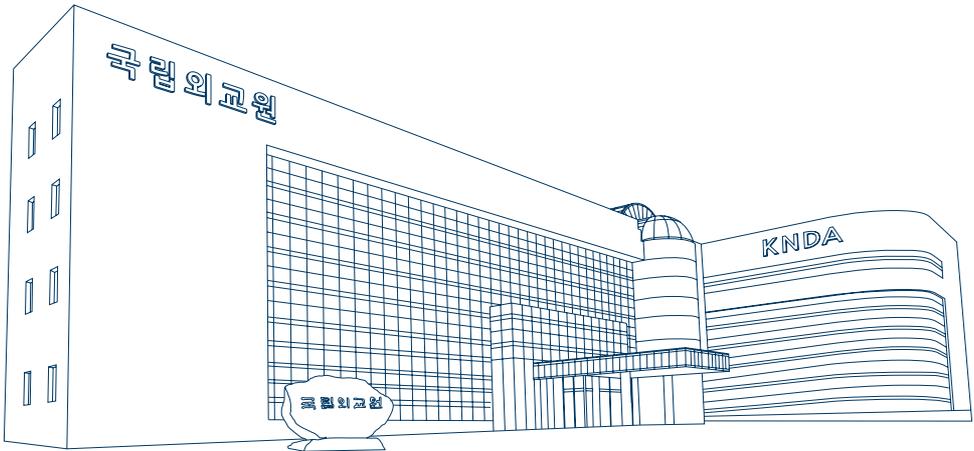


정책연구시리즈 2017-05

# 동아시아-중남미 협력포럼(FEALAC)의 발전방향 모색 및 한국의 역할

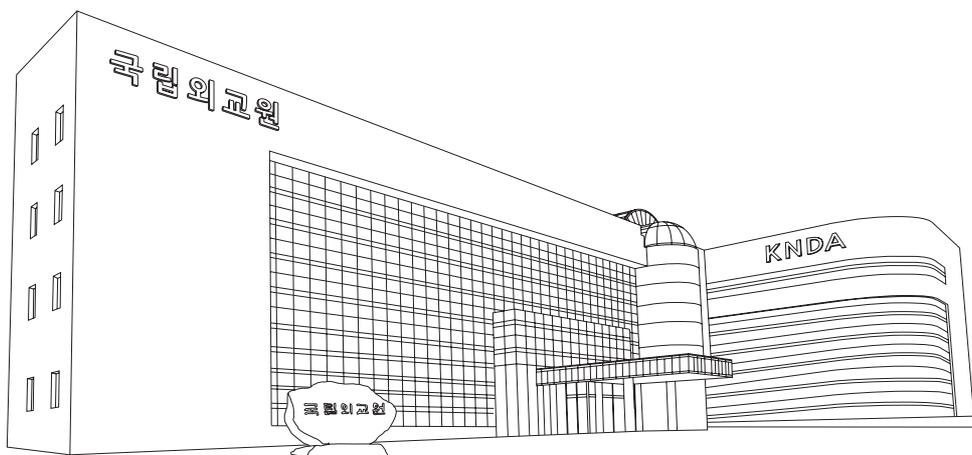
손혜현 연구교수



정책연구시리즈 2017-05

# 동아시아-중남미 협력포럼(FEALAC)의 발전방향 모색 및 한국의 역할

손혜현 연구교수



정책연구시리즈 2017-05

## 동아시아-중남미 협력포럼(FEALAC)의 발전방향 모색 및 한국의 역할

발 행 2018년 1월

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

발 행 인 국립외교원장

주 소 서울 서초구 남부순환로 2572

전 화 3497-7760 (代)

팩시밀리 571-1032

홈페이지 [www.knda.go.kr](http://www.knda.go.kr)  
[www.ifans.go.kr](http://www.ifans.go.kr)

디자인·인쇄 웃고문화사 (02-2267-3956)

© 국립외교원 외교안보연구소, 2017

비매품

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2017-05

동아시아-중남미 협력포럼(FEALAC)의  
발전방향 모색 및 한국의 역할

국립외교원 외교안보연구소는 중장기적 시각에서 정부의 외교안보정책 입안과 시행에 기여하기 위하여 대외 정책기조 및 주요 외교사안에 대한 연구를 수행하고 있으며, 그 결과를 『정책연구시리즈』로 발간하고 있습니다.

이 책자는 집필자의 견해를 바탕으로 ‘열린외교’의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로 외교부의 공식입장과는 무관합니다.

# 목 차

요약	1
I. 서론	3
II. FEALAC의 특징	6
1. FEALAC의 정의	6
2. 목적과 원칙	7
3. 출범배경	8
4. 조직 및 운영체계	9
III. FEALAC의 활동 내용	12
1. 국가 차원 프로젝트(1999-2015)	12
2. FEALAC 지역 차원 프로젝트	15
IV. APEC, ASEM, FEALAC 비교 분석	16
V. FEALAC의 성과, 한계 그리고 가능성	22
VI. 결론: FEALAC의 발전방향과 한국의 역할	25
1. FEALAC의 발전방향과 실행동계획	25
2. FEALAC 발전을 위한 한국의 역할	32
참고문헌	36



## 요 약

본 보고서의 목적은 동아시아와 중남미를 연결하는 유일한 다자협의체인 동아시아-중남미 협력포럼(Forum for East Asia-Latin America Cooperation, 이하 FEALAC)의 특징 및 그동안의 발전과정을 살펴보고 유사한 성격의 다자협의체인 APEC 그리고 ASEM과의 비교분석을 통해 FEALAC의 발전 방향과 한국의 역할을 모색하는 데 있다. FEALAC은 1999년 출범 이후 공동의 협력 의제 발굴과 무역, 생산, 투자 확대를 위한 소통의 장으로 기능해왔다. 그러나 FEALAC이 가진 상징성과 그간의 외형적 발전에도 불구하고 구체적이고 실질적인 성과를 내지 못하는 의례적 행사에 불과하다는 비판을 받고 있다.

특히 책임 있는 리더십의 부재, 정상회의의 부재, 방대하고 포괄적인 이슈, FEALAC에 대한 국민들의 인식 부족, FEALAC 차원의 협력 부족, 실무그룹 활동의 효율성 및 효과성 부족, 효율적이고 행동 지향적인 의제 부재 등이 주된 문제점으로 지적된다. 출범 18주년을 맞아 성숙기에 접어든 FEALAC이 두 지역 간 실질적인 협력기구로서 질적 도약을 하기 위해서는 FEALAC의 내실화와 활성화를 위한 발전전략이 필요하며 이 과정에서 한국의 주도적인 역할이 요구된다.

FEALAC은 선진국과 개도국 간 협력을 특징으로 하는 APEC(아시아태평양경제공동체)과 ASEM(아시아유럽정상회의)과는 달리 개도국 또는 신흥국 간 남-남 협력을 특징으로 한다. 2008년 세계금융위기 당시 선진국들의 노력만으로 경제위기 해법을 모색할 수 없게 되자 세계질서의 재편과정에 신흥국들이 의사결정의 주체로 참여하는 G20이 설립되었고 신흥국들은 국제공조를 통해 공동의 이익을 적극 모색하고 입장을 표명하고 있다. G20의 등장으로 글로벌 거버넌스는 기존의 선진국 중심에서 신흥국이 적극 참여하는 형태로 변화했다.

G20이 글로벌 경제 거버넌스로서 위상을 공고히 했다면 FEALAC은 개도국이 당면한 인간안보 및 사회안보와 관련된 협력과 대화를 주도하는 글로벌 사회 거버넌스로서의 위상을 공고히 해야 한다. FEALAC이 단순한 지역 대화체에서 벗어나 회원국 모두에게 이익이 되는 확실한 성과를 도출할 수

있도록 제도, 운영방식, 의제선택 등을 개선해 나갈 필요가 있다는 것이다. 이를 위해 첫째, FEALAC 활성화를 위한 회원국들의 정치적 의지가 결집되어야 한다. 둘째, FEALAC 차원의 협력을 통한 연대를 강화해야 한다. 셋째, 개발협력, 보건, 교역 및 사이버 안보 등 상호 관심 분야에 대한 협력을 심화시켜야 한다. 이와 같은 FEALAC 발전 방향에 대한 문제의식은 신행동계획의 필요성에 대한 합의로 구체화 되었다. FEALAC 신행동계획은 이번 제 8차 외교장관회의에서 집중적으로 논의되었으며, 특히 FEALAC 기금창설, 정상회의로의 격상 그리고 국제금융기구와의 공조 방안은 한국이 주도적으로 추진하였다.

FEALAC이 '개도국의 이익대표기구'로서 그리고 '글로벌 사회 거버넌스'로서 입지를 강화하기 위해서는 '수사'가 아닌 '실천하고 행동'하는 FEALAC으로 거듭나야 한다. 새로운 국제질서 구축과정에서 신흥국들의 역할이 중요해지면서 국제사회의 신흥국 모임에 대한 관심이 점차 높아지고 있는 만큼 주요 신흥국들이 대거 참여하는 FEALAC에 대한 관심은 예전보다 높아졌다. 또한, 경제의 중심축이 대서양에서 태평양으로 그리고 북에서 남으로 이동하면서 세계에서 가장 역동적인 성장을 하고 있는 동아시아와 중남미 지역에 대한 관심이 고조되었다.

최근 선진국들의 자국우선주의와 탈세계화 행보로 글로벌 이슈에 대한 리더십이 약화되고 있는 시점에 한국은 FEALAC에서 한국의 중견국 리더십을 공고히 하고, 나아가 글로벌 리더십으로 약진하는 기회로 활용할 필요가 있다. 이는 문재인 정부의 '국익 우선 협력외교'에도 부합한다. 한국은 성공적인 산업화와 민주주의를 동시에 달성하고 빈곤국가에서 선진국으로 성장한 세계 유일의 국가로서 동아시아와 중남미의 개도국들이 가장 선호하는 벤치마킹을 원하는 국가이기 때문에 FEALAC을 끌고 갈 가장 적합한 자격을 갖춘 국가이다. 따라서 한국은 FEALAC 신행동계획과 협력기금을 이행하고 FEALAC 발전을 위한 구체적인 실천 방향을 주도적으로 모색함으로써 한국의 글로벌 리더십을 구축하는 기회로 활용해야 할 것이다. 한국은 FEALAC이 개도국을 대표하는 협의체로서 특히 인류의 복지와 직결된 사회적 위기극복을 위한 해법을 제시하는 글로벌 사회 거버넌스로 위상을 확고히 하도록 기여해야 할 것이다.

## I. 서론

동아시아-중남미 협력포럼(Forum for East Asia-Latin America Cooperation, 이하 FEALAC)은 동아시아와 중남미 36개국이 참여하는 다자협의체로서 세계금융위기, 세계통상질서, 지속가능한 발전, 환경, 빈곤, 인권 등 동아시아와 중남미 국가들이 당면한 공통된 문제를 논의하고 공동의 입장을 표명하는 두 지역 간 유일한 대화 창구이다. 그동안 동아시아와 중남미는 지리적, 문화적 그리고 언어적 장벽에 따른 교류와 관심 부재로 서로에게 그다지 중요하게 간주되지 않았다. 그러나 최근 15년간 두 지역 간 교역과 투자가 폭발적으로 증가하면서 서로에 대한 관심이 크게 증가하였다. 특히 2008년 세계금융위기, 2016년 브렉시트, 그리고 미국 트럼프 정부의 등장 이후 세계적으로 보호무역주의가 심화되면서 경제관계 다변화의 필요성에 직면한 중남미 국가들은 동아시아 지역에 더욱 더 많은 관심을 보이고 있다. 동아시아 지역 역시 경제성장을 위한 원자재확보와 신시장 개척을 위해 신흥시장으로 부상하고 있는 중남미 국가들과 더 많은 협력을 원하고 있다.

