



Occasional Paper Series

05-08

동아시아와 아·태 지역 경제통합

Visions of East Asian and Asia-Pacific Regionalism:
Competing or Complementary?



Robert Scollay

December 2005

세계경제연구원 · 한국무역협회

Institute for Global Economics / Korea International Trade Association

필자 약력

Robert Scollay

- 現 Auckland대 경제학과 교수
- Auckland대 및 Cambridge대卒
- 미국 국제경제연구소(IE), UNCTAD, Institute of Southeast Asian Studies (Singapore)를 거쳐 Sorbonne대 교수 등을 역임하였으며, 현재 PECC Trade Forum의 international coordinator로도 활동 중임
- 지역무역협정과 지역통합, 특히 아태지역에 관한 논문 및 저서 다수

동아시아와 아·태 지역 경제통합*

Robert Scollay

이곳에서 여러분들을 만나게 되어 본인은 영광스럽게 생각한다. 올해는 한국이 APEC 회의와 APEC 정상회담을 주최하는 해이므로, 아·태 지역에서의 지역주의 문제를 논의하기에 매우 적절한 시점이다.

본인은 오늘 강연제목에 두 가지 지역주의 비전을 부각시켰다. 즉, 동아시아 지역주의와 아·태 지역주의가 그것이다. 후자는 과거에 환태평양연안국(Pacific Rim countries)으로 불리던, APEC 회원국으로 정의되는 지역주의를 의미한다. 이 두 그룹(동아시아와 APEC)은 올 하반기에 회의를 열어 각 그룹의 지역주의 비전에 따라 앞으로 나아갈 길을 명확히 결정할 것이다. 따라서 지금은 두 지역주의의 추세를 살펴보고 그들이 서로 도움을 줄지 아니면 서로 경쟁하게 될지에 대해 생각해 볼 수 있는 매우 적절한 시기이다.

오는 11월에 APEC 경제지도자회의(APEC Economic Leader's Meeting)가 부산에서 개최된 후, 12월에는 동아시아 정상회의(East Asian Summit)가 쿠알라룸푸르에서 개최된다. 이번 동아시아 정상회의는 동아시아 지역발전과 관련하여 매우 중요한 이벤트가 될 것이다.

이번 강연은 금융 및 정치적 이슈도 언급되겠지만 주로 무역에 관한 이슈에 초점이 맞춰질 것이기 때문에, 금년 하반기에 동아시아 지역에서 WTO 각료회의(WTO Ministerial Meeting)라는 또 다른 중요한 회의가 개최된다는 점도 염두에 두어야 한다. 이 회의는 현재 진행중인 WTO 협상이 성공적으로 마무리될 수 있을지를 가늠하는 결정적인 회의가 될지도 모른다. 우리가 동아시아에서 지역주의를 논하고자 한다면 이점을 잊어서는 안될 것이다.

우선 앞서의 두 가지 지역주의 개념이 그 동안 발전되어 온 역사를 살펴본 후 이를 바탕으로 이 두 갈래의 지역주의가 현재 어떻게 진행되고 있는지, 그리고 이것이 지금 이 지역에서 나타나고 있는 자유무역협정(FTA)의 확산과 어떠한 관계가 있는지를 살펴보고자 한다.

* 이 글은 2005년 5월 31일 개최된 특별강연회의 내용을 녹취하여 번역·정리한 것으로 필자의 개인 의견임을 밝혀둡니다.

아·태 지역은 과거에 일컬어지던 환태평양의 전체 지역으로 정의할 수 있다. 아·태 지역주의의 개념은 오랜 역사를 갖고 있다. 1960년대에 태평양 자유무역지대에 관한 제안이 나온 후, 뒤이어 아·태 지역의 경제통합 아이디어 추진을 목적으로 하는 태평양무역·개발포럼(PAFTAD)과 태평양경제위원회(PBEC) 같은 학문적 단체와 기업인 단체가 형성되었다. 1980년 대에는 태평양경제협력위원회(PECC)가 조직되었으며 1989년에는 APEC이 구성되었다. 1994년에 APEC은 보고르 선언(Bogor Declaration)을 발표하였다. 보고르 선언은 아·태 지역 내 무역투자 자유화가 선진국은 2010년까지, 개도국은 2020년까지 이루어지도록 APEC의 목표를 정하고 있다.

작년에 APEC 기업인자문위원회(APEC Business Advisory Council)는 또 하나의 대담한 제안을 하였으나, APEC 회원국들이 아직 받아들이지는 않았고 현재 논의 중에 있다. 그 제안은 APEC을 자유무역지대로 전환하여 아·태 자유무역지대(FTAAP)를 만들자는 것이다.

아·태 지역주의가 추진되는 모든 과정에서 알아야 할 가장 중요한 사항 중 하나는 시장 주도적 방향으로의 확대라는 것이다. 앞서 거론된 지역주의의 모든 발전과정은 이미 무역과 투자로 긴밀히 연계되어 있는 나라들을 더욱 통합시키도록 고안된 것이다. 러시아를 제외한 모든 APEC 회원국들은 자국 무역량의 적어도 3분의 2 이상을, 그리고 대부분의 경우는 70% 이상을 여타 APEC 회원국들과 교역하고 있다. 이 지역은 무역과 투자를 통해 이미 매우 밀접하게 통합되어 있는 곳이다. 정부차원의 추진과정은 시장에서 이미 이루어지고 있는 이러한 통합에 더욱 강력한 제도적 기틀을 마련해 주기 위한 것이다.

동아시아의 지역주의를 살펴보면, 적어도 현대적 의미에서는 동아시아의 다른 지역보다 동남아시아에서의 역사가 더 길다. 아세안(ASEAN)은 1960년대에 결성되어 1990년대 초에 아세안자유무역지대(AFTA)를 창설하였다. 당초 동북아시아는 동아시아 지역내의 경제통합을 추진하기 위한 노력에 참여하지 않았다. 여기서 동북아시아라 함은 일본, 한국, 중국, 홍콩, 대만을 말한다. 초기에 특히 일본과 한국은 동아시아 지역의 특혜무역지대 형성에 관심이 없었다. 이들 두 나라는 주로 WTO와 다자주의 발전에 집중하고 있었다. 1994년에 APEC의 대안으로서 제기된 동아시아 경제그룹의 제안이 있었으나 당시 시작부터 성공하지 못하였는데, 그 주된 이유는 일본과 한국이 지지하지 않았기 때문이었다.

동아시아 지역주의는 1997년과 1998년의 아시아 금융위기에 대한 반응으로서 훨씬 강력한 형태로 다시 등장하였다. 이러한 움직임은 동아시아의 경제적 독립성과 정체성의 필요성에 대한 인식을 동아시아 전체에 매우 강력하게 이끌어냈다. 아시아 금융위기와 같은 상

황에 대처하기 위한 능력이 IMF, 나아가 미국 재무부에 종속되기보다는(동아시아 국가들이 위기 당시 목격했던 바와 같이) 동아시아 자력으로 만들어질 수 있도록 동아시아의 제도적 뒷받침이 필요하다는 점에 대한 강한 인식이 있었다.

동아시아 금융위기 이후 동아시아의 지역주의는 당연히 금융 이슈에 초점이 맞추어졌었다. 그러나 곧바로 동아시아의 경제적 정체성을 형성하기 위한 한 방편으로 동아시아 무역 블록 창설가능성 쪽으로 생각이 바뀌었다.

우리는 이제 동아시아에서도 점차 모습을 드러내고 있는, 시장이론에 근거한 합리성을 또 다시 강조할 수 있게 된 것이다. 동아시아의 역내무역은 급성장세를 보여왔으며, 특히 1980년대 후반부터 1990년대를 거쳐 2000년대 초반에 이르기까지 더욱 그러했다. 동아시아 지역내의 생산네트워크 형성은 동아시아 지역의 역내 무역 및 투자 증가와 동아시아 국가간 상호의존도 상승의 중요한 요인이다. 중국의 부상이 이 모든 변화의 매우 중요한 요인임은 물론이다.

이와 같이 각각 상당한 역사를 갖고 있는 두 가지 지역주의가 진행되고 있다. 두 가지 경우 모두, 시장주도 과정을 통한 무역·투자 성장에 따라 아주 강력한 여세를 몰아가고 있다. 각국 정부는 이러한 시장주도의 전개과정을 뒤따라오며 통합을 위한 어떤 형태의 제도적 체제를 제공하고자 하고 있다.

동아시아 지역주의가 점점 더 강조되어 오는 동안에도 이 두 가지 개념의 지역주의에 대한 타당성이 계속 크게 존재해 왔다. APEC 역내무역을 수출대상지역 기준으로 분류해 보면 세 가지 패턴으로 명확히 구분된다. 태평양 서안지역(동아시아와 호주, 뉴질랜드를 의미함)의 역내무역이 APEC 전체 회원국 역내 총수출의 40%를 차지한다. 그리고 북미지역(NAFTA) 내의 무역이 30%, 태평양을 가로지르는 태평양 횡단무역이 나머지 30%를 차지하고 있다. 태평양 양안국가들의 연결고리가 여전히 튼튼할 뿐만 아니라 태평양 서안지역의 연결고리도 빠르게 형성되고 있다. 물론, 북미지역의 NAFTA에 의해 이미 형성된 지역블록도 아주 튼튼하다.

APEC이 태평양지역 경제통합을 위한 적절한 수단으로 여겨지게 하는 가장 중요한 이론적 근거인, 이와 같은 태평양 양안국가간 상호의존도가 여전히 강하게 남아있다. 예를 들어, 미국에게는 동아시아와의 교역이 아직도 매우 중요하다. 미국의 대(對)동아시아 교역량은 NAFTA 회원국들과의 교역량과 거의 비슷한 수준이다. 미국의 총 교역량 중 약 30%는 동아시아 국가와의 교역이며, 또 다른 30%는 NAFTA 회원국들과의 교역이다. 이 수치는 남미

국가들과의 교역량이 5%인에 불과한 것과 크게 비교된다. 그 동안 미국이 미주지역내의 경제통합을 강조해왔음에도 불구하고, 적어도 통계적으로는 동아시아와의 교역이 남미와의 교역보다 훨씬 더 중요한 것이다.

동아시아 국가들의 경우 역내교역 확대의 추진력이 되었던 생산네트워크가 이처럼 급성장해온 상태지만, 이러한 생산네트워크 활동의 대부분이 결국 미국시장을 겨냥한 것이라는 점은 엄연한 사실이다.

또한 동아시아 지역과 북미 지역간의 상호 금융의존도 역시 점차 높아지고 있다. 그 이유는 미국의 적자가 증가하고 있으며 이 적자를 메우기 위한 자금이 동아시아 지역의 중앙은행으로부터 조달된다는 중요성 때문이다. 이러한 사실은 동아시아에서 축적되고 있는 흑자의 분출구 역할을 미국이 제공한다고 바꾸어 말할 수도 있는 것이다. 이러한 금융의 상호의존성은 왜 태평양 양안 국가들이 커다란 경제적 이해관계로 통합을 이루려 하는지 설명하는 또 다른 이유가 된다

APEC 안에서도 특히 북미와 동북아는 경제적 우위가 있는 지역이라고 할 수 있다. 전세계 GNP의 60%를 APEC이 차지하고 있는데 사실상 북미와 동북아가 이 60%의 대부분을 차지하고 있다고 볼 수 있다. 북미 및 동북아의 6대 경제인 일본, 중국, 캐나다, 한국, 멕시코, 미국이 세계 GNP의 55%, APEC GNP의 90%를 차지하고 있고 이들 국가를 제외한 나머지 APEC 회원국들이 나머지 10%를 차지하고 있어, 아·태 지역의 경제중심은 사실상 북미와 동북아라고 할 수 있다. 따라서 동북아는 당연히 동아시아의 경제중심이라고 볼 수 있는데 동아시아는 전세계 GNP의 21%를 차지하고 있다. 이 중 동남아는 동아시아 전체 GNP의 2%밖에 되지 않고 동북아가 약 90%를 차지하고 있다.

북미 및 동북아의 6대 경제는 역내무역에서도 우위를 차지하고 있다. APEC 지역 내 가장 큰 규모의 무역흐름은 단연 동북아 역내무역, 북미-남미, 그리고 북미-동북아 간 무역이다. 이러한 것들은 당연히 APEC 역내에서 가장 중요한 무역흐름이기도 하다.

그러나 위와 같은 지역주의의 두 가지 과정에 있어서, 논리적으로 생각될 수 있는 결론을 얻는데에는 심각한 장애물들이 많이 있다. 먼저 APEC을 보면, APEC은 '개방적 지역주의' 개념을 도입하여 지역주의와 다자주의 간의 조화를 이루기 위해 과감한 노력을 기울여왔다. 여기서 '개방적 지역주의'가 표방하는 것은 APEC 역내 무역자유화가 비차별적 원칙에 입각하여 이루어져야 한다는 것이다. 이는 APEC 지역통합 과정이 가지는 고유한 특성으로

서, 전세계 다른 지역에서 이와 같은 비차별적 원칙을 바탕으로 역내 자유화를 시도한 사례가 없었다.

이는 APEC 국가들이 지역 경제통합을 위해 매우 혁신적이고 과감한 노력을 기울이고 있다는 것을 말해 준다. 그러나 실제로 이러한 과정의 성공여부는 아직 불투명하다. 그 이유는 APEC의 기본정신이 비차별주의라는 주장과는 달리, 많은 회원국 특히 몇몇 중요 회원국들이 다른 APEC 회원국뿐만 아니라 역외국이 이러한 상호주의에 동참하지 않으면 자유화를 하지 않겠다는 입장을 보이고 있기 때문이다. APEC이 지속적으로 상호주의를 주장한다면, 실제로 가능한 자유화의 길은 WTO를 통해 비차별적 자유화를 이루거나 특혜무역협정(preferential trade arrangement)을 통해 역내무역 자유화를 이루는 것뿐이다. 결국 APEC의 가장 중요한 회원국들이 상호주의를 강력하게 주장하고 있기 때문에 현실적으로 '개방적 지역주의'가 이루어지기는 어렵다. 사실 APEC 역내통합 과정에서 이루어 낸 자유화의 정도는 공동이행(collective actions)이나 개별이행(individual actions) 등에 국한되어 매우 제한적이다. 그러나 APEC 회원국들은 WTO와 아·태 지역 내에서 급격히 증가하고 있는 특혜무역협정 등에 점점 활발히 참여하고 있으며, 이를 역내 무역 및 투자 자유화를 이루기 위한 수단으로 여기고 있다.

APEC 내에서의 공동이행, 개별이행, WTO, 특혜무역협정, 자유무역협정 등과 같은 역내 자유화를 위한 모든 수단이 가져올 복합적 효과를 생각해 본다면, 현재의 추세로서는 선진 회원국, 특히 한국의 경우 2010년까지 역내 무역 및 투자 자유화의 목표를 지키기 어려울 것으로 전망된 바 있다. 이변이 없는 한 선진 회원국들이 2010년까지 목표를 달성하는 것은 어려울 것이 확실하다.

APEC 기업인자문위원회는 이러한 점을 정확히 예측하고, 아·태 자유무역지대(Free Trade Area of Asia-Pacific)의 구성을 제안하였다. 위원회는 아·태 자유무역지대 형성을 일종의 '안전장치(circuit breaker)'로 보고 있다. 그래서 이와 같은 과감한 새 제안이 APEC 역내자유화 추진 노력을 되살리고, 2010년까지 선진 회원국들이 자유화 목표를 달성하거나 또는 적어도 확실한 움직임을 보여주는 데에 있어 좀 더 현실적인 전망을 제공할 것이라고 기대한다.

동아시아 내 무역자유화에 관하여서는, ASEAN+3(일본, 중국, 한국)가 무역 및 통화 분야의 협력에 대해 중점적으로 논의하고 있다. ASEAN+3 FTA에 대한 구상은 1990년대 후반 동아시아비전그룹(East Asia Vision Group)이 제안하여 이루어졌다.

그러나 ASEAN+3 FTA의 형성 역시 난항을 겪고 있는데, 주요 원인은 동아시아 양대 경제대국인 일본과 중국간의 관계가 여러 가지 문제를 안고 있기 때문이다.

따라서 ASEAN+3 대신 ASEAN+1이 지속적으로 추진되고 있다. ASEAN-일본간의 FTA 추진에 대한 대응으로 중국이 ASEAN과의 FTA를 추진하게 되었으며, 그 뒤 미국-ASEAN의 'Enterprise for ASEAN' 이니셔티브(initiative)도 구성되었다. 그리고 나아가 최근에는 호주, 뉴질랜드 경제와 ASEAN을 연계하기 위한 이니셔티브가 제안되었으며, 결국 현재의 인도-ASEAN 이니셔티브에까지 이르게 되었다.

이와 같은 ASEAN+1 체제의 추세가 시사하는 바는, 첫째, 중국과 일본과의 경쟁관계가 ASEAN+3대신 ASEAN+1로의 움직임을 낳았다는 것과, 둘째, ASEAN은 비록 역내 GNP의 10%만을 차지하고 있지만 활발한 ASEAN+1 체제의 경제협력 구축을 통해 역내에서의 경제적 리더십을 행사하려는 의욕을 나타내고 있다는 것이다.

ASEAN의 전략에는 APEC 지역통합과 동아시아 지역통합에 대한 일관적인 주제가 있는데, 바로 두 가지 지역통합 과정에 있어서 중심적 역할을 지속하는 것이다. 즉, 중국과 일본이 상호양보와 의견조율에 실패할 경우 그 공백을 ASEAN이 채워 ASEAN+1의 확대를 통해 역내통합 과정의 중심역할을 하는 것이다.

