

# WTO는 보호주의를 억제할 수 있는가? 글로벌 금융위기, 보호주의, 그리고 WTO\*

문돈\*\*

## | 목 차 |

- |                                       |                                    |
|---------------------------------------|------------------------------------|
| I. 서론                                 | III. WTO는 왜 보호주의를 억제하는 데 실패하고 있는가? |
| II. 2008년 금융위기 후 보호주의에 대한 논의 및 비판적 평가 | IV. 결론                             |

## | 논문요약 |

이 논문은 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계적 차원에서 나타나는 보호주의 양상과 이를 둘러싼 논쟁을 살펴보고, 보호주의의 성공적 통제를 주장하는 견해들 중 하나인 'WTO 역할론'에 대해서 비판적으로 검토하는 것을 주된 목적으로 한다. 위기 직후 다수의 낙관적 견해와는 달리, 무역차별조치의 빈도는 2014년 이후 상당히 큰 폭으로 증가하고 있으며, 조치의 성격 역시 임시적 단기조치에서 일상적 장기조치로 변화하고 있음에 주목할 필요가 있다. 현재의 보호주의를 억제하는 데 있어 WTO는 근본적 한계를 드러내고 있는데, 반덤핑, 보조금, 비관세장벽 등 보호주의의 수단으로 널리 활용되고 있는 여러 조치들을 규제할 내용적 규정이 WTO 협정의 범주로서 충실하게 마련되어 있지 못하다는 점, 진행 중인 도하라운드 협상의 조기 타결이나 mega-FTA 체결 등 대규모 무역자유화협상의 동력이 최소한 단기적으로는 존재하지 않고 있다는 점, 그리고 보호주의를 억제하는 유력한 수단으로 기대되는 WTO 분쟁해결제도가 주요 국가들 간 상호 보복으로 인한 보호주의의 세계적 확산을 가져올 우려가 높다는 점 등이 그 근거이다. 즉, WTO가 보호주의를 적절하게 통제하기에 제도적·구조적으로 한계가 있다는 것이다.

\* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A5A2A01020009).

\*\* 경희대학교 국제학과 교수.

▪ 주제어: 보호주의, 세계무역기구, 글로벌 금융위기, WTO 분쟁해결제도, 반덤핑

## I. 서론

“만일 충분한 정치적 의지(political will)에 의해 뒷받침되지 못한다면, 강력한 (분쟁해결) 절차 그 자체로는 (WTO의) 법적 시스템을 효과적으로 만들 수 없을 것이다... 오늘 새로운 WTO 시스템을 지탱하는 정치적 의지는 어떤가? 첫 인상에 기반해서 대답하자면 회의적으로 시작하지 않을 수 없다... 주요 WTO 국가들의 국내 정치적 삶에서 어떤 거대한 변화, 10-20년 전의 GATT 체제에 비해 WTO의 법적 규율을 국내 정치체제가 더 잘 수용하도록 하는 어떤 중대한 변화는 찾아보기 어렵다.”(Hudec 1999, 11-12)

WTO 체제의 성공적인 출범과 분쟁해결제도의 활발한 활용, 유례없이 강력하고 권위 있는 법적 분쟁해결제도에 대한 찬사와 낙관론이 팽배하던 WTO 초기, 이 분야의 대가인 후덱(Hudec)이 3년간(1995-1997년) WTO 분쟁해결제도 경험을 평가하면서 내렸던 우려와 비판론에 대해 당시 대다수 국제법학자와 국제정치학자들은 고개를 가웃거렸다. 법적 분쟁해결제도의 효율성을 강조하고 정치에 대한 법의 우위(law over politics)를 찬양하던 당시의 통념을 경계하면서,<sup>1)</sup> 그는 법이 아니라 정치적 의지, 특히 주요 국가 정치지도자들이 협력적 자유무역질서를 유지하고자 하는 헌신(commitment)이 WTO 생존에 결정적이라 주장했던 것이다. 국제무역이 지속적으로 확대되고 자유무역질서에 대한 국가들의 믿음이 굳건했던 시기, WTO 다자 협상과 성공적인 분쟁해결에 대해 대다수가 낙관론을 견지하던 20년 전 시기에 그가 제기했던 우려와 경고를 지금 다시 새겨볼 필요가 있다. 2008년 글로벌 금융위기 후 증대되는 보호주의의 위협에 맞

1) 이러한 대표적인 낙관론으로는 모라(Mora 1993), 영(Young 1995)의 논의를 참조할 것.

서 WTO는 과연 적절한 방과제의 역할을 하고 있는가? WTO의 미래에 결정적으로 중요하다고 후덕이 강조했던 주요 국가들의 정치적 의지와 헌신은 과연 지금 미국을 비롯한 주요 국가들에게서 얼마나 찾아볼 수 있는가?

2008년 금융위기 직후 세계무역이 급격하게 위축되면서 보호주의의 부상에 대한 우려가 높았었다. 그러나 2009-2010년 무역절벽이 빠르게 회복되고 국가 간 공조로 금융위기가 어느 정도 진정되면서 보호주의 발호에 대한 우려는 줄어들게 되었다. 오히려 보호주의가 성공적으로 통제되고 있음을 전제로, 과거와 달리 경제위기에도 불구하고 보호주의가 크게 부상하지 않는 이유에 대한 논의가 다양한 차원에서 이루어졌다. 그러나 과연 보호주의는 성공적으로 통제되고 있는 것인가? 2009년 급증했다가 이후 어느 정도 감소했던 차별적 보호주의 조치들의 사용빈도는 2012년 이후 다시 증가하며 2015년에는 2009년 정점 수준까지 도달했다. 조치의 성격도 일시적인 보호주의(temporary protectionism)에서 일상적인 보호주의(constant protectionism)로 변화를 보이고 있다. 양적 완화라는 경기부양 정책 효과가 고갈되면서 보호주의를 통해 기업과 개인의 경제적 어려움을 극복하려는 각국의 국내적 요구는 거세지고 있다. 철강/조선 등 과잉생산 부문에서의 경쟁 격화로 특히 이를 둘러싼 국가 간 통상분쟁이 더욱 빈번하고 치열하게 제기되고 있다. 무엇보다도 특히 중요한 것으로서, 자유무역체제의 리더가 되어야 할 미국의 트럼프 정부가 구사하는 막무가내 보호주의/일방주의 통상정책들은 그 파장을 가늠하기 어려울 만큼 자유무역체제의 근간을 뒤흔들 가능성이 높다.

최근 몇 년간의 상황전개를 보면서, 우리는 글로벌 금융위기 후 보호주의가 성공적으로 통제되어 왔다는 기존의 믿음이 지나치게 조급하게 내려진 설익은 판단이 아니었는지 되돌아볼 필요를 느끼게 되었다. 원점으로 돌아가 상황에 대한 객관적인 인식부터 재점검할 필요가 있다는 것이다. 보호주의의 성공적 통제를 주장했던 다수 연구들은 주로 2008년에서 2010년 사이의 위기 초기 상황을 근거로 자신들의 주장을 펼쳐왔기 때문에 2012년 이후 보호주의 재부상을 적절히 포착하지 못하고 있다는 한계가 있다. 보호주의가 성공적으로 억제되는 원인으로 제시했던 대표적인 세 주장들 - 1) 화폐/재정정책과 같은 보호주의 대체수단의 가용성, 2) 글로벌

벌 생산네트워크 진전에 따른 국내외 세력관계의 변화, 그리고 3) WTO와 같은 다자무역체도와 법적 분쟁해결체도의 작동 - 에 대해서도 보다 면밀한 비판적 검토가 필요하다.

이 논문의 주된 목적은 보호주의 억제에 원인으로 WTO와 그 분쟁해결체도의 역할을 강조하는 견해를 비판적으로 평가해 보는 것이다. WTO의 투명성 메커니즘, 법적 분쟁해결체도를 통한 보호주의 감시와 처벌, 다자무역자유화 협상의 촉진, 그리고 자유무역 규범의 확산과 내재화 등 WTO가 보호주의를 제어하는 (혹은 할 것이라 기대되는) 메커니즘으로 여러 가지가 제시되고 있다. 하지만 WTO의 불완전한 법규 때문에 현재 빈번하게 사용되는 보호주의 수단들이 적절히 규제되기 어렵다는 점, 다자협상을 통해 무역자유화의 동력을 유지하는 것이 단기적으로는 거의 불가능하다는 점, 그리고 WTO 분쟁해결체도의 구조와 성격이 보호주의를 억제하기보다 역으로 증폭시키는 방향으로 짜여 있다는 점 등을 근본적인 한계로 지적하고자 한다. 즉 WTO가 보호주의를 적절하게 통제하기에 제도적·구조적으로 한계가 있다는 것이 이 논문의 핵심 주장이다.<sup>2)</sup> 논문은 다음과 같이 구성된다. 먼저 2장에서는 2008년 경제위기 후 보호주의를 둘러싼 논쟁에 대해 살펴본다. 보호주의의 심각성을 둘러싼 이견이 발생하는 근본적인 원인으로, 기존 논의에서 보호주의 개념에 대한 엄밀한 정의가 부재하는 점, 보호주의의 경제적, 법적, 정치적 측면을 구분하여 파악하지 못하고 있다는 점을 지적하고자 한다. 또한 기존의 다수 논의가 주로 2008년에서 2010년 사이의 위기 직후 상황을 근거로 낙관적 주장을

2) 한 심사자가 지적한 것처럼 WTO의 존재 자체가 그것이 없는 경우와 비교했을 때 일정하게 보호주의를 억제하는 효과가 있다는 주장은 타당하다. 다자무역체제의 존립과 기능 자체가 보호주의를 사전에 검열하고 제어하는 효과가 있을 것이 분명하기 때문이다. 이러한 가설적 비교분석(hypothetical comparative analysis)은 방법론적 논란의 여지는 있겠으나 그 자체로 흥미로운 논의주제이다. 하지만 이 논문의 목적은 WTO의 보호주의 억제 효과를 그것이 없는 상황과 가설적으로 비교하여 발견하려는 것이 아니다. 상당수 학자들이 강조하는 WTO의 투명성 메커니즘과 분쟁해결체도가 그들의 기대와는 달리 현재의 보호주의 확산을 억제하는 데 역부족이었고 앞으로도 그럴 것이라는 점을 주장하는 것이다. 약간 맥락이 다르기는 하지만 유사한 논리에서 GATT/WTO가 무역을 촉진하는가에 대한 가설적 비교분석 및 이를 둘러싼 논쟁으로는 로즈(Rose 2004; 2007), 톰즈 외(Tomz et al. 2007)의 논의를 참조할 것.

