

2018 유네스코 전략 연구

변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전

외교부·유네스코한국위원회 기획
한경구 외 지음

2018 유네스코 전략 연구

변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전

초판1쇄 인쇄 2018년 12월 10일

초판1쇄 발행 2018년 12월 10일

기 획 | 외교부, 유네스코한국위원회

지 은 이 | 한경구, 서울대학교 자유전공학부 교수
임현묵, 유네스코한국위원회 교육본부장
김지현, 유네스코한국위원회 국제협력팀 선임전문관
조동준, 서울대학교 정치외교학부 교수
조한승, 단국대학교 정치외교학과 교수
전진성, 유네스코한국위원회 문화팀장
조윤영, 중앙대학교 정치국제학과 교수
류석진, 서강대학교 정치외교학과 교수
손혁상, 경희대학교 공공대학원 교수
조우진, 유네스코한국위원회 개발협력본부장
배영자, 건국대학교 정치외교학과 교수
이우성, 과학기술정책연구원(STEPI) 연구위원
명수정, 한국환경정책·평가연구원(KEI) 연구위원
최동주, 숙명여자대학교 글로벌거버넌스 연구소장
문경연, 전북대학교 국제인문사회학부 교수
이지향, 숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소 선임연구원
서정주, 숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소 연구원

편 집 | 박다혜, 김지현

교 열 | 김보람, 유네스코 뉴스 편집국장

펴 낸 곳 | 유네스코한국위원회

펴 낸 이 | 김광호

주 소 | 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26 전 화 | 02-6958-4100

전자우편 | kocom@unesco.or.kr

홈페이지 | www.unesco.or.kr

디자인 및 인쇄 | (사)한국장애인유권자연맹 인쇄사업부

© 외교부 · 유네스코한국위원회, 2018

ISBN 978-89-94307-85-5

유네스코한국위원회 간행물등록번호 IR/2018/BK/1

이 책에 기재된 구체적인 내용과 방향은 외교부 및 유네스코한국위원회의 입장과 반드시 일치하지 않을 수도 있습니다.

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

이 책은 오픈 액세스 정책에 따라 'Attribution-ShareAlike 3.0 IGO'(CC-BY-SA 3.0 IGO) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>) 프로그램으로 볼 수 있습니다.

이 책의 내용을 이용할 때는 유네스코 (UNESCO Open Access Repository) (<http://en.unesco.org/open-access/>)의 이용약관을 준수해야 합니다.



유네스코 헌장 [前文]

이 헌장의 당사국 정부는 그 국민을 대신하여 다음과 같이 선언한다.

전쟁은 인간의 마음속에서 생기는 것이므로
평화의 방벽을 세워야 할 곳도 인간의 마음속이다.
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.

1945년 11월 16일



지속가능발전목표 (SDGs, 2016-2030)



목표 1 지구상 모든 형태의 빈곤을 종식시킨다.

목표 2 기아를 종식시키고, 식량안보를 달성하며, 영양 상태를 개선하고, 지속가능한 농업을 장려한다.

목표 3 모든 연령대 모든 이의 건강한 생활을 보장하고 웰빙(well-being)을 증진한다.

목표 4 모두가 포용적이고 공평한 양질의 교육을 받을 수 있도록 보장하고 모두의 평생학습 기회를 증진한다.

목표 5 성평등을 달성하고 모든 여성과 여아의 역량을 강화한다.

목표 6 모두가 깨끗한 물과 위생설비를 이용할 수 있고 지속가능한 방식으로 관리할 수 있도록 한다.

목표 7 모두가 적정 가격의, 신뢰할 수 있고 지속가능한 현대적 에너지를 이용할 수 있도록 보장한다.

목표 8 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용을 촉진하며, 모두를 위한 양질의 일자리를 창출한다.

목표 9 복원력 있는 사회기반시설을 구축하고, 포용적이고 지속가능한 산업화를 촉진하며, 혁신을 장려한다.

목표 10 국가내, 국가간 불평등을 줄인다.

목표 11 도시 및 인간 거주지를 포용적이고 안전하며 복원력 있고 지속가능한 곳으로 만든다.

목표 12 지속 가능한 소비와 생산 방식을 보장한다.

목표 13 기후변화와 영향에 대처하는 긴급 조치를 취한다

목표 14 지속가능발전을 위해 대양·바다·해양 자원을 보존하고 지속가능한 방식으로 이용한다.

목표 15 육상생태계를 보호·복원하고 지속가능한 방식으로 이용하며, 산림을 지속가능한 방식으로 관리하고, 사막화 및 토지 황폐화를 방지하고, 생물 다양성 손실을 막는다.

목표 16 지속가능발전을 위해 평화롭고 포용적인 사회를 조성하고, 모두가 사법제도를 이용할 수 있도록 하며, 모든 차원에서 효과적이고 신뢰할 수 있는 포용적 제도를 구축한다.

목표 17 이행수단을 강화하고 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십을 구축한다.



이 책은 2018년 외교부와 유네스코한국위원회가 함께 진행한 '한국의 유네스코 전략 연구', '유네스코 과학분야 기여증진 방안' 및 외교부와 숙명여자대학교가 진행한 '유네스코를 통한 한반도 평화 기여방안 연구' 등의 결과 보고서를 엮은 것입니다.

발간에 참여해주신 모든 연구진들과
지원해주신 관계자분들께 깊이 감사드립니다.

Contents

제1장 한국의 유네스코 활동 비전

- I. 유네스코 활동의 비전과 중장기 방향..... 10
한경구 서울대학교 자유전공학부 교수
- II. 세계질서의 변동과 유네스코..... 39
임현묵 유네스코한국위원회 교육본부장
- III. 주요 회원국의 유네스코 활동 현황과 시사점..... 54
김지현 유네스코한국위원회 국제협력팀 선임전문관

제2장 유네스코 개혁과 한국

- I. 유네스코의 정치화..... 74
조동준 서울대학교 정치외교학부 교수
- II. 유네스코 거버넌스 개혁과 재정난..... 91
조한승 단국대학교 정치외교학과 교수
- III. 유네스코 조직 개혁..... 109
전진성 유네스코한국위원회 문화팀장
- IV. 글로벌 거버넌스와 유엔기구들의 개혁방향과 도전..... 132
조윤영 중앙대학교 정치국제학과 교수



제3장 한국의 유네스코 협력

- I. 한국의 유네스코 활동 방향..... 152
류석진 서강대학교 정치외교학과 교수
- II. 한국의 자발적 기여..... 168
손혁상 경희대학교 공공대학원 교수
- III. 한국의 대유네스코 교육 협력..... 189
조우진 유네스코한국위원회 개발협력본부장
- IV. 한국의 유네스코 과학분야 기여..... 206
배영자 건국대학교 정치외교학과 교수
이우성 과학기술정책연구원(STEPI) 연구위원
명수정 한국환경정책·평가연구원(KEI) 연구위원

제4장 한반도 평화와 유네스코

최동주 숙명여자대학교 글로벌거버넌스 연구소장
 문경연 전북대학교 국제인문사회학부 교수
 이지향 숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소 선임연구원
 서정주 숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소 연구원

- I. 유네스코 대북사업의 현황 및 평가..... 250
- II. 유네스코를 통한 대북사업 추진 방안..... 274
- III. 유네스코와 연계한 대북 협력사업 추진로드맵과 추진 방안..... 307



제1장

한국의 유네스코 활동 비전

I. 유네스코 활동의 비전과 중장기 방향

한경구 서울대학교 자유전공학부 교수

II. 세계질서의 변동과 유네스코

임현묵 유네스코한국위원회 교육본부장

III. 주요 회원국의 유네스코 활동 현황과 시사점

김지현 유네스코한국위원회 국제협력팀 선임전문관



유네스코 활동의 비전과 중장기 방향

한경구 서울대학교 자유전공학부 교수

1. 머리말

유네스코는 두 차례의 참혹한 세계 대전을 겪은 후 교육, 과학, 문화를 통해 전쟁을 방지하고 평화를 추구하고자 설립되었다. 새로운 국제기구에 대한 기대는 매우 높았다. 정치나 경제나 군사력이 아니라 교육과 과학과 문화를 통하여 세계 평화를 이룩한다는 점에서다. 가차 없는 국가이익의 추구라는 국제정치의 냉혹한 현실 속에서, 국경을 넘어 인류 공동의 목표를 향한 교류와 협력을 실현하려는 계몽시대 이래의 꿈이 유엔 산하의 전문적 국제조직이라는 형태로 결실을 본 것이다. 국민국가들의 합의에 의해 국민국가를 넘어서려는 노력이 시작되었다는 점에서 유네스코의 발족은 매우 큰 의미를 갖는 것이다.

그런데 유네스코의 창설 후 얼마 되지 않아 냉전이 시작되면서 유네스코의 활동은 상당한 어려움을 겪게 되었다. 동서 냉전에 이어 비동맹세력이 등장했고 남북 갈등이 깊어지면서 유네스코는 매우 어렵고 복잡한 현실에 직면했다. 식민 지배를 받던 지역이 독립하면서 유네스코 회원국 수가 급격히 증가했고 기존의 회원국들과 여건이나 지향점이 다른 회원국이 늘어나면서 유네스코의 구성의 다양성도 증가했다. 국제정치적 환경도 크게 변했다. 데탕트와 사회주의권의 몰락, 세계화의 진전 등을 겪으면서 유네스코는 많은 어려움 속에서도 수많은 다양한 사업을 수행하며 크고 작은 성과를 거두었고 존재를 알렸으며, 조직적으로도 부침은 있었으나 상당한 발전을 이루었다.

이러한 성과와 발전에도 불구하고 유네스코는 오래 전부터 정치화되었고 비효율적이며 위기 상황에 빠져있다는 비판을 받아왔다. 유네스코의 탄생을 주도했고 가장 큰 후원국이었던 미국은 1984년 유네스코의 정치적 편향성과 방만한 운영 등을 이유로 탈퇴를

선언한 바 있다. 미국은 2002년에 다시 가입했으나 2011년 팔레스타인의 가입에 항의해 분담금 납부를 거부함으로써 유네스코의 재정은 급격히 악화되었다. 미국은 2017년 유네스코의 반 이스라엘적 편견을 이유로 또다시 탈퇴를 선언하면서 유네스코가 정치화되었으며 강력한 개혁이 필요하다고 주장하였다.

유네스코의 개혁에 대해서는 여러 회원국과 전문가들은 물론 내부에서도 그 필요성을 인식하고 논의가 이루어져왔다. 전임 보코바 사무총장 재임 기간에 조직 개편과 감원을 비롯한 다양한 조치가 이루어졌으나, 개혁의 방향에 대한 공통의 이해(理解)와 합의가 존재한다고 보기는 어렵다. 재정 문제 역시 중국 등의 분담금 증가에도 불구하고 가까운 시일 내에 해결이 가능할 것으로 보이지는 않는다.

유네스코로서는 커다란 시련이지만, 이러한 유동적인 상황은 한국에 기회로 작용할 수 있다는 조심스러운 관측도 등장하고 있다. 지금까지 유네스코 활동을 통해 주로 국가 이미지를 제고한다는 목표 하에 신중하고 유보적이며 소극적인, 때로는 추수적(追隨的)이거나 모순적인 자세를 보였던 것에서 벗어나 한국이 보다 적극적으로 비전을 제시하고 일관성 있는 행동을 취할 기회와 가능성을 맞이하고 있으며, 현재의 상황은 또한 이를 요구하고 있다는 것이다.

한국은 경제규모, 유네스코에 대한 정규 분담금이나 자발적 기여금 규모에서도 유네스코의 중요한 회원국이며, 한국 국가위원회는 세계적으로도 가장 크고 활동적인 국가위원회 중 하나다. 교육면에서는 문해교육과 관련하여 세종대왕문해상(UNESCO King Sejong Literacy Prize)을 지원하고 있고 유네스코 아시아태평양 국제이해교육센터(APCEIU)를 유치하여 세계시민교육을 적극적으로 추진하고 있으며 세계교육포럼을 개최하기도 했다. 생물권보전지역, 세계지질공원, 세계유산, 무형문화유산, 세계기록유산, 창의도시네트워크 등 다양한 유네스코의 사업에도 적극적으로 참여해왔으며 기록유산 분야의 직지상(直指賞, Jikji Memory of the World Prize)을 지원하고 있다. APCEIU 외에 유네스코아시아태평양무형유산센터(ICHCAP), 국제무예센터(ICM), 유네스코물안보센터(i-WSSM)에 이어 국제기록유산센터(ICDH)까지 총 5개의 카테고리2센터를 유치하는 등, 유네스코의 다양한 기구에도 진출하여 활동하고 있으며 2015년에는 유네스코 집행이사국으로 선출되었다.

이러한 적극적인 참여와 공헌에도 불구하고 한국은 유네스코에서 미래에 대한 비전을 제시하고 의제를 설정하거나 다양한 논의를 선도하는 적극적인 노력을 지속적으로 했던

것으로 보이지는 않는다. ‘유네스코 전략’이라는 표현은 “연성권력(Soft Power)의 강화”를 위해 “교육, 과학, 문화 분야에서의 국제협력을 이끌어낼 수 있는 유네스코를 보다 적극적으로 활용한다”는 목적으로¹ 2007년 5월 28일부터 8월 31일까지 외교부와 유네스코한국위원회, 각계 전문가들이 참가한 유네스코 전략수립을 위한 전문가 포럼에 등장한다. 이 포럼은 모두 4차례 개최되어 한국의 유네스코 집행이사국 재진출과 주유네스코 한국대표부의 재설치를 통한 유네스코 활동 강화를 모색한 바 있다. 당시 제4차 회의(2007.08.31.)에 참석했던 엄상현 경상남도교육청 부교육감은 “한국이 유네스코 활동에 적극적으로 참여하기 위해서는 먼저 국가 차원에서의 전략의 틀이 마련되어야”한다고 주장하면서 그러한 전략의 틀 안에서 체계적이고 일관성 있게 행동할 것을 강조하였다.²

한국은 이러한 노력 덕분인지 2007년 10월 24일 파리에서 개최된 유네스코 집행이사회 이사국 선거에서 새로이 선출되는 32개 이사국 가운데 하나로 선출되었고 유네스코 상주대표부도 기재부의 반대로 일시 어려움을 겪었으나 2009년에는 다시 대사가 임명되어 업무를 시작하였다. 이후 한국의 대 유네스코 전략 논의는 적극적으로 진행된 것으로 보이지는 않는다. 그러다가 2011년에 <유네스코와 한국: 한국의 유네스코 활용 전략 마련을 위한 기초 연구>가 수행되었고³ 2012년 숙명여대 글로벌거버넌스연구소에서 <한국의 대 유네스코 외교전략>이 발간되었다.

한편 2013년에는 유네스코의 미래와 개혁 방안과 관련하여 <위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가>라는 연구 결과물이 출판되었다.⁴ 이 연구는 유네스코의 위기의 원인과 현

1 외교통상부 김문환 인권사회과장 주제발표. 제1차 대 유네스코 전략수립을 위한 전문가 포럼. 2007.05.28. 이 포럼은 “전략”이라는 표현을 사용했는데, “전략”이라는 표현이 갖는 문제점에 대해서는 후술한다.

2 엄상현은 “국제관계에서 유네스코를 어디에 위치시킬 것인지, 관련 정부부처와 기관들은 어떤 전략과 비전을 가지고 어떤 사업을 어떤 방식으로 수행할 것인지, 기관들의 노력을 유도, 조정하고 협력토록 하는 역할은 누가 맡을 것인지에 대한 기본 전략을 마련해야” 한다고 주장하였다. 또한 “이러한 전략적 틀 안에서 유네스코 참여를 강화해야 하고, 아울러 유네스코로 하여금 어떠한 국제적 사업을 진행시키게 할 것인지에 대해서도 고민해야”하며 “유네스코 집행이사회 진출을 고려할 때, 유네스코 의사결정과정에 어떻게 효과적으로 참여하고 이를 통해 궁극적으로 얻고자 하는 것이 무엇인지 고민해야”한다고 강조하였다.

3 학계의 전문가들로 류석진, 박홍순, 최동주가, 유네스코한국위원회에서는 정우탁이 참여하였다.

4 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』는 유네스코한국위원회가 교육부의 지원으로 수행한 연구로서 류석준, 장재복, 전진성, 최동주, 홍승목이 참여하였다. 유네스코 개혁을 위해 국가위원회 역할의 확대 등의 제언과 함께 유네스코 개혁을 위한 여덟 가지 제안을 제시하고 있다.

실을 분석하고 국가위원회의 개혁 및 활동 강화 외에 구체적인 제안 8가지를 제시하고 있다. 그러나 이러한 내용과 제안들을 국제무대에서 공유하고 실현을 추진하려는 노력이 그리 적극적으로 이루어졌던 것 같지는 않다.

한국의 유네스코 활동은 2007년의 경우처럼 전략 수립이 논의된 시기도 있었으나, 가입 이후부터 2018년까지 68년이라는 대부분의 기간 동안 대체로 ‘국가 이미지 제고’라는 상당히 폭넓은 목표 이외에는 뚜렷한 비전이나 일관된 방침이 있었던 것으로 보이지는 않는다. 유네스코한국위원회 외에는 특별한 계기나 기회가 있을 때 해당 분야에 관심을 가진 정부 부처나 기관이 유네스코 관련 활동에 나섰고, 부처 간 의견 수렴이나 조정이 상시적, 체계적으로 이루어지지는 않았던 것으로 보인다. 2007년 전략포럼에 참석한 전문가들도 “과거부터 유네스코 전략, 참여 등의 문제에 있어 우리나라의 국익과 관련된 사안에만 관심을 가져왔다”고 지적하거나⁵ “유네스코한국위원회의 능력이 뛰어나다 하더라도 전반적인 대 유네스코 외교력이 낮다고 판단”하는 이유를 문의하기도 했다.⁶

심지어 유네스코 문화다양성협약과 관련한 한국의 행동은 상당히 모순적으로 보이기까지 했다. 한국의 스크린 쿼터 폐지 반대 운동은 문화다양성협약의 추진 과정에서 유네스코 본부와 상당수 회원국들로부터 매우 모범적인 사례로 칭송을 받았으며, 심지어 “협약 채택에 견인차 역할을 했다”는 평가도 있었다. 그런데 한국 정부는 2005년 10월 문화다양성협약에 찬성표를 던진 직후 일본, 멕시코, 뉴질랜드와 함께 공동성명을 발표하고 ‘이 협약이 다른 국제 협정의 권리와 의무에 영향을 주어서는 안 된다’는 미국의 주장을 재확인하였음은 물론,⁷ 협정의 비준을 미루다 2010년 4월에야 114번째 비준국이 되었다.⁸

그러한 가운데에서도 한국의 유네스코 활동은 더욱 다양하고 활발하게 펼쳐졌고 유네스코에 대한 재정적 기여 또한 꾸준히 증가하였다. 2007년에 처음 개최된 대 유네스

5 제3차 회의. 정두용 발언

6 제3차 회의, 류석진 질문

7 “‘문화 다양성협약’ 한국의 눈치 보기.” 〈한겨레 신문〉 김은형 기자 (2005.10.23.) 최종접근 2018.10.09. <http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/73718.html>

8 2007년 7월 23일 제3차 유네스코 전략포럼 회의에 참석한 외교통상부 조준혁 문화홍보심의관은 “연내에 문화다양성 협약을 비준하고, 2년 후 등 협약관련 정부간위원회 진출을 추진 중”이라고 밝힌 바 있으나 연내 비준은 실현되지 않았으며 2011년 4월에야 이루어졌다.

코 전략 포럼이 2017년 12월에 다시 개최되었고,⁹ 2018년 3월에는 외교부 다자관광 문화협력과가 유네스코과로 개편되는 등 유네스코에 대한 정부의 관심도 다시 높아지고 있으며, 이 연구는 이러한 유네스코에 대한 새로운 관심 증대를 배경으로 하고 있다.

(1) 한국의 유네스코 비전은 어떻게 이루어져야 하는가?

이 연구는 세계질서의 중대한 변화, 유네스코가 직면한 위기와 개혁의 요구, 그리고 증가하고 있는 한국의 기여 및 역할 등을 생각하면서 이러한 가능성과 요구에 어떻게 대응할 것인가를 모색하려는 노력의 하나로서 외교부의 지원으로 유네스코한국위원회의 실무자들과 학계의 전문가들이 공동 작업을 진행한 결과이다. 이 연구를 통해 답하고자 하는 질문과 연구의 문제의식을 유네스코한국위원회의 임현묵(2018, 세계질서의 변동과 유네스코)은 다음과 같이 요약한 바 있다. 즉, 미국이 세계 최고 강대국의 지위를 유지하고 있는 가운데 중국이 급부상하고 있고 신자유주의적 경제 세계화에 대한 분노와 저항이 다양한 방식으로 표출되는 등 세계질서의 중대한 변화가 유네스코에는 어떤 의미가 있는지, 2차 세계대전 직후 국가 간 상호 이해를 증진하여 세계 평화를 달성하고자 설립된 유네스코의 비전과 목표는 여전히 유효한지, 서구와는 다른 방식으로 냉전과 탈냉전을 경험하고 있는 한국을 포함한 동아시아는 유네스코를 어떻게 바라봐야 하는지, 최근 유네스코에 대한 협력과 기여를 급속히 늘리고 있는 한국은 과연 어떤 비전과 목표를 지향해야 하는지 등이다.

임현묵(2018)은 특히 다음에 주목했다. 첫째, 미국의 유네스코 재탈퇴는 트럼프 행정부의 미국우선주의 외교노선을 배경으로 나타난 현상으로 2011년 이후 눈덩이처럼 불어난 분담금의 체납도 직접적인 원인으로 작용했다는 사실. 둘째, 미국이 탈퇴함에 따라 중국은 의무분담금 기준으로 유네스코의 최대 후원국으로 부상할 것이며 이러한 과정에서 중국은 중국의 전통 관념을 토대로 하는 새로운 가치를 유네스코를 통해 확산하려 시도할 가능성도 배제할 수 없다는 사실. 셋째, 오드리 아줄레 신임 사무총장의 개혁 추진 노력 또한 중국이 자국중심주의적으로 행동할 것인가 아닌가에 따라 크게 영향을 받을 것이라는 점 등이다. 그리하여 임현묵은 한국이 유네스코 회원국들의 이기적 행동을 적절히 제어할 방법을 모색해야 하며, 그 방법의 하나로 평화를 지향하는 동아시아

9 『2017 유네스코 전략포럼: 전환기 유네스코 전략 재정립』(2017.12.21. 서울 롯데호텔 36층)

의 지식인, 과학자, 문화예술인들의 국제 교류와 협력을 적극적으로 지원하는 것을 고려하자고 제안했다.

그런데 비전과 목표라고는 하지만, 한국은 과연 어떻게 하는 것이 좋을까? 2007년 전략포럼 당시 엄상현의 발언처럼 뚜렷한 국가 차원의 전략을 수립하고 확실한 컨트롤 타워를 두고 정부의 각 부처와 관련 기관들의 발언과 활동을 유도, 조정, 통제하면서 대 유네스코 활동을 일사불란하게 전개하는 것이 바람직할까?

국가전략의 필요성을 강조하는 입장 한편에서는, 한국은 강대국도 아니고 무역의존도가 매우 높으며 안보 문제를 포함하여 분단국가로서 고려해야 할 사항도 많으므로 매우 다양한 쟁점들과 분야를 아우르는 유네스코라는 장(場)에서 뚜렷한 자세와 일관된 행동을 취하는 것이 어렵기 때문에, 그러한 일관된 정책 기조를 유지하거나 행동의 자유를 누릴 수는 없는 입장이라는 의견도 제기된다. 그러므로 다소 불만족스럽더라도 지금까지와 마찬가지로 각 정부 부처와 관련 기관들이 그때그때 적절하고 좋은 기회를 포착하여 다양한 사업을 제안하거나 열심히 참여함으로써 국가 이미지를 높이는 것에 주력하는 수준의 노력을 계속하는 것이 현실적으로 가능하고 또 바람직한 것이라는 주장도 일리가 있어 보인다.

하지만 이는 현실적으로 심각한 비효율성을 야기할 우려가 있다. 국제기구 전반에 대한 한국의 지원 가운데 특히 유네스코와 관련한 한국의 자발적 기여를 검토한 손혁상(2018)은 그 특징과 문제점을 다음 세 가지로 요약하고 있다. “첫째, 기여 정부 주체가 다양한 반면 조정 기제는 부재하다. 둘째, 분야별로 중복 지원이 계속 발생하고 있다. 셋째, 과학 및 커뮤니케이션 분야 관련 예산 비중이 교육 분야에 비해 상대적으로 미미하다.” 이러한 상황은 “한국 정부의 체계적이고 일관성 있는 대 유네스코 전략의 부재” 때문이며, “범정부적인 전략이 부재한 상황에서 부처별 예산만 늘어날 경우”에는 “운용 및 사업 내용의 분절화로 인한 비효율성을 야기할” 것이 우려된다고 손혁상은 지적한다. 즉, 계속 증가하는 비효율을 감수하면서 유네스코 활동을 확대하는 것은 매우 불합리하므로 비전이나 목표에 대한 생각을 하지 않을 수가 없다는 것이다. 그러므로 자발적 기여와 관련해서 손혁상은 “대 유네스코 지원 전략을 다자기구 전략과 정합성을 가지고 수립하는 것” 외에 “조정 부처 지정을 통한 범정부 대 유네스코 전략 수립”과 “기여 규모 배분을 조정해 부처 간 사전 조정을 통한 대 유네스코 자발적 원조 집행”의 필요성을 지적하고 있다(손혁상 2018).

반드시 강대국이라야만 비전과 목표를 가질 수 있다는 주장은 타당하다고도 하기 어렵다. 강대국이란 국가의 능력과 자원이 매우 뛰어나지만 그만큼 이해관계도 복잡하다. 각종 책무(commitment)도 많고 공약 사항도 많다. 그러므로 강대국이라고 해서 중견국이나 약소국에 비해 반드시 행동의 자유가 크다고 하기도 어렵다. 비전과 목표를 가지는 여부는 국가의 규모나 힘에 의해 결정되는 문제는 아닌 것이다.

한편, 비전과 목적을 갖는다는 것이 반드시 명확한 국가 차원의 통합 전략을 수립한 다거나 통제와 조정 능력을 갖춘 컨트롤 타워를 둔다거나 심지어 모든 발언과 행동을 일관성 있고 체계적으로 해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니라는 점도 생각해 볼 필요가 있다. 비전과 목적을 생각한다는 것이 반드시 국가전략 수준의 ‘강한’ 비전과 통제가 가능하다거나 필요하다는 것을 전제하는 것도 아니다. 비전과 목적을 심사숙고하되, 다양한 의견과 시각을 포용하고 상당히 느슨한 수준에서 각 부처와 기관의 행동을 조율하는 방법도 가능하다. 이러한 경우 컨트롤 타워가 있다 하더라도 일사불란한 통제(control)보다는 각기 목소리를 내면서도 조화(orchestration)를 이루도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

이 공동연구에서는 국가전략 수준의 ‘강한’ 비전과 목표가 바람직하고 필요하며 가능한 것인가는 묻지 않았다. 다만 과거에 비해 한국의 국제적 비중과 위상이 커졌고, 참가하고 있는 활동과 발언 기회도 크게 늘었으며, 세계 질서도 크게 변하고 있고 유네스코도 재정 위기를 겪으며 조직의 개혁을 하고 있으므로 한국이 어느 정도 중장기적인 비전을 생각하고 발언과 행동을 조율하면서 일관성을 높여가는 노력을 증대하자는 수준에서 연구를 진행하였다. 한국이 향후 유네스코와 관련하여 철저하고 일관성 있는 정책을 추구해야 할 것인지, 혹은 비전과 목표에 대해 숙고하면서도 다양한 시각과 선택지를 포용하면서 느슨하게 가야 할 것인지에 대한 판단은 하지 않았다. 다만, 어떠한 방향을 선택하건 한국이 앞으로 유네스코의 미래 비전 수립과 의제 설정에 적극적으로 참여하고 유네스코의 개혁안을 제시하며 국제 사회에서 유네스코 이슈와 관련하여 지금까지보다 뚜렷한 자세와 일관된 행동을 취하는 것은 필요하다. 한국은 유네스코와의 독특한 역사적 관계는 물론 유네스코의 기본 가치와 목표와 관련하여 이러한 적극적인 자세를 취할 충분한 이유가 있다.

따라서 이 연구에 참여한 공동연구자들은 간단명료하게 요약할 수 있는 정책 기조나 가치 또는 결론을 도출하기 위한 노력을 무리하게 하지는 않았다. 유네스코한국위원회

에서 전문가들과 협의하여 연구 참여자들이 확정된 후, 연구자들과 김광호 유네스코 사무총장을 비롯한 유네스코한국위원회의 직원들, 외교부 다자문화관광협력과 백민지 사무관 등이 참석해 2018년 2월 12일에 열린 첫 모임 이후, 연구자들은 모임을 거듭하면서 연구 과제에 대해 폭넓게 의견을 교환하였고 각자의 관심사와 전공 영역, 그리고 지금까지 수행해 온 연구 등을 고려하여 각기 담당할 주제와 영역을 결정하였다.¹⁰

연구 초기에는 현재 상황을 검토하여 과제와 이슈를 도출하고 기본 방향과 접근 방법을 모색하기 위한 논의가 활발하게 이루어졌다. 이러한 논의는 2011년에 한국의 유네스코 전략에 대한 연구를 수행하고 2013년에는 위기에 직면한 유네스코의 개혁 방안을 모색한 바 있는 류석진(서강대 정치학과)과 유네스코한국위원회 위원을 포함하여 특히 문화와 관련하여 다양한 유네스코 관련 활동 경험이 있는 한경구(서울대 자유전공학부, 문화인류학)가 각자의 시각에서 정리하였는데, 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

류석진(2018, 한국의 유네스코 활동의 비전과 중장기 방향)은 한국의 유네스코 비전을 모색하기 위한 접근방법을 제안했다. 첫째, 한국은 유네스코를 평화 등 가치를 추구하는 기구로 볼 것인지, 혹은 개발 기구로 볼 것인지 곰곰이 생각할 필요가 있으며, 둘째, 한국에게 유네스코의 가치와 의미는 무엇인가에 대해서도 검토해 보아야 한다고 지적했다. 류석진은 이러한 고민과 검토를 하는 과정에서 한국이 유네스코에서 어떤 비전을 추구하고 어디에 초점을 맞출 것인지 그 답을 얻을 수 있으리라고 보았다. 이러한 과정에서는 2014년에 유네스코한국위원회가 창립 60주년을 맞이하여 ‘국민과 함께 만드는 평화, 배움으로 꿈을 이루는 지구촌’을 조직의 새로운 비전으로 선포하고, ‘저개발국 교육 지원,’ ‘차세대 글로벌 인재 육성,’ ‘한반도와 동아시아 평화에 대한 기여’를 3대 추진과제로 제시했다는 사실과 함께, 그동안 한국이 유네스코의 문화 분야 사업들을 매우 효

10 그 결과, 연구진을 모으고 연구의 범위와 주제들에 관한 안을 작성한 유네스코한국위원회의 임현묵 본부장이 ‘세계질서의 변동과 유네스코’를, 여러 차례 유네스코 관련 연구에 참여했던 서강대 정치외교학과 류석진이 ‘유네스코 활동의 비전과 중장기 방향’이라는 제목을 통해 한국의 유네스코 활동을 검토하고 중장기 방향을 위한 비전에 대해 고민하기로 했고, 단국대 정치외교학과의 조한승이 ‘유네스코 거버넌스 개혁과 재정난’을, 중앙대 정치외교학과의 조운영이 ‘글로벌 거버넌스와 유엔 기구들의 개혁 방향과 도전’을, 경희대 공공대학원의 손혁상이 ‘한국의 자발적 기여’를, 서울대 정치외교학부의 조동준이 ‘유네스코의 정치화’를 맡았다. 문화인류학자로서 유네스코한국위원회 집행위원을 역임하고 유네스코 총회를 비롯한 문화 관련 회의에 참석할 기회를 가졌던 서울대 자유전공학부의 한경구는 현실 정치에서 다소 자유롭게 근본적인 문제들을 제기하면서 공동연구의 전체적 방향에 대해 고민하고 정리하는 역할을 담당하기로 하였다.

과적으로 활용해 왔다는 사실, IT강국으로 성장하는 한국이 유네스코의 신국제정보질서 운동과 관련하여 여러 기여와 사업을 해 왔다는 사실 등도 고려해야 한다는 점을 강조했다(류석진 2018).

나아가 류석진은 공급자가 아닌 수요자의 입장에서 한국의 비전과 역할을 모색할 필요가 있다는 점을 역설했다. 즉, “유네스코를 통하여 어떠한 가치를 실현시킬 것인가라는 것은 공급자의 입장에 불과”하므로 “오히려 수요자가 필요로 하는 부분을 어떻게 효과적으로 흡수 소화할 수 있도록 만들 것인가의 문제까지 포괄하여야” 한다고 지적했다. 왜냐하면 “유네스코의 가치는 이미 무수히 제안되어 있는 상태이고, 현재의 논쟁은 우선순위를 어떻게 부여할 것인가의 문제”에 불과하기 때문이다. 이러한 시각에서 본다면 “현재의 사업 효율성에 대한 논의는 수요자의 입장이 배제된 상태에서 공급자의 입장만이 일방적으로 강조되고 있다”고 볼 수도 있기 때문이다(류석진 2018). 또한 이렇게 수혜자의 시각을 증시한다면 소위 성공한 수혜국인 한국의 경험은 국제적으로 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 한국의 유네스코 비전에는 “한국이 성공적인 수혜국이 될 수 있었던 요인을 분석하여, 유네스코의 향후 비전과 사업의 방향을 제시”하는 내용이 담기는 것이 필요할 것이다(류석진 2018).

유네스코 활동에 다양한 자격으로 참가한 경험이 있는 한경구는 문화인류학자로서 현실을 당연한 것으로 받아들이지 않고 몇 가지 근본적인 물음들을 제기할 필요가 있다고 보았다. 첫째, 유네스코의 정치화가 문제라고들 하는데, 유네스코는 출발점부터 정치적이 아니었던가? 교육과 과학과 문화를 다루는 기구가 비정치적이어야 한다는 주장이야 말로 특정한 정치적 관점이 아닌가? 정치화 자체가 문제라기보다는 ‘어떤 정치화인가’가 문제가 아닌가? 둘째, 유네스코가 비효율적이라면서 거버넌스와 조직의 개혁을 이야기하는데, 과연 비즈니스 조직을 평가하는 용어와 시각으로 유네스코의 활동과 조직을 평가하는 것이 적절한가? 셋째, 최근 유네스코에 대한 논의나 유네스코와 관련된 활동 가운데 일부는 유네스코의 본질과 사명을 망각하고 있는 것이 아닌가? 예를 들어 평화를 위한 국제기구와 관련된 활동에서 ‘전략’이라는 표현을 무심하게 사용하는 것 등은 문제가 아닌가?

이러한 근본 문제를 제기한 다음 한경구는 한국의 유네스코 활동에서 중요하게 추진할 과제와 방안을 세 가지 제시하였다. 첫째, 국제사회에서 기회가 있을 때마다 유네스코의 본질을 환기시키고 그 독특한 성격을 강조하는 것으로, 이는 사실은 유네스코의 아

이덴티티를 어떻게 볼 것인가 하는 문제에 적극적으로 참여한다는 의미를 가지고 있다. 둘째, 현재 유네스코가 직면한 소위 위기에 대응하는 방안의 하나로 한국이 국가위원회의 역할과 교류 활동을 증대시키고 도움을 필요로 하는 다른 국가위원회들의 역량 강화를 지원하는 것이다. 셋째, 문화다양성과 관련된 한국의 풍부하면서도 치열하고 고통스러웠던 역사적 체험과 다양한 유네스코 문화 분야 활동 경험을 기반으로 문화다양성 연구와 담론의 발전을 지원하고 주도하는 것이다.

이러한 기본적인 접근과 방향에 대한 논의와 검토를 시작으로, 유네스코한국위원회 직원들도 적극적으로 참여해 활발한 발표와 토론을 이어가며 서로 배우고 각자의 의견을 변경하거나 조정하기도 했다. 그렇게 연구를 진행하다가 중간 정리를 할 겸, 2018년 제주포럼에서 발표를 하였다. 2018년 6월 28일 오전에 정우탁(유네스코 아시아태평양 국제이해교육원(APCEIU) 원장), 최동주(숙명여대), 배영자(건국대), 장재복(불어권국제기구(OIF) 정부대표) 등이 토론자로 참석한 연구 발표회에서였다.

한편, 서울대에서 개최되었던 한국문화인류학회 60주년 기념 학술대회에서도 유네스코에 관한 세션이 있었다. 한국무형유산학회장 임돈희(동국대)가 좌장을 맡고 권현익(캠브리지대), 이태주(한성대), 한건수(강원대) 외에 공동연구자 중 한경구(서울대)와 임현묵(유네스코한위)이 각각 발표자와 토론자로 참여했으며, 여러 인류학자들과 유네스코한국위원회 직원들이 참여해 활발한 논의를 했다. 이러한 논의를 보다 심화시키기 위해 공동연구팀은 8월 23일 유네스코한국위원회 관계자들과 한국문화인류학회 유네스코 세션 발표자들이 참여하는 라운드테이블을 개최했다.

이 공동연구는 11월 13일 서울 롯데호텔에서 개최된 한국의 전환기 유네스코 협력 비전 수립 포럼에서 또 한 차례의 발표와 전문가들의 토론을 거쳐 완성되었다. 포럼에서 제기된 질문과 토론 내용을 참고하여 연구 참여자들이 최종 수정 및 보완과 정리를 하였는데, 명료하고 일관된 결론이나 합의를 무리해서 도출하려는 인위적인 노력은 하지 않았으며 다양한 시각과 논의가 포함되는 수준에서 다소의 이견은 있었으나 자연스럽게 공감대가 형성되었다.

아래에서는 필자가 공동연구자의 한 사람으로 제기했던 질문들의 내용을 부연 설명하고 그러한 문제 의식을 기초로 한국의 유네스코 비전에 포함되어야 한다고 생각하는 주요 내용 몇 가지를 제안하고자 한다. 공동연구자 대부분이 유네스코 등 국제기구의 활동을 깊이 연구해 온 정치학 전공자들이므로, 유일하게 문화인류학을 전공한 필자가 공

동연구에 기여할 수 있는 것은 ‘문화적 시각과 관심’에서 문제를 제기하고 제안을 하는 것이리라 본다.

2. 한국의 유네스코 비전을 생각하는 몇 가지 기본 질문

한국이 유네스코의 미래 비전 수립에 참여하고 개혁안을 제시하기 위해서는 유네스코를 어떻게 이해하고, 유네스코에 대해 쏟아진 비난과 소위 유네스코의 문제점들을 어떻게 파악하고 정리할 것인지가 중요하다. 특히, 기존의 비판과 문제점 제기 자체에 대해서도 그 근간이 되는 전제나 가정을 포함하여 근본적인 질문을 던져볼 필요가 있다.

(1) 소위 ‘정치화’의 문제

유네스코는 오래 전부터 정치화되었다는 비판을 받아 왔다. 전진성(2013)에 따르면 유네스코 교육부문 사무차장보를 지낸 니콜라스 버넷(Nicholas Burnet)도 “유네스코의 정치화 현상을 조직이 안고 있는 심각한 문제의 하나로 지적했다”고 한다. 즉, “조직의 핵심적 사업에 대한 의제보다 아랍-이스라엘 간 논쟁을 포함한 정치적 논의에 더 많은 시간을 할애”하고 있으며 사무국 직원, 특히 고위직 직원의 채용과 관련하여 로비, 정치적 영향력 행사, 과도한 경쟁, 정치적 거래 등이 일어나고 있고, 52개 지역 사무소와 12개 산하연구센터 등의 설립과 운영을 둘러싼 정치적 거래도 문제시 되고 있으며 나아가 세계유산사업이나 무형문화유산사업도 정치화 문제로 비판을 받고 있다는 것이다.

미국에 이어 이스라엘이 유네스코를 탈퇴한 것은 분명 정치적 결정에 의한 것이다. 또한 최근에 일어났던 일본의 군함도(軍艦島)의 세계유산 등재 추진과 이에 대한 우려와 논란, 위안부기록물의 세계기록유산 등재 보류 문제 등도 사업의 본래의 목적과 취지나 보편적 가치와 기준에 대한 고려 외에 관련 국가 정부의 정치적 판단이 중요한 요인으로 작용한 것도 사실이다. 그러므로 유네스코가 정치적 이견과 갈등이 표출되는 장(場)이 되기도 한다는 것을 부인할 사람은 없을 것이다.

그러나 과연 ‘정치화’라는 것이 정말로 문제일까? 유네스코의 ‘정치화’가 문제라고 하는 것은, 유네스코는 당연히 정치와 무관해야 한다는 것을 전제하고 있기 때문이 아닌 가? 흔히 교육과 과학과 문화는 정치로부터 자유로워야 하며 정치를 초월해야 하기 때

문에 유네스코 또한 정치로부터 자유로워야한다거나 정치를 초월해야 한다고 생각하기 쉽다. 그러나 이는 커다란 오해이다.

유네스코가 담당하고 있는 교육과 과학과 문화가 계급과 권력과 불평등, 민족과 젠더에 따른 차별과 배제 등과 전혀 관련이 없는 것이라면 모르겠지만, 그렇지 않다면 유네스코의 모든 활동은 정치와 무관할 수가 없다. 유네스코의 개혁에 관한 연구에 참여했던 홍승목(2013) 역시 신국제정보질서(NWICO) 추진과 관련하여 “유네스코가 그 활동 범위를 넘어 과도하게 정치적인 문제에 관여한 것”이라는 지적에 대해 “이러한 결정은 유네스코가 ‘탈선해서’ 생긴 결과라기보다는 ‘태생적으로 정치적인 기구’이기 때문에 생긴 결과로 보아야 한다”고 지적한 바 있다.

그러므로 유네스코의 ‘정치화’를 문제시 하는 것은 유네스코가 담당하는 업무가 가지고 있는 정치적 성격을 부인하는 것이며, 유네스코를 ‘탈정치화’한다는 것은 유네스코가 담당하는 업무의 본질과 해결 방법에 대하여 하나의 독특한 정치적 입장을 주장하는 것에 불과하다. 따라서 ‘탈정치화’는 문제의 해결이 아니라 문제의 존재 자체를 부인하는 것이라 볼 수도 있다. 유네스코의 경우에는 정치화 자체가 문제라기보다는 어떠한 형태와 방식의 정치화가 문제인가, 어떻게 하면 ‘더 좋은’ 또는 ‘덜 나쁜’ 정치화를 추구할 것인가를 논의해야 할 것이다.¹¹

유네스코는 계몽시대의 지적 유산이다. 계몽시대의 지식인과 학자, 그리고 예술가 등은 교육과 학문과 문화를 통하여 편견과 이해관계의 대립을 넘어 세계시민적 이상을 추구할 수 있을 것이라 기대하였다. 탐욕스러운 군주나 귀족, 국가의 유네스코를 창설한 사람들은 교육과 과학을 통해 편견과 증오와 무지를 극복할 수 있을 것이며 문화의 보존과 향유를 통해 인간의 삶이 보다 나아질 것이며 상호 이해를 통해 평화를 이룩할 수 있을 것이라 보았다.

그러나 레비-스트로스(Lévi-Strauss)가 설파했듯이 편견과 증오는 오해와 무지에서 비

11 11월 13일 심포지엄 발표 후 Xing Qu 유네스코 부사무총장 등 참석자들의 ‘더 좋은 정치화, 더 나쁜 정치화’란 무엇인가에 관한 질문이 있었다. 시간도 부족하고 바로 다음에 유네스코의 정치화에 대한 서울대 조동준 교수의 발표가 이어질 것이었기 때문에 본격적인 토론은 이루어지지 않았으나, 후술하듯이 ‘더 나쁜 정치화’란 유네스코라는 장에서 국민국가가 근시안적이며 좁은 시야로 국가이익을 정의하고 이를 추구하는 것이다. 이와는 반대로 ‘더 좋은 정치화’란 보다 장기적이며 넓은 시야를 가지고 보편적 가치와 평화 등에 기여하는 방향에서 국가 이익을 발견하며 국민국가가 이러한 계몽된(enlightened) 국가 이익을 추구하는 것을 말한다고 할 수 있다.

롯되기도 하지만 인구의 폭발적 증가 등으로 인하여 초래된 자원을 둘러싼 치열하고도 불평등한 경쟁과 권력의 작용 때문이기도 하다.¹² 또한 무엇을 교육할 것인가, 어떻게 교육할 것인가, 누가 누구를 교육할 것인가 등의 문제는 교육의 문제이기도 하지만 한편으로는 지극히 정치적인 것이기도 하다.

문화 역시 본질적으로 정치적인 성격을 가지고 있다. 한때 문학과 예술은 순수한 것으로서 비정치적, 아니 초정치적인 것으로 간주되기도 했었다. 국제관계에서 당사자 간의 정치적, 경제적 상황이 복잡하고 긴장이 있는 경우, 일단 물꼬를 트기 위해 우선 문화 교류를 시작한다는 시도는 문화와 예술이 비정치적 내지는 초정치적이라는 생각에 기반을 두고 있는 것으로 보인다.

그러나 문화가 비정치적이라는 견해 자체는 뚜렷한 하나의 정치적 견해이며, 문화교류부터 시작한다는 것 또한 지극히 치밀한 정치적 계산에 따른 정치적 시도이다. 문화와 예술은 불평등과 억압과 갈등과 긴장으로 가득 찬 현실을 넘어설 가능성을 가지고 있고 또 그러고자 하지만, 현실의 문화와 예술이 비정치적이어야 한다는 것은 표현의 자유, 창작의 자유를 억압하거나 훼손하는 경향이 있다. 더구나 1982년 문화정책에 관한 멕시코시티 회의에서 도입되었던 인류학의 문화 개념에 따라 문화를 인간의 총체적 삶의 방식이라고 본다면 문화가 정치적 성격을 가지고 있다는 것은 당연한 이야기가 된다.

한편, 과학적 지식의 생산과 사용 역시 과학철학과 과학사 연구가 발전하면서 더는 정치와 전혀 무관한 가치중립적이며 객관적인 과정이라고 말할 수 없게 되었다. 과학과 기

12 레비스트로스는 초창기 유네스코에서 활동했던 인류학자 알프레트 메트로(Alfred Mettraux)의 요청으로 1972년에 <인종과 역사>(Race and History) 등을 집필했다. 이 소책자는 인종차별의 문제점에 대한 인식 확산과 철폐에 상당한 영향을 미쳤으며 또한 유네스코의 활동과 노력을 홍보하고 그 이미지를 제고하는데 기여했으며 문화다양성 논의의 중요한 출발점의 하나가 되었다(권현익 2018). 그런데 레비스트로스는 1971년 국제인종차별 퇴치의 해(International Year for Action to Combat Racism and Racial Discrimination)를 시작하는 유네스코 본부 초청 강연에서 인종주의는 단순한 편견과 적대감이 아니라 개발 등 인구 포화로 인한 경쟁 격화와 문화교류를 강조하는 문명화로 인한 진보로 인한 다양성의 약화 등 더욱 깊은 원인이 있다고 주장하였다. 이는 “편견에 대한 저항과 교육을 통한 인식 개선으로 인종주의를 해결하려던 유네스코의 활동이 비효율적이고 불가능한 방법임을 암시”한 것으로 유네스코는 매우 당혹해 했으며, 강연에 참가했던 유네스코 관계자들 상당수는 분노했다고 한다(한건수 2018). 그런데 흥미 있는 것은 레비스트로스가 2005년 유네스코 창립 60주년을 기념하기 위해 다시 유네스코 본부 강당에서 24년 전과 거의 동일한 취지의 강연을 했는데, 이번에는 열광한 청중으로부터 뜨거운 기립 박수를 받았다는 사실이다. 이는 문화다양성에 대한 유네스코의 강령이 변화했기 때문이다(Stoczkowski 2008, 한건수 2018).

술이 문화·사회에 깊이 뿌리를 내리고(embedded) 있다는 생각은 더 이상 부인이나 논란의 대상이 아니다.

그러므로 교육과 과학과 문화를 통하여 평화를 이루려는 노력은 본질적으로 정치적일 수밖에 없다. 교육과 과학과 문화는 국제관계의 현실정치(Realpolitik)만으로는 해결하기 어려운 문제들을 넘어서려는 시도이지, 이러한 문제들의 정치적 성격 혹은 이를 해결하기 위한 방법이 가지고 있는 정치적 함의나 결과를 부인하거나 외면하는 것은 아니다. 정말로 심각한 문제는 비록 국민국가 간 합의에 의해 설립되었지만 국민국가의 경계를 넘어 인류 공동의 이익이라는 평화를 추구하기 위해 기존 국제사회의 현실 정치를 넘어서려고 했던 유네스코를 여전히 단기적 국가이익의 각축장으로 만들고 있는 근시안적이며 편협한 정치, 즉 ‘나쁜 정치화’인 것이다.

소위 유네스코의 정치화라고 하는 문제는 유네스코라는 장에서 진행되고 있는 논의가 회원국의 현실주의 외교정책의 각축장을 벗어나지 못하고 있다는 현실에서 비롯되는 것이다. 따라서 이 문제는 ‘탈정치화’가 아니라 ‘좁은 시야(tunnel vision)의 근시안적 국가이익’을 추구하는 개별 국가의 현실주의 외교정책 수준을 넘는 더욱 치열한 국제정치화, 즉 ‘계몽된 국가이익’의 추구하고 세계시민사회의 보다 적극적이고 다양한 연대의 모색 등을 해결책으로 삼아야 할 것이다.

유네스코의 정치화 문제를 특히 집중적으로 검토한 조동준(2018, 유네스코의 정치화) 역시 유네스코의 정치화 현상은 유네스코의 출범과 함께 시작된 것이라고 보고 있다. 교육은 “정치중립적이지 아니라 정치의 핵심 쟁점”이었으며 “따라서 유네스코는 정치의 핵심 영역을 처음부터 품고 있었다”는 것이다. 이어 1960년대 국제환경의 변화, 즉 신생독립국이 대거 유네스코 회원국으로 등장하면서 유네스코에서는 새로운 정치화가 시작되었다고 지적하고 있다.

조동준(2018)에 따르면 신생독립국이 유네스코 회원으로 대거 등장하면서 자국의 상황과 관련된 반식민주의를 유네스코의 반인종주의와 결합시키며 유네스코의 의제로 반영하려고 노력했고, 주요 유네스코 창립국들은 “수적 열세를 극복하지 못한 상태에서, 유네스코가 비정치적 조직으로 출발했다는 신화를 만들어내며 신생독립국의 활동을 ‘정치화’되었다고 비판하였다”는 것이다. 유네스코는 계속 변하고 있으며 유네스코가 초창기의 창립 의도, 그리고 개발도상국에 유리한 기구로 변모한 시점을 지나 향후 국제사회에서 교육, 문화, 대중소통, 지적협력을 다시 모색할 수 있는 환경이 마련되고 있는 상황

을 긍정적으로 평가하고 있다. 이러한 시각에서 본다면 유네스코의 변모 과정에서 미국의 탈퇴 등은 불편한 진통인 것이다.

(2) 유네스코의 조직은 어떻게 개혁되어야 하는가? 소위 비효율의 문제

유네스코는 여러 국제기구 중에서도 특히 비효율적이며 방만하게 운영되어왔다는 비판을 받았다.¹³ 이러한 비판 가운데 일부는 정확한 것이며 그러한 문제는 당연히 개선되어야 한다. 전진성(2013)은 유네스코의 비효율성과 방만한 운영에 대한 비판과 부정적 평가들을 소개하는 한편 이러한 문제를 극복하기 위한 유네스코의 노력을 소개한 바 있는데, 개혁의 가능성과 전망은 그리 밝지 않은 것으로 보인다.

그러나 다른 한편으로 생각해 본다면, 유네스코에 쏟아지는 비판이나 개혁안 가운데 상당 부분은 오히려 유네스코와 유네스코의 근본 목적에 대한 무지나 오해에서 비롯된 것이 아닌가 하는 의문이 들기도 한다. 매우 엄청나면서도 독특한 사명(mission)을 담당하고 있으면서 전 지구적 현실의 변화에 대응하여 매우 독특한 방식으로 진화하며 변신해야 하는 조직의 특수성을 무시하고, 상대적으로 훨씬 좁고 단기적인 업무를 담당하는 조직을 평가하는 잣대를 들이댄 것은 아닌가 하는 의문이다.

유네스코 조직에 많은 문제가 있고, 개선해야 할 점도 많다는 사실을 부인하는 것은 아니다. 그러나 유네스코는 교육과 과학, 문화라는 엄청나게 넓은 분야를 담당하는 기구이며 엄청나게 다양한 역사적 경험과 문화를 가진 국가와 공동체와 개인이 참여하여 의제를 설정하고 사업을 진행하고 있다. 이러한 조직을 효율성 등 현대 경영학 용어와 개념으로 분석하고 판단하고 개혁안을 제시하는 것에 문제가 있다는 점을 지적하고자 한다.

효율은 막스 베버가 제시했던 합리성 가운데 하나에 불과하며 영리를 목적으로 하는 조직에서는 압도적 중요성을 갖지만 비영리조직에서는 중요한 고려 사항 가운데 하나에 불과하다. 수단의 합리성도 중요하지만, 이는 목적 합리성보다 더 중요한 것은 아니다. 더구나 교육은 효율 못지않게 효과도 중요하다. 유감스럽게도 매우 공공성이 높은 비영리조직을 분석하고 평가하는 개념과 도구와 이론적 틀이 충분히 발전하지 못한 상황에서 자본주의 사회의 대기업조직의 성과를 분석하고 평가하는 목표관리, 결과지향, 성과

13 2011년 영국국제개발부가 실시한 43개 국제기구 조직효율성 평가에서 최하위 4개 기구의 하나에 포함 (조한승 2018)

표준 등 경영학의 용어가 유네스코에도 그대로 적용되고 있는 것은 심각한 문제이다.

유네스코는 임무와 목표의 범위가 상대적으로 좁고 뚜렷한, 소위 ‘성공하는 조직들’과는 달리, 그 사명을 위한 노력이 성공적이면 성공적일수록 조직이나 추진 체계 자체가 불필요해지거나 오히려 걸림돌이 될 수도 있는 상황을 빈번하게 경험하는 포괄적인 조직이다. 또한 자신의 성취와 실패를 포함하는 현실 변화에 대응하면서 계속 새로운 일을 찾고 스스로 변화해야만 하는 조직이기도 하다. 일반적인 조직 진단의 방법과 관행을 지양하고 이러한 특수한 성격을 고려한 평가와 개선안이 절실히 요구된다.

이러한 이유 때문인지 유네스코의 거버넌스 개혁과 재정난 문제를 집중적으로 검토한 조한승(2018)은 유네스코가 태생부터 원래 정치적이었다는 홍승목(2013)의 견해에 동의 하면서 다른 국제기구들과는 다른 “유네스코만의 독특한 거버넌스 구조”의 개혁은 “유네스코의 정치화를 ‘해소’하는 것을 목적으로 하기보다는 유네스코 특유의 정치화를 ‘관리’하는 측면에서 접근”할 것을 제안했다. 한편 사업 관리와 조직 문화에 대한 검토 결과 “조직을 대대적으로 개편하는 것도 당장은 기대하기 어렵다”고 하면서 “종종 언급되고 있는 집행이사회 권한 축소”도 현실적으로 문제를 해결하지 못할 것이라 전망하고 오히려 “총회가 보다 효율적으로 기능을 수행하도록 만들고 3대 핵심기구 사이의 업무 조율을 개선”할 것을 제안하고 있다(조한승 2018).

특히 조한승(2018)은 “효율성을 빌미로 유네스코의 숭고한 정신을 외면하는 일은 없어야 한다”고 경고하면서 이러한 문제들의 해결책은 “유네스코의 정신을 벗어나지 않는 범위 내에서 장기적 관점에서” 모색되어야 한다고 지적했다. “교육, 과학, 문화는 단기적이고, 가시적이며, 수치적인 성과로 평가되기보다는 장기적이고, 내면적이며, 본질적인 진보의 측면에서 다루어져야”하기 때문이다(조한승 2018).

이러한 조한승의 우려와 지적은 그동안 유네스코의 운영은 물론 유네스코가 안고 있는 문제점이 지적되고 개혁의 필요성이 논의되는 과정에서 혹시 유네스코의 본래의 사명과 본질을 망각했던 것은 아닌가 라는 질문을 제기해 볼 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

(3) 유네스코의 본질을 망각하고 있는 것은 아닌가?

유네스코의 근본 목적과 국제기구로서의 매우 독특한 성격, 즉 국민국가들이 모여서 결성한 기구이지만 단기적인 국민국가의 이해관계를 넘어 교육과 과학과 문화를 통해

평화를 추구하는 기구라는 성격을 망각한 결과, 유네스코의 비전이나 개혁안도 심각한 문제를 안고 있다. 이는 유네스코나 이와 관련된 기관들이나 개인들의 언행, 유네스코에 대한 평가와 비판, 그리고 개혁안에도 나타나고 있다.

예를 들자면 ‘전략’ 등의 군사용어가 남용되고 있다. 평화에 많은 국제 공헌을 하고 있는 스웨덴의 국가위원회조차 <SWEDEN’S UNESCO STRATEGY 2014-2017>이라는 문서를 작성한 바 있다. 한국도 예외는 아닌데, 이는 경영학 컨설팅의 압도적 영향력 때문이라고도 볼 수 있지만 기본적으로 유네스코의 근본 목표와 본질에 대한 성찰과 세심함(sensitivity)의 부족 때문이라고도 볼 수 있다. 한국의 경우에도 군 출신 대통령이 이끄는 정부 하에서 고도경제성장을 추진하면서 ‘하면 된다!’는 분위기에 익숙해진 탓인지, 혹은 민주화 투쟁의 경험 때문인지, 유네스코는 물론 여러 다른 행사에서도 사진 촬영 등을 할 때면 모두가 주먹을 불끈 쥐고 ‘싸우자’(Fighting)고 외치는 것을 볼 수 있다. 물론 평화가 쉽게 얻어지고 유지되는 것은 아니며 커다란 용기와 희생도 필요하기는 하지만, 그래도 민망한 일이다.

유네스코가 다른 국제기구들과는 크게 다른 점 가운데 하나는 국가위원회(National Commission)의 존재이며 또한 유네스코의 창설 이전부터 교육과 문화를 통한 평화와 교류라는 이상에 깊은 관심을 갖고 노력을 계속해오고 있는 지식인과 전문가들의 존재이다. 유네스코의 전사(前史)에 해당하는 국제지적협력위원회(International Committee of Intellectual Cooperation, 이후 Commission, ICIC를 결성)는 국제연맹의 자문기구로서 앙리 베르그송(Henri Bergson), 폴 발레리(Paul Valéry), 토마스 만(Thomas Mann), 알버트 아인슈타인(Albert Einstein), 마리 퀴리(Marie Curie) 등 당시 유럽의 대표적 지식인들로 구성되어 있었으며 이들은 소위 ‘국가대표’가 아니었다. 1946년 유네스코 창설 이후에도 집행이사회 구성원들은 어느 정도 개인 자격으로 행동했던 것으로 보인다. 이러한 상황은 1954년 11월에 헌장이 개정되면서 집행이사회의 22명의 구성원들은 각각 자신이 국적을 보유한 국가의 대표로 구성되는 것으로 변화하였다.¹⁴ 이러한 유네스코 거버넌스

14 Amendments to Article V concerning the Composition of the Executive Board. (a) Article V, paragraph 1 is replaced by the following ‘1. The Executive Board shall be elected by the General Conference from among the delegates appointed by the Member States and shall consist of 22 members, each of whom shall represent the government of the State of which he is a national. The President of the General

의 변화는 “유네스코의 회원국들이 유네스코의 권능 분야에서 협력해 나가는 기반을 마련”하는 동시에 “회원국들이 유네스코의 목표와 의무에 대해 인지하게 된 것”이라 한다.

새로 출범한 국제기구로서 회원국들의 참여와 인식을 효과적으로 증진하고 효과적인 국제 협력을 수행하기 위해 회원국의 국가 대표들이 참여하는 것은 필요한 일이지는 하다. 그럼에도 불구하고 국가위원회, 그리고 국가위원회나 유네스코 활동에 직·간접으로 참여하는 지식인과 전문가의 존재는 여전히 매우 중요하며 독특한 기여를 할 수 있다. 구성도 다르고 여건도 다르지만 국가위원회와 개인 전문가와 지식인들은 외교부의 지휘를 받으면서 협의의 근시안적 국가 이익을 추구할 수밖에 없는 대표부와는 달리, 상당히 장기적으로 폭넓게 국가 이익을 해석하며 국민국가의 경계를 넘는 인류 공동의 관심사를 추구할 잠재력을 가지고 있다. 그러나 유감스럽게도 현재 유네스코 국가위원회들의 상호 협조나 교류는 매우 제한되어 있으며 유네스코의 활동이나 개혁에도 큰 목소리를 내지 못하고 있는 것이 현실이다.

(4) 한국은 어떻게 해야 하는가?

한편 한국의 유네스코 비전을 유엔 기구 개혁방안과 글로벌 거버넌스라는 시점에서 검토한 조운영의 연구(2018)는 유네스코가 직면한 정통성과 효율성의 문제를 유엔국제기구들이 전반적으로 직면하고 있는 글로벌 거버넌스의 문제로 파악하면서 그 이유를 두 가지 제시하고 있다. 첫째, 국제기구 내에서 자국의 국가이익에 만족하지 못하는 국가들이 국제기구의 정통성에 도전하고 있다는 것이다. 둘째, “이러한 정통성의 문제는 비정부기구와 국내 차원의 로비로부터 도전을 받아 효율성에 의문을 제시한다”는 것이다. 더구나 대부분의 글로벌 이슈의 경우 “안보, 경제 사회적 이슈들이 복잡하면서도 긴밀하게 연계되어있는 측면이 있고 유엔의 방대한 조직이 중복적인 기능을 독립적으로 수행하는 문제”로 이어지고 있다.

조운영(2018)은 불확실성이 증대되면서 많은 국가들이 협력적 국제체제의 모색보다는 국가중심적 외교정책을 선호하는 추세로 돌아서고 있는 상황을 우려하면서 글로벌 거버넌스를 강화하고 영역별 제도 개선과 투자 및 지속적인 관심을 촉구하는 것은 매우 힘든

Conference shall sit ex officio in an advisory capacity on the Executive Board.’
(UNESCO 1954, 12)

과제이지만, “이런 때일수록 약화되는 국가 간 협력을 강화할 수 있는 국제 제도를 모색하고 개선된 글로벌 거버넌스 체제의 부활”을 위해 노력할 것을 주장하고 있다.

3. 문화와 관련된 한국의 유네스코 비전

한국이 비록 간단명료하게 정리되거나 모두가 합의하는 수준은 아니더라도 유네스코의 창설 목표와 취지와 한국의 중장기적 대외 정책을 조화시키면서 보다 체계적이고 일관성 있는 유네스코 정책과 활동을 추진한다고 할 때, 한국의 유네스코 비전은 현재 유네스코에 가해지고 있는 비판과 불만, 개혁에 대한 요구 및 유네스코의 재정난과 거버넌스의 문제, 국제무대에서 한국의 위상과 국가 이미지의 문제, 국제개발협력 등 국제적 공헌, 한반도 긴장완화와 평화 정착과도 직결되는 세계 평화에 대한 공헌 문제 등을 종합적으로 고려하는 한편, 한국이 동원하고 투입할 수 있는 자원과 국내의 여론과 사회적 합의를 기반으로 하게 된다.

(1) 유네스코의 본질 환기와 독특한 성격에 대한 강조

유네스코 본부는 물론 스웨덴의 국가위원회 등의 계획이나 보고서 등은 아무런 문제의식 없이 전략(strategy)라는 표현을 사용하고 있다. 이 연구 역시 ‘한국의 대(對) 유네스코 전략’이라는 명칭으로 시작되었으며 2011년의 선행 연구의 명칭도 <유네스코와 한국: 한국의 유네스코 활용 전략 마련을 위한 기초 연구>였고 2018년 11월 13일에도 ‘유네스코 전략포럼’(UNESCO Strategy Forum)이라는 명칭을 사용하였다. 전략이라는 표현은 원래는 군사 용어이지만 비즈니스를 비롯하여 민간 영역에서도 널리 사용되고 있다 보니 평화를 논하거나 문화에 대해 이야기할 때도 거리낌 없이 전략이라는 표현을 쓰고 있다.¹⁵

‘전략’이라는 용어는 현실을 이해하고 미래를 변화시키려는 우리의 태도와 사고, 그리

15 냉전이 한창이던 시기에 케네디 대통령은 1961년에 평화봉사단이라 번역하는 평화군단(Peace Corps)을 만들었고 1963년에는 평화의 전략(Strategy of Peace)라는 제목의 연설도 한 바 있다. 역시, 군사용어, 전쟁용어를 사용하여 평화를 이야기한 것이다.

고 행동에 상당한 영향을 미치는 경향이 있다. 동아시아에서 사용하는 전략이라는 번역어에는 ‘전(戰)’이 들어가 있으며 ‘strategy’의 어원은 고대 그리스로 거슬러 올라가는데 ‘strategos’는 ‘장군’의 의미라고 한다. 교육을 전략적으로 접근하게 되면 학생들은 독립적으로 생각하고 느끼고 행동하는 존재가 아니라 용병술의 대상이 되기 쉽다. 문화를 전략적으로 접근하게 되면 다양한 시각의 존중이나 창의성의 자연스러운 발현은 설 자리가 좁아지기 쉽다. 아무리 의도가 좋다 하더라도 전략의 대상이 되고 싶은 사람은 많지 않을 것이다.

그러므로 한국부더라도 ‘전략’이라는 용어의 사용을 자제하고 비전, 구상, 방향, 계획 등의 표현을 사용하는 한편, 국제 사회에서도 이러한 용어와 표현에 대한 세심한 주의와 배려를 통해 유네스코의 본질과 특수성을 강조하고 평화에 대한 관심을 환기시키는 노력을 할 필요가 있다. 물론 언어가 반드시 사고를 지배하는 것은 아니고 용어나 표현보다는 실질이 중요하다고 할 수 있겠으나, 다른 사람의 입장에서 세상을 바라보고 평화의 문화를 이룬다는 것은 이러한 세심한 변화를 필요로 한다.

한국은 1948년 유엔총회에서 유엔한국임시위원단이 감시하고 협의할 수 있었으며 한국인의 대다수가 살고 있는 한반도 내 지역에 관해 유효한 지배권과 관할권을 가진 합법 정부¹⁶라고 했으나 1991년까지 유엔에 가입하지 못하고 있었으며, 1950년부터 40년 동안 유엔의 회원국이 아닌 상태에서 유네스코 회원국으로 활동을 해 왔다. 그러므로 한국과 유네스코의 관계는 매우 특별하다. 유네스코는 한국의 교육과 과학, 문화를 국제사회와 연결시켜주는 통로였으며 교류와 발전의 장이었다.

한국의 유네스코 비전과 활동에서 유네스코와의 이러한 독특한 관계와 역사적 경험은 중요한 도덕적, 문화적 자원이기도 하며, 한국의 발전에 유네스코가 각별한 관심과 지원을 했다는 사실을 중시하고 여기에 감사한다면 유네스코의 발전에 한국이 각별한 관심과 지원을 하는 것은 당연할 것이다. 그렇기 때문에 한국은 유네스코의 사업과 논의에 적극적으로 참여하고 기여하는 수준을 넘어, 유네스코의 장기적 발전과 변화의 방향을 제시하고 중요하고 새로운 의제를 발굴하고 설정하며 이를 위한 다양한 연구를 수행하고 논의를 선도하는 노력을 하는 것이 바람직하다.

16 195 (III). The Problem of the independence of Korea, 1948 United Nations General Assembly Resolution 195

(2) 국가위원회 이니셔티브

국가위원회의 존재는 유엔의 국제기구 중 하나인 유네스코의 매우 큰 특징 가운데 하나로, 오직 유네스코만 국가위원회 글로벌 네트워크를 가지고 있다. 이는 교육, 과학, 문화는 정부의 역할도 중요하지만 시민사회와 지식인, 전문가들의 역할도 매우 중요하기 때문일 것이다. 창설 당시에는 국가위원회가 자문과 연락의 역할을 할 것으로 기대되었으나 1976년부터는 정보 배포와 프로그램 기획, 집행, 평가 등의 기능이 추가되었으며 이후 국가 수준에서 파트너십을 설립하는 것도 포함하게 되었다.¹⁷

유네스코의 개혁 방안을 모색했던 최동주(2013)는 국가위원회 역할 확대를 제안하기도 했다. 위기에 처한 유네스코가 조직 효율성을 높이고 의사결정 및 관리 운영상의 분권화 등을 우선적으로 고민한다면, “구성원이 자율적으로 참여하는 분권화가 개혁의 핵심과정이라고 한다면, 국가위원회를 통한 분권화가 가장 먼저 검토되어야 한다”는 것이다. 물론 국가위원회의 규모와 구성이 상이하고 역량과 재정도 천차만별이기는 하지만 회원국 국가위원회의 역량 강화와 발전, 국가위원회 간 네트워크의 발전과 강화 등을 통하여 회원국들은 “서로 다른 환경을 이해하고... 자발적이고 자율적인 참여를 촉진”할 수 있을 것이며, 현실과 정책의 거리를 좁히는 등 “국가위원회를 보다 기능적인 기관으로 변화시켜 더 많은 책임을 부여”할 것을 촉구하고 있다.

한국의 국가위원회는 유네스코 회원국 국가위원회 중 가장 규모가 크고 활발한 조직 가운데 하나다. 따라서 한국위원회는 대표부의 지원을 받아 주요 국가위원회들과 협조하여 유네스코 사무국과 국가위원회 간의 소통과 교류와 협력을 증대하는 방안, 국가위원회 상호 간 소통과 교류와 협력을 증대하는 방안, 국가위원회의 구성과 활동에 관한 다양한 모델과 바람직한 실천 등을 연구하고 그 결과를 토대로 구체적 제안을 하고 추진해 나가는 것이 바람직하다. 이러한 과정에서 한국의 국가위원회의 경험을 기반으로 다른 회원국의 국가위원회의 역량 강화를 지원하는 것도 중요할 것이다.

(3) 문화다양성 연구와 담론의 발전 지원과 주도

한국의 유네스코 비전을 모색할 때 가장 중요한 분야의 하나로 검토하고 추진할 것

¹⁷ Senechal, Thierry et al 2011 Review of the Cooperation of UNESCO's Secretariat with the National Commissions for UNESCO.

은 문화다양성의 의미와 실천, 문화다양성의 보호와 증진과 관련된 연구와 담론과 실천이다.

한국을 피상적으로 바라보는 사람들은 한국인들이 최근까지 단일민족으로 살아오면서 제국을 경영하지도 않았고 다른 사람들과 더불어 살거나 내부에 소수민족집단을 갖지도 않았으므로 문화다양성과 관련한 고민이나 실천의 역사가 일천하다고 생각하기 쉽다.

그러나 한국처럼 문화다양성 문제와 관련하여 치열하게 고민을 해 온 나라도 드물다. 근대 이전의 한국인들은 스스로 보편을 자처하는 정치적, 경제적, 군사적, 문화적 강대국인 중국을 바로 이웃에 두었기 때문에 끊임없이 중국 성현의 가르침과 당대 중국의 현실과 우리의 방식 사이에서 긴장과 갈등을 경험했다. 보편적인 가치나 제도를 인정하면서도 예법과 풍속은 본국의 것을 따라야한다며 단군과 기자에 대한 제사를 지내기도 했으나, 다른 한편으로는 중국적 천하관과 문명관을 내면화하여 혼인의례마저도 주자가례(家禮)를 따르려 시도한 일도 있었다. 또한 일본은 물론 현실적으로 중국을 지배하고 있는 만주족을 오랑캐 취급하기도 했다. 서양의 막강한 산업과 군사기술에 직면하고도 서양 오랑캐가 성현의 도를 깨닫기를 기대하던 조선말기 지배층의 우월한 문명의식은 산산조각이 났고, 신채호 등 일부는 웅장하고 찬란했던 고대를 찬미하며 민족의식을 고취했으나, 한국인들의 상당수도 일본 제국주의자들과 함께 한민족의 역사와 문화유산을 근대화화 발전을 저해하는 것으로 부정적으로 평가하였다. 민족개조론은 다양한 종류가 있었는데, 친일파들만의 전유물은 아니었다.

해방 후에도 이러한 경향은 계속되었다. 한국전쟁의 참혹한 살상과 파괴, 그리고 냉전과 남북대결이 지속되는 상황에서 한국은 경제발전이라는 과제를 추진해야 했고 급속한 산업화와 도시화를 경험했다. 한편으로는 민족문화를 예찬하면서도 ‘조국 근대화’와 ‘건설’이 강조되는 상황에서 국민의 정신과 행동은 교육과 개조의 대상이었다. 또한 분단 상황에서 인권과 민주주의라는 보편적 가치를 주로 미국을 통하여 받아들이는 것은 상당한 긴장을 수반하는 일이었으며, 때로는 억압과 차별을 ‘한국적’이라는 표현으로 정당화하는 등 문화의 독자성과 다양성의 논리가 왜곡되기도 하였다.

경제성장에 따른 자신감의 회복과 민족 자존감에 대한 열망은 금융위기를 겪으면서 상당한 상처를 입었고 이에 대한 반발도 등장했으나, 글로벌 스탠다드의 강요는 충격인 동시에 한국 경제의 특징이자 고질적인 문제들을 개혁할 기회로 간주되기도 했다. 또한

글로벌화의 진전과 시장의 개방은 한편으로 정체성의 위기와 불안감을 야기했으나 다른 한편으로는 문화산업의 성장에 대한 기대가 높아졌고 이는 한류의 성공으로 실현가능한 것처럼 보였다.

한편, 평화적 정권교체와 민주주의의 진전으로 인권 등 보편적 가치와 규범이 정착하면서 결혼이민자와 외국인노동자에 대한 보다 포용적인 태도와 정책의 필요성이 강조되기 시작했다. 문화적 우월성을 근거에 가진 자민족중심주의는 여전히 강력했으나 혈연을 중시하는 종족적 민족주의는 조선일보 등 주류 언론에 의해서도 구시대의 유물로 치부되기 시작했다. 또한 한국의 젊은 세대들에게 ‘우리 민족끼리’나 ‘민족 주체성’이라는 북한의 구호는 더는 큰 감동과 매력을 주지 못하게 되었다.

이렇게 볼 때 한국은 현대의 문화다양성 논의의 중요 쟁점들을 대부분 직접 역사적으로 경험한 나라이다. 근대 이전에는 중국, 그리고 근대화가 시작되면서는 일본과 미국을 중요한 타자로 상대하면서 보편적 가치와 규범, 고유한 문화 전통과 관행, 근대화의 추진과 과학기술의 발전, 국제화와 현상의 변화를 위한 개방과 개혁, 그리고 이에 따르는 종속의 위험과 아이덴티티 위기, 문화산업의 양면성 등을 고민해 왔다. 그리고 이러한 고민은 유네스코 문화다양성협약의 성립에 이르는 과정과 그 이후 한국정부의 태도 등에도 잘 나타나고 있다. 이렇게 한국은 문화와 관련된 주요 담론이나 문화산업과 관련하여 선진국과 후진국의 시각과 태도를 모두 경험하였기 때문에 문화다양성 문제에 대해 어느 나라보다도 깊이 있는 성찰과 연구가 가능하며, 또한 문화다양성 논의를 주도하고 발전시킬 가능성을 가지고 있다. 한국의 경험과 실천, 그리고 그 함의에 대한 연구와 성찰을 통해 문화다양성 논의에 내포되어 있는 다양한 쟁점들을 명확히 하면서 문화의 논리와 경제적 산업적 이해관계의 논리 사이에서 균형을 모색하는 노력에도 힘을 기울일 필요가 있다.

문화다양성과 관련된 연구와 담론의 중요성은 유네스코 창설 이후의 경험을 살펴볼 때 더욱 분명히 드러난다. 유네스코는 민주주의를 세계에 보급하고 가난한 아시아와 아프리카의 여러 민족에 최소한의 생활 수준을 달성할 수 있도록 해야 한다는 2차 세계대전 직후의 분위 속에서 출범하였다. 맨들러(Mandler 2013)에 의하면 ‘민주적 보편주의(democratic universalism)’가 지배하던 시기였다. 이러한 시각에서는 문화적 차이에 주목하고 이를 존중하기보다는 민주주의와 근대화를 감당할 수 있는 인류의 공통점을 찾으려는 노력이 오히려 매력이 있는 것으로 보였으며, 국제기구나 선진국 정부들은 흔히 보

편적 가치라고 일컬어지는 것에 주목하기 시작하였다. 마르크시즘 역시 입장은 달랐으나 기본적으로는 보편주의적인 관점을 가지고 있었다고 할 수 있다.

이상과 희망에 충만했던 인류학자 마가렛 미드 등은 전후의 국제질서가 문화다양성의 편성(the orchestration of cultural diversities)을 기반으로 이루어질 것으로 기대하고 있었다(Mandler 2013). 그러나 전후의 주요 관심사는 유네스코에서조차 근대화(modernization)와 개발(development)이었으며 문화적 차이는 상대적으로 큰 관심을 받지 못했다. 개발 협력과 관련한 유네스코의 교육은 전통문화보다는 문해(literacy) 교육 등에 집중되었다. 이는 기본적으로는 근대 세계에서 살아가기 위한 교육이었으며 문화에 대한 관심은 우선순위에서 밀려났다고 보아야 할 것이다.

유네스코 초기의 국제주의적 이상과 희망마저 냉전이 시작되면서 타격을 받았다. 냉전이 치열하게 전개되면서 소위 '진영'의 논리가 다른 것들을 압도하게 되었고 문화상대주의에 입각한 문화 간 이해나 개발의 비전은 '한가한 소리'나 '비현실적 이상'으로 치부되었다. 때로는 '우리의 싸움에 비협조적인 언설'로서 '적을 이롭게 하는 위험한 발상'으로 의심과 공격의 대상이 되었을 것이다.

그런데 여기에서 주목해야 할 것은 문화다양성이 이렇게 무시되었던 중요한 이유의 하나는 유네스코의 문화와 문화다양성에 대한 인식 또한 그리 뚜렷하고 철저하지 못했다는 사실 때문이 아닌가 한다. 이 시기의 유네스코는 문화를 주로 '인류가 성취한 최고의 것'이나 '문학과 예술' 등 좁은 의미로 인식하고 있었다. 한 집단의 삶의 방식 전체를 가리키는 경우에도 문화의 경계와 국민국가의 경계를 구분하지 않고 있었으며, 이 경우 문화다양성은 주로 서로 이질적인 통합된 복수의 문화로 이루어진 다양성으로 파악되었다. 문화의 내적 다양성이라는 문제에 대해서는 명확한 문제의식을 가지고 있지 않았다고 할 수 있다.¹⁸

마가렛 미드는 유네스코를 위해 개발 사업의 매뉴얼을 집필하는 작업을 하면서 원주민들의 문화가 경험하고 있는 다양한 충격, 서구화된 또는 서구적인 언사를 사용하는 현지 엘리트와 대다수 원주민 사이의 거리, 개발에 대한 다양한 열망과 변화에 대한 두려

18 레비스트로는 유네스코의 요청으로 집필한 <인종과 역사>에서 다양성에 대해 주목했으나, 문화에 대한 유네스코의 이해와 정책에 이러한 다양성 개념이 침투하고 반영되는 것은 훨씬 오랜 시간을 필요로 했다(한건수 2018).

움과 저항 등에 주목하였다. 그러나 대부분의 개발 원조 부서는 미드의 신중하고 장기적인 접근보다는 명확하고 신속하게 결과를 도출할 수 있다고 주장하는 일부 경제학자나 근대화론자들의 접근을 선호하였다(Mandler 1963).

문화다양성 개념이 본격적으로 유네스코의 주목을 받게 되기까지는 상당한 시간이 걸렸다. 유엔과 유네스코는 문화를 중시한다고는 했으나 삶의 방식으로서의 문화를 기본적인 인권의 일부로 공식적으로 인식하게 된 것은 1960년대에 들어서였다. 문화다양성은 거슬러 올라가면 유네스코의 ‘문화권’ 논의에 뿌리를 두고 있다고 하지만, 문화, 즉 자신의 삶의 방식을 유지하며 살아갈 권리라는 의미에서의 ‘문화에 대한 권리’는 안타깝게도 1948년 ‘인권의 보편적 선언’(Universal Declaration of Human Rights, 흔히 ‘세계인권선언’이라 번역)에는 포함되지 않았었다. 이러한 의미의 문화권은 2015년의 지속가능발전목표(SDGs)의 4.7에서야 ‘문화적 다양성 및 지속가능발전을 위한 문화적 기여에 대한 교육’이라는 표현으로 부분적으로 포함되었다. 결국 문화다양성에 대한 논의가 본격화된 것은 WTO 체제의 출범과 함께 프랑스 등 유력한 국민국가가 자국의 문화산업과 시장을 보호하기 위한 논의에 적극 관심과 지지를 보이면서부터라고 할 수 있다.

‘문화에 대한 권리’는 오랫동안 개인이 좁은 의미의 문화(정치, 경제, 사회, 문화 등을 이야기할 때의 문화)를 향유할 권리 수준으로 이해되고 있었다. 인권선언이란 개인 자체의 인성(personality)에 대한 존중 및 자신이 살고 있는 사회의 구성원으로서 완전히 발전할 권리와 함께 서로 상이한 인간집단들의 문화에 대한 존중도 담아내야 한다고 보고 인권선언을 준비하고 있던 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights of the United Nations)에게 우려를 표시했던 미국인류학회 집행이사회의 1947년의 답변서는 간단히 무시되었고, 결국 세계인권선언은 문화권을 개인적 권리로 언급하고 있을 뿐이다. 1966년의 ‘시민, 정치적 권리에 관한 국제 규약’에서야 비로소 개인 차원을 넘어선 집단의 문화적 권리가 언급되었다. 문화적 권리는 이후 1992년의 ‘민족적, 인종적, 종교적, 언어적 소수에 속하는 사람들의 권리에 대한 선언’과 1993년의 ‘비엔나 선언’, 2001년의 ‘유네스코 세계 문화 다양성 선언’, 2005년의 ‘문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약’ 등을 거치면서 서서히 발전하고 있으나 “여전히 해석과 실천 차원에서 또 다른 도전에 직면할 것”(김남국 2010)으로 예상되고 있다.

문화의 다양성은 두 가지로 생각할 수 있다. 첫째는 상이한 문화들이 만들어내는 다양성(Diversity of cultures) 또는 여러 문화의 존재에서 비롯되는 다양성(Diversity through

multiple cultures)이라 할 것이다. 둘째는 문화의 내적 다양성(Diversity within a culture)이다. 이러한 시각에서 본다면 유네스코의 문화다양성 선언이나 협정은 모두 문제를 안고 있다. 즉, 국가 중심적이며, 국가의 경계와 문화의 경계를 실질적으로 동일시하고 있고, 다양성 자체보다는 기존의 문화적 경계와 관행을 보존한다는 인상을 주고 있다. 또한 유네스코의 대표적인 문화 분야 사업들인 세계유산, 무형문화유산, 세계기록유산, 유네스코 창의도시 네트워크 등이 사용하고 있는 문화 개념과 그 변화도 면밀히 검토하고 발전시킬 필요가 있다.

4. 맺음말

최근에 유네스코가 처했던 어려움은 미국의 재정 기여 거부 등 외부 상황 때문이기도 하지만 다른 한편으로는 ‘문화’를 다루는 전문기구로서 유네스코가 충분히 ‘문화적’이지 못했기 때문이라고도 볼 수 있다. 미래를 지향하며 창의적이고 활력적으로 움직이기 보다는 국제기구의 관료제의 함정에 빠져있다는 비판의 목소리가 들려오고 있다. 외부에서 뛰어난 역량을 가진 고위직들을 영입했다고 하지만 유네스코에 대한 이해나 교육과 문화의 문제를 다루는 업무에 적합한가에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 형식적 합리성을 추구하는 가운데 본질과 실질을 망각하거나 상실하고 있는 것이 아닌가 하는 우려도 제기되고 있다.

특히 문화 분야의 경우 유네스코에서 다양한 연구가 이루어지고 있으나 버나드(F. Bernard)의 문화다양성에 대한 용역 등 몇 가지 사례를 제외하고는 현대 세계의 변화에 대응하여 문화 개념을 새로 정의하고 확대하고 활성화하려는 의식적, 성찰적 노력은 부족한 것이 아닌가 하는 의문도 있다. 물론 스테누(Stenou, Katerina)가 유네스코의 문화 정책 및 문화 간 대화 국장(Director of the Division of Cultural Policies and Intercultural Dialogue)으로서 발표¹⁹한 일련의 연구보고서와 같이 유네스코가 창설 이후 문화다양성 문제에 대해 어떻게 활동해 왔는지를 검토하고 전략을 모색한 사례가 있기는 하지만, 이는 공식적 문서들을 기반으로 이루어진 것이며 새롭고 적극적인 성찰이라고 하기는 어

19 Stenou, Katerina 2000, 2004, 2007

렵다. 이는 관료화의 문제, ‘전략’ 등 군사 용어의 무비판적 사용, 비영리 기구의 조직과 활동을 경영학적 용어와 기법으로 분석하고 평가하고 개선하려는 시도 등과 함께 유네스코 본연의 활동에 커다란 제약 요인으로 작용하고 있다.

이러한 제안들은 “유네스코의 설립 정신과 활동 내용에 대한 고민은 물론, 방대한 업무 분야 중 한국이 실제로 기여할 수 있는 분야를 선별하고, 이러한 내용이 얼마나 국제 규범과 적합성을 보이는지”(손혁상 2018) 나름대로 검토한 결과이다. 이러한 작업을 통해 한국이 “유네스코의 역량 강화에 어떻게 고민하는지를 명확히 밝힐 수” 있을 것으로 기대한다.

마지막으로 덧붙일 것은 유네스코에 대한 한국의 비전은 국제적 기여를 통해 국제사회에서 평화를 정착하고 다른 국가들에게 지원을 하는 것만이 아니라, 우리 자신들에게도 매우 중요하다는 점이다. 한국의 유네스코 비전은 국내에서 그 수립과 발전을 위한 논의가 활발히 이루어지고 적어도 그 방향에 대한 폭넓은 사회적 지지와 합의가 있을 때 비로소 의미를 가질 것이다. 또한 이러한 논의는 국내의 상황과 국내에서 유네스코의 가치를 실현하기 위한 노력과 표리를 이루고 있기 때문에 국제적 기여와 활동은 결국은 우리 자신을 위한 것이기도 하다.

참고문헌

- 권현익. 2018. “유네스코의 인류학자들” 한국문화인류학회 창립 60주년 기념 학술대회 <유네스코와 인류학> 세션 발표 논문.
- 김남국. 2010. “문화적 권리와 보편적 인권 - 세계 인권 선언에서 문화다양성 협약까지” 『국제정치논총』 제50집 1호 (21-284)
- 류석진. 2013. “한국의 기여외교와 유네스코 외교전략.” 류석진 외. 2013. 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』 서울: 유네스코한국위원회.
- _____. 2018. “한국의 유네스코 활동 방향” <유네스코 전략포럼> 발표 논문. 서울. 롯데호텔
- 류석진, 박흥순, 정우탁, 최동주 공저. 2011. 『유네스코와 한국: 한국의 유네스코 활동 전략 마련을 위한 기초 연구』 서울: 유네스코한국위원회.
- 류석진, 장재복, 전진성, 최동주, 홍승목. 2013. 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』 서울: 유네스코 한국위원회.
- 손희상. 2018. “한국의 자발적 기여” <유네스코 전략포럼> 발표 논문. 서울. 롯데호텔
- 유네스코한국위원회. 2007. 대 유네스코 전략 수립을 위한 전문가 포럼 1차 회의 회의록 (2007.05.28.)
- _____. 2007. 대 유네스코 전략 수립을 위한 전문가 포럼 2차 회의 회의록 (2007.06.27.)
- _____. 2007. 대 유네스코 전략 수립을 위한 전문가 포럼 3차 회의 회의록 (2007.07.23.)
- _____. 2007. 대 유네스코 전략 수립을 위한 전문가 포럼 4차 회의 회의록 (2007.08.31.)
- 이동연, 김성일, 손상민, 권선영. 2009. 『문화다양성 협약과 한국영화』 서울: 커뮤니케이션북스.
- 임현묵. 2018. “유네스코 안팎의 변화” <유네스코 전략포럼> 발표 논문. 서울. 롯데호텔
- 전진성. 2013. “위기의 유네스코, 답은 있는가?” 류석진 외. 2013. 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』 서울: 유네스코한국위원회.
- 조동준. 2018. “유네스코 정치화” <유네스코 전략포럼> 발표 논문. 서울. 롯데호텔
- 조윤영. 2018. “유엔기구 개혁방향과 글로벌 거버넌스” <유네스코 전략포럼> 발표 논문. 서울. 롯데호텔
- 조한승. 2018. “유네스코 거버넌스 개혁과 재정난” <유네스코 전략포럼> 발표 논문. 서울. 롯데호텔
- 최동주. 2013. “유네스코 개혁을 위한 제언: 국가위원회 역할의 확대를 중심으로” 류석진 외. 2013. 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』 서울: 유네스코한국위원회.
- 한건수. 2018. “유네스코의 문화다원주의와 인류학: 문화다양성 개념을 중심으로” 한국문화인류학회 창립 60주년 기념 학술대회 <유네스코와 인류학> 세션 발표 논문.
- 홍승목. 2013. “유네스코 개혁을 위한 여덟 가지 제안” 류석진 외. 2013. 『위기의 UNESCO, 어디로 갈

것인가』 서울: 유네스코한국위원회.

Mandler, Peter. 2013. *Return from the Natives: How Margaret Mead Won the Second World War and Lost the Cold War*. New Haven and London: Yale University Press

Ministry of Education and Research Sweden. 2014. SWEDEN'S UNESCO STRATEGY: UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 2014-2017

Senechal, Thierry et al. 2011. Review of the Cooperation of UNESCO's Secretariat with the National Commissions for UNESCO.

Stoczkowski, Wiktor. 2008. "Clause Lévi-Strauss and UNESCO" *The UNESCO Courier* 2008 Number 5.

UNESCO. 1954. UNESCO, General Conference; 8th; Records of the General Conference.

II

세계질서의 변동과
유네스코

임현묵 유네스코한국위원회 교육본부장

지금부터 약 100년 전 1차 세계대전이 일어났고 그 결과로 국제연맹이 결성되었다. 국제연맹의 자문기구로 출범한 국제 지적 협력위원회와 국제 지적 협력기구는 유네스코의 전신이 되었다. 그리고 2차 세계대전 직후, 평화를 제일 목표로 내세운 유네스코가 창설됐다.

하지만 세계는 곧바로 냉전으로 빠져들었다. 역설적이게도 공포의 균형이 평화를 유지했다. 물론 이것은 어디까지나 유럽이나 북미에만 타당한 이야기였다. 비서구 사회에서는 냉전이 아닌 열전이 일어났다. 지역적 열전을 바탕으로 세계적 수준에서의 냉전이 유지됐다(김명섭 2005, 266).

유럽에서 탈냉전은 소련과 동유럽 사회주의 체제가 무너지면서 시작되었지만, 동아시아에서 사회주의 국가는 그 실상이야 어떻든 여전히 존재하다. 따라서 동아시아의 탈냉전 경로는 유럽과 다를 가능성이 크다. 경제협력이 확대되는 가운데, 영토와 역사 분쟁은 오히려 더 격화되는 소위 ‘동아시아 패러독스’를 그 예로 들 수 있다.

오늘날 세계 질서에는 중대한 변화가 일어나고 있다. 미국이 세계 최강대국임은 여전히 틀림없는 사실이지만, 중국이 급부상하고 있다는 사실도 부정하기 어렵다. 그런 가운데, 많은 나라의 시민이 시장의 자유를 앞세워 지난 수십 년간 지속된 신자유주의적 경제 세계화에 분노와 저항의 목소리를 높이고 있다. 트럼프 대통령 당선이나 영국의 브렉시트, 최근 부상하고 있는 배타적 민족주의나 포퓰리즘도 그런 흐름과 맞닿아 있다. 2차 세계대전 이후 세계를 지배해온 국제질서가 흔들리고 있다.

이러한 세계질서의 변화는 유네스코에 어떤 의미가 있을까? 국가간 상호 이해를 증진하여 세계 평화를 달성하기 위해 설립된 유네스코의 비전과 목표는 여전히 유효한가? 특히 서구가 경험했던 것과는 다른 냉전과 탈냉전을 경험하고 있는, 한국을 포함한 동아시아

아는 유네스코를 어떻게 바라봐야 할까? 최근 몇 년 사이 유네스코와 협력을 대폭 늘리고 있는 한국은 어떤 비전과 목표를 지향하고 있을까?

이 글에서는 위 질문들을 염두에 두고 미국의 탈퇴와 중국의 부상, 신임 사무총장 취임 같은 유네스코 안팎의 변화에 담긴 의미를 일반적인 차원에서, 그리고 한국의 입장에서 두루 탐색해 보고자 한다. 이 글의 주요 골자는 다음과 같다. 첫째, 미국의 유네스코 재탈퇴는 트럼프 행정부의 미국우선주의 외교노선을 배경으로 나타난 현상이며, 2011년 이후 눈덩이처럼 불어난 체납 분담금이 직접적인 원인이 되었다. 둘째, 미국이 떠난 유네스코에서 중국이 의무분담금 기준으로 최대 후원국이 될 것이며, 이때 중국은 자신의 전통 관념을 토대로 하는 새로운 가치를 유네스코를 통해 확산시키고자 할지도 모른다. 셋째, 오드리 아줄레 신임 사무총장이 취임하여 개혁을 추진하고 있으나, 그 향배는 중국이 얼마나 자국중심주의에서 벗어나 새로운 행동 방식을 보여주는가에 적잖은 영향을 받을 것이다. 넷째, 한국은 회원국의 이기주의를 적절히 제어할 방법을 모색할 필요가 있으며, 그 일환으로 평화를 지향하는 동아시아 지식인, 과학자, 문화예술인의 국제 교류와 협력을 적극적으로 지원해야 한다.

1. 미국의 유네스코 탈퇴

(1) 미국의 1차 탈퇴와 재가입

레이건 행정부는 1983년 유네스코가 ‘신국제정보질서’(New World Information Order)와 같은 반서방 이념에 경도되어 있다는 이유로 탈퇴 결정을 내렸다.¹

전임 행정부의 데탕트 외교에 종지부를 찍고 힘의 우위를 바탕으로 소련과 사회주의

1 세네갈 출신 교육가인 아마두 마타르 음보우(Amadou Mahtar M'Bow)가 1974년 유네스코 사무총장에 선출되면서 유네스코는 당시 제3세계의 기존 국제질서에 대한 도전 흐름에 합류했다. 음보우 사무총장은 아일랜드의 유명한 정치인으로 노벨평화상을 받은 맥브라이드(Seán MacBride)를 위원장으로 ‘커뮤니케이션 문제 연구를 위한 국제 위원회’를 구성했고, 이 위원회는 1980년 소위 <맥브라이드 보고서>를 제출했다. 이 보고서는 서구 통신사의 정보 독점 문제를 지적하고 이를 타개하기 위한 신국제정보질서를 제시하여 큰 논란을 일으켰다. 미국 등은 ‘정보의 자유로운 흐름’을 강조해왔으나, 신국제정보질서에서는 ‘정보의 자유롭고 균형잡힌 흐름’이 대안으로 제시되었다(정우탁 2011, 14-15).

권 붕괴를 추구한 레이건 행정부의 외교정책에 비취 볼 때, 미국으로서는 ‘반미 분위기’에 오염된 것으로 보인 유네스코에 특별한 가치를 두기는 어려웠다. 미국은 유네스코 창설 당시부터 ‘정보의 자유로운 흐름’을 핵심 사업으로 간주해온 터였고, 유네스코가 이를 부정하는 신국제정보질서와 같은 개념을 만들고 유포한다는 것은 용납할 수 없는 일이었다.

신국제정보질서 논란과 더불어 이스라엘 예루살렘의 유네스코 세계유산 관련 문제 또한 미국의 탈퇴를 초래한 또 다른 원인이 되었다. 1981년 요르단은 예루살렘 옛 시가지와 성곽을 세계유산으로 신청했다. 미국과 이스라엘은 요르단이 예루살렘에 대한 관할권을 갖고 있지 않다는 점을 들어 유산 등재를 강력하게 반대했으나, 유네스코 세계유산 위원회는 논쟁 끝에 표결을 거쳐 신청안을 가결했다. 유네스코에서 70년대부터 이스라엘을 둘러싸고 지속된 미국과 제3세계의 대결 구도가 극명하게 드러난 사건이었다. 이러한 유네스코의 반이스라엘적인 결정 또한 미국의 1차 탈퇴를 재촉했다.

근본적으로 레이건 행정부의 유네스코 탈퇴는 미국의 사회주의권 붕괴 전략의 일환이었다. 유네스코를 반서방 친소련 기구로 규정한 레이건 행정부는 미국의 탈퇴가 유네스코 해체로 이어지기를 기대했을 것이다. 실제로 당시 유네스코의 존속 여부는 국제적으로 큰 관심사가 되기도 했다. 하지만 유네스코는 살아남았다. 프랑스, 독일 등 유럽 국가와 일본이 앞장서 유네스코를 끌어갔다(정우탁 2011, 16).

일본은 미국 탈퇴 이후 유네스코에 가장 많은 분담금을 내는 회원국이 되었다. 유네스코의 최대 후원자가 된 셈이다. 이를 바탕으로 일본은 1991년 집행이사회의 위원 자격을 개인에서 정부 대표로 바꾸는 안을 제출하며 유네스코의 개혁을 주도했다. 일본은 해당 제안서에서 ‘유네스코의 비효율성과 의사결정 구조의 결함 때문에 세 회원국이 탈퇴했고, 이들이 재가입할 전망도 보이지 않는다’고 지적하고, 그 대안으로 집행이사회의 효율성을 높여야 한다고 주장했다. 이를 위해 집행이사회를 개인이 아닌 회원국으로 구성할 것을 제안했다. 이러한 개혁안은 이전에도 몇 차례 시도되었으나 번번이 좌절된 바 있었지만, 이번에는 달랐다. 최대 후원국인 일본이 주도하는 개혁안이 1993년 제27차 유네스코 총회에서 통과된 것이다(정우탁 2011, 18).

1990년대 내내 유네스코는 미국의 재가입을 촉구했다. 그 바람은 9.11 테러라는 비극적 사건이 터지고 나서야 실현되었다. 미국은 9.11 테러 발생 1주년이 되던 2002년 유엔 총회에서 유네스코 복귀를 선언했다. 9.11이라는 초유의 사건을 경험한 미국으로

서는 기존의 군사 중심 안보 개념뿐만 아니라 반미정서 확산을 저지하기 위한 사회문화적 측면에서의 안보도 고려하지 않을 수 없었기 때문이다. 이러한 문화적 접근 전략으로 미국은 외교정책에서 공공외교를 중시하기 시작했다. 미국을 적대시하는 근본주의 세력을 온건한 세력으로 바꾸는 핵심 방안은 바로 교육이었다. 특히 미국에 대한 불신이 뿌리깊은 이슬람 지역 주민에게는 이들이 신뢰하는 유네스코를 통해서 접근할 필요성이 있었다(조한승 2007, 55).

당시 마쓰우라 고이치로 유네스코 사무총장은 과감한 개혁으로 미국이 복귀할 명분을 마련하는 한편, 아프가니스탄 등 이슬람 지역의 교육 및 문화 사업을 강조하며 미국의 관심을 끌고자 애썼다. 마침내 미국은 유네스코에 복귀했다. 하지만 얼마 지나지 않아 또다시 유네스코에서 고립되는 좌절을 겪어야 했다. 2005년 10월, 유네스코 총회에서 미국은 문화다양성 협약 제정 여부를 두고 다른 회원국들과 논쟁을 벌인 끝에 표결에서 완패하고 만 것이다.

(2) 미국의 재탈퇴

2017년 10월, 미국의 트럼프 대통령은 다시 한번 미국의 유네스코 탈퇴를 선언했다. 팔레스타인에서 신청한 유네스코 세계유산 등재가 직접적 원인이었다. 2017년 7월에 세계유산위원회는 팔레스타인의 헤브론 구시가 세계유산 등재 신청안을 표결에 부쳐 찬성 12, 반대 3, 기권 6으로 가결했다. 미국과 이스라엘은 팔레스타인의 등재 신청을 좌절시키려 했으나, 세계유산위원회 21개국 위원국 중 반대는 3개국에 그쳤다. 이스라엘 대표는 이 결과에 격분했으며, 네타냐후 이스라엘 총리는 “또 하나의 망상에 사로잡힌 유네스코의 결정”이라고 비난했다.

유네스코에서 이같은 반이스라엘적인 결정이 나온 것은 한두 번이 아니다. 예루살렘의 세계유산과 관련된 의제는 아랍권 국가 주도로 지난 수십 년 동안 유네스코 집행이사회와 총회에 빠짐없이 상정되어 개도국의 지지를 등에 업고 매년 통과되었다. 이들 예루살렘 관련 결의안의 내용은 조금씩 변해 왔으나, 그 기조는 대체로 예루살렘 소재 세계유산 보존에 필요한 조치를 하도록 이스라엘 당국을 압박하는 것이었다.

2011년 유네스코 총회에서는 팔레스타인의 유네스코 가입이 찬성 107, 반대 14, 기권 52로 통과되기도 했다. 미국, 영국, 캐나다 등이 반대표를 던졌고, 한국과 일본 등은 기권했다. 앞서 미국은 ‘팔레스타인을 국가로 승인하는 국제기구에 재정지원을 금지한

다’는 국내법을 근거로 팔레스타인의 유네스코 가입이 승인될 경우 모든 대 유네스코 재정 지원을 중단할 것이라 경고했고, 이는 결국 현실이 되었다. 미국이 2011년부터 지금까지 지급한 유네스코 분담금은 5억 달러를 넘어섰다.

하지만 레이건 행정부의 1차 탈퇴 결정이 사회주의권 붕괴를 노린 외교 전략의 일환이었듯, 미국의 2차 탈퇴 역시 단지 유네스코 내 반이스라엘 정서 때문이라기보다는 트럼프 행정부의 외교 노선이 그 배경에 있다고 봐야 한다. 그 배경이란 바로 ‘미국 우선주의’ 정책이다. 미국 우선주의란 한마디로 미국이 안보나 무역에서 더는 부당한 희생을 감내하지 않고, 이를 바로잡고 정당한 이익을 되찾겠다는 정책이다. 이에 트럼프 정부는 북대서양조약기구(NATO)나 한국, 일본 등 동맹국에게 더 많은 방위비 분담을 요구하고, 중국과는 무역전쟁도 불사하며 다른 대미 흑자국의 주요 수출품목에 관세를 부과하는 행보를 보이고 있다. 아울러 기존에 체결한 자유무역협정도 파기하거나 개정하려 하고 있다.