1990년대 세계질서가 경제적 이해관계를 중심으로 재편되는 과정에서 국제적 경쟁력을 확보하기 위해 지리적으로 가깝거나 경제적으로 상호의존도가 높은 나라들로 구성된 지역통합체가 등장했고, 유럽의 EU, 아시아의 ASEAN, 그리고 북미의 NAFTA가 출범하면서 지역주의 현상은 가속화되었다. 그러나 세계화가 본격화되고 상호의존이 보다 심화되면서 역내 국가들 간 '배타적 지역주의'만으로는 국제적 경쟁력을 담보할 수 없게 되자 지리적 근접성을 뛰어넘어 역외 국가들에게도 개방된 '개방적 지역주의'가 대두하였다. 이런 상황에서 출현한 대표적인 지역 간 협의체가 아시아태평양경제공동체(APEC), 아시아유럽정상회의(ASEM) 그리고 동아시아-라틴아메리카포럼(FEALAC)이다.

21세기에 접어들면서 동아시아와 중남미 지역은 가장 역동적인 국제관계가 전개되고 있다. 중국이 미국과 함께 G2로 부상하면서 미국이 주도해 왔던 동아시아와 중남미 지역 질서에 근본적인 변화가 나타났다. 세계의 무역과 투자 그리고 정치적 영향력에서 중국의 위상이 증가하면서 지리적 거

리로 관계가 소원했던 동아시아와 중남미 간에도 교류가 증가했고 서로에 대한 관심이 높아졌다.

동아시아와 중남미는 정치, 경제, 사회, 문화, 언어, 종교, 인종, 지리 등 많은 측면에서 상이한 지역이지만, 역사적으로 식민지, 권위주의, 민주화, 그리고 후발 공업 국가의 경험을 공유하고 있을 뿐만 아니라 산업 구조적 측면에서 높은 상호보완성이 존재한다. 세계에서 가장 역동적으로 성장하고 있는 동아시아는 원자재와 에너지가 필요하고 중남미는 자원의 보고라 불릴 만큼 물자가 풍부하다. 동아시아는 방대한 인구를 위한 식량이 필요하고 중남미는 세계의 식량창고라 할 만큼 비옥한 토지를 보유하고 있다. 범세계적인 가치사슬의 확대 속에 중남미는 경제성장, 고용창출, 산업 및 기술발전, 중소기업의 세계화, 수출 다변화, 전략적 투자유치 등 다양한 혜택에 편승하기 위해 아시아 국가들과 산업간 연대와 남-남 교류 및 협력을 필요로 한다. 지속가능한 성장을 위해서 중남미는 아시아의 기술, 자본, 발전 경험, 인프라 투자를 원하고 동아시아는 중남미의 원자재와 시장을 원하므로 서로에 대해 더 많이 이해하고 알고 싶어 할뿐만 아니라 상대에게 더 많이 어필하길 원한다.

후발 개도국의 입장에서 전통적인 선진국-개도국 협력모델은 정치·경제적인 면에서 압도적으로 우위인 강대국의 영향을 받는 것이기 때문에 부담스러운 측면이 있다. 반면 개도국 간의 평등, 상호 주권존중 및 연대의 원칙에 입각한 남-남 협력은 수평적 관계를 통해서 스스로 성장 동력을 확보하고 경제 및 금융의 외부적 충격이 있을 때 서로에게 도움을 줄 수 있다는 장점이 있다. 세계 경제의 중심이 대서양에서 태평양으로, 북쪽에서 남쪽으로 이동하면서 무역과 투자에 있어서 남-남 협력이 증가하고 있다. 정보통신기술의 발달로 지리적 한계와 문화적 차이가 협력과 교류의 큰 장애가 되지 않는 요즘, 동아시아와 중남미는 협력관계 강화를 위한 최적기를 맞고 있다.

이와 같은 국제관계변화의 흐름 속에서 FEALAC은 APEC, ASEM과 함께 동아시아가 지역 대 지역으로 참여하는 3대 협의체 중 하나로 세계 무역, 생산, 투자에서 그동안 집단적이고 체계적인 협력 관계가 부진했던 동아시아-중남미 간 협력의 중요성을 증가시키는 데 기여하고 있다. 그러나 두 지

역 간에는 비대칭적인 교역구조 및 상이한 경제·사회 발전단계 등 많은 난제들이 존재한다.

FEALAC의 지난 18년간의 성과에 대해 형식적인 행사에 불과했다는 비판도 존재하지만 다른 한편에서는 동아시아와 중남미 간 상호이해와 협력 증진을 위한 다양한 논의와 시도를 위한 대화의 장을 마련했다는 측면에서 큰 의미를 부여한다. 그러나 두 지역 간 유일한 협의체라는 상징성을 벗어나 한 차원 높은 단계의 협력을 확대하기 위해서는 FEALAC의 내실화와 활성화를 위한 발전전략이 필요하며 이 과정에서 한국의 주도적인 역할이 요구된다.

지역협력이 활성화되려면 구성원들 간 핵심적 이익공유와 경제번영에 대한 신뢰가 구축되어야 한다. FEALAC의 개도국 구성원 중에는 후진국에서 선진국으로 발전한 유일한 국가인 한국을 벤치마킹하려는 국가들이 많다. 동아시아와 중남미 간 지역협력은 지역 강국인 중국이나 일본이 비교적 큰 관심을 보이지 않기 때문에 리더십의 부재라는 근본적인 문제를 안고 있다. 그리고 다수의 약소국들은 적극성을 띠지만 지도력이 부재하다. 최근 미국의 보호무역주의 그리고 TPP의 사실상 폐기로 FEALAC에 대한 중국과 중남미지역 국가들의 관심이 증가하였다. 그러나 G77 국가들이 다수인 FEALAC 회원국들은 주권에 민감하기 때문에 강대국 중심의 지역통합에 대해서 부정적이다. 따라서 FEALAC에서 한국의 주도적인 역할은 강대국과 약소국 사이의 가교로서 성공적인 지역협력을 가능하게 함과 동시에 한국의 외교적 공간을 확대하고 국제적 위상을 높여 국제무대에서 한국의 협상력을 높이는 데 도움이 될 것이다.

따라서 본 연구는 동아시아와 중남미를 연결하는 유일한 다자협의체인 FEALAC의 특징 및 그동안의 발전과정을 살펴보고 유사한 성격의 다자협의체인 APEC 그리고 ASEM과의 비교분석을 통해 FEALAC의 발전 방향과 한국의 역할 모색을 주된 목적으로 하고 있다. 이를 위해 II장에서는 FEALAC의 정의, 목적과 원칙, 출범배경 및 조직의 운영체계에 대해서 살펴볼 것이다. III장에서는 FEALAC의 주된 활동인 국가별 프로젝트와 지역별 프로젝트의 특징 및 현황에 대해서 살펴볼 것이다. IV장에서는 FEALAC이

벤처마킹의 대상으로 한 APEC과 ASEM과의 동질성 및 차별성을 분석함으로써 FEALAC의 고유한 특징을 탐색할 것이다. V장에서는 FEALAC의 성과와 한계에 대해서 살펴볼 것이다. 그리고 마지막 결론에서는 FEALAC이 동아시아와 중남미 간 협력을 위한 지속가능한 다자협약체로 발전하기 위한 구체적인 실천방안을 찾아보고 이 과정에서 한국이 기여할 수 있는 방안은 무엇인지 모색해 볼 것이다.

## II. FEALAC의 특징

### 1. FEALAC의 정의<sup>1)</sup>

FEALAC은 한국을 포함한 동아시아 16개국(중국, 일본, ASEAN 10개국인 태국, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 브루나이, 싱가포르, 라오스, 캄보디아, 베트남, 미얀마, 호주, 뉴질랜드, 몽골)과 중남미 20개국(브라질, 아르헨티나, 칠레, 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 베네수엘라, 파라과이, 페루, 우루과이, 멕시코, 파나마, 쿠바, 엘살바도르, 니카라과, 코스타리카, 과테말라, 도미니카 공화국, 수리남, 온두라스)이 상호이해와 협력증진을 목적으로 정기적으로 회합하는 두 지역 간 유일한 협력기구이다. 뿐만 아니라 총 36개국이 참여하는 FEALAC은 전 세계 면적의 33.5%, 인구의 39.1%, GDP의 34.1% 그리고 교역량의 33.4%를 차지하는 거대한 경제협력체로서 세계 경제에서 중요한 비중을 차지하고 있다.

일반적으로 지역협력은 유럽연합(EU), 동남아시아국가연합(ASEAN), 북미자유무역협정(NAFTA)과 같이 주로 지리적 인접성에 기반을 두고 공동의 목표달성을 위해 이루어졌으나, 세계화의 심화로 한 지역의 문제가 지리적으로 먼 다른 지역에게까지 영향을 미치면서 APEC(1989) 그리고 ASEM(1996)과 같이 일정한 지역 범위를 넘어서는 지역 간 협력이라는 새

<sup>1)</sup> FEALAC Guidebook (December 2015)

로운 경향이 나타났다.

FEALAC은 이러한 세계적 추세에 따라 새로운 국제질서의 형성에 능동적으로 참여하고 동아시아와 중남미 국가들이 당면한 공통의 문제를 포괄적이고 유연하게 다루기 위한 목적으로 등장했다. FEALAC은 경제 분야에 치중하는 APEC과 달리 정치·경제·사회·문화 분야에 걸쳐 국제사회가 당면한 모두 과제를 다루는 포괄적인 협력을 지향하고 있다. FEALAC은 상설사무국이 없고, 투표가 아닌 전원합의에 의한 의사결정방식을 택하고 있어 제도화 수준이 낮고 유연한 조직이라는 특징이 있다. 또한, 외교장관회의와 고위급회의에서 시작하여 각종 실무그룹회의와 민간과 시민사회가 참여하는 비전그룹회의로 확대된 하향식 발전과정의 특징을 가지고 있다.

〈표 1〉 FEALAC의 경제적 위상(2014)

면적	43,429,155km <sup>2</sup> (전 세계 면적의 33.5%)
인구	2,794,566,000(전 세계 인구의 39.1%)
GDP	26조 3471억 달러(전 세계 GDP의 34.1%)
총교역량	12조 2480억 달러(전 세계 교역량의 33.4%)
FEALAC 회원국 간 교역량	5억 4,910억 달러(수출 2억 6310억 달러, 수입 2억 8600억 달러)

출처: FEALAC Guidebook (December 2015)

## 2. 목적과 원칙<sup>2)</sup>

FEALAC의 근본적인 목적은 동아시아와 중남미지역 국가들 간 우호 관계 증진에 있다. FEALAC은 근본적으로 국제법과 자발적, 비공식적, 그리고 유연한 운영절차를 원칙으로 하며 의사결정과정은 회원국의 주권을 존중하고 내정에 간섭하지 않는 범위 내에서 회원국의 전원 합의에 의해 이루어진다.

<sup>2)</sup> FEALAC Guidebook (December 2015)

FEALAC의 기본원칙이 명시된 기본문서는 동아시아와 중남미를 세계에서 가장 역동적이고 상호보완적인 경제권으로 규정하면서 남-남 협력의 틀 속에서 문화와 사회적 가치를 존중해야 한다는 입장을 강조하고 있다. 동시에 동 포럼의 창설로 동아시아와 중남미가 지역과 세계 질서의 안정에 기여하고 유엔, WTO와 같은 국제기구에서 공동 입장을 취하기 위한 독립적이고 폭넓은 대화의 채널을 갖게 됐다고 밝히고 있다.

FEALAC의 발전 방향을 명시한 마닐라 행동계획은 빈곤 극복과 회원국들에 대한 평등한 기회제공을 FEALAC의 원칙으로 제시하였다. 보다 공정하고 평등한 국제무역체제 수립을 위해 최선을 다하고, 정부조직 개선, 반부패, 행정절차 축소 그리고 지속가능한 사회-경제발전과 무역 환경 강화를 위해 모범적인 사례들을 서로 교환하여 기술이전과 연구공유를 촉진함으로써 공동번영을 추구하는 것이 주된 내용이다.

