

APEC의 발전과 '평화의 섬' 제주

강 근 형*

목 차

- I. 서 론
- II. '개방적 지역주의'로서의 APEC의 형성과 발전
- III. APEC 정상회의의 유치가 '평화의 섬' 제주에 주는 함의
- IV. APEC 정상회의의 제주 유치 전략
- V. 결 론

I. 서 론

아시아·태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)는 1989년에 보브 호크 당시 호주 총리의 제안에 따라 환태평양지역의 주요경제실체들인 한국, 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 그리고 동남아국가연합(ASEAN) 6개국 등 12개국이 경제협력과 무역증진을 목표로 결성한 아시아·태평양 지역 최초의 범정부간 협력기구이다. 그 이후 중국, 러시아, 베트남 등이 가입하여 현재는 총 21개국의 회원국을 가진 아·태지역의 가장 큰 경제협력체이다.

APEC은 개방적 지역주의(open regionalism), 자발성원칙(voluntarism), 컨센서스 합의 방식(consensus)의 3대원칙을 내세우고 있으며, 무역투자 자유화 및 원활화(TILF)와 경제 기술협력(Ecotech)을 양대 지주로 삼고 있다. 이러한 원칙들은 자유무역 원칙에 따라 아·태국가들간의 경제협력을 촉진하고 상호 정보를 교환하며, 토론의 장으로서의 역할을 수행하는 데 APEC의 창설 이유가 있음을 시사한다.

APEC은 우리나라가 참여하고 있는 유일한 지역경제협력체일 뿐만 아니라, 무역 투자의 최대 파트너이다. 2002년의 경우 우리나라 총교역의 70.3%, 대한국 투자유입건수의 75% 및 투자유입액의 63.7%를 차지했던 것이다. APEC은 우리의 무역·투자의 자유화를 촉진하고 제도의 선진화에 크게 기여하고 있다. 뿐만 아니라 매년 개최되는 APEC 정상회의는

* 제주대학교 법정대학 정치외교학과 교수

주변 4강 정상과 우리 대통령의 정기적인 교류의 장이 되고 있으며, APEC 회의에서의 정상들간의 대화와 협조는 한반도는 물론 아·태역내의 평화와 안정에도 크게 기여하고 있는 것이 사실이다. 또한 한국은 선진국들의 관심이 미약했던 IT, 교육훈련, 능력배양 분야에서 각종 사업 추진을 통해 APEC 내 개도국과 선진국간의 중간자로서의 역할을 수행함으로써 회원국들의 긍정적 평가를 받고 있기도 하다.

한편, 2005년 APEC 정상회의가 한국에서 개최되게 됨으로써 APEC 개최지 선정이 초미의 관심사가 되고 있다. 과거에는 수도 서울에서의 개최가 당연시되었지만, 노무현 정부가 지방분권화를 중요한 국정목표로 삼고 있어 지방에서의 개최될 가능성이 그 어느 때보다도 높아졌기 때문이다. 현재 제주와 부산이 개최지 신청을 해 놓은 상태이며, 어느 곳으로 낙착될 지는 예측하기가 어려운 상황이다.

제주도로서는 국제자유도시 추진과 평화의 섬 실현을 21세기의 비전으로 삼고 있는 터여서, APEC 정상회의 유치야말로 두 마리의 토기를 한꺼번에 잡을 수 있는 절호의 기회라고 아니할 수 없다.

이런 문제의식을 가지고 이 글에서는 APEC이 어떻게 형성·발전되고 있는지, APEC 정상회의의 제주 유치는 평화의 섬 제주에 어떤 함의를 주는지에 대해 분석해보려 한다. 그리고 이러한 분석의 토대 위에서 APEC 정상회의의 제주 유치 전략에 대한 정책적 제언도 해보려 한다.

II. '개방적 지역주의'로서의 APEC의 형성과 발전

1970년대 이후 아시아 국가들의 지속적인 경제성장의 결과, 아시아 국가들간의 경제적 상호작용이 급속히 증가하고 있다. 이로 인해 아시아의 역내무역과 투자가 아시아 국가들의 전체무역과 투자의 40%에 달하고 있는 실정이다. 특히, 중국의 개혁과 개방정책은 아시아 경제성장의 새로운 원동력으로 등장했을 뿐만 아니라, 아시아의 경제협력의 속도를 가속화시키고 있다.

동아시아 국가들의 국민총생산은 세계 전체 GNP의 거의 1/3에 다다르고 있으며, 아직도 여전히 연 7% 정도로 계속 성장하고 있다. 더 중요한 것은 대부분 아시아 국가들의 저축률이 국민총생산의 30%를 상회하고 있으며, 아시아 국가들의 자본이 전 세계자본의 40%를 차지하고 있다는 사실이다. 뿐만 아니라 1992년에 이르러서는 드디어 아시아 역내 무역량이 아시아와 북미 사이의 태평양을 건너는 무역량을 추월하였다. 더욱이 1992년 현재 미국의 아시아와의 무역은 3,450억 달러로 이는 미국의 유럽과의 무역액 2,270억 달러보다 50%가 더 많은 액수이다.¹⁾

이와 같은 동아시아 국가들의 세계총생산에 차지하는 비율의 증가와 역내무역 및 투자의 증대는 동아시아 국가들 사이의 경제협력체의 형성을 가시화 시켜 주는 견인차의 역할을 한다.

아시아·태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)는 '개방적 지역주의'(open regionalism)를 표방하고 있다. 해가드(Stephen Haggard)에 의하면, '지역주의'란 첫째, 특정지역 내부의 경제적 통합, 둘째, 특정지역 내부의 정치적 협력, 셋째, 지역적 공동체 의식의 형성을 가리키는 개념이라고 한다. 지역적 경제통합으로서의 지역주의는 비공식적이고 비정치적인 '연성 지역주의'(soft regionalism)라고 할 수 있으며, 정치적 협력을 목표로 정부간의 협상을 통해 정치적 집단이나 블록을 형성하는 것도 지역주의라고 할 수 있다.²⁾

APEC은 동북아시아와 동남아시아국가연합(ASEAN), 그리고 북미자유무역지대(NAFTA)를 연결하는 아시아·태평양 지역의 유일한 지역협력체이다. 특히, 아시아·태평양의 '개방적 지역주의'는 두 가지 요소를 전제로 한다. 하나는 역내무역의 강화를 촉진하기 위해서는 시장의 힘을 인정해야 한다는 점이며, 다른 하나는 역내무역의 확대를 위한 공공재를 마련함에 있어 정부의 역할이 중요하다는 원칙을 수용하는 것이다. 이것이 바로 APEC 포럼의 초창기에 합의된 의제(agenda)이다. 이러한 요소들은 바로 상호 배타적 또는 차별적인 무역관계를 허용하지 않기 때문에 역내의 무역당사자들간에 좀 더 신속하고 깊은 통합을 가능하게 한다. 결과적으로 '개방적 지역주의'는 역내경제권의 국가들간에 차별(discrimination)을 철폐함으로써 최혜국 원칙에 바탕을 둔 무역 자유화를 촉진하기 위한 메카니즘을 성취하려는 것이다.³⁾ APEC 저명인사그룹의 회장인 버그스텐(C. F. Bergsten)도 APEC은 '개방적 지역주의'의 원칙에 따라 지역적 차원과 세계적 차원의 무역 자유화를 꾸준히 추진하는 지역협력이라고 주장한다.⁴⁾

1) 안병준, "아태지역의 지역주의," 『계간 사상』 (1996년 여름), pp. 106-107, 114.

2) Stephan Haggard, "Comment," in Jeffrey A. Frankel and Miles Kahler (eds.), *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia* (Chicago: The University of Chicago Press, 1993), pp. 48-49.

