

# 제네바의 도시외교



평화구축 플랫폼  
확장을 중심으로



도시외교 시리즈 ⑧

# 제네바의 도시외교

평화구축 플랫폼  
확장을 중심으로

발행인        김봉현  
발행처        제주평화연구원  
발행일        2020년 11월 30일  
디자인·제작 (주)디자인여백플러스

# 제네바의 도시외교

평화구축 플랫폼 확장을 중심으로

## CONTENTS

요약 .....	2
<b>I</b> 서론 .....	3
<b>II</b> 제네바 도시외교의 전통 .....	6
<b>III</b> 제네바 도시외교의 제도화 .....	12
<b>IV</b> 제네바의 평화구축 활동 .....	20
<b>V</b> 결론 .....	28

# 제네바의 도시외교

## 평화구축 플랫폼 확장을 중심으로

### 요약

이 글은 평화의 수도로 불리는 제네바가 평화구축 플랫폼의 가능성을 실험하며 도시외교의 새로운 패러다임을 구축하는 과정을 분석한다. 제네바는 16세기 이래로 개신교 난민을 받아들인 칼뱅주의 개방적인 전통에서 국제도시로 발전해 왔으며, 국제적십자위원회, 국제연맹, 국제노동기구 본부를 유치하며 국제외교의 중심지로 부상했다. 하지만 제네바는 다수의 국제기구를 유치한 현실에 안주하지 않고, 다양한 의제를 다루며 평화구축활동의 유산을 다음 세대로 전달하는 역할을 하고 있다. 특히 제네바의 도시 브랜드를 반영한 ‘제네바 평화구축 플랫폼’은 평화 활동가 집단을 연결하는 네트워크로 성장하여 국제적인 평화구축 활동을 촉진하고 있다. 제네바의 플랫폼 외교는 여러 국제기구들을 연결시키는 허브를 구성한다는 측면뿐만 아니라, 국제조직의 하향식 의사결정 방식에 문제를 제기하고 현장에서 제기되는 창의적 발상들을 상향식으로 전파하는 새로운 협력 모델을 제시한다는 측면에서 의미가 있다.

■ **주제어** 제네바, 도시외교, 평화구축 플랫폼, 국제연맹, 국제적십자위원회, 국제노동기구

## I. 서론

제네바는 다양한 국제기구 및 비정부기구를 유치한 국제외교의 중심지이다. 국가보다 하위 단위인 지방자치단체 이름 앞에 ‘국제적’이라는 수식어를 붙이는 것은 일종의 형용모순일 수 있다. 그러나 “인터내셔널 제네바(International Geneva)”는 제네바의 정체성을 드러내는 표현으로 사용돼 왔다. 오랜 시간동안 제네바가 국제협력과 도시외교의 최전선에서 중추적인 역할을 해왔다는 것을 나타내는 표현이다. 현재 제네바에는 41개의 국제기구, 약 750개의 비정부 기구가 있으며, 약 3만 2천 명의 외교관과 시민사회 대표가 활동하고 있다. 매년 4천 6백회 이상의 정부수반과 장관 방문이 이뤄지고 있고, 연간 20만 여명이 참석하는 3천 2백 건 이상의 국제회의가 열리고 있다. 제네바가 150년 이상의 국제적 명성을 얻을 수 있었던 데에는 국제적십자운동의 인도주의적인 이념이 일조한 것으로 알려져 있다. 1863년 국제적십자위원회가 창설된 이래로 제네바는 현재 글로벌 거버넌스의 가장 중요한 중심지 중 하나가 됐다. 이러한 유산은 제네바뿐만 아니라 스위스연방 차원의 자산이기도 하다. 스위스 국민 대다수가 핵심적인 가치로 인식하는 인도주의는 스위스 국가 정체성을 형성하는 이념의 뿌리가 된다.<sup>1)</sup>

제네바는 “평화의 수도(Capital of Peace)”라는 별칭으로도 불린다. 국제적십자 위원회를 창설한 앙리 뒤낭(Henry Dunant)은 최초의 노벨평화상 수상자이다. 19세기 후반부터 역사적 격변기에 다른 도시들과 마찬가지로 혼란에 처할 수밖에 없었던 작은 도시 제네바에서 어떻게 국제적인 평화와 협력을 선도하는 역사적인 흐름이 등장할 수 있었던 것일까? 이 질문에 대해 한편으로는 칼뱅이 제네바에서 이끌었던 종교개혁의 전통이 언급된다. 이미 16세기부터 제네바는 종교적으로 박해받던 유럽의 기독교 난민을 환대하고 가톨릭 권력에 저항했던

1) Facts and figures about International Geneva,  
<https://www.eda.admin.ch/missions/mission-onu-geneve/en/home/geneve-international/faits-et-chiffres.html>.

도시였다. 이러한 전통에서 제네바는 국제적인 평화활동의 선봉에 섰던 여러 인물들을 배출했다. 최초의 국제평화 비정부기구인 국제평화사무소(International Peace Office)를 창설한 엘리 뒤코뎡(Élie Ducommun)은 앙리 뒤낭에 이어 두 번째 노벨평화상을 수상했으며, 제네바에 망명하여 반파시즘 활동을 했던 독일의 역사학자 루드비히 크비데(Ludwig Quidde)도 역시 노벨평화상을 수상한 바 있다.<sup>2)</sup>

기존 연구에서 쿤츠(Joëlle Kuntz, 2004)는 오늘날 제네바가 국제도시로 성장할 수 있었던 원인, 특히 평화외교의 중심지로 부상한 원인을 역사적인 요인으로 설명한다(Kuntz 2004). 그러나 국제적인 도시외교의 적극적인 주체로서의 제네바를 단독으로 조명하는 연구는 매우 드문 현실이다.<sup>3)</sup> 이 글은 제네바를 도시외교의 대표적인 사례로 간주하고, 역사적, 공간적 자산에 안주하지 않고 도시외교의 새로운 패러다임을 구축하고 있는 제네바의 행위자적인 측면을 분석하는 것을 목표로 한다. 제네바는 한편으로 국제기구를 유치하는 노력을 계속하고, 다른 한편으로 환경과 생태문제로 핵심 의제를 확장하면서 국제 평화활동의 유산을 다음 세대로 전달하는 역할을 하고 있다. 제네바의 도시 브랜드를 반영한 국제평화기구가 새롭게 창설된 것도 주목할 만한 변화이다. 2008년 설립된 제네바 평화구축 플랫폼(Geneva Peacebuilding Platform)은 평화 활동가 집단을 연결하는 네트워크로 자리 잡아 국제적인 평화구축 활동을 촉진하고 있다.

도시 외교(city diplomacy)는 여러 도시들이 국제정치무대에 자신을 알리고 도시 이익을 대변할 목적으로 다양한 행위자와 관계를 맺는 제도와 과정을 의미한다(Lin 2018, 52). 기존 외교 개념이 대체로 중앙정부가 관여하는 국가 간 활동인 반면, 도시외교는 지방자치단체가 독자적인 활동을 통해 상호적인 협력 관계를 맺는다는 점에서 차별성을 갖는다. 이러한 활동은 주권과 관련된 참여한 이해관계에서 벗어나 보다 원활한 네트워킹을 가능하게 하며, 특수한 쟁점에 초점을 맞춘 협의체를 결성할 수 있다는 장점이 있다. 특히 중앙정부가 세밀하게 개입할 수 없는 다양한 쟁점에 대해 보다 적극적으로 개입할 수 있다는 점에서

2) Geneva: a place for peace, <https://www.swissinfo.ch/eng/geneva—a-place-for-peace/2332080>.

3) 그로엔(Rosa Groen, 2016)의 연구에서 제네바의 국제기구 유치를 위한 제도정부 시도가 분석되고 있으나 제네바를 행위주체로 보기보다는 여전히 공간적인 맥락에 집중하여 비교분석을 시도하고 있다(Groen 2016, 258-259).

점차 복잡하고 복합적인 방식으로 부상하고 있는 국제적 문제들을 효율적으로 해결할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다.

최근 도시외교는 1) 평화·안보, 2) 개발원조, 3) 경제협력, 4) 문화교류, 5) 네트워크, 6) 도시대표 등의 분야에서 진행되고 있다. 첫째, 도시외교는 유고슬라비아 내전, 팔레스타인-이스라엘 분쟁, 이라크 전쟁, 르완다 내전 등의 분쟁 상황에 개입하여 평화유지 활동에 개입한다. 둘째, 도시외교는 개발도상국의 빈곤퇴치와 발전을 위한 개발지원 및 천재지변으로 고통 받는 지역에 대한 긴급지원을 행하기도 한다. 셋째, 도시외교는 관광객, 외국기업, 국제행사 유치 혹은 서비스와 지식을 수출하여 경제이익을 추구하기도 하며, 넷째, 인권개선, 도시재생, 삶의 질 향상 등을 목표로 다양한 문화 활동을 벌이기도 한다. 다섯째, 도시를 중심으로 한 네트워크 형성은 그 자체가 도시외교의 목표가 되며, 여섯째, 초국가 수준에서 의사결정에 참여하고 기존 국가 단위로 참여하던 국제기구에 도시가 주체로 참여하는 사례가 늘어나고 있다(Van der Pluijm and Melissen 2007).

