

2024 UNESCO
ISSUE BRIEF

유네스코를 통한 한국의 대(對) 아프리카 협력 강화
방향: 2024 한·아프리카 정상회의 이후 소프트 파워
접근법을 중심으로

UNESCO
ISSUE -
- BRIEF

2024년 제3호
유네스코 이슈 브리프



유네스코 이슈 브리프는
유네스코와 관련된 다양한 주제에 대한
정책 제언 및 논의 확산을 위해
유네스코한국위원회가 발간하며,
집필자의 의견은 유네스코한국위원회의
공식 입장과 다를 수 있습니다.

이 글은 원고 중간 발표회에서 제시된 여러 의견을
참고하여 집필자가 작성하였습니다.

중간 발표회 2024년 9월 25일

발표 | 백영연 (유네스코한국위원회 유네스코의제정책센터 선임전문관)

토론 | 한건수 (강원대학교 문화인류학과 교수)

토론 | 강대중 (서울대학교 교육학과 교수)

UNESCO ISSUE BRIEF

유네스코를 통한 한국의
대(對) 아프리카 협력 강화 방향:
2024 한·아프리카 정상회의 이후
소프트 파워 접근법을 중심으로

유네스코를 통한 한국의 대(對) 아프리카 협력 강화 방향: 2024 한·아프리카 정상회의 이후 소프트 파워 접근법을 중심으로

백영연

유네스코한국위원회 선임전문관*

* 정치학 박사, 유네스코-아프리카 실무 및 연구 수행

I. 문제 제기

2024년 6월 4일 최초의 ‘한-아프리카 정상회의’¹이하 정상회의가 “함께 만드는 미래: 동반 성장, 지속가능성 그리고 연대”를 주제로 대한민국에서 개최되었다. 정상회의에는 48개국 정상과 대표, 4개 국제기구 대표가 참석하는 등 한국과 아프리카 국가 간 새로운 협력에 대한 양측의 기대가 확인되었다 (외교부, 2024a). 한국 정부는 정상회의를 통해 아프리카 국가와 “진실된 파트너”로서 함께 “지속가능한 상생 번영”하는 관계를 설정해 나가 고자 하였다 (정병원, 2024). 정상회의의 참가자들은 한국과 아프리카 국가 간 유사한 역사적 경험을 바탕으로 한 “특별한 파트너십” 구축 가능성에 주목하며, 양측 간 기존 협력의 틀을 양적·질적으로 초월하는 “새로운 차원의 전략적 협력”을 구축해 나가야 할 필요성에 공감하였다¹⁾ (외교부, 2024b).

한국과 아프리카 국가 간 협력을 새로운 수준으로 격상하기 위해서는 정상회의를 통해 마련된 고위급 협력의 모멘텀을 활용할 수 있어야 한다. 이를 위해 기존 ‘한-아프리카 협력’의 목표와 대상 분야 및 수단을 다변화해야 할 필요성이 확인된다. 아울러, 정상회의는 출범 직후부터 ‘글로벌 중추 국가’의 외교 비전을 제시하며, 아프리카와의 진정성 있는 협력과 연대를 추구해 온 윤석열 정부의 대표적인 정상급 외교 성과로 평가되는 만큼 실효성 있는 정책적 후속 논의가 요구된다 (백영연, 2024a).

이 글은 이러한 문제의식하에 ‘2024 한-아프리카 정상회의’를 기점으로 한국과 아프리카 국가 간 새로운 차원의 전략적 협력의 가능성을 유네스코 UNESCO: United Nations Educational, Scientific, Cultural Organization를 중심으로 모색하고자 한다. 유네스코를 통해 한국과 아프리카 국가 간 새로운 협력의 가능성을 모색하고자 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 유네스코는 유엔 체제 내 교육·과학·문화·커뮤니케이션 영역을 전담하는 전문기구

1 정상회의를 통해 한국은 2030년까지 100억 불 수준으로 대 아프리카 ODA 규모를 확대하고, 한국 기업의 아프리카 진출을 도모하기 위해 약 140억 불 규모의 수출금융을 관련 기업에 제공하기로 선언하는 등 아프리카 협력의 양적 규모를 대폭 확대하기로 하였다. 아울러, 양측 간 무역·투자·인프라·광물과 같은 경제·전략 분야 협력뿐만 아니라, 글로벌 도전과제에 공동 대응하며 함께 ‘지속가능한발전’을 도모하기 위한 구체적 방안을 협의하는 등 협력의 질적 변화를 추구하였음 확인할 수 있다 (외교부, 2024a).

UN specialized agency로서, 기구의 헌장 서문을 통해 밝히고 있듯이 “정부의 정치적·경제적 조정”을 넘어서는 “인류의 지적·도덕적 연대”를 통한 평화의 구축을 추구한다.^[2] 따라서 유네스코는 정치·경제 분야에서의 교류 협력에 집중되어 있던 한국과 아프리카 국가 간 기존 협력의 범위를 연성권력(soft power) 영역으로 확장하는 다자협력 플랫폼으로 기능할 수 있는 잠재력을 지닌다. 둘째, 유네스코는 전 기구 차원에서 ‘아프리카의 평화와 발전’에 집중하는 유엔 전문기구이다. 유네스코는 전문영역(교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션)에서 수행하는 모든 활동이 아프리카의 평화와 발전에 기여하도록 ‘아프리카’를 기구의 ‘글로벌 우선전략(Global Priorities)’ 중 하나로 설정하였다.^[3] 이처럼 유네스코가 아프리카에 전략적으로 집중하고 있는 만큼, 유네스코는 아프리카를 지원할 수 있는 다양한 프로그램을 제도적으로 제시하고 있어 아프리카 국가와의 협력의 용이성이 확인된다. 셋째, 유네스코를 통해 아프리카와의 교류 협력을 추진할 경우 해당 국가와의 ‘양자 협력 성과’ 외에도 기구의 전략목표인 아프리카 우선전략(Priority Africa)의 실현에 기여하는 한국의 ‘대 유네스코 다자외교 성과’를 동시에 달성할 수 있는 투입 대비 성과를 배가하는 효율성이 존재한다. 마지막으로, 유네스코는 유엔 체제 내에서 유일하게 ‘국가위원회(National Commissions)’ 제도를 공식적으로 운용하는 기구이다. 유네스코 헌장 제7조^[4]에 따라 설치되는 국가위원회는 자국 정부 및 국내 유관 기관·단체·전문가와 유네스코를 연계하고, 자국 내 유네스코 활동을 촉진하는 역할을 기본적으로 수행한다. 아프리카 국가별 국가위원회는 한국이 유네스코를 통해 아프리카 국가와 교류협력을 추진하고자 할 때 신뢰할 수 있는 현지 파트너로 조력할 수 있다. 예를 들어, 아프리카 국가위원회는 교육·과학·문

2 “...That a peace based exclusively upon the political and economic arrangements of governments would not be a peace which could secure the unanimous, lasting and sincere support of the peoples of the world, and that the peace must therefore be founded, if it is not to fail, upon the intellectual and moral solidarity of mankind...” – 출처: Preamble to the Constitution of UNESCO

3 유네스코는 전 기구 차원에서 두 개의 글로벌 우선전략(Global Priorities)을 수립하였다. 그중 하나는 ‘아프리카 우선전략(Priority Africa)’이고 다른 하나는 ‘성평등 우선전략(Priority Gender Equality)’이다. 각각에 대한 세부 설명은 유네스코한국위원회가 2021년 발간한 「유네스코 이슈 브리프」 제3호(유네스코 아프리카 우선전략과 대한민국 - 황규득) 및 제4호(성평등 담론의 국제적 확산과 글로벌 성평등 우선전략 - 김민정)를 참고할 것.

4 “회원국은 교육·과학·문화와 관련한 자국의 주요한 단체를 이 기구의 사업에 참여시키기 위하여 자국의 형편에 맞는 적절한 조치를 취하여야 한다. 그 조치로서는 정부 또는 이러한 단체를 널리 대표하는 국가위원회의 설립이 요망된다.” – 출처: 유네스코 헌장 제7조(국내 협력단체), 유네스코한국위원회 비공식 국문 번역본 참조

화·커뮤니케이션 영역에서 자국의 실제 개발 수요를 정확히 파악하여 현지 수요에 기반한 진정성 있는 협력사업을 기획하고, 이행하며, 모니터링·평가하는 모든 단계에서 직간접적인 지원을 제공할 수 있다.

이어지는 II장에서는 유네스코가 아프리카에 집중하게 된 역사적 배경을 분석한 후 유네스코가 현재 아프리카의 평화와 발전에 기여하는 방식 *modus operandi* 을 개략적으로 살펴본다. III장은 유네스코를 통한 한국의 대 아프리카 협력 수요를 유네스코의 전문영역인 교육, 과학, 문화 분야에서 각각 제시한다. 각 분야별 유네스코의 다양한 활동 중에서는 정상회의 공동선언의 주안점과 일치하는 사업 및 활동을 우선적으로 선별하여 새로운 대 아프리카 협력의 수요로 제시한다. 마지막 IV장에서 한국의 정책적 고려사항을 제시하며 글을 마무리한다.

