

# 유네스코 이슈 브리프

유네스코 아프리카  
우선전략과 대한민국

---

황 규 득  
(한국외국어대학교 아프리카학부 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 9월 10일

#### **중간 발표회 구성**

발표 | 황규득 (한국외국어대학교 아프리카학부 교수)

토론 | 조원빈 (성균관대학교 정치외교학과 교수)

토론 | 김원녕 (한아프리카재단 조사연구부장)

2021년 제3호  
유네스코 이슈 브리프

# UNESCO ISSUE BRIEF

# 유네스코 아프리카 우선전략과 대한민국

황규득 (한국외국어대학교 아프리카학부 교수)

## 1. 서론

지난 2000년 유엔의 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)가 설정된 이후, 1990년에 36%에 달했던 지구촌의 절대 빈곤율은 2010년 15.7%로 떨어졌으며, 2015년에는 10%까지 떨어져 괄목할 만한 성과를 냈다. 이러한 성과에 힘입어 사하라이남 아프리카에서도 절대 빈곤율이 1990년 56%에서 2018년 40%로 떨어져 빈곤 문제가 어느 정도 개선된 것으로 평가된다. 하지만 급속한 인구증가율이 더딘 빈곤감소율을 빠르게 앞질러 하루 1.9달러 미만의 생활비로 극심한 빈곤 속에서 살아가는 전체 사하라이남 아프리카 인구수는 오히려 1990년 2억 8천 4백만 명에서 2018년 4억 3천 3백만 명으로 2배가량 더 증가하였다(Lakner 2020). ▲21세기 세계 에너지·광물자원 가격 상승 ▲꾸준한 경제 성장률 유지(1990년대 중후반 이후 대략 5%) ▲빠른 젊은 층 인구증가 등으로 인해 아프리카 대륙은 세계 소비시장으로서의 가능성이 확인되며 세계 경제시장의 중요한 행위자로 새롭게 주목받고 있다. 하지만 최근 아프리카 지역에서 지속적으로 발생하는 테러와 분쟁·갈등의 복잡한 양상은 초국가적 차원에서 지역화 및 국제화되고 있어, 그 결과 동 지역의 지속가능한 발전뿐만 아니라 국제 평화·안보에도 중대한 위기와 도전이 제기되고 있다.

이에 대한 대응으로서 국제사회는 아프리카 행위자(국가, 지역기구, 비정부기구 등)들과 다면적 차원에서 파트너십을 모색하고 있으며, 아프리카의 발전과 평화는 동전의 양면처럼 하나의 유기적 관계로 작동된다는 점을 인식하여 아프리카와의 협력 방안을 모색하고 있다. 한편 수많은 전쟁과 피 흘림의 반복된 세계사는 더 이상 군사적 접근 방식만으로는 결코 평화와 번영을 보장할 수 없다는 사실을 인류에게 명확히 보여 주었다. 탈냉전 이후 도래한 새로운 세계 질서(New World Order)는 다양한 국제분쟁 문제에 대한 군사적 접근법의 불충분성을 여실히 보여주었으며, 이러한 상황 인식 속에서 국제사회는 물질적인 자원의 가치뿐만 아니라 비물질적·비군사적 차원에서 새로운 가치와 의미를 찾아 이러한 사회·문화적 요소들을 국제평화·안보·발전에 적용하려는 시도를 하고 있다.

이러한 맥락하에서 교육·과학·문화·정보커뮤니케이션 부문 내 교류를 통해 국제사회의 협력을 촉진함으로써 세계평화와 안보, 더 나아가 인간의 기본적인 자유와 인권, 보편적인 사회정의를 구현하기 위해 1945년 창설된 유네스코(UNESCO)는 21세기를 전후해 다양한 분쟁과 갈등을 문화적 차원에서 해소하고 지속가능한 사회를 만들기 위해 노력하고 있다. 더욱이 유네스코는 아프리카의 발전을 위한 다양한 교육·과학·문화·정보커뮤니케이션 사업 추진을 위해 '유네스코 글로벌 아프리카 우선전략(UNESCO Global Priority Africa, 이하 아프리카 우선전략)'을 수

립하여 아프리카연합(AU: African Union)의 핵심 프로그램인 아프리카발전을 위한 신파트너십(NEPAD: New Partnership for Africa's Development), 아프리카 지역경제공동체(RECs: Regional Economic Communities) 그리고 기타 아프리카 개발 파트너들과 협력·공조하며 '아프리카 우선전략'을 운용해왔다.

사실 유네스코는 한국전쟁 이후 전후 국가재건에 크게 기여하는 등 아직까지 한국 국민 사이에 고맙고 긍정적인 유엔 전문기구로 인식되고 있다. 유네스코는 교육·과학·문화·정보커뮤니케이션 등 이른바 지적·도덕적 영역에서의 국제 이해 및 협력을 촉진함으로써 평화 달성을 추구하는 유엔 전문기구이지만, 국내에는 여전히 '문화유산' 등재와 관련된 기구로서 제한적으로 인식되는 한계가 존재한다. 이처럼 유네스코의 목표 및 권능영역에 대한 이해가 제한적인 상황에서, 유네스코가 추구하는 두 개의 '글로벌 우선전략(UNESCO Global Priorities)'에 대해서는 국내 학계 및 전문가 집단뿐만 아니라 유네스코 관련 업무를 담당하는 정부부처의 관심과 이해 역시 부족한 현실이다.

하지만 유네스코의 '글로벌 우선전략'은 유네스코가 주요 사업을 추진하고 기구를 운영함에 있어서 최우선적으로 고려하고 있는 거대 담론이자 전략으로 유네스코 내부에서의 중요성은 큰 의미를 가지고 있다. 이에 본고에서는 글로벌 성평등 우선전략(UNESCO Global Priority Gender Equality)과 함께 유네스코의 두 가지 우선전략 중 하나인 아프리카 우선전략(UNESCO Global Priority Africa)의 주요 내용을 소개하고 아프리카 우선전략을 분석하기 위해 유네스코 사무국 내 아프리카국(UNESCO Africa Department)이 생산한 관련 기본 자료를 검토한다. 이를 통해 동 전략의 도입 배경 및 기본적인 운용방식·운용전략(operational strategy)의 주요 내용을 간략히 확인한 후, 아프리카 우선전략의 4가지 핵심 요소들의 주요 쟁점과 이슈를 살펴봄으로써 다양한 분쟁 및 갈등을 둘러싼 아프리카의 위기와 도전의 함의를 모색한다. 마지막으로 본고에서는 상기에서 살펴본 아프리카 우선전략 핵심요소들의 함의를 중심으로 동 전략과 한국 간 관련성을 찾아봄으로써 한국의 대(對) 아프리카 외교전략에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 유네스코 아프리카 우선전략

### 1. 도입 배경 및 운용방식

‘아프리카 우선전략’은 국제사회 및 유네스코가 아프리카 개발 과정에 함께하고, 동 지역의 개발을 지원하기 위해 1989년에 수립되었다(209 EX/32 Rev). 저개발국이 군집해 있는 아프리카 대륙의 특수성을 고려하여, 동 지역 내 유네스코 활동을 조정하기 위한 전담부서(unit)가 유네스코 사무국 안에 1989년 1월 설치되었고, ‘Priority: Africa’라는 제목의 특별 프로그램이 개발되었다. 아프리카 역내 상존하는 문제를 해결하고, 다양한 수요에 부응하기 위한 실용적인 권고사항을 포함하는 동 프로그램은 이후 ‘아프리카 우선전략’으로 지속적으로 발전해 왔다 (Valderrama 1995, 322).

유네스코가 지구 고유의 임무 수행 차원에서 아프리카 저개발국의 발전을 지원하고, 지역의 평화를 구축하기 위해 ‘아프리카 우선전략’을 수립한 점은 어렵지 않게 이해되는 부분이지만,<sup>[1]</sup> 당시 유네스코의 회원국 구성을 살펴보면 그 이면의 배경을 파악할 수 있다. 1989년 12월 기준 유네스코에는 총 161개 회원국이 가입해 있었는데, 이 중 아프리카 회원국은 총 42개국으로 전체 회원국의 약 26%를 차지하고 있었다. 아프리카 회원국이 특별 안건에 대해 동일한 입장을 취할 경우 전체 투표수를 기준으로 약 4분의 1의 목소리를 낼 수 있는 상황이었다.

[1] 1989년 ‘유네스코 글로벌 아프리카 우선전략’이 수립된 주요 배경 요인을 분석해 보면, 과거 역사적으로 노예무역역을 포함한 아프리카에 대한 자원수탈 및 저발전 문제에 대해 구 식민중주국으로서 (유네스코 사무국이 소재하고 있는) 프랑스가 유네스코를 통해 아프리카에 대한 일종의 특별한 관계 유지 및 심리적 보상 차원에서 영향력을 행사했을 것이라는 추론이 가능하다. 또한 1970년대 선출된 세네갈 출신의 아마두 마타르 음보(Amadou-Mahtar M’Bow) 사무총장 후임으로 1987년 스페인 출신의 페데리코 마요르 자라고자(Federico Mayor Zaragoza) 사무총장이 취임하였을 당시 많은 회원국을 보유한 아프리카 대륙에 대한 정치적 고려와 함께, 1980년대 잃어버린 10년을 경험한 아프리카 국가들이 빈곤과 저발전의 늪에 빠

지게 됨에 따라 일종의 구호성 전략 또는 슬로건으로서 아프리카 국가들을 달래기 위한 차원에서 ‘아프리카 우선전략’이 설립된 것으로 설명할 수 있다. 한편 유네스코의 본부가 프랑스 파리에 위치하고 있는 동 지구에서 프랑스의 영향력은 상대적으로 강하다. 더욱이 전통적으로 과거 프랑스 식민 지배를 받은 프랑스어권 아프리카 국가들의 수는 전체 아프리카국가들 중 절반에 해당하는 27개국(베냉, 부르키나파소, 부룬디, 카메룬, 코모로, 콩고, 콩고민주공화국, 코트디부아르, 지부티, 가봉, 기니, 적도기니, 마다가스카르, 말리, 니제르, 중앙아프리카공화국, 르완다, 세네갈, 세이셸, 차드, 토고, 알제리, 기니비사우, 모리타니아, 모리셔스, 모로코, 튀니지)에 이르는 다수의 국가들을 포함한다 (정우탁 2021).

표1 유네스코 내 아프리카 회원국 현황 (1989.12. 기준)

연번	국가명	가입연도	연번	국가명	가입연도
1	가나	1958년 04월 11일	22	세네갈	1960년 11월 10일
2	가봉	1960년 11월 16일	23	세이셸	1976년 10월 18일
3	감비아	1973년 08월 01일	24	시에라리온	1962년 03월 28일
4	기니	1960년 02월 02일	25	앙골라	1977년 03월 11일
5	기니비사우	1974년 11월 01일	26	에스와티니	1978년 01월 25일
6	나미비아	1978년 11월 02일	27	에티오피아	1955년 07월 01일
7	나이지리아	1960년 11월 14일	28	우간다	1962년 11월 09일
8	니제르	1960년 11월 10일	29	잠비아	1964년 11월 09일
9	라이베리아	1947년 03월 06일	30	적도 기니	1979년 11월 29일
10	레소토	1967년 09월 29일	31	중앙아프리카 공화국	1960년 11월 11일
11	르완다	1962년 11월 07일	32	짐바브웨	1980년 09월 22일
12	마다가스카르	1960년 11월 10일	33	차드	1960년 12월 19일
13	말라위	1964년 10월 27일	34	카메룬	1960년 11월 11일
14	말리	1960년 11월 07일	35	카보베르데	1978년 02월 15일
15	모리셔스	1968년 10월 25일	36	케냐	1964년 04월 07일
16	모잠비크	1976년 10월 11일	37	코모로	1977년 03월 22일
17	베냉	1960년 10월 18일	38	코트디부아르	1960년 10월 27일
18	보츠와나	1980년 01월 16일	39	콩고	1960년 10월 24일
19	부룬디	1962년 11월 16일	40	콩고 민주 공화국	1960년 11월 25일
20	부르키나파소	1960년 11월 14일	41	탄자니아	1962년 03월 06일
21	상투메 프린시페	1980년 01월 22일	42	토고	1960년 11월 17일

출처: 유네스코 (<https://en.unesco.org/countries>)

이는 1960-70년대 다수 아프리카 국가들이 식민지배로부터 벗어나 신생 독립국가의 자격을 획득함에 따라 유네스코에 가입하기 시작하면서부터 발생한 현상으로서, 1국 1표제의 의사결정 구조를 취하는 유네스코 내 아프리카 회원국의 영향력과 목소리가 커졌다고 할 수 있다. 이와 같은 유네스코의 내부 구성의 변화의 움직임 속에서 다수 아프리카 회원국의 수요가 반영된 ‘아프리카 우선전략’이 수립된 것으로 분석해 볼 수 있다.