안병준교수는 러기(John Gerard Ruggie)의 '다자주의'(multilateralism)의 개념을 인용하여 '지역주의'를 지리적으로 한정된 영역에서 3개 이상의 국가들이 특정의 원칙에 따라서 경제나 안보협력을 하고자 하는 노력이라고 정의한다. 아시아·태평양지역에 있어서는 경제적 협력의 분야에서는 '개방적 지역주의'로, 안보협력의 분야에서는 '연성 지역주의'라는 모습으로 발전되어 가고 있다고 한다. 안병준, 앞의 글, p. 100.

3) Ross Garnaut and Peter Drysdale, "Asia Pacific regionalism: the issue," in R. Garnaut and P. Drysdale (eds.), *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations* (Pymble: The Australian National University, 1994), p. 6.

4) C. Fred Bergsten, "APEC and World Trade: A Force for Worldwide Liberalization," *Foreign Affairs*

이러한 '지역주의'는 '국제레짐'(international regimes)이 지역단위를 중심으로 창출되는 것이라 할 수 있다. 국제레짐이란 크래스너(Stephen D. Krasner)에 따르면, 국제관계의 어떤 특정 쟁점영역에 있어 행위자들의 기대가 수렴되는 묵시적 또는 명시적인 일련의 원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 정책결정절차(decision-making procedures)의 총체라고 정의한다. 원칙이란 사실, 인과관계, 정직(rectitude)에 대한 믿음이며, 규범은 권리와 의무의 견지에서 정의된 행위기준이다. 규칙은 행동을 위한 특정한 규정이나 금지규정을 의미하며, 정책결정절차란 집합적 선택을 하거나 이를 수행하기 위해 널리 받아들여지는 관계를 말한다.⁵⁾

러기(John Gerard Ruggie)는 국제레짐의 개념을 처음으로 사용했는 바, 그는 "행위자들을 지배하는 상호기대, 규칙, 규제, 계획, 조직적인 에너지, 그리고 재정적인 공약들의 집합"이라고 레짐을 정의한다.⁶⁾ 코헤인(Robert O. Keohane)과 나이(Joseph S. Nye, Jr.)는 국가간의 상호의존 관계에 영향을 주는 "일련의 국가의 행위들을 지배하는 협정(the sets of governing arrangements)"을 국제레짐이라고 보고, 이 지배적인 협정들은 규칙의 네트워크, 규범 및 절차를 가지고 국가의 행동을 규제하고 그 행위의 결과를 조절한다고 주장한다.⁷⁾ 특히, 코헤인은 레짐을 국제관계에 있어서의 특정문제들과 관계된 정부들이 인정하는 명시적인 규칙들을 의미한다고 하며, 이것들은 협상 결과 질서를 부여해 준다고 보고 있다.⁸⁾ 맥(Andrew Mack)과 라븐힐(John Ravenhill)은 레짐을 단순히 "국제협력 촉진을 창출할 수 있는 다자간의 협정"이라고 정의하고 있다.⁹⁾

이와 같은 주장을 종합해 본다면, 국제레짐은 특정영역에 있어 국가간의 관계를 조정하여 협력하게 하는 명시적인 협정들인데, 이것에는 원칙, 규범, 규칙, 결정절차가 있으며, 그리고 레짐은 국가간의 관계에 질서를 부여해 준다고 할 수 있겠다. 국제레짐은 국가의 힘과 이익 따라 쉽게 변화할 수 있는 일시적인 협정과 다르다. 협정은 임시적(ad hoc)이

(May/June, 1994), p. 20.

- 5) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner(ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 2. 이 논문은 원래 *International Organization* (Spring, 1982)에 실려 있다.
- 6) John Gerard Ruggie, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*, Vol. (Summer, 1975), p. 570.
- 7) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Company, 1977), p. 5, 19.
- 8) Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), p. 4.
- 9) Andrew Mack and John Ravenhill, "Economic and Security Regime in the Asia-Pacific Region," in Andrew Mack and John Ravenhill(eds.), *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder: Westview Press, 1995) p. 1.

며, 종종 일회성으로 끝날 수 있으나, 레짐은 오히려 협정을 촉진하는 규범과 기대를 의미하며, 더 나아가 단기적인 자국의 이익을 넘어서는 협력의 한 형태이다.¹⁰⁾ 따라서 국제레짐은 국가가 공식적으로 가입하고 사무국을 갖고 있는 국제기구와는 다르다. 오히려 제도화된 국제기구로 발전할 수 있는 과도기적인 형태라고 할 수 있을 것이다. 오늘날 국제레짐이 있음으로 해서 국제관계의 행위자인 국가들은 이기적이며 협소한 이익에 따라 행동하기보다는 좀더 큰 이익을 위해서 협력하려 하며, 레짐의 원칙과 규범을 지키려 한다. 레짐에 참여함으로써 자신들의 이익도 달성할 수 있기 때문이다. 또한 레짐은 개별 국가 정책의 의도와 투명성을 알게 해주기 때문에 불필요한 오해나 의심을 서로하지 않게 되며, 상호 협력을 촉진해갈 수 있다.

예컨대, 국제무역이나 통화 영역에서 GATT, WTO, IMF와 같은 명시적으로 합의한 협정들은 국제무역레짐 및 국제통화레짐이라고 할 수 있다. 안보 면에서는 핵무기 확산을 방지하려는 NPT 등도 국제안보레짐이라고 볼 수 있을 것이다. 따라서 아시아·태평양국가들 사이에 무역자유화를 통한 경제협력을 촉진할 목적으로 결성된 APEC은 아·태국가들간의 경제협력을 촉진할 수 있는 원칙, 규범, 규칙, 정책결정절차를 가진 경제협력레짐이라고 할 수 있을 것이다.

한편, APEC의 형성에는 1980년대 이후에 심화된 세계경제의 배타적인 지역주의화에 대한 우려가 작용하였다. 요컨대, 80년대 이후 미국 경제력의 상대적 쇠퇴는 세계경제를 주도·조정하는 패권국가의 리더십을 심각하게 약화시켰으며, 이로 인해 개별국가들은 권역별로 이러한 패권국의 약화로 초래된 세계경제의 불안정에 대처하기 위해 배타적인 지역 경제 블록화를 가속하게 된 것이다.¹¹⁾

1980년대 중반에 유럽공동체(EC)의 통합 강화 현상이 증대되었다. 1986년 EC 정상들에 의해 채택된 유럽단일의정서는 역내에서 국경이 없는 자유로운 상품, 노동력, 서비스, 자본의 이동을 목표로 하고 있고, 이에 따라 서비스 무역에 있어서의 전반적인 자유화, 비관세장벽으로 작용하는 국내 규제 등을 제거하기로 약속했다. 이러한 발전을 거쳐 1992년 마스트리히트 조약에서 유럽연합(EU)이 탄생되었고, 2002년 1월부터는 단일경제권의 상징인 유로화의 일상적인 통용이 시작되었다. EU는 이제 지역경제협력의 최고 단계인 통화통합을 거쳐 정치통합단계인 유럽합중국(United States of Europe)의 단계로 나아가고 있는 것이다.

미국은 이러한 유럽의 경제블록화에 대처하기 위해 1988년 캐나다와 자유무역협정을 체결하고, 1993년에는 멕시코를 여기에 포함시켜 북미자유무역연합(NAFTA)을 출범하였다. 2001년 4월에는 캐나다 퀘벡에서 미주지역 34개국 정상들이 모여 2005년까지 미주자유무

10) Krasner, *op. cit.*, p. 3.

