

신공공외교 갱신(更新): 한국-아프리카 기후 거버넌스 구축

윤성원, 김성수*
한양대학교 정치외교학과

A Conceptual Renewal of New Public Diplomacy: Constructing Climate Governance between Korea and Africa

Seongwon Yoon, Sungsoo Kim*
Department of Political Science and International Studies, Hanyang University

요약 본 연구는 기술(과학)-정치(정책)-개념(담론) 간의 연계성 및 융합 가능성을 기후변화를 매개로 탐색한다. 기후변화는 21세기 환경 담론의 핵심이며, 현대 국제사회가 공유하는 최고 수준의 공공재다. 본고는 한국과 아프리카 간 기후변화 대응 협력 가능성을 기술(ICT)과 정치(포용적 성장)의 융합에 따른 거버넌스 담론으로 설명한다. 이를 위해 첫째, 공공외교 주체로서 한국의 중견국성이 갖는 특징을 고찰하고, 둘째, 한국-아프리카 기후 거버넌스 구축이 내포하는 의미를 제시하며, 셋째, 아프리카 기후 거버넌스를 지역기구 및 레짐, 국가 수준으로 구분해 설명한다. 마지막으로 앞선 분석을 토대로 아프리카 기후 거버넌스의 특성과 한국판 뉴딜을 접목함으로써 디지털과 휴먼, 다층 거버넌스 간의 유기적 결합을 통한 기후 거버넌스의 방향성을 제시한다.

Abstract This study explores the possibility of connecting and converging technology, politics, and political concepts through climate change. Climate change is at the core of environmental discourse and the top tier of public well-being concerns shared by the international community. Based on the convergence of technology (ICT) and politics (inclusive growth), this study explains the possibility of cooperation between Korea and Africa in response to climate change as part of the discourse on governance. To this end, first, the characteristics of Korea's middle power identity for public diplomacy were examined. Second, the meaning of the Korea-Africa climate governance construction was presented. Third, the study found that African climate governance is categorized into two levels: a regional level organization and regime, and at a national level. Finally, by interweaving the characteristics of African climate governance and the Korean New Deal, the analysis suggests the direction of climate governance through the integration of digital, human, and multilevel governance.

Keywords : New Public Diplomacy, Climate Governance, Climate Change, ICT, Korea, Africa

본 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5B8096026).

본 논문은 한-아프리카재단 『아프리카 주요이슈 브리핑』 제4권 제2호(2021.12 발행)에 수록된 “그린뉴딜 정책동향 및 한-아프리카 기후변화 대응 협력방안”을 수정·보완한 것임.

*Corresponding Author : Sungsoo Kim(Hanyang Univ.)

email: skim14@hanyang.ac.kr

Received May 16, 2022

Revised June 20, 2022

Accepted August 3, 2022

Published August 31, 2022

1. 서론

4차 산업혁명은 기술공학과 사회과학의 융합이 만들어낸 현상이다. 4차 산업혁명의 엠블럼으로 여겨지는 '고도화된 정보사회'는 토플러(Alvin Toffler)가 40여 년 전인 1980년 제시한 '제3의 물결(the third wave)'의 핵심이었다. '재택근무'라는 용어가 처음 나온 것도 이때다 [1]. 3차혁명은 기존의 혁명들, 즉 농업혁명 및 산업혁명과는 본질적으로 구분되는 사회적 현상에 대한 적합한 명명(nomenclature)이다. 포스트모더니즘의 대가인 리오타르(Jean Francois Lyotard)는 그보다 전인 1970년대 말에 이미 데이터 접근성이 사회 운용의 중심원리가 될 것으로 예측했다[2]. 리오타르도, 토플러도 모두 정보혁명에 따라 정치, 사회, 경제의 형태가 근본적으로 변화할 수 있다고 내다봤다[1,2].

4차 산업혁명은 세계경제포럼(WEF: World Economic Forum) 회장 슈밥(Klaus Schwab)이 2015년 포린어페어스(Foreign Affairs) 기고문을 통해 창안한 용어다[3]. 4차 산업혁명이 3차 정보혁명에 입각해 있다고 하면서도, 속도, 범위, 체제에 주는 충격 면에서 3차 혁명과는 차원이 다른 형태로 진행된다는 점에서 구별된다고 했다. 그러나 3차 혁명이든 4차 혁명이든 데이터와 정보통신기술(ICT: Information, Communication and Technology, 이하 ICT)이 중심에 위치한다는 점은 동일하다. 4차 산업혁명의 여파가 3차 혁명과 비교할 수 없는 수준으로 전개된다 할지라도, 양차 혁명을 추동한 변인 간에 본질적 차이가 있는지는 의문이다. 요컨대, 우리는 기술공학의 차이를 사회과학적 담론 변동, 또는 정책적 담론을 통해 인지하고 있다[4].

기술을 사회과학적 개념으로 어떻게 풀어내는가의 문제는 그래서 더욱 중요하다. 기술은 개념으로 집약된다. 개념은 이미지를 창출하고 사회과학자들은 해당 개념을 통해 정책을 도출한다. 실재(實在)하는 세계는 행위자가 그 세계를 어떻게 인식하느냐에 따라 다르게 '구성'된다. 기술과 정책 담론이 융합할 수 있다는 의미다. 무엇이 '실재'하는 것인가?

환경은 과학과 정치 간의 연계성이 가장 뚜렷한 분야 중 하나다. 환경보호 담론이 정치 영역에 진입한 것은 1962년 카슨(Rachel Carson)의 역작 『침묵의 봄(Silent Spring)』이 출간된 후였다. 카슨이 제기한 살충제 DDT(Dichloro-Diphenyl-Trichloroethane) 문제는 저자의 의도가 무엇이었던 과학의 표피를 벗어난 정치 문제로 환원됐다. 침묵의 봄으로 DDT는 환경파괴 이

미지를 내포한 개념이 되었지만, DDT 사용이 보편적 차원에서 금지되면서 모기 개체가 급증하여 말라리아 환자가 폭증하는 결과로 이어졌다. 농산물 생산량 감소로 개발도상국 주민들이 굶주렸으며, DDT가 새의 개체 수를 줄인다는 카슨의 분석이 사실이 아니라는 주장도 나왔다 [5].