국제기구와 국제조약을 탈퇴하고, 대 국제기구 재정 지원을 줄이는 정책 또한 그 연장선상에서 이어지고 있다. 트럼프 행정부는 2017년 1월 미국의 국제기구 분담금에 대한 회계 감사와 삭감을 지시하는 행정명령을 검토했다. 트럼프 대통령은 또 2017년 9월 유엔 총회 연설에서 “미국이 유엔 예산의 22%를 지불하는 것은 부당한 비용 부담”이라고 지적하는 한편, 다른 나라의 지도자가 자국을 우선시하는 것과 마찬가지로 자신도 미국을 우선시하겠다고 말했다. 2018년 6월 유엔 인권이사회 사퇴를 선언하고 인권이사회와 유엔 인권최고대표사무소에 대한 재정지원 중단도 발표했다.² 이에 앞서 미국은 파리 기후변화협약에서도 탈퇴했다.

부국강병 정책의 성격이 강한³ 미국 우선주의에 기반한 대외정책으로 인해 미국은 2

2 이 무렵 존 볼튼 백악관 안보보좌관은 한 라디오 방송에서 인권이사회 탈퇴 결정에 관해 “여기서 진짜 문제는 미국의 주권”이라고 말하면서, 이번 결정은 “근본적으로 다자기구가 미국과 같은 대의정부를 심판하는 위치에 있다는 생각을 거부하는 것”이라고 단언했다. 미국우선주의의 단면을 드러낸 발언이다. 인권이사회와 인권최고대표사무소는 그 예산의 40%를 유엔 정규예산에서 받고 나머지는 유엔 회원국의 자발적 기여로 충당한다. 미국은 유엔 정규예산의 22%를 분담하며, 이외에 유엔 인권 메커니즘(인권이사회, 인권최고대표사무소 등)에 대한 자발적 기여로 2016년에 1700만불, 2017년에 2000만불을 지불했다. <https://www.cnsnews.com/news/article/patrick-goodenough/bolton-uswill-also-stop-funding-un-human-rights-council> (접속일: 2018년 8월 3일).

3 트럼프 대통령이 2017년 9월 유엔 총회 연설에서 가장 많이 언급한 말은 아마 ‘주권’일 것이다.

차 대전 이후 자신이 주도적으로 설계하고 유지해온 국제질서의 혼란과 불확실성을 키우고 있다. 일부 국제정치 연구자들은 이를 자국의 쇠퇴 속도를 늦추려는 패권국의 전략으로 해석하기도 한다. 패권국은 자국의 이익을 보장하는 국제질서를 구축하고 유지하기 위해 압도적 군사력과 경제력을 배경으로 국제안보, 자유경제질서, 국제통화 같은 공공재(public goods)를 제공한다. 그런데 여러 이유로 패권국이 쇠퇴할 경우 패권국은 그 속도를 늦추기 위해 공공재 제공 등의 역할을 축소하고 공공재 제공 비용을 다른 국가에 전가하는 전략을 구사하게 된다. 쇠퇴하는 패권국이 체제 유지 부담을 타국에 떠넘기는 ‘사악한 패권’(malevolent hegemony)을 행사한다는 것이다(김관욱 2017, 81-83).

미국우선주의가 미국의 패권 쇠퇴 속도 늦추기 전략의 소산인지는 훗날 역사가 말해 줄 테지만, 분명한 것은 미국이 유네스코를 재탈퇴하고 유엔 인권이사회와 파리 기후변화협약에서 탈퇴하면서 이들 기구와 협약에 대한 재정 기여를 언급했다는 사실이다. 미국무부가 유네스코 재탈퇴 성명에서 첫 번째로 거론한 것이 “산더미처럼 늘어나는 체납액”이었다.⁴ 미국이 2003년 유네스코에 복귀한 이유가 개도국 교육, 특히 이슬람권의 교육 증진을 통한 반미 세력의 온건화에 있었다면, 트럼프 행정부의 재탈퇴는 그에 대한 비용 부담 중단을 선언한 것과 다름없다. 그 대신 미국은 반미 세력에 대처하는 방법으로 군사력 강화, 이민 규제 강화와 같은 국가 주권 강화 노선을 택한 것이다.

유네스코는 미국의 1차 탈퇴 이후 심각한 재정난에 시달리며 대규모 인원 감축을 경험한 바 있다. 하지만 이번 2차 탈퇴의 충격은 이전보다 상대적으로 덜할 것이다. 앞서 언급했듯 미국은 이미 2011년부터 유네스코 정규 예산의 22%를 차지하는 분담금을 체납해왔다. 이에 유네스코는 지난 몇 년 동안 사업과 인원을 크게 줄이는 구조조정을 단행했으며, 지금은 어느 정도 안정을 찾은 상황이다. 그렇다면 미국의 재탈퇴와 관련하여

sovereign 또는 sovereignty란 표현을 31회 썼다. 트럼프 대통령은 미국의 주권을 수호하겠다는 결의를 밝히는 가운데, 현재의 도전을 극복하고 미래의 기회를 놓치지 않으려면 “강력하고 독립된 주권 국가(strong, sovereign, and independent nations)”가 없으면 안 된다고 강조했다. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/> (접속일: 2018년 8월 3일)

4 미 국무부 성명은 첫째로 체납액을 언급하고 둘째로 기구의 근본적 개혁 필요성을 셋째로 반이스라엘 편향을 유네스코 재탈퇴 이유로 들었다. 그러면서 세계유산 보호, 언론 자유 옹호, 과학 협력과 교육 증진과 같은 중요한 이슈에 관해서는 옹저버 국가로서 미국의 관점과 전문성을 계속 제공할 것이라고 밝혔다. <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/274748.htm> (접속일: 2018년 8월 5일)

중요한 것은 앞으로 ‘미국 없는 유네스코’에서 누가 주도적인 영향력을 행사하게 될 것인지, 그 영향력 아래에 놓인 유네스코는 어떤 방향으로 갈 것인지를 가늠해 보는 일이다.

2. 중국의 부상과 유네스코

2018년 7월 16일, 시진핑 주석이 중국을 방문한 아줄레 사무총장을 만났다. 이 자리에서 시 주석은 이렇게 말했다. “새로운 시대에 중국은 문화적 자신감을 지켜내고 교육, 과학기술, 문화 사업을 대대적으로 발전시켜 문명의 질을 높이고 있다. 중국은 또한 ‘세계대동(大同)’과 공생의 전통 이념을 고수하며, 상이한 문화의 상호존중과 교류, 상호이해를 옹호한다.” 아울러 시 주석은 중국의 ‘일대일로’ 구상이 공동 발전과 국가간 소통을 촉진한다면서 중국이 문명간 대화와 인류 발전에 더 많이 기여할 것임을 밝혔다. 또한 세계 최대 교육, 과학, 문화 협력 기구인 유네스코가 ‘인류 운명공동체’ 건설에 중요한 역할을 할 수 있다고 강조하고, 중국은 유네스코와의 관계를 안정적으로 발전시켜 나갈 것으로서 세계 평화와 번영에 기여할 것이라고 말했다.⁵

시진핑 주석이 유네스코 사무총장을 만나 문화적 자신감과 ‘세계대동’을 이야기하고 ‘인류 운명공동체’ 건설을 강조한 사실은 의미심장하다. 이러한 표현은 단순한 정치적 수사가 아니라 오늘날 중국의 대외정책을 집약적으로 보여주는 것으로, 시 주석이 이를 유네스코 사무총장에게 언급했다는 사실은 중국이 어떤 의도로 유네스코 협력을 강화하는지를 짐작할 수 있게 해준다.

중국은 21세기 들어 세계를 이끌어갈 새로운 가치를 제시하려는 문명사적 도전을 본격화하고 있다. 2018년 제13차 전국인민대표대회에 보고된 중국의 외교정책은 일대일로를 통한 새로운 세계질서 규범과 표준 제시를 목표로 한다. 앞서 2017년 10월에 개최된 중국공산당 제19차 전국대표대회에서 시진핑 주석은 신시대의 국제질서는 중국이 제시하는 규범이 준수되는 ‘신형국제관계’가 되어야 한다고 천명하고, 중국의 세계질서

5 “시진핑, 오드레 아줄레 유네스코 사무총장과 만남”, 〈인민일보〉 2018년 7월 17일(인민망 한국어판으로 접속). “Chinese president meets UNESCO Director-General Audrey Azoulay”, 〈China Daily〉 2018.7.17.

구상이 궁극적으로 ‘인류 운명공동체’를 건설하는 데 있음을 강조했다. 시 주석은 이전부터 ‘인류 운명공동체’를 건설하기 위한 ‘중국방안’의 필요성을 주장해왔다. 중국방안은 중국의 역사적 경험과 중국인의 사유방식 속에서 태동하는 것으로 서구의 패러다임과는 다를 수밖에 없다(전인갑 2018, 115-116).

이러한 기류 속에서 중국의 지식인 사회는 다양한 세계질서 담론을 쏟아내고 있다. 이른바 천하체계론, 조공질서론, 유가 문명국가론, 유가 헌정론 등이다. 이들 세계질서 담론은 서로 다른 논리적 근거와 주장을 내세우고 있지만, 하나같이 중국의 전통적 개념과 사유방식 속에서 패도가 아닌 왕도의 대동세계와 조화를 추구한다(전인갑 2018, 122-123). 왕도, 대동세계, 조화 등은 모두 유학의 주요 개념이다. 21세기 들어 중국의 사상은 유학을 중심으로 재편되고 있다고 해도 과언이 아니다. 대륙 신유가, 신좌파, 자유주의파 등이 모두 유학을 자기 사상의 근거로 삼는다. 이러한 유학 부흥은 중국이 경제 성장에서 얻은 자신감으로 추진하고 있는 신문명 건설 프로젝트에서 재발견된 것이며, 국가 통합의 이데올로기로 선택된 것이다(조경란 2013, 78-79). 바로 이와 같은 맥락에서 시 주석이 아줄레 사무총장에게 문화적 자신감을 말하고 ‘세계대동’이라는 개념을 언급한 것이다.⁶ 중국이 유네스코와 협력을 지속하고 한층 더 강화하려는 것은 중국이 꿈꾸는 신문명 건설의 길에서 유네스코가 모종의 역할을 할 수 있으리라는 기대 때문일 것이다.

현재 중국은 유엔과 유네스코에서 일본 다음으로 많은 정규예산 분담금을 내고 있다. 2018-2019 회계연도 기준으로 중국은 유네스코 정규예산의 7.920%를, 일본은 그보다 약 2%포인트가 많은 9.679%를 분담한다. 하지만 2020년부터 중국의 분담금 규모에서 일본을 넘어설 예정이다. 유네스코 회원국의 정규예산 분담률은 유엔 기준을 적용하는데, 유엔은 2019년부터 중국의 분담률을 7.921%에서 10.808%로 올리고, 일본의 분담률은 9.680%에서 8.718%로 내릴 전망이다.⁷ 유네스코는 차기 회계연도가 시작하는 2020년부터 이 변동된 기준을 적용하게 되며, 이에 따라 유네스코 정규예산에 관한 한

6 문화적 자신감과 세계대동을 연결하는 논리는 사회학자이며 인류학자인 페이샤오통(費孝通, 1910-2005)이 1997년 베이징대학 문화인류학과 강연에서 제시한 것이다. 그는 이 강연에서 문화적 자신감을 ‘문화자각’으로 표현하면서, “각자가 지닌 미를 아름답게 여기고 타인의 미를 아름답게 여긴다. 미가 함께 공존하는 것이 바로 천하 대동이다”라고 말했다(송인재 2015, 487).

7 유엔 정규예산 분담률은 유엔 분담금 위원회가 각국의 총소득, 부채, 환율 등을 종합적으로 계산하여 산출한다. 유네스코는 이를 그대로 적용하지만, 유네스코 회원국 수가 유엔보다 많기 때문에 각국의 유엔 분담률과 유네스코 분담률 사이에는 아주 근소한 차이가 난다.

중국은 일본을 제치고 일약 최대 후원국으로 부상할 것으로 보인다.⁸

위에서 보았듯이 일본은 미국의 1차 탈퇴로 최대 후원국이 된 기간에 유네스코의 핵심 의사결정 기구인 집행이사회를 개혁한 바 있다. 과연 미국의 2차 탈퇴 이후 최대 후원국이 되는 중국은 어떤 모습을 보일까. 아줄레 사무총장 면담에서 나온 시 주석의 발언에서 유추해 보면, 중국은 유네스코를 통해 중국의 전통 관념을 토대로 하는 새로운 가치를 국제사회에 제시하지 않을까 예상해 볼 수 있다. 이 경우 유력한 후보는 바로 시 주석이 직접 언급하기도 한 ‘세계대동’(Great Unity; Great Harmony) 개념일 수 있다.

‘대동’은 유학에서 이상적인 세상을 일컫는 말이다.⁹ 대동은 대도(大道)가 행해지는 세상이며, 대도가 행해지는 세상에서는 천하를 공공의 것으로 여기고(天下爲公) 어진 사람과 능력 있는 사람을 선발한다. 너와 나의 분별을 넘어 상호 신뢰와 화목을 추구하고, 어짊과 능력을 기준으로 뽑은 지도자는 개인이나 국가를 넘어 인류 전체의 공동이익을 추구한다. 이로써 모든 사람이 안정된 삶을 누리며, 특히 어려운 처지에 있는 이들은 각별한 보호를 받는다. 그래서 사리사욕을 위해 나쁜 일을 모의하거나 남을 해치고 혼란을 일으키는 사람이 없게 된다. 대동세계에서는 인류 전체가 인간답고 평화로운 삶을 누리는 것이다(권정안, 복대형 2018).

이러한 ‘대동’ 개념은 시 주석이 아줄레 사무총장에게 언급한 ‘인류 운명공동체’라는 개념과도 연결되어 있다. 대동은 국가의 경계를 넘어 인류 전체의 공동이익을 추구하는 세상이기 때문이다. 다만, 문제는 이처럼 이상적인 세계대동이나 인류 운명공동체와 같은 개념의 실제 내용이다. 그러한 이상적 개념을 뒷받침할 정치경제 제도는 과연 무엇이며, 아울러 중국이 내걸고 있는 ‘신형국제관계’의 실상은 무엇인지가 보다 중요하다.

8 정규예산 분담금 외에 추가로 재정지원을 하는 ‘자발적 기여’로 일본은 2017년에 약 2천만불을, 중국은 약 4백만불을 유네스코에 지원했다. 한국은 2017년에 자발적 기여로 약 1700만불을 지원했다. UNESCO Transparency Portal (opendata.unesco.org) 참고.

9 유학의 대동 개념은 《禮記》〈禮運〉 편에 기술되어 있다. “大道가 행해지는 세상에서는 天下를 공적인 것으로 여기니, 어진 사람과 능력 있는 사람을 선발하며, 신의를 강론하고 친목을 닦는다. 그러므로 사람들은 오직 자기의 부모만 부로 여기지는 않으며, 자신의 자식만 자식으로 여기지는 않는다. 노인은 삶을 품위 있게 마칠 수 있게 하며, [...] 홀아비, 과부, 고아, 자식 없는 노인, 병든 사람이 모두 부양받을 곳이 있게 하고, [...] 도둑질을 하거나 혼란을 일으키는 사람이 생겨나지 않는다. 그래서 바깥문을 만들기는 하지만 닫을 필요가 없으니, 이를 일러 대동이라고 한다”(권정안, 복대형 2018, 361).

사실 중국의 부상을 바라보는 세계인의 시각은 긍정과 부정이 교차하고 있다. 서구가 주도한 근대세계의 여러 폐단을 극복할 대안이 될 수도 있겠다는 긍정적인 전망 한편에는, 중화주의나 근대 이전의 조공체제 등을 근거로 ‘중국 공포론’을 유포하는 이도 있다. 결국 중국이 어떤 길을 갈지는 중국인의 선택에 달려있다. 중국과 역사적으로 뗄 수 없는 관계를 맺어온 한국 입장에서는 여기에 각별한 관심을 기울이지 않을 수 없다. 그리고 중국이 어떤 의도와 내용으로 유네스코와 협력을 강화해 나가는지에 대해서도 한국은 지대한 관심을 지닐 수밖에 없다.

3. 유네스코 개혁 과제

2009년 11월 유네스코 총회는 이리나 보코바 사무총장을 선출하면서 유네스코에 대한 외부 평가도 추진하기로 결의했다. 이에 따라 구성된 외부평가단은 수 개월간 유네스코의 사업과 조직에 대한 진단을 거쳐 향후 유네스코가 나아가야 할 방향으로 (1) 효과가 큰 소수 사업에 집중하고 (2) 현장성을 강화하고 (3) 유엔과 협력을 강화하고 (4) 의사결정 구조를 개선하고 (5) 시민사회 및 기업과 협력을 강화할 것을 권고했다.¹⁰ 이후 보코바 사무총장은 2017년 퇴임할 때까지 이 권고를 이행하기 위해 여러 개혁을 단행했다. 결과 중심(results-based) 사업계획 수립과 평가, 유엔 기구로서의 정체성 강화 등이 그 결과 일어난 변화다. 반면 현장사무소 개편이나 의사결정 구조 개선에서는 별다른 진전을 보지 못했다. 현장사무소를 유치한 국가나 의사결정의 구심점인 집행이사회와 각종 정부간위원회의 위원국이 좀처럼 기득권을 양보하지 않았기 때문이다. 개혁의 핵심 사항이라 할 수 있는 ‘효과 큰 소수 사업에의 집중’도 기존 사업을 폐지하거나 다른 사업과 통합하려는 제안이 일부 회원국의 완강한 반대에 부딪혀 좌절되고 말았다. 개혁을 요구하면서도 자국 중심의 근시안적 이해관계에서 벗어나지 못한 회원국의 모순된 행태 때문에 보코바 사무총장의 개혁 정책은 큰 성과를 거두지 못하고 막을 내렸다.

유네스코 개혁은 역대 사무총장이 공통적으로 추진한 과제이기도 했다. 보코바 사무총장의 전임자였던 마쓰우라 사무총장 역시 조직을 대폭 축소하고 200여 명에 달했던

¹⁰ 185 EX/18, Report on the Independent External Evaluation of UNESCO, 2010.

국장급 직원을 100여 명으로 줄이는 등 대대적인 개혁을 추진한 바 있다. 2017년 11월에 취임한 아줄레 사무총장도 개혁에 큰 의욕을 보이며 이듬해 6월 그 대략적인 방향을 제시했다.¹¹ 기구의 효율성을 높이고, 대외 소통을 강화하고, 기업과 파트너십을 강화하고, 사업의 적실성과 효과성을 높이는 것 등이 여기에 포함됐는데, 이는 대부분 전임 사무총장들이 추진했던 개혁과제와 크게 다를 바 없다.

아직 아줄레 사무총장의 개혁 정책이 어떤 성과를 거둘지 평가하기는 이르다. 과연 유네스코는 무엇을, 어떻게 개혁해야 할까? 유네스코의 사명은 분명하다. 국가 간 상호 이해를 증진해 세계 평화에 기여하는 것이다. 매우 이상적이면서도 현실적인 사명이다. 정치, 경제, 안보 차원의 협상을 잘하고 약속을 잘 지키는 것이 능사가 아니라, 근본적으로 상대방을 잘 이해해야만 굳건한 평화가 가능하다고 믿는 점에서 이상적이다. 그렇다고 해서 만인 대 만인의 상호 이해를 추구한 것이 아니라, ‘국가 간 이해’를 강조함으로써 국가의 의의와 역할을 인정했다는 점에서 현실적이라는 뜻이다.

유네스코가 추구하는 ‘상호이해’는 물론 국가 간에만 한정되지 않는다. 문화, 민족, 종교 간 이해를 두루 포함한다. 하지만 유네스코가 오랫동안 추진해온 ‘국제이해교육’(education for international understanding)이라는 사업 이름에서도 드러나듯이 국가 간 이해에 더 큰 무게를 둔 것도 사실이다. 이렇게 보면 유네스코의 역사는 이상주의와 현실주의 사이에서 균형점을 찾으려고 힘겨운 줄타기를 해온 과정이라고 해도 좋을 것이다. 동시에 국가의 현실적 영향력을 인정하면서 그 주어진 틀 안에서 국가의 경계를 넘어서려고 시도해온 역사라고 할 수도 있을 것이다.

프랑스 철학자 로제 폴 드루아는 유네스코의 60년 역사를 반추하면서 ‘유네스코라는 기구가 태어난 것 자체가 놀라운 일’이라고 했다. 다른 모든 국제기구가 무역, 노동, 금융 같은 물질적인 관심사를 다루거나 이해관계의 충돌을 조정하거나 인도주의 위기에 대응하는 데 목적이 있는 반면, 오직 유네스코만이 윤리적 가치와 추상적 원칙을 고취하는 데 목적을 둔다는 이유에서다. 유네스코가 아닌 그 어떤 기구도 세계 평화를 위해 문화간 상호 이해를 증진하기 위해 지속적이고도 정기적으로 국가들을 모은 적이 없었다고 드루아는 힘주어 말한다(Droit 2005, 11).

하지만 이처럼 독특하고도 유별난 유네스코의 사명은 처음부터 딜레마에 빠질 운명이

11 205 EX/5 Part III.D, UNESCO’s Strategic Transformation, 2018.

었다. 국가들이 상호 이해를 통해 평화로운 세상을 만드는 일은, 바로 그 국가의 성격을 크게 바꾸지 않고는 불가능하기 때문이다. 유네스코를 구성하는 회원국이 무엇인가. 자국의 이익 추구를 최우선으로 하고 자국민의 존립을 지상명제로 삼는 근대 주권국가가 아닌가. 비록 오늘날을 포스트모던 시대라 하지만 이와 같은 근대 국가의 성격에 어떤 변화가 있다는 증거는 찾기 어렵다.¹² 그렇기에 문화간 상호 이해라는 과업을 위해 전 세계 국가가 한자리에 모인 사실 자체가 놀라운 일이고, 그런 일을 항시 추진하자는 합의에서 태어난 유네스코의 존재 자체가 특이한 일이라는 기술은 유네스코에 대한 찬사라기보다 유네스코가 직면한 과제가 얼마나 크고 어려울지를 시사하는 표현으로 봐야 할 듯하다.

유네스코 회원국의 행동 방식을 추적해보면 유네스코의 딜레마가 더 확실하게 드러난다. 엔리코 베르타키니와 그 동료들은 2003년부터 2012년까지 10년 기간 동안 세계유산 등재와 관련한 전문가 자문기구의 부정적 의견(등재 보류, 반려, 불가)이 세계유산위원회의 의사결정 과정에서 뒤집힌 사례를 집중적으로 분석했다. 연구진은 세계유산 등재 여부를 최종 결정하는 세계유산위원회 전체회의에서 나온 위원국의 발언이 등재 신청국과 해당 위원국 간의 정치·경제적 관계로부터 어떤 영향을 받았는지를 통계적으로 측정했고, 그 결과 양자 사이에 높은 상관관계가 있음을 밝혀냈다(Bertacchini 2016, 114-124). 위원국은 특정 유산이 인류 공동의 유산이 되기에 적합한지 아닌지를 학문적으로 또는 인류 전체의 관점에서 평가해야 마땅함에도, 그보다는 신청국과의 관계 속에서 자국의 이익 추구를 우선하는 경우가 꽤 많았다는 뜻이다. 이와 같이 자국의 이익을 앞세우는 회원국의 행동 논리가 바뀌지 않는 한 유네스코가 앞서 말한 딜레마로부터 벗어나기는 어려울 것이다. 유네스코의 개혁 역시 이러한 딜레마 극복에 초점을 맞추어야만 피상적인 수준에서 한발 더 나아갈 수 있을 것이다. 이는 곧 유네스코의 근본적인 개혁을 위해서는 의사 결정 권한과 재정 부담 의무를 지니는 회원국의 행동 방식을 바꾸어야 한다는 뜻인데, 과연 이런 개혁은 가능할까?

12 물론 국가의 주권을 일부 양도하여 공동이익을 추구하고 있는 유럽연합의 사례가 있기는 하다. 하지만 최근 대규모 난민 사태에 대한 다수 유럽연합 국가들의 대처 방식을 보면 국가의 성격에 큰 변화가 있다고 보기는 아직 이른 것 같다. 그럼에도 불구하고 유럽연합이 가중다수결 제도(qualified majority)를 실행하고, 이를 개선하기 위해 회원국 수의 55%와 유럽연합 전체 인구의 65% 이상 찬성을 요구하는 이중다수결제(double majority)를 도입한 것은 중요한 시도였다. 유럽연합의 의사결정 제도에 관해서는 정창화(2011)를 참고.

분명 쉽지 않은 일이지만, 방법이 없지는 않다. 우선 거버넌스 개혁 같은 제도 변화를 통해 행동 방식 변화를 유도할 필요가 있다. 동시에 현재 세계가 급변하고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 한 연구자는 지금의 정세를 서구가 주도한 근대가 저물고 다윈 문명이 공존하는 ‘후기 근대’의 시대이자, 서구일극문명에서 세계다극문명으로 전환되는 시대로 표현하며, 바야흐로 여러 문명과 국가가 평화롭게 공존하며 번영할 수 있는 방법을 찾아야 하는 시점이라고 강조한다(김상준 2016, 280).

정말로 오늘날의 세계가 서구일극문명에서 다극문명으로 전환하고 있다면, 미국의 재탈퇴와 중국의 부상이 유네스코에 주는 함의도 그러한 거시적 맥락에서 규명해볼 만하다. 다만 중국이 당장 어떤 새로운 문명의 청사진을 제시하는 것으로 보이지는 않는다. 오히려 지금 중국의 모습은 자국 이익에 민감하게 반응하는 공격적 주권국가의 전형이다. 이런 행동 방식이 오래 지속된다면 다극문명 세계로의 전환이라는 가설은 기각되어야 할지도 모르겠다. 그리고 이는 유네스코 개혁에도 부정적인 영향을 줄 것이다. 유네스코의 딜레마가 지속될 것이기 때문이다.

반대로 중국이 그간 천명한 신문명 건설 프로젝트를 통해 기존 패권국과는 다른 모습을 보여준다면 세계인은 진정한 다극문명 시대가 열렸다는 사실을 실감하게 될 것이다. 더욱이 중국이 보여줄 모습이 시진핑 주석이 내세운 ‘대동’과 ‘인류 운명공동체’ 개념에 부합하는 새로운 행동 방식이라면, 세계질서에도 큰 변화가 불가피할 것이다. 이 과정에서 유네스코는 태생적 딜레마를 벗어날 새로운 기회를 맞을지도 모른다.

4. 맺음말

지금 유네스코의 외부 환경은 크게 바뀌고 있다. 기술 발전이 엄청난 파급 효과를 불러오고, 사람들의 사고와 행동에도 중대한 변화가 나타나고 있다. 이와 더불어 세계 질서에도 변화가 일어나고 있고, 앞으로 더 큰 변화가 일어날 것이 거의 확실하다. 이런 상황에서 유네스코는 어떤 비전과 목표를 추구해야 하는지 성찰할 필요가 있다.

서구와 다른 냉전의 역사를 경험했고 서구와 다른 탈냉전의 길을 걷고 있는 동아시아에서 유네스코는 어떤 역할을 해야 할까? 냉전 시대에 열전의 역설을 감당해야 했던 동아시아는, 탈냉전 시대에 와서는 오히려 영토 분쟁이 격화되는 또 다른 역설을 경험하고

있다. 열전의 상흔은 아직 생생하고, 역사의 무게는 가중되고 있다. 이러한 동아시아의 현실에서 유네스코가 수행해야 할 과업이 무엇인지를 고민하는 것은 한국의 입장에서도 중요하다. 한반도야말로 그 어느 곳보다 격렬한 열전의 현장이었으며, 그 직접적 피해는 고스란히 한국인의 몫이었기 때문이다. 그 시절의 유산은 오늘날까지 한국뿐만 아니라 동아시아의 평화와 공동 번영을 가로막고 있다. 따라서 동아시아 국가들이 자국 이익만 고집하고 패권을 추구하는 대신 공동의 이익을 추구하는 방향으로 나아가는 것은 한국에게도 절대적으로 중요하며, 한국은 유네스코가 동아시아에서 그러한 역할을 수행하도록 촉구하고 협력해야 한다. 이 역할은 지적 협력과 도덕적 연대를 통한 세계 평화 추구라는 유네스코의 사명과도 잘 부합한다. 하지만 위에서 살펴보았듯 교육, 과학, 문화 분야의 국제 협력을 논하고 실천을 도모하는 기구라는 유네스코의 정체성은 국가 이익 보호를 앞세운 정부 대표들의 모임이라는 현실과 끊임없이 충돌했다. 이러한 딜레마를 완화하기 위해 유네스코가 갖고 있는 독특한 제도가 바로 ‘국가위원회(National Commission)’다. 국가위원회는 유네스코가 정부간 기구로서 회원국의 편협한 국익 추구 행위에 불모로 사로잡혀 그 사명을 다하지 못할 것을 염려한 일부 창설자들의 끈질긴 설득 덕분에 제도화될 수 있었다. 그런 만큼 국가위원회의 본래 임무는 지식인, 교육자, 과학자, 문학인, 예술가, 언론인의 유네스코 활동 참여를 진작하고 이들의 국제 교류와 협력을 촉진하는 데 있다. 이에 한국은 동아시아 국가들의 공동 이익 추구를 촉진하기 위해 국제 지적 협력과 도덕적 연대의 구심점 역할로서 국가위원회의 가능성을 실현할 방안을 힘껏 모색해야 한다. 동아시아의 평화를 갈망하는 지식인, 과학자, 교육자, 문학인, 예술가, 언론인의 국제 교류와 협력을 국가위원회를 통해 촉진함으로써, 한국은 동아시아 국가들의 상호이해의 폭을 넓히고 그 깊이를 더하는 데 앞장서야 한다.

참고문헌

- 권정안, 복대형. 2018. “『禮記』大同社會에 대한 고찰.” 《한문고전연구》 36.
- 김관욱. 2017. “트럼프 행정부의 ‘미국우선주의’ 대외정책.” 《국제정치연구》 20:1.
- 김명섭. 2005. “동아시아 냉전질서의 탄생: ‘극동’의 부정과 ‘대동아’의 온존.” 백영서 외 지음. 『동아시아의 지역질서: 제국을 넘어 공동체로』. 창비.
- 김상준. 2016. “‘다른 근대’와 주희 주권론의 현재성.” 《유교사상문화연구》 66.
- 송인재. 2015. “21세기 중국의 ‘천하’ 재해석과 신보편 탐색.” 《인문과학연구》 44.
- 전인갑. 2018. “비대칭적 국제질서: 천하질서, 그 변용과 현대적 재구성.” 《서강인문논총》 51.
- 정우탁. 2011. “유네스코: 역사적 개관 그리고 정체성.” 『UNESCO와 한국: 한국의 UNESCO 활용 전력 마련을 위한 기초 연구』, 유네스코한국위원회.
- 정창화. 2011. “유럽연합EU의 정책결정시스템에 관한 연구.” 《한독사회과학논총》 12:1.
- 조경란. 2013. 『현대 중국 지식인 지도』. 글항아리.
- 조한승. 2008. “미국의 유네스코 정책의 전략적 함의: 정치체제론적 관점에서.” 《국제정치연구》 11:1.
- Bertacchini, Enrico, Claudia Liuzza, Lynn Meskell, Donatella Saccone. 2016. “The Politicization of UNESCO World Heritage Decision Making.” Public Choice 167.
- Droit, Roger-Pol. 2005. *Humanity in the Making: Overview of the Intellectual History of UNESCO 1945–2005*. Paris: UNESCO.



주요 회원국의 유네스코 활동 현황과 시사점

김지현 유네스코한국위원회 국제협력팀 선임전문관

1. 들어가며

자국의 유네스코 활동에 대한 구체적인 비전과 전략을 수립하고, 그것을 홈페이지나 문서로 공개까지 하는 회원국은 많지 않다. 따라서 각 회원국이 유네스코를 어떻게 바라보고 협력하고 있는지를 정리하기는 쉽지 않다. 전략 문서를 공개하는 일부 회원국을 제외하면, 관련 자료가 없는 회원국들은 유네스코 조직에 대한 입장이나 분야별 관심사를 유네스코의 주요 의사결정기구인 총회와 집행이사회에서의 발언을 통해 주로 밝히고 있다. 아울러 자국의 주유네스코대표부를 포함한 외교부나 교육부, 문화부와 같은 정부 부처, 그리고 국가위원회 홈페이지 등을 통해 주요 정책과 활동의 주안점을 홍보하고 있다.

주요 회원국이 유네스코의 어떤 분야에 관심을 가지고 활동하고 있는지를 살펴보기 위해서는 유네스코의 8년 주기 중기계획(Medium-Term Strategy, C/4)과 4년 주기 사업계획 및 예산안(Draft Programme and Budget, C/5)을 참고할 만하다. 이 둘은 195개 회원국¹으로 구성되어 2년마다 개최되는 유네스코 총회와 그 총회에서 선출된 58개국 대표로 구성되는 집행이사회²에서 논의되는 문서로, 최종안이 도출되기까지 최소 4차례 이상 회의를 거친다.³

-
- 1 아울러 11개 준회원국도 비회원국, 국제기구, 비정부기구 대표 등과 함께 옵저버로 참가한다. 가장 마지막으로 2017년 10월 30일 뉴칼레도니아가 준회원국으로 가입했다. 전체 회원국 리스트는 <https://en.unesco.org/countries> 참조(2018.11.18 접속).
 - 2 58개국은 1그룹인 서유럽·북미지역 9개국, 2그룹인 동유럽지역 7개국, 3그룹인 중남미지역 10개국, 4그룹인 아시아·태평양지역 12개국, 5그룹인 아프리카·중동지역 20개국 등으로 구성된다.
 - 3 일반적으로 매년 2회의 정기 집행이사회를 개최하도록 하고 있으나, 현재 총회가 개최되는 홀수 해에는 3회, 총회가 개최되지 않는 짝수 해에는 2회의 정기 집행이사회가 각각 개최되고 있다.

유네스코가 교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션 등 광범위한 주제를 다루고 있는 조직인 만큼, 각 회원국이 유네스코를 인식하는 내용과 유네스코로부터 기대하는 바는 서로 상당히 다르다. 따라서 회원국들은 다양한 전략적 목표(Strategic Objective, SO) 및 프로그램의 주요 목표(Main Lines of Action, MLA)에 대해 자국의 관심사에 따라 선별적인 접근을 취하는 경우가 많다. 유네스코에 대한 한국과 주요 회원국의 입장을 살펴보기 전에, 전체적인 유네스코의 분야별 전략 목표와 구체적 프로그램을 정리해 보면 <표 1>과 같다.

표 1. 2017년 제39차 유네스코 총회에서 채택된 분야별 중기전략(37C/4, 2014-2021)의 전략적 목표(SO) 및 단기 프로그램 및 예산(39C/5, 2018-2021)의 주요 목표(MLA)와 기대성과(Expected Results, ER)⁴

1) 교육

37C/4 SO	SO 1 회원국이 모두를 위한 양질의 포용적 평생학습 기회를 증진하는 교육시스템 개발 지원	SO 2 학습자가 창의적이고 책임 있는 세계시민이 되도록 역량강화	SO 3 교육 2030 의제 주도 및 조정
39C/5 MLA	MLA 1 회원국의 SDG4(교육2030) 이행 지원	MLA 2 SDG4(교육2030) 조정 및 검토/모니터링 주도	
ER	1. 공평하고 양질의 유아교육, 초등, 중등 교육에 대한 접근(SDG 4.1, 4.2) 2. 양질의 TVET에 대한 공평한 접근(SDG 4.3, 4.4, 8.6) 3. 청년과 성인의 기본 기술 획득(문해, 수해)(SDG 4.6) 4. 양질의 고등교육 제공(SDG 4.3) 5. 자격을 갖춘 교사 확충 및 지원(SDG 4.c, 4.1, 4.2) 6. 지속가능발전을 위한 가치, 지식, 기술 습득(SDG 4.7, 3, 12.8, 13.3) 7. 교육에서 양성 불균등 철폐(SDG 4.5, 5) 8. 위기상황에서의 양질의 교육에 대한 접근(SDG 4.5, 4.a)	9. SDG4(교육 2030) 주도(SDG 4, 17) 10. SDG4(교육2030) 이행 검토 및 모니터링(SDG 4, 17)	

2) 자연과학 및 IOC(정부간해양학위원회)

37C/4 SO	SO 4 국가적, 지역적, 세계적으로 과학 기술 혁신 시스템 및 정책 강화	SO 5 지속 가능한 발전을 위해 국제적인 과학 협력 촉진
-------------	--	-------------------------------------

이밖에 집행이사회 의장이 특별히 소집하거나 6개 이상의 이사국이 정식 절차를 통해 회의 개최를 요구하면 임시 집행이사회를 개최할 수 있다.

4 <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002616/261648e.pdf> (2018.11.18 접속)

39C/5 MLA	MLA 1 지속가능한 개발을 위한 STI 지식 활용	MLA 2 IHP, MAB, IGPP를 통한 자원, 재난 위험 감소 및 기후변화를 위한 과학의 진보
ER	1. 포괄적인 STI 정책 및 지식시스템 개발을 위한 회원국 역량 강화 2. STI 생산, 전파, 적용을 위한 제도적, 인적 역량 증진 3. 지역적 지식 동원 및 과학기술과의 시너지 효과를 위한 SIDS 회원국 지역 사회 및 토착민들 역량 강화	4. SDGs 달성을 위한 회원국들의 지역, 국가적 물 안보 도전과제 대응 강화 5. 지질자원 및 지질위험도 관리 강화 6. 기후변화 복원 및 생물 다양성을 위한 천연자원 관리 강화 7. 지속가능발전의 환경적, 경제적, 사회적 측면으로의 포괄적인 접근을 위한 유네스코 지정지역의 학습 지역으로의 발전
(IOC) 39C/5 MLA	MLA 1 해양과 연안의 지속가능한 관리 및 보전을 위한 지식 역량 촉진	
ER	1. 2030 의제 달성을 위한 기후변화 복원력 및 적응, 해양 자원의 지속가능한 사용 및 해양 위험의 취약성 감소를 위한 과학 정보 기반의 정책 개발 및 실행	

3) 인문사회과학

37C/4 SO	SO 6 포괄적인 사회 발전 지원, 문화의 새로운 접근을 위한 문명간 대화 조성 및 윤리적 원칙 고취	
39C/5 MLA	MLA 1 포괄적이며 공정한 사회를 위한 지식 동원 및 권리와 윤리 포함	MLA 2 평화적인 참여사회를 위한 이종문화간의 대화 조성 및 청소년 참여
ER	1. 과학적 근거, 인문학 지식, 윤리, 인권 체제 기반의 공공정책 결정 강화 2. 윤리적 가치 및 인권 기반의 포괄적이며 공정한 발전을 위한 각계 각층의 국가, 제도, 인적의 지식 생산, 관리, 적용 역량 강화	3. 평화 강화 및 사회적 도전과제를 다루는, 지역 및 국제무대에서의 청년 주도 활동 개시 4. 지지 캠페인 및 인식 제고를 통해 나타난 포괄적, 지속가능한, 평화적 사회에의 회원국들의 국제적 의제 기여

4) 문화

37C/4 SO	SO 7 유산의 보호, 증진, 전승	SO 8 문화적 표현의 다양성과 창의성 증진
39C/5 MLA	MLA 1 대화와 발전을 위한 문화 및 유산의 보호, 보존, 증진, 전승	MLA 2 문화적 표현의 다양성 및 창의성 증진과 지속가능한 발전을 위한 무형문화유산의 보호
ER	1. 유형유산 지정/보존/ 관리(1972 협약) 2. 문화재 불법 반출입 방지(1970 협약) 3. 문화재 보호(1954 협약) 4. 수중문화재 지정/보존/관리(2001 협약) 5. 긴급 상황에서의 문화보호 및 문화다양성 촉진	6. 무형유산 지정/보호 (2003 협약) 7. 다양성과 문화적 표현 관련 정책 실현(2005 협약) 8. 2030 아젠다의 효과적 이행을 위한 국가/ 지역 수준 정책에서의 문화 통합

5) 커뮤니케이션

37C/4 SO	SO 8 표현의 자유, 미디어 발전, 지식과 정보에 대한 접근 증진	
39C/5 MLA	MLA 1 온/오프라인 표현의 자유 증진, 언론인의 안전 증진, 미디어 다양성 및 참여 증진, 독립 미디어 지원	MLA 2 정보와 지식의 보존 및 보편적 접근 가능화를 통한 ICT 기반 지식사회 건설
ER	<ol style="list-style-type: none"> 1. 언론 자유, 온/오프라인 정보 액세스 권한을 포함한 표현의 자유; 언론인 안전 및 불처벌 문제에 관한 유엔행동계획 이행 2. 다양성, 성평등, 청소년 권의 신장을 위한 미디어의 기여; 정보문해 프로그램; 응급 및 재난에 대한 미디어의 효과적 대응 3. 미디어 개발 강화; IPDC가 지원하는 외부 프로젝트를 통한 모니터링/보고 시스템 개선 	<ol style="list-style-type: none"> 4. 지속가능한 발전을 위한 ICT의 혁신적 활용; 이를 통한 보편적 정보 접근성 향상 5. '세계의 기억' 프로그램을 통한 기록유산 파악, 보존, 접근, 전파 6. 정보사회세계정상회의(WSSIS) 결과 및 모두를 위한 정보 프로그램(IFAP) 이행 강화

이번 연구에서 여러 회원국의 전략을 찾아보고 비교해볼 수 있었다면 좋았겠지만, 유네스코 전략 문서를 작성하고 공개하는 국가가 극소수인바, 발언문 등 문헌연구가 가능한 선에서 3개국을 선정하였다. 3개국에는 유네스코 전략 문서를 공개하는 스웨덴, 유네스코에 비판적 입장을 견지한 이래 이슈별 정책 문서를 작성하여 공개한 영국, 그리고 아시아 국가 중 유네스코에 가장 많은 공여를 해 온 일본이 포함되었다. 마지막으로 이러한 조사 내용을 한국의 유네스코 활동 현황과 비교해보고, 향후 한국의 유네스코 비전 수립에 참고할만한 점들을 찾아보고자 한다.

2. 스웨덴

각국의 유네스코에 대한 전체적 전략 방향을 파악하기 위해서는 우선 해당 국가의 유네스코 활동을 객관적 지표로 살펴보는 것이 시작점이 될 것이다. 스웨덴은 한국과 같이 1950년에 유네스코에 가입한 이래, 총 27개 협약에 가입하며 활발한 활동을 펼쳐왔다. 특히 MAB(인간과생물권) 위원회를 비롯, IPDC(국제커뮤니케이션개발프로그램) 위원회, IFAP(모든 이를 위한 정보사업) 등 커뮤니케이션 분야 정부간위원회에서 활발하게 활동했다. 유네스코 집행이사회(EX)에서는 2017년까지 활동하였으나, 지난해 유네스코 총회에는 진출하지 않았다. 그러나 지난 총회 시 북유럽 국가들의 참여를 강조하면서, 집행

이사회는 떠나지만 북유럽 그룹과 의견을 함께 하겠다고 발언하며 핀란드에 대한 지지를 밝히기도 하였다.⁵

스웨덴의 대 유네스코 재정기여 중 회원국 정규분담금은 1%에 못 미치는 0.956%로, 한국의 분담금이 2%를 넘는 것에 비하면 적은 편이다. 반면 자발적 기여는 2010년 이래 2013년부터 큰 규모로 늘기 시작해, 2014년부터는 2,400-2,500백만 달러 수준을 유지하고 있다. 이는 스웨덴이 유네스코 전략문서에서 유네스코에 많은 재정을 기여하는 것에 유보적 입장을 밝힌 것과 일맥상통하는 수치다. 스웨덴은 유네스코 사무국 진출 면에서도 과소 대표국(underrepresented)으로 분류되어 있으며, 유네스코국가위원회 규모 또한 긴 역사에 비해서는 작은 편이다. 반면 세계유산을 비롯한 유네스코 네트워크 가입 및 활동은 활발한 편으로 평가된다. (<표 2> 참조)

표 2. 스웨덴의 유네스코 참여⁶

가 입	1950년 1월 23일
위 원 회	- EX(2013-2017), HQ(2017-2021), 법률(2015-2019) - MAB위원회(2017-2021), IPDC위원회(2017-2021), 1970년협약보조위원회(2017-2021), IFAP위원회(2015-2019), UIS위원회(-2019), IOC
협 약	27개 가입, 14개 미가입(2001년 수중문화재협약)
재정기여	- 정규분담금: 0.956% US\$ 3,121,340(2018), 6,242,680(2016-2017) - 자발적기여: US\$ 24,996,525(2017) 22,370,991(2016), 25,287,833(2015), 25,941,042(2014), 20,400,045(2013), 14,943,553(2012), 5,162,253(2011), 4,654,779(2010)
(전) DG 방문	2011, 2013, 2014, 2015, 2016 등 총 5회
사무국 진출	3명(Quota: 4-7명)
국가위원회	1951년 가을 설립 - 위원 10명, 사무국 직원 6명

5 <https://en.unesco.org/generalconference/39/plenary/speeches> 중 스웨덴 발언 (2018. 11.18 접속)

6 https://en.unesco.org/system/files/countries/Importing/swe_facts_figures.pdf (2018.11.18 접속)

네트워크 가입현황	<ul style="list-style-type: none"> - 유네스코 석좌: 8개 기관 - 유네스코 학교(1953년~): 27개 - 카테고리2센터: 1개(국제물협력센터/2013) - 유네스코 클럽/센터: 1개(UNESCO LUCS) - 생물권보전지역: 5개 - 지질공원: 0개 - 세계유산: 15개(문화13, 자연1, 복합1) - 무형유산: 0개 - 기록유산: 7개 - 창의도시: 2개 - 차별철폐유럽도시연합: 12개 도시
--------------	--

스웨덴은 2008-2013년 첫 번째 대 유네스코 전략 문서를 작성한 이래, 2014-2017년에 두 번째 전략을 발표하고,⁷ 계속 업데이트도 하고 있다.⁸ 유네스코 조직에 대한 전반적인 평가는 긍정적인 편이며, 특히 유네스코가 스웨덴의 글로벌개발정책과 점점 더 많은 것을 확인하고, 이에 지속적인 지원을 할 것이라 밝혔다.

전략 문서는 유네스코의 3가지 문제를 제기하고 있다. 먼저 조직의 효율성을 높여야 한다고 강조한다. 유네스코가 너무 많은 사업을 진행하고 있으므로 우선순위 선정이 필요하다고 보는 것이다. 그러한 맥락에서 둘째로, 유네스코의 가장 큰 강점은 규범적 역할 수행에 있다고 보고, 통계를 토대로 한 분석과 자문 기능에 집중해야 한다고 주장한다. 한편, 재정문제에 대해서는 미납국가의 문제가 크다고 보고, 정규분담금 확보가 중요하다고 강조한다.

스웨덴의 전략 문서에서 가장 주목할 점은 자국이 지지하는 핵심 가치인 민주주의, 양성평등, 표현의 자유 등을 내세우고, 스웨덴의 글로벌 개발 우선순위와 스웨덴이 가진 강점을 고려해 유네스코에 대한 우선순위를 선정해야 한다고 강조하는 것이다. 이러한 전략에 따라 스웨덴은 국내 부처 간 협력을 강조한다. 스웨덴의 유네스코 분야별 관심 사항을 보면, 교육 분야에 대해서는 전반적으로 유네스코가 선도적 조직임에 공감하고

7 Appendix to Government Decision 06/02/2014, no. 1:5. 2014-2017년 전략 문서의 풀 텍스트는 <http://intellectademo.se/unesco/wp-content/uploads/2014/06/Svensk-Unescostrategi-2014-2017-eng.pdf> 참조(2018.11.18 접속).

8 Per Magnusson 유네스코스웨덴위원회 사무차장은 2018.11.13 롯데호텔 서울에서 개최된 “2018 유네스코 전략포럼”에서 스웨덴의 2018-2021년 유네스코 협력 전략을 발표하였다(포럼의 주요 내용은 <https://www.unesco.or.kr/news/notice/view/1410/page/0?> 참조, 2018.11.18 접속). 동 원고는 그 전에 작성된바, 2014-2017년 전략 문서에 기초하고 있다.

있으며, 물 관련 카테고리2센터를 보유한 국가답게 과학 분야에서는 물 접근권을 강조하고 정보 베이스 구축에도 관심을 보인다. 한편, 문화 분야에 대해서는 전략 문서의 요약본에도 언급이 없어 상대적으로 크게 중요시하고 있다고 보기가 어려운데, 그럼에도 불구하고 스웨덴은 협약의 운영 면에서 의사결정 과정에 개선이 필요하다고 주장한다. 또한 유네스코의 대표적인 사업이라 할 수 있는 유산에 대한 언급보다는 문화 창작자의 업무 환경이나 커뮤니케이션 분야에서 표현의 자유 등의 이슈에 더 관심을 보이고 있다. 표현의 자유와 관련해서는 지표 개발 지원 계획을 언급하기도 한 반면, 모두를 위한 정보사업(IFAP)은 다른 사업과 통합하여 폐지하는 것이 좋겠다는 의견을 냈다.

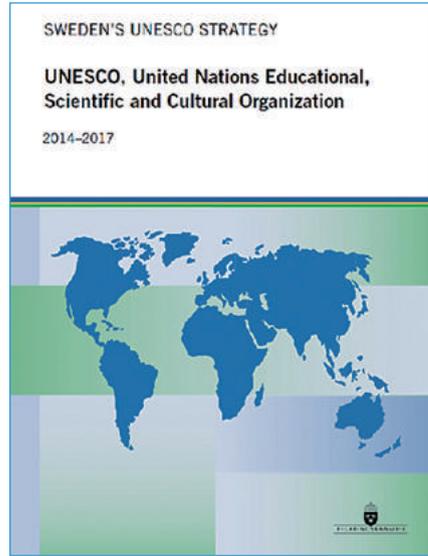


그림 1. 스웨덴의 유네스코 전략 문서

전체적인 유네스코 개혁 문제에 대한 스웨덴의 입장은 전략 문서뿐만 아니라, 집행이사회 및 총회에서 한 발언을 통해서도 알아볼 수 있다. 스웨덴은 유네스코 외부감사 결과 및 외부감사 관련 권고 사항의 충실한 이행을 지지한다. 특히 결과기반 관리 시스템 구축과 효율성 평가를 통한 사업 폐지 문화 정착, 프로그램 예산 대비 행정비용의 대폭 삭감, 유네스코 현장과 회원국 수요를 반영한 효과적인 사업 우선순위화 과정 도입 등을 제안하였다. 실제로 스웨덴은 유네스코의 규범적 역할과 지속가능발전목표(SDGs) 및 파리선언에의 기여 등을 강조하며 사업의 우선순위화를 촉구하고, 유네스코의 투명성 포털(Transparency Portal: 유네스코 사업과 활동의 예산 이행 현황을 공개하고 있는 사이트) 구축에도 참여하는 등 개혁문제에 구체적이고 적극적인 자세를 보이고 있다.⁹

스웨덴은 전략의 이행 방안에 대한 언급으로 전략 문서를 마무리 지었는데, 유네스코 국가위원회가 유네스코 관련 정보 제공 및 자문, 대표단 추천 및 정책과 사업을 제안하며 전반적인 협력을 조정하는 역할을 담당한다는 내용을 담고 있다. 아울러 스웨덴국제개발협력위원회(SIDA) 및 분야별 관련 정부부처 및 기관, 유네스코 석좌 등과의 협력도

9 <https://opendata.unesco.org/> (2018.11.18 접속)

강조하고 있다. 유네스코 석좌를 통한 고등교육에 대한 기여에 관심을 보이고 있는 점도 주목할 만하다. 재정적으로는 제한적 정책을 유지하며, 현재의 기여 수준에서 크게 벗어나지 않는다는 입장을 표명하고 있다. 국가개발기관이나, 민간기업의 공여 등 비정규예산에는 부정적인 입장이나, 필요 시 국가위원회가 지원해야 한다고도 밝히고 있다. 사무국 진출 전략으로는 고위직 우선 진출 입장을 언급했다.

스웨덴은 이러한 전략을 관련 정부 부처 및 기관의 활동에 반영되어야 한다고 강조했다. 스웨덴은 국가위원회 연례보고는 물론 4년 주기 심층 평가를 거쳐 전략 이행 현황을 모니터링한다는 점도 흥미롭다. 이처럼 스웨덴의 대 유네스코 협력 전략은 유네스코 국가위원회나 특정 정부 부처 혹은 기관이 아닌, 전체적인 차원에서 도출하고 이를 이행, 평가, 재수립하는 과정을 거친다는 사실을 알 수 있다.

3. 영국

영국은 전체적인 대 유네스코 활동에 관한 정책 문서를 생산하지는 않았으나, 개발협력 측면에서 다자간 국제기구와의 협력을 전체적으로 평가한바 있다. 2011년 국제개발부(DFID)가 실시한 43개 다자간 국제기구 평가에서 영국은 유네스코를 ‘불만족스러운(unsatisfactory)’ 기구로 평가하고, 전략적 조직관리 및 성과관리, 재원관리, 비용 대비 가치에 대한 인식 정도, 파트너십 태도, 조직의 투명성과 책임성 등 유네스코의 모든 분야에서 개선이 필요하다고 지적한바 있다.¹⁰ 아울러 영국의 개발목표에 각 국제기구 조직의 효용성이 어느 정도 부합하는지를 네 단계(매우 좋음, 좋음, 적당함, 나쁨)로 평가하였는데, 여기서 유네스코는 최하위를 기록한 3개 조직 중 하나로 꼽히는 불명예를 안기도 했다. (<그림 2> 참조) 한편, 2013년도 평가에서는 유네스코가 DFID의 권고를 상당히 이행하고 있다는 평가를 내리며 결과기반 관리 개선, 간접비 절약, 재정 공개 정책 도입 등을 환영하였으나, 여전히 투명성 제고가 필요하다고 지적했다. (<그림 3> 참조)

10 류석진, 장재복, 전진성, 최동주, 홍승목, 2013, 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』(서울: 유네스코한국위원회), pp.66-72.

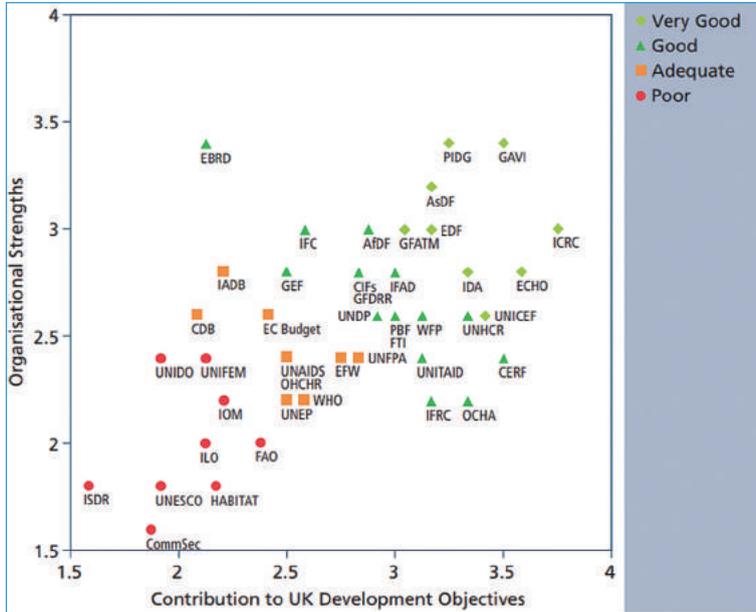


그림 2. 영국의 개발목표와 다자간 국제기구 효용에 대한 평가

출처: Department for International Development(DFID), March 2011, “Multilateral Aide Review: Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations”, p.79

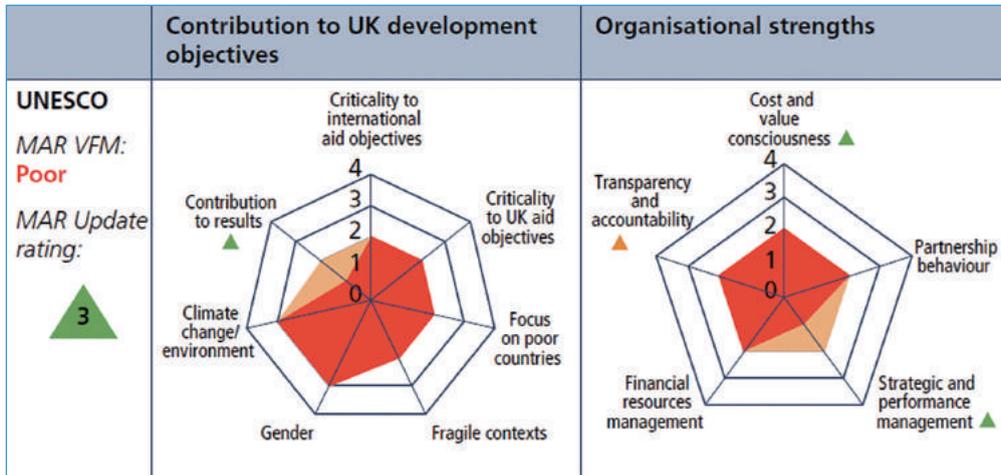


그림 3. 영국의 유네스코 평가

출처: Department for International Development(DFID), December 2013, “Multilateral Aid Review Update Driving reform to achieve multilateral effectiveness”, p.83

DFID의 평가가 이렇게 긍정적으로 변화한 데는 유네스코의 자체적인 노력도 컸으나, 유네스코영국위원회가 자체적으로 시행한 유네스코에 관한 가치에 관한 지속적인 연구가 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 유네스코영국위원회는 2013년 9월 <Wider Value of UNESCO to the UK>를 발간하고, 유네스코 네트워크가 가지는 비용-효용 간 양적 분석 결과를 내놓았다. 이 연구는 2012년 한해 기준으로 세계유산에서 6,100만 파운드, 지질공원에서 1,800만 파운드, 석좌교수에서 200만 파운드, 조달공급에서 100만 파운드 등, 총 9,000만 파운드의 경제적 효과가 발생했으며, 이는 같은 해 영국의 유네스코 정규 분담금인 1,400만 파운드에 비해 약 6배에 달하는 수익이라고 평가했다.¹¹ 2014-15년 보고서에서는 유네스코 관련 기관이 최소 1억 파운드의 추가 수입을 만들고, 비재정적 측면에서는 유네스코 등재를 통해 세계적인 평가를 받는 한편, 새로운 프로그램과 파트너십, 재정 기회도 얻을 수 있으며, 영국 정부와 개발기구의 정책을 지지하고 있음을 강조하기도 하였다.¹²

영국은 많은 정부간위원회에 진출한 것은 아니지만, 유네스코 창설 멤버로서 주요 협약 또는 사업 관련 정부간위원회에서 꾸준히 활동하고 있다. 아울러 지난해 가입한 1954년 무력충돌시문화재보호협약(헤이그 협약)에 참여하고 있는 것도 주목할 만하다. 영국의 유네스코 정규분담금 규모는 4%로 높은 편이나, 자발적 기여금은 정규분담금에 비하면 많지 않으며 이마저도 최근 줄어들고 있어, 앞서 언급한 DFID의 유네스코에 대한 부정적 평가로부터 영향을 받은 것으로 보인다. 그러나 유네스코영국위원회의 분석처럼, 31개에 달하는 세계유산과 23개의 기록유산, 20개 유니트윈 기관, 10개 유네스코 창의도시 등 방대한 유네스코 지정유산과 네트워크는 영국 내에서 유네스코의 영향력과 가치 또한 간과할 수 없다. <<표 3> 참조)

11 UK National Commission for UNESCO, 2013, *Wider Value of UNESCO to the UK 2012-13*, London: UK National Commission for UNESCO, pp. 2-3.

12 UK National Commission for UNESCO, 2016, *Wider Value of UNESCO to the UK 2014-15*, London: UK National Commission for UNESCO, pp. 7-9.

표 3. 영국의 유네스코 참여¹³

가 입	1945년 유네스코 창설 멤버 (1985년 12월 31일 탈퇴 후 1997년 7월 1일 복귀)
위 원 회	- EX(2017-2021), HQ(2017-2019), 법률(2017-2019), 특별(2017-2019) - MAB위원회(2015-2019), IHP위원회(2017-2021), IPDC위원회(2017-2021), IBC위원회(2017-2021) - IOC, IIEP
협 약	27개 가입, 13개 미가입(2001년 수중문화재협약, 2003년 무형유산협약)
재정기여	- 정규분담금: 4.463% US\$ 14,571,695(2018) - 자발적기여: US\$ 1,608,222(2016), 2,741,206(2015), 3,641,249(2014), 410,358(2013), 323,416(2012), 256,307(2011), 1,751,104(2010)
(전) DG 방문	2010-2017년간 총 19회
사무국 진출	17명(Quota: 11-18명)
국가위원회	1951년 설립 - 위원 8명, 사무국 직원 6명
네트워크 가입현황	- 유네스코 석좌/유니트원: 20개/2개 기관 - 유네스코 학교(1953년~/2005년 재가입): 101개 - 카테고리2센터: 1개(국제수자원법정책과학협력) - 유네스코 클럽/센터: 없음 - 지질공원: 7개 - 무형유산: 0개 - 창의도시: 10개 - 생물권보전지역: 5개 - 세계유산: 31개(문화26, 자연4, 복합1) - 기록유산: 23개 - 차별철폐유럽도시연합: 12개 도시

유네스코에서 영국이 가장 큰 관심을 갖는 분야는 과학 분야를 꼽을 수 있다. 영국은 특히 생물권보전지역, 지질공원, 로레알 여성과학자상, 해양(IOC), 수문학(IHP) 관련 사업에 초점을 맞추고 있다. 문화 분야에서는 자국이 많이 보유하고 있는 세계유산이나 창의도시에 관한 언급이 많고, 최근 가입한 무력충돌시문화재보호협약에 관한 내용도 포함되어 있다. 커뮤니케이션 분야에서는 세계기록유산을 눈여겨보고 있다. 유네스코 석좌나 유니트원에 대한 관심도 적지 않은데, 그에 비해 유네스코의 가장 큰 사업 영역인 교육에 대한 언급이 거의 없다는 점은 흥미롭다고 할 수 있다. 교육 관련 사항으로는 글로벌모니터링리포트(GMR)와 유네스코학교, 유네스코통계연구소(UIS) 등이 기타 잠재적

13 https://en.unesco.org/system/files/countries/Importing/gbr_facts_figures.pdf
(2018.11.18 접속)

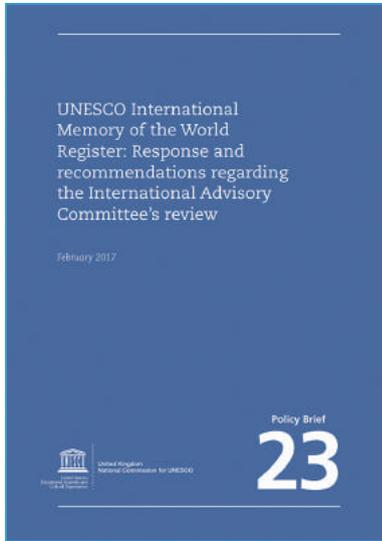


그림 4. 유네스코영국위원회가 발간하는 유네스코 정책 브리핑

분야로 언급된 것이 전부다.

유네스코 주요 이슈에 관한 영국의 입장은 유네스코영국위원회가 발간하는 정책 브리핑 시리즈에서 확인할 수 있다. 이 시리즈는 유네스코 개혁과 같은 전체적인 이슈뿐만 아니라 기록유산 제도개편, 과학자 지위 권고, 수증문화유산협약 가입, 카테고리2센터 및 유네스코 상 개혁 등 특정 주제에 대한 분석과 의견도 담고 있다.¹⁴ 영국은 2014년에 유네스코 개혁에 대해 정책 문서를 발간하였는데,¹⁵ 해당 문서는 조직의 주요 목표에 대한 집중, 사업과 결과 간 명확한 논리적 연계 강화, 결과 기반 관리를 통한 예산 사용의 투명성 제고, 장기적 결정의 효율성 제고, 다른 유엔기구

와의 조화, 예산 대비 가치 및 효과 창출 등을 강조했다. 이러한 내용은 DFID가 지적한 조직의 효율성 제고를 위한 전체적인 방향과 일치한다고 볼 수 있다.

실제로 집행이사회와 총회의 발언을 통해 영국은 UN 내 SDGs에 대한 유네스코의 기여와 지적 리더십을 지지한바 있다. 아울러 유네스코 외부감사에서 지적된 조직의 책임성과 투명성 제고, 지역사무소 개혁도 주문하며 감사 권고를 충실히 이행할 것을 촉구했다. 특히 과도한 인건비로 인한 사업비 부족을 지적하며, 결과기반 관리운영을 통한 효율성 제고 필요성에 주목하였는데, 이에 대해 영국은 영국 납세자들의 재정 기여에 대한 당위적 조건임을 강조하기도 하였다.¹⁶ 아울러 발언을 통해 유네스코 가치 연구에 대한 유네스코영국위원회의 정책 연구 성과를 적극 공유하기도 하였다.

¹⁴ <https://www.unesco.org.uk/all-publications/?type=policy-briefs> (2018.11.18 접속)

¹⁵ Kiran Fernandes, Greg Oxley, 2014, *A critical analysis of results reporting at UNESCO: current situation and future opportunities*, London: UK National Commission for UNESCO.

¹⁶ <https://en.unesco.org/generalconference/39/plenary/speeches> 중 영국 발언 (2018.11.18 접속)

4. 일본

일본은 세계유산위원회 및 무형문화유산보호 정부간위원회, 1970년협약 보조위원회 등, 한국과 유사하게 문화 분야 정부간위원회 활동을 활발히 펼치고 있다. 유네스코 사무총장 배출국이기도 한 일본은 10%에 육박하는 정규분담금을 분담하는 주요 공여국이다. 자발적 기여도 상당히 높은 편으로, 2017년 기준 2,000만 달러를 넘은 일본의 자발적 기여금은 전체의 14%에 달한다. 고이치로 마츠우라 사무총장(1999-2009)의 퇴임 이후 잠시 줄었던 비정규예산 공여 규모가 최근 2-3년 새 다시 증가하고 있음을 알 수 있다.

사무국 진출도 활발하다. 일본인 유네스코 정규직원 수도 33명에 이르고, 파견과 연수 등의 형태까지 합치면 상당히 많은 수의 일본인 직원이 유네스코에서 근무하고 있다. 특히 일본은 학문적 교류, 자문 지원 등 지식적 차원의 지원에 관심이 커, YPP(Young Professional Programme)를 통한 젊은 직원들의 진출을 적극 지원하고 있다. 한편 유네스코일본위원회는 일반적인 국가위원회보다는 규모가 큰 편이나, 교육부 내에 설치되어 있기 때문에 모든 직원들이 유네스코 업무를 전담하고 있지는 않다.

표 4. 일본의 유네스코 참여¹⁷

가 입	1951년 7월 2일
위 원 회	- EX(2017-2021) - IHP위원회(2013-2017), 1970년협약보조위원회(2017-20021), ICH위원회(2018-2022) - IOC
협 약	22개 가입, 17개 미가입
재정기여	- 정규분담금: 9.697% US\$ 667,000,000(2016-2017) - 자발적기여: US\$ 20,226,843(2017, 14%), 10,282,813(2014), 30,499,173(2013)
(전) DG 방문	2010, 2012(2회), 2014, 2015 등 총 5회
사무국 진출	29명(Quota: 23-39명)

¹⁷ https://en.unesco.org/system/files/countries/Importing/jpn_facts_figures.pdf 및 일본 외교부 홈페이지 <https://www.mofa.go.jp/policy/culture/coop/unesco/outline.html>, 유네스코일본위원회 홈페이지 <http://www.mext.go.jp/english/unesco/> (2018.11.18 접속)

국가위원회	1952년 설립 - 위원장/부위원장 3명, 사무국 직원 59명(교육부 겸임직원 포함)
네트워크 가입현황	- 유네스코 석좌/유니트원: 8개/2개 기관 - 유네스코 학교(1953년~): 1,058개 - 카테고리2센터: 2개(수자원위험관리, 아태무형유산연구) - 생물권보전지역: 7개 - 지질공원: 0개 - 세계유산: 22개(문화18, 자연4) - 무형유산: 21개 - 기록유산: 3개 - 창의도시: 6개

일본은 많은 외교정책을 유네스코를 통해 펼치고 있는데, 주유네스코일본대표부 및 외교부 홈페이지는 최대 정규 분담금 공여국으로서 일본이 유네스코 거버넌스에 적극적으로 참여할 것을 명시하고 있다.¹⁸ 여기에는 1991년 유네스코 집행이사회 개혁안 논의 시 일본이 유네스코 대표 자격을 개인에서 정부 대표로 바꾸는 안을 적극 제안한 사실도 언급됐고, 마츠우라 사무총장 시기 단행한 분산화 및 조직 개편에 대한 내용도 주요 성과로 소개됐다.¹⁹

일본은 유네스코 각 분야에서 대부분의 주요 사업을 언급하고 있는데, 교육 분야에서는 특히 지속가능발전교육(ESD)에 관한 언급이 많다. ESD의 경우 2015년 글로벌 액션 프로그램에 대한 신탁기금 사업도 개시했다. 민간에서의 유네스코 활동인 유네스코협회연맹을 1947년 처음 시작한 국가인 만큼, 이에 대한 애정과 관심을 많이 표현하는 점도 주목할 만하다.

대규모 공여를 지속적으로 하며 관련 내용을 홈페이지 등에 적극 홍보하고 있는 것에 비해 일본은 유네스코 개혁 문제와 같은 전반적인 조직 문제에 대해 적극적으로 강력한 주문을 하고 있지는 않다. 다만 SDGs와 연계하여 사업의 효과성을 높일 필요가 있다고 밝히고, 거버넌스, 재정, 정치화에 대한 조직의 안전하고 현명한 해결과 이를 위한 대화를 촉구했다.²⁰ 다만 조직의 정치화 심화에 대한 우려를 표하는 발언이 최근 많아졌는데,

18 주유네스코일본대표부 홈페이지 <http://www.unesco.emb-japan.go.jp/> 및 일본외교부 홈페이지 <https://www.mofa.go.jp/policy/index.html> (2018.11.18 접속)

19 마츠우라 사무총장은 조직 내 수많은 부서들을 5개 사업부문 및 2개 사업지원부문 체제로 대폭 축소 개편했고, 200여명에 달하던 국장급 인사를 100명으로 크게 줄이는 한편, 심한 역 파리티드형 조직 구조를 개선하며 취임 시 이월되었던 인건비 적자 1천 2백만불을 해소하기도 하였다. 아울러 70개가 넘는 지역사무소와 연락사무소를 현재의 52개로 축소하고, 지역별 요구에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 클러스터 사무소 중심의 분산적 구조를 도입하였다.

20 <https://en.unesco.org/generalconference/39/plenary/speeches> 중 일본 발언 (2018.

이는 2015년 메이지혁명 산업유산의 세계유산 등재와 위안부 기록물의 세계기록유산 등재 시도 때문으로 사료된다. 아울러 스포츠의 중요성을 언급하고 있는 것은 2020년 도쿄 올림픽과 연관되는 것으로 보인다. 그 밖에도 일본은 파나소닉, ANA 항공, TBS(일본도쿄방송) 등 민간 기업들이 유네스코에 적극적으로 공여하고 있는 것과 관련, 민간 파트너십 강화 필요성을 여러 차례 피력하고 있다. 아울러 발언을 통해 유네스코위원회의 정책제안 역할을 소개하기도 했다.

5. 한국에의 시사점

앞서 언급된 국가들과 비교할 때 한국은 결코 적지 않은 유네스코 자원을 가지고 있다. 1950년에 유네스코에 가입한 이래 집행이사회를 포함, MAB위원회, IHP위원회, IOC위원회 등 과학 분야 주요 정부간위원회 및 세계유산위원회, 무형유산정부간위원회 등 문화 분야의 가장 대표적인 정부간위원회 활동을 활발히 펼쳐왔다. 다만 지금까지 가입한 유네스코 협약이 15개에 머물러, 다른 국가들에 비해 상대적으로 미가입 협약이 많은 편이다.

한국은 재정적인 측면에서도 점점 더 눈에 띄고 있다. 2018년 기준 정규분담금은 2.039%로, 이는 일본에는 한참 못 미치지만, 1% 미만의 스웨덴보다는 많다. 자발적 기여 규모에서는 2017년 기준 약 1,700만 달러에 달해, 전체 공여국 중 4위를 기록하기도 했다. 인적자원 면에서는 적정 진출국으로 분류되어 사무국 진출 인원이 적지 않은 편이며, 무엇보다 직원 수만 70여 명에 달하는 국가위원회 규모를 자랑한다. 앞서 비교된 타 회원국에 비해 유네스코 네트워크 면에서도 뒤지지 않는다. 한국에 있는 유네스코 카테고리2센터 수는 5개로 상대적으로 많으며, 세계유산, 무형유산, 기록유산 등 유산도 골고루 많이 보유하고 있다. 이것만 보면 한국이 가진 유네스코 관련 자원이 스웨덴, 영국, 일본에 비해 적지 않음을 알 수 있다.

11.18 접속)

표 5. 한국의 유네스코 참여²¹

가 입	1950년 6월 14일
위 원 회	- EX(2015-2019), HQ(2017-2019) - MAB위원회(2015-2019), IGBC위원회(2015-2019), IHP위원회(2017-2021), IOC(2014-2019), ICH위원회(2014-2018), ICPRCP(2017-2021), 1970년협약보조위원회(2017-2021)
협 약	15개 가입, 24개 미가입
재정기여	- 정규분담금: 2.039% USD 3,528,388 + EUR 2,719,055 (2018) - 자발적기여: US\$ 16,970,671(2017)
(전) DG 방문	2010, 2011, 2012, 2014, 2015 등 총 5회
사무국 진출	10명(Quota: 6-10명)
국가위원회	1954년 설립 - 위원 60명, 사무국 직원 70명
네트워크 가입현황	- 유네스코 석좌/유니트원: 6개/3개 기관 - 유네스코 학교(1961년~): 583개 - 카테고리2센터: 5개(아태국제이해교육, 아태무형유산네트워크, 국제무예, 물안보지속가능관리, 기록유산) - 생물권보전지역: 5개 - 지질공원: 2개 - 세계유산: 12개(문화11, 자연1) - 무형유산: 19개 - 기록유산: 16개 - 창의도시: 8개

집행이사회 의장을 역임하고 있는 국가로서, 한국은 중요 의사결정기구로서 집행이 사회의 효율적이고 일관성 있으며 책임 있는 운영을 강조하고 있다. 특히 사업의 중복을 해소하고, 모니터링 및 평가 메커니즘을 개선해 조직 효율화와 투명성 제고가 필요하다고 지적한바 있다.²² 아울러 지난 10년간 한국이 대 유네스코 공여를 5배가량 늘였음을 홍보하며, 조직의 안정적인 운영을 위해 정규분담금의 적시 납부가 중요하다고 강력히 주장하기도 하였다.

한국은 유네스코 대부분의 분야에서 관심 사업을 언급하는 편인데, 최근에는 세계시민교육, 세계유산 해석 문제, 기록유산에서의 정치화 문제 등에 주목하고 있다. 다만 새로 설치되는 카테고리2센터에 대한 내용과 대규모 국제포럼에 대한 홍보 등, 지난 4년

21 https://en.unesco.org/system/files/countries/Importing/kor_facts_figures.pdf 및 유네스코한국위원회 홈페이지 <http://www.unesco.or.kr> (2018.11.18 접속)

22 <https://en.unesco.org/generalconference/39/plenary/speeches> 중 한국 발언 (2018.11.18 접속)

간의 발언은 대부분 단기적 관점에서 작성되었다고 보여, 분야별로 주창하는 가치나 핵심적 사업에 대해 좀 더 강조할 필요가 있다.

대표적 가치와 사업이 보이지 않는다는 사실은 그간 해당 분야에 대한 홍보 필요성을 적게 인지했기 때문일 수도 있다. 유네스코에 대한 자국의 핵심 가치와 비전, 주요 기여를 일목요연하게 정리하여 업데이트한 영국 및 일본과 달리, 한국은 그러한 내용을 어디에도 명시적으로 드러내고 있지 않다. 물론 개별 사업과 활동은 그 어느 나라보다 적극적으로 펼치고 있으며 관련 내용도 잘 업데이트하지만, 전체적인 그림을 제시하는 데에는 소홀하다는 인상을 준다.

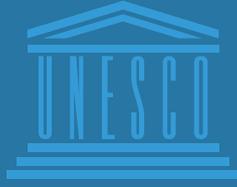
일부 국가만 비교 조사한 이번 원고로 한국이 얼마나 유네스코 공여에 걸맞은 비전을 갖고 잘 활동하고 있는지를 가늠하기는 매우 어렵다. 이와는 별개로 한국의 비전과 전략이 수립된다면 그것을 어떠한 방식으로 발전시켜 나가야 할지에 대한 정답을 제시하는 것도 쉽지 않다. 다만 동 사례들이 유네스코의 다양한 활동 영역과 한국의 국익을 어떻게 조화시키고, 한국의 유네스코에 대한 비전을 어떻게 현재의 유네스코에 반영시켜 조직 개혁에 기여할지에 대한 참조는 될 것이라 생각한다. 향후 더 많은 회원국의 분야별 이슈에 대한 입장 조사와 같은 심층 연구가 이루어지기를 기대해본다.

참고문헌

- 류석진, 장재복, 전진성, 최동주, 홍승목. 2013. 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』. 서울: 유네스코한국위원회.
- Kiran Fernandes, Greg Oxley. 2014. *A critical analysis of results reporting at UNESCO: Current situation and future opportunities*. London: UK National Commission for UNESCO.
- Ministry of Education and Research. 2014. *SWEDEN'S UNESCO STRATEGY: UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 2014-2017*. Stockholm: Government Office of Sweden.
- UK National Commission for UNESCO, 2016, *Wider Value of UNESCO to the UK 2014-15*, London: UK National Commission for UNESCO,
- _____, 2013, *Wider Value of UNESCO to the UK 2012-13*, London: UK National Commission for UNESCO

홈페이지

- 유네스코 www.unesco.org
- 유네스코스웨덴위원회 www.unesco.se
- 유네스코영국위원회 www.unesco.org.uk
- 유네스코일본위원회 www.mext.go.jp/english/unesco/
- 유네스코한국위원회 www.unesco.or.kr
- 일본외교부 www.mofa.go.jp/policy/culture/coop/unesco/
- 주유네스코일본대표부 <http://www.unesco.emb-japan.go.jp/>



제2장 유네스코 개혁과 한국

I. 유네스코의 정치화

조동준 서울대학교 정치외교학부 교수

II. 유네스코 거버넌스 개혁과 재정난

조한승 단국대학교 정치외교학과 교수

III. 유네스코 조직 개혁

전진성 유네스코한국위원회 문화팀장

IV. 글로벌 거버넌스와 유엔기구들의 개혁방향과 도전

조윤영 중앙대학교 정치국제학과 교수

1. 들어가며

유네스코의 정치화가 국제사회에서 화두다. 정치화에 대한 지적은 유네스코의 세계유산등재과정에서 후보 유산의 가치에 대한 전문적 평가에 등재 추진국의 압박이 일정 역할을 담당한다는 비판(e.g., Bertacchini 2016; Meskell et al. 2014), 유네스코가 추진하는 활동이 위임을 받는 영역을 벗어난다는 비판(e.g., Davis 1975, 6-20; El-Din 2018), 유네스코가 회원권과 관련된 쟁점을 다룬다는 비판(e.g., Hagedorn 2017; Interfax 2015) 등 다양한 색채를 띤다. 이러한 비판은 조금씩 다른 의미와 근거를 담고 있지만, 공통적으로는 유네스코의 출범이 정치 문제와는 무관하다는 전제에서 출발한다(Sherhan 2017). 하지만 유네스코가 비정치적 기구로 출발했다는 분석은 타당할까?

이 글에서는 유네스코의 정치화 현상이 이미 출범과 함께 진행되었으며, 1960년대 국제 환경의 변화로 유네스코에서 새로운 정치화가 시작되었다는 사실을 보이고자 한다. 이를 위해 먼저 2차 세계대전 중 결성된 전시동맹인 국제연합이 전후 승전국과 패전국 간 대결 가능성을 대비하기 위한 국제기구로 변모하는 과정을 검토한다. 둘째, 유네스코의 출범이 나치즘과 파시즘 제거와 관련되어 있다는 점을 보인다. 2차 세계대전 중 연합국은 나치즘과 파시즘의 색채를 추축국의 세력권에서 제거한다는 목적으로 교육 과정의 통일을 추구하는 국제기구를 구상했다. 이 때 교육은 정치중립적이 아니라 정치의 핵심 쟁점이었으며, 나치즘과 파시즘이 내포한 문화 우월주의를 극복하기 위하여 문화 다양성과 보전이 고려되었다. 셋째, 유네스코가 창립 목적에 부합하지 않은 분야를 다루게 되는 현상을 검토한다. 유네스코 출범 초기에는 전시동맹으로서 국제연합 회원국이 공통 목적을 공유하며 서로 비슷한 정치사회적 지향을 가졌지만, 1960년대에 이질적인

신생독립국이 유네스코에 가입하면서 유네스코 회원국 간 공통 목적이 약화되었다. 신생독립국들이 자국의 의제를 유네스코에 투영하면서, 유네스코가 출범 초기의 목적으로부터 표류하기 시작했다.

2. 국제연합체제의 등장

이 절은 국제연합체제의 등장 과정을 검토한다. 1차 세계대전 후 형성된 국제 질서에 일본, 이탈리아, 그리고 독일이 도전하면서 1940년 추축국 동맹이 구성됐다. 독일은 1차 세계대전 패전 후 자국에 부과된 징벌적 조치에 반발했고, 이탈리아는 북아프리카 식민지 경영을 둘러싸고 영국 및 프랑스와 전략적 갈등을 경험했고, 일본은 아시아 세력권을 둘러싸고 미국과 갈등을 경험했다. 3국은 유럽에서 독일과 이탈리아의 이해를 일본이 인정하고, 아시아에서 일본의 이해를 독일과 이탈리아가 인정하며, 한 국가가 공격을 받을 경우 서로 도와준다고 합의하였다. 이로써 2차 세계대전의 한 쪽 진영이 결집되었다. 추축국의 도전을 받은 국가들은 전시동맹으로서 국제연합(United Nations)으로 결집되었고, 이는 전후 국제기구로 이어졌다.

(1) 전시동맹으로서 국제연합

국제연합(The United Nations)이라는 용어가 처음 등장한 시점은 1942년 1월 1일이다. 1942년 1월 1일부터 26개국 대표가 미국 워싱턴 D.C.에서 만나 자신들을 ‘The United Nations’라고 부르고, 아래와 같이 중요한 합의에 도달했다.¹

① (26개국은) 1941년 8월 14일 미국 대통령과 영국 수상 간 합동선언(대서양헌장)에 나

1 당시 3국동맹에 가입한 국가와 전쟁을 치르던 국가들은 ‘연합국’(Allied Countries 또는 Allied Powers)으로 불렸다. 3국동맹국이 먼저 공격을 했고, 3국동맹국의 공격에 맞서 동맹을 맺게 된 연합체라는 의미로 연합(allied)은 수동태(受動態)로 표현되었다. 그런데 연합(allied)의 본래적 어원에 포함된 동맹 개념은, 3국동맹국과 전쟁상태에 있지만 26개국 사이에는 대부분 공식적 군사동맹을 맺지 않은 상태와 부합하지 않았다. 이에 프랭클린 D. 루즈벨트 미국 대통령은 26개국을 ‘The United Nations’로 부르자고 제안했고 윈스턴 처칠 영국 총리가 이를 수용함으로써 2차 세계대전 중 3국동맹과 전쟁을 치르던 국가들이 국제연합(The United Nations)으로 불리게 되었다(Office of the Historian, U.S. Department of State 2005).

타난 원칙과 목적을 지지하며,² ② 적국과의 대결에서 완전한 승리가 생명, 자유, 독립, 종교적 자유, 인권 보호와 정의를 지키는데 반드시 필요하고, 세계를 지배하려는 야만적·폭력적 세력과 공동 투쟁을 벌이고 있음을 확신하며 아래와 같이 선언한다.

첫째, 각국은 3국동맹(the Tripartite Pact)에 가입한 국가, 3국동맹국을 지지하는 국가에 대하여 군사력과 경제력을 총 동원하여 전쟁을 치르기로 약속한다.

둘째, 각국은 서로 협력하며 적국과 개별적으로 정전 또는 강화조약을 맺지 않기로 약속한다. 히틀러주의에 맞서 승리하기 위한 공동 노력에 물질적 원조 또는 기여를 하거나 할 수 있는 국가들도 이 선언에 동참할 수 있다.

전시동맹으로서 국제연합에는 미국, 영국, 소련, 중국으로 구성된 강대국 모임, 영국 제국의 우산 아래에 있던 호주, 캐나다, 인도, 뉴질랜드, 남아프리카공화국,³ 벨기에, 체코슬로바키아, 그리스, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 유고슬라비아 등 8개국 망명정부, 그리고 코스타리카, 쿠바, 도미니칸공화국, 엘살바도르, 과테말라, 아이티, 온두라

2 1941년 8월 14일 프랭클린 D. 루즈벨트 미국 대통령과 윈스턴 처칠 영국 총리가 뉴펀들랜드 아르젠티아(Argentia)만 선상에서 만나 아래 공동의 목표와 원칙에 관한 성명서를 발표하였다.

첫째, 양국은 영토 영역은 물론 다른 영역에서 팽창을 추구하지 않는다.

둘째, 양국은 관련 국민들의 자유로운 의사와 부합하지 않는 영토변경도 시도하지 않는다.

셋째, 양국은 모든 국민들이 정치적 자결권을 존중하며, 또 주권과 자결권을 강제적으로 박탈당한 국민들에게 주권과 자결권이 회복되기를 바란다.

넷째, 양국은 기존 의무를 존중하면서 강대국이나 약소국, 승전국이나 패전국에 상관없이 모든 국가가 동등한 조건으로 무역 및 경제번영에 필요한 세계 원자재에 접근할 수 있는 권리를 향유할 수 있게 노력한다.

다섯째, 양국은 근로기준 개선, 경제 발전 및 사회보장 확보를 위해 경제분야에서 모든 국가 간 최대한의 협력을 바란다.

여섯째, 양국은 나치 정권의 완전 붕괴 후 각국 국민이 자국 국경 내에서 안전하게 거주하며, 공포와 경제적 부족 상태에서 벗어나 살 수 있는 평화 상태가 이루어지길 바란다.

일곱째, 평화 상태에서 모든 사람이 어떤 방해도 받지 않고 공해와 대양을 항행할 수 있어야 한다.

여덟째, 양국은 모든 국가들이 영적 이유뿐 아니라 현실적 이유의 무력 사용을 포기해야 한다고 믿는다. 만일 자국 국경 밖에서 침략을 자행하거나 자행할지도 모를 국가들이 육, 해, 공군의 군비 증강을 계속할 경우 미래의 평화는 유지될 수 없기 때문에, 양국은 보다 광범위하고 영구적인 전반적 안보체제가 확립될 때까지 군축이 필수적이라고 믿는다. 양국은 이와 마찬가지로 평화를 사랑하는 모든 국민들의 군비 부담을 경감할 기타 모든 실천 가능한 조치들을 지원 및 장려한다.

3 1939년 9월 3일 영국이 독일에 선전포고를 하면서 영국의 보호령의 지위를 가진 인도는 자동적으로 참전하였다. 영국이 독일에 전쟁을 선포한 당일 호주와 뉴질랜드가 독일에 전쟁을 선포하였고, 남아프리카 공화국은 9월 6일, 캐나다는 9월 10일 전쟁을 선포하였다. 아일랜드는 중립을 지켰다.

스, 니카라과, 파나마 등 남미 10개국이 참여했다. 이들 국가들은 3국동맹 또는 3국동맹에 가입한 국가에 대해 선전포고를 하였거나 전쟁 상태에 있었다. 2차 세계대전 중 3국동맹의 대척점에 있었던 국가들이 모여 국제연합이라는 이름을 가지게 되었다.

(2) 국제기구로서 국제연합의 탄생

2차 세계대전이 치열하게 진행되던 1942년, 예비 승전국은 전시동맹인 국제연합을 상설 국제기구로 전환할 가능성을 찾기 시작했다. 2차 세계대전 승전 후 국제 질서를 운영하는 기관으로서 국제기구에 관한 탐색은 1940년 1월부터 시작되었지만, 1942년에 전시동맹으로 모습을 드러낸 국제연합을 상설 국제기구의 모체로 삼자는 의견에 주요 승전국이 합의하게 되었다. 1943년 10월 모스크바에서 미국, 영국, 소련, 중국의 외상이 모여 “평화를 사랑하는 국가 간 주권평등의 원칙과 국력과 상관없는 보편적 회원권에 기반하여 세계평화를 위한 보편적 국제기구를 가능한 빠르게 만들 필요성”에 합의했다(para.4, Joint Four-Nation Declaration). 물밑에서 논의되던 상설 국제기구 창설이 처음 공개적으로 언급되는 순간이다. 1943년 11월 28일부터 12월 1일까지 이란의 테헤란에서 루즈벨트 미국 대통령, 처칠 영국 수상, 스탈린 소련 공산당 서기장이 회동했을 때도 평화의 수호자로서 국제연합의 상설화가 논의되었다.

1944년 8월 21일부터 10월 4일까지 미국의 덤바튼 오크스(Dumbarton Oaks)에서 열린 회의는 전시동맹인 국제연합이 상설 국제기구로 전환하는 과정의 중간 지점에 해당한다. 1943년 10월 모스크바 외상회의 이후 미국의 주도 아래 영국과 소련의 외무성 대표가 참여해 전시동맹인 국제연합을 국제기구로 전환시키는 방안을 논의했다. 3개국 대표 협의에서 논의된 다양한 의견은 1944년 여름까지 취합되었고, 1944년 8월 21일부터 덤바튼 오크스에서 중국 대표까지 참여한 협의가 40여 일간 진행되었다. 4개국 대표 협의 결과 단일안(Proposals for the Establishment of A General International Organization)이 마련되었고, 비로소 국제기구로서 국제연합의 목적, 성격, 회원권, 주요 기관, 권한 등에 대한 대략적 합의에 도달했다(Kelsen 1945, 45-58; Walters 1945, 143-154).⁴

4 덤바튼 오크스 회의에서 해결되지 않은 두 사안이 있었다. 가장 첨예한 사안은 안전보장이사회의 투표 방식을 둘러싼 차이였다. 소련은 상임이사국의 거부권이 모든 사안에 적용할 수 있도록 하자는 입장이었고, 미국과 영국은 주권 평등의 원칙과 거부권을 조화키는 방안을 찾자고 제안했다. 또한 소련은 소련에 가맹한 15개 공화국을 개별적으로 국제연합의 회원국으로 수용해야 한

1945년 2월 알타회담에서 국제기구로서 국제연합을 둘러싼 이견이 모두 해소되었다. 첫째, 안전보장이사회 투표 방식에 관한 절충안이 마련되었다. 절차 문제에 대해서는 주권평등의 원칙이 적용되어 안보리 상임이사국의 거부권이 인정되지 않았으며, 안보리 상임이사국이 관여된 분쟁에 관한 의사결정에 참여할 수 없는 제척 원칙이 마련되었다. 둘째, 평화를 사랑하는 국가의 기준을 구체화하였다. 1945년 3월 1일까지 추축국에 전쟁을 선포했는지 여부가 국제연합의 창설국으로 초청을 받을 수 있는 자격 요건이 되었다. 셋째, 소련에 가입한 공화국의 국제연합 참여에 관한 합의가 도출되었다. 소련, 우크라이나, 백러시아만 국제연합의 회원권을 가진 절충안이 마련되었다. 넷째, 국제연합의 위임제도(mandate system)를 대체하는 신탁통치제도가 마련되었다. 신탁통치이사회가 국제연맹의 위임제도 아래에 있던 지역, 추축국이 통치하던 식민지, 자발적으로 자치권을 행사하지 않는 비자치지역(non-self governing territories)을 관할하게 되었다. 다섯째, 국제분쟁에 관한 사법적 판단을 내리는 기관으로 국제사법재판소 설립이 확정되었다(박홍순 2013, 30-32).

국제기구로서 국제연합이 만들어지는 과정에서 국제연맹의 실패는 반면교사였다. 첫째, 2차 세계대전 강화조약과 국제연합의 법원이 분리되었다. 국제연맹은 1차 세계대전의 강화조약인 베르사유 조약 안에 국제연맹의 설립 조항을 만들었기 때문에, 1차 세계대전 후의 질서와 국제연맹이 불가분의 관계를 가졌다. 이에 1차 세계대전 후 국제 질서를 변경시키려는 노력은 자동적으로 국제연맹에 대한 도전으로 이어질 수밖에 없었다. 이러한 문제를 보완하기 위해 국제연합 헌장과 2차 세계대전 강화조약을 분리하였다. 둘째, 안전보장이사회가 안보를 1차적으로 담당하고, 총회가 그 외 다양한 쟁점을 심의하도록 역할을 나누었다. 국제연맹에서는 이사회와 총회 간 업무가 명확히 정해지지 않아, 두 기관이 동일 업무를 중복하여 다루는 혼란이 있었다. 셋째, 국제연합 안전보장이사회의 의사결정규칙에서 의사결정규칙에서 효율성 제고를 위해 주권평등의 원칙이 약화되었다. 국제연맹의 이사회에서는 만장일치제가 채택되는 경우가 많아 주권평등의 원칙이 지켜졌지만, 모든 이사국이 사실상 거부권을 가져 의사진행이 효율적이지 않았다. 이 단점을 해결하기 위해 국제연합 안전보장이사회의 의사결정과정에서 제척 사유 및 강대국의 거부권과 압도적 다수결 원칙(super majority)이, 절차적 문제에서는 다수결 원

다는 입장을 내놓은 반면, 다른 국가들은 소련을 한 회원국으로 수용해야 한다는 입장이었다.

칙 등이 마련되었다. 넷째, 국제평화를 깨뜨리는 세력에 대한 군사적 대응 절차가 국제연합 헌장에 구체적으로 마련되었다. 안보리 상임이사국의 참모총장으로 구성된 국제연합 참모(United Nations Military Staff), 침략 행위에 대한 군사적 대응인 평화강제(peace enforcement), 국제연합군의 지휘권 등에 관한 규정과 절차가 마련되었다. 이와 달리 국제연맹에서는 일국에 대한 공격이 회원국 모두를 향한 공격이기 때문에 공동으로 대응해야 한다는 집단안보 개념이 있었지만, 이를 구체화시키는 절차가 마련되어 있지 않았다. 다섯째, 국제연합은 국제연맹에 비하여 상대적으로 경제적 쟁점을 중시하였다. 2차 세계대전의 전선이 강대국 중심의 경제공동체 간 경계선과 중첩했던 경험을 감안하여, 경제 쟁점이 안보와 평화 쟁점과 밀접하게 연결되어 있음을 인지하였기 때문이다. 경제사회이사회가 국제연합의 주요 기관으로 자리잡게 된 배경에는 이와 같은 2차 세계대전으로부터 얻은 교훈이 있었다(Goodrich 1947, 5-20; Sweetser 1945, 2-5).

출범 당시 국제연합체제 안에는 2차 세계대전과 직접 관련된 두 갈래의 기관이 존재했다. 첫째, 6개 주요기관(principal organ)이 있다. 모든 회원국이 참여해 안보리가 관여하는 안보 쟁점을 제외한 모든 쟁점을 심의하는 총회, 국제사회의 평화와 안보와 관련된 쟁점에 대하여 1차적 관할권을 가지는 안전보장이사회, 경제적·사회적 쟁점과 인권 등을 심의하는 경제사회이사회, 국제연합이 지정한 신탁통치지역과 비자치영토를 관할하는 국가의 활동을 심의하는 신탁통치이사회, 국제사회의 분쟁에 대한 사법적 판단을 내리는 국제사법재판소, 그리고 행정적 연속성을 유지하는 사무국이다(Colombus 1944, 23-33). 둘째, 2차 세계대전의 발발 원인으로 지목된 부정적 요인에 대처하거나 전후 국제질서를 운영하기 위한 4개 전문기구가 있었다. 국제통화기금은 2차 세계대전의 경제적 발생 요인에 대처하기 위해, 세계은행은 2차 세계대전 후 전후 복구를 위해, 유네스코는 파시즘과 나치즘의 영향을 받는 교육 문제를 해결하기 위해, 식량농업기구는 국제연합국의 식량부족 문제를 해결하기 위해 2차 세계대전 중에 고안되었다.⁵ 종합하면, 출범 당시 국제연합체제는 2차 세계대전의 경험을 담고 있었다.⁶

5 국제민간항공기구는 전시동맹으로서 국제연합이 주도한 항공 질서를 구현하는 기구로, 전시동맹으로서 국제연합 회원국과 연관국, 중립국이 참여하였다. 세계보건기구는 2차 세계대전 중 전시동맹으로 국제연합이 항구적 국제기구로 전환되는 과정에서 일부 회원국의 주도로 보건문제를 전담하는 임무를 맡게 되었다.

6 2차 세계대전의 경험과 무관한 전문기구는 총 9개이다. 국제연합체제의 형성 이전 존재하던 국제

3. 유네스코의 출범과 변용

이 절은 유네스코의 출범 과정과 변화 과정을 검토한다. 유네스코는 2차 세계대전의 경험을 반영한 국제기구로 출범하였지만, 신생독립국과 심지어 2차 세계대전 당시 국제연합의 '적국'마저 유네스코의 회원국이 되면서 정체성의 혼란을 겪게 되었다. 유네스코의 신생 회원국은 자국의 이해를 유네스코에 투영하면서, 유네스코에서 새로운 정치화 현상이 일어났다. 이 절은 유네스코 출범기 현상과 이후 변화하는 양상을 검토한다.

(1) 전시동맹으로서 국제연합의 공동교육에서 만나치즘-파시즘 활동으로

유네스코 출범의 계기를 여러 곳으로 찾을 수 있지만 직접적 촉발 지점은 1942년 11월 16일 연합국 교육장관 회의(The Conference of Allied Ministers of Education)이다.⁷ 1942년 여름 독일이 이미 서유럽을 제패한 상태에서 소련으로 진격하던 시점, 영국 런던은 전시동맹으로서 국제연합의 집결지였다. 1942년 1월 국제연합이 미국 워싱턴에서 결집되었지만, 런던은 서유럽 망명정부가 집결된 곳이었고 미국이 유럽에서의 전쟁을 먼저 끝내려고 총력을 집중하였기 때문에 런던이 전시동맹으로서 국제연합의 본부였다. 당시 영국 하원의원이면서 동시에 영국교육이사회(British Board of Education) 이사였던 버틀러(Rub Butler)와 영국대외위원회(British Committee for Relations with Other Countries, 1934년 출범; 1936년 이후 British Council로 개명) 위원장 로버트슨(Malcolm Robertson)은 전쟁 중과 전쟁 후 연합국의 교육 문제에서 협력을 도모하기 위해 연합국 교육장관의 회동을 구상했다. 10월에 영국은 국제연합 가입국 교육 담당자에게 회동 계획을 알리는 초청

기구 중 국제전기통신연합(1865), 만국우편연합(1874), 국제노동기구(1919)는 국제연합과 특별 협정을 맺어 국제연합의 전문기구가 되었다. 국제연합체제의 형성 이후 6개 전문기구[세계기상기구(1950), 세계지식재산권기구(1967), 세계관광기구(1975), 국제농업기구(1977), 국제해사기구(1948년 정부 간 자문기구; 1982년 정식 출범), 유엔산업개발기구(1986)]가 국제연합의 결의에 따라 창설되었다.

7 유네스코의 전신은 지적협력위원회(Committee on Intellectual Co-operation, 1926-1946)로 거슬러 올라갈 수 있다. 1차 세계대전 후 국제연맹은 평화교육과 관련된 쟁점에 조언을 얻기 위하여 상기 자문기구를 출범시켰다. 상기 자문기구는 1939년까지 활동하였고 활동 기록은 전후 유네스코로 이전되었다. 국제지적협력재단(International Institute of Intellectual Co-operation, 1926-1940, 1945-1946)은 지적협력위원회의 프랑스 지부이자 실행기관의 역할을 맡았다. 유네스코 창설자들이 표방한 평화교육은 19세기 말 교육자들의 다양한 시도로 거슬러 올라갈 수 있다 (Leland 1946, 295-299; Wooton 1946, 488-489).

장을 발송했고, 첫 모임이 11월 16일 개최되었다(Intrator 2015, 56-57).⁸

당시 국제연합 교육장관이 공통으로 당면한 문제는 국제연합 회원국의 점령지인 독일에서 진행되는 교육이었다. 교육장관들은 인종 차별적이며 폭력적인 독일의 교육에 노출된 점령지 학생들을 해방 후 새롭게 교육시키고, 독일이 파괴한 교육 과정을 재건하는 임무를 공통으로 수행해야 한다는 데 공감했다. 교육장관들은 또한 영국에 거주하는 자국민의 나치 교육도 공통으로 수행해야 한다고 생각했다. 나치의 선전에 대응하는 교육을 진행하면서 동시에 해방 후 탈나치 교육을 구상해야 한다는 공통 목표를 확인한 후, 국제연합국 교육장관은 향후 부정기적 회동을 갖기로 결정했다.

장기적으로 국제연합교육장관회의는 나치즘과 파시즘이 출현하지 못하게 할 교육환경을 구상했다. 나치즘과 파시즘의 출현 원인을 단지 교육에만 국한할 수는 없었지만, 나치즘과 파시즘의 선전이 대중에게 전파되고 사회에 수용된 과정에서 교육이 최소한 중간 연결고리를 담당했다는 성찰에 기반하여 전체주의가 수용되지 못하는 교육과정을 만들 필요가 있었다. 이를 위해 언론의 자유, 민주주의, 자유 시장 등 전체주의의 반대편에 있는 가치와 제도가 교육과정에 들어갈 필요가 있었다. 국제연합교육장관회의는 더 나아가 이런 목적을 달성하기 위해 정기적 협의체 또는 국제기구 설립이 필요하다는 생각을 공유하게 되었다.