펼쳐왔기 때문에 2014년 이후 다시 차별적 무역조치들이 증가하고 있는 최근의 경향을 적절히 포착하지 못하고 있음을 살펴본다. 3장에서는 보호주의 성공적 억제를 주장하는 견해들 중 WTO를 그 원인으로 제시하는 견해에 대해 집중적으로 비판할 것이다. 보호주의를 억제하는 데 있어 WTO가 가지는 근본적 한계가 무엇인지 현재 보호주의의 빈도, 수단, 성격 등을 통해 파악해 볼 것이다. 결론에서는 자유무역체제의 미래와 도전에 대해 간략하게 전망해 본다. 글로벌 세력전이와 관련한 국제정치환경의 변화, 글로벌 리더십의 부재, 글로벌 공공재인 다자무역체제 자체에 대한 신뢰와 지지의 약화, 그리고 주요 국가들의 국내 정치경제적 환경의 악화 등은 자유무역질서를 지속하기 위한 국제협력에 매우 심각한 어려움에 직면해 있음을 보여준다. 앞서 후택이 강조했다, 보호주의의 성공적 통제를 위해 절대적으로 필요한 주요 국가들의 정치적 의지가 높지 않다는 것이다. 자유무역질서에 대한 도전과 불신이 확대되는 비판적 시대가 도래했음을 인식하고 이에 걸맞는 비상한 대책을 마련해야 한다.

## II. 2008년 금융위기 후 보호주의에 대한 논의 및 비판적 평가

1930년대 대공황과 이후 주요 국가들 간 무역전쟁의 발발이 잘 보여주듯, 경제위기나 만성불황은 지역, 국가, 기업, 그리고 개인 등 모든 경제주체들로 하여금 더 많은 보호주의를 요구할 동기를 강화시킨다. 2008년 글로벌 위기는 세계경제의 심장부인 미국에서 발생한 금융위기였다는 점, 전 세계적으로 매우 신속하게 위기가 확산되었다는 점, 그리고 금융위기가 실물위기로 진화되어 국제무역까지 급격하게 위축되었다는 점 등 여러 면에서 1930대 대공황과 일정한 유사성을 보였다. 대공황의 교훈을 현재의 위기에 적용하고자 하는 시도 역시 활발하게 이루어졌다(Eichengreen 2010; Eichengreen & Irwin 2009; Irwin 2011). 하지만 국제무역량 자체는 위기 직후 급락에서 신속하게 회복세로 돌아섰고 양적 완화라는 거시경제

정책상의 국제공조도 G-20 등을 통해 어느 정도 성과를 보였다. 급격한 관세인상, 배타적 무역블럭의 구축, 그리고 경쟁적 환율인하 등 과거 보호주의의 전형적 수단들은 이번 위기에는 두드러지게 부각되지 않았다. 각국이 긴급하게 취했던 구제금융조치, 긴급보조금지급, 산업정책과 무역조치들 역시 격렬한 무역전쟁으로 나가지 않았다. 경제위기와 보호주의의 인과관계에 대한 일반적 공식이 이번에는 잘 들어맞지 않는 듯 보였으며 (Wolfe 2012; Wolfe & Halle 2011; Kee et al. 2010; Kim 2012), 비주와 커(Viju & Kerr 2011)의 표현을 빌자면 “양자의 고리가 끊어진 것”처럼 보인다(Has the link been broken?)는 것이다.

물론 모든 학자들이 보호주의가 성공적으로 통제되고 있다는 주장에 동의했던 것은 아니다. 위기 직후부터 보호주의 확산과 심각성 정도를 둘러싸고 논쟁이 벌어졌는데, 일각에서는 보호주의가 매우 빠르게 확대되고 있으며 국제무역체제의 안정성에 심각한 위협이 되고 있다고 주장했다. 파급력이 큰 무역차별조치들을 선별하여 그 발생 추이를 관찰하고 경고하기 위한 목적에서 시작된 Global Trade Alert(이하 GTA) 프로젝트 참가자들이 대표적이다.<sup>3)</sup> 이들은 2009년 피츠버그 G-20 회의에서 각국 정상들이 자유무역정책의 현상유지(standstill)와 신규 도입된 보호주의정책의 철회(rollback)를 선언하였음에도 불구하고, 이후 주요 국가들에서 보호주의가 오히려 더욱 증가했다고 주장한다.<sup>4)</sup> G20 국가들이 실행하는 무역제한조치(trade restrictive measures)가 증가했으며 합법과 불법을 넘나드는 모호하고(murky) 은밀한(covert) 형태의 신종 보호주의수단들이 광범위하게 사용되고 있다는 것이다.

반면 다른 편에서는 글로벌 금융위기 이전에 비해 보호주의조치의 사용

3) 2008년 위기 발생 직후부터 GTA는 연 1-2회 지속적으로 발간된 상세한 보고서를 발간하고 있다. 이들은 매 시기 이전에 시행된 보호주의조치들을 추적하여 지속적인 수정과 추가를 진행하고 있다.

4) 에브넷과 프리츠(Evenett & Fritz 2010)는 국외의 상업적 이익에 대해 “거의 확실한” 차별적 효과를 지닌 조치, G20 국가들 중 15개국 이상을 대상으로 무역제한/왜곡 효과를 발휘하는 조치, 효과가 US \$100억 이상 미치는 조치 등 몇 가지 기준을 적용하여 ‘집중 차별조치(jumbo discriminatory measures)’를 규정하고, 위기가 촉발되었던 2008-2009년보다 2010년 이후 이러한 조치가 오히려 더욱 확대되고 있다고 경고한 바 있다.

빈도나 부정적 효과가 두드러지게 증가했다고 볼 수 없다고 주장한다.<sup>5)</sup> 연도별로 약간의 증감 추이 변화는 있지만 질적인 변화라고 보기는 어렵고, 주요 국가들 사이에서 나타나는 통상마찰 역시 위기 후 특별히 심각해진 것은 아니라는 것이다. 일부에서는 국가들이 반덤핑관세와 상계관세 등 무역방어조치(trade defense measures, 이하 TDM)<sup>6)</sup>를 사용하는 빈도가 두드러지게 증가하지 않고 있다는 점을 근거로 보호주의가 성공적으로 통제되고 있다고 주장한다(Bown 2011; 2014).<sup>7)</sup> 2009년 이후부터 반덤핑조사와 실행은 오히려 감소하는 경향을 보이고 있으며, 2012년에는 전체의 절반 이하로 숫자가 감소하였다(WTO 2012). 또한 보호주의조치들이 전체 무역 감소에 미치는 영향이 작다는 점도 근거로 제시된다. 2014년 WTO의 보고서에 따르면 무역구제조치와 기타 무역제한조치에 의해 영향을 받는 무역의 비중은 2011년부터 2014년까지 반기별 0.2% 내지 0.9%에 불과하며 2009년 이후 총 누적 양도 4.1%에 머물고 있다(WTO 2014). 키 등(Kee et al. 2010)의 연구도 가장 대표적인 보호주의 수단인 관세인상과 반덤핑조치를 합쳐서 계산해도 이로 인한 무역 감소효과는 2% 미만에 불과하다고 주장한다.

보호주의의 빈도 및 그 심각성에 대해서 WTO와 GTA의 보고서는 일정한 차이를 보이고 있다. WTO 2015 보고서는 2013년에 비해 2014년 10월부터 2015년 5월에 이르는 동안 G20 국가들에 의한 새로운 무역제한조

5) 앞서 울프(Wolfe 2012), 울프와 할리(Wolfe & Halle 2011), 키 외(Kee et al. 2010), 김(Kim 2012), 비주와 커(Viju & Kerr 2011) 외에도 WTO(2011; 2012; 2014), OECD(2010), 유럽의회(Barone & Bendini 2015) 등의 보고서도 GTA보다는 낙관적인 견해를 피력하고 있다.

6) 유사한 작동원리를 가지고 있는 반덤핑조치(anti-dumping measures, 이하 AD), 상계관세조치(subsidies and countervailing measures, 이하 SCV), 그리고 세이프가드조치(safeguard measures)를 통칭하여 무역구제조치(trade remedy measures) 혹은 무역방어조치(TDM)라 하는데, 여기서는 편의상 TDM으로 통일하여 사용하겠다.

7) 국제제도에 의한 규율이 존재하는 현재 무역레짐의 특성상, 과거 1930년대의 관세인상, 배타적 지역무역블록의 구축, 그리고 경쟁적인 환율인하 정책 등은 더 이상 보호주의 수단이 되기 어렵다. 대신 TDM이 현실적으로 가장 빈번하게 사용되는 보호주의의 수단인데, 글로벌 위기 이후 각국이 반덤핑조치 조사 개시나 실행을 크게 늘렸거나 이를 둘러싼 국가들 간의 무역분쟁이 현저하게 증가했다고는 볼 수 없다는 것이다.

치의 실행이 약간 줄어들고 있다고 보고하고 있는 반면(WTO 2015), GTA의 2014년 보고서(Evenett 2014a; 2014b)는 2010년과 2011년의 감소 단계를 지나서 2012년 이후 보호주의가 다시 새롭게 증가하고 있다고 주장한다. 보호주의 조치의 총 숫자에 있어서도 GTA가 WTO보다 약 44% 많은 숫자를 보고하고 있다.<sup>8)</sup> 양 보고서에서 차이가 발생하는 직접적인 이유는 조사 주체와 방법이 상이하기 때문이다. WTO 보고서는 각 회원국의 자기 보고를 기초로 사무국(Secretariat)의 자체 조사, 그리고 여타의 결과를 종합하여 작성되는 것이므로 각 회원국의 주장을 상당 정도 반영하여 작성된다. 반면 GTA는 순수 민간 독립연구기관으로서 방대한 네트워크의 학자들이 전문적인 지식과 판단에 근거하여 각국의 보호주의 조치를 취합하여 보고하고 있다는 점에서 WTO보다 다수의 보호주의 사례를 수집하는 데 유리하다.