그러나 ASEAN은 내부결집력을 유지하는 데에 문제점을 가지고 있어 역내 경제통합의 중심역할을 하는 것이 어려울지도 모른다. ASEAN 회원국 간의 관계가 느슨한 편이어서 ASEAN이 동아시아 경제통합에 있어 단결된 위치를 유지하기 힘들기 때문에, ASEAN이 역내 통합과정의 리더십을 제공하기 위한 의욕은 실현되기 어려운 것이다.

오는 12월에 홍콩에서 열리는 WTO 각료회의가 우리에게 상기시켜주는 바는 WTO가 역내 자유화를 진행시키기 위한 매우 중요한 수단이라는 것이다. 우루과이라운드를 통해 WTO가 생겨났고 이는 자유화에 큰 진전을 가져옴과 동시에 다자간 체계에 매우 큰 복잡성도 가져왔다. 우루과이라운드 협정은 이전에는 논의될 수 없었던 난해한 이슈들을 많이 포함하고 있는데, 이 중에는 서비스, 농업, 지적재산권과 같은 이슈들도 포함되어 있다. 우루과이라운드는 다양한 협정을 일괄 처리하는 방식으로 가져갔는데, 이는 소수의 예외를 제외한 WTO 각 회원국에게 WTO 협정의 모든 요소에 서명하도록 하는 것이었다. 그리고 WTO 체제 하의 강화된 분쟁해결제도 이러한 약속들이 회원국에 대해 이전보다 더욱 강력한 구속력을 가지게 되었다는 점을 의미한다.

위와 같은 사항들은 회원국 수의 증가와 함께 이루어졌으며, 이에 따라 WTO 내에서의 개발도상국 지위 역시 향상되었다. 개발도상국도 개발정도에 따라 여러 그룹의 개발도상국이 존재하며, 이들 간에도 매우 다양한 이해관계가 있고 때로는 이해관계의 상충이 발생하기도 한다.

이러한 복잡성은 뉴라운드 협상을 타결함에 있어서도 많은 어려움을 초래했다. 아시다시피 시애틀 각료회담은 협상을 개시하지 못한 채 실패로 끝났으며, 도하라운드 협상 역시 매우 어려운 상황에서 가까스로 개시되었지만 성공하지 못했다. 이후 칸쿤(Cancun) 각료회담을 통해 협상의제를 굳히고 강화시키려 했으나 이 역시 큰 실패로 끝났다.

계속되는 회담의 실패 끝에 현재는 협상의제의 범위가 점점 줄어들고 있는 추세이다. 그러나 더 큰 문제는 투자, 경쟁정책, 정부조달 등과 같은 중요한 사항들도 점점 협상의제에서 제외되고 있다는 것이다. 자유화에 대한 의욕 또한 복잡해진 협상과정의 틀 안에서나 실현 가능한 정도에서 만족하는 것으로 줄어들었다. 결국 WTO는 자유화를 진흥하는 기구로서의 역할에 대한 문제점을 안게 되었고, 또 규칙제정기구로서 가지는 중요성 역시 흔들리게 되었다. 오히려 이러한 본래의 역할과는 달리 국제무역 규정을 운영하는 역할이 점점 더 강조되고 있기도 하다.

APEC 통합, 동아시아 무역자유화, WTO를 통한 세계 무역자유화의 모든 과정이 어려움을 겪고 있는 상황에서 아·태 지역 내에서 쌍무 FTA의 확산은 주목할 만 하다. 사실 이와 같은 FTA의 급속한 증가는 위의 세 가지 자유화 과정이 어려움에 부딪히게 된 것에 대한 반응으로 일어난 현상이라 할 수 있다.

APEC의 분야별 조기자유화(Early Voluntary Sector Liberalization, EVSL) 이니셔티브는 15개 주요 분야의 자유화를 목표로 하는 것으로 1998년 말에 열린 APEC 회담에서 실패로 끝난 바 있다. 현재 아·태 지역에서 활발하게 진행 중인 쌍무 FTA 체결은 1998년 EVSL의 실패에서 시작되었다고 볼 수 있지만, 이러한 현상이 1999년 시애틀 각료회담의 실패로부터 시작된 것이라도 보는 견해도 있다. 그러나 사실 아·태 지역의 쌍무 FTA 체결은 EVSL 이니셔티브의 실패 이후 시작된 것으로 보는 것이 옳다.

EVSL 이니셔티브의 실패로 APEC 회원국들은 APEC이 무역자유화의 견인차 역할을 하는 것에 대한 한계를 인식하게 되었으며 WTO 시애틀 회담의 실패는 쌍무 FTA 협상을 촉진시켰다. 이에 따라 ASEAN+3, ASEAN+1과 같은 이니셔티브들은 점차 쌍무 이니셔티브로 분해

되고 있는 경향을 보이고 있다. 중국이 태국과 개별협정을 시작한 것이 좋은 예이다. 일본은 이미 싱가포르와 FTA를 체결하였고, 이어 태국과 말레이시아와 협상을 진행하고 있으며 또 필리핀과도 막 협상을 완료한 상태이다. 미국도 ASEAN 개별국가와의 쌍무 FTA 협상에 활발한 움직임을 보이고 있다. 이러한 ASEAN +1 FTA의 증가 현상은 ASEAN의 자체 응집력과 단결력의 부족으로 이해될 수 있다.

APEC 통합, 동아시아 무역자유화, WTO를 통한 세계 무역자유화가 안고 있는 어려움으로 인해 현재 아·태 지역 내에서는 지역협정보다는 쌍무 FTA의 증가 압력이 커졌다.

쌍무 FTA의 체결은 현재 가속화되고 있는 상태이며 2000년 이후 APEC 회원국 간에 새로이 형성된 FTA는 14개로 기록되어 있다. 물론 이 수치는 다달이 늘어나고 있으며 앞으로 체결될 FTA의 수 역시 꾸준히 늘어날 것이다. 제주도에서 열린 APEC 회담에서 한 전문가는 가까운 미래에 APEC 회원국간에 약 50개의 쌍무 FTA가 체결될 것으로 전망했다. 또 곧 열리게 될 정상회담을 통해서도 새로운 FTA 논의가 생겨날 것이라고 예측할 수 있다.

지금까지 체결된 FTA를 보면, 지역주의가 약해지고 있다는 것을 알 수 있다. 현재 역내에서 증가하고 있는 쌍무 FTA들이 동아시아 지역주의를 벗어나 미국-싱가포르 FTA, 한국-칠레 FTA, 호주-미국 FTA, 일본-멕시코 FTA 등 태평양을 넘나드는 것이라는 점은 주목할만하다.

물론 동아시아 차원에서의 FTA도 체결되고 있다. 일본-싱가포르 FTA, 중국-태국 FTA, 홍콩-중국 FTA, 한국-싱가포르 FTA를 그 예로 들 수 있다. 게다가 동남아와 오스트랄라시아(Australasia) 국가 간 쌍무 FTA도 증가하고 있는데, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르, 태국 등이 이에 활발하게 참여하고 있다. 태평양의 다른 한 쪽에서는 최근 미국-칠레 FTA가 체결된 바 있다. 이러한 쌍무 FTA의 증가는 또 다른 지역주의를 반영하기보다는 쌍무협정의 패턴이 지속적으로 진화되는 모습을 보여주고 있다고 할 수 있다.

쌍무 FTA 체결에 있어서의 지역주의 약화라는 특징 이외의 두 가지 특징이 아직 그다지 주목을 못 받고 있지만 이를 언급해보고자 한다. 첫째, 아직 동북아와 북미의 주요 국가간의 FTA는 체결된 것이 없으며 동북아 국가간 FTA도 전무한 상태이다. 동북아 주요 3국과 북미 주요 3국 간에 체결된 유일한 FTA는 일본-멕시코 FTA인데, 양국간 무역흐름은 매우 제한적이다. 동북아의 경우 중국-일본 혹은 한국-중국 간 FTA는 아직 존재하지 않으며 그나마 진행 중이던 한국-일본 FTA는 아직 체결이 안 되었을 뿐만 아니라 사실상 협상이 중단된 상태이다.

즉, 아직까지는 무역규모 면에서나 중요도 면에서 의미가 큰 FTA는 없다고 할 수 있다. 이와 관련하여 현재 협상 중인 FTA들의 경우를 보면 각 국가들이 협상하기에 민감한 분야가 있는 국가와의 협상을 피하는 경향이 있다. 예를 들어 일본이나 한국이 호주나 뉴질랜드와 FTA 협상을 하지 않거나 미국이 중국과 맺지 않으려는 것이 이에 해당한다.

사실 현재의 쌍무 FTA는 아·태 지역내의 경제규모가 작은 국가들이 APEC과 동아시아 지역차원의 자유화가 어려워지자 선택한 나름대로의 자유화 전략으로 이해할 수 있다. 이와 같은 소규모 경제들은 이러한 전략을 통하여 지역통합을 저해하는 대규모 경제들을 우회하는 방식으로 자유화를 계속 진행하고 있다.

역내 소규모 경제들이 FTA 협상에 활발한 모습을 볼 수 있는데 싱가포르, 칠레, 호주, 뉴질랜드, 태국과 같은 국가들이 대표적 예이다. 이들 국가들은 FTA를 통하여 서로의 경제를 연계시키고 있다. 또한 대규모 경제들도 자국과 협력관계를 맺기에 적절한 소규모 경제와의 FTA를 추진하고 있는데, 이 경우 민감한 분야에 대한 협상을 반드시 거칠 필요가 없다는 장점이 있다. 이러한 면에서 보면 싱가포르가 이러한 움직임을 주도하는 것은 필연적 결과라 할 수 있다. 다른 대규모 경제의 관점에서 볼 때 싱가포르는 APEC 내의 소규모 경제 중에서도 위협적 요소가 가장 적은 나라이다. 일본-싱가포르 FTA의 경우, 일본은 절화(cut-flower)와 같은 중요도가 낮은 농산물과 금붕어까지 협상대상에서 제외할 것을 주장하여 '금붕어 없는' FTA가 체결이 되었다.

대규모 경제와 소규모 경제간의 FTA에는 협정을 막을 만한 민감한 분야가 없거나 민감한 분야를 협상대상에서 제외할 수 있기 때문에 협상 및 합의를 이루기 쉬운 경우가 있다. 일본-태국 FTA가 쌀을 협상대상에서 제외하기로 합의한 것이 좋은 예이다. 이 밖에도 정치적 어려움이나 갈등의 소지가 없기 때문에 FTA가 맺어진 경우가 있다. 그 예가 미국이 호주와는 FTA를 체결하고 뉴질랜드와는 맺지 않은 경우와, 대만과의 FTA는 제안조차 하지 않는 경우라 할 수 있다.

이러한 형태의 FTA에서는 소규모 경제의 중요성과, 소규모 경제와 대규모 경제간 관계의 중요성 외에 도미노효과의 중요성도 엿볼 수 있다. 소규모 경제가 대규모 경제와 FTA를 체결하면, 그 압력이 즉각적으로 다른 소규모 경제들을 자극하여 해당 대규모 경제와의 FTA를 추진하게 만들고 이로써 그 대규모 경제시장 내에서의 이익을 보호할 수 있다는 것이다. 따라서 태국이 일본과 FTA를 맺게 되면 말레이시아도 일본과 FTA를 맺어야 하는 이유가 생기는 것이다. 호주가 미국과 FTA를 체결했을 때 뉴질랜드가 미국시장에서의 자국 입지가

흔들릴 수도 있다는 데에 고무되어 서둘러 미국과 FTA를 추진하였으나 실패하였다. 이러한 도미노현상을 통해 당분간은 쌍무 FTA의 증가 추세가 계속 이어질 것으로 전망할 수 있으며, 그 속도 역시 증가될 것으로 보인다.

한 걸음 물러서서 쌍무 FTA에 대해 평가를 내려보면 분명히 이러한 FTA가 갖는 매력을 찾을 수 있다. 즉, WTO 협정(GATT 24조, GATS 5조 등과 같은)과 조화를 이루는 한에서는 각각의 쌍무 FTA를 바람직한 자유화의 수단으로 볼 수 있는 것이다. 이러한 방법이 실제로 WTO 체제를 훼손시키는 것일지 모르겠지만 최소한 법적인 면에서는 그렇지 않다.

다만 WTO와 조화를 잘 이룬다는 조건 하에, 현재 이루어지고 있는 쌍무 FTA 체결의 추세가 지속된다면 궁극적으로는 모든 체결 당사국간에 존재하는 장벽이 상당부분 제거될 것이다. 몇몇 민감한 분야가 제외될 수는 있겠지만 WTO 규정대로라면 대부분의 상품이 결국 모두 자유무역의 대상이 될 것이다.

이러한 쌍무 FTA는 잠재적으로 이른바 광범위한 'WTO-Plus' 조항의 촉매제가 될 수 있다. WTO-Plus 조항은 투자, 경쟁정책, 정부조달 등 WTO 협정에서 제외된 문제들과 표준, 관세절차 등과 같은 수출촉진 조치들을 포함하는 현재 WTO 협정보다 훨씬 광범위한 협정이다. 이것이 현재의 쌍무 FTA 추세가 가지고 있는 긍정적 요소이다.

현재의 쌍무 FTA가 개별국가의 경제적 관점에서 볼 때에 그리 긍정적이지 않을 수도 있지만 몇 가지 긍정적 요소라고 할 수 있는 점이 있다. 첫째, 민감한 분야를 제외할 수 있다는 것이다. 예를 들어 일본은 쌀을 제외시켜야 한다고 주장하는 것과, 미국이 호주와의 협정에서 설탕을 제외할 것을 주장하는 것이 그것이다. 둘째, '쌍방'이라는 말은 상대국을 선택할 수 있다는 의미를 가지고 있기 때문에 수출 면에서의 경쟁으로 인해 서로 문제를 일으킬 수 있는 나라를 피해서 상대국을 택할 수 있다. 셋째, 상대국과의 관계상 특징에 맞게 협정내용을 조정할 수 있어 '맞춤형' FTA가 가능하다. 게다가 자국의 이익에 특히 큰 도움이 되는 이슈들에 대해 더욱 심도 있고 포괄적인 협정을 이끌어 낼 수 있다. 이는 다수의 나라와 협정을 맺을 때에는 쉽지 않은 일이다. 그래서 미국은 지역협정이나 WTO에서 합의를 이끌어내기 어려웠던 지적재산권, 노동, 환경 문제를 쌍방 FTA 협상에서는 성공적으로 합의를 도출해내며 해소하고 있다. 많은 나라들이 쌍무 FTA에 매력을 느끼는 이유는 이와 같은 점들 때문이다.

그러나 이에 따른 위험요소도 있다. 각각의 쌍무 FTA는 차별적 협정으로 인해 비(非)체결국이 차별의 대상이 된다. 결과적으로 이러한 특혜무역협정은 역내에서의 차별과 제외로

인해 복잡한 형태를 띠게 된다. 이러한 복잡한 형태의 좋은 예가 ‘수레바퀴(hub and spoke)’ 형태의 FTA, 즉, 주요 경제대국을 중심으로 FTA 네트워크가 형성 되는 것이다. 미국 및 일본과 같은 경제 대국이 중심축으로서의 역할을 하게 될 것이고 이러한 중심축으로부터 여러 개의 쌍무 FTA가 퍼져 수레바퀴살이 구성되는 형태이다.

이러한 형태는 적어도 두 가지의 부정적 의미를 지니고 있다. 첫째, ‘수레바퀴’ 형태의 FTA상에서는 지역차원의 협정에서보다 중심축에 우위와 협상력이 훨씬 집중된다는 것이다. 둘째, ‘수레바퀴’ 형태는 중심축간의 경쟁을 유발시킬 수 있다. 특히 이러한 경쟁관계에 있는 중심축들이 무역협정을 구상하는 데에 있어서 서로 다른 관점을 가지고 있을 때에는 문제가 더욱 커질 수 있다.

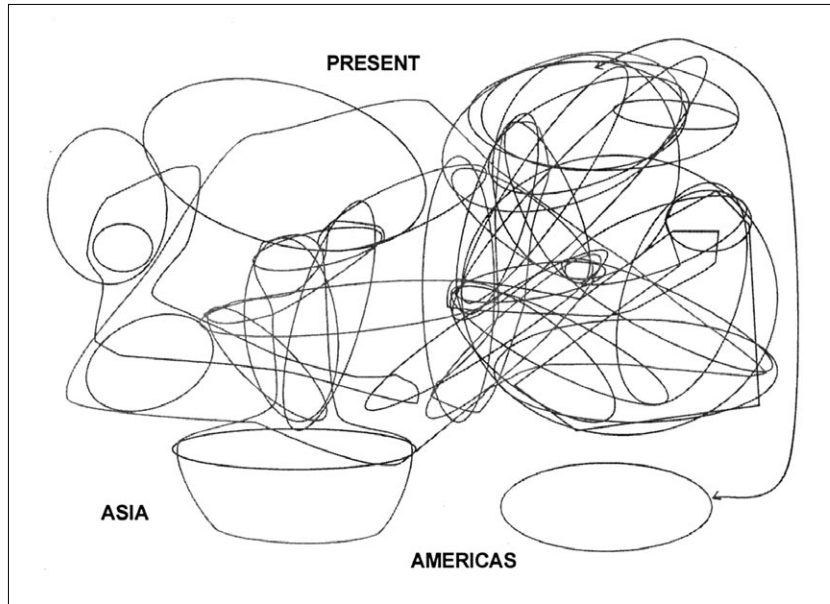
위에서 언급된 맞춤형 FTA는 지역적 관점에서 볼 때 특히 원산지규정에 있어 상당한 어긋나는 FTA가 될 수 있다. 이러한 특혜무역협정은 자그디쉬 바그와티(Jagdish Bhagwati) 교수가 말한 ‘스파게티접시 효과’ 를 야기할 것이다. 즉, 차별적이고 중복된 협정들이 짜집기 되어버리면 원산지규정이 서로 일치하지 않아 경제적으로 상당한 비용이 초래될 것이라는 뜻이다. 특히 싱가포르와 같은 경우 이미 7, 8개국과 FTA를 맺은 상태라 그 비용이 클 것이다. 칠레와 멕시코는 각각 16개와 32개의 FTA를 체결한 상태기 때문에 더욱 심각한 상황이 예측된다. 따라서 각국의 수출업자들은 FTA를 맺은 모든 국가의 시장에서 자신의 상품이 각각 어떻게 원산지규정을 충족할 수 있는지 잘 생각해 보아야 한다. <그림 1>, <그림 2>, <그림 3>은 이러한 ‘스파게티접시 효과’ 를 묘사하고 있다.