11) 패권국가의 쇠퇴에 따라 나타나는 세계경제의 양상에 대한 자세한 분석은 강근형, 『미일관계의 정치경제: 미국의 패권과 일본의 도전』 (제주: 제주대학교 출판부, 2003), pp. 22-44 참조.

역지대(Free Trade of the Americas)를 출범시키자는 퀘벡선언문에 합의하기도 했다.

이와 같은 유럽과 미주의 지역주의화의 가속화는 아시아국가들에게도 영향을 미쳐 말레이시아의 마하티르(Mahathir Mohamed) 수상은 동아시아경제협의체(East Asian Economic Caucus, EAEC)의 결성을 제안하였던 것이다. EAEC는 동남아시아의 ASEAN 회원국과 한국, 일본, 중국, 베트남, 라오스, 캄보디아를 포함하는 순수 아시아국가들로서만 구성되는 경제협의체이다. 결국, EAEC가 발전된다면 동남아경제가 일본중심경제권으로의 수직적 통합이 이루어질 가능성이 더욱 높은 것이었다. EAEC는 미국의 강력한 반대로 일본이 소극적인 입장을 취함으로써 가시화되지는 못하였다. 한편, 아세안국가들은 이러한 세계경제의 지역주의화에 적극 대처하기 위해 1992년 싱가포르 정상회담에서 아세안자유무역지대(AFTA)를 15년 이내에 창설하기로 합의하기도 했다.

1980년대 후반에 강화된 세계경제의 배타적인 지역주의화의 경향은 자유무역 원칙을 강조하는 신자유주의자들에게는 매우 우려되는 현상이었다. 따라서 이를 타개하기 위한 시도가 두 가지 형태로 나타났는 바, 하나는 전 세계적인 무역 자유화를 목표로 한 우루과이 라운드의 타결과 함께 결성된 세계무역기구(WTO)의 탄생이었으며, 다른 하나는 아시아·태평양국가들에 의해 시도된 APEC의 창설이라고 할 수 있다. 특히, APEC의 결성에는 호주, 한국과 같은 지역 패권에 야심이 없는 미들파우어들이 상기한 바의 배타적인 지역주의화를 우려하여 다양한 아이디어를 제안함으로써 아태지역의 경제협력을 촉진하려는 '지적 리더십'(intellectual leadership)¹²⁾에 힘입은 바 크다.

APEC은 1989년 11월 호주의 캔버라에서 12개국의 외무장관과 통상장관이 참석하는 포럼으로 시작되어 현재 21개 국가가 가입해 있는 느슨한 지역협력체이다. 또한 APEC

12) 영(Oran Young)에 의하면 국제레짐의 형성에는 구조적 리더십, 기업가적 리더십, 지적 리더십이 필요하다고 주장한다. 구조적 리더십(structural leadership)은 위협, 약속, 구조적 힘의 효과적인 사용을 통하여 국제레짐의 원칙과 제도적 형태에 대한 협상에서 합의를 도출할 수 있는 능력을 말한다. 기업가적 리더십(entrepreneurial leadership)은 의제 설정, 협상 해결의 혁신, 중재 등 다양한 협상 기술을 사용하여 합의 도출을 촉진시키는 능력을 의미한다. 지적 리더십(intellectual leadership)은 레짐의 질서구성 원칙들을 이루는 개념들을 개발하여 제공하는 능력을 말한다. 영은 국제레짐의 형성을 위해서는 이 세 가지 리더십 중 최소한도 두 가지 리더십은 필요하다고 한다. Oran R. Young, "Political Leadership and Regime Formation," *International Organization*, Vol. 45, No. 3(Summer 1991), pp. 281-308.

구조적 리더십이 약한 국가들도 기업가적 리더십이나 지적 리더십을 행사할 수 있는 것이다. 예컨대, 우루과이라운드 농산물 협상과 APEC 결성시에 발휘된 호주의 리더십은 이러한 기업가적 리더십이나 지적 리더십이었다고 할 수 있을 것이다. 자세한 분석은 David Rapkin, "Leadership and Cooperative Institution in Asia-Pacific," in Andres Mack and John Ravenhill (eds.), *op. cit.*, p. 109 참조.

은 2001년 현재 세계 GDP의 61.6%(약 19조887억 달러), 세계 총교역량의 47.2%(약 5조 9,820억 달러), 세계 총면적의 46.8%, 세계인구의 42.0%를 포함하는 세계 최대의 지역협력체이다.¹³⁾

아·태지역내의 경제협력을 목표로 형성된 APEC은 1989년 제1차 각료회의에서 '아시아 태평양 협력 기본원칙 9개항'¹⁴⁾을 합의한 이후, 1990년 제2차 각료회의에서 협력사업을 개발하고, 다음 해 개최된 제3차 각료회의에서 목표와 활동 범위를 규정한 후 1992년 제4차 각료회의에서 APEC의 제도화를 위한 '방콕선언'을 채택하는 등의 과정을 통해 점진적인 협력을 이루어 왔다.

1993년 미국의 시애틀에서 개최된 제5차 회의는 역내시장의 개방과 시장의 창출, 무역 확대, 지역 차원의 교육 협력, 지역내 통신 협력과 환경 보호를 담은 원대한 '경제비전성명'을 채택하였다. 또한 이 회의는 회원국의 정책협의기구를 제도화함으로써 중요한 진전을 이룩했다. 즉, 회원국의 정상회담을 매년 개최하는 데 합의했을 뿐만 아니라, 회원국들의 거시경제와 통화문제를 논의하기 위해서 재무장관 회의를 정기적으로 개최하기로 했다. 그리고 환경장관 회담 역시 개최하기로 합의하였고, 이에 더하여 교육 문제와 기업가 회의를 포함한 10개의 협력사업 문제도 계속 논의하기로 합의하였다.

1994년 자카르타에서 개최된 APEC 회의와 1995년의 보고르에서 개최된 정상회담에서는 계속해서 자유로운 무역과 투자라는 목표를 지지함으로써 '개방적 지역주의'를 한층 강화시켜 나갔다. 예컨대, 보고르 선언에서 회원정상들은 선진국의 경우는 2010년, 개도국의 경우는 2020년까지 아태지역에서 자유롭고 개방된 무역과 투자지대를 건설한다는 목표를 채택하였다. 이외에도 동 선언에서는 우루과이 라운드 협상 결과의 이행과 WTO체제의 성공적인 출범을 촉구했다. 그리고 APEC 분쟁 조정 제도의 마련을 검토했을 뿐만 아니라, APEC의 투자 원칙(investment principles)을 추진하였다.

1995년 11월 오사카회의에서는 세계에서 가장 급속하게 성장하는 지역을 자유무역의 원칙에 따라서 개방하는 방법에 대해서는 포괄적인 합의가 이루어졌다. 그러나 농산물분야에서는 예외를 인정하는 특별조치를 바라는 일본과 중국, 한국, 대만을 한편으로 하고, 그러한 특별조치에 반대하는 미국과 호주, 그리고 다른 회원국들을 다른 한편으로 하는 심각한 견해 차이가 나타났다. 결국 일본은 양측을 타협시키는 중재를 하였고 그에 따라 개별국가들이 집단적으로 설정한 시장개방목표를 달성하는 데 '유연성'을 가질 수 있었다.

13) KIEP, "APEC 개요," <http://www.kiep.go.kr>.

14) 이는 성장과 발전 지속 지향, 역내 다양성 존중, 평등한 참가, 비공식적 의견 교환 지속, 공동 이익 추구, 자유무역주의 강화, 상호의존성 활용, 기존 기구 존중 및 신규 참가 기준 등이다. 이동휘, "아시아태평양경제협력체," 운영관·황병무 외, 『국제기구와 한국외교』 (서울: 민음사, 1996), p. 784.