제네바 사례는 앞서 언급한 도시외교의 전 분야와 깊은 관련이 있다고 볼 수 있다. 제네바에서 활동하는 다양한 국제기구들과 비정부기구들은 특히 지속가능발전목표(SDGs)에 따라 개발도상국을 포함한 모든 국가의 발전을 위해 노력해 왔으며, 특정 분야에 국한되지 않는 포괄적인 협력을 진행하고 있기 때문이다. 하지만 이 글은 제네바 도시외교의 여러 핵심 의제 중 평화구축과 관련된 논의와 활동에 주목할 것이며, 국제기구 생태계를 활용하여 새로운 네트워크를 구축하는 플랫폼 전략에 초점을 맞추어 제네바의 도시 정책을 분석할 것이다. 이하에서는 먼저 제네바 도시외교의 전통을 소개하고, 제네바의 국제기구 유치 정책의 함의와 효과를 진단한 후, 제네바 평화구축 활동 및 네트워크 확장을 살펴보는 순서로 글을 전개할 것이다.

## II. 제네바 도시외교의 전통

### 1. 칼뱅주의의 역사

제네바는 지정학적으로 중세시기부터 유럽의 무역 중심지였기 때문에 주변 열강의 관심지역이었고 정복대상이기도 했다. 제네바의 특별한 역사는 중세 가톨릭 질서와 주변국의 압력에서 벗어나 자치를 실현하려 한 노력에서 시작됐다. 중세 수세기 동안 제네바는 프랑스 남서부 지역에 넓게 형성됐던 가톨릭 주교 영주령에 포함되어 있었으며, 15세기 초부터 이탈리아 지역 사보이 가문의 영향력 하에 놓이게 됐다. 제네바는 이탈리아와의 교역에서 벗어나 인근 지역과의 교역을 늘려갔으며, 스위스 연방을 구성했던 베른과 프리부르와 동맹하여 사보이 공국에 대항하는 정치동맹을 결성했다. 1532년 제네바는 가톨릭 주교를 추방했으며, 1536년 개신교를 국교로 한 공화국을 선포했다. 당시 제네바에서 확산된 종교개혁에 참여한 중심인물이 바로 칼뱅(Jean Calvin)이었으며, 제네바는 전 유럽으로 확산된 칼뱅주의의 본거지가 됐다(김성진 2009, 36-56).

칼뱅이 종교개혁 논쟁에서 승리할 수 있었던 것은 제네바 공화국 내에 종교 난민의 수가 늘어났기 때문이다. 1550년대에 점점 더 많은 수의 사람들이 제네바로 밀려들었고, 그들 중 다수는 부와 재능을 가진 사람들이었다. 개신교에 헌신한 칼뱅의 강력한 지지자들은 가톨릭의 파문 관행에 반발하여 결집했고, 스스로를 ‘제네바의 아이들’이라고 불렀다. 그들 중 상당수는 부르주아 신분을 돈으로 샀고 공직에 참여할 수 있는 기회를 얻었다. 이들이 1555년 봉기에 참여했고 반대파를 도시에서 추방하면서 칼뱅주의가 도시에 대한 지배력을 확보하기 시작했다(Kingdon 2007, 98-99). 결과적으로 종교개혁을 거치면서 제네바는 엄격한 질서를 갖춘 공화국으로 성장하기 시작했다. 이때부터 제네바는 개신교의 로마(Protestant Rome)로 불렸으며 국제적인 명성을 토대로 정치적 자유와 자치의 가치를 발전시켰다. 특히 제네바 기독교인들이 영어로 번역한 ‘제네바 성경(Geneva Bible)’은 청교도 순례자들을 통해 신대륙으로 전파됐다.

결과적으로 교회와 국가에 대한 제네바적인 관념이 앵글로색슨 민족에게 영향을 미쳤으며, 종교개혁의 선두에 섰던 도시 이미지는 후일 제네바가 국제연맹의 본부를 유치하는 데에 중요한 역할을 하게 된다(Kuntz 2004, 19-20).

제네바의 개방적 문화 속에서 개신교 난민들은 사회에 융합되어 갔으며, 이러한 개방성은 수세기에 걸쳐 제네바 국제주의적인 문화의 일부로 정착했다. 종교개혁과 개신교 난민의 수용은 결과적으로 제네바의 번영을 가져왔으며 유럽 지식 교류의 중심지로도 성장했다. 17세기에 제네바는 개신교의 지적 네트워크를 연결하는 유럽의 거점 대학 도시가 됐다(김유정 2015, 320-323). 1751년 프랑스에서 출판된 백과사전에서 달랑베르(Jean D'Alembert)는 제네바의 독립성, 지적 문화, 도덕적 절제, 외국인에 대한 개방성 등을 높게 평가했다. 오늘날 제네바가 국제도시로서 얻고 있는 명성은 이러한 역사에 뿌리를 두고 있으며, 도시 특유의 개방적인 공동체문화는 국제무역과 금융의 중심지로 탈바꿈해 나가는 데에도 중요한 밑거름이 됐다(Kuntz 2004, 23-24).

## 2. 국제적십자위원회 창설

19세기 초 스위스는 나폴레옹의 프랑스와 오스트리아 연합군의 사이에서 전쟁터가 됐다. 1812년 나폴레옹의 러시아 원정 패배 이후 스위스는 전쟁의 공포에서 벗어나기 시작했으며, 1815년 대부분의 주권을 회복했다. 제네바는 주변 열강의 위협에 맞서 스위스 연방의 일부로 합류하는 것이 필요하다는 결론을 내렸다. 제네바인들은 스위스 연방에 합류하는 것이 제네바의 우월성을 포기하는 것이 아니며, 다른 스위스 도시들과 제네바의 장점을 공유하는 것이 의무라 생각했다. 제네바는 스위스의 발전을 위한 계몽주의의 횃불을 든 것으로 간주됐다(Kuntz 2004, 26).

국제적십자위원회의 창설자 앙리 뒤낭은 제네바가 스위스 연방에 편입되어 정치적 변화를 겪던 1828년 태어났다. 뒤낭은 1859년 사업차 여행을 갔던 이탈리아 북부 솔페리노 지역에서 오스트리아 군대와 프랑스-사르디니 연합군이 벌인 전투의 참상을 목격했다. 뒤낭이 가장 놀랐던 것은 부상당한 병사들이 어떠한 도움도 받지 못한 채 방치된다는 사실이었다. 전쟁의 비참함을 목격한 뒤낭은 제네바에 돌아와 『솔페리노의 회상(*A Memory of Solferino*)』을 출판

했다. 여기서 뒤남은 부상자를 치료할 수 있는 자원봉사자를 모집해야 하고, 구호활동을 보장하기 위한 국제적인 조약을 체결해야 한다는 두 가지 주장을 제기한다. 이 제안을 바탕으로 1863년 제네바에서 5인이 조직한 민간위원회를 중심으로 16개국 대표가 참여한 국제회의가 개최됐으며, 1864년 5월에는 ‘부상병 구호를 위한 상설국제위원회(International Standing Commission for Aid to the Wounded Soldier)’가 설치됐다. 이어 같은 해 8월에는 ‘전쟁 부상자 상태개선에 관한 협약(Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field)’이 국가 간 조약 형태로 체결됐다. 이 협약에는 부상당한 병사들이 국적을 불문하고 보살핌을 받아야 한다는 원칙이 명시됐다. 모든 전쟁 희생자들이 보편적인 인권을 강조한 뒤남의 주장은 많은 전문가들과 일반 독자들의 관심과 지지를 확보했다(이용호 2011, 108-109).

1863년 회의의 결의를 바탕으로 하여 보편적인 인도주의를 실천하는 ‘적십자위원회’가 결성됐으며, 최악의 재난에 휘말린 사람들을 구하고 전쟁 부상자들을 치료하는 역할에 힘썼다. 이후 등장한 국제적십자위원회(ICRC)는 양차 세계대전 동안 전쟁 포로들의 인권 보호에 매진했으며, 전후 시기에는 지원 대상을 민간인에게까지 확대했다. 이후 스위스에 대한 헌사로서 국제적십자위원회는 스위스 국기의 색을 뒤바꾼 흰색 바탕의 빨간 십자가를 상징으로 선택했다. 현재 적십자 운동은 약 2억 5천만 명의 회원을 가진 국제적 네트워크로 성장했으며, 포로, 민간인 부상자, 피난민, 난민, 노숙자, 점령지역 주민 등을 포괄하는 전쟁 피해자에 대한 원조를 진행하고 있다(Dunant 1939[1959], 130-132). 1917년에 작가 스테판 즈바이그(Stephan Zweig)는 국제적십자 위원회의 활동을 “형제애의 정신으로 이룬 민족 간 우호관계가 반영된 진정한 국제주의의 오아시스”라 예찬한 바 있다. 국제적십자위원회의 활동은 세계 각국의 정부들의 후원을 받았으며, 특히 미국 우드로 윌슨(Woodrow Wilson) 전 대통령은 평화 시기 인도주의 활동을 지속할 목적으로 1919년 적십자연맹(League of Red Cross Societies)의 창설을 주도했다. 국제적십자위원회는 전쟁의 야만성에 맞서 싸우고 피해자의 존엄성을 보호하기 위한 문화적, 법적 노력의 중심이 되었다. 시민사회와 정부의 참여를 아우르면서, 전자가 후자의 자의적 무력사용을 제한하는 운동이 진행된 것은 새로운 형태의 활동이었다. 국제적십자위원회의 평화주의 이념은 세계

각국으로 퍼져 나갔고, 제네바는 갈등을 중재하는 회의 장소로 인기를 끌게 됐다 (Kuntz 2004, 34-35).