본 연구의 목적은 여기서 도출된다. '기술(과학)-정치(정책)-개념(담론)' 간의 연계성 및 융합 가능성을 기후변화를 매개로 탐색한다. 기후변화를 탐색 사례로 선정할 이유는 다음과 같다. 첫째, 기후변화는 환경 담론의 핵심이다. 21세기 국제사회의 주요 담론으로 자리매김한 지속가능발전은 기후변화 문제를 중심으로 형성되었다[6]. 둘째, 기후변화 문제는 현대 국제사회가 공유하는 최고 수준(top-tier)의 공공재다. 탈냉전 이후 자유무역체제, 집단안전보장체제와 같은 국제협력 활동은 국제질서 측면에서 공공재 공급의 문제로 여겨져 왔고, 특히 기후변화 방지 협력 문제는 '전 지구적 공공재'로 간주된다 [7-9]. 2021년 11월 개최된 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26)에서 2020년대를 온난화 방지를 위한 "결정적 10년(critical decade)"으로 규정한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다[10]. 셋째, 기후변화 문제는 무엇보다 과학과 정치가 긴밀히 융합하는 지점이다. 국제사회의 공공재 성격이 크다는 것은 실증(實證)만큼이나 정치화(politicization) 또는 안보화(securitization)의 가능성도 뚜렷하다는 점을 의미한다. 이 지점에서 '공공외교(public diplomacy)'의 필요성이 제기된다. 공공외교가 열린 외교, 행위자의 확대를 특징으로 한다는 점에서 기후변화를 매개로 한 과학과 정치의 융합에는 공공외교가 개념적 지주로 활용될 필요가 있다.

2. 개념적·이론적 이해

2.1 인류세(anthropocene)의 공공외교

공공외교는 신외교(new diplomacy)를 표상한다. 전통외교의 주체가 정부이고 수단이 하드파워라면, 공공외교는 대상의 범위를 민간으로, 수단을 소프트파워로 확장한 것이다. 공공(公共)에서 전자는 '공개'의 의미를, 후자는 '집합'의 의미를 담고 있다[4]. 문자 그대로 개방성과 포용성을 담지하는 외교다. 공공외교 역시 개념적으로 외연의 확장을 경험했다. 공공외교에서 신공공외교로의 전환이 대표적이다. 20세기 공공외교가 정부 행위자를 중심으로 실행됐다면, 21세기 신공공외교에서는 민간

행위자가 주체의 영역으로 진입했다. 민간과 정부 모두 외교활동의 주체와 대상이 되는 것이다[11].

공공외교의 개념, 정의, 적용 분야에 대한 연구는 국내외를 막론하고 상당 수준 진행되었으므로[12-14], 본고에서 일반적 논의는 생략한다. 대신 상술한 대로 ‘기술(과학)-정치(정책)-개념(담론)’ 측면에서 기후변화 문제 해결에 적합한 정책의 연결고리를 제시한다. 즉, 기후 거버넌스를 구상하는 것이다. 유엔교육과학문화기구(UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)는 거버넌스를 “다양한 행위자가 투명하고, 참여적이며, 포용적인 방법으로 공동의 관심사를 처리하는 규범과 가치”로 본다[15]. 이에 따르면 기후 거버넌스는 “다양한 행위자가 기후변화 문제를 투명하고, 참여적이며, 포용적인 방법으로 처리하는 규범과 가치, 그리고 과정 체계” 정도로 정의할 수 있을 것이다. 실제 국제사회는 기후 거버넌스 작동 과정에서 ‘행위자의 다양성’, 즉 다층적 거버넌스 구축 필요성을 강조한다(Fig. 1).

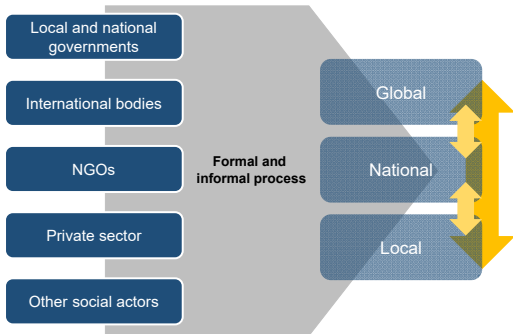


Fig. 1. Multilevel Climate Governance[16]

아울러 신공공외교에 적합한 기후 거버넌스를 논하기에 앞서 최소한 두 가지 관련 개념에 대한 이해가 필요하다. 먼저 중견국 개념이다. 한국의 공공외교 전략은 중견국으로서 한국의 정체성과 직결된다[17,18]. 왜냐하면 국가 속성과 능력을 나타내는 지표 외에도 지역·국제적 차원의 이슈에 “적극 참여 또는 개입(engagement)하려는 의지(willingness)”가 중견국을 규정하는 주요 요소가 되기 때문이다. “뜻을 같이하는(like-minded)” 국가들과 함께 국제사회의 이슈 해결을 위한 다자주의 외교를 지향하는 것이다[17]. 기후변화는 다자주의의 정점에 놓인 이슈다. 기후변화와 관련해서는 어떠한 이슈라도 복수 국가의 “적극적 참여”가 전제돼야 한다[18].

둘째로 소프트파워다. 소프트파워 개념 활용의 보편성

을 고려할 때 해당 용어를 새롭게 정의할 필요는 없을 것이다. 본 연구가 주목하는 부분은 공공외교 주체로서 한국이 지니는 소프트파워의 특수성이다. 이는 “공간외교(geo-diplomacy)” 개념과 연결되는데, 공공외교 강화를 통해 지역 간 공동 정체성을 구축하는 것을 의미한다[19]. 한국의 소프트파워는 소위 하드파워 강대국들이 추진하는 소프트파워와 본질적으로 맥락을 달리한다. 환언하면, 공간외교와 지정학적 경쟁에 따른 공공외교는 분리된다. 이를테면 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance, 이하 ODA) 측면에서 미국, 영국 등 서구 진영이 추구하는 ‘더 나은 재건정책’(BBB: Build Back Better)[20], 유럽과 아시아 사이에서 독특한 정체성을 추구하는 러시아의 유라시아 외교, 중국의 일대일로(一帶一路), 일본의 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’(free and open Indo-Pacific) 등은 공간외교의 성격을 갖지만[19], 동시에 지정학적 경쟁의 의미를 내포한다. 이들이 국제질서 차원에서 강대국의 지위를 갖기에 나타나는 역설적 현상이다.

반면 한국의 공간외교는 중견국, 다자주의 성격을 내포한다. 한국의 소프트파워 투사(投射)가 공간적으로 멀리 떨어진 지역에서 이뤄진다 하더라도, 그것이 지정학적 경쟁을 야기하지는 않는다. 강대국과 대비되는 중견국으로서 한국의 공간외교가 지닐 수 있는 특장(特長)이다. 그런 측면에서 한국의 공공외교는 단순한 지역외교 차원을 넘어 “원거리의 점과 점을 잇는 초(超)지역외교”로 기능할 수 있다[19].

