



도하라운드: 문제점과 전망

The Doha Round: Objectives, Problems & Prospects



Jagdish Bhagwati

Columbia대 교수

2002. 9. 25.

필자 약력

Jagdish Bhagwati

現 Columbia대 교수, WTO 자문위원 및 NBER 이사.

Cambridge, MIT, Oxford대卒.

MIT대 교수, GATT 사무총장 경제정책자문위원, UN 세계화자문위원 등 역임.

“The World Trading System at Risk”, “The Wind of the Hundred Days: How Washington Mismanaged Globalization” 등 논문 및 기고문 다수.

도하라운드: 문제점과 전망*

Jagdish Bhagwati

본인은 오늘 강연에서 도하라운드 무역 합의사항을 이행함에 있어서의 문제점과 과제들을 제기하고 이에 대해 언급하고자 한다. 시애틀회담에서는 이러한 합의사항이 전무했다. 그러나 도하회담의 경우는 이 문제들을 마지막 순간까지 철저하게 다루기는 했지만 훨씬 더 고무적인 사건이었다. 지금 우리는 일부 회담 결과에 대해 의구심을 갖고 심사숙고 중이며, 이러한 결과가 낙관적으로 유지되도록 노력하고 있다.

많은 경우 이와 같은 회담이 시작될 때에는 두려움이 생기기 마련이다. 그러나 회담이 진행됨에 따라 협상은 항상 복잡해진다. 모든 종류의 위험요소들이 아주 쉽게 나타난다. 그러므로 본인이 이번 강연에서 제반 문제점들을 언급할 때, 역사적 전망에 비추어 보아야 한다는 점을 유념해주시기 바란다. 협상라운드라 쉽게 마무리된 적은 결코 없었다. 거기에는 항상 여러 가지 문제들이 있었다. 특히 많은 나라들이 많은 의제들을 가지고 협상에 임할 경우에는 문제가 더욱 복잡해진다.

시애틀라운드의 실패

우선 시애틀회담을 살펴보자. 시애틀회담의 경우에는 첫번째 WTO 라운드를 실패한 상태에서 출범하게 하려는 의도가 있었다. 모든 실패에는 성공의 경우와 마찬가지로 많은 원인들이 있다. 그러나 본인은 특히 도하라운드가 이러한 실패 요소들을 무력화하여 극복해냈다고 생각되는 부분에서 세 가지를 지적하고자 한다.

비정부기구(NGOs)

물론, 그 중 하나는 비정부기구(NGOs)들의 반대였다. 이러한 비정부기구나 시민단체들은, 특히 거리로 나올 경우 가끔 '비(非)시민단체' 라고 조소적으로 일컬어진다. 시애틀의 경우 비정부기구들의 반대가 아주 강했다. 일부 사람들이 몇몇 시위가 있을 것으로 예상하기는 했지만, 실제 시위가 일어난 정도까지는 아니었다. 그리고 주최국은 이러한 시위를 예상하지 못한 상태였다.

그 이후에도 본인은 시애틀에 여러 차례 갔는데 그 곳의 느낌은 아직도 본인에게 남아있다. 아마도 가장 자유스러운 곳은 본인이 살았던 적이 있는 메사추세츠주(州)일 것이며 그 다음이 시애틀이다. 워싱턴 주는 그렇지 않지만 시애틀시 그 자체는 초(超)자유적인 곳이다. 대통령 측근들은 시애틀이 이러한 사건

* 이 글은 세계경제연구원이 2002년 7월 10일 개최한 특별강연회의 내용을 번역·정리한 것임.

이 일어나기 쉬운 곳이라는 점과, 그들이 필요한 지원을 시애틀 시(市)당국으로부터 받지 못할 것이라는 점을 알았어야 했다. 또한 NGO에 대처하는데 다소 무능력 했고, 그들의 행동을 예상하지 못했으며 정보도 충분하지 못했다. NGO에 대한 대응이 분명히 잘못되었다.

유럽연합

둘째는, 유럽연합이 농산물 보조금에 관한 자유화 양보에 동의할 의지가 없었다는 점이다. 본인은 이 부문이 얼마나 중요한지는 모른다. 왜냐하면 우리가 다른 요인들에 의해 상당히 압도되었기 때문이었다. 그러나, 이 부문이 실질적인 “걸림돌”이었다고 생각되지 않지만, 시애틀 협상에 실제로 참여했던 사람들의 말에 의하면 이 부문이 계속 “걸림돌”로 남았을 것이라고 한다.

클린턴 대통령의 발언

셋째로는, 클린턴 대통령이 시애틀에 도착하기 전까지도 무역제재를 계속 언급함으로써 사실상 무능력함을 더욱 드러냈던 것으로 생각된다. 무역제재는 노동기준과 연관되어 있다. 클린턴 대통령이 단지 분쟁을 야기하려 한 것인지, 아니면 다른 사항들에 대해 실제 제재를 부과하겠다는 의미였는지는 모르겠지만, 클린턴 대통령은 현명하지 못한 행동을 했다.

이러한 것은 또 다른 문제(도하와 관련하여 다시 언급하겠다)를 야기하는데, 즉 많은 개발도상국들이 노동기준에 대해 우려했다는 점이다. 개발도상국들은 거리에서 시위를 벌이는 많은 노동조합들, 특히 노동지도자들 때문에 한층 민감해진 상태였다. 이와 같이 너무 잘 먹어서 건강이 좋지 못한 노동자들(노동지도자들)이 불룩한 배를 내밀며 안전모를 쓰고, 헐벗고 굶주린 후진국의 노동자들을 대표하여 행진하며 이의를 제기하였다. 이는 다소 뒤바뀐 혼란스러운 상황이었다. 아마도 많은 사람들은 NGO들이 국가를 초월하여 폭 넓은 어떤 이익을 대표한다고 느꼈을지도 모른다. 그러나 이와 동시에 이 시위자들은 자신의 문화와 정치를 대표하고 있었다. 화성인처럼 우주에서 지구 전체를 보는 사람은 실제 아무도 없다. 모든 사람들은 좋건 싫건 간에 일종의 생활권 같은 기반을 가지고 있다. 하지만 일정한 범위까지는 자신의 고유한 문화와 이익을 기반으로 한다. 따라서 클린턴 대통령은 노동기준에 대해 언급함으로써 많은 사람들을 불행하게 만들었던 것이다.

도하라운드의 성공배경

9·11 테러사태

도하라운드의 경우에는 이러한 모든 요인들이 줄어들었다. 이는 시애틀회담의 실패로 얻은 교훈이 아

나라 단지 모든 당사자들의 자연적인 발전과정일 뿐이었다. 미국과 유럽 양쪽 모두가 9·11 사태를 잘 이용했는데, 그 당시대로라면 9·11 사태는 “걸림돌”이었다. 사람들은 민주주의와 시장개방 등에 대한 자신의 약속을 다시 강조하고 싶어했다. 이러한 것이 지금의 이른바 “워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)”라고 하는 것이다. 이 컨센서스가 궁극적으로 워싱턴에 귀결되기는 하지만 그곳에서 이론적으로 고안된 것은 아니며, 이 컨센서스에는 시장, 민주주의, 그리고 경제적·정치적 자유가 포함되어 있다. 도하라운드의 참가자들은 9·11 사태의 창조적 산물 중 하나인 이와 같은 훌륭한 의지를 잘 활용하였다. 그래서 도하라운드의 경우에는 워싱턴 컨센서스의 배경인 미국 무역대표부(USTR)의 로버트 쥘릭(Robert Zoellick)과 유럽연합의 파스칼 라미(Pascal Lamy) 무역위원장과 같은 리더십이 있었던 것이다.

성숙된 시민단체

물론 NGO들이 과거 시애틀에서 할 수 있었던 것과 같은 수준의 일들을 카타르의 도하에서는 할 수가 없었다. NGO들이 전과 같은 방식의 이익제기를 하지 않았던 것이다. 하지만 두 협상라운드 사이의 차이는 이것만이 아니다. 시민단체 자체의 성격이 지금은 많이 바뀌었다. 즉, 시민단체는 단순히 길거리에서 들고자 하는 사람들과, 협상에 동참하여 자기의 주장을 실현시키고자 하는 사람들로 나누어졌다. 지금은 이처럼 아주 다른 단체 또는 다른 형태의 그룹들이 두 갈래 분명히 나누어져 있는 반면에, 시애틀의 경우에는 모든 그룹들이 함께 섞여 있었다.

뉴욕의 세계경제포럼(World Economic Forum)에 대한 반대입장에 있는 세계사회포럼(World Social Forum)의 금년도 회의가 개최되었던 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre)에는 NGO들이 모두 함께 모였다. 그곳은 격렬한 행진이 벌어진 곳이며, NGO들만의 장(場)이었다. NGO들은 자신의 대안을 내세웠지만 정책적인 측면, 특히 토빈세(Tobin Tax)에 대해서 살펴보면 그들이 내놓을 것이 많지 않다. 따라서 그 대안은 대부분 브라질 거리에서의 시위이다. 아시다시피 외환거래에 약간 부과되는 토빈세는 급변하는 금융시장으로부터 후진국들을 보호하기 위한 것이다. 본인의 스승인 폴 사무엘슨(Paul Samuelson) 교수는 마스(Marx)의 저서에 해석상의 문제가 있다는 점에 대해 하늘에 감사해야 한다고 말하곤 했다. 왜냐하면 이와 같은 해석상의 문제가 마스주의 이론가들 모두를 계속 바쁘게 만들어, 마스의 이론이 무엇인지 알 필요 없이 우리가 하고자 하는 일이 지속되도록 했기 때문이다.

옥스팜(Oxfam: 옥스퍼드 기근구호위원회)이나 국제 앰네스티(Amnesty International: 민간인권운동단체)의 인사들처럼 협상에 참여하고자 하는 사람들은 이와 같이 전체적인 게임에는 참여하지만, 시위를 하거나 반(反)세계화를 조성하거나 자유무역에 반하는 목소리를 내는 게임에는 참여하지 않는다. 이러한 것이 우리가 도하에서 보았던 새로이 설정된 부분 중 하나이다. 그렇다고 해서 이것이 아무 문제가 없다는 의미는 아니며, 이에 대해서는 나중에 다시 언급하겠다. NGO 사람들도 의견을 가지고 있지만 항상 널리 알려져 있지는 않은데, 이는 조지프 스티글리츠(Joseph Stiglitz)와 같은 본인의 동료들이 언급하는 것과는 대조적이다. 말이라는 것은 단순히 입에 올리는 편한 것으로 생각된다. 여러분들은 스티글리츠

와 같은 사람들이 매우 저명한 사람이라고 여기겠지만, 본인의 경험에서 볼 때 그들을 자주 만나보면, 그렇지 않다. 도하의 경우 분명히 이러한 것이 요인은 아니었으며, 어려움 없이 협상이 진행될 수 있었다.

노동기준의 협상배제

본인은 노동기준을 도하라운드 의제에서 제외하는 것이 더 낫다고 생각한다. 모두가 이 문제를 거론하지 않기 위해 조심했다. 정확하게 얼마나 많은 기준이 있는지는 싱가포르의 경우처럼 확실하지 않지만, 그 기준들이 중대한 의미를 지니고 있지 않다는 점은 분명하다.

유럽연합과 미국의 용인

결국 유럽연합은 수출보조금을 삭감하는 방향으로 큰 양보를 하는 방식에 동의했다. 게다가 미국은 큰 문제인 반덤핑 문제를 잘 처리했다.

지적재산권 협정

지적재산권 보호와 관련하여 제약회사에게 실질적으로 유리한 것으로 생각되는 선언이 있었다. 에이즈(AIDS)나 탄저병이 확산되고 있는 상황으로 보면, 공공정책 부문에서 제약회사들의 생산이익이 악화된 상태이다. 로버트 질릭은 사실 제약회사들을 위해 훌륭한 역할을 했다. 이러한 합의를 이루어낸 것은 공공정책 부문이나 그 외의 부문에서 이루어낼 수 있는 것보다 실제 더 나은 것이다. 제약회사들이 NGO에게 많은 양보를 하고 있다는 인상을 만들면서 합의를 이루어내어 좋은 성과를 거두었던 것은 본인에게 다소 역설적인 것으로 여겨진다.

따라서 전체적인 면에서의 상황전개로 볼 때, 이러한 것들이 도하라운드가 합의를 이룬 이유들이다. 아주 주변적인 요소들을 제외하고는, 모든 사람들이 도하라운드가 정말 훌륭한 출발이라고 생각하면서 회의장을 떠났다. 우리는 좋은 시작을 이루었지만, 현재 게임은 진행 중이다. 여기에는 여러 가지 문제들이 있으며, 본인이 이야기하고자 하는 점이 바로 이것이다.

도하라운드의 문제점

촉박한 기한

우선, 3년의 기한으로 시작한 것이 현명한 생각인지 분명하지 않다. 본인이 마이크 무어(Mike Moore) WTO 사무총장이라면, 이런 말을 할 수 없었을 것이다. 하지만 중요한 사실은 3년 기한의 이행계획이 무

어 사무총장의 임기가 3년이기 때문이며, 수파차이(Supachai Panitchpakdi)가 신임 사무총장으로 취임할 것이라는 점이다. 협상라운드 참가국들의 복잡성과 숫자가 증가하는 상황이기 때문에 협상이 성공적으로 종결되기 위해서는 시간이 걸린다. 지난 번 라운드는 7년 반이 걸렸으며, 그 이전의 협상라운드인 도쿄라운드는 4년 반이 걸렸다. 매번 이행기간에 대한 상황이 더 나빠지고 있는데, 갑자기 지금 이행기간을 3년으로 한 것이다. 이는 3년의 임기 때문에 이렇게 될 수밖에 없었을 것으로 생각된다.

이행기한을 이렇듯 짧게 한다는 것은 상식에 크게 벗어나는 일이며 문제가 발생할 수도 있다. 여러분들도 마찬가지로겠지만 협상시 문제에 빠지기 시작하는 순간, 일찌감치 협상이 실패할 것이라는 생각에 휩싸이게 된다. 이는 불필요한 것으로, 거의 모든 협상라운드가 이러한 경험을 가지고 있다. 본인은 이러한 본인의 생각이 틀렸기 바란다.

세계경제성장 정체

3년의 기한은 시애틀과 도하 회담시에는 매우 건실했던 세계경제가 현재 제대로 움직이고 있지 않다는 문제와도 마주친다. 세계경제를 어떤 방식으로 풀어 나갈 것인가에 대해서는 불확실성이 많다. 본인이 이 강연에서 자세한 내용을 언급하지는 않겠지만, 여러분들이 줄곧 보아온 것처럼 일본의 경우 여러 가지 경제취약성의 원인들이 있다. 또 미국의 경우에도 펀드멘탈(fundamental)이 튼튼하게 지속될지 여부와는 관계없이 심각한 부채문제가 있다.

이 모든 점에서 볼 때 우리가 우려해야 할 것으로 생각되는 한 가지 문제가 있는데, 그것은 경제가 잘 움직이지 않을 경우에는 자유화를 이루기가 어렵다는 것이다. 경제가 강한 성장을 보일 때에는 정치인들이 아주 자연스럽게 무역자유화를 이루기가 더 쉽다. 따라서 시애틀 회담기간 중에 이와 같은 협상라운드가 출범되었더라면 우리가 의도하는 대로 잘 진행되었을 것이다. 그러나 경제상황이 바뀐에 따라 모든 것이 불확실하게 여겨지기 때문에 본인은 확신이 서지 않는다. 이는 기한설정 방식이 목표를 지나치게 초과한(Stakhanovite) 것이라는 문제점을 드러낸다.

유보조치 부재

또 다른 문제는 잘 알려진 바와 같이 이 부분에 대한 미국의 지도자이다. 물론 유럽연합의 라미 위원장도 마찬가지이다. 그리고 미국이 반 자유무역적인 방식의 자세를 취할 경우 세계는 혼란에 빠질 것이다. 우루과이라운드의 경우 공식 합의사항 중에 유보조치가 있었다. 하지만 지금은 그런 것이 없다. 도하라운드 합의는 법률적 구속력이 강하지 못하다. 이 합의는 더욱 정치적인 의도를 가지고 새로운 협상라운드를 실제로 출범시키는 정치적인 성명이다. 공식 유보조치에 대한 합의가 없었다.

반(反)무역주의

농업 채권 및 보조금, 철강, 캐나다산 목재의 수입관세 등과 같이 미국이 취한 모든 조치가 아무 문제가 없는 것으로 미국은 잘못된 주장을 하고 있다. 이러한 것들은 아마 WTO 규정과 요건에 맞는 조치일 것이다. 그러나 위와 같은 조치가 합법적인가는 문제가 되지 않는다. 그러한 법안의 통과가 옳지 못한 것이다.

