



# 2019 제주포럼 유네스코 세션

2019 UNESCO Session at Jeju Forum

“배타주의  
확산 시대에 있어  
평화를 향한  
유네스코의 역할”

“The Mandate of  
UNESCO for Peace in the era of  
「The Rise of Exclusionism」”

2019년 5월 31일 (금) 09:30-11:00  
제주국제컨벤션센터 201B

09:30-11:00a.m., May 31 (Fri), 2019  
201B, Int'l Convention Center Jeju





**2019 년 제주포럼 유네스코 세션 “배타주의 확산 시대에 있어 평화를 향한 유네스코의 역할”**

2019 UNESCO Session at Jeju Forum\_“The Mandate of UNESCO for Peace in the era of 「The Rise of Exclusionism」”

2019 년 5 월 외교부 · 유네스코한국위원회 발간

Published in May 2019 by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea and the Korean National Commission for UNESCO

**저자\_Authors** | 한경구\_HAN Kyung Koo Han, 유성상\_YOO Sung-Sang, 성지은\_SEONG Ji-Eun,  
조동준\_JO Dong-joon, 강인욱\_KANG In Uk, 김성해\_KIM Sung Hae,  
루츠 뮐러\_Lutz Moeller, 최동주\_CHOI Dong-Ju

**편집\_Editors** | 서현숙\_SEO Hyunsook, 김지현\_KIM Jihon Kim

**교열\_Copy Editor** | 김세라\_KIM Sarah

**펴낸이\_Publisher** | 김광호\_KIM Kwangho

서울시 중구 명동길(유네스코길) 26 유네스코한국위원회  
26 Myeongdong-gil (UNESCO Road), Jung-gu, Seoul 04536, Republic of Korea  
+82-2-6958-4167, kocom@unesco.or.kr

© 외교부 · 유네스코한국위원회, 2019

유네스코한국위원회 간행물등록번호 No. CL-2019-MP-1

이 책은 외교부와 유네스코한국위원회가 2019 년 5 월 31 일 제주국제컨벤션센터에서 개최한 “2019 제주포럼”의 ‘유네스코 세션’ 자료집입니다. 동 출판물에 기재된 구체적인 내용과 방향은 세션 주최측의 입장과 반드시 일치하지 않을 수도 있습니다. 이 책은 저작권법에 따라 보호받는 저작물이므로 무단전재와 복제를 금하며, 이 책 내용의 전부 또는 일부를 이용하고자 할 경우에는 유네스코한국위원회로 문의해 주시기 바랍니다.

This publication is prepared for the ‘UNESCO Session’ during the “2019 Jeju Forum”, held on May 31, 2019 at the International Convention Center Jeju, Republic of Korea, by the Ministry of Foreign Affairs and the Korean National Commission for UNESCO. The authors are responsible for the choice and presentation of the facts contained in this publication and for the opinions expressed therein, which are not necessarily those of the organizers of the Session. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any format or by any means without the written permission of the Korean National Commission for UNESCO.

## 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

## **Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization**

The Governments of the States Parties to this Constitution on behalf of their peoples declare:

That since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed;

That ignorance of each other's ways and lives has been a common cause, throughout the history of mankind, of that suspicion and mistrust between the peoples of the world through which their differences have all too often broken into war;

That the great and terrible war which has now ended was a war made possible by the denial of the democratic principles of the dignity, equality and mutual respect of men, and by the propagation, in their place, through ignorance and prejudice, of the doctrine of the inequality of men and races;

That the wide diffusion of culture, and the education of humanity for justice and liberty and peace are indispensable to the dignity of man and constitute a sacred duty which all the nations must fulfil in a spirit of mutual assistance and concern;

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.

For these reasons, the States Parties to this Constitution, believing in full and equal opportunities for education for all, in the unrestricted pursuit of objective truth, and in the free exchange of ideas and knowledge, are agreed and determined to develop and to increase the means of communication between their peoples and to employ these means for the purposes of mutual understanding and a truer and more perfect knowledge of each other's lives;

In consequence whereof they do hereby create the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization for the purpose of advancing, through the educational and scientific and cultural relations of the peoples of the world, the objectives of international peace and of the common welfare of mankind for which the United Nations Organization was established and which its Charter proclaims.

Adopted on 16 November 1945



# SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

<b>1</b> 빈곤 퇴치 	<b>2</b> 기아 종식 	<b>3</b> 건강과 웰빙 	<b>4</b> 양질의 교육 	<b>5</b> 성평등 	<b>6</b> 깨끗한 물과 위생 
<b>7</b> 적정 가격의 깨끗한 에너지 	<b>8</b> 양질의 일자리와 경제성장 	<b>9</b> 산업, 혁신, 사회기반시설 	<b>10</b> 불평등 감소 	<b>11</b> 지속가능한 도시와 지역사회 	<b>12</b> 책임 있는 소비와 생산 
<b>13</b> 기후행동 	<b>14</b> 수생태계 보전 	<b>15</b> 육상생태계 보전 	<b>16</b> 평화, 정의, 강력한 제도 	<b>17</b> 목표 달성을 위한 파트너십 	



# SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

<b>1</b> NO POVERTY 	<b>2</b> ZERO HUNGER 	<b>3</b> GOOD HEALTH AND WELL-BEING 	<b>4</b> QUALITY EDUCATION 	<b>5</b> GENDER EQUALITY 	<b>6</b> CLEAN WATER AND SANITATION 
<b>7</b> AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY 	<b>8</b> DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH 	<b>9</b> INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE 	<b>10</b> REDUCED INEQUALITIES 	<b>11</b> SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES 	<b>12</b> RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION 
<b>13</b> CLIMATE ACTION 	<b>14</b> LIFE BELOW WATER 	<b>15</b> LIFE ON LAND 	<b>16</b> PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS 	<b>17</b> PARTNERSHIPS FOR THE GOALS 	

## 2019 제주포럼 유네스코 세션 개요

■ **일시:** 2019 년 5 월 31 일 (금) 09:30-11:00

■ **장소:** 제주국제컨벤션센터 201B

■ **주최:** 외교부, 유네스코한국위원회

■ **주제:** 배타주의 확산 시대에 있어 평화를 향한 유네스코의 역할

- 최근 국제사회는 미국우선주의, 브렉시트, 극우정당의 부상 등 여러 급격한 변화로 인해 2 차 대전 이후 70 여 년간 다져온 다자주의 기반을 조금씩 잃어가고 있다. 사람들의 마음속에서부터 시작되는 이러한 현상은 국가 간 외교라는 '상위정치'만으로는 다자주의를 지키기 힘든 시대가 왔음을 의미하기도 한다.

이러한 가운데 현 다자주의 체제의 상징인 UN 은 금년 중점과제 중 하나로 "전 세계적인 UN 가치 강화"를 내걸었다. UN 기구 중 교육과학문화의 지적 협력을 통해 인간의 마음에 평화의 방벽을 세우는 것을 사명으로 하는 UNESCO 를 통해 인류의 마음 속 갈등과 분열을 치유하고 평화로 나아가기 위한 여러 구체적인 방안을 고민해보고자 한다.

### ■ 프로그램

09:30-09:40	<p><b>개회</b> * (사회) 유네스코한국위원회 서현숙 국제협력팀장 (개회사) 장재복 외교부 공공외교대사 (환영사) 김광호 유네스코한국위원회 사무총장</p>
09:40-10:30	<p><b>기조 발제</b> 한경구 서울대학교 자유전공학부 교수</p> <p><b>패널 발표</b> 유성상 서울대학교 교육학과 교수 성지은 과학기술정책연구원 연구위원 조동준 서울대학교 정치외교학부 교수 강인욱 경희대학교 역사학과 교수 김성해 대구대 미디어커뮤니케이션학과 교수 루츠 뮐러 유네스코독일위원회 부사무총장</p>
10:30-11:00	<p><b>종합 토론</b> 최동주 숙명여자대학교 글로벌서비스학부 교수</p>

## 2019 Jeju Forum UNESCO Session Overview

- **Date/ Venue:** 09:30-11:00a.m., May 31 (Fri), 2019/ 201B, Int'l Convention Center Jeju
- **Organizers:** Ministry of Foreign Affairs, Korean National Commission for UNESCO(KNCU)
- **Theme:** The Mandate of UNESCO for Peace in the era of 「The Rise of Exclusionism」

- Multilateralism has gradually been losing ground in the international community recently, owing to rapid changes in ideology, exemplified by the America First policy, Brexit, and the rise of many right wing parties. The growth of such ideologies in the hearts and minds of people, implies that diplomacy, a form of high politics between government bureaucrats, is no longer sufficient to guard the current order. To respond to this challenge, the United Nations, the greatest symbol of postwar multilateralism, has set the reaffirmation of the UN's values worldwide as one of its priorities for 2019. UNESCO has a leading role to play in leading this effort, as the UN specialist organization mandated to build the defenses of peace in the minds of men and women through intellectual cooperation in the field of education, science, and culture. The aim of this session is to discuss various ways in which UNESCO can help to heal the divisions in people's thinking and contribute to peace-building in the current global context.

### ■ Programme

09:30-09:40	<p><b>Opening</b> * (Moderator) SEO Hyunsook, Director of Int'l Relations, KNCU            CHANG Jae-bok, Ambassador for Public Diplomacy, Ministry of Foreign Affairs            KIM Kwangho, Secretary-General, Korean National Commission for UNESCO</p>
09:40-10:30	<p><b>Keynote Speech</b>            HAN Kyung Koo, College of Liberal Studies, Seoul National University</p> <p><b>Panel Presentations</b>            YOO Sung-Sang, Dept. of Education, Seoul Nat'l University            SEONG Ji-Eun, Research Fellow, Science and Technology Policy Institute            JO Dong-Joon, Dept. of Political Science&amp; Int'l Relations, Seoul Nat'l University            KANG In Uk, Dept. of History, Kyung Hee University            KIM Sung Hae, Dept. of Media Communication, Daegu University            Lutz MOELLER, Deputy Secretary-General, German Commission for UNESCO</p>
10:30-11:00	<p><b>Discussion</b>            CHOI Dong-Ju, School of Global Service, Sookmyung Women's University</p>



**발표 초록**

**Abstracts**



## 유네스코의 국제 지적 협력 활동

한경구 (서울대 자유전공학부 교수, 문화인류학)

유네스코의 국제 지적 협력 활동은 교육과 문화 분야에서는 상당히 가시적인 성과를 거두었다. 유네스코의 존재와 활동을 널리 알리고 여러 국가에서 정부와 전문가와 시민사회의 참여를 이끌어내었다. 문제점도 많이 발견되고 한계도 드러나지만 방향을 설정하거나 논의를 주도하고 이끌어가는 모습을 보이고 있다.

그러나 과학과 지식 질서, 그리고 커뮤니케이션/정보 분야에서는 유네스코의 역할과 의미에 상당한 아쉬움이 있다. 의미 있는 노력과 시도가 있었고 일정한 성과도 있었지만 존재감이 약하며, 방향을 설정하고 논의를 주도하고 하려는 일부 시도는 자칫 좌초한 것이 아닌가하는 우려도 느끼게 만들고 있다.

이러한 상황의 상당 부분은 유네스코의 태생적 한계와 활동 공간의 제약 조건에서 비롯된 것이기도 하다. 과연 국가와 민족의 경계를 넘어 협력과 교류의 확대를 통해 평화를 증진하는 것을 목적으로 하면서도 그 주체가 국가들로 구성되었고 소수의 강대국이 국제질서를 주도하고 있다. 또한 전시연합국들의 조직으로 출범한 유엔은 냉전의 시작으로 세계가 적대적 진영으로 분열되고 구 식민지들이 독립하면서 글로벌 협력의 장으로서의 역할과 의미가 많이 퇴색한 것도 커다란 요인이다.

그러나 다른 한편으로 유네스코와 유네스코에 참여했던 사람들과 조직들이 보다 더 적극적이고 창의적으로 그 비전을 추구하고 활로를 개척하지 못한 것은 아닐까, 유네스코가 추구했던 목표나 역점을 두고 추진했던 사업과 활동들의 우선순위나 효과 등에 대한 질문도 진지하게 제기하고 검토할 필요가 있다. 이러한 작업은 향후 유네스코의 국제 지적 협력 활동의 방향을 모색하고 우선순위를 설정하기 위해 반드시 필요하다.