결국 다자주의적 문제 해결을 본질로 하는 기후변화, 동시에 해결책을 놓고 선진국과 개발도상국 간 갈등 구도를 보이는 기후변화 문제야말로 중견국으로서의 한국의 역할이 요구되는 지점이라 할 수 있다. 현대세의 기후변화는 인간의 활동으로부터 비롯된 것이다[21,22]. 멀게는 18세기 후반 산업혁명 이후, 가깝게는 제2차 세계대전 이후 세계화와 급속한 글로벌 경제성장에 따른 이른바 ‘대가속(great acceleration)’의 결과 인간의 활동이 지구 환경을 변화시키는 상황에 직면한 것이다. 인류세(anthropocene)는 상기한 맥락에서 도출된 용어로 일종의 ‘제안된 지질 시대’라고 할 수 있다. 기후변화 문제의 경우 대략 산업혁명 시기인 19세기 초중반 이후를 기준으로 한다. 기후변화패널(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change, 이하 IPCC)은 지구 평균 기온이 1850년 이후 약 1.1℃ 상승했다고 밝힌 바 있다.

요컨대, 한국의 공공외교는 소프트파워를 구비한 중견국 공간외교, 지정학적 경쟁으로부터 상대적으로 자유로

운 초지역외교를 중심으로 전개돼야 한다. 그에 따라 기후 거버넌스 구축 또한 한국 공공외교의 지속가능성을 확장할 수 있는 주요 어젠다로 기능할 수 있을 것이다.

2.2 기후 거버넌스: 한국-아프리카를 중심으로

4차 산업혁명 시대 과학기술외교가 공공외교의 형태로 부상한 것은 주지의 사실이다[19,23]. 기후변화 분야는 특히 그러하다. 상기한 바와 같이 환경문제는 정치화 또는 안보화와 불가피하게 연계된다. 과학과 정치라는 두 가지 의제를 동반하는 것이다. 그러나 이것이 양자의 관계를 상충적으로 인식해야 함을 의미하는 것은 아니다. 이를테면 기후변화 의제는 전술한 신외교 중에서 과학기술외교에 속한다. 동시에 다자주의적 ‘협력형 공공외교’에 적합한 주제다. 개발협력외교와 연동되는 것이다. 기후변화 문제는 과학과 정치의 상호연계성을 표상한다는 점에서 “과학을 위한 외교(diplomacy for science)”이자, “외교 안의 과학(science in diplomacy)”이며, 나아가 “외교를 위한 과학(science for diplomacy)”이다[19].

물론 정책 결정 과정에서 과학이 궁극적으로는 정치적 판단으로부터 자유롭지 못하다 하더라도 과학과 정치의 본질적 성격이 상이함은 분명하다. 과학은 자연과학적 법칙과 객관성을 추구한다는 점에서, 정치와의 연계성은 일정 부분 인정되지만, ‘가치투쟁’으로 집약되는 정치의 핵심으로부터는 벗어나 있다. IPCC가 2018년 출간한 『지구온난화 1.5℃』 특별보고서는 정치 담론 형성에 있어 과학의 역할을 집약한 것이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 기후변화 대응 거버넌스 구축은 개발협력외교와 과학기술외교로 구성된다.

아프리카는 기후변화 문제와 관련한 한국의 개발협력외교와 과학기술외교가 이상적으로 융합할 수 있는 지역이다. 기후변화를 매개로 한국의 소프트파워(기술)와 공간외교(초지역외교)가 동시에 발현 가능한 곳이기도 하다. 왜 그럴까? 먼저, 아프리카는 글로벌 차원에서 생태적 불의(ecological injustice)를 가장 크게 겪고 있는 지역 중 하나다. 온실가스 배출이 가장 적은 지역군에 속함에도 불구하고(Fig. 2), 기후변화로 인한 피해를 상대적으로 더 크게 받는 지역이다. 2019년 기준 전 세계에서 기후변화의 영향을 가장 크게 받은 상위 10개국 중 절반이 사하라 이남 아프리카 국가였으며, 그 가운데 3개국 - 모잠비크, 짐바브웨, 말라위 - 은 상위 5개국에 속했다[24]. 마그레브(Maghreb) 지역도 마찬가지다. 2021년 알제리 북부에서 장기간의 혹서와 산불이 지속됐으며, 2018년에는 우아라글라(Ouargla) 기상관측소

에서 관측 사상 아프리카 최고 기온(51.3℃)을 기록했다. 대서양 및 인도양에 접한 아프리카 해안의 해수면 상승률(3.6 & 4.1 mm)은 세계 평균(3.3 mm)을 상회했다. 결국 대아프리카 개발협력은 인류 공동의 문제이며, 글로벌 차원의 생태적 불의에 맞서는 문제임을 직시하는 것이 필요하다.

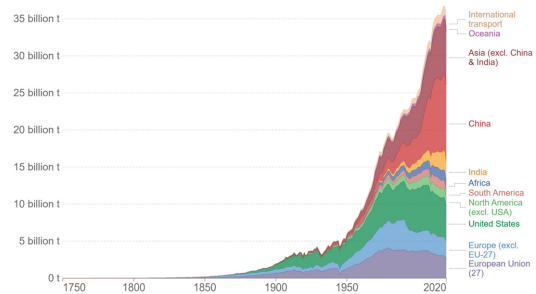


Fig. 2. Carbon dioxide emissions worldwide from 1750 to 2020, by region[25]

둘째, 초지역외교 수단으로서 기후변화 대응에 적합한 ICT의 아프리카 역내 활용 가능성이다. 아프리카는 아시아를 제외하면 단일 대륙으로는 전 세계에서 가장 큰 대륙이다. 그만큼 기후변화의 양상도 다양하고, 기후변화 적응 및 완화 관점에서 빅데이터에 기반한 대응 협력이 요구된다. 최근 아프리카가 ‘디지털 전환 전략(Digital Transformation Strategy)’을 통해 ‘그린 ICT’ 투자에 진력하고 있는 점은 주목할 만하다[26]. 한국은 유엔 전자정부참여지수(EPI: E-Participation index), 전자정부개발지수(EGDI: E-Government Development Index)에서 10년 넘게 세계 최상위권을 지키고 있다. 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency) 및 행정안전부 주도로 나이지리아, 케냐 등과 전자정부 이니셔티브를 발족한 경험도 있다. 한국은 아프리카 지역 전반에서 경제성장 및 개발협력 측면을 통해 ‘역할모델(role model)’이 되어 왔다[27,28]. 따라서 ICT 분야에서 한국의 공공외교는 아프리카와의 ‘공감’에 바탕한 초지역외교로 기능할 수 있다. 그야말로 중장기적 대응이 긴요한 기후변화 협력을 통해 지속 가능한 공공외교의 초석을 마련하는 것이다.

