IFES 경남대 극동문제연구소

IFES 브리프
RELATE TIMELY INFORMATION
ON NEWS RELEVANT TO NORTH KOREA

NO.2021-31 2021.12.24.

민주주의 정상회의 평가: 참여국 초청 논란과 함의

정 재 욱 경남대 극동문제연구소 교수
jwchungir@kyungnam.ac.kr

이전 발행자료

› [IFES BRIEF 2021-30]
미국 '해외주둔 미군 재배치 검토' (GPR) 분석과 향후 전망 경남대 극동문제연구소 이병철교수

› [IFES BRIEF 2021-29]
북한 〈시, 군발전법〉의 제정 배경과 특징
경남대 극동문제연구소 박서화교수

› [IFES BRIEF 2021-28]
미중 첫 정상회담과 대만 문제
경남대 극동문제연구소 정재욱교수

› [IFES BRIEF 2021-27]
중국공산당 19기 6중전회 평가와 전망
경남대 극동문제연구소 이상만교수

경남대 극동문제연구소
(03053)서울 종로구 북촌로 15길 2
TEL. (02)3700-0700
FAX. (02)3700-0707
http://ifes.kyungnam.ac.kr
E-Mail: ifes@kyungnam.ac.kr

1. 들어가며

2021년 12월 9, 10 양일 간 "민주주의 정상회의(Summit for Democracy)"가 미국의 주도 하에 개최되었다. 코로나로 인해 비대면 화상회의로 개최되었으며 미국으로부터 초청을 받은 110여개의 국가들이 이 정상회의에 참석하였다. 바이든 대통령의 개막 연설로 시작되었고, 참여국 대표들의 연설과 토론 등의 프로그램이 이어졌으며, 10일 바이든 대통령의 폐막 연설로 마무리되었다.[1)]

민주주의 정상회의는 바이든 대통령이 대선 후보 시절부터 주창해온 일종의 공약사항이었지만, 민주주의 정상회의 개최의 적합성 혹은 필요성에 대한 논쟁이 제기되었다.. 이 글에서는 간략히 민주주의 정상회의의 개최 배경과 특히 미국의 참여국 초청과 관련된 논란을 살펴보고, 민주주의 정상회의의 함의에 대해서 간략히 논하기로 한다.

2. 민주주의 정상회의 개최 배경과 참여국 논란

미국의 바이든 대통령은 외교정책에서 민주주의의 중요성을 강조해 왔다. 현 상황을 민주주의의 위기로 규정하면서, 민주주의의 쇄신(renewal)을 부르짖어 왔다. '민주평화론'적인 관점에서 민주주의는 국민의 삶의 질과 인권을 보장하는 최고의 통치 체제일뿐만 아니라 국제평화를 촉진하는 요인이 된다.

1) 민주주의 정상회의 진행 순서는 미 국무부의 다음 웹페이지를 참조할 것..
https://www.state.gov/schedule-the-summit-for-democracy/ (검색일: 2021년 12월 14일)

이러한 관점에서, 바이든 대통령은 중국과 같은 비민주국가, 혹은 권위주의 국가의 급속한 경제성장과 부상은 민주주의의 우월성에 대한 심각한 도전이자 위협으로 간주하고 있다. 이러한 이유로 바이든 대통령은 후보 시절부터 트럼프 대통령에 의해 훼손된 국내 민주주의 회복뿐만 아니라 전 세계적 수준에서의 민주주의 회복 역시 긴급한 문제라는 입장을 지속해서 표명해 왔으며, 대통령 당선 시 민주주의 정상회의 개최를 통해 전 세계적인 민주주의에 활력을 불어넣겠다고 공언해 왔다.[2)]