미국의 조치가 전적으로 합법적이어서 분쟁이 없다고 가정하자. 이 경우 원칙적으로 무역협정에 명시된 수준까지의 관세인상은 허용된다. 그러나 좋지 않은 의미를 전달하기 때문에 그렇게 하려하지 않는 것이다. 그럴 경우 무역장벽을 높이기 위해 WTO 상의 모든 조치가 사용되기 시작한다. 이는 모순적인 것이다. 이것이 보호무역주의에 관한 본인의 저서에서 이익면에서의 호혜주의를 의미하는 “우선적 차별 호혜주의(first difference reciprocity)”와 “완전 호혜주의(full reciprocity)”의 차이점이라고 한 바로 그것이다. 미국이 일본 등의 나라들과 겪고 있는 분쟁은 유럽의 경우와 마찬가지로 일반적인 경향이 나타난다. 미국은 기본적으로 개방되어 있지만 상대국들은 높은 관세를 부과하거나 보조금을 지급하고 있으므로, 따라서 상대국들은 미국에 대해 말할 권리가 없다는 것이다. 이 점은 미국의 모든 협상에서 미국인들 간에 논쟁이 되고 있는 부분이다.

미국은 이익에 대한 양보를 상대국의 개방정도가 여타 국가들 전체의 평균보다 더 큰지의 여부와 혼동하고 있다. 이러한 무역장벽을 효과적으로 측정한다는 것은 아마 항상 힘들 것이다. 하지만 미국은 자신이 세계 여타 지역들보다 더 많이 개방하고 있다고 확신하고 있다. 그래서 그들은 손쉽게 대가 없는 양보를 요구하거나 필요시에는 무역장벽을 설치할 수 있는 것으로 생각한다. 이러한 것은 미국의 입장을 해명하기 위한 쥘릭 대표의 설명에서 일부 나타난다.

그러나 쥘릭 대표가 분명하게 간과한 부분은 관세율 인상의 취지와 새로운 협상이 모순된다는 점이다. 이는 미국에게 이익이 되지 않는 것으로, 누군가가 미국에게 반드시 이야기해야 하는 부분이다. 미국은 잘못된 태도를 취하고 있다. 개발도상에 있는 후진국들이 지금 이 무대의 주역들인데, 이 후진국들은 세계가 자신들에게 불리하게 되어 있으며 이러한 것이 모두 선진국의 보호주의라는 등, 모든 것이 불공정하다고 일관되게 주장하고 있다.(이는 지난 주 ‘이코노미스트’ 지의 본인 기고문 주제이다.) 이러한 점에서 미국은 실제 분명히 무역장벽을 높이고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 사실이 일부 사람들에게는 아주 쉽게 와 닿는다. 왜냐하면 그들은 모든 문제가 선진국 내부에 있다고 생각하는 여건 하에 있기 때문이다. 세계은행의 지도층을 비롯한 모든 사람들은 전후관계를 살펴보지 않고, 그리고 그것이 최근의 서구 보호무역주의의 잔재인지에 대한 설명도 없이 선진국의 보호주의를 공격하는데 동조하고 있다. 서구는 아주 크게 개방되어 있다. 평균적으로 서구가 강력한 보호주의에 의해 폐쇄되어 있다는 것은 사실이 아니다.

서구 선진국들이 이와 같은 노동집약적 제조업에 여전히 매달리고 있는 이유는 무엇인가? 여기에는 깊

은 정치적, 윤리적 및 기타 문제점들이 있다. 이러한 것이 위선적이라고만 할 수는 없다. 이는 용어를 잘못 사용한 것이며, 선진국들의 정치적 문제이다. 2차 대전 후의 개방과 관련한 여러 가지 협상라운드 이후로 선진국들은 대폭 개방된 상태이다.

그렇다면 이러한 상황으로 몰고 가는 장애물들은 무엇인가? 울펜손(James D. Wolfensohn) 세계은행 총재를 비롯한 사람들은 선진국 보호주의에 대해서만 이야기하고 다닌다. 이러한 관계에 있어서는, 비록 WTO가 허용한 것이라 할지라도 미국이 실제로 보호주의를 증가시키는 것은 전혀 도움이 되지 않는다. 이것은 단지 불 난 집에 기름을 붓는 격이며 모든 사람들로 하여금 선진국들이 쓸모없는 위선자 집단이라고 생각하게 만들 뿐이다. 이는 아주 선동적인 것이다. 본인의 모국인 인도 등과 같은 나라들은 이로 인해 혜택을 받을지도 모른다. 그러나 NGO들 또한 충분한 이해 없이 이와 같은 상황에서 문제를 아주 크게 만들고 있다.

이러한 일로 인해 미국이 경제블록의 거대한 과수꾼이 되고 지리적 자유무역의 입장을 항상 이야기하는 것은 후진국 지도자들을 지원하며 협상을 타결하고자 하는 사람들을 훨씬 더 어렵게 만든다. 이와 같은 미국의 조치와 관련하여 전개되는 민족 감정들은 그것이 얼마나 정당화되던지 간에 다소 염려스러운 것이다. 또한 미국이 “이러한 조치를 해야 하는 국내정치적 문제가 있다”고 할 경우, 사람들은 틀림없이 “우리 나라의 정치는 어떻게 되느냐? 우리도 정치적인 문제가 있다”고 할 것이다.

이는 미국에게 항상 문제가 되어 왔다. 일반적으로 미국의 협상은 미국 내의 정치적 이유로 양보하지 못한다고 한 후, 상대국이 정치적으로 약간 쉽게 이루어지도록 하는 접근방식을 취해왔다. 이러한 부정적인 방식은 항상 점점 더 보강된다. 미국의 조치들은 불행한 것이며 시기가 전혀 좋지 않다. 그 이유는 몇 가지가 있지만 시간관계상 생략하겠다.

무역촉진권한(TPA) 부재

미국의 무역촉진권한(Trade Promotion Authority: TPA) 또한 큰 문제이다. 이 문제가 어떤 방식으로 해결될지는 곧 알게 되겠지만 큰 논쟁이 있었다. 하원표결에서는 한 표 차이로 통과되었으며, 상원은 동의하는 쪽이 더 많은 상태이기는 하나 현재 자체 내에 여러 가지 문제들이 있다. 결과가 어떻게 나올지는 모르겠지만, 낙관적으로 보자.

이 문제가 본인을 괴롭게 만드는 여러 가지 특정 부분들도 있지만, 세 가지만 언급하겠다. 첫 번째는 널리 알려진 데이튼-크레이그 개정안(Dayton-Craig Amendment)으로, 무역촉진권한이 처리된 후에 반덤핑을 다루자는 제안이다. 이는 많은 나라들에게 큰 문제가 된다. 그러나 이것은 플러스(+)가 될 수도 마이너스(-)가 될 수도 있다고 본다. 반덤핑 조치에 대해 살펴보면 이는 전 세계에 걸쳐 확산되고 있는 것으로 나타난다. 그리고 본인이 ‘이코노미스트’ 지의 기고문에서 지적한 바와 같이 인도나 남아프리카공

화국과 같은 큰 개발도상국들을 일부 살펴보면, 그들이 취한 반덤핑 조치의 수가 유럽과 미국과 같은 전통적인 국가들의 수치를 이미 넘어섰다. 현재, 이러한 수치가 비중면에서 중요한 것은 물론 아니다. 본인은 단지 이 수치가 증가해왔다는 점을 말하고자 할 뿐이다.

반덤핑 조치는 쉽게 사라질 것이며, 또 억제 가능할 것이라고 하는 사람들도 일부 있다. 그 이유는 미국과 유럽연합이 여타 국가들에 대해 취한 조치가 자신들에게 되돌아 갈 수 있다는 것을 이해하게 될 것이라는 점 때문이다. 하지만 본인에게는 이러한 생각이 너무 단순하다고 여겨진다. 전 세계의 수많은 반덤핑 관련 당국이 모두 적극적 움직일 수도 있으며, 뿐만 아니라 각각의 로비세력은 반덤핑 조치를 취하는 것이 이익이 되기 때문에 이러한 당국을 지원하는 로비활동도 마찬가지로 활발해질지 모른다. 이러한 것은 다자간 자유무역협정(MFA)과 마찬가지로 방식으로 더욱더 확산될 수도 있다.

특혜무역지대 특히 양자간의 특혜무역에 관한 본인의 견해에 대해서는 여러분들도 알 것이다. 양자무역은 똑 같은 방식으로 확산되어 왔다. 그러나 유럽 국가들은 아주 일부만 그러했다. 이는 동유럽을 포함한 유럽의 중심을 말하는 것이 아니라 수레의 바퀴살과 같은 형태로 된 유럽 내의 자체 자유무역협정(FTA) 각각을 의미하는 것이다. 이 모든 것들은 기본적으로 유럽연합의 유럽 국가들 내에서 시작되었다. 그래서 미국은 WTO나 그 당시의 GATT 규정을 따르는 대신, “24조의 규정을 적용하지 말자. 이와 같은 양자관계를 지속해서는 안 된다.”고 하면서 대열을 이탈했다. 미국은 유럽연합을 따르는 대신에 그 동안 리더십의 역할을 해올 수 있었다. 무역촉진권한은 다자관계가 조화를 이루는 것과 똑 같게 양자관계의 권한을 구축하는 것이다.

현재 동아시아는 실제 내놓을 것을 내놓지 않고 있다. APEC 내에서는 기본적으로 최혜국(MFN)의 지위를 갖게 된다. 이에 대한 조항의 내용이 정확하게 무엇이었는지는 기억나지 않지만, 이는 일방적 무역자유화와 마찬가지로이다. 지금은 이것이 오래된 이야기이다. 하지만 다른 모든 나라와 협력을 이루어 자유화된 나라는 MFN 기반 위에 있게 되었을 것이다. 이러한 것이 지금 모두 사라졌다. 유럽연합이나 미국, 그리고 모든 나라들이 각기 제 갈 길을 가기 시작할 때, 누군가가 자국의 최고지도자에게 가서 그렇게 해서는 안 된다고 말하기는 매우 어려운 일이다. 이는 부분적으로 상대국들에 대한 협상력 개발에 관한 것이다. 따라서 가능성이 있는 계획은 수십 가지가 있는데, 지금의 경우는 MFN을 거의 확대하는 것 같은 경우이다.

본인이 걱정하는 부분은 반덤핑이 확산되어 논란의 여지가 있는 의제가 될 것이라는 점이다. 단지 반덤핑 규정 내에 여기저기 몇 가지 세부적인 변화만 있을 것이다. 경제학자들 대다수는 반덤핑을 장기간 유보하여 이를 제거하고자 해왔다. 그러나 이러한 것이 반영될 것 같지는 않다. 이 문제가 크게 반영된다 하더라도, 아마 협상의제에서 제외될 것이다. 모두가 협상테이블에 앉아 있다고 할 경우 누가 돌을 던지려 하겠는가? 아무도 없다. 이는 여러분들을 실망시키고자 함이 아니라 여러분들이 풀어 나가야 할 또 다른 불행한 결과라는 것이 본인의 견해이다.

지적재산권(IPR)

본인이 워싱턴에서 들은 바로는 지적재산(IP)협정이 구속력이 없다고 한다. 도하선언에서 나온 IP협정은 법적 구속력을 가지고 있지 않다. 이러한 문제는 해결될 수도 있었을 것이다. 무역관련 투자조치(TRIMs)협정도 역시 해결될 수 있었을 것이다. 이 협정은 특히 NGO들에게 큰 문제가 될 수 있었던 것으로, WTO에 대한 일격이 되었을 것으로 생각된다. 이 문제가 어떤 방식으로 끝까지 가게 될지는 모르겠다. 엇그저께 드러난, 머크(Merk)사가 140억 달러의 이익을 장부상에서 누락시켰다는 사실로 인해 본인 다소 걱정스러웠다. 이는 큰 액수이다. 머크사는 아프리카에서 많은 프로젝트들을 주도하는 대기업이다. 예를 들어, 머크사는 보츠와나(Botswana)에서 NGO들과 많은 일을 해왔다. 만약 머크사에 갑자기 문제가 생겨 약속한 비용을 지출할 수 없게 된다면, 또 다시 몇 가지 문제가 발생할 수도 있다. 모든 기업들이 재정문제에 빠질 경우 상황이 어떻게 변할지 누가 알겠는가? 화이자(Pfizer)는 어떨지 모르겠지만, 머크의 경우에는 이러한 상황이 분명히 나타난 상태이다.

에너지 및 통신 관련 기업들이 그랬던 것처럼 제약산업이 재정문제에 부딪칠 경우, 이는 결국 제약산업의 재정유지가 더욱 힘들어져 그들이 도하에서 동의했던 형태로 타협을 이루는데 배치된다는 의미일 수도 있다. 따라서 도하라운드에 정치문제가 개입되는 방식으로 인해 본인은 다소 걱정스럽다. 심지어 머크 회계부정 사건이 발생하기 이전에도 워싱턴이 심각한 압력을 받고 있다고 회자되었던 사실로 볼 때, 미국은 이미 배정된 부분에 대해서 긴축적으로 조정할 것이므로 다소 더 궁핍해질 것이다. 이러한 조치는 반발을 불러 일으킬 것이다. 본인의 견해로 볼 때 IPR 협정은 WTO의 몫이 되어서는 안 된다. 원한다면 이 협정은 무역제재와 함께 독자적인 것이 되어야겠지만, WTO에 대해 문제가 발생하기 때문에 WTO의 몫은 아니며 다른 어떤 곳에 두는 것이 더 낫다.

사실 본인의 견해로는, 나중에 발생한 모든 원조와 문제들이 WTO에 대해 불필요한 오명을 씌웠다고 본다. WTO는 처음부터 이러한 것에 개입되지 말았어야 했다. WTO는 무역기구이지 특권이 부여된 기구가 아니다. 이는 WTO의 몫이 아니다. 하지만 우루과이라운드는 반드시 종결되어야 했으며, 제약 및 소프트웨어 관련 기업들은 IPR 협정이 포함되지 않을 경우 협상라운드도 협상종결도 없다고 주장하였다. 그 점에서 우루과이라운드는 다소 취약한 부분이 있었다.

노동기준

노동기준에 대해서는 본인이 명확하게 알지 못한다. TPA는 미국 대통령이 최종협정에 노동기준을 포함시키도록 성심을 다해 노력해야 한다고 하고 있다. 이는 허울좋은 것이다. 이 말은 1974년부터 나온 수많은 여타 무역관련 법안들에 있는 말들과 아주 비슷하다. 그러나 오늘날 민주당의 역할이 중요해짐에 따라 그 의미에 있어서 상황이 크게 다르다. 과거에는 대통령이 “TPA의 조건에 따라 노동기준 관련 부분을 채택하도록 협상라운드에서 노력했지만, 아무 것도 할 수 없었다.”라고 하면 그것으로 끝이었다. 대통

령은 노력했는데 다른 나라들이 동의하지 않은 것이다. 하지만 지금도 이와 같이 똑 같은 말을 똑 같은 방식으로 해석할 수 있는지는 확실하지 않다. 현재 미국의 위치로 볼 때, 대통령이 협상에서 상황을 훨씬 더 나쁘게 만들어서 돌아오지는 않을 것이라는 점도 분명치 않다. 이는 그리 중요하지 않은 말로 반대세력들을 물리치기 위한 한 방식일지도 모르겠으며, 또는 실제로 문제가 될 수도 있다. 오직 시간만이 이를 말해주겠지만, 이러한 말은 엄연히 존재한다. 하원과 상원의 초안에서도 이 부분이 시스템 상의 다른 모든 것과 마찬가지로 방식으로 시행되어야 한다는 조항이 있다. 이것은 미국이 상당히 엄격한 마음자세로 시행할 가능성이 일부 있다는 의미이다. 이는 제재를 뜻한다. 왜냐하면 WTO의 조치 수단들도 제재를 요구하고 있기 때문이다. 어떻게 해석될 것인지는 불분명하다. 본인과 함께 이 부분에 대해 논의하였던 이코노미스트와 파이낸셜 타임즈(FT)의 편집인들은 이것이 단지 유연성의 도입이며, 공화당은 이를 무사히 해결할 수 있을 것이라고 한다. 본인에게 확실한 것은 아무 것도 없다. 단지 본인은 공화당이 정치관계에 있어서 아무런 결과가 없도록 내버려 두리라고는 생각하지 않는다.