그리고 협상분야와 상대국에게 민감한 부분의 유무에 따라 취사선택 할 수 있다는 것은 각 국가들이 WTO를 통한 다자간 자유화보다 FTA를 통한 선별적 자유화를 선호하도록 하게끔 만든다. 아·태 지역에 있어서 대만이나 미국과 문제가 있는 뉴질랜드처럼 정치적으로 민감한 부분이 있는 국가나, 베트남처럼 시장이 작은 경우 이들은 FTA의 파트너로서 매력 이 없다고 간주되기 쉬워 역내 FTA 확산이 진행될수록 점점 주변화될 것이다. 이로 인해 무역과 투자의 흐름을 통한 지역적 차원에서의 APEC이나 동아시아 경제통합은 결국 어려운 과제가 될 것이다. 요컨대, APEC과 동아시아 지역 내에서 FTA의 확산과정에서 자신들이 주변화되고 있다고 느끼는 국가가 많아질 것이라는 말이다.

<그림1>은 1년 전에 Inter-American Development Bank에서 작성한 것으로 당시 아시아와 미주의 FTA 체결현황을 보여주고 있다. <그림 2>는 당시 협상이 진행 중이던 FTA를 보여주고 있으며, <그림 3>은 협상 중인 FTA가 모두 체결된다면 발생하게 될 ‘스파게티접시

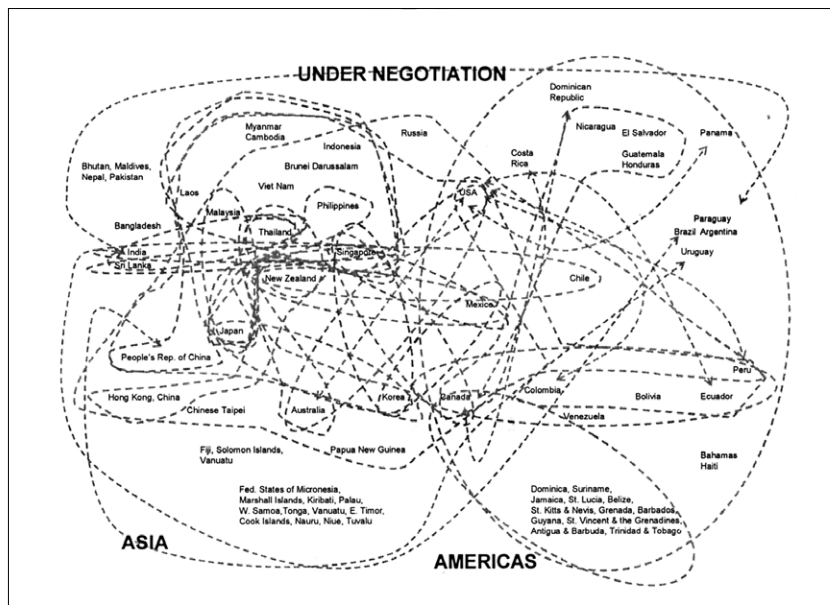
효과'를 도식화한 것이다. 이 그림을 보면 왜 '스파게티접시 효과'라고 하는지를 알 수 있을 것이다.

〈그림 1〉



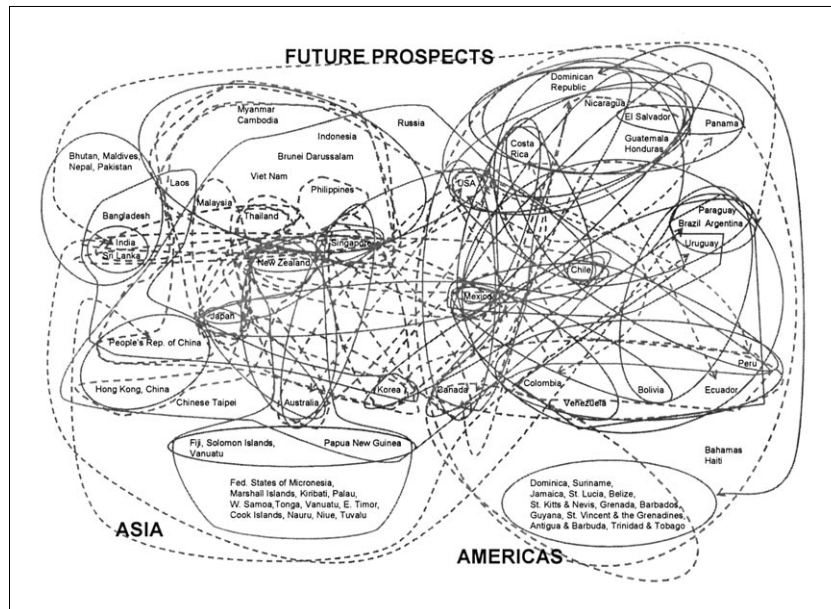
Source: Integration and Regional Programs Department American Development

〈그림 2〉



Source: Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank

〈그림 3〉



Source: Integration and Regional Programs Department American Development

이처럼 복잡한 ‘스파게티접시’를 보면, 차라리 선별적 FTA보다는 지역무역협정을 맺으면 이러한 현상을 피할 수 있을 것이라 생각될 수도 있다. 사실 지역무역협정이 ‘스파게티 접시 효과’라는 문제를 단순화시킬 수 있는 방법이라는 것은 분명하다.

지역무역협정은 명백한 경제적 효과도 있는데, 각기 다른 유형의 FTA가 어떠한 경제적 후생 효과를 가져오는지에 관해 많은 연구결과가 나와있다. 이러한 연구결과는 동아시아나 아·태 지역의 지역무역협정에 참여하는 국가가 많으면 많을수록 각 국가에게 돌아가는 이익이 더 커진다는 것을 보여준다. 반면에 이러한 협정의 비회원국이 얻는 손실 역시 더 커진다.

ASEAN+3 FTA와 같은 동아시아 FTA의 효과를 ASEAN+중국 혹은 ASEAN+일본 등의 ASEAN+1 FTA의 효과와 비교해보면, 동아시아 FTA가 ASEAN+1 FTA나 다른 쌍무 FTA보다 회원국 각각에게 주는 이익이 더 크다는 것은 확실하다. 동시에 이러한 동아시아 FTA에서 제외된 대만, 호주, 뉴질랜드 같은 국가들이 감당해야 하는 비용은 ASEAN+1 FTA나 여타 쌍무 FTA에서 제외되었을 때에 발생하는 비용보다 훨씬 크다.

나아가 APEC 기업인자문위원회가 제안한 아시아-태평양 FTA(FTAAP)의 경우, FTAAP가 동아시아나 다른 APEC 국가들에게 주는 이익이 동아시아 FTA가 각 회원국에게 주는 이익보다 클 것이다. 그리고 FTAAP가 동아시아 FTA에서 제외되었던 다른 APEC 회원국들에게

이익이 된다는 것 역시 당연한 결과일 것이다. 물론 동아시아 국가들에게 있어서도 FTAAP는 단순히 동아시아 FTA를 맺는 것보다 더 많은 이득이 있다.

이유는 꽤 분명하다. 이미 상호 무역 및 투자 관계가 밀접한 지역 내에서는, 협정에 참여하는 국가가 많을수록 지역 내에서 각국에게 가장 경쟁력 있는 분야들이 협정에 더 많이 포함될 수 있기 때문에 서로 이익이 되는 역내무역과 특화가 이루어질 가능성이 더 높다. 반면, 역내 하위 지역단위의 FTA간 무역협정에서 제외된 국가는 더욱 큰 비용을 부담해야 한다. FTA의 규모가 커질수록 역내국가들의 참여는 높아지지만, 참여하지 않는 국가의 손실은 커진다. 즉, 협정의 규모가 커짐에 따라 회원국에게 돌아가는 이득은 더욱 커지며 비회원국이 부담해야 하는 비용도 커진다는 것이 논리적인 결과이다.

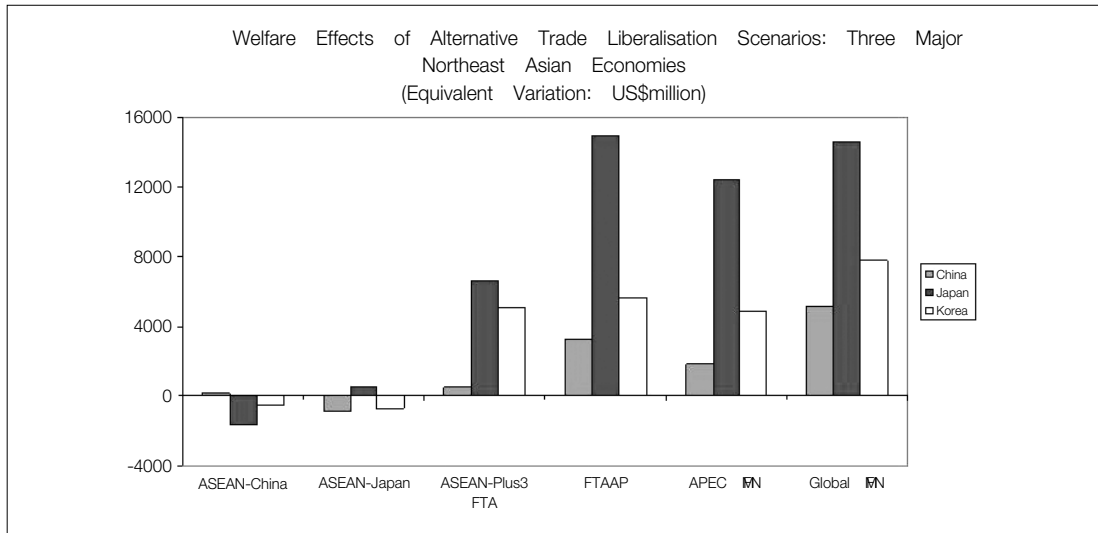
본인은 동료 교수인 존 길버트(John Gilbert)와 함께 APEC FTA가 가지는 잠재적인 경제적 이득이 APEC의 기본개념인 '개방적 지역주의', 즉 무역 및 투자의 비차별적 자유화가 주는 이익보다 더 크다는 의견을 피력한 바 있다.

그러나 FTAAP는 역외국가에 더 큰 경제적 비용을 초래할 것이다. 사실, 유럽연합을 포함한 여타 역외국은 FTAAP로 인해 가장 타격을 입을 것으로 보인다. 반면 APEC의 비차별적 자유화라는 상황에서 APEC 역외국은 일종의 '무임승차'라는 이득을 얻을 수 있다. 이에 대해 미국 국제경제연구소(IEE)의 프레드 버그스텐(C. Fred Bergsten) 박사는 FTAAP의 장점을 설명한 바 있다. 즉 역외국(특히 EU)에게 가중될 비용부담으로 인해, 역외국들은 WTO 협상 테이블에서 더욱 적극적이고 건설적인 태도로 임해야 하는 압박을 받게 되리라는 것이다. 그러므로 이는 WTO 도하라운드 협상에 활기를 불어넣어 더욱 의욕적이고 완전한 해결책과 결과가 나오는 데에 도움이 될 것이다.

물론 WTO를 통하여 다자간 무역자유화를 이룰 수 있다면 FTAAP와 같은 지역무역협정을 통한 자유화의 경우와 달리, APEC 역내 회원국뿐만 아니라 역외국 모두에게 이익이 되리라는 것은 확실하다.

〈그림 4〉는 여러 가지 형태의 FTA의 경제적 후생효과를 도식화한 것이다. 왼쪽으로부터 ASEAN-중국 FTA, ASEAN-일본 FTA, ASEAN+3 FTA, FTAAP, APEC 비차별적 자유화(APEC MFN), 마지막으로 전세계적 자유화(Global MFN)의 순으로 각각의 후생효과를 보여주고 있다. 세 개의 막대들은 각각 중국, 일본, 한국이 얻는 후생효과를 나타낸다. 이 그림을 통해 ASEAN+1 이니셔티브에서 ASEAN+3이나 그 이상으로 협정의 규모가 커질 때야 비로소 동북아 지역에 이득이 생기기 시작함을 알 수 있다.

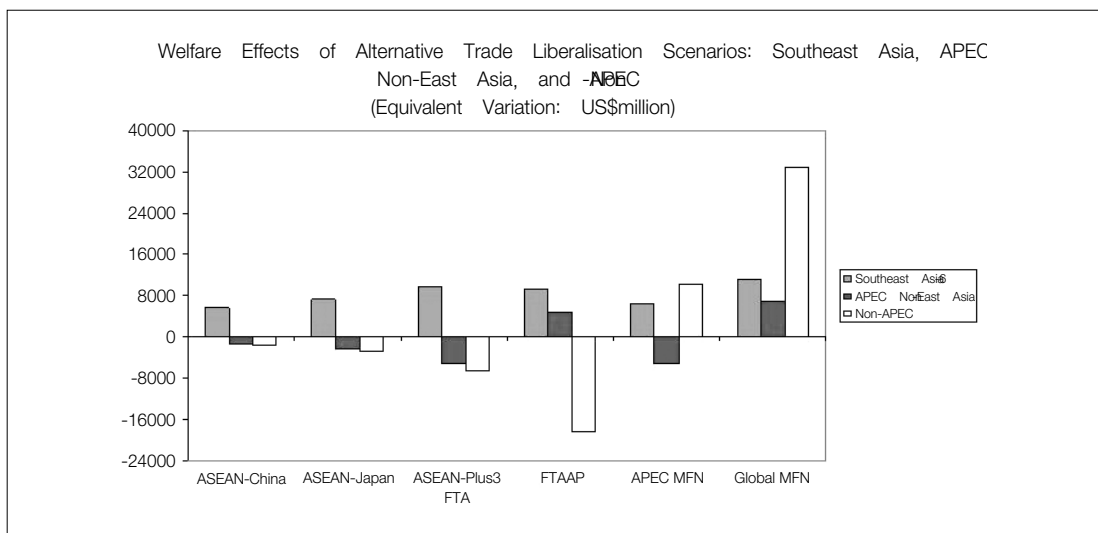
〈그림 4〉



즉, 동북아에 있어서 실제 이득은 동북아가 통합된 상태에서 다른 지역과의 협정이 이루어져야 비로소 발생한다는 것이다. 만약 ASEAN+1과 같이 동북아의 통합이 이루어지지 않은 상태라면 동북아 지역 내에서 발생할 수 있는 이익이 훨씬 적을 것이다.

〈그림 5〉는 동남아에 대한 후생효과를 보여주고 있다. 중간 회색 막대인 동남아지역의 경우, 여기에서도 통합의 규모가 커질수록 동남아가 얻는 이익이 커지는 것을 알 수 있다. 진한 회색 막대는 동아시아 지역 외의 APEC 회원국을, 흰색 막대는 APEC 이외의 지역을 나타내는데 이들의 손실은 동아시아내의 통합규모가 커질수록 늘어나고 있다.

〈그림 5〉



그러나 ASEAN+3에서 FTAAP로 규모가 커지면서, APEC 나머지 회원국의 손실이 이득으로 전환되고, 역외국의 손실이 상당히 증가하는 것을 볼 수 있다. 그러나 이러한 역외국의 손실은 WTO차원의 전세계적 자유화가 이루어지는 단계에서 다시 큰 규모의 경제적 이득으로 전환된다. 또한 APEC 차원에서의 비차별적 자유화(APEC MFN)단계에서 APEC 지역 이외의 국가들은 큰 '무임승차'의 이득을 얻는 것으로 나타난다.

결론은 꽤 간단하다. 동아시아 역내통합과 APEC 역내통합 과정을 보면, 동아시아 지역주의는 결국 동아시아 무역블록의 형성으로 귀결될 것이다. 만약 동아시아가 동아시아지역 내에서의 통합에 초점을 맞추고 있다면, 통상이나 경제적 관점에서 보았을 때 동아시아 FTA의 형성이 그 어떤 방법보다 가장 합리적인 형태의 통합이라고 할 수 있다. 물론 '동아시아 FTA'에 호주와 뉴질랜드도 포함시켜야 한다는 의견도 있으며, 이러한 것이 호주, 뉴질랜드, 동아시아 국가 모두에 이익이 된다는 것은 <그림 4> <그림 5>의 분석을 통해 알 수 있다. 그렇지만 이 문제는 차후에 논의되어야 할 것이다.

동아시아 FTA 형성을 놓고 동아시아 각국의 정책당국은 동아시아 FTA가 실제로 진행이 될 경우 미국에 대해서 어떻게 해야 하는가에 대해 모두 고민하고 있다. 즉, 각국이 미국과 무역, 금융, 정치, 안보 등의 면에서 긴밀한 의존관계를 맺고 있기 때문에 이러한 이슈들에 대해 어떻게 대처해야 하는가에 대한 의문이 제기되는 것이다. 실제로 이 문제 때문에 동아시아 정상회담에 미국을 초대해야 할 것인지에 대한 논의가 진행되고 있으며 아직 결론은 나지 않은 상태이다. 요컨대, 동아시아 무역블록의 형성은 경제적으로 가장 합리적인 방법이지만 미국에 대한 이슈는 아직 의문점이 많다.

