

미국의 유네스코 탈퇴 및 재가입의 배경과 향후 전망



미국의 유네스코 탈퇴 및 재가입의 배경과 향후 전망

정 구 연

강원대학교 정치외교학과 교수

이 연구는 유네스코한국위원회가 외교부의
지원으로 수행한 것으로, 집필자의 의견은 외교부와
유네스코한국위원회의 공식 의견과 다를 수 있습니다.

—

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

I. 서론

○ 본 연구에서는 미국의 반복되는 유네스코 탈퇴 및 재가입의 배경과 쟁점에 대해 분석하고, 바이든 행정부의 다자외교 전략과 유엔에 대한 접근 방식을 알아보고자 한다.

- 유네스코는 교육과 과학, 문화 분야에서의 국가 간 협력을 통해 평화를 구축하고자 1945년 창설되었다. 이러한 인류 보편적 목적에도 불구하고 미국은 지난 1984년과 2017년, 두 차례에 걸쳐 유네스코를 탈퇴하였다. 공교롭게도 레이건 행정부와 트럼프 행정부, 즉 공화당 행정부가 집권했을 당시 이러한 결정이 내려졌으며, 미국의 탈퇴는 분담금 미지급으로, 그리고 유네스코 내부의 정치적 역학 구도 변화로 이어졌다.

- 미국의 유네스코 탈퇴 및 재가입이 반복되는 것은 그만큼 유네스코가 미국의 전략적 이익을 반영하지 않는다는 것을 방증한다. 동시에 미국에 있어 다자기구의 가치는 자국이 전략적 이익을 달성하기 위한 수단적 수준에 머물러 있다는 것을 보여주는 것이기도 하다.

- 즉, 미국은 국제기구를 하나의 정치적 조직으로 인식하고 있으며, 기구 내부의 정치적 역학관계에 따라 미국의 참여 결정이 좌우될 수 있음을 보여준다. 결과적으로 기구 내부의 정치적 갈등과 경쟁 과정에 따라 기구 자체의 성격도 변할 수 있음을 알 수 있다.

- 이러한 맥락에서 본 연구는 미국이 유네스코를 탈퇴한 배경에 대해 알아보고, 이를 통해 한국의 대유네스코 정책에 대한 함의를 도출해보고자 한다.

○ 미국 바이든 행정부의 다자외교 확대 및 적극적 참여는 한국의 다자외교 추진에 있어 긍정적인 대외환경으로 작용할 것이다. 이러한 배경에서 현 윤석열 정부가 추진하는 글로벌 중추국가(Global pivotal state) 대외정책 비전은 다자외교 정책 실행의 모멘텀을 유지할 수 있을 것이다.

- 취임 직후 “미국이 돌아왔다(America is back!)”라고 선언한 바이든 대통령은 동맹 관계의 회복뿐만 아니라 다자외교무대로의 복귀를 공언한 바 있다.

- 그 배경에는 이전 트럼프 대통령이 보여준 거래주의적·고립주의적 대외정책으로 인해 오히려 국제사회에서 미국의 입지가 축소되었다는 판단이 존재한다.
- 미국의 귀환은 글로벌 중추국가 비전을 구현하려는 한국이 국제사회에 대한 좀 더 폭넓은 관여의 기회를 갖도록 해 준다는 점에서 긍정적이다. 다만 윤석열 대통령-바이든 대통령이 함께 협력할 수 있는 기회의 창이 열려있는 시간은 매우 짧을 수 있다는 점, 즉 미국의 다자주의적 관여 기회가 내년 미국 대통령 선거에 의해 제약될 수 있다는 가능성이 높다는 점에 주목하면서 본 연구는 한국 대외정책에 대한 함의를 도출해보고자 한다.

II. 미국의 유네스코 탈퇴-재가입의 동학

1. 반복되는 미국의 탈퇴-재가입의 쟁점

(1) 1차 유네스코 탈퇴(1984)-재가입(2003)

○ 1983년 12월 30일 미국은 공식적으로 유네스코 탈퇴 의사를 밝혔다(Gwertzman, 1983).

- 미국 레이건 행정부는 유네스코가 모든 이슈에 있어 정치화 되어있다는 비판과 함께 탈퇴 결정을 내렸으며, 방만한 예산 운영에 대해서도 비판하였다.

- 당시 미국이 유네스코와 갈등을 겪었던 현안은 신국제경제질서 및 신국제정보질서의 부상이다. 우선 신국제경제질서의 경우, 개발도상국들에 국제경제정책 수립 과정 참여 기회를 좀 더 많이 주어야 한다는 것이 주요 목표였다. 즉, 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)과 같은 무역체제는 선진국의 이익을 대변해 왔고, 이에 대한 변화 없이는 불공정하게 지속되어 온 자유무역체제가 국제사회의 평등에 기여할 수 없다는 주장을 개진했다. 이에 따라 다국적기업 활동 규제, 기술이전, 대외원조, 일반특혜관세제도 확립 등 여러 조치들을 요구하게 되었다. 그러나 이는 사실상 미국에 대한 개발도상국의 집단적 도전이었고, 실제로 경제 이외의 분야에서도 반미주의에 입각한 정책들이 대거 확산되었다(Iida, 1988).

- 신국제정보질서 역시 미국의 탈퇴 결정에 영향을 주었다. 유네스코에서 제3세계 국가들이 미디어 및 커뮤니케이션 영역에 있어서 미국의 독점적 지위를 제약하려는 움직임을 보였고, 미국은 이에 대응하기 위해 선진국과 개도국 간 커뮤니케이션 역량 격차를 줄이고자 국제커뮤니케이션개발계획(International Programme for the Development of Communication)을 추진하였다. 그러나 미국이 전 세계에서 운영되는 통신사를 독점하고 있으며, 이를 통해 전 세계의 모든 정보 교환을 주도하고 있는 상황에 대해 개발도상국들은 비판적인 태도를 보였다.

- 특히 제3세계 진영에 집중되어 있던 개발도상국들의 대미 적대적 태도는 소련과 더불어 시너지 효과를 낼 수밖에 없었다. 미국은 이에 따라 유엔의 역할을 의도적으로 평가절하하는 방식으로 대응하게 된다(조한승, 2008).
- 유엔 내 반이스라엘 정서도 미국의 탈퇴 결정에 영향을 주었다. 1975년 11월 10일 유엔 총회에서 시오니즘은 인종차별주의라는 내용의 결의안이 통과되었고(A/RES/3379), 유네스코 역시 이에 동조하는 결의를 채택하였다. 미국은 유네스코 내부의 반이스라엘 정서를 비판하며 유네스코 회의에 불참하게 되었다.
- 이와 같이 미국과 유네스코 간의 갈등이 고조되던 1982년 레이건 행정부는 미국의 국제기구 참여 원칙을 발표하였는데(Dutt, 1995), 그 원칙이란 (1) 다자간 문제에 있어 미국의 리더십 강화, (2) 예산과 프로그램 증가 억제, (3) 국제기구 사무국 내에 미국의 적정 지분 확보, (4) 국제 회의 개최 횟수 및 기간 단축을 통한 예산 부담 경감, (5) 국제기구 내 민간부문의 역할 강화이다.
- 이러한 원칙에 근거해 당시 미 국무부 국제기구국은 미국이 참여하고 있던 96개 국제기구의 활동을 분석하였는데, 이중 유네스코, 국제노동기구(ILO), 국제원자력기구(IAEA), 국제전기통신연합(ITU), 유엔환경계획(UNEP) 등 다섯 개 기구가 (1) 기구 내 정치화, (2) 신국제경제질서 및 신국제정보질서 등 국가주의적 접근 채택, (3) 프로그램 및 예산 증가 등의 문제를 지니고 있다고 밝혔다(정우탁, 1999).
- 당시 유네스코미국위원회는 압도적인 표 차이로 미국의 탈퇴 결정을 반대하였지만 미 국무부의 결정에 영향을 주지 못했다. 미국은 탈퇴 이후에도 옵저버단(observer mission)을 유지하겠다고 밝혔다.
- 당시 총 예산의 25%라는 회원국 가운데 가장 많은 부담금을 납부했던 미국의 탈퇴 이후 유네스코는 조직 운영에 어려움을 겪을 수밖에 없었고, 미국은 이를 활용해 오히려 기구 외곽에서 더욱 영향력을 행사할 수 있었다고 분석된다. 즉, 예산 부족으로 인해 미국의 재가입을 희망하는 여타 회원국들이 자발적으로 유네스코의 의제를 스스로 제한하거나 의사결정의 폭을 축소하였다(정우탁, 1999).

○ 2003년 고이치로 마츠우라(Koichiro Matsuura) 유네스코 사무총장이 취임하여 명목상 제로성장 예산(nominal zero growth budget)을 편성하고, 새로운 예산 집행 감독기관을 설립한 이후에야 조지 W. 부시 행정부는 유네스코에 재가입했다.

- 당시 미국이 재가입을 하게 된 배경에는 위와 같이 예산 문제가 해결되었다는 판단도 포함되었으나, 더욱 중요한 원인으로서는 2001년 9.11 테러 이후 미국이 주도한 두 개의 중동전쟁—아프가니스탄과 이라크 전쟁—수행 과정에서 보여준 일방주의적 태도로 국제사회의 대미 인식이 극도로 악화되었다는 인식과 이에 대응해야 한다는 문제의식이 존재한다(조한승, 2008).