1944년 2월부터 문화와 교육 문제를 전담하는 국제기구의 창설안이 미국측에서 나오기 시작했다. 새롭게 창설될 국제기구가 다루는 영역에 관해 이견이 있었지만,⁹ 국제연합 교육장관회의는 이견을 모두 수용해 최종 타협안을 만들었다. 그 타협안은 ① 프랑스의 입장을 반영하여 유네스코 본부는 프랑스 파리에 두고 ② 과학의 필요성을 인정하여 첫 유네스코 사무총장을 영국 과학자 헉슬리(Julian Huxley)가 선임하며 ③ 재정적 기여를 담당할 미국의 입장을 반영해 유네스코의 주요 영역을 교육과 대중의사소통에 두었

8 첫 모임에 참석한 국제연합국 교육장관은 벨기에, 체코슬로바키아, 프랑스, 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 유고슬라비아, 영국 출신이었다. 이 중 영국을 제외한 모든 국가가 독일의 점령하에 있었다. 룩셈부르크는 1943년 5월 23일 4차 모임부터 참여하였고, 미국과 소련은 관찰국으로 참여했다. 이후 호주, 캐나다, 중국, 인도, 뉴질랜드, 남아프리카공화국이 참여함으로써 국제연합교육장관회의는 탈파시즘 교육까지 포함하게 되었다.

9 프랑스는 전간기 국제지적협력재단의 운영 경험에 기반하여 지적협력에 초점을 맞춘 반면, 영국과 미국은 교육과 대중의사소통(선전)에 초점을 맞추었다. 또한, 과학이 새로운 국제기구의 관할 영역에 들어가는지 여부를 둘러싸고 이견이 노출되었다.

다. 동시에 유네스코의 관할 영역을 장기적인 교육과 대중의사소통에 맞추고, 단기적인 구호활동은 국제연합구제부흥국(United Nations Relief and Rehabilitation Administration)에 맡겨 기구 간 역할 분담에도 합의하였다.

1945년 11월에 국제연합 회원국은 교육 쟁점을 전담하는 국제기구 창설을 위한 협상을 진행했다. 당시 협상에 참여한 대표들은 총 9회에 걸쳐 나치와 탈나치를 언급할 정도로, 교육과정에서 나치즘을 제거하는 활동은 유네스코 출범기의 중요한 쟁점이었다. 나치즘 또는 파시즘과 같은 전체주의가 다시 등장하는 것을 막기 위해서 자유민주주의와 관련된 가치가 강조되어야 한다는 주장도 여러 대표들이 제기했다. 아래 인용문은 당시 분위기를 대표적으로 보여준다.

억압과 독재가 부재한 상태에서 (소극적으로 규정된) 자유와 민주주의는 가치가 없다. 나치즘과 파시즘은 세계를 위협하는 중병의 증상일 뿐이다. 나치즘과 파시즘 아래서는 모든 이상이 빈 조개껍질이 될 뿐이며 더 좋은 세상이 있다는 감각마저 사라진다.¹⁰

이미 2차 세계대전이 종료된 상황에서 미국과 영국은 탈나치즘에 초점을 맞추기 보다는 나치즘과 파시즘이 부상할 수 없는 환경 조성에 초점을 둔 국제기구를 창설하려 했다. 유고 등 일부 국가는 2차 세계대전의 경험을 구체적으로 반영하는 표현을 유네스코 전문에 넣기를 원했지만, 나치즘과 파시즘을 구체적으로 명시하기보다는 “인간의 존엄, 평등, 상호존중이라는 민주주의 원리”를 부인하고, “인간과 인종에 대한 불평등”을 무지와 편견에 편승하여 전파함으로써 전쟁이 일어났다고 에둘러 표현하였다. 반면, 미래지향적 색채를 강화해 “세계 국민들 사이의 교육적, 과학적, 문화적 관계를 통하여 ... 세계 평화와 인류 공동의 복리라는 목적을 촉진”하는 것을 목적으로 유네스코를 창설한다고 명시했다.

10 쿠바 대표 페레스(Luis Peetz)의 연설 (Conference for the Establishment of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1945, 50).

(2) 전시동맹의 붕괴와 이질성의 증가

하지만 유네스코의 정체성은 국제기구로 출범한 순간부터 흔들리기 시작했다. 유네스코는 2차 세계대전의 경험에 기반하여 또다시 비극이 반복되는 것을 막기 위해 출범했지만, 2차 세계대전 중 형성된 전선(추축국 vs. 국제연합)은 3년이 되지 않아 붕괴되었기 때문이다. 전시동맹으로서 국제연합을 항구적 국제기구로 전환시킨 배경에는 2차 세계대전의 전선이 최소 50년간 지속된다는 예상이 있었지만, 1947년부터 발생한 이념 경쟁은 세계를 미국과 소련을 중심으로 한 두 개의 진영으로 나누기 시작했다. 국제연합 안에서 주요국 간 협력이 깨지면서, 국제연합체제는 출범 2년 만에 마비 상태에 도달했다.

유럽에서 두 진영은 세 지점에서 격돌했다. 첫째, 동유럽의 미래였다. 미국은 동유럽 국가가 자유선거에 기반하여 통치 형태를 결정하도록 한 약속을 소련이 위반했다고 여겼다. 동유럽에 진주한 소련군은 동유럽 각국의 통치 형태를 결정하는데 암묵적 영향력을 행사했고, 1948년 2월 체코슬로바키아의 정부 전복에도 관여했다. 이렇게 동유럽이 공산화되면서 소련에 대한 미국의 불신이 커졌다. 둘째, 그리스 내 공산주의 집단의 반정부 활동이었다. 1946년 그리스 공산당은 반정부 봉기를 일으켰고, 사회주의권에 있던 주변국인 유고슬라비아, 불가리아, 알바니아가 그리스 공산당을 지원했다. 이에 미국은 공산세력이 자결권을 무시하고 인위적으로 공산화를 추진한다고 여기게 되었다. 셋째, 독일 문제였다. 독일에 대한 점령 구상에 따르면 4개국(미국, 영국, 프랑스, 소련)이 독일을 4개 권역으로 나누어 점령한 후 각 점령지에서 개별적으로 무장을 해제하되, 연합국통제위원회(Allied Control Council)를 통해 독일을 1개 행정단위로 통치하기로 했다. 하지만 프랑스는 점령 계획을 준수하기보다는 점령지에서 독자적 행정 체계를 추진했고 소련 역시 점령지에서 공산 정권을 이식하려 했다. 이렇게 세 지점에서 승전국들이 대립각을 세우면서, 2차 세계대전 후 승전국 간 협조를 통해 국제 질서를 관리한다는 계획은 좌초 위기에 놓였다.

1948년 베를린 봉쇄는 2차 세계대전 승전국 간 대결이 본격화된다는 조짐을 드러냈다. 베를린은 소련 점령 지역 안에 있었지만 정치적 상징성 때문에 4개 점령지로 분할된 상태였다. 따라서 베를린 내의 미국, 영국, 프랑스의 점령지는 육로 또는 항공로를 통하여 서쪽에 멀리 떨어져 있는 미국, 영국, 프랑스의 점령지와 연결되어 있었다. 1948년 3월 미국, 영국, 프랑스는 독일 점령지를 통합하여 단일통화권으로 만들고 궁극적으로 연방정부와 유사한 정치체제의 도입을 추진했다. 이에 반발한 소련은 1948년 4월 1일부터 베를린 내 3개국 점령지에서 서쪽으로 떠나는 화물을 검색하겠다는 방침을 발표

하였고, 3개국은 소련의 일방적 발표에 반발하여 베를린으로 향하는 육로를 사실상 포기하고 항공 수송을 선택했다. 1948년 6월 24일에 시작된 항공 수송은 1949년 5월 12일 종결되었는데, 베를린을 둘러싼 이같은 양 진영의 힘겨루기는 군사적 충돌의 위험성이 따를 정도였다.

1950년에 발발한 한국전쟁은 2차 세계대전의 승전국 간 연합이 완전히 깨지고 서로 간에 무력을 행사하는 단계에까지 이르렀다는 점을 극명하게 보여주었다. 한국전쟁 중 미국 중심의 자유진영은 국제연합군을 형성해 북한과 중국군을 침략자로 규정하면서 전투를 치렀고(UNGA RES/498 (V), 1915.2.1), 소련은 북한과 중국에 군수물자를 지원하는 수준을 넘어 북한군이 통제하는 후방 지역에서 공중전에도 직접 개입하였다. 2차 세계대전의 승전국이 직접 대규모로 부딪치지는 않았지만, 제한적 영역에서 실제 전투까지 치르는 단계에 이르렀다. 유럽에서 시작된 냉전이 동아시아에서 열전 근처까지 이르렀다.

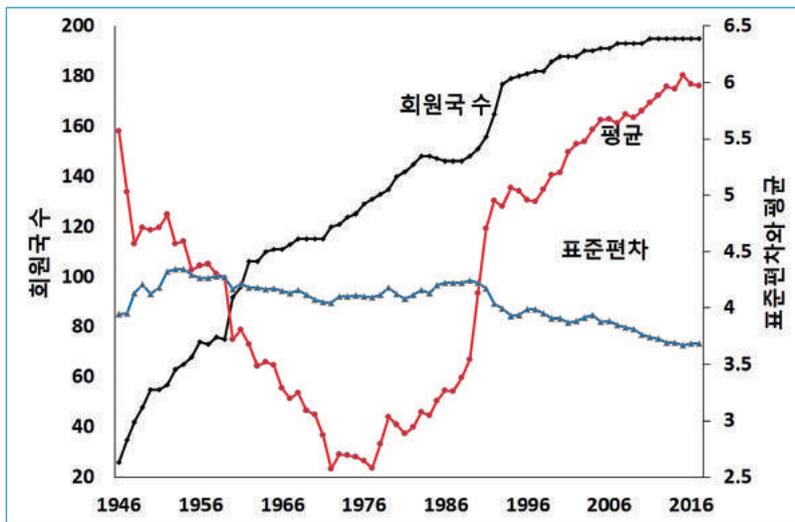


그림 1. 유네스코 회원 규모와 유네스코 회원국의 민주주의

자료: Marshall, Gurr, and Jagger 2018.

유네스코 회원국의 변화는 유네스코의 내부 갈등의 또 다른 요소였다. <그림 1>이 보여주듯 유네스코 회원국 수가 점차 늘어나면서 유네스코 회원 간 이질성 또한 증가했다. 초기 유네스코 회원국은 일부 공산권 국가를 제외하고는 대부분 자유민주주의체제를 공유했다. 반면, 새로 가입한 대부분의 신생독립국들의 정치체제는 권위주의에 가까웠기

때문에, 유네스코 회원국이 증가하면서 유네스코 회원국의 평균 민주주의 지표가 1970년대 중반까지 하락했고 유네스코 회원국 간 민주주의 편차도 증가했다. 대부분 신생독립국이 경제적으로 발전되지 못한 상태였으므로 유네스코 회원국 간 경제적 편차 역시 증가했다. 이들 신생독립국은 유네스코 창설국의 의도와 달리 자국에게 중요한 쟁점을 유네스코에 투영하고자 했다.¹¹

(3) 유네스코의 균열선

유네스코의 내부 갈등은 몇 가지 쟁점에서 두드러진다. 첫째, 인종주의를 둘러싼 균열선이 유네스코 내부에 존재한다. 유네스코의 출범 시점부터 핵심 주제였던 인종주의와 관련된 사안이 1950년대 중반 유네스코의 주요 의제가 되면서 회원국 간 균열이 선명해졌다. 1950년대 대거 유네스코 회원국이 된 신생독립국들은 반식민주의 의제를 유네스코에 투영하고자 했다. 이때 인종주의와 반식민주의가 교차한 지점으로서 남아프리카공화국의 인종분리정책이 핵심 사안이 되었다. 유네스코에서 반인종주의 압박을 받은 남아프리카공화국은 1956년 유네스코 탈퇴를 결정했다. 인종주의가 국제사회로부터 동의를 얻을 수 없는 상황에서, 남아프리카공화국은 인종주의 정책을 폐지하거나, 혹은 유네스코를 비롯한 국제기구의 탈퇴를 결정할 수밖에 없는 상황이었다.

둘째, 이스라엘의 독립과 관련된 쟁점이 유네스코 내부의 주요 균열선이다. 이스라엘과의 세 차례 전쟁을 치른 뒤 전쟁으로는 승리 가능성이 없다는 사실을 인지한 아랍 국가들은 국제사회에서 대 이스라엘 연성균형을 시도했다. 아랍 국가들은 이스라엘과 팔레스타인 문제를 반식민주의와 반인종주의 관점에서 조망함으로써 신생독립국가들로부터 지지를 얻었다. 이스라엘의 점령지 정책이 식민주의와 인종주의와 연결되어 있다는 주장이 점차 지지를 얻고, 이는 이스라엘의 건국 이념인 시온주의가 인종주의로 변질되었다는 결의안으로 확대되었다(Manor 1996, 14-86). 유네스코에서는 이스라엘의 회원권을 박탈하자는 논의까지 나왔고, 이스라엘 쟁점의 이면에 있는 팔레스타인은 신생독립국으로부터 지지를 받게 되었다.

11 1946년부터 1971년까지 유네스코의 활동을 정리한 유네스코의 자체 평가도 창립 이후 변모한 유네스코의 모습을 상징적으로 보여준다. 전체 활동에 관한 기술 중 지적협력, 문화, 교육, 과학, 평화가 105쪽을 차지하는 반면, 발전과 인권이 118쪽을 차지한다(UNESCO 1972).

셋째, 유네스코의 고유 업무를 둘러싼 균열선이 존재한다. 유네스코의 창립국은 반전체주의 교육, 대중전달, 지적협력을 통해 평화를 이룰 수 있다고 믿었지만, 2차 세계대전의 경험을 공유하지 않은 신생독립국들은 교육, 대중전달, 과학에 대한 서로 다른 의견을 갖고 있었다. 신생독립국과 유네스코 창립국은 동일하게 교육, 문화, 과학을 언급하면서도 각자가 지향하는 목표 지점이나 목표 지점까지 도달하는 과정에 대해 서로 다른 시각을 갖고 있었다. 이에 유네스코 창립국은 신생독립국의 행보를 '정치적'이라고 보게 되었다.

1960-70년대 교육을 둘러싼 갈등은 유네스코의 어려운 상황을 잘 보여준다. 1960년대에는 개발도상국 내 문맹퇴치교육이 유네스코의 관할 영역인지에 관한 논쟁이 유네스코 안에서 벌어졌다. 개발도상국은 문맹퇴치교육을 경제성장과 연결시켜 진행하려 했지만, 미국은 공산진영에서 주창하는 문맹퇴치교육에 의심스러운 눈길을 보냈다. 교육이 공산주의 확산과 연결될 수 있다는 의심 때문에 유네스코의 핵심 활동에 대해 유보적 입장을 보인 것이다. 미국은 문맹퇴치교육이 경제성장에 기여한다는 전제 조건 아래서만 문맹퇴치활동에 지지를 보냈고, 이는 세계문해실험프로그램(Experimental World Literacy Program, 1966-1974)으로 귀결되었다. 교육을 통한 평화가 아닌, 교육이 인적자원의 개발과 경제성장으로 이어진다는 인과사슬에 대한 합의가 도달하기 전까지 유네스코의 교육사업은 답보 상태였다(Dorn and Ghodsee 2012, 389-395). 교육으로 인한 파급효과에 관한 새로운 인과사슬에 대한 합의가 이루어진 후에야 유네스코는 교육 사업을 본격적으로 진행할 수 있었다.

유네스코의 정치화를 둘러싼 논쟁은 유네스코에 대한 연구 경향에서도 확인된다. 유네스코 출범기에 유네스코 연구는 주로 교육 분야에서 진행되었다. 각국의 고유한 상황과 반전체주의 교육 간 결합 가능성에 대한 탐구에서부터 각국 교육 내용의 비교 등 다양한 현상이 교육학적으로 연구되었다. 유네스코와 관련된 현상을 정치학적 측면에서 접근하는 시도는 상대적으로 적었다. 이런 추세는 1970년대에 들어서며 변화를 맞았다. 유네스코가 목표를 잃고 논쟁에 빠져들면서 유네스코의 정치적 측면에 집중하는 연구가 상대적으로 증가했다. 유네스코의 교육 사업을 교육학의 기능적 측면으로 평가하기보다는 정치적 속성으로 파악하려는 시도가 늘어났다. 1980년대 미국과 영국이 유네스코에서 탈퇴한 후에는 유네스코에 대한 관심 자체가 사라졌고, 미국과 영국이 다시 유네스코에 가입하면서 유네스코의 정치적 법적 측면에 관한 관심도 다시 일어났다.

표 1. 학술 논문의 변화¹²

연대	교육	백분율	정치	백분율	국제법	기타	합
1940	11	50.0%	5	22.7%		6	22
1950	6	60.0%	2	20.0%		2	10
1960	10	76.9%	3	23.1%			13
1970	6	50.0%	5	41.7%			12
1980	8	72.7%	3	27.3%		1	11
1990	1	100.0%		0.0%			1
2000	4	40.0%	1	10.0%	5		10
2010	1	33.3%	2	66.7%			3
합	47	57.3%	21	25.6%			82

4. 나가며

외형상 정치와 무관해 보이지만, 유네스코는 출범 시점부터 정치 영역의 한 부분이였다. 유네스코는 2차 세계대전과 연관된 전체주의 교육을 제거하는 단기적 목적과, 전체주의가 재발하지 않도록 교육, 문화, 대중소통에서 방어벽을 만드는 장기적 목적을 달성하기 위해 출범했다. 유네스코는 2차 세계대전 중 형성된 전시동맹인 국제연합이 만들어진 기구로, 교육을 통한 평화 유지를 공식 목표로 삼았다. 동시에 인종 우월주의와 연결된 문화와 지적 풍토를 제거하는 숨겨진 목표도 있었다. 따라서 유네스코는 정치의 핵심 영역을 처음부터 품고 있었다.

유네스코 성립 이후 ‘정치화’는 유네스코 회원국의 증가와 국제정세의 변화와 연결된다. 2차 세계대전 후 전시동맹이 냉전으로 인하여 붕괴되면서 유네스코의 내부 통일성도 사라졌다. 1950년대부터는 신생독립국이 유네스코 회원으로 대거 등장하면서, 2차 세계대전의 맥락에서 합의했던 목표와는 다른 목표를 유네스코에 투영시키기 시작했다. 신생독립국은 반식민주의 의제를 유네스코로 투영시키길 원했고, 유네스코의 반인종주의 정서는 신생독립국들이 찾기 쉬운 접점이였다. 신생독립국의 반식민주의와 유네스코의 반인종주의가 결합되면서, 유네스코는 창립 초기의 목표와 활동으로부터 멀

12 JSTOR에서 “UNESCO”를 논문 제목으로 포함한 결과를 검색한 후 영어로 쓰여지지 않은 글을 제외하였다. 이 후 유네스코와 관련된 현상을 분과학 별로 분류한 결과이다.

어졌다. 역설적으로 유네스코의 반전체주의 활동이 성공하면서, 유네스코는 방향을 잃게 되었다.

자국의 상황을 반영한 의제를 유네스코에 투영시키고자 한 신생독립국들은 1국 1표제와 다수결 원칙이 의사결정의 원칙인 상황에서 수적 우위에 기반하여 상대적으로 쉽게 유네스코를 변모시켰다. 그 결과 신생독립국들은 자국에게 유리한 결과를 얻어내지만, 정작 이를 실행할 능력이 없었기 때문에 유네스코의 결정이 선언적 성격을 가지는 경향이 두드러졌다. 반면, 유네스코 주요 창립국들은 수적 열세를 극복하지 못한 상태에서, 유네스코가 비정치적 조직으로 출발했다는 신화를 만들어내며 신생독립국의 활동이 정치화되었다고 비판했다. 또한 자신들의 재정적 기여를 압박 수단으로 사용하며 유네스코와 갈등을 빚었다.

유네스코는 냉전 종식 후 새로운 도전에 직면했다. 민주주의가 전 세계로 확산되면서 회원국의 정치이념적 차이가 줄어드는 경향을 보였고, 강대국 간 협조도 부분적으로 복원되었다. 아직 경제적 불평등의 심화 등 부정적 요인이 더 많지만, 자유화와 민주화, 세계화는 유네스코의 새로운 목표와 활동 영역을 찾아가는 과정에서 긍정적 요인으로 작동할 수 있다. 즉, 유네스코가 국제사회에서 교육, 문화, 대중소통, 지적협력을 다시 모색할 수 있는 환경이 마련되는 조짐이 보이는 한편으로, 유네스코의 변모가 진행되는 중에 미국의 탈퇴와 같은 진통 또한 수반될 수밖에 없다는 불편함 또한 상존한다.

참고문헌

- 박흥순. 2013. “유엔의 기원, 발전, 역할과 국제사회.” 박흥순·조한승·정우탁 편. 유엔과 세계평화. 서울: 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원.
- Interfax. “Lavrov Criticizes Attempts To ‘Politicize’ UNESCO.” *Interfax*(November 6, 2015).
- Serhan, Yasmeen. “How Did UNESCO Get So Politicized?” *The Atlantic*(12 October 2017).
- Bertacchini, Enrico, Claudia Liuzza, Lynn Meskell, and Donatella Saccone. 2016. “The Politicization of UNESCO World Heritage Decision Making.” *Public Choice* 167(1/2):95–129.
- Colombos, C. John. 1944. “The United Nations Charter. Some Introductory Notes on Its Main Functions and Organs.” *The International Law Quarterly* 1(1):20–33.
- Conference for the Establishment of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Proceedings of the Conference* (London, UK: 1 November–16 November 1945).
- Davis, Saville R. 1975. “Documentary Study of the Politicization of UNESCO.” *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences* 29(3):6–20.
- Dorn, Charles and Kristen Ghodsee. 2012. “The Cold War Politicization of Literacy: Communism, UNESCO, and the World Bank.” *Diplomatic History* 36(2):373–398.
- El-Din, Gamal Essam. “Egypt’s Parliament Warns UNESCO Against Awarding Press Freedom Prize to Jailed Journalist Shawkan. Ahramonline.” *Egypt Today*(23 April 23 2018).
- Goodrich, Leland M. 1947. “From League of Nations to United Nations.” *International Organization* 1(1):3–21.
- Hegadorn, Chris. “United States National Statement 39th UNESCO General Conference” (Paris, France; 4 November 2017).
- Intrator, Miriam. 2015. “Educators across borders: the Conference of Allied Ministers of Education, 1942–45.” in Dan Plesch, Thomas G. Weiss. eds. *Wartime Origins and the Future United Nations*. New York, NY: Routledge, 56–76.
- Kelsen, Hans. 1945. “The Old and the New League: The Covenant and the Dumbarton Oaks Proposals.” *The American Journal of International Law* 39(1):45–83.
- Leland, Waldo G. 1946. “The Background and Antecedents of UNESCO.” *Proceedings of*

- the American Philosophical Society* 90(4):295–299.
- Manor, Yohanan. 1996. *To Right a Wrong*. New York, NY: Shengold.
- Marshall, Monty G., Ted Robert Gurr, and Keith Jagger. 2018. Polity IV Project, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2017. <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>.
- Meskeil, L., Liuzza, C., Bertacchini, E. & Saccone, D. 2015. “Multilateralism and UNESCO World Heritage: Decisionmaking, States Parties and Political Processes.” *International Journal of Heritage Studies* 21(5):423–440.
- Office of the Historian, U.S. Department of State. “The United States and the Founding of the United Nations, August 1941 – October 1945.” <http://2001–2009.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/55407.htm> (October 2005).
- Sweetser, Arthur. 1945. “From the League to the United Nations.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 246:1–8.
- UNESCO. 1972. *In the Minds of Men: UNESCO 1946–1971*. Paris, France: UNESCO.
- Walters, F. P. 1945. “Dumbarton Oaks and the League: Some Points of Comparison.” *International Affairs* 21(2):141–145.
- Wooton, Flaud C. 1946. “International Education–UNESCO.” *The Elementary School Journal* 46(9):488–493.

II

유네스코 거버넌스 개혁과 재정난

조한승 단국대학교 정치외교학과 교수

1. 서론

유네스코는 흔히 인류의 '양심'으로 일컬어진다. 이는 유네스코가 주로 다루는 교육, 과학, 문화, 정보 분야가 인류 공동의 번영과 평화를 위한 공공재적 성격을 가지고 있다는 분석에 많은 이들이 공감하고 있기 때문이다. 유네스코 정신의 숭고함은 "전쟁은 인간의 마음속에서 생기는 것이므로 평화의 방벽을 세워야 할 곳도 인간의 마음속이다"라는 유네스코 헌장 전문의 첫 구절에서도 확인된다. 유네스코 설립 이후, 지금까지 인류의 생존 자체를 위협할 규모의 거대한 세계대전이 발생하지 않았다는 점에서 유네스코의 숭고한 정신이 아직까지는 잘 발휘되어 왔다고 평가할 수 있을지도 모른다.

하지만 이와 같은 유네스코의 숭고한 정신의 이면에서 정치적 행위자로서의 유네스코는 많은 상처를 입었다. 이른바 유엔 체제(UN System)에 속한 여러 국제기구들 대부분은 인류 공동의 평화와 번영이라는 목표를 공유하고 있지만, 이를 달성하기 위해 각 기구들이 자신들의 역할을 얼마나 '효과적으로' 수행하고 있느냐에 대한 질문에 대해 외부로부터 받는 평가는 각기 다르다. 영국 국제개발부가 실시한 43개 국제기구 조직 효율성 평가에서 유네스코는 최하위 4개 기구의 하나에 포함되었다(DFID, 2011). 또한 유엔 체제 내에서 가장 큰 재정적 기여를 해 오고 있는 미국은 유네스코를 두 차례나 탈퇴하면서 그 이유 가운데 하나로 유네스코 개혁 미비를 제기했다. 물론 미국이 유엔을 포함한 국제기구의 효율성 문제를 제기한 사례는 빈번하다(조한승, 2013). 하지만 실제로 기구를 탈퇴하면서까지 개혁을 요구하는 경우는 다른 국제기구에서는 거의 볼 수 없었다는 점에서 유네스코의 개혁 요구와 그 필요성은 더욱 커지고 있다.

그동안 유네스코 개혁 논의는 다양한 측면에서 이루어졌다. 그 가운데 가장 핵심적인

내용은 유네스코의 활동 방향과 내용을 실질적으로 결정하고 집행하는 유네스코 거버넌스 개혁 이슈, 그리고 미국 탈퇴와 더불어 심각한 문제로 떠오른 유네스코 재정 이슈다. 국제기구로서 유네스코 개혁 논의는 유엔 체제 내의 다른 국제기구에서 제기되는 개혁 논의와 공통되는 부분이 적지 않지만, 다른 기구들과 달리 유네스코만의 독특한 거버넌스 구조에 따른 문제와 더불어 미국의 탈퇴로 인한 심각한 재정적 압박은 유네스코가 당면하고 있는 심각한 도전이며, 모든 회원국과 세계의 지성인들이 머리를 맞대고 해결해야 할 과제다.

먼저 유네스코가 가지는 독특한 거버넌스 구조를 소개하고, 어떠한 측면에서 유네스코 거버넌스 구조가 문제점이 있는지 살펴보도록 한다. 이를 위해 각각의 사안별로 유네스코 거버넌스 개혁 쟁점을 논의한다. 이어 유네스코의 재정난이 어느 정도이며 재정적 문제가 유네스코 활동에 어떠한 제약을 초래하고 있는지 살펴본다. 특히 미국의 탈퇴로 인한 재정 압박을 타개하기 위한 유네스코의 자구 노력을 소개하고 그 성과와 문제점을 지적한다. 끝으로 거버넌스 개혁과 재정적 어려움 사이에 유네스코가 어떤 방향을 지향해야 하며 한국은 어떤 역할을 할 수 있는지 논의한다.

2. 유네스코 거버넌스 개혁 이슈

(1) 제도에 관한 쟁점

1) 총회 의사진행방식 논쟁

유네스코의 최고 의결기관인 총회(General Conference)는 유네스코의 주요 정책과 집행이사회가 제출한 사업을 심의하고 결정하는 역할을 수행한다. 특히 유네스코의 중기 전략(Medium-term Strategy, C/4) 결정, 유네스코 사업 및 예산(Programme & Budget, C/5) 결정, 사무총장(Director General) 및 총회 산하 기구 위원국 선출과 같은 중요한 결정이 총회에서 이루어진다. 유엔의 회원국은 자동으로 유네스코에 가입할 권리를 가지며, 2년마다 개최되는 총회에서 모든 회원국은 각각 1표의 투표권을 갖는다.¹

이러한 1국 1표제 원칙은 거버넌스 개혁과 관련된 문제로 꾸준히 지적되고 있다. 총

1 2018년 5월 현재 유네스코의 회원국은 총195개 국가이며 준회원국은 11개 국가이다.

회는 현장 및 총회 절차규칙 규정에 의한 2/3 다수표결을 제외하고는 단순다수, 즉, 과반 이상의 출석과 과반 이상의 찬성으로 결정이 이루어지는 표결 원칙을 가지고 있다. 민주적 원칙을 따르는 총회의 이러한 의사 결정 방식은 유네스코 거버넌스 개혁과 관련하여 논쟁의 대상이 되고 있다.

거버넌스 개혁과 관련하여 총회가 제 기능을 보다 효율적으로 수행해야 한다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔다. 총회의 기능 수행에서 핵심적인 내용은 의사 결정 방식, 즉, 투표와 표결 방식이다. 총회에서 모든 회원국은 1국 1표제의 원칙에 따라 투표할 수 있다. 출석 투표의 2/3 이상 찬성이 필요한 일부 사안(예를 들어 회원가입, 현장개정, 회의절차 및 규칙 변경 등)을 제외하면 유네스코 사업에 관한 대부분의 의사 결정은 단순과반수 표결 원칙을 따른다. 즉, 과반수 출석과 과반수 찬성으로 의사 결정이 이루어지는 것이다.

이러한 원칙은 표면상 민주성을 추구하는 것이고, 많은 국제기구에서 이러한 원칙이 지켜지고 있다. 하지만 현실에서 1국 1표제 원칙은 적지 않은 문제를 수반한다. 첫째, 인구 비례가 고려되지 않는다. 비록 유네스코는 국가들로 구성된 정부간기구(intergovernmental organization)이지만 다른 국제기구와 달리 인류 공동의 보편적 특징이 강조되는 문화, 교육, 과학 등을 다루는 기구라는 점에서 더 많은 사람들이 바라는 사업이 마련되고 시행되어야 한다는 목소리를 외면하기 어렵다. 하지만 1국 1표제 원칙에서는 인구 비례가 무시되기 때문에 과연 이것이 진정한 의미의 '민주성'이라고 말할 수 있는가 하는 지적이 나온다.

둘째, 국가들 사이의 기구라 할지라도 국가 간 격차, 즉 국력 차이가 고려되지 않는다. 물론 이 문제는 유엔 총회와 같은 다른 기구에서도 종종 지적되는 문제다. 이러한 문제는 약소국들이 담합하여 사업 선정에서 특정 강대국을 배제하거나 집단적으로 성토하는 현상을 초래할 수 있다. 실제로 미국이 유네스코를 두 차례나 탈퇴한 이유의 하나가 바로 이것이다. 즉, 가장 많은 재정적 기여를 하고 있는 미국의 목소리가 미국의 입장에 반대하는 다른 국가들의 집단적 표결에 막혀버리는 현상에 대해 불만이 표출된 것이다. 국력 격차를 배제한 민주성 원칙에 따라 표결이 이루어졌지만, 결국 미국의 탈퇴를 초래하고 궁극적으로 유네스코 전체 회원국에 더 큰 부담으로 되돌아오는 사태가 만들어진 것이다.

셋째, 표결의 결과에 대한 강제성이 없다는 문제가 제기된다. 국력 차이를 무시하면서까지 다수결 원칙으로 의사 결정이 이루어졌다면, 국력 차이를 극복할 수 있는 정도의

강제력을 행사할 수 있어야 한다. 하지만 유네스코 총회 결정에는 그러한 강제성이 거의 없기 때문에 이는 사실상 선언적 의미에 불과한 것이고, 결과적으로 총회의 권위와 위상을 스스로 훼손하는 행위가 될 수 있다.

넷째, 가장 큰 문제로서 이와 같은 의사 결정 방식의 문제점을 해결하기 위한 뚜렷한 대안이 없다는 사실이다. 1국 1표제의 문제가 있다고 해서 일부 국제금융기구에서 이루어지는 가중투표제(weighted voting system)를 유네스코에 도입하는 것은 현실적으로 불가능하다. 의사 결정에서 민주적 원칙과 정치적 고려, 그리고 경제적 영향력 사이에서 균형을 모색하는 개선을 이루어야 하는데, 이것이 말처럼 쉬운 일이 결코 아니다. 그나마 가능성 있는 방법은 현재 유네스코의 여러 정책 결정에 사용되는 합의(consensus) 방식을 확대하는 것이다. 하지만 이 방법은 국가들의 의견이 상충하는 경우 끝없는 논쟁으로 변질될 수 있다. 따라서 유네스코 내에서 강력하고 신뢰성 높은 리더십의 존재와 역할이 대단히 중요하다. 이는 자연스럽게 집행이사회와 사무총장 등 유네스코의 실질적 리더십에 대한 문제로 연결된다.

2) 집행이사국 연임 논쟁

총회가 열리지 않는 기간 동안 유네스코 사업 전반을 의결, 집행, 감독하는 집행이사회(Executive Board, EXB)는 사실상 유네스코의 중추적 기능을 수행한다. 유네스코 집행이사회는 설립 당시 18명의 개인 자격의 집행이사들로 구성되었으나 그간 몇 차례 변화를 거듭해 왔다. 최근 가장 큰 변화는 1991년 집행이사의 자격을 개인에서 국가(정부)로 변경하고 이사국의 수를 58개국으로 획기적으로 늘린 것이다. 이와 관련하여 집행이사국의 연임문제에 관한 논쟁이 벌어지고 있다.²

원래 유네스코는 민간 지식인의 역할과 참여가 강조되는 기구였다. 유네스코의 모태가 되었던 국제지적협력위원회(International Committee on Intellectual Cooperation)와 국제지적협력기구(International Institute of Intellectual Cooperation)는 1920년대 유럽 지

2 현재 집행이사회는 6개 지역별 그룹의 58개 대표로 구성되며, 이사국 임기는 4년이고 총회에서 선출된다. 지역별 그룹은 1그룹(서유럽·북미) 9개국, 2그룹(동유럽) 7개국, 3그룹(중남미) 10개국, 4그룹(아시아·태평양) 12개국, 5a그룹(아프리카) 14개국, 5b그룹(중동) 6개국으로 나뉘어 있다. 집행이사회 산하에는 업무별로 5개의 위원회가 있으며, 사업 및 대외관계위원회(약칭PX, 전체이사국으로 구성), 행·재정위원회(FA, 전체이사국), 특별위원회(SP, 18개국), 협약 및 권고위원회(CR, 30개국), 비정부간기구위원회(NGP, 24개국) 등으로 구성된다.

성인들이 설립했으며, 이러한 전통은 1946년 유네스코가 국제기구로서 설립되었을 때에도 계속 남아있었다. 유네스코의 초대 사무총장으로 영국의 과학자인 줄리안 헉슬리(Julian Huxley)가 선출되고, 유네스코가 민간기구인 국제지적협력기구가 수행하던 사업을 승계, 추진한다는 협정도 체결되었다는 점에서 민간 지식인의 역할을 강조하는 유네스코의 전통은 다른 국제기구들과 차별되는 것이었다(정우탁, 2015).

하지만 1984년 미국이 기구의 방만한 운영과 친 팔레스타인 기조를 이유로 유네스코를 탈퇴하면서 유네스코는 심각한 재정적 어려움에 처하고, 이를 타개하기 위한 노력의 하나로 1991년 집행이사 자격을 국가(정부)의 대표 자격으로 변경하였다. 회원국 중심의 집행이사회가 만들어지면 보다 전문적이고 체계적인 예산 및 행정 기능이 이루어질 것으로 기대했기 때문이다. 그러나 집행이사 자격이 회원국으로 변경되면서 유네스코 거버넌스 내에서 집행이사회의 비중이 다른 조직을 압도할 정도로 커지고, 집행이사국의 연임이 가능하기 때문에 특정 회원국이 유네스코 사업에 미치는 영향력이 지나치게 크다는 지적이 끊임없이 제기되고 있다.

집행이사국 연임 문제는 1국 1표제 원칙을 따르는 총회와 갈등의 원인으로 작용한다. 전술한 바와 같이 총회는 2년마다 한 차례 개최되는 반면 집행이사회는 총회가 열리지 않는 기간에 유네스코 사업에 대한 실질적 결정을 내리기 때문에 집행이사회에서 주도적인 국가들이 유네스코 사업 전반에 걸쳐 강력한 영향력을 행사할 수 있다.

이러한 문제를 다루기 위해 2015년 제38차 총회에서 거버넌스 개혁에 대한 워킹그룹(Working Group on governance, procedures, and working methods of the governing bodies of UNESCO) 구성이 결의되어 2년에 걸쳐 거버넌스 개혁 권고안을 연구하고 그 내용을 보고하였다. 워킹그룹은 방대한 양의 거버넌스 개혁안을 제시하였으나 개혁의 핵심이 되는 이사국 임기와 관련한 부분에서는 합의를 이루지 못했다. 즉, “소규모 국가에 공평한 지리적 순환과 기회를 제공하기 위해 헌장 및 집행이사회 절차를 개정하여 2회 혹은 3회 중임할 수 있으며, 재선 자격을 얻기 위해 2년 혹은 4년의 기간을 거쳐야 한다”(권고안 20번)는 내용과 “대안으로 2~3회 중임 이후 새로운 후보 진입을 위해 자발적으로 입후보 자제를 장려한다”(권고안 21번)는 내용이 논의되었지만, 워킹그룹 내에서 최종적 조율이 이루어지지 못한 채로 2017년 제39차 총회에 개혁안이 제출되었다. 한편 이사국 수를 현행 58개국으로 유지하는 것에 관해서는 워킹그룹 내부의 합의가 쉽게 이루어졌다.

2017년 39차 총회에서 워킹그룹이 제시한 개혁 권고안에 관해 열띤 논쟁이 이루어졌

고, 결국 집행이사국 연임문제에 관한 부분은 표결에 붙여져 권고안 20번(이사국 연임 제한)을 권고안에 포함하여 채택하였다. 따라서 향후 집행이사국의 연임에 대한 보다 구체적인 추가 논의가 활발하게 이루어질 것으로 예상된다. 그러나 과연 어떤 내용으로 새로운 규칙이 만들어질지는 아직 알 수 없기 때문에 지속적으로 유네스코 내에서의 논의 진행 상황을 주시해야 한다.

3) 사무국의 방만한 조직과 사무총장 선출 문제

유네스코의 사업계획 및 예산안을 준비하며, 결정된 사업을 예산에 따라 추진하고, 각종 예산을 집행하는 업무를 담당하는 사무국(Secretariat)은 파리에 소재하며 전 세계 여러 지역 및 국가에 65개의 지역사무소를 두고 있다.³ 유네스코 본부가 파리에 소재하고 있다는 점에서 상대적으로 프랑스어 사용 국가들의 영향력이 큰 편이다. 반면 1980년대 중반 미국의 탈퇴로 유네스코에서 미국의 영향력은 더욱 취약해졌다. 이는 팔레스타인 가입, 유네스코 문화다양성협약 등 미국의 입장과 충돌하는 중요한 정책들이 유네스코에서 종종 이루어졌다는 데서 확인된다.

거버넌스 개혁 워킹그룹의 권고안에는 사무총장(Director General) 선출에 관한 내용도 포함되어 있었다. 사무총장은 사무국의 수장으로서 임기는 4년이고 재임이 가능하다. 워킹그룹은 사무총장 후보자를 공개 면접함으로써 투명성을 높이자는 데는 쉽게 합의하였으나, “총장 후보자에 대한 평가를 마친 후 집행이사회가 2~3명의 총장 후보 명단을 총회에 제출할 것을 권고한다”(권고안 52번)는 내용과 “2명 이상의 후보가 동수 득표하는 경우를 막기 위해 집행이사회 절차규칙 56조를 재검토한다”(권고안 53번)는 권고안에 대해서는 합의 도출에 실패했다. 2017년 제39차 총회에서 워킹그룹의 권고안을 두고 벌어진 논의에서 앞서 언급한 집행이사국 연임 문제가 치열한 논쟁이 벌어졌던 것과 달리 사무총장 선출 방식에 관한 문제는 거의 거론되지 않았다. 이는 2017년 총회에서 프랑스 출신 아줄레 사무총장이 이미 선출되었기 때문에 굳이 사무총장 선출에 대한 논의를 회원국들이 추가적으로 다룰 필요성을 느끼지 못했기 때문이라고 여겨진다. 따

3 사무국 산하에는 유네스코 사업 유형별로 5개의 위원회가 있으며, 각각 교육부문(ED), 자연과학부문(SC), 인문사회과학부문(SHS), 문화부문(CLT), 정보커뮤니케이션부문(CI) 등으로 구분된다. 그밖에도 각종 행정업무를 담당하는 부처들이 있다.

라서 사무총장 선출 방식에 관한 논의는 상당 기간 동안 깊이 있게 다루어지지 않을 것으로 예상된다.

(2) 운영에 관한 쟁점

1) 목적과 기능의 포괄성과 정치화

현장에 명시된 유네스코의 목적은 ① 교육, 과학, 문화를 통한 국제사회의 협력을 촉진하고, ② 정의, 법치, 인권 및 기본적 자유에 대한 보편적 존중을 제고하며, ③ 평화와 지속가능한 발전에 기여하는 것이다. 또한 유네스코의 기능은 ① 아이디어의 실험실(laboratory of idea), 즉, 미래의 주요 이슈들을 예견하고 관련 전략 및 정책을 발굴하는 기능, ② 국제규범 제정(standard setter), 즉, 주요 도덕적, 규범적, 지적 이슈를 명확히 하여 관련 규범을 창설하는 기능, ③ 정보 자료교류의 창구(clearing house), 즉, 정보, 지식, 선례를 수집하고 배포하며, 혁신사업을 발굴, 시험하는 기능, ④ 회원국 역량 강화(capacity-builder in Member States), 즉, 회원국의 인적, 제도적 역량을 개발하는 기능, ⑤ 국제협력의 촉매(catalyst for international cooperation), 즉, 개발협력을 위한 촉매제 역할 수행 등이다.

이와 같은 유네스코의 목적과 기능은 유엔 체제 내의 다른 전문기구들과 비교해볼 때 상당히 포괄적이다. 예를 들어 보건, 금융, 환경, 농업, 에너지 등을 다루는 국제기구들이 추구하는 목적은 해당 분야에서의 초국가적 문제를 관리하는 데 초점을 맞추고 있으며, 그 기능 역시 매우 전문적이기 때문에 해당 분야에 고도의 전문지식을 갖추고 오랜 경험을 가진 사람들이 주로 활동한다. 하지만 유네스코에서 다루어지는 이슈들은 상대적으로 전문성이 낮고 포괄적이기 때문에 유엔 총회에서 다루어야 할 주제가 유네스코에서 반복적으로 제기되는 일이 종종 발생한다. 더욱이 기능면에서 유네스코의 결정은 실질적인 규제나 강제가 취약한 선언적이며 규범적 성격이 강한 내용이기 때문에 그만큼 실질적 측면이 약한 편이다. 유네스코의 이러한 특징은 결과적으로 유네스코 내에서 각국 대표들이 ‘일단 발언하고 보자’는 식의 접근을 취하도록 만들 수 있다.

세계보건기구(WHO)처럼 다루는 이슈가 매우 전문적이고 기구의 행동이 회원국의 이익 혹은 회원국 국민의 생존에 직접적인 영향을 미치는 경우, 회원국들은 빠른 결정을 내리기 위해 협력하고 실질적인 문제 해결을 모색하기 위해 적극적으로 나선다. 예를 들어 2003년 사스(SARS) 사태 당시 중국은 처음에 주권을 내세우며 정보 공개를 거부하였

으나, 곧 국제사회의 압력과 사태의 심각성을 인지하고 국제사회에 자국의 보건 관련 정보를 공개하였을 뿐만 아니라 대만의 준회원 자격까지 수용했다. 하지만 유네스코에서 다루는 이슈는 상대적으로 덜 전문적이면서 동시에 다양한 내용을 포괄하는 경우가 많아 구체적인 규제나 강제가 이루어지기 어렵고, 이는 결과적으로 회원국들로 하여금 자국의 정치적 이익을 우선 고려하도록 만든다.

그럼에도 불구하고 유네스코의 정치화를 피할 수 있는 뚜렷한 대안을 찾기는 어렵다. 왜냐하면 유네스코의 목적과 기능 자체가 유네스코의 정체성과 관련된 것이기 때문이다. 냉전 시기 일부 국제기구에서 이념 대결이 있었고 국제기구의 정치화가 이루어지기도 하였으나, 냉전이 종식된 오늘날 더는 이념 대결이 존재하지 않는 상황에서 유네스코의 정치화가 지속되는 이유는 유네스코의 태생이 원래 정치적이기 때문이다(홍승목 2013). 따라서 유네스코의 거버넌스 개혁도 유네스코의 정치화를 ‘해소’하는 것을 목적으로 하기보다는 유네스코 특유의 정치화를 ‘관리’하는 측면에서 접근되어야 한다.

2) 사업 관리의 혼란과 느슨한 조직문화

1991년 집행이사회가 58개 국가 대표로 규모가 확대되면서 유네스코 거버넌스에서 집행이사회의 권한이 크게 강화되었다. 전체 회원국의 약 30%가 집행이사회에 속할 뿐만 아니라 주요 국가들이 집행이사국이라는 점에서 집행이사회는 유네스코의 전반적인 사업 방향을 사실상 결정하는 기구가 되었다. 이는 곧 유네스코의 최고 의결기구인 총회의 역할이 그만큼 축소되는 것을 의미한다. 2년마다 불과 보름에 걸쳐 개최되는 총회와 달리, 집행이사회는 총회가 개최되지 않는 기간에 유네스코의 각종 사업과 예산에 관한 문제를 관장하기 때문에 정책결정, 사업 우선순위 선정, 사업 디자인, 사후 감시 등 여러 측면에서 총회와 집행이사회 사이에는 긴장과 갈등이 만들어질 수 있다. 집행이사회의 역할 강화는 사무국과도 잠재적 긴장을 초래한다. 집행이사회가 실질적으로 유네스코 사업 선정과 시행의 상당 부분에 영향력을 행사하면서 사업을 집행하고 관리하는 사무국과의 업무 중첩이나 책임소재 불명확 등의 문제가 만들어질 수 있다.

이러한 거버넌스 구조에 따른 혼란은 사업의 우선순위를 결정할 때 정치적 거래와 ‘나뉘먹기식’ 운영을 방지하기 어렵게 한다. 재정적 어려움 등으로 사업의 우선순위를 조정하거나 사업 내용을 변경 혹은 취소하는 경우 해당 사업에 참여하고 있는 국가들은 사업 변경, 축소, 취소 등에 강력하게 반발하고 집행이사국들을 상대로 로비를 벌여 자국

에게 유리한 사업이 지속되거나 선정되도록 영향력을 행사하는 경우가 종종 발생한다. 물론 사업의 선정, 디자인, 결정 등에서 ① 사업이나 예산에서 보다 명확하고 상세한 기준을 마련하고, ② 유네스코의 궁극적·전략적 목적에 부합하는지를 확인하며, ③ 유네스코의 실질적 비교우위에 얼마나 기여하는지를 파악하는 등의 고려사항이 제시되었으나, 현실적으로 이러한 내용이 철저하게 적용되기 어렵다. 특히 현재와 같은 예산 부족 상황에서 사업에 관련된 국가들의 재정적 기여를 무시할 수 없다는 점에서 이러한 문제점은 쉽게 해소되기 어렵다.

유네스코의 다양한 사업 관리를 위한 전략적 가이드라인을 설정하기 어려운 또 다른 이유는 유네스코의 느슨한 기구문화이다. 예를 들어 유네스코에는 3대 핵심기구 이외에도 49개의 각종 거버닝 바디가 존재하며, 총회 산하 15개 정부간위원회에 참여하고 있는 위원국의 합은 344개에 달한다(이선경, 2018). 이렇게 복잡한 조직을 운영하기 위해 많은 인력과 자원이 소요되고, 이를 관리하기 위한 또 다른 조직과 회의가 만들어지는 상황이다. 이러한 방만한 기구문화는 사업 시행에 관련한 엄격한 감시와 평가를 어렵게 만들고, 기구 운영이 이른바 마이크로 매니지먼트(micro-management)에 매몰되어 버리는 상황이 초래된다.

그렇다고 유네스코의 조직을 대대적으로 개편하는 것도 당장은 기대하기 어렵다. 예를 들어 종종 언급되고 있는 집행이사회 권한 축소를 위해 1991년 이전으로 되돌아갈 수도 없고, 설령 그렇다고 하더라도 그것으로 문제를 해결할 수 있다는 보장도 없다. 오히려 총회가 보다 효율적으로 기능을 수행하도록 만들고 3대 핵심기구 사이의 업무조율을 개선하는 것이 더 쉬운 방법일 것이다. 특히 미국의 분담금 납부가 중단된 상황에서 유네스코 거버넌스 개혁의 필요성과 중요성을 공유하고 유네스코 사업의 비용 및 가치에 대한 인식을 제고하는 방향으로 유도하는 사무총장의 리더십과 주요국가의 실천적 의지가 보다 강조되어야 한다.

3. 유네스코 재정난

(1) 미국의 탈퇴와 유네스코 재정 위기

1) 유네스코 예산과 미국의 탈퇴

그동안 유네스코의 예산은 크게 두 가지로 구분되어 왔다. 하나는 회원국들의 분담금으로 구성되는 정규예산(Regular Programme Budget)이고, 다른 하나는 사업 시행을 위한 추가적 기여금 성격의 비정규예산(Extra-budget Funds)이다. 정규예산은 대부분의 유엔 체제 기구들과 마찬가지로 회원국의 경제규모(국민총소득)에 따라 비율로 정해지며, 2년 주기(짝수 년에 시작)로 예산이 편성된다. 단, 특정 국가가 지나치게 많은 부담을 지는 것을 막고, 경제적 여건이 어려운 최빈국의 참여를 유도하기 위해 분담금의 상한과 하한을 설정하였다. 따라서 아무리 경제규모가 큰 나라일지라도 분담률이 전체 유네스코 정규예산의 22%를 넘지 않도록 하였고, 최소 분담률은 0.001%이며, 최빈국의 최대 분담률은 0.01%로 제한하였다. <그림 1>은 2018년 정규예산 분담금 책정 상위 20개 국가의 분담률이다.

<그림 1>에서 알 수 있듯 유네스코 정규예산 대부분은 소수 국가들의 분담금으로 충당되고 있다. 회원국들이 성실하게 정해진 분담금을 납부한다고 가정했을 때 분담금 상위 10개 국가가 납부하는 액수는 전체 정규예산의 68.9%며, 상위 20개 국가가 전체 정

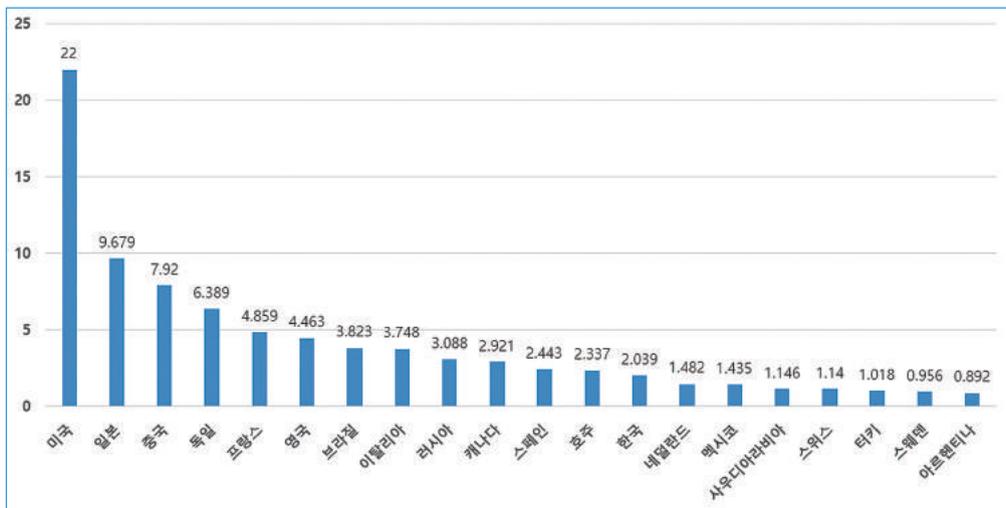


그림 1. 2018년 정규예산 분담금 책정 국가별 비율 (상위20개 회원국, %)

출처: 유네스코한국위원회 홈페이지.

규예산의 83.8%를 부담한다. 따라서 분담금 상한선인 22%를 납부하는 미국을 포함해 일부 국가들은 자국에게 지나치게 많은 부담을 부과하고 있다고 불만을 제기하는 한편, 분담금을 많이 납부하는 만큼 유네스코 사업 결정 및 시행에 더 큰 영향력을 행사할 것을 요구해왔다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 총회 의사 결정구조는 1국 1표제로서 국력 차이를 고려하지 않으므로 미국 등 일부 선진국은 유네스코에 가장 큰 기여를 하면서도 반미·반서방 성향의 국가들로부터 집단적 비난의 대상이 되어 왔다.

1984년과 2017년 미국이 두 차례에 걸쳐 유네스코에서 탈퇴를 선언한 이유도 이와 무관하지 않다. 가장 많은 재정적 기여를 하고 있음에도 불구하고 미국은 유네스코의 여러 의사 결정 과정에서 자국의 이익이 크게 침해받고 있다고 인식하였다. 1984년 당시 미국은 정규예산의 약 25%를 분담금으로 납부하고 있었다. 하지만 당시 강력한 예산집행권을 가지고 있었던 세네갈 출신의 음보(M'Bow) 사무총장이 연임을 위해 유네스코에서 다수를 차지하는 아시아 및 아프리카 제3세계 국가들과 정치적으로 연대하고 여기에 공산권이 가세하여 반미 분위기를 고조시켰다. 이러한 분위기에서 서방 뉴스 매체의 독점적 지위를 거부하는 신국제정보질서(NIO)가 소련 및 제3세계 국가들의 압도적 지지로 통과되었다. 또한 반 이스라엘, 친 팔레스타인 정책을 둘러싸고 미국은 아랍 국가들과 갈등을 벌였으나 1국 1표제 구조 하에서는 역부족이었다. 이러한 분위기는 유네스코에 가장 많은 재정적 기여를 하고 있는 미국에게 탈퇴라는 초강경 결정을 내리도록 만들었다(조한승 2008).

2017년 미국의 탈퇴 선언도 1984년과 같은 맥락에서 이루어졌다. 2002년 미국은 유네스코에 재가입하였다. 당시 미국은 2001년 9.11 테러사건 이후 중동 지역에서 미국의 사회적, 문화적 영향력을 확대할 필요성이 있다고 보았고, 유네스코에서 문화다양성 선언이 2001년 채택되자 자국의 문화 상품 수출이 위축될 것을 우려하여 이 선언의 규범적 영향력을 제한할 필요가 있다는 판단에 따라 재가입을 결정했다. 그러나 재가입 10년 만에 미국은 다시 유네스코의 방만한 운영과 팔레스타인의 회원국 인정을 이유로 유네스코 분담금 납부를 거부하였고,⁴ 2017년 결국 유네스코 탈퇴를 선언했다.⁵

4 미국 정부는 국내법에 따라 팔레스타인을 회원국으로 받아들이는 국제기구에 대해서는 자금 지원을 중단해야 한다.

5 실제 탈퇴 효력은 2018년 12월 31일 이후부터 이루어진다.

2) 유네스코 재정 압박

1984년 미국의 탈퇴 때는 1983년 총회 직후 탈퇴 선언이 이루어져 1983년 12월 31일 자정의 탈퇴 유효 시점까지 약 2달의 시간밖에 없었던 반면, 2011년 미국은 분담금 납부를 거부한 시점 이후에도 곧바로 탈퇴를 선언하지 않았고 2013년까지도 투표권을 행사했다. 이처럼 1984년과 비교하여 미국의 입장을 되돌리기 위한 시간 여유가 있었음에도 불구하고, 이 기간에 기구의 개혁을 요구하는 목소리는 더 커졌기 때문에 2011년 미국의 분담금 납부 중지에 따른 유네스코의 위기감은 1984년과 비교하여 오히려 더 컸다(Eckhard et al. 2016).

유네스코 규칙에 따라 분담금 납부 중지 2년 후인 2013년부터 미국의 유네스코 투표권이 정지되었지만 2017년 탈퇴 선언 전까지 미국은 회원국 자격을 포기하지는 않았으며 이 기간에 집행이사회 이사국으로 선출되기까지 하였다. 하지만 미국의 분담금 납부 거부는 즉각 유네스코 재정에 심각한 타격을 끼쳤다. 미국의 연간 분담금 책정액은 7,500-8,000만 달러 규모로 전술한 바와 같이 유네스코 정규예산의 22%를 차지하였다. 이에 유네스코는 2011년 이전에 비해 약 25%의 수입이 줄어들게 되었고, 유네스코 활동의 약 30%가 축소되었다.

당장 2012-2013년 예산이 큰 폭으로 줄어들었다. (<그림2> 참조) 2012-2013년 가용

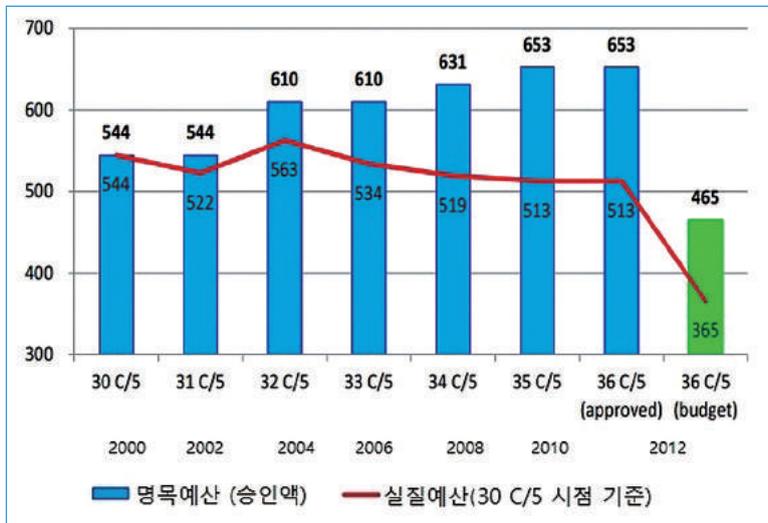


그림 2. 미국의 분담금 납부중단과 유네스코 정규예산 급감 (단위 100만 달러)

출처: UNESCO (2013).

예산은 기존 대비 약 1억 9,000만 달러가 줄었고 이는 물가 변동 등을 고려한 실질금액 측면에서 2000년 대비 21% 가량 줄어든 것이다. 이러한 재정적 어려움은 재정분야에서의 획기적인 변화 없이는 개선하기 어려운 것이었다. 게다가 물가 인상이 지속되어 실질 예산(budget in real terms)은 점점 더 줄어드는 추세였다. 결과적으로 2014년 실질예산은 2000년 수준의 거의 절반 수준으로 위축되는 지경에 이르렀다.

(2) 유네스코의 재정난 해소 노력

1) 예산절감 노력

2011년부터 시작된 미국의 분담금 납부 중단은 유네스코가 긴축정책을 펴도록 만들었다. 사무총장은 2012-2013년 예산에서 30% 감축을 검토할 것을 지시하는 한편 긴급 다자공여기금(Emergency Multi-Donor Fund, 유네스코 정규사업 중 우선사업 및 개혁 이니셔티브를 위한 특별 재원)에 대한 회원국의 자발적 기여를 요청하였다. 카타르와 사우디아라비아 각각 2,000만 달러를 긴급기금에 제공하기로 하는 등 일부 국가들이 긴급기금 모금에 동참하여 2015년 말까지 긴급기금 모금액은 7,500만 달러 규모가 되었다. 일부 북유럽 국가들은 자발적 기여금을 증액하는 방식으로 재정 안정에 도움을 주었다.⁶

그럼에도 불구하고 재정난을 타개하기 위해 유네스코는 우선 각종 여비, 구매비용, 자문비 등에 지출되는 지출을 감축하는 한편, 직책을 축소하고 직원을 감축하는 등 구조조정에 나섰다. 그 결과 유네스코 내 직책 수는 2011년 2,114개에서 2015년 12월 기준 1,467개로 크게 줄었다. 또한 집행이사회도 이사국의 파리 주재 대표 여비 예산을 더 이상 책정하지 않는 등 적극적으로 재정난 문제 해결에 나섰다.⁷ 집행이사회 회의 횟수와 기간을 줄이는 문제도 검토했다. 그동안 집행이사회는 연간 2-3회 회의를 열고 한 번에 2-3주간 회의를 진행하였는데, 이는 다른 유엔 기관들과 비교하여 잦은 편에 속했다. 집행이사회는 카테고리1센터에 속한 국제교육국 이사회(International Bureau of Education)를 기존 28개 국가에서 12개 국가로 축소를 추진했고, 사무국에 대해서도 부문별 통합 및 구조개편을 요청하였으나 실질적인 변화를 이루지는 못했다.

한편, 비록 미국이 분담금 납부를 중단하였지만 미국이 지원하던 사업에 대한 자발적

6 EU 국가들은 긴급기금 모금에 동참하지 않았다(Hufner 2017).

7 10개 최빈국 및 7개 소규모 도서국은 제외.

기여는 지속하겠다는 의사를 밝혔기 때문에 이를 분명히 하기 위해 사무총장은 미국을 방문하여 미국이 지원해오던 사업들에 대한 계속적 지원을 요청했다. 여기에는 이라크, 튀니지, 이집트에서의 경쟁적 미디어 시스템 유지, 아프가니스탄 및 이라크에서의 문해 사업, 세계적 홀로코스트 교육 진흥사업 등이 포함되었다.

2) 예산편성의 개혁

예산 감축과 직제개편 등 조정으로 문제를 해결하는 것만으로는 유네스코의 재정난을 극복하는 데 한계가 있었다. 보다 근본적인 문제 해결을 위해서는 예산편성 방식 자체를 변경해야만 했다. 이에 유네스코는 먼저 예산편성에 이른바 제로명목성장(Zero Nominal Growth) 개념을 도입했다. 2010-2011년 예산부터 적용된 이 방식은 인플레이션을 반영하지 않은 제로성장으로서는 비록 금액상으로는 과거와 동일한 수치라 하더라도 실질적으로는 예산이 감소되는 효과가 있다. 또한 성과기반관리(Result-based Management) 방식을 도입하여 예산안을 수립할 때 기존 사업의 성과 평가에 따라 예산의 우선순위와 비중을 달리하여 비용대비 효율성을 높이려 하였다. 하지만 이러한 조치들은 예산 축소에 초점을 맞춘 것이어서 오히려 유네스코 활동의 질적 저하를 초래하였다.

미국의 분담금 납부 중단으로 정규예산이 급감함으로써 결과적으로 비정규예산(extra-budgetary funds)에 의존하는 경향이 심화되었다. 2012년 유네스코는 자발적 기여를 대폭 늘림으로써 부족한 예산 문제를 해결하고자 하였고, 어느 정도 성과도 있었다. 예를 들어 2012년에 자발적 기여는 4억 4,000만 달러로 예상 수익 3억 5,000만 달러를 뛰어넘었다. 하지만 비정규예산에 대한 의존은 그만큼 기여금을 많이 내는 국가 혹은 기관에 대한 의존도가 높아지는 문제를 내포했다. 기여금을 많이 내는 국가가 관여하는 사업이 기존의 정규사업보다 우선되는 현상이 발생하였으며, 비정규예산 사업 관련 직책도 2000년 492개에서 2015년에는 775개로 대폭 늘었다.

유네스코의 운영이 예산외 재원에 지나치게 의존하는 현상이 발생하자 2018-2019년(39 C/5) 사업 및 예산에 관한 회원국 설문조사에서 여러 나라들이 규범업무(normative work)와 운영업무(operational work) 사이의 균형을 유지할 것을 강조하였다(UNESCO Executive Board, 2016). 이에 2016년 집행이사회는 구조적 재정대화(Structured Financing Dialogue)를 제안하고 유네스코 사업과 예산의 질, 그리고 지속가능성 개선을 위한 논의를 기존의 개별 공여국과의 양자간 대화 방식에서 벗어나 공여국 집단과의 대화 방식으

로 변경하였다.

한편 유네스코는 활용 가능한 모든 재정 자원을 통합 관리하기 위해 정규예산과 비정규예산 운영 계획을 통합하여 운영하는 통합예산체계(integrated budget framework)를 도입하였다. 통합예산체계 방식으로 승인된 2018-2019년 유네스코의 항목별 예산 12억 2,470만 달러 가운데 정규예산은 약 5억 9,520만 달러고 비정규예산은 약 6억 2,950만 달러다(UNESCO, 2017).

이러한 방식을 적극적으로 도입함으로써 예산을 포괄적으로 관리하고 사업 시행에서 투명성이 높아질 것으로 기대된다. 하지만 정규예산과 달리 비정규예산은 회원국의 사업에 대한 직접적인 자발적 기여에 의존하기 때문에 상대적으로 안정성이 떨어질 수 있다. 이러한 측면은 유네스코가 안정적으로 사업을 준비하고 시행하는데 부정적인 요인으로 작용할 수 있으며, 무엇보다 미국의 탈퇴에 따른 예산 부족의 근본적 문제를 극복하지 못한다. 따라서 사업의 우선순위와 사업시행 전반에 대한 근본적 재검토와 재평가를 요구하는 주장으로부터 자유롭기 어렵다.

4. 결론 및 제언

생물학에서 현생 인류를 지칭하는 호모사피엔스(Homo sapiens)의 뜻은 ‘지혜가 있는 사람’이다. 그리고 유네스코는 평화와 번영을 향한 인류 지성의 아이콘이다. 그런 의미에서 유네스코는 인류의 창조성과 평화지향성, 그리고 대화를 통한 문제 해결 능력을 가장 잘 발현하고 있는 제도적 장치라고 하겠다. 아이러니하게도 그런 유네스코가 지금 심각한 어려움에 처해 있다. 보다 나은 세상을 위한 지적 교류의 장이 효율성 문제, 정치화, 재정적 어려움으로 도전에 직면해 있다. 이러한 도전을 타개하기 위해 인간은 다시 지혜를 모아야 할 시점이다.

“우리는 활동할 능력을 갖춘 유네스코를 원한다. 하지만 그것은 오직 회원국들이 협력하고 필요한 재정적 지원을 제공할 때에만 가능하다.” 유네스코 세계유산위원회 의장을 역임한 독일의 마리아 뵘머(Maria Böhmer)의 말이다. 뵘머의 말처럼 유네스코의 각종 사업을 안정적으로 시행하기 위해서는 무엇보다 자금이 필요하다. 균형 잡힌 예산을 위해 유네스코 스스로 여러 사업 활동과 인원 감축을 진행해야 한다. 하지만 궁극적으로는

회원국의 보다 적극적인 참여와 협조가 필요하다. 이를 위해서는 유네스코 거버넌스에 대한 국가들의 이해관계가 해소되어야 한다. 유네스코가 주권국가들의 필요에 의해 국가들로 구성된 국제기구라는 측면에서 국가들의 이해관계 충돌은 불가피할지 모른다.

이해관계 충돌을 가급적 표출하지 않으면서 문제를 해결하기 위해 만들어진 유네스코 문화가 바로 합의에 대한 존중이다. 하지만 합의를 이루기 위한 과정은 많은 시간이 소요되고 많은 인내가 필요하다. 이러한 접근은 때로는 단호한 결정에 장애가 된다. 미래에 대한 불확실성이 높아질수록, 상황이 계속해서 악화되고 있음에도 불구하고 아무도 먼저 양보하지 않으려는 경향이 커진다. 지금이 그런 상황이다.

국가 간 기구로서 유네스코의 효율성을 높이는 것은 중요하다. 거버넌스 개혁과 예산 절감 노력도 반드시 필요하다. 하지만 유네스코의 거버넌스 개혁 문제는 어제 오늘의 문제가 아니며 재정적 어려움도 당장 해결될 수 있는 사안이 아니다. 효율성을 빌미로 유네스코의 숭고한 정신을 외면하는 일은 없어야 한다. 이 문제들은 유네스코의 정신을 벗어나지 않는 범위 내에서 장기적 관점에서 해결책을 모색해야 할 것이다. 궁극적으로 교육, 과학, 문화는 단기적이고, 가시적이며, 수치적인 성과로 평가하기보다는 장기적이고, 내면적이며, 본질적인 진보의 측면에서 다뤄야 하는 것이다.

미국의 탈퇴가 많은 어려움을 만들고 있지만 1980년대와 1990년대 유네스코는 미국 없이도 꾸준히 그 역할을 수행해왔으며, 결국 미국은 2002년에 유네스코로 복귀했다는 사실을 우리는 기억한다. 어려움을 극복하는 가장 좋은 방법은 어려움 속에서도 맡은 임무를 수행하는 것 그 자체라는 사실을 유네스코의 역사가 잘 보여주고 있다. 지금까지 그래왔듯, 인간 지성의 아이콘인 유네스코에서 인류는 지혜를 모아 서서히, 그러나 결국에는 문제를 해결할 것이라 믿으며, 그 과정에서 한국이 건설적인 역할을 수행하기를 기대한다.

유네스코에서 한국의 역할은 과연 무엇인가? 그 답은 아마도 유네스코가 한국의 교육·문화 발전에 어떤 도움이 되었는지를 살펴보면 찾을 수 있을 것이다. 한국은 과거 유네스코의 지원을 받아 교과서를 만들어 미래 세대를 교육시켰고, 그 결과 오늘날의 발전을 이루었다. 또한 유네스코의 숭고한 정신을 기리기 위해 일찍이 유네스코한국위원회를 설립하였으며, 유네스코의 여러 국가위원회 가운데 가장 규모 있고 활발하게 활동하고 있다. 한국은 분담금 납부 이외에도 여러 종류의 사업에 적지 않은 기금을 제공하고 있다.

그동안 유네스코의 거버넌스 개혁과 재정난 문제와 관련하여 한국은 뚜렷한 목소리

를 내지 않았고, 다른 선진국들과 유사한 입장을 표명했다. 물론 우리가 다른 나라와 대립각을 세울 필요는 없다. 하지만 유네스코 거버넌스 정상화와 재정난 해소를 위한 노력에서 유네스코의 발전과 한국의 국가위상 및 국익 모두에 바람직한 목표를 구체화하고 이를 추진하기 위해 회원국들을 설득할 전략을 개발할 필요는 있다. 그런 점에서 정부가 외교부 내에 유네스코를 전담하는 부서를 설치한다는 소식은 다소 뒤늦은 감이 있으나 많은 기대를 갖게 한다. 단순히 새로운 부서를 만드는 데 그치지 않고, 중견국으로서 한국의 장점을 살릴 수 있는 한국의 대(對) 유네스코 정책을 개발해야 한다.

예를 들어 미국 없는 유네스코에서 중국과 일본의 적극적 참여를 유도하면서도 이들이 지나치게 정치적으로 대결하는 것을 지양할 수 있도록 만드는 데 한국이 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 유네스코에서 동북아 3개국의 기여와 역할은 결코 작지 않다. 하지만 이들 사이의 뿌리 깊은 정치적·역사적 갈등이 지속되는 것은 유네스코뿐만 아니라 한·중·일 3개국 모두에 바람직하지 않다. 이런 대결구도 하에서 상대국 정부가 제시하는 정책은 의심과 오해의 대상이 되기 쉽다. 오히려 정부를 우회하여 시민사회, 학계, 언론이 주도하여 유네스코의 문제점을 논의하고 대안을 모색하는 분위기를 이끌어낼 필요가 있다. 이러한 우회적 접근은 유네스코 유산 사업 등에서 나타나는 지나친 정치화를 완화하는 한편, 유네스코에 대한 언론 및 시민의 관심을 높여 재정적 기여를 확대하는 데도 도움이 될 것이다. 이를 위해 민간 차원에서 한국, 중국, 일본의 학자, 전문가, NGO 관계자들이 동아시아의 유네스코 사업 개발 및 발전을 위한 정기적 교류와 대화를 가질 필요가 있으며, 유네스코한국위원회가 조율 기능을 담당하는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 이선경. 2018. “유네스코의 올바른 거버넌스란.” 『유네스코뉴스』 (2월27일). 유네스코한국위원회
https://www.unesco.or.kr/data/unesco_news/view/741/505/page/?
- 정우탁. 2015. “유네스코.” 최동주, 정우탁, 조현주. 『국제기구와 교육·문화·노동·스포츠』 (서울: 오름).
- 조한승. 2008. “미국의 유네스코 정책의 전략적 함의: 정치체제론적 관점에서.” 『국제정치연구』. 11
집. 1호.
- 조한승. 2013. “유엔 개혁의 주요 쟁점과 도전과제.” 박홍순, 조한승, 정우탁 편. 『유엔과 세계평화』
(서울: 오름).
- 조한승. 2015. “국제기구와 글로벌 거버넌스.” 조한승, 김도희, 조영태, 김동식. 『국제기구와 보건·인
구·여성·아동』 (서울: 오름).
- 홍승목. 2013. “유네스코 개혁을 위한 여덟 가지 제안.” 류석진 외. 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인
가』 (서울: 유네스코한국위원회).
- DFID (Department for International Development). 2011. *Multilateral Aid Review: Ensuring
Maximum Value for Money for UK Aid Through Multilateral Organisations* (March).
- Eckhard, Steffen, Ronny Patz, Sylvia Schmidt. 2016. “Coping with the Sellout: Bureaucratic
Governance and the UNESCO Budget Crisis.” Paper presented at the World Congress of
Political Science (Poznan, Poland, 23–26 July).
- Hufner, Klaus. 2017. “The Financial Crisis of UNESCO after 2011: Political Reactions and
Organizational Consequences.” *Global Policy*. Vol. 8. Supp. 5 (August).
- UNESCO Executive Board. 2016. “Preliminary Proposals by the Director-General Concerning
the Draft Programme and Budget for 2018–2021(39C/5) (Paris, 30 August).
- UNESCO. 2013. “Facts and Figures on UNESCO Reform.” (June 30) [http://unescoeducation.
blogspot.com/2013/06/facts-and-figures-on-unescos-reform.html](http://unescoeducation.blogspot.com/2013/06/facts-and-figures-on-unescos-reform.html)
- UNESCO. 2017. 39C/13. “ADOPTION OF THE APPROPRIATION RESOLUTION FOR 2018–
2019.” (14 November).
- 유네스코한국위원회. <https://www.unesco.or.kr/>
- UNESCO homepage. <https://en.unesco.org/>

III

유네스코 조직 개혁

전진성 유네스코한국위원회 문화팀장

1945년 10월 창립 이래, 유엔에서는 조직의 수장인 사무총장이 바뀔 때마다 크고 작은 조직 개혁 논의가 있었다. 유엔 조직 내 사무총장 역할 강화를 조직 개혁의 의제로 삼았던 노르웨이 출신 트리그브 할브단 리(Trygve Halvdan Lie) 제1대 사무총장에서부터 국제 분쟁 종식과 평화 구축을 위한 유엔의 역할 강화를 강조한 스웨덴 출신의 다그 함마르셴드(Dag Hammarskjöld) 제2대 사무총장, 방만한 유엔 조직을 개혁하고 '새천년개발 목표'를 채택해 국제사회 협력의 지향점을 마련한 가나 출신의 코피 아난(Kofi Annan) 제7대 사무총장에 이르기까지 역대 사무총장들은 '조직개혁'이라는 이름을 내걸고 다양한 분야에서 조직의 운영과 기능을 개선하기 위해 노력했다.

유네스코 역시 유엔과 마찬가지로 사무총장이 바뀔 때마다 조직의 개편과 변화를 경험했다. 유엔의 대대적 개혁이 한창이던 1999년 제9대 사무총장에 취임한 고이치로 마쓰우라(Koichiro Matsuura)는 취임 연설에서 유네스코의 신속한 구조 개혁과 효과적이고 투명한 조직 운영의 필요성을 강조했다.¹ 마쓰우라에 이어 제10대 사무총장에 취임한 이리나 보코바(Irina Bokova) 또한 2009년 11월 임기를 시작한 이래 조직 개혁을 통해 지적 전문기구로서 유네스코가 마땅히 지녀야 할 고유의 특성과 강점을 회복하고, 시대의 요구와 도전에 부응하고자 한다는 의지를 천명한 바 있다. 가장 최근인 2017년 11월 제11대 사무총장으로 취임한 오드리 아줄레(Audrey Azoulay)는 취임사에서 본인의 임기 중에 아프리카와 여성문제에 집중하면서 조직의 정치적, 재정적 난관 속에서도 회원국의

1 Koichiro Matsuura, 15, November 1999, Address by Mr Koichiro Matsuura on the occasion of his installation as Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations(UNESCO), UNESCO

협력 및 거버넌스 개혁을 이루기 위해 노력할 것이라 강조했다.

지도자의 교체에 따른 조직의 개혁과 변화는 어느 조직에서나 목격할 수 있는 일반적인 현상이라 할 수 있다. 하지만 개혁이라는 똑같은 이름으로 행한 일련의 노력들도 그 지향점이 서로 다를 수 있으며, 지도자들이 천명한 개혁 목표와 이들의 실제 이행 여부 사이에도 간극이 존재할 수 있다. 그러한 간극이 나타나는 이유는 지도자들의 이행 의지가 부족하기 때문일 수도 있고, 지도자의 의지와는 무관한 외적 환경 때문일 수도 있다. 이 글을 통해 1997년 유엔 개혁이 시작된 이후 취임한 세 명의 유네스코 사무총장이 시도한 조직 개혁 노력의 성과와 한계, 남겨진 과제를 차례로 살펴보고자 한다.

1. 21세기 유네스코 개혁의 물꼬

유엔의 개혁 노력은 유네스코의 조직 개혁에 적지 않은 영향을 미쳤다. 대표적인 사례로는 제7대 유엔 사무총장이었던 코피 아난의 유엔 개혁을 꼽을 수 있다. 1997년 1월 유엔 사무총장에 취임한 코피 아난은 취임 초기부터 유엔 조직 개혁의 필요성을 강조하며 크게 세 가지 분야에서 개혁을 시도했다. 첫 번째는 유엔 조직의 구조조정이었다. 코피 아난 사무총장은 약 1,000개의 직책을 폐지하고 기구들을 통폐합함으로써 유엔의 경량화에 기여했다. 두 번째로 “Delivering as One”으로 대표되는 사업 개혁을 통해 유엔 기구 간 역할 중복을 피하고 협력을 강화하는 데 기여했다. 끝으로 제2차 세계대전 전승국을 중심으로 구성된 유엔 안전보장이사회 체제를 개혁해 유엔 거버넌스 구조를 개선하려 했으나, 기존 상임이사국들의 반대로 이 개혁 노력은 결실을 거두지 못했다.

비록 절반의 성공에 머물렀지만, 유엔 조직에 불어닥친 개혁의 바람은 ‘인류 평화 구현’이라는 화려한 창설이념에도 불구하고 방만한 조직 운영과 사업의 비효율성 때문에 부정적인 평가를 받아오던 유네스코에 커다란 영향을 끼쳤다. 1999년 6월에 개최된 제156차 유네스코 집행이사회는 조직 근대화 및 효과적 사업운영 방안을 모색하는 특별작업단을 구성·운영키로 결정하였으며,² 이러한 노력은 제9대 총장인 고이치로 마쓰우

2 UNESCO, 1999, Reflection on UNESCO in the twenty-first century(156EX/Decision 10.2). UNESCO

라의 취임 이후 본격화 되었다.

마쓰우라 사무총장은 취임 초기 영국의 과학저널 네이처와의 인터뷰에서 유네스코를 ‘물이 새고 배선 결함이 있는 집’에 비유하면서 즉각적인 수리가 필요하다고 언급했다. 마쓰우라 사무총장은 또 “유네스코의 상황이 본인의 예상보다 훨씬 더 심각하다”고 진단하며, “유네스코의 문화 전체가 바뀌어야만 한다”³고 강조했다. 이러한 문제의식을 바탕으로 마쓰우라 사무총장은 10년간의 임기⁴ 동안 더 적합하고(more relevant), 더 효율적이며(more efficient), 더 가시적인(more visible) 조직 운영을 주된 목표로 설정하고 인사관리, 조직운영, 조직분산화 분야에서 일련의 개혁 조치를 추진했다.

2001년 제31차 유네스코 총회가 채택한 2002-2007 유네스코중기전략(31C/4)과 2002-2003 사업 및 예산서(31C/5)⁵는 마쓰우라 사무총장의 개혁의지를 반영한 첫 정책 문서들로서, 분야별 최우선 사업을 설정해 유네스코가 해야 할 일의 우선순위를 정하고 우선 사업에 예산을 확대 지원함으로써 유네스코 본연의 사업 역량을 강화하는 데 기여했다. 더불어 인사정책, 조직관리 및 운영정책, 조직분산화 정책 개혁의 기본 방향도 제시했다. 이들 정책문서에서 구체화된 개혁 작업은 10년간의 마쓰우라 사무총장의 임기 중 여러 분야에서 성과와 미결의 과제를 함께 남겼다.

(1) 인사정책

인력은 조직의 구조와 밀접한 연관을 맺고 있는 요소로, 인사 분야는 유네스코 개혁 작업이 가장 먼저 시작된 분야이기도 하다. ‘사업요구와 인력분배의 불일치’, ‘공개인력채용규정을 무시한 편법 인력 채용’, ‘50개가 넘는 국 단위 부서’, ‘전체 직원 수 대비 10%가 넘는 국장급 이상의 고위직’, ‘왜곡된 역 피라미드형 직위 구조’, ‘수많은 특별자문직 편법 채용’ 등, 개혁 이전의 유네스코 인사 분야는 여러 문제를 안고 있었다. 이같은 상황을 개선하기 위해 마쓰우라 사무총장이 가장 먼저 시작한 것은 인력의 대대적인 축소

3 Natasha Loder, 09 March 2000, UNESCO ‘worse than I imagined’ says new director, Nature 404, London

4 2005년 10월 제33차 유네스코 총회에서 마쓰우라 사무총장은 재선에 성공했다. 유네스코 사무총장 임기는 그동안 6년이었으나 1997년 제29차 총회에서 임기를 6년에서 4년으로 단축한 개정 규정이 제33차 총회부터 발효됨에 따라 마쓰우라는 2009년까지 10월까지 4년간 재임했다.

5 UNESCO, March 2002, 2002-2003 Approved Programme and Budget (31C/5), UNESCO, France

개편이었다. 이 개혁으로 유네스코는 미화 2,600만 달러의 인건비를 절약했고, 여기서 확보된 예산을 최우선 사업 분야에 배정함으로써 조직 본연의 기능 강화에 기여했다.

이 과정에서 방만한 조직 인사의 대표적 사례로 지적받았던 고위직 직원 숫자가 대폭 줄었다. 1997년 이전 200명이 넘었던 국장급 이상 고위직 직원의 수는 2007년 기준 89명으로 크게 줄었고, 직급 재분류를 통해 불필요하게 높아진 직급을 다시 낮춰 역 피라미드형이었던 직위 구조도 완화됐다. 마쓰우라 사무총장은 또한 50개가 넘는 국 단위 부서 숫자를 절반 이하로 줄여 조직의 구조를 간소화하고 조직 내 의사소통을 개선하기 위해 노력했다. 이밖에도 우수인력 확보, 결과에 근거한 업무평가 도입, 경력개발 및 직원 이동성 향상(순환근무제 도입), 직원 역량강화 등 인사정책의 대대적인 정비도 시도했다.⁶

마쓰우라 사무총장 취임 이후 인사 분야 개혁에서 낸 최대 성과는 대대적인 인력 감축을 통한 인력비용 절감과 최우선 사업에 초점을 맞춘 인력 배치라고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 마쓰우라 사무총장은 2005년 재임 이후 인사정책과 관련해 적지 않은 비판을 받기도 했다. 특히, 국장급 이상 고위직의 절반 이상을 사업 부서가 아닌 중앙 행정서비스 분야에 배치함으로써 사업 부서의 인력 부족과 조직의 지나친 관료화를 초래했다는 비판을 받았다.⁷ 마쓰우라가 강조했던 '결과에 근거한 업무평가'와 관련해 제 180차 유네스코 집행이사회 보고서는 유네스코 사무국 직원의 약 40%에 대한 직원 업무실적평가 보고서가 제대로 작성되지 않았다고 지적⁸하기도 했다. 마쓰우라 사무총장의 임기 말에 이르러 유네스코 일부 직원들은 그들이 직접 작성한 내부 문서에서 마쓰우라 사무총장이 직원 채용 및 승진 과정에서 규정을 위반하면서까지 과도하게 개입했다고 고발하기도 했다.⁹ 유네스코 교육부문 사무차장보를 지낸 니콜라스 버넷은 국제교육 협력저널에서 유네스코 사무국 직원 채용 과정, 특히 고위직 인사의 채용 과정에서 이뤄

6 UNESCO, 2007, Report by the Director-General on the Implementation of the Reform Process(34C/28), UNESCO / UNESCO, 2007, Report by the Director-General on the implementation of the reform process(177EX/6), UNESCO

7 UNESCO in Danger Report Unit, 2008, UNESCO in Danger Report - Matsuura and his clique: From cover-up to Take-over, UNESCO in Danger Unit, Paris

8 UNESCO, 2008, Report by the Director-General on the Reform Process, UNESCO(180EX/6 Part I), UNESCO

9 UNESCO in Danger Report Unit, 2008, UNESCO in Danger Report - Matsuura and his clique: From cover-up to Take-over, UNESCO in Danger Unit, Paris, pp21-22

지고 있는 정치적 거래 문제를 강한 어조로 비판한 바 있다.¹⁰ 공정하지 못한 인력 채용은 개인의 역량에 바탕을 둔 인원 선발을 어렵게 하고 궁극적으로는 인적자원의 전문성과 사업수행 능력 전반을 저하시킬 수도 있는 심각한 문제다. 마쓰우라 사무총장의 임기 중 최대 성과 분야로 꼽히는 인사분야 개혁 성과를 무색케 하는 대목이다.

(2) 조직관리정책 및 새로운 운영도구 도입

마쓰우라 사무총장은 조직 개혁 노력의 하나로 ‘결과중심의 조직운영’을 위한 일련의 제도적 장치도 마련했다. 2001년에는 부서별 사업을 평가하는 대내감독실(Internal Oversight Service, IOS)을 설치하였는데, 이 부서는 여러 차례 수장이 바뀌고 수 차례의 조직 개편이 이루어지는 과정에서도 사라지지 않고 지금까지 명맥을 유지하고 있다. 아울러 마쓰우라 사무총장은 결과중심 경영의 핵심 도구로서 유네스코 사업 및 예산의 준비과정과 이의 실행을 모니터링하는 시스템(System of Information on Strategies, Tasks and Evaluation of Results, SISTER)과 재무업무, 계좌관리, 예산 및 재정보고에 필요한 자료 제공 시스템(Finance and Budget System, FABS), 그리고 기존 인력관리 시스템의 현대화 및 인사지원 서비스 개선을 위해 개발한 시스템(System to Enhance Personnel Services, STEPS)을 도입했다. 더불어 조직의 중기전략 및 2년 단위 사업계획서에서 각 사업별 기대성과를 명시하도록 하고 이를 바탕으로 각 사업의 실적을 평가하도록 하는 등, 유네스코가 결과 중심의 조직운영 문화를 도입하는 데 중요한 역할을 했다.

1) SISTER

1998년 처음 도입되어 성과중심경영의 중요 도구로 활용되어왔으나 시스템의 첫 버전은 개발과정에서 이를 실제로 사용할 유네스코 본부 및 지역사무소 직원들의 의견을 충분히 수렴하지 못한 탓에 현장 업무의 현실적 요구를 제대로 반영하지 못했고 이를 활용하기 위한 직원 대상 교육도 원활히 이루어지지 않았다. 결국 첫 버전의 SISTER는 제대로 활용되지도 못한 채 노후화 되었는데, 이를 두고 여러 회원국의 비판이 매 집행이사회 때마다 쏟아지기도 했다. 이같은 실패를 거울삼아 개발된 SISTER II는 개발 단계

10 Nicholas Burnet, 2010, “Hot to Develop the UNESCO the World Needs: The Challenges of Reform,” “Journal of International Cooperation in Education” Vol.13 No2. pp89-99

에서 광범위한 직원 의견 수렴 과정을 거쳐 기술적 시스템 보완뿐만 아니라 실사용자의 요구사항을 반영한 실효성 있는 업그레이드를 이뤄내기도 했다.

2) FABS

2002년 유네스코 본부에 처음 소개된 시스템으로 유네스코의 모든 금전처리 내역을 중앙 회계시스템에 기록, 관리하고 이에 대한 최신 정보를 제공한다. 현재는 지역사무소에까지 이 시스템이 설치되어 있으나 초기에는 제한된 예산과 인원으로 인해 특정 기능을 가진 모듈을 순차적으로 설치하기도 했다. (FM: 재원 운용 모듈, FI: 재정 모듈, TV: 여행 모듈, MM: 자원관리 모듈 등). FABS의 모듈을 설치한 지역사무소를 대상으로 한 설문에서 지역사무소들은 FABS가 투명성과 정확성을 높이고 업무 간소화 및 업무량 감소 등에 상당한 기여를 한 것으로 평가한 바 있다.¹¹

3) STEPS

2006년 1월 31일부터 ‘직원 서비스 향상 시스템’ 개발이 시작되었으나 재정상의 이유로 시스템의 핵심적 부분(급여, 인사관리, 조직관리, 시간관리, 여행 및 직위관련 예산과 통제 등의 기능) 도입에 우선 초점을 맞추어 개발을 시작하였으며, 이후 두 번째 단계(인터넷을 통한 인력채용, 업적 평가, 직원 개인능력 개발, 훈련, 온라인 셀프 서비스, 업무흐름)도 개발되어 지금까지 현장에서 운용되고 있다.

‘결과중심의 조직 운영’ 기조는 느슨했던 유네스코 조직 문화에 적절한 긴장감을 불어넣는 등 긍정적 영향을 미쳤다. 반면에 새롭게 도입된 일련의 제도에 대한 비판의 목소리도 없지 않았다. 사업결과 평가를 바탕으로 사업계획 및 실질적 조직 개혁을 시행하기 위해 설치한 대내감독실은 실제 활동 범위가 회계감사에만 국한되어 본연의 기능을 제대로 수행하지 못했다는 평가를 받기도 했다.¹² 아울러 SISTER, FABS, STEPS 등 결과중심 경영을 위해 도입된 시스템들은 그 효용성을 인정받았으나, 시스템 개발 과정에서 나

11 UNESCO, 2007, Report by the Director-General on the implementation of the reform process: staff policy and new management tools(176EX/6), UNESCO

12 Alison Scott, 2005, DFID's Assessment of Multilateral Organisational Effectiveness: An Overview of Results. International Division Advisory Department, Department for International Development (DFID)

타난 미숙함 또한 비판으로부터 자유로울 수 없었다. 개발 및 운영에 필요한 비용이 초기 예측을 크게 초과¹³한 것은 문제 삼지 않는다 하더라도, 현장의 필요에 대한 충분한 검토와 합의 없이 진행된 개발로 인해 기능 수정 및 보완 작업이 오랫동안 반복되었고, 정작 개발이 완료된 시점에서는 환경의 변화로 노후된 시스템의 업그레이드에 가까운 예산이 다시 투입되는 악순환이 반복되기도 했다. 조직의 필요에 대한 충분한 검토 및 내부 합의에 기초한 시스템 개발 전략이 부재하여 불필요한 예산 낭비가 초래되었던 대목이다.

(3) 조직 분산화 정책

비대해진 본부의 중앙집권적 조직운영, 부실한 인력 및 재원 때문에 회원국과 지역의 요구에 효과적으로 대처하지 못한 지역사무소의 능력 부재 등, 조직의 고질적인 문제를 해결하기 위해 1999년부터 시작된 조직 분산화(30C/Resolution 83)¹⁴는 인사정책, 성과 중심의 조직운영과 함께 유네스코 조직 개혁의 중요한 축을 형성해왔으며 지금까지도 미완의 과제로 남아 있다.

마쓰우라 사무총장은 먼저 70개가 넘는 지역사무소와 연락사무소 중 유명무실한 지역사무소를 폐쇄하고 동일 지역 내 사무소를 통폐합해 클러스터 사무소를 중심으로 지역사무소 네트워크를 재정비했다. 또한 지역사무소의 인력을 지속적으로 보강하고 재원을 확대 지원함으로써 지역사무소들이 회원국의 요구에 실질적으로 반응할 수 있도록 하고, 지역사무소장의 권한을 확대함해 지역사무소의 자율적 운영이 가능하도록 하고자 노력했다. 거의 모든 지역사무소에 컴퓨터 장비 및 원거리 통신네트워크를 설치해 본부와 지역사무소 간 실질적인 커뮤니케이션 채널도 확보했다. 지역사무소의 직원 정원을 2000-2001회계 연도와 2004-2005회계 연도 사이에 46명 늘리고, 2004년 2월에는 직원 업무 순환 정책을 도입하여 본부와 지역사무소 간 원활한 인력 순환이 이뤄지도록 노력하기도 했다.

한편, 마쓰우라 사무총장은 ‘하나의 유엔’이라는 슬로건 아래 유엔 기구 간 협력을 강

13 제30차 총회(1999년)는 유네스코의 예산, 재정 및 인력 관리 시스템을 새롭게 대체하는 데 드는 비용으로 미화 1,900만 불을 예상하였으나 실제로 2000년부터 2006년까지 시스템의 개발 및 운영에 미화 2,800백만불이 사용됨. (시스템 개발비용에 미화 1,750만불 / 운영 및 관리비용에 미화 1,050만 불이 각각 사용됨)

14 UNESCO, October 1999, Records of the General Conference(30th session), UNESCO

조하는 유엔의 개혁에 동참하기 위해 노력했다. 마쓰우라 사무총장은 유엔 개혁이 지역 혹은 국가단위에서 미칠 영향력을 고려한 유네스코 조직 분산화 계획을 수립하기 위해 ‘분산화 검토 특별작업반’을 설치 운영하기도 했다. 특별작업반은 유네스코가 가지고 있는 상대적 장점, 다양한 가능성, 규범 제정과 사업이행 기능 간의 연계성을 고려해 각 분야별 우선 조치 사항등을 정리, 제공함으로써 지역사무소 직원들이 Common Country Assessment(CCA) 혹은 UN Development Assistance Framework (UNDAF)¹⁵과 같은 유엔의 국가 단위 사업 기획과정에 참여할 수 있도록 도왔다.

유네스코 조직 분산화는 회원국 및 지역별 요구에 보다 효과적으로 대응하고 본부 중심의 조직운영에서 불거지는 불합리한 업무체계를 개선하기 위해 시도된 것으로, 취지 자체는 바람직했다. 그럼에도 불구하고 이러한 조직분산화 노력이 조직 전체 차원에서 임무와 역할에 대한 충분한 고민과 협의를 바탕으로 추진된 것인지에 대해서는 의문이 남는다. Regional Bureau, Cluster Office, National Office, Liaison Office 등 다양한 층위로 나뉘는 지역사무소의 역할과 기능은 현실에서 그 개념상의 구분이 잘 적용되지 않았고, 기능과 역할이 중첩되는 경우가 자주 발생했다. 몇몇 지역에서는 지역사무소와 국가위원회 간의 모호한 역할 구분이 문제가 되기도 했고, 본부 주요 사업 부서와 지역사무소 간의 원활하지 않은 업무 협조 및 정보 공유도 종종 지적의 대상이 되었다.

일부 사무국 직원들은 마쓰우라의 분산화 노력을 “값비싼 속임수”라는 표현으로 심하게 비판하기도 했다.¹⁶ 미화 6억 3,100만 달러의 2008-2009년도 사업 정규예산의 11.6%에 해당하는 7,350만 달러가 지역사무소의 관리 및 운영비용에 책정¹⁷되었으나, 이 예산이 정작 현장의 요구에 부응하는 사업과 활동에 재원이 제대로 투입되지 않아 사업비로 사용할 수 있는 예산이 이전에 비해 크게 개선되지 않았다는 비판을 받았던 것이다.

¹⁵ CCA는 MDGs 등 국제사회가 정한 공동 목표 달성을 위해 국별 개발상황 분석 및 주요 개발 과제 등 분석한 문서이며, UNDAF는 국별 요구에 부응하기위한 유엔 시스템의 통합적이고 종합적인 대응계획으로서 해당국을 위한 유엔의 활동 제안서임

¹⁶ UNESCO in Danger Report Unit, 2008, UNESCO in Danger Report - Matsuura and his clique: From cover-up to Take-over, UNESCO in Danger Unit, Paris, p27

¹⁷ UNESCO, 2008, Approved Programme and Budget 2008-2009(34C/5 Approved), UNESCO

2. 보코바 사무총장과 조직개혁 2.0

2009년 제35차 유네스코 총회에서 제10대 유네스코 사무총장에 선출된 불가리아 출신 이리나 보코바는 이듬해 4월 개최된 제184차 유네스코 집행이사회에서 본인의 조직 개혁 구상 및 각 사업 분야별 추진 계획의 골자를 처음으로 밝혔다. 보코바 사무총장은 조직 개혁을 통해 유엔 체제의 유일한 지적 전문기구로서 유네스코가 마땅히 지녀야 할 고유의 특성과 강점을 회복하고 시대의 요구와 도전에 부응하고자 한다는 의지를 천명했으며, 조직 개혁으로 투명성과 책임성을 강화하고 사업 수행의 효율성 및 가시성을 증진시켜 나가겠다고 선언했다.¹⁸

보코바 사무총장의 임기 시작을 알린 제35차 유네스코 총회는 21세기 유네스코가 직면한 대외적 도전에 대한 분석을 바탕으로 조직이 나아가야 할 방향을 가늠하기 위한 독립외부평가(Independent External Evaluation)를 실시하기로 결정했는데, 이 평가 작업은 보코바 사무총장의 조직 개혁 추진에 중요한 토대를 제공했다. 11명의 지역별 대표로 구성된 평가단은 2010년 1월부터 7월까지 유네스코의 거버넌스 구조, 본부 및 지역 사무소와 산하기구와의 관계, 조직의 사업계획과 예산 수립을 위한 자문회의 운영 문제는 물론 사업 전반에 대한 검토 작업을 실시하고 그 결과를 2010년 10월 제185차 집행이사회에 보고했다.¹⁹ 보고서에서 평가단이 제시한 다섯 가지 권고사항은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- ① 유네스코 우선 사업에 대한 분별을 바탕으로 한 자원과 노력의 집중(Increasing UNESCO's Focus)
- ② 회원국 요구에 부응하는 지역사무소 운영(Positioning UNESCO Closer to the Field)
- ③ 유엔 시스템과의 협력 강화(Strengthening Participation in the UN)
- ④ 조직의 거버넌스 개선(Strengthening Governance)
- ⑤ 다양한 파트너와의 전략적 협력 강화를 통한 지적, 재정적 자원 확보(Developing a Partnership Strategy)

18 UNESCO, July 2010, Summary Records(184EX/SR.1-9), UNESCO, pp5-19

19 UNESCO, September 2010, Report on the Independent External Evaluation of UNESCO(185EX/18), UNESCO

독립외부평가단은 먼저 유네스코 현장에 기초하고 전략적 목표에 부합하며 유네스코의 5대 기능(아이디어 창안, 정보 공유, 규범 제정, 역량강화 지원, 국제협력 촉진)²⁰을 수행한다는 기본 틀 안에서 유네스코 사업의 선택과 집중을 강조했다. 평가단은 기존 사업을 유지하거나 신규 사업 도입을 결정할 때 이들 사업이 유네스코의 전략적 목적에 부합하는지, 재정적·인적 자원이 확보되는지, 다른 유엔기구 사업과의 중복 혹은 협력 가능성은 없는지를 고려해야 한다고 했다. 이와 함께 결과에 근거한 조직운영(Result-Based Management), 사업 평가 강화, 사업 일몰조항 도입, 사업주기 연장(2년에서 4년으로), 중기 전략 및 사업계획 수립을 위한 협의 과정 개선 등을 사업 집중도 강화를 위해 필요한 조치들이라고 제시했다.

두 번째로 평가단은 유네스코 지역사무소의 현장성을 강화하기 위해 정책적 일관성을 유지하고 각 기구들의 구체적 책임, 역할 및 기대효과를 명확히 규정해야 한다고 권고했다. 또한 지시 및 보고 절차를 명확히 할 것, 본부 및 지역사무소 간 코디네이션 및 시너지 강화를 위해 노력할 것을 언급하고, 관리 및 프로그램 운영에 전문성 향상 방안, 새로운 인력 운영 전략, 지역사무소 개편에 대한 지속적 평가가 필요하다고 강조했다.

세 번째로 평가단은 유엔 기구들과의 협력 강화를 위해 유엔 전체 시스템 차원에서 진행되는 논의 과정에 유네스코가 적극 참여할 것을 주문하는 동시에 유엔 참여에 대한 보다 체계적이고 지속적인 경과 보고가 필요하다고 강조했다.

네 번째로 유네스코 거버넌스의 개선과 관련해 평가단은 조직의 3대 기구인 총회, 집행이사회, 사무국 간 업무 및 역할 중복과 소통 단절, 책임 전가를 막기 위해 기구별 책임과 권한을 명확히 할 필요가 있다고 지적했다. 의사결정기구와 사무국의 역할 구분이 모호한 부분을 확인하기 위해 모니터링 메커니즘 개발도 필요하다고 언급했다. 더불어 보다 간결하고 분석적이며 행동지향적인 집행이사회 문서를 마련하고 의사결정기구의 의사결정 방법 개선(프로젝터 스크린을 통한 결정안 수정 작업 방법 제안 등)도 필요하다고 지적했다.

다섯 번째로 평가단은 다양한 파트너와의 전략적 협력을 강화하기 위해 협력 대상 선정과 협력에 관한 협정 체결 시 통일된 기준을 적용하고 협력 활동에 대한 지속적이고

20 Laboratory of ideas, Clearing house, Standard-setter, Capacity-builder in Member States, Catalyst for international cooperation

정기적인 보고를 체계화해야 한다는 점을 강조했다. 협력의 명확한 목적, 협력 방식, 책임과 권한에 대한 사항, 정기적 평가 시기에 대한 분명한 기준을 바탕으로 협력에 관한 협정을 체결해야 한다는 점도 지적했다. 아울러 평가단은 정부기관 및 시민사회와의 협력에서 국가위원회의 역할이 중요하다고 언급하면서, 사무국과 국가위원회 간의 협력 필요성도 강조했다.

평가단이 제시한 이러한 권고사항을 이행하기 위해 지역별 대표 18개국으로 구성된 특별작업단은 87개 행동목표로 구성된 실행계획을 마련하여 제186차 집행이사회에 보고했으며, 실행계획은 2011년 11월 개최된 제36차 유네스코 총회에서 최종 승인됐다. 이후에도 이 실행계획은 유네스코 조직 운영의 중요한 근거 문서로 활용되었으며 보코바 사무총장 임기 중 이뤄진 조직개혁 논의의 핵심 토대를 제공했다.