하지만 보호주의에 대한 비판론과 낙관론의 차이, 보호주의조치 빈도에 대한 계산의 차이는 근본적으로는 보호주의를 어떻게 정의해야 하는가에 대한 명확한 합의가 없다는 사실에서 기인한다. 보호주의를 정의함에 있어 경제적 접근, 법적 접근, 정치적 접근으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 경제적 접근법은 각국이 취하는 조치의 실질적 결과를 중심으로 파악하는 것으로서, 그 의도 및 합법성 여부와 상관없이 무역제한 혹은 무역왜곡 효과가 있는 일체의 조치들을 모두 보호주의로 규정하는 것이다. GTA가 사용하는 ‘상대적 처우 기준(relative treatment standard)’이 그 예라 할 수 있는데, 이에 따르면 해외의 경쟁자들에 비해 국내 상업적 이익의 상대적 처우를 유리하게 하는 모든 수단들을 보호주의로 간주한다. 효과를 기준으로 광범위한 조치들을 보호주의로 포함시킨다는 점에서 가장 포괄적이고 엄격한 보호주의 정의라고 할 것이다.

한편, 이보다 약간 협의의 기준으로서 법적 접근법을 들 수 있는데, 조치의 무역 차별/제한 효과 자체보다는 그 적법성 여부를 중요하게 고려하는 방식이다. WTO 다자통상조약이나 자유무역협정(Free Trade Agreement, 이하 FTA) 등 지역/양자통상조약의 협정 조문에 근거하여, 이를 위반하고 있는가 그렇지 않은가를 기준으로 보호주의를 규정하는 것이다. 법적

8) 이에 대한 자세한 분석은 에브넷(Evenett 2014b, 87-98)의 글을 참조할 것.



의무가 없거나 모호한 영역에서 각 국가가 자율적으로 실행하는 여러 정책수단 및 조치들은 그 실질적 효과와는 무관하게 기본적으로 보호주의가 아닌 것으로 간주된다. WTO, OECD, EU 등에서 사용하는 기준은 이러한 법적 고려를 어느 정도 내포하고 있으며, 그 결과 보호주의로 판단하는 사례의 수는 당연히 GTA의 그것에 비해 줄어들게 된다.<sup>9)</sup> 국민들의 요구에 따라 각 정부가 정책적 목적을 달성하기 위해 사용하는 각종 규제조치, 예를 들어 기술규정(Technical barriers to trade, 이하 TBT), 식품위생규정(Sanitary and Phytosanitary measures, 이하 SPS), 환경기준 등은 정당한 규제정책수단과 국내 산업/기업을 우대하는 무역차별조치 사이의 모호한 회색지대에 위치할 가능성이 높다. 뒤에서 살펴보겠지만 이러한 법적 모호성은 WTO가 보호주의를 적극적으로 통제하는 데 본질적인 한계를 갖도록 하는 요인들 중 하나이다.

마지막으로 정치적 접근법은 가장 유연하고 덜 엄격한 방식으로 보호주의를 정의하는 것으로서 경제위기와 같은 비상 상황에서 각 국가가 채택하는 차별적인 조치들을 인정하고 자유무역 원칙으로부터 일시적 이탈을 불가피한 것으로 용인하는 것이다. 러기(Ruggie 1982)가 ‘포섭된 자유주의(Embedded Liberalism)’라는 개념으로 주장했던 것처럼, 민주주의 국가들이 개방적 무역체제를 유지하기 위해서는 보호와 안정화를 요구하는 국내 사회세력과의 일정한 타협이 불가피하다는 인식에서 출발한다. 공황이나 만성 불황과 같은 위기 상황에서 기업 구제, 위기의 완화, 국내 산업보호, 일자리 보호를 요구하는 국내 압력을 일정 부분 수용하는 것은 다자자유 무역체제의 형성과 유지를 위해 필수불가결한, 대부분 민주국가들이 동의하는 양해사항이라는 것이다. 이러한 접근법에 따르면 국제제도란 국가들의 약속위반(cheating)을 제어할 정도로 충분히 경직적(rigidity)이어야 함과 동시에 국내 정치적 변화나 불확실한 상황의 전개에 대처할 수 있을 정도로 충분히 탄력적(flexibility)이어야 하며, GATT/WTO의 약하게 고

9) 특히 WTO 분쟁해결제도하에서 국가 간 분쟁을 다루는 경우에는 엄격한 법적 기준이 적용되고 있음은 두말할 나위가 없다. GATT 협정 23조에서 비위반 무효 및 침해(nullification and impairment in non-violation cases)가 허용되어 있기는 하지만 법적 방식의 분쟁해결이 강화되는 추세에서 이 조항이 실제로 활용될 여지는 크지 않다.

안된 분쟁해결제도 역시 경직성과 탄력성의 적절한 균형을 도모하여 인위적으로 고안된 제도적 산물이라는 것이다.<sup>10)</sup> 국제무역체제의 여러 유예조항이나 법규의 모호성, 약한 분쟁해결제도 역시 의도적으로 도입된 ‘최적화된 불완정성(optimal imperfection)’이라는 것이다(Downs & Rocke 1995). 따라서 무역갈등이 국제무역체제 자체를 위협하는 수준까지 상승하지 않도록 적절하게 관리될 수 있다면 어느 정도의 보호주의는 허용 가능하다고 주장한다. 예를 들어, 2008년 경제위기 후 각 국가가 위기상태에 처한 기업의 파산을 막기 위해 제공하는 구제금융 조치들, 국내산 상품 소비를 촉진시키기 위한 캠페인(buy national campaign), 혹은 정부조달에서 국내 생산자에 대한 우대조치 등은 WTO 보조금협정, 내국민대우조항, 정부조달협정 등과 충돌가능성이 있기는 하지만 비상상황에서의 비상조치/임시 조치로서 국가들 간의 합의를 통해 어느 정도 상호 용인될 수 있다는 것이다.

이상 보호주의에 대한 경제적, 법적, 정치적 접근법은 이념형의 구분이며 이 중 한 가지 접근만이 정답이고 다른 접근법은 틀렸다는 식의 판단은 잘못된 것이다. 현실에서 실행되는 무역조치나 정부정책들을 그 효과, 합법성, 정치적 판단을 고려하여 보호주의인지 아닌지 명확하게 구분해 내는 것은 극히 어려울 뿐만 아니라 정책적으로도 유용하지 못하다. 하지만 지나치게 엄격한 보호주의 개념 규정이 현실적으로 별반 타당성을 가지지 못한다는 점은 지적할 필요가 있다. 타국의 불공정무역행위인 덤핑이나 보조금지급에 대하여 사용하는 합법적이고 정당한 무역방어조치

10) 이러한 내용을 GATT의 법규로 명문화한 것이 GATT 19조 세이프가드조치(safeguard)이다. 시장개방의무를 이행하는 과정에서 예상치 못한 수입의 급증으로 국내의 동종상품 생산자에게 중대한 손해(serious injury)가 발생하거나 발생할 위험이 있는 경우, 각국은 일시적으로 의무이행의 정지, 철회, 혹은 수정을 할 수 있도록 허용하는 것이다. 이런 이유로 이 조항은 면책조항(escape clause), 안전밸브(safety valve), 혹은 탄력장치(flexibility measures)라 불린다. 또한 역진적 보상(retrospective remedy)을 금지하는 분쟁해결제도의 설계, 일정 기간 후 재협상을 가능하게 하는 제도 등이 모두 이런 탄력장치의 예라 할 것이다. 이에 대한 논의로는 문돈(2005), 사이크스(Sykes 2003), 로젠도프와 밀러(Rosendorff & Milner 2001) 등을 참조할 것. 또한 국내 정치에 대한 고려에 입각하여 강한 법제화(hard legalization)의 잠재적 문제점에 대한 비판적 검토로는 골드스타인과 마틴(Goldstein & Martin 2000)의 논의를 참조할 것.

(TDM)와 보호주의수단으로서 사용하는 불법적 TDM을 그 효과만을 근거로 동일하게 취급하는 것은 문제가 있다.<sup>11)</sup> 또한 위기 상황에서 국내 경제적 파급효과를 고려해 내린 정책 판단인 기업과 금융기관에 대한 구제금융조치, 정부의 신용제공 등을 모두 보호주의조치로 간주하는 것 역시 지나치게 엄격한 개념규정이라 할 것이다.

기존의 논쟁에서 보호주의의 성공적 통제를 주장하는 견해들은 그 원인을 국내적/국제적, 정치적/경제적, 이념적/제도적 측면에서 다양하게 탐색해 왔다(Gawande et al. 2011). 정리해 보면 크게 다음과 같은 세 가지의 주장들로 구별할 수 있다.

첫째의 견해는 각 정부가 경제위기와 침체에 대응하여 보호주의가 아닌 다른 정책수단을 사용할 수 있다는 대체정책론(policy substitute)이다. 정부가 통화확장정책이나 재정정책 등 거시경제정책을 사용하여 경제위기 시 유효수요의 급격한 위축을 완화시키고 구제금융이나 보조금 지급을 통해 보호주의 압력을 낮출 수 있다는 것이다. 이러한 분석은 특히 1930년대 대공황과 2008년 금융위기를 비교하여 그 차별성을 강조하는 연구들에서 흔히 발견할 수 있는데, 금본위제와 고정환율제 하의 대공황기에는 거시경제정책수단이 거의 전무했으므로 타국에 조정비용을 전가하는 경쟁적 보호주의만이 유일한 출구였던 반면, 현재는 각 국가가 다양한 정책수단을 가지고 있으므로 보호주의에 대한 유인이 낮아진다는 주장이다(Eichengreen 2010; Eichengreen & Irwin 2009; Irwin 2011; Viju & Kerr 2011). 2008년 위기 후 거의 모든 국가들이 예외 없이 공격적으로 거시경제정책을 사용해 왔음이 자명한 만큼 이 주장 자체의 타당성에 반론을 제기할 수는 없을 것이다. 문제는 위기가 만성화·장기화되면서 재정적자나 부채 문제 등으로 사용할 수 있는 정책수단이 고갈되거나 효과가 사라지게 될 때에도 과연 각국 정부들이 보호주의 압력과 유혹을 이겨낼 수 있을까에 대해 대

11) 이에 대한 최종적인 판단은 분쟁해결절차를 통해 TDM을 사용하는 국가들이 그 조치를 WTO 규정에 부합하게 사용했는지를 따짐으로써 가능할 것이다. 즉, 경제적 접근법만으로는 한계가 있으며, 불가피하게 법적·정치적 접근법을 고려하지 않을 수 없다는 것이다. 그런 이유로 WTO 보고서는 TDM과 기타 무역제한조치를 별도로 분류하여 통계를 내고 있으며, 각 조치의 합법/불법성 여부 판단과는 무관하게 단지 투명성(transparency)을 높이기 위한 목적으로 보고서를 작성하고 있음을 명백하게 밝히고 있다.