물론 미국에 대한 문제는 APEC 차원에서의 통합을 통해 해결될 수 있다. 또한 호주와 뉴질랜드를 포함시키는 문제 역시 마찬가지이다. 경제적 관점에서 볼 때 APEC 지역차원 통합이야말로 동아시아 무역블록 형성보다 더 바람직한 길이며, 이는 특히 동아시아 경제들에게 잠재적으로 보다 큰 이익을 줄 것이다. 그러나 앞서 언급되었듯이 APEC 차원의 완전한 통합은 이루어지기 힘들 것으로 보인다. 하지만 APEC 기업인자문위원회가 제안한 FTAAP에 대한 구상은 역내의 보다 완전한 통합과, 무역 및 투자 자유화에 대한 공통기반을 확실히 제공하고 있다.

현재 APEC 지도자들 및 장관들은 FTAAP에 대한 제안을 받아들이고 있지 않으나 제주도에서 열린 장관급 회담에서 이미 역내 쌍무 FTA의 수렴에 대한 논의를 진행하였었다. 이 논의에서 각국 관계자들은 쌍무 FTA들 간에 수렴할 수 있는 부분은 모두 찾아 '스파게티접

시'의 합리화를 이룰 수 있다고 간주하고 이를 위한 잠정적인 절차 마련에 힘썼다. 비록 이 절차가 매우 복잡해 보였을 지라도 그들은 이 문제에 대해 서로 분명히 인식하고 있었다.

지금 상상해 볼 수 있는 미래의 시나리오 중 하나는 우선 동아시아 무역블록이 형성되고, 미주 국가들과 호주 및 뉴질랜드가 동아시아 무역블록에 포함되지 못할 경우에도 이들 국가와 APEC이라는 틀을 통해 지속적으로 관계를 맺어 나가는 동시에 WTO는 모든 것을 포괄하여 전세계적 자유화를 이끌어 나가는 것이다. 또 다른 시나리오는 APEC 차원의 FTA, 즉 FTAAP의 형성이며 이 때도 WTO는 전세계적 자유화 과정의 견인차 역할을 하게 되는 것이다.

그러나 중요한 점은 위의 두 가지 방법 중 어떠한 방법을 택하든지 간에 WTO와 WTO를 통한 자유화는 동아시아 FTA나 APEC FTA의 형성과정에서 제외된 국가들에게 발생할 수 있는 부정적 효과를 경감시키는 데에 중요한 역할을 하리라는 것이다.

그러면 위의 두 가지 시나리오에는 어떤 장애물이 있을까? 기본적으로, APEC 회원국 중에서도 경제규모가 큰 나라들은 정치적 의도와 전략적 목적을 가지고 자유무역협정이란 문제에 접근한다. 이와 같은 장애물 중에는 일종의 공통분모 같은 문제들이 있으며 이러한 문제들은 동아시아 차원과 APEC 차원에서 각각 다른 양상으로 나타나기도 한다.

첫 번째 장애물로는 미국과 동아시아의 관계를 들 수 있다. 그 중 특히 중-미 관계, 일-미 관계, 그 다음으로 한-미 관계를 들 수 있다. 이들 국가의 정치적 관계는 현재 APEC 차원의 지역통합에 있어 매우 큰 장애가 되고 있다. 특히 중-미 관계가 큰 문제가 되고 있다. 이 문제는 동아시아 지역통합을 이루기 위해서는 반드시 해결되어야 할 문제이다. 그리고 미국과 동아시아 간의 문제는 여러 가지 차원에서 존재할 수 있다. 예를 들어 무역관계에서만 보아도 일본이나 한국의 농업, 중국산 수입섬유와 의류제품 등 민감한 문제들이 많다. 그리고 미국, 일본, 중국은 동아시아와 APEC 지역 내에서 각각 다른 전략적인 야심을 가지고 있다. 특히, 미국이 동아시아 지역 내의 안보에 있어서 지니는 역할에 대해 일본과 중국은 다른 시각을 가지고 접근하고 있다. 이렇듯 미국-동아시아 관계는 어떠한 면에서든 APEC 지역과 동아시아 지역의 무역통합에 있어서 크게 영향을 미친다.

일본과 중국과의 관계 역시 APEC이나 동아시아에 있어서 매우 중요한 이슈이다. 일본이나 중국이 없는 동아시아 무역블록은 사실 상상하기 힘들다. 또한 일본이나 중국이 제외된 APEC 통합 역시 상상하기 어렵다. 그러나 일본과 중국과의 관계가 현재 좋지 않은 상태라

는 것은 너무 분명하다.

미국과 동아시아와의 관계에서 민감한 산업분야 역시 빼놓을 수 없는 부분이다. 실제로 이 문제는 그 파급효과가 큰 편이다. 특히 일본과 한국의 농업이 그런 분야이다. 농업 이외에도 동아시아나 APEC 통합에 걸림돌이 되는 분야가 많다.

이처럼 민감한 분야의 문제는 주로 경제규모가 큰 국가들 간에 발생한다. 따라서 동아시아나 APEC 내의 경제대국들이 민감한 분야에 대해 양보할 준비를 하고 지역통합에 더욱 앞장선다면 다른 소규모 경제 국가들도 통합과정에 적극적으로 참여할 것이다. 그러나 과연 경제대국들이 민감한 분야에서 양보를 할지는 의문이다.

이밖에 대만 문제도 고려해야 한다. 대만 문제는 사실 그리 중요하게 생각되지 않는 문제일 수도 있으나 경제통합의 관점에서 대만 문제는 꽤 자주 거론되는 문제이다. 왜냐하면 대만 문제는 동아시아와 아·태 지역의 원만한 경제관계를 어렵게 할 뿐만 아니라 정치적, 전략적으로 파생되는 중요한 문제가 많기 때문이다.

이러한 상황에서 '안전장치'가 될 수 있는 것이 무엇인지 생각해 볼 수 있다. 무엇이 이러한 어려움을 타개하고 앞으로 나아갈 수 있게 할 수 있는가? '안전장치'가 될 수 있는 여러 가지 상황 중에서도 동북아 세력과 미국 간의 관계가 획기적으로 향상된다면 이는 도미노 효과를 일으킬 것으로 보인다. 하지만 이것이 궁극적으로 어떠한 결과를 가져올지는 예측하기 힘들다.

예를 들어 현재 한-미 FTA에 관한 논의가 오가는 중이라고 하는데, 이는 역내에 도미노 효과를 불러일으킬 것이 확실하다. 일본이 아무런 반응을 보이지 않고 가만히 있을 수만은 없게 되는 것이다. 한-미 FTA가 체결된다는 발표가 나면 일본은 즉시 미국과 FTA를 맺으려고 하거나 일본의 경제적 이익을 보호하기 위한 다른 방법을 동원하여 이에 대응할 것이다. 이는 곧 중국의 미국, 일본, 한국 세 나라와의 관계에도 영향을 미칠 것이다.

이러한 시나리오가 어떠한 양상으로 전개될 것인가는 예측하기 어렵다. 중-미, 중-일, 중-한 관계가 위와 같은 상황에서 어떻게 변화할지 분명하게 알 수는 없다. 아마 리더로서 가장 적합한 국가가 하나 존재하고 나머지 동북아 국가들이 모두 참여하는 통합이 제일 바람직한 것이라고 볼 수 있겠다. 그러나 만약 한국과 일본이 미국과 더욱 가까워지고 중국이 고립되어 동북아가 두 편으로 갈라서게 되는 상황도 충분히 상상할 수 있다. 이는 결국 미국과

중국이 동북아 지역에서 각자의 이익을 추구하며 지역 내 경제적, 정치적 갈등을 더욱 심화시키는 결과를 낳을 것이다.

어떤 ‘안전장치’가 어떠한 방법으로 정치적 관계와 관련된 문제를 해결하는 데에 도움을 줄 것인가에 대해서는 큰 불확실성이 존재한다. 그러나 분명하게 내릴 수 있는 한 가지 결론은, 동아시아와 아·태 지역에 있어서 장기적인 결과는 미국과 일본이 중국과의 관계를 어떻게 유지해 나가느냐에 달려있다. 이는 꽤 당연한 결론이다. 이에 대한 장기적 결과는 중국의 전략에 달려있기도 하다.

정치적인 불확실성과 국가들간 정치적 관계가 각기 다른 방향으로 작용하는 상황에서 확실한 것은 리더십의 존재가 중요한 요소라는 것이다. 동아시아 나아가 아·태 지역 국가들은 주요 강대국들이 가지고 있는 가상의 리더십에 의존하고 있으며, 이들의 리더십이 이 지역을 더욱 건설적인 방향으로 이끌어 줄 것으로 생각한다. 그러나 이러한 가상의 리더십이 현실적으로 매우 부족하여 크게 우려되는 상황이라는 것은 말할 필요도 없다.

그럼 나머지 국가들이 할 수 있는 것은 무엇인가? 모든 결과가 이 세 나라에 달려있고, 나머지 국가들은 그 결과에 어떠한 직접적 영향을 행사하지 못한다면 이들이 할 수 있는 것은 과연 무엇인가? 사실, 마법의 세계와 같은 해결책은 없으며 분명한 것은 현실적으로 대처하는 길 뿐이다. 즉, APEC과 같은 기존 통합과정의 기세를 계속 유지하는 것이다. 최근의 APEC 회의에서 각국 관계자들이 이러한 기세를 유지하고자 하는 의지를 보여주었으며 이는 매우 고무적인 일이다. APEC뿐만 아니라 동아시아에서도 이러한 움직임을 유지해야만 한다. FTA를 발전적인 방법으로 사용하면 이는 크게 도움이 될 것이다. APEC 관계자들은 아직 FTAAP를 추진할 준비가 되어 있지 않지만, 최소한 쌍무 FTA의 수렴과정을 추진하려는 의지를 보여주었으며 이는 매우 합리적인 전략이다. 또 APEC은 작년도 지도자회의에서 FTA의 모범적 관행에 대한 가이드라인을 채택하였다. 이 모범적 관행 가이드라인은 역내 쌍무 FTA의 수렴을 촉진하는 데에 유용한 근거를 제시하고 있다.

우리가 택할 수 있는 마지막 전략은 미국, 중국, 일본이 모두 지역통합 과정에 지속적으로 활발한 참여를 하도록 경주하는 것이다. 이렇게 함으로써 이 세 나라에 대해 지속적인 참여를 하던지 아니면 개입을 앓던지 하는 방침을 정하도록 선을 긋게 될 것이다. 현재로서는, 경제대국에게 거의 영향력을 행사할 수 없는 소규모 경제들이 안게 될 문제점에 대해서 묘안을 제시하기는 어렵다. 그러나 모두의 이익을 위한 발전적인 결과를 낳기 위해서는 미래 지향적이고 장기적인 노력을 꾸준히 기울여야 한다.

질 의 · 응 답

[질 문] 다자간 무역자유화와 쌍무 무역자유화간에는 서로 상충되는 관계가 있다. 다자간 노력이 교착상태에 빠질 때마다 이는 더욱 강한 쌍무간 노력에 대한 자극을 불러일으킨다. 아시아의 지역주의에 대해 두 가지 질문을 하고자 한다. 동아시아 무역성장으로 인해 승자와 패자 모두 생기게 될 것이라는 것에는 전적으로 동의한다. 그러나 과연 아시아 지역통합이라는 것이 가능한가? 유럽연합의 경우 독일이나 프랑스가 유럽통합에 대한 이니셔티브를 제시하였다. 아시아에서는 누가 이러한 역할을 할 수 있을 것인가? 중국과 일본 간에 존재하는 갈등을 생각해 볼 때, 누가 리더로서의 역할을 할 수 있겠는가?

두 번째로, 양자간 무역뿐 아니라 다자간 무역에서의 정치적 리더십에 대해 강조하고 싶다. 한-칠레 FTA의 경우는 한국 국내정치적 편의상 비준과정이 계속 미루어지는 등 우여곡절 끝에 타결되었다. 만약 정치적 편의추구때문에 몇몇 민감한 상품들이 협상에서 제외된다면, 이와 같은 양자간 무역협정은 자유화에 별로 기여하지 못한다. 그러면 이러한 이슈들을 어떻게 극복 할 수 있는가? 그리고 다자간 자유화와 관련해, 프랑스의 무역협상가인 파스칼 라미(Pascal Lamy)가 새 WTO 사무총장으로 내정되어 있다. 또한 미국 행정부의 무역협상권한이 2007년까지 유효하다. 이러한 상황에서 다자간 협상과정이 순조롭게 잘 진행될 것이라고 생각하는가?

[질 문2] 귀하는 아·태 지역 내의 무역협정 내용에 있어 특혜적인 면 이외에도 비관세장벽, 경쟁정책, 혹은 투자 등에 관한 이슈들에 대한 대응방안 역시 포함되어 있다고 하였는데, 이러한 이슈들이 현재 체결되었거나 협상진행 중인 협정상에서 어느 정도 반영되어 있는가?

둘째, 유럽연합의 경우 DDA와 같은 다자간 체제에 대한 전폭적인 지지를 보여주고 있으나 도하라운드 타결되기 전까지는 양자간 협상에 참가하지 않을 것으로 보인다. 그러나 일부 산업계에서는 현재 진행되고 있는 무역협정의 확산이 유럽 산업을 다른 나라 산업에 비해 열위에 놓을 수 있다는 우려의 목소리를 내고 있다. 그래서, 만약에 유럽연합이 태도를 바꿔 아·태 지역과 동아시아 지역 내의 양자간 혹은 지역 무역협정 이니셔티브에 동참하게 된다면 어떠한 결과를 가져올 수 있는가?

[질 문3] 발표내용 중 'AESAN-Plus' 이니셔티브가 ASEAN+한국 FTA를 포함하고 있지 않

은 것에 대해 수정제안을 해보고자 한다. 사실 ASEAN+한국 FTA 역시 협상 중에 있다. 이 협상은 올해 안으로 합의를 마치는 것을 목표로 하되 가능하면 APEC 경제 장관회의 중에 결말을 보고자 한다. 이 점이 귀하의 발표에 포함되었다면 좋았을 것이다.

그리고 앞으로의 두 가지 시나리오 즉 동아시아 FTA 와 FTAAP를 언급하였는데, 이 두 가지 시나리오의 공통점이라 할 수 있는 것은 실제로 두 시나리오 모두 실현되기 어려워보인다는 것이다. FTAAP가 WTO하에서의 자유화에 비해 쉬울 것 같지도 않다. WTO나 APEC이라는 무대에서의 경쟁자들은 모두 똑같다. 그러면 FTAAP에 대해 주요 APEC 회원국 정부들은 어떠한 입장을 취하고 있는가? 그리고 누가 반대를 하고 있으며 그 이유는 무엇인가?

그리고 또 다른 시나리오도 가능하다고 생각된다. 즉 보고르 목표(Bogor goals)의 달성을 위한 노력이다. 귀하의 강연 중에는 보고르 목표에 관한 언급이 없었는데, 사실 보고르 목표야말로 APEC 경제지도자들이 만날 때 마다 당면하게 되는 주요 이슈이다. 이를 시나리오에서 생략함으로써 보고르 목표가 동아시아 FTA나 FTAAP보다 달성하기 더 어려운 목표라고 암묵적으로 인정하는 것 같다. 그리고 보고르 목표는 APEC 경제지도자들에게 있어서 점점 방해요소가 되어가고 있다. 그들은 이 정치적인 공약을 지켜야 하지만 그럴 능력이 없는 것 같다.

아마 가장 현실적인 미래의 시나리오는 아무것도 하지 않은 상태에서 모든 계획이 수포로 돌아가는 것일지도 모른다. 즉 현상유지가 될 것이라는 점이다. 이것이 APEC에 주는 시사점은 무엇인가? 보고르 목표가 무효화되고 APEC의 미래에 긍정적인 기여가 이루어지지 않는다면 이것이 의미하는 것은 무엇인가?

마지막으로, 발표 말미에서 미국, 중국, 그리고 일본의 지속적 참여를 유도해야 한다고 했는데, 어디에 참여를 시켜야 한다는 말인가?

[답 변] 정치적 리더십과 동아시아 블록 형성의 가능성, 그리고 EU에서의 독일과 프랑스의 역할을 누가 할 수 있을 지에 대해 질문의 초점이 맞추어진 것 같다. 대부분의 사람들이 일본과 중국이 그 역할을 해야 한다는 데에 동의하겠지만, 동시에 이것이 어렵다는 것도 알고 있다.

대부분의 견해는 중국과 일본의 관계가 독일과 프랑스의 관계와는 다르며, 중국과 일본간의 분열의 깊이가 더욱 깊다는 것이다. 그러나 역사적으로 볼 때나 오늘날 독일인들과 프랑스인들이 서로에 대해 얘기하는 것을 보면, 중국과 일본간의 균열이 독일과 프랑스의 균열보다 더 깊은 것만은 아닌 것 같다. 확실한 것은 중국과 일본이 동아시아의 리더가 되어야 한다는 것이고 한국이 중간자적 입장에서의 역할을 할 수 있는 가능성도 있다. 실제로 한국은 APEC내에서나 동아시아 내의 많은 사례에서 이러한 중재자 역할을 효과적으로 수행해왔다.