- 즉, 테러와의 전쟁 수행 전후 국제사회의 대미인식 악화, 그리고 반미감정의 전 세계적 확산은 미국의 리더십 확보에 걸림돌이 될 뿐만 아니라 테러와의 전쟁의 출구전략인 민주주의 확산 정책을 시행하는 데에도 문제가 될 수 있다는 판단이었다.

- 미국 부시 행정부는 테러와의 전쟁 이후 변환외교(transformational diplomacy)를 표방하며 미국의 대외적 이미지 제고와 국제사회의 민주주의 확산을 위한 정책을 추구한 바 있다.

- 이러한 배경에 따라 미국은 유네스코 재가입을 통해 국제사회의 반미감정을 완화시키고 비민주주의 국가들의 민주화를 독려할 수 있는 교육, 문화 프로그램을 보급하고자 했다. 특히 전후 이라크에서의 교육, 문화, 경제 체제를 재편함으로써 미국에게 안전한 중동 지역 안보 환경을 구축할 수 있다고 판단했다(The National Security Archive, 2006).

- 그러나 한편으로 미국은 여전히 유네스코의 활동에 대해 유보적인 태도를 보였는데, 특히 2011년 유네스코가 팔레스타인을 공식 회원국으로 받아들였다는 점에서 그러하다(United Nations, 2011). 팔레스타인을 공식 회원국으로 받아들인다는 것은 차후 유엔에서 공식 국가로 승인될 수 있는 배경이 될 수 있다. 이에 따라 미국은 유네스코 분담금 납부를 중단하였고, 이는 팔레스타인 해방기구를 공식회원국으로 받아들이는 단체에는 그 어떤 지원도 할 수 없다는 미국 공법 101-246, 103-236에 따른 것이다(UNESCO, 2023). 해당 법안은 국제사회와 팔레스타인의 관계 정상화를 선제적으로 예방하기 위한 목적으로 입안된 바 있다.

- 팔레스타인과 관련한 미국의 당시 입장은 이스라엘-팔레스타인 평화협상 재개를 통해 조약을 체결한 후에야 팔레스타인이 국가성(statehood)을 획득할 수 있다는 것이었다.
- 그러나 팔레스타인은 국가성 획득을 위해 더 많은 유엔 기구의 공식회원국이 되고자 했고, 이는 앞서 언급한 미국 공법 101-246, 103-236에 따라 미국이 자동적으로 유엔 기구들에 대한 분담금 납부를 중단할 수밖에 없는 상황이 되며, 궁극적으로 미국의 유엔 기구 내 영향력이 약화되는 결과로 이어질 것이 자명했다.
- 특히 미국은 팔레스타인이 세계지적재산권기구(World Intellectual Property Organization, WIPO) 및 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)의 회원국이 되는 상황을 매우 우려했다. 그렇게 된다면 미국은 이란의 핵개발 프로그램 진행 현황도 모니터링 할 수 없게 될 뿐만 아니라 전 세계 기술선진국들과의 경쟁에서 뒤처지는 결과를 맞게 될 것이기 때문이다.
- 결과적으로 팔레스타인이 정식 회원국이 된 이후 미국 오바마 행정부는 2011년 유네스코에 분담금 지급을 중단했고, 총 예산의 22%가 빠진 유네스코는 예산 위기를 겪게 된다. 미국 역시 유네스코에서의 투표권을 상실하였다.

(2) 2차 유네스코 탈퇴(2017)-재가입(2022)

- 2017년 10월 12일 미 국무부는 유네스코를 공식적으로 탈퇴할 것이며 향후 비회원 옵저버 국가(non-member observer state)로만 참여하겠다는 의향을 밝혔고, 2018년 12월 31일부터 그 효력이 발생하였다(The U.S. Department of State, 2017).
- 이미 오바마 행정부 시절인 2011년부터 분담금 지급을 중단한 상태였기에 트럼프 행정부가 유네스코를 공식적으로 탈퇴한다고 해서 추가적인 변화가 있었던 것은 아니다.
- 트럼프 행정부는 유네스코 조직 개혁의 필요성을 강조하고 조직 내 팽배한 반이스라엘 편향성(Anti-Israel bias)을 비판하였다. 이는 트럼프 행정부의 대중동정책, 즉 테러와의 전쟁 이후 중동 지역에 대한 미국의 관여 수준을 낮추고, 대신 이스라엘과 아랍 국가 간

의 데탕트를 시도함으로써 중동 질서를 안정적으로 재편하고자 하는 것이다. 아브라함 협정(Abraham accord)으로 수렴된 이러한 시도를 위해 반이스라엘 정서를 누그러뜨릴 필요가 있었을 것이다.

- 미국은 또한 비회원 읍저버 국가로 참여하면서도 언론의 자유와 과학기술 협력, 교육 기회 확대, 세계유산보호 등 유네스코의 근본적 목표 달성 및 이와 관련한 미국의 전문성을 공유하기 위해 노력하겠다는 점을 덧붙였다.

[그림1] 미국의 유네스코 재가입 논의를 위한 특별총회 개최



2023년 6월 29일에 열린 제5차 유네스코 특별 총회에서 오드레 아줄레 유네스코 사무총장이 미국의 재가입 관련 내용을 설명하고 있다. (출처: UNESCO/Christelle Alix)

○ 2022년 바이든 행정부의 재가입 결정 배경은 미중경쟁의 맥락에서 논의될 수 있다.

- 우선 바이든 대통령은 대선 캠페인 당시 미국의 유네스코 복귀를 공약으로 제시한 바 있다.
- 미중경쟁의 맥락에서 유네스코는 그 중요성이 더욱 높아졌다. 유엔 내에서 중국의 아젠다와 그에 따른 영향력이 점차 더 확대되고 있는 상황 속에서 미국은 더는 유엔 체제 밖에 머무를 수 없었으며, 이스라엘 역시 미국의 유네스코 재가입을 반대하지 않겠다는 입장을 미국무부에 전달했다. 이러한 이스라엘의 입장은 의회 민주당 및 공화당에게도 영향을 주어 바이든 행정부의 유네스코 복귀 결정에 대한 국내 반대는 크지 않았다(Ravid, 2022).
- 미중경쟁의 또 다른 핵심 쟁점은 군사적 차원의 전략경쟁뿐만 아니라 4차 산업혁명에 기반한 신기술에 대한 새로운 규제와 규범, 표준 마련이 되고 있다.
- 2022년 12월 미국 의회는 미국의 유네스코 분담금 지급을 위한 5억 달러 예산을 승인했으며, 해당 예산 법안은 스냅백 조항(snap-back clause)를 포함한다. 즉, 팔레스타인이 유엔 내 어떠한 기구에서든 공식 회원국의 지위를 갖게 될 시 미국의 분담금 지급이 중단될 것이라는 조항이다.
- 금번 예산법은 2025년 9월 30일까지 유효하며, 현재 유네스코 사무총장인 오드레 아줄레(Audrey Azoulay)의 임기 만료 시점과 일치한다. 추후 미국 의회에서의 심의에 따라 연장될 수도 있다.
- 유네스코 재가입을 통해 미국은 유네스코 집행이사회(Executive Board) 이사국으로 선출되기 위한 2023년 11월 선거에 출마할 수 있게 되었다.

III. 미국의 다자외교 전략과 유네스코의 변화 전망

1. 미국 다자외교 전략

○ 미국의 다자외교 유형화

- 미국의 다자외교는 결국 미국이 추구하는 국가이익을 잘 실현할 수 있는 수단으로서의 의미가 크다. 그렇다면 현재 미국이 당면한 도전 및 그러한 도전에 다자외교가 어떻게 기여할 수 있는가를 판단할 필요가 있다.
- 앞서 언급했듯 바이든 행정부가 직면한 가장 큰 도전은 강대국 경쟁, 특히 중국과의 경쟁이다. 바이든 행정부의 국가안보전략 보고서가 언급했듯 급증하는 초국가적 위협—기후변화, 팬데믹 등—도 포함된다(The White House, 2022). 그러나 지금의 유엔은 위 두 개의 위협을 다루기에는 제대로 작동하고 있지 않는 것도 사실이다.
- 모든 사안을 유엔이라는 보편적 멤버십을 가진 기구가 해결할 수는 없다. 미국은 사안과 협력국의 범위에 따라 [표1]과 같이 다양한 형태의 다자외교전략을 수립하였다.

[표1] 미국의 다자협력 모델

	Charter	Club	Concert	Coalition
Basic Approach	Focus on UN and other treaty-based bodies	Rally established democracies as basis for cooperation	Seek comity and joint action among world's major powers	Tailored ad hoc arrangement to each global contingencies
Core Virtue	Legitimacy	Legitimacy	Capability	Flexibility
Assumption	The UN and other formal, universal bodies grounded in treaty law offer the firmest foundation for international cooperation and world order	The future of an open, rules-based international system depends above all on collective action among like-minded liberal states	A stable world order requires major-power agreement on basic rules of state conduct and a commitment to collective crisis management	Managing a complex global agenda requires an à la carte approach, with the constellation of players shifting with the specific challenges
Advantages	Enhances cooperation through global membership, standing capabilities, legal foundations, and binding commitment	Allows democracies to define and defend principles and rules of a world against their adversaries	Provides a pragmatic platform for managing strategic rivalry and taking joint action	Facilitate flexible, and modular cooperation via and ad hoc, informal approach
Drawbacks	The UN and other larger membership bodies suffer from principal-agent problem, regional bloc dynamics, lowest common-denominator-outcome.	Democracies don't agree on rules; new democracies may be skeptical of the club approach; global problems do not sort themselves according to regime type.	Great power interaction does not guarantee great power cooperation, lacks global legitimacy, entrenches power asymmetries, and generates a normatively shallow order.	Multilateralism à la carte can raise transaction cost, undermine formal bodies, encouraging forum shopping, and lack enforcement, legitimacy, and accountability.