만약 그렇다면, 어떤 결과가 나올 것인가? 그 결과는 다자관계의 취약이라고 생각된다. 본인보다 실제 협상에 대한 지식이 더 많은 사람들이 많이 있지만, 지금 이 순간 도하라운드와 같은 다자간 협상 체결시 노동기준을 협상의제로 채택할 개도국은 없는 것으로 보인다. 반면에 양자관계의 경우에는 이러한 것이 아주 쉽다. 거대한 나라인 미국은 칠레 같은 나라와 협상이 진행중일 경우 협상을 체결할 수도 있고 안할 수도 있다. 협상체결은 일정한 형태 속에서 이루어질 것이다. 아마도 특정사안에 대해 협상을 체결하였을 요르단을 예로 들어보자. 요르단은 자국의 안보결속에 대한 정치적 확인을 모색하는 중이었으므로, 미국 무역대표부의 바셰프스키(Charlene Barshefsky) 대표에게 “원하는 것이 무엇이나, 협상안을 작성하면 우리가 서명하겠다.” 라고 간단하게 요구했다. 본인이 상원에서 진술했던 바와 같이 그 당시 요르단에 대한 법안은 명료했다. 요르단은 이러한 문제들에 대한 독자적인 견해가 전혀 없었다. 따라서 바셰프스키는 민주당의 시각에서 빈약한 노동기준(이에 따른 권리도)과 이행사항을 포함하여 자신이 원하는 것은 무엇이든지 채택하였다. 그들은 이러한 방식을 일정한 틀이나 형식에 맞추려 했다. 왜냐하면 한 지역에서 방식이 한번 설정되면, 다른 지역에서도 이 경우에는 반드시 이렇게 되어야 한다고 하며 이미 설정된 방식을 사용하고자 했기 때문이다. 이것이 게임 진행방식이다.

단지 본인이 걱정하는 것은 이와 같은 기준이 속임수로 유연성을 도입하는 것일 뿐이라는 반대견해와 정반대로 되어서, 실제로 그 의미가 중요해지는 경우이다. 그렇게 되면 미국은 노동기준에 대한 강제사항을 만족시킬 수 있는 양자관계 쪽으로 더욱 신속히 움직이게 되어 다자관계 쪽으로는 전혀 움직임이 없어질 것인데, 이러한 상황은 큰 문제가 될 것이다. 본인은 다만 이 부분에서 약간 걱정스럽다. 본인이 분명한 해답을 가지고 있는 것은 아니지만, 이 점 때문에 절벽이 지나치게 낙관적일 수도 있다고 한 것이다. 적어도 절벽이 대표로 있는 동안에 실제 좋은 점 중 하나는 워싱턴에서 절벽을 베이커(James Baker) 계열의 사람으로 본다는 것이다. 베이커는 정치적이며 동시에 경제적인 인물로 알려졌다. 지금은 자신의 일을 하고 있지만, 이것이 플로리다 출신의 베이커 전 장관에 대한 평판이다. 비록 현재 절벽이 정치 실정을 그리 크게 이해하지 못하고 있는 것으로 알려져 있지만, 지금까지는 상당히 잘 해왔다. 그렇기 때문

에 본인은 절박에 대한 이러한 평가에 동의하지 않지만 이와 같은 것이 보편적인 평가이다.

양자관계와 기업의익

기업의 로비활동은 어떻게 될 것인가? 로비세력들이 계속 활동할 것인가? 사실 이는 양자관계를 너무 많이 유지할 때 발생하는 문제 중 하나이다. 통상관련 장관 등과 같이 도하라운드를 원하는 지도층들은 있다. 그러나 이를 위한 세력이 어디 있는가? 만일 이러한 세력과 로비세력들이 양자관계(NAFTA 하에서 멕시코가 미국으로 진입하고자 하는 미국-멕시코 관계나, 칠레가 미국으로 진입하고자 하는 칠레-멕시코 관계)를 통해 즐기고 있다면, 이 세력들은 다자간 협정에 자금이나 시간을 할애하지 않으려 할 것이다.

무임승차 문제도 있다. 예를 들어 양자관계 하에서 미국의 시장개방 비용이 100달러라고 할 경우, 그 시장은 미국시장이기 때문에 비용이 전액 회수된다. 그러나 MFN을 기초로 할 경우에는 일본, 한국 등 다른 모든 나라들이 MFN 지위를 가지려 하므로 미국에게 돌아오는 반대급부는 줄어들게 된다. 이것이 경제학에서 말하는 무임승차 문제이다. 다른 나라들이 무임승차 하여 시장개방에 투자를 하지 않아도 된다면, 미국에게 돌아오는 반대급부는 그만큼 나빠진다. 양자간 협정이 체결되는 순간, 특히 대규모의 기존 무역량이 포함될 경우 자연적 동맹관계나 자연적 무역파트너 가설이라고 하는 문제는 이미 존재한다. 이는 다자간 시스템을 위한 정치마당에서 참가자들을 끌어내는 것이다. 자금운동 등을 하는 사람들은 다자간 협정 쪽으로 가지 않으려 할 것이며, 오히려 그들이 관심을 갖는 주요시장에서는 양자관계에 자금을 더 쉽게 지출한다.

양자간 협정이 늘어날수록 이러한 문제는 더 커진다. 왜냐하면 이러한 세력들은 상대국 문전에서 활발하게 활동할 것이며, 이 세력들을 움직여 “제네바로 가서 다자간 협정을 협상하자.”라고 말하기는 어렵기 때문이다. 정치와 경제 양쪽 모두가 고려되어야 한다. 이러한 것은 또다시 본인을 힘들게 만든다. 현재 주위에서 약 150건의 양자간 협정이 이미 통보되어 승인을 받았다. 왜냐하면 아시다시피 제24조의 권한부여 규정에 의거 모든 것이 자동적으로 승인되기 때문이다. 또 다른 추정치에 의하면, 각국 통상장관들이 양자관계를 근간으로 구상하고 있는 협정이 약 400건이라고 한다. 이는 상당히 많은 수치이다. 한 가지 재미있는 것으로, 실제로 본인은 두 나라의 경우를 예로 하여 그 나라들이 해양, 강, 만 등과 같이 물과 관련하여 협력을 추진하고 있다는 논문을 쓴 적이 있다. 그런데 그 논문이 출간되었을 때에는 이러한 것이 이미 현실로 나타났다. 따라서 모든 국가는 대양이나 강 등에 걸쳐 있는 국가들을 포함한 주변국들과의 협력을 모색하고 있는 것이다.

양자간 협정은 기업의 큰 관심을 불러일으키고 있다. 본인은 관료적인 관심이 다른 곳으로 가는 것에 대해서 걱정하지 않는다. 관료들은 막스가 말하는 노동자의 예비인력 같은 것이다. 이들은 공급이 탄력적이기 때문에 필요한 만큼 더 만들어진다. 다만 최고위 관료들이 어긋난 길을 택할 수도 있는데, 이와

같은 많은 문제들이 너무 복잡적이기 때문에 그들에게는 협상 등에 있어서 탁월한 능력이 절대적으로 필요하다. 따라서 양자간 협정을 너무 많이 체결할 경우 이는 문제가 될 수도 있다.

도하라운드에 대한 후진국의 시각

그러나 후진국의 경우는 어떠한가? 후진국은 제반 사항들이 불분명하기 때문에 많은 문제들이 발생할 수도 있는 곳이다. 지금 현재 여러 가지 원칙들 간에 긴장이 유발되고 있는데, 이는 특별차등(special and differential: S&D)무역협정에서 얻었던 교훈이다. S&D협정은 훌륭한 생각이 아니다. 우선, 사람들에게 순수한 이익을 준다는 측면에서 볼 때, 일반특혜관세(Generalized System of Preferences: GSP)는 실제 그리 훌륭하게 작동하지 못했다. 그 다음으로, S&P협정은 본질적으로 1인당 소득 등의 수준이 낮은 국가가 세계시장에서 뿌리내릴 수 없는 것을 가정하고 있다. 이는 경제학에서 가르치는 비교우위 사다리의 기본사상에 위배되는 것이다.

본인은 가끔 아프리카의 친구들에게, “아프리카는 할 일을 찾을 수 있는데도, 왜 S&D협정 없이는 세계 시장에서 경쟁할 수 없을 정도로 비관적인가?” 라는 말을 한다. 그리고는 한국을 언급하면서 “한국은 S&D협정을 전혀 체결하지 않았다. 극동아시아 국가들은 1950년대와 1960년대에 그런 협정을 이용하지 않고도 지금의 상황을 이루어냈다.” 라고 한다. 오늘날 아프리카 국가에는 기업가 계층이 있다. 그들이 아무 것도 하지 않는다고 믿는 것은 실수이다. 아프리카 국가들은 정치 문제, 자체적 하부구조 문제, 정치적 하부구조 문제, 많은 내란 등을 겪고 있다. 그러나 그들이 본질적으로 견인차 역할을 하는 이러한 문제들을 뛰어 넘을 수 있다면, 특혜조치 없이도 실제 수출을 할 수 있다. 모든 종류의 무임승차와 제한이 그들에게 부과되었다. 본인은 ‘이코노미스트’ 지의 기고문에서 이 중 몇 가지를 언급했다. 그러나 문제점을 연구한 사람은 모두 S&D가 일종의 스스로에 대한 제한이며, 때로는 거저먹기 방식의 시장개방이라는 점을 안다. 이와 같은 사례로 인해 현재 대부분의 선진국들은 이 사실을 이해하고 있다.

지금 개도국들은 초기 프레비쉬(Prebisch)¹ 시대와 같은 생각에 갑자기 빠져있다. 그 당시에는 이러한 문제들에 대해서, 후진국들이 경쟁을 할 수 있는 유일한 방법은 특별한 버팀목을 갖는 것이라고 생각하고 있었다. 본인은 이러한 것이 잘못된 것이라고 생각한다. 무역조항 혹은 합의된 조항이 무엇이든 간에, 이와 관련된 동일한 의무조항들이 시작되는 또 다른 약 5년 내외의 경우는 다른 문제이다. 이러한 것은 문제화되고 있다. 본인은 이 문제가 어떤 방식으로 해결될지 모른다. 우리가 이 문제에 다가감에 따라 이

¹ 편집자 주: 라울 프레비쉬(Raúl Prebisch, 1901-1985). 아르헨티나의 경제학자로서 UCTAD 사무총장 역임. 경제개발이론의 “중속” 이론을 발전시킨 것으로 평가됨. 기본적으로 그는 식민지 기업과 국제무역은 경제발전에 유익하지 않다고 주장함. 그는 오히려 국가의 생산과 사회경제학적 구조가 제1차 세계대전 쪽으로 흐르도록 체제가 변화·작동됨으로써, 식민주의는 이들 국가에서 비교적 독특한 일련의 구조적 문제, 즉 수출지향적이며 불균형적인 성장이 발생하도록 하였다고 함. 개발도상국이 개발상태가 “나쁜” 만큼의 “저개발” 상태는 아니라고 하였음.

는 분명하게 제기될 필요가 있는 것이다. 왜냐하면 이 라운드가 “개발”라운드이기 때문이다. 우리가 의미하고자 하는 것은 무엇인가? 개발도상국들이 “개발”라운드에서 기대하는 것은 무엇인가? 개발도상국들은 많은 예외조치들이 전부 다음 라운드에서 이루어질 것으로 기대하는가? 만약 이와 같은 문제들이 분명하게 제기되지 않는다면 여러 가지 문제들이 나타나게 될 것이다.

이러한 것은 우리가 지난 30년간에 걸쳐 후진국에 적용한 차별개발이론, 차별무역이론이 존재했다는 것을 의미하는, 즉 S&D에서 얻었던 교훈과 반대로 가고 있다. 이는 지식과 노하우(know-how)의 퇴보이며 하나의 문제로 등장할 것이다. 반면에 이러한 것들에 대해 이치에 전혀 닿지 않는 커다란 양허들을 이루어낼 수 없다면, 개도국들은 “개발”라운드라고 여겨 그들이 얻게 될 것으로 생각했던 것을 얻지 못하고 있다고 생각할 것이다. 따라서 개도국들이 많은 특혜양허를 전부 얻어내지 못해서 속았다고 생각하게 되면 문제가 나타날 것이다. 이 점이 본인이 우려하는 부분이다. 우리는 이러한 문제를 즉시 제기하여, “좋다. 우리가 특혜적인 원조 및 기술지원을 하겠다. 그러나 개도국들도 경쟁하는 법을 반드시 배워야 한다. 개도국도 경쟁을 할 수 있으며 경쟁하는데 아무런 문제가 없다. 개도국은 자신이 할 일을 찾을 것이며, 따라서 경제학자들은 개도국들이 무엇을 수출할 것인지에 대한 의문을 갖지 못하게 될 것이다.”라고 이야기해야만 한다. 2차 대전 이후의 개발경험에서 얻은 교훈 중 하나는 우리와 같은 경제학자들이 “한국이 무엇을 수출할 것인가?” 혹은 “인도가 무엇을 수출할 것인가?”라고 이야기 하면, 사람들이 비관적으로 된다는 것이다. 무엇을 어떻게 수출할 것인지 아는 경제학자는 아무도 없다. IMF가 제시하던, 유럽연합이 제시하던, 혹은 여러분이 독자적으로 제시하던, 전형적으로 어느 시점의 환율이 옳으나에 대해서는 여러 가지 방식이 나온다. 사람은 어떻게 해서든지 배운다. 그리고 모든 것들은 인센티브가 있는 쪽으로 서서히 움직여 나간다. 수출부문의 항목은 보통 잡다하다. 이러한 것이 도약이다. 아무도 이것을 예측할 수 없을 것이다. 따라서 본인이 이야기하는 것은 시장이 그냥 움직이도록 내버려 두라는 점이다. 우리는 시장을 움직이지 못한다. 심지어 기존의 계량학적 평가도 소위 탄력 비관주의(elasticity pessimism)를 만들어내는 경향이 있다. 예측기술 그 자체가 비관주의를 만들어내는 것이다.

이와 같은 이유 때문에 우리는 개도국들에 대해 시장이 움직이는 대로 내버려두라고 이야기할 필요가 있다. 이는 모든 특권이 없으면 수출을 할 수 없는 기업들에게 선심을 쓰는 대신에, 수출은행에 대한 지원을 정부 스스로 제한하며 원산지 규정을 제대로 적용하는 것이다. 그렇게 되면 무역상대국은 상황이 뒤바뀌게 된다. 무역 조정기관은 중재에 나서서 후진국들에게 이미 너무 많은 수출을 하고 있기 때문에 이제는 “졸업”을 해야 한다고 이야기하게 된다. 이는 투자자들이 몰려와서 시장이 무너질 것이라는 의미이다. 무역협상 기간 중에는 이처럼 모든 종류의 불만들이 있다. 이러한 무역의 장벽(금융이나 원산지 규정 같은)들은 반드시 제기되어야 할 실질적인 문제들이다.

이 부분이 현재 많은 개도국들이 새우-거북 사례(편집자주: 거북을 보호하기 위한 새우 수입제한조치) 등과 같은 환경문제에 대해 우려하는 점이다. 이러한 환경문제는 일부 WTO에서 논의되어야 하기 때문에 문제제기가 이루어져야만 한다. 많은 나라들이 훌륭한 노동기준을 가지고 있다. 대다수의 후진국들도

법률이 아주 엄격하다. 하지만 그들은 이러한 기준에 반대하고 있다. 왜냐하면 “빈약한 노동기준” 같은 것을 이야기하면 단순히 무역 외적인 것을 연상하기 때문이다. 그리고 개도국들은 무역에서의 MFN은 “꼭 있어야 할 단결권”(이는 국제노동기구에서의 MFN과 같다)이라고 한다. 이러한 단결권은 노동의 가장 핵심적인 부분으로 틀림없이 이루어져야 하는 것이다. 그러나 세부적인 사항을 살펴보자. 그러면 파업권을 살펴봐야 하고 “기간” 산업의 사례도 살펴보아야 한다. 이와 같은 모든 세부사항들은 철저한 합법적 훈련을 통해 해결방법을 보여줄 것이다. 따라서 우리는 이러한 것을 상상하기조차 힘들다. 왜냐하면 단결권과 단결권을 어떻게 규정할 것인가 등에 이론이 대한 반대하기 때문이다.

인권감시자들이 발표한 미국의 단결권에 관한 보고서에 의하면 수백만의 노동자들의 단결권이 인정받지 못하고 있다고 한다. 이는 단순히 50년 이상 전의 태프트-하틀리법(Taft-Hartly Act)상으로 그렇다는 의미이다. 파업권은 불구가 되었다. 따라서 노동조합은 그 자체로 보면 종이호랑이다. 특히 파업권이 없는 노동조합은 실질권리도 전혀 행사할 수 없는 조합이다. 대체근로자의 고용이 자유롭게 허용되었으며, 이는 파업을 저지하기가 쉽다는 뜻이다. 수많은 파업 등이 허용되지 않고 있다.