3. 아프리카 기후 거버넌스 동향

3.1 지역기구 및 레짐 수준

지역기구는 다자주의 협력의 출발점이다. 아프리카연합(AU: African Union, 이하 AU)은 아프리카 다자주의를 표상한다. AU가 제시한 ‘어젠다 2063(Agenda 2063)’은 50년(2014~2063년)을 바라보고 설계된 일종의 전략적 체제다. 7가지 핵심 목표로 구성돼 있는데, 그 가운데 첫 번째가 “포용적 성장(inclusive growth)과 지속가능발전에 기초한 번영의 아프리카”로 기후변화 대응력 및 환경의 지속가능성 제고와 직결된다. 포용적 성장은 2008년 미국발 금융위기 이후 국제사회에서 부상한 담론으로 기존 소득증대 중심의 양적 성장론을 넘어 “분배와 삶의 질 개선을 포괄하는 다차원적 성장 모델로의 전환”을 의미한다[29].

어젠다 2063이 거시적 차원의 기후 거버넌스 구성 요인이라면, ‘기후변화전략 2020-2030’은 어젠다 2063 달성을 위한 행동계획이라 할 수 있다. 기후변화의 영향을 최소화하기 위한 회복탄력성을 구비하고 취약성을 감소한다는 전략이다[30]. 이는 기후변화 적응 및 완화 활동과 밀접히 연계된다. 대륙 조기경보체계 구축, 기후센터 설립 등을 통한 기후재난 위험감소전략(DRR: Disaster Risk Reduction), 신재생에너지, 폐기물 활용 등을 통한 순환 경제 구축, ICT 활성화를 통한 저탄소사회 달성 등이 그것이다. 이와 더불어 AU는 ‘그린회복행동계획 2021-2027’을 마련하고, 코로나19 팬데믹에 따른 경제적 충격으로부터의 회복을 기후변화 대응책과 연동했다. 특히 여성과 청년층의 참여 증진을 강조하는 부분이 눈에 띄는데, 경기회복과 기후변화 대응을 상기한 포용적 성장의 시각으로 접근한다는 점에서 주목할 만하다[31].

아프리카개발은행(AfDB: African Development Bank, 이하 AfDB) 역시 환경의 지속가능성을 아프리카 지속가능발전을 위한 주요 축으로 분류했다. AfDB는 이미 2013~2022년 아프리카 10년 성장전략을 마련한 바 있으며, 이를 포용적 성장과 녹색성장으로 이원화했다. AU의 그린회복행동계획과 같은 맥락이다. 포용적 성장의 경우 여성과 청년 역량 증가, 취약계층 보호를 위한 사회안전망 프로그램 확충, 녹색성장의 경우 기후변화 충격에 대비한 회복탄력성 증진이 핵심이다[32]. 달리 말하면, 여성과 청년이 지닌 잠재력을 녹색기술 혁신을 통한 성장과 일자리 창출에 적용한다는 의미이기도 하다.

포용적 성장과 녹색성장의 병행은 5가지 우선순위를 중심으로 운영된다. 첫째, 인프라 구축에 따른 청년과 여성 계층에 대한 경제적 기회 증진, 둘째, 강, 호수 등 대륙 내 수역 주변 지역통합 증진, 셋째, 민간 영역 개발을 통한 일자리 창출, 넷째, 효과적 제도와 규정 구비를 통

한 거버넌스와 책무성 제고, 다섯째, 교육의 질 향상을 통한 기술 경쟁력 제고 등이다. AfDB가 제시한 포용적 성장과 녹색성장의 병행 전략은 Fig. 3과 같다.

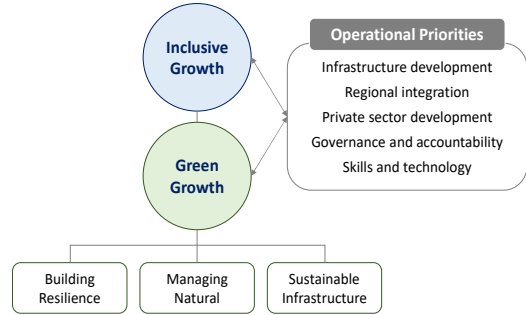


Fig. 3. Green growth in the context of AfDB strategy [32,33]

초지역외교를 위한 접측면을 지역 레짐(regime) 차원으로 확대하는 것도 필요하다. 레짐 형성은 특정 쟁역(爭域)에서 행위자 간 상호 기대를 수렴할 수 있는 네트워크, 절차, 규범 등이 마련됨을 의미하고, “국제 수준에서 정치적 기회구조의 여러 측면에 상당한 개방”을 가져온다[33]. 아프리카자유무역지대(AfCFTA: African Continental Free Trade Area, 이하 AfCFTA)는 그런 측면에서 이상적(ideal) 레짐이다. 일견 무역 레짐으로 간주될 수 있으나, 유엔 아프리카경제위원회(ECA: Economic Commission for Africa)에 따르면, AfCFTA는 아프리카 기후변화 대응 과정에서 핵심적 역할을 할 수 있다. 무엇보다 채굴 산업과 원자재에 의존해 온 기존 산업 패턴을 전환하는 과정을 추동하기 때문이다[34]. 재활용 플라스틱 제품과 같은 환경친화적 상품과 서비스 유통 활성화, 친환경 기반 무역기술장벽(TBT: Technical Barriers to Trade) 및 동식물 위생검역(SPS: Sanitary and Phytosanitary) 조항 마련, 전자상거래 활성화에 따른 순환경제 구축 등 기후변화 대응 문제에 있어 AfCFTA의 역할은 무궁무진하다. 즉, 개발협력외교와 과학기술외교의 공간이 레짐 차원에서 마련되는 것이다.

3.2 국가 수준: 나이지리아를 중심으로

나이지리아는 ‘아프리카의 거인’으로 불린다. 아프리카 최대 경제 대국이자 인구 대국(2022년 5월 기준 2억 1,600만)이다. 세계은행은 2015년부터 2050년까지 아프리카의 인구 성장이 세계 최고 수준을 유지할 것으로 예측했다. 나이지리아 인구 증가세는 그중에서도 돋보이

는데, 2045년부터 2050년 사이 인구 4억을 돌파해 미국을 추월할 것으로 예상된다[35]. 나이지리아 독립에 지대한 공헌을 한 정치가이자 민족주의자인 아올로워 (Obafemi Awolowo)조차 “나이지리아는 국가가 아니다. 단지 지리적 표현이다”라고 했을 정도로 나이지리아는 민족, 종교, 문화적으로 다양한 정체성으로 이뤄져 있다[36]. 같은 맥락에서 나이지리아는 아프리카를 표상한다고 해도 과언이 아니다. 나이지리아가 아프리카를 대체할 수 있다는 뜻이 아니라, 아프리카의 다양성을 나이지리아가 내포하고 있다는 의미다.

