

# 시애틀 이후의 WTO와 한·미 FTA 전망\*

Jeffrey Schott & Inbom Choi

Jeffrey Schott

금주 중 미국 하원이 중국의 WTO 가입을 승인할 것으로 예상된다. 이로써 미국과 중국 간의 쌍무 관계에서 큰 걸림돌 하나가 제거되었다. 사실, 1999년 가을에 미국과 중국 간에 타결되었던 무역협상이 만약 미국 하원에서 부결되었다면 동아시아지역 전체가 상당히 심한 타격을 입었을 수도 있었다. 그 무역협상안은 미국에 상당한 이익을 안겨 줄 뿐만 아니라 정치와 안보 측면에서도 중요한 의미를 지닌 것이었다. 이런 무역협상안을 통과시키기 위해 미국 정부도 많은 노력을 기울였다. 그런 까닭에 만약 그 무역협상안이 부결되어 WTO의 향후 발전이나 새로운 무역협상에 미국이 참가하는데 걸림돌이 되지 않을까 다소 염려되기도 했다. 아무튼 클린턴 대통령은 이 무역협상안을 통과시키기 위해 엄청난 노력을 하지 않으면 안되었다. 이는 국제무역이 얼마나 중요하며, 또 국제무역이 일반 국민들의 복지에 얼마나 기여하고 있는지를 이들에게 일깨워 주기 위해서는 많은 노력이 필요하다는 뜻이기도 하다. 그것은 현재 미국의 국제경제연구소(IEE)가 담당하고 있는 임무이기도 하다.

현재 WTO가 직면하고 있는 문제들이 무엇이며, 시애틀에서 나타난 문제들을 해결하기 위해 가까운 장래에 어떤 조치를 취해야 하며, 또 쌍무적/지역적 차원에서 어떤 보완적인 조치를 취해야 할지를 설명할 필요가 있다. 우리는 이미 APEC에서 지속적인 관계를 맺고 있다. 그러나 불행하게도 이 지역에서 자유 무역 및 투자를 실현하는 것에서는 별다른 진전이 없었다. 오히려 쌍무무역협상을 통해 자국의 이익을 증진시키는 것에만 관심이 쏠려있는 형편이다. 지금부터 한국과 미국 간의 무역관계에 관한 연구결과를 소개하겠다.

## WTO 시애틀회의의 실패요인

우선, 시애틀에서 나타난 문제들에 대해 간단히 설명한 후 여기에 대해 어떤 조치를 취할 필요가 있는지 살펴보겠다. 우리는 WTO가 취하고 있는 방향에 대해 많은 우려를 하면서 2000년을 맞이했다. 그것은 국제무역관계에서 WTO가 어떤 임무와 역할을 담당해 나가야 할 것인가 하는 문제였다. 시애틀 각료회의의 결렬로 인해 회원국들 사이에는 WTO에 대해 많은 이견이 있다는 사

실이 드러났다. 여기에는 향후 ‘WTO가 어떤 임무를 담당해야 할 것인가?’, ‘앞으로 임무를 수행해 나가는 과정에서 어떤 것들이 방해요소로 등장할 것인가?’, ‘다른 국제기구들과의 관계를 어떻게 설정할 것인가?’, ‘일반 대중들을 어떤 방식으로 상대할 것인가?’ 등이 포함된다. 이런 문제들은 복합적이다. 재미있는 사실은 시애틀에서 너무 많은 문제점들이 표출되는 바람에 새로운 무역협상을 시작해야 할 좋은 명분이 생긴 점이다. 즉, 그것은 국제무역법의 적용범위와 국제무역기구의 운영방식에서 나타난 문제들을 시정하기 위해서는 얼마나 많은 무역협상이 필요한지를 잘 나타내 준 셈이 되었다. 그러나 이런 문제는 매우 복잡한 것들이다. 여기에는 시애틀에서 표출된 것과 같은 각국의 의견차가 주요한 원인으로 작용하고 있다. 또 자국의 이익을 관철시키기 위해 합법적인 수단들을 동원하는 국가들이 많은 것도 또다른 원인이다. 그리고 2000년 후반부터 이런 논쟁에 중국이 정회원으로서 참가하게 되면 이런 문제들이 더욱 복잡해질 것이다.

그렇다면 왜 시애틀 회의는 실패했을까? 여기에는 많은 이유가 있기 때문에 이것들을 모두 설명하는데 상당한 시간이 걸릴 것이다. 그러나 본인이 꼭 말하고 싶은 것이 하나 있다. 그것은 WTO 반대파, 거리 데모대와 시애틀에 파고든 폭력집단 등이 시애틀 회의를 무산시킨 것으로 인해 칭찬을 받았다는 점이다. 분명히 말하지만 그들은 그런 칭찬을 받을 자격이 없다. 그들은 새로운 문제들을 야기했고 협상을 지연시켰다. 그러나 궁극적으로 그 WTO회의는 새로운 무역라운드의 향후 의제를 둘러싸고 선진국과 개도국 간에 벌어진 큰 견해차 때문에 실패로 끝날 수 밖에 없었다. 따라서 그 협상을 결렬시킨 것은 외부인들이 아니라 바로 WTO 자체라고 할 수 있다. 회원국들 간의 견해차는 매우 다양하고 복잡했다. 여기에는 선진국과 개도국들 간의 문제가 포함되어 있을 뿐만 아니라 미국, 유럽연합, 일본 등 주요 무역대국들 간의 의견차이도 포함되어 있다. 사실, 이들 3대 무역대국들은 많은 중요 문제들에 대해 의견일치를 보지 못한 상태에서 새로운 의제에 관해 협상을 벌였기 때문에, 시애틀 회담에서 지도력을 발휘하거나 합의를 이끌어낼 수가 없었다. 3대 무역대국들이 서로 싸우는 바람에 기본의제도 합의하지 못한 상황에서 136개 회원국들 사이에 합의를 이끌어 내기란 사실상 불가능했다. 그것이 바로 시애틀 회의를 결렬시킨 요인이었다.

시애틀 회의에서 나타난 수많은 이견표출로 인해 각료회의의 성명서조차 만들지 못했다. 그 회의의 대표성에도 많은 문제가 있었으며, 많은 개도국들은 자신들의 입장이 충분히 반영되지 않았다고 느끼고 있었다. 그 회의를 결렬시킨 것은 수 많은 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다. 그 결과 WTO 반대파들은 더욱 힘을 얻었다. 그들은 엄청난 승리를 얻었다고 생각하고 있다. 그래서 그들은 무역체제 문제를 넘어서 IMF와 세계은행을 공격하거나 중국의 WTO가입을 반대하는 토론에서 주도적인 역할을 하기까지 했다. 그 당시 정부 관료들은 반대파들이 정상적인 무역협상을 결렬시킬 정도의 영향력이나 능력을 갖고 있다고 생각하지 않았으며, 결과적으로 그것은 우리에게 엄청난 비용을 안겨 주었다.

## WTO에 대한 신뢰와 능력 회복 필요

그렇다면 앞으로 어떻게 해 나가야 할까? 그 동안 범한 과오를 바로잡거나 시애틀 회담이 무산

되게 한 나라들을 비판할 수도 있었다. 그러나 보다 중요한 일은 무역체제가 당면한 문제들을 해결하고 새로운 무역라운드를 추진하는 노력을 재개하기 위해 어떤 일을 해야 할 지를 생각해 보는 것이다.

먼저, 수많은 문제들을 다루기 위해서는 WTO라는 조직에 대한 신뢰와 능력을 회복시키는 일이 무엇보다 중요하다. WTO 회원국들은 이미 그런 작업을 시작했다. 그들은 우루과이 라운드에서 합의된 바에 따라 서비스와 농업에 관한 협상을 재개했다. 그리고 경제개발이 가장 낙후된 회원국들을 위한 관세면제 문제도 논의했지만, 이러한 양보조항들은 특정분야의 잠재적 주요 무역성과를 희석시켜 온 것들이다. 일반적이고 지엽적이었지만, 회원국들은 WTO조직의 운영을 개선하는 문제도 논의했다. 신뢰감을 쌓기 위한 조치들은 모두 미진했다. 핵심 사안들에 대해서는 여전히 WTO 회원국들간에 의견이 엇갈리고 있기 때문이다. 문제점들을 해결하는데 필요한 제도개혁, 특히 분쟁해결장치의 구축이 그 중 하나이다. 개도국들의 능력축적을 도울 수 있는 다른 국제기구들과의 협력도 거의 없었다. 만약 이런 것들이 제대로 추진될 경우 각국이 무역관련 의무사항을 더 잘 이행할 수 있을 것 같다. 또 향후 회의에서 어떤 것들이 논의되어야 할 지에 대해 회원국들 간의 의견을 좁히는 노력도 별로 없었다.