### 3. 출범배경

냉전체제 종식 이후 세계질서가 경제적 이해관계를 중심으로 재편되고 최근에는 정보통신기술의 혁신적 발전으로 국가 간 교류가 시간과 공간을 초월하여 범지구적인 규모로 확대되면서 지리적 근접성을 우선적으로 하여 이루어졌던 지역주의 현상이 지역을 초월하여 확대되었다. 아시아 국가들과 태평양 국가들 간의 경제성장과 번영을 목표로 한 아시아 태평양 경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 그리고 아시아와 유럽 간의 정치, 경제, 사회·문화적 유대관계 구축과 인적교류확대를 목적으로 한 아시아유럽정상회의(ASEM: Asia-Europe Meeting)가 대표적인 경우이다.

APEC과 ASEM이 출범하면서 상대적으로 미비했던 지역 간 협력이 활성화되자 역사적으로 교류가 적었던 동아시아와 중남미 간 지역협력에 대한 필요성이 제기되었다. 동아시아와 중남미는 주로 개도국으로 구성되어 있으며 경제적으로 가장 역동적이고 상호보완적 관계에 있으나 두 지역 간 공식적인 협력 채널의 부재로 그동안 관계가 소원했었다. 이러한 상황에서

ASEM 창설을 주도했던 싱가포르의 고촉통(Goh Chok Tong) 총리가 1998년 칠레를 방문했을 때 에두아르도 프레이(Eduardo Frei) 칠레 대통령에게 동아시아와 라틴아메리카 간 협의체의 창설을 제안하였다. 이 제안은 칠레 정부의 전적인 지지를 받았고 다수의 동아시아와 중남미 지역 국가들이 필요성을 공유하면서 1999년 9월 현재의 FEALAC의 모태가 된 '동아시아, 라틴아메리카 포럼(EALAF: East Asia-Latin America Forum)' 고위관료 회의의 개최로 결실을 맺었다.

#### 4. 조직 및 운영체계

FEALAC의 운영체계는 외교장관회의, 고위관료회의, 지역조정국회의 그리고 4개의 실무그룹회의로 구성되어 있다. 지역조정국회의는 지역조정국의 역할을 강화하고 FEALAC의 의사소통메커니즘을 향상시키기 위해 제7차 외교장관회의부터 개최되었다.

##### 가. 외교장관회의(Foreign Minister's Meeting)

외교장관회의(FMM)는 FEALAC의 목표 설정, 주요 사업승인, 주요 문서와 공동 사업 채택, 신규회원국 가입 승인 등에 관한 최종적인 결정 권한을 보유한 FEALAC 최고 의사결정기구이다. 2001년 칠레 산티아고 회의를 시작으로 2년마다 개최되며 제8차 외교장관회의가 8월 29일 한국의 부산에서 개최되었다.

##### 나. 고위관료회의(Senior Official's Meeting)

고위관료회의(SOM)는 FEALAC의 운영 전반을 관장하는 실질적인 의사결정 회의이다. 회원국 고위관료들은 실무그룹이 제출한 보고서를 논의하고 승인한다. 1999년 싱가포르회의를 시작으로 매년 개최되고 있으며 한국은 제7차 고위관료회의를 서울에서 개최한 바 있다.

## 다. 지역조정위원회(Coordination Board)

FEALAC의 발전과 활동을 촉진하고 지역조정국의 역할과 실무그룹의 활동을 강화하기 위한 목적으로 기존 핵심그룹회의를 대체한 지역조정위원회(Coordination Board)가 2010년 도쿄 고위관료회의에서 개설되었다. 지역조정위원회는 두 지역에서 각각 한 국가가 맡는다. 4개 분야의 실무그룹 활동을 조정하고 외교장관회의와 고위관료회의에서 채택된 결정에 대한 후속 조치를 검토하는 역할을 한다.

조정국회의는 제7차 2015년 외교장관회의부터 개최되었으며, 두 지역의 지역조정국 2개국, 실무그룹 공동의장국 2개국 그리고 사이버사무국 유치국으로 구성되어 있다. 본회의 이전에 회의 안건과 논의의 방향을 결정하고 차기 지역조정국과 실무회의 공동의장국을 선정하며 FEALAC 강화를 위한 전략을 세운다.

## 라. 실무그룹

실무그룹은 FEALAC의 가장 하부 조직으로서 절차를 강화하고 사업을 효율적으로 이행하기 위한 목적으로 2014년에 조직되었으며 △사회-정치 협력과 지속가능한 개발 분야, △무역, 투자, 관광, 중소기업 분야, △문화, 청소년과 여성, 스포츠 분야, △과학과 기술, 혁신, 교육 분야의 4개 분야로 구성되어 있다.

두 지역에서 각각 선출된 두 국가가 공동의장을 맡으며 매년 회의를 가지는데, 각 분야에서 FEALAC의 목적에 부합하는 국가별 프로젝트와 구체적인 사업을 개발하고 해당 결과보고서를 외무장관회의에 제출한다. FEALAC은 회원국으로부터 분담금 의무가 없어 자체 예산이 없는바, 프로젝트 이행은 각 회원국이 자발적으로 제안하고 비용을 부담하는 방식으로 진행된다.

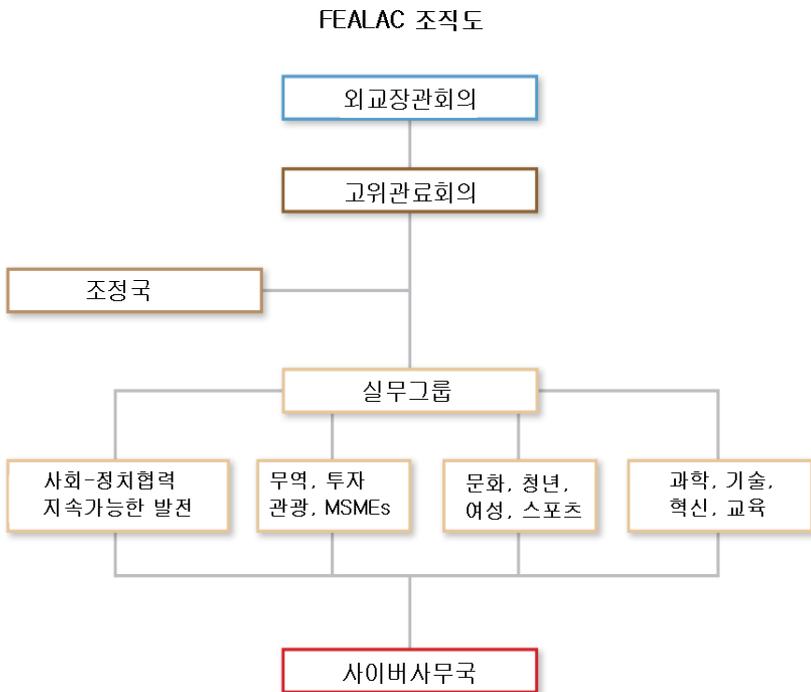
## 마. 사이버사무국

사이버사무국의 목적은 상설사무국이 부재한 FEALAC의 구조적 취약점

을 보완하고 36개 회원국 간 협력 활동의 증진 및 향후 잠재적 협력 분야의 적극적 발굴 등을 통해 FEALAC의 위상을 제고하는 데 있다. 사이버사무국은 회의 의제 및 일정, 최종 의정서 초안 등을 논의하는 의사소통 기능과 국가별 프로젝트 현황 등 FEALAC 활동에 대한 체계적인 온라인 데이터베이스를 유지하고 관리하는 역할을 하고 있다.

사이버사무국은 2007년부터 FEALAC의 공식 웹사이트를 구축하고 운영했던 한국이 2010년 동경에서 개최된 외무장관회의에서 처음 제안하였다. 사이버사무국 설치와 한국유치안이 FEALAC 전 회원국의 지지를 받아 공식적으로 동경선언에 포함됨에 따라 2011년 사이버사무국이 창설되었다.

〈그림 1〉 FEALAC 조직도



출처: FEALAC Guidebook (December 2015)

사이버사무국의 기능은 크게 기록보관, 네트워킹, FEALAC 발전에 대한 연구지원, 가시성 확대로 구분되며, FEALAC 회원국의 정보 데이터베이스와 활동을 체계적으로 구축하는 역할을 한다. 또한 회원국 간 의사소통을 촉진하고 네트워크를 강화하며 회원국들의 참여와 FEALAC의 활동을 관찰하며 매년 워크숍을 조직하여 FEALAC 발전에 대한 연구를 지원한다. 나아가 FEALAC 웹사이트, SNS, 뉴스레터 그리고 기타 홍보물을 통해 FEALAC의 가시성을 강화한다. 사이버사무국은 상설 사무소와 전담직원이 배치된 여타 국제기구의 사무국과 유사한 형태로 운영되며, 임기는 정식 사무국이 설치될 때까지 한국이 무기한 운영하는 것으로 되어있다.

사이버사무국의 주된 활동은 (1) 공식 웹사이트의 운영, (2) FEALAC 사이버사무국 워크숍 개최, (3) 회원국의 활동 소개, (4) 홍보물 제작, (5) 활발한 의사소통 증진, (6) SNS를 통한 FEALAC의 가시성 확대, (7) FEALAC 사무국의 활동 보고로 요약된다.

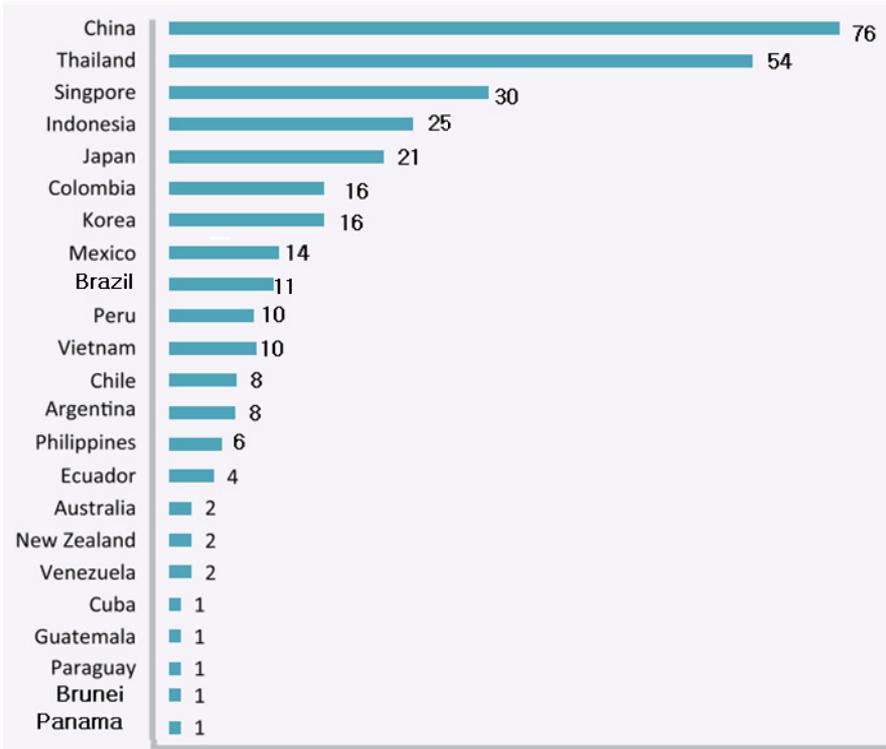
### Ⅲ. FEALAC의 활동 내용

#### 1. 국가 차원 프로젝트(1999-2015)

1999년~2015년 제출된 국가 프로젝트는 총 320건이며, 총 36개국 가운데 1건 이상 프로젝트를 제출한 국가는 23개국이었다.(동아시아 11개국, 중남미 12개국) 지역별로 동아시아 지역이 243개 프로젝트를 그리고 중남미 지역이 77개를 제출했다.

중국이 76개로 가장 많은 프로젝트를 제안했으며 그 다음으로 태국, 싱가포르, 인도네시아 순이다.(그림 2 참조) 국가 차원의 프로젝트 이행에 있어서 FEALAC 출범 초기부터 현재까지 중남미 지역보다 아시아 지역 국가들의 참여율이 압도적으로 높은 편이나, 최근에 와서는 중남미 지역 국가들의 참여율이 상승하는 추세이다. 이는 중남미의 아시아에 대한 높아진 관심을 반영한다고 볼 수 있다.