체정책론은 적절한 답을 제공해주지 못한다는 점이다. 즉, 2012년 이후 나타나는 보호주의강화의 경향은 금융정책과 재정정책 등 정부정책의 한계가 드러나는 시점에서 보호주의에 대한 유인이 높아지고 있음을 보여주는 증거일 수 있다는 것이다.

둘째는 국내 정치경제적 역학관계가 보호주의에 반대하고 자유무역에 찬성하는 방향으로 변화되었기 때문에 과거와 달리 보호주의가 강력하게 나타나지 않는다는 견해이다. 무역을 둘러싼 국내 힘 관계의 변화를 가져오게 된 원인은 다양할 수 있다. 다국적기업에 의한 기업 내 무역의 확대, 생산 세계화의 심화, 글로벌 가치사슬(global value chain, 이하 GVC)의 발달로 인해 생산 네트워크에 관련된 기업들과 노동자, 이해당사자들이 보호주의에 반대하거나 최소한 소극적인 태도를 갖게 되었음을 강조한다(OECD 2010; Gawande et al. 2011; Gawande et al. 2014). 수입중간재에 대한 관세인상이나 수입제한조치들은 공급사슬에 속한 국내 기업들과 하방연계(downstream) 기업들의 수출과 이윤에 직접적인 타격을 가하게 된다. 따라서 이에 관련된 기업과 산업집단, 노동자들은 보호주의에 반대할 충분한 동기를 가지게 된다. GVC 하에서 수출국의 부품과 중간재를 사용하는 수입국의 제조업자 역시 자국뿐만 아니라 수출국이 보호주의를 취하지 못하도록 압력을 가할 동기를 가진다. 한편 미국의 경우 생산요소의 이동성이 강화됨으로써 제조업이 쇠퇴하고 노동집단의 정치적 영향력이 이미 상당 정도 약화되어 왔기 때문에 보호주의 요구가 미미하다는 주장도 이러한 견해의 하나라 할 것이다(정하용 2013). GVC의 발달이 무역정책 선호도 변화, 국내 정치경제적 세력관계 변화에 미치는 영향은 더 많은 연구가 필요한 흥미로운 주제임에 틀림없다. 하지만 GVC에 소속된 집단과 병존하여 여전히 상당한 경제적 비중을 차지하는 전통적 산업집단이 존재함을 경시해서는 안 된다. 수입품과의 경쟁에서 밀려나고 있는 전통 제조업과 그 종사자들이 여전히 강력한 조직력과 정치적 영향력을 행사하고 있음을 간과해서는 안 된다. 그들의 조직된 행동이 선진국의 통상정책, 특히 자유무역체제의 리더인 미국의 통상정책조차 완전히 뒤집어 놓을 수 있음을 2016년 미국 대통령 선거 결과는 극적으로 보여주고 있다.

마지막으로 WTO나 G-20 같은 국제제도의 역할을 강조하는 견해이다.

경제위기에도 불구하고 잘 발달된 다자무역제도가 보호주의를 제어할 수 있도록 해 준다는 것이다. 이 주장에 대해서는 다음 장에서 본격적으로 비판할 것이다. 이제까지 살펴 본 보호주의 통제 메커니즘에 관한 각 주장은 일정 부분 타당한 면이 있으며 이제까지 축적된 연구의 성과도 적지 않다. 하지만 2013-2014년을 거치면서 “보호주의가 정말로 성공적으로 통제되고 있는가?” 하는 의구심이 커지고 있다. 차별적 무역조치들은 2012년 후 빈도가 점차 증가하여 2015-2016년에는 위기 직후의 최고 수준까지 도달했다. 수단의 성격과 강도 면에서도 단기적·임시적 조치에서 장기적·항상적 조치로 그 성격이 변해가고 있다. 자유무역체제를 책임지고 이끌어야 할 핵심 선진국들, 특히 미국에서 보호주의를 옹호하는 방향으로 국내 정치지형이 급격하게 변화했으며, 이로 인해 자유무역체제에 대한 근본적인 불신과 회의가 점차 커지고 있다. 미-중 간 무역갈등의 격화, 무역전쟁 역시 현실과 동떨어진 것으로만 치부하기 어려운 현실적 가능성의 문제가 되어 버렸다. 최근 국제통상의 흐름 속에서 보호주의의 통제가 여전히 매우 심각한 과제로 제기되고 있다는 것, 그리고 WTO 체제의 구조적 한계, 내용적·절차적 부족함으로 인해 보호주의를 억제하는 데 역부족임을 다음 장에서 살펴보겠다.

### III. WTO는 왜 보호주의를 억제하는 데 실패하고 있는가?

#### 1. 보호주의 현황과 최근의 증가 추세

보호주의 성공적 억제를 주장하는 견해들 중 이 장에서는 WTO와 그 분쟁해결제도의 원활한 작동을 원인으로 제시하는 견해에 대해 비판적으로 살펴보고자 한다.<sup>12)</sup> 이들의 주장에 따르면 경제위기에도 불구하고 잘

---

12) 앞서 보호주의 억제의 원인으로 제시되었던 세 가지 주장들 - 정책대안론, 글로벌 가치사슬(GVC)론, 그리고 국제제도론 가운데 이 글은 세 번째의 주장에 대해

발달되고 촘촘하게 짜인 양자적, 지역적, 세계적 차원의 국제제도가 보호주의의 확산과 격화를 제어하고 자유무역체제가 원활하게 작동할 수 있도록 해 준다는 것이다. 여러 국제제도들 중에서 다자무역체제의 중심이자 다자분쟁 해결의 장으로서의 기능을 담당하는 WTO가 무엇보다도 중추적인 역할을 하고 있다.

이 주장들을 살펴보기 전에 간략하게 보호주의의 현황에 대해 먼저 검토할 필요가 있다. 앞서 본인은 보호주의의 성공적 통제를 주장하는 기존의 대다수 견해들이 위기 직후의 단기적 경험들을 기초로 제시된 것으로서 이후 무역차별조치들이 큰 폭으로 증가하는 최근의 추세를 충분히 반영하지 못한다고 비판한 바 있다. 보호주의조치의 빈도와 증가추세를 파악하기 위해, 위기 직후부터 각국의 무역차별조치들을 지속적으로 추적하여 발표해 온 GTA와 WTO 등의 기초자료를 참고할 필요가 있다. 아래의 그림은 2009년부터 2016년까지 G20 국가들에 의해 시행된 무역차별조치의 숫자를 정리한 것이다. 실선은 GTA 20th Report(Evenett & Fritz 2016)에서 제시된 G20 국가들에 의해 ‘실행된’ 모든 무역차별조치의 숫자이고, 막대 그래프는 WTO에서 보고된 G20 국가들에 의해 ‘조사 개시된’ 반덤핑조치조사의 숫자이다.<sup>13)</sup>

<그림 1>에서 확인할 수 있듯, 2008년 위기 발생 직후 각국이 긴급하게 사용했던 무역제한적 보호주의조치들은 2010년 이후 12년에 이르기까지 진정 상태 혹은 약간의 감소세를 보였으며, 이 시기의 자료를 토대로 보호주의의 성공적 통제에 대한 주장들이 활발하게 개진되었다. 하지만 2012년 이후 무역차별적 보호주의조치는 다시 증가하기 시작했으며 차별조치와 자유화조치의 격차도 점차 커지게 되었다.<sup>14)</sup> 특히 2015년에는 2014년에 비해 1.6배, 2016년에는 2015년에 비해 1.5배 이상 급격하게 증

---

서만 집중하여 검토한다. 지면관계상, 그리고 본인의 역량상, 다른 두 주장에 대해 세밀하게 분석하는 것은 이 글의 범위를 벗어나는 것이며, 다른 기회를 통할 수밖에 없다.

13) 2009년 GTA 보고 숫자와 WTO 보고 숫자가 역전된 것은 전자는 실행된 조치, 후자는 조사 개시된 조치로서 양자 사이에 시간적 격차가 존재하기 때문이다.

14) 여기에서는 생략했지만, GTA와 WTO Report 모두 무역차별조치와 자유화조치를 동시에 보고하고 있다. 자유화조치의 숫자는 대략 차별조치 숫자의 30% 수준이며 2014년 이후 두 조치의 격차는 더 커져서 20% 수준에 머물고 있다.

가하고 있다. 단일 조치로서 대다수 국가들이 가장 보편적이고 손쉽게 사용하는 보호주의조치인 반덤핑조치의 추세에서도 보호주의 증가의 추세는 확인할 수 있다. 2011년 12년에 진정기였던 반덤핑조사의 개시 숫자<sup>15)</sup>가 13년을 기점으로 다시 상승하는 추세를 뚜렷하게 보여주고 있다는 것이다.