나이지리아는 한-아프리카 기후변화 대응 협력에 있어 공공외교의 거점(據點)이 되기에 적합한 곳이다. 우선 다자주의에 적극적이다. AU 창립회원이자, 서아프리카 경제공동체(ECOWAS: Economic Community of West African States, 이하 ECOWAS)의 핵심 멤버다. 국가 차원에서 지속가능발전에 대한 관심도 크다. IPCC 5차 보고서는 2050년까지 나이지리아 북부 지역은 더욱 건조해지고, 남부 지역은 더욱 습해질 것으로 내다봤다[37]. 나이지리아는 기후변화의 심각성을 잘 인지하고 있다.

나이지리아 정부는 2020년 ‘나이지리아 경제 지속가능계획’을 통해 환경친화적 방식으로 코로나 팬데믹으로 인한 사회경제적 충격을 완화해 나간다는 목표를 세웠다. 동 계획에는 태양열 주거 시스템 구축, 저공해(압축 천연가스) 자동차 생산으로의 전환, 정부-민간 영역 ICT 기반 일자리 창출 등이 담겨 있다[38]. 아울러 2030년까지 온실가스 배출량을 2018년(347MtCO₂e) 대비 20% 감축하겠다고 밝힌 바 있다[37]. 이에 따라 2020년부터 2035년 사이에 1,200만 개의 녹색 일자리(green jobs)가 창출될 것으로 기대하고 있다[37].

한편 도시 수준에서 살펴보면, Fig. 4에서 제시된 바와 같이 지역별 입지계수(LQ: Location Quotient) 측면에서 나이지리아 내 ICT 분야 고용이 남서부 지역에 집중돼 있는 것으로 확인된다[39]. 실제로 과학기술 분야 입지계수 역시 Fig. 5와 같이 라고스(Lagos)와 오군(Ogun)을 중심으로 한 나이지리아 남서부가 여타 지역에 비해 압도적이다[39]. 디지털화, 인공지능, 클라우드 컴퓨팅, 로봇공학, 3D 프린팅 등을 중심으로 한 4차 산업혁명의 바람이 나이지리아에서 본격 전개되고 있다는 점은 라고스와 오군을 중심으로 한 기후변화 대응 및 ICT 협력 활동의 여지가 그만큼 크다는 점을 의미한다. 이는 신공공외교의 일한인 도시 공공외교 또는 지자체 공공외교와도 연결될 수 있는 지점이다[40,41].

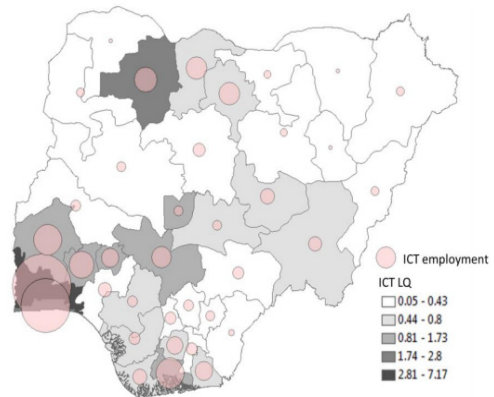


Fig. 4. ICT employment and LQ by state[39]

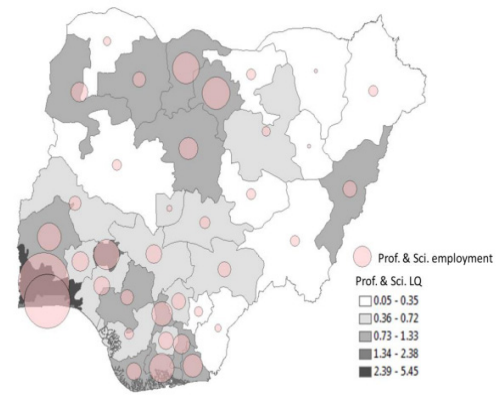


Fig. 5. Professional, Scientific & Technical activities employment and LQ by state[39]

4. 정책 제언

4.1 디지털, 휴먼 매개의 기후 체제

기후변화를 매개로 한 공공외교가 지속 가능한 형태의 신공공외교로서 발전 가능성이 충분하다면, 한-아프리카 공공외교 역시 확고한 비전과 철학에 입각해 실행돼야 한다. 방향성을 확고히 해야 한다는 의미다. 그런 측면에서 포용적 성장과 녹색성장의 융합은 기후변화 협력을 달성해 나가는데 주요한 기둥이 될 수 있다. 무엇보다 아프리카에서 양자 간의 융합을 가능케 하는 핵심 기제로 ICT가 논의된다는 점에 주목할 필요가 있다.

상기한 대로 공공외교 전개 과정에서, 특히 ICT 분야에서 중견국으로서 한국이 지닌 강점을 활용할 수 있다. 디지털 인프라 고도화(디지털뉴딜)는 녹색성장(그린뉴딜), 포용적 성장(휴먼뉴딜)과 더불어 문제인 정부 시기

형성된 한국판 뉴딜 2.0의 핵심 요소이기도 하다[42]. 휴먼뉴딜은 경제구조변화에 맞추어 디지털 격차 해소 등에 초점을 맞춘 인력양성과 취업 지원 프로그램을 의미하며, '사람 투자 확대', '고용·사회 안전망 강화'라는 점에서 상술한 포용적 성장 개념과 직결된다. 윤석열 정부의 출범으로 환경정책 기조의 변화가 일정 부분 불가피하겠지만, Fig. 6이 제시하는 바와 같이 '디지털-그린-휴먼' 3각 메커니즘이 근본적으로 뒤바뀔 가능성은 적다 [33,42].