‘아프리카 우선전략’은 유네스코의 여타 주요사업과 동일한 방식으로 운영된다. 즉, 집행이사회(Executive Board)에서 집행이사국 간 협의를 통해 여러 사업의 기본 골자 및 이행계획 등이 의제화되면, 총회(General Conference)를 통해 ‘사업 및 예산(C/5)’이 확정되며, 이후 집행이사회를 통해 다시 개별 사업의 진행 경과 등이 회원국에 보고됨으로써 각 사업의 효율적이고 합리적인 집행이 확보되는 방식을 취한다(외교부 2020). 이러한 일련의 절차를 통해 ‘아프리카 우선전략’ 역시 현재까지 유네스코 내에서 지속적으로 운영·유지되고 있다.

## 2. 운용전략의 주요 내용

‘아프리카 우선전략’의 ‘2014-2021 운용전략(Operational Strategy)’은 ▲유네스코 회원국 ▲아프리카연합(AU) ▲지역경제공동체(RECs) ▲아프리카 개발 파트너 ▲유네스코 사무국 관계자 간 협의를 거쳐 2011년에 수립되었다(UNESCO 2014). 동 운용전략의 주요 목표는 2014-2021 (8년 단위) 유네스코의 중기전략(37 C/4) 내 주요 목표 달성 및 ‘아프리카 우선전략’의 이행을 공고히 하는 데 있다. 운용전략은 기본적으로 ▲(총 4개의) 아프리카 개발 이슈 및 도전요소를 규명하면서, ▲(총 6개의) 플래그십 프로그램을 제시하고 있다. 플래그십 프로그램은 유네스코 중기전략(37 C/4)의 기본 노선에 따라, ▲포용적이고, 평화적이며, 회복력 있는 사회 건설을 통한 평화구축(building peace by building inclusive, peaceful and resilient societies) ▲지속가능발전 및 빈곤 퇴치를 위한 제도적 역량 강화(building institutional capacities for sustainable development and poverty eradication)를 두 개의 주요 축으로 하여 고안되었다.

• 총 6개의 플래그십 프로그램은 다음과 같다.

- ① 평화 및 비폭력의 문화 촉진
- ② 아프리카의 지속가능발전을 위한 교육 체계 강화: (교육의) 공정성, 품질, 적절성 개선
- ③ 아프리카의 지속가능한 사회·경제 발전을 위해 과학기술혁신(STI: Science, Technology and Innovation) 및 지식 활용
- ④ 아프리카의 지속가능한 천연자원 관리 및 재난위험감소를 위한 과학 부문 육성
- ⑤ 지역통합을 위한 차원에서 지속가능발전 및 평화 실현을 위한 문화의 힘(power of culture) 활용
- ⑥ 표현의 자유 및 미디어 개발에 유리한 환경 조성

상기의 6개 플래그십 프로그램은 유네스코의 주요 권능영역인 교육·과학·문화·정보커뮤니케이션 부문을 모두 아우르면서, 궁극적으로 아프리카 지역의 지속가능한 발전과 평화 구축을 목표로 하고 있음을 알 수 있다. 또한 6개 플래그십 프로그램은 ▲부문 간 연계성(intersectorality) ▲학제 간 연계성(interdisciplinarity) ▲보완성(subsidiarity) ▲효율성(efficiency) ▲책임성(accountability)의 일반원칙에 따라 추진되어야 함을 강조한다. 세부 이행전략의 주요 목표는 유네스코 내 아프리카 회원국, 유네스코 사무국 및 국가·지역·국제 차원의 관계자가 ‘아프리카 우선전략’에 대한 공동의 이해와 주인의식을 갖도록 하는 데 있다.

아울러 ‘아프리카 우선전략’의 세부 이행전략(implementing the strategy)을 제안하면서, 유네스코 사무국과 회원국, 사무국 내 관련 부서, 현장사무소의 역할 등을 명시하고 있으며, 재정지원 및 인적자원의 책정, 모니터링 및 평가 관련 지침도 제시하고 있다. 다시 말해, ‘아프리카 우선전략’에 대한 운용전략은 아프리카 대륙이 직면하고 있는 주요 문제를 규명하고, 문제 해결을 위한 주력사업(flagship programmes)을 제시하면서, 주력사업 추진 시 지침이 되는 구체적인 이행방식까지 제시하고 있는 포괄적인 행동계획이라고 할 수 있다. 다음 장에서는 아프리카 우선전략의 핵심 4가지 요소(인구증가, 지속가능 발전 및 경제성장, 사회적 변환, 민주적 거버넌스)에 초점을 맞추어 아프리카 대륙이 직면하고 있는 핵심 이슈이자 극복해야 할 도전 요소들을 살펴보고자 한다.

### III. 아프리카 우선전략의 핵심 이슈 분석

#### 1. 인구증가

현재 아프리카 인구는 13억 명으로, 2050년까지 두 배로 증가하여 세계 인구의 4분의 1을 차지할 것으로 예상된다. 또한, 아프리카의 중위연령은 25세 이하에 머물러 세계에서 젊은 인구가 가장 많은 지역이 될 것이다.<sup>[2]</sup> 이런 측면에서, 국가가 지속적으로 증가하는 노동 가능 인구를 적절히 활용한다면 청년층은 아프리카 경제 변혁을 이끄는 동력이 될 것이다. 그러나 아프리카의 청년층에게는 충분한 취업 기회가 주어지지 않고 있다는 데 심각한 문제가 있다. 15세에서 35세까지의 아프리카 청년인구 4억 2천만 명 중 과반수 이상이 실업 또는 취업포기 상태이거나 불안정한 고용상태에 놓여 있다. 국가별로 큰 차이를 보이긴 하나, 아프리카 청년층 실업률은 중장년층 대비 2배 이상 높다. 매년 1천만 명에서 1천2백만 명의 청년들이 일자리가 필요한데 반해, 매년 창출되는 일자리 수는 3백만 개에 불과하다. 정상적인 임금이 제공되는 일자리가 부족해 청년들은 저임금의 불안정한 일자리로 내몰리고 있다. 그 과정에서도 가장 큰 영향을 받는 취약집단은 여성들인데, 여성들은 고용 기회의 접근에서부터 불이익을 당하고 있다. 이는 아프리카 국가들에게 있어 다면적인 양상을 띤 도전과 과제로 남아있다(아프리카개발은행 2016).

사실 아프리카 국가들의 많은 청년들은 국가의 불안정성과 불충분한 제도적 장치에 따른 취업 기회의 감소로 상당한 어려움을 겪고 있다. 실업은 사회 전 부문에서 심각한 비용을 초래하는데, 청년실업이나 불안정한 고용이 장기화되면 생산 잠재력 및 소득이 영구적으로 감소하게 된다. 결국 소득이 충분하지 않은 개인들은 보건 및 교육서비스를 이용하는 데도 많은 제약을 받는다. 뿐만 아니라, 불충분한 취업 기회가 사회적 갈등과 불안을 증가시키는데, 이는 분쟁 상황 시 반군에 가담하는 사람들의 40%가 일자리를 찾지 못한 사람들이었다는 점에서도 문제의 심각성을 확인할 수 있다(ibid.).

지난 2012년 세네갈(Senegal)의 대통령 선거에서 수도 다카르(Dakar)의 수많은 청년들은 헌법을 무시하고 출마했던 압둘라예 와데(Abdoulaye Wade) 전 대통령을 낙선시키는 데 큰 역할을 했다. 당시 세네갈의 청년 실업률은 15%였다. 대선 직전 압둘라예 와데에게 항의하는 청

[2] Worldometer, 2021. <https://www.worldometers.info/world-population/africa-population/> (2021. 8.21. 검색).

년들의 투쟁이 있었는데, 당시 참가자의 40%는 '실업'이 투쟁의 동기였다. 또한 나이지리아(Nigeria)의 보코하람(Boko Haram)과 같은 테러집단에 아프리카 청년들이 가입하고 있는 것은 청년 실업문제와 무관하지 않다는 사실에서 알 수 있듯이, 아프리카에서 청년 실업문제는 국가를 넘어 아프리카의 지역적 불안정과 비안보화를 초래할 수 있는 중요한 사안으로 여겨진다(이형은 2016).

인구는 분명 아프리카의 미래에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 사실 아프리카 대륙의 인구는 1500~1900년대 있었던 삼각무역 탓에 유럽인구의 5분의 1에 지나지 않았다. 1900년에 1억 명이던 인구는 1950년에 1억7,000만 명, 2000년에는 7억 명, 그리고 현재는 약 10억 명 이상으로 100여 년 동안 놀라운 증가세를 보였다. 2011년 유엔사무국 경제사회국(UN DESA: United Nations Department of Economic and Social Affairs)의 보고서에 따르면 2050년 아프리카 대륙의 인구는 약 19억 명에 이를 것으로 전망하고 있다. 19억 명이라는 수치는 현재 여성 한 명당 출산율 5명(사하라이남 아프리카 기준)을 2명으로 낮춘 조건으로 추정된 결과다. 만약 현재의 상태로 꾸준히 증가한다면 24억 명, 더 높게 잡으면 29억 명까지도 가능하다(Ibid.).

이러한 인구통계학적 조건이 현실화 된다면 아프리카의 식량안보 능력은 큰 도전에 직면하게 된다. 유엔식량농업기구(FAO)가 국제농업발전기금(IFAD), 유엔세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF)을 포함한 4개 국제기구와 공동으로 펴낸 '2021 세계 식량 안보와 영양 실태 보고서(SOFI 2021: The State of Food Security and Nutrition in the World)'에 따르면 코로나 19 사태로 인한 글로벌 경기침체가 지속되면서 아프리카의 식량 부족 인구가 2억 8,200만 명으로 1년 새 가장 가파르게 증가한 것으로 나타났다(FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO 2021, xvii-xviii). 사하라이남 아프리카 지역 전체에서 급속한 인구 증가가 계속되는 경우에는 이 지역의 많은 국가에서 식량용 곡물의 생산이 수요를 따라가지 못할 것이라는 비관적인 전망이 우세하다.

또한 이러한 환경 속에서 영양부족의 현상은 계속 높은 수준을 유지할 것으로 예상되며, 향후 10년 내 사하라이남 아프리카 지역은 영양부족으로 영향을 받는 전 세계 인구의 1/3(현재는 1/4)을 차지할 것으로 전망된다(OECD-FAO 2016, 63-68). 더욱이 엘니뇨(EI Niño)와 남방 진동(Southern Oscillation), 두 기상현상에 따른 기후변화는 사하라이남 아프리카 국가들의 식량 위기를 한층 고조시키고 있다. 해양과 대기에서 일어나는 급격한 온도 변화가 이 지역의 초목들의 성장을 어렵게 하고, 식량과 동물먹이, 연료 등의 공급량을 감소시키는 반면, 급격한 아프리카 인구 증가에 따른 식량 소비량은 크게 증가하여 사하라이남 아프리카의 농촌 지역에는 심각한 식량 위기가 발생할 것으로 전망된다(Abdi 2016).