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

19 세기 초까지 전쟁이 많았으나 나폴레옹 전쟁이 끝난 후 유럽에서는 소위 '유럽의 협조'가 작동하여 전쟁이 많이 줄었다. 산업화로 인하여 파괴력과 살상력이 크게 증대하였고 전쟁의 성격 또한 '국민의 전쟁(war of the nations)'으로 바뀌면서 유럽 전체가 무장을 하게 되었으나 국제 교류와 협력이 발전하고 다양한 국제회의와 협상을 통해 국제규범은 꾸준히 발전하였으며 다양한 구상이 등장했다.

그러한 가운데 발발한 1 차대전은 너무나 충격적이었으며 두 번 다시 이러한 불행이 발생하는 것을 방지하기 위한 노력의 하나로 지적 협력과 교육을 위한 노력이 본격적으로 시작되어 1922 년 1 월 지식인협조국제위원회(The International Committee on Intellectual Co-operation, CICI)가 등장하고 1925 년 8 월에는 국제지식협조연구위원회(The International Institute for Intellectual Cooperation, IICI)가 CICI 의 상위 기관으로 창설되었으며 1925 년 12 월에는 국제교육국(International Bureau of Education, IBE)이 국제 교육의 발전을 위한 비정부기구로서 출범하였다. 2 차 대전이 발발하기까지 다양한 시도와 노력들이 있었지만 이러한 노력이 어느 정도 효과가 있었는지는 검토가 필요하다.

2 차 대전을 수행하면서 전후의 질서를 구상하기 시작한 연합국은 대서양 헌장, 교육부 장관 회의, 모스크바 선언, 국제기구에 관련한 유엔 회의(United Nations Conference on International Organization, UNCIO) 등을 통하여 유네스코 창설을 위한 노력을 하였다. 문화와 교육에 과학이 추가되었고 많은 기대 속에서 유네스코가 출범하였지만 냉전이 시작되면서 인간의 마음속에 평화의 요새를 만든다는 유네스코의 활동은 큰 어려움에 부딪치게 되었다. 구 연합국들 사이에 냉전이 시작되었고 세계가 적대적인 진영으로 갈라지면서 지적 협력은 커다란 시련을 맞게 되었다.

국가 권력으로부터 상대적으로 자유로운 지식인들의 협력이나 교육을 통한 계몽과 평화의 증진이라는 계몽시대의 이상이나 학문공동체나 문화계의 일원으로서의 개인의 자율성을 어느 정도 인정하고 있었던 전간기의 CIC, IICI, IBE와는 달리 유네스코는 냉전의 전개라는 국제정세 속에서 국가의 관점이 강조되었다. 1954 년 유네스코의 이사는 개인이 아니라 국가대표 자격으로 활동해야 한다는 결의(8 차 총회)가 통과되면서 상임이사회의 성격이 변화하였으며 이는 초기의 국경을 넘는 지적 협력의 이상으로부터 상대적으로 국가의 시각이 증대되는 등 CICI와는 커다란 차이를 보이게 되었다.

또한 국경을 넘는 학문과 지식의 자유로운 연구와 교류보다는 국가 안보와 산업 및 통상의 경쟁력, 발전에 대한 관심 등이 증대되면서 유네스코를 통한 지적 협력은 더욱 어려움에 직면하게 되었다. 과학기술 연구와 교육의 우선순위나 보급과 관련한 결정에서 유네스코의 입지는 매우 좁았으며 실질적 영향력은 물론 지적, 도덕적 주도권도 행사하기 어려웠다. 더구나 빈곤으로부터의 탈출과 개발이라는 목표는 유네스코 역시 여러 다양한 사회가 처한 환경에 대한 섬세하고 신중한 대응보다는 효과와 효율을 강조하는 경향도 있었다.

한편 구 식민지들의 독립으로 국제사회와 유네스코의 회원국 구성이 변화하는 상황에서 기존의 정보와 지식의 생산과 보급과 소비 그리고 재생산의 질서에 대한 근본적인 질문과 도전이 제기되기 시작되었다. 국제신정보질서에 관한 유네스코에서의 논의는 강대국과 미디어 자본의 이해, 이에 대한 비판과 저항 등이 첨예하게 충돌하는 장이 되었고 국제 지적 협력이라는 유네스코의 이상을 좌초되었다.

이러한 과정에서 유네스코 출범 당시의 교육과 과학과 문화의 개념과 범주 또한 변화를 겪어왔다는 사실에도 주목해야 한다. 예를 들어 창설 당시 유네스코의 문화 개념은 전통적인 것과 초기 인류학의 문화 개념이 혼용되었으나 1980 년대에 들어와 문화인류학의 문화 개념을 본격적으로 받아들이기 시작했으며 여전히 상당한 한계와 문제가 있지만 문화다양성 선언 및 협약이라는 결실을 낳았다. 세계인권선언이나 초기의 개발 노력에서는 거의 무시되었던 집단과 문화에 대한 관심이 서서히 유엔과 유네스코의 다양한 의제에 등장하기 시작했다는 사실은 매우 의미가 크다.

유네스코는 국제 지적 협력과 관련하여 출발 당시의 기대와는 매우 다른 길을 걸어왔다. 가시적인 성취도 있었지만 시련과 좌절도 있었는데 이는 국제정치 상황의 변화는 물론 지식과 정보의 생산과 유통과 소비의 양태 자체의 변화와도 관련이 있다. 또한 과학과 문화와 교육의 의미도 크게 변화하였다. 이러한 변화 속에서 유네스코가 그 설립 목적과 비전을 어떻게 창의적으로 해석하며 어떻게 스스로를 혁신하고 그 활동의 우선순위를 조정하며 진화해갈 것인가는 중요한 과제이다.

## **Introduction: UNESCO's International Intellectual Cooperation Activities**

HAN, Kyung Koo (Professor, College of Liberal Studies, Seoul National University)

UNESCO has been able to initiate some extraordinary achievements in the fields of education and culture. It has been quite successful in making its presence felt and visible, as well as in obtaining the participation of national governments, professionals, and civil society in its activities. Not a few problems and shortcomings have been found, but it is hard to deny the moral and intellectual leadership of UNESCO in these fields.

However, the history of UNESCO's role in the fields of science, international knowledge systems, and communication/information is less impressive. Significant efforts have been made and important results have been accomplished, but it is difficult to say that the activities of UNESCO have been truly relevant and significant. Some of UNESCO's efforts and initiatives, instead of deepening understanding and preparing the groundwork for further dialogue, seem to have run aground.

The reasons for such a sorry state of affairs are many. They include the built-in limits of UNESCO as an international organization of and by national governments, drastic changes in the international environment unanticipated at the organization's creation and the numerous obstacles these changes have caused, and the reality of international politics dominated by a few powerful states, to name a few.

During the Cold War, in a world divided by two hostile camps each ideologically committed to the destruction of the other, there was virtually no room for free exchange of ideas and knowledge or close cooperation in research and development for the common good of mankind. While nation-states were increasingly preoccupied with national security and greater competitiveness in industry and trade, the situation became more and more complex with the joining of newly independent states demanding equality and justice in international society. That UNESCO was neither able to exercise tangible influence nor make significant change is not very surprising. However, it is rather disappointing that UNESCO was not able to establish any meaningful moral and intellectual leadership. The result is the so-called "politicization" of UNESCO.

This begs the question whether UNESCO and those who were involved could have done otherwise, had they been more imaginative and resourceful as well as resolved and committed. UNESCO can trace its ancestry to the Enlightenment and the *Respublica literaria* (Republic of Letters), when it was envisioned that intellectuals and scholars could rise above their

parochialism and cooperate for the sake of humanity, guided by the light of reason. Why has something that was expected to be possible in the seventeenth and eighteenth centuries, and even after the tragedy of World War One (e.g., through UNESCO's predecessors such as the International Committee on Intellectual Cooperation (CICI), and the International Bureau of Education) become so difficult for UNESCO?

It is also important to note that what is covered by the concepts of education, science, or culture has experienced significant changes. Education now covers not only competence in literacy and numeracy but also global citizenship; education is still a most significant means for development, but it is much more than that. Science is no longer the innocent pursuit of truth and a body of knowledge beneficial to all mankind; it is a field that requires the watchful eyes of scholars and citizens who are concerned with the social and ethical implications of scientific research and its priorities.

The concept of culture may have undergone the greatest transformation. The early uses of the word were somewhat confused, culture being often applied to people's way of life, but more usually to the best of the arts and human intellectual achievements. However, by officially adopting the anthropological concept of culture in the 1980s, UNESCO greatly expanded its scope of activity and deepened its understanding of the cultural embeddedness of social, political, and economic practices as well as institutions. The creativity of culture and its role in sustainable development is yet to be explored.

UNESCO has trodden a path very different from that which had been expected by its founders, and its achievements and failures in international intellectual cooperation should be understood in light of the changing circumstances and unexpected obstacles it has faced. What is expected now is creative efforts at self-innovation which will better prepare UNESCO to deal with the new challenges and establish a meaningful moral and intellectual leadership to realize its long-cherished vision of achieving world peace through free exchange of ideas, opinions, and knowledge.

## 유네스코 교육협력 활동의 성과와 과제

유성상 (서울대학교 교육학과 교수)

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

교육은 유네스코 초기 도달해야 할 중요한 제도적 조건으로 여겨져, 모든 회원국들의 무상의무 교육을 실현하자는 '기초교육'으로 시작하여, 교육의 개념을 평생학습으로 확장하는가하면, 국제이해교육, 평화교육, 통합교육을 통해 교육이 특정 제도가 아닌 다양한 사회공동체적 문제를 해결할 수 있는 발판으로 삼게 했다. 21세기를 전후하여 다양한 문화적 분쟁과 갈등을 포함하여 지속 가능한 사회를 위한 교육적 중요성을 천명하고, 세계시민성에 토대한 지구 공동체를 구상하고 있다.

창설 이후 지난 75년이 지난 지금 유네스코 교육활동의 가장 큰 성과라면 교육의 의미를 평생학습으로 확장한 것과 함께 '모든 이를 위한 교육(EFA)' 의제를 통해 교육권의 실현에 앞장섰다는 점이다. 그러나 여전히 교육의 기회는 제한되어 있고, 교육의 질적 수준은 점차 격차가 커지고 있으며, 궁극적으로 평화와 안전한 사회를 실현하려는 교육적 실천은 목표달성이 요원하게 느껴지고 있다.

이에 본 장에서는 유네스코 창설 이후 평화로운 사회를 위해 기대되었던 교육의 역할과 주요한 교육협력의제들을 검토하고, 특히 '모든 이를 위한 교육'의 성과와 향후 과제를 제시하고자 한다. 교육에 대한 요구가 절실했던 유네스코 창설시기 때와 마찬가지로 오늘을 사는 '지금 여기'에도 여전히 교육에 대한 요구와 실천이 요구되는 상황에서, 향후 지적 협력의 토대로서 교육을 어떻게 재개념화하고 전지구적 평화와 안전한 사회를 위한 새로운 접근으로서의 교육적 구상을 제시하고자 한다.

유네스코 헌장에서, 모든 국가는 '교육의 기회가 모든 사람에게 충분하고 평등하게 주어지고 객관적 진리가 구속받지 않고 탐구되며 사상과 지식이 자유로이 교환되어야 함을 확신 하면서, 국민들 사이의 소통수단을 발전시키고 증가시키는 동시에, 서로를 이해하고 서로의 생활을 더욱 진실하고 더욱 완전하게 알기 위하여 이 소통수단을 사용할 것을 동의하고 결의'했다.

제 4차 산업혁명과 인공지능은 기술의 진보로 말미암은 인류 사회의 보편적 이미지로 그려지고 있다. 그러나 이러한 기술의 혁신과 진보는 다른 한편으로 인류의 미래를 새롭게 디자인하도록 추동하는 힘으로 작동하며, 일상생활의 다양한 미시적 관계를 재규정하고, 나아가 세대와



세대, 공동체와 공동체, 규범과 규범을 재창조하도록 한 교육의 변화를 요구하고 있다. EFA가 성취하고자 했던 균등한 교육의 기회제공과 교육환경의 질 제고가 채 실현되지 않은 상황에서, 미래혁신사회를 위한 전지구적 경쟁은 새로운 교육형태, 사회변화를 위한 교육의 새로운 역할, 교육을 통한 새로운 인재양성을 요구하고 있다. 유네스코를 중심으로 추진해 온 기초교육 중심의 EFA를 새롭게 성찰해 보아야 할 필요성이 점차 커지는 이유이다.