### 3. 국제연맹과 국제노동기구 본부 유치

앞서 제네바가 국제적인 명성을 축적한 역사를 살펴보았다. 그러나 우리가 알고 있는 오늘날 제네바의 위상이 확립된 것은 국제연맹과 국제노동기구(International Labour Organisation)의 본부를 유치한 이후였다. 국제연맹은 제1차 세계 대전 이후 국가 간 분쟁을 예방하기 위한 목표로 창설된 외교 단체였다. 1918년 세계 대전 이후의 평화에 대한 우드로 윌슨 대통령의 연설에 기본 구상이 반영되어 있었다. 유허 사태와 전쟁이 발발하기 전에 갈등을 해결하는 임무를 맡은 조직이 필요하다는 주장이었다. 아이러니하게도 미국이 합류하지 않았지만 윌슨의 아이디어는 전 유럽 국가들의 지지를 확보했다. 윌슨이 고안한 연맹의 규약은 베르사유 조약에 첨부됐다. 연맹은 회원국 각자의 정치적 독립성을 보장하고, 평화를 보호하기 위한 모든 조치를 취할 수 있도록 중재 절차를 수립한다는 내용이였다.<sup>4)</sup>

제네바는 브뤼셀과 국제연맹 본부 유치를 두고 경합을 벌였다. 당시 스위스 연방의 주세페 모타(Giuseppe Motta) 대통령은 모든 스위스 도시 중에서 역사를 통해 국제주의와 가장 밀접한 관련이 있는 도시가 제네바라 주장했으며, 국제적십자위원회의 설립이 상징하는 평화주의적 도시문화를 강조했다. 우드로 윌슨은 자신이 스코틀랜드 태생 개신교 목사의 아들이라는 것을 설명하며 제네바에 대한 선호를 숨기지 않았다. 윌슨은 전쟁의 희생자라는 측면을 강조했다. 브뤼셀보다도 절대적인 중립을 맹세한 스위스를 중심으로 세계 평화에 대한 논의를 진행하는 것이 유리하다고 주장했다(Kuntz 2004, 48-50).

국제연맹 본부를 유치한 것은 제네바 지역사회와 문화에도 영향을 미쳤다. 외국인 거주자가 증가하고 다양한 공동체가 융합됐다. 일례로 1921년 조직된 국제연맹 부설 국제언론인협회(International Association of Journalists Accredited to the League of Nations)는 55개국에서 온 약 1천 5백명 의 외국인

4) The League of Nations, 1920, <https://history.state.gov/milestones/1914-1920/league>.

언론인으로 구성됐다. 국제기자들은 알프스의 자연환경 외에도 제네바의 정치 체계와 문화에 대한 소식을 본국으로 전달했다. 아울러 제네바에 본사를 둔 미디어 회사인 아르거스 스위스(Argus Suisse de la Presse)는 스위스의 신문 기사와 리뷰를 번역하여 전 세계에 판매했다. 스위스가 국제정치에 직접적인 영향을 미치지 못했으나, 제네바에서 전 세계가 관심을 갖는 정보가 생산됐으며, 해외 독자들이 스위스 뉴스를 꾸준히 접하기 시작했다는 측면에서 증대한 의미가 있었다.<sup>5)</sup> 1936년 국제연맹은 기존 사무국 건물(Palais Wilson) 새로 완공된 국제연맹본부(Palais des Nations)로 장소를 옮겼다. 신축 청사는 국제 건축 대회를 통해 선발된 5명의 건축가가 참여한 작품이었는데, ‘20세기 평화의 영광’을 상징해야 한다는 취지 하에 웅장한 건축물이 탄생했다. 국제연맹본부는 당시 유럽에서 가장 큰 공공 건축물이자 제네바를 상징하는 건물이 되었다.<sup>6)</sup>

1919년 국제연맹 규약에 따라 창설된 국제노동기구가 1920년 제네바에 본부를 두면서 제네바는 명실상부한 국제외교의 중심지로 부상하게 됐다. 제1차 세계대전 승전국들은 베르사유 조약 체결 당시 러시아혁명의 영향으로 자본주의 국가의 노동문제를 해결하지 못하면 사회혁명이 확산될 수 있다는 인식에서 국제노동기구 창설을 결정했다. 국제노동기구는 특정 국가가 인도적인 노동 조건을 채택하지 못하는 상황은 자국의 노동 조건을 개선하고자 하는 다른 국가들에게도 장애가 되기 때문에 국제적으로 해결해야 한다는 취지를 규약 서문에 밝혔다. 초대 사무총장인 프랑스 출신 알베르 토마(Albert Thomas)는 런던, 워싱턴, 파리, 제노바 등에 흩어져서 근무하고 있는 직원들이 근무할 수 있는 상설 본부의 위치로 제네바에 대한 선호를 분명히 했다. 그는 국제노동기구가 국제연맹과 같은 장소에 있어야 하며 제네바가 승전국들의 개입에서 가장 자유로울 수 있는 지역이라는 점을 강조했다. 초대사무국장의 고집스러운 설득 노력의 결과 제네바는 국제연맹에 이어 국제노동기구의 본부를 유치하는 데에 성공할 수 있었다. 당시 제네바는 인구 12만 명 규모에 도시 인프라가 열악한 작은 도시였으나, 두 국제기구를 유치한 이후 전 세계의 외교관뿐만

5) Argus Suisse de la Presse, [https://www.swissinfo.ch/eng/centenary\\_when-the-foreign-press-put-the-league-of-nations-and-geneva-in-the-spotlight/45061422](https://www.swissinfo.ch/eng/centenary_when-the-foreign-press-put-the-league-of-nations-and-geneva-in-the-spotlight/45061422).

6) Palais des Nations History, <https://www.ungeneva.org/en/history/palais-des-nations-history>.

아니라 전문법조인, 노조활동가, 건축 전문가 등이 방문하여 경제, 노동, 건강, 위생, 아동보호, 난민 등 다양한 국제적 쟁점을 논의하는 장소로 급부상하게 됐다(Kuntz 2004, 62-64).

### III. 제네바 도시외교의 제도화

#### 1. 국제기구 유치에 위한 정책

제네바는 20세기 후반까지 다수의 국제기구를 유치했으며, 스위스 정부는 이들을 체계적으로 지원할 수 있는 정책을 발전시켜왔다. 스위스연방 외무부(Département fédéral des Affaires étrangères; DFAE)는 국제기구 유치에서 핵심적 역할을 해왔으며, 제네바에서 국제기구 관련 업무를 담당하는 별도의 상설기구인 ‘스위스 미션(Swiss Mission)’이 설치됐다. 스위스 미션은 제네바에 상주하는 UN본부와 여러 국제기구를 정부 차원에서 지원하는 업무를 담당하는데, 다자협력분과(Multilateral Division)와 유치지원분과(Host Country Division)로 구성된다. 다자협력분과는 국제기구들과의 관계 속에서 스위스의 이해관계를 보호하고 증진시키는 역할을 담당하며, 제네바에 기반을 둔 여러 기관과의 시너지 효과를 촉진한다. 국제기구 외에도 비정부기구, 민간부문, 학계 전문가와의 연계를 강화하고 포괄적인 형태의 협력 개발에 참여한다. 지원관리분과는 제네바가 글로벌 거버넌스의 중심지로 기능할 수 있도록 제네바에 거주하는 국제외교 담당자들의 안전, 면책, 특권, 부동산 관련 업무 등을 지원하며, 제네바 상주 국제기구들과 스위스 정부 간의 외교 채널 역할을 수행하기도 한다.<sup>7)</sup>

1990년대에 독일 본으로 본부를 옮기겠다는 세계무역기구(WTO)와의 갈등 이후 제네바는 국제기구의 근로 환경을 개선하기 위한 별도의 지원 사무소를 개설했다. 1996년 개설한 인터내셔널제네바안내센터(Centre d'Accueil pour la Geneva International, International Geneva Welcome Centre; CAGI)는 제네바 주재 국제기구 직원들의 정착을 지원하는 비영리기구이다. 또한 제네바에 사무소를 설립했거나 설립을 희망하는 비정부기구에 법률 자문을 제공하고

7) Swiss Mission, <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-onu-geneve/en/home/organisation/permanent-mission-un.html>.

