

유네스코 이슈 브리프

유네스코 전략적 전환과
대한민국

조 동 준
(서울대학교 정치외교학부 교수)

UNESCO ISSUE BRIEF



이 글은 유네스코 이슈를 분석하고
관련 정책제언을 적시에 제공하기 위해
전문가의 의견을 바탕으로 작성되었으며,
집필자의 의견은 유네스코한국위원회의
공식입장과 다를 수 있습니다.

이 글은 '원고 중간 발표회'를 통해 집필자가 주제 관련
다양한 전문가의 의견을 참고하여 작성하였습니다.

중간 발표회 일자

2021년 6월 2일

중간 발표회 구성

발표 | 조동준 (서울대학교 정치외교학부 교수)

토론 | 안호영 (북한대학원대학교 총장)

토론 | 최동주 (숙명여자대학교 글로벌서비스학부 교수)

토론 | 강필호 (외교부 유네스코과장)

2021년 제1호
유네스코 이슈 브리프

UNESCO ISSUE BRIEF

유네스코 전략적 전환과 대한민국

조동준 (서울대학교 정치외교학부 교수)

1. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

유네스코에서 '전략적 전환(strategic transformation)'이 화두가 되고 있다. 2017년 10월 유네스코 집행이사회(Executive Board)에서 사무총장으로 선임된 오드레 아줄레(Audrey Azoulay)는 자신의 향후 구상을 'The Stages of UNESCO's Strategic Transformation'(204EX/31, 2018.3.26.)에 담아 2018년 4월 제204차 유네스코 집행이사회에 제출하였다(Azoulay 2018a). 이 구상이 유네스코 집행이사회에서 승인을 받았고, 이후 유네스코 사무국, 회원국 및 다양한 관련 행위자와의 의견 조율을 거치면서 기구 내부 변화의 큰 그림이 되었다.

아줄레 사무총장의 구상은 향후 10년간 유네스코의 움직임을 예측하는 데 중요한 준거이다. 먼저 아줄레 사무총장의 재선이 확정되어 2025년까지 유네스코 정책의 연속성이 확보되었다. 2021년 3월 15일이 사무총장 입후보의 시한이었는데, 아줄레 사무총장이 단독 입후보하였다. 2021년 11월 아줄레 사무총장이 집행이사회와 총회(General Conference)의 인준을 받는 절차를 거치면, 2025년까지 사무총장으로 일하게 된다. 또한, 2022년부터 2029년까지 향후 8년간 유네스코의 중기전략(Medium-Term Strategy, 41 C/4)이 올해 말 확정될 예정인데, '전략적 전환'의 주요 성과가 유네스코의 중기전략 초안에 투영되었다. 집행이사회와 총회를 통하여 중기전략 초안이 확정되면, '전략적 전환'을 통해 구성된 주요 정책노선이 최소 2029년까지 유네스코의 활동 방향을 정한다. 따라서 '전략적 전환' 구상은 최소 2029년까지 유네스코 활동을 예측하는 근간이다.

유네스코의 중기전략은 한국에도 중요한 함의를 가진다. 한국의 대(對) 유네스코 의무분담금이 세계 10위지만, 최근 자발적 기여 순위 역시 10위 안에 든다. 2019년 한국의 유네스코 자발적 기여 순위가 세계 2위였을 정도로, 유네스코는 한국이 국가 자산을 세계로 기여하는 중요한 통로다. 유네스코를 통하여 세계의 원조를 받던 국가가 유네스코를 통하여 세계에 기여하는 국가로 성장한 한국의 경험은 한국과 국제사회 모두에게 중요하다(Kim 2020, 13-14). '전략적 전환'을 통한 유네스코의 내부 변화는 한국의 국제사회 기여에도 중요한 변화를 미칠 수밖에 없다.

이 글은 유네스코의 '전략적 전환'의 경과와 내용을 검토하고, '전략적 전환'의 이면을 탐색한다. '전략적 전환'이 일어나게 된 배경을 검토함으로써, 활자화된 '전략적 전환'의 내용과 의미를 이해하는 데 기여하고자 한다. 또한, 유네스코 내부의 변화가 한국의 국제사회 기여에 미칠 수 있는 함의를 검토한다.

2. 연구의 범위와 방법

이 글은 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 2017년 11월 아줄레 사무총장의 등장부터 2021년 5월까지 '전략적 전환'과 관련하여 유네스코 안에서 생산된 문서를 우선적으로 검토함으로써 '전략적 전환' 구상이 발화된 후 차기 '중기전략(41 C/4)' 초안에 투영된 과정을 정리한다. 둘째, '전략적 전환' 구상이 나오게 된 맥락을 검토한다. 발화된 구상과 활자화된 문서가 담지 못하는 맥락을 국제사회의 변화 측면에서 조망한다. '전략적 전환'의 내용과 맥락이 함께 고려될 때 활자화된 문안이 갖는 의미가 드러나게 된다. 셋째, '전략적 전환'이 한국의 유네스코 정책에 미칠 함의를 도출하기 위하여, 2007년 이후 한국의 유네스코 정책을 검토한다. 아래 문구는 2007년 이후 한국의 유네스코 정책을 상징적으로 보여준다.

한국의 유네스코 활동은 2007년의 경우처럼 전략 수립이 논의된 시기도 있었으나, 가입 이후부터 2018년까지 68년이라는 대부분의 기간 동안 대체로 '국가 이미지 제고'라는 상당히 폭넓은 목표 이외에는 뚜렷한 비전이나 일관된 방침이 있었던 것으로 보이지는 않는다. 유네스코 한국위원회 외에는 특별한 계기나 기회가 있을 때 해당 분야에 관심을 가진 정부 부처나 기관이 유네스코 관련 활동에 나섰고, 부처 간 의견 수렴이나 조정이 상시적, 체계적으로 이루어지지 않았던 것으로 보인다 (한경구 2018, 13).

만약 한국의 대(對) 유네스코 정책이 체계적으로 마련되어 있지 않다면, 유네스코에서 진행되는 변화는 한국이 향후 계획을 수립하는 데 좋은 기회이다. 유네스코의 향후 움직임, 국제사회의 동향, 한국의 현 상황을 종합적으로 검토하면, 유네스코와 관련하여 한국에게 주어지는 도전과 기회가 무엇인지 찾아갈 수 있다.

II. '전략적 전환'의 경과

'전략적 전환'은 오드레 아줄레 유네스코 사무총장의 발화에서 시작되었다. 다음에서는 신임 사무총장의 구상이 활자화된 시점부터 이후 2021년 6월까지의 관련 진행 경과를 정리한다.

1. '전략적 전환' 구상

아줄레 유네스코 사무총장은 '전략적 구상'이 필요한 이유를 네 가지로 정리했는데(Azoulay 2018a, 1), 이 중 두 가지는 유네스코 밖에서 벌어지는 현상이다. 첫째, 2018년 당시 국제사회를 위협하는 도전이 심각했다. “세계를 위협하는 급격한 변화”와 “유례없는 도전” 등 모호한 언어로 표현했지만, 2017년 말부터 2018년 초 아줄레 유네스코 사무총장의 발화를 종합하면, ▲기후변화 ▲불평등 심화 ▲폭력과 분쟁 ▲테러 ▲세계공중보건 등 신형 위기를 의미한다. 둘째, 2008-2009 금융위기로 인하여 국제사회의 위기에 대응하는 능력이 약화되었다. 금융위기가 진행되는 동안 각국은 구조적 위기에 적극적으로 대응하기보다는 단기적으로 위기를 타개하는데 초점을 맞추었다. 예를 들어, 금융위기가 진행되던 2009년 국제연합기후변화협약 당사국은 2012년에 종료될 '교토의정서(Kyoto Protocol)'를 대체하는 새로운 의정서를 채택하기보다는 법적 구속력이 없는 감축 약속을 담은 '코펜하겐 합의(Copenhagen Accord)'를 도출했다. 기후변화를 안정화시키려면 화석연료를 대체하는 에너지가 개발되어야 하는데, 재생에너지를 개발하면서 금융위기를 타개할 수 있는 여력이 부족했기 때문이다. 당면 위기를 해결하는 데 집중하다보니, 각국은 구조적 위기를 해결하려는 국제협력에서 후퇴했다.

