Ryan Hass, “The Biden Administration is Right to Include Taiwan in the Summit for Democracy,” The Brookings Institution, December 1, 2021, <<https://www.brookings.edu/articles/the-biden-administration-is-right-to-include-taiwan-in-the-summit-for-democracy/>> (Accessed November 15, 2023).
- 112) “Pelosi Tells Taiwan US Commitment to Democracy is ‘Ironclad,’” *Associated Press News*, August 4, 2022, <<https://apnews.com/article/taiwan-asia-beijing-nancy-pelosi-taipei-938933cfaea62b31e7577b0a2a4f7006>> (Accessed November 17, 2023).

뿐만 아니라, 양국이 ‘민주주의 대화’를 개최하길 희망했다.<sup>113)</sup> 이렇듯 미국은 북미, 유럽, 아시아, 오세아니아의 민주주의 국가들과 가치를 기반으로 한 외교적 연대를 확대하는 데 주력하고 있다.

## (2) 공급망 연대: 첨단기술 및 전략물자

미·중 경쟁이 치열하게 전개되는 분야는 전략물자(반도체, 배터리, 핵심 광물)와 첨단기술(AI, 컴퓨터, 이동통신) 공급망이며, 미국 주도의 공급망 재편에서도 가치 중심의 연대를 형성하는 움직임이 두드러진다. 미국은 공급망 회복력을 높이기 위하여 민주주의와 인권 등 가치를 공유하는 유사 입장국(like-minded states)들과 다자·양자 공급망 협력을 추진하고 있다. 예를 들어, 2021년 10월 31일 바이든 대통령은 EU 및 14개 유사 입장국들과 공급망 강화를 위한 국제협력을 강화하기 위해 ‘글로벌 공급망 회복력 정상회의(Summit on Global Supply Chain Resilience)’를 개최하였다.<sup>114)</sup> 반도체 협력 협의체인 ‘칩4(Chip4)’는 미국과 대표적인 동아시아 민주주의 국가인 한국, 일본, 타이완으로 구성되었고, 자유민주주의를 기반한 EU와 미-EU의 경쟁

---

113) 인권과 법치의 증진과 시민사회 리더에 대한 지원 및 폭력으로부터 소외계층 보호를 최우선시할 것을 약속하였다. The White House, “Fact Sheet: Investing in the Special Friendship and Alliance between the United States and the Philippines,” May 1, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/01/fact-sheet-investing-in-the-special-friendship-and-alliance-between-the-united-states-and-the-philippines/>> (Accessed November 16, 2023).

114) 정상회의에 참가한 14개 가치공유 국가들은 대부분 민주주의 국가인 한국, 호주, 캐나다, 콩고민주공화국, EU, 독일, 인도, 인도네시아, 일본, 멕시코, 네덜란드, 싱가포르, 스페인, 영국이었다. The White House, “Fact Sheet: Summit on Global Supply Chain Resilience to Address Near-Term Bottlenecks and Tackle Long-Term Challenges,” October 31, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/31/fact-sheet-summit-on-global-supply-chain-resilience-to-address-near-term-bottlenecks-and-tackle-long-term-challenges/>> (Accessed November 3, 2023).

력 강화, 번영, 민주주의와 시장경제 가치 전파를 목표로 하는 ‘미-EU 무역기술이사회(U.S.-E.U. Trade and Technology Council: TTC)’를 설립하였다. 신흥, 첨단, 핵심기술에서의 무역, 투자, 보호를 촉진하여 양 지역의 글로벌 리더십을 강화하는 데 합의하였고,<sup>115)</sup> 그 예로 반도체 생산, 연구, 개발에서 공동으로 협력하는 ‘대서양 협력(trans-Atlantic cooperation)’을 추진하고 있다.<sup>116)</sup>

인태지역의 주요 경제협력체인 ‘인도-태평양경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework: IPEF)’는 인도-태평양 14개국으로 구성되고, 자유무역, 공급망 회복, 디지털 통상, 청정에너지, 인프라 구축, 노동 표준화에서 가치 공유 기반의 협력을 추진하며, 2023년 5월에 공급망 협정을 체결하였다.<sup>117)</sup> 이코노미스트(The Economist)에서 발표하는 민주주의 지수(Democracy Index)에 따르면, 인도-태평양경제프레임워크(IPEF) 14개국 중 11개국이 민주주의 국가이며, 단 3개국(베트남, 브루나이, 피지)만이 하이브리드(hybrid) 혹은 권위주의 국가로 분류된다.<sup>118)</sup>

115) Office of the U.S. Trade Representative, “U.S.-E.U. Trade and Technology Council (TTC),” <<https://ustr.gov/useutt>> (Accessed November 20, 2023).

116) Jennifer Meng, “Semiconductor Industry Association (SIA) -- Semiconductor Priorities for the US-EU Trade and Technology Council.”

117) 회원국들은 공급망 위기에 대응하기 위한 ‘공급망 위기대응 네트워크(Supply Chain Crisis Response Network)’를 가동하여 협력하기로 합의하였고, 공급망 다변화와 촉진을 위한 ‘공급망 위원회(Supply Chain Council)’를 설립하기로 합의함. U.S. Department of Commerce, “Joint Statement from Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Partner Nations,” <<https://www.commerce.gov/ipef/pillar-ii#:~:text=The%20IPEF%20Supply%20Chain%20Crisis%20Response%20Network%3A%20The,response%20that%20minimizes%20negative%20effects%20on%20their%20economies.>> (Accessed October 27, 2023).

118) 하이브리드 정권의 특징은 비정치적 자유·공정 선거, 야당, 반대파, 언론인에 대한 일상적인 탄압, 만연한 부패, 약한 법치주의와 시민사회, 독립된 사법부 부재이다. “Democracy Index 2022: Frontline Democracy and the Battle for Ukraine,” *Economist Intelligence Unit*, p. 67, <<https://www.eiu.com/n/>>

미·중 공급망 경쟁에서 미국은 다자 협력 외에 미국과 가치를 공유하는 한국, 일본, 인도, 타이완 등 민주주의 국가와 양자 협력을 강화하고 있다. 미국은 2023년 3월 10일 인도와 반도체 공급망 양해각서를 체결하면서 양국은 반도체 공급망 회복성 강화와 다변화를 위한 포괄적 협력(연구, 개발, 생산)을 약속하였다.<sup>119)</sup> 미국은 전통적인 반도체 강국인 일본과 2022년 7월 양국의 외교, 상무 장관이 참석한 ‘2+2 경제대화’에서 차세대 반도체 개발, 배터리, 핵심 광물의 공급망 확보에 협력할 것을 발표하였다. 또한, 공동성명을 통하여 양국은 ‘차세대 반도체 연구·개발 센터’를 설립하여 최첨단 반도체 연구개발에 협력을 강화할 것을 약속하였다.<sup>120)</sup> 2023년 5월에 개최된 제2차 미·일 상공회의 각료회의에서 공동성명을 통하여 제2차 ‘2+2 경제대화’를

wp-content/uploads/2023/02/Democracy-Index-2022\_FV2.pdf?li\_fat\_id=f1fbad7e-a282-4b9e-9f8f-6a6d5a9fe6b8> (Accessed October 27, 2023).

- 119) 2012년 인도는 증가하는 전자제품 생산에 대응하기 위하여 반도체(및 디스플레이) 산업 육성전략(Semicon India Programme)을 발표하였고, 2023년 1월 미국과 전략·핵심기술 협력을 추진하는 ‘핵심·유망 기술 이니셔티브(The initiative on Critical and Emerging Technology: iCET)’를 출범시켰다. India Semiconductor Mission, “About SemiconIndia Programme,” <<https://ism.gov.in/about-semiconindiahttps://ism.gov.in/about-semiconindia-programme.html>> (Accessed October 28, 2023); U.S. Department of Commerce, “Secretary Raimondo Announces U.S.-India Semiconductor Supply Chain and Innovation Partnership MOU in New Delhi,” March 15, 2023, <<https://www.commerce.gov/news/blog/2023/03/secretary-raimondo-announces-us-india-semiconductor-supply-chain-and-innovation>> (Accessed October 28, 2023); The White House, “Fact Sheet: United States and India Elevate Strategic Partnership with the initiative on Critical and Emerging Technology(iCET),” January 31, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/31/fact-sheet-united-states-and-india-elevate-strategic-partnership-with-the-initiative-on-critical-and-emerging-technology-icet/>> (Accessed October 28, 2023).
- 120) “U.S., Japan to Cooperate on Semiconductors as Part of New Economic Dialogue,” *Reuters*, July 30, 2022, <<https://www.reuters.com/technology/us-japan-set-agree-joint-research-semiconductors-media-2022-07-29/>> (Accessed October 28, 2023).

개최하여 2022년 ‘2+2 경제대화’에서 합의한 반도체산업 협력을 지속 발전시킬 것을 합의하였다.<sup>121)</sup>

미국이 인정한 민주주의 파트너인 타이완도 미국의 공급망 재편에 적극적으로 참여하면서 공급망에서도 미국의 중요한 파트너임을 보여 주고 있다.<sup>122)</sup> 2021년부터 세계 최대 파운드리 반도체 기업인 타이완의 TSMC는 미국 애리조나에 120억 달러 규모의 반도체 생산시설 투자를 추진하고 있고,<sup>123)</sup> 미국 내 12개 대학교에서 연구개발 센터를 운영 중이다.<sup>124)</sup> 2022년 8월과 9월 타이완 차이잉원 총통은 인디애나 주지사 에릭 홀콤(Eric Holcomb)과 애리조나 주지사 더그 듀시(Doug Ducey)에게 미국과 협력하여 민주주의 우방국들의 이익 보호

---

121) U.S. Department of Commerce, “Joint Statement for the Second Ministerial Meeting of the Japan-U.S. Commercial and Industrial Partnership (JUCIP),” May 26, 2023, <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/05/joint-statement-second-ministerial-meeting-japan-us-commercial-and>> (Accessed October 28, 2023).

122) U.S. Department of State, “U.S. Relations with Taiwan.”

123) TSMC는 2022년 미국 애리조나 두 번째 반도체 생산시설 설립하기 위하여 투자 규모를 기존의 120억 달러보다 3배 이상 많은 400억 달러를 투자하기로 발표하였다. “TSMC to Triple U.S. Chip Investment to \$40bn to Serve Apple, Others,” *Nikkei Asia*, December 6, 2022, <<https://asia.nikkei.com/Business/Tech/Semiconductors/TSMC-to-triple-U.S.-chip-investment-to-40bn-to-serve-apple-others>> (Accessed October 28, 2023); Michael Pompeo, “The United States Welcomes Taiwan Semiconductor Manufacturing Corporation’s Intent to Invest \$12 Billion to Bolster U.S. National Security and Economic Prosperity,” U.S. Department of State, May 14, 2020, <<https://2017-2021.state.gov/the-united-states-welcomes-taiwan-semiconductor-manufacturing-corporations-intent-to-invest-12-billion-to-bolster-u-s-national-security-and-economic-prosperity/>> (Accessed October 28, 2023).

124) TSMC는 스탠포드대, MIT, 퍼듀대, UC 버클리대, 조지아 공대, 일리노이대, UCLA 등에 연구개발 센터를 운영 중이다. TSMC, “Collaboration Programs: Stay Connected with the Next Generation of Innovators,” <<https://research.tsmc.com/english/collaborations/academic/academic-programs.html>> (Accessed October 28, 2023).

와 번영을 위하여 ‘민주주의 반도체(democracy chips)’를 생산하길 원하며, 반도체 공급망의 회복력 촉진에 공헌하길 원한다는 의견을 전했다.<sup>125)</sup>

미국은 반도체 제조 강국인 한국과도 반도체 협력을 강화하고 있다.<sup>126)</sup> 2021년 12월 ‘한·미 반도체 파트너십 대화’를 개최하여 반도체 공급망 강화를 위한 연구개발, 생산, 인력양성, 투자 협력 방안을 논의하였고,<sup>127)</sup> 2023년 4월 26일 ‘한·미동맹 70주년 기념 정상 공동성명’에서 양국 국가안보 고위담당자가 주재하는 ‘차세대 핵심·신흥기술 대화’를 창설하여 반도체, 배터리, AI, 양자기술을 포함한 첨단·핵심 기술의 연구, 개발, 표준·규범 설정, 공급망 회복력 유지, 공급망 관련 법률 협상을 위한 긴밀한 협력을 강화하기로 약속하였다.<sup>128)</sup> 삼성반도체는 미국 텍사스 테일러시에 170억 달러 규모의 반도체 공장을 건설 중이고,<sup>129)</sup> SK하이닉스는 미국에 패키징 공장 건설을 계획하고 있다.<sup>130)</sup>

125) “Taiwan President Says She Looks forward to Producing ‘Democracy Chips’ with U.S.,” *Reuters*, September 1, 2022, <<https://www.reuters.com/technology/taiwan-president-says-looks-forward-producing-democracy-chips-with-us-2022-09-01/>> (Accessed November 20, 2023); “Taiwan President Touts ‘Democracy Chips’ in Meeting with Indiana Governor,” *NBC News*, August 22, 2022, <<https://www.nbcnews.com/news/china/taiwan-president-tsai-ing-wen-touts-democracy-chips-indiana-governor-rcna44202>> (Accessed November 20, 2023).

126) 2022년 5월 윤석열 대통령과 바이든 대통령은 공유된 민주주의 원칙과 보편적 가치에 부합하는 기술을 개발, 사용, 발전시킬 것을 약속함. The White House, “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2022.

127) “한미, 반도체 공급망 강화 협력…첫 ‘반도체 파트너십 대화’, 『연합뉴스』, 2021. 12.9., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211209092000003>> (검색일: 2023.11.3.).

128) 대한민국 대통령실, “한미동맹 70주년 기념 한미 정상 공동성명,” (대한민국 대통령실 보도자료, 2023.4.26.), <<https://www.president.go.kr/newsroom/press/B4x547qk>> (검색일: 2023.11.3.).

129) 김경미, “‘텍사스, 한미 반도체협력 핵심지역’, 『서울경제』, 2023.3.16., <<https://www.sedaily.com/NewsView/29N1S2TQN7>> (검색일: 2023.11.3.).

2023년 5월 미국 무역개발청(U.S. Trade and Development Agency: USTDA)은 첨단기술에 쓰이는 핵심 광물의 지속 가능한 발전을 도모하기 위하여 동아시아 민주주의 동맹국인 필리핀의 배터리 핵심 광물인 니켈과 코발트 채굴과 가공 지원 계획을 발표하였다.<sup>131)</sup>

### (3) 국방·안보

미국은 국방·안보에서도 중국(및 우려 국가)을 견제하기 위해 가치를 공유하는 민주주의 국가들과의 연대를 확대하는 모습을 보인다. ‘쿼드(QUAD)’, ‘오커스(AUKUS)’, ‘파이브 아이즈(Five Eyes)’가 대표적인 민주주의 국가로 구성된 안보 협의체이다. 미국, 일본, 인도, 호주로 구성된 안보 협의체 ‘쿼드(QUAD)’가 2020년에 출범하였고, 2021년 9월과 2023년 5월 정상회의에서 4개국 정상들은 인도-태평양에서 자유, 개방, 평화, 안정, 번영을 위하여 노력할 것이고, 세계보건(백신), 인프라 건설, 기후변화, 공급망(첨단기술, 핵심 원부자재와 중간재), 사이버 안보, 우주 규범 형성에 관한 협력을 약속하였다.<sup>132)</sup> 미국, 영국, 호주는 인태지역에서 외교, 안보, 군사 협력을 강화하기 위하여 2021년 9월 군사동맹인 ‘오커스(AUKUS)’를 결성하였고, 오커스는 호주 핵잠수함 프로젝트를 추진하는 등 실질적인 군사협력을 확대하고 있다.<sup>133)</sup> 중국 외교부는 미국과 영국의 호주 핵잠수함 프로젝트 지원

130) “SK하이닉스, 美 패키징 공장 부지 물색·텍사스·애리조나 등 거론,” 『시사저널e』, 2023.6.15., <[https://www.sisajournal-e.com/news/articleView.html?id\\_xno=300656](https://www.sisajournal-e.com/news/articleView.html?id_xno=300656)> (검색일: 2023.11.3.).

131) The White House, “Fact Sheet: Investing in the Special Friendship and Alliance between the United States and the Philippines,” May 1, 2023.

132) The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement,” May 20, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/quad-leaders-joint-statement/>> (Accessed November 3, 2023); The White House, “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit,” September 24, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>> (Accessed November 5, 2023).

이 지역안정과 평화를 해치고 「핵 비확산 조약(Non-Proliferation Treaty: NPT)」을 위반한 행위라고 강도 높게 비판하였다.<sup>134)</sup> ‘파이브 아이즈(Five Eyes)’는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 간 정보(군사, 안보, 외교 관련 국가기밀 및 민감정보) 공유를 위한 기구이며,<sup>135)</sup> 중국에 대한 경계심을 표출하고 있다. 2023년 10월 ‘파이브 아이즈 회의’에서 중국 정부와 국영기업을 지식재산권 탈취의 주범으로 규정하였고, 미국 인프라에 대한 심각한 사이버 공격의 배후에 중국 정부가 있다고 주장하였다.<sup>136)</sup>

동아시아에서는 미국의 민주주의 동맹국과의 협력인 한·미·일 3국 협력의 확대와 미국-필리핀 동맹의 강화를 주목해야 한다. 2023년에 개최된 나토 정상회의(7월)와 캠프 데이비드 한·미·일 정상회의(8월)

133) Joseph Biden, “Remarks by President Biden, Prime Minister Albanese of Australia, and Prime Minister Sunak of the United Kingdom on the AUKUS Partnership,” The White House, March 13, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/03/13/remarks-by-president-biden-prime-minister-albanese-of-australia-and-prime-minister-sunak-of-the-united-kingdom-on-the-aukus-partnership/>> (Accessed November 3, 2023).

134) 中华人民共和国外交部, “中国代表团关于美英澳核潜艇合作问题的工作文件,” 2023. 8. 8., <[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb\\_673085/zzjg\\_673183/jks\\_674633/fywj\\_674643/202308/t20230808\\_11123907.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zzjg_673183/jks_674633/fywj_674643/202308/t20230808_11123907.shtml)> (검색일: 2023. 11. 5.).

135) 오커스는 국가기밀 및 민감정보를 공유하는 기구인 만큼, 영미의 앵글로색슨주의 (Anglo-Saxonism)를 호주와 뉴질랜드까지 확장하여 ‘앵글로스피어(Anglosphere)’를 의미한다는 의견도 있다. Brad Williams, “Why the Five Eyes? Power and Identity in the Formation of a Multilateral Intelligence Grouping,” *Journal of Cold War Studies*, vol. 25, no. 1 (2023), p. 120.

136) “Five Eyes Nations Gather to Fight China IP Theft,” *The Australian Financial Review*, October 18, 2023, <<https://www.afr.com/world/north-america/five-eyes-nations-gather-to-fight-china-ip-theft-20231017-p5ecw1>> (Accessed November 3, 2023); “China Hits back over Five Eyes Blame for US Infrastructure Cyber Attack,” *ABC NEWS*, May 25, 2023, <<https://www.abc.net.au/news/2023-05-25/china-hits-back-over-us-infrastructure-cyber-attack-five-eyes/102394724>> (Accessed November 3, 2023).

를 통하여 3국의 협력 방안이 구체화 되었으며, 3국의 협력(합동 군사 훈련, 정보공유, 공동대응)은 북한 핵무기 위협과 부상하는 중국의 군사적 영향력에 대응하는데 기존의 한·미와 미·일 양자 동맹보다 효과적일 것으로 예상된다.<sup>137)</sup> 미·필은 2014년에 체결된 ‘방위협력협정 (Enhanced Defense Cooperation Agreement: EDCA)’에 따라 재난 사태에 신속하게 대응하기 위한 합동군사 훈련 실시를 합의하였고, 지속 가능한 안보 능력 강화와 대응 능력을 향상하기 위한 인프라 건설에 8,200만 달러 예산을 투입하여 21개 프로젝트를 진행 중이다.<sup>138)</sup>

## 나. 권위주의 국가 연대

미·중 전략경쟁에서 가치의 중요성이 두드러지며 미국이 주도하여 가치를 공유하는 민주주의 국가들과 안보와 공급망에서 연대하는 경향이 뚜렷하다. 중국은 글로벌 사우스(Global South)에 영향력을 확대하여 글로벌 담론, 규범, 제도, 기술 표준에서 주도권을 확보하기 위해 글로벌 사우스에서 권위주의를 확산하고 권위주의 국가들과 연대하여 중국이 주도하는 새로운 글로벌 질서에 대한 글로벌 사우스 국가들의 지지를 얻고자 하는 것으로 판단된다.<sup>139)</sup> 중국 주도의 권위주의

137) 3국은 정상회의에서 고위급(정상, 외무장관, 국방장관, 상무·상업장관, 국가안보보좌관) 회의를 매년 정기적으로 개최하여 지역의 안보 위협에 대한 집단인식을 제고하고 대응을 조율하기로 합의함. 주한미국대사관 및 영사관, “팩트시트: 캠프 데이비드 삼자 정상회담,” 2023.8.19., <<https://kr.usembassy.gov/ko/081923-fact-sheet-the-trilateral-leaders-summit-at-camp-david-ko/>> (검색일: 2023.11.27.).

138) The White House, “Fact Sheet: Investing in the Special Friendship and Alliance between the United States and the Philippines,” May 1, 2023.

139) Caitlin Scott, “China Expands Global Authoritarian Influence Efforts: Some Fragile Democracies Show Resilience Against CCP Aggression,” International Republican Institute, February 3, 2021, <<https://www.iri.org/resources/china-expands-global-authoritarian-influence-efforts-some-fragile-democracies-show-resilience-against-ccp-aggression/>> (Accessed November 28, 2023).

국가 연대를 중·러 연대, 글로벌 사우스(브릭스(BRICS)와 상하이협력 기구(SCO))와의 연대, 디지털 권위주의 확산을 중심으로 고찰하겠다.

### (1) 중·러 연대

우선 중국과 러시아 간 진행하고 있는 경제적, 정치적, 군사적 연대를 분석하도록 하겠다. 미·중 전략경쟁 심화로 중국에 대한 미국의 견제가 강화되었고, 2022년 2월 러시아가 우크라이나를 침공하면서 미국과 유럽의 대러시아 제재가 강화되면서 중·러 간 협력이 확대되는 움직임을 보여왔다.<sup>140)</sup> 경제적으로 러시아의 석유와 천연가스 수출이 제한되면서 중국은 이를 이용하여 싼값으로 러시아산 에너지를 대량으로 수입하여 러시아의 경제에 대한 타격을 최소화하는 데 도움을 주었고,<sup>141)</sup> 특히 중·러 간 거래에서 달러 대신 위안화와 루블화 등 현지 통화 거래가 늘어나면서 교역이 더욱 증가하였다.<sup>142)</sup> 중국 상품은 러시아 시장에서 서방의 상품과 비교하여 ‘2등 상품’의 이미지가 강했지만, 대러시아 수출 제재로 인하여 중국 상품의 러시아 시장 점유율이

---

140) 미국과 유럽은 우크라이나를 침공한 러시아에 대하여 무역(수출입 금지), 금융(송금 및 주식거래 제한), 에너지, 기업(자산동결 및 압류), 고위인사(비자 취소) 관련 광범위한 제재를 부과하였다. The Council of the EU and the European Council, “EU Sanctions against Russia Explained,” April 14, 2023, <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>> (Accessed April 20, 2023); “What Are the Sanctions on Russia and Are They Hurting its Economy?,” *BBC News*, September 30, 2022, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659>> (Accessed May 16, 2023).

141) 2023년 3월 대부분 러시아 원유(91%)는 중국과 인도로 수출되었고, 중국으로 수입되는 하루 평균 러시아 원유는 1년 전에 비해 103%(80만 배럴→165만 배럴) 증가하였다. “Russia Exports 91% of its Crude Oil to China, India in March as Trade Routes Shift,” *Anadolu Ajansi*, May 4, 2023, <<https://www.aa.com.tr/en/economy/russia-exports-91-of-its-crude-oil-to-china-india-in-march-as-trade-routes-shift/2864079>> (Accessed May 17, 2023).

142) “China-Russia Energy Deals now Settled in Yuan, Ruble,” *Global Times*, April 23, 2023, <<https://www.globaltimes.cn/page/202304/1289651.shtml>> (Accessed October 5, 2023).

급격하게 상승하였다. 예를 들어 2022년 중국 가전제품(TV, 오븐, 냉장고)과 자동차는 러시아 시장에서 점유율 1위를 달성하였다. 그 외에도 AI와 5G 등 첨단기술에서 양국은 협력을 강화하였다.<sup>143)</sup>

중·러는 서방으로부터 국민의 자유, 인권, 민주주의를 보장하지 않는다는 비난을 받아왔다. 양국은 민주주의에 관한 정의, 정책, 전략을 공유하며, 민주주의 실현을 위한 공동의 노력을 기울일 것을 약속하였다. 중국은 ‘인민민주주의’를 주장하였고, 러시아가 주장하는 러시아의 민주주의는 ‘주권 민주주의(Sovereign democracy)’이다. ‘주권 민주주의’는 러시아 전통과 결합한 러시아 특색의 민주주의이며, 물질적 복지, 자유, 공정을 위하여 모든 러시아 국민이 자기 일을 결정하고 관리할 권력을 가지는 것을 의미하며, 외부 세계가 러시아에 강요하는 민주주의 표준을 의미하지는 않는다.<sup>144)</sup> 중·러는 민주주의는 국민이

---

143) 중국 최대 이동통신 기업 화웨이는 러시아 최대 이동통신 기업인 MTS와 2019년부터 러시아 5G 네트워크 프로젝트에 공동으로 추진하고 있고, 우크라이나 전쟁 후 기존의 러시아 5G 네트워크 서비스에서 지배적인 위치를 차지했던 노키아와 에릭슨이 철수하면서 중국 이동통신 기업의 러시아 점유율은 증가할 것으로 예상된다. “China’s Huawei Signs Deal to Develop 5G Network in Russia,” *The Guardian*, June 6, 2019, <<https://www.theguardian.com/technology/2019/jun/06/chinas-huawei-signs-deal-to-develop-5g-network-in-russia>> (Accessed July 7, 2023); Huawei, “MTS and Huawei Launch Commercial 5G Experience in Moscow,” April 15, 2021, <<https://www.huawei.com/en/news/2021/4/mts-launch-5g-commercial-2021>> (Accessed July 11, 2023); “Chinese Tech Giant Banned by the U.S. Has Been an Early Winner from Russia’s War on Ukraine,” *Fortune*, April 1, 2022, <<https://fortune.com/2022/04/01/huawei-early-winner-russia-war-ukraine-ericsson-nokia/>> (Accessed July 12, 2023).

144) 러시아의 ‘주권 민주주의’는 3권분립에 기초하지만, 대통령에게 권력이 집중되며, 러시아 전통 중앙집권과 관습법의 연장으로 볼 수 있고, 서방의 관점에서 러시아의 주권 민주주의를 민주주의로 규정하는 데 이견이 많다. “普京主义”推出政治强国模式, 『新华网』, 2019.4.30., <[https://www.xinhuanet.com/world/2019-04/30/c\\_1210123588.htm](https://www.xinhuanet.com/world/2019-04/30/c_1210123588.htm)> (검색일: 2023.10.12.); Academic Accelerator, “Sovereign Democracy,” <<https://academic-accelerator.com/encyclopedia/sovereign-democracy>> (Accessed November 5, 2023).

생활의 질 증진과 정부의 원칙을 추진하기 위하여 정부에 참여하는 방법이고, 민주주의는 모든 국민의 이익, 의지, 권리를 보장하는 기능을 가진다고 규정하였다.<sup>145)</sup> 양국은 서방이 주장하는 ‘자유민주주의(liberal democracy)’를 타국에 강요하는 것은 옳지 않고, 각국은 특수성이 보장된 자기만의(방식, 형식, 과정) 민주주의를 추구할 권리가 있다고 주장하였다.<sup>146)</sup> 2023년 2월 중·러 정상회담에서도 시진핑 국가주석과 푸틴 대통령은 중·러 문화, 전통, 역사, 사회, 정치체제에 기반한 각자 특색의 민주주의는 존중받아야 하고, 서방이 규정한 민주주의를 중·러에 적용하는 것을 반대한다는 입장을 표명하였다.<sup>147)</sup>

중·러는 군사적 협력도 강화하고 있다. 양국은 2000년대 중반부터 다양한 양자·다자 합동군사훈련을 실시해왔고, 합동훈련 영역(육·해·공군, 미사일 방어)이 점점 광범위해지고 횡수도 증가하였다.<sup>148)</sup> 러시아가 우크라이나를 침공하기 전 푸틴은 ‘베이징 동계올림픽’ 행사 참석

145) President of Russia, “Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development,” February 4, 2022, <<http://en.kremlin.ru/supplement/5770>> (Accessed August 10, 2023).