비자와 등록절차에 대한 정보를 제공한다.<sup>8)</sup> 또한 국제기구시설지원재단(Fondation des Immeubles pour les Organisations Internationales; FIPOI)은 국제기구에게 저렴한 가격으로 공간을 임대하고 시설 관리를, 국제기구가 건물을 소유한 경우 유지보수를 지원하고 건물 신축과 관련된 자문도 제공한다.<sup>9)</sup>

2000년대에는 제네바의 국제기구 유치와 행정을 위한 법률이 도입됐다. 2005년 제네바의 국제기구 및 비정부기구의 유치를 강화하기 위해 인터내셔널 제네바의 발전과 관계에 관한 법률(loi sur les relations et le développement de la Genève internationale; LGI)을 제정하고, 제네바 대표부, 국제문제 부서 간 협력그룹, 자문위원회 등의 지원기구를 설치했다. 그러나 이 법률은 스위스 연방과 관련 행위자들의 역할과 임무를 충분히 명시하지 않았다는 비판을 받았고, 이후 일련의 보완 정책이 발표됐다(Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2012, 3).

2008년에는 외교관 및 국제기구 종사자들의 특권, 면책, 면제, 재정 보조금 등을 규정하는 유치지원법(Host State Act)이 시행됐다.<sup>10)</sup> 이는 연방정부가 보다 투명하고 예측 가능한 지원정책을 추구할 수 있도록 제네바 내에서 인정 받을 수 있는 특별지위의 조건을 명시하는 법률이었다. 나아가 2012년에는 연방-강통 합동상주사무소(Groupe Permanent Conjoint Confédération-canton sur les priorités de la Genève internationale; GPC)의 역할이 강화됐다. 합동상주사무소는 연방 및 주 정부가 협력하는 독특한 거버넌스 기관이었으며, 제네바 관련 안전에 대해 공동으로 의사결정하고 국제적 이니셔티브를 주도하는 중심 기관으로 성장했다(Groen 2016, 258-259).

이러한 정책들은 1990년대 이후 국제기구가 다른 경쟁 도시에 설치되는 현상에 대한 우려가 반영된 조치였다. 2008-2013년 다수의 국제기구가 비용 절감을 위해 타 도시로 이전하면서 위기감이 조성됐다. 제네바 시 당국에 따르면,

8) International Geneva Welcome Centre (CAGI),

<https://www.geneve.ch/en/themes/international-geneva/mesures-accueil/welcoming-diplomatic-community/international-geneva-welcome-centre>.

9) Fondation des Immeubles pour les Organisations Internationales, <https://www.fipoi.ch>.

10) Host State Act,

\*<https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/international-law/privileges-and-immunities/host-state-act.html>.

1990년대 이전까지 스위스는 중립국가로서 혜택을 국제기구 유치에 유리한 입장이었으나 냉전 종식 이후 지정학적 장점이 사라졌으며, 본, 비엔나, 코펜하겐 등의 다른 유럽 국가들이 경쟁력을 키워왔다. 아울러 G20 국가들과 새로운 지역 조직들이 국제협력을 위한 플랫폼을 형성하는 데 기여하고 있기 때문에 제네바의 비교우위를 약화시키는 경향이 있다. 특히 2012년 녹색기후기금(Green Climate Fund; GCF) 본부가 한국 송도에 설립된 것은 국제도시들 간의 경쟁이 보다 치열해진 것을 의미한다.

## 2. 인터내셔널 제네바의 생존 전략

스위스 연방정부가 제네바에서 국제기구 유치에 노력을 기울이는 이유는 스위스 경제와 긴밀한 관련이 있었다. 2008년 비영리국제부문은 1차 산업을 제외한 전체 고용의 8.6%에 해당하는 일자리를 창출했으며, 2008년부터 2012년까지 국제기구의 근로자 수는 약 2만 3천 명에서 2만 6천명으로 12퍼센트 증가했다. 2007년에는 46억 스위스 프랑 규모의 전체 소비 중, 스위스 소재 국제기구의 소비가 25억 프랑에 달하는 것으로 조사됐으며, 국제 공공부문은 제네바 주 GDP의 4.5-6.5퍼센트를 차지하는 것으로 추정됐다(Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2012, 15-16.).

하지만 명실 공히 국제도시로 발돋움한 제네바의 성공 이면에는 어두운 면이 존재했고, 발전 과정에서 다양한 부작용과 사회 문제에 직면하게 된다. 2013년 발표된 『인터내셔널 제네바와 그 미래(*La Genève Internationale et son avenir*)』는 제네바의 도시 정책을 강화할 필요성을 제기하며 기존 법제와 정책을 진단하고 미래의 대안을 집대성한 보고서이다. 이 보고서에서 제네바의 국제도시 위상을 강화하고 경쟁력을 높이기 위해 고려한 다양한 도전요인과 대안전략들은 다른 도시들이 외교역량을 강화하기 위해 참고할 만한 쟁점들을 제공한다.

2013년 보고서에서 주목할 부분은 제네바 국제기구 유치와 관련된 행정의 관할을 명확히 했다는 점이다. 먼저 '스위스 연방'은 제네바의 국제기구 유치를 촉진하고 활동을 용이하게 하기 위한 법적 측면을 지원한다. 연방 특허와 면책, 시설에 관한 법률 등 명시하여 지역 소재 국제기구를 재정적으로 지원하고, 건물 소유의 법적 근거를 제공하는 것은 세계적으로 매우 드문 사례이다. 다음으로

제네바 주(Canton)는 건강, 교통, 공공 교육, 안전, 도시 계획 등과 관련된 공공 서비스를 제공한다. 이러한 서비스는 국제기구 유치 정책에서 가장 중요한 역할을 하며, 인터내셔널 제네바의 매력에 필수적인 요소이다. 이를 위해 주 차원에서 제네바 관련 업무를 담당하는 부처를 별도로 설치하여 제네바시와의 관계를 전담하게 한다. 마지막으로 제네바시는 국제기구의 안전, 건축 허가, 안내사무소 재정지원 등 상시적인 업무와, 국제기구 종사자들의 삶의 질과 관련된 탁아시설, 녹지시설, 스포츠시설 등의 생활지원 업무를 담당한다(Groupe Permanente Conjoint Confederation Canton sur les priorités de la Genève Internationale 2013, 10-11).

『인터내셔널 제네바와 그 미래』는 제네바가 당면한 위기를 전략적 도전요인, 물리적 도전요인, 지리적 도전요인으로 세 차원으로 구분하고 각 사안을 진단했다(표 1 참고). 첫째, 전략적 요인에서는 점차 복잡해지는 국제 문제에 대응해야 하면서 제네바 내에서 국제기구 간의 협력이 시너지 효과를 발휘할 수 있다는 가능성이 저평가되어 있다는 진단을 제시했다. 특히 뉴욕과 비교할 때 부족한 대학 수가 불리하게 작용할 수 있다고 보았으며, 다자주의의 확산에 따라 국제기구 유치의 경쟁이 더 치열해질 수밖에 없다고 보았다. 새로운 정보통신기술의 등장과 비정부기구의 증가는 국제관계에서의 전략과 관계에 변화를 주고 있으며, 대형 미디어 기업을 보유하지 않아 제네바를 국제무대에 노출시키는 데에 한계가 있다고 평가했다.

둘째, 물리적 도전요인에서는 경제위기의 여파로 국제기구의 부채가 증가한 상황에 대한 대응이 필요하며, 노후한 제네바 시설물들의 재개발 문제가 지적됐다. 나아가 제네바의 높은 물가수준과 도시범외는 국제기구 유치에 장애요인이 되며, 신속한 비자와 노동허가서 발급과 같은 행정 서비스 개편 필요성이 제기됐다. 나아가 국제기구 종사자들에게 주택을 원활하게 제공하고 육아문제를 해결할 수 있는 보육시설 확충이 시급한 문제로 간주됐다.

셋째, 지리적 도전요인으로는 연방, 주, 시 차원에서 여전히 명확하지 않은 관할업무를 확정할 필요성이 언급됐으며, 제네바와 다른 스위스 도시들이 보다 유기적으로 협력할 수 있는 가능성을 넓혀야 한다고 보았다. 인근 프랑스 도시에서 거주하면서 제네바로 출퇴근하는 직원들이 증가한 것도 문제로 제기됐다. 2012년 당시 국제기구의 직원의 43.4퍼센트에 해당하는 인원이 프랑스에 거주

하는 것으로 드러났다. 프랑스 측에서 긴밀하게 협력할 문제를 제기하고 있으며, 제네바에 설립된 비정부기구에서도 프랑스 거주 가능성에 대한 문의가 증가하기 때문에 이에 대한 대응이 필요하다고 보았다.