나머지 두 가지는 유네스코 안에서 진행되던 현상과 관련된다. 먼저, 유네스코가 신형 위기와 관련된 영역에서 전문성을 가지고 있지만, “효과적 대응”을 하지 못하고 있었다. 따라서 신형 위기에 대처하는 국제협력에서 유네스코의 가시성과 적합성(relevancy)이 떨어져 있었다. 또한, 유네스코가 국제연합의 전문기구임에도 불구하고 국제연합체제 안에서 진행되던 '지속가능발전목표-의제 2030'을 충분히 수용하지 못했다.^[1] 2015년 국제연합총회(UN General

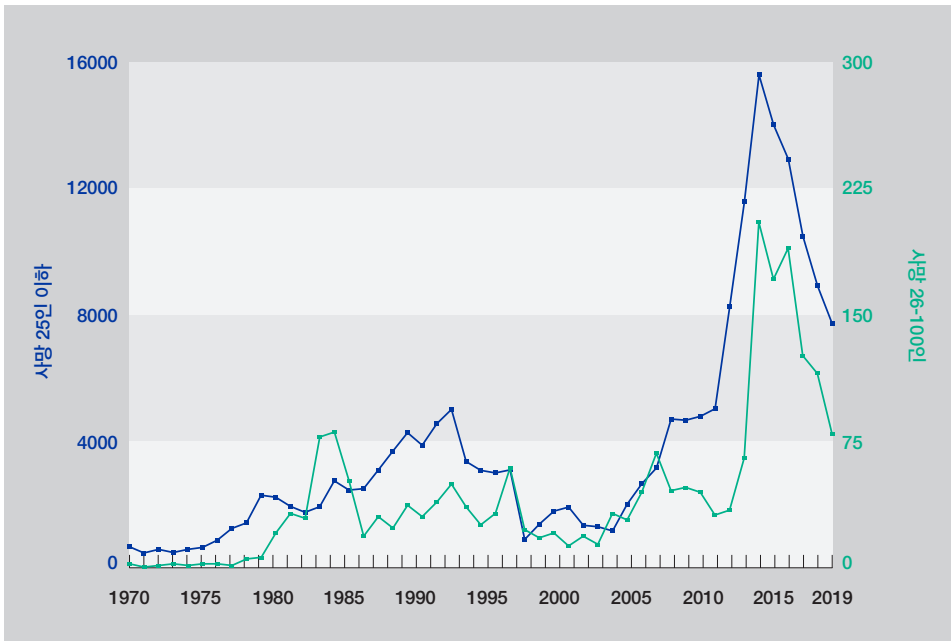
[1] 국제연합체제는 국제연합의 주요 기구, 국제연합 경제 사회이사회의 협력관계를 가지는 전문기구와 관련 기구, 국제연합 산하 다양한 기구 등을 포함하는 '국제기구 연맹'이다. 유네스코는 국제연합의 전문기구이다.

Assembly)는 지속가능발전목표 달성의 시한을 2030년으로 잡았고, 이후 구체적 지표까지 개발하였다(UNGA Res 70/1, 2015.9.25; UNGA Res 71/313, 2017.7.6). 유네스코는 국제연합체제 안에 있는 전문기구이지만, 국제연합체제 안에서 진행되던 ‘지속가능발전목표-의제 2030’에 맞추어 활동방향을 정하지 않았다.

‘전략적 전환’이 일어나게 된 배경은 유네스코 업무와 신흥 위기 간 이격으로 정리될 수 있다. (교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션 등) 유네스코의 4대 영역이 신흥 위기와 직접 연관되어 있지만, 유네스코의 문제해결 방식이 신흥 위기의 해결 과정에서 효과적이지 않았다. 이는 신흥 위기의 해결 과정에서 유네스코의 존재감이 약화되는 결과를 초래했다. 전통적 도전은 물론 신흥 위기에 유네스코가 효과적으로 관여함으로써 국제사회의 움직임에 동참할 필요성이 있었다.

‘전략적 전환’은 4가지 목표를 지향했다(Azoulay 2018b). 첫째, 국제사회의 당면 위기를 해결하기 위하여 기존 프로그램을 재조정하고 강화하고자 했다. 유네스코는 교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션(언론) 등 4개 관할 영역에서 다양한 활동을 전개하는데, 기존 프로그램의 초점을 신흥 위기에 맞추어 평가하고 변경하고자 했다. 이를 위해서는 기존 프로그램과 신흥 위기 간 정합성을 평가하고, 신흥 위기 해결에 기여할 수 있는 프로그램을 강화하는 반면, 신흥 위기 해결에 크게 기여하지 못하는 프로그램을 재조정하고자 했다.

그림 1 테러 추이



자료: National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism 2021.

여러 신흥 위기 가운데 아줄레 유네스코 사무총장은 취임 전후 ‘폭력적 극단주의’에 초점을 맞추고 있었다. 2018년 4월 9일 유네스코 집행이사회에서 아줄레 유네스코 사무총장이 연설을 했는데, ‘폭력적 극단주의’를 여러 신흥 위기 가운데 “첫째(first of all)”로 언급했다. 유네스코 프로그램이 폭력적 극단주의 예방에 초점을 맞추도록 재조정하겠다고 밝혔다(Azoulay 2018b, 7). 2007년 이후 테러 공격이 급증했고, 테러가 유네스코의 평화 목표와 높은 관련성을 가지기에 폭력적 극단주의는 유네스코 안에서 화두로서 적절했다.^[2]

둘째, 유네스코의 활동과 프로그램에 윤리적 고려, 미래예측을 통합시키려 했다. 유네스코가 창립 당시의 정신을 유지하면서도 미래 지향적 기관으로서 자리를 확보하기 위해서는 윤리적 고려와 능동적 활동을 벌여야 한다는 입장을 가졌다. 구체적으로 인간 유전자와 인공지능 관련 분야에서 유네스코가 선도적으로 규범을 만들고 전파해야 한다고 밝혔다. 이를 통하여 국제사회에서 유네스코의 가시성을 높이려 했다.

셋째, 유네스코의 대내외 소통을 증진시키려 했다. 유네스코는 두 측면에서 소통의 약점을 가진다고 진단했다. 먼저, 유네스코 내부 주요 영역 간 소통의 부재이다. 유네스코가 창립될 당시 유네스코의 4대 영역이 모두 국제평화와 관련되도록 구성되었지만, 유네스코 안에서 의제로서 국제평화의 가시성이 점차 약화되면서 영역 간 소통이 감소했다. 각 영역에서 개별적 활동을 벌이지만, 여러 영역을 아우르는 큰 목표가 희미해졌다. 그 결과 유네스코 내부의 불통이 초래되어 조직의 효율을 떨어뜨렸다. 이런 진단 아래서 유네스코 내 소통(corporate communication)이 증진되어야 한다는 입장을 밝혔다.

유네스코 밖에 있는 잠재적 협력 대상과의 소통 역시 약점을 가진다고 진단했다. 국제연합체제 내부 화두인 ‘지속가능발전목표-의제 2030’이 유네스코 안에서 충분히 고려되지 않은 현상이 보여주듯이, 유네스코는 국제연합의 전문기구이지만 국제연합체제 안에 있는 여러 기구로부터 일정 정도 떨어진 섬과 같이 묘사되곤 했다. 사적 영역에서 여러 행위자가 성장했지만, 사적 영역의 행위자와 협력 가능성을 충분히 활용하지 못했다. 이런 상황을 극복하기 위하여 유네스코는 기구 밖 행위자와의 소통이 증진되어야 한다는 입장을 밝혔다.

[2] 2015년 이후 프랑스에서 테러가 자주 발생했다. 2015년 6회, 2016년 5회, 2017년 9회, 2018년 3회, 2019년 3회로 빈번했다. 2018-2019년에는 아줄레 사무총장이 폭력적 극단주의를 종종 언급했지만, 2020년 코로나19 대유행 이후 폭력적 극단주의 관련 발화의 빈도가 현저하게 줄었다.

넷째, 유네스코 조직의 개편을 통해 유네스코 활동을 현대화하고자 했다. 유네스코가 지구 본연의 임무를 효과적으로 수행하면서 동시에 새로운 임무 역시 수행할 수 있도록 조직을 개편하고 조직 관리 방식을 변경하고자 했다. 1980년대 미국의 탈퇴를 즈음하여 유네스코의 개혁이 유네스코 안팎에서 화두가 되었고, 유네스코 개혁의 필요성이 다양하게 진행되었다. 30년 이상 개혁이 화두로서 일상화되었지만, 유네스코가 느리게 변화한다는 지적은 그치지 않았다. 이와 같은 상태에서 신형 위기의 중요성이 부상하면서, 조직 개편의 필요성 또한 증가했다. 이러한 진단에 따라 유네스코는 조직 개편이 이루어져야 한다는 입장을 밝혔다.

2. '전략적 전환' 구상의 진화

아줄레 사무총장의 구상은 유네스코 집행이사회의 지지를 얻었다. 신임 사무총장은 '전략적 전환' 구상을 구현하기 위하여 운영위원회(steering committee)를 구성하였다. 이 위원회는 사무총장, 부사무총장(DDG: Deputy Director General), 전략기획국장(Director of the Bureau of Strategic Planning), 인적자원국장(Director of Human Resources Management), 내부감사실장(Director of Internal Oversight Services), 몬테비데오 사무소장(Director of UNESCO Montevideo Office) 등으로 구성되었고, 운영위원회의 활동을 돕기 위하여 한시적으로 '전환지원단(Transformation Support Unit)'이 만들어졌다. '전략적 전환' 구상이 유네스코 내부에서 우선 지지를 받고 구체화될 수 있도록 내부 고위인사를 사회화시키는 작업이 시작되었다.