민주주의 정상회의가 구체화됨에 따라 미 국무부는 11월 초청 국가의 명단을 작성해서 발표했다.[3)] EU를 포함 총 110개 국가들이 초청 명단에 올랐다. 하지만 초청 국가들의 명단과 관련한 논쟁이 제기되었다. 논쟁의 초점은 초청의 기준에 관한 것이었다. 민주주의 정상회의라고 하면 일반적으로는 성숙한 민주주의 국가들의 정상들이 모인 회의로 예상할 수 있을 것이다. 하지만 그러한 예상과 달리, 성숙한 민주주의 국가라고 간주되기 어려운 국가들도 초청되었으며, 심지어는 명백히 독재국가라고 할 수 있는 국가들 역시 초청 명단에 이름을 올렸다. 물론 민주주의 정상회의라고 해도, 전 세계의 국가들을 민주국가와 비민주국가로 나눔으로써 갈등을 부추길 수 있다는 점을 고려하면, 비민주국가나 심지어는 독재국가를 초청했다고 하는 점 역시 이해할 수 있다. 하지만 논란을 불러일으킨 것은 어떤 국가들이 어떤 기준에 의해 선택되어 초청되었는가 하는 점이다. 아래에서는 초청된 국가들의 민주주의 성숙 정도를 보여주는 데이터를 활용해서 이에 대해 보다 상세히 살펴보기로 한다.

프리덤 하우스(Freedom House)는 매년 전 세계 국가들의 민주주의 발전 정도를 0-100점의 기준에 따라 평가, 발표하고 있다. 2021년 프리덤 하우스 통계 자료를 보면, 총 195개 국가에 대한 각국의 민주주의 점수가 포함되어 있으며, 이 점수를 기준으로 개별 국가들을. 자유국(Free, F), 부분자유국(Partly Free, PF), 그리고 비자유국(Not Free, NF)으로 평가하고 있다.[4)] 대체적으로 프리덤 하우스 점수가 71-100점은 자유국(F), 34-71점은 부분자유국(PF), 그리고 1-34점은 비자유국으로 분류되고 있다.[5)] 아래의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 전체 국가들 중에서 자유국이 차지하는 비율은 42%로 절반을 넘지 않는다. 그리고 명백히 비자유국 혹은 독재국가라고 할 수 있는 국가의 수는 195개 국가 중 54개 국가로 비율은 30%가 된다.

<표 1: 프리덤 하우스의 민주주의 국가 분포와 민주주의 정상회담 초청 국가 분포 비교>

	프리덤 하우스 전체		민주주의 정상회담 초청 국가	
	국 가 수	비 율 (%)	국 가 수	비 율 (%)
자유국(F)	82	42	76	69
부분자유국 (PF)	59	28	31	28
비자유국 (NF)	54	30	3[6)]	3
총합	195	100	110`	100

출처: 프리덤 하우스와 국무부 자료를 기초로 저자가 작성

그렇다면, 바이든 대통령의 초청 국가 명단은 이러한 분포를 반영한 것일까? 답부터 말한다면 "그렇지

---

2) Joseph R. Biden Jr. "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump," *Foreign Affairs*, 99(2) (March/April 2020). 특히 민주주의 정상회의와 관련된 논의는 pp. 66-68을 볼 것.

3) 총 참여국은 미국을 포함 110개 국가이다. EU도 초청되었으며, EU 내의 개별 국가들이 초청을 받았으므로 EU는 개별 국가의 수에 포함시키지 않았다. 미국으로부터 초청받은 국가의 명단은 미 국무부의 다음 웹페이지를 참조할 것. https://www.state.gov/participant-list-the-summit-for-democracy/ (검색일: 2021년 12월 13일)

4) 이 통계 자료는 다음의 웹페이지에서 다운받을 수 있다. https://freedomhouse.org/report/freedom-world (검색일: 2021년 12월 13일)

5) 보다 정확히 말한다면, 크게 정치적 권리와 시민적 자유 점수 각각 40점과 60점을 만점으로 하여 둘을 합산함으로써 최종 점수가 결정된다. 이때, 정치적 권리와 시민적 자유의 점수 범위에 따라 일차적으로 자유국, 부분자유국, 비자유국이 각각 결정되기 때문에 경우에 따라서는 둘을 합산하여 최종 점수가 같은 경우라도 부분자유국이나 비자유국이 갈리는 경우가 발생한다. 이는 자유국과 부분자유국의 경우에도 마찬가지이다. 따라서 위의 경우에서 보는 것처럼 자유국, 부분자유국, 그리고 부분자유국과 비자유국이 한계 영역에서 점수가 겹치는 경우를 볼 수 있다. 보다 자세한 점수 산출 방법에 대해서는 프리덤 하우스의 다음 웹페이지를 참조할 것. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FreedomInTheWorld_2021_Methodology_Checklist_of_Questions.pdf (검색일: 2021년 12월 15일). 특히 이 문서의 p. 16을 볼 것.

