

2025 APEC 정상회의 관련 의회외교의 의미와 과제

양자 정상회담 성사를 위한 매개·주선으로 「2025 경주 정상 선언문」 채택

정민정

2025 APEC 정상회의의 성공적 개최는 ① APEC 정상회의를 계기로 개최되는 양자 회담(예를 들어, 2년 만에 개최되는 미·중 정상회담)의 매개·주선과 ② 발전된 「2025 경주 정상 선언문」의 채택으로 귀결될 수 있다. 2025년 2월 7일 우원식 의장과 시진핑 주석 접견은 시 주석의 참석 의사를 긍정적으로 재확인하며, 2025 APEC 정상회의의 성공에 한 걸음 다가갔다는 점에서 의회외교의 의미를 찾을 수 있다.

1 들어가며

2025년 10월 말 우리나라에서 제33차 아시아-태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) 정상회의가 개최된다. 이는 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주요국 정상에 참석하는 세계 최대 규모의 경제 관련 지역 협력체이다.

한국 경제는 대외의존도가 높고, 통상이 중요하다. 아시아-태평양 지역은 미국, 중국, 일본, 호주, 베트남과 같이 우리의 주요 교역 상대국이 있고, 다른 지역보다 발전 속도가 빠르며, 미국과 중국이 경쟁적이면서도 주도적으로 글로벌 경제 규범을 형성하고 있는 지역이다. 따라서 2025 APEC 정상회의는 향후 한국의 외교와 통상의 미래를 좌우할 수 있다는 점에서 성공적 개최를 위한 적극적인 대비가 필요하다.

이 글에서는 APEC을 개관하고, 대한민국의 2025 APEC 정상회의 관련 의회외교의 의미를 검토한 후 후속 대응 방향을 도출하기로 한다.

2 아시아-태평양 경제협력체(APEC)

APEC은 아시아 및 태평양 연안 국가들의 원활한 정책 대화를 목적으로 한 협의체로, 역내 정치적 의지를 결집하여 다자무역체제를 강화하고, 보호무역주의 확산을 저지하는 역할을 하고 있다.

(1) APEC 현황

APEC은 전 세계인구의 약 37%, GDP의 약 61%, 교역량의 약 50%를 점유하는 세계 최대의 지역 협력체이다. 현재 21개 회원국으로 구성되어 있다([표 1] 참조).

[표 1] APEC 회원국 현황

지역	국가(country) 또는 경제체(economy)
동아시아 (12개국)	한국, 중국, 일본, 대만, 홍콩, 인도네시아, 말레이시아, 베트남, 태국, 필리핀, 싱가포르, 브루나이
미주(5개국)	미국, 캐나다, 멕시코, 페루, 칠레
대양주(3개국), 기타(1개국)	호주, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 러시아

※ 주: 대만, 홍콩은 국가가 아닌 경제체. APEC 회의에서 국기 미계양.

※ 자료: 국회 외교통일위원회, 「2025 경주 아시아태평양경제협력체 정상회의 지원 특별법안 심사보고서」, 2024, p.3.

(2) APEC 개최국 현황

1993년 미국에서 제1차 APEC 정상회의를 개최한 후 매년 11월 회원 각국을 돌면서 개최하고 있다. 우리나라는 1991년 서울에서 제3차 APEC 각료회의, 2005년 부산에서 제13차 APEC 정상회의를 개최한 바 있다. 제32차 APEC 정상회의는 2025년 경주에서 ‘함께 만드는 지속가능한 내일: 연결, 혁신, 번영’이라는 주제로 개최된다.