II. 유네스코와 아프리카 관계 분석: 역사적 기원과 동향

1. 역사적 기원: 신생 독립국가의 유네스코 가입과 서구권의 윤리적 부채의식

유네스코와 아프리카의 관계는 1960년대부터 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 1960년대부터 다수 아프리카 국가가 식민지배로부터 벗어나 신생 독립국가의 자격을 획득함에 따라 점차 유네스코에 회원국으로 대거 가입하기 시작했다. 1국 1표제의 의사 결정 구조를 취하는 유네스코에서 아프리카 회원국의 영향력과 목소리는 점점 강화되기 시작했다. 예를 들어, 1989년 12월 기준 유네스코에는 총 161개 회원국이 활동하고 있었는데, 이 중 아프리카 회원국은 총 42개국으로 전체 회원국의 약 26%를 차지하고 있었다. 이러한 상황은 특정 안건에 대해 아프리카 회원국이 전체 투표수의 4분의 1에 달하는 의결 권한을 실질적으로 확보하고 있었음을 의미한다 (황규득, 2021). 이처럼 아프리카 신생 독립국가의 유네스코 가입을 시작으로, 유네스코 안에서 아프리카 회원국의 영향력은 점점 더 강화되어 갔다.

한편, 제2차 세계대전 승전국인 연합국이 유네스코의 창설을 주도했다는 점 역시 유네스코가 이후 아프리카에 집중하게 되는 역사적 배경으로 작용했다는 분석도 존재한다. 유네스코의 창설을 주도했던 국가 중 다수는 아프리카를 직접 식민지배했었던 유럽 국가였다. 따라서, 식민종주국의 피식민국가에 대한 윤리적 부채의식과 함께, 구 식민종주국과 피식민국가 간 여전히 남아 있는 정치·경제·외교적 실리 관계가 종합적으로 작용하여 유네스코가 아프리카 국가의 평화와 발전에 집중하게 되었다는 분석 역시 가능하다.

2. 유네스코의 아프리카 협력 방식: Priority Africa

상기와 같은 역사적 배경하에 유네스코는 전 지구 차원에서 집중하는 두 개의 글로벌 우선전략(Global Priorities) 중 하나로 아프리카(Priority Africa)를 설정하였다. 유네스코는 아프리카 우선전략(Priority Africa)을 통해 아프리카 연합(AU)이 설정한 지역개발 목표인 'Agenda

2063: The Africa We Want'에 기여할 것을 명시하고 있다. 즉, 기구의 전문영역인 교육·과학·문화·커뮤니케이션 분야에서 아프리카의 평화와 발전을 위해 활동함으로써, 궁극적으로 Agenda 2063의 실현에 기여하고자 하는 것이다.

이를 위해 유네스코는 아프리카 우선전략의 실현을 위한 '운용전략(The Operational Strategy for Priority Africa 2022-2029)'을 수립하여, 유네스코의 전문영역 안에서 아프리카 대륙이 직면하고 있는 주요 도전과제를 규명하고, 문제해결을 위한 플래그십 프로그램(flag-ship programme)을 제시하고 있다 (황규득, 2021). 유네스코가 제시하는 5개 플래그십 프로그램은 다음과 같다: ▲캠퍼스 아프리카(아프리카 고등교육 강화) ▲아프리카 통사(General History of Africa)를 활용한 '아프리카 연합 아젠다 2063' 및 '2030 의제' 달성 ▲아프리카 문화유산과 역량 강화 ▲아프리카의 지속가능한 발전을 위해 최신 기술 활용(유네스코 인공지능 윤리 권고 이행 포함) ▲아프리카에서 혁신과 기술 개발 및 활용을 강화하기 위해 오픈 사이언스를 증진하고, 기초 및 응용 과학과 과학 연구에서 역량을 강화하며, 해양 과학, 기후 변화 대응력, 그리고 수자원 관리 분야에서 이를 적용 (UNESCO). 유네스코는 5개 플래그십 프로그램을 중심으로 기구의 모든 활동이 아프리카의 평화와 발전에 기여하도록 유도하는 한편, 내부 회원국과 외부 이해관계자가 유네스코를 통해 아프리카에 기여하고자 할 때 집중할 수 있는 구체적 사업 부문을 제시하고 있다.

III. 유네스코를 통한 한국의 대(對) 아프리카 협력 수요

본 장에서는 유네스코가 교육·과학·문화 영역에서 추진해 온 다양한 기존 사업 활동과 새롭게 추진할만한 사업 구상 중에서 '2024 한-아프리카 정상회의 공동선언'[이하 공동선언](#)이 강조하고 있는 핵심 주안점과 연계될 수 있는 접점을 모색한다. 이를 통해 기존과는 다른 한국의 새로운 대 아프리카 협력의 가능성을 유네스코라는 다자기구의 틀 안에서 제시하고자 한다.

1. 교육: 아프리카 현지 수요에 부합하는 새로운 연대의 가능성

교육·과학·문화의 전문영역 중 유네스코가 가장 활발하게 주도하고 있는 영역은 교육이라고 할 수 있다. 실제로 유네스코는 유엔 체제 내에서도 17개 지속가능발전목표(SDGs) 중 4번 교육 목표(포용적이고 형평성 있는 양질의 교육 보장과 모두를 위한 평생학습 기회 증진)의 달성 임무를 총괄하는 기구로 선정되어 활동하고 있다.

• 유네스코를 통한 공공외교로서 '한국어 교육' 확산

- 한류의 전 세계적인 확산과 함께 아프리카 지역에서도 '한국 문화'에 대한 관심이 지속적으로 커지고 있다. 아프리카 여러 국가에서 케이팝(K-Pop), 한국 영화 등 다양한 한국 문화 콘텐츠에 대한 관심은 자연스럽게 '한국어' 학습 수요로 이어지고 있다.
- 이런 맥락에서 '한국어 교육'은 이미 아프리카 여러 나라의 공통된 현지 수요로 확인되고 있고, 한국이 가장 전문성을 지니는 분야라는 점에서 '수요'와 '공급'이 가장 명확하게 일치하는 협력의 영역이라고 할 수 있다. 또한, 유네스코는 각 회원국이 공공외교를 수행하기에 가장 적합한 다자협력 플랫폼으로 기능하고 있다.

- 따라서, 유네스코를 통해 ‘교육’ 영역에서 아프리카 국가와의 협력을 기획할 때 주력 활동 중 하나로 ‘한국어 교육’ 확산을 고려할 것을 제안한다. 아직 공공외교 정책의 일환으로 해외 한국어 교육에 대한 국가 차원의 종합 전략이 부재한 상황이라는 점을 고려할 때 아프리카 지역을 대상으로 한국어 교육을 우선적으로 확산할 시의성 역시 존재한다. 특히, 아프리카 현지에 한국어 교육 인프라를 구축하고 운영을 지원할 경우, 단기적으로 한국에 대한 관심과 호감 증가의 공공외교 효과를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 중장기적으로 한국으로의 유학 증가와 산업 부문 교류 강화로 이어지는 등 협력의 분기(ramification) 효과를 기대할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

• 평생학습 (‘아프리카 평생학습 연구소’ 설립 지원)

- 2022년 6월, 모로코는 제7차 유네스코 세계성인교육회의(CONFINTEA VII)를 유네스코와 공동으로 주최한 바 있다. CONFINTEA는 1949년 덴마크에서 개최된 이래 매 12년마다 열리는 유네스코 최대의 평생학습 국제 협의체이다. 제7차 회의를 주관한 모로코는 평생학습의 확산을 위한 진정성 있는 남남협력(south-south cooperation)에 대한 기여의 차원에서 ‘아프리카 평생학습 연구소(African Institute for Lifelong Learning)’의 설립을 제안하며, 관련 예산을 지원할 의사를 공식 표명하였다 (UIL, 2023; Morocco World News, 2022). 현재 동 연구소 설립을 위한 위원회(board)가 아프리카 역내 회원국을 중심으로 설립되었으며, 연구소 설립을 준비하기 위한 회원국 간 실무 협의가 진행되고 있다. 그 과정에서 2024년 5월 모로코의 수도 라바트(Rabat)에서 유네스코모로코위원회(Moroccan National Commission for Education, Science and Culture)가 아프리카연합(AU: African Union)과 협력하여 관련 기금(fund)을 설립하는 등 중추적인 역할을 수행하고 있다.^[5]

- 한편, 공동선언은 “우리는 아프리카 연합(AU)이 2024년 주제로 교육을 채택한 것을 환영하며 이와 관련된 우리의 협력 의지를 표명한다.”고 천명하며 한국과 아프리카 간 교육 협력의 중요성을 강조한다. 이와 같은 맥락에서 아프리카 국가의 평생교육 활성화를 위한 유네스코 연구소(African Institute for Lifelong Learning)의 설립을 초기 단계부터 지

5 CONFINTEA VII 회의에 한국의 평생교육 전문가로 참석하시어 해당 정보를 파악하고, 공유해 주신 서울대학교 교육학과 강대중 교수님께 감사를 포함합니다.

원할 경우 한국이 아프리카의 진정성 있는 ‘파트너’로 자리매김할 개연성이 확인된다. 아울러, 연구소 설립을 지원할 타당성을 조사하고, 가능성을 타진하는 과정에서 아프리카 현지에서 관련 실무를 총괄하고 있는 유네스코모로코위원회와 유네스코한국위원회를 중심으로 ‘유네스코 국가위원회 간 협력 채널’을 활용할 수 있는 가능성도 존재한다.^[6]

● 폭력적 극단주의 방지 교육(PVE-E)