그러나 사실상 오사카회의는 포괄성과 WTO와 일치성, 비교성, 무차별성, 투명성, 보호적 조치도입의 정지, 차별화된 일정, 유연성, 협력이라는 포괄적으로 규정된 9개의 원칙을 채택한 이외에 행동계획을 실행에 옮기기 위한 구체적인 진전을 이룩하는 데는 실패하였다. 오사카회의는 자유무역계획 하에서 회원국들이 상대방에게 최혜국대우를 부여해야 하느냐에 대한 미국과 중국간의 논쟁에 대해서도 결론을 내리지 못했다.¹⁵⁾

그럼에도 불구하고 매년 개최되는 공식회의를 통해 APEC 회원국들은 아시아-태평양지역에서 자유로운 무역과 투자를 촉진하기 위해 개방적 지역주의와 자유주의적 경제질서를 유지해야 한다는 원칙에 합의해 왔으며, 이 원칙에 이탈하는 내부지향적인 무역블록을 형성하는 것에는 반대해왔다. 2000년에 들어와 APEC 회원국들은 세계화의 혜택 극대화를 위한 방안을 모색하면서 '신경제 행동계획'(Action Agenda for the New Economy)을 채택했으며 회원국간 정보격차 해소를 위한 공동노력을 촉구하는 한편, 다자무역체제의 강화를 위해 WTO 뉴라운드의 조기 출범을 촉구했다. 2001년에 제9차 상하이 회의에서는 9·11 테러 이후 악화되는 세계경제 회복을 위한 정책공조 강화의 일환으로 반테러 APEC 정상선언문과 디지털 사회구축을 위한 e-APEC 전략을 채택하기도 했다.¹⁶⁾ 2002년 제10차 멕시코 정상회의에서는 반테러성명, 투명성 기준, 무역과 디지털 경제 이행 지침을 채택했을 뿐만 아니라, 북한문제의 별도 성명도 채택되었다. 그리고 2003년 제11차 태국 방콕회의에서 WTO DDA(도하개발아젠다) 협상 진전을 포함한 무역·투자자유화의 촉진, 반테러협약을 비롯한 역내 안보증진과 경제기술 협력, 구조개혁과 금융협력 등을 통한 APEC 내 파트너십 구축, 조직과 의제 정비를 통한 APEC 개혁 필요성 등을 내용으로 하는 '방콕선언'을 채택하였다. 또한 의장 탁신 태국 총리 명의의 '의장요약문'에서 "북한 측에 의해 제기된 안보 우려를 포함, 참가국들의 모든 관심사항을 다루어 나가면서 대화를 통한 평화적 해결을 추구한다"면서 북한 핵문제 해결을 위한 제2차 6자회담의 조기 개최를 촉구하기도 했다.¹⁷⁾

이와 같이 APEC은 장기적으로 이 지역의 무역과 투자자유화의 실현을 목표로 하고 있으며, 중단기적으로는 무역활성화 조치를 취함과 동시에 인력자원, 기술, 관광, 통신 등 경제 각 분야의 실질협력 증진을 통하여 동아시아와 미주를 잇는 경제공동체를 점진적으로 추진하고 있다고 하겠다.

15) M. Richardson, "Pacific Forum Smooth Way for a Trade Pact," *International Herald Tribune*, November 17, 1995. 안병준, 앞의 글, pp. 116-117에서 재인용.

16) KIEP, 앞의 글.

17) 국정홍보처, 『노무현 대통령 APEC·싱가포르 정상외교』(2003.10.19 - 24) 참조.

Ⅲ. APEC 정상회의의 유치가 ‘평화의 섬’ 제주에 주는 함의

세계화와 지방화의 시대가 도래함에 따라 평화질서의 구축의 문제는 중앙정부의 전유물이 아니다. 지방정부나 대학 및 시민단체들도 평화 구축을 위해 다양한 아이디어와 참신한 전략을 제공할 수 있다. 이런 맥락에서 ‘평화의 섬’ 제주 구상의 아이디어가 제기 되었으며, 이제는 구상 단계에서 벗어나 실천 단계로까지 발전되고 있다. 한반도와 동북아시아는 물론 세계평화를 이룩하는 데 제주인들이 참신한 아이디어를 내고 평화질서 구축에 일익을 담당하고자 ‘평화의 섬’을 구상, 추진하게 된 것이다.

‘평화의 섬’ 제주가 지향하는 궁극적 목표는 “평화롭고 정의로운 복지 공동체”이다. 이를 달성하기 위한 수단으로 국제자유도시와 평화의 섬 전략이 제시되었다. 경제특구화를 통한 국제자유도시 추진이 경제적 측면에서의 발전 전략이라면, 평화지대화나 국제교류거점을 통한 평화의 섬 추진은 정치적 측면에서의 발전 전략이라고 할 수 있다.

지금까지 논의된 ‘평화의 섬’ 제주의 모형은 평화지대화 모형, 경제특구화 모형, 국제교류·협력 거점 모형 등이다.¹⁸⁾

평화지대화 모형은 중립화 또는 비무장화를 그 내용으로 하지만, 이는 중앙정부의 의지와 주변국의 동의가 필요한 것이므로 제주 지방정부의 의지와 정책만으로는 성사되기 어려운 것이 사실이다. 한반도가 통일이 되어 주변 4강속에서 균형자적인 입장을 취하는 것이 가능해졌을 때, 통일 한국의 정책으로 내세워볼 수 있는 방책이다.

경제특구화 모형은 평화의 섬으로서의 제주가 복지공동체를 지향한다는 점에서 지속적인 경제발전과 그에 따른 균등 분배가 무엇보다도 중요하다. 이런 점에서 제주 지방정부가 국제자유도시 추진을 21세기의 발전 전략으로 내세운 것은 새로운 변화에 적극 대응하려는 진취적인 정책이라고 평가할 수 있을 것이다. 제주도가 동북아시아의 중심에 위치해 있다는 지정학적인 이점은 제주도로 하여금 동북아경제권과 동남아경제권, 더 나아가 아시아·태평양 경제권을 연계할 수 있는 최적지로서의 역할을 수행할 수 있게 될 가능성을 높여주고 있다. 이런 점을 감안하여 제주 지방정부가 동북아경제권의 허브로서의 역할을 지향하고자 국제자유도시 전략을 내세우게 된 것이다.

국제교류 거점 모형은 제주도가 아시아에서 널리 알려진 국제관광지이며, 전 세계적인

18) 이에 대한 자세한 논의는 고성준·강근형·김부찬, “동북아 평화공동체와 제주: 동북아 다자간 안보협의체와 제주 평화의 섬을 중심으로.” 『동북아 평화공동체의 건설: 도전과 새로운 비전』, 제2회 제주평화포럼 발표논문집, 2003.10.30.-11.1., pp. 14-20 참조. 이외에도 평화의 섬 개념에 대해서는 김부찬, “제주 ‘평화의 섬’의 유형과 정책적 과제.” 『법과 정책』, 제8호, 제주대 사회발전과 법·정책연구소, 2002, pp. 87-106 ; 양길현, “세계평화의 섬 제주: 초점영역과 지정 전략.” 『법과 정책』, 제9호, 제주대 사회과학연구소, 2003, pp. 251-278 참조.

정상회담이 유명한 관광지나 휴양지에서 개최된다는 점에 착안하여 국가 정상들간의 국제 회의는 물론 민간차원의 국제학술 교류의 거점으로서 제주를 평화의 섬으로 브랜드화하는 것이다. 요컨대, 제주를 동북아시아의 평화와 협력을 위한 외교적 거점으로 만들자는 구상이다.