그런데 가까운 시일 내에 이러한 문제들에 대해 별다른 진전이 이루어질 것 같지는 않다. 미국과 일본을 비롯한 주요 국가에서 치러질 선거로 인해 세계무역협상에 대한 관심이 없어질 것이다. 미국과 유럽 간에는 유전자 변형 콩, 호르몬 쇠고기, 바나나 등과 같은 해결하기 힘든 분쟁사항들이 많이 있다. 미국에서 불법으로 판결이 내려진 해외판매보조금도 문제다. 이런 제반 사항들은 미국과 유럽 간의 협력체제를 붕괴시켰다. 그 뿐만 아니라 그로 인해 미국과 유럽에서 WTO에 대한 국민적 지지가 약화되었다. 왜냐하면 무역개혁을 촉진하려는 논리가 지지자들로부터 의심을 받게 되었고, 그 적법성도 반대파들로부터 의심을 받고 있기 때문이다. 그렇다면 어떻게 해야 하는가? 본인이 보기에는 각국 정부가 2001년에 새로운 무역협상을 위한 기초를 다져 나갈 필요가 있는 것 같다. 무역체제를 개선하고 회원국들 간의 협력을 강화하기 위한 토대를 마련하는 일이 그것이다. 그렇게 되면 1999년과는 달리 회원국들이 새로운 무역협안에 대해 정치적으로 합의할 수 있는 준비를 갖추게 될 것이다.

## WTO 개선방안

첫 번째는 WTO의 분쟁해결절차를 개선하는 것이 되어야 한다. 왜냐하면 원칙에 기초하여 무역체제를 얼마나 신뢰할지 여부는 어떤 면에서 무역대국들이 어느 정도로 WTO 규정을 준수하고 WTO의 평결에 복종할 의향이 있느냐에 크게 좌우되기 때문이다. 오늘날 이 문제에 대해서는 몇 가지 미심쩍은 일이 있다. 미국과 유럽연합은 각종 압력이 고조될 경우 그들이 지켜야 할 의무사항들을 무시하고 WTO 규정을 따르지 않는 경우가 많았기 때문이다.

둘째, WTO의 의사결정과정은 보다 포괄적이면서도 효율적일 필요가 있다. 시애틀에서 나타난 문제들 가운데 하나는 세계무역체제와 새로운 무역협상에서 중요한 위치를 점하고 있는 국가들 중

다수가 각료회의 성명서를 준비하는 과정에서 빠져 있었다는 점이다. 그것은 WTO의 관점에서 어떻게 합의를 도출해 낼 것인가 하는 문제의 일부에 지나지 않는다. 분명히, 회원국이 60~80 개국일 때보다 회원국이 136개국일 때 그런 합의를 도출하기가 훨씬 더 어렵다. 그 속에는 지금까지 국내 경제개혁과 일방적인 무역자유화를 추진해 온 결과, 경제가 개방되고 국제무역에서 큰 비중을 차지하고 있는 개도국들도 많이 있다. 제네바에서처럼 합의를 도출해 내는데 도움이 되었던 내부토론에는 개도국들도 참가할 권리가 있다. 그럼에도 불구하고 그들 중 많은 수가 GATT 시절부터 내려온 전통적 처리방식 때문에 철저하게 배제되었다. 이 문제는 시정될 필요가 있다.

셋째, WTO는 다른 국제기구, 특히 IMF와 세계은행과의 협력을 강화할 필요가 있다. 이는 개도국들로 하여금 경제 인프라와 행정수행 능력을 향상시키는 노력을 배가하도록 만들기 위한 것이다. 만약 이런 일들이 제대로 추진된다면 개도국들은 경제개혁을 더 잘 추진할 수 있게 될 것이다. 무역협상은 기회를 창출하지만 판매를 보장해 주지는 않는다. 만약 어떤 나라가 제품을 시장으로 운송할 도로가 없어서 그렇게 할 수 없다면, 또는 재화와 서비스 산업의 생산성을 향상시킬 수 있는 정보기술을 제대로 이용할 수 없을 정도로 통신인프라가 충분히 갖추어져 있지 않다면, 그런 것들을 활용할 수 없음으로 인하여 그 나라의 경제성장은 정체될 것이고 새로운 무역협정의 가치도 희석되어 버리고 말 것이다. WTO는 각종 프로그램을 개발하기 위해 IMF와 세계은행과 좀 더 긴밀하게 협력할 필요가 있다. 그 결과 IMF와 각 개발은행들의 지원을 받는 적절한 프로젝트를 통해 새로운 무역협상을 위한 기초가 놓이게 될 것이다.

넷째, 각 회원국들 간의 이견차를 좁히기 위한 노력도 전개될 필요가 있다. 시애틀 회담 후 많은 의제들이 새로이 생겨났다. 또 1999년 중 시애틀 회의를 준비하는 과정에서 나타났던 양금들이 아직도 일부 남아 있는 상태다. 그런 점들을 감안할 때 회원국들이 그런 문제들을 제쳐두고 힘을 합친다는 것은 매우 힘든 일임에 틀림없다.

### 현인그룹 활용

본인이 보기에는 현인그룹(Eminent Persons Group)에게 의뢰할 경우 그들은 각국 정부가 실시할 수 있는 많은 아이디어와 정책대안을 제공해 줄 수 있을 것 같다. 각국 정부는 그런 아이디어들을 멀리할 수도 있다. 그러나 이들이 APEC에서 했던 것처럼 이러한 것에 대한 논의재개를 위한 공동토대로 활용할 경우 이익을 볼 수도 있다. 실제로 우루과이 라운드의 초기에는 이런 것들이 잘 작동되기도 했다. 선진국과 개도국의 전문가들로 한 그룹을 형성하여, 그들에게 2001년 초에 보고서를 발표하도록 할 경우 좋은 결실이 맺어질 것으로 보인다. 2001년에 보고서가 발표될 경우 뉴라운드에는 정치적 자본이 그렇게 많이 투자될 필요가 없게 될 것이다. 단, 새로운 집행부가 등장하거나, 다자간 무역협상에서 미국이 어떤 식으로 대응할지, 미국 정부가 신속처리권한(fast track authority)을 갖게 될지 등에 대해 분명한 아이디어가 없는 경우에 한해서 그렇다. 지난 6년 동안 미국 무역대표부는 신속처리권한을 갖지 못했다. 이 기간 동안에는 새로운 무역법안이 미국의 기존 정책이나 관행의 변화를 초래할 경우 그 무역법안을 추진해 나가기가 무척 힘들었다. 그 동안

금융서비스, 기초통신, 정보기술 등 세 부문에서의 WTO 협상은 성공적이었다. 그러나 협상된 것들 가운데 미국의 관행에 큰 변화를 야기할 만한 것은 없었다. 다른 회원국들이 합의한 내용은 기본적으로 미국의 기준에 부합되는 것이었으며, 미국이 이미 관세를 내린 상품에 대해서는 다른 회원국들도 관세를 내린다는 내용을 담고 있었다. 그래서 미국 정부가 신속처리권한을 갖지 못한 상태에서 그 협상안에 대한 의회승인을 받는데 별다른 어려움이 없었다. 그러나 미국이 추구하고 있는 광범위한 쌍무무역협상에서는 사정이 다를 것이다. 그런 협상이 WTO 안에서 이루어지든, 미주대륙의 자유무역지대나 서반구에서 이루어지든, 또 한국을 포함한 다른 개별 국가들과의 사이에서 이루어지든 상관없이 없을 것이다. 미국의 신정부는 신속처리권한을 갖는데 우선순위를 둘 것 같다는 생각이 든다.

### 한미간 자유무역협정(FTA)의 체결 가능성

과거에 그랬던 것처럼 하나의 다자간 무역협상이 진행 중이라고 해서 다른 무역협상이 추진될 가능성을 배제할 필요는 없다고 본다. 북미자유무역협정(NAFTA)의 체결이 우루과이 라운드를 추진하는데 크게 기여했다. 또 그것은 우루과이 라운드 협상자들에게는 좋은 선례로 작용하였다. 앞으로도 비슷한 양상이 벌어지지 않을까 생각된다. 즉, 주요 무역대국들 간에 자유무역협정이 체결될 가능성에 주목할 필요가 있다. 세계무역협정의 논의과정에서 진퇴양난에 빠져버린 국내 경제개혁에 돌파구를 마련하는 수단으로 그런 무역협정이 이용될 수 있다. 이런 이유 때문에 미국과 한국이 쌍무무역 상의 장애물을 제거하기 위해 자유무역협정을 체결할 가능성도 배제하기 어렵다.

지금부터는 최인범 박사가 그 동안 우리들이 밝혀낸 몇 가지 연구결과들을 발표할 것이다. 최인범 박사의 발표가 끝나면 본인이 향후 자유무역협정이 어떤 의미를 지니는지에 대해 요약해서 발표하겠다.

### 최 인 범

Jeffrey Schott 氏が 소개한 것처럼, 향후 2~3년 안에 아·태지역에서는 한미간 쌍무자유무역협정이 체결될 가능성이 있다는 분석이 많이 쏟아져 나오고 있다. 이 연구를 시작하면서 우리가 던진 첫 번째 질문은 왜 현 시점에서 이 문제가 논의되고 있느냐 하는 점이었다. 우리는 그것이 한국이 지난 2년간 경제위기를 거치면서 국내개혁을 추진하는 것 이외에도 경제를 개방하는 것이 필요하다는 사실을 알게 되었기 때문이라는 사실을 밝혀냈다.