146) “最广泛、最真实、最管用的民主——习近平总书记引领发展全过程人民民主,” 人民日报, 2023.3.3., <[https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/03/content\\_5744265.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/03/content_5744265.htm)> (검색일: 2023.11.5.); “普京主义”推出政治强国模式,” 『新华网』, 2019.4.30.

147) President of Russia, “Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development,” February 4, 2022.

148) 중·러는 ‘평화 임무(Peace Mission)’라는 합동군사훈련을 2005년부터 실시해오고 있고, 대테러 및 지역안정이 목적인 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO) 틀에서 다자 합동군사훈련도 실시해오고 있다. Richard Weitz, “Assessing Chinese-Russian Military Exercises: Past Progress and Future Trends,” Center for Strategic and International Studies, July 9, 2021, pp. 1~2, <<https://www.csis.org/analysis/assessing-chinese-russian-military-exercises-past-progress-and-future-trends>> (Accessed October 30, 2023).

을 위해 중국 베이징을 방문한 푸틴 러시아 대통령은 시진핑 국가주석  
함께 중·러 ‘무제한 파트너십(no limits partnership)’을 선언하였  
고,<sup>149)</sup> 최근 몇 년간 양국은 합동군사훈련을 더 빈번하게 실시하였  
다.<sup>150)</sup> 중·러는 공식 군사동맹을 형성하지 않았기에 이러한 합동군사  
훈련의 정례화는 양국 간 국방 협력을 제도화하는 중요한 수단으로  
볼 수 있다.<sup>151)</sup>

양국은 군수산업에서도 협력을 강화하고 있다. 스톡홀름 국제평화  
연구소(Stockholm International Peace Research Institute:  
SIPRI)의 군수품 교역 데이터에 따르면, 러시아는 미국 다음의 세계  
2위 군수품 수출국이다.<sup>152)</sup> 예전에는 러시아 군수산업이 중국에 비교  
우위가 컸기에, 중국은 주로 러시아로부터 군수품을 수입하는 처지였  
지만,<sup>153)</sup> 중국의 국방 과학기술이 크게 발전하고, 서방의 제재로 수입  
이 어려웠던 해군용 디젤 엔진과 군용 헬리콥터 부품 등 일부 군수품을  
러시아가 중국으로부터 수입하게 되었다.<sup>154)</sup> 중·러 군수산업은 상호의

149) “Putin Visits ‘Dear Friend’ Xi in Show of No-Limits Partnership,” *Reuters*, October 18, 2023, <<https://www.reuters.com/world/putin-visits-dear-friend-xi-show-no-limits-partnership-2023-10-17/>> (Accessed October 30, 2023).

150) 2022년 중·러는 20년 만에 가장 많은 6차례 합동군사훈련을 실시하였다. “그래픽 연도별 중국·러시아 군사훈련 횟수,” 『연합뉴스』, 2023.7.17., <<https://www.yna.co.kr/view/GYH20230717001900044>> (검색일: 2023.10.30).

151) Richard Weitz, “Assessing Chinese-Russian Military Exercises: Past Progress and Future Trends,” p. 3.

152) Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “SIPRI Arms Transfers Database,” <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>> (Accessed June 12, 2023).

153) 중국은 인도 다음으로 많은 러시아 군수품을 수입하는 국가이다(2015~2022). *Ibid.*

154) Dmitry Gorenburg, “An Emerging Strategic Partnership: Trends in Russia-China Military Cooperation,” *Security Insights*, no. 54 (2020) <<https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/emerging-strategic-partnership-trends-russia-china-military-cooperation-0>>

존적으로 변화였고, 향후 이러한 상호의존적 발전이 지속될 것으로 예상된다.

## (2) 글로벌 사우스(Global South)와의 연대

미·중 전략경쟁이 치열해지면서 중국은 브릭스(BRICS)와 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO) 등 글로벌 사우스와의 협력을 확대하는 경향을 보인다. 브릭스는 정식 국제기구는 아니지만, 회원국 정상회담을 매년 개최하면서 글로벌 사우스의 대표적인 국가 연대로 발전하고 있다. 기존 회원국인 중국, 러시아, 인도, 브라질, 남아프리카공화국(남아공)은 신흥 발전국(emerging economy)으로 경제가 급속하게 발전하고, 광활한 영토, 많은 인구와 부존자원을 보유하고 있어 미래에 글로벌 경제를 주도할 세력으로 평가받고 있다. 올해 5개 국가(사우디아라비아, 이란, 아랍에미리트(UAE), 이집트, 에티오피아)의 브릭스 가입으로 회원국이 10개 국가로 늘어나면서, 브릭스는 글로벌 사우스에서 영향력 및 연대를 확대하고 있다. 기존 브릭스 회원국 중 중국과 러시아만이 비민주주의 국가였지만, 새로운 5개 회원국은 민주주의 정치체제를 채택하고 있지 않다.<sup>155)</sup> 또한, 이들은 중동·북아프리카 이슬람 문화권에 위치하여 민주주의를 채택하지 않으며, 이들 국가에서는 여성 인권이 보장되지 않는 실정이다.<sup>156)</sup>

기존 브릭스 회원국들의 민주주의 상황도 좋지 않다. 브릭스를 주도하는 중국과 러시아의 권위주의 통치는 시진핑과 푸틴의 집권이 장기화하면서 국민의 자유를 억압하고, 반대파나 반정부 세력을 탄압하며,

---

(Accessed May 1, 2023).

155) 2023년 브릭스 회원국이 기존 5개에서 10개로 증가하면서 권위주의 국가의 비율이 기존의 40%에서 70%로 상승하였다.

156) 에티오피아는 동아프리카에 위치하며, 이슬람교 인구가 35%를 차지하는 권위주의 국가이다.

소수민족의 인권을 짓밟았다. 민주주의 회원국인 인도와 브라질에서도 권위주의적 통치가 행해졌다. 인도의 나렌드라 모디(Narendra Modi) 총리는 대표적인 ‘스트롱맨(strongman)’이며, 그가 장기 집권 하면서 권위주의적 통치를 강화하고 있다. 집권당인 인도 인민당(Bharatiya Janata Party)은 힌두민족주의를 앞세워 이슬람교도를 차별하는 정책을 폈고 이로 인한 반정부 시위를 폭력적인 수단으로 탄압하였다.<sup>157)</sup> 브라질 전임 대통령인 자이르 보우소나루(Jair Bolsonaro)는 군인 출신 극우 지도자이다. ‘남미의 트럼프’로 불릴 정도로 사회소외계층과 약자(여성, 유색인종, 원주민, 성소수자)에 대한 강경한 정책과 이들을 차별하는 발언을 일삼았고,<sup>158)</sup> 민주적 선거를 부정하는 발언을 자주 하였으며, 2022년 대선에서 좌파 후보 루이스 이나시우 룰라 다 시우바(Luiz Inacio Lula da Silva)에게 패한 후 즉각적인 패배를 인정하지 않아 지지자들이 도로를 점거하고 방화하는 등 불법적이고 폭력적인 시위가 촉발되는 원인을 제공하였다.<sup>159)</sup>

157) 반정부 시위를 진압하는 과정에서 이슬람교도들이 집중적으로 거주하는 인도 북동부 주의 인터넷을 100차례 이상 차단하였고, 인도 경찰은 최루탄을 발사하는 등 강경하게 시위를 진압하였다. “인도 모디정부, 힌두·권위주의 강화…특하면 통신 제한,” 『한겨레』, 2019.12.19., <<https://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/921343.html>> (검색일: 2023.11.5.).

158) 원주민 토지 소유 금지 행정 명령을 내렸고, 성소수자에 대한 배려를 취소하였다. “Brazil’s Bolsonaro Targets Indigenous Groups, LGBTQ Rights on 1st Day as President,” *PBS NewsHour*, January 2, 2019, <<https://www.pbs.org/newshour/world/brazils-bolsonaro-targets-indigenous-groups-lgbtq-rights-on-1st-day-as-president>> (Accessed November 5, 2023); “Under Bolsonaro Policy, Invaders Seize Control of 250,000 Hectares of Indigenous Lands,” *Mongabay*, July 7, 2022, <<https://news.mongabay.com/2022/07/under-bolsonaro-policy-invaders-seize-control-of-250000-hectares-of-indigenous-lands/>> (Accessed November 5, 2023).

159) “그는 선거 전부터 전자투표의 신뢰성에 의문을 제기하며 자신이 패하면 부정선거 때문이라는 취지의 말을 수없이 해왔다.” “‘브라질이 부러워’ 위기의 미국 민주주의,” 『연합뉴스』, 2022.11.9., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221109111400022>> (검색일: 2023.11.5.).

미·중 전략경쟁 구도에서 미국과 관계가 소원해진 중동 최대 경제 대국 사우디아라비아는 새로운 브릭스 가입국으로 중국과 경제적, 군사적 협력을 강화하고 있다.<sup>160)</sup> 2022년 양국은 원유 대금을 달러 대신 위안화로 지불하는 협상을 진행해왔고, 2023년 3월에는 사우디아라비아 국영은행에 처음으로 위안화 대출을 시행했다. 사우디아라비아 최대 석유기업 사우디 아람코(Saudi Aramco)는 2023년 3월 중국 정유회사 룡성석유화학의 지분 10%를 위안화로 인수하였다.<sup>161)</sup> 2023년 9월 중국은행(Bank of China)은 2015년 중국공상은행(Industrial and Commercial Bank of China)에 이어 두 번째로 사우디아라비아 수도 리야드에 지점을 개설하였고, 8월에는 중국 상하이 증시와 사우디아라비아 증시 간 양해각서를 체결하여 사우디아라비아와 중동지역에서 중국과의 금융 거래, 투자, 정보·데이터 공유, 핀테크 협력, 위안화 거래 확대를 약속하였다.

양국은 군사협력에도 박차를 가하였다. 2023년 10월 중국 해군은 사우디아라비아 해군과 합동전투 및 구조 능력 증진을 목표로 해상 합동군사훈련인 ‘푸른 검-2023(Blue Sword-2023)’을 실시하였다.<sup>162)</sup>

160) 사우디아라비아 언론인 자말 카슈끄지 암살과 OPEC의 미국의 석유 증산 요구 거부로 미국과 사우디아라비아 관계가 악화되었다. 권준범, “미국-사우디 갈등, 석유 업계의 운명은?,” (한국석유공사 석유사랑 192, 2022 11+12월호), <<https://www.knoc.co.kr/upload/EBOOK/sabo/192/sub01.jsp>> (검색일: 2023.11.5.).

161) 총 인수 금액은 246억 위안(약 4조7000억 원)이다. “中, 달러 패권에 도전 가시화,” 『조선일보』, 2023.4.1., <[https://archive.chosun.com/pdf/i\\_service/pdf\\_ReadBody\\_s.jsp?Y=2023&M=04&D=01&ID=2023040101014GJ104](https://archive.chosun.com/pdf/i_service/pdf_ReadBody_s.jsp?Y=2023&M=04&D=01&ID=2023040101014GJ104)> (검색일: 2023.11.6.); “러·중동·브라질… 中위안화 결제국 늘어난다,” 『조선일보』, 2023.4.1., <<https://www.chosun.com/international/china/2023/04/01/QRTKCFRSTZAYVK5TVBLNRFOXQM/>> (검색일: 2023.11.6.).

162) 본 해상 합동군사훈련은 양국이 실시한 두 번째 합동군사훈련이며(2019년 첫 번째 합동군사훈련을 실시), 고속 로프, 선박 등반, 무인기 운용, 대해상 사격 등 24개 훈련주제로 실시하였다. Lin Congyi, “China-Saudi Arabia ‘Blue Sword-2023’ Naval Special Operations Joint Training Concluded,” Ministry of National Defense of the People’s Republic of China, October 27, 2023,

중국은 미국과 관계가 소원해진 아랍에미리트(UAE)와도 협력을 확대하고 있다.<sup>163)</sup> 2023년 6월 장젠화 중국 국가에너지국장은 UAE를 방문하여 수하일 알 마즈루이 에너지인프라부 장관과의 회담에서 석유, 태양광, 수소에너지, 원자력 분야에서 협력을 모색했고,<sup>164)</sup> 12월에는 양국 간 교역 증가에 대응하기 위하여 중국 칭다오와 UAE 아부다비 간 직통 항로가 개통되었다.<sup>165)</sup> 또한, 미국이 중국 화웨이를 견제하기 위하여 다른 나라에게 화웨이 5G를 사용하지 말 것을 요구했지만, UAE는 이를 거절하였다.<sup>166)</sup>

미국의 반대에도 불구하고, UAE는 중국과 적극적으로 군사협력을 추진하고 있다. UAE는 미국의 F-35 스텔스기를 도입하는 대신 중국 L-15 훈련기 48대를 수입하였고,<sup>167)</sup> 첨단 전자전 시스템, 무인 전투기, 극초음속 미사일, 우주 방어 시스템, 지상과 해군용 레이더 제조, 미래 전투기 프로그램, 스마트 통신 분야에서 기술 이전 및 현지화 협상을 진행하였다.<sup>168)</sup> 중국은 UAE에 군사시설을 건설 중이며, 2023년 8월

---

[http://eng.mod.gov.cn/xb/News\\_213114/OverseasOperations/JointTrainingandExercises/16262628.html](http://eng.mod.gov.cn/xb/News_213114/OverseasOperations/JointTrainingandExercises/16262628.html) (Accessed November 6, 2023).

163) “UAE의 경우 지난해 1월 예멘의 후티 반군이 수도 아부다비에 미사일 공격을 감행한 이후에도 미국이 군사 원조를 머뭇거린 이후 사이가 틀어졌다. UAE는 지난 5월 이란의 유조선 압류를 방지하기 위해 미국이 주도한 해상 순찰 활동에 참여하지 않기로 했다.” “미국 보란듯…사우디·UAE, 중국에 ‘오일머니’ 쏟아붓는다,” 『중앙일보』, 2023.7.17., <<https://www.joongang.co.kr/article/25177924#home>> (검색일: 2023.12.15.).

164) “중국, 사우디·UAE 등과 협력 강화…‘에너지 공급망 확보 속도,’” 『KBS 뉴스』, 2023.6.12., <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7697152>> (검색일: 2023.12.15.).

165) “中, 중동 우군 만들기… UAE와 직통 뱃길, 내달엔 시진핑 사우디行,” 『조선일보』, 2022.11.16., <<https://www.chosun.com/international/china/2022/11/16/TFCDJYZQNFMRT02DXJMUGMOA/>> (검색일: 2023.12.15.).

166) “미국 보란듯…사우디·UAE, 중국에 ‘오일머니’ 쏟아붓는다,” 『중앙일보』, 2023.7.17.

167) 위의 글: “중국 고등훈련기 48대 수입한 UAE, 中 공군과 합동훈련,” 『뉴스핌』, 2023.7.31., <<https://www.newspim.com/news/view/20230731000897>> (검색일: 2023.12.15.).

중국 신장에서 양국은 처음으로 공군합동훈련인 ‘보라매 방패-2023’을 실시하였다.<sup>169)</sup>

브릭스는 G7(Group of Seven) 중심의 국제질서에서 글로벌 사우스를 대변하고, 다극화를 추진하는 것이 목적이라 브릭스의 확대가 글로벌 질서에서 ‘민주주의 대 권위주의’로 대표되는 진영화로 발전한다고 볼 수는 없다. 그러나 중국과 러시아가 중동 국가 특히 국제 제재를 받는 이란의 브릭스 가입까지 지지한 사실을 미뤄 봤을 때, 향후 중·러는 권위주의 국가의 브릭스 가입에 긍정적인 입장을 보일 가능성이 크고, 이러한 경향은 미래에 권위주의 질서가 브릭스를 주도할 가능성을 배제할 수 없다.

상하이협력기구(SCO)는 2001년 유라시아 지역의 대테러 협력을 목적으로 설립되었다.<sup>170)</sup> 지금은 대테러 관련 지역안보뿐만 아니라 경제, 문화, 기술(디지털 혁신, 인프라, 플랫폼), 인도적 지원, 환경, 에너지 등 여러 분야에서 협력을 추진하는 종합 국제기구로 발전해 가고 있다. 특히 중·러 주축의 SCO는 G7에 대항하여 영향력을 확장하려는 의도가 있다는 분석도 있지만,<sup>171)</sup> 중국은 SCO를 정치·군사적 진영으로 생각하지는 않는다.<sup>172)</sup> 설립 당시 중국과 러시아를 비롯해 4개 중앙

---

168) “UAE, 미국 반대에도 중국과 우주 협력 강화,” 『Spaceradar』, 2023.8.6., <<https://www.spaceradar.co.kr/news/articleView.html?idxno=2002>> (검색일: 2023.12.15.).

169) “[글로벌포커스] 중동과 중국의 밀착, 그리고 미국,” 『매일경제』, 2023.12.12., <<https://www.mk.co.kr/news/contributors/10896769>> (검색일: 2023.12.15.).

170) 1996년 테러와 급진적 분리주의 세력을 척결하기 위하여 중국, 러시아, 및 중앙아시아 3국(카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄), 총 5개국인 ‘상하이 파이브(Shanghai Five)’라는 이름으로 출범하였다. 그리고 2001년 우즈베키스탄이 가입하면서 상하이협력기구로 명칭을 변경하였다.

171) 남궁아람, “2023 상하이협력기구(SCO) 정상회의 주요 내용 및 시사점,” (대외경제정책연구원 동향세미나, 2023.7.24.), <<https://www.kiep.go.kr/aif/issueDetail.es?brdctNo=351367&mid=a30200000000&systemcode=02>> (검색일: 2023.12.13.).

아시아 국가가 정회원국이었고, 2017년 인도와 파키스탄이 가입하고, 2023년에는 이란이 가입하여 총 9개 회원국으로 확대되었다. SCO의 정체성은 유라시아 권위주의 국가 중심의 국제기구이며, 2017년 민주주의 국가인 인도가 가입했지만, 여전히 유라시아 지역의 권위주의 국가들로 구성된 국제기구라는 이미지가 강하다.

원래 목적이 대테러(반극단주의 및 반분리주의) 및 지역안보인 만큼 SCO는 2002년부터 매년 크고 작은 대테러 합동군사훈련을 실시하고 있으며, 실질적인 군사적 대응 능력(감시, 정찰, 각종 공격, 봉쇄, 통제)을 향상하는 협력을 진행 중이다.<sup>173)</sup> 중국과 러시아 외에 군사합동훈련에 참가한 국가는 중앙아시아 4개국으로 지역과 글로벌 영향력이 크지 않지만, 이들이 20여 년간 정기적인 합동군사훈련을 실시하여 회원국 간 군사 협력체제와 유사 사태 대응 능력이 매우 우수할 것으로 예상된다. 그리고 새로 가입한 지역 강국인 인도, 파키스탄, 이란은 핵무기를 보유하거나 개발한 경험이 있는 군사 강국이기에 때문에 향후 이들의 군사협력은 인태지역에서 미국 주도의 질서에 위협이 될 수 있다.

중국의 중앙아시아에서 우선적인 목표는 SCO를 통한 경제발전이다. 중국은 중앙아시아에서 에너지를 획득하고, 유럽 시장 진출의 교두보로 인식하고 있다. 그래서 중국은 중앙아시아 지역에서 에너지, 교통, 통신, 금융 분야에서 협력을 강화하고 있다. 특히 중국 시안에서 2023년 5월 제1회 중국-중앙아 정상회의를 개최하였고, 시진핑 국가

172) 예브게니 흥·신범식, “중국의 중앙아시아 전략과 중국-카자흐스탄의 경제협력: 현황과 전망,” 『아시아리뷰』, 제4권 2호 통권 8호 (2015), p. 186.

173) 합동군사훈련 횟수도 연 2~3회로 증가하였다. The State Council Information Office of the People's Republic of China, “A Quick Guide to SCO and its Military Cooperation,” June 5, 2018, <[http://english.scio.gov.cn/infographics/2018-06/05/content\\_51673238.htm](http://english.scio.gov.cn/infographics/2018-06/05/content_51673238.htm)> (Accessed December 13, 2023); “아프간 혼돈속 중러 주도 상하이협력기구 내달 대테러훈련,” 『연합뉴스』, 2021.8.28., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210828001300083>> (검색일: 2023.12.13.).

주석은 무역, 운송, 플랫폼 등 8개 영역에서 중앙아와의 협력을 강조하였다.<sup>174)</sup> ‘일대일로’를 통하여 중국은 중앙아 5국과의 무역과 투자를 확대하고 있다. 2022년 1분기와 비교했을 때 2023년 1분기에 중국-중앙아 5국 간의 무역액은 22% 증가하였고, 중국의 대(對)중앙아 5국의 에너지, 제조업, 인프라, 디지털 기술 분야 직접투자도 150억 달러를 돌파하였다.<sup>175)</sup> 중국의 중앙아 건설 수주 누적액도 639억 달러에 달했고, 양지역 간 전자상거래도 급속하게 증가하여 2022년에 비해 2023년 전자상거래 무역액이 95% 증가하였다.<sup>176)</sup>

러시아는 중국과 다른 목적으로 SCO 회원국에 접근하고 있다. 중앙아시아는 소련 일부였기에 이 지역에 대한 러시아의 영향력을 유지하고 싶어 한다.<sup>177)</sup> 러시아의 전통적인 영향력 범위인 이 지역 국가의 러시아 의존도는 여전히 높다. 러시아는 투르크메니스탄과 우즈베키스탄의 최대 교역상대국이고 각종 일용품 및 제조품과 에너지를 러시아에 크게 의존하고 있다. 예를 들어 중앙아의 강대국인 카자흐스탄은

174) 시진핑이 강조한 8개 중국-중앙아 협력 분야는 산업, 투자, 농업, 교통, 비상상태 대응, 교육, 정당 교류를 촉진하는 플랫폼 구축, 무역 확대, 인프라 건설을 통한 운송능력 확대, 에너지(석유, 가스, 원자력) 협력 확대, 친환경 녹색혁신 촉진, 과학기술 협력, 문화 교류 확대, 국방, 안보 협력 강화이다. 习近平, “习近平在中国—中亚峰会上的主旨讲话(全文),” 中华人民共和国外交部, 2023.5.19., <[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/zgzyfh/zyxw/202305/t20230519\\_11079936.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/zgzyfh/zyxw/202305/t20230519_11079936.shtml)> (검색일: 2023.12.24.).

175) CSF 중국전문가포럼, “中-중앙아시아 5개국 밀착...러시아의 세력 범위 견제하나?,” (대외경제정책연구원 중국전문가포럼, 이슈 & 트렌드, 2023.5.25.), <[https://csf.kiep.go.kr/issueInfoView.es?article\\_id=50350&mid=a20200000000&board\\_id=2](https://csf.kiep.go.kr/issueInfoView.es?article_id=50350&mid=a20200000000&board_id=2)> (검색일: 2023.12.24.).

176) CSF 중국전문가포럼, “제1회 중국·중앙아시아 5개국 정상회의 개최,” (대외경제정책연구원 중국전문가포럼, 뉴스브리핑, 2023.5.22.), <[https://csf.kiep.go.kr/newsView.es?article\\_id=50303&mid=a20100000000&search\\_option=&search\\_keyword=&search\\_year=&search\\_month=&currentPage=3&pageCnt=10](https://csf.kiep.go.kr/newsView.es?article_id=50303&mid=a20100000000&search_option=&search_keyword=&search_year=&search_month=&currentPage=3&pageCnt=10)> (검색일: 2023.12.24.).

177) 예브게니 흥·신범식, “중국의 중앙아시아 전략과 중국-카자흐스탄의 경제협력: 현황과 전망,” p. 186.

40%의 식료품과 의류를 러시아에 의존하고, 대부분의 석유 수출을 러시아 파이프로 하고 있으며, 러시아 모바일 통신 기업 베온(VEON)은 카자흐스탄에서 50%의 시장 점유율을 차지하고 있다.<sup>178)</sup> 많은 중앙아 국민들은 러시아로 이주하여 번 돈을 본국으로 송금하고 있다. 이 금액은 중앙아 국가경제에서 차지하는 비중이 매우 크다. “세계은행에 따르면 2021년 이렇게 송금된 외환이 키르기스스탄 국민총생산(GDP)의 33%에 달하고, 타지키스탄도 34%에” 달한다.<sup>179)</sup> 목적은 다르지만, 중·러는 SCO를 통한 유라시아에서 연대 및 자국의 영향력 강화를 지속할 것이다.

### (3) 디지털 권위주의 확산

중국과 러시아 등 첨단 디지털 기술을 보유한 디지털 권위주의 국가들은 국민의 활동을 감시·검열하는 디지털 기술과 기기를 수출하고, 권위주의 통치 모델과 법률을 전파하여 글로벌 권위주의가 확산하고 있다.<sup>180)</sup> 최소 80개국에 감시·검열 기술과 정책을 수출하는 중국이 개발하여 사용하고 있는 디지털 감시·검열 기술은 AI 기반의 안면, 목소리, 걸음걸이 인식 기술, 지문, 혈액샘플, 목소리, 홍채, DNA 정보를 포함 한 생체데이터베이스, 주변 전화 및 컴퓨터에서 데이터를 수집하는 ‘Wi-Fi 스니퍼(sniffer)’ 기술, 차량 번호판 인식 기술, 개인의 일거수일투족을 추적하는 소프트웨어, 시민들의 사회적, 정치적 통제를 위한 시민들의 행동에 점수를 부여하는 ‘사회 신용 시스템’ 등이

178) CSF 중국전문가포럼, “제1회 중국·중앙아시아 5개국 정상회의 개최”; 박지원, “중앙아시아에서 러시아와 중국의 경제적 이해관계,” 『Asian Regional Review DiverseAsia』, 제2권 3호 (2019), p. 1.

179) CSF 중국전문가포럼, 위의 글.

180) 디지털 기술은 정보를 유동을 촉진하여 국민의 알권리를 보장하여 정치적 자유화를 도모하는 순기능이 있지만, 국민의 활동과 정보 접근을 제한하는 감시·검열 기능이 있는 양면성을 내포하고 있다.

있다.<sup>181)</sup> 중국과 러시아가 글로벌 사우스에 정보통제 디지털 기술과 설비를 수출하는 이유는 경제적 이익 획득, 정치적이고 규범적인 영향력 확대, 가치 있는 정보 획득에 있다.<sup>182)</sup> 특히, 중국은 이러한 디지털 권위주의를 확산하여 미국 주도의 국제질서에 대항한 중국에 우호적인 국제규범을 형성하기 위하여, 권위주의 국가에 중국산 인터넷 정보통제 기술과 기기를 수출하고 있다.<sup>183)</sup> 일대일로는 해외 인프라 건설 프로젝트이기 때문에 중국이 정보유동을 통제하는 감시·검열 기술과 설비를 해당국에 제공하기 쉬우므로 중국은 일대일로 참가 국가에 감시, 검열, 선전·선동에 사용되는 여러 가지 디지털 정보통신 기술 장비와 설비(안면인식, 감시 카메라, 위치추적 앱, 인터넷 검열 소프트웨어)를 저렴한 가격에 판매하고 기술 훈련을 제공해왔다.<sup>184)</sup>

181) Paul Scharre, "The Dangers of the Global Spread of China's Digital Authoritarianism," Center for a New American Security, May 4, 2023, <<https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/the-dangers-of-the-global-spread-of-chinas-digital-authoritarianism>> (Accessed December 24, 2023).

182) Miranda Lupion, "The Sino-Russian Digital Cooperation and its Implications for Central Asia." in *Digital Silk Road in Central Asia: Present and Future*, eds. Nargis Kassenova and Brendan Duprey (Cambridge: The Davis Center for Russian and Eurasian Studies, Harvard University, 2021), p. 67.

183) Ishan Sharma, "China's Neocolonialism in the Political Economy of AI Surveillance," *Cornell International Affairs Review*, vol. 13, no. 2 (2020), pp. 5~7; Justin Sherman, "Vietnam's Internet Control: Following in China's Footsteps?," *The Diplomat*, vol. 11, (2019), p. 3.

184) 중국이 감시·검열 디지털 기술을 제공한 국가는 아르메니아, 아제르바이잔, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 말레이시아, 파키스탄, 싱가포르, 스리랑가, 태국, UAE, 우즈베키스탄, 베트남, 베네수엘라, 잠비아, 짐바브웨이다. Ryan Gallagher, "Export Laws: China is Selling on Surveillance Technology to the Rest of the World," *Index on Censorship*, vol. 48, no. 3 (2019), p. 35; John Hemmings, "Reconstructing Order: The Geopolitical Risks in China's Digital Silk Road," *Asia Policy*, vol. 27, no. 1 (2020), p. 16; Ishan Sharma, *Ibid.*, p. 18; Valentin Weber, "Understanding the Global Ramifications of China's Information Controls Model," in *AI, China, Russia, and the Global Order: Technological, Political, Global, and Creative Perspectives*, ed. Nicholas D.