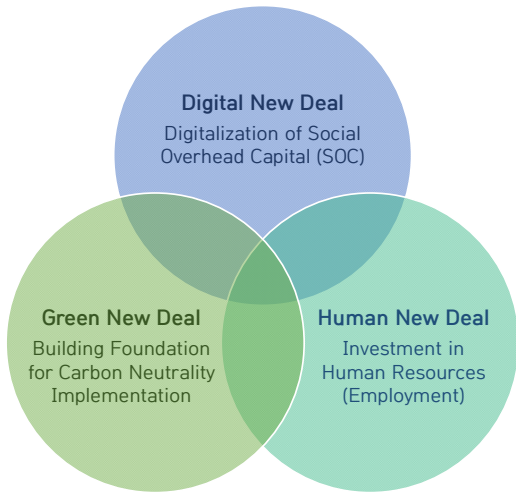


Fig. 6. Korean New Deal 2.0 Structure[33,42]

재강조하지만 아프리카는 젊은 대륙이다. 아프리카의 디지털 혁명은 젊은 세대에 대한 디지털 교육으로부터 시작된다. 지난 10년간 20세 이하 아프리카 인구는 25% 이상 증가했다. 2070년이 되면 20세 이하 인구는 아프리카 최대 연령층이 된다[43]. 청년층과의 교류는 지속 가능한 공공외교의 기반이다. 한국은 아프리카 청년층의 디지털 리터러시(digital literacy)를 고양하는 데 핵심 역할을 할 수 있다. 아프리카 대륙이 디지털 기술 인력과 디지털 기술교육 부족 현상을 겪고 있는 것은 주지의 사실이다[44]. 과학기술 분야에 한정된 교육이 아닌, 정치·경제·사회·기술·환경 분야를 아우르는 포괄적 측면의 디지털 리터러시 활동을 전개함으로써 공공외교의 층위와 기초를 가일층 튼튼히 할 수 있다.

물론 공공외교가 청년층에 한정될 필요는 없다. 보다 광범위한 수준에서 '국민을 주체로 한' 기후변화 대응 인식을 제고할 수도 있다. 화석연료 사용 증가 추세가 급속한 도시화와 더불어 진행됐다는 점에서 도시외교를 활용한 접근도 가능할 것이다. "모든 사람이 청정에너지 기술

개발" 관련 사업에 투입될 수 없다면, 기후변화 대응은 결국 "ICT 활용성 및 재생에너지 접근성 제고에 따른 도시회복 탄력성을 구비하고, 해당 체계를 사람들이 인지하고 실천하는 과정으로부터 시작될 수" 있는 것이다 [33].

기후변화 위험 인식은 기술적 요소에 더해 정치적 요소, 즉 "사람들의 인식과 태도가 바뀌는 문제와 직결"된다[33]. 기후변화에 대한 인식이 대응 행동 및 의도에 정(正)의 영향을 미친다는 점은 여러 연구를 통해 경험적으로 증명된 바 있다[45,46]. 요컨대, 한국은 아프리카와의 기후변화 대응 협력 외교를 통해 스마트시티, 데이터 이동성, 조기경보 체제(early warning system) 등 다방면의 디지털 표준 수립에 관한 공동연구를 진행할 수 있다.

4.2 다층 거버넌스 매개의 기후 체제

한-아프리카 기후 공공외교의 또 다른 방향성은 다층 거버넌스의 구축이다. 공공외교의 다자주의적 성격을 상기한다면 자연스러운 결론이다. 다만 공공외교이든 신공공외교이든 외교의 대상을 민간과 국가 수준에 제한하는 경향을 보이는 점은 다소 아쉽다. 공간외교 혹은 초지역외교는 다자주의를 실제로 구현할 수 있는 방향으로 진행돼야 한다. 예컨대 지역기구 및 지역 레짐과의 유기적 협력을 국가-시민 수준과 연동하는 것이다. 아프리카가 대륙 차원에서 '평화로운 범아프리카주의(Pan African Vision)'를 표방한다는 점을 고려한다면 더욱 그러하다. 중견국의 위치를 활용해 "네트워크 환경" 또는 "네트워크 권력"을 형성해 나갈 수 있다[47]. 대상국 시민과 적극적으로 소통하되, 영향력 있는 다층의 에이전시와 동시에 교통(交通)함으로써 개발협력 및 과학기술외교의 효과성을 극대화하는 것이다.

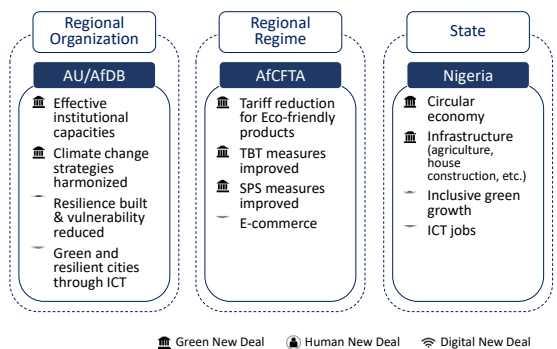


Fig. 7. Components of Network Environment for Public Diplomacy[33]

본 연구가 앞서 제시한 3가지 분석단위 - 지역기구, 레짐, 국가 - 와 연동하면, Fig. 7에 제시된 바와 같은 협력 구도를 마련하는 것이 가능하다. 각 분석단위가 제시하는 정책 우선순위를 통해 협력 범위를 특정하는 것이다. '포럼외교'를 활용하면 각 대상과의 유기적 협력이 더욱 효과적으로 전개될 수 있다[11]. 이 과정에서 필요에 따라 본고에서 다루지 않은 지역 행위자, 예를 들어 8개의 지역경제공동체(RECs: Regional Economic Communities) 혹은 시민사회조직(CSOs: Civil Society Organizations) 등을 포괄하는 형태로 포럼외교를 진행하여 공공외교 네트워크 환경을 더욱 조밀(稠密)하게 구축할 수도 있을 것이다. 한-아프리카 포럼이 포괄적 수준에서 양자 간의 기후 거버넌스 형성 과정을 조율하는 컨트롤 타워 역할을 하게 되는 것이다.

분석 단위별 협조는 이를테면 다음과 같은 형태로 이뤄질 수 있다. 나이지리아는 국가 차원에서 ICT 기반 일자리 창출을 목표로 한다. 이는 농업, 도로, 태양열 주거 시스템 등 지속 가능한 인프라 구축과 직결된다. 나이지리아가 속해 있는 지역경제공동체인 ECOWAS의 정책 기조와도 맥락을 같이한다. 이 경우 공공외교 네트워크는 당연히 국가와 지역기구 수준을 포괄하는 형태로 진행해야 한다. 나이지리아가 전통적으로 다자주의에 적극적인 모습을 보인다는 점을 고려할 때, 예컨대 AfDB가 아프리카 청년 고용 전략의 일환으로 운영하는 '취업을 위한 코딩(Coding for Employment Scheme)' 프로젝트가 나이지리아 지방정부 수준에서 어떻게 지속 가능한 방식으로 운용될 수 있을지에 대한 정책 형성 과정에서의 협력방안을 마련해볼 수 있다[43]. 이는 ICT 산업이 상대적으로 활성화된 남부의 라고스와 오군 지역을 통해서도 가능하지만, 반대로 북부 지역의 주요 도시 카노(Kano)의 주요 산업인 숙박업 및 음식업을 ICT와 연동하는 방식으로도 가능하다.