아프리카 지역의 빠른 인구증가는 기후변화와 함께 사막화(토지 황폐화)와 이에 따른 아프리카의 1인당 농경지 사용 면적의 감소를 유발한다. 인구증가는 토지수요의 증가를 발생시키고 이것은 다시 산림개간을 초래하는데, 아프리카에서는 매년 산림면적의 0.62%(4만 km)가 사라지고 있다. 이는 전 세계 평균(0.18%)을 크게 상회하는 수준으로 아프리카는 세계에서 산림파괴 속도가 가장 빠르게 나타나고 있어 무분별한 산림개간과 이에 따른 산림파괴는 생물의 서식지를 파괴함으로써 자연생태계에도 위기와 도전을 제기한다(박영호 외 2010, 49).

더욱이 빠른 인구증가는 아프리카 국가들의 도시인구 팽창을 초래하고, 이것이 도시 슬럼화의 원인이 되고 있는데, 아프리카에서는 그 속도가 빠르게 진행되고 있다. 아프리카 도시인구는 지난 20년 동안 두 배로 늘어났는데, 현재 전체 인구의 38%에 해당하는 3.47억 명이 도시나 또는 그 주변에 거주하고 있다. 사하라이남 아프리카 도시인구의 72% 이상이 식수, 위생시설, 주택 조건 등이 극히 열악한 슬럼지역에 거주하고 있는데, 이것이 도시지역의 생활환경 문제를 더욱 악화시키고 있다. 이처럼 아프리카의 빠른 인구증가는 아프리카인들의 생활환경을 불안정화하고 식량부족과 빈곤문제로 연결될 수 있는 위협요인으로 남아 있다(Ibid. 50).

## 2. 지속가능한 발전 및 경제성장

아프리카 국가들은 1960년대 대거 독립을 쟁취하면서, 아프리카의 단결과 식민유산 청산이라는 정치적 주장과 함께 작은 단위로 파편화되어 있는 소규모 시장을 통합하여 역내무역을 활성화하고 이를 통해 산업화를 달성하겠다는 비전을 내세우며 지역경제통합을 추진하였지만 큰 성과를 내지는 못하였다(Asante 1997, 29-32). 최근 역내 교역비중이 20% 남짓에 불과한 아프리카 국가들이 지역통합을 통해 ‘규모의 경제’를 달성하려는 노력을 하였으나 그 성과가 부진했던 것은 낙후된 경제구조와 낮은 소득수준(구매력), 모노컬처 중심의 역내 국가의 산업구조와 이로 인한 수출구조의 유사성(역내국 간 산업과 무역의 상호보완성 결여), 열악한 인프라(도로, 철도, 항만, 전력, 통신)와 물류 환경, 취약한 제도적 기반, 복잡한 통관절차 및 부정부패, 높은 비관세 장벽 등 여러 요인들에 기인한다(Monga 2019).

이러한 여러 제약 요인들 중에서도 특히 아프리카 국가들이 지속가능한 발전을 위해서는 우선적으로 취약한 경제 산업구조의 문제를 해결해야 할 과제를 갖고 있다. 열악한 국내자본의 환경 속에서 해외자본에 대한 의존도가 높은 아프리카 경제는 원유, 광산물, 농산물 등 1차 산품에 지나치게 의존하고 있는 문제를 갖고 있다. 1차 산품 중에서도 2~3개 정도의 소수 품목에 의존하는 전형적인 모노컬처 형태의 경제구조를 가지고 있는 많은 아프리카 국가들은 그 동안 경제 규모의 영세성과 산업구조의 낙후성으로 인해 해외 교역국들과의 종속적인 경제구조에서 벗어나지 못하였다(Austin 2010). 이는 아프리카가 식민시대부터 식민종주국의 원료공급시장과 공산품 수출대상 시장으로서의 역할을 담당해 오고 있는 데서 비롯된다.

아프리카는 오랜 기간 유럽의 식민통치하에서 수탈적 경제구조에 놓여 있었기 때문에 서구 식민제국주의 국가들에 종속된 경제 관계 속에서 자생적 발전을 위한 필수 요건인 인적 및 기술 자본의 축적·향상과 산업구조의 다변화를 창출하는 데 많은 어려움을 가지고 있었다(Ibid.). 따라서 풍부한 천연자원을 보유하고 있음에도 불구하고 많은 아프리카 국가들은 그동안 원료 및 생산기술의 지나친 해외의존도에 따른 ▲높은 생산비용 ▲낮은 부가가치 ▲합리적인 정책기준의 결여 ▲경제전반의 비효율성 등 지속가능한 경제성장 및 발전을 위한 흡수능력의 부족으로 결국 성공보다는 실패 사례의 경험이 많았다(Foster-McGregor, et. al. 2013). 따라서 이러한 문제를 해소하기 위해서는 아프리카 국가들이 무엇보다 1차 산업 내에서의 교역 또는 2차 산업 내에서의 교역이 활성화 될 수 있는 경제환경이 구축되어야 할 것이다.

아프리카의 지속가능한 발전과 경제성장에 있어 농업은 빼놓을 수 없는 핵심 국가산업이다. 아프리카의 농업인구 비중은 60~70%에 달하고 있으며, GDP의 30%를 차지하고 있다. 아프리카의 농업발전은 경제발전에 직결될 만큼 국가경제발전에서 농업부문의 기여도가 매우 큰데, 경제협력개발기구(OECD) 연구에 따르면 작물 수확량이 10% 정도 증가할 때마다 하루 1달러 미만으로 살아가는 절대빈곤층 인구가 6~10% 감소하는 것으로 나타나고 있다. 아프리카 대다수의 빈곤층 인구는 농촌지역에 거주하고 있는 만큼 농업개발에 따른 식량증산은 곧 빈곤 해소와 기아문제 해결에도 기여할 수 있다는 것이다(World Bank 2009). 하지만 아프리카의 낮은 농업생산성은 ▲농촌인프라 및 정책의 미비 ▲영농기술의 부재 ▲농기계 보급 및 기술인력 부족 등에 기인할 뿐만 아니라, ▲가뭄과 사막화 ▲토양 황폐화 등의 환경문제로 인해 더욱 악화되고 있고, 이는 결국 식량위기로 이어지게 되는 문제점을 가지고 있다.

더욱이 기후변화에 따른 가뭄과 물 부족은 천수답에 의존하고 있는 아프리카의 농업에 치명적이다. 기후변화로 사하라이남 아프리카의 농업생산 손실액이 GDP의 7%에 달하는데, 이는 국가경제의 근간을 이루고 있는 농업에 치명적인 수밖에 없다. 아프리카 전체 농지 가운데 관개 시설을 갖춘 농지면적 비중은 10%에도 못 미치고 있어 턱없이 부족한 실정이다. 그 결과 강수량 등 기후여건에 따라 농업생산이 크게 좌우되고 있으며, 이로 인해 농산물 작황이 매우 불안하다. 이러한 요인은 불안정한 식량공급으로 이어져 구조적 기아와 빈곤의 또 다른 원인이 되고 있다(박영호 외 2010, 25).

아프리카의 수자원이 고갈되고 있는 원인 중 가장 큰 요인으로는 기후변화와 가뭄을 들 수 있다. 탄자니아(Tanzania)와 케냐(Kenya), 소말리아(Somalia) 등 사하라이남 아프리카 국가들의 연간 평균 강수량은 지난 30년 동안 25%나 감소했다. 기후변화로 인한 지구온난화는 기온상승 및 가뭄으로 이어지는 경우가 많은데, 지난 20세기 동안 아프리카 대륙의 기온이 0.7도 상승한 것으로 기록되고 있다. 이에 따라 가뭄 현상이 더욱 자주 발생하고 있는데, 이것이 농업용수 및 식수의 중요한 공급원인 지하수를 고갈시키고 있다. 지하수는 아프리카의 주된 물 공급원으로 아프리카 국민은 식수의 75%를 지하수에 의존하고 있다(Ibid. 30). 향후 기온상승이 지속될 것으로 전망되는 가운데, 특히 아프리카의 사헬지역(Sahel Zone)을 포함한 서부아프리카와 중동부아프리카 그리고 남부아프리카 지역까지 1.5-2도의 기온상승이 예상되어 심각한 물 부족에 직면할 것이라는 암울한 예측이 제시되었다(Shepard 2018-2019).

사실 물 부족은 아프리카 경제 성장에 부정적인 영향을 끼치는데, 그 규모가 매년 GDP의 5%(235억 달러)에 이른다. 아프리카는 식수뿐만 아니라 일반 수자원이 매우 부족한데, 이는 빈곤을 더욱 악화시키는 데 일조한다. 물 부족은 아프리카 경제의 주축이 되어 온 농업부문을 비

못하여 제조업을 포함한 산업 활동에 지장을 초래하는데, 특히 농업부문에서의 피해가 큰 것으로 나타난다. 아프리카 생산농지 가운데 관계시설이 갖추어진 지역은 10%에도 미치지 못하여 강수량에 따라 농산물 작황이 크게 달라지고 있다(박영호 외 2010; Ngcamu and Chari 2020).

뿐만 아니라 아프리카에 있어 수자원은 그 특성상 국경을 가로지르는 경우가 많은데, 사실 콩고 강(Congo River)과 나일 강(Nile River)<sup>[3]</sup>은 각각 11개국과 10개국의 국경을 따라 흐르고 있어 이러한 상황 속에서 종족 간 또는 국가 간 수자원 소유권 분쟁이 그치지 않고 있다. 대표적인 물 분쟁 사례로 나일 강을 둘러싼 에티오피아(Ethiopia)와 이집트(Egypt) 간 물 분쟁을 꼽을 수 있으며, 오랜 수단(Sudan) 내전의 원인도 다름 아닌 물 부족에서 찾을 수 있다. 가뭄이 계속되면서 수단에서는 유목민인 아랍인들과 농경민인 아프리카인들이 물을 둘러싸고 다툼을 벌였으며, 이는 수자원 확보가 비단 경제성장의 문제에 국한되기보다 향후 복잡한 아프리카의 환경갈등 분쟁 사례로 발전될 수 있는 위협요인으로 남아 있다.

한편 서구 식민주의 역사와 함께 아프리카의 전통적 및 가부장적 사회체제에 의해 초래된 여성의 권익이 왜곡되고 비하되는 문화 구조를 양산한 결과, 그 동안 아프리카 여성 인권 침해 문제는 지속적으로 국제사회에서 두드러지게 이슈화되었다. 특히 이슬람 종교, 보건, 여성할례, 조혼 등의 주요 이슈들이 아프리카에서 여성의 인권을 위협할 뿐 아니라 여성의 사회경제적 진출을 어렵게 만드는 결과를 초래한다. 더욱이 분쟁 시 아프리카 여성에 대한 성폭력은 구조화되어 왔는데, 이는 국가·사회 내 아프리카 공동체를 파괴시키는 심각한 위협 요인으로 작용한다.<sup>[4]</sup> 따라서 아프리카의 지속가능한 발전을 위해서는 아프리카 국가사회 내 소외·취약계층 중 특히 여아 및 여성 인권과 삶의 질 향상을 위한 사회 안전망 구축이 요구된다.

[3] 세계에서 가장 긴 나일강은 6,700km로 10개국 1억 6,000만 명의 인구가 나일강 주변에 거주하며, 나일강이 지나가는 10개국 3억 명의 물 공급을 담당하고 있다.

