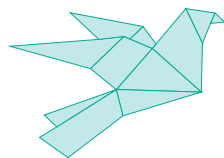
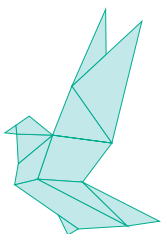


# 평화벨 향하 유네스코가 함께



기획 유네스코한국위원회

지음 강인욱 김성해 김지현 성지은  
유성상 조동준 최동주 한경구



국제연합  
교육과학문화기구



유네스코  
한국위원회



# 평화를 향한 유네스코의 역할





# 유네스코 헌장

이 헌장의 당사국 정부는 그 국민을 대신하여 다음과 같이 선언한다.

전쟁은 인간의 마음속에서 생기는 것이므로 평화의 방법을 세우야 할 곳도 인간의 마음 속이다.

서로의 풍습과 생활에 대한 무지는 인류 역사를 통하여 세계 국민들 사이에 의혹과 불신을 초래한 공통적인 원인이며, 이 의혹과 불신으로 인한 그들의 불일치가 너무나 자주 전쟁을 일으켰다.

이제 막 끝난 무서운 대 전쟁은 인간의 존엄, 평등, 상호존중이라는 민주주의 원리를 부인하고, 이러한 원리 대신에 무지와 편견을 통하여 인간과 인종의 불평등이라는 교의를 퍼뜨림으로써 일어날 수 있었던 전쟁이었다.

문화의 광범한 보급과 정의, 자유, 평화를 위한 인류의 교육은 인간의 존엄에 불가결한 것이며 또한 모든 국민이 상호원조와 상호관심의 정신으로써 완수하여야 할 신성한 의무이다.

정부의 정치적·경제적 조정에만 기초를 둔 평화는 세계 국민들의 일치되고 영속적이며 성실한 지지를 확보할 수 있는 평화가 아니다.

따라서 평화를 잃지 않기 위해서는 인류의 지적·도덕적 연대 위에 평화를 건설하지 않으면 안 된다.

이러한 이유에서 이 헌장의 당사국은 교육의 기회는 모든 사람에게 충분하고 평등하게 주어져야 하고, 객관적 진리는 구속받지 않고 탐구되어야 하며, 사상과 지식은 자유로이 교환되어야 함을 확신하면서, 국민들 사이의 의사소통 수단을 발전·확대시키는 동시에, 서로를 이해하고 서로의 생활을 더욱 진실하고 더욱 완전하게 알도록 하기 위하여 이러한 수단을 사용할 것을 동의하고 결의한다.

이에 헌장의 당사국들은 세계 국민들 사이의 교육적·과학적·문화적 관계를 통하여 국제연합의 설립 목적이며 또한 국제연합헌장이 선언하고 있는 세계 평화와 인류 공동의 복리라는 목적을 촉진하기 위하여 국제연합교육과학문화기구(유네스코)를 창설한다.

# 목차

## contents

- 1 [총론] 평화를 향한 유네스코의 역할 연구: 06  
유네스코의 국제 지적 협력 활동  
한경구 (서울대학교 자유전공학부 교수(문화인류학))
- 2 유네스코 교육협력 활동의 20  
성과와 새로운 접근  
유성상 (서울대학교 교육학과 교수)
- 3 평화를 위한 유네스코 국제 38  
과학협력활동의 성과와 과제  
성지은 (과학기술정책연구원 연구위원)
- 4 중앙아시아 평화 구축을 위한 유네스코 52  
실크로드 문화유산 사업의 진단과 대안  
강인욱 (경희대학교 사학과 교수)

# 5

진화하는 커뮤니케이션·정보 분과와  
한국의 미래전략 70

김성해 (대구대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수)

# 6

회원국의 유네스코 활동  
비교조사 90

김지현 (유네스코한국위원회 주유네스코대한민국대표부 주재관)

# 7

평화 개념을 찾아가는  
유네스코 104

조동준 (서울대학교 정치외교학부 교수)

# 8

유네스코에 대한 기대와  
한국의 기여 방향 122

최동주 (숙명여자대학교 글로벌서비스학부 교수)

# [총론] 평화를 향한 유네스코의 역할 연구: 유네스코의 국제 지적 협력 활동

---

한 경 구

(서울대학교 자유전공학부 교수(문화인류학))

## I. 머리말

평화를 위한 유네스코의 국제적인 지적 협력 활동은 교육과 문화 분야에서는 상당한 가시적 성과를 거두었다. 다양한 국제 교육의제의 제시와 개발도상국의 교육을 지원하는 각종 프로그램, 세계유산·무형문화유산·세계기록유산 등의 등재 사업, 창의도시네트워크 사업, 문화다양성 선언 및 문화다양성 표현에 관한 협약 등을 통하여 유네스코의 존재와 활동을 널리 알리고, 여러 국가에서 정부와 전문가 및 시민사회의 참여를 이끌어내는 데 성공했다. 이 과정에서 문제점도 발견되고 한계도 드러나고 정치화되었다는 비판도 받았지만, 교육과 문화의 영역에서 유네스코는 국제적 협력과 활동의 방향을 설정하거나 논의를 주도하고 이끌어가는 모습을 보이고 있다.

그러나 과학과 지식 질서, 그리고 커뮤니케이션·정보 분야에서 유네스코의 역할과 의미에는 상당한 아쉬움이 있다. 그간 의미 있는 노력과 시도가 없었던 것은 아니며 일정한 성과도 있었지만, 유네스코의 존재감은 전반적으로 매우 약하다. 유네스코가 국제적으로 논의와 활동의 방향을 설정하고 제도를 형성하고 실질적인 영향을 만들어내고 있다고 보기는 어렵다.

구 식민지들의 독립으로 국제사회와 유네스코의 회원국 구성이 변화하는 상황에서, 기존의 정보와 지식의 생산·보급·소비·재생산의 질서에 대한 근본적인 질문과 도전이 제기되기 시작한 것은 어떻게 보면 당연한 일이었다. 1970년대 국제신정보질서에 관한 논의가 진행된 유네스코는 강대국과 미디어 자본의 이해, 이에 대한 비판과 저항 등이 첨예하게 충돌하는 무대가 되었다. 기존 정보질서의 문제점에 대해서는 폭넓은 공감대가 형성될 수 있었으나, 정보격차의 해소 방안을 놓고 시선이 극명하게 엇갈렸다. 정보주권이라는 이름으로 정보의 흐름과 언론을 제한하고 규제한다면, 표현의 자유와 인권의 침해 가능성 등 매우 심각하고 어려운 문제가 발생할 수 있다는 우려도 컸다. 이러한 국제신정보질서 논의는 유네스코가 지적 자율성과 전문성을 기반으로 인류 공동의 문제에 대한 해결책을 모색하기보다는, 첨예한 정치적 대립과 상호불신을 노정하는 장이 되어가고 있다는 것을 보여주었다. 결국 유네스코의 설립을 주도했던 미국과 영국이 편향성 및 방만한 운영 등을 이유로 탈퇴를 하면서(1984, 1985) 소위 ‘유네스코의 위기’를 초래하는 직접적인 계기가 되었다.

이후 유네스코는 위기 극복을 위해 상당히 진지한 노력을 기울여 조직개편과 함께 분권화를 추진하였다. 그러한 가운데 영국과 미국이 복귀하였으나(1997, 2003) 이번에는 팔레스타인 문제로 미국은 2011년 분담금을 삭감하였고, 2017년에는 유네스코 조직의 근본적 개혁 필요성 및 반이스라엘 편견에 대한 우려 등을 이유로 재탈퇴를 선언하였다. 유네스코의 재정위기 및 개혁의 필요성에 대한 지적, 그리고 정치화 논란은 지금도 계속되고 있다.

이러한 상황은 상당 부분 유네스코의 태생적 한계와 활동 공간의 제약 조건에서 비롯된 것

이라 볼 수 있다. 유네스코는 국가와 민족의 경계를 넘어 협력과 교류의 확대를 통해 평화를 증진하는 것을 목적으로 설립되었으며, 초기의 집행이사회 구성 방식은 이를 어느 정도 반영하고 있었다. 그러나 이후 유네스코의 집행이사들은 ‘기구’가 아닌 ‘국가’의 대표가 되었으며, 유네스코도 정부간기구로서 국제질서의 일부가 되었다. 유네스코는 유엔과 마찬가지로 전시연합국들의 모임을 기반으로 출범하였으나, 냉전의 시작으로 세계가 적대적 진영으로 분열되고, 구 식민지들이 독립하면서 심각한 난관에 봉착하였다. 당초의 이상이나 작동 방식으로는 급변하는 현실을 따라잡지 못하였고, 그 후로도 새로운 글로벌 협력과 교류의 장으로서의 역할과 의미를 정립하는 데 상당한 어려움을 겪고 있다.

유네스코의 이러한 문제점들은 외적인 요인 탓이 크지만, 내적인 요인도 결코 간과할 수 없다. 유네스코와 유네스코에 참여했던 사람들과 조직들, 그리고 회원국들이 보다 더 적극적이고 창의적으로 유네스코의 비전을 추구하면서 방법을 혁신하고 활로를 개척하지 못한 때문은 아닌가 하는 질문도 진지하게 제기할 필요가 있다. 아울러 유네스코가 추구했던 목표나 역점을 두고 추진했던 사업과 활동들의 우선순위나 효과 등에 대해서도 신중하게 검토할 필요가 있다.

특히 유네스코가 평화를 위한 기구이면서도 평화와 관련하여 폭넓고 다양하며 깊이 있는 새로운 연구와 실천을 적극적으로 주도하지 못한 것은, 냉전이라는 국제정치적 요인을 감안하더라도 매우 안타까운 일이다. 유네스코는 평화를 위하여 만들어진 국제기구이면서도 전후에 평화와 관련된 학술적 논의와 이론의 발전을 주도하지 못했다. ‘평화의 문화’ 개념이 처음 언급된 것은 1989년 코트디부아르에서였고, 1997년이 되어서야 유네스코가 ‘Toward a Culture of Peace Program’을 시작하였으며, 유엔총회가 2000년을 ‘평화의 문화의 해’로 선언했다.

유네스코의 이러한 상황은 한국이 보다 적극적인 역할을 할 기회를 제공한다. 한국은 과거와 같이 기회가 있을 때마다 국위를 선양하는 수준의 상황추수적(狀況追隨的) 대응에 매몰되거나, 좁은 시야로 단기적 국익을 추구하는 소극적인 입장을 탈피할 필요가 있다. 오히려 대국적 견지에서 세계 평화와 인류의 행복이라는 지구 공동체(Global Community) 전체의 이익을 중시하고, 이를 장기적 국가이익과 동일시하며, 이에 상응하는 재정 부담을 감수함으로써 세계시민권력(Global Citizenship Power)을 추구하면서 국제적 지위의 향상과 도덕적 지도력을 증대시킬 수 있을 것이다.

## II. 유네스코 활동의 영향과 성과

유네스코의 위기가 논의되던 1984년, 『네이처』(Nature)에 실린 글(UNESCO's crisis is for all of

us)은 유네스코의 활동을 긍정적으로 평가하면서도, “확보하고 동원할 수 있는 자원보다 훨씬 더 큰일을 하려는 상식을 벗어난 야심적 기획”이라 지적하였다. 이 글은 계속하여 “유네스코는 자체할 줄 모르고 모든 새로운 시류에 편승하려고 해왔으며… 무언가 결정적 영향력을 행사하기에는 대개 예산이 턱없이 부족했으며, 무슨 기여를 하고 도움을 줄 수 있을 것인가에 대한 생각도 뚜렷하지 않았다.”고 비판하였다. 다소 가혹하기는 하지만 정확한 지적임을 부인하기도 어렵다. 과연 유네스코는 얼마나 그 소임을 잘 해왔는가, 무엇을 잘했으며 무엇이 문제였는가?

유네스코는 2005년에 60주년을 맞이하면서 창립 이후 당시까지의 역사를 정리하고 평가하는 ‘유네스코 역사 과제’(UNESCO History Project)를 추진한 바 있다. 이 과제는 상당한 성과를 거두었다는 평가를 받고 있지만, 듀달(Poul Duedahl)에 따르면, 유네스코가 실제로 세상에 어떠한 영향을 끼치고 어떠한 차이를 만들어냈는가 하는 것보다는 회고적으로 유네스코가 주도했던 일들과 그 근원에 초점을 두었으며, 그나마도 주로 파리의 유네스코 본부 위주로 진행됐다는 한계를 가지고 있었다(Duedahl 2016). 듀달은 유네스코의 소위 ‘연성권력 선도사업’(soft power initiatives)에 대한 연구들도 출간되어 있지만 사업의 영향에 대해서는 알려진 것이 매우 적으며, 그 결과 유네스코는 지적 논의를 이끌어가거나 영향을 주고 있다기보다는 단지 당대의 지적 경향을 반영하는 데 그치고 있다며 그 한계를 지적하고 있다(Duedahl 2016).

그러한 이유는 아마도 유네스코 활동의 성격상 그 영향을 측정하고 평가하기가 매우 어렵기 때문이 아닌가 한다. 듀달 역시 유네스코의 역사적 영향에 대한 연구가 이루어지지 않은 이유의 하나로 “그러한 연구가 시작하기는 쉽지만 만족스러운 수준으로 제대로 마무리하기가 어렵기 때문”이라 지적한 바 있다.

예를 들자면 ‘동서문화적 가치의 상호 이해’(Major Project on the Mutual Appreciation of Eastern and Western Cultural Values, 1957-1966)의 경우는 평가보고서(UNESCO 1968)가 출간되어 있지만, 그 구체적 효과를 측정하기가 쉽지 않다는 지적을 받고 있다(Duedahl 2016). 이 프로젝트의 결과, 실제로 수백 종의 고전 텍스트가 번역, 출간되어 다른 대륙으로 건너갔지만, 누가 도서관에서 이러한 책들에 얼마나 접근을 했는지 알 수가 없고, 또한 이러한 책을 읽은 사람들의 다른 문화에 대한 인식이 바뀌었는지에 관한 자료도 없다는 것이 듀달의 지적이다.

듀달은 이러한 문제의식에서 출발해, 유네스코의 실제 영향력을 몇 가지 영역과 사업을 중심으로 검토했으며, 유네스코가 실질적으로 엄청난 영향을 끼쳤다는 사실을 밝혀내는 데 주력했다. 비록 상당수가 유네스코의 초기 활동에 집중되어 있기는 하지만, 인종주의와의 투쟁, 대량 보급을 통한 서적의 무기화, 유엔과 정보 영상(information films)의 조정 협력, 국제 아동 커뮤니티 모델, 전후 일본의 국제사회 복귀와 유네스코, 도서관 사업을 통한 재건과 평화 추구, 유

네스코의 기초교육 프로그램, 콩고의 교육 프로그램과 유네스코, 라틴아메리카에서의 유네스코 전문가 활동, 스웨덴·멕시코·일본에서 역사 교육과 국제이해 관련 유네스코 활동, 세계유산과 관련된 유네스코 활동 등 15개의 다양한 주제를 검토하였다(Duedahl 2016).

이 가운데 가장 뚜렷하고 구체적인 성과를 거둔 것은 인종주의 반대 노력이었던 것으로 보인다. 유네스코가 출간한 관련 책자들은 1950년대 말까지 13개 언어로 번역되어 30만 부가 인쇄되는 등 상당한 성과를 거두었다. 다만 미국에서는 이들 인쇄물들 가운데 일부가 심한 비난을 받았고, 로스앤젤레스 지역에서는 1953년 학교에서 모든 유네스코 출판물이 자취를 감추게 되었으며, 미국의 학교 행정가들은 학교에서 유네스코 출판물을 사용하는 것을 우려하게 되었다(Duedahl 2016). 인권운동가 제시 잭슨 목사는 남부를 돌아다니면서 “흑인이 열등하지 않다는 것을 국제기구 유네스코가 말해주었다.”며 이러한 인쇄물을 활용했고, 미국 연방최고재판소는 분리 차별대우 사건에 대한 심리 과정에서 유네스코와 연관된 전문가들의 증언을 청취했으며, 1967년 분리 차별과 인종 간의 혼인 금지를 위헌으로 판결했다(Duedahl 2016).

### III. 유네스코라는 이상: 국익과 정치를 넘어서?

유네스코의 기원은 여러 가지를 생각할 수 있지만, 가장 중요한 뿌리 가운데 하나는 계몽시대의 지적 교류와 협력이다. 지식인들과 과학자들은 국경을 넘는 교류와 협력을 통해 무지와 편견을 이성과 교육으로 극복하여, 전쟁을 방지하고 평화를 이룩하며, 보다 나은 삶을 성취할 수 있을 것이라 기대했다. 소위 ‘편지의 공화국’(Respublica literaria, Republic of Letters)도 그러한 기대에서 나온 것이다.

물론 이 시기는 국민국가와 민족주의가 본격적으로 발전하기 이전으로, 국경을 넘는 국제 교류와 협력의 추구가 국가 간 경쟁이 치열한 오늘날과는 매우 다른 의미를 가지고 있었다. 당시의 지식인들과 과학자는 진리탐구에 대한 확신을 가지고 있었으며, 자신들이 주로 군주의 이익과 동일시되고 있던 국익에 무조건 봉사하기보다는 인류 보편의 이익에 봉사해야 하며, 또한 그것이 가능하다는 생각을 가지고 있었다.

비록 현실적으로는 국가 간에 전쟁이 일어나고 있었으나, 좁게는 유럽에 거주하는 사람들이, 넓게는 전 세계에 거주하는 인류 전체가 하나의 공동체를 구성한다는 인식이 발전하고 있었다. 전쟁을 방지하거나 그 피해를 극소화하려는 다양한 평화론이 등장했으며, 칸트의 「영구평화론」은 그 중 가장 발전된 것 가운데 하나였다.

19세기 초까지 유럽에서는 전쟁이 빈발했으나, 나폴레옹 전쟁이 끝난 후에 소위 ‘유럽의 협



조'(European Concert)가 작동하여 전쟁이 많이 줄어들었다. 특히 프랑스 혁명 이후 유럽이 '하나의 문명'이라는 인식이 태동하는 가운데 국제 교류와 협력이 확산되었고, 다양한 국제회의와 협상을 통해 국제규범도 꾸준히 발전했으며, 다양한 구상이 등장하였다.

그러한 가운데 발발한 제1차 대전은 너무나 충격적이었다. 한편에서는 유럽을 중심으로 국제사회가 발전하는 가운데 '문명'의 '진보'를 구가하고 있었으나, 다른 한편에서는 산업화의 진전으로 파괴력과 살상력이 크게 증대하고 있었던 것이다. 특히 민족주의와 국민국가의 발전으로 전쟁의 성격 또한 '국민의 전쟁'(war of the nations)으로 바뀌면서 유럽 전체가 무장 상태에 이르렀고, 그 결과는 참혹했다. 전쟁이 비참할 뿐 아니라 어리석은 짓이었다는 인식도 강화되어, 두 번 다시 이러한 불행이 발생하는 것을 방지하기 위해 국제연맹이 출범하고 불가침 조약이 맺어졌으며, 해군 군축이 논의되고 다양한 평화운동이 일어났다.

지적 협력과 교육을 위한 노력이 본격적으로 시작된 것도 그 일환이었다고 할 수 있다. 1922년 1월에 지식인협조국제위원회(The International Committee on Intellectual Co-operation, CICI)가 등장하고, 1925년 8월에는 국제지식협조연구위원회(The International Institute for Intellectual Cooperation, IICI)가 CICI의 상위 기관으로 창설되었으며, 1925년 12월에는 국제교육국(International Bureau of Education, IBE)이 국제 교육의 발전을 위한 비정부기구로서 출범하였다. 아인슈타인이 프로이드에게 인류를 전쟁의 위협으로부터 구원할 수 있는 방안을 묻는 "왜 전쟁인가?"(Why War?)라는 편지를 보내고, 이에 대한 프로이드의 답장을 게재한 것도 IICI의 출판물을 통해서였다. 이렇게 2차 대전이 발발하기까지 다양한 시도가 있었지만, 이러한 노력이 어느 정도 효과가 있었는지에 대해서는 검토가 필요하다.

2차 대전을 수행하면서 전후의 질서를 구상하기 시작한 연합국은 「대서양 헌장」(1941년 8월)과 연합국 선언(1942년 1월), 그리고 교육부 장관 회의(1942년 11월-1945년 12월), 교육에 관한 국제기구의 필요성을 인정하는 모스크바 선언(1943년 10월), 국제기구에 관련한 유엔 회의(United Nations Conference on International Organization, UNCIO, 1943년 4-6월), 덤버튼 옥스회의의 제안(1944년 10월) 등을 기반으로 1945년 11월에 런던에서 44개국 정부 대표가 모인 가운데 교육문화 조직의 창립을 위한 유엔 회의를 개최했다. 문화와 교육에 이어 과학이 전문분야로 추가되었고, 37개국의 서명으로 「유네스코 헌장」이 도입되었으며, 1946년 11월 20번째 국가의 헌장 비준서가 기탁됨으로써 많은 기대 속에서 유네스코가 출범했다.

그런데 냉전이 본격적으로 시작되면서 "인간의 마음속에 평화의 방벽을 세운다."는 유네스코의 활동은 큰 어려움에 부딪치게 되었다. 1946년 12월 말까지 유네스코 헌장을 비준한 국가는 24개국에 지나지 않았다. 구 소련은 1954년 4월에야 가입했고, 동구권 국가들 가운데는 폴란드가 유일하게 1946년 11월 6일에 비준서를 기탁했으므로, 어떤 의미에서는 유네스코가 '서

방축의 클럽 비슷하게 시작됐다’는 지적도 가능하다. 그러나 냉전이 본격적으로 시작되고 세계가 적대적인 진영으로 갈라지면서 유네스코가 출범 당시에 기대했던 정치와 국가 이익을 초월한 국제적인 지적 협력과 교류는 커다란 시련을 맞게 되었다.

#### IV. 과학과 지식의 문제: 유네스코의 좌절

유네스코는 지적 협력, 국경을 넘는 학문과 지식의 자유로운 연구와 교류를 통해 세계 평화에 기여할 것을 기대했었다.<sup>1</sup> 그러나 국가 안보와 산업 및 통상의 경쟁력, 경제 발전에 대한 관심의 증대는 이러한 기대를 좌절시켰다. 과학기술 연구와 교육의 우선순위나 보급과 관련한 결정에서 유네스코의 입지는 매우 좁았으며, 실질적 영향력은 물론 지적·도덕적 주도권도 행사하기 어려웠다.

이러한 상황이 초래된 이유 중 하나는 과학과 기술의 사회적 역할과 기능이 현대에 들어와 크게 변화했기 때문이다. 근대 과학이 형성되던 시기에는 ‘모든 지식은 궁극적으로는 인류의 행복에 기여할 것’이라는 믿음이 있었다(Ellis 1971). 과학적 발견이나 발명은 재산적 가치보다는 개인적인 명예로서 중시되었고, 지식이란 특정 개인이나 집단이 독점하는 것이 아니라 인류 공동의 것으로서 자유롭게 교류되고 또한 공유되어야 한다는 생각이 강하였다. 지적 재산권이나 특허에 대한 관념 역시, 자본주의가 본격적으로 발전하고 과학기술이 산업의 발전과 기업의 성공에 중요하다는 것이 알려지기 전에는 중시되지 않았다.

유네스코 초대 사무총장이었던 줄리언 헉슬리는 유네스코를 보편적인 대학(universal university)으로 간주했으며, 유네스코의 설립자들은 보편적 진리 발견의 확대와 ‘과학적 휴머니즘’을 신봉하고 있었다(Ellis 1971). 유네스코 회원국들은 과학자들의 모임을 통해서 유네스코 활동을 지원할 것이며, 유네스코는 국가의 대리인이 아니라 개인 자격으로 자유롭게 봉사하는 학자들로 구성된 집행위원회가 지도할 것이라 기대했던 것이다. 그리고 유네스코 회원국들이 이러한 학자들의 활동에 지원을 제공할 것으로 기대하였다.

산업, 경제, 사회 부문에서 과학의 실용적 중요성에 대한 인식이 증대하면서 유엔 내에서 유엔식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 세계기상기구(WMO), 국제전기통신연합(ITU) 등 다양한 국제기구들이 과학 부문을 설립하기 시작했다. 각 기구의 프로그램들이 증대하고 상호

---

1 문화와 관련된 유네스코 창설기의 기대와 사고, 그리고 그 이후 유네스코의 문화 개념의 변화에 대해서는 2018년도 연구(한경구 외 2018)에서 언급하였으므로 여기서는 생략한다.

중첩되기도 하면서 유엔 체계 내부에서도 프로그램의 중첩 방지와 기구 간의 경쟁을 조정하기 위한 여러 위원회 등이 설치되었다(Ellis 1971).

유네스코는 과학의 힘으로 인류를 무지와 빈곤, 질병과 기아로부터 구원할 수 있으리라 기대했지만 현실은 냉혹했다. 전쟁은 과학기술이 좁은 의미의 군사력은 물론 산업과 경제, 국부의 원천이며 국가경쟁력의 근간이라는 것을 인식시켜주었다. 과학기술은 이미 치열한 경쟁과 육성과 보호의 대상이 되었다. 과학적 지식과 기술의 교류와 전수는 경쟁이나 위협이 되지 않는 상황에서만 가능한 것이었다. 더구나 냉전이 전개되면서 과학자들은 하나의 학술 세계를 이루고 있다는 견해를 유지하기가 점점 어려워졌다. 과학자들이 유네스코 활동에서 물러나기 시작했다. 유네스코 회원국 정부들 또한 전문가들과 과학자들에게 권한을 위임하려 하지 않았다. 일각에서는 토레스 보데트(Torres Bodet, 제2대 사무총장 1948-1952) 이후 유네스코는 더 이상 지적인 지도력과 독립성을 확보할 기회를 상실했다고 비판했고(Ellis 1971), 창립 8년 만인 1954년 유네스코 집행위원회는 학자나 전문가들이 아니라 국가의 대리인들로 구성되게 되었다.

한편 과학적 지식의 본질에 대한 인식도 변화하기 시작했다. 과학의 객관성과 가치중립성에 근본적 의문이 제시되었고, 과학적 연구와 지식이 어떠한 목적으로 누구를 위해 발전하고 사용되며, 어떻게 유통되거나 억압되고 제한되는가를 둘러싼 비판이 확산되었다. 과학적 연구와 지식은 점점 더 권력 및 자본과 밀접한 관계를 가지면서 국가안보와 재산권의 대상이 되었으며, 과학자가 자유롭게 발표하거나 전달할 수 없는 것이 되어가고 있었다. 과학이 인류를 구원할 것이라는 기대가 사라진 것은 아니었지만, 과학이 인류의 대부분을 착취하고 억압하고 고통에 빠뜨릴 위험이 부각되기 시작한 것이다. 과학적 지식 역시 이성을 통해 합리적으로 도달하는 객관적 진리가 아니라 합의에 불과한 것일 수도 있다는 주장은 충격적이기도 했다.

이렇게 과학은 그 엄청난 힘과 가능성에도 불구하고 어느 의미에서는 도덕적·철학적·정치적·사회적 위기를 맞이하고 있었으나, 과학자들은 물론 정치가들이나 일반 시민들도 유네스코가 봉사와 지도력을 발휘하기를 기대하지 않았던 것으로 보인다. 즉, 유네스코는 전후의 세계에서 과학이 초국가적 문제들을 해결하는 데 어떠한 기여를 할 것이며 어떠한 역할을 담당할 것인가를 고민하고 평가하는 과정에서 큰 기여를 하지 못했다(Ellis 1971). 과학의 문제에 대한 진지한 고민과 성찰과 대응은 유네스코 밖에서 진행된 것으로 보이며, 유네스코는 이러한 노력을 주도하기보다는 추수(追隨)한 것이 아닌가 한다.

## V. 전체는 부분의 합보다 커야 하는데...

전체는 부분의 합보다 크다(The Whole is Greater than the Sum of its Parts)는 말이 있지만, 유네스코는 아직까지도 국민국가의 모임을 넘는 '전체'로 성장하지 못하고 있는 것이 아닌가 한다. 교육·과학·문화를 통해 평화를 이룩한다는 야심찬 기획으로서, 좌절과 실패도 있었지만 상당한 성과도 거두었다. 그러나 유네스코는 유엔의 전문기관이지만 정부 간 조직이며, 유네스코의 총회나 집행이사회에 참석하는 사람들은 전문적 지식과 경험과 안목을 가진 학자나 전문가가 아니라 회원국 정부의 대표들이다. 정부 대표들은 대부분 자신들의 국가 이익에 유리한 결정이 이루어지도록 노력을 하는데, 국가 이익은 대개 단기적이며 협소한 의미로 해석된다. 그리고 유네스코라는 장에서도 정부의 대표들은 '인류 공동체 전체를 위한다'는 명분은 지지하면서도, 실제 행동과 투표는 단기적이고 협소한 의미의 국가 이익을 추구하고 있는 것으로 보인다.

유네스코가 많은 어려움을 겪은 원인의 하나는 출범 이후 냉전이 시작되고 구 식민지들이 대거 독립하면서 국제환경이 변화했기 때문이다. 그러나 다른 한편으로는 회원국들의 단기적이며 협소한 의미의 국익을 넘어서서, 장기적으로 인류 전체에 도움이 되는 의제를 제시하고 프로그램을 입안하고, 이를 수행하기 위한 공공의 지지와 충분한 자원, 유능하고 효율적인 조직과 추진체계를 확보하는 데 성공하지 못했기 때문이기도 하다. 소위 '유네스코의 위기'란 유네스코의 창설자들이 의도했던 현실적합성과 정통성의 위기 문제이기도 하다.

유네스코가 출범할 당시에는 '국가 권력으로부터 상대적으로 자유로운 지식인들의 협력'이나 '교육을 통한 계몽과 평화의 증진이라는 계몽시대의 이상', '학문공동체나 문화계의 일원으로서의 개인의 자율성'을 어느 정도 인정하고 있었던 전간기(戰間期, Interwar Years)의 CICI, IICI, IBE의 이상이 상임이사회의 구성 등에 어느 정도 반영되어 있었다. 그러나 냉전의 전개라는 국제정세의 변화 속에서 유네스코 집행이사회의 자율성은 크게 축소되었다. 1954년 '유네스코의 이사는 개인이 아니라 국가대표 자격으로 활동해야 한다'는 결의(8차 총회)가 통과된 것이다.

1945년에 만들어졌을 당시, 「유네스코 헌장」은 집행이사회의 구성과 관련하여 집행 이사에 대해 국가의 대표라기보다는 예술, 인문학, 과학, 교육, 사상의 전파 등 국제적 지적 협력의 전문가로서의 성격을 강조하고 있었다. 즉, '집행이사는 총회에서 회원국이 임명한 대표들 가운데 18명을 선출한다.', '집행이사를 선출함에 있어 총회는 가능한 예술, 인문학, 과학, 교육, 사상의 전파에서 유능하고(competent), 이사회의 행정적 집행적 임무를 수행할 수 있는 경험과 능력을 가진 사람을 선출하도록 노력한다.', '또한 문화적 다양성과 지리적 분포의 균형을 고려하도록 하며... 총회의 의장을 제외하고는 동일한 국가에서 1명만 집행이사회에 선출될 수

있다.’ 등의 관련 항목이 있었다(UNESCO Constitution 1945, Article V. Executive Board, A. Composition). 이렇게 ‘유네스코가 국가를 넘어서는 조직’이라는 생각은 “우리 교육, 과학, 문화의 대표자들이 모여서…”라는 초기의 유네스코 총회의 결의안 서두에도 나타나고 있다 (Nature).

그러나 유네스코 제8차 총회는 1954년 집행이사회의 구성과 관련해 중요한 개정을 하였다. 즉, ‘집행이사는 회원국이 임명한 대표들 가운데에서 총회에 의해 선출되는 22명으로 구성되며, 각 이사는 본인이 국적을 가진 국가의 정부를 대표한다.’고 규정한 것이다(Records of the General Conference, 8th session, Montevideo, 1954). 이와 같은 개정을 통하여 유네스코의 집행이사는 인류공동체를 대표하는 문화, 과학, 교육의 전문가가 아니라 회원국 정부의 대표가 되었다. 이러한 변화는 유네스코 활동에서 전문가의 전문성이나 개인적 이상 또는 주도권을 배제하고, 집행이사회에서 정부의 의지를 반영하도록 하겠다는 회원국들의 합의가 있었다는 것을 의미한다. 장기적으로 인류를 위해 필요하고 바람직하다면 자신의 국가라는 좁은 의미의 국익을 초월할 수도 있는 전문가들로 이루어진 기구가 아니라 정부간기구로 확립된 것이다.

현행 「유네스코 헌장」(2001, 31차 총회 개정)은 ‘집행이사회가 58개의 이사국으로 구성된다.’고 적시하여 집행이사의 자격 자체를 아예 국가로 규정하고 있다. 즉, 총회는 회원국 대표들 가운데에서 ‘사람’을 선출하는 것이 아니라 ‘국가’를 선출하도록 되어 있다. 그러므로 자신의 분야에서 탁월한 업적이나 역량을 보여주고 인류공동체에 대한 헌신이 뚜렷한 전문가가 집행이사회에 참여할 가능성은 국제사회의 평가나 지지와는 직접적으로 상관이 없게 되었다. 오로지 자신이 속한 국가의 정부가 지명할 경우에만 가능하게 된 것이다.

회원국의 대표가 유네스코의 집행이사가 되는 것은 한편으로는 당연한 것처럼 보인다. 회원국의 국가 예산에서 지출되는 유네스코 분담금이나 기여금으로 운영되는 국제기구의 의사결정과 예산 수립 및 집행에 회원국 정부가 관여하고 참여하는 것이기 때문이다. 유네스코 역시 국제정치의 각축장이라고 할 때, 자신의 전문 분야에서의 경험과 지식, 그리고 단기적이고 좁은 의미의 국익보다는 스스로 장기적이고 넓은 의미의 국익 또는 인류 공동의 이익이라 판단하는 바에 따라 생각하고 행동하는 대표의 존재를 국가의 정부가 인정하고 지원해줄 가능성은 희박하다. 더구나 집행이사로 활동하고 있는 경쟁 상대국의 대표가 자국의 정책과 훈령을 충실히 따르면서 자국의 국익을 열심히 추구하고 있는 상황이라면 더욱 더 그러하다.

그러나 교육·과학·문화를 통해 국제사회의 협력과 평화를 위해 노력하는 유네스코에서, 집행이사들이 근시안적이며 협소한 의미의 국익을 추구하는 본국 정부와 집권세력의 정책과 훈령을 따라 발언하고 행동하는 것은 매우 바람직하지 않은 결과를 가져올 수 있다. 유네스코라는 장에서의 행동이 국가 외교정책의 다른 부분과 연계될 경우에는 유네스코를 설립한 근본 취지

에 어긋나는 상황이 발생할 수도 있다. 비록 단기적으로는 국익과 일치하지 않는 것처럼 보더라도 인류공동체의 미래에 크게 기여함으로써 보다 장기적이고 폭넓은 의미에서 국익을 추구하는 것 또한 중요하고 필요한 일이다. 이는 국익을 어떻게 정의하고 해석할 것인가와 관련된 문제인데, 특정한 시점에서 어떠한 선택이 진정으로 국익을 위한 것인가는 그리 명쾌하지 않을 수도 있다.

## VI. 결론을 대신하여: 연성권력이 아니라 세계시민권력을 추구해야

유네스코의 이러한 위기적 상황은 한국에게 기회로 작용할 수도 있다. 어떤 의미에서 유네스코는 회원국들의 도구이지만, 유네스코의 활동이 회원국들의 단기적 이해관계의 총합에 불과한 것이 되어서는 곤란하며, 유네스코는 그 이상이 되어야 한다. 만일 한국 정부가 유네스코에서 단기적이며 협소한 의미의 국익을 추구하지 않고, 유네스코의 전문성과 지적 자율성의 확대를 지원하며, 인류공동체의 미래에 크게 도움이 되는 의제의 설정과 프로그램의 개발, 그리고 이를 위하여 한국의 국가 경제력에 상응하는 자원을 기꺼이 제공하는 노력을 보인다면, 한국은 자연스럽게 글로벌 커뮤니티 전체를 생각하고 이를 위해 행동하는 글로벌 시민으로서의 힘을 가질 수 있게 된다.

이러한 ‘세계시민권력’(Global Citizenship Power)의 획득은 장기적으로 한국의 국가 이미지를 뚜렷이 부각시키고 국제적 지위를 향상시키며 도덕적 힘과 발언권을 강화하는 것이다. 연성권력의 추구도 중요한 과제이지만, 한국의 역사적 경험과 지정학적 위치를 고려할 때 유네스코에서 한국이 가장 잘할 수 있고 또한 성공할 가능성이 가장 높은 것은 세계시민권력의 추구이다. 한국은 일제 강점기를 겪었고 전쟁과 분단, 경제발전, 민주화를 경험한 국가이며, 산업화와 도시화에 따르는 환경의 파괴와 함께 환경운동의 급속한 성장도 경험했다. 유사한 문제로 고통을 겪고 있는 여러 나라와 공감할 수 있고 도움을 줄 수 있으며, 그 지정학적 위치와 역사 때문에 평화에 대한 간절한 염원을 가지고 있다.

최근까지 한국의 유네스코 정책은 상황에 따라 또한 기회에 대응하면서 국가를 홍보하고 이미지를 개선하는 데 힘을 기울여 왔다. 일각에서는 연성권력의 강화를 추구해야 한다는 목소리도 들린다. 그러나 향후에는 ‘인류공동체의 미래를 위해, 유네스코를 통해 노력하고 활동을 주도하는 국가가 된다’는 장기적으로 뚜렷한 목적을 추구하는 방향으로 패러다임을 전환할 필요가 있다. 한국으로서는 연성권력을 추구하려고 노력하기보다는, 글로벌 이슈들과 인류공동체의 문제와 관련하여 의제를 설정하고 사업을 제안하며 협력과 교류를 통해 문제 해결에 노력함

로써, 글로벌 커뮤니티 수준에서 지적·도덕적·실천적 리더십을 증대시키는 등 세계시민권력을 추구하는 정책을 진지하게 검토할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 한경구 외 2018 『변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전: 2018 유네스코 전략연구』 외교부·유네스코한국위원회 기획.
- Beigbeder, Yves 1997 *The Internal Management of United Nations Organizations: The Long Quest for Reform*. New York: St. Martin's Press.
- Duedahl, Poul 2016 *A History of UNESCO: Global Actions and Impacts*. New York: Palgrave Macmillan
- Ellis, William N. 1971 The Crisis in Science and Unesco. *Bulletin of the Atomic Scientists* 27:2, 33-35
- Ray, Vanita 1985 UNESCO in Crisis. Notes and Views. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*. 41(2): 251-259
- Records of the General Conference, eighth session, Montevideo, 1954 Resolutions. UNESDOC Digital Library <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000117626>
- UNESCO 1968 "Appraisal of the Major Project on Mutual Appreciation of Eastern and Western Cultural Values, 1957-1966." <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000061569> Document Code: SHC.68/D.40/A. 105 pages.
- UNESCO Constitution 1945. The Constitution of UNESCO, signed on 16 November 1945, came into force on 4 November 1946 after ratification by twenty countries: Australia, Brazil, Canada, China, Czechoslovakia, Denmark, Dominican Republic, Egypt, France, Greece, India, Lebanon, Mexico, New Zealand, Norway, Saudi Arabia, South Africa, Turkey, United Kingdom, United States.
- UNESCO Constitution. Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Adopted in London on 16 November 1945 and amended by the General Conference at its 2nd, 3rd, 4th, 5th, 6th, 7th, 8th, 9th, 10th, 12th, 15th, 17th, 19th, 20th, 21st, 24th, 25th, 26th, 27th, 28th, 29th and 31st sessions. [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=15244&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) 국제연합교육과학문화기구(UNESCO)현장 [https://www.unesco.or.kr/assets/pdf/unesco\\_hangle.pdf](https://www.unesco.or.kr/assets/pdf/unesco_hangle.pdf)
- UNESCO Office in Dakar 20160615 Promoting a Culture of Peace through Education: UNESCO Celebrates UN Peacekeeping Day in Dakar. [http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/promoting\\_a\\_culture\\_of\\_peace\\_through\\_education\\_unesco\\_celeb/](http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/promoting_a_culture_of_peace_through_education_unesco_celeb/)
- Unesco's crisis is for all of us. [Opinion]. *Nature* 1984 (307): 95-96
- Why war? A letter from Albert Einstein to Sigmund Freud. <https://en.unesco.org/courier/may-1985/why-war-letter-albert-einstein-sigmund-freud>





# 유네스코 교육협력 활동의 성과와 새로운 접근

---

유성상  
(서울대학교 교육학과 교수)

## I. 서론 및 문제제기

유네스코는 교육·과학·문화 교류를 통해 국제사회의 협력을 촉진함으로써 세계 평화와 안전, 더 나아가 인간의 기본적인 자유와 인권, 보편적인 사회정의를 구현하려는 목적으로 1945년 창설됐다. 2차 세계대전으로 파괴되고 분열된 사회의 문제를 교육을 통해 해결하자는 요구가 구체적인 기구 설립으로 이어지면서, 교육은 전 지구적인 평화를 촉진하기 위한 가장 중요한 수단이자 궁극적인 해결책으로 제시되었다.

유네스코 초기에 교육은 시급히 도달해야 할 중요한 제도적 조건으로 여겨져, 모든 회원국들의 무상의무교육을 실현하기 위한 ‘기초교육’이 시작되었다. 이후 교육의 개념을 평생학습으로 확장하는가 하면, 국제이해교육, 평화교육, 포용교육을 통해 교육을 특정 제도 차원을 넘어, 다양한 사회공동체적 문제를 해결할 수 있는 발판으로 삼게 했다. 21세기를 전후해 유네스코는, 다양한 문화적 분쟁과 갈등을 해소하고 지속가능한 사회를 만들기 위한 교육적 중요성을 천명하고, 세계시민성에 토대한 지구 공동체를 구상, 실천하고 있다.

창설 이후 74년이 지난 지금, 유네스코가 교육활동으로 거둔 가장 큰 성과라면 교육의 의미를 평생학습으로 확장한 것과 함께 ‘모두를 위한 교육’(EFA) 의제를 통해 교육권의 실현에 앞장섰다는 것을 꼽을 수 있을 것이다. 그러나 여전히 교육의 기회는 제한되어 있고, 교육의 질적 수준의 격차는 점차 커지고 있다. 어쩌면 평화와 안전한 사회를 실현하려는 유네스코의 교육적 실천은 애초 달성하려는 목표에 다다르지 못하는 것 아니냐는 비판적 목소리도 나오고 있다.

이에 본고에서는 유네스코 창설 이후 평화로운 사회를 위해 기대되었던 교육의 역할과 주요한 교육협력 의제들을 검토하고, 특히 ‘모두를 위한 교육’의 성과와 향후 과제를 제시하고자 한다. 교육에 대한 요구가 절실했던 유네스코 창설 때와 마찬가지로, 오늘을 사는 ‘지금 여기’에도 여전히 교육에 대한 요구와 실천이 요구되고 있다. 이러한 상황에서, 향후 지적 협력의 토대로서 교육을 어떻게 재개념화하고, 전 지구적 평화와 안전한 사회를 실현하기 위해 교육이 어떻게 기능해야 하는가에 대해 새롭게 접근해 교육적 구상을 제시하고자 한다.

## II. 평화로운 사회를 위한 교육의 역할 기대

2차 세계대전은 민간인을 포함해 대략 5000만-7000만 명의 인명피해를 낳았다. 역대 최악의 전쟁이라고 이야기하지만, 원자폭탄에 의한 일본의 항복으로 종전이 선언된 이후에도 세계는 이념 전쟁과 각종 국지전으로 늘 시끄러웠다. 오늘 우리 주변에도 얼마나 많은 전쟁이란 이름

의 긴장과 갈등을 목도하고 있는가? 전쟁은 사회경제 시스템의 파괴로 계산될 수 있을지 모르지만, 무엇보다 공동체와 공동체, 사람과 사람 사이의 신뢰의 끈을 절연하여, 의혹과 불신을 심화, 확산시킨다는 문제를 가져왔다. 「유네스코 헌장」에서는 이를 “인간의 존엄, 평등, 상호존중의 민주주의 원리가 부인”되었다고 표현했다. 또한 이렇게 생겨난 인간 마음속의 무지와 편견을 ‘평화의 방벽을 세우는 것’, 즉 교육을 통해 극복하고 ‘인류의 지적·도덕적 연대’를 쌓아가자고 했다.

이와 더불어 1948년 유엔 총회에서 채택된 ‘세계인권선언문’은, 교육을 인간의 기본적 권리로 보고 “모든 사람이 교육받을 권리”를 보장하고 있다. 즉, “초등교육과 기초교육은 무상이어야 하며, 각 국가는 초등교육을 의무적으로 실시”(제26조)할 것을 권고하고 있다. 그러나 보편적 인권으로서의 교육은 각 사회적 맥락에서 구체적인 제도로 만들어지고, 모든 사람들에게 선택될 수 있는 권리의 대상으로 자리 잡기까지 지난한 과정을 거치고 있다. 국제사회의 수사적 선언을 넘어선 행동의 필요성이 보다 절실한 상황인 것이다.

적어도 지난 74년 동안 교육은 다양하게 제시된 사회적, 공동체적, 전 지구적 문제와 더불어 인류의 지속가능한 생존을 위한 중요 수단으로 기능해 왔다. 이에 ‘교육이 중요하다.’는 주장에 이의를 제기하는 사람은 없다. 그러나 교육의 중요성에 대한 인식에도 불구하고, 정작 교육이 어떤 방식으로 제공되고 또 기능해야 하는가에 대한 고민은 여전히 충분하지 않은 듯하다. 과연 교육의 접근 방식과 기능에 대한 적절한 논의가 진행되고, 국가와 전 지구적 차원의 적절한 개입과 지원이 이뤄지고 있는 걸까? 전쟁의 상흔을 딛고 평화를 도모하기 위한 구체적 행동으로서의 교육 성과를 부정할 수 없지만, 평화를 가져오기 위한 교육의 역할이 여전히 요구되는 현 세대의 문제를 어떻게 이해해야만 할까?

우리는 교육이 갖는 진보적 성격을 너무 강조하고 있는지도 모른다. 교육은 사회문화적 구조를 온존시키려는 강한 보수성에 토대한다는 점에서, 갈등과 긴장을 해소하고 평화롭고 포용적인 사회공동체를 진작하려는 목표를 달성하려면 교육의 본질적 속성을 거스르기 위한 ‘또 다른 의미’의 교육이 요구된다. 교육은 ‘또 다른 의미’의 교육과 치열한 갈등을 보일 수밖에 없고, 어떤 교육적 접근이 특정한 맥락의 사회공동체에 더 부합하는 것인지 선택되어야 한다. 유네스코의 설립과 더불어 선언된 “교육을 통해 ‘평화의 방벽’을 인간의 마음에 쌓자.”는 구호는, 마치 아무 일도 없었던 듯 각자가 살아온 방식대로 살자는 무간섭이 아닌, 적극적 개입과 간섭을 통해 한 개인을 넘어선 사회와 문화의 다양성을 돌아보고 ‘더불어’ 살 길을 ‘함께’ 찾아보자는 것이었다. 즉, 전통적인 의미의 교육 기회를 확대하는 것을 넘어 ‘또 다른 의미’의 변혁적 교육을 적극적으로 실천하자는 것으로 보아야 한다.