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

이를 위한 새로이 개념화되어야 할 교육은 '사회정의를 위한 윤리적 실천으로서의 교육'이어야 하며, 전지구적 지속가능한 발전을 도모하고자 세계시민성을 함양할 수 있어야 할 것이다. 교육은 교육의 역할을 제도화된 틀 속에서 가두어 구조기능적인 도구로 남아있게 해서는 안되며, 보다 자율적이고 해방적이며 창의적인 지구 공동체 시민을 양성해 낼 수 있는 것으로 만들어가야 할 것이다. 유네스코 헌장의 문구 하나 하나를 고민하고 함께 써내려간 전후 평화주의자들의 꿈인 '평화'는 결국 '평화의 장벽을 쌓도록 하는 교육'을 통해서만 가능할 터인데, 이때 실현해야 할 평화로의 가쁜 여정이 곧 교육이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

## **Achievements and Challenges of UNESCO's Global Education Agendas**

YOO Sung-Sang Yoo (Professor, Dept. of Education, Seoul National University)

UNESCO was established as an international organization in 1945 to pursue global peace, social security, basic human rights and freedoms, and a universal just society, by promoting cooperative exchange in the fields of education, science, and culture. Together with a growing demand for forms of education through which international and social problems following the Second World War could be resolved, education came to be seen as a panacea for the building of global peace, and was required to play a pivotal role in promoting a peaceful environment.

Within UNESCO, education was conceived as an institutional condition and the organization recommended each nation to offer compulsory primary school education for free. In the 1950s, this type of education was conceptualized and popularized as fundamental education. Since then, UNESCO's education sector has initiated a number of agendas to promote educational interventions in the social, cultural, and economic contexts at local, national, and global level. These agendas have included lifelong learning (Faure Report, 1972; Delors Report, 1996), education for international understanding, and global peace and inclusive education (Salamanca Statement, 1994). Furthermore, UNESCO proclaimed a visionary role for education to play in the promotion of sustainable development and the formulation of global citizenship for the 21<sup>st</sup> century at a time when socio-cultural complexity and conflict are increasing worldwide. Education for All (EFA) has emerged as a symbol of UNESCO's global education initiatives since 1990. This paper aims to examine the global education agendas of recent decades and to comment critically on the achievements of EFA and the challenges facing it. In addition, the paper seeks to provide an alternative concept of the role education should play in the global development context for the purpose of global peace and sustainable societies.

UNESCO's constitution declares that the organization's Member States, "believing in full and equal opportunities for education for all, in the unrestricted pursuit of objective truth, and in the free exchange of ideas and knowledge, are agreed and determined to develop and to increase the means of communication between their peoples and to employ these means for the purposes of mutual understanding and a truer and more perfect knowledge of each other's lives." Education in recent decades has been central to efforts to develop such free and equal communication among people and communities. In the meantime, scientific and technological innovations, such as the fourth industrial revolution and artificial intelligence, have been described as a common future challenge facing humanity. There have been criticisms that EFA, which focuses on opportunities for basic education, is not sufficient to meet such challenges,

and the education sector has, as a result, been strongly urged to transform itself to meet the needs of social change via technological progress. The more competitive global communities are, the greater the demands become for education to change. Therefore, UNESCO has seen repeated calls for education centered on EFA to be re-conceptualized to meet global challenges. Education must go beyond a role in mediating intellectual cooperation to become an active space for discussion aimed at global justice. Only then can education realize the goal in the UNESCO constitution of 'the intellectual and moral solidarity of mankind'.

For this purpose, a new concept of education by UNESCO should seek to be 'an ethical praxis for social justice' and to help people think and act as global citizens working toward sustainable development. Education cannot be limited to a function within a given socio-economic structure, but should move toward educating citizens to be more critically-thinking, autonomous, liberated and creative. The dream of peace envisaged by UNESCO's co-founders and enshrined in its constitution is possible only through education which builds 'the defences of peace.' The laborious journey towards this goal must involve education to ensure that such a peace can be properly realized.

## 평화를 위한 유네스코 국제 과학 협력 활동의 성과와 과제

성지은(과학기술정책연구원 연구위원)

그동안 유네스코는 경제성장을 지원하고 교육 및 연구개발비 지원 등을 통한 인프라 형성에 초점을 둔 과학활동을 진행해 왔다. 이 과정에서 소수의 능력 있는 주체와 영역을 먼저 발전시키는 전략을 취해 오면서 과학기술의 사회적 활용 및 확산, 지속가능한 사회기술시스템 전환 관점 부족, 사회적 취약계층에 대한 고려 등이 미흡하게 나타났다.

최근 한국을 포함해서 전세계적으로 사회의 격차를 축소하고 사회통합을 강화하는 포용적 혁신이 강조되고 있다. 이를 위해 R&D 중심의 기술공급정책에서 수요자 중심의 문제 해결형 혁신정책, 임무지향적 혁신정책으로 패러다임 전환이 강조되고 있다. 기존 혁신 주체인 산·학·연을 뛰어넘어 그동안 배제되었던 주체, 분야, 영역들이 과학기술혁신과정에 통합하려는 시도가 이뤄지고 있다.

2010년대 들어 한국에서 '사회문제 해결형 연구개발사업', '국민생활연구'라는 새로운 연구개발 범주의 등장은 이런 상황을 반영한 것이다. 무엇을 위한 과학기술인가라는 질문을 던지며 과학기술활동을 성찰하는 활동이 이뤄지고 있다. 이는 익숙하고 당연한 과학기술계의 관점이 아니라 국민의 관점에서 과학기술을 바라보는 과학기술계의 새로운 노력이라고 할 수 있다. 이들 사업은 기존 과학기술활동과 상당히 다르다. 사회적 도전과제를 해결해서 국민의 삶의 질을 높이는 것을 목표로 하고 있다. 문제 현장에 있는 국민과 전문가가 협업해서 공동으로 문제를 정의하고 해결하는 과정을 거친다. 또 논문 발표나 특허출원에 그치는 것이 아니라 그것을 활용해서 문제해결 단계까지 연구개발을 진행하는 R&SD(Research and Solution Development)라는 활동을 지향한다.

이제 유네스코도 저출산·고령화, 기후변화, 에너지·환경문제, 도시문제 등과 같은 Global challenge에 대응하여 SDGs를 달성하기 위한 과학기술혁신 활동의 연계 노력이 필요하다. 그동안 경제성장과 빠른 발전이 기존의 정책 논리를 지배했다면 이제는 지속가능성, 동반자적 생태계 구축 등의 공공적·사회적 가치를 중요한 논리로 강조할 필요가 있다. EU에서 논의되고 있는 Responsible Research and Innovation을 확대하여 과학기술과 사회의 관계에서 과학기술의 사회적 책임성을 향상시킬 필요가 있다. 또한 함께 하는 혁신으로서 리빙랩 확대 및 포용적 혁신(Inclusive Innovation)을 위한 적극적인 전략이 강화될 필요가 있다.

최근 EU를 중심으로 강하게 부각되고 있는 임무지향적 혁신정책(new mission-oriented policy)도 대표적인 예이다. EU는 제9차 프레임워크 프로그램의 핵심 정책 방향으로 임무지향적 혁신정책을 제시하면서 '지속가능한 발전 목표(Sustainable Development Goals: SDGs)'를 중요한 사회적 임무로 제시하고 있다.

이 임무지향적 정책은 달착륙, 암정복, 국방연구와 관련된 전통적인 임무지향적 정책과는 정책목표와 과정이 다르다. 전통적인 임무지향적 정책에서는 국가와 전문가에 의해 목표가 정해지고, 그 내용도 기술적이고 명료하다. 반면에 새롭게 논의되고 있는 임무지향적 정책에서는 목표가 사회적 성격을 띠기 때문에 애매한 경우가 많고, 사회적·기술적 내용을 포함한다. 그리고 핵심 목표와 임무는 전문가와 정부가 하향식으로 정하는 것이 아니라 사회문제 현장에서 생활하고 있는 시민들의 참여를 통해 결정된다. 현장의 이해당사자들이 참여하여 공무원·전문가와 함께 목표를 설정하게 된다. 또 정책목표를 달성하기 위한 프로그램인 연구개발사업 기획도 전문가와 공무원 중심의 하향식 '전략기획'이 아니라 이해당사자들이 참여하여 다양한 탐색과 실험의 기회를 제공하는 '진화적 접근'을 취한다.

이제 유네스코의 과학활동도 사회통합, 환경보호, 안전사회 구축, 자원순환 사회 구현과 같은 좋은 혁신을 지향하면서 지속가능한 사회·기술시스템 전환을 위한 문제해결형 혁신정책, 임무지향적 혁신정책의 노력이 강화될 필요가 있다. 또한 리빙랩 활동 등을 통해 수요를 처음부터 고려하는 혁신을 통해 연구개발의 실용화와 새로운 시장창출이 촉진되고, 혁신의 경제·사회적 효과가 증대될 수 있는 노력이 필요하다.

## **Achievements and Challenges of UNESCO's International Science Cooperation Activities for Peace**

SEONG Jieun (Research Fellow, Science & Technology Policy Institute (STEPI))

UNESCO has until recently focused its scientific activities on infrastructure development through support for economic growth, education, and research and development. In this process, which seeks first to develop the capacities of disadvantaged people and regions, there has been insufficient consideration of the social utilization and diffusion of science and technology, or the issue of the transition to the sustainable social technology system.

In recent years, inclusive innovation has been emphasized, with the aim of reducing social disparities and strengthening social integration around the world. To this end, there has been an emphasis on a paradigm shift from research and development (R&D)-oriented technology supply policy to consumer-oriented problem-solving innovation policy. There is an attempt to integrate the subjects, fields, and areas that have been excluded from the conventional process of science and technology innovation. The emergence in South Korea of new R&D categories such as 'Social Problem-Solving R&D' and 'National Life Research' in the last decade reflects this situation. Taking time for self-reflection in respect of science and technology activities and asking questions such as what science and technology are for is a new endeavor by the scientific and technological community, which is now seeing science and technology from the viewpoint of society as a whole, not from the familiar and conventional perspective. These projects are quite different from previous science and technology activities. Their goal is to improve the quality of life of the general population by solving social challenges. The local population and experts on the ground work together to define and solve the problem. These new research themes are aimed at R&SD (Research and Solution Development), which is not just a theoretical paper or a patent application, but also utilizes R&D results in the problem-solving phase.

In today's context, UNESCO must work to link science and technology innovation activities to achieve the SDGs in response to global challenges such as low fertility, aging, climate change, energy and environmental issues, and urban issues. If economic growth and rapid development have dominated the existing policy logic, it is now necessary to emphasize public and social values such as sustainability and the building of a partnership ecosystem. It is also necessary to

expand the Responsible Research and Innovation concept discussed in the EU to improve the social responsibility of science and technology in relation to society.

## UNESCO의 외관과 내용 간 불일치

조동준(서울대학교)

현재 UNESCO는 창설국이 기획했던 국제기구와 많이 다르다. 외형적으로 보면 UNESCO의 골격이 크게 변화하지 않았다. UNESCO 태동기 존재했던 주요 쟁점영역이 여전히 중요하다. 교육, 과학, 문화, 의사소통이 여전히 중요한 위치를 차지한다. 또한, 상호이해를 증진하기 위한 국제교류를 강조하는 언술이 UNESCO 태동기와 큰 차이를 보이지 않아 보인다. 반면, UNESCO 안을 자세히 보면, UNESCO에서 큰 변화가 있었음을 알 수 있다. 1960년대 이후 평화를 위한 조건으로서 개발이 상호이해보다 더 강조된다. 1990년대 이후 상호이해 또는 “더 진실하고 완전한 지식”을 찾으려는 노력보다는 다양성이 강조된다 (도표 1 참조). 국제평화를 향한 담론이 예전만큼 반향을 일으키지 못한다. 이를 종합하면, 현재 UNESCO는 UNESCO의 태동기와 크게 다르다고 할 수 있다.