[4] 아프리카 분쟁 상황 시 발생하는 여성 인권문제들은 르완다, 라이베리아, 시에라리온, 코트디부아르, 수단 다르푸르, 콩고민주공화국 등 수 많은 사례들을 통해 확인할 수 있다. 이들 분쟁 사례에서 여성의 성노예화, 전쟁 수단 또는 전략적 무기로서의 성폭력 활용, 또한 조직적 성폭력의 결과로서 HIV 확산 등 분쟁 기간 동안 성적 범죄가 빈발하는 이유는 다양한 접근으로 이해될 수

있다. 역사적으로 전시에 여성은 군인들을 위한 일종의 전리품으로 치부되는 경향이 높았으며, 전시 상황하에서 성폭력은 상대 남성을 짓밟고, 결국에는 공동체와 그들 구성원의 자긍심까지 파괴하는 데 목적을 둔다. 자신의 아내를 지키지 못한 남성은 치욕을 견디지 못하며, 정치적 여성 또는 정치인과 연루된 여성에 대한 성폭력은 일종의 처벌 수단으로 이용되기도 한다. 따라서 이러한 분쟁 시 발생하는 여성에 대한 성폭력은 공동체를 붕괴시키는 한편 반대편의 공동체를 대학살 또는 인종청소하기 위한 전략의 일환으로 활용된다(황규득 2019).

### 3. 사회적 변환

식민통치 이전 아프리카 사회는 고유한 전통 문화를 통해 그 나름의 삶의 방식을 유지하고 있었지만 서구 식민제국주의 세력들의 분열적 및 억압적 통치를 거치면서 기존의 질서가 붕괴되고 전통 문화의 가치가 경시되는 풍토 속에서 사회적으로 대 변환을 경험하게 되었다(Achebe 1958). 식민지배가 종식된 이후에도 많은 아프리카 국가들은 신식민주의 경제관계 속에서 경제사회의 빈곤과 종족적 갈등의 악순환으로 아프리카 사회의 전통적 가치가 크게 약화되었고 국가사회의 불안정과 분열이라는 큰 도전에 직면하였다.

특히 아프리카 도시화 과정의 대부분이 서구의 식민지 시절 식민종주국들의 편익에 의해 진행되어 아프리카 원주민들에게 진정한 삶의 터전을 제공하지 못한 채 실질적인 국가산업화 과정보다 먼저 이루어져 많은 부작용을 초래하였다. 이러한 도시화의 급격한 과잉성장은 아프리카 사회 내에서 차별적인 공간패턴을 형성하게 되었는데, 이러한 환경 속에서 소수의 엘리트가 도시를 장악하고 그들의 기호대로 도시정책을 이끌어감에 따라 대다수의 서민들은 ▲주거와 인프라(교통, 항만, 상하수도, 전기, 통신 등) 및 일자리 부족문제 ▲도시빈곤과 슬럼화 ▲열악한 노동환경과 같은 유사 도시화(pseudo urbanization) 현상하에서 심각한 생존의 위협에 직면하게 되었다(박정운 외 2016, 262).

이러한 불평등한 도시환경은 사회·공간적 차별과 종교, 사회계급, 인종, 종족 등 수많은 단위를 내 갈등과 분열을 초래하여 결국 아프리카 국가 및 사회 안에서 급진적 폭력세력과 범죄네트워크(갱단이나 테러조직)를 양산하게 되는 위협요인으로 남아 있다(Ibid., 264). 최근 아프리카에서 발생하는 테러와 분쟁의 양상 또한 아프리카 사회변환을 넘어 국제적인 안보위협으로 인식되고 있다. 비록 아프리카는 2000년대 이후 빠른 경제성장과 정치·사회적 안정을 바탕으로 해외직접투자 유치를 통한 개발이 활발하게 진행되고 있지만, 다른 한편에서는 이슬람 극단주의 테러집단들이 실업과 교육의 부재, 불평등의 심화 등 사회·경제적 불만 및 도시와 농촌 간 심각한 불균형적인 발전에 대한 반발로 아프리카의 평화·안보에 심각한 도전을 제기하고 있다.

1990년대 이후 아프리카는 종족 분쟁이 상대적으로 줄어든 반면 자원과 종교를 둘러싼 다양한 분파세력들과 함께 이들과 연대하는 테러집단들이 증가함에 따라 아프리카 지역의 사회·경제 발전과 긍정적 변화를 모색하는 데 매우 어려운 난관에 봉착하였다. 최근 사하라와 사헬 지역은 외국인 인질, 마약, 무기 등의 암거래를 위한 지역으로 변모하였으며, 이 지역의 경제활동, 인구 이동, NGO 활동 등은 아프리카 이슬람 테러집단들의 영향을 강하게 받고 있는 상황이다. 아프

리카 국가들은 국경과 무장 집단을 통제할 수 있는 능력이 부족하여 국가에 의해 통제되지 못하는 경제적 자원은 쉽게 분쟁과 테러에 필요한 재원으로 악용됨에 따라 아프리카 지역에서의 분쟁 및 테러는 지속적으로 진화·발전하게 되었다(Williams 2017, 38-41).

예를 들어, 라이베리아(Liberia) 인근 지역에서는 다이아몬드가 기니 걸프만 지역에서는 석유자원이 분쟁과 테러 재원이 되었다면, 사헬지역에서는 마약과 각종 밀매가 분쟁과 테러 재원의 촉매적인 역할을 한다. 사헬과 서아프리카 지역의 정치사회적 불안정의 대부분 요인은 세계 경제 체제와 연관 있는 경제구조에서 비롯되었는데, 사헬지역의 경제 활동은 주로 농업이며 경제활동 영역은 극히 제한되어 있어 일자리도 적고 외부 경제 충격에 매우 취약하다. 일반적으로 아프리카 사회는 비공식 경제에 깊이 연루되어 있어 분쟁 및 갈등의 요인들이 밀수입, 범죄조직, 무기밀매, 지하경제와 함께 긴밀하게 상호 연관되어 있다.<sup>[5]</sup> 또한 서아프리카의 대표적인 테러 집단으로 부상한 보코하람은 마이두구리(Maiduguri) 정치인들로부터 후원을 받고 있지만, 점령지역에서의 주민세, 마약 밀매, 건어물, 자동차와 전자부품 밀매, 통행세, 성매매, 외국인 관광객 또는 어린 여자아이들 납치, 은행 강도 및 갈취를 통해서 충원하며 AQMI 및 알카에다와 같은 다른 외부 무슬림 집단으로부터 자금 지원을 받지만 거의 내부적으로 자급자족하는 편이다.<sup>[6]</sup>

[5] 가령, 서아프리카는 아프리카의 대표적인 이슬람 테러집단인 AQMI(AI-Qaida au Maghreb Islamique, 알카에다 이슬람 마그레브 지부)가 활동하는 곳이며, 남미의 마약이 유럽으로 운반되는 중요한 통로 역할을 하기 때문에 탈냉전 이후 마약 밀매가 성행하는 대표적인 지역이 되었다. 연간 약 30~50톤 가량의 마약이 운반 및 거래되고 있으며 이러한 작업에는 이슬람 테러집단들이 깊숙히 연관되어 있다. AQMI는 마약 혹은 밀매자를 이들이 원하는 지역(서아프리카에서 북아프리카 지역)으로 안전하게 이동할 수 있게 보호해 주는 대가와 마약에 대한 세금 부여를 통해 테러 재원을 확보하고 있다(이한규 2015, 17-18; OECD 2018).

[6] 보코하람의 무차별적이고 맹목적인 테러로 인해 250만 명의 난민이 발생하고 있으며, 보코하람의 테러활동에 따른 여파로 나이지리아, 니제르, 카메룬 지역에서는 무역 활동이 제대로 가동되지 못하여 상당한 경제적 손실이 따르고 있다(UNHCR and World Bank 2016).

AQMI, 보코하람, 알샤바브(Al-Shabaab)<sup>[7]</sup>를 포함한 아프리카의 대표적인 테러집단들은 아프리카 국가사회의 일부 지역민들로부터 동조를 받거나 또는 적극적 가입 등 지지를 받고 있는데, 이는 이들 지역민들이 이슬람의 종교적 이데올로기를 단순히 선호하기 때문이라기보다는 더 이상 벗어날 수 없는 지독한 가난과 절망에 의한 최후 선택지에 따른 것으로 이해할 수 있다. 따라서 아프리카 지역에서 테러단체의 부상은 부패한 정부와 사회의 다양한 세대와 계층 간의 불평등에 대한 적절한 대처를 하지 못한 데 기인한 것으로서, 대표적으로 공교육의 실패와 부재로 인한 미래에 대한 불안과 절망에 따른 결과로 볼 수 있다. 소외되거나 일자리를 찾지 못한 청년들은 이를 해소하기 위한 수단으로 자신들을 쉽게 받아주고, 학력이 필요 없는 반정부 단체에서 자신들의 생존 기회를 찾아 나서게 됨에 따라 이들 테러집단의 발흥은 아프리카 사회의 전면적이고 복합적인 차원에서 이해할 수 있다(Shinn 2016, 16-22). 이는 아프리카의 분쟁 및 갈등의 양상이 단순히 종족적 갈등 차원을 넘어 종교, 자원, 지역적 소외, 정치적 불안, 사회경제적 불평등 및 불균형이 복합적으로 혼재되어 발생하고 있음을 의미한다.

[7] 동아프리카의 대표적인 테러단체인 알샤바브는 소말리아 과도정부, 유엔평화유지군, AU 및 이들 세력에 동조하는 인근 국가들을 대상으로 테러를 자행하면서 무고한 민간인들을 공포에 몰아 이 지역의 심각한 안보화의 대상으로 부상하였다. 알샤바브는 납치와 외부지원을 통해 재원을 마련하며, 아덴만 부근에서의 해적 행위를 통한 금품 강탈과 관광객, 국제 구호활동가의 납치, 통관세, 인신매매로 자금을 축적해 왔다. 또한 알샤바브는 에리트리아, 예멘, 시리아, 이란, 카타르 국가들로부터 외부지원금을 받아 알카에다의 지하디스트 목표를 지지하고 알카

에다와 합병함으로써 직접적으로 자금과 물류를 지원받고 있다. 더욱이 세계 각지의 소말리아 디아스포라로부터의 모금 활동이 전개되고 있으며 은행을 통한 송금 대신 '하왈라(hawala)'라는 송금 시스템을 활용하고 있는데, 하왈라는 아랍어로 '신뢰'라는 뜻으로 은행을 통하지 않고 전 세계 조직망을 통해 자금을 유통하는 이슬람의 전통적인 송금 시스템이며 이슬람권 국가에서는 중요한 송금 수단으로 사용되고 있다(Davis 2010, 142-144; Bahadur 2020, 8-36).

## 4. 민주적 거버넌스

유엔개발계획(UNDP)은 민주주의와 거버넌스를 합성하여 민주적 거버넌스(democratic governance)라고 규정하였는데, 이는 ▲책임성 ▲투명성 ▲포괄성 및 ▲대응성을 갖춘 효과적이고 능력 있는 국가를 건설하는 데 그 목적이 있다. 따라서 민주적 거버넌스하에서 모든 국가는 선거 및 입법제도를 강화하며, 법과 공공행정을 개선하고, 필요한 국민에게 기본 서비스를 제공하는 보다 큰 능력을 배양해야 할 목표와 과제를 설정한다.<sup>[8]</sup>

권위주의적인 식민제국주의 세력들로부터 정치문화를 물려받은 아프리카 정치 엘리트들은 독립 이후 신가산제적(neopatrimonialism) 메커니즘하에서 사적통치와 후견주의를 통해 친인척 등용, 족벌주의, 부정부패 등 비효율적이고 약탈적인 나쁜 거버넌스(bad governance)를 구조화시키는 데 일조하였다. 그러나 1990년대 중반 이후 아프리카 국가들에게도 민주화 바람이 불어오자 정치적 자유를 보장하는 민주적 거버넌스 설립 요구가 지속적으로 아프리카 국가 안과 밖에서 제기되었다. 이로서 1990년대 중반 이후부터 최근까지 아프리카 국가들은 다양한 수준의 정치체제(권위주의, 과도기적 민주주의, 민주주의, 혼합체제) 속에서 ▲다당제 선거 ▲언론 ▲시민사회 ▲여성의 정치 참여 등 정치적 자유를 위한 공식적 제도의 역할을 통해 과거 민주주의 이행 이전에 비해 점차 개선되는 방향으로 나아가고 있으나 여전히 많은 한계점을 남겨 놓았다(Zamfir 2021).