그러나 유네스코는, ‘전쟁’이라는 구체적인 문제를 해결하고 도달해야 할 목표지점으로서의

‘평화’를 명시적으로 내세웠지만, 이를 실현할 수단이자 매개로서의 교육이 어떤 의미이고 또 어떤 접근으로 구성되는 과정인지 명료하게 제시하지 못했었다. 이는 평화를 향한 교육의 첫 과업이 ‘제도화된 교육 기회의 확대’였으며, 이어서 어떤 방식으로든 교육이란 이름의 배움이 전 생애에 걸쳐 주어지는 것이면 좋을 것이란 메시지를 담고 있었기 때문이다. 안타깝게도 이러한 교육에의 접근 방식은 문자 해독을 위한 성인 문해교육과 학령기 아동의 ‘학교교육 기회’를 확보하려던 ‘모두를 위한 교육’, ‘새천년개발목표’, ‘지속가능발전목표’에서도 크게 변하지 않고 이어져 왔다. 누가 어떤 배움의 활동에 참여하는지를 명시적으로 보여줄 수 있도록 ‘수량화된 교육’에 헌신적인 노력을 기울였지만, 아직도 우리 주변의 공동체에서는 해결하기 어려운 갈등과 반목을 목도하게 된다. 그간 확대되어 온 전통적 교육을 넘어 변혁적 사회를 향한 ‘새로운 의미’의 교육이 필요한 이유도 여기에 있다.

유네스코가 적어도 변혁적 사회를 향한 ‘새로운 의미’의 교육에 적잖은 관심을 기울였다는 것은 의심할 바가 없다. ‘국제교육’으로 불리게 된 ‘국제이해교육’과 이후 ‘평화교육’ ‘포용교육’ ‘지속가능발전교육’ ‘세계시민교육’으로 이어져온 글로벌교육의제의 내용과 방법은, 형식적이고 제도화된 교육이 아닌 ‘새로운 의미’를 담은 교육이기 때문이다. 유네스코의 선도적 교육의제들을 긍정적으로 검토해보면, 우리가 접하는 사회적 갈등의 수위가 어느 정도라는 평가를 내릴 수도 있지 않나 싶다. 그럼에도 불구하고, 유네스코는 아직까지 교육의 다양한 기능을 어떻게 조합하고 협력하여 전 지구적 공동체의 평화를 도모할 것인가에 대한 모범적 답안을 얻지는 못했다. 교육이 “미래사회의 희망”이라고 불릴 수 있다면, 적어도 그렇게 믿고자 한다면, 우리가 실현하려고 노력했던 유네스코의 이념과 이를 담지한 글로벌교육의제의 내용과 실현 과정을 반성적으로 검토해보아야 할 것이다.

### III. 유네스코 교육협력으로서의 글로벌교육의제

#### 1. 기초교육(fundamental education)을 통한 학교교육 기회 확대

2차 세계대전이 끝나고 국제사회는 인간진보(human progress)를 가로막는 것으로 무지, 질병, 빈곤을 들었다. 이 세 가지 장애물은 서로 다른 차원의 이야기로, 혹은 세 가지가 이중, 삼중으로 겹겹이 싸인 차원의 문제로도 제시되었다. 당시까지만 해도 이러한 문제를 해결하기 위한 가장 타당한 방식은 계몽적 캠페인을 통한 사회적 교화였다. 이미 근대적 학교제도를 정착시켜왔던 국가들 이외에 대부분의 나라에서는 학교제도는 고사하고 자국 문자, 자문화의 해독 능력을 갖

추지 못한 국민이 대다수인 상황이었다.

1947년 유네스코는 “전 세계 인구의 3/4이 비문해자”라는 발표를 하면서, 기초교육의 진흥과 함께 이를 통한 사회발전 전략을 제시했다. 루박 재단(Frank Laubach)을 통한 전 세계 문해교육의 확산을 포함해 초등단계의 대중교육을 확산해야 한다는 것으로, 교육이 인간 삶의 질을 높이고 사회의 다양한 문제들을 해결하는 데 필수적이라는 점을 강조하였다. 거대한 포화의 그림자가 걷힌 이후 교육이 사회통합과 발전의 주요 토대가 된다는 믿음으로, 유네스코는 기초교육 진흥을 위한 다음과 같은 제안을 내놓게 된다.

- 교육(학교교육 및 문해교육)에 사용될 언어 문제를 해결한다.
- 기초문해 이후의 교육을 위한 읽기 자료를 제공한다.
- 기초교육 단계의 모든 연령층을 대상으로 활용할 수 있는 학습자료를 제작한다.
- 성인 및 지역사회교육에 적극적으로 참여할 수 있도록 인센티브를 마련한다.
- 각 국가의 기초교육진흥을 위한 재정지원을 마련한다.
- 교원 양성, 교육행정 혁신, 학교 밖 아동들을 위해 훈련받은 전문인력을 확보한다.

아마도 이러한 기초교육진흥계획을 내놓고 유네스코가 직접 나서서 지원을 하게 된 계기는 운크라(UNKRA: 국제연합한국재건단, 1950-1958)였을 것이다. 운크라의 주요 임무는 6·25 전쟁으로 참화를 입은 한국의 재건을 위한 다양한 물자와 인프라 지원이었는데, 교육 분야에서는 유네스코와 함께, 파손된 교육인프라를 복구하고 학교교육에 필요한 물자를 제공하는 데 힘썼다. 이러한 유네스코의 회원국에 대한 교육 지원은 이후 기초교육의 구체적인 내용인 무상의 무교육(free and compulsory education)을 국가 단위에서 정착하도록 하기 위한 것이었다. 실제로 유네스코는 1952년 인도 봄베이(현 뭄바이), 1960년 파키스탄 카라치에서 개최한 일련의 회의와 계획을 통하여 ‘보편적인 무상의무교육’(universal compulsory and free primary education)을 완수할 것을 약속하였다.

비문해 성인을 대상으로 한 기초문해교육과 의무교육으로서의 초등교육으로 개념화한 기초교육 중에서 초등교육 부문은 ‘카라치플랜’(Karachi Plan)에서 목표기한으로 정한 1980년까지 상당한 성과를 보였다. 이를 아시아지역에 한정하여 조사한 연구에 따르면, 1960년 이후 초등교육 등록률은 모든 조사대상 국가에서 목표를 넘어선 성과를 보였다. 네팔의 경우 9%(1960)에서 95%(1976)로, 방글라데시의 경우 각각 47%에서 106%로 증가하였다. 초등교육 단계에서의 교육예산 확보 및 국가발전에 미치는 영향에서도 긍정적인 변화가 있었던 것으로 조사되었다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고 전 세계적으로 취학하지 못하는 인구가 1980

년에도 1억 명이 넘었다.

초등교육과 달리, 성인 비문해자를 대상으로 한 기초문해교육은 그다지 성공적인 변화를 이끌어내지 못했다. 1948년 세계인권선언에서 교육을 ‘인권’으로 규정하여 선언한 이후, 교육적 권리의 가장 기본이었던 기초적 수준의 읽고, 쓰고, 셈할 줄 아는 능력은 여전히 해결되지 않는 과제로 남아 있었다. 이는 전후 베이비붐 세대의 등장과 함께 전 세계적인 인구 증가의 영향도 있었던 것으로, 1990년대에 15세 이상 성인비문해자의 수가 9억 5000만 명에 이르렀다. 1990년 ‘모두를 위한 교육’(Education for All, EFA) 의제의 등장 이후, 2015년 지속가능발전목표(SDGs)의 하나로서 ‘SDG 4’ 즉, “포용적이고 공평한 양질의 교육 보장과 모두를 위한 평생 학습 기회 증진”(ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all)을 목표로 제시하게 된 배경이다.

## 2. 평생학습(lifelong learning)을 통한 교육 패러다임 전환

교육에 관심을 보이는 국제기구도 유네스코에만 국한되지 않는다. 교육을 공적 제도로 만들고, 이를 국가와 사회공동체의 발전을 위한 구체적 방법으로 삼으려는 시도는 모든 현대 민족국가의 공통된 특징이다. 이를 지원하기 위한 국제기구도 많다. 특히 같은 유엔기관인 유엔아동기금(UNICEF)과 유엔여성기구(UN Women), 세계은행(WB), 경제협력개발기구(OECD) 등은 교육이 개인의 성장과 발전에 사회, 국가, 그리고 전 지구적 차원에서 어떻게 연계되고, 또 어떻게 진보적이고 지속적인 성장을 만들어갈 수 있는지 함께 고민하고 또 이를 지원한다.

그러나 유네스코가 타 기관과 다른 측면은 교육을 단순한 발전과 성장의 수단으로 보지 않는다는 점이다. 인간의 성장과 발전, 개인의 성장과 사회의 발전을 쌍방향 흐름으로 인식하고, 이러한 상호발전적 관계를 전 생애적인 관점에서 파악, 지원하고자 노력한다는 점이다. 이를 잘 표현하고 있는 개념이 바로 ‘평생학습’이다. 유네스코는 교육이 특정 연령층의 계몽과 지식전달을 활동의 주목적으로 삼는 것이 아니라, 전 생애에 걸쳐 가르침과 배움이 이어지는 성장의 과정이라 보고 있다. 비록 유네스코의 활동이 성인들의 기초적인 배움을 목표로 하는 문해교육에서 시작했다고 하더라도, 이를 확장하고 교육의 의미를 심화시킨 것은 대단한 성과라고 할 수 있다.

이러한 계기로 작용한 것은 1970년 성인교육의 일환으로 평생교육을 논의한 ‘랑그랑 보고서’(The Lengrand Report), 1972년 「존재를 위한 학습」(Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow)이라는 제목의 ‘포르 보고서’(The Faure Report)의 연이은

발간이었다. 랑그랑이 ‘교육사회’(educational society)라는 개념을 통하여 교육을 통한 개인의 성장과 발전이 사회발전의 중요한 도구가 될 뿐만 아니라 교육이 곧 사회공동체를 지속하게 하는 궁극적인 힘이 되리라고 보았다면, 포르는 교육을 자기 바깥에서 전해 들어오는 지식과 기술을 받아들여 변화해가는 수동적인 존재가 아니라 삶의 주요한 방향을 결정하고 기회와 선택을 만들어가는 배움 활동의 주체로 제시하고 있다. 이 두 논의의 연장선상에서 교육체제를 평생교육의 틀에서 바꾸자고 제안한 ‘다베 보고서’(Dave, 1973), 오늘날까지 잘 인용되고 있는 “배움의 네 기둥”(Learning to know, Learning to do, Learning to be, Learning to live together)을 담은 ‘들로어 보고서’(Delore et al., 1996) 등이 이어졌다.

유네스코가 교육의 개념을, 기초적인 교육을 통해 개인이 계몽되고 또 사회와 국가의 성장에 기여해야 한다는 ‘도구적인 입장’을 넘어, 한 개인의 ‘전 생애적인 배움’으로 확장한 것은 전세계적으로 혁신적인 교육 변화를 일구어왔다. 무상의무교육의 범위와 대상 확대 등 교육에 대한 국가책임의 확장을 포함해, 국가의 행정체제가 개인의 전 생애적 성장과 발전을 지원하는 방향으로 바뀌어야 한다는 점을 수용하도록 작용했다. 유네스코는 글로벌학습도시네트워크(UNESCO Global Network of Learning Cities)를 통하여 지방행정 단위의 시민학습을 촉진하고 있다. 2019년 현재 이 네트워크에는 205개의 지방자치단체(도시)가 회원으로 참여하고 있으며, 한국의 경우 35개 도시가 참여하고 있다.

사실 1970년대의 ‘평생교육’을 통해서 교육을 받는 개인의 교육적 요구와 성장에 대한 관점을 바꾼 것이라든가, 다시 ‘평생학습’ 개념의 확산을 통해서 교육을 특정한 지식과 기술의 ‘전달’이 아닌, 개인의 의식적 성찰과 변혁적 움직임을 위한 ‘자발적 배움’으로 전환해온 것은 다분히 이념적이었음을 인정해야 한다. 그러나 이제는 그 어떤 교육 발전의 담론에서도, 지속가능한 사회와 함께 이를 담보하기 위한 ‘평생학습’이 보장되지 않으면 안 되는 상황에 다다른 것이다.

### 3. 국제이해교육(EIU), 평화교육(Peace Ed), 포용교육(Inclusive Ed)을 통한 평화로운 지구 건설의 꿈

유네스코는 1959년 학교교육을 위한 국제이해교육 지침을 마련한다(UNESCO, 1959). 「유네스코 헌장」에 담긴 교육의 역할인 인권과 평화를 전달하고, 이를 목표로 활동하는 국제기구로서의 유네스코를 알리는 차원이었다. 그러나 이러한 지침은 극심한 이념적 대립과 식민제국으로부터의 독립, 내전 및 빈곤 등으로 성과를 내기에 적절하지 않았다.

이에 유네스코는 1974년 제18차 총회에서 “국제이해, 협력, 평화를 위한 교육과 인권, 기



본 자유에 관한 교육 권고”(Recommendation concerning Education for International Understanding, Cooperation and Peace and Education relating to Human Rights and Fundamental Freedoms)를 채택한다. 이 권고는 “유엔 헌장, 유네스코 헌장, 세계인권선언, ‘전쟁 피해자 보호를 위한 제네바 협정’(1949년 8월 12일)에 명시한 목적을, 교육을 통해 이루는 것이 각국의 책임”이라는 것을 환기하고, “회원국의 정의, 자유, 인권 및 평화 진흥을 위한 모든 사람의 교육을 보장하려는 어떠한 활동도 격려, 지지하는 것이 유네스코의 책임”이라는 것을 재확인했다.

특히 “국제이해, ‘협력’ 및 ‘평화’는 분리될 수 없는 전체로서, 사회적, 정치적 제도가 서로 다른 민족과 국가 간 우호주의와 인권 및 기본 자유의 존중을 토대로 하는 것”이라고 개념화하면서, 모든 단계의 교육에서 소수에게만 영향을 주는 교육에 대한 문제 제기, 다양한 교육대상자들의 요구에 부응하지 못하는 교육에의 비판, 평등과 연대감을 촉진시키지 못하는 교육에의 성찰을 촉구하였다.

이 권고에 따르면, 교육의 책무가 개인과 사회의 상호보완적 연계, 성장이라는 데에는 의문의 여지가 없지만, 교육은 국내 및 국제사회 안에서 일어나는 정치적 권력의 문제, 침략과 지배 및 억압과 폭력의 문제를 적절히 인식할 수 있도록 해야 하며, “(교육이) 모든 개인에게 평화를 유지할 책임을 인식케 하고, 모든 종류의 식민주의와 신식민주의, 인종주의, 파시즘, 인종차별 정책, 각종 혐오를 부추기는 이념에 반대하는 투쟁 활동에 이바지해야 한다”는 점을 강조한다.

이 권고가 등장하게 된 배경은 당시 치열했던 냉전체제와 맞닿아 있다. 이데올로기를 바탕으로 한 교육이 학교교육 및 사회교육에 만연해 있었고, 2차 세계대전 이후 평화를 구축하기 위해 제창된 교육의 역할은 거꾸로 증오와 차별을 유지시키는 핵심적 도구로 작동하고 있었다. 1960년대 말에 이르러, 학교교육이 사회의 유지와 발전에 필수적이라는 기능주의적 접근이 비판에 직면하게 되고, 다양한 사회집단 및 소수그룹의 교육적 요구와 차별에 대한 저항이 커지고 있었다. 따라서 교육을 통해 평화를 재건하려면, 국제사회의 구성원으로서 각 개인의 문화와 정체성을 이해하고 협력을 강화해야 한다는 유네스코의 역할이 대두하게 된 것이다.

평화와 사회통합을 위한 국제이해교육은 ‘국제교육’으로 짧게 개념화되어 지난 1990년 이래 다양하게 실천되어 왔다. 서로 다른 사회체제와 문화를 억압적 위계관계 없이 인식하고 수용해 포용적인 평화문화(Culture of Peace)를 만들어가기 위한 노력이 이어져 왔다. 더욱이 미국에서 교육개혁의 일환으로 발달해온 ‘다문화교육’ (multi-cultural education), 보다 일찍이 유럽 대륙을 중심으로 발달해온 ‘상호문화이해교육’(inter-cultural education)과 연계되어, 국제이해교육은 각 국가별로 형식적 교육 과정과 비형식교육 영역에서 적극적으로 받아들여졌다. 비록 개념적인 차이가 있을지 모르지만, 사회문화적 다양성을 인정하고 서로 다른 문화를 향유

하고 있는 공동체에 대한 포용과 공존 즉, 사회적 통합(social cohesion)을 위한 교육적 노력에서 ‘국제이해교육’은 유네스코 교육의제의 중요한 축을 담당해 왔다.

하나의 교육의제가 구체적인 실천으로 이어지는 것은 큰 의미를 갖는다. 유네스코는 1997년 한국정부의 요청을 받아들여 2000년 카테고리 II 기관으로 ‘유네스코 아시아태평양국제이해교육원’(UNESCO Asia-Pacific Center of Education for International Understanding, UNESCO-APCEIU)을 설립했다. 아태국제이해교육원은 포용적 사회와 평화 증진에 필요한 교육적 노력을 매개하는 기관으로서, 지역 내 정부 및 교육계와 연계해 국제이해교육, 평화교육, 갈등해소를 목표로 하는 교사연수, 자료 개발, 정부 간 대화, 프로그램 개발, 포용적 다문화 시민성 촉진 활동을 이어오고 있다. 흥미로운 것은 국제이해교육 개념이 유네스코의 글로벌교육의제 전체를 포괄하는 개념인 만큼, 2015년 이후 제안된 세계시민교육(global citizenship education)의 이행 기관으로 기능하고 있다는 점이다.

#### 4. 지속가능발전교육(ESD)을 통한 전 지구적 문제への 대응

오늘을 살아가는 우리에게 가장 익숙한 개념인 ‘지속가능성’(sustainability) 혹은 ‘지속가능한 발전’(sustainable development)이 사용되기 시작한 것은 그리 오래지 않다. 1987년 ‘브룬트란트(Brundtland) 위원회’로 알려진 유엔 세계환경개발위원회(United Nations World Commission on Environment and Development, WCED)에서 발간한 「우리 공동의 미래」(Our Common Future)라는 보고서에서 처음 정의되어 대중화되기 시작했다. 로마클럽(Club of Rome) 소속 과학자들에 의해 1972년 발간된 『성장의 한계』(Limits of Growth)에서 촉발된 ‘지속가능한 발전’을 둘러싼 논쟁은, 국민국가로서 개별국가들의 ‘경제성장 우선 국가정책’에 대한 비판으로 이어지게 되었다.

‘지속가능한 발전’을 구체적인 교육의 의제로 삼아, 보다 능동적으로 국제사회의 성장과 모두를 위한 발전의 문제로 다루도록 한 것이 바로 지속가능발전교육(Education for Sustainable Development, ESD)이다. 유엔은 2002년 총회에서 2005년부터 2014년까지의 기간을 ‘유엔 지속가능발전교육 10년’(UN Decade of Education for Sustainable Development, UN DESD)으로 지정하고, 유네스코를 그 선도 기관으로 선정해 ESD의 촉진과 함께 교육활동을 위한 프레임워크를 만들도록 했다. 이에 유네스코는 2005년 DESD 실행계획을 마련하고 구체적인 활동에 들어갔다. 지속가능한 발전을 위한 교육은 기존 교육 개념을 사회적인 관점, 환경적인 관점, 경제적인 관점을 포괄하도록 확장하고, 다양한 영역에 영향을 미치는 구체적인 활동으

로 개념화하였다.

지속가능성이라는 개념이 ‘유한한 자원’ 및 ‘환경문제’에서 비롯한 비판적 시각에서 시작되었지만, 전 지구적인 발전의 문제를 해결하는 데에는 보다 포괄적인 교육이 중요하다는 인식이 자리 잡고 있다. 즉, 다양한 사회문화적 그룹의 긴장과 갈등을 이해하고 포용하도록 하기 위한 국제이해교육의 등장만큼, 지속가능발전은 교육이 수반되지 않고는 실현 가능하지 않다는 인식에 토대하고 있는 것이다.

지속가능한 발전을 위한 교육은, “모든 사람들이 질 높은 교육의 혜택을 받을 수 있으며, 이를 통해 지속가능한 미래와 사회 변혁을 위해 필요한 가치, 행동, 삶의 방식을 배울 수 있는 사회를 지향하는 교육”으로 개념화된다. 유네스코는 이를 위하여 다음과 같은 네 가지 구체적인 교육 목표를 제시하고 있다. 첫째, ‘양질의 교육을 진작하고 촉진한다.’(Promotion and improvement of basic education.) 둘째, ‘지속가능성과 관련된 지식, 기술, 관점, 가치를 교육 프로그램에 반영한다.’(Reorienting existing education programmes.) 셋째, ‘공공의 이해와 사회적 신뢰를 쌓도록 한다.’(Developing public understanding and awareness of sustainability.) 넷째, ‘이를 실현하기 위한 실질적 훈련을 제공한다.’

유네스코를 중심으로 한 지속가능발전을 위한 교육 의제는 다양한 방식으로 실천되어 왔다. 우선 각 국가별로 교육 과정에 지속가능발전의 개념과 함께 이를 실천할 수 있는 내용을 반영하도록 했다. 개정되는 교육 과정은 과학교과를 포함해 사회, 윤리 등에서 환경문제와 함께 더불어 살아가는 사회를 포함하도록 했다. 이에 따라 현직교사 연수, 교육 과정에 포함될 내용 연구, 학생 워크숍, 지속가능발전교육을 위한 교과외활동 지침서 발간 등이 추진되었다. 더욱이 유네스코는 유네스코학교네트워크(UNESCO Associate Schools Program Network, UNESCO ASPnet)를 활용해 유네스코의 가치와 정신을 함양하는 것을 넘어, 지속가능발전을 위한 교육을 실천하고 성과를 이끌어내도록 했다.

유네스코는 2012년 인도 뉴델리에 카테고리 1 기관으로 ‘마하트마 간디 지속가능발전 및 평화교육센터’(MGIEP)를 설립해 지역·국가기관의 ESD 역량을 강화하고 있다. 특히 앞서 이야기했던 국제이해교육의 중요 요소였던 ‘평화와 갈등해소, 사회통합’이라는 과제를 해결하는데 ESD의 역할이 중대함을 널리 인식하도록 힘쓰고 있다. 그뿐만 아니라 유네스코는 유엔대학(UNU)과 연합해 지속가능발전교육 지역전문센터(Regional Center for Expertise, RCE)를 지정해, 이를 토대로 ESD를 촉진하고 DESD의 성과를 이행하기 위해 노력해오고 있다. 특별히 도시 운영과 그 속에서 살아가는 사람들의 공존을 위해 행정, 환경, 공공정책에 지속가능발전의 가치를 담도록 하고 있다. 여기서 교육은 변혁적 교육(transformative education)이 핵심적 역할을 담당하도록 하고 있다. 2019년 현재 전 지구적 RCE 네트워크에는 168개의 지역전문센터

가 승인되어 활동을 이어오고 있다.

DESD가 종료되는 2014년, 유네스코는 일본 정부와 함께 ESD 10년을 평가하는 회의를 진행했다. 이 회의에서는 DESD가 상당한 성과를 거두었고, 이를 통해 교육체제의 개편과 함께 교육을 둘러싼 영역에서 교육의 보다 긍정적인 역할을 확인할 수 있었다는 평가가 나왔다. 이에 국제사회는 2015년 유엔에서 지속가능발전목표(SDGs)를 채택하면서 2030년을 내다보는 구체적인 교육목표에 지속가능발전을 위한 교육을 포함하였다. 1980-90년대를 거치면서 애초 지속가능한 지구를 위한 환경교육으로 개념화되던 ESD는, 이로써 과학자들의 윤리적인 접근을 넘어 보다 포괄적인 교육의제로 자리 잡게 되었다. 그러나 ESD가 규모의 경제를 논의하는 정치경제적 구조 속에서 적절히 자리 잡았다고 보기는 어렵다. 또한 공교육기관인 학교에서 프로그램화된 활동으로 전달되고 있지만, 고등교육 및 사회 전반의 시민교육 차원에서 확산되고 있는 지는 의문이다.

## 5. 세계시민교육(GCED)을 통한 포용적 인간·사회·문화의 발전 도모

유네스코는 2015년 인천 송도에서 열린 세계교육포럼에서 2030년까지의 교육개발의제를 확정, 발표했다. 1990년, 2000년 회의에서 유엔과는 별도로 ‘모두를 위한 교육’을 제시해왔던 것과는 달리, 2015년 EFA 의제는 유엔의 지속가능발전목표 4번(SDG 4) 의제와 동일하게 제시되었다. 서로 다른 교육목표를 제시하는 것에 대한 비판을 수용하고, 보다 효율적이며 효과적인 성과를 내기 위한 합의였던 것으로 보인다. “모든 이를 위한 포용적인 양질의 교육과 평생학습의 기회를 제공하자.”는 선언에서 볼 수 있듯, SDG 4는 유네스코에서 역사적으로 제시해 왔던 교육의제를 포괄하면서, 그간 해결되지 않는 도전과제들을 넘어설 수 있는 전략을 내세웠다. 앞에서 논의한 ESD와 더불어 세계시민교육(Global Citizenship Education, GCED)이 강조되게 된 이유가 여기에 있다. 2000-2015년 동안 새천년개발목표(MDGs)에 포함되었던 ‘기초적 수준의 보편적인 무상교육 제공’은 학교교육의 양적 팽창을 가져왔을지는 몰라도, 국제사회의 갈등 해결과 미래적 비전을 위한 공동체적 인간을 만드는 데 있어 긍정적인 평가를 받지 못한 것이다. 더욱이 전 지구적인 불평등의 심화, 사회문화적 취약집단에 대한 차별과 배제, 긴장 및 갈등의 악화를 가져오는 국지전의 증가, 혐오의 문화 증가 등은 제도적 교육 기회를 확대하는 것으로 해결되지 않았던 것이다.

유네스코는 다가오는 사회의 시민성을 ‘세계시민성’으로 규정하고, 이를 설명하기 위하여 『글로벌시민교육: 21세기 새로운 인재 기르기』(Global Citizenship Education: Preparing

Learners for the Challenges of the 21st Century)를 발간했다. 여기서 세계시민교육은, “더 정의롭고, 평화로우며, 관용적이고, 포용적이며, 안전하고, 지속가능한 세상을 만드는 데 앞장 설 수 있도록 필요한 학습자의 지식과 기술, 가치와 태도를 계발”하는 것으로 개념화되고 있다. 앞서 아태국제이해교육원이 국제이해교육의 확산과 실천의 연장선에서 세계시민교육을 활동의 주요 주제로 삼게 되었다고 했는데, 실제 세계시민교육은 유엔이 주창해 온 인권, 반차별, 반혐오, 평화 등을 담은 국제이해교육과 상호문화이해교육을 모두 포괄하는 개념으로 이해되고 있다.

세계시민교육은 일본이 주도적으로 참여했던 지속가능발전교육(ESD)과 함께 2030년까지 교육을 포괄하는 핵심 의제가 될 전망이다. 이를 위하여 유네스코는 매년 세계시민교육국제포럼을 개최하고, 세계시민성을 공교육 체제와 비형식교육 영역에서 실천하기 위한 자료를 개발하는 데 앞장서고 있다. 유네스코는 세계시민성 함양을 위하여 폭력적인 과격주의 배격, 홀로코스트와 집단인종학살 확산, 교육에 있어 언어의 중요성을 주요 테마로 삼고 있다. 또한 국민국가 의 범주 속에서 작동하는 사회정치적 지형의 복잡함 때문에, 여전히 세계시민성의 개념과 실천이 무엇인지, 또 무엇이여야 하는지에 관한 논쟁이 진행되는 가운데서도, 실질적 변화를 만들어가기 위한 실천 사례를 수집하고 확산하는 데 기여하고 있다. 유네스코는 각국의 교육정책이 세계시민성 함양을 담아 기존 자국 중심의 교육 과정이 전 지구적인 갈등을 다루고 전 지구적인 문제를 함께 해결할 수 있도록 영향력을 행사하고 있다. 유엔 산하 카테고리 1 기관들을 비롯해 아태국제이해교육원, 마하트마 간디 지속가능발전 및 평화교육센터, 국제아프리카역량개발원(IICBA), ASPnet, 그리고 유네스코-유니트윈(UNESCO-UNITWIN)을 적극 활용하고 있다. 특히 아시아태평양 지역에서는 아태국제이해교육원을 매개로 세계시민성 향상을 위한 자료 개발, 인식 확산, 교사연수, 연구개발, 실천사례 수집이 이루어지고 있다.

#### IV. 유네스코 교육협력의 새로운 접근을 위하여

##### 1. 모두를 위한 교육(EFA)의 성과와 과제

교육 기회의 제공과 배움의 질적인 성장을 모두 실현하기 위한 유네스코의 노력은 ‘모두를 위한 교육’(EFA)을 통해 구체적인 실천으로 이어져왔다. “모두를 위한 모두의 권리이자 의무”로서 천명된 ‘EFA’는 1990년 쯔티엔 선언, 2000년 다카르 실천계획, 2015년 인천 선언을 거치며 「유네스코 헌장」에 담긴 ‘무지와 편견’을 극복하기 위한 행동으로 이어졌다.

지난 시기 동안 유네스코는 EFA를 통해 각국의 초등교육 보편화, 남녀 교육기회의 격차 감소, 성인/청소년 문해율 향상 등 괄목할 만한 성과를 이끌어냈다. 1970년 37%에 이르던 비문해율이 2015년 기준 14% 수준으로 떨어진 데서 보듯, 특히 성인 문해율은 유네스코가 조사를 시작한 1950년 이래 매 10년 주기로 5%씩 향상돼 왔다. 그러나 2017년도 기준으로 2억 6400만 명에 이르는 학령기 학생들이 학교에 갈 기회를 얻지 못하고 있고, 초등학교 등록학생의 17% 정도가 학교를 졸업하지 못하고 있다. 15-17세 청소년 중 중등학교를 졸업하는 경우는 전체의 45% 정도에 불과하다. 또한 문해율 상승에도 불구하고 비문해 성인 인구는 7억 4500만 명으로 여전히 큰 비중을 차지하고 있다.

다양한 실적을 보여준 EFA의 성과에도 불구하고, 「유네스코 헌장」에 쓰인 ‘인류 사회의 평화와 안전’을 위한 교육의 역할로서 EFA가 내세운 목표가 아직 실현되지 않은 것은 분명한 사실이다. 더욱이 앞으로도 EFA의 목표가 모두가 동의할 수 있는 정도로 실현될 수 있을지에 대해 긍정하기 어렵다. 도대체 우리는 EFA의 목표를 달성할 수는 있을까? 이를 위한 여정이 어려운 이유는 무엇일까? 어떤 대안적 논의들이 있어야만, 교육이 유네스코 지적 협력의 토대로서 기능하고, 또 인간 존엄성을 지키기 위한 정의, 자유, 평화의 인류 교육을 실현할 수 있을 것인가?

## 2. 글로벌교육의제에 대한 성과와 과제

평가라는 관점에서 보면, 유네스코에서 제시했던 글로벌교육의제는 여전히 큰 도전에 직면해 있다. 국제이해교육과 지속가능발전교육이 그렇고, 이제 우리에게 점차 깊숙이 스며들고 있는 세계시민교육 또한 그렇다. 유네스코 초기의 기초교육은 기초문해력 즉 읽고 쓰는 능력에 관한 것으로, 공적 기관으로서의 학교와 학교 밖 시설에서의 교육적 노력이 평가되고 성찰될 수 있었다. 안타깝게도 우리는, 기초문해 능력을 얻게 된 개인, 학교교육 연한이 길어진 개인이 자기 주변의 또 다른 개인과 어떤 관계를 맺게 되었는지 정확하게 알지 못한다. 적어도 우리가 아는 것은, 학교교육의 기회 확대가 국가 발전에 기여했다는, 정확히 이야기하면 쓸 만한 노동력을 만들었다는 평가 정도이다. 교육에 대한 투자 효과는 국가의 발전을 경제력의 정도로 파악하고자 하는 경제학자 및 이들에게 귀 기울이는 정치지도자들에 의해 계속 재생산되고 있다.

그러나 인권에 기반한 사회공동체를 만들고 평화를 정착하려는 목표에 유네스코의 글로벌교육의제는 어떤 성과를 가져왔을까? 성과가 없다고 할 수는 없지만, 교육 참가인원, 교육적 모임의 개최 횟수를 넘어서서, 교육이 한 사회와 공동체의 긴장과 갈등을 완화하고 또 평화를 도모하기 위해 개입한 것의 효과와 성과는 너무 추상성이 높은 상태로 남아 있다. 이런 문제에 접

하면, SDGs에서 다른 교육적 노력과 함께 세계시민교육이 포함되는 것이 타당한지에 대한 논쟁이 있었던 것을 되돌아보게 된다. 그럼에도 지난 70여 년 동안 유네스코의 교육적 노력은 추상적인 교육의제가 구체화되어온 과정으로 읽을 수 있으며, 교육을 통해 추상적인 ‘우리’ 인간 삶의 그림을 보다 구체화하고 또 그 속에서의 긴장과 갈등을 해석하고 해결하려는 지난한 과정으로 평가할 수 있다.

### 3. 평화를 위한 교육: 새로운 접근

「유네스코 헌장」에서, 모든 국가는 “교육의 기회가 모든 사람에게 충분하고 평등하게 주어지고, 객관적 진리가 구속받지 않고 탐구되며, 사상과 지식이 자유로이 교환되어야 함을 확신하면서, 국민들 사이의 소통수단을 발전시키고 증가시키는 동시에, 서로를 이해하고 서로의 생활을 더욱 진실하고 더욱 완전하게 알기 위하여 이 소통수단을 사용할 것을 동의하고 결의”했다.

제4차 산업혁명과 인공지능은 기술의 진보로 말미암은 인류 사회의 보편적 이미지로 그려지고 있다. 그러나 이러한 기술의 혁신과 진보는 다른 한편으로 인류의 미래를 새롭게 디자인하도록 추동하는 힘으로 작동하며, 일상생활의 다양한 미시적 관계를 재규정하고, 나아가 세대와 세대, 공동체와 공동체, 규범과 규범을 재창조하도록 한 교육의 변화를 요구하고 있다. EFA가 성취하고자 했던 균등한 교육의 기회 제공과 교육환경의 질 제고가 채 실현되지 않은 상황에서, 미래혁신사회를 위한 전 지구적 경쟁은 새로운 교육형태, 사회변화를 위한 교육의 새로운 역할, 교육을 통한 새로운 인재 양성을 요구하고 있다. 유네스코를 중심으로 추진해 온 기초교육 중심의 EFA를 새롭게 성찰해 보아야 할 필요성이 점차 커지는 이유이다.

‘교육이 국제사회 구성원들의 지적 협력이 이루어지는 토대가 되어야 한다.’는 점에서, 교육은 단지 소통의 수단으로만 기능할 것이 아니라, 서로의 이해를 심화하고 객관적 진리를 자유롭게 교환할 수 있도록 정의로운 논쟁의 장이 되어야 한다. 적어도 21세기 기술혁신을 통해 경제산업이 주도하는 소통구조가, 보다 정의롭고 보다 평화로운 인류 사회를 위한 지적·도덕적 연대의 교육적 소통구조로 새로워져야 할 것이다.

이를 위해 새로이 개념화되어야 할 교육은 ‘사회정의를 위한 윤리적 실천으로서의 교육’(education as ethical praxis for global justice)이어야 하며, 전 지구적 지속가능한 발전을 도모하기 위한 세계시민성을 함양할 수 있어야 할 것이다. 교육은 교육의 역할을 제도화된 틀 속에 가두어 구조기능적인 도구로 남아 있게 해서는 안 되며, 보다 자율적이고 해방적이며 창의적인 지구 공동체 시민을 양성해 낼 수 있는 것으로 만들어가야 할 것이다. 「유네스코 헌장」의

문구 하나 하나를 고민하고 함께 써 내려간 전후 평화주의자들의 꿈인 ‘평화’는 결국 ‘평화의 방벽을 쌓도록 하는 교육’을 통해서만 가능할 터인데, 이때 실현해야 할 평화로의 가쁜 여정이 곧 교육이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4. 평화를 향한 유네스코한국위원회의 교육적 노력을 위하여

한국은 1950년 한국전쟁이 발발하기 11일 전인 6월 14일 유네스코에 55번째 회원국으로 가입했다. 유네스코는 유엔한국재건단을 통하여 폐허가 된 국가의 재건을 위해 앞장섰고, 유네스코 한국위원회는 이후 한국의 교육, 과학, 문화가 국제사회와 연결될 수 있는 주요 매개 역할을 담당해 왔다. 유네스코의 기초교육 진흥계획은 정부의 1950년대 의무교육 및 모두를 위한 문해교육으로 연결되었다. 평생학습사회를 내세운 교육의제는 정부 주도의 교육제도를 넘어, 1990년대 이후 시민사회의 폭발적 학습네트워크를 창출해 냈다. 다양성, 포용, 평화를 내세운 국제이해교육은 2000년 아태국제이해교육원의 설립을 통해 확고한 지지 기반을 확립했고, 지속가능발전교육과 세계시민교육은 초중등학교의 교육과정 속에 스며들어 새로운 시민성을 논의하는 매개가 되고 있다. 어쩌면 유네스코의 글로벌교육의제는, 정부의 공적 지원과 더불어 시민사회의 적극적인 참여를 기준으로 삼는다면, 한국에서 가장 효과적으로 도입, 실천, 기능하고 있지 않나 싶다.

그러나 성취한 것이 많기는 하지만, 한국을 둘러싼 대내외적 긴장 수준은 그 어떤 지리적 환경에 비할 바가 아니다. 우선 분단된 한반도는 여전히 군사적 충돌의 가능성을 안은 전쟁지대로 남아 있다. 6·25 전쟁은 2차 세계대전이 끝나고 평화를 도모했던 국제사회의 지적 노력을 거스르는 첫 포성이 아니었을까 싶다. 안타깝게 그렇게 시작된 전쟁의 상흔은 아물 줄 모르고, 오히려 계속해 생채기를 만들고 있다. 어쩌면 유네스코가 그토록 바라마지 않았던 전쟁의 극복과 평화, 이를 실현하고자 했던 교육의 역할이 가장 절실한 곳이 이곳, 한반도가 아니겠는가? 베를린 장벽이 무너져 동서로 갈려 있던 독일이 연방으로 통일되고, 이념에 기반한 냉전이 소비에트연방의 해체로 시들해지면서 한반도의 평화가 곧 다가오리라 기대했었다. 그러나 그토록 소망한 이 땅의 평화는 아직도 요원하다. 군사적 긴장을 넘어, 최근 피부로 와 닿게 된 한일 간의 과거사 문제도 한반도에 새로운 긴장을 불러일으키고 있다. 점차 증가하는 사회다양성을 대하는 사람들의 인식도 정치적, 경제적, 문화적 갈등을 고조시키는 요인으로 주목받고 있다. 이런 점에 비추어 여전히 한국 사회의 평화는 실현되지 않은 미완의 목표로, 유네스코 교육의제들을 필요로 한다. 한국은 가장 교육적 성취가 높은 나라로 칭송받지만, 더불어 살아가기 위해 하루하루 버



겁게 살아가는 사람들의 삶 속에 변화를 만들어갈 '새로운 의미'의 교육이 요구된다. 이를 위해 향후 유네스코한국위원회가 주안점을 두었으면 하는 방향을 다음과 같이 간단히 덧붙이면서 이 글을 마치고자 한다.

첫째, 유네스코한국위원회는 전쟁의 상흔을 딛고 일어난 한국이 유네스코의 기초교육을 포함한 글로벌교육의제가 어떻게 가능했고, 또 사회적 발전에 기여했는지 증언할 수 있는 상징적인 역할을 담당해야 한다. 경제학자와 정치지도자들이 강조하는 교육과 경제성장 관계성의 패러다임에서 벗어나, 교육이 사회문화적으로 공동체의 성장과 통합에 어떤 역할을 했는지 새로운 관점을 제공해 줄 수 있어야 한다. 이를 위해 1950년 이후 현재까지 유네스코의 교육이 한국 사회의 발전에 어떤 기여를 했고, 교육의제를 매개로 한국사회를 국제사회와 어떻게 연결해 왔는지 비판적으로 성찰해 보아야 한다.

둘째, 한국은 전 지구적인 평화 문제에 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있는 지리적 상징성을 갖는 곳으로, 유네스코한국위원회는 북한을 포함한 한반도 평화 문제에 관심을 기울여야 한다. 적어도 이념 문제로 분단된 두 국가의 긴장 완화에는 평화를 향한 교육이 큰 역할을 할 것이다. 평화교육은 오늘 한반도의 긴장을 완화하고 발전적으로 양 진영의 진보적 발걸음을 재촉하도록 하는 시민사회 형성에 기여할 수 있을 것이다. 유네스코한국위원회는 정치적인 용어가 되어버린 '통일'의 전후 과정에서 교육의 역할을 강조하고, 보다 적극적으로 교육의 평화적 역할을 위해 노력해야 할 것이다.

셋째, 교육 혁신의 핵심은 교육 참여 주체들의 배움에 있다. 배움은 결국 변화를 만들어내는 힘이 되기 때문이다. 그러나 주어진 교육 과정과 선발의 틀 속에 갇힌 형식교육에서 참여 주체들은 과도한 경쟁 때문에 진정한 배움에 임하기 어렵다. 유네스코가 사회적 참여와 온전한 변혁을 내세우며 제시했던 글로벌교육의제는, 듣기 좋은 수사적 표현으로 전달될 내용이 아니라, 과정으로서의 '새로운 의미'의 교육으로 구현되어야 한다. 다양성이라는 화두 속에 각 공동체 간의 긴장과 갈등을 드러내고 함께 대화할 수 있는 '배움의 문화'를 제시할 수 있어야 할 것이다.

넷째, 개념으로서의 세계시민교육은 더 이상 새로울 것이 없다. 문제는 이를 어떻게 실현할 것인가이다. 유네스코한국위원회는 한국 시민들의 서로 다른 세계시민성 수준을 잘 드러내고, 세계시민성의 수준이 증진되고 있음을 보여줄 수 있어야 한다. 최근 그 수가 폭증한 유네스코학교는 세계시민성 증진을 위한 관철은 장으로 역할할 것이다. 무엇을 어떻게 해야 하는지, 어떤 활동이 효과적인지, 이를 어떻게 확산할 것인지에 대해 더 많은 논의를 진행해야 할 것이다.

**[참고문헌]**

- 유네스코한국위원회 (2006). 유네스코와 교육: 유네스코 등 국제기구 교육사업과 한국의 참여전략. 도서출판 오름.
- 윤여각. (2015). 평생교육 개념의 재검토: 유네스코의 랑그랑·포르·다베·들로 보고서를 중심으로. 평생교육학연구, 21, 31-53.
- Chung, B. G., Jeon, I. S., Lee, R. H., Lee, I., & Yoo, S. S. (2018). Global governance of education and training: As reviewed from Jomtien via Incheon to New York. *Asia Pacific Education Review*, 19(3), 319-336.
- Heyneman, S. P. (2011). The future of UNESCO: Strategies for attracting new resources. *International Journal of Educational Development*, 31(3), 313-314.
- UNESCO (1947). *Fundamental Education: Common Ground for All People*. Education Series 9, UNESCO.
- UNESCO (1947). *What is Fundamental Education?* Education Series 43, UNESCO.
- UNESCO (1959). *EDUCATION FOR INTERNATIONAL UNDERSTANDING: Examples and Suggestions for Class-room Use*. UNESCO
- UNESCO (1974). *Resolutions: Records of the General Conference, The 18th Session*, UNESCO (October 17-23).
- UNESCO (2003). *United Nations Decade of Education for Sustainable Development (2005-2014) Framework for the International Implementation Scheme*. General Conference (August 26). UNESCO.
- UNESCO (2005). *UN Decade of Education for Sustainable Development, 2005-2014: The DESD at a Glance*. UNESCO.
- UNESCO (2012). *Education for Sustainable Development: Sourcebook*, UNESCO Education Sector.
- Watson, J. K. P. (1981). The impact of the Karachi plan on educational development in Asia—1960–1980. *International Journal of Educational Development*, 1(1), 32-49.



# 평화를 위한 유네스코 국제 과학협력활동의 성과와 과제

---

성지은  
(과학기술정책연구원 연구위원)

## I. 서론

저출산·고령화, 저성장·양극화, 기후변화·에너지·환경 문제가 심화되면서 이에 대한 대응이 전 세계 과학기술혁신정책(이하 혁신정책)의 핵심 의제가 되고 있다. 유럽은 ‘호라이즌 2020’(Horizon 2020) 전략에 이어 사회문제 해결을 위한 ‘임무지향적 혁신정책’을 발표하면서 사회적 도전과제에 대한 대응에서 출발하여 산업발전까지 연계하는 방안을 모색하고 있다. 일본은 지구온난화, 고령화, 양극화 문제를 해결하기 위한 ‘소사이어티 5.0’(Society 5.0) 전략을 제시하면서 사회문제 해결과 산업발전을 동시에 추구하려는 노력을 기울이고 있다.

이와 함께 사회적 가치와 책임이 혁신정책의 중요한 화두로 등장하고 있다. 그 동안 경제성장과 산업발전이 혁신정책의 지배적 가치였다면, 최근에는 지속가능한 사회·기술시스템으로의 전환, 사회문제 해결, 삶의 질 제고 등의 사회적 가치가 강조되고 있다. 유럽에서는 포용적 혁신, 사회에 책임지는 연구·혁신(Responsible Research and Innovation, RRI)의 개념을 통해 과학기술의 사회적 역할과 책임을 적극적으로 논의하고 있다.

이런 상황 속에서 국제기구로서 유네스코의 과학협력활동에 대한 성찰적인 점검과 함께 새로운 역할 모색이 필요하다. 이 글에서는 유네스코 국제협력활동의 성과와 문제점을 짚어보고 유네스코 및 유네스코한국위원회의 향후 역할의 방향 및 과제를 제시하고자 한다.

## II. 유네스코 국제 과학협력활동의 성과와 반성

### 1. 유네스코 국제 과학협력활동의 역사와 성과

#### 1) 활동 1기

유네스코(UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)는 교육, 문화와 함께 과학을 다루는 국제기구로서 1945년에 설립되었다. 초기 유네스코는 ‘유엔 교육문화기구’(United Nations Educational and Cultural Organization)라는 명칭으로 시작했으며, 과학은 문화의 한 분야에 포함되어 있었다. 1942-1945년 동안 기구 설립을 위한 예비 모임과 협상회의에서 과학자들과 과학 지지단체들이 과학은 본질적으로 문화와 다름을 주장하면서 이름에 ‘과학’이 추가되었다.