웨이버(Weber)는 특히 중국은 정부 기관, 국유기업, 사영기업이 중국의 디지털 권위주의 모델을 해외로 확산하는 주체라고 분석하였다.<sup>185)</sup> 정부 기관(인민해방군, 공안부, 공공외교협회)은 국외 정부 고위관계자들에게 정보통신 기술을 어떻게 검열, 감시, 선전·선동에 이용하는지 교육과 훈련을 시행하였고,<sup>186)</sup> ‘중국 국가 전자수출입공사(CEIEC)’와 같은 중국 국유기업은 외국의 국가안보 프로젝트에 참여하여 비상사태에 대비한 실시간 종합 감시시스템 구축 및 관리를 담당하고,<sup>187)</sup> 중국 사영기업(화웨이, ZTE, 텐센트, 하이커비전, 다화)은 각종 검열·감시에 사용되는 기술 및 장비를 수출을 주도하고, 사회 안전 프로그램(세이프 시티 솔루션) 개발 및 구축에 참여하였다.<sup>188)</sup> 이러한 국가·사회

---

Wright (Maxwell: Air University Press, 2019), p. 78; Chen Weiss, “A World Safe for Autocracy? China’s Rise and the Future of Global Politics,” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 4 (2019), p. 97; Nicholas Wright, “How Artificial Intelligence will Reshape the Global Order: The Coming Competition Between Digital Authoritarianism and Liberal Democracy,” *Foreign Affairs*, vol. 10 (2018), pp. 4~5.

185) Valentin Weber, *Ibid.*

186) Sanjay Goel, “National Cyber Security Strategy and the Emergence of Strong Digital Borders,” *Connections*, vol. 19, no. 1 (2020), p. 81; Valentin Weber, *Ibid.*, p. 77.

187) ‘중국 국가 전자 수출입공사(CEIEC)’는 베네수엘라에 3만 대의 감시 카메라가 운영되는 통합 감시 및 지원 시스템을 구축하였다. Valentin Weber, *Ibid.*, p. 77.

188) 중국 최대 정보통신 기업인 ZTE는 베네수엘라에 국민들의 각종 개인정보를 다루는 감시 프로그램 개발에 참여하였고, 화웨이는 브라질, 멕시코, 세르비아, 싱가포르, 스페인, 남아프리카 및 튀르키예를 포함한 100개 이상의 국가 및 지역에 종합 도시 안전 프로그램(범죄, 테러, 재난 대비)인 ‘세이프 시티 솔루션’을 제공하고 있다. Huimin Li, “Human Rights in the Age of Surveillance: China’s Expansion of Technological and Normative Power,” Ph.D. dissertation, New York University, 2020, p. 49, p. 63; Valentin Weber, *Ibid.*, pp. 77~78; John Hemmings, “Reconstructing Order: The Geopolitical Risks in China’s Digital Silk Road,” p. 16; Sheena Chestnut Greitens, “Dealing with Demand for China’s Global Surveillance Exports,” (Global China Report, Brookings Institution, 2020), p. 2, <<https://www.brookings.edu/articles/dealing-with-demand-for-chinas-global-surveillance-exports/>> (Accessed December 15, 2023).

안전 프로그램 시스템은 표면적으로 범죄 및 테러 예방과 각종 사건·사고와 재난에 대비와 신속한 대응을 목표로 하지만, 권위주의 정권의 안정적 통치를 위한 시민 감시 및 검열에 사용되고 있다. 이러한 중국의 감시·검열 기술의 수출은 권위주의 수입국의 통신망과 소셜 미디어 플랫폼과 같은 중요한 디지털 인프라에 대한 중국의 통제를 용이하게 한다. 중국 기업들이 수입국의 중요 디지털 인프라의 소유권을 가지면서 획득되는 막대한 양의 중요 정보와 데이터가 중국 정부에 제공될 수 있고,<sup>189)</sup> 그로 인해 중국은 이들 국가에게 보이지 않는 지배력을 강화하여, 권위주의 확산을 강화할 수 있다.

중국은 또한 디지털 기술에서 한 수 아래인 러시아에게 정보통제 기술 및 프로그램에 관한 기술적 도움을 주고 있다. 중·러는 2015년 인터넷 이슈에 관하여 상호 협력할 것을 합의하였고, 중국의 관련 부서와 기술자들에게 기술 조언을 받아 기술적으로 우수한 중국의 디지털 정보통제 프로그램인 세이프 시티(Safe City)와 ‘골든 실드(Golden Shield)’를 모방하였다. 그리고 러시아 정보통신부 장관 이고르 슈체콜레프(Igor Shchegolev)는 중국 국가인터넷정보국 국장 루웨이(Lu, Wei)와 중국의 인터넷 검열·차단 방화벽 개발자 팡빈싱(Fang, Binxing)으로 부터 디지털 기술을 통한 감시·검열 시스템을 구축하기 위한 컨설팅을 받았다.<sup>190)</sup>

제2의 디지털 권위주의 대국인 러시아는 주로 구소련지역(중앙아시아, 발트, 코카서스)에 디지털 권위주의 모델을 확산하는 데 주력하였다.<sup>191)</sup> 러시아는 유라시아와 브릭스(BRICS) 국가에 감시·검열 기술뿐

---

189) Paul Scharre, "The Dangers of the Global Spread of China's Digital Authoritarianism."

190) 러시아 정보통신부 장관 이고르 슈체콜레프(Igor Shchegolev)는 중국 국가인터넷정보국 국장 루웨이(Lu Wei)와 중국의 인터넷 방화벽 개발자 팡빈싱(Fang Binxing)으로 컨설팅을 받았다. Miranda Lupion, "The Sino-Russian Digital Cooperation and its Implications for Central Asia," p. 60, p. 61.

만 아니라 양자 및 다자 외교를 통하여 ‘인터넷 주권’과 표현을 자유를 제한하는 법에 기초한 디지털 권위주의 모델을 전파하였다.<sup>192)</sup> 예를 들어 러시아는 자체 개발한 전기통신 및 전화망의 합법적인 감청 인터페이스(interface)에 대한 기술 규격인 SORM을 26개 구소련지역, 동유럽, 남아메리카, 중동, 북아프리카 국가에 수출하였고, 최소 11개 구소련지역 국가는 러시아의 디지털 권위주의 법률, 제도, 기술을 모방하여 시민들의 활동을 통제하는데 사용하고 있다.<sup>193)</sup>

- 
- 191) 러시아의 감시·검열 디지털 기술의 1/4은 구소련지역으로 수출된다. 러시아는 디지털 권위주의 기술 수출의 경쟁자인 중국에 기술적으로 열세에 있지만, 비교적 저렴한 가격으로 정보통신 플랫폼과 기술을 제공하면서 시장을 확보하고 있다. Pete Bourgelais, “Commonwealth of Surveillance States: On the Export and Resale of Russian Surveillance Technology to Post-Soviet Central Asia,” *Access Now*, June (2013), p. 13; Alina Polyakova and Chris Meserole, “Exporting Digital Authoritarianism: The Russian and Chinese Models,” *Democracy and Disorder* (Brookings Institution, 2019), p. 7, p. 10, <[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/FP\\_20190827\\_digital\\_authoritarianism\\_polyakova\\_meserole.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/FP_20190827_digital_authoritarianism_polyakova_meserole.pdf)> (Accessed December 15, 2023); Nicholas D. Wright, “AI and Domestic Political Regimes: Digital Authoritarian, Digital Hybrid and Digital Democracy,” in *AI, China, Russia, and the Global Order: Technological, Political, Global, and Creative*, ed. Nicholas D. Wright (Fort Belvoir: Defense Technical Information Center, 2018), pp. 20~21; Miranda Lupion, “The Sino-Russian Digital Cooperation and its Implications for Central Asia,” p. 67.
- 192) Robert Morgus, “The Spread of Russia’s Digital Authoritarianism,” in *AI, China, Russia, and the Global Order: Technological, Political, Global, and Creative*, ed. Nicholas D. Wright (Fort Belvoir: Defense Technical Information Center, 2018), p. 86, p. 88.
- 193) Robert Morgus, *ibid.*, p. 89; Christopher Walker, Shanthy Kalathil, and Jessica Ludwig, “The Cutting Edge of Sharp Power,” *Journal of Democracy*, vol. 31, no. 1 (2020), p. 130.

### 3. 한반도에 대한 위기와 도전

#### 가. 미국의 민주주의 연대가 한국에 미치는 영향

##### (1) 공급망 및 첨단기술

미·중 전략경쟁에서 미국의 가치 중심의 유사 입장국과의 연대는 한·미 간 협력 강화로 이어질 것이다. 한국은 미국의 오랜 동맹국이며 자유민주주의 가치를 공유하는 유사 입장국이다. 공급망의 불확실성이 증가하는 최근 상황으로 비추어 봤을 때 자유민주주의, 인권, 법치 등 가치를 공유하는 유사 입장국의 협력이 공급망 안정과 회복력 제고에 중요하다. 한국은 미국이 인정한 동아시아의 주요 협력 파트너인 만큼 향후 공급망과 안보에서 협력과 연대가 더욱 강화될 것이다. 앞서 언급했던 것과 같이 양국은 이미 첨단산업의 핵심 부품인 반도체에서 양자 및 다자 협력을 강화하였고, 그 외에 5G, AI, 이차전지, 우주항공 등 첨단기술 분야에서도 협력을 확대할 것이기 때문에 한국은 점점 더 중요한 미국의 공급망·첨단기술 파트너가 될 것이다.

미·중을 중심으로 진행되는 가치 진영화는 한국이 다른 자유민주주의 국가들과 공급망 협력을 강화할 수 있는 기회를 제공한다. EU, 일본, 타이완, 캐나다 등 미국과 가치를 공유하는 자유민주주의 국가들과 반도체, 첨단기술 장비, 핵심광물 공급에서 협력을 도모하여 한국의 공급망 회복력을 향상할 수 있고,<sup>194)</sup> 높은 대중국 의존도를 낮추고 공급망을 다변화할 수 있다.

---

194) 한국은 일본과 타이완과 함께 반도체 협의체인 '칩4'에 참여하고 있고, 2023년 10월 한국과 캐나다는 배터리 생산에 쓰이는 핵심광물 공급망 강화 협력에 합의하였다. 산업통상자원부, "배터리용 핵심광물 공급망 강화를 위한 한-캐나다 간 협력 다짐," (산업통상자원부 보도자료, 2023.10.25.), <<https://www.motie.go.kr/attach/down/095a2dda9c864e1d90d751f7668a1117/e8d1f7338dc241a840dfe36ad03bb69d>> (검색일: 2023.12.7.).

공급망과 첨단기술에서 미국과의 연대 강화는 중국과의 협력에 영향을 줄 수 있다. 미국이 중국을 공급망과 첨단기술에서 집중적으로 견제하고 있어, 대중국 무역, 투자 의존도가 높은 한국은 중국과의 협력에 제한받을 수밖에 없다. 예를 들어, 미국은 첨단 반도체 제조 장비의 대중국 수출을 통제하였고, 중국에 반도체 제조설비를 운영중인 한국 반도체 기업 삼성반도체와 SK하이닉스에게 이러한 조치를 무기한 유예하였지만, 이런 수출통제 조치가 언제 다시 적용될지 모르는 불확실성이 존재한다.<sup>195)</sup> 미국의 「2022년 반도체·과학법(CHIPS and Science Act of 2022)」에 따르면 미국에 투자하는 반도체 기업 중 보조금과 세액공제 혜택을 받는 기업은 향후 10년간 중국 내 첨단 반도체 생산능력을 5% 이상 향상하는 투자를 할 수 없다.<sup>196)</sup> 「인플레이션 감축법」은 북미에서 제작한 부품과 미국과 미국 혹은 자유무역협정을 체결한 국가에서 생산한 광물을 일정 비율 이상 포함한 배터리를 사용한 전기차만이 미국에서 세액공제 혜택을 받을 수 있어,<sup>197)</sup> 중국산 배터리를 사용한 한국 전기차는 혜택을 받을 수 없게 된다. 공급망과 첨단기술에서 미국 주도의 가치연대에 참여하면서 발생하는 경제적 피해, 특히 기존의 중국과의 경제협력이 제한받게 되는 상황을 타개하는 전략적 자율성을 가지는 것이 관건이다.

195) "South Korean Chip Makers Get U.S. Waivers From China Export Rules," *The New York Times*, October 9, 2023, <<https://www.nytimes.com/2023/10/09/business/samsung-sk-hynix-us-chip-export-controls.html>> (Accessed October 18, 2023).

196) 세계법제정보센터, "반도체과학법(CHIPS and Science Act) 번역본," 2023.4.5., <[https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsIInfoReadPage.do?A=A&CTS\\_SEQ=50181&AST\\_SEQ=313](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsIInfoReadPage.do?A=A&CTS_SEQ=50181&AST_SEQ=313)> (검색일: 2023.8.6.).

197) The White House, "Building a Clean Energy Economy: A Guidebook to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and Climate Action," January, 2023, p. 49, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf>> (Accessed December 7, 2023).

## (2) 국방·안보

국방·안보 분야에서는 한·미·일 협력이 더욱 강화될 것이다. 한·일 간 여러 가지 청산되지 않은 문제로 양국 간 안보 협력이 이루어지지 못했다. 그러나 윤석열 정부는 적극적으로 일본과의 관계 개선에 나서면서 한·미·일 안보 협력을 강화하게 되었다. 여러 차례 정상회의를 거치면서 3국의 협력(합동 군사훈련, 정보공유, 공동대응)이 점차 제도화되어 가고 있고, 3국의 각 관련 부처 간 고위급 회의 정례화를 추진 중이다.<sup>198)</sup> 동북아에서 한·미·일 안보 협력은 미국 주도의 가치 기반 안보 연대의 상징이다. 3국의 안보협력은 북한의 핵·미사일 도발에 효과적으로 대응하고, 중국의 군사적 위협을 견제하는데 효과적일 것이다. 그러나 이러한 가치 안보 연대에 중국이 강력 불만을 표출하고 있어, 중국과의 관계를 악화시킬 가능성이 있다. 미중 전략경쟁과 동북아에서 한·미·일 유사 입장국 협력의 강화는 북핵문제에서 중국이 미국에 협력할 동기를 감소시키고 있어, 북핵 문제에서 중국의 협조적인 태도를 기대하기 힘들 것이다. 한·미·일 안보 협력을 유지하면서, 중국과의 관계 개선과 북핵문제에서 중국의 협력을 도출해내는 것이 향후 한국 외교에서 매우 중요하다.

한반도 관련 안보 이슈에서 역외 자유민주주의 국가들로부터 도움을 받을 수 있다. 2023년 7월 윤석열 대통령이 참석한 나토(NATO) 정상회의에서 나토 회원국이 북한의 핵·미사일 개발을 규탄하는 공동 성명을 발표하였듯이,<sup>199)</sup> 한국은 향후 북핵문제에서 나토와 긴밀하게 협력할 수 있고, 그 외에 북핵 문제를 지역안정을 해치는 행위로 엄중

198) 주한미국대사관 및 영사관, “팩트시트: 캠프 데이비드 삼자 정상회담,” 2023.8.19.

199) 윤석열, “NATO 동맹국·파트너국 정상회의의 윤석열 대통령 발언문,” (대한민국 대통령실, 2023.7.12.), <<https://www.president.go.kr/president/speeches/nmq4uMUn>> (검색일: 2023.12.7.).

하게 바라보고 있는 인도와 북한 비핵화 협력을 도모할 수 있다. 인도는 한-인도 정상회의(2023.9.10.)와 쿼드(QUAD) 정상회담(2023.5.20.)에서 이미 북한의 핵무기 개발을 규탄하였고, 러·북 무기-위성기술 거래 정황에 대하여 우려를 표명하였다.<sup>200)</sup>

## 나. 권위주의 국가 연대가 북한에 미치는 영향

### (1) 경제

권위주의 국가 연대는 국제 제재를 받는 북한에 경제적으로 중요한 파트너를 얻을 수 있는 기회이다. 특히, 중국과 러시아의 대북 연대는 향후 북한의 생존에 아주 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 북한의 코로나19 전 대중국 무역의존도는 90%에 가까웠기 때문에, 북한의 국경봉쇄로 인한 중·북 교역 중단은 북한 주민의 생활을 나락으로 빠뜨리기 충분했다. 코로나19 종식 후 북한의 국경봉쇄가 해제되면서 중·북 무역이 회복되어, 북한의 생필품 부족 현상이 어느 정도 해소될 것으로 예상된다.

러시아와의 연대도 주목할 필요가 있다. 코로나19 종식 후 위성에 포착된 북한 항구에 정박한 러시아 무역선과 양국 간 철도이동으로 보아 러·북 무역도 재개되고 있는 것으로 판단된다. 북한의 전체 무역에서 러시아가 차지하는 비중이 크지 않아 중·북 무역만큼의 효과를 기대하지는 못하지만, 국제 제재를 받아 심각한 경제난을 겪고 있는

---

200) 대한민국 대통령실, “尹 대통령, G20 정상회의 계기 인도 총리와 정상회담 개최,” (대한민국 대통령실 보도자료, 2023.9.10.), <<https://www.president.go.kr/newsroom/press/cp3ptfcf>> (검색일: 2023.10.6.); The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement,” May 20, 2023,; “India Joins US, Australia, and Japan to Urge Russia against Arms Deal with North Korea,” *Deccan Herald*, September 23, 2023, <<https://www.deccanherald.com/india/india-joins-us-australia-and-japan-to-urge-russia-against-arms-deal-with-north-korea-2698681>> (Accessed October 6, 2023).

북한에게 이 또한 매우 중요하다. 특히 양국은 북한의 재래식 무기와 러시아의 에너지 및 식량을 교환한다는 정황도 있어 향후 양국의 교역을 주목할 필요가 있다. 이렇듯 권위주의 국가인 중·러·북은 서방으로부터 견제와 제재를 받고 있어 서로의 협력과 연대가 필요한 상황이기에 향후 이러한 연대는 어느 정도 지속될 것으로 예상된다.

2차 제재 때문에 중·러 외 다른 권위주의 국가들의 대북한 접근 정황은 발견되지 않고 있지만, 권위주의 국가들의 연대가 확대되면 북한도 이 대열에 합류할 가능성이 없지는 않다. 2차 제재로 중·러 외 다른 권위주의 국가들이 북한을 지원하거나 경제적으로 협력하기는 힘들지만, 불법적이고 암묵적인 방식으로 경제교류를 진행할 가능성도 있다.

이렇듯 중국, 러시아, 기타 권위주의 국가들이 북한과 경제적으로 연대한다면, 북한은 손쉽게 국제 제재를 상쇄하고 핵무기 고도화를 지속할 수 있어, 북핵문제 해결이 어려워질 것이다. 전방위적인 제재로 북한을 고립시키려는 상황에서, 중·러와 다른 권위주의 국가로부터 경제적 도움을 지속적으로 받는다면, 북핵문제 해결은 요원해질 것이다.

## (2) 외교, 국방·안보

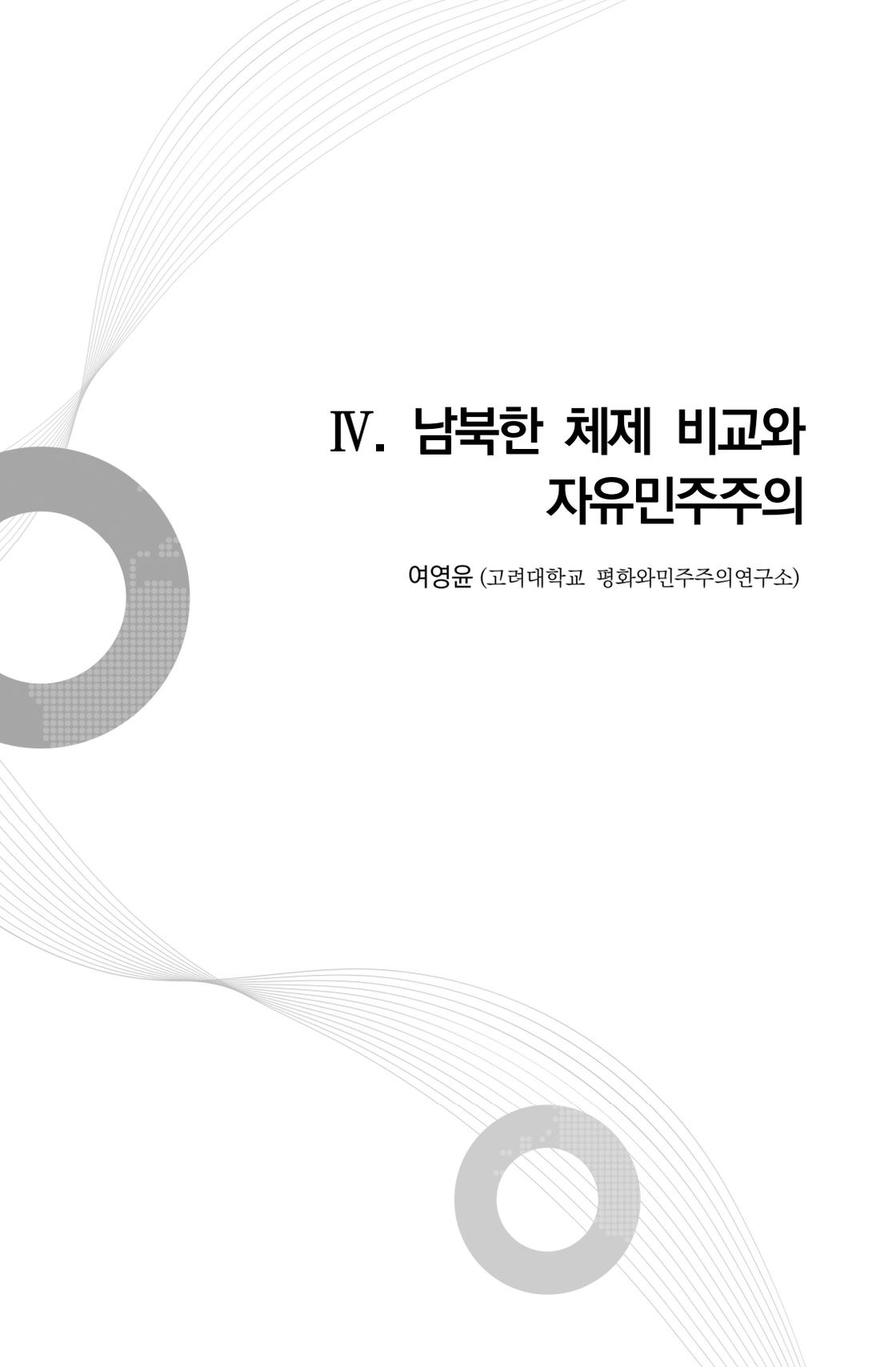
중국은 북한과의 무역을 재개하였지만, 국방·안보 협력은 진행하고 있지 않다. 그렇지만, 북한의 탄도 미사일 발사 후 유엔안보리에서 중국은 북한에 대한 추가 제재를 반대하고 있으며,<sup>201)</sup> 한·미 연합군사 훈련이 북한에 안보 위협이 되기 때문에 북한의 대륙간탄도미사일 발사는 ‘합리적 안보 우려’에서 발생한 행동이라고 두둔하는 등 북한에 대한 외교적 지원을 아끼지 않고 있다.<sup>202)</sup>

201) “북한: 한미-북중러, 한미-북중러, 유엔서 ‘대북제재’ 놓고 팽팽한 신경전,” 『BBC News 코리아』, 2022.6.9., <<https://www.bbc.com/korean/news-61658036>> (검색일: 2023.12.7.).

러시아는 국방·안보 분야에서 적극적으로 북한에 접근하고 있다. 2023년 9월 러시아 아무르주 보스토치니 우주기지에서 북한의 김정 은과 러시아의 푸틴은 정상회의를 하였고, 북한의 재래식 무기와 러시아의 위성기술을 맞교환하는 거래가 우려되는 상황이 전개되었다. 정상회의 이후 북한을 출발한 기차가 러시아에 도착한 것이 포착되어, 이러한 거래가 사실일 가능성이 커졌다. 북한이 2023년 11월 21일에 발사한 군사정찰위성인 만리경-1호에 러시아의 위성기술이 사용되었는지 확인되지 않았지만, 러시아가 북한의 위성 발사에 기술적 자문을 했을 가능성이 제기되었고, 향후 러·북 간 군사 기술 협력은 당분간 지속될 것으로 예상된다. 앞선 위성과 미사일 기술을 가진 러시아와 북한이 지속적으로 중장기적인 협력을 유지한다면, 북한의 핵미사일 고도화가 더욱 가속화되어 대미 역지력이 강화될 것이다. 그리고 이러한 러·북 협력은 러시아가 북한을 이용하여 동북아에서 미국의 전력 증강을 견제하여 태평양으로의 안정적 진출을 하겠다는 러시아의 전략적 이익이 반영된 것으로 볼 수도 있다.<sup>203)</sup> 중국, 러시아, 북한의 정치·군사적 연대 강화는 북한의 핵 역지력을 강화하여, 북핵문제 해결은 더욱 어렵게 될 것이다.

202) 아산정책연구원, “왜 중국은 북한의 무력도발을 ‘합리적인 안보우려’라고 포장하는가?,” (아산정책연구원 Issue Brief 2023-18, 2023.8.25.) p. 1, <<https://www.asaninst.org/contents/%EC%99%9C-%EC%A4%91%EA%B5%AD%EC%9D%80-%EB%B6%81%ED%95%9C%EC%9D%98-%EB%AC%B4%EB%A0%A5%EB%8F%84%EB%B0%9C%EC%9D%84-%ED%95%A9%EB%A6%AC%EC%A0%81%EC%9D%B8-%EC%95%88%EB%B3%B4%EC%9A%B0%EB%A0%A4/>> (검색일: 2023.12.7.).

203) 홍민, “북한의 3차 군사정찰위성 발사 분석,” (통일연구원 Online Series CO 23-36, 2023.11.22.), p. 4, <[https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=120594&nav\\_code=mai1674786581](https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=120594&nav_code=mai1674786581)> (검색일: 2023.12.7.).

A decorative graphic consisting of several thin, curved lines that sweep across the page from the top left towards the bottom right. Two large, light gray circles are positioned on the left side, one near the top and one near the bottom. The right side of each circle is filled with a fine grid of small dots, creating a gradient effect.

# IV. 남북한 체제 비교와 자유민주주의

여영운 (고려대학교 평화와민주주의연구소)



## 1. 정치 체제 유형론

인간은 타인과 관계를 맺고 가족, 더 나아가 공동체를 구성해 살아가는 사회적 동물이다. 이러한 본성으로 인해 인간에게 정치는 필수적이다. 정치를 포괄적으로 정의하면 집단적 결정을 만들어내고 실행하는 과정이기 때문이다.<sup>204)</sup> 따라서 공동체가 집단적으로 도달한 결정이 실행되기 위해서는 집단 구성원을 설득하거나 동의를 얻는 과정이 수반된다.

이스턴(David Easton)은 ‘설득과 동의를 얻는 과정’을 ‘권위적’이라는 형용사를 사용하여 명쾌하게 전달하는데, 그는 사회의 희소한 자원(가치)이 권위적으로 배분되는 과정을 정치라고 정의하고, 사회적 자원의 권위적 분배를 위한 일체의 상호작용을 정치 체제로 정의하고 있다.<sup>205)</sup>

한편 정치 체제의 유형을 구분하기에 앞서, 정치학에서 중요한 개념인 권력과 권위를 언급할 필요가 있다. 권력은 공동체 내 다른 구성원으로 하여금 자신이 원하는 대로 행동하도록 만드는 능력으로 정의할 수 있으며, 일반적으로 상대가 원하지 않더라도 특정 행동을 하게 만드는 강제적 영향력을 내포한다.<sup>206)</sup> 권위는 자신이 공동체 내 다른 구성원에게 바라는 행동을 상대가 자발적으로 하게 만드는 능력이며, 권력과 유사한 개념이지만 일반적으로 권력보다 더 넓은 의미로 사용된다.<sup>207)</sup> 권력과 권위는 강제성과 자발성이라는 측면에서 일반적으로 구

---

204) Rod Hague, Martin Harrop, and John McCormick 저, 김계동 외 역, 『비교 정부와 정치』 (서울: 명인문화사, 2017), p. 8.

205) David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965), p. 21.

206) Bertrand Russell, *Power: A New Social Analysis* (London: Allen and Unwin, 1938).