이러한 아이디어는 1991년 4월 고르바초프의 방한과 함께 한소정상회담이 제주에서 이루어짐으로써 제주가 정상회담의 최적지로서 인정받게 되면서부터 그 가능성이 모색되었다. 1996년 6월에는 일본 하시모토 류타로 수상과 김영삼 대통령과의 한일정상회담이 있었으며, 특히 1996년 4월의 미국 클린턴 대통령과 김영삼 대통령과의 한미정상회담은 제주가 정상회담의 최적지로 거듭나는 데 결정적인 계기가 되었다. 한미정상회담에서는 한반도의 긴장완화와 평화정착을 위한 '4자회담'을 담은 제주선언이 채택되기도 했다. 이 외에도 제주도를 방문한 각국 정상들은 중국의 강택민 주석을 비롯하여 11개국 14명에 이른다.

이처럼 제주가 정상회담의 최적지로 평가받게 된 것은 섬이라는 독특한 환경이 평화로움을 줌은 물론 국가 수반들의 안전을 용이하게 한다는 점에 기인한다. 더욱이 제주는 공항, 호텔, 통신 면에서 적절한 인프라를 갖추고 있어 국제회의를 하기에 한국의 어느 지역보다도 편리하다는 점도 작용했을 것이다.

또한 2000년 6월의 역사적인 남북정상회담 이후 남북교류가 비교적 활발히 진행됨에 따라 제주가 남북교류와 협력의 장으로서의 역할도 더욱 두드러졌다. 즉, 제주가 남북회담의 개최지로 부상함으로써 남북화해협력의 시대를 열어 가는 데 중요한 기여를 할 수 있게 되었던 것이다. 남북특사회담, 남북국방장관회담, 그리고 남북장관급회담 등이 제주에서 잇달아 개최되기도 했다.

한편, 제주도는 지난 1998년부터 5년간 '북한감귤보내기 운동'을 지속적으로 전개하여 98년에 감귤 100톤으로 시작된 대북지원은 2002년 1월까지 17,572톤의 감귤과 6,000톤의 당근을 포함 총 23,572톤에 달하였다. 이러한 제주도민의 감귤보내기 운동은 남북간의 화해와 평화의 무드를 조성하는 데 기여했다고 할 수 있다. 북한도 제주도민을 방북하도록 초청하였으며, 그 결과 3차례에 걸친 대규모의 제주도민 방북이 이루어질 수 있었다. 이러한 교류에 힘입어 2003년 10월에는 '민족평화축전'이 제주에서 개최될 수 있었으며, 여기에서 남북이 하나되어 체육·문화축제의 한마당을 펼쳤던 것이다.

이와 같이 제주가 정상회담의 개최지로서, 남북교류의 가교로서의 역할을 수행하는 데 최적의 장소라는 점이 부각됨에 따라 한반도는 물론 동북아시아의 교류협력의 거점으로서 제주의 위상은 더욱 높아지게 되었다. 이런 점에서 현 단계에서 가장 바람직한 제주 '평화의 섬'의 모형은 동북아시아의 평화와 협력을 위한 외교적 거점으로 제주를 브랜드화하는 것이다. 더욱이 국제교류의 장으로서 제주가 동북아시아는 물론 전 세계적으로 알려지게 된다면, 이는 "굴뚝없는 산업"으로 급부상하고 있는 컨벤션산업의 활성화를 통해 국제

자유도시 추진에도 크게 기여할 수 있을 것이다. 그러므로 외교적 공간으로서의 평화의 섬 제주는 경제특구로서의 국제자유도시를 추진하는 데에도 그 원동력이 될 것임은 명백하다고 하겠다.

제주 지방정부도 제주를 동북아시아의 외교적 거점으로 더욱 부각시키고자 제주평화포럼을 2차에 걸쳐 개최하였으며, 이를 통해 세계 유수의 언론은 물론 여론 지도층에 제주가 동북아시아의 다보스임을 인식시키는 계기가 되었다. 정상회담이나 국제회의가 자주 개최되고, 세계적인 국제기구의 동북아지부 등이 제주에 자리잡게 된다면 제주는 머지 않아 동북아시아의 제네바의 위상을 갖게 될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

한편, APEC 정상회의가 2004년에는 칠레의 산티아고에서, 2005년에는 한국에서 개최하기로 결정되었다. 현재 APEC 회원국은 전 세계 GDP의 약 62%, 교역량의 47%를 차지하여 최대의 경제협력체로 발전하고 있으며, 한국에서 열리는 2005년 APEC 정상회의에는 한국 미국, 중국, 일본, 러시아, 호주 등 21개 회원국 정상들은 물론 대표단, 기자단, 행사 진행 인력 등 약 9,000명이 참석하게 될 것으로 예상된다.

아시아·태평양지역 국가들의 공동 번영과 경제협력을 논의하는 APEC 정상회의가 제주에서 개최된다면, 세계적 인지도가 1%에 불과한 제주도가 그야말로 비용을 거의 들이지 않으면서도 저절로 전 세계에 알려지게 될 것이며, APEC에 참석한 국가 수반들과 정치인, 고위급 관료, 언론인들이 제주의 아름다움과 컨벤션도시로서의 여러 이점들을 몸소 체험할 수 있게 되어 제주는 그야말로 한반도 남단의 조그만 섬에서 일약 동북아시아의 국제도시로서의 명성을 떨치게 될 것임은 자명하다. 특히, 2001년 상하이 정상회담 이후 각국 정상들이 입었던 중국 정통의상으로 '차이나 칼라' 붐을 일으켰던 것처럼, 만약 제주에서 각국 정상들이 "갈옷"의상을 입게 된다면 "갈옷패션"이 세계적인 유행을 탈 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

APEC 정상회의 제주 유치에 제주도가 구상하고 있는 동북아시아의 평화와 협력을 위한 외교적 거점으로서의 '평화의 섬'을 제주인들 뿐만 아니라 한반도는 물론 전 세계인들에게 널리 각인시킬 수 있는 절호의 기회인 것이다. 또한 2005년 APEC에서 정상들의 공동 합의문인 '제주선언'이 채택될 것이 분명하므로 이는 제주의 위상이 APEC 역사에 영원히 자리 매김 하게 되는 셈이 된다. 그리고 2005년 APEC 정상회의를 통하여 제주가 전 세계에 알려지게 된다면 투자 유치가 활성화될 것이며, 이는 국제자유도시 추진에도 적극적인 기여를 하게 될 것임은 명백하다고 하겠다.

따라서 2005년 APEC 정상회의의 제주 유치가말로 '평화의 섬'과 '국제자유도시'라는 21세기의 제주 비전을 동시에 달성할 수 있는 중요한 토대임과 동시에 제주가 도약할 수 있는 최상의 기회라고 아니할 수 없다. APEC 유치가 미래의 제주 번영에 사활적인 이해가

걸려 있다는 점을 100만 제주인들은 널리 깨달아야 하며, 한 마음으로 뭉치고 지혜를 모아 2005년 APEC 정상회의의 유치에 총력을 기울여야 한다. APEC 정상회의의 유치 전략에 대해서는 장을 바꾸어 논의하기로 한다.

IV. APEC 정상회의의 제주 유치 전략

앞장에서 고찰한 바와 같이, 2005년 APEC 정상회의의 제주 유치는 전 세계에 제주를 널리 알림으로써 제주의 인지도를 한층 높여줄 수 있다는 점에서 21세기 제주 비전인 평화의 섬과 국제자유도시를 동시에 발전시킬 수 있는 절호의 기회이다. 그 동안 서울, 부산, 제주가 유치 희망지로 알려져 왔으나, 정부의 지방화 전략과 관련, 지방에서 개최할 방침임을 굳힘에 따라 서울은 포기하고 제주도와 부산이 APEC 유치에 총력을 기울이고 있는 것으로 알려지고 있다.