UNESCO의 주요 프로그램이 차지하는 지위가 크게 바뀌었다 (도표 2 참조). 교육이 1960년대 이후 발전을 위한 통로로 인식되면서 네 가지 주요 프로그램 가운데 가장 많은 재원을 차지한다. 자연과학은 인간의 지적 활동 결과라기보다는 개발을 위한 도구로 표현된다. 자연과학 영역에 투자되는 예산이 2번째로 크다. 문화는 국가적 자긍심을 높이기 위한 경쟁이 일어나는 영역으로 예산 순위 3번째이다. 반면, 미국이 가장 중요하게 여겼던 의사소통영역은 예산을 가장 적게 받는다. 미국이 UNESCO와 거리를 두면서 의사소통의 중요성이 현저하게 떨어졌기 때문이다. 사회과학은 4번째로 많은 예산을 받는데, 자연과학의 1/3 수준이다. 사회과학에게 투여된 재원의 상대적 비중이 점차 줄어드는 추세다. 더 심각한 현상은 1962년부터 인적교류가 주요 프로그램에서 격하되어 주요 프로그램의 하부 활동으로 되었다는 점이다.

지적협력과 교류는, UNESCO 창설로 이어지는 주요한 고려사항이었지만, UNESCO 안에서 중요하지 않은 사안이 되었다. 담론에서 다양성이 상호이해를 증진하는 추세가 지속되며 명사보다는 청년 수준의 인적교류가 강조되어, 지식인의 활동 공간이 줄어들었다. UNESCO가 기획한 지식인간 인적교류가 간헐적으로 일어나곤 한다. 인터넷 시대 일반인도 지식에 쉽게 접근하기 때문에, 지식인의 활동 공간은 더 좁아든다.

인적교류를 통하여 상호이해를 증진하려는 UNESCO의 의도와 활동이 Erasmus Program과 같은 교환학생 연결망으로 정착되었다. 교환학생 연결망이 선진국에서 개도국으로 일방향 이해의 전화로 이어진다는 비판이 있지만, 교환학생 프로그램으로 상호이해를 증진시킬 기회임에는 틀림없다.



도표 1: 주요어의 상대적 빈도["UNESCO Records of General Conference (Resolution)"에 등장하는 4개 주요어만 포함]

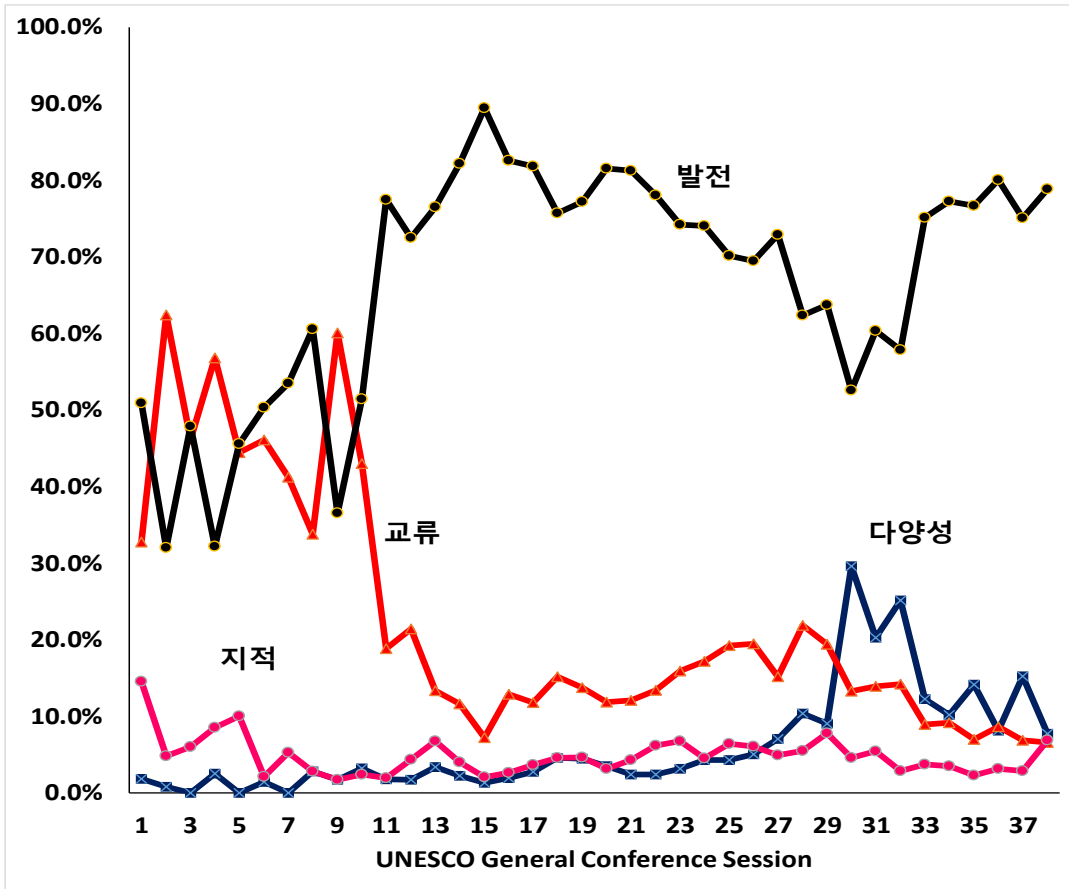
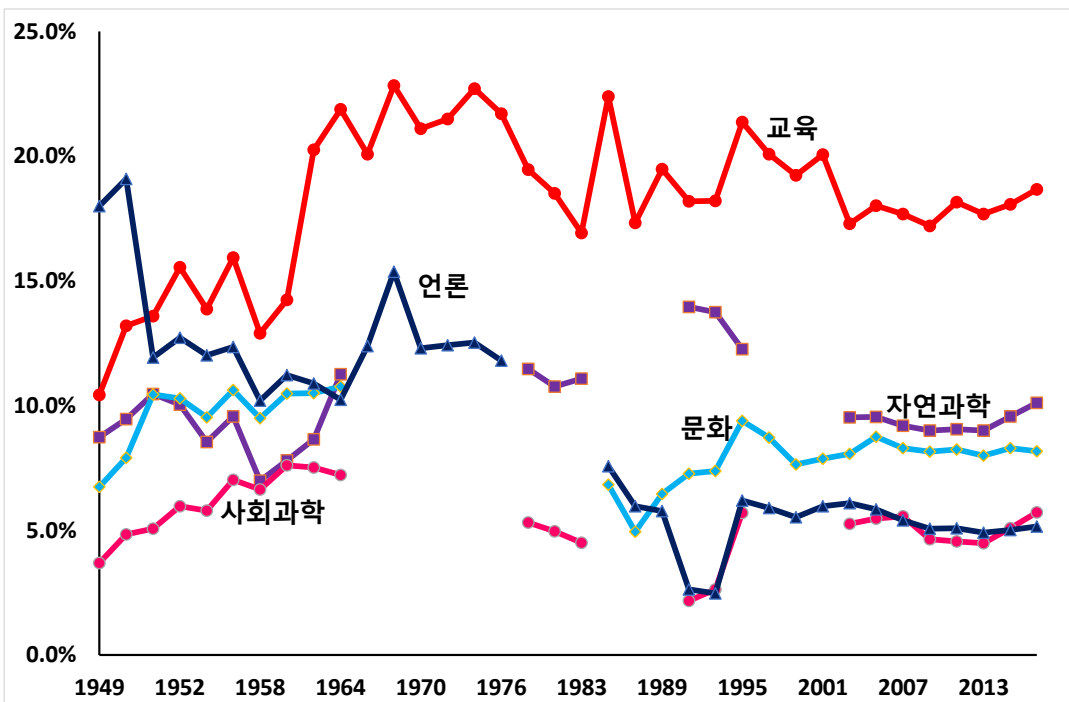


도표 2: UNESCO 주요 프로그램의 예산 비중



## Topsy-Turvydoms in the UNESCO

Dong Joon Jo (Seoul National University)

The UNESCO has evolved into an organization different from what its founding fathers designed. Outwardly its frame seems not to change much. The four main programs in its beginning period appear to be major issue-areas: education, science, culture, and communication; the emphasis on international exchange for mutual understanding seems to be constant. Inwardly, the UNESCO has undergone significant changes. Development has replaced mutual understanding as a key step for peace since 1960s; diversity has replaced the quest for “a truer and more perfect knowledge” and mutual understanding since 1990s (See Figure 1). The call for international peace does not resonate as it did. The UNESCO is not what it used to be.

The relative importance of the four major UNESCO programs has changed much (See Figure 2). Education, which developing states have regarded as a mechanism for development since the early 1960s, has been in the 1<sup>st</sup> place. Natural science, which has been framed as a tool for development rather than an outcome of human intellectual activities, has been in the 2<sup>nd</sup> place. Culture, which has been an issue-area of national competition for pride rather than mutual understanding, has been in the 3<sup>rd</sup> place. In contrast, communication, which the United States put on the top priority in the beginning period, has become the weakest one, as the United States has tended to keep distance itself from the institution. Social science has been marginalized. Furthermore, “exchange of persons,” which was one of the major programs in the beginning period, has been demoted into a sub program in each of the four major programs.

Intellectual co-operation has lost the relevance in UNESCO, though it is one of the three fountains for the genesis of the institution. As diversity has come to be dominant over mutual understanding and mid-rankers or youths rather than notables have become key actors in international exchange, intellectual exchange and co-operation has been weakening. The exchange among intellectual notables has been sporadic in UNESCO. “The death of expertise” in the era of internet will make it harder for intellectuals to play key roles in social issues.

The UNESCO's emphasis on the increase of mutual understanding by the exchange of persons has developed into networks of youth exchanges (e.g., Erasmus Programme). Though they have been criticized as a path for the asymmetrical understanding between developed areas and developing ones, youth exchange networks provide opportunities for mutual understanding.

Figure 1: Relative Frequency of Four Keywords in UNESCO Records of General Conference (Resolution)