▶ 표 1 2010년대 인터내셔널 제네바의 도전요인

<p>전략적 도전요인</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제문제의 복잡성 증대</li> <li>• 시너지 효과에 대한 평가 부족</li> <li>• 대학 부족</li> <li>• 다자주의의 확대</li> <li>• 새로운 정보통신기술의 등장</li> <li>• 비정부기구의 증가</li> <li>• 국제 미디어에서 낮은 노출 빈도</li> <li>• 다른 국제도시들과의 경쟁</li> </ul>
<p>물리적 도전요인</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제위기의 여파</li> <li>• 도시 재개발 문제</li> <li>• 높은 물가 수준</li> <li>• 도시범죄 증가</li> <li>• 비자발급의 신속성과 유연성</li> <li>• 노동허가서 발급 기간</li> <li>• 주택부족</li> <li>• 택아소 부족</li> </ul>
<p>지역적 도전요인</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관할 업무의 추가적인 배분</li> <li>• 제네바와 타 도시간의 교류 강화</li> <li>• 프랑스 거주 직원의 증가</li> </ul>

출처: Groupe Permanente Conjoint Confederation Canton sur les priorités de la Genève Internationale, *La Genève Internationale et Son Avenir*, (Geneva: Republique et Canton de Genève, 2013), pp. 15-24.

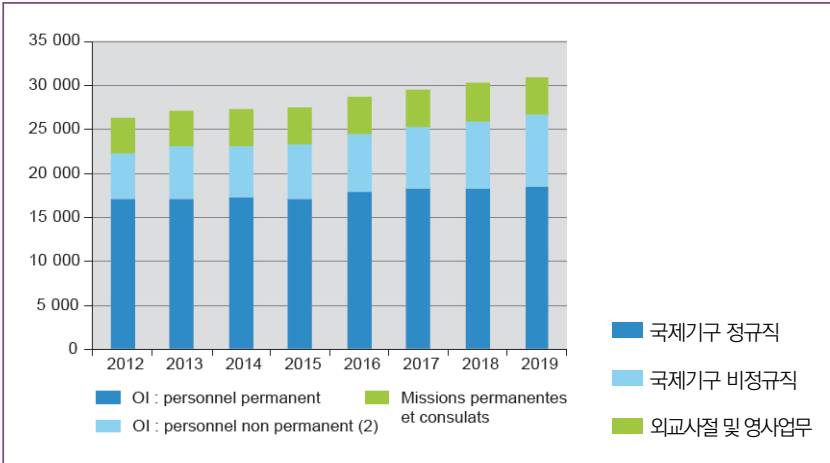
이상의 도시문제에 대한 진단을 토대로 제네바가 취해야할 대안이 제시됐다. 보고서에 따르면, 세계 주요 문제들에 대한 대응에 실질적인 신뢰성과 일관성을 확보해야 하며, 다자주의적 차원에서 인터내셔널 제네바가 기여할 수 있는 정책 이니셔티브를 적극적으로 장려하고 촉진해야 한다. 특히 ‘스위스 미션’의 활동을 통해 주요 국제기구에 대한 적절한 재정지원은 해당 기관에 대한 긍정적 기여를 계속하고 스위스의 영향력을 높이는 데에 도움이 된다. 또한 세계화의 중요 쟁점과 관련된 광범위한 인사가 방문한다는 것은 제네바만의 특징이므로, 다양한

배경의 활동가들이 아이디어와 노하우를 융합해서 시너지를 발휘할 수 있는 플랫폼 구축이 필수적이다. 이외에도 대학 증설과 다양한 교육 프로그램 제공, 관련 국제기구와 협력을 통한 정보통신 분야 이니셔티브 확보, 국제기구와 국제회의를 위한 인프라 개선, 제네바 안내사무소의 서비스 품질 향상, 제네바와 스위스에 대한 정보 제공 확대, 행정기관 간 유기적 협력 증대 등의 대안이 제시됐다(Groupe Permanente Conjoint Confederation Canton sur les priorités de la Genève Internationale 2013, 24-28).

이러한 노력을 기울인 결과 제네바는 2019년 3월 36개의 국제기구를 유치한 상태이며, 외교사절 4,203명을 포함하여 국제공공부문에서 전체 30,848명의 인원이 근무하고 있다. 이는 2012년 대비 약 5천여 명이 증가한 수치로 꾸준한 고용 증가가 이뤄진 것을 확인할 수 있다. 그러나 외교사절 및 영사업무 담당자와 정규직 직원의 수가 정체된 것에 반해 비정규직의 수가 증가하고 있다는 점은 문제로 지적될 수 있다. 2012년 25%였던 비정규직의 규모가 2019년에는 30%까지 도달하며 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다(그림 1 참고).

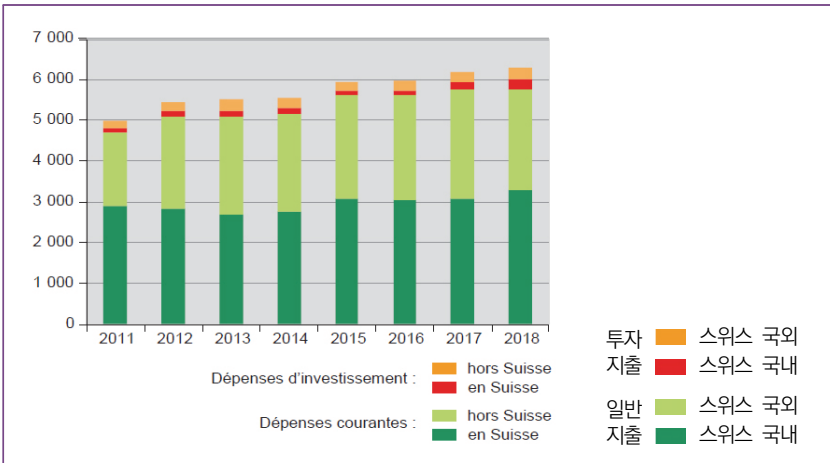
국제기구가 제네바에서 소비한 비용의 규모도 꾸준히 증가했다. 2018년 한 해 동안 국제기구에서 발생한 비용은 63억 프랑에 달했고, 2017년에 비해 1.8% 증가한 수치였다. 인건비가 91%를 차지하는 일반지출의 규모는 큰 변화가 없지만 투자비용이 26.5% 증가했다. 국제기구 지출의 절반 이상이 스위스에서 이루어졌는데, 여기에는 급여, 보험료, 연금 지급, 상품 및 서비스 구매가 포함된다(그림 2 참고). 국제기구의 활동량을 점검할 수 있는 국제회의의 수는 기복 있는 변화를 보였다. 국제기구의 활동은 2014년부터 2017년까지 상당한 상승세를 보였으나 2018년에 다시 위축됐다. 1년 만에 개최 회의수가 3.8% 감소했으며, 회의 참석자 수는 6.3% 감소했다. 그럼에도 2011년 대비 약 5천여 건 많은 회의가 개최된 것이기 때문에 2010년대 중반 제네바의 국제기구 유치 노력이 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다(그림 3 참고).

▶ 그림 1 제네바 소재 국제기구 및 외교관 근무자 수(2012~2019)



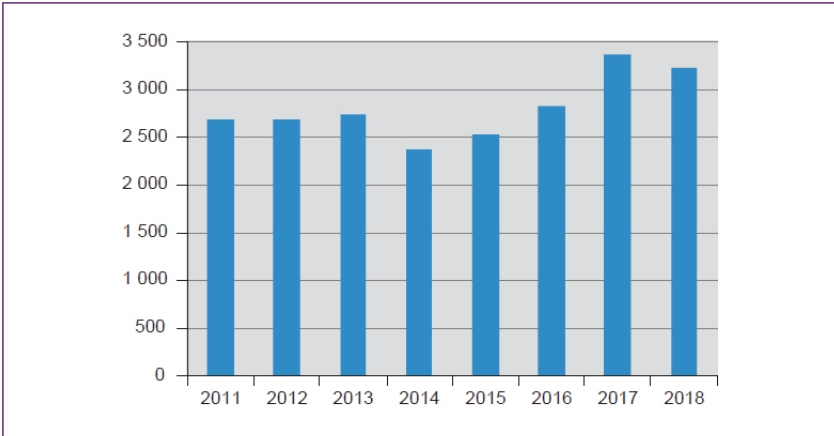
출처: Statistique Geneve, "Organisations internationales"  
[https://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=06\\_06](https://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=06_06)

▶ 그림 2 제네바 소재 국제기구 지출 현황(2011~2018)



출처: Statistique Geneve, "Organisations internationales"  
[https://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=06\\_06](https://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=06_06)

▶ **그림 3 제네바 소재 국제기구의 국제회의 개최 수(2011-2018)**



출처: Statistique Geneve, "Organisations internationales"  
[https://www.ge.ch/statistique/domaines/aperçu.asp?dom=06\\_06](https://www.ge.ch/statistique/domaines/aperçu.asp?dom=06_06)

## IV. 제네바의 평화구축 활동

### 1. 무장폭력과 발전에 관한 제네바 선언

2000년대 들어 제네바는 다수의 국제기구를 유치한 도시외교의 공간에서 국제적인 평화구축을 선도하고 평화 이니셔티브를 생산하는 도시외교의 행위자로 부상했다. 과거 제네바가 ‘평화의 도시’로 불렸던 것은 국제적십자위원회, UN 유럽본부 등을 유치하고, 외교 및 국제협력의 중심지로 기능하며 인도주의 확산에 기여했기 때문이다. 그러나 최근 제네바는 공간적인 의미에서의 도시외교에서 탈피하여 지역갈등과 극단주의를 예방하고 국제안보와 평화구축을 촉진하는 프로그램 생산자이자 행위자로 발전하고 있다.