207) Max Weber, *The Theory of Economic and Social Organization* (Berkeley,

분하여 사용되지만, 공동체 구성원에 대한 일종의 영향력이라는 공통된 특성을 가진다. 본 고에서는 자발적이든 강제적이든 공동체가 공동체 구성원 가운데 일부의 의사결정을 수용하고 따르게 만드는 방법, 즉 권력과 권위를 중심으로 정치 체제의 유형을 탐색하고자 한다.

인류는 정치·사회·문화 공동체를 형성하며 역사적으로 다양한 정치 체제를 발전시켜 왔는데 정치 체제의 유형을 분류하는 기준 또한 다양하다. 정치 유형 분류의 중요한 기준 중 하나는 구성원 간 상호작용하는 과정에서 정치적 권위의 원천, 즉 누가 공동체의 집단적 의사결정을 주도하는가와 관련된다. 구체적으로, 공동체 구성원 가운데 ‘누가’ 의사결정에 참여할 권리를 가지는지, 정치적 권위를 행사하는 주체가 바뀔 가능성 즉 경쟁이 가능한지, 의사결정 과정에서 ‘누구의 선호’가 체계적으로 반영되는가를 통해 정치 체제를 구분할 수 있다.<sup>208)</sup>

인류 역사를 되돌아보면, 대부분의 정치 공동체는 권위를 인정받은 개인 또는 소수의 엘리트 집단이 정치 공동체와 관련한 의사결정권을 주도하고, 의사결정을 주도하는 집단에 대한 경쟁이 제한적인 정치 체제를 선택해 왔다. 근대에 들어 일정한 자격을 갖춘 모든 공동체 구성원이 의사결정(정치 주도자에 대한 결정까지 포함)에 참여할 권리를 행사하는 정치 체제가 등장하였다. 정치학에서는 전자의 정치 체제를 권위주의로, 후자를 민주주의로 통칭한다. 오늘날 전 세계인의 절반 정도는 민주주의 국가에 살고 있지만, 나머지 절반은 다양한 형태의 권위주의 국가에 살고 있다. 본 고는 정치 체제의 유형을 크게 민주주의와 권위주의로 구분하고 각각에 대해 살펴보고자 한다.

---

CA: University of California Press, 1922).

208) Steven Lukes, *Power: A Radical View* (London: Macmillan, 2005).

## 가. 민주주의

민주주의의 가장 중요한 원리이자 목표는 자치, 즉 공동체 구성원 스스로 통치한다는 점이다. 고대 아테네는 이 점에서 가장 순수한 형태의 민주주의를 구현하였다. 반면 근대 민주주의 국가에서 자치의 원리는 대의제와 법에 의한 통치를 통해 실현된다. 민주주의는 국가의 모든 자격 있는 시민들로부터 공정하고 개방된 절차에 의해 위임받은 정부를 가진 정치 체제로 정의할 수 있지만,<sup>209)</sup> ‘공정하고 개방된 절차’가 구체적으로 무엇을 내포하는지는 학자별로 다양한 접근을 시도해 왔고 민주주의에 대한 확립된 정의는 존재하지 않는다.

이 절에서는 로버트 달(Robert A. Dahl)이 제시한 민주주의의 5가지 요건을 살펴보고, 민주주의를 대의성과 시민적 자유의 보호라는 두 가지 중심축을 통해 구분하고 민주주의에 대한 최소주의 및 최대주의 정의를 살펴보도록 하겠다.

### (1) 민주주의의 5가지 원칙

민주주의 연구의 개척자라고 할 수 있는 로버트 달은 인간은 기본적인 교육을 이수하고 일정한 수준의 정보를 제공받으면 공동체의 의사 결정에 참여할 능력에 있어 모두 평등하게 자질을 갖추고 있다고 보며, 공동체 구성원이 자치를 실현하기 위해서, 즉 민주주의를 위해서는 모든 구성원이 정치적으로 평등하게 대표되어야 한다는 점을 강조했다. 그러면서 민주주의를 달성하기 위한 5가지 원칙을 제시하였다.<sup>210)</sup>

첫째, 모든 구성원이 정치적으로 평등한 권리를 가져야 한다. 대표 선출이나 자신의 의사를 표현함에 있어 누구의 의견도 다른 누군가의

---

209) Rod Hague, Martin Harrop, and John McCormick 저, 김계동 외 역, 『비교 정부와 정치』, p. 47.

210) Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Heaven: Yale University Press, 1998).

의견보다 더 대표되어서는 안 된다. 선거에서 1인 1표제가 대표적 사례이다.

둘째, 일정 자격을 가지는 누구나 정치에 참여할 권리를 가져야 한다. 근대 민주주의가 출현하던 시점에는 일정 규모의 자산을 가진 성인 남성으로 참정권이 제한되기도 했으나 20세기 중반 이후 여성의 참정권이 보장되기 시작하면서 성별, 인종, 종교에 관계없이 보편적 참정권이 보장되고 있다.

셋째, 공동체의 의사결정에 있어, 모든 구성원에게 의견을 표현할 기회가 평등하고 실질적으로 보장되어야 한다. 이를 위해 필요조건으로서 표현의 자유가 보장되어야 할 뿐만 아니라, 사회의 특정 집단과 계층의 의사가 더 유리하게 표현되어서는 안 된다. 이것이 충족되지 않으면, 자신의 의견을 표현하는데 유리한 계층이 공동체의 여론에 영향을 주고, 여론을 형성하고 지배하게 된다. 사회 지도층으로 불리는 언론, 기업, 전문가, 정부가 중립적으로 여론에 참여하는가를 볼 때 민주주의 국가의 현실에서 이 조건을 실제로 충분히 지키는 것은 쉬운 문제는 아니다.

넷째, 공동체의 의사결정에 있어, 모든 구성원은 의사결정에 필요한 정보를 습득하고 판단할 수 있는 평등하고 실질적인 기회를 가져야 한다. 이를 위해서는 숨겨진 의제가 없어야 하고 충분한 정보가 제공되어야 하며, 이것이 충족되지 않을 때 대중 여론은 조작된다. 만약 특정 국가가 정보를 제공하지 않거나, 선별적으로 제공 또는 잘못된 정보를 제공하거나, 너무나 많은 정보를 내보낸다면 대중은 사안에 대해 충분히 판단하지 못하게 될 수 있다.

다섯째, 공동체의 의사결정에 있어, 모든 구성원이 어떤 의제에 대해 어떻게 결정할지에 대해 평등하고 실질적인 기회를 가져야 한다. 만약 사회에 의제 통제자(agenda setter)가 존재한다면 최종 의사결정은 조작될 수 있다. 이해를 높이기 위해 다음의 상황을 상정해 보자.

A, B, C 세 사람으로 구성된 국가가 존재하는데, 특정 의사결정 안전에 세 개의 정책 대안 1, 2, 3이 존재하고, 정책 대안 가운데 A는 1 > 2 > 3의 순서로, B는 2 > 3 > 1의 순서로, C는 3 > 1 > 2의 순서로 선호한다고 가정하면, 이 사안에 대해 공동체 전체의 선호는 1 > 2 > 3 > 1의 순서가 되어 의사결정이 곧바로 내려지지 않는다.

그런데 만약 A가 의제 통제자라면, 1번 대안을 가장 선호하는 A는 먼저 2번과 3번 대안 가운데 공동체의 의사를 묻는다. 그러면 A, B는 3번보다는 2번을 선호하고, C만 혼자 3번을 더 선호하기 때문에 2번 대안이 선택된다. 그런 후 의제 통제자 A는 다시 1번과 2번 대안 가운데 의사를 묻게 되고, 이 때는 2번보다 1번을 선호하는 사람이 2명(A와 C)이 되어 최종적으로 1번 대안이 공동체의 최종 대안으로 선택된다.

이상을 볼 때, 1번과 2번 원칙은 상대적으로 구현하기 용이한 조건이지만, 3~5번 원칙은 계속 도전받고 있으며 현실 정치에서 민주주의가 얼마나 구현하기 어려운가를 엿보게 한다. 이에 본 절의 (4)항에서 살펴보겠지만 현실 정치에서 민주주의의 5가지 원칙이 얼마나 잘 구현되는지에 따라 한 사회의 민주주의 척도를 측정하는 연구가 이어졌다.

## (2) 대의민주주의

민주주의가 자치를 지향하는 정치 체제이지만 고대 아테네와 같은 직접민주주의는 근대 사회에서는 구현될 수 없는 방식이며, 근대 민주주의는 공동체 구성원이 자신의 대표를 선출하여 그를 통해 자신의 의사를 반영한다. 이렇듯 대의성에 기반하여 구현되는 근대 민주주의를 대의민주주의, 간접민주주의라고 통칭하며, 공동체의 구성원들이 자신들의 이익을 대표하고 공동체에 영향을 미치는 결정을 내려줄 대표자를 선출하는 정치 체제로 정의한다.<sup>211)</sup> 국가별로 사회적 요구를

211) Rod Hague, Martin Harrop, and John McCormick 저, 김계동 외 역, 『비교

반영하여 선거 제도를 마련하고 그에 따라 다양한 방식의 대의민주주의가 가능하며, 구체적인 차이를 구분하고 제도별로 대의성 달성 정도에 따라 장단점을 분석하는 연구들이 있다. 1940~50년대 비교정치학의 주류 이론이었던 (고전적) 제도주의가 대표적 연구 흐름이다.

로버트 달의 민주주의 5원칙이 현실 정치에서 완벽히 구현되기 어려운 것과 같은 맥락에서 대의민주주의는 분명한 한계를 지닌다. 이에 주목한 대표적 학자로 슈페터(Joseph Schumpeter)와 미헬스(Robert Michels)를 들 수 있다. 슈페터는 대중의 정치적 능력을 신뢰하지 않으며 “민주주의는 인민이 단지 그들을 지배할 사람들을 거부 또는 수용하는 기회를 갖는다는 의미일 뿐이다”라고 지적한다.<sup>212)</sup> 유권자는 쟁점에 대해 의사결정을 하는 것이 아니라, 결정을 내릴 사람들을 선출할 뿐이라는 것이다. 이런 맥락에서 그는 민주주의를 ‘유권자의 지지를 얻기 위한 경쟁을 통해 결정할 수 있는 권력을 획득하는 방법’이라고 정의하기도 했다.<sup>213)</sup>

‘과두제의 철칙’으로 잘 알려진 미헬스 역시 비슷한 입장을 취한다. 과두제의 철칙이란 모든 복잡한 조직은 처음에 얼마나 민주적이었느냐와 관계없이 조직 운영의 ‘전략적, 기술적 필요에 따라’ 소수의 엘리트에 의한 과두 지배가 필연적인 철칙으로 나타난다는 것이다.<sup>214)</sup> 그에 따르면, 조직 지도층은 대중을 위한 봉사자와는 거리가 멀고, 필연적으로 점차 조직의 일반 구성원을 대신해 조직의 권력 구조를 지배하는 주체로 성장한다. 그들은 정보에 대한 접근을 통제함으로써 성공적으로 권력을 집중시키며, 조직의 의사결정 과정에 대한 일반 조직원들의

---

정부와 정치』, p. 52.

212) Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Allen and Unwin, 1943), pp. 269~270.

213) *Ibid.*, p. 270.

214) Robert Michels, *Political Parties* (New York: Free Press, 1911).

무관심, 무심함, 그리고 미참여 때문에 지도층의 책임성은 확보되기 어렵다. 더 나아가 미헬스는 지도자 직위를 책임성 있게 유지하려는 민주적 시도들은 실패하기 쉽다고 주장하는데, 이는 권력을 가지면 조직원의 충성에 보상을 제공할 능력, 조직에 대한 정보를 통제할 능력, 의사결정 절차를 통제할 능력 등이 생기기 때문이다. 이상의 권력 기제로 인해 조직 지도층은 조직 구성원들에 의해 '민주적으로' 산출되는 어떠한 의사결정이라도 그 결과에 강력한 영향을 미칠 수 있다.

미헬스는 과두제의 철칙에 따라 대의민주주의 방식으로 구성된 정부 역시 '선출된 군주'로 해석한다. 엘리트 지배를 소멸시키려는 대의민주주의의 공식적 목표는 성취 불가능하고, 대의민주주의란 특정 엘리트 집단의 지배를 정당화하는 외피이며 엘리트 지배(과두제)는 필연적이라 주장한다.<sup>215)</sup>

달의 1번과 2번 원칙, 스펀페터와 미헬스의 논의를 종합할 때, 보통 선거와 평등 선거의 원칙에 따라 대표자를 선출하는 방식의 대의민주주의만으로 대중에 의한 지배, 즉 자치를 달성한다는 민주주의의 취지를 구현하기 어렵다. 다만 고대 아테네와 같이 작은 사회에서 일부 성인 남성에게 의한 직접민주주의는 불가능함을 고려할 때 대의민주주의는 민주주의의 필요조건으로 이해되어야 할 것이다.

### (3) 자유민주주의와 법에 의한 통치

대의민주주의의 한계를 고려할 때, 달의 민주주의 5원칙, 특히 3~5번 원칙을 구현하기 위해서는 자유주의에 근간한 민주주의를 모색하게 된다. 자유민주주의의 근간이 되는 자유주의는 로크의 자연권 사상과 밀의 자유론에서 발전했다. 자유주의는 개인은 정부로부터 독립된 자연권을 가지며, 과도한 정부 개입으로부터 보호되어야 한다는 정치

---

<sup>215)</sup> *Ibid.*, p. 38.

원리 및 사상이다.

로크와 밀 등 자유주의자들은 공동체 사회에서 개인의 자연권과 자유를 보장하기 위해 국가라는 권위체가 존재하지만, 국가는 일정한 범위와 방식으로 제한된 권력을 행사해야 한다고 본다. 제한 정부의 아이디어를 통해 왕, 독재자, 정부(국가), 정치적 대표자에 의한 개인에 대한 권리 침해를 방지하는 것이다. 따라서 자유민주주의는 민주주의의 영역이 개인의 권리를 헌법적으로 보호하는 데까지만 제한되는 민주주의의 한 형태라고 정의할 수 있다.

이런 관점에서 자유민주주의는 법에 의한 통치와 불가분의 관계를 가진다.<sup>216)</sup> 다양한 방식의 다수결에 의거하여 민주적으로 권력을 행사하는 정부와 집권당이 존재하더라도 그들의 권한을 법적으로 제한함으로써 즉 소수에 의한 독재를 법적으로 방지함으로써 인민대중은 지배자로부터 자신의 권리를 보호할 수 있게 된다. 또한 법에 의한 통치를 통해 다수결 방식의 대의제에 의해 위협받는 소수자의 권리를 보호하게 되고 이로써 민주주의는 소수자의 권리가 보장되는 다수에 의한 통치 제도로 진화한다.

이렇듯 정부의 권력, 기구, 구조 등의 전체 모습을 설명하고 있을 뿐 아니라 시민의 권리와 정부의 권력에 대한 제한을 명시하고 있는 문서인 헌법은 통치자의 자의적 권력 행사를 제한하여 통치자 역시 법에 복종하게 하며 전근대적 인치를 대치한다.<sup>217)</sup> 법치에 근간한 자유민주주의는 지위와 배경에 관계없이 사회의 모든 사람들에게 평등하게 적용되는 법을 사용함으로써 민주주의를 구현하는 것이다.

개인의 자유를 논의함에 있어 개인의 권리의 의미와 한계 그리고

---

216) Rod Hague, Martin Harrop, and John McCormick 저, 김계동 외 역, 『비교 정부와 정치』, p. 54.

217) A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan, 1985), p. 27.

다른 집단의 권리는 어디부터 시작되는지, 정부가 시민의 권리를 어디까지 제한할 수 있는지를 결정하는 것은 민주적인 사회에서도 어려운 일이다. 하지만 자유민주주의는 입법, 사법, 행정의 3권 분립을 근간으로 법에 의한 통치를 구현하고, 공동체 구성원의 정치적 자유, 신변안전, 사생활, 생존, 평등한 대우, 공정한 재판, 언론과 표현의 자유, 집회와 결사의 자유, 출판과 종교의 자유 등 개인의 권리 범위와 구현 방식을 결정한다.

#### (4) 최소주의와 최대주의

민주주의 정치 체제의 주요한 원리로 대의제와 법치주의를 도출한다고 해도, 특정 국가가 민주주의 정치 체제인가 구분하는 것은 쉽지 않다. 현재 존재하는 많은 권위주의 국가가 주기적으로 선거를 실시하며 법치를 내세우고 있는데, 선거와 법치는 통치자와 통치 그룹에 명목적이고 형식적 정당성을 제공하는 원천으로 악용되기 쉽기 때문이다. 이에 특정 국가가 민주주의인가, 또는 어느 정도 성숙한 민주주의를 구현하고 있는지를 평가하는 기준을 세우려는 시도가 있어 왔다.

먼저 민주주의 최소주의는 민주주의 정치 체제의 최소한의 필요조건을 도출하고 이를 통해 민주주의 유무를 판단하는 접근법이다. 최소주의의 대표적 학자는 슌페터와 쉘보르스키(Adam Przeworski)라고 할 수 있다. 최소주의에서 보는 민주주의 필요조건은 민주주의의 제도적 측면을 중요하게 평가하는데, 슌페터는 정치권력을 획득하기 위한 엘리트 간의 ‘자유로운 경쟁’을 중요한 기준으로 보았다. 그는 선거 과정을 통해 엘리트 간 자유로운 경쟁이 가능하면 ‘인민에 의해 승인된 정부’로서 민주주의 정부가 탄생한다고 보았다.

쉘보르스키는 ‘정치 경쟁’을 강조하였는데, “현직에 재임 중인 자가 선거에서 패배할 수 있고, 패배하면 현직을 떠나는 것이 민주주의이다”라고 하며 자유롭고 경쟁적인 선거와 선거 결과에 대한 승복을 중

요한 조건으로 보았다.<sup>218)</sup> 이는 통치자가 누가 되는지에 대한 불확실성의 제도화로 정리되며, 선거를 통한 정치 갈등의 해소의 문이 열려 있어야 한다고 보는 것이다. 만약 그렇지 않아서 선거에 패배했음에도 선거 결과에 승복하지 않고 내전이나 시위로 이어질 경우 민주주의가 아니며, 한 정당이 계속 승리할 때도 민주주의라고 보지 않았다.

한편 민주주의 최대주의는 민주주의의 이상형에 얼마나 가까운가에 따라 민주주의의 성숙도를 평가하는 접근법이다. 정치 체제를 민주주의답게 하는 최대한의 요건을 모두 기준으로 편입하여, 그 달성 정도를 평가하는 방식이다. 이에 따른 대표적인 민주주의 측정법은 프리덤하우스(Freedom House)가 발표하는 세계자유지수(Freedom in the World)와 이코노미스트(Economist)가 발표하는 민주주의 지수(Democracy Index)가 있다.

프리덤하우스는 크게 정치적 권리와 시민의 자유라는 두 가지 영역에서 각각을 7등급으로 구분한 후 합산하여, 1~2.5점의 경우 '자유', 3~5점의 경우 '부분 자유', 5.5~7점의 경우 '부자유(또는 억압)'로 평가한다. 구체적으로 정치적 권리는 선거 과정, 정치의 다원성과 정치참여, 정부의 기능으로 세분하여 평가하며, 시민의 자유는 표현의 자유 및 신뢰, 시민단체 조직 및 참여, 법치, 개인의 자율성과 개인의 권리로 세분하여 평가한다.

이코노미스트의 민주주의 지수는 선거 과정과 다원주의, 시민의 자유(혹은 권리), 정부가 얼마나 잘 작동하는지, 정치적 참여, 정치적 문화라는 다섯 가지 영역에서 평가하여, 8~10점의 경우 '완전한 민주주의', 6~8점의 경우 '결합있는 민주주의', 4~6점의 경우 '혼합된 체

---

218) Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991), p. 10.

제’, 4점 이하는 ‘권위주의 체제’로 구분한다.

그러나 이상과 같은 최대주의 접근은 평가의 신뢰성에서 일정한 한계를 지닌다고 평가받는다. 평가 기관의 객관성을 의심하는 의견이 있으며 평가 영역과 세부 평가 기준에 대해 민주주의의 기준으로서 동일한 가치를 부여하고 있기에 민주주의를 정확히 측정했다고 보기 어렵다는 지적이 있기에 부족한 부분이 있다.

## 나. 권위주의

비교권위주의(comparative authoritarianism) 연구는 지난 15년간 정치학의 비교정치에서 새롭게 떠오르며 가장 주목받아 온 분야이다. 이 분야의 학자들은 공산권 붕괴 후 민주주의의 최종적 승리를 선언한 “역사의 종언”<sup>219)</sup>이 선불렸다고 지적하며, 탈냉전 이후에도 세계 각 지역에 여전히 존재하는 독재국가들의 내구성에 주목하며 독재 체제에 관해 본격적으로 연구하기 시작했다.

비교권위주의 연구가 본격적으로 발전하기 전에도 권위주의 정권의 유형을 연구한 연구는 있었다. 남미 연구가 대표적이며, 남미 국가들의 정치를 직간접적인 형태의 군부 독재 유형 또는 관료적 권위주의 유형으로 분류하며 그들의 정치 행태를 분석하였다.<sup>220)</sup> 하지만 이들 연구는 남미 지역 사례 중심 연구로서 사회문화적 맥락이 다른 국가의 권위주의 정치를 설명하는데 적합하지 않은, 즉 일반화의 한계가 있었다.

---

219) Francis Fukuyama, “The End of History,” *The National Interest*, vol. 16 (1989).

220) Amos Perlmutter, *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis* (New Haven: Yale University Press, 1981); Guillermo O’Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley, CA: University of California Press, 1973).

### (1) 게디스의 유형론

권위주의 정치에 대한 일반 이론을 제시하는 첫 시도는 게디스(Barbara Geddes)의 권위주의 정권 유형론이다.<sup>221)</sup> 게디스의 연구는 합리적 선택 이론에 기반하고 있어 정치 행위자는 자신의 선호와 비용-편익 분석에 따라 자신에게 가장 높은 효용을 낳는 선택을 한다는 기본 가정을 충족할 때 이론의 주장을 일반화할 수 있다는 장점이 있다. 게디스 연구의 설명 변수는 ‘권력을 잡고 있는 정치 세력 내 세부 집단의 구성과 각각의 선호’이며, 세부 집단의 선호 함수에 따라 상호 작용의 결과로서 일정한 정치 행태가 나타나며, 정치 집단을 중심으로 설명변수와 종속변수의 조합을 정권 유형으로 개념화하였다. 그에 따르면 권위주의 정치는 군부 독재, 일당 독재, 개인 독재로 유형을 구분할 수 있다.

먼저 군사독재 유형에서 지배 엘리트는 군부이다. 특정 사회에서 군은 병영을 지키며 외부의 적으로부터 국가를 수호하는 역할과 함께 일상 정치에 참여하고 사실상 국가를 통치하는 지배 엘리트로서 역할을 수행하기도 한다. 지배 엘리트로서 군부의 선호와 선택을 이해하기 위한 핵심은 군 지도부가 군대의 분열 방지를 최우선 과제로 여긴다는 점이다. 즉, 군 지도부는 군부가 내부균열로 갈라져 사실상 내전 상태에 빠지는 것을 최악으로 여기며, 이를 피하기 위해서는 어떤 희생도 감수한다고 본다.

이 같은 상황을 잘 표현한 것이 ‘커플 게임(Battle of Sexes)’이다. 사랑에 빠진 남녀는 늘 함께 있기를 원하지만, 축구와 오페라 중 무엇을 같이 할 것인가에 대해선 남녀의 선호도가 다르다. 다만 두 사람 모두 피하고자 하는 상황은 서로 떨어져 각자 축구나 오페라를 관람하는 것이다.

---

221) Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003).

남자의 선호도 순서는 ① 같이 축구 관람 ② 같이 오페라 관람 ③ 따로 축구, 오페라 관람이며, 여자의 선호도 순서는 ① 같이 오페라 관람 ② 같이 축구 관람 ③ 따로 축구, 오페라 관람이다. 이를 게임 이론(Game Theory)으로 표현하면 아래와 같다(괄호 안의 앞 숫자가 여자 만족도, 뒤 숫자가 남자 만족도를 표시).

<표 IV-1> 커플 게임(Battle of Sexes)

		남자	
		축구	오페라
여자	축구	1, 2 <sup>NE</sup>	0, 0
	오페라	0, 0	2, 1 <sup>NE</sup>

출처: Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003), p. 55 참고하여 저자 작성

남자의 경우 본인이 선호하는 축구를 같이 관람하는 최선의 결과(1, 2)에 도달하기 위해, 선제적으로 축구장을 향해 출발할 동인을 가진다. 이 같은 선택을 할 경우, 여자는 서로 따로 떨어져 관람하는 최악의 상황(0, 0)을 피하려고 차선책인 축구 관람에 동참한다. 마찬가지로, 여자도 본인이 선호하는 오페라를 같이 관람하는 최선의 상황(2, 1)을 이루기 위해, 선제적으로 오페라 극장을 향해 출발할 동인을 지닌다. 이 같은 선택을 할 경우, 남자는 서로 떨어져 따로 관람하는 최악의 결과(0, 0)를 피하려고 차선책인 오페라 관람에 동참한다. 따라서 ‘커플게임’은 아래의 두 가지 행동 패턴을 예측한다. 첫번째 패턴은 ① 안정적 균형점인 내시 균형(Nash equilibrium), 즉 아무도 이탈할 동인이 없는 결과는 두 개가 존재하기 때문에 커플이 같이 축구 혹은 오페라를 관람한다는 것이며, 두 번째 패턴은 ② ‘커플게임’ 상황에

놓인 행위자의 경우 한쪽의 선제적 행동에 따라 최종 결과를 결정한다는 것이다. 즉, 남자가 축구장을 향해 먼저 출발하면, 여자는 최악의 상황인 서로 따로 관람하는 것을 피하려고 어쩔 수 없이 축구장을 따라가고 반대로 여자가 오페라 극장을 향해 먼저 출발하면, 남자도 최악의 상황인 서로 따로 관람하는 결과를 피하려고 어쩔 수 없이 오페라 극장에 따라간다. 즉, 누군가의 선제 행위가 집단의 최종 결과로 이어진다

위 ‘커플게임’에서 남자를 쿠데타를 선호하는 ‘정치 군부’로, 여자를 국가의 안보를 염려하는 ‘전문직 군부’로 치환할 경우<sup>222)</sup> 군사독재의 특징을 파악할 수 있다. 정치 군부와 전문직 군부는 서로 다른 선호를 가지지만, 군 조직은 단결해야 한다는 군 특유의 조직 문화를 바탕으로 군부 내 일부가 정치적 행동을 주도할 때 자신의 제1 선호가 아니더라도 이에 동조함으로써 조직 분열을 막아야 한다는 정치적 선호를 가지는 특징이 있다.

위와 같은 권력 엘리트 구성과 선호 특성에 따라 군부 독재 유형은 다른 독재체제 유형과 비교해 출현 빈도가 아주 높다. 군부 내 일부 정치군인이 쿠데타를 시도하면, 대다수 군 지도부가 전문직 군인이라 하더라도, 최악의 상황인 군부대 간 내전을 피하려고, 원하지 않는 군사 쿠데타였다 해도 결국 동참하게 되기 때문이다.

또한 군부 독재 유형은 다른 독재 유형에 비해 수명이 짧은 특징 즉 정치 변동 가능성이 높다는 특징이 있다. 쿠데타에 성공해 군부가 집권한 경우, 일정 시간이 지난 상태에서 쿠데타를 반대했던 군부 내 일부 세력이 민정 이양을 선포하고 군대로 복귀하면, 정치 군부 역시

---

222) 군이 정치에 깊게 그리고 장기간 관여할 경우, 국가 안보를 수호하는 조직 역량이 훼손되기 때문에 조직 역량과 이익을 지키기 위해 병영 복귀를 주장하게 된다. 군이 직간접적인 형태로 정치에 개입하고 영향력을 행사하는 것은 군 조직 스스로가 해당 사회의 근대화를 주도할 수 있는 유일한 세력이라는 인식에서 출발한다.

최악의 상황인 군부대 간 내전을 피하려고 어쩔 수 없이 민정 이양에 동참하기 때문이다. 이에 군부 내 소수파도 선제 행동을 통해 정치 변동을 주도하는 것이 가능하며 다수파가 다른 선호를 가지더라도 소수파의 행동에 따라가기 때문에 정치 변동 시도가 쉽게 성공하는 경향이 있다. 그 결과 다른 독재 유형에 비해 군부 독재는 병영 복귀파와 민주화 요구 세력 간의 협상에 의한 민주주의 전환도, 정치 잔류파의 군사 쿠데타로 인한 권위주의 복귀도 상대적으로 용이하다. 내부 분열을 회피하는 엘리트 특성으로 인해 엘리트 내 폭력적인 갈등이나 대규모 대중 운동 탄압 및 그에 따른 유혈 사태가 발생할 가능성도 현저히 낮은 특징이 있다.