### 지역별 자유무역협정 체결가능성

일본이 이 지역의 다른 일부 국가들과 자유무역협정을 추진할 가능성이 있다는 점이 흥미롭다.

그것은 무역과 투자의 확대를 통해 경제침체를 벗어날 수 있는 하나의 방안이 될 수 있기 때문이다. 그러나 기본적으로 지역회담이나 다자간 회담 가운데 중단되거나 표류하고 있는 것들이 많다는 사실에 유의할 필요가 있다. 실제로 필리핀에서 MOFA가 제기된 이후 지난 3~4년 동안 APEC에서는 별다른 진전이 없었다. 그리고 Jeffrey Schott 氏가 언급했듯이 WTO는 새로운 밀레니엄 라운드를 중단시킬 수도 있는 문제점들을 안고 있다. 이런 문제점들의 대부분은 세계무역권에서 강력한 리더십이 발휘되지 못하고 있다는 사실에 기인하고 있다. 신속처리권한 없이는 미국이 세계무역자유화에 효과적으로 리더십을 발휘하지 못한다. 이런 요인들을 감안해 볼 때, 많은 국가들은 자국과 유사한 생각을 지니면서 특히 개방경제 체제를 가진 나라와 쌍무자유무역협정을 체결할 가능성이 있다.

최근에 이런 유형의 회담들이 열린 사례가 있다. 미국, 칠레, 뉴질랜드, 호주, 싱가포르 등 태평양 5개국을 최근 자유무역협정을 맺는 문제에 관한 회담을 가진 적이 있다. 회담에서 별다른 진전은 없었다. 그러나 그 아이디어는 여전히 이어지고 있다. 한국은 칠레와 협상을 벌이고 있다. 한국 정부는 이 협상이 2000년도 내에 마무리되기를 희망하고 있다. 멕시코도 일본 이외에 한국과 자유무역협정을 맺는데 관심을 표명했다. 싱가포르와 뉴질랜드는 현재 협상 중에 있다. 이 양국도 2000년 중에 협상을 끝낼 가능성이 있는 것으로 알려지고 있다. 일본은 현재 심각하게 싱가포르와 자유무역협정을 체결하는 문제를 검토 중인 것으로 보인다. 아·태지역 내에서 자유무역협정이 체결될 가능성과 함께 한국과 미국간의 자유무역협정의 가능성을 연구해 보는 것도 흥미로운 것 같다. 지금까지 이 문제가 정부차원에서 공식적으로 논의된 적은 없다. 그러나 기업이나 학계에서는 일부 관심이 표명되기도 했다. 서울에 진출한 미국 기업인들의 모임인 주한미국상공회의소(AMCHAM)는 1999년 한국과 미국간의 자유무역협정에 전폭적인 지지를 보낸 바 있다. 1999년 11월 맥스 바커스(Max Bacchus) 미국 상원의원은 상원 금융위원회에 한국과의 자유무역협정을 위한 협상을 승인하는 법안을 제출하기도 했다. 현재 자유무역협정 체결 문제가 비록 공식적인 차원에서 논의되고 있는 것은 아니지만 한국과 미국 양국에서 많은 관심의 대상이 되고 있다.

### 한미간 자유무역협정의 필요성

다음 문제는 양국 간에 자유무역협정이 체결될 필요가 있는가 하는 점이다. 한미 양국은 이미 충분한 무역거래를 하고 있지는 않은가? 세계적인 관점에서 볼 때 한국 경제는 매우 개방적이다. 그리고 한국은 무역의존도가 높다. 한국의 경제규모, 다른 교역대상국들과의 교역거리, 소득수준 등을 감안해 볼 때 한국의 무역규모는 기대 이상으로 큰 편이다. 그러나 한국의 경우 농산물 교역규모는 크지 않다. 미국의 경우 거대한 국가규모에 비해 전반적인 교역규모는 작은 편이지만 농산물 교역규모는 상대적으로 많은 편이다.

한국과 미국간의 쌍무무역을 살펴보면 한미 양국은 1985~1997년 중 기대이상으로 많은 무역을 한 것으로 나타났다. 이런 과도한 교역실적은 주로 한국의 무역의존도가 매우 높다는 사실에 기인한 것이었다. 두 번째 요인은 긴밀한 안보동맹 때문이다. 한미 양국은 안보면에서 매우 긴밀한 관

계를 유지하고 있다. 사실, 미국과 안보면에서 긴밀한 관계를 유지하고 있는 국가들의 경우 양국 간의 교역규모는 매우 큰 것으로 나타났다. 그리고 한미 양국간의 교역에서 이런 요소를 제거할 경우 그 폭은 줄어들지만 여전히 지난 10년 사이에 매우 높은 실적을 기록했다. 그러나 최근 몇 년 간을 살펴보면 한미 양국간의 교역규모는 특히 제조업 부문에서 실적이 저조했다. 이런 점들을 감안할 때 만약 가까운 장래에 자유무역협정을 맺을 경우 양국간의 교역이 늘어날 소지가 많다. 따라서 교역증가를 위해서라도 자유무역협정은 고려해 볼 가치가 있다고 생각된다.

### 한미간 자유무역협정 체결시 대외 파급효과

한미 양국 간의 무역구조는 어떠한가? 무역구조에 따라 무역전환현상이 벌어질 수도 있기 때문에 이 문제를 잘 살펴볼 필요가 있다. 만약 미국과 한국간의 교역규모가 늘어날 경우 그것이 다른 교역상대국들로부터 이들 양국으로 수입수요가 늘어난 데 그 원인이 있을 수 있다. 동시에 한미 양국간의 무역증가는 다른 교역상대국들과의 무역감소를 초래할 수도 있다. 이 문제를 살펴본 결과 우리는 한미 양국이 서로 매우 보완적인 무역구조를 갖고 있다는 사실을 알아냈다. 이는 양국이 정면 경쟁에 돌입할 가능성이 있는 부문이 많지 않다는 뜻이다. 이는 자유무역협정이 체결될 경우 양국간의 무역구조가 무역증가로 인해 더욱 강화될 수 있음을 의미한다. 물론 일부 무역전환현상이 발생할 수도 있다. 이는 양국 간의 무역증가가 일본이나 대만 같은 다른 교역상대국들과의 무역감소를 야기할 수도 있기 때문이다.

우리는 이와 같은 무역전환현상 때문에 어떤 나라들이 피해를 입을 지 분석해 보았다. 한국시장에서는 일본이 미국과 가장 유사한 수출구조를 갖고 있는 것으로 나타났다. 그래서 일본 제품은 미국 제품과 심한 경쟁을 벌이게 될 것이다. 그 다음은 독일, 캐나다, 중국 순으로 나타났다. 따라서 만약 한국과 미국이 자유무역협정을 체결할 경우 일본과 독일이 한국시장 내 무역전환현상으로 인해 피해를 볼 가능성이 가장 높은 것으로 분석되었다. 그러나 미국시장에서는 대만이 한국과 가장 유사한 수출구조를 갖고 있는 것으로 나타났다. 일본과 멕시코가 그 다음을 차지했다. 따라서 만약 한미 양국이 자유무역협정을 체결할 경우 대만, 일본, 멕시코가 피해를 입게 될 가능성이 높아 보인다. 특히 일본은 한국과 미국 모두에 많은 수출을 하고 있기 때문에 가장 큰 충격을 받게 될 것으로 보인다.

우리는 산업부문별로도 분석해 보았다. 왜냐하면 그 영향이 산업별로 다르게 나타날 것이기 때문이다. 일본은 특히 화학제품과 기계부문의 한국에 대한 수출이 무역전환현상 때문에 크게 줄어들 가능성이 있다. 이는 이러한 부문들이 한국 시장에서 미국과 가장 치열한 경쟁을 벌이고 있다는 의미이다. 한미간 자유무역협정이 체결될 경우 미국 시장에서 대만은 섬유와 컴퓨터 관련 제품이 피해를 보게 될 것이다. 그리고 일본은 고무와 정보통신 제품, 또 유럽연합은 철강, 중국은 섬유, 캐나다는 플라스틱과 고무, 호주와 뉴질랜드는 섬유와 철강이 각각 피해를 입게 될 것이다.

자유무역협정은 단순한 관세삭감이나 비관세장벽 제거만을 뜻하지는 않는다. 오늘날 자유무역협정은 매우 광범위한 경제통합의 형태를 띠고 있다. 그러므로 거기에는 다른 의미가 내포되어 있다.

예를 들어, 두 나라가 무역분쟁을 종식시킬 수도 있다. 그에 따라 당연히 어느 정도 부수적인 이익이 발생할 것이다. 예를 들어, 최근에 미국 상무부와 국제무역위원회(International Trade Commission)가 미국 시장으로 철강수입이 급증하고 있다는 사실을 발견하고는 자국 철강 생산업자들을 보호하기 위해 철강수출국에 무거운 관세를 부과하는 조치를 취한 적이 있다. 한국도 관세의 증가세로 인해 피해를 본 나라들 가운데 하나다. 멕시코도 미국으로 철강을 수출하고 있었지만 미국과의 자유무역협정 때문에 그런 조치를 피할 수 있었다.