1946년 11월 개최된 총회의 첫 번째 세션에서 자연과학분과위원회는 자신들의 임무를 다음과 같이 제시했다. (1) 각 전문분야 내 전 세계 네트워크 구축, (2) 과학연맹 후원 및 지지, (3)

과학정보의 국제정보처리기관 조직 및 운영, (4) 유엔의 사업과 특화된 서비스 지원, (5) 과학적 발견의 국제적 영향력을 전 세계 일반대중에게 알림, (6) 새로운 국제과학협력 방식 구축이었다 (Finnemore, 1993). 초기 유네스코의 과학 활동은 몇 가지의 특징을 보이고 있다.

첫째, 과학이 국가 발전의 중요한 수단임을 인식하고 과학자의 연구 지원과 훈련을 통한 역량 강화에 힘썼다. 유네스코의 초기 과학 프로그램은 기초·응용과학, 공학 분야의 과학자와 과학계가 중심이 되어 과학의 가치와 역할을 강조하는 데 중점을 두어 왔다.

둘째, 과학기술에 대한 대중의 인식을 제고하는 데 노력해 왔다. TV나 신문 등의 언론매체나 과학관·박물관, 출판물, 대중 캠페인을 통해 과학 활동의 홍보에도 노력했다. 과학 활동을 이해하고 그것에 적극적으로 참여하기에는 대중의 지식이 부족하다고 보고 전문성을 가진 과학기술계가 대중에게 과학기술지식과 활동을 이해시키는 ‘과학대중화’(public understanding of science, PUS) 모델이 주를 이루었다.

셋째, 회원국들이 과학정책 담당 정부기구를 설립하는 것을 적극적으로 도왔다. 중남미에는 지역연구센터를 설립하기도 했고, 공동연구를 촉진하기 위한 방안으로 지역 네트워크 설립에도 기여하였다. 또한 유럽입자물리연구소(CERN)와 국제이론물리센터(ICTP)를 설립하는 국가 간 공동 연구를 촉진하고 역량을 강화하기 위한 노력이 이뤄졌다(김은영, 2018).

넷째, 워크숍·세미나 개최, 훈련과정 개설, 정보 및 인적 교류, 연구비 및 장비 지원 등 일련의 활동을 통해 개도국의 인적·제도적·기술적 역량 강화와 과학기술정책 수립 및 개발을 지원해 왔다(김은영, 2018). 과학기술이 국가발전과 경제성장의 중요한 수단이라는 인식을 기반으로, 이에 대한 적극적인 지원이 정당화되어 왔다.

## 2) 활동 2기

1970-80년대를 거치면서 유네스코 과학 활동은 물, 에너지, 생태 등 지속가능성을 확보하려는 노력으로 확대되어 왔다. 이에 따라 과학의 역할로 환경, 자연자원 보전을 위한 국제협력을 강조해 왔다. 이 시기의 초기 유네스코 과학 활동은 몇 가지 특징을 보이고 있다.

첫째, 경제성장과 발전의 틀을 벗어나 환경보전 등 지속가능성 개념을 반영하고자 노력하고 있다. 기초·응용과학, 공학 분야를 넘어 환경 및 자연자원 보전에 관한 활동을 추진했으며, 국가 간의 프로그램을 설치하여 국제협력을 도모하였다. 해양 분야에서는 정부간해양학위원회(IOC)를 운영 중이며, 국제수문학사업(IHP), 인간과 생물권사업(MAB), 지질자원 연구 및 보전을 위한 국제지구과학지질공원사업(IGGP) 등이 추진되고 있다(김은영, 2018).

둘째, 지속가능발전목표 이행을 위해 국가 간 협력사업을 추진해 왔다. 특히 해양, 물, 생물 다양성, 지질유산 등 국가 간 협력 및 공동 연구가 필요한 분야에 국제 및 국가 간 과학프로그램

을 설립하여 공동의 과제 해결과 국제협력을 시도해 왔다.

셋째, 1970년대부터 유네스코 인문사회과학 부문의 주요 활동으로, 현대 사회발전에 윤리적 성찰을 촉진하며 인권 증진 등 관련 정책 수립 및 지원에 기여해 왔다. ‘생명윤리와 인권선언’(2005), ‘기후변화 윤리 원칙 선언’(2017) 등 국제 규범 제정은 법적 구속력은 없지만, 회원국의 관련 활동과 정책 수립에 지침으로서 기여해 왔다(김은영, 2018).

넷째, 생물권보전지역, 세계지질공원 등의 활동을 통해 자연자원의 보전뿐만 아니라 그 안에 살고 있는 사람과 지역사회의 지속가능발전을 도모하려는 노력을 기울여왔다. 생물권보전지역은 자연자원 보전을 통한 이웃 국가 간 협력에도 기여하고 있으며, 세계지질공원은 지질 다양성을 보전하면서 지역사회의 발전을 추구하는 제도로 많은 지자체에서 지역사회의 지속가능한 발전을 위한 방안으로 활용하고 있다(김은영, 2018).

## 2. 유네스코 국제 과학협력활동에 대한 비판적 평가

첫째, 그 동안 유네스코의 과학 분야 활동은 과학기술이 국가발전과 경제성장을 이끈다는 ‘선형적 모델’에 기반을 두고 소수의 능력 있는 과학자를 지원하거나 생명공학(BT), 정보통신기술(IT) 등 일부 영역을 진흥시키는 전략을 취해 왔다. 과학기술 중심의 공급자적 활동으로 인해 ‘과학기술의 사회적 활용 및 확산’, ‘사회 속의 과학기술’, ‘과학기술과 사회의 동시 구성’ 등에 대한 관점과 노력이 미흡했다.

둘째, 최근 들어 지속가능성을 강조하고 자연과학과 인문사회의 통합 연구, 연구자-실무자-정치인 간의 협력을 강조하고 있으나 과학기술의 최종 사용자 및 현장 주체에 대한 고려는 여전히 미흡하게 나타나고 있다. 또한 큰 차원에서는 지속가능성에 대한 개념이나 의제가 제시되고 있으나, 구체적인 실행 및 전략 이행 노력은 미흡한 것으로 평가되고 있다.

셋째, 전환의 주체로서 유네스코의 역할 정립이 미흡했다. 그 동안의 유네스코 과학 활동은 중장기 전환의 전망을 갖고 진행하기보다는 정치적인 상황이나 회원국의 이해관계에 의해 단기적으로 대응하는 데 급급한 모습을 보이고 있다. 유네스코도 시스템 전환의 전망을 가지고 새로운 아이디어를 실험·학습·확산하고 우리 사회가 직면한 문제를 해결해 나가는 전환의 주체이자 ‘전환 랩’(transition lab)으로의 변화가 필요하다.

넷째, ‘결핍모델’에 근거한 과학 활동이 변화될 필요가 있다. 고등교육의 일반화, 인터넷을 통한 다양한 정보·지식의 공급으로 똑똑해진 시민과 적극적인 소비자·사용자가 등장했기 때문이다. ‘시민들은 모르기 때문에 잘못된 판단을 내리고 있고, 전문가나 언론이 정확한 정보를 제

공해주고 교육하면 올바른 판단을 내릴 것이다.’라는 전제에서 출발한 전통적 과학 활동은 이제 새로운 변화가 필요하다. 최근 활발히 전개되는 리빙랩(Living Lab) 활동에서 볼 수 있듯이, 참여형 과학 활동에서 시민들은 수동적인 교육 대상을 넘어 적극적인 과학기술 활동의 주체로서 거듭나는 모습을 보여주고 있다.

### III. 유네스코 국제 과학협력활동의 향후 방향

#### 1. 사회적 도전과제에 대한 적극적인 대응

그 동안 유네스코는 교육 및 연구개발 지원 등을 통해 과학기술 발전을 뒷받침하는 활동에 노력을 기울였다. 이는 과학기술 발전이 자연스럽게 경제·사회의 발전을 가져올 것이라는 가정에 밑바탕을 둔 것이다.

이런 관점은 유네스코뿐 아니라 여러 나라에서 과학기술을 발전시키는 정책을 추진해온 논거였다. 그러나 현실에서는 이런 가정과 기대와는 다른 현상들이 나타났다. 지난 30여 년간 과학기술의 눈부신 발전이 있었음에도 불구하고 우리 사회가 직면한 문제는 해소되지 않았다. 오히려 사회적·경제적 양극화는 더욱 심화되었고, 기후변화 문제는 해결되지 않고 있으며, 고령화에 대한 대응도 제대로 이루어지지 않고 있다. 과학기술의 발전이 사회·경제 발전과 더 나은 삶을 가져올 것이라는 가정에 의구심을 갖게 된 것이다. 특히 2008년 전개된 전대미문의 국제금융위기는 시각 전환에 결정적인 영향을 미쳤으며, 국제사회가 뉴노멀(New Normal) 시대에 도달했다는 인식을 각인시켰다.

이런 상황을 경험하게 되면서 과학기술혁신정책에서는 새로운 흐름이 형성되고 있다. 그 동안 강조되어 왔던 많고 빠른 과학기술발전을 지향하는 관점을 넘어, 경제성장·사회통합·생태계 보호를 동시에 추구하는 ‘좋은 혁신’(good innovation)에 대한 논의가 진행되기 시작했다. 경제적·사회적 양극화와 기후변화를 심화시키는 ‘배제적 과학기술혁신’이 아니라, 사회적 격차를 축소하고 기후변화에 적극적으로 대응하는 ‘포용적 혁신’에 대한 논의가 등장한 것이다. 과학기술혁신의 방향성(directionality)을 두고 본격적인 담론이 벌어지면서, 과학기술 그 자체보다는 사회를 좀 더 바람직하게 만드는 과학기술이 강조되기 시작했다. 과학기술 활동에 대한 가치적 전환(Normative Turn)이 이루어진 것이다.

이런 프레임의 변화로 한국을 포함해서 전 세계적으로 새로운 관점의 과학기술혁신이 부상하고 있다. 우선 ‘과학기술지식 공급’에 초점을 맞춘 연구개발정책에서 ‘삶의 질’에 초점을 맞추



는 문제해결형 혁신정책으로 정책의 패러다임이 전환되고 있다. 또 그 동안의 과학기술혁신 과정에서 배제되었던 주체, 분야, 영역을 과학기술혁신 과정에 통합하려는 시도가 이뤄지고 있다.

2010년대 한국에서 ‘사회문제 해결형 연구개발사업’, ‘국민생활연구’라는 새로운 연구개발 범주가 등장한 것은 이런 상황을 반영한 것이다. 무엇을 위한 과학기술인가라는 질문을 던지며 그 동안 ‘수행되지 않았던 과학기술 활동’(undone science)을 탐색하고 있다. 이는 익숙하고 당연한 과학기술계의 관점을 넘어, 시민의 관점을 포괄해서 과학기술을 바라보는 새로운 노력이라고 할 수 있다.

이들 사업은 기존 과학기술 활동과 상당히 다르다. 사회적 도전과제를 해결해서 국민의 삶의 질을 높이는 것을 목표로 하고 있다. 문제 현장에 있는 시민과 전문가가 협업해서 공동으로 문제를 정의하고 해결하는 과정을 거친다. 또 논문 발표나 특허출원에 그치는 것이 아니라, 그것을 활용해서 문제해결 단계까지 연구개발을 진행하는 R&SD(Research and Solution Development) 활동을 지향한다.

최근 유럽연합(EU)을 중심으로 부각되고 있는 ‘임무지향적 혁신정책’(new mission-oriented policy)도 대표적인 사례가 될 수 있다. EU는 제9차 프레임워크 프로그램(2021-2027)의 핵심 정책방향으로 임무지향적 혁신정책을 제시하면서 ‘지속가능발전목표’(Sustainable Development Goals, SDGs)를 중요한 사회적 임무로 제시하고 있다.

EU는 2018년 마주카토 교수가 작성한 「유럽연합의 임무지향적 연구와 혁신」이라는 정책 보고서를 발표하면서 “EU와 국제사회가 직면한 사회적 도전과제에 대한 대응에서 혁신정책이 출발되어야 한다.”고 주장하고 있다. 사회적 도전과제 해결을 혁신정책의 핵심 목표로 정의하고, ‘SDGs’를 기반으로 해결해야 할 사회적 임무를 제시한 것이다. EU는 이러한 혁신정책이 과학기술 발전과 성장을 지속시키는 밑거름임을 강조하고 있다.

이 임무지향적 혁신정책은 달 착륙, 암 정복, 국방연구와 관련된 전통적인 임무지향적 정책과는 정책목표와 과정이 다르다. 전통적인 임무지향적 정책에서는 국가와 전문가에 의해 목표가 정해지고, 그 내용도 기술적이고 명료하다. 반면에 새롭게 논의되고 있는 임무지향적 정책에서는 목표가 사회적 성격을 띠기 때문에 애매한 경우가 많고, 사회적·기술적 내용을 포함한다.

그리고 핵심 목표와 임무는 전문가와 정부가 하향식으로 정하는 것이 아니라 사회문제 현장에서 생활하고 있는 시민들의 참여를 통해 결정된다. 현장의 이해당사자들이 참여하여 공무원·전문가와 함께 목표를 설정하게 된다. 또 정책목표를 달성하기 위한 프로그램인 연구개발사

---

1 「Mission-oriented Research and Innovation in the European Union: A Problem-solving Approach to Fuel Innovation-led Growth」.

업의 기획도 전문가와 공무원 중심의 하향식 ‘전략기획’이 아니라 이해당사자들이 참여하여 다양한 탐색과 실험의 기회를 제공하는 ‘진화적 접근’을 취한다.

연구개발사업의 구성도 사회적 도전과제 해결을 위해 ‘수행되어야 할 일’, 또는 문제해결을 통해 도달해야 할 상태를 제시하고, 이를 구현하기 위해 기존 기술과 산업을 융합하는 접근을 한다. 이러한 과정을 통해 사회문제를 해결함과 동시에 새로운 성장영역과 시장이 만들어지는 혁신이 진행된다. “도전과제→임무→관련 산업·분야 연계→연구개발과제 수행”의 틀로 연구개발 정책과 사업이 구성되는 구조를 지니고 있다.

예를 들어보자(그림1 참조). 사회적 도전과제 중 하나인 시민의 보건과 복지의 향상을 위해 치매환자 관리의 부담을 경감(2030년까지 현재의 치매환자 관리 부담을 1/2로 경감)하는 임무를 설정한다. 그리고 이를 달성하기 위해 의료 분야, 사회서비스 분야, 의약 분야, 일반 서비스 분야, 기술 분야, 소비재, 디자인 영역, 행동과학 영역의 상호작용과 융합활동을 수행한다. 이를 실현하기 위해 알츠하이머 진단을 위한 기술개발, 환자들의 육체적·정신적 독립을 위한 인공지능기술의 개발, 사회서비스의 표준체제 정립 등의 연구개발과 혁신 프로젝트를 수행한다. 이러한 일련의 진행 과정은 임무지향적 연구개발 사업이 어떻게 수행되는가를 잘 보여준다.

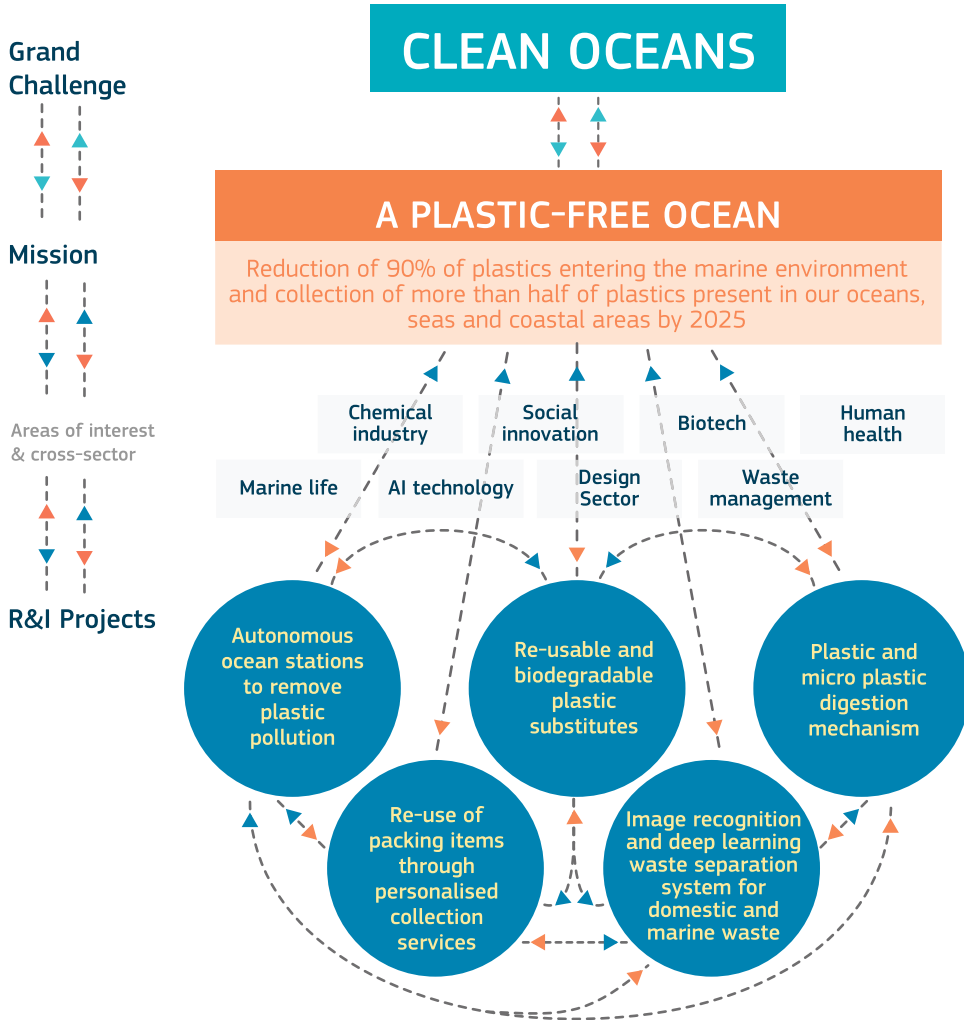


그림1 임무지향적 연구개발 혁신의 사례, 자료: Mazzucato(2018)

## 2. 지속가능한 사회·기술시스템 전환

우리 사회가 당면한 양극화, 고령화, 환경·에너지 문제, 안전 문제는 새롭게 등장한 도전과제다. 이들은 시민들이 일상에서 접하는 문제이면서 동시에 일국 수준, 더 나아가 국제적 수준에서 다양한 제도적·기술적 틀에 의해 규정되는 문제이기도 하다. 생활의 문제이면서도 또 시스템 차원의 구조적인 문제인 것이다.

그 동안 이러한 사회문제를 해결하기 위해 다양한 시도들이 이어져왔다. 그러나 많은 노력

들이 단편적인 방식으로 추진되거나, 기존 시스템의 개선 차원에 머무르면서 의도한 성과를 가져오지 못했다. 이를 해결하기 위해서는 시스템 자체의 혁신(system innovation)이 이루어져야 한다. 우리 사회가 직면한 도전과제를 해결하기 위해서는 현재의 지속가능하지 않은 사회·기술 시스템을 새로운 시스템으로 전환해야 한다는 것이다. 현 시스템을 구성하는 과학, 기술, 산업, 인프라, 문화, 법·제도, 생활양식을 넘어 새로운 방식의 시스템이 형성되어야 한다.

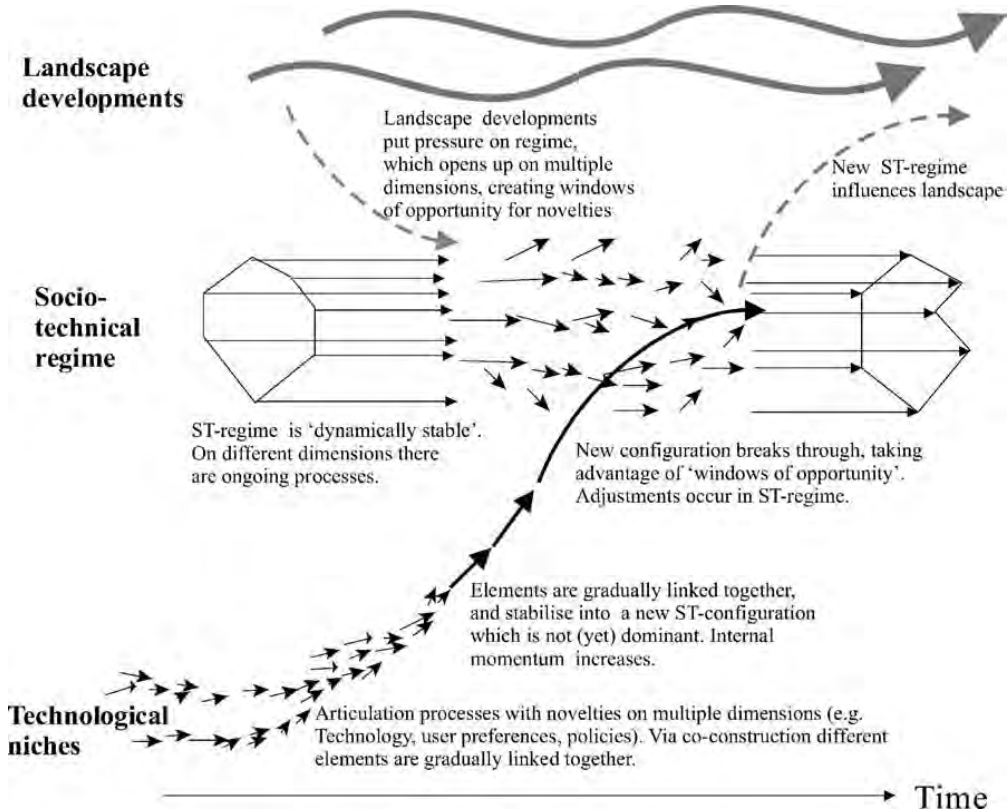


그림2 사회·기술시스템 전환의 과정, 자료: Geels(2004)

우리가 익숙한 탄소에너지를 활용하는 자동차에 기반한 이동시스템은 자동차 관련 과학과 기술, 산업, 정유 및 주유 시스템, 도로시스템, 자동차 관련 문화, 교통시스템, 보험제도 등의 결합체로서 작동한다. 그렇지만 우리가 현재 직면하고 있는 기후변화, 미세먼지 등 환경 문제, 에너지 문제, 교통사고 등이 빈발하면서 기존 이동시스템의 지속가능성에 대한 의문이 제기되고 있다. '사회·기술시스템 전환론'은 이 문제를 궁극적으로 해결하기 위해서는 몇몇 분야에서의 개

선이 아니라 탄소를 사용하지 않는 새로운 이동시스템으로의 전환이 필요하다고 본다. 온실가스와 매연, 미세먼지를 발생하지 않는 교통시스템, 교통의 필요성이 줄어드는 '직주근접'시스템, 관련 법·제도 및 하부구조 등이 마련되어야 한다는 것이다.

그러나 시스템 혁신의 과정은 한 번의 획기적인 혁신이나 정책으로 이루어지지 않는다. 새로운 시스템의 맹아를 담고 있는 시스템 혁신 니치(niche)들이 확대·연계되고 다른 분야로 확장되면서 점진적으로 이루어진다. 그런 까닭에 한 세대인 30년 정도의 기간을 고려하면서 시스템 혁신을 논의한다. 이 기간 동안 새로운 니치는 전략적으로 관리되어 기존 시스템과 공존하면서 새로운 시스템을 형성하게 된다.

### 3. 유네스코 국제 과학협력활동에 대한 새로운 시각의 도입

유네스코의 과학기술 국제협력 활동도 이런 흐름과 맥을 같이 하는 접근이 필요하다. 과학기술 활동 그 자체의 발전을 위한 국제협력 활동을 넘어, 기후변화, 에너지·환경 문제, 도시 문제, 양극화, 고령화 문제 등과 같은 전 세계적 차원의 도전과제에 대응하는 국제협력 활동을 본격적으로 수행하는 것이다.

이는 국제협력 활동의 패러다임 변화를 의미한다. 유엔이 설정한 인류 사회의 핵심 목표인 SDGs를 구현하는 활동을 중심으로 국제협력 활동에 새롭게 접근하는 것이다. 과학을 위한 정책에서 사회적 도전과제에 대한 대응으로 정책 영역이 확장되면, 과학기술 국제협력 활동의 대상도 대폭 확대된다. 지구촌 사회의 도전과제 대응 활동이 국제 과학협력의 의제가 된다. 이미 전 세계적 의제가 되고 있는 기후변화, 생물다양성 확보, 재해위험 대응, 물 관리, 자연보호, 생명윤리 등의 영역에서 유네스코의 역량과 특성에 맞는 작업을 수행하는 것이다.

그 동안 유네스코의 국제 과학기술 협력활동은 SDGs의 세부목표 중 교육·문화 등 몇몇 영역과 기능에 초점을 맞추어왔다. 그러다보니 활동 영역이 한정될 수밖에 없었다. 그러나 과학기술 혁신정책의 패러다임이 변화하고 있으며, SDGs와 관련된 과학기술 의제는 매우 다양하고 광범위하기 때문에 그 영역이 계속 확대되고 있다. 따라서 지금이라도 새로운 국제협력 의제를 발굴하는 것이 필요하다. 이 과정에서 다른 국제조직들과의 협업도 바람직하다. 새로운 패러다임의 초기 단계이기에 새롭게 수행할 수 있는 사업들이 많기 때문이다.

한편 이런 도전과제 해결을 위한 다양한 활동은 앞서 언급한 바와 같이 '시스템 혁신'의 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 개별 과제에 대한 협력활동이나 일회적인 사업으로는 시스템 차원의 변화가 일어나지 않는다. 과학, 기술, 산업, 관련 법·제도 등의 변화가 수반되어야 시스템

차원의 혁신이 이루어진다. 따라서 새로운 사회·기술시스템으로의 전환을 지향하는 비전과 전망을 바탕으로 사업이 진행되어야 한다. 이런 과정이 뒷받침되어야 유네스코가 수행하려고 하는 새로운 사업들이 지속가능한 사회·기술시스템의 내용들을 탐색하고 실험하는 ‘니치 혁신’으로서의 의미를 갖게 된다.

더 나아가 유네스코는 이런 비전 제시와 시스템 혁신형 사업을 추진하면서 다른 지역과 조직에서 이루어지는 유사한 사업을 국제적 차원에서 연결하는 플랫폼 기능도 할 수 있다. 유네스코 사업뿐만 아니라 다른 국가나 국제기구의 관련 사업들을 연계하고 방향성을 잡아나가는 역할을 할 수 있다는 것이다. 유네스코가 강점을 가지고 있는 SDGs 관련 이슈를 바탕으로 시스템 혁신의 비전을 제시하고, 관련 주체들과 사업들을 조직화하는 작업을 수행하는 것이 필요하다.

요약하면 사회적 도전과제에 대응하기 위해 사회·기술시스템 혁신의 관점에서 과학기술 국제협력의 비전을 제시하고 관련 주체들과 사업들을 엮어나가는 플랫폼이 새로운 시대의 유네스코의 역할이 될 수 있다는 것이다.

#### IV. 유네스코한국위원회의 향후 과제

##### 1. 사회적 도전과제 대응을 위한 연구개발사업의 국제 교류·협력 프로그램 운영

현재 한국에서는 사회적 도전과제 대응을 위한 연구개발이 새롭게 부상하고 있다. 미세먼지 및 미세플라스틱 문제, 도시 안전 문제, 환경·에너지 문제를 해결하기 위한 사회문제 해결형 연구개발사업들이 기획·추진되고 있다. 과학기술혁신정책의 패러다임 변화가 한국에서도 진행되고 있는 것이다.

이 사업들이 대상으로 하는 사회적 도전과제는 글로벌한 성격을 지니고 있고 시급히 해결해야 하는 문제이기 때문에, 국제적 차원에서 교류·협력을 위한 동기부여가 상대적으로 강한 분야이다. 그리고 국제협력 활동은 사회문제에 대한 공동의 조사·분석을 수행하고, 도출된 대안들을 지역별로 실험함으로써 복잡한 성격을 지닌 사회문제의 해결을 위한 좋은 방안을 탐색할 수 있다. 특히 국내 연구개발 활동을 통해 일정한 성과를 거둔 연구개발사업들의 경우 각 지역의 특성을 반영한 국제 공동연구를 수행하거나 해외에서의 실증사업을 추진하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 대안이 효과가 있다는 것을 확인한 상태에서 글로벌한 수준으로 적용·확대하는 것은 상대적으로 쉽기 때문이다. 아직은 사회문제 해결형 연구개발사업과 관련된 국제협력 사업이 본격적으로 진행되지 않고 있기 때문에 유네스코한국위원회가 새로운 사업을 추진할

수 있는 공간이 열려 있다.

또 유네스코를 통한 이런 국제협력 사업은 국내외의 사회문제 해결형 연구개발 활동에도 도움을 줄 수 있다. 이 사업들은 새로운 목표와 추진체제에 바탕하고 있기 때문에 유네스코를 통한 국제협력 사업을 통해 그 활동의 정당성을 제고시킬 수 있다. 이는 전문가 중심과 경제성장 중심의 기존 연구개발사업들의 관성을 극복하고 사회문제 해결형 연구개발사업이 뿌리를 내리는 데에 도움이 된다.

더 나아가 국제협력을 통해 SDGs 달성을 위한 비전을 명확히 할 수 있기 때문에 국내 사회문제 해결형 사업의 전망을 구체화하는 데에도 기여할 수 있다. 현재 국내 연구개발사업은 개별 과제 중심으로 진행되고 있는데, SDGs에 입각한 국제협력 사업을 추진함으로써 좀 더 넓은 차원에서 사업의 의미와 위상을 정리하는 데 도움을 줄 수 있다.

## 2. 국제적 차원의 과학기술-시민사회 파트너십 프로그램 추진

사회적 도전과제에 대응하는 연구개발과 정책은 사회문제의 현장에 있는 시민사회와의 협업을 필요로 한다. 시민사회는 해결해야 할 사회문제를 구체화하고, 대안들을 함께 검토하고 테스트하는 과정에 참여하여 현장지향적인 대안들을 개발하는 데 기여한다. 그 동안의 과학기술 활동에서는 전문가 중심으로 네트워크와 협업 활동이 이루어져 왔는데, 새로운 유형의 사회문제 해결형 연구개발이 활성화되면서 ‘과학기술 활동에의 시민사회 참여’가 이슈가 되고 있다. 시민사회는 단순히 과학기술 성과를 이해하고 활용하는 주체가 아니라, 과학기술 전문가와 함께 과학기술의 내용을 공동구성(co-creation)하는 주체로 부상하고 있는 것이다. 최근에는 이런 철학에 기반을 두어서 사용자 주도형 혁신모델인 ‘리빙랩’ 활동이 국제적으로 활성화되고 있다. 또한 시민들이 전문가들의 연구 활동에 참여하는 시민과학(citizen science) 활동도 진행되고 있다. 시민들이 일상생활에서 확보한 지식과 정보를 바탕으로 과학기술 전문가와 협업하면서 새로운 지식을 창출하고 있는 것이다.

유네스코도 이러한 흐름을 활용해서 그 동안 과학연구와 교육 중심으로 전개돼 온 국제협력 사업에 과학기술과 시민사회 파트너십 또는 ‘과학기술-시민참여’를 주제로 새로운 사업을 기획해서 추진하는 것이 필요하다. 국제적 차원에서 과학기술-시민참여를 활성화하기 위한 프로그램이 아직 많지 않기 때문에 유네스코가 차별성을 가지면서 국제협력 사업을 추진할 수 있다. 또 국제적 차원에서 시민사회의 네트워크와 협력하게 되면, 이는 유네스코의 새로운 자산이 될 수 있다. 이를 토대로 국제적 차원의 과학연구 협력도 수행할 수 있다.

**[참고문헌]**

- 김은영(2018), “유네스코 과학사업과 그 성과”, 『유네스코 과학분야 기여증진 방안 연구보고서』, 외교부·유네스코한국위원회.
- Finnemore Martha (1993), “International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Science Policy”, *International Organization*, Vol, 47, No. 4.
- Geels, F. (2004), “From Sectoral Systems of Innovation to Socio-technical Systems Insights about Dynamics and Change from Sociology and Institutional theory”, *Research Policy*, Vol. 33, No.6-7, pp. 897-920.
- Mazzucato, M. (2018), “Mission-oriented Research and Innovation in the European Union”, European Commission, 2018.





# 중앙아시아 평화 구축을 위한 유네스코 실크로드 문화유산 사업의 진단과 대안

---

강인욱  
(경희대학교 사학과 교수)

## I. 서론

유네스코(UNESCO)의 세계문화유산 사업이 가지고 있는 의미는 재론할 필요가 없을 정도로 세계 곳곳에 널리 확산되고 있다. 특히 지난 10여 년간 한국을 비롯한 아시아 각국에서도 세계 문화유산에 대한 국민적 관심이 높아지고, 매년 문화 관련사업의 대표적인 예로 자리잡고 있다. 세계문화유산의 도입 과정은 한 국가에 한정할 수 없는 세계적인 문화유산을 인류가 공동으로 관리하고 보존하자는 의미였다. 즉, 각 나라의 문화적인 자력을 고시하는 동시에 보편적인 문화유산가치를 강조하는 것이 주목적이었다. 실제로 1990년대까지 이러한 유네스코의 세계문화유산에 대한 보편적 가치는 비교적 잘 구현되었다.

하지만, 역설적으로 2000년대 이후에 아시아를 비롯한 제3세계권의 국가들이 적극적으로 세계문화유산 사업에 관심을 가지고 참여하면서 예기치 않은 문제가 발생되었다. 경제적인 부흥을 등에 업은 신생국가들은 경쟁적으로 자국의 문화적 유산을 관리하고 홍보하면서 그러한 '자국 중심 문화정책'의 일환으로 세계문화유산에 주목했다. 가깝게는 중국과 북한의 고구려 문화유산의 등재를 사이에 둔 갈등이 있었다. 결국 2004년에 중국과 북한이 각각 따로 고구려 고분을 세계문화유산으로 등재하면서 그 갈등은 임시로 봉합되었지만<sup>1</sup>, 자국의 문화유산을 통치 수단으로 연결시키는 현상은 여전히 지속되고 있어서 자칫하면 세계문화유산이 국가 간의 갈등을 일으키는 기제가 될 가능성마저 무시할 수 없다.

물론, 세계문화유산이 이러한 국가 간의 경쟁의 도구로 사용되는 것은 유네스코 사업의 문제라고 볼 수 없다. 유네스코는 과열경쟁을 막기 위하여 연속등재(Serial) 및 다국가(transnational)의 등재를 권고하고 있다. 그럼에도 이러한 유네스코의 노력이 일정한 한계를 보이는 이유는 무력을 앞세운 경쟁이 사라지면서 대신에 민족주의, 문화, 통상의 압박 등으로 국가 간의 경쟁 도구가 바뀐 탓이 더 클 것이다. 이에 본고에서는 자칫 국제적인 갈등을 초래할 수 있는 세계문화유산의 예로 고구려 다음으로 중국과 중앙아시아를 잇는 '실�크로드'를 들어서 그 현상을 진단하고, 국가 간의 갈등으로 촉발될 수 있는 유네스코 세계문화유산의 현황과 그 대안을 제시해보고자 한다.

1 중국은 길림 지안 일대의 고분을 'Capital Cities and Tombs of the Ancient Koguryo Kingdom'으로 신청을 했고, 북한은 'The Complex of the Koguryo Tombs'으로 등재했다. 두 세계문화유산은 지역적으로 인접했고 문화적으로도 거의 동일한 고구려 수도의 벽화고분과 산성이다. 이들을 가르는 기준은 오로지 현대의 국경밖에 없다고 해도 과언이 아니다. 이런 역설적인 상황은 유네스코 세계문화유산 사업을 둘러싼 현대 정치의 한계를 극명하게 보여주었다.

## II. 문제 제기

유네스코의 다양한 문화사업은 세계의 평화 및 문화유산의 보존에 크게 이바지해왔다. 특히 주목되는 주요한 사업 국가는 1990년대 이후에 경제적인 성장을 배경으로 세계적으로 발돋움하는 아시아 국가들과 소련에서 독립한 CIS국가들이다. 이 국가들은 자국의 다양한 문화유산을 세계적으로 알리는 수단으로 유네스코의 사업과 다양한 방식으로 협력하고 있다. 그 중에서도 구 소련권의 개방에 따라 유라시아 지역의 문화유산은 새로운 과제에 직면하고 있다. 이 지역의 문화유산은 1990년대까지는 국가별 구분 없이 모두 소련의 문화유산으로 간주되었다. 따라서 새롭게 독립한 국가들은 실크로드로 대표되는 이들 문화유산에 대한 재평가가 필요했다. 한편, 중국에서는 유라시아로 확대되는 자신들의 경제적·문화적 영향력을 발판으로 실크로드의 '일대일로' 사업을 확대하고 있다. 반면에, 이러한 실크로드 문화유산 사업이 새로운 방향으로 전환되면서 상대적으로 불리한 입장에 처한 러시아와 몽골은 실크로드 관련 사업에 소극적으로 대응하고 있다.

이와 함께 전통적인 실크로드에 대한 인식도 여전히 남아 있다. 서양인 우월주의는 지난 100여 년간 내내 실크로드 연구의 기저에 깔려 있었다. 수천 년의 실크로드 역사에 대한 연구들을 보면, 대부분 서쪽에서 사람들이 왔다거나 그들이 서양인 계통이라는 것에 방점이 찍혀 있다. 처음 목축이 시작된 곳이 유라시아 서부이고 그곳에 살았던 이들이 유럽 인종임은 명확하지만, 그것을 지나치게 확대해석하는 것은 인종주의를 배경으로 20세기를 풍미한 서양인 중심주의의 발로일 뿐이다. 실크로드를 따라 유라시아 서쪽에서 동쪽으로 온 이들은 '죽음을 각오한 서양인 여행가들'로 표현된다. 하지만 반대로 동양인이 유라시아를 건너가면 '악마의 자손' 또는 '황화(yellow peril)'로 치부되었다. 이러한 상황은 실크로드가 로마와 중국을 잇는 교역로라는 이미지를 강화시켰다. 이는 중앙아시아 사람들이 만들어낸 문명을 점차적으로 중국과 서양세력이 잠식하면서 원래의 모습을 잃어버린 뒤에, 서구의 이 지역에 대한 침탈 이후 '실크로드'라는 이름으로 윤색되었다는 것을 의미한다.

본 연구에서 실크로드를 사례로 택한 이유는 여러 점에서 최근 위기에 처한 유네스코 사업의 모습을 가장 극명하게 보이고 있다고 판단되었기 때문이다. 그 첫 번째는 1990년대 소련의 붕괴로 독립한 국가들의 민족주의적 성향이 문화유산에 잘 나타나고 있다는 점이다. 두 번째는 유라시아 수십 개 나라를 관통하는 실크로드야말로 대표적인 연속 다국가 문화유산이라는 점이다. 세 번째로 실크로드의 지난 150여 년간 열강들의 정치와 경제의 대결의 장이었다는 점을 들 수 있다. 19세기에 실크로드는 영국과 러시아의 소위 '그레이트 게임'이라 불리는 각축의 장이었다. 20세기에는 소련의 영향력, 그리고 21세기에는 중국의 일대일로 등, 문명 간 교류의 가

장 큰 상징이 되어야 할 이 지역은 실�크로드라는 이름이 역설적으로 들릴 정도로 강대국들의 패권경쟁의 장으로 변한 상황이다. 네 번째는 한국 역시 적극적으로 개입하고 있는 대표적인 해외 세계문화유산이라는 점이다. 지난 정권의 유라시아 이니셔티브에서 현 정권의 신북방정책에 이르기까지 유라시아 대한 관심은 이질적인 정치색과 관계없이 이어지고 있다. 문재인 대통령은 2019년에 중양아시아 3개국을 순방하면서 모두 연설에서 각국의 실�크로드가 가진 문화적 가치와 한국의 관련성을 언급하였다. 이러한 역사적 접근법은 한국이 아니라 상대국의 정서를 고려한 것이라는 점에서 주목된다. 즉, 실�크로드라는 세계문화유산은 단순한 과거의 문화유산이 아니라 적극적으로 현대 정치와 경제적 협력을 이끄는 클러치의 역할을 한다고 볼 수 있다.

이와 같이 복잡한 상황에 놓인 실�크로드를 둘러싼 세계문화유산의 성립 과정을 고찰하고 그 문제점과 대안을 연구하는 것은 비단 중양아시아뿐 아니라 전 세계에서 갈등과 분쟁의 대상이 되고 있는 유네스코 세계문화유산 사업을 검토할 수 있는 좋은 본보기가 될 것으로 생각된다. 여러 현대정치적 상황에서 실�크로드가 세계문화유산으로 선정되는 과정에서 노출된 문제점, 그리고 한국이 유네스코와 함께 수행할 수 있는 그 해결책을 제시함으로써 ‘분쟁의 상징에서 소통의 상징으로’ 유네스코 세계문화유산사업을 재평가하는 계기가 될 수 있을 것이다.

### III. 실�크로드 세계문화유산의 가치

지난 세기의 실�크로드에 대한 연구가 유라시아를 차지하려는 제국주의 국가들에 의해 일방적으로 이루어진 것이었다면, 21세기에는 유라시아 신생국가와 중국 간에 새로운 패권을 차지하기 위한 역사적인 정당성 확보에 초점이 맞춰지고 있다. 실�크로드라는 유라시아를 대표하는 세계적인 문화유산이 최근 여러 나라에서 갈등의 불씨가 될 수 있는 또 다른 이유는 실�크로드의 특성에 있다. 실�크로드의 시간적·공간적 범위에 대한 뚜렷한 규정이 없기 때문에, 자칫하면 자의적인 세계문화유산의 설정으로 갈등을 일으킬 소지가 있다. 다양한 논의 끝에 실�크로드는 2014년 카타르에서 개최된 제38차 세계유산위원회에서 ‘실�크로드: 장안-천산 회랑 도로망’(Silk Roads: the Routes Network of Chang’an-Tianshan Corridor comprise, 이하 ‘실�크로드 세계문화유산’으로 약칭)으로 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄 공동으로 등재되었다. 하지만 사마르칸트, 히바, 타슈켄트 등을 연결하는 전통적인 실�크로드의 중심인 우즈베키스탄은 빠져 있다. 따라서 이러한 결정은 다른 중양아시아 국가들의 반발을 불러일으킬 수밖에 없었다. 또한, 실�크로드 이전부터 존속해온 시베리아와 몽골을 거쳐 가는 ‘초원루트’는 처음부터 고려 대상도 아니었다. 이와 같이 유라시아의 평화적인 교류와 문화의 공영을 상징하는 실�크로드가 실제로 유네

스코 세계문화유산에 지정되는 과정은 국가 간 논란의 소지를 안고 있었다.

## 1. 2014년 선정 실�크로드의 개요<sup>2</sup>

2014년 세계문화유산으로 선정된 ‘실�크로드: 장안-천산 회랑 도로망’은 한나라와 당나라의 수도였던 장안[지금의 시안(西安)]과 낙양(洛陽,뤄양)에서 출발해서 중앙아시아 카자흐스탄의 서부와 키르기스스탄 일대에 해당하는 제티슈(러시아말로로는 세미레치예)로 이어지는 약 5,000km에 달하는 거대한 도로망과 그 위에 놓여 있는 유적들을 대상으로 한다. 그 시간적 범위는 기원전 2세기~서기 16세기로 한나라에서 당나라를 거쳐 명나라에 이르는 시기에 해당한다.

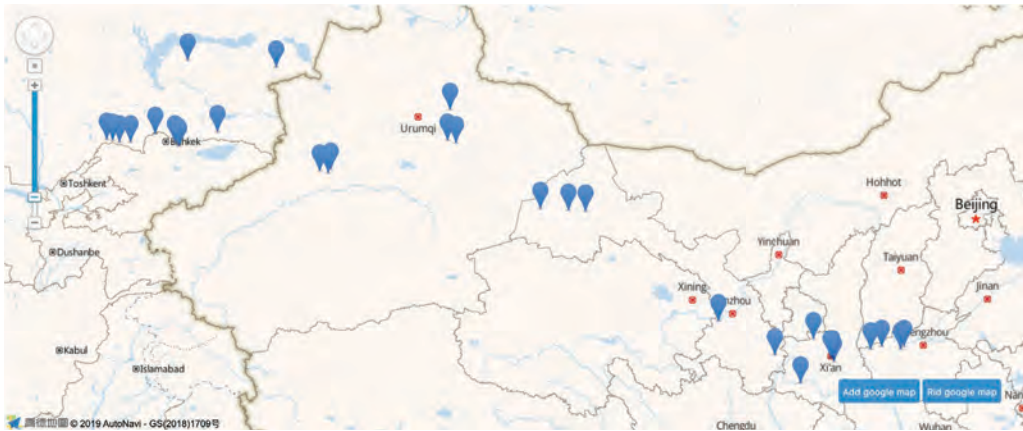


그림1 실�크로드 세계문화유산의 분포도. 단일 세계문화유산으로는 세계 최대 범위임. (<http://www.silkroads.org.cn/EN/>)

실�크로드가 세계문화유산의 가치가 있다는 것을 부정할 학자는 거의 없을 것이다. 무역, 종교, 신앙, 과학, 예술 등 다양한 문화적인 교류를 이어주는 동서 문명의 교차로였기 때문이다. 실�크로드 세계문화유산은 여러 점에서 이제까지 지정된 수많은 유네스코의 세계문화유산들과는 사뭇 차별화가 된다. 그 이유는 가장 많은 수의 유적이 넓게 존재하는 대표적인 ‘연속적이고 다국가적인 유산’이기 때문이다(그림 1참조). 실�크로드 세계문화유산의 규모는 지도상에서 보듯

2 <https://www.worldheritagesite.org/list/Silk+Roads#locations> <http://www.silkroads.org.cn/EN/>

이(그림 1) 전체 면적만 4만 2000헥타르(ha)이며, 거리상으로는 5,000km에 해당한다. 전체 유적을 국가별로 보면 중국 22개, 카자흐스탄 8개, 키르기스스탄 3개로 중국이 압도적으로 많은 편이다(부록 참조). 중국의 경우 중원(중국의 중심부) 지역 12개, 간쑤회랑 4개, 신장지역 6개로 중원지역에 유적이 편중되어 있다. 유적의 성격으로 보면 카자흐스탄과 키르기스스탄은 천연일률적으로 오아시스의 도시유적이지만, 중국의 경우 궁궐(4건)과 불교유적(6건)이 많다. 전반적으로 중앙아시아의 전통적인 실�크로드의 유적보다는 실�크로드로 나아가는 강력한 고대 중국 왕조의 모습에 좀 더 초점이 맞추어진 느낌이다. 실�크로드 세계문화유산의 선정 과정에서 고대 중국의 역할이 크게 강조된 점은 유네스코의 세계문화유산 선정 이유에서 잘 드러나 있다.

“회랑을 따라 형성된 33개 지점에는… 여러 제국과 칸(汗)왕국의 수도, 궁궐, 교역마을, 석굴 사찰, 고대 통행로, 역참, 관문, 봉수대, 만리장성의 일부 구역, 성, 묘역, 종교시설 등이 있다. 중국이 공식적인 역참과 봉수대 체계를 통하여 교역을 촉진했다면, 제티슈 지역의 여러 국가는 요새 체계, 카라반 사라이(caravanserai), 중간기착지를 운영함으로써 교역을 지원하였다.”