아주 듣기 좋은 핵심 노동기준과 같은 내용을 협정에 삽입할 경우 어떤 일이 발생하는가? 여기에 대한 반대입장을 취할 수 있겠는가? 결연관계, 자유, 그리고 생활에 유익한 모든 일에 대해 반대입장을 취할 수 있겠는가? 지금 이 시점에서 강대국들은 걱정할 것이 전혀 없다. 왜냐하면 이 부분에 대한 소송이 제기될 경우 강대국들은 약간 다른 차원에서 시작이 가능하기 때문이다. 그러나 약소국들은 이에 대한 분쟁을 해결할 수는 있겠지만 무엇을 위해 하고 있는지는 모른다. 이러한 것이 본인이 우려하는 것들이다.

새우-거북의 사례를 보자. 이 사례는 10년 전의 돌고래-참치의 사례(편집자 주: 돌고래 보호를 위한 미국의 참치수입 제한조치로, WTO는 이를 허용하지 않았다)를 뒤집는 것으로, 본질적으로 미국 혹은 여타 국가가 독자적으로 거북포획방지장치를 사용하도록 요구할 수 있다는 것이다. 그러나 미국이 편하게 하고자 한다면 “CITES 협약(편집자 주: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 멸종위기에 처한 야생동식물 보호를 위해 국제거래의 일정한 절차를 감시하기 위한 협약)을 확대하자”고 하면 될 것이다. 거북과 그 부분품들은 이미 거래가 금지되어 있다. 왜냐하면 새우잡이를 할 때 거북이 들어가지 못할 정도의 좁은 그물이나 거북포획방지장치(TEDs: Turtle Excluder Devices)를 사용하지 않기 때문에 이를 금지할 수밖에 없는 것이다. 그러나 교토나 다른 지역에서 이와 같은 그물을 구입할 경우에는 자금을 지원을 받을 수도 있다. 교토에서 그물을 구입하는 데에 수백만 달러가 지출된다면 후진국에서는 왜 안 되는가? 이 경우 그물의 가격은 약 2백만 달러로 그리 큰 액수가 아니다. 그렇다면 이를 요구하는 후진국에 그물을 사서 나누어 줄 수도 있다. 외부보다 내부에 더 훌륭한 해결책들이 있다.

이러한 전후관계 자체 내에서 직접 문제점들을 보지 못하면서 이 문제를 해결할 가장 최선의 방법이 논의되고 있다. 그 대신 접근방식에 있어서 WTO에 일치되도록 하는 법률을 사용하려 하는데, 이는 분명

히 잘못된 방식이다. 흥미로운 것은 이와 같은 결정이 돌고래-참치의 사례와 정반대 되는 것이었다는 점이다. 따라서 결국 소위 지속적인 개발 협정이라고 하는 마라케쉬(Marrakech) 협정의 서문을 인용함으로써, 새우-거북의 사례에 대해 이전과 같은 결정을 내릴 수 없었을 것이다. 이는 현재 제20조가 거북포획 방지장치의 사용을 요구하는 것과 같은 문제들을 포함하여 해석하려는 데 익숙해졌기 때문이다.

이는 일반적인 문구일 뿐이다. 본인에게는 서문이 오페라의 서곡 같은 것이다(유럽 법의 서문을 좀더 의미하지만, 이 점에 대해 앵글로-색슨 법에서는 실제 그러하다). 이 때는 여전히 옆 사람들과 대화중이며, 자리를 찾아가는 중이고, 대본을 읽는 중이며, 약간의 소음이 나오고 있는 시점이다. 무대의 막이 오르기 전까지는 이 모든 것들이 허용된다. 하지만 지금 우리는 훌륭한 결과 뿐만 아니라 서문에 대해서도 생각해서는 안 된다. 마라케쉬 협정의 서문을 인용했던 새우-거북의 결정은 현재 도하협정에서 인용되고 있다. 이를 주목하고 있는 사람은 없는 것으로 생각되지만, 이러한 것이 진행 방식이다. 일이 마무리되는 것도 마찬가지이다. 그리고 후진국들에게는 이 모든 사안들을 다룰 법률가도 없고 관료도 없다. 만약 이러한 일이 무역협상지역이 아닌 리오테자네이로 또는 여타 지역에서 진행되고 있었다면 아무 문제가 없다. 아직 시간이 있으며 좀더 여유가 있다. 하지만 이와 같은 것이 궁극적으로 모든 일을 마무리 짓는 고도의 협상력이다. 무엇을 하고 있는지 모르는 사이에 무역제재가 뒤따른다. 이것이 WTO, 즉 무역제재에 따르는 모든 두려움이다. 이러한 것이 후진국들에게는 전반적인 문제를 낳고 있다. 본인 생각에 후진국들은 무역장벽 완화 등을 자신이 해결할 수 있다고 여긴다. 하지만 지적재산권(여기에는 전체적으로 많은 사안들이 있다), 노동기준, 그리고 일부 환경문제들이 나타나면, 이 문제들 전부가 아니더라도, 후진국들은 이 문제에 대해 걱정을 하기 시작한다. 후진국들은 자신이 하고 있는 것에 대해 회의를 갖는다. 이와 같은 문제들 대부분이 후진국들 능력 밖이기 때문에 여기에 투입되는 것이 거의 없었다. 이는 후진국들에게 너무 복잡한 일이다. NGO나 일부 로비단체의 압력을 받고 있는 상황이던 아니던 간에 이 모든 것들이 포함될 때, 후진국들은 앞으로 문제가 야기될 사안에 서명하고 있다는 점을 걱정하기 시작한다. 이러한 것이 우리가 반드시 제기해야 할 문제이다.

세계질서

우리는 로비단체(혹은 NGO)와 정부(또는 기업로비)의 투쟁으로 보려는 경향이 있다. 여기에서 모든 것이 시작된다. 그러나 본인은 이러한 것을 사안으로 할 경우 후진국들이 여러 가지 난제에 봉착하게 된다는 문제도 있다고 생각한다. 후진국들은 WTO가 이러한 사안들을 통해 자신을 공격하는 것으로 보기 시작하고 있다. 이는 취약성 방어보다는, 무역의제 측면에서 자신이 추측했던 바대로 되지 않고 있을 경우에조차도 그러하다. 우리는 후진국들을 UNCTAD에서 탈피하여 GATT/WTO 체제로 편입되도록 해왔다. 왜냐하면 후진국들은 다자주의가 취약성을 방어하는 것이라고 여기기 때문인데, 이는 우리가 항상 그렇게 가르친 것이다. 그러나 이러한 측면에서 다자주의의 의제가 점점 더 많아질 경우 후진국들은 걱정하기 시작한다.

경쟁정책과 같은 것이 여기에 속한다. 경쟁정책에 대해 유럽연합은 아무 문제가 없다. 하지만 다자간 투자협정(MAI), 혹은 투자정책과 관련된 다자간 투자협정에 대해서는 다소 염려스럽다(이것이 본인이 제기할 마지막 요점이다). 본인은 현재 경쟁정책이 광범위하게 취해지고 있는 것에 대해 다소 경솔하다고 생각한다. 왜냐하면, 본인이 이런 말을 하는 것에 많은 NGO들이 불쾌하게 여길지 모르지만, 본인은 대부분의 NGO들을 기본적으로 반자본주의적이며, 반세계화적-세계화는 레닌(Lehnin) 및 부카린(Bukharin) 등이나 지금의 월러스타인(Wallerstein)에 의하면 자본주의의 확장이다-인 것으로 이해하기 때문이다. NGO들에게는 기업들이 자본주의의 폭격기(B52) 편대이다. 프랑스에 있는 OECD가 다자간 투자협정에 실패한 이유는 주로 이러한 감정 때문이다. 젊은 층들은 계속해서 기업에 대한 반대선동을 하며 다닌다. 랄프 내이더(Ralph Nader)가 인기 있는 이유는 반(反)기업의 큰 상징이기 때문이다. 줄리아 로버츠(Julia Roberts) 주연의 “에린 브로코비치(Erin Brokovich)” 나 러셀 크로우(Russell Crowe) 주연의 “인사이드(the Insider)” 라는 영화를 보면, 힘이 약한 사람들이 큰 기업들을 상대하고 있다. 이 영화들이 인기 있는 이유는 이와 같은 커다란 반기업적 감정 때문이다.

이러한 상황에서 볼 때 본인의 단순한 견해로는, 질서나 일반규칙들이 어떤 의미를 갖는다는 것이다. 현재 대부분의 나라들은 투자개방을 하고 있고, 또 투자자유치를 위해 경쟁하고 있다. 오늘날 외국인 투자를 원하지 않는 나라는 거의 없다. 일부이기는 하지만, 뒤쳐지는 나라들은 아직도 있다. 따라서 문은 열려 있다. 사실, 그 나라들은 다른 방식과 다른 속도로 개방을 하고 있기 때문에 획일성이나 일련의 규칙들이 없다. 그러나 이러한 나라들이 개방을 하고 있고 무역과 세계화에 적극 반대하는 사람들이 다국적 기업 등에 상당히 주목하는 경우에, 라미 무역위원장이 개방을 추진하는 것은 현명한 일인가? 그가 아무 리 리언 브리튼(Leon Brittan)의 지위를 이어받았다고 하더라도 말이다.

브리튼은 왜 개방을 추진하고자 했는가? 본인은 이 점을 정말 이해하지 못한다. 처음에 본인은 프랑스인인 파스칼 라미가 데카르트 신봉자이면서 유토피아적 이상주의자였으므로 세계질서를 원했다고 생각했다. 하지만 훌륭한 이론들이 모두 그렇듯이 이는 작동하지 않는다. 그래서 다시 리언 브리튼의 이론으로 되돌아 가게 되는데, 브리튼은 개방을 추진하고 있는 유일한 사람이다. 미국은 그에게 투자부문을 양보했다. 왜냐하면 미국은 자체적으로 소위 북미자유무역협정(NAFTA) 제11장의 파산부분에서 문제가 있는 상황이었기 때문이다. 이는 정치적으로 아주 뜨거운 감자이다. 이 문제에 손대고자 하는 사람은 거의 아무도 없다. 하지만 그들은 합의를 보았다. 왜냐하면 라미가 이 부분에 대한 합의가 이루어지지 않으면 협상하지 않겠다고 했기 때문이다.

일부 파산규칙이 반드시 포함되어야 한다고 주장하는 기업부문에 대한 로비압력은 유럽연합 내에 없다. 이와 같은 입장을 취하는 것은 쉽지만 또한 실수가 되는 점이기도 하다는 것이 본인의 생각이다. 파산절차를 포함시키는 것이 문제가 될 수도 있다고 여겨지기 때문이다. 아시다시피 이 부분은 최우선 순위가 아니라 다음 순위의 문제이다. 그러나 본인은 이 부분을 제반 사항들이 해결되어 정상을 되찾을 때

까지 네 번째나 다섯 번째 순위에 두었으면 한다. 경쟁정책이 무역자유화에 속하는 것으로 생각하기 때문에 본인은 유럽연합이 경쟁정책에만 집중했다더라면 하고 바랬다. 이는 본인이 시장개방과 시장침투 간의 차별점이라고 일컫는 것과 연관된다. 시장이 개방되었을 경우 실제 시장진입에 많은 장애가 있다면, 타산 영화의 정글처럼 효과적인 시장접근이 방해받을 수 있다. 정글은 열려있지만 거기에 밀림이 우거져 있다면, 수풀을 제거하기 위해 원주민을 이용해야만 한다. 그리고 동물을 사냥하기 위한 함정에 빠질 수도 있다.

이 모든 것들은 본인이 경쟁정책 의제들이라고 일컫는 것과 연관된다. 왜냐하면 이러한 것들은 아무리 시장이 개방되었다 하더라도 시장접근을 차단하는 방법들이기 때문이다. 따라서 이와 같은 것들은 무역자유화에 속한다. 경쟁이라는 면에서는 라미와 브리튼이 절대적으로 옳다고 생각된다. 하지만 신중히 생각해 볼 때, 본인은 투자문제를 지금 다루지 말고 천천히 진행해 나가기를 바란다. 이 점이 본인이 가지고 있는 조그만 마지막 우려이다. 만일 투자문제와 관련된 일을 한다면 모든 NGO들의 강력한 집단반발에 부딪칠지도 모른다. 이는 성난 황소들 앞에서 붉은 천을 흔드는 것이다.

질 의 · 응 답

[질 문] 국제무역과 관련된 질문을 하고자 한다. 자유무역의 가장 열렬한 지지자로서, A국이 자국의 무역을 제한할 경우 B국이 택할 수 있는 최적의 정책은 무엇이라고 보는가? 무역보복이 시장개방이나 장벽제거를 위한 최적의 조치가 되겠는가?

두 번째 질문으로, 귀하는 자유무역협정(FTA)이나 특혜무역협정(PTA)을 아주 활발하게 비관해왔다. 귀하께서 지적한 바와 같이 다국적 협정 체결은 매우 어렵다. 이러한 관점에서 볼 때, 예를 들어 NAFTA는 모종의 기여를 해왔다고 여기는가? 아니면 전적으로 부정적인 역할을 해왔다고 여기는가?

[답 변] 첫째 질문에 대한 답변으로서, 본인의 노스승인 조앤 로빈슨(Joan Robinson) 교수는 다음과 같은 말을 하곤 했다. “항구에 이미 바윗돌들이 있다면 돌을 항구로 가져올 이유가 없다. 왜냐하면 그럴 경우 사람들이 더 많이 다치기 때문이다. 그러나 지금로 항구에 돌을 들여오고 있는 중이라면 그만 두어야 한다.” 이것이 로빈슨 교수의 기본적인 주장이었다. 아시다시피 오늘날 이것을 소수독점경쟁에 적용할 필요가 없다. 왜냐하면 ‘눈에는 눈, 이에는 이’ 전략이 사용될 수 있기 때문이다. 하지만 이 전략은 특히 상당한 폭으로 개방된 일부 시장에는 실제 적용되지 못한다. 이와 같은 종류의 전략은 이미 사라졌다. 이러한 것은 세계 3대 세력이 있던 1980년대와 1990년대의 전략이다. 오늘날 제조업 보호주의는 약해진 것이 사실이다. 본인은 이 주제를 다루겠다고 보다는 단순히 조앤 로빈슨의 주장이 함축하는 것을 말하고 싶은 것이다.

둘이 함께 할 수 있다면 혼자 하는 것보다 두 배로 편하다. 현재 또 다른 문제가 한 가지 있기는 하다. 이는 ‘홀로서기(Going Alone)’ 이라는 본인 최근 저서의 한 부분이다. 본인은 이 책에서 동

시적 호혜주의에 대한 대안으로 순차적 호혜주의를 채택할 수도 있다고 언급했다. 이러한 것이 즉시 시행되도록 유럽연합 집행위원회를 설득하지 못할 수도 있다. 하지만 단순히 유럽연합이 이를 시행하지 않는다는 이유만으로 그렇게 하면 안 된다고 주장하지 않고도, 단순히 관세를 인하해 나감으로써 유럽연합에게 이러한 것이 좋은 생각이라는 점을 확신을 심어줄 수도 있었다. 이 이야기는 1848년의 로버트 필(Robert Peel) 영국 총리와 프랑스로 거슬러 올라간다. 필 총리는 모든 제반 양자무역 호혜조약을 영국과 체결하도록 프랑스에게 확신을 주기가 몹시 어렵다고 하였다. 그는 아담 스미스(Adam Smith), 리카르도(Ricardo) 등의 영향을 받은 자유무역 신봉자였기 때문에 이를 독자적으로 추진하고자 했다. 그래서 그는 '옥수수 법(Corn Law)'을 일방적으로 폐지하였다. 그 당시 실제로 그는 매우 흥미로운 언급들을 하였다. 내용인즉슨 영국은 자유무역으로 인해 크게 번창할 것이며, 프랑스는 영국이 자유무역을 하고 있는 것을 교훈 삼는다는 것만으로도 이익을 보게 될 것이기 때문에 영국을 따라 할 것이라는 것이었다. 이 경우 프랑스 정부는 자국의 보호무역 조치를 축소할 수도 있었으며, 또 실제로 그렇게 했는지도 모른다.

여기에는 프랑스의 보호무역조치에 대한 실제 수요가 너무 하락할 수도 있다는 또 다른 주장도 있다. 왜냐하면 수입은 경쟁을 하게 하고 수출은 이익을 장려하는 정치적 시스템 하에서 자유화가 이루어질 경우에는 수출부문이 확대될 것이기 때문이다. 그러므로 국내정치적으로 수출부문의 중요성은 더 커질지도 모르며, 그렇게 되면 자국내 보호무역조치의 수요가 감소할 수도 있다. 그러므로 무엇이 순차적 호혜주의인가에 대해서는 많은 주장이 있다. 자유무역을 단독으로 추진하는 것이 편할지도 모른다. 왜냐하면 장기간 혼자이지는 않을 것이기 때문이다. 호혜주의는 이러한 구조 속에서 이루어지게 된다. 단독으로 이루어낸 것과 같은 사례는 많다.