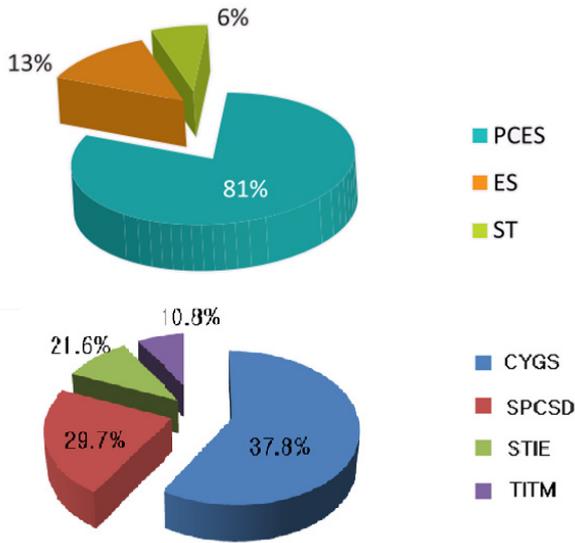
〈그림 2〉 국가별 프로젝트 현황



출처: FEALAC Guidebook (December 2015)

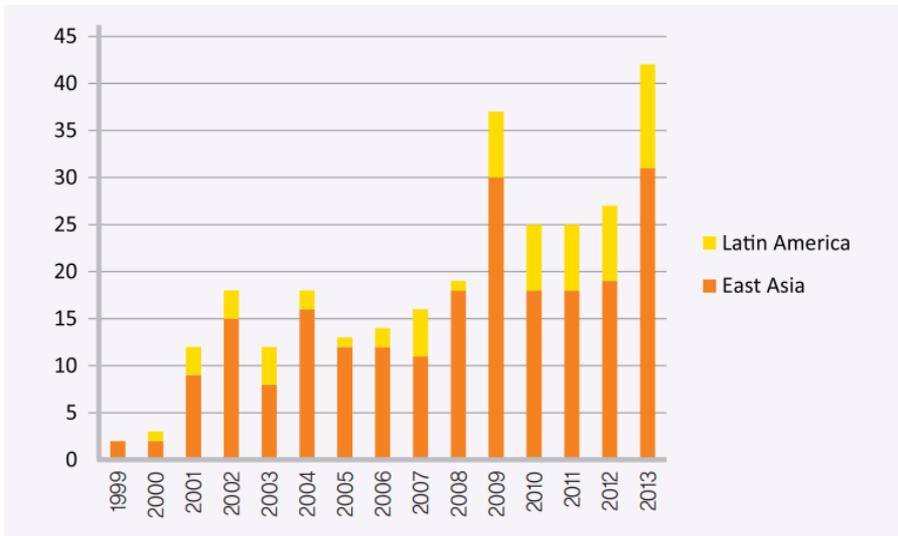
2014년 실무그룹 조직 개편 이전에 제출된 국가차원 프로젝트는 정치, 문화, 교육, 스포츠(PCES) 부문이 81%로 압도적으로 많았고, 그 다음으로 경제, 사회 분야가 13%를 차지했으며 과학과 기술 분야는 6%로 비중이 가장 낮았다. 2014년 조직개편 이후에 총 37건의 국가별 프로젝트가 제출되었으며, 부문별 분포를 살펴보면 문화, 청년, 여성, 스포츠(CYGS)가 37.8%로 가장 많았고, 사회-정치협력과 지속가능한 발전(SPCSD)이 29.7%, 과학, 기술, 혁신, 교육(STIE)이 21.6% 그리고 무역, 투자, 중소기업(TITM)이 10.8%로 가장 저조했다.

〈그림 3〉 분야별 국가 프로젝트 현황



출처: FEALAC Guidebook (December 2015)

〈그림 4〉 지역별 프로젝트 현황



출처: FEALAC Guidebook (December 2015)

FEALAC이 지역 간 공통과제를 해결하는 다자기구로서 존재감을 나타내기 위해서는 실무그룹의 활동이 보다 강화되어야 할 필요가 있다. 실무그룹 활동의 중심은 프로젝트를 통한 협력 사업에 있지만, 개별 회원국들이 자체적으로 사업을 시행함에 따라 실무그룹이 제대로 역할을 하지 못하고 있다.

1999~2013년 각 지역에서 제출된 국가별 프로젝트의 현황을 살펴보면 아시아 지역과 중남미 지역의 간 비대칭적 관계를 알 수 있다. 비록 최근 10년간 중남미 지역 국가들의 국가별 프로젝트 참여율이 증가하는 추세이긴 하나 국가별 프로젝트는 동아시아 중심으로 운영되고 있는바, 중남미 국가들의 참여율을 높여 지역별 비대칭성을 해결하기 위한 방안 모색이 시급한 상황이다.

## 2. FEALAC 지역 차원 프로젝트

FEALAC은 2014년 실무그룹 조직개편 이후 지역 차원의 공동프로젝트를 신설하여 운영하고 있다. 동 프로젝트의 취지와 목적은 국가별 프로젝트의 한계를 극복하는 데 있다. 현행 FEALAC 협력 사업은 국가 단위로 시행되고 있기 때문에 공동의 협력 사업 및 장기적 차원의 협력 사업 발굴과 이행에 한계가 있으며, 장기적인 협력 사업을 통한 두 지역 간 교류와 협력 심화라는 취지에 부응하지 못한 부분이 있다. 현재 FEALAC 지역차원 프로젝트는 주로 교류와 방문을 통한 네트워크 구축이 주를 이루고 있으며, 운영방식에 있어서는 제안한 국가가 재정 부담과 이행을 책임지는 국가 차원의 프로젝트와 별다른 차이가 없다. 지역 차원 프로젝트 역시 국가 차원 프로젝트와 마찬가지로 국가와 지역 편중 양상 그리고 장기적 비전의 부재라는 문제점을 안고 있다.

〈표 2〉 지역차원 프로젝트 내용

실무그룹	국가	지역차원 프로젝트 내용
SPCSD	중국	제 2차 FEALAC 청년 외교관 방문 프로그램
	중국	제 3차 FEALAC 청년 외교관 방문 프로그램
	중국	제 2차 FEALAC 법률 포럼
	인도네시아	마약법 집행 공무원 네트워크 창설
	베트남	지속가능발전에 대한 FEALAC 대화
CYGS	아르헨티나/태국	FEALAC 여성 기업인 네트워크
	태국	FEALAC 자매결연 학교 네트워크
	페루	FEALAC 문화 기관 네트워크
	베트남	FEALAC 문화도시 네트워크
	베트남	2016년 후(Hue) 페스티벌을 통한 동아시아-중남미 문화교류 촉진
TITM	아르헨티나/한국	FEALAC 투자기회 데이터베이스
	에콰도르	중소기업 발전을 위한 두 지역 가상 센터
	인도네시아	산업 및 기술 인프라 개선
STIE	브라질	FEALAC 대학네트워크
	콜롬비아	과학과 기술 융합 네트워크
	일본	FEALAC 청년리더 초청 프로그램
	일본	FEALAC상/IEEE 중남미 로봇 경쟁 부문에 아시아국 참여
	태국	STI 정책 대화
	페루	열대 및 신흥 질병의 연구, 예방, 통제에 종사하는 기관의 FEALAC 네트워크

출처: FEALAC Guidebook (December 2015)

#### IV. APEC, ASEM, FEALAC 비교 분석

냉전체제 종식 이후 세계경제질서가 북미, 유럽, 아시아 3극 체제로 다극화되면서 동아시아 지역 국가들과의 협력을 강화하기 위한 다자기구로서 APEC과 ASEM 그리고 FEALAC이 등장했다. 시기적으로 가장 늦게 출범한 FEALAC은 APEC과 ASEM을 벤치마킹하며 발전하였다. APEC과 ASEM 그

리고 FEALAC의 출범배경에는 경제적으로 가장 역동적인 아시아 지역 국가들과의 협력 필요성이 주된 동기가 되었으며, 기존 지역 기구들과는 달리 구성원들 간의 정치, 경제, 사회·문화적 이질성이 두드러지며 느슨한 멤버십과 포괄적인 이슈에 대해 다차원적으로 접근한다는 공통점이 있다. 그러나 이같은 동질성에도 불구하고 동 기구들 간에는 기능적 역할과 제도화 수준에서 차별성이 존재한다.

1989년 출범한 APEC은 충돌하는 지역주의와 다자주의의 결합이라는 이상주의적 형태의 개방적 지역주의를 표방하면서 태평양 아시아와 미주를 잇는 경제공동체 건설을 궁극적인 목표로 등장했다. 특히 유럽연합(EU)과 북미자유무역협정(NAFTA)의 등장에 따른 유럽과 북미에서의 지역주의의 심화는 동아시아 지역 국가들 간 결속을 자극하였다. 초기 12개국 간 각료 회의로 시작된 APEC은 현재 21개국 간 정상회의로 격상되어 전 세계 GDP의 57% 그리고 총 교역량의 49%를 점유하는 최대의 지역 협력체로 발전했다.<sup>3</sup> APEC 출범 이후 아시아·태평양 지역의 경제가 눈에 띄는 성장을 보이자 APEC에 대한 중남미 국가들의 관심이 높아졌고 1993년 멕시코, 1994년 칠레 그리고 1998년 페루가 정회원국으로 가입하였다. 그러나 APEC은 태평양 연안 국가들에게만 참여할 수 있는 자격을 부여하기 때문에 아시아·태평양지역 국가들과 교류와 협력을 원하는 모든 중남미 모든 국가들에게 개방적이지 않다.

ASEM은 유럽시장진출과 첨단기술 확보를 필요로 했던 아시아의 이해와 역동적으로 경제성장을 하고 있는 아시아에서 정치·경제적 입지를 강화하고자 했던 유럽의 이해가 일치하면서 출범하였다. 미국에 비해 늦게 아시아의 전략적 가치를 인식한 유럽은 APEC의 출범으로 미국의 대아시아 주도권의 공고화를 우려하여 동아시아지역 국가들과의 적극적인 외교 관계의 필요성을 인식하였다. 세계화의 진전으로 상호의존이 보다 심화되면서 유럽의 주요 국가들은 성장잠재력이 큰 아시아와의 관계 강화에 보다 깊은 관심을 보였고, 아시아 역시 EU의 확대와 유럽과 미국 간 관계가 심화됨에 따

<sup>3</sup>- APEC publications (2016), APEC in Charts 2016.

라 유럽과의 협력강화 필요성을 인식하였다. 또한, 동시에 NAFTA(북미자유무역지대)와 APEC(아시아-태평양경제협력체), FTAA(미주자유무역지대), TAFTA(범대서양자유무역협정), ASEAN-FTA(아세안 자유무역지대) 등 미국 중심으로 세계경제질서를 구축하는 미국에 공동으로 대항하기 위해 ASEM을 출범시켰다.

ASEM은 설립 당시 아시아 10개국(ASEAN 7개국, 한·중·일)과 EU 15개국, EU 집행위원회 등 총 25개국(+EU 집행위원회)으로 구성되었으나 이후 인도, 파키스탄 등 서남아시아 국가와 호주, 뉴질랜드 등 대양주 국가 그리고 러시아, 카자흐스탄 등 유라시아 국가가 가입하면서 현재 53개국으로 확대되었다. ASEM은 정치, 경제, 문화 3대 분야에서의 협력 증대를 중심으로 매우 포괄적인 주제에 걸쳐 협력방안을 모색하기 때문에 실질적인 행동방침이나 구속력 있는 결정보다는 관계구축과 의사소통을 통한 공감대 형성에 큰 의의를 두고 있다.