제주에서는 2005년 'APEC 정상회의 제주유치 범도민운동본부'가 결의대회를 개최하여 도민들에 대한 여론을 환기시킴과 동시에 도민들의 서명 운동을 적극 전개하고 있다. 그리고 서울제주도민회에서 서울 김포공항과 명동을 중심으로 "2005 APEC 정상회의 100만인 서명운동"을 벌이는 한편, APEC 제주 유치의 당위성을 설명하고 있다. 또한 제주지역 총·학장들도 제주 유치를 위한 성명을 채택하고, 정부는 정치논리를 배제하고 투명하고 객관적인 선정기준과 명확한 심사일정을 즉각 확정, 발표해야 한다는 등의 4개항의 요구사항을 제시하기도 했다. 이외에도 시·군을 비롯한 제주관광협회, 제주지역연합청년회, 제주지역대학학생회 등 각계각층에서 제주 유치의 타당성을 주장하며, 유치운동에 적극 나서고 있는 실정이다.

APEC의 제주 유치는 그야말로 제주도민들이 모두 염원하는 최상의 목표 가치가 되고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 체계적이면서도 정당한 논리로 중앙정부를 설득하는 한편, 도민들의 열띤 의지를 운동 차원으로 보여주어야 할 때이다. 그러면, 어떠한 논리와 전략으로 제주에 유치할 것인가?

첫째, APEC 개최지로서 제주가 부산보다 훨씬 우수하다는 점을 제주도민들에게는 물론 전 국민들에게 널리 홍보함으로써 국민적 지지 여론을 이끌어 내야 한다. 이를 위해서는 비용이 좀 든다해도 전국 방송과 중앙지에다 대대적인 홍보 광고를 해야 한다. 이에 소요되는 비용은 도민들의 성금 모금으로 충당할 수 있을 것이다. 어린아이들부터 노인들까지 성금을 내는 열의가 전국적인 마스크를 타고 나간다면 국민들의 지지 여론도 더욱 높아질 것은 자명하다.

미디어리서치가 1월 14일부터 19일까지 제주국제공항을 떠나는 도외 관광객 중 18세 이

상 7025명을 무작위로 추출, APEC 정상회의 개최도시와 관련한 설문조사를 벌인 결과, 개최도시 선호도 조사에서 제주를 선호하는 비율이 76.7%로 나타났다.¹⁹⁾ 서울은 12.7%, 부산은 10.2%에 불과했다. 특히, 부산지역 출신 관광객들도 부산 개최 44.8%에 비해 제주 개최가 50.5%를 보여 제주를 더 선호하는 것으로 나타났다. 그리고 개최도시 선정의 영향 요소에 대한 설문에서는 '지역균형발전' 고려가 33.6%로 가장 높은 비중을 보였고, '객관적인 회의개최여건'도 32.3%로 중요 요소로 인식됐다. 이 외에 '정치적 영향력(개최지의 정치적인 힘)'은 19.0%, '민간의 유치노력정도'는 14.9%에 달했다. 이러한 여론조사는 일반인들이 APEC 정상회의 개최지로서 제주를 가장 선호하고 있고, 정부가 개최지 선정시에 정치적 영향력보다는 지역의 균형발전과 객관적인 개최여건을 최우선으로 고려해야 한다는 사실을 분명히 보여주는 것이라 할 수 있다. 이 점을 제주도와 제주유치추진협의회에서는 적극 활용, 홍보해야 할 것이다.

둘째, 'APEC 정상회의 제주유치협의회'의 위원들은 물론 제주 출신 유력 인사들, 그리고 비제주 출신이지만 제주를 사랑하는 인사들을 적극 활용, 'APEC 개최도시 선정위원회'의 위원들을 개별 접촉하여 제주 유치의 정당성을 적극 홍보, 설득해야 한다.

이를 위해서는 개최지 선정 기준이 객관적이며 정당한가 하는 점을 적극 검토해야 하며, 만에 하나 주관적이면서도 정치적인 평가가 나올 소지가 있는 항목들은 사전에 미리 차단해야 한다. 현재 회의시설, 숙박시설, 공항시설 및 교통·경호여건, 행사운영능력, 지방자치단체 협조계획, 국가 및 지역발전 기여도 등이 선정 평가기준으로 제시되고 있는데, 이에 대한 만반의 준비와 대책이 필요하다.

셋째, 제주가 부산보다 비교 우위인 점은 다음과 같이 고려할 수 있다. 이를 유치 전략에 적극 활용해야 한다.

① 다양한 국제회의 유치 경험이다.

제주는 국제회의 유치 경험이 서울 이외의 어느 도시보다도 많은 것이 사실이다. 이미 1991년 한소정상회담으로 시작으로 한일, 한미정상회담을 치렀으며, 세미평화포럼을 포함 세 차례의 제주평화포럼을 개최한 바 있다.

한국관광공사가 2000년부터 2002년까지 국제회의 개최 실적을 분석한 자료에 의하면, 제주도는 2000년 21회, 2001년 19회, 2002년 31회 등 3년간 총 71회의 국제회의를 개최했다. 반면에 부산시는 2000년 10회, 2001년 14회, 2002년 21회 등 총 45회에 불과했다. 금년 만해도 3월-5월 사이에 유엔환경계획(UNEP) 특별집행이사회 및 지구환경장관포럼, 제53차 아시아·태평양관광협회(PATA) 연차총회, 제37차 아시아개발은행(ADB) 연차총회 등 각종 국제회의가 계속 열릴 예정이며, 대략 3,500명이 참가할 것으로 추산된다. 이러한 각종

19) 『제주일보』, 2004년 1월 21일 참조.

국제회의 유치 경험으로 말미암아 제주도는 부산 등 여타 도시보다 국제회의를 운영하는데 필요한 노하우를 많이 갖고 있는 것이다.

② 국제회의 시설, 숙박시설, 교통, 환경 면에서 제주는 한국의 어느 지역보다 국제회의를 유치하기에 유리하다.

4,300명을 일시에 수용할 수 있는 제주국제컨벤션센터가 이미 개관하여 다양한 국제회의와 대규모 공연들을 유치하고 있다. 부산의 BEXCO(부산전시컨벤션센터)는 2,800명 정도 밖에 수용 못하는 것으로 알려지고 있어 회의장 면에서는 제주가 부산보다 우위이다.²⁰⁾ 더욱이 제주는 컨벤션센터 인근에 위치하고 있는 신라, 롯데, 하얏트 등의 회의시설도 활용할 수 있다. 부산시는 BEXCO가 부족할 경우 동백섬에 새로운 건물을 새로 신축할 방침이라고 하는데, 배로 이동해야 하기 때문에 대단히 불편할 것이며, 동백섬의 환경을 파괴하면서 신 건물을 짓는다는 것은 합당한 아이디어라고 볼 수 없다.

숙박시설 면에서도 세계 정상들이 이미 투숙하여 그 우수성이 입증된 바 있는 특급호텔들이 제주시, 서귀포, 중문 지역 여러 곳에 산재하여 있다. 제주는 특급호텔이 15개(4,609실)인 반면에 부산은 12개(4,123실)이며, 제주는 VIP룸 24실을 이미 확보한 것으로 알려지고 있다. 더욱이 제주의 특급호텔들은 거의 중문단지 내에 위치하고 있어 컨벤션센터에서도 차로 해도 15분 정도, 차로는 3분 정도 소요되는 가까운 곳에 위치하고 있는 것이 큰 장점이다.