물론 다층적 거버넌스를 토대로 하는 신공공외교는 공공외교의 각 행위자가 현지 진출 가능 사업과 항목의 현실성을 타진하고, 진출 과정 및 현지 사업 운용 과정에서 확실한 보호 체계를 마련하는 것이 반드시 선행되어야 한다. 상술한 협조 형태는 궁극적으로 정부와 민간, 그리고 정부 부처 간 역할 분담을 얼마나 효율적으로 달성하는지에 따라 좌우될 것이기 때문이다.

전자의 경우 거버넌스 네트워크 구성 과정에서 민관협력(PPP: Public-Private Partnership, 이하 PPP) 체계 도입과 직결될 수 있다. 여러 경우의 PPP 형태가 있겠으나, 예컨대 아프리카 지역이 지니는 리스크(국가 신용도

문제)로 인해 중장기 자본에 기반한 개발자금 조달이 어려운 상황을 상정해 볼 수 있을 것이다. 이 경우 민간부문의 자본투자를 활성화할 수 있도록 하는 신규 파이낸싱 기법을 도입한다든지, 리스크와 사업성이 동시에 존재하는 곳을 대상으로 특별용자를 제공하는 등 민간금융 재원을 유도하는 방안을 모색할 필요가 있다. 공적 자금과 민간 자금 간 '융합 개발금융' 체계를 구비하는 것이다.

후자의 경우 기후 거버넌스 구축 ODA 비중 확대와 더불어 국내 협업체계를 구축하는 것이 우선돼야 할 것이다. ICT 관련 ODA만 하더라도 KOICA, 행정안전부, 과학기술정보통신부, 지자체 등 다양한 행위자들의 독자적 프로그램으로 인해 충분한 정책 조율 없이 진행되어 온 측면이 있었다. 관계부처 합동의 ICT 개발협력 전략회의를 정례적으로 개최하는 것은 물론이고, 분절적 ODA 추진체계 혁신을 위해 도입된 『국제개발협력기본법』이 법·제도적 차원을 넘어 실질적 이행력을 제고할 수 있도록 해야 한다.

5. 결론

기후변화 위기는 '인류세의 위기'이지만, 역설적으로 그만큼 '인류세의 해결 방식'이 요구되는 문제이기도 하다. 기술(디지털)은 정치(포용적 성장 또는 휴먼뉴딜)와 융합해 녹색성장을 낳을 수 있고, 이는 신공공외교가 갱신된 형태로서의 기후 거버넌스라는 새로운 개념과 담론으로 이어진다. 기후변화 대응을 위한 대아프리카 협력이 증폭된 방향으로 흐르지 않도록 국내 부처 간 사전 업무 조율에 바탕하여 아프리카 내 다층적 행위자와 체계적 로드맵을 수립한다면, 한국은 AU 그린회복동행계획 목표 시점(2027년) 내에 "디지털 분야에 특화된 외부 파트너"로 확고히 자리매김할 수 있다[33]. 제조업 및 인프라 분야 등에서 규모의 원조를 달성하고 있는 중국이나 유럽연합(EU: European Union) 등과 무리하게 경쟁하기보다, 한국만의 차별성을 강조함으로써 효율적이고 효과적인 협력의 가능성을 높이는 것이다. 그런 측면에서 2022년 11월 이집트에서 개최되는 유엔기후변화협약 당사국총회(COP27)는 '아프리카 지역기구-국가-지역사회'를 연결하는 포괄적 네트워킹 구축의 주요한 분기점이 될 수 있다. 한국-아프리카 기후 거버넌스는 '중견국과 개발도상국 간 연합'이라는 긍정적 네트워크 환경에 입각해 행동의 구체성과 실행 가능성의 제고를 동반할 때 진정한 의미의 글로벌 거버넌스로 발전할 수 있을 것이다.

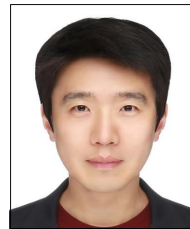
References

- [1] A. Toffler, "The Third Wave," New York: Bantam Books, pp. 210-223, 1980.
- [2] J. F. Lyotard, "The Postmodern Condition: A Report on Knowledge," Minneapolis: University of Minnesota, pp.3-6, 1979.
- [3] K. Schwab, "The Fourth Industrial Revolution: What It Means and How to Respond," *Foreign Affairs*, Dec. 2015.
- [4] S. Kim, "Digital Democracy and Public Democracy," S. Kim, J. Park, Y. Bae, T. Song, B. Shin, et al. *Public Diplomacy in the Era of Globalization*. Seoul: Sahoipyongnon Academy, pp. 139-184, 2019.
- [5] S. Choi, "Malaria Cases Soared Due to Rachel Carson's False Claims," *Hankyung*, Apr. 2019. <https://sgsg.hankyung.com/article/2019042812811>
- [6] United Nations, "Sustainable Development 20 Years On from the Earth Summit," Mar. 2012. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/981riomas20-ingles.pdf>
- [7] Michèle B. Bättig and Thomas Bernauer, "National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy?" *International Organization*, vol. 63, no.2, pp.281-308, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818309090092>
- [8] M. R. Khan, S. Munira, "Climate Change Adaptation As a Global Public Good: Implications for Financing," *Climatic Change*, vol.167, no.50, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03195-w>
- [9] M. Grasso, "Climate Change: The Global Public Good. Università di Milano," Dipartimento di Economia Politica, 2004.
- [10] United Nations Framework Convention on Climate Change, "Glasgow Climate Pact," Nov. 2021.
- [11] T. Kim, "New Public Diplomacy and Forum Diplomacy," JPI Research Series 22, pp.93-112, Feb. 2011.
- [12] J. Melissen ed., "The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations," Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- [13] N. J. Cull, "Public Diplomacy: Foundations for Global Engagement in the Digital Age," Seoul: Han Kyung Sa, 2021.
- [14] F. Han, "Introduction to the Public Diplomacy," Seoul: Dongguk University Press, 2013.
- [15] UNESCO, "Concept of Governance," <http://www.ibe.unesco.org/en/geqaf/technical-notes/concept-governance>
- [16] UNICEF, "What Is Climate Governance?" <https://www.unicef.org/lac/media/19651/file/what-is-climate-governance.pdf>
- [17] W. Kim, "Korea's Middle Power Public Diplomacy," *The Journal of Political Science & Communication*, vol.16, no.1, pp.331-350. Jun. 2013.
- [18] S. Kang, "Theorizing Middle Powers: Issues and Debates," *The Korean Journal of International Studies*, vol.55, no.1, pp. 137-174. Mar. 2015.
- [19] S. Woo, "Some Preliminary Thoughts on New Diplomacy," *Korean Journal of International Relations*, vol.59, no.3, pp. 381-410, Sep. 2019.
- [20] H. M. Treasury. "Build Back Better: Our Plan for Growth," p.96, Mar. 2021.
- [21] L. Benjamine, "The Duty of Due Consideration in the Anthropocene," *Carbon & Climate Law Review*, vol.11, no.2, pp.90-99, 2017.
- [22] K. Saito, "Unsustainable Capitalism: Capitalism in the Era of Climate Crisis," Goyang: Dadalibro, pp.205-231, 2021.
- [23] A. Paksi, S. Yoon, P. Anand, K. Lee, "Let Local Voices be Heard: A Tale of Partnership for e-Government," *Development in Practice*, Jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/09614524.2021.1958754>
- [24] E. David, V. Kunzel, L. Schafer, "Global Climate Risk Index 2021: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2019 and 2000-2019," Briefing Paper, Bonn: Germanwatch, 2021.
- [25] Statista, "Carbon Dioxide Emissions Worldwide from 1965 to 2020," Jul. 2021. <https://www.statista.com/statistics/205966/world-carbon-dioxide-emissions-by-region>
- [26] African Union, "The Digital Transformation Strategy for Africa 2020-2030," Addis Ababa: African Union, p.13, 2020.
- [27] African Development Bank, "Korea Is a Model for Africa's Industrialization, says President Adesina," *Tralac*, May 2018. <https://www.tralac.org/news/article/13072-korea-is-a-model-for-africa-s-industrialization-says-president-adesina.html>
- [28] The Korea Times, "S. Korea Is a Role Model for Africa: Obama," *The Korea Times*, Jul. 2009. http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2009/07/113_48292.html
- [29] KOICA, "International Development and Cooperation: Understanding from Twelve Keywords," Paju: Hanul, pp. 41-59, 2019.
- [30] African Union, "Draft Africa Climate Change Strategy," Addis Ababa: Economic Commission for Africa, 2020.
- [31] African Union, "African Union Green Recovery Action Plan: 2021-2027," Addis Ababa: Economic Commission for Africa.