한국의 주요 불만은 미국의 수입규제, 특히 철강, 컬러TV, 반도체, 정보통신제품 등 한국의 대미 주력수출품목에 대한 반덤핑 제소가 집중되고 있는 점이다. 미국의 경우 그 품목수가 더 많다. 이런 분쟁들로 인해 지난 1995년 이후 9건의 분쟁이 WTO에 제소되었다. 9건 중 6건은 미국이 한국을 제소한 것이고, 3건은 한국이 미국을 제소한 것이다. 미국이 제소한 6건 중 5건이 농업제품과 식품부문에 나왔다. 이는 미국이 한국의 농산물 시장에 상당한 관심을 갖고 있음을 의미하는 것이다. 한국이 제소한 3건은 모두 반덤핑 조치에 대한 것이다.

이제 남은 문제는 우리가 이런 사안들을 해결하거나 중재할 수 있을까 하는 점이다.

**Jeffrey Schott**

### 한미 자유무역협정 체결시 주요 쟁점사항

최인범 박사는 자유무역협정이 양국 모두에게 이익이 될 수 있으며 그런 전망은 실현 가능한 것이라는 사실을 지적했다. 이론상 그것은 가능하다. 왜냐하면 GATT 24조는 자유무역협정이 적용범위 면에서 포괄적이어야 하며, 또 실질적으로 모든 무역거래를 대상으로 하도록 요구하고 있기 때문이다. 그러므로 중요한 예외사항이 있어서는 안된다. 불행하게도 WTO 규정은 반덤핑 세이프가드(safeguard)조항, 상계관세, 원산지 규정 등과 같은 조치들이 언제부터 실행될지 불분명한 입장을 나타내고 있다. 그런데 자유무역협정을 체결하면 많은 문제들을 해결할 수 있게 된다. 자유무역협정의 체결로 기존 문제들 가운데 일부는 사라지거나 잔존하게 된다. 예를 들어 반덤핑 문제를 살펴보자. 유럽연합과 같은 많은 자유무역지대와 관세동맹지역 내에서는 반덤핑 문제가 사라졌다. 호주와 뉴질랜드, 또 캐나다와 칠레 간(NAFTA 형태는 아니다)에는 긴밀한 경제 및 무역 상의 협력 관계가 맺어졌다. 미국, 캐나다, 멕시코의 경우 광범위하게 상대방에 대해 반덤핑 조치를 발동하고 있다. NAFTA에는 특별한 분쟁조정기구가 있다. 이는 각국 정부의 최종적인 확인을 거친 후 분쟁 사항들을 다루게 된다. 그러나 그것은 사건제거나 면제의 형태가 아니라 이런 사건들에 대한 신속한 사법적 심사의 형태를 띠는 경우가 많다.

첫째, NAFTA에는 보조금에 관한 규정은 없다. 그 문제는 WTO 규정에 따른다. 따라서 관세가 불분명하다. 그러나 본인은 미국의 협상전문가들이 시애틀에서 열린 국제협상에서 반덤핑 문제를 제외시키기를 원했다는 사실을 언급한 바 있다. 미국은 자유무역협정에서 반덤핑조치를 면제해 주



는 부분에 대해서는 매우 신중한 자세를 취하고 있음을 이해할 수 있다.

둘째, 농업부문은 반드시 포함되어야 하나? NAFTA에서는 공동농산물규정이 없다. 대신 농업부문에 대해서는 세 개의 서로 다른 쌍무무역협정이 체결되어 있다. 미국과 멕시코는 15년의 이행기간을 두고 농업부문의 무역을 자유화하기로 합의하였다. 선진공업국인 미국과 캐나다는 자유무역에 합의할 수 없었다. 그 결과 양국에서 생산되는 다양한 제품들의 자유무역에 일부 예외를 허용해 놓고 있다. 유럽연합과 멕시코 간의 자유무역협정은 농업부문에 대해 큰 예외를 허용해 놓고 있다. 그 예외조항은 이 협정이 WTO에서 심사를 받을 때 논란거리가 될 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 본인의 견해로는 그 문제는 논란거리가 될 것이다.

따라서 농업부문이 포함되어야 할까? 여기에 대해서는 입장이 서로 엇갈리고 있다. 그러나 미국 측 관점에서 볼 때 한 가지 요인은 매우 중요하게 취급될 것이다. 그것은 농업부문이 미국 내에서 무역자유화와 신속처리권한의 회복을 위해 가장 강력한 로비를 하고 있는 여러 부문들 가운데 하나라는 사실이다. 그래서 어떠한 협상이나 새로운 조치도 이들의 이익을 무시하기 어렵다.

자유무역협정에 대한 가장 큰 의문점은 미국이 신속처리권한을 사용하여 무역장벽들을 협상대상에 올려 놓을 수 있느냐 하는 점이다. 현재 이 문제는 방송에서 많이 거론되고 있다. 그런데 만약 미국 정부가 신속처리권한을 갖지 못할 경우 쌍무협상에서 한국의 주된 관심분야에서 협상을 타결하기가 매우 힘들 것 같다. 아프리카 기업들이 섬유와 의류 제품을 아프리카-카리브 무역특혜법에 따라 미국에 수출하는데 얼마간의 특혜를 부여하는 문제가 미국 하원을 힘들게 통과한 것이 좋은 예이다. 섬유업계의 로비스트들은 경쟁력도 없는 아프리카 섬유 기업들에게 미국 시장에서 특혜를 주는데 강하게 반발했다. 그렇다면 그런 이익단체들은 경쟁력이 있는 한국 기업들에게 미국 시장에서 특혜를 부여하는 문제를 어떻게 생각할까? 본인이 보건대 그 반발정도가 훨씬 더 심할 것으로 생각된다.

이런 문제들은 단기적으로 발생할 수 있는 다소 부차적인 것들이다. 그렇다고 그런 것들이 아주 무시해도 좋을 정도는 아니다. 자유무역협정에 관한 논의가 얼마만큼 진행되어 왔는지 간단히 살펴보면, 아직 이 사안은 초기단계에 머무르고 있음을 알 수 있다. 그리고 현재 우리가 하고 있는 작업들이 머지 않은 장래의 정책처방을 위한 기초가 될 것이다.

### 자유무역협정 체결시 한미간의 무역에 미치는 영향

첫째, 자유무역협정은 쌍무무역을 증가시킬 것인가? 그 대답은 '그렇다' 이다. 한국과 미국은 이익을 보게 될 것이다.

둘째, 그로 인해 미국에서 한국으로 직접투자자금의 유입과 기술이전이 증가할 것인가? 그 대답도 '그렇다' 이다. NAFTA의 많은 선례들이 이를 뒷받침하고 있다.

셋째, 자유무역협정으로 인해 한국이 미국의 반덤핑조치나 보복조치에 노출되는 경우가 줄어들 것인가? 대답은 '아니다' 이다. 그러나 다른 많은 사례에서 나타난 것처럼 양국이 좀 더 긴밀하게 통합되고, 또 무역과 특히 투자가 상대방 시장에서 늘어남에 따라 양국간 무역관계를 더 좋게 유

지하는 쪽으로 관심이 높아질 것이다. 그래서 무역과 투자 면에서의 연계가 강화될 경우 필연적으로 반덤핑 조치의 필요성도 줄어들게 될 것이다. 그것은 다양한 쌍무적인 수단이나 다자간 수단을 통해 한미 양국간의 경제관계를 확대하는 데서 얻을 수 있는 값진 이익이 될 것으로 생각된다.

넷째, 자유무역협정 체결로 쌀과 같은 농산물에 대한 무역장벽과 섬유 및 신발과 같은 제품에 대한 고율관세가 자유화될 것인가? 그 대답은 '그렇다' 이다. 이 문제는 양국에 상당한 어려움을 안겨주게 될 것이다. 그러나 이런 모든 장벽들이 완전히 제거되지는 않을 것이며, 협상전문가들 사이에서 일부 제한적인 예외조항이 허용될 여지는 남아 있다. 이 분야에서 어떤 것이 가능하고 불가능한지 지금 말하는 것은 시기상조다. 그러나 이 분야에서는 '절대'라는 말이 없기 때문에 타협의 여지는 남아 있다.

요약하건대, 현재 한미간 자유무역협정이 체결될 전망은 양측의 수많은 정치적 요인들 때문에 당장 시야에 들어오지 않는다. 특히 미국에서는 더욱 그렇다. 이는 새로운 무역조치에 대한 반발이 워낙 강하기 때문이다. 이런 반발은 세계화에 대한 반동 형태로 나타난 것이다.