- 교육 부문에서 공동선언의 주안점과의 접점이 확인되는 유네스코의 또 다른 활동은 ‘평화교육’이라고 할 수 있고, 그중에서도 구체적으로는 ‘폭력적 극단주의 방지교육 PVE-E: Preventing Violent Extremism through Education’을 들 수 있다. 공동선언은 ‘동반성장’, ‘지속가능성’, ‘연대’를 3대 핵심 주제로 제시한다. 그 중 아프리카 지역의 폭력적 극단주의 방지에 관한 언급은 ‘연대’의 주제하에서 다음과 같이 제시하고 있다: “우리는 아프리카 평화와 안보의 핵심적 전제조건으로서 대테러 노력과 테러를 조장하는 폭력적 극단주의 방지 및 대응을 지원할 필요성을 강조한다(외교부, 2024b).”
- 유네스코는 폭력적 극단주의가 사람에게 태생적인 것이 아니며, 폭력적 극단주의자 *violent extremist*는 사회적으로 양성된다는 점에 주목한다. 따라서 폭력적 극단주의에 대응 *counter*하는 차원을 넘어, 교육을 통해 폭력적 극단주의의 발호를 미연에 방지 *prevent*하는 시도가 중요하다고 강조한다.^[7]

6 유네스코와 모로코 정부는 ‘아프리카 평생학습 연구소’ 설립과 관련해서 동 연구소의 유네스코 내 설립 유형(category)에 대해 협의를 진행하고 있다. 모로코 정부는 동 연구소를 유네스코의 직속 기구인 ‘카테고리 I 기관’으로 설립하고자 노력하고 있다. 한편, 유네스코는 이미 ‘평생학습’ 부문에서 카테고리 I 기관인 ‘유네스코 평생학습연구소(UIL: UNESCO Institute for Lifelong Learning)’가 존재하는 상황에서 기구 간 중복의 문제를 방지하려는 입장을 견지하고 있다. 이런 점을 함께 고려할 필요성이 있을 것으로 보인다.

7 “It is not enough to counter it: We must prevent it. Because no one is born a violent extremist, but they are made and filled.” – What is violent extremist?, UNESCO. <https://www.unesco.org/en/articles/what-you-need-know-about-preventing-violent-extremism-through-education?hub=388> (검색일: 2024년 9월 21일)

- 특히, 유네스코는 PVE-E를 한국이 주도하고 있는 세계시민교육 [GCED: Global Citizenship Education](#)의 일환으로 추진하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 2023년에 개최된 유네스코 제42차 총회에서 「국제이해, 협력, 평화 및 인권과 기본적 자유에 관한 교육에 관한 권고」(일명 ‘1974 권고’)가 「2023 평화, 인권, 국제이해, 협력, 기본적 자유, 세계시민성, 지속가능발전을 위한 교육 권고」(일명 ‘2023 권고’)로 공식 개정된 바 있다. 권고가 개정되는 과정에서 한국은 유네스코 교육 관련 국내 전문가를 ‘1974 국제이해교육 권고 개정을 위한 정부 간 특별위원회’에 파견하여, 한국이 주도하고 있는 GCED의 핵심 구성 요소가 ‘2023 권고’ 내 모두 반영되도록 하는 데 성공하는 다자외교 성과를 거두었다.^[8] 이처럼 한국은 ‘1974 권고’ 개정 과정에 핵심 회원국으로 적극 참여한만큼, 새로운 ‘2023 권고’의 실효성 있는 글로벌 이행을 주도할 모멘텀을 확보하였다. 한국이 아프리카 회원국을 대상으로 PVE-E를 지원하는 방식으로 유네스코 안에서 해당 모멘텀을 활용할 수 있을 것으로 보인다.
- 더욱이 아프리카 지역은 전체 인구의 60% 이상이 25세 이하 연령층으로 구성되는 ‘젊은 대륙’인만큼 [World Economic Forum, 2023](#), PVE-E의 교육 효과가 매우 큰 지역이라고 할 수 있다. 따라서, 한국이 유네스코를 통해 아프리카 국가의 PVE-E를 지원할 타당성이 확인된다. 특히, 유네스코 안에서 PVE-E가 GCED의 일환으로 추진된다는 점을 고려할 때, 한국과 아프리카 국가의 유네스코 유관 기관의 협력을 도모할 가능성도 존재한다. 실제로 유네스코는 이미 ‘아프리카 역량 강화를 위한 유네스코 국제 연구소 [IICBA](#)’와 한국의 ‘유네스코 아시아태평양 국제이해교육원 [APCEIU](#)’과의 파트너십을 통해 아프리카 지역 교육 종사자를 대상으로 PVE-E 역량 강화 활동을 GCED의 맥락에서 추진하고 있다 (UNESCO)^[9].

8 권고의 개정 과정에서 유네스코 교육 분야 국내 전문가를 통한 한국의 다자외교 성과 달성의 구체적 과정과 관련 함의는 유네스코한국위원회가 2024년 발간한 「유네스코 이슈 브리프」 제2호(유네스코 ‘1974 권고’ 개정과 ‘2023 권고’ 채택 이후 한국의 세계시민교육 추진에 대한 시사점 - 박순웅)를 참고할 것.

9 “Capacity-reinforcement: UNESCO develops capacity-building initiatives for education professionals on how to address violent extremism through global citizenship education and genocide prevention, in partnership with the UNESCO International Institute for Capacity Building in Africa (IICBA) and the Asia-Pacific Centre of Education for International Understanding (APCEIU).” – 출처: What you need to know about preventing violent extremism through education. UNESCO <https://www.unesco.org/en/articles/what-you-need-know-about-preventing-violent-extremism-through-education?hub=388> (검색일: 2024년 9월 21일)

- 한편, 현재까지 유럽 및 북아프리카 이슬람 국가들이 PVE-E를 보다 적극적으로 주도해 온 경향이 있다. 이들 국가는 중동 및 아프리카 지역에서 폭력적 극단주의가 발호할 경우 ▲자국 내 테러리즘 발생 위험 증가 ▲난민 유입 증가 등 국가이익에 직접적인 영향을 받는 폭력적 극단주의의 피해 ‘당사자’이기 때문이다. 이런 점을 고려할 때 한국이 아프리카 지역의 PVE-E를 본격적으로 지원하는 방안에 대한 타당성과 실효성을 보다 면밀히 검토해야 한다는 신중론도 존재한다.

- 하지만, 중동·아프리카 지역의 폭력적 극단주의로부터 상대적으로 영향을 적게 받는 일본 역시 자국의 대 유네스코 다자외교 전략 및 국제사회에 대한 기여의 일환으로 PVE-E를 적극적으로 주도하고 있는 모습을 확인할 수 있다.^[10]

- 한국은 인접 국가로부터 침략을 받아 온 역사적 경험을 보유하고 있으며, 일제의 무단 통치, 한국전쟁 등 대규모 폭력을 경험한 바 있다. 따라서 한국이 역사적 경험을 바탕으로 현재 유사한 폭력과 극단주의를 경험하고 있는 아프리카 국가의 PVE-E를 보다 적극적으로 지원할 명분과 근거, 잠재력 역시 확인된다.

- 이처럼 한국이 유네스코를 통해 아프리카 국가의 PVE-E 활동을 지원할 시의성과 다양한 효과를 기대할 수 있다는 점에서 PVE-E를 새로운 한-아프리카 교육 협력을 위한 의제 중 하나로 제안한다.

10 일본은 아프리카 국가의 개발을 위한 고위급 국제회의인 ‘도쿄아프리카개발국제회의(TICAD: Tokyo International Conference of African Development)’를 1993년 발족한 바 있다. 일본 정부는 정례적으로 TICAD를 주최하고 있으며, 2019년 제7차 TICAD에서 ‘아프리카의 평화와 안정을 위한 새로운 접근(NAPSA: New Approach for Peace and Stability in Africa)’을 채택하였다. 이후 일본은 2021년 회계연도에 유네스코의 아프리카 지역 PVE-E 활동을 위한 예산을 공여한 바 있다. 일본은 “Prevention of Extremism and its Resurgence amid the COVID-19 Pandemic through Education in Africa, aligned with the Spirit of TICAD7 and NAPSA”라 명명한 프로젝트를 유네스코를 통해 전략적으로 지원함으로써 자국의 대 아프리카 외교와 대 유네스코 다자외교 성과를 동시에 도모하였다고 평가할 수 있다. - 출처: UNESCO IICBA, Ministry of Foreign Affairs of Japan(Official Development Assistance, 8 Africa)

2. 과학: 유네스코 권고 이행과 정부간 프로그램 활동 지원을 통한 동반성장

공동선언의 주요 주제인 ‘동반성장’과 ‘지속가능성’의 핵심 주안점은 ▲과학기술 협력 ▲해양 및 생물다양성 보존 ▲핵심 광물 협력 등으로 선별해 볼 수 있다. 해당 키워드는 모두 유네스코의 자연과학^{SC} 또는 인문사회과학^{SHS} 영역의 주요 사업과 연계되는 접점을 확인할 수 있다.