두 번째 질문인 FTA와 PTA(이 두 가지를 양자관계라 하자)에 대한 부분적인 문제는, 이러한 것들이 궤도에서 벗어난 것이며 다자관계에 대한 지지를 잠식하고 있다는 것이 본인의 견해이다. 기업들은 궤도에서 벗어난 이와 같이 다른 방식으로 로비를 한다. 전반적으로 평가해 볼 때, 미국이 이를 시작한 이유는 단순히 유럽의 사례 뿐만 아니라 다자시스템이 제때에 작동하지 않은 탓도 있다. 즉, 우루과이라운드 없었기 때문이다. 기억하시다시피, 1992년 미국이 우루과이라운드를 출범시키고자 했을 때 유럽과 일부 개도국들은 이에 반대했다. 그러한 상황에서 미국 정부-레이건 행정부의 제임스 베이커 재무장관, 윌리엄 브록(William Brock) 노동장관은 지역적으로 이 문제를 해결하기로 했다. 당연히 협력파트너는 캐나다였다. 그리고 나서 한참 후에 멕시코로 확대되었다. 이는 근본적으로 그 시점에 다자시스템이 봉쇄되어 있었기 때문이다.

그러나 지금은 다자시스템이 봉쇄되어 있다고 생각되지 않는다. 이 시스템의 작동이 어려운 것이 봉쇄된 것은 아니다. 양자관계에서조차도 협상에는 오랜 시간이 걸린다. 우루과이라운드의 타결에는 7년 반이 걸렸으며, NAFTA도 처음 이에 대한 논의가 있고 나서 멕시코가 합류하기까지 이와 거의 비슷하게 걸렸다. 따라서 양자관계는 신속하게 이루어지며, 그리고 다자관계는 수렁 속에 빠져 교착되어 있는지는 그리 분명치 않다. 부정적이고 중상적인 상호작용이 존재한다.

본인에게 정말 힘든 문제는 본인이 '스파게티 접시'라고 일컫는 것이다. 여기에는 이와 같은

원칙의 교차라든가 하는 것이 많이 있다. 즉, 5개국을 제외한 세계 거의 모든 나라들이 자국 관세에 일부 특별조치를 두고 있다는 의미이다. 물론 이 5개국에는 미국과 일본이 포함된다. 본인은 언젠가 파스칼 라미에게 만약 5개국만이 MFN에 있다면 이를 'LFN' 또는 혜택을 받는 최소한의 국가라고 해야 한다고 말한 적이 있다. 왜냐하면 다른 모든 나라들이 FTA나 이와 유사한 협정을 체결하기 때문이다. 이는 혼란스러운 것이다. 각 협정은 동일한 형태가 아니라 각기 다른 체제, 다른 구조, 다른 원칙을 가지고 있다.

이 문제는 특히 후진국들에게 염려스러운 것이다. 알렉 어윈(Alec Erwin) 남아공화국 통상산업장관이 말한 것처럼, 소규모의 국가나 기업이 각기 다른 많은 규칙이나 관세율 등을 다룬다는 것은 아주 혼란스러운 것이다. 또한 일부 대기업들도 아주 혼란스러워지고 있다고 한다. 그들은 일종의 질서를 원하며, 그러한 질서를 위해 존재한다. 본인이 이를 '스파게티 접시' 라고 하는 이유는 스파게티를 잘 먹는 나라에 갔을 때 이것을 숨쉴 좋게 먹을 수 없기 때문이다.

이와 같은 제도적 문제들 또한 우려가 시작되고 있다. 와이너(Weiner) 교수는 이에 관한 집필을 할 당시 PTA를 1~2개 정도로 생각했다. 그리고 협정 제24조가 작성되었을 당시 PTA가 전 세계로 확산되리라고는 결코 생각하지 못했다. 거기에 문제가 있는 것이다. 전체적인 것을 평가하기는 힘들다. 어쩌면 전체적으로는 균형을 이루어 그리 나쁘지 않을 수도 있다. 하지만 본인은 이러한 상황이 지속되지 않았으면 한다. 왜냐하면 혼란이 가중되면 될수록 그 혼란에서 빠져 나오기가 더 어렵기 때문이다.

[질문] 앞의 질문과 관련하여, 귀하는 협정 제24조가 강화될 가능성이 있다고 보는가?

[답변] 아마 가능할 것이다. PTA가 현재 주목 받고 있는 것과 마찬가지로, 제24조는 농업부문과 같은 예외 조항들을 허용하고 있다. 싱가포르와 협정을 체결한 일본의 경우에는 농업부문을 제외할 필요가 없다. 하지만, 효과적인 면에서 보면 싱가포르는 농업국가가 아니다. 일부 다른 경우에 있어서는 농업부문이 제외될 것이다. 원래의 협정 제24조에는 로마군단처럼 획일적으로 공동보조를 맞추도록 명시되었다. 그러나 정치적인 이유로 인해 똑 같은 보조를 맞추어온 적이 있는 나라는 아무데도 없다. 이러한 것은 심지어 다자간 무역협상(MTNs)에서조차도 이루어지지 않았다. 그러나 협상이 타결되면 언제나 어떤 특별 조항들이 들어간다. 그리고 나서 다른 나라와 협상을 할 때에는 또 다른 일련의 특별 조항들이 들어간다. 이러한 것이 다자간 협정이 피하고자는 것이다.

일부 규정들을 엄격하게 할 수도 있을 것이다. 어떤 사람들은 5년이나 10년 후쯤 언젠가는 어느 나라든지 간에 모든 협정이 MFN 협정이 된다고 한다. 하지만 본인은 그러한 일이 일어나리라고는 생각하지 않는다. 그러나 그러기 위해서는 노력을 해야만 한다. 다른 가능성은 없다. 한 가지 해답은 가능하다면 MFN 협정과 다자간 협상을 더 빠르게 진행시키는 것이다. 본인이 이미 언급한 바와 같이 지원세력이 어디 있는가? 그러나 만일 협상이 빠르게 진행된다면 이는 비율로 나타난다. 특혜는 MFN과 관계되어 있다. 하지만 MFN이 제로(zero)가 된다면 MFN을 기준으로 전

세계의 무역이 자유화되었다는 의미인데, 그럴 경우 특혜는 제로가 된다. 비율로 작업을 하고자 할 경우에는 분자와 분모로 작업을 할 수 있다. 본인은 전 세계적으로 확산되고 있는 양자관계가 중단되기를 바라는 사람이 있다고 생각하지는 않는다. 앞으로도 계속될 정치적 이유들이 항상 많이 있다. 또한 양자관계는 변함없이 확산될 것이기 때문에 MFN쪽으로 더욱 빠르게 움직여 양자관계는 제로로 감소하게 된다.

이에 대해서는 많은 사람들이 논문을 발표해왔다. 특혜를 줄이기 위해서는 아마도 현재 도하 협상을 이루어내는 것이 중요할 것이며, 결국 이러한 의미에서 국경 없는 세계라는 것이 이루어 질지도 모른다. 하지만 아시다시피 레이건 대통령의 수석경제자문위원인 버릴 스프링클(Beryl Sprinkel)은 유럽인들로 인해 격분하여 “유럽은 유럽의 환율을 관리하라. 미국은 미국의 환율을 관리하겠다”라고 한 적이 있다. 이는 훌륭한 시험적 질문이다. 그는 비율이 무엇을 의미하는지 이해하지 못했던 것이다.

[질문] 두 가지 질문이 있다. 귀하는 오늘 강연에서 도하라운드에서 장애가 되는 문제점들을 모두 자세히 열거하였지만, 긍정적인 측면을 언급하지 않았다. 긍정적인 면은 무엇인가? 본인은 몇 가지 긍정적인 이유를 가지고 귀하의 강연에 대한 균형을 맞추었으면 한다. 도하라운드에서 좋은 결실을 얻도록 우리가 이용할 수 있는 기회는 무엇인가?

두 번째 질문은 특히 동아시아 지역의 FTA와 관련된 것이다. 동아시아는 FTA가 확산되지 않은 지역이었으나 최근 들어 한·일간 쌍무무역에 관한 대화가 활발하게 이루어져왔으며, 일부 다른 국가들은 중국 등과의 3자 협정에 대해 논의해왔다. FTA, PTA 등 전반적으로 어지러운 오늘날의 세계환경에서, 여전히 동아시아 국가들이 이러한 과정에 동참하지 않기를 바라는 것이 타당한가?

[답변] 두 번째 질문부터 답하겠다. 이러한 과정에 합류함에 있어서 세계 여타지역과 연대하지 않는다는 것은 매우 힘들다는 것이 이 부분에 대한 본인의 생각이다. 다른 모든 나라들이 나아가는 곳으로 가지 않는 나라의 시장은 일정한 범위 내로 한정된다는 주장이 있다. MFN이 제로가 되지 않는 한, 그 나라는 동 떨어진 무역 왜곡현상이 나타날 것이다. 이러한 의미에서 볼 때 협상은 중요하다. 그래서 아시아가 이를 NAFTA나 미주대륙에서 갑자기 시작될 대규모 무역지대의 대외 관세 개방을 모색할 수 있는 방법으로 여긴다면, 일본이나 한국, 중국이 스스로 어떤 일을 하기는 불가능해진다. 따라서 이러한 주장은 상호완화에 대해 협상할 수 있다는 측면에서 정치적인 것이 된다. 이 점이 중요하다.

또 다른 부분은 경제적 관점에서 나온다. 싱가포르같은 나라의 경우에는 어느 쪽에 합류하든지 무역왜곡현상으로 손해 보지는 않을 것이다. FTA를 체결함으로써 얻어지는 것은 무엇인가? 단순히 시장접근을 얻는 것인가? 하지만 싱가포르의 시장은 이미 완전히 개방되어 있다. 싱가포르의 일본과 협정을 체결함으로써 미국으로부터의 무역이 왜곡되지 않을 것이며, 비용이 더 저렴해진다. 모든 나라가 자유롭게 싱가포르에 진입하는 것이다. 따라서 한국과 같은 소규모 국

가들은 칠레, 싱가포르 등과 같이 대외무역장벽을 낮출 때에 비로소 훌륭한 성과가 나타난다.

본인의 모국인 인도는 대외 무역 및 관세 장벽이 평균 약 35%이다. 만일 인도가 방글라데시와 파키스탄과 함께 추진하고 있는 것처럼 양자간 협정을 체결할 경우, 이 지역 각국들의 대외무역 장벽은 현재 상당히 높기 때문에 한 나라에서 다른 나라로의 무역왜곡현상이 매우 크게 나타날 것이다. 따라서 손해를 보지 않으면서 양자간 협정을 체결하기 위한 기본적인 전제조건은 대외 무역장벽을 낮추는 것이다.

그래서 본인은 약 4년 전 싱가포르에서 강연할 때, 누군가를 위한 사례를 만들기에 싱가포르가 그리 충분한 상태는 아니라고 충고하였다. 본인은 라미나 쥘릭에게 이야기하고 있는 것이 아니다. 미국은 사례를 만들었다. 유럽도 사례를 만들었다. 그러나 싱가포르는 단지 누구나 할 수 있는 것처럼 자국의 부를 극대화하고 있을 뿐이다. 싱가포르의 무역장벽은 실제로 이미 제로이기 때문에, 본인은 싱가포르 사람들에게 할 수 있는 만큼 많은 협정을 추진하여 체결하라고 하였다. 하지만 인도에 대해서는 그렇게 하지 말라고 충고하였다. 인도의 경우에는 협정을 체결하지 않는 것이 결국 하나의 협정체결이다. 이것이 주된 교훈이다.

물론 전반적인 협상력은 다른 문제이다. 그러나 MERCOSUR에 가입한 브라질처럼 이는 정치인들이 반드시 생각해야 하는 부분이다. MERCOSUR는 본질적으로 NAFTA와 균형을 이룬다. 물론 브라질 경제는 대부분 대외서비스를 하는 사람들에 의해 운영되는데, 브라질 사람들 모두가 대외서비스를 하는 사람들이다. 따라서 브라질의 경제정책은 대외서비스 지향적이며, 외교 지향적이고 정치 지향적이다.

긍정적인 측면에 대해서는, 전 세계의 일반적인 사항들이 관계된다. 희망적인 부분으로는 단순히 미국의 무역촉진권한법이 통과되는 것을 들 수 있겠다. 왜냐하면 미국이 이 부분에서 고생하고 있기 때문이다. 그리고 연말 미국의회 선거 이후의 정치부담이 줄어들 것이라는 점도 들 수 있겠다. 하지만 선거결과가 다른 방향으로 간다면 그 결과는 아무도 모른다. 그렇게 되면 아마 우리는 2년을 더 기다리거나 해야 할 수도 있다. 그러나 이러한 것은 향후 3년을 전망할 때 일시적인 것으로 생각된다. 향후 3년을 전망한다면 이는 매우 어려운 일이다. 본인은 장기적인 안목을 가져야 한다고 생각한다. 협상단계에서 우리는 매우 훌륭한 사람들과 함께하고 있다. 특히 하빈슨(Stuart Harbinson) WTO 총회 의장과 더불어, 수파차이 WTO 사무총장이 새로 취임하는 것도 좋은 일이다. 그들은 마이크 무어 사무총장의 현재 업적을 바탕으로 이를 더욱 진전시킬 수 있는 사람들이다. 리더십의 이점은 충분하며, 이러한 이점이 게임의 절반을 차지한다는 것이 본인의 판단이다. 이 모든 것들은 일정한 형태 속에서 자리를 잡아야만 할 것이다. 본인은 단지 우리가 진전해나감에 따라 하부에서 일어날 수도 있는 것을 지적한 것이다.

결국 최종적인 결론은 본인이 낙관적이라는 것이다. 하지만 5년이 걸리던 7년이 걸리던 간에 7년 반을 넘지만 앓는다면, 이는 분명히 행복한 일이다.

[질문] 그렇다면 귀하의 견해를 신중한 낙관론으로 보는 것이 옳은가 아니면 신중한 비관론으로 보는 것이 옳은가?

[답 변] 본인은 신중한 낙관론이라고 하겠다. 왜냐하면 무엇이 문제인지를 인식한다면 당연히 낙관적 일 수밖에 없기 때문이다. 만약 문제가 무엇인지 알지 못하면서 그냥 낙관적이기만 하다면 문제를 제기할 수 없을 것이다. 성공의 첫 번째 비결은 적이 누구인지를 아는 것이며 어떤 방식으로 적들을 막을 것인가 하는 점이다.

[질 문] 중국의 WTO 가입에 관한 질문이다. 귀하가 도하라운드와 관련하여 언급했던 모든 난관들을 고려해 볼 때, 중국의 WTO 가입이 도하라운드 뿐만 아니라 WTO의 역할에 미치는 영향은 무엇인가?

[답 변] 중국의 WTO 가입과 관련하여, 중국은 상당히 책임 있는 역할을 해 나갈 것으로 생각된다. 이러한 기구를 파멸시키기 위해 중국이 그 기구에 가입하고자 한 적은 한번도 없다. 중국인들은 매우 실천적인 사람들이다. 그리고 그들은 이러한 기구에 속하고 싶어하며 스포츠나 올림픽 등과 같은 국제행사에도 또 다른 관심을 가지고 있다. 본인은 기본적으로 그들이 혁명적인 열정을 가지고 있다고는 보지 않는다. 오히려 지금 현재 중국인들은 보수적이다. 또한 중국 공산당은 체제가 유지되기를 바란다. 만일 중국이 급변한다면 중국 공산당은 유지될 수 없을 것이다. 따라서 지금 당장 중국인들이 급진적인 변화를 이룰 것이라는 근거가 없다.

본인은 중국의 WTO 가입 이후의 문제들을 각기 다른 측면에서 다루는 약 20개의 위원회가 WTO에 있다고 수파차이 박사가 말한 것으로 안다. 하지만 이러한 문제들이 여기도 있고 저기도 있다고 생각되지 않는다. 중국이 분쟁해결 시스템의 작동에 장애를 일으킬 우려는 있다. 그러나 그러한 경우는 단지 분쟁해결 시스템을 확대하는 것일 뿐이다. 심판관을 3명이나 6명 더 두면 된다. 아니면 중국이 하는 만큼 더 많은 심판관을 추가하면 된다. 따라서 본인은 이러한 점이 실질적으로 전체적인 것을 규정하는 것이 될 수 없다고 생각한다.