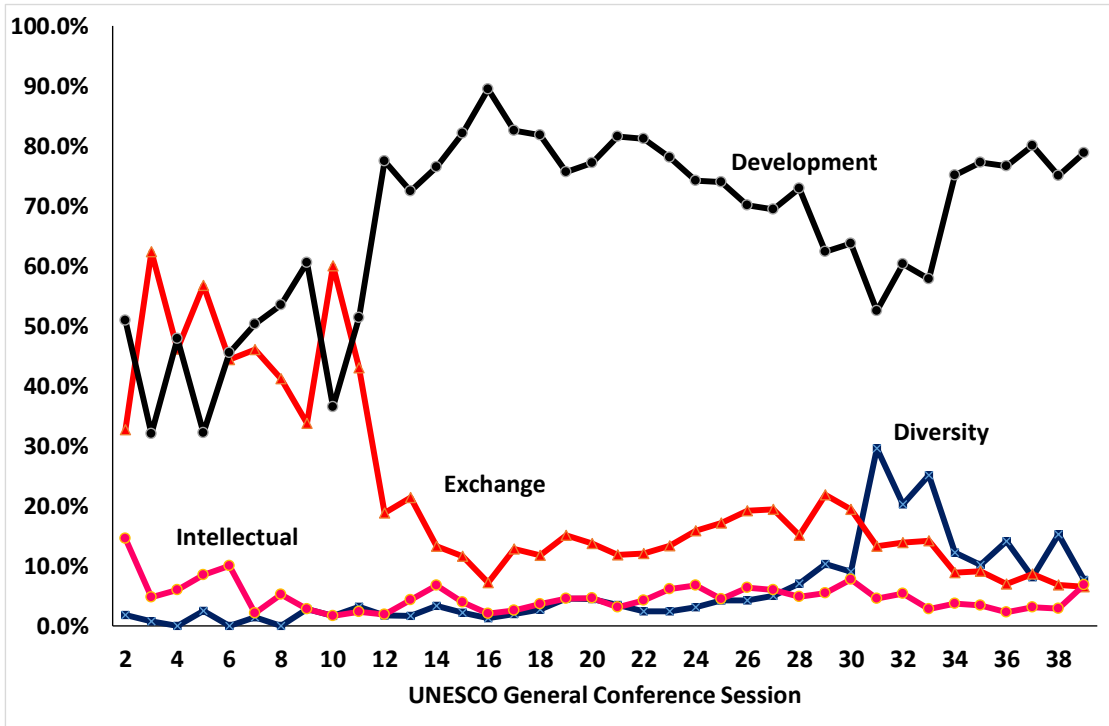
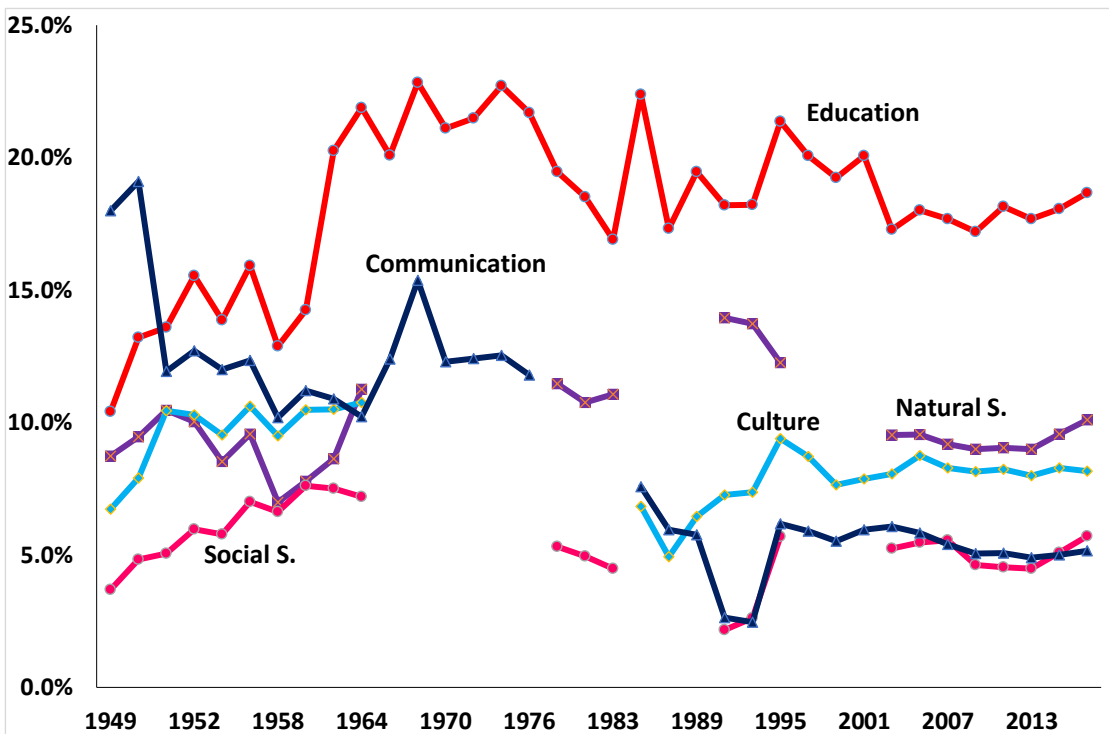


Figure 2: Budget Share of 4 Major Programs in UNESCO



# 중앙아시아 평화 구축을 위한 유네스코 실�크로드 문화유산 사업의 진단과 대안

강인욱(경희대 사학과 교수)

## 1. 문제의 제기

유네스코의 다양한 문화사업은 세계의 평화 및 문화재의 보존에 크게 이바지해왔다. 특히 주목되는 주요한 사업국가는 1990년대 이후에 경제적인 성장을 배경으로 세계적으로 성장하는 아시아와 소련에서 독립한 CIS 국가들이다. 이들 국가들은 자국의 다양한 문화유산을 세계적으로 알리는 수단으로 유네스코의 사업과 다양한 방식으로 협력하고 있다. 그 중에서도 구 소련권의 개방에 따른 유라시아 지역의 문화유산은 새로운 과제에 직면하고 있다. 1990년대까지는 국가별 구분이 없이 모두 소련의 문화유산으로 간주되었다. 따라서 새롭게 독립한 국가들은 실�크로드 대표되는 이들 문화재에 대한 재평가가 필요했다. 한편, 중국에서는 유라시아로 확대되는 자신들의 경제와 문화적 영향력을 실�크로드의 '일대일로' 사업을 확대하고 있다. 반면에, 이러한 실�크로드 문화재 사업이 새로운 방향으로 전환되면서 상대적으로 불리한 입장에 처한 러시아와 몽골은 실�크로드 관련 사업에 소극적으로 대응하고 있다.

이와 함께 전통적인 실�크로드에 대한 인식도 여전히 남아있다. 서양인 우월주의는 지난 100여년간 내내 실�크로드 연구의 기저에 깔려 있었다. 수천 년의 실�크로드 역사에 대한 연구들을 보면 대부분 서쪽에서 사람들이 왔다거나 그들이 서양인 계통이라는 것에 방점이 찍혀 있다. 처음 목축이 시작된 곳이 유라시아 서부이고 그곳에 살았던 이들이 유럽 인종임은 명확하지만, 그것을 지나치게 확대 해석하는 것은 인종주의를 배경으로 20세기를 풍미한 서양인 중심주의의 발로일 뿐이다. 실�크로드를 따라 유라시아 서쪽에서 동쪽으로 온 이들은 '죽음을 각오한 서양인 여행가들'로 표현된다. 하지만 반대로 동양인이 유라시아를 건너가면 '악마의 자손' 또는 '황화'로 치부되었다. 이러한 상황은 실�크로드의 이미지를 로마와 중국을 잇는 교역로라는 이미지를 강화시켰다. '실�크로드'는 중앙아시아의 사람들이 만들어낸 문명을 점차적으로 중국과 서양세력이 잠식하면서 원래의 모습을 잃어버린 이후에 서구의 이 지역에 대한 침탈이후 실�크로드라는 이름으로 윤색되었다는 것을 의미한다.

## 2. 세계문화유산으로서의 실�크로드

실�크로드는 지난 세기 유라시아를 차지하려는 제국주의 국가들의 일방적인 연구였다면, 21세기에는 유라시아 신생국가와 중국의 새로운 패권을 차지하기 위한 역사적인 정당성 확보로 집중되고 있다. 실�크로드라는 유라시아를 대표하는 세계적인 문화유산이 최근 다양한 나라의 갈등이 될 수 있는 또 다른 이유는 실�크로드의 특성에 있다. 실�크로드의 시간과 공간적 범위에 대한 일정한 원칙이 없기 때문에 자칫하면 자의적인 세계문화유산의 설정으로 갈등을 일으킬 소지가 있기 때문이다. 다양한 논의 끝에 실�크로드는 2014년에 카타르에서

개최된 제 38 차 세계문화유산에서 '실크로드 : 장안-천산 회랑'으로 중국, 카자흐스탄, 키르기스탄 공동으로 등재가 되었다. 하지만 사마르칸트, 히바, 타슈켄트 등을 연결하는 전통적인 실크로드의 중심인 우즈베키스탄은 빠져있다. 따라서 이러한 결정은 다른 중앙아시아의 반발이 일어날 수 밖에 없다. 또한, 실크로드 이전부터 존속해온 시베리아와 몽골을 거쳐가는 초원루트는 처음부터 고려대상도 아니었다. 이와 같이 유라시아의 평화적인 교류와 문화의 공영을 상징하는 실크로드를 둘러싸고 국가 간에 많은 갈등이 초래되고 있다.

### 3. 조정자 역할을 할 수 있는 한국

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

원래 실크로드의 의미인 지역간의 교류와 대화를 회복하고 평화 공존의 메신저 역할로 돌려놓아야한다. 나는 이러한 조정자로서 한국이 할 수 있는 역할을 강조하고자 한다. 한국의 장점은 1) 20 세기 실크로드의 가장 큰 단점인 제국주의에서 자유롭다. 2) 지역에 대한 영유권이 없다. 3) 경제 발전국으로 많은 ODA 사업을 통한 지원이 가능하다. 3) 한중일을 둘러싼 동아시아에서의 역사와 문화유산을 둘러싼 갈등 조정의 경험이 많다. 한국의 조정자로서의 역할은 한국 유네스코의 역할 및 한국 외교부가 지향하는 정책이기도 하다. 따라서 한국 유네스코는 학계 및 외무부와 협력하여 유라시아 실크로드에 대한 합리적인 대안을 제시하고 조정적인 역할을 해야 한다. 그것은 유네스코 역량의 강화, 한국 유네스코의 국제 협력에 대한 정당성 확보, 외교부의 신북방정책에 대한 정책적 함의 마련이라는 데에 큰 도움을 줄 수 있다.

### 4. 문화유산의 다변적 가치로서 실크로드

실크로드가 역설적으로 국제 분쟁의 장이 되고 있는 상황에서 한국이라는 조정자의 역할을 당연히 문명 교류의 키워드이다. 하지만, 문명 교류만 강조할 경우 실제 실크로드의 많은 유적을 가지고 있는 해당 국가들은 자칫 소외될 수 밖에 없다. 최근에 논의가 되고 있는 문화유산의 다변적 가치로서 실크로드는 좋은 예가 될 수 있다. 나는 실크로드와 관련된 '유연성(flexibility)'로 설명하고자 한다. 단순한 다변적 가치를 강조할 경우 자칫 자의적인 자국 중심의 해석을 벗어나기 어렵기 때문이다. 이제까지 문화재는 CIS 독립이후 각국의 자존성을 강조하는 쪽으로 이용되어왔다. 보편적 가치와 국가적 자존감이라는 병존하기 어려운 가치가 있다. 모든 문화재는 각국의 자랑인 동시에 세계적인 보편적 가치이다. 이를 충족시키기 위해서는 문화교류 및 과거 평화적 공존이라는 점이 세계문화유산에서 더욱 강조되어야 한다.

# **An Examination of Perspectives on how UNESCO World Cultural Heritage Relating to the Silk Road Can Contribute to Peace and Reciprocity in Central Asia**

KANG In Uk (Professor, Dept. of History, Kyung Hee University)

## **1. Background**

UNESCO's various cultural programs have contributed greatly to the preservation of world peace and cultural assets. Since the 1990s, significant changes in these international programs include greater participation by former CIS nations in Central Asia and by East Asian countries, whose economies have grown rapidly and whose demand for culture has increased. These countries are cooperating in various ways with UNESCO's projects as a means of highlighting their cultural heritage globally. In line with this trend following the collapse of the Soviet Union, the cultural heritage of the Eurasian region has faced new challenges. Until the 1990s, the cultural heritages of the former CIS states, comprising a major part of the Silk Road, were simply regarded as the cultural heritage of the Soviet Union, with no distinction between countries. Therefore, the newly independent countries needed to reevaluate their cultural heritages as independent parts of Silk Road culture.

In a recent, separate development, China has sought to expand its economic and cultural influence in Eurasia through its "Belt and Road" project. On the other hand, Russia and Mongolia, which are at a relative disadvantage as cultural heritage projects relating to the Silk Road have shifted in a new direction, are responding passively to current Silk Road-related initiatives.

At the same time, there still remains the Western-centric bias that has existed for the past century in relation to understanding of the Silk Road. Studies on the thousands of years of Silk Road history have concentrated on the achievements of Western explorers in the early twentieth century. While it is clear that the first pastoralist societies arose in western Eurasia and the people who lived there were Caucasian, the over-broad emphasis on this is simply a manifestation of the Western-centric thinking that flourished in the 20th century against the backdrop of racism. Those journeying east from west Eurasia along the Silk Road are described as "fearless explorers from Europe." On the other hand, when East Asians cross Eurasia, they have been dismissed as "the devil's offspring" or "the yellow peril." The situation reinforced the image of the Silk Road as a trade route linking Rome and China, but in fact the "Silk Road" civilization was created by the peoples of Central Asia.