6) 참고로 비자유국으로 민주주의 정상회담에 초청된 국가는 콩코민주공화국(Democratic Republic of Congo, 20), 앙골라(31)와 이라크(29)이다. 괄호 안의 숫자는 2021년 프리덤 하우스 점수임.

않다"이다. 위의 표에서 볼 수 있듯이, 전 세계 국가들의 민주주의 분포와 민주주의 정상회담에 초청받은 국가들의 분포 비율을 비교해 보면, '자유국(F)'으로 분류된 민주주의 국가들은 과대대표되어 있고, 반대로 '비자유국(NF)'은 과소대표되어 있음을 볼 수 있다. 즉 민주주의 정상회담에서 '자유국'은 실제 42%보다 약 27% 포인트 더 큰 69%를 차지하고 있는 반면에 비자유국은 실제 30%보다 27% 포인트 작은 3%에 불과하다. 민주주의 정상회담이라는 취지에 비추어 볼 때, 이런 과대 혹은 과소대표가 큰 문제가 될 일은 아니다. 다만 초청받은 국가들의 면면을 살펴볼 때, 민주주의라는 가치보다 미국의 국가 이익이 우선적으로 고려되었다는 추정이 설득력을 가짐에 따라 민주주의 정상회담의 취지가 퇴색될 수 있다는 점이다.

예를 들면, 미국과 경쟁관계에 있는 중국과 러시아는 초청 대상에서 제외됐다. 이 두 국가 모두 자유국이 아니라는 점에서 제외 이유가 설명될 수 있겠지만, 민주주의 여부와 상관 없이 이들 국가를 겨냥한 회의라는 점에서 배제의 이유가 더 크다고 할 수 있을 것이다. 또한 파키스탄의 경우에는 '사법권한을 벗어난 정부의 처형(extrajudicial killings)'이나 심각한 종교자유의 구속과 인신 매매 등의 여러 이유로 미 국무부가 인권 문제에 대한 심각한 우려를 제기한 바 있는 국가이지만, 이번 초청 명단에 포함됐다. 필리핀 역시 두테르테 대통령의 "비합법적인 즉시 사살 명령" 등으로 인권 관련 큰 문제가 제기되어 왔음에도 불구하고 이번 회의에 초청되었다. 파키스탄의 경우, 아프가니스탄의 탈레반 정권의 향후 행보에 대응하기 위해서는 파키스탄의 협력을 절실하게 필요로 하기 때문에 포함된 것으로 보이며, 필리핀의 경우, 대 중국 견제와 무관하지 않은 것으로 보인다.[7] 한편 헝가리의 경우는 초청 국가에서 제외되었는데, 과거 10년에 걸쳐 민주주의가 후퇴해왔다는 점도 이유로 들 수 있지만, 트럼프 행정부와 밀월 관계를 유지했다는 점 역시 배제의 이유로 거론되고 있다.[8]

혹자는 사우디 아라비아와 터키의 사례를 들며, 미국이 국익보다 가치를 우선한 경우도 있다고 주장할 수도 있을 것이다. 즉, 중동의 전통적인 우방인 사우디 아라비아는 초청 명단에서 빠졌다. 또한 북대서양 조약기구(NATO)의 국가인 터키 역시 제외되었다. 전략적인 관점에서 본다면 포함되어야 할 국가이지만 민주주의의 관점에서 배제되었다는 것이다. 물론 이러한 예를 국익보다 민주주의를 우선한 예로 볼 수도 있겠지만, 사실상 이 두 국가는 비자유국으로 분류되는 국가이다. 앞서 본 바와 같이 비자유국 초청국가가 3개국에 불과한 점을 고려해 본다면, 이들 두 국가를 노골적으로 추가하기에는 부담이 컸을 것으로 보인다.[9] 결국, 초청된 국가들의 전반적인 면면을 고려할 때, 민주주의와 국익 간 갈등이 발생하는 상황에서, 국익을 우선했다는 인상을 지우기는 어려운 것으로 보인다.