(1) 선택과 집중

유네스코의 제한된 재원과 인적역량을 고려할 때 사업의 선택과 집중은 꼭 필요한 선택이라 할 수 있다. 보코바 사무총장은 취임 초기부터 평가단의 권고와 궤를 같이하면서 유네스코 사업의 선택과 집중을 위해 노력하겠다는 뜻을 밝혔다. 이에 따라 보코바 사무총장은 인력의 효율적 활용과 행정비용 축소, 책임과 역할의 명확한 구분 등을 위한 조직 개편과 행정절차 간소화를 시도했다.²¹ 이어서 본인의 사무총장 취임 이후 처음 준비한 2012-2013년도 유네스코 사업계획 및 예산안(36C/5)을 통해 사업의 선택과 집중을 위한 노력의 흔적을 보여주었다. 보코바 사무총장은 분야별 주요사업 기조(Main line of Action)의 수를 대폭 줄이고 부문 간 사업(Intersectoral Platform)의 수도 12개에서 6개로 크게 줄이는 대신, 부문 간 사업을 위한 별도 재원을 처음으로 배정하여 사업의 실질적 이행을 촉진시키고자 했다.²² 교육 분야에서는 교육의 질을 높이고 유네스코의 글로벌 리더십을 강화하는 것을 큰 축으로 두었다. 자연과학 분야에서는 자연재해를 줄이고, 과

21 UNESCO, September 2011, Independent External Evaluation of UNESCO(36C/28), UNESCO

22 보코바 사무총장은 제185차 유네스코 집행이사회에서 2012-2013년 사업예산안 작성 관련, 우선사업과 주요사업 기조의 수를 줄이면서 아프리카, 양성평등 및 평화의 문화 구축 관련 사업을 확대하는 방안을 제안하고, 특히 부문간사업 영역을 평화의 문화, 기후변화, HIV/AIDS, SIDS, 아프리카, 분쟁/재난구호의 6개 분야로 국한시키되, 각 사업분야별 예산의 10퍼센트를 부문 간 사업에 투입하여 활용하는 방안을 제시했다.

학기술혁신을 강화하는 것을 주요 목표로 하고, 회원국의 기초과학역량 강화, 해양 관리와 보호 등의 사업을 강조했다. 인문사회과학 분야에서는 생명윤리 분야 정책 개발, 회원국의 사회변동에 대한 대처와 지원에 초점을 두었다. 문화 분야는 6개 협약을 중심으로 한 협약 사업 활성화를 통한 유산과 문화적 표현의 보호를 강조했다. 아울러 정보 커뮤니케이션 분야에서는 표현과 정보의 자유, 디지털 격차의 해소를 주요 방향으로 잡았다.²³

하지만 보코바 사무총장의 비전이 반영된 2012-2013년도 유네스코 사업계획 및 예산서의 실행은 처음부터 난관에 부딪히게 된다. 2011년 10월 팔레스타인의 유네스코 가입 승인이 유네스코의 정규 예산의 22%를 부담해오던 미국의 즉각적인 재정 지원 중단 선언으로 이어졌기 때문이다.²⁴ 보코바 사무총장은 유네스코 총회가 승인한 2012-2013년도 예산인 6억 5,300만 달러보다 1억 8,800만 달러를 줄인 4억 6,500만 달러에 맞춰 사업실행계획을 별도로 수립했고, 이 과정에서 대대적인 사업비 감액과 인력 감원을 실시했다. 대다수 회원국들은 이같은 사무국의 위기 대응 노력을 긍정적으로 평가하면서도, 인건비보다 사업비를 우선적으로 축소 편성한 것에 우려를 표명하며 사업비와 인건비 사이의 적절한 균형 유지 및 보다 근본적인 구조조정을 요구했다.

이처럼 보코바 사무총장은 취임 초기부터 재정난으로 인한 위기 상황에서 조직을 운영해야 하는 어려움을 겪었다. 이러한 상황은 중장기적 차원에서 사업의 선택과 집중을 논할 수 있는 건강한 환경을 제공하지 못했고, 사무총장은 임기 내내 제한된 예산 범위 안에서 조직 운영, 비용 감축, 효율성 제고와 같은 문제와 씨름해야 했다. 부족한 재원을 충당하기 위해 비정규예산을 확보하여 활용했지만, 이는 유네스코 사업의 비정규예산 의존도를 높이고 내실 있는 중장기 사업 개발을 어렵게 하는 부작용을 초래했다. 더불어 사업의 우선순위 결정 과정에서 늘 선진국과 개도국 간, 지역그룹 간 이견으로 인해 합의 도출이 어려웠던 바, 사업의 선택과 집중이라는 목표 달성에 있어 눈에 띄는 성과가 없었다는 점을 단지 보코바 사무총장과 사무국의 탓으로만 돌릴 수 없다는 점은 기억해둘 필요가 있다.

23 유네스코한국위원회, 2011, 제36차 유네스코 총회 참가 보고서, 유네스코한국위원회, 서문

24 유네스코 정규 분담금 납부를 중단할 선언한 2011년부터 유네스코 탈퇴를 선언한 2017년 말까지 미국의 유네스코 정규예산 분담금 채납액 총액은 미화 5억5천만 불에 이른다.

(2) 지역사무소 개혁

지역사무소 개혁을 위해 보코바 사무총장은 기존의 3단 체계(Regional Bureau, Cluster Office, National Office)²⁵를 2단 체계(Multi-sectoral Regional Office, National Office 또는 Project Team/Desk)로 단순화하는 방안을 골자로 하는 지역사무소 개편안을 제시했다.²⁶ 보코바 사무총장은 기존의 3단 체계에서 발생하는 Regional Bureau와 Cluster Office 간 역할 및 기능 중복 문제를 해소하고 본부와 지역사무소 간 비효율적인 보고체계 및 모니터링 시스템을 개선하는 한편, 인력부족으로 인해 특정 분야 사업만 수행이 가능한 지역사무소들의 여건을 개선하고 유엔 차원에서 진행되는 ‘Delivering as One’에 적극적으로 참여하고 현장의 요구에 효과적으로 대응하기 위해 지역사무소의 개편이 꼭 필요하다고 강조했다. 대다수 국가는 지역사무소 개편을 통한 유네스코 사업 효과성 강화 취지에 공감하며 이 개혁안에 지지를 표했다.

보코바 사무총장은 유네스코의 전반적 상황을 고려하여 아프리카 및 아랍 지역을 시작으로 단계적인 지역사무소 개편 작업을 추진하겠다는 뜻을 밝혔지만, 이러한 야심찬 지역사무소 개혁 시도는 임기 내내 커다란 진전을 이루지 못했다. 첫 단계로 시작한 아프리카 및 아랍 지역의 개편 작업은 결국 아프리카 지역만의 개편작업으로 마무리되었으며, 개편 이후에도 Multi-sectoral Regional Office와 National Office 간의 불분명한 지휘·보고 체계, 과도한 행정인력 비율, 높은 운영비 등 고비용 구조, 높은 공석률, 저조한 성과관리, 인력 재배치 이후 직원들에 대한 교육프로그램 부재 등으로 많은 지적을 받은 바 있다. 2단 체계를 지향했던 지역사무소의 개혁 노력에도 불구하고 다른 층위의 지역사무소 간 불분명한 역할과 기능 중복은 미결의 과제로 남았으며, 지역사무소의 숫자도 개혁 노력 이전과 비교하여 큰 변화가 없었다. 많은 수의 지역사무소들이 여전히 제 기능을 온전히 다하지 못한 채 운영되고 있는 점은 아쉬움이 남는 대목이다.

25 유네스코의 지역사무소는 분야별로 전문성을 갖추고 지역 전체를 지원하는 Regional Bureau, 4-5개국을 소지역으로 묶어 이들을 지원하는 Cluster Office, 지원을 필요로 하는 특정 회원국에 설립된 National Office 등 3단계의 지역사무소를 운영해왔다.

26 UNESCO, September 2010, Report by the director-general on the reform of the field network (185EX/29), UNESCO

(3) 유엔 시스템과의 협력 강화

보코바 사무총장은 취임 초기부터 유네스코가 싱크탱크 역할을 해야 한다는 회원국들의 의견에 대해 다소 비현실적이라고 판단하고, 유네스코 고유의 이념적, 철학적 역할 외에도 세계적 요구에 부응하여 개발협력 분야에서 보다 실질적인 활동을 펼쳐야 한다는 의견을 피력했다.²⁷ 이러한 시각은 유네스코 2012-2013년도 사업 및 예산계획서(36C/5)에 고스란히 반영되었다. 36C/5는 유네스코가 국제개발목표(Internationally Agreed Development Goals, IADGs)와 ‘Delivering as One’으로 대표되는 유엔 개혁에 보다 적극적으로 참여하는 것을 주요 기조 중 하나로 삼았다.

이를 바탕으로 보코바 사무총장은 유엔 차원의 협이에 적극 참여했으며 여타 유엔 기구들과 직접 대화를 나누며 유엔 차원에서 진행되는 협력 사업에 적극 참여했다. 특히, 2010년 대지진을 경험한 아이티에서 펼쳐진 국제 구호 활동에 유네스코도 적극 참여하여 아이티의 교육재건 및 훈련 프로그램 제공, 수자원 관리, 문화재 보호 및 복원, 폭력 상황 방지를 위한 스포츠 활동 장려, 각종 통계자료 수집 및 데이터베이스 구축 사업을 진행했다. 이밖에도 2010년 유네스코 사상 처음으로 유엔의 인도적 지원 사업에 참여하는 등 유엔 시스템과의 협력에 큰 공을 들였다.

보코바 사무총장은 또한 교육 분야에 대한 투자가 지속가능한 개발을 위한 선결 조건임을 강조하면서 취임 이래 ‘모두를 위한 교육’(Education for All, EFA) 목표 달성을 위해 힘썼으며 유엔 지속가능발전목표에 균형적, 포괄적 교육의제를 포함시키는 데 중요한 역할을 했다. 아울러 기후변화 대응 관련 파리협정 체결, 해양의 중요성 부각, 전시상황에서의 문화재 보호 관련 유엔안보리 결의 채택(2199, 2347), 유네스코 내 양성평등 및 아프리카에 대한 관심 증진, 폭력적 극단주의 예방을 위한 교육, 언론인 안전 의제 등에 대한 국제사회의 관심 제고에도 기여한 것으로 평가받았다.

보코바 사무총장은 또한 취임 초기부터 조직개편에 따른 공보국 개혁을 통해 대언론 활동을 강화했고, 유네스코 뉴욕사무소, 제네바 사무소에 이어 브뤼셀에 대 EU 연락사무소를 개설하여 전 세계 ODA 지원의 60퍼센트 이상을 책임지고 있는 EU 국가들과의 소통을 강화했다.

27 유네스코 제185차 본회의에서 발언

하지만 현직 유네스코 사무총장이던 보코바가 2016년 유엔 사무총장 자리에 출사표를 던지면서, 그간 유엔 시스템과의 협력 강화를 강조한 보코바 사무총장의 진정성에 의문이 제기되기 시작했다. 2011년 재정위기 이후 대규모 사업비 삭감과 인원 감축을 시행하던 와중에도 유엔 기구들과의 협력 강화를 명목으로 해외 출장이 잦았던 보코바 사무총장이었기에, 유네스코 예산을 본인의 유엔 사무총장 출마를 위한 선거 활동비로 썼다는 의혹의 눈총을 받기도 했다. 특히, 2016년 10월 제200차 집행이사회에서 이사국들은 지난 4년간 정보커뮤니케이션 섹터 직원이 유엔 본부가 있는 유네스코 뉴욕사무소에서 정보커뮤니케이션 분야 사업과는 전혀 관계가 없는 사무소 대외관계 업무를 담당한 것과 해당 직원의 보수가 정보커뮤니케이션 섹터 예산으로 지급된 점을 강하게 비판하며 해명을 요구하기도 했다.

일각에서는 조직을 최악의 재정위기 상황에 빠뜨렸음은 물론, 2013년 재선 이후 유네스코 조직 관리 보다는 유엔 사무총장 출마 준비에 더 큰 관심과 노력을 기울이느라 최악의 조직 관리 상황을 만든 책임을 지적하며 보코바 사무총장을 매우 부정적으로 평가하기도 했다.

(4) 조직의 거버넌스 개선

독립외부평가단은 유네스코의 거버넌스를 개선하기 위해 핵심 기구인 총회, 집행이사회, 사무국 간의 업무 및 역할 중복, 책임 소재, 기구 간 소통 문제의 해결을 위한 노력이 필요하다고 진단하고 다음과 같이 일련의 권고내용을 제시했다. 독립외부평가단은 먼저 각 기구별 책임과 권한을 보다 명확히 구분한 Accountability framework를 마련, 의사결정 기구 및 사무국의 역할 구분이 모호한 부분을 점검하는 모니터링 메커니즘 도입을 제시했다. 총회 및 집행이사회와 같은 의사결정 기구들의 의결을 돕기 위해 회의 문서를 보다 간결하고 분석적이며 행동지향적(Action-oriented)으로 작성할 것도 주문했다. 토론을 통해 이루어지는 결정문 채택 과정에서 대형스크린과 프로젝터를 활용하여 의사결정기구 전체의 의견을 반영한 정확한 결정문 채택이 이뤄지도록 준비할 것도 요청했다. 한편으로 이사국들은 총회와 집행이사회 등 의결 기구 외에도 각 사업 분야별 다양한 정부간위원회와 복잡하게 얽혀있는 유네스코 거버넌스 체계에서 발견되는 비효율성을 지적하고, 기구 간 중복성 및 폐쇄성을 완화하고 시너지와 효율성을 높이기 위한 노력이 필요하다고 역설했다.

보코바 사무총장은 독립외부평가단의 권고와 이사국들의 의견을 반영하여 총회 및 집

행이사회의 조직과 운영 방식 개선을 위한 노력을 펼쳤다. 의사결정 기구에서 다룰 의제의 수를 축소하여 제한된 회의 기간 중 중요한 의사결정이 효과적으로 이뤄질 수 있도록 하였고, 회의 개최 비용을 줄이기 위한 노력도 실시했다. 특히, 회의 개최 비용의 큰 부분을 차지하는 통역비용을 줄이기 위해 야간 및 주말 회의 개최를 자제하도록 했고 회의 문서 인쇄비용을 줄이기 위해 책자 발간 대신 온라인 서비스 기능 활용을 장려했다. 회의 관련 장비 구입을 자제하고 기존 기자재를 재활용하거나 항공권 조기 예매를 통해 집행이사국 대표들의 회의 참가 지원비 지출을 줄이려는 노력도 기울였다. 이러한 노력으로 제36차 총회 개최 비용으로 미화 약 30만 달러를 절약하는 성과를 거두기도 했다.

하지만 이러한 과정에서 부실하게 작성된 회의 문서는 종종 이사국들의 질타를 받았고, 회의 문서가 회원국들에 제때 전달되지 않아 큰 차질이 빚어지기도 했다. 보코바 사무총장 취임 초기부터 시작된 조직 거버넌스 개선 논의가 8년 임기 마지막 해인 2017년까지도 마무리되지 못하고 지지부진했던 것은 더욱 큰 문제였다. 결국 보코바 사무총장 임기 중 마무리되지 못한 거버넌스 개선방안 논의 경과 보고는 2021년 제41차 총회로 미뤄졌다.

조직의 거버넌스 개혁에 대한 의사 결정 주체 결국 유네스코의 회원국들이다. 따라서 그간 해결되지 않은 문제의 일차적 책임은 회원국에 있다고 보는 것이 맞다. 다만 이 과정에서 복잡하게 얽혀있는 실태를 풀기 위해 보코바 사무총장이 얼마나 큰 역할을 했는가에 대해서는 평가해 볼 수 있을 것이다. 핵심 기구인 총회, 집행이사회, 사무국 간의 업무 및 역할의 중복, 책임 소재, 기구 간 소통 문제는 여전히 해결되지 않은 채로 남아있다. 거버넌스 개선 논의 이전과 지금의 거버넌스 구조를 비교해볼 때 반드시 개선되었어야 할 중요한 분야에서 눈에 띄는 개선점을 찾을 수 없다는 것은 아쉬움이 남는 대목이다.

(5) 다양한 파트너와의 협력 강화

2011년 9월에 개최된 제187차 집행이사회는 보코바 사무총장에게 집행이사회에서 이뤄진 논의를 고려하여 파트너십 관련 포괄적 지침을 마련하고, 이를 토대로 민간 부문, 언론, 시민사회 및 비정부기구, 국회의원, 유네스코 학교, 유네스코 클럽, 유네스코 석좌 등 각각의 파트너별 협력 전략을 마련하도록 요청한 바 있다.²⁸ 독립외부평가단의

²⁸ UNESCO, November 2011, Decisions adopted by the Executive Board at its 187th

권고 및 집행이사회의 요청에 따라 유네스코 사무국은 다양한 범주의 파트너를 대상으로 한 일관된 협력 전략을 수립하기 위해 노력했다. 그 과정에서 협력 대상에 유네스코 홍보대사, 유네스코 카테고리2센터 등을 추가하는 등 포괄적 파트너십 전략을 수립했다. 유네스코 조직의 필수적 구성요소(integral part of UNESCO)인 국가위원회와의 협력에 대해서는 독립적인 장을 할애하고 있지 않았지만, 협력 전략 전반에 걸쳐 국가위원회의 중요한 역할을 언급했다.²⁹

다양한 분야에서 다양한 파트너와 협력을 하면서도 일관된 전략이나 체계적인 관리 시스템이 없었던 이전의 상황을 고려할 때, 이러한 협력의 비전이 마련된 것은 큰 진전으로 평가할 수 있다. 유네스코가 가지고 있는 중요한 자산으로서 파트너십을 이해하고 이를 전반적으로 조망했다는 점, 유네스코 중기전략 및 사업계획의 방향에 부합하는 큰 틀의 협력 전략을 수립했다는 점, 파트너별 협력 목적과 방식, 각 당사자의 책임, 역할, 기여를 보다 구체적으로 구분한 점, 다양한 파트너들의 상호 보완적 특성에 대한 이해를 바탕으로 한 협력 방안을 강구한 점 등은 긍정적으로 평가받아야 할 사항이다.

그러나 다양한 분야에서 여전히 양산되는 방대한 파트너 조직의 목록과 다양한 분야에서 동시다발적으로 이뤄지고 있는 파트너십을 체계적으로 관리하고 모니터링 할 수 있는 컨트롤타워의 부재 등은 아직 해결되지 않은 문제로 남아있다. 보코바 사무총장은 유네스코 사업 기획 및 이행 단계에서 다양한 파트너들과의 협력을 강화하겠다고 약속했으나 이들의 실질적인 참여를 보장하는 적절한 환경을 만드는 데는 소홀했다. 특히, 민간부문에서의 협력은 부족한 재원을 확보하는 데 거의 전적으로 초점이 맞춰져 있었기에 이들과의 협력과 연대 또한 제한적일 수밖에 없었다. 인류의 지적, 도덕적 연대에 기초한 평화 건설이 유네스코의 궁극적 목표라면, 다양한 파트너들과의 협력 방식도 그에 걸맞은 형태로 이루어져야 했다는 아쉬움이 남는다.

독립외부평가단은 다양한 파트너와의 협력 강화를 권고하면서 정부기관 및 시민사회와의 협력에서 국가위원회가 갖는 역할의 중요성을 언급하고, 사무국과 국가위원회 간의 협력이 필요하다고 강조했다. 그러나 유네스코 창립 초기부터 특별한 지위와 역할을 부여받았던 국가위원회의 위상은 보코바 사무총장 임기 중 크게 약화되었다. 보코바 사

session (187EX/Decision 17 Part IV), UNESCO

29 UNESCO, September 2013, Comprehensive Partnership Strategy(192EX/5.INF), UNESCO

무총장은 먼저 국가위원회와의 협력을 담당하던 사무국 내 독립부서를 폐지했다.³⁰ 유네스코 사업계획 수립 과정에서 중요한 과정으로 실시되었던 ‘국가위원회와의 자문회의’와 2년마다 지역별 국가위원회 신임 사무총장과 직원을 대상으로 실시해오던 훈련워크숍도 폐지했다. 2011년 이후 줄곧 유네스코의 발목을 잡아온 재정위기가 국가위원회를 대상 사업과 관련 부서 폐지의 표면적 이유였지만, 임기 중 일관되게 회원국 정부와의 협력에 초점을 맞추었던 보코바 사무총장의 기조가 국가위원회와의 파트너십 약화에 영향을 미쳤다는 느낌은 지울 수 없다.

3. 아줄레 사무총장과 전략적 전환

2017년 제39차 유네스코 총회에서 유네스코의 제11대 사무총장에 선출된 오드리 아줄레(Audrey Azoulay)는 유네스코 조직 운영의 기본 원칙과 개혁 방향에 대한 본인의 생각을 제204차 집행이사회에서 취임 후 처음으로 밝혔다. 아줄레 사무총장은 인류의 도전과제에 대응하고 다자주의를 강화하기 위한 연대(sensitive unity) 및 집단 책임(collective responsibility)과 공동 책임(shared responsibility)을 강조하고, 정치화 지양, 윤리와 평등 증진에 기여, UN 체제와의 협력 강화, 유네스코 본연의 사명에 충실한 사업을 추진하고자 한다는 뜻을 밝히면서 네 가지 원칙에 기초한 전략적 전환(strategic transformation) 비전을 다음과 같이 제시했다.

△전략적 사고와 핵심 임무 위주의 프로그램 우선순위 정립 △제4차 산업혁명 시대 유네스코의 윤리적·도덕적 기능 및 2030 개발 의제 이행을 위한 유네스코의 역할 강화 △유네스코 사무국의 민간 개방과 유네스코의 활동 홍보 강화 등을 통한 열린 유네스코 추진 △행정관리국 신설을 통한 회원국과 사무국, 현장사무소, UN 등과의 소통 기능 강화

이렇듯 개혁이라는 이름 대신 ‘전략적 전환’이라 명명된 조직 개혁의 큰 방향이 나왔지

30 보코바 사무총장은 2013년 4월 제191차 집행이사회에서 행정 부문의 합리적 운영을 위하여 대외협력홍보(External Relations and Public Information: ERI) 및 지원업무(Management of Support Services: MSS) 섹터의 구조조정 계획을 발표했다. ERI 섹터의 경우 ‘회원국 및 국제기구국’(ERI/MSO)과 ‘국가위원회 및 시민사회 협력국’(ERI/NCS)을 ‘회원국 및 파트너 협력국’(ERI/MSP)으로 통합함으로써 3개국을 2개국으로 축소했다.

만, 아직 구체적인 ‘아줄레표 개혁안’은 마련되지 않았다. 대부분의 회원국들은 신임 사무총장의 개혁 의지를 환영하면서도 개혁의 중요한 원칙으로 유네스코 사업의 우선순위 강화, 투명성, 포괄성, 책무성, 윤리성, 성과기반 조직운영 등을 강조했다.

아줄레 사무총장의 개혁 방향이 어디를 지향하든, 그 노력이 실질적인 성과로 이어지기 위해서는 조직의 구성원 모두로부터 자발적인 호응과 참여를 얻어내야 한다. 이를 위해서는 먼저 조직 전체를 관통하는 업무 원칙과 윤리를 바로세우고, 이를 조직의 최고 수장과 고위직 직원부터 솔선수범하려는 노력이 필요하다. 사회·문화적 배경이 다양한 사무국 직원과 195개 정회원국 및 11개 준회원국의 정치적 이해관계 등 복잡한 내부 사정을 고려한다면, 이를 압도할 수 있는 건전한 업무윤리와 조직문화가 자리 잡을 수 있도록 노력하는 것이 무엇보다 중요하다.

아울러 우선사업의 효과적 이행에 필요한 소요인력을 파악해 과감한 조직경량화 및 인력재편 노력도 필요하다. 조직의 형태는 그 기능에 의해 결정되어야 한다는 점에서 유네스코는 먼저 조직이 해야 할 일을 명확히 분별해야 하며, 업무 이행을 위해 필요한 최소한의 구조가 무엇인지를 더 치열하게 고민해야 한다. 즉, 조직을 유지하기 위한 사업 개발보다는 해야 할 사업을 염두에 둔 조직 구성이 선행되어야 할 것이다. 지역사무소의 통폐합과 조직분산화 작업도 결국은 이러한 기초와 궤를 같이하며 진행해야 한다.

유네스코의 제한된 재원과 인적 역량을 고려할 때, 핵심 임무 위주로 사업의 우선순위를 정하는 것은 필수불가결하다. 다만 핵심사업의 선별과정에서 국제사회 요구를 비판적으로 성찰하고 유엔 전체 시스템 안에서 유네스코가 확실한 비교우위를 가지고 기여할 수 있는 바를 선별하여 여기에 힘을 집중해야 한다. 이러한 식별작업을 위해서는 여타 유엔기구와의 긴밀한 협의를 유네스코 주요 업무 진행 프로세스의 하나로 받아들이고, 이를 사업 계획을 통해 구체화하는 노력도 필요하다.

오늘날 여러 국제기구들은 조직의 규모와 관계없이 거버넌스와 의사결정에 전문가와 시민사회 및 민간분야의 적극적인 참여를 이끌어내려고 노력하고 있다. 하지만 유네스코는 오히려 전통적인 ‘정부 간 기구’의 성격을 전혀 벗어나지 못하고 있으며, ‘지적 기구’로서의 역할도 제대로 수행하지 못하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 전문가, 시민사회, 민간분야 등 다양한 주체들과의 지적 연대를 이루기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 아울러 조직의 주요 의사결정 과정 및 사업의 방향 설정 과정에도 이들 주체가 실질적으로 참여하도록 의사 결정 방식을 근본적으로 바꾸는 것도 고려해볼 필요가

있다. 유네스코는 국가위원회, 비정부기구, 전문가 등 다양한 네트워크를 보유하고 있어 유엔의 어느 기관보다도 큰 인적 네트워크를 활용할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 재정적 어려움으로 인해 조직 전반의 활동이 위축된 지금, 이들과의 효과적 연대가 어찌면 유네스코의 가시성과 활동을 진작시킬 수 있는 현명한 옵션이 될 수 있을 것이다.

지난 2016년 10월 개최된 제200차 집행이사회에서 다수 이사국들은 유네스코가 강화해야 할 주요 기능으로 ‘아이디어의 실험실’(laboratory of idea)을 꼽았다. 국제사회에 중요한 화두를 던지고 새로운 논의를 주도해 나가려면 충분한 시간을 투자하고 실패를 두려워하지 않는 다양한 시도가 반드시 필요하다. 유네스코의 모든 사업과 활동을 효과성과 효율성, 결과 중심의 잣대로만 바라볼 수 없는 이유다. 결과중심의 조직관리 및 사업운영은 분명 필요하지만, 유네스코가 추구하는 가치와 모든 사업을 그저 가시적 성과의 잣대로만 측정할 수는 없다는 점을 신임 사무총장이 기억해주길 바란다.

미국이라는 최대 공여국이 유네스코를 탈퇴하고 재정 위기가 이어지는 상황에서 조직 개혁을 준비하고 있는 아줄레 사무총장은 또 어떤 계획을 우리 앞에 펼쳐놓을지 궁금하다. 아줄레 사무총장표 실행계획의 이름이 ‘전략적 전환’이든 ‘개혁’이든, 중요한 것은 거창하고 그럴듯한 계획이 아니라 본인이 천명한 개혁 목표를 실현하기 위해 진정성 있는 헌신과 노력을 기울이는 일일 것이다.

유엔 사무차장보를 지냈던 앤서니 밴버리(Anthony Banbury)는 뉴욕타임스와 인터뷰에서 “유엔이 평화와 인권의 수호자라는 지위를 지키고 싶다면 진정으로 개혁에 정진하는 지도자가 필요하다”고 말했다. 또한 “유엔에는 도덕적 자질과 전문적인 역량을 갖추지 못한 사람이 너무 많다. 정무적인 판단에 의해 의사를 결정하는 정치인이나 공무원들보다 옳은 일을 하는 것을 당연하게 여기는 이들이 유엔을 이끌도록 해야 한다”고도 강조했다.³¹ 이는 지금의 유네스코 역시 귀담아들어야 할 말이 아닐까. 총체적인 난국에 빠져있는 ‘유네스코 호’를 이끌게 된 아줄레 사무총장에게 재정위기 극복보다도 더 시급한 임무는, 옳은 일을 하는 직원들에게 힘을 실어줄 수 있는 조직 분위기를 만들고 땅에 떨어진 유네스코의 도덕적 권위를 세울 수 있도록 본인 스스로 모범을 보이는 일일 것이다. 말보다 행동으로 이 같은 모범을 보일 때 긍정적 변화는 자연스럽게 찾아오리라 생각한다.

31 Anthony Banbury, 18 March 2016, “I love the UN, but It Is Failing”, The New York Times

참고자료

- Koichiro Matsuura, 15, November 1999, Address by Mr Koichiro Matsuura on the occasion of his installation as Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations(UNESCO), UNESCO
- Natasha Loder, 09 March 2000, UNESCO 'worse than I imagined' says new director, Nature 404, London
- UNESCO in Danger Report Unit, 2008, UNESCO in Danger Report – Matsuura and his clique: From cover-up to Take-over, UNESCO in Danger Unit, Paris
- Nicholas Burnet, 2010, "Hot to Develop the UNESCO the World Needs: The Challenges of Reform," "Journal of International Cooperation in Education" Vol.13 No2.
- Alison Scott, 2005, DFID's Assessment of Multilateral Organisational Effectiveness: An Overview of Results. International Division Advisory Department, Department for International Development (DFID)
- Anthony Banbury, 18 March 2016, "I love the UN, but It Is Failing", The New York Times
- United Nations, 2006, Delivering as One – Report of the Secretary-General's High-Level Panel, UN
- UNESCO, 1999, Reflection on UNESCO in the twenty-first century, (156EX/Decision 10.2)
- _____, 1999, Draft guidelines for the rational implementation of decentralization(30C/20)
- _____, October 1999, Records of the General Conference (30th session)
- _____, 2000, Report by the Director-General on the Reform Process(159EX/5),
- _____, 2000, Report by the Director-General on the Reform Process and Timetable for Its Implementation, including the Financial Aspects and their Impact upon the Organization's Next Budget(160EX/6)
- _____, 2001, Report by the Director-General on the Reform Process(161EX/5)
- _____, 2002, Report by the Director-General on the Reform Process(164EX/5)
- _____, 2002, 2002-2003 Approved Programme and Budget(31C/5)
- _____, 2003, Report by the Director-General on the Reform Process(166EX/6)
- _____, 2003, Report by the Director-General on the implementation of the reform process(32C/32)

UNESCO, 2004, Report by the Director-General on the Reform Process(169EX/6)

_____, 2005, Report by the Director-General on the Reform Process(171EX/6)

_____, 2005, Report by the Director-General on the implementation of the reform process(33C/25)

_____, 2006, Report by the Director-General on the Reform Process(174EX/6)

_____, 2006, Report by the Director-General on Implementation of the Reform Process(175EX/6)

_____, 2007, Report by the Director-General on the implementation of the reform process: staff policy and new management tools(176EX/6)

_____, 2007, Report by the Director-General on the Implementation of the Reform Process(34C/28)

_____, 2008, Report by the Director-General on the Reform Process, UNESCO(180EX/6 Part I)

_____, 2008, Approved Programme and Budget 2008-2009(34C/5 Approved)

_____, 2010, Summary Records (184EX/SR.1-9)

_____, 2010, Report on the Independent External Evaluation of UNESCO(185EX/18)

_____, 2010, Report by the Director-General on the reform of the field network(185EX/29)

_____, 2011, Report by the Director-General on the reform of the field network(186EX/28 and Add)

_____, 2011, Report by the Director-General on the reform of the field network(187EX/33 and Add)

_____, 2011, Independent External Evaluation of UNESCO(36C/28)

_____, 2011, Decisions adopted by the Executive Board at its 187th session(187EX/ Decision 17 Part IV)

_____, 2012, Report by the Director-General on the state of progress of phase one of the reform of the field network(190EX/31 and Add)

_____, 2013, Comprehensive Partnership Strategy(192EX/5.INF)

_____, 2013, Report by the Director-General on the state of progress of the reform of the field network(191EX/24 and Corr)

_____, 2013, Execution of the programme adopted by the General Conference: Part IV. State of progress of the reform of the field network,(192EX/4 Part IV)

_____, 2014, Follow-up to decisions and resolutions adopted by the Executive Board and the General Conference at their previous sessions: Part IV. Management issues(195EX/5 Part IV and Add)

UNESCO, 2015, New audits by the External Auditor: Part V. Status report on the audit of the governance of UNESCO and dependent funds, programmes and entities(196EX/23 Part V and Corr)

_____, 2016, New audits by the External Auditor: Part IV. Audit report on the UNESCO field network reform(199EX/15 Part IV)

_____, 2016, Governance, procedures and working methods of the governing bodies of UNESCO(199EX/12)

_____, 2016, Biennial report on the comprehensive partnership strategy(199EX/11 and Corr)

_____, 2016, Relations with non-governmental partners(200EX/23)

_____, 2016, Follow-up to decisions and resolutions adopted by the Executive Board and the General Conference at their previous sessions: Part III. Management issues(200EX/5 Part III)

_____, 2017, New audits by the External Auditor: Part V. Audit report on reform implementation following UNESCO budget crisis(201EX/21 Part V)

_____, 2017, Governance, procedures and working methods of the governing bodies of UNESCO(202EX/21 and Corr)

_____, 2018, The stages of UNESCO's Strategic Transformation(204EX/31)

류석진외, 2013, 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』, 서울: 유네스코한국위원회

유네스코한국위원회, 2011, 제36차 유네스코 총회 참가 보고서, 유네스코한국위원회

_____, 2013, 제37차 유네스코 총회 참가 보고서, 유네스코한국위원회

_____, 2015, 제38차 유네스코 총회 참가 보고서, 유네스코한국위원회

_____, 2017, 제39차 유네스코 총회 참가 보고서, 유네스코한국위원회

IV

글로벌 거버넌스와 유엔기구들의 개혁방향과 도전

조윤영 중앙대학교 정치국제학과 교수

1. 서론

유엔은 전지구적 범위를 가진 유일한 정부 간 기구인 동시에 글로벌 거버넌스 논의의 최상위 기제라고 할 수 있다. 전 세계 국가들의 평화와 협력의 가능성을 강조한 자유주의에서 출범한 유엔은 탈냉전이후 신자유제도주의 기조 하에서 역할과 범위가 더욱 확대되었다. 신자유제도주의는 국가들이 지속적으로 반복되는 유사한 상호작용 속에서 장기간의 합리성과 상대방 행위에 대한 예측가능성을 높여 국가 간 협력이 가능하다고 주장한다. 특히, 국가들의 협력을 증진시킬 수 있는 제도의 존재와 절대이익을 중요시하는 국가의 속성에 기인하여 다양한 분야에서 국가 간 협력이 가능하다고 강조하여 유엔 산하 다양한 국제기구들의 역할들을 뒷받침하였다.

냉전종식 이후 빈곤과 경제적 불평등 확대, 대규모 난민 문제, 조직화된 테러 및 환경 파괴 등 새로운 위협요인이 늘어나면서 유엔을 중심으로 한 유엔 기구들의 역할과 기대도 급증하였다. 따라서 이들 기구는 글로벌한 사안에 대해 가장 광범위한 의제를 다루고 있다. 동시에 분권적이면서 독립적 체제를 유지하면서 각종 위원회와 프로그램을 통해 글로벌한 문제와 거버넌스 의제를 논의하고 있다.

유엔은 특히 냉전체제가 무너진 직후 10여 년 동안은 평화유지 활동 등 다양한 분야에서 활발한 활동을 하며 지구의 평화와 안전 및 지속적 개발과 인권 문제 등에서 상당한 성과를 이뤘다. 그럼에도 불구하고 독점적 정당성을 지닌 유엔은 주권국가를 단위로 하는 국제질서의 기조 하에 있다는 한계를 극복하지 못하고, 전 세계적 이슈 대응에 대한 신속성, 효과성 및 적합성에 관한 많은 도전에 직면하고 있다. 특히 글로벌 거버넌스 관점에서 보면 글로벌 주요 이슈에 대한 조정과 통합관리 역할과 기능 및 이에 대한 역

량 저하가 문제점으로 보인다. 이러한 유엔 기구들의 한계와 문제점들을 극복하기 위해서 지구적 협력의 필요성과 효율성을 강조하는 기제로서 글로벌 거버넌스에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있으며, 이 글에서는 유엔 기구들의 역할과 개혁 그리고 도전 및 발전 가능성을 글로벌 거버넌스 중심으로 살펴보고자 한다.

글로벌 거버넌스는 지구적으로 공통의 문제에 직면한 많은 국가들이 국가성을 초월하여 공동의 이익을 실현하기 위해 세계정부 없는 협력 가능성을 진단하고, 새로 등장한 사안들이 한 국가 혹은 소수 국가의 정책과 능력을 바탕으로 해결될 수 없다는 인식 속에서 범국가 협력을 설명하고 제안하기 위한 시도라고 판단된다. 국가와 국가 이익 중심, 특히 초강대국 중심의 다자주의와 초국가주의에 대한 비판, 세계자본의 개혁, 패권적 권위체의 부정 등 다양한 인식과 시각을 바탕으로 새로운 글로벌 거버넌스 모델의 구축 또는 변환을 시도하는 노력이 이루어지고 있는 시점에서 이러한 논의들을 정리·분석해보고자 한다.

2. 글로벌 거버넌스의 확산과 유엔 기구

글로벌 거버넌스는 냉전 이후 발생하는 다양한 지구촌의 문제와 과제를 해결하기 위한 주체를 국가 또는 유엔과 같은 전통적인 국제정치 행위자에만 국한하는 것이 아니라 유엔 산하 다양한 기관들, 국제적 NGO, 지식공동체(epistemic community) 등 새로운 초국가적 행위자들도 포함시키는 새로운 패러다임을 제시한다. 글로벌 거버넌스는 주제와 아젠다에 따라 안보 거버넌스, 경제 거버넌스, 환경 거버넌스, 인권 거버넌스 등으로도 확대 발전되고 있다. 이러한 국제조직들의 역할과 행위를 다스리는 제도가 최근의 국제정치에서 나타는 비약적 현상이라고 할 수 있는데, 이 장에서는 글로벌 거버넌스와 국제기구와의 관계와 역할 등을 살펴본다.

글로벌 거버넌스의 출현은 유엔을 비롯한 국제기구들의 변화를 초래하고 있다. 냉전 종식은 유엔을 비롯한 국제기구의 새로운 시대를 열었고, 인간안보에 관한 강대국의 관심과 국제경제의 세계화를 시작으로 국제기구의 역할은 더욱 증대되고 있다고 할 것이다. 그 예로 1980년대 후반 금융위기에서 국제통화기금의 역할과 1990년대 중반 세계무역기구가 주도한 농업과 서비스의 국제적 확대 역할을 들 수 있다. 이와 함께, 글로

별 시민사회의 발전이 크게 증가하여 글로벌 거버넌스의 출현이 국제기구 개혁의 유용한 개념적 도구가 되고 있다. 글로벌 거버넌스 위원회의 보고에 따르면 냉전 종식은 국제기구의 상당한 입장 강화를 예고하는 것뿐만 아니라, 글로벌 시민사회의 확대로 글로벌 거버넌스의 기능에 대한 많은 연관성의 증가를 강조하고 있다. 비정부기구들이 국제 무대에서 활동폭을 넓힐 제도적 장이 열리고 있는 것이다. 그룹과 포웰에 따르면 글로벌 거버넌스는 궁극적으로는 지구촌에서 벌어지는 모든 사안에 대해 인식하고 관리하는 것이며, 이들 사안은 생태적 문제, 인권, 개발, 난민, 마약, 풍토병 등을 포함한다. 사실 이러한 문제에 대한 인식은 1960년대부터 시작되었지만 부분적이거나 애매한 형태로만 관리되어 왔다고 보고, 새로운 글로벌 거버넌스는 이러한 문제에 대한 집중적 관리를 주장하고 있다.¹

글로벌 거버넌스라는 개념이 그 이전보다 상대적으로 큰 관심을 끌게 된 것은 1990년대 중반부터 UN의 글로벌 거버넌스 위원회(UN Commission on Global Governance) 설립, <Global Governance>라는 전문 저널 창설, 세계 각국의 글로벌 거버넌스 연구센터 창설, 그리고 이런 채널을 통한 활발한 학계 활동 등이 기반이 되면서다. 글로벌 거버넌스라는 용어와 개념은 적어도 국제 정치학계에서는 그 중요성이 증폭되었다. 이러한 현상은 정부 정책에도 영향을 끼쳤고, 정부의 외교 정책 수립 시 글로벌 거버넌스는 매우 중요한 개념으로 자리잡게 되었다.

하지만 전문가들 사이에서 글로벌 거버넌스의 개념을 두고 다양한 의견과 개념적 혼란이 지속적으로 야기되는 것도 사실이다.² 글로벌 거버넌스라는 용어 자체를 자세히 분석해 보면, ‘글로벌’이라는 용어는 국제적(international), 국가 간(inter-state), 정부 간(inter-governmental), 그리고 범국가(transnational)의 용어와는 다른 용어다. 여기에는 지구 전체적 현상에 대한 지구 전체적 대응이라는 의미가 포함되어 있다. ‘거버넌스’ 용어는 더욱 이해하기 어렵다. 국제 체제를 무정부상태(anarchy)라고 규정한 월츠(Waltz 1979)에 따르면, 무정부상태는 단순히 세계정부(world government)의 부재를 의미한다. 국제

1 A. J. R. Groom and D. Powell, “From World Politics to Global Governance: A theme in need of a focus.” in A. J. R. Groom and Margot Light, eds., *Contemporary International Relations*(London: Printer, 1994), pp.81-182.

2 조윤영, 김석우, “국제체제의 환경적 변화와 글로벌 거버넌스 성격의 변화,” 『세계지역연구논총』 제34집4호 (2016), p.10.

적으로 공동으로 채택될 수 있는 법, 규범, 제도, 폭력의 독점 등이 부재한 상태에서 국가들이 자국의 이익을 실현하기 위해 자구책(self-help)을 강구해야 한다는 것이다. 거버넌스라는 용어는 세계정부가 없지만 국가들의 행동을 규제하고 규범을 실현할 수 있는 운영체제가 가능하다는 것을 의미한다. 즉 권위체(hierarchy)가 부재하지만 다양한 정치 기제와 권위의 영역(spheres of authority)를 통하여 지구적 협력을 강화하는 것이 가능하다는 뜻이다.

글로벌 거버넌스 개념에 대한 혼란은 몇몇 학자들의 언급과 시각의 대립 속에서 증폭되었다. 예를 들면 핀켈스타인(Finkelstein)은 “우리가 뭐라고 불러야 할지 모르기 때문에 우리는 단순히 거버넌스라고 하는 것이다”라고 언급하였다.³ 새로운 체제에 대한 적당한 표현이 어렵다는 것이다. 또한 로즈노우와 첼필(Rosenau and Czempiel 1992)은 “글로벌 거버넌스는 수백만 개의 통제기제의 총합이다”라고 설명하고 있지만,⁴ 이 또한 개념적 혼란을 부추기는 발언이었다. 글로벌 거버넌스에 관한 선진국-저발전국 간 개념적 차이도 있다. 선진국들은 정치적 방임(laissez-faire)의 새로운 탄생이라는 시각에서 글로벌 거버넌스를 신자유주의(neo-liberalism)의 정치적 특성이라고 규정하려고 시도한다. 반면에 저발전 국가들은 글로벌 거버넌스를 자유화, 사유화, 그리고 자본의 세계화의 패권적 특성이라고 규정하려고 한다. 또한 글로벌 거버넌스가 과거에 불(Bull 1977)이 주창한 국제사회(international society)와 어떤 다른 특성을 보이고 있는가도 명확하지 않다.⁵

개념적 혼란에도 불구하고, 1990년대에 글로벌 거버넌스에 대한 관심과 연구가 증폭된 이유는 다양하다. 우선 1980년대부터 시작된 세계화(globalization)의 영향을 지적할 수 있다. 개방, 탈규제, 사유화 등의 특징을 가진 세계화의 확대 및 심화는 국가 간 관계를 재설정하고 국가들의 외교 전략을 대폭 수정하게 만드는 계기를 제공했다. 다양한 분야에서 새로운 원칙과 규범이 만들어졌고, 이를 수용하거나 거부하는 국가 전략이 국가 미래를 결정짓는 일들이 발생하였다. 따라서 이런 막강한 힘을 가진 원칙과 규범들이 어

3 Lawrence S. Finkelstein. “What Is Global Governance?” *Global Governance*. 1995. 1-3. pp.367-372.

4 James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. 1992. Cambridge: Cambridge University Press.

5 Hedley Bull. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 1977. Palgrave Macmillan.

떻게 만들어지는가에 관한 국가적 관심이 높아졌고, 이것이 글로벌 거버넌스에 대한 관심과 연계된 것이다. 또한 세계화를 통한 세계 경제 거래의 확대는 다양한 경제적 이익을 만들어 내기도 했지만, 여러 문제를 낳기도 했다. 불균형(imbalance)과 격차(divide)의 확대, 경제 운영에서 비국가 행위자 역할의 증대와 규제 문제의 증폭, 비경제적 이익의 침해 등의 문제가 발생한 것이다. 따라서 국가들은 이러한 문제의 해결 방안을 모색하기 시작했고, 공동의 토의와 정책을 통하여 문제 해결을 시도했다. 지구 경제의 확대와 지구적 문제를 해결하려는 노력 과정에서 글로벌 거버넌스에 대한 관심이 높아진 것이다.

3. 글로벌 거버넌스와 전환기의 유엔 기구들

탈냉전 후 관심이 고조된 글로벌 거버넌스 체제가 21세기 문턱에서 전환기적 상황을 맞이하고 있다. 글로벌 거버넌스의 퇴조현상과 함께 유엔 기구들의 역할도 후퇴하고 있는지, 아니면 오히려 더 발전하고 있는지에 대한 문제가 부상하고 있다. 시기적으로 사안별로 서로 다른 모습을 보이기 때문이다. 그러나 1990년대 중반의 국제체제적 환경은 크게 변하고 있다. 그러한 변화에 따라서 글로벌 거버넌스도 후퇴하고 있다고 판단할 수 있다. 그 원인과 배경은 다양하다.⁶

첫째로, 세계화의 후퇴 현상을 지적할 수 있다. 1980년대와 1990년대에 발생한 공산주의에 대한 자본주의의 승리, 그리고 탈규제와 자유화 정책으로 인한 세계화는 그 속도와 범위가 줄어들고 있다. 세계화로 인하여 많은 국가들이 직간접적으로 영향을 받았지만, 20년이 지난 현재 지역적으로 세계화를 확산시킬 수 있는 곳은 점차 줄어들고 있다. 세계화가 초래한 문제들에 대한 저항도 많다. 국내외적 소득불균형, 경제사회적 격차 확대, 소외, 전시효과(demonstration effect)로 인한 좌절과 실망 등 다양한 불만과 불안이 증폭된 것이다. 세계화의 후퇴로 인하여 세계화와 동반성장한 글로벌 거버넌스 및 이와 함께 성장한 유엔을 포함한 국제기구의 역할도 침체된 측면이 있다.

이런 현상은 21세기 초반부터 발생하여 2008년 정점을 찍은 세계 경제 위기와도 밀접하게 연관되어 있다. 지난 10여 년간 세계 경제는 침체 국면을 겪었다. 성장률 둔화, 금

6 조윤영, 김석우, pp. 18-20.

용위기의 빈번한 발발, 무역과 투자의 감소, 실업 증가, 국가 재정적자 증가 등 많은 경제 문제들이 발생했다. 더 심각한 문제는 이런 다양한 문제들을 해결할 글로벌한 차원의 적당한 정책이 없다는 것이다. 세계 경제의 침체는 국가들로 하여금 자국 중심적 정책의 채택을 강요하고 있다. 마땅한 퇴로(exit)가 없는 기업과 시민들이 각 정부로 하여금 보호적 성격의 경제정책 채택을 요구하고 있는 것이다.⁷

이와 연관된 두 번째 현상은 국가 역할의 재정립이다. 1980년대부터 진행된 시장 중심적 경제운영 체제는 위기를 맞게 되었다. 재정적자 증가, 복지수요 증가, 금융위기, 규제능력 감소, 실업 증가라는 경제사회적 현상에 직면하여 국가가 과거와는 다른 역할을 해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 예를 들면, 브레머(Bremmer 2011)는 자유시장의 시대는 끝나고 국가가 더 많은 역할을 담당해야 한다고 주장하고 있다.⁸ 또한 칼레츠키(Anatole Kaletsky 2010)는 2008년 금융위기 이후 국가의 역할이 변화하고 새로운 형태의 자본주의 체제가 등장하고 있다고 지적하고 있다.⁹ 국가의 역할이 강화되고 국가 이익 중심으로 정치와 경제가 운영되면 글로벌 거버넌스 체제와 유엔 경제기구들의 역할은 약화될 수밖에 없는 것이다.

셋째로 국제 체제적 변화를 들 수 있다. 국제 체제는 매우 큰 폭으로 매우 빠르게 변화하고 있다. 가장 큰 특징은 중국의 부상이다. 미국 패권이 약화되면서 발생하고 있는 중국 권력의 상대적 강화가 체제적 불안정성을 높이고 있는 것이다. 세력전이(power transition)가 국가 간 분쟁과 대결을 증폭시킬 것이라는 주장과 경험적 분석이 많다.¹⁰ 패권을 빼앗기지 않으려는 국가와 패권을 차지하려는 국가 간 갈등과 대립이 발생한다는 것이다. 이런 체제적 변동은 강대국 간 협력 가능성을 낮춘다. 글로벌 거버넌스 체제도 약화되는 것이다. 실제로 미국은 오바마 정부의 재균형 정책(rebalancing policy)에 이은 트럼프 정부의 인도태평양 전략을 통해 중국을 봉쇄하려는 전략을 채택하고 있고, 중국

7 Albert O. Hirschman. *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States*. 1970. Cambridge: Harvard University Press.

8 Ian Bremmer. *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* 2011. New York: Portfolio.

9 Anatole Kaletsky. *Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis*. 2010. New York: Public Affairs.

10 A.F.K. Organski. *Power Transition: Strategies for the 21st Century*. 2000. New York: Chatham House.

은 이에 맞서서 일대일로, 대국굴기, 신형대국관계 등의 정책을 채택하고 있다. 세계은행에 대응하기 위해 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank)을 설립했고, 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership)에 대응해 포괄적지역경제협력체(Regional Comprehensive Economic Partnership) 형성을 추진하고 있다. 최근에 열린 2018년 상하이협력기구 회의에서는 칭다우 선언을 채택하여 글로벌 경제거버넌스 강화를 요청하는 동시에 미국의 일방주의적 무역 보호주의 입장을 강하게 비판하였다.¹¹ 국제체 제적 변동과 이에 따른 패권국과 도전국 간 대립과 경쟁 속에서 글로벌 거버넌스 체제 작동은 제한받을 수밖에 없다. 글로벌 거버넌스 보다는 지역 거버넌스(regional governance) 체제가 등장할 개연성이 커지고 있는 것이다.

넷째로 다양한 사안들에서 국가들의 다른 이해관계가 형성되어 관련 유엔 기구들에 대한 관심과 지원이 저하되고 있다. 우선 테러리즘에 대한 대응에서도 국가 간 협력 체제가 약화되고 있다. 2001년 9.11테러 이후 형성된 국가 간 공조는 국제 테러의 영향이 국가별로 다르게 나타나면서 약화되고 있다. 국제 테러에 대한 대응 수준과 관심이 다르게 나타나고 있는 것이다. 국제 테러조직의 주요 목표가 되고 있는 미국과 유럽 국가들은 국제 사회가 국제 테러에 더 강경하고 효과적으로 대응하기를 원한다. 그러나 테러리즘에 별 영향을 받지 않는 국가들의 테러에 대한 관심은 크게 저하되고 있는 것이 사실이다. 특히 알카에다와 ISIS 등 국제 테러조직의 세력이 약화되면서 이런 현상은 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 테러리즘에 관한 글로벌 거버넌스 체제가 약화되고 있는 것이다.

난민의 문제도 마찬가지다. 국제 난민과 이주 문제가 크게 부각된 것이 사실이지만, 각국의 관심과 정책은 모두 다르게 나타나고 있다. 정치, 경제, 사회 문제를 공동으로 해결해 온 유럽연합 내에서도 난민 문제를 두고 큰 갈등이 나타나고 있다. 난민 문제는 매우 복잡한 문제다. 왜냐하면, 난민 수용은 국가의 안보와 직접적으로 연관된 문제일뿐만 아니라, 각 국가의 경제 사회 정책 운영과도 밀접한 관련이 있기 때문이다. 여기에는 난민에 대한 복지혜택 제공, 세금 징수, 보건과 교육 혜택, 주택과 고용 등 다양한 경제 문제가 포함되어 있고, 또한 정치적으로 시민권과 투표권의 문제도 얽혀 있다. 그리고 환경, 주민안전, 인종갈등 등 다양한 사회적 문제들도 포함되어 있다. 따라서 국가들의 이해관계가 모두 다르고 국가 간 합의는 매우 어려운 사안인 것이다.

11 http://www.china.org.cn/world/2018-06/11/content_51984232.htm

국가 간 합의가 가장 많이 이루어진 부분 중 하나는 세계 환경의 문제다. 다양한 기제를 통해 여러 환경 문제들에 공동으로 대응하기 위한 노력들이 강구되었다. 특히 탄소배출과 지구온난화, 동식물 보호 등의 문제에 대해서는 공동의 관심과 이해가 형성된 것도 사실이다. 그러나 환경 문제 역시 국가 간 상당한 갈등이 내포되어 있는 문제다. 선진국과 저발전국 간 환경 오염의 책임 소재에 관한 논쟁과 해결 분담에 대한 이견이 있다. 지리적 위치와 농업 생산 유형에 따라 국가들의 관심과 이해도 모두 다르다. 이런 복잡한 문제에 더하여 기술적, 과학적 근거와 분석에 대한 이견도 있다. 전통적으로 문제가 되었던 개발과 환경 보호 간의 갈등 문제 이외에도 매우 많은 다양한 대립과 갈등이 존재하는 것이다. 이와 더불어 지구 환경을 보호하고 개선하기 위해 누가 어떻게 비용을 낼 것인지에 대한 큰 갈등이 있다. 글로벌 거버넌스가 잘 작동되지 못하는 이유다. 최근 트럼프 정부의 파리기후협약 탈퇴는 그 갈등의 정점을 보여주고 있다. 트럼프 대통령은 “파리협정은 미국에 불이익을 가져다주고, 나는 미국 국민을 보호할 책무를 수행할 의무가 있다”며 탈퇴 선언을 밝힌바 있다.

세계 경제 문제에 대해서도 많은 갈등이 있다. 세계 다자간 경제제도(Multilateral Economic Institutions)와 지구시민사회운동 간의 갈등이 있다. 사안별로도 갈등이 존재한다. 1995년 세계무역기구 출범 이후 시도된 다자간 무역협상은 실패로 귀착되었다. 농업과 서비스 등 기 설정 의제(built-in agenda)에 대한 국가 간 합의는 매우 어렵다. 선진국과 저발전국, 농업 수출국과 농업 수입국 간 입장 차가 매우 크기 때문이다. 선진국이 주장하는 지적재산권 보호, 투자 보호, 정부조달 등의 사안에서도 저발전국의 반발이 심하다. 반면에 저발전국이 요구하는 섬유 산업 개방, 노동과 이민의 자유화 확대 등은 선진국이 받아들이기 어려운 사안이다. 1945년 이후 진행된 무역자유화에 대한 피로감도 있다. 무역자유화에 대한 정치적 저항으로 인해 국가들이 더 이상의 자유화 정책을 꺼리고 있기 때문이다. 세계 경제의 침체는 무역에 관한 국가 간 합의를 더욱 어렵게 하고 있다.

해외투자 사안에서 국가 간 합의는 더욱 어렵다. 해외투자의 혜택과 비용이 너무 다양하고, 해외투자와 관련된 해외투자국과 해외투자 유치국의 선호도 모두 다르기 때문이다. 다국적 기업의 행동을 규제하려는 기업의 사회적 책임성(corporate social responsibility) 논의와 공유가치창출(creating shared values) 논의도 큰 진전을 이루지 못했다. 무역, 금융, 통화 사안에서와 마찬가지로 해외투자에 관한 다자간 경제제도를 만

드러는 시도는 모두 실패했다. 그만큼 국가들의 이해관계가 복잡하다는 것이다.

금융 사안에서의 국가 간 합의는 거의 불가능하다. 반복되는 금융위기와 통제할 수 없는 수준의 국제 금융거래 문제에 봉착한 국가들이 거래세 도입 혹은 투명하고 규제되는 시장을 위한 노력을 강구해 왔지만 현실적으로 효과적인 합의된 정책을 도출하지 못했다. 국가들이 국제금융시장을 관리하고 규제할 수 있는 능력을 과연 갖고 있는 것인지에 관한 비관론도 존재한다. 다양한 형태의 새로운 금융공학을 통해 정부의 관리감독과 규제를 벗어난 금융거래가 국제적으로 막대한 규모로 이루어지고 있는 현실에서 국가의 능력은 제한될 수밖에 없고, 글로벌 거버넌스 체제도 잘 작동하기 어렵다. 국가와 글로벌 거버넌스 체제가 아닌, 시장에 의해서 지배되고 있는 경제 사안인 것이다.

이런 사안들에 더하여 과거에는 잘 작동되었던 다수 국가 간 협력체도 무너지고 있다. 예를 들면 석유수출기구(OPEC)를 들 수 있다. 물론 이 기구가 국제사회의 이익을 보호하고 공동의 문제를 해결하려고 만들어진 것은 아니다. 다만 국가 간 협력이라는 것이 상황 변화에 따라서 크게 훼손될 수 있다는 점을 보여주기 위해서는 적절한 예가 될 수 있다. 세계 경제 침체, 석유의 과잉 공급, 지역 패권 국가 간 갈등, 종교 갈등, 새 에너지원 개발, 대체에너지 개발, 회원국과 비회원국 간 경쟁 등 다양한 원인으로 이 기구 역시 약화되고 있는 것이다.

이처럼 다양한 원인을 바탕으로 다양한 사안들에서 글로벌 거버넌스 체제와 국제기구들의 역할이 약화되고 있다. 공동의 관심과 이익을 기반으로 한 다자간 협력체제가 약화되고 있는 것이다. 국제관계가 국가들 간 협력과 갈등의 유형을 모두 포함한 제도라고 한다면, 협력의 약화는 바로 갈등의 증폭을 의미한다. 시각, 관심, 이익, 정책 등이 모두 다르게 나타난다면, 글로벌 거버넌스 체제를 통한 국가 간 협력은 더욱 약화될 것이다.

4. 영역별 유엔 국제기구들의 글로벌 거버넌스 개선 동향

21세기 글로벌 거버넌스를 위해 유엔 국제기구들의 바람직한 거버넌스는 무엇일까? 바람직한 거버넌스 또는 새로운 아이디어로서의 거버넌스라는 것은 일반적으로 최상의 관리를 의미한다. 좁은 의미에서 거버넌스는 국가의 역할을 제한하면서 필요한 정책과 제도의 틀을 제공하는 것을 의미한다. 이럴 경우 제도들은 불완전성을 제거하고 공공재

를 만들어내는 데 기여한다고 할 수 있다. 좀 더 시야를 넓혀보면 거버넌스는 자율성, 효율성, 합리성 그리고 훈련을 통해 국가 또는 기관들의 제도적 역량을 강화하는 것을 강조한다고 할 수 있다. 이 장에서는 유엔 기구들의 글로벌 거버넌스에서 나타나는 일반적인 문제점과 함께 각 분야에서 나타나는 구체적인 정통성과 효율성의 문제점을 살펴본다.

최근 국제기구들은 정통성과 효율성에서 도전받고 있는데, 대개 이러한 도전은 두 가지로 정리 할 수 있다.

첫째, 국제 제도의 정통성이 국제기구 내에 속한 자국의 이익에 만족하지 못한 국가들에 의해 도전받고 있다. 전 세계 대부분의 국가를 회원국으로 둔 유엔 기구들은 유엔이 갖는 상징적 정통성에 있어 여타 국제기구들에 비해서 우월적 지위를 갖고 있으며, 이는 유엔의 분권화된 구조적 특성으로 표출되고 있다. 유엔에서 대부분의 글로벌한 이슈는 총회나 경제사회이사회 중심으로 논의되고 있지만, 이러한 분권적 특성에 의해 수많은 행위자들이 분권적으로 참여함으로써 의사 결정이 지연되는 등이 문제가 나타나고 있다. 분권적 특성의 거버넌스가 이제는 안보문제를 주로 다루는 안전보장이사회와 유사한 수준의 글로벌경제조정이사회를 경제사회이사회에 창설할 것 요구하고 있는 실정이다.

둘째, 이러한 정통성의 문제는 비정부기구와 국내 차원의 로비에 도전을 받아 효율성에 의문을 제기한다. 다자협력체제의 국제기구 속에 국가들 간의 위계질서, 정통성 및 효율성 문제가 약소국가들로부터도 제기되고 있다. 유엔 기구들은 새로운 글로벌 이슈, 국가들의 공동대처가 필요한 초국경 이슈, 다국적 기업 및 비정부 국제기구들에 대한 규율과 조정 등, 유엔이 설립되던 당시에는 의도치 않았던 글로벌 거버넌스의 변화에 능동적으로 대처하는 데 한계를 보이고 있다. 효율성의 문제는 글로벌 이슈 대부분이 안보 및 경제 사회적 이슈들과 복잡하면서도 긴밀하게 연계되어 있는 측면이 있고, 유엔의 방대한 조직이 중복적인 기능을 독립적으로 수행하는 문제로 이어진다. 이런 문제점들을 극복하기 위해서 정상회담을 포함한 국제회의가 대안적으로 활용되고 있다. 이러한 형식의 국제회의 또한 업무의 중복성 및 비현실적인 결과물의 생산 등 비효율적이라는 지적이 있지만, 교토의정서(1997), 새천년개발목표(2000) 및 UN 무기거래조약(2013) 등 여러 가지 결과물들이 도출된바 있다. 이러한 대안적 형식은 유엔보다 상대적으로 효율적이고 신속한 규범화 및 이행을 추진할 수 있는 장점은 있으나, 여전히 참여국들의 정치적 의지와 추진력 및 유엔 차원의 후속 지지 등의 문제가 존재한다. 유엔 기구들의 글로벌

거버넌스의 한계와 개선의 방향은 참여, 책임성, 공정성, 효율성, 민주성 등 바람직한 글로벌 거버넌스를 위한 요건에서 볼 때 여전히 가야할 길이 먼 측면이 있다.

(1) 글로벌 안보 거버넌스

유엔의 글로벌 거버넌스를 위한 개혁 중 상당 부분은 유엔의 주요 안보 거버넌스인 안전보장이사회의 정통성에 관한 문제라고 할 수 있다. 안전보장이사회의 바람직한 거버넌스를 위한 개혁의 배경에는 안보리의 구조와 운영상의 문제점이 자리 잡고 있다.¹²

첫째, 전체 회원국 대비 안보리의 낮은 대표성이 국제 사회에서 안보리의 정통성을 저해하고 있다. 유엔 회원국 수는 출범 당시에 비해 50여 개국이 늘어나 현재 193개국임에도 불구하고 안보리 상임이사국은 여전히 5개국이며, 1963년 총회 결의로 출범 당시 6개국의 비상임이사국의 수가 10개국으로 늘어났을 뿐이다. 특히 일본과 독일 등이 경제력을 기반으로 안보리 가입을 강력히 원하고 있고 중견 국가들도 지역 대표성을 이유로 안보리 가입을 요구하고 있어 유엔의 안보리 개혁은 불가피한 실정으로 변하고 있다.

둘째, 냉전 이후 안보리 이사국이 결정해야 할 사안이 급증함에 따라 회의 개최 빈도가 늘었고 회의에 대한 비공개성과 결정 과정의 불투명성이 많은 회원국들의 불만으로 표출되었다. 특히 이러한 과정에서 비상임이사국들도 배제됨으로써 안보리 운영의 불투명성이 더욱 고조되었다.

셋째, 안보리의 적극적 개입에 대한 논의이다. 탈냉전 시기에 빈번히 발생했던 다양한 형태의 분쟁에 안보리가 효율적으로 개입하지 못했다는 지적이다. 소말리아 분쟁 개입 실패 이후 안보리에는 신중한 개입을 주장하는 국가들이 많아져 이후 르완다 인종학살, 보스니아 사태 등에 효율적 개입을 하지 못해 국제적 비난을 일으켰다.

이러한 배경에서 논의되고 있는 안보리 개혁에서 핵심적 관심사항은 안보리 상임이사국의 증설 여부와 방법에 있다. 이들 논의는 긴급조치안(quick fix)과 라잘리안(Razali formula)¹³으로 좁혀볼 수 있다. 우선 긴급조치안은 일본과 독일을 상임이사국으로 하고

12 김원수, “유엔안전보장이사회의 개혁,” 박수길(편), 『21세기 유엔과 한국: 새로운 도전과 과제』 (서울: 오름, 2002), pp.219-258.

13 제51차 유엔총회 의장이었던 라잘리 주유엔 말레이시아대사가 제안한 안보리 개편안이다. 이 안은 선진국 2개국과 아시아, 중남미, 아프리카 지역에서 각각 1개국씩 총 5개국을 상임이사국에 추가하고 비상임이사국을 4개국 증설하자는 안이다.

3개의 비상임이사국을 증설하자는 제안인데 이는 선진국들의 지지를 받았으나 중국 및 제3세계 국가들에 의해 강력 저지되었다. 특히 인도와 브라질 등은 이 제안이 안보리 내에서 개도국의 낮은 대표성을 더욱 악화시킨다는 이유로 강하게 저항했다. 라잘리안의 경우 선진국 및 개도국으로부터 폭넓은 지지를 받았으나, 커피클럽(coffee club) 국가들이 강력히 반대해 난항을 겪었다. 아프리카 및 중동 국가들의 경우 지역순환 상임이사국 제도(Permanent Regional Rotating Seat)를 주장하고 있다. 이 제도는 동일지역내의 국가들이 일정한 주기로 새로운 상임이사국을 배정하여 순환하면서 상임이사국 역할을 수행할 것을 주장하고 있다. 아프리카와 중동국가들은 이러한 입장을 그들의 공식입장으로 정리하고 다른 국가들의 지지를 호소하였다.

반면 글로벌 거버넌스 위원회는 안전보장이사회의 업무에 NGO가 참여하기를 적극 권장하고 있으며 그 방안으로 지역분쟁문제, 예방외교, 대량살상무기 확산 방지, 금융 및 외교적 제지, 인도주의 업무 및 평화구축활동 등에 관한 NGO전문가패널을 구성하자고 주장한바 있다.¹⁴ 또한 분쟁이 점차 늘어나는 상황에서 국제평화군의 창설을 검토하고 보다 구체적으로 5천-1만명 정도의 군 조직을 갖춰 긴급 상황에 투입하자는 방안을 제시하고 있다.¹⁵ 반면 미국은 안보리 개혁논의에 상당히 미온적인 태도를 보이고 있으며, 안보리 개혁이 필요하다면 그 범위와 규모를 최소화할 것을 주장하고 있다.¹⁶

상임이사국 증설 여부는 국가 간 민감한 이해관계 및 이슈들 간의 복잡한 연관성 때문에 해결이 쉽지 않을 전망이다. 유엔안보리 결의가 그 결정에 참여하지 않는 국가와 비국가적 행위에 직간접적인 영향을 미친다는 점에서 민주적인 정당성을 확보하기 위해서는 어떤 형태로든 이들의 목소리를 전달하는 장치가 마련될 필요가 있다.

냉전 종식 이후 다양한 갈등 형식의 내전이 분출함에 따라 국제 평화유지 노력은 평화유지, 인도적 지원, 개발전략 등 다차원적 해결 방식을 요구하고 있다. 그러나 인도적 개입에 대한 유엔의 피로현상이 심화되면서 유엔 중심 평화유지활동의 규범적인 기반이 침하되고 있다. 또한 평화유지 활동 등 군사적 개입에도 점차 국가 이외에 군수기업 등의 간여가 증가하고, 비군사적 개입의 경우 세계은행 및 비정부기구 등 점차 더 많은 행

14 Commission on Global Governance, "The Millenium Year and the Reform Process," <http://www.globgov.collegium.edu>

15 주성수, 『글로벌 거버넌스와 NGO』(서울: 아르케, 2001), p.249.

16 조한승, "유엔개혁의 주요쟁점과 도전과제," 『평화학연구』 제14권 4호(2013), p.69.

위자들이 관여하고 있다. 향후 유엔 안보리를 비롯한 글로벌 안보 거버넌스는 다양한 행위자의 등장으로 이들 역할의 분권적 독립성과 중복성에 따른 효율적 글로벌 거버넌스를 만들어 낼 필요가 있다.

(2) 글로벌 금융·무역 거버넌스

IMF와 WTO를 비롯한 금융과 무역 관련 유엔 기구들은 세계화 확산의 주역으로 글로벌 거버넌스의 핵심적 주체라고 할 수 있고, 급변환의 세계 경제에 대응하고 국제 금융 무역질서 확립을 위해 많은 노력과 개선의 필요성이 있다. 특히 탈냉전시기 국제무역체제에서 가장 큰 혁신을 이룬 것으로 평가되는 WTO는 합의에 의한 의사결정과 분쟁해결방식을 채택하고 자유로운 무역환경을 조성하기 위해 관세 문제를 적절히 조절하는 글로벌 거버넌스를 진행하였다. 그럼에도 불구하고 거대한 자유무역의 확대에 인한 이익과 가치가 모든 회원국에 공평하게 분배되지 않고 선진국의 국가 이익으로부터 영향을 받는다는 주장도 있다.

국제통화 및 금융의 안정화를 위한 IMF의 기능은 전체적인 국제수지 불균형을 조정하는 역할을 한다. 최근에는 개발도상국의 외환위기 조정과 대 선진국 채무조정 협상 등 세계 경제의 정책 전반을 감독하는 글로벌 거버넌스의 주체로 그 역할을 수행하고 있다. 그러나 IMF 역시 패권국 및 선진국의 국가 이익을 중심으로 정책을 반영하고 용자 조건 등 채무국의 정치·경제적 상황을 고려하지 않은 상태에서 IMF원칙을 요구하는 것은 그 나라의 경제기반을 오히려 약화시킬 수 있다는 비판을 받고 있다.

2008년 글로벌 금융 및 경제위기는 IMF를 중심으로 한 브레턴우드 체제의 약점을 고스란히 보여주는 계기였다. WTO, IMF, World Bank 등의 금융, 무역 거버넌스 기체들은 신자유주의에 기초하여 시장자유화를 중시하는 소위 '워싱턴 컨센서스'의 확산과 이행에 주력했다. 그러나 2008년의 거센 금융위기는 글로벌 금융 거버넌스 체제에 대한 불신을 가중시켰다. 특히, IMF가 세계금융위기의 조기경보체계로서의 역할을 제대로 수행하지 못했다는 비판과 함께 IMF의 쿼터와 투표권 개혁은 현상유지를 원하는 세력의 영향력 하에 있기 때문에 그 근본적인 개혁을 기대하기 어려운 상태라는 회의적 시각 속에 빠져있다. 최근에는 새로운 글로벌 거버넌스를 위한 최상위 글로벌 경제기구로서 유엔 세계 경제위원회의 설립 등이 논의되었으나 이는 제안적 성격에 머물고 구체적인 방안이 모색되고 있지는 않은 듯하다.

(3) 글로벌 환경·개발 거버넌스

21세기 최대의 위협으로 떠오르는 지구촌의 환경 문제는 지구안보 또는 공동안보라는 새로운 안보의 범주로 간주할 정도로 해결하기 어려운 범지구적 문제로 부상하였다. 환경에 대한 본격적인 관심은 유한한 지구 자원과 인간의 무한한 개발 욕심 사이에서 환경과 인간의 조화를 이루자는 지속 가능한 개발(sustainable development)에 관한 문제였다. 이러한 관심 중에서도 기후변화의 심각성은 오늘날 주요한 글로벌 안보 위협 요소로 등장하였다. 기후변화가 초래하는 글로벌 위협은 경제활동, 보건, 식량 등, 그 폭이 상당히 넓다.

인류의 안전을 위협하는 기후변화의 주범은 화석연료 사용 시 방출되는 이산화탄소와 같은 온실가스다. 따라서 글로벌 환경 거버넌스의 초점은 온실가스를 감축하는데 있다. 이를 위해 1992년 UN기후변화협약(UNFCCC)이 체결되었고, 1997년 법적 구속력을 가진 교토의정서가 탄생했다. 37개 선진국에게 2008-12년 사이에 1990년 대비 평균 5.2%의 온실가스 감축 목표를 설정하였고 국가 간 비용 분담 기준으로 ‘공통적 차별적 책임’(common but differentiated responsibilities) 원칙도 명시하였다. 이후 2020년 만료되는 교토의정서를 대체하기 위한 파리기후변화협정이 2015년 11월 제21차 유엔 기후변화협약 당사국총회(COP21)에서 195개국의 합의로 마련돼 발효됐다. 파리협정에서는 지구온도 상승을 1.5도 이내로 억제하고 5년마다 국가들이 온실가스 감축 의무를 이행하는지를 검토하기로 한 바 있다. 트럼프 행정부의 미국의 국가 이익을 앞세운 파리협정 탈퇴는 대부분의 국가들을 당황하게 하였으나, 2017년 함부르크 G20 정상회의에서 공동선언문을 통하여 온실가스 감축에 강한 의지를 보여주고 있다. G20 정상들은 개별 국가의 능력의 차이를 반영하여 체결된 파리협정이 지속되어야 하며 파리협정에서 온실가스 감축 및 적응을 위한 선진국 등의 지원과 의무 이행, 기후변화 대응과 지속가능한 경제성장을 위한 투자의 중요성을 강조하였다.

국제협력 강화의 필요성이 환경 분야뿐만 아니라 국제개발협력의 필요성, 개발목표의 다원화, 그리고 글로벌 개발 거버넌스 구축 등에 관한 국제사회의 합의가 2000년대 들어와서 본격적으로 형성되기 시작했다. 개발협력의 목표로서 빈곤 감소에 기여하는 성장, 기초적인 경제 및 사회 인프라 발전, 주민참여적 개발, 그리고 지속가능개발 등이 합의되었다.

글로벌 개발 거버넌스에는 개별 국가뿐만 아니라, UN, OECD, G8, G20, 다국적기

업, NGOs 등 다양한 행위자들이 참여해왔다. 이에 대한 결실로 2000년 9월 유엔 밀레니엄 정상회의에서 새천년개발목표(MDGs) 선언을 채택, 2015년까지 세계 빈곤을 절반으로 감소시키기로 약속했다. 유엔은 2002년 3월 개발금융 몬테레이 회의에서 MDGs 달성을 위한 다양한 개발 자원 확보 방안을 논의하고 목표달성을 위한 선진국과 개도국 간 상호 서약을 담은 '몬테레이 컨센서스'를 도출하였다. 그러나 개도국과 최빈국에 대한 원조의 절대량이 부족하다는 비판에서부터 다자개발 은행, 양자 개발기관 및 민간 등과의 파트너십의 심화 등 원조의 효과성을 제고하는 방안이 더 시급하다는 주장까지 글로벌 개발 거버넌스의 개선 논의가 활발하게 진행되고 있다.

글로벌 환경과 개발협력 거버넌스는 다른 영역에 비해 G20 및 다국적 기업, 글로벌 시민사회 등 비국가 행위자의 참여가 두드러진 분야라고 할 수 있다. 새천년포럼에서는 100여 개 이상의 국가에서 1,000개가 넘는 비정부기구의 대표들이 참가하여 MDGs 채택에 기여한바 있다. 하지만 비정부 행위자가 지닌 내적 한계인 대표성, 투명성, 책임성의 문제를 유엔 기구들이 어떻게 효율적으로 조정하는지도 유엔 국제기구들의 도전이라고 할 수 있다.

5. 맺음말

이 글에서는 글로벌 거버넌스 주요 논의와 글로벌 거버넌스의 확대 및 약화의 원인을 살펴보았다. 또한 약화되고 있는 글로벌 거버넌스 체제에 대한 영역별 현안 및 개선 동향 등을 살펴봄으로써 약화되고 있는 글로벌 거버넌스 체제에 대한 대응 방향을 분석하였다. 글로벌 거버넌스 논의가 부상하고 20여 년이 지난 현재 글로벌 거버넌스 체제와 관련된 다양한 문제들이 발생하였다. 동시에 글로벌 거버넌스 체제에 대한 논의를 활성화 시킨 국제 체제적 환경이 변화하면서 이에 대한 인식과 시각도 상당히 많이 변하고 있다.

현재의 국제 체제에 대한 불확실성이 확대되면서 많은 국가들이 협력적 국제 체제의 모색보다는 국가중심적 외교 정책을 선호하는 추세로 돌아서고 있다. 트럼프 외교가 동맹국 방위 분담 확대, 기존 자유무역협정의 재검토, 국제환경레짐의 변화, 미국 중심적 무역정책, 이민자 통제 등 다양하면서도 중요한 글로벌 이슈에서 미국우선주의를 강조하고 있다. 이에 대한 중국 및 유럽 국가들의 반발과 저항이 확산되면서 국제사회가 혼

란 속에 있는 것도 주지의 사실이다. 유럽 국가들의 복지문제 및 난민문제 등에서 유럽 연합 회원국과 다른 견해를 가지고 있었던 영국의 브렉시트(Brexit) 추진이 유럽 협력체의 근간을 흔들 수도 있다. 중국의 시진핑 주석 역시 마오쩌둥을 넘어서려는 개인적 야망과 함께 패권적 지위를 위해 군사적·경제적으로 주변국을 압박하고 있고, 국제 규범과 원칙을 무시하면서 자국의 이익을 극대화하려는 정책을 모색하고 있다.

국제 체제가 급격하게 경쟁적으로 변화하고 있는 현재의 상황에서 글로벌 거버넌스를 강화하고 영역별 제도 개선과 투자 및 지속적인 관심을 촉구하는 것은 매우 힘든 과제이다. 그러나 이러한 때일수록 약화되는 국가 간 협력을 강화할 수 있는 국제제도를 모색하고 개선된 글로벌 거버넌스 체제를 부활시키는 것은 매우 중요하다. 글로벌 거버넌스의 협력적 기제를 위해 국가와 비국가 행위자들이 더 많은 관심과 노력이 필요한 상황이다.

참고문헌

- Bremmer, Ian. *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?.* New York: Portfolio, 2011.
- Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics.* New York: Palgrave Macmillan. 1977.
- Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood.* New York: Oxford University Press, 1995.
- Finkelstein, Lawrence S. "What Is Global Governance?" Global Governance, 1995.
- Groom, A. J. R. and D. Powell. "From World Politics to Global Governance: A theme in need of a focus." in A. J. R. Groom and Margot Light, eds. *Contemporary International Relations.* London: Printer, 1994.
- Held, David and Anthony McGrew. "Introduction" in David Held and Anthony McGrew ed., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance* Cambridge, UK: Polity Press, 2002.
- Hirschman, Albert O.. *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States.* Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- Kaletsky, Anatole. *Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis.* New York: Public Affairs, 2010.
- Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel. *Governance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Rosenau, James N. "Governance in the Twenty-First Century" in *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organization* vol. 1 Lynne Rienner Publisher, 1995.
- Rosenau, James N. "Change, complex, and governance in globalizing space," in Jon Pierre ed., *Debating, Governance: Authority, Steering and Democracy.* Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Organski, A.F.K. *Power Transition: Strategies for the 21st Century.* New York:Chatham House. 2000.

김원수, “유엔안전보장이사회의 개혁, “박수길(편), 『21세기 유엔과 한국: 새로운 도전과 과제』 서울: 오름, 2002.

조윤영, 김석우, “국제체제의 환경적 변화와 글로벌 거버넌스 성격의 변화, “『세계지역연구논총』 제34집 4호 2016.

조한승, “유엔개혁의 주요쟁점과 도전과제, 『평화학연구』 제14권 4호 2013.

주성수, 『글로벌 거버넌스와 NGO』 서울: 아르케, 2001.

http://www.china.org.cn/world/2018-06/11/content_51984232.htm. Accessed on Oct. 1, 2018.

Commission on Global Governance, “The Millenium Year and the Reform Process,” <http://www.globgov.collegium.edu>



제3장 한국의 유네스코 협력

I. 한국의 유네스코 활동 방향

류석진 서강대학교 정치외교학과 교수

II. 한국의 자발적 기여

손혁상 경희대학교 공공대학원 교수

III. 한국의 대유네스코 교육 협력

조우진 유네스코한국위원회 개발협력본부장

IV. 한국의 유네스코 과학분야 기여

배영자 건국대학교 정치외교학과 교수

이우성 과학기술정책연구원(STEPI) 연구위원

명수정 한국환경정책·평가연구원(KEI) 연구위원



한국의 유네스코 활동 방향

류석진 서강대학교 정치외교학과 교수

1. 들어가면서

이 글은 한국 유네스코 활동의 방향을 모색하기 위한 시론이다. 즉, 한국이 유네스코의 특정 활동에 어떻게 대처하고, 어느 정도의 기금을 어떠한 방식으로 어떻게 기여할 것인지 등의 특정 쟁점에 논의의 초점을 맞추기 보다는, 유네스코라는 기구 자체를 어떻게 인식하고, 한국에게 유네스코가 가지는 가치와 의미는 무엇이며, 한국은 유네스코에서 어떤 비전을 추구할 것인가 등의 포괄적이고 가치 중심적 측면을 집중적으로 논의한다.

유네스코는 태생적으로 이중적인 성격을 가지고 있다. 한편에는 교육, 과학과 문화를 통해 편견과 무지를 극복하고 상호 이해를 높이고 세계시민적 이상을 꿈꾸며 평화를 증진하고자 하는 근대 계몽주의의 유산으로서의 세계적 성찰 기구라는 성격이 있고, 다른 한편에는 주권 국가를 그 구성단위로 하는 정부 간 국제기구의 성격 즉, ‘국익 추구의 장’이라는 성격이 있다. 물론 적나라한 경제력·군사력 등의 경성 권력(hard power)이 아니라 연성권력(soft power)를 추구한다는 점에서 경성 권력을 중심으로 하는 여타 국제기구와의 차별성이 있기는 하다.

이러한 이중적인 성격은 당연히 한국의 유네스코 외교에 이중적인 가치를 부여한다. 하나는 세계시민과 평화증진이라는 계몽주의에 기초한 성찰적 가치의 실현이고, 다른 하나는 ‘국익추구’라는 현실주의적 가치의 실현이다. 두 가치는 때로 상충되기도 하고 때로 상호보완적이기도 하다. 따라서 두 가치가 상충할 때, 어느 가치가 우선하는지의 문제, 즉 국익을 우선할 것인가 성찰적 가치를 우선할 것인가의 문제가 제기된다. 두 가치가 상호보완적이라면 이러한 딜레마는 완화될 수 있다. 보다 본질적인 차원에서는 두 가치의 상호 충돌 가능성을 낮추고 상호 보완성을 높이는 방안을 모색하는 것이 중요하

기에, 이 글에서는 그 해법을 위한 단초를 찾아보고자 한다.

글의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 한국과 유네스코한국위원회가 제시한 21세기 유네스코의 주요 비전을 요약하고, 3장에서는 유네스코와 한국의 관계를 양측의 기여 역사를 중심으로 살펴보고, 4장에서는 미국과 영국의 유네스코 탈퇴와 복귀 시 각국에서 제기되었던 논쟁을 소개하고 ‘유네스코를 탈퇴한 미국과 영국’이 무엇을 상실하였는지를 중점적으로 검토하여, 한국에게 유네스코가 의미하는 바를 분석하는 출발점을 제시하고자 한다. 마지막 장에서는 향후 한국이 유네스코 활동 방향을 모색할 때 고려해야 할 쟁점들을 제기하며 글을 맺는다.

2. 한국 정부와 유네스코한국위원회의 21세기 유네스코 주요 비전

유네스코의 이중적인 성격을 고려할 때 한국의 유네스코 비전 논의는 정부 차원, 그리고 한국위원회를 중심으로 하는 시민사회의 차원에서 각각 살펴보아야 한다. 정부 차원에서는 기능별로 교육부의 국제교육협력담당관, 문화체육관광부의 국제문화과, 과학기술정보통신부 1차관 산하 기획조정실 국제협력관이 유네스코와 관련되어 있으며, 외교 총괄 차원에서는 외교부 2차관 산하 공공문화외교국 유네스코과가 창설(2018)되어 있다.

외교부를 제외한 다른 부처는 유네스코의 업무를 별도로 세분화시켜 분류하고 있지 않다. 외교부의 조직도에 따르면 유네스코과의 담당업무는 <과 업무총괄>, <유네스코 유산제도>, <지자체 협력, 교과서, 기록물 관리>, <유네스코 총회, UNWTO/관광>, <유네스코한국위원회 협력, 유네스코 자발적 기여사업>, <유네스코 문화, KF협력사업, 한식, 퀴즈 온 코리아, 예산, 법인/후원명칭>, <교육협력, 미주지역과의 문화협력>, <예산/보안/서무, 문화홍보물 지원>, <기록물 관리 및 행정지원, 서무, 홈페이지 관리> 등으로 분류된다. 개별 과의 차원에서 비전과 전략을 논하기에는 어려움이 있다는 점을 감안하더라도 지나치게 미시적인 사업 부분에 업무가 한정되어 있음을 알 수 있다. 비전과 전략의 논의는 유네스코과가 속한 공공문화외교국, 더 나아가 외교부의 목표와 한국의 외교 전략 차원에서 거시적으로 검토되어야 할 부분이 될 수밖에 없다. 따라서 이에 대한 자

세한 논의는 기존의 두 연구(유네스코한국위원회 2011, 2013)로 같음하기로 하고, 간단하게 유네스코 대표부가 기술하고 있는 ‘대 유네스코 외교’를 인용한다. 국익을 우선 추구하는 정부기구다운 모습을 확인할 수 있다.

“외교부는 이러한 유네스코의 활동에 적극 참여하고 유네스코의 각종 정부간위원회 및 총회에 참여, 우리 입장을 반영하기 위해 적극적인 문화외교 활동을 수행해왔습니다. 아울러, 뛰어난 세계적 가치(Outstanding Universal Value)를 지닌 우리 문화유산의 세계 유산 등재를 추진하여 전인류가 공동으로 보존하고 전수해야 할 가치를 지닌 세계적 유산으로 우리 문화를 대외에 알리기 위해 노력하고 있습니다.”¹

이와는 달리 유네스코한국위원회는 매우 구체적이고 가치적인 차원에서, “2014년 한 위 창립 60주년을 맞아 ‘국민과 함께 만드는 평화, 배움으로 꿈을 이루는 지구촌’을 조직의 새로운 비전으로 선포하고, ‘저개발국 교육 지원,’ ‘차세대 글로벌 인재 육성,’ ‘한 반도와 동아시아 평화에 대한 기여’를 3대 추진과제로” (유네스코한국위원회 2015, 47) 제시하고 실천에 나섰다.

유네스코는 또한 “20세기 말, 문화산업의 눈부신 발전으로 문화보호주의와 문화자유주의의 입장이 날카롭게 대립해 있을 때, 유네스코는 ‘세계평화와 발전’이라는 창설이념에 입각해 인간의 마음에 평화의 문화를 정착시키고 이를 통해 지구적 발전을 이끌 수 있는 ‘문화의 힘’(power of culture)를 강조했다. 오늘날 유네스코는 세계문화의 전당으로서 창설 이후 각 민족과 국가의 문화 보호와 발전을 이끄는 위상을 굳건히 지키고 있으며, 한국은 유네스코 회원국 중에서 유네스코 문화 분야 사업을 가장 효과적으로 활용하는 국가의 하나로” (유네스코한국위원회 2015, 114-5) 평가 받고 있다고 자평하면서 ‘평화의 문화’ 창달을 중요한 가치로 설정하였다.

구체적인 사업 분야로 여러 가지를 제시하는 한편, 유네스코한국위원회는 한국만의 차별성 있는 사업으로 “한국이 IT 강국으로 성장하면서 유네스코한국위원회가 2000년대 중후반부터 정보 커뮤니케이션 분야에서 펼치고 있는 개도국 협력사업들” (유네스코한국위원회 2015, 117)을 거론하고 있으며, 그 결과 “유네스코는 신국제정보질서 운동에 대한 후속조치로 커뮤니케이션 문제 연구를 위한 국제위원회 (International Commission

1 [http://mcms.mofa.go.kr/trade/cultural/unesco/index.jsp?menu=m_30_170_20#](http://mcms.mofa.go.kr/trade/cultural/unesco/index.jsp?menu=m_30_170_20#print) print (검색일 2018. 9. 30.)

for the Study of Communication Problems)를 설립하였으며, 이후 ‘모든 이를 위한 정보사회’(Information Society for All) 사업 도입”(유네스코한국위원회, 118)을 중요한 성과로 제시하고 있다.

이처럼 한국 정부가 정부 간 국제기구에서 다루는 미시적인 사안에 국익 차원에서 대응하는 데 보다 초점을 맞추는 것이 반하여, 한국위원회는 보다 가치적인 성찰에 기반하여 국익에만 제한받지 않는 비교우위 분야를 제시하고 있음을 알 수 있다.

3. 유네스코와 한국: 기여의 역사를 중심으로

(1) 유네스코가 한국에 주요 기여한 내용

유네스코가 한국에 기여한 주요 내용을 살펴보는 것은 한국 유네스코 활동의 방향을 논하는 데 중요한 출발점이 될 수 있다. 주로 수원국의 입장에 있었던 한국이 유네스코를 통하여 어떤 도움을 얻어 지금의 위상을 달성할 수 있었는지를 분석함으로써, 그간 우리가 받은 어떤 부분을 어떤 방식으로 되돌려주는 것이 가능할지를 모색할 수 있기 때문이다. 이에 먼저 유네스코가 한국에 미친 영향력의 경로를 일별하고, 교육, 과학, 문화의 세 분야에서 이를 살펴보기로 한다.

유네스코가 한국에 미친 영향력의 경로는 다음 네 가지를 생각할 수 있다. 첫째로 교과서 인쇄공장, 유네스코 쿠폰제도 등의 직접 사업(재정) 지원, 둘째로 유네스코의 비전(사업) 제시와 한국의 적극적 수용 및 국내 확산에서 한위가 적극적으로 수행한 매개자 역할, 셋째로 유네스코 비전에 따라 국내 법제도를 정비하고 이에 따른 국내 사업을 확산하는 과정에서의 정부 역할, 마지막으로 각종 유네스코 사업(지정유산 등)에 따른 국가 이미지 제고를 들 수 있다.

1) 교육사업²

첫째, 한국의 전후 교육 재건사업을 지원함으로써 경제성장과 민주주의 발전의 주역을 양성하는 데 기여했다. 구체적으로 유네스코는 1954년 준공된 서울 대방동 국정교

2 유네스코한국위원회 2015, 167

과서 인쇄공장 건립을 위해 10만 달러를 한국 정부에 지원하였다. 한국의 비문해율은 1930년 77.7%에서 1959년 22.1%, 1970년 7%로 급격히 감소하였다.

둘째, 국제이해교육 메카로서의 역할을 정립함으로써 국제교류를 확대하고 한국의 국제적 위상을 높이는 데 기여하였다. 1960년대에 시작된 ‘유네스코학교’ 사업은 국제이해교육을 증진시키는 데 기여했고, 1998년부터 우리 학생과 국내거주 외국인간의 문화교류 기회를 확대하기 위해 실시한 ‘외국인과 함께 하는 문화교실’(Cross-Cultural Awareness Programme, CCAP)은 참여 학교 수가 1998년에 35개에서 2013년 301개로 크게 증가하기도 하였다.

셋째, 평생교육 개념을 국내에 도입하고 이를 법제화해 기존 학교중심의 교육체제에서 전 생애 교육으로 패러다임의 변화를 유도하였다.

2) 과학기술 역량 강화와 환경 및 생태 보전 지원³

첫째, 유네스코는 1950-60년대에 과학기술기기 및 과학기술 관련 센터 설립을 지원해 한국 과학기술 발전에 기여했다. 유네스코는 1961년 인하공대 내 중앙직업기술학교 설립에 50만 달러를 지원하고 1,300여 종의 과학기술 정간물 목록집과 외국특허 목록집을 간행했고, ‘유네스코 쿠폰’ 지원을 통해 한국이 해외로부터 과학서적과 기자재를 구입할 수 있도록 지원했다.

둘째, 국내 생물권보전지역 및 지질공원 관련 입법화를 촉진했다. 유네스코 생물권보전지역 및 지질공원사업을 통해 관련 제도 정비 필요성에 대한 인식을 높였으며, 환경부 훈령과 자연공원법시행령에 근거한 ‘지질공원위원회 운영규정’, ‘지질공원 인증 세부기준’, 유네스코 인간과생물권계획(MAB) 한국위원회 운영규정’ 등 다양한 조례를 제정하고 관련 법제를 마련하는 데 기여하였다.

셋째, 생물다양성 보전과 지속가능한 환경 분야의 국제적 역량을 강화하는 데 일조했다. 유네스코는 한국이 ‘동북아 생물권보전지역 네트워크’(1995년) 및 ‘세계 섬·연안 생물권보전지역 네트워크’(2009년) 설립을 주도하고 회원국들과의 적극적 협력을 바탕으로 동북아 지역 협력 거점 역할을 수행토록 함으로써 한국의 국제적 위상 제고에 기여했다.

3 유네스코한국위원회 2015, 184

3) 문화유산 보호와 국가 이미지 제고⁴

첫째, 세계유산사업은 우리 유산의 중요성과 가치에 대한 국민적 관심을 높이고 한국 정부가 유산 보호 노력을 강화하도록 하는 데 기여했다. 구체적으로 유네스코 지정유산 등재(세계유산 11건, 인류무형유산 17건, 세계기록유산 11건) 활동은 유산의 가치에 대한 국민의 인식을 높이고 관련 문화정책을 정비하는 계기가 되었으며, 유네스코 지정유산 등재 및 유네스코 창의도시 가입(5개 도시)은 관련 창의산업을 활성화하고 대외적 국가 이미지를 높여주었다.

전체적으로 보았을 때 유네스코는 한국이 빈국에서 개도국으로, 그리고 DAC 회원국으로 발전하는 과정에서 교육, 과학, 문화 차원의 도움을 준 것뿐만이 아니라, 경제 성장 이후에도 한국이 문화와 환경에 대한 국내적 관심을 높이고 법·제도를 정비하는 데 지속적인 영향을 미쳐왔음을 알 수 있다.

(2) 한국의 유네스코 기여

한국은 정규 분담금으로 630만 달러(유네스코 예산의 2.039%, 2016년 기준 13위), 신탁기금 등 자발적 기여금(2016년 기준 6위)으로 총 24개 사업에 3,500만 달러, 세계유산기금 분담으로 정규예산 분담금의 1%, 무형유산보호협약 분담금으로 정규예산 분담금의 1%를 각각 유네스코에 기여하고 있다. 더불어 한-유네스코 펠로우십 프로그램을 운영하고 있으며 세계유산협약 당사국 임시 총회 개최에 5만 달러를 지원하기도 했다.

한국은 2015-2019년 임기의 집행이사회, 세계유산위원회(WHC), 무형유산보호정부간위원회(ICH), 국제교육국 이사회(IBE), 정부간해양학위원회 집행이사회(IOC), 인간과 생물권사업 국제조정위원회(MAB), 국제수문학프로그램 정부간위원회(IHP), 정부간생명윤리위원회(IGBC), 불법소유문화재 반환촉진 정부간위원회(ICPRCP) 등, 유네스코의 다양한 위원회 활동에도 참여하고 있다.

또한 한국 정부는 유네스코가 수여하는 세종대왕 문해상(매년 시상)과 직지상(2년마다 시상)을 제정하여 시행하고 있으며, 유네스코 사무국 내 한국인 직원은 정규직 총 10명(D2 1명, D1 1명, P4 1명, P3 4명, P2 3명), 파견 공무원 5명(본부 4명, 방목사무소 1명)이다.

4 유네스코한국위원회 2015, 195

이러한 공식적인 활동 이외에도 한국은 개발과 경제성장, 문해교육, 민주화의 경험을 여러 회원국과 공유하려는 다양한 시도를 하고 있으며, 한국의 비교우위 분야를 살린 새로운 가치와 사업을 제시하고 청년세계시민교육, 문화유산 등의 영역에서 적극적인 역할을 수행하고 있다.

주유네스코 대한민국 대표부 대사는 홈페이지에서 한국의 대 유네스코 활동을 다음과 같이 요약한다.⁵

“교육 분야에서는 세계시민교육(GCED)과 ‘SDG4-교육 2030’ 추진을 위한 국제협력에 선도적 역할을 수행하고 있고, 대규모 신탁기금 사업을 통해 아프리카 교육을 지원하고 있습니다. 우리나라의 세계유산(13건)·무형유산(19건)·기록유산(16건) 등재 및 생물권보존지역(6곳)·세계지질공원(2곳)·창의도시(8곳) 지정을 위해 노력하고 있으며, 카테고리2센터(5개)의 성공적 운영, 유네스코 賞인 세종대왕 문해상과 직지상 제정 및 시상을 통해 우리나라의 위상과 가시성을 제고하고 있습니다.

금년에는 기후변화에 취약한 개도국의 물 관리 역량 지원 사업을 시작하며, 작년 제39차 유네스코 총회에서 승인받은 바 있는 기록유산 분야 카테고리2센터를 설립, 유네스코 최초 기록분야 카테고리2 센터라는 타이틀에 걸맞게 좋은 모델로 자리매김할 수 있도록 여러 기관들과 협력해 나가고자 합니다.”

여기서 주목할 점은 유네스코 담당 분야 주요 국제규범 창출 과정에 참여한다는 점을 명시하여 구체적인 사업뿐만 아니라 가치 측면에서 적극적인 역할을 규정하고 있다는 것이다.

5 http://overseas.mofa.go.kr/unesco-ko/wpge/m_8640/contents.do (검색일 2018. 10. 4)

4. 유네스코를 탈퇴한 미국/영국은 무엇을 상실하였는가?

이 장에서는 1984년 미국의 유네스코 탈퇴(2002년 복귀, 2017년 재탈퇴)와 1986년 영국의 탈퇴(1997년 복귀) 이후 미국과 영국에서 유네스코 복귀를 둘러싸고 벌어진 논쟁을 돌아봄으로써, 비록 국제정치 구조 속에서의 위상과 위치는 다르지만 한국에게 유네스코는 어떤 의미와 가치를 제시하는가에 대한 논의의 단초를 찾고자 한다.

구나라트네(Shelton Gunaratne, 1994)는 “U.S. and U.K. Re-entry into UNESCO (October 1995: A Reportorial Description and a Theoretical Analysis)”에서 1992년과 1993년 미국과 영국에서 벌어진 유네스코 복귀 논쟁을 소개·분석했다. 이 논문에서 필자가 주목하는 부분은 유네스코 복귀 논쟁이 어떠한 맥락에서 제기되었고, 복귀를 주장하는 측이 어떤 논리를 펼쳤는가 하는 부분이다. 이를 통해 유네스코를 탈퇴한 미국과 영국이 무엇을 상실하고 아쉬워하게 되었는지를 살펴봄으로써 유네스코가 미·영에 어떤 상징적·실질적 가치와 의미가 있었는지를 파악할 수 있다. 비록 유네스코를 탈퇴한 적은 없지만, 한국은 미·영의 사례를 반면교사로 삼아 유네스코가 한국에 제시하는 기회의 창과 물질적인 이득 등의 가시적(tangible)인 혜택만이 아니라, 비가시적(intangible)인 가치와 의미를 역으로 유추해볼 수 있을 것이다.

클린턴 행정부가 출범한 1993년, 미 국무부의 더글라스 베넷(Douglas Bennet) 국제기구 담당 차관보(assistant secretary of state for international organization)는 미국의 유네스코 복귀가 ‘확실한 가능성’(definitely a possibility)이라 발표했다.⁶ 이는 불과 1년 전 부시 행정부 시절 국무부의 존 볼턴(John Bolton)이 미국의 유네스코 복귀에 대해 했던 부정적인 발언과는 매우 대조적이다. 베넷 보고서는 “지금 시점에서 미국이 확실한 결정을 내리기는 시기상조이기는 하지만, 유네스코가 설립취지에 걸맞게 ‘가시적이고 비현실적인 목표’가 아니라 ‘실질적으로 성취가능한 프로젝트’에 집중한다면 미국은 복귀할 것이라고 예측하였다.”⁷

6 <https://www.the-scientist.com/news/us-return-to-unesco-upgraded-to-definite-possibility-59633> (접속일: 2018. 10. 3)

7 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1016/0020-7837%2890%2990013-6?journalCode=ulbr19> (접속일: 2018. 10. 4)

베넷 보고서가 나오게 된 배경에는 의회 지도자들, 클린턴 행정부 관료들, 학계와 과학자 집단에서 벌어진 미국의 유네스코 복귀를 청원하는 서명운동이 있다. 또한 미 회계감사원(GAO: General Accounting Office)이 1992년 보고서에서 유네스코가 관리, 인사 시스템과 예산 등에서 많은 개선을 이루었다고 결론내린 점도 중요하게 작용했다. 베넷은 “GAO 보고서로 유네스코의 효율과 운영에 대한 논란이 더 이상 의미 없게 되었다”고 하면서 미국의 복귀가 미국에 가져올 수 있는 구체적인 이득이 무엇인지를 연구하는 중이라고 했다.

전 세계적인 과학자들의 네트워크의 핵심으로서 유네스코의 가치 또한 미국의 복귀를 결정할 배경 중 하나였다. 팩스와 모뎀 이후 발전된 통신 수단으로 인하여 커뮤니케이션 환경이 바뀌고 있는 상황에서, 유네스코를 통한 네트워크 구축은 더욱 중요해지고 있었기 때문이다.⁸

신국제정보질서운동의 정치적 성격과 방만한 운영을 이유로 유네스코를 탈퇴했던 미국으로서는, GAO 보고서로 유네스코의 방만한 관리 문제가 해소된 동시에, 새로운 커뮤니케이션 환경에서의 네트워크 구축이라는 유네스코의 중요한 가치를 감안할 때 미국의 탈퇴가 지속되는 상황이 국익에 해를 끼칠 수 있다고 보게 된 것이다.