출처: Patrick (2023, p.3)

○ [표1]에 따르면, 네 가지 유형의 다자외교가 가능하다.

- 첫째, ‘Charter’ 형의 다자외교란 보편적 멤버십을 보유한 다자국제기구에 대한 것으로서, UN과 같이 전 세계 대부분의 국가들이 회원국으로 참여하는 대규모 국제기구에 적용된다. 이러한 국제기구는 참여국 모두의 주권 평등성의 원칙에 기초하며, 특히 유엔과 같이 전 세계 대부분의 국가들이 회원국으로 참여하는 국제기구의 경우, 이로부터 도출되는 결정은 글로벌 정당성(legitimacy)을 확보할 수 있다. 특히 유엔의 경우 안전보장이 사회의 존재로 인해 무력사용에 대한 정당성도 확보할 수 있다. 그러한 점에 있어 유엔은 많은 문제점을 안고 있음에도 불구하고 여전히 대체 불가능한 국제기구로 남아있을 수 있다.
- 둘째, ‘Club’형 다자외교란 시장경제체제 혹은 민주주의체제들 간의 연대(solidarity)를 통해 자유롭고 열린 규칙기반질서를 재건할 기회를 만드는 것을 말한다. 특히 중국의 부상에 대응하기 위한 다자제도의 강화 측면에서 활용할 수 있다. 예컨대 영국이 제안한 D-10이 이에 해당될 것이다.
- 셋째, ‘Concert’형의 경우, 과거 19세기 유럽협조체제(Concert of Europe)와 유사하다. 즉, 특정 이념 및 체제의 보유 여부와 상관없이, 국제사회가 당면한 초국가적 문제를 해결하기 위해 강대국들이 협조체제를 구축한다는 목적을 갖는 다자외교를 말한다. 역량 결집 차원(capability-aggregation)에서의 다자외교라고 볼 수 있다. 예컨대 기후변화, 팬데믹, 핵확산, 테러리즘과 같은 공유된 위협에 대응하기 위해 체제적·이념적 차이를 불문하고 서로 협력한다는 의미이다. 하지만 지금의 강대국 간 경쟁 상황에서 이는 가장 실현 가능성이 낮은 형태의 다자외교다. 미중경쟁과 러시아의 우크라이나 침공 등의 사례에서 볼 수 있듯, 현 국제환경에서 가장 경쟁적·갈등적인 관계를 보이는 것이 다름아닌 강대국들이기 때문이다.
- 넷째, ‘Coalition’의 경우 맞춤형 협력(tailored, ad-hoc) 형태로서, 매우 구체적인 사안 혹은 위협에 대응하기 위해 역량 있는 국가들 간의 협력체제라고 볼 수 있다. 최근의 쿼드(QUAD) 혹은 오키스(AUKUS) 등이 여기에 해당된다.

○ 이제까지의 미국의 다자외교가 반드시 위의 네 개 형태로만 유형화되는 것은 아니다. 또한 현재의 국제환경에 적합한 것은 네 가지 유형 모두라고 평가하기도 어렵다.

- 바이든 대통령의 다자외교 방향은 국가안보전략보고서에서 확인할 수 있다. 여기서 미국은 국제사회와 공유된 도전을 다루기 위해 두 개의 트랙을 활용할 것이라 했다(The White House, 2022, p. 27). 이는 첫째, 미국은 우선 모든 국가와 제도에 대한 관여를 시도할 것이며, 둘째, 유사입장국과의 협력을 증진시키기 위해 노력할 것을 의미한다. 이는 미국이 Club과 Charter 방식의 다자외교를 우선적으로 추진할 것임을 보여준다.

- 실제 바이든 행정부는 트럼프 대통령의 고립주의적 대외정책으로부터 벗어나 국제사회에 대한 적극적인 관여, 특히 유엔과 같은 다자무대로의 복귀를 시도했고, 동시에 ‘민주주의’에 안전한 국제환경을 조성하기 위해 민주주의 국가들과의 연대를 도모해 왔다. 앞서 언급한 영국의 D-10 혹은 G-11 제안 등이 이에 해당되며, 또한 민주주의 정상회의 개최 등은 권위주의 현상변경국가인 중국에 대응하기 위한 차원에서 민주주의 국가들의 결집을 위해 시도된 것이라고 볼 수 있다.

- 지금처럼 강대국 간 경쟁 국면이 심화되고 있는 상황 속에서 ‘Concert’와 같은 협조체제는 불가능하다고 판단된다. 유엔 안전보장이사회 내부의 지속적인 갈등이 그 단적인 예라고 볼 수 있다. 그러나 지속적인 대중국 관여를 통해 미국이 국제사회에서 용인될 수 있는 최소한의 행동양식을 공유할 필요는 있을 것이다. 중국의 현상변경 행위에 대한 대응으로서, 경쟁 국면에서도 공존을 위한 최소한의 조건이 무엇인지를 각국에 이해시켜야 하기 때문이다(Rodrik and Walt, 2022). 즉, 자제(restraint)의 필요성에 대한 모든 강대국들의 이해가 선제적으로 받아들여져야 한다는 것이다.

- 한편 미국은 더 구체적인 위협, 이익, 현안 등을 다루기 위해 ‘Coalition’을 좀 더 자주 활용하고 있다. 예컨대 바이든 행정부가 추진한 인도태평양경제프레임워크(IPEF)뿐만 아니라 아르테미스 협약(Artemis Accord), 자금세탁방지금융대책기구(FATF) 등이 이에 해당될 것이다.

○ 유엔 외교에 있어서 미국의 우선순위는 (1) 미국의 정책적 우선순위 달성을 위한 유엔 체제 내 효율성 제고, (2) 유엔에 대한 적절한 분담금 지급(투자 대비 효율성 및 책무성 강

화), (3) 유엔 투명성, 감독, 책무성 제고 등 유엔 개혁, (4) 유엔 내부 특정 국가 혹은 집단의 영향력 강화 견제이다(CRS Report, 2023).

- 특히 마지막 우선순위와 관련해 미국이 유엔 외교에서 신경을 쓰는 국가는 바로 이스라엘과 중국일 것이다.

- 이스라엘은 미국의 오랜 동맹국으로서, 미국은 유엔과 같은 다자무대에서 이스라엘의 입장을 존중해 주었다. 특정 회원국이 안전보장이사회나 총회, 그리고 인권위원회 등에서 이스라엘에 대한 비판적 입장을 개진하면 미국은 관련 결의안이나 선언들에 대해 거부권을 행사해 왔다. 특히 팔레스타인의 유엔 회원국 자격 심의나 팔레스타인에 대한 유엔의 지원 등의 경우에 반대해 왔다.

- 미국은 중국이 점차 유엔 체제 내에서 영향력을 높여가는 것에 대해 우려해 왔다. 미중 경쟁의 맥락에서 미국은 유엔 지도부와 일반 직원을 채용하는 과정에서도 미국인이 좀 더 많이 대표되도록 노력해 왔다. 또한 미국은 유네스코 재가입을 통해 지구 내 중국의 영향력을 약화시키고, 유엔 체제 내에 대만의 참여를 더욱 확대하도록 지원하고 있다. 트럼프 대통령과 바이든 대통령은 유엔을 비롯한 여러 다자기구 내에서 중국의 영향력 확대에 대응하기 위한 국무부 조직인 “Office of Multilateral Strategy and Personnel”을 신설하여 운영 중에 있다.

- 이러한 맥락에서 미국의 이스라엘 관련 정책과 미중경쟁의 상황을 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

2. 바이든 행정부의 대중동 정책과 다자외교에의 영향

- 앞서 두 차례의 유네스코 탈퇴 배경에는 분명 팔레스타인-이스라엘 갈등에 대한 미국의 입장이 공통적으로 관찰된다. 미국은 유네스코 내 반이스라엘 편향성(Anti-Israel bias)을 비판하며 탈퇴 결정을 내렸다.
- 최근 이스라엘-하마스 전쟁이 발발함에 따라 이와 관련한 미국의 입장은 다시 국제기구 내부에서 주목을 받을 수 있기에, 바이든 행정부의 대중동 정책을 확인할 필요가 있다.
- 바이든 행정부의 대중동 정책은 트럼프 행정부가 추진했던 아브라함 협정(Abraham Accord)의 기초를 이어받아 대중동 관여의 수준을 줄여나가고자 하는 것이며, 이를 위해 이스라엘과 주변국 간의 관계회복을 시도한다.
- 과거 트럼프 행정부는 중동에서의 ‘끝없는 전쟁(never wars)’을 종식하고자 했으며, 바이든 행정부 역시 이러한 기초에 동의하고 있다. 예컨대 트럼프 대통령은 2020년 탈레반과 <평화합의 선언문(Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan)>에 서명함으로써 20여 년간의 아프가니스탄 전쟁을 끝냈다. 본 선언문은 서명 이후 135일 내 아프가니스탄 주둔 미군 12,000명을 8,600명으로 줄이고, 북대서양조약기구 및 다국적군은 아프가니스탄 내 5개 기지에서 철수한다는 내용을 담고 있다(US State Department, 2020).
- 이러한 아프가니스탄 사례에서 알 수 있듯 트럼프 대통령은 미국의 대중동 관여를 낮추는 접근법의 일환으로 아브라함 협정 중재를 시도했고, 이를 통해 이스라엘을 중심으로 중동 지역의 전략적 재조정(strategic realignment)을 시도하며 궁극적으로 미군이 역내에서 철수하고자 하는 의지를 보여주었다(The White House, 2020; Kushner, 2020).
- 미국은 전통적으로 중동 지역 내 국가를 걸프 축과 이스라엘-팔레스타인 축으로 나누어 이들 사이에서 균형자 역할을 수행했는데, 트럼프 행정부는 아랍권과 이스라엘 간의 연대를 추진하고 이를 바탕으로 팔레스타인을 봉쇄하겠다는 ‘아웃사이드-인’ 전략을 추구하고 있다(인남식, 2018).