3. 민주주의 정상회담의 함의

민주주의 정상회담의 목적은 권위주의 국가에 대항하는 민주국가들의 강한 연대를 보여주는 것이었다. 민주주의의 우수성과 끈질김(resilience)을 과시함으로써 중국이나 러시아와 같은 권위주의 국가들의 부상을 견제하고 경고하려는 의도였을 것이다. 그리고 이 점은 바이든 대통령과 행정부의 입장으로 확인된다.[10]

하지만 이번 민주주의 정상회담을 통해서 그러한 의도가 잘 전달되었는지 혹은 그러한 연대를 잘 보여주었는가는 의문이다. 바이든 대통령은 개회 연설에서 특히 세 가지 주제를 강조했다. 첫째는 권위주의의 도전에 맞설 것, 둘째는 국내적 부패를 민주주의의 주요 적으로 규정하고 이와 싸울 것, 그리고 셋째로 인권 보호에 힘쓸 것 등이다. 바이든 대통령은 이러한 목표를 향해서 나아갈 것을

---

7) Ashley Parker and John Hudson, "Biden's Summit for Democracy Includes Some Countries That Hardly Seem to Qualify," *Washington Post*, December 7, 2021.

8) 2013년 프리덤 하우스 통계를 보면 헝가리는 자유국으로 분류됐지만, 2021년에는 부분자유국으로 등급이 격하되었다.

9) 사우디 아라비아의 경우는 프리덤 하우스 점수가 2021년 기준 7점에 불과한 '비자유국'이며, 터키의 경우에는 2013년에는 프리덤 하우스 점수가 61점을 기록하며 그나마 '부분자유국'이었으나, 2021년에는 32점을 기록하면서 '비자유국'으로 전락했다.

10) The White House, Interim National Security Strategic Guidance, March 2021.

다짐하면서 다음 민주주의 정상회의에서는 이러한 목표에 따라 얼마만큼의 진척을 이루었는가를 논의할 것을 제안했다.[11] 하지만 민주주의 정상회담 참여국 전체를 아우르는 의미 있는 합의나 공동성명은 나오지 않았다. 다만 미국을 중심으로 한 서구 민주국가들은 개인 인권 침해에 악용될 수 있는 첨단 기술들이 권위주의 국가에 넘어가지 않도록 하는 수출통제에 합의하고, "수출통제와 인권에 대한 공동성명"을 채택했다.[12] 향후 중국과의 기술 경쟁을 위한 협력의 발판을 마련했다는 점에서 미국으로서는 나름의 성과라고 할 수 있다.[13] 하지만 전체적으로 중국에 대한 견제의 목소리는 그다지 크지 못했고, 참여국 구성의 한계로 인해 민주주의 국가 간의 강한 연대와 결속력을 과시하지는 못했다.[14] 야심찬 기획만큼의 성과는 거두지 못한 셈이다. 초청받지 못한 중국은 민주주의 정상회담을 비난하면서, 중국이 오히려 미국보다 민주주의적이라는 "도발"을 감행했다.[15]

사실상 이러한 한계는 어느 정도 예견되었다. 바이든 대통령이 민주주의 정상회의 구상을 밝혔을 즈음에 학자들과 언론은 이의 실효성에 대한 의문을 제기하면서, 대외적 민주주의의 부흥을 외치는 것보다는 미국내 민주주의의 회복에 집중하라고 조언했다.[16] 골드가이어와 젠틀슨 교수(각각 아메리칸대와 듀크대 교수)는 *Foreign Affairs*에 공동 기고한 글에서 이들은 민주주의 정상회의보다는 트럼프 대통령에 의해 파괴된 미국의 민주주의 제도의 회복이 시급하다고 강조하면서, 특히 이데올로기를 국제정치에서 우선하는 것의 한계점을 지적했다. 즉 가치와 이념도 중요하지만 가치가 국익에 우선하지는 않는다는 점이다. 저자들은 민주주의 정상회의 개최 1년 전(2020년 12월)에 기고한 이 글에서 결국은 미국의 정책결정자들이 누구를 초청할 것인가의 문제로 딜레마를 겪게 될 것임을 정확하게 예측했다. 또한 이로 인해 전략적으로 중요한 국가들을 초청에서 배제할 경우, 이들 국가들과의 향후 협력이 어려워질 수 있다는 점 역시 지적하고 있다.[17]