유네스코 사무국의 고위급 인사는 운영위원회 활동을 거쳐 '전략적 전환'의 세 기둥(pillar)을 구체화했다. 2018년 '전략적 전환'이 발화되었을 때는 이 구상이 구현되는 시간적 흐름에 따라 '단계(stage)'로 구분되었지만, 운영위원회는 세 단계를 기둥(pillar)으로 표현하여 동시 다발성을 강조했다. 세 기둥 간 착수 시점에 차이가 있지만 2018년 하반기에는 세 기둥이 동시에 세워지는 중첩 구간이 있기에 '단계'보다는 '기둥'을 사용하였다(UNESCO Secretariat 2019, 3-7).

'전략적 전환'의 첫째 기둥(Pillar 1)은 조직개편이다. 유네스코는 지구 내 영역 간 분절화를 극복하기 위한 조직 개편을 시도했다. 구체적으로 사무총장 직속 기관을 줄여 의사결정의 흐름을 수직적으로 개선하였다. 유네스코 사무국 안에 있던 여러 조직을 5개 프로그램 '부문(sector)'^[3], 2개 지원 부문(아프리카-대외협력 부문과 행정경영 부문), 7개 '중앙서비스실(central services)'로 개편했다.^[4] 조직개편의 핵심은 행정경영 부문(sector for Administration and Management)의 신설로 평가받는데, 행정경영 부문은 6개 국으로 구성되었다.^[5] 유네스코의 조직개편은 2018년 상반기에 완료되었다.

[3] 5개 프로그램 부문은 교육 부문, 자연과학 부문, 인문사회과학 부문, 문화 부문, 표현의 자유와 지식사회 부문으로 구성된다.

[4] 의결기구사무국(Secretariat of the Governing Bodies, 총회와 집행이사회 준비), 현장지원-조율실(Division of Field Support and Coordination, 현장과 사무국 간 업무 조율 담당), 국제표준법무실(Office of International Standards and Legal Affairs), 내부감사실(Internal Oversight Service), 윤리실(Ethics Office), 전략기획국(Bureau of Strategic Planning), 인적자원국(Bureau of Human Resources Management), 아프리카국(Africa Department), Félix Houphouët-Boigny 평화상 사무국(Secretariat of the Félix Houphouët-Boigny Peace Prize)으로 구성된다.

[5] 6개 국은 재무국(Bureau of Financial Management (ADM/BFM)), 지식관리정보체계국(Division of Knowledge Management and Information Systems (ADM/KMI)), 보안안전국[Security and Safety Section (ADM/SEC)], 인적자원국(Bureau of Human Resources Management (ADM/HRM)), 운영국(Division of Operations (ADM/OPS)), 회의지원국(Division of Conferences, Languages and Documents (ADM/CLD))을 포함했다.

조직개편은 경영문화 개선을 목적으로 하지만, 이와 관련된 구체적 개선점이 언급되지 않는다. 조직개편이 외형적으로 쉽게 드러나는데 반해, 경영문화의 변화는 쉽게 드러나지 않는다. 경영문화가 측정되기 어렵고 쉽게 변화하지 않기 때문에, 경영문화가 개선되었다는 주장이 경험적 자료로 입증되기 어렵다. 경영문화의 개선은 장기간 추이로만 확인될 수 있기에, 현시점에서 평가하기 어렵다.

둘째 기둥(Pillar 2)은 조직의 운영 효율성 강화이다. 유네스코 조직을 “활동의 수단(means of action)”으로 규정한 후, 유네스코 내부의 소통을 강화하고 유네스코 밖에 있는 행위자와의 협력을 강화하여, 유네스코 활동을 효율적으로 개선하려는 움직임이다. 구체적으로 운영 효율성 증가, 전략적 협업 증가, 가시성 증가, 소통 증가를 이루기 위한 주제별 작업반(thematic working group)이 구성되었다. 주제별 작업반은 2018년 하반기 연구결과를 보고했고, 이 연구 결과에 따라 개별부서의 사명과 목표가 설정되었으며, 현장에서 이를 검증하는 작업이 진행되었다.

셋째 기둥(Pillar 3)은 기존 프로그램의 재조정이다. 기존 프로그램이 조직의 운영 효율성 강화 기준에 어느 정도 부합하면서 본연의 임무 달성과 신흥 위기의 해결에 기여할 수 있는지 여부를 평가하는 작업이 진행되었다. 기존 프로그램에 대한 평가 결과는 ‘2020 전략결과보고서(2020 Strategic Results Report)’로 구현되었다(Azoulay 2020a). 프로그램의 재조정과 방침에 관한 큰 그림은 ‘Preliminary Proposals by the Director-General concerning the Draft Medium-Term Strategy (41 C/4)’에 투영되었다(Azoulay 2020b).

‘전략적 전환’이 유네스코 안에서 본격적으로 추진되던 2019년 9월 아줄레 사무총장은 ‘고위급 검토그룹(HLRG: High Level Reflection Group)’을 구성하여 ▲국제사회가 당면한 위기와 유네스코의 대응방안에 대한 전문가의 자문을 얻고, ▲‘전략적 전환’ 구상을 차기 중기전략(41 C/4)에 투영하는 과정에서 조언을 얻고자 했다. ‘고위급 검토그룹’의 구성은 당시까지 진행된 ‘전략적 전환’을 전문가 집단에게 알려 우호세력을 확대하고, 궁극적으로 이를 국제사회에 널리 알리는 부수적 목적도 가지고 있었다. ‘전략적 전환’의 확산과 보강을 동시에 고려한 선택이었다.

총 12명의 위원으로 구성된 ‘고위급 검토그룹’은 ‘전략적 전환’ 구상과 진행과정에 매우 우호적인 입장을 견지했다. 유네스코가 평화를 위한 활동 시 주안점을 새로 조정해야 한다는 문제제기에 동의를 표하며, ▲21세기에 인류가 도전을 받는 주요 위기 ▲유네스코의 활동과 신흥 위기 간 정합성 ▲유네스코의 구체적 활동 방향 등을 모색하였다. 12인 전문가의 집단지성을 통하여 얻는 지혜는 ‘전략적 전환’의 주제별 작업반에 전달되어, 차기 중기전략(41 C/4)을 수립하는 데 도움을 주었다(UNESCO 2019).

3. '전략적 전환' 구상의 현 좌표

'전략적 전환'을 유네스코의 차기 중기전략(41 C/4)에 투영하는 작업이 현재 진행되고 있다. '중기전략 예비 제안서(preliminary proposals)'는 회원국과 관련 기관에 회람되어 2021년 초까지 광범위한 의견을 수집했다. 이 과정을 거쳐 '중기전략 초안(Draft Medium-Term Strategy for 2022-2029)'이 2021년 4월 집행이사회에 제출되었고(Azoulay 2021), 2021년 총회에 제출될 예정이다. 미세조정 과정이 남아있지만, '전략적 전환'을 통하여 이미 진행된 조직개편과 재조정된 활동방향을 활용할 큰 그림이 이미 마련된 셈이다. 최종안이 2021년 11월에 개최되는 총회에서 승인을 받으면, 2029년까지 유네스코의 활동방향이 확정되게 된다.

'중기전략 초안'은 '전략적 전환'과 '지속가능발전목표-의제 2030'의 결합을 핵심으로 한다. 이 초안은 이전 중기전략에 비하여 연속성과 차별성을 동시에 보인다. 먼저, 연속성 측면을 검토하면, (1) "헌장에 따라 교육, 과학, 문화, 정보·커뮤니케이션을 통해 평화구축, 빈곤퇴치, 지속가능발전 및 문화간 대화에 기여"한다는 사명에서 변함이 없다. '전략적 전환'이 유네스코의 사명선언문을 바꿀 정도가 아니라, 새로운 도전에 효과적으로 대처하기 위한 변모임을 보여준다. (2) 유네스코의 중요 기능이 약간 다르게 표현되는데,^[6] '국제협력의 촉매'에서 큰 차이를 보인다. 지적 협력을 강조한 전통적 접근과 다르게, 재정 분야, 기술 분야, 자원 동원 분야에서의 협력이 추가되었다. 유네스코가 표준을 제정하는 규범적 활동을 수행하는 것에 머물지 않고, 국제협력이 다방면에서 진행될 수 있도록 적극적으로 관여하는 기구로 변모하고 싶은 마음이 중요 기능의 규정에서 드러난다.

차별성의 핵심은 유네스코의 중기계획을 '지속가능발전목표-의제 2030'에 맞추었다는 점이다. '의제 2030'의 표어 '누구도 소외되지 않는 세상(Leave No One Behind)'에 따라 국제협력과 연대를 강화하며 특히 '인권기반적 접근(Human Rights-Based Approach)'을 유네스코의 모든 활동에 적용하겠다는 선언이 들어있다. 17개 지속가능발전목표 중 넷째 '양질의 교육'(SDG 4), 다섯째 '성평등'(SDG 5), 여섯째 '물과 위생'(SDG 6), 열한 번째 '도시와 지역사회'(SDG

[6] 유네스코의 중요 기능은 (1) 관련 영역에서 창의적 제안과 정책 조연을 만드는 '생각의 실험(laboratory of ideas)', (2) 정책연구, 관리, 모방, 통계자료 개발 등을 통하여 관련 영역에서 지구적 의제를 개발하고 강화하는 '지식정보의 수집과 보급(clearing house)', (3) 관련 영역에서 표준을 제정하고 정책 집행을 지원하며 감시하는 '규범 창설(standard-setter)', (4) 관련 영역에

서 국제 및 지역 협력과 연대 강화, 지적·재정적·기술적 협력, 지식 나눔, 자원 동원, 그리고 실행을 위한 협력을 촉진하는 '국제협력 촉매(catalyst and motor for international cooperation)', (5) 관련 영역에서 정책과 집행을 위한 조연을 제공하고 관련 기관과 종사자의 역량을 강화시키는 '역량 강화(capacity builder)' 등 총 5개로 정리된다(Azoulay 2021, 2).