대표적으로 2006년에 발표된 ‘무장폭력과 발전에 관한 제네바 선언(The Geneva Declaration on Armed Violence and Development)’은 전 세계 국가와 시민사회들이 분쟁 혹은 비분쟁 환경에서 무장 폭력을 감소시킬 수 있도록 지원하는 프로그램이다. 당초 제네바 선언은 새천년개발계획(Millennium Development Goals) 실천 방안의 일환으로 추진됐다. UN은 무장폭력이 개발을 저해하고 새천년개발계획 추진에 장애가 되며, 계획달성 가능성이 가장 낮은 34개국 중 22개국이 무장 분쟁의 영향을 받았다고 밝혔다.<sup>11)</sup>

2006년 6월 제네바 각료 회담에서 42개국이 채택한 이후 현재 113개 국가에서 제네바 선언을 승인했으며, 한국은 최초 선언 채택에 참여한 국가 중 하나이다. 제네바 선언의 핵심 회원국은 과테말라, 나이지리아, 네덜란드, 노르웨이, 모로코, 브라질, 스위스, 스페인, 영국, 인도네시아, 케냐, 콜롬비아, 태국, 핀란드, 필리핀 등 15개 국가이며, 스위스가 의장국을 맡고 있다. 이와 함께 UN개발계획(UNDP), OECD 개발원조위원회(DAC), 소형무기조사연구원(Small Arms Survey) 등이 무장폭력 예방과 지침 수립에 참여하고 있으며, 퀘이커유엔사무소(QUNO)

11) Geneva Declaration, "What is the Declaration?"  
<http://www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration/what-is-the-declaration.html>.

등의 비정부기구 커뮤니티가 실무 그룹을 지원하고 있다.<sup>12)</sup>

제네바 선언은 무장폭력의 범위, 규모, 분포 등을 측정하고 모니터링하는 프로그램을 제안했다는 점에서 특징적이다. 제네바 선언 사무국은 무장폭력의 영향을 측정할 수 있는 지표 수립을 추진하고 일련의 예비 지표를 개발했다. 특히 2010년에는 여성에 대한 폭력 지표(Indicators of Violence against Women; VAW)를 발표하여 여성에 대한 폭력행위의 심각성을 국제적으로 알리는 데에 기여했다(Milliken 2011). 또한 제네바 선언 사무국은 2000년대 이후 분쟁이 지속되고 있는 부룬디, 동 티모르, 예멘, 레바논, 과테말라 등을 중점국가로 선정하고, UN개발계획이 제시한 무장폭력 예방프로그램(Armed Violence Prevention Programme; AVPP)이 시행될 수 있도록 지원하는 사업을 진행하고 있다.

## 2. 제네바 평화구축 플랫폼

2008년에 설립된 제네바 평화구축 플랫폼(Geneva Peacebuilding Platform)은 ‘평화’라는 제네바의 도시 브랜드를 전면에 내세운 지식 네트워크 구축 프로그램이다. UN 평화구축에 대한 제네바의 기여를 바탕으로 제네바 소재 분쟁·개발 및 평화구축 센터(CDDP), 안보정책연구소(GCSP), 인터피스(Interpeace), 퀘이커 국제사무소(QUO) 등이 참여한 공동 프로젝트에서 출발했다. 제네바 평화구축 플랫폼은 제네바가 평화 쟁점 전문가 및 관계자들이 교류할 수 있는 이상적인 장소라는 전제에서, 다양한 활동을 통해 평화구축을 위한 ‘지식 허브’를 구축한다. 나아가 평화구축에 대한 새로운 지식과 이해를 증진시킬 수 있는 플랫폼을 형성함으로써 다양한 기관 간 상호작용을 촉진하는 네트워크형성을 목표로 한다. 평화구축을 위해 전통적, 비전통적 행위자에 걸친 커뮤니티를 강화하여 상향식 평화구축을 가능하게 한다는 취지는 기존 국제기구 활동과 차별화되는 지점이다(Geneva Peacebuilding Platform 2012).

12) Geneva Declaration, “How does it work?”

<http://www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration/how-does-it-work.html>.

제네바 평화구축 플랫폼은 명칭에서 드러나듯, 전문적 영역에서 치밀한 협상을 벌이는 일반적인 공식회담의 스타일에서 벗어나서 개방적인 교류를 지향한다는 특징이 있다. 평화구축에 대해 여러 분야의 전문가들이 협업하여 부가가치를 생산할 수 있으며, 일상의 현장에서 평화구축에 종사하는 사람들의 목소리에 귀를 기울여야 한다는 문제의식이 반영되어 있는 것이다. 따라서 활동방식도 강력한 리더십보다는 파트너십에 기초한 상향식 의사결정에 의존한다. 특정 주제에 맥락에 맞는 다양한 활동가들과 네트워크를 구축하고, 세미나, 상담, 컨퍼런스 등의 다양한 방식을 통해 평화구축의 실천과 지속적인 교류를 보장한다는 것이다. 그리고 제네바가 보유하고 있는 평화구축 네트워크는 이러한 실천에 필요한 자원으로 활용될 수 있다.<sup>13)</sup>

제네바 평화 강연(Geneva Peace Talks)과 제네바 평화 주간(Geneva Peace Week)은 제네바 평화구축 플랫폼에서 파생된 대표적인 네트워크 사업이다. 제네바 평화 강연은 2013년 시작됐으며, 평화구축에 특별한 공헌을 하고 있는 사람들의 통찰력과 감동을 주는 이야기를 공유하기 위한 이니셔티브이다. 다양한 분야에서 초청된 연사는 평화 및 갈등해소와 관련된 개인적 경험과 아이디어, 해결방안을 제시한다. 오늘날 폭력적인 갈등의 양상이 보다 복잡해짐에 따라 정치와 안보 영역에 국한해서 문제를 해결할 수 없기 때문에 전 분야의 전문가들이 힘을 모으고 대안을 제시해야 한다는 필요성에서 추진되는 사업이다. 평화구축을 위한 실질적인 대화를 확장함으로써 새로운 아이디어를 제안하고 소개하는 플랫폼으로 기획되고 있다. 2020년 행사는 Shaping Peace라는 주제로 COVID-19이 드러낸 국제적 불평등과 불신의 문제, 정상적인 삶으로의 복귀 문제 등을 다뤘다.<sup>14)</sup>

제네바 평화 주간은 일주일 동안 평화 증진과 관련된 다양한 주제에 대한 회의와 행사를 집중적으로 개최하는 연례 컨퍼런스로 제네바 소재 국제기구와 협력기관들 간의 시너지 효과를 극대화하여 최신 문제를 다루는 행사이다. 제네바 평화 주간 역시 다양한 분야의 활동가와 일반인들이 평화구축에 기여해야 한다는 문제의식을 갖고 있기 때문에 전문 분과별 논의보다는 학제 간, 부문 간

13) Geneva Peacebuilding Platform, <https://www.gppplatform.ch/content/mandate>.

14) Geneva Peace Talks, <https://www.peacetalks.net/past-peace-talks>.

협력과 창의적인 대응을 지향한다. 2020년 제네바 평화 주간은 ‘COVID 19 시대의 평화’, ‘평화를 위한 경제제재’, ‘환경·기후·갈등과 평화’ 등의 주제로 온라인 회의 형태로 진행됐다.<sup>15)</sup>

제네바 평화구축 플랫폼은 이러한 가시적 행사 외에도 평화구축과 관련된 전문 연구보고서를 지속적으로 발행하고 있으며, 2015년에는 평화구축 백서(White Paper on Peacebuilding)을 발행하여 UN 평화구축활동의 진행 상황을 평가하고 신천적인 대안을 제시하기도 했다. 백서에 따르면, 평화구축활동이 더 이상 외부전문가의 개입으로 달성되지 않기 때문에 풀뿌리 활동가들과 국제기구의 연대가 보다 중요해지고 있으며, 다양한 행위자들이 협업하여 창의적인 해결책을 마련해야 한다. 국제기구의 역할에 대한 환상을 버리고 시민사회가 참여하는 상향식 평화구축을 시도해야 하며, 확산되고 있는 온라인 네트워크를 활용하여 평화구축 활동을 강화할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그리고 평화구축 지역 활동가(local change-makers) 간의 네트워크를 연계할 필요가 있으며, 이들에 대한 지원이 확대되어야 한다. 또한 자금 확보 방안을 다변화하고 재정 확보 과정을 투명하게 공개해야 하는 과제도 남아있다(Geneva Peacebuilding Platform 2015).