또 다른 문제는 WTO의 규정이 중국의 시스템과 전혀 일치하지 않을 것이라는 점인데, 물론 중국은 법률적 시스템 등을 구축할 필요가 있다. 중국이 절대로 그렇게 하지 않을 것이라는 매우 부정적인 견해를 가진 사람들도 있다. 하지만 지난 수년동안 중국이 어떤 방식으로 그렇게 많은 투자를 유치해왔는가? 규제시스템이 작동되지 않는다면 자체적인 중재시스템을 구축하면 된다. 문제점들을 회부할 자체적인 법정을 만들어라. 모든 문제들을 WTO에 가져올 필요는 없겠지만 WTO의 규칙들을 적용할 것이며, 그렇게 되면 전혀 작동되지 않는 분쟁해결 시스템을 사용하지 않을 수도 있다. 단지 이미 가지고 있는 중재시스템을 사용하면 된다.

이러한 문제를 해결할 수 있는 방법은 많이 있다. 이는 일본에 대해서도 언급되었던 것이다. 만약 일본이 이러한 시스템을 시작한다면 법률가가 충분하지 못하다는 것 등의 이유로 인해 제대로 작동하지 못할 것이다. 그러나 앞서 말한 바와 같은 일은 일본에서조차도 발생한 적이 없다. 중국의 전반적인 사항에 대해 아는 많은 사람들은 이러한 것이 주된 문제가 되지 않을 것이며 중국은 진전해 가면서 많은 변화가 있을 것으로 여긴다. 중국에 대해 이행 불가능한 의무나 기타 다른 방식의 의무가 발생하지는 않을 것이며, 중국은 원만한 과정을 밟아 갈 것이다.

본인은 낙관적인 편이며 수과차이도 낙관적인 편으로 알고 있다. 법률적 시스템을 너무 심각하게 바라보는 사람들이 있는데, 그들은 이러한 시스템이 진화하고 있다는 점을 이해하지 못한다. 본인은 상하이 WTO 연구소 이사진에도 속해 있는데, 거기에서 중국은 연간 100명의 WTO 전문가를 배출하고 있다고 들었다. 아마도 5년 내에 중국의 WTO 전문가들은 연간 500명이 될 것이다. 심지어 중국은 자국의 문제를 해결할 전문가를 개도국으로부터 유치해올 수도 있다. 뿐만 아니라 WTO 자체 내에도 법률가들을 교육하고 있다. 이러한 것이 시스템의 진화이며 중국은 현재 실질적으로 한 구성원으로서 다른 나라들과 함께 협력해 나가고 있다.

가장 큰 걱정은 노동조합 부분에 있는 것으로 알고 있다. 본인은 미국의 하원의원인 존 스위니(John Sweeney)와 이야기를 나눈 적이 있는데, 그는 사회보장 조항, 노동기준과 같은 것에 대한 마지막 장애물은 중국이 될 것이라 여기고 있었다. 물론 인도도 그 근처에 있기는 하다. 그러나 중국은 또 하나의 회원국일 뿐이라는 것이 본인의 견해이다. 본인은 자발적으로 중국에 의지하는 다른 개도국들을 보지 못했다. 중국은 리더(leader)가 되고 싶어하지만 따르는 나라가 없다. 중국은 다른 정치시스템을 가지고 있으며, 이러한 시스템이 좋다고 하는 사람은 많지 않은 것으로 생각된다. 또한 경쟁에 대해서도 두려워한다. 따라서 중국은 리더가 되지 못할 것이며, 민주화가 이루어질 때까지는 자신의 역할을 하지 못할 것이다. 지금 당장 중국은 자국의 정치문제로 인해 개도국들의 여론을 포함한 여론의 인식 측면에서 크게 불리한 위치에 있다.

The Doha Round: Objectives, Problems & Prospects*

Jagdish Bhagwati

What I will do today is raise a few questions and talk about the problems and challenges facing the implementation of the Doha Round of trade agreements. Those of us who were in Seattle came away devastated. Doha was a much more invigorating event, though it too was touch-and-go until the very last moment. But it went through. Now, we are speculating and wondering, trying to remain optimistic about its conclusion in some form.

Many of these rounds, when started, cause shivers and goose pimples. As you go through them, the negotiations are always complex. It is very easy to see all kind of danger points. So when I talk about the problems here, remember that it has to be put into historical perspective. No round has ever finished that easily. There are always problems. Particularly when you have so many issues and so many countries, the problems become more complex.

Failures with the Seattle Round

First, let me go back to Seattle. In Seattle, the intention to launch the first WTO round failed. Every failure, like success, has many fathers and many mothers. But I would pick three in particular where I think Doha managed to override and then surmount these failures.

Non-Governmental Organizations (NGOs)

One was, of course, the opposition by the non-governmental organizations, the NGOs or civil society, which is sometimes cynically called the *un-civil* society, particularly out in the streets. In Seattle, that opposition was very strong. Some people anticipated a few demonstrations, but not to the same degree in which it materialized. The host country had not anticipated this.

I have visited Seattle many times since then, and I have gotten a feeling for the place. I used to live in Massachusetts, which is a very liberal state as most of you know. Quite possibly the most

* A presentation given at the IGE Distinguished Lecture Forum on Wednesday, July 10, 2002.

liberal state. But the city of Seattle is actually to the left of Massachusetts. The city itself, though not the state of Washington, is ultra-liberal. Surely the president's advisors should have known that this would likely have been the case. The advisors should have known that they would not get the support from the city government that they needed. There was also a bit of incompetence in handling the NGOs, not anticipating their behavior, not being fully informed, and being complacent. It was certainly badly managed.

The European Union

The other one was the European Union's unwillingness to agree to agricultural liberalization concessions on the subsidies. I do not know how much importance to attach to that because we were so overwhelmed by the other factors. But I was told by people who were actually negotiating in Seattle that it would have been a “breaker”, though I do not think that it was actually *the* “breaker”.

Presidential Remarks

Thirdly, I think President Clinton actually clinched the incompetence by mentioning trade sanctions half way through, before he even came to Seattle. Trade sanctions are associated with labor standards. Whether he was just throwing a bone, or if he really meant to impose sanctions for other things, I do not know. But he did goof up.

That raises another issue—which I will come back to in relation to Doha—that a lot of developing countries were concerned about labor standards. Their sensibilities had been enhanced by the fact that you also had a number of trade unions marching in the streets, particularly Teamsters. You had these overfed, unhealthy workers—the Teamsters—with their big bellies and hard hats, marching, and claiming that they were representing the malnourished and underfed workers of poor countries. This was a little upsetting and jarring. Many people feel that, maybe, the NGOs represent certain broad interests which cut across countries. But at the same time, these demonstrators were selecting their own culture, their own politics. Nobody is truly a Martian watching from above at the whole planet. Everybody is grounded, whether they like it or not. I am making a *lebensraum* kind of point. But everybody is grounded in their own cultures and in their own interests to some extent. So Clinton having made that remark about labor standards made many people unhappy.

Why did Doha Work?

Sept. 11 Shock

At Doha, all those elements were fewer. It is not that we learned by the undoing of Seattle, but it was just the natural evolution of all parties involved. Both the U.S. and EU managed to capitalize on the Sept. 11 event. That was the “breaker”, as it were. People wanted to reemphasize their commitment to democracy, open markets, and so on. This is what is now called the “Washington Consensus”, which clearly reached Washington eventually but was not intellectually invented there. This consensus includes markets, democracy, and economic and political freedom. Attendants at Doha managed to utilize this good will, one of the more creative outcomes of the Sept. 11 event. So in Doha, you had the leadership, America's Robert Zoellick and Europe's Pascal Lamy, behind that consensus.

Civil Society Developed

Of course NGOs could not make it in the same degree to Doha, which in Qatar, in which they were able to make it to Seattle. They were not present in the same way. But the differences between the two rounds go deeper than that. Civil society itself has now changed character. It has bifurcated into those who want to be simply heard from the streets, and those who want to be listened to, who want to sit down with us and bring their own perspectives to bear. Those two very different societies, or types of groups, have really bifurcated now, whereas in Seattle everything was all mixed together.

You saw the get together in Porto Alegre, in Brazil, where this year's World Social Forum, an anti-establishment counterpoint to the World Economic Forum in New York, was held. That is where the crazies go. They have their own playing field. They do hold up their alternative view, but if you look at it in terms of policy, besides the Tobin Tax, there is not much they have to offer. Mostly it is demonstrations in the streets of Brazil. As you know the Tobin tax is a small levy on foreign-currency trades, with the aim of shielding poor countries from the whims of financial markets. My teacher Paul Samuelson used to say that we should thank heaven that—as you who are familiar with Marxist literature know—there is a translation problem with Marx's writings, because it keeps all Marxist theorists tied up and out of our hair trying to figure out what he said, letting us continue doing what we want to do.

The people who want to sit down and talk, people like Oxfam or Amnesty International, are fully in the game. They are not in the game of demonstrating or making “anti-globalization”, or anti-free trade noises. That is part of the new setup we saw at Doha. It does not mean that there are not going to be any problems. I will come back to them. These people also have a voice, but usually they are not informed, contrary to what colleagues of mine like Joe Stiglitz say. I think words like that are just comfortable things to say. When you meet them, you think that people like that are very well informed, even better informed than I am. But from my experience, frequently when you meet them, they are not. Certainly at Doha, that was not a factor. One could negotiate without difficulty.

Labor Standards Off the Table

I think that labor standards work when they are off the agenda. Everyone was careful not to raise the matter. It is not again clear, like in Singapore, how many standards exactly there are, but they are certainly not “on”, in any serious sense.

EU/U.S. Acquiescence

The EU finally agreed on a formula to finally go ahead and discuss the big steps toward the elimination of export subsidies. Additionally, the Americans managed to come around on the big issue of anti-dumping.

Intellectual Property Rights Agreement

On intellectual property protection, you had a declaration which I think was actually good for the pharmaceutical companies. Seeing the way that AIDS or anthrax is working out, the companies would have had a far worse outcome in the public policy space. Bob Zoellick actually played well for them. What they got in that agreement is actually better than what they would have gotten in the public policy space, outside. To me, it seems rather paradoxical that the pharmaceutical companies did better by having an agreement while creating the impression that they were really making a lot of concessions to the NGOs.

So on the whole, if you look at the way in which it worked out, these are the reasons why Doha did work out. Everybody went out, except for the very fringe elements, thinking this was really a greater start. We are really off to a good start. But now we are in the game. And now there are problems. And that is what I want to talk about.

What are Doha's Problems?

Deadline too Short

First, it is not clear that starting out with a three year deadline is a very smart idea. If I was Mike Moore, I could not say that. But the point is, the three year implementation schedule came because of Mike Moore's three year term and the fact that Supachai is coming in. As successive rounds increase in complexity and number of players, it now takes years to close a round. The last one took seven and a half. The one before, the Tokyo Round, took four and a half years. Each time it has gotten worse. Suddenly, now we say three years. I think it can only be because of the three year terms.

It does not really make much sense to have such a short deadline. It may create problems. The minute you start running into problems in negotiations, as you well might, you introduce too early the notion that it is going to fail. Almost every round has that trough, and This is unnecessarily buying into it. I hope I am wrong on that.

Lapse in World Economic Growth

The three year deadline also runs into the problem that the world economy, which was quite robust in both Seattle and in Doha, is now not doing quite as well. There is a lot of uncertainty as to which way things will work out for the world economy. I will not go into the details here. You read about it all the time. But, there are sources of weakness in Japan. In the U.S. economy itself there are serious doubts whether its fundamentals will remain strong.

Given all that, it seems to me that we have to worry about an old problem: that it is very difficult for people to liberalize when economies are not doing too well. Politicians quite naturally find it easier to move forward in terms of trade liberalization when the economies are strong. So if we had this launch during Seattle, we would be well on our way. But as it turns out, I am not so sure because I think that everything is up for grabs. That accentuates the problem of having an excessively Stakhanovite¹ sort of deadline.

¹ Stakhanovite, *n.*, one who is exceptionally hard-working and productive. The term was first applied to a worker in the USSR during the 1930s and 1940s whose productivity exceeded the norms and who thus earned special privileges and rewards.

—A. G. Stakhanov, was a Russian coal miner (d. 1977) who in 1935 produced a phenomenal amount of coal by a combination of new methods and great energy, an achievement publicized by the Soviet authorities in their campaign to increase industrial output.

No Standstill

The other problem, which is well known, is that the U.S. itself is a leader in this, along with Mr. Lamy and the European Commission of course, and when it behaves in an anti-free trade manner, the world gets upset. In the Uruguay Round you had a standstill as part of the formal agreement. But you do not have that now. The legal status of these agreements at Doha is not a strong legal status. They are more political statements of intentions to launch the round and actually launching it. There was no formal standstill signed.

Anti-Free Trade

The United States wrongly claims that it is okay to pass the farm bill and the steel action, increase subsidies and block the entry of Canadian lumber. Those are probably WTO legal and WTO consistent. In some cases they will be taken to court and the anti-trust action will be disputed, as has been done with steel. But it does not matter if they are legal. It is not okay to pass those bills.

Let us pretend that there is no dispute and that the US actions are completely legal. In principle, you are allowed to raise tariffs up to the level proscribed in trade agreement. But you do not want to do so. That conveys the wrong message. Then you begin using every WTO action to raise your trade barriers. That is inconsistent. This is what I call in my old book on protectionism the distinction between *first difference* reciprocity—meaning reciprocity at the margin—and *full* reciprocity. America generally says that, “We are basically open. You guys have higher tariffs, or higher subsidies”, like in the EU case, “and therefore you have no right to talk to me about it.” That is the underlying argument of the American negotiations.

The Americans are confusing concessions on the margin with whether you are on average more open. Americans are convinced—probably rightly—that they are more open than the rest of the world. They feel free to ask for concessions or to raise barriers. You see this in some of the explanations Mr Zoellick gives in the US' defence.

But what he misses completely is that it is inconsistent with the spirit of free trade and of new negotiations. This is not in their interests. They are fouling up the atmosphere. Developing countries today are now major players. They have been told consistently—and this is the theme of my *The Economist* article of last week—that the world is unfairly stacked against them, that rich

countries are protectionist, and that everything is unfair. In that context you then see the United States, actually raising certain barriers. That comes in very handy to some people because they are conditioned to think that all the problems are in the rich countries. The World Bank leadership and everybody joins in with this business of attacking rich country protectionism without putting it into context and getting into why it is this last residual form of protectionism in the West. The West has opened up in a big way, a very big way. It is not true that they are closed, on the average, with a lot of protectionism.

We must ask why they are still hanging on to those labor intensive manufacturing industries. That brings deep political, ethical and other problems. You cannot just say this is hypocritical. That is the wrong word to use. It is a political problem for these countries. You have a huge amount of openness in these countries, after the post-war rounds of opening.

Let's try to identify what are the obstacles and push them. Instead, Wolfensohn and all these people just go around saying, "Rich country protection. Rich country protection." In that context, it does not help in the least to have the U.S. actually increase protection, even though they might turn out to be WTO-allowed. That is simply adding fuel to the fire, making everybody think that rich countries are just a bunch of good-for-nothing hypocrites. It is very incendiary. Countries like my original country, India, and so on might take advantage of this. NGOs are also very much into this now, creating this kind of issue without understanding.

For the U.S., being the biggest dog on the block and always talking in geopolitical free trade terms, to do something like this really makes the life of people who want to push forward the leaders of poor countries and say, "Let's strike a deal," much, much harder. I am a little worried about the ethos which will develop around this U.S. action, however much they may be justified. When the Americans say, also, "Look, there are domestic politics that require these moves," people are bound to say, "Well, what about our politics. We also have our own politics."

This has always been a problem with Americans. In general, the Americans negotiating approach has been, "Our politics requires us not to make certain concessions," and then to go a little easy on other people's politics. This negative feeling always gets reinforced. The U.S. actions have been unfortunate. They came at entirely the wrong time. The reasons for them are several, but, of course, I have no time.

No Trade Promotion Authority (TPA)

Then of course the trade promotion authority of the United States is also a big problem. We will know soon which way it is going to work out, but it was a big fight. The Congress vote was just by a majority of one, and then the Senators, though they have been more agreeable, now have problems of their own. We do not know what is going to come out of it, but let's be optimistic.

There are certain aspects of it which bother me also, but I will mention just three. One is well known, the Dayton-Craig Amendment, which proposes we take anti-dumping out after the trade promotion authority (TPA). That is a big issue for many countries, but here I would just like to mention one thing, which may be treated as a plus or minus. If you take anti-dumping action, you see that it is spreading across the world, and in my *The Economist* article I point out that if you take some of the big developing countries, like India or South Africa, the number of actions initiated on anti-dumping by them already exceeds the number of actions done by the traditional countries like the European Union and the U.S. Now, these are not of course important by weight. I am just trying to say that the number of actions have increased.