**<그림 1> G20 국가들의 무역차별조치 실행 숫자(실선)와 반덤핑조치 개시 숫자(막대)(2009-2016년)**



• 에브넷과 프리츠(Evenett & Fritz 2016b 34); WTO(2017, 32)

무역차별적 보호주의조치의 숫자가 증가한다는 사실과 더불어 더 심각하게 고려할 것이 현재 실행 중인 무역제한조치들의 성격이다. 위기에 대응하기 위한 단기적·일시적인 조치에서 장기적·항구적 조치로 성격이 변질되고 있다는 것이다. GTA 보고서(Evenett & Fritz 2016a; 2016b)는 물론 WTO 보고서(WTO 2016)도 G20국가들에 의해 2008년 이후 시행되었던 보호주의조치들이 이후에도 제거되지 않고 지속적으로 실행되고 있음을 보여주고 있다. 위기 후 도입된 보호주의조치들은 25% 정도만 일정 시간 후 제거되고 나머지 75% 조치들은 한 번 도입되면 지속되는 양상을 보이고 있다. 즉, 일단 보호주의조치가 도입되고 나면 그 조치들로부터 이익을 얻게 되는 국내 집단들의 저항으로 인해 조치를 이전의 수준으로 되돌리기 매우 어렵게 된다는 것이다. 보호주의 조치들의 누적으로 인해 부정적 효과 역시 지속적으로 커지게 된다.<sup>16)</sup>

15) 이에 대해서는 WTO(2012)의 보고를 참조할 것.

16) GTA와 WTO 외에도 유럽연합의회(European Parliament: Report on Protectioni

## 2. WTO의 보호주의 통제 메커니즘

WTO의 원활한 작동을 통한 보호주의 억제를 주장하는 견해들은 WTO의 투명성 메커니즘과 감시제도, 강력한 분쟁해결제도, 다자 무역자유화 협상, 그리고 자유무역 규범의 확산과 내재화 등을 주된 메커니즘으로 제시하고 있다. WTO가 제공하는 책임성 메커니즘(accountability mechanism)은 각 회원국의 행동에 대한 WTO가 양질의 정보를 제공함으로써 작동할 수 있다(Wolfe 2012). 루디(Ruddy 2010, 475)는 무역체제의 성공적 작동을 위한 네 가지 핵심요인으로서 경제적 효율성, 투명성, 강제가능성, 안정성을 들고 있는데 WTO가 이것들을 성공적으로 제공해 줌으로써 무역전쟁을 방지하는 데 기여하고 있음을 주장한다. 보호주의조치에 대해 투명하고 예측 가능한 방식으로 위반의 정보를 제공함으로써 피해를 입은 당사국의 보복조치를 정당화해 주는 분권화된 강제의 메커니즘인 WTO 분쟁해결제도는 보호주의조치를 실행하려는 각 국가들의 동기를 억제하는데 매우 중요한 역할을 하고 있다.<sup>17)</sup> 그리고 다자적 차원에서 무역자유화협상의 동력을 유지시켜 나감으로써, 보다 이론적으로 표현하자면 다자협상의 협상비용(bargaining costs)을 줄여줌으로써 개별국가들의 보호주의 회귀 욕구를 억제하는 것도 WTO의 중요한 역할 가운데 하나이다(Maggi 1999).

국제제도의 역할은 감시 정보의 제공, 보복의 원활한 실행과 같은 강압(coercion)적 수단의 제공에 그치는 것이 아니다. 국제제도는 규범의 형성과 확산, 사회화와 내재화에 핵심적인 역할을 한다.<sup>18)</sup> 국내의 자유무역 용

---

sm), 세계은행(World Bank: Temporary Trade Barriers)에서도 보호주의 전반, 혹은 TDM 등 특정 보호주의조치에 대한 자료 등을 제출하고 있다. 이 자료들 역시 2012년 이후 G20 국가들을 비롯하여 전 세계적으로 차별적 무역조치가 증가하고 있음을 보여주고 있다. 하지만 2008년 이후 일관된 기준으로 정례적으로 보호주의에 관한 데이터를 제출한다는 점에서 GTA와 WTO 자료가 가장 신뢰할 만하다고 평가할 수 있으며, 따라서 이 논문에서는 두 기관의 자료를 중심으로 분석하였다.

17) 다자무역체제를 유지하는 데 WTO 분쟁해결제도를 통한 강제 메커니즘의 중요성을 강조하는 견해로는 바운(Bown 2004), 데이비(Davey 2005) 등의 논의를 참조할 것.

18) 구성주의 국제정치이론과 조응하는 이러한 주장에 대해서는 존스톤(Johnston 2001), 래트너(Ratner 2013) 등을 참조할 것.



호집단들은 이러한 국내외 상호작용과정을 거치는 동안 적극적으로 자신의 집단행동을 활성화함으로써, 해당 국가가 자유무역규범을 준수하도록 견인하거나 강제할 수 있다. ‘사회적 압력(social influence)’이라는 국제적 압박, 흔히 ‘거명하여 망신주기(naming and shaming)’라는 방식으로 알려진 다자적 압박은, 국가들로 하여금 비난의 표적이 되지 않기 위해 행동을 스스로 조심하게 하고 국제규범의 악의적·반복적 위반을 억제하는 데 기여할 수 있다.<sup>19)</sup> 하지만 국제제도의 기능적, 규범적 힘을 어느 정도 인정한다 하더라도, 과연 현재의 WTO 체제가 보호주의의 발호를 실질적으로 억제할 만한 강제력과 규범적 설득력을 가지고 있는지는 별도의 평가를 요하는 문제이다. 특히 미국과 EU 같은 다자무역체제의 핵심적 리더 국가, 중국, 인도, 브라질과 같은 거대국가들이 자국의 이익을 위해 WTO의 규율과 규범을 무시하거나 일방적으로 보호주의적 조치들을 실행하거나 위협할 때, 이들을 억제할 수 있을 정도로 자유무역원칙이 확고한 국제규범으로서 기능할 것인가에 대해서는 회의적일 수밖에 없다.

### 3. WTO와 분쟁해결제도의 제도적·구조적 한계

WTO의 억제메커니즘이 2008년 글로벌 위기 후 지금까지 적절하게 작동하고 있는지, 그 결과 보호주의 확산을 제어하는 데 효과가 있는지 평가해 보기로 하자. 기존의 제도주의 국제정치이론이 설명해 온 바와 같이, 다자무역기구인 WTO가 개별 회원국 내부로부터 제기되는 보호주의 압력을 이겨내고 협력적 자유무역체제를 유지하기 위해서는 국가들의 행동에 대한 투명한 정보, 국가들의 행동이 합의된 규정과 규칙에 위반되는지를 판별할 수 있는 엄밀한 내용적 법규, 이견과 분쟁을 해결할 수 있는 독립적인 판정기구, 그리고 적절한 강제력을 통해 규칙 위반자를 처벌할 수 있는 강제의 메커니즘 등이 갖추어져야 한다. GATT에서 WTO로의 이행은 이러한 방향으로의 진전임에는 틀림없다. 이를 통해 70년대와 80년대 국제무역체제의 심각한 문제점, 예를 들어 비관세장벽의 남용, 지역주의의

19) 핀네모어와 시킨크(Finnemore & Sikkink 1998)의 논의를 참조할 것. GATT/WTO 체제의 평판을 통한 강제의 효과에 대해서는 레인하르트(Reinhardt 2001)의 논의를 참조할 것.

부정적 효과, 분쟁해결제도의 불구화, 미국의 일방주의 경도 등을 획기적으로 완화시킬 수 있었다. 그러나 2008년 이후 전 세계적으로 동시다발적으로 발생한 경제위기와 이후의 대침체 속에서 자유무역 촉진, 보호주의 억제에 위한 메커니즘은 뚜렷한 한계를 보여주고 있다.

### (1) 비강제적 통상정책리뷰 메커니즘의 한계

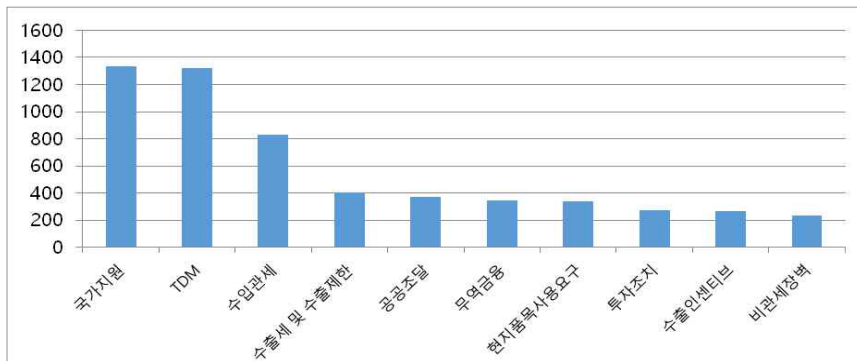
WTO의 투명성 메커니즘이란 각 국가의 통상정책에 대한 정보, 그리고 그것이 WTO 법규에 위반되는지에 대한 정보가 투명하고 신속하게 각 회원국들에게 제공될 수 있도록 하는 것이다. 이러한 정보를 통해서만이 분권화된 강제의 메커니즘, 즉 상호 보복의 위협에 기초한 수평적 협력이 유지될 수 있다. 앞서 울프(Wolfe 2012)와 러디(Ruddy 2010)도 강조한 바 처럼, 객관적 제3자인 WTO에 의해 타국의 무역정책과 관행에 대한 중립적이고 양질의 정보가 제공될 때, 즉 WTO의 투명성 메커니즘이 적절히 작동할 때 보호주의에 대한 억제와 감시, 그리고 위반에 대한 처벌이 가능하다. WTO의 통상정책리뷰 메커니즘(Trade Policy Review Mechanism: 이하 TPRM)은 이러한 목적으로 1995년 WTO 설립 시 새롭게 도입된 제도이다.<sup>20)</sup> 각 국가는 자국의 통상정책을 정기적으로(국가의 통상규모에 따라 2년, 4년, 6년에 한 번씩) WTO 회원국들에게 (일반이사회에) 보고하도록 의무화하고 있다. 이를 통해 각 국의 통상정책과 관행이 WTO의 법규에 부합하는지, 충돌과 위반의 소지가 없는지를 투명하게 드러냄으로써 스스로 억제하고 교정하도록 고안된 제도이다. 하지만 보고서의 내용이 각 국의 자체 판단에 따라 이루어진다는 점, 그리고 결정적으로 일반이사회에 의한 리뷰의 결과가 해당 국가에 구속성을 지니지 않는다는 점에서 근본적인 한계가 있다. 보호주의를 요구하는 국내적 요구와 압력이 증가하는 상황에서 자체 보고와 순수한 자발성에 기초한 투명성 메커니즘은 뚜렷한 한계가 있다.