- 특히 이스라엘과 아랍에미리트 간의 아브라함 협정은 이란-이라크-시리아-레바논으로 이어지는 ‘시아 벨트(shiite belt)’를 약화시키고, 사우디아라비아-쿠웨이트-바레인-아랍에미리트 등 걸프 왕정의 연대인 ‘수니의 호(sunni’s arc)’를 강화시키는 결과로 이어질 것이라 예측되었다(인남식, 2020). 이후로도 이스라엘은 오만, 바레인, 모로코, 수단 등과도 평화 협정에 준하는 관계 정상화를 모색하고 있어, 수니의 호는 그 세력이 더욱 강해질 것으로 예측되었다.
- 결과적으로 아브라함 협정은 미국과 이란의 갈등 국면에서 사우디아라비아와 아랍에미리트 등 걸프 아랍 동맹국을 반(反)이란 전선에 묶어두고 동시에 이스라엘과 전략적 연대를 도모함으로써 중동 지역의 지정학적 재조정을 시도하려는 것으로 볼 수 있다. 수니의 호 국가들 역시 저유가 추세와 아랍의 봄 같은 체제 변동 가능성 등의 다양한 불확실성에 대응하기 위해 이러한 미국의 전략적 재조정 에 응하며 이스라엘과의 관계 회복을 도모하는 것으로 분석되었다.
- 바이든 행정부도 이러한 기초를 유지하고 있다. 트럼프 정부의 대외정책적 유산임에도 중동 지역 내 데탕트에 기여한 아브라함 협정의 중요성을 인식하고 있다.
- 이스라엘은 아브라함 협정에 따라 팔레스타인 자치 지역인 서안 합병 중단을 밝혔고, 바이든 정부는 아랍에미리트 등과의 전략적 협력을 유지하는 아브라함 협정의 기초를 유지할 것임을 밝혔다. 물론 이에 대한 팔레스타인의 반발을 예상할 수 있기에 바이든 대통령은 2018년 폐쇄 및 중단했던 워싱턴 주재 팔레스타인 해방기구 대표부와 유엔 팔레스타인 난민구호기구 지원을 복구하고, 2019년 폐쇄한 팔레스타인 업무 담당 동예루살렘 주재 미국 영사관을 재개하였다(장지향, 2021). 동시에 미국은 이스라엘과 팔레스타인의 안정적인 공존 조건으로서 팔레스타인 자치정부의 민주주의와 인권 개선의 필요성을 제기할 것으로 예측되었다.
- 2023년 발생한 하마스의 이스라엘 공격으로 인해 이러한 중동 정책의 기초가 바뀐 것은 아니다. 미국 바이든 행정부는 하마스-이스라엘 간 전쟁이 아브라함 협정을 기반으로 추진되고 있는 중동 지역의 구도 재편을 와해시키는 경우를 우려할 것이다. 그러한 측면에서 미국은 이스라엘-하마스 간 휴전에는 찬성하지 않지만, 이스라엘의 가자지구 재점령에 대해서는 부정적인 입장을 보이고 있다.

- 현재의 전쟁 상황으로 인해 다자기구에서 중동 국가들의 입장이 다시 아브라함 협정 이전의 상태로 회귀할 가능성을 미국은 우려하고 있을 것이다. 미국의 이스라엘 편향성 (Israel Bias)에 대한 중동 국가들의 대미 인식이 되살아날 가능성도 우려할 것이다. 따라서 미국이 금번 이스라엘-하마스 전쟁에 참여할 가능성은 매우 낮고, 오히려 확전 가능성을 우려하며 이를 예방하려 할 것이다.
- 그럼에도 불구하고 향후 유엔에서 하마스-이스라엘 관련 결의안이 제기되거나 논의된다면, 미국은 여전히 이스라엘의 입장에 좀 더 동조할 것이다. 이를 이유로 중동 국가들이 아브라함 협약을 파기할 가능성은 높지 않더라도, 미국은 중동 지형 재편 시도에 있어 좀 더 많은 외교적 노력을 필요로 할 것이다. 이러한 중동정책 기조는 차기 대선에서 트럼프 대통령이 승리한다 하더라도 지속될 것이다.

3. 미중경쟁과 미국의 대중국 전략

- 바이든 행정부 집권 초기 대중국 접근법: ‘3C (Compete, Collaborate, Confront)’
 - 바이든 대통령 집권 초기 미국과 중국의 경쟁은 뉴노멀(new normal)이 되어가는 가운데, 이러한 뉴노멀을 어떻게 규정해야 하는가에 대한 논의가 있었다.
 - 토니 블링컨 국무장관은 미국이 마주한 최대 지정학적 도전으로서 중국을 언급하며, 미중관계는 경쟁과 협력, 그리고 대립관계가 중첩되어있는 가운데, 힘의 우위를 통해 중국에 관여할 것이라 언급한 바 있다(De Luce and Williams, 2021).¹
 - 이에 대해 중국은 경쟁과 대립의 요소가 협력을 압도하고 있다며 비판적인 입장을 보였다(Li, 2021).

1 Our relationship with China will be competitive when it should be, collaborative when it can be and adversarial when it must be. And we will engage China from a position of strength.

- 트럼프 행정부가 미중 갈등을 과도하게 강조하며 중국과 경쟁을 시도한 것과는 달리, 바이든 행정부는 미중경쟁의 복잡성을 고려하여 위와 같은 관계설정을 했다고 분석할 수 있다.
- 실제로 민주당은 2020년 전당대회 당시 발표된 정강(platform)을 통해 트럼프 행정부의 경쟁적 대중국 정책, 특히 대중국 무역전쟁으로 인해 미국 내 일자리가 30만 개 이상 사라졌으며, 동맹국들과의 공조 없는 일방주의적 대외정책 때문에 오히려 미국이 국제사회에서 고립되었다는 점을 비판했다(The Democratic Party, 2020).
- 트럼프 행정부가 상정한 미중경쟁은 그 영역과 한계를 제한하지 않은 채 중국 공산당에 대한 체제 비판의 수위까지 올라감으로써 미중관계가 급격히 경색되었다. 바이든 행정부는 미중관계가 위기(crisis) 수위까지 고조되지 않도록 관리하며 안정적인 '경쟁적 공존(competitive coexistence)'을 추구할 것으로 예측되었다(Campbell and Sullivan, 2019).
- 그러나 지금의 미중경쟁은 단순히 군사적·경제적 세력균형을 위한 경쟁뿐만 아니라 글로벌 리더십, 거버넌스 구축과 지위(status) 등을 포괄한 포괄적인 경쟁이기 때문에, 미중관계가 안정적인 '경쟁적 공존'의 상황에 도달하기까지는 시일이 걸릴 것이라 예상해 왔다.
- 특히 미국 바이든 행정부는 미중경쟁을 권위주의 현상변경 세력으로부터 민주주의 국가 진영을 보호하기 위한 이념경쟁의 시각에서 바라보고 있기에 미중 간 경쟁 국면은 장기화될 것이라 예측된다.
- 중요한 것은 경쟁이 그 자체로서 목표가 아니라 미국의 우위(primacy)를 달성하기 위한 수단적 의미로서의 경쟁이라는 점이며, 협력과 갈등 또한 마찬가지이다. 즉, 미국의 대중국 목표는 '민주주의 국가'가 이끄는 글로벌 리더십이 '권위주의' 혹은 '전체주의' 국가가 이끄는 리더십보다 국제질서와 안정, 번영을 도모하는 데 좀 더 나은 선택지이자 더욱 좋은 결과를 제공할 것이라는 점을 국제사회에 확인시키는 데 그 목적이 있다.