제주는 내년 11월 APEC 정상회의 개최 전까지 완공할 수 있는 현재 신·증축 공사가 진행중인 특급수준의 숙박시설이 16곳이고 객실수도 1002실에 이르고 있어 APEC 참석요원들을 충분히 수용 가능하다.²¹⁾ 부산시는 모자라는 객실을 울산시, 경주시, 창원시 등 부산 인근 지역의 특급호텔들을 사용할 것이라고 하는데, 교통 면에서 대단히 불편할 것은 말할 나위도 없다.

교통 면에서 보면, 공항시설은 제주국제공항이 17대 동시계류 가능하고, 부산의 김해국제공항은 28대가 동시계류 가능하여 제주가 부산에 비해 좀 뒤지는 것도 사실이다. 그러나 제주는 대한항공에서 운영하는 정석비행장을 사용할 수 있을 것이기 때문에 일반승객들을 위한 정기노선의 이착륙을 금지시키지 않고서도 각국 정상들을 모실 수 있는 이점이 있다.

공항에서 컨벤션센터까지의 지역교통여건을 본다면, 제주는 약 30분 소요, 부산은 약 40분 소요되지만 부산은 도심을 통과하기 때문에 일반인들의 차량을 통제해야 되는 불편이 따른다. 반면 제주는 도심지를 통과하지 않으며, 시원하게 뚫린 고속화도로를 아름다운 자연경관을 만끽하면서 드라이브할 수 있어 큰 장점이라 하겠다.

20) 이 점은 제주발전연구원, "2005 APEC 정상회의 개최지는 제주여야 한다." JDI OPINION, 제 25호(2003. 8.4), p. 5 참조.

21) 『제주일보』, 2004년 1월 26일.

환경 면에서 보면 제주는 한국에서 가장 아름다운 관광지이다. 부산은 한국의 제2의 도시로서 항구도시이다. 도로 사정이 무척 안 좋아 교통이 매우 불편한 것으로 유명하며, 항구에 면해 있지만 매연이 심하다. 더욱이 APEC 정상회의가 "Retreat"의 성격을 가지고 있어 대체적으로 휴양도시에서 개최되었던 사례를 감안하면 제주가 부산보다 환경 면에서 월등하다는 것은 명백하다.

예컨대, 1994년 2차 APEC 정상회의를 개최한 인도네시아의 보고르는 세계에서 가장 아름다운 열대식물원을 보유한 휴양도시이다. 4차회의 장소였던 필리핀의 수빅 또한 청정한 바다와 해양스포츠, 아름다운 바다풍경이 감동적이 곳이다. 10차회의를 개최했던 멕시코의 로스카보스 역시 풍경과 날씨가 수려한 도시이다.²²⁾ 더욱이 ICC JEJU(제주국제컨벤션센터)는 천혜의 자연경관을 배경으로 자리잡은 국내는 물론 해외에서도 쉽게 찾아보기 어려운 아름다운 건물로 어떠한 대규모의 회의도 치를 수 있는 최고의 시설을 갖추고 있으며, 유리로 이루어진 건물은 빼어난 건축미를 자랑할 뿐 아니라 건물 내부와 아름다운 외부 자연이 소통하는 공간을 창출하고 있다.²³⁾ 이런 점에서 제주국제컨벤션센터는 아시아·태평양지역의 정상들이 모여 공동 번영을 논하고 환담을 나누기에 우리나라에서 가장 최적의 장소라고 아니할 수 없을 것이다.

③ 참여하는 각국 정상들의 경호와 안전 면에서 제주가 부산보다 유리하다.

9·11테러 이후 미국 대통령을 비롯한 이라크전쟁 참여 동맹국들의 정상이나 고위 외교관들은 테러리스트들의 주요 표적 대상이 되고 있다. 따라서 참가자들의 안전 확보는 무엇보다도 중요한 사안이다.

제주는 공항과 항만을 통한 통제와 안전 확보가 용이하고, 특히 제주컨벤션센터가 위치한 중문관광단지에는 일반 시가지와 떨어져 있어 특별한 시민통제 없이도 경호상의 안전성을 확보하기가 절대적으로 유리하다.²⁴⁾ 통제에 따른 도로 혼잡, 일상생활의 지장 등 사회비용을 절감할 수 있다는 것은 큰 이점이다.

반면에 부산은 앞에서 지적한 바와 같이, 교통이 매우 혼잡하고 인구가 많아 각국 정상들을 경호하기가 제주만큼 용이하지 않으며, 도로를 통제할 경우 일반시민들에게 상당한 불편을 주어야 한다.

넷째, 국가 및 지역발전 기여도에 대한 설득력 있는 논리를 개발해야 한다. 제주나 부산이나 관광·컨벤션산업을 전략산업으로 삼고 있고 두 지역 다 지방도시이기 때문이다.

APEC 정상회의의 제주유치가 국가의 전략 목표의 실현의 일환이 된다는 점을 역설해야 한다. 노무현 정부는 지방분권화를 국정목표로 설정하고 있으므로 지방균형발전이라는

22) 허정욱, "APEC은 제주다," 『제민일보』, 2004년 1월 27일

23) 권영집, "제주컨벤션산업과 관련하여," 『제민일보』, 2004년 2월 3일.

24) 제주발전연구원, 앞의 글, p. 5.

점에서 제주 유치에 매우 타당하다. 부산은 이미 우리나라의 제2의 도시로서 상당한 정도 발전되어 있다는 것은 자타가 공인하는 바이다.

정부는 이미 제주국제자유도시 특별법을 제정하여 제주도를 국제관광지로서만이 아니라 더 나아가 경제특구화 하려는 의지를 보이고 있으며, 노무현 대통령은 제주도를 “제주특별자치도”로 발전시킬 의사를 명백히 표명한 바 있다. 이런 점에서 부산보다 제주도에 APEC을 유치하는 것이 국가 및 지역발전 면에서 더 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

그리고 제주도는 ‘평화의 섬’을 지향하고 있다. 이는 APEC이 지양하는 아·태지역의 공동번영과 평화공존이라는 원대한 원칙과도 부합한다. 더욱이 APEC 정상회의 유치로 제주에는 그야말로 ‘평화의 섬’으로서의 이미지가 한층 높아질 것이다. 부산은 APEC을 유치하지 않더라도 한국 제1의 국제항구로서의 이미지가 널리 알려져 있을 뿐만 아니라 2002년 아시안게임과 부산국제영화제를 통해 아·태지역에 잘 알려진 도시이다. 이런 점에서도 참여정부는 부산보다 제주에게 더 높은 점수를 주어야 한다.

상기한 바와 같이, ‘미디어리서치’가 제주국제공항을 떠나는 전국 관광객들을 대상으로 APEC 정상회의 선호도를 설문 조사한 결과 10명당 7.7명이 제주 유치를 선호하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 제주도가 APEC 정상회의 실사에 대비해 국제회의 전문가를 초청해 회의시설과 숙박시설에 대한 점검을 벌인 결과, 회의·숙박시설 모두 양호하다는 판정을 받았다. 이러한 객관적인 여건 면에서 제주가 부산보다 유리하다고 평가되지만, 도세(道勢)가 부산보다 훨씬 떨어지는 제주로서는 부산이 주장하고 있는 이점에 미리 대비해야 한다.

부산은 공항 인프라 측면에서 제주도에 비해 상대적 우위에 있다고 주장한다.²⁵⁾ 현재 김해공항 활주로의 길이는 3,200m로 제주국제공항의 3,000m보다 200m가 길다. 또 계류장 면적은 앞에서 지적한 바처럼 김해공항이 38만2594㎡로 28대의 비행기가 동시계류 가능하고, 제주국제공항은 25만7290㎡로 17대의 동시계류 능력을 갖고 있다. 이 점에서 부산이 제주보다 앞서고 있음을 주장하고 있음을 감안, 제주도가 이에 대한 대비를 미리 하는 것이 중요하다.