## **2. The Silk Road as World Heritage**

If the story of the Silk Road in the last century was a one-sided study of imperialist countries seeking to occupy Eurasia, in the 21st century it is a story centered on the efforts by Eurasia's young states and China to secure historical legitimacy for a new hegemony. One reason why the world cultural heritage embodied in the Silk Road could be the cause of recent disputes between various countries lies in the nature of this symbol of Eurasia. Since there are no specific principles for defining the temporal and spatial extent of the Silk Road, conflicts can arise when states establish arbitrary definitions to suit their own interests. After various discussions, the Silk Road routes of China, Kazakhstan and Kyrgyzstan were registered as World Heritage at the 38th World Heritage Site held in Qatar in 2014, under the name of "Silk Roads: the Routes Network of Chang'an-Tianshan Corridor." But controversy still remains. For example, Uzbekistan, traditionally at the heart of the Silk Road, with cities including Samarkand, Khiva, and Tashkent, was not included in the listing. This kind of decision is bound to cause a backlash from other Central Asian countries. In addition, no consideration was given to the Steppe route through Siberia and Mongolia, which existed before the Silk Road. As a result, the Silk Road, which symbolizes peaceful exchanges and cultural co-prosperity in Eurasia, generates a lot of controversy between countries.

## **3. South Korea's potential role as a mediator**

From an archaeological and historical point of view, the Silk Road is not a single road, nor did it develop all at once. The history of the Silk Road is the history of peoples who have lived in a wide area and a harsh environment over a time period of 5,000 years. They are the real protagonists in the story of the Silk Road, not the few travelers who have passed along it. The Silk Road is the cultural heritage of many countries, not a single country's world heritage. It should not be designated as world heritage only for certain countries, but should be reevaluated as a symbol of international exchange in a global civilization.

The Republic of Korea has the potential to act as a mediator. South Korea has several advantages in this respect. First, it has no history of imperialism, the greatest issue in the history of the Silk Road in the 20th century. Second, it makes no claim to any sovereignty over the region. Third, it is an economically developed country that can provide support such as through ODA projects. Fourth, it has much experience of conflict mediation in relation to issues of East Asian history and cultural heritage involving Korea, China and Japan. Therefore, it is suggested

that the Korean National Commission for UNESCO (KNCU) should work with academic experts and the Ministry of Foreign Affairs to suggest rational alternatives in relation to the Eurasian Silk Road and that it should play a mediation role. This could help strengthen UNESCO's capacities, as well as strengthening KNCU's legitimacy in international cooperation, and helping in understanding possible policy implications for the Foreign Ministry's New Northern Policy.

#### **4. The Multilateral Value of the Silk Road as Cultural Heritage**

At a time when the Silk Road is paradoxically becoming a venue for international conflict, South Korea's potential role as a mediator naturally symbolizes cultural networks and exchange. However, if we only emphasize the value of cultural exchanges, this marginalizes the practical role of the Silk Road Cultural Heritage as a source of national pride in those countries where this heritage is located. The Silk Road should instead be a good example of the multilateral value of cultural heritage that has been a recent topic of discussion. This could be described as a 'flexible' approach to the Silk Road. Since the former CIS states gained their independence, the cultural assets of the Silk Road have been used by each state to emphasize its national pride. All cultural assets, however, can represent both national pride and global universal values. In order to realize this, the Silk Road's history of cultural exchanges and peaceful coexistence should be further emphasized at these World Heritage sites.



## 전환점에 선 커뮤니케이션/정보 분과, 한국의 고민과 미래전략

김성해 (대구대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수)

목마른 사람이 우물을 판다. 당연한 말 같지만 현실은 좀 복잡하다. 우선, 문제의 본질이 '갈증'이라는 것을 제대로 깨닫지 못할 가능성이 있다. 만약 마약이나 술에 취해 판단이 흐려지면 정확한 진단이 어렵다. 급한 마음에 상황을 오히려 악화시키는 해법을 찾기도 한다. 오염되었거나 바닷물을 마시는 경우로 보면 된다. 우물을 판다는 것 또한 생각처럼 쉽지 않다. 인간은 누구나 누울 자리를 보고 다리를 뻗는다. 할 수 없다고 생각하거나 애초에 불가능하다고 판단할 경우 아예 시도조차 않는다. 본능에 가까운 것에도 이런 속사정이 있다면 국가공동체의 판단과 행동은 훨씬 복잡할 수밖에 없다. 예컨대, 무엇이 국가이익인지, 국가의 역량을 어느 정도로 평가하고 이를 구체적인 대외정책으로 추진할 지 등은 결코 간단치 않다. 유네스코 커뮤니케이션/정보 (Communication & Information, 이하 CI) 분과를 둘러싼 한국의 접근방식에 적용해도 무리가 없다.

유네스코 본부와 달리 한국위원회의 주요 활동에는 '커뮤니케이션과 정보'를 대신해 '국제협력과 개발협력'이 명시되어 있다. 1963년에 제정되어 몇 차례에 걸쳐 개정 작업을 거친 '유네스코 활동에 관한 법률'에도 CI의 존재감은 거의 없다. "유네스코 활동"에는 "교육, 과학, 문화 등 관련 분야" 및 "그밖에 유네스코의 목적을 실현하기 위한 활동"만 나온다. 유네스코선언 제1조 2항에 담긴 "모든 형태의 매스커뮤니케이션 수단"과 "말과 영상에 의한 생각의 자유로운 유통을 촉진"한다는 내용이나 암시는 안 보인다. 애초 위원회의 구성 요건에 포함되었던 "교육/과학/문화/매스커뮤니케이션 관계분야의 권위자"라는 내용도 지금은 사라졌다. 특정 문장이나 단어가 법안에서 배제되어 있다는 점에서 "CI는 '목마름'과 같은 당면과제가 아닐뿐더러 '우물을 파는' 것과 같은 적극적인 참여는 없을 것"이라는 해석이 가능하다. 그래서 분과도 '문화/정보/커뮤니케이션'으로 통합되어 있으며 "미디어 리터러시, 디지털 리터러시 진흥, 사이버 폭력 방지, 인터넷 보편성 증진" 등의 제한된 활동만 한다. 물론 CI 관련 내용을 굳이 법안에 포함시킬 필요가 없으며 관련 언급이 없는 것 자체는 사소한 문제라고 볼 수도 있다. 그러나 다음의 몇 가지를 고려할 때 본질을 제대로 파악하는데 실패했고, 올바른 선택을 못했으며, 결과적으로 구경꾼이 되고 말았다는 평가를 피하기 어렵다. 그 중의 첫 번째는 '관점의 차이'다.

좋은 싫든 혹은 인정하든 아니든 한국은 미국의 통제를 받는다. "한국은 미국의 승인 없이 아무것도 안 할 것"이라는 도널드 트럼프 대통령의 발언은 진실에 가깝다. "국제평화와 안전을 유지하고, 국가간의 우호관계를 발전시키며, 국제문제를 해결"한다는 목적을 해석하고, 방법을 찾고, 참여하는 전 과정에 걸쳐 한국은 미국을 좇았다. 한국이 당사자가 되어 있는 북한 문제를 생각해 보면 된다. 북한에 대한 미국의 목표는 일관되게 '정권교체'와 완전한 '비핵화'다. "평등권과 자결의 원칙" (유엔헌장)과 "국경과 상관없이 정보와 사상을 구하고 받아들이고 전파할 수 있는 자유"(세계인권선언문) 또 "본질적으로 회원국의 국내 관할권에 속하는 사항에

간섭하지 못한다” (유네스코헌장) 등은 무시된다. 각종 경제제재와 심리전 (propaganda) 또한 당연한 것으로 본다. 한미동맹을 신성한 가치로 받아들여 왔던 한국 입장에서 미국의 이러한 관점은 지금껏 도전 받은 적이 없다. 제2세계로 분류된 러시아와 중국과 같은 사회주의 국가는 물론 비동맹운동을 이끌었던 G77의 관점에도 관심을 기울이지 않았다. 불량국가, 악의 축, 또는 테러리즘 지원국으로 낙인 찍혔던 이라크, 리비아, 시리아, 이란, 베네수엘라 등의 입장은 아예 무시했다. 그간 제기된 쟁점에서 한국은 직접적인 이해관계자였고 이들 문제를 제대로 해결하지 못할 경우 심각한 위기를 맞게 될 것이라는 게 두 번째로 살펴볼 지점이다.

신국제정보질서 (New International Information Order, NIIO)의 문제의식은 지금도 유효하다. 강대국과 관련한 부정적 뉴스는 축소되고 약자의 사소한 잘못은 과장된다. 한 예로, 관타나모기지나 아부그레이브 감옥에서 진행된 미국의 불법 고문 문제는 잠깐 동안 화제가 되지만 사실관계에서 오류가 많은 시리아와 베네수엘라의 인권 문제는 지속적인 관심사가 된다. 한국이 전혀 예외가 아니라는 증거도 많다. 분단이 지속되면서 한반도는 전쟁의 단골소재로 등장했다. 평화와 공존, 대화를 통한 갈등 해소의 목소리는 외면을 받는다. 전쟁을 부추기며, 북한을 악마화하고, 가혹한 경제제재를 당연하게 보도하는 뉴스는 일상 풍경이다. 문화제국주의 역시 현재 진행형이다. 펜타곤의 지원을 받은 “진주만, 주라기공원, 트랜스포머, 아이언맨”과 같은 영화는 전 세계에서 상영된다. 방문객 규모와 영향력 등에서 미국은 인터넷의 주요 사이트를 거의 독점한다. 자유를 누리는 대상은 극소수 강대국뿐이고 다수의 약소국은 단지 소비 대상을 ‘선택’할 자유만 있다. 공존과 이해의 필수조건인 “균형 있는” 흐름과는 거리가 먼 “일방통행”이다. 그 결과, 약소국들은 정치불안, 문화주권의 파괴와 경제적 손실 등 부작용에서 편할 날이 없다. 라디오와 위성발달로 인해 등장한 ‘전파월경’의 문제도 더욱 악화되는 추세다. 불과 몇 년 전까지 미국 국민도 접할 수 없도록 했던 <미국의 소리> (Voice of America)와 <자유아시아방송> (Radio Free Asia)와 같은 매체는 한국에서 낮이 익다. 미국 CIA와 관련이 깊은 국립민주화기금 (National Endowment for Democracy)의 지원을 받는 <열린북한방송> <자유북한방송> <데일리 NK>와 <자유조선방송> 등은 분단극복의 장애물이 된지 오래다.

국제사회를 상대로 자국의 입장을 전파하고 ‘균형’있게 교류할 수 있는 가능성은 더욱 낮아졌다. 강대국은 진보와 경제발전에 필요한 최소한의 지식도 특허권 등으로 통제한다. 인류의 공동성과물에 해당하는 과학기술과 의약지식 조차도 대외정책에 따라 차단되는 경우가 잦다. 정보주권의 훼손 또한 한국을 비껴가지 않는다. 에드워드 스노든의 ‘프리즘’ (PRISM) 폭로가 대표적이다. 미국, 영국, 캐나다, 호주와 뉴질랜드 등 ‘5개의 눈’ (Five Eyes)에 속하는 국가들이 공통으로 개입한 국제적 불법정보 수집 얘기다.

정보사회정상회의 (World Summit on the Information Society)에서 논의되고 있는 인터넷에 대한 투명하고 공정한 통제 논의도 한국의 주된 관심사 중 하나다. 지금의 인터넷주소자원관리기구 (Internet Cooperation for Assigned Names and Numbers, ICANN)는

미국의 일방주의 정책에 언제든 휘둘릴 가능성이 높다. 향후 한미동맹의 조정이 있을 경우, 북한과 이란 등이 당하고 있는 불이익은 곧 한국의 몫이 될 가능성이 높다. CI 아젠다가 국제정세와 맞물려 있다는 것도 고려할 필요가 있다.