캘리포니아 민주당 토러스(Esteban Torrus) 하원의원은 미국의 탈퇴 결정을 유네스코 관련 연방과 민간기구의 권고안을 뒤집은 행정부의 정치적 결정이었다고 비난하면서, “유엔의 모든 기구 중에서 유네스코야말로 문화 간의 상호존중과 평화, 그리고 다인종 사회에서의 관용 등의 사안을 해소하기 위한 협력적 행동을 촉진시킬 수 있는 파트너십을 위해 최적화된 공간으로, 이러한 공간을 관리라는 미시적인 부분을 핑계삼아 탈퇴한 것은 잘못된 것”이라고 주장하였다(Gunaratne 1994, 109). 토러스 의원은 1993년 5월 미국의 유네스코 복귀를 요구하는 하원 동일결의(concurrent resolution) 103을 제출했는데, 결의안은 당해 9월 30일까지 대통령이 의회에 보고서를 제출하도록 명시하고 있었기에 베넷 보고서는 이에 대한 대응이라 볼 수 있다.⁹

8 <https://www.the-scientist.com/news/us-return-to-unesco-upgraded-to-definite-possibility-59633> (접속일: 2018. 10. 3)

9 이 결의안에는 민주당 Howard Berman, George Brown, Tom Lantos, George Miller와 인디애나 공화당 Jim Leach의원도 합류하였다.

의회의 동향 외에 시민사회도 유네스코 복귀 운동에 가세했다. 미국교육위원회(American Council on Education), 전국교육협회(National Education Association), 미국화학협회(American Chemical Society) 등과 37명의 노벨상 수상자는 유네스코 복귀를 주장하는 서한을 대통령에게 보냈다. 특히 미국물리학회(American Physical Society)는 개도국, 구소련연방과 동구국가의 과학자들과 연계를 맺는 데 유네스코가 매우 유용하다는 공개서한을 발표했다.

기본적으로 GAO 보고서를 통해 방만한 운영 문제가 해결되었고, 탈퇴의 직접적 요인인 유네스코 정치화 논란이 시작된 계기였던 신국제정보질서운동이 더는 유네스코의 주요 의제가 아닌 상황으로 바뀌었기 때문에, 당시 미국에서는 유네스코 복귀 논리가 대세였다. 하지만, 이러한 흐름과는 무관하게 유네스코 탈퇴가 미국의 국익을 폭넓게 손상시키기 때문에 복귀해야 한다는 시민사회의 주장 역시 강력했다.

또한 1992년 부시 행정부의 볼턴은 미국의 탈퇴 이후에도 두 명의 전문 스태프를 통해 참관단(Observer Mission) 자격으로 유네스코 이사회에 참여하였으며, 미국 국익에 중요한 활동에 매년 250만 달러를 자발적으로 지원하였다고 밝히기도 했다(Gunaratne 1994, 109). 이처럼 미국은 해양, 세계유산, 인간과 생태계, 저작권, 수자원 등 다섯 분야의 핵심적인 이익이 걸린 분야에서 비록 회원국이 아님에도 자발적 기여를 통해 유네스코 활동에 관여했다. 물론 이는 최소한의 기여에 불과하고 사업 선정과 예산 배분 등의 사안에서 미국이 투표권을 행사할 수 없었기에 한계가 있을 수밖에 없고, 이로부터 미국의 국익이 손상된 부분이 많았으리라 유추가 가능하다. 시민사회에서 제기된 복귀 논리와 더불어, 위 다섯 분야에서 미국의 국익을 확보하기 위해 혹은 미국의 국익에 반하는 정책이 채택되지 않도록 하기 위해 미국이 유네스코에 복귀해야 한다는 논리적 추론도 가능하다.

유네스코 탈퇴로 미국이 국익에 손상을 입은 영역을 위의 다양한 단체들의 논의를 바탕으로 정리하면 다음과 같다.

- ① 새로운 커뮤니케이션 환경에 네트워크를 구축할 수 있는 중요한 장
- ② 문화 간 상호존중과 평화, 다인종 사회에서의 관용을 해결할 수 있는 장
- ③ 개도국, 구소련연방과 동구국가의 과학자들과 연계를 맺을 수 있는 장

1993년 베넷 보고서¹⁰는 이러한 측면을 정확히 지적하고 있다. 보고서는 충분하지는 않지만 많은 개혁이 이루어졌다는 전제 하에, 미국에게 매우 중요하고 다양한 정치사회적 가치를 증진시키는 데 유네스코가 헌법적 권위와 세계적 인프라와 네트워크를 제공하고 있으며(Gunaratne 1994, 102), 유네스코 복귀는 미국의 공공 영역 및 사적 영역 전문가들이 지구적 네트워크와 인프라에 접근할 수 있는 기회를 제공하므로 미국의 국익에 도움을 줄 수 있다고 분석했다(Gunaratne 1994, 102). 보고서는 또한 (볼턴이 언급한) 미국의 우선 순위 프로그램¹¹에 보다 적극적으로 참여함으로써 국익을 달성할 수 있다는 점 등도 언급했다. 이어 보고서는 미국이 1985년 이후 약 4억 달러의 기여금을 절약하는 가시적인 혜택은 있었지만, 유네스코의 정회원이 아니었기 때문에 국익에 손상을 입었음을 밝히고 있다(Gunaratne 1994, 102). 즉, 개혁의 정도와는 별개로 미국이 유네스코에서 추구하여야 할 국익의 여러 측면을 명시적으로 밝힌 것이다.

베넷 보고서에도 불구하고 미국의 유네스코 복귀가 즉각적으로 이루어지지 않은 이유에 대해서는 별개의 연구가 필요하다. 한편으로 2002년 미국의 유네스코 복귀를 9.11 테러에 대한 대응으로 보는 시각도 있다. 워싱턴 포스트(2002.7.17.)는 9.11테러와 그 이후의 전개가 미국의 유네스코 복귀 필요성을 높였다고 주장하고 있다. “군사안보로는 이러한 테러를 하는 병든 마음에 대한 안전판을 확보할 수 없으며, 유네스코는 합리성을 회복함으로써 이러한 이데올로기 갈등을 치유할 수 있는 중요한 장이라는 점을 지적하고 있다.”¹² 고위급 외교관인 프라이어(Elizabeth Pryor)는 “유네스코는 미국의 실질적이고 긍정적인 이미지를 제고할 수 있는 이상적인 포럼이고, 문화간 대화 프로그램을 통해

10 NSC, IWG (Interagency Working Group)에 의해 작성됨

11 high priority program such as IOC, WHC, the Convention on the Illicit Import, Export and Transfer of Cultural Property, the International Institute of Educational Planning and the International Program for the Development of Communication (IPDC)

12 Sept. 11 and its aftermath underline the need to join a UN agency that is the world leading forum for policymaking on ideas of culture and communication. America is under attack with specious arguments about its cultural and intellectual influence. Military security is not enough to guard against seriously poisoned minds that commit terrorist acts. UNESCO can become a major force for restoring rationality to this ideological struggle.

https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2002/07/17/the-new-unesco/efb85715-1b97-483f-b7c5-eb685be4d7d2/?noredirect=on&utm_term=.7cb6e7b3fe9a

서 오해로부터 생겨난 분노를 진정시킬 수 있을 것”¹³이라고 말하고, 반 테러 국제동맹의 구축이라는 이데올로기적 이해관계를 추구하는 데도 유네스코가 중요하다고 강조하면서 미국의 복귀를 강력히 주장하였다.

비슷한 시기 영국에서도 유네스코 복귀 논란이 가열된다. 하원 외교위원회(Foreign Affairs Committee)는 1993년 7월 21일 보고서를 통하여 미국의 정책을 추종하지 말고(coat-tail) 영국 자체의 우선순위를 설정하고 결정할 것을 요구하면서 유네스코로의 신속한 복귀가 국익에 부합한다(speedy return to UNESCO was in the best national interest)고 권고했다. 주드(Judd) 상원의원은 미국의 탈퇴가 ‘눈가리개를 씌운 우파 이데올로기’(blinker right-wing ideology)에 불과하며 영국의 탈퇴는 레이건-대처 동맹의 일환일 뿐이었다고 비난하면서, “외국인 혐오 민족주의, 인종적·종교적 박해 및 중 청소 등의 문제는 유네스코의 목적과 직접 연관되어 있고, 영국 또한 그 일원이 되어야 한다”(Gunaratne 1994, 114)고 주장했다. 기여금 몇 푼의 문제가 아니라 기관의 목적을 강조하면서 유네스코의 목적인 평화 증진의 가치를 영국 복귀의 이유로 제시한 것이다.

렌프루(Renfrew) 상원의원은 영국이 복귀해야 하는 이유로 세 가지를 제시했다. △영국의 과학적 전통, 자유주의 사교의 전통, 교육전통, 출판에서의 전통 등의 자원을 유네스코에 기여할 수 있고 △유네스코 탈퇴로 유엔 안전보장이사회 상임이사국으로서 영국의 지위가 불안정해질 수 있고 △영국이 유네스코에 내는 기여금보다 더 많은 경제적 혜택을 유네스코로부터 받았다는 점이 그것이다(Gunaratne 1994, 115). 경제적 측면과 관련해 에날레스(Ennales) 상원의원은 1985년(영국 탈퇴 전년도)에 영국은 유네스코에 640만 파운드를 기여했으나, 상담료와 책 등으로 대략 5천만 파운드를 돌려받았다고 주장하기도 했다(Gunaratne 1994, 115).

이외에도 개도국과 민주화를 겪고 있는 국가에서 자유 언론의 가치를 증진시킬 수 있는 기구로서 유네스코의 중요성, 그리고 독특한 지구적 과학 포럼의 장으로서 유네스코의 가치 등도 복귀 이유로 제시됐다. 이들 발언을 반영해 영국이 유네스코를 탈퇴함으로써 상실한 가치를 정리하면 다음과 같다.

13 UNESCO offers an ideal forum in which to promote a realistic and positive image of the US. Its program of cross-cultural dialogue can defuse the anger engendered by misunderstanding.

- ① 인종 관련 갈등의 증대를 해결할 수 있는 중요한 장
- ② 영국의 자유주의 전통을 투사할 수 있는 장
- ③ 안전보장이사회 상임이사국 지위의 불안정성 (독일과 일본을 거론하기도 함)
- ④ 경제적 손실
- ⑤ 자유 언론의 가치 증진
- ⑥ 지구적 과학 포럼의 장

미국과 영국에서 제기된 유네스코 복귀 논의를 보면 두 가지 차원의 논의가 혼재되어 있음을 알 수 있다. 한 측은 유네스코의 개혁이 어느 정도 이루어졌고 지나친 정치화의 문제도 해결되었으니 복귀가 당연하다는 입장이고, 다른 한 측은 - 때로는 앞의 입장을 전제로 하기도 하고, 때로는 앞의 입장과는 무관하게 - 유네스코 탈퇴가 국익에 (심각한) 손상을 입혔기 때문에 이를 만회하기 위해 복귀해야 한다는 입장이다.

5. 마치면서: 몇 가지 생각해 볼 질문들

유네스코가 잘 운영되거나, 혹은 잘 운영되지 못한다는 평가는 무엇을 의미하는가? 기구의 정치적 한계의 측면에서 총회의 운영 방식과 거버넌스에 대한 논의가 있는가 하면, 사업의 비효율성과 방만한 운영체계에 대한 지적도 있고, 초기 설립 취지와는 달리 국가 간 지나친 경쟁의 장이 되었다는 우려도 존재한다. 더불어 2017년 미국의 탈퇴로 인한 재정적 압박과 정치화의 문제도 제기되고 있다. 이러한 상황에서 한국의 성공적인 - 그런 것이 있을 수 있다고 가정한다면 - 유네스코 활동 방향은 무엇이 될까? 공여액, 운영·사업 등에서의 기여와 이에 따른 다른 국가들 혹은 유네스코로부터의 평판을 중요시할 것인가? 혹은 유네스코 내부 운영과 분쟁, 더 나아가서는 거버넌스 개혁 등에서 성공적인 해결자 혹은 중재자 역할을 해야 하는가?

2018년 현재 ‘미국 없는 유네스코’가 화두가 되고 있지만, 역으로 ‘유네스코를 탈퇴한 미국’이 무엇을 상실하는지에 대한 고민도 필요가 있다. 4장에서 살펴보았듯이 1993년 미국과 영국에서 벌어진 논의는 유네스코 개혁이 충분한지와는 별개로 유네스코를 탈퇴한 두 나라가 잃어버린 가치의 측면을 다양하게 보여주고 있다. 인종과 종교 갈등의 주

된 논의의 장인 지구적 규범 인프라와 네트워크에서 배제됨으로써 잃어버리는 가치, 자유주의적 가치를 전파할 수 있는 장의 상실, 다양한 분야의 전문가들이 교류하는 네트워크로부터의 배제 등이 그 예들이다.

구조적 권력의 차원에서 본다면, 미국의 의제설정권력(*agenda setting power*)의 쇠퇴를 들 수 있다. 선제적 의제설정권력의 약화와 상실만이 아니라, 방어적 차원에서 최소한의 미국 국익 수호 실패를 들 수도 있다. 현실주의 차원에서 본다면 가시적 경성권력(*hard power*) 상실은 뚜렷하지 않으나, 공세적·수세적 연성권력(*soft power*)의 상실을 들 수 있다. 구성주의 차원에서 본다면 미국의 지배적 아이디어(*hegemonic idea*)에 대항하는 아이디어의 등장과 확산을 저지할 수 있는 능력이 약화되었다. 자유주의 차원에서 본다면 제도와 기구에 대한 장악력 상실만이 아니라, 어떤 제도와 기구가 될 것인지의 성격 규정 차원에서 영향력도 상실하게 되었다.

극단적인 상상이기는 하지만, 이와 유사하게 ‘한국 없는 유네스코’와 ‘유네스코를 탈퇴한 한국’에 대한 고민도 필요하다. 유네스코 없는 한국에서 어떤 문제가 제기될지를 살펴보면 우리의 비전·목표·정책을 고민하는 출발점으로 삼을 수 있다. ‘한국 없는 유네스코’를 상상하는 것이 한국만이 수행하고 기여할 수 있는 역할과 활동을 도출하는데 도움을 줄 것이기 때문이다.

첫째, 13위 규모의 한국의 대 유네스코 기여금은 중요하기는 하지만, 이것만이 유네스코에서 한국이 차지하는 중요한 역할은 아닐 것이다. 한국전쟁의 참화를 겪은 뒤 원조 수혜국에서 출발해 원조공여국의 클럽인 DAC에 가입한 유일한 국가로서 갖고 있는 경제 발전 경험과, 이 발전이 가져온 명과 암을 지금의 수혜국들에게 전달하는 사업은 한국만이 할 수 있는 역할일 것이다. 개발주의가 이루었던 성과와 그로부터 파생된 폐해의 경험을 공유하는 사업 역시 폐해를 최소화하는 발전 모델을 모색하는 데 수혜국들에게 도움을 줄 수 있을 것이다. 새마을운동도 좋은 사례가 될 수 있다. 단지 새마을운동으로 우리가 이렇게 발전하였다는 사실을 보여주는 것이 아니라, 새마을운동의 긍정적인 측면과 부정적 측면을 균형있게 다룸으로써 개발도상국들의 미래를 위한 좋은 사업이 될 수도 있다.

둘째, 한국만의 교육 경험이다. 불과 몇십 년만에 이룬 한국의 교육적 성과와 그 결과 등을 체계적으로 정리하여 우리만의 독특한 브랜드 사업을 전개할 수 있을 것이다. 모든 이를 위한 정보사회, EFA, 국제이해교육 등은 SDG의 중요한 사업 영역이 될 수 있다. 과

학기술, 정보통신 등의 영역에서 우리의 경험도 좋은 사례가 될 수 있다.

셋째, 민주화의 경험이다. 단순한 정치적 민주화만이 아니라 젠더 민주화, 사회경제적 민주화 등 우리가 성공하였거나 실패한 다양한 경험들을 공유할 수 있는 프로그램도 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

넷째, 다양한 한류의 경험이다. 한류를 국가 브랜드 등의 민족주의 차원에서가 아닌 문화의 교류와 혼용이 일어나는 현상으로 파악하여, 소위 지구적 문화소통의 차원에서 재정의하고 한국의 경험을 교류하는 것이다.

다시 한번 극단적 상상으로 ‘유네스코를 탈퇴한 한국’을 상상해 보자. 우리는 무엇을 잃게 될 것인가? 4장에서 설명한 미국과 영국과는 국제적 위치와 위상이 다르기는 하지만, 대체로 비슷한 부분이 많을 듯하다. 가시적으로는 각종 유산 사업에서 제외됨으로써 국가 간의 트로피 경쟁에서 배제된다. 비가시적으로는 소프트 파워의 상실, 규범 인프라와 네트워크로부터의 배제, 문화적 소통으로부터의 배제 등 계량화할 수 없는 국익의 손실이 예상된다. 한국 유네스코 활동의 방향은 이러한 예상되는 손실의 영역에 대한 사고로부터 출발해야 할 것이다.

구체적 활동의 차원을 넘어 한국의 대 유네스코 외교 방식에는 몇 가지 선택지가 있을 수 있다. 무임승차하기(bandwagoning), 세력균형(balancing), 거버넌스 개혁 주도자(initiator) 혹은 중재자(moderator) 혹은 촉진자(facilitator) 등이 있을 수 있고, 역할로는 규범 활동가(norm entrepreneur), 규범 확산자, 모범 사례 제시자(presenting model case) 등이 있을 수 있다.

참고문헌

- 유네스코한국위원회. 2011. 『UNESCO와 한국: 한국의 UNESCO 활용 전략 마련을 위한 기초연구』
 _____ . 2013. 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』
 _____ . 2015. 『유네스코는 대한민국을 어떻게 바꿨나: 교과서 한편의 기적』
- Gunaratne, A. Shelton. 1994. "U.S. and U.K. Re-entry into UNESCO (October 1995?): A Reportorial Description and a Theoretical Analysis." Jurnal Komunikasi v.10, pp. 99-122.
<http://journalarticle.ukm.my/4835/1/10%281%29.pdf>

1. 국제사회의 다자기구 지원 현황

국제기구에 대한 공여국의 자발적 기여는 재원의 성격에 따라 의무분담금, 사업분담금, 출자금, 출연금 등으로 분류할 수 있다(〈표 1〉 참조). 다자기구의 예산은 일반적으로 정규예산과 기타예산으로 나뉜다. 정규예산은 예산의 용도가 공여국에 의해 지정되지 않아 간섭이 미치지 않는(unearmarked) 자금으로 편성되고 해당 기구의 중장기 계획에 따라 독립적으로 사용되는데, 이를 통상적으로 ‘비지정기여금’(core contribution)으로 칭한다. 한편 기타예산은 공여국이 기여금의 목적, 조건, 기간, 지원국 등을 지정해 제공하는 ‘지정기여금(non-core contribution)’으로 구성된다.

지정기여금의 일종인 다자성 양자원조(Multi-bi Aid)는 지난 10여 년간 가파른 증가세를 보였는데, 그 동향은 주목할 만하다. 신탁기금을 포함하는 다자성 양자원조는 국제기구를 활용한 다자간 ODA 중 지역, 분야, 목적 등을 지정한 기여금이다. 다자성 양자원조는 다자기구를 경유한 원조자금이므로 개념적으로는 다자체계(multilateral system) 상의 재원에 포함되는 것으로 인식되나, 공여국의 정책적 의지와 판단에 따라 자금의 용처를 특정하는 임의성을 띠는 점에서 통계적으로는 양자원조로 공식 분류되는 특징이 있다.¹

1 UN체계에 국한하여 살펴보자면, UN 다자기구에서는 △의무분담금(Assessed Contributions), △비지정기여(Core Contributions), △교섭기여(Negotiated Pledges), △지정기여(Earmarked Funding/Non-core Contributions), △기술 및 서비스 이용수수료(Fees) 등 5가지 예산유형이 있다. Bruce Jenks and Jennifer Topping. 2016. “Financing the United Nations Development System: Current Trends and New Directions”. Dag Hammarsköld Foundation.

표 1. 재원의 성격에 따른 다자기구 기여금 유형 비교

다자기구 유형	재원 유형		재원 특징	원조 유형
UN 및 기타국제기구	의무분담금		각각의 소득수준 등을 감안한 분담률에 따라 국가별로 산정 (예: UN 정규 분담금)	순수 다자 (다자간 ODA)
	사업 분담금	비지정기여금	국제기구가 재원의 용처를 자체적으로 결정 (예: UNDP 정규 기여금)	
		지정기여금	공여국이 재원의 용도를 사전적으로 지정 (예: 한-UNDP MDGs 신탁기금)	다자성 양자 (양자간 ODA)
국제금융기구	출자금		해당 기구에 납입하는 자본금으로 출자액에 비례하여 투표권 부여 (예: MDB에 대한 최초 출자금)	순수 다자 (다자간 ODA)
	출연금	양허성 기금	최빈국에 대한 장기·처리의 양허성 자금 지원 목적으로 설치	
		신탁기금	공여국이 특정 개발사업을 지원할 목적으로 국제기구에 위탁 (예: WB 정보통신기술 신탁기금)	다자성 양자 (양자간 ODA)

출처: 『2016 세계 ODA 통계자료집: 숫자로 보는 ODA』, p. 134.

OECD DAC CRS 통계시스템에 의하면, 2016년 OECD DAC 회원국의 총 ODA 규모는 1,449억 달러이며, 이 중 다자원조 규모는 418억 달러로 전체 ODA의 약 29%다. 대표적인 공여 국가인 미국, 영국, 일본, 독일이 EU를 제외한 주요 다자기구에 제공하는 공여 규모는 전체 국제사회 다자기구 지원규모의 절반 정도에 해당한다. 전 세계 220개 국가들 중, 상위 32개 공여국의 지원 규모가 원조 총량의 95%를 차지하고 있다.² EU분담금을 포함할 경우 프랑스는 다자기구 지원 규모에서 일본을 앞선다. EU분담금 포함 시 다자원조 비중이 가장 높은 국가는 이탈리아, 스페인, 핀란드, 오스트리아 순이며, 한국은 27%로 전체 15위 수준이다. 반면에 EU분담금을 제외할 경우 다자원조 비중이 높

2 34개 UN기구 및 19개 비UN기구에 대한 다자협력 지원 현황을 분석한 McArthur & Rasmussen (2017)의 연구를 참고하였음. 본 연구의 분석대상 다자기구 목록은 다음과 같음: DPKO, FAO, IAEA, ICAO, IFAD, ILO, IMO, IOM, ITC, ITU, PAHO, UN, UN Women, UNAIDS, UNDP, UNEP, UNESCO, UNFPA, UN-Habitat, UNHCR, UNICEF, UNIDO, UNITAR, UNODC, UNOPS, UNRWA, UNU, UNWTO, UPU, WFP, WHO, WIPO, WMO, WTO(이상 'UN 다자기구'), AfDF, AsDF, CFF, CGIAR, CoEurope, CTF, Francophonie Organization, GAFSP, GAVI, GCF, GEF, GEF-Climate, GFATM, GPE, IDA, OAS, OSCE, SCF, WB-TF(이상 '비 UN 다자기구').

은 공여국은 일본(34%), 캐나다(28%), 핀란드(28%), 영국(28%) 순이며, 한국(27%)의 순위는 전체 5위까지 올라간다.³

아래 <그림 1>에서 공여국의 다자기구 선호도 및 중요도를 살펴보면, 공여 주체에 따라 ‘집중지원형’, 혹은 ‘분산지원형’으로 차이를 보인다. 다수 공여국은 세계은행, DPKO, WFP, UN, UNDP 등에 우선적으로 배분을 한 것으로 나타나며, 페루나 콜롬비아는 자국의 이주문제에 초점을 두어 IOM에 집중하고 있다. 다자기구별로 각 공여국이 차지하는 비중은 아래 <그림 2>에서 파악할 수 있다. 각 다자기구의 최대공여국을 살펴보면, 미국과 영국은 각각 19개와 7개 다자기구에서 최대 공여국으로서 확고한 존재감을 과시하고 있다. 브라질이 PAHO에서 무려 82%의 재원을 담당하고 있다는 점도 특이하다. 미국, 영국, 일본(UNDP와 GCF), 스웨덴(UNFPA), 프랑스(CoEurope), 브라질(PAHO)을 제외하고는 다자기구에서 최대공여국의 위치를 차지하는 국가가 없다.

Contributors (Billions)	Percentage of each funder's total																																					
	IDA	DPKO	WFP	UN	WB-IF	UNDP	IFAD	UNICEF	UNHCR	ILO	SAH	WHO	OMC	AJDF	UNHWA	PAO	SEF	PAHO	UNFPA	AEA	LO	UNESCO	GCF	CGAR	CFE	CTF	UNEP	IFAD	GCF	CoEurope	UN Women	UNODC	CF	UNHCR	IOM	15 other orgs.		
USA	14.1	9	17	14	5	3	3	8	5	10	1	1	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	100
UK	7.6	20	7	5	5	12	3	6	6	3	4	7	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100
Japan	5.4	22	16	3	6	5	7	4	3	3	3	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Germany	4.4	16	13	13	7	4	4	6	5	5	2	1	1	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
France	2.6	22	22	1	6	1	1	14	1	1	7	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Canada	2.6	18	9	13	6	5	3	7	6	4	4	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	100	
EU / EC	2.5	1	1	13	3	14	12	5	13	7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Sweden	2.2	18	4	5	8	7	6	5	9	5	5	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Norway	2.1	1	3	2	6	14	8	4	9	4	5	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Netherlands	1.8	18	7	5	9	17	5	4	7	4	5	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Australia	1.5	14	11	6	7	13	4	3	3	2	3	3	4	11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Italy	1.5	17	24	2	8	1	3	3	1	2	7	6	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	100	
Switzerland	1.3	21	7	6	7	30	9	2	3	4	5	2	1	1	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
China	1.2	8	48	1	19	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Brazil	1.0	3	5	1	8	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Denmark	0.9	14	6	30	8	10	8	2	5	5	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Gates Fdn.	0.9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Saudi Arabia	0.8	5	6	20	29	1	5	1	2	6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Korea	0.8	16	21	5	10	7	4	1	5	2	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Belgium	0.7	25	11	4	9	1	4	3	4	3	6	2	2	1	2	2	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Spain	0.7	18	18	1	13	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Russia	0.6	10	42	6	12	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Finland	0.6	18	7	6	6	6	6	4	5	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Austria	0.5	18	14	1	3	8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Argentina	0.3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Kuwait	0.3	6	7	10	4	9	7	1	9	27	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Ireland	0.3	14	11	12	14	4	5	4	7	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Peru	0.2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Mexico	0.2	15	13	1	21	6	6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Colombia	0.2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
UAE	0.2	26	7	14	13	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
Turkey	0.2	8	12	1	21	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	
188 other funders	3.1	4	21	4	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100	

그림 1. 공여국의 다자기구 선호도 및 중요도

출처: John McArthur and Krista Rasmussen. 2017. “Who funds which multilateral organizations?”. Global View. No. 8. Brookings Institute.

3 OECD Stat 기호로 저자가 산출함. 순지출액, 2016년 고정가격 기준.

Total contributions (\$B)	IDA	DPKO	WFP	UN	Wb-TF	UNDP	GFATM	UNICEF	UNHCR	ADEF	Gavi	WHO	IDM	ADEF	UNRWA	FAO	GEF	PAHO	UNEP	IAEA	ILO	UNESCO	IGF	CGAR	GPE	CTF	UNEP	IFAD	SCF	Coltropic	UN Women	UNODC	CTF	UNAMS	19 other orgs.		
USA	15	28	41	17	12	11	34	24	46	10	11	24	35	7	33	19	15	11	10	31	21	13	16	34	6	48	12	1	25	*	4	21	10	26	15		
UK	17	6	5	8	25	7	13	15	7	16	31	11	5	7	8	8	5	*	12	5	4	3	*	13	25	47	6	13	70	10	9	3	16	9	4		
Japan	19	10	4	8	8	11	7	6	6	8	*	5	4	42	3	8	16	*	5	11	8	8	15	1	*	9	5	*	8	7	22	*	7				
Germany	8	7	12	7	5	6	8	7	7	11	4	4	3	4	6	5	12	*	4	6	7	5	0	*	2	9	5	*	11	2	2	8	1	12			
France	7	7	*	3	*	*	11	*	1	10	7	2	*	3	8	*	*	*	5	4	4	12	*	*	6	4	*	12	*	*	1	*	*	5			
Canada	5	3	7	3	4	2	5	5	4	6	2	4	5	4	*	2	6	2	7	3	4	2	8	2	5	3	6	*	3	3	6	2	4				
EU / EC	6	1	10	9	4	10	6	*	3	10	15	13	*	2	2	4	3	*	14	6	10	*	2	2	4	3	14	2	4								
Sweden	5	*	2	4	4	4	3	6	4	5	3	3	2	2	3	2	5	*	12	*	3	5	6	3	10	4	3	2	13	4	14	15	2				
Norway	2	*	1	3	9	5	2	6	3	5	11	3	2	1	3	3	2	*	10	*	3	6	2	11	9	4	4	2	8	2	5	10	2				
Netherlands	4	2	2	4	4	3	2	4	2	4	3	2	2	2	2	2	3	*	7	1	3	4	1	8	3	10	3	4	2	11	11	2					
Australia	2	2	2	2	6	2	2	1	*	2	3	5	13	2	1	2	*	2	2	3	2	6	5	7	1			7	2	2	2	*					
Italy	3	4	*	3	*	2	1	*	*	5	5	1	1	2	*	4	3	*	3	3	8	4	*	*	4	6	*	11	1	*	*	*	3				
Switzerland	3	1	2	2	4	4	*	1	2	3	*	1	1	2	2	4	2	*	3	2	4	3	2	4	4	4	2	8	2	5	10	2					
China	1	7	*	5	*	*	*	*	2	*	2	*	*	*	3	*	*	*	4	3	4	*	*	*	1	3	*	*	*	*	*	*	3				
Brazil	*	*	2	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2	*	2	82	*	2	3	7	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1			
Denmark	1	*	2	2	3	2	*	1	2	2	*	*	*	1	*	2	*	6	*	2	*	2	1	8	3	2	*	1	4	1	6	3	*				
Gates Fdn.	*	*	*	*	*	5	*	*	*	17	14	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	19	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Saudi Arabia	*	*	3	5	*	1	*	2	*	*	*	*	*	10	1	*	*	*	*	*	1	*	*	*	2	*	2	*	*	*	*	*	*	2			
Korea	1	2	*	2	2	*	1	2	3	*	1	1	3	1	*	1	*	*	2	2	3	2	*	*	1	*	*	*	2	3	*	*	2				
Belgium	2	*	*	2	*	*	*	2	*	*	*	*	*	1	2	3	*	*	2	1	5	2	2	2	2	2	2	2	3	1	*	3	2				
Spain	1	3	*	2	*	*	*	*	*	*	*	*	1	2	2	1	*	*	2	2	2	*	*	4	2	2	6	1	*	2							
Russia	*	3	*	2	*	*	*	*	*	*	1	*	*	1	*	*	*	*	2	2	2	*	*	2	*	2	*	10	1	1	2	2					
Finland	1	*	*	1	1	*	*	3	*	*	*	*	*	*	*	2	*	6	*	1	1	2	*	*	2	2	1	9	*	3	1						
Austria	2	*	*	1	*	*	2	*	*	*	*	*	*	2	*	*	2	*	2	*	1	*	*	1	*	1	2	*	*	*	*	*	3	1			
Argentina	*	*	*	*	6	*	*	*	*	*	1	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2				
Kuwait	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Ireland	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1		
Peru	*	*	*	*	1	*	*	*	*	*	13	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	18	*			
Mexico	*	*	*	1	*	*	*	*	*	*	*	*	2	*	1	*	1	1	1	1	1	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2	*	1				
Colombia	*	*	*	*	1	*	*	*	*	*	3	*	*	*	*	*	1	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
UAE	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Turkey	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6	*	*	*	*	*	*		
188 other funders	1	8	3	8	*	16	*	6	1	2	*	9	3	3	1	10	1	*	9	8	8	10	2	3	*	5	7	14	4	15	3	15					

그림 2. 다자기구의 공여국 선호도 및 중요도

출처: John McArthur and Krista Rasmussen. 2017. "Who funds which multilateral organizations?". Global View. No. 8. Brookings Institute.

유네스코에서는 미국이 유네스코를 탈퇴한 2018년 이전까지 최대공여국이었으며, 2016년 기준으로 일본과 이탈리아가 약 8%, 브라질이 약 7%, 스웨덴과 독일이 약 5%, 프랑스와 중국이 약 4%의 재정을 부담하고 있다. 한국은 노르웨이와 함께 그 뒤를 이어 약 3%를 지원하고 있다.

2. 한국의 UNESCO 지원 주요 현황⁴

2017년 한국은 기획재정부와 외교부 등 36개 부처가 406개 국제기구에 7,353억 원의 분담금을 제공했다. 이는 2016년 6,992억 원보다 약 5% 늘어난 액수다. 외교부는 111개 다자기구에 4,416억 원을 기여했으며, 기재부가 1,320억 원, 그 외 34개 부처가 1,617억 원 규모의 분담금을 지급했다. 해수부는 35개 다자기구에 기여금을 제공해 외교부를 제외하고 가장 많은 다자기구에 기여금을 제공했고, 산업통산부(44개), 과기부(22개), 교육부(20개)가 그 뒤를 이었다.⁵ 대(對) 유네스코 재정지원은 의무분담금과 자발적 지정기여 방식으로 이루어졌는데, 2010년부터 2016년까지의 지원 현황을 보면 2013년을 제외하고는 그 규모가 지속적으로 증가했다. 재정지원 형태별 증감 추이를 살펴보면, 2010년대 후반으로 갈수록 의무분담금의 규모가 대체로 완만하게 감소한 반면에 자발적 지정기여 규모는 가파르게 증가하는 경향이 나타났다.⁶

(1) 한국의 의무분담금 지원 수준

유네스코의 2016-17년도 예산 규모는 총 6억 6,700만 달러다. 여기에는 정규 프로그램 예산, 기구에 대한 자발적 기여, 다자공여특별기금, 다자기여, 기업 후원 및 유엔의 지원이 모두 포함돼 있다. 각 회원국별 의무분담금 제공 현황을 살펴보면, 2018년 현재 유네스코 탈퇴를 선언한 상태인 미국은 유네스코 예산의 22%를 분담했고, 이를 일본(9.679%), 중국(7.920%), 독일(6.389%)이 뒤따르고 있다. 한국의 의무분담금 규모는 약 1,360만 달러 수준인데, 이는 비율상으로 계산하면 2.039%며 전체 회원국 중 13번째 규모다.

4 국무조정실 국제개발협력위원회에서 의결한 5개년 종합시행계획(2014-18)과 <유네스코 재정 구조 및 한국의 자발적 기여현황> 등의 문헌을 바탕으로 작성하였다. 한국 정부는 2017년 종합시행계획부터 국제개발협력 예산 유형을 양자, 다자, 그리고 다자성 양자로 구분하였으며, 2017년 이전에는 양자원조와 다자원조 두 가지로만 구분되었다. 정부 부처별 원조사업의 세부 내역은 2016년부터 발표되었고, 그 이전에는 사업별 구체적인 세목이 없는 부처별 원조 규모만 발표되었다. 한국 정부의 부처별 유네스코(UNESCO) 관련 예산을 집중적으로 살펴보고, 그 중 2017년 이전과 같이 원조사업 유형에 대한 구분이 불완전한 경우 국무조정실 국제개발협력위원회, 교육부, 문화체육관광부 등 관련 부처 관계자에게 우선으로 질의하여 예산의 성격을 확인하였다.

5 경향신문, “한해 ‘국제기구 분담금’ 7000억원 돌파.. 부처간 중복에 ‘눈먼 돈’ 우려” 경향비즈니스, 2017년 11월 2일.

6 CEB Database 분석 결과임. (<https://www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics>)

(2) 정부 부처별 자발적 지정기여 현황

한국의 대(對) 유네스코 관련 지정 예산 규모는 2014년 약 98억 원, 2015년 약 120억 원, 2016년 약 154억 원, 2017년 약 211억 원, 2018년 약 238억 원으로, 연평균 예산 증가는 약 21%를 기록했다. 부처별로는 교육부와 외교부가 대 유네스코 주요 지원 기관으로, 외교부는 2014년, 2017년, 2018년에, 교육부는 2015년과 2016년에 각각 대 유네스코 최대 지정기여 부처였다. 2014~2018년까지 약 103억 원을 지정기여한 문화체육관광부 및 문화재청(산하기관)이 그 다음 순위였으며, 같은 기간 환경부는 약 2.24억 원을, 행정안전부는 2018년에 한해 약 1억 원을 집행했다. 두 부처는 환경부의 유네스코 관련 조사비용 지원 혹은 행정 아카이브 구축사업(2018년 1회)을 진행했으나, 타 부처에 비해서는 다소 적은 규모의 예산을 집행한다.(<그림 3> 참조).



그림 3. 한국 정부의 부처별 유네스코 지원예산 추이 (2014-2018년, 단위: 억원)

출처: 국무조정실 국제개발협력위원회 연도별 종합시행계획 혹은 종합시행계획(안)(확정액기준)을 참조해 저자가 재구성한 자료

한국 정부의 대 유네스코 지정기여 예산 중 부처별 비율을 살펴보면(<그림 4> 참고), 외교부가 2014년 전체 유네스코 지정기여 예산의 52.09%, 2015년 예산의 49.65%, 2018년 예산의 57.52%를 기록해 전체 예산의 과반을 넘거나, 과반에 가까운 비율을 부담했다. 교육부 역시 2016년 예산의 50.38%를 차지하는 등, 외교부 뒤를 이어 한국 정부의 대 유네스코 지정기여 예산에서 높은 비중을 차지했다.

외교부와 교육부에 비해 문화체육관광부의 유네스코 관련 예산 비중은 다소 낮은 편으로 확인됐다. 문화체육관광부는 2015-2017년에 약 2-3% 정도의 유네스코 지원 예산을 부담했고, 2018년에는 그 비율이 0.5%에 그쳤다. 다만 문화체육관광부 산하의 독립외청으로 있는(정부조직법 제35조) 문화재청의 대 유네스코 예산을 합산할 경우에는 같은 기간 약 10-15% 정도를 부담했으며, 이는 2014-2018년 평균 약 11.7%에 해당한다.

유네스코 사업 분야별 지원 규모를 살펴보면, 교육·문화와 문화 분야가 각각 전체의 42%, 35%를 차지했고, STI와 C&I가 10% 미만의 지원금을 받았다.(아래 <표 2> 참조) 사

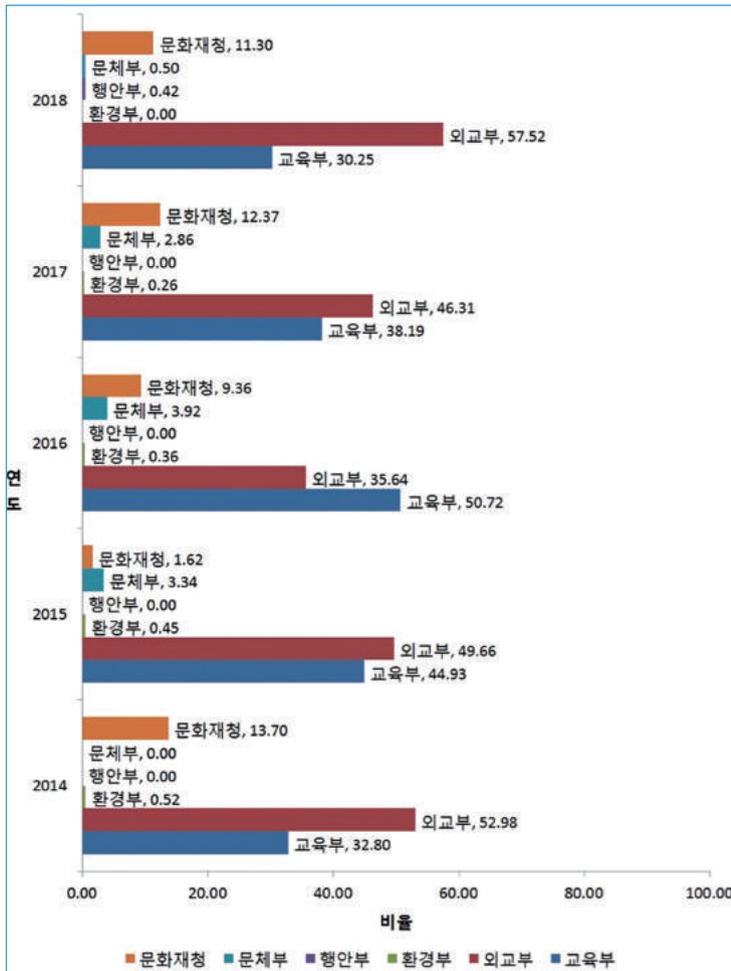


그림 4. 한국 정부 부처 연도별 유네스코 지원예산 비중 (2014-2018년, 단위: 백분위)

출처: 국무조정실 국제개발협력위원회 연도별 종합시행계획 혹은 종합시행계획(안)(확정액기준)을 참조해 저자가 재구성

업 수의 경우에도 교육·문화와 문화 분야가 사업 지원액 규모와 비슷한 비율을 보인다.
(아래 <표 3> 참조)⁷

표 2. 부처 분야별 사업 수

(2014-2018년 연도별 합산, 괄호안은 지원액(단위: 억원), 외교부 의무분담금 제외)

분야/연도	교육부	외교부	환경부	행안부	문체부	문화재청	총계
교육·문화	22 (260.92)	16 (157.71)			4 (4.81)		42 (423.44)
STI		4 (18.42)	4 (2.24)				8 (20.66)
문화		2 (5.15)		1 (1)	3 (12.51)	29 (84.66)	35 (103.32)
C&I	6 (60.69)						6 (60.69)
총계	28 (321.61)	22 (181.28)	4 (2.24)	1 (1)	7 (17.32)	29 (66.15)	91 (608.11)

출처: 국무조정실 국제개발협력위원회 연도별 종합시행계획 혹은 종합시행계획(안)(확정액기준)을 저자 정리

표 3. 연도별 분야 사업 수(괄호 안은 지원액(단위: 억원), 외교부 의무분담금 제외)

분야/연도	2014	2015	2016	2017	2018	총계
교육/문화	2 (37.8)	4 (66.9)	8 (61.01)	11 (110.95)	17 (146.77)	42 (423.44)
STI	2 (11.58)	2 (3.99)	1 (0.56)	2 (1.14)	1 (3.39)	8 (20.66)
문화	3 (15.2)	4 (4.85)	9 (19.21)	9 (34.41)	10 (29.65)	35 (103.32)
C&I			2 (26.44)	2 (19.55)	2 (14.7)	6 (60.69)
총계	7 (64.58)	10 (75.74)	20 (107.22)	24 (166.05)	30 (194.51)	91 (608.11)

출처: 국무조정실 국제개발협력위원회 연도별 종합시행계획 혹은 종합시행계획(안)(확정액기준)을 저자 정리

7 앞서 논의하였듯이, 한국 정부의 다자원조 예산이 다자, 양자, 다자성 양자로 구분되기 시작한 것은 2017년도 예산 계획 발표 시점부터다. 따라서 작성 시점 기준으로 해당 구분이 되어있는 문서는 2017, 2018년 2개년의 국제개발협력위원회 종합시행계획 자료들이다. 2016년 및 그 이전 자료에는 이러한 구분이 이루어지지 않은 경우가 많았으므로, 해당 내역은 동일한 사업명의 2017년 이후 분류를 참고해 분류하거나, 해당 시기 유네스코 사업을 시행한 관계 부처의 담당자에게 유선으로 확인하여 분석하였다.

3. 대(對) 유네스코 지원의 주요 이슈

한국 정부의 대 유네스코 기여 현황 분석에서 도출한 특징과 이슈는 다음과 같다.

첫째, 기여금을 내는 정부 주체가 다양한 반면 조정 기제가 없다.

둘째, 분야별로 중복 지원이 계속 발생하고 있다.

셋째, 과학 및 커뮤니케이션 분야 관련 예산 비중이 교육 분야에 비해 상대적으로 미미하다.

(1) 정부 부처 간 조정 기제 부재

한국 정부의 대 유네스코 자발적 기여에서 가장 눈에 띄는 현안은 각종 분담금 및 지정 기여금을 관리하는 주체가 명확하게 설정되어 있지 않다는 점이다. 원칙적으로 유네스코에 대한 의무분담금은 외교부가 관리하고 있지만, 신탁기금 등의 다자성 양자사업은 6개 부처가 약 60여 개에 달하는 신탁기금을 운용하고 있다. 6개 부처 외에 국토부도 기여한 것으로 파악되었지만, 실제로 기여 현황에 관한 자료는 접근이 불가능했다. 교섭분담금(negotiated contribution)인 유네스코 무형유산보호협약 의무분담금, 유네스코 세계유산보호협약 의무분담금은 문화재청에서 관리한다. 각 부처별로 해당 분야에 대한 전문성에 기초하여 사업에 참여하고 있는 것으로 판단되지만, 기금을 이처럼 분산 운용하는 경우 예산을 전략적이며 효율적으로 집행하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 이는 곧 한국 정부가 일관성 있는 대 유네스코 전략을 바탕으로 부처별 관련 예산이 정합성을 가질 수 있도록 하는 조정 기제를 가지고 있지 못하다는 것을 의미한다.

표 4. 한국 정부의 원조 유형별 유네스코 지원 추이(2016-2018)

	2016	2017	2018
양자	38.625	91.93	130.42
다자	47.43	46.86	44.78
다자성 양자	67.8	72.58	63.28
양자 + 다자성 양자	106.425	164.51	193.7
전체	153.855	211.37	238.48

출처: 국무조정실 국제개발협력위원회 연도별 종합시행계획 혹은 종합시행계획(안)(확정액기준)을 참조해 저자가 재구성 한 자료



그림 5. 한국 정부의 원조 유형별 유네스코 지원 추이 (2016-2018년, 단위: 억원)

〈표4〉에서 확인할 수 있듯이 한국 정부의 대(對)유네스코 지원 형태는 양자, 다자, 다자성 양자로 구분되는데, 다자보다는 양자 및 다자성 양자 형태의 기여가 증가하고 있다. 이러한 현실을 감안할 때, 양자 지원을 담당하는 각 기관 간의 조정은 더욱 시급한 일이라고 할 수 있다.

(2) 분야별 중복 지원

범정부적 조정 기제가 없다는 데 기인하는 문제점은 기금 운용에만 국한되지 않고, 개별 프로젝트의 조정에서도 나타난다. 실례로, 외교부는 ‘UNESCO 초등교육 교사양성 - 아시아, 아프리카 교원 역량강화 사업’, ‘동티모르 UNESCO 수학과학 교재개발 및 교사역량강화 사업’, ‘말리 UNESCO 교육을 통한 여성청소년 역량강화 사업’과 같은 교육 관련 유네스코 사업을 진행해 왔는데, 이들 사업은 교육부와의 역할 분담 없이 독자적으로 시행된 것으로 보인다. 정부 부처가 어떠한 특화된 사업을 진행하는지를 분야별로 파악하고 이를 조정하지 않는다면 분야별 중복지원의 가능성이 높아질 수 있다.

이러한 예는 비단 교육 부문에 국한되지 않는다. 외교부에서 진행한 또 다른 사업인 ‘UNESCO 인도네시아 및 나미비아 사이언스파크 및 비즈니스 인큐베이터 구축 지원사

업', 'UNESCO 남아시아 불교 유적지에 대한 지속가능 관광개발 지원 사업' 등은 사업 성격상 문화재청이나 문화체육관광부 혹은 환경부와의 조정을 통해 중복을 피해야 하며, 한국의 유네스코 사업 내용 역시 체계적 조정 기제를 마련해 중복 및 부정합이 발생하지 않도록 해야 한다.

(3) 교육분야 편중 및 과학과 커뮤니케이션 분야 사업 불균형

유네스코는 전통적으로 교육, 과학, 문화 분야를 다루고 있지만, 최근에는 유네스코 내에서 표현의 자유(freedom of expression)가 강조되면서 커뮤니케이션 활동 역시 유네스코 활동의 중요한 축으로 인식되기 시작했다. 정리하면, 교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션의 4개 영역을 최근 유네스코의 주요 사업 영역으로 볼 수 있다.

그런데 한국 정부의 사업 세목을 살펴보면, 교육과 문화 외의 영역에는 대(對) 유네스코 관련 예산이 전무한 수준인 것을 알 수 있다. 새로이 등장한 커뮤니케이션 분야를 제외하고서라도, 특히 과학 분야의 기여가 극히 미미한 수준이다. 환경부의 '자연보전 국제협력 - UNESCO 연구조사비 지원', 교육부의 '저개발국 교육발전 지원 - UNESCO 아프리카 ICT 활용 교육혁신 지원' 정도가 과학 기술 분야 대 유네스코 공여로 분류할 수 있지만, 이 사업들도 본질적으로는 교육 사업이다. 사실상 한국의 대 유네스코 지정 기여는 교육과 문화 부문 이외에는 찾아보기 어려운 현실이다.

지금까지의 주요 이슈를 종합해 보면, 한국 정부의 체계적이고 일관성 있는 유네스코 전략의 부재는 곧 유네스코 관련 분담금 및 기금 운용의 분절화와 맞닿아 있으며, 부처-사업 분야간의 정합성 문제, 과학 및 커뮤니케이션 분야의 낮은 기여로 요약할 수 있다. 물론 정부 부처가 전문성을 바탕으로 다자기여에 관심을 가지는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 범정부적인 전략 없이 부처별 예산만 늘일 경우, 위에서 논한 운용 및 사업 내용의 분절화로 인한 비효율성을 야기할 수 있다. 이를 개선하기 위해서는 다자기구 전략과 정합성을 갖추고 대 유네스코 지원 전략을 수립하는 것은 물론이고, 기여 규모 배분 및 조정을 담당하는 부처를 지정해 부처 간 사전 조정을 거친 뒤에 대 유네스코 자발적 원조가 집행되도록 해야 한다.

4. 한국의 자발적 기여 주요 목표

(1) 한국 정부의 다자기구 협력 전략 목표

국제개발협력기본법은 우리나라 원조의 핵심 가치와 원칙, 다자간 개발협력의 개념과 주관 기관에 관한 내용을 포함하고 있으나, 다자기구 협력 전략과 목표에 대한 구체적인 항목은 명시하지 않고 있다.⁸ 다자간 개발협력은 국제기구에 대한 출연, 출자 및 양허성 차관 제공을 통해 개발도상국에 간접적으로 제공하는 협력으로 정의하면서 기획재정부가 국제금융기구 기여를 주관하고, UN등 국제기구에 제공하는 국제개발협력은 외교부가 주관하도록 하고 있다. 실제 한국 정부의 개발협력 목표와 전략은 국무조정실 국제개발협력위원회에서 주기적으로 발간하는 자료와 외교부 문건에 산발적으로 제시되어 있다. 이 장에서는 국제개발협력 기본계획 및 최근 시행계획을 살펴보고, 대(對) 유네스코 전략목표 관련 선행연구를 분석해 한국의 다자기구 협력 목표를 검토하고자 한다.

1) 제1차 국제개발협력 기본계획 (2011-2015)⁹

자발적 기여에 관한 논의는 국제금융기구에 대한 기여보다는 외교부(당시 외교통상부)와 한국국제협력단 이외 무상원조 시행기관에서 집행하는 UN 및 기타 국제기구를 통한 다자원조사업에 초점을 두었다. UN 및 기타 국제기구를 통한 기여는 MDGs 달성과 같은 국제규범 준수와 실행에 중요한 부분임을 밝히고, 한국 정부는 MDGs 달성은 물론이고, 범지구적 개발문제, 인도적 지원과 평화구축 노력, 여성 인권 등 보편적 가치를 달성하기 위한 다자원조 집행을 강조하였다. 중점협력 대상기구는 UNDP, UNICEF, WFP, Global Fund, UN Women 등을 포함하고 있다.

1차 기본계획에서 한국 정부는 MDGs 달성과 관련해 보건, 교육, 여성 관련 목표 달성을 위한 기여에 주안점을 두었다. 우선, 모자보건 분야 MDGs 달성을 위한 UN 사무총장 주도의 '모자보건 세계전략' 이행 노력, Muskoka Initiative 참여공약 달성 등을 언급하고 있다.

8 국제개발협력기본법. 제2조. 제4항. 제7항.

9 국무조정실 국제개발협력위원회. 2010. 『분야별 국제개발협력 기본계획(안)[2011~2015]』 기획재정부 및 외교통상부 합동.

한국의 UN 및 기타 국제기구 정규재원 세부 지원계획에는 MDGs 일반, 양성평등, 보건, 식량안보 등 MDGs 달성을 위한 주요 분야별 지원 계획이 포함돼 있다. 여기에는 전반적인 MDGs 달성을 위한 대 UNDP 지원, 보건 분야 달성을 목표로 한 대 WHO 및 UNAIDS 지원, 식량안보를 염두에 둔 대 WFP 지원 계획을 확인할 수 있다. 다만 한국 정부가 MDGs에 호응하기 위해 수립한 제1차 기본계획에서 유네스코는 충분히 고려되지 않았다. 아래 <표 5>에 보듯, MDGs나 지역별 주요 협력 대상 국제기구에 유네스코는 포함되어 있지 않다.

표 5. MDGs관련 주요 협력 대상 국제기구

분야		비율*	대상기구안**
MDG 전반		30-35	UNDP, UNICEF, UNFPA, UNIDO
MDG 분야별 범지구적문제	양성평등	3-5	UN Women
	보건	15-20	Global Fund, GAVI, UNAIDS, WHO, IVI, UNITAID
	식량안보	10-15	WFP, IFAD, CGIAR, APFIC, CIFOR
	기후변화 등 환경	3-5	UNEP, GEF, UN Habitat, Biodiversity Int'l, IPCC, ITTO
	이주, 반부패 등	10-12	IOM, UNODC, UNOHCHR
	인도적 위기 및 분쟁 취약 국가	2-3	OCHA, PBF, ICRC, UNHCR, UNRWA, UNMAS
아프리카/아시아		3-5	AU
기타			UNV, UNITAR

* 제1차 국제개발협력 기본계획 (2011-2015) 원문에서 발췌

2) 제2차 국제개발협력 기본계획 (2016-2020)¹⁰

제2차 국제개발협력 기본계획은 2015년 9월 UN 정상회의에서 채택된 2030 지속가능발전목표(SDGs)가 발표된 이후 공표되었다. 제2차 기본계획은 ‘통합적인 ODA’, ‘내실 있는 ODA’, ‘함께하는 ODA’의 세 가지 큰 축으로 이루어져 있으며, 각각의 축이 SDGs 이행 목표 달성에 이바지한다.

10 국무조정실 국제개발협력위원회. 2015. 『제2차 국제개발협력 기본계획[안][요약본]』. 관계부처 합동.

2차 기본계획은 다자개발은행과 UN기구 대상으로 중점 협력 기구를 선정, 해당 기구에 예산 배분을 집중하는 다자기구 협력 계획을 제시했다. 특히, 양자협력 사업이 잘 이루어지지 않는 지역과 특정 분야 및 다자기구의 전문성이 있는 부문에 다자협력 역량을 집중하고, 다자기구 진출(이사회, 국제기구 등)을 확대함으로써 국제사회에서 영향력을 높이려는 계획도 밝혔다.

한국의 다자협력 전략의 목표로는 △SDGs 달성 △범지구적 문제 대처 △인도적 지원 및 평화구축노력 강화 △국제기구 정책수립 및 다자규범 형성과정에 능동적 참여를 통한 한국 외교 지평 확대라는 네 개의 주요 목표를 제시하였다. 그러나 2차 기본계획에서도 1차 기본계획과 마찬가지로 유네스코를 대상으로 한 별도의 포괄적 전략은 따로 언급되어 있지 않다. 2차 기본계획에서는 양자와 다자(약 70:30 정도의 비율 유지), 통합적 원조 추진 체계 구축을 위한 노력(양·다자 및 유무상 원조), 다자협력 성과관리 강화(ECOSOC 의장국 수임 및 MOPAN 참여 및 의장국 수임 등)와 같은 논의가 주를 이루었다. 또한 2차 기본계획은 1차 기본계획과 마찬가지로 한국이 다자예산을 어느 분야와 기구에 어떠한 비중으로 기여하며, 이를 어느 부처가 관장할지와 같은 구체적인 내용을 포함하지 않았다.

3) 2016년 다자협력 전략(안), 2017, 18년 국제개발협력 종합시행계획

2016년 국제개발협력위원회는 ‘국제사회 공동의 목표 달성 및 세계평화에 기여하는 책임있는 중견 공여국’이라는 비전 아래 한국의 다자협력 전략을 수립하고, △2030 SDGs 의제 달성 기여 △다자기구 역량강화를 통한 개발효과성 제고 △우리나라의 역할 증대 및 영향력 확대라는 3대 목표를 제시했다.¹¹ 또한 중점협력기구 선정, 성과관리 및 신탁기금 관리 강화, 부처 간 협업 강화라는 정책 방향에 근거하여 다자 및 양자 예산 비율 조정, 중점협력기구 선정, MOPAN 및 자체평가 강화, 관계부처 간 사전 검토 강화 등도 논의하였지만, 해당 문서에서도 유네스코는 중점협력 국제기구에 포함되지 않았다.

2017년과 2018년 시행계획에는 연도별 다자협력 정책 추진 방향이 포함돼 있다. 이 계획은 통합적 ODA 달성을 위해 다자전략에 기반한 전략적 지원을 강조하고, 중점협력 대상 기구에 대한 재원 확대 및 성과관리 강화를 과제로 제시했다.¹² 2017년 계획은

11 국무조정실 국제개발협력위원회. 2016. 『다자협력 추진전략(안)』, 관계부처 합동.

12 국무조정실 국제개발협력위원회. 2017. 『2018년 국제개발협력 종합 시행계획 (확정액 기준)』.

총 16개 부처가 50여개 기구에 약 1,440억 원을 기여하는 것을 목표로 했으며, 여기서 주요 개발기구 중 하나로 유네스코에 약 77억원을 집행할 계획임을 밝혔다. 하지만 15개 부처가 45개 기구에 약 1,498억 원을 기여토록 한 2018년 계획에서 유네스코는 주요 다자기구별 지원 계획에 언급되지 않았다.¹³

(2) 한국의 유네스코 전략 목표

유네스코와 관련해 외교부는 정책 방향을 홈페이지에 소개하고 있다. 이에 따르면 한국은 유네스코의 각종 정부간위원회 및 총회에 참여하고 한국의 입장을 반영하기 위한 문화외교 활동을 수행해오고 있으며, 뛰어난 세계적 가치를 지닌 한국 문화유산의 세계유산 등재 추진을 위한 활동을 개진하고 있다. 한국이 2.039%의 분담률로 세계 13위권의 대 유네스코 지원국이라는 사실과 한국 정부가 제정한 유네스코 상인 세종대왕 문해상(매년시상) 및 직지상(2년마다 시상)도 함께 소개되고 있다.¹⁴

주 유네스코 대한민국 대표부 또한 공관 홈페이지에 활동을 소개하고 있다. 여기에는 유네스코 대표부가 유엔의 교육, 과학, 문화분야 전문기구인 유네스코 활동에 적극 참여해 한국의 입장을 효율적으로 반영하고 사무국과의 긴밀한 교류를 통해 유네스코의 이상과 창설 목적을 구현한다고 적시돼 있다. 교육 분야에서는 SDGs 4 추진 및 모니터링, 문해교육, 세계시민교육 등이 언급되었고 과학 분야에서는 인간과 생물권 프로그램(MAB)이, 문화 및 커뮤니케이션 분야에서는 세계유산 등재 관련 내용이 소개돼 있으며, 이외에도 각국 상주 대표부와의 협의 및 한국 문화 소개 행사가 주요 활동으로 안내되어 있다.¹⁵

이러한 배경에서 한국의 대(對) 유네스코 전략목표 수립에 관한 선행 연구를 검토해 보고자 한다. 우선 정우탁(2015)은 한국의 범정부적 대 유네스코 외교 전략이 미흡하다는 점을 지적한다. 정우탁은 외교 활동에서 유네스코가 갖는 중요성에도 불구하고 관련 업

관계부처 합동.

13 국무조정실 국제개발협력위원회. 2016. 『2017년 국제개발협력 종합 시행계획』. (확정액 기준). 관계부처 합동.

14 외교부. 2016. 대 유네스코. URL: http://mcms.mofa.go.kr/trade/cultural/unesco/index.jsp?menu=m_30_170_20

15 주 유네스코 대한민국 대표부. 2013. URL: <http://overseas.mofa.go.kr/unesco-ko/index.do>

무를 맡은 인력이 충분하지 않다고 분석하며, 조직의 제한된 전문성과 관련 연구 기관 부족 등의 문제점을 해결하기 위해 외교부 내에 '유네스코과'를 신설하여 종합적인 정책 집행을 할 것을 제안한다. 더불어 유네스코 상주 대표부의 전문 인력을 강화해 유네스코 내에서 한국의 활동 역량을 개선할 필요도 있다고 강조한다. 특히, 외교부의 순환보직제로 인해 전문성이 축적되지 못하고 있다는 점을 지적하며, 순환보직제가 최소한 다자기구 간에서 이루어지도록 해 한국 외교 관료들이 다자외교의 전문성을 축적할 수 있도록 해야 한다고 강조한다. 이외에도 유네스코 전문가 양성을 위한 연구 예산 및 기구 지원, 국가위원회 활용, 카테고리2 기구 활용(예: 아시아태평양양국제이해교육원, 아시아태평양무형유산센터 등) 등을 강조한다.¹⁶

류석진(2013)¹⁷은 기여외교로서 한국의 유네스코 외교전략을 강조한다. 패권 및 현실주의적 국제정치 담론은 아나키(anarchy) 상태에서 국가 행위자들의 물질적 권력(material power)을 중심으로 한 외교 관계를 강조한다. 하지만 한국은 위계적인 권력 관계보다는 네트워크를 통해 민주적이고 자발성을 높이는 관점 하에서 평화 촉진과 유지, 빈곤퇴치, 모두를 위한 교육을 추구하는 유네스코의 가치를 실현하고, 이를 통해 유네스코가 '권력'이 아닌 신뢰와 규범과 도덕에 기반한 글로벌 사회적 자본 축적의 공간이 될 수 있음을 밝힌다. 이러한 맥락에서 류석진(2016)¹⁸은 한국 정부가 치밀한 공공외교 전략을 수립해야 한다고 주장한다. 또한 유네스코 내부개혁과 같이 지나치게 거대한 담론은 한국의 전략으로서 적절하지 않을 수 있음을 밝히면서, 미국조차도 유네스코 개혁을 단행하는데 어려움을 겪었다는 점을 감안하면 한국은 한국이 비교우위를 가지고 가장 효과적으로 전략을 펼칠 수 있는 분야를 찾아 지식인과 시민사회, 정부를 포괄하는 포괄적 의제(agenda)의 플랫폼(platform)으로서 유네스코 전략을 수립해야 한다고 강조한다.

임현묵¹⁹은 국가 홍보에만 집중하는 유네스코 활동을 비판한다. 위안부 세계기록물 등록이나 유네스코 문화유산 등재 등 주요 유산의 세계기록유산 등재를 위한 활동은 한국의 홍보에 유의미한 활동이지만, 한국이 유네스코 혹은 국제사회에 어떤 가치를 관철시

16 정우탁. 2015. 『국제기구와 교육, 문화, 노동, 스포츠』. 오름. 서울.

17 류석진. 2013. 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』. 유네스코한국위원회. 서울.

18 류석진. 2016. 『한국 유네스코 외교전략』. (“한국의 대 유네스코 외교전략”). 한국유네스코위원회.

19 임현묵. 2017. 유네스코 협력의 새 장을 향하여. 유네스코한국위원회 편. 『전환기 유네스코 전략 재정립 - 2017 유네스코 전략포럼』. 행사자료집.

키고자 하는지에 대해서는 모호한 측면이 있다고 지적했다. 또한 130억 원 가량의 예산을 여러 부처가 나누어 집행하면서 통합적 효과가 떨어지고, 이는 결국 한국의 유네스코 전략 부채를 의미하므로 이를 극복하기 위해 글로벌 사회적 자원을 증대시킬 수 있도록 국민적 합의를 추진해야 한다고 주장한다.

5. 소결

다자원조보다 양자원조의 비중이 높은 것은 비단 한국만의 현상은 아니다. 실제로 선진 공여국 모임이라고 할 수 있는 OECD DAC의 각 회원국에서도 다자원조보다 양자원조의 비중이 높게 나타나고 있다. 하지만 각 공여국의 국내 개발협력 전략을 범세계적인 지속가능발전목표(SDGs)와 조응시켜야 한다는 주장이 강력한 지지를 받고, 이에 더해 공여국이 전문성과 효율적 집행 시스템을 갖추고 있는 UN 기구들과 협력할 필요성이 높아지면서 다자원조의 효과를 높이는 것이 중요하다는 주장이 힘을 얻고 있다.²⁰ 이러한 점에서 유네스코는 교육·과학·기술 분야는 물론 커뮤니케이션과 정보 분야까지 망라하는 조직으로서, 공여국들이 국제적 규범에 부합하는 개발협력 정책을 집행하기 위해 협력해야 하는 중요한 유엔 전문 기구다.

선진 공여국이라고 알려져 있는 노르웨이와 스웨덴의 유네스코 전략은 이러한 맥락에서 시사점이 크다. 우선, MDGs 체재하의 대 유네스코 전략으로서 노르웨이는 인권, 지속가능개발, 민주화, 개발을 위한 문화, 성평등, 분쟁 예방 및 빈곤 감소에 중점을 둘 것임을 밝히고 있다.²¹ 노르웨이는 또한 주요 세부 전략으로 모두를 위한 교육(education for all), 만인을 위한 정보사회(an information society for all), 유네스코의 개도국 과학 정책 개발 및 역량강화를 위한 지원, 개발을 위한 문화(the culture for development), 성평등 및 아프리카 집중 전략을 밝히고, 자국 외교부를 대 유네스코 정책의 최고 책임 기관으

20 손혁상 외. 2013. 주요국의 다자원조 추진전략과 정책적 시사점. ODA 정책연구 13-11. 대외경제정책연구원.

21 Norwegian Ministry of Foreign Affairs. 2011. "Norway's policy towards UNESCO". (URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/fn/profilark2011/e886_e_unesco.pdf)

로 명시하고 2011년 기준 470만 크로네(한화약 6억 5,000만 원)를 집행했다. 이 당시 노르웨이의 전략은 MDGs와 같은 국제규범의 맥락을 고려할뿐만 아니라, 유네스코의 비교우위 및 노르웨이 정부의 중점 분야를 고려해 외교부가 중심이 되어 설정하고 집행했다.

이와 유사한 사례를 스웨덴도 보여주고 있다. 스웨덴 정부는 유네스코 협력 전략을 별도의 책자로 발간하는데, 이는 선진 공여국에서도 예외적인 경우다. 스웨덴 정부는 유네스코 활동에 스웨덴의 기여를 강화하는 것에 초점을 두고, 스웨덴 내에 여러 이해 관계자들과의 업무분담 및 협력을 위한 전략 구상에 집중한다. 스웨덴 정부는 유네스코의 목표를 교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션 및 정보 분야의 회원국 협력을 도모해 평화와 안보를 달성하는 것이라 정의한다. 또한 정부의 대 유네스코 정책 집행이 2030 지속가능발전목표의 맥락에서 이루어질 것임을 명시하고, 언론인의 안전(safe of journalists)과 성과 생식 건강 및 권리(sexual and reproductive health and rights)에도 무게를 두고 있음을 밝힌다. 세부적으로는 유네스코의 인권 및 표현의 자유, 지속가능하고 민주적이며 포용적인 사회를 만들기 위한 활동, 성평등, 환경, 기후 및 해양, 그리고 효율적이고 현대적인 유네스코 조직을 위한 활동을 지원한다고 밝히며, 각 항목별로 유네스코 및 국제사회의 현황을 진단하고 이 분야에서 유네스코의 활동을 지원하기 위한 스웨덴의 구체적인 전략을 소개하고 있다.²²

노르웨이와 스웨덴의 대 유네스코 전략은 크게 세 가지 측면에서 긍정적이다. 우선, 유네스코 활동을 지원하기 위한 방안을 명시하고 있다. 두 나라는 유네스코의 설립 목표와 중점 활동을 구체적으로 명시하고, 자국의 공여 활동이 유네스코가 활동하는 분야의 역량을 강화하는데 중점을 두고 있음을 밝히고 있다. 둘째로 양국은 2015년 이전은 MDGs를, 2015년 이후는 SDGs를 참고해 국제 규범과 정합성이 높은 정책을 집행할 것임을 밝히고 있다. 끝으로는 특히 스웨덴의 세부전략이 대단히 구체적으로 명시되어 있다. 스웨덴은 성평등 달성을 위해 여성 연구가 및 언론인을 지원하고, 유네스코 시스템 개혁을 위해 인사정책을 개발하고 체계적이며 수준 높은 순환 근무제 정착을 지원하겠다고 밝히는 등, 자국의 유네스코 전략이 유네스코의 어떤 분야에 기여하는지를 명확하게 드러내고 있다.

22 Swedish Ministry of Education and Research. 2018. Strategy for Sweden's cooperation with UNESCO 2018-2021. Government Offices of Sweden.

이러한 점에서 한국 정부의 대 유네스코 전략은 국제사회와의 정합성을 고민하고, 이를 바탕으로 한국의 전략이 유네스코 역량 강화에 어떻게 반영되는지를 명확히 밝힐 수 있어야 한다. 이를 위해 유네스코의 설립 정신과 활동 내용을 고민하는 것은 물론, 유네스코의 방대한 분야에서 한국이 실제로 기여할 수 있는 분야를 선별하고, 이러한 내용이 국제규범과 얼마나 정합성을 보이는지를 밝힌 뒤 한국 내에서 이를 체계적으로 지원하기 위한 전략을 고안해야 한다.

참고자료

- 경향신문. 2017. “한해 ‘국제기구 분담금’ 7000억원 돌파.. 부처간 중복에 ‘눈먼 돈’ 우려” 경향비즈니스섹션.
- 국무조정실 국제개발협력위원회. 2016. 『다자협력 추진전략(안)』. 관계부처 합동.
- _____. 2010. 『분야별 국제개발협력 기본계획(안) [2011~2015]』 기획재정부 및 외교통상부 합동.
- _____. 2015. 『제2차 국제개발협력 기본계획(안)[요약본]』 관계부처 합동.
- _____. 2017. 『2018년 국제개발협력 종합 시행계획 (확정액 기준)』. 관계부처 합동.
- _____. 2016. 『2017년 국제개발협력 종합 시행계획』. (확정액 기준). 관계부처 합동.
- _____. 2015. 『2016년 국제개발협력 종합 시행계획 (안)』. 관계부처 합동.
- _____. 2015. 『2015년 국제개발협력 종합 시행계획』. 관계부처 합동.
- _____. 2014. 『2014년 국제개발협력 종합 시행계획 (안)』. 관계부처 합동.
- 류석진, 장재복, 전진성, 최동주, 홍승목 공저. 2013. 『위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가』. 유네스코 한국위원회. 서울.
- 류석진. 2016. 『한국 유네스코 외교전략』. 한국유네스코위원회.
- 손혁상, 안도경, 박종희 공저. 2013. 『주요국의 다자원조 추진전략과 정책적 시사점』. ODA 정책연구 13-11. 대외경제정책연구원.
- 임현묵. 2017. “유네스코 협력의 새 장을 향하여”. 유네스코한국위원회 편. 『전환기 유네스코 전략 재정립 - 2017 유네스코 전략포럼』. 행사자료집.
- 최동주, 정우탁, 조현주 공저. 2015. 『국제기구와 교육,문화,노동,스포츠』. 오름. 서울.
- Bruce Jenks and Jennifer Topping. 2016. “Financing the United Nations Development System: Current Trends and New Directions”. Dag Hammarsköld Foundation.
- John McArthur and Krista Rasmussen. 2017. “Who funds which multilateral organizations?”. Global View. No. 8. Brookings Institute.
- Swedish Ministry of Education and Research. 2018. Strategy for Sweden’s cooperation with UNESCO 2018–2021. Government Offices of Sweden.

외교부. 2016. 대 유네스코 외교. URL: http://mcms.mofa.go.kr/trade/cultural/unesco/index.jsp?menu=m_30_170_20

주 유네스코 대한민국 대표부. 2013. URL: <http://overseas.mofa.go.kr/unesco-ko/index.do>

CEB Database. URL: <https://www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics>

Norwegian Ministry of Foreign Affairs. 2011. "Norway's policy towards UNESCO". URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/fn/profilark2011/e886_e_unesco.pdf

III

한국의 대유네스코
교육 협력

조우진 유네스코한국위원회 개발협력본부장

1. 들어가며

한국 사회의 가장 큰 교육 문제가 무엇이냐고 물으면, 많은 이들은 ‘대학 입시’라고 답하는 것 같다. 하지만, 본래 제도란 이념을 실현하는 방안이라고 볼 때, 대학 입시 같은 교육 제도는 교육 이념의 실현을 위해 마련된 것이다. 그런데 우리에게 교육 이념이라고 할 만한 것이 없다. 제도를 마련하면서 역점을 두는 대목을 보면 지식 전수의 효율성이라 할 수 있는데, 그 정도의 내용은 사실 교육 이념이라는 말에 제대로 값하는 무게를 가진 것이 못 된다. 모순되지만, 한국은 이미 제도적으로 훌륭한 교육 이념을 마련해 두었다. 교육기본법 제2조(교육이념)를 보라.¹ 그런데, 입시 문제만이 아니라 우리 사회에서 논의되는 어떤 중요한 사안에서도 교육적 관심의 고유한 효력이 인정되는 경우는 별로 없다. 이미 교육 외적인 다른 관점(주로 경제적인 관점)에서 결론을 거의 내린 단계에서, 간혹 추가적인 참고 사항 정도로 첨가되는 것이 교육적 관점이다(이태수, 2014). 이런 과정에서 교육 제도로 아름답게 마련해 둔 교육 이념은 사라지고 마는 것이다.

피터스는 ‘교육’이라는 용어를 사용하는 준거(criteria)를 다음 세 가지로 설명했다.

- ① 규범적 준거: ‘교육’은 가치 있는 일을 전달함으로써 그것에 헌신하는 사람을 만든다는 뜻을 가지고 있다.

1 2조(교육이념) 교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활 능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지 하게 함을 목적으로 한다.

- ② 인지적 준거: ‘교육’은 지식과 이해, 그리고 모종의 지적 안목을 길러주는 일이다.
- ③ 과정적 준거: ‘교육’은 교육받는 사람의 의식과 자발성을 전제로 한다는 점에서, 몇 가지 전달 과정은 교육의 과정으로 용납될 수 없다는 것이다(Peters, 1980).

한국이 유네스코와 바람직한 교육 협력 관계를 맺기 위해 이 점은 매우 깊이 생각해야 할 문제다. 유네스코 이념이란 무엇이고, 그 이념을 향한 교육 목적은 무엇인가? 한국은 왜 유네스코와 교육 협력을 하려는 것인가? 교육의 본질적 기능을 고려할 때 한국과 유네스코의 교육 협력은 개인과 국가와 국제사회(지구공동체)에서 어떻게 작용하는가? 정답을 말하기는 어렵지만, 답을 찾으려 노력해야 할 물음들이다.

이런 문제의식을 바탕으로, 이 글에서는 유네스코의 교육 이념과 유네스코 창설 이후 대표적으로 추진했던 교육 사업을 요약하고 오늘날 한국의 대 유네스코 교육 협력을 위한 방향을 모색해보고자 한다.

2. 유네스코 교육 사업의 이념

(1) 평화 교육

2018년 현재 유네스코는 웹사이트를 통해 ‘유네스코란 무엇인가?’라는 질문에 다음과 같이 답하고 있다. “유네스코는 국제연합 교육, 과학, 문화 기구이다. 교육, 과학, 문화 분야의 국제 협력을 통한 평화 구축을 추구한다. 유네스코의 프로그램들은 2015년 유엔 총회가 채택한 2030 의제의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 달성에 기여한다.”²

유네스코는 1922년 국제연맹의 자문기구로 창설된 국제지적협력위원회와 1926년 이 위원회의 집행기관으로 설립된 국제지적협력기구라는 국제 조직으로부터 제도적,

2 UNESCO is the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. It seeks to build peace through international cooperation in Education, the Sciences and Culture. UNESCO’s programmes contribute to the achievement of the Sustainable Development Goals defined in Agenda 2030, adopted by the UN General Assembly in 2015. <https://en.unesco.org/about-us/introducing-Unesco> 접속일 2018. 10. 26.

정신적 유산을 물려받았다고 할 수 있다. 하지만 창립의 직접적인 모태가 된 것은 잘 알려진 바와 같이, 1942년 영국 런던에서 열린 연합국교육장관회의(Conference of Allied Ministers of Education)였다. 2차 세계대전이 한창이었지만, 그들은 일단 평화가 회복되면 그들의 교육체제를 재건할 수 있는 방법과 수단을 찾고 있었다. 이후 1945년까지 연합국 교육장관들은 여러 차례 회의를 통해 전후 교육 분야의 협력을 위한 국제기구 창설 필요성에 합의하였다(유네스코한국위원회, 2004 참조).

이런 역사적 배경으로 만들어진 유네스코 헌장 전문은 다음과 같이 천명하고 있다.

문화의 광범위한 보급과 정의, 자유, 평화를 위한 인류의 교육은 인간의 존엄에 불가결한 것이며 또한 모든 국민이 상호 원조와 상호 관심의 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 위해서 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 국제연합 헌장이 선언하고 있는 국제 평화와 인류 공동의 복리라는 목적을 촉진하기 위하여 국제연합교육과학문화기구(유네스코)를 창설한다.

유네스코 탄생 과정³을 반영한 결과물이라 할 수 있는 유네스코 헌장을 통해 우리가

3 홍승목은 “유네스코는 유엔 안전보장이사회와 함께 세계평화를 이룩하기 위해 탄생한 기구이다. 그런데 유엔 안보리가 평화의 ‘유지’를 위해 태어났다면, 유네스코는 평화의 ‘증진’을 위해 태어났다고 할 수 있다. 그런데 ‘평화’는 그 자체가 정치적인 속성을 띠고 있다. 그렇기 때문에 유엔 안보리가 고도의 정치성을 띠어도 이것은 대개 불가피한 것으로 받아들여진다. 그렇다면 ‘평화

다시 확인할 수 있는 유네스코의 설립 목적은 국제 평화와 인류 공동의 복지⁴이고, 그 기반은 ‘인류의 지적·도덕적 연대’이며, 회원국이 실천해야 할 구체적인 방법은 ‘모두에게 충분하고 평등한 교육 기회 제공, 자유로운 객관적 진리 탐구와 사상 및 지식의 교류, 의사소통 수단의 발전 확대와 상호이해를 위해 그 수단을 사용하는 것’이다.

특히, 교육과 관련해서는 정의, 자유, 평화를 위한 교육은 인간의 존엄에 불가결하기에, 이를 위해 충분하고 평등한 교육 기회가 주어져야 한다고 명시하고 있다.

교육은 그릇된 정치의 시녀가 되어 인간을 전쟁터로 내몰 수도 있고, 거꾸로 올바른 정치가 가능하도록 기여하여 평화의 터전을 마련할 수도 있다. 독일의 사례는 이를 경험적으로 증명했다. 2차 세계대전을 일으켰던 시절 독일의 교육은 나치 정권의 시녀가 되어, 학교 교육이 나치 사상 유포에 크게 기여하였다. 일부 서적들이 검열에 의하여 교실에서 사라지는 동안 독일 교육은 새로운 교과서를 가지고 학생들에게 히틀러에 대한 사랑과 국가 권위에 복종, 군사주의, 인종주의, 그리고 반유대주의를 가르쳤고, 학교 안의 10대 학생들을 히틀러유겐트(Hitlerjugend)라는 조직에 가입시켜 참혹한 전쟁의 도구로 만들었다.

이와 반대로 전후 서독에서 활발히 논의되었던 비판적 평화교육학은 전쟁의 부재 상태를 넘어 구조적 폭력과 부정의를 비판하며, 냉전기 양 진영의 대결과 적대의 특징을 공포로 이해하고, 이 공포의 극복과 적대성의 제거를 강조하려 하였다. 이동기·송영훈(2014)은 이런 맥락에서 서독에서 통일교육의 자리를 메운 것은 민주주의 정치교육보다는 오히려 평화교육이었다고 평가하고 있다(pp. 51-54 참조). 서독 평화학자들과 평화교육학자들이 공산주의 국가와 화해를 위해 그와 같은 적대적 타자상의 근본적 허파를 강

의 유지 및 증진’을 임무(mandate)로 삼는 유네스코가 정치성을 띠는 것도 당연한 것이고, 이를 불가피한 것으로 받아들여야 한다. 교육, 과학, 문화, 정보커뮤니케이션 등이 유네스코의 업무영역으로 설정된 것은 이 영역들이 유네스코의 목표인 ‘평화의 증진’에 중요하다고 보았기 때문이다. 다시 말해, 유네스코의 이러한 활용영역들 또한 강한 정치성을 띠고 있다고 볼 수 있다”고 주장한다(류석진 외, 2013).

- 4 유네스코 헌장 제1조 1항은 기구의 목적을 다음과 같이 설명하고 있다. 1. The purpose of the Organization is to contribute to peace and security by promoting collaboration among the nations through education, science and culture in order to further universal respect for justice, for the rule of law and for the human rights and fundamental freedoms which are affirmed for the peoples of the world, without distinction of race, sex, language or religion, by the Charter of the United Nations.

조한 점은 우리가 대 유네스코 교육 협력은 물론 오늘날 남북한 평화를 위한 교육을 고민하는 데도 시사점이 크다 하겠다.

(2) 지속가능발전목표(SDG) 4

국제 평화와 더불어 또 다른 유네스코 창설 목적인 ‘인류 공동의 복지’를 촉진하기 위해 유네스코는 창설 이후 꾸준히 노력해왔다. 그런데 유엔을 중심으로 한 국제사회가 ‘발전(development)’의 개념을 확산하면서, 유네스코 교육도 ‘발전을 위한 교육’의 성격이 짙어졌다. 현재 유네스코 교육 활동에 가장 큰 영향을 주고 있는 목표도 2015년 유엔이 채택한 지속가능발전목표 4번(SDG 4), 즉 ‘모두를 위한 포용적이고 형평성 있는 양질의 교육 보장 및 평생교육 기회 증진’이라 할 수 있다. 유네스코는 유엔을 중심으로 한 국제사회의 교육 분야 선도 기관으로서 SDG 4의 이행계획이라 할 수 있는 ‘교육 2030 의제(Education 2030 Agenda)’를 채택하고 이를 향후 2030년까지 우선적이고 지속적인 과제로 추진할 계획이다.

유네스코의 2018-2019년도 사업과 예산 계획을 보면, 총 예산 1,224,746,700달러 중 프로그램 예산은 총 969,863,000달러이며, 그 중 교육 프로그램의 예산은 40%를 넘는 396,815,900달러다. 전체 교육 사업 방향을 알 수 있는 전략 목표(strategic objective, 이하 SO)와 주요 행동 방향(main line of action, 이하 MLA)은 모두 SDG 4에 맞춰져 있다. 우선, 세 가지 전략 목표는 SO 1. 모두를 위한 높은 수준의 포용적인 평생학습을 장려할 수 있는 회원국 교육체제 발전 지원, SO 2. 창의적이고 책임감 있는 세계시민이 될 수 있도록 학습자에게 권능 부여, SO 3. 교육 2030 의제 선도와 조정이다. 그리고 예상 결과(expected result, 이하 ER)까지 설정하며 구체적으로 제시한 두 가지 주요 행동 방향은 첫째, SDG 4 이행을 위한 회원국 지원, 둘째, SDG 4-교육 2030 조정 및 검토·모니터링 선도이다. 간단히 말하면 SDG 4 이행과 평가가 유네스코의 주요 교육 활동 방향이라고 할 수 있다(UNESCO, 2018 참조).

그런데 SDG 4를 구성하는 7개 세부목표(target 4.1~4.7) 중에는 유네스코 설립 당시 교육 이념이라 할 수 있었던 정의, 자유, 평화를 위한 인류의 교육에 관한 내용은 거의 보이지 않는다. 세부목표 4.7에만 평화의 문화와 비폭력을 비롯해 문화다양성, 세계시민 의식, 인권, 성 평등, 지속가능한 삶의 양식, 지속가능발전을 위한 교육 등을 병렬적으로 길게 펼쳐 놓았을 뿐이다.

오히려 SDG 4 전체 내용의 핵심은 교육권(right to education)이라 할 수 있다. 교육권 자체를 기본적인 인권으로 보든, 교육권을 다른 권리를 향유할 수 있도록 하는 수단으로 보든, ‘모두에게 충분하고 평등한 교육’을 제공하는 것이 핵심이다. 이는 유네스코가 평화를 위한 교육으로서 주창했던 국제이해교육과 더불어, 가장 오랜 기간동안 가장 큰 규모로 사업을 추진했던 ‘모두를 위한 교육’(Education for All, 이하 EFA)은 물론, 인권을 기반으로 발전을 지향했던 유엔 새천년발전목표(Millennium Development Goals: 이하 MDGs) 중 교육 관련 목표들, 그리고 흔히 SDGs를 상징하는 표어로 많이 인용되는 ‘누구도 뒤에 남기지 않기(leaving no one behind)’와도 맥을 같이 하는 것이라 할 수 있다.

3. 대표적인 유네스코 교육 사업의 변천

(1) 국제이해교육

국제이해교육(Education for International Understanding, 이하 EIU)은 2차 세계대전의 서구 전승국들 주도로 실시된 유네스코 초기의 핵심 교육 사업이었다. 교육학자들은 흔히 비판적 평화교육과 구분하여 이를 전통적 평화교육 또는 유네스코 방식의 평화교육이라 부르기도 한다. 1946년 제1차 유네스코 총회에서 혁슬리 유네스코 사무총장은 “유네스코의 목적은 평화와 안전 보장에 기여하고, 인류 공동의 복지를 증진하는 것이며, 유네스코 교육 사업의 전반적 목적이 국제이해를 증진하는 것”이라고 주장했다(千葉果弘, 1999 참조).

1950년대 초에는 ‘Education in World Citizenship’, ‘Education for Living in a World Community’ 등의 표현도 사용하다가 ‘EIU’로 정착되었고, 1953년부터는 EIU를 현장에 접목한 유네스코학교 사업(Associated Schools Project, 이하 ASP)을 시작하여 현재까지 진행하고 있다. 한편, 전쟁의 종식과 함께 희망을 품었던 국제사회는 1960년대에 이르러 새로운 국면을 맞이한다. 탈식민지 신생독립국 다수가 유엔 체제에 가입하여 ‘남동’ 대 ‘북서’라는 정치적 대립 구도를 형성했기 때문이다. 그리고 유엔은 ‘발전 10년’(Decade of Development)을 선포하면서, 발전도상국과 산업선진국 모두 자국의 경제 성장에 최우선적인 관심을 두게 된다. 이 시기의 유네스코의 교육 사업 역시 주로 국가 경제발전의 관점에서 문해교육, 과학기술교육, 교육기술 혁신사업 등이 강조되면서 상

대적으로 EIU는 악화되었다고 볼 수 있다.

하지만 정치적으로 독립한 제3세계 그룹의 국가들은 자국 경제가 산업선진국에 종속되거나 발전에 불리한 측면이 있다는 것을 확인하면서, 기존 질서에 상당한 불만을 토로하게 된다. 이런 배경으로 1974년 유엔 총회는 ‘신국제경제질서 선언’을 채택하게 되었고, 유네스코는 ‘자생적 발전’이라는 개념을 제시하기도 하였다. 이때 국제사회의 발전에 대한 다양한 문제점을 지적하는 분위기 속에서 지금까지도 가장 중요한 지침으로 평가받는 ‘1974년 국제교육 권고안’⁵이 탄생했다. 이 권고는 세계 평화 실현을 위한 실천적 참여를 강조하고 군축문제 등을 다룸으로써 60년대 말 반체제 시민 및 학생 운동을 경험했던 서구 국가들로부터 경계심을 샀고, 결국 동구권과 제3세계가 유네스코를 정치화해 간다는 비난도 받게 된다. 한편으로 1972년 로마클럽 보고서인 <성장의 한계>와 스톡홀름에서 열린 유엔인간환경회의 등의 영향을 받아 EIU 분야에서 환경 주제가 점차 관심을 받기 시작한 것도 이 시기이다.

유네스코는 1980년대에 남북 격차, 빈곤, 불평등 문제를 다룸으로써 그 당시 국제 경제적·정치적 질서에 대한 대결 자세를 강화하게 된다. 더불어 변화를 겪은 동구권의 민주주의 체제 편입을 위한 인권과 관용 등의 주제도 다루어졌다. 이 시기에 제3세계의 지속적인 비판과 ‘신국제정보질서’ 사업의 추진 등을 배경으로 미국(1984)과 영국(1985)이 유네스코를 탈퇴하였고, 발전론자들이 ‘잃어버린 10년’이라 부를 정도의 세계적인 경제 불황 등으로 제3세계 국가들도 시련을 겪게 되었다.

1990년대에는 세계화(globalization) 현상으로 EIU에 대한 관심이 다시 높아졌다. 늘어나는 국제 분쟁 해결에 기여하기 위해 유엔의 요청에 따라 1992년 ‘평화의 문화’ 사업을 시작했고 구소련 및 동구권 국가의 시장경제 편입과정에서 요청되는 민주주의와 인권 교육 사업을 추진했다. 1994년 유네스코 제44차 국제교육회의에서 ‘평화, 인권, 민주주의 교육에 관한 선언 및 통합적 활동계획’을 채택하였고, 1996년 발간된 21세기 국제교육위원회보고서는 학습의 네 기둥으로 ‘알기 위한 학습’(learning to know), ‘행동하기 위한 학습’(learning to do), ‘존재하기 위한 학습’(learning to be), 그리고 ‘함께 살기 위

5 1974년 제18차 유네스코 총회는 ‘국제이해, 협력과 평화를 위한 교육 및 인권과 기본적 자유에 관한 교육 권고’를 채택하였다. 이 권고에서는 긴 제목의 권고안을 줄여서 ‘international education’이라 부르자고 하였다.

한 학습’(learning to live together)을 제시하여 주목을 받았다.

새로운 천년을 맞이하며 범지구적 문제에 대한 관심은 꾸준히 유지되었으나, 국제사회가 유엔이 채택한 MDGs 등에 비중을 두면서 유네스코의 EIU는 전반적으로 쇠락하게 되었다. 이런 상황에서 유엔 지속가능발전교육 10년(2005-2014)이 선포되고, 유네스코가 선도기관이 된 이후에는 평화와 발전, 환경 등을 포괄하는 개념으로 지속가능발전교육(ESD)이 선호되기도 하였다. 2012년 9월 유엔 사무총장이 수립한 글로벌 우선 구상(GEFI)에서는 ‘모든 아동의 취학’, ‘학습의 질 향상’, ‘세계시민의식 고양’ 등을 강조했으나, 단적으로 표현하면 2015년 이후 SDG 4와 유네스코 교육 사업은 거의 동일시되고 있는 상황이라 할 수 있다. 비록 SDG 4.7에 평화, 인권, 문화다양성, 세계시민의식, 지속가능발전 등을 위한 교육의 필요성이 언급되어 명맥을 유지하고 있다고 할 수 있으나, 이제 EIU란 용어는 거의 찾아보기 어려워졌다.

(2) 문해교육

EIU가 평화라는 주제를 목적으로 하는 교육이었다면, 문해교육은 인간의 기본적인 권리로서 교육을 생각하여 교육권 보장을 목적으로 하는 교육이라 할 수 있다. 창설 당시 제정된 헌장에서 “모든 사람에게 충분하고 평등한 교육기회가 제공되어야 한다”는 내용을 실천하려는 일이라고도 볼 수 있다. 1948년 제정된 세계인권선언도 초기 유네스코 교육 활동에 큰 영향을 주었을 것으로 생각한다. 동 선언문의 제26조는 다음과 같다.

- ① 모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다. 교육은 최소한 초등 및 기초 단계에서는 무상이어야 한다. 초등교육은 의무적이어야 한다. 기술 및 직업교육은 일반적으로 접근이 가능하여야 하며, 고등교육은 모든 사람에게 실력에 근거하여 동등하게 접근하여야 한다.
- ② 교육은 인간의 완전한 발전과 인권과 기본적 자유에 대한 존중의 강화를 목표로 한다. 교육은 모든 국가, 인종 또는 종교 집단 간에 이해, 관용 및 우의를 증진하며, 평화의 유지를 위한 국제연합의 활동을 촉진하여야 한다.
- ③ 부모는 자녀에게 제공되는 교육의 종류를 선택할 우선권을 가진다.

1950년대 초, 초등교육 확장과 성인 비문해 퇴치 사업을 중심으로 펼친 유네스코의

문해교육 사업은 ‘교육차별금지협약’ 결의(1960) 및 ‘카라치 플랜’(1960), ‘아디스아바바 플랜’(1961) 등을 통해 국제적인 교육 운동으로 확산된다. 이어 유네스코는 1965년 테헤란 세계 비문해 퇴치 회의를 통해 ‘기능문해’(functional literacy)⁶ 개념을 소개한다. 당시 대부분의 회원국이 국가 경제성장을 우선적으로 고려하는 분위기에서 기능문해는 상당한 관심의 대상이 되었다.

1970년대에는 유네스코가 국제교육발전위원회를 통해 ‘평생교육’(lifelong education)과 ‘학습사회’(learning society) 개념을 소개하는데, 이 시기에 국제노동기구(ILO)의 ‘계속교육’(continuing education)과 경제협력개발기구(OECD)의 ‘재교육’(recurrent education) 등 경제발전을 위한 교육 개념들이 다양하게 등장했다가 결국 유네스코의 평생교육으로 통합되었다고 볼 수 있다. 이승환(2009)은 경제발전을 중심에 둔 이런 흐름에 대해 ① 교육 기간의 무한정 확대로 인권으로서 교육의 중요성이 약화되었고, ② 교육에 대한 책임이 국가에서 개인에게로 이전되는 경향이 나타났으며, ③ 인간을 인적자원으로만 보는 관점이 강화되었다고 비판하였다. 실제로 1980년대 이후 현재까지도 인간 자본, 인적 자원 개발 이라는 개념이 교육이란 용어를 대체할 정도로 교육과 경제발전의 연계성은 높아지고 있다.⁷

1980년대를 거쳐 1990년대의 문해교육은 초등교육 보편화와 성인 문해교육을 통합하여 ‘모두를 위한 교육’(EFA)이란 이름으로 유네스코의 가장 큰 교육 사업이 된다. 유엔은 1990년을 ‘국제 문해의 해’로 지정하고, 유네스코는 선도 기관으로서 1990년 ‘모두를 위한 교육 세계회의’(World Conference on EFA)를 UNDP, UNICEF, World Bank와 함께 태국 줌티엔에서 개최했다. 아울러 1992년에는 브라질 리우에서 유엔환경발전 회의가 열려 ‘지속가능발전’을 널리 알리기도 하였다. 이후 문해교육과 평생교육의 개념은 2000년 세네갈 다카르에서 열린 세계교육포럼에서 다시 중요성을 확인하였고, 유엔 MDGs에 초등교육 보편화 목표에 반영되었으며, 2015년 SDG 4의 내용으로 포함되었다.

6 기능문해란 ‘읽기, 쓰기, 셈하기에서 그가 속한 사회의 모든 활동에 효과적으로 참여할 수 있는 정도의 지식과 기술을 습득한 수준의 문해’를 말한다.

7 한국에서도 2001~2008년까지 현재 교육부가 ‘교육인적자원부’란 명칭으로 운영되다가 교육과 학기술부가 되었다.

4. 교육 협력을 위한 ‘평화’와 ‘발전’ 성찰

(1) ‘평화’ 개념

1945년 2차 세계대전을 끝낸 뒤 유네스코가 설립되고, 2015년 SDGs가 유엔체제를 중심으로 한 국제사회의 의제로 채택되기까지는 70년의 세월이 흘렀다. 그리고 여전히 국제사회의 평화와 인류 공동의 복지 증진은 국제공동체 또는 지구공동체의 과제이자 염원으로 남아 있다. 그런데 오늘날 국제사회가 70년 전 품었던 평화와 복지 개념을 그대로 계승하고 있다고 보기는 어려울 것 같다.

설립 초기 유네스코의 교육 목적을 반영했던 EIU는 개인의 지적, 도덕적 측면의 교육을 통해 국가 간 전쟁을 방지하려는 목적을 분명히 했다. 그러므로 이때의 평화란 ‘전쟁이 없는 상태’로, 전통적으로 국제관계학이나 정치학에서 말하는 평화라 할 수 있다. 그러나 전쟁은 폭력의 한 형태일 뿐이다. 1960년대 초부터 서구에서 발전되기 시작한 평화학은 평화를 전쟁 뿐 아니라 ‘모든 종류의 폭력이 없는 상태’로 정의한다. 즉 전쟁을 포함한 물리적 폭력뿐 아니라 경제적, 사회적, 문화적 폭력까지 없어야 한다는 것이다. 흔히 전자를 ‘소극적 평화’(negative peace), 후자를 ‘적극적 평화’(positive peace)라 부른다.

대표적인 평화학자 요한 갈통은 폭력을 다음과 같이 크게 세 가지로 구분한다. 첫째는 개인적 또는 직접적(personal or direct) 폭력으로 “인간의 기본적인 욕구에 대한 피할 수 있는 모독”이라고 정의하고, 인간의 기본적인 욕구를 생존에 대한 욕구, 복지에 대한 욕구, 정체성에 대한 욕구, 그리고 자유에 대한 욕구의 네 가지로 분류하고 있다. 둘째는 구조적 또는 간접적(structural or indirect) 폭력으로 “인간이 지금과 다른 상태로 될 수 있었던 잠재력과 현재 처해있는 상태와의 차이를 제공하는 요인”으로 정의하고, 불평등한 분배 등의 착취, 피지배층을 격리시키는 분열, 피지배층에 대한 소외화 등의 범주를 포함시킨다. 끝으로, 문화적 또는 상징적(cultural or symbolic) 폭력으로 “직접적 폭력이나 구조적 폭력을 정당화하거나 합법화하는 데 사용될 수 있는 문화의 측면”이라고 정의하면서 종교와 사상, 언어와 예술, 그리고 과학과 학문 등의 폭력성도 포함시키고 있다.⁸

이제 평화와 평화교육은 국가 수준에서는 물론, 인종이나 민족, 종교, 기업, 소규모 집

8 이재봉, “평화학에 관해”, <http://m.blog.daum.net/pbpm21/256?categoryId=9> 참조. 접속일 2018. 9. 30.

단, 그리고 개인 수준에 이르기까지 중층적이면서도 다면적 차원에서 다루어지며, 생태적 위기와 자연재해까지 고려한다면 평화의 개념은 단순히 인간과 인간의 관계를 넘어 인간과 자연의 관계에 적용되는 수준에까지 이르게 되었다고 할 수 있다.

(2) ‘발전’ 개념

앞서 살펴본 바와 같이, 유네스코 교육 활동에서 ‘평화를 위한 교육’과 더불어 양대 축을 이룬 것은 ‘발전을 위한 교육’이었다고 할 수 있다. ‘발전’(development) 개념은 매우 다양하게 정의할 수 있으나, 여기에서는 주로 유엔을 중심으로 한 국제기구에서 사용하는 용어로서 그 의미를 살펴보고자 한다. 사실 유엔 현장과 유네스코 현장에서 ‘발전’이라는 용어는 거의 찾아볼 수 없다. 더구나 오늘날처럼 정치, 경제, 사회, 문화의 각 분야 또는 인류의 삶 전체에 대하여 ‘발전’이 하나의 지향해야 할 이념으로 자리 잡은 것은, 발전이라는 개념의 모호함과 지금까지의 대안적인 발전 논의를 생각하면, 매우 기이한 현상이라고도 여겨진다. 아마도 발전이라는 단어의 여러 가지 사전적 의미 중 “어떤 상태가 좋은 상태로 되어감”이라는 뜻 때문이 아닌가 싶다.

국제사회에서 사용하는 ‘발전’ 개념에 대해 <발전 사전(Development Dictionary)>의 편집자인 볼프강 작스(Wolfgang Sachs)는 2차 세계대전 이후 식민지로부터 벗어난 남반구의 대부분 국가들이 민주주의 체제이든 독재 체제이든 가장 우선적인 열망으로서 선택한 것이 바로 ‘발전’이라며, 그 후 약 반 세기 이상을 인류가 구성하고 있는 국제사회 공동의 비전이자 지향점으로 그 역할을 수행한다고 본다. 그리고 이러한 ‘발전의 시대’의 출발점을 1949년 1월 20일 미국 트루먼(Harry S. Truman)이 대통령 취임 연설에서 남반구를 ‘저발전 지역’(underdeveloped area)으로 규정한 때로 본다. 하지만 작스는 이러한 발전의 개념은 점점 문제점을 드러내며 비판과 논란의 대상이 되고 있다고 지적한다(Sachs, 1992 참조). 실제로 1950년대 냉전의 시대를 거치며 발전 개념은 유엔체제의 중심 개념으로 자리 잡게 된다.

1960년대 미국 주도 아래 ‘유엔 개발 10년 계획’이 채택되어 발전도상국의 경제성장에 대한 지원이 세계은행과 국제통화기금을 통해 추진되었다. 하지만 이와 함께 발전도상국의 경제적 종속이 강화되고 국내의 빈부격차는 확대되었다. 1966년 UNDP가 설립되어 좁은 의미의 개발주의를 반성하고, 발전 개념을 확대해 인간 생활의 질적 향상과 기본적인 요구의 충족을 바탕으로 하는 이해가 등장했다고 한다. 그리고 1970년대 말부터

UNDP에서는 ‘인간 발전’(human development)이라는 개념이 중시되기 시작했는데, 그것은 ‘인간이 가진 모든 능력의 충분한 개화’를 의미한다. 또 ‘발전에 대한 권리’ 개념도 검토되기 시작해 1986년에는 유엔에서 ‘발전 권에 관한 선언’이 채택되었다. 그 권리는 “인권과 기본이 되는 자유를 실현할 수 있는 경제적·사회적·문화적·정치적 발전에 참가하고 그것을 향유할 권리”라고 정의되었다. 발전권의 기본 요소에는 건강한 생활, 생활 수준의 확보, 지식·문화의 획득, 생활을 위한 자원의 획득, 자존심과 인권의 보장 등이 포함되어 있다고 한다(尾關周二 외, 2007 참조).

이렇게 보면, 1987년 세계환경발전위원회 보고서가 정의한 ‘지속가능발전’ 개념⁹은 발전의 문제점에 대한, 특히 경제적·사회적·환경적 측면에서 노정된 문제점에 대한 또 하나의 ‘대안적 발전’ 개념이라 할 수 있다. 일반적으로 경제개발과 환경보전을 양립시키려는 전략으로만 알려져 있으나, 이 보고서가 제시한 ‘지속가능발전’의 두 가지 핵심 개념은 앞서 살펴본 ‘적극적 평화’의 개념과 연계성은 물론 현 세대와 미래 세대에 대한 윤리적 성찰을 요구한다는 측면에서 주목할 만하다. 지속가능발전의 두 가지 핵심 개념은 다음과 같다(WCED, 2005: p. 87).