### 3. 제네바 플랫폼의 확장

제네바는 평화구축 플랫폼과 유사한 형태의 지식 허브 구축 시도를 다른 분야로 확장하고 있다. 새롭게 확장된 ‘제네바 플랫폼(Geneva Platforms)’은 제네바라는 도시공간에서 활동하는 국제적 활동가들이 교류하고 아이디어와 전문지식을 교환하고, 네트워크를 개발하고, 정책을 개발하는 일련의 과정을 포괄하는 공간이자 방법으로 이해될 수 있다. 이러한 시도는 유사 분야에서 활동하는 국제기구 및 단체가 제네바에 집중되어 있다는 특수한 조건을 반영한다. 제네바의 독특한 국제기구 생태계 안에서 각 분야의 국제 네트워크들이 보다 확장한 형태의 네트워크로 결합하는 협력 모델을 실험하고 있다.<sup>16)</sup>

15) About Geneva Peace Week, <https://eu.eventscloud.com/website/3030/about>.

16) Geneva Platforms, <https://www.geneve-int.ch/platforms>.

제네바 플랫폼의 목표는 집단 브레인스토밍과 비공식적 교류를 위한 중립적인 공간을 제공하는 것이며, 이해당사자들은 새로운 아이디어를 탐색하고 테스트 하며, 좋은 관행을 공유하거나 새로운 이슈에 대해 토론할 수 있다. 현재 16개의 개별적인 국제 네트워크가 제네바 플랫폼을 구성하고 있으며, 각 플랫폼은 해당 분야의 커뮤니티에 의해 주도되고 특정한 요구에 맞게 만들어진다. 따라서 제네바 플랫폼은 이중의 지향성을 갖게 되는데, 한편으로 제네바 내에 존재하는 커뮤니티, 전문가 클러스터 및 네트워크를 구축하는 동시에, 다른 한편으로 해외 활동가 및 전문가들과 교류하며 지식 및 전문성의 격차를 해소하는 활동을 한다. 또한 조직적인 측면에서는 해당 플랫폼에 소속된 싱크탱크, 학술기관, 국제기구의 소규모 그룹이 담당하여 효율적인 운영을 추구한다(Zellweger and Yeddes 2019, 5-6).


제네바 플랫폼에 참여하는 대표적 사례로 제네바 인터넷 플랫폼(Geneva Internet Platform; GIP)을 살펴볼 수 있다. 제네바 인터넷 플랫폼은 다양한 기관과 활동가들이 ‘글로벌 디지털 정책’에 대해 중립적이고 포괄적인 토론의 장을 제공하는 것을 목표로 창설됐다. 제네바 인터넷 플랫폼은 제네바에 본부를 설치하고 상설 업무를 진행하면서, 개발도상국들이 디지털 정책과정에 참여할 수 있도록 지원한다. 또한 디지털 정책에 대한 다원적인 학제 간 연구를 추구하고, 전 세계에서 적용할 수 있는 분석도구와 연구방법론을 개발하고 있다. 이러한 협력 플랫폼은 공식적인 합의와 제도 도입을 지향하는 것이 아니며, 정책 토론을 진행하고 대안을 제시할 수 있는 국제적 논의를 진전시키는 데에 활동의 초점을 맞춘다. 탈중심적이고, 해결지향적인 접근을 취하기 때문에 여타 다른 국제 기구의 활동과 차별화되며, 유연한 국제 네트워크를 육성한다는 측면에서 글로벌 거버넌스에 기여할 수 있다.<sup>17)</sup> 제네바 플랫폼에 포함되어 있는 세부 네트워크의 명단은 아래와 같다.

17) Geneva Internet Platform, <https://www.giplatform.org>.

▶ 표 2 제네바 플랫폼의 구성과 활동

분야	로고	플랫폼 설명
과학/디지털 정책		제네바 인터넷 플랫폼 (Geneva Internet Platform) 글로벌 디지털 정책에 대한 토론의 장 제공 인터넷 거버넌스 발전을 위한 개발도상국 지원
		제네바 과학-정책 인터페이스 (Geneva Science-Policy Interface) 과학정책과 관련된 새로운 시각을 배양 학제 간 네트워크 구축 및 협력 추진
환경		제네바환경네트워크 (Geneva Environment Network) 제네바 소재 75개 환경관련 국제기구, 비정부기구, 학술기관, 지방정부기관의 네트워크
		녹색성장지식플랫폼 (Green Growth Knowledge Platform) 녹색성장의 이론과 실천에 있어서 지식격차 해소 녹색경제로의 전환을 위한 정책 지침, 모범사례, 분석도구, 연구데이터 등 제공
개발		지속가능발전목표 랩 (SDG Lab) 제네바 유엔사무국(UNOG) 주도로 결성 지속가능발전목표와 관련된 다양한 행위자와 협력
		제네바 2030 에코시스템 (Geneva 2030 Ecosystem) 제네바 소재 국제기구의 역량, 기술, 경험을 2030 지속가 능발전목표 실현을 위해 동원
건강		세계보건연구센터 (Global Health Centre) 제네바의 글로벌 보건혁신 연구 역량 강화 보건, 환경, 무역, 인도주의 활동 분야의 교류협력

분야	로고	플랫폼 설명
평화/안보		제네바평화구축 플랫폼 (Geneva Peacebuilding Platform) 제네바 평화구축 기관 및 활동가를 연결하는 허브 평화구축 관련 지식과 이해 전파
		제네바 워터 허브 (Geneva Water Hub) 평화와 안보를 위협하는 물 안보 관련 협력 물 관련 갈등을 이해하고 예방하는 목표
범죄		초국가 조직범죄 대응 글로벌 이니셔티브 (Global Initiative against Transnational Organized Crime) 국제적인 조직범죄에 대한 혁신적인 대응 분석
인권/ 인도주의 활동		제네바 인권 플랫폼 (Geneva Human Rights Platform) 제네바 소재 국제기구 및 관련 활동가들이 참여하는 인권 포럼 조직
		인도주의 협상 역량 센터 (Centre of Competence on Humanitarian Negotiation) 인도주의 협상가들의 네트워크 형성 분석 프레임워크 개발과 효과적 협상역량 육성
		재난 난민지원 플랫폼 (Platform on Disaster Displacement) 재난과 기후 변화에 따른 난민 보호 프로세스 난센 이니셔티브(Nansen Initiative) 후속조치 추진
젠더 이슈		우먼 앳 더 테이블 (Women@theTable) 경제, 기술, 지속가능성, 평화와 관련된 젠더평등 논의 및 행동방안 권고
		인터네셔널 젠더 챔피언스 (International Gender Champions) 젠더평등을 지향하는, 국제기구, 시민단체, 외교공관의 주요 인사들이 참여하는 리더십 네트워크

분야	로고	플랫폼 설명
커뮤니케이션		<p>제네바 인식전환 프로젝트                      (International Geneva Perception Change project)                      제네바 유엔사무국(UNOG) 주도로 결성                      각종 기구들이 제네바에서 수행한 업무의 효과를 전체적으로 조망하고 상호적인 이해를 증진</p>

출처: <https://www.eda.admin.ch/dam/mission-onu-omc-aele-geneve/en/documents/Platforms-2019-EN.pdf>

## V. 결론

“제네바에서는 매일 사람들의 생명을 구하거나 삶을 개선하는 결정이 이루어진다. 이러한 것들이 세계 언론의 헤드라인에 항상 보도되지는 않는다. 하지만 제네바는 그 결정의 수혜자들에게 결정적인 차이를 만들어 준다.”<sup>18)</sup> 이것은 “인터내셔널 제네바”를 홍보하는 웹페이지에는 실려 있는 문구로, 다른 도시들이 쉽게 모방할 수 없는 제네바 도시외교의 역량을 강조하는 내용이다. 제네바는 홍수, 지진, 분쟁 피해자를 위한 인도주의적 구호가 이루어지는 곳이며, 치명적인 질병과의 싸움이 협의되는 곳이고, 학대, 고문, 폭력 희생자들이 자신의 경험을 드러내고 잘못을 바로잡을 수 있는 곳이라고 소개된다. 흡사 전 세계의 고통이 제네바 투영되고 다시 제네바가 세계를 인도하는 모습이다. 이처럼 제네바라는 공간에는 가톨릭교회로부터 박해받던 개신교 난민을 받아들인 칼뱅주의의 정신과, 부상자들을 치료하기 위해 전쟁터에 남아 구호활동을 벌였던 앙리 뒤낭의 정신이 깃들어 있다.