우리가 제안하려는 것은 다음과 같다. 한미간의 무역연계 강화와 장래에 제기될 수 있는 자유무역협정의 논의가 2001년 초에 새로이 집권할 차기 미국 정부의 출범 초기에 한미간의 관계를 보다 폭 넓게 평가하는 작업의 일환으로 추진되어야 한다는 점이다. 자유무역협정이나 WTO 상의 추가협정 등으로 인해 요구되는 많은 경제개혁들은 여하튼 한국 경제의 구조조정에 도움이 될 뿐만 아니라 지속 가능한 성장을 가져다 줄 것으로 생각된다. 만약 한국의 개혁이 계속 확대되고 심화된다면 한국은 자유무역협정이나 새로운 WTO 규정에 대한 국내의 정치적 장벽을 훨씬 낮출 수 있게 될 것이다. 그리고 한국의 교역상대국들과 상호 이익이 되는 방향으로 협상하기가 훨씬 더 수월해 질 것이다.

마지막으로 본인은 중기적으로 낙관적인 전망을 갖고 있다는 점을 밝혀 두고자 한다. 그리고 양국 정부가 조만간 시작될 새로운 무역 라운드에 대한 제약요인으로 작용해 온 정치적·경제적 장벽을 제거하는데 더 한층 노력해 주기를 당부한다.

---

## 질 의 · 용 답

---

[질 문] 한미간 자유무역협상에 대한 귀하의 아이디어에 대한 질문이다. 어떤 식으로 그런 과정에 시동을 걸 수 있다고 보는 지 더 설명해 달라.

[답 변] 그런 일은 갑자기 시동을 걸 수 있는 성격의 일이 아니라고 본다. 오히려 조심스럽게 준비되어야 할 일이다. 양국에서 그런 논의는 양국관계의 중요성에 비춰볼 때 필수적이다. 어떻게 하면 상호간의 무역장벽 완화와 투자흐름의 확대로 양국 모두가 이익을 볼 수 있는가 하는 문제도 논의될 필요가 있다. 현재 미국 내 기류는 그런 논의를 시작하기 좋은

---

때가 아니다. 왜냐하면 미국 내에서는 현재 무역관행 변화에 대한 논의를 꺼리는 분위기가 있기 때문이다. 그러나 새로운 정부가 들어서면 이런 분위기는 바뀔 수 있다고 본다. 2000년 들어 클린턴 행정부는 중국과의 협정체결에 너무 많은 정치적 자원을 소모하였다. 그로 인해 미국 행정부는 노조 지지자들과 대치하거나 미국의 무역관행 변화를 논의하기가 매우 힘든 상태이다. 2000년 중에 한미 양국간에 공식적인 논의가 진행될 가능성은 희박하다. 그러나 그 때문에 우리는 심층연구를 하고, 또 이 일을 추진할 가치에 대해 정부나 사회 내에서 공감대 조성에 나설 아주 좋은 기회를 맞게 되었다.

**(질 문)** 한국인들은 미국의 대통령 선거결과가 미국의 무역정책이나 자유무역협정에 어떤 식으로 영향을 미칠 지 매우 관심이 많을 것으로 생각된다.

**(답 변)** 그 질문은 대답하기가 매우 쉽기도 하고 또 매우 어렵기도 한 것이다. 조지 부시(George Bush) 후보나 앨 고어(Al Gore) 후보 모두 국제문제에 정통한 사람들이면서 개방무역정책을 지지하고 있다는 점에서는 대답하기 쉬운 질문이다. 그들은 정치인이기 때문에 모든 정치인들이 안고 있는 제약 하에서 움직이게 될 것이다. 그래서 바로 그런 이유 때문에 부시가 집권하든 고어가 집권하든 별로 차이가 없을 것으로 생각된다. 양 후보간의 차이는 이들이 하원과 함께 일할 수 있는 능력과 하원의 구성 면에서 나타날 것이다. 후자는 하원이 공화당에 의해 주도될 것인가 하는 점이다. 만약 고어가 공화당이 다수인 하원을 만나게 되면 타협을 할 가능성이 더 높다. 만약 고어가 하원의장으로 게파트 의원을 지지할 경우 공화당은 개방무역정책의 확대에 대한 대가로 국내 문제에 대해 타협을 할 의향이 많아질 지도 모른다. 그래서 거기에는 무역문제와 무역 이외의 문제 간에 수많은 조합이 있을 수 있다. 신속처리권한이 몇 년째 보류된 이유 가운데 하나는 하원의 자유주의 색채가 짙은 민주당 의원들이 공개적으로 무역법안을 하나의 볼모로 잡고 있기 때문이다. 이들이 바라는 것은 자신들이 지지하는 도시계획에 대한 자금지원 확대에 공화당 의원들이 합의해 주는 것이다. 공화당 의원들이 그렇게 할 의향이 없는 점이 신속처리권한이 진퇴양난에 빠지게 된 이유 중 하나이다. 더구나 어떤 무역협정이 노동과 환경 측면에서 조건과 의무조항을 담고 있을 경우 공화당은 그런 무역협정에 대한 지지에 매우 신중한 자세를 보인다. 비록 그런 의무조항들이 유리한 형태로 들어가 있는 경우라도 클린턴 대통령이 그 권한을 어떻게 행사할 지에 대한 불신이 깊은 상태다. 그래서 2000년 11월 초까지는 많은 불확실한 요인들로 인해 미국의 무역정책에 대해 우려가 가시지 않을 것이다.

**(질 문)** 만약 한국과 미국이 자유무역협정의 협상에 들어간다면 노동문제와 환경문제도 포함될 것인가? 만약 귀하가 한국의 정책입안자라면 미국과 일본 두 나라 중 어느 쪽과 자유무역협정을 맺기 위해 노력할 것인가?

(답 변) 노동과 환경 문제가 어떤 식으로 포함되느냐 하는 문제는 신속처리권한이 어떻게 다시 주어지느냐에 크게 달려 있다. 만약 2001년에 신속처리권한에 대해 타협이 이루어진다면 미국의 협상 담당자들에게는 NAFTA에 대한 보조협정으로 미국이 멕시코 및 캐나다와 체결한 것과 유사한 조항들을 포함시키라는 명령이 내려질 것이다. 그러나 여러분이 그런 조항들이 어떻게 수천 마일 떨어진 한국에 적용될 수 있냐고 묻는다면 그것은 다른 얘기가 될 것이다. 그런 협정에 대한 대부분의 논리적 근거는 세 나라 간의 유사성에 기인하기 때문이다. 그런 문제들 가운데에는 노동력 이동, 노동시장의 통합, 미국과 캐나다 간의 환경영향 문제, 산성비 문제, 멕시코의 환경오염이 미국으로 확산되는 문제 등이 포함되어 있다. 그런 이유들이 미국에 대한 조건으로 비칠 수는 있다. 그러나 그것이 미국과 한국 간의 협정타결에 아주 성가신 문제가 되지는 않을 것으로 본다.

최인범 박사가 언급했듯이 미국과 한국 간의 자유무역협정은 일본에 대해 차별적으로 작용할 것이고, 그 때문에 일본을 화나게 만들 것이다. 우리는 그런 무역협정이 일본, 중국, 대만 등과의 관계나 APEC의 장래에 어떤 의미를 지니는지에 대해서는 논의하지 못했다. 그런 무역협정이 APEC을 강화시키고 경쟁적 자유화를 촉진시킬 것인가? 아니면 새로운 무역협정에 내재되어 있는 차별조항에 APEC 회원국들이 반대하기 때문에 APEC이 해체될 것인가? 본인의 생각으로는 경쟁적 자유화가 확산될 가능성이 높을 것 같다. 만약 한국과 일본이 자유무역협정을 논의한다면 미국 기업들은 한국 시장에서 차별대우를 받게 될 것이다. 그로 인해 마찰이 발생할 수도 있고, 미국과 일본 모두와의 자유무역협정이 태동할 수도 있다. 물론 그것이 경쟁적 자유화 시나리오의 한 정신이 될 것이다. 하나의 무역협정이 다른 나라들도 같은 길을 걷도록 하는데 관심을 불러일으킬 수 있다.

노동과 환경 문제의 경우 최근 워싱턴 정가의 분위기로 볼 때 한미 간의 향후 무역협정에 이 문제가 포함될 가능성이 높다.

우리는 한국과 일본이라는 변수에 대해서도 연구했다. 그 결과 한일 양국 간의 교역실적은 상대적으로 저조한 것으로 나타났다. 그래서 단기무역에 대한 직접적인 충격은 매우 클 것이다. 만약 일본과 한국이 관세 및 비관세 장벽을 낮춘다면 한일 양국은 무역에 대한 직접적인 영향 때문에 큰 이득을 얻게 될 것이다.

협상 담당자들의 관점에서 볼 때, 한일 간의 자유무역협정 타결이 한미 간보다 더 쉬울 것이다. 이는 한일 양국 모두 농업부문이 취약하기 때문이다. 그러나 정치적인 관점에서 볼 때 일본과 자유무역협정을 완결하기가 미국과 하는 것보다 훨씬 더 어려울 것이다. 자유무역협정은 단지 관세나 비관세 장벽을 낮추는 것 이상이다. 그것은 매우 포괄적인 것이다. 사실, 자유무역협정은 양국이 궁극적으로 '하나의 시장으로 통합'되어 간다는 것을 의미한다. 통합이라는 말은 한일의 과거 역사를 되돌아 볼 때 한국민들 사이에 상당한 저항을 불러 일으킬 수 있다.