첫째, 욕구(the concept of needs)의 개념, 특히 세계의 가난한 사람들의 필수적인 욕구. 여기에 일차적인 우선권이 부여되어야 한다.

둘째, 기술과 사회조직의 상태가 현재와 미래의 욕구를 충족시킬 수 있는 환경의 능력에 미치는 한계(the idea of limitations)의 개념.

9 미래 세대가 자신의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 훼손하지 않으면서 현재의 필요를 충족시킬 수 있는 발전(WCED, 2005: p. 87)

5. 대 유네스코 교육 협력을 위하여

지금까지 한국의 대 유네스코 교육 협력 방향 모색을 위해, 유네스코 이념과 주요 교육 사업의 변화과정을 약술하고, ‘평화’와 ‘발전’에 대한 성찰과 재해석이 필요하다는 점을 지적하였다. 이제 유네스코 교육 협력 방향을 설정하기 위해 적극적으로 검토, 활용하길 기대하는 두 가지 방향을 제안하고자 한다. 구체적인 사업을 제시하는 것은 필자의 한계를 넘어서는 작업이며, 여러 정책결정자, 전문가, 이해관계자 등의 의견 수렴과 협의가 필요할 것이다.

(1) 평화를 위한 교육 협력

첫째는 평화를 위한 교육 협력 방향이다. 비록 ‘EIU’란 용어를 더는 잘 사용하지 않는다 하더라도, 유네스코 이념과 교육 사업의 궁극적인 목적이 평화 증진이라는 사실은 달라지지 않을 것 같다. 이런 의미에서 한국의 대 유네스코 교육 협력을 위한 가장 포괄적인 방향은 평화 또는 평화교육에서 시작할 필요가 있다. 더구나 최근 남북한 그리고 동북아시아의 평화에 대한 관심은 더욱 커져가고 있으며, 앞으로도 이런 분위기를 만들어 가는 데 한국은 주도적인 역할을 해야 할 것이다. 따라서 유엔체제와 협력하며 평화를 지향하는 한국의 모습은 국내외적으로 매우 큰 영향을 미칠 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 이제 시대적 흐름에 따라 전쟁의 부재라는 전통적 평화의 개념은 ‘적극적 평화’의 개념으로 확대되고 있으며, 그렇게 되어야 한다고 생각한다. 신자유주의와 함께 급속히 확산된 세계화(globalization) 현상은 마치 금방이라도 국경이라는 벽이 없어질 것처럼 보이기도 했지만, 2018년 현재 세계에서는 여전히 국경의 벽이 얼마나 두꺼운지를 느끼게 하는 일들도 벌어지고 있다. 이런 점에서 현대 사회에서 인류가 필요로 하는 평화의 개념은 ‘적극적 평화’뿐 아니라 ‘정의로운 평화’(just peace), ‘자유민주주의적 평화’(liberal democratic peace) 등이라는 논의가 펼쳐지고 있다. 그러므로 EIU의 전통을 계승하면서도 국제사회와 소통할 수 있는 한국의 경험을 기반으로 유네스코 활동을 통해 평화 및 평화교육 의제를 다듬어가려는 적극적인 참여와 노력이 필요할 것이다.

최근에는 분쟁 전후 교육의 역할에 주목한 연구도 활발히 진행되고 있다. 특히 분쟁지역에서의 갈등 인지적 교육(conflict-sensitive education), 긴급교육(emergency education),

분쟁 후 교육(post-conflict education)을 담당하고 있는 국제기구 및 NGO들은 다양한 사례연구를 통해 교육이 진실(truth), 화해(reconciliation), 전환기 정의(transitional justice)를 이루는 데 중요한 일을 함으로써 장기적 분쟁의 유산을 척결하는 데 직접적인 영향을 미칠 수 있다고 강조한다(유성상 외, 2017 재인용).

예를 들어 본다면, ‘평화 교육 국제 규범화’(가칭) 사업 같은 것을 구상해볼 수 있다. 한국은 1961년부터 유네스코학교 네트워크에 참여하면서 유네스코한국위원회를 중심으로 국제이해교육 활동을 꾸준히 확대해왔다. 2000년에는 유네스코 아시아태평양국제이해교육원을 유네스코 카테고리2센터로 설립하여 성공적인 활동을 펼치고 있다. 뿐만 아니라 2015년 세계교육포럼을 유치하면서 ‘세계시민교육’을 SDG 4.7에 포함시키고, 이후에도 교육부, 외교부, 유네스코한국위원회, 아시아태평양국제이해교육원 등이 협력하며 유네스코와 세계시민교육 확산을 위해 적극적으로 노력하고 있다. 더욱이 한국은 식민지 시대와 전쟁이라는 비극적 역사와 경제 및 사회 발전의 과정을 겪으며 평화와 관련된 다양한 경험을 축적하고 있다.

여기서 전 세계적인 지지와 협력을 이끌어내기 위해서는 물론 많은 과제가 있겠지만, 평화를 지향하는 입장에서 이를 꾸준히 추진해가면서 다양한 사업 연계를 도모하는 것도 좋은 방향이라 생각한다. 평화를 지향하는 규범적 교육 의제를 설정하기 위해 회원국들과 유네스코 네트워크 관계자들의 의견을 수렴하고, 설득하고, 조정하는 활동은 국내에 많은 영향을 미칠 수 있을 것이다. 유네스코석좌나 유니트윈, 유네스코의 여러 전문가위원회, 유네스코학교 네트워크 등을 실천적으로 활용할 수 있으며, 궁극적으로는 의제 설정과 논의를 넘어 시대적 상황에 맞는 적극적 의미의 평화를 지향하는 교육 분야의 국제 규범(권고안, 선언, 협약 등)을 만들어 낼 수 있다면 국제사회에서 매우 뜻깊은 성과일 것이다.

(2) 교육권 보장과 증진을 위한 협력

두 번째 방향은 교육권 보장과 증진을 위한 유네스코와의 교육 협력이다. 다만이것은 경제발전을 위한 수단으로 인적자원을 개발하기 위해서가 아닌, 교육의 인간화와 평화와 지속가능발전을 위한 교육 협력이다. 교육은 곧 인권이다. 교육권은 그 자체로서 기본적 인권이며 다른 인권을 향유할 수 있도록 한다는 점에서 그 의미가 더 크다. 특히 문해는 가장 기초적인 교육의 출발점이다. 따라서 문해교육을 중심으로 한 기초교육 분야

협력을 적극적으로 구상할 필요가 있다고 생각한다. 유네스코가 효율적인 교수·학습법을 만들고 확산하는 데 기여할 수도 있지만, 유네스코 교육 사업에서 더 중요한 것은 교수·학습 과정이 인간의 존엄성을 바탕으로 평화를 지향하거나 인권을 증진하는 데 도움이 되는가이다. 이런 점에서 문해는 스스로를 교육할 수 있는 역량이자 인권 보장의 필수적인 조건이며, 언어라는 상징체계를 통한 세계인식의 기반이기에 주목할 만하다.¹⁰

한국이 유네스코와 문해 분야 협력을 구상해야 할 이유는 여러 가지다.

- ① 유네스코 EFA 사업을 계승하고 있는 SDG 4의 세부목표 대부분이 문해와 관련돼 있으며, SDGs의 표어도 'leaving no one behind'다.
- ② 국제사회에서 최빈국 및 발전도상국들의 한국에 대한 요청이다. 특히 한국과 같이 식민지 또는 전쟁 경험을 겪고 산업화와 민주화를 희망하는 국가들에게 한국의 문해교육을 포함한 기초교육 성공모델은 매우 매력적이다.
- ③ 한국의 대 유네스코 자발적 기여를 비롯한 공여 사업 및 1990년부터 한국 정부가 후원하여 시상하고 있는 세종대왕문해상 사업과 연계하여 국가 수준의 대표적인 교육개발협력 사업으로 만들 수 있을 것이다. 예를 들면, 사업명도 '세종 프로젝트: 삶을 위한 문해, 평화를 위한 문해'(Sejong Project: literacy for life, literacy for peace) (가칭)와 같이 여러 연계된 사업들을 통합할 수 있는 이름으로 정하고, 이해관계 부처나 기관들이 더욱 긴밀하게 협력하며 추진하는 것이 바람직할 것이다.
- ④ 끝으로, 향후 문해 개념의 확장성에 따른 교육 협력 사업의 확장성이다. 단순한 문해(literacy)와 수해(numeracy)에 머무르지 않고, 건강문해(health literacy), 금융문해(financial literacy) 등 여러 가지 생활 문해(functional literacy)는 물론 과학기술 발달에 따른 과학문해(science literacy), 미디어문해(media literacy), 디지털문해(digital literacy), 최근의 문화문해(cultural literacy) 또는 생태문해(eco-literacy), 그리고 유네스코가 지향하는 평화문해(peace literacy)에 이르기까지 문해 개념도 시대 변화에 따라 변화하고 있다는 점을 고려할 때, 향후 유네스코와 인류의 교육권 보장을 위한 지속적인 협력이 가능하며 국내적으로도 다양한 효과를 낼 수 있을 것이다.

10 문해와 삶의 관계에 대한 자세한 내용은 UNESCO(2006). *EFA Global Monitoring Report: Literacy for Life*. Paris. 참조.

글을 마치며, 한 가지 생각해 볼 부분은 교육권을 보장하기 위한 교육 협력은 개인 차원에서 인권을 보장하는 것 자체가 하나의 목적이 되겠지만, 기존의 경제발전과 그것을 포함한 지속가능발전 및 평화에 기여하기 위한 수단적인 성격도 동시에 포함하고 있다는 것이다. 사실, 교육의 이념이나 목적을 하나로 정한다고 해서 그것만을 위해 교육이 존재할 수는 없다. 인간이 교육적 존재임을 인정한다면 교육은 본질적으로 여러 차원의 기능이 통합적으로 이루어진다는 의미이다. 여러 기능들은 서로 대립하기도 하고, 서로 보완적이기도 하다.

교육은 우선 기존 질서나 체제를 유지하려는 기능이 있다. 동시에 공동체 또는 사회에 대한 문제의식을 바탕으로 사회 혁신을 추구하려는 기능도 있다. 개인적 차원에서 소질을 계발하고 이상적인 인격을 도야하는 측면이 있는 한편, 집단이나 공동체의 축적된 문화유산을 접하고 이를 계승, 발전시키는 기능도 있다. 이런 기능들이 서로 분리되어 일어나는 것이 아니라 변증법적으로 서로 부딪히며 작용한다는 것이다(김정환·강선보, 1998). 여기에는 당연히 중장기적인 긴 호흡이 필요하다. 한국이 유네스코와 교육 분야 협력을 앞으로 어떻게 펼치는 것이 바람직한가에 대한 지속적인 논의가 필요할 것이다. 적어도 기존의 유네스코 활동으로부터 얻은 교훈을 충분히 고려한 논의가 되기를 기대한다.

참고문헌

- 김정환·강선보(1998). *교육철학*. 박영사.
- 류석진 외(2013). 위기의 UNESCO, 어디로 갈 것인가. 유네스코한국위원회.
- 유네스코한국위원회(2004). 유네스코한국위원회 50년사: 평화를 향한 50년.
- 유성상 외(2017). *국제교육개발협력: 이론과 쟁점*. 교육과학사.
- 이동기·송영훈(2014). *평화·통일교육 추진전략 연구*. 유네스코한국위원회.
- 이승환(2009). *인권으로서 교육권 수호에 관한 연구: 유네스코 교육사업을 중심으로*. 서울대학교 석사 학위 논문.
- 이태수(2014). *교육의 이념과 제도*. 네이버 열린연단 제46강.
- 尾關周二 오제키 슈지 외(2007). *環境思想 Keyword*. 김원식 옮김. 환경사상 키워드, 알마.
- 千葉某弘 지바 아키히로(1999). “국제이해교육의 국제적 전망과 동향”. 이창호 역. 유네스코한국위원회 편. 유네스코포럼. 10호.
- Peters, R. S.(1980). *Ethics and Education*. 이흥우 역. 윤리학과 교육. 교육과학사.
- World Commission on Environment and Development(2005). *Our Common Future*. 조형준·홍성태 역. 우리 공동의 미래. 새물결.
- Sachs, Wolfgang ed.(1992). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Zed Books.
- UNESCO(2006). *EFA Global Monitorig Report 2006: Literacy for life:*. Paris
- _____ (2018). *39 C/5 Approved Programme and Budget 2018–2019: First biennium o f the 2018–2021 quadrennium*. Paris

IV

한국의 유네스코 과학분야 기여

배영자 건국대학교 정치외교학과 교수

이우성 과학기술정책연구원(STEPI) 연구위원

명수정 한국환경정책·평가연구원(KEI) 연구위원

1. 과학외교 무대로서 유네스코 활용

(1) 유네스코를 활용한 공적개발원조

1) 개도국 과학기술 ODA 사업 확대__배영자

빈곤감소와 개발을 위해 전 세계 약 200개 이상의 양자 및 다자기구들이 활동하고 있으며 개별 수원국에 평균 40개 이상의 기관들이 600개 이상의 프로젝트를 실시하고 있다.

이제까지 ODA 사업에 있어서 과학기술과 혁신은 크게 주목 받지 못했다. 만연한 절대 빈곤 상태, 기아, 질병, 영양실조 등 기본적인 생명활동조차 쉽지 않는 최빈국이나 저개발국가에 대한 원조에서 어쩔 수 없이 식량, 보건 등의 원조가 앞설 수밖에 없었다. 그러나 지속적인 식량 및 의료 원조와 경제적 지원에도 불구하고 저개발국의 상황이 크게 개선되지 못하고 있는 결과를 보면서 국제사회의 고민은 더 깊어질 수밖에 없었다. 이런 상황에서 과학기술 ODA에 대한 관심이 자연스럽게 증대되었다.

과학기술 ODA 사업은 개도국들이 자력으로 산업화와 경제 발전의 초기 동력을 확보할 수 있는 역량을 배양하고 이를 발전시키는 것을 최우선적인 목표로 하고 있다. 병원, 학교, 도로, 다리 등 각종 사회적 인프라를 제공해 주어도 이를 운영하거나 더 발전시킬 수 있는 노하우와 지식을 가지지 못하면 개도국이 지속적으로 발전하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 개도국이 긴급하게 당면하고 있는 빈곤과 의료 문제에 대한 지원과 동시에 당면 문제를 스스로 해결할 수 있는 과학기술 지식을 전수하고 이를 확산시키고 역량을 강화하는 노력이 장기적으로 매우 중요하다는 인식이 확산되고 있다.

현재 국내외 많은 기관들이 과학기술 ODA를 강화하고 있다. 개발도상국의 과학기술 혁신역량 강화라는 최종 목표 하에서 다양한 과학기술 ODA 사업들이 시도될 수 있다. 유네스코의 과학기술 ODA가 어떤 프로그램으로 어떤 실행체제 내에서 운영될 수 있을지를 설정하는 것이 중요하다. 유네스코의 경우 이제까지 교육과 문화에 특화된 ODA 프로그램들을 우선적으로 수행해 왔다. 현재 유네스코가 수행하고 있는 ODA의 내용에 과학기술혁신역량 강화라는 목표를 융합시켜 과학 문해(science literacy) 증진을 위한 초중고 과학 교육 지원, 과학 교육을 위한 실험실과 실험장비, 재료 등의 지원, 과학기술 박물관 설치 등을 통한 과학 문화 확산과 과학에 대한 공공 이해(public understanding of science) 증진, 유네스코 청년 포럼(UNESCO Youth Forum)과 연계하여 대학생 과학 교육 지원단 개도국 파견, 개발도상국에 과학 도시(City of Science) 설립 지원 등등을 고려해 볼 수 있다.

다양한 과학기술 ODA의 활성화를 위해 과학기술 ODA 기금을 마련하는 것도 생각해 볼 수 있다. 유네스코가 교육이나 문화 뿐 아니라 과학 분야를 포함하게 된 데에는 조셉 니담(Joseph Needham)과 줄리언 헉슬리(Julian Huxley)라는 두 과학자의 헌신적 노력이 중요했다. 헉슬리는 유네스코의 초대 사무총장이 되었고, 니담은 유네스코 과학 분과의 초대 센터장직을 맡았다. 영국은 자국이 자랑하는 과학자 뉴턴(Newton)의 이름을 붙인 뉴턴 펀드(Newton Fund)를 설립하여 개도국에 대한 과학기술 ODA 사업의 가시성을 높이면서 이를 성공적으로 수행하고 있다. 유네스코도 유네스코의 탄생에 기여한 과학자 헉슬리나 니담의 이름을 붙인 헉슬리 펀드(Huxley Fund), 혹은 니담 펀드(Needham Fund)를 마련하여 이를 바탕으로 유네스코의 기관 성격에 부합하는 과학 문해에 초점을 맞춘 과학기술 교육과 과학기술 문화 확산을 위한 사업 등을 과학기술 ODA 사업으로 적극 추진해야 한다.

2) 과학기술혁신교육 ODA 사업 확대__이우성

유네스코의 강점은 전 세계 국가별 위원회를 통해서 가장 많은 회원국을 확보하고 있고 이들 국가들의 교육, 스포츠, 문화 등 소프트외교와 연계할 수 있는 네트워크를 가지고 있다는 점이다. 이미 미국은 STEM 교육의 확산과 개발도상국가에 전파를 위해서 미국 대학들의 아프리카 센터들과 연계한 ODA 프로그램들을 진행하고 있다. 아시아 태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) Policy Partnership for

Science, Technology and Innovation(PPSTI)에서도 STEM 교육과 여성 과학기술 교육에 중점을 두고 강조하고 있다. 미국이 유네스코에서 빠진 상황에서 과학기술혁신 교육, 과학기술·공학·수학(Science, Technology, Engineering and Mathematics, STEM) 교육을 연계한 유네스코 프로그램들을 개발하고 확산하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다.

개발도상국가가 겪는 가장 큰 어려움중의 하나는 국가적 차원의 과학기술자와 엔지니어의 양성인데 실상은 초중등에서부터 기초적인 과학기술교육이 이루어지지 않는 것이

▶ 미국 미시간대학의 아프리카 센터- STEM 역량강화 사업

Science, Technology, Engineering, and Mathematics (STEM)-Africa seeks to nurture early career scientists on the continent and advance research collaborations in STEM disciplines between the University of Michigan and partner institutions in Africa that extend scientific knowledge and yield solutions to global problems. U-M's STEM-Africa Initiative is unique among peer institutions in the U.S. in its engagement of science as a trans-Atlantic affair, and its allocation of resources dedicated to developing the study of science, technology, engineering, and mathematics (STEM) in Africa. Through STEM-Africa, ASC nurtures early-career scientists on the continent and advances research collaborations that extend scientific knowledge and yield solutions to global problems.



“ 30-year collaborations with universities in Ghana and recently Ethiopia in the field of OB/GYN have produced 270 trained OB/GYNs, all but one of whom are practicing on the continent: an enormous success when compared to the high loss of medical talent to the diaspora. ”

출처: 미시간대학교 아프리카 센터 홈페이지

UN SDGs는 대부분의 목표에서 과학기술혁신의 역할과 중요성을 강조하고 있다. 과학기술혁신은 주로 선진국에 국한되는 주제로 인식되어 온 측면이 있으나, 최근에는 개발도상국의 지속가능한 성장을 위해서도 중요한 주제로 다루어지고 있다. 특히 과학기술혁신을 위한 정보접근성 강화와 민간의 혁신역량 활용을 위한 노력이 다각도로 이루어지고 있다.

한국은 과학기술에 대한 집중 투자를 바탕으로 산업구조 재편에 성공하였고, 고도 경제성장을 이룩한 경험이 있다. 오늘날에도 한국은 2014년 기준, GDP대비 R&D 투자비중이 4.29%로 세계 1위를 기록하였으며, 질대투자규모에서도 세계 6위를 차지할 정도로 과학기술 연구개발에 많은 투자를 하고 있다. 여러 개도국들은 한국의 이러한 발전경로를 학습하고자 하며, 한국은 경험 전수를 통해 개도국 과학기술혁신 역량강화에 기여할 수 있다.

비전 / 미션 / 전략목표



전략목표 및 주요 프로그램

1 과학기술분야 핵심 연구인력 양성	SDG 4.b, 9.5	
· 협력국의 과학기술분야 고등교육 및 연구역량 강화를 지원하고, 한국 기관과의 공동연구 및 국제 네트워크 참여를 추진하여 협력국의 핵심 연구개발 인력 양성에 기여		
주요 프로그램	· 과학기술혁신 정책컨설팅 지원사업 · 과학기술 인력양성 지원사업 · 연구개발(R&D) 인프라 구축 및 역량강화 지원사업	
2 과학기술혁신 기반 산업발전 지원	SDG 8.3, 9.5, 9.b, 12.a, 17.7	
· 협력국 기술창업 및 사업화 역량강화, 산학연 연계활동 및 중소기업 기술력 강화를 지원하여 연구기관의 기술혁신역량을 산업부문으로 확산		
주요 프로그램	· 과학기술기반 창·취업 및 기술이전 지원사업 · 산학연 연계활동 지원사업 · 혁신클러스터 구축 및 강화 지원사업	
3 개도국 경제·사회문제의 혁신적 해결 활성화	SDG 8.3, 17.6, 17.7, 17.8	
· 한국 스타트업, 중소기업, 대학, 연구기관, NGO 등 다양한 기술혁신주체들의 개도국 경제·사회 문제 해결을 위한 기술개발 및 확산 활동을 지원하고, 과학기술혁신을 기반으로 개도국 문제해결을 추구하는 국제 네트워크 참여를 통해 새로운 개발문제 해결방식을 도출		
주요 프로그램	· Creative Technology Solution 프로그램 · 민간부문 과학기술혁신역량을 활용한 개도국 지원사업	

그림 1. KOICA 과학기술혁신전략

출처: KOICA 홈페이지 과학기술혁신전략(www.koica.go.kr/main.html)

문제의 핵심이다. 과학기술교육의 전문인력과 기반시설이 부족한 상황에서 인문사회적인 교육과 달리 과학기술교육은 개발도상국가의 커리큘럼상 매우 취약할 수밖에 없으며 이를 해결하기 위한 국제사회의 노력이 절실하다. 그러나 대부분의 교육들이 직업훈련 교육이나 문해교육 등 기초적인 교육에 중점을 두고 있어 실질적으로 과학기술계가 함께 참여할 수 있는 과학교육에 대한 해결방안이 필요하다.

우리나라의 ODA 사업의 특징 가운데 하나는 정보통신기술(Information & Communication Technology, ICT)와 과학기술을 통한 경제발전 경험을 바탕으로 개발도상국가에서 과학기술 ICT ODA 사업들을 전체 개발원조사업의 중요한 축으로 진행해 왔다는 점이다. 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)의 10대 분야 중 이미 과학기술혁신전략이 ODA 사업의 중요 전략으로 자리매김하고 있다. 이러한 상황에서 유네스코가 가지고 있는 강점인 교육, 여성을 함께 어우르면서 과학기술과 4차 산업혁명의 스마트 ICT를 함께 포함하는 개발원조사업들에 우리나라가 주도적인 역할을 한다면 당위성과 효과성에서 높은 성과를 가져올 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 우리나라의 중점적인 개발협력 분야의 하나로서 개발도상국가의 과학교육, STEM 교육 확산을 위한 ODA 프로그램을 교육부, KOICA, 유네스코한국위원회 등 관련 기관과 협력하여 개발하고, 유네스코 개발도상국가 교육부와 연계 네트워크를 활용하여 사업을 진행한다면 전체적으로 유네스코를 통한 전략적인 확산사업이 효과적으로 진행될 수 있다.

■ 글로벌 문제해결을 위한 혁신과 창업

개발도상국가의 또 다른 문제점은 대학을 졸업하고도 의미 있는 일자리를 찾기가 어렵다는데 있다. 대학 및 대학원 과정에서 과학기술분야의 고등교육을 받더라도 대학교수나 연구소 이외에 과학기술을 활용한 직종을 찾기가 어려운 상황은 과학기술을 통한 산업기반의 형성과 미래발전을 어렵게 할 수 밖에 없다. 이에 국제사회에서는 창업과 혁신을 촉진할 수 있는 기술창업지원센터를 설립하고 대학과 산업계가 협력할 수 있는 산학협력단의 설립이나 테크노파크의 설립 등을 국제사회 원조기관들을 통해서 시행하고 있다. 우리나라는 과학기술정보통신부를 통해서 개발도상국가에 적정기술센터설립을 추진해오고 있으며 이들은 기본적으로 현지인들의 창업을 활성화할 수 있는 기술개발과 혁신을 추진하고 있다. KOICA 사업에서도 이미 페루와 네팔에 'ICT Corridor'

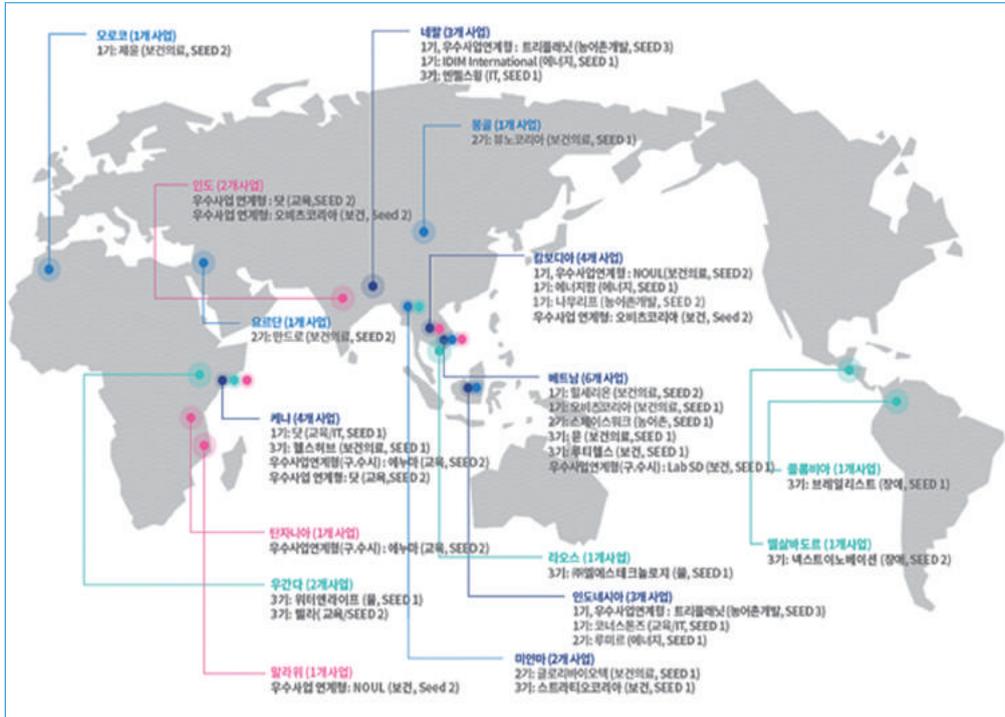


그림 2. KOICA CTS 프로그램 사업사례

출처: KOICA CTS 홈페이지(koica-cts.com/)

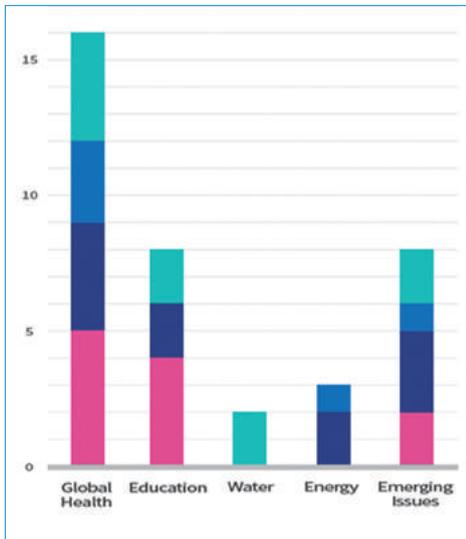


그림 3. CTS 프로그램 대상 사업분야

출처: KOICA CTS 홈페이지(koica-cts.com/)

이라는 사업으로 ICT 기술을 활용하여, 첨단기술이 응용된 과학기술 창업을 촉진하고자, 인큐베이션 센터 및 대학과 연계하여 지역사회에서의 창업촉진 사업들을 진행하고 있다. KOICA는 우리나라의 사회적기업들의 개발도상국가 협력사업을 추진하기 위하여 'Creative Technology Solution' 사업을 추진하고 있으며 혁신적 아이디어를 통해 개발도상국가의 지속가능발전 이슈를 해결하기 위한 노력들을 기울이고 있다. World Bank에서도 캄보디아를 비롯한 케냐 등 아프리카 국가에서 ICT 기술을 활용한 창업허브센터의 설립을 대학과 연계하여 지원하는 사업들을 진행하고 있다.

이러한 트렌드는 단순히 기술기반의 창업을 촉진한다는 취지도 있지만, 시장규모가 작고 대상계층이 저소득 취약계층이기에, 글로벌 경제에서 대규모 기업들이 진입하지 않는 시장들에 주목하고 있다. 개발도상국가들과 저소득 취약계층은 구매력이 낮고 시장규모가 낮아 기술혁신역량을 갖춘 글로벌 대기업들이 진출하기에는 시장여건이 성숙되지 않은 것이 사실이다. 그러나 이들 국가들과 대상계층에서는 현재 우리가 겪고 있는 기후변화와 소득불평등의 피해와 영향이 오히려 높기에, 글로벌 사회문제를 해결하기 위한 혁신적 솔루션들이 필요한 상황이다.

아프리카에서의 M-PESA(Mobile phone-based money transfer)와 같은 모바일 금융시장이 저소득계층의 금융접근성을 획기적으로 개선하였듯이, 혁신적인 비즈니스 모델을 기반으로 취약계층의 에너지 및 정보 접근성 등을 개선할 수 있는 솔루션들을 도출하기 위한 창업활동 활용해볼 수 있다. 특히, 에너지 분야에서는 Pico Lamp를 활용하여 초소형 솔라패널을 통해 랜턴과 핸드폰 충전기능을 제공하는 시장들이 활발하게 형성되고 있으며, 캄보디아에서는 KOICA 사업제안으로 피코램프들을 수상가옥들에 제공하고 이를 Nano-Grid로 연계하는 사업들이 진행 중에 있다.

이러한 상황에서 유네스코는 과학기술과 교육, 문화를 아우를 수 있는 융합적 솔루션의 제공이 가능한 국제기구이며 국제사회에서의 글로벌 문제를 해결하기 위한 혁신적인 솔루션을 개발하고 이를 창업화하여 비즈니스 모델로서 개발도상국가들의 문제를 해결하여 나가는 프로그램들을 진행해 나갈 수 있다.

이미 국내에서는 이러한 기술혁신 창업활동들을 지원할 수 있는 창조경제혁신센터와 지역별 창업지원센터, 대학 내에서의 창업센터 등 다양한 리소스의 창업혁신을 지원할 수 있는 자원들이 존재하고 있으며, 이는 문재인 정부의 청년창업활성화, 그리고 사회적경제기업의 활성화와 연계할 수 있는 영역이라고 할 수 있다. 사회적기업진흥원에서

도 국내의 사회적 이슈해결을 위한 사업뿐만 아니라 글로벌 사회에서의 문제해결을 함께 도모할 수 있는 사업들을 지원하고 있으며 KOTRA에서도 청년들의 개발도상국가 해외창업을 지원할 수 있는 프로그램들을 운영하고 있다. 뿐만 아니라 중고등학교 교육과 대학교 교육에 있어서도 글로벌 문제해결을 위한 창업경진대회나 아이디어 솔루션 대회들을 통해서 학생들이 국제사회의 문제에 대한 인식공유를 할 수 있도록 유도 가능하며, STEM 융합교육 및 세계시민교육과 더불어 국제사회의 문제해결을 위한 글로벌 혁신창업교육을 함께 진행해 나갈 수 있을 것이다.

위와 같은, 중고등 및 대학교육 내 창업지원센터의 공동운영과 글로벌 혁신창업지원을 위한 협력, 사회적기업 활성화를 위한 지원 등을 프로그램화하고 관련 센터를 설립안을 유네스코에 제안한다면, 이는 유네스코의 새로운 영역확대의 기회가 될 수 있을 것이다.

■ 과학기술 기자재 지원 공적원조

개발도상국가에서 과학기술교육이 어려운 주된 이유 가운데 하나는 과학기술 교육이 기자재를 수반한다는 점이다. 아프리카의 상당수 국가들에서 학교가 교실이 없는 경우들이 존재하고 교실이 있어도 교육자재는 책걸상 밖에 없는 상황에서 과학교육을 위한 교구의 지원은 상상하기 어려운 상황이다. 이미 대학 및 연구소의 실험실 차원에서의 중고 연구기자재를 활용한 개발도상국가 지원 사업들에 대한 검토는 있었지만 우리나라의 초중고 과학교구들을 지원하는 유네스코 과학교구 및 교재지원 사업은 개발도상국가들의 과학기술 교육의 기반을 마련하는데 매우 획기적인 기회가 될 것이다.

이러한 과학기술 교육사업이 우리나라 교원들의 개발도상국가 교육사업 참여확대와 맞물려서 진행된다면 훨씬 효과적인 교육지원사업이 될 수 있다. 우리나라 교원들 가운데 방학을 활용하거나 안식년을 활용하여 개발도상국가에서 교육봉사를 하는 교원들도 존재하고 있는데, 우리나라의 초중고 교원들이 개발도상국가에 과학교구 지원과 더불어 교육지원사업에 봉사차원에서 나갈 수 있도록 교육부와의 협력이 이루어진다면 개발도상국가의 열악한 환경의 교육개발 등 교사역량 강화뿐만 아니라 교육 공적개발원조에서 획기적인 전환점이 될 수 있다. 과학기술정보통신부는 연구시설 및 장비의 ODA 사업구상을 진행한바 있으며 여기에서는 출연과 대학 유휴장비들 및 시설들을 확인하여 개발도상국가의 수요조사와 더불어 활용 가능한 유휴장비들을 개발도상국가에 공급하는 방

■ 유네스코 통계팀에서의 과학기술통계 작성에 대한 공적개발원조 지원

과학기술통계는 개발도상국가에서 직접 작성하는 것이 불가능하다. 과학기술통계는 기본적으로 Frascati Manual에 의한 연구개발 R&D 통계, 그리고 Oslo Manual에 의한 혁신조사(Innovation Survey)가 있는데, 두 통계조사 모두 매뉴얼에 의한 전문적인 훈

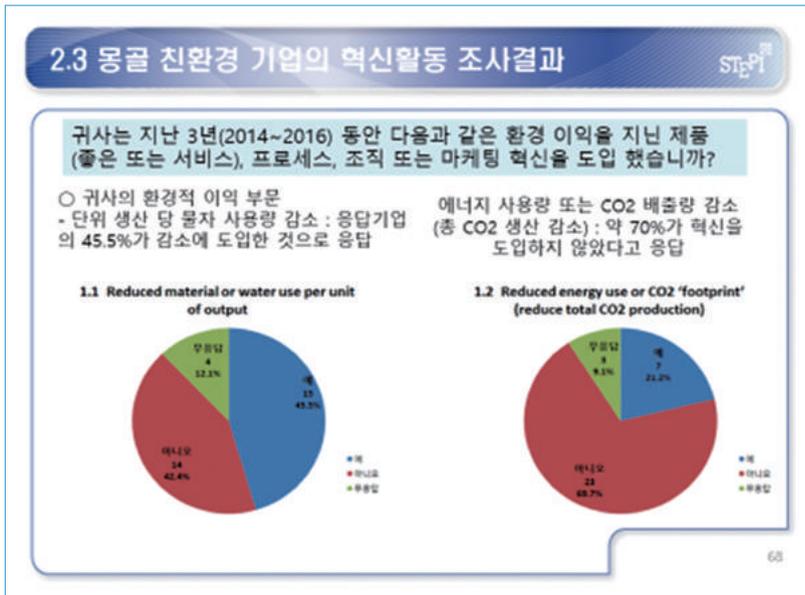


그림 5. ASEIC 몽골 친환경혁신조사 서베이 및 결과

출처: ASEIC 친환경지수 사업 발표자료(2017)

련이 필요하고 조사방법론과 통계 DB 구축에 대한 노하우들과 시스템이 마련되어야 한다. 향후 과학기술의 발전과 정책적 프로그램의 개발을 위해서는 과학기술통계의 작성은 가장 기본적인 구성요소 가운데 하나라고 할 수 있다. 전 세계 통계 DB를 관리하는 유네스코 입장에서는 과학기술통계에 집계되지 않는 개발도상국들이 상당수 존재하며 이들에게 과학기술통계 기법들을 전수하고 매뉴얼에 따른 국가차원의 조사와 통계 DB 구축을 지원할 수 있는 공적개발원조 사업이 필요하다. 이에 따라, 우리나라는 이러한 통계 DB 구축에 매우 역량 있는 활동들을 진행해왔다.

우리나라 정부가 KOICA의 다자기구팀과의 협력체계를 구축하여, 관련 프로그램을 제안한다면 유네스코에서 환영할 만한 일이며 개발도상국가의 통계 DB 구축에 직접 관여함으로써, 해당 국가들의 통계들과 원자료를 확보할 수 있는 매우 중요한 계기와 체계가 된다고 할 수 있다. 실제 아시아 유럽 정상회의의 친환경혁신사업의 일환으로 중소기업벤처부 산하 아셈중소기업친환경혁신센터(ASEIC)에서는 친환경혁신지수 사업을 통해 시범사업으로 몽골의 친환경혁신조사 모듈을 수행한 바 있다. 이러한 통계지표 작업을 통해, 개발도상국가들의 지속가능발전목표와 연관된 과학기술분야의 통계역량을 강화하는 사업은 의미를 갖는다고 할 수 있다.

(2) 남북 과학기술협력 지원

1) 유네스코 과학 사업들내에서 이루어지는 남북한 협력 지원 및 확대 배영자

최근 과학기술외교에서 두드러지는 점은 공공외교와의 결합이다. 정체성과 규범의 중요성을 강조하고 소통, 설득, 공유에 기반한 소프트파워 강화를 추구하는 공공외교의 한 형태로서 과학기술외교가 활성화되고 있다. 소프트파워 강화 및 정체성과 가치 중시가 목표로 결합되고 과학기술이 수단으로 활용되면서 공동의 정체성과 가치형성 과정을 통해 당면 문제 해결을 위한 기반을 넓혀가는 공공외교로서의 과학기술외교가 본격적으로 출현하고 있다.

한국 외교가 당면한 가장 큰 과제 가운데 하나가 북핵문제 해결이나 북한과의 관계 개선, 통일을 위한 분위기 조성이다. 북핵협상이나 정상회담 등의 거대 이슈는 당시의 정치·외교적 상황에 따라 민감하게 결정된다. 과학기술은 보편적이며 합리적이고 체제의 차이를 뛰어 넘는 공통적인 기반을 가지고 있다. 현실의 필요성에 토대한 남한과 북한의 과학기술협력은 상호 신뢰와 문제해결을 위한 경험을 공유하게 하면서 상호 이해의 기

반을 확대할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 실제로 남북 정상회담 및 북미 정상회담 이후 백두산 화산 공동연구, 남북 생태계 공동 연구, 해양 공동연구, 보건 공동연구 등등 잠재된 공동 연구 의제들이 부상하고 있다.

북한은 1973년에 프랑스 파리에 주유네스코 대표부를 설치하고, 1974년에 133번째 유네스코 회원국이 되었다. 북한은 <유네스코 헌장>에 따라 유네스코북한위원회를 1974년에 설립했고 정식 명칭은 조선유네스코민족위원회이다. 유네스코 본부는 이제까지 북한과 다양한 협력 사업을 진행해 왔다. 예컨대 2017년에 북한의 교육, 문화, 과학 분야 12개 사업에 약 12만불을 지원한 것으로 나타난다. 현재 북한에는 유네스코가 지정한 세계유산 2곳, 인류 무형문화유산 2건, 기록유산 1점, 생물권보전지역 5곳이 있다.

유네스코한국위원회 역시 직간접적으로 북한과의 협력에 참여해 왔다. 2002년부터 2009년까지 유네스코 베이징사무소와 협력하여 교과서 인쇄용지 920톤을 비롯해 대한 교과서주식회사가 기증한 중고 인쇄기를 부품과 함께 북한에 지원한 바 있다. 아울러 유네스코한국위원회는 환경 분야에서 북한의 멸종 위기 동식물 조사, 외래종 조사 등을 위한 소규모 사업비를 유네스코 베이징사무소를 통해 지원하기도 하였으며 북한 어린이가 참가한 동아시아 어린이 공연예술제도 베이징사무소 주관으로 해마다 열리고 있다.

북한은 인간과생물권(Man and the Biosphere, MAB)사업과 지속가능발전에 관심을 가지며 현재 백두산 생물권보전지역의 세계지질공원신청 추진, 금강산 생물권보전지역 지정 계기 세계유산 등재 추진, 랍사르 습지로 등록된 문덕 철새보호구의 생물권보전지역 추진 타당성 검토 등을 계획하고 있는 것으로 알려져 있다.

유네스코한국위원회 차원에서, 혹은 유네스코 베이징사무소를 통해, 혹은 유네스코 본부 차원에서 다양한 남북 협력 사업들이 진행되어 왔으며 향후 협력이 기대되는 분야도 증대되고 있다. 유네스코의 다양한 사업들을 통해 남북협력이 지속적으로 이루어 질 수 있도록 지원하고 확대해 나가는 것이 필요하다.

2) 백두산 국제공동연구 — 배영자, 이우성

북한은 2000년대 초반부터 백두산에 미국과 영국의 민간단체들과 국제 연구팀을 구성하고 광대역 지진계 6대를 설치하여 화산 폭발의 전조가 되는 땅속 움직임을 관측해 왔다. 북한과 영국 및 미국의 과학기술 국제협력은 미국 과학진흥협회가 자금을 지원하고 영국 자연환경연구협의회가 지진측정 설비를 임대하면서 지속적으로 이루어져 왔

다. 최근 남한 측도 중국을 포함하는 백두산 국제공동연구팀을 구성하기 위해 노력하고 있다.

백두산 화산연구는 연구적인 차원에서 위와 같은 공동 노력들을 기울이고 있으나, 백두산 지대는 생태공원으로서의 환경적 중요성과 연구적 가치가 높은 지역이기도 하다. 따라서 화산지질 연구와 환경연구를 확대하여 남북한 공동연구의 차원뿐이 아니라, 다자기구 유네스코 차원에서 백두산 생태계에 대한 종합적인 연구프로그램을 진행한다면, 화산에 대한 사전 모니터링의 강화 및 백두산 생태계 보전과 활용가치를 극대화할 수 있는 새로운 계기가 될 수 있다. 이와 더불어 북한의 산림이슈와 토양황폐화는 재난재해 등과 맞물려 중요한 환경피해의 요인이므로 산림녹화와 관련된 유네스코 차원의 협력 아젠다를 제안하여 남북한과 국제사회가 공동으로 참여하는 산림녹화 분야의 연구와 사업프로그램들을 진행해 볼 수 있다.

남북 과학기술 국제협력 사업을 독자적으로 수행하기 쉽지 않은 상황에서, 유네스코가 기존에 진행되고 있는 주요한 사업들을 지원하고 함께 참여한다면 과학 분야의 최고 권위를 가지는 국제기구로서 위상도 높일 수 있을 뿐 아니라, 기존 사업들의 중요성을 높이고 지속적이며 성공적으로 사업을 이끌어 갈 수 있는 가능성을 증대시키게 될 것이다. 특히 백두산 화산, 미세먼지, 수질 개선, 전염병 통제, 재난재해, 생태계 등등 과학기술 분야는 상대적으로 문제해결이 시급히 요구되는 분야이자 동시에 상대적으로 정치적 민감성이 낮은 분야이기 때문에 협력 사업의 진행이 용이할 수 있고 유네스코의 지원 명분도 뚜렷하게 내세울 수 있다. 다양한 남북 과학기술 협력 사업에 유네스코가 함께 지원하여 평화와 통일을 위한 기반을 마련하는데 기여할 수 있는 과학기술외교를 수행해야 한다.

3) 생태계 보호 활동 및 식량안보, 위생 분야 협력__명수정

유네스코가 다루는 분야는 정치 및 안보 등과는 거리가 있는 분야이며, 특히 역량강화를 위한 교육과 생태계 보호 활동은 유엔제재와 관련 없이 국제협력을 통해 북한과의 관계를 이어나갈 수 있는 분야이다. 북한은 동북아생태네트워크인 EABRN(East Asian Biosphere Reserve Network)에 가입되어 있으며 생태계보호에 큰 관심을 보이고 있다. 최근에도 북한은 금강산을 유네스코 생물권보전지역으로 지정하기 위해 노력하여 2018년 8월 금강산이 유네스코생물권보전지역으로 지정되는 성과를 내기도 하였다. 우리나라

라는 그간 북한의 생태계 현황 조사와 관련 보고서 작성 등을 지원해 왔는데 신탁기금의 형식으로 유네스코 북경사무소를 통해 MAB(Man and Biosphere) 북한위원회에 지원해왔다. 국제사회와 연계한 이러한 접근은 유엔제재 하에서도 추진이 가능하여 남북관계 개선을 위해서도 유네스코의 국제 네트워크를 활용한 남북협력을 추진하여, 지속적으로 북한과의 교류를 이어 나가는 것이 중요하다. 이러한 방식의 남북협력을 추진해 나가는 것이 필요하기에, 향후 유네스코의 역할이 기대되는 바이다. 생물권보전지역 외에도 북한에도 세계지질공원으로 지정될 만한 우수한 지질유산과 문화유산, 해양유산 그리고 농업유산이 있을 것이다. 우리나라는 유네스코의 보호지역 프로그램을 활용하여 북한의 보호지역을 발굴하고 이를 유네스코 보호지역으로 등재하는 것을 돕는 방식으로 유네스코의 활동에 기여할 수 있다. 이는 궁극적으로 남북협력을 추진하고 남북관계에 개선에도 큰 도움이 될 것이다.

전반적으로 북한이 우선 필요로 하는 분야는 특히 식량안보, 영양, 건강, 물관련 위생이다(HCTP, 2018). 이중 식량안보는 지속가능발전목표 달성 관점에서 유네스코가 기여할 수 있는 대표적인 분야라고 할 수 있다. 북한은 그간 식량부족으로 인해 지속가능하지 못한 방식으로 토지를 이용하여 오랜 기간 표토를 유실하여 왔다. 북한은 산악형 국가로 토지를 잘못 관리할 경우 표토 침식으로 인해 심각한 토지황폐화가 야기될 수 있는데, 이에 대해 유네스코가 지속가능한 방식의 경사지관리 등에 대한 역량강화 교육을 추진한다면 북한의 생태계 회복에 큰 기여를 할 수 있으며 지속가능발전목표의 달성에도 기여할 수 있다. 또한 깨끗한 음용수 공급에 어려움을 겪고 있는 북한에 대해 WASH(Water, Sanitation and Hygiene) 프로그램을 추진하는 것도 북한이 필요로 하는 분야를 지원하는 것으로 유네스코가 기여할 수 있는 분야가 된다. WASH는 깨끗한 물을 제공받지 못하는 많은 개도국 국가들이 필요로 하는 분야이며, SDG 6번, 깨끗한 물과 위생과도 직결되어 동시에 지속가능발전목표를 달성으로도 이어질 수 있다. 또한, 우리나라에 유치된 유네스코 물 안보 및 지속가능 물관리 국제연구기관센터를 활용하여 북한의 환경 친화적인 수자원 관리, 지식전파, 교육 및 훈련, 그리고 정책 제언을 추진하는 것도 유네스코의 활동을 증진하는 방법이 될 것이다.¹

1 '유네스코 물 안보 및 지속가능 물 관리 국제연구교육센터(i-WSSM)'는 뒤에서 소개된다.

(3) 국제협약을 통한 유네스코 활동 참여 명수정

유네스코는 오늘날 전 세계인들이 함께 겪고 있는 주요 환경문제에 대응해오고 있다. 특히, 생물다양성의 파괴와 사막화 방지 그리고 기후변화 문제 및 해양오염이 그 대표적인 것이라 할 것이다. 이에 일찍이 유엔차원에서 이러한 주요 환경문제에 대한 환경협약을 체결하고 국제사회의 협력을 위한 논의를 지속하고 있는데, 그러한 대표적인 협약이 유엔기후변화협약, 생물다양성협약, 사막화방지협약이다. 이러한 국제환경협약들은 주기적으로 당사국회의 등을 통해 협약에 가입한 당사국들이 모여 주요 사안에 대한 논의와 협력이행에 대한 점검 및 촉구를 하며 국제협력을 독려하고 있다.

유엔의 생물다양성협약(Convention on Biodiversity)은 생물다양성을 보전하기 위한 대표적인 국제사회의 노력이라 할 수 있다. 이에 유네스코는 생물다양성협약 당사국 총회와 같은 전 세계인이 생물다양성 이슈를 다루는 논의의 장에서 유네스코 입장에서의 목소리를 내어 왔다. 따라서 유네스코가 추진해오고 있는 생물다양성의 다각도의 노력에 대해 홍보하는 방식으로도 과학외교를 펼칠 수 있다. 뿐만 아니라 생물다양성협약에서 중시하고 있는 교육 아젠다에 있어 유네스코의 기여를 확대하고, 홍보책자 배포와 사이드 이벤트 등 다양한 방식으로 유네스코의 활동을 알림으로써 우리나라의 기여를 증진할 수 있을 것이다. 기후변화 문제는 우리나라가 유네스코의 활동을 증진하면서 동시에 과학외교 무대로 활용할 수 있는 주제이다. 이는 유엔기후변화협약에 적극적으로 대응하는 것으로 이루어질 수 있는데, 유엔기후변화협약에 대한 대응은 생물다양성협약 대응과 마찬가지로 유네스코 관점에서의 공동 아젠다를 개발하여, 협약에 제안 할 수도 있으며, 유네스코의 입장에서 현재 논의 중인 주요 안건을 제출할 수도 있을 것이다.

기후변화와 생물다양성 파괴와 같은 인류의 협력이 시급한 환경현안에 대해서는 전 세계 전문가들이 작업반을 구성하여 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change) 및 IPBES(Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services)와 같은 보고서를 작성하도록 하고 있다. 이러한 국제협약 당사국 총회나 전문가 작업반은 환경문제 해결을 위한 장이면서 동시에 외교무대이기도 하다. 유네스코는 국제환경협약 논의에 있어 유네스코의 입장에서 유네스코가 할 수 있는 부분을 찾아 참여하며 협력해왔다. 유네스코는 상기 언급된 바와 같이 기후변화협약 당사국총회에서의 사이드이벤트 개최를 통한 기후변화교육의 중요성과 이를 위한 국제협력의 필요성을 강조하기도 하였다. 이러한 활동은 우리나라가 국제사회의 공동문제에 관심을 가지고 기여해왔음을

전 세계에 알릴 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 또한, 유네스코와 함께 대중의 인식증진과 교육 등 소프트한 이슈를 중심으로 협상 아젠다를 발굴할 수도 있으며, 관련 네트워크 구축과 우호적인 분위기 조성으로 기후협상과 같은 과정에서 우리나라에 유리한 환경을 만드는데 기여할 수도 있다. 환경현안의 대응에 있어 점차 국가들 간의 공조가 중시되고, 정보공유 및 모범사례의 전파와 교육 및 역량배양이 중요하게 다루어지고 있는 만큼, 전 세계적으로 많은 회원국을 보유한 유네스코와의 협력은 국제사회 외교무대로서 우리나라의 위상을 제고할 수 있는 가능성이 크다 할 것이다.

2. SDG 달성을 위한 유네스코 과학분야 사업 제안

(1) 지속가능발전 교육 ___명수정

유네스코가 추진해온 대표적인 환경교육은 지속가능발전교육이다. 유네스코는 2005년부터 2014년 10년간 유엔 지속가능발전에 대한 10년으로 정하고 환경교육을 추진하여 왔다. 특히 지속가능한 삶의 방식에 대한 교육(Sustainable Lifestyles and Education)에 대한 10년 프로그램이 주목할 만하다 할 것이다.² 지속가능발전 교육 내에는 지속가능한 발전을 이루기 위한 다양한 주제들이 포함되어 있는데, 이에 유네스코는 지속가능발전 교육을 통해 여러 환경문제를 다루어 왔으며, 개인과 사회가 실천해야 하는 항목들을 제시해왔다. 최근 유네스코는 지속가능한 미래에 있어 여전히 갭이 있음을 인식하고, 지구적 행동 프로그램(GAP, Global Action Programme)을 구축하여 교육과 지속가능발전 정책에 있어서 지속가능발전을 주류화하는 방식으로 기후변화 대응 등 지구적인 행동 프로그램을 지향하며 갭을 줄이고자 하고 있다. 이를 위해 유네스코는 교육을 통해 교사들과 교육자들에 대한 역량강화를 도모하며, 젊은 세대들에 대한 권한 부여로 젊은 이들을 움직이게 하며, 또한 지역사회 차원의 지속가능한 해법들을 찾도록 촉진하기 위해 노력하고 있다.³

2 Education for Sustainable Development. <http://www.unesco.org/new/en/venice/special-themes/education-for-sustainable-development>

3 Global Action Programme on Education for Sustainable Development. <http://en.unesco.org/gap>

지속가능한 발전 교육에 있어 기후변화는 지구적 활동 프로그램(GAP, Global Action Programme)을 구축하고 다섯 가지 우선순위 활동을 선정하여 이를 추진해오고 있는데, 이 다섯 가지 우선순위 활동은 정책의 선제화, 학습과 훈련환경의 전환, 교육가와 훈련가들을 역량 배양, 젊은이들을 행동하게 하기 위한 권한 부여, 그리고 지속가능한 해법의 촉진이다.⁴ 유네스코의 지속가능발전 교육은 결과적으로 여러 지속가능발전목표의 실천을 가능하게 할 것이다.

유네스코는 지속가능발전을 위한 교육의 추진을 위해 전 세계 파트너 기구와 함께 일해오고 있다.⁵ 전 세계적으로 90여개에 달하는 파트너기구가 등록되어 있으며 지속가능발전을 위한 혁신적인 교육을 위해 활동하고 있다. 독일, 코스타리카, 일본, 베트남, 몽고 등 세계의 많은 나라들이 지속가능발전 교육을 위한 유네스코의 파트너로 활약하고 있지만 아직까지 우리나라 파트너기구는 없다. 지속가능발전과 관련된 부처와 기관들이 유네스코의 지속가능발전교육 파트너 기구로 등록하여 네트워크를 구축하고 교육을 추진해나간다면 지속가능발전목표의 달성과 유네스코 활동의 증진에 더욱 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

생물다양성과 기후변화와 같은 전 세계인이 안고 있는 환경현안에 대한 교육과 인식 증진의 과정에는 우리나라의 ICT 기술과 결합한 교육 프로그램의 개발이 가능할 것이다. 실제 우리나라는 아프리카 지역을 대상으로, 우리나라 교육의 경험 및 장점을 바탕으로 한-유네스코 신탁기금사업을 개발하여 성과를 내고 있는데, BEAR(Better Education for Africa Rise) Project의 경우 2011년부터 말라위, 잠비아, 보츠와나, 나미비아, DR 콩고의 아프리카 5개국의 직업기술에 대한 교육개발을 한-유네스코 신탁기금 사업으로 지원하는 BEAR Project를 추진하기도 하였다(외교부, 2015). 이처럼 한국의 ICT 기술 및 교육 경험을 살려 협력사업을 추진한다면 넓은 지역에 흩어져 있는 인구분포 특성으로 일반적인 형태의 교육을 수행하기 어려운 아프리카 지역에 보다 효과적인 교육 프로그램을 수행할 수 있을 것이다. 우리나라의 개발 경험과 우수한 ICT 기술이 결합한다면 다른 선진국의 국제협력 사업과는 차별성이 있는 한국형의 새로운 사업 모델이 될 수 있을 것으로 기대된다.

4 GAP Priority Action Areas. <https://en.unesco.org/gap/priority-action-areas>

5 GAP Partner Networks. <https://en.unesco.org/gap/partner-networks>

(2) 과학기술혁신: UN STI for SDGs Forum___이우성

지속가능발전목표와 관련하여 크로스커팅한 이슈인 과학기술분야에 대한 논의를 위해 UN 지속가능발전협약은 몇 가지 메커니즘을 설립하였다. 이 가운데 핵심적인 것인 TFM(Technology Facilitation Mechanism)과 Technology Bank, STI Forum 이라고 할 수 있다. TFM을 지원하기 위해 10인으로 구성된 고위급위원회(High Level Committee)가 활동하며, 온라인 플랫폼을 기술혁신 솔루션을 공유하는 Network of Networks에 기여하기 위한 체계를 준비하고 있다. 오프라인 플랫폼으로는 매년마다 STI 포럼을 유엔본부에서 개최하고 있는데, 이와 같은 활동들은 과학기술혁신이 어떻게 SDGs를 달성하기 위하여 기여할 수 있을지에 대해 논의하고 해결책을 모색하는 체계이다. 따라서 유네스코에서 지속가능발전목표와 관련하여 과학적 분야의 기여에 대해 리더십을 갖는다면, 이 TFM 체계와 온라인, 오프라인 포럼들을 어떻게 활용하고 참여할 것인가에 대한 고민이 필요하다고 할 수 있다.

STI 포럼은 유엔 경제 사회 이사회(UN ECOSCO) 소속의 유엔 경제사회국(DESA)에서 사무국 역할을 하며 IATT라고 하는 Inter-Agency Task Team을 구성하여 운영하고 있다. 유네스코는 이 포럼의 당연멤버로 함께 참여하고 있기에 유네스코의 IATT를 통해서 한국정부가 UN TFM과 관련한 협력사업에 대해서 전략적인 포지션을 가지고 프



그림 6. UN SDGs 달성을 위한 TFM 메커니즘

출처: Terms of Reference for the UN Interagency Task Team on Science, Technology and Innovation for the Sustainable Development Goals (SDGs)(2015)

로그래들을 구성하고 활동을 진행하는 것이 필요하다. 현재 UN TFM은 일본의 참여가 고위급위원회 참여나 STI 포럼 참석 대표단 규모 등을 감안할 때 매우 핵심적인 역할을 담당하고 있다.

우리나라의 경우 과학기술정보통신부가 적정기술학회를 통해서 적정기술활동과 국제협력활동을 해오고 있으며 물, 에너지, 농업기술 문제 등 다양한 분야에서의 SDG 해결을 위한 과학기술혁신의 역할들을 모색해 오고 있다. 외교부와 KOICA도 2015년 KOICA에 기술총괄팀을 신설하여 과학기술혁신 공적개발원조의 기본계획을 세우고 사업들을 진행해 나가고 있다. 이 사업들 가운데는 CTS(Creative Technology Solution) 사업을 통해서 우리나라의 기술혁신 아이디어가 창업기업들을 통해 지속가능발전목표를 어떻게 달성할 수 있는가에 대한 지원사업을 펼치고 있다. 환경부도 환경적정기술사업 프로그램을 통해서 개발도상국인들의 환경분야 적정기술사업들을 지원하고 있다. 산업부도 KOTRA를 통해서 개도국의 청년창업들을 지원함으로써 기술창업이 지속가능발전목표를 해결하는데 어떻게 기여할 수 있을지에 대한 프로그램들을 지원하고 있다. 이런 주변적 상황은 우리나라가 적정기술과 과학기술혁신, 청년창업, 기술창업의 활동을 통해, 개발도상국가에 기여해 오고 있음을 말해주고 있다.

따라서, 우리나라 정부는 UN TFM과 STI 포럼에 과학기술혁신 솔루션을 통한 유네스코 협력프로그램들을 구성하여 전략적으로 참여할 수 있을 것이다. 유네스코 차원에서 UN STI 워킹그룹 및 고위급위원회와 연계하여 과학기술혁신 솔루션과 청년창업 프로그램을 공동개발하여 운영하고 이를 UN STI 포럼과 UN TFM 활동으로 참여하는 방안이 고려될 필요가 있다.

특히, 유네스코의 교육적인 강점을 살려, 교육적 기능과 과학기술혁신 솔루션을 결합하여 개발도상국가의 청소년, 청년들과 교류 및 협력할 수 있는 프로그램을 만든다면 개발도상국인들의 호응도가 높을 것이다. 한국이 가지고 있는 과학기술과 ICT에 대한 높은 평판을 바탕으로 교육적 기능이 가미된 청소년, 청년 교류협력 프로그램을 유네스코 차원에서 진행하고 이를 우리나라가 주도하면서 이후 UN TFM 및 STI 포럼과 연계하는 전략으로 사업을 추진한다면 동 분야에서 우리나라는 주도적 리더십을 확보할 수 있을 것이다.

■ 유엔과학기술발전위원회(UN ECOSOC CSTD) 참여 확대

UN에서의 SDG 논의를 전체적으로 코디네이트하면서 주도하고 있는 곳은 UN ECOSOC 소속의 DESA가 하고 있다. 전체 SDG에 대한 정책연구기능을 하면서 SDG 논의들을 이끌고 있는데, 과학기술에 대한 논의는 위에서 설명한 TFM, 그리고 TFM을 구성하는 온라인 플랫폼의 구성과 오프라인 플랫폼으로서 STI 포럼을 운영하고 있다. 이러한 체계와 구성, 프로그램 등의 운영은 UN ECOSOC 소속의 정부대표단들의 위원회인 CSTD(Committee of Science and Technology for Development)에서 담당하고 있으며 여기의 간사역할을 유엔 무역 개발 회의(UNCTAD) 과학팀에서 맡고 있다. 따라서 실질적인 과학기술을 통한 SDG 논의에 있어서의 주된 간사역할은 DESA와 CSTD, UNCTAD

▶ 2017년 CSTD Policy Recommendations

a. Policy coherence and integration for poverty reduction

The 2030 Agenda for Sustainable Development provides an opportunity for policymakers to support the emergence of, and experiment with, new forms of innovation for poverty reduction and sustainable development. This underlines the importance of policy coherence across government actors in the design of policy mixes. A coordinated approach is needed, widening the policy focus of innovation systems both in terms of the actors involved and the means of interaction and collaboration. Sustainable development is possible if effective governance mechanisms are put in place and policy coherence is fostered between sustainable agricultural development, food systems, environmental concerns, social protection, education, nutrition and health policies and programmes, as well as between their respective institutions, agencies and ministries at the national and international levels

b. Build capabilities to harness innovation for poverty reduction

Harnessing the potential of technologies for poverty reduction requires investments in research and development, human capital (including entrepreneurial skills), infrastructure, and knowledge flows. Creating an environment for innovation also benefits from an enabling environment, gender-sensitive approaches to technology development and dissemination, and regional and international collaboration. Technology foresight and assessment must be in place to manage potential technological risks while maximizing potential improvements to poverty reduction efforts.

c. Address financial gap

UNCTAD estimates that achieving the SDGs requires an annual \$2.5 trillion funding gap to be filled.⁹ Public sector action and Official Development Assistance is indispensable, but on its own will be insufficient to meet demands across all SDG-related sectors. The CSTD is examining areas of investment with a positive impact on development and the achieving of the Goals. The international community should address financing challenges by sensitizing the finance community to the Goals and changing mindsets in the financial sector.

자료: UN ECOSOC 2017 Integration Segment “Input from UN Commission on Science and Technology for Development” (2017)

과학팀이 핵심적인 역할을 맡고 있기에, 유네스코는 CSTD와 DESA와 협력하여 새로운 과학기술분야의 협력프로그램을 만드는데 기여할 수 있다.

더불어, 단순히 유네스코 내의 과학기술 관련한 프로그램의 운영을 넘어서 UN SDGs 차원에서의 새로운 이니셔티브를 만들 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 최근 UN 사무총장의 지시로 UN Innovation Network가 형성되었으며, 동 네트워크는 혁신적인 아이디어로 글로벌 문제해결에 기여하고자 하는 새로운 조직적인 노력이라고 할 수 있다. 유네스코가 이러한 혁신적 문제해결에 있어서, UN DESA와 CSTD 측에 과학, 교육, 문화를 통한 융합적 접근방법 기반의 UN SDGs 이니셔티브를 제안할 수 있다면 글로벌 차원의 새로운 대응이 될 수 있다.

(3) 기후변화, 생물다양성 및 재해위험경감

지속가능발전목표와 관련하여 과학기술과의 연관성이 높은 두 가지 주제는 기후변화와 생물다양성 분야이다. 두 분야 모두 국제협약을 바탕으로 논의가 진행되고 있으며, 환경적 지속가능발전과 관련하여 기후환경과 생물생태계에 대한 협약은 가장 핵심적인 축이라고 할 수 있다. 따라서 우리나라가 지속가능발전목표와 관련한 과학분야의 연구를 제안한다면 기후변화와 생물다양성 관련한 분야들을 중심으로 우리가 강점을 가지고 있는 주제들을 파악하는 것이 필요하다.

■ 기후변화___이우성, 명수정

기후변화와 관련하여, 우리나라는 기후기술 메카니즘에서 CTCN(Climate Technology Center Network) 사무국에 과학기술정보통신부가 공여국으로 참여하고 있을 뿐만 아니라 CTCN 네트워크에 전 세계 국가들 가운데 가장 많은 기관들이 네트워크 회원으로 가입하여 활동하고 있다. 더불어, 기후재정메카니즘의 사무국 역할을 하는 GCF(Green Climate Fund)이 송도에 위치하고 있다. 따라서 기후변화에 있어 우리나라 역할이 매우 두드러지고 있는데 기후과학과 관련하여, 우리나라에서는 부산에 설립한 APCC(APEC Climate Center)가 아태지역의 기후기술정보서비스와 기후과학연구, 기후과학 예측 모델링 관련 아태지역 역량강화 워크숍들을 진행해 오고 있다. 더군다나 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change)의 의장도 우리나라의 이회성 의장이 당선되어 활동하고 있다. 이러한 주변환경적 상황이 우리나라가 기후과학에 있어서 주도적인 역

할을 할 수 있는 매우 중요한 환경적 경쟁우위라고 할 수 있다.

따라서, 우리 정부가 유네스코와 협력하여 기후변화와 관련한 기후과학, 혹은 기후기술과 관련한 위원회를 구성하거나 프로그램들을 제안할 수 있는 좋은 기회라고 할 수 있다. 개발도상국가, 더욱이 동남아시아와 아프리카의 경우, 기후변화에 따른 재난재해의 위협성이 높아지고 있어 이들을 대상으로 한 기후과학교육, 기후예측모델링에 대한 역량강화사업, 기후관련 재난재해에 대한 대응사업들을 ODA 차원에서 추진하는 것이 가능할 것이다. 특별히 연구차원에서 APCC를 통해, 아태지역 차원의 예측모델링과 적응모델링을 공동연구하고 네트워킹을 할 수 있는 포괄적인 체계를 만들어가는 것이 가능할 것이다.

더불어, 기후변화의 교육적인 측면과 관련하여, 기후변화에 대한 역량강화가 무엇보다 시급하다. 유엔기후변화협약은 협약 제6조에서 유엔기후변화협약은 교육과 훈련, 대중의 인식제고 및 기후변화와 관련된 정보에 대한 접근에 대해 헌신할 것을 밝히고 있다.

유네스코는 과학교육의 일환으로 기후변화 대응의 중요성을 확산하는데 기여를 해왔

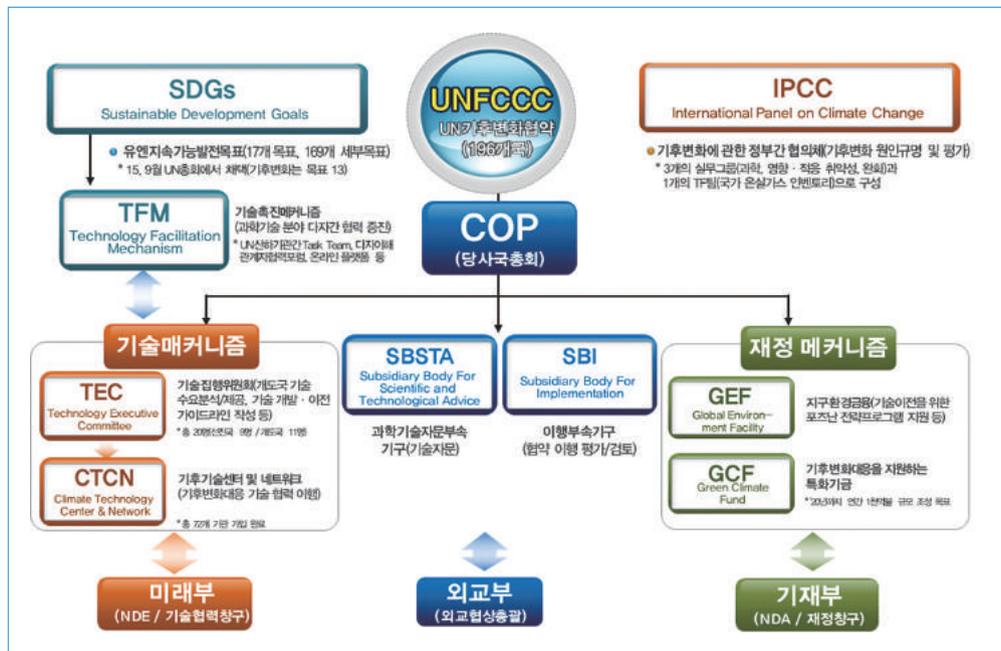


그림 7. 기후변화대응을 위한 기술메커니즘

출처: 미래창조과학부 보도자료(2015. 11. 3), 「정부, 기후변화대응을 위한 글로벌 기술협력의 기본 방향과 원칙 정했다!」.

다. 전 세계적으로 상당한 반향을 일으켰던 2007년 IPCC의 제3차 평가보고서 출간 이후 유네스코는 기후변화 교육의 중요성을 인식하고, 실제 기후변화 교육을 수행하기 위해, 기후변화에 대한 교육자료를 제작하고 배포해 왔다. 우리나라에서도 일선에서 기후변화 교육을 실천할 수 있는 현장교육가들을 대상으로 현장 교육가를 위한 종합안내서 차원에서 2012년에는 ‘기후변화 교육 길잡이’를 번역하여 출판하기도 하였다,

유네스코는 기후변화에 특히 취약한 작은 섬나라 국가들과 개도국의 토착민 등을 대상으로 지식체계를 향상시키기 위한 지원을 해오고 있다. 뿐만 아니라 유네스코는 유엔기후변화협약 당사국총회 개최 시 UNESCO Pavilion을 설치, 기후변화 주요이슈에 대한 논의의 장을 마련해오고 있다. 또, 특히 학교에서의 기후변화 교육을 위해 교사들을 위한 교육 프로그램과 트레이닝 과정 등을 제공해왔으며, 젊은이들을 위한 Youth leadership을 구축하고, 이를 기후변화협약 당사국 회의 시 사이드이벤트 등을 통해 홍보, 확대해가고 있다. 또, 지난 2017년 11월 에는 2015년 체결된 파리협정을 기념하며 유네스코 포럼(UNESCO Forum to Mark 2nd Anniversary of Paris Agreement)을 개최하여 기후변화 대응의 시급성을 알리기도 하였다. 당시 유네스코가 강조한 것은 cultural heritage, biosphere reserve, 토착민들의 지식, 그리고 시민사회의 역할이었다.

기후변화에 대한 역량강화와 교육을 하기 위해 우리나라가 할 수 있는 또 다른 것은 다양한 교육자료와 프로그램을 개발하여 배포하는 것이다. 특히 개도국에 대한 기후변화 국제협력에 있어 지역의 토착민들의 지식을 수집, 정리하여 이를 유사한 지역의 기후변화 역량강화 프로그램 개발 시 활용하도록 하는 것은 국제사회의 기후변화 대응에 큰 기여를 할 것이다.

▶ 2014년 출간된 IPCC 제5차 평가보고서

Indigenous, local, and traditional knowledge systems and practices, including indigenous peoples' holistic view of community and environment, are a major resource for adapting to climate change ... Integrating such forms of knowledge with existing practices increases the effectiveness of adaptation.

위 내용은 이후 유네스코를 비롯한 국제기구가 개도국의 기후변화 대응을 위한 국제협력과 토착민들의 지식의 중요성을 확산하는데 근간이 되고 있다해도 과언이 아닐 것

이다. 국제사회가 기후변화 대응에 있어서의 나아갈 바를 제시하기 위해 유네스코는 함께 노력해나가야 할 것이다.

■ 생물다양성 교육 __명수정

생물다양성(Biodiversity)은 지구상에 살아 있는 모든 생명의 풍요로움의 근원이라 할 수 있다. 그러나 전 세계적으로 급속한 개발과 도시화 및 환경오염 등으로 인해 생물다양성이 파괴되고 있다. 유네스코는 일찍이 생물다양성 문제가 급속히 심각해지고 있음을 인식, 생물권보전지역 지정을 통해 생물다양성을 보전하기 위해 노력해왔다. 생물다양성 문제에 대한 유네스코의 관심은 생물학자였던 Julian Huxley이 초대 사무총장으로 있던 유네스코의 구성 초창기에서부터 있어왔다고 할 수 있다.

유엔의 생물다양성협약에서는 생물다양성의 보전을 위해, 무엇보다도 인류가 생물다양성의 중요성에 대한 인식이 증진되어야 한다는 점을 강조하고 협약 하 대중에 대한⁶ 인식 증진을 중시하고 있으며, 이를 위해 커뮤니케이션과 교육 및 참여와 인식 프로그램인 CEPA(Communication, Education, Participation and Awareness Programme)를 확대하고 있다. CEPA는 생물다양성에 대한 아이치 타겟 1번으로 이는 생물다양성협약의 의사소통, 교육, 대중에 대한 인식증진을 목표로 채택된 행동 프로그램으로 생물다양성에 대한 교육이 이루어질 수 있는 유용한 교육의 장을 제공한다. 유네스코는 2001년 CEPA를 위해 생물다양성협약과 협력하여 생물다양성에 대한 대중의 인식과 교육에 대한 국제 이니셔티브를 추진하기도 하였다. 유네스코는 또한 자연유산지역 등 생물다양성의 파괴가 일어나고 있는 지역을 중심으로 지역주민들을 대상으로 생물다양성의 중요성과 보호활동에 대한 홍보 및 교육을 위한 활동도 추진하고 있다.⁷ 생물다양성 사무국은 특히 UNESCO World Heritage Centre Partnership을 중시하고 있는데, 생물다양성에 대한 소통과 교육 및 트레이닝 등에 대한 사례들을 데이터베이스화하여 이러한 노력을 가시화하고 있다.

6 Global Initiative on Biological Diversity Public Education and Awareness. <https://www.cbd.int/cepa/global-initiative.shtml>

7 2018년 3월 유네스코는 생물권 보전지역이며 유산지역이기도 한 Lake Chad 지역의 습지 복원과 생물다양성 보전을 위해 지식증진을 목표로 BIOPLAT 프로젝트를 발주하기도 하였다. <http://whc.unesco.org/en/news/>.

우리나라는 CEPA를 위해 다각도에서 노력하고 있는데, 2010년의 경우 환경부 주도로 ‘미래세대를 위한 습지교육 프로그램 개발’을 추진, 세계 습지의 날을 기념하여 습지 교육교재 등을 발간·배포하고, 국가 CEPA 포럼 및 습지생태관광 시연회 등을 통해 습지보전에 대한 시민들의 인식 제고와 습지보전 활동에 대한 참여를 확대해오고 있다. 또한, 생물다양성 지방행동 도시에서의 의사소통과 교육에 있어서도 대중의 인식증진이 필요하므로 유네스코는 이러한 프로그램의 개발과 프로그램의 실행, 국제사회로의 확대 과정에 참여하여 기여할 수 있을 것이다.

우리나라는 생물다양성에 대한 교육과 홍보를 위한 양질의 프로그램이 추진될 수 있는 여건이 마련되어 있다. 서울에서 멀리 않은 광릉숲이 있는 국립수목원의 경우 방문객들을 위한 교육 프로그램이 있으나, 교육 프로그램은 아직 미흡한 실정이다.⁸ 따라서 생물권보전지역에 적합한 프로그램을 유네스코와 함께 개발하고 운영한다면, 국립수목원의 생물다양성 보전에 기여할 수 있을 것이며, 또한 동시에 유네스코의 역할에 대한 대중들의 인식증진에 기여할 수 있다. 이는 더 나아가 생물다양성협약 하 CEPA 활동의 하나로도 인정받을 수 있을 것이다.

■ 재해위험 경감 교육 명수정

최근 기후변화 현상의 심화 등으로 전 세계적으로 자연재해의 위험이 더욱 증가하고 있다. 재해는 발생 이후 사후적 대응도 중요하지만, 재해가 발생하지 않도록 하는 사전적 대응도 중요하며, 이에 따라 점차 사전적 대응에 대한 중요성에 대한 인식이 확산되고 있다. 재해위험을 경감시키고자 하는 국제적 노력은 센다이강령의 채택으로 이어졌는데, 센다이 강령은 다섯 가지 우선순위 활동을 정하고 있는데, 그 첫 번째가 재해위험에 대한 이해이다(UNISDR, 2015). 이는 교육과 홍보를 통해 달성될 수 있는 것인데, 유네스코는 이 과정에 핵심적인 역할을 할 수 있다. 유네스코는 재해를 사전에 예방하기 위해 관련 유엔기구와 협력하여 재해위험에 대한 경감과 완화를 위한 국제적인 노력을 기울이고 있는데, 특히 교육을 통한 인식증진에 힘쓰고 있으며, 또한 국제적으로 중요

8 우리나라의 산림보고라 할 수 있는 광릉숲은 2010년 6월 유네스코 인간과 생물권계획(MAB, Man and the Biosphere Programme) 국제조정이사회에서 유네스코 생물권보전지역으로 지정되었다.

한 보호지역, 즉 세계유산지역, 생물권보전지역, 그리고 세계지질공원과 같이 국제적으로 보호할 가치가 높은 지역을 대상으로 재해가 발생하지 않게 하기 위하여 회원국으로 하여금 위험을 파악하고 모니터링하며 조기경보를 통해 재해예방을 위해 힘쓰고 있다.⁹

우리나라도 재해에 대한 대중들의 인식 증진이 제고되어야 하며, 문화유산과 생물권보전지역 등의 보회가 재해로부터 피해를 입지 않도록 유네스코와 협력하여 교육과 홍보를 강화해나가야 할 것이다.

(4) 물 관리를 위한 국제협력 명수정

물과 관련된 지속가능발전목표인 6번인 ‘모든 이들을 위한 지속가능한 수자원 관리와 위생의 확보’의 경우 물에 대한 유네스코 정부 간 위원회의 국제 수문 위원회의 활동과 연결할 수 있다. 유네스코의 이러한 활동은 국내적으로 수자원의 친환경적 사용과 관련 정책 개발과 역량강화를 도모할 수 있을 뿐 아니라 물문제에 직면한 개도국들에 대한 국제협력의 강화와 관련 국제사업의 추진에도 도움이 될 수 있다. 우리나라는 현재 ‘유네스코 물 안보 및 지속가능 물 관리 국제연구교육센터’를 유치하여 개도의 물관리에 대한 교육의 기반을 마련한 상황으로 국제사회의 지속가능발전 목표달성에 기여할 수 있는 바가 크다. 이는 SDG 6번 뿐 아니라 더 나아가 SDG 17번 지속가능할 발전을 위한 글로벌 파트너십의 강화와 이행 수단의 강화의 달성에도 기여하게 된다.

물은 인간이 살아가는데 없어서는 안 되는 중요한 요소이다. 물 부족의 극복과 수질 개선 문제는 전 세계인들이 당면한 공통의 문제이다. 그러나 전 세계적으로 부적절한 토지이용과 기후변화 현상의 심화 등으로 인해 세계의 많은 인구가 깨끗한 음용수의 혜택을 받지 못하고 있으며 수인성 전염병 등으로 고통을 받고 있다. 특히, 개도국의 경우 인구가 밀집한 도시지역에서 미처 처리되지 못한 수자원은 도시민들의 건강에 심각한 부정적인 영향을 초래하게 된다. 따라서 깨끗한 수돗물 공급은 도시민들의 건강과 복지를 위한 필요조건이 되는데, 유네스코는 이러한 문제를 해결하고자 전 세계 수돗물의 안정성을 검증하는 과정에 참여하고 있다.

앞서 살펴본 유네스코 국제 수문학 프로그램(IHP, The International Hydrological

9 Disaster Risk Reduction.

www.unesco.org/new/en/natural-sciences/special-themes/disaster-risk-reduction/

Programme)은 유엔 시스템 하에서 물에 대한 연구와 수자원 관리, 교육과 역량강화를 위한 유일한 정부 간 프로그램이다.¹⁰ 유네스코는 1974년 국제수문학사업 정부간위원회(Intergovernmental Council of the International Hydrological Programme)와 국제 수문학 프로그램을 설립하여 수문학 사업 개발을 위한 과학적 틀을 제공, 과학적인 수자원 평가 방법 및 수문학 연구 증진, 회원국의 수문학 관련 활동지원, 국제수문학사업의 우선순위를 결정하고 사업 이행을 감독하고 있으며, 효과적이고 환경친화적인 수자원의 관리를 위한 지식전파와 훈련, 정책 지원과 수자원과 관련된 국내외 갈등 예방을 위한 전략을 개발하고 있다. 또한 20여개 관련 UN 기구를 포괄하는 UN-Water에 참여하며, 세계수자원평가 프로그램(WWAP, World Water Assessment Programme) 운영 및 세계수자원 개발 보고서(World Water Development Report) 발간을 통해 수자원과 관련된 정보를 제공하고 있다.¹¹ 국제 수문학 프로그램은 수자원에 대한 친환경적 관리와 물관리 효율화 제고와 거버넌스 강화를 위해 관련 지식전파와 교육 및 훈련, 그리고 정책 제언을 위해 구축된 것으로 유네스코 물교육센터가 이를 주로 담당하고 있다.

우리나라는 2015년 7차 세계물포럼(World Water Forum) 개최를 계기로 물에 대한 국제적인 문제 해결을 위해 노력을 기울이고 있다.¹² 유네스코는 2017년부터 한국수자원공사의 우수한 물관리 기술력을 바탕으로 기술자문 참여를 요청하였으며, 한국수자원공사는 2018년 7월 기술자문사로 참여하는 내용의 상호협력의향서를 체결하기도 하였다. 또, 유네스코는 2018년 한국수자원공사와 함께, 전 세계 수돗물 안전성을 인증하기로 하였다.¹³ 또, 유네스코는 앞으로의 활동을 확산하기 위해 K-Water 융합연구원에 ‘유네스코 물 안보 및 지속가능 물 관리 국제연구교육센터(i-WSSM)’를 개관하는 등 물 문제 해결을 위한 다각도의 협력을 추진 중이다.¹⁴ 더불어, 한국수자원공사는 세계 도시의 수돗물에 대한 안전성을 인증하는 ‘유네스코 수돗물 국제인증제도’에 기술자문사로 참

¹⁰ Hydrology (IHP). <https://en.unesco.org/themes/water-security/hydrology>

¹¹ World Water Assessment Programme (WWAP). www.unesco.org/water/wwap

¹² 우리나라 대구에서 2015년 4월 개최된 제7차 세계 물포럼은 유네스코 사무총장 등 국제기구 및 약 170개국 3만5천명이 참석하였다. 당시 유네스코 국제수문학프로그램(IHP) 등과 협력하여 포럼의 성공적인 개최를 지원하였다.

¹³ 한국수자원공사와 유네스코는 앞으로 도시 한 곳을 선정, 시범사업을 실시할 계획이며, 유네스코는 시범사업을 통해 개선점 보완 후, 전 세계 도시의 신청을 받아 본격적인 사업을 추진할 예정이다.

¹⁴ 유네스코 물교육센터. www.unesco.org/ihp/www.unesco-ihe.org

여하였으며, 이에 따라 전 세계 수돗물의 신뢰를 높이고 국제기구와 함께하는 물관리에 대한 협력 강화가 기대되는 바이다.

수돗물에 대한 안정성은 깨끗한 음용수 공급뿐 아니라 관련 물환경 전반에 걸친 역량 강화를 가져올 수 있다. 유네스코 물 안보 및 지속가능 물 관리 국제연구교육센터를 개도국의 물환경 개선과 물 관련 교육을 통한 역량강화를 위해 활용한다면, 깨끗한 음용수를 제대로 공급받지 못하는 개도국의 물환경 개선과 물 관련 역량강화에 기여하는 물 분야 국제협력의 강화에 기여할 수 있을 것이다.

우리나라는 광역상수도 사업 등 많은 물 관련 노하우 및 기술 등을 축적해왔으며, 우리나라의 축적된 경험과 관련 기술을 국제사회와 공유하고자 개도국 등에 체계적으로 보급할 수 있는 연구와 교육 및 정보 허브를 구축하고 있다. 따라서 유네스코 물 안보 및 지속가능 물 관리 국제연구교육센터를 통한 활동은 지역 간 수자원 불균형 및 물부족 해결 위한 국제사회의 노력에 동참하여 국가 위상 제고에 기여할 수 있다. 이는 또한, 과거 유네스코의 지원으로 IHE를 통해 지원 받았던 물관련 인적자원 양성 프로그램의 국제사회에 환원할 수 있는 기회도 된다.

이를 위해 유네스코는 물환경 개선과 깨끗한 음용수 공급을 위한 교육 프로그램을 개발하고 그간의 구축된 국제네트워크를 활용, 국내 전문가들과 함께 과학외교의 장으로 삼을 수 있는 기회로 활용해야 할 것이다. 이러한 교육 프로그램의 개발은 KOICA의 ODA 사업으로 확대될 수 있으며, 이는 물 관련 국제개발협력 사업과 연계할 경우 우리나라의 공적개발원조 추진에도 기여할 수 있을 것이다. 또한 유네스코 프로그램을 통해 더욱 효과적으로 국제사회의 물 문제 해결과 수자원 관련 갈등 방지를 위해 기여할 수 있을 것이다.

(5) 유네스코 보호지역의 확대 명수정

유네스코는 보전이 필요할 정도로 인류에게 중요한 지역에 대해서는 보호지역으로 지정하고 이를 관리하는 제도가 있다. 그 대표적인 프로그램이 생물다양성 및 생태계의 보전을 위한 인간과 생물권 프로그램(MAB, Man and the Biosphere Programme), 세계유산, 세계지질공원 등으로 지역의 특성을 바탕으로 보호지역으로 선정하여 보전과 이용의 조화를 추구하고 있다.

유네스코는 보호지역에 대한 지정 제도를 바탕으로 보호해야 할 가치가 있는 지역을

국제적으로 인정하는 프로그램을 운영하고 있다. 우리나라도 자연유산적, 지질학적 및 생태적 가치 등으로 인해 보호되어야 할 곳이 많으나 개발과 도시화 및 환경오염 등으로 그 가치를 인정받기도 전에 훼손되는 경우가 종종 발생하는데, 이러한 지역들을 보호지역으로 지정해놓지 않는다면 그 가치를 미처 알기도 전에 개발 등으로 훼손될 수도 있으므로 보전가치가 높은 지역을 찾아 보호지역을 지정하고 체계적으로 관리를 해나가는 것이 필요하다.¹⁵

■ 세계유산의 가치 보전

세계유산은 1972년 ‘세계 문화 및 자연유산 보호에 관한 협약’으로 지구상의 ‘뛰어난 보편적 가치’를 지닌 지구상의 지역에 대해 인류 공통의 유산이 될 수 있을 만하다는 점을 인정해 주는 제도로 오늘날 총 191개국이 세계유산협약을 준수하고 있으며, 세계에서 가장 뛰어난 자연 및 문화유산의 파악과 보호라는 인류 공통의 사명을 수행하고 있다(Schaaf & Clamote, 2016). 인간과 생물권(MAB)계획 산하 세계 생물권보전지역 네트워크의 경우 1971년 ‘세계 생물권보전지역 네트워크’ 내에서 국제적으로 인정받는 지역을 중심으로 출범하여, 생물권 자원의 보전과 지속 가능한 이용, 그리고 인간과 환경 간의 전반적인 관계 개선을 목적으로 자연과학 및 사회과학 안에서 그 근간을 구축하고 있으며, 지구과학과 국제지질공원 계획 산하 유네스코 세계지질공원은 지리적으로 통합된 단일 지역으로서 그 지역과 경관이 지닌 국제 지리학상의 중요성에 대해 보호, 교육, 지속가능발전의 개념을 총체적으로 적용하여 관리하는 곳을 의미한다(Schaaf & Clamote, 2016). 지질공원은 점차 지역 사회가 참여하면서 환경보전과 지속가능발전을 통합하려는 접근이 확대되고 있다.

인류에게 중요한 이런 지역들은 유네스코의 프로그램으로 보호지역으로 인정받을 경우 지역의 가치에 대한 홍보와 인식 제고가 자연스럽게 이루어질 수 있으며, 개발과 환경오염처럼 보호지역을 훼손하는 위협요인으로부터도 지켜낼 수 있는 제도적인 수단을 갖추게 된다. 제주도의 경우 세계자연유산과 생물권보전지역 및 세계지질공원으로 모두 지정되어 3개 분야를 아우르는 세계적으로도 드문 지역으로 인정받고 있다(〈그림 8〉).

15 본고는 과학분야에 중점을 두어 작성되므로 세계문화유산은 상세히 다루지 않는다.



그림 8. 제주도의 유네스코 보호지역 지정에 대한 인증서

출처: 제주도 세계자연유산센터. <http://wnhcenter.jeu.go.kr/>.

제주도의 수려한 자연경관과 지질학적 가치 등이 유네스코 보호지역과 관련된 프로그램을 통해 국제적으로 그 가치를 인정을 받으면서 보호지역에 대한 자부심과 보전과 이용의 조화에 대한 우리나라 국민들의 인식이 크게 확산되었다는 점은 누구나 동의할 것이다. 따라서 현재 지정된 보호지역 외에도 보전의 가치가 높은 지역에 대해 자연유산과 생물권보전지역 및 지질공은 등 유네스코 보호지역에 대한 프로그램을 활용하여 보호지역으로 인정받고, 그 가치를 널리 알리는 노력을 해나간다면 대중들의 인식제고에 대해 보다 큰 효과를 낼 수 있을 것이며 보호지역 체계적으로 보전하며 지역민들의 참여를 확대시키고 유네스코 자연분야의 활동을 증진하는데 기여할 수 있을 것이다.

■ 생물다양성과 생태적 가치 보전

생물다양성과 생태계의 경우 유네스코의 인간과 생물권 프로그램(MAB)을 통해 생물다양성을 보전하고 자연과 인간의 공존을 추구해 왔다. 1970년 설립된 인간과 생물권(MAB, Man and Biosphere) 생물다양성의 보전과 지속가능한 발전을 위해 자연자원에 대한 연구와 훈련, 우수한 생태계를 생물권보전지역으로 지정하여 관련 활동을 지원하며, 생물다양성의 이용에 관한 정책 지원 및 환경을 보전하는 유네스코 방식의 다양한 사업을 추진해오고 있다. MAB 프로그램은 전 세계 686곳의 생물권 보전지역(Biosphere Reserve)을 포괄한 네트워크를 구성하여 보전과 이용의 조화를 추구하며 자연생태계를

보호, 관리할 수 있는 방법을 모색 중이다.¹⁶

우리나라는 현재 1994년 최초로 지정된 설악산을 비롯하여, 제주도, 신안 다도해, 광릉숲, 고창, 그리고 최근 지정된 순천을 포함하여 총 여섯 곳이 생물권보전지역으로 지정되었으며, 국립공원관리공단 내 MAB 한국위원회 사무국이 설치되어 운영되고 있다.¹⁷ 우리나라는 개발의 압력이 높고 인구밀도가 높아 생물다양성 보전을 위한 보호지가 충분하지 못한 실정이다. 생물다양성협약에서는 생물다양성의 보전강화를 위해 당사국들에 대해 보호지역을 확대하고 효과적인 관리를 할 것을 요청하고 있다. 그러나 우리나라 보호지역은 국토의 11.6%로 국제사회의 요구기준인 육지면적 17%에 미치지 못한다. 이에 우리나라는 보호지역을 더 확대해나가야 하므로 우리나라의 자연생태계 중 생물다양성을 보호하고 보전과 이용의 조화가 필요한 곳을 지속적으로 발굴하여 생물권 보전지역으로 지정하여 생태네트워크를 구축한다면 보다 효과적으로 생물다양성을 보전하고 국민들의 인식을 제고하고 보호지역의 효과적인 보전과 이용의 조화를 위한 활동에 지역주민들의 참여를 보다 효과적으로 이끌어 낼 수 있을 것이다.

■ 지질학적 가치 보전

생물다양성의 보전 외 지질학적으로 보전가치가 높은 지역도 보호지로 지정되어 관리해야 할 필요가 있다. 앞서 살펴본 지구과학 프로그램은 지질과학연합(IUGS, International Union of Geological Sciences) 및 150여국 과학자들과의 협력하여 에너지와 광물 자원의 조사 방법 개선과 저개발국에서의 자연재해 위험 경감을 위한 연구를 추진하고 있으며, 세계적으로 가치 있는 지질학적 명소를 지질공원으로 지정한다. 지구과학 분야의 활동 중 우리나라에 익숙한 활동으로 세계지질공원(Global Geopark) 사업을 들 수 있는데, 유네스코 세계지질공원은 세계적으로 보호할 가치가 있는 지질학적 명소와 경관을 보호하고 교육하며 지속가능한 발전을 위해 관리하는 지역으로 2015년 제38차 유네스코 총회에서 공식 프로그램으로 지정되었다.¹⁸ 유네스코 세계지질공원은 지역사회와 주민이 이해당사자로서 지질공원의 관리에 참여할 수 있도록 적극 유도해야 한다. 즉, 지역사회와

16 UNESCO MAB. <http://www.unesco.org/mab>

17 MAB 한국위원회. <http://www.unescomab.or.kr/>

18 국가지질공원 웹사이트. <http://www.koreageoparks.kr/>

의 파트너십을 통하여 지역주민의 사회·경제적 필요를 채워 주고 그들이 살고 있는 자연 경관을 보호하고 그 정체성을 보전하는 것이 매우 중요하다. 현재 유네스코 세계지질공원은 우리나라 제주도, 청송, 무등산권을 포함하여 전 세계 38개국 140개소 공원이 세계지질공원으로 인증되었다.

다음 <표 1>은 생물권보전지역, 유네스코 세계지질공원 및 세계유산의 지정과 관련 내용을 정리한 것이다. 유네스코의 보호지역은 지정 절차도 까다롭지만 제대로 관리하고 보호해나가지 않으면 퇴출이 되기도 할 만큼 보호지역으로 인정받기 위해서는 지속적인 관리 노력이 필요하다. 그러나 보호지역에 대한 규제와 까다로운 승인 절차가 보호지역으로서의 가치를 더욱 살리고 그 진가를 국제적으로 인정받는 비결이기도 하다.

표 1. 유네스코 보호지역의 비교

구분	생물권보전지역	유네스코 세계지질공원	세계유산
지정사유	- 생물다양성과 생태계 보호	- 지질유산의 보호 및 지역경제발전 도모	- 탁월한 보편적 가치 (OUV) 대상 ¹⁹
주요대상	- 생물 및 생태계	- 지질 · 지형	- 문화 및 자연유산
유효기간	- 10년	- 4년 (2회 경고 퇴출)	- 6년 (등재취소 있음)
상호관계	- 세계유산 포함 가능 (96개소)	- 세계유산, 생물권보전지역 포함가능 (19개소)	- 단독 신청
행위제한	- 핵심-완충-전이구분	- 매우 약함	- 매우 강함 (비공개 포함)
주민선호도	- 반대 우려 있음	- 반대 가능성 적음	- 반대 우려 높음

* 탁월한 보편적 가치 OUV(Outstanding Universal Value)
출처: 국가지질공원. www.koreageoparks.kr/ 으로부터 저자 보완.

■ 농업유산으로서의 가치 보전

이상에서 살펴본 생물다양성과 지질학적 가치를 지닌 지역 외 보호할 만한 가치를 지닌 지역으로 농업유산인 농경지를 들 수 있다. 이에 유럽을 비롯한 세계 주요 국가들은 어떤 국가나 지역의 사회와 환경에 적응하면서 오랜 기간에 걸쳐 형성되어 온 농업적 토지이용과 전통적인 농업과 관련된 문화와 경관, 그리고 생물다양성이 풍부한 세계적

19 탁월한 보편적 가치란 국가의 경계를 넘고 현재와 미래에 모든 인류에 공통적으로 중요할 만큼 특별한 문화적, 자연적 중요성을 띠는 가치를 의미함.

으로 중요한 지역을 대상으로 차세대에 물려주는 것을 목적으로 세계농업문화유산제도(GIAHS, Globally Important Agricultural Heritage Systems)를 운영하고 있다. 농업유산은 세계식량기구(FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations)에 의해 주도적으로 추진되어 왔으나 유네스코의 세계문화유산과도 관련성이 높아 유네스코와 FAO가 협력하여 이러한 지역에 대한 보전노력을 기울이고 있다.

전 세계적으로 2018년 12월 기준 총 54개의 지역의 농업문화유산으로 지정되었으며 우리나라는 제주 흑룡만리 돌담밭, 완도 청산도 구들장 논, 하동 전통 차생산지, 그리고 2018년 금산 전통 인삼재배지가 세계농업문화유산으로 선정되어 총 4개가 등재되어 있는데, 중국의 경우 총 15개, 일본은 총 11개 지역이 등재되어 있다.²⁰ 과거에 농업이 주 생산기반인 우리나라에는 GIAHS에 등재시킬만한 지역이 적지 않으며, 특히 농업과 관련된 문화유산의 관점에서 볼 때 보호지역으로 가치 있는 농경지가 상당히 많다. 예를 들면, 화산섬인 제주에서 유일하게 벼농사를 짓는 곳인 하논은 농업문화유산 뿐 아니라 자연 및 문화유산으로서의 가치가 높으나 보전 노력이 충분히 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 또한, 우리나라 농경문화의 귀중한 자료인 김제 벽골제는 오천년의 농경문화를 담고 있는 유산으로 농업유산 뿐 아니라 세계문화유산으로도 충분히 등재할 자격을 갖춘 지역으로 이러한 지역들은 유네스코의 보호지역과 세계농업문화유산으로 동시에 지정될 수도 있다.

세계문화유산과 농업문화유산의 두 가지 보호지역의 연관성으로 실제 유네스코와 FAO는 농업유산에 대한 시너지를 강화하기 위해 2018년 2월에는 조인트 워크숍을 추진하기도 하였다.²¹ 식생활 문화가 변하고 수입농산물이 늘면서 많은 농경지가 개발의 타겟이 되어 사라지고 있다는 점을 고려할 때 유네스코 및 FAO의 관련 제도와 결합하여 가치 있는 농경지를 발굴하여 이를 보호지역으로 지정하고 국제적으로 그 가치를 인정받는 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

20 GIAHS, <http://www.fao.org/giahs/en/>

21 Joint workshop between UNESCO and FAO GIAHS to strengthen synergies on agricultural heritage. whc.unesco.org/en/news/1779

해양에도 인류에게 중요한 가치를 지닌 유산이 있다. 이에 유네스코는 세계해양유산 프로그램(World Heritage Marine Programme)을 통해 이러한 가치 있는 지역을 발굴, 보호와 관리활동을 해나가고 있다. 이 프로그램은 해양유산의 안전한 보호와 네트워킹 등에 힘쓰고 있는데, 전 세계 해양유산을 살펴보면 우리나라는 세계해양유산사이트에 하나도 등재되어 있지 않다(〈그림 10〉 참조).

유네스코의 세계해양유산사이트는 세계적으로 가장 상징적인 해양보호지역으로서의 역할을 수행하고 있다(UNESCO, 2015). 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라는 해양국립공원과 우수한 해양 생태계 및 연안습지 등 세계유산으로 등재될 만한 지역이 충분히 많이 있음에도 하나도 등재되어 있지 않다는 점은 충분히 제고해볼 만한 여지가 있다고 본다. 앞으로 해양강국으로서의 도약과 해양생태계를 활용한 생태관광의 활성화 등을 고려할 때 보호되어야 할 가치가 있는 우수 해양생태계를 유네스코의 해양유산프로그램을 통해 그 가치를 인정받고 더욱 효과적으로 잘 관리될 수 있도록 해나가야 할 것이다.

■ 토지황폐화 및 ICT 활용

전 세계적으로 토지가 황폐화되어가고 사막화가 확산되자 유엔은 토지황폐화를 막기 위해 SDG 13번 내 토지황폐화중립(Land Degradation Neutrality, LDN)에 대한 내용을 담았다. 이는 더 이상 토지가 황폐화되지 않도록 하는 것으로 가능한 복원을 통해 토지황폐화가 중립을 넘어 비옥한 토지로 만들고자 하는 개념이다. 유네스코는 21개 유네스코 World Heritage Site 중 8개가 건조지에 있음에 주의하고, 토지황폐화중립의 달성을 위해 함께 노력하고 있다. 또 건조와 물부족에 대해 대응할 수 있는 핸드북을 제작하여 배포하는 노력도 기울이고 있다. 우리나라는 국제적으로 재녹화에 성공한 대표적인 국가로서 토지황폐화중립에 대한 노하우를 축적하고 있으며, 특히 조림을 이한 국제협력을 국제사회에 전파하고자 AFoCo(Asian Forest Cooperation Organization, 아시아산림협력기구)를 조성하여, 우리나라의 이러한 노하우를 전파하는 국제협력을 하고 있다. 따라서 유네스코가 우리나라의 이러한 노력과 연계하여 '사막화방지'를 위한 교육 프로그램을 개발하고 적용하여 국제사회의 토지황폐화중립 목표를 달성하고, 사막화방지협약에 대응하는 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 이는 사막화방지협약에 대한 기여뿐 아니라 유엔의 SDGs 달성에도 기여하게 될 것이다.