FEALAC은 APEC과 ASEM을 벤치마킹하여 발전하였기 때문에 조직구조, 운영원칙, 의사결정 방식, 협력 사업 등에 있어서 기능적 유사성이 나타나지만, 제도화의 수준에 있어서는 차이가 있다. 동 기구들 모두 합의제에 기반한 비교적 느슨한 조직구조와 운영방식, 점진적인 제도화 과정 그리고 개방적 지역주의를 표방하고 있지만, APEC은 상설 사무국을 두고 있는 반면 ASEM과 FEALAC은 상설사무국이 없다. ASEM과 FEALAC은 포괄적 의제를 다루고 있는 만큼 높은 제도화가 바람직하지 않다는 것이 회원국들의 생각이다. 그럼에도 불구하고 ASEM의 경우 독립적 성격의 상설기구인 아시아-유럽재단(Asia-Europe Foundation)이 문화, 교육, 지속가능개발, 거버넌스, 교육 등의 분야에서 장기적 성격의 협력 사업 및 민간 및 시민사회와의 협력 사업을 시행함으로써 실질적인 사무국의 역할을 이행하고 있다. 특히 세계 공동의 책임과 대응이 필요한 글로벌 문제의 해결을 목표로 하는 다자기구에서는 협력 사업의 효율성 및 지속성 제고를 위해 안정적인 재원조달이 무엇보다도 필요하다. APEC과 ASEM은 자발적 기여 및 기여금 부담을 통해 기금을 조성하여 지역 차원의 협력 사업을 지원하고 있다. 상당수의 협력 사업이 장기적 성격의 사업이며 민간과 시민사회와 협력 사업

을 함께 시행함으로써 정부가 협의체가 갖는 한계를 극복하고 있다.

APEC과 ASEM 모두 정상회의를 개최하기 때문에 정상회의가 부재한 FEALAC과 비교하여 정부의 관심과 참여 및 일반 국민들의 인지도가 훨씬 높다. 뿐만 아니라 장관급 회의도 정기적으로 사안에 따라 빈번하게 개최되기 때문에 협력 사업 이행을 위한 주무 기관 내지 부처가 부재한 FEALAC과 비교하여 효율적으로 협력 사업을 이행하고 있다.

APEC, ASEM 그리고 FEALAC 모두 배타적 지역주의를 초월하는 개방적 지역주의를 특징으로 하지만, 선진국과 개도국 간 협력을 특징으로 하는 APEC 그리고 ASEM과는 달리 FEALAC은 개도국 또는 신흥국 간 협력을 특징으로 한다. 최근 GDP, 세계교역, 세계 외환보유액에서 신흥국들의 비중과 위상이 비약적으로 성장함에 따라 세계경제이슈에서 신흥국들의 발언권과 의결권이 크게 확대되었다. 특히 2008년 금융위기 이후 침체되었던 세계 경기가 신흥국들을 중심으로 회복되는 양상이 나타나자 세계금융기관 및 경제 관련 기관들은 2000년대 브릭스(BRICs)와 같이 세계 경제를 새롭게 주도할 신흥국 그룹(Rising States)을 발표했다. 예를 들어 브릭스로 유명세를 치른 골드만삭스는 넥스트11(Next-11)과 MIKT를 추가로 발표했고, 브릭스 경제연구소는 VISTA, 비즈니스 인사이더는 MAVINS, 국내에서도 한국경제신문이 E10을 발표했다. 새롭게 떠오르는 신흥국가그룹에 포함된 국가들은 21개국<sup>4</sup>이다.(R21) 이들 가운데 FEALAC 회원국은 아시아 10개국 중남미 4개국 총 14개국이 포함되어 있다. 세계 총교역량에서 FEALAC이 차지하는 비중은 30% 수준으로 APEC의 50% 그리고 ASEM의 60%와

<sup>4</sup> 삼정 KPMG 경제연구원은 2003년 이후 최근까지 여러 기관에서 발표한 신흥국 그룹을 R21로 정의하였다. 이들은 한국을 포함한 21개국이며 새롭게 떠오른다는 의미로 Rising 21이라고 지칭하였다. R21에 속한 21개 국가들의 공통적인 특징은 고도성장과 거대한 내수시장을 기반으로 서방 선진국들보다 빠른 속도로 경제체제에서 탈피했고 향후 경제성장 속도도 선진국들에 비해 빠를 것으로 예상되는 곳이다. R21의 지역별 국가 분포를 보면 아시아에 10개국으로 가장 많고 이어서 중남미 4개국, 유럽 3개국, 아프리카 3개국, 오세아니아 1개국 순이다. 아시아에는 한국, 중국, 인도, 인도네시아, 태국, 필리핀, 파키스탄, 방글라데시, 베트남, 이란이 그리고 중남미에는 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 칠레가 포함되어 있다(삼정 KPMG, R21: 새롭게 떠오르는 신흥국의 모임 <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/05/kr-issue-monitor-02.pdf>).

비교하여 낮은 수준이지만, 이들 신흥국들은 거대한 내수시장, 우수한 인적 자원, 풍부하고 다양한 부존자원 등 성장요인을 가지고 선진국들보다 빠르게 성장하면서 세계의 경제성장을 주도하고 있다.

그동안 금융 및 무역질서를 비롯한 세계경제질서는 미국을 중심으로 한 G8 국가들이 주도해 왔다.<sup>5</sup> 그러나 2008년 미국발 금융위기를 계기로 G8이 적절한 해법을 제시하지 못함에 따라 급부상한 신흥국들이 참여하는 새로운 글로벌 거버넌스가 출현하였다. 수출, 소비, 외국인 투자 등에서 신흥국이 전 세계의 50% 이상을 차지하며 선진국의 경제를 추월함에 따라 지금까지 소수 선진국을 중심으로 움직였던 국제질서는 신흥국이 주요 행위자로 참여하는 새로운 질서로 이행하였다. 바로 기존의 G8에 신흥국들이 의사결정의 주체로 참여하는 G20의 등장이었다. 이제 세계 경제와 금융문제는 신흥국들의 역할 없이는 해결될 수 없게 되었다.<sup>6</sup>

신흥국들의 경제적 위상이 높아지면서 신흥국들은 더 이상 선진국들이 결정한 정책을 수동적으로 받아들이지 않으며 자국의 이익과 국제적 공조체제의 필요성을 주장하고 있다. 즉 새로운 글로벌 거버넌스 구축과정에 신흥국들은 공동의 이익을 적극적으로 모색하고 자신들의 입장을 밝히고 있다. 이러한 변화는 지역통합의 추세를 과거 선진국 중심에서 신흥국 중심으로 변화시키고 있다.

글로벌 거버넌스에서 점차 개도국과 신흥국의 영향력이 증가하는 추세에 발맞춰 FEALAC은 선진국이 주도적으로 참여하는 APEC이나 ASEM과는 달리 개도국 중심의 다자협의체로서 국제적 위상을 강화할 필요가 있다. FEALAC의 개도국들은 기본적으로 자신들이 북미와 유럽 선진국들과 경제발전의 배경이 다르다는 공통된 시각을 가지고 있고 다수의 국가들이 피식민지와 경제종속의 경험이 있기 때문에 외교적 자주노선과 자결권을 중시한다. 또한, 경제적으로 가장 역동적인 지역이기 때문에 무역과 투자 확대 등 경제적 실리를 우선적으로 추구하고 있다. 따라서 FEALAC은 비록 짧은

5. 주요 8개국은 미국, 러시아, 영국, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본이다.

6. 김태효, 「글로벌 거버넌스의 변화와 글로벌 코리아 외교의 과제」, 국제·지역연구, 22권 1호, 2013, pp. 133-162

역사를 가지고 있으나, 세계정치경제 질서에 개도국의 이익과 입장을 가장 잘 대표할 수 있는 다자기구로 부상할 수 있다.

〈표 3〉 지역 간 협력포럼 비교(FEALAC, APEC, ASEM)

	FEALAC	APEC	ASEM	
창설시기/주도국	1999/싱가포르	1989/호주, 한국	1994/싱가포르	
회원국	36	21	53	
목표	두 지역 간 협력과 대화 증가(포괄적 협력)	경제공동체 구축	양지역 간 무역 증대(포괄적 협력)	
조직 및 활동	외교장관회의 고급관료회의 실무그룹회의 지역조정관 회의	정상회의 각료회의 고위관료회의 분야별 장관회의 자문그룹 실무그룹 소위원회 특별그룹	정상회담 외교장관회의 장관회의 고위관료회의	
협력구조	대륙 간 협력	국가 간 협력	대륙간+국가간 협력	
정책결정과정	합의	합의	합의	
주요문서	기초문서& 마닐라 행동계획	보고르선언 서울선언 시애틀선언	AECF 2000	
주요활동	기후변화, 환경문제, (재생에너지/환경친화 관광세미나), 지속가능한 발전 협력강화	무역&투자자유화& 원활화(TILF), 경제-기술협력, 지역금융협력, 민간기업간 협력강화, 반테러 협력	테러, 국제범죄, 무역관세, 환경, 중소기업, 교육, 운송, 종교, 경제분야 프로젝트, 안보, 사회&문화(세미나, 포럼, 워크숍)	
제도화	사이버사무국(2011)	사무국(1993)	사이버사무국(2004)	
	면적	34%	46%	40%
	인구	3억 9천	4억	6억3천
	GDP	34%	57%	58%
	무역	33%	50%	66%

출처: FEALAC Guidebook (December 2015)

## V. FEALAC의 성과, 한계 그리고 가능성

원거리 위치의 제약에도 불구하고 동아시아와 중남미 국가들을 한자리에 모이게 만든 사건은 1997~98년에 발발한 아시아 신흥국 금융위기였다. 동아시아에서 발생한 금융위기의 여파로 중남미 경제 대국인 브라질과 아르헨티나가 극심한 외환위기와 경제침체에 처하자 두 지역은 어떤 국가도 세계 금융위기로부터 자유롭지 못하다는 사실을 인식했고, 미국이나 유럽 등 외부세력에만 의존할 것이 아니라 동아시아와 중남미 개도국들 간 긴밀한 협력을 통해서 금융위기를 극복하고 재발 방지를 위한 해법을 모색해 보자는 공감대를 형성하였다.

이렇게 출범한 FEALAC은 금융경제위기, 환경, 사회적 불평등, 지속가능한 개발 등 동아시아와 중남미가 공동으로 당면한 글로벌 과제들에 대해서 의견을 교환하고 협력을 위한 공동의제를 발굴하는 소통의 장으로 자리 잡았다. 1999년 싱가포르에서 제1회 고위급회의가 개최된 이래 올해로 18주년을 맞는 FEALAC은 규모 면에서 총 36개국에 참여하는 거대한 지역 간 협력체로 성장하였다. 그러나 금융위기라는 공공의 적이 사라진 후 확실한 구심점을 찾지 못하면서 동아시아와 중남미 지역 간 유일한 그리고 최상위의 협의기구라는 상징성과 외형적 발전에도 불구하고 구체적이고 실질적인 성과를 내지 못한 채 의례적 행사에 불과하다는 비판을 받고 있다. 책임 있는 리더십의 부족, 정상회의 부재, 방대하고 포괄적인 이슈, FEALAC에 대한 국민들의 인식 부족, FEALAC 차원의 협력 부족, 실무그룹 활동의 효율성 및 효과성 부족, 효율적이고 행동 지향적인 의제 부재 등이 주된 문제점으로 지적된다.

협력이 유지되기 위해서는 협력의 유인이 강하거나 높은 수준의 제도화가 필요하다. 국가들이 협력을 통해서 실질적 혜택을 누리게 되면 이런 이익에 대한 기대가 협력의 지속을 위한 강한 유인으로 작용한다. 이러한 유인은 인위적인 노력으로 만들어지는데 이 과정에서 리더십의 역할이 중요하다. 리더십은 지역협력과 통합의 비전을 지속적으로 제시하고 지역 국가들을 설득하여 국경과 주권을 넘어서는 협력을 이끌어 낸다. 그러나 현재

FEALAC은 회원국에게 공공재를 공급하면서 주도적인 리더십을 행사할 수 있는 중심국가가 부재한 상황이다. 결국, 지역협력과 지역 전체에 비전을 제시하고 지역 국가들을 독려하여 협력으로 이끌어내는 지역 리더십의 부재가 현재 FEALAC의 부진을 초래했다고 할 수 있다.