유네스코에서 CI는 줄곧 정치적 전쟁터였다. 당장 인적 교류, 문화 프로그램과 매스미디어 확산을 통한 경제발전 등은 1940년대 초반 남미를 겨냥해서 진행되었던 미국 문화외교의 연장선에 있다. 나찌 프로파간다에 대한 대응을 내세웠던 목표는 트루만 행정부의 '진실캠페인'(Campaign for Truth)과 그 이후 추진된 일련의 문화냉전과 맞닿아 있다. 게다가 유네스코의 많은 활동은 미국의 대외정책과 일치했다. 다니엘 러너 (Daniel Lerner), 윌버 슈람 (Wilbur Schramm)과 월트 로스토우 (Walt Rostow) 등 유네스코의 자문관들은 공통적으로 전쟁기획국 (Office of Strategic Service) 출신이다. 당시에 유네스코와 협력했던 포드재단, 록펠러재단, 국제협력청 (International Cooperation Administration, ICA) 등이 미국 정부와 적극 협력했다는 것도 잘 알려져 있다. 1970년대 중반 이후에 NIO가 등장한 것 역시 미국과 프랑스 간 알력이 생기고 제3세계가 독립을 쟁취하면서 정치력을 회복한 덕분이다. 문화다양성과 인터넷관리 등을 거쳐 오늘날과 같은 보편적 접근권과 미디어 리터러시 등이 CI의 주요 활동이 된 것 또한 그 이후 전개된 국제정세와 무관하지 않다. 만약 1980년대의 남미 외채위기, 제2세계로 분류된 사회주의 국가의 몰락, 제1차 걸프전 이후의 미국 독주 등이 없었다면 CI의 활동은 지금과 달랐을 가능성이 높다. 동일한 맥락에서 미국패권의 후퇴, 중국의 급성장, 브릭스 (Bricks) 국가의 부상과 지역주의 움직임 등은 미국의 압력으로 인해 제대로 논의되지 못한 새로운 아젠다가 등장할 수 있는 개연성을 높이고 있다.

인간은 누구나 '기회의 창'을 만난다. 국가도 예외가 아니다. 2019년 한국은 드문 행운을 잡고 있다. 우선 미국이 유네스코에서 탈퇴함으로써 더 이상은 "거인의 어깨 너머로만 세상을 보지" 않아도 된다. 분단 이후 처음으로 스스로 판단하고 행동할 수 있는 기회다. 문제의 본질이 '갈증'이라는 것을 판단할 만큼 성숙했다. 지난 60년 간 상상조차 못했던 "우물을 파는" 것과 같은 파격이 가능한 조건도 마련된 상태다. 한국은 분단의 당사자로서 평화를 위한 커뮤니케이션의 중요성을 잘 안다. 미국의 동맹이면서도 일상적으로 강대국 프로파간다의 목표물이 되고 있으며 정보주권의 훼손을 고민하고 있다. 국제사회와 공유할 수 있는 CI 관련 기술, 공적 지식과 노하우도 잘 축적된 상태다. 유네스코의 의사결정 구조가 '집단지도체제'라는 것도 긍정적으로 작용한다. 유네스코 내에서 CI가 갖는 중요성을 확인하고, 그간의 쟁점을 둘러싼 맥락을 파악하며, 나아가 한국이 누울 할 자리를 찾는 것은 이런 까닭에서다.

## **Reckoning and Envisioning: Reshaping the agenda of the international communication and information field with South Korea's intellectual leadership**

KIM Sunghae (Professor, Dept. of Media Communication, Daegu University)

The communication and information (CI) sector has received relatively little attention from the Korean National Commission for UNESCO, which pays greater attention to international and developmental cooperation. South Korea's Act on UNESCO Activities, passed in the 1960s, also fails to mention UNESCO's programs relating to CI. While this was justifiable, considering Korea's situation and particular history, the time has now come for South Korea to take the lead in CI. For the reasons discussed below, an unprecedented opportunity and imminent challenges make it obvious for South Korea to do so.

The first point to note lies in recognizing that world views, collective feelings and memories, and terms reference in UNESCO have in recent times been mostly shaped by US hegemony. To be a faithful ally against Communism, Koreans in the South hardly listened to voices from socialist regimes led by Russia and China. The US position also persuaded South Koreans not to follow the Non-Aligned Movement. South Korea's lack of interest in the New International Information Order (NIIO) had much to do with its relationship with the US. Following guidelines originating in the US also helped them to ignore what the US considered to be rogue states, including North Korea.

The second point to note is South Korea's confrontation with a series of challenges in the CI field which have deep roots in previous CI issues such as the NIIO, cultural imperialism, propaganda, and information sovereignty. Repeated security crises aggravated by a Western media that excels at disseminating false information, demonstrate this vividly. Whenever the two Koreas try to hold peaceful talks, media outlets such as the Voice of America, Radio Free Asia, Daily NK and Free North Korea Broadcasting function like a propaganda machine for the US military-industrial complex. Recent scandals represented by PRISM, a worldwide illegal surveillance program executed primarily by the US and the UK, reveal South Korea's vulnerability in terms of information sovereignty too. Taking into account the reality that neither North Korea nor Iran has universal access rights to the Internet, South Korea's anxiety about the fact that the Internet Cooperation for Assigned Names and Numbers (ICANN) is governed indirectly by the US government is reasonable.

Lastly, attention should be given to the close relationship between the CI agenda and shifts in political power. Until the early 1970s, the US government took a critical part not only in shaping priorities in the CI agenda, such as the free flow of ideas and modernization theory, helped by the development of mass communication systems, but also in working together with UNESCO in line with its own foreign policy goals. While occupying the position of advisers to UNESCO, figures such Daniel Lerner, Wilbur Schramm and Walt Rostow had strong connections with the US Department of Defense in general and the Office of Strategic Services in particular. It is also undisputable that high demands on alternative orders had owed hugely to the emergence of newly independent countries. That is to say, agendas emphasizing media literacy, universal access and hate speech prevail because of the collapse of socialism, debt crises in developing countries and the emergence of a unipolar system.

Koreans have endured a series of mishandlings inseparable from previous agenda in CI. Such experience as the victims of propaganda makes them legitimate candidates to pursue reforms in this sector, and the current absence from UNESCO of the US, which has previously acted like a custodian of the CI agenda, provides South Korea with a valuable chance to take intellectual leadership in this field.

## 유네스코와 독일의 협력

루츠 뮐러 (유네스코독일위원회 부사무총장)

“다자주의가 위협받고 있다.”

충실한 다자주의 지지자들은 언제나 많지는 않았다. 다자주의적 해결 방법은 긴 협의와 양보, 그리고 복잡한 국제기구를 필요로 한다. 그러나 이는 항상 지혜롭고 실용적인 선택이기도 하였다.

독일은 1949년 이래 여전히 다자주의의 열렬한 지지자이다. 주요 이유는 나치에 의한 비극적인 2차 세계대전과 홀로코스트 이후 국제사회에 재가입하게 된 것이 하나의 책임을 수반한 특전으로 여겨졌기 때문이다. 또한 유네스코는 독일연방공화국을 1951년 회원국으로 받아들이는 특별한 역할을 수행했다.

이러한 역사적 책임의식과 더불어 독일이 다자주의를 지지하는 실용적인 이유는 많이 있다. 유럽연합의 하나된 목소리로 이익과 가치를 창출하는 것, 글로벌 도전과제에 대한 효과적인 대응, 수출지향적 경제를 위한 신뢰 있는 규범 기반 글로벌 질서의 유지 등이 그것이다. 그러므로 독일은 모든 분야에서 다자주의를 증진하고자 노력하고 있는데, 다가오는 제74차 유엔 총회에서 시작될 “다자주의를 위한” 연대가 새로운 예시일 것이다.

유네스코에서도 그 노력은 진행되고 있다. 독일정부의 연방정부합의서에 유네스코와 독일국가위원회가 처음으로 언급되었다.

독일은 세계유산, 유네스코 학교, 인간과생물권프로그램(MAB), 정부간해양학위원회(IOC), 무형유산, 지속가능발전교육(ESD) 등 유네스코의 강력한 지지자이자 활발한 참여자로 활동해왔다. 1960년대 MAB 사업에서처럼 때로는 핵심적 주도자로서 역할하기도 하였다. 독일은 유네스코 사업의 국가적 이행과 양자적 협력을 중시하고 있다. 총 투자에 대한 정확한 수치는 없으나, 확실하게 매년 미화 50백만불은 넘을 것이다. 유네스코독일위원회 역시 국내외적으로 매우 활발하다.

유네스코는 1950-60년대 독일연방정부가 국제사회에 다시 합류하는 데 큰 노력과 도움을 주었다. 가장 중요한 예로서 1951년 설립된 유네스코 교육연구소(지금의 평생학습연구소(UIL))나 두 개의 다른 한시적 유네스코 연구소, 그리고 여러 많은 유네스코 사업들에 독일은 열성적으로 참여하였다. 1972년 이후 동독에서도 상황은 비슷하였다.

여러 다른 나라에서와 같이 독일에서 유네스코는 매우 잘 알려져 있고, 일반인들에게 높은 신뢰를 받고 있다. 많은 연구에서 유네스코 사업들이 더 나은 세상을 만들기 위한 복잡한 야망에도 불구하고 그 목적을 잘 달성하고 있다고 경험적으로 보여주었다. 이는 유네스코가 좋은 목표를 이루기 위한 적합한 도구들을 가지고 있다는 것이 알려지고 신뢰받는다는 것을 의미한다.

그렇다면 왜 유네스코의 예산은 작으며, 왜 때때로 관련 정부로부터 회의적인 시선을 받는 것일까? 2017-2018 MOPAN 평가를 넘어, 다음 세 가지의 설명을 제시하고자 한다.

1. 유네스코가 꾸준히 조직적 변화를 가져오는 긴 시간 동안 국가 주체들과 세계적인 차원에서 일한다면, 그 사업의 실제 혜택은 국가적 차원에서 나타난다. 유네스코는 각 회원국에 지속적 효과를 창출할 수 있는 국가위원회라는 강력한 파트너가 있다. 그러나 유네스코는 그들을 충분히 활용하지 않고 있다.
2. 유네스코의 포트폴리오에는 많은 중요한 사업들과 함께 또 많은 활동들이 있다. 모든 재정적 충격에도 불구하고, 또한 '통합사업 및 예산'에도 불구하고 유네스코는 여전히 지나치게 넓은 스펙트럼에서 분야별 정책을 다루고 있으며, 너무 다른 형태의 개입을 하고 있다. 많은 활동들은 단발의 작은 규모로, 자주 잘 조정되지도 않고 있다. 그 결과 정말 성공적인 사업들에는 예산이 부족하고, 그 잠재력만큼 살아남지 못하고 있다.
3. 오늘날 여러 유네스코 조직과 사업, 협약들이 다양하고 알려진 형태의 정치적인 도구가 되고 있다. 2003년 협약의 경우 일부 회원국들이 목록을 오용하고 무형유산의 등재로 그 권위나 기원을 공표하고 있다. 그 영향은 유네스코 헌장의 목표에 정면으로 반하는 것이다. 실제로 협약은 지역적 자부심과 존경심을 불어넣으면서도 국경을 넘어 지역과 국가를 이어 배타적인 국가주의를 극복하고자 한다. 유네스코는 그러한 접근법을 더 증진시키고 정치적 도구화를 끝내야 한다. 현 유네스코 사무총장의 부분적인 성공만으로는 충분치 않다.

유네스코는 가장 잘 할 수 있는 것을 어떻게 잘 할 수 있느냐, 즉 우선순위에 집중해야 한다.

명확한 우선순위는 국경을 넘어 공동의 가치와 유산, 비전, 아이디어를 찾아 증진시키고 '국가적' 가치와 아이디어에 대항하는 것이다. 모든 아이디어와 컨셉, 유산, 혁신 등은 넓은 다문화 배경에서 만들어지며 여러 문화에서 쉽게 전파될 수 있다. 이는 우리 사회가 문화

적으로 변모하기 전부터 그러했다. 유네스코의 오랜 지혜는 세계시민의식과 평화의 중심축이다.

비교우위에 따른 다른 우선순위는 다음과 같다.

- 인권과 지속가능발전을 위한 지속적 노력을 증진시키는 것: 두 개 분야에서 모두 유네스코는 명확한 책임이 있다. 유네스코는 언론 자유의 감시자로 알려져 있으며, 인간과 생물권프로그램(MAB), 국제수문학프로그램(IHP), 정부간해양학위원회(IOC), 지질공원, 지속가능발전교육(ESD) 등을 통해 인권교육을 실시하는 중요한 업무를 맡고 있다.
- 다른 영역에서의 경쟁보다는 알려진 리더십을 강화하는 것: 2030 아젠다에서 유네스코는 교육 2030 아젠다에 대한 책무를 부여 받았다. 아울러 11개의 지속가능발전교육(SDGs) 목표의 (공동) 감시자 역할을 하고 있다.
- 회원국의 핵심 역할에 대한 지원: 정책 및 법률의 수정과 역량강화를 위해서는 종합적이고 장기적이며 통합적인 접근이 필요하다.
- 시민사회의 참여: 유네스코는 가장 넓고 다양한 네트워크를 가진 유엔 전문기관이다. 유네스코는 그들을 더욱 효과적으로 활용할 필요가 있다. 국제 교류와 새로운 글로벌 해결책 모색을 위한 공동 과제에 효과적으로 참여시키고, 그럼으로써 더욱 그들의 목표와 가치를 배가시킬 수 있도록 하며, 영향력 있는 남-북 파트너십을 구축할 수 있도록 한다.