20) TPRM에 대해서는 키싱(Keesing 1998)의 논의를 참조할 것.

(2) 보호주의를 제한하는 법규의 불명료성에서 기인하는 한계

위기 후 주요 국가들이 사용하고 있는 여러 조치들이 과연 WTO 규정을 위반하여 타국의 권리를 침해하는 불법적 보호주의인지를 판별할 근거가 되는 WTO 협정의 내용적 법규가 불완전하거나 모호하다는 점은 WTO가 보호주의를 억제하는 데 있어 가장 치명적인 한계와 취약점을 안고 있음을 보여준다. <그림 2>는 2008년 이후 다양한 보호주의수단들과 그 사용빈도를 정리한 것이다. 가장 빈번하게 사용되는 것은 국가지원(구체금융과 보조금, 23%), TDM(반덤핑조치, 상계관세조치, 세이프가드, 23%), 관세인상(15%) 세 가지 조치로서 전체의 60% 이상을 차지하고 있다. 이 외에도 수출세 및 수출제한(7%), 공공조달(6%), 현지품목 사용요구(localization requirement, 6%), 무역금융(trade finance initiative, 6%) 등도 자주 사용되고 있다.

<그림 2> 2008년 경제위기 후 빈번하게 사용되는 보호주의조치(2008-2016년)



• 에브넷과 프리츠(Evenett & Fritz 2016a, 36)

가장 빈번하게 사용되어 온 조치인 국가지원(state aid)은 위기산업/기업에 대한 구체금융조치(bailing out)와 보조금지급 등을 말한다. 이 조치들은 경제위기 시 산업합리화, 구조조정, 과잉생산 방지, 실업 축소 등을 위해 정부가 사용할 필요가 있는 불가피한 정책수단들을 포함하고 있다. 따라서 국내 기업에 대한 우대라는 결과만을 가지고 보호주의조치라고 규

정하는 것은 무리가 있다. WTO 보조금 협정에서도 국내 보조금의 경우 각 국가가 자유롭게 사용할 수 있는 보조금(green light)과 무역왜곡 효과가 작을 때 사용 가능한 보조금을 인정함으로써(yellow right) 이에 관한 정부의 정책적 자율성을 인정하고 있는 편이다(Aggarwal & Evenett 2014). 불법적 보호주의수단과 정당한 국내 정책수단의 차이를 명확하게 구별하기가 매우 어렵다는 것이다.

70-80년대 이후 지금까지 가장 광범위하게 사용되고 있으며 위기 후 더욱 빈번하게 사용되는 보호주의수단인 반덤핑관세, 상계관세, 세이프가드 등 무역구제/방어 조치(TDM) 역시 보호주의 여부를 판별하기 쉽지 않다. 이 조치들은 특정한 기업이나 제품에 대해 특정하여 취해지는 조치(targeted measure)이기 때문에 전체 무역에 미치는 영향은 제한적이라 할 수 있다. 하지만 조사의 개시와 관세부과가 국내법과 행정절차에 따라 신속하고 자의적으로 이루어질 수 있다는 점, 그리고 일단 조사가 시작되면 사적 행위자들의 무역행위에 직접적인 제약을 가하게 된다는 점 때문에 무역왜곡효과가 크며, 선진국과 개도국을 포함한 모든 국가들에 의해 공통적으로 사용되는 가장 인기 있는 보호주의정책수단이 되었다. 덤핑과 보조금 지급 자체가 불공정무역행위이기 때문에 그 효과를 상쇄시키기 위해 부과하는 반덤핑관세와 상계관세는 그 자체로는 보호주의조치가 아닌 정당한 대응수단이라는 것이 WTO 법규의 내용이다. 대다수 국가들이 TDM을 공격적으로 사용하면서 이러한 논리로 자신의 행동을 정당화하고 있으며 특정 TDM이 WTO 협정 위반인지는 개별사안에 대한 엄밀한 법적 실증적 검토를 통해서만 내려질 수 있는 것이다.

보호주의의 대표적인 수단들 - 불공정무역행위에 대한 자구수단으로서 기본적으로 정당화 될 수 있는 TDM, 그리고 국내 산업의 위기극복을 위한 정책수단으로서의 구제금융과 보조금 지급, 그리고 개도국들에게 허용된 양허관세 수준까지 관세인상 - 은 모두 합법과 불법의 경계선상에 있는 모호한 보호주의(murky protectionism)라는 점에서 WTO 분쟁해결제 도나 여타의 수단을 통해 쉽게 제거하거나 통제할 수 있는 성격의 것이 아니다. 기타 비관세장벽들, 예를 들어 활용이 점차 늘어나고 있는 위생 및 검역조치(sanitary and phytosanitary measures, 이하 SPS), 기술장벽

(technical barriers to trade, 이하 TBT) 등도 국민의 건강과 안전을 위한 정당한 정부규제라는 측면과 보호주의수단으로서의 남용 가능성이 상존하는 조치들이다.<sup>21)</sup> 또한 최근 선진국에서 새로운 보호주의수단으로 각광받고 있는 경쟁법의 적용 강화, 환경보호 규제, 지적재산권의 무기화(권혁재 외 2013) 등은 아직 그 적법성이나 정당성을 평가할 보편적인 국제규범이나 법규가 마련되지 않고 있다. 반덤핑협정, 보조금협정, SPS, TBT 협정 등 WTO의 내용적 법규 자체의 모호함이나 공백으로 인해 투명성 메커니즘, 즉 각국의 무역행태에 대한 정보를 제공하고 위반 여부를 판별하여 피해국의 처벌(보복)이 가능하도록 하는 다자무역체제의 기초가 도전을 받고 있다는 것이다.

이제까지 TDM, 특히 반덤핑협정의 내용을 명료하게 하고 적용을 엄격하게 해야 한다거나, TBT, SPS, 환경규제 등 급변하는 무역현실에 조응하여 불비하거나 부족한 규제관련 법규들을 마련해야 한다는 등 WTO의 내용적 법규들을 강화해야 한다는 주장들이 여러 차원에서 제기된 바 있다. 그러나 성과는 매우 미미하였는데, 반덤핑과 상계관세 등 TDM은 미국의 강력한 반대에 의해 개혁 의제로 설정조차 되지 못했으며 보조금 문제도 국가들의 이해관계 대립으로 거의 진전이 없었다. TBT, SPS, 환경규제 등 정부의 규제조치와 신규 비관세장벽과 관련하여도 새로운 내용적 법규를 만들기 위한 협상의 동력은 거의 마련되기 어렵다. WTO의 입법적 기능과 관련하여 가시적인 성과를 단기간 내에 기대하기는 무망하다는 것이다.<sup>22)</sup> 도하라운드(Doha Development Agenda)의 장기간 정체상태에서 기인하는 무기력증,<sup>23)</sup> 합의제(consensus)와 일괄타결 원칙(single undertaking)에 입각한 매우 비효율적인 의사결정 방식의 한계, 주요 국가들에서 자유무역을 옹호하는 국내 동력의 소진 등을 고려할 때, WTO의 내용적 법규

21) WTO의 SPS, TBT 보고에 따르면 2008년 위기 직후 증가했다 감소했던 두 조치의 신고횟수는 2011년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 2011년에서 2015년 SPS는 연 평균 약 1000건, TBT는 약 1500건으로 2003-2007년 평균에 비해 각각 30%, 70%의 증가율을 보이고 있다. 이에 대해서는 조인우·조사역(2016)의 논의를 참조할 것.

22) 이와 관련해서는 스테거(Steger 2010), 샘슨(Sampson 2008) 등의 논의를 참조할 것.

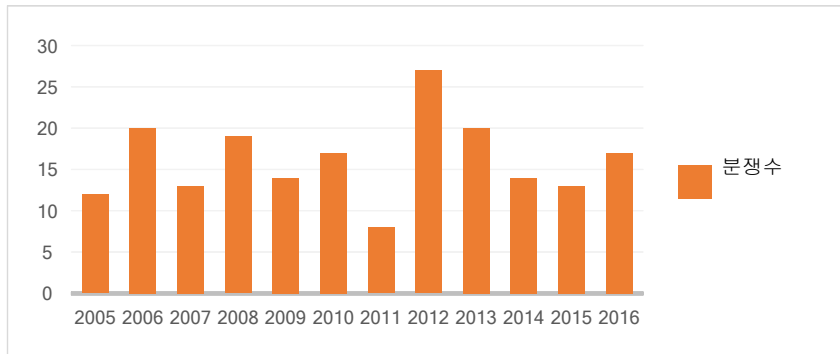
23) 도하라운드의 난맥상에 대해서는 켄트(Kent 2010), 호프만(Hohmann 2008) 등의 논의를 참조할 것.

를 신설, 강화, 명료화함으로써 보호주의를 억제하기는 매우 어려울 것이다.

(3) 분쟁해결제도의 처벌메커니즘의 한계

보호주의의 발호를 억제하고 자유무역질서를 수호하는 데 WTO의 법제화된 분쟁해결제도 역시 본질적이고 구조적인 한계가 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 이전의 GATT 체제에 비해 WTO 체제는 엄격한 내용적, 절차적 규정들을 가지고 있으며 독립된 패널과 항소기구가 불법행위를 판정하는 고도로 법제화된 분쟁해결제도(highly legalized dispute settlement system)를 갖추고 있다. 상대국의 보호주의 조치로 인해 피해를 입은 국가는 WTO의 분쟁해결제도에 제소하여 조치를 철회시키고자 하며 상대국이 최종판정에 불복하여 해당 조치를 지속할 때만 그 피해에 상응하는 정도의 보복을 가할 수 있다. 상호 보복의 위협에 근거하여 보호주의나 기회주의를 억제한다는 점에서 수평적이고 분권화된 강제 메커니즘의 전형이라 할 것이다.<sup>24)</sup> 실제로 WTO 분쟁해결기구는 이전 GATT 시기에 비해 연 평균 세 배 이상의 분쟁을 해결함으로써 어느 정도 그 효율성과 신뢰성을 인정받았다.

<그림 3> WTO 분쟁 수(연평균, 2005-2016년)<sup>25)</sup>



24) 분권화된 강제의 메커니즘에 대한 포괄적인 논의로는 구즈만(Guzman 2008)의 논의를 참조할 것.

25) WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm). (2017년 6월 30일 검색)

<그림 3>에서 알 수 있듯, 2009년 후 소강상태를 보이던 분쟁제소 빈도는(2011년에는 실제로 감소하기까지 한다) 2012년 이전 시기에 비해 세 배 가까이 급증했으며 이후 전보다는 확연히 높은 빈도를 유지하고 있다. 분쟁의 증가 경향은 2012년 이후 각국이 사용하는 보호주의조치의 빈도가 증가했다는 사실과 일정한 상관관계가 있다고 할 것이다. 무역차별조치의 실시와 분쟁 제소가 일정한 시간 격차를 지니고 있음을 감안하면, 2014년 이후 급격하게 증가한 차별조치로 인해 2016년 이후 WTO에 제소되는 분쟁 역시 지속적으로 늘어날 것임을 예상할 수 있다.

하지만 이제까지 성공적으로 작동했던 WTO 분쟁해결제도의 성과에도 불구하고 근본적인 문제는 WTO 분쟁해결제도의 강제와 보복 메커니즘이 자유무역을 강화시키기보다 역으로 보호주의를 강화시키는 방식으로 제도화되어 있다는 점이다. 주지하듯이, 상대국의 불법적 무역차별조치를(재판에서 패소 후에도 승복하지 않는 경우에 한하여) 응징하는 유일한 수단은 피해를 입은 당사국이 피해액만큼 상대국에 보복관세를 부과하는 것이다. 즉, 자유무역 위반에 대한 응징수단이 결과적으로는 자유무역을 위축시키고 보호주의를 강화시키는 방식으로 작동하게 되어 있다는 것이다. 2009년 이후 제기된 분쟁에서 아직 보복 승인단계(authorization to retaliate granted)까지 도달한 분쟁은 없으나,<sup>26)</sup> 주요 국가, 특히 미국의 트럼프 행정부가 WTO의 규범을 무시하고 일방주의적 통상정책이나 자의적인 무역 보복조치를 취한다면 상대국들 역시 WTO 제소와 판정, 승인을 거쳐 합법적인 보복단계까지 분쟁을 진행할 가능성이 높다. 이럴 경우, WTO의 강력한 분쟁해결제도는 보호주의를 억제하는 순기능보다 상호 보복을 가속화시켜 무역전쟁을 고조시키는 역기능이 더 커질 우려가 있다. 즉, WTO 분쟁해결제도의 구조 자체가 보호주의를 억제하는 데 근본적인 한계로 지니고 있다는 것이다.

WTO 분쟁해결제도 개선 역시 WTO 개혁(WTO reform) 의제 중 하나로 항상 제기되어 온 것이나 아직 거의 성과가 도출되지 못하고 있다. 선진국과 일부 거대 신흥시장국들에 의한 분쟁해결제도의 독점 및 여타 국

26) 현재 보복조치 요청(authorization to retaliate requested) 단계까지 도달한 분쟁은 WT/DS/430, 461 두 건이다.

가들의 배제도 중요한 문제로 지적되어 왔지만, 강대국에 의한 판정 불이행 및 회피의 문제, 판정 불이행에 따른 보복조치의 한계 및 불합리성 문제, 그리고 WTO 입법적 기능의 미비와 사법적 기능의 비대화에 따른 사법적극주의(judicial activism)의 문제 등도 중요하게 대두되어 온 문제이다.<sup>27)</sup> 특히 분쟁해결제도 보복조치의 불합리성과 보호주의 확대 편향 문제를 해결하기 위해 몇 가지 안들이 제시된 바 있는데, 관세인상을 통한 보복조치 대신 벌금을 부과하는 방식 등이 그 예이다.<sup>28)</sup> 그러나 이러한 방안 역시 벌금 납부를 근거로 판정 불이행을 정당화할 수 있다는 본질적인 문제를 안고 있으며 무엇보다 주요 국가들에서 이러한 안을 수용할 가능성이 거의 없다는 점에서 현실성이 없다. 즉, 분쟁해결제도의 획기적 개편을 통해 보호주의를 억제하는 것은 최소한 단기적으로는 무망하다고 평가할 수 있다.

#### IV. 결론

이 글에서 우리는 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계적 차원에서 나타나는 보호주의 양상과 이를 둘러싼 논쟁에 대해 간략히 살펴보았다. 아울러 보호주의의 성공적 통제를 주장하는 견해들 중 유력한 주장인 ‘WTO 역할론’에 대해서 비판적으로 검토해 보았다. 위기 직후 다수의 낙관적 견해와는 달리, 무역차별조치의 빈도는 2014년 이후 상당히 큰 폭으로 증가하고 있으며, 조치의 성격 역시 임시적 단기조치에서 일상적 장기조치로 변화하고 있음에 주목할 필요가 있다. 자유무역의 보루로서 WTO의 역사적 성과를 인정한다 하더라도, 현재의 보호주의를 억제하는 데 있어 WTO의 역할에 한계가 크다는 점도 확인할 수 있었다. 반덤핑, 보조금, 비관세장벽 등 보호주의의 수단으로 널리 활용되고 있는 여러 조치들을

27) 분쟁해결제도 개선에 대한 포괄적 논의로는 스테거(Steger 2010), 데이비(Davey 2005) 등의 논의를 참조할 것.

28) 이에 대해서는 브롱커스와 판덴브룩(Bronckers & van den Broek 2005)의 논의를 참조할 것.



규제할 내용적 규정이 WTO 협정의 법규로서 충실하게 마련되어 있지 못하다는 점, 진행 중인 도하라운드 협상의 조기 타결이나 mega-FTA 체결 등 대규모 무역자유화협상의 동력이 최소한 단기적으로는 거의 존재하지 않고 있다는 점, 그리고 보호주의를 억제하는 유력한 수단으로 기대되는 WTO 분쟁해결제도 역시 주요 국가들 간 상호 보복으로 인해 무역전쟁을 격화시키고 궁극적으로는 보호주의의 세계적 확산을 가져올 우려가 높다는 점 등에 대해 검토해 보았다.

결론을 대신하여 보호주의로 대표되는 도전과 위기 속에서 자유무역체제의 미래에 대한 간략한 전망을 해 보는 것으로 글을 마치고자 한다. 글로벌 위기와 장기침체로 인해 국제경제환경이 악화되면서 국내 정치적 지형이 보호주의에 대한 요구를 강화시키는 방향으로 형성되는 것은 당연하다. 위기 직후 각국이 경기부양을 위해 공격적으로 사용했던 양적 완화정책, 팽창적 재정정책은 정부부채 증가, 부동산 경기과열, 과잉생산과 부실기업 문제 등으로 정책 운용의 폭이 제한되었다. 거시경제정책수단이 고갈되면서 국내적으로 보호무역에 대한 요구가 거세지는 것은 불가피한 결과이다. 철강/조선 등 과잉생산 부문에서는 사활적 경쟁으로 인해 반덤핑조치 등 보호주의조치가 일상적으로 사용되며 수출보조금을 이용하여 과잉 생산된 제품을 해외시장에서 해소하려는 시도도 증가한다. 이를 둘러싼 국가 간 분쟁 역시 빈번하고 격렬하게 제기될 수밖에 없다. 일자리보호나 임금유지를 요구하는 노동자들의 정치적 목소리는 강화되고 자유무역, 세계화, 국제기구에 대한 대중적 반감과 저항이 증가한다. 서구 선진국에서 급격하게 커져가고 있는 보호주의, 고립주의, 반세계화 경향은 이러한 객관적 추세를 드러내는 것이다. 브렉시트(Brexit), 트럼프 현상, 샌더스 현상 등은 모두 자유무역의 비약적 확대, 국가 간 상호 의존의 심화, 국제기구를 통한 국가 간 협력이 일방통행식의 상충부 합의에 의해서는 더 이상 진전될 수 없음을 보여주고 있는 것이다. 세계화와 국제협력의 과실은 극소수만이 편파적으로 향유하고 대다수는 조정의 어려움을 감수해야 하는 양극화 현상 역시 자유무역에 대한 회의와 반대를 확산시키는 중요한 요인이다.

트럼프 행정부의 등장으로 자유무역체제의 버팀목 역할을 했던 미국의

통상정책이 자유무역에서 보호주의로 다자주의에서 일방주의로의 급격하게 변화되면서 국제무역질서의 안정성과 신뢰성은 뿌리부터 흔들리고 있다고 해도 과언이 아니다. 물론 아직 트럼프 행정부의 외교정책 일반, 특히 통상정책이 명확하게 제시된 것은 아니기 때문에 지금까지의 단편적인 행보만으로 전체 방향을 예단할 수는 없다. 그러나 TPP(Trans-Pacific Partnership) 탈퇴, NAFTA(North American Free Trade Agreement)와 한미 FTA 재협상 선언, 대미무역 흑자국에 대한 환율조작국 지정 위협, 국경세 조정(border tax adjustment) 등 이제까지 드러난 주요 정책들과 WTO 등 다자경제제도에 대한 노골적인 경시 등을 고려하면, 미국발 보호주의로 인한 혼란과 갈등, 국제무역체제의 불확실성 고조는 트럼프 임기 내내 지속될 것으로 예상된다. 미국의 일방주의적 보호주의는 중국 등 표적이 되는 국가들로 하여금 유사한 방식의 맞대응을 불러올 가능성이 높고 그러한 맞대응이 전세계적 차원에서 자유무역후퇴와 무역장벽 강화를 가져온다는 점에서 퇴행적인 결과를 낳을 위험이 매우 높다.

보호주의의 성공적 통제가 아니라, 어찌면 우리는 앞으로 상당 기간 지속될 경쟁적 보호주의의 확산, 국가 간 갈등 격화의 초입에 막 들어서 있는 것처럼 보인다. 자유무역체제에 대한 최근의 도전을 특정 개인이나 국가의 비정상적이고 예외적인 행태에서 기인하는 것으로 치부해서는 안 된다. 지나치게 빠른 속도로 지나치게 멀리 달려온 신자유주의적 세계화로 인해, 2차 대전 후 자유무역질서의 토대라고 러기(Ruggie)가 강조했던 ‘포섭된 자유주의’를 아무런 준비 없이 해체시켜 버린 것은 아닌지 반성적으로 성찰할 필요가 있다. 후택의 지적처럼, 미국을 비롯한 주요 국가들의 충분한 정치적 의지가 뒷받침되지 않는다면 보호주의를 억제하고 자유무역을 수호하는 WTO 체제의 안정적 작동은 불가능한 일일 것이다. 그리고 그 성패는 자유무역질서를 수용하고 지지하는 국내 정치적 세력의 안정적 형성과 불만세력에 대한 적절한 포섭에 달려 있다고 할 것이다. 결국은 국내 정치의 문제인 것이다.