• 아프리카의 유네스코 「인공지능 윤리 권고」 이행 지원

- 공동선언은 과학과 디지털 기술 분야에서 한국과 아프리카 국가 간 협력의 배경 및 방향을 다음과 같이 제시하고 있다: “우리는 과학과 디지털 기술 강화가 경제협력 진전을 위한 중요한 수단이며, 사회 경제 전반의 생산성을 크게 향상시킨다는 점에 인식을 같이한다. ...인구의 60%가 25세 이하로 구성된 아프리카가 인구배당효과^{demographic dividend}를 최대한 이끌어 내기 위해서는 특히 과학기술 분야에서 교육과 훈련을 통해 재능있는 인재를 양성하는 것이 필수적이라는 데 인식을 같이한다. 이와 관련, 우리는 아프리카 청년의 디지털 역량 강화 증진을 목적으로 하는 한국의 ‘디지털 혁신을 선도할 회복력 있는 청년 구상^{Tech4Africa Initiative}’을 환영한다.”
- 공동선언을 통해 확인되는 한국과 아프리카 국가 정상의 위와 같은 공동 인식은 유네스코가 ‘아프리카 우선전략^{Priority Africa}’의 실현을 위해 제안한 플래그십 프로그램 ^{flagship programme}의 주안점과도 맥을 같이 한다. 유네스코는 아프리카 연합^{AU}이 설정한 지역개발 목표인 ‘Agenda 2063: The Africa We Want’를 달성하기 위해 과학기술을 이용하는 것이 필수적이며, 아프리카 지역 인구의 다수를 차지하는 청년층에게 양질의 과학기술 교육을 제공하는 것이 중요하다는 점을 강조한다. 그중에서도 5번 플래그십 프로그램은 “「인공지능 윤리 권고」의 이행을 포함하여, 아프리카의 지속가능한 발전을 위해 최신 기술을 활용할 것^{Harnessing new and emerging technologies for sustainable development in Africa, including through the implementation of the Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence}”을 제안한다.

- 유네스코는 2021년 제41차 총회 계기에 회원국의 만장일치로 「인공지능 윤리 권고 Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence」이하 권고를 채택하였다. 권고 역시 인공지능 분야에서의 ‘교육’의 중요성을 강조한다. 권고가 공표되기 전까지는 인공지능 개발자에 대한 교육만이 언급되고 있었던 데 반해, 권고는 인공지능 사용자와 기술 관련 정책입안자 및 정부 관료까지 포함하는 광범위한 이해관계자를 대상으로 인공지능 문해 AI literacy 교육을 제공해야 한다는 점을 강조한다 (이상욱, 2024). 권고의 이와 같은 주안점은 과학기술 분야에서 아프리카 청년 인재 양성을 강조한 공동선언과 일맥상통한다.

- 한편, 유네스코는 권고가 실효성 있게 이행될 수 있도록 하기 위한 후속조치로 ‘준비도 평가’와 ‘윤리 영향 평가’를 제시했다. 이 중 ‘준비도 평가’는 권고를 국내적으로 이행하려는 회원국이 법적, 사회·문화적, 과학·교육적, 경제적, 기술·기반 시설적 차원에서 얼마만큼 준비가 되어 있는지를 평가하고, 부족한 부분을 규명하여 외부 지원이 필요한 구체적 수요를 파악하려는 목적을 지닌다 (이상욱, 2024; UNESCO, 2023). 2024년 6월 기준, 유네스코 「인공지능 윤리 권고」 이행을 준비하기 위해 ‘준비도 평가’를 받은 아프리카 국가는 총 22개국이다 (UNESCO, 2024). 즉, 총 54개 아프리카 국가 중 아직 32개 국가는 준비도 평가를 받지 않았거나 또는 받지 못한 상태이다. 따라서 한국이 해당 국가의 준비도 평가를 재정적·기술적으로 지원할 경우 첨단 과학기술 분야에서 각 국가와 양자협력을 실현하는 한편, 유네스코가 제정한 규범의 글로벌 이행을 촉진하는 다자외교 성과 역시 달성할 수 있는 가능성이 존재한다. 아울러, 인공지능 기술 선진국이자 2024년 5월 ‘AI 서울 정상회의’를 개최하며 이미 인공지능 국제 거버넌스를 주도하고 있는 한국이 유네스코라는 다자협력 채널을 통해 아프리카 국가들의 인공지능 윤리 역량 강화를 지원할 명분과 실리가 함께 확인된다.

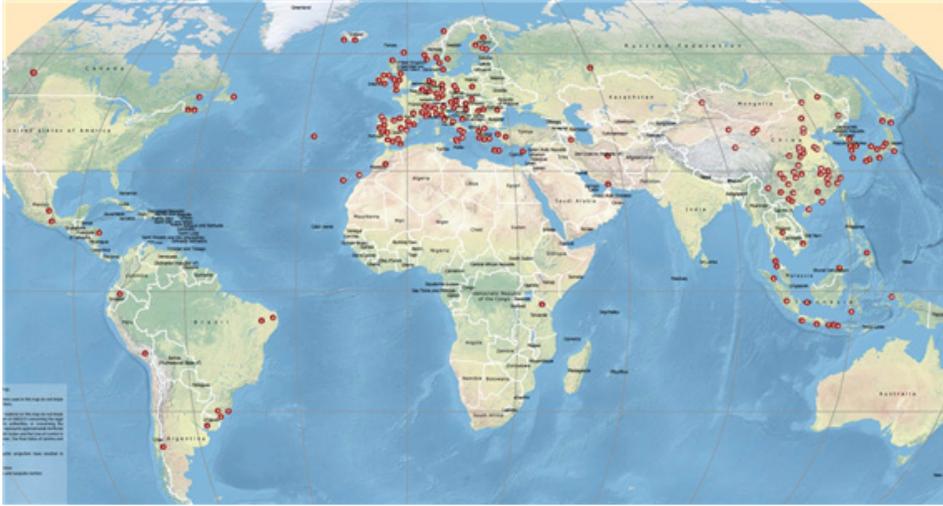
• 지속가능한 ‘광물 협력’을 위한 유네스코 세계지질공원 활동 지원

- 공동선언의 핵심 제안 중 하나는 핵심 광물 관련 산업 발전을 촉진하기 위한 한국과 아프리카 국가 간 호혜적 협력이라고 평가할 수 있다. 이와 관련하여 공동선언은 다음과 같이 명시하고 있다: “우리는 핵심 광물 관련 산업 발전을 촉진하기 위해 소다자 차원을 포함, 호혜적 협력과 지식 공유를 확대해 나갈 필요성을 강조한다. 이러한 맥락에서 우리는 이번 정상회의 계기에 한국과 아프리카 간 협력을 강화하는 중요한 제도적 기

반이 될 ‘한-아프리카 핵심광물 대화’를 출범시키기로 합의한다.”

- 글로벌 공급망 불안정에 직면한 현 상황에서 아프리카 국가와의 핵심 광물 협력은 한국의 경제 산업 발전을 위한 필수적인 과제이다. 한편, 핵심 광물 협력은 아프리카 국가 입장에서는 자칫 자원 착취의 시도로 느껴질 수 있는 위험을 내포한다. 따라서, 공동선언이 강조하는 ‘상호 호혜적’이며 ‘새로운 차원의 전략적’ 협력을 진정성 있게 도모하기 위해서는 아프리카 광물 자원 개발과 함께 지질자원의 보호와 지속가능발전을 동시에 지원하는 ‘이원화된 접근’을 취할 필요성이 확인된다. 이러한 맥락에서 유네스코 세계지질공원 [UNESCO Global Geoparks](#) 사업에 주목할 것을 제안한다.
- 유네스코 세계지질공원은 단일의 통일된 지리적 영역으로, 세계적으로 지질학적 가치를 지닌 명소와 경관을 보호하고, 교육하며, 지속가능한 발전을 도모한다는 개념을 가지고 관리되는 곳으로, 2015년 제38차 유네스코 총회에서 공식 프로그램으로 설립되었다(국가지질공원사무국, 2024). 한편, <그림 1>을 통해 확인할 수 있듯이 유네스코 세계지질공원 등재의 지역별 불균형이 존재하며, 아프리카 지역은 유럽 지역에 비해 월등히 적은 수의 세계지질공원을 보유하고 있다. 2024년 기준, 전 세계 총 48개국에 213개 공원이 등재되었고, 그중 아프리카 지역에서는 모로코, 탄자니아 단 2개국에 2개 공원이 등재되어 있다. 아프리카 내부적으로도 대륙의 풍부한 지질다양성 [geodiversity](#)에도 불구하고 역내 세계지질공원이 단 2개소만 지정되어 있다는 사실에 대한 문제의식과 함께 보다 많은 신규 공원 등재에 대한 열망이 공개적으로 표명되고 있다(UNESCO, 2024).
- 따라서, 정상회의 이후 한국이 아프리카 국가와 광물 협력을 추진해 가는 과정에서, 아프리카 국가의 ‘진정성 있는 파트너’로서 지속가능한 광물 협력을 견인할 수 있기 위해 ‘유네스코 세계지질공원’ 프로그램을 적극 활용할 것을 제안한다. 구체적으로, 한국은 광물 협력 파트너 국가의 유네스코 세계지질공원 등재를 지원하기 위한 역량강화 사업을 제공할 수 있을 것으로 보인다. 한국은 유네스코 세계지질공원을 보유하고 있는 아시아 지역 총 9개 국가 중 하나로서, 국내에 5개의 공원을 보유하고 있는 등 동 프로그램이 상대적으로 활성화되어 있는 국가라고 할 수 있다. 특히, 한국은 국립공원공단 지질공원사무국, 유네스코한국위원회와 같은 관련 전문성을 보유하고 있는 기구를 통해 이미 아프리카 국가와의 협력을 추진하기 위한 제도적 역량을 갖추고 있다. 한국이