야스쿠니 신사에 관한 질문이 있었던 것 같은데 이는 동일한 맥락의 문제인 것으로 보인다. 아주 솔직히 말해, 역내 리더십에 관하여서 이 지역의 진짜 골칫거리는 일본이다. 일본 총리는 야스쿠니 신사 참배가 가져올 결과를 뻔히 알면서도 왜 참배를 계속하겠다고 주장하는 것인가? 왜 일본은 교과서 문제를 해결하려 하지 않는가? 본인이 일본 전문가가 아니지만, 일본 전문가들에 의하면 이와 같은 이슈에 관하여 일본의 정계는 거의 마비상태라고 한다. 일본 내에서는 중국 및 한국과의 화해에 반대하는 의견과 찬성하는 의견이 같은 정도로 존재한다고 보면 된다. 일본의 정치지도자들이 찬성이건 반대이건 한 쪽으로 치우치게 되면 유권자의 지지를 잃을 수 있기 때문에, 위의 이슈에 관해 일본 정계가 마비상태로 머물러 있다는 것이다. 이러한 상태가 지속된다면 큰 문제가 될 것이라는 점이 본인의 솔직한 의견이다.

그리고 중국의 범죄성 문제와 국가통제에 관한 질문이 있었는데, 이 문제가 강조되어야 할 사항은 아닌 것 같다. 그러나 이 문제는 중국과의 통합에 있어서 장애물이 될 수 있으며 일본 역시 이와 같이 말할 것이다. 일본은 중국이 시장경제로의 전환이 제대로 이루어져야만 중국과의 통합이 가능하다고 한다. 문제는 일본이, 중국이 시장경제로 전환을 이룰 때까지 기다릴 것인가 아니면 무역협정을 통해 중국의 참여를 유도하여 전환과정을 도울 것인가 하는 것이다. 사실 중국은 뉴질랜드, 호주, 태국, ASEAN 등 지역 내 수 많은 국가들과 자유무역협정을 위한 협상을 진행하고 있다. 중국이 내부적으로 가지고 있는 문제점에 대해서는 본인도 인정하고 있으나, 이러한 문제들이 중국과의 통합을 저해하는 근본적인 문제라고는 생각하지 않는다.

다음 질문은 민감한 분야의 제외에 관한 정치적 경제논리, 그리고 그 예로 한-칠레 FTA에 관한 것이다. 다시 말하지만, 어떤 상황 하에서는 민감한 분야를 포함하

는 FTA가 국내 정치·경제 상황에 있어서 ‘안전장치’ 역할을 하는 경우도 있다.

뉴질랜드의 경우, 호주와의 FTA가 맺어지기 전에는 OECD 국가 중에서 가장 제조업 분야에 대한 보호가 강했으며, 그 다음으로 강한 나라가 호주였다. 그런데 호주와 뉴질랜드 간의 FTA는 각국의 제조업에 대한 보호주의를 누그러뜨리는 데에 중요한 역할을 했다.

한-일 FTA의 경우에, 일본이 농업을 협상대상에 포함시키기를 거부하는 바람에 한국측에서 협상을 중단한 것으로 들었다. 그러나 호주와 뉴질랜드의 사례에서 보았듯이, 한-일 FTA 협상에서 농업을 포함시킨다면 같은 효과를 볼 수 있을 거라는 예측이 가능하다.

각각의 FTA가 자유화에 역행하는 이익의 상충을 상당부분 경감시킬 수 있다는 전제 하에, 더 많은 국가들이 FTA에 참여하게 된다면 어느 시점에서는 정치·경제적 논리가 더욱 완전한 자유화의 방향으로 기울어질 것이다. FTA의 협상에서 이익 충돌을 해결할 수 있다면 궁극적으로는 다자간 자유화에 있어서의 이익상충 문제도 풀어나갈 수 있을 것이다. 이러한 것이 너무 낙관적으로 보일 수 있겠지만 이러한 요지를 입증할 수 있는 증거도 있다. 그러나 이와 같은 의견에 반대하는 사람들도 있다.

파스칼 라미와 도하라운드에 관한 답변이다. WTO 회원국들은 일단 라미의 WTO 사무총장 취임에 환영하는 분위기이다. 그가 유럽연합 농업정책의 이익을 대변하기 위해 일하는 것보다는 WTO 모든 회원국의 이익을 위해 일 할 것이라는 점이 일반적 견해이다. 그가 프랑스인이었음에도 불구하고 EU 무역위원회 위원장으로 재직할 당시 프랑스의 입장을 전혀 대변하지 않아 프랑스 내에서의 그에 대한 대중적 평판은 좋지 않았다. 이 점에서 우리는 WTO의 미래를 낙관할 수 있다.

APEC 관계자들이 DDA의 진행경과에 대해 검토하는 것을 들어보니, 홍콩에서 획기적인 발전이 있을 것인가에 대해 모두 비관적이었다. 궁극적인 결과에 대해서는 비관적이지 않을지 몰라도, 홍콩에서 커다란 진전이 있을 것인가에 관해서는 분명히 비관적이었다. 따라서 홍콩회의에 대한 전망은 그다지 밝지 않다.

역내 무역협정들의 내용을 보면 ‘WTO-Plus’의 채택 정도가 각기 다르다. 어떤

협정은 경쟁정책, 투자, 지적재산권 분야에 있어서 포괄적인 협정이 이루어진 반면, 어떤 협정은 'WTO-Plus'의 내용이 아예 포함되지 않은 경우도 있다. 한편, 서비스 무역에서 꽤 급진적인 조항을 포함한 협정도 있다. 이 외의 협정들의 경우 서비스 무역은 완전히 배제되어 있다. 'WTO-Plus'는 APEC의 경우 역내 무역협정의 수렴정도를 향상시키는 데에 있어서 해결되어야 할 중요한 이슈이며 '스파게티접시'를 단순화하거나 합리화시키는 노력이 필요하다.

유럽연합과 특혜무역협정에 관해서 동아시아 국가들은 동아시아 지역주의가 유럽의 지역주의에 대한 반응으로 일어난 것으로 간주하고 있다. 유럽연합은 현재에도 확대되고 있으며 멕시코, 칠레, 남아프리카공화국과 FTA 협상을 진행 중이고, 77개의 아프리카, 카리브해, 태평양 지역 국가들과 경제협력협정(EPA)을 체결하기 위해 협상중이기도 하다. 또한 현재 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이는 MERCOSUR를 통한 FTA 협상을 하고 있는 중이다. 바르셀로나 선언문에서는 유럽 전체와 지중해 지역 전체를 아우르는 FTA에 대한 구상이 제시되어 있기도 하다.

따라서 유럽이야말로 특혜무역협정 확산의 선두주자라고 할 수 있겠다. 실제로 동아시아 지역 전문가들은 동아시아 내의 특혜무역협정 확산이 유럽이나 미주에서의 확산추세를 따라가려는 노력으로 인한 현상이라고 말한다. 미주의 경우에도 특혜무역협정의 확산과 미주자유무역협정(FTAA) 체결 제안 등 무역자유화에 대한 노력이 끊임없이 이어지고 있다. 동아시아는 이러한 확산현상을 이끌기보다는 쫓아가는 상황이다.

본인은 WTO의 실패로 인해 지역주의가 확산되었다고 보지는 않는다. 오히려 WTO가 생긴 이후 계속 지역무역협정 확산이 이루어졌다는 것이 재미있는 현상이다. 이러한 현상은 시애틀 사태 이전에도 진행 중이었으며, WTO의 창설 직후부터 특혜무역협정 체결의 가속화 현상이 나타났다. 이 부분에 대해서는 더 많은 분석이 필요하나, 분명한 것은 특혜무역의 확산현상이 단순히 WTO의 실패로 인한 것이라고 단정 지을 만한 것은 아니라는 것이며 이에 대해 정확히 분석한 연구도 없다.

마지막으로, 본인이 제시한 두 가지 시나리오는 논리적으로 생각해 보았을 때 가능한 시나리오라고 언급하였다. 그러나 이 두 시나리오 외에도 불가능한 시나리오가 두 가지 있다. 태평양경제협력회의(PECC: Pacific Economic Cooperation Conference)는 ABAC가 제안한 FTAAP에 대한 분석에서 현실화하기 어려운 것이

라고 언급하고 있다. FTAPP에 대한 제안은 경제적인 논리의 관점에서 보자면 매우 매력적인 제안이다. 그러나 실제 이해관계와 협상진행에 있어서 어려움이 많을 것이다. 미주와 FTAA 협상을 보라. 본인으로서 이러한 것들이 실패했다고는 생각하지 않지만, 역내에 조그만 쌍무협정이 우후죽순으로 생겨나고 있는 상황에서 지역 전체를 아우르는 협정을 도출해내는데 많은 어려움을 보이고 있음은 분명하다.

보고르 목표를 일반적인 의미에서의 무역 및 투자 자유화로 간주하고 이를 이룩하기 위해 현재 진행 중인 과정을 보면, 선진국들이 2010년까지 자유화 목표를 이루는 것은 어려워 보인다. 개발도상국에게는 2020년까지 충분한 시간이 있다. 한국의 경우는 APEC 내에서 개발도상국의 지위를 유지하고자 한다. 어쨌든 선진국의 경우에는 2010년까지 목표를 달성하는 것이 어려워 보인다. 그렇다면 APEC은 2010년까지는 보고르 목표의 완전한 성공이 어렵다는 현실을 직시하고, 목표에 대해 신뢰할 만한 서약 혹은 달성을 위한 재약속을 이루어 낼 수 있을 것인가?

이번 실무자회담을 위해 한국에 오기 전까지 본인은 이 문제에 대해 꽤 비관적이었다. 본인이 보기에는 APEC 회원국들이 보고르 목표 재확인에 대한 접근방식을 최소한으로 억제하고 있는 것 같았다. 즉, 단순히 '잘 되고있다. 계속 진행하자.'는 식으로 말이다. 그런데 지난 3일간의 고위 실무자회담을 지켜 본 결과, 보고르 목표를 위한 접근방식에서 최소한의 억제를 넘어서 적극적인 태도를 엿볼 수 있었고 바람직한 방법을 모색하여 달성과정을 가속화하려는 노력에 고무된 바 있다. 그리고 역내 특혜무역협정의 수렴에 대한 지지에 놀랐다. 왜냐하면 이번 주까지만 해도 그러한 열정은 보기 힘들었기 때문이다.

APEC 실무자들은 APEC이 지역 내에서 중요한 역할을 계속하려면 보고르 목표의 완전한 성공이 어렵더라도 이를 달성하기 위해 큰 노력을 기울여야 한다는 의견을 공유하고 있다. 회원국 장관과 정상 모두가 같은 정도의 열정을 가지고 있는지는 아직 알 수 없으나 이번 주에 열린 고위 실무자회담은 매우 고무적이었다.

FTAAP를 지지하는 국가는 누구이며 반대하는 국가는 누구인가? 우리는 PECC 보고서로 바탕으로 FTAAP의 형성이 가능한 유일한 상황은 역내 주요국들이 모두 지지하는 경우라는 것을 지적하였다. 그러나 이들 국가 대부분은 FTAAP에 대해 그다지 열의가 없다. 이와 관련하여 본인은 APEC과 동아시아의 완전한 통합을 위한 지지가 부족함을 언급하였다. 주요국들이 어느 정도의 관심을 보인다면 나머지 소규

모 경제 국가들의 지지를 얻는 것은 어려운 일이 아니다.

상투적인 말이겠지만, 소규모 경제 국가들은 코끼리들이 싸우고 있는 풀밭의 개미들과 같다. 코끼리가 싸우면 개미에게 무슨 일이 생길지는 모두 잘 아실 것이다. 코끼리들 간의 친선과 화해는 역내 작은 나라들에게 결국 이익이 될 것이다.

Visions of East Asian and Asia-Pacific Regionalism: Competing or Complementary?*

Robert Scollay

It is really a great honour to be here in Seoul this morning. With Korea being the host economy this year for the APEC work and for the APEC economic leaders, this is an especially appropriate time to be considering the question of “regionalism” in the Asia-Pacific region.

I highlighted two visions of regionalism in my title: East Asian regionalism and Asia-Pacific regionalism. By the latter, I mean regionalism defined by the APEC countries, that used to be called the Pacific Rim countries. Both of these groups—East Asia and APEC—will hold meetings later this year that will be decisive in determining the future course for each particular vision of regionalism. So this is a particularly appropriate time to think about the trends in both these forms of regionalism, to think about whether they work together or compete against each other.

The APEC Economic Leaders’ Meeting will be in Pusan in November. Then, the East Asian Summit will be held in Kuala Lumpur this December. This East Asian Summit will be a very important event in the development of the East Asian region.

Since I will focus mainly on trade issues in this talk, though I will also refer to financial and political issues, we should remember too that another crucial meeting also being held in this part of the world later in the year will be the WTO Ministerial Meeting, to be held in Hong Kong in December. This could be decisive in determining the potential for a successful outcome to the current round of WTO

* A transcription of a speech given at the Institute for Global Economics Tuesday, May 31, 2005.

negotiations. We should not forget that when we are looking at the implications of regionalism in this part of the world.

I will spend a little time tracing the history of the development of both concepts of regionalism. I will then use that as a background for a discussion of what is happening today in both strands of regionalism and how this relates to the proliferation of FTAs that we also observe in the region today.

We can define the Asia-Pacific as the entire Pacific Rim, which is what it used to be called. The notion of Asia-Pacific regionalism has a very long history. In the 1960s there were proposals for a Pacific free trade area. This was followed by the formation of PAFTAD and PBEC as academic and business organisations, aimed at promoting the idea of economic integration in the Asia-Pacific region. In 1980 the PECC was created. In 1989 came the formation of APEC, and in 1994 APEC issued its Bogor Declaration. This set the objective for APEC of free trade and investment in the Asia-Pacific region by 2010 for developed economies and by 2020 for developing economies.

Last year, the APEC Business Advisory Council (ABAC) put forward another bold proposal that has so far not been accepted by the APEC economies, but it is now on the table. This was a proposal to convert APEC into a free trade area, a “Free Trade Area of the Asia-Pacific” (FTAAP).

One of the most important things to recognize about this whole process of Asia-Pacific regionalism is the extent to which it is market-driven. All of these developments that I have mentioned were designed to promote further integration among a group of economies that are already very closely linked by trade and investment. Every member of APEC, except for Russia, conducts at least two thirds of its trade, and in most cases more than 70% of its trade, with other APEC members. It is a region already very closely integrated through trade and investment. The official processes have been designed to provide a stronger institutional framework for this integration that is already taking place through market processes.

If we look at East Asian regionalism, it has a longer history, at least in its modern sense, in Southeast Asia than in the rest of East Asia. ASEAN was formed in the 1960s and the early 1990s saw the creation of the ASEAN free trade area (AFTA). Initially, Northeast Asia was not involved in efforts to create an economic integration initiative within East Asia. By Northeast Asia I mean Japan, Korea, China, Hong Kong and Taiwan. In the early years, Japan and Korea in particular were not interested in creating a preferential trading area in East Asia. They were very firmly focused on the WTO and the multilateral process. But in 1994 we saw a proposal for an East Asian Economic Grouping put forward as an alternative to APEC. It didn't succeed at that time primarily because Japan and Korea did not support it.

East Asian regionalism reemerged in a much stronger form as a reaction to the crisis in 1997 and 1998. That created a very strong sense across East Asia of the need for greater economic independence and of the need for an East Asian economic identity. There was a strong sense of the need for an East Asian institutional capability to deal with events like the crisis from within the resources of East Asia itself, rather than being subservient-as East Asians saw themselves during the crisis-to the IMF and, through the IMF, to the US Department of the Treasury.

East Asian regionalism after the East Asian Crisis initially focused naturally enough on monetary issues. But very quickly consideration turned to the possibility of creating an East Asian trade bloc as part of the formation of an East Asian economic identity.

Once again, we can highlight the market-based rationale for integration, which has become increasingly prominent in East Asia as well. There has been a very rapid growth of trade within East Asia, particularly from the late 1980s, through the 1990s and into this century. The creation of production networks within the East Asian region has been a very important feature of that increased trade and investment linkage within East Asia and the growing interdependence of East Asian economies. The rise of China, of course, has been a very important factor in all of that.

So we have two processes that have a considerable history behind them. In both cases there is also a very strong impetus being given by the development of trade and investment through market-led processes. Governments are coming in behind those market-led processes to provide some form of institutional framework for integration.

While there has been more and more emphasis given to East Asian regionalism, there continues to be a very strong rationale for both concepts of regionalism. If you look at the breakdown of trade within the APEC region, as represented by at the destination of exports within APEC, they break down in a very neat three way pattern. Trade within the western Pacific-meaning trade within East Asia, plus Australia and New Zealand-accounts for 40% of APEC economy exports to other APEC economies. Trade within North America-of course, NAFTA-accounts for another 30% of exports by APEC economies to other APEC economies. Finally, trans-Pacific trade-trade going across the Pacific Ocean-accounts for a further 30% of such exports. There is still a very strong linkage through trade across the Pacific, as well as the very rapidly growing linkage within the western side of the Pacific, and of course the very strong regional bloc that has already been created by NAFTA in North America.

This trans-Pacific interdependence, the essential rationale to think about APEC as an appropriate vehicle for economic integration, remains very strong. For the US, for example, trade with East Asia is still a vital interest. US trade with East Asia accounts for approximately the same share of US trade as trade with its NAFTA partners. The US has roughly 30% of its trade with East Asia and another 30% of its trade with its NAFTA partners. Those figures are contrasted with only 5% of US trade with South America. Despite all the emphasis given to integration within the Americas, US trade with East Asia is far more important to the US, at least statistically, than trade with South America.

For East Asian countries, while there has been this very rapid growth of production networks that has been a major driving force behind the increase in trade within East Asia, it is still true that a large part of the activity of these

production networks is, in the end, geared toward the US market.