11), 열세 번째 ‘기후변화’ (SDG 13), 열네 번째 ‘수생태계’ (SDG 14), 열다섯 번째 ‘육상 생태계’ (SDG 15), 열여섯 번째 ‘평화·정의·강한 제도’ (SDG 16), 열일곱 번째 ‘파트너십’ (SDG 17) 등 9개 목표의 달성에 기여하겠다는 의지를 피력했다. 유네스코가 9개 목표를 달성하기 위하여 국제협력력을 강화하는 과정에서, 유네스코의 관할 영역에서 인권과 기본적 자유의 보장이 기본 원칙으로 제시되었다. 구체적으로 교육권, 문화권, 사상·양심·종교의 자유, 위생권 등이 주요 보장 대상이다.

상기 목표를 달성하는 과정에서 아프리카, 여성, 청년, 군소도서국 등이 우선순위 집단으로 선정되었다. 지속가능발전목표 달성을 통하여 교육 접근에서 포용성 확대, 환경 보전과 지속가능한 사회 구축, 포용적이며 정의롭고 평화로운 사회 건설, 인간에게 유익한 기술적 환경 조성 등을 구현하려는 목표가 확인되었다. 목표 달성을 위한 구체적 방안이 아직 개발되지 않았지만 ‘전략적 전환’이 지향할 목표가 설정되었다.

III. '전략적 전환'의 맥락

새로운 위기와 유네스코 활동 간 낮은 정합성이 '전략적 전환'의 공식적 이유이지만, 이 현상이 일어나게 된 근본 원인을 찾기 위하여 큰 맥락을 검토할 필요성이 있다.^[7] 다음은 유네스코의 변화를 크게 세 맥락에서 정리한다.

1. 창립 목적 vs. 새로운 도전

유네스코의 창립은 제2차 세계대전의 맥락에서 이해되어야 한다. 인류에게 큰 상처를 남긴 제2차 세계대전은 특정 민족의 문화적 우수성에 대한 믿음에서 시작되었다.

인간의 문화는, 현재 우리가 보는 예술, 과학, 기술의 총합인데, 아리안 족이 거의 독점적으로 생산한 창작물이다. ... 그(아리안족)는 (인류에게 불을 처음으로 가져온) 프로메테우스이다. 그의 빛나는 이마(지적 활동)로부터 불꽃과 같은 천재의 신성한 영감이 항상 유래하였고, 고요한 신비의 밤을 밝히는 지식의 불꽃을 새롭게 피웠으며, 인류가 지구에 존재하는 다른 존재를 지배하는 계단을 오를 수 있게 했다. ... 그(아리안족)가 인류 문화의 기초와 구조물을 세웠다 (Hitler 1943[1927], 290).

대중이 다른 집단의 문화를 이해하지 못하는 무지 상황은 편견을 낳을 수 있다. 인간 집단의 문화(=삶의 양식)가 다양하게 존재하기 때문에, (인간 집단 간) 차이가 선형적으로 존재한다. 문화의 다양성을 이해하지 못하면, 다른 집단에 대한 무지는 의혹과 불신을 배태할 수 있고, 다른 집단을 향한 의혹과 불신으로 이어질 수 있다. 이런 상황에 악의적 선전선동이 덧붙여지면 다른 집단에 대한 증오로 이어질 수 있다. 구체적으로 제2차 세계대전으로 가는 과정에서 추축국에서 정권을 장악한 사회세력은 유사과학으로서 인종론에 기반하여 “열등 인종”의 존엄성을 인정하지 않았고 인간 집단 간 평등을 인정하지 않았다. 집단 수준의 인종론은 개인 수준에도 적용되기 때문에, 추축국 집권세력은 사람의 존엄성, 평등, 상호존중 등 민주적 원칙을 부정했다. 이들은 대중매체와 교육을 통하여 유사과학으로서 인종론을 적극적으로 퍼뜨리면서 대중에게 원초적 감성을 자극하는 편향된 정보를 제공했다. 대중의 지지를 얻고 난 후에는 잘못된 인종주의

[7] 이 절은 즐고(조동준 2018; 조동준 2019)의 내용을 일부 수정하여 작성되었다.

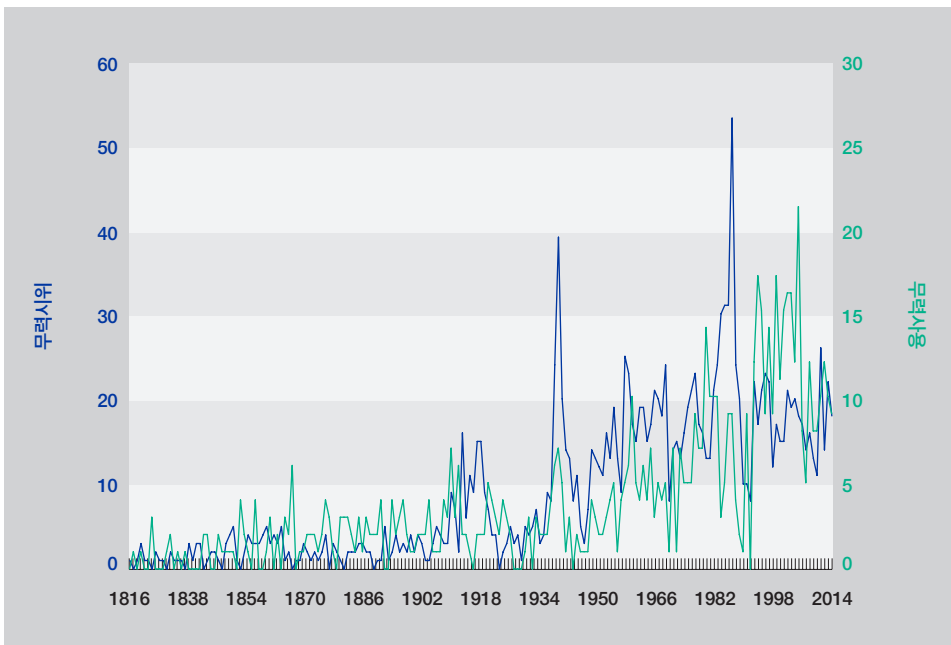
에 기반하여 전쟁과 전쟁 중 잔혹행위를 정당화했다. 추축국이 일으킨 전쟁에 대응했던 ‘전시동맹’으로서 연합국(United Nations)¹⁸⁾은 제2차 세계대전의 발생과정을 아래와 같이 이해했다.

도식 1 유네스코의 전쟁관



유네스코 창립국은 사람의 마음에 ‘평화의 방벽(defences of peace)’을 세우려했다. 구체적으로 인간 집단 간 삶의 방식의 다양성을 상호 이해하고 존중하며, 진실에 대한 객관적 탐구와 교육으로 무지와 편견을 극복하고, 다양성과 민주적 가치를 적극적으로 교육하며, 대중매체가 선전선동의 도구로 사용되지 않도록 방지하고, 지적 성과물을 공유하여 상호 이해를 높이기 위한 지적 협력을 통해 사람이 합리적인 판단을 하게 함으로써 전쟁을 막으려 하였다. 즉, 교육, 과학, 문화, 대중매체가 전쟁 기제로 사용되지 못하도록 함으로써 사람의 마음에 전쟁을 반대하는 평화의 방어막을 구축하려했다.

그림 2 국가 간 전쟁 추이(1816-2014)



자료: The Correlates of War Project 2013; The Correlates of War Project 2019.

제2차 세계대전 후 유네스코의 창립 근거가 점차 퇴색되었다. 제2차 세계대전 종전 후 강대국 간 전쟁이 부재한 '장기간 평화'가 유지되고 있다. 6.25 전쟁 중 중국의 '자발적 지원군'과 미군의 대결, 월남 전쟁 중 북월남에 진주한 중국방공부대와 미군 공군과의 비공식 교전 등 강대국이 교전을 벌인 사례가 있지만, 강대국 사이에 전면전이 일어나지 않는다. 주권국가의 숫자가 증가하여 국가 간 무력충돌의 빈도가 높아지는 듯 보이지만, 피해 규모에서는 제2차 세계대전에 비할 수 없다. 특히 냉전 이후, 국제전의 감소 추세가 완만하게 진행되면서 국제전의 공포가 점차 사라졌다. 냉전이 끝날 즈음 빈번했던 내전마저도 점차 퇴조하는 추세다.