- 이에 따라 미국 바이든 행정부는 민주주의 국가들과의 연대를 확대할 것이며, 규칙 기반 질서의 중요성을 강조하는 동시에 이를 공고화하기 위해 미국의 글로벌 리더십을 회복하고자 할 것이다.
- 바이든 행정부의 유엔 정책은 이러한 정치적 맥락 속에 놓여있다. 특히 유네스코가 과학 기술 관련 규범과 표준을 정립하는 기능을 수행한다는 점에 있어서 유네스코 내에서 미국의 입지를 확대하는 것은 미중경쟁의 맥락에서 매우 중요한 상황이다.
- [그림2]는 미국 국가정보위원회(National Intelligence Council) 보고서의 일부로, 강대국 경쟁이 심화되는 가운데 국가 간 관계를 규정해왔던 규범이 도전 받고 있는 현황을 보여준다. 국가 주권의 규범에서부터 최근 등장한 신형안보 기술인 인공지능에 이르기 까지, 국제질서를 운용하는 다양한 규범들은 국가의 행동 기준을 제시함으로써 예측 가능한 국제사회를 형성하는 데 기여해 왔다.
- 그러나 트럼프 행정부의 일방주의적 대외정책으로 인해 국제기구 및 제도의 강제력(enforcement)은 약화되었을 뿐 아니라, 인공지능이나 로봇틱스 등 새로 등장하는 이 중용도 기술을 관리하고 통제하는 규범이 부재함에 따라 국가간 저장도 분쟁이나 그 레이존 혹은 하이브리드 전쟁의 발생 가능성이 높아질 것이라 예측되고 있다(National Intelligence Council, 2021).

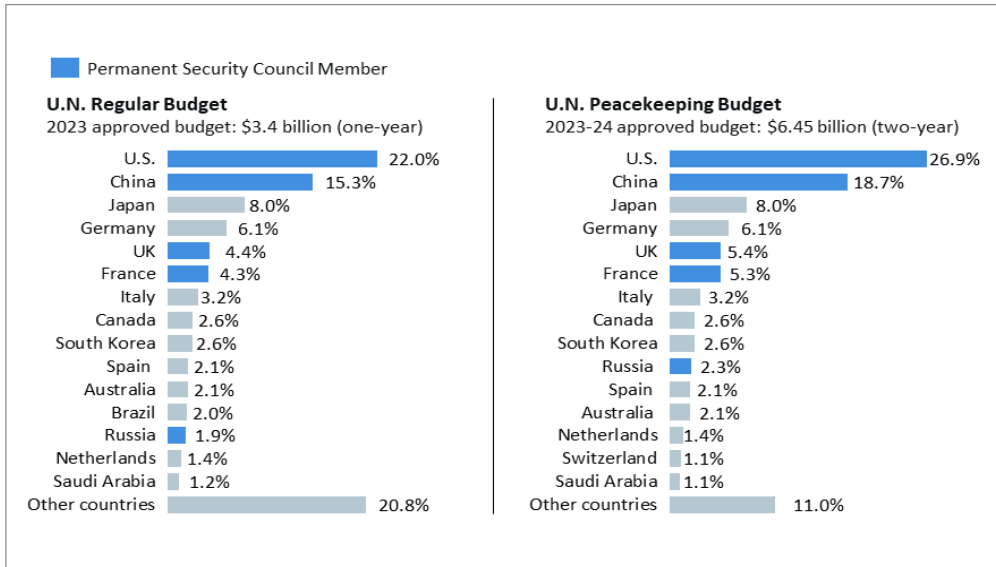
[그림2] 규범 경쟁의 현황과 전망

Norms least likely to be contested	Norms likely to experience the most regional variation	Norms at highest risk of weakening globally in the next decade	Norms in early development
<p>Description: Broadly accepted by states; violations widely condemned</p>	<p>Description: Disparate acceptance across different regions</p>	<p>Description: Contravened by at least one major power; stalled or curtailed implementation</p>	<p>Description: Not formally codified or widely agreed; future agreement unclear</p>
<ul style="list-style-type: none"> • National sovereignty • Territorial integrity • International criminal accountability for mass atrocities • Prohibition of military coups • Prohibition of genocide • Prohibition of torture • Right of self-defense • Child soldiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Freedom of navigation • Intellectual property rights • Digital privacy • Responsibility to Protect • LGBTQ protections • Space traffic management and satellite deorbiting • Environmental protections • Conduct in armed conflict • Child marriage 	<ul style="list-style-type: none"> • Arms control and nonproliferation • Civil and political human rights • Refugee non-refoulement and resettlement • Women's rights and reproductive rights • Open commerce • Rule of law • Democratic institutions 	<ul style="list-style-type: none"> • Biotechnology • Artificial Intelligence • Cyber security and conflict • Arctic access and resource extraction

출처: National Intelligence Council (2021)

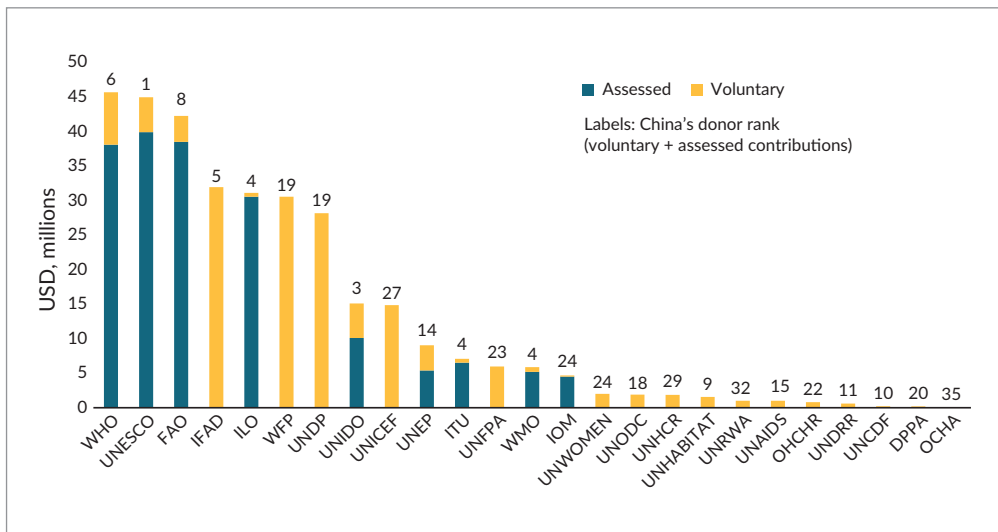
- 이에 따라 유네스코와 같은 다자기구에서의 규칙 제정 과정은 미국에 매우 중요하다. 중국 역시 AI, 로보틱스, 바이오 기술과 같은 4차 산업혁명의 기술에 매우 관심이 높고 또한 역량도 갖추고 있는 바, 이에 관한 규칙과 표준 마련 과정에서 미중경쟁은 치열할 수밖에 없다.

[그림3] 유엔 회원국의 분담금 수준



출처: CRS Report (2023)

[그림4] 중국의 유엔기구 분담금 수준



출처: Morris et al. (2021)

- 더욱이 [그림3], [그림4]에서 보듯 중국이 유엔에 대한 분담금 규모를 빠르게 늘려가고 있는 추세를 고려해볼 때, 미국 역시 이러한 추세를 관망할 수 만은 없었을 것이다. 또한 [그림4]에서와 같이 특정 기구—세계보건기구, 유네스코, 세계식량기구 등—에 대해서 유독 중국의 분담금 비율이 높다는 점을 고려해볼 때, 미국은 유네스코 탈퇴 상황을 방지하기 어려웠을 것이다.

3. 최근 미국 국내 정치적 현황

○ 앞서 논의한 바와 같이 미중 강대국 경쟁의 맥락에서 미국은 그 어느 때보다도 국제주의적 대외정책, 특히 적극적인 다자기구 참여가 요청되는 상황이다. 하지만 미국의 국내 상황은 오히려 그 반대의 고립주의적 경향으로 수렴되고 있으며, 동시에 바이든 대통령의 연임 가능성도 점차 낮아지고 있다.

- 미국 내 정치적 양극화는 이러한 국제주의적 대외정책에 대한 양당적 지지를 약화시켜 왔으며, 이러한 양극화의 추세는 줄어들지 않고 있다(Chaudoin et al., 2010).

○ 미국 내 정치적 양극화의 확대는 이미 미국 의회의 파행을 가져오고 있을 뿐만 아니라 트럼프 전 대통령이 내년 2024년 대선에서 우위를 점할 수 있는 정치적 환경을 제공하고 있다.

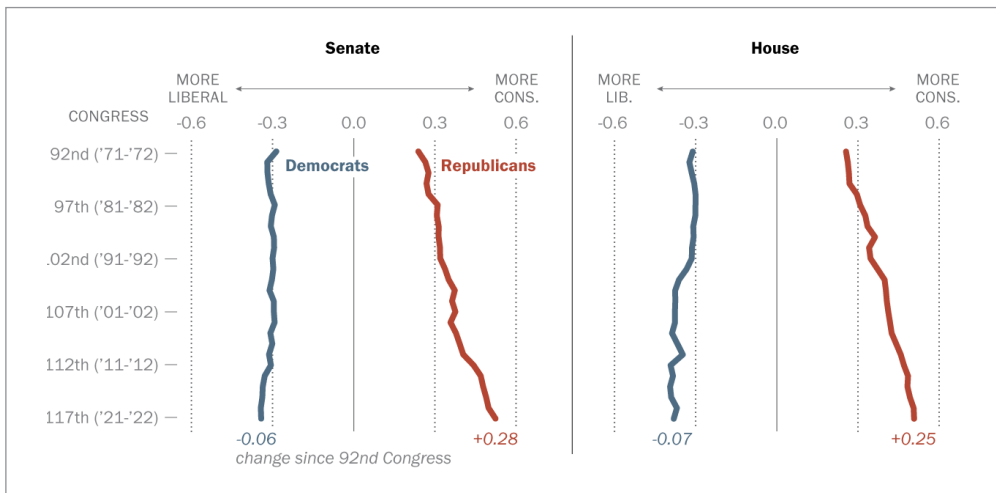
- 미국의 정치적 양극화는 특히 공화당 내부에서 현저하게 관찰되며, 최근 케빈 매카시 미 하원의장의 해임과 이를 주도한 프리덤 코커스(freedom caucus)의 영향력 확대를 주목할 필요가 있다. 이들은 미국 공화당 내 초강경파 의원의 모임으로서, 세금 감면, 불법 이민자에 대한 강경대응, 작은 정부 지향 등 기존 주류 보수 이념적 정책에 동의하면서도 이념적으로는 가장 우경화된 집단이다. 2015년 오바마 대통령이 이민 개혁법을 추진하자 국토안보부 예산안 통과를 지연시키며 미국 연방정부 셧다운(shutdown)을 유도한 전력이 있는 티파티(Tea Party) 출신 의원들로 구성되어 있다(Desilver, 2022).