There is also the growing financial interdependence between East Asia and North America, because of the growing US deficits and the importance of the financing of those deficits by East Asian central banks, and thus in turn the role of the US in providing an outlet for the surpluses that are being accumulated in East Asia. This financial interdependence is another factor explaining why the two sides of the Pacific continue to be joined together by very strong economic interests.

As a background to what I'm about to say, it is also useful to point out the obvious fact that, within APEC, the economically dominant sub-regions are, of course, North America and Northeast Asia. We often refer to the fact that APEC accounts for 60% of world GNP, but in reality that is almost all accounted for by North America and Northeast Asia. The six major economies of North America and Northeast Asia—Japan, China, Canada, Korea, Mexico and the US—alone account for 55% of world GNP and 90% of APEC's GNP. So the rest of us, the other 15 members of APEC, account for only 10% of APEC GNP. It's really North American and Northeast Asia that are the economic heart of the Asia-Pacific region, and equally it's of course Northeast Asia that is the economic heart of East Asia. East Asia accounts for about 21% of world GNP, as against about 2% in Southeast Asia. So Northeast Asia accounts for approximately 90% of the GNP of East Asia as a whole.

The six major economies of North America and Northeast Asian countries also dominate regional trade. By far the largest trade flows within the APEC region are the trade flows within Northeast Asia, within North America and between North America and Northeast Asia. Those are far and away the most important trade flows in the APEC region.

However, in the case of both processes of regionalism what we see today is that there are very considerable obstacles to moving forward toward what we might think could be a logical conclusion. If we look first at APEC, APEC made a very

brave effort to reconcile regionalism with multilateralism by adopting a concept of “open regionalism”. This meant that regional trade liberalisation in APEC was to take place on a non-discriminatory basis. That’s a very unique feature of the APEC process. There is no other regional integration process anywhere in the world that has attempted to liberalise regionally on a non-discriminatory basis.

It was a very innovative and very brave effort on the part of the APEC economies. But it’s one that we have to say has not, in the end, proved successful. It hasn’t proved successful because it has become clear that, while APEC has insisted on non-discrimination, a number of economies in APEC, particularly the key economies in APEC, will only liberalise if there is reciprocity not only from other APEC members but also from non-APEC members. If we insist on reciprocity, the only viable avenues for liberalisation are the WTO, in the case of non-discriminatory liberalisation, or preferential trading arrangements, in the case of regional trade liberalisation. So in the face of the insistence on reciprocity by, in particular, the most important APEC economies, APEC’s vision of “open regionalism” has proved very difficult to realize in practice. It would have to be said that the amount of liberalisation actually achieved within the APEC process itself, by what are called collective actions or individual actions within APEC, has been rather limited. Increasingly, APEC members have seen the vehicles for achieving APEC’s goal of free trade and investment in the Asia-Pacific region as being widened to include, of course, the WTO and also to include the mushrooming preferential trading agreements that have been spreading throughout the region.

If we look at the combined effects of all those vehicles for APEC liberalisation—collective action within APEC, individual action, the WTO, regional trade agreements and free trade agreements—it has become very clear that on current trends a number of the developed economies in APEC will not meet their targets by 2010. This is being highlighted in Korea this year as APEC takes stock of progress toward those targets. It is becoming clear to everybody that unless there are some dramatic changes, we will not see the larger developed economies meet those targets by 2010.

The APEC Business Advisory Council has seen this very clearly. That's why they proposed the Free Trade Area of the Asia-Pacific. They see that as, perhaps, a "circuit breaker": a bold new initiative that could reinvigorate trade liberalisation in the APEC region and produce some realistic prospect of meeting the targets for developed economies by 2010, or if not, at least a credible movement toward those targets by 2010.

If we look at the progress of trade liberalisation in East Asia, the ASEAN+3 group—that is, ASEAN plus Japan, China and Korea—has been a focus of efforts to cooperate on trade as well as monetary matters. There was in the late 1990s a proposal for an ASEAN+3 free trade area, following the ideas of the East Asian Vision Group.

That has been difficult to realize. One of the basic reasons for that difficulty has been the problematic relationship between the two largest economies in East Asia, China and Japan.

What we have seen is the emergence of the "ASEAN+1" initiatives as alternatives to ASEAN+3. China's announcement of an ASEAN-China initiative was followed almost immediately by a response from Japan with an ASEAN-Japan initiative. We've later seen the US-ASEAN "Enterprise for ASEAN" initiative. There has also been more recently an initiative to link ASEAN with the economies of Australia and New Zealand. Finally, there is now also an India-ASEAN initiative.

These "ASEAN+1" initiatives reflect, first, the rivalry between China and Japan, which is one of the reasons for the emergence of the initial ASEAN-China and ASEAN-Japan initiatives as alternatives to ASEAN+3. Second, these "ASEAN+1" initiatives also reflect the ambitions ASEAN has to exert economic leadership in the region, despite the fact that ASEAN accounts for only about 10% of the region's GNP.

There is a consistent theme in ASEAN's strategy, both toward APEC and toward

East Asian regionalism. It would like to remain a central player in these developments. The inability of China and Japan to reach an accommodation has created a vacuum into which ASEAN stepped with these proposals for “ASEAN+1” initiatives, which they saw as putting-or, if you like, keeping-ASEAN in the centre of integration developments in the region.

The problem with that, of course, is that ASEAN itself has difficulty in maintaining a cohesive position of its own. The relationships within ASEAN tend to be quite loose. It's been difficult for ASEAN to maintain a common position toward East Asian integration. That has made it difficult for them to actually realize their ambition to provide leadership in the integration process in the region.

The Hong Kong WTO ministerial meeting coming up in December reminds us that the WTO is of course the third liberalisation process that is very important in the region. The Uruguay Round created the WTO. It was a major success as a liberalizing round. But it also brought with it an extraordinary increase in complexity in the multilateral system. The Uruguay Round agreements cover complex issues that were never covered before like services, agriculture and intellectual property. It brought all of the various agreements together in a single undertaking, which required every WTO member to sign up to every element of the WTO agreements, with only minor exceptions. The strengthened dispute settlement process under the WTO meant that those commitments were much more binding on members than they ever had been before.

All of those factors were combined with the rapid increase in membership and the corresponding increase in the influence of developing countries in the WTO. There was not just one group of developing countries, but different groups of developing countries, since increasingly, developing countries have not been a homogenous group, but have had quite diverse interests and sometimes conflicting interests among themselves.

It has been very difficult under those circumstances, with that increased complexity, to make progress. This has been apparent from the enormous

difficulty that has been experienced in reaching a consensus on the new round of negotiations. The Seattle meeting that was supposed to launch the negotiations was a fiasco, as we know. The round was launched at Doha only with great difficulty, by the “skin of the teeth” of the WTO members. It almost failed. The first ministerial meeting that was supposed to solidify and consolidate the negotiating agenda at Cancun also was a fiasco.

What we see now is a progressive narrowing of the agenda, with important items progressively being dropped from the agenda, such as investment, competition policy and government procurement. There has been a lowering of ambitions to what can be realistically achieved within this very complex process of negotiations. The WTO is thus in trouble as a liberalizing agency, even as its importance as a rule-making agency and the administrator of the rules of international trade is perhaps becoming more and more important.

Against that background of difficulties in the APEC process, difficulties in the East Asian trade liberalisation process and difficulties in the WTO, what we have seen in this region is a rapid proliferation of bilateral FTAs. It's realistic to see this development-this rapid proliferation of free trade agreements-as a reaction to the difficulties we have seen in all three of the liberalisation processes that I have mentioned.

In APEC, there was an initiative called the Early Voluntary Sector Liberalisation (EVSL) initiative. It sought to liberalise trade in 15 key sectors. That failed at the end of the APEC year in 1998. If you look at the chronology of the new bilateral FTAs, the renewed interest of economies in the APEC region in such agreements began following the failure of EVSL in 1998. Some people date the proliferation of FTAs to the failure of the Seattle meeting, but I think that its clear that, chronologically, it began before that with the failure of EVSL in APEC.

This failure brought home to APEC members APEC's limitations as a vehicle for trade liberalisation. The failure of the WTO ministerial in Seattle certainly gave added impetus to the pressure for negotiation of bilateral FTAs. Subsequently,

even the ASEAN+3 initiative, as well as the ASEAN+1 initiatives such as those with China, Japan and the US, have tended to break down into bilateral initiatives. We've seen China negotiate its own separate agreement with Thailand. Japan has already concluded and implemented an agreement with Singapore, it is currently negotiating bilateral agreements with Thailand and Malaysia and I believe that it has just completed a bilateral agreement with the Philippines. The US is showing a clear preference for negotiating bilaterally with individual ASEAN economies rather with ASEAN itself.

The key factor behind this breakdown toward bilateral initiatives in the "ASEAN+1" processes has been the inability of ASEAN to establish and maintain a common position.

The difficulties in all three of these liberalisation processes have all contributed to the increasing interest and pressure within the region for the negotiation of bilateral FTAs, rather than wider regional agreements.

If we look at the trends over time, it is clear that proliferation of bilateral FTAs is actually accelerating. There have been - and the count changes almost by the month - 14 new FTAs concluded among APEC members since 2000. There are many, many more on the way. At the APEC meetings in Cheju this week, one expert counted possibly 50 bilateral agreements that could be in place between APEC economies in the near future. We can certainly expect more new agreements announced either at the trade ministers' meeting later this week or at the leaders' meeting toward the end of the year.

If you look at the agreements that have been concluded, I don't think you could really say they reflect any one concept of regionalism. They are not only about East Asian regionalism, as a number of these agreements are trans-Pacific, like the Singapore-US, Korea-Chile, Australia-US, and Japan-Mexico agreements. There is a distinct trans-Pacific dimension to these bilaterals.

Of course there is also an East Asian dimension, with the Japan-Singapore,

China-Thailand, Hong Kong-China and Korea-Singapore agreements. Bilateral FTAs also provide linkages between Southeast Asia and Australasia, with agreements between Australia, New Zealand, Singapore and Thailand. On the other side of the Pacific, there has been the US-Chile agreement. It cannot be claimed that these bilateral FTAs reflect any single one of the different concepts of regionalism that I mentioned. Each concept has figured within the pattern of bilateral agreements that has been developing.

Two other very important features of these bilateral FTAs that have not been given so much attention are, first, that we don't see any FTAs covering the key trade flows between Northeast Asia and North America, or any FTAs within Northeast Asia. If you look at the three major economies of Northeast Asia and the three major economies of North America, the only FTA between those economies so far is the Japan-Mexico agreement, which covers one of the smallest of the trade flows between those economies. Within Northeast Asia, we don't have any agreement between Japan and China or between Korea and China. Though there is a proposal for a Korea-Japan FTA, that proposal has not yet been realized. According to what we heard from our Korean friends this week at the APEC meetings, at the moment the negotiations seem to be deadlocked.

We thus don't see FTAs covering the largest and most important regional trade flows. Related to that, we also see that the FTAs that are being negotiated, perhaps quite understandably, avoid relationships where trade is potentially important in sectors that are sensitive to one or more of the member economies. So we don't see Japan negotiating FTAs with Australia or New Zealand. We haven't seen Korea negotiate FTAs with Australia or New Zealand for that matter, either. We don't see the US negotiating agreements with China, and so on.

The bilateral FTAs in effect represent a strategy by the smaller economies in the region to continue pursuing liberalisation under circumstances where the region wide processes-APEC and East Asian regionalism-are not making very much progress. The smaller economies are continuing to pursue liberalisation in ways that circumvent the sensitivities of the larger economies of the region that are

perhaps among the major obstacles to region wide integration.

We see many FTAs between smaller economies in the region, economies like Singapore, Chile, Australia, New Zealand and Thailand. They are increasingly linking themselves together through FTAs. We also see FTAs between the larger economies and those smaller economies that are acceptable as partners to the larger economies, likely because there are no sensitive sectors to worry about. I don't think it's any accident that Singapore has been at the forefront of this trend. Singapore, perhaps, of all the smaller economies in the APEC region, does not threaten the sensitive sectors in any of the major economies. Even so, in the Japan-Singapore agreement, it was notable that Japan insisted on excluding even minor agricultural products like cut flowers and goldfish. So it was a "goldfish-free" FTA between Japan and Singapore.

You see agreements between the larger and smaller economies where there are no sensitive sectors to block agreements, or where the sensitive sectors can be excluded from the agreement. So we're seeing, for example, that the Japan-Thailand negotiations are excluding rice. That's already been agreed. You also see agreements where there is an absence of political conflicts or difficulties. So we've seen the US conclude an agreement with Australia but not with New Zealand. We see that there are no proposals for FTAs involving Taiwan.

Going together with the importance of the smaller economies and the importance of links between the smaller and larger economies in this pattern of FTAs, we can also see the importance of the domino effect. It's a very important factor. Once a smaller economy succeeds in achieving an FTA with one of its larger trading partners, the pressure immediately intensifies on other smaller economies that have interests in the same larger economy market to secure their own FTA to protect their own position in that larger economy's market. So if Thailand has an FTA with Japan, it will become important for Malaysia to have an FTA with Japan. When Australia had an FTA with the US, New Zealand tried very hard to get an FTA with the US to protect its position in the US market, though it didn't succeed. That domino effect is the reason why we can expect that the trend toward bilateral

agreements is not going to stop in the foreseeable future. It's likely to accelerate. It is accelerating.

If we step back and assess this proliferation of bilateral FTAs, we can see that, of course, there are clear attractions in bilateral FTAs. As liberalizing instruments, as long as they conform to the relevant WTO rules-such as Article XXIV of the GATT, Article V of the GATS, and so on- they can claim to be WTO consistent. They are not undermining the WTO system, at least in a legal sense, although they may be undermining it in a practical sense.

If they are WTO consistent, they do lead to the eventual elimination of barriers on substantially all trade between the partners. That's the WTO requirement. You may find that some sensitive sectors will be excluded, but for the majority of products the WTO rules ensure that eventually there will be free trade between the partners for most products.

Bilateral FTAs are also potential vehicles for a wide range of what we can call "WTO-Plus" provisions. These are agreements on issues that are not yet covered by the WTO, such as investment, competition policy or government procurement, as well as a wide range of trade facilitation measures on standards, customs procedures and so on that may go way beyond what can be accomplished in the WTO. So from an economist's point of view, there are those positive factors.

For individual economies, there are other positive factors that may not be positive from an economic point of view. There is the ability to exclude sensitive sectors. Japan, for example, insists on excluding rice. The US excluded sugar from its agreement with Australia. Of course, bilaterals also mean that you can chose your partners. You can avoid FTAs with countries that have exports concentrated in sectors that cause you problems. You can avoid FTAs with partners with whom you have political problems. Thirdly, it's possible to customize these agreements to deal with the specifics of the bilateral relationship with your partner. Plus, you may be able to achieve deeper or more far-reaching provisions on issues that are of special interest to you, much more than if you had to reach an agreement with a

large number of countries. So we see the US achieving in its FTAs provisions on intellectual property, labour and the environment that would be very difficult to achieve in a region wide agreement, and even more difficult to achieve in the WTO. Those are clearly reasons for the attractiveness of bilateral FTAs to many countries.

But on the other hand, there are very serious risks associated with this trend. As we all know, these agreements are discriminatory. Each FTA discriminates against the countries that are not members of that FTA. So as a consequence of the proliferation of these PTAs, we're seeing the development of very complex patterns in the region of discrimination and exclusion. Included in those patterns are what we economists call "hub and spoke" configurations, or networks of FTAs forming around the major powers. Major powers like the US or Japan would act as a hub, and then there would be a series of bilateral FTAs spreading out from the hub and acting as the spokes.

That configuration has at least two negative connotations. First, in the "hub and spoke" configuration the balance of advantages and negotiating power very clearly lies with the hub to a much greater extent than, say, in a region-wide agreement or in the WTO. Second, the "hub and spoke" patterns can become the vehicles for rivalries between the hubs, particularly if the hubs have different concepts of the way in which they would like to design trade agreements.

The customization, which I mentioned as an advantage for individual economies, from a regional point of view, leads to FTAs that have significantly inconsistent provisions particularly on rules of origin. This leads to what Jagdish Bhagwati has called the "spaghetti bowl" of preferential trading agreements. This patchwork of discriminatory and over-lapping agreements with inconsistent rules of origin creates the potential for significantly increased costs to business - for businesses in a country like Singapore, for example, that already has FTAs with seven or eight countries. Chile has 16 FTAs. Mexico has 32 FTAs. Businesses have to think about the way in which they can meet the rules of origin for their exports to each of the different markets with which they have FTAs, each of which has different rules of origin applying. Figures #1, #2 and #3 are graphic illustrations of

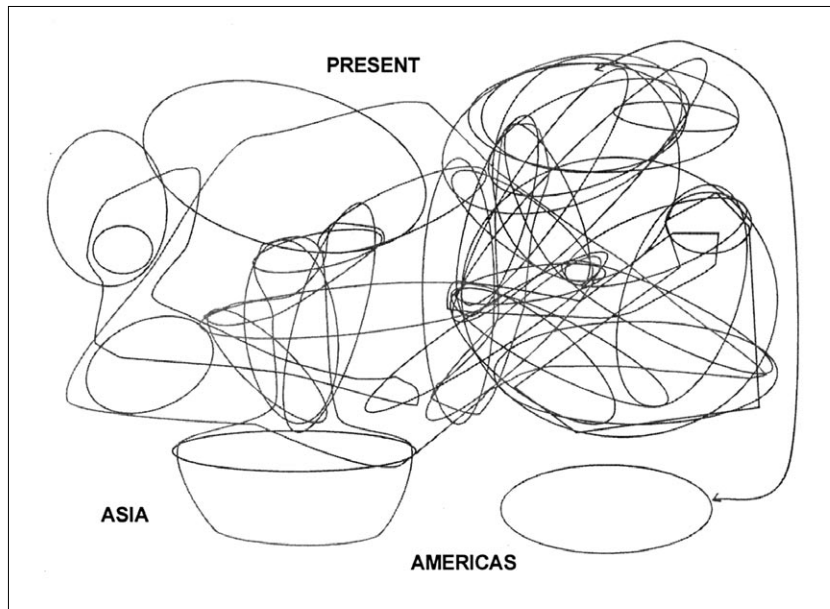
this “spaghetti bowl” effect.