Some people say that anti-dumping will simply disappear and that we will be able to constrain it all because the United States and European Union will understand that what they do to others can be done back to them. But I think that this is a little too simplistic. We may wind up with a whole lot of anti-dumping authorities around the world, as well as the lobbies around them that support them, because it will pay for each lobby to do its own anti-dumping. It may be more like an epidemic, the way multilateral free trade agreements (MFAs) spread.

You know my views on preferential trading areas, and bilaterals in particular. Bilaterals have spread in exactly the same way. Unfortunately, the Europeans were doing quite a bit of those. I do not mean the European core, with Eastern Europe as an extended core, but I mean the spokes in the wheel, each with their own FTA. It all started basically in European countries in the EU. Then, instead of going to the WTO, or the GATT at the time, and saying, "Let us put a stop to Article 24. We should not have bilaterals like this continuing," the Americans broke ranks. They could have provided the leadership role. Instead they followed the EU, or at least tried. TPA builds in authority for bilaterals equally with multilaterals as if they were symmetric.

Now, East Asia is really holding out. In APEC you have essentially what is most favored nation (MFN) status. It amounts to unilateral trade liberalization, though I cannot remember what the

exact phrasing was. This is old history now, but anyone who liberalized in concert along with everybody else, would be on an MFN basis. That is all gone now. When you see the European Union doing it, and now America doing it, and when you see everyone breaking out, it is very hard for anyone to go to their prime ministers and say, "We should not do it." It is partly about developing bargaining power vis-à-vis the others. So you now have dozens and dozens of possible plans here. You have a case almost like the expansion of MFN.

My fear is anti-dumping will spread and become just a moot issue. It will just be a matter of putting in a few details here and there, changes in the anti-dumping regulations. Many of us economists have wanted to constrain anti-dumping for a long time and remove it. But that is not going to be on the cards. This will probably be a non-issue down the road, although it is made much of. If everybody is sitting, who is going to throw a stone? Nobody is. That is another unfortunate outcome, rather than role reversal or the fact that I am going to hit you back, which would make you reduce it. That is my view.

Intellectual Property Rights (IPR)

I heard in Washington that these intellectual property (IP) agreements have no binding status. The IP agreements have no legally binding status from the Doha declaration. This might unravel. The Agreement on Trade-Related Investment Measures (the TRIMs Agreement) might unravel. This could be a big problem with NGOs in particular, and I think it could be a blow to the WTO. I do not know how it is going to play out. I was a bit worried about Merck disclosing yesterday, or was it the day before, that it had US\$ 14 billion worth of misrepresented profits which did not exist. That is a lot of money. And Merck is a big player in Africa, initiating a number of projects. In Botswana for example they have done a number of works with NGOs. If they suddenly go into trouble and are unable to spend the kind of money they are promising, that again could create some problems. If all the companies are in financial trouble, who knows? I do not know about Pfizer, but certainly Merck has come out with this.

If the pharmaceutical industry runs into financial problems, like energy and telecoms have done, that could also mean that in the end they would get a lot tougher in holding on to what they have as opposed to making compromises of the type they agreed to at Doha. Because of the way in which politics ran in Doha, I am a little worried that, given the fact that people said Washington was under serious pressure even before the Merck disclosure, they will tighten what was already given away and become a little more stingy. That will create reactions. In my own view, the IPR agreement should not have been part of the WTO. It should have been a self-standing treaty, with

trade sanctions if you like, but not part of the WTO because that creates problems for the WTO. It is better to put it somewhere else.

In fact in my view, all the aid and other problems that arose later have given the WTO unnecessarily a bad name. The WTO should not have been involved in that in the first place. It is a trade institution. It is not a royalty collection institution. It should not be part of that. But in the Uruguay Round we had to close the round, and the pharmaceutical and the software firms insisted that without that, there was no round, no closure. There is a little weakness there.

Labor Standards

On labor standards, it is not clear to me. TPA has language which says that the president will have to make a good faith effort to get labor standards into the final agreement. It is emasculated. It is language very similar to a number of other trade bills going back to 1974. But today, the climate is very different in the sense that, with the Democrats being quite important in this game. In the olden days, if the president came back and said, I tried in Doha to get something on labor standards as the TPA requires, but I couldn't get anything, that was it. He tried. And the other countries did not agree. But today, it is not clear to me that the same language can be read in the same way. Today, the fact that he does not come back with something may be much more problematic, given the status of the U.S. Here, it is not clear. You can say that this is a way to buy off opponents with some language that is not going to amount to anything very much. Or it could be a real problem. Only time will tell. But it is there. There is also a clause in the house and senate drafts that it will be enforced in the same way as everything else in the system. This means they are some enforcement possibilities that they have in mind which are pretty strict. That means sanctions, because other WTO measures also call for sanctions. It is not clear what the interpretation will be. *The Economist* and *FT* editors I have discussed this with say that it just introduces flexibility, and that the Republicans will be able to get away with it. I am not so sure at all. I just do not think the political context can be treated as being so manageable by Republicans without any kind of consequence.

So if so, what will be the outcome? I think it would weaken the multi-lateral. I do not see at the moment—and there are many people here who are more knowledgeable on the actual negotiations than I am—developing nations, when signing up to multilateral negotiations like Doha, letting labor standards to come on board. Whereas in the bilaterals, it is very easy. The U.S. is a big country and when you are signing with, say, Chile, you sign on or you do not get it. They

will sign on in some form. Take Jordan for example. Jordan would have probably signed on to anything. It was looking for a political affirmation of its security ties. They simply asked Charlene Barshefsky, “What do you want? Draft it. We will sign it.” As I testified in the Senate, at that time it was clear on the Jordan bill. The Jordanians had no independent view on these matters at all. So Charlene Barshefsky put in whatever she wanted from the Democratic side, including poor labor standards—right in there—and enforcement. They were trying to turn this into a mold, or template, because once having it established there, they wanted to use it elsewhere saying that this is the way it has to be done. That is the way that that game is played.

My worry is only that if this really means something, as against the alternative opposite view that it only introduces flexibility by way of cheating, then we in the United States would be moving more rapidly on bilaterals where it is possible to satisfy this constraint on labor standards, and not at all on multilateral, which may become a big issue. I just have a slight worry there. I do not have a definite answer, but this is something where Zoellick may be too optimistic. One of the things, while he has been director so far, that have been really good is that in Washington, Bob Zoellick is supposed to be Baker's boy. Baker was supposed to provide the politics, and he was supposed to provide the economics. But now he is on his own. This is Baker of Florida fame, Secretary Baker. They say, though, that now Zoellick does not have much political savvy. But so far he has done pretty well. So I do not agree with that. But that is the prevailing argument.

Bilaterals & Business Interest

What about the business lobbies? Will they be playing for it? Well, that is one of the problems which you get when you have too many bilaterals going on. You have generals, people like trade ministers and so on, who want the round. But where are the troops? If the troops, like business lobbies, are getting their kicks through the bilaterals, they are not going to be spending money or time on multilateral agreements. The US-Mexico agreement is one example, where Mexico manages to get into the US under NAFTA, and so US businesses that do business with Mexico are not pushing for a larger multilateral agreement. A Chile-US agreement would be similar.

There is also a free rider problem. If I spend \$100 trying to open up a market with a bilateral, I get all the returns. But if I go into business on an MFN basis, then every other country gets the same benefits. My return is diluted. This is what we call in economics a “free rider problem.” The return to me is less good if the free riders can move in. There is already a problem when you open

up trade with bilateral agreements, particularly when existing trade volumes are already large. Under a multilateral agreement, the “natural allies” hypothesis, or the “natural trading partner” hypothesis, starts to work and takes players out of the political arena. No one business group is lobbying heavily anymore. So people will not naturally push for a multilateral. They are more likely to spend money on promoting bilaterals with the major trading partners in which they are interested.

If bilateral agreements multiply, there will be more troops (ie, businesses) active on another front, or another set of fronts. It is then hard to bring them together and say, “Let's go to Geneva and negotiate a multilateral.” You have to look at the politics and the economics. This is one thing that, again, bothers me. In the Doha Round you already have some 150 bilaterals notified and agreed to, because everything is automatically agreed to under the Article 24 enabling clause. By one estimate there are about 400 agreements being plotted by trade ministers with somebody or other on a bilateral basis. I once wrote an article in jest in which I made up two countries. I said that they were forming imaginary trade agreements with their neighbor by oceans, then rivers, then bays. Then, by the time the article was published, it was already a reality. Everyone is looking for something to do with their neighbors, including across the oceans, rivers, etc.

That is taking up a great deal of business interest. I am not worried about the diversion of bureaucratic interest. Bureaucrats are like Marx's reserve army of labor. They are in elastic supply. You create more as necessary. Only the first rate bureaucrats could get diverted, because many of these issues are so complex they need absolutely superb talent to negotiate and so on. So that could be a problem, if you have too much going on.

Poor Countries' View of Doha

But what about the poor countries? This is where there is a lack clarity that could create a lot of problems. At the moment, we have tension between the principals, which we learned about special and differential (S&D) trade agreements. An S&D agreement is not a great idea. The Generalized System of Preferences (GSP) did not really work out too well, in terms of giving genuine benefits to people. Two, the S&Ds essentially presume that you cannot hack it in world markets if you are somehow behind the curve in terms of per capita income and so on. That violates the basic idea of the ladders of comparative advantage, which we teach in economics.

I often tell my African friends, “Why are you so pessimistic that without special and differential agreements you cannot compete in world markets, because you will find something to do?” I refer to Korea. “Korea did not have any special and differential agreement. The Far Eastern countries did not use such agreements in the '50s and '60s, and they did it.” Today in African countries you have an entrepreneurial class. It is a mistake to believe that they do not. They have political problems, internal infrastructure problems, political infrastructure problems, a lot of civil wars, and so on. But if they can surmount those, which are problems of traction essentially, then they can actually export without having special preferences. All kinds of free riders and limitations imposed on them. In my *The Economist* article, I point out several of them. But everybody who has studied the problem knows that special and differentials are a kind of self-limiting, often exploitive way of handing out access to markets. That being the case, most developed countries now understand this.

Developing countries have now suddenly lapsed into thinking, like in the early Prebisch² days when we were thinking about these things, that this is the only way that poor countries can compete, by having special crutches. I think that is a mistake. Given another five years or so, when the same obligations kick in regarding trade obligations or whatever it is you agreed to, that is a different matter. That is going to be an issue. I do not know which way it is going to work out. It is something we need to address clearly as we go in because this is a “development” round. What are we going to mean? What do developing countries expect from a “development” round? Do they expect a whole lot of exceptions to be built into the next one? Because if you do, that is going to create problems.

It goes contrary to what we learned over the last thirty years about S&D, meaning that there is a different development theory, a different trade theory, which applies to poor countries. That is the regress of knowledge and know-how. That will come up as an issue. Otherwise, if we cannot build in huge concessions of that kind which do not make any sense, developing countries will come out thinking they are not getting what they thought they would be getting because it is supposed to be a “development” round. So if they feel cheated, that they are not getting a whole lot of preferential concessions of one kind or another, then it is going to be a problem. That is my

² Raúl Prebisch (1901-1985) was an Argentine economist at the United Nations, and secretary general of UNCTAD, credited with having developed the “dependency” thesis of economic development theory. Essentially, he argued that the colonial enterprise and international trade had not been necessarily useful for economic development. Rather, by changing and gearing institutional, production and socio-economic structures of a country towards the First World War, colonialism had created a rather unique set of structural problems in these countries—namely, export-orientation and unbalanced growth. Developing nations were not as much “underdeveloped” as they were “badly developed.”

worry. We have to address that issue right away and say, “All right. We will give you preferential aid, preferential technical assistance, but you have to learn how to compete. And you can compete. There is no problem with that. You will find something to do. Economists will not be able to tell you what to export.” One of the lessons of post-war development experience is that when economists like us sit down and say, “What will Korea export,” or, “What will India export,” you become pessimists. No economist knows how to export anything. And typically when exchange rates are right, whether the IMF brought it about or the EU brought it about, or whether you did it unilaterally, there are a lot of ways it happens. Somehow people learn to. All kinds of things crawl out under incentives. Usually, it is that miscellaneous item in the export categories. That is what takes off. Nobody could foresee that. So I say, let the markets work here. We cannot do it. Even the existing econometric estimates tend to produce what we call elasticity pessimism. The technology of forecasting itself creates a pessimism.

That being the case, we need to tell these countries to let the market work. Instead of being patronizing toward an industry that you cannot export unless you have all kinds of special privileges, which are normally self limiting, governments form export banks and put in place rules of origin. Then, trading partners get upset. Trade regulators intercede, and say to the poor country that you have to “graduate” now because you are already exporting too much. That means that investors will arrive, and the market will get cut off. We get all kinds of complaints like that during trade negotiations. These non-trade barriers—like banks and rules of origin—are real problems that we have to address.

This is where many developing countries are now worried on environmental issues like shrimp turtle and so on. These issues have to be addressed because some of these have to come into the WTO. Many countries do have good labor standards. The legislation is also quite strict in many poor countries. But they oppose this. Why? Because when you say something like “poor labor standards”, and I am just illustrating with one non-trade issue, and you say “the right to unionize must be there”—that is like MFN for the ILO—what MFN is to us in trade, this is the super core of labor, the right to unionize, and quite correctly done. But then you look at the details of it. You have to look at the right to strike. You have to look at the case of “essential” industries. And there are all kinds of details that a thorough legal training will tell you how to deal with. So it is hard for us to even imagine it. There are large books, tomes, on the right to unionize and how to regulate it, so on and so forth.

The human rights watchers have brought out a report on the right to unionize in the United

States. That says that millions of workers, and I am quoting, are denied the right to unionize. They simply mean the Taft-Hartly Act of over fifty years ago. The right to strike is crippled. So the union, in their sense, is a paper tiger. A union without the right to strike is not particularly a union which is able to exercise any real rights. They are allowed to hire replacement workers freely, which means that it is easy to break a strike. Many strikes are not allowed, so on and so forth.

So what happens when you put something like core labor standards into an agreement, which sounds very good? How could you be against that? How could you be against sisterhood, liberty, and everything that is good in life? Right away, the large countries do not have anything to worry about right away because they can kick you in some other dimension if you try to bring a suit against them. But the little countries could be taken to dispute settlement on this, and they do not even know what they are being taken in for. This is the sort of thing that worries me.

Take shrimp turtle. They overturned the dolphin tuna case of ten years ago and said, essentially, that the U.S. or any country could unilaterally require turtle excluding devices to be used. But the smart thing for the United States to do would have been to say, "Look, lets extend CITES," which is the treaty overseeing the international trade in endangered species. We have already excluded trade in turtle and turtle parts. But because if you do not use TEDs, or turtle excluding devices, narrower nets so that the turtles do not get in, as you are shrimp farming, then we should be able to proscribe that. Then like in Kyoto and elsewhere if those nets have to be bought, we could use some of the aid funds. If you are willing to do it for Kyoto and spend hundreds of millions of dollars, why not here? This is a tiny sum, about two million dollars worth of nets. Then we could buy them and distribute them to poor countries that are asking for this. There are better solutions than the ones out there.

We are not looking at the problem directly in its own context and saying how do we best achieve this. Instead, the approach is to use legislation to make it stick at the WTO, which is exactly the wrong approach. What was interesting was that this decision was overturned on dolphin tuna, so you could not do this for shrimp turtle, by citing eventually the preamble in Marrakech which calls for sustained development. That was used to say that we now are going to interpret Article 20 so as to include something like requiring the use of turtle excluding devices.

This is just a general phrase. To me, a preamble—and I think this is true in Anglo-Saxon law, though I am told that in European law preambles mean more—is like an overture in an opera. That is time you are still talking to your friends, getting settled, reading through the libretto and

making a little noise. It is all allowed until the curtain rises. But now you do not only have to think about that fine print, but about the preamble as well. The shrimp decision, which cited the Marrakech preamble, is now cited itself in the Doha preamble. I do not think anyone is watching. This is how it goes on. Like something closing in. And the poor countries have neither the lawyers nor the bureaucrats to handle all of this. If it was going on in Rio de Janeiro or somewhere, outside of trade negotiations, then fine. You have time. You are more relaxed, and so on. But this is high power negotiations with everything closing in on you ultimately. And you do not know what you are buying into. And trade sanctions follow. That is all the fear behind the WTO, the trade sanctions. This is creating a whole series of problems for the poor countries. They feel they are perfectly able to handle, in my opinion, trade barrier reduction and so on, but when it comes to intellectual property protection—which has a whole lot of things also going with it—and with labor standards and some environmental problems, though not all of them, then they are beginning to worry. They wonder what they are buying into. For most of these things really had very little input themselves because it is beyond them. It is too complicated. Then when they see all of this being included, whether it is under NGOs or some lobby pressure, they begin to worry that they are signing onto things that are going to cause problems for them down the road. This is a worry that we are really going to have to address.