아프리카 국가들의 정치 엘리트뿐 아니라 시민사회 영역에서도 민주적 거버넌스가 발전하기 위해서는 제도적으로 법에 의한 지배가 강화되고 모든 시민들의 목소리를 정책 결정과정에 반영하여 다양한 유형의 정치참여가 보장될 수 있어야 한다. 민주적 거버넌스는 분쟁과 갈등을 권위주의적 정부보다 잘 관리할 수 있고, 폭력적인 정치적 변화를 피할 수 있으며, 경제사회 발전 실현에도 더 유리한 장점을 가지고 있다(김달현 2011, 30-31). 하지만 다당제 선거의 도입으로

[8] 민주적 거버넌스를 평가하는 지표는 크게 6개로 요약될 수 있다. 즉, (i) 시민참여(voice and accountability): 일국의 시민이 그들의 정부를 선택하고 언론, 출판 및 집회에 참여할 수 있는 민주주의의 실현 정도를 말한다. (ii) 정치안정(political stability): 정부가 비헌법적 혹은 폭력적 수단(테러를 포함)에 의하여 불안정하게 되는 가능성을 의미한다. (iii) 정부효율성(government effectiveness): 공공서비스의 질, 행정사무의 능력과 정치적 압력으로부터의 독립 및 정책수립의 질 등을 포함하고 있다. (iv) 제

도 구축(regulatory quality): 민간부문을 진흥시킬 수 있는 건전한 정책과 규정을 제공하는 정부의 능력을 의미한다. (v) 법치(rule of law): 모든 기관이 사회의 규정(재산권의 질, 경찰, 법원, 및 범죄의 위험 등을 포함)에 따라야 하는 신뢰의 정도를 말한다. (vi) 부패방지(control of corruption): 공적 권력이 개인적인 이익(작고 큰 형태의 부패와 국가의 엘리트층의 포섭 등)을 위하여 행사되는 정도를 말한다(김달현 2011, 47).

정치적 자유가 과거보다 증대된 아프리카 국가들은 이러한 확대된 정치적 자유의 효과가 단선적이기도 않을 뿐 아니라 반드시 긍정적인 발전으로도 이어지지 않는 상황들을 경험하였다(조원빈 2018, 25). 사실 선거는 경쟁을 증대시키고 정치적 공간을 확대하면서 권력을 향한 투쟁이 과열될 수 있어 자칫 특정 세력들이 선거를 분열의 정치화에 이용하게 될 때 민주적 거버넌스의 시도는 오히려 폭력과 분쟁으로 발전할 수 있다는 사실을 여러 아프리카 국가 사례를 통해 확인할 수 있다.

예를 들어, 2007년 12월 27일 케냐 대선 결과 발표 후 선거결과 불복과 재선거 요구 시위 확산에 따라 폭력사태가 진정되는 2008년 2월까지 1,000여 명이 사망하는 참상이 벌어졌다(Barkan 2008, 4). 당시 음와이 키바키(Mwai Kibaki) 대통령은 키쿠유(Kikuyu)족 기반의 국민통합당(PNU: Party of National Unity) 대선 후보였으며 라일라 오딩가(Raila Odinga) 총재는 루오(Luo)족 기반의 오렌지민주운동(ODM: Orange Democratic Movement) 대선 후보로 출마하였는데, 케냐 선거 폭력사태는 단순히 선거불복이라는 표면적 이유 아래에 종족 간의 상호불신과 갈등이 정치화의 도구로 악용되었던 것이 선거 폭력사태의 근본적인 원인이었다. 폭력적 시위는 나이로비 주변 슬럼가에서 발생하였는데, 2008년 분쟁이 일어날 당시 케냐 인구의 56%가 빈민층에 속하였으며, 정치경제적으로 소외된 종족들 사이에서 계속되었던 차별과 배제에 대한 불만이 선거 이후 폭발한 것으로 이해할 수 있다(UN Kenya Country Team 2003, 8).

또 다른 대표적인 선거 이후 폭력사태 사례로는 2010년 대선 이후 코트디부아르(Côte d'Ivoire)에서 발생한 소요사태를 들 수 있다. 당시 대통령이었던 로랑 바그보(Laurent Gbagbo)가 선거패배를 받아들이지 않고 야당인 공화당(Rally of the Republicans) 후보였던 알라산 와타라(Alassane Ouattara)에게 권력이양을 거부하면서 양 진영 간의 충돌로 인해 3,000명 이상의 사망자가 발생하였으며, 이보다 많은 수의 고문, 성폭력 등 인권유린이 자행되었다(UNHCR 2017, 49-53). 사실 코트디부아르는 2000년 대선 이후에도 폭력사태로 인해 350명 이상의 사상자가 발생하였고, 2002년 군부세력이 쿠데타를 시도하였으나 실패한 쿠데타는 곧 내전(2002-2007)으로 치달는 결과를 초래하였다. 이러한 코트디부아르 선거 이후 폭력사태 또한 단순한 선거불복에 따른 결과라기보다는 33년 동안 통치했던 우푸에 부와니(Houphouët-Boigny) 초대 대통령의 통치 기간 동안 변방세력이었던 무슬림들의 수가 지속적으로 증가하여 기득권 세력에게 위협으로 인식됨에 따라 남부 출신의 후임 대통령이었던 헨리 코난 베디(Henri Konan Bedie)의 분열·차별적 통치시스템에 따른 것으로 볼 수 있다. 따라서 2000년 대선과 2010년 대선 이후 발생한 코트디부아르의 선거 폭력사태는 기득권(남부 기독교) 세력이 도전(북부 이슬람) 세력에 대한 차별과 배제를 위해 활용했던 이부와리테(Ivoirité) 정체성 정치화에서 그 근본 원인을 찾을 수 있다(Ibid., 45).

상기의 대표적인 선거 이후 발생한 폭력사태를 통해 확인할 수 있듯이, 다당제 선거의 도입이 유권자에게 부패한 정치 엘리트들을 권력으로부터 축출 또는 새로운 돌파구를 모색할 수 있는 수단을 제공할 뿐만 아니라 아프리카 지역의 다양한 사회 세력으로 하여금 국가를 통치할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 큰 의미가 있지만, 이 지역의 평화·안보를 담보하기에는 한계가 있다. 따라서 단순한 다당제 선거 도입을 넘어 보다 국가와 사회통합에 기여할 수 있는 아프리카 국가들의 정치문화 배양 모색이 요구된다.

한편 민주적 거버넌스가 국가의 총체적인 부를 증가시키고, 빈곤감소의 잠재력을 증대시키며 다른 사회문제도 해결해 준다는 점에서 경제발전을 위한 중요한 요소라는 측면이 있지만, 경제성장은 ▲소득불평등 ▲높은 실업률 ▲민주주의의 약화 ▲문화 정체성의 상실 ▲미래세대가 필요한 자원의 과대소비 등 희생의 대가로 얻어진다는 사실을 고려해 볼 때, 민주적 거버넌스와 경제성장 간의 상호연계성은 보다 높은 수준의 민주주의와 인간개발의 발전을 수반할 때 긍정적인 효과를 발휘할 수 있다.

## IV. 아프리카 우선전략의 핵심 이슈들에 대한 함의

### 1. 상호 보완성 및 연결성

앞서 살펴보았던 '유네스코 아프리카 우선전략'의 핵심 이슈들은 서로 분리되어 독립적으로 작동되기 보다는 복잡한 네트워크로서 상호 보완적이며 서로 긴밀하게 연결되어 작동하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 아프리카의 인구증가는 특히 15세에서 35세까지의 청년층에서 두드러지게 나타나고 있는데, 이들 중 다수가 실업위기에 내몰린 상황에서 청년실업 문제는 아프리카 국가들의 불안정과 사회적 갈등 및 분쟁으로까지 연결되어 아프리카의 지속가능한 발전과 경제성장에도 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

또한 아프리카에서 급속한 인구증가로 인해 이 지역의 많은 국가들은 식량용 곡물의 생산이 수요를 따라가지 못해 식량안보 위기에 직면하고 있다. 특히 엘니뇨와 남방 진동과 같은 기후변화는 사하라이남 아프리카 국가들의 식량위기를 고조시키며, 이러한 기후변화와 함께 가뭄으로 인한 물 부족은 천수답에 의존하고 있는 많은 아프리카 국가들의 농업에 악영향을 끼친다는 점을 주목할 필요가 있다. 사실 기후변화와 가뭄으로 인한 아프리카의 수자원 고갈 문제는 아프리카 경제의 주축이 되어 온 농업부문을 비롯하여 제조업을 포함한 산업 활동에 막대한 지장을 초래하며, 특히 아프리카 국가들의 핵심 국가 산업인 농업부문에서의 피해가 커 아프리카의 지속가능한 발전과 경제 성장에 부정적인 효과로서 밀접하게 상호 연계되어 있음을 확인할 수 있다.

한편 앞장에서는 아프리카의 지속가능한 발전을 위해 아프리카 국가 사회 내 소외·취약계층 중 특히 여아 및 여성 인권과 삶의 질 향상을 위한 사회 안전망 구축이 요구된다는 점을 지적하였다. 특히 이슬람 종교, 보건, 여성할례, 조혼 등의 주요 이슈들이 아프리카에서 여성의 인권을 위협할 뿐 아니라 여성의 사회경제적 진출을 어렵게 만드는 결과를 초래한다는 사실은 아프리카 국가들의 심각한 사회변환에 대한 도전과 긴밀한 연관성을 갖는다. 더욱이 분쟁 시 성폭력의 구조화 경험 사례들을 통해 알 수 있듯이, 아프리카 여성에 대한 성폭력은 아프리카 여성의 비인권 문제를 초래할 뿐 아니라 아프리카 공동체 자체를 파괴시키는 심각한 위협 요인이다. 여성 대상 성폭력 문제는 아프리카 대륙 전체의 평화·안보 사안에 심각한 도전을 제기하는 것으로서 여성인권 문제와 아프리카 평화 이슈 간 서로 밀접한 상호 연관성을 갖고 있음을 알 수 있다.

급속한 청년실업 인구증가의 문제는 아프리카 국가들의 도시인구 팽창을 초래하고, 이는 결국

도시 슬럼화의 원인이 되어 아프리카 사회변환에 대한 도전 중 심각한 도시화 문제로 연결될 수 있다. 또한 아프리카의 청년실업 문제와 도시화 문제는 아프리카 개별 사회문제로 국한되기 보다는 각각의 사회·공간적 차별과 종교, 사회계급, 인종, 종족 등 수많은 단위그룹 내 갈등과 분열이 결국 아프리카 국가 사회 안에서 급진적 폭력세력과 범죄네트워크(갱단이나 테러조직)를 양산하는바, 아프리카의 청년실업 문제와 도시화 문제는 상호 보완적이고 유기적으로 연결된 사안임을 알 수 있다. 사실 이슬람 극단주의 테러집단들이 실업과 교육의 부재, 불평등의 심화 등 사회·경제적 불만 및 도시와 농촌 간 심각한 불균형적인 발전에 대한 반발을 활용하면서 아프리카의 평화·안보에 심각한 도전을 제기하고 있다는 점은 상기에서 제기한 각각의 이슈가 상호 긴밀하게 연계되어 접근될 필요성을 함축적으로 의미한다.

더욱이 심각한 청년실업 문제는 아프리카의 사회변환 문제 중 중요한 사안으로 다뤄지는 인적 자원 유출 문제와도 긴밀하게 연동되어 있다. 높은 실업률로 인해 새로운 일자리를 찾아 떠나는 아프리카인들은 자국으로의 송금을 통해 자국경제에 일정부분 기여하고 있으나, 궁극적으로는 아프리카 내에서 인적자원의 유출로 인해 지속가능한 발전과 경제성장 동력을 상실할 수 있어 급속한 청년인구 증가로 인한 청년실업 문제는 향후 아프리카 사회변환을 가능하는 매우 중요한 척도가 될 것이다.