우리나라는 또한, 유네스코 사무국과의 협의를 통해, 새로운 한-유네스코 신탁기금 사

업으로 ‘ICT를 활용한 아프리카 교육혁신 지원 사업’을 추진 중이다(외교부, 2015). 이처럼 우리나라는 우리나라가 가진 뛰어난 기술과 경험을 기반으로 지속가능발전 목표 달성을 위한 국제협력을 추진할 수 있다. 즉, 교육을 통해 국제사회의 지원을 받던 나라에서 원조국이 된 우리나라의 경험과 우리나라의 뛰어난 ICT 기술을 바탕으로 지속가능발전목표 달성을 위한 우리나라만의 특화된 사업을 발굴하여 추진한다면, 다른 선진국의 국제협력 사업과는 차별화된 국제개발협력 사업 모델을 만들 수 있을 것이며, 국제협력을 통한 지속가능발전목표의 달성에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

(6) 윤리: 4차 산업혁명과 과학기술자의 사회적 책임 및 인간존엄성 확인 배영자

2016년 ‘세계경제포럼’에서 처음 언급된 4차 산업혁명은 “3차 산업혁명을 기반으로 한 디지털과 바이오산업, 물리학 등의 경계를 융합하는 기술혁명”으로 정의되었다. 4차 산업 혁명의 본질 자체가 ‘융합과 연결’로 끊임없이 새로운 가치를 창출하는 것이기 때문에 경제 및 사회 문화에 걸쳐 변화의 속도가 빠르고 범위가 넓을 것으로 예측되고 있다. 인공지능, 빅데이터, 클라우드, 사물인터넷, 자율주행자동차, 유전공학 등이 서로 맞물리면서 변화를 추동할 것으로 예상되고 있다. 맥킨지 보고서는 ‘모바일 인터넷, 자동화, 사물인터넷, 무인차, 전지, 신소재 등 4차 혁명의 모든 부분에서 선진국들의 독점 현상이 지속될 것이며, 제조업이나 정보통신기술 인프라가 부족한 개발도상국들은 상당히 고전할 것이다’고 주장한다. 현재 미국을 위시한 중국, 일본, 유럽, 한국 등 많은 국가들이 국가적 차원에서 4차 산업혁명전략을 내놓으며 경쟁하고 있다.

4차 산업혁명으로 새로운 경제적 성장의 기회가 제공되지만 과학기술이 사회전반에 깊숙이 침투하고 그 영향력이 강해지면서 새로운 위험과 위협에 대한 우려도 함께 제기되고 있다. 현재 로봇이나 인공지능의 산업적 활용이 확대되면서 일자리 감소에 대한 우려와 대책이 논의되고 있다. 로봇이나 인공지능의 활용이 증대되면 인간의 고유성 책임성 자율성 등에 대한 논의가 불가피하게 증대될 것으로 보인다. 인간과 기계가 공존하는 사회의 권리와 윤리가 중요한 사회적 의제로 등장하게 될 것이다. 아울러 4차 산업혁명에서 데이터가 가지는 중요성을 생각할 때 적절한 개인정보규제가 작동하지 않으면 프라이버시 침해로 인한 혼란과 위험도 증가하게 된다.

현재 4차 산업혁명과 관련된 윤리적 규범의 필요성에 대한 기대가 높은 편이다. 유네스코는 이미 신기술이 가져오는 위험, 특히 인간의 존귀함에 대한 위협을 경계하며 ‘인

간유전체와 인권보편선언’(1997)과 ‘인간유전자데이터 국제선언’(2003)을 채택한 바 있다. 2002년부터 유네스코는 ‘유엔기구간 생명윤리위원회’를 통해 생명윤리분야의 국제 활동을 조율해 왔고 2005년 33차 유네스코 총회에서 ‘생명윤리와 인권보편선언’을 만장일치로 채택하였다. 본 선언에서 유네스코는 신기술로 인간의 의미가 도전받을 때 무엇보다 인격을 우선해야 하며 차별이나 낙인을 금지하고 개인의 자율성과 책임을 존중해야 한다는 입장을 표명한 바 있다. 또 연구 과정에서 개인의 사생활이 보호되어야하며 연구결과에 대한 혜택을 사회 전체 및 세계 공동체가 함께 공유해야 한다고 강조하고 있다. 유네스코는 본 선언을 통해 각 나라가 생명윤리 분야의 법률과 정책을 제정하는 데 지침이 될 근본원칙과 기본절차의 틀을 제공하고자 하였다. 또 선언문에 “과학자, 보건 전문가, 법률가, 철학자, 윤리학자, 신학자, 여러 관련 지식인, 전문인 단체들과 정책담당자, 사회 전체의 대화를 촉진한다”고 명시했다.

4차 산업혁명으로 인한 위협인 개인정보 보호와 로봇 인공지능의 인간 대체도 유사한 맥락에서 유네스코의 주요 아젠다로 다루어져야 한다. 현재 이에 대한 논의는 다양하게 전개되고 있지만 국제적으로 책임 있고 권위 있는 기구인 유네스코가 다시 한 번 신기술로 인한 인간 존엄성 위협에 대해 경종을 울리고 이러한 기술을 개발하고 확산하는데 중요한 역할을 수행하는 과학기술자들에게 사회적 책임과 보다 책임 있는 기술개발을 요구하는 구심점이 되어야 한다.

3. 유네스코 과학분야 참여 및 기여방안

(1) 과학기술계의 유네스코 워킹그룹(WG) 참여확대 방안 이우성, 명수정

우리나라 과학기술계 전문가들은 국제사회에 참여가 저조하다. 단적인 실례로 국제사회의 기후변화에 대한 평가와 해결방안에 대한 조사를 진행하고 있는 IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)에서는 국제적으로 명성 있는 800명의 저자들이 참여하고 다양한 이해관계자들이 리뷰어로 참여하고 있는데 우리나라 저자들의 참여는 10명 미만이다. 우리나라가 가진 과학기술역량에 비해서 국제사회에서의 아젠다를 논의하기 위한 국제기구에서의 과학기술 전문가들의 참여가 제한적인 것은 다양한 원인이 있을 수 있지만 일반적으로는 해당 기구의 참여와 활동을 지원하기 위한 지원기구와 지원시스템이 부재하기 때문이다.

IPCC의 참여만 하더라도 독일이나 미국, 일본 등은 과학자들의 참여를 지원하기 위한 담당센터들과 활동을 지원하기 위한 경비지급 등이 이루어지고 있지만 우리나라의 경우 과학자들이 자신의 연구자금에서 지출하거나 개인경비로 참여해야하는 상황들이고 이마저도 체계적인 정부의 지원과 전략 하에 이루어지지 않고 있다.

유네스코의 다양한 과학분야 위원회 활동에 있어서도 우리나라 과학기술자들의 참여를 활발하게 하기 위해서는 이러한 국제기구 활동에 대한 소개와 국내 과학자들과의 체계적인 연계 및 매치메이킹을 해주는 중간자적 역할을 하는 지원센터가 필요하며 이들 과학자들의 국제기구 활동에 대해서 경비 혹은 인건비를 지원해 줄 수 있는 시스템이 갖추어져야 한다.

이러한 활동들은 민간의 학회들을 통해서도 지원할 수 있지만 선진국의 사례를 보더라도 민간에서의 비연속적인 사무국을 통해서 사업을 진행하기 쉽지 않으며 대부분 공공기관내의 센터들을 통해서 이러한 중간매개체의 역할을 지원하고 있다. 따라서 유네스코 과학위원회들의 활동에 국내 과학자들이 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 센터 지정과 예산사업의 지원프로그램 개설이 필요하다.

과학기술자들의 연합모임이자 공공단체적 성격을 가지고 있는 한국과학기술총연합회(과총)과의 연계를 통해서 국제기구에서의 과학기술자 참여기회의 발굴과 국내 관련 전문가의 발굴과 연계들을 체계적으로 수행할 수 있을 것이다.

이외 우리나라가 기여를 할 수 있는 부분으로 유네스코의 과학 및 기술에 관한 통계의

국제 표준화에 관한 권고에 대한 활동을 제시할 수 있다. 이는 특히, 아직 통계자료가 체계적으로 구축되어 있지 않은 개도국 대상 국제협력 사업 추진에 있어 소프트한 접근으로 개도국 역량배양 사업을 통해 구현될 수 있을 것으로 사료된다.

(2) 유네스코 과학기술정책위원회 구성: 외교부와 과학기술정보통신부 이우성

유네스코의 위원회 활동을 보다 활성화하기 위해서는 커뮤니티 확대와 타부처와의 연계가 중요하다. 과학기술분야는 광범위한 부처들에 나뉘어져 있어 외교부가 주도적인 역량을 발휘하기에는 어려운 측면이 있으며 외교부가 네트워크의 중개자 역할과 플랫폼 역할을 함으로서 다양한 부처들과 공공기관, 대학에서 주도적으로 참여할 수 있는 구조를 만드는 것이 필요하다.

유네스코에서 과학기술정책위원회의 중요성은 높지만 이를 주도적으로 이끌어 나갈 협력네트워크가 구성되어 있지 않다. 우리나라는 이미 한중일이 협력하여 과학기술정책 네트워크를 구축하고 있고, 과학기술정책연구원과 과학기술기획평가관리원이 함께 주도하고 있다. 더불어 경제협력개발기구(OECD) 과학기술정책위원회(Committee for Science and Technology Policy, CSTP)에 참여하면서 과학기술정책기관들과의 네트워크를 형성해 왔다. 한국과학기술기획평가원(KISTEP)은 아시아 포럼을 운영하면서 아시아 역내의 과학기술정책네트워크를 구성하고자 사업들을 진행하고 있다. 이러한 기반을 가지고 외교부가 과학기술정보통신부와 협력하여, 이와 같은 정책네트워크를 유네스코의 위원회 형태의 거버넌스로 구상하는 방안에 대해서 협의해 볼 수 있다. 이들 기관들은 협력활동은 있으나 구체적인 거버넌스 체계와 공식적인 체계하에 들어가 있지 않기 때문에 법적인 기반이나 장기적인 연속성을 담보하기 어려운 구조이다. 따라서 이러한 정책위원회 구성과 활동을 외교부와 과학기술정보통신부가 주도하는 형세를 띠다면 앞으로 이 분야에서의 국제적인 주도권을 갖고 공공기관들과의 협력체계를 만들 수 있다.

또한, 과학기술정책은 과학기술외교와 맞물려서 다양한 부처들과 기관들이 참여할 수 있는 주제라고 할 수 있다. 기존 유네스코의 과학기술정책 네트워크(Science and Technology Policy Asian Network, STEPAN)와 같이 과학기술정책을 좀 더 포괄적인 혁신정책의 주제로 삼는 과학기술혁신정책 네트워크를 구상하여 유네스코에서 과학기술정보통신부의 참여확대를 유도하는 것도 하나의 방안이라고 할 수 있다. 기존에 유네스코 사업에 있어서 교육부와 문화부와 달리 참여에 적극적이지 못했던 과학기술정보통신부

가 참여할 수 있는 하나의 계기를 마련할 수 있을 것이다. 현재 UN체계 내에서 과학기술 정보통신부는 UN 아시아 태평양 경제 사회 위원회(ESCAP)의 과학기술정보통신위원회를 통해서 다자논의에 참여하고 있으나, 이는 아태지역적 차원에 머무르고 있기에, 보다 광범위한 과학기술혁신정책 네트워크 논의에 참여하는 것이 필요하다.

(3) 지방정부와의 협업 확대 ___이우성

제주도, 대전 등 지방도시와의 협력을 통해서도 유네스코 과학분야 활동이 전개되고 있으나, UN SDG의 참여를 확대할 수 있도록 지방정부의 체계적인 참여방안을 논의하는 장을 확대해 나가는 것이 필요하다.

지방정부 차원에서는 이미 다양한 방식으로 UN SDG에 기여하는 정책방안들과 체계들을 만들어가야 하는 상황에서 관련 부처 및 유네스코한국위원회 등 관계 기관이 SDG 참여를 위한 방안과 협력체계를 마련해 준다면 상호이익이 되는 새로운 협력체계가 될 수 있다. 개별 지방정부별로 SDG 가운데 유네스코의 과학기술, 교육, 문화와 연계된 이슈들을 선정하게 하고, 이슈별로 유네스코의 과학기술위원회 등에 참여하고 재정적으로 지원할 수 있는 체계를 만들어 줌으로서 지방정부로서는 유네스코를 통한 UN SDG에 활동할 수 있는 계기를 마련해주고 정부 기관 입장에서는 유네스코내에서 함께 활동할 수 있는 자원이 확대될 수 있는 상호협력의 계기가 될 수 있다.

특히, 우리나라에서 유네스코 카테고리 2 기관으로 등록하고자하는 기관들과 지방정부가 협력하여 중앙부처를 통해 기관등록을 추진하는 협력체계들이 마련될 수 있다. 과학기술정보통신부와 외교부가 협의하여 과학기술 분야에서의 다자기구 진출 확대를 위하여 국내 국제기관들을 유네스코 카테고리 2 기관으로 승인을 받도록 하는 다양한 방안을 마련하고, 지방정부와의 연계를 추진하여 이를 하나의 예산으로 프로그램화한다면 전체적인 추진체계에 탄력을 받을 수 있을 것이다.

중국에 우리나라의 아시아 태평양 이론물리센터(APCTP)와 유사한 기능을 가지고 있으면서 설립되고 있는 ICTP-AP는 유네스코 카테고리 2 기관으로 유네스코와 중국정부의 양자 협상(38 C/18 Part XVI)을 토대로 설립이 추진되고 있다. 실제로는 APCTP는 ICTP의 아시아태평양 지부로서의 역할로 설립되었으나 유네스코 카테고리 2 기관으로의 등록 등이 이루어지지 않으면서 중국과의 협상으로 ICTP-AP가 중국에 설치되고 있다.

▶ ICTP 법적지위

ICTP는 유네스코 Category 1 기관으로 '95년 1월 이탈리아 의회에서 법안이 비준되며 이탈리아 정부와 유네스코 (유네스코) 및 국제원자력기구 (IAEA) 간의 3자 협의에 의해서 운영되고 있음

- Category 1 기관으로서 유네스코의 직속기구이며 법적, 재정적 책임 하에 있음
- 유네스코 총회에서 예산 및 프로그램을 결정함

출처: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/about-us/how-we-work/institutes-centres/>

유네스코 카테고리 1 기관	유네스코 카테고리 2 기관
· 유네스코의 직속기구	· 유네스코의 산하기구
· 유네스코의 법적, 재정적 책임 하에 있음	· 유네스코 감독 하에 회원국이 법적 및 재정적 기반을 마련함
· 유네스코 총회에서 예산 및 프로그램 결정	· 의사결정기구에 유네스코 사무총장 대표 참여 · 총회 결의안 채택의 공식 절차 및 유네스코와 정부간 협정에 의해 설립
· 10개 중 9개가 교육기구	· 전 세계 81개 존재(기 설립 기관)

출처: 이지향(2012.4.27), 「유네스코 카테고리 II 기관 활동과 협력」, 『유네스코 과학프로그램 국가 위원회 협력포럼』, 유네스코한국위원회.

참고자료

- 유네스코. 2012. 기후변화교육 길잡이 – 현장교육을 위한 종합 안내서.
- 외교부. 2015. 유네스코 개황 2015. 외교부 공공외교정책과.
- Schaaf, T. Clamote, R. D. 2016. 복합 지정된 국제보호지역의 조화로운 관리: 람사르습지, 세계유산. 생물권보전지역, 세계지질공원. IUCN, Gland, Switzerland 제주도·환경부 번역.
- Humanitarian Country Team and partner. 2018. DPR Korea Needs and Priorities 2018.
- Douve, F, 2015. World Heritage Marine Sites – best practice guide. UNESCO, World Heritage Convention.
- UNFCCC. 2015. Paris Agreement.
- UN. 1992. United Nation Framework Convention on Climate Change.
- UNESCO. World Heritage Convention. Marine World Heritage– Our legacy from the past, _____. 2017. UNESCO at COP23 – Climate Change Education.
- UNESCO·IOC. 2017. United Nations Ocean Conference.
- UNISDR. 2015. Chart of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction(2015–2030).
- 국가지질공원. <http://www.koreageoparks.kr/>.
- 유네스코 물교육센터. www.unesco.org/ihp/www.unesco-ihe.org
- 제주도 세계자연유산센터. <http://wnhcenter.jeju.go.kr/>.
- MAB 한국 위원회. <http://www.unescomab.or.kr/>.
- Disaster Risk Reduction. www.unesco.org/new/en/natural-sciences/special-themes/disaster-risk-reduction/
- Education for Sustainable Development. <http://www.unesco.org/new/en/venice/special-themes/education-for-sustainable-development>
- GAP Partner Networks. <https://en.unesco.org/gap/partner-networks>
- GAP Priority Action Areas. <https://en.unesco.org/gap/priority-action-areas>
- GIAHS, <http://www.fao.org/giahs/en/>
- Global Initiative on Biological Diversity Public Education and Awareness. <https://www.cbd>.

int/cepa/global-initiative.shtml

Global Action Programme on Education for Sustainable Development. <http://en.unesco.org/gap>

Joint workshop between UNESCO and FAO GIAHS to strengthen synergies on agricultural heritage. whc.unesco.org/en/news/1779

Hydrology (IHP). <https://en.unesco.org/themes/water-security/hydrology>

World Water Assessment Programme (WWAP). www.unesco.org/water/wwap

UNESCO. <http://whc.unesco.org/en/news/>

Wikipedia. <https://ko.wikipedia.org/wiki/>



제4장

한반도 평화와 유네스코

최동주 숙명여자대학교 글로벌거버넌스 연구소장

문경연 전북대학교 국제인문사회학부 교수

이지향 숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소 선임연구원

서정주 숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소 연구원

- I. 유네스코 대북사업의 현황 및 평가
- II. 유네스코를 통한 대북사업 추진 방안
- III. 유네스코와 연계한 대북 협력사업
추진로드맵과 추진 방안

I

유네스코 대북사업의 현황 및 평가

본 장에서는 대북협력 사업 모색에 있어 대 유네스코 협력 기반 구축의 필요성에 대한 검토와 함께 유네스코 대북사업의 현황과 시사점을 도출하고자 한다. 유네스코 대북사업의 현황 분석은 다음과 같이 이루어진다. 먼저, 유네스코의 대북사업을 살펴보기 위해 ① 북한의 유네스코 활동과 ② 북한을 대상으로 하는 유네스코 사업을 구분하여 분석하고자 한다. 북한의 유네스코 활동 개괄을 통해 북한의 유네스코 활용 수요를 파악하는 한편, 북한을 대상으로 하는 유네스코 사업을 살펴봄으로써 유네스코의 북한에 대한 접근법을 도출한다. 다음으로는 유네스코 협력을 통한 한국의 대북사업 현황을 분석하고자 한다. 한국의 유네스코 활동과 사업이 한국 사회 전반에 미친 효과는 무엇이며 이를 통해 우리가 축적한 유네스코 협력 방식의 지적 자산과 경험은 무엇이었는지를 살펴볼 필요가 있다. 이러한 분석을 토대로 유네스코 협력 방식이 북한에 적용될 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

1. 유네스코 협력 기반 구축의 필요성

북한 지원 및 남북협력을 위해 국제기구가 가지는 긍정적 효과성 및 우회적 접근의 효과성은 정부 및 학계에게 오랫동안 강조 되어왔다(이명진 & 정우탁, 2001; 조한승, 2014). 따라서 무엇보다도 다자외교의 장을 통해 협력의 국제적 정당성을 가능하게 하는 유네스코와의 협력은 정치적 편향성에서 상대적으로 자유로울 수 있다는 이점을 가진다. 국제사회의 평화를 유지하기 위한 보편적 가치를 주창하며 정책과 사업을 수행해온 유일한 국제기구가 유네스코이기 때문이다.

첫째, 유네스코는 한국과 북한이 모두 활발한 관계를 유지하고 있는 국제기구로 남북 협력을 강화시킬 수 있는 마당이다. 북한 문화재의 세계유산 등재를 계기로 한 남북 간 문화재협력 사례와 같이 실제 유네스코는 남북교류 및 협력의 장이 되어 왔다. 특히 유네스코 안에서 한국이 북한과 협력을 시작한다면 남북한 두 나라만의 관계를 넘어서 다른 많은 회원국들이 참여하고 지지하는 분위기를 만드는 것이 가능하다. 현재 유네스코의 한반도 평화를 위한 협력 의지가 높은 것 또한 장점이라 할 수 있다. 유네스코 오드레 아줄레 사무총장은 2018년 10월 16일 문재인 대통령을 만나 “문화·교육·과학을 통해 한반도의 항구적 평화를 추동하고 건설해 나가는 것은 유네스코의 희망이자 핵심 책무”임을 강조하는 한편, 북한과 유네스코의 문화유산·교육·과학 부문에 있어 협력을 추진할 것이라고 밝혔다(배재성, 2018.10.17.). 새로운 리더십과 더불어 제2의 도약을 지향하는 유네스코의 입장은 본 연구의 사례연구를 위한 유네스코 베이징사무소와 아태지역본부 방문에서도 거듭 확인된 바 있다.

둘째, 유네스코와 연계한 대북 협력사업은 현재 인도적 지원에 집중되고 있는 북한 지원을 개발협력 사업으로 전환할 수 있는 기회가 된다. 유네스코는 평화와 지속가능한 발전을 사명으로 2차 세계대전 이후 분쟁 경험국을 포함한 취약국을 대상으로 교육, 과학, 문화 분야 발전을 위한 역량강화를 지원해 왔다. 또한 최근에는 다양한 계층의 사회통합과 빈곤퇴치를 목적으로 국제이주, 다문화 정책, 도시정책 등에 대한 사회변동 관리 방안을 연구하고 자문하는 사회변동관리프로그램(Management of Social Transformations, MOST) 등을 실시하고 있다. 이러한 유네스코의 전문성은 개발협력을 통한 북한의 자체 역량 형성 및 제도화에 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다.

실제로 최근 국제사회는 장기화되고 반복되는 인도적 위기상황에 직면한 국가에 대한 대응 방식으로 긴급구호, 복구, 개발을 연계(Linking Relief, Rehabilitation and Development: LRRD)하는 접근법을 채택하고 있다. 이는 1980년대 아프리카의 식량안보에 대한 인도주의적 지원이 개발과 밀접하게 연결되어 있음에도 불구하고 국제사회가 비효율적으로 이를 구분하여 접근한 것에 대한 비판에서 비롯된 것이다. 그러나 초기의 LRRD는 긴급구호, 복구, 개발 연계를 단계적 및 선형적으로 접근한다는 한계를 가지고 있어, 최근에는 동시에 적절히 연계되는 연속체 모델(continuum model)과 회복 탄력성(resilience)이 강조되고 있다(Mosel & Levine, 2014). 아울러 Streets(2011)는 LRRD 상황에서 긴급구호가 개발로 전환되기 위해서는 경제사회적 상황 개선을 목표로 그 대상

표 1. 긴급구호, 복구, 개발을 연계 접근(LRRD) 기본개념

	긴급구호 (Relief)	회복, 복구 (Recovery, Rehabilitation)	개발 (Development)
목표	- 생명 구조 - 고통경감	- 긴급상황 이전, 또는 정상 상태로 복구	- 경제·사회적 상황의 개선
대상	- 긴급상황에 노출된 사람들	- 긴급상황에 노출된 사람들	- 사회 전체
기본 원칙	- 필요에 기반한 인도주의 (needs-based) - 독립성 - 공정성 - 중립성	- 개발 원칙의 제한적 적용 - 인도주의적 원칙이 허용하는 범위까지	- 주인 의식 - 조화(alignment) - 서로가 신뢰할 수 있는 결과의 도출
선호하는 협력파트너	- 없거나, 시민사회	- 지역 사회와 지방정부	- 중앙 및 지방정부

출처: Streets(2011, p. 11; 월드비전, 2014, p. 24)에서 재인용.

을 사회전체로 확대해야 한다고 주장한다. Streets의 LRRD 기본 구성은 <표 1>과 같다.

1995년 수해로 북한이 유엔인도지원국(UNDHA)에 공식적으로 긴급지원을 요청하면서 시작된 대북지원은 <그림 1>에서 알 수 있는 바와 같이 인도적 지원 분야에 집중하고 있는 가운데, 2000년을 기점으로 사회인프라 개발 분야에 대한 지원이 확대되고 있는 추세이다. 즉, 2000년 이후 국제사회의 북한 사회인프라 분야 지원이 증가하고 있고, 인도적 위기상황에 직면한 국가에 대한 대응 방식이 개발로 전환되어가고 있음을 감안할 때, 제재 완화 시 북한에 대한 국제사회의 지원 회복 탄력성에 중점을 둔 연속체 모델로 시행될 가능성이 높다고 할 수 있다. 이 경우 LRRD에 따르면 북한지원의 목표는 ‘경제·사회적 상황의 개선’이며 기본 원칙은 ‘서로가 신뢰할 수 있는 결과의 도출’ 그리고 협력파트너는 ‘중앙 및 지방정부’가 될 것이다. 또한 회복 탄력성 즉 국가의 복원력 개선을 통한 개발은 국제사회의 취약국¹에 대한 전략이기도 하다(Carment & Samy, 2009; Federer, 2005).

1 취약국(fragile state)에 관하여 국제적으로 합의된 정의는 없으나, 제도 미비·분쟁·재난·빈곤 등으로 국가의 기본적 기능 수행이 곤란하거나 국민의 안전보장·인권 보호를 하지 못하는 국가를 의미 한다 취약국으로 분류. 북한은 미국의 민간단체인 평화기금(Fund for Peace)의 ‘2016 취약국가 지수(Fragile States Index)’ 보고서에서 178개국 중 취약도가 높은 국가군으로 분류되는 상위 28위를 기록했다(기획재정부·외교부, 2017; Fund for Peace, 2018).

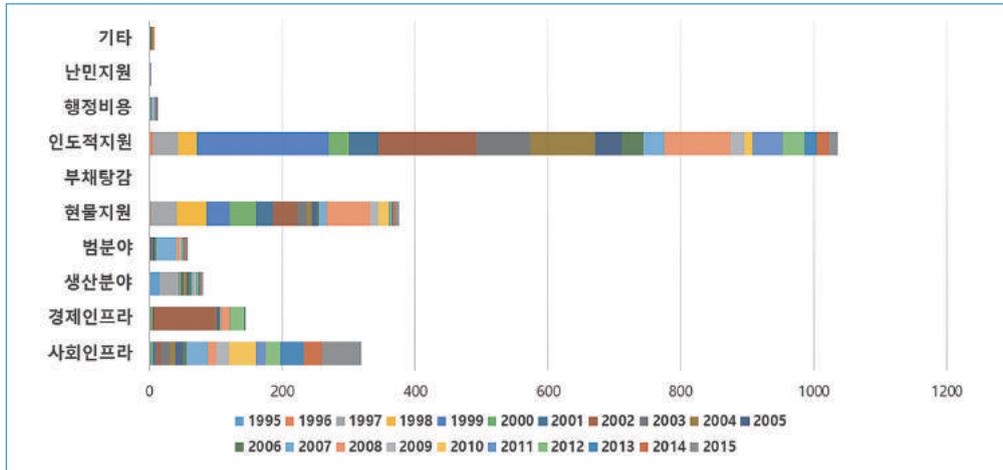


그림 1. 유엔기구를 통한 대북지원 분야별 비중

출처: OECD 국제개발협력 지원현황 (<https://stats.oecd.org>)

셋째, 유네스코와 협력하여 대북협력 사업을 실시할 경우, 한국의 유네스코 경험을 활용하여 사업의 투명성과 성과를 높일 수 있다. 북한에 대한 지원은 북한이 순조롭게 개발에 연착륙 하도록 지원하여야 하며 자생적인 역량을 강화할 수 있어야 한다. 효과적인 지원 방식 모색에 있어 한국의 유네스코 협력 경험이 큰 도움이 될 수 있다는 것이다. 실제로 유네스코의 사업 및 활동은 한국 사회 인프라 발전에 지대한 영향을 미쳤으며 이러한 경험을 토대로 한국은 국제사회에 기여하고 있다. 한 예로 유네스코의 핵심 교육 아젠다 중 하나인 국제이해교육사업은 한국 교육의 국제화 및 세계시민교육 증진에 크게 이바지 하였으며, 한국 내 유네스코 카테고리 2 기관 설립으로까지 이어졌다(유네스코한국위원회, 2015). 이렇게 한국적 맥락으로 제도화 된 유네스코의 사업을 통해 한국은 현재 개도국 교사들의 역량강화 및 교재보급에 앞장서고 있다. 즉 한국의 유네스코 협력 경험은 실제적인 교훈을 제공함으로써 향후 북한과 유네스코의 협력 성과를 높이는 데 기여할 수 있다. 아울러 한국은 현재 유네스코 활동 및 네트워크에 활발히 참여하고 있어 유네스코 협력 기반 대북지원 추진 시 국제사회에의 동참 호소 및 사업 홍보, 파트너십 구축이 용이하다.

결론적으로 한국의 입장에서 유네스코 협력 기반 대북사업은 북한 개발에 대한 국제사회의 동참을 유도할 수 있으며, 우리의 경험을 최대한 활용하여 사업 성과를 높일 수 있고, 또한 이를 통해 북한의 평화 및 지속가능한 발전 지원을 통해 한반도 평화에 기여

할 수는 방안이다. 아울러 취약국 지원에 대한 전문성, 대북협력 경험 및 의지, 민간협력 및 지방정부 협력 메커니즘을 지닌 유네스코는 대북 사업의 추진 주체로서 가장 적합한 국제기구라고 할 수 있다.

2. 유네스코의 대북사업 현황

(1) 북한의 유네스코 활동

유네스코의 3대 주요 사업 영역은 교육, 과학, 문화로 인문사회과학과 커뮤니케이션을 포함하는 5대 사업 영역을 세부 영역으로 하고 있다(최동주 외, 2015). 이러한 가운데, 북한의 유네스코활동은 전통적으로 과학 및 문화 분야 특히 세계유산 및 생물권보장 사업에의 참여가 많았으나, 최근에는 사회발전을 위한 역량 강화에 높은 관심을 보이고 있다. <표 2>는 북한의 유네스코 활동사항을 정리한 것으로, 북한은 1974년 유네스코에 가입하였으며 유네스코의 사업 분야인 교육, 문화, 과학 중 문화 분야에서 가장 활발한 활동에 참여하고 있다. 북한은 현재 총 5개의 문화유산을 보유하고 있으며 세계유산으로 고구려 고분군, 개성 역사유적지구가 등재되어 있고, 인류 무형문화유산은 아리랑과 김

표 2. 북한 유네스코 활동 현황

	구분	내용
일반	가입년도	1974년
	유네스코 상주 대표부	있음
교육	유네스코 협동학교	없음
문화	세계유산	고구려 고분군(2004) 개성 역사유적지구(2013)
	인류무형문화유산	아리랑(2014) 김치 만들기(2015)
	세계기록유산	무예도보통지(2017)
자연과학	유네스코 생물권보전지역	4곳(백두산, 구월산, 묘향산, 칠보산)
펠로우십	UNESCO Fellowship	2010년 이래 28명 (US\$610,320)

출처: UNESCO(2015), 유네스코 북한관련 홈페이지 [www.unesco.org/new/en/unesco/worldwide/asia-and-the-pacific/democratic-peoples-republic-of-korea/\(2018.9.10](http://www.unesco.org/new/en/unesco/worldwide/asia-and-the-pacific/democratic-peoples-republic-of-korea/(2018.9.10). 인용)을 토대로 재구성.

표 3. 북한의 유네스코 협약 가입/승인 현황

협약명(채택일)	가입/승인
문화재의 불법적인 반출입 및 소유권 양도의 금지와 예방수단에 관한 협약(1970.11.14.)	1983.5.13
아시아·태평양에서의 고등교육의 수학, 졸업증서 및 학위의 인정에 관한 지역 협약(1983.12.16.)	1989.4.26
세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약(1972.11.16.)	1998.7.21
무형문화유산 보호 협약(2003.10.17)	2008.11.21
스포츠 반도핑 국제 협약(2005.10.19.)	2010.10.4
물새 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(1971.2.2.)	2018.1.16

출처: 유네스코 북한관련 홈페이지 www.unesco.org/new/en/unesco/worldwide/asia-and-the-pacific/democratic-peoples-republic-of-korea/(2018.9.10. 인용)을 토대로 재구성.

치 만들기, 세계기록유산은 무예도보통지를 등재했다. 북한의 유네스코 생물권보전지역은 총 4곳으로 백두산, 구월산, 묘향산, 칠보산 등이다. 교육 분야의 경우, 학교 교육을 통해 평화의 문화를 위한 국제협력을 증진하고자 1953년 시작한 유네스코 협동학교(Associated Schools Project Network, ASPnet)가 있으나 북한은 이 프로그램에 참여하고 있지 않다.

북한의 유네스코활동이 문화 및 과학 분야에 집중되어 있음은 북한이 가입 혹은 승인한 유네스코 협약을 통해서도 확인할 수 있다. <표 3>은 북한의 유네스코 협약 가입/승인 현황을 나타내는 것으로 대부분의 협약이 유네스코에서 채택된 후 오랜 시간이 지난 후에 북한이 가입/승인 하는 것을 확인할 수 있으나, 1990년대 후반 이후 문화재 및 스포츠와 관련하여 북한이 관련 유네스코 협약에 가입해 왔으며, 특히 최근에는 ‘물새 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약’에 가입하는 등 세계유산 및 생물권보장과 관련된 유네스코 활동에 대한 참여가 늘어나고 있음을 확인할 수 있다.

또한 이러한 북한의 세계유산 및 생물권보장과 관련된 유네스코 활동에 대한 관심은 북한의 유네스코 정부 간 위원회 가입과도 크게 관련이 있다. <표 4>는 북한이 참가하는 유네스코 정부 간 위원회로 북한은 지금까지 총 5개의 유네스코 정부 간 위원회에 가입해 왔으며, 북한이 유네스코 분야 중 활발하게 참여하고 있는 문화 및 자연과학 분야와 별도로 ‘정부 간 생명윤리 위원회’와 ‘모든 이를 위한 정보사업 정부 간 위원회’에 참여하고 있음을 주목할 필요가 있다.

표 4. 북한이 참가하는 유네스코 정부 간 위원회 가입 현황

기관명	구분
불법문화재반환촉진 정부간위원회(ICPRCP, Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation)	Member
정부 간 생명윤리 위원회(IGBC, Intergovernmental Bioethics Committee)	Member
모든 이를 위한 정보사업 정부 간 위원회(IFAP, Intergovernmental Council for the Information for All Programme)	Member
정부간 해양학위원회 (IOC, Intergovernmental Oceanographic Commission)	Member
체육과 스포츠에 관한 정부간위원회(CIGEPEPS, the Intergovernmental Committee for Physical Education and Sport)	2015년 만료

출처: 유네스코 북한관련 홈페이지 www.unesco.org/new/en/unesco/worldwide/asia-and-the-pacific/democratic-peoples-republic-of-korea/(2018.9.10. 인용)을 토대로 재구성.

유네스코는 교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션, 과학 기술 등 유네스코 중점분야에 대한 연구를 장려하기 위하여 장학금 사업인 유네스코 펠로우십 프로그램(UNESCO Fellowship Programme)을 실시 해 왔으며, 북한이 참가한 프로그램은 <표 5>와 같다. 유네스코 펠로우십 프로그램은 회원국, 재단, 기관 및 개인 기부자의 지분에 따른 공동주최 프로그램(Co-Sponsored Programme)과 신탁기금사업으로 구분되며, 한국은 2006년부터 KOICA의 글로벌연수 사업을 활용하여 아프리카와 아시아태평양지역 기초교육 역량 강화를 위한 ‘한-유네스코 펠로우십 프로그램(UNESCO/Republic of Korea Co-Sponsored

표 5. 북한이 참가한 유네스코 펠로우십 프로그램

펠로우십명(전공 분야)	연수국	인원	년도
UNESCO/Keizo Obuchi Fellowships Programme (UNESCO/Japan Young Researcher's Fellowship Programme)	일본	2명	2002
UNESCO/China - The Great Wall (분자생물학, 전기기계공학, 광학공학, 생화학 등)	중국	3명	2004-2005
		4명	2006-2007
UNESCO/L'OREAL Fellowships for Young Women in Life Sciences (분자생물학)	중국	1명	2002-2003
UNESCO Fellowships Programme in Support of Priority Programme Areas (수자원 및 관련 생태계)	중국	2명	2002-2003

출처: 유네스코 펠로우십 프로그램 홈페이지 <http://www.unesco.org/new/en/fellowships>(2018.9.10. 인용)을 토대로 재구성.

Fellowships Programme)’을 지원하고 있다.² 이 사업은 한국이 유치한 유네스코 카테고리 2 기관인 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원(Asia Pacific Centre of Education for International Understanding, APCEIU, 이하 APCEIU)가 담당하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 대 유네스코 수요는 협력관계 구축을 통한 사회개발이며, 관심이 높은 유네스코 사업 분야는 과학과 문화임을 알 수 있다.

(2) 북한을 대상으로 하는 유네스코 사업

유네스코 사업에 대한 포괄적 정보를 제공하는 유네스코 투명성 포털(UNESCO Transparency Portal)에 따르면 2014-2019 북한을 대상국으로 하는 유네스코 사업은 총 16개로 총 사업비는 약 178만 달러(약 20억 원)이며 실제 집행액은 32만 달러(약 3억 6천만 원)이다. 2017년 예산은 3만3천 달러(약 3천 8백만 원), 집행액은 1,106 달러(약 125만 원)에 불과하다(부록 1) 참조).

총 16개의 사업은 유네스코의 사업 영역에 따라 교육 사업이 5개로 가장 많았으며, 자연과학 사업이 4개, 문화 사업이 3개, 인문사회과학과 커뮤니케이션이 각각 2개 사업으로 구성되어 있다. 사업 대상 국가의 경우 총 4개의 유형으로 구분되며 ① 북한 단독 사업, ② 북한·몽골·중국 3개국 사업, ③ 동북아시아 5개국(중국, 한국, 일본, 몽골, 북한) 사업, ④ 동북아시아 7개국(러시아, 카자흐스탄, 중국, 한국, 일본, 몽골, 북한) 사업으로 구성된다. 이 중 북한 단독 사업은 총 2개로 인간과 생물권계획(Man and the Biosphere, MAB)³ 한국위원회가 지원하는 ‘북한 생물다양성 연구, 훈련, 관리사업(Biodiversity research, training and management in the Democratic People’s Republic of Korea)’과 문화재청이 지원하는 ‘북한 고구려 문화유산 보전사업(Preservation and Conservation of the Koguryo Cultural Heritage in the Democratic People’s Republic of Korea)’이 있다.

한편 유네스코 국가위원회 2016년도 보고서에 따르면 유네스코는 북한의 2016년 11월 태풍과 홍수 피해에 따른 참여사업(participation programme) 신청에 따라 긴급 지원

2 <http://www.unescoapceiu.org>에서 2018.10.1. 인용.

3 1968년 9월 파리에서 유네스코 주최로 열린 ‘생물권 자원의 합리적인 이용과 보전의 과학적 기초에 관한 정부간 전문가회의’에서 비롯된 인간과 생물권은 인간과 환경의 관계를 지구적으로 개선하기 위한 다학문적인 연구와 능력배양을 추진하고 있는 정부간 프로그램(<http://unescomab.or.kr/v2/programme/mab01.html/> 2018.11.1. 인용).

을 승인하였으며, 이를 통해 함경북도의 12개 학교에 지붕 재료 및 기본 교육 장비가 제공되었다. 문화 및 자연과학 사업과 관련하여 북한은 몽골 울란바토르에서 개최된 무형 문화유산에 관한 인식 제고를 위한 언론의 역할을 주제로 한 ‘2016년 동북아시아 무형 문화유산 보호 협의회(Sub-Regional Meeting for Intangible Cultural Heritage Safeguarding in North-East Asia)’에 참석하였다. 또한 중국 베이징에서 개최된 ‘세계의 기억을 위한 디지털 형식을 포함한 다큐멘터리 유산의 보존, 접근, 기록에 관한 유네스코 권고안 이행을 위한 워크숍’ 그리고 동아시아 생물권 보전 네트워크(East Asian Biosphere Reserve Network, EABRN) 및 MAB위원회 관련 회의에도 참여하였다(UNESCO, 2016: 57).

이상의 북한을 대상으로 하는 유네스코 사업을 살펴 본 결과는 다음과 같다. 첫째, 유네스코 대북사업은 유네스코의 5대 사업 영역 중심으로 이루어지고 있으며, 유네스코가 주도하는 사업으로는 교육 사업이 많고, 북한이 적극적으로 참여하는 사업은 문화와 자연과학 사업임을 확인할 수 있다. 둘째, 대부분의 사업이 북한·몽골·중국 3개국 사업을 중심으로 이루어지고 있으며 사업의 유형으로는 주변국과의 교류를 통한 역량강화 및 정책개발이 대부분이다. 유네스코 베이징 사무소의 경우 북한, 일본, 몽골, 중국, 한국을 클러스터로 하고 있으나, 북한을 대상으로 하는 사업의 경우 5개국 클러스터 보다는 북한·몽골·중국 3개국 사업이 중심이 되어 수행되고 있다.

북한을 대상으로 하는 유네스코 사업을 사업 영역별로 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 유네스코는 특히 1990년 이래 추진해 온 모두를 위한 교육(Education for All)의 틀 내에서 북한의 교육환경 복구 및 국제적으로 합의된 교육목표 달성에 주된 관심을 기울이고 있다. 1차적으로는 교과서용 종이지원, 인쇄 지원, 교육물품지원과 하드웨어적인 지원 사업을 전개해 왔으나, 최근 들어 SDG 4의 교육목표가 ‘포용적이고 공평한 양질의 교육과 모두를 위한 평생학습’으로 설정됨에 따라 지속가능발전교육 및 세계시민교육과 같은 가치지향적인 교육 및 취약계층에 대한 교육지원을 위한 교육제도와 교육내용, 교육방법 개선을 위한 지원에 중점을 두고 있다. 직업기술교육훈련(Technical Vocational Education and Training, TVET)은 전통적으로 유네스코가 북한을 지원해 온 대표적인 교육 사업이나 최근에는 정보통신기술(Information and Communication Technologies, ICTs)를 활용한 역량강화 사업 또한 주목받고 있다.⁴

4 유네스코의 기술·직업 교육 및 훈련(TVET)을 위한 국제센터(UNEVOC)는 유네스코의 193여

둘째, 문화와 자연과학 사업의 경우 북한에 대한 유네스코의 지원은 북한이 보유하고 있는 세계유산 및 생물권보전지역과 밀접하게 관련이 되어 있으며, 유네스코의 직접 사업보다는 EABRN 및 MAB위원회와 같이 지역 네트워크 혹은 전문위원회의 활동을 통해 북한의 세계유산 및 생물권보전지역의 추가 등재와 관리를 위한 역량 강화 및 주변국들과의 협조체제 구축에 관심을 보이고 있다.

셋째, 인문사회과학의 경우 ‘Youth Upfront’와 같이 차세대 리더를 양성하는 사업이 북한을 대상으로 하고 있으나 2017년 예산의 집행이 이루어지지 못했다. 반면에 장애인과 관련된 인문사회과학 및 커뮤니케이션 사업이 대북지원 사업으로 실시되었다.

3. 유네스코 협력을 통한 한국의 대북사업 현황

한국이 유네스코와 협력한 대북사업은 직접사업과 간접사업으로 구분할 수 있다. 직접사업은 북한을 대상으로 하는 사업으로 유네스코한국위원회의 신탁기금 및 민관협력사업인 ‘북한의 교과서 인쇄 지원사업,’ 문화재청의 신탁기금사업인 ‘북한 고구려문화유산 보존 사업,’ 환경부가 지원하는 유네스코한국위원회의 신탁기금사업인 ‘동아시아 생물권 보전 네트워크 사업(이하 EABRN 사업)’ 등이 있다. 간접사업이란 북한의 유네스코 사업 및 활동 참여를 지원하는 사업들로 유네스코 본부의 ‘동아시아 유네스코 어린이 예술제’, 유네스코아시아태평양무형유산센터(International Information and Networking Centre for Intangible Cultural Heritage in the Asia-Pacific Region, ICHCAP)의 ‘무형유산 동북아소지역회의’⁵ 등이 이에 해당한다.

개 회원국들의 기술·직업 교육 및 훈련체계를 강화하고 보완하는 것을 지원하는 기관(<https://unevoc.unesco.org/go.php?q=What+is+TVET/> 2018.11.10. 인용).

- 5 ICHCAP은 2018년 8월 28일부터 30일까지 몽골 울란바토르에서 동북아시아 5개국(한국, 중국, 일본, 북한, 몽골) 정부기관 대표와 유네스코 협동학교 관계자들을 대상으로 지역의 무형유산 보호 활동을 공유하고 네트워크 구축을 위한 2018 동북아시아 소지역 네트워크 회의를 개최함 (<http://www2.ichcap.org/> 2018.9.10. 인용).

표 6. 한국의 유네스코를 통한 대북사업

구분	사업 예시	사업기간	기여내용
직접사업 (북한 대상 사업)	북한의 교과서 인쇄 지원사업	2002-2006	신탁기금 8만 달러(2002년) 윤전기 기증 기술진 및 관계자 방북
	북한 고구려문화유산 보존 사업	2007-2017	신탁기금 100만 달러
	동아시아 생물권 보전 네트워크 사업	2016-2018	신탁기금 10만 달러
간접사업 (북한 참여 사업)	동아시아 유네스코 어린이 예술제	2004년(수원) 2008년(광주)	2008년 예산 광주광역시 2억원 문화체육관광부 3억원 유네스코 본부 1억 5천만원
	무형유산 동북아소지역회의	2018년(몽골)	5천 3백만원

출처: 유네스코 투명성 포털 <https://opendata.unesco.org>(2018.9.10. 인용), 유네스코한국위원회 내부자료, ICHCAP 내부자료를 토대로 재구성.

한국은 약 70년 동안 유네스코의 지원으로 사회 인프라의 발전을 이루는 동시에, 유네스코를 통해 전 세계의 평화와 지속가능한 발전에 기여하고 있다. 유네스코한국위원회(2015)에 따르면 한국이 유네스코에 가입한 1950년 이후 추진된 다양한 유네스코 사업 및 활동은 한국 사회 전반에 중요한 영향을 미쳤으며, 주요 기여 내용은 ① 한국 교육 재건 및 발전에 기여, ② 과학기술 역량 강화와 환경 및 생태 보전 지원, ③ 문화유산 보호와 국가 이미지 제고 등이다.

2011년 선진국원조협의체인 DAC에 회원국으로 가입하며, 선진 공여국 대열에 합류한 한국은 유네스코를 활용하여 개발도상국의 교육, 과학, 문화 발전에 기여하고 있다. 2017 유네스코 개황에 따르면 한국의 유네스코 정규예산(2018-2019)은 약 72억원으로 분담률은 2.039%로 세계 13위이다(외교부, 2017b: 81). 이 외에도 다자성양자 및 양자무상 ODA 사업 그리고 자발적 기여를 통해 유네스코 사업과 활동을 지원하고 있다. 한국은 유네스코 펠로우십의 수혜국에서 공여국으로 전환하여 2006년부터 한국국제협력단(이하KOICA)의 지원으로 APCEIU를 통해 ‘한-유네스코 펠로우십 프로그램’을 운영하고 있다. 또한 한국은 ‘세종대왕 문해상(King Sejong Literacy Prize)’과 ‘직지상(Jikji Memory of the World Prize)’⁶을 후원하고 있다. 아울러, 유네스코 회원국과 유네스코본부 간 협정

6 세종대왕 문해상: 1989년 제정, 개발도상국의 모어 발전과 보급에 크게 기여한 개인/단체/기구

표 7. 우리나라 소재 유네스코 카테고리 2 기관

기관명	분야	설립년도 (협정체결)	홈페이지
유네스코아시아태평양국제이해교육원 (Asia-Pacific Centre of Education for International Understanding, APCEIU)	교육	2000	www.unescoapceiu.org
유네스코아시아태평양무형유산센터 (International Information and Networking Centre for Intangible Cultural Heritage in the Asia-Pacific Region, ICHCAP)	문화	2011	http://www2.ichcap.org
청소년 발달 및 참여를 위한 국제무예센터 (International Center of Martial Arts for Youth Development and Engagement, ICM)	문화	2015	http://unescoicm.org
국제 물안보 및 지속가능관리센터 (International Centre for Water Security and Sustainable Management, i-WSSM)	자연 과학	2016	http://unesco-iwssm.org
세계기록유산센터 (International Center for Documentary Heritage, ICDH)	문화	2017년 제39차 총회에서 설립 승인	

에 따라 유네스코 카테고리 2 기관을 5개 설립하였으며, 이들 카테고리 2 기관들은 교육, 문화, 과학의 분야에서 각각의 전문 활동을 펼치고 있다.

마지막으로 유네스코 사업 및 활동을 계기로 유네스코 창의도시 및 유네스코 세계유산을 보유한 지자체는 관련 국제행사, 교육연수, 연구활동을 통해 전 세계의 평화롭고 지속가능한 발전에 기여하고 있다.

이처럼 한국이 유네스코의 지원을 받은 경험과 유네스코와의 연계를 통한 국제사회 기여 경험, 즉 한국의 양방향성 유네스코 활용 경험은 향후 유네스코를 활용한 대북사업 모색에 있어 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 유네스코 사업 및 활동이 한국의 사회 발전에 미친 영향을 토대로 북한 상황에 맞는 유네스코 사업 및 활동을 모색할 수 있다. 둘째, 유네스코 활용 대북사업에 있어 북한으로 하여금 유네스코를 활용하여 국제사회에 기여할 수 있는 사업을 추진할 수 있다.

둘 가운데 2인을 선정, 매년 9월 8일 세계 문해의 날에 시상. 매년 총 4만불 지원
직지상: 2004년 제정, 유네스코 세계기록유산으로 등재된 현존하는 가장 오래된 금속활자 본인 '직지심체요절'(直指心體要節)을 기리고, 기록유산의 보존과 접근성을 향상하는데 기여한 개인이나 단체에 2년에(짝수해) 한번씩 수여. 격년으로 총 3만불 지원(출처: 외교부b, 2017: 83)

(1) 한국의 유네스코 협력 경험

본 절에서는 한국의 유네스코를 통한 대북사업 현황 분석을 위해 ① 한국의 유네스코 협력 경험과 ② 한국의 유네스코 협력 환경을 살펴보고자 한다. 먼저 한국의 유네스코 활용 경험을 수원과 공여의 경험으로 나누어 살펴봄으로써 한국의 유네스코 활용에 있어 대북사업에 적용 가능한 부분을 파악하고자 한다. 다음으로는 한국의 ODA 사업과 유네스코 자발적 기여 사업을 살펴봄으로써 유네스코를 통한 대북사업의 동향 및 주요 정부부처를 분석하고자 한다.

한국의 유네스코 활동과 사업이 한국 사회 전반에 미친 영향을 살펴보면 크게 ① 정책 발전 및 제도화, ② 지역경제 및 관련 산업 활성화, ③ 국제적 인지 제고 및 역량 강화로 구분할 수 있다. 이러한 효과는 단독으로 나타나는 것이 아니라 혼합되어 나타나는 경우가 대부분이며 단시간 가시적인 성과가 아닌 장시간에 걸쳐 확인된다는 점에서 유네스코 활동과 사업의 간접적인 효과는 더 클 것으로 예상된다.

첫째, 정책발전 및 제도화는 유네스코 활동과 사업을 계기로 관련 분야 정책이 발전되거나 한국적 맥락으로 재해석되어 제도화된 경우를 지칭한다. 교육분야 대표적인 사례는 평생교육법의 제도화에 기여한 유네스코 평생교육사업과 카테고리 2 기관의 성립으로 이어진 국제이해교육 사업이 그 예라 할 수 있다. 특히 한국은 유네스코와의 협업을 진행함에 있어 한국의 맥락과 상황을 고려한 사업을 전개함으로써 일회성 사업이 지속적 제도로 정착 될 수 있도록 노력하였다. 이에 대해 1961년 미국 롱아일랜드대학(Long Island University) 인류학 교수 리온 신더(Leon Sinder)는 유네스코 사업 결과 보고서를 통해 한국의 농촌지도자훈련센터(Rural Leaders Training Centre) 설립 시 타 지역으로의 전파를 목적으로 지역사회 리더를 양성하였다고 명시하기도 하였다(Sinder, 1961).

둘째, 지역경제 및 관련 산업 활성화는 유네스코 활동과 사업을 계기로 사업의 목적이 직접적으로 달성되는 것을 넘어 관련 분야 종사자 기관, 관련 행사가 증가하여 지역경제 및 관련 산업을 활성화시키는 경우를 지칭한다. 한국이 활발하게 참여해 온 세계유산 및 생물권 보전지역 지정사업을 통해 문화 유산의 직접 보전과 발전이 이루어지고 이를 통해 지역경제가 활성화 되는 사례는 국내외에서 많이 보고된 바 있다. 또한 활성화된 지역경제 및 관련 산업은 또 다른 분야의 성장을 유도한다. 유네스코 세계유산을 활용하여 2차 및 3차 콘텐츠가 개발 및 생산되고 융합콘텐츠로 활용되는 것이 그것이다. 실제로 유네스코 세계유산 사업 참여를 계기로 시작된 ‘기록유산 디지털화 사업’은 다양한 영화,

공연, 전시, 출판의 콘텐츠로 재생산되었다(유네스코한국위원회, 2015: 220).

마지막으로 국제적 인지 제고 및 역량 강화는 유네스코 활동과 사업을 계기로 우리 국민 혹은 기관의 국제적 역량이 강화되고 한국의 국가 이미지가 제고되는 것을 의미한다. 일례로 과학전문기관 설립 지원 및 유네스코 펠로우십 프로그램이 한국의 특정 분야를 국제적 수준으로 제고하는데 영향을 미치는 경우를 비롯하여 단위학교에 국제사회 새로운 지식과 정보 제공하고 이를 토대로 관련 교재개발, 교사연수, 자매학교로 발전해 온 ASPnet 사업이 있다. 또한 유네스코 카테고리 2 기관의 설립을 계기로 ‘세계시민교육 국제회의’가 연례회의로 한국에서 개최되는 등 유네스코 사업과 활동을 통해 교

표 8. 유네스코 사업과 활동의 효과

구분	주요활동	효과
전후 교육 재건사업 지원	- 초등학교 교과서 인쇄공장 건립 - 외국어 학당 설립 - 초등교육 의무화 ‘카라치 플랜’	- 교육을 통한 경제효과 교육계획 수립 지원
국제이해교육 사업	- APCEIU 설립 - ASPnet - 외국인과 함께하는 문화교실: 자원봉사 기반 문화수업	- 카테고리 2 기관 성립 - 단위 학교 국제교류 활성화 및 국제사회 새로운 지식과 정보 제공 - 학교 내 다문화 교육과정, 교사연수로 연계
평생교육사업	- 관련 자료 수집·번역 - 세미나 개최	- 인식제고, 정책발전 및 제도화 (평생교육법)
전문기관 설립 지원	- 농촌지도자훈련센터 설립(1961) - 인하공대 내 중앙직업기술학교 설립 지원(1961) - 한국정밀기기센터 창설 지원(1961)	- 역량강화 및 발전 토대 구축
서적 및 기자재 구입 지원	- 유네스코 쿠폰	- 역량강화 및 발전 토대 구축
세계유산 및 생물권 보전지역 지정사업	- 인간과생물관 계획(MAB) - 동북아 생물권보전지역 네트워크 (EABRN) - 제주도 세계지질공원 인증 - 세계유산·인류무형문화유산 등재 - 기록유산 디지털화 사업 - 유네스코 창의도시 사업	- 직접적 기여(보전) 및 지역경제 활성화 - 가치제고, 정책발전 및 제도화 (생물권보전지역 및 지질공원 관련 입법화 등) - 카테고리 2 기관 성립 - 융합콘텐츠 활용 - 국제적 홍보 및 국제적 역량 강화
인적교류 및 역량강화	- 유네스코 국제회의의 참가 - 유네스코 펠로우십 프로그램 참가 - 유네스코 관련 국제행사 국내 개최 (세계시민교육국제회의, 동북아 어린이 문화예술제 등)	다양한 분야에서 한국 인재 양성

출처: 유네스코한국위원회(2015)를 토대로 연구자가 재구성.

류와 연구가 다양하게 이루어진 것이 그것이다. 다음 <표 8>은 한국의 사회발전에 중요한 영향을 미친 유네스코 사업과 활동을 효과를 중심으로 정리한 것으로 추후 대북사업 발굴 시 활용될 수 있다.

이상으로 한국이 수원국의 입장에서 유네스코 사업을 통해 관련분야를 발전시킨 사례를 살펴보았다. 이를 통해 유네스코 사업이 가교가 되어 다양한 분야에서 한국의 인재가 양성되고, 정책 발전을 위한 토대로 제도화되었으며, 지역 경제 활성화를 넘어 국제적 위상 제고가 상당부분 이루어졌음을 확인할 수 있었다. 결과적으로 한국의 유네스코 협력 기반 대북사업은 ① 유네스코라는 국제기구를 활용하여 협력의 계기를 마련하고, ② 국제네트워크를 통해 북한의 역량강화를 지원하며, ③ 민간주도의 교류 및 연구 활동으로 연계되며, ④ 국내 관련 분야 활성화 및 국제적 인식 제고 효과가 있는 것으로 평가할 수 있다.

다음으로는 한국이 유네스코를 활용하여 북한을 지원한 사업들을 소개하고자 한다. 이 사업들은 유네스코 사업 경험을 토대로 한국적 자원과 전문성의 맥락에서 북한을 지원한 사업들로 향후 유네스코를 활용한 대북사업 개발의 기초자료로 활용될 수 있다.

1) 북한의 교과서 인쇄 지원사업

2002년부터 2009년까지 유네스코한국위원회는 유네스코 베이징사무소와 협력하여 교과서 인쇄용지 920톤을 비롯해 대한교과서주식회사가 기증한 중고 교과서 운전기를 부품과 함께 북한에 지원하였다.

1차 지원은 2002년 삼성과 한국제지로부터 10만 달러 기증받아 북한 중학교 영어교과서 총 130만권 제작용 용지 200톤을 북한에 전달하였다. 용지는 삼성-유네스코 교육기금이 유네스코 본부에 기증한 신탁기금 8만 달러로 구입한 종이 100톤과 한국제지가 기증한 종이 100톤 등 총 200톤으로 구성됐으며, 인천항을 통해 배편으로 남포항까지 수송, 북측 조선유네스코민족위원회에 전달되었으며 북한 중학생 240만 명에게 배포되었다(인쇄산업신문, 2002.6.26).⁷ 2차 지원은 2006년 한국 교과서 주식회사가 기증한 8색

7 삼성-유네스코 교육기금(Samsung-KNCU Education Fund)은 1999년 유네스코와 적십자사 등 국제기구 후원으로 불우아동을 돕기 위한 마이클잭슨 자선공연을 열어, 이 때 공연수익 및 국민모금으로 마련된 자선기금 4억원과 삼성전자가 기부한 6억원을 합하여 2000년 '삼성-유네스코 교육기금' 10억원을 조성, 10년간 38여 개발도상국에서 교육지원 사업을 펼쳤다(유네스코한국위원회, 2014).

교과서 윤전 인쇄기가 평양 교육도서인쇄공장에 설치된 것이다. 북한 초중등학교 교과서 인쇄기 기증식은 평양 동대원구 교육도서인쇄공장에서 2006년 11월 30일 개최되었다(유네스코한국위원회, 2006.12.11.). 또한 한국교육개발원은 유네스코한국위원회를 통해서 북한에 인쇄용지 100톤을 지원하였으며, 유네스코 ASPnet 학교들은 북한교과서 용지기금 마련 행사를 개최하기도 하였다.

한편, 한국은 저개발 국가의 국가교육계획 수립 추진 및 ICT 활용 역량강화 지원 유네스코 신탁기금 사업(130만 달러)을 통해 2003년부터 2008년까지 북한, 몽골, 케냐, 우즈베키스탄을 지원하였으며, 2004년 교육관리정보체제(Education Management Information System, EMIS) 확립을 위한 관련 교육공무원 훈련 워크숍을 7월 27일부터 31일까지 평양에서 개최하였다.

2) 동아시아 유네스코 어린이 예술제(UNESCO Children's Performing Arts Festival in East Asia) 및 한중일 어린이동화교류

유네스코한국위원회는 공연예술을 통한 동아시아 어린이들의 교류를 확대하고 문화간 이해를 증진시켜 평화의 문화를 정착시키고자 '세계 아동을 위한 평화의 문화와 비폭력 10개년(2001-2010)' 사업 하에 2001년부터 매년 동아시아 5개국(한국, 중국, 마카오, 몽고, 일본)과 함께 '동아시아 유네스코 어린이 예술제'를 행사를 주최하였다. 참가국은 5개국 이외에 북한을 포함한 6개국으로 각 국가 어린이 공연단의 무용, 합창, 연주 등 다양한 공연교류를 실시하였다(유네스코한국위원회, 2014). 1년에 한번 개최 되던 예술제는 2010년부터 2년마다 한번 개최되었으며 2012년 몽골 울란바토르에서 8월 22-27일까지 제 10회 예술제가 마지막으로 개최되었다. 한국은 2004년(수원), 2008년(광주) 예술제를 개최한 바 있으며, 북한 어린이들의 참가는 성사되지 못하였다. 2008년 광주 예술제는 5개국 9개 팀 250여명의 어린이가 참가하였다.

유네스코 본부 사업인 동아시아 유네스코 어린이 예술제와 달리 '한국·중국·일본 어린이동화 교류 사업'은 한중일 어린이 동화 교류 사업 실행 위원회 주최로 2002년부터 일본에서 개최되어 왔으며, 2012년 APCEIU와 서울특별시교육청 주관으로 서울과 경주에서 개최되었다. 한중일 어린이동화교류 프로그램은 세 나라 어린이들 간의 우호 촉진을 위한 다양한 교류 및 체험활동 이외에 참가자들이 이야기 구성에서부터 제본까지 그림책을 만드는 창작활동을 포함한다. 일본에서 발간된 '한국·중국·일본의 옛이야기'

는 한국어, 중국어, 일본어, 3개 국어를 병기하였으며, 일본어판의 경우 전국의 초등학교 및 공립 도서관 등에 배포되었다. 2012년 한국 행사에는 총 11명의 동화작가가 학생들을 지도하였다. 본 사업의 경우 북한을 직접 지원 대상으로 한 사업은 아니나, 남북한의 유네스코 등재 문화·자연 유산을 활용한 어린이 동화교류 및 동화책 개발과 같이 다양한 프로그램으로의 발전이 가능함을 보여준다.

3) 북한의 세계유산 등재 벽화고분 보존활동

고구려 벽화 고분은 2004년 유네스코 세계문화유산에 등재되었으며 2006년과 2007년에는 남북공동조사단이 북한에 있는 고구려 벽화고분의 상태를 조사하고 보존처리를 지원하였다. 구체적으로 국립문화재연구소는 평양에서 유네스코 세계문화유산으로 등재된 고구려 벽화 고분의 상태 조사를 위한 고구려 벽화 고분 남북 공동조사를 진행하였다. 이를 위해, 한국측에서는 국립문화재연구소 보존과학 전문인력과 학자 20명이 참가하였으며, 북측에서도 이에 상응하는 연구자가 참여하여 전체 16기 중 9기의 고분을 조사하였다(전영선·신준영, 2016:79).

1998년 북한의 요청으로 시작된 북한의 고구려 벽화고분에 대한 지원은 세계유산 등재 이전부터 북한 문화재 관련 당국의 적극적인 자세, 유네스코, 국제문화재보존복구연구센터(International Center for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, ICCROM), 국제기념물유적협의회(International Council on Monuments and Sites, ICOMOS)와 같은 국제기구와 관련분야 전문가들의 참여, 한국과 일본에서의 재정 지원이 있었기에 가능하였다. 그 결과 2012년에는 모범적인 보전과학 조치와 성과를 보여주는 대표적인 유적으로 선정되어 파리 유네스코 본부에서 사진 전시가 개최되었다(전호태, 2014:97-105).

이와 같이 유네스코를 활용한 남북한 협력사업인 북한의 세계유산 등재 벽화고분 보존활동 사업은 북한에게는 전문 인력 양성 및 국제적 위상 제고의 효과를 가능하게 하였다. 반면에 한국에 있어서는 역사문화 자료 축적을 통한 문화 및 예술사적 가치 창출 및 관련 국제학술심포지엄 개최의 효과를 창출하였다. 그러나 이러한 효과는 이후 한반도 정세 불안의 지속 및 국제적 협조 부족으로 인하여 북한의 경우 벽화 보존을 위한 국제적 연구 네트워크의 기반이 성립되었음에도 불구하고 북한 내 연구기관의 설립으로는 이어지지 못했다(전호태, 2014).

4) 동아시아 생물권 보전 네트워크(EABRN)

동아시아 생물권 보전 네트워크(EABRN)는 생태 관광, 보전 정책 및 국가 간 협력이라는 세 가지 우선 과제를 중심으로 정기적인 교류와 전문성 개발을 위한 동아시아 7개국의 네트워크이며, 러시아, 카자흐스탄, 중국, 한국, 일본, 몽골, 북한이 참여하고 있다. EABRN은 생물권 보전지역과 의사결정기구 간의 정보 교환을 촉진하기 위해 공통 관심사에 관한 정기 지역 회의를 개최하고, 이를 통해 생물권 보전지역 관리 및 운영에 대한 훈련 및 현장 간 협력 메커니즘의 역할을 한다.

EABRN은 한국 정부가 예산을 지원하며 유네스코 베이징 사무소가 네트워크 사무국의 역할을 담당하여 정기적 훈련 과정 조직, 네트워크 전문가 회의 및 국제 연구 협력을 추진한다. 2010년부터 2013년 중반까지 남북관계 악화로 북한 지원사업이 중단되었다가 2013년 EABRN 네트워크회의에서 남북한 관계자들이 만나 지원사업 재개를 논의하고 2014년 북한이 제출한 사업계획서를 검토·조정하여 세부과제를 선정하였다. 2014년 7월부터 5년간 사업을 추진하고 한국은 환경부를 통해 매년 약 2만 5천 달러를 지원하기로 하였으나 2016년 한국 정부가 유엔안보리 대북제재와 남북관계악화로 사업비 지원이 중단되었다. 이후 2016-2018 유네스코한국위원회 자발적 기여 사업으로 총 사업비 10만 달러가 지원되었다. 또한 2012년 북한 MAB 국가위원회는 담수어 자원에 대한 조사를 실시하여 124종의 민물고기의 분포뿐만 아니라 전체 담수 자원 연구의 기틀을 마련하였으며 유네스코 베이징 사무소가 담수 자원의 데이터베이스화를 지원하여 북한의 담수 자원 지속가능한 이용 및 보존 계획 수립을 지원하였다(UNESCO Beijing Office, 2013).

유네스코 생물권 보전지역을 활용한 남북한 협력은 지자체 차원에서도 활발히 이루어지고 있다. 2018년 7월 25일 인도네시아 팔렘방에서 열린 제30차 유네스코 인간과 생물권계획 국제조정이사회에서 순천시 전역이 유네스코 생물권보전지역으로 지정되었다(김정수, 2018.7.25.). 순천시는 순천만 국가정원에 있는 동아시아람사르 지역센터를 중심으로 남북한 생태교류 및 생태관광 공동개발을 추진하고 있다. 2018년 7월 10일-13일에는 순천시와 환경부의 지원으로 동아시아람사르 지역센터 주관 ‘황해 접경지 습지관리자 교육 워크숍’이 개최되었으며 한국, 북한, 중국의 습지관리자 45명이 참가하였다(노해섭, 2018.7.12.). 또한 동아시아람사르지역센터는 ‘습지 펀드’를 마련해 국제두루미재단에서 응모한 북한 안변평야 두루미 서식지 복원사업을 지원한 바 있다. 순천시의

경우 2003년 창립된 전남도민남북교류협의회를 통해 북한에 농기계를 지원한 바 있으며, 유네스코 생물권 보전지역을 활용하여 북한 등 국제적 생태 교류 사업을 활발히 진행해 오고 있다(김석훈, 2018.3.20.). 이러한 지자체의 남북 협력사업은 유네스코 활용 대북사업의 유형이 될 수 있으며 지자체가 기구축한 유네스코와의 국제네트워크, 유네스코협회, 지역 내 ASPnet와 협업하여 시너지 창출이 가능한 사업이다.

(2) 한국의 유네스코 활용 환경

ODA 사업 혹은 자발적 기여를 통한 유네스코 사업은 꾸준히 증가해 왔으며, 2018년도의 전체 ODA사업 중 유네스코관련 사업은 총 26개로 5개 정부부처에서 총괄하고 있으며, 유네스코에 대한 자발적 기여의 경우 7개 정부부처와 5개 기관 및 지자체의 37개 사업이 대상이다. 2007년 이후의 자발적 기여 총 62개의 사업 중 분야별로는 교육이 25개, 과학이 14개, 문화가 18개, 기타가 5개이다. 한국의 유네스코 협력 환경을 파악하기 위해 유네스코를 통한 대북사업의 동향 및 주요 정부부처를 분석하고자 한다. 이를 위해 ‘국제개발협력 종합시행계획’ 중 부처별 계획을 토대로 유네스코 협력 사업을 구분하였으며, 유네스코에 대한 자발적 기여 자료를 분석하였다. 두 자료의 경우 관리 주체가 각각 다르고 국영문 사업명, 예산의 성격, 보고 체계 등이 달라 중복으로 집계되는 경우도 있다. 그러나 이러한 분석은 한국이 유네스코 협력 기반 대북사업 발굴 시 기초 자료로 활용 가능 할 것으로 보인다.

1) ODA를 통한 유네스코 사업 현황

국제개발협력위원회는 국제개발협력기본법 제11조 및 동 시행령 제9조에 의거해 유상 및 무상 분야별 시행계획을 조정, 심사, 의결 후 매년 ‘국제개발협력 종합시행계획’⁸을 수립한다. 2018년 ODA 종합시행계획에는 총 43개 기관의 1,372개 사업이 확정되었고 약 3조 1,895억원 예산안이 편성되었다(국제개발협력위원회, 2017: 1).

2018년도의 전체 ODA사업 중 유네스코 사업은 교육부(12개, 46.1%), 외교부(8개,

8 국제개발협력 종합시행계획은 2006년부터 수립되기 시작하였으며, 2014년부터 총괄부서, 세부사업명, 내역사업, 사업유형, 총사업예산, 총사업 기간, 양자/다자 여부 등의 항목이 기재되고 있다.

30.7%), 문화재청(3개, 11.5%), 문화체육관광부(2개, 7.7%), 행전안전부(1개, 3.8%)이다. 각 기관별 2018년도 예산안은 교육부 52.85억원, 외교부 92.4억원, 문화재청 5.54억원, 문화체육관광부 2.1억원, 행전안전부 1억원이다. 사업유형은 기타기술협력, 프로젝트, 프로그램, 연수사업, 기타로 나뉘었다.

최근 5년간 연도별 예산의 경우 외교부와 교육부의 예산 증가를 보이고 있다. 예산 규모는 외교부, 교육부, 문화재청, 문화체육관광부, 환경부 순이다. 특히 외교부의 경우 2017년 이후 예산이 크게 증가한 것은 KOICA를 통한 다자협력 및 취약국 지원 사업이 ‘소녀들을 위한 더 나은 삶(Better Life for Girls)’ 사업과 연계되어 유네스코를 협력기관으로 한 사업이 실시되었기 때문이다. 반면 교육부의 ODA를 통한 유네스코 사업이 2015년까지 증가하다 2016년 감소하고 다시 증가하게 된 것은 2015년 인천에서 개최된 ‘세계교육포럼(World Education Forum)’ 개최를 전후로 교육부의 ODA를 통한 유네스코 사업이 저개발국 직업기술교육 지원 중심에서 교사양성 및 성인문해 등 다양화되었기 때문이다.

2) 한국의 대 유네스코 자발적 기여 현황

유네스코의 예산은 정규예산과 비정규예산으로 구성되며 비정규 예산의 대부분은 자발적 기여금(voluntary contribution)으로 이루어진다. 자발적 기여는 회원국 정부의 의무 분담금 외에 정부, 기관, 단체, 기업 등이 추가로 재정, 인력 등을 제공하는 것을 말하며, 사용처를 지정하여 제공하는 신탁기금(Funds-in-Trust)이 대표적이다(유네스코한국위원회·외교부, 2016). 2018년 기준 한국은 12개 기관이 37개 사업을 대상으로 자발적 기여를 제공하고 있다. 2018년 한국의 자발적 기여 규모는 약 194억 원으로, 의무 분담금 약 74억 원의 2배가 넘는 규모이다. 한국의 자발적 기여는 최근 5년간 꾸준히 늘고 있으며 2017년 유네스코에 대한 자발적 기여 순위에서 6위를 차지하였다(유네스코한국위원회, 2018).

2018년 진행 중인 사업을 기준으로 한 한국의 자발적 기여는 KOICA가 8개 사업, 교육부가 7개 사업으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, KOICA의 경우 ‘KOICA 교육 중기전략 2016-2020’에 따라 여성청소년 등 취약계층 대상 교육지원 사업을 유네스코를 통해 실시하고 있으며 교육부의 경우 아시아-태평양 지역을 중심으로 ICT 교육, 교사양성, 세계시민교육 등을 지원하고 직업교육훈련 사업으로 아프리카를 지원하고 있다(부록 2 참조).

한국의 자발적 기여가 공식적으로 집계되는 2007년 이후의 사업 목록에 따르면 총 62개의 사업 중 분야별로는 교육 25개, 과학 14개, 문화 18개, 기타 사업분야가 5개이며 이 중 기타는 전문가 파견이다. 지원 기관별로는 정부부처 7개(교육부, 기상청, 기획재정부, 문화재청, 문화체육관광부, 외교부·KOICA, 환경부), 지자체 2개(제주특별자치도, 경주시), 기관 3개(유네스코한국위원회, 한국해양과학기술원, MAB한국위원회)이다. <표 9> 및 <그림 2>는 2007년 이후 대 유네스코 자발적기여 현황이다.

표 9. 2007-2018 대 유네스코 자발적기여 현황

구 분		사업 수	총예산(USD)
정부 부처	교육부	12	3,333,1729
	기상청	2	350,000
	기획재정부	8	646,877
	문화재청	8	3,092,665
	문화체육관광부	7	2,544,001
	외교부·KOICA	8	27,089,066
	환경부	2	170,000
지자체	제주특별자치도	1	534,658
	경주시	1	67,790
기관	유네스코한국위원회	6	839,818
	한국해양과학기술원	6	565,947
	MAB한국위원회	1	126,440

출처: 유네스코한국위원회 내부자료를 토대로 연구자가 재구성.

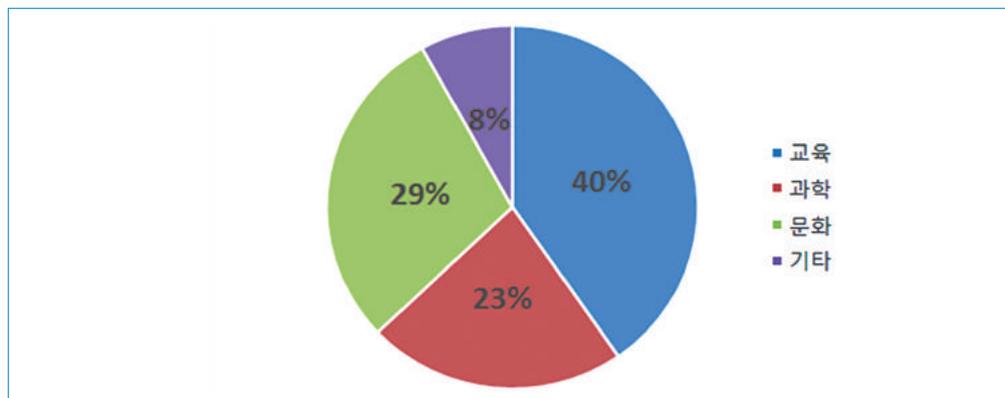


그림 2. 2007-2018 대 유네스코 자발적기여 분야별 비중

교육사업의 경우 아태지역본부에 신탁기금으로 제공된 ‘2012-2016 유네스코-한국여성개발원 합동연구(Joint Research initiative between UNESCO & Korean Women’s Development Institute)’를 비롯하여 공동연구, 교육인프라, 교육 정책, 역량강화 등의 사업이 전개되었다. 사업적 측면에서 2010년 이전에는 아태지역 중심으로 교육정보화와 직업기술교육이 대부분을 이루는 반면 2010년 이후로는 아프리카, 중동 등으로 지역이 다양화되고 분야 또한 비형식 교육, 교육재정 등 다양한 부분으로 확대되고 있다. 과학의 경우 생물다양성 연구 및 생물권 보존에 대한 사업이 대다수를 이루며 최근 해양관련 사업들이 증가하고 있다. 문화 분야의 경우 북한을 포함한 동아시아 문화유산 보존 및 역사공유 사업과 아시아 지역 네트워크 사업이 집중적으로 이루어지고 있다.

3) 시사점

이상에서 ODA를 통한 유네스코 사업과 유네스코 자발적 기여 현황을 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, ODA를 활용하여 유네스코 협력 대북사업을 추진하는 경우 다자성양자원조로 하여 우리나라 기관의 참여를 높인다. 유네스코에 대한 ODA 중 다자원조는 유네스코 분담금(외교부)과 유네스코 무형유산 등재를 위한 의무 분담금(문화재청)으로 대부분의 사업은 다자성양자원조 성격을 띠고 있다. 다자성양자원조는 일부 다자기구를 사업수행기관으로 하여 기여금의 사용범위를 특정 지역, 국가, 분야, 수행조건 등으로 지정하거나, 특정 목적을 가진 기금에 투입하여 운영하게 하는 경우 등을 지칭한다(김종섭·김희연, 2016:2). 현재 한국의 유네스코에 대한 예산 지원 중 유네스코 UNITWIN 사업(방송대, 숙명여대, 한동대), 유네스코 공동연수-아시아, 아프리카 초등학교사 역량강화(APCEIU), 브릿지아프리카(유네스코한국위원회)와 같은 사업은 유네스코에 대한 다자성양자 사업이나 사업수행기관은 한국 기관인 사업들이다. 북한을 직접 사업대상으로 지정하는 신탁 형식의 다자원조를 통해 유네스코 본부 및 지역사무소가 유네스코 협력 대북사업의 수행기관이 될 수도 있지만 이 경우 사업을 통한 민족 동질성 회복 및 기타 분야와의 융합 가능성은 낮아질 것이다. 유네스코 본부 및 지역사무소의 다자원조사사업이 되는 경우에도 대북사업의 특수성을 고려하여 한국인을 사업 담당자로 할 필요가 있다.

둘째, 유네스코 자발적 기여의 경우 지자체 및 민간의 참여가 ODA에 비해 상대적으로 용이하다. 실제로 두 예산을 비교해 본 결과 유네스코 자발적 기여가 예산 규모가 작

은 교류 및 연구에 적합함을 알 수 있다. 특히 자발적 기여를 통한 유네스코 협력 대북사업은 북한교류 및 대북사업에 대한 관심과 재정을 지닌 지자체가 투명한 대북사업을 수행할 수 있는 방안이 될 것이다.

셋째, 유네스코 펠로우십과 KOICA 글로벌연수를 연계할 필요가 있다. 현재 APCEIU를 사업수행기관으로 하는 유네스코 공동연수-아시아, 아프리카 초등교사 역량강화연수는 KOICA의 한국 초청연수사업인 글로벌연수 사업인 동시에 유네스코 펠로우십 사업이다. 글로벌연수 사업은 정부부처 제안사업, 국제기구 등과의 공동연수가 가능하며 북한은 차순위 국가에 해당된다(한국국제협력단, 2017: 4-6). 따라서 KOICA 글로벌연수와 유네스코 펠로우십을 연계하여 유네스코 협력 대북사업을 수행할 경우 기존 사업들과의 시너지를 창출할 수 있을 뿐만 아니라, 국내기관들과의 네트워크 창출이 가능하다.

4. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 한국이 유네스코와 협력에 있어 비교우위 분야는 협력 경험이 많고 다양한 기관이 참여해온 교육 분야라 할 수 있다. 반면 한국의 유네스코와 협력한 대북사업은 문화 및 과학 사업 분야로 향후 대북협력 사업 발굴시 이러한 경험을 활용 할 수 있을 것으로 보인다.

앞서 분석한 유네스코의 특징과 남북한과의 협력 경험을 바탕으로 한 SWOT 이슈를 분석하여 정리하면 <표 10>과 같다.

내부적으로 분류한 강점요인은 평화와 지속가능발전에 대한 유네스코의 사명과 전문성, 한국의 유네스코 사업 경험과 노하우, 전문성을 갖춘 국내의 유네스코 네트워크를 들 수 있다. 즉, 유네스코 협력 기반 대북사업은 비정치적이며 비군사적 영역에서 국제기구와의 협력사업으로 대북제재 상황과 관계없이 진행이 가능하며, 실제 사업 실행에 있어 경험과 네트워크를 바탕으로 높은 사업 성과를 높일 수 있을 것으로 기대된다. 약점요인은 대북지원에 대한 적절한 예산이 뒷받침 될 때 효과를 극대화 할 수 있다는 것인데, 국제적으로는 유네스코가 재원마련 가능성이 낮고, 국내적으로는 유네스코 협력 예산 및 체제가 분절화 되어 있다는 문제점을 지닌다. 위협 요소 측면에서는 국제사회의 대북제재로 인해 사업 재개가 쉽지 않으며, 국내적으로 남북한 당국 간 직접 협력 사업을 선호

표 10. SWOT 분석을 활용한 전략 도출

유네스코 협력 기반 대북지원	O(기회)	T(위협)
	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회 대북지원 방향이 인도적지원에서 개발협력으로 이동 가능성이 큼. - 유네스코 새 사무총장 및 현 정부의 유네스코 협력 기반 대북지원에 대한 관심 및 의지가 높음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회의 대북제재 변화 예측이 불가능함. - 남북협력에 있어 국제기구를 통한 대북지원에 대한 정부 내 인지도가 낮음.
S(강점)	SO전략	ST전략
<ul style="list-style-type: none"> - SDGs 및 한반도 평화 달성 기여를 위한 대북지원 정당성 확보가 용이함. - 유네스코 기축적 북한협력 경험을 활용하여, 효율적 사업 운영 및 사업의 투명성 확보가 가능함. - 유네스코 협력 기반 대북지원에 참여 가능한 국내 전문기관 다수 보유함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회 SDGs 달성 기여를 위해 유네스코 협력 기반 대북지원을 실시함. - 유네스코 전문분야별 국내 관련 기관 협의체 구성을 통한 세부 실행계획 수립. 	<ul style="list-style-type: none"> - 유네스코 협력 기반 대북지원의 초기 단계로 북한지정 신탁기금을 활용하여 협력 토대를 마련함. - 국내 유네스코 카테고리 II 기관을 적극 활용하여 협력 토대를 구축함.
W(약점)	WO전략	WT전략
<ul style="list-style-type: none"> - 인도적 대북지원 국제기구 (WFO, UNICEF 등) 대비 국제사회 자금 동원력이 미비함. - 국내 유네스코 협력 기반 대북지원 체계가 분절화됨. 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산확보 과정에서 유네스코 협력 기반 대북지원 우선순위가 반영되지 않을 것을 대비, 민간협력, 국제재단 등 다양한 자원마련 가능성을 검토함. - 정부부처별로 분절화된 유네스코 ODA 사업 및 자발적기여를 대북지원으로 집중하기 위한 소위원회를 외교부·통일부 협업구조로 운영함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 외교부가 주관하는 '유네스코 포럼'을 통해 사업의 분절화 방지 및 대북제재 완화 이후 준비를 위한 협업플랫폼으로 활용하여 다양한 국제사례 및 연구결과를 공유하고 전략을 마련함.

하기 때문에 국제기구를 통한 대북지원에 대한 우선순위가 낮다는 점이다. 반면에 기회 요소는 국제사회 대북지원 방향이 인도적지원에서 개발협력으로 전환될 가능성이 크다는 것과 유네스코 새 사무총장 및 현 정부의 유네스코 협력 기반 대북지원에 대한 관심 및 의지가 높다는 점을 들 수 있다.



유네스코를 통한 대북사업 추진 방안

1. 유네스코의 평화구축 및 교육·문화 협력사업 사례

(1) 평화 분야의 유네스코 협력 사례

유네스코 헌장의 첫 구절은 “전쟁은 인간의 마음 속에서 생기는 것으로 평화의 방벽을 세워야 할 곳도 인간의 마음 속이다”라고 명시하고 있다. 즉 유네스코는 전쟁과 분쟁의 원인이 근원적으로 문화의 차이에 근간한 ‘서로 다름’에 대한 이해와 존중의 상실이라는 규범적이고 근원적인 문제에서 비롯된 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 접근법 보다는 교육, 과학, 문화 영역에서의 발전이 세계 평화와 접목될 수 있도록 하는 평화 친화적 패러다임과 비전 제시를 요구 받고 있다.

그러나 국제사회는 최근 분쟁과 갈등이 지속되고 있는 지역에서 인도적 지원 및 개발 협력 사업의 효과성이 현저히 떨어지고 있기 때문에 단순한 긴급구호보다는 평화구축과 인간안보의 증진이라는 측면을 고려하는 인도적 지원과 개발협력의 접목을 모색하고 있다. 즉, 국제사회는 이러한 문제를 해결하기 위해 여러 분쟁 지역에서 인도적 지원 및 개발협력과 지역 평화를 연계하는 통합 전략을 개발해 왔다. 실제로 UN은 “평화가 없이는 지속가능한 개발이 있을 수 없으며, 지속가능한 개발이 없으면 평화도 있을 수 없다.”¹

1 “There can be no sustainable development without peace and no peace without sustainable development.” United Nations: Transforming Our World: The 2030

또한 “평화와 안보가 없이는 지속가능한 개발이 실현될 수 없으며, 지속가능한 개발이 없으면 평화와 안보는 위협에 처하게 된다.”²고 명시하였다. 이러한 특징을 반영하여 김동진(2015)은 국제사회에서 강조하고 있는 평화와 지속가능한 개발간의 관계를 아래와 같이 도식화 하였다.

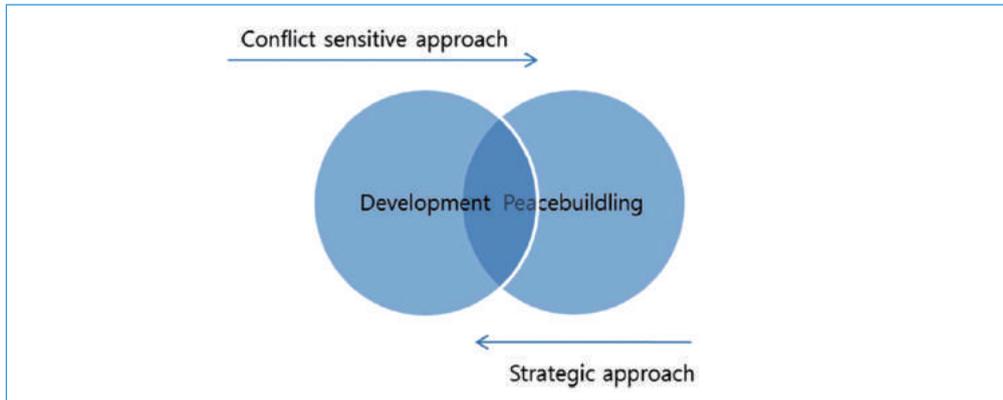


그림 1. 개발협력과 평화구축의 접근

출처: Kim, Dong Jin. 「Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula」, 『The Pacific Review』, Mar 2015.

이러한 유네스코의 평화와 발전에 대한 이해는 SDGs(지속가능발전목표)가 16번 목표에 “지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 모든 수준에서 효과적 책무성 있는 포용적인 제도 구축³을 포함함으로써 평화기구로서 유네스코의 역할이 더욱 강조되고 있다. 과거 MDGs(새천년개발목표) 시기 하 유네스코가 ‘MDG 2. 보편적 초등교육의 제공’, ‘MDG 8. 개발을 위한 글로벌 파트너십’의 목표 하에 교육과 세계시민교육 사업을 수행하였다면, SDGs도 ‘SDG 4. 양질의 교육’, ‘SDG 18. 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십’을 포함하고 있다는 점에서 과거 MDGs 시

Agenda For Sustainable Development.

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (2018.08.14.)

- 2 “Sustainable development cannot be realized without peace and security; and peace and security will be at risk without sustainable development.”, 위의 글
- 3 SDG 16. “Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels.”

기 유네스코가 수행하였던 교육과 세계시민교육 사업이 지속될 것임을 짐작할 수 있다. 하지만 SDGs는 과거 MDGs에서 진일보 하여 16번 목표에 '지속가능발전을 위한 평화' 목표를 포함함으로써 유네스코의 설립 취지인 '세계평화와 발전'을 추구하는 기구로서 유네스코의 역할이 더욱 강조될 전망이다.

표 1. SDGs 16. 평화, 정의 그리고 제도

<p>목표 16. 지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 모든 수준에서 효과적 책무성 있는 포용적인 제도 구축</p> <p>16.1. 전 지역에서 모든 형태의 폭력과 이와 관련된 사망률의 대폭 축소</p> <p>16.2. 아동 학대, 착취, 인신매매 및 모든 형태의 폭력과 고문 근절</p> <p>16.3. 국가 및 국제차원에서 법치 촉진 및 모두에게 평등한 사법 접근성 보장</p> <p>16.4. 2030년까지 불법적인 자금 및 무기유입 감축, 은닉한 재산의 환수, 모든 형태의 조직범죄 근절</p> <p>16.5. 모든 형태의 부패와 뇌물수수의 실질적 감소</p> <p>16.6. 모든 차원에서 효과적이고 신뢰할 수 있는 투명한 제도/기관 개발</p> <p>16.7. 모든 차원에서 여론에 응답성이 제고되고 포용적이며 참여적이고 대의적인 의사결정 보장</p> <p>16.8. 국제기구에서 개도국 참여 확대 강화</p> <p>16.9. 2030년까지 출생 등록을 포함한 모든 사람에게 법적 지위 보장</p> <p>16.10. 국내법과 국제협약에 의거하여 정보접근성 보장 및 기본적 자유 보호</p> <p>16.a. 국제협력 등을 통해서 폭력예방과 테러리즘과 범죄 근절과 관련된 국내제도 강화</p> <p>16.b. 지속가능발전을 위한 비차별적 법률과 정책 추진 및 법제화 강화</p>

출처: Sustainable Development Goals 홈페이지, 2018.09.14. 인용.

사실 SDGs의 16번 평화, 정의, 제도 목표 하의 세부 분야만으로 교육, 과학, 문화 분야 사업을 주로 하는 유네스코의 기여를 유추하기란 쉽지 않다. 하지만 유네스코는 위에서 언급한 '세계평화와 발전'에 대한 이해를 바탕으로 유네스코 현장과 이 현장을 이행하기 위한 기능으로써 다음과 같이 명시하고 있다. 즉, 유네스코 현장의 2번은 '정의, 법치, 인권 및 기본적 자유에 대한 보편적 존중 제고'를 명시하고 있다. 이의 달성을 위해 유네스코의 기능 2번에 '국제규범 제정(standard setter): 주요 도덕적, 규범적, 지적 이슈를 명확히 하여 관련 규범을 마련'하고 4번에 '회원국의 역량 강화(capacity-builder in Member States): 회원국의 인적, 제도적 역량을 개발'하는 역할을 수행해야 한다고 밝히고 있다. 다시 말해서, 이들 유네스코 현장에 포함된 목적과 기능은 SDGs 16번의 목표에 밀접하게 부합된다는 점에서 향후 SDGs 16번 '평화, 정의, 제도' 목표의 이행에 있어 유네스코의 역할이 매우 중요해짐을 알 수가 있다.

전 지구적 평화 조성에 대한 사명과 목적 가진 유네스코는 그 사명과 목적을 달성하기 위해 <표 2>의 사업을 수행하며, 이의 달성을 위한 접근법으로서 Lüneburg Approach 를 고안하기도 하였다. <그림 2>는 개발과 평화의, 제도 간 통합적 접근법을 제시한 Lüneburg Approach로, 특정 분야에 국한된 접근이 아니라 경제, 생태계, 사회, 문화

표 2. 유네스코 현장의 목표와 기능

<p>■ 유네스코의 목표</p> <p>① 교육, 과학, 문화를 통한 국제사회 협력 촉진</p> <p>② 정의, 법치, 인권 및 기본적 자유에 대한 보편적 존중 제고</p> <p>③ 평화와 지속가능 발전에 기여</p>
<p>■ 유네스코의 기능</p> <p>① 아이디어의 실험실(laboratory of idea): 미래의 주요 이슈들을 예견하고 관련 전략 및 정책을 발굴</p> <p>② 국제규범 제정(standard setter): 주요 도덕적, 규범적, 지적 이슈를 명확히 하여 관련 규범을 마련</p> <p>③ 정보 자료교류의 창구(clearing house): 정보, 지식, 사례를 수집하고 배포하며, 혁신사업을 발굴 및 시험</p> <p>④ 회원국의 역량 강화(capacity-builder in Member States): 회원국의 인적, 제도적 역량을 개발</p> <p>⑤ 국제협력의 촉매(catalyst for international cooperation): 개발협력에 위한 촉매제 역할 수행</p>

출처: Maik Adombent(2017) 토대로 구성

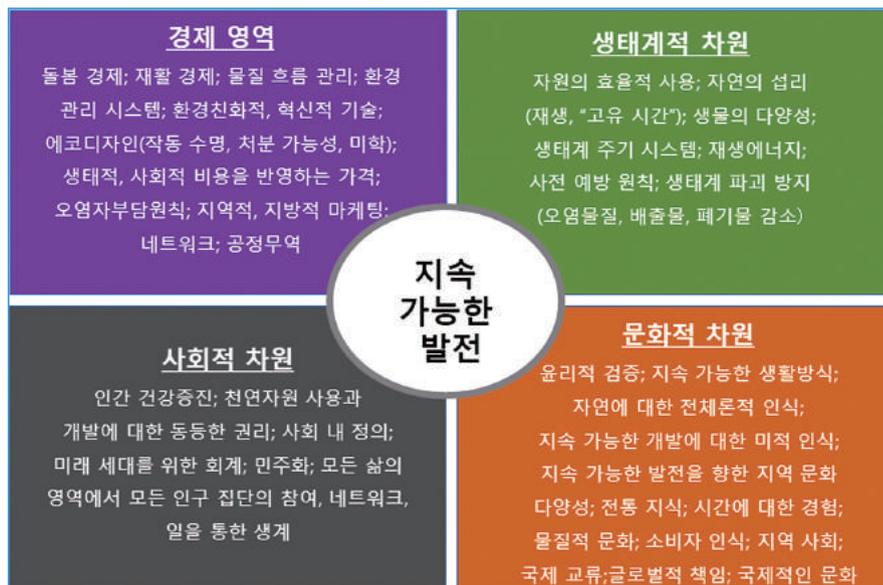


그림 2. Lüneburg Approach

출처: Maik Adombent(2017) 토대로 구성

적 측면에서 융합적 접근법이 비로소 지속가능한 발전을 가능하게 한다는 점을 강조하면서 이러한 프레임워크의 확산에 있어 유네스코와 긴밀히 협력하고 있다. 특히, 유네스코가 한반도 평화 기여의 관점에서 취할 수 있는 접근법은 북한과의 사업을 모색함에 있어 국제사회가 지지하고 추구하는 정의, 제도, 규범을 북한이 습득하고 준수할 수 있도록 북한의 국제 역량을 강화하고, 이를 위한 교육 사업을 통해 이행함으로써 궁극적으로 한반도의 평화를 모색하는 것으로 요약된다고 하겠다.

유네스코의 ‘평화교육(Education for Peace)’ 사업은 교육을 통해 평화의 문화를 확산하고 정립 사업으로 유네스코의 가장 대표적인 사업으로 볼 수 있다. 유네스코의 평화교육은 1945년 채택된 세계인권선언의 평화 조성에 있어 교육의 역할을 강조한 26조에 기반한다. 세계인권선언은 교육이 인격의 완전한 발달과 인권존중 및 근원적인 자유 실현을 목표로 하여야 하며, 이를 위해 교육은 국가, 민족, 종교 간 차이에 대한 상호 이해, 관용, 우정의 가치 증진과 평화 유지를 위한 유엔의 활동을 촉진하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 규정에 근거하여 유네스코는 유엔기구들 중에서 교육을 통한 세계평화 조성 및 유지라는 사명을 부여 받게 되었다.

이러한 사명 하에 유네스코의 성공적 평화 교육 사업으로 다음의 프로그램들을 수행하였다.⁴ 먼저, 유네스코는 “The International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World, 2001-2010” 프로그램의 추진 및 조정기구로서의 역할을 수행하였다. 회원국가와의 사업으로는 “Promoting Quality Education for All: Human Rights and Democracy in Albania” 사업을 통해 인권 교육을 위한 교사교육 커리큘럼 개발과 알바니아 전역에 인권교육을 위한 유네스코 출판물을 제공하는 사업을 실시하였다(UNESCO 2008, 4). 네팔에서는 2005년 이래로 평화와 인권교육 사업을 실시하고 있다. 일례로 2008년에는 네팔 교육부와 함께 평화와 인권교육을 위한 국가 커리큘럼 개발 및 보급을 위한 전략 개발 및 워크숍을 개최하는 등 네팔의 공식 및 비공식 교육센터(Non-Formal Education Centers)와 협력하고 있다(UNESCO 2008, 5). 라이베리아에서는 “Implementation of Peace, Human Rights

4 동 분야 관련 유네스코의 프로그램들이 평화의 정신과 문화 확산에 어떻게 기여하였는지에 대한 중장기적 영향(impact)에 대한 객관적 실증조사는 유네스코가 부여받은 사명을 완수하였는지에 대한 평가에 있어 매우 중요한 잣대가 될 것으로 보인다.

“교육은 인격을 온전하게 발달시키고, 인권과 기본적 자유에 대한 존경심을 강화하는 방향으로 실시되어야 한다. 교육은 모든 국가, 인종 또는 모든 종교집단 간의 이해, 관용 및 우의를 증진시키고 평화 유지를 위한 유엔 활동을 촉진해야 한다.”

세계인권선언문 26조

그림 3. 세계인권선언문의 평화와 교육(26조)

and Citizenship Education” 프로그램을 통해서 라이베리아 교육부에 기술지원 및 물적지원을 실시하였으며, 특히 동 프로그램에서 유네스코는 라이베리아 교육의 국가 핵심 커리큘럼으로써 평화, 인권, 시민의식 교육 이행을 위한 계획을 수립하기도 하였다. 아울러, 유네스코의 아시아-태평양 지역 교육사무국(Asia-Pacific Regional Bureau for Education)은 교실에서의 긍정적 훈육(positive discipline)을 위한 교사 가이드라인을 개발하였으며, 이 가이드라인은 “Embracing Diversity: A Toolkit for Creating Inclusive, Learning-Friendly Environment”에 포함되기도 하였다(UNESCO 2008, 5). 끝으로, 유네스코의 아프리카 교육사무국(Regional Bureau for Education, coordinating UNESCO’s education programme throughout sub-Saharan Africa) 사하라 지역 프랑스권 국가들을 위한 ‘가치 교육 지침서(Tutorial on Values Education)’를 개발하였으며, 동 지침서는 사회와 학교에서 배려, 존경, 협력의 중요성과 저학년 교육의 중요성을 포함하였다(UNESCO 2008, 6).

(2) 교육 분야의 유네스코 협력 사례

평화를 논의함에 있어 경제발전은 중요한 수단이자 선결조건이 된다. 즉, 경제발전은 평화를 공고히 한다. 반대로 공고한 평화는 지속적인 경제발전을 위한 중요한 요건이 된다. 따라서 평화와 경제발전은 상호 역량을 강화시키는 관계라고 할 수 있겠다. 그렇다면 평화, 경제발전과 교육은 어떠한 관계인가? 앞서 평화를 확립하는데 있어 교육의 의미와 가치를 고찰하였다. 즉, 유네스코는 교육을 통해 이해, 존중, 관용의 정신과 가치를 확산시킴으로써 평화를 정립하기 위한 접근과 노력을 지속하여 왔다. 반대로 평화는 인권의 실현이자 교육 받을 권리의 실현을 위한 필수적인 환경이자 교육의 효과를 극대화

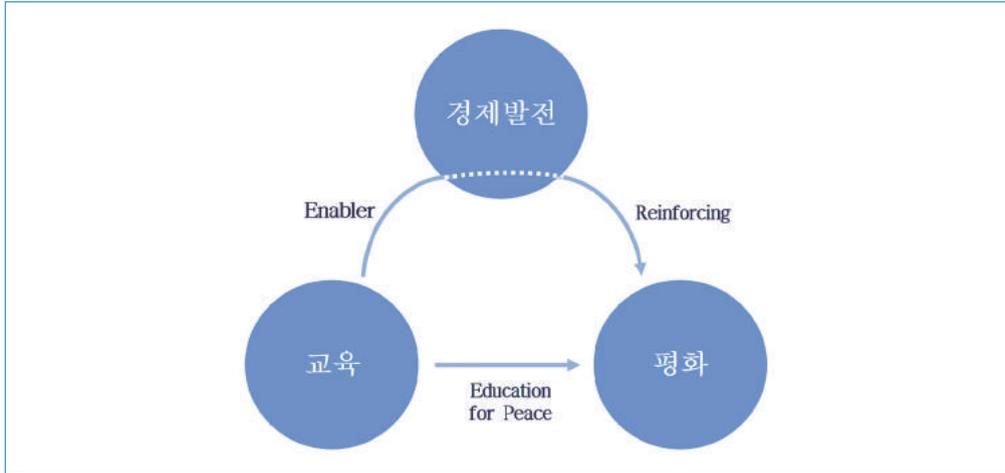


그림 4. 유네스코의 교육, 경제발전, 평화의 결합(Nexus)

하는 조건이라는 점에서 서로 간에 긴밀한 관계에 있음을 알 수 있다.

이 장에서는 교육이 어떻게 경제발전에도 기여하였는지에 대한 유네스코의 성공사례를 분석하고 이를 통해 직접적인 평화 교육이 아닌 경제발전을 통해 어떻게 평화를 가능하게 하였는지(enabler)를 살펴보고자 한다. 단도직입적으로 유네스코 교육 분야 사업의 가장 성공적 사례는 한국이다. 유네스코는 6.25 전쟁 직후인 1954년 교육 재건사업을 통해 교육의 기본이 되는 교과서 공급 사업을 실시하였고, 이후에는 초등교육의무화 사업(카라치 플랜)을 통해 교육의 기초를 탄탄히 하는 데 기여하였다.⁵ 이러한 유네스코의 교육 사업은 한국 경제발전의 초석이 되었음을 부정할 수 없다.

유네스코 본부는 한국 전쟁 직후 폐허된 서울 영등포구 대방동에 10만 달러의 긴급지원을 통해 대한문교서적(주) 인쇄공장을 설립하였다. 10만 달러는 현재 가치로 약 454억 7천만원 상당으로, 최신식 건물에, 고속윤전기, 자동활판기, 활자제조기, 산진식자기 등 70여대의 장비를 일본에서 들여와 설립한 최신식 인쇄공장으로 연간 3천만 부의 초등학교 교과서를 생산할 수 있는 능력을 갖추게 되었다. 이러한 신속한 지원 결정은 유네스코가 1950년 6.25 전쟁이 발발하자 전시 상황에서도 초등학생들에게 교육의 기회를 제공하기 위해 인쇄시설 건립에 필요한 10만 달러의 긴급 지원을 결정하였기 때문에 가능

5 '카라치 플랜'은 유네스코 중심의 아시아 지역 초등의무교육 확대 계획으로 1959년 12월 파키스탄 카라치에서 개최된 17개 유네스코 회원국 초등의무교육 대표자회의에서 수립되었다.