그림1 2023년 유네스코 세계지질공원 현황



출처: UNESCO. UNESCO Global Geoparks, 2023. (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385482>)

아프리카 지역 지질공원 프로그램 활성화를 위한 재정적·기술적 지원을 제공하는 진정성 있는 파트너로서의 국가 이미지를 구축할 수 있다면, 보다 지속가능한 광물 협력의 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.^[11]

• 기타 유네스코 과학 분야 정부간 프로그램 활용 방안

- 이 밖에도 유네스코 과학 분야 프로그램과 정상회의의 주요 합의 간 접점은 공동선언 곳곳에서 확인된다.
- 우선, 아프리카 수자원 관리와 관련해서 공동선언은 다음과 같이 언급한다: “...우리는...아프리카 내에...댐, 담수화 시설,...물 관리 시스템과 같은 경제적 파급 효과가 큰 양질의 신뢰 가능하고 지속 가능하며 회복력 있는 인프라 프로젝트를 추진을 위해 협력

11 한편, 지질공원이 등재되고 난 후 현지에서 등재의 효과를 실효성 있게 유지하기 위해서는 해당 지역 관광 인프라 구축과 같은 보다 규모 있는 예산·시설 지원 및 투자가 병행되어야 한다는 점도 중장기적인 협력의 관점에서 함께 참고할 필요가 있다.

을 강화해 나갈 필요성을 표명한다. …우리는…수자원 접근성 개선을 위한 관개시설을 확대하며, 전통적인 관개 및 수자원 공급에 관한 지식을 보존하고…협력을 추진하는 것에 대해 기대를 표명한다.” 수자원 분야에서 한국과 아프리카 국가 간 협력을 모색할 경우 유네스코 안에서는 ‘정부간수문학프로그램 IHP: Intergovernmental Hydrological Programme’에 주목할 필요가 있다. IHP는 유엔 체제 내 물 관련 연구와 관리, 교육 및 역량강화에 기여하는 유일한 국제 정부간 프로그램으로서, 1975년 설립된 이래 수문학적 연구를 촉진하고 회원국의 연구와 역량 강화 활동을 지원하고 있다. 한국은 2021년 제41차 유네스코 총회에서 IHP의 정부간 이사회 Intergovernmental Council 이사국으로 재선임되어 프로그램에 활발히 참여하고 있다. 또한, 국내에는 유네스코 카테고리 II 기관으로 ‘유네스코 물 안보 및 지속가능 물 관리 국제연구교육센터 i-WSSM’가 설립되어 개발도상국의 물 복지 향상과 지속가능한 발전에 기여하는 다양한 사업 활동을 이미 수행하고 있다(i-WSSM, 2020). 따라서, IHP의 틀 내에서 정상회의 이후 아프리카의 지속가능한 수자원 관리를 지원하는 방안을 고려할 수 있다.

- 공동선언은 아프리카의 해양 보전 및 생물다양성 보존 이슈에도 주목하며, 다음과 같이 관련 입장을 표명하였다: “우리는 기후 변화로 인한 아프리카 내 산림 파괴, 토지 황폐화 및 생물다양성 손실 문제의 심각성에 주목하면서, …해양 보전 및 생물다양성 보존 분야에서 협력을 확대하기 위한 우리의 의지를 표명한다.” 수자원 관리 분야에서 IHP가 운영되고 있듯, 생물다양성 보전 분야에서 유네스코는 전 세계 생물권보전지역 BR: Biosphere Reserve을 지정하는 ‘인간과생물권 MAB: Man and the Biosphere 프로그램’을 1971년 공식적으로 설립하여 운영하고 있다. 국내에서는 MAB 사업을 관리하는 별도의 국가위원회 유네스코 MAB한국위원회가 1980년에 설립되어 지금까지 활발히 운영되고 있으며, 아프리카에서는 역내 국가의 MAB 활동을 통합 관리하는 범아프리카 MAB 네트워크인 ‘AfriMAB’이 존재한다. 아프리카 지역 생물다양성 보전 분야에서 유네스코를 통해 협력을 추진할 경우 우선적으로 고려해야 할 핵심 프로그램이자 주요 행위자라고 할 수 있다. 같은 맥락에서, 유네스코는 전 세계 각국의 해양 과학 연구와 조사 등을 수행하기 위해 기구 산하에 ‘정부간해양학위원회 IOC: Intergovernmental Oceanographic Commission’를 설치하여 관련 활동을 수행하고 있다. 특히, IOC는 ‘2021-2030 유엔 지속가능발전을 위한 해양과학의 10년’ 주관 기관으로 선정되어 활동하고 있는만큼, IOC를 통해 아프리카 국가의 해양과학 분야를 지원할 글로벌 모멘텀 역시 확인된다.

3. 문화: 아프리카 현지 수요에 기반한 실효성 있는 문화 ODA

문화 영역은 유네스코를 통해 한국이 아프리카 국가와의 교류 협력을 확대해 가기 가장 용이한 분야라고 할 수 있다. 이미 한류는 글로벌 문화 현상으로 자리매김하였으며, 아프리카 지역에서도 ‘K-pop’을 비롯한 한국의 문화 콘텐츠가 점점 더 확산되고 있다. 대표적인 연성권력^{soft power} 영역인 ‘문화’ 분야에서 유네스코를 통한 아프리카 협력의 수요를 다음과 같이 제안한다.

• 아프리카 지역 유네스코 세계유산 등재 불균형 해소를 위한 등재신청 역량강화

- 공동선언은 한국과 아프리카 국가 간 ‘연대’ 강화와 관련해서 다음과 같이 명시한다: “우리는 양측 간 활발한 교류가 상호 이해 증진 및 연대 강화에 기여함으로써 모든 분야에서 긍정적 협력 분위기를 조성한다는 점에 인식을 공유하면서, ...문화, 예술, 스포츠, 관광과 같은 분야에서의 교류를 활성화할 필요성에 대해 의견을 같이한다.” 이처럼 정상회의 참가자들은 문화·예술 분야에서의 교류 활성화를 상호 간 ‘연대’ 강화의 구체적인 방안으로 제시한 것이다.
- 1972년 유네스코 ‘세계유산협약’ 채택 이후 세계유산 제도는 국제적으로 가장 가시성이 높은 유네스코의 대표 활동으로 자리매김하였다. 한편, 협약이 채택된 지 52년이 지난 시점에서 아프리카 지역의 세계유산 등재 비중은 전체 등재의 약 9% 수준에 머무는 등 동 제도의 고질적인 한계인 지역별 불균형 문제가 여전히 심각하다 (백영연, 2024b).
- 아프리카의 세계유산 등재 불균형을 해소하기 위한 지역 내부 노력도 물론 존재한다. African World Heritage Fund^{AWHF}와 École du Patrimoine Africain^{EPA}은 아프리카 연합^{AU}으로부터 공인 받아 운용·활동하고 있는 유산 부문에서의 대표적인 ‘역량강화’를 위한 지역협력 사례이다. 하지만, 두 기관 모두 UNESCO와 ICCROM과 같은 다자행위자에 크게 의존하고 있으며, 의미 있는 성과를 만들어 내기 위한 충분한 활동 재원을 확보하지 못하는 한계에 직면해 있다. 이와 같은 상황에서 아프리카 지역 유네스코 세계유산 신규 등재를 위한 외부로부터의 지원 수요는 명백하다.

- 유네스코한국위원회는 이와 같은 아프리카 국가의 실제 수요에 기반하여 ‘문화유산 등재신청 역량강화 워크숍’을 제한적인 규모로나마 이미 꾸준히 실시하고 있다. 이처럼 아프리카 국가의 수요에 기반한 문화 분야 협력 사업은 ‘수원국-공여국’ 간 진정성 있는 문화 협력 관계를 구축함으로써 유네스코 다자 무대에서 한국의 정치적 지지 세력 저변 확장에 기여할 수 있는 잠재력을 지닌다. 아울러, 보다 거시적인 차원에서는 세계유산 제도의 운영상 한계인 등재의 지역별 불균형 개선에 기여함으로써 양자뿐만 아니라 다자 차원에서 ODA 사업의 효과를 확산할 가능성 또한 존재한다 (백영연, 2024b). 따라서, 향후 아프리카 국가의 유네스코 세계유산 등재신청 역량강화 협력 활동을 더욱 강화할 정책적 수요가 확인되며, 그 과정에서 유네스코한국위원회와 같은 전문 기관을 통해 미래 사업 활동을 추진할 제도적 기반 또한 존재한다.