[표 2] 역대 APEC 개최

회차	연도	개최국	회차	연도	장소
1차 각료	1989	호주	16차	2008	페루
2차	1990	싱가포르	17차	2009	싱가포르
3차	1991	한국	18차	2010	일본
4차	1992	태국	19차	2011	미국
1차 정상	1993	미국	20차	2012	러시아
2차	1994	인도네시아	21차	2013	인도네시아
3차	1995	일본	22차	2014	중국
4차	1996	필리핀	23차	2015	필리핀
5차	1997	캐나다	24차	2016	페루
6차	1998	말레이시아	25차	2017	베트남
7차	1999	뉴질랜드	26차	2018	피푸이뉴기니
8차	2000	브루나이	27차	2020	말레이시아
9차	2001	중국	28차	2021	뉴질랜드
10차	2002	멕시코	29차	2022	태국
11차	2003	태국	30차	2023	미국
12차	2004	칠레	31차	2024	페루
13차	2005	한국	32차	2025	한국
14차	2006	베트남	33차	2026	중국
15차	2007	호주	34차	2027	베트남

※ 주: 2019년 APEC은 칠레 개최 예정이었으나 취소.
 ※ 자료: 외교부, 「APEC 개요」.

(3) APEC 협의 체계

APEC은 정상회의, 외교·통상 합동각료회의, 고위관리회의와 같은 단계적이고 체계적인 의사결정 체계를 구축하고 있다. 이 가운데 APEC 정상회의(APEC Economic Leaders' Meeting: AELM)에서는 각국 정상과 대표단이 참석하여 APEC의 비전과 현안을 논의한다. APEC 외교·통상 합동각료회의(APEC Ministerial Meeting: AMM)는 정상회의 전 개최하는 외교·통상 장관 합동회의로

정상회의에 의사결정 사항을 건의하고, 그 실행방안에 대해 협의한다. APEC 고위관리회의(Senior Officials' Meeting)는 산하위원회(무역투자위원회, 예산운영위원회, 경제위원회, 경제기술협력운영위원회)의 주요 합의사항을 정상회의와 외교·통상 합동각료회의에 보고한다. 또한 기업인들이 APEC 기업인자문위원회(APEC Business Advisory Council: ABAC)에 직접 참여하여 민·관 협력을 추진하고 있다([그림 1] 참조).

[그림 1] APEC 협의 체계도



APEC은 단계적 의사결정 체계를 통해 컨센서스를 모으고([표 3] 참조), 합의사항은 자발적·비구속적인 정치적 약속의 성격을 가지고 있다. 하지만 정상 간에 법적 구속력이 없는 합의서로 체결했어도 이를 함부로 무시하거나 반복해도 되는 것은 아니다. 정상 간의 합의는 조약 못지않게 국가 간에 정치적 의미가 있고, 충실하게 준수되고 있다.

[표 3] 2025 APEC 주요 회의 일정

기간	일정명
2.24.~3.9.	제1차-제3차 고위관리회의(SOM) 및 산하회의
5.3.~5.16.	
7.26.~8.15.	
5월 경	통상장관회의(MRT)
10.27.~10.28.	최종고위관리회의(CSOM)
10월 말	합동각료회의(AMM)
10월 말	정상회의(AELM)

※ 자료: KIEP, 「APEC 주요과제」, 2025.

(4) APEC 정상회의의 특징

APEC 정상회의는 첫째, 리트리트(retreat) 형

식으로 진행된다. 정상들은 형식에 구애받지 않고, 내실 있는 결과를 도출하는 데 역점을 둔다. 둘째, APEC 정상회의는 그 자체보다는 이를 계기로 열리는 양자 정상회담이 더 주목받는 경향이 있다. 예를 들어, 2022년과 2023년 APEC 정상회의를 계기로 미국 바이든 대통령과 중국 시진핑 주석 간 정상회담이 개최된 바 있다.¹⁾

셋째, APEC 정상회의에서 채택하는 정상 선언문은 과거 정상 선언문을 많이 참고한다. 이렇게 하면 정상회의에서 정상 선언문이 채택되지 않는 불의의 사태를 미연에 방지할 수 있다. 하지만 어떤 APEC 정상회의가 오랫동안 사람들 사이에서 회자되기 위해서는 그 해만의 차별화된 요소가 있어야 한다. 예를 들어, 1991년 서울 제3차 각료회의에서는 APEC의 목적, 조직, 활동을 규정한 「서울 APEC 선언」 채택으로 APEC 발전을 위한 법적, 제도적 초석을 마련한 바 있다. 또한 우루과이라운드(Uruguay Round: UR) 협상의 조기 타결을 위해 공동 노력을 기울이자는 성명도 채택했는데, 그로부터 2년 뒤인 1993년 12월에 UR 협상이 타결되기도 했다.²⁾ 한편, 2007년 시드니 APEC 정상회의에서 채택한 정상 선언문은 거의 매해 포함된 지극히 평범한 내용을 담아 사실상 아무런 성과를 남기지 못했다는 평가를 받고 있다.³⁾