하였다. 즉, 당시 한국 정부가 ‘전시 하 교육 특별조치 요강’을 통해 전시 교재 발행 사업을 추진하고자 했던 노력을 유네스코가 긍정적으로 평가함으로써 10만 달러 지원이 이루어지게 된 것이다. 결과적으로 교과서 인쇄공장은 전후 한국의 초등교육을 빠른 속도로 정상화되는데 기여하였다는 평가이다(유네스코한국위원회 2015, 168~169).

유네스코가 한국 교육 발전에 기여한 또 다른 사례는 초등의무교육 확대계획, 즉 카라치 플랜(Karachi Plan)의 한국 도입 및 확산이다. ‘카라치 플랜’은 유네스코 중심의 아시아 지역 초등의무교육 확대 계획으로 1959년 12월 파키스탄 카라치에서 17개 유네스코 회원국 초등의무교육 대표자회의에서 수립되었다. 이 계획 이후 1962년 일본 도쿄에서 열린 아시아 유네스코 회원국 교육장관 회의에서 초등의무교육 확대를 위한 장기 종합교육 계획 수립을 권고하였고, 향후 20년 내에 2억 명 이상의 지역 아동들을 대상으로 무상초등의무교육을 실시할 것을 촉구하였다. 이 권고안에 따라 유네스코한국위원회는 1963년 11월 한국의 교육계획을 수립하고 초등의무교육을 확대하는 방안을 논의하였고, 제1차 경제개발계획(1962~1966)에 맞춰 제1차 의무교육 시설을 확충하는 계획을 수립하였다. 더불어 전쟁 중인 1952년 유네스코는 국제연합한국재건단(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNKURK)⁶과 함께 교육사절단을 6개월 간 한국에 파견하여 교육시스템을 재건하기 위한 ‘한국의 교육 현황 조사결과 보고서’를 작성하였다.⁷ 이 보고서는 우리 정부의 교육정책 수립 과정에서 중요한 지침서 역할을 하였다. 또한 1954년 유네스코한국위원회가 설립됨에 따라 교육 분야에서 문해교육 사업을 실시하였다. 결과적으로 이러한 유네스코의 초등의무교육 확대 사업의 성과로 한국의 비문해율은 1959년 22.1%에서 1970년 7%로 급격히 감소하는 성과를 달성하였다(유네스코한국위원회 2015, 167).

유네스코는 교육을 통한 농촌개발 사업을 통해서도 한국의 빈곤퇴치와 경제개발을 위한 초석을 제공하였다. 이를 위해 유네스코는 유네스코-국제연합한국재건단 교육사절단의 건의에 따라 30만 달러를 지원하여 1956년 서울대학교 농과대학 수원캠퍼스에 신

6 UNCURK는 1950년 10월 7일 유엔 제5차 총회의 결의에 따라 한반도에 통일된 독립민주정부를 수립하고 한국전쟁으로 인해 폐허가 된 경제를 부흥시킨다는 목적 아래 설치된 기구

7 도널드 커티렐(Donald Cottrell) 박사를 단장으로 하는 6명의 교육사절단은 우리 나라 교육 재건을 위한 108개 항목의 건의를 담은 ‘한국의 교육제도 재건 및 향후 교육 5개년 계획안’을 우리 정부에 제출하였다.

생활교육원(Korean Fundamental Education Center)을 설립하였다. 이 시설을 바탕으로 농촌지도 양성에 이바지 하였으며, 아울러 대학생으로 구성된 ‘유네스코 학생건설대’를 창설하여 전후 수복지구와 농촌지역에 파견하여 주민들의 비문해 퇴치, 생활 개선, 영농지도, 의료봉사 등의 활동을 통한 지역 개발 사업의 첨병 역할을 수행하도록 하였다. 이는 추후 전국적으로 실시된 대학생 농촌활동의 효시가 되었다.

끝으로 유네스코는 국제연합한국재건단을 통해 22만 달러 규모의 한국외국어학원(Korea Foreign Language Institute)을 서울대학교에 설치하였다. 동 어학원은 유학을 희망하거나 해외로 나가고자 하는 한국인의 어학 능력을 향상시키기 위해 마련된 기관으로 우수 인재들의 교육, 과학, 문화 등의 국제교류 활동에 대한 참여를 촉진시킴과 동시에 유학을 위한 어학 능력 강화에 초점을 맞추었으므로 당시 국내에 빈약했던 자생적 지식 기반을 유학 및 국제교류를 통해 보완하는 순기능을 담당하도록 하였다. 또한 유네스코 한국위원회는 설립 초기부터 유네스코가 주최하는 각종 국제행사, 정부간회의, 국제 심포지움, 세미나, 포럼, 워크숍, 연수과정에 한국인들의 참여를 지원함으로써 국제사회와의 인적교류 및 네트워킹 지원 사업을 통한 한국의 국제역량 제고에 기여하였다. 이처럼 유네스코는 한국의 경제발전에 있어 인적자원 개발을 가능하게 만드는 디딤돌 역할을 하였다.

이처럼 유네스코는 교육 분야의 사업을 통해 한국의 경제발전을 위한 인재양성의 소중한 밑거름 역할을 하였다. 훗날 반기문 유엔사무총장은 자신이 공부한 초등학교 교과서가 유네스코가 설립한 인쇄공장의 것이었음을 밝히며, 이 책을 유네스코에 기증하였는데, 인터뷰에서 ‘대한민국이 한 세대만에 이렇게 큰 발전을 할 수 있었던 비결은 무엇입니까?’라는 질문에 반기문 유엔사무총장은 ‘교육’이었음을 강조하였다(유네스코한국위원회 2015, 12). 비록 주관적인 평가이나, 한국의 경제발전을 연구하는 많이 학자들이 공통적으로 꼽는 한국 경제발전의 성공 이유는 교육이었다는 점에서 유네스코가 교육을 통해 한국의 경제발전에 기여하였다는 평가는 부정할 수 없다.

(3) 문화 분야의 유네스코 협력 사례

유네스코는 참혹한 1, 2차 세계대전을 겪은 후 교육, 과학, 문화를 통해 전쟁을 방지하고 평화를 추구하고자 설립되었다. 류석진(2018)에 의하면 유네스코는 ‘세계평화와 발전’이라는 창설이념에 입각해 인간의 마음에 평화의 문화를 정착시키고 이를 통해 지구

적 발전을 이끌 수 있는 ‘문화의 힘’(power of culture)을 강조 한다. 하지만 설립 이후 냉전시대를 거치면서 국가이익의 추구라는 국제정치의 냉혹한 현실 속에서 교육, 과학, 문화를 통하여 세계 평화를 모색한다는 유네스코 사명은 제대로 빛을 발휘하기 어려웠다. 또한 2차 세계대전 이후 국제사회의 주요 관심사가 근대화(modernization)와 개발(development)에 집중되면서 문화상대주의가 우월한 지배 패러다임으로 확산되면서 문화적 다양성에 대한 이해는 큰 관심을 받지 못했다.

문화 간 차이에 대한 이해 증진 및 보존이 유네스코의 설립 목적과 사명에 포함되어 있다고는 하나 자신의 삶의 방식을 유지하며 살아갈 권리라는 의미에서의 ‘문화에 대한 권리’는 1948년 ‘세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)’에는 포함되지 않았으며 2015년의 SDGs의 4.7에서야 ‘문화적 다양성 및 지속가능발전을 위한 문화적 기여에 대한 교육’이라는 표현으로 부분적으로 포함이 되었다(한경구 2018). 이러한 문제의식은 SDGs 시대 유네스코의 미래 전략 방향을 설정하는데 있어서 진지하게 고려되어야 할 사항으로 보인다.

다만 본 보고서에서는 문화 분야에서 유네스코의 세계유산 보존 성공사례(캄보디아의 앙코르와트 사업과 라오스 루앙프라방 사업, 베트남의 호이안 마을)를 분석함에 있어 유네스코가 지정한 세계유산 사업으로 타 문화에 대한 이해가 증진되고 이것이 궁극적으로 유네스코 현장이 밝히고 있는 세계 평화에 이바지 한다는 전제에서 출발한다. 아울러 경제발전의 관점에서 세계유산 지정이 개도국에서 관광수입 증대의 효과를 창출함으로써 경제 발전에 기여하고 경제발전이 곧 온전한 평화를 달성하는 밑거름이 된다는 인식에 두 사례를 고찰하고자 한다.

캄보디아 앙코르는 1992년 유네스코의 세계유산으로 등재되었다. 앙코르(Angkor) 유적은 동남아시아에서 가장 중요한 고고학 유적 가운데 하나로 평가 받는 가운데, 유적들이 산림 지역을 포함해 400km² 이상 퍼져 있으며, 9세기부터 15세기까지 크메르 제국의 수도로서 보호의 가치가 높은 문화적 유물을 지니고 있다. 등재된 유적에는 앙코르와트(Angkor Wat) 사원들과 바욤사원(Bayon Temple)이 있는 앙코르 톰(Angkor Thom)이 포함되어 있으며 유네스코는 캄보디아 내전과 세월에 의한 침식으로부터 이 유적을 보호하기 위해 등재와 함께 광범위한 프로그램을 진행함으로써 캄보디아 국민들의 문화적 유적이나 세계의 유산으로써 동 유적을 관리하고 있다.

유네스코는 앙코르와트를 복원에 필요한 자본과 기술을 제공하기 위해 1993년부터

여러 해외 파트너와 함께 캄보디아의 문화미술부(Ministry of Culture and Fine Arts)를 지원하였다. 특히 일본 정부는 ODA 자금으로 이러한 유네스코의 노력을 지원하였는데, 앙코르와트가 세계유산으로 등재된 직후 일본은 유네스코 신탁기금(Japna Funds-in-Trust)을 통한 캄보디아 왕립미술대학(Royal University of Fine Arts, RUFA)의 고고학과를 지원하였는데, 앙코르와트 복원에 필수적인 전문인력을 양성하기 위한 취지에서 이다. 이후 1996에는 일본정부와 유네스코는 새로운 협력방식으로서 민간행위자인 도요타재단(Toyota Foundation) 및 일본재단 아시아센터(Japan Foundation Asia Center)와 함께 왕립미술대학의 역량강화를 위한 지원사업을 통해 유네스코의 앙코르와트 복원사업을 지원하였다(UNESCO Office in Phnom Phnh, 2018/11/27). 이는 전형적인 교육을 통한 문화보존과 보존된 문화의 확산이라는 점에서 유네스코의 대표사업이라고 할 수 있는데, 도요타재단의 지원 하에 왕립미술대학은 교수층원 확대, 복원사업 모니터링 및 평가 기능의 강화, 커리큘럼 개발 등을 통해 문화재 보존 및 복원에 있어 캄보디아의 기술 수준과 지속가능성을 제고하는데 기여하였다. 특히 2005년에는 왕립미술대학이 앙코르 복원을 주관하고 있는 앙코르 프로젝트 그룹(Ankor Project Group)과 상호협력을 위한 MOU에 서명하면서 캄보디아 전문 건축 양식에 대한 연구 및 전문가 양성에 그치는 것이 아니라 실질적으로 복원사업에 참여할 수 있는 발판을 마련하기도 하였다(Ankor Project Group, 2018/11/27). 유네스코 앙코르와트 복원 프로젝트에 대한 도요타재단의 지원은 새로운 최근 국제개발협력 분야에서 확대되고 있는 민관협력파트너십(Public Private Partnership, PPP)의 한 형태로 공공의 목적을 위해 민간이 가진 재원과 기술을 국제기구 및 정부의 자원과 결합하는 방식으로 북한 개발협력에 있어 정부와 국제기구가 가지는 재원의 한계를 극복하기 위한 한 방안으로써 향후 유네스코의 북한 개발협력 사업 발굴 시 적극 모색 가능한 방안이 될 것이다. 경제적인 측면에 있어서도 앙코르와트의 유네스코 세계유산 등재는 캄보디아 경제발전에 있어서도 긍정적인 기여를 하고 있다. 앙코르는 1992년 세계유산으로 등재된 이후⁸ 1999년 호텔 23개, 게스트하우스가 31개에 불과하였으나 이후 지속적인 관광객의 증가로 2008년 호텔 115개, 게스트하우스는 208개까지 증가하였다.

8 캄보디아 정부의 시엠립 방문 해외관광객수 및 호텔 통계 관련 세계유산으로 등재된 1992년 이후부터 1998년까지 자료가 존재하지 않음.

표 3. 캄보디아 시엠립의 호텔 증가 추이

Year	Hotels				Guesthouses			
	No.	Change (%)	Room	Change (%)	No.	Change (%)	Room	Change (%)
1999	23	0	1005	0	31	0	273	0
2000	31	25.8	1383	27.331	70	55.71	784	65.17
2001	49	36.734	2527	45.271	100	30	1028	23.735
2002	57	16.326	3149	19.752	123	18.70	1433	28.262
2003	58	1.724	3185	1.130	128	3.90	1458	1.714
2004	70	17.142	4675	31.871	132	3.03	1584	7.954
2005	82	14.634	5721	18.283	159	16.98	2158	26.598
2006	92	10.869	6660	14.09	173	8.09	2401	10.120
2007	101	8.910	7695	13.450	183	5.464	2375	-1.09
2008	115	8.695	8932	16.086	208	12	2671	11.08

출처: Cambodia, Department of Planning and Statistics, MoT 2009.

표 4. 캄보디아 관광객 추이(1993-2016)

Year	International Tourist Arrivals		Average Length of Stays	Hotel Occupancy	Tourism Receipts
	No.	Change (%)	Days	(%)	(Million US\$)
1993	118,183	-	N/A	N/A	N/A
1994	176,617	49.4	N/A	N/A	N/A
1995	219,680	24.4	8.00	37.0	100
1996	260,489	18.6	7.50	40.0	118
1997	218,843	-16.0	6.40	30.0	103
1998	286,524	30.9	5.20	40.0	166
1999	367,743	28.3	5.50	44.0	190
2000	466,365	26.8	5.50	45.0	228
2001	604,919	29.7	5.50	48.0	304
2002	786,524	30.0	5.80	50.0	379
2003	701,014	10.9	5.50	50.0	347
2004	1,055,202	50.5	6.30	52.0	578
2005	1,421,615	34.7	6.30	52.0	832
2006	1,700,041	19.6	6.50	54.8	1,049
2007	2,015,128	18.5	6.50	54.8	1,400
2008	2,125,465	5.5	6.65	62.7	1,595
2009	2,161,577	1.7	6.45	63.6	1,561
2010	2,508,289	16.0	6.45	65.7	1,786
2011	2,881,862	14.9	6.50	66.2	1,912
2012	3,584,307	24.4	6.30	68.5	2,210
2013	4,210,165	17.5	6.75	69.5	2,547
2014	4,502,775	7.0	6.50	67.6	2,736
2015	4,775,231	6.1	6.80	70.2	3,012
2016	5,011,712	5.0	6.30	68.9	3,212

출처: Cambodia, Ministry of Tourism, "Tourism Statistics Reports: Year 2016." Statistics and Tourism Information Department, 2016. p. 1.

표 5. 캄보디아 시엠립 해외 관광객 추이

Month	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2015	2016
Total	264,057	453,148	402,742	560,947	692,044	857,177	1,120,586	1,059,870	2,124,863	2,205,274

출처: Cambodia, Department of Planning and Statistics, MoT 2009 & 2016.

관광객 수 측면에서는 앙코르와트가 세계유산으로 등재된 직후인 1993년 캄보디아 전체의 관광객 수는 118,183명으로 미미하였으나, 지속적인 증가세를 보여주었다. 이후 2004년 1,055,202명으로 해외 관광객 1백만명 시대에 들어섰으며, 2008년에는 2백만명, 그리고 2016년 5백만명을 기록하였다(Cambodia 2016). 이중 세계유산으로 등재된 앙코르와트 지역으로의 해외 관광객 수는 2001년 264,057명에서 2008년 1,059,870명으로 7년 동안 4배 이상 증가하는 비약적 발전을 이루었다. 이후 비약적인 증가가 지속되었으며 2015년 시엠립을 찾은 해외관광객 수는 2,124,863명, 2016년은 2,205,274명으로 캄보디아를 방문한 전체 해외관광객 수의 39%를 차지하는 것으로 나타났다. 이는 세계유산 등재의 효과로 2008년 이후에도 해외관광객 수가 지속적으로 증가하였음을 의미하는데 2008년 대비 200%가 증가하였다(Cambodia 2016).

라오스의 루앙프라방은 1995년 세계유산으로 등재되었다. 루앙프라방(Luang Prabang)은 전통건축 및 라오족의 도시 구조와 19세기~20세기 유럽의 식민 통치자들이 세운 건축의 융합을 보여 주는 뛰어난 사례로 평가 받는다. 이곳은 역사적으로 가치 있는 아름다운 건축물들이 많으며, 잘 보존된 도시 경관이 서로 다른 두 문화가 잘 융합된 점을 인정받아 세계유산으로 등재되었다.⁹ 등재 결과 루앙프라방을 찾는 해외 관광인구의 증가로 라오스는 막대한 관광수입을 벌어들이고 있는데, 라오스 국가 관광청은 외국인 관광객 통계가 존재하는 2002년 65,800여명을 시작으로 2003년 99,100여명, 2004년 105,500여명, 이후 2010년에 약간 하락된 점을 제외하면 10여 년간 300%의 지속적인 상승률을 기록하였다(박창완 2016, 32). 이는 루앙프라방이 세계유산으로 등재되기 전인 1994년 외국인 관광객수가 1만 6천명에 불과했다는 점에서 세계유산 등재의 효과를 짐작할 수 있다. 특히 라오스를 방문하는 관광객의 80%가 루앙프라방을 방문하고 있으며 루앙프라방을 방문한 여행객은 숙박비율이 70%로 높아 라오스의 관광수입 증대

9 유네스코 홈페이지, <https://en.unesco.org>, 2018.10.07. 인용.

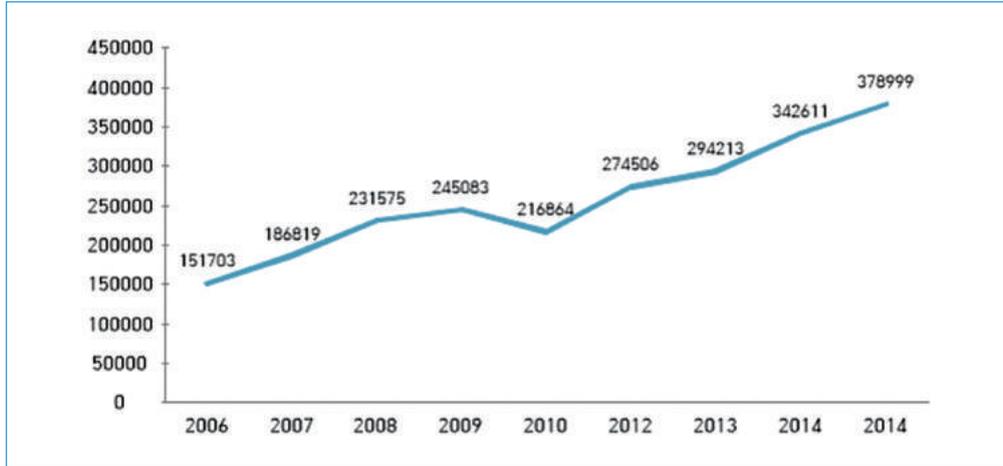


그림 5. 루앙프라방주 해외 관광객 추이

출처: 라오스, Department of Planning and Statistics, MoT 2014.

에 긍정적인 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 추세가 지속될 경우 2020년까지 라오스의 연간 관광 수입이 10억 달러까지 증가할 것으로 전망된다(Economic News 2015).

베트남 호이안은 1999년 유네스코 세계유산으로 등재되었다. 호이안 마을은 15세기 ~19세기에 건설된 동남아시아 무역항으로 잘 보존된 것이 특징이다. 이 도시의 건물과 도로 계획은 토착 문화에 외국 문화가 영향을 미친 결과로, 두 문화가 결합됨으로써 독창적인 문화가 형성되어 보존된 것으로 평가 받는다. 호이안 역시 위의 캄보디아 앙코르와 라오스 루앙프라방 세계유산처럼 등재 이후 비약적인 관광객 수의 증가 현상이 두드러지고 있는 가운데 2005년 외국인 관광객 수는 342,134명에서 2015년에는 4배인 1,347,377명까지 증가하였으며 2020년에는 2005년의 약 8배인 2,469,134명의 관광객을 전망하고 있다.

표 6. 베트남 호이안 관광객 추이

관광객 유형	2005년	2010년	2015년	2020년
내국인	350,000	615,496	1,138,915	2,128,232
외국인	342,858	736,648	1,377,377	2,469,134
합계	693,134	1,352,144	2,516,292	4,597,366

출처: 베트남 호이안 무역관광국, 유네스코한국위원회 자료 2016.05 재편집

2. 유네스코를 활용한 대북 협력사업 모색

이 절에서는 유네스코가 추진할 수 있는 대북 협력사업을 모색하고자 한다. 이를 위해 앞서 분석한 국제사회 및 한국의 유네스코를 통한 대북사업에 대한 평가, 바로 앞 장의 유네스코의 평화, 교육, 문화 분야에서의 협력사례를 바탕으로 향후 추진 가능한 대북 협력 사업을 제시하고자 한다.



그림 6. 유네스코 협력 기반 대북사업 접근법

유네스코 협력 기반 대북사업의 추진은 첫째, 국제사회가 국제협력적 측면에서 수행되는 정책전문 사업들을 북한에도 적용하는 것이다. 즉 2015년 국제사회가 MDGs를 대신하여 채택한 SDGs 이행계획의 일환으로 북한과 13개 유엔기구가 채택한 유엔전략 프레임워크에 기반하여 대북협력 사업을 발굴하고 추진하는 것이다. 둘째, 한국 2016년 공공외교법의 제정으로 공공외교 주무부처가 된 외교부로 하여금 평화와 통일의 아젠다를 융합할 수 있도록 유네스코 사업과 통일 공공외교 사업을 접목하는 전략이 필요하다고 하겠다.¹⁰

(1) SDGs 이행을 위한 ‘유엔전략계획’과 유네스코 고유 사업 간 연계

북한 외무성과 유엔북한팀은 2016년 기존의 ‘유엔전략계획 2011-2015’를 대체하는 ‘유엔전략계획 2017-2021’에 서명하였다.¹¹ 동 문서는 2015년 국제사회가 지구촌 발전 목표로 제시한 SDGs와 북한의 국내외 환경 변화를 반영하여 작성된 북한과 국제사회 간 협력로드맵이다. 동 문서의 서명 주체 중에 유네스코가 포함되어 있으며, 실제로

10 최동주(2016), 「2017-2021 대한민국 공공외교 기본계획에 관한 연구용역」.

11 ‘유엔전략계획 2017-2021’의 공식 영문명은 ‘Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2017-2021’임.

유네스코의 아태지역본부는 북한을 상대로 SDGs 4번의 교육 분야 지표관리(indicator management) 기술 역량 강화 사업을 진행하고 있다. 현재 대북 제재로 SDGs 상의 다양한 목표 달성을 위한 지표관리 기술협력 사업이 원활히 진행되기 어려운 와중에도 유네스코의 주요 사업 분야인 교육 분야에 국한한 기술협력 사업을 실시하고 있는 것이다. 이는 SDGs 채택과 함께 세계 각국은 자국의 SDGs 이행 현황을 보고해야 할 의무가 발생한 것에 기인한다. 이로 인해 지표의 설정과 측정 및 관리가 중요한 과제로 대두된 가운데, 북한 역시 SDGs의 169개 세부목표에 해당하는 지표값을 설정하고 관리할 필요성이 대두되었다는 점에서 동 분야에 대한 협력이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 지표관리에 앞서 북한은 UN과 함께 향후 북한 개발협력의 전략과 원칙 그리고 원칙을 담은 ‘유엔전략계획 2017-2021’을 채택하였다. 동 전략계획의 이행에 있어 유네스코의 전문분야에 해당하는 사업들에 대한 이행방안에 대한 고민이 필요하다. 이러한 맥락에서 <표 7>은 유네스코한국위원회의 주요 사업과 유엔전략계획 상의 주요 개발목표를 연계한 것이다.

표 7. 유네스코의 대북 ‘유엔전략계획 2017-2021’ 이행방안

사업 분야	유네스코 한국위원회	유엔전략계획 우선순위 및 세부목표	유엔전략계획과 유네스코 사업 간 연계
교육	글로벌 학습도시 네트워크(GNLC)	2. 사회개발 서비스: - 유치원, 소학교, 중등학교, 3차 교육기관, 그리고 기술 및 직업 교육·훈련 부문에서 양질의 교육 제공 및 형평성 제고	북한 지방 행정구역 내 학습도시 네트워크 가입 및 활동을 지원하여 교육 2030 이행 실천과 평생학습 분야의 국제협력 촉진 및 이를 위한 남한 내 지방자치단체의 참여 확대
	교사학생참여 세계시민교육		‘평화, 인권, 다문화, 환경, 세계화, 지역고유문화, 경제정의’를 주제로 하는 유네스코 레인보우 청소년 프로젝트를 북한으로 확대
	유네스코 한일교사대화		유네스코 남·북·일 교사대화 프로그램으로 확대
과학	인간과 생물권사업(MAB), 국제지구 과학지질공원 프로그램(IGGP)	3. 복원력과 지속가능성: - 환경관리, 에너지, 기후변화, 재난위험관리 부문에서 정부 기관들의 통합적이고 공평한 사업 수행	북한 내 생물권보전지역, 세계지질공원 지정 지원 사업 및 이를 위한 북한의 역량 강화 사업 동북아생물권보전지역네트워크(EABRN)을 통한 북한과 동북아 국가 간 협력 확대
	정부간해양학위원회(IOC)와 국제수문학 프로그램(IHP)	2. 사회개발 서비스: - 가정, 교육기관, 의료시설, 특히 가장 취약한 가구와 집단들에 대한 적절하고 공평하며 지속가능한 물·위생시설 보급	IOC 및 IHP 등에 대한 북한의 참여 및 동 분야들에 대한 북한 당국의 역량강화

사업 분야	유네스코 한국위원회	유엔전략계획 우선순위 및 세부목표	유엔전략계획과 유네스코 사업 간 연계
인문 사회 과학	생명윤리, 과학기술윤리	4. 데이터와 개발관리: - 국제 기술표준을 적용하기 위한 북한의 역량 강화	유네스코 국제생명윤리위원회(IBC)와 정부간 생명윤리위원회(IGBC), 세계과학기술윤리위원회(COMEST) 활동에 대한 북한의 역량강화
	스포츠	- 국제 조약, 협약, 기타 체계에 대한 북한의 준수 강화와 증거에 기초한 보고 체계 강화 ¹²	유네스코의 체육과 스포츠에 관한 정부간위원회(CIGEPS) 및 국제스포츠반도핑협약 관련 주요 활동에 대한 북한의 역량강화
	사회변동관리 (MOST) ¹³	3. 복원력과 지속가능성: - 재난 및 기후변화 영향으로부터 지역 공동체, 특히 여성을 포함한 가장 취약한 인구집단 보호 및 대응력 제고	북한의 체재전환 및 재난 상황에서 발생할 수 있는 도전과제들에 대한 연구자와 정책 입안자 간 협업 지원
문화	세계유산, 무형유산, 기록유산(유네스코 창의도시, 개도국 역량강화사업 등)	3. 복원력과 지속가능성: - 환경관리, 에너지, 기후변화, 재난위험관리 부문에서 정부 기관들의 통합적이고 공평한 사업 수행	북한의 세계유산(자연, 문화, 무형문화, 기록유산) 등재 지원 및 세계유산(해상, 육상)과 문화자원 연계 지속가능한 관광사업(Cultural Tourism) 개발 등을 위한 북한의 역량강화 ¹⁴

12 유엔전략계획은 여러 분야에 걸친 국제적 표준, 규범, 협약 등에 대한 북한의 역량강화 필요성을 다음과 같이 명시하고 있다 “유엔은 북한이 국제적으로 승인된 기술표준을 개발하고 적용할 수 있도록 지속적인 지원 활동을 펼칠 것이다. 이러한 국제 기술표준은 대개 북한이 유엔 회원국으로 참여하는 정부 간 논의에서 확립되는데, 아시아태평양 경제사회위원회(UNESCAP), 유네스코, 유엔의 여러 기금과 프로그램(UNICEF, UNFPA, UNDP)은 물론, 국제해사기구(IMO), 국제민간항공기구(ICAO)와 같은 모든 전문 기관들에 의해 일상적으로 다뤄진다. 국제표준의 적용은 앞서 언급한 세 가지 전략 우선순위의 실현을 위해 매우 중요할 뿐만 아니라, 북한 개발에 있어 여타 분야들에도 영향을 미친다. 또한 이는 북한뿐 아니라 세계 전체의 공리 증진에도 기여하는데, 국가 수입 통제, 항공 안전 절차, 기상정보의 공유가 그 예라 할 수 있다..... 유엔의 지원에는 기술협력, 정책 대화(policy dialogue), 그리고 북한을 포함한 회원국들에 의해 논의되고 비준된 여러 조약과 협약에 나와 있는 국제규범 및 표준의 시행을 위한 북한 관료·기관에 대한 훈련·교육 같은 역량 강화가 포함될 수 있다.” (유엔북한팀(2016), p. 21.)

13 Management of Social Transformations (MOST)는 세계화, 국제 이주, 도시 난개발 등으로 급격한 사회 변동이 일어나는 과정에서 이주민 인권 보호, 빈곤 퇴치, 지속가능한 도시계획 등 새로이 부각되는 과제들에 대한 해결책을 모색하기 위해 연구자와 정책 입안자들의 대화와 협력을 촉진하는 것을 목적으로 함.(<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/most-programme/> 검색일: 2018.7.1.)

14 남한은 12개의 세계유산을 등재한 반면 북한은 2개(고구려고분군/2004년, 개성 역사지구/2013년)에 불과하다. 유네스코 세계유산으로 등재되기 위해서는 잠정목록단계를 거쳐야 하는데, 북한은 2000년 평양역사유적지구, 구장군 일대 동굴, 칠보산, 금강산 및 일대 역사유적, 묘향산 및 일대 역사유적 등 5개를 세계문화유산 잠정목록에 등재한 것으로 알려져 있다. 아울러 북한은 1989

사업 분야	유네스코 한국위원회	유엔전략계획 우선순위 및 세부목표	유엔전략계획과 유네스코 사업 간 연계
국제 협력	유네스코본부, 지역 사무소, 국가위원회 협력(아시아태평양 유네스코국가위원회 역량강화 워크숍)	4. 데이터와 개발관리: - 국제 조약, 협약, 기타 체계에 대한 북한의 준수 강화와 증거에 기초한 보고 체계 강화	북한에 유네스코한국위원회의 북한 특별사무소 설치 혹은 유네스코 북한위원회 역량강화를 위한 유네스코한국위원회 인력 교환 프로그램 실시
개발 협력	교사역량강화 및 교재보급 사업	2. 사회개발 서비스: - 유치원, 소학교, 중등학원, 3차 교육기관, 그리고 기술 및 직업 교육·훈련 부문에서 양질의 교육 제공 및 형평성 제고	북한의 교사 역량강화 사업 및 교재보급 사업

출처: 문경연, '북한·유엔 전략계획의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘 남북 개발협력이 한반도 평화에 주는 함의 분석,' 유네스코한국위원회, 2018(발간예정), 재인용.

(2) 통일 공공외교 활용

한반도 통일에 대한 정책공공외교는 한반도 평화와 통일 비전에 대한 국제사회의 지지 확보를 목표로 크게 외국 국민 대상 한반도 정세 및 통일 정책 소개와 국내 외국인(유학생 포함) 및 재외동포 대상 통일 공감대 확산을 내용으로 하고 있다. 최근 발표된 공공외교 기본계획에 의하면, 이에 해당하는 공공외교 사업은 외교부와 통일부의 사업 총 6개이며 예산규모는 약 20억이다. '대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동'인 공공외교를 활용하여 대북사업을 추진함에 있어 평화와 지속가능한 발전을 목표로 하는 유네스코와의 사업 협력은 다음과 같은 효과를 기대하게 한다.

첫째, 유네스코 문화·자연 유산을 매개로 하여 비정치적 영역에서의 남북한의 협력을 가시화할 수 있다. 특히 국민공공외교를 활용하여 미래세대 교류를 위한 프로그램을 개발 운영한다면 하나 된 남북한에 대한 국제사회의 이해와 신뢰를 증진시킬 수 있다.

둘째, 유네스코와 한국은 약 70년에 걸친 협력의 역사 속에서 많은 지자체 및 민간부분과의 협력을 이루어 왔으며 축적된 사업 경험과 네트워크를 지니고 있다. 이를 지자체의 공공외교 사업과 접목 시 시너지 효과를 창출할 수 있다.

셋째, 외교부와 통일부는 통일 정책공공외교를 위한 콘텐츠 개발을 목적하고 있으며,

년 백두산을 유네스코 생물권보전지역으로 등재시켰으나, 세계자연유산 잠정목록에는 등재시키지 못한 반면 중국은 단독으로 'Vertical Vegetation Landscape and Volcanic Landscape in Changbai Mountain'라는 이름으로 백두산을 잠정목록에 등재시킨 것으로 알려지고 있다. 출처: 유네스코와 유산 웹사이트(<http://heritage.unesco.or.kr/> 검색일: 2018.6.15.)

표 8. 2018년 종합시행계획에 따른 통일 공공외교 계획

	외교부	통일부
추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 평화와 통일 비전에 대한 국제사회의 지지 확보 - 다양한 형태의 설명회/강연회/간담회 개최, 학술회의 참가, 언론활동, 재외공관을 통한 통일 공공외교 	<ul style="list-style-type: none"> - 주요국의 정부 당국뿐만 아니라, 연구기관, 언론사, 대학 대상 공공외교 추진 강화
주요 사업	<ol style="list-style-type: none"> 1) 국제사회 여론 주도층을 대상 한반도 정세 라운드테이블 국내외 개최 2) 한반도 평화와 통일 비전에 대한 국제사회의 지지 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 세미나·포럼·강연·영화제·사진전 등의 사업 개최 - 국내 외국인 및 재외동포 대상 통일 교육 인프라(해외통일교육위원 등) 활용 공감대 확산 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 평화통일 전략대화(매년 7~9회) 2) 한반도국제포럼(Korea Global Forum) 3) 한-중-러 전문가 대화 4) 글로벌 통일교육(해외 신진학자 초청, 해외 전문가 통일교육원 교수 초빙) 5) 주한 외교관 및 외신기자단 대상 정책설명 6) 한민족 통일기반 구축(재외동포 밀집지역 대상 정책설명회, 동포언론 통일관련 기고 지원 등)
사업수	2	6
예산	4억 2,900만 원	16억 1,500만 원

출처: 외교부(2018)를 토대로 재구성.

유네스코를 활용하는 경우 융합콘텐츠의 생산이 가능하다. 현재의 통일 공공외교를 위한 콘텐츠 개발이 외교대상국의 지역 특성을 고려하여 개발되고 있으나, 유네스코를 활용하는 경우 남북한 유네스코 생물권보존지역, 문화유산 등을 활용하여 한반도의 평화 정책과 사회문화에 대한 다양한 형태의 소개자료 및 프로그램 개발과 운영이 가능하다.

〈표 8〉에서 알 수 있는 바와 같이 통일에 대한 공공외교는 통일 정책공공외교에 해당한다. ‘전략 4: 우리 정책에 대한 우호적 전략 환경 조성’의 경우 외교부와 통일부 소관으로 한반도 평화와 통일 비전에 대한 국제사회의 지지 확보와 정책공공외교 콘텐츠 개발을 추진해야 한다. 또한 외국 국민 대상 한반도 정세 및 통일 정책 소개, 지역별 여론 환경, 문화적 특성, 국민성 등을 고려한 콘텐츠 개발, 국내 외국인(유학생 포함) 및 재외동포 대상 통일 공감대 확산 등을 내용으로 하고 있다. 그러나 현재 통일 공공외교 정책 추진을 위한 통일부와 외교부 간 중장기 계획에 대한 협의가 이루어지지 않고 있다는 점에서 근 시일 내에 공공외교 종합시행계획에 따른 두 부처 간 협의가 필요하다. 2018년 종합시행계획에 따른 통일 공공외교 계획은 〈표 9〉 다음과 같다.

표 9. 2018 공공외교 6개 전략부문 사업규모 및 예산 현황

전략 및 중점과제	사업수	예산(백만원)	
		'17년	'18년
전략 1. 공공외교 추진체계 확립	5	-	60
전략 2. 풍부한 문화자산을 활용한 국격제고 및 국가이미지 강화	334	610,219	267,425
전략 3. 한국에 대한 올바른 인식과 이해 확산	201	131,333	132,350
전략 4. 우리 정책에 대한 우호적 전략 환경 조성	55	17,752	20,813
전략 5. 국민과 함께하는 공공외교	51	11,660	10,529
전략 6. 공공외교 인프라 강화	47	10,599	12,688
합 계	693	781,563	443,865

* 평창동계올림픽 및 패럴림픽 관련 예산 축소로 '18년 문화공공외교 예산 축소
출처: 외교부(2018. 7).

통일 정책공공외교에 있어 외교부의 경우 정책외교의 틀에서 주요국 대상 정책에 대한 이해도 제고의 일환으로 ① 국제사회 여론 주도층을 대상으로 한 라운드 테이블 개최 ② 세미나·포럼·강연·영화제·사진전 등의 사업 개최를 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 타 사업에 비해 예산이 적고, 다양한 콘텐츠의 개발이 미진하며, 여타 기관과의 일관된 메시지 전달을 위한 협업 등이 과제로 지적되고 있다. 이는 공공외교법 시행 이전의 통일 공공외교에서도 지적되었던 사항이다. 이근(2014)에 따르면 통일 공공외교는 광범위하고 일반적인 우리나라 통일정책에 대한 지지를 국내외적으로 유도할 수 있는 중요성에도 불구하고 매력 한국 알리기 사업의 일부로 포함되는 등 외교부의 핵심사업으로 자리 잡지 못하고 있다는 지적이다.

이러한 측면에서 공공외교를 활용하여 남북사업을 추진함에 있어 평화와 지속가능한 발전을 목표로 하는 유네스코의 활용은 매우 큰 효과를 지닐 수 있다. 먼저 외교부 통일 정책공공외교 사업의 일환으로 한국국제교류재단이 운영하고 있는 국민공공외교 사업을 활용할 필요가 있다. 국민이 자발적으로 기획한 공공외교 사업을 지원하고 미래세대를 위한 공공외교 체험을 목적으로 하는 해당사업을 통해 하나 된 남북한을 국제사회에 알리고 이를 통해 미래세대의 교류를 확대해 나갈 수 있다. 특히 음악·미술·영상·복합예술 등 다양한 분야의 문화예술 프로젝트를 내용으로 하는 만큼 남북한의 차세대가 공동 관심사 분야를 직접 체험하고 문제를 공동으로 해결하는 계기가 될 것이다.

표 10. KF의 국민공공외교 사업 현황

사업명	KF국민 공공외교 프로젝트	KF청년 공공외교단	KF청소년 공공외교캠프	차세대 공공외교캠프
지원 대상	우리 국민이 기획한 공공외교 프로젝트	공공외교에 관심이 있는 2-30대 청년	고등학생 (학교장 추천자)	청소년
내용	국민이 직접 기획·시행하는 국내·외 공공외교 프로젝트 지원	주제별로 팀을 구성하여 주한외국인을 대상으로 공공외교 활동 시행 최종성과발표회를 통해 우수단원을 선발, 해외프로젝트 진행	청소년 공공외교 역량강화 교육 및 체험	주요 외교계기 혹은 외교정책 전략지역의 상대국(지역협력체)의 차세대를 향한 초청하여 우리 청년 리더들과 문화교류

출처: 한국국제교류재단, 외교부 공공외교포털 홈페이지, <https://www.kf.or.kr>, www.publicdiplomacy.go.kr(2018.9.10. 인용)을 토대로 재구성.

다음으로 통일부의 ‘글로벌 통일교육’ 사업을 활용할 필요가 있다. 2018 통일교육 운영계획에 따르면 글로벌 통일교육과정은 재외동포반, 해외 신진학자반, 주한 유학생반, 외국대학생반 총 4유형으로 이루어지며 강의(기본과목, 전문과목) 토론 등 참여활동, 현장 견학 등 체험활동으로 구성된다. 유네스코를 활용한 남북한 협력사업인 ‘고구려고분군 세계 문화유산 등재 기념 남북공동전시회’, ‘고구려고분군 남북공동전시회’ 등과 같이 추진된 사업을 토대로 차세대 리더 프로그램을 발굴하여 운영할 수 있다. 실제 유네스코 회원국의 많은 나라들이 유네스코 세계유산을 활용하여 청소년 대상 교육프로그램을 운영하고 있다. 스위스 루가노에 위치한 Università della Svizzera italiana의 경우 유네스코 세계유산 및 생물권보전지역을 중심으로 약 10일 간의 ‘여름학교(Summer School)’ 및 ‘온라인 여름학교(Virtual Summer School)’를 운영하고 있다.¹⁵ 2018년에는 핀란드의 University of Turku 대학과 협력하였으며 2017년에는 중국의 Zhejiang University와 협력하였다.

마지막으로 지자체의 공공외교를 활용할 필요가 있다. 김형수·노병렬(2016)에 따르면 지방정부 간 국제교류 협력의 중요성이 커짐에 따라 지자체의 공공외교는 국가외교의 미비점을 보완할 가능성을 지닌다. 중앙정부의 국제교류가 외교의 형태를 띠는 반면 지자체의 국제교류는 자매결연과 우호협력으로 유형화 된다. 또한 최근에는 도시 상호 간

¹⁵ Summer School of the UNESCO chair in ICT to develop and promote sustainable tourism in World Heritage Sites <http://www.unescochair.usi.ch/activities-2/summer-schools/summer-school-2018> (2018.9.14.)

의 교류협력 외에도 국제기구나 국제회의를 통해 공공외교 활동에 대한 지자체의 참여가 증가하고 있다. 또한 지자체의 경우 1998년 강원도의 '남북 강원도 교류 협력위원회 조례' 제정과 1999년 제주도의 '감귤지원사업'을 시작으로 오랜 역사를 지니고 있으며 중앙정부에 비해서는 정치적 변수로부터 상대적으로 자유롭고, 민간단체에 비해 높은 재정력과 사업기획력을 지닌다(우상호, 2013; 임강택·홍제환, 2017). 실제로 순천시의 유네스코 생물권보전지역을 활용한 남북한 교류 사례를 통해 볼 수 있듯이 유네스코를 활용한 지자체의 대북사업의 경우 지역 내 다양한 이해관계자의 참여를 촉진하여 대외적인 효과와 대내적인 효과를 동시에 추구할 수 있다.

(3) 유네스코 사업 영역별 추진 가능한 대북 협력 사업 예시

이상에서 살펴 본 유네스코 활용 대북사업 접근을 토대로 유네스코 사업 영역별 추진 가능한 대북 협력사업 예시는 다음과 같다.

1) 북한 교과서 인쇄공장 현대화 사업

유네스코한국위원회는 2002년 한국의 중고 교과서 인쇄기와 제지를 북한에 지원한바 있다. 이후 2009년까지 유지보수 장비 및 인력 교육과 제지를 지원하였으나, 이후 중단된 상태이다. 유네스코는 한국 전쟁 직후인 1954년 연간 3천 만권 생산이 가능한 교과서 인쇄공장을 설립하여 한국 교육 발전을 지원하였고, 그 효과는 한국의 비약적 경제발전의 초석이 되었다. 2002년 유네스코가 북한에 지원한 인쇄장비는 중고장비로서 철저한 유지보수가 된다하더라도 노후화로 인해 고장률이 높을 수밖에 없다. 이들 교체연한이 이미 넘어서 장비들을 현대화하는 사업이 필수적이라고 하겠다. 아울러 북한은 지속된 경제난으로 인해 산림 황폐화가 심각한 수준이다. 또한 경제난과 제재로 인해 해외로부터 제지를 수입하는 것조차 어려운 상황임을 감안할 때, 교과서 인쇄용 제지 지원 사업을 서두를 필요가 있겠다. 이들 인쇄 장비와 제지 지원은 제재의 예외대상인 인도적 지원 항목에 해당하므로 유엔과 미국의 독자제재에 해당하지 않는다.

2) 유네스코 (세계, 인류무형문화, 기록) 유산 등재를 위한 인적역량 강화 사업

한반도 평화구축의 관점에서 유네스코의 기여를 모색할 때 가장 주된 사업은 북한으로 하여금 유네스코의 사업 분야에 적극적으로 참여 하도록 지원함으로써 국제사회의

일원으로서 역량과 자신감 그리고 책임감을 가지도록 하는 것이다. 유네스코는 세계유산, 인류무형문화유산, 기록유산 사업을 전개하고 있으며, 북한은 과거와 현재 이들 사업에 자의든 타의든 소극적이었으며, 자국의 유산을 등재할 수 있는 역량 또한 미미한 것이 사실이다. 특히 경제발전의 관점에서 유산의 등재가 개도국의 경제적 이익 창출 및 국제사회로 하여금 등재 유산을 가진 개도국의 문화에 대한 이해를 증진한다는 점에서 북한 유산의 등재 사업은 의의를 가진다.

박하영(유네스코한국위원회 문화커뮤니케이션팀 기록유산 담당자)은 2009년 아태지역을 시작으로 2012년 아프리카에서 문화재청과 공동으로 진행해온 세계기록유산 등재훈련 워크숍이 저개발국의 가치 있는 기록유산의 발굴과 보존에 기여하고 있다고 밝힌바 있다.¹⁶ 워크숍 참가 대상은 아직 세계기록유산을 등재하지 못하였거나 한 건만 등재한 국가들로 구성되는데 워크숍을 통해 등재 업무를 담당하는 인력들의 역량 강화에 초점을 맞추고 있다. 실제로 워크숍을 통해 동티모르와 미얀마가 기록유산을 등재하는 성과도 있었다. 이러한 맥락에서 북한의 기록유산을 등재하기 위한 북한 정부와 인력의 역량강화 프로그램을 모색할 필요가 있다. 이미 북한은 유네스코 베이징사무소가 금년 8월 평양에서 북한을 대상으로 기록유산 역량강화 워크숍을 개최한바 있다는 점에서 북한이 동 분야에 관심이 있음을 알 수 있다.¹⁷ 아울러 사업 분야를 기록유산에 국한하지 말고 세계유산과 인류무형문화유산으로 확대하여 기획할 필요가 있다. 이는 2016년 북한과 유엔기구가 채택한 유엔전략계획의 주요 내용에 북한이 다양한 분야에서 국제적 수준의 기술과 기준을 습득하는데 있어 국제기구의 지원이 필요함을 강조하고 있기 때문이다.

3) 아시아권 문화재 보존과학 국제협력사업(ACPCS)에 북한 초청

위에서 언급한 유산 등재를 위한 북한의 역량 강화 사업은 우선 문화재 보존과학 국제협력사업에 북한을 초청하는 사업을 통해 고려할 수 있다. ACPCS의 목적은 아시아권 문화유산 보존 분야 발전에 기여하기 위해서 아시아권 현지에 필요한 맞춤형 교육을 실시해 대상국의 문화유산 보존에 기여하는 것을 목표로 하고 있다. 특히 동 사업은 남

16 유네스코 소식 홈페이지, 세계기록유산, 다른 시각에서 더 완전한 역사를 그리는 것. http://www.unesco.or.kr/news_center/sub_01_view.asp?articleid=2968&page=1&cate=B (2018.10.6).

17 유네스코북경사무소 인터뷰(2018.8.31).

북이 추진한 거래말 큰사전 사업¹⁸과 같이 남북 전문인력 간 긴밀한 인적교류와 협력을 필요로 한다. 장비지원에 경우 장비 사용법 교육도 함께 이루어져야 하며, 국제 인적네트워크 구축, 현지기술교육의 경우 대상기관의 집중과 선택을 통해 지속적으로 지원하고 실습교육 중심이 이루어질 수밖에 없다는 점 때문이다. 이처럼 전문지식과 기술을 필요로 하는 분야에서 남북 그리고 아시아 전문가 간 국제 인적 네트워크의 결성은 한반도 평화 기반 조성을 위한 다양한 분야에서의 인적 교류를 가능하게 하여 북한으로 하여금 국제사회의 일원으로서 역할을 강화하고 자국 국경의 문턱을 낮추는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

4) EABRN 프로그램 하 북한의 생물권보전지역 연구지원 사업 재개

EABRN은 동북아 국가들의 생물권보전을 위한 프로그램으로 동 사업에 북한 역시 참여하여 왔다. 이후 2014년 7월부터 5년간 북한의 생물권보전지역 연구지원 사업에 대해 우리 환경부가 지원을 약속하였으나 남북관계의 악화로 2단계 사업만 완료되고 3~5단계 사업은 이행 되지 못한 단계이다. 생물권보전지역 사업은 최근 문재인정부가 남북 간 합의 사항인 환경산림 보호분야에 포함된 사업으로 정부의 정책 이니셔티브와 연계하여 추진될 필요가 있다는 점에서 동 연구지원 사업의 3, 4, 5단계 사업이 재개될 수 있도록 예산지원이 검토될 필요가 있다.

표 11. 북한 생물권보전지역 5개년 연구지원 사업 개요

	세부과제명	수행기간	목표 및 배경	내용
1	북한의 멸종위기야생 동식물 및 희귀동식물의 보전상태에 관한 조사, 북한의 멸종위기생물종 데이터 갱신 및 분포	2014. 7.~ 2015. 12.	- 북한의 멸종위기식물과 희귀식물 조사를 통한 보호 필요 - “멸종위기생물종 조사 보고서” 이후 10년간 추가 조사가 이루어지지 않음	- 북한의 멸종위기 및 희귀 식물의 보전상태 파악 - 보호 우선순위를 갱신하고 보호관리 개선 권고
2	묘향산 생물권보존지역의 현장조사 및 친환경역량 강화	2015. 1.~ 2016. 6	- 고등교육의 친환경교육 역량 강화 - 묘향산 사례로 북한 전체에 전파	- 친환경교육 지침서 제작 - 묘향산 생태관광 가이드북 제작

18 거래말 큰사전 편찬사업은 남북간 언어 이질화를 해소하기 위해 사용 언어를 하나로 종합 정리하는 사업으로 2007년 4월에 시작되어 2019년 4월까지 연장됨.

	세부과제명	수행기간	목표 및 배경	내용
3	화산분출과 기후변화에 따른 백두생물권 보호구의 생태계변화와 기후변화 연구		- 백두산의 화산활동으로 인한 생태계 파괴를 방어하기 위한 계획 필요 - 백두산의 기후 및 인공적인 영향으로 인한 변화 조사	- 백두산에 미치는 영향 평가(화산활동, 기후변화, 인간활동) - 백두산의 생물종 변화와 분포 및 희귀동물 조사, 서식지 변화과정 등
4	생물권보전지역 내 산림생태계 기후변화 영향 측정		- 기후변화에 따른 산림 한계선 등의 산림생태계의 변화 파악	- 기후변화가 생물권보전 지역에 미치는 영향 조사 (온도, 강수량, 온실가스, 현지 동식물 등)
5	구월산 생물권보전지역 해안습지의 생물다양성 평가		- 구월산 생물권 보전지역 내 연안습지의 생물다양성 (멸종위기 철새) 보전 필요	- 생물다양성 목록 제작 - 금산포의 철새보호지역 지정을 위한 조사 및 제안서 작성

5) 유네스코 동아시아 5개국 사무총장회의 및 2020 세계교육포럼 평양 개최

지난 2017년 문재인 정부의 출범과 함께 한반도에는 남북한 간 그리고 북미 간 핵문제의 진전과 함께 대화와 협력의 분위기가 고조되고 있다. 북한은 체제보장을 전제로 핵무기를 포기할 수 있다고 밝히고 있으며, 이를 바탕으로 정상국가로의 전환을 모색하고 있다. 이러한 평화의 분위기를 공고히 하기 위한 방안의 하나로써 북한이 국제사회와의 교류를 확대하고 국제사회의 일원으로서 그 책임과 의무를 다하도록 촉진하는 일이다. 이러한 취지에서 매년 동아시아 5개국(한국, 중국, 북한, 일본, 몽골) 유네스코 국가위원회 사무총장 회의를 북한에서 개최하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 한반도에 불고 있는 평화의 분위기를 고조시킬 수 있는 매우 상징적인 이벤트가 되어 평화 촉진 기구로서 유네스코의 위상 강화에도 기여할 수 있을 것이다. 같은 맥락에서 2020 세계교육포럼과 같이 유네스코가 주관하고 있는 국제회의가 분단, 분열, 대립의 상징이었던 북한의 평양에서 개최된다면, 이는 자연스럽게 북한으로 하여금 은둔국가, 불량국가의 이미지를 벗어나 국제사회의 한 구성으로서 책무를 다하는 성실한 국가로 탈바꿈하게 만드는 촉매제가 될 수 있을 것으로 본다. 또한 북한에 대한 이미지 개선과 더불어 남북 화해와 평화 지속성 확보를 위한 북한의 개방성을 각인시킬 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대된다.

(4) 유네스코 활용 대북 협력을 위한 지원체계 구축

위에서 제시한 유네스코의 대북협력 사업을 원활히 추진하기 위해서 추진 체계적 측

면에서의 고민 또한 필요하다. 이를 위해서 ① 유네스코 북한위원회와 한국위원회 간 인력 교환 및 연락 사무소 개소, ② 유네스코 방콕 소재 아태지역본부 및 북경사무소에 북한 청년 인턴십 파견 지원, ③ 유네스코에 대한 신탁기금(Funds-in-Trust) 공여 시 Multi-bi 형태로 북한을 지정한 기금 지원, ④ 유네스코한국위원회의 ‘한반도와 동아시아 평화에 대한 기여’ 과제 추진 로드맵 작성 남한 내 평화 교육 확산 등이 필요하다.

1) 유네스코 북한위원회와 한국위원회 간 인력 교환 및 연락 사무소 개소

앞서 제시된 유네스코의 고유 사업과 유엔전략계획상의 다양한 목표들을 위해서 유네스코 국가위원회 간 교류협력이 필요하다. 우리 정부도 남북 정부 간 대화의 호전 국면 속에서 교류협력의 활성화를 위해 개성에 남북연락사무소 개소의 성과를 달성하게 되었다. 유네스코북한위원회의 역량강화 사업의 활성화, 남북 국가위원회 간 교류협력의 활성화, 남북 국가위원회가 주축이 된 중국, 일본, 몽골, 러시아를 포함한 동북아 평화협력 사업의 활성화를 위해 남북 유네스코 국가위원회 간 인력교류 프로그램이 필요하다. 그간 북한은 국제기구의 평양 거주를 허용하여 왔으나 한국 국적자에 대해서는 제한을 두어 왔다. 하지만 지금의 변화된 남북관계를 고려할 때 유네스코한국위원회의 북한지부 설립은 실현 가능성이 높다고 할 수 있겠다.

2) 유네스코 방콕 소재 아태지역본부 및 북경사무소에 북한 청년 인턴십 파견 지원

유네스코한국위원회는 과거 한국의 국제이해 활성화와 역량 강화를 위해 유네스코가 주최하는 각종 국제회의, 워크숍, 세미나, 포럼 등에 우리 측 전문가와 청소년을 파견하는 사업을 실시하였다. 또한 서울대학교 내에 외국어 교육을 위한 외국어교육센터와 지역개발을 위한 훈련센터 등을 설립 운영함으로써 국제 이해를 제고하고 국제교류를 활성화하기 위한 조치들을 취하였다. 현재 북한은 지속된 경제난으로 인해 이들 국제회의에 대한 북한 당국자의 파견이나 유엔기구 상주인력 파견에 있어 애로를 겪고 있다. 또한 제한된 국제교류로 인해 국제역량 또한 저조한 상황이다. 이를 위해서 북한이 가입한 국제기구에 북한 청년들을 파견하는데 사용할 수 있는 신탁기금(Funds-in-Trust)을 조성 운영할 필요가 있다. 현재 코이카가 UNV와 공동으로 운영하고 있는 유엔기구 인턴 파견 사업 등이 귀감이 될 수 있다.

3) 유네스코에 대한 신탁기금(Funds-in-Trust) 공여 시 Multi-bi 형태로 북한을 지정한 기금 지원

한국이 제공한 신탁기금은 2018년도 진행 사업 기준 13개 기관이 3개 분야 37개 사업으로 \$67,461,161달러가 사용되었다. 하지만 이 중 북한을 대상으로 한 사업 MAB 한국위원회의 'Biodiversity research, training and management in the DPRK'이 유일하다. 이 때문에 방콕 소재 유네스코 아태지역본부와 베이징 사무소가 신탁기금 지원 시 북한을 수혜대상으로 지정할 경우, 북한을 대상으로 한 사업 기획 및 집행 방식을 요청하고 있다. 실제로 유네스코에 대한 신탁기금 뿐만 아니라 다양한 유엔기구에 대한 신탁기금의 경우 수혜 대상국을 지정하지 않을 경우, 신탁기금의 사용 목적에만 부합하면 일정 금액 내에서 자유롭게 유엔의 권한 하에 집행되는 경우가 빈번하다. 한정된 기금을 효과적으로 사용하기 위해서는 기금 부담 국가의 철저한 모니터링과 감시가 필요한 이유이다. 이러한 맥락에서 신탁기금의 일부를 북한을 수혜 대상국으로 정하는 방안도 고려할 필요가 있다.

4) 유네스코한국위원회의 '한반도와 동아시아 평화에 대한 기여' 과제 추진 로드맵 작성

끝으로, 유네스코한국위원회는 창립 60주년을 맞아 '국민과 함께 만드는 평화, 배움으로 꿈을 이루는 지구촌'을 조직의 새로운 비전으로 선포하고, 저개발국 교육 지원, 차세대 글로벌 인재 육성, 한반도와 동아시아 평화에 대한 기여의 3대 과제를 수립하였다. 하지만 이후 '한반도와 동아시아 평화에 대한 기여' 과제와 관련하여 이렇다 할 뚜렷한 세부 내용이나, 이행계획 및 추진 로드맵을 제시하지 못하고 있다. 특히 이 과제의 경우 외교부 내 유네스코과와 함께 세부 추진 방향을 정립할 필요가 있는데 구체적인 사업 내용은 위에서 언급한 북한을 포함한 다양한 사업이 세부내용에 포함될 수 있을 것으로 보인다.

5) 남한 내 평화 교육 확산

현재 남북한 간 대화의 평화의 분위기가 지속되고 있는 유네스코가 북한을 대상으로 하는 인도지원이나 개발지원 혹은 북한의 국제화 역량강화 사업이 제개되는 데에는 상당한 시일이 필요할 것으로 보인다. 이러한 상황을 고려할 때 지금 당장 할 수 있는 사업

중 하나로 유네스코의 고유 사업인 평화교육(education for peace)을 남한 내 주민들을 대상으로 실시하는 것이다. 사실 문재인 정부 들어 남북한 대화가 재개되었다고는 하나 남한 시민사회 내에는 아직도 이념 대립과 북한에 대한 시선이 진보와 보수로 이분화 되어 있는 것이 사실이다. 이 때문에 문재인 정부도 통일에 대한 사회적 합의를 중요한 국정 과제로 제시한바 있다. 이러한 상황을 고려할 때 지금 당장 실시할 수 있는 유네스코의 사업으로 평화 교육이 고려될 수 있다. 한국 정부는 통일교육원을 통해 남한 시민사회를 대상으로 통일교육을 실시하고 있으나, 이는 통일에 대한 정부의 정책과 비전을 시민과 공유하는데 초점을 맞추고 있다는 점에서 평화교육으로 보기 어려운 한계를 가진다. 기존에 한국 정부가 실시하고 있는 통일교육이 평화교육과 결합되거나, 혹은 결합의 여지가 어려울 경우 한반도에 대립적 이데올로기를 극복할 수 있는 평화교육을 유네스코의 남한 내 사업으로 추진할 필요가 있겠다. 최근에는 학교를 중심으로 이루어지던 통일교육, 민주시민교육, 다문화교육, 세계시민교육을 시민교육으로 통합하고 학교 외부에 있는 시민사회와의 연계를 강화하여 전 생애에 걸쳐 모든 교육기관에서 시민교육을 실시할 수 있도록 지원하는 ‘시민교육원’의 건립과 운영의 필요성이 제기되고 있다(심익섭 외, 2004; 정원규, 2018; 장은주; 2018)

3. 사업추진을 위한 협력국가 선정

유네스코와 연계된 대북사업 추진에 있어서 사업취지에 동의하는 국가들과의 협력을 모색할 필요가 있다. 따라서 적절한 파트너 국가를 선정하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 매우 다양한 요소를 고려해야 한다. 이때, 비즈니스 포트폴리오 분석방법인 GE-McKinsey 매트릭스가 유용하게 활용될 수 있다. 이 방법은 GE와 McKinsey가 공동으로 개발한 비즈니스 분석방법의 하나로 시장의 장래성과 기업의 수익성에 영향을 미치는 여러 요소들을 종합적으로 평가하여 사업포트폴리오를 구축하는 주요 내용이다. 본래 제안되었을 당시에는 3x3 매트릭스이었지만, 의사결정의 단순화를 위해 2x2로 축소하여 시범적 예시로 제시하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 보다 의사결정자들이 보다 신속하고 직관적으로 결정을 할 수 있는 참고자료를 제공하기 위해 2X2 매트릭스의 형태를 활용한다. 이 때, 높음(H: High)과 낮음(L: Low)은 보통 중간값(median)을 기준으로 한다.

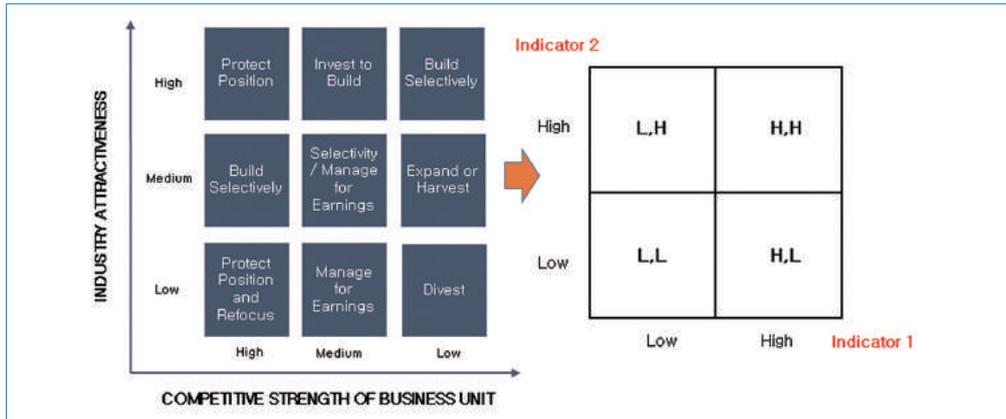


그림 7. 3x3 GE 매트릭스를 2x2 매트릭스로 단순화 하는 방법

이 방법은 경영분야 투자리스크 관리 뿐만 아니라 사회과학분야에서도 정책우선순위를 도출하거나 정책추진대상을 분류하는 데 종종 활용되어 왔다. 다양한 평가항목 설계와 가중치 부여가 가능하고, 국가군이 사분면에 분포되어 한눈에 전략적 의사결정을 할 수 있는 직관적인 틀을 제공한다는 장점이 있다. 따라서, 여성부(2008),¹⁹ 교육과학기술부(2013),²⁰ 외교부(2017),²¹ 교육부(2018)²² 등에서 우선협력국 선정에 활용되었다.

이러한 틀을 활용하기 위해서는 먼저 X축과 Y축을 구성하는 지표를 선정하는 것이 중요하다. 이 때, 지표는 단일 기준으로만 구성되기도 하지만, 여러 가지 요소가 영향을 미칠 경우에는 다양한 측면을 고려하기 위해 복합지표 구성해 활용하기도 한다. 북한을 대상으로 한 ODA 사업 전개를 위해서는 정치·경제·사회·문화 등 매우 다양한 요소를 감안해야 하므로 본 연구에서는 후자의 형태를 택한다.

X축은 유네스코를 통한 ODA 사업 성공 가능성을, Y축의 지표로는 우리나라와의 관계를 나타낸다. 즉, X축은 협력후보 국가가 공여국으로서 얼마큼 역량이 있는가를 보여주며, Y축은 우리나라가 양자/다자간 협력 사업을 수행할 때 얼마큼 밀접하게 관여할 가능성이 있는가를 나타낸다. 각 축은 위에서 언급한 것처럼 다시 여러 가지 세부지표로 구성된다.

19 최동주 외(2008), 「개발도상국 여성역량개발 지원사업 다양화 방안 연구」

20 최동주 외(2013), 「한-아프리카 교육과학기술개발협력 강화 방안」

21 최동주 외(2017), 「2017-2021 공공외교 5개년 기본계획」

22 김혜나 외(2018), 「ASEM 회원국간 직업교육 협력방안 연구」

표 12. X축과 Y축을 구성하는 요소

구분	세부지표명	세부지표 설명	데이터 소스
X축: 유네스코를 통한 ODA 사업 성공 가능성	ODA 지출액	한국의 총 ODA 지출액을 나타내며, 국제사회에서 공여국으로서 얼마만큼 많은 기여를 하고 있는가를 보여줌	OECD Stats
	전반적인 교육환경	교육에 대한 투자, 중등교육에 대한 정부 지출, 학교 교육의 충실성	유네스코 웹사이트
	고등교육 환경	고등교육 이수율, 과학기술분야의 졸업생 수 등 대학이상 수준의 교육 환경의 우수성 등을 나타냄	유네스코 웹사이트
	유네스코 분담금	유네스코와의 교류 규모 및 유네스코에 미치는 영향력	유네스코 웹사이트
	유네스코 문화유산 개수	한 국가가 세계적으로 인정받는 문화재를 얼마만큼 보유하고 있는가, 문화적으로 얼마나 성숙해 있는가를 보여줌	유네스코 웹사이트
	문화관련 산업의 종사자수	문화와 관련된 산업이 얼마만큼 발달되어 있는가를 보여줌	유네스코 웹사이트
	창의적인 제품 및 서비스 수출	한 국가내에서 영화, 음악, 문학작품 등 문화 분야와 관련된 다양한 제품/서비스가 다른 국가들에 얼마만큼 영향을 미치는가를 나타냄	WIPO
Y축: 우리나라와의 관계	북한 ODA	한 국가가 북한에 공여하는 인도주의적 지원 (humanitarian aid)	North Korea in the World
	우리나라와의 교역규모	우리나라 경제에 영향을 미치는 정도	무역협회
	초중고 한국어보급학교	초중고에서 한국어 수업을 진행하는 학교의 수	국립국어원
	한국학개설 대학수	한국학 관련 전공을 개설한 대학의 수로 우리나라에 대한 국가 전반적인 관심을 보여줌	국립국어원
	세종학당 개설 대학수	세종학당을 운영하고 있는 대학의 수로 우리나라에 대한 국가 전반적인 관심을 보여줌	국립국어원
	대학교 한국어 강좌 개설수	대학교에 한국어 강좌를 개설한 수로 대학의 수로 우리나라에 대한 국가 전반적인 관심을 보여줌	국립국어원

협력국가 후보는 우리나라를 제외한 OECD DAC 국가²³들을 대상으로 한다. 국가별로 세부지표 값을 수집한 이후, 단위를 다음과 같이 표준화 하여 X, Y 축에 국가들을 도시한다.

23 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 아이슬란드, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 일본, 이탈리아, 체코, 캐나다, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 헝가리, 호주

표 13. 단계별 계산 방법

단계	1단계	2단계	3단계	4단계
내용	원지표 값을 Max-Min으로 표준화	표준화한 값을 X축, Y축 각각 평균	X축, Y축 값으로 각 국가 도시	X축, Y축 값에 따라 국가의 그룹 분류
계산방법	$B_{ij} = (A_{ij} - \text{Min}_j) / (\text{Max}_j - \text{Min}_j)$	$B_i = \sum B_{ij} / n$	-	-

* A_i : 원지표 값, B_i : 표준화 한 지표 값, i : 국가(1,...,m), j : 지표(1,...,n)

지표값을 모아서 표준화를 한 결과, 미국과 일본은 다른 국가에 비해 월등하게 유네스코를 통한 ODA 사업 성공 가능성과 우리나라와의 관계가 높은 것으로 나타났다. 이는 미국과 일본이 역사적으로나 경제적으로 한반도의 두 국가와 매우 밀접한 관계에 있기 때문에 나타난 당연한 현상이며, 결과가 제시한대로 대북 협력 사업에 있어서 이 두 국가와의 협력을 우선 고려할 수 있다. 따라서 이 국가들을 ‘최우선 협력 대상국’으로 분류할 수 있다.

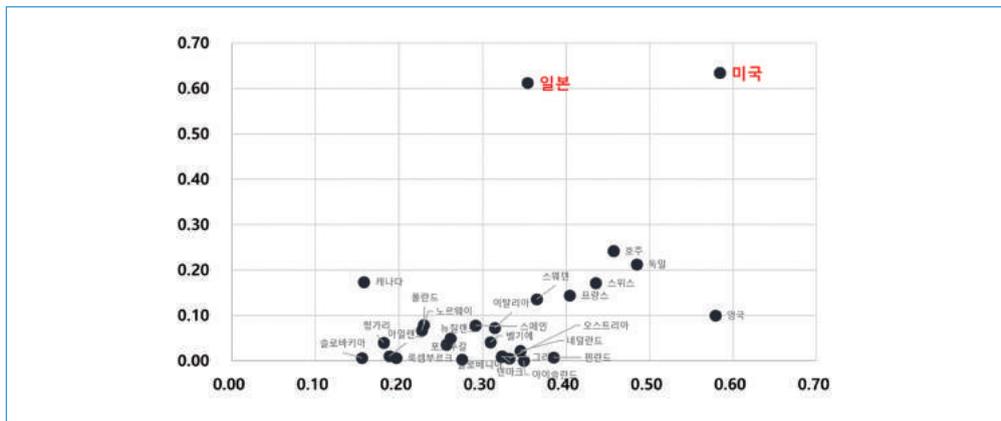


그림 8. X, Y 지표를 기준으로 DAC 국가를 도시한 결과(1차)

그러나 모든 사업을 이 두 국가와 함께 추진할 수 있는 것은 아니다. 어떤 경우에는 정치적/경제적으로 민감한 사안들 때문에 다른 국가들과의 협력을 도모해야 하는 경우도 생긴다. 이를 대비하여, 다른 DAC 국가들을 GE-McKinsey 매트릭스의 사분면을 활용하여 해석할 필요가 있다.

먼저 미국과 일본을 제외했을 때, X, Y 축의 지표가 모두 上, 上인 경우 우선협력국으로 분류하여 우리나라가 대북 사업을 추진할 때 적극적인 협력을 요청해 볼 수 있다. 다음으로 X축은 下이나 Y축이 上인 경우 차선협력국으로 분류하여, 여러 가지 요인으로

우선협력국들과의 협력이 순조롭게 이루어지지 않을 때 고려해볼 수 있다. X축은 상이나 Y축이 하인 경우 우리나라와의 관계가 위 두 그룹에 비해 밀접하게 형성되어 있지 않은 경우이다. 이 경우에는 상시적인 협력관계보다는 ODA 선진국에 속하는 이 국가들이 잘 추진해왔던 사업을 벤치마킹하여 활용하는 전략이 효과적일 것으로 보인다. 마지막으로 X, Y 축의 지표가 모두 하인 경우는 지속적인 협력 관계보다 특별한 이벤트 등이 있을 때 고려해 볼 수 있다.

표 14. 국가군별 협력방안 및 특징

국가군	국가	협력방안	특징	
			X축	Y축
최우선 협력국	미국, 일본	유네스코를 통한 외교 및 ODA 수행에서 최우선적용을 고려	最上	最上
우선 협력국	호주, 독일, 스위스, 프랑스, 스웨덴, 영국	상시적인 협력관계를 유지하고, 우리나라가 먼저 프로젝트 제안	上	上
차선 협력국	캐나다, 스페인, 이탈리아, 노르웨이, 폴란드, 뉴질랜드, 벨기에, 헝가리	우선협력국과의 추진이 어려울 경우 차선적으로 고려	下	上
벤치마킹형 협력국	덴마크, 그리스, 오스트리아, 핀란드, 네덜란드, 아이슬란드	ODA 선진국들의 다양한 사례들을 참고하여 대북 사업에 적용 (필요시 해당 국가들의 자문 요청)	上	下
이벤트형 협력국	포르투갈, 슬로베니아, 아일랜드, 룩셈부르크, 슬로바키아	해당 국가들이나 유네스코가 관심 있는 프로젝트에 대해 제한적으로 참여	下	下

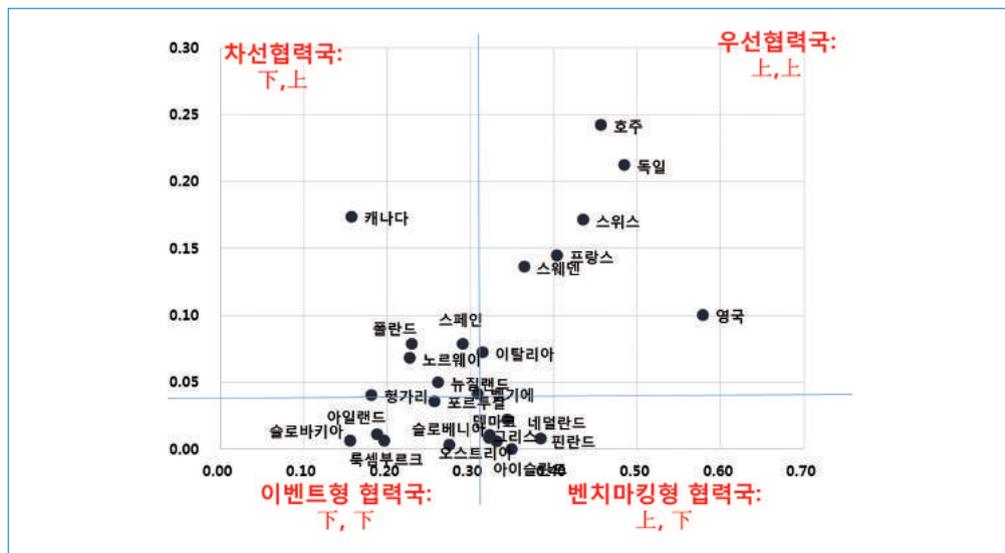


그림 9. X, Y 지표를 기준으로 DAC 국가를 도시한 결과(2차: 미국과 일본 제외)

4. 소결

이 장에서는 유네스코의 평화구축, 교육, 문화 분야 사업을 분석함으로써 북한에 적용 가능한 사업을 모색하고자 하였다. 결론적으로 유네스코한국위원회가 보유한 경험과 네트워크, 북한이 참여해온 과거 사업 및 국제기구와 합의한 유엔전략프레임워크 상의 주요 개발협력 방향 등을 고려할 때 아래와 같은 사업들에 대한 모색이 필요할 것으로 보인다.

표 15. 유네스코 사업 영역별 추진 가능한 대북 협력사업 및 기대효과

분야	사업(예시)	기대효과
교육	북한 교과서 인쇄공장 현대화 사업	(단기) 국제적 홍보 및 국제적 역량 강화 (장기) 정책발전 및 제도화
문화	유네스코 (세계, 인류무형문화, 기록) 유산 등재를 위한 인적역량 강화 사업	(단기) 국제적 홍보 및 국제적 역량 강화 (장기) 지역경제 및 관련 산업 활성화
문화	아시아권 문화재 보존과학 국제협력사업 (ACPCS)에 북한 초청	(단기) 국제적 홍보 및 국제적 역량 강화 (중기) 정책발전 및 제도화 (장기) 지역경제 및 관련 산업 활성화
과학	EABRN 프로그램 하 북한의 생물권보전지역 연구지원 사업 재개	(단기) 국제적 홍보 및 국제적 역량 강화 (중기) 정책발전 및 제도화 (장기) 지역경제 및 관련 산업 활성화
국제 협력	유네스코 동아시아 5개국 사무총장회의 및 2020 세계교육포럼 평양 개최	(단기) 국제적 홍보 및 국제적 역량 강화 (장기) 한반도 및 동북아 지역 평화 정착

아울러 이들 사업을 원활히 추진하기 위해서 추진 체계적 측면에서의 고민 또한 필요하다. 이를 위해서 ① 유네스코 북한위원회와 한국위원회 간 인력 교환 및 연락 사무소 개소, ② 유네스코 방콕 소재 아태지역본부 및 북경사무소에 북한 청년 인턴십 파견 지원, ③ 유네스코에 대한 신탁기금(Funds-in-Trust) 공여 시 Multi-bi 형태로 북한을 지정한 기금 지원, ④ 유네스코한국위원회의 ‘한반도와 동아시아 평화에 대한 기여’과제 추진 로드맵 작성 남한 내 평화 교육 확산 등이 선행 및 병렬적으로 추진될 필요가 있다. 아울러 이들 사업의 추진을 위한 국제협력 파트너 국가의 선정에 있어 GE-McKinsey 매트릭스 분석 결과는 유용한 정책적 함의를 가진다고 할 수 있겠다.

III

유네스코와 연계한 대북 협력사업 추진로드맵과 추진 방안

1. 유네스코와 연계한 대북 협력사업 로드맵

본 장에서는 국제개발협력의 글로벌 목표인 SDGs 관점과 2015년 입법된 공공외교법을 중심으로 한반도 평화조성 기여의 관점에서 유네스코와의 협력 방향에 대한 로드맵을 제시하고자 한다. 유네스코를 활용한 대북 협력사업 추진은 한반도 평화조성에 대한 기여를 비전으로 하며, 공공외교 실현과 SDGs 달성 기여를 2대 전략목표로 한다. 이러한 목표 달성을 위한 3대 추진전략은 민간교류 확대, 북한 유네스코 활동 지원, 북한 사회 변동 지원이며 6대 세부 추진과제를 도출 할 수 있다.

먼저, 외교부는 SDGs 이행에 있어 무상원조 총괄조정 기관으로서 2030년까지 SDGs 달성에 기여해야 하는 책무를 가진다. 아울러 공공외교법의 채택과 함께 SDGs 이행과 국내 외교 정책을 이행함에 있어 공공외교적 가치를 접목해야 하는 사명을 가지게 되었다. 외교부는 SDGs 이행의 주무부처로서 이미 KOICA가 수립한 취약국지원의 관점에서 북한에 대한 지원 방안을 모색할 수 있다. 특히 이런 구상 하에 유네스코한국위원회는 체재 변환 지원 사업을 이미 실시하고 있는바 향후 북한이 개혁, 개방으로 전환 시 체재 전환의 충격을 완화하는데 필요한 기술, 시스템, 인적자원, 하드웨어 및 소프트웨어 지원을 실시할 수 있을 것이다. 더불어 디지털문해력 증진 사업을 통해 동 분야에 대한 폐쇄정책을 취해온 북한의 교육 정책을 지원하는 기능이 가능할 것이다.

다음으로 공공외교적 관점에서 민간교류 지원과 유네스코한국위원회와의 협력 확대이다. 유네스코한국위원회는 6.25 전쟁 이후 유네스코의 사명인 교육, 과학, 문화사업을 바탕으로 평화를 구축한다는 비전 아래 작금의 한국의 눈부신 경제사회문화 발전을 달성하는 데 기여한 기관으로서 경험과 자부심을 가지고 있다. 이들 경험과 자부심을 외

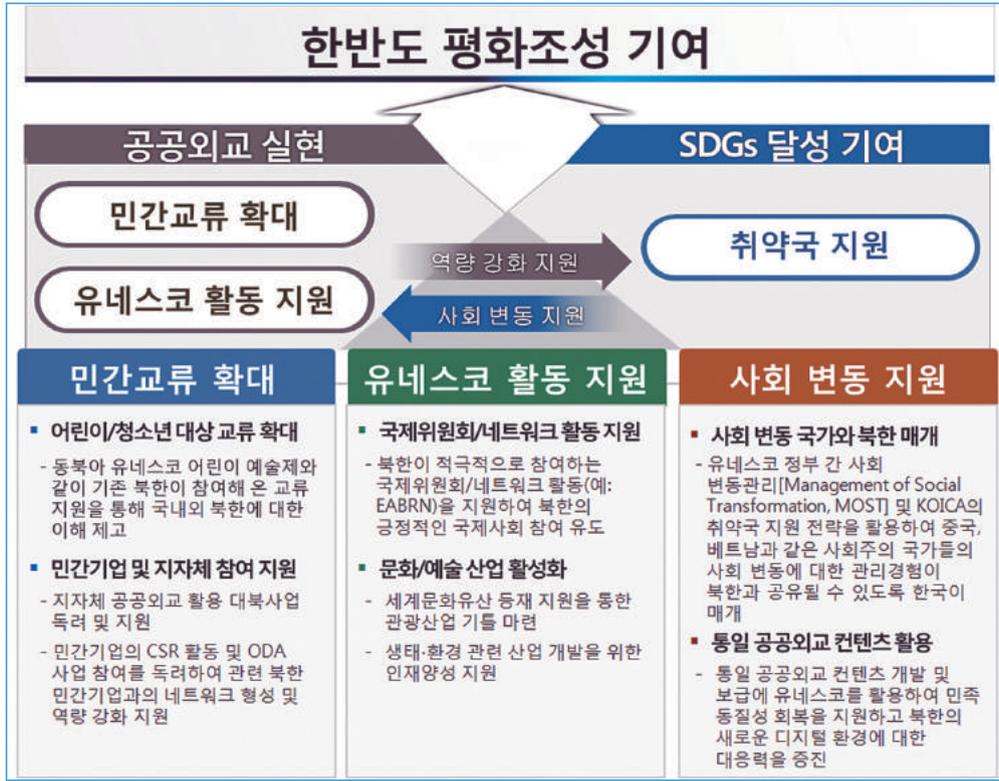


그림 1. 유네스코를 활용한 대북 협력사업 로드맵

교부의 공공외교와 접목할 경우 시너지 효과를 기대할 수 있다. 이를 위해서 먼저, 동북아 유네스코 어린이 예술제와 같이 기존에 북한이 참여해 온 사업들에 대한 지원 확대, 민간기업의 CSR 및 ODA 사업, 지자체 공공외교 사업과 연계된 민간협력 사업들을 통해 북한 및 동북아 주요 행위자와의 인적 접촉면을 확대하고 이 과정에서 다른 문화와 사상, 체제에 대한 이해의 폭을 확대함으로써 궁극적으로 한반도 평화를 모색하는 사업을 구상할 수 있다.

다음으로 유네스코의 다양한 고유 사업에 북한의 참여를 확대하는 방안이 필요하다. 유네스코가 주도하는 EABRN 사업의 경우 북한이 적극적으로 참여해왔으며, 동 분야에 대한 관심이 높다. 또한 북한의 다양한 유산(세계유산, 인류무형문화유산, 기록유산)들이 등재될 경우 막대한 경제적 효과를 기대할 수 있다. 이러한 등재사업을 위한 북한 인력의 역량 강화 사업은 북한과 국제사회 간 교류의 접촉면을 확대하는 의미를 가지며, 등재의 효과로 북한의 유산들이 등재될 경우 대규모 해외관광객의 북한 방문을 기대할 수 있는

데, 이는 곧 북한이 국제사회를 이해하고 국제사회 역시 북한을 이해하는 ‘이해의 창’이 될 수 있다는 점에서 적극적 추진이 필요하다고 하겠다.

마지막으로 북한이 개혁개방 단계에서 직면하게 될 전환기 문제들에 효과적으로 대응하기 위한 사회 변동 지원이 필요하다. 유네스코 정부 간 사회 변동관리 프로그램 및 KOICA의 취약국 지원 전략을 활용하여 중국, 베트남과 같은 사회주의 국가들의 사회 변동에 대한 관리경험이 북한과 공유될 수 있도록 한국이 매개하는 것이 대안이 될 수 있다. 또한 통일 공공외교 콘텐츠 개발 및 보급에 있어 유네스코와의 협력은 민족 동질성 회복 지원과 북한의 새로운 디지털 환경에 대한 대응력 증진의 효과를 가능하게 할 것이다.

2. 유네스코와 연계한 대북 협력사업 추진방안

유네스코의 대북 협력사업 세부 추진방안으로 다음의 5가지를 제안한다.

- ① 북핵 문제와 이를 둘러싼 한반도 정세 변화를 고려한 단계적 추진
- ② 유네스코 대북 협력사업을 위한 제도적 장치를 마련 및 협의 정례화
- ③ 유네스코를 통한 남북한 협력 채널의 서울 설치
- ④ 유네스코 기추진 사업의 재검토 및 재개 노력
- ⑤ 유네스코의 남북 지자체간 사업 발굴 및 실질적 교류 증진 지원

첫째, 북핵 문제와 이를 둘러싼 한반도 정세 변화를 고려한 단계적 추진이 필요하다. 이러한 문제의식에서 대북 사업의 가장 큰 장애물로 인식되고 있는 유엔과 미국의 대북 제재 해제 이전 단계와 해제 이후 단계를 설정한 대북사업 추진 로드맵을 제시한다. 먼저 대북제재 해제 이전 단계에서 인도적 차원의 지원 이외에 실질적인 대북지원은 어렵다는 점에서 인도적 성격의 사업과 낮은 단계의 기술협력 사업에 초점을 맞출 필요가 있다. 대표적으로 어린이와 청소년 대상 교류협력 사업이라든지 북한이 참여해온 생물권 보존을 위한 역량강화 기술협력 사업(EABRN), 북한 유산의 세계유산 등재 추진을 위한 북한 인력의 역량강화 사업, 북한의 국제 역량 강화를 위한 북한의 국제위원회 및 네트워크 활동 지원이 그것이다. 대북제재 해제 전 단계에서는 현재 한국의 ODA 및 대 유네스코 자발적기여와 기 구축된 한국 내 유네스코 네트워크를 적극 활용해야 한다. 유네스

코 카테고리 2 기구를 활용한 북한 역량강화, 북한지정 신탁기금 및 KOICA 글로벌사업 연계 유네스코 펠로우십 확대, 국가군별 협력방안에 따라 북한 SDGs 달성 지원 토대 구축 등이 이에 해당된다.

이후 북핵 문제의 돌파구가 마련되어 국제사회의 대북제재가 해제될 경우 실질적인 북한과의 교류협력 사업의 추진이 가능하다. 아울러 북한이 개혁개방 단계에서 직면하게 될 전환기 문제들에 효과적으로 대응하기 위한 유네스코 정부 간 사회변동 관리 사업, 민족 동질성 회복을 위한 유네스코 활용 통일 공공외교 콘텐츠 개발 및 보급, 문화예술 산업, 북한 유산 등재 활동 본격화와 이러한 사업들을 추진함에 있어 다양한 민간단체 및 지자체와의 협력 사업을 모색할 필요가 있겠다. 한편 앞서 언급된 대북제재 국면 단계에서의 사업은 대북제재 해제 국면에서 추진 가능한 사업들과 병행하여 지속 추진 될 필요가 있다.

	1단계: 대북제재 해제 전	2단계: 대북제재 해제 후
전략	비제재 대상인 인도지원 및 기술협력 사업과 북한의 국제화 역량 강화 사업 - 유네스코 카테고리 2 기구를 활용한 북한 역량강화 - 북한지정 신탁기금 및 KOICA 글로벌사업 연계 유네스코 펠로우십 확대 - 국가군별 협력방안에 따른 북한 SDGs 달성 지원 토대 구축	개발지원 및 북한 문화재 세계유산 등재 사업 본격화로 북한의 개혁개방 지원 - 국제사회 SDGs 달성 기여를 위해 유네스코 협력 기반 대북지원 실시 - 국내 지자체 및 민간단체 참여 확대
교육	- 유네스코 동아시아5개국 사무총장회의 및 세계교육포럼 북한 개최 추진 - 북한 교과서 인쇄공장 현대화 사업	- 디지털 문해력 브릿지 사업 가동 - 외국어 교육센터 설립
문화	- 등재활성화를 위한 역량강화 기술협력 - 아시아권 문화재 보존과 국제협력사업(ACPCS)에 북한 초청	- 문화예술 산업 활성화 - 북한 유산 등재 활동 본격화
과학	- EABRN 및 북한생물권보존 사업 재가동	- 유네스코 정부 간 사회변동 관리 사업
국제협력	- 북한의 국제위원회/ 네트워크 활동 지원 - 어린이 청소년 대상 교류협력 확대	- 북한지원을 위한 유네스코 펀드 설치
국내제도구축	- 유네스코 세계유산 등 활용한 통일 콘텐츠 구축 및 평화교육 실시 - 유네스코를 연계한 외교부 공공외교 사업 및 통일부 글로벌 통일교육 사업 실시 - 제반 사업 관련 남북 공동 및 한국 자체 연구 - 유네스코 전문분야별 국내 관련 기관 협의체 구성을 통한 세부 실행계획 수립 - '유네스코 포럼'을 통한 협업플랫폼 구축	- 민간협력 사업 활성화를 위한 기반 구축 및 역량 강화

그림 2. 한반도 정세 변화에 따른 사업 추진 로드맵

둘째 유네스코와 연계한 남북 협력사업을 위한 제도적 장치를 마련하고 협력 협의를 정례화 할 필요가 있다. 현재 외교부가 정례적으로 운영하고 있는 유네스코 포럼과 관련하여 통일부와의 적극적인 협업이 필요하다. 필요시 유네스코 포럼에 북한협력 분과를 개설하거나, 통일 공공외교 사업계획 수립 시 유네스코 활용 전략이 반영될 수 있도록 외교부 주도로 통일부, 유네스코한국위원회, 한국 내 유네스코 카테고리 2 기관 등이 참여하는 간담회를 조직 및 운영 할 수 있다. 이러한 제도적 장치는 향후 유네스코를 활용한 남북 협력사업 추진 시 2대 전략목표인 공공외교 실현과 SDGs 달성 기여에 대한 구체적인 실행방안을 논의하고 성과를 분석하며 추가 과제를 발굴하는 것을 목적으로 한다. 한편 유네스코를 활용한 남북 협력사업 추진 시 중앙부처-지자체-민간 협업 및 조율 체계 확립이 필요하다. 이는 2018년도 공공외교 종합시행계획의 전략으로 유네스코를 활용한 남북 협력사업을 위한 협업 체계는 추가 설립 없이 공공외교의 틀을 활용할 수 있다.

셋째, 유네스코를 통한 남북한 협력 채널의 서울 설치가 필요하다. 유네스코를 통한 남북한 협력은 남북한 유네스코 대표부와 유네스코 본부가 있는 파리에 설치하는 것도 검토가 가능하나, 국가위원회를 활용하는 것이 한국과 북한의 국내 기관 간 협업을 촉진 하는데 보다 효과적일 수 있다. 따라서 유네스코한국위원회와 북한위원회 간 실질적인 교류협력 활성화를 위해 유네스코한국위원회 내에 평양 연락사무소 설치가 필요하다고 하겠다. 이는 동북아 평화의 측면에서 매우 상징적인 의미를 지닐 뿐 아니라, 유네스코 한국위원회가 한국의 사회문화 발전 과정에서 축적한 실질적인 경험과 노하우를 북한에 전수하는데 있어서도 필요한 조직이라고 하겠다.

넷째, 유네스코 기 추진 사업의 재검토 및 재개 노력이 필요하다. 국제기구를 활용한 남북협력은 정당성 부분에서 특히 유네스코를 활용하는 경우 여타 남북협력사업에 비해 상대적으로 사회적 갈등을 유발할 가능성이 낮을 뿐 아니라 남북한의 평화적 관계 형성과 사회통합의 기초를 제공할 수 있어 그 중요성이 매우 크다. 역사 유적 발굴 및 유네스코 세계문화유산 등재 등 성과를 도출한 기존 사업들을 재개하기 위한 노력이 필요하며 이는 북한 제재 전후를 고려하여 제재 전에는 본격 사업 추진을 위한 연구 및 네트워크 활동에 대한 지원을 중심으로, 제재 후에는 본격 사업 추진으로 구분하여 운영할 필요가 있다. 또 다른 측면으로는 제재 전에는 북한이 참여하는 네트워크 지원을 중심으로 우회적인 방법을 취하여 제재 후 북한 대상 사업으로 발전할 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다. 제반 사업 관련 남북 공동 및 한국 자체 연구가 매우 필요하다. 한국은 북한에 대한

직접사업 경험이 부족한 만큼 유네스코를 활용한 북한 대상 혹은 참여 사업을 통해 북한의 실질적 수요를 파악하고 북한과의 협업 파트너십을 구축 혹은 기존 파트너십을 강화하는 것이 필요하다. 이를 위해 현재 복잡하게 혼재되어 있는 유네스코 관련 예산을 철저히 검토하여 신탁기금, 자발적 기여, 다자성양자 ODA 등 자금 성격에 맞게 사업을 재조정할 필요가 있다. 특히 자발적 기여 혹은 신탁기금의 경우 대상국을 북한으로 지정하거나 북한이 참여하는 있는 네트워크에 지정 기부하는 방식으로 진행되어야 한다. 동시에 북한을 대상으로 하는 다자성양자 사업을 신규 발굴하여 여러 국가들의 참여를 도모하여 기금 규모를 확대할 필요가 있다. 사업추진을 위한 협력국가 선정 시 본 연구가 제시한 국가군별 협력방안이 고려될 필요가 있다.

다섯째, 남북 지자체간 협력 사업 발굴 및 실질적 교류 증진을 유네스코가 매개할 필요가 있다. 유네스코를 활용한 대북사업의 경우 협력을 계기로 다양한 분야간 시너지를 창출할 수 있다. 남북한 교류는 문화 분야를 중심으로, 정부부처보다는 지자체 및 민간을 통한 실질적 교류가 다수 진행되어 왔다. 그러나 이러한 지자체 및 민간을 통한 남북한 교류는 지역간·주민간 체육 문화 예술 행사 중심으로 이루어져 북한의 실질적인 사회개발로 연계되기에는 많은 한계를 지닌다. 동서독이 도시 간 자매결연을 통해 체육 및 문화 교류를 넘어 16개 도시에서 지방신문을 상호 교환하며 청소년 상호 방문을 촉진한 것은 좋은 예가 된다. 다음 세대인 청소년을 위한 유네스코 남북한 문화유산, 생물권 보전지역 등을 활용한 한반도 역사 및 사회 이해 프로그램과 같이 실질적 교류가 가능한 동시에 통일 공공외교 콘텐츠 개발 및 국내 북한 이해 교육자료 개발에도 시너지 효과를 낼 수 있는 프로그램들의 개발 및 실행이 필요하다. 유네스코를 연계한 외교부 공공외교 사업 및 통일부 글로벌 통일교육 사업을 통해 유네스코 세계유산 등 활용한 통일 콘텐츠 구축이 가능하다. 또한 이러한 콘텐츠를 구축하는 동시에 전국민을 대상으로 세계시민 교육/민주시민교육을 통한 평화교육을 확대 실시할 필요가 있다.

참고문헌

- 국제개발협력위원회. (2017). 「2018년 국제개발협력 종합시행계획(안). 제30차 국제개발협력위원회 의결안건(제30-1호)». 서울: 국제개발협력위원회.
- 기획재정부·외교부. (2018). 「취약국 지원 전략. 제29차 국제개발협력위원회 의결안건 (제29-3호)». 서울: 국제개발협력위원회.
- 김석훈. (2018.3.20). “국가정원의 도시 순천, 북한과 생태교류 ‘박차’”. 뉴시스. http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180320_0000257634.
- 김정구. (2018.7.25). “전남 순천시 전역 유네스코 생물권보전지역 됐다”. 한겨레. <http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/854873.html>.
- 김형수, 노병렬. (2016). 「한국 지방자치단체의 공공외교 활성화 방안」. 『세계지역연구논총』, 34(2), 91-113.
- 노해섭. (2018.7.12.) 「람사르습지로 하나 되는 남과 북, 문덕과 순천만 어깨 나란히」. WIKITREE. http://www.wikitree.co.kr/main/news_view.php?id=355863.
- 류석진. (2018). 「유네스코 활동의 비전과 중장기 발전 방향」. 제주포럼 발표문.
- 문경연. (2018). 「북한·유엔 전략계획의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘 남북 개발협력에 한반도 평화에 주는 함의 분석」. 서울: 유네스코한국위원회.
- 박지연, 문경연, 조동호. (2016). 「UN 지속가능개발목표 (SDGs) 담론의 북한 적용을 위한 이행지표 고찰」. 담론 201, 19(4), 123-147.
- 박창완. (2016). 「유네스코세계문화유산과 도시 관광 발전 방안 연구」. 서울시립대학교 석사학위 논문.
- 배재성. (2018.10.17). 문 대통령-유네스코 사무총장 접견 “비무장지대 생태보전지역 지정 협력.” 중앙일보. <https://news.joins.com/article/23047959>.
- 심익섭 외 12인. (2004). 『한국민주시민교육론』. 서울: A 엠-에드
- 인쇄산업신문. (2002. 6.26). “북한에 영어교과서용 용지 200톤 지원”. 인쇄산업신문. <http://www.korpin.com/m/view.php?idx=1865>.
- 유네스코한국위원회. (2006.12.11.). “북한 교과서 인쇄기 기증식”. 유네스코한국위원회. <https://unesco.or.kr/news/press/view/470/page/1680?>
- 월드비전. (2014). 「새로운 패러다임의 대북 인도적 개발협력 방안 농업 및 보건 분야」. 통일준비위원회 정책연구.
- 외교부. (2017a). 「제1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017~2021) 2018년도 공공외교 종합시행계

- 획」. 서울: 외교부.
- 외교부. (2017b). 「2017 유네스코 개황」. 서울: 외교부.
- 이상호. (2013). 「지방자치단체 남북협력사업 활성화 방안 호혜적 협력사업을 중심으로. 2013년 국정감사 정책자료집 4 (국회 외교통일위원회)」. 서울: 민주당.
- 유네스코한국위원회. (2014). 『사진에 담은 유네스코한국위원회 60년 어제까지, 오늘부터』. 서울: 유네스코한국위원회.
- _____. (2015). 『유네스코는 대한민국을 어떻게 바꿨나』. 서울: 유네스코한국위원회.
- _____, 외무부. (2016). 『대(對)유네스코 자발적 기여에 관한 실무 안내서』. 서울: 유네스코한국위원회.
- _____. (2018). “한국의 대(對) 유네스코 자발적 기여 현황”(2018.7.16. 내부자료). 서울: 유네스코한국위원회.
- 이근. (2014). 「공공외교사업 효율화 방안. 2014~2018 국가재정운용계획 외교·통일 분야 보고서」. 9-26.
- 이명진, 정우탁. (2001). 「국제기구를 통한 남북한 과학기술 교류협력」. 서울: 과학기술정책연구원.
- 임강택·홍제환. (2017). 『대북제재 국면에서 남북 교류협력 추진방안. KINU 정책연구시리즈 17-04』, 서울: 통일연구원.
- 장은주. (2018). 『시민교육이 희망이다』. 서울: 피어나.
- 정원규 외. (2018). 「민주시민교육: 초중등학교 민주시민교육 추진 제안서. OR-6ck-01-2018」. 서울: 이대학교폭력예방연구소.
- 조한승. (2014). 「유엔기구의 대(對) 북한 접근의 시사점」. 『통일문제연구』, 26(1), 35-64.
- 전영선, 신준영. (2016). “북한의 문화재 정책과 남북 문화유산협력. 주제가 있는 통일 강좌 48”. 통일부 통일교육원.
- 전호태. (2014). 「세계문화유산 등재 고구려벽화고분의 현황과 과제」. 고구려발해연구, 50, 97-115.
- 최동주, 조현주, 정우탁, 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원. (2015). 『국제기구와 교육·문화·노동·스포츠: UNESCO·ILO·IOC』. 서울: 오름.
- 통일부 통일연수원. (2018). 「2018 통일교육 운영계획」. 서울: 통일연수원.
- 한경구. (2018). 「유네스코의 비전」. 제주포럼 발표문.
- 황지환. (2014). 「국제사회의 대북지원 동향과 한국」. 『KDI 북한경제리뷰』. 2014년 11월호, 18-29.
- 호이안 무역관광국. (2016). “유네스코한국위원회 자료” 2016/05.
- Ankor Project Group. (2018.11.27.) “MOU.”<http://scotty.iwr.uni-heidelberg.de/>.
- Cambodia Tourism Industry Office. (2008). SR-PDoT 2008.
- Cambodia Department of Planning and Statistics. (2009). MoT 2009.
- Carment, D., Prest, S., & Samy, Y. (2009). *Security, development and the fragile state*:

- Bridging the gap between theory and policy.* Routledge.
- Federer, J. F. (2005). *The UN in East Timor: building Timor Leste, a fragile state.* Charles Darwin University Press (CDU Press).
- Funds for Peace. (2018). *Fragile States Index.* Washington, D.C.: Funds for Peace.
- Maik Adombent. (2017). *Sustainability Universities: The Case of Leuphana University Lüneburg,* Germany: University Lüneburg.
- Mosel, I., & Levine, S. (2014). *Remaking the Case for Linking Relief, Rehabilitation and Development: How LRRD Can Become a Practically Useful Concept for Assistance in Difficult Places.* London: Overseas Development Institute.
- Steets, J. (2011). *Donor Strategies for Addressing the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance.* Berlin: Global Public Policy Institute.
- UNESCO(2008). *UNESCO's Work on Education for Peace and Non-violence.* Paris: UNESCO.
- _____ (2015). Key Facts and Figures on the Democratic People's Republic of Korea/ UNESCO Cooperation. http://www.unesco.org/eri/cp/factsheets/PRK_facts_figures.pdf. 2018.9.10. 인용
- _____ (2016). *National Commissions for UNESCO Annual Report.* Paris: UNESCO.
- _____ (2017). *National Commissions for UNESCO Annual Report.* Paris: UNESCO.
- UNESCO Beijing Office. (2013). *UNESCO Beijing Office Biennium Report 2012-2013.* Beijing: UNESCO Beijing Office.
- UNESCO(2008). UNESCO'S Work on Education for Peace and Non-ViolenceED-2008: BUILDING PEACE THROUGH EDUCATION.
- UNESCO Office in Phnom Penh. (2018.11.27.). "Reinforcing National Capacity for the Conservation of Cultural Monuments: The Project of Assistance to the Royal University of Fine Arts." <http://scotty.iwr.uni-heidelberg.de/projects.shtml>.
- Vietnam. (2014). 2014 Statistical Report on Tourism in Luang Prabang.



외교부
Ministry of Foreign Affairs



유네스코한국위원회
Korean National Commission for UNESCO



비매품/무료
03340
9 788994 307815
ISBN 978-89-94307-85-5