한편 책임성, 투명성, 포괄성, 및 대응성을 갖춘 효과적이고 능력 있는 국가를 건설하는 데 목적을 두는 민주적 거버넌스 이슈는 아프리카의 지속가능한 발전과 경제성장에 있어 매우 유용한 접근 방식으로 제기될 수 있다. 특히 서구 식민제국주의 세력들로부터 독립 이후 권위주의적인 정치문화를 물려받은 아프리카 정치 엘리트들이 신가산제적 정치·경제 메커니즘하에서 실행했던 사적통치와 후견주의가 부패하고 비효율적인 통치 시스템을 구조화시키는 데 일조했던 점을 고려해 볼 때, 아프리카 국가들에게도 정치적 자유를 보장하는 민주적 거버넌스 설립은 매우 필연적인 요구로 간주할 수 있는 측면이 있다.

하지만 아프리카 대륙은 AU 기준으로 55개국이라는 다수의 국가들로 이뤄져 있을 뿐만 아니라 이들 국가 형성의 본질적인 문제를 비롯하여 각 개별 국가 내 ▲종족 ▲사회계급 ▲종교 ▲인종 ▲언어 등 수많은 파편화된 단위들이 복잡하게 혼재된 공동체라는 점을 고려해 볼 때, 서구적 관점하에서 일방적이면서 ‘하나로 모든 것이 가능한(one-size-fits-all)’ 방식에서의 민주적 거버넌스는 오히려 아프리카의 평화·안보에 약보다는 독이 될 수도 있음을 주지할 필요가 있다.

사실 정권안보에 혈안이 되어 있는 부패한 정치 엘리트들에게는 서구 세계에서 요구하는 다당제 선거와 같은 민주적 거버넌스 이슈가 이들의 정치권력을 연장하는 갈등과 분쟁의 정치적 도

구로 악용될 수 있어 민주적 거버넌스 이슈는 보다 유연하고 현지 공동체 구성원들의 목소리를 충분히 반영한 주인의식의 정치문화와 결부될 때 아프리카의 지속가능한 발전과 경제성장을 넘어 긍정적인 아프리카의 사회변환으로 연결될 수 있을 것이다.

## 2. 인도적 지원-개발-평화 넥서스(Nexus)의 유용성

역사적으로 분쟁, 자연재해, 테러 등으로 인해 수많은 피해를 입었던 아프리카 국가들과 같은 취약국(fragile states)<sup>[9]</sup>은 난민, 실항민, 이주민의 문제를 비롯하여 이들 취약국이 새로운 극단적 폭력주의를 기반으로 한 테러리즘의 온상으로 부상할 수 있다는 더욱 심각한 문제를 지닌다. 따라서 취약국 문제는 비단 해당 국가의 안보에 국한되기 보다는 국제안보에도 위협이 될 수 있다는 인식하에 1990년대 탈냉전 이후 그리고 2001년 9/11 테러 이후 ‘취약국’이라는 용어의 개념적 활용이 국제사회에서 활발히 논의되기 시작하였다.

이와 더불어 대부분의 취약국은 빈곤문제뿐만 아니라 인권 및 안보 관련 문제도 심각하여 국제사회의 개발목표 달성을 저해한다는 논의가 확산됨에 따라 2015년에 채택된 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)에는 이전의 새천년개발목표(MDGs)와 달리 평화와 인권에 관련된 목표가 새롭게 반영되었고, UN과 세계은행은 세계인도주의 정상회의를 통해 인도적 지원, 개발 및 평화구축 사업을 연계하여 추진하고자 하는 ‘인도적 지원-개발-평화 넥서스(Nexus)’를 채택하여 취약국 지원에 대한 새로운 방향성을 제시하였다(권윤 외 2019).

사실 아프리카의 많은 취약국가에 대한 원조는 현실적으로 비용, 위험성, 사업 실행의 어려움 등이 동반됨에 따라 공여국들은 이들 국가에 대해 아예 원조를 실시하지 않거나 인도적 프로젝트에 국한하여 지원을 하는 경향을 보여 왔다. 인도적 차원의 지원은 재난 시의 인명구조와 같이 단기적 측면에서는 수원국에 도움을 줄 수 있지만, 취약국가의 만성적인 문제를 해결할 수

[9] 취약국에 대한 단 하나의 합의된 정의는 존재하지 않으며 다양한 개념으로 정의되고 있다. 가령, OECD/DAC은 취약국가를 빈곤감소 정책과 실시의지가 결여되어 있으며 분쟁, 부정부패, 투명성의 결여, 소수파에 의한 인권침해 등 거버넌스에 문제가 있는 ‘파트너십이 곤란한 국가’(difficult partnerships)로 정의한다(OECD 2001). 또한 영국의 DFID는 대다수의 국민들에게 필요한 기능을 수행할 수 있는 능력이 부족하거나, 그럴 의지가 부족한 국가를 취약국가로 분류하고 있다. 여기에는 분쟁국뿐만 아니라 빈곤감소를 위해 국내외의 자원을 효과적으로 활용할 수 없는 국가도 포함된다(DFID 2005). 이와 함께 미국의 USAID는 취약국 개념은 비효율적인 거버넌스와 정당성의 결여에 있다고 지적하며, 기아나 그 밖의 인도적 위기인 현상적인 문제 외에 구조적 취약성에 초점을 맞추어 취약국가를 분류하고 있다(USAID 2005).

한편, 세계은행은 ‘위기에 처한 저소득국가’(Low-Income Countries Under Stress)에 초점을 두고 취약국가는 정부 능력이 결핍되었거나, 빈곤감소를 위한 자금을 효과적으로 사용할 준비가 미비하고, 표현의 자유 및 참여가 제한된 국가, 정부기능이 마비되고 거버넌스가 열악한 국가 등으로 분류하고 있다(World Bank 2002). 각 공여기관들이 제공하는 취약국에 대한 개념정의는 차이가 있지만 공통적으로 취약국은 해당국가의 거버넌스가 얼마나 제 기능을 하고 있는냐에 관련된 것임을 알 수 있다. 이는 해당국가의 역량에 관련된 문제이기도 하지만, 다른 한편으로는 그 국가의 의지와도 관련되어 있다. 그런데 이들 취약국가가 기본적 역할을 수행하지 못하는 상황들을 분석해 보면 이들 국가는 일반적으로 많은 경우에 있어 분쟁으로 인해 국가의 기본 역량이 약화되었거나 아예 역량을 발휘할 수 없는 상황에 처해 있음을 알 수 있다(Browne 2007).

는 없다는 한계점을 가지고 있다(한국국제협력단 2008, 222). 따라서 이들 취약국가에 대한 국제사회의 지원이 효과를 거두려면 전통적인 사후 ‘재난구호’에 국한된 인도적 지원에 그치지 않고, 이미 1980년대 등장한 LRRD(Linking Relief, Rehabilitation, and Development) 접근법과 같이 인도적 지원과 개발협력 사안을 상호 연계시켜 수원국의 특수성이 충분히 고려되어야 하며, 장기적인 개발 목표의 달성을 위해 수원국의 주인의식을 기반으로 한 이들 국가의 복원력(resilience) 제고와 역량강화 및 제도구축이 동반되어야 한다는 논의가 있었다(Buttner 2008).

LRRD에 대한 논의 이후 국제사회는 ‘인도적 지원-개발 넥서스’와 관련하여 지속적으로 논의해 왔는데, 2015년 지속가능발전목표(SDGs)의 채택을 계기로 ‘평화’의 중요성이 함께 부각되었다. 인도적 지원과 개발협력사업이 연계된 제도가 뒷받침된 평화로운 국가 사회 재건이 지속가능한 발전의 선결 필수요건이라는 주장이 힘을 받음에 따라 새천년개발목표(MDGs)와는 달리 SDGs에는 평화에 대한 목표가 16번 목표로 포함되었다(UNDP 2016, 42). SDGs 채택과 함께 복합적이고 다차원적인 국제사회의 분쟁-갈등 해결 방안 등 새로운 평화-개발협력 환경하에서 효과적인 취약국 지원을 위해 2016년 스웨덴(Sweden) 스톡홀름(Stockholm)에서 ‘평화구축 및 국가재건을 위한 국제회의(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: IDPS)’<sup>[10]</sup>가 개최되었으며, 동 회의에서 스톡홀름 선언이 채택되었다.<sup>[11]</sup> 2016년 12월 취임사에서 안토니오 구테흐스(Antonio Guterres) 유엔 사무총장은 평화를 인도적 지원 및 개발과 함께 삼각형의 한 축으로 보아야 한다고 주장하였으며, 2016년 유엔 총회에서 채택된 QCPR(Quadrennial Comprehensive Policy Review of UN System Operational Activities) 결의안에서도 평화는 인도적 지원-개발과 상호 연계되어야 할 필요성을 강조하였다(UN 2017; ICVA 2017, 3).

이러한 국제사회의 취약국 지원에 대한 접근방식의 변화와 함께 2017년 10월 유네스코 사무총장으로 선임된 오드레 아줄레(Audrey Azoulay)는 ‘유네스코의 전략적 전환 단계(The States of

[10] DPS는 취약성과 분쟁에 영향을 받는 국가들의 모임인 ‘g7+’를 중심으로 다양한 이해관계자 그룹들의 참여를 통해 취약성과 분쟁으로 인한 개도국의 다양한 문제점에 대한 해결방안을 모색하는 정치적 협의체이다. IDPS 협의체는 g7+와 함께 공여국 협의체인 ‘분쟁 및 취약성에 대한 국제 네트워크(INCAF: International Network on Conflict and Fragility)’, 그리고 ‘평화구축과 국가 재건을 위한 시민사회 플랫폼(CSPPS: Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding)’으로 구성된다(권을 외 2019).

[11] 스톡홀름 선언은 SDGs 달성을 위해 2011년 제4차 원조효과성에 관한 고위급 포럼에서 채택된 취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States)원칙을 적극 활용하면서, 폭력, 분쟁 및 취약성에 대한 근원을 해결하고 지속된 인도주의적 위기 상황이나 g7+ 국가 등 분쟁 및 취약 상황에서 더욱 현명하고 효과적이며 더욱 목표 지향적인 개발 지원을 제공할 것과 평화구축 및 국가재건을 위해 보다 폭넓고, 심도 있으며 효과적인 연합체를 구축하여 분쟁 상황에 대한 대응을 개선할 수 있도록 국제사회 간의 파트너십을 강화할 것을 촉구하였다(PBSB Dialogue 2016).

UNESCO's Strategic Transformation)' 구상 제안을 통해 집행이사회(Executive Board)에서 최종 승인을 받아 유네스코가 나아가야 할 방향을 제시하였다. 유네스코의 '전략적 전환'이 제시된 배경은 그 동안 유네스코의 전통적인 4개 권능영역(교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션)을 중심으로 전개되었던 기존 프로그램들이 새롭게 부상한 글로벌 위기 상황(기후변화, 불평등 심화, 폭력적 극단주의와 분쟁, 테러리즘, 공중보건 문제 등)에 적절하게 호응 및 기여할 수 있도록 재조정하기 위함이었다(조동준 2021, 3-6).

이러한 맥락 속에서 유네스코의 '전략적 전환'이 강조하고 있는 중요한 특징 중 하나는 '평화'가 인도적 지원과 개발을 촉진시키는 데 필수적인 요소라는 것이다.<sup>[12]</sup> 이와 관련하여, 향후 유네스코의 '아프리카 우선전략'은 아프리카 지역 분쟁·갈등의 근본원인(root causes)을 정치·경제·사회적 요인뿐만 아니라, 개개인의 심리·문화적 요인을 포함한 개인 구성원이 소속된 공동체의 정서적 환경까지 내포하는 복합적이고 다면적 차원의 구조에서 찾을 필요가 있다. 또한 아프리카 지역 분쟁·갈등 양상이 '구조적 폭력'으로 이해·접근되어야 함을 고려할 때, 지속가능한 평화 구축의 접근방식이 국제사회의 안정화 또는 안보 지원을 통해 단기적 차원에서 폭력의 제거 또는 부재를 의미하는 '소극적 평화'를 넘어 보다 중장기적 차원에서 구조 자체의 개선을 목표로 하는 '적극적 평화'를 추구해야 한다(Galtung 1969)는 점은 '아프리카 우선전략'에 시사하는 바가 있다.