역사적인 관점에서 볼 때에도, 국제정치에서 이념과 가치를 앞세우는 것이 과연 바람직한가의 문제가 제기된다. 근대국가체제의 성립에 결정적으로 기여한 것으로 평가되는 1648년의 베스트팔렌 조약을 상기할 필요가 있다. 베스트팔렌 조약은 유럽의 80년 전쟁과 30년 전쟁을 종결하기 위해 체결되었다. 그리고 이 평화조역의 요점은 타국의 내정에 개입하지 않겠다는 것이며, 사실상 여기에서 내정 불간섭의 의미는 타국이 어떤 종교를 택하든 관여하지 않겠다는 의미이다. 즉, 유럽에서의 긴 전쟁은 인간이 가장 근본시하는 종교적 가치에서 비롯되었으며, 근대국가체제의 성립은 국제적 평화는 그러한 근본적 가치 문제에 대해 어느 정도 거리를 둘 때 가능하다는 역사적 교훈을 바탕으로 이루어졌다는 것이다. 그리고 이 당시에 수용된 국가이성(Raison d'État)이라는 개념은 이를 뒷받침하기 위한 일종의 명분이었다. 다시 말하면, 국가가 가치의 문제에 너무 집착하게 되면 타국과의 갈등은 불가피하다는 것이 역사적인 교훈인 셈이다.

결론적으로, 전 세계의 국가들을 미국의 영향력을 이용해 회의의 방식으로 동원하는 것이 민주주의의 우수성을 증명하는 좋은 방법인가는 의문이다. 그보다 나은 방법은 바이든 대통령이 누차 강조한 것처럼

---

11) The White House, "Remarks by President Biden at the Summit for Democracy Opening Session," December 9, 2021.

12) Ana Swanson, "U.S. and Others Pledge Export Controls Tied to Human Rights," *New York Times*, December 10, 2021. 이 합의에 참여한 국가들은 호주, 덴마크, 노르웨이, 캐나다, 프랑스, 네덜란드, 영국이다. 공동성명 문안은 다음의 백악관 웹페이지를 참조할 것.
https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/10/joint-statement-on-the-export-controls-and-human-rights-initiative/ (검색일: 2021년 12월 15일)

13) 바이든 대통령은 앞서 언급한 Foreign Affairs의 기고문에서도 이 문제를 언급했으며, 이러한 점에서 볼 때, 의도한 성과를 이루었다고 볼 수 있다. 이에 대해서는 Biden, 2020, p. 68을 볼 것. 하지만, 이 합의는 각 국의 자발적인 규칙(voluntary code of action)에 근거한 것이어서 아직까지는 큰 구속력이 있다고 볼 수는 없으며, 향후 국가들 간의 협력을 주시해야 할 것으로 보인다.

14) 프린스턴대의 정치학과 교수인 이안-베르너 뮐러 교수는 민주주의 정상회담이 민주주의 본연의 가치를 충분히 설파하지 못했다는 점을 지적하고 있다. Ian-Werner Müller, "Biden Is Selling Democracy Short," *New York Times*, December 9, 2021.

15) "China Is More Democratic than America," *The Economist*, December 4, 2021.

16) James Goldgeier and Bruce W. Jentleson, "A Democracy Summit Is Not What the Doctor Ordered: America, Heal Thyself," *Foreign Affairs*, December 14, 2020.; Michael Crowley, "As Biden Plans Global Democracy Summit, Skeptics Say: Heal Thyself First," *New York Times*, January 31, 2021.

17) Goldgeier and Jentleson, December 14, 2020.

미국이 *먼저 본을 보임으로써* 민주주의의 우수성을 증명하는 것이다.[18] 그리고 이것이 훨씬 설득력 있고, 효과적이고, 그리고 *민주적인* 방법으로 보인다. /끝/

IFES 브리프 2021-31 2021년 12월 24일

발행처: 경남대 극동문제연구소
주소: 서울시 종로구 북촌로15길2 (03053)
전화: (02)3700-0700 팩스 | (02)3700-0707
홈페이지: http://ifes.kyungnam.ac.kr

- 이 글의 내용은 필자의 개인적 견해이며, 경남대 극동문제연구소의 공식입장이 아님을 밝힙니다.
- IFES브리프는 경남대 극동문제연구소에서 수시 발간하는 e-출판물입니다.

18) "As a nation, we have to prove to the world that the United States is prepared to lead again—not just with the example of our power but also *with the power of our example*" (강조는 저자). Biden, 2020, p. 65.