There is also the likelihood that, for at least some economies, the ability to exclude sensitive sectors and to exclude sensitive partners is going to tempt them to give preference to preferential liberalisation and to FTAs over multilateral liberalisation through the WTO. If we’re thinking about the ambition of either APEC or East Asian economies to eventually form themselves into an integrated economic region, a region integrated by trade and investment flows, that’s going to be undermined by the marginalisation of some economies within this FTA proliferation process, either because they had political difficulties with potential partners-Taiwan, for example, or New Zealand with the US, for example-or because they’re too small to be attractive, or because their development status, say, in the case of Vietnam, makes them unattractive to other economies as an FTA partner. So we can see there will be a number of APEC economies and possibly also East Asian economies that may find themselves marginalized as a result of these developments.

Figure #1 is a diagram a friend of mine in the Inter-American Development Bank produced about a year ago. It’s a little out of date, therefore. It represents the state of FTAs in Asia and the Americas at that time. All the agreements that were in place at that time are represented in that diagram. Figure #2 shows the agreements that were under negotiation at the time the diagram was drawn. The final diagram, Figure #3, gives you the “spaghetti bowl” as it would be if all of those agreements under negotiation were actually concluded. You can see very clearly why some people call this the “spaghetti bowl”.

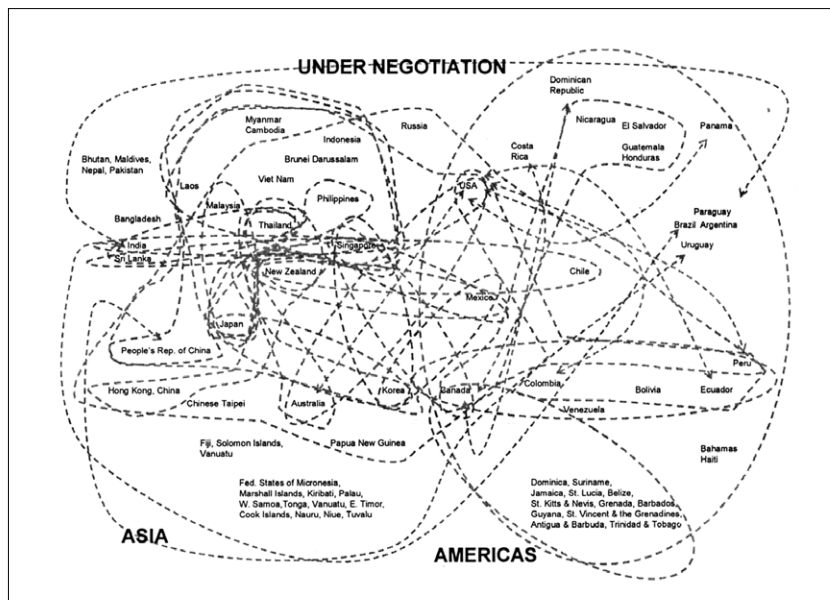
Looking at that “spaghetti bowl”, one of the first reactions would be to ask, “Why don’t the economies get together and form themselves into region-wide agreements, as an alternative to this ‘spaghetti bowl’?” Very clearly, one of the key advantages of region-wide agreements is that they do avoid that “spaghetti bowl” problem. They have the potential to simplify the “spaghetti bowl”.

<Figure #1>



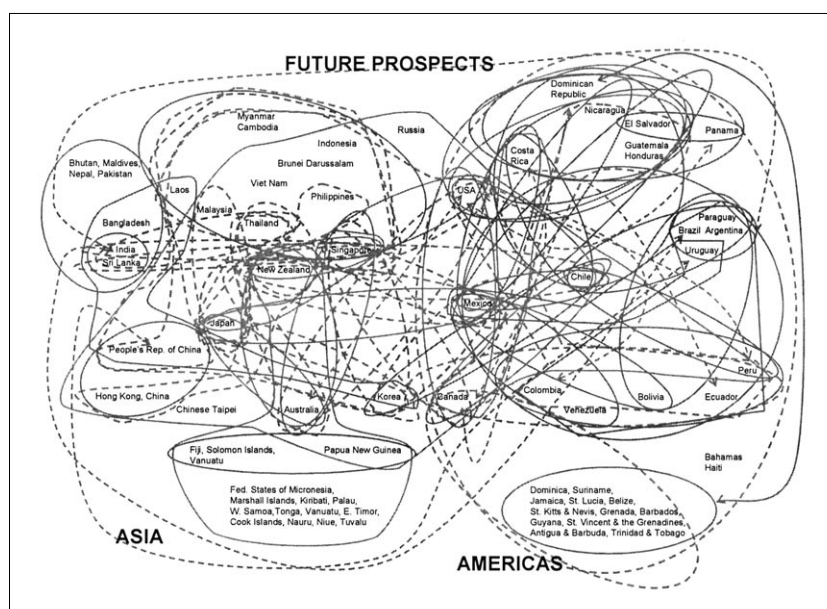
Source: Integration and Regional Programs Department American Development

<Figure #2>



Source: Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank

〈Figure #3〉



Source: Integration and Regional Programs Department American Development

But they also have clear economic advantages. The economic studies that have been done of the effects on economic welfare from different FTA configurations, have produced results that are pretty clear. They show that as the size and inclusiveness, in terms of the number of members of an agreement within East Asia or the Asia-Pacific, increases, the benefits to the members of that agreement also increase. At the same time, the losses suffered by non-members as a result of those agreements—the countries that would have been excluded—also tend to increase.

Comparing the effects of an East Asian FTA—an ASEAN+3 FTA—with the effects of the bilateral agreements or one of the “ASEAN+1” agreements, say the ASEAN-Japan or ASEAN-China agreement, it’s very clear that the benefits to East Asian economies from the East Asian FTA would be much greater than under either of the “ASEAN+1” agreements or under the bilaterals. At the same time, the costs imposed on the excluded western Pacific economies, such as Taiwan, Australia and New Zealand, will also be much higher under the East Asian FTA than under an “ASEAN+1” or a bilateral.

In the case of the FTAAP, the proposed Free Trade Area of the Asia Pacific that ABEC has put forward, again, the benefits both to East Asia and to other APEC economies will be greater than just from an East Asian FTA. That's obvious in the case of the APEC economies that will be excluded from an East Asian FTA, but it's also true for the East Asian economies themselves: they stand to gain more from an FTAAP than from an East Asian FTA.

The reasons for that are very obvious and very clear. In a region that already has intense trade and investment links, the more economies of that region are included in the arrangement, the greater the number of sectors in which the agreement will include the most competitive producers and therefore the greatest potential for beneficial trade and specialization. At the same time, if the region is already closely integrated by trade and investment, the cost for those economies of the region that are excluded from an FTA between a sub-group of economies in the region are also going to be higher. The larger the FTA, the more economies of the region are inside the group, the higher the costs are likely to be on those economies of the region that are excluded from the arrangement. So it is logical to see a trend for increasing gains for the members, but increasing costs for the excluded economies, as the size and inclusiveness of the arrangement increases.

The studies that my colleague John Gilbert and I did showed that the potential economic gains from an APEC FTA—a Free Trade Area of the Asia Pacific—would be greater than the gains that APEC economies could expect if they achieved free trade and investment on the basis of non-discriminatory liberalisation, APEC's original concept of open regionalism.

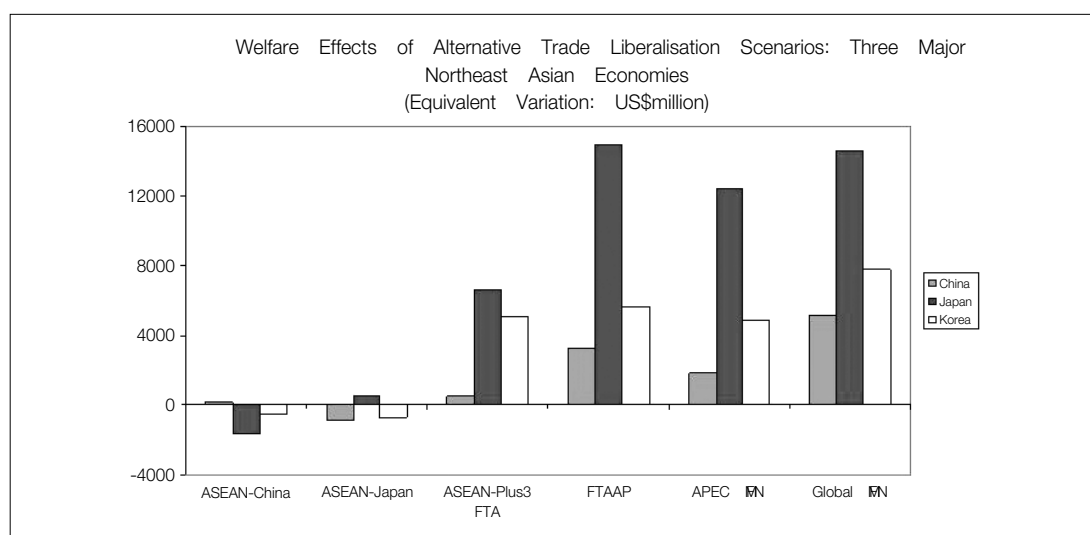
But, of course, the FTAAP also creates larger economic costs for the rest of the world. In fact, the rest of the world, including the European Union, is a major loser from the FTAAP, whereas under APEC's non-discriminatory liberalisation, the rest of the world actually benefits as a kind of free rider from APEC liberalisation. That leads C. Fred Bergsten of the Institute for International Economics, among others, to argue that one of the advantages of an FTAAP is that because of the costs it would impose on the rest of the world and particularly the European Union, the

rest of the world would be driven to come to the WTO negotiating table with a much more constructive approach. It would be a major factor in galvanizing a more ambitious and more complete solution or outcome to the Doha Round of the WTO.

Of course, if we can achieve liberalisation through the WTO on a multilateral basis, that makes everybody better off. That's very clear. All economies, not just APEC economies, but everyone in the world, is better off if we can liberalise multilaterally than if we do so even through something like the FTAAP.

Figure #4 shows the economic welfare effects of various configurations. Moving from left to right, there is ASEAN-China, ASEAN-Japan, ASEAN+3, the FTAAP, APEC non-discriminatory liberalisation (APEC MFN), and finally global liberalisation. Each cluster of columns represents the effects for China, Japan and Korea. The blue columns represent China, the red ones Japan and the yellow ones Korea. It is only when you move from the ASEAN+1 initiatives to ASEAN+3 or larger groupings that the benefits for Northeast Asia really begin to appear.

〈Figure #4〉

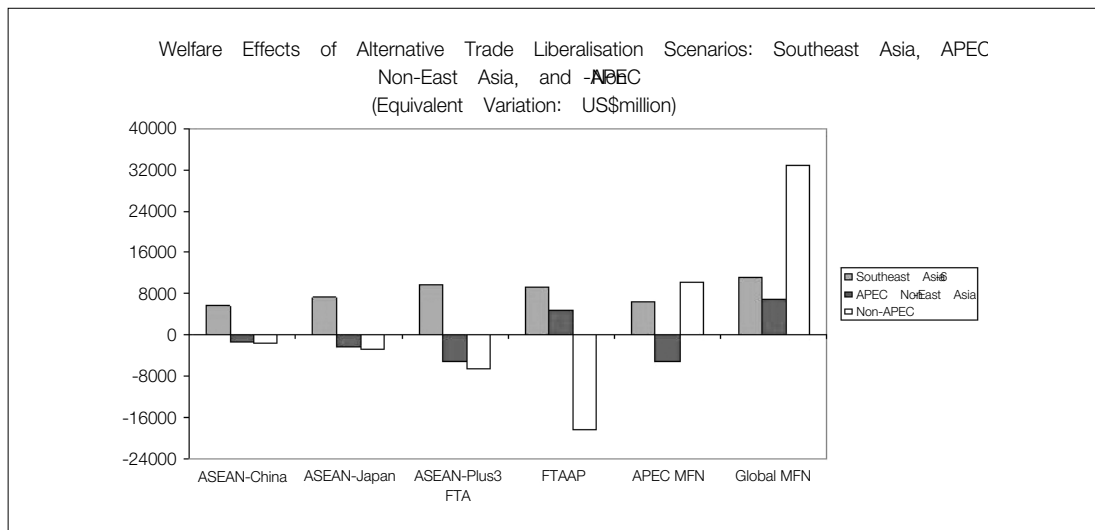


In other words, for Northeast Asia the real benefits come from agreements that include integration within Northeast Asia. If integration within Northeast Asia is

not part of the arrangement, as in the ASEAN+1 arrangements, the benefits for Northeast Asia are much less.

Figure #5 shows the situation for Southeast Asia. There are increasing gains for Southeast Asia, shown by those medium gray columns, as the scale of integration increases. You see that for both APEC economies outside East Asia, represented by the dark gray columns, and for the rest of the world outside APEC represented by the light gray columns, their losses increase as the scale of integration increases within East Asia.

〈Figure #5〉



But when we move from the ASEAN+3 to the FTAAP, the losses for other APEC economies turn into gains, but the losses for other economies in the world, the rest of the world, dramatically increase. That is turned around if we move to global liberalisation under the WTO, where the rather large losses suffered by the rest of the world turn into major economic gains. You can see there also that the rest of the world would be a significant gainer as a free rider if APEC pursued liberalisation on a non-discriminatory basis.

The conclusion is pretty clear. Looking at the two processes that I highlighted at the beginning, an East Asian trade bloc is a very logical objective for East Asian

regionalism. If East Asia is going to focus on integration within East Asia, from a trade or economic point of view, the arrangement that makes the most sense is an East Asian FTA. That makes much more sense than any other possible arrangement in East Asia. Of course there is also a further question of whether an “East Asian” FTA should include Australia and New Zealand; the same kind of analysis shows that this would benefit the East Asian economies themselves as well as Australia and New Zealand. But perhaps that is a question for another time.

There still obviously remains an issue that is very much on the minds of East Asian policy makers, the question of what to do about the US if an East Asian FTA goes ahead. The very strong interdependence with the US in trade, in finance and in politics and security, remains an issue that does have to be addressed. We can see that in the debate that is going on about whether the US should be invited to the East Asian summit. I believe that debate has still yet to be resolved. An East Asian trade bloc would make economic sense for East Asia, but it does leave open the question of what to do about the US.

APEC-wide integration, of course, solves that problem with the US (as well as Australia and New Zealand) because it brings the US into the arrangement. From an economic perspective it’s also a logical objective for the region as a whole, and potentially produces an even better outcome, even for East Asian economies, than an East Asia trade bloc. But we have to acknowledge that for the reasons I mentioned earlier, the APEC process as it stands today is not likely to lead to a complete integration across the APEC region. On the other hand the Free Trade Area of the Asia Pacific that ABAC proposed does provide a basis for a more complete integration and free trade and investment across the region.

It’s clear that APEC leaders and ministers are not at this moment disposed to take up the ABAC proposal for a Free Trade Area of the Asia Pacific, but it was interesting that this week in Cheju, the APEC officials are already talking about ways to try to achieve convergence among the bilateral FTAs within the region. They are trying to make at least some tentative steps toward rationalizing the

“spaghetti bowl” by looking for convergence wherever possible. They are clearly aware of the problem, even if what might appear to be the ultimate logical solution is seen as being perhaps one, or maybe several, steps too far at this stage.

Looking at the possible outcomes that one could envisage for the future, one possible outcome would be a situation where an East Asian trade bloc is established, with APEC remaining as a means of maintaining engagement with the Americas, and I guess also with Australia and New Zealand, if they’re not included in an East Asian trade bloc, and of course with the WTO as the overarching process for global liberalisation. The other alternative of course would be an APEC-wide FTA, the FTAAP, again with the WTO as the overarching global process for liberalisation.

It does have to be emphasised that whatever process of regional integration we envision, the WTO and liberalisation through the WTO is going to be critical in mitigating the adverse effects, whether they are adverse effects on economies excluded from an East Asian FTA or adverse effects on economies excluded from an APEC FTA.

What are the obstacles to either of those scenarios? Essentially, I would suggest that they are all obstacles of political will and strategic objectives in the larger APEC economies. There are a number of common themes we can identify around those obstacles. They may play out differently in East Asia as against in APEC as whole, but they are common themes.

First, there is US relations with East Asia, in particular US relations with China, followed by US relations with Japan and then Korea. The politics of those relationships are a major impediment to APEC-wide integration at the moment, particularly the US-China relationship. The politics of those relationships are also a significant issue that East Asia still has to confront if it wants to pursue its own particular brand of regionalism within East Asia itself. There are, of course, many dimensions to the relations between the US and East Asia. They involve trade; sensitivity to certain sectors such as agriculture in Japan, agriculture in Korea,

textile and clothing imports from China in the US; the strategic ambitions of the different countries in the region, especially the US, Japan and China: the role that East Asia sees for the US in the security of the region and the different approaches that each major East Asian power have to the role of the US. All of those are dimensions to what I call the issue of US-East Asian relations, which interacts with the possibilities for trade integration, either across the APEC region or in East Asia.