FEALAC은 정치, 경제, 사회, 문화, 과학, 교육, 빈곤, 기후변화, 환경, 인권 등 포괄적인 분야의 이슈들을 다루기 때문에 의제 선택에 따른 회원국들 간의 실질적인 협력이 제도화되기 어렵다. 36개국이나 되는 회원국들의 다양한 이해관계를 존중하다 보면 실질적인 내용의 안건은 의결되기가 어려울 뿐만 아니라 의결된 사항이라 하더라도 실효성 있는 이행장치의 취약, 결과문서의 법적 강제력 또는 제도적 장치의 부재로 규범적 수준에 그칠 수밖에 없다. 결국, 회원국들이 동의할 수 있는 수준의 협력 방안은 한정될 수밖에 없고 그 결과 장시간에 걸친 회의 및 협상 과정을 통해 도출한 결론은 두 지역 간 협력 심화에 대한 필요성 내지 당위성을 확인하는 수준에 그칠 수밖에 없다.

정상회의의 부재 역시 FEALAC이 영향력 있는 다자기구로 발전하는데 저해가 되는 요인이다. 국제관계에서 정상회의는 상징성을 가지며, 국내적으로 정부 모든 부처의 관심이 집중되기 때문에 정부와 사회의 지원을 받을 수 있다. 정상회의는 양자 간 또는 다자간 정상회담과 후속 차원의 장·차관 회담 등 복합적 외교의 장을 제공하기 때문에 현안에 대한 회원국들의 유대를 강화하고 마찰을 해소하는 기회로 활용될 수 있다. 사실상 많은 다자회의에서 실질적인 성과는 쌍무 간 회담을 통해 이루어지는 경우가 많기 때문에 FEALAC의 정상회의 부재는 국제사회의 주목을 집중시키고 구체적인 실천을 이끌어 내는데 큰 한계로 작용한다.

FEALAC은 상당히 포괄적인 의제에 대한 논의가 이루어지는 다자협의체인 만큼 협력 심화를 위해서는 각 국가의 전문 부처 간 공조가 필요하다. 그러나 FEALAC은 외교장관회의가 중심이 됨에 따라 여타 부처의 관심과 참여가 매우 저조하며, 두 지역 전문 부처 간 소통과 연계 또한 이루어지지 않기 때문에 실제로 지역 간 협력을 실천하기 위한 추동력이 부재한 상황이라고 할 수 있다.

비록 의사결정과정의 비효율성, 실효성 있는 이행장치의 취약성, 문제해결능력 부족, 다차원적 협력 장치의 부재 등 FEALAC 운영과 제도적 측면에서 많은 문제점들을 노정시켜 온 것은 분명하지만, FEALAC 출범 이후 동아시아와 중남미 지역 간 상품교역과 상호교류의 증가 그리고 공동협력 사업의 증가라는 측면에서 FEALAC의 긍정적 효과를 간과할 수 없다.

최근 세계경제침체로 교역과 투자가 감소추세에 있지만, FEALAC 내 교역량은 2000년 이후 크게 증가하여 중남미 국가들에게 아시아 지역은 미국 다음으로 중요한 교역 국가임과 동시에 중요한 투자자가 되었다. 중남미 회원국(20개국)의 전체 교역량에서 대 동아시아 교역이 차지하는 비중은 23.4%로 동아시아 회원국(16개국)의 대중남미 교역 비중 4.17%보다 훨씬 높으며, 반면 동아시아의 대중남미 투자는 2001년 약 48억 달러에서 2015년 510억 달러로 크게 증가했다. 비록 전 세계 교역액 대비 동아시아-중남미 간 상호교역과 투자 비중은 여타지역과 비교하여 아직까지 미미한 수준이지만 대외환경의 변화와 최근 중남미의 최대 무역과 투자 상대국인 미국의 보호무역 강화와 TPP 탈퇴에 따른 중남미 국가들의 대미의존도 축소와 교역 및 투자처 다각화 정책으로 중남미의 아시아에 대한 관심은 보다 커질 것으로 예상된다. 특히 2015년 아세안 경제공동체의 출범으로 6억 인구의 거대시장으로 변모한 ASEAN에 대한 중남미 국가들의 관심은 보다 증가할 것으로 보인다. 중남미-ASEAN의 관계 심화는 한·중·일에 편중됨에 따라 비대칭적 관계를 개선하는 데 도움이 될 것으로 예상된다.

ASEAN과 중남미지역은 6억의 인구, 빠른 경제성장과 국민소득 증가, 세계 교역액 수준(약 20억 달러), 식품 수출국, 세계의 중요한 외국인 직접투자처, 중소기업 중심의 기업구조, 피식민지 경험, 사회적 불평등 등의 측면에서 유사성이 있다. 그러나 ASEAN의 경우 경제에서 무역과 서비스의 비중이 높은 반면 중남미는 그 비중이 작다는 데 차이가 있다. 즉 글로벌 가치사슬에 대한 ASEAN의 참여가 중남미보다 높다. 따라서 연간 5~6%의 높은 성장을 하고 있는 ASEAN은 지속적인 성장을 위해 안정적인 원자재, 에너지, 식량 공급처와 시장이 필요하므로 6억 인구와 1인당 국민소득이 1만 달러에 육박하는 높은 소비력을 가진 중남미는 ASEAN에게 매력적인 협력파

트너가 될 수 있다. 동시에 ASEAN은 세계에서 교역대상이 가장 다변화된 지역이기 때문에 수출시장 다변화를 모색하고 있는 중남미에게는 기회가 될 수 있다.

FEALAC이 갖는 가장 큰 의미는 지역 간 개도국 협의체라는 점이다. 따라서 FEALAC의 성공의 열쇠는 개도국의 이해를 대변할 수 있는 정책대안과 의제를 발굴하고 실제로 실행하는 능력에 있다고 할 수 있다. G20의 등장으로 글로벌 거버넌스는 기존의 선진국 중심에서 신흥국과 협조하는 형태로 변화하고 있다. G20이 금융·경제 등을 논하는 글로벌 경제거버넌스의 입지를 굳혔다면 FEALAC은 인간안보, 기후변화와 환경, 지속가능발전, 빈곤, 여성 등 사회통합과 사회정책에 관한 협력과 대화를 주도하는 글로벌 사회 거버넌스로서의 입지를 굳혀야 할 것이다.

## VI. 결론: FEALAC의 발전방향과 한국의 역할

### 1. FEALAC의 발전방향과 실행동계획<sup>7</sup>

올해로 18주년을 맞은 FEALAC은 동아시아와 중남미를 연결하는 유일한 지역 간 협의체로서 두 지역 간 모범사례의 상호학습 촉진, 회원국 간 협력과 교환을 통한 상호이익의 증진, 공동의 글로벌 과제 해결을 위한 대화와 협력확대를 통해 다자간 협의체로 자리 잡았다. 뿐만 아니라 두 지역 간 협력이 가지고 있는 막강한 잠재력을 입증해왔다. 그 결과 동아시아와 중남미 국가 간 교역은 FEALAC 출범 이후 4배 이상 증가하여 다른 지역 간 무역 증가율을 훨씬 능가하는 성과를 올렸다. 그럼에도 불구하고 동아시아와 중남미 간 극심한 비대칭적 상호의존 양상은 두 지역 간 지속가능한 협력을 방해하는 요인으로 지적된다. 따라서 FEALAC의 발전 방향은 이익공유와

<sup>7</sup>- FEALAC, "Report of the FEALAC Ad-hoc Senior Officials' Meeting," Seoul, December 1, 2016

공동번영에 대한 신뢰구축으로부터 출발해야 할 것이다.

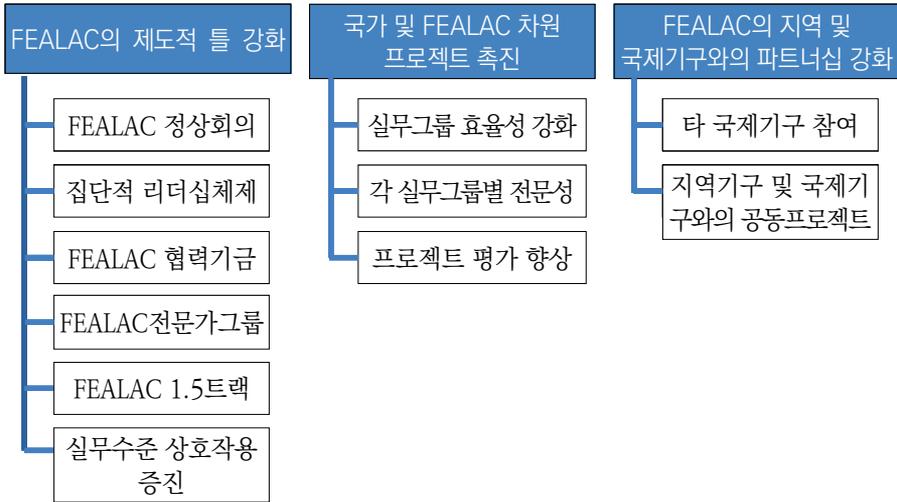
현재까지 FEALAC의 논의는 협력의 필요성과 당위성을 확인하는 수준에 머물면서 구체적인 실천 방향을 제시하지 못했을 뿐만 아니라 여타 다자기구들과 차별화된 성과를 내지 못했다. FEALAC의 궁극적인 목표는 두 지역 간 경제적 유대강화와 남-남 협력에 기초한 빈곤 극복에 두고 있다. 즉 세계화의 긍정적인 효과가 보다 광범위하고 공평하게 미칠 수 있도록 함과 동시에 부정적인 영향이 개도국의 주변화와 빈곤화에 미치지 않도록 함께 노력하자는 데 있다.

따라서 FEALAC이 단순한 지역 간 대화체에서 벗어나 FEALAC 회원국 모두에게 이익이 되는 구체적이고 확실한 성과를 도출할 수 있는 기구로 거듭나기 위해서는 FEALAC의 제도, 운영방식, 의제선택 등을 개선해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, FEALAC 활성화를 위한 회원국들의 정치적 의지가 결집되어야 한다. 둘째, FEALAC 차원의 협력을 통해 지역 간 연대를 강화해야 한다. 셋째, 개발협력, 보건, 교역 및 사이버 안보 등 상호 관심 분야에 대한 실질적인 협력을 심화시켜야 한다.

이와 같은 FEALAC 발전 방향에 대한 문제의식은 회원국들 간 논의를 거쳐 지난 7차 외교장관회의에서 FEALAC의 내실화와 활성화를 위한 실행동계획에 대한 필요성 공유로 나타났다. FEALAC 실행동계획은 부산에서 개최된 제8차 외교장관회의에서 집중적으로 논의되었으며, 주최국이었던 한국은 FEALAC 기금창설 및 국제금융기구와의 협력 확대 방안을 주도적으로 추진하였다. 특히 FEALAC 실행동계획은 제8차 외교장관회의에서 FEALAC의 새로운 발전전략으로 채택되었다.

실행동계획은 3개의 축으로 구성되어 있다(그림 5). 첫째 FEALAC의 제도적 구조의 강화, 둘째 국가 및 FEALAC의 차원의 프로젝트 촉진, 셋째 지역 및 국제기구와의 파트너십 강화이다. 실행동계획안은 지속적인 검토와 갱신을 통해서 2019년 제9차 외교장관회의까지 중간 보고서를 제출하고 최종안은 2021년 제10차 외무장관회의에 제출하기로 예정되어 있다.