게디스(Geddes)가 분류한 권위주의 정치의 두 번째 유형은 일당 독재이다. 이 유형은 조직을 갖춘 정치 세력이 조직을 통해 권력을 장악하고 국정 운영 전반에 걸친 의사결정을 실질적으로 독점하는 정치 유형이다. 이 유형의 권위주의 정권은 다른 유형에 비해 제도화 수준이 높다. 지지 세력을 모으고 권력을 장악하는 과정에서 조직 자체의 제도화를 발달시키고 그 제도를 바탕으로 다시 지지 세력을 확대 및 규합하는 선순환 구조를 갖는다.

제도적 기반을 갖춘 정치 세력이 일당 권력을 독점하면 일당 내 엘리트들은 정당 조직 내에서 자신의 정치적 이익이 극대화하기 때문에 당을 와해시킬 만큼 분열하거나 갈등하지 않으려는 공통의 선호를 갖는다. 따라서 일당 독재 권위주의 정권은 매우 강력한 사회적 저항이나 민주화 요구가 폭발하더라도 당을 지켜내는 힘이 강력하고, 엘리트 간 정책 노선의 갈등이 첨예하더라도 정당의 생존을 위태롭게 하는 정도로 격해지지 않는 특성이 있다.

정당 내부적으로 정책 및 권력 경쟁이 일어나기 때문에 사회·경제 정책이나 군사·안보 정책이 실패하더라도 당내 주류파와 소수파 간 정당 내 권력 교체가 일어나고 이 과정을 통해 정책의 책임성과 효과성

을 확보할 수 있다. 정당 내 인사 및 평가 제도와 같은 제도가 고도화할 경우, 민주주의 정치와 유사한 수준으로 정책의 책임성과 효과성을 기대할 수도 있다고 평가된다.

게디스(Geddes)가 분류한 세 번째 권위주의 정권 유형은 개인 독재이며, 개인적 카리스마를 바탕으로 권력을 장악한 개인과 그 가문이 통치하는 권위주의 유형이다. 이 유형은 학계에서 다양한 호칭으로 불리는데, 가산제, 신가산제, 술탄제 등이 대표적이다. 개인 독재의 경우 권력의 정점에 있는 지도자의 임의적 통치과정에서 각종 불법과 비리가 광범위하게 자행되는데, 독재자를 지지하는 지배 엘리트층의 경우 독재자가 자행하는 각종 악행의 하수인 역할을 담당하는 특징을 보인다. 독재자와 지배층은 이 같은 ‘더러운 과거’로 인해, 정권이 붕괴하는 경우 단지 권력만 잃는 것이 아니라, 본인 및 가족의 재산과 생명까지 위협받는 최악의 위기 상황에 부딪칠 가능성이 크다. 따라서 개인 독재 유형의 경우, 그 지도부는 “배가 침몰하면 우리 모두 침몰한다(If the ship goes down, we all go down with it)”라는 인식을 공유한 ‘운명공동체’를 형성하게 되고<sup>223)</sup> 이들은 정권과 목숨을 같이하는 강력한 운명공동체 인식에 기초해, 끝까지 체제개혁에 저항하며 싸워 자신들의 기득권을 보호하고자 노력한다. 무엇보다 개인 독재의 경우 지도자에 의한 권력 집중도와 사유화 수준이 다른 독재유형에 비해 매우 높으므로, 가장 큰 정치적 위기는 지도자 사망에서 비롯된다. 즉, 개인 독재 유형의 정치적 취약점은 지도자 사망으로 인한 권력승계 과정이다. 따라서 지도자 사망 등으로 인해 정치적 위기가 정권의 붕괴로 이어지는 상황에서 유혈이 낭자한 체제 전환을 겪을 가능성이 크며, 성공적으로 정권이 교체된다 해도 폭력적 유혈 혁명의 전력으로 인해 성공적인 민주화를 이룰 가능성은 상대적으로 낮다.

---

223) Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles*, pp. 60~63.

현실 세계에서는 독재의 3가지 유형별 전형적 특성이 혼재하는 사례가 무수히 존재한다. 군부독재와 개인독재가 혼재하는 경우, 개인독재와 일당독재가 혼재하는 경우, 군부독재, 개인독재, 일당독재가 혼재하는 경우가 실재한다. 이렇듯 실제 권위주의 정권에서 엘리트 간 상호작용에는 각 유형의 특성이 동시에 발현된다.

## (2) 선출인단 이론

권위주의 정치의 일반화를 시도하는 대표적 이론인 선출인단 이론(selectorate theory)은 권위주의 정권 유형론은 아니지만, ‘충성도 지표(loyalty norm)’라는 간단한 변수를 통해 개별 권위주의 정권 간 차별성(내구성, 체제 전환 및 회귀성, 엘리트 간 상호 작용, 부패 등)을 효과적으로 설명하기에 본 절에서 살펴보고자 한다.<sup>224)</sup>

선출인단 이론은 정치 공동체가 6개 인적 집단으로 구성된다고 보고, 인적 집단별 목표를 가정한다. 첫째, 공동체의 전체 구성원(N)이 있다. 둘째, 선출단(S)은 독재체제의 지도자를 뽑는 과정에 참여할 자격이 있는 사람들이며<sup>225)</sup> 이들의 목표는 승자 연합(W)에 들어가는 것이다. 셋째, 소외층(N-S)은 독재체제의 지도자를 뽑는 과정에 참여할 자격이 없는 사람들이며 이들의 목표는 우선 선출단이 되고, 가능하면 승자 연합(W)까지 되는 것이다. 넷째, 승자 연합(W)은 독재자가 권력을 획득 및 유지하기 위해 반드시 지지가 필요한 사람들이며, 이들의 목표는 승자연합의 지위를 계속 유지하는 것이다. 다섯째, 지도자(L)는 정치 공동체를 이끄는 독재자이며, 그의 목표는 독재자 지위를 유지하

---

224) Bruce Bueno de Mesquita et al., *The Logic of Political Survival* (Cambridge: MIT Press, 2005).

225) 민주주의는 일정한 조건(예: 연령, 시민권)을 갖춘 모든 국민(N)이 정치적 대표(L)를 선출할 수 있지만 독재는 지도자를 선발하는 정치적 권리를 제한하기 때문에 공식 및 비공식적으로 선출권을 가지는 일부의 국민 즉 선출인단(S)이 지도자를 선정한다.

는, 즉 계속 지도자로 남는 것이다. 마지막으로 도전자(C)는 차기 독재자를 꿈꾸는 자로, 도전자의 목표는 지도자가 되는 것이다. 도전자의 위치는 상황에 따라 다를 수 있는데, 예를 들어, 도전자가 소외층에 위치하면 혁명의 지도자 형태이고, 패자 연합에 위치하면 승리연합에 패한 경쟁파벌의 지도자 형태이고, 승리연합 내에 있으면 지도자 아래에서 차기 지도자가 되기를 바라는 형태이다.

선출인단 이론에서 집단별로 향유하는 혜택(payoffs)은 다음과 같다.

<표 IV-2> 선출인단 이론에서 인적 집단별 향유하는 재화

		인적 집단		공공재	사유재	통치자금
N	N-S			O	X	X
		S-W		O	X	X
	S	W	W-L	O	O	X
			L	O	O	O

출처: 저자 작성

공공재(public good)는 비배제성(non-exclusion) 특성에 따라 공동체의 모든 구성원에게 제공된다. 사유재(private good)는 독재자 L이 자신의 핵심 지지층인 W에 충성의 대가로 지급하는 것으로서, 오직 W만 받는 혜택이다. 통치 자금(private fund)은 독재자 L이 국민 N에서 걷은 세금 중 모두를 위한 공공재 비용과 자신의 지지층 W를 위한 사유재 비용을 제외한 나머지로, 독재자 자신의 사유재산이 되어 임의적으로 사용된다. 즉, 통치자금 = 세금 - [공공재 + 사유재]의 등식이 된다. 따라서 승자연합은 공공재와 사유재를 누리며, 독재자는 공공재, 사유재 그리고 통치자금을 누린다. 마지막으로 소외층과 패자 연합은 공공재만 누릴 수 있다. 권위주의에서 공공재 및 사유재 분배의 이러한 특성은 앞서 살펴본 민주주의에서 자원 분배와 비교되는 부분이다.

선출인단 이론은 권위주의 정권별 차별성을 설명하는 주요 변수로 충성도 지표(loyalty norm)를 들고 있다. 충성도 지표는 선출단과 승

자연합의 비율 즉  $W/S$ 이며, 독재자를 뽑는 과정에 참여할 자격이 있는 사람 중 얼마나 많이 독재자의 핵심 지지층에 속하여 있는가를 보여준다. 충성도 지표는 수치상으로  $0 < W/S < 1$ 이며, 충성도 지표가 1에 수렴할수록 이 승자연합은 낮은 충성도를 가진다. 예를 들어 99/100의 경우, 독재자 L은 100명의 S 중 99명의 지지를 확보해야만 권력을 유지할 수 있다. 단 1명의 이탈자가 나와도 권력을 잃는 위험한 상황에 처한다. 따라서 L이 W에 압도적으로 끌려가는, 즉 L에 대한 W의 충성도가 아주 약한 상황이다. 이 경우 L의 통치자금 대부분은 W의 사유재로 사용될 가능성이 크다.

그런데 충성도 지표가 0에 가까워질수록 W의 L에 대한 충성도는 높아진다. 예를 들어 1/100의 경우, 독재자 L은 100명의 S 중 단 1명의 지지만 확보해도 권력을 획득 및 유지할 수 있다. 말을 듣지 않는 W를 대체할 후보가 98명이나 있는 상황인 것이다. 따라서 W가 L에 압도적으로 끌려가는, 즉 L에 대한 W의 충성도가 아주 높은 상황이다. 이 경우 W가 받는 사유재는 줄어들고, L의 통치자금 대부분은 본인 자신을 위해 사용될 가능성이 크다.

정권 유형론과 선출권자 이론을 연결해 보면, 정권 유형별로 선출권자 이론의 주요 인적 집단의 구성에 일정한 규칙성을 포착할 수 있다. 모든 권위주의 정권이 6가지 인적 집단으로 구성되어 있지만, 중국과 이집트의 예만 보더라도 최고지도자와 승리 연합 간의 위상과 권력 공유 정도에 차이가 있으며, 승리 연합, 선출권자의 규모와 개방성에 차이가 있다. 중국의 경우 최고지도자가 집단지도체제로 불리는 승리 연합 최상위 집단 구성원의 하나로서 제한된 권한을 행사한다. 하지만 이집트 나세르 정권의 경우 나세르는 자유장교단의 구성원이기는 하지만, 장교단을 이끄는 수장으로서 상대적으로 강력한 권한을 가졌다.

일당 독재와 군부 독재를 비교하면, 선출권을 갖는 국민의 범위는 군부 독재에서 더 제한된다. 선출권자 가운데 승리 연합에 들어갈 확률

도 군부 독재에서 더 높다. 즉 군부 독재는 선출권을 가질 확률은 낮지만 일단 선출권을 가지면 승리 연합에 들어갈 확률이 상대적으로 높다. 일당 독재에서는 선출권을 가질 기회는 군부 독재에 비해 상대적으로 개방되어 있으나 승리 연합에 들어갈 기회는 상대적으로 낮다. 따라서 군부 독재에서는 일단 지배 연합에 들어가면 기존 권력에 충성할 유인이 일당 독재에 비해 높아진다.

## 다. 정치 체제의 발전 과정

### (1) 올슨의 정치 발전론

1980년대에 정치학 방법론 차원에서 미시경제학의 실증주의에 기반한 연역 추리를 정치학에 도입한 합리적 선택이론이 등장하였다. 합리적 선택론자들은 정치를 자신의 특정한 목표를 최대한 달성하고자 하는 개인들 간의 전략적 상호작용으로 이해하고, 모든 정치 행위자가 특정 목표와 주어진 여러 선택 대안을 평가하여 그중 자신의 목표(효용)를 최대한 달성하게 해 줄 대안을 선택한다고 가정한다.<sup>226)</sup> 합리적 선택이론의 대표적 학자인 올슨(Mancur Olson)은 인류 문명이 무정부상태에서 권위주의 정치 체제 그리고 최종적으로 민주주의 정치 체제로 발전하는 과정을 집단 행동의 문제(collective action problem)를 들어 설명한다.<sup>227)</sup>

올슨은 인류가 집단행동의 문제를 해결하기 위해, 즉 개인의 무임승차 욕구를 제한함으로써 공동체 전체의 이익을 창출하기 위해, 사회를 구성하고 무정부상태 → 권위주의 정체 → 민주주의 정체를 차례로 발전시킨다고 보았다. 먼저 인류가 사회를 구성하기 이전의 자연 상태

226) Rod Hague, Martin Harrop, and John McCormick 저, 김계동 외 역, 『비교 정부와 정치』, p. 104.

227) Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy and Development" *American Political Science Review*, vol. 87, no. 3 (1993), pp. 567~576.

를 무정부상태로 개념화하고, 공공재인 사회 질서를 창출하지 못하고 물리적 힘을 앞세운 ‘떠돌이 약탈자(roaming bandits)’에 의한 범죄, 살인, 강도 등에 일상적으로 노출되어 개인의 잉여를 보호하기 어렵다고 보았다. 이 경우 사회 전체적으로 현재의 생산 활동과 미래에 대한 투자 동기를 상실하여 문명 발달이 제한되는 결과를 초래한다.

다음으로 올슨은 무정부상태에서 발생하는 집단 행동의 문제를 해결하기 위해 권위주의 정치 체제가 출현한다고 본다. 공동체의 생활 영역에 약탈자가 들어오지 못하게 하거나 이를 제압하여 공동체 내 질서를 창출하는 능력을 가진 개인 또는 집단이 나타날 경우, 공동체 구성원은 그가 제공하는 질서를 향유하는 대가로 일종의 세금을 자발적으로 납부하며 그에게 공동체를 통솔할 권위를 부여하는 선택을 하고 그 결과 국가가 형성된다고 설명한다. 공동체 구성원은 이전과 달리 세금을 제외한 일정량의 잉여 자산을 안정적으로 축적할 수 있게 되고 생산과 재투자에 대한 동기가 증가한 결과 공동체의 총생산이 증가하고 장기적으로 이전에 비해 문명이 발달하게 된다고 보았다.

이 단계에서 국가는 제공하는 공공재의 종류와 양은 공동체 지도자에 의해 선택되고, 올슨은 독점 시장의 문제 즉 시장 수요에 비해 재화의 공급량이 부족하고 소비자는 완전경쟁시장에 비해 높은 가격을 지불해야 하는 특성을 들어 권위주의 정치에서 정부의 공공 서비스가 양적 및 질적 만족도가 떨어진다고 설명한다.

정치 발전의 마지막 단계로 올슨은 민주주의 정치 체제를 들고 있다. 그는 권위주의 정치에서 대중은 무정부상태에 비해서는 나아졌지만 독점적 공공재 공급으로 인한 불만은 집단 행동의 문제로 인해 해결하지 못하고 남아있다. 이에 엘리트가 아닌 대중이 의사결정권을 가지는 민주주의로 이행하고자 희망한다. 하지만 대중에 의한, 아래로부터의 민주화 요구는 성과를 내기 어렵다. 다수로 구성된 일반 대중은 민주주의를 달성하고 싶지만 민주화 과정에서 개인에 부과하는 희생을 꺼리

는 무임승차, 즉 집단행동의 문제에 빠진다. 반면 엘리트에 의한, 위로 부터의 민주주의 이행은 상대적으로 성공할 가능성이 높다. 상대적으로 소수인 엘리트 집단은 민주화 투쟁에서 배신 또는 이탈의 가능성이 낮고 독재자에게 정치적 양보를 얻어낼 가능성이 높다. 이런 맥락에서 올슨은 무정부상태에서 권위주의 체제로 진화는 자연스러운 흐름이지만 권위주의에서 민주주의로의 이행은 필연적이라기 보다 다분히 운이 따라야 가능한 것이라고 본다.

## (2) 정치발전론의 관점에서 본 민주주의의 장점

올슨은 권위주의 정치에 비해 민주주의가 정치적으로 그리고 경제적으로 더 나은 제도라고 본다. 먼저 정치적으로 민주주의는 권위주의 지배에 의한 폭정을 예방하는 효과를 발휘한다. 민주주의에서 통치자에 의한 폭압과 독재는 정기적 그리고 사후적 평가를 통해 방지된다. 헌법에 의해 임기가 제한되고 통치자가 헌법을 위반할 경우 일정한 절차를 통해 탄핵할 수 있으며, 중간선거 제도를 통해 연임을 보장하는 방법도 있다. 뿐만 아니라 수시로 실시되는 지지율 조사와 언론과 사회의 여론을 통해 통치자에 영향을 미칠 수 있다.

또한 민주주의는 잠재적 독재자에 대한 사전 심사 기능을 제공한다. 자유롭고 경쟁적인 선거를 통한 대표 선발이 제도적으로 그리고 문화적으로 정착하면 미래 통치자는 여러 수준의 선거를 통해 전국적 그리고 중요한 책임을 맡는 직위에 오르게 된다. 여러 선거를 거치며 다양한 기준으로 평가받게 되어 잠재적 지도자의 민주적 자질을 평가할 수 있다. 이렇게 볼 때 민주주의에서 선거는 최고의 후보를 선출한다는 의미보다는 최악의 후보가 선출되는 것을 방지할 수 있다는 점에서 탁월함을 가진다. 그 결과 민주주의에서 정치지도자의 평균 자질이 권위주의에서의 자질보다 우수할 수 있으며, 민주주의는 최고의 정치 체제가 아닐 수는 있지만 가장 효과적인 정치 체제인 것은 분명해진다.

한편 민주주의는 다수에 의한 폭정이라는 비판을 받기도 하지만, 다원주의가 발달하여 각 의제별로 다수 집단이 고정되어 있지 않다면 사회 전체적으로는 다수에 의한 폭정을 방지할 수 있다. 물론 인종적, 종교적, 이념적으로 구조적 차별이 존재하고 그로 인한 고정된 소수자가 존재한다면 민주주의가 다수에 의한 폭정으로 변질될 수 있다. 이에 민주주의의 국가들은 사회 내 구조적 차별이 존재하지 않도록 제도적인 장치를 통해 예방하려는 노력을 기울여 왔고 각종 이익단체, 미국적 헌정주의(연방제도), 적극적 우대 조치(affirmative action), 정부 구성의 합의제 모델, 비례대표제 등이 대표적 예이다. 이에 민주주의가 다수의 폭정으로 변질될 가능성이 전무한 것은 아니지만 폭정 가운데 제일 나은 형태라고는 할 수 있을 것이다.

다음으로 민주주의는 경제적 측면에서도 권위주의에 비해 우월하다. 경제적 차원에서 정치 체제를 평가할 때 경제 성장과 사적 재산권의 보호, 부의 재분배, 조세 부담을 기준으로 선정할 수 있다. 올슨은 정치를 시장의 비유를 통해 유추하는데, 대중은 소비자, 정치가는 생산자, 정부 서비스는 제품, 세금은 제품 가격이라고 했을 때, 독재는 독점 시장에, 민주주의는 완전 경쟁 시장이라고 보았다.

먼저 정부 서비스에 대한 적절한 대가(세금) 지불이라는 기준에서 볼 때, 독재에서 국민은 한 명의 정치가가 제공하는 서비스를 구매할 수 밖에 없기 때문에 정보 서비스의 품질과 가격을 비교하여 선택할 수 없고 실제 가치보다 더 많은 세금을 납부하여야 한다. 민주주의에서 국민은 다양한 정당과 정치가가 제공하는 정책 가운데 가장 선호하는 후보를 선택할 수 있다. 국민은 최적의 가격을 제공하고 더 나은 품질의 서비스를 향유할 수 있다. 독재 체제에서 국민은 잡힌 물고기일 뿐이다.

다음 재분배 측면에서 두 정치 유형을 비교할 수 있다. 올슨은 정부 서비스에 대한 대가인 세금이 동일하고 정부가 집행하는 행정 비용이

동일하다고 가정했을 때, 즉 두 체제에서 세입과 세출이 같다고 했을 때, 정부 잉여를 어떻게 사용하는가를 통해 체제를 비교한다. 독재에서 정부 잉여는 독재자 개인의 소득이 되지만, 민주주의에서 정부 잉여는 정치적 의사결정에 따라 분배되는 공공재이다. 사회로 어떻게 재분배되는가에 대해 의사결정은 민주적 절차에 의해 정치가의 제안과 국민의 선택에 따라 결정된다.

세 번째로 국민의 재산권과 투자 환경면에서 비교할 수 있다. 투자가 반드시 경제 성장을 이끄는 것은 아니지만, 투자가 줄어들면 경제가 침체하는 것은 분명하기에, 투자가 경제 성장을 반드시 이끈다고 가정할 때, 민주주의는 법에 의한 통치를 통해 사유재산권과 계약에 대한 법적 보호가 제공되며, 게임의 규칙이 고정되어 있기 때문에 장기적 관점에서 투자할 동기가 증가하고 경제 발전을 이끄는 동력이 된다. 독재 정치는 법에 의한 통치가 아니라 임의적 통치이기 때문에 누가 다음 통치권을 계승할지, 그 사람이 어떤 정책을 할지 불분명하다.

이상과 같이, 권위주의 정치 체제에 비해 민주주의는 개인의 자유와 행복, 사회 전체의 발전과 안정에 있어 더 발달된 정치 체제라고 할 수 있다. 민주주의 정치 체제가 그 자체로 완벽하다고 할 수는 없지만 최악의 정치를 예방하고 더 나은 정치를 구현하는 가능성이 열려 있다는 점에서 현재까지 인류가 선택한 정치 체제 가운데 가장 발달된 형태임은 분명하겠다.

## 2. 북한의 정치 체제

본 절에서는 북한의 정치 체제를 권위주의 정치 유형론의 관점에서 통시적으로 살펴보고 북한 체제의 특성을 평가하도록 하겠다. 1945년 8월 15일 해방을 맞은 한반도는 38도선을 경계로 미국과 소련이 남부와 북부 지역에서 일본군 무장해제와 사회 질서 유지를 맡게 되었다.

한반도 독립국가 수립에 관해 관련 강대국의 논의가 진행되는 속에 미국, 소련, 영국, 중국에 의한 신탁통치 방안이 협의되었지만, 국내에서 친탁·반탁 논쟁이 일어나고 미·소 공동위원회 협상이 무산되면서 한반도 분단이 본격화되었다.

북한은 공식적으로는 1948년 9월 조선민주주의인민공화국을 건국하였지만 1947년 11월 선거를 통한 인민위원회를 조직하며 정부, 재정, 법률, 군대 및 경찰을 보유한 사실상의 독립 국가로서 38도선 이북 지역을 통치하기 시작하였다. <표 IV-3>과 같이, 북한은 1948년 건국 이후 1956년 8월까지 소련의 정치적 영향력 아래에서 노동당 내 4개 정치 파벌이 집단 지도하는 일당 독재체제였다. 그러나 1956년 8월 종파투쟁 이후 1958년까지 경쟁 파벌에 대한 숙청과 사상검열을 통해 김일성의 빨치산파가 노동당의 권력을 장악하게 되었다. 1961년에 이르러 김일성 수령 독재 체제가 제도화되고 노동당이 수령 독재를 위한 도구로 전락하였으며 사회 전반에 대한 전체주의적 통제를 강화한 데 이어, 1970~80년대에는 김정일 후계체제가 본격적으로 등장하면서 수령유일지배체제가 완성된다.

<표 IV-3> 북한의 정치 체제

	1948~56	1956~61	1961~94	1994~2011	2011~23
유형	일당독재	일당독재	개인 독재, 전체주의		
특징	집단 지도체제	권력 집중	수령 유일 지도체계, 후계체제	후계 세습, 선군정치로 통제력 유지	3대 세습, 당-국가체제 복구

출처: 저자 작성

1990년대 들어 공산주의 진영의 몰락으로 냉전이 종식된 상황에서 1994년 김일성이 사망하고 북한에는 김정일 정권이 들어섰다. 김일성 집권기와 마찬가지로 북한은 김정일 국방위원장의 개인 독재 체제였지만, 안보와 경제 위기로 인해 국가 존립이 위태로운 상황에서 선군

정치를 통해 정치 및 사회 통제력을 유지해 갔다.

이후 2009년 공식 후계자로 지명된 김정은은 2011년 11월 김정일의 급작스러운 사망으로 권력 1인자가 되었다. 젊은 지도자는 선군정치로 권력이 강화된 노획한 군부 엘리트를 통제하고 김정일 시대 약화된 당의 위상과 권한을 복구함으로써 김일성 시대 구축된 당-국가체제를 복원하는데 주력해 갔다.

이상과 같이 북한은 세계 어디에도 유례없는 3대 세습을 통해 1960년대 이래 수령 개인 독재 체제를 이어가고 있으며, 대내외적 위기 상황에서도 경제기관과 사회 단체에 대한 당적 통제를 통해 인민 대중에 대한 전체주의적 지배를 이어가고 있다. 이제 김일성, 김정일, 김정은 시대별로 북한 정권의 지배 체제를 구체적으로 살펴봄으로써 북한 정치 체제의 변화와 지속성을 확인하도록 하겠다.

## 가. 건국 초기 (1948~1956년)

북한은 조선민주주의인민공화국이라는 국호로 1948년 9월 9일 건국하였지만, 국가 체제는 소련군정의 지원 하에 1947년 말 이미 완성되었다. 소련군정은 분단이 가시화되기 시작한 1945년 말<sup>228)</sup>부터 한반도 북부지역에 친소 국가 수립 계획을 본격화하였다. 소련군정은 1946~47년에 걸쳐 '민주 개혁'<sup>229)</sup>이라는 이름으로 토지개혁, 산업 국유화, 화폐 개혁을 단행하고 북한 지역에 대한 소비에트화를 추진하였고, 1947년 11월 선거를 통해 인민위원회(정부)를 조직하고 사실상 정부, 법률, 군대 및 경찰을 보유한 독립 국가 체계를 수립하였다.

---

228) 1945년 12월 모스크바 3국 외상회의에서 한반도 신탁통치가 논의되자 국내 민족주의계열은 반탁투쟁에 나섰고, 이에 관계국들은 1946년 3월 미소 공동위원회를 개최하고 한국 임시정부를 통한 4개국 신탁통치 방안에 논의했지만 결렬되었다.

229) 민주개혁은 공산화 전략의 일환인 '민주기지론'에 입각하여 공산주의 혁명의 전초기지를 수립하기 위해 단행하는 개혁을 의미한다.

이렇게 수립된 북한 정권은 1948년부터 1950년 한국전쟁이 발발하기 전까지 소련의 강력한 영향력 하에 있었다. 소련은 국내 공산주의 분파 가운데 소련의 국익 차원에서 가장 유리하고 다루기 쉬운 김일성을 지도자로 내세워 당과 국가기구를 대표하게 했다. 하지만 당시 소련은 북한에 존재하는 4개의 정치 분파(연안파, 국내파, 소련파, 김일성파)가 권력 균형을 이루도록 관리하였기에 당시 북한 정권은 집단지도 체제에 의해 지도되는 ‘노동당 일당 독재 체제’였다.

이 시기 김일성의 권력은 소련의 정치적 후원에 의존하고 있었고 김일성파는 구성원의 수뿐만 아니라 교육 수준, 무장 투쟁 경험, 연령 등 모든 면에서 가장 약하였다. 김일성은 정규 교육을 받았고 항일무장 투쟁에서 뚜렷한 전과가 있었지만, 다른 파벌의 주요 지도자에 비해 월등하다고 할 수 없었다.

<표 IV-4>와 같이 1948년 건국 당시 노동당 중앙위원회와 중앙위원회 상임위원회의 인적 구성을 보면, 4개 분파가 균형을 이루고 있음을 확인할 수 있다. 특히 파벌의 구성원 수와 투쟁 경력을 고려할 때, 소련파와 김일성파(만주파, 빨치산파)는 연안파와 국내파에 비해 과대 대표되었다. 이는 당시 북한에 대한 소련의 절대적 영향력, 소련의 중국에 대한 견제 그리고 국내파의 친일 경력 및 친미 간첩 활동에 대한 의구심이 반영된 결과라고 할 수 있다.

<표 IV-4> 1948년 노동당 주요 기구 인적 구성

	연안파	국내파	소련파	김일성파	무당파
중앙위원회	17	15	15	8	12
	25.4%	22.4%	22.4%	11.9%	17.9%
중앙위 상임위원회	4	3	5	3	0
	26.7%	20.0%	33.3%	20.0%	0.0%

출처: 안드레이 란코프, 『(소련의 자료로 본) 북한현대정치사』 (서울: 오름, 1995), p. 94.