자유무역협정의 지역적 의미에 대해 말하자면, 자유무역협정은 경쟁적인 추진력을 만들

어 낼 것이다. 그리하여 확산효과가 나타나게 될 것이다. 사실, 미국과 한국이 공식적인 차원에서 논의를 시작한다면 그것은 서울보다 일본에서 더 큰 뉴스가 될 것으로 생각된다. 왜냐하면 일본인들은 한국과 미국이 일본을 따돌려 놓은 채 협상을 벌이고 있다는 사실을 몹시 불쾌하게 여길 것으로 생각되기 때문이다. 그것은 일본으로 하여금 한국이나 미국과 자유무역협정을 맺도록 압박하는 요소가 될 수도 있다고 본다.

---

# Prospects for Millennium Round Trade Negotiations and Korea-U.S. Free Trade Agreement\*

Jeffrey Schott & Inbom Choi

Jeffrey Schott

We should be quite optimistic given the vote on China in the U.S. congress this week. This has circumvented a major obstacle to bilateral relations between the U.S. and China, a problem that would have had very grave implications for the entire region if the congress had voted down the acceptance of the trade agreement that the U.S. negotiated with China last fall. I am somewhat worried that the amount of effort it took to pass an agreement that was overwhelmingly in the U.S.' interest and had such important political and security implications, does not vote well for the future progress for the WTO or for the U.S. participation in new trade initiatives over the near future. It took tremendous political effort by President Clinton to secure a victory, which was in doubt until last week. This means that we have a lot of work to do to educate our public on the importance of international trade and the contribution that it makes to our economic well-being. That is a task the IIE is trying to pursue.

I thought that it would be useful to explain some of the problems confronting the WTO, what should be done in the near term to address the problems that were exposed in Seattle, and how we should also be looking at complementary initiatives that can be undertaken at the bilateral and regional level. We already have an ongoing relationship in the APEC, but unfortunately, there has been very little progress towards fulfilling its commitments to free trade and investment in the region. There is a renewed interest in the pursuit of bilateral trade arrangements. We will talk about studies that we are undertaking on Korea-U.S. trade relationship.

First, let me briefly talk about the problems in Seattle and what we need to do about

---

\* A presentation at Distinguished Lecture Forum on May 26, 2000

them. We started the year with a great deal of concern about the direction the WTO was taking-- about its mission and its evolving role in international trade relations. The collapse of the Seattle ministerial exposed significant differences among member countries about what should be on the WTO agenda, the shortcomings in the way the WTO operates, the way it conducts business and interacts with other international organizations, and the way it deals with the general public. These problems are multiple. The interesting thing is that there were so many problems exposed in Seattle that it created a wonderful agenda for new trade negotiations: it demonstrated how much trade negotiations are needed to rectify the problems in both coverage of international trading rules and the way international trade functions. But that task is obviously complicated by the differences that were exposed in Seattle, by the number of countries that would have a legitimate stake to put forward their interests, and it would be further complicated as China enters that debate as a full partner later this year.

Why did Seattle fail? There are a number of reasons and it would take a while to explain all of them. However, I do have one thing I want to say: the anti-WTO protesters, the street demonstrations and violence that was perpetrated in Seattle took credit for disrupting the Seattle meeting, but they do not deserve that credit. They did cause some problems and delays in the talks, but ultimately the WTO meeting fell victim to serious differences inside the convention center among both the developed and developing countries over the prospective agenda for the new trade round. So, it was really the problems at the core of the WTO system itself, not outsiders trying to disrupt the talks that caused the problems. The differences between members were quite diverse and complex, it involved issues between developed and developing countries, and most importantly, differences among the major trading powers, the U.S., the European Union, and Japan. In fact, because those three countries could not agree among themselves on many of the most important issues and had such different agenda for the trade talks that they were unable to take up the leadership mantle of the Seattle talks and help build consensus. It is very difficult to have a consensus among 136 countries when the top three trading nations are fighting among themselves and do not agree on the basic agenda. This is, in very simple terms, what caused the break up in Seattle.

All the differences at Seattle led to the inability to craft a ministerial declaration. There were lots of problems with representation at the meeting and many developing countries did not feel they were adequately represented. It was a combination of many ingredients that led to the collapse of the meeting. As a result of that, the protestors have been invigorated. They feel that they have a great victory, and so, you have seen them moving

---

forward, expanding beyond the trading system, to attack the IMF and the World Bank and take a prominent role in debate opposing China's entry into the WTO. Suffice to say, the officials had underestimated their influence and ability to disrupt the normal course of trade negotiations, and that has cost us dearly.

What can we do now? We could wring our hand about all the mistakes that we made or point fingers at countries that made many major mistakes in the run up to Seattle and in the conduct at the meeting. However, it is important that you look at what needs to be done to redress the problems that face the trading system and revive efforts to launch a new round of negotiations.

The first task is to rebuilt confidence in the organization and its ability to deal with diverse array of problems. WTO members have already begun to do that. They restarted negotiations on services and agriculture under the mandate of the agreements reached at the Uruguay Round. They talked about tariff-free treatment for the least-developed countries, though the concessions made have been diluted in any area where there is any potential major trade gain. They talked about improvements in operations of the system, but all in very general and minimalist terms. All of these modest steps at confidence-building have fallen short: key issues still divide the WTO membership; institutional reforms needed to resolve the problems, particularly with the dispute settlement mechanism; too little has been done in cooperation with other international agencies which could help build-up capacity in developing countries so that they can better undertake and enforce their trade obligations; and very little has been done to bridge the gap differences between member countries on what should be the subject of these discussions.

I am not optimistic that a lot of progress will be made in this regard in the near future. National elections in the U.S., Japan, and other key countries will distract attention away from global trade talks. There are a number of intractable disputes between the U.S. and Europe on beans, beef hormones, bananas, and on the foreign sales corporation subsidies program in the U.S. that was ruled illegal. All of these things inhibit U.S.-Europe cooperation, and public support for the WTO in the U.S. and Europe continues to wane as its ethic to promote trade reform is questioned by its supporters and its legitimacy is questioned by its vocal critics. What should be done? I think governments need to take steps to better lay the foundations for new trade talks next year: improve the foundation to improve the system and to strengthen their cooperation so that when they get to the point of being able politically to agree on a new trade agenda is ready to handle it, unlike last year.

The first task should be to improve the WTO's dispute settlement procedures because

---



confidence in a rules-based trading system depends in large measure on the willingness of the most powerful trading nations to live by the WTO rules and to comply with its rulings. I think there are some questions about that today because both the U.S. and European Union are flaunting their obligations when push comes to shove and they are found to be not in compliance with the WTO rules.

Second, I think the WTO decision-making needs to be more inclusive and more efficient. Part of the problem in Seattle was that too many countries with significant stake in the trading system and in the new negotiations were excluded from the deliberations on ministerial declaration. It is part of the problem of how one develops consensus in the WTO context. Obviously, it is more difficult to do that when there are 136 member countries than when there were 60 or 80. There are more developing countries that, as a result of their domestic economic reform and their unilateral liberalization, have now much more open economies and greater stake in international trade. They have a legitimate right to be in the internal deliberations that helped craft the consensus in Geneva, but many of them were excluded because of traditional ways of doing business carried over from the GATT. That needs to be resolved.

Third, the WTO needs to strengthen its ties to other international organizations, particularly to the International Monetary Fund and the World Bank to spur efforts in developing countries to improve their economic infrastructure and their administrative capability so that they will be better able to implement economic reforms. Trade agreements create opportunities; they do not guarantee sales. If a country is unable to do so because it does not have the road to bring the goods to market or if it does not have adequate telecommunications infrastructure so it cannot take proper use of information technologies that can boost productivity in goods and service industries, then these things will inhibit economic growth and dilute the value of new trade agreements because countries will be unable to take advantage of them. The WTO needs to work more closely with the Fund and the Bank to develop programs so that groundwork for these trade initiatives are laid through proper projects supported by the IMF and developing banks.

Fourth, there needs to be some bridge-building between the countries. It is very difficult, given the baggage from Seattle and some of the residual ill-will that developed last year in the preparations for the Seattle meetings, for the countries to put that all aside and come together to work together.

What I have found is that commissioning an eminent persons group could provide a useful source of ideas and recommendations that could be put before governments. Governments could keep those ideas at arms length but could benefit from them as a means

---

of having a common base to renew their discussions and happened in the APEC and it worked before the start of the Uruguay Round. I think putting together a group of experts from developed and developing countries and having them issue a report early next year could serve a very useful purpose. Having a report next year recognizes that there will be very little political capital will be invested in a new round unless there is a new administration and there is a clearer idea of how the U.S. can move forward in multilateral trade negotiations, and whether the U.S. will have fast-track authority. Fast-track has been absent from the U.S. trade policy arsenal for 6 years. During those 6 years, it has been very difficult for the U.S. to move forward new trade initiatives, if those initiatives involved any changes in existing U.S. policies or practices. There were three successful agreements in the WTO on financial services, basic telecommunications, and information technology products, but none of those agreements involved significant changes in U.S. practices. They all involved agreement by other countries to basically move up to U.S. norms and to reduce their tariff on products which the U.S. already had low tariffs. So, it did not require U.S. a great deal of political skill or effort to get approval of those agreements without fast-track. It will be different in any broad-based reciprocal trade agreement that the U.S. pursues, whether it be in the WTO, in the free trade areas of the Americas in the western hemisphere, or a prospective free trade agreement with Korea or other countries. I am hopeful that a new U.S. administration would give priority to fast-track.