반면, ▲테러 ▲기후변화 ▲생태계 파괴 등 신흥 위기의 가시성이 냉전 후 증가했다.^[9] 국제사회가 신흥 위기로 인한 피해와 대책에 관하여 완전한 합의에 이르지 못하는 못했지만, 최소한 전쟁의 공포에 필적하는 위험으로 부상했다. 불꽃과 같이 짧은 시간 안에 큰 피해를 남기는 전쟁과 달리 신흥 위기는 오랜 기간 진행되어 상대적으로 주목을 받지 못하지만, 신흥 위기의 누적 피해는 전쟁보다 더 클 수도 있다. 예를 들어, 2021년 6월 10일 기준 코로나19와 직접 연관된 사망자가 380만 명에 근접하는데(Worldometer 2021), 제2차 세계대전 이후 이 정도 피해를 초래한 전쟁은 없었다. 6.25 전쟁의 전상자 숫자도 3백만 명 수준으로 추산된다.

2008-2009년 경제위기 후 ▲기후변화 ▲국제 불평등 ▲보건 위기 ▲폭력적 극단주의가 평화를 해치는 위험으로 부상하자, 유네스코가 새로운 방향성을 모색해야 했다. 새로운 현안이 상대적으로 부상하자 유네스코의 활동이 재조정되어야 했다. '전략적 전환'이 매우 강한 어감을 가지고 있어 국제사회의 이목을 강하게 끈다는 점에서 차이를 보이지만, '전략적 전환' 구상은 유네스코 창립 당시의 맥락과 특정 시점에서 부각된 위험 간 차이를 줄이려는 활동의 연장선 위에 있다. 창설 당시 국제기구의 당면 과제가 퇴조하는 반면 새로운 화두가 등장하면 국제기구의 활동도 재조정되어야 한다.

[8] 일본의 진주만 공격으로 1939년 제2차 세계대전 발발 후 외형적으로 중립을 유지하던 미국이 추축국과의 전쟁에 휘말리면서, 제2차 세계대전의 균열선이 확정되었다. 당시 추축국과 전쟁을 치르고 있거나 전쟁선포로 인하여 명목상 전쟁상태에 있던 26개국 대표가 1942년 1월 미국 워싱턴 D.C.에서 회동했는데, 26개 국가를 지칭할 용어가 필요했다. 프랭클린 D. 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 미국 대통령이 26개국을 'The United Nations'로 부르자고 제안했고 윈스턴 처칠(Winston Churchill) 영국 총리가 이를 수용함으로써 '전시동맹으로서 연합국'이 탄생하였다.

[9] 국제사회가 당면한 위기에 대한 인식은 유네스코의 활동 방향의 재조정으로 이어진다. 1960년대 국가 간 경제불평등이 국제사회의 당면 위기로 인식되자, 유네스코는 구조적 폭력의 제거에 초점을 맞춘 평화를 강조했다. 냉전 종식 후 서구 문화가 다른 문화를 압도하자, 문화의 다양성에 대한 침해가 국제사회의 당면 위기로 떠올랐고 유네스코는 문화다양성 유지에 초점을 맞춘 평화를 강조했다.

2. 유네스코의 내부 변화

유네스코는 창립 이후 회원국 구성에서 심각한 변화를 겪었다. 1946년 유네스코 창립 초기에는 23개국이 회원국이었다. 유네스코 창립회원국은 제2차 세계대전 중 형성된 '전시동맹으로서 연합국'의 일원으로서 전쟁 중 동일한 경험을 공유했다. 제2차 세계대전 승전국과 패전국 간 대결이 50년 동안 지속되리라는 예상 아래서 '전시동맹으로서 연합국'이 상설 국제기구로서의 국제연합으로 전환되었다. 유네스코의 창립 또한 국제연합체제 안에서 이루어졌기에, 회원국 사이에는 공유된 인식이 존재했다. 제2차 세계대전 중에도 승전국 사이에 정치체제의 차이 등이 존재했지만, 그러한 차이는 전쟁 중 시급한 협력의 필요성으로 인하여 상대적으로 부각되지 않았다.

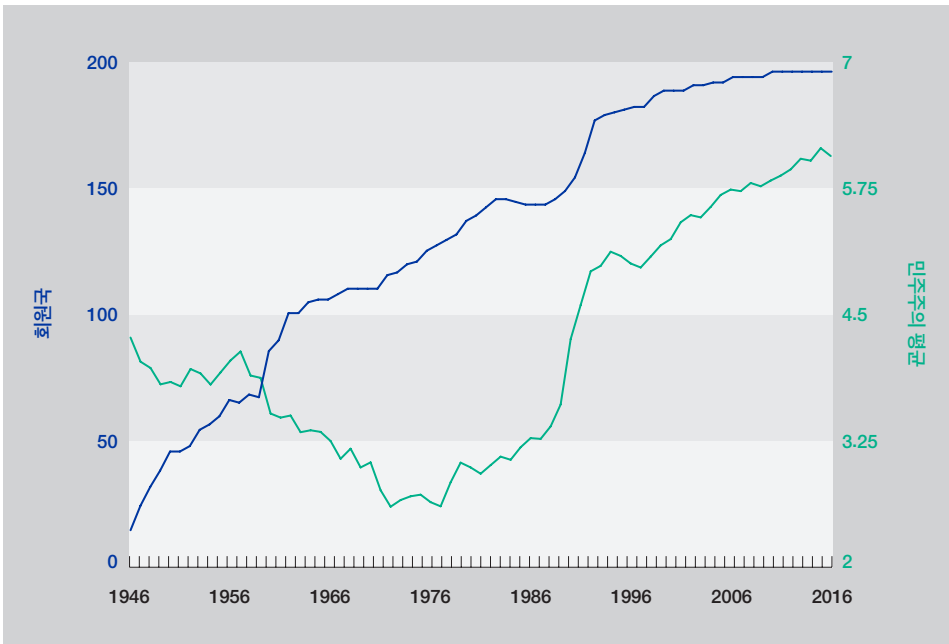
유네스코의 내부 일치성은 냉전으로 인하여 1차적으로 약화되었다. 제2차 세계대전 종전 후 3년이 지나지 않아 승전국 사이에 체제경쟁이 시작되었다. 1950년대 공산권 국가가 유네스코에 가입하면서^[10] 경제 불평등과 사회적 긴장 해소와 같이 공산주의와 친화적인 화두가 유네스코 안으로 들어왔다. 하지만 1950년대까지는 유네스코 안에서 자유진영 국가의 숫자가 압도적으로 많았기 때문에 유네스코의 초점의 변화로까지 이어지지 않았다. 공산주의와 친화적인 화두가 소수 의견으로 대두되어 유네스코 안에서도 체제경쟁의 징후가 드러났다.

1950년대 후반부터 시작된 신생독립국의 등장은 유네스코를 바꾸었다. 신생독립국이 유네스코 회원국으로 대거 가입하여 1960년 말 기준으로 유네스코 안에 신생독립국의 숫자가 100개국에 근접했다. 이들은 제2차 세계대전의 경험을 공유하지 못했고, 정치적 권위주의, 식민지 경험, 저발전을 공통분모로 가졌다. 신생독립국의 대거 유입은 유네스코의 내적 일치성을 와해시켰다. 다수 유네스코 창립국 사이에 존재했던 공통분모(자유민주주의, 제2차 세계대전 승전, 발전된 경제)가 사라졌다. 더욱이 1국 1표제에 기반한 의사결정구조로 인하여 유네스코의 내부 변화가 급속히 진행되었다. 경제발전, 신경제질서 등 개도국 사이에서 친화적인 화두가 유네스코 안에서 다수 목소리를 차지했다.

[10] 1946년 폴란드(1947년 폴란드 인민공화국으로 개칭)와 체코슬로바키아(1948년 체코슬로바키아 인민공화국으로 개칭), 1947년 쿠바(1948년 헝가리, 1949년 헝가리

인민공화국으로 개칭), 1950년 유고슬라비아, 1954년 러시아, 벨라루스, 우크라이나, 1956년 불가리아와 루마니아, 1958년 알바니아가 유네스코에 가입했다.

그림 3 유네스코 회원국 규모와 회원국의 민주주의 평균



자료: Marshall and Gurr 2020.

1990년대 사회주의 진영의 해체와 자유주의 확산은 유네스코의 풍경을 또 다시 바꾸었다. 냉전의 한 축이었던 사회주의 진영이 해체되면서, 개발도상국의 분화가 본격화되었다. 양진영 사이에서 몸값을 높였던 개발도상국이 이제는 자유 진영 주도의 세계질서에 편입될지 여부를 두고 고민해야 했다. 또한, 자유 진영도 분화되어 미국 중심성도 약화되었다. 국제질서에서 원심력이 강화되어 국제사회에서 강한 결속력을 보이는 집단이 사라졌다. 어느 누구도 유네스코 안에서 강한 다수를 형성할 수 없게 되었다.