- 2023년 10월 사상 최초로 하원의장에서 해임된 케빈 매카시 의원은 우크라이나 지원 예산이 2024년도 예산에 포함되는 것을 거부하는 공화당 강경 의원들의 압박을 받았고,

그들의 우선순위대로 국경 안보를 중시한다는 입장을 표명했음에도 불구하고 해임당하기에 이르렀다.

- 이러한 상황의 배경에는 앞서 언급했듯 미국 의회 및 대중의 이념적 양극화가 존재한다.

[그림5] 미국 의회 의원들의 이념적 분포

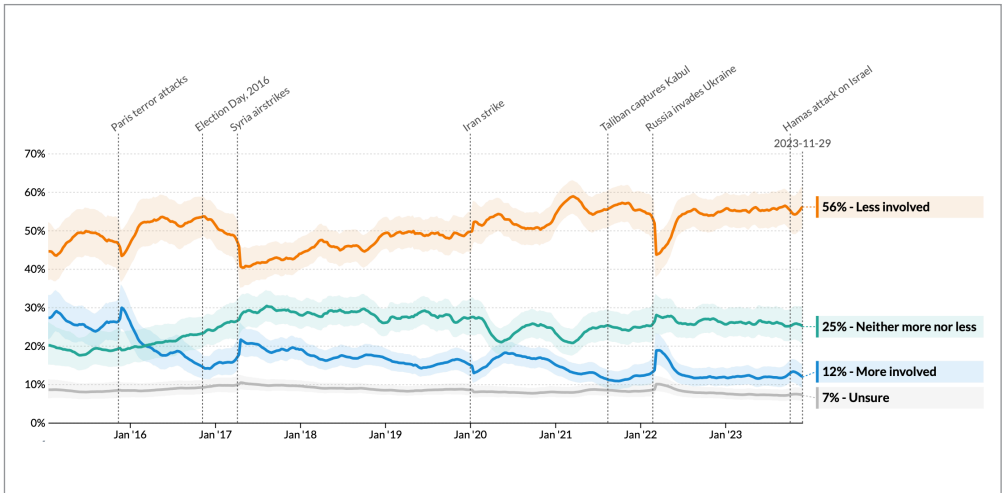


출처: Desilver (2022)

- [그림5]에서 알 수 있듯, 민주당과 공화당 모두 과거보다 이념적으로 치우치는 경향을 보이고 있는데, 특히 민주당 의원보다 공화당 의원들의 이념적 치우침이 좀 더 높음을 알 수 있다.

- 공화당은 일반적으로 고립주의, 즉 해외 분쟁 개입을 자제하는 입장을 역사적으로 보여왔는데, 해외 분쟁에 미국이 적극적으로 개입해야 한다는 유권자들의 의견도 적지 않게 조사된 바 있다. 아래 [그림6]에서 보듯, 우크라이나 전쟁 발발 직후 미국 유권자의 20% 이상은 미국의 개입을 선호했으나, 채 반년이 지나지 않아 개입의 수위를 낮춰야 한다는 의견이 50% 이상을 차지하고 있다. 최근 하마스-이스라엘 분쟁에 대해서도 마찬가지이다.

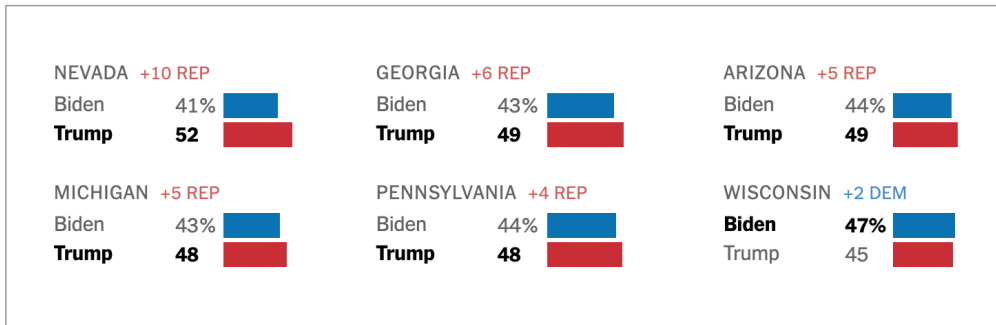
[그림6] 미국 대중의 개입주의에 대한 선호도 약화



출처: CIVIQS (2023)

- 이러한 상황은 바이든 행정부의 대외정책적 운신의 폭을 좁히는 결과로 이어졌다. 우크라이나에 대한 지원을 축소할 경우 우크라이나 전쟁 상황은 더욱 장기화되거나, 혹은 최근 논의되고 있는 휴전 협상으로 귀결될 가능성이 높다. 그렇다면 그것은 러시아가 금번 전쟁을 일으켰던 소기의 목표를 달성하게 되는 결과로 이어질 것이며, 미국 바이든 행정부로서 이는 소위 ‘규칙기반 질서’ 유지를 위한 연대를 지속시키지 못했다는 오명을 씌우는 결과로 이어질 수 있고, 2024년 대선 캠페인 기간 동안 계속해서 공격 대상이 될 수 있을 것이다. 그렇다고 해서 북대서양조약기구의 공식 회원국이 아닌 우크라이나를 직접적으로 지원하기도 어려운 상황이다. 이처럼 현 상황은 미국의 애매모호한 태도를 강요하고 있지만, 이러한 태도에 대해 미국 유권자들은 바이든 행정부의 결단력 부재를 비판할 가능성이 높다.

[그림7] 미국 경합주(swing state)에서의 바이든-트럼프 지지율 현황 (2023년 11월)



출처: Goldmacher (2023)

○ [그림7]에서 보듯 주요 경합주에서 바이든 대통령의 재선 가능성은 점차 낮아지고 있다.

- 코로나19 팬데믹 이후 경기회복 및 호황을 맞고 있음에도 불구하고 현직 대통령의 지지율은 여전히 40%대를 유지하고 있고, 특히 내년 대선의 유력한 경쟁자인 트럼프 전 대통령의 지지율과 비교해 10%까지 격차를 보이고 있다.
- 최근의 이례적인 경기 호황에도 불구하고 미국 유권자들은 바이든의 경제정책이 자신의 소득에 부정적인 영향을 미쳤다고 인식하고 있다. 오히려 트럼프 대통령의 과거 정책이 자신들에게 더 유리했다고 판단한다는 점에서, 향후 바이든 대통령이 재선 캠페인에 도움이 될만한 정책적 성과를 찾기는 어려울 것으로 판단된다(Goldmacher, 2023).
- 바이든 대통령이 고령이라는 점도 재선 캠페인을 진행하는 데 부정적인 요소로 작용하는 것이 사실이다.
- 만약 트럼프 전 대통령이 재선에 성공한다면, 유네스코 재가입 결정도 번복할 가능성이 높다. 2024년 대선을 앞둔 미국 국내정치적 상황을 되짚어 보는 것은 바로 이러한 측면에서 의미를 찾을 수 있을 것이다.

IV. 한국 외교에 대한 합의

1. 글로벌 중추국가 비전과 대외정책의 방향성

○ 글로벌 중추국가(Global Pivotal State) 비전에 대해서 대통령실 혹은 외교부 차원에서 작성한 공식 문서는 아직 없다. 그러나 <인도태평양 전략>, <국가안보전략> 등 기출판된 전략문서 등을 통해 어떠한 개념으로 본 비전이 사용되는지 유추할 수 있다.

- 첫째, 글로벌 중추국가 비전은 한국이 인태지역 네트워크의 중심(hub)역할을 수행하고자 한다는 인도태평양 전략의 목표 가운데 하나로 설명할 수 있다. 특히 인태전략 중점 추진과제인 “규범과 규칙에 기반한 인태 지역 질서 구축”에서 “우리의 비전과 협력원칙을 공유하는 국가들과 광범위한 글로벌 현안에 대해 포괄적 협력을 추진”하는 것을 의미하며, 이때의 협력을 네트워크화 하겠다는 의미로 해석할 수 있을 것이다(대한민국 정부, 2022).

- 네트워크 이론에서 네트워크 중심성(network centrality)의 개념과 유사한 허브(hub)의 개념은 유사한 입장을 가진 국가들과의 연결성을 제고함으로써 좀 더 많은 정보를 공유하고 교류 활동의 중심이 되도록 기능하는 것을 의미한다(Hafner-Burton and Montgomery, 2006). 이를 통해 다른 국가들에 좀 더 많은 영향력을 행사할 수 있다.