Now, one does not need to exclude other trade initiatives while conducting a multilateral trade negotiation, as was in the past. The negotiation of the NAFTA was an important contributor to moving the Uruguay Round forward and provided useful precedents that adopted by Uruguay Round negotiators. I think in a similar fashion, one could look at the prospects for free trade among important trading partners as a means of encouraging a forward-movement on domestic economic reforms, reforms that could be locked in through international trade arrangements. And for that reason, we are looking at what it would mean for the U.S. and Korea to engage in a free trade negotiation to eliminate barriers to bilateral trade. I am now going to turn the podium over to Dr. Inbom Choi to talk about some of our initial findings. After his presentations, I will sum up what an FTA might mean in the near future.

**Inbom Choi**

As Jeffrey introduced, there has been flurry of discussions on Korea-U.S. bilateral FTA

---

agreements in Asia-Pacific region in the last 2-3 years. The first question we raised for the outset of our study was to find out why we are discussing this issue now, in this point in time. We found that that is because Korea, going through the economic crisis in the last two years, found it is almost necessary to open up its economy, in addition to having domestic reform.

It is interesting to note that Japan is also pushing the possibilities of FTA with a few other countries in the region. This is a one possible way out of economic slowdown: through an expansion in trade and investment. But basically, we have regional and multilateral talks that are being stalled or being drifted. As you know, in Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), there has not been any significant progress made in the last 3-4 years, since the MOFA came out in the Philippines. And as Jeffrey mentioned, the WTO is having problems kicking out a new millennium round. We think most of these problems can be attributed to the lack of strong leadership in the global trading scene. And as you know, the U.S., without its fast-track negotiation authority, is not providing effective leadership in the global trade liberalization. With these factors considered, many countries see opportunities for bilateral FTAs with similarly-minded countries, especially with open regimes.

There are some examples of recent talks. The Pacific 5 (P5) countries, the U.S., Chile, New Zealand, Australia and Singapore recently had some talks about having an FTA together. It has not made much progress, but the idea still lingers. Korea is also in negotiation with Chile and the government hopes to complete the process some time this year. Mexico expressed its interest in having an FTA with Korea, in addition to Japan. Of course, Singapore and New Zealand are in negotiation and I just heard this morning that they might complete the process sometime this year. I think Japan is seriously considering the possibility of an FTA with Singapore. With these possible FTAs in the Asia-Pacific region, I think it would be an interesting study the possibility of an FTA between Korea and the U.S. So far, this issue has not been discussed officially at the government level. However, there has been some interest expressed in business community and the academic community. American business community in Seoul, the American Chamber of Commerce expressed its full support for a possible FTA between Korea and the U.S. last year. Some of you may not know this, but in November 1999, the U.S. Senator Max Bacchus introduced a bill to the U.S. Senate Finance Committee to authorize the negotiations for an FTA with Korea. There are lots of interests in both the U.S. and Korea, even though they are not being discussed at official level.

The next question we raised was, do we actually need an FTA between the two countries? Are these two countries trading enough already? As you know, Korea is a very open

---

economy, in a global sense and Korea is heavily dependant on trade. We found that Korea is trading much more than one would expect, given its country's size, trading distance with other trading partners, and the income level. However, Korea was not trading enough in agricultural products. In the case of the U.S., given its huge size, it is under-performing overall, but over-performing in agricultural products.

We then looked at the bilateral trade between the U.S. and Korea and they were trading much more than one would expect from 1985-1997. This over-performing bilateral trade can be attributed to the fact that Korea itself is a heavily trading country. The second factor is the close security ties, aside from the economic ties. As you know, Korea and the U.S. have a very close security relationship and in fact, we learned that all U.S. trading partners that also have close security relations with the U.S. are over-performing in bilateral terms. So when we take that away, the margin gets smaller, but still, it is over-performing in the last 10 years. When we look at the recent years separately, the two countries are actually under-performing, especially in the manufacturing sector. So with this, we see some opportunities for a potential expansion in trade between the two countries through an FTA in the near future. So, I think it is worthwhile to think about FTA, particularly in terms of expansion in trade.

Now, what is the trading pattern between the two countries? One should look at this issue because depending on the trade pattern, there could be some trade diversions. If the U.S. and Korea trade more, it could come from increased demand for imports in these two countries from other trading partners. At the same time, the increase in trade can come at the expense of reduction or fall in trade with other trade partners. We looked at this issue and found that the two countries have very complementary bilateral trading pattern, meaning that there are not that many sectors where two countries are in head-to-head competition. This means that with an FTA, they can reinforce the natural trading pattern between the two countries with increased trade. Some trade diversion could occur because some of these increases in trade could come at the expense of other trading partners, such as Japan or Taiwan.

We also looked at what other countries would suffer from these trade diversions. We found that in the case of the Korean market, Japan has the most similar export structure to the U.S., so Japan is in heavy competition with the U.S. products, with Germany in second, and Canada and China in distant third and fourth. So, if U.S.-Korea FTA is formed, Japan and Germany are most likely to suffer from some form of trade diversion in the Korean market. But in the case of the U.S. market, Taiwan has the most similar trade structure to Korean exports, with Japan and Mexico in close second and third. So if U.S-

Korea FTA is formed, Taiwan, Japan and Mexico are most likely to suffer. We think that Japan will be most affected because Japan is exporting heavily to both the U.S. and Korea.

We also looked at it in sectoral terms because the effect will be different according to which sector we are talking about. Japan would probably experience export reduction from trade diversion, mostly in chemical and machinery sector in the Korean market. This means that these are the sectors in which the U.S. has most competitive edge in the Korean market. In case of the Korea-U.S. FTA, Taiwan would suffer in textile files and computer-related products, Japan in rubber and telecommunications products, the EU in steel products, China in textile fibers, Canada in plastic and rubber products, and Australia and New Zealand in textile fiber and steel products in the U.S. market.

FTA is more than just tariff cuts and non-tariff reductions. These days FTA takes form of a very comprehensive economic integration. Therefore, there are other implications. For example, two countries might look for a possibility of resolving disputes. There are some side benefits as well. For example, recently, there was a section 201 case where the U.S. commerce department and the ITC saw that there was a sudden surge in steel imports into the U.S. markets. They took some measures to protect the U.S. steel producers, one of which was to levy heavy tariffs on steel-exporting countries. Korea was one of the countries hit with heavy tariffs. Mexico was also another country exporting steel into the U.S. but because of its FTA status with the U.S., it was spared.

Korea's main complaints are the U.S.' import restrictions, particularly the practices of anti-dumping concentrated on steel, color TVs, semi-conductors, and telecommunications products, which are Korea's major exports to the U.S. In the case of the U.S., the list is more extensive. As a result of these disputes, there have been nine disputes brought to the WTO since 1995. Out of these nine cases, six cases were brought up by the U.S. against Korea, and three brought up by Korea against the U.S. Five cases out six case brought up by the U.S. were in agricultural and food products. It shows the significant interest of the U.S. in Korea's agricultural market. Korea's all three cases dealt with anti-dumping cases.

The question remains: can we actually resolve or mediate these issues?

**Jeffrey Schott**

Dr. Choi has pointed out that there is a potential benefit from a free trade agreement and prospects that can be achieved. In theory, it is possible because article 24 of the GATT requires that FTA be comprehensive in coverage and that they cover substantially all trade.

And therefore, there should not be major exceptions. Unfortunately, the rules of the WTO are ambiguous when it comes to practices such as anti-dumping safeguards, countervailing duties and rules of origin. Countries have done a number of things when they have concluded FTAs, which either removed those issues of problems or continue them. Take anti-dumping, for instance. In a number of free trade areas and customs unions, anti-dumping has been eliminated within the European Union: between Australia and New Zealand in the closer economic relations trade agreement; and between Canada and Chile, but not in the NAFTA. When it comes to trade relations between the U.S., Canada, and Mexico, all three countries use anti-dumping quite extensively against each other. There is a special dispute settlement provision in the NAFTA that deals with disputes after a final finding by the national authorities, but it is more in the form of an expedited judicial review of those cases, not an elimination or exemption.

First, there is nothing on subsidies in the NAFTA: that was left to the WTO rules. So, the precedent there is uncertain, but if you remember, I mentioned earlier that the U.S. negotiators wanted to take anti-dumping off the table from international negotiations in Seattle. I think you will recognize that the U.S. will be very reticent about granting exemptions from anti-dumping in a free trade agreement.