유네스코 안에 강한 다수가 없다는 현상은 2017년 사무총장 선임과정에서 드러났다. 2017년 3월 15일 사무총장 후보군이 총 9명으로 확정되었다.^[11] 9명의 후보 가운데 개발도상국 출신이 8명(중동 출신이 4명)인 반면, 선진국 출신으로 오드레 아줄레 프랑스 전(前) 문화장관이 단독 후보였기 때문에, 구도상으로는 아줄레 전 장관에게 유리하게 보였다. 그러나 2017년 10월 집

[11] 9명의 후보로 Polad BÜLBÜLOGLU(아제르바이잔), Sanh Chau PHAM(베트남), Moushira KHATTAB(이집트), Hamad bin Abdulaziz AL-KAWARI(카타르), Qian TANG(중국), Juan Alfonso FUENTES SORIA(과테말

라), Saleh AL-HASNAWI(이라크), Vera EL-KHOURY LACOEUILHE(레바논), Audrey AZOULAY(프랑스)가 확정되었다(UNESCO 2017).

행이사회에서 신임 사무총장 지명자를 찾기 위한 투표가 유례없이 5차까지 진행되었다. 10월 9일부터 10월 12일까지 단순 과반수를 획득한 후보가 없었기에, 10월 12일 최다 투표자 2인 [하마드 빈 압둘라지즈 알카와리(Hamad bin Abdulaziz al-Kawari) 전 카타르 문화장관, 오드레 아졸레 전 프랑스 문화장관]을 두고 10월 13일 최종 투표가 진행되었는데, 최종 투표에서 아졸레 전 장관이 58표 중 30표를 얻었다. 결선 투표에서조차도 2표 차이로 승부가 갈릴 정도로 유네스코 안에서 다수가 형성되지 않았다. 카타르와 사우디아라비아 간 갈등으로 아랍 표가 분산되면서, 아졸레 전 장관이 선임될 수 있었다(Sansom 2017).

유네스코 안에서 안정된 다수 집단이 존재하지 않기에 역설적이게도 유네스코 사무총장이 중개자로서 큰 역할을 수행할 수 있게 되었다. 유네스코 안에서 여러 집단 간 분열이 심한 상태이기에 특정 국가 또는 집단이 유네스코를 자신들에 유리한 기구로 활용하지 못한다. 반면 신임 사무총장은 강한 최대 다수의 견제를 받지 않고, 여러 집단의 이해를 아우르면서 변화를 주도할 수 있게 되었다. 냉전 기간 중 강대국 간 협조가 붕괴되어 국제연합이 마비 상태에 빠졌을 때 국제연합 사무총장이 중요한 역할을 담당했던 현상이 유네스코 안에서 재현되었다. 유네스코의 사결정을 주도할 안정적 다수의 부재는 신임 사무총장이 '전략적 전환'이라는 최강 표어를 들고 나올 수 있는 환경이 되었다.

3. 미국의 탈퇴

2017년 10월 유네스코 사무총장 선임이 집행이사회에서 논의되던 중 미국 트럼프(Donald Trump) 행정부가 유네스코 탈퇴를 선언했다. 아래 미국의 탈퇴 선언은 유네스코에 대한 트럼프 행정부의 견해를 상징적으로 보여준다.

2017년 10월 12일 미국 국무부는 유네스코 탈퇴와 참관단 설치 의사를 이리나 보코바(Irina Bokova) 유네스코 사무총장에게 통지했다. 이 결정은 가볍게 취해지지 않았다. 증가되는 미국의 (의무분담금) 체납, 유네스코의 근본적 개혁 필요성, 지속적인 반(反) 이스라엘 편견을 고려하였다 (Nauert 2017).

미국 국무부가 언급한 세 요인을 상세하게 검토하면 아래와 같다. 첫째, 미국은 2011년부터 국내법(Title III of Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act)에 따라 유네스코 내 팔레스타인의 지위를 이유로 분담금 납부를 거부했다. 2011년 10월 31일 유네스코 총회는 팔레스타인을 회원으로 받아들일지 여부에 관하여 투표를 진행하였는데, 찬성 107표, 반대 14표, 기권 52표로 팔레스타인을 회원으로 수용했다. 팔레스타인이 동년 11월 23일 유네스코 헌장을 비준함으로써, 팔레스타인은 유네스코 회원국이 되었다. 이 사건으로 계기로 미국 의회는 팔레스타인을 주권국가로 인정하는 국제기구에 지원을 할 수 없도록 제한했다. 2017년까지 미국이 납부하지 않은 의무분담금의 총액은 55,000만 달러였다. 미국 국무부가 국내법에 따라 의무분담금을 납부할 수 없는 상황에서 미국이 유네스코 안에 머물면 미납금이 늘어나게 되는 형국이었다.

둘째, 유네스코의 내부 개혁이 미국의 기준을 충족하지 못한다고 판단했다.^[12] 미국이 2002년 ‘테러와의 전쟁’에서 국제사회의 지지를 얻고자 다자외교의 무대로 복귀했지만, 미국은 유네스코의 내부 개혁을 요구했었다. 유네스코에 대한 미국의 부정적 판단이 완전히 해소되지는 않았

[12] 최근 미국의 유네스코 탈퇴는 1984년 미국의 유네스코 탈퇴를 연상시킨다. 1980년대 미국 레이건(Ronald Reagan) 행정부는 유네스코의 방만한 재정운영, 반이스라엘/반자유시장 경향성을 지적하면서 유네스코를 떠났다. 미국이 탈퇴하자, 유네스코는 미국을 유네스코로 복귀시키려고 미국을 요구 사항을 일부 수용했다. 1988년 에두아르 세바르드나제(Eduard Shevardnadze) 소련의 외상은 유네스코 안에 내재된(intrinsic) 가치로서 관용을 저해하는 “과장된 이념적 접근”에 대하여 소

련이 책임이 있다고 발언할 정도였다[U.S. House of Representatives and U.S. Senate 2008(1990), 480]. 당시 미국으로부터 언론의 자유를 침해한다고 공개적으로 비난을 받은 아마두 마타 음보(Amadou-Mahtar M'Bow)가 1987년 임기를 마친 후, 유네스코에서는 제3세계 출신 사무총장이 나오지 않았다. 이후 유네스코 안에서 미국이 요구하던 개혁이 부분적으로 수용되고, 테러와의 전쟁을 수행하기 위해 다자외교의 장이 필요하자 미국은 2002년 유네스코에 복귀하였다.

다. ‘테러와의 전쟁’이 남긴 유산을 떨쳐버리고 싶고, 미국 우선주의를 추구하는 트럼프 행정부에게 다자외교의 장으로서 유네스코는 그리 매력적이지 않았다. 유네스코는 미국에게 불리한 다자외교의 장이었다.

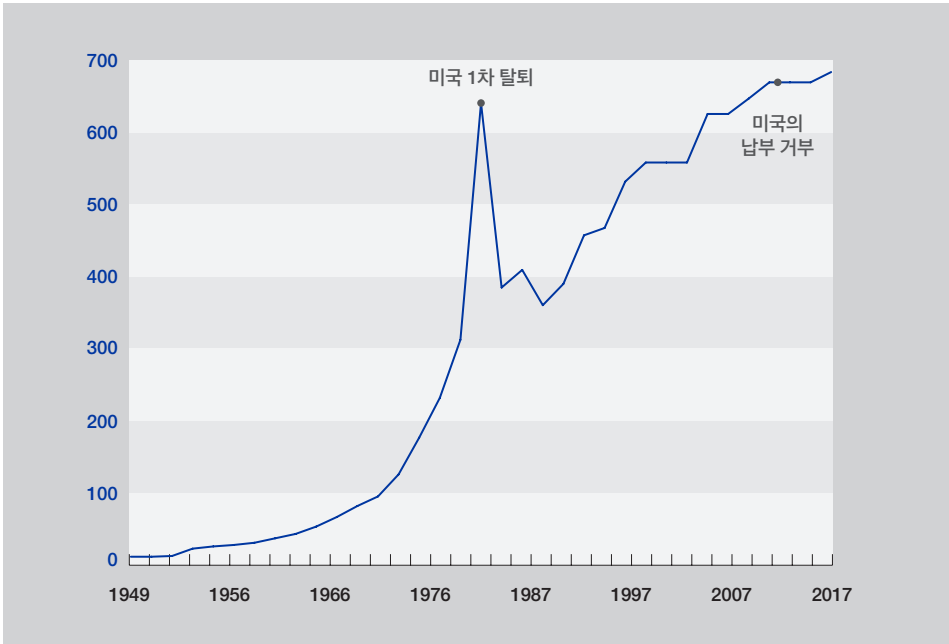
셋째, 반(反) 이스라엘 경향성을 지적했다. 2017년 미국의 유네스코 탈퇴 선언의 직접적 배경은 2017년 헤브론 구시가지가 Hebron/Al-Khalil Old Town의 일부로 세계유산으로 등재된 사건이다. 이 세계유산이 팔레스타인 안에 있는 세계유산으로 표시되었기 때문에 이스라엘이 강력히 반발했다. 헤브론 구시가지는 1967년 ‘6일전쟁’ 후 이스라엘이 실효 지배하는 구역으로, 구약시대 족장의 무덤 등 기독교·유대교 관련 유적이 있다. 팔레스타인은 이스라엘의 실효적 지배 아래에 있는 유적과 자국 영토 안에 있는 유적을 합쳐 세계유산으로 신청했고, 세계유산위원회가 이를 세계유산으로 등재했다(UNESCO World Heritage Committee Decision 41 COM 8B.1). 이 결정은 미국 내 친(親) 이스라엘 사회세력을 자극했고, 유네스코 탈퇴로 이어지는 계기가 되었다.