이러한 우선순위들을 위해 유네스코가 모든 조정과 촉진의 역할을 해서는 안되며, 유엔 기관 중 유네스코만의 독특한 자산인 국가위원회의 협력을 이끌어낼 수 있다. 여기에는 상당한 상호작용이 필요하다. 그러므로 유네스코는 중심적 통제 하 참여와 조정, 촉진 등에 있어 우선순위를 정해야 한다.

독일은 유네스코가 인간 존엄성, 평화, 문화다양성, 세계시민의식, 지속가능발전 등에 대한 효과를 강화시키기 위해 비교우위에 집중할 수 있도록 전적으로 지원할 것임을 반복적으로 밝혀왔다. 집중되고 강화된 유네스코는 독일이 깊이 지지하고 있는 효과적 다자주의 체계 하 중요한 축이 될 것이다.



## UNESCO and its cooperation with Germany

Dr. Lutz Möller (Deputy Secretary-General of the German Commission for UNESCO)

“Multilateralism is under attack.”

Staunch supporters of multilateralism have always been scarce. Multilateral solutions require long negotiations, concessions, and complex international organizations. But they have always been a wise pragmatic choice.

Still, Germany, since 1949, has been a staunch supporter of multilateralism. A key reason is the readmission to the international family after the tragedy of World War 2 and the crimes of the Holocaust perpetrated largely by the Nazi regime – this readmission is considered as privilege that comes with responsibility. Beyond this, UNESCO plays a special role for Germany, because it admitted the Federal Republic to join already in 1951.

In addition to historical responsibility, there are many pragmatic reasons for Germany to support multilateralism: Making interests and values heard through the unified voice of the European Union; effectively addressing global challenges; safeguarding a reliable rules-based global order for its export-oriented economy. Thus, Germany promotes multilateralism across all fields; a new example is the “Alliance for Multilateralism” to be launched with France at the 74th UN General Assembly.

The commitment is also one to UNESCO: For the first time ever, the current coalition agreement of the German government refers to UNESCO and the German National Commission.

Germany has always been a strong supporter and very active participant in UNESCO, for example in World Heritage, ASPnet, MAB, the IOC, the IHP, Intangible Heritage, and ESD. For some UNESCO initiatives, Germany was actually the key driver, e.g. MAB in the 1960ies. Germany attaches high importance to such UNESCO programmes at the national level and in its bilateral cooperation. There is no exact figure for the combined investment, but it is definitely higher than 50 million USD annually. The German Commission for UNESCO is a very active one, both domestically and internationally.

UNESCO in turn made great efforts that helped the Federal Republic to re-join the international discourse in the 1950ies and 1960ies. Prominent examples are the UNESCO Institute for Education (now UIL) from 1951, two other time-bound UNESCO Institutes, and many other UNESCO initiatives that the Federal Republic enthusiastically used. For the GDR the situation was similar after 1972.

As in most other countries, UNESCO is very well known in Germany; the public also has high trust in UNESCO. Here, many studies have demonstrated empirically that UNESCO programmes can indeed attain their objectives, even if they complex and ambitious, in order to create a better world. This means UNESCO is well known and well trusted for good reasons: because it has the right objectives, and because it has the right instruments to achieve these objectives.

If so, why does UNESCO have a rather small budget, why is it sometimes viewed sceptically by line ministries? I propose three explanations, beyond the 2017-18 MOPAN assessment:

1. Real benefits from UNESCO programmes emerge at the national level, if UNESCO works hand in glove with national stakeholders over long periods in consistent processes of structural change. UNESCO has strong partners in each Member State in its National Commissions that can be the key asset to creating sustained impact. However, UNESCO does not utilize them sufficiently.

2. The portfolio of UNESCO consists of a number of significant programmes – and of many other activities. In spite of all financial shocks, in spite of the “integrated programme and budget”, UNESCO still is active across a too wide spectrum of sector policies and it also uses a too different forms of interventions. Many activities are one-off, too small-scale, often not well coordinated. As a result, the truly successful programmes are under-funded and do not live up to their full potential.

3. Today, several UNESCO bodies, programmes and conventions are politically instrumentalized, in diverse, well known forms. One example is the 2003 convention: Several Member States misuse the lists and register to “trademark” intangible heritage for which they claim authorship or origin. The effect is diametrically opposed to the goals of the UNESCO constitution. Actually, the convention intends to overcome exclusively national conceptions: While instilling pride and respect locally, it also intends to connect communities and nations across borders. UNESCO

needs to foster such approaches and to end political instrumentalization. Partial successes by the Director-General are not enough.

Focussing UNESCO on what it does best and how it does best, is therefore a high priority.

The clear priority is: Identifying and promoting, across national borders, common values, heritage, vision, and ideas – and arguing against “national” values and ideas. All ideas, concepts, heritage and innovation draw from a wide and transcultural background and they quickly spread again transculturally. This was true long before our societies have become culturally – this longstanding insight of UNESCO is a key pillar of global citizenship and peace.

This insight is at the core of the 2003 and of the World Heritage convention. Another example are joint textbooks. For example, the German and the Polish National Commission for UNESCO initiated the German-Polish textbook commission in 1972, which continues its work until today

There are other priorities based on comparative advantages:

- Scaling up consistent work towards human rights and sustainable development: In both fields, UNESCO has well-defined responsibilities: It is the recognized custodian of press freedom; it has key tasks in human rights education and through MAB, IHP, IOC, Geoparks and ESD.
- Filling in recognized leadership roles instead of competition in other areas: Within the 2030 Agenda, UNESCO is entrusted to lead the Education 2030 Agenda. Altogether, UNESCO is the (co-)custodian of 11 SDG indicators.
- Supporting Member States in its core mandate: For revising policies and laws, and for capacity building, comprehensive, long-term and integrated approaches are needed.
- Engaging civil society: UNESCO is the UN specialized agency with the broadest and most diverse networks. UNESCO should use them more effectively: engaging these partners effectively into international exchange and the common quest for new global solutions; engaging them such that they become effective multipliers for its objectives and values; and empowering them to establish impactful North-South partnerships.

For these priorities, UNESCO should not implement all coordinative and empowering work by itself, but can draw upon its National Commissions, its huge asset that makes it unique in the

UN. This requires more substantive interaction. UNESCO should therefore prioritize engagement, coordination and empowerment over centralized control.

Germany has repeatedly stated its commitment to support all efforts to focus UNESCO on its comparative advantages in order to strengthen its impact for human dignity, peace, cultural diversity, global citizenship and sustainable development. A focused and strengthened UNESCO will be an important pillar of an effective multilateral system, to which Germany is deeply committed.

## 토론문

최동주 (숙명여자대학교 글로벌서비스학부 교수)

유네스코의 설립과 발전의 역사를 되짚어 보면 유네스코의 정체성과 연계된 두 가지의 태생적인 갈등 요소를 이해할 수 있다. 우선 유네스코가 지구촌의 제반 문제에 대한 지적이고 비판적인 성찰을 위해 지식인과 시민사회가 주도하는 특성을 지닌 국제기구로 기능하는 것이 답인지, 아니면 여타 유엔기구와 마찬가지로 철저하게 국가정부들이 회원으로서 주체적 외교활동을 하는 기구이어야 하는지의 문제가 있다. 또 다른 문제는 지속적으로 어려움을 겪고 있는 재정 규모 유지 및 확충 문제를 염두에 둘 때, 기구가 기술지원(technical assistance)중심의 정책자문기구로 기능할지, 아니면 이와 더불어 재정투입을 통한 지원도 가능한 기구(funding agency)여야 하는지의 문제이다.

하지만 유네스코는 지속되어 온 기구의 고민과 잠재하고 있는 갈등 요소를 뒤로하고 과거보다 더욱 적극적인 역할을 요구하는 국제사회의 비정치적 환경의 변화에 대응해야 하는 절실함을 안고 있다. 비정치적 영역에서 반복되는 글로벌 경제위기와 기후변화로 인한 환경문제의 심화 등 다급한 문제들에 대응하기 위해 지구사회가 나아가야 할 방향성을 지적 성찰을 통해 총체적으로 제시할 수 있는 기구는 아직도 유네스코라고 인식된다. 하지만 지적 성찰을 기구 존재의 근간으로 했던 유네스코는 전 지구적인 제반 이슈들에 대해 방향을 제시하는 역할이나 높은 수준에서의 분석결과를 아직 명확히 제시하지 못하고 있다.

오늘 패널에서 발표된 다양한 연구들은 '평화를 향한 유네스코의 역할'이라는 주제하에 한국이 현 시점에서 유네스코의 존재 이유 및 사업 가치와 부합하는 다양한 영역에서 어떤 역할을 수행할 것인지에 대한 논의를 하고 있다. 유네스코가 결국 기술지원과 재정지원을 기구 운영 방향성의 근간으로 하여 기구의 기능과 역할을 동시에 모색해야 한다면, 유네스코의 기능과 활동에 부응하는 제반 사업을 모색하고 추진하는 데 있어서 한국은 기구에게 가장 효과적인 파트너일 수 있다. 국제사회의 중견국으로서 남북을 잇는 매개자로서의 행위자 역할에 대한 기대가 높아지고 있는 한국은 집행이사국으로서 유네스코 공여금을 지속적으로 확대하고 있고, DAC 회원으로서의 역량과 활동 영역을 확장하고 있다. 교육개발협력은 물론 과학기술 지원 협력, 정보통신 기술의 공여와 적용, 문화재 정책 보급 등 유네스코가 추진해온 핵심사업에서의 지속적인 역할이 그 어느 때보다 한국에 요구되는 시점이다. 이번 제주포럼에서 발표된 연구제안들이 사업화되어 현장에서 실행되고, 추가적인 지적 성찰의 노력이 한국 주도로 또 다른 실행을 가능하게 한다면, 유네스코는 새로운 기능과 역할의 모델을 구축함에 있어 큰 조력자를 얻을 것으로 생각한다. 특히 유네스코의 평화지향 가치는 한반도에서의 평화 실현을 통해 그 구체적 실현이 가능할 것이라는 점을 고려한다면, 한국과 유네스코의 관계는 그 어느 때보다도 긴밀한 협력을 요구 받고 있다고 생각한다. 그러한 노력의 시작은 지적 성찰을 성실히 수행하며 시민의 참여를 유도하고 이를 바탕으로 국가별로 최적화된 사업을 수행해온 회원국 국가위원회와의 협업을 통해 그 가능성을 찾을 수 있을 것이다.

## Discussion Paper

CHOI Dong-Ju (Professor, School of Global Service, Sookmyung Women's University)

Since it was founded in 1946, UNESCO has achieved considerable progress, above all in assisting its member states in the five key policy fields of its remit. Despite these undeniable achievements, UNESCO has encountered problems as a result of both its inclination toward complicated process and the original motivation for its birth. Against the background of UNESCO's current challenges, the Korean National Commission for UNESCO, an experienced insider, has published several works over the last decade that together offer a thorough analysis of the agency, its present situation, its structures, its need for reform, and the prospects of such reform.

The research ideas proposed today at the Jeju Forum hosted by the Korean National Commission for UNESCO encourage UNESCO to focus on its major function as a 'laboratory of ideas', to offer various intellectual forums where ideas, opinions and experiences on educational, cultural and scientific problems are exchanged at a global level.

The presenters advocate for the improvement of the working relationship between UNESCO and non-governmental organizations in the process of materializing their ideas. This suggestion makes sense and should be acted upon, since there is a lack of appreciation by the organization that it can rely on the large network of national commissions of UNESCO in its member states, which could act as catalysts for enhancing the cooperation of UNESCO with civil society organizations worldwide.