The World Order & Conclusion

We tend to see a conflict between lobbies, or NGOs, versus governments, or versus corporate lobbies. That is the way this is all set up. But I think there is also the problem that when you put in things like this, it creates problems for poor countries. They begin to see the WTO as an assault on the poor countries through these things, even if they are not being intended as such, rather than in the defense of the weak, which in terms of trade issues they are supposed to be. We have managed to get them away from UNCTAD and into the GATT/WTO system because they felt that multilateralism is the defence of the weak, we always teach that. But on this one, when they see more and more issues coming into this, they begin to worry.

Things like competition policy do belong. I have no problem with the European Commissioner on that one. But I do have a little worry again—and this is the last point I will make—on the multilateral agreements on investments (MAI), or the version of MAI concerning investment policy. I think it is a bit imprudent to have it now largely because my understanding of most NGOs is that, to them, many of them, even if they resent my saying it when I do say it, are

basically anti-capitalism, anti-globalism—which is an extension of capitalism if you have read your Lenin and Bukharin and so on and so forth, or Wallerstein today. This is outward expansion of capitalism. To them, corporations are the B52s of capitalism and globalization. MAI collapsed in France in the OECD largely because of this kind of feeling. The kids go around continuously agitating against corporations. Ralph Nader is popular because he is a big symbol of anti-corporate. If you look at all the movies, “Erin Brokovich” with Julia Roberts or “The Insider” with Russell Crowe, these are little guys taking on big corporations. All of this is very popular because there is this great anti-corporate feeling.

Given that, I believe that there has been some move towards order and a common set of rules. Most countries are opening up and, if anything, competing for investment. There are very few countries that do not want foreign investment. There are still a few, but they are going to fall behind. So the doors are opening. They are opening in different ways and at different speeds. There is no uniformity or set of rules. If they are opening and if the people who are passionately against trade and globalization are so focused on multi-nationals, is it wise for Mr. Lamy to be pushing openness? It is not even his position. He inherited it from Leon Brittan, to be fair.

Why Leon Brittan wanted it, I do not really understand. At first, I thought Pascal Lamy, being French, was both Cartesian and Utopian and therefore wanted to order the world. But like all good theories, that does not work. So it goes back to Leon Brittan. But he is the only one who is pushing for openness. The Americans gave in to him on the investment side because Americans themselves have had problems with so-called Chapter 11 bankruptcy in NAFTA. This is a really big political hot potato. Hardly anybody wants to touch it. But they agreed to it because Lamy said otherwise there would be no deal.

There is no lobbying pressure in the European Union on the part of businesses saying that some sort of bankruptcy rules must be included. I think this is an easy position to take. I also think it is a mistaken one. I think including bankruptcy procedures could be a problem. It is not on the first track, as we all know. It is on the second track. But I would put it on the fourth or fifth track, until things settle down and we get back to normal. I wish we had focused on the EU side only on competition policy, which I think does belong to trade liberalization. It relates to what I call the distinction between opening a market and its penetrability. You may open a market, but if there are all kind of obstacles to actually getting in, then effective market access is impeded, like Tarzan's jungle in the movies. The jungle is open, but there is all this grass, and you have to use natives to cut it down, and there might be traps laid for animals and you might go right into them.

All of those relate to what I call competition policy issues, because they are ways of cutting off market access even though the door is open. So I think those things belong. I think Lamy and Brittan are absolutely right in saying competition counts. But on grounds of prudence, I would not touch investment now, and I hope we will go slow on that. That is the last little worry I have. That we might reactivate all the crazy NGOs into massive opposition if we just do something about investment. That is a red rag to the bulls. Thank you.

Questions & Answers

Q I would like to ask a question related to the theory of international trade. As a most ardent supporter of free trade, if Country 'A' restricts their trade, what is the optimal policy for Country 'B'? Is it optimum to open or to counteract by retaliating.

My second question, you have been a very active critic of FTA, or PTA. As you pointed out, multinational agreements are very difficult. In view of that, do you believe that NAFTA, for example, has had some contribution or that it has been entirely negative?

A On the first one, my old teacher Joan Robinson used to say that if you have rocks in your harbor, that is no reason to throw rocks into my own, because then everyone is hurt twice over. If you have actually thrown rocks into your own harbor, or are doing so, then you should not do it. That was her basic argument. Now, this does not apply, as you know, in oligopolistic competition necessarily because you can have a tit-for-tat strategy. But that does not really apply particularly with several markets, fairly wide open. It has sort of gone behind us. That was an '80s and '90s issue, with trilateral powers. Today, manufacturer protectionism is really down. Rather than to go into that issue, I will simply say that the Joan Robinson argument does hold.

If I can get you to go with me, we get double advantages, rather than getting me to go by myself. There is now, though, one additional strand. This is part of a recent book of mine called *Going Alone*. I said in the book that you might have sequential reciprocity as opposed to simultaneous reciprocity. That maybe I cannot persuade the European commission to do it right away, but then I may, by lowering my own tariffs ahead without insisting on not doing it just because the EU does not do it, I might be able to convince the EU that it is a good idea. This goes back to Prime Minister Robert Peel and France in 1848. Peel said that he was sick and tired of trying to convince the French to go with him on all these bilateral trade reciprocal treaties. He believed in free trade, as he had been convinced by Adam

Smith and David Ricardo and so on, and he wanted to go alone. So he unilaterally abolished the Corn Laws. He actually made some very interesting speeches at the time saying that England is going to prosper so much because of free trade that the French will follow suit because they will see the advantage that we have gotten just by learning by our own doing. In that case, the French government itself may supply less protection. They may actually do it.

There is also an additional argument that the actual demand for protection in France may fall off too because in a political system where you have import competing and export promoting interests, if I liberalize I am going to expand your export sector. Therefore, its importance in domestic politics may be greater. And that may then lead to the demand for protection in your country also falling off. So we have lots of arguments about what is sequential reciprocity. It may be advantageous to go it alone because you are not going to be alone for long. You are going to get reciprocity through these mechanisms. There are a lot of examples like that one could produce.

Now your second question on FTA and preferential trading agreements—let's call them bilaterals—the problem is partly that you are actually sidetracking and undermining the support for multilaterals. That is my view. Business lobbies do get sidetracked into these other ways of doing it. In terms of assessing the overall view, the reason why we started on this in America is not just the European example, but it was also because the multilateral system was not working at that time. We did not have the Uruguay round. When the Americans tried to start in 1992, as you remember, the Europeans and some developing countries said no. At that stage, the American government—James Baker, as secretary of the treasury, and William Brock, as secretary of labor, both under Reagan—decided to move into the regional route. Of course they found Canada a willing partner. Then much later on, they moved to Mexico. Essentially it was because the multilateral system at that point was blocked.

But I do not think it is blocked now. It is difficult. It is not blocked. Even bilaterals take a long time to negotiate. The Uruguay Round took seven and a half years. NAFTA took almost as much, with Mexico, from the initial beginning of discussion of it. So it is not so clear that bilaterals go like a snap and multilaterals are stuck in the mud. There is a negative, malign interaction.

The thing that really bothers me is what I call the spaghetti bowl problem. There are so many of these crisscrossing rules of origin, and so on, I mean almost every country in the world, except five of them, has some special treatment on its treatment of tariffs. Of course those five include Japan and the United States, but I once told Pascal Lamy that if only five

countries are on MFN, you should really call it “LFN”, or least favored nation, because everybody else gets special deal. That is chaotic. Each deal has a different structure and different rules of origin. It is not uniform.

This is a particular concern for the poor countries. As Alec Erwin, the minister for trade and industry in South Africa, once told me that for a small country, or a small corporation, to handle so many different rules and tariffs rates and so on, is very chaotic. Some of the big firms also tell me that for them it is also getting quite chaotic. They want some order. They are for this order. I call that the spaghetti bowl because I cannot handle spaghetti when I come to a country that handles noodles so well.

Those systemic issues are also beginning to worry. When Professor Weiner wrote about it, he had in mind one or two PTAs. When Article 24 was written, we never thought they would be all over the world. There is a problem there. It is hard to assess the totality. Maybe it is balanced not so bad. But I would rather not see it go on like that because the more chaos you get, the more difficult it is to extract yourself from that.

Q In that connection, do you see any possibility of strengthening Article 24?

A Perhaps. Similar to the PTAs being contemplated here, it allows for exceptions like agriculture. Japan going in with Singapore does not have to leave out agriculture, but in effect Singapore is not an agricultural power house. In some other cases, I am told agriculture will be left out. The original Article 24 stated that you should go like a Roman legion, all lock in step, taking everything down. But nobody has ever taken everything down at the same pace because of the politics. We do not even do it for the multilateral trade negotiations (MTNs). But here, it gets bogged down in bargains and some very special things are always put in. Then you go to another country, and you have another special set of things put in. That is what multilaterals avoid.

We could tighten some rules. Some people recommend that after some time, say five or ten years, all agreements become MFN, wherever you are at. But I do not think those will happen. But we have to try. There is no other possibility. One answer is to go faster on MFN and multilateral trade negotiations. If you can. Where are the troops, as I said? But if you move faster, it becomes a ratio. Preferences are relative to MFN. But if MFN goes to zero, meaning we really liberalize world wide trade on an MFN basis, then the preferences go to zero. If you want to work on a ratio, you can work on the numerator or the denominator. I do not think anybody expects to stop bilaterals from multiplying all over the world. There are so many for political reasons that will always go on. Two, since you are not going to be

able to affect that, move faster on MFN status. Reduce that to zero.

Many of us have written on that. Maybe now, to take down the downside of the preferences, it is important now to be really pro-Doha, pro-negotiations, until we get what might be called a borderless world in that sense. But you know the old story of Beryl Sprinkel who was chief economic advisor to President Reagan. Once he was exacerbated by the Europeans and he said, "Let the Europeans look after their exchange rates and we'll look after ours." That is a good exam question. He did not understand what a ratio meant.

Q I have two questions. In your presentation this morning, you detailed a full list of problems plaguing the Doha round. But you did not give us any bright spots in the clouds. Where is the sunshine? I am wondering if you could balance your presentation with some reasons to be positive. What opportunities could we utilize to bring this round to a successful conclusion?

My second question relates to FTA in this particular region. You know, East Asia is one region where FTAs have not proliferated. But in recent years, there have been very active talks about bilateral trade between Korea and Japan, and some others have talked about a trilateral agreement with China, and so on. In today's world environment, with FTAs and TPAs and spaghetti all over, does it make sense for East Asians to still say that we do not want to go along that route?

A Let me take the second question first. It is very hard not to join the rest of the world in linking these things. One argument says that if everyone else is making FTAs, your markets are being strained. As long as the number of MFN-status countries is not zero, there will be some trade diversion away from you. In that sense, bargaining becomes important. If Asia says that they want to get rid of the external tariffs of, say, the NAFTA countries or the trade area that will soon come about in the Americas, it is not possible for Japan, Korea or China to do anything by themselves. The argument becomes political in terms of being able to bargain for mutual reductions. That is important.

The other point is from an economic point of view. For a country like Singapore, for example, it will not be hurt by trade diversion by joining any agreement. What is it getting by signing an FTA? It is simply buying market access. But its own market is already completely open. By going in with Japan, it is not going to divert trade from the United States, which is cheaper. Everyone gets in to Singapore for free. So for small countries—and Korea should take note—it is only a great success when external barriers are low, like in Chile, Singapore, and so on.

I often visit to my own country, India, where external trade and tariff barriers are about 35% on average. If they enter into a bilateral agreement, as they are trying to do with Bangladesh and Pakistan, the external barriers of each country in the region are currently so high that there would be an enormous trade diversion from one to another. So a basic precondition for entering into bilateral agreements without hurting yourself is that your external barriers be low.

I was advising the Singapore government, when I lectured them some four years ago, that they were not big enough to set an example for anybody. I am not talking to Lamy or Zoellick. The US sets an example. The EU sets an example. But Singapore is just maximizing its own wealth. Since its trade barriers are already virtually zero, I told them to go ahead and sign as many agreements as they could. Be promiscuous. But to India, I said to not do it. They would end up in an agreement with somebody they should really not be in an agreement with. This is the main lesson.

The overall bargaining power, of course, is a different point. But this is something that politicians are bound to think about. Like the Brazilians in MERCOSUR. MERCOSUR is essentially a balance to NAFTA, and of course Brazilian economics is run mostly by foreign service people. They are all foreign service people. So it is very much a foreign service oriented, diplomatic oriented, politics oriented economic policy.

On the bright side, the generals around the world are interested. The bright story would be simply that the U.S. TPA does actually pass, because they are working hard at it. And that the politics will ease up after the election at the end of the year. But if it goes the other way, who knows? Maybe we just have to wait another two years or something. If you take a three year perspective, it is very hard. But I think it is a freak thing, the three year perspective. I think we will go far. At the negotiating level, you have very good people. Especially with Supachai coming in with Harbinson, that is also good. They can stand on Mike Moore's shoulders now and push it forward. There is enough leadership interest, in my judgment, and that is half the game. All of these will have to be surmounted in one form or another. I was just pointing out what the downsides might be as we push ahead.

Ultimately, for the final outcome, I am optimistic, but whether it will be five years, or seven, as long as it does not exceed seven and half you should be happy.

Q So would it be fair to characterize your view as cautiously optimistic or cautiously pessimistic?

A I would say cautiously optimistic because you can only be reasonably optimistic if you

recognize what the problems are. If you are just optimistic without knowing what the problems are, you will not be able to address the problems. The first secret of success is to know who your enemies are and try to cork them in some way.

Q About China's accession to the WTO, considering all these difficulties you mentioned with regard to the Doha round, what are the implications for the Chinese accession and to the WTO operations as well as the Doha round negotiations.

A About China in the WTO, I think it will wind up playing fairly responsibly. There is nothing on record of China wanting to join an institution like this to wreck anything. They are very practical people. They want to belong. And they have other interests in international events, like sports, Olympics and so on. I do not see them as basically having any revolutionary fervor. If anything they are conservative right now. Also, the Party wants to continue. If it is radical, it will not be able to continue. So I see no evidence right now that they will do it.

I know that Dr. Supachai as said that there are some 20 committees in the WTO dealing with different aspects of post-Chinese accession problems, but I do not think that that is either here or there. There is a fear that they will clog up the dispute settlement system, but in that case simply expand it. Add three more judges. Or six more judges. Or add more benches, as they do. So I personally feel that that cannot really be the defining point at all.

The other way, that the WTO obligations will not be met at all by the Chinese system, of course they need to set up a legal system and so on. I know people who throw their hands up saying that China will never do it. But how have they absorbed so much investment in the past few years? You set up your own arbitration system, if the regulatory system does not work. Make up your own little courts where you refer your problems. They will not necessarily take all of them to the WTO, but they will apply WTO rules and maybe not use a dispute settlement system to clog it all up. Just have arbitration systems as you already have.

There are so many ways in which you can handle it. This also used to be said about Japan. If Japan starts using the system, they will start clogging it up because they do not have enough lawyers, and so on and so forth. But nothing like that has even happened with Japan either. There are a lot of people who know a whole lot about China who feel that this will not be a major problem, that they will make a lot of changes as they go along. We are not going to create either impossible obligations on China or the other way around, that it will be a smoother process.

I am on the optimistic side and I know that Supachai is also on the optimistic side. I think there are people who look at the legal systems much too deeply, and they do not understand that it is an evolving system. I am on the board of a Shanghai WTO institution, and they are turning out, I think somebody said, 100 people per year, bureaucratic experts dealing with this. Probably in 5 years you will have 500 Chinese experts per year. They might even be able to loan them to the developing countries to handle their problems. The WTO itself is training lawyers as well. This is an evolving system which China is now really part of, along with other countries.

The main fear is on the part of unions, I know. I was talking to John Sweeney, a U.S. member of Congress, and he really feels that on things like social clauses, labor standards, that the Chinese will be the final block, though India might come around. In my opinion China will just be another vote. I do not see the other developing countries automatically looking to China. It may want to be a leader, but it has no followers. It has a different political system, and I do not think many people admire that one. People are also fearful of competition. So China will not become a leader. China will not play that role until it becomes democratic. Right now, China is seriously handicapped in terms of public perception because of its politics in both developing and developed countries.