이 서술은 중국이라는 제국의 거대한 축, 그리고 그들을 서양으로 잇는 전달자로서의 중앙아시아 제티슈 지역을 강조한다. 특히 전체 실�크로드의 시간적 기준이 기원전 2세기~서기 16세기임에도 불구하고, 제티슈 지역의 유적은 서기 9~14세기로 한정된 것 역시 중앙아시아의 범위를 국한시킨 흔적이다. 그밖에 ‘실크’를 교역의 중심품목으로 선정하고, 그 중심에 중국이 있었음을 강조하는 부분과 장건(張騫, ?~BC114)의 서역착공<sup>3</sup>을 실�크로드의 시작으로 보는 점 등도 중국의 역할에 방점을 둔 예로 볼 수 있다.<sup>4</sup>

## 2. 실�크로드 세계문화유산의 선정(2007~2012)

1장에서 살펴본 바와 같이 2014년 실�크로드의 세계문화유산 선정은 세계적으로 유례가 없을 정도로 넓은 지역의 다양한 유적을 대상으로 했다. 하지만, 전체 실�크로드는 그보다도 더 넓은

3 원문은 사마천의 『사기』 ‘대안열전’에 나오는 서역착공(西域鬻空)으로 중국이 독자적으로 현재의 신장지역과 중앙아시아를 개척한 사건을 상징한다.

4 장건의 활동을 실�크로드의 시작으로 본다는 것은 기본적으로 중앙아시아 일대의 역할을 간과한 것이다. 실�크로드는 하나의 길도 아니고, 갑자기 생긴 길도 아니다. 실�크로드의 역사란 지난 5000년 동안 척박한 환경을 딛고 그 일대에 널리 거주했던 사람들의 역사이지, 그 위를 지나간 소수의 여행자가 만든 것이 아니기 때문이다(강인욱 2018).

유라시아 전역이 해당된다. 더욱이 실크로드에 대한 정확한 규정이 없어 각국에서 자의적으로 실크로드를 확장하고 연결하는 상황이다. 최근 한국에서 논의되고 있는 경주-실크로드의 연결도 각국이 기울이고 있는 그러한 노력의 하나인 셈이다. 여기에 해양 실크로드마저 더해지면서 그 개념은 계속 확장되고 있다. 이처럼 실크로드의 개념이 시공적으로 무한정 확장되는 상황에서 어디까지를 문화유산으로 규정할지 결정하는 것은 결코 쉽지 않은 일이었을 것이다. 2014년에 실크로드 세계문화유산이 등재되기 직전까지 2005년부터 2012년까지 총 10회에 걸친 회의의 면모를 보며 그 상황을 검토하면 다음과 같다.

### 1회<sup>5</sup> [2005년 10월, 카자흐스탄 알마티(Almaty)]

‘2003년 중앙아시아지역 세계문화유산 정기보고회 후속 세부지역 회의’

(Sub-Regional Workshop for the Follow-up on the 2003 World Heritage Periodic Reporting Exercise for the Central Asia Region)

: 중앙아시아의 문화적 저력을 재평가하고 유산의 보존과 관리에 대한 이해를 높이는 것을 목적으로 「세계유산협약」(World Heritage Convention) 이행을 위한 세부적인 실행계획(Action Plan)을 고안해 낸다. 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등이 참가했다.

### 2회 [2006년 8월, 중국 투루판(Turfan)]

‘실크로드 세계문화유산 등재 관련 제1회 유네스코 관계자 회의’

(1st UNESCO Stakeholders Consultation Workshop on the Silk Road World Heritage nomination)

: 중국 산시성(陝西省)에서 신장위구르자치구 카슈가르에 이르는 ‘카라반 루트’에 대하여 유네스코가 2003년 8월과 2004년 7월에 세계문화유산 등재 가능성을 조사했다. 이후 2005년 11월 카자흐스탄 알마티(Almaty)에서 정기보고회(Periodic Reporting Exercise)가 열렸고, 그 후속으로 세부지역회의를 개최하여 「세계유산협약」을 충족하기 위한 실행계획(Action Plan)을 채택했다. 이 회의에서 실크로드 상의 문화유산 보존 및 관리에 대한 개괄과 함께 세계문화유산으로서 실크로드를 정의(identification)하고, 일개 국가를 초월하는 하나의 연속적인 문화유산으로서 실크로드의 세계문화유산 등재 가능성을 타진했다. 사실, 널리 알려진 ‘실크로드’라는 개념을 다시 정의하는 것은 전체 세계문화유산 사업의 방향을 결정짓는 중요한 과정이다. 왜냐하면 실

---

5 이하 1~10회로 붙인 회의의 번호는 필자가 실크로드 세계문화유산의 등재과정을 살펴보기 위하여 임의로 시간별로 붙인 것이다. 이후 각 회의의 설명도 서술의 편의를 위하여 이 일련의 번호에 따라 서술한다.



크로드는 단 하나의 길이 아니라 동서양 교류를 가능케 했던 수많은 루트(route)가 포함된 연결망(network)이기 때문이다.

### 3회 [2006년 10월, 우즈베키스탄 사마르칸트(Samarkand)]

‘중앙아시아 실�크로드 연속등재(Serial Nomination)에 관한 제2회 유네스코 세부지역회의’

(2nd UNESCO Sub-regional Workshop on Serial Nomination for Central Asian Silk Roads)

: 중국이 연속등재 문화유산으로서 중앙아시아 지역 내 유적들의 선택을 지지하는 적극적인 움직임을 보였다. 즉, 중앙아시아 각국의 역할을 강조하여 중앙아시아와 중국이 함께 실�크로드 등재를 추진하는 것과 관련해, 중국과 지중해 사이에 존재하는 모든 실�크로드들과 그 사이에 존재하는 일련의 유적들에 대해 포괄적으로 접근하기로 했다.

### 4회 [2007년 4월, 타지키스탄 두산베(Dushanbe)]

‘실�크로드 연속등재(Serial Nomination)에 관한 제3회 유네스코 세부지역회의’

(3rd UNESCO Sub-Regional Workshop on the World Heritage Serial Nomination of the Silk Roads)

: 1~3회 회의를 구체화시켜서 연속등재를 위한 잠재적인 유적들을 확인하고, 연속등재와 관련해 중앙아시아 각 당국들 간의 정치적 협약을 맺는 것이 주요 배경이었다.

### 5회 [2008년 6월, 중국 서안(Xi'an)]

‘실�크로드 연속등재(Serial Nomination)에 관한 제4회 유네스코 세부지역회의’

(3rd UNESCO Sub-Regional Workshop on the World Heritage Serial Nomination of the Silk Roads)

: 위 회의의 연장선상에서 연속세계문화유산을 구성할 루트를 정하고 ‘실�크로드 유적의 중요한 보편적 가치에 대한 성명’(the statement of Outstanding Universal Value for the Silk Roads sites)을 준비하여 실질적인 실�크로드의 범위와 그 중요성을 설정하는 것이 주목적이었다.

### 6회 [2009년 5월, 카자흐스탄 알마티(Almaty)]

‘실�크로드 연속등재(Serial Nomination)에 관한 제5회 유네스코 세부지역회의’

(The 5th UNESCO Sub-regional Workshop on the Serial World Heritage Nomination of the Silk Roads)

: 2008년 6월 중국 서안에서 채택한 실행계획(Action Plan)의 진행에 대한 구체적인 검토가 주목적이었다.

### 7회 [2009년 11월, 중국 서안(Xi'an)]

‘실크로드 연속등재(Serial Nomination)에 관한 제1회 조정위원회 회의’

(First meeting of the Coordinating Committee on the Serial World Heritage Nomination of the Silk Roads)

: 조정위원회(각 참가국당 2명의 대표로 구성)가 설립되었으며, 중국 서안의 이코모스 국제문화유산보호센터(IICC-X)가 위원회의 사무국으로 결정되었다. 연속등재를 추진하기로 결정된 이후 실질적으로 중국이 주도하는 최초의 회의였다. 여기에서는 등재를 위한 구체적인 전략 및 지도 제작, 보유목록 조사, 잠정목록 준비 등 문서 작성을 위한 공통의 표준안, 조정위원회의 권한 범위를 정했다.

### 8회 [2011년 5월, 투르크메니스탄 아슈가바트(Ashgabat)]

‘실크로드 연속등재(Serial Nomination)에 관한 제2회 조정위원회 회의’

(Second meeting of the Coordinating Committee on the Serial World Heritage Nomination of the Silk Roads)

: 국가별 준비 상황을 검토하고 「아슈가바트 협정」(ASHGABAT AGREEMENT)을 맺어서 ‘실크로드 연속등재 프로젝트’(The Silk Roads Serial Nomination project)에 대한 초국가적 협력을 천명하고 이코모스의 주제별 연구 초안을 검토했다.

### 9회 [2012년 3월, 우즈베키스탄 타슈켄트(Tashkent)]

‘조정위원회 전문가 회의, 실크로드 초국가적 연속세계문화유산 등재’

(Expert Members Meeting of the Coordination Committee Silk Roads World Heritage Serial and Transnational Nomination)

: 이코모스 주제별 연구(ICOMOS Thematic study)의 최종본을 검토하고 합의하여 다국가적인 연속등재의 기본적인 체계를 완성했다. 그리고 이 회의에서 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄의 합작으로 연속등재가 진행되며, 그 주제는 ‘Silk Roads: Initial Section and Network of Routes of Tian-Shan Corridor’라고 확정되었다.

### 10회 [2012년 9월, 키르기스스탄 비슈케크(Bishkek)]

‘실크로드 연속등재(Serial Nomination)에 관한 제3회 조정위원회 회의’

(Third Meeting of the Coordinating Committee on the Serial World Heritage Nomination of the Silk Roads)

: 세계문화유산 등재 서류 작성, 의견 조율을 위한 협의, 각 참가국별로 잠정목록(Tentative List)을 만들고, 각 유적별 비교 분석을 진행했다.

### 3. 실�크로드 세계문화유산 선정 과정의 특징

#### 1) 중국 중심의 실�크로드

다소 장황하게 실�크로드 세계문화유산 등재를 위한 일련의 회의를 살펴본 이유는 여러 국가의 다양한 이해관계가 얽혀 있을 법한 실�크로드의 다국가적 문화유산 등재 과정을 먼저 자세하게 파악할 필요가 있기 때문이다. 2014년 선정된 실�크로드 세계문화유산의 가장 큰 특징은 ‘다국가적 협력으로 시작되어 중국의 주도하에 마무리되었다’는 점이다. 중국이 실제로 실�크로드의 한 축을 담당하는 국가로서 이 사업의 중추적인 역할을 하는 것은 당연하다. 그런데 실�크로드 세계문화유산 등재를 위한 회의는 처음에 중앙아시아 여러 나라의 공동발의로 시작되었다. 그러다 2009년에 개최된 제7회 회의에서 중국의 주도 아래 조정위원회가 설립되었으며, 중국 서안의 이코모스 국제문화유산보호센터가 위원회의 사무국으로 결정되었다. 또한 제9회 회의에서는 우즈베키스탄과 투르크메니스탄 등 공동발의에 참여했던 두 나라의 제외가 결정되었다. 즉, 처음에 중앙아시아 각국의 발의(제1회)로 시작된 실�크로드 세계문화유산회의는 제7회 때부터 중국이 주요 역할을 담당하게 되었고, 제9회 회의에서 중국을 비롯해 카자흐스탄과 키르기스스탄 등 3개국이 공동 등재를 추진하는 것으로 확정되었다.

이러한 등재 추진 주체의 변화는 막바지에 주요한 실�크로드 세계문화유산의 성격이 바뀌었을 가능성을 시사한다. 세부적인 유적의 선정은 그 이후에 결정되었기 때문이다. 사실 중앙아시아의 대표적인 실�크로드 카라반 루트가 집중되어 있는 지역은 카자흐스탄이 아니라 우즈베키스탄과 투르크메니스탄이다. 카자흐스탄을 지나가는 카라반 루트는 카자흐스탄의 남쪽인 제티슈 지역을 지나갈 뿐이다(바이파코프 2017). 키르기스스탄 역시 상대적으로 작은 영토에 산악지역이 대부분이라 상황은 그리 다르지 않다. 이런 두 국가와 공동 등재를 했으니, 전체 실�크로드 세계문화유산의 범위 및 유적의 수에서 중국의 비중이 압도적으로 높을 수밖에 없다.

두 번째 특징으로는 중국의 유적이 대다수를 점유하면서, 실�크로드와 직접적인 관련이 적은 중원(Central plain of China) 지역이 다수 포함되었다는 점을 들 수 있다. 원래 중원은 10여 차례의 회의에서 주요한 회의의 의제로 등장하지 않았다. 중국에서도 주로 이 논의를 담당할 곳은 시안과 신장 지역이었다. 하지만 후에 최종 결정에는 시안뿐 아니라 한나라 수도인 뤼양까지 실�크로드의 범위에 포함되면서, 전체 유적의 성격 또한 중앙아시아의 교류에서 중국 왕조의 중심으로 변화했다. 이러한 실�크로드 성격의 변화는 전체 목록에서 쉽게 확인할 수 있다. 전체 유적의 비율을 보면 총 33개 중에 중국이 22개로 70%에 이른다. 카자흐스탄(25%)과 키르기스스탄(5%)에 비해 압도적이다. 또한, 유적의 성격에서도 확연한 차이가 난다. 카자흐스탄과 키르기스스탄은 모두 오아시스의 도시유적이 100%를 차지한다. 사실, 이 두 나라의 유적은 사막을

가로지르는 카라반(隊商)과 그들 사이에 이어지는 오아시스 도시라는 실크로드에 대한 전통적인 인식과 들어맞는다. 반면에 중국 내에서 오아시스 도시 유적은 4개로, 중국의 실크로드 유적 중 18%에 불과하다. 더욱이 중국의 4개 성터 중에서 북정고성, 교하고성, 고창고성 등 세 군데는 공통적으로 중국이 중앙아시아로 진출하는 데 거점으로 삼았던 성터들<sup>6</sup>로 중앙아시아의 오아시스 도시와는 성격 자체가 다르다.

세 번째는 유적의 선정 역시 중국 중심으로 이뤄졌다는 점이다. 이는 종교 유적에서도 알 수 있다. 전통적으로 실크로드의 4대 종교로 불교, 마니교, 조로아스터교(배화교), 네스토리우스(경교) 등을 꼽는다. 그런데 실크로드 세계문화유산에 포함된 8개의 종교유적은 모두 중국 경내에 위치한 불교 관련 유적이다. 물론, 동아시아에서 불교가 차지하는 비중은 재론의 여지가 없이 명확하다. 하지만, 문명 간 교류를 강조하는 실크로드라는 본래의 의미에서 생각한다면 재론의 여지가 있을 수도 있다.

네 번째는 실크로드의 세계문화유산이 중국 문화를 상징하는 증거로 바뀌기도 한다는 점이다. 그 좋은 예가 실크로드 안의 만리장성이다. 만리장성은 현재 중국을 대표하는 세계문화유산으로 자리매김하고 있지만, 실크로드의 세계문화유산 목록에 포함될 경우 자칫 실크로드의 본 의미와 다르게 사용될 수 있다.

중국은 2005~2012년의 7년간 ‘장성보호공정’(長城保護工程)을 했다. 중국의 장성공정은 1987년에 세계문화유산에 등재된, 우리가 잘 알고 있는 만리장성과는 그 개념이 다르다. 1987년에 등재된 만리장성은 요령성과 하북성의 경계인 산해관(山海關)부터 감숙성의 자위관(嘉峪關)까지 이어진 성벽을 가리킨다. 하지만 이 공정을 통하여 중국은 전체 장성의 길이를 2만 1196.18km로, 관련 시설도 4만 3721곳으로 갑자기 대폭 늘렸다(홍승현 2014). 심지어 그 지역적인 범위도 동쪽으로는 흑룡강성(黑龍江省)에서 서쪽으로는 신강(新疆) 위구르자치구까지 확장해 사실상 현대 중국의 영토적인 범위를 모두 포함하는 것으로 규정했다. 이러한 새로운 ‘장성’의 개념에는 흔히 알고 있는 성벽의 개념을 넘어서 망루, 봉수, 초소 등 장성으로 규정되기 어려운 많은 건설물이 포함됐다. 이렇듯 확대된 장성의 개념을 두고 주변 국가에서는 쉽게 받아들이기 어려운 것이라는 비판이 뒤따랐다.

그런데 최근(2019년 4월) 필자가 중국 신강성 일대의 실크로드 문화유산을 답사하는 과정에서, 실크로드 세계문화유산의 유적인 봉수대를 국제적으로 공인받지 않은 ‘장성’의 일부로

6 북정고성(北庭故城)은 당나라 시절 북정도호부(北庭都護府, 702~790년)의 유적이다. 교하고성의 경우 이 지역의 오아시스 국가였던 카라샤르(차사국)의 중심지였으나 640~685년에 안서도호부(安西都護府)가 설치되었다. 고창고성 역시 당나라 시대에 안서도호부로 편입된 대표적인 성지이다.

홍보하고 있음을 확인했다(그림 2). 키질 봉수대 유적(克孜尔尕哈烽燧, Kizilgaha beacon tower)에서 봉수대 앞에 '장성'이라는 표지판을 세운 것이다. 물론, 이 봉수대는 2014년 실�크로드 세계문화유산에서 장성으로 포함한 유적이 아니며, 봉수대를 중국의 만리장성으로 보는 것도 공인된 시각이 아니다. 이러한 검증되지 않은 유적의 팻말이 사용될 경우, 자칫 실�크로드 세계문화유산에 대한 일반인들의 잘못된 이해로 이어질 수 있다.



그림2 키질가하 봉수대와 '장성' 표지판

## 2) 전통적인 실�크로드 중심국가의 누락

중국이 실�크로드 세계문화유산의 중심으로 떠오른 반면에, 전통적인 실�크로드의 중심국가들은 아예 누락되었다. 유라시아의 대부분을 차지하는 러시아와 초원의 중심인 몽골은 실�크로드 세계문화유산의 선정 과정에 처음부터 전혀 참여하지 않았다. 통상적인 실�크로드는 유라시아를 관통하는 교역로이며, 여기에는 유라시아 '초원루트'를 포함하는 것이 일반적이다. 적어도 실�크로드가 펼쳐진 다양한 국가의 견해를 반영하는 과정이 필요하다. 그런데 10차에 걸친 논의에서 이들 국가가 전혀 참여하지 않았다는 점은 의아스럽다.

아울러, 전통적으로 실�크로드의 중심지로 일컬어지던 우즈베키스탄, 투르크메니스탄은 당사국에서 제외되었다. 연속등재임에도 불구하고 중국과 카자흐스탄, 키르기스스탄 등만이 포함되었다. 우즈베키스탄의 사마르칸트, 부하라, 히바 등은 이번 실�크로드 세계문화유산의 주제인 '카라반 루트 및 교역로'의 중심으로 꼽혀 온 지역이다. 물론 1993년에 우즈베키스탄의 부하라가 따로 세계문화유산으로 등재되긴 했지만, 실�크로드의 상징성에서 우즈베키스탄이 아예 제외된 것은 쉽게 납득하기 어렵다. 그밖에도 투르크메니스탄 및 타지키스탄 등이 빠진 것도 실�크로드에 대한 기본적인 상식에서 벗어난 것이다.

학술적인 차원에서 실�크로드의 세계문화유산에 대하여 접근했다고 해도 상황은 마찬가지다. 만약 러시아나 몽골이 전통적인 실�크로드의 카라반 루트보다 북쪽에 있기 때문에 제외된 것이라면, 카자흐스탄도 같이 제외되는 것이 합당하다. 그리고 전통적인 카라반 루트의 중심인 우

즈베키스탄이 빠진다면 카자흐스탄도 빠지는 것이 합당하다. 그런데도 실크로드 세계문화유산에 중국의 유적을 중심으로 카자흐스탄과 키르기스스탄의 유적이 일부 포함된 것은 태생적으로 국가 간의 갈등을 일으키는 기제로 작용할 가능성이 있다.

### 3) 유라시아 현대 정치와의 역학관계

실크로드 세계문화유산은 최근 유라시아의 패권을 두고 실크로드를 현대정치적인 역학관계와 연동시키려는 각국의 이해와도 관계있다. 위에서 살펴본 중국 주도의 실크로드 사업은 단순한 하나의 세계문화유산에 국한되는 것이 아니라 ‘일대일로’(One Belt One Road)라는 국책사업과 연결되었음이 다양한 경로로 확인되고 있다.

일대일로는 중국과 중앙아시아, 유럽을 이어주는 ‘육상 실크로드 경제벨트(絲綢之路經濟帶)—일대(一帶)’와 동남아시아와 유럽, 아프리카를 이어주는 ‘21세기 해상 실크로드(21世紀海上絲綢之路)—일로(一路)’를 의미한다. 육상 실크로드 경제벨트 구상은 2013년 9월 7일 시진핑 중국 주석의 카자흐스탄 방문 때 최초로 제시되었고, 해상 실크로드 구상은 2013년 10월 3일 시 주석의 인도네시아 방문 때 국회 연설에서 제기되었다. 중국 정부의 일대일로 구상은 2013년에 구체화되었기 때문에 실크로드의 세계문화유산 등재(2014년) 이후에 세상에 등장했다. 하지만 중국이 엄청난 자본과 인력으로 일대일로를 추진하면서, 실크로드 세계문화유산 사업도 자연스럽게 일대일로 사업에 포함되는 결과로 이어졌다.

한편, 1990년 소비에트연방의 붕괴 이후 사회주의의 공백기를 맞으면서 러시아 및 중앙아시아 일대에서는 고고학적 자료를 통하여 자신들의 정체성을 확인하려는 작업이 시작되었다. 바로 러시아의 저명한 역사가 레프 구밀료프(Lev Gumilev)가 20세기 중반에 제기한 ‘판유라시아주의’의 재등장이다. 이 개념은 러시아는 유럽의 변방이 아니라 유라시아의 중심이라는 점을 지적한다(강인욱 2016). 러시아도 자신들의 역사적인 기원을 바로 실크로드의 주요한 무대인 유라시아에서 찾기 시작한 것이다.

다음으로 중앙아시아 국가들의 경우 러시아의 영향력을 벗어나서 독자적인 세력화를 꾀하는데, 그것은 ‘판투르크주의’(또는 판투라니즘)으로 대표된다. 이 개념은 카자흐스탄, 키르기스스탄, 알타이 등으로부터 동부 시베리아의 사하족(야쿠츠크)까지 이어지는 유라시아 일대에서 투르크 계통 문화의 우월성을 강조하는 역사관이다. 판투라니즘에 의거한다면 실크로드의 진정한 주인공은 그 동쪽에 위치한 중국이 아니라 중앙아시아 일대에서 교역을 하며 오아시스를 근거로 삶을 영위했던 이들 투르크 계통의 주민들이 된다.

이상 살펴본 바와 같이 2014년 실크로드 세계문화유산의 등재는 단순한 다국가적 연속문화유산의 차원을 벗어나는 것이다. 실크로드 세계문화유산은 최근 유라시아를 둘러싼 현대정치

적 패권경쟁의 한가운데에 놓여 있다. 더욱이 일대일로에서 보듯이 각국은 실크로드를 현대 유라시아에서의 주도권을 쥐기 위한 상징적인 개념으로 치환시키고 있다. 따라서 다소 편중적으로 선정된 2014년도 실크로드 세계문화유산은 자칫하면 처음 의도와 다르게 국가 간 갈등의 소지가 될 가능성이 있다.

#### IV. 대안 제시: 실크로드 문화유산 분쟁조정자로서의 유네스코한국위원회 역할

실크로드 문제는 단순한 하나의 세계문화유산이 아니라 국가의 핵심전략과도 연결된다. 따라서 앞으로 실크로드 연속등재 또는 추가 지정 등의 과정을 통해서 각국의 분쟁을 없애는 노력이 필요하며, 여기에는 한국과 같은 제3자국의 ‘조정자 역할’이 적극적으로 필요하다.

각 나라의 세력 경쟁의 중심에 선 실크로드를 지역 간의 교류와 대화를 강조하는 평화 공존의 메신저 역할로 돌려놓아야 함은 자명하다. 또한, 이것은 유네스코에서 적극적으로 나서서 해결할 부분이기도 하다. 필자는 실크로드의 조정자로서 유네스코를 통한 한국의 역할을 강조하고자 한다. 한국의 장점은 [1] 20세기 실크로드의 가장 큰 단점인 제국주의에서 자유롭다. 2) 유라시아 지역에 대한 영유권이나 침략의 역사가 없다. 3) 경제발전국으로 많은 ODA사업을 통한 지원이 가능하다. 4) 한·중·일이 얽힌 동아시아에서의 역사와 문화유산을 둘러싼 갈등 조정의 경험이 많다] 등으로 정리할 수 있다. 한국의 조정자로서의 역할은 유네스코한국위원회 및 한국 외교부가 지향하는 정책이기도 하다. 따라서 유네스코한국위원회는 학계 및 외교부와 협력해 유라시아 실크로드에 대한 합리적인 대안을 제시하고, 조정적인 역할을 해야 한다. 그것은 유네스코 역량의 강화, 유네스코한국위원회의 국제 협력에 대한 정당성 확보, 외교부의 신북방정책에 대한 정책적 합의 마련에 큰 도움을 줄 수 있다. 유네스코한국위원회에 구체적인 대안으로 다음과 같은 방안을 제시해보고자 한다.

##### 1. 한국의 적극적인 참여

최근 실크로드 일대에 대한 한국, 중국, 일본의 참여는 매우 괄목할 만하다. 최근 발간된 티무르 다담바예프(Timur Dadambaev)의 저서(2018, 2019)에서 한국과 일본의 다양한 경제적 참여에 대한 종합적인 검토가 이루어졌다. 그간 실크로드 국가에 대한 한국의 원조는 주로 경제적인 차원에서만 이루어진 것이 사실이다. 반면에 일본은 비교적 적은 비용으로 실크로드의 세계문

화유산에 영향력을 행사했다. 실크로드 세계문화유산의 등재에는 중개자로서의 일본의 역할이 컸다. 일본은 ‘중앙아시아 실크로드의 초국가적 연속세계문화유산 등재에 필요한 문서 표준화 및 절차 지원 사업’<sup>7)</sup>, ‘중앙아시아 암각화 유적’과 ‘중앙아시아 실크로드’ 사업 등을 수행하며 실크로드의 선정 과정에서 그 영향력을 키웠다.

반면에 한국은 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 사업을 중심으로 경제개발 프로그램을 실크로드 여러 국가에 보급하고 있다. 한국도 적극적으로 이 지역의 세계문화유산 사업에 참여하기 위해서는 유네스코한국위원회의 주도로 관련 전문가의 네트워크 결성 및 운영이 필요하다. 유네스코한국위원회가 향후 중앙아시아 문화 사업에 적극적인 참여를 하기 위해선 다음과 같은 사항들을 주의해야 한다.

첫 번째, 실크로드는 결코 하나의 역사가 아니라 동서의 문명이 교류되는 복잡한 곳인 바, 이들의 지리·문화적 계통에 대한 이해가 선결되어야 한다. 두 번째로, 러시아어 문헌에 대한 이해가 선결되어야 한다. 한국에서는 영어와 일본어 문헌만 주로 알려져 있지만, 사실상 지난 100여 년간 러시아에는 엄청나게 많은 양의 자료가 축적되었다. 궁극적으로 러시아어 자료에 대한 이해도가 유네스코한국위원회가 주도하는 실크로드 사업의 수준을 크게 좌우할 것이다. 세 번째로는, 러시아 및 중국 등과의 이해관계는 물론 중앙아시아 자체 내의 역학관계에 대한 이해가 필요하다. 이 지역은 무슬림 국가, 러시아, 중국 등 여러 나라 사이에 매우 복잡한 정치적인 관계가 얽혀 있고, 그것이 심각하게 문화유산의 연구에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 단순하게 고고학/미술사/역사 등의 전공자들뿐 아니라 현대정치 및 외교 전문가 등 지역전문가와와의 지속적인 정보 교류와 인적 네트워크가 필요하다. 네 번째로, 공동발굴에서 각 국가들이 필요한 기술 및 문화유산 조사의 인프라를 제공할 수 있어야 한다. 중앙아시아 각국의 입장에서 한국과의 공동발굴이 어떠한 이익을 주는지 생각해보고, 그에 맞추어 대처해야 할 것이다. 다섯 번째로, 중앙아시아 문화유산 사업을 그 자체만으로 끝낼 것이 아니라 문화 전반적인 협력과 연계할 필요가 있다. 코이카(KOICA), 이코모스(ICOMOS) 등 민간단체, 관련 대학, 그리고 유라시아 사업을 하는 정부 기관 간의 유기적인 협력이 이루어진다면 큰 성과를 거둘 것으로 기대한다.

---

7 원문은 ‘Support for documentation standards and procedures of the Silk Roads World Heritage Serial and Transnational Nomination in Central Asia’이며 3년간(2010.11 – 2013.11) 진행되었다.



## 2. 유네스코한국위원회의 실�크로드 사업모델 개발

2014년에 등재된 실�크로드 세계문화유산은 카자흐스탄-키르기스스탄-중국을 잇는 오아시스 도시들의 교역루트였다. 이들은 '실�크로드'라는 이름으로 묶여 있지만, 중앙아시아와 중국 사이의 지역문화유산이기도 하다. 국가 간의 협력에 기반한 동시에, 자국의 문화유산을 홍보하려는 각국의 입장이 표출된다는 점에서 연속등재된 실�크로드 세계문화유산 사업은 독특한 위치를 점한다. 이와 관련하여 유네스코한국위원회가 펼칠 수 있는 실�크로드 사업의 구체적인 예를 제시해보고자 한다.

첫 번째는 새로운 실�크로드 루트의 개발 사업이다. 사실 기존에 알려진 중앙아시아의 실�크로드는 이미 유산 당사국들의 적극적인 참여로 가시적인 성과를 많이 내고 있기 때문에 굳이 한국이 동참하더라도 그림자효과에 그칠 뿐, 큰 효과를 거둘 수 없을 것이다. 따라서 부탄-네팔-티베트 등 기존에 소외된 여러 나라와의 네트워크를 통하여 실�크로드의 새로운 루트를 개발하는 프로젝트를 추진하는 것도 좋은 대안일 것이다.

두 번째는 한국으로 이어지는 구체적인 루트에 대한 참여이다. 이는 세계적인 문화프로젝트에 한국을 연결시킴으로써 유네스코한국위원회의 역할을 조금 더 구체화할 수 있으며, 국내에서의 입지도 강화할 수 있는 장점이 있다. 널리 알려진 바와 같이 한국은 경상북도를 중심으로 경주를 실�크로드와 연결하려는 노력을 기울여왔다. 하지만 현실적으로는 명백하게 실�크로드와 관련 있는 유적이 새롭게 발견되어 국제적으로 공인받은 적은 별로 없다. 이러한 상황에서 지자체인 경상북도나 경주시 중심의 문화사업으로는 한국이 실�크로드 프로젝트에 참여하는 데 한계가 분명하다. 유네스코한국위원회의 주도로 관련 학계와 공동으로 산둥(山東)반도를 통한 문화의 교류, 중국과 발해-신라 등으로 이어지는 교류 루트 등 다양한 가능성을 실제 유물들을 놓고 비교하며 검토해야 한다.

한국은 실�크로드라는 관점에서 본다면 변방에 가깝다. 뒤집어 생각하면 가장 객관적인 입장에서 실�크로드를 바라볼 수 있다는 장점이 있다. 소련의 해체 이후 중앙아시아에 등장한 여러 독립국들은 경쟁적으로 실�크로드 사업을 진행하고 있으며, 여기에는 필연적으로 많은 이해관계가 대립할 수밖에 없다. 따라서 한국은 제3자의 입장에서 실�크로드에 걸쳐 있는 여러 나라들이 첨예하게 대립하고 있는 상황을 객관적으로 바라보고, 그들에게 학술적·경제적·기술적 조언을 해줄 수 있는 기반을 마련해야 한다. 이를 위해 유네스코한국위원회가 허브 역할을 하여 한국 실�크로드 사업의 구체적인 틀을 마련하고, 추후 실�크로드 관련 국가들과 연계해 발굴 사업을 진행하는 식으로 연구자들을 양성하여 각 지역을 책임지는 전문가를 만들어내는 주축이 되는 것이 합당하다.

## V. 결론: 실�크로드 세계문화유산 사업의 조정자로서 유네스코한국위원회의 역할

고고학 및 역사학적 관점에서 본다면 실�크로드는 하나의 길도 아니고, 갑자기 생긴 길도 아니다. 실�크로드의 역사는 지난 5000년 동안 척박한 환경을 딛고 그 일대에 널리 거주했던 사람들의 역사이다. 수많은 서역 출신 사람들이 동아시아 역사의 곳곳에 숨어 있다. 실�크로드의 진정한 주인공은 바로 이들이지 그 위를 지나간 소수의 여행자가 아니다. 실�크로드는 일개 국가의 세계문화유산이 아닌 여러 나라의 문화유산이다. 실�크로드를 특정한 일부 국가만의 세계문화유산으로 삼지 말고, 세계 문명의 교류라는 차원으로 격상해야 한다.

본고에서는 동서 문명의 교류라는 대표적인 문화적 가치를 지닌 실�크로드가 역설적으로 국제 분쟁의 장이 되는 상황에 대하여 살펴보았다. 그리고 그 대안으로서, 유네스코한국위원회를 중심으로 한국 관계자들이 조정자의 역할을 할 수 있는 가능성을 설명해보았다. 2014년에 등재된 실�크로드 세계문화유산은 전체 실�크로드에서 극히 일부이고 연속등재유산이기 때문에 현재 진행 중인 문제라고 할 수 있다. 한국은 계속 이어지고 있는 실�크로드 문화유산의 등재에 대하여 관심을 가지고 적극적으로 개입할 필요가 있다. 물론, 실�크로드의 기본 원칙은 ‘문명 교류’이다. 하지만, 문명 교류만 강조할 경우 실제 실�크로드의 많은 유적을 가지고 있는 해당 국가들은 자칫 소외될 수밖에 없다. 최근에 논의되고 있는 ‘문화유산의 다변적 가치’로서 실�크로드는 좋은 예가 될 수 있다.

마지막으로 강조할 부분은 실�크로드의 근본은 ‘유연성’(flexibility)이라는 점이다. 실�크로드의 여러 문화유산은 다국가적인 가치를 가지는 동시에, 현대 중국의 경제적 발전과 CIS국가들의 출범 이후에 자국의 민족주의를 강조하는 쪽으로도 이용되어 왔다. 즉, 실�크로드에는 보편적 가치와 국가적 자존감이라는 병존하기 어려운 가치가 함께 깃들여 있다. 어찌 본다면 모든 세계 문화유산은 각국의 자랑인 동시에 세계적인 보편적 가치이기도 하다. 새로운 패권경쟁의 시대에 문화교류 및 평화적 공존이라는 병립하기 어려운 과제를 실천해야 하는 유네스코의 현 상황을 감안하면, 실�크로드는 이러한 딜레마를 타개하는 또 다른 도전이 될 수 있다고 기대한다.

**[참고문헌]**

- 강인욱, 2016 「21세기 유라시아 고고학의 민족주의적 시각과 한국」 『세계사 속의 한국』 희정 최몽룡 교수 고회기념논총, 주류성 pp.533~555.
- 강인욱, 2018 「실�크로드 5000년의 여행자들」 『유라시아 시간 여행』(중앙아시아학회 편), 사계절, pp.14~29.
- 바이파코프 저, 2017 [카자흐스탄의 실�크로드], 국립문화재연구소.
- 홍승현 2014 중국의 '장성보호공정'(長城保護工程)과 장성 연구의 새로운 경향 동북아역사논총 45호, 동북아역사재단, pp. 339~401
- Timur Dadabaev 2018 "Silk Road" as foreign policy discourse: The construction of Chinese, Japanese and Korean engagement strategies in Central Asia, Journal of Eurasian Studies 9 (2018) 30-41, (Elsevier).
- Timur Dadabaev 2019 Transcontinental Silk Road Strategies: Comparing China, Japan and South Korea in Uzbekistan, Routledge Contemporary Asia Series, Routledge, pp.172.

**[홈페이지]**

- <https://www.worldheritagesite.org/list/Silk+Roads#locations>
- <http://www.silkroads.org.cn/EN/>

# 진화하는 커뮤니케이션·정보 분과와 한국의 미래전략

---

김 성 해

(대구대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수)

## I. 커뮤니케이션·정보 분과의 이해

낙엽 하나가 떨어지는 것을 보면서 가을이 온 것을 안다는 일엽지추(一葉知秋)란 말이 있다. 비록 한 조각에 불과한 단서라도 전체를 파악하는 유용한 잣대가 될 수 있다는 의미다. 유네스코에서 커뮤니케이션·정보(Communication & Information, CI) 분과의 위상을 파악할 때도 이 말을 요긴하게 써 먹을 수 있다. 2019년 7월 11일 유네스코 홈페이지 공지사항에는 ‘글로벌 미디어 보호 기금’(Global Media Defense Fund) 설립 뉴스가 나온다. 분쟁 지역에서 활동하는 언론인을 보호하기 위해 영국과 캐나다가 기금을 냈고, 이 행사에 사무총장 오드레 아줄레(Audrey Azoulay)가 축사를 했다는 얘기가. ‘글로벌 미디어·정보 리터러시 주간’(Global Media and Information Literacy Week) 소식도 뜬다. 깨어 있는 시민 스스로 허위 정보나 ‘혐오와 차별’ 뉴스를 걸러낼 수 있는 역량을 키우는 것을 목적으로 하는 행사다. 그 밖에, 분쟁지역인 팔레스타인에서 진행되고 있는 ‘세계의 기억’(Memory of the World) 활동과 ‘가상공간 내 세계 언어 보존을 위한 국제회의’(International Conference on Preservation of World Languages in Cyberspace)도 소개된다. 홈페이지의 이러한 면면은, 유네스코가 주관하거나, 동반자로 참여하거나, 혹은 비정부기구와 지식인 등과 함께 하는 많은 활동 중 CI의 비중이 만만치 않다는 것을 잘 보여준다. CI 분과가 걸여온 발자취와 협력기관을 봐도 이러한 관찰은 틀리지 않다.

UNESCO란 명칭에는 교육, 과학과 문화만 포함되어 있다. 출범 당시 독립된 영역이 아니었지만 미국의 제안으로 ‘매스커뮤니케이션 분과’(Department of Mass Media)가 만들어졌다. 국제 평화와 발전을 위해서는 국민의식을 바꾸는 작업이 필수적이며, 이를 위해서는 TV와 라디오와 같은 매체를 적극 활용해야 한다는 주장은 공감을 얻었다. 절대강자가 된 미국이 “누구나 원하는 정보를 자유롭게 이용하도록 할 수 있도록 해야 한다.”고 했을 때도 큰 반발은 없었다. 분과 명칭은 1967년 ‘커뮤니케이션’(Sector for Communication)으로, 또 1977년에는 ‘문화·커뮤니케이션’(Sector for Culture and Communication)으로 변경된다. 이는 몇 가지 인식의 변화와 관련이 깊다. 지금껏 정치와 경제에 종속된 것으로 생각해 왔던 문화가 상대적으로 자율적인 영역이며, 국가공동체의 본질적인 요소라는 각성이 첫 번째다. 그 다음으로, 집단의 정체성을 형성하고 필요한 정보를 전달하는 중립적인 ‘수단’ 정도로 생각했던 커뮤니케이션이 지배와 복종이라는 권력관계를 관철시키는 수단이라는 의식도 높아졌다. 정치적으로 독립된 이후에도 여전히 경제적으로 강대국에 종속되어 있다는 ‘종속이론’(Dependence Theory)과 문화상품이 식민지 의식을 강화시킨다는 ‘문화제국주의’(Cultural Imperialism) 개념 등이 널리 확산됐다.

1990년대, 미국 중심의 ‘단극질서’(Unipolar) 체제가 들어서면서 분과의 명칭 변화는 불

가피했다. 정신을 종속시킨다는 부정적 측면이 강조되었던 ‘문화’는 다시 원래 자리로 돌아갔다. 정보(Information)와 정보과학(Informatics)이 그 자리를 대신 채우면서 분과 이름도 CII(Sector for Communication, Information, Informatics)로 바뀐다. 일종의 교통정리가 이때부터 시작된다. 언론 (Journalism)과 관련한 활동은 ‘커뮤니케이션’으로 분류되어 ‘미디어 발전을 위한 국제프로그램/국제커뮤니케이션개발계획’(International Programme for the Development of Communication, IPDC)으로 통합되었다. 그 과제로는 여론의 다양성을 목표로 하는 언론사 설립 지원, 언론인 교육과 교류, 언론 자유에 관한 법률과 정책 지원 등이 설정됐다. 뉴스를 제외한 영화, 오락물, 문학작품을 비롯해 과학, 의학, 에너지 관련 기술 등은 ‘정보’ 영역으로 분류됐다.

이 과정에서 필립 퀘아우(Philippe Quéau)의 리더십이 돋보였다. 1990년 분과 소장/위원장으로서 임명된 그는 (1) 정보는 인류 역사를 통해 축적된 공동자산으로 누구나 쉽게 접근하고 활용할 수 있어야 한다는 점, (2) 과학과 교육의 목적으로 사용될 경우 저작권에 대해 예외를 적용해야 한다는 점, (3) 정보윤리와 정보접근권 등에 대한 국제사회의 공동선언이 필요하다는 점 등을 기본방침으로 삼았다. 정보 관련 활동은 ‘모두를 위한 정보화사업’(Information for All Programme, IFAP)에서 주관하게 된다. 이 사업의 주요 과제는 정보리터러시(Information Literacy), 정보보호(Information Presevation), 정보윤리(Information Ethics)와 정보접근(Information Accessibility) 등이다. 공유재가 아닌 사유재로 정보에 접근하는 세계지적재산권 협회(World Intellectual Property Organization, WIPO)나 세계무역기구(WTO) 산하의 무역 관련 지식재산권협정(Trade Related Intellectual Properties, TRIPs) 등을 상대로 개도국의 입장을 대변하는 활동이 많았다.

유네스코 본부는 2001년 조직개편을 통해 ‘정보과학’과 ‘정보’를 통합한다. 분과 명칭도 기존의 CII에서 정보과학의 ‘I’가 빠진 CI가 된다. 역할이 중복되기 때문이라는 이유를 내세웠지만, 속내는 좀 달랐다. 정보과학 분야에서 제기한 문제의식이 미국으로 대표되는 기득권의 이해관계와 정면으로 충돌했고, 금기로 알려진 ‘정보질서의 불평등’ 이슈를 거론한 것과 관련이 깊다. 그 무대는 1961년 출범한 ‘정부간정보과학협의국’(Intergovernmental Bureau of Infomatics, IBI)이었다. 프랑스, 스페인과 이탈리아 출신의 과학자 집단은 장차 정보과학이 극소수 국가와 거대 기업에 의해 독점될 경우 국제사회의 불균형 발전과 기술종속과 같은 부작용이 확대될 것이라고 경고했다. 1970년대 탄자니아 대표였던 무스타파 마스마우디(Mustapha Masmoudi)가 주장한 ‘정보식민지에 대한 우려’와 맥을 같이하는 것이었다.

대안이 없는 것도 아니었다. 정보인프라가 글로벌 차원에서 완전히 구축되기 전에 정보를 저장·가공·분류하는 지식과 기술을 인류의 공동자산으로 설정하고, 개별국가로 하여금 독자적

인 정보산업 기반을 구축하도록 도와주면 된다. 1981년 채택된 ‘평화와 발전을 위한 멕시코 선언’(Declaration of Mexico on Informatics, Development and Peace)은 그 결과물이었다. 그러나 ‘정보과학 분야의 신질서’ 운동으로까지 불렸던 이 요구는 전 세계 정보를 장악할 때 얻게 될 막대한 군사안보적·정치적·경제적 이익을 잘 알았던 기득권 집단에 의해 좌절된다. 1989년 ‘신커뮤니케이션전략’(New Communication Strategy)으로 출발해 2000년대 지식사회(Knowledge Society) 어젠다로 정리되는 일련의 변화는 이런 상황에서 이루어졌다. 질병의 근본 원인은 외면한 채 진통제만 처방하는 것과 닮았다. 디지털기술 독점으로 인한 폐해, 디지털 격차(Digital Divide), 정보주권의 훼손과 같은 부작용 문제는 그 이후 관심권에서 멀어졌다. 개도국 과학자를 대상으로 교육 기회를 확대하고, 관련 기술의 일부 이전을 약속했지만 정보산업 육성 정책과 비교할 바는 아니었다.

## II. 번곡점이 된 주요 쟁점들: 어젠다의 역사적 진화

지난 60년간 CI 분과가 걸어온 길에는 무수히 많은 어젠다가 있었다. 때로는 경쟁을, 또 때로는 협력을 하며 끈질긴 생명력을 보인 의제도 있지만, 잠깐 등장했다 사라진 경우도 많다. 여기에는 많은 요인이 작용했는데, 그 중에서 특히 두 가지가 두드러진다. 아마 지난 반세기 동안 무한 팽창한 미디어 테크놀로지와 정보생태계의 변화를 가장 중요한 변인으로 꼽는 이도 있을 것이다. 하지만 이런 관점은 기술결정론에서만 맞다. 어젠다의 ‘생로병사’에 가장 큰 영향을 끼친 요인은 다름 아니라 국제사회의 권력관계 변화다. 패권국 미국의 영향력이 압도적일 때, 후퇴할 때, 다시 강화될 때에 따라 어젠다는 휘둘렸다. 그 맥락을 조금만 이해하면 충분히 납득할 수 있을 것이다.

국제연합(United Nations, UN), 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF), 세계은행(World Bank, WB)과 달리 유네스코의 본부는 프랑스 파리에 있다. 본부가 있는 국가의 정치, 경제, 문화적 영향권에서 자유로울 수 없는 구조다. 뉴욕과 비교했을 때 파리는 아프리카와 중동과 훨씬 가깝고 인적교류가 활발하다. 유럽 국가들과 미국은 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)라는 군사동맹으로 묶여 있지만, 미국과 맺고 있는 동맹의 강도에 따라 내부적 갈등도 존재한다. 2018년 영국이 유럽연합 탈퇴를 결정하고 프랑스, 독일, 스웨덴과 다른 국가들은 유럽방위군을 추진하기로 결정하는 이유를 기억하면 된다. 미국과 프랑스의 주도권 다툼 또한 치열했다. 프랑스는 일부 남유럽국가는 물론 소련으로 대표되는 제2세계와 비동맹운동(Non-Aligned Movement, NAM)을 주도한 제3세계를 묶는 ‘균형자’였다.

미국의 지원이 절실했던 전쟁 직후를 제외하면, 프랑스는 항상 미국의 독주를 원하지 않았다.