또한 한국전쟁 발발과 전쟁 경과를 볼 때, 1950~53년에 4개 정치 분파가 고르게 영향력을 행사하고 있었음을 볼 수 있다. 남침에 대한 스탈린 설득 과정에서 김일성과 박헌영이 두 차례 소련을 함께 방문했고 전쟁 중에 김일성파<sup>230)</sup>가 지휘부, 소련파가 병참, 연안파가 전투, 국내파가 남한 내 게릴라 활동을 주도하는 등 4개 파별이 영역별로 역할을 고르게 분담하고 있었다.

## 나. 파벌 투쟁과 김일성으로 권력 집중 (1956~1961년)

1956년 8월 종파사건을 계기로 김일성파를 제외한 나머지 정치 분파가 권력에서 사라지며, 북한 정치 체제는 집단지도체제에 기초한 일당독재에서 김일성으로 권력이 집중된 일당 독재로 변모한다. 당 지도부는 김일성파로 채워졌으며 북한 정치에서 사실상 파벌은 사라졌으며 정책과 노선에 대한 실질적인 논의와 경쟁 역시 존재하지 않게 되었다.

8월 종파사건은 연안파의 정치적 도전을 사전에 감지한 김일성파가 연안파를 종파주의로 몰아 숙청한 사건이다. 1953년 소련에는 후르시 초프 집권과 함께 수정주의가 등장하며 스탈린의 개인 독재와 폭정에 대한 비판, 집단지도체제의 복귀, 중공업 중심에서 중공업과 경공업 병행으로 경제 정책의 변화가 일어났다. 연안파는 소련파<sup>231)</sup>와 함께 소련의 수정주의와 한국전쟁 후 확대된 중국의 영향력을 정치적으로 활용하여 7월 말 예정된 중앙위원회에서 김일성을 몰아내고자 하였다. 하지만 김일성은 중앙위원회를 8월로 연기하고 그 사이 중앙위원회 위원들을 개별적으로 만나 자아비판을 하였으며 파벌 경쟁을 하지 않을 것을 약속하였다. 8월 개최된 중앙위원회에서 연안파는 김일성

230) 소련군정은 초기부터 김일성파가 군대와 경찰을 장악하도록 지원하였다.

231) 소련파의 수장인 허가이는 1951년 이미 숙청되었으며 당시 소련파는 위축된 상태였다.

의 개인승배과 독재를 공격하였지만 중앙위원회 위원들이 그들의 주장에 동조하지 않으면서 오히려 종파분자로 몰리는 역공을 맞았다. 소련과 중국은 사태에 개입하여 김일성을 몰아내려 하였지만 북한 엘리트의 김일성에 대한 지지가 공고함에 따라 개입을 포기하였다. 1958년까지 숙청이 이어지며 연안파는 전멸하였고 소련파는 친김일성파로 돌아서거나 1960년 말까지 소련으로 돌아가며 북한 정치에서 사라졌다.

<표 IV-5> 1956년과 1961년 노동당 주요 기구 인적 구성

		연안파	국내파	소련파	김일성파	무당파
3차 당대회 (1956. 4)	중앙위원회	18	24	10	11	8
		25.4%	33.8%	14.1%	15.5%	11.3%
	중앙위 상무위원회	2	1	2	5	1
		18.2%	9.1%	18.2%	45.5%	9.1%
4차 당대회 (1961. 9)	중앙위원회	3	12	2	37	31
		3.5%	14.1%	2.4%	43.5%	36.5%
	중앙위 상무위원회	1	2	2	6	0
		9.1%	18.2%	18.2%	54.5%	0.0%

출처: 안드레이 란코프, 『(소련의 자료로 본) 북한현대정치사』 (서울: 오름, 1995), p. 152.

1956년 3차 당대회와 1961년 4차 당대회의 중앙위원회 및 중앙위원회 상무위원회 인적구성을 <표 IV-5>와 같이 비교했을 때, 파벌 투쟁이 마무리된 후 북한의 노동당 지도부에 김일성과 김일성파에 도전할 수 있는 정치 세력은 존재하지 않음을 확인할 수 있다.

#### 다. 김일성 유일지도체계의 완성과 전체주의화 (1961~1994년)

1961년 4차 당대회 이후 북한의 정치 체제는 김일성의 개인 독재로 변모하였다. 김일성의 개인 독재는 다음의 네 가지 요소, 수령을 보좌하는 기관으로 노동당의 위상 격하, 전 사회에 대한 통제 체제 구축,

주체사상을 통한 사상 통제, 후계 세습체계의 마련을 통해 공고화되었고 결과적으로 전 사회에 대한 전체주의적 지배로 나아갔다.

### (1) 노동당의 위상 약화: 개인 독재의 집행 기관으로 전락

1961년 9월 4차 당대회는 북한에서 집단지도체제가 공식적으로 종식되었음을 알렸다. 4차 당대회 이전 노동당의 집체적 지도기관<sup>232)</sup>으로서 핵심적인 기관은 당중앙위원회였다. 당중앙위원회는 위원장과 부위원장으로 지도부를 구성하고 당의 주요 정책을 결정하고 당조직을 지도하는 기관이다. 하지만 1962년 이후 중앙위원회의 위원장·부위원장제 폐지, 정치위원회(추후 정치국)가 신설, 축소, 미개최되며, 당의 집체적 지도기관은 유명무실화되었다.<sup>233)</sup>

대신 1966년 비서국이 신설되고 1970년 5차 당대회에서 비서국의 권한이 '당내 당면 문제의 정기적 토의 결정'으로 강화된다. 노동당이 비서국 체제로 돌아가며 총비서인 수령이 인민의 이익과 의사를 대변하는 유일한 대표자로서 당을 지도하게 되었다.<sup>234)</sup> 이로서 노동당은 수령의 의사를 집행하는 집행 기관으로 변모하며, 수령의 개인 독재에 복무하게 되었다.

### (2) 전 사회에 대한 통제 체제 구축

레닌은 프롤레타리아 혁명을 이끄는 당의 역할을 강조하며, 전위당이 전인민에게 혁명 의식을 제공하고 인민을 조직화해야 공산혁명에 성공한다고 주장하였다.<sup>235)</sup> 전위당론에 따라 공산주의 국가는 당과 국

232) 노동당의 집체적 지도기관은 당대회, 당중앙위원회 전원회의, 당중앙위원회, 정치국, 당중앙군사위원회를 들 수 있다. 이대근, “조선로동당의 조직체계,” 세종연구소 북한연구센터 역음, 『북한의 당·국가기구·군대』 (서울:한울아카데미, 2007), pp. 184~185.

233) 위의 글, pp. 178~180, pp. 185~187.

234) 위의 글, pp. 186~187.

235) 정성장, “조선로동당의 위상과 역할,” 세종연구소 북한연구센터 역음, 『북한의

가기구, 군대, 기업소, 사회단체에 대한 당적 통제 체계를 발전시킨다. 북한에서 노동당에 의한 전 사회의 당적 통제는 1961년 4차 당대회에서 기본 체계를 갖추게 된다.<sup>236)</sup> 국가정권기관과 모든 사회단체(근로단체, 기업소, 협동농장, 학교, 인민반 등)에 당조직이 설치되고 각 부문의 당조직을 통해 국가 전반의 지도가 가능한 체계를 구축함으로써, 북한 사회 전체에 대한 당의 지배력을 확립하게 되었다.<sup>237)</sup> 당조직을 통한 통일적 지도체계는 현재까지도 북한 정치의 기본틀로서 작동하고 있다.<sup>238)</sup>

한편 북한의 계획경제체제는 생산과 분배에 대한 국가의 완전한 통제를 통한 자원 배분 시스템인 동시에, 경제기관에 대한 당적 통제를 통해 해당 기관에 배치된 인민에 대한 사회적 통제 시스템으로서 기능한다. 1960년대들어 ‘대안의 사업체계’라는 이름으로 공업 부문에 대한 경제관리체계를 수립하여 자재공급과 생산 및 분배 계획을 지도하는 동시에 개별 노동자와 농민의 당 생활에 세밀한 통제와 관리 그리고 사회적 동원을 가능하도록 하였다.

대중 통제는 1960년대 성분에 따른 차별적 통제 체계가 마련되며 더욱 강화되었다. 북한은 1958년 반종파투쟁을 마무리하며 불순적대분자, 종파분자, 간첩 색출을 명분으로 주민등록사업을 시행하여 주민의 성분을 분류하기 시작했고 1966~69년 주민재등록 사업을 통해 전 주민을 출신성분과 사회성분에 따라 핵심계층, 동요계층, 복잡계층의 3계층 51개 부류로 나누어 관리·통제하는 체계를 1970년대 초반 완성하였다.<sup>239)</sup> 북한 주민은 성분에 따라 직업 배정과 사회적 대우에

---

당·국가기구·군대』(서울:한울아카데미, 2007), pp. 108~113.

236) 위의 글, p. 178.

237) 이대근, “조선로동당의 조직체계,” pp. 195~213, p. 216.

238) 위의 글, p. 217.

239) 이용희, “장마당이 북한 계급제도와 체제에 미치는 영향,” 『통일전략』, 18권 4호

차별을 받았고, 복잡계층(적대계층)으로 분류될 경우, 직업적으로 중노동을 배정받고 입학, 진학, 입당에서 불이익을 받았으며, 각종 제재와 감시 대상으로 분류되어 거주와 행동의 자유를 억압받았다. 2000년대 들어 이후 성분 분류체계에는 변화가 있었지만 성분 분류를 통한 대중 통제는 이 시기에 기본틀을 완성하여 현재까지도 기능하고 있다.

### (3) 주체사상을 통한 사상 통제

1950년대 소련에서 수정주의가 등장하고 동구권을 비롯한 여타 공산주의 국가에서 개인 독재에 대한 경계와 함께 반사회주의, 반소민족주의가 발흥하자, 김일성은 수정주의가 북한으로 확산되는 것을 경계하였다. 또한 1950년대 말부터 중·소 분쟁으로 본격화하자 양국 모두와 거리를 두는 자주노선을 선택하고 북한 사회주의 건설에 적합한 독자적 지도 사상으로서 김일성 사상, 더 나아가 주체사상을 체계화하였다. 전 인민에 대한 주체사상 교육을 통해 대중 동원, 자주노선 외교, 김일성 독재를 정당화하는 사상적 기반을 구축하였다.

주체사상은 정치적 목적에 따라 논리와 지위가 변화하는데, 1960년대에 김일성은 자주노선의 일환으로서 주체사상을 발전시켰다. 자신이 지도하는 북한 사회주의 운동에 정통성과 유일성을 부여하기 위해 김일성의 항일투쟁과 가계에 대한 역사 왜곡과 이상화를 본격화하였고 1965년 반동회의, 1967년 최고인민회의, 1970년 5차 당대회를 통해 주체사상을 지도사상으로 공식화하였으며 마르크스-레닌주의의 창조적 적용으로 규정하였다.<sup>240)</sup> 이후 1970년대에 김일성은 사회주의 국가 건설을 가속화하기 위해 대중 동원의 논리가 필요하였고 혁명의 주체로서 인민대중의 주체성과 창조력을 강조하는 황장엽의 주체사상

---

(2018), p. 121.

240) 서재진, 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』 (서울:통일연구원, 2001), pp. 42~45.

을 수용하고 이 사상을 바탕으로 온사회의 주체사상화를 추진하였다. 이어 1972년 개정 헌법에서 주체사상을 지도 이념으로 명문화하고 1980년 6차 당대회에서 마르크스-레닌주의를 대체하는 새로운 사상으로 격상하였다.<sup>241)</sup> 또한 1970년대 후계자로 본격 등장한 김정일은 1980년대 주체사상을 사회생명체론과 결합하여 수령 중심론으로 변형하고 권력 세습을 정당화하는 논리로 활용한다.<sup>242)</sup>

#### (4) 후계 세습체계 마련

1970년대 들어 북한은 김일성의 장남 김정일을 후계자로 지명하고 원활한 2대 세습을 위해 제도적 그리고 사상적 정비에 나섰다. 1980년 6차 당대회를 통해 후계체제를 공식화하고 김일성-김정일 2인 집권 체제에 들어섰다.

김정일은 1960년대 중반 노동당 비서국의 조직지도부와 선전선동부 지도원을 맡으며 처음 등장하였고, 1970년 5차 당대회에서 비서국의 위상이 강화되는 속에 1973년 조직지도부와 선전선동부 비서에 선임되고 조직지도부의 간부 인사권과 검열권을 강화하는 등 후계자로서 당을 장악하고 이를 통해 국가기관과 군대를 장악해 나갔다.<sup>243)</sup>

이후 1980년 6차 당대회에서 김정일 후계체제는 공식화되었다. 정치위원회를 정치국을 개편하고 김일성, 김정일을 포함한 위원 5명으로 구성된 정치국 상무위원회를 신설하여 김정일의 당내 권력을 강화하였으며 이로써 후계자 김정일은 비서국, 정치국, 군사위원회에 동시에 오른 당내 권력 2인자로 등극하였다.<sup>244)</sup> 또한 1982년 김정일이 군

241) 위의 책, pp. 47~57, pp. 63~65, pp. 69~74.

242) 위의 책, pp. 75~91.

243) 정성장, “조선로동당의 위상과 역할,” p. 131; 이대근, “조선로동당의 조직체계,” pp. 180~181.

244) 정성장, 위의 글, p. 134.

사위원을 맡고 있던 당중앙위원회 아래 군사위원회를 중앙군사위원회로 격상함으로써 김정일의 군에 대한 지도력을 강화하였다. 일련의 과정을 통해 노동당은 수령의 당에서 수령과 수령 후계자의 당으로 변모하였고 김일성-김정일 공동 집권 체제가 본격화되었다.<sup>245)</sup>

한편 김정일은 후계자로 본격 등장하면서 주체사상의 논리를 정비하였다. 그는 수령-당-인민을 하나의 사회정치적 생명체로 설명하는 사회생명체론을 앞세워 인민이 역사의 자주적 주체가 되기 위해서는 수령의 올바른 영도가 필요하고 혁명의 일관성을 보장하기 위해 수령의 혈통을 순결하게 이어가야 한다는 수령중심론 주체사상을 정립한다.<sup>246)</sup> 북한은 주체사상의 논리를 정비함으로써 수령유일제도체제와 2대 세습을 정당화하고 대중의 수령에 대한 정치·사상적 충성과 대규모 노력 동원을 강화해갔다.<sup>247)</sup>

이상과 같이 1960년대 이후 북한은 노동당의 위상을 수령의 의사 집행기관이자 사회통제 기관으로서 격하시키고 후계 세습을 위한 조직적, 사상적정비를 거쳐 전체주의 통치의 기본틀을 완성하였다. 이후 북한 정권이 국제적 및 국내적 위기 속에서도 대중 불만과 엘리트 분열을 통제하며 김정일과 김정은으로 세습 체제를 이어간 근간에는 이 시기 완성된 통치의 기본틀이 존재한다.

## 라. 김정일 집권기: 유훈과 선군을 통한 위기관리체제 (1994~2011년)

1994년 김일성 사망과 김일성에 대한 3년상을 마친 1997년 김정일은 노동당 총비서직<sup>248)</sup>을 신설하고 이에 취임함으로써 자신의 통치를

245) 정성장, 위의 글, p. 135; 이대근, “조선로동당의 조직체계,” p. 182.

246) 서재진, 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』, pp. 74~85.

247) 위의 책, pp. 85~91.

248) 노동당 중앙위원회 총비서를 노동당 총비서로 격상한 것이며, 당 총비서 김정일의 지위를 중앙위원회에서 독립시키고 당의 도구적 위상을 분명히 하였다. 이대근,

공식화하였다. 김정일 통치의 중요한 특징은 김일성 유헌 정치를 통해 유일지배체제의 지속성을 보장하고, 고난의 행군으로 불리는 경제적 위기와 냉전 종식에 따른 외교·안보적 위기 속에서 정권을 유지하기 위해 선군정치를 단행했다는 점이다.

북한은 1998년 9월 헌법을 개정하며 국가기관체계를 개편하였는데, 김정일 중심의 통치체제를 구축하되 본질적으로 김일성 영도체제가 지속되도록 하였다. 김일성을 영원한 주석으로 하고 국가주석을 폐지하였으며, 김일성의 유헌을 지도 지침으로 하고 유헌 실천이 국가목표가 되도록 하였다.<sup>249)</sup> 대내외적 위기 상황에서 김정일 정권의 정당성을 김일성에서 가져오기 위함이었다.

다음 헌법 개정의 주요 특징은 국가기구의 권한과 역할 조정을 통해 국방위원회의 권한과 지위를 높여 국가최고 기관이 되도록 하였다는 점이다. 이전에 국가주권의 최고지도기관이었던 중앙인민위원회는 폐지되었으며 그 권한의 대부분은 최고인민위원회 상임위원회에 부여되었고 국방위원회 아래에 편제되었었다. 또한 국방위원회는 1998년 이전의 ‘국가주권의 최고군사지도기관’에서 ‘국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관’으로 권한이 확대되어 행정권과 군수공업을 비롯한 국방사업 전반에 조직지도권을 행사하게 되었다.<sup>250)</sup>

국방위원회의 이와 같은 위상 강화는 김정일의 군을 앞세운 위기관리 통치의 일환이었다. 공산권 국가의 경제 원조와 교류를 기반으로 작동하던 북한의 계획경제 체제는 1990년대 들어 정상 작동이 불가능해졌다. 이에 배급제 중단, 공장·기업소 가동률 30% 미만으로 하락, 대량 아사자 발생이 이어지며 당적 통제에 기반한 정상적 국가 운영이

---

“조선로동당의 조직체계,” p. 182.

249) 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 121~122.

250) 위의 책, p. 124.

불가능해졌다. 이런 상황에서 김정일은 군의 정치적 위상과 경제적 역할을 강화함으로써 정권을 유지하는 위기관리 체제를 가동하였다.<sup>251)</sup> 김일성 집권기부터 당대회, 당 중앙위 전원회의, 정치국 회의 등을 통한 당의 집체적 지도 체계는 이미 형해화된 바 있으며, 경제난과 사회적 이완 현상을 회복에 제대로 대처하기 어려운 노동당을 대신해 군대를 정치 전면에 내세우고 국방위원회를 통해 김정일이 직접 군대를 통제하는 방식을 선택하였다.<sup>252)</sup> 이로서 노동당은 전 사회에 대한 당 생활지도 기능을 수행하는 기관으로 그 위상과 역할이 실질적으로 축소되었다. 하지만 김정일 개인의 수령 독재는 인민군과 국방위원회를 앞세운 선군정치와 김일성의 유훈을 바탕으로 안정적으로 유지되었다.

#### 마. 김정은 체제 (2011년~현재)

북한은 2011년 12월 김정일의 갑작스러운 사망으로 김정은으로 이어지는 3대 세습 체제에 들어섰다. 2009년 공식 후계자로 지명된 김정은은 후계자로서 당과 군에 대한 장악력이 상대적으로 취약했으며 이에 집권 초기 선대의 선군정치로 인해 막강해진 군의 권력을 통제할 필요가 있었다. 군을 통제하기 위해 김정은은 군에 대한 당적 통제를 회복하는데 주력하였으며, 2021년 8차 당대회에 이르는 집권 10년 동안 당의 지도체제와 국가기구 체제를 정상화하고 당·정·군 권력 엘리트를 장악함으로써 김일성 시대와 같이 노동당 중심의 수령 유일지도체제를 복원하였다.<sup>253)</sup>

251) 정성장, “조선로동당의 위상과 역할,” pp. 135~136.

252) 위의 글, pp. 135~136, pp. 155~156.

253) 김인태, “김정은 시대 10년: 「노동당 중앙지도기관」의 구성과 변화,” 『INSS전략보고』, 133호 (2021); 김인태, “김정은 시대 10년: 「국가지도기구」의 구성과 변화,” 『INSS전략보고』, 138호 (2021).

구체적으로 2012~2016년 군부 고위 엘리트에 대한 숙청과 인사 교체, 세대교체를 지속적으로 단행하였으며 당 중앙위원회, 정치국, 정치국 상무위원회와 같은 당 최고지도기구 내 군부 비중이 꾸준히 감소하였다.<sup>254)</sup> 또한 인민군 총정치국장에 당 조직지도부 출신 인사의 임명, 총정치국에 대한 검열 강화, 2017년 총정치국장의 정치국 상무위원 배제, 2019년 당 비서국 산하에 군정지도부 신설 등을 통해 인민군에 대한 당적 통제를 회복해 갔다. 무엇보다 2016년 7차 당대회에서 국방위원회 중심의 국가기구 체제를 국무위원회 중심 체제로 변경함으로써 공식적으로 선군정치를 마감하였다.<sup>255)</sup>

한편 김정일은 측근정치와 보고서정치(비준정치, 제의서정치)를 일상화한 결과 당 정치국의 정책 결정 기능과 당 비서국의 정책 집행 지도기능이 무력화되거나 축소되어 ‘김정일 직할 통치’ 체제가 나타난 바 있다.<sup>256)</sup> 김정은은 2016년 7차 당대회, 2021년 8차 당대회를 통해 약화된 당의 집행 및 지도기구의 기능과 권한을 강화하는 방향으로 당규약을 정비하였으며 자신이 구성한 새로운 당 엘리트를 바탕으로 2021년 비서국 전원이 정치국 위원에 선임되고 비서국 평균 연령을 50~60대 중심으로 기용하는 당의 정책 집행 및 지도를 정상화하고 있다.<sup>257)</sup>

그러나 이상과 같은 선군정치의 종식, 노동당 중심의 정치체제 강화는 어디까지나 김정은 유일지도체계를 강화하는 방향에서 이루어졌

254) 일례로 당중앙위원회에 군부 엘리트 구성비가 2010년 3차 당대표자회 30.4%, 2016년 7차 당대회 27.2%, 2021년 8차 당대회 20.8%로 지속적으로 감소하였다. 김인태, “김정은 시대 10년: 「노동당 중앙지도기관」의 구성과 변화.” p. 4

255) 2012년 국방위원회의 인적 구성은 당 출신 5명, 군 출신 7명이었으나, 2021년 국무위원회는 당 출신 7명, 정부 출신 3명, 군 출신 3명으로 변화하였다. 김인태, “김정은 시대 10년: 「국가지도기구」의 구성과 변화.”

256) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 선인, 2007), p. 401.

257) 김인태, “김정은 시대 10년: 「노동당 중앙지도기관」의 구성과 변화.”

다. 김일성 집권기와 유사한 성격으로 당-국가체제를 재편함으로써 김정은은 3대 후계체제의 정당성과 수령 김정은의 당 및 국가체제 그리고 당·정·군 권력 엘리트에 대한 장악력을 꾸준히 강화하였다.

이로써 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 북한의 세습 체제는 수령 개인 독재라는 근본적인 속성에서 일체 변화가 없으며, 주체사상과 선대의 유훈에 기반한 정당성 확보와 사상적 통제, 각종 사회단체를 통한 인민 대중에 대한 당적 통제라는 면에서 여전히 전체주의적 통치를 이어가고 있다.

## 바. 북한 정치 체제 평가

권위주의 정치는 대중의 정치 참여가 제한된다는 점에서 민주주의 정치와 구별되지만, 권위주의 정권이라고 해서 모두 동일한 방식의 정치 구조를 가지는 것은 아니며 민주주의와 권위주의 간 차이만큼이나 권위주의 정권 간 차이가 분명히 존재한다. 이에 본 절에서는 권위주의 유형론의 논의틀 속에서 북한의 권위주의 독재를 평가함으로써 북한이 다른 권위주의 정권과 구분되는 특수성을 파악하고자 한다.

먼저 게디스(Geddes)의 권위주의 유형론에서 볼 때, 북한은 개인독재와 일당독재의 하이브리드에 해당한다. 하지만 북한의 독재자와 엘리트 간 관계의 본질적 특성은 개인 독재이며 노동당이라는 일당을 통한 엘리트 간 견제와 협력은 부차적이다. 북한의 노동당은 인민 대중과 엘리트의 수령에 대한 충성을 강제하고 동원하는 정치적 수단으로 변질되었으며 엘리트 간 안정적인 상호 작용을 증진하는 정치 제도로 기능하지 않은지 오래이다. 이에 북한의 노동당은 과거 공산권 국가의 공산당 그리고 현재 중국과 베트남의 공산당과는 전혀 다른 성격의 정당이다. 이들 국가의 공산당은 국제적 환경 변화와 국내 정치·경제적 위기 속에서 엘리트 내부의 정책 및 노선 경쟁이 일어나는 제도적 공간을 제공했으며 일정한 범위와 속도로 정치·경제적 개혁을 추진한

바 있다. 그러나 북한의 노동당은 수령 독재의 유지와 강화에 복무하기 때문에 사회와 정권이 처한 위기를 타계하기 위한 정책적 논의를 주도하지 못했으며, 대중의 불만과 저항을 억압하는 효과적인 지배 도구로 기능하였다. 결국 현재 북한 정권은 인민 대중의 안정적인 삶은 등한시하고 수령과 소수 엘리트의 정치·경제적 이익에만 충실한 최악의 권위주의 독재 국가로 명맥을 이어가고 있다.

메스키타(Bruce Bueno de Mesquita) 등의 선출인단 이론은 권위주의 정치의 다양한 양태를 설명하는 일반이론을 제시하는데, 북한의 수령 독재가 정치 공동체 전체에 끼치는 해악에도 불구하고 견고하게 유지되는 이유를 설명하는 데 효과적이다. 북한 권위주의 독재는 수령 독재를 유지하는데 필요한 승자 연합의 규모를 축소하는 데 성공하였기 때문에, 선출인단 이론에 따르면 노동당 엘리트는 수령에 대해 매우 강력한 충성을 보내고 수령은 사회 전체적으로 극소수에 해당하는 그들에게만 다양한 특혜를 제공함으로써 독재 통치를 이어갈 수 있었다. 이를 통해 수령과 노동당 엘리트 간에는 굳건한 동맹 관계가 유지되어 왔으며, 사회 저변과 잠재적 경쟁 세력에 의한 정치적 저항을 통제하는 기제를 효과적으로 강화할 수 있었다. 1990년대 중반 극심한 경제난으로 대량의 아사자가 발생하고 사회주의 계획경제 체제가 작동을 멈추고 주변국 모두가 북한 정권의 붕괴를 전망한 가운데서도 김정일 정권이 2대 세습 체제를 이어간 배경에 북한 수령 독재 정권의 높은 ‘충성도 지표’가 작용했음을 확인할 수 있다.

이상과 같이 북한은 권위주의 지배 유형 가운데서도 개인 독재자와 그의 핵심지지 세력의 정치적 이익에만 복무하는 극단적 권위주의 독재를 발전시켰다. 그 결과 북한의 정치에서 대안의 정치와 정책의 검토와 경합은 존재하지 않게 되었고 공동체 전체의 복리 향상을 촉발하는 정치 발전은 기대하기 어렵게 되었다.

### 3. 남북한 체제 비교 평가

#### 가. 정치적 발전: 자유 및 민주주의 지수

먼저 프리덤하우스가 집계하는 세계자유지수를 통해 남한과 북한의 정치자유도를 비교하겠다. <표 IV-6>과 같이 남한은 프리덤하우스가 집계를 시작한 1972년부터 1987년까지 ‘부분적으로 자유로운 국가’로 분류되다가 1988년 이후 계속 ‘자유로운 국가’로 분류되고 있다. 세부 항목의 합계 점수 역시 80점 이상을 유지하며 높은 수준의 자유도를 유지하고 있다. 반면 북한은 1972년 이후 줄곧 정치적 권리 영역의 합계 점수 0점, 시민의 자유 영역의 합계 점수 3점을 받으며, 최하위 7등급으로 ‘부자유로운 국가’로 분류되고 있다. 조사를 실시한 이래 매년 7등급을 받는 나라는 전 세계에서 북한이 유일하다.

<표 IV-6> 남북한 세계자유지수와 민주주의 지수 비교

	세계자유지수		민주주의 지수		
	남한	북한		남한	북한
1972~1987	부분적으로 자유로운 국가	부자유로운 국가	2006	결함있는 민주주의	권위주의
			2008~2014	완전한 민주주의	
1988~2023	자유로운 국가		2015~2019	결함있는 민주주의	
			2020~2022	완전한 민주주의	

출처: Freedom House, "Freedom in the World," <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world>> (Accessed December 10, 2023); Economist Intelligence Unit, "Democracy Index" <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>> (Accessed December 10, 2023).