• 유네스코 ‘자발적 기여’ 사업을 통한 아프리카 국가 문화예술 산업 지원

- 정상회의 이후 차별화된 협력의 대상 영역으로 ‘문화예술 산업’ 부문을 고려해 볼 수 있다. 즉, 경제, 핵심 광물, 안보 등 경성 이슈 **hard issue** 중심의 협력에만 머무르지 않고, 각국의 정체성을 매개로 하는 ‘문화’ 산업 부문에서 연성 이슈 **soft issue** 중심으로 아프리카 국가와의 지속가능한 협력을 시도할 필요성이 확인된다.
- 협력이 가능한 구체적인 사례로는 나이지리아 영화산업을 고려할 수 있다. 나이지리아 영화산업은 ‘날리우드 **Nollywood**’라 불릴 정도로 아프리카 지역의 고유한 문화산업 모델을 구축하는 등 성공을 이루었다 (UNESCO, 2021). 한편, 영세한 자본과 단순한 기술력을 기반으로 비공식 경제 부문에서 산업이 운용되고 있는 한계 역시 명백하다.
- 이러한 맥락에서 한국은 선진화되어 있는 국가 문화예술교육 체계 및 정책 역량, 경험을 나이지리아에 전수하고, 디지털 전환기 영화산업의 가치사슬별 전문인력을 양성하는 직업기술교육훈련 **TVET: Technical and Vocational Education and Training** 등을 ODA 프로그램을 통해 나이지리아에 제공할 수 있을 것으로 보인다 (백영연, 2024b).^[12]

¹² 정상회의 후속 조치로서 한국의 나이지리아 영화산업 부문 지원에 관한 구체적인 제안과 분석은 백영연, 2024. “2024 한-아프리카 정상회의 후속 조치 연구: 디지털 전환과 나이지리아 영화산업의 비공식 경제 분석”. 『한국아프리카학회지』 제71집. 41~78.을 참고할 것.

- 이러한 아프리카 문화예술 산업 부문 협력은 유네스코의 '자발적 기여' (VC: Voluntary Contribution) 사업 방식을 통해 추진해 볼 수 있다. 유엔 체제 내 기구는 회원국의 의무 부담금으로 구성되는 '정규예산' 외 각 회원국이 자발적으로 공여하는 '비정규예산' 제도를 함께 운영한다. 자발적 기여는 대표적인 비정규예산 제도 중 하나로서, 공여국이 직접 해당 예산의 용처(사업 주제 영역)와 대상(수혜 지역 또는 국가)을 지정 earmark 할 수 있다. 즉, 자발적 기여 사업은 공여국가의 입장에서는 사업 활동을 직접 수행하는 부담에서 벗어날 수 있는 한편, 유네스코가 해당 사업을 직접 이행하는 데 재정적으로 기여하는 다자 ODA 사업 방식이라고 할 수 있다.

IV. 한국의 고려사항

앞서 규명한 유네스코를 통한 한국의 대 아프리카 협력 수요를 참고하여 실제 사업을 기획할 때 다음의 네 가지 정책함의를 고려할 수 있다.

1. 글로벌 중추국가로서 연성권력^{soft power}을 강화하기 위해 유네스코를 전략적으로 활용

‘국력에 걸맞은 글로벌 중추국가 역할 강화’는 윤석열 정부의 외교 부문 7개 국정과제 중 하나이다. 동 국정과제의 주요 내용으로는 ▲다자외교 리더십 확대 ▲범세계적 문제 해결 법 제시 ▲기후변화·탄소중립 외교 강화 ▲선진국형 국제개발협력 추진 ▲국가 브랜드 제고를 위한 공공외교 확대가 명시되어 있다 (외교부). 교육·과학·문화·커뮤니케이션 영역에서 인류의 지적·도덕적 연대를 통해 세계평화와 지속가능발전에 기여하고자 하는 유네스코는 한국이 글로벌 중추국가로 역할을 강화하기에 적합한 유엔 전문기구이다.

유네스코 제42차 총회^{2023년 11월}에서 채택된 ‘2024-2025년 회기 사업예산안(42 C/5)’ 내 정규예산에 대한 2024년 한국의 의무분담금은 8,886,793 미불로 책정되었다. 이는 한국이 유네스코에 대해 2.593%의 분담률로 재정 기여를 제공하고 있으며, 총 194개 회원국 중 9위의 분담국가로 자리매김하였음을 의미한다. 한국은 정규예산 외에도 다양한 영역에서 자발적 기여^{VC: Voluntary Contribution} 형태의 비정규예산을 유네스코에 공여하고 있기도 하다. 따라서, 재정 기여의 측면에서 한국은 이미 유네스코 안에서 국력에 걸맞은 기여를 통해 ‘글로벌 중추국가’로서 중추적 역할을 수행하고 있다고 평가할 수 있다. 다만, 한국은 높은 재정 기여 규모와 국가 위상에 비해 아직 유네스코 안에서 다자외교 리더십을 충분히 발휘하고 있는 회원국이라고 보기에는 아쉬운 점이 있다. 물론, 한국은 글로벌 차원에서 점점 더 그 중요성이 강조되고 있는 세계시민교육^{GCED: Global Citizenship Education} 의제를 유네스코 안팎에서 견인하고 있는 것은 사실이지만, 그 외 유네스코 주요 의제를 선도하지는 못하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 유네스코를 통한 한국의 아프리카 협력은 한국의 다자외교 리더십을 강화하는 새로운 경로를 제시할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 유네스코는 전 지구 차원에서 아프리카의 평화 발전에 기여하기 위한 우선전략 **Priority Africa**을 수립하여 활동의 중심점을 대내외적으로 천명하는 등 지구 내 아프리카가 차지하는 전략적 가치는 점차 수사 **rhetoric**의 차원을 넘어 제도적 실체를 갖춰가고 있다. 아울러, 유네스코의 전문영역은 모두 연성권력 **soft power**과 연계되어 있다. 교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션 영역은 범세계적 문제를 해결하는 과정에서 필수적으로 다룰 수밖에 없는 핵심 부문이다. 특히, 아프리카는 기후변화, 인구변화, 과학기술의 급속한 발전에서의 소외 등 전 세계 많은 저개발 국가가 경험하게 될 글로벌 도전을 가장 먼저 고강도로 경험하고 있는 최취약 지역이라고 할 수 있다. 따라서, 유네스코를 통해 아프리카 국가에 대한 지원과 교류 협력을 확대해 나가는 과정에서 한국이 ‘글로벌 중추국가’로서 다자외교 무대에서 ‘연성권력’을 더욱 강화하는 방안을 함께 도모할 수 있을 것이다.

한편, 유네스코가 외교부 국정과제의 내용 중 하나로 제시된 ‘국가 브랜드 제고를 위한 공공외교 확대’ 목표를 달성하기에 적합한 지구라는 점은 미국의 제1차 유네스코 탈퇴 후 복귀의 배경을 통해서도 간접적으로 확인할 수 있다. 미국은 1970년대 소련과 제3세계가 주도한 ‘신국제정보질서 **New International Information Order**’ 수립에 대한 반발로 1984년 유네스코를 탈퇴하였다. 이후 미국은 2003년 유네스코에 재가입하였는데, 그 배경에 주목할 필요가 있다. 미국은 2001년 발생한 ‘9.11 테러’ 이후 ‘테러와의 전쟁’을 공격적으로 수행하는 과정에서 특히 중동 지역에서 자국의 이미지를 개선해야 할 공공외교의 수요를 확인하였다. 이에, 미국은 비안보 부문에서 활동하는 유엔 전문기구이면서, ‘교육’ 및 ‘문화’ 등 공공외교 수행에 적합한 영역을 전문으로 다루는 유네스코의 전략적 가치를 재확인하였다. 이러한 배경하에 2003년 미국이 유네스코에 복귀하였다는 분석이 존재한다 (정우탁, 1999; 조한승, 2008). 이와 같은 맥락에서, 한국이 유네스코를 통해 아프리카 국가를 지원할 경우 해당 국가 국민을 대상으로 글로벌 중추국가로서의 국가 이미지를 더욱 공고히하는 공공외교 성과를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 아울러, 앞서 III장에서 제시한 바 있는 교육, 과학, 문화 부문에서의 협력 활동은 모두 한국의 ▲다자외교 리더십 확대 ▲선진국형 국제개발협력 추진 ▲규범 기반 국제질서 강화 주도 등 ‘국력에 걸맞은 글로벌 중추국가 역할 강화’라는 외교정책 목표 달성에도 기여한다.

2. 차별화된 대(對) 아프리카 ODA 모델로서 유네스코 자발적 기여(Voluntary Contribution)의 잠재력 고려

한국과 아프리카의 협력사를 살펴보면, 그 시작은 1960년대 이후 냉전체제에서 비롯되었음을 알 수 있다. 즉, 북한과의 외교 경쟁 구도 내에서 당시 한국 정부는 아프리카 국가와의 수교에 집중한 바 있다. 1991년 제46차 유엔 총회를 통해 남북한이 유엔에 동시에 가입한 이후 한국의 대 아프리카 협력의 정치·외교적 동인은 약화되었다. 이후 일부 아프리카 국가와의 경제협력을 시작으로, 한국과 아프리카 국가 간 협력의 주안점은 ‘자원 외교’ 등 경제협력과 국제개발협력 부문에 집중되어 왔다 (한건수, 2013).

정상회의를 계기로 한국과 아프리카 국가 간 협력은 더 이상 기존의 경로에 의존하지 않아야 한다는 데 각국 정상들은 의견을 함께 하였다. 이와 같은 새로운 차원의 협력은 양자협력을 넘어 다양한 다자기구를 활용하는 다변화된 협력의 수행방식을 포괄할 수 있어야 한다. 더욱이, 정상회의를 통해 한국은 2030년까지 100억 불 수준으로 대 아프리카 ODA 규모를 확대하기로 공언한만큼, ODA 사업의 수행방식 또한 다변화해야 할 필요성이 확인된다. 이러한 맥락에서 ‘대 유네스코 자발적 기여 사업’의 형태로 유네스코의 전문영역 내에서 아프리카 국가를 지원하는 방안을 적극 검토할 것을 제안한다.