〈그림 5〉 FEALAC 실행동계획안



출처: FEALAC 홈페이지<sup>8</sup>

## 가. FEALAC의 제도적 틀 강화

### ① FEALAC 정상회담

FEALAC 정상회담의 필요성은 이미 2011년 제5차 외교장관회의에서 언급되었으며 FEALAC 비전그룹에서도 권고되었다. FEALAC의 정상회의 수준으로의 격상은 회원국들의 공동의지를 재확인하고 FEALAC의 위상과 가시성 제고에 크게 기여함으로써 FEALAC 발전의 새로운 계기가 될 것으로 기대된다. APEC의 경우 1989년 각료회의에서 출범하여 1993년 정상회의로 격상되었으며, ASEM은 1996년 출범 단계부터 정상회의로 시작했다. 20주년을 맞는 FEALAC 역시 정상회의 개최를 신중하게 고려해야 한다. 그러나 일부 국가들이 FEALAC의 경직성과 높은 수준의 제도화에 반대하여 FEALAC의 정상회의개최를 지지하지 않기 때문에 합의에 이르는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

<sup>8</sup> FEALAC, "Report of the FEALAC Ad-hoc Senior Officials' Meeting," Seoul, December 1, 2016

### ② 집단적 리더십체제

FEALAC의 중장기 프로젝트의 효과적인 수행과 포럼의 연속성 보장을 위해 차기 지역조정국의 조기 선정, 직전, 현재 및 차기 지역조정국이 참여하는 FEALAC 트로이카 시스템 도입, 그리고 외교장관회의와 고위관료회의를 주도할 핵심적 리더십이 논의되어 왔다. 지역조정국 조기 선정 방식으로 알파벳 순서에 따른 지역조정국 교체와 APEC이 채택하고 있는 자발적 방식 등이 거론되고 있다. 정상회의가 부재한 상황에서 FEALAC의 가시성을 높이고 약속의 책임성을 보장하기 위해서 무엇보다도 최고위급 수준의 참여가 절대적으로 중요하다. 그럼에도 불구하고 지난 제7차 외교장관회의에는 불과 16개국에서만 장관급 인사가 참석했다.

### ③ FEALAC 기금

현재 FEALAC 협력 활동의 중심은 국가 차원의 프로젝트이며, 프로젝트의 기획과 실행은 물론 비용부담도 프로젝트를 수행하는 개별 국가들에 의해서 이루어진다. 그러나 두 지역이 공동으로 당면하고 있는 글로벌 과제는 개별 국가의 노력으로 해결이 불가능하기 때문에 다자간 협력이 필요하다. 글로벌 또는 지역 차원의 공동의 문제를 해결하기 위해서는 FEALAC 차원의 프로젝트 수행이 필요하지만, 그동안 재정적인 문제로 대다수의 프로젝트가 일부 소수 국가들에 의해서 진행되어 왔으며 평가 또는 후속 조치가 없는 일회성 사업에 그침에 따라 구체적인 확실한 성과를 생산해내지 못했다.

FEALAC 협력의 효과성에 대한 논의는 제5차 외교장관회의에서 회원국 간 기금설립에 대한 연구 필요성을 공유하면서 본격화되었다. 2013년 제6차 외교장관회의에서 비전그룹은 기금설립을 FEALAC의 질적 도약을 위한 방안으로 평가하였고, 그 결과 2015년 제7차 외교장관회의에서는 국제금융기구들과 함께 기금설립을 위한 구체적인 논의가 진행되었다. 이후 FEALAC은 기금설립을 포함한 FEALAC 실행동계획에 본격적으로 착수했다. 2017년 외교장관회의 개최국이자 동아시아 지역조정국인 한국은 APEC 사무국, 아시아유럽재단, 세계기후기금, 미주개발은행, 세계은행 등 주요 국제기금 모

델에 대한 심층적 분석과 관련 기관을 접촉하여 기금설립에 대한 기본안을 작성했다.

FEALAC 기금의 목적은 동아시아와 중남미 두 지역 간 대화와 이해를 증진시키고 연결성과 협력을 증진시키기 위한 FEALAC 차원의 상징적인 프로젝트를 지원하는 데 있다. FEALAC 차원의 프로젝트는 FEALAC 회의를 통해서 선정되며 FEALAC 기금으로 지원된다. 또한, 모든 회원국에게 공평하게 기회와 혜택이 돌아가며, FEALAC의 협력 가시성과 효과의 증진이 목표가 된다.

FEALC 기금은 지역 간 대화와 이해를 증진시키고 두 지역 간 연결과 협력을 강화하기 위한 FEALAC차원의 프로젝트를 지원함으로써 구체적이고 가시적인 결과를 이끌어 낼 것으로 기대된다. 또한, FEALAC 차원의 프로젝트 축적은 FEALAC이 동아시아와 중남미 간의 유일한 지역 간 자문기구로서의 가능성을 충분히 실현할 것으로 기대된다.

#### ④ FEALAC 전문가 그룹

비전그룹 최종 보고서에서 제안한 바와 같이 전문가 및 학자 그룹의 참여가 FEALAC의 발전에 기여하는 바는 크다. FEALAC 회의 내용은 관료, 전문가 및 학자들이 각자의 시각을 공유함으로써 보다 풍부해질 수 있다. 이와 관련하여 FEALAC은 회원국의 모범 사례를 발굴하고 일반 및 특정 문제에 대한 심도 있는 논의를 목표로 하는 전문가 집단을 구성하고 전문가그룹 회의(EGM, Expert Group Meetings) 설립을 고려하고 있으며, 이러한 노력은 FEALAC 협력을 위한 실질적인 의제발굴과 효과성 증진에 기여할 것으로 기대된다.

#### ⑤ FEALAC 1.5트랙

비전그룹은 FEALAC의 연결성과 협력 강화를 위해 민간뿐만 아니라 청년과 학계의 참여를 보다 활성화할 필요가 있다고 권고했다. 새로운 동아시아-중남미 관계 모색은 중앙정부, 지방자치단체, 국내외 민간단체, 다른 나라의 정부, 국제기구 등 여러 주체가 긴밀한 협업체제를 마련해야 한다는

점에서 1.5트랙이 FEALAC의 활성화에 가장 적합한 전략이다. 두 지역 간 무역 관계 촉진과 주요 투자자들의 기업기회 향상을 위해 2012년과 2014년에 개최되었던 FEALAC 비즈니스 포럼은 좋은 사례이다.

#### ⑥ 실무수준의 상호작용 증진

실무 담당자 간 역동적인 상호작용은 실무수준에서의 FEALAC 프로젝트의 실행과 모니터링에 기여한다. 이와 관련하여 FEALAC 사이버사무국이 의견교환과 문서공유를 위한 온라인 영역을 설치 및 운영하고 있지만, 실제 활용도에 있어서는 효과가 제한적이다. 상호작용하는 온라인 플랫폼 구축을 위해서 실무담당자 간의 빈번한 교류, 정기적인 실무자 데이터베이스의 업데이트 그리고 문서의 적시 배포 등이 이루어져야 한다.

### 나. 국가 및 FEALAC 전체 프로젝트 촉진

#### ① 실무그룹 효율성 향상

네 개의 FEALAC 실무그룹은 협력 분야가 매우 광범위하다. 따라서 우선 분야와 36개 회원국들 간 공통관심사가 될 수 있는 상징적인 프로젝트를 발굴하고 선정함으로써 보다 효과적이고 확실한 결과를 달성할 수 있다. 또한, 실무회의는 FEALAC의 공통 비전에 부합하는 국가 프로젝트를 지원하고 프로젝트의 비효율성과 중복을 피하는 플랫폼으로 기능해야 한다.

#### ② 프로젝트 평가 향상

최근 FEALAC 회원국들은 실행 및 진행 중인 프로젝트의 효과를 보장하고 모범사례를 공유하기 위해 평가의 필요성을 인식하게 되었다. 이와 관련하여 2015년 제7차 외교장관회의에서 FEALAC 사이버사무국이 제안한 FEALAC 프로젝트 검토 설문조사가 평가 방법으로 채택되었다. FEALAC 사무국은 설문조사 참여율을 2018년에는 75% 그리고 2019년에는 85%로 높이겠다는 계획을 가지고 있다.

(표 4) 신행동계획의 의제 및 조치 내용

의제		조치
<b>1. FEALAC의 제도적 틀 강화</b>		
정상회의	가시성 제고	• 2019년 FEALAC 특별 정상회의 개최
	정부 전체의 접근	
집단적 리더십체제	지속성과 책임성 확보	• 트로이카 외교장관회의 • 지역조정국 조기선정 • 최고위수준 관료 참여확대
	프로젝트의 효율적 이행	
기금	FEALAC 수준의 프로젝트 자금지원을 위한 자발적 기여	• 제 8차 FMM에서 설립 • 상징적인 FEALAC수준 프로젝트 실행
전문가 그룹	외부 전문가 모범사례 발굴참여 및 조언	• 2018년까지 전문가 풀 구성
1.5트랙	FEALAC 내 학계 및 민간부분 참여를 통한 회원국들 간 협력 증진과 연결성 향상	• 다차원적 분야 간의 상호작용 활성화 위한 이벤트 개최(비즈니스포럼 격년 개최)
실무차원 상호작용 확대	회기간 동안 활발한 실무차원의 상호작용	• 2017년까지 보다 효과적이고 상호적인 온라인 플랫폼 구축
<b>2. 국가 및 FEALAC 차원 프로젝트 촉진</b>		
효율적인 실무그룹	FEALAC 이익 공유에 대한 회원국 신뢰확보	• FEALAC 기금을 통한 FEALAC 차원의 상징적인 프로젝트 선정 및 실행
분야별 계획	사회-정치협력, 지속가능발전 무역, 투자, 관광, 중소기업 문화, 청년, 여성, 스포츠 과학, 기술, 혁신, 교육	• 논의 중
프로젝트 평가향상	효과성 및 모범사례 공유 위해 집행 또는 진행 중인 프로젝트 평가	• FEALAC 프로젝트 검토 설문조사 응답률을 2018년 75% 그리고 2019년 85% 까지 끌어올림
<b>3. 지역 및 국제기구와의 파트너십 향상</b>		
여타 국제기구 참여	타 국제기구와 모범사례와 경험 공유	• 지역 및 국제기구를 FEALAC 주요 회의에 초대
여타 지역 및 국제기구 공동 프로젝트	타 지역 및 국제기구의 노하우와 자원 활용	• 논의 중

출처: FEALAC 홈페이지<sup>9)</sup>

<sup>9)</sup> FEALAC, "Report of the FEALAC Ad-hoc Senior Officials' Meeting," Seoul, December 1, 2016

## 다. 지역 및 국제기구의 참여 증진

### ① 여타 국제기구의 참여

여타 국제기구들과의 모범사례 및 경험 공유는 FEALAC의 발전을 보다 가속화할 수 있기 때문에 여타기구들의 FEALAC회의 참여를 독려할 필요가 있다. 이와 관련하여 제7차 외교장관회의와 병행하여 개최된 중남미 아시아 금융기구 회의는 지속적으로 개최될 필요가 있다.

### ② 여타 지역 및 국제기구와 공동 프로젝트

FEALAC은 다른 지역 및 국제기구의 경험과 자원을 활용할 수 있다. 따라서 FEALAC 회원국들은 FEALAC 활동에 지역 및 국제기구들을 적극적으로 활용할 수 있는 분야와 방식을 개발할 필요가 있다.

## 2. FEALAC 발전을 위한 한국의 역할

그동안 FEALAC의 존재는 상징적 의미가 컸다. 연결고리가 부재한 동아시아와 중남미를 연결하여 이들에게 대화하고 교류할 할 수 있는 공간을 제공했다는 것에 큰 의의를 부여했으나, 두 지역 간 협력 사업은 구체적이고 실질적인 성과를 내지 못했다. FEALAC이 두 지역 간 상징적 그리고 수사적 협의체에서 벗어나 ‘개도국의 이익 대표기구’로서 그리고 ‘글로벌 사회거버넌스’로서 입지를 강화하기 위해서는 ‘실천하고 행동하는 FEALAC’으로 거듭나야 한다.

새로운 글로벌 거버넌스에서 신흥국의 역할이 중요해지면서 신흥국의 행태에 세계의 관심이 집중되는 만큼, 주요 신흥국들이 대거 참여하는 FEALAC에 대한 관심은 예전보다 훨씬 높아졌다. 또한 경제의 중심축이 대서양에서 태평양으로, 그리고 북에서 남으로 이동하면서 세계에서 가장 역동적인 성장을 하고 있는 동아시아와 중남미 지역에 대한 관심이 고조되었다. 최근 영국의 브렉시트와 미국의 기후변화협약 탈퇴를 계기로 선진국의 자국이기주의 심화로 이주, 이민, 기후변화, 인간안보 등과 같은 인류의 생존과 관련된 글로벌 공동과제를 더 이상 선진국에게만 맡겨둘 수 없다는 공

감대가 확산되고 있는 만큼 개도국의 이해를 대표하는 FEALAC의 역할에 대한 세계의 기대도 높아지고 있다.