하지만 제네바의 국제외교 중심지로서의 위상이 역사적으로 주어진 것만은 아니다. 제네바의 국제기구 유치는 일종의 국가산업으로, 스위스 전체의 사활을 건 치밀한 계획을 기반으로 추진된 프로젝트였다. 스위스 미션(Swiss Mission), 유치지원법(Host State Act) 등은 제네바 소재 국제기구를 전문적으로 지원하기 위해 도입된 스위스 특유의 제도 와 법률이다. 2000년대 이후 제네바는 높은 물가 상승과 도시 노후화로 국제기구들이 이탈하는 위기에 직면했지만, 전면적인 대응을 통해 국제도시의 위상을 현재까지 견고하게 유지하고 있다.

제네바 도시외교의 진면목은 ‘제네바 플랫폼(Geneva Platforms)’의 이니셔티브이다. 2000년대 이전까지 부각된 것이 제네바의 공간적인 상징성이었다면, 현재는 공간에 모여 있는 활동가들의 네트워크를 조직하여 새로운 부가가치를 만드는 혁신 외교도시로 거듭나고 있다. 이러한 시도는 여러 국제기구들을 연결

18) International Geneva, <https://www.geneve-int.ch/genevainternational>.

시키는 허브를 구성한다는 측면뿐만 아니라, 국제 조직의 하향식 의사결정 방식에 문제를 제기하고 현장에서 제기되는 창의적 발상들을 상향식으로 전파하는 새로운 협력 모델을 제시한다는 측면에서 의미가 있다. ‘평화의 수도’로 불렸던 제네바는 “플랫폼 외교”라는 새로운 패러다임을 창조하여 평화구축을 추구하는 적극적인 행위자의 위상을 확장해 가고 있다.

제주도는 세계평화의 섬으로 지정된 이후 각종 국제회의와 정상회담을 유치하고, 제주국제평화센터를 중심으로 국제 분쟁을 조정하는 국제기구의 유치를 추진한 바 있다. 제네바는 제주특별자치도 홈페이지에서 세계 평화도시로 제시한 4개의 사례 중 하나이다. 일본 히로시마시, 일본 오키나와시, 독일 오스나브뤽시와 함께 제네바는 제주도의 평화도시 구상에서 주요한 롤 모델로 간주돼 왔다. 제네바가 평화도시 브랜드를 유지하기 위해 중앙정부와 지방정부, 지역 정치인과 민간부문 간의 긴밀한 협조체제를 구축했으며, 지속적으로 시대 변화에 적응하는 전략을 취해왔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 제네바는 평화도시 구축이 장기간 고도의 노력이 투여될 때 달성될 수 있다는 교훈을 준다.

제네바 평화외교의 전통이 도시의 지리적 위치보다는 당대의 고통을 공감하고 사회적 약자를 환대하는 정신에서 출발했음을 상기할 필요가 있다. 지정학적 규정을 뛰어넘는 평화외교의 가능성은 더욱 확대되고 있다. 제주도는 제네바의 평화구축 플랫폼이 제공하는 다양한 프로그램에 직접 참여함으로써 도시외교 역량을 증진시킬 수 있을 것이다. 제네바의 플랫폼 외교가 상당부분 온라인 기반으로 전환됐기 때문에 협업 가능성이 확대된 상황이다. 한편으로 제네바 도시외교 사례의 주요 측면을 벤치마킹하고, 다른 한편으로 평화외교의 국제 네트워크를 강화함으로써 ‘세계평화의 섬’ 제주도의 고유한 활동영역을 확장할 수 있을 것이라 기대한다.

## 참고문헌

- 김성진. 2009. “칼뱅과 유럽질서의 변화.” 『현상과인식』 33권 3호, 36-56.
- 김유정. 2015. “도시 정체성을 통한 유럽정체성: 스위스 도시 제네바를 중심으로.” 『역사학연구』 56호, 320-323.
- 이용호. 2011. “제네바법의 발전과 현대적 과제.” 『국제법학회논총』 56권 4호, 195-222.
- Commission externe d'évaluation des politiques. 2012. *Evaluation De La Loi Sur Les Relations Et Le Développement De La Genève Internationale*. Genève: Republique et Canton de Genève.
- Dunant, Henry. 1939[1959]. *A Memory of Solferina*. Geneva: ICRC, <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-0361.pdf>
- Geneva Peacebuilding Platform. 2015. *White Paper on Peacebuilding*. Geneva: Maison de la Paix.
- Geneva Peacebuilding Platform. 2012. “A Knowledge Hub for Better Peacebuilding: Introducing the 2012-2014 Programme.” *Brief 1*.
- Groen, Rosa. 2016. “The policy of attraction. Comparing three cities on their policy toward international and nongovernmental organizations: The Hague, Geneva and Vienna.” *Urban Research & Practice* 9(3).
- Groupe Permanente Conjoint Confederation Canton sur les priorités de la Genève Internationale. 2013. *La Genève Internationale et Son Avenir*. Geneva: Republique et Canton de Genève.
- Kingdon, Robert. 2007. “The Calvinist Reformation in Geneva” Po-chia Hsia (ed), *The Cambridge History of Christianity*. Cambridge University Press.
- Kuntz, Joëlle. 2004. *Geneva and the call of internationalism*. Chêne-Bourg: Editions Zoe.
- Lin, Jolene. 2018. “The Rise of the City in International Affairs.” *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*. Cambridge University Press.

- Milliken, Jennifer ed. 2011. *Tackling Violence against Women: From Knowledge to Practical Initiatives*. Geneva: Geneva Declaration Secretariat.
- Statistique Geneve, "Organisations internationales,"  
[https://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=06\\_06](https://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=06_06).
- Van der Pluijm, Rogier, and Jan Melissen. 2007. *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*. Clingendael.
- Zellweger, Valentin, and Samir Yeddes. 2019. "International Geneva as a Laboratory of Agile Global Governance," *Geneva Global Policy Briefs* 1. Geneva: Université de Genève.
- Fipoi, "Fondation des Immeubles pour les Organizations Internationales"  
<https://www.fipoi.ch>.
- Geneva Declaration, "How does it work?"  
<http://www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration/how-does-it-work.html>
- Geneva Declaration, "What is the Declaration?"  
<http://www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration/what-is-the-declaration.html>.
- Geneva Internet Platform, <https://www.giplatform.org>.
- Geneva Mission, "About the mission"  
<https://www.eda.admin.ch/missions/mission-onu-geneve/en/home/organisation/permanent-mission-un.html>.
- Geneva Peace Talks, <https://www.peacetalks.net/past-peace-talks>.
- Geneva Peace Week, <https://eu.eventscld.com/website/3030/about>.
- Geneva Peacebuilding Platform <https://www.gppplatform.ch>.
- Geneva Platforms, <https://www.geneve-int.ch/platforms>.
- Host State Act,  
"<https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/international-law/privileges-and-immunities/host-state-act.html>.

International Geneva, <https://www.geneve-int.ch/genevainternational>.

Office of the Historian, “The League of Nations, 1920,”  
<https://history.state.gov/milestones/1914-1920/league>.

Swiss Info, “Argus Suisse de la Presse,”  
[https://www.swissinfo.ch/eng/centenary\\_when-the-foreign-press-put-the-league-of-nations-and-geneva-in-the-spotlight/45061422](https://www.swissinfo.ch/eng/centenary_when-the-foreign-press-put-the-league-of-nations-and-geneva-in-the-spotlight/45061422).

Swiss Info, “Geneva: a place for peace”  
<https://www.swissinfo.ch/eng/geneva—a-place-for-peace/2332080>.

UN Geneva, “Palais des Nations History,”  
<https://www.ungeneva.org/en/history/palais-des-nations-history>.

Ville de Genève, “International Geneva Welcome Centre (CAGI)”  
<https://www.geneve.ch/en/themes/international-geneva/mesures-accueil/welcoming-diplomatic-community/international-geneva-welcome-centre>.

## 저자약력

---

**오창룡** 고려대학교 노르딕-배네룩스 센터 연구교수

서울대학교 정치학과 박사. 공저로 「오늘날의 유럽」(신아사, 2018), 「불평등과 재분배의 정치학」(오름, 2017), 「왜 우리는 더 불평등해지는가」(바다출판사, 2014) 등이 있다.



## 제주평화연구원

---

제주평화연구원은 2005년 1월 선포한 '세계평화의 섬' 제주를 구현하는 데 구심점 역할을 하기 위해 2006년 3월 출범하였다. 연구원은 한반도와 동아시아의 평화를 확산시키고, 나아가 세계 평화에 기여하는 평화담론의 거점이 되고자 설립되었고, 평화를 주제로 한 과제연구, 국내외 연구기관과 학술교류, 동아시아 공동체 건설 관련 정책대안 제시를 주요임무로 하고 있다. 이런 맥락에서 지속적인 동아시아 평화와 번영 및 다자대화와 다자협력의 논의를 위한 '평화와 번영을 위한 제주포럼'의 개최 및 동아시아 다자협력의 제도화 연구 등을 활발하게 진행하고 있다.



# 제네바의 도시외교

평화구축 플랫폼  
확장을 중심으로