넷째, APEC 정상회의는 제1기 트럼프 대통령의 첫 아시아-태평양 지역 공식방문 일정이기도 했다. 2017년 베트남 다낭에서 열린 제25차 APEC 정상회의에서 트럼프 대통령은 미국의 새로운 외교·안보 전략으로, 경제·거버넌스·안보 등 세 개의 축을 기반으로 하는 ‘자유롭고 개방된 인

도-태평양 전략’ 구상을 발표한 바 있다. 또한 미 대통령 중 처음으로 남중국해 분쟁의 조정자 또는 중재자로 전면에 나서겠다는 의사를 내비친 곳도 APEC 정상회의를 계기로 열린 양자 정상회담 자리였다. 트럼프 대통령은 베트남 대통령과의 회담 중 “귀하는 중국과 꽤 오랫동안 분쟁을 벌여왔다. 나는 매우 훌륭한 조정자(mediator)이고, 매우 훌륭한 중재자(arbitrator)이다. 나는 조정자 또는 중재자 일을 많이 해왔다. 그러니 내가 도와줄 수 있는 부분이 있다면 알려달라”라는 제의를 했다.

3 2025 APEC 정상회의 관련 의회외교

2024년 12월 20일 국회는 「2025 경주 아시아 태평양경제협력체 정상회의 지원 특별법」을 제정하였다. 이로써 2025 APEC 정상회의의 성공적 개최를 위한 재정적·행정적 지원의 법적 근거가 마련되었다. 동 법률에 따라 재정 지출의 투명성과 행정의 효과성을 제고할 수 있게 되었다.

그런데 지금은 2024년 12월 비상계엄 선포 이후 정상외교가 부재한 상태이다. 정부 중심의 국가 간 관계가 원활하게 작동하지 않을 때, 국회는 의회외교를 통해 이를 측면 지원할 수 있다.

(1) 의회외교의 내용

2025년 2월 5일~9일 우원식 국회의장은 자오러지(趙樂際) 중국 전국인민대표대회 상무위원장(국회의장에 해당, 권력 서열 3위)의 초청으로 중국을 공식 방문하였다. 2025년 2월 7일 우 의장은 제9회 동계 아시안게임이 열리고 있는 중국 헤이룽장성 하얼빈에서 시진핑(習近平) 중국 국가주석과 접견하였다. 한국 국회의장이 중국 최고지도자를 만난 것은 2014년 12월 시 주석이 베이징에서 정의화 당시 국회의장을 접견한 이후 처음이다. 특히 2024년 12월 한국의 비상계엄 선포 이후 시 주

1) 물론 양국 간 핵심 이슈인 첨단기술, 수출규제, 공급망 등 경제안보 이슈와 대만 문제와 남중국해를 포함한 글로벌 안보 이슈에 대해 견해차만 확인했을 뿐 미·중 문제를 근본적으로 해결하지는 못하였다.

2) 외교부, 「APEC이 한국에 거는 기대」, 2021.

3) 유현석, 「2007 시드니 APEC 정상회의: APEC은 어디로 가는가?」, 『동아시아브리프』 제2권 제4호, 2007.