미국의 유네스코 탈퇴는 유네스코의 재정 압박으로 이어질 수밖에 없다. 회원국의 의무분담금이 유네스코 전체 예산에서 차지하는 비중이 현저하게 줄어들었지만,^[13] 전체 의무분담금 중 22%를 차지하던 미국의 몫이 사라지면서 유네스코 활동이 위축되었다. 미국의 탈퇴가 1980년대 유네스코가 겪었던 큰 어려움으로 이어지지는 않았다. 유네스코는 2012년부터 미국의 의무분담금 미납분에 대응하여 자발적 기여금 확보와 기타 모금의 확대로 재정 충격을 완화시켰다. 유네스코의 재정에서 의무분담금의 비중이 줄어들었다. 그럼에도 불구하고 미국의 탈퇴는 유네스코에게는 부담이 된다.

미국의 유네스코 탈퇴는 당분간 유지될 전망이다. 미국 의회가 예산을 통제하며 유네스코 안에서 팔레스타인 관련 결정이 번복될 가능성이 없는 상황을 동시에 고려하면, 정권 교체로 인하여 미국의 유네스코 정책이 변경될 여지가 약하다고 판단된다. 또한, 미국은 전통적으로 정권 교체로 인한 외교정책의 변경 범위를 좁혀 외교의 연속성을 유지하려고 한다. 유네스코의 ‘전략적 전환’은 미국의 관여 없이도 유네스코의 생존과 활동유지를 모색해야 하는 도전을 반영한다. ‘전략적 전환’에서 유네스코 밖에 있는 행위자 간 협업, 특히 민간 영역에서 활동하는 행위자와의 협력이 강조되는 현상은 유네스코의 재정 확보 수요와 밀접하게 연결된다.

[13] 유네스코 2020-2021 회계연도의 전체 예산 중 회원국의 의무 분담금이 39%, 회원국의 자발적 기여금이 23%, 유네스코의 후원 모금이 33%를 차지한다. 유네스코는 재정 압박에 자발적 기여와 후원 모금으로 대처하고 있다.

그림 4 유네스코의 승인 예산



IV. 유네스코의 변화와 한국의 선택

유네스코의 '전략적 전환'은 한국의 유네스코 정책에 어떤 함의를 줄까? 다음은 유네스코 내부의 변화가 한국에 미칠 영향과 함의를 정리한다.

1. 한국의 유네스코 정책

한국의 유네스코 전략에 대한 공개적 검토는 2007년 유네스코한국위원회의 주도로 최초 진행되었다. 2007년 유네스코 전략회의는 한국이 유네스코의 의사결정 과정에 더 깊이 참여할 수 있는 방안을 찾는 데 집중되었다고 평가된다. 남북대결이 여전히 진행되지만 냉전 종식 후 연성 영향력(soft power)의 중요성이 커졌기에, 한국은 연성영향력을 얻는 장소로 유네스코에 주목했다. 2007년 한국 외교통상부 인권사회과장으로 근무하던 김문환의 발제문은 한국의 유네스코 정책을 잘 보여준다.

‘국가 외교 역량 강화’ 차원에서 추진되고 있는 ‘유네스코 대표부 재개설’을 통해 집행이사국 진출 이후 보다 적극적인 문화외교를 펼칠 계획이며, 이 계획이 실현될 경우, 한국인의 유네스코 사무국 진출, 유네스코한국위원회 인력의 대표부 진출, 우리나라 출판, 영화 등 문화 콘텐츠 보급 및 홍보 활동이 한층 활성화 될 것으로 기대함 (유네스코한국위원회 2007, 3).

2007년 유네스코 전략회의의 화두는 한국의 집행이사회 재진출이었다. 한국은 1987년 유네스코 집행이사회 이사국으로 최초 선임된 이후 2002년까지 집행이사회 이사국으로 활동했다. 하지만 1997-1998년 금융위기 과정에서 주유네스코대한민국대표부가 폐지되어, 주프랑스한국 대사관이 그 역할을 겸임하게 되었다. 주유네스코대한민국대표부의 폐지는 유네스코에서 한국의 외교역량 약화로 이어졌다. 우연적 사건일 수도 있지만, 한국이 유네스코 집행이사회 이사국으로 재선출되지 못한 시점이 금융위기의 시점과 중첩된다. 주유네스코대한민국대표부의 복원과 집행이사회 진출은 금융위기의 후폭풍에서 벗어난다는 의미를 가졌다.

한국 외교통상부는 유네스코 집행이사회 진출을 문화외교의 통로로 고려했다. 역설적이게도 한국 문화외교의 가능성은 1997-1998년 금융위기 과정에서 확인되었다. 1997년 중화권에서 한국 TV 드라마와 대중가요가 인기를 얻으며 ‘하일한류(夏日韓流, 여름에 한국 바람이 불어온다)’, 중국에서 ‘일진한류(一陣韓流, 한국 문화에 빠진 사람들)’라는 용어가 등장했다. 한국 대중

문화에 대한 인기는 동남아시아로 확대되었다. 1999년 하반기 한국 문화관광부가 한국 대중음악을 소개하는 음반의 제목을 한류(韓流)로 정하면서, 한국의 대중문화를 소재로 하는 공공외교의 장이 열렸다.^[14] 1990년대 말부터 2000년대 후반까지 한국은 유네스코를 문화외교의 관점에서 접근했다.

2000년대 후반 문화영역을 넘어 한국은 유네스코 안 여러 영역에 관여하였다. 한국의 경제성장의 경험, 민주화 경험 등을 유네스코를 통하여 알리면서, 한국의 국격을 높이려는 움직임이 전개되었다. 문화에 집중하던 한국의 유네스코 외교가 유네스코의 모든 영역으로 확대되었다. 이런 변화는 유네스코 안에서 한국의 역할 증가로 이어졌다. 2017년 이병현 대사가 유네스코 집행이사회 의장으로 선임되는 현상, 2019년 안호영 전 주미대사가 ‘유네스코 전략적 전환 고위급 검토그룹(HLRG)’ 위원으로 위촉되는 현상 등은 지난 10년 동안 유네스코의 다양한 영역에서 한국이 관여를 늘여온 결과로 해석될 수 있다. 2007년 유네스코 전략을 논의하던 자리에서 구상했던 방향보다 더 많은 성과로 이어졌다고 평가될 수 있다.

한국의 유네스코와의 접촉면이 다양화되면서, 다양한 활동을 총괄하는 큰 그림이 없다는 점이 지적된다. 외교부의 유네스코과는 현안에 대응하는 일상적 활동을 수행하기에, 전략적 구상을 감당하기 어렵다. 따라서 상급 기관에서 유네스코 정책방향이 결정되어야 하는데, 외교부에서 전략적 구상을 수립하고 있는지 여부가 확실하지 않다. 유네스코를 통한 여러 활동도 조정되고 있는지 명확하지 않다. 외부인의 시각에서는 유네스코를 경유하는 자발적 기여 사업을 조정하는 기제가 마련되어 있지 않다. 그 결과 중복지원과 효과성 검증이 이루어지지 않는다(손혁상 2018, 176-178; 임현목 2017, 12-13).

[14] 유네스코를 통한 문화외교의 중요성은 한국 외교부/외교통상부의 직제에서 드러난다. 국제기구국이 유네스코 관련 업무가 담당했었는데, 1999년 문화영역을 분리하여 문화외교국이 담당하게 되었다. 2007년에는

문화외교국이 유네스코 관련 업무를 전담하게 되었고, 2018년에는 “세계문화유산 등재 등 유네스코 대응능력 강화”를 위해 유네스코과를 신설했다(조준형 2018).

2. 위기와 기회 사이에 있는 유네스코의 '전략적 전환'

유네스코의 '전략적 전환'이 한국에 어떤 영향을 미칠까? '전략적 전환'이 초점을 맞추는 2개의 지속가능발전목표에서는 한국의 약점이 드러날 수 있다. 첫째, 기후변화 대응이 유네스코의 '전략적 전환'에 들어 있다는 점은 화석연료에 의존하는 한국에는 부담이 분명하다. 2019년 기준 한국은 일인당 화석연료 배출량에서 세계 17위(연간 11.93 ton; 세계평균 4.8 ton), 배출총량에서 세계 10위를 차지한다(Ritchie and Roser 2020). 온실가스배출의 증가 속도로는 세계 수위를 차지해 '기후악당'으로 분류된다(Mathiesen 2016). 한국의 산업구조에서 중화학공업이 차지하는 비중이 높기에, 온실가스감축은 큰 경제적 부담을 가져온다. 기후변화의 피해를 줄이거나 온실가스를 감축하는 쟁점에서는 한국은 수세적 입장에 놓일 수밖에 없다. 만약 온실가스배출을 줄일 수 없다면, 온실가스를 흡착하는 사업을 국내외로 전개할 필요가 있다. 온실가스 흡착 측면에서 한국이 기여할 수 있는 사업을 유네스코를 통하여 진행할 수 있다.