이코노미스트가 조사하는 민주주의 지수를 살펴보면, <표 IV-6>과 같이 한국은 조사를 시작한 2006년 7.88점으로 ‘결함있는 민주주의’ 유형으로 분류되었으나, 이후 2008년~14년 8.01~8.13점을 받으며

‘완전한 민주주의’ 유형으로 발전하였고, 2015년~19년 7.92~8.0점으로 다소 점수가 하락하여 ‘결합있는 민주주의’ 유형으로 분류되었으나 2020년 이후 계속 8.01~8.18점을 받으며 다시 ‘완전한 민주주의’ 유형으로 회복하였다. 반면 북한은 2006년 이래 줄곧 ‘권위주의’ 유형으로 분류되고 있으며, 2008년 0.86점으로 최저점을 받은 바 있으며, 그 외 연도에 1.08점을 획득하였다. 2022년 기준으로 북한은 0점을 받은 미얀마(군사 쿠데타 진행)와 아프가니스탄(탈레반 점령)을 제외하고 세계 최하위 국가로 평가받았다.<sup>258)</sup> 이상의 지수를 종합할 때 남한은 세계에서 우수한 수준으로 민주주의와 정치적 자유를 달성하며 정치 체제를 발전시켜온 반면 북한은 세계 최하위 수준의 정치적 자유를 보장하고, 최악의 권위주의 독재를 유지하고 있음을 볼 수 있다.

## 나. 경제적 발전

민주주의 정치를 발전시켜 온 남한과 수령 개인독재 체제를 세습해 온 북한은 경제적 성과 측면에서 큰 차이를 보인다. 남한은 1960년대 산업화에 본격적으로 나서며 수출지향형 산업구조를 발전시켜온 반면, 북한은 1950년대 남한에 비해 경제적으로 발전하였으나 1960년대 비슷한 수준으로 따라 잡혔고 1970년대 이후 격차가 벌어졌다. 심지어 북한은 1990년대 중후반 계획경제체제가 정상적으로 작동하지 않게 되면서 약 33만명에 이르는 인구가 아사한 것으로 추정(1993년과 2008년 UN 인구센서스 기준)<sup>259)</sup> 될 정도로 심각한 경제난을 겪은 바 있다.

258) Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2023 Report: Age of Conflict,” pp. 19~20, <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>> (Accessed December 10, 2023).

259) “북한 ‘고난의 행군’ 5년 동안 주민 33만 명 굶어 죽어,” 『중앙일보』, 2010.11.23., <<https://www.joongang.co.kr/article/4695274#home>> (검색일: 2023.12.10.).

남한은 이후 1997년 외환위기를 겪었으나 IMF 구제금융을 조속히 상환하며 자발적인 산업구조 조정과 세계화와 정보화에 발빠르게 대처하며 경제적 재도약의 발판을 마련하였다. 하지만 북한은 1998년을 기점으로 최악의 경제난은 벗어났다고 하지만 국가 재정 악화로 여전히 전력과 원자재 수급에 어려움을 겪고 있어 공장·기업소의 정상 가동은 요원한 상태이다. 다만 배급제가 중단된 상황에서 주민들이 자력구제 차원에서 식량과 생활 물자를 확보하기 위해 장마당 활동에 나서게 되었고, 이를 통해 중국 국경 무역(밀수 포함)에 기반한 아래로부터의 시장화가 전개되고 있다.

2007년 북한 정권은 시장화에 대한 국가 통제권을 확대하기 위해 화폐개혁에 나섰으나 정치경제적 혼란만 가중되며 실패하였다. 이후 북한 주민은 북한 내화 가치를 신뢰하지 않게 되었으며 달러와 위안화 중심으로 시장 거래와 자본 축적이 이루어지고 있다. 2012년 김정은이 집권한 이후에도 북한의 시장화는 지속되고 있으며 북한은 이제 1990년 중후반과 같은 심각한 경제난은 벗어난 것으로 평가된다. 하지만 아래로부터 진행되는 시장화에 대한 제도화를 통한 국가 재정 활동의 정상화도 요원한 가운데, 수령, 당, 국가, 군부 엘리트는 기관과 자신들의 공식적 지위와 권한을 이용해 약탈적 시장 활동과 지대 추구를 확대하고 있다. 이에 권력 엘리트와 신흥 자본가가 거주하는 평양과 대도시 그리고 기타 지역 간 경제 및 사회적 격차가 확대되고 있다.

〈표 IV-7〉은 2022년 기준 남한과 북한의 주요 경제지표를 비교한 것으로, 북한 경제가 일정 수준 회복되었다고 해도 경제성장률, 발전량, 원유도입량 등을 볼 때 국내 산업 기반은 여전히 회복되지 않고 있음을 확인할 수 있다. 북한의 시장화는 중국의 완제품이 공식 및 비공식적으로 수입되면, 이를 각 지역으로 유통하는 상품 시장 중심으로 발전해 왔기 때문에 본격적인 경제 발전을 추동하는 힘이 약한 것으로 분석된다.

<표 IV-7> 2022년 남북한 주요 경제지표 비교

항목	단위	남한	북한	남/북(배)
인구	천명	51,628.1	25,660.4	2.0
명목 GNI	조원	2,193.5	36.7	59.8
1인당 GNI	만원	4,248.7	143.0	29.7
경제성장률	%	2.6	-0.2	
무역총액	억달러	14,149.5	15.9	892.1
발전량	억kWh	5,944	264	22.5
원유도입량	만배럴	103,128	385	268.0
쌀 생산량	만톤	376.4	207.4	1.8
도로 총연장	Km	114,314	26,203	4.4

출처: 한국은행 북한경제자료, “남북한 주요경제지표 비교,” <<https://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200090>> (검색일: 2023.12.10.).

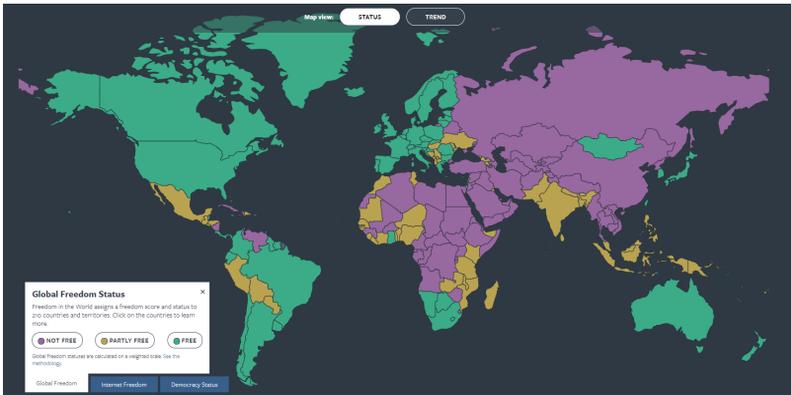
1948년 남한과 북한에 각각 자유민주주의와 독재 권위주의 정치 체제가 등장하고, 양국은 전쟁의 상흔을 회복하고 근대화애 매진하였다. 하지만 1970년대 이후 남한과 북한의 경제적 격차는 늘어만 가고 있으며 2023년 현재 남한은 세계 10대 경제대국으로, 북한은 세계 최빈국 중 하나가 되었다. 자주노선을 앞세운 폐쇄적 경제 체제를 고수하는 한 북한은 산업화에 다시 나설 수 없으며 북한 인민은 더 나은 미래를 꿈꿀 여유와 희망없이 근근히 생계를 유지해 갈 것이다. 1945년 해방 이후 약 70년이 흐른 지금, 남한과 북한의 정치·경제·사회·문화 모든 면을 비교할 때 어떤 정치 체제가 더 나은 가치를 창출하였는지는 명백하다고 하겠다.

## 다. 남북 체제 비교 종합평가: 인권 분야와 세계자유지수를 중심으로

자유민주주의 가치를 중심으로 남북체제를 비교하는 본 연구의 목적 중 하나는 북한 체제를 바로 ‘인식’하는 것이다. 그동안 우리 사회에서는 다양한 관점으로 북한을 인식해 왔고, 그 결과에 따라 대북정책의 목표와 과정도 상이함이 드러났다.<sup>260)</sup> 탈냉전기 북한, 특히 지금과 같이 전 세계질서의 전환기에 즈음하여 우리는 북한 체제를 어떻게 바라 봐야 하고, 평가해야 하는가? 남북한이 향유하는 자유의 정도에 대한 객관적 분석이 이러한 질문에 대한 힌트를 제공해 준다.

아래의 그림은 프리덤하우스에서 발표한 전 세계 자유 현황을 색깔로 표시한 그림이다.

<그림 IV-1> 세계 자유 현황



출처: Freedom House, “Global Freedom Status,” <<https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2023>> (Accessed December 21, 2023).

프리덤하우스에서 제공하는 세계자유현황을 보면, 남한과 북한의 극명한 체제가 대조되고 있다. 남한은 세계표준으로 보면 자유로운

260) 북한에 대한 다양한 인식과 대북정책 간 연관성에 대한 연구로 민태은 외, 『대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향』 (서울: 통일연구원, 2017).

정치체제로 분류되지만, 북한은 부자유로운 국가로 분류되어 있다. 유의할 점은 냉전 초기 사회주의를 받아들인 대부분의 국가가 2023년 현재까지도 부자유로운 국가로 분류되고 있다는 점이다(〈그림 IV-1〉 참조). 유라시아와 동북아시아를 놓고 봤을 때, 자유로운 국가로 분류되는 그룹은 한국, 일본, 몽골, 대만 정도이다. 정치체제의 선택과 제도의 개혁이 국민 개인의 삶을 결정하는 정치적 자유의 정도에 얼마나 큰 영향을 미치는지를 알 수 있다.<sup>261)</sup>

〈표 IV-8〉은 2023년 기준으로 남한과 북한의 세계자유지수를 분야별로 비교한 표이다. 기준으로는 선거과정, 정치적 다원주의 및 참여, 정부의 기능으로 대변되는 정치적 권리(political rights)와 표현과 신앙의 자유, 집회와 결사의 권리, 법의 지배, 개인의 자율성과 개인의 권리로 대변되는 시민적 자유(civil liberties)가 있다. 전자를 국민에 의한 통치와 절차적 제도를 의미하는 민주주의로, 후자를 개인의 권리와 자유를 의미하는 자유주의로 넓게 구분할 수 있다. 자유민주주의를 채택한 한국의 경우 정치적 권리와 시민적 자유에서 각각 33점, 50점을 획득하여 83점을 기록하였고, 공산전체주의를 채택한 북한은 정치적 권리와 시민적 자유에서 각각 0점, 3점을 획득하여 3점을 기록하였다. 남한과 북한의 이러한 격차는 개인의 기본권을 보장하는 자유민주주의 가치의 관점에서 한국과 북한이 얼마나 다른 길을 걸어왔는지에 대한 확실한 징표이다.

261) 이러한 자유로운 정치체제의 채택은 또한 국가의 효율성, 성공, 번영에 직접적인 영향을 미친다. 한 예로, 세계의 가난한 국가와 부유한 국가의 종합적 비교 연구를 수행한 Acemoglu와 Robinson은 그들의 유명한 저서인 『국가는 왜 실패하는가(Why Nations Fail)』에서 이러한 차이가 환경, 지리, 문화 등 지정학적 혹은 태생적 배경이 아니라 효율적 제도의 채택을 중심으로 한 정치적 요인이라고 지적하였다. 이는 본 연구에서 제시한 자유민주주의 체제가 담보하는 자유주의적 요소와 열린 제도 그리고 효율성에 대한 부분과 일맥상통하는 결론이다. Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Publishers, 2012).

<표 IV-8> 남북한 세계자유지수(2023) 비교

	남한	북한
총점(100점)	83	3
정치적 권리(Political Rights) (40점)	33	0
<b>A. 선거과정(Electoral Process)</b>		
A1. 현 정부 수반(head of government)이나 기타 국가 최고 권위자가 자유롭고 공정한 선거를 통해 선출되었는가?	4	0
A2. 현 국회의원들은 자유롭고 공정한 선거를 통해 선출되었는가?	4	0
A3. 선거법과 제도는 공정하고, 관련 선거관리기관이 공정하게 시행하고 있는가?	3	0
<b>B. 정치적 다원주의 및 참여(Political Pluralism and Participation)</b>		
B1. 국민은 자신이 선택한 다양한 정당이나 경쟁적인 정치 집단을 조직할 권리를 갖고 있으며, 시스템은 이러한 경쟁 정당이나 집단의 부상과 쇠퇴에 과도한 장애물이 없는가?	3	0
B2. 야당이 선거를 통해 지지율을 높이거나 집권할 수 있는 현실적인 기회가 있는가?	4	0
B3. 국민의 정치적 선택은 정치 영역 외부의 세력이나 정치적 외적 수단을 사용하는 정치 세력의 지배로부터 자유로운가?	3	0
B4. 다양한 인구 집단(민족, 인종, 종교, 성별, LGBT+ 및 기타 관련 집단 포함)이 완전한 정치적 권리와 선거 기회를 갖고 있는가?	3	0
<b>C. 정부의 기능(Functioning of Government)</b>		
C1. 자유롭게 선출된 정부 수반과 국가 입법 대표가 정부 정책을 결정하는가?	4	0
C2. 공직자 부패에 대한 보호 장치가 강력하고 효과적인가?	3	0
C3. 정부는 개방성과 투명성을 바탕으로 운영되고 있는가?	2	0
시민의 자유(Civil Liberties) (60점)	50	3
<b>D. 표현과 신앙의 자유(Freedom of Expression and Belief)</b>		
D1. 자유롭고 독립적인 미디어가 있는가?	3	0
D2. 개인은 공개적으로나 사적으로 자신의 종교적 신앙이나 불신앙을 자유롭게 실천하고 표현할 수 있는가?	4	0

	남한	북한
D3. 학문의 자유가 있는가? 교육 시스템은 광범위한 정치적 세뇌로부터 자유로운가?	3	0
D4. 개인은 감시나 보복에 대한 두려움 없이 정치적 또는 기타 민감한 주제에 대한 개인적인 견해를 자유롭게 표현할 수 있는가?	4	0
<b>E. 집회와 결사의 권리(Associational and Organizational Rights)</b>		
E1. 집회의 자유가 있는가?	4	0
E2. 비정부 조직, 특히 인권 및 거버넌스 관련 업무에 종사하는 조직의 자유가 있는가?	3	0
E3. 노동조합 및 이와 유사한 전문직 단체나 노동 단체의 자유가 있는가?	4	0
<b>F. 법의 지배(Rule of Law)</b>		
F1. 독립된 사법부가 있는가?	3	0
F2. 민사 및 형사 문제에서는 적법 절차가 우선하는가?	3	0
F3. 불법적인 물리적 힘의 사용으로부터의 보호와 전쟁과 반란으로부터의 자유가 있는가?	3	0
F4. 법률, 정책 및 관행이 인구의 다양한 부문에 대한 평등한 대우를 보장하는가?	3	0
<b>G. 개인의 자율성과 개인의 권리(Personal Autonomy and Individual Rights)</b>		
G1. 개인은 거주지, 고용 또는 교육 장소를 변경할 수 있는 권리를 포함하여 이동의 자유를 누리고 있는가?	4	0
G2. 개인이 국가 또는 비국가 행위자의 부당한 간섭 없이 재산을 소유하고 민간 기업을 설립할 권리를 행사할 수 있는가?	3	1
G3. 개인은 결혼 상대자 선택, 가족 규모, 가정 폭력으로부터의 보호, 외모 통제 등 개인적인 사회적 자유를 누리고 있는가?	3	1
G4. 개인은 기회의 평등과 경제적 착취로부터의 자유를 누리고 있는가?	3	1

주: 각 문항은 4점 만점, 총 25개 문항 100점 만점.

출처: Freedom House, "South Korea: Freedom in the World 2023 Country Report," <<https://freedomhouse.org/country/south-korea/freedom-world/2023>> (Accessed December 21, 2023); Freedom House, "North Korea: Freedom in the World 2023 Country Report," <<https://freedomhouse.org/country/north-korea/freedom-world/2023>> (Accessed December 21, 2023).

인권(human rights) 분야에 대한 국제평가는 그 체제가 개인의 존엄성, 개인의 자유와 권리, 개인의 행복추구권 등 자유민주주의에 기반하여 개인의 기본권을 얼마나 보장하는지에 대한 가장 확실한 기준이 된다. 이러한 관점에서 국제인권 기준으로 남북한을 비교해 보는 것은 남북한의 체제가 자유주의적 관점에서 얼마나 상이한지 알 수 있는 확실한 분석이 될 것이다.

한편, 남한과 북한의 정치적·제도적·인권 분야에서의 크나큰 격차는 다시금 각 체제에 속한 주민의 생활 전반에 영향을 미치고, 결국 북한 주민의 삶의 질은 남한 주민과는 비교할 수 없을 정도로 뒤처지게 되었다. <표 IV-9>에서 볼 수 있듯이 남북한 주민의 생활 전반을 가늠할 수 있는 사회권의 영역 즉, 식량권, 건강권, 교육권 등의 수준을 측정할 수 있는 주요 지표에서도 남북 간 차이는 명백하게 드러난다.

남한이 자유민주주의 제도에 기반한 민주공화국으로 출범하고, 87년 민주화를 거쳐 자유민주 공화국으로 발전하는 사이에 북한은 사회주의 체제를 통한 권위주의 일당 독재로부터 현재는 3대 세습을 통한 전체주의 수령체제 및 권위주의 1인독재체제로 진화해 왔다고 규정할 수 있다.

종합적 평가로서 본 연구에서는 북한 체제를 전근대적 전체주의 국가로 바라본다.<sup>262)</sup> 그 이유는 다음과 같다. 서구 민주주의 체제의 성립과 전체주의 세력의 확산과 쇠퇴, 그리고 공산주의 사상의 발전과 소멸을 겪어온 인류역사에서 탈냉전을 넘어 신냉전을 향하는 현재의 시기

262) 전체주의는 정치체제 논의라기보다는 정치사상적 논의로 볼 수 있다. 전체주의에 대한 정의는 학자마다 상이한데, 국가성을 절대선으로 간주하고 개인성을 국가성에 종속되는 것으로 보는 집단주의 현상이 공통점이다. 칼 포퍼는 전체주의의 특성을 역사성(historicist)과 독단성(dogmatist)에서 찾았는데, 이는 1920년대 발현한 파시즘과 30년대의 나치즘 등 전체주의 체제의 특성이 역사적인 우월의식과 이에 따른 독단적 경직화 현상을 나타내었기 때문이다. 칼 포퍼 저, 이명현 역, 『열린사회와 그 적들』 (서울: 민음사, 1998).

는 가히 포스트모더니즘으로 대표되는 탈근대라고 표현할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지구상의 수많은 국가들은 각기 상이한 정치체제, 상이한 정치문화, 상이한 경제체제 등 제각기 다양한 모습을 향유하고 있다.

<표 IV-9> 남북한 주요 지표 비교

	단위/기준연도	남한	북한	남북한 비교
인구	천 명/2023	51,713	25,784	차이: 25,389명
기대수명	세/2022	83 (남 80.6/ 여 85.4)	75.35 (남 72.1/ 여 78.6)	차이: 약 8세 (남 8.5/ 여 7.8)
영양	kcal/2021 *1인 1일당 에너지 공급량	3,156	1,982	남한의 62.8% 수준
영아사망률	명/2020 *출생아 천 명당	2.487	13.320	차이: 약 11명
5세 미만 사망률	명/2021 *출생아 천 명당	3.0	15.4	차이: 약 12명
5세 미만 발육부진 아동 비율	%/2022	1.7	16.8	차이: 약 15%
모성 사망비	명/2020 *출생아 십만 명당	8.1	106.7	차이: 약 99명
교육기관 수	개교/2022 *대학교	1,501	490	차이: 1,011개교
학생 수	천 명/2022 *대학생	2,777	474	차이: 2,303천명
인구 만 명당 대학생 수	명/2022	537.4	185.0	남한의 34.4% 수준

주: 남북 비교 가능한 가장 최신 통계수치로 작성하여 각 지표의 기준연도가 상이함.

출처: 통계청, 『2023 북한의 주요통계지표』(대전: 통계청, 2023), p. 30, p. 45, pp. 48-49, p. 50, p. 51, p. 53, p. 55, p. 60, p. 61, p. 62.

다양한 체제를 수평적으로 비교하기란 불가능하다. 다만, 신냉전에 즈음한 현재의 국제질서에서 여전히 전근대를 드러내는 체제들에 대한 연구가 필요하다. 그동안 북한 체제를 바라볼 때 특히 남북한 비교 분석 연구에서 대다수는 한국과 북한을 역사적으로 동일한 시기로 전제하는 경향이 있었다.<sup>263)</sup>

하지만 대한제국 멸망과 일제 식민지 시기를 거치고, 갑작스런 해방을 맞이한 이후 북한은 근대적 경험 없이 전근대적 요소를 유지한 채로 지금에 이르렀다. 북한의 전근대성은 다음의 세 가지로 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한 체제는 전체주의 체제로서 김일성-김정일주의를 표방하고 수령을 신격화하는 전근대 체제이다. 이러한 전체주의 전근대 체제에서 개인의 자유와 존엄성은 보장될 수 없으며, 전 인민은 수령을 위한 도구로만 존재한다.

둘째, 북한 사회의 불평등성을 대변하는 성분(토대)제도는 북한 체제의 전근대성을 가장 상징적으로 보여준다. 북한 체제 형성기, 주민등록 사업을 통해 전 인민을 3개 부류 51개 계층으로 나누어 유지되어 온 성분 제도는 지금도 개인의 자유와 존엄성을 가장 제약하는 요소 중 하나로 작동하고 있다.

셋째, 북한의 사형제도 중 공개처형 제도와 정치범수용소는 북한 체제의 전근대성을 가장 확실하게 보여준다. 공개처형은 김정은 체제에서도 여전히 지속되고 있으며, 이는 생명권 박탈과 비인도적 처우에 해당된다. 또한, 정치범수용소는 소련 전체주의 체제의 ‘굴락’ 시스템에서 유래하였고, 일체의 재판 과정 없이 체제비판자 혹은 그럴 가능성이 있는 모든 자들의 신체의 자유를 포함한 일체의 자유를 박탈하는

---

263) 이는 남북한 공히 혈연에 기반하여 역사, 문화, 언어를 공유하는 한민족이라는 민족 ‘의식’에서 비롯되었다.

체계이다. 수용소는 또한 연좌제로 운영되어 가족 단위로 집행됨으로 개인의 자유와 존엄성을 박탈하는 전근대적 구금시설이다.

앞서 언급된 이승만의 『독립정신』은 인간의 존엄성과 자유를 존중하는 이상적 제도로서 미국의 민주주의 역사와 독립선언서의 내용을 다음과 같이 언급하였다: “어떠한 형태의 정부이든 이러한 목적을 파괴할 때에는 언제든지 정부를 변혁 내지 폐지하여 인민의 안전과 행복을 가장 효과적으로 가져올 수 있는, 그러한 원칙에 기초를 두고 그러한 형태로 기구를 갖춘 새로운 정부를 조직하는 것은 인민의 권리인 것이다...오랜 동안에 걸친 학대와 착취가 변함없이 동일한 목적을 추구하고 인민을 절대 전제 정치 밑에 예속시키려는 계획을 분명히 했을 때에는 이와 같은 정부를 타도하고 미래의 안전을 위해서 새로운 보호자를 마련하는 것은 그들의 권리이며 또한 의무인 것이다.”<sup>264)</sup> 북한의 전체주의 체제가 인간의 존엄성을 파괴하고, 주민의 인권을 침해하며, 개인의 자유와 행복을 저해하고 있다는 것은 국제사회가 공인하는 사실이다.<sup>265)</sup> 따라서, 국제사회를 중심으로 한 세계여론은 북한 주민들이 자유민주주의 가치와 자신들의 권리를 자각하고, 객관적으로 정세를 판단할 수 있는 열린공간을 확보할 수 있도록 지원해야 한다.

이러한 관점에서 자유민주주의에 대한 윤석열 정부의 구상은 궁극적으로 자유민주 통일을 지향한다. 자유민주 통일은 남북 체제 비교를 통해 이미 그 효과가 검증된 한국의 자유민주주의 가치와 제도를 중심

---

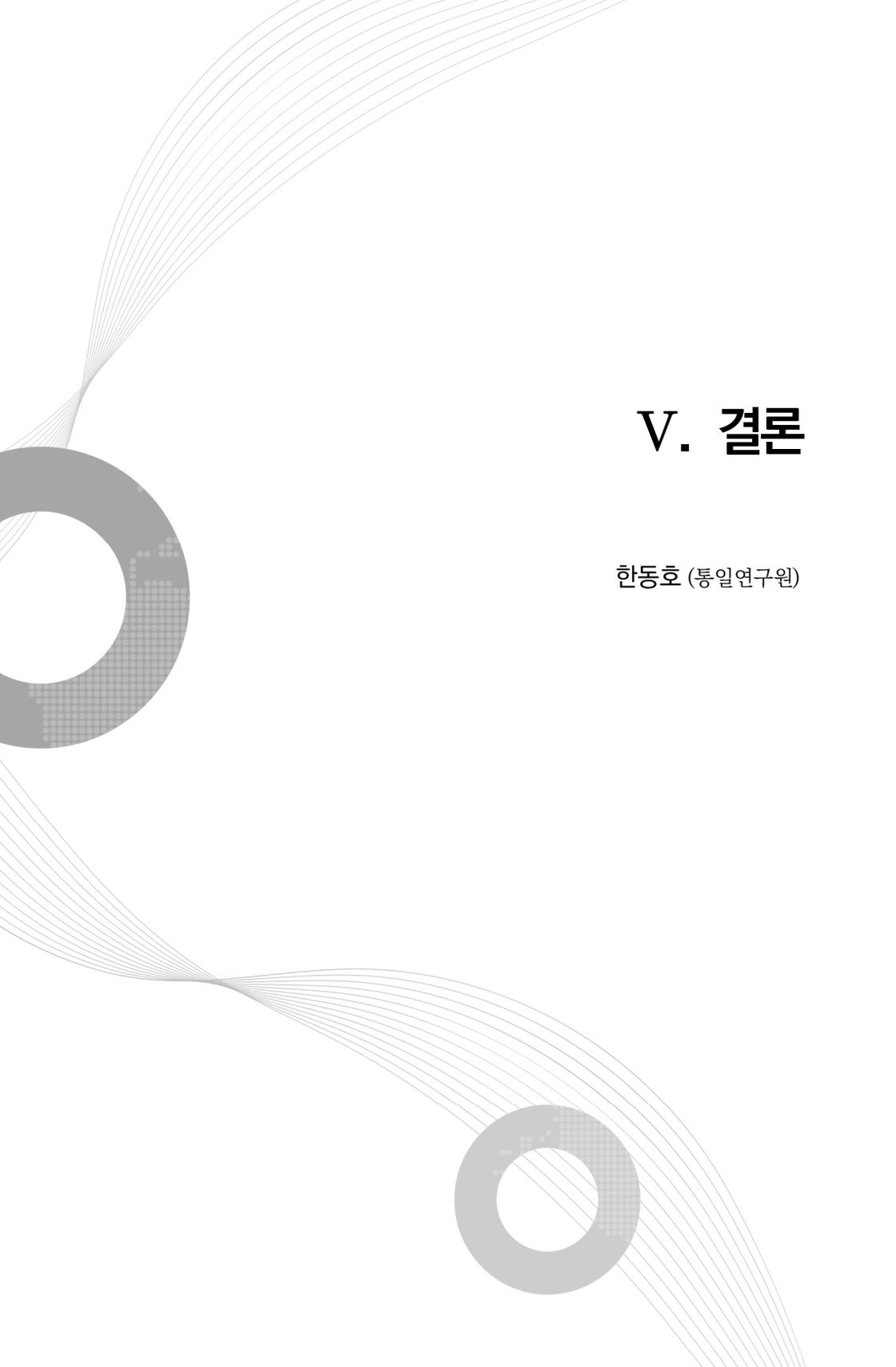
264) 이승만은 위에 인용된 미국 독립선언서 내용을 통해 국민의 자유와 행복을 저해하려는 정부의 성격이 분명해졌을 때에는 새로운 정부로 변혁시켜 조직해야 하며, 이러한 점은 주권자로서의 국민의 권리아자 의무라고 표현하였다. 이승만 저, 김충남·김효선 편저, 『풀어쓴 독립정신』, pp. 139~140.

265) 북한인권 침해의 체제적 본질에 대한 국제사회의 보고서 중 가장 종합적으로 평가받는 유엔 조사위원회 2014년 보고서 참조. UN Human Rights Council, “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” (A/HRC/25/CRP.1), February 7, 2014.