- 둘째, 글로벌 중추국가로서 자유, 법치주의, 인권 등 보편적 가치와 국제규범을 공유하고 실천함으로써 인도태평양 지역 내 규칙기반 질서를 공고히 하는 데 기여하고자 한다.

- 이러한 맥락에서 현 정부는 “규칙기반 국제질서를 수호하고자 하는 유엔의 역할을 지지하며, 유엔 총회와 관련 회의에 적극적으로 참여하여 건설적인 기여를 지속할 것”을 강조한다(대한민국 정부, 2022).

○ 한국의 이러한 입장에 따르면, 한국과 이익 및 가치를 공유할 수 있는 ‘유사입장국(like-minded countries)’은 미국을 포함한 파트너 국가라고 상정할 수 있다.

- 아래 [표2]는 현 윤석열 정부가 추진해온 유사입장국들과의 소다자·다자 협력 현황이다. 앞서 미국의 다자협력을 유형화했던 [표1]에 근거하여 살펴보면, 지금의 소다자·다자 협력은 ‘Coalition’ 유형에 속한다. 이는 매우 구체적인 목표 달성을 위해 잠정적으로 형성된 맞춤형 협력 형태라고 볼 수 있으며, 그러한 의미에서 전략적 이익 및 가치의 공유도가 매우 높을 수밖에 없다.
- 이러한 ‘Coalition’ 형태의 협력은 미중 간 네트워크 경쟁 상황 속에서 네트워크의 균형(balance of network)을 이루기 위한 구조로 기능할 것이며, ‘규칙기반 질서’, 좀 더 구체적으로 ‘자유주의 국제질서’ 회복을 선호하는 경제·안보 아키텍처로 자리잡을 것이다.
- 규칙기반 질서를 중심으로 연대하는 민주주의 유사입장국들에 있어서 러시아의 우크라이나 침공과 무력 사용, 중국의 남중국해 영유권 주장 강화와 공세적 행보 등은 다수의 국제법과 유엔 협약에 대한 도전으로 인식되고 있다.

[표2] 윤석열 정부의 글로벌 중추국가 비전 구현을 위한 협력 네트워크 분포

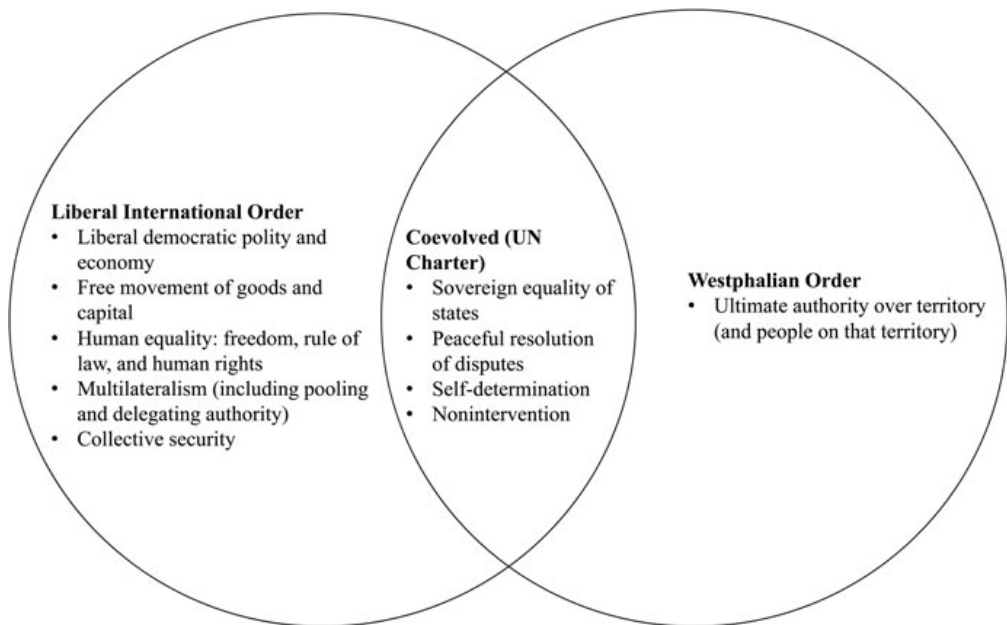
연번	네트워크	참여국	목표
1	한미동맹	한국, 미국	포괄적 글로벌 전략동맹
2	한미일협력	한국, 미국, 일본	대북 억제 및 동아시아 안보
3	Asia-Pacific 4	한국, 일본, 호주, 뉴질랜드	우크라이나 지원
4	Indo-Pacific Economic Framework (IPEF)	미국, 일본, 인도, 한국, 호주, 인도네시아, 태국, 필리핀, 말레이시아, 베트남, 싱가포르, 뉴질랜드, 브루나이, 피지	경제안보 달성을 위한 경제 플랫폼 마련; 미래산업 및 산업정책 국제표준 정립
5	Chip 4 (Proposal 단계)	한국, 일본, 대만, 미국	반도체 생산 안정화를 위한 공급망 형성
6	Partners in the Blue Pacific	호주, 일본, 뉴질랜드, 영국, 미국, 캐나다, 독일, 한국	태평양 도서국의 지속가능한 발전

○ 결과적으로, 한국이 추구하는 국제 질서는 아래 [그림8]에 나타난 국제질서의 분포 가운데 왼편, 즉 자유국제주의(Liberal Internationalist Order)와 유사하다고 볼 수 있다.

- 미중 간 강대국 경쟁과 맞물려 심화되는 강대국 간 네트워크 경쟁은 결국 인도태평양, 그리고 국제사회 전반에 대한 영향력 확보를 위한 경쟁이기도 하며, 이를 위해 네트워크 간 진영화도 가속화되고 있다.

- 미국과 유럽, 그리고 아시아 민주주의 국가를 포함하는 소위 유사입장국은 규칙기반 질서의 안정과 보존을 위한 연대와 협력의 필요성에 공감하고 있고, 이러한 공감을 기반으로 다층적인 소다자·다자 협력 플랫폼이 구축되고 있다. 주요 유사입장국 간 전략적, 외교적, 안보적, 경제적 이익과 가치가 통합된 공간으로서의 인도태평양 개념이 규칙기반 질서의 개념과 연관성을 보이는 이유이기도 하다(Wirth and Jenne, 2022).

[그림8] 자유국제주의 질서와 웨스트팔리아 질서



출처: Lake et al. (2021)

- 규칙기반 질서의 회복을 대외정책 목표로 상정하는 유사입장국들은 [그림8] 에서와 같이 규칙기반 질서가 유엔 헌장에 기반하고 있음을 인지하고 있다. 역사적으로 평화적 분쟁 해결과 자결권 등을 보장하기 위해 설립된 유엔의 목표와 이를 위한 헌장, 조약, 다양한 국제법과 규칙이 규칙기반 질서를 구축하며 국제사회의 평화와 번영을 달성하기 위해 기능한다는 것이다(Parley Policy Initiative, 2023).
- 지금의 규칙기반 질서는 유엔과 국제법적 체계를 바탕으로 점차 복잡해지고 상호연결성이 높아지는 국가 간의 관계를 조정하고, 갈등을 예방할 수 있게 하는 거버넌스 시스템으로서 기능한다.
- 글로벌 중추국가 비전 달성을 위한 한국의 적극적인 유엔 외교 확대는 이러한 맥락과 일맥상통한다고 볼 수 있으며, 유엔 내부에서 유사입장국들의 네트워크를 좀 더 확대하고 공고화하기 위해 노력할 필요가 있다.
- 특히 유네스코가 다루는 과학, 교육, 문화는 자유주의 국제질서의 미래와 지속가능성을 가늠할 수 있는 영역이기에, 더욱 유사입장국들의 참여와 협력이 필요하다.

2. 대유네스코 외교 전략 제언

○ 한국의 대외정책 비전을 구현할 수 있는 방향으로 유네스코를 활용할 필요가 있다.

- 유네스코에서 진행되는 다양한 교육, 문화, 과학기술, 커뮤니케이션 등 영역에서의 국제 협력은 분명 현 정부의 글로벌 중추국가 비전 구현에 중요한 영역인 동시에 한국이 추구하는 규칙기반질서, 그리고 가치외교 구현에 있어 중요한 영역이라고 볼 수 있다.
- 미국 등의 동맹국 및 유사입장국과 공유하는 이익 및 가치도 물론 존재하지만, 한국의 독자적 이익을 달성하기 위해 유엔 체제 내부에서 한국인의 대표성을 늘려가는 노력도 필요하다. 한국 외교부 내에 유네스코국이 만들어진 것은 이러한 측면에서 매우 고무적이라고 볼 수 있다.

- 유네스코가 다루는 다양한 영역에서 국가 간 제휴(alignment)의 형태는 각기 다를 것이다. 또한 이것은 군사적, 안보적 제휴와는 차이가 있을 수 있으므로, 이에 대해 유연하게 대처하며 한국의 이익을 획득하도록 해야 한다.
- 다자외교에 전문성을 갖는 전문가 그룹을 구축해 유엔 체제 내부에서의 현안 대응과 전략개발 등을 지속적으로 모색해야 한다.