[12] 2016년 '평화구축 및 국가재건을 위한 국제협의(IDPS)'가 채택한 스톡홀름 선언의 주요한 내용들 중 하나는 취약성 및 분쟁의 근원과 동인을 해결함으로써 분쟁/갈등 예방(prevention)에 집중해야 한다는 것이다(PBSB Dialogue 2016). 이러한 국제사회의 흐름에 발맞춰 아줄레 유네스코 사무총장은 유네스코의 전통적인 4개 권능영역 활동과 프로그램의 방향이 기존 방식보다 강화된 수준으로 국

제평화와 상호 유기적인 연관성을 가지고 소통할 필요성을 강조하였다. 이러한 맥락 속에서 2018년 6월 28일 아줄레 사무총장은 평화와 번영을 위한 제주 포럼에서 향후 유네스코의 프로그램이 '폭력적 극단주의'를 예방(prevention)하기 위한 효율적인 방안들로 교육, 문화유산, 과학기술, 표현의 자유 등 다양하고 유용한 수단이 활용되어야 할 것이라고 역설하였다(UNESCO 2018).

## V. 한국의 대(對) 유네스코 외교전략에 대한 시사점

최근 유네스코는 전략적 전환 구상 발표와 함께 유엔 SDGs-아젠다 2030에 초점을 맞추어 국제사회와의 공조·협력을 한층 강화하려는 시도를 하고 있다. 17개 SDGs 중에서 유네스코는 SDG 4(양질의 교육), SDG 5(성평등), SDG 6(물과 위생), SDG 9(혁신), SDG 11(도시와 지역 사회), SDG 13(기후변화), SDG 14(수자원 생태계), SDG 15(육상 생태계), SDG 16(평화·정의·강한제도), SDG 17(파트너십)을 포함해 총 10개 SDGs 달성에 주력할 것이라고 표명하였다(<http://www.uneval.org/resources/images/vacancies/EOINoticePriorityAfrica.pdf>).

앞서 살펴보았듯이, 아프리카 우선전략의 4개 핵심 이슈(인구증가, 지속가능한 발전과 경제성장, 사회변환, 민주적 거버넌스)는 상기의 10개 SDGs와 서로 밀접한 연관성을 가지고 있음을 알 수 있는데, 이들 10개 목표들 중 SDG 5(성평등)와 SDG 13(기후변화)은 한국의 약점으로 작용할 수 있는 반면 나머지 8개 SDGs에서는 한국이 선진화된 지식·기술과 경험의 공유를 바탕으로 유네스코의 SDGs 달성뿐 아니라 '아프리카 우선전략' 운용에도 기여할 수 있을 것이다(조동준 2021, 22). 따라서 한국의 상대적 약점으로 드러나는 SDG 13(기후변화)과 SDG 5(성평등)에 대한 개선·보완의 노력이 요구되며, 이러한 노력의 과정과 추후 긍정적인 성과 도출은 유네스코가 '아프리카 우선전략'의 핵심 이슈들을 다루는 데 있어 한국이 유용한 지원 자원으로 역할을 할 수 있을 뿐 아니라 유네스코와 공동의 파트너로서 협력하는 기회를 확대하는 데도 긴요하게 활용될 수 있을 것이다.

또한 아프리카 우선전략의 핵심 이슈가 아프리카연합(AU)-아젠다 2063의 주요 7개 목표<sup>[13]</sup>와 호응하고 있다는 점을 고려하여, 한국은 유네스코 아프리카 우선전략을 지원하는 데 있어 '한·아프리카 포럼(Korea-Africa Forum)'과 같은 AU와의 대화 채널 가동 시 아프리카 우선전략의 핵심 이슈와 아젠다 2063을 상호 연결시켜 한국이 AU와 유네스코 간 공조·협력의 가교역할을 주도할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 맥락 속에서, 한국이 취해야 할 '유네스코 아프리카 우선전략' 관련 외교 접근 방식은 한국을 포함한 국제사회의 대 아프리카 지원이 실효를 거둘 수 있도록 인도적 지원을 넘어 개발협력사업, 분쟁 예방 및 평화구축을 상호 유기적으

[13] 아젠다 2063에서 제시한 AU의 주요 7개 목표는 다음과 같다. 첫째, 포괄적 성장과 지속가능한 발전을 바탕으로 한 아프리카의 번영; 둘째, 범아프리카주의의 아이디어에 기반하여 단합되고 통합된 아프리카 대륙; 셋째, 굿 거버넌스, 인권, 정의, 법의 지배를 수호하는 아프리카; 넷째, 평화와 안보가 보장되는 아프리카; 다섯째, 견고한 아프

리카의 문화적 정체성, 가치와 윤리가 보존되는 아프리카; 여섯째, 인간주도의 개발을 추구하며, 특히 여성과 청소년의 잠재력을 극대화하는 아프리카; 일곱째, 강하고 복원력과 영향력을 갖춘 글로벌 행위자이며 파트너로서의 아프리카(AU 2015).

로 연계하는 것이다. 이는 유네스코가 다양한 국제사회와의 교류 및 파트너십 강화를 통해 아프리카 우선전략의 4가지 핵심요소를 상호 보완적이고 상호 연계된 틀 안에서 유엔 SDGs-아젠다 2030과 AU-아젠다 2063 달성에 기여할 수 있는 방향으로 나아가는 것을 의미한다.

한편 ‘아프리카 우선전략’의 핵심 이슈들이 상호 보완적이고 서로 밀접하게 연결되어 있다는 사실은 한국이 대 유네스코 외교전략을 구상하는 데 있어 신중한 접근을 요구한다. 즉, 한국은 이들 핵심 이슈들을 단편적이고 분리된 영역으로 접근하기보다 하나의 통합된 유기적 관계로 인식하여 접근할 필요가 있다. 하지만 핵심 이슈들의 상보성은 다른 한편으로는 유네스코뿐만 아니라 유네스코와 협력하는 파트너들 간 역할의 중복성을 초래할 수 있고, 이는 궁극적으로 아프리카 우선전략의 핵심 이슈들을 다루는 데 비효율성을 양산하는 결과를 낳을 수 있다.

따라서 한국은 ‘아프리카 우선전략’의 핵심 이슈들이 내포하고 있는 유기적 통합성을 숙지함과 동시에 중복성과 비효율성을 최소화하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.<sup>[14]</sup> 이를 위해서는 4개의 핵심 이슈들 중에서 한국의 대 유네스코 ‘아프리카 우선전략’ 지원(원조) 효과성을 높일 수 있는 사안들을 중심으로 한 우선순위의 정립이 요구된다. 이러한 우선순위 정립의 접근 방식을 바탕으로 한국은 유네스코 ‘아프리카 우선전략’의 핵심 이슈들을 협력 및 지원할 분야별·유형별(인도적 지원, 개발, 평화)로 세분화 하여 분석한 후, 이를 통합적 틀(인도적 지원-개발-평화 넥서스)로 발전시켜 나갈 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

하지만 한국의 대 아프리카 ODA 비중(비록 2010년 이후 빠르게 증가했으나)이 선진 원조 공여국인 미국, 유럽 국가들과 일본을 비롯한 신흥 원조공여국인 중국의 ODA 규모와 비교 시 여전히 미약하다는 현실을 고려해 볼 때, 한국의 대 유네스코 ‘아프리카 우선전략’에 대한 영향력

[14] 우리정부가 사업 수행 경험이 많지 않은 아프리카 국가에 대한 사업 추진 시 아프리카 우선전략의 핵심이슈들이 내포하고 있는 유기적 통합성을 숙지하여 다자적 국제기구와의 협력을 통해 아프리카 국가들과의 양자협력에 대한 발판을 마련할 수 있다. 가령 한국과 유네스코는 아프리카 직업기술교육발전을 위해 한국의 유네스코 신탁기금 1,000만 달러를 활용하여 베어 프로젝트(BEAR Project: Better Education for Africa's Rise)를 총 5년(2011-2015) 동안 시행한 경험이 있다. 이 사업의 지원을 받은 5개 수원국(보츠와나, 콩고민주공화국, 말라위, 나미비아, 잠비아)은 ▲노동시장분석에 근거한 직업기술교육과정(커리큘럼) 개발 ▲관련 교사 교육 ▲정보시스템구축이라는 주요 사업내용을 가지고 남아프리카 지역 국가들의 직업기술교육 혁신을 위해 공격개발원조 사업을 추진하였다. 본 사업 실행으로 한국은 상대적으로 양자간

네트워크가 느슨한 아프리카 국가들에 대해 다자협력 국제기구인 유네스코와의 유기적 협력 관계 속에서 유네스코의 역량과 네트워크, 물리적 인프라를 활용하여 사업을 성공적으로 추진할 수 있었다. 하지만 현지 수원국 정부-유네스코 본부-한국 정부 간 행정 우선주의가 앞서는 경우 실제 사업 추진이 계획보다 지연되는 경우가 빈번히 발생하였으며, 상대적으로 유네스코가 해당 지역 정보 및 전문성의 우위에 있어 의사결정 시 한국 정부(교육부) 또는 참여기관(한국직업능력개발원(KRIVET))과 유네스코 간 의사결정 과정에서 나타난 경직성, 중복성 및 비효율성의 문제를 극복해야 할 과제를 남겼다(한국국제협력단 2020, 117-118). 현재는 2단계 베어 프로젝트(BEAR II)가 2016-2022 기간 동안 진행되고 있다. 2단계 사업 대상국은 에티오피아, 케냐, 마다가스카르, 탄자니아, 우간다이다.

을 증대시키는 데 있어 보다 효과적인 대안 마련 요구가 제기된다. 특히 탈냉전기 이후 급증한 민족분쟁 및 9/11 테러 발생으로 인한 반테러리즘과 이에 대한 반작용으로 발생하는 지구촌 분쟁 발발이 그칠 기세 없이 지속되고 있는 현 상황 속에서 안토니오 구테흐스 유엔 사무총장은 2017년 취임 직후부터 '평화외교'<sup>[15]</sup>의 부흥을 주창하며 안보리 결의안 2282호를 토대로 지속적인 평화를 위한 국제사회의 합의 및 모든 층위의 협력방안을 강조하였다(Ponzio 2018).

이러한 평화외교의 맥락하에서 한국은 통합적 틀(인도적 지원-개발-평화 넥서스)을 비단 경성 권력(hard power)에만 국한시키기 보다는 지식, 기술, 아이디어, 문화, 규범 등 연성권력(soft power)에도 적극 접목·활용할 가치가 있다. 이는 연성권력이 군사력이나 경제력 등 경성권력을 기반으로 한 전통적인 외교영역에 비해 저비용·고효용 가치를 창출할 수 있을 뿐만 아니라 이를 수용하는 수원국 역시 거부감이 적다는 장점이 있다는 점에서 유네스코를 포함한 국제사회와 아프리카 국가들에게 연성권력 기반의 인도적 지원-개발-평화 넥서스를 구체적으로 실행 가능한 방향으로 구상 및 제시하여 한국의 외교적 영향력을 증대시킬 필요가 있다.