으로 한 통일논의이다. 윤 대통령이 취임사에서부터 줄곧 강조했던 ‘자유’의 가치는 한반도의 맥락에서 결국 자유민주 통일을 실현하기 위한 한반도 전체 구성원의 인식과 자각을 촉구하는 것이며, 나아가 세계시민 의식의 발로를 통해 대한민국의 세계사적 역할에 대한 인식과 실천을 촉구하는 것이다. 한반도 구성원 모두가 ‘자유롭고 평화로운’ 통일 한반도가 자유민주 통일이 지향하는 가치이자 목적이다. 이를 위해 자유민주 공화국으로 성립된 대한민국의 국가정체성에 대한 올바르게 분명한 역사의식과 현실에 근거하여 북한 체제를 바라 볼 수 있는 명확한 안보의식이 필요하다. 결국 역사적 변화의 동력은 깨어 있는 한 개인으로부터 출발하기 때문이다.<sup>266)</sup>

---

266) 이승만의 『독립정신』에서도 미국 독립선언서의 내용을 언급하면서 결국은 개별단위의 국민 차원에서의 교육 혹은 계몽을 강조하고 있다. “독립선언문의 내용도 위대한 것이지만 백성들이 깨어있었다는 것 또한 매우 중요한 것이었다. 어느 나라든지 백성이 모두 썩어 활력을 잃어버리면 여러 해 동안 교육을 통해 활력을 회복하지 않는 한 개화는 스스로 뿌리내릴 수 없을 것이다. 그렇게 하기 전에는 어떤 제도나 주의도 세울 수 없으며, 설사 우연히 어떤 제도를 도입한다 하더라도 쉽게 쓰러질 것이니 그것은 제대로 섰다 할 수 없는 것이다.” 이승만 저, 김충남·김효선 편저, 『풀어쓴 독립정신』, p. 145.

A decorative graphic on the left side of the page consists of several thin, curved lines that sweep across the page. Two large, dark gray circular shapes are positioned on the left, one near the top and one near the bottom. The right side of each circle is filled with a fine grid of small dots, creating a textured effect. The overall design is minimalist and modern.

## V. 결론

한동호 (통일연구원)



이상에서 자유민주주의 가치를 중심으로 남북체제를 비교하고 성과를 살펴보았다. 가치와 관점을 통해 현실을 인식하는 것은 중요하다. 자유민주주의라는 가치와 체제에 대한 이해를 통해 남북 간의 현실을 인식하는 것은 보편적 가치라는 잣대를 통해 남북 간의 차이를 규명하는 것이다. 본 연구의 의의는 다음과 같다.

첫째, 가치와 체제의 중요성에 대한 환기이다. 주지하다시피 국제정세는 급속하게 변화하고 있고 미국과 중국 간 가치와 체제의 전면전으로 들어선 지 오래다. 러시아의 우크라이나 침공, 이스라엘-하마스 충돌 등 현재의 국제정세를 규정하는 주요 사건들의 이면에는 가치와 체제의 문제가 잠재되어 있다. 자유민주주의와 권위주의 혹은 전체주의로 대변되는 반자유세력 간의 진영화가 현재의 추세라고 할 때 본 연구는 이러한 국제정세를 남북 간 구도에 적용해 보는 의미가 있다.

둘째, 남북한의 체제를 자유민주주의 가치의 관점으로 바라봄으로써 남한과 북한이 채택한 상이한 결정에 대한 역사적·정책적 분석을 시도하였다. 특히, 자유민주주의 가치의 의미를 규명하고, 이를 현재의 국제정세의 변화와 연계하여 설명하였고, 나아가 체제유형론의 관점에서 자유민주주의 가치의 우월성을 논증하고, 남한과 북한의 상이한 역사, 제도, 정치적 선택을 간략히 부각시켰다.

셋째, 자유민주주의 가치의 중요성에 대한 환기이다. 자유민주주의는 친숙한 개념이지만 동시에 잊혀진 개념이다. 본 연구를 통해 자유민주주의 가치의 중요성과 개념적 정의 그리고 한국 사회에서 자유민주주의에 대한 정확한 규명을 통해 현재의 국제정세와 한반도 정세, 나아가 남북관계 전반에 대한 분명한 판단이 가능함을 발견하였다. 자유민주주의 가치와 체제에 대한 확고한 이해를 통해 대한민국의 현대사, 남북관계사, 그리고 현재 남북이 처해 있는 다양한 도전요인들에 대한 정확한 인식과 판단이 가능할 것이다.<sup>267)</sup>

본 연구는 단기 수시과제로 수행되어, 남북 체제 간 정치·경제·사

회·문화 분야 등 종합적인 비교에는 그 한계를 노정하고 있다. 이에 본 연구의 성과를 바탕으로 향후 남북 간 체제 및 성과를 보다 종합적이고 구체적으로 비교 및 분석할 수 있는 후속연구가 요청된다. 특히, 자유민주주의 가치와 체제가 근본적으로 추동하는 개인의 창의성과 혁신 및 개방성이, 그 반대편에는 전체주의 체제를 통한 자유의 박탈, 집단적 경직성 및 폐쇄성이 현재 남북한의 근본적 차이를 야기하였음이 보다 구체적으로 논증되어야 할 것이다.

남북 체제 및 성과 비교 연구를 통해 자유민주주의 가치에 기반한 대한민국의 국가정체성이 보다 명확하게 드러날 것이며, 대한민국의 세계사적 역할에 대한 역사적·정책적 함의가 보다 분명해질 것으로 기대된다. 나아가 한국이 주도하는 자유민주 통일에 대한 국제사회의 지지를 확보하기 위한 국내적 노력이 한층 강화될 것으로 기대된다. 결국, 자유롭고 평화로운 통일 한반도를 성취하기 위한 동력은 국민 개개인의 자각과 노력 그리고 이러한 개개의 노력이 형성하는 시대정신의 발현에서 출발된다고 믿기 때문이다.

---

267) 이러한 관점에서 윤석열 대통령은 대한민국 국민 모두 “올바른 역사관, 책임 있는 국가관 그리고 명확한 안보관”을 가져야 한다고 강조하였다. 윤석열, “한국자유총연맹 창립 제69주년 기념식 축사,” (대한민국 대통령실, 2023.6.28.).

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 경남대 극동문제연구소 역음. 『한반도 정세 2021년 평가 및 2022년 전망』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2021.
- 국가안보실. 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추 국가』. 서울: 국가안보실, 2023.
- 권기돈. 『오늘이 온다: 제헌국회 회의록 속의 건국』. 서울: 소명출판, 2022.
- \_\_\_\_\_. 『내일이 온다: 제헌국회 회의록 속의 건국』. 서울: 소명출판, 2022.
- 그렉 브라진스키 저. 나종남 역. 『대한민국 만들기 1945-1987: 경제성장과 민주화, 그리고 미국』. 서울: 책과함께, 2011.
- 김원식. 『미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점: 규범 경쟁을 중심으로』. 서울: 국가안보전략연구원, 2023.
- 대한민국정부. 『자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략』. 서울: 대한민국정부, 2022.
- 민태은·이기동·이상근·전재성. 『대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 박 실. 『벼랑 끝 외교의 승리』. 서울: 청미디어, 2012.
- 박형중·이교덕·정창현·이기동. 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 변종임·이경아·허준·김기환. 『2011 경제발전경험모듈화사업: 한국 성인 문해교육의 발전과정과 성과』. 세종: 기획재정부, 2012.
- 서재진. 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 서희경. 『한국헌정사, 1948-1987』. 서울: 도서출판 포럼, 2020.
- 세종연구소 북한연구센터 역음. 『북한의 당·국가기구·군대』. 서울: 한올아카데미, 2007.
- 안드레이 란코프. 『(소련의 자료로 본) 북한현대정치사』. 서울: 오름, 1995.
- 에릭 홉스봄 저. 이용우 역. 『극단의 시대: 20세기 역사』. 서울: 까치, 1997.

- 이상신·민태은·윤광일·구본상·Antonio Fiori·Marco Milani. 『KINU 통일외식조사 2023: 한국의 자체적 핵보유 가능성과 여론』. 서울: 통일연구원, 2023.
- 이승만 저. 김충남·김효선 편저. 『풀어쓴 독립정신』. 서울: 청미디어, 2008.
- 인보길. 『이승만 현대사 위대한 3년, 1952-1954』. 서울: 기파랑, 2020.
- 임혁백. 『1987년 이후의 한국 민주주의: 3김 정치시대와 그 이후』. 서울: 고려대학교 출판부, 2011.
- 조영남. 『중국의 통치 체제 1: 공산당 영도 체제』. 서울: 21세기북스, 2022.
- \_\_\_\_\_. 『중국의 통치 체제 2: 공산당 통제 기제』. 서울: 21세기북스, 2022.
- 최상오·홍선표 외. 『이승만과 대한민국 건국』. 서울: 연세대학교 출판부, 2010.
- 칼 포퍼 저. 이명현 역. 『열린사회와 그 적들』. 서울: 민음사, 1998.
- 통일부. 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』. 서울: 통일부, 2022.
- 한동호 외. 『윤석열 정부의 통일·대북 정책: 국정과제 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울: 선인, 2007.
- Hague, Rod, Martin Harrop, and John McCormick 저. 김계동·김옥·민병오·윤진표·이유진 역. 『비교정부와 정치』. 서울: 명인문화사, 2017.
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers, 2012.
- Brands, Hal. *The Twilight Struggle: What the Cold War Teaches Us about Great-Power Rivalry Today*. New Haven: Yale University Press, 2022.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Silverson, and James D. Morrow. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press, 2005.

- Dahl, Robert A. *On Democracy*. New Heaven: Yale University Press, 1998.
- Dacey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan, 1985.
- Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965.
- Fukuyama, Francis. *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018.
- Geddes, Barbara. *Paradigms and Sand Castles*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- Gilpin, Robert. *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. New York: Basic Books, 1975.
- Hur, Aram. *Narratives of Civic Duty: How National Stories Shape Democracy in Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 2022.
- Kafuman, Stuart J. *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War*. Ithaca: Cornell University Press, 2001.
- Kagan, Robert. *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*. New York: Alfred A. Knopf, 2018.
- \_\_\_\_\_. *The Return of History and the End of Dreams*. New York: Alfred A. Knopf, 2008.
- Kassenova, Nargis and Brendan Duprey. eds. *Digital Silk Road in Central Asia: Present and Future*. Cambridge: The Davis Center for Russian and Eurasian Studies, Harvard University, 2021.
- Ko, Jiyong. *Popular Nationalism and War*. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- Kroenig, Matthew. *The Return of Great Power Rivalry: Democracy vs Autocracy from the Ancient World to the U.S. and China*. New York: Oxford University Press, 2020.

- Larson, Deborah Welch and Alexei Shevchenko. *Quest for Status: Chinese and Russian Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press, 2019.
- Lukes, Steven. *Power: A Radical View*. London: Macmillan, 2005.
- Mandlebaum, Michael. *Mission Failure: America and the World in the Post-Cold War Era*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Mearsheimer, John. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press, 2018.
- Michels, Robert. *Political Parties*. New York: Free Press, 1911.
- Modelski, George and William R. Thompson. *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Politics and Economics*. Columbia: University of South Carolina Press, 1996.
- O'Donnell, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, CA: University of California Press, 1973.
- Organski, Abramo. *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf, 1968.
- Organski, Abramo and Jacek Kugler. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- Perlmutter, Amos. *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis*. New Haven: Yale University Press, 1981.
- Powers, Kathleen E. *Nationalisms in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 2023.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991.
- Reiter, Dan and Allan C. Stam. *Democracies at War*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

- Russell, Bertrand. *Power: A New Social Analysis*. London: Allen and Unwin, 1938.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin, 1943.
- Snyder, Jack. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W.W. Norton, 2000.
- Theiss-Morse, Elizabeth. *Who Counts as an American?: The Boundaries of National Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Weber, Max. *The Theory of Economic and Social Organization*. Berkeley, CA: University of California Press, 1922.
- Wright, Nicholas D. ed. *Artificial Intelligence, China, Russia, and the Global Order: Technological, Political, Global, and Creative Perspectives*. Maxwell: Air University Press, 2019.
- Wright, Nicholas D. ed. *AI, China, Russia, and the Global Order: Technological, Political, Global, and Creative Perspectives*. Fort Belvoir: Defense Technical Information Center, 2018.

## 2. 논문

- 김광재. “제헌절과 헌법전문에 ‘1948년 7월 12일에 제정되고’의 불일치에 관한 소고.” 『법학논총』. 제54집, 2022.
- 김인태. “김정은 시대 10년: 「노동당 중앙지도기관」의 구성과 변화.” 『INSS 전략보고』. 133호, 2021.
- \_\_\_\_\_. “김정은 시대 10년: 「국가지도기구」의 구성과 변화.” 『INSS 전략보고』. 138호, 2021.
- 박지원. “중앙아시아에서 러시아와 중국의 경제적 이해관계.” 『Asian Regional Review DiverseAsia』. 제2권 3호, 2019.
- 박한규. “탈냉전 이후 미중관계와 향후 전망: 갈등과 협조의 이중주(二重奏).” 『사회과학연구』. 제25권 1호, 2014.
- 예브게니 흥·신범식. “중국의 중앙아시아 전략과 중국-카자흐스탄의 경제협력: 현황과 전망.” 『아시아리뷰』. 4권 2호, 2015.

왕윤중. “미중 경제전쟁의 전개와 전망.” 『미래성장연구』. 5권 2호, 2019.  
이용희. “장마당이 북한 계급제도와 체제에 미치는 영향.” 『통일전략』. 18권  
4호, 2018.  
朴宗根·이금일. “중국 사법독립의 현황과 문제점 및 향후 대책.” 『강원법학』.  
41권, 2014.

Barma, Naazneen, Giacomo Chiozza, Ely Ratner, and Steven Weber. “A World without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications.” *Chinese Journal of International Politics*. vol. 2, no. 4, 2009.

Bourgelais, Pete. “Commonwealth of Surveillance States: On the Export and Resale of Russian Surveillance Technology to Post-Soviet Central Asia.” *Access Now*. June, 2013.

Chepurina, Maria. “Higher Education Co-operation in the Toolkit of Russia’s Public Diplomacy.” *Rivista di Studi Politici Internazionali*. vol. 81, no. 1, 2014.

Fukuyama, Francis. “The End of History.” *The National Interest*. vol. 16, 1989.

Galston, William A. “The Enduring Vulnerability of Liberal Democracy.” *Journal of Democracy*. vol. 31, no. 3, 2020.

Gallagher, Ryan. “Export Laws: China is Selling on Surveillance Technology to the Rest of the World.” *Index on Censorship*. vol. 48, no. 3, 2019.

Goel, Sanjay. “National Cyber Security Strategy and the Emergence of Strong Digital Borders.” *Connections*. vol. 19, no. 1, 2020.

Han, Dong-ho and Yeowon Lim. “The Rise of Ethnic Nationalism in South Korea: Moon’s North Korea Policy and Inter-Korean Relations.” *Asian Perspective*. vol. 47, no. 2, 2023.

Hemmings, John. “Reconstructing Order: The Geopolitical Risks in China’s Digital Silk Road.” *Asia Policy*. vol. 27, no. 1, 2020.

- Hilsman, Sophia. "Inflation Reduction Act's Reception by Global Trading Partners." *CICLR Online*. vol. 53, 2022.
- Kennedy, Andrew and Darren Lim. "The Innovation Imperative: Technology and US-China Rivalry in the Twenty-first Century." *International Affairs*. vol. 94, no. 3, 2018.
- Layne, Christopher. "The Waning of US Hegemony—Myth or Reality? A Review Essay." *International Security*. vol. 34, no. 1, 2009.
- Li, Huimin. "Human Rights in the Age of Surveillance: China's Expansion of Technological and Normative Power." Ph.D. dissertation, New York University, 2020.
- Olson, Mancur. "Dictatorship, Democracy and Development." *American Political Science Review*. vol. 87, no. 3, 1993.
- Paul, Thazha. "Soft Balancing in the Age of US Primacy." *International Security*. vol. 30, no. 1, 2005.
- Plattner, Marc F. "From Liberalism to Liberal Democracy." *Journal of Democracy*. vol. 10, no. 3, 1999.
- Schweller, Randall L. and Xiaoyu Pu. "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of US Decline." *International Security*. vol. 36, no. 1, 2011.
- Sharma, Ishan. "China's Neocolonialism in the Political Economy of AI Surveillance." *Cornell International Affairs Review*. vol. 13, no. 2, 2020.
- Sherman, Justin. "Vietnam's Internet Control: Following in China's Footsteps?" *The Diplomat*. vol. 11, 2019.
- Sun, Haiyong. "US-China Tech War: Impacts and Prospects." *China Quarterly of International Strategic Studies*. vol. 5, no. 2, 2019.
- Thompson, William R. "Long Waves, Technological Innovation, and Relative Decline." *International Organization*. vol. 44, no. 2, 1990.

- Walker, Christopher, Shanthy Kalathil, and Jessica Ludwig. “The Cutting Edge of Sharp Power.” *Journal of Democracy*. vol. 31, no. 1, 2020.
- Weiss, Chen. “A World Safe for Autocracy? China’s Rise and the Future of Global Politics.” *Foreign Affairs*. vol. 98, no. 4, 2019.
- Williams, Brad. “Why the Five Eyes? Power and Identity in the Formation of a Multilateral Intelligence Grouping.” *Journal of Cold War Studies*. vol. 25, no. 1, 2023.
- Wright, Nicholas. “How Artificial Intelligence will Reshape the Global Order.” *Foreign Affairs*. vol. 10, 2018.
- Zakaria, Fareed. “The Rise of Illiberal Democracy.” *Foreign Affairs*. vol. 76, no. 6, 1997.

### 3. 기타자료

#### 가. 신문/잡지

- 『경향신문』 <<https://m.khan.co.kr/?tab=home>>.
- 『뉴스핌』 <<https://www.newspim.com/>>.
- 『매일경제』 <<https://www.mk.co.kr/>>.
- 『서울경제』 <<https://www.sedaily.com/>>.
- 『시사저널e』 <<https://www.sisajournal-e.com/>>.
- 『연합뉴스』 <<https://www.yna.co.kr/>>.
- 『조선일보』 <<https://www.chosun.com/>>.
- 『중앙일보』 <<https://www.joongang.co.kr/>>.
- 『한겨레』 <<https://www.hani.co.kr/>>.
- 『BBC News 코리아』 <<https://www.bbc.com/korean>>.
- 『KBS 뉴스』 <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/main/main.html?ref=pLogo>>.
- 『Spaceradar』 <<https://www.spaceradar.co.kr>>.
- ABC NEWS* <<https://www.abc.net.au/news>>.

*Anadolu Ajansi* <<https://www.aa.com.tr/en>>.  
*Associated Press News* <<https://apnews.com/>>.  
*BBC News* <<https://www.bbc.com/news>>.  
*China-US Focus* <<https://www.chinausfocus.com/>>.  
*Deccan Herald* <<https://www.deccanherald.com>>.  
*Fortune* <<https://fortune.com/>>.  
*Global Times* <<https://www.globaltimes.cn/index.html>>.  
*Mongabay* <<https://news.mongabay.com/>>.  
*NBC News* <<https://www.nbcnews.com/>>.  
*Nikkei Asia* <<https://asia.nikkei.com/>>.  
*PBS NewsHour* <<https://www.pbs.org/newshour/>>.  
*POLITICO* <<https://www.politico.eu/>>.  
*Reuters* <<https://www.reuters.com/>>.  
*Security Insights* <<https://www.securityinsights.co.uk/>>.  
*The Australian Financial Review* <<https://www.afr.com/>>.  
*The Diplomat* <<https://thediplomat.com>>.  
*The Guardian* <<https://www.theguardian.com/international>>.  
*The Korea Times* <<https://www.koreatimes.co.kr/>>.  
*The New York Times* <<https://www.nytimes.com/>>.  
*The Wall Street Journal* <<https://www.wsj.com>>.  
*The Washington Post* <<https://www.washingtonpost.com/>>.  
*TIME* <<https://time.com/>>.

『新华网』 <<http://www.xinhuanet.com/>>.

## 나. 웹사이트

국립국어원 표준국어대사전 <<https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>>.  
대외경제정책연구원 <<https://www.kiep.go.kr/>>.  
대한민국 대통령실 <<https://www.president.go.kr/>>.  
대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>.

산업통상자원부 <<https://www.motie.go.kr/www/main.do>>.  
아산정책연구원 <<https://www.asaninst.org/>>.  
이승만기념관 <<http://xn--zb0bnwy6egumoslu1g.com/>>.  
주한미국대사관 및 영사관 <<https://kr.usembassy.gov/ko/>>.  
통계청 북한통계포털 <<https://kosis.kr>>.  
통일연구원 <<https://www.kinu.or.kr/main/index.do>>.  
한국과학기술기획평가원 <<https://www.kistep.re.kr/main/>>.  
한국법제연구원 법령번역센터 <<https://elaw.klri.re.kr>>.  
한국석유공사 <<https://www.knoc.co.kr/>>.  
한국은행 <<https://www.bok.or.kr>>.  
행정안전부 대통령기록관 <<https://www.pa.go.kr>>.

Brookings Institution <<https://www.brookings.edu/>>.  
Cambridge Dictionary <<https://dictionary.cambridge.org/>>.  
Center for a New American Security <<https://www.cnas.org/>>.  
Center for Strategic and International Studies <<https://www.csis.org/>>.  
Economist Intelligence Unit <<https://www.eiu.com>>.  
Europa Kommissionen <<https://futurium.ec.europa.eu>>.  
Freedom House <<https://freedomhouse.org>>.  
George C. Marshall European Center for Security Studies  
<<https://www.marshallcenter.org>>.  
Huawei <<https://www.huawei.com/en/>>.  
India SemiConductor Mission <<https://ism.gov.in/>>.  
International Republican Institute <<https://www.iri.org>>.  
Ministry of National Defense of the People's Republic of China  
<<http://eng.mod.gov.cn/>>.  
National Archives <<https://www.archives.gov/>>.  
Office of the U.S. Trade Representative <<https://ustr.gov/>>.  
President of Russia <<http://en.kremlin.ru/>>.  
Stockholm International Peace Research Institute <<https://www.sipri.org/>>.

The Council of the EU and the European Council <<https://www.consilium.europa.eu/en/european-council-and-council-of-the-eu/>>.

The State Council Information Office of the People's Republic of China <<http://english.scio.gov.cn/>>.

The White House <<https://www.whitehouse.gov/>>.

TSMC <<https://www.tsmc.com/english/default.htm>>.

U.S. Congress <<https://www.congress.gov/>>.

U.S. Department of Commerce <<https://www.commerce.gov/>>.

U.S. Department of State <<https://www.state.gov/>>.

U.S. Government Publishing Office <<https://www.govinfo.gov/>>.

U.S. Senate Small Business and Entrepreneurship Committee <<https://www.sbc.senate.gov/>>.

Wikipedia <<https://en.wikipedia.org/>>.

Wilson Center <<https://www.wilsoncenter.org/>>.

World Bank <<https://www.worldbank.org/en/home>>.

中华人民共和国政府 <<https://www.gov.cn/>>.

中华人民共和国外交部 <<https://www.fmprc.gov.cn/>>.

#### 다. 기타

UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (2014).

김학준. “특별강연: 대북정책과 통일정책의 이념적 기초: 민주주의 평화론, 자본주의 평화론, 제3의 이데올로기에 대한 분석을 중심으로.” 통일연구원-서울대 국가미래전략원 MOU 체결 및 기념 학술회의, 2023.10.18.





2021-29	북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30	한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01	평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주하 외
2021-31-02	2021 한국인의 평화의식	박주하 외
2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

### ■ 정책연구시리즈 ■

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02	북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태·백일순
2021-03	한중 보건 협력과 '동북아 방역·보건 협력체' 활성화 방안	황태연
2021-04	통일공공외교 수요조사	이상신·이재원

### ■ Study Series ■

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong·Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho·Choon Geun Lee·Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

## 2022년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2022-01	기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02	북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진·홍제환
2022-03	북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순·최선경
2022-04	북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05	해외사재를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06	2022 접경지역주민 인식조사	나용우·이우태
2022-07	남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은이·이해정
2022-08	북한의 중산층	정은이 외
2022-09	미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은·박동준
2022-10	북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환·권재범
2022-11	체제전환국 국가·종교 관계와 북한에 대한 함의	현승수 외

2022-12	윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13	한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14	포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15	포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16	북핵 도전요인과 국제협력	정성운 외
2022-17	비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경옥 외
2022-18	시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·번영	이재영 외
2022-19	발전의 평화·인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20	KINU 통일의식조사 2022	박주화 외
2022-21	팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22	동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23	김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최지영 외
2022-24	북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25	북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍제환 외
2022-26	미중 전략경쟁시대 한국의 북핵대응전략	김갑식 외
2022-27	북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외
2022-28	2022 북한 공식시장 현황	홍 민 외

### ■ 정책연구시리즈 ■

2022-01	중국 20차 당 대회 분석과 한반도에 주는 함의	전병곤 외
2022-02	동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미	박은주
2022-03	2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망	민태은 외
2022-04	윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향	한동호 외
2022-05	북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안	홍 민 외

### ■ Study Series ■

2022-01	An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime	Hyeong-Jung Park et al.
2022-02	The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy	Ji Sun Yee et al.
2022-03	The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System	Eun Joo Park et al.
2022-04	The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula	Cheol-wun Jang et al.
2022-05	Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula	Ji Young Choi et al.

## 2023년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2023-01	김정은 정권의 도시공간 재편전략: 진지전 도시화의 관점에서	황진태
2023-02	국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제	김석진
2023-03	인권의 평화·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2023-04	북한 휴대전화 보급이 주민 삶의 질에 미친 영향 분석: 취약계층의 소득증대를 중심으로	정은이 · 이해정
2023-05	비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략	김갑식 외
2023-06	북한 비핵화를 위한 전략과 추진과제	장철운 외
2023-07	새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안	조한범 외
2023-08	남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축 방안	이무철 외
2023-09	한반도 비핵·평화·번영을 위한 인도-태평양 전략 추진 방안	현승수 외
2023-10	KINU 통일의식조사 2023: 한국의 자체적 핵보유 가능성과 여론	이상신 외
2023-11	접경에서 시작하는 남북 그린데탕트 실현 방안	나용우 외
2023-12	2023 접경지역 남북협력 인식조사	나용우 · 이우태
2023-13	북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과	최규빈 외
2023-14	김정은 시대 뉴미디어 대외선전 실태와 전략	이지순 외
2023-15	미중 공급망 재편 경쟁과 중러북 경제관계 변화 대응 전략	이재영 외
2023-16	북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망	정성윤 · 김민성
2023-17	김정은 집권 이후 북한의 소비자 생산과 유통 실태	최지영 외
2023-18	김정은 정권의 농촌발전전략	정은미 · 박희진
2023-19	김정은 시대 북한의 청년들: 순응과 자립 사이, 국가와 시장을 횡단하기	조정아 외
2023-20	북한 주민의 직장 생활	박형중 외
2023-21	북한 주민의 학교 생활: '인민'의 재생산과 학교 일상의 수행성	조정아 외
2023-22	북한 주민의 가정 생활: 국가의 기획과 국가로부터 독립	박영자 외
2023-23	일본 기시다 정부의 대외전략	이기태 외
2023-24	미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로	황수환 외
2023-25	중국 시진핑 3기 지도부의 대외전략과 한반도 정책	황태연 외
2023-26	북한의 국방과학발전 및 무기체계 개발 계획: 전략적 의도와 추진체계	홍 민 외
2023-27	평양의 도시정치와 공간구조	홍 민 외

### ■ 정책연구시리즈 ■

2023-01	민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안	오경섭 외
2023-02	담대한 구상의 여건 조성 방향	정성윤 외
2023-03	남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로	한동호 외
2023-04	중·러·북 연대 가능성과 우리의 대응 전략	이재영 외

## ■ Study Series ■

2023-01	The Changes in North Korea's Fiscal and Financial System in the Kim Jong-Un Era	Ji Young Choi et al.
2023-02	North Korea's Response to Its COVID-19 Outbreak and the International Community's Support to North Korea	Soohwan Hwang et al.
2023-03	The Challenges of North Korea's Nuclear Program and International Cooperation	Sung-Yoon Chung et al.
2023-04	North Korea's Official Markets in 2022	Min Hong et al.
2023-05	Unification and North Korea Policy of the Yoon Suk Yeol Administration: Implementing Government Tasks	Dong-ho Han

## KINU Insight

2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 대북성공국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성운 외

## 북한인권백서

북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2022	이우태 외
북한인권백서 2023	이우태 외

## 연례정세보고서

2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원
2022	2023 한반도 정세 전망	통일연구원
2023	2024 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

---

통일정책연구, 제30권 1호 (2021)

*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 30, No. 1 (2021)

통일정책연구, 제30권 2호 (2021)

*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 30, No. 2 (2021)

통일정책연구, 제31권 1호 (2022)

*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 31, No. 1 (2022)

통일정책연구, 제31권 2호 (2022)

*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 31, No. 2 (2022)

통일정책연구, 제32권 2호 (2023)

*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 32, No. 2 (2023)

## 기 타

---

2021 국제 평화문서 번역집

서보혁·용혜민 엮음

2022 2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「욕망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」 흥 민

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.









www.kinu.or.kr



## 남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로