V. 결론

- 본 글은 미국의 유네스코 탈퇴-재가입이 반복된 배경과 그 원인에 대해 논의하였다. 이를 통해 미국의 다자외교에 대한 이해를 확대하고, 이로부터 한국의 대미, 다자외교에 대한 함의를 도출하였다.

- 미국의 다자외교, 특히 유엔 외교란 국가이익을 달성하기 위한 수단적 측면이 지극히 크다. 특히 다자외교는 ‘Charter’ 유형, 즉 미국의 글로벌 리더십의 정당성 획득을 위한 목적이 크다. 비록 유엔은 현재 안전보장이사회 내부의 분열로 인해 문제해결에 있어서도, 정당성 제공에 있어서도 그 기능을 발휘하지 못하고 있지만, 여전히 유엔을 대체할 만한 포괄적·보편적 멤버십의 다자기구는 없는 상황이다. 따라서 미국은 여전히 유엔에서의 영향력을 유지하고자 노력할 것이다. 또한 지금의 미중경쟁은 단순히 세력다툼이 아닌 리더십의 경쟁이기도 하다. 그러한 의미에서 미국은 유일한 포괄적 다자기구인 유엔 내부에서 리더십 지위를 유지하기 위해 노력할 것이다.

- 미국의 유엔 외교에서의 쟁점은 이스라엘과 중국이다.
 - 이 두 국가로 인해 미국은 유네스코를 탈퇴하기도, 또 재가입하기도 했다.

 - 이스라엘의 경우 여타 회원국 내에 확산된 반이스라엘 편향성이 미국의 리더십에 부정적인 영향을 주고 있으나, 동맹국으로서 이스라엘에 대한 미국의 배려는 지속될 것이다. 또한 대중동 전략 차원에서 이스라엘과 여타 중동국가들과의 데탕트를 지속하기 위해 서라도 미국에는 적극적인 다자외교 활동이 필요할 것이다.

 - 중국은 미국의 ‘유일한 경쟁국’으로, 유엔 체제 내 중국의 영향력 확대를 견제하기 위해 미국은 유엔에서의 다자외교를 적극적으로 수행할 것이다. 이와 더불어 유엔 외부에서 ‘Coalition’, ‘Club’ 형태의 다양한 다자외교를 수행하고 이를 레버리지 삼아 유엔 내부의 영향력도 제고하려 할 것이다.

○ 요컨대 미국은 유엔 외교를 국가이익 달성을 위한 수단으로 인식하며 이를 위해 다양한 유엔 기구를 활용하고 있다. 동맹국인 한국도 다양한 형태의 다자외교를 수행하며 유엔에서 국가이익을 구현하기 위해 노력해야 할 것이다.

- 유네스코는 특히 현 정부의 가치외교를 수행하는 데 적합한 공간이다. 현 정부가 선호하는 규칙기반 질서와 자유 등의 보편적 가치는 유네스코의 비전과 일맥상통하며 동시에 국제사회의 평화를 조성하기 위한 기반으로서도 중요하다.

- 과학기술 규범 및 표준 제정 작업에서 한국의 이익이 반영되도록 노력해야 한다. 한국은 2024년 다수의 인공지능 관련 국제회의를 개최할 뿐 아니라 이와 관련한 거버넌스 구축도 선도하고 있다. 이러한 노력이 다자기구 내부에서도 인정받을 수 있도록 해야 할 것이다.

- 공공외교를 달성하기 위한 기회이기도 하다. 유네스코의 문화 분야에서 한국의 공공외교 자산 및 역사유산과 문화유산 등에 대한 인식과 이해를 넓히며, 동시에 한국의 대표성을 확대해 이러한 노력이 지속성을 갖도록 해야 할 것이다.

○ 물론 이러한 정책적 모멘텀은 지금의 바이든 행정부와 윤석열 정부 간의 협력 시너지에 기반하고 있는데, 2024년 미국 대선 결과에 따라 이러한 모멘텀이 사라질 가능성에 대비하는 작업도 필요할 것이다.

- 특히 규범 및 표준 제정과 관련한 프로세스가 제도화 되도록 관련 당사국들과의 협의가 필요하며, 향후 미국이 부재한 상황이 발생하더라도 가치외교와 관련한 사업이 지속될 수 있도록 유관국과의 협력체계나 사업의 정례화를 시도할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 대한민국 정부. 『자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략』 (2022년 12월).
- 인남식. 2018. “미국 중동정책의 변화추이 및 트럼프 행정부의 신중동구상 전망.” IFANS 주요국제문제분석.
- 인남식. 2020. “이스라엘-UAE평화협정의 함의.” IFANS FOCUS (August 28, 2020).
- 장지향. 2021. “바이든 정부의 대중동정책: 핵심 이슈와 전망.” JPI Peacenet (2021. 3).
- 정우탁. 1999. “미국의 UNESCO 탈퇴와 UNESCO의 과두안정체제.” 국제정치논총 39(2): 21-37.
- 조한승. 2008. “미국의 유네스코 정책의 전략적 함의: 정치체제론적 관점에서.” 국제정치연구 11(1): 43-62.
- Campbell, Kurt and Jake Sullivan. 2019. “Competition without Catastrophe.” Foreign Affairs (September/October 2019).
- Chaudoin, Stephen, Helen V. Milner, and Dustin H. Tingley. 2010. “The Center Still Holds: Liberal Internationalism Survives.” International Security 35(1): 75-94.
- CIVIQS. 2023. Survey Results (January 15, 2015 - November 29, 2023 / 350,568 Responses).
- CRS Report. 2023. The United Nations System: Frequently Asked Questions (September 22, 2023).
- De Luce, Dan and Abigail Williams. 2021. “China Poses ‘biggest geopolitical test’ for the US, Secretary of the State Blinken Says.” NBC News (March 4, 2021).
- Desilver, Drew. 2022. “The Polarization in today’s Congress has roots that do back decades” The Pew Research Center (March 10, 2022).
- Dutt, Sagarika. 1995. The Polarization of the United Nations Specialized Agencies: A Case Study of UNESCO (Lewiston: The Edwin Mellen Press, 1995).
- Goldmacher, Shane. 2023. “Trump Leads in 5 Critical States as Voters Blast Biden, Times/Siena Poll Finds.” The New York Times (November 5, 2023).
- Gwertzman, Bernard. 1983. “U.S. is Quitting UNESCO, Affirms Backing for U.N.” The New York Times (December 30, 1983).
- Hafner-Burton, Emma, M. and Alexander H. Montgomery. 2006. “Power positions: International organizations, social networks, and conflict.” Journal of Conflict Resolution 50(1): 3-27.
- Iida, Keisuke. 1988. “Third World Solidarity: The Group of 77 in the UN General Assembly.” International Organization 42(2): 375-395.
- Lake, David A., Lisa L. Martin, and Thomas Risse. 2021. “Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization.” International Organization 75(2): 225-257.
- Li, Yan. 2021. “Assessing America’s 3C Policy.” China-US Focus (June 7, 2021).
- Morris, Scott, Rowan Rockafellow, and Sarah Rose. 2021. “Mapping China’s Participation in Multilateral Development Institutions and Funds.” Center for Global Development (November 18, 2021).
- National Intelligence Council. 2021. Global Trends: A More Contested World (March 2021).

- The National Security Archive. 2006. "New State Department Release on the "Future of Iraq" Project." Retrieved from <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB198/index.htm>.
- Patrick, Stewart. 2023. Four Contending U.S. Approaches to Multilateralism (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2023).
- Ravid, Barak. 2022. "Scoop: Israel wouldn't oppose U.S. Return to UNESCO." AXIOS (February 9, 2022).
- Rodrik, Dani and Stephen Walt. 2022. "How to Build a Better Order." Foreign Affairs (September/October 2022).
- The Democratic Party. "2020 Democratic Party Platform" (August 18, 2020).
- The U.S. Department of State. 2017. "The United States Withdraws from UNESCO." (October 12, 2017). Retrieved from <https://web.archive.org/web/20190408053146/https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/274748.htm>.
- The White House. 2020. "Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization between the United Arab Emirates and the State of Israel" (September 15, 2020).
- The White House. 2022. National Security Strategy (October 2022).
- UNESCO. 2023. General Conference, 5th Extraordinary Session, 2023. (Financial matters related to the return of the United States of America to the Organization as a Member State, as per the letter from the United States of America presented to Member States by the Director-General of UNESCO on 12 June 2023: Draft resolution) Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385835>.
- United Nations. 2011. "UNESCO votes to admit Palestine as full member." UN News (October 31, 2011) Retrieved from <https://news.un.org/en/story/2011/10/393562>.
- US State Department. 2020. Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan (February 20, 2020).
- Wirth, Christian and Nicole Jenne. 2022. "Filling the Void: The Asia-Pacific Problem of Order and Emerging Indo-Pacific Regional Multilateralism." Contemporary Security Policy 43(2): 213-242.

발행일	2023년 12월 8일
기획	외교부, 유네스코한국위원회
지음	정구연(강원대학교 정치외교학과 교수)
펴낸곳	유네스코한국위원회
펴낸이	한경구
주소	(04536) 서울특별시 중구 명동길(유네스코길) 26 유네스코회관
연락처	02-6958-4100
전자우편	ap.center@unesco.or.kr
홈페이지	www.unesco.or.kr
편집	이윤하
교열	김보람
디자인	수카디자인

© 유네스코한국위원회 2023

간행물 등록번호 IR-2023-RR-2