세계화와 상호의존의 심화로 대표되는 21세기 국제질서는 다극화와 다양성을 특징으로 한다. 그동안 정치, 군사, 경제로만 이해되었던 외교의 영역이 환경, 문화, 인권, 사이버, 빈곤, 질병, 초국가적 범죄 등 포괄적이고 광범위해졌고, 행위의 주체도 정부에서 국제기구, 지역기구, NGO, 다국적 기업, 시민사회, 개인 등으로 다양해졌다. 뿐만 아니라 최근 정보통신혁명으로 다양한 국제적 행위자들이 긴밀하게 연결됨에 따라 세계 차원에서 공동으로 관리하고 해결해야 하는 범세계적 문제들이 크게 증가하였다.

세계화, 글로벌 과제의 확산, 국제적 행위 주체들의 다변화, 정보통신의 발달로 인한 초연결사회로의 진입이 글로벌 거버넌스의 다원화와 민주화에 영향을 미치면서, 환경, 인간안보, 개발협력 등의 새로운 분야나 강대국들 간 또는 강대국과 개도국 간 이해가 대립되는 분야에서 다자주의, 중재와 조정, 소통에서 강점이 있는 중견국들이 리더십을 발휘할 수 있는 가능성이 높아졌다. 중견국은 국제적 영향력을 행사할 수 있는 물질적 능력과 소프트파워를 구비하고 다자주의 체제에서 국제질서 안정을 위해 기여할 의지와 준비를 갖춘 국가로 다자주의 체제에서 의제 설정자, 회의 소집자, 관리자, 그리고 해결사로서 타협과 협상을 통해 국가 간 갈등을 중재하는 역할을 한다.

이러한 측면에서 볼 때 그동안 한국은 사이버사무국 설치, 비전그룹 창설 등 다양한 의제 설정과 사이버사무국의 운영, 여러 차례에 걸친 지역조정국 수행 및 회의 소집을 통해 FEALAC에서 중견국 리더십을 충분히 발휘해 왔다. 따라서 전통 강대국들이 자국우선주의와 탈세계화 행보로 글로벌 이슈에 대한 리더십이 약화되고 있는 현 시점이야말로 한국이 중견국 리더십을 공고히 하고 글로벌 리더십으로 약진하기 위한 좋은 기회이다.

문재인 정부는 외교정책의 키워드로 ‘국익 우선 협력외교’를 강조했다. 다른 국가들과 협력해 공동번영을 실현하는 것을 우리의 국익으로 정의하였고, 이를 위해 세계 모든 나라와 협력과 우호를 증진하는 맞춤형 협력외교를 한층 더 강화하고 공공외교도 확대하겠다는 입장을 밝혔다. 한국은 성공적인 산업화와 성숙한 민주주의를 동시에 달성한 국가로서 개발 분야에

서 개도국의 모델이 될 수 있는 경험과 지식을 보유하고 있다. 한국은 절대 빈곤, 피식민지, 내전과 분단, 권위주의, 후발산업화의 경험을 겪었기 때문에 ASEAN 그리고 중남미 국가들과 역사적 공감대가 클 뿐만 아니라 그들이 필요로 하는 것을 가장 잘 알고 있는 유일한 국가이다.

FEALAC 내 주요 행위자는 중국, 일본, ASEAN, 라틴아메리카-카리브해 국가공동체(CELAC, Community of Latin American and Caribbean States)이다. 압도적 경제력과 물리적 힘을 가진 중국은 동남아국가들뿐만 아니라 중남미 국가들에게도 경계의 대상이다. 그리고 ASEAN 국가들은 일본이 지역협력의 주도권을 장악하는 것을 경계한다. 동남아 국가들은 아세안이라는 하나의 단일체로 움직이면서 중요한 행위자의 역할을 하지만 역시 작은 국가들의 모임이라는 한계를 안고 있다. 그리고 중남미 국가들의 경우 최근 경제침체와 국내정치위기로 국제적 리더십에 관심을 둘 여유가 없다. 이러한 측면에서 한국은 동남아와 중남미 국가들로부터 중국, 일본과 달리 경계를 받지 않는 국가이고 오히려 개도국의 벤치마킹 대상이라 점에서 전략적 장점이 있다.

따라서 한국의 제안은 보다 수월하게 수용될 가능성이 높다. 실제로 한국이 제안했던 사이버사무국, 비전그룹, FEALAC 트로이카, 협력기금 등 중요한 제안들이 회원국들로부터 큰 지지를 받고 채택되었다. 한국이 독자적으로 지역 간 협력을 주도하는 역할을 하는 것도 방법이지만, ASEAN 및 CELAC 등 지역 기구를 통해서 지역협력을 주도하는 것도 좋은 방법이다. 더 나아가 FEALAC 협력을 매개로 아세안 및 CELAC과 협력을 하게 되면 한-아세안 그리고 한-CELAC관계 발전에도 긍정적으로 작용할 것이다. 지역협력의 주도는 반드시 물리적 자원을 동원해야 하는 것은 아니다. 바람직한 비전을 제공하고 한국이 두각을 나타낼 수 있는 이슈와 영역을 선정하여 ASEAN, CELAC과의 협력을 강화한다면 지역협력을 주도하는 리더십을 발휘할 수 있다.

두 지역 간 협력은 두 지역 모두에게 실질적인 이익이 될 수 있어야 한다. FEALAC은 지역통합을 목적으로 출범하지 않았기 때문에 지역 전체의 공공재를 창출하지 않아도 된다. 오히려 지역협력을 통해서 개별국가들이 만족

할 만한 이익을 공유한다는 목표가 지역협력의 동력을 지속시키는 데 보다 긍정적으로 작용할 수 있다. 이런 협력의 핵심은 기능협력이다. 지역 국가들이 기능협력의 유용성을 확인하고 기능협력 강화를 위한 실질적 노력을 더욱 강화해야 한다. 기능협력의 강화를 통해서 실질적 이익을 얻게 되면 구성원들의 자발적 참여가 보장될 수 있다. 기능협력에 따른 이익공유, 그리고 이를 유인으로 한 지속적 지역협력은 시간이 흐르면서 자연스럽게 국가들 간 신뢰구축이라는 결과를 가져와 한층 심화된 지역협력을 가능하게 할 것이다.

기능협력의 심화는 인간·환경안보 그리고 개발협력에 초점을 두는 것이 바람직하다. 두 지역 대부분의 국가들은 빠른 경제성장과 경제적 역동성에도 불구하고 인간·환경 안보 측면에서 매우 취약한 상태이다. 기후와 환경 문제, 자연재해, 광역 질병 등은 어느 한 국가의 노력만으로 해결이 불가능한 초국가적 문제들인 경우가 대부분이다. 따라서 공동의 노력으로 이런 문제들을 극복하거나 대처할 수 있는 협력 장치를 만들고 개도국의 인적자원을 개발하는 데 지역협력의 초점을 둘 필요가 있다. 이는 개발협력을 강조하고 있는 한국의 개도국 정책과도 부합하며 한국의 중견국 지위를 강화하는 데도 바람직하다. FEALAC 내 중복적인 인간·환경안보 협력 사업들을 정리하여 협력의 효과성과 효율성을 높이는데 주도적 역할을 하는 것도 지역협력에서 한국이 공헌할 수 있는 부분이다.

최근 중남미 국가들은 고질적인 경제위기를 극복하고 지속가능한 경제성장을 위해 아시아 다국적 기업의 글로벌 가치사슬에 합류하길 희망한다. 글로벌 가치사슬이 고용창출, 산업 및 기술발전, 수출 다변화, 투자유치 등 경제성장의 효과가 크기 때문에 중남미 국가들은 한국, 일본, 대만, 싱가포르 등 아시아 국가들의 선례를 성공적 모델로 인식하고 있다. 그러나 중간재 생산비율, 인프라 및 숙련된 인력 등이 부족한 중남미 국가들로서는 참여가 제한적이다. 따라서 한국이 강점을 가지고 있는 정보통신기술과 교육 분야에서 협력 모델과 비전을 제시함으로써 한국의 지위를 제고하고 역할을 확보할 필요가 있다. 이는 현 정부의 국정과제인 4차 산업혁명 육성정책과도 부합한다.

한국은 개도국과 선진국의 경험을 모두 갖춘 국가로서 개도국과 선진국의 이해를 반영하여 합의를 도출할 수 있는 유일한 중재자이다.

## 참고문헌

- 권기수, 김진오, 박미숙, & 이시은. (2015). 남미 주요국의 신산업정책과 한국의 산업협력 확대방안 (New industrial policy of major south American countries and policy suggestions for industrial cooperation). 연구보고서 15-22.
- 김태효. (2013). 글로벌 거버넌스의 변화와 글로벌 코리아 외교의 과제. *국제·지역연구*, 22(1), 133-162.
- 이승주. (2016). 연합 형성과 증견국 외교: 므타 (MIKTA) 의 사례. *국제·지역연구*, 25(2), 91-116.
- 이옥연, & 빈난새. (2015). 유럽 지역통합의 장단점이 아시아에 주는 함의에 대한 일고. *세계지역연구논총*, 33(1), 7-34.
- 곽성일, 김제국. (2016). 아세안 경제공동체(AEC)의 미래와 우리의 대응, *KIEP 오늘의 세계경제*, 16(6), ISSN 1976-0515.
- CEPAL, N. (2011). Forum for East Asia-Latin America Cooperation (FEALAC): new biregional trade and investment relations in a changing world economic environment
- CEPAL, N., & Pacífico, O. A. L. A. (2013). Strengthening biregional cooperation between Latin America and Asia-Pacific: the role of FEALAC.
- Funes, L. M. EL FORO DE COOPERACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y ASIA DEL ESTE (FOCALAE) COMO EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN SUR-SUR BIRREGIONAL. *Conjuntura Austral*, 5(21-22), 66-84.
- García, Pío. (2011). La importancia de FOCALAE para Colombia. *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, ISSN-e 1657-7558, N<sup>o</sup>. 16.
- Rubiolo, M. F. (2016). Interregionalismo Sureste Asiático-América del Sur: un complemento al bilateralismo. *Revista CIDOB d'afers*

internacionales, (113), 211-234.

〈인터넷 자료〉

APEC. 2016. “APEC in Charts 2016”. [검색 2017.5.26]. 인터넷 주소:  
[https://www.apec.org/-/media/APEC/Publications/2016/11/AP-EC-in-Charts-2016/PSU2016-chart-Book\\_web.pdf](https://www.apec.org/-/media/APEC/Publications/2016/11/AP-EC-in-Charts-2016/PSU2016-chart-Book_web.pdf)

FEALAC. 2016. “FEALAC Guidebook.” [검색 2017.4.20]. 인터넷 주소:  
[http://www.fealac.org/File\\_download.jsp?Type=FBoard&AttachFileIdx=389](http://www.fealac.org/File_download.jsp?Type=FBoard&AttachFileIdx=389)

FEALAC. 2016. “Report of the FEALAC Ad-hoc Senior Officials’ Meeting.” [검색 2017.5.10.]. 인터넷 주소: [http://www.fealac.org/File\\_download.jsp?Type=OFFICE&AttachFileIdx=436](http://www.fealac.org/File_download.jsp?Type=OFFICE&AttachFileIdx=436).

삼정KPMG 경제연구원. 2011. “R21: 새롭게 떠오르는 신흥국의 모임.” [검색 2017.7.15]. 인터넷 주소: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/05/kr-issue-monitor-02.pdf.pdf>



Institute of Foreign Affairs and National Security  
Korea National Diplomatic Academy

[www.ifans.go.kr](http://www.ifans.go.kr)