Second, must agriculture be included? In the NAFTA, there is not a common agricultural regime. Instead, there are three separate bilateral trade agreements on agriculture. The U.S. and Mexico have agreed to free trade in agriculture over a 15-year transition period. The U.S. and Canada, being more sophisticated industrial countries, could not agree on free trade and have some exceptions to the free trade regime for various products in both countries. The EU's free trade agreement with Mexico contains very important exceptions for agriculture, which may or may not be contested when that agreement is reviewed in the WTO. In my opinion, it should be contested.

So, must agriculture be included? There is a mixed record. But one factor would be very important in the consideration from the U.S.' point of view: the agricultural sector is one of the strongest U.S. domestic lobbies for an open trade policy and for the reauthorization of fast-track. So, any negotiation or new initiative could not ignore their interests.

The biggest question mark for an FTA will be whether the U.S. will have fast-track authority and then be able to put its barriers on the table. Right now, that issue is up in the Air and I think it would be very difficult to move forward in areas of priority interests for Korea in a bilateral negotiation, if the U.S. did not have fast-track authority. One example of that is the very difficult time the Congress had in agreeing to even very small preferences for African producers to ship textiles and apparel to the States under the African-Caribbean

---

trade preference act that was passed two weeks ago by the Congress. There were major resistances from the textile lobby to granting uncompetitive or non-existing African producers preferences in the U.S. market. How are those interests going to feel about granting preferences to competitive Korean companies in selling to the U.S. market? I think the task will be even greater.

Those are some minor and not-so-minor problems that come up in the short-term. Let me sum up very briefly where we stand today on an FTA, recognizing that the issue is at a very early stage of thinking and that work we are doing now lays for the foundation for policy-formulation over the near-to-medium term.

First, will an FTA increase bilateral trade? The answer is "yes": both Korea and the U.S. will benefit.

Second, would it encourage greater flows of U.S. foreign direct investment and technology transfer from the U.S. to Korea? The answer is "yes": ample precedents from the NAFTA experiences prove this.

Third, would it reduce Korea's exposure to U.S. anti-dumping and countervailing actions? The answer is "no". But, as we have found in many other cases, as countries become more closely integrated, as trade and particularly investment expands in each other's market, one creates vested interest in support of better trade relations. So, essentially, what you are doing through these increased trade and investment linkages is reducing the demand for anti-dumping actions. I think that will be a valuable benefit of expanding the U.S.-Korea economic relationship through a variety of bilateral and multilateral means.

Fourth, will it require a liberalization of farm trade barriers, including rice and tariff peaks, including textiles and footwear? The answer is, "yes". This poses significant difficulties for both our countries. However, it does not require an absolute and total elimination of all these barriers and there is room for creativity among negotiators to develop some limited exceptions. It is far too early to say what could and could not be done in this area, but since there are no absolutes in this area, there is some room for compromise.

So, in sum, right now, prospects for an FTA for the U.S. and Korea is not on the immediate horizon for a variety of political reasons from both sides. It is particularly so in the U.S. because of the strong resistance to new trade initiatives that results from the backlash against globalization.

What we would recommend is that stronger trade ties between the U.S. and Korea and perhaps prospective negotiation of a FTA in the future should be part of a broader evaluation of the U.S.-Korea relations at the start of the next U.S. administration in the beginning of year 2001. I think many Korea reforms that would be required by an FTA

---

and additional accords in the WTO are needed in any event to help restructure the Korean economy and to provide sustainable growth. If Korean reforms continue to advance and are deepened, I think Korea will find the domestic political barriers to FTAs and new WTO accords to be much lower and it will find a much easier time negotiating with its trading partners to the mutual benefit of both countries.

So, I think we end with an optimistic forecast for the medium-term and a charge to have both governments to work much harder to remove the barriers, both economical and political, that pose restraints on new trade initiatives in the near term.

---

### Question & Answer

---

**Q** I have a question on your idea for a U.S.-Korea FTA. Could you explain a little bit more about how you envision jump-starting that process?

**A** I do not believe a process like that can be jump-started: it has to be carefully prepared. The discussions in both countries are essential in looking at the importance of the relationship and how we can both benefit from a mutual reduction in trade barriers and expansion of investment flows. Right now in the U.S., the climate is not good for that kind of discussion because there is reluctance to talk about changes in U.S. trade practices. I think that could change at the start of a new administration. However, for the rest of this year, the Clinton administration has expanded so much of its political capital on the China agreement that it would be difficult to run against its labor supporters and talk about changes in the U.S. practices that are high priority for the U.S. movement. I do not see much going on this year in terms of official discussions between our two governments. However, that gives a wonderful opportunity to do much more in-depth studying and start the process of consensus-building within each government and society on the value of moving forward.

**Q** I am sure that the Korean audience is very much interested in knowing whether or not the outcome of the U.S. Presidential election would affect the U.S. trade policy or FTA one way or the other?

---



**A** The question is very easy and at the same time very difficult to answer. It's easy in the sense that both Mr. Bush and Mr. Gore are internationalists and generally support an open trade policy. They are both politicians and operate under the constraints that all politicians operate under. And so, just to say that Mr. Bush or Mr. Gore will be in the White House, I do not think there will be significant differences just because of that factor. The differences will come in the ability of either candidate to work with the Congress and the make-up of that Congress, whether it is controlled by the Republicans, etc. If Mr. Gore faces a Republican Congress, he is more likely to compromise. If Mr. Gore has an ally in Mr. Gattpart as Speaker of the House of Representatives, then Republicans might be more willing to compromise on domestic issues in return for a more open trade policy. So, there is a variety of permutations and combinations involving both trade and non-trade issues. One of the reasons that fast-track has been held up for so many years is that the liberal democrats in the House of Representatives have explicitly held trade legislation hostage to the agreement among Republicans to support increased funding for urban programs, supported by the Democrats. The unwillingness of the Republicans to do that is a part of the reason for the impasse on fast-track. In addition, Republicans in the U.S. business community have been quite reticent to support proposals that trade agreements be conditioned on labor and environmental provisions and obligations. Though those obligations can be crafted in a benign fashion, there is a great deal of mistrust on how Mr. Clinton would have exercised that authority. So, there is a variety of uncertainties which will create much anxts in the trade policy community up to the beginning of November.

**Q** If Korea and the U.S. enter into negotiations on an FTA, will labor and environmental issues be included? If you were the policy-maker of Korea, which agreement would you pursue more seriously, if you had to choose between an FTA with the U.S. or with Japan?

**A** With regard to labor and environmental issue, it will depend much on how fast-track is reauthorized. I think there is a good possibility that if a compromise is reached on fast-track next year, it will include a mandate that U.S. negotiators include provisions similar to those that were negotiated with Mexico and Canada as supplementary agreement to the NAFTA. It is a different context though when you talk about how those provisions will operate in a country that is thousands of miles away because

most of the rationale for those agreements was due to the proximity of the three countries. Some of the issues include labor flows, the integration of the labor markets, trans-boundary environmental effect of practices in the U.S. on Canada, the acid rain problems, the pollution problems in Mexico spilling-over to the U.S., etc. I think of that reason, one could see as a requirement for the U.S., but it would not be so onerous and be as difficult a problem in reaching agreement between the U.S. and Korea.

As Dr. Choi mentioned, a U.S.-Korea FTA would discriminate against Japan and make Japan angry. We did not discuss this morning some of the regional implications of such an arrangement, both for relations with Japan, China and Taiwan, or for the future of APEC. Would such an agreement reinvigorate APEC and create a process of competitive liberalization or will it fracture APEC as countries object to the discrimination inherent in new trade agreements. I think there is a strong case for the competitive liberalization argument.

If Korea and Japan negotiate an FTA, the U.S. firms will be discriminated somewhat in the Korean market. I think that will create some friction, or perhaps an incentive to go forward with both. Of course, that would be part of the spirit of a competitive liberalization scenario; that one agreement would provoke interest in other countries following suit.

On the labor and environmental issue, given the mood in Washington these days, it would be more likely to include labor and environmental issues in the future agreements between Korea and the U.S.

We did a study on the Korea-Japan variable and we found that both countries are under-performing. So, in fact, in terms of a direct impact on short-term trade, the impact will be greater. So, if Japan and Korea lower their tariffs and non-tariff barriers, then they will both get great benefits from direct impact on trade.

From a negotiator's point of view, it could be easier to negotiate Korea-Japan FTA because the two countries have similar weak sectors, i.e., agriculture sector. However, in terms of political perspective, I think it would be much more difficult to complete an FTA with Japan than with the U.S. As you know, an FTA is more than just a tariff and non-tariff barrier reduction; it is a very comprehensive one. In fact, an FTA means that you are moving forward towards an eventual one-market: it is an integration. This word integration could produce some resistance among general public in Korea considering past background between the two countries.

With respect to the regional implications, I think these FTAs will create a competitive

forward-moving force so that it will cause a so-called bandwagon effect. In fact, I think if the U.S. and Korea even start to discuss, at official level, I think it would be bigger news in Tokyo than in Seoul because I think the Japanese will be very upset that the U.S. and Korea are talking about by-passing Japan. It might even push Japan into signing an FTA with either Korea or the U.S.

Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or introductory paragraph.

Faint, illegible text centered below the first block, possibly a sub-header or a specific section title.