또 다른 요인은 바로 유네스코의 독특한 의사결정 구조다. 유엔의 안전보장이사회처럼 특정 국가에 의한 거부권 행사가 없다는 점을 우선 주목할 필요가 있다. 총회를 최고의결기구로 삼고 있는 유네스코는 일종의 집단지도 체제에 가깝다. 1954년 이후 개별 정부의 영향력이 확장되긴 하지만, 유네스코가 애초부터 정치적 이해관계에서 비교적 자유로운 과학자, 기술자와 미디어전문가 집단의 공동체였다는 점도 고려해야 한다. 이들은 국가를 배경으로 하는 ‘힘의 논리’가 아니라 ‘담론경쟁’을 통해 어젠다 설정을 주도했다. 당시 유네스코는 국익과 대외정책에 따라 국가 간 이합집산이 이뤄지는 외교 마당이 아니라 논리의 성찬이 펼쳐진 ‘지성의 경연장’과도 같았다. 각 분야의 권위자로서 국제적 존경을 받는 지식인이 주로 유네스코를 무대로 활동한 것도 이런 배경에서다.

### 정보의 자유(Free flow of information)

일의 시작과 끝을 모두 아는 지혜로운 사람은 없다. 그렇지만 누군가는 주어진 목표를 이루기 위해 미리 청사진을 마련하고, 역량을 쌓고, 의지를 다지기 마련이다. 전쟁이 끝난 직후 미국이 처한 상황이 그러했다. ‘또 다른 전쟁을 어떻게 막을 것인가? 만약 누군가 리더십을 발휘해야 한다면 미국은 무엇을 할 것인가?’ 2차 대전에 참전하기로 결정하기 전부터 미국은 이 문제를 고민했다. 1939년 시작된 「전쟁과 평화연구」(War and Peace Studies)가 그 출발점이다. 록펠러 재단이 35만 달러 정도의 재정 지원을 한 이 프로젝트에는 미국외교협회(Council on Foreign Relations)를 중심으로 관료, 군 인사, 법조인과 학자 등이 참여해 ‘전쟁 이후’에 대비한 연구를 수행했다. 그 결과, 경제와 금융, 군사안보, 정치 및 영토 등 네 분야에 걸쳐 전후 국제사회에 대한 일종의 청사진이 만들어진다. 국제연합(UN)의 전문기구로 출범한 유네스코에 미국이 ‘매스 미디어 분과’를 제안한 배경도 이와 무관하지 않다. 일찍이 1937년 ‘라디오연구프로젝트’(Radio Research Project)를 시작하고, 1940년대에는 남미를 상대로 대규모 ‘프로파간다’를 추진했던 경험의 연장선상이었다.

당시 넬슨 록펠러가 책임자로 있었던 미국 ‘미주협력국’(Office of the Coordinator of Inter-American Affairs)은 민간방송인 CBS와 협력해 뉴스를 비롯해 영화, 음반, 광고 등을 집중적으로 남미에 ‘투입’했다. 매스컴의 효과를 확인한 미국이 이 경험을 국제사회 재건에 활용하려고 했던 것은 자연스러운 일이었다. 1946년 유엔 총회가 승인한 ‘언론과 정보의 자유에 관한 소위원회’(Sub Commission on Freedom of Information and of the Press)를 시작으로 ‘정



보의 자유'가 불가침의 성역이 된 배경이기도 하다. 관련법과 정책도 뒤따랐다. 1948년에는 해외 국민을 대상으로 '미국에 대한 온전하고 공정한 정보 제공'을 목표로 하는 「스미스-문트 법안」(Smith-Mundt Act)이 통과된다. 이듬해인 1949년, 트루먼 대통령은 '제4의 대외정책'(Point 4 Program)을 제안한다. 농업, 산업과 공중보건 분야에서 미국이 이룩한 성과를 저개발국가의 발전과 진보를 위해 나눠주겠다는 얘기였다. 이를 반대할 명분도, 견제할 만한 세력도 없었다.

전후 복구를 위해 누구나 미국의 도움을 필요로 하던 때였다. 대만이 아닌 중국이 안보리 상임이사국이 되어야 한다고 주장했던 소련은 유엔에 불참 중이었다. 의사결정권을 가진 주요 직위도 미국이 장악했다. 1953년에는 루터 에반스(Luther Evans)가 유네스코 사무총장을 맡았다. 또한 1952년에 매스컴 분과의 초대 위원장으로 헨리 캐시러(Henry Cassirer)가 임명된다. '정보자유' 분과의 책임자로 28년간 미국을 대표하게 되는 줄리안 벅스탁(Julian Behrstock)도 이 대열에 합류했다. 국무차관 윌리엄 벤톤(William Benton)은 이를 두고 '사상의 마셜 플랜'(Marshall Plan of Ideas)이라고 불렀다. 전쟁 중 심리전을 주도했던 미국 학자들은 여기에 필요한 담론과 전략을 내놨다. 의회도서관 산하 전쟁커뮤니케이션 책임자로 일했던 헤럴드 라스웰(Harold Lasswell)도 그 중의 한 명이다. '누가(Source), 무엇을(Message), 어떤 통로를 통해(Channel), 누구를 대상으로(Receiver), 무슨 효과(Effect)를 위해서' 등 5가지 요소로 커뮤니케이션을 설명하는 'S-M-C-R-E 모델'을 제안한 인물이다. 그는 일명 '진실캠페인'(Campaign for Truth)이라 불리던 프로파간다를 이끌었다. 미국이 펼친 이러한 활동의 단면은 분단 전쟁 때문에 최대 수혜자가 된 한국을 통해 짐작할 수 있다.

전후 한국은 전 세계에서 가장 살기 힘든 나라 중 하나였다. 일본 강점기를 거치면서 착실하게 구축해 왔던 공장, 토지, 건물과 같은 물리적 인프라는 전쟁으로 잿더미가 됐다. TV와 라디오 방송시설은커녕 신문이나 책을 발행할 만한 인쇄시설도 제대로 없었다. 유엔한국재건단(United Nations Korean Reconstruction Agency, UNCRA), 미국 국제협력국(International Cooperation Administration, ICA), 포드재단 및 록펠러재단과 함께 진행된 유네스코의 지원은 정말 가뭄 속 단비였다. 지원은 정보인프라 구축에 해당하는 교과서 인쇄공장, 외국어학원과 신생활교육원 설립을 비롯해 농촌지도자 양성과 직업교육 등에 집중됐다. 정보자유 대상이 된 '교육적, 과학적, 문화적' 자료도 쏟아져 들어왔다. 특히 '건강, 위생, 여성, 직업훈련, 농업, 문맹퇴치' 등의 주제로 분류된 교육용 다큐멘터리는 전후 재건에 꼭 필요한 실용지식이었다. <리더스다이제스트> 한국판을 포함해 중앙정보국(CIA)이 은밀하게 후원했던 <희망>, <자유세계>, <사상계> 등은 세상을 이해하는 '창문'이 되어줬다. 관료, 군인, 학자와 언론인을 대상으로 한 교환 프로그램 역시 정보를 확산하는 효과적인 통로였다.

## 신국제정보질서(New World Information Order, NWIO)

1960년대를 전후해 독립을 이끌어낸 대다수 신생국은 지금도 못산다. 앞으로도 별다른 희망이 안 보인다. 인터넷은 그림의 떡이고 전화조차 제대로 보급되지 않은 곳이 많다. 무엇이 문제일까? 모범사례로 꼽히는 한국의 속살을 들여다보면 어느 정도 실마리가 보인다. 먼저, 눈에 띄는 것은 ‘정보자유’라는 가면 뒤에 숨겨진 불편한 진실이다. 정보 인프라가 빈약한 이들 신생국에서 정보의 자유란 그림의 떡에 불과하다. 정보가 자유롭게 유통되지 않고 일반적으로 수입되기 때문이다. 겉으로는 객관적이고 공정한 정보라는 포장을 하지만, 뉴스는 ‘정치적’인 대중지식이다. 동일한 사안을 둘러싸고 미국과 러시아의 보도는 정반대일 때가 많다. 공짜라는 장점은 있지만, 생산자의 ‘관점’에서 그들이 ‘의도’하는 방식으로 소비를 하게 된다. 좋게 보면 동일한 관점과 가치관을 ‘공유’하는 것이지만, 부정적으로 보면 ‘세뇌’에 가깝다. ‘의도된 정보’가 국민 삶에 영향을 미치지 않는다면 문제가 없을지 모르지만 현실이 녹록치 않다. 전쟁이 나면 맨 앞에서 총알받이가 되어야 하는 분쟁국가 국민과 달리, 서방 언론사에게 전쟁 위기는 좋은 먹임감이다. 돈 벌이를 목적으로 하는 언론사들은 “싸움은 말리고 흥정은 붙이는” 대신 “흥정은 말리고 싸움은 부추기는” 성향이 강하다. 대화보다는 전쟁이 돈이 되기 때문이다.

영화는 이와 다르다고 생각할지 모르지만, 미국식 취향이 확산된다는 점이 우선 문제가 된다. 전통이나 미풍양속이 빠르게 무너지고 서구적 세계관과 가치관이 자리를 잡는다. 국제사회를 이해하고 ‘적과 친구’를 구분하는 기준도 영향을 받는다. ‘먹고 사는’ 문제도 걸려 있다. 영화는 돈이 된다. 영화로 먹고사는 사람은 정말 많다. 만약 한국 영화가 없다면 그 많은 감독, 배우, 관련 업체도 없을 것이다. 2017년 기준으로 한국 영화산업 규모는 2조 3271억 원 정도다. 극장 매출액이 1조 7000억 원, TV나 비디오가 4300억 원에 달한다. 영화 관련 의류, 장난감, 게임, 테마공원, 상표권과 음반저작권 등의 연관분야는 빠진 수치다. 그러나 형편이 좋다고 하는 한국에서조차 미국 영화의 비중이 압도적이다. 국내 개봉작 중에서 역대 최고 관객을 기록한 영화에는 <어벤져스: 엔드게임> <아바타> <어벤져스: 인피니티 워> <인터스텔라> <겨울왕국> <보헤미안 랍소디> <아이언맨 3> <캡틴아메리카: 시빌 워> 등이 포함된다.

또 다른 정보 영역인 가전제품과 통신장비, 컴퓨터 하드웨어와 소프트웨어 등 정보통신기술 측면에서 상황은 더욱 심각했다. 정보통신산업에는 고도의 기술과 자본은 기본이고, 전문적인 교육을 받은 인력이 필요하다. 대다수 신생국의 경우 애초 출발선이 다른 데다, 점점 더 수입에 의존하게 되면서 격차가 더욱 벌어졌다. 대안이 없지는 않았지만 미국을 중심으로 한 선진국은 신생국 정부의 ‘개입’을 좋아하지 않았다. 그들 입장에서 보면 당연했다. 만약 과거의 한국과 같은 약소국이 자동차나 TV를 만들면, 경쟁자가 늘어나는 상황이 된다. 자칫하면 공급 초

과로 인해 수익이 악화될 수 있다. 유네스코를 통해 ‘근대화이론’(Modernization Theory)이 확산된 것은 이런 배경에서다. 월트 로스토(Walt Rostow)의 『경제발전단계: 비공산당 선언』(The Process of Economic Growth: A NonCommunist Manifesto)과 다니엘 러너(Daniel Lerner)의 『전통사회의 도약』(The Passing of Traditional Society) 등이 참고서 역할을 했다. 하지만 현실과 이론은 달랐다. 특히 미국의 경험을 기계적으로 적용하려고 했던 게 문제였다.

1967년 제1차 G-77 회의가 열린다. 프랑스와 싸워 독립을 쟁취한 알제리가 개최국이었다. 자본주의와 사회주의 진영 어디에도 속하지 않고자 했던 이들 비동맹운동(Non-Alliance Movement, NAM) 세력은 「알제 헌장」(Charter of Algiers)을 채택한다. 개도국 77개국어 한 목소리로 선진국과의 격차 완화를 위한 특단의 조치를 요구한 것이다. 전후 경제가 착실하게 성장하는 동안, 선진국과 후진국의 경제적 격차가 오히려 확대되었다는 게 드러났다. 개도국은 커피와 고무와 같은 1차 산품을 수출하고, 앞선 공업국이 고부가 상품을 수출하는 상황에서 불평등은 심화된다는 ‘프레비시-징거가설’(Prebisch-Singer hypothesis)도 발표된다. 유엔 중남미·카리브해경제위원회(Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC)를 중심으로 국제 경제질서의 불균형을 개선하라는 목소리가 거세졌다. “시장자유를 내세워 약소국의 법률과 정책을 좌우하는 다국적기업을 규제하고 통제할 것”, “식민지 시절 장악된 국가의 주요산업에 대한 국유화를 허용할 것”, “개도국에 대한 차별적인 관세를 없앨 것”, 또 “국가 발전에 필요한 기술을 제약 없이 이전할 것” 등이 주요 내용이었다. 1974년에는 신국제경제질서(New International Economic Order, NIEO) 수립을 위한 안건이 유엔 총회에서 통과된다. 그간 발전을 위한 수단 정도로만 인식되었던 ‘문화와 커뮤니케이션’에 대한 재평가도 이루어졌다.

‘뉴델리 선언’(New Delhi Declaration)은 1976년 7월에 나왔다. 이 선언은 정보유통이 극소수 국가들에 의해 통제되고 있으며, 이들의 관점이 일방적으로 관철된다는 문제의식을 담았다. 미국의 AP(Associate Press)와 UPI(United Press International), 프랑스의 AFP(Agence France-Presse), 영국의 로이터(Reuters), 그리고 소련의 타스(Tass) 통신 등이 국제사회에 대한 정확하고 균형 잡힌 뉴스가 아니라, 제3세계에 대한 ‘부정적’이고 ‘맥락’ 없는 정보만 내보낸다는 비판이었다. 1978년 11월에는 ‘매스미디어 선언’(Mass Media Declaration)이 유네스코 총회에서 채택된다. “억압받는 국민의 목소리를 대변해야 하고, 약소국이 자국 입장을 대변할 수 있는 언론사를 육성해야 하며, 그리고 언론윤리에 입각해 보다 책임 있는 보도를 해야 한다.”는 점을 선언에 담았다.

유네스코 내부 상황도 좋았다. 제3세계 출신이 처음으로 사무총장에 임명된 게 대표적이다. 프랑스의 르네 마외(Rene Maheu)에 이어 세네갈 출신의 음보우(M’Bow)가 취임한 해는 1974

년이다. 음보우 사무총장 시절에 유네스코는 ‘신세계정보통신질서’를 제창했는데, 문화제국주의를 비판한 미국의 허버트 실러와 정보과학의 종속을 경고한 네덜란드의 안 함머링크와 같은 지식인이 거들었다. 단순한 구호에 그치지 않고 무엇을 해야 할지에 대한 청사진도 만들었다. 이러한 노력의 결과는 1980년 총회에서 최종 채택된 ‘맥브라이드 보고서’에 잘 나와 있다. 그 중 주목할 만한 내용으로는 “폭넓고 고품질의 정보와 사상을 균형 있게 유통할 것”, “정보의 출처와 채널의 다양성을 확보할 것”, “각자 국가에 적합한 미디어 육성정책을 취할 것”, “개별국가의 문화적 정체성을 존중할 것” 등이 있다. 그 밖에 “선진국은 후진국의 정치와 문화를 보다 폭넓게 이해하고, 자금과 기술을 무상으로 이전하며, 약소국의 문화산업을 보호해야 한다.”는 내용도 포함시켰다.

하지만 명분은 넘쳤으되 관철시킬 수 있는 힘이 없었다. 신국제정보질서(NWIO) 운동은 급기야 역풍을 맞는다. 그 중심에는 미국이 있었다. 1976년 세계언론자유위원회(World Press Freedom Committee, WPFC)가 출범한다. 전 세계 44개의 언론 관련 단체가 모인 협의회지만 그 중 80% 이상은 미국계였다. WPFC는 나중에 미국 대외정책의 얼굴마담 역할을 하는 프리덤하우스(Freedom House)와 통합된다. WPFC의 목표는 크게 두 가지였다. 정보자유를 위협하는 국제기구 차원의 논의를 감시하고, 권위주의 정부의 검열과 규제에 저항하는 언론사와 언론인을 지원하는 것으로 요약된다. 국제 정세도 결코 유리하지 않았다. 1980년 5월에는 NAM의 말형 역할을 했던 유고슬라비아가 무너졌다. 1982년에는 멕시코를 선두로 아르헨티나와 브라질 등 남미 국가들이 외채위기에 내몰렸다. 뒤이어 1984년에는 미국 정부가 유네스코 탈퇴를 선언했고, 영국과 싱가포르가 뒤따랐다. 전체 예산의 30% 정도가 없어지면서 유네스코는 존립 자체가 위협을 받게 된다. 1985년 고르바초프가 취임한 이후 소비에트 연방도 붕괴되기 시작했다.

## 정보사회(Information Society)

1990년대를 맞으면서 CI 분과(당시 명칭 ‘문화-커뮤니케이션(CC) 분과’)는 전환기를 맞는다. 변화는 크게 세 갈래로 진행됐다. 정치적 차원이 첫 번째다. 미국은 1984년 12월 31일 유네스코

---

1 유네스코가 전 세계 커뮤니케이션 문제를 연구하기 위해 설치한 맥브라이드위원회(MacBride Commission)가 발표한 보고서 공식 명칭은 ‘다양한 목소리 하나의 세계: 더 정의롭고 더 효율적인 세계 정보와 문화질서를 향해서’(Many Voices One World: Towards a new more just and more efficient world information and communication order)이다.

를 떠났다. 탈퇴 이유로 “유네스코가 지나치게 정치화 되었다는 점, 민간 주도가 아닌 국가의 개입을 통해 문제를 해결하려고 한다는 점, 또 조직을 방만하게 운영한다는 점”을 내세웠다. 제3세계 국가들을 겨냥해 “재정 기여도가 전혀 없는 소련에 더 이상 의존하지 말라.”는 경고도 잊지 않았다. 국제사회에서 미국은 ‘게임의 규칙’을 바꿀 수 있는 유일한 국가다. 국제연합의 본부는 종립국 어느 곳이 아닌 뉴욕에 있다. 미국은 가장 많은 분담금을 내고 있으며 산하 전문기관의 특별 운영비를 도맡아 왔다. 유엔 사무총장 결정 과정에도 압도적인 영향력을 행사한다. IMF와 WB의 본부 역시 백악관 근처에 있다. 미국은 노른자위 직위를 독점하며 유일하게 거부권을 행사한다. 유네스코로서는 미국의 반발을 줄이고 어떤 식으로든 참여를 유도할 수 있는 방안을 찾아야 했다.

1989년 유네스코 총회에서는 ‘정보의 자유, 언론의 자유, 다원주의’ 등의 기본 방침(Principles)이 재확인된다. 반면 제3세계가 요구했던 ‘균형 있는 정보’와 ‘약소국의 발언권 확보’에 대해서는 “함께 노력하자”는 정도로 후퇴했다. 국가 주도로 정보과학을 육성할 수 있도록 지원하는 방안도 언급되지 않았다. 앞서 1984년에 정부간정보학사업(Intergovernmental Informatics Programme, IIP)이 그 역할을 대신 떠맡는 것으로 교통정리가 된 상황이었다. 관련 분야를 선도하던 IBM, 마이크로소프트(Microsoft)와 휴렛팩커드(Hewlett Packard) 등이 참여함으로써 약소국 입장에서도 굳이 거부할 이유가 없었다.

CI 분과의 두 번째 변화는 다중이해당사자 모델(Multi-stakeholder model)의 적용을 목표로 ‘규범’ 차원에서 진행됐다. ‘NWIO’라는 명칭에서도 알 수 있듯이, ‘신질서’는 과거에 대한 부정을 뜻한다. 뭔가 잘못되었고 누군가는 부당한 대접을 받는다는 인식이 깔려 있다. 제국주의, 종속, 지배 등의 문제의식은 그 연장선에 있는 것으로 ‘가해자’로 분류되는 일부 선진국의 참여를 주저하게 만들었다. 전후 질서가 결코 불리하지 않았던 국가들도 별로 관심을 보이지 않았다. 그래서 유네스코는 모두가 합의한 세계인권선언과 같은 ‘원칙’을 되살려 주위를 환기하는 방식을 택했다. 가령, ‘정보의 자유는 국제사회 전반으로 확대되어야 한다’는 주장은, 「세계인권선언문」 제19조<sup>2</sup>에도 담겨 있다. 또한 제22조에 나오는 내용을 기반으로 정보주권에 대한 관심도 유도했다. “모든 사람은, 국가의 자체적인 노력과 국제적인 협력을 통해, 그리고 각국이 조직된 방식과 보유한 자원의 형편에 맞춰 자신의 존엄성과 인격의 자유로운 발전에 반드시 필요한 경제적·사회적·문화적 권리를 실현할 자격이 있다.”는 게 그 골자다.

마지막은 ‘담론’ 차원에서 이뤄진 변화다. ‘정보’에 포함되는 분야는 광범위하다. 예컨대, 개

2 “모든 사람은 의사표현의 자유를 누릴 권리가 있다. 이 권리에는 간섭받지 않고 자기 의견을 지닐 수 있는 자유와, 모든 매체를 통하여 국경과 상관없이 정보와 사상을 구하고 받아들이고 전파할 수 있는 자유가 포함된다.”

도국 입장에서 불편했던 정보는 강대국의 프로파간다로 구분될 수 있는 ‘정치적’인 뉴스였다. 반면 국가 재건에 필요한 ‘과학, 기술, 의학’ 정보를 거부한 적은 없다. 오히려 저렴한 가격으로 조건 없이 정보를 제공해 달라고 강대국에 부탁했다. 당시 CC 분과에서 종교관, 가치관, 생활양식과 관련이 있는 문화를 ‘일반적인 정보’와 동일하게 취급한 것이 문제였다. 이를테면 전통가옥, 사찰, 탑과 같은 유형문화재와 탈춤, 판소리, 윷놀이와 같은 무형문화재 등은 자유로운 유통의 대상이 아니다. 물론 『훈민정음 해례본』 『팔만대장경』 『조선왕조실록』처럼 일부는 ‘정보’의 측면을 갖고 있지만, 이 경우에는 ‘문화(재)’로 분류되는 게 더 맞다. 기존의 CC 분과를 대체하는 새로운 분과 명칭 즉, ‘CI’는 이런 담론 작업의 결과물이었다. 언론사와 뉴스에 관련된 내용은 커뮤니케이션 분야에서 다루어지고, 전통문화, 문화행사, 유형과 무형의 문화재 등은 ‘문화’ 분과로 복귀하게 되었다. 그 밖에, ‘정보과학’에는 정보를 전달하고 저장하는 기술, 의사소통을 위한 장비와 시설, 커뮤니케이션 시스템을 유지하는 데 필요한 노하우 등이 포함됐다. 교통과 기후정보를 비롯해 의학, 과학 및 기술, 문학작품이나 음악과 회화 등은 모두 ‘정보’로 분류됐다. 분과의 전환을 주도할 집단도 형성된 상황이었다.

미국과 영국이 빠진 상황에서 유네스코의 주도권은 유럽과 일본으로 넘어갔다. 정보사회에 대한 관심과 역량 면에서 제3세계는 아직 제 목소리를 내기 힘든 때였다. 본부가 파리에 있고 프랑스의 영향력이 유지되고 있다는 것도 한 요인으로 작용했다. 만약 프랑스가 성공적으로 ‘중재자’ 역할을 한다면, 제3세계의 문제의식도 유지하고 미국의 불만도 누그러뜨릴 수 있었다. 정치 색채를 줄이기 위해 정부가 전면에서 나서는 것보다는 비정부기구나 민간단체가 앞서야 한다는 공감대도 형성되어 있었다. 하지만 정보통신기술(Information Communication & Technology, ICT)의 진화 방향은 물론, 정보사회에 대한 청사진 자체가 마련되어 있지 않은 상태였다. 전문가의 협력과 리더십이 이 공백을 채웠다. 결정적인 역할을 한 인물 중 한 명이 1990년부터 2003년까지 CI 분과 위원장으로 있었던 필립 코에우다.

‘정보는 무엇이 되어야 하나?’ 필립이 과학자의 양심으로 거듭 제기한 질문이다. 몇 가지 상황을 가정해 보면 이 질문의 무게를 알 수 있다. 만약 의약품이 특정한 집단에 의해 장악되어 있다면 어떤 일이 발생할까? 공산권을 비롯해 제3세계 출신의 문인, 예술가, 학자, 종교인의 기록물을 전혀 접할 수 없다면 어떤 부작용이 생길까? 막대한 시간과 노력을 투입해서 개발한 기술, 저술과 예술 작품에 대한 권리는 어느 정도까지 보장해 줘야 할까? 인터넷과 핸드폰을 능숙하게 활용하는 사람과 ICT를 전혀 이용하지 못하는 사람은 과연 공정하게 경쟁할 수 있을까? 또 누군가 자신의 이메일을 몰래 훑쳐보고, 은행계좌에 침투해 돈을 빼가고, 사생활을 폭로해 돈벌이를 한다면 이 문제는 누가 어떻게 다뤄야 할까? 2019년 현 시점에서는 ‘답’이 당연한 질문이겠지만 1990년대만 해도 모든 게 낯설었다. 정보사회의 밑그림에 해당하는 양대 원칙은 이러한

질문에 뿌리를 두고 도출됐다. 그 중 하나는 ‘정보접근권’(Information Access Rights)이다.

정보접근권에는 정보는 물과 공기처럼 누구나 ‘접근’할 수 있는 공공재이며, 제대로 활용하지 못하는 사람들에게는 적절한 교육 기회를 제공해야 한다는 것, 그리고 인류 공동의 유산이 될 정보는 공동으로 관리할 책임이 있다는 내용이 포함된다. 일부 기업이 독점하고 있는 컴퓨터 프로그램을 ‘공개’해야 한다는 운동이나 교육과 학술 목적으로 활용할 경우 저작권의 예외 규정을 적용해야 한다는 주장, 또 보다 많은 사람이 정보를 이용할 수 있도록 도서관 등을 건립하는 사업 등은 모두 이 원칙과 관련이 있다.

두 번째는 바로 ‘정보윤리’(INFOethics)에 대한 원칙이다. 정보는 돈이 된다. 권력의 수단이 될 수도 있다. 극소수가 정보를 독점할 때 상황은 더욱 심각해진다. 당장 명예훼손이나 사생활 침해가 발생할 수 있다. 특정한 정치적 목적을 위해 악의적인 정보가 유통될 경우에는 공공질서가 무너지는 상황도 생긴다. 과학지식과 기술을 불법으로 유출하는 것을 막고, 돈벌이를 목적으로 한 유전자 조작이나 생체정보 판매 등을 금지시킬 수 있는 방안도 찾아야 한다. 1993년 국제생명윤리위원회(International Bioethics Commission, IBC)나 1997년 세계과학기술윤리위원회(World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology, COMEST) 등이 등장한 배경이다. 그러나 정부가 직접 나설 경우, 정보의 자유가 훼손될 수 있다. 성숙한 시민이 높은 윤리의식으로 자발적 규제를 하는 게 최선이다. 일상에서 이루어지는 대화를 떠올리면 이해하기 쉽다. 커뮤니케이션의 목적은 서로를 이해하고, 자유로운 토론을 통해 진실을 발견하며, 공감대를 만드는 데 있다. 왜곡된 정보, 허위정보 또는 억지 주장만 넘치는 상황에서는 커뮤니케이션이 불가능하다. 대화에 참가할 수 있는 사람의 자격을 정하는 것도 효과적인 소통에는 방해가 된다. 못 배워도, 돈이 없어도, 신분이 낮아도 누구나 동등한 자격으로 자기 관점을 말할 수 있어야 한다. 폭언을 하거나, 감정이 섞인 단어를 동원하거나, 중간에 말을 막는 것도 피해야 한다. 정보윤리는 이러한 커뮤니케이션 윤리를 가상공간(Cyberspace)으로 확대하고, 그 대상에 국가, 비정부기구, 이익단체, 민간기업 등을 포함한 개념이다.

### **문화다양성협약(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions)**

2005년 10월 20일, 유네스코 총회에서 「문화다양성협약」이 채택된다. 이 일은 ‘일대 사건’이라 할 만큼, 각별한 의미를 갖고 있다. 미국의 후퇴가 확인되었다는 게 우선 주목할 점이다. 앞서 1984년 유네스코 탈퇴 당시 미국은 명확한 목표가 있었다. 1976년 국제노동기구



(International Labor Organization, ILO)를 길들인 것과 같은 효과를 원했다. 결과는 정반대로 나타났다. 문화상품은 자유무역의 대상에서 제외되어야 한다는 ‘문화예외’ 원칙이 ‘다양성’과 만나면서 힘이 실렸다. 세계의 문화산업을 주도하는 할리우드가 정부의 도움을 요청했고, 밀린 분담금을 모두 납부하면서까지 미국은 회원국으로 복귀했다. 협약이 통과되면 “정보의 자유가 제한되고 독재정권이 문화를 통제 도구로 악용할 수 있다.”고 목소리를 높였지만, 국제사회는 이를 받아들이지 않았다. 압도적 다수인 148개국 이 찬성표를 던졌고 반대국은 미국과 이스라엘 뿐이었다. 한때 존립을 걱정했던 유네스코 입장에서도 ‘존재 이유’(Raison D’etre)를 확인한 계기였다. 국제사회의 약자를 대변하는 한편, 집단지성을 통해 공통의 관심사를 해결하고자 하는 설립 취지에도 잘 맞았다. NWIO 당시부터 제기되었던 해묵은 숙제를 일부나마 해결했다는 점도 성과였다. 협약에는 문화정책에 대한 주권 인정, 약소국 문화산업 육성에 대한 국제사회의 지원, 보다 균형 있는 문화교류 등이 담겼다. 이렇듯 문화다양성에 대한 ‘세기의 합의’를 도출할 수 있었던 요인을 대략 3가지로 정리할 수 있다. 그 중 하나는 ‘문화와 개발’의 관계에 대한 재평가다.

1980년 ‘브란트 보고서’<sup>3)</sup>(Brandt Report)가 발표된다. 독일 연방총리를 역임했던 빌리 브란트(Willy Brandt)가 위원장으로 있던 ‘브란트위원회’에서 남북문제의 해결 방안을 찾기 위해 연구, 작성한 보고서다. 「남과 북-생존을 위한 전략」이라는 제목의 이 보고서에서는 ‘미국이 주도했던 서구식 문화를 이식시킴으로써 개발을 이끌어 내는 전략이 문제가 있었다.’는 점이 우선 지적된다. 국제사회의 원조가 성공하기 위해서는 이해당사자의 적극적인 협력이 필수적이라는 것과, 이 과정에서 토착문화가 중요한 역할을 한다는 점도 거론된다. 전통을 비롯해 기존의 가치관, 종교, 생활양식을 존중하는 새로운 접근이 필요하다는 얘기였다.

1982년에 열린 ‘세계문화정책회의’(World Conference on Cultural Policies)에서는 문화에 대한 보다 정교한 논의가 이어진다. 이 회의는 문화와 관련한 몇 가지 원칙에 대한 합의를 이끌어냈다. 그 중의 하나는 ‘모든 발전은 개별 사회의 문화적 가치에 기반해야 하며, 구성원의 인격에 대한 최대한의 존중과 그들이 속하는 공동체의 요구에 부합해야 한다.’는 점이다. ‘모든 문화는 평등하며 집단정체성의 핵심이 되는 자국의 문화를 지킬 권리가 있다.’는 점이 그 다음이다. ‘문화적 다양성은 분열의 요인이 아니라 창조적 에너지로써 모든 개발 프로젝트에는 문화적 과제가 포함되어야 한다.’는 점 역시 인정을 받았다. 문화의 중요성이 강조되면서 자연스럽게

3 빌리 브란트가 위원장을 맡은 ‘국제개발문제에 관한 독립위원회’(일명 브란트위원회)에서 유엔 사무총장에게 제출한 보고서로 공식 명칭은 ‘브란트위원회 보고서’(Brandt Commission Report)다. 당시 세계은행 총재였던 로버트 맥나마라(Robert McNamara)의 지원을 받아 프로젝트가 수행됐다.



유네스코가 활동의 전면에 나섰다. 1988년 ‘세계문화발전10년’(World Decade for Cultural Development 1988-1997)이 선포된 데 이어, 1991년에는 ‘세계문화발전위원회’(World Commission on Culture and Developme) 설립 안건이 총회에서 의결된다. 1995년 발표된 「우리의 창조적 다양성」(Our Creative Diversity) 보고서는 이 위원회의 성과물이다.

두 번째 요인으로는 지구촌 차원의 문화생태계에 대한 우려를 들 수 있다. 갖가지 동식물과 미생물이 공존하는 숲은 훌륭한 휴식처다. 문화가 작동하는 방식도 이와 비슷하다. 문화생태계를 보존하려면, 먼저 피해야 할 것이 동일화(Homogenization)다. 자본의 논리로 인해 폭력, 스포츠, 여행과 같은 콘텐츠만 대량으로 소비되는 상황을 생각해보면 이해가 된다. 할리우드 영화나 팝송과 재즈 등이 수입되면서 전통문화가 급격히 사라지는 것도 동일한 맥락이다. 함께 나누고 즐길 수 있는 문화가 ‘풍성’해야 한다는 것도 문화생태계 활성화를 위한 필수 조건이다. 도서관에서 고를 수 있는 책의 종류가 국가별로, 젠더별로, 언어별로, 장르별로 잘 구비되어 있는 상황으로 보면 된다. 문화생태계가 번성할 수 있는 외부 환경이 조성되는 것 역시 필수적이다. 문화생태계는 홀로 존재할 수 없다. 정치, 경제, 사회 체제와 밀접하게 얽혀 있다. 역사를 돌아봐도 질서가 유지되고 안정되어 있을 때 문화도 번성했다. 그렇지만 이 정도의 조건을 갖춘다는 것은 생각보다 어렵다. 당장 영화와 음반과 책 등을 생산할 수 있는 설비와 영화관과 도서관 같은 시설을 갖춰야 한다. 창작 활동을 할 수 있는 역량을 갖춘 인력, 당장 생계를 걱정하지 않을 수 있는 경제적 지원, 식견과 취향을 갖춘 소비자 집단이 두루 존재해야 한다. 그러나 제3세계 현실은 그렇지 못했다. ‘정보의 자유’ 원칙이 자리를 잡으면서 개도국 정부가 문화산업 육성에 적극 개입하기도 어려웠다. 협약에서 ‘국제사회가 약소국을 도울 의무가 있다.’는 내용과 함께 문화주권을 명시한 것은 이런 속사정이 고려된 덕분이다.

마지막 요인은 ‘먹고 사는 문제’ 즉, 경제다. 국제사회가 자유무역을 바라보는 관점은 각국의 처지에 따라 다르다. 당당하게 겨룰 수 있는 경쟁력을 갖춘 국가는 당연히 더 많은 품목이 자유화되기를 원한다. 늦게 출발한 약소국 입장에서 최소한의 경쟁력이라도 키울 때까지 ‘보호’를 요구한다. 부득이 시장을 개방할 경우에도 관세를 높이거나 비관세 장벽을 세우는 방식으로 ‘국산품’을 지킨다. 국제무역을 통해 흑자를 얻지 못하면 부족분은 결국 빚을 낼 수밖에 없다. 남미, 아프리카와 일부 국가의 주기적인 외환위기는 무역적자를 줄이지 못하는 것과 관련이 깊다. 1947년에 체결된 「무역과 관세에 관한 일반 협정」(General Agreement on Trade & Tariffs, GATT)은 이와 관련한 최초의 약속이다. GATT는 “관세 및 그 밖의 무역장벽을 실질적으로 감축하고 국제상거래에 있어서의 차별적 대우를 철폐할 것을 지향한다.”는 목표를 내세웠다. 협정의 조항 중에서 문화와 관련한 내용은 두 군데서 발견된다.

스크린쿼터로 알려진 “외국영화의 상영일수를 제한한다.”는 내용은 제4조 ‘영화필름에 관

한 특별 규정'에 나온다. 또한 문화주권에 대한 실마리는 제20조 f항에 들어 있다. “예술적, 역사적 또는 고고학적으로 가치가 있는 천연기념물'이 위협을 당할 경우 정부가 개입할 수 있다.”는 내용이다. 엄격하게 해석하면 고급문화로 분류되는 것만 해당하지만, 점차 다른 문화상품으로 그 적용 범위가 확대된다. 캐나다 정부는 1988년 미국과 자유무역협정을 체결하면서 이 조항을 ‘문화적 예외’(Cultural Exclusion) 정책으로 발전시켰다. 1995년 1월부터 시행된 「서비스무역에 관한 일반협정」(General Agreement on Trade in Services, GATS)에서도 ‘시청각’은 예외 분야로 정리된다. 캐나다, 호주, 프랑스 정부 등이 이를 근거로 문화보호주의를 추진하는 가운데 ‘문화다양성’ 담론이 여기에 결합한다. 그 분수령이 된 회의는 1998년 캐나다 오타와에서 열린 ‘문화정책국제네트워크’(International Network on Cultural Policy)다. 한때 유네스코를 탈퇴하기도 했던 영국을 포함해 브라질, 아이슬란드, 멕시코, 폴란드, 튀니지 등 40개국의 문화부 장관이 이 자리에 모여 “문화적 다양성을 확대하고 보호할 것”을 선언했다. 뒤이어 2001년 유네스코 총회에서는 ‘세계문화다양성선언’(Universal Declaration on Cultural Diversity)이 채택된다. “문화다양성은 인류공동의 유산임을 규정한다.”는 내용이 제1조에 담겼다. 제7조와 제10조에는 “창의성의 원천으로서 문화유산은 보존되고 고양되어야” 하며, “국제연대를 통해 경쟁력 있는 문화산업을 육성해야 한다.”는 내용이 포함되어 있다.

### 정보사회세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)

정보사회 어젠다가 뿌린 씨앗은 정보사회세계정상회의(WSIS)로 꽃을 피웠다. 논의를 주도한 곳은 파리에 본부를 두고 있는 국제통신연맹(International Telecommunication Union, ITU)이다. 1998년 ITU는 유엔이 후원하는 정보 분야 정상회담을 제안했다. 장차 유네스코, 유엔개발계획(UNDP)과 유엔무역개발회의(UNCTAD) 등이 함께 참여하는 대규모 행사로 발전하게 되는 이 모임은 2001년 유엔 총회에서 승인된다. 2003년 제네바에서 열린 제1차 정상회의에는 175개국에서 파견된 대표단이 참석했다. 제2차 회의는 2005년 튀니스에서 개최됐는데, 세 가지 주제가 쟁점으로 떠올랐다. ‘디지털격차’(Digital Divide)가 그 중의 첫 번째다. 이 이슈는 정보사회 어젠다에서 처음 제기된 이후 인터넷에 확산되면서 뜨거운 감자가 됐다. 정보에 대한 접근 기회, 정보기기 활용능력, 정보 생산 및 유통 역량의 차이로 인해 국가 간, 개인 간, 집단 간 불평등이 심화된다는 얘기다.

디지털이 활용되고 있는 분야를 조금만 들여다봐도 ‘격차’ 문제의 심각성은 금방 드러난다. 컴퓨터나 스마트폰이 있으면 인터넷을 통해 전 세계 도서관과 공개자료실에 접속할 수 있다.

SNS를 이용하면 실시간으로 원하는 정보를 주고받으며 필요한 업무를 처리할 수 있다. 또한 신용카드 하나면 언제 어디서라도 결제가 가능하고 굳이 은행을 방문할 필요도 없다. 정보를 소유하는 집단은 점차 똑똑해지고, 그렇지 않은 집단은 점점 뒤처지게 되는 구조다. 디지털 세상에서는 과거 권력집단이나 언론사 등이 독점해 왔던 ‘표현의 자유’도 확대된다. 못 배우고 권력이 없는 사람도 인터넷을 통해 자신의 억울함을 알릴 수 있다. 그러나 애초 디지털에 대한 접근 기회 자체가 제약되면, 과거보다 더 허약한 존재가 된다. 페이스북, 유튜브, 구글, 아마존, 넷플릭스 등은 불과 얼마 전만 하더라도 아예 존재하지 않는 기업이었다. 디지털에서 소외된 국가와 개인은 이제 경제 활동에서도 배제될 수밖에 없다.

두 번째 쟁점은 정보윤리를 통해 제기됐던 ‘디지털역설’(Digital Dilemma)이다. 급속한 디지털화로 인해 새로운 문제가 발생하고, 명예훼손과 불법감시와 같은 기회비용이 늘어난다는 문제의식이다. 많은 사람들은 페이스북을 통해 소통하고 다른 세상을 접한다. 일상에서 일어나는 크고 작은 소식도 편하게 공유한다. 하지만 세상과 연결되는 규모와 폭이 확대되는 것만큼, 사생활이 침해될 가능성도 높아진다는 게 고민거리다. 디지털의 특성으로 인해 한 번이라도 흔적을 남기면 영원히 지우지 못한다는 것도 악몽이 될 수 있다. 무심코 남긴 댓글이나 자신이 알지도 못하는 사진과 동영상으로 인해 회복불능의 상처를 입는다. 온라인 बैं킹이나 결제 시스템을 이용하면 편리한 점은 많지만, 자칫하면 사이버범죄의 피해자가 될 수 있다. 국제사회 차원으로 확장해도 문제는 여전히 많다. 디지털로 저장되는 방대한 자료는 언제든지 불법으로 유출될 수 있다. 지식재산권을 보호하기 위해 지불해야 할 비용도 점차 높아진다. 극소수 대기업과 국가에서 ‘빅데이터’를 독점하는 것은 또 다른 숙제다. 적절한 감시나 잘못에 대한 처벌이 없을 경우, 경제적인 이유로 또는 정치적 목적으로 악용될 가능성이 높다. 스마트TV, 자동항법자동차, 노트북 등을 통한 불법 도감청도 심각한 문제다.

논란을 부른 또 다른 쟁점은 인터넷 관리 문제였다. 인터넷은 미국 ‘펜타곤’(국무부) 작품이다. 적대국의 선제 핵공격에서 생존할 수 있는 ‘분산형 네트워크’를 고안한 폴 바란(Paul Baran)은 미국 공군 싱크탱크인 랜드연구소 소속이다. 대량의 정보를 교환하는 과정에서 일종의 규칙을 정해주는 TCP/IP(인터넷 프로토콜 수트)를 개발한 곳도 펜타곤 소속의 방위고등연구계획국(Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA)이다. 인터넷의 원형으로 알려진 아파넷(ARPANET)은 ‘DARPA’에서 펜타곤을 나타내는 D(Defense)가 빠지고 뒤에 네트워크(Network)가 결합된 단어다. 1992년 공공기관으로 독립한 ‘인터넷아키텍처위원회’(Internet Architecture Board, IAB) 역시 DARPA가 설립한 조직이다. 상황이 이러하니, 국제인터넷주소관리기구(International Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)를 비롯해 인터넷과 관련한 주요 의사결정 과정에 미국 정부가 깊숙이 개입할 수밖에 없다. 그러나 인

터넷은 이미 국제사회의 공유자산이 된 상태다. 미국 정부가 단독으로 또 자의적으로 도메인을 폐쇄하거나 인터넷을 차단할 경우를 대비하지 않을 수 없다. 도메인 주소가 영어로만 되어 있다는 것 역시 정보권을 제약한다. 튀니스 정상회의에서 이러한 문제에 대한 유엔 차원의 공동대응이 필요하다는 합의가 이루어져, 2006년 ‘인터넷거버넌스포럼’(Internet Governance Forum, IGF)이 출범하게 된다.

### III. 지속되는 모순과 한국의 선택

유네스코 본부와 달리, 유네스코한국위원회의 주요 활동에는 ‘정보’가 빠지고 ‘국제협력과 개발 협력’이 포함되어 있다. 1963년에 제정돼 몇 차례에 걸쳐 개정 작업을 거친 「유네스코 활동에 관한 법률」에서 ‘커뮤니케이션과 정보(CI)의 존재감은 거의 없다. ‘유네스코 활동’에 대해 정의한 제2조에는 “교육, 과학, 문화 등 관련 분야” 및 “그 밖에 유네스코의 목적을 실현하기 위한 활동”만 나온다. 「유네스코 헌장」 제1조 2항에 담겨 있는 “모든 형태의 매스커뮤니케이션 수단”과 “말과 영상에 의한 생각의 자유로운 유통을 촉진”한다는 내용이 법조항에서는 보이지 않는다. 애초 위원회의 구성 요건에 포함되었던 “교육/과학/문화/매스커뮤니케이션 관계 분야의 권위자”라는 내용도 지금은 사라졌다. 분과도 ‘문화·정보커뮤니케이션’으로 통합되어 있으며, “미디어 리터러시, 디지털 리터러시 진흥, 사이버 폭력 방지, 인터넷 보편성 증진” 등의 제한된 활동만 한다. 특정 주장이나 단어가 법안에서 배제되어 있다는 점을 고려할 때, 국내에서 CI는 당면 과제가 아닐뿐더러 중요한 영역이 아니었다는 것을 짐작하기 어렵지 않다. 그러나 그간 제기된 쟁점에서 한국은 CI의 직접적인 이해관계자다.

NWIO, 즉 신국제정보질서 운동의 문제의식은 지금도 유효하다. 강대국과 관련한 부정적 뉴스는 축소되고 약자의 사소한 잘못은 과장된다. 한 예로, 관타나모기지나 아부그라이브 감옥에서 진행된 미국의 불법 고문 문제는 ‘잠깐 동안’ 화제가 되지만, 사실관계에서 오류가 많은 시리아와 베네수엘라의 인권 문제는 ‘지속적인’ 관심사가 된다. 한국의 경우도 전혀 예외가 아니라는 증거가 적지 않다. 분단이 지속되면서 한반도는 전쟁의 단골소재로 등장했다. 평화와 공존, 대화를 통한 갈등 해소의 목소리는 외면을 받는다. 전쟁을 부추기며, 북한을 악마화하고, 가혹한 경제제재를 당연하게 보도하는 뉴스는 일상 풍경이다. 문화제국주의 역시 현재 진행형이다. 펜타곤의 지원을 받은 ‘<진주만>, <주라기공원>, <트랜스포머>, <아이언맨>’과 같은 영화는 전 세계에서 상영된다. 방문객 규모와 영향력 등에서 미국은 인터넷의 주요 사이트를 거의 독점한다. 정보의 자유를 누리는 대상은 극소수 강대국뿐이고, 다수의 약소국은 단지 소비 대상을

‘선택’할 자유만 있다. 평화의 주춧돌에 해당하는 공존과 이해를 위한 “균형 있는” 흐름과는 거리가 먼 “일방통행”이다. 그 결과, 약소국들은 정치 불안, 문화주권의 파괴와 경제적 손실과 같은 부작용에서 편할 날이 없다. 라디오와 위성 발달로 인해 등장한 ‘전파월경’의 문제도 더욱 악화되는 추세다. ‘미국의소리’(Voice of America)와 ‘자유아시아방송’(Radio Free Asia) 등은 불과 몇 년 전까지 미국 국민도 접할 수 없도록 했던 매체지만, 한국에서는 이미 낮이 익다. 미국 CIA와 관련이 깊은 국립민주화기금(National Endowment for Democracy)의 지원을 받는 ‘열린 북한방송’ ‘자유북한방송’ ‘데일리NK’와 ‘자유조선방송’ 등은 분단극복의 장애물이 된 지 오래다.