최근 건설교통부가 “부산, 제주 모두 공항이 완벽하지 않다”는 입장을 표명한 점은 매우 고무적이다. 제주공항은 활주로가 짧은 것이 문제이고, 부산공항은 연약한 지질구조가 문제라고 하는데²⁶⁾, 짧은 활주로는 내년까지 확장할 수 있지만, 연약한 지질기반은 단시일내의 공사로서 회복하기가 어려울 것이기 때문이다.

사실 제주공항은 B-747급 대형항공기의 이·착륙이 가능하므로 활주로 길이가 크게 문제가 되지는 않을 것이다. 하지만, 건설교통부가 제주공항 확장 계획을 수립하여 2007년까지

25) 『제주일보』, 2004년, 1월 27일.

26) 『제주일보』, 2004년 2월 4일.

활주로를 180m 늘리고 계류능력을 28대로 확대할 예정인 점을 감안, APEC 회의가 열리는 내년 11월 전까지 공사를 마무리하도록 건설교통부에 요청하고, 이를 APEC선정위원회에 확인하는 것이 필요하다. 국비예산 확보가 곤란하면, 지방비를 쓰는 것도 고려해야 한다.

한편, APEC 정상회의 개최지 선정이 자칫 객관적인 여건보다 정치적인 고려로 이루어질 경우, 제주에 부산보다 도세가 약해 부산으로 낙착될 가능성을 배제할 수 없다는 것이 우려되는 점이다. 부산도 거의 필사적으로 APEC 유치에 매달리고 있다. 더욱이 여당인 열린우리당 부산시 지부는 '4·15 총선'에서 부산에서 최소한의 의석을 확보하기 위해서는 부산 시민들에게 무언가 가시적인 실적을 보여주어야 하기 때문에 막강한 정·관계 요소를 동원, 총력을 기울이고 있는 것이 사실이다. 낙후된 지역산업을 살리고 동북아시아의 관문으로서 부산을 더욱 부각시키기 위해서도 APEC 유치는 양보할 수 없는 기회이기 때문이다.

이런 점을 고려하여 제주도는 객관적인 여건이 부산보다 유리하다고 해서 마음을 놓아서는 안되며, 부족한 점을 미리 진단하여 내년 개최시기까지 보충할 수 있는 만반의 준비 계획을 세워두어야 한다. 그리고 객관적인 여건 면에서 APEC 제주 유치의 타당성을 지속적으로 매스컴을 통해 홍보하는 한편, 제주도민들의 관심과 열망을 꾸준히 얻어내야 한다. 현재, APEC 정상회의 개최지 선정이 '4·15 총선' 이후로 연기된 것은 정치적인 영향을 줄인다는 점에서 매우 다행한 일이지만, 이에 만족하지 말고 공정하고 객관적인 기준에서 심사하도록 지속적인 여론 환기를 해야 할 것이다. 약자는 언제나 공정성과 도덕성을 주장하는 것이 강자를 이길 수 있는 유일한 길이기 때문이다.

V. 결 론

상기한 바와 같이, 아·태경제협력체(APEC)는 세계 최대의 경제협력체로 발전하고 있으며, 2001년 9·11테러 이후 상하이 정상회의에서는 경제협력 분야에서 더 나아가 "반테러선언"을 채택하는 등 점차 정치적인 협력 분야도 모색하고 있다. 2003년 방콕 정상회의에서는 APEC이 경제번영 추진뿐만 아니라 안보 확립에도 관심을 가져야 한다고 선언하고, 인간안보 증진을 다짐했던 것이다.

APEC과 같은 경제협력체제가 발전하는 데에는 호주와 한국 등 패권의 야심이 없는 미들파우어들이 다양한 아이디어를 제의하는 지적 리더십을 발휘함으로써 가능했다는 것에 주목할 필요가 있다. 이러한 지적 리더십은 정치·경제면에서 강대국이 아닌 경우에 더욱 효과적인 결과를 가져올 수 있다는 사실을 APEC의 경험이 시사해준다.

경제·안보면에서의 지역협력을 창출하는 데 다양한 아이디어를 제공하는 것은 중앙정부만이 할 수 있는 것은 아니다. 지방정부, 시민단체 등도 이러한 아이디어를 제의할 수

있다. 이런 점에서 '평화의 섬' 제주의 구상도 제기된 것이다. 제주 지방정부도 동북아의 평화와 경제협력을 위해 다양한 포럼을 개최하여 참신한 아이디어를 내놓을 수 있다. 제주도가 그간 해온 제주평화포럼이나 내년부터 개최될 예정인 제주경제포럼 등도 이러한 아이디어 제의의 일환으로 시행되고 있는 것이다.

이런 맥락에서 보면, APEC 정상회의의 제주 유치에 동북아의 외교적 공간으로서의 '평화의 섬'과 '국제자유도시'를 지향하는 제주로서는 놓칠 수 없는 기회이다. 100만 도민이 힘을 모아 꼭 이루어내야 한다.

이미 'APEC 정상회의 제주유치추진협의회'와 제주지역 시민·사회단체로 구성된 'APEC 정상회의 제주유치 범도민운동본부'가 결성되어 구체적인 유치 전략을 가지고 적극적인 유치활동을 벌이는 한편, 전 국민을 상대로 한 "100만명 서명운동"을 제주와 서울 등지에서 활발히 전개하고 있는 것은 무척 고무적이다. 제주도가 APEC 정상회의 유치를 위해 Task Force를 구성, 경쟁지역의 활동정보나 과거의 APEC 유치전략 사례 분석 등과 같은 활동을 전개하고 있다.

과거 ASEM의 유치 실패는 서울과의 경쟁이었기 때문에 불가피한 결과이기도 했으나, 당시에 제주도의 도세 부족을 절실히 경험했다. 제주의 역량강화를 위해서 좀 더 적극적인 노력을 기울여야 한다. 이는 국제자유도시 추진을 위해서나 평화의 섬을 실현시키기 위해서도 필요한 일이다.

APEC 정상회의 유치와 같은 국가적인 사업을 성취하기 위해서는 제주 출신 인사의 힘만으로는 한계가 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 제주도는 제주를 사랑하는 인사들 중심으로 비제주인들로 구성된 가칭 '제주후원회(Friends of Jeju)' 결성을 서둘러야 한다. 제주에 근무한 적이 있는 판·검사, 교수, 언론인, 관료 등은 물론이고 제주 출신 정치인들과 가까운 정치인들, 제주를 사랑하는 문인들 등을 포함하여 다양한 분야의 인사들로 구성할 수 있을 것이다. '제주후원회'와 같은 외곽단체를 결성하여 잘 활용한다면, 중앙정부 절충이나 중앙여론 환기와 같은 일을 하는 데 제주의 약한 도세를 보완할 수 있을 것이기 때문이다.

그리고 제주국제자유도시 특별법 제12조 1항에 천명된 "제주도를 세계 '평화의 섬'으로 지정할 수 있다"는 규정에 의거하여 중앙정부가 제주도를 '평화의 섬'으로 공식 지정하도록 빨리 서둘러야 한다. 만약 제주도가 이미 공식적으로 '평화의 섬'으로 지정되었다면, APEC 유치에 있어 중앙정부를 설득하는 데도 한층 쉬웠을 것이며, 중앙정부가 의무적으로라도 '평화의 섬' 제주에서 APEC 정상회의를 개최해야만 할 것이기 때문이다. 이런 점에서 서귀포가 현재 추진 중인 국제회의도시 지정 노력이 성공한다면, APEC 정상회의 유치나 평화의 섬 추진에 가속력을 받을 것은 물론일 것이다.