석은 처음으로 한국 고위급을 공식적으로 접견하였다. 우 의장은 시 주석과의 접견 자리에서 2025년 경주에서 열리는 APEC 정상회의를 계기로 방한해 달라고 요청하였다. 시 주석은 “APEC 정상회의에 중국 국가주석이 참석하는 것이 관례이며, 관련 부처와 참석을 진지하게 고려 중이다”라고 말했다. 또한 “한국과 중국이 올해와 내년에 각각 APEC 정상회의를 개최하는데 서로 적극 지지하고, 잘 치러야 한다”라고 말하였다.⁴⁾

(2) 의회외교 효과: 한중 관계 회복의 기회 재점화

우원식 국회의장-시진핑 주석 접견으로 2025 APEC 정상회의를 계기로 한 시 주석의 방한이 더 분명해졌다. 한중 관계 회복에는 여전히 시간이 필요하지만, 중장기적으로 한중 관계의 총체적 호전이라는 대세에는 큰 변함이 없을 것이다. 여기에서 양국 정상이 상호 방문을 실현할 수 있을지가 한중 관계 회복의 ‘풍향계’가 될 수 있다고 본다.⁵⁾ 그런 의미에서 시 주석의 2025 APEC 정상회의 방문은 한중 관계 회복의 중요한 계기가 될 수 있다.

2023년 11월 16일 미국 샌프란시스코에서 개최된 제30차 APEC 정상회의에서 윤석열 대통령과 시 주석은 3분의 짧은 대화만 나누고 별도 회담은 갖지 않았다. “윤석열 정부가 출범한 뒤 미국의 대중국 탄압 문제를 적절히 처리하지 않았고, 대만 문제나 남해(남중국해) 문제를 자주 언급하였으며, 미일한 3자 안보 동맹에 매우 적극적이었기 때문”에 중국이 한국에 불만을 품었다고 한다(중국 直新聞, 2023.11.21.). 한편, 2024년 11월 15일 윤석열 대통령과 시 주석은 제31차 APEC 정상회의가 열린 페루에서 정상회담을 열고 상호 국가 방문을 제안했으며, 긍정적 답변을 들었다.⁶⁾

4) 국회의장실 보도자료, 「우원식 의장, 시진핑 중국 국가주석과 단독회담」, 2025.2.7.

5) 추귀홍(邱國洪) 전 주한 중국대사 발언, 한중 수교 32주년 기념 세미나 「새로운 정세 아래 한중 관계 발전 방향과 과제」, 2024.10.22.

4 후속 대응 방향

2025년 2월 20일 여야정(정부와 국회, 여야 대표) 국정협의회의는 「2025 APEC 정상회의 지원 특별위원회」 구성에 합의하였다. 해당 특위는 2025 APEC 정상회의의 성공적 개최를 위해 외교·경제·지역 발전을 연계한 종합적 논의를 진행하게 되는데, 다음과 같은 후속 대응 방향을 제안해 볼 수 있다.

첫째, APEC 21개 회원국의 양자 정상회담이 성사될 수 있도록 매개·주선 역할을 할 수 있다. APEC 21개 회원국은 정말 다양하다. 서방과 비서방, 자유 진영과 반미 연대, 선진국과 개도국 등이 다 있다. 우리나라는 대부분 진영 사이에서 중계자 또는 연결자 역할을 하기에 유리한 위치에 있다. 여러 진영을 연결할 수 있는 역량은 우리나라의 핵심적인 안보와 경제 이익을 지키는 중요한 자산이 된다. 특히 지금처럼 진영 간 균열이 깊어진 패권 전환기에 2025 APEC 정상회의를 통해 전략적 연결성을 배양하여, 여러 진영을 잇는 가교가 되어 번영하는 입지를 선점할 필요가 있다.

둘째, 이전의 정상 선언문을 계승하면서도 보다 발전된 「2025 경주 정상 선언문」(가칭)이 채택되도록 노력할 필요가 있다. 2025 APEC 정상회의의 의제는 ‘연결, 혁신, 번영’이다. 단순한 경제 협력의 범주를 넘어 AI 기반 그린 디지털 전환, 디지털 세관과 무역원활화 등 글로벌 과제 해결을 위한 새로운 기준이 채택되기를 기대해 본다.

마지막으로 트럼프 대통령이 우리나라에서 개최하는 2025 APEC 정상회의에서 한반도 정세를 어떻게 언급하고 조정 또는 중재하려 할지에 주목하며 대비할 필요가 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

6) 「한중 정상회담」, 대한민국 정책브리핑, 2024.11.16.