또한 강대국은 진보와 경제발전에 필요한 최소한의 지식도 특허권 등으로 통제한다. 인류의 공동성과물에 해당하는 과학기술과 의학지식조차도 대외정책에 따라 차단되는 경우가 잦다. ‘정보주권의 훼손’ 또한 한국을 비켜가지 않는다. 에드워드 스노든의 ‘프리즘’(PRISM) 폭로가 대표적이다. 미국, 영국, 캐나다, 호주와 뉴질랜드 등 ‘5개의 눈’(Five Eyes)에 속하는 국가들이 공통으로 개입한 국제적 불법 정보수집에 대한 내용이다. WSIS에서 진행되고 있는 ‘인터넷에 대한 투명하고 공정한 통제’ 논의도 한국의 주된 관심사 중 하나다. 지금의 ICANN은 미국의 일방주의 정책에 언제나 휘둘릴 가능성이 높다. 향후 한미동맹의 조정이 있을 경우, 북한과 이란 등이 당하고 있는 불이익이 남의 얘기가 아닐 수 있다.

인간은 누구나 ‘기회의 창’을 만난다. 국가도 예외가 아니다. 한국은 미국의 동맹이면서도 일상적으로 강대국 프로파간다의 목표물이 되고 있으며, 정보주권의 훼손을 고민하고 있는 나라다. 그런 한국이 2019년 드문 행운을 만나고 있다. 우선 미국이 유네스코에서 탈퇴함으로써 더 이상은 “거인의 어깨 너머로만 세상을 보지” 않아도 된다. 유네스코라는 국제무대에서, 분단 이후 처음으로 스스로 판단하고 행동할 수 있는 기회다. 국민정서도 문제의 본질을 제대로 판단할 만큼 성숙했다. 지난 60년간 미뤄왔던 적극적 참여가 가능한 여건도 마련된 상태다. 한국은 분단의 당사자로서 평화를 위한 커뮤니케이션의 중요성을 잘 안다. 미국의 동맹이면서도 일상적으로 강대국 프로파간다의 목표물이 되고 있으며, 정보주권의 훼손을 고민하고 있다. 국제사회와 공유할 수 있는 CI 관련 기술, 공적 지식과 노하우도 잘 축적된 상태다. 유네스코의 의사결정 구조가 ‘집단지도체제’라는 것도 긍정적으로 작용한다. 유네스코 내에서 CI가 갖는 중요성을 확인하고, 그간의 쟁점을 둘러싼 맥락을 파악하며, 나아가 한국이 이끌어갈 새 역할을 찾아야 하는 것은 이런 까닭에서다.

**[참고문헌]**

- 김성해 (2019) 『지식패권』 I & II, 서울: 민음사
- 김성해 (2014) 미국패권의 후퇴, 국제정보질서, 그리고 국가이익: 중견국 한국의 정보주권 실현을 위한 이론적 탐색, 『언론과사회』 22(4), 54-94.
- 김성해/심영섭 (2010) 『국제뉴스의 빈곤과 국가의 위기』, 서울: 한국언론진흥재단
- 김성해 (2007) 국제공론장과 민주적 정보질서: 미국헤게모니 관점에서 본 ‘신국제정보질서운동’의 이론적 한계와 대안 모색 『한국언론학보』 51(2), 82-104.
- 김승수 (2008) 문화제국주의 변동에 대한 고찰, 『한국방송학보』 22(3), 51-85.
- 김은규 (2006) 21세기 국제정보질서의 새로운 패러다임? 정보사회 세계정상회의 (WSIS)의 역사적 맥락과 의제 검토, 『한국언론정보학보』 34, 34-62.
- 박재천/김지연 (2014) 인터넷 거버넌스: 동향, 관점과 한국의 과제 <경제규제와법> 7(1), 179-190
- 배영 (2014/11/27) 정보주권, 경계없는 공간과 경계 지워진 이용자에 대한 새로운 모색,
- 오병일 (2003) 정보사회세계정상회의를 계기로 본 정보인권 <문화과학> 35, 273-282
- 유인태, 백정호, 안정배 (2017) 글로벌 인터넷 주소자원 거버넌스의 변천, <국제정치논총> 57(1), 41-74.
- 이봉범 (2015) 냉전과 원조, 원조시대 냉전문화 구축의 역동성, <한국학연구> 39, 221-276
- 이순진 (2018) 한국전쟁 후 시청각 미디어의 배치와 냉전의 미디어 네트워크, <한국학연구> 48, 85-118.
- 이항우 (2009) 지구화, 인터넷 거버넌스, 그리고 ICANN. 『경제와사회』 82, 128-160.
- 임동욱 (2006) 문화시장 개방의 정치경제학: 문화제국의 논쟁과 비판적 수용, 『한국언론정보학보』 35, 114-146.
- 임정근 (2010) 정보사회를 위한 새천년 정상회의(WSIS)의 의제와 성과에 관한 비판적 고찰 <OUTHTOPIA> 25(3), 189-218.
- 전종한 (2016) 유네스코 문화다양성 개념의 함축과 세계지리 과목에서의 실천방안 <대한지리학회지> 51(4), 559-576
- 조하순 (2005) 정보화시대, 국가주권과 사이버공간의 세계정치, <정보화정책> 12(4), 114-130.
- Carlsson, U. (2003) "The Rise and Fall of NWICO. From a Vision of International Regulation to a Reality of Multilevel Governance", Nordicom Review 24 (2), p. 34
- David A. Cifrino, Exporting the First Amendment: The Press-Government Crusade of 1945-1952 by Margaret A. Blanchard, 9 B.C. Third World L.J. 143 (1989)
- Druick, Z. (2011) "UNESCO, Film, and Education: Mediating Postwar Paradigms of Communication", Haidee Wasson and Charles R. Acland eds., Useful Cinema, Duke University Press, p.81.
- Galt, F. (2004) The life, death, and rebirth of the "Cultural Exception" in the Multilateral Trading System: An evolutionary analysis of Cultural Protection and Intervention in the face of American pop culture's hegemony, Global Studies Law Review, 3(3), 909-935
- Graubart, J. (1989) What's news: A progressive framework for evaluating the international debate over the

- news, California Law Review, Vol. 77. Issue 3, 629-663.
- Leye, V. (2009) UNESCO's communication policies as discourse: How change, human development and knowledge relate to communication. *Media, Culture & Society*, 31(6) 939-956.
  - Marc Rotenberg (2000) Protecting human dignity in the digital age.
  - Matunhu, J. (2011). A critique of modernization and dependency theories in Africa: Critical assessment, *African Journal of History and Culture* Vol. 3(5), pp. 65-72.
  - Nordenstreng, K. (2010) The New World Information and Communication Order: Testimony of an Actor. <http://www.uta.fi/cmt/en/contact/staff/kaarlenordenstreng/publications/Paris.pdf>
  - Hamelink, G. J. (1979) Informatics: Third World call for new order. *Journal of Communication*, 29(3), 144-148.
  - Huttunen, M. (2018) The enduring vision of a world without war: UNESCO's Orient Catalogue 1959 and the construction of an international society, *Arts & International Affairs*, <https://theartsjournal.net/2018/05/14/huttunen/>
  - IBI, "Opening Address by Amadou-Mahtar M'Bow, Director-General of UNESCO", Proceedings of the SPIN conference, August-September 1978, 276ff (UA: Collection IBI Archives, no archive code).
  - Pohle J. (2016) : Information for All? The emergence of UNESCO's policy discourse on the information society (1990-2003)
  - Pohle, J. (2013) From a Global Informatics Order to Informatics for Development: The Rise and Fall of the Intergovernmental Bureau for Informatics (June 25, 2013). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2827639>
  - Quijano-Caballero, C. (1996). World Decade for Cultural Development, 1988-1997. *World Leisure & Recreation*, 38(1), 33-36.
  - Rostow, W. (1960) *The stage of economic growth: A non-communist manifesto*, New York; Cambridge University Press.
  - Schiller, H. (1976) *Communication and Cultural Domination* (White Plains, N.Y: International Arts and Sciences Press,
  - Crampton, J. & Krygier, J. "An Introduction to Critical Cartography", *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 4 (1), pp.11-33.
  - Schramm W. (1964) *Mass Media and National Development: The role of information in the developing countries*, Stanford University Press, Stanford, CA & Paris

# 회원국의 유네스코 활동 비교조사

---

김지현

(유네스코한국위원회 주유네스코대한민국대표부 주재관)



## I. 들어가며

현재 유네스코가 당면한 과제를 두고 그 해법을 회원국에게 묻는다면 아마도 각양각색의 답변을 내놓을 것이다. 유네스코가 어떤 비전을 가지고 어느 방향으로 나아가야 할지, 또 그 방법은 어떤 것이어야 하는지에 대한 생각은 193개 회원국의 다양성만큼이나 서로 다를 것이기 때문이다. 한 가지 분명한 것은, 자국 우선주의가 확산되고 다자주의에 대한 견고한 바탕이 흔들리는 가운데, 유네스코 사업에 자국의 관심사와 이익을 투영하려는 시각이 더욱 확대되는 추세라는 점이다. 회원국이 유네스코 집행이사회 및 총회에서 전하는 ‘정치화에 대한 경계와 경고의 메시지’가 점차 많아지고 있는 데서도 이런 경향을 쉽게 관찰할 수 있다. 그러나 지난해 연구 결과에도 언급되었듯, 현실적으로 다자외교에서 자국의 이익을 완전히 배제하기는 어려우며, 오히려 조직의 활동에 이를 조화롭게 투영하는 지혜가 필요하다.<sup>1</sup> 지속적으로 다자외교에 참여하기 위해서는 국내적 동력을 마련해야 하며, 회원국으로서는 이러한 동력의 원천 중 하나인 국내 정치로부터 결코 자유로울 수 없기 때문이다.

유네스코에는 교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션 등 여러 분야에서 주도적으로 조직의 어젠다를 설정하고, 적극적인 활동을 펼치고 있는 회원국들이 존재한다. 그 활동에는 자국의 전통적 관심사가 투영되기도 하고, 새로운 국내적 이해관계가 반영되기도 한다. 의제 설정 및 여론 형성부터 신탁기금 공여, 인적자원 지원에 이르기까지 어젠다를 추진하는 방법 역시 회원국마다 천차만별이다.

본 연구에서는 분야별로 활발히 중점 주제를 제안해 추진하고 있는 회원국들을 선정해, 각각의 회원국이 지니고 있는 유네스코에 대한 시각과 이에 따른 활동의 우선순위 선정, 구체적 추진 현황 등을 알아보고자 했다. 또한 각국이 비전과 전략을 추구하는 과정에서 다른 회원국이나 사무국, 국내 주체들과는 어떻게 협력하고 있는지도 함께 조사했다. 연구 대상 분야로는 한국이 의제 참여, 신탁기금 공여 등을 통해 가장 활발히 활동하고 있는 교육 분야를 제외하고 과학, 문화, 커뮤니케이션 분야를 선정했다. 또한 주요 대상 국가로는 과학 분야에서 인공지능(AI) 이슈를 주도하고 있는 프랑스, 문화 분야에서 유산 보호 활동을 오랫동안 활발히 펼치고 있는 이탈리아, 커뮤니케이션 분야에서 언론인 안전 관련 우호그룹을 이끌고 있는 오스트리아, 이에 적극 동참하고 있는 캐나다 등을 선정했다. 회원국과의 비교 차원에서 사무국 조직의 비전, 회원국과의 협력 실태도 함께 조사했다.

1 한경구 외, 2018, 『변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전』(서울: 유네스코한국위원회), p.36.

질적 조사는 2019년 7월 16-18일 프랑스 파리에 위치한 조사대상 회원국 대표부 및 국가 위원회, 유네스코 사무국 등지에서 실시됐으며, 사전에 배포된 공통 질문을 토대로 추가 문답이 진행됐다.<sup>2</sup> 주요 공통질문에는 유네스코의 당면 과제 및 해결 방안, 조직에 대한 인식, 조직 강화를 위한 아이디어 등이 포함되었으며, 이를 통해 각 회원국의 유네스코에 대한 시각과 비전 등을 살펴봤다. 또한 비전과 활동의 우선순위와 그 선정 배경, 구체적 추진 내용, 협력 방안 등에 대한 질문을 통해, 각 회원국의 비전에 상응하는 추진 전략을 조사했다. 다음은 각 회원국과 사무국의 조사 내용을 문항별로 취합해 정리한 것이다.

## II. 분야별 주요 회원국의 유네스코 활동 비전과 전략

### 1. 프랑스

#### 유네스코의 우선순위에 대한 비전

오드레 아졸레 현 유네스코 사무총장의 국가로서 여러 개혁에 적극 동참하고 있는 프랑스는 현재 유네스코의 가장 큰 어젠다로 ‘전략적 전환’<sup>3</sup>을 주저 없이 꼽았다. 알렉산드레 나바로(Alexandre Navarro) 유네스코프랑스위원회 사무총장은 전략적 전환의 틀 안에서 볼 때 AI, 소녀교육 등이 유네스코가 가시적 성과를 내기에 적합한 주제 영역이라 생각한다고 밝혔다. 특히 AI와 관련해, 유네스코야말로 윤리적인 측면에서 AI를 다룰 수 있는 가장 적합한 조직이며, ‘AI 윤리’를 통해 유네스코가 ‘세계의 양심’으로 자리매김할 수 있을 것이라고 강조했다.

#### 유네스코의 강점과 약점에 대한 견해

나바로 사무총장은 유네스코의 강점으로 크게 두 가지를 꼽았다. 첫 번째는 유엔 내에서 ‘도덕적 양심’에 관한 영역을 관장함으로써 갖게 된 강력한 브랜드 가치이고, 두 번째는 국가위원회와 시민사회, 카테고리 1, 2센터 등이 유기적으로 맞물려 있는 방대한 네트워크의 힘이다. 그러나 정치화가 심화되고 있는 점과 만장일치 전통의 약화, 다자협력에 대한 자신감 하락, 조직의 재정 감소 문제는 가장 큰 약점이라고 지적했다.

2 현지조사는 금번 연구진의 일원인 조동준 서울대학교 정치외교학부 교수의 많은 도움을 받았다. 조동준 교수는 질적 조사를 위한 질문지 도출, 현지 조사 진행 등에 함께하였으며, 분석 내용을 자문해 주었다.

3 <https://en.unesco.org/about-us/strategictransformation> 참조(2019.8.31. 접속)

또한 나바로 사무총장은 유네스코가 이러한 약점을 극복하려면, 새로운 우선순위를 설정해 대표사업에 집중해야 하며, 협약·권고·선언 등 국제규범 제정 역할을 강화함과 동시에 파트너들과 함께 예산 확보를 위해 노력해야 한다고 강조했다.

#### 프랑스의 유네스코 활동 우선순위

프랑스는 자국의 활동 우선순위를 가능한 한 유네스코의 사업 우선순위와 맞추기 위해, 외교부와 국가위원회를 중심으로 관련 부처 및 국내 유네스코 네트워크, 시민사회 등이 함께 노력하고 있다고 밝혔다. 이러한 방침에 따라, 지속가능발전목표(SDGs) 중 교육의제(SDG 4)를 비롯해 아프리카, 청년, 여성, 생물다양성, AI, 극단주의 방지, 언론의 자유 등을 자국의 주요 관심 주제로 선정해 놓고 있다. 또한 프랑스는 관련 부처와의 협의 아래 전략적으로 관심 사업에 대한 비정규예산을 공여하고 있으며, 해당 사업을 추진하는 데 있어 만화와 같이 프랑스가 전통적으로 관심 있는 주제나 방식이 반영되기도 한다고 전했다.

한편 프랑스는, 보다 적극적으로 유네스코 활동에 참여하기 위해 2019-2023년 임기의 유네스코 집행이사회 진출을 목표로 하고 있으며, 여러 정부간위원회에도 입후보할 예정이라고 밝혔다.

#### 대내외협력

프랑스는 불어권국가모임(Group of Francophonie)<sup>4</sup>, 제네바그룹(Geneva Group)<sup>5</sup> 등을 통해 지역 그룹별 협력을 진행하고 있으며, 유럽지역 국가위원회 네트워크에도 적극 참여하고 있다. 또한 중국, 튀니지, 한국, 말리 등 일부 회원국과는 업무협약(MOU)을 체결해 양자협력을 추진하고 있다.

유네스코 사무국과의 협력도 활발하게 이뤄지고 있다. 프랑스는 ‘유네스코 활동 강화를 위한 국가위원회 기여 확대’를 목표로 ‘국가위원회 역할에 관한 브로슈어 발간 사업’ 등을 사무국과 공동으로 진행하고 있다고 밝혔다.

아울러 유네스코 사무국과 함께 민간협회 규정에 관한 회의를 개최하는 등 국내 NGO는 물론 유네스코 클럽과 같은 민간 주체와의 협력 증진 사업도 활발히 펼치고 있다. 프랑스는 국내 협회와의 정기총회 개최, 협약 체결 등을 통해 협력의 틀을 다지고 있다고 전했다. 또한 전문가

4 <https://www.francophonie.org/> (2019.8.31. 접속)

5 유엔정규분담률 1% 이상을 부담하는 주요 공여국 간의 비공식 모임으로, 한국은 2006년부터 정식회원으로 가입해 활동하고 있다(외교부, 2017). <http://www.thegenevagroup.net/cms/home.html> (2019.8.31. 접속)

그룹과의 협력도 활성화되어, 45개에 달하는 유네스코 석좌와 분야별로 비정기적인 논의를 지속해 오고 있다고 언급했다.

## 2. 이탈리아

### 유네스코의 우선순위에 대한 비전

마시모 리카르도(Massimo Riccardo) 주유네스코이탈리아대표부 대사는 재정 압박을 받고 있는 유네스코에 지금 가장 중요한 일은 ‘유네스코가 얼마나 중요하고, 왜 필요한지’를 사무국이 회원국에게 보여주는 것이라고 강조했다. 또한 같은 맥락에서, 사무총장의 개혁 이니셔티브인 ‘전략적 전환’의 추진 동력을 얻기 위해 회원국들과 대화를 나누고 신뢰를 쌓는 일도 매우 중요하다고 설명했다.

### 유네스코의 강점과 약점에 대한 견해

이탈리아는 유네스코가 현재의 방대한 역할을 재정적 어려움 속에서 어떻게 수행할 것인가는 가장 큰 고민거리지만, 다른 한편으로는 또 그만큼 다양한 분야 간 협력이 가능하므로 강점이 될 수도 있다고 보았다. 따라서 앞으로 유네스코는 전통적 방식을 떠나, 어떻게 여러 부문 간 협력을 증진할 것인지를 숙고할 필요가 있다고 조언했다. 또한 유네스코의 역할을 강화하기 위해서는 무엇보다도 SDGs에 초점을 맞춰야 하며, 유네스코가 그간의 경험을 살려 SDGs 달성에 어떻게 기여할 것인지를 깊이 고민해봐야 한다고 밝혔다.

### 이탈리아의 유네스코 활동 우선순위

이탈리아는 문화유산 분야에서 이미 상당히 활발한 활동을 펼치고 있다. 최근에는 분쟁상황에서의 문화유산 보호에 관한 유엔 안전보장이사회 결의안 채택을 지원하기도 했다. 유네스코 사무국의 교육 분야 사무총장보(2019 현재)가 이탈리아 출신인 만큼, 교육에 대한 지원에도 공을 들이고 있다. 국내 카테고리2센터(2개) 활동이나 비정규예산 공여 규모로 볼 때 과학 분야의 비중도 높은 편이다. 이탈리아는 문화외교에 있어 유네스코는 가장 중요한 조직이라고 평가하면서, 일단 유네스코의 모든 분야에서 적극적인 활동을 펼치는 게 기본 방침이라고 밝혔다.

이탈리아는 유네스코 활동의 우선순위는 주로 외교부 유네스코 관련 부서가 주도해 선정하지만, 그 과정에서 문화부, 교육부, 환경부 등 관계부처와 긴밀한 협의를 거친다고 설명했다. 또한 현재 주목하고 있는 활동 주제는, ‘문화와 음식’과 같이 국내적 관심이 뜨겁고 여러 분야에 걸

쳐 서로 협력할 수 있는 사안이라고 밝혔다.<sup>6</sup> ‘음식’은 이미 창의도시나 생물권보전지역, 무형문화유산 등 유네스코가 적극적으로 펼치고 있는 많은 사업에서 다루어졌으며, 이민자 문제와도 연관될 수 있으므로, 유네스코의 강점인 ‘분야 간 협력’을 추진할 수 있는 흥미로운 주제라는 것이다. 이탈리아가 금년 밀라노 엑스포의 주제 중 하나로 음식을 포함시킨 것도 그러한 맥락에서 이루어진 일이라고 언급했다.

### 대내외협력

리카르도 대사는 자국의 주요 관심 주제에 대한 우호그룹(Group of Friends)을 구성해, 이슈별로 협력하고 있다고 밝혔다. ‘추구하는 아이디어가 좋으면, 함께하는 회원국은 늘 생긴다.’는 소신을 소개하기도 했다.

이탈리아는 유네스코 사무국과 밀접한 협력관계를 맺고 있다. 특히 문화 영역에서 유네스코와 카라비니에리(Carabinieri: 이탈리아 헌병으로, 문화재 전담 특별조직이 있음)는 문화재 불법거래방지를 위해 오랫동안 협력해왔으며, 금년 10월 유네스코 본부에서 50주년 기념 전시도 개최할 예정이다.

유네스코 활동에 대한 국내 호응도 뜨거운 편이다. 특히 유산과 같은 주제에 대해서 지역사회와 정치인들의 기대가 매우 높으며, 창의도시와 같은 사업에는 대통령이 직접 관심을 보이기도 한다. 이탈리아는 유네스코가 다루는 교육, 과학, 문화 등 모든 분야에 있어 정치·문화·외교적 중요성을 인지하고 있다고 밝혔다.

## 3. 오스트리아

### 유네스코의 우선순위에 대한 비전

오스트리아는 현재 유네스코에 가장 중요한 과제는 재정적 어려움에도 불구하고 현장에서의 효과성을 증대하고, 유네스코의 의미를 증진시키는 것이라고 밝혔다. 안나 마리아 바움가트너(Anna Maria Baumgartner) 주유네스코오스트리아대표부 주재관은 유엔 시스템 내에서 유네스코가 할 수 있는 일에 대한 집중이 필요하며, 그 우선순위를 설정하기 위해서는 사무총장의 개혁 노력에 회원국들이 적극 동참해 함께 고민해야 한다고 강조했다.

---

6 이탈리아는 지난 2019년 봄 제206차 집행이사회에서 ‘Culture and Food: Innovative Strategies for Sustainable Development’라는 의제를 제출하기도 하였다(206 EX/40).

### 유네스코의 강점과 약점에 대한 견해

오스트리아는, 지난 봄 발간된 2017-2018 다자기구성과평가네트워크(Multilateral Organization Performance Assessment Network, MOPAN)의 「유네스코 평가보고서」에도 언급된 바와 같이, 교육·수자원과학 등과 함께 커뮤니케이션 분야는 유엔 기관 중 유일하게 유네스코가 글로벌 훈련 프로그램을 실행하는 분야로서, 그 의미가 크다고 밝혔다. 특히 SDG 10(평등), SDG 16(포괄적 사회)과 관련해 민주사회 확대, 정보접근 강화 등에 대한 유네스코의 역할이 크게 알려지지 않았으나, 언론 자유와 언론인 안전, 미디어 접근 확대 등은 유네스코가 충분히 강점을 가지고 있는 사업 영역이라고 평가했다.<sup>7</sup>

오스트리아는 다만 재정부족과 인력부족, 다른 (유엔)기구와의 경쟁구도는 유네스코의 주요한 약점이라고 볼 수 있다고 밝혔다. ‘유엔 Water Family’에서도 유네스코는 수문학프로그램(IHP), 해양학위원회(IOC) 등을 오랜 기간 운영해왔음에도 불구하고, 가장 마지막으로 언급되는 등 가시성 경쟁에서 뒤처지고 있음을 지적했다.

### 오스트리아의 유네스코 활동 우선순위

현재 오스트리아는 커뮤니케이션 섹터에서 ‘언론인 안전’에 대한 이슈를 가장 주요하게 다루고 있다. 유엔 내에서 유네스코는 언론인 훈련과 안전, 자유 등의 문제를 담당하고 있는데, 이는 유네스코의 SDGs 참여 및 이행과도 깊은 관계가 있다고 강조했다. 사무총장이 언론인 피습 시 성명을 발표하는 것이나, 국제커뮤니케이션개발프로그램(IPDC)이 언론인 훈련프로그램을 제공하고 있는 것을 주요 사례로 언급했다.

언론인 안전 문제에 대한 관심의 배경으로는, 세계대전 후 냉전을 거치면서 동서갈등 사이에서 오스트리아가 다자주의에 깊이 참여한 점을 들었다. 오스트리아는 그 예로 유엔사무소(비엔나) 유치, 인도주의법 전통 계승, 「비엔나 인권선언(1993)」과 유엔인권이사회 참여 등을 거론하고, 이러한 활동들이 커뮤니케이션 분야에서의 인권 증진에 더욱 관심을 가지게 된 계기라고 덧붙였다.

또한 문화 분야에서는 세계유산, 전시 문화재보호(오스트리아는 「헤이그협약(1954)」의 제2의정서(1999)까지 가입) 등에 관심을 기울여 왔으며, 앞으로도 자국의 전문성을 제공할 수 있

7 보고서는 유네스코와 SDGs와의 연결고리에 대해서는 MOPAN Secretariat, 2019, MOPAN 2017-2018 Assessment: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), p, 44-45 참조. 전체 보고서는 <https://en.unesco.org/system/files/unesco2017-18assessmentreport.pdf> 에서 다운로드 가능하다(2019.8.31. 접속).

는 영역에 역량을 집중할 계획이라고 밝혔다.<sup>8</sup> 그 밖에 과학 분야에서는 IHP, 인간과생물권사업(MAB), 생명윤리 활동에, 인문사회과학 분야에서는 문화간대화, 차별철폐도시, 교육 분야에서는 세계시민교육, 지속가능발전교육(ESD), 홀로코스트 교육 등에 초점을 맞추고 있다고 설명했다.

### 대내외협력

오스트리아는 2016년 이래 언론인 안전 문제에 대한 비공식 우호그룹을 주도하고 있다. IPDC 회의나 집행이사회에서 관련 주제에 대해 적극적으로 의견을 개진하고, 2019년 6월 여성언론인 안전에 대한 행사를 기획하기도 했다. 오스트리아는 비정규예산 공여를 많이 하고 있지 않으나, 동 주제와 관련해서는 현재 특별예산 공여를 고려하고 있다고 밝혔다. 또한 관련 NGO와도 긴밀하게 협력해 시민사회와 민간기업의 참여를 확대하기 위해 노력하고 있으며, SNS를 통한 홍보에도 관심을 가지고 있다고 설명했다. 아울러 우호그룹을 통한 협력 외에도, 다른 회원국과의 지역 간 협력에도 활발히 참여하고 있다고 소개했다.

유네스코 거버넌스와 관련, 오스트리아는 집행이사회에 진출할 계획이 없으며(2011-2015년 이사국 역임), 그 대신 다른 집행이사국과의 협력과 연대를 추구하며, 관심 사안에 대해서는 사무국에 지속적인 노력을 촉구하고 있다고 밝혔다. 반면 유네스코의 다른 정부간기구에는 정부 차원에서 전략적으로 입후보하고 있으며, 유엔 차원에서는 인권위원회, 안전보장이사회 진출(2026년) 등에 주력하고 있다고 전했다.

국내적 협력 활동과 관련해서는, 국가위원회가 비록 정부 조직은 아니나(사무총장만 교육부에서 임명), 유네스코와 시민사회를 연결하고 유네스코 사업이 국내에 뿌리내리는 데 중요한 역할을 하고 있다고 설명했다. 오스트리아는 국가위원회가 유네스코 석좌, MAB위원회, IHP위원회 등과 같은 전문가 네트워크 운영을 지원하고 있으며, 문화다양성, 언론인 자유와 같은 사업에도 긴밀하게 협력하고 있다고 밝혔다. 한편 정부부처로는 외교부 유네스코과에서 국내 관련 활동을 총괄하고 있다.

---

8 오스트리아는 2003년 무형유산협약 정부간위원회 부위원장국을 맡은 데 이어 2005년 문화다양성협약 정부간위원회 위원국을 거쳐, 불법문화재반환촉진 정부간위원회(ICPRCP) 위원국으로 활동하고 있다.

## 4. 캐나다

### 유네스코의 우선순위에 대한 비전

주유네스코캐나다대표부의 도미니크 르바서(Dominique Levasseur) 주재관은 유네스코가 캐나다에서 그다지 활동적인 조직으로 알려져 있지는 않다고 지적하며, 앞으로 신뢰를 쌓고, 현장에서 더 가시성 높은 기구로 거듭날 필요가 있다고 밝혔다. 또한 그 과정에서 유엔과의 연계를 더욱 강화하는 방안도 찾아봐야 한다고 덧붙였다. 르바서 주재관은 이러한 비전을 실현하기 위해서는 무엇보다 여러 회원국과 관련 기관의 기술적 협력 증진이 필요하며, 유네스코 활동에 대한 인식제고 활동도 강화해야 할 것이라고 강조했다. 한편 유네스코 조직과 관련, '심한 정치화'를 경계해야 한다고 보는데, 이 문제는 현재 사무총장이 잘 다루고 있는 것으로 생각한다고 평가했다.

### 유네스코의 강점과 약점에 대한 견해

캐나다는 유네스코의 가장 큰 약점으로 '너무 넓은 영역을 다루고 있다는 점'을 꼽았다. 이는 다양한 유네스코 업무를 한 부처가 총괄하고 전담하기 어렵게 만들었으며, 유네스코와 국내 주체 간의 연결고리를 약화시키는 주요 원인이 되었다고 지적했다. 캐나다의 경우 교육이 국가적 차원이 아니라 지역적 차원에서 실행되고 있어서 지역정부가 교육을 국내적 어젠다로 생각하며, 문화 분야 협약들을 비준하긴 했지만 국내적 이슈와 연결될 수 있는 문화적 발전(cultural development)의 일부로까지 인식하지는 못하고 있다고 설명했다. 과학 분야 역시 IOC를 제외하고는 유네스코 관련 정부기관이 적고, 인문사회과학 분야는 전무한 상황이며, 그나마 커뮤니케이션 분야에서는 국립도서관이 제 역할을 하고 있다고 전했다. 반면, 언론인 안전 문제는 근래 국내적으로도 관심사로 부상해, 최근 영국과 함께 언론의 자유와 관련된 행사를 개최하고, 사무국과 언론인 안전 관련 펀드를 논의하는 등 활발히 활동을 추진하고 있다고 밝혔다.

캐나다는 유네스코 활동을 활성화시키려면, 먼저 조직의 역량과 건재함을 보여줄 필요가 있다고 강조했다. 이를 위해서 사업 효율성을 높일 수 있도록 통계를 강화하고, 유엔아동기금(UNICEF)이나 유엔개발계획(UNDP)과 같은 다른 유엔 기관과의 경쟁을 지양해야 한다고 지적했다. 물론, 예산이 적기 때문에 현장에서 유네스코 활동이 위축된 측면도 있으나, 모든 분야의 예산을 늘리는 것이 불가능한 만큼, 조직의 역할에 대한 우선순위를 선정해 역량을 집중해야 한다고 조언했다.

아울러 유네스코가 풀어야 할 또 다른 과제로 '미국 탈퇴 문제'를 언급했다. AI 분야의 선도 국가가 빠진 상태에서 AI 이슈에 대한 논의를 진행하고, 대표적인 인권 옹호국가에 없는 상태에



서 인권을 이야기하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다고 지적했다.

### 캐나다의 유네스코 활동 우선순위

르바서 주재관은 유네스코가 다루는 여러 분야 중 어느 한 분야를 가장 중요하다고 선택하기는 어렵다고 전제한 뒤, 캐나다가 관심을 기울이고 있는 각 분야의 사업을 언급했다. 먼저 교육 분야에서는 SDG 4 이행을 위한 현장 역량강화, 모니터링을 위한 통계 수집, 글로벌 모니터링, 소녀교육, 종합 성교육(comprehensive sexual education) 등을 중요한 이슈로 꼽았다. 과학 분야에서는 물 문제를 다루는 IOC 사업을 최우선순위에 놓았고, 오픈사이언스(open science) 권고 논의, 여성과학자 지위 등에도 많은 관심을 가지고 있다고 밝혔다.

문화 분야에서는 현재 「수중유산협약(2001)」 비준을 준비 중이나, 「무형유산협약(2003)」의 경우엔 원주민 문제로 인해 가입을 보류하고 있다고 설명했다. 또한 「문화다양성협약(2005)」에 가입해 활발히 활동 중이며, 디지털 표현에 대한 부분도 이행 과정에 잘 포함될 수 있도록 노력하고 있다고 밝혔다. 이밖에도 「세계유산협약(1972)」, 「문화재불법거래방지협약(1970)」, 최근 비준한 「헤이그협약(1964)」의 제2의정서 관련 활동도 하고 있다고 덧붙였다.

인문사회과학 분야의 경우, ‘차별철폐도시네트워크’에 캐나다국가위원회가 참여하고 있으며, 과학자 지위에 관한 책자도 활발히 발간하고 있다고 언급했다. 커뮤니케이션 분야에서는 IPDC에 참여하고 있으며, 기록유산, 언론인 안전, 미디어 문해, 여성언론인 차별에 관한 문제 등에 관심을 가지고 있다고 밝혔다.

또한 국가위원회 차원에서는 ‘전략적 전환’ 참여 및 투명성 제고, 예산 집행, 지역사무소 개혁 등을 우선순위로 두고 있으며, 유네스코 거버넌스 회의에서도 이러한 부분에 무게를 두고 논의에 참여하고 있다고 설명했다.

아울러 재정 측면에서 캐나다는 통계 및 모니터링, 교육 쪽에 일부 예산을 지원하고 있으며, 최근에는 언론인안전기금이나 차별철폐기금 등에 공여를 하고 있다고 밝혔다. 다만 국내법상 정부부처가 직접 유네스코에 예산을 공여할 수 없기 때문에, 자발적 기여를 활발히 하고 있지는 못하고, 문화부의 경우에는 국가위원회에서 관련 활동을 하도록 예산을 배정하고 있다고 전했다.

### 대내외협력

캐나다는 ‘제네바 그룹’의 공동의장국으로서 주로 그룹 회원국과 긴밀하게 협력하고 있다고 밝혔다. 또한 우호그룹 활동도 벌이고 있으나, 정치적인 문제와 연관되는 의제에는 잘 참여하지 않는다고 설명했다. 불어권국가모임 소속 회원국과도 활발히 교류하는데, 얼마 전에는 ‘글로벌

청년과학이론 콘테스트'를 진행했다고 소개했다.

유네스코 사무국과는 지난 6월 여성언론인 행사를 비롯해 글로벌미디어 회의 등 여러 사업에서 긴밀하게 협력하고 있다고 밝혔다. '세계토착어의 해(2019)' 기념행사, 여성과 원주민을 주제로 한 IOC 부대행사 등에서 활발히 공조한 사실을 그 예로 들었다.

국내적으로는 유네스코 업무가 외교부에서 여러 유엔 전문기구 업무 중 하나로 다뤄지고 있으며, 법률·인권 등의 문제에 대해서는 대표부가 정부의 지원을 받아 담당하고 있다고 설명했다. 또한 국가위원회를 통해 NGO, 전문가와 협업하고 있으며, 학교와청년네트워크, 유네스코 석좌 프로그램 참여도 활발히 추진하고 있다고 전했다.

### III. 유네스코 사무국의 시각

#### 유네스코의 우선순위에 대한 비전

사무국 개혁을 이끌고 있는 '전략적전환과'의 샤라프 아흐미메드(Charaf Ahmimed) 과장은 최근 다자주의 환경이 변화됨에 따라, 회원국들이 유네스코의 가치를 더욱 지지할 수 있도록 각별한 노력을 기울이고 있다고 밝혔다. 특히 SDGs와 관련해, 유네스코가 남은 이행 기간<sup>9</sup> 동안 SDGs 달성에 기여하는 기관으로 자리매김할 수 있도록 사무국이 적극 뒷받침할 것이라고 덧붙였다. 아흐미메드 과장은 이와 함께 아줄레 사무총장이 2018년 봄 제안한 '전략적 전환'을 사무국의 최대 이슈로 소개했다. 그 골자는 사업이행에서의 집중(SDGs 및 분야 간 협력 강화 등), 국제사회의 지적 대화와 교류에서의 유네스코의 위치 제고(소녀교육, AI, 과학윤리 등), 조직 운영의 효율화(이행속도 강화, 효과성 제고, 지역사무소 등 지역 네트워크 개선) 등이다.

아흐미메드 과장은 회원국이 사업의 우선순위를 결정할 수 있도록 양질의 분석과 제안을 하는 것이 사무국의 임무라고 생각한다며, 현재까지 대부분의 프로그램에서 대다수 회원국들의 우선순위가 반영되고 있는 것으로 보인다고 밝혔다. 그러나 유엔 기구로서 SDGs에 대한 기여도 중요한 만큼, 다른 전문기구들(ILO, UNICEF 등)처럼 유네스코도 SDGs를 주요 기준으로 삼을 필요가 있다고 언급했다. 아울러 재정적 능력도 우선순위를 정하는 데 중요한 고려사항이라고 덧붙였다.

9 유엔이 수립한 SDGs 이행 기간은 2016-2030년이다.

### 유네스코의 강점과 약점에 대한 견해

사무국은 유네스코의 가장 큰 강점이, MOPAN 보고서에서도 언급된 바와 같이 규범제정 역할과 기능, 각 분야에서 가장 방대하고 활발한 네트워크, 정부와 시민사회로부터의 신뢰라고 보았다. 특히 규범과 관련된 유네스코의 역할은 매우 독특하며, 교육 분야에서의 리더십도 큰 강점이라고 평가했다. 또한 유엔 개혁과 SDGs 이행에 있어 유네스코가 교육과학문화전문기구로서 다양한 분야에서 기회를 얻을 수 있다는 데 대해서도 기대를 드러냈다.

반면, 유네스코가 극복해야 할 커다란 도전과제로는 방대한 사업 분야와 다양한 규모의 사업, 부족한 재정과 인적 자원을 꼽았다. 특히 다자주의에 대한 근본적인 도전은 유네스코에게 자신의 존재이유, 즉 왜 중요하고 꼭 필요한 기관인지를 스스로 증명해야 함을 일깨워주고 있다고 지적했다.

사무국은 이러한 과제들을 해결하기 위해서는 먼저 사무국의 역량강화가 선행되어야 한다고 밝혔다. 아울러 사업 결과에 대한 홍보에도 적극 나서 회원국은 물론, 학계, 청년, 지역사회 등을 대상으로 유네스코의 가시성을 높여야 하며, 이를 재정 기여 증대로까지 연결시켜야 한다고 강조했다.

### 대외협력

유네스코는 30여 개에 달하는 정부간위원회를 통해 분야별로 회원국의 협력과 예산 지원을 받아 활동하고 있다. 사무국은 현재 전략적 전환을 추진하면서 추가적 가치를 만들고 새로운 환경에 적응하는 과정을 거치고 있는 만큼, 여러 회원국의 서로 다른 기대치를 잘 조율해 반영할 수 있도록 최대한 노력하고 있다고 밝혔다.

또한 사무국은 국가위원회가 유네스코만의 독특하고 풍요로운 네트워크라는 점에 주목해, 회원국 국가위원회와의 협력 비중을 점차 높여가고 있다고 전했다. 실제로 국가위원회는 회원국 내에서 유네스코 가치를 옹호하고, 가시성을 높이는 것은 물론, 국가 차원의 정책 결정에도 영향을 미치는 등 중요한 역할을 수행하고 있다. 아울러 사무국은 유네스코 NGO(유네스코 예산의 50% 정도는 NGO와 협력해 집행되는 것으로 추정)를 비롯해 대학과 교육기관 등 전문가 네트워크와의 협력에도 힘을 기울이고 있다고 밝혔다. 아직 민간기업과의 협력은 미미한 편인데, 이는 민간기업과 유네스코 간에 사업 수행 속도나 기대 역할이 서로 다른 데에 기인한 것으로 풀이했다. 사무국은 민간기업과의 협력이 예산과 방법론 차원에서 유네스코에 좋은 참조자료가 될 수도 있다고 언급했다.

#### IV. 종합 결론 및 시사점

현재 유네스코가 직면한 가장 큰 딜레마는 재정적 어려움에도 불구하고, 교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션 등 광범위한 영역에서 조직의 역할을 다해야 한다는 데에 있다. 비유하자면, 자동차를 굴릴 정도의 연료로 여러 칸의 기차를 움직여야 하는 처지다. 이는 조사에 참여한 모든 회원국이 동의한 부분이기도 하다. 앞으로 뼈를 깎는 ‘선택과 집중’이 결행되지 않는다면, 유네스코의 딜레마는 미완의 과제로 남을지도 모른다. 따라서 유네스코에 지금 무엇보다 시급한 일은 우선순위를 선정하는 것이라 할 수 있다. 합리적이고 투명하며 ‘유네스코다운’ 잣대를 마련해, 사업과 예산을 다시 재단해볼 필요가 있다. 또한 이러한 과정에서 조직의 강점, 회원국의 관심사, 그리고 SDGs와 같은 유엔 차원의 글로벌 우선순위 등에 대한 고려와 고민이 충분히 반영되어야 할 것이다.

거대한 도전과제에 둘러싸여 있다 해도, 유네스코의 앞날이 어두운 것만은 아니다. 유네스코 조직에는 다른 기관에서 찾아보기 어려운 특별한 장점이 있기 때문이다. 이러한 조직의 강점으로, 프랑스는 ‘세계의 양심’이라는 표현을 통해 유네스코만의 도덕적 영역을 언급했고, 이탈리아는 다양한 분야 간 협력의 가능성을, 오스트리아는 커뮤니케이션 분야와 같이 다른 유엔조직과 차별화되는 영역을 주목했다. 사무국은 유네스코의 여러 네트워크와 교육 분야에서의 리더십, 규범 제정의 역할 등을 언급하기도 했다. 그런가 하면 유네스코의 광범위한 역할에 대해서는 ‘장점이자 약점’이라는 데 시선이 일치했다. 이는 조사에 참여한 회원국과 사무국의 공통적인 의견이기도 했다. 캐나다가 강조한 ‘가시성 높은 기구’로 성장하기까지, 이러한 장점이자 약점을 앞서 언급된 장점들을 이용해 어떻게 보완하고 극복할 것인지가 앞으로 가장 중요한 과제 중 하나가 될 것으로 보인다.

회원국들이 유네스코 활동의 우선순위를 선정하는 방식과 과정도 눈길을 끌었다. 회원국들은 공통적으로 ‘국내적 협의’를 거치는 과정 등을 통해 자국의 관심사를 유네스코 활동에 적극 반영하고 있는 것으로 나타났다. 프랑스는 자국 출신 사무총장의 어젠다 설정에 적극 협력하는 모습으로, 이탈리아는 ‘문화와 음식’과 같이 국내적 관심이 뜨겁고 분야 간 벽을 뛰어넘는 주제로, 오스트리아는 인권에 대한 오랜 관심을 커뮤니케이션이라는 유네스코의 강점 영역에 투영시키는 방식으로 자신들의 비전에 다가가고 있었다. 캐나다 역시 최근 국내적으로 언론 자유와 언론인 안전에 대한 관심이 높아지면서, 해당 분야에서 다른 회원국 및 사무국과 긴밀히 협력하고 있음을 밝힌 바 있다.

그런가 하면, 회원국들은 자국의 ‘관심 주제’를 옹호하거나 확산시키기 위해 다양한 전략을 활용하는 것으로 나타났다. 이를 간추려보면 (1) 거버넌스 회의에서의 관심 의제 상정, (2) 협력

국가 모색 및 우호그룹 활동 추진, (3) 사무국 및 협력국가와의 행사 개최, (4) 관련 국내 행사 개최, (5) 유네스코 비정규 예산 공여, (6) 거버넌스 기구 및 관련 정부간위원회 진출(선거), (7) 사무국 진출 등으로 정리된다. 회원국마다 상황에 따라, 또는 가용한 자원 현황 등에 따라 서로 다른 전략을 구사한 것을 알 수 있었다. 또한 그 과정에서 사무국은 '전략적 전환'이라는 개혁 어젠다 아래, 회원국의 관심사를 반영하고자 노력하는 모습을 보여주었다.

매우 한정적인 회원국만을 대상으로 한 이번 비교 조사가 큰 한계를 안고 있음은 자명하다. 회원국들이 가진 유네스코에 대한 시각과 평가부터 구체적인 활동에 이르기까지, 그 다양성을 모두 담아내기에는 여러모로 부족하기 때문이다. 그러나 조사 대상 회원국들을 통해 그들이 유네스코라는 다자외교 무대에 어떤 비전과 전략을 가지고 나오는지, 또 국내외 활동에서 이를 어떻게 투영시키고 있는지를 실제 사례로 살펴보는 일은 분명 의미가 있다고 본다. 특히 지난 70여 년간 유네스코와 불과분의 관계를 맺어온 한국에게는 그간의 비전과 전략, 그리고 추진 동력을 다시 한 번 짚어볼 수 있는 좋은 계기가 될 것으로 생각한다. '지금 유네스코의 도전과제는 무엇이며, 한국은 유네스코에 무엇을 바라고 있는가?' 과연 그 둘 사이의 접점을 어디에서 찾을 것인지, 그리고 바로 그 지점에 어떤 싹을 틔울 것인지 스스로 고민하고 물어봐야 할 때이다.

#### [참고문헌]

- 한경구 외. 2018. 『변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전』(서울: 유네스코한국위원회).
- MOPAN Secretariat. 2019. *MOPAN 2017-2018 Assessment: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*.
- Multilateral Organization Performance Assessment Network [www.mopanonline.org](http://www.mopanonline.org)
- Organisation Internationale de la Francophonie [www.francophonie.org](http://www.francophonie.org)
- The Geneva Group [www.thegenevagroup.net/cms/home.html](http://www.thegenevagroup.net/cms/home.html)
- UNESCO [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

# 평화 개념을 찾아가는 유네스코

---

조 동 준

(서울대학교 정치외교학부 교수)

## I. 들어가며

인간집단 간 무력갈등의 위험은 인류의 출현 이후 상수처럼 존재한다. 인골 분석은 구석기 시대부터 인류의 폭력이 체계적으로 진행되었고, 신석기 시대에는 폭력이 더 빈번했음을 보여준다(Ghose 2013; Keely 1996, 174). 인류가 지구상 전쟁을 체계적으로 기록한 1816년부터 2010년까지 국가가 관여된 군사적 위협, 군대 동원, 무력시위, 전투 등을 포괄하는 공격적 행위가 총 2586회 발생했다(Correlates of War Project 2014). 20세기 이후 국가 간 전쟁의 빈도와 강도가 줄어드는 추세지만, 내전의 빈도와 강도가 높아지면서 폭력의 위험은 크게 줄어들지 않고 있다.