China-Japan relations are obviously a very important issue both for APEC as a whole and also for East Asia. It's not possible to envision an East Asian trade bloc unless that integration includes China and Japan as members of the agreement. Also, it's not really possible to envision APEC-wide integration unless that integration also includes China and Japan. I don't need to tell you how difficult that particular relationship looks at the moment.

The sensitive sectors are a factor, of course, in US-East Asian relations. They are also a factor which can spread beyond that. The sensitivity of sectors like agriculture is particularly acute in Japan and I guess also in Korea. There are other sensitive sectors in other economies that also create obstacles to East Asian or APEC-wide integration.

Mainly, this is an issue for the bigger economies. I would suggest that if the larger economies, either in East Asia or APEC as a whole, were prepared to overcome the sensitive sector issue and move ahead with region-wide integration, there would be very few smaller economies, if any, that would want to stay out of that process. It's really a question of whether the major economies can overcome the issues of their sensitive sectors.

Then, of course, there is Taiwan. This is an issue that is not often talked about in the context of economic integration, even though it is in the back of everybody's mind. It is a factor that not only impedes economic relationships in East Asia and the Asia Pacific, but also has important political and strategic ramifications.

So we have to say that this is not simply an economic problem. Integration is not something that economists by themselves are going to have any hope of resolving because of the very complex way in which geopolitics, security, regional politics and so on interact with the economics and the economic sensitivities particularly in the major economies of the region.

It is possible to look ahead and think about what could be the “circuit breakers” in this situation. What could actually cut through some of these difficulties and move the process forward? Among the possible “circuit breakers”, any breakthrough in relations between one of the major Northeast Asian powers and the US is likely to have a domino effect. It’s also true that the eventual outcome of that could be quite unpredictable.

For example, I believe there is talk at present about a free trade agreement between Korea and the US. There may be a decision sometime this year to move ahead with negotiations. That would certainly have a domino effect within the region. Japan could not afford to remain idle, to not react to that. You would expect that announcement of US-Korea FTA negotiations would be followed by an immediate response from Japan, and possibly consideration by Japan to form its own FTA with the US or to react some other way to protect its economic interests. That would, in turn, affect relations with China, both for the US and for Japan and Korea.

How would that scenario play out? That’s unpredictable. It’s not really clear how China-US, China-Japan or China-Korea relationships would change under the circumstances that I just outlined. With enlightened leadership, you could envisage that it would create the sense that a more complete integration involving all those economies would perhaps be the outcome that makes the most sense. But you could also envisage that Japan and Korea coming closer to the US might actually lead to a division between the US, Japan and Korea on the one hand, and China on the other. It could lead both China and the US to start pursuing their objectives in the region in ways that tend to heighten rather than to diminish both economic and political conflict.

There are major uncertainties, mostly revolving around the politics of the relationships, as to how even some of the possible “circuit breakers” could play out toward an eventual outcome. One conclusion is pretty clear. The long-term outcome both for East Asia and for the Asia-Pacific will depend fundamentally on the approach by the US and Japan to relations with China. That’s not a particularly brilliant observation. It’s extremely obvious. The long-term outcome will also depend on China’s strategy.

Under these circumstances, with the political uncertainties and the different ways in which the politics of these relationships could play out, it’s also pretty obvious that leadership will be a key factor. We really depend on visionary leadership in these major economies to lead both regions-East Asia and the Asia-Pacific-in constructive directions. Again of course, I don’t need to remind you that visionary leadership seems to be something that is in rather short supply right now, and that is a very worrying consideration.

Finally, what about the rest of us? What can the rest of us do? If the outcome in the end depends on the three major players, and we don’t have any direct influence on the outcome, what can we actually do? Again, I don’t have any magic solutions. It’s really a matter of doing the obvious. Maintain the momentum in existing processes such as APEC. It’s quite encouraging that at the recent APEC meetings we’ve seen a clear will on the part of the officials, at least, to maintain momentum in APEC. We must also maintain momentum in East Asia. Constructive use of the FTA phenomenon can also make a contribution. The APEC officials this week have also shown their willingness to promote at least the convergence of bilateral FTAs, even though they’re not quite prepared to consider an APEC-wide FTA. This is a very sensible strategy. We’re helped in this regard by the fact that APEC itself adopted a set of guidelines for best practices in FTAs at its leaders’ meeting last year. These best practices guidelines provide quite a useful basis for promoting convergence among bilateral FTAs in the region.

The final strategy we can follow is to do whatever we can to keep the US, China and Japan all engaged with the regional processes. By doing so, we would raise

the stakes for each of them in choosing a path of non-engagement or conflict rather than continuing engagement. I don't think I can propose any silver bullet that would solve the problems of the region for the smaller economies that in the end have little influence over the big players. But there are constructive, long-term efforts that we can continue to make to promote a constructive outcome to the fuller benefit of all of us.

Questions & Answers

Q There is some kind of warring correlation between multilateral and bilateral trade liberalisation. Each time multilateralisation efforts are stalled, it's followed by a strong push toward bilaterals. I want to ask two questions about Asian regionalism. I fully agree that East Asian trade growth might have both losers and winners. But my question is about the feasibility of Asian regionalism. In the case of the EU, perhaps either Germany or France took the initiative to form the union. But in the case of Asian regionalism, who will take that kind of roll? Both China and Japan have a conflict. Who will take the roll of leader?

Secondly, I want to emphasize political leadership, not only in bilateral trade negotiations but also multilaterals. In the case of the FTA with Chile, Korea had a very long and delayed ratification procedure due to some kind of political expediency. If some kind of sensitive items were put aside due to this kind of political expediency, this kind of bilateral trade agreement might have very limited contribution to liberalisation. How do you overcome these issues? Also, with multilateral liberalising, it was reported that a French trade negotiator, Pascal Lamy, would be the new director-general of the WTO. As well, US trade promotion authority would be in place until 2007. Do you think the negotiations will smoothly move toward a multilateral agreement?

Q When you mentioned this network of agreements in this part of the world,

you mentioned that beside the preferential aspect of these agreements, they could include also provisions to tackle other issues, like non-tariff barriers, competition or investment. To what extent are these types of issues already included in these agreements, the ones already in place and also the ones under negotiation?

Secondly, the European Union has always given full support to the multilateral system, like the Doha development agenda, and has not engaged in bilateral negotiations until the round is concluded. However, there are some quarters, especially from business communities, that are feeling a little bit threatened by this proliferation of agreements that would put European industry at a disadvantage compared to other countries. What would be the result of a possible change in the European attitude and, if the European Union will start engaging also in bilateral and regional initiatives in this part of the world? How will this change the equation in East Asia?

- Q** I have one proposed modification to the presentation you gave this morning. Your “ASEAN+” initiatives do not include the ASEAN-Korea FTA. But, in fact, that FTA is under negotiations. The goal is actually to come to an agreement before the end of the year, hopefully at the time of the APEC economy ministerial meeting. That could be added to the presentation.

You mentioned two conceivable scenarios as to the likely evolution in the future: an East Asian FTA and an FTAAP. One common characteristic of the two scenarios is that neither one seems to be likely. I’m not sure if it would be any easier to reach an agreement on the FTAAP than to reach complete liberalisation by the WTO route. The major combatants are basically the same in both the WTO circle and the APEC arena.

In any case, I’d like to know what the currently reviewed positions are of the major APEC governments on the FTAAP. Who is opposed to the FTAAP, and for what reasons?

Also, I want to point out there are two more possible scenarios you probably should include. One is making progress toward the Bogor goals. You didn't even mention the Bogor goals. What to do with those announced goals is a major challenge to APEC economic leaders when they meet. By omitting that scenario, you're implicitly admitting it's even less likely than an East Asian FTA or the FTAAP. The Bogor goals are becoming a major embarrassment to APEC economic leaders. They have to meet that political commitment, but they are not capable of doing so.

Maybe the most likely scenario is the fourth one: to do nothing and muddle through. This would maintain the status quo. What would that mean to APEC? What would it mean if they were to forfeit the Bogor goals and make no positive contribution to the future of APEC?

Lastly, at the end of your presentation, you proposed we should keep the US, China and Japan engaged. My question is, engaged in what?

A The questions do highlight the issue of political leadership and the question of whether or not an East Asian bloc is feasible and who would play the role that Germany and France played in the formation of the EU. The obvious answer that most people would give to that, is that the role has to be played by Japan and China. We all know how difficult that is going to be for them.

A view often heard is that the China-Japan relationship is different from the Germany-France relationship and that the divisions are more deep-seated. I suspect that if you go back into history, and even if you listen to some French and Germans speaking today, I'm not sure that it's true that the divisions between China and Japan are more deep-seated than the divisions used to be between France and Germany. Clearly, that leadership role has to be played by China and Japan, with the possibility that Korea could play the role that it has played already in a number of situations as a "go between" between the two major powers. Korea has played that role very effectively in a number of cases, both within APEC and I think also within East Asia.

I heard the words “Yasukuni shrine” in one of the questions. I assume that question was along similar lines. Being completely frank, one of the real problems you see in the region, when you talk about leadership, is Japan. Why does the Japanese prime minister insist on going to the Yasukuni shrine when he obviously knows what the consequences of that will be? Why does Japan not do something about the textbook situation? I’m not an expert on Japan, but people I listen to who are experts on Japan say the Japanese political system is paralyzed over these issues. There are equally strong forces against reconciliation with China and Korea, and forces in favor of reconciliation. The political leadership cannot move in one direction or the other without offending one very large slice of the Japanese electorate. As long as that paralysis remains in Japan, I think we’re going to have problems. That’s my frank opinion.

One question was about the problem of criminality and state control in China. I’m not sure whether this should be emphasised. It’s often mentioned as an obstacle to integration with China. Japanese people will often say the same thing. They say that we can’t integrate with China until they make more progress toward a market economy. The question is whether we wait for them to make that progress, or do we engage with them through trade agreements and encourage them to make that progress? China is in fact negotiating free trade agreements with a number of countries around the region. It’s negotiating with New Zealand, with Australia, it has negotiated with Thailand and it is negotiating with ASEAN. While I certainly acknowledge the problems you mentioned, I’m not sure that these are fundamental obstacles to closer integration with China.

The next question was about the political economy of the omission of sensitive sectors, and the example of the Korea-Chile FTA. I think, again, with enlightened leadership, in some circumstances these FTAs can act as a “circuit breaker” in the domestic political economy.

I recall the experience of my own country, New Zealand. We had the most

protected manufacturing sector in the OECD before our free trade agreement with Australia. Australia, at that time, had the next-most protected manufacturing sector in the OECD. The free trade agreement between Australia and New Zealand was very important in breaking down opposition in our manufacturing sector to reducing the level of protectionism.

I hear that in the Japan-Korea FTA, one reason that Korea broke off negotiations was because Japan refused to include agriculture in those negotiations. Again, you could imagine that even in an FTA between Korea and Japan, the inclusion of agriculture might have the same impact as the inclusion of manufacturing in the free trade agreement between Australia and New Zealand.

It's also true that if you think about each FTA as making incremental progress in breaking down some of the vested interests against liberalisation, as an economy engages in more and more FTAs, at some point the balance in the political economy may tip in favor of a more complete liberalisation. If you defeat enough vested interests in each FTA negotiation, eventually you may break down the opposition to multilateral liberalisation. That may be an optimistic view, but I think there is some evidence for it. There are those who hold the opposite view, however.

As for Pascal Lamy and the prospects for the Doha round, all the comment I've heard is that WTO members are very pleased with the appointment of Pascal Lamy as the WTO director general. There is a general sense that he will not act as a representative of the EU on agricultural policy or anything else, but will represent the interests of the WTO members. Certainly my French friends tell me that one of the objections they had to Pascal Lamy as EU trade commissioner was that he never represented the French position in EU trade policy. He wasn't very popular in France because of that. We have grounds for optimism there.

While listening to the APEC senior officials reviewing current progress of

the Doha development agenda, I'd have to say they are very pessimistic, unfortunately, about the prospects at least for making a major breakthrough in Hong Kong. They are not necessarily pessimistic about the eventual outcome, but they are definitely pessimistic about making a major breakthrough in Hong Kong. The prospects for Hong Kong, according to them, are not looking particularly good right now.

If you look at the agreements around the region there is an enormous variety in the extent to which they include non-trade "WTO-Plus" provisions. Some agreements are very far reaching in their approach to competition policy, investment and intellectual property. You'll see other agreements that have virtually no provisions at all on those issues. You'll see some agreements that have quite progressive provisions on services trade. Others leave services trade out completely. This is an issue for APEC economies to work on to improve the degree of convergence between the agreements in the region. They should try to simplify or rationalize the "spaghetti bowl".

Concerning the EU and preferential trading arrangements, the very clear perception in this part of the world is that one of the reasons for East Asian regionalism is a reaction to what is perceived in this part of the world as European regionalism. As well as the enlargement of the European Union, we see that the European Union has negotiated free trade deals with Mexico, Chile and South Africa. It is currently negotiating economic partnership agreements with the 77 African, Caribbean and Pacific states. We see negotiations going on with Mercosur, with Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay. We also see the Barcelona Declaration, which envisages a free trade agreement covering the whole of Europe and the whole of the Mediterranean region.

So perceived from this part of the world, Europe is actually the leader in the development of these preferential trading arrangements. Certainly, when you listen to East Asian speakers, one of the first things they mention about the reason for the development of preferential trading arrangements in East Asia

is the need to catch up with Europe and also with the Americas. In the Americas, you also have a kaleidoscope of preferential trading arrangements and a proposal to create a Free Trade Area of the Americas (FTAA). East Asia sees itself as catching up, rather than leading the trend toward proliferation.

I wouldn't say that failure in the WTO tends to lead to each new burst of regionalism, but it is curious that the biggest boost to the spread of regional trading arrangements has occurred since the WTO was formed. That was happening before we knew that Seattle was a failure. Right from the establishment of the WTO, we've seen a gradual acceleration in the creation of preferential trading arrangements. I think that's something that needs more analysis. It's too simplistic just to say this is a reaction to failures in the WTO. This trend started before there were any failures in the WTO. There's no hard analysis on why that is the case.

Finally, when I said two possible scenarios, I meant that these were two logical scenarios. They are also two relatively unlikely scenarios. In the analysis that the PECC has done of ABAC's FTAAP proposal, we certainly see that it would be a very difficult concept to realize. It has a lot of attractions from the perspective of economic logic. But the practical politics and the practicalities of negotiation suggest that it would be very difficult. We look across to the Americas and see the FTAA negotiations. I don't think you could yet say that they've failed, but they certainly demonstrate the difficulty of creating an all-embracing region wide agreement out of a "kaleidoscope" of smaller bilateral agreements.

Concerning the Bogor goals, if we look at the existing processes for achieving the Bogor goals, and if we think of the Bogor goals as free trade and investment in any normal sense of that term, the existing processes are not going to get all the developed economies to reach that target by 2010. There's still plenty of time for the developing economies, including Korea, which still insists on calling itself a developing economy for APEC purposes, to reach the deadline by 2020. But the 2010 goal for developed economies will be difficult.

Can APEC come up with a credible commitment, or re-commitment, to the Bogor goals that would at least show credible progress while perhaps recognizing the reality that the Bogor goals will not be achieved by 2010 by the developed economies in their entirety?

Before I came to Korea for the current round of official meetings, I was pretty pessimistic about that. I had the impression APEC members were going to be looking at a minimalist approach to reaffirming the Bogor goals, to simply say, "We're doing well. Let's keep going." But it was very encouraging at the senior officials' meeting over the past three days to hear that there's a lot of energy within the senior officials for doing much more than a minimalist approach and looking for really genuine ways to accelerate progress toward the Bogor goals. I was really quite pleasantly surprised to see the officials show a lot of support for the idea of seeking convergence among preferential trade agreements in the region. There had not been any sign of any enthusiasm for that kind of development until this week.

There is a sense among the APEC officials that APEC, if it's to remain a significant player in the region, is going to have to do something credible toward reaching the Bogor goals, even if we recognize that the targets may not be achievable in their entirety. Whether the ministers and leaders will show the same degree of enthusiasm remains to be seen, but I thought the senior officials' meetings this week had been quite encouraging.

Who opposes and who supports the FTAAP? Well, we pointed out in our PECC report that the FTAAP could only be considered possible if the major economies of the region supported it. It's clear at this stage that most of the major economies in the region are not enthusiastic. That relates to the same issues I raised in relation to their lack of support for full integration in APEC or in East Asia. If the major economies in the region did show some interest, there would be no difficulty whatsoever in recruiting the smaller economies in support of the project.

To use an old cliché, the smaller economies are like ants in the grass while the elephants are fighting. We know what happens to ants when elephants fight. A rapprochement or reconciliation among the elephants is very much in the interest of we smaller economies in the region.

세계경제연구원 후원회 가입안내

- 후원회원의 종류 : 법인회원, 개인회원
-
- 법인회원에 대한 서비스
연구원 주최 행사에 우선 초청
연구원 주최 행사에 5인까지 무료 참가 가능
연구원이 발간하는 모든 간행물 무료 제공
법인 회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
-
- 개인회원에 대한 서비스
연구원 주최 행사에 초청
행사 참가비 할인
연구원이 발간하는 일부 간행물 무료 제공
-
- 후원회비는 관련세법에 따라 세금공제 가능
-
- 회원 가입 문의
551-3334~7(전화) 551-3339(팩스)
E-mail : igenet@igenet.com
<http://www.igenet.com>
-



서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505호

전화 : 551-3334/7, FAX : 551-3339

E-mail : igenet@igenet.com

<http://www.igenet.com>