둘째, 한국의 성별 불평등이 유네스코의 '전략적 전환'으로 부각될 수 있다.^[15] 세계경제포럼은 경제 참여와 기회 측면에서 한국을 156개국 중 123위, 교육의 성취 측면에서 104위로 평가한다(World Economic Forum 2021, 18). 한국의 경제성장으로 여성이 향유하는 기회와 자원이 절대적 기준에서는 많지만, 성별 차이가 크기 때문에 상대적 기준으로 평가하면 한국은 성평등 지수가 매우 낮다. 유네스코의 '전략적 전환'으로 인해 성평등이 화두로서 가시성을 갖게 되면, 한국의 취약성이 드러나게 된다. 이는 여성의 교육 성취가 사회적 성취로 이어지고 여성의 경제적 참여가 확대되는 환경을 마련하기 위한 국내적 노력으로 이어질 수 있다.

반면, '전략적 전환'이 초점을 맞추는 7개 지속가능발전목표에서는 한국이 장점을 가지고 있다. 교육, 물과 위생, 도시와 지역사회, 수생태계, 육상 생태계, 파트너십, 그리고 평화·정의·강한 제도 등 사회제도 구축 분야에서는 한국의 기술과 경험이 지속가능발전에 기여할 수 있다. 따라서 유네스코의 전략적 전환은 한국에게 기회를 제공한다고 볼 수 있다.

이제 한국은 유네스코를 통하여 국제사회에 어떤 가치를 투영하고, 어떻게 기여할지 정해야 한다. ▲원조를 받던 국가에서 원조를 주는 국가로 성장한 경험, ▲상대적으로 작은 희생으로 민

[15] '전략적 전환' 자체가 '성평등'에 특별히 집중하고 있는 것은 아니지만, 전략적 전환은 유네스코의 2대 글로벌 우선전략(Global Priorities) 중 하나인 '성평등 우선전략(Global Priority Gender Equality)'과 긴밀히 연계

되어 있다는 측면에서 (전략적 전환이 2021년 내 공식적으로 완수된 이후에도) 유네스코 안에서 성평등 주제가 주요하게 다루어질 개연성이 높다.

주화를 이룬 경험, ▲전쟁의 피해를 복구한 경험 등은 한국이 유네스코에 투영할 수 있는 중요한 자산이다. 한국의 경제규모가 크지 않아 대규모 물량공세로 국제사회에 기여할 수 없지만, 한국은 상징적 자산에서는 강점을 가진다. 상징적 자산을 활용하여 국제사회에 방향성을 제시하고, 가용한 재원을 효율적으로 사용하여 국제사회의 문제해결에 기여할 수 있다. 한국의 자산, 국제사회의 당면 문제, 유네스코의 화두를 창의적 상상력으로 결합시킬 방안을 찾아야 한다.

한국의 유네스코 정책은 국내적으로 한국의 정체성 정립과 관련된다. 한국이 어떤 가치를 추구하는 정치공동체인지에 대하여 성찰하고, 한국의 자산과 역량을 확인하며, 국제사회의 당면 문제를 해결하는 데 참여함으로써 한국 사회의 발전 방향을 찾아가는 데 기여할 수 있다. '전략적 전환'을 진행 중인 유네스코와의 협력은 한국의 과거, 현재, 미래를 통합적으로 조망할 수 있는 기회이다.

[참고문헌]

- Azoulay, Audrey(Director-General of UNESCO). "The Stages of UNESCO's Strategic Transformation"(204EX/31, 2018a.3.26).
 - "Statement by the Director-General of UNESCO Audrey Azoulay"(DG/2018/20, 2018b.4.9).
 - "Strategic Results Report (SRR) 2020" (209 EX/4.I.B, 2020a.3.3).
 - "Preliminary Proposals by the Director-General Concerning the Draft Medium-Term Strategy (41 C/4) and the Draft Programme and Budget for 2022-2025 (41 C/5)" (210 EX/22, 2020b.10.9).
 - "The Draft Medium-Term Strategy" (211 EX/18.I, 2021.3.10).
- Hitler, Adolph. 1943[1927]. Mein Kampf. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Kim, Kwangho. "Forward" in Seo, Hyunsook and Young-Eun Lee. eds. The Republic of Korea's Voluntary Contributions to UNESCO. Korean National Commission for UNESCO(November 2020), 13.
- Marshall, Monty G. and Ted Robert Gurr. "Polity V: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018." Center for Systemic Peace(2020.4.23).
- Mathiesen, Karl. "South Korea Leads List of 2016 Climate Villains." Climate Home News(2016.4.11).
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism. "Global Terrorism Database." <https://www.start.umd.edu/gtd/>(2021.6.10 접속).
- Nauert, Heather(State Department Spokeman). "The United States Withdraws From UNESCO." U.S. Department of State(2017.10.12).
- Ritchie, Hannah and Max Roser. "CO2 emissions." Our World Data. <https://ourworldindata.org/co2-emissions>(2021.6.1. 접속).
- Sansom, Anna. "How Qatar Crisis Played a Role in Azoulay's Election as UNESCO Chief." France24(2017.10.16).
- Seo, Hyunsook and Young-Eun Lee. eds. The Republic of Korea's Voluntary Contributions to UNESCO. Korean National Commission for UNESCO(November 2020).
- The Correlates of War Project. "MID-Level and Incident-Level Data 5.0" (2019.11.3). <https://correlatesofwar.org/data-sets> (2021.6.10 접속).
- The Correlates of War Project. "MID-Level Data 4.3"(2013.12.13). <https://correlatesofwar.org/data-sets> (2021.6.10 접속).
- U.S. House of Representatives and U.S. Senate. 2008[1990]. "Foreign Relations Authorizin Act, Fiscal Years 1990 and 1991" (Public Law 101-246). in U.S. House of Representatives and U.S. Senate. Legislation on Foriegn Relations Through 2005 (May 2008). Washington, D.C.: Government Printing Office, 454-504.
- UNESCO. "Nine Nominations Received for the Post of Director-General of UNESCO" (2017.3.17). <https://en.unesco.org/news/nine-nominations-received-post-director-general-unesco> (2021.6.10. 접속).
- UNESCO. "High Level Reflection Group Starts its Work on UNESCO's Strategic Transformation"(2019.11.22). <https://en.unesco.org/news/high-level-reflection-group-starts-its-work-unescos-strategic-transformation> (2021.6.10 접속).
- UNESCO. "The Executive Branch of the Organization." <http://www.unesco.org/new/unesco/about-us/who-we-are/secretariat/>(2021.6.10 접속).
- UNESCO Secretariat. "UNESCO's Strategic Transformation" (40 C/5, 2019.11.4).
- World Economic Forum. Global Gender Gap Report 2021 (March 2021).
- Worldometer. "COVID-19 Coronavirus Pandemic." <https://www.worldometers.info/coronavirus/>(2021.6.10 접속).
- Worldometer. "Total Deaths"(2021.6.10). <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (2021.6.10 접속).

- 강인욱 외. 2019. 『평화를 위한 유네스코의 역할』.
서울: 유네스코한국위원회.

- 손혁상. 한국의 자발적 기여 168-189. 한경구 외. 2018.
『변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전』.
서울: 유네스코한국위원회.

- 유네스코한국위원회 기획실. “대 유네스코 전략 수립을 위한
전문가 포럼-1차 회의 회의록.” [https://www.unesco.or.kr/
data/report/list/70/?s_cat=1\(2021.6.10 접속\)](https://www.unesco.or.kr/data/report/list/70/?s_cat=1(2021.6.10 접속)).

- 임현묵. 2017. “유네스코 협력의 새 장을 향하여”
유네스코한국위원회 편. 『전환기 유네스코 전략재정립
- 2017 유네스코 전략포럼』. 서울: 유네스코한국위원회,
4-19.

- 조동준. “유네스코의 정치화.” 한경구 외. 2018.
『변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전』.
서울: 유네스코한국위원회, 74-90.

- 조동준. “평화개념을 찾아가는 유네스코.”
강인욱 외. 2019. 『평화를 위한 유네스코의 역할』.
서울: 유네스코한국위원회, 104-121.

- 조준형. “외교부, 재외국민 사건·사고 담당 영사 39명
증원(종합).” 연합뉴스(2018.3.21.). 한국 정부의 대 유네스코
자발적 기여에서 가장 눈에 띄는 현안은 각종 분담금 및 지정

- 한경구. 유네스코 활동의 비전과 증장기 방향.
한경구 외. 2018. 『변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전』.
서울: 유네스코한국위원회, 10-38.

2021년 제1호
유네스코 이슈 브리프



발간일 2021년 6월 30일
펴낸곳 유네스코한국위원회
편 집 국제협력팀 백영연 전문관
디자인 수카디자인
주 소 서울특별시 중구 명동길(유네스코길) 26

간행물 등록번호 IR-2021-RP-1

유네스코 이슈 브리프는 대한민국 교육부의
지원으로 발간되었습니다.

www.unesco.or.kr



유네스코 이슈 브리프

UNESCO ISSUE BRIEF