III 장에서 전술한 바와 같이, 자발적 기여 사업 형태의 비정규 예산은 주로 공여국가가 직접 해당 예산의 용처(사업 주제 영역)와 대상(수혜 지역 또는 국가)을 지정 earmark 하는 것이 보편적이다.¹³⁾ 유네스코라는 기구 자체의 재정 건전성을 고려할 때, 사전에 수립된 ‘사업 및 예산(C/5)’ 계획에 따라 기구가 유연하게 이용할 수 있는 비지정 기여 unearmarked contributions를 확보하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 다만, 공여국가의 입장에서는 예산의 용처와 대상을 명확히 지정하는 방식이 사업 성과의 가시성 측면에서 보다 유리하다. 더욱이, 대부분의 자발적 기여 예산은 공여국가의 ODA 재원인 경우가 많다. 따라서, 예산 집행 결과에 대한 사후 보고 절차 등을 고려할 때 비지정 기여를 제공하기에는 현실적인 한계가 존재한다고 볼 수 있다.

13 유네스코 외 기타 유엔 기구의 경우 공여국가가 자발적 기여 사업의 용처와 대상을 전혀 지정하지 않는 비지정 기여(unearmarked contributions)를 제공하는 사례가 존재하지만, 유네스코는 완전한 비지정 기여를 아직 공여 받은 바 없다.

한국이 대 유네스코 자발적 기여 사업 형태로 아프리카 국가의 교육, 과학, 문화, 커뮤니케이션 분야 사업 활동을 기획·지원할 경우 이러한 점을 고려하여, 아프리카 내 중점협력 국가를 대상으로 전략적 협력이 가능한 사업 주제를 우선적으로 선정할 필요가 있다. 이처럼 자발적 기여 사업 형태로 아프리카 국가를 전략적으로 지원할 경우 오히려 ‘공여국 가 국익 중심’의 일방적이고 정치적인 양자 협력 구도에서 벗어나 진정성 있는 다자협력 파트너십 구축이 가능해진다. 지적·도덕적 권위를 지니는 유네스코를 통해 아프리카 국가를 지원함으로써 공여국가의 ‘이면의 숨겨진 의도 hidden agenda’ 없이 진정성 있게 아프리카 평화 발전에 기여하는 다자협력 구도가 형성되기 때문이다.

한편, 유네스코를 통한 자발적 기여 사업은 자칫 사업 대상국가(수원국)의 실제 현지 수요와는 무관하게 공여국 정부의 전략적 주안점을 사업 활동에 일방적으로 투사하는 방식으로 이루어질 위험을 내포한다. 한국이 정상회의를 계기로 아프리카 국가와의 진정성 있는 교류·협력을 강화하고, 실효성 있는 지원을 제공할 수 있기 위해서는 이 점에 특히 유의해야 한다. 더욱이 한국에게 아프리카는 여전히 ‘낯선 대륙’이다. 따라서 유네스코를 통해 아프리카와의 협력을 시도할 경우, 구체적인 사업 활동을 바로 기획·추진하기 보다는 현지의 정확한 수요를 파악하기 위한 사전 수요조사에 더욱 주력할 필요성이 확인된다.^[14] 소프트 파워 영역에서 아프리카 현지에 실재하는 수요를 정확히 파악하려는 노력은 곧 아프리카 국가들이 한국 정부의 진정성을 가늠하는 가장 직접적인 척도로 작용할 수 있기 때문이다.

14 아프리카 국가가 실제로 필요로 하고, 원하고 있는 지원에 대한 수요를 정확히 파악하기 위해서는 먼저 현지 사회의 맥락과 특성을 제대로 이해하기 위한 사전 정책연구와 조사활동을 강화할 필요가 있다. 예를 들어, 유네스코를 통해 아프리카 국가의 세계기록유산(MOW: Memory of the World) 등재 역량강화를 지원하고자 할 경우 무문자(無文字) 사회 고유의 구전전통과 특성을 먼저 정확히 파악하기 위한 연구 활동을 수행하고 난 후 ‘맞춤형’ 수요 및 타당성 조사를 단계적으로 실시해 나가야 할 것이다. 그래야지만, 한국의 지원이 현지에서 지속가능한 효과를 창출할 수 있을 것으로 예상된다. (현지 수요에 기반한 아프리카 지원의 중요성에 대해 통찰을 제시해 주신 강원대학교 문화인류학과 한건수 교수님께 감사를 포함합니다.)

3. 유네스코의 광범위한 글로벌 네트워크 활용

유네스코를 통해 아프리카 국가와의 협력을 추진할 경우 이점 중 하나는 바로 유네스코가 보유하고 있는 광범위한 글로벌 네트워크의 활용 가능성이다. 첫째, 유네스코는 전체 유엔 체제 내에서 유일하게 국가위원회(National Commissions) 제도를 운영하고 있으며, 전 세계 200개에 달하는 국가위원회 네트워크를 보유하고 있다. 한국이 유네스코를 통해 아프리카 국가와의 협력을 기획·추진하고자 할 때 역내 국가별 국가위원회는 사업의 사전 타당성 조사부터, 사업 활동의 이행 및 모니터링·평가 단계에 이르기까지 직간접적인 협력을 제공할 수 있는 현지 핵심 조력자로 활동할 수 있다. 특히, 그 과정에서 글로벌 유네스코국가위원회 네트워크에서 가장 선도적인 역할을 수행하고 있는 유네스코한국위원회를 통해 아프리카 국가위원회와의 협력 가능성을 타진할 수 있을 것으로 보인다.^[15] 둘째, 고등교육 부문에서의 국제협력을 통해 유네스코 활동을 촉진하는 유네스코 석좌 및 유니트윈(UNESCO Chairs/UNITWIN) 글로벌 네트워크가 존재하며, 총 125개 국가에 1,000개 이상의 기관이 네트워크에 소속되어 활동 중이다(UNESCO). 2024년 8월 기준, 아프리카 지역에는 총 84개의 유네스코 석좌와 1개의 유니트윈 기관이 설립되어 교육·과학·문화·커뮤니케이션 전 영역에서 활동 중이다.^[16] 각각의 네트워크는 한국이 아프리카 국가와의 고등교육 부문 협력을 추진하고자 할 때 조력을 기대할 수 있는 국별 유네스코 거점 고등교육 및 연구 기관이라고 할 수 있다. 셋째, 유네스코가 직접 관리하는 부속 기구인 ‘카테고리 I 기관 및 센터’ 중에서는 ‘아프리카 역량 강화를 위한 유네스코 국제 연구소 IICBA’가 아프리카 현지에서 활동하고 있고, 유네스코의 감독하에 주요 사업을 이행하거나 연구하는 기관으로 회원국이 법적·재정적 기반을 마련하여 운영하는 다양한 ‘카테고리 II 기관 및 센터’도 아프리카에서 다수 활동하고 있다. 마지막으로, 유엔 체제 내에서 가장 광범위한 네트워크인 ‘유네스코 학교 네트워크 ASPnet: UNESCO Associated Schools Network’가 전 세계 182개국에 걸쳐 총 12,000개 기관을 포괄하고 있다. 이처럼 유네스코

15 유네스코한국위원회는 2010년부터 총 7개 사하라이남아프리카 국가의 유네스코국가위원회와의 협력을 통해 아프리카 지역의 비형식 교육(non-formal education) 부문을 지원하는 ‘브릿지 아프리카 프로그램(Bridge Africa Programme)’을 성공적으로 수행해 온 경험을 보유하고 있다. 브릿지 아프리카 프로그램은 현재까지 남아공, 르완다, 말라위, 보츠와나, 에스와티니, 잠비아, 짐바브웨에서 수행되었으며, 이 중 말라위의 경우 2024년 현재까지도 사업이 진행되고 있다.

16 출처: UNESCO. UNESCO Chairs and UNITWIN Networks. Last update: 07 August 2024. <https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2024/08/List%20of%20UNESCO%20Chairs%20and%20UNITWIN%20Networks%2007%20Aug%202024.pdf?hub=84637> (검색일: 2024년 9월 21일)

가 보유하고 있는 광범위한 네트워크는 한국이 유네스코를 통해 아프리카 국가와의 협력을 강화하고자 할 때 활용할 수 있는 파트너십을 제공할 수 있고, 그 과정에서 글로벌 중추국가로서 한국의 공공외교 지평을 확대하는 효과를 기대해 볼 수도 있다.

4. 한국의 대 아프리카/대 유네스코 협력의 마스터 플랜 수립

냉전기에 시작된 한국의 대 아프리카 협력의 역사는 짧지 않다고 할 수 있다. 현재까지 한국의 아프리카 협력은 양자 및 다자 외교, 개발협력, 자원, 경제, 안보 등 다양한 부문을 포괄하고 있는 것도 사실이다. 하지만 다른 나라와 비교 시 한국의 아프리카 협력이 가지는 차별점과 중장기적인 전략노선을 담고 있는 마스터 플랜^{master plan}은 아직 부재한 상황이다. 더욱이, 정상회의를 계기로 한국만의 대 아프리카 협력의 플래그십^{Flagship}을 찾아야 하는 과제가 주어졌다. 한국은 이제 아프리카 국가들과 협력하는 과정에서 지속적으로 집중해 나갈 구심점이라 할 수 있는 고유의 플래그십을 찾아야 하는 시대적 요구에 직면하였다고 할 수 있다. 이런 상황에서 유네스코가 제시하고 있는 아프리카 우선전략^{Priority Africa}의 5개 ‘플래그십 프로그램^{flagship programme}’은 한국의 대 아프리카 협력의 마스터 플랜을 수립해 가는 과정에서 주목해 볼 가치가 있다.