사실 한국은 전 세계적으로 유례없이 성공적으로 전후재건을 이룩하고, 급속한 경제성장과 민주화를 경험한 나라로서, 유네스코 내 아프리카 회원국의 지속가능한 발전과 평화구축에 기여할 수 있는 충분한 경험과 잠재력을 지니고 있다. 한국이 유네스코의 '아프리카 우선전략'을 적극 활용하면서 아프리카 국가를 대상으로 이러한 잠재력을 활용하게 되면, 일반적으로 아프리카 국가들에 도움을 주는 차원을 넘어 한국의 국제적 지위 향상에 이점을 갖게 되고, 나아가 지속가능한 한반도 평화구축과 관련된 교훈을 아프리카 국가들로부터 배울 수 있는 기회가 포착될 것으로 보인다. 즉, 한국이 아프리카 국가들과 각자의 경험을 공유하고, 상호 협력하는 과정에서 한국의 '세계시민권력(Global Citizenship Power)<sup>[16]</sup>'은 향후 지속적으로 강화될 수 있는 충분한 가능성이 있다고 기대해 본다.

[15] 평화외교는 군사안보를 넘어 경제, 자원, 에너지 및 자 연재해를 비롯하여 국민의 안위에 위협이 될 수 있는 비 군사적 및 비전통적 안보영역을 아우르는 포괄적 안보 (comprehensive security) 패러다임으로 이해할 수 있다. 포괄적 안보 패러다임하에서 평화외교는 타국과의 소통과 협력을 기반으로 한 신뢰구축을 통해 자국의 매 력을 증진하는 일종의 공공외교 영역에 포함된다(심승 우 외 2019; 이신화 2019).

[16] 세계시민권력은 장기적으로 한국의 국가 이미지를 부각 시키고 국제적 지위를 고양시키며 도덕적 힘과 발언권을 강화하는 것이다. 소프트웨어의 추구도 중요한 과제이지만, 한국의 역사적 경험과 지정학적 위치를 고려할 때 유 네스코에서 한국이 남다르게 잘할 수 있고 성공할 가능성이 높은 것은 세계시민권력의 추구이다. 한국은 일제 강 점기를 겪었고 전쟁과 분단, 경제발전, 민주화를 경험한 국가로서 산업화와 도시화에 따르는 환경 파괴와 함께 환 경운동의 급속한 성장도 경험했다. 따라서 유사한 문제로 고통을 겪고 있는 나라와 공감할 수 있고 도움을 줄 수 있으며, 그 지정학적 위치와 역사 때문에 평화에 대한 간절 한 염원을 가지고 있다(한경구 2019, 16).

## [참고문헌]

- 권율 외, 2019. 「국제사회의 취약국 개발협력 성과와 과제」, 대외경제정책연구원(KIEP).
- 김달현, 2011. “민주적 거버넌스와 경제발전”, 「국제개발협력」, 3호, 한국국제협력단(KOICA)
- 박영호 외, 2010. 「한국의 대 아프리카 환경 개발협력 추진방안」, 대외경제정책연구원(KIEP).
- 박정윤 외, 2016. “한국-아프리카 상생발전을 위한 전략적 이슈: 아프리카 도시의 지속가능한 발전”, 「한국정책분석평가학회 추계공동학술대회 발표논문집」, pp. 251-287.
- 심승우 외, 2019. “한-아프리카의 경제교류와 대아프리카 평화외교전략의 구상”, 「평화학연구」, 제20권 4호, pp. 7-25.
- 아프리카개발은행그룹, 2016. 「아프리카 청년고용(한국어판)」, [https://www.afdb-org.kr/wp-content/themes/meteo/pdf/Top\\_5\\_\(Korean\).pdf](https://www.afdb-org.kr/wp-content/themes/meteo/pdf/Top_5_(Korean).pdf)(2021.8.21 검색).
- 외교부, 2020. 「2020 유네스코 개황」, 외교부.
- 이신화, 2019. “평화외교와 안보공공외교로서의 국제평화유지활동(PKO)에 관한 고찰”, 「OUGHTOPIA」, 34: 1, pp. 7-42.
- 이한규, 2015. 「아프리카 테러집단 동향과 전망에 대한 연구」, 외교부.
- 이형은, 2016. “25세미만 10억명 아프리카의 기회 혹은 폭탄”, 「시사저널」, <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=156417>(2021.8.21. 검색)
- 정우탁, 2021. 「2021년도 유네스코 이슈 브리프 세미나(중간 보고회) 발언 및 논평」, 2021. 9. 10. 유네스코한국위원회.
- 조동준, 2021. “유네스코 전략적 전환과 대한민국”, 「유네스코 이슈 브리프」, 제1호, 유네스코한국위원회.
- 조원빈, 2018. “2019년 아프리카지역 선거와 전망”, 「아프리카 주요이슈 브리핑」, 제1권 제1호, pp. 3-28.
- 한경구 외, 2019. 「평화를 향한 유네스코의 역할 연구」, 유네스코한국위원회.
- 한국국제협력단, 2008. 「국제개발협력의 이해」, 서울: 한울아카데미.
- 한국국제협력단, 2020. 「KOICA 대아프리카지역협력전략」, 한국국제협력단.
- 황규득, 2019. “아프리카 인권에 대한 소고: 분쟁 상황과 비 분쟁 상황 시 여성 인권문제 사례를 중심으로”, 「한국아프리카학회지」 제56집, pp. 361-390.
- Abdi, Hakim. 2016, “ENSO threatens food supply in southern Africa”, at <https://phys.org/news/2016-10-enso-threatens-food-southern-africa.html>(2021.8.18. 검색)
- Achebe, Chinua. 1958. Things Fall Apart. London: Heinemann.
- Africa Department UNESCO. 2014. Operational Strategy for Priority Africa 2014-2021, (37 C/4-C/5- Compl.2).
- Africa Department UNESCO. 2013. Priority Africa at UNESCO – An operational strategy for its implementation 2014-2021. UNESCO.
- Asante, S. K. B. 1997. Regionalism and Africa's Development: Expectations, Reality and Challenges. Houndmills: Macmillan Press.
- AU(African Union). 2015. Agenda 2063: The Africa We Want, <https://au.int/en/agenda2063/overview>(2021. 8.23. 검색).
- Austin, Gareth. 2010. “African Economic Development and Colonial Legacies”, International Development Policy. 1 / 2010.
- Bahadur, Jay. 2020. “Following the Money: The use of the hawala remittance system in the Yemen-Somalia arms trade”, 2020 Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Switzerland.
- Barkan, Joel D. 2008. “Hearing on the Immediate and Underlying Causes and Consequences of Flawed Democracy in Kenya”, Testimony, prepared for the Senate Foreign Relations Committee's Subcommittee on African Affairs. Washington, USA.
- Browne, Stephen. 2007. “Aid to Fragile States: Do Donors Help or Hinder?”, Discussion Paper No. 2007/01, United Nations University - World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Buttner, Martin. 2008. Concept Paper: Linking Relief, Rehabilitation, and Development (LRRD), Global Public Policy Institute.

- Davis, John. 2010. "Understanding Terrorism in Africa", *Terrorism in Africa: The Evolving Front in the War on Terror*. Maryland: Lexington Books.
- DFID. 2005. *Why we need to work more effectively in fragile states*, London: DFID.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2021. *The State of Food Security and Nutrition in the World: Transforming Food systems for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4474en>(2021.8.18. 검색)
- Foster-McGregor, Neil, Anders Isaksson and Florian Kaulich. 2013. "Importing, Productivity and Absorptive Capacity in Sub-Saharan African Manufacturing Firms", *Working Papers* 105, Nov. 2013.
- Galtung, Johan. 1969. "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3, pp. 175-186.
- Lakner, Marta S. 2020. "The Number of Poor People Continues to Rise in Sub-Saharan Africa, Despite a Slow Decline in the Poverty Rate", <https://blogs.worldbank.org/opendata/number-poor-people-continues-rise-sub-saharan-africa-despite-slow-decline-poverty-rate>(2021.8.16 검색).
- Monga, Celestin. 2019. "Reaping the Benefits of African Economic Integration", *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/promise-of-african-economic-integration-by-c-lestin-monga-2019-01>(2021.7.26. 검색)
- Ngcamu, Bethuel S. and Felix Chari. 2020. "Drought Influences on Food Insecurity in Africa: A Systematic Literature Review", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 17, pp. 1-17.
- OECD. 2001. *Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships*, Paris: OECD.
- OECD. 2018. *Illicit Financial Flows: The Economy of Illicit Trade in West Africa*, OECD.
- OECD-FAO. 2016. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2016-2025*[https://doi.org/10.1787/agr\\_outlook-2016-en](https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2016-en)(2021.8.18. 검색)
- PBSB Dialogue. 2016. "Stockholm Declaration: Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World".
- Ponzio, Richard. 2018. "The UN's New 'Sustaining Peace' Agenda: A Policy Breakthrough in the Making", *Stimson Spotlight*, February 23.
- Shapard, Dan. 2018-2019. "Global Warming: Severe Consequences for Africa: New report projects greater temperature increases", *African Renewal*, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/december-2018-march-2019/global-warming-severe-consequences-africa>(2021.8.17. 검색)
- Shinn, David. 2016. "Poverty and Terrorism in Africa: The Debate Continues", *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. 17, No. 2, pp. 16-22.
- UN Kenya Country Team. 2003. *UN Development Assistance Framework (UNDAF) Kenya 2004-2008*. Nairobi: United Nations Office.
- UNESCO. 2018. "Director-General Audrey Azoulay participated in the Jeju Forum for Peace and Prosperity", 28/06/2018, <https://en.unesco.org/news/director-general-audrey-azoulay-participated-jeju-forum-peace-and-prosperity>(2021. 8.17. 검색)
- UNESCO. 2020. "Global Priority Africa". Item 32 of the revised provisional agenda (209 EX/32 Rev.), Paris, 29 June 2020
  - . 2021. "Global Priority Africa". Item 5 of the provisional agenda (211 EX/5.II.E), Paris, 12 March 2021
  - . 2021. "Internal Oversight Evaluation of UNESCO's Operational Strategy for Priority Africa (2014-2021)". Item 13 of the provisional agenda (211 EX/13), Paris, 5 March 2021
  - . 2021. "Draft Medium-Term Strategy (41 C/4) and Draft Programme and Budget (41 C/5) - Part II - Draft Programme and Budget (41 C/5)". Item 18 of the provisional agenda (211 EX/18.II), Paris, 10 March 2021

- UNESCO. “Priority Africa Flagship Programmes and Actions” <https://en.unesco.org/priorityafrica/flagshipprogrammes> (2021.7.15. 검색)
- . “Priority Africa” <https://en.unesco.org/priorityafrica> (2021.8.3. 검색)
- . “Countries” <https://en.unesco.org/countries> (2021.7.28. 검색)
- UNHCR. 2017. “COTE D’IVOIRE, COI Compilation”, UNHCR Regional Representation for West Africa – RSD Unit UNHCR Cote d’Ivoire.
- UNHCR and World Bank. 2016. Forced Displacement by the Boko Haram conflict in the Lake Chad region. Geneva and Washington.
- USAID. 2005. Fragile States Strategy 2005, Washington DC: USAID.
- Valderrama, Fernando. 1995. A History of UNESCO – UNESCO Reference Books, UNESCO Publishing.
- Williams, Paul D. 2017. “Continuity and Change in War and Conflict in Africa”, PRISM Vol. 6, NO. 4, pp. 33-45.
- World Bank. 2002. Low-Income Countries Under Stress: a Implementation Overview, IDA Operations Policy and Country Services. Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2009. Distortions to Agricultural Incentives in Africa. World Bank Washington D.C
- Zamfir, Ionel. 2021. “State of democracy in sub-Saharan Africa: Democratic progress at risk”, Briefing, European Parliamentary Research Service(EPRS).

2021년 제3호  
유네스코 이슈 브리프



발간일 2021년 9월 30일  
펴낸곳 유네스코한국위원회  
편 집 국제협력팀 백영연 전문관  
디자인 수카디자인  
주 소 서울특별시 중구 명동길(유네스코길) 26

간행물 등록번호 IR-2021-RP-3

유네스코 이슈 브리프는 대한민국 교육부의  
지원으로 발간되었습니다.

[www.unesco.or.kr](http://www.unesco.or.kr)



유네스코 이슈 브리프

# UNESCO ISSUE BRIEF