- [32] African Development Bank, "At the Center of Africa's Transformation: Strategy for 2013-2022," Abidjan: African Development Bank Group, 2013.
- [33] S. Yoon, "Green New Deal Policy Trends and Cooperation between Korea and Africa in Climate Change Response," *Africa Issues Briefing*, The Korea-Africa Foundation, vol.4, no.2, pp.157-202, 2021.
- [34] Economic Commission for Africa, "AfCFTA Poised to Stimulate Africa's Socio-Economic Recovery from the Pandemic," ECA, Dec. 2021.
<https://www.uneca.org/stories/afcfcta-poised-to-stimulate-africa%E2%80%99s-socio-economic-recovery-from-the-pandemic>
- [35] T. Khokhar, H. Kashiwase, "The Future of the World's Population in 4 Charts," Aug. 2015.
<https://blogs.worldbank.org/opendata/future-world-s-population-4-charts>
- [36] A. Udoekene, "Top 20 Famous Quotes of Obafemi Awolowo," Motivation.Africa, 2020.
<https://www.motivation.africa/top-20-famous-quotes-of-obafemi-awolowo.html>
- [37] Federal Government of Nigeria, "Nigeria's Nationally Determined Contribution," Abuja: Federal Ministry of Environment, Jul. 2021.
- [38] Federal Government of Nigeria, "Bouncing Back: Nigeria Economic Sustainability Plan 2020," Abuja: Federal Government of Nigeria, 2020.
- [39] Urbanisation Research Nigeria, "Economic Development in Urban Nigeria," London: ICF International, Jul. 2015.
- [40] S. H. Hong, E. J. Park, H. S. Kim, "A Study on the Successful Cases of City Diplomacy in Major Foreign Countries: Focusing on Improving Local Government's Public Diplomacy," *The Journal of International Relations*, vol.24, no.1, pp.177-210, 2021.
DOI: <http://doi.org/10.15235/jir.2021.03.24.1.177>
- [41] H. Kim, B. Roh, "The Methods of Public Diplomacy in Korean Local Government," *The Korean Journal of Area Studies*, vol.34, no.2, pp.91-113, 2016.
- [42] Government of the Republic of Korea, "Korean New Deal 2.0: National Strategy for a Great Transformation," Jul. 2021.
<https://www.knewdeal.go.kr/#firstPage>
- [43] H. Morsy, "How Can Africa Succeed in the Fourth Industrial Revolution?" World Economic Forum, Aug. 2020.
<https://www.weforum.org/agenda/2020/08/africa-fourth-industrial-revolution-technology-digital-education>
- [44] M. Kang, "African Digital Transformation and Its Implication for Economic Integration," *Africa Issues Briefing*, The Korea-Africa Foundation, vol.4, no.2, pp.239-289, 2021.
- [45] S. Kim, S. Kim, "Analyzing the Determinants of Concern about and Responses to Climate Change," *Korean Journal of Public Administration*, vol.54, no.1, pp.179-206, 2016.
- [46] I. Park, C. Song, N. Yoo, "Does the Risk Perception of Climate Change Leads to Actual Response Actions?: Focusing on the Mediating Effects of Policy Knowledge," *Journal of Governance Studies*, vol.16, no.1, pp.75-102, 2021.
DOI: <http://doi.org/10.16973/jgs.2021.16.1.003>
- [47] S. Kim, "Theoretical Understanding of Public Democracy", S. Kim, J. Park, Y. Bae, T. Song, B. Shin, et al. *Public Diplomacy in the Era of Globalization*. Seoul: Sahoipyongnon Academy, pp.13-62, 2019.

윤성원(Seongwon Yoon)

[정회원]



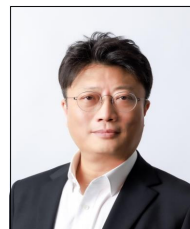
- 2007년 2월 : 고려대학교 정치외교학과 (정치학석사)
- 2017년 7월 : University of Bradford, UK (정치학박사)
- 2019년 9월 ~ 2022년 2월 : 유럽 아프리카연구소 전임연구원
- 2022년 3월 ~ 현재 : 한양대학교 정치외교학과 조교수

<관심분야>

국제정치, 국제안보연구

김성수(Sungsoo Kim)

[정회원]



- 1997년 12월 : University of Southern California (정치학석사)
- 2002년 5월 : University of Southern California (정치학박사)
- 2002년 12월 ~ 2003년 11월 : 아태지역연구센터 전임연구원
- 2004년 9월 ~ 현재 : 한양대학교 정치외교학과 교수
- 2012년 9월 ~ 현재 : 한양대학교 유럽아프리카연구소 소장

<관심분야>

비교정치, 정치경제, 공공외교분석