UNESCO의 출범은 2차 대전의 참화를 되풀이하지 않으려는 인류의 노력에 기반한다. 1937년 2차 중일전쟁에서 2차 대전의 종결까지 전투원 2400만 명이 전사했고, 민간인 5000만 명이 전쟁과 관련해 생명을 잃었다. 당시 세계 인구의 3%가 전쟁과 관련해 사망할 정도로 치명적 결과를 초래한 2차 대전으로 인해, 인류는 평화를 이루는 방식을 심각하게 모색하게 되었다. 집단안보, 군축 등 전쟁을 방지하기 위한 정책에서부터 인권 보호, 무역 확대 등 갈등의 소지를 줄이는 정책이 본격적으로 논의되었다. UNESCO는 사회적 구조가 아니라 사람의 마음에 평화의 방벽을 만들려고 하였다.

이 글은 세 부분으로 구성된다. 첫째, 평화를 이룩하기 위한 UNESCO의 방식을 다른 평화 추구 방식과 비교하여 검토한다. UNESCO의 방식은 전쟁을 방지하거나 줄여야 할 사회적 문제로 보는 계몽주의와 연결되어 있는데, 당시 전쟁을 방지하려는 인류의 관행과 큰 차이를 보였다. 둘째, UNESCO의 출범 이후 평화 개념을 찾아가는 여정을 검토한다. UNESCO 창립국이 냉전으로 인하여 분열되고, 2차 대전 중 승전국의 경험과 인식을 공유하지 못하는 신생국이 UNESCO에 들어오면서 UNESCO 안에서 평화를 이룩하는 방식을 둘러싼 이견이 나타났다. 특히 개발도상국이 구조적 폭력을 줄이기 위한 경로로 경제개발을 강조하면서, 지적 교류에 집중하던 UNESCO 창립국과의 간극이 확대되었다. 셋째, UNESCO 안에서 다양하게 존재하던 평화를 향한 움직임이 ‘평화문화’(Culture of Peace)로 수렴되는 과정과 이후 전개과정을 검토한다.

## II. 힘에 기반한 평화안 vs. UNESCO의 평화 방벽

계몽시대에 들어서면서 전쟁은 신의 징벌 또는 정치공동체 간 이견을 해결하는 자연스러운 방

식이 아니라 ‘해결되어야 할 사회적 문제’로 인식되었다. 전쟁에 대한 인식이 바뀌면서, ‘전쟁이 없는 상태로서의 평화’를 유지하기 위한 의도적 구상이 등장하고 정책이 만들어지기 시작했다. 이 절에서는 근대 이후 전쟁이 없는 상태를 유지하기 위한 정책안을 유형화한 후 UNESCO의 평화 유지안을 검토한다.

## 1. 힘에 기반한 평화안

계몽시대 이후 사람의 이성에 기반하여 전쟁이 없는 상태를 만들려는 노력은 크게 세 가지로 분류될 수 있다. 첫째, ‘힘의 독점’을 통한 평화이다. 이 평화안은 ‘로마가 지중해 연안의 정치체를 압도해 지중해를 내해로 만들었을 때 평화가 유지되었다.’는 세네카(Lucius Annaeus Seneca)의 주장으로 거슬러 올라간다(Parchami 2009, 25). 계몽시대에는 로마에 비견될 수 있는 제국이 없었기 때문에 힘의 우위에 기반한 평화안은 국제관계에서 적실성을 가지지 못했지만, 영국과 미국이 우세를 차지하던 시기에는 패권국에 의하여 제기되었다. 패권과 국제질서의 안정을 연결시키는 패권안정론(Hegemonic Stability Theory)도 힘의 우위를 통한 평화안에 포함된다.

둘째, ‘힘의 균형’에 기반한 평화이다. ‘경쟁하는 정치체가 힘의 균형 상태를 유지하면, 승패의 불확실성이 커져 전쟁을 쉽게 일으키지 못한다.’는 생각은 고대 그리스의 사상으로까지 거슬러 올라간다. 계몽시대에는 절대 왕정이 병립했기 때문에, 힘의 균형에 기반한 평화안이 현실적 정책으로 각광을 받았다.<sup>1</sup> 계몽시대 이후 영국은 유럽대륙에서 패권국이 등장하거나 영국 해협을 통제하는 국가가 등장하지 못하도록 세력균형을 유지하려고 했다(Pirenne 1963, 429). 세력균형을 통한 평화는 18-19세기 유럽 국가의 외교 관행이었고, 20세기에도 꾸준히 나타났다. 힘의 균형에 기반해 평화를 유지하던 관행은 세력균형론(Balance of Power Theory)으로 이어졌다.

셋째, 국제사회에서 ‘공동체’에 기반한 평화이다. 국제사회를 구성하는 국가가 공동 목표를 공유하며 외부 침략에 공동으로 대응하는 현상은 정체성을 공유하는 정치단위체 사이에서 종종 발생한다. 특히 중세 유럽국이 기독교를 매개로 연합하여 비기독교 세계와 대립했던 역사적 경험이 역사적 유산으로 전승되어, 절대왕정이 병립하던 시기에도 다양한 방식으로 공동체에 기반한 평화안이 제기되었다. 공화정을 공유하는 국가가 자유연방을 구성하고 공동 시민법을 공

1 ‘인접국을 괴롭히는 강대국이 등장하지 않도록 위정자가 경계해야 한다.’는 지침이 유일한 일반 법칙으로 불렸다(Bacon 1838[1612], 276).



유함으로써 평화를 구현하려는 칸트(Immanuel Kant)의 ‘영구평화론’도 돌발 구상이 아니라 유럽의 오랜 지적 전통에 기반한다(Kant 1983[1795], 112-120).

힘에 기반한 평화안은 유럽인에게 역사적 유산인 동시에, 역사적으로 중요한 분기점에서 ‘전쟁이 없는 상태로서의 평화’를 구현하기 위한 구체적 정책안을 도출하는 데 영감을 주었다. 예를 들어 1차 대전 후 승전국은 전후 처리 과정에서 힘에 기반한 세 가지 구상을 부분적으로 모두 수용한다. 공동체에 기반한 평화안은 국제연맹의 설립으로 구현되었고, 힘의 균형에 기반한 평화안은 체코슬로바키아와 유고슬로비아와 같이 다민족국가를 세워 독일을 견제하는 전후 처리 과정에서 부분적으로 투영되었으며, 힘의 독점을 통한 평화안은 독일 군사력에 대한 심각한 제한으로 이어졌다.<sup>2</sup>

## 2. UNESCO 헌장에 투영된 2차 대전의 경험

2차 대전의 경험은 문화, 과학, 예술을 평화 쟁점과 긴밀하게 연결시켰다. 추축국이 주장한 인종적 우월성은 문화와 연결되어 있었다. 추축국에게 문화는 인류의 지적 창작의 총합으로 과학, 예술 등 다양한 지적 활동을 포함하는데, 추축국은 문화가 “아리안족”에서 유래했다고 주장했다.<sup>3</sup> 추축국에게 문화는 문명인과 야만인을 구분하는 경계 지표였다.

인간의 문화는, 현재 우리가 보는 예술, 과학, 기술의 총합인데, 아리안족이 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 피웠고, 인류가 지구에 존재하는 다른 존재를 지배하는 계단을 오를 수 있게 했다. …그(아리안족)가 인류 문화의 기초와 구조물을 세웠다 (Hitler 1943[1927], 290).

2 1차 대전에서 패전한 독일은 잠수함과 비행기를 보유하지 못하게 되었고, 육군 10만 명과 전함 6척까지 가질 수 있었다. 1차 대전 전 세계 2위 군사력을 보유했던 독일이 전후 중견국 수준의 군사력만 가질 수 있었기에, 1930년대 재무장 이전 국제질서에 도전하기 어려웠다.

3 일본인은 “아리안족”의 영향을 받은 “문화를 유지하는 족속”으로 규정되어(Hitler 1943[1927], 170-171), “동방의 아리안족,” “명예 아리안족,” “동방의 지배족”으로 불렸다. 이테리는 이테리인이 “아리안족의 후손”이라고 스스로 규정했다 (Zimmerman 2009. 119-120).

추축국에게 문화적 우월성은 2차 대전의 개시와 2차 대전 중 잔혹 행위를 정당화시키는 근거였다. 추축국은 “아리안족”이 창조한 문화가 “열등 인종”과의 혼혈로 인하여 타락한다고 보았기 때문에, “열등 인종”과 “아리안족”의 혼혈을 막는 방어적 행위는 물론, “열등 인종”에 대한 멸절까지를 포함한 공세적 행위를 정당화하였다. 추축국에서 유행했던 유사과학으로서의 인종론, 2차 대전 중 추축국이 자행한 ‘인도에 반하는 죄’(crimes against humanity)는 아리안 문화의 우월성의 연장선이었다.

추축국에서 진행되었던 정치선전의 경험은 교육, 대중매체를 평화 쟁점과 연결시켰다. 추축국은 교육을 정치선전(propaganda)의 과정으로 파악하고, 대중매체를 정치선전의 도구로 활용했다. 과학에 근거하지 않은 인종론, 문화 우월주의, “열등 인종”에 대한 편견과 증오, 정치적 잔혹 행위에 대한 정당화, 대중동원이 교육과 대중매체를 통하여 이루어졌다. 추축국에서 교육과 대중매체는 ‘전쟁 기계’에 포함되었다.

UNESCO의 설립은 2차 대전 중 추축국이 전쟁 부품으로 전락시킨 교육, 과학, 문화, 대중매체를 평화를 위하여 복원시키려는 연합국의 노력을 반영한다. 1942년 11월 16일 개최된 연합국 교육장관회의(The Conference of Allied Ministers of Education)가 UNESCO의 직접적 모체인데, 2차 대전 중 독일의 선전전에 대응하고, 교육 분야에서 전후 나치즘의 영향을 제거하기 위한 연합국의 협력체였다. 연합국 교육장관회의는 장기적으로 나치즘과 파시즘의 출현을 막는 교육 환경을 조성하기 위한 협의체로 발전하는 방안을 논의했었다. 연합국 교육장관들은 탈나치화가 단순히 교육 영역의 과제가 아니라는 점을 인식했기 때문에, 문화, 과학, 대중매체, 지적 교류를 포괄하는 국제기구의 설립을 제안했다.

UNESCO 창설국은 전쟁이 “사람의 마음”에서 시작된다고 선언한다. 사람의 마음에 전쟁이 배태되는 과정에서 먼저 (인간집단 간) 차이가 선형적으로 존재한다. (인간집단 간) 차이의 원인은 명확하지 않지만, (인간집단 간) 삶의 양식이 동일하지 않음이 차이로 이어진다. (인간집단 간) 차이는 갈등의 소지가 될 수 있지만, 차이 자체가 갈등으로 이어지지는 않는다. 차이가 갈등으로 이어지는 중간 지점에 다른 집단의 생활 방식에 대한 무지가 있다. 다른 집단에 대한 무지는 의혹과 불신을 배태할 수 있고, 다른 집단을 향한 의혹과 불신으로 이어질 수 있다. 이는 궁극적으로 전쟁으로 비화될 수 있다. 이런 과정을 거쳐 인간집단 간 차이에 대한 무지가 전쟁으로 이어진다.<sup>4</sup>

구체적으로 「UNESCO 헌장」은 2차 대전의 발생 원인을 두 가지로 지목한다. 첫째, 인간의

4 실제 전쟁이 지리적으로 인접하여 서로를 잘 아는 인간집단 사이에서 발생하는 경우가 많기 때문에, 상대방에 대한 지식이 평화로 이어진다고 볼 수 없다는 비판이 정치현실주의 진영에서 제기되었다(e.g., Niebuhr 1950, 4-5).

존엄성, 평등, 상호존중의 민주주의 원칙에 대한 부정이다. 추축국은 유사과학으로서 인종론에 기반해 “열등 인종”의 존엄성을 인정하지 않고, 인간집단 간 평등을 인정하지 않는다. 집단 수준의 인종론은 개인 수준에도 적용되기 때문에 사람의 존엄성, 평등, 상호존중 등 민주적 원칙을 부정한다. 2차 대전 중 추축국에 의한 잔혹행위는 개인 차원의 민주적 원칙에 대한 부정이 집단 차원으로 확장된 결과이다. 둘째, 인간집단과 인종 간 불평등에 관한 추축국의 교리가 선전되었기 때문이다. 나치즘과 파시즘을 기획한 집단은 대중매체와 교육을 통하여 유사과학으로서 인종론을 적극적으로 퍼뜨렸다. 추축국은 합리적 판단을 하지 못하며 여러 생각 사이에서 흔들리는 대중에게 원초적 감성을 자극하는 편향된 정보를 제공함으로써 정권을 장악하였고, 대중을 동원하여 2차 대전을 수행했다(Hitler 1943[1927], ch.6).<sup>5</sup>

도표1 UNESCO의 전쟁관



무지와 편견은, 2차 대전의 발생을 가능하게 만든 두 요인이 현실 세계에서 작동할 수 있게 만든 환경이었다. 대중은 상대방에 관한 충분한 정보를 가지지 않고 합리적 판단을 하지 않기 때문에, 선전을 수행하는 사회세력에게 우호적 측면에서 민감하게 반응했다. 나치즘과 파시즘은, 진실이 아니라 정치적 목적에 부합하는 감성적 정보를 무지하고 편견에 사로잡힌 대중에게 전달함으로써 민주적 절차에 따라 민주정을 무력화시켰다. 무지와 편견으로 인하여 대중이 추축국의 전쟁 기제에 동조하게 되었다.

UNESCO는 사람의 마음에 ‘평화의 방벽’을 세움으로써 전쟁을 방지하려고 했다. “선험적으로 존재하는 인간집단 간 삶의 방식의 차이를 상호 이해하며 존중하고, 진실에 대한 객관적 탐구와 교육으로 무지와 편견을 극복하고, 다양성과 민주적 가치를 적극적으로 교육하고, 대중매체가 선전선동의 도구로 사용되지 않도록 막고, 지적 성과물을 공유하고, 상호 이해를 높이기 위한 지적 협력을 통하여 사람이 합리적 판단을 하게 하는 것”이 바로 UNESCO가 천명한 ‘평화

5 나치즘의 선전은 과학적 진실에 기반하기 보다는 “특정 측면, 과정, 필요성 등에 대중의 관심을 불러일으킴으로써 대중에게 첫 인상을 각인”시키는 적 행위였다 (Hitler 1943[1927], 179).

의 방벽'을 세우는 방법이었다.<sup>6</sup> 추축국이 교육, 과학, 문화, 대중매체를 전쟁 기계의 일부분으로 활용했던 경험과 정반대로, 연합국은 문화 영역에서 '다양성 존중', 과학 영역에서 진리 탐구와 지적 협력으로 '무지와 편견 극복', 교육 영역에서 '상호 이해 추구'와 '포용성 증진'을 목표로 세계시민을 양성하고, 대중매체에서 객관적 정보의 교류가 이루어질 수 있도록 했다. 이런 노력은 궁극적으로 사람의 마음에 전쟁을 반대하는 평화의 방벽을 세우는 것을 목표로 했다.

### III. 국제질서의 변화와 UNESCO의 변모

2차 대전 중 연합국은 '2차 대전의 경험'에 기반하여 교육, 문화, 과학, 대중매체를 관할하는 국제기구로 UNESCO를 출범했지만, 냉전과 신생국의 독립으로 전후 국제질서가 변화하였다. 두 가지 새로운 변화는 UNESCO를 변모시켰다. 이 절에서는 전후 국제질서의 변화로 인해 UNESCO의 활동이 변모하는 양상을 기술한 후, 구조적 폭력 또는 사회적 불의를 제거함으로써 갈등의 소지를 원천적으로 없애려는 적극적 평화가 UNESCO에 유입되는 양상을 기술한다.

#### 1. 국제질서의 변화 vs. 새로운 화두

UNESCO는 출범한 지 2년도 되지 않아 회원국 간 협력이 급속히 약화되었다. UNESCO는 2차 대전 중 전시동맹이 '상시화된 결사체'로 바뀐 국제연합의 전문기구로, 국제연합의 직접 통제를 받지 않지만 영향권 아래에 있다. 국제연합은 2차 대전 승전국과 패전국의 잠재적 갈등이 장기간 지속된다는 전제 아래서 만들어졌기 때문에, 조직이 효과적으로 작동하기 위해서는 2차 대전 승전국 간 협력이 필수적이었다. 하지만 2차 대전 승전국 사이에 갈등이 1947년부터 드러나기 시작했고, 6.25 전쟁을 거치면서 양극 체제로 재편되었다. 국제연합은 창설 때의 전제조건이 국제환경의 변화로 사라지면서 마비 상태에 빠졌다. 1950년대 공산권 국가가 UNESCO에

---

6 UNESCO의 '평화의 방벽'은 계몽시대 지식인이 꿈꾸던 "계몽된 양심"과 비슷하다. 예를 들어, 톨스토이(Leo Tolstoy)는 "계몽된 사람"이 1904년 러일전쟁 중 전쟁을 지지하는 현상을 비판하면서 "인류의 계몽된 양심"이 인류를 억압하는 흑암과 투쟁해야 한다고 주장했다 (Tolstoy 1904, 175).

가입하면서<sup>7</sup> 공산주의와 관련된 의제를 가져왔다. 경제 불평등과 사회적 긴장 해소와 같이 공산주의와 친화적인 화두가 UNESCO에서 언급되기 시작했다. 1950년대 UNESCO에서는 자유진영 국가의 숫자가 압도적으로 많았기 때문에 국제연합의 마비에 상응하는 현상까지는 나타나지 않았지만, 공산 진영의 이견 제출로 회원국가의 결속력이 약화되었다. UNESCO 안에서도 체제경쟁이 진행되었다.

신생독립국의 등장은 UNESCO의 지형을 변화시켰다. 1940년대 중반부터 과거 식민통치를 경험했던 정치단위체가 독립하고 UNESCO에 들어왔다. 1960년 말 기준으로 UNESCO 회원국이 100여 국에 근접하였는데, 2차 대전의 경험을 공유하지 못한 신생독립국이 과반수를 차지하게 되었다. UNESCO 창립국 대부분이 자유민주주의, 2차 대전 승전, 발전된 경제를 공통분모로 한 반면, 신생독립국 대부분은 정치적 권위주의, 식민지 경험, 저발전을 공통분모로 삼고 있었다. ‘1국 1표제’를 채택한 UNESCO의 의사결정구조 아래서 신생독립국은 수적 우세에 기반해 자신들의 의제를 투영하기 시작했다.

신생독립국과 공산권은 사회적 불평등과 불의와 관련된 쟁점을 의제로 삼으려 하였다. 신생독립국의 입장에서 발전 지역과 저발전 지역 간 차이, 식민 통치의 주체와 객체 간 차이에 집중한 반면, 공산권에서는 자본주의와 식민지 간 갈등에 주목하는 미세한 차이가 있었지만, 양 진영은 사회적 불평등과 불의의 원인을 지목하는 지점에서 공통 대상을 찾았다. 양 진영은 평화 쟁점을 구조적 폭력과 연결시키려 했고, 구조적 폭력을 제거하기 위한 협력을 언급하기 시작했다.<sup>8</sup> 1950년부터 UNESCO는 전쟁의 선행지표로서 사회적 긴장을 연구할 필요성을 거론하며, 평화 쟁점을 구조적 폭력과 연결시키기 시작했다(UNESCO 1950, 18-19). 1960년대에 이르면, UNESCO 창설 당시 화두가 명목적으로 언급되지만, 이마저 경제 쟁점으로 포장되었다.

1962년 UNESCO가 ‘국제연합개발 10년’[United Nations Development Decade: A Programme for International Economic Co-operation, UNGA Res 1710(XVI), 19 December 1961]]에 참여하기를 결의한 문구는 UNESCO의 변화를 상징적으로 보여준다.

“모든 형식과 방식으로 드러나는 식민주의의 사회적, 경제적 결과를 빠르게 극복하기 위하여 가장 결정적 조건이 문명퇴치이며 국가 경제의 발전을 위하여 최단 시간 안에 교육을 시키는 것임

7 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 UNESCO에 가입했다.

8 UNESCO가 공산권의 영향 아래에 있다는 비판이 1950년대 초반 제기되었고, 미국 국무부는 UNESCO 직원과의 심층 면담을 통해 이를 확인하려고까지 하였다(US Department of State 1953).

을 고려하여, UNESCO가 상기 목표를 달성하기 위하여 복무할 지속적 필요성을 염두에 두며, 사무총장이 상기 목표를 달성하기 위하여 노력을 지속하고 강화하는 것을 승인한다. …최근 독립했거나 독립을 위하여 노력하는 국가의 교육적, 과학적, 문화적 저발전을 극복하기 위한 문제에 특별한 관심을 두어야 한다.” (UNESCO 1962, 79)

1970-80년대 UNESCO 안에서는 ‘신국제경제질서’(New International Economic Order)와 ‘신국제정보질서’(New International Information Order)가 화두였다. 신생독립국과 남미의 일부 국가는 불공정 교역조건으로 인하여 발전과 저발전이 구조적으로 심화된다고 주장하면서, 선진국과 개발도상국 간 교역조건의 변경에 초점을 맞추는 ‘신국제경제질서’를 수적 우세에 기반해 국제연합의 결의안으로 만들었다(UNGA A/Res/S-6/3201, 1 May 1974). 신국제경제질서는 (1) 개발도상국이 자국 안에서 활동하는 다국적 기업의 활동을 통제하고 규제할 권리를 가지며, (2) 자국에 유리한 조건으로 다국적 기업의 자산을 국유화할 수 있으며, (3) 석유수출국기구와 같이 1차 상품 생산국이 협의체를 만들 수 있으며, (4) 1차 상품과 공업품 간 교역 조건이 변경되어야 하며, 선진국에서 개발도상국으로 기술이 이전되어야 한다는 내용을 담았다. UNESCO도 1974년 제18차 총회에서 신국제경제질서의 수립에 기여한다는 결의안을 만들었다. 1980년대까지 ‘신국제경제질서’는 UNESCO의 화두였다.<sup>9</sup>

‘신정보질서’는 ‘신국제경제질서’의 이면으로, UNESCO에 의해 시작되었다. 1969년 UNESCO가 후원한 언론정보 전문가 회의에서 ‘정보가 선진국에서 개발도상국으로 일방향적으로 움직인다.’는 문제가 제기되었다(UNESCO 1970, 8-14). 이러한 문제 제기는 후속 회의에서 정보 불균형이 ‘신식민주의’와 연결된다는 주장으로 이어졌고, 개발도상국에 의하여 ‘정보의 자유로운 흐름’이 UNESCO에서 논의되기 시작했다. 1978년 제20차 총회 결의안에서 ‘언론신질서’라는 용어가 처음 등장했는데, UNESCO는 “현재 세계 언론질서가 만족스럽지 않다”(far from satisfactory)라고 지적하며 ‘신언론정보질서’를 수립할 필요성을 언급했다. 이후 1989년

9 ‘신경제질서’를 직접 제목에 넣은 결의안이 1983년 제22차 총회 때까지 만들어졌다. 해당 용어를 직접 제목에 넣은 결의안이 사라졌지만, 해당 용어는 1987년 제24차 총회의 여러 결의안에 등장했다. 1989년 제25차 총회 때부터 해당 용어는 사라졌다.

제25차 총회 결의안까지 ‘신언론정보질서’가 포함되었다.<sup>10</sup>

냉전의 종식은 ‘지구화’의 확산을 초래했다. 과학기술의 발달에 의해 1960년대부터 본격화된 3차 지구화 물결이 냉전이라는 정치적 제약에 의해 정체돼 있었는데, 냉전의 종식으로 인해 지구화의 족쇄가 풀리게 되었다. 지구화는 인류 모두가 한 운명공동체라는 의식을 심화시키는 긍정적 효과를 가지지만, ‘경제적 우위를 차지하는 문화권의 확산으로 문화 다양성이 약화된다.’는 부정적 효과도 가진다. 특히, 미국 중심의 국제질서에서 경제적 이익이 지구화와 결부되면서, 지구가 단일문화권으로 재편될 위험이 커졌다. 냉전 이후 새로운 국제질서 아래서 문화 정체성을 지키기 위한 움직임이 본격화되었다. 이는 문화 쟁점에 대한 관심 제고, 특히 무형문화재의 보호로 이어졌다.

## 2. 단어 빈도로 본 UNESCO의 변화

담론은 변화의 외양을 보여준다. UNESCO가 공론장의 역할을 담당한다면, UNESCO의 변화는 담론에서 주로 나타날 수밖에 없다. UNESCO가 공론장으로서 변화하는 양상을 포착하기 위해 1947년 제2차 총회부터 2017년 제39차 총회까지 결의안에 등장하는 화두를 검토한 결과, 몇 가지 추세를 발견하였다(표 1). 첫째, 약간의 순위 변화가 있지만, ‘교육’과 ‘과학’이 차지하는 비중이 매우 높다. 교육이 1순위를 33회 기록했고, 2순위를 4회, 3순위를 1회 기록했다. 교육이 화두 중 가장 빈번히 등장했다. 과학은 1순위를 4회 기록했고, 2순위와 3순위에 다수 올랐다. 문화는 1순위를 2번 기록했고, 3순위를 다수 기록했다.

둘째, 개발도상국에 우호적인 화두인 ‘경제’와 ‘발전’이 1960년대부터 UNESCO 결의안에 빈번히 등장했다. 발전은 1960년 제11차 총회의 결의안에서 3순위를 차지한 후 줄곧 3-4위권을 유지했다. 2005년 이후에는 2순위까지 올라왔다. 경제도 발전과 함께 부침을 겪었다. 화두로서 경제가 1960년대 등장하여 1980년대 초반까지 10위 안에 들어왔다. 1980년대 중반 이후 경제는 하강세를 보인다. 기술도 순위권 안에 항상 들었는데, 결부된 의미가 변화하였다.

10 언론정보 매체가 거대 자본의 통제를 받는 경제질서에 의하여 영향을 받고, 정보가 과학기술이 발달된 지역에서 만들어져 유통되며, 언론정보 매체가 상업적 이해에 우호적인 생각을 확산시킨다는 점에서 ‘신국제언론정보질서’와 ‘신국제경제질서’가 상호 연결되어 있다. 이를 종합하면, 두 개념은 ‘자립’(self-reliance)을 공통분모로 한다( Pavlic and Hamelink 1985, 25-46). 갈통은 구조적 폭력, 경제, 정보를 연결하는 분석틀로 ‘제국주의’를 제시하는데, ‘제국주의’의 마지막 단계에서는 언론을 통하여 사회적 불평등과 갈등이 관리된다(Galtung 1971, 94-98). 개발도상국이 갈통의 논리를 수용한 후 이를 UNESCO에 투영하여 새로운 국제질서를 수립하려 하였다.

1940-50년대는 지적교류의 대상으로 기술이 언급되었지만, 1960년대 이후에는 경제협력의 영역으로 기술이 거론되었다.

셋째, 화두로서 ‘문화’는 1순위를 2회 기록했다. UNESCO 창립 후 3순위에서 출발하였지만, 1960년대 발전 화두에 의하여 추월당했다. 신생독립국이 UNESCO에 들어오면서 문화보다는 경제에 초점을 맞추었기 때문이다. 문화는 1970년대 중반부터 빈번히 등장하여 냉전 종식 이후 10년간 2순위를 기록했다. 2005년 제33차 총회 결의안에서는 1순위를 기록했다. 2000년대 후반 이후 경제에 비하여 약화되었지만, 여전히 3순위를 차지한다.

넷째, 화두로서 ‘정보’와 ‘언론’은 부침을 겪었다. UNESCO 창설 후 정보와 언론은 4위권에서 시작하여 점차 하락했다. 미국이 관심이 가졌던 대중매체의 탈나치화가 진행되면서, 대중매체에 대한 관심은 점차 줄어들었다. 1970년대 개발도상국가가 ‘신국제정보질서’를 언급하면서 정보에 대한 관심이 증가해 4-5위권으로 들어왔다. 동일한 화두로서 ‘정보’가 언급됐지만, ‘정보’와 연결된 함의는 크게 바뀌었다. 초기에는 전체주의가 정보와 언론에 연결된 반면, 1970년대 이후에는 지배와 불평등이 언론정보와 연결되었다.

다섯째, 지적 협력과 교류는, UNESCO 창설로 이어지는 주요한 고려사항이었지만, UNESCO 안에서 중요하지 않은 사안이 되었다. 담론에서 다양성이 상호이해를 증진하는 추세가 지속되며 명사보다는 청년 수준의 인적 교류가 강조되어, 지식인의 활동 공간이 줄어들었다. UNESCO가 기획한 지식인 간 인적 교류는 간헐적으로 이뤄지곤 했다. 인터넷 시대에는 일반인도 지식에 쉽게 접근하기 때문에, 지식인의 활동 공간은 더 좁아졌다.

종합하면, UNESCO 총회 결의안에 등장하는 단어의 빈도 순위는 UNESCO라는 글자에 들어 있는 관할 영역의 순서와 맞물린다. 2차부터 39차까지 결의안에 등장한 단어를 모두 종합하면, 교육, 과학, 발전, 기술, 언론정보 순으로 이어진다. UNESCO 안에는 창립 초기의 기억이 아직 남아 있어, 교육, 과학, 언론정보가 회자된다. 반면, 신생독립국이 가져온 경제발전이 UNESCO의 변화를 보여준다. 신생독립국이 UNESCO에서 다수가 되었지만, UNESCO의 전통적 담론을 사용하면서 경제발전에 관한 관심을 투영했던 것으로 보인다.



표1 UNESCO의 화두 순위와 “평화”의 순위

순위 회기	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평화
2	교육	과학	정보	문화	발전	기술	교류	경제	전쟁	언론	14
3	교육	과학	문화	정보	교류	기술	이해	발전	자유	경제	18
4	교육	과학	기술	정보	문화	경제	발전	교류	이해	자유	17
5	교육	과학	문화	정보	교류	기술	발전	자유	이해	연구	13
6	교육	과학	문화	기술	정보	경제	발전	교류	연구	평화	10
7	교육	과학	문화	기술	정보	발전	연구	사회과학	교류	언론	16
8	과학	교육	문화	발전	정보	기술	교류	언론	사회과학	이해	13
9	교육	과학	문화	기술	발전	정보	연구	교류	언론	사회과학	14
10	교육	과학	문화	교류	기술	연구	정보	발전	언론	사회과학	14
11	교육	과학	발전	문화	기술	연구	정보	경제	교류	사회과학	17
12	교육	과학	발전	기술	문화	연구	경제	정보	언론	교류	15
13	과학	교육	발전	문화	기술	연구	경제	정보	언론	교류	13
14	교육	과학	발전	문화	기술	연구	정보	언론	경제	사회과학	13
15	교육	과학	발전	문화	기술	연구	정보	언론	경제	사회과학	12
16	교육	과학	발전	문화	기술	연구	정보	언론	사회과학	경제	11
17	교육	문화	과학	발전	정보	기술	연구	언론	평화	존중	9
18	교육	과학	문화	발전	기술	연구	정보	경제	평화	언론	9
19	교육	문화	발전	과학	기술	경제	정보	평화	연구	자유	8
20	교육	문화	과학	발전	기술	정보	경제	언론	연구	평화	10
21	문화	발전	교육	과학	언론	정보	기술	경제	평화	연구	9
22	교육	문화	발전	과학	기술	정보	언론	평화	연구	이해	8
23	교육	발전	문화	과학	정보	기술	평화	이해	연구	여성	7
24	교육	문화	발전	과학	기술	정보	평화	여성	이해	연구	7
25	교육	발전	문화	과학	기술	정보	언론	평화	연구	여성	8
26	교육	문화	발전	과학	정보	기술	여성	연구	언론	평화	10
27	교육	문화	발전	정보	과학	민주	평화	여성	기술	언론	7
28	교육	문화	발전	평화	정보	민주	과학	여성	언론	기술	4
29	교육	문화	발전	정보	연구	과학	자유	기술	평화	교류	9
30	과학	교육	문화	발전	정보	기술	지식	연구	평화	언론	9
31	교육	문화	기술	과학	발전	정보	다양성	언론	지식	존중	11
32	교육	문화	과학	발전	정보	기술	언론	지식	다양성	연구	17
33	문화	교육	과학	발전	정보	기술	다양성	연구	지식	존중	15
34	교육	발전	문화	과학	정보	기술	연구	지식	언론	평등	12
35	교육	발전	문화	과학	정보	기술	지식	연구	평화	언론	9
36	교육	발전	문화	과학	정보	평화	기술	지식	연구	언론	6
37	교육	발전	문화	과학	정보	기술	지식	평등	언론	평화	10
38	교육	발전	문화	과학	정보	기술	연구	지식	언론	평등	11
39	과학	교육	발전	문화	연구	정보	기술	지식	언론	평등	11

### 3. 예산으로 본 UNESCO의 변화

예산은 변화의 실재를 보여준다. 실행기제로서 UNESCO의 변모는 예산 기록을 통하여 확인할 수 있다. 실행기제로서 UNESCO의 변화를 포착하기 위하여 1947년 2차 총회부터 2017년 39차 총회까지 결의안에서 등장하는 예산을 검토하였다. 그 가운데 주요 프로그램에 투여되는 예산을 추적함으로써 주요 프로그램 사이 중요도의 변화를 보려 하였다. 그림 1은 전체 예산 중 주요 프로그램에 투입된 예산의 비중을 보여준다.

예산 자료는 몇 가지 변화를 보여준다. 첫째, 인적 교류가 1962년부터 주요 프로그램의 지위를 잃었다. 인적 교류는 지적 교류의 핵심으로써 상호이해를 높이는 방편이었다. 국제연맹의 지적협력위원회(Committee on Intellectual Co-operation, 1926-1946)와 지적협력위원회의 프랑스 지부이자 실행기관인 국제지적협력재단(International Institute of Intellectual Co-operation, 1926-1940, 1945-1946)이 UNESCO의 전신으로 여겨질 만큼 인적 교류가 UNESCO에서 중요했지만, 다른 주요 프로그램의 세부 프로그램으로 흡수되었다. UNESCO의 핵심 대상이 지식인에서 일반 대중으로 바뀌면서, 인적 교류의 중요성이 약화되었기 때문이다.

둘째, 교육이 예산 순위 1위를 유지한다. UNESCO 창립 후 추축국 언론의 탈나치화가 위박 시급했기 때문에 교육이 한때 예산 2순위로 밀리기도 했지만, UNESCO의 첫 번째 관할영역으로서 교육은 가장 많은 예산의 지분을 차지했다. 특히 1960년대 ‘교육을 통해 인적자원의 개발과 경제성장이 이루어지면, 사회적 갈등이 줄어 평화로 이어진다.’는 인과사슬에 대해 개발도상국과 선진국이 합의에 도달하면서 교육의 비중이 더욱 커졌다. 비록 냉전 이후 교육의 예산 비중이 줄어드는 추세지만, 교육은 UNESCO에서 중심을 차지하고 있다.

셋째, 언론정보에 대한 예산은 극심한 부침을 보였다. 언론정보는 미국의 입장에 따라 UNESCO의 관할 영역이 되었고 미국이 초기 UNESCO 활동을 주도했기 때문에, 설립 초기 예산 1순위를 차지했다. 그 후 언론정보 영역에서 탈나치화가 이루어지고 UNESCO에 대한 미국의 의심이 점차 커지면서, 언론정보 관련 예산이 줄어들었다. 1970년대 개발도상국이 ‘신국제 언론정보질서’를 거론하면서 언론과 정보가 결의안에서는 화두로 등장했지만, 실제 예산 비중은 감소했다. 언론정보 예산은 1980년대 미국의 UNESCO 탈퇴 후 더욱 줄어들었다. 예산의 변화로 보았을 때, ‘신국제언론정보질서’는 ‘의미 없는 빈말’에 그쳤다고 평가할 수 있다.

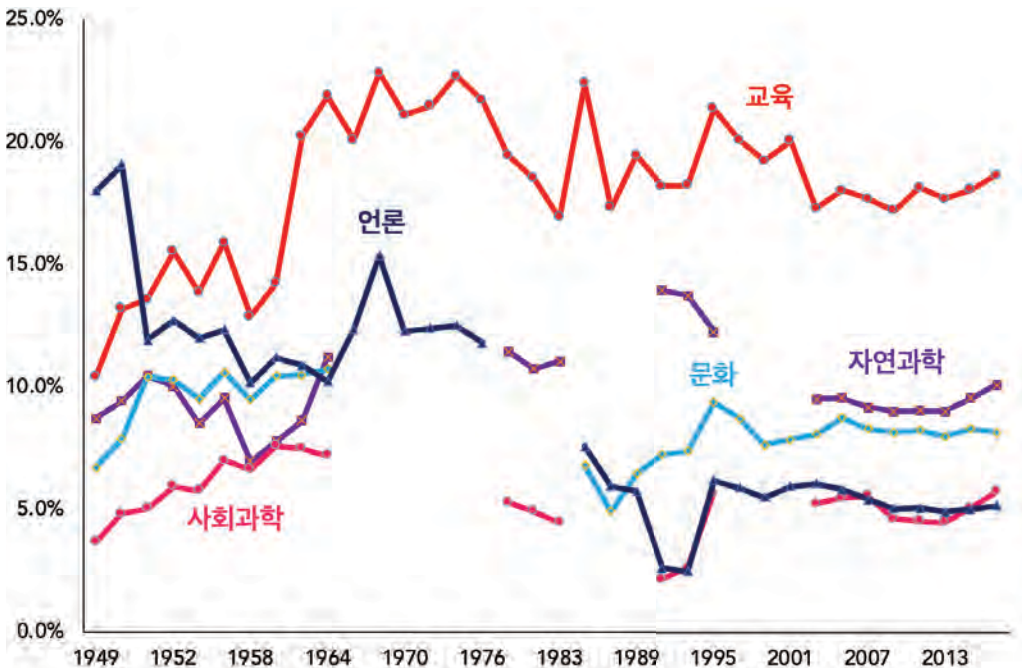
넷째, UNESCO 창설 이후 문화는 예산 3-4순위를 유지했다. 2차 대전 중 나치의 문화유산 파괴의 기억이 남아 있었기에, 문화는 독자적인 주요 프로그램으로 존속되었다. 하지만 1960-70년대 들어 문화와 과학의 경계가 모호해졌다. 객관적 지식을 탐구하는 과학과 다양성의 병존을 추구하는 문화의 목표가 상충되는 양상을 보이면서, 두 영역이 예산에서 구분되기 어

려운 형태로 엮였다. 인문학 또는 사회과학으로 불리던 사회현상에 대한 탐구가 문화 영역과 결합되면서, 과학과 문화를 분리하기 어렵게 됐다. 문화는 1980년대 중반이 되어서 사회과학으로부터 선명히 분화됐고, 냉전 종식을 거치면서 문화의 예산 비중이 증가했다.

넷째, 담론에서는 사회과학의 비중이 자연과학에 비하여 크지만, 사회과학의 예산은 자연과학 예산의 1/3에 그쳤다. 자연과학은 경제발전과 연결되면서 예산 비중이 높아졌지만, 사회과학은 객관적인 보편적 진리와 사회적 다양성의 병존이라는 상충적 지향 가운데 머물렀다. 사회과학은 모호한 실체로 인해 예산을 많이 차지하지 못했다.

종합하면, 예산 측면에서도 ‘UNESCO의 기억’이 유지된다고 볼 수 있다. 교육이 예산 1순위, 과학이 예산 2순위, 문화가 예산 3순위를 기록한다. 언론정보가 미국에 의하여 주요 영역으로 추가되었지만, UNESCO로부터 미국이 거리를 유지하면서 관련 예산이 줄어들었다.

그림1 UNESCO 주요 프로그램의 예산 비중



#### IV. 나가며

평화의 의미와 평화를 이룩하는 방식을 두고 UNESCO의 창립국과 UNESCO에 추가로 가입한 개발도상국 사이에는 선명한 간극이 존재했다. UNESCO 창립국은 ‘전쟁의 부재 상태’를 평화로 보았고, 계몽을 통하여 전쟁으로 이어지는 길목을 차단하고자 했다. 상이한 삶의 방식을 서로 존중하며 상이한 삶의 방식이 병립할 수 있도록 교육하고, 과학적 탐구를 통하여 무지를 극복하고, 언론정보에서 전체주의를 차단함으로써 전쟁이 없는 상태를 이룩하려고 했다. 이는 ‘부정적 평화’로 요약될 수 있다. 반면, 개발도상국과 공산권은 사람의 기초적 욕구를 충족하지 못하는 구조적 폭력과 사회적 불평등의 제거에 상대적으로 더 초점을 맞추었다. 이는 ‘긍정적 평화’와 연결되어 있음을 의미한다. 양 세력은 ‘신국제경제질서’와 ‘신국제언론정보질서’를 내세우면서 국제사회에 존재하는 불평등을 해소하려고 했다. 두 입장이 UNESCO 안에서 병립했다.

냉전 종식 후 국제전과 내전이 동시에 발생하는 현상을 목도하면서 UNESCO 회원국은 부정적 평화와 긍정적 평화를 함께 담아낼 필요성을 느꼈다. 1992년 UNESCO 집행이사회는 “삶, 자유, 정의, 연대, 관용, 인권, 양성평등을 존중하는 보편적 가치에 기반한 평화문화(peace culture)”를 언급하며 ‘국제연합평화유지를 위한 평화문화 프로그램’(Culture of Peace Programme for United Nations Peace-Keeping)을 제안했다(UNESCO Executive Board 1992). UNESCO 집행이사회는 국제연합 안보리가 승인한 평화유지활동이 ‘국가 간 전쟁의 부재로서의 평화’가 아니라 지역 차원의 화해와 협력과 연결되어 있음을 인지하고, 평화유지활동에 UNESCO의 방식을 투영하려고 했다.

UNESCO 집행이사회는 제안에 국제연합 총회가 화답했다. 국제연합 총회는 사무총장에게 “유네스코와 협력해 평화문화에 관한 결의안 초안을 제출하라.”고 결의했다(UNGA Res/A/52/13, 15 January 1998). 국제연합은 2000년을 ‘평화문화를 위한 연도’(International Year for the Culture of Peace)로 지정했고, (1) 교육을 통한 평화문화, (2) 지속적 경제사회 발전, (3) 인권 존중, (4) 양성평등, (5) 민주적 참여, (6) 이해·관용·연대, (7) 참여형 언론과 정보/지식의 자유로운 이동, (8) 국제평화와 안전을 포함한 구체적 프로그램을 발족하기로 결의했다(UNGA Res/A/53/243, 13 September 1999). 이로써 평화문화가 UNESCO 방식(교육을 통한 평화문화, 이해·관용과 연대, 참여형 언론과 정보/지식의 자유로운 이동), 구조적 폭력을 제거하는 방식(지속적 경제사회 발전), 긍정적 평화를 달성하는 방식(인권 존중, 양성평등, 민주적 참여), 부정적 평화를 달성하는 방식(국제평화와 안전)을 모두 포괄하게 되었다.

UNESCO의 ‘평화문화’가 평화에 관한 다양한 입장을 포괄하기 때문에 정의 측면에서는 약점을 보이지만, 평화의 여러 측면을 동시에 담는다는 점에서 강점을 가진다. 최근 UNESCO는

아프리카에서 '평화문화'를 증진시키려 한다. 이 개념이 아직도 진행형이기 때문에 미래를 예상하기 어렵지만, 평화문화는 UNESCO의 70년 역사 속에서 축적된 내적 담론을 포함한다. '사람의 마음에 평화의 방벽을 만든다.'는 구상은 여전히 진행 중이다.

**[참고문헌]**

- Bacon, Francis. 1838[1612]. "Of Empire." *The Works of Lord Bacon*. London, UK: William Ball, Paternoster Row, 275-277.
- Correlates of War Project, "Militarized Interstate Disputes" v. 4.1. 201b.2.5. <http://www.correlatesofwar.org/data-sets/MIDs>.
- Galtung, Johan. 1969. "Violence, Peace, and Peace Research." *Journal of Peace Research* 6(3): 167-191.
- Galtung, Johan. 1971. "A Structural Theory of Imperialism." *Journal of Peace Research* 8(2): 81-117.
- Ghose, Tia. "Battered Skulls Reveal Violence Among Stone Age Women." *Livescience*(2013.2.12).
- Heads of State or Government of Non-Aligned Countries. "Political Declaration" (NAC/Conf.5/S.2, 21 August 1976). Fifth Conference of Heads of State or Government of Non-Aligned Countries (Colombo, 1976).
- Hitler, Adolph. 1943[1927]. *Mein Kampf*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Kant, Immanuel. 1983[1795]. "To Perpetual Peace: A Philosophical Sketch." *Perpetual Peace and Other Essays*. Indianapolis, IN: Hackett Publishing, pp.107-144.
- Keeley, Lawrence. 1996. *War Before Civilisation: The Myth of the Peaceful Savage*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Niebuhr, Reinhold. 1950. "The Theory and Practice of UNESCO." *International Organization* 4(1):3-11.
- Parchami, Ali. 2009. *Hegemonic Peace and Empire: The Pax Romana, Britannica and Americana*. New York, NY: Routledge.
- Pavlic, Breda and Cees J. Hamelink. 1985. *The New International Economic Order: Links between Economics and Communications*. Paris, France: UNESCO.
- Pirenne, Jaques. 1963. *The Tides of History: From the Expansion of Islam to the Treaties of Westphalia* (II). London, UK: Allen & Unwin.
- Tolstoj, Leo. 1904. "Count Tolstoy on the Russo-Japanese War: Bethink Yourselves!" *The Advocate of Peace* 66(9):164-176.
- U.S. Department of State. 1953. "An Appraisal of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization by the Delegation of the United States to the Second Extraordinary Session of the General Conference of UNESCO, July 1-4, 1953." *U.S. Department of State Publication*, 5209. Washington, DC: U.S. Department of State.
- UNESCO 1947[1946]. "Plenary Meetings of the Conference. Verbatim Records." General Conference, 1st Session. (20 November - 10 December 1946, Paris). Paris, France: UNESCO.
- UNESCO Executive Board. "Cooperation to Promote a Culture of Peace" (140 EW/28, 14 August 1992).
- UNESCO. 1950. *Records of the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 5th Session*, Florence, Italy-Resolutions. Paris, France: UNESCO.
- UNESCO. 1962. *Records of the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and*

*Cultural Organization 12th Session, Paris, France-Resolutions.* Paris, France. UNESCO.

- UNESCO. 1970. "Mass Media in Society: The Need of Research." *Reports and Papers on Mass Communication*, 59. Paris, France: Unesco.
- Zimmerman, Joshua D. 2009. *Jews in Italy Under Fascist and Nazi Rule, 1922-1945.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

# 유네스코에 대한 기대와 한국의 기여 방향

---

최 동 주

(숙명여자대학교 글로벌서비스학부 교수)



## I. 들어가며

서구의 경쟁적 산업화 과정과 더불어 등장한 국민국가들이 국제정치적 영향력의 확대를 위해 추구한 물리적 경쟁과 대립으로, 지구사회는 20세기 전반에 전에 없던 두 차례의 세계대전을 경험하였다. 산업 경쟁력을 등에 업은 기술 강국들은 축적된 자본을 바탕으로 막강한 군사력을 지니게 되었으나, 그 군사력의 충돌은 궁극적으로 인류사회의 처참한 파괴라는 결과를 낳았다. 유네스코는 산업능력이나 강한 군사력에 기반한 처절한 경쟁과 대립을 뒤로하고, 교육·과학·문화의 교류를 통해 상호 이해를 확대하고 평화라는 인류 보편의 가치를 실현하기 위한 지식인들의 선구적 자각과 노력에 의해 설립되었다.