II 장에서 전술한 바와 같이 플래그십 프로그램은 유네스코의 전문영역에서 아프리카 대륙이 직면하고 있는 주요 도전과제를 규명하고, 문제해결을 위해 유네스코가 기여할 수 있는 활동의 방향과 주안점을 구체적으로 제시하고 있다. 정상회의를 계기로 한국이 소프트 파워 영역에서 아프리카와 진정성 있는 협력관계를 구축해 나가고자 할 때 5개 플래그십 프로그램 중 주력할 특정 프로그램을 선정해서 전략적으로 집중할 필요성이 확인된다. 이처럼 유네스코를 통해 아프리카 협력을 새롭게 추진해 나가는 과정에서 한국의 대 아프리카 협력의 마스터 플랜 수립을 위한 단초를 찾아갈 수 있을 것으로 기대된다.

이와 유사한 맥락에서 그간 한국의 대 유네스코 활동의 비전 또는 마스터 플랜 역시 부재하다는 지적이 있어 왔다. 유네스코 회원국 간 이해가 충돌하는 정무 이슈에 대응하는 차원을 넘어, 유네스코라는 다자기구를 통해 한국이 선도적으로 기여하고자 하는 바는 무엇인지, 이를 통해 한국이 궁극적으로 달성하고자 하는 국가이익은 무엇인지에 대한 방향성이 모호하다는 지적이다.

한국의 대 유네스코 활동의 마스터 플랜을 수립하고, 그에 따라 유네스코를 통한 아프리카 국가와의 협력의 세부 방향을 설정할 수도 있을 것이다. 하지만, 반대로 한국이 정상 회의를 계기로 유네스코를 통해 아프리카 국가와의 협력을 강화해 나가는 과정에서 한국의 대 유네스코 활동의 마스터 플랜에 관한 단초를 찾는 것도 불가능하지 않을 것으로 보인다. 한국은 유네스코 내에서 ▲아프리카 등 다른 지역 회원국과의 관계를 어떻게 설정해 나갈지 ▲그 과정에서 자발적 기여 사업과 같은 추가 비정규 예산 공여의 주안점은 어디에 둘 것인지 ▲유네스코의 다양한 권고와 정부간 프로그램 중 어떠한 것에 특별히 집중할지 ▲광범위한 유네스코 글로벌 네트워크는 어떻게 활용할지 등에 대한 한국만의 입장을 정립해야 한다. 유네스코를 통해 아프리카 국가와의 협력을 추진하는 과정에서 경험하게 되는 다양한 시행착오와 성과를 확인하며, 각 사안에 대한 우리 정부의 입장을 점진적으로 정립해 나갈 수 있기를 추가적으로 기대해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국가지질공원 사무국. 유네스코 세계지질공원. <https://www.koreageoparks.kr/topublic/geoDefine/unescoGeoPark.do?menuNo=538> (검색일: 2024년 9월 22일)
- 박순용. 2024. “유네스코 ‘1974 권고’ 개정과 ‘2023 권고’ 채택 이후 한국의 세계시민교육 추진에 대한 시사점”. 「유네스코 이슈 브리프」 2024년 제2호. 유네스코한국위원회.
- 백영연. 2024a. “2024 한-아프리카 정상회의 후속 조치 연구: 디지털 전환과 나이지리아 영화산업의 비공식 경제 분석”. 「한국아프리카학회지」 제71집. 41~78.
- 백영연. 2024b. “아프리카 지역 유네스코 세계유산 등재 불균형 해소를 위한 문화 ODA 모델의 이론적 분석: 등재신청 역량강화 접근법과 한국의 기여를 중심으로”. 2024 국제개발협력학회 하계학술대회 아프리카 분과. 발표 자료
- 외교부. 외교부 국정과제. (검색일: 2024년 8월 16일) https://www.mofa.go.kr/www/wpg/m_24964/contents.do#none
- 외교부. 2024a. “한-아프리카 정상회의 공동선언발표”. (검색일: 2024년 8월 16일) https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_27557/view.do?seq=10&page=1
- 외교부. 2024b. “2024 한-아프리카 정상회의 공동선언 - 비공식 국문 번역본”. (검색일: 2024년 8월 16일) https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_27557/view.do?seq=7&page=1
- 이상욱. 2024. “유네스코 「인공지능 윤리 권고」 이행을 위한 한국의 ‘준비도 평가’ 및 ‘윤리 영향 평가’ 대비 현황과 전망”. 「유네스코 이슈 브리프」 2024년 제1호. 유네스코한국위원회.
- 정병원. 2024. “2024 한-아프리카 정상회의 - 한국과 아프리카가 함께 만드는 상생 번영의 미래”. 「외교」 제149호. 14~22.
- 정우탁. 1999. “미국의 UNESCO 탈퇴와 UNESCO의 과두안정체제”. 「국제정치논총」 제39집 제2호. 21~37.
- 조한승. 2008. “미국의 유네스코 정책의 전략적 함의: 정치체제론적 관점에서”. 「국제정치연구」 제11집 제1호. 43~62.
- 한건수. 2013. “한국의 아프리카 지역연구: 주제별 현황과 방법론적 성찰”. 「아시아리뷰」 제3권 제1호(통권5호). 159~193.
- 황규득. 2021. “유네스코 아프리카 우선전략과 대한민국”. 「유네스코 이슈 브리프」 2021년 제3호. 유네스코한국위원회.
- Latrech, O. (2022, June 15). King Mohammed VI Calls to Set Up ‘African Institute for Lifelong Learning’. *Morocco World News*. <https://www.moroccoworldnews.com/2022/06/349719/king-mohammed-vi-calls-to-set-up-african-institute-for-lifelong-learning> (검색일: 2024년 9월 21일)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. Foreign Policy. Official Development Assistance (ODA). 8 Africa. *Japan's Efforts*. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2019/html/main/03/03-08.html> (검색일: 2024년 10월 2일)
- UNESCO. Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/constitution> (검색일: 2024년 8월 21일)
- UNESCO. Priority Africa Flagship Programmes, The Operational Strategy for Priority Africa 2022-2029. <https://www.unesco.org/en/africa-flagship-programmes?hub=66813> (검색일: 2024년 9월 2일)

- UNESCO. What is violent extremism?. <https://www.unesco.org/en/articles/what-you-need-know-about-preventing-violent-extremism-through-education?hub=388> (검색일: 2024년 9월 21일)
- UNESCO. 2021. *The African Film Industry: Trends, Challenges and Opportunities for Growth*.
- UNESCO. 2023. *Readiness Assessment Methodology: A Tool of the Recommendation on the Ethic of Artificial Intelligence*.
- UNESCO. (2024, March 19). African countries aspire to host additional UNESCO Global Geoparks. <https://www.unesco.org/en/articles/african-countries-aspire-host-additional-unesco-global-geoparks> (검색일: 2024년 8월 21일)
- UNESCO. (2024, June 21). UNESCO-Eastern Africa sub-Regional Forum on Artificial Intelligence (EARFAI). <https://www.unesco.org/en/earfai/about> (검색일: 2024년 9월 22일)
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2023). *CONFINTEA VII. Seventh International Conference on Adult Education: Final Report. Adult learning and education for sustainable development: A transformative agenda*. UIL.
- UNESCO International Institute for Capacity Building in Africa. (2023). UNESCO IICBA. *Japanese Supplementary Budget Project: JFY 2021 Final Narrative Report. Preventing of Extremism through Education in Africa*. https://www.iicba.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2023/07/Project%20Activity%20Report_Peace%20Resilience%20Building%20and%20PVE%20%28JSB-FY2021%29_0.pdf (검색일: 2024년 10월 2일)
- UNESCO Montevideo. (2020). *Mineral resources in UNESCO Global Geoparks in Latin America and the Caribbean*. Paris: UNESCO.
- UNESCO i-WSSM. 2020. 유네스코 물 안보 국제연구교육센터 연례보고서 2020. i-WSSM.
- World Economic Forum. August 16, 2023. Youth Perspectives. How Africa's youth will drive global growth? <https://www.weforum.org/agenda/2023/08/africa-youth-global-growth-digital-economy/> (검색일: 2024년 9월 2일)

MEMO

MEMO

MEMO

유네스코 이슈 브리프 - 2024년 3호

유네스코를 통한 한국의
대(對) 아프리카 협력 강화 방향:
2024 한·아프리카 정상회의 이후
소프트 파워 접근법을 중심으로

기 획	유네스코한국위원회
지 은 이	백영언
편 집	김은영 김초연
발 간 일	2024년 11월 20일
펴 낸 곳	유네스코한국위원회
디 자 인	수카디자인
주 소	서울특별시 중구 명동길(유네스코길) 26
전자우편	ap.center@unesco.or.kr

간행물 등록번호

IR-2024-RP-7

유네스코 이슈 브리프는
외교부의 지원으로 발간되었습니다.

www.unesco.or.kr

유네스코 이슈 브리프

UNESCO ISSUE BRIEF



9 791190 615600
ISBN 979-11-90615-60-0
ISBN 979-11-90615-56-3 (세트)

비매품/무료

84300