「유네스코 헌장」은 다음과 같이 기구 창설의 배경을 선언한 바 있다. “정부의 정치경제적 조정에만 기초를 둔 평화는 세계 시민들의 일치되고 영속적이며 총성스런 지지를 확보할 수 있는 평화가 아니다. 따라서 평화를 잃지 않기 위해서는 인류의 지적, 도덕적 연대 위에 평화를 건설하지 않으면 안 된다. …이에 헌장의 당사국들은 세계 시민 간의 교육적, 과학적, 문화적 관계를 통해, 국제연합의 설립 목표이며 국제연합의 헌장이 선언하고 있는 세계 평화와 인류 공동의 복리라는 목적을 촉진하기 위해 유네스코를 창설한다.”

누구나 공감하는 목적을 지니고 창설된 유네스코는 지금 대내외적으로 많은 어려움에 봉착해 있다. 기구 창설 이후 1, 2차 세계대전과 같은 전 지구적 차원의 군사적 충돌은 목도하지 않았지만, 여전히 국지적인 군사력의 물리적 충돌은 4차원 전쟁의 형태로 지속되고 있다. 유엔의 군사개입이 지난 70여 년간 지속적으로 확대되었던 사실이 이를 증명한다. 한편, 미국 등 선진국이 주도한 ‘신자유주의 패러다임’의 확산은 부분적으로 국제금융기구 기능의 확대 등 다자체제의 역할을 확대하기는 했지만, 지역협력 메커니즘의 기능이 확대되고 구조화되면서 기존의 다자체제와 협력보다는 상호간 긴장과 배타성을 노출하기도 했다. 정치적 이유로 유네스코를 재차 탈퇴한 미국은 여전히 일방주의 통상과 금융 압박으로 신자유주의의 커다란 흐름에 역행하는 대외 행보를 지속하고 있다. 국가이미지를 개선하고 독선적인 경찰국가로서의 모습을 퇴색시키기 위해 ‘공공외교’(public diplomacy)라는 외교 영역을 창출한 미국은 더 이상 소프트한 외교정책 영역에 관심을 보이지 않는다. 세계 최강국이 회원 자격을 스스로 내던지고 기구 재정의 어려움을 뒤로하고 떠났다. 당연히 유네스코의 동력은 취약해졌다.

대내적으로도 유네스코는 많은 난제와 비판에 둘러싸여 있다. 영국 등 과거의 주요 공여국들은 ‘과도하게 관료적이고 비전문적이며 정책능력이 저하된’ 유네스코를 중요한 파트너로 인식하지 않는다(최동주, 2011). 이상적이고 형식적인 합리성을 과도하게 추구하는 가운데 “기구 설립의 근본적 배경을 상실했다.”는 비판도 제기된다. 어쩌면 유네스코의 과거는 ‘현실주의와

이상주의 사이에서 균형점을 찾으려고 힘겨운 줄타기를 해온 과정'이라고 여겨지기도 한다(임현목, 2018).

평화라는 인류의 보편적 가치의 실현을 추구해온 유네스코의 효율성을 제고하는 것은 매우 중요하게 여겨지고, 어쩌면 필수불가결한 사안이다. 하지만 유네스코의 제반 경쟁력을 높이기 위한 난제의 해소가 단기간 내에 이루어질 것을 기대하기도 매우 어려운 실정이다. 기구의 기능을 제고하고 활용도를 급속하게 확장하는 과정에서 유네스코 창설의 가치를 약화시키거나 폄훼하는 것도 지양해야 한다. 유네스코가 추구하는 교육, 과학, 문화 등 전문정책 영역의 성과는 다른 정책전문기구들과는 달리 장기적이고 본질적인 변화를 모색하는 노력의 결과이어야 하기 때문이다.

이제 유네스코는 또 다른 운명의 기로를 맞이하고 있다. '세계질서의 헌정화'에 대한 논의가 지속적으로 이어져오고 있고, 그 지속적 논의는 유엔 회원국의 합의를 통해 지속가능발전목표(UN SDGs)라는 규범적 명제로 출현했다. 국가 간 갈등 해결이나 방지 차원에서 논의되어 오던 평화라는 개념은, 각 회원국 스스로의 책임 수행을 바탕으로 성취해야 할 지속가능발전 가치와 융합하면서 개념의 기능적 성격이 변화했다. SDGs의 달성과 이를 성취하기 위한 과정은 이렇듯 세계질서의 헌정화, 즉 세계정부의 등장을 기대하는 회원국들의 바람이 반영되는 과정이 될 것이다. 그런 면에서 범지구적 통용 가치의 실현을 기구의 존재 이유로 지녀온 유네스코는 어쩌면 기로가 아니라 새로운 기회를 맞이하고 있는지도 모른다.

본 연구는 다음 장에서 세계질서의 헌정화 추이 속에서 유네스코가 견지해야 할 '보편적 가치를 제공하는 주체'로서의 역할을 되짚어 보고, SDGs를 향해 회원국들이 취해야 할 방향성에 대해 논의하고자 한다. III장에서는 여러 전문가들에 의해 앞의 연구에서 논의된 다양한 연구결과로부터 시사점을 도출하고, 기구의 회원국이자 집행이사국이며 주요 공여국으로 성장한 한국의 역할과 기여 방향에 대해 논하고자 한다.

## II. 유네스코의 기회와 도전: 세계질서 헌정화와 UN SDGs<sup>1</sup>

역사적으로 당면한 도전 요인들을 극복하기 위한, 국가 간 협의 메커니즘의 제도화를 통한 공동 대응은 생산과 소비의 양적 성장을 통한 시장의 확대가 과도하게 추진되는 과정에서 이루어졌

1 II장의 기술 내용 중 '헌정화'와 관련된 내용은 최동주(2019) 글에서 발췌 요약돼 재인용되었음.

다. 유엔이라는 ‘느슨한 묶음’의 세계정부 형태가 출범하기 이전부터, 주권국가는 물론 민간 영역에서도 산업화를 위한 경쟁 과정에서 지역 수준 혹은 계층 수준에서 국경을 넘는 다자간 연대가 산업화의 행위 주체인 국가를 통해 비교적 활발히 진행된 것이다. 그 이후의 국제 정책전문 기구들은 생각 외로 국가보다는 지식인, 기업, 노동자들이 주도해 창설돼 왔다. 교육, 과학, 문화 교류를 토대로 평화 가치를 확산하고자 지식인 주도로 유네스코가 설립되었고, 탈식민 시대를 접하면서 양산된 저개발 독립 주권국가들의 연대나, 시장의 핵(core)이 아닌 주변(periphery)으로 인식되었던 노동자들의 국제적 연대는 1960년대 후반에 들어서야 국제제도화를 위한 노력이 본격화되기 시작했다. 그 시기는 노르웨이의 철학자 아르네 네스(Arne Naess)가 ‘근본생태주의’를 주창하면서 국가 혹은 지구사회 차원에서의 환경 및 생태적 문제에 대한 다양한 관심이 증대하던 때와 겹친다. 지구사회의 지속가능한 발전을 모색하고, 이를 통해 지구사회 공동의 이익을 보호하려는 문제의식과 노력은 냉전기에 이미 그 태생적 시도가 있었던 것이다.

환경파괴를 초래한 선진산업국의 발전모델을 수정하고 저개발국의 개발 가능성을 촉발하기 위해 경제발전, 환경보전, 사회정의를 통합적으로 고려하는 ‘지속가능발전’ 개념이 등장하게 된 배경은 이렇듯 경쟁적 산업화와 시장의 왜곡된 확대이다. 신생독립국들의 집단화가 이뤄지고 국제사회의 계층적 인식이 확산되던 시기에 ‘공동의 비극’(tragedy of commons)을 염두에 둔 환경 이슈가 등장하면서, 전 지구적 문제를 해결하기 위한 지구사회 거버넌스의 개혁에 대한 논쟁도 촉발되었다. 그러나 냉전기를 점령한 이념적 대립의 양극 구도는 비동맹의 확대와 유엔 무역개발회의(UNCTAD) 창설 등을 통한 지구사회의 계층적 대립 구조를 허락하지 않았고, 지속가능발전을 위한 글로벌 거버넌스 개혁을 둘러싼 논쟁적 논의는 탈냉전과 더불어 본격화되기 시작했다.

이러한 논쟁을 주도해온 학자는 위르겐 하버마스(Jürgen Habermas)이다. 그는 1990년대 초반부터 지구화에 대한 정치적 대응을 강조하면서 ‘지구적 헌정질서’(global constitutionalism)와 ‘세계질서의 헌정화’(constitutionalization of world order)를 통한 대안적 관점을 제시하기 시작했다. 하버마스는 근대를 지배해온 국가 간 질서(international order)의 근간인 주권과 국제법의 틀로부터 탈피하여 지구사회 구성 주체의 연대와 협력을 실현할 수 있는 법적이고 규범적인 정치적 틀을 제도화하는 것이 시급한 과제이며, 이를 통해 정치가 경제 질서의 구조화된 왜곡을 방지하는 기능적 작동이 가능하다고 설파한다. 그의 통찰은 몇 가지 핵심적 주장에서 지속가능발전을 전 지구적 차원에서 추구하려는 노력에 매우 중요한 시사점을 준다. 세 층위의 다층적 질서의 분석을 통해 하버마스는 층위별 대안을 제시했다.

첫째, 범국가적 수준(supranational level)에서 혁신적으로 확장된 유엔 중심의 세계정부가 단일 행위자이어야 하고, 유엔은 국제사회의 평화와 인권에 대한 규범 집행의 주체가 되어야 하

며, 둘째, 초국가적 수준(transnational level)에서의 교역, 금융, 환경, 보건, 이주 등의 문제들은 지구적 내정(global domestic policies)으로서 국가별 정책환경을 존중하는 가치가 중요하므로 EU와 같은 지역 레짐(regime)의 기능을 확대해야 한다고 주장했다. 마지막으로, 개별 국가들은 전통적 의미의 국가주권을 유지하면서 국내법을 시행하고 집행하는 권한을 행사한다. 이와 동시에 다층질서의 환경을 고려하여 지구적 차원의 규범을 내재화하고, 이를 준수하고 책임지는 주체로서 기능할 것이 요구된다. 국가 스스로가 개별 주권의 주체로 인식하기보다는 지구공동체의 구성원으로 인식해야 하며, 결국 공유된 주권(shared sovereignty)의 제도화가 범국가적, 초국가적 수준에서의 거버넌스를 작동시키는 필수조건이라고 주장한다(김주형, 2018).

국제개발 담론 주체의 변화를 염두에 둘 때, 가장 중요한 시대적 변화는 글로벌 거버넌스의 중요성이 부각됨과 동시에 그 역할에 대한 기대가 증대한다는 사실이다. 토마스 프리드먼(Thomas Friedman)이 지적한 바와 같이 냉전체제는 세계화 체제로 대체되었다. 솔테(Jan Aart Scholte)에 따르면 세계화는 “사람들 간의 초국경적이며 초영토적인 연결망의 증가”이고, 홀름 소렌슨(Hans-Henrik Holm and Georg Sorenson)에 의하면 세계화란 “국경을 초월한 경제, 사회, 문화적 관계의 심화”이기도 하다(김지영, 2017).<sup>2</sup> 21세기 들어 유엔은 이 문제에 대응하기 위한 범지구적 차원의 발전목표를 제시해왔다.

최빈국의 빈곤 축소와 개도국에 대한 선진국의 원조 책무를 강조하며 8개의 목표를 추구한 새천년개발목표(MDGs)를 뒤로하고, 2015년 이후 ‘또 다른 15년’을 위한 지구사회의 발전 목표로 설정된 SDGs는 지구사회 모든 주권 국가들을 대상으로 하는 경제, 사회, 환경의 균형발전을 위한 17개의 목표와 169개의 세부목표로 구성되었다. 구체적인 정책목표로 설정된 15개의 목표에 뒤이어, SDGs는 목표 16(SDG 16)과 17(SDG 17)에서 ‘평화, 정의, 제도’와 ‘글로벌 파트너십’을 강조하고 있다. 두 목표는 “지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 모든 수준에서 효과적이고 책무성이 있는 포용적인 제도의 구축”과 “이행 수단의 강화 및 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십의 재활성화”를 각각 제시하고 있다. 하버마스의 주장과 상당히 많은 부분에서 일치하는 대안의 제시이다.

이와 같은 개별 주권국가의 대내외 정책환경 변화는 곧 국가 영역에 제한되었던 공공성(publicness)의 가치가 전 지구적 차원으로 확대됨을 의미한다. 전 지구적 차원의 공공성에 대한 공통의 이해에 기반해 유엔 회원국 전체가 동의하고 발의한 SDGs는 당연히 글로벌 공공성

2 Hans Henrik Holm and Georg Sorenson, 1995, *Whose World Order?: Uneven Globalization and the end of the Cold War*, New York: Westview Press; Jan Aart Scholte, 2005, *Globalization: A Critical Introduction*, New York: Palgrave. 김지영(2017)에서 재인용.

에 대한 국가의 충분한 이해와 동의를 전제로 설정되었다. SDGs는 기존의 MDGs가 주로 사회 개발에 방점을 두고 추진된 것과는 다르게, 사회개발뿐만 아니라 포용적 경제성장, 지속가능발전, 평화와 안보 등 4개 분야로 확대 개편되고 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 또한 MDGs가 개도국에만 적용되는 한계가 있었던 것과는 달리, SDGs는 유엔 회원국 모두에게 적용되는 개발목표로 적용 범위를 확대하고 있다. 또한 SDGs는 기존의 국가 단위에 국한되었던 MDGs의 한계를 극복하고자, 단일국가 차원을 넘어서 시민사회단체, 민간기업, 의회, 재단 등 다양한 주체들로 구성되는 ‘다중이해관계자’(multi-stakeholder)를 주요 행위자로 내세운다. 따라서 SDGs의 중요한 특징을 크게 다차원영역(multi-dimensionality), 보편주의(universality), 그리고 다중이해관계자로 재구성할 수 있다. 이러한 변화는 유네스코를 포함한 기존 글로벌 개발 협력 거버넌스의 구조적 전환을 요구한다(김태균, 2015). 지구사회의 ‘헌정화’와 유엔을 포함한 이익집행 기관들의 ‘거버넌스 개혁’ 사이의 높은 연관성은 SDGs의 개별목표 15개와는 별개로 SDG 16 ‘평화, 정의, 강력한 제도’와 SDG 17 ‘지속가능발전을 위한 글로벌파트너십’에 잘 표현되어 있다. 그렇다면 SDGs의 달성을 위한 글로벌 거버넌스의 논의를 넘어 지구적 차원에서 공공성의 가치를 추구하기 위한 ‘지속가능발전전략의 지속성’이 유네스코의 기능을 통해 담보될 수 있는 조건들은 무엇인가?

### III. 유네스코의 ‘지속가능발전’과 한국의 역할 모색

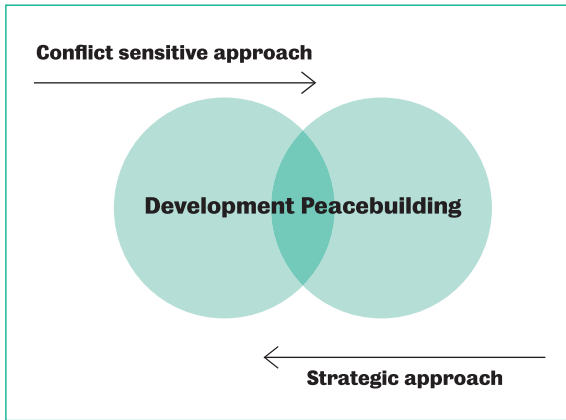
#### 1. 유네스코의 새로운 정책환경<sup>3</sup>

유네스코는 전쟁과 분쟁의 원인이 근원적으로 문화의 차이에 근간한 ‘서로 다름’에 대한 이해와 존중의 상실이라는, 규범적이고 근원적인 문제에서 비롯한 것으로 이해한다. 이러한 인식을 바탕으로 유네스코는 (1) 교육, 과학, 문화를 통한 국제사회의 협력을 촉진하고, (2) 정의, 법치, 인권 및 기본적 자유에 대한 보편적 존중을 제고하며, (3) 평화와 지속가능한 발전에 기여함을 목적으로 하고 있다. 이 때문에 유네스코는 긴급구호 등 개발원조 지원 기구로서의 접근법보다는 교육, 과학, 문화 영역에서의 발전이 세계 평화와 접목될 수 있도록 하는 평화 친화적 패러다임과 비전 제시를 요구 받고 있다. 국제사회는 여러 분쟁 지역에서 인도적 지원 및 개발협력과 지

3 이 절은 최동주 외(2018: 35-38)의 내용을 발췌 요약함.

역 평화를 연계하는 통합 전략을 개발해 왔다. 실제로 유엔은 “평화가 없이는 지속가능한 발전이 있을 수 없으며, 지속가능한 발전이 없으면 평화도 있을 수 없다.” 또는 “평화와 안보가 없이는 지속가능한 발전이 실현될 수 없으며, 지속가능한 발전이 없으면 평화와 안보는 위협에 처하게 된다.”고 명시하였다. 이러한 특징을 반영하여 김동진(2015)은 국제사회에서 강조하고 있는 평화와 지속가능한 발전 간의 관계를 다음 그림과 같이 도식화하였다. 유네스코가 지향하고 파급해온 ‘평화’의 개념이 그 변화를 요구받고 있는 것이다.

그림1 개발협력과 평화구축의 접근, 출처: Dong Jin Kim(2015)



특히 SDGs는 과거 MDGs에서 진일보하여 SDG 16에 ‘지속가능발전을 위한 평화’ 목표를 포함함으로써 ‘세계 평화와 발전’을 추구하는 기구로서 유네스코의 역할이 더욱 강조된다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

SDG 16 ‘평화, 정의, 제도’ 목표의 세부 분야만으로 교육, 과학, 문화 분야 사업을 주로 하는 유네스코의 기여를 유추하기란 쉽지 않다. 하지만 유네스코는 ‘세계 평화와 발전’에 대한 이해를 바탕으로 「유네스코 헌장」 등에서 기구의 목적과 기능을 다음과 같이 밝히고 있다. 즉, 「유네스코 헌장」 제1조 1항은 유네스코의 목적 중 하나로 “정의, 법치, 인권 및 기본적 자유에 대한 보편적 존중 제고”를 명시하고 있다. 또한 이를 달성하기 위한 ‘유네스코의 기능’으로 “주요 도덕적, 규범적, 지적 이슈를 명확히 하여 관련 규범을 마련<sup>4</sup>”하고 “회원국의 인적, 제도적 역량을 개

4 ‘유네스코 기능’ 2번: 국제규범 제정(standard setter).

발<sup>5</sup>하는 역할을 수행해야 한다고 밝히고 있다. 다시 말해서, 「유네스코 헌장」 등에 포함된 목표와 기능은 SDG 16의 목표와 밀접하게 부합된다는 점에서 향후 SDG 16 ‘평화, 정의, 제도’ 목표의 이행에 있어 유네스코의 역할이 매우 중요해짐을 알 수가 있다. 이는 곧 지구 질서의 헌정화 과정에서 유네스코가 규범적으로 지향해야 할 가치의 방향이 명확하다는 것을 의미한다.

표1 유네스코 헌장의 목표와 기능, 출처: Maik Adombent(2017) 토대로 재구성

### 유네스코의 목표

1. 교육, 과학, 문화를 통한 국제사회 협력 촉진
2. 정의, 법치, 인권 및 기본적 자유에 대한 보편적 존중 제고
3. 평화와 지속가능발전에 기여

### 유네스코의 기능

1. 아이디어의 실험실(laboratory of idea): 미래의 주요 이슈들을 예견하고 관련 전략 및 정책을 발굴
2. 국제규범 제정(standard setter): 주요 도덕적, 규범적, 지적 이슈를 명확히 하여 관련 규범을 마련
3. 정보자료 교류의 창구(clearing house): 정보, 지식, 사례를 수집하고 배포하며, 혁신사업을 발굴 및 시험
4. 회원국의 역량 강화(capacity-builder in Member States): 회원국의 인적, 제도적 역량을 개발
5. 국제협력의 촉매(catalyst for international cooperation): 개발협력을 위한 촉매제 역할 수행

유네스코에게 새로운 기능과 역할이 요구된다면, 이에 부응하기 위한 정책 가치의 새로운 방향성은 무엇을 전제해야 하는가? 첫째, ‘무지를 개선하기 위한 교육’이라는 전통적인 정책 수행가치를 ‘평화와 지속가능발전을 위한 인간개발(human development)’로 변환시켜야 할 필요가 있다. 전 지구적 차원에서 공공성의 가치를 실현하기 위한 국가의 노력은 그 공공성의 근거가 생산과 재화, 재정과 금융, 용역과 서비스 등 경제 질서와 밀접한 핵심요소들과 유관성을 지닌다는 점을 유의하고, 지속가능발전을 위한 전략의 대내외적 추진은 국가발전 모델의 패러

5 ‘유네스코 기능’ 4번: 회원국의 역량 강화(capacity-builder in Member States).

다임이 '지속가능성'을 담보하는 방향으로 전환하는 것을 전제해야 한다. 과거에는 국가발전에만 관한 담론에서 산업화와 근대화를 통한 경제성장의 측정 지표들이 중심을 이루었지만, 지구사회의 다층적 구조가 형성되면서 다양한 요소들이 발전의 정의와 수준을 평가하는 데 동원되고 있다. 유엔은 1990년부터 '인간개발보고서'를 발간하면서 인간개발지수 수준을 평가하고, 지속적인 경제발전의 최우선 과제로 보건과 교육 관련 지표를 중시하며, 발전과 성장 그리고 빈곤축소의 연관성을 강조한 '빈곤 친화적 성장'(pro-poor growth)이라는 개념을 국제개발의 담론으로 정착시키고 있다.

발전 개념의 포괄적 정의가 확산하는 가장 중요한 배경은 학술적 연구결과들이다. 특히 런던정치경제대학의 아마르티아 센(Amartya Sen) 교수는 그의 명저 『자유로서의 발전』(Development as Freedom)을 통해, 발전을 인간의 자유 혹은 자유를 쟁취하는 과정으로 이해시키는 중대한 역할을 했다. 마사 누스바움(Martha Nussbaum)도 “역량 접근”(capabilities approach)이라는 개념을 소개하면서, 그 역량의 중심은 인간이 실제로 무엇을 할 수 있고, 어떠한 상태로 존재할 수 있는지에 대한 대답이자, 인간이 행동하고 선택하는 기회에 대한 근본적 자유라고 정의했다(조이슬, 김희강, 2016). 또한, 개인이 추구하는 삶을 실현할 수 있는 역량을 증대하는 것이 발전의 궁극적 목표이고, 이러한 역량이 갖추어진 수준이 발전의 척도가 되어야 한다고 주장했다. 센과 누스바움의 주장은 탈냉전 이후 국제개발과 빈곤, 불평등과 연계된 핵심 이론으로 부각한 바 있다. 이러한 관점들은 SDGs의 달성을 위해서는, 분절적 참여와 대립적 관념의 갈등을 유발했던 기존의 전통적 '인권' 개념 중심의 정치적 정책 어젠다를 '인간개발' 중심으로 전환하는 과정에서, 과거보다 더 높은 수준에서 세계시민으로서의 개인, 국가, 그리고 초국가적 민간 행위주체들의 동의를 얻으려는 노력이 동반되어야 한다는 의미이다.

또 다른 유네스코 정책 가치의 변환은 과학기술 영역에서 이루어져야 한다. 과학기술의 혁명을 일컫는 4차 산업혁명에 대한 지구사회의 새로운 발전 환경이, 2015년 SDGs의 공포(公布)에 뒤이어 2016년 다보스포럼에서 제기되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 4차 산업혁명에 대한 국제적 논의들은 여전히 '선진국들만의 리그'에서 논의되는 국가적 명제이지만, 기술을 자연처럼 파악하기 때문에 고전적 기술철학이 비판해온 현대기술의 자율성을 오히려 더 강화하는 효과를 낳고 있다. 이런 상황에서 SDGs는 과학기술이 인간 삶의 환경에 미치는 중대한 영향을 고려하지 않은 채, 지속가능발전을 위한 가장 중요한 도구로서 인식하는 문제가 있다. 따라서 인간과 과학기술의 관계가 재정립되는 모멘텀을 제공하고 있는 시대적 환경에서, 유네스코는 지속가능발전의 개념을 재차 확장하고 보완할 필요가 있다. 현대 과학기술의 발전으로 인간의 존재 이유에 대한 질문이 연이어 제기되는 상황에서, 과학기술의 혁명적 발전과 존재가 글로벌 거버넌스의 주축인 세계시민, 즉 개인에게 어떤 의미인지에 대한 철학적 성찰이 필요하다. 비정



치적 영역에 대한 국제적인 공동대응은 철학자, 역사가, 그리고 과학자들의 심도 있는 논의 속에 그 지구적 연대가 구축되고 발전해왔다는 역사적 경험을 되짚어 볼 시점이다.

## 2. 한국의 역할 모색

한국은 중견국(middle power)으로서 그 위상과 기능을 위한 국제사회에서의 역할을 자임해왔고, 이러한 노력은 많은 성과를 이루었다. 국제금융의 일방향성과 종속적 구도를 공개적으로 개선하고, 이 과정에서 개도국의 입장을 충분히 반영시키기 위해 G20을 주창하여 제도화시키는 성과를 거두었다. 또, 지구사회의 핵안보 문제의 해소를 위한 협의체인 핵안보정상회의를 주도하면서, 북핵문제를 지구적 차원에서의 해결과제로 등장시켜 최근 한반도 평화를 위한 대화 국면을 이끌어내기도 했다. 근래 다소 주춤하기는 하지만, 중견국 외교협의체인 믹타(MIKTA)를 선제적으로 제안하며 선진국에 과도하게 집중되어 과두화된 국제제도의 개선을 요구하는 외교적 주도권을 쥐기도 했다. 이제는 보다 연성적인 영역에서 한국의 외교적 기능과 위상을 제고할 시점이고, 그러한 노력은 유네스코에 대한 보다 적극적이고 섬세한 접근을 모색함으로써 가능할 것으로 기대된다.

류석진은 기존 연구에서 회원국으로서의 구체적이고 세부적인 활동의 차원을 넘어 한국의 대(對)유네스코 외교 방식에 대해 다음과 같이 분류한 바 있다. 무임승차하기(bandwagoning), 세력균형(balancing), 거버넌스 개혁주도자(initiator), 중재자(moderator), 촉진자(facilitator) 등이다. 그리고 역할 수행 방향에 따라 규범 활동가(norm entrepreneur), 규범 확산자(norm disseminator), 모범사례 제시자(presenting model case) 등으로 구분하기도 했다(류석진, 2018). 이번 절에서는 최근 본 연구와 동시에 진행된 개별 정책영역별 집중연구의 주요 내용을 검토하고, 한국의 기여와 역할이 유네스코에서 어떻게 실현될 수 있을지에 대해 고민해보기로 한다.

김성해 교수는 커뮤니케이션 정책영역에 대한 검토를 비판적으로 수행했다. 김 교수는 우선 유네스코의 커뮤니케이션정보(CI)분과와 연계된 많은 사업과 분석들이 ‘정보’를 과도하게 “information”으로 분류한다는 점을 지적하고 있다. 미국 학자들의 주도권이 과거 유네스코의 지적 어젠다에 미친 부정적 영향을 설명하면서, 미국이 주도한 정책 및 유네스코발(發) 정보들이 문화의 종속이나 일방적인 서구 담론의 전달 등의 문제를 야기해 정보 인프라를 무너뜨렸다고 비판했다. 이로 인해 개도국에서부터 ‘신국제정보질서’ 운동이 시작되었던 역사적 배경을 구체적으로 기술했다. 또한 탈냉전기에 접어들어 CI 분과가 미국의 탈퇴 등 세 가지 큰 변화를 맞

게 되면서, 기구 스스로 정치적으로 수정주의적 입장을 취하게 된 배경과 그 과정에서 프랑스가 정보의 헤게모니를 획득하게 된 과정을 설명했다. 김 교수는 최근 중요한 국제 레짐으로 부상하고 있는 세계정보사회정상회의를 주목하면서, 정보화 사회로 일찍이 진입한 한국이 그 경험을 어떻게 국제사회와 공유할 것인가를 모색했다. 즉 국제사회의 정보화 격차를 줄이고 정보흐름의 일방향성을 개선하는 촉진자(facilitator)로서 한국의 역할을 찾아냈다.

문화 분야를 다룬 강인욱 교수는 중앙아시아 실크로드 문화유산 등재 사례를 통해 세계유산이 국가 간 갈등의 기제로 떠오르고 있는 현상을 진단하고, 한국이 이를 어떻게 바라보고 중재자(moderator) 역할을 해야 하는지 살펴보았다. 강 교수는 유라시아 실크로드에 대한 매우 구체적인 지리적 정보와 더불어 세계유산 등재 신청 및 선정 과정을 상세히 설명하면서, 중국의 접근이 패권주의적 관점에 기반하고 있음을 비판했다. 특히 등재 논의 과정 및 결과를 상세히 분석해, 우즈베키스탄 등 전통적 실크로드 중심국가들이 중도에 논의에서 배제되었으며, 그 결과 애초 기대와는 달리 중국의 유산들이 다수 실크로드 세계유산에 포함되어 논란이 제기됐다고 지적했다. 강 교수는 평화적인 교류와 문화의 공영을 상징하는 실크로드가 중국을 비롯한 관련 국가들의 자국 역사에 대한 정통성 확보 경쟁, 이해 추구 등에 따라 분쟁과 대립의 무대화되고 있는 것을 비판하고, 한국이 제3자국으로서 적극적인 '조정자 역할'에 나설 것을 주문했다. 아울러 한국이 조정자로서 적합한 이유로 갈등의 소지가 되는 제국주의 및 침략의 역사로부터 자유롭고, 경제력을 바탕으로 ODA 활동이 가능하며, 역사와 문화유산과 관련해 갈등 조정의 경험이 많다는 점 등을 꼽았다. 강 교수는 한국이 이를 실천할 수 있는 구체적인 방안으로 '실크로드 사업모델 개발'을 제시하면서, 관련 국가들 사이에서 분쟁을 해소하고 합치를 이끌어낼 수 있는 규범활동가(norm entrepreneur)로서의 역할을 기대했다.

과학 분야를 검토한 성지은 박사는 과학과 사회 및 대중과의 소통 부분에 초점을 맞추고, 과학이 어떻게 지속가능발전의 수단으로 기능할 것인지에 대해 고민했다. 성 박사는 과학 분야에서 지속가능성을 강조하는 노력이 커져왔으며, 윤리적인 성찰과 인권 관련 담론도 나타나기 시작했다는 점을 강조했다. 하지만 최종 활용자(end-user)에 대한 과학기술의 공유와 정책적 배려는 여전히 취약하다고 지적했다. 지속가능발전을 위한 과학기술의 기능과 역할에 대해 국제사회가 적극적 논의를 진행 중이긴 하나, 여전히 외교적 성과 중심에 치우쳐 효율적인 정책의 실행이나 전략의 수행이 활성화되지 못하고 있다는 점도 거론했다. 특히 과학기술에 대한 대중의 접근성을 의미하는 '대중화'의 결핍을 지적하면서, 과학기술 활동이 상위 5퍼센트를 위한 R&D를 넘어 하위 70퍼센트를 위한 소통하는 과학으로의 '규범적 전환'(normative turn)이 필요하다고 강조했다. 또한 이 영역에서 과학기술 강국으로 분류되는 한국이 규범확산자(norm disseminator)로서 기능할 수 있음을 내비쳤다. 이와 더불어 유네스코가 하위 70 퍼센트를 위

해 기업 후원 등을 진행하는 연결자의 역할을 하고 있는데, 여기에 한국이나 한국의 글로벌 기업들이 적극적으로 참여해 촉진자(facilitator) 역할을 할 가능성에 대해서도 시사점을 주었다. 성 박사는 과학기술협력을 통해 지역 내 문제를 해결하려는 EU의 노력을 소개하면서, 사회 양극화 등의 문제 해결을 위해 사회 시스템 전반을 지속가능발전의 방향으로 변화시키려는 노력이 필요하다고 강조했다. 또한 유네스코가 전 세계적인 차원에서 이러한 전략적 실험을 하고, 이에 한국이 적극적으로 참여할 필요가 있다고 조언했다. 한국의 과학기술 유관 지적재산 가치가 세계 4위 수준인 점, 17개 SDGs 중 12개 목표가 과학기술(STI)과 관련돼 있어 거의 완벽한 크로스 컷팅 이슈로 여겨지고 있다는 점을 감안한다면, 한국이 과학기술 거버넌스의 개혁주도자로서 기능할 수 있는 여지도 충분한 것으로 평가할 수 있다.

유성상 교수는 유네스코의 교육의제 전반이 변화해온 과정을 검토하며 향후 유네스코의 교육 사업이 어디로 가야 하는지를 고민했다. 유네스코가 초기에 내세운 가장 중요한 문제는 평화였지만, 오히려 교육 영역에서는 ‘무지’가 문제의 화두로 대두되었고, 지금까지 그 경향은 이어지고 있다고 보았다. 그 예로 교육 문제를 유네스코가 지속적으로 ‘브랜딩’하여 기초교육, 평생학습, 국제이해교육, 평화교육, 지속가능발전교육(ESD), 세계시민교육(GCED) 등의 교육의제로 발전시켜온 과정을 기술했다. 유 교수는 이런 개념들이 국제사회와 한국에서 중요한 의제로 자리 잡게 된 과정을 분석하며, 개념 간 연계된 부분이 있음에도 그 기능적 연계성에 대해 유네스코가 간과했음을 비판적으로 지적하고 있다. 특히 GCED의 경우 여전히 이해나 논의가 부족하고, 구체적인 실천으로 이어지지 못했음을 비판하면서, 한국이 주도해온 GCED가 범지구적 차원에서 추진될 수 있도록 보다 지속적이고 심층적인 논의와 신중한 접근이 필요하다고 강조했다. 평화가치의 실현을 위해 평화문화의 확산을 교육을 통해 주도해온 유네스코의 취지에 보다 현실적으로 부합하기 위해서는, 더 많은 논의와 연구를 통해 GCED에 대한 국제사회의 일반적 합의를 이끌어내야만 하며, 그때에야 비로소 한국이 촉진자(facilitator)로서 효율적으로 그 역할을 수행할 수 있다는 점을 지적한 것으로 볼 수 있다.

인문사회과학 영역에서 조동준 교수는 ‘평화’를 이룩하기 위한 유네스코의 방식이 어떻게 변화해왔는가를 살펴보고, 평화를 향한 다양한 논의와 움직임이 최종적으로 ‘평화문화’로 수렴되는 과정과 그 이후의 전개 과정을 검토했다. 이를 위해 지난 70년간의 총회 결의안의 화두를 분석해, 유네스코 담론에서 평화가 차지하는 위상과 그 변화상을 제시하기도 했다. 평화 개념의 변화와 관련해, 조 교수는 평화의 의미와 평화를 이룩하는 방식을 두고 유네스코 창립국과 유네스코에 추가로 가입한 개발도상국 사이에 선명한 간극이 존재했음을 먼저 지적했다. 창립국이 “전쟁의 부재 상태”를 평화로 보고, 교육·과학·문화·정보커뮤니케이션 분야에서 무지, 편견 등을 없애는 계몽 활동을 통해 ‘전쟁이 없는 상태’를 유지하려 했던 반면, 개도국은 “구조적 폭력과 사

회적 불평등의 제거”에 평화 논의의 초점을 맞췄다는 설명이다. 조 교수는 국제질서의 변화를 거치면서 유네스코 안에서 병존해온, 평화에 대한 두 갈래의 시각을 포괄적으로 담아낸 개념이 바로 ‘평화문화’이며, 여기에는 유네스코의 70여 년 역사 속에 축적된 내적 담론이 녹아 있다고 강조했다.

#### IV. 제언과 맺음말

본 연구는 ‘평화를 위한 유네스코의 역할’이라는 주제로 여러 국내 전문가들에 의해 수행되었다. 앞글에서 살펴본 바와 같이 국내 전문가들은 한결같이, 유네스코가 지켜 온 ‘평화’의 가치가 지구사회의 ‘지속가능발전’과 융합적으로 해석되고 변환되어야 함을 주장하면서 한국의 새로운 역할을 모색하였다. 하지만 유네스코라는 국제기구는 우리에게 여타 유엔 산하 전문기구들과는 무엇인가 다른 성격의 기구로 인식됨을 부정할 수 없다. 그 “무언가 다른 성격”은 ‘국제지적협력 기구’라는 태생적 색깔과 연계되어 있음을 짐작할 수 있고, 그게 사실이라면 유네스코는 새로운 정책환경하에서도 여전히 국제 지적 협력의 중심에 있어야 한다.

유네스코는 설립 시점부터 운명적으로 ‘전문기구’가 아니었을 수도 있다. 「유엔 헌장」이 선언한 가치의 실행을 위해, 문화적 다양성과 인류 보편적 가치인 평화에 부합하는 포괄적이고 비정치적인 영역의 지적 성찰을 유네스코가 표방해왔기 때문이다. 또한 유엔이 ‘평화 유지’를 물리적이고 제도적인 방향에서 추구하는 동안, 많은 유엔 전문기구들이 정책전문성을 바탕으로 나름의 핵심역량을 구축해왔지만, 보편적 가치의 지적 성찰을 추구해온 유네스코의 태생적 기능을 대체하지는 못하여, 유네스코의 존재가치는 여전히 유효하다.

경제 위기, 환경 위기, 자원 고갈, 분쟁 지속 등 지구사회의 위기를 성찰하고 인류가 나아가야 할 방향을 제시할 국제기구에 대한 필요성은 오히려 더 강해지고 있다. 지구사회가 처한 위기의 이슈들에 대해 학자, 시민사회 등은 개별적으로 그 목소리를 내면서 대안을 찾고 있고, 유엔은 사무총장과 경제사회이사회의 전문가 그룹 중심으로 경고성 발언을 쏟아내고 있는 실정이다. 하지만 유네스코는 대표적 지적 성찰 기구로서 전 지구적 위기에 대응하는 핵심가치를 제시하는 기능을 하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 어쩌면 정우탁(2011)의 주장처럼 유엔대학(UNU)이 그런 역할을 수행할 수도 있을 것으로 생각되지만, 그 기능 역시 침체되어 더 이상 기대하기 어렵다. 이제 유네스코는 보다 적극적으로 ‘지구사회 공동의 비극’을 막기 위한 지적 성찰의 선도적 역할을 재생해야 하는 시점이다.

2011년 발간된 국제철학인문학위원회(International Council for Philosophy and

Human Studies)의 한 보고서를 다시 축약 정리해보는 것이 필요하다. 이 보고서는 지적 성찰 기구로서의 유네스코가 기구 창설의 가치를 유지 보전하면서 변화하는 환경에 대한 근본적 대응 방향을 모색하는 데 있어 가장 중요한 것은 사업영역 간 융합전략을 유도할 수 있는 철학적·지적 기반(intersectoral strategy on philosophy)이라고 강조한다. 또한 유네스코가 전략적 모색을 통해 이러한 목적을 달성하려면 다음과 같은 노력이 필요하다고 보았다. 첫째, 지구사회 공동의 위기에 대응할 사상 및 철학 기반을 산출하는 연구기능을 유지하는 것. 둘째, 국제협력 위한 철학적 논의를 주도하고 공적인 논쟁을 통해 지구사회의 지향 철학을 개발하고 파급하는 것. 셋째, 핵심사업 영역별 새로운 환경에 부합하는 지적 기반을 창출하는 것, 넷째, 일반대중의 철학과 인문학에 대한 관심과 교육기회를 유도하는 것. 다섯째, 지구사회가 공유할 철학적 기반을 확대하기 위해 철학과 인문학이 발전하지 않은 회원국들에 대한 교육기회를 확대하는 것, 마지막으로 문화적 다양성을 염두에 두고 문명 간 대화의 채널을 유지하고 사상적 보편성을 지향하는 것 등이다. 이 보고서는 이러한 명제를 달성하기 위해 유네스코는 유엔기구 중 가장 활성화된 국가위원회를 적극적으로 활용하고, 분권화된 지역본부 및 자체 연구기관, 전 세계의 고등교육기관, 시민단체, 연구소, 국제학회 등과의 적극적 협력의 중심으로 자리매김해야 함을 강조한 바 있다.

유네스코는 한국에게 가장 친근한 국제기구이다. 한국은 수혜와 기여의 중심에 위치해왔고, 이제는 중견국으로서 기구의 전략적 수단화 차원에서가 아니라, 보다 적극적인 참여와 기여를 통해 위상에 걸맞은 활동을 모색할 시점이다. 국제금융과 국제안보 문제에 있어서 한국은 축적된 경험과 전문적인 지적 능력을 바탕으로 중견국으로서의 역할을 충실히 수행해오고 있다. 이제는 국가가 지닌 핵심능력을 바탕으로 지구사회가 처한 공동의 위기에 대응하기 위한 외교적 통로로 유네스코를 염두에 두고, 기구의 발전과 가치 실현에 동참하는 노력을 기울일 시점이다. 그 노력은 우리 스스로의 지적 성찰을 통해 가능할 것이고, 그러한 가능성은 앞서 전문가들이 논의한 내용과 유네스코와 함께 한 많은 경험에서 충분히 그 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

개도국 문화유산의 가치를 한국의 첨단화된 정보통신기술을 통해 전 세계가 공유하는 사업의 실현을 위한 연구와 사업 구상, 유네스코의 문화예술교육 지향 가치가 높은 수준에서 연계된 통일교육 과정의 개발과 이의 분쟁지역 파급, 지구사회의 디지털 격차를 줄이기 위한 정부와 국내 글로벌 기업의 공동 노력과 기술 제공, 전 세계 초등생들이 공유하는 세계시민교육 교재의 개발을 위한 지속적인 지적 협력과 교류, 가칭 '유네스코대학'의 설립을 통한 유네스코 지적 성찰 전통의 계승과 발전... 어쩌면 상상이 아니라 유네스코를 향한 한국의 책임과 의무일 수 있다.

**[참고문헌]**

- 김지영. 2017. “국제개발 담론의 변천과 유엔 SDGs 시대,” 『사회과학논총』, 20(1).
- 김주형, 2018, “하버마스의 글로벌 거버넌스 이론에 대한 비판적 검토,” 『한국정치연구』, 27(2).
- 김태균. 2015. “포스트-2015 개발시대의 분절적 글로벌 개발협력 거버넌스: UNDCF와 GPEDC를 중심으로,” 『국제지역연구』 24(3),
- 류석진 외. 2011. 『UNESCO와 한국: 한국의 UNESCO 활용전략 마련을 위한 기초연구』 유네스코한국위원회,
- ..... 2018. “한국의 유네스코 활동 방향,” 한경구 외. 2018. 『변화의 시대, 한국의 유네스코 협력비전』 외교부/유네스코한국위원회.
- 임현목. 2018. “세계질서의 변동과 유네스코,” 한경구 외 지음 『변화의 시대, 한국의 유네스코 협력비전』 외교부/유네스코한국위원회.
- 정우탁. “제1장: 유네스코, 역사적 개관 그리고 정체성.” 류석진 외 지음 『UNESCO와 한국: 한국의 UNESCO 활용전략 마련을 위한 기초연구』 유네스코한국위원회.
- 조이슬, 김희강, 2016, “발전규범으로서 유엔의 지속가능발전목표: Martha Nussbaum의 가능성이론을 중심으로,” 『한국행정학회보』 50(3),
- 최동주. 2011. “제3장: 유네스코 현황과 개혁과제의 분석,” 류석진 외 지음 『UNESCO와 한국: 한국의 UNESCO 활용전략 마련을 위한 기초연구』 유네스코한국위원회.
- ..... 2019. “글로벌거버넌스와 지속가능발전전략의 탐색적 이해.” Future Horizon Plus. 40. STEPI.
- 최동주 외. 2018. 『유네스코를 통한 한반도 평화 기여방안 연구』 외교부.
- 한경구 외. 2018. 『변화의 시대, 한국의 유네스코 협력비전』 외교부/유네스코한국위원회.
- Adombent, Maik. 2017. *Sustainability Universities: The Case of Leuphana University Lüneburg, Germany: University Lüneburg.*
- Kim, Dong Jin. 「Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula,」 『The Pacific Review』, Mar 2015.
- Holm, Hans Henrik and Georg Sorenson, 1995, *Whose World Order?: Uneven Globalization and the end of the Cold War*, New York: Westview Press.
- International Council for Philosophy and Human Studies. 2009. “UNESCO Intersectoral Strategy on Philosophy.” *Diogenes*. 56(95).
- Scholte, Jan Aart. 2005. *Globalization: A Critical Introduction*, New York: Palgrave.



## 평화를 향한 유네스코의 역할 연구

발행일 2019년 11월 30일  
기획 유네스코한국위원회  
저자 강인욱 (경희대학교 사학과 교수)  
김성해 (대구대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수)  
김지현 (유네스코한국위원회 주유네스코대한민국대표부 주재관)  
성지은 (과학기술정책연구원 연구위원)  
유성상 (서울대학교 교육학과 교수)  
조동준 (서울대학교 정치외교학부 교수)  
최동주 (숙명여자대학교 글로벌서비스학부 교수)  
한경구 (서울대학교 자유전공학부 교수(문화인류학))

펴낸곳 유네스코한국위원회  
펴낸이 김광호  
주소 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26  
연락처 02-6958-4100  
전자우편 kocom@unesco.or.kr  
홈페이지 www.unesco.or.kr

편집 서현숙 박다혜 고세영  
교열 박다혜  
디자인 진민선 jinminseon.com

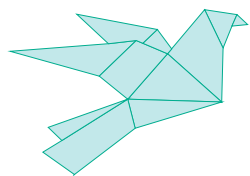
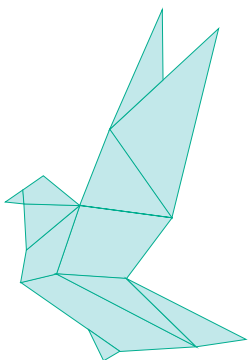
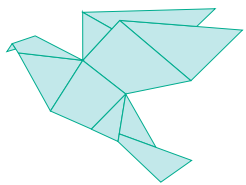
© 유네스코한국위원회, 2019  
ISBN 978-89-94307-97-8 [03340]  
유네스코한국위원회 간행물등록번호 IR-2019-BK-1

이 책은 저작권법에 따라 보호받는 저작물이므로 무단전재와 무단복제를 금하며,  
이 책 내용의 전부 또는 일부를 이용하고자 할 경우에는 유네스코한국위원회로  
문의해 주시기 바랍니다.









비매품/무료

03340



ISBN 978-89-94307-97-8