## | 참고문헌 |

### 1. 논문 및 단행본

- 권혁재 외 (2013). 『新 보호주의의 확산과 대응』. 삼성경제연구소.
- 문돈 (2005). “국제무역체제의 탄력장치.” 『국가전략』. 제11권. 제2호, pp. 55-80.
- 정하용 (2013). “2008 미국 금융위기와 보호주의의 쇠퇴.” 『평화연구』. 제21권. 제1호, pp. 47-72.
- 조인우·조사역 (2016). “글로벌 시리즈(1): 최근 글로벌 보호무역 흐름과 시사점.” 『국제경제리뷰』. 제2016-29호. 한국은행, pp. 1-15.
- Aggarwal, Vinod K. and Simon J. Evenett (2014). “Do WTO rules preclude industrial policy? Evidence from the global economic crisis.” *Business and Politics*. Vol. 16. No. 4, pp. 481-509.
- Bown, Chad P. (2004). “On the Economic Success of GATT/WTO Dispute Settlement.” *Review of Economics and Statistics*. Vol. 86, pp. 811-823.
- \_\_\_\_\_ (2011). “Taking Stock of Antidumping, Safeguards and Countervailing Duties, 1990-2009.” *The World Economy*. Vol. 34. No. 12, pp. 1955-1998.
- \_\_\_\_\_ (2014). “Temporary Trade Barriers Database: Update through 2013.” *The World Trade*. Vol. 47. No. 1, pp. 1-44.
- Bronckers, Marco and Naboth van den Broek (2005). “Financial Compensation in the WTO: Improving the Remedies of WTO Dispute Settlement.” *Journal of International Economic Law* Vol. 8. No. 1, pp. 101-126.
- Davey, William J. (2005). “The WTO Dispute Settlement System: The First 10 Years.” *Journal of International Economic Law* Vol. 8. No. 1, pp. 17-50.
- Downs, George W. and David M. Rocke (1995). *Optimal Imperfection? Domestic Uncertainty and Institutions in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Eichengreen, Barry (2010). *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods*. Cambridge: The MIT Press.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998). “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*. Vol. 52. No. 4. Autumn, pp. 887-917.
- Gawande, Kishore, Bernard Hoekman and Yue Cui (2014). “Global Supply Chains and Trade Policy Responses to the 2008 Crisis.” *World Bank*

*Economic Review* Vol. 29. No. 1, pp. 102-128.

- Goldstein, Judith and Lisa Martin (2000). "Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note." *International Organization*. Special issues. Summer, pp. 603-632.
- Guzman, Andrew T. (2008). *How International Law Works: A Rational Choice Theory*. New York: Oxford University Press.
- Hohmann, Harald (ed.) (2008). *Agreeing and Implementing the Doha Round of the WTO*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hudec, Robert E. (1999). "The New WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of the First Three Years." *Minnesota Journal of Global Trade*. Vol. 8, pp. 1-53.
- Irwin, Douglas (2011). *Peddling Protectionism: Smoot-Hawley and the Great Depression*. Princeton, NJ and Oxford: Princeton University Press.
- Johnston, Alastair Iain (2001). "Testing International Institutions as Social Environments." *International Studies Quarterly*. Vol. 45. No. 4, pp. 487-525.
- Keesing, Donald B. (1998). *Improving Trade Policy Reviews in the World Trade Organization*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Kent, Jones (2010). *The Doha Blues*. New York: Oxford University Press.
- Maggi, Giovanni (1999). "The Role of Multilateral Institutions in International Trade Cooperation." *American Economic Review* Vol. 89, pp. 190-214.
- Mora, Miquel Montana i. (1993). "A GATT with Teeth: Law Wins Over Politics in the Resolution of International Trade Disputes." *Columbian Journal of Transnational Law* Vol. 31. No. 1, pp. 103-180.
- Ratner, Steven R. (2013). "Persuading to Comply: On the Deployment and Avoidance of Legal Argumentation." Dunoff, Jeffrey L. and Mark A. Pollack (eds.) *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 568-590.
- Reinhardt, Eric (2001). "Adjudication without Enforcement in GATT Disputes." *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 45. No. 2. April, pp. 174-195.
- Rose, Andrew K. (2004). "Do We Really Know That the WTO Increases Trade?" *American Economic Review* Vol. 94. No. 1. March, pp. 98-114.

- \_\_\_\_\_ (2007). "Do We Really Know That the WTO Increases Trade? Reply." *American Economic Review*. Vol. 97. No. 5. December, pp. 2019-2025.
- Rosendorff, Peter B. and Helen V. Milner (2001). "The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape." *International Organization*. Vol. 55. No. 4. Autumn, pp. 829-857.
- Ruddy, Brendan (2010). "The critical success of the WTO: Trade policies of the current economic crisis." *Journal of International Economic Law*. Vol. 3. No. 2, pp. 475-495.
- Ruggie, John Gerard (1982). "International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order." *International organization*. Vol. 36. No. 2, pp. 379-415.
- Sampson, Gary P. (ed.) (2008). *The WTO and Global Governance*. Hong Kong: United Nations University.
- Steger, Debra P. (ed.) (2010). *Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-first Century*. Ottawa: Wilfrid Laurier University Press.
- Sykes, Alan O. (2003). "The Safeguard Mess: a Critique of WTO Jurisprudence." *World Trade Review*. Vol. 58. No. 1. Winter, pp. 261-295.
- Tomz, Michael, Judith L. Goldstein and Douglas Rivers (2007). "Do We Really Know That the WTO Increases Trade? Comment." *The American Economic Review*. Vol. 97. No. 5, pp. 2005-2018.
- Viju, Crina and William A. Kerr (2011). "Protectionism and Global Recession: Has the Link Been Broken?" *Journal of World Trade*. Vol. 45. No. 3, pp. 605-628.
- Wolfe, Robert (2012). "Protectionism and Multilateral Accountability during the Great Recession: Drawing Inferences from Dogs Not Barking." *Journal of World Trade*. Vol. 46. No. 4, pp. 777-814.
- Young, Michael K. (1995). "Dispute Settlement in the Uruguay Round: Lawyers Triumph Over Diplomats." *The International Lawyers*. Vol. 29. No. 5, pp. 389-409.

## 2. 기타

- Barone, Barbara and Roberto Bendini (2015). "Protectionism in the G20." *European Parliament*.

- Eichengreen, Barry and Douglas A. Irwin (2009). "The Slide to protectionism in the great depression: Who succumbed and why?" *NBER Working Paper*. No. 15142. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Evenett, Simon J. (2013). "What Restraint? Five years of G20 Pledges on Trade: The 14<sup>th</sup> GTA Report." *Global Trade Alert*. London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- \_\_\_\_\_ (2014a). "Beggar-Thy-Poor-Neighbour: Crisis-Era Protectionism and Developing Countries: The 15<sup>th</sup> GTA Report." *Global Trade Alert*. London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- \_\_\_\_\_ (2014b). "The Global Trade Disorder: The 16<sup>th</sup> GTA Report." *Global Trade Alert*. London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Evenett, Simon J. and Johannes Fritz (2010). "'Jumbo' discriminatory Measures and the Trade Coverage of Crisis-Era Protectionism." *University of Gallen Law and Economics Working Paper*. No. 2011-11.
- \_\_\_\_\_ (2015). "The Tide Turns? Trade, Protectionism, and Slowing Global Growth: The 18<sup>th</sup> GTA Report." *Global Trade Alert*. London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- \_\_\_\_\_ (2016a). "Global Trade Plateaus: The 19<sup>th</sup> GTA Report." *Global Trade Alert*. London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- \_\_\_\_\_ (2016b). "FDI Recovers?: The 20<sup>th</sup> GTA Report." *Global Trade Alert*. London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Evenett, Simon J., Joannes Fritz, Darya Gerasimenko, Malwina Nowakowska, and Martin Wermelinger (2010). "The Resort to Protectionism During the Great Recession: Which Factors Mattered?" *Working Paper*. University of St. Gallen, pp. 1-29.
- Gawande, Kishore, Bernard Hoekman and Yue Cui (2011). "Determinants of Trade Policy Responses to the 2008 Financial Crisis." *Policy Research Working Paper*. The World Bank.
- Kee, H. L., Neagu, C. and Nicita, A. (2010). "Is Protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008." *Policy Research working paper*. No. 5274. The World Bank.
- Kim, Soo Yeon (2012). "Protectionism during Recessions: Is This Time Different?" Newsletters from sections of the APSA.
- OECD Trade Policy Studies (2010). "Trade and Economic Effects of Responses

to the Economic Crisis.” Organization for Economic Cooperation and Development.

Wolfe, Robert and Mark Halle (2011). “Did the protectionist dog bark? Transparency, accountability, and the WTO during the global financial crisis.” *Entwined Policy Report 01*.

WTO (2011). “Report on G-20 Trade Measure (Mid-May 2011 to Mid-October 2011).” 26 October, Geneva.

\_\_\_\_ (2012). “Lamy notes “significant decline” in anti-dumping investigations.” 27 February, Geneva.

\_\_\_\_ (2014). “Report on G-20 Trade Measures (Mid-May 2014 to Mid-October 2014).” 5 November, Geneva.

\_\_\_\_ (2015). “Report on G-20 Trade Measures (Mid-October 2014 to Mid-May 2015).” 12 June, Geneva.

\_\_\_\_ (2016). “Report on G20 Trade Measures.” 23 April, Geneva.

\_\_\_\_ (2017). “Report on G20 Trade Measures.” 30 June, Geneva.

\_\_\_\_. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm). (2017년 6월 30일 검색)

| 논문투고일 : 2017년 08월 17일 |

| 논문심사일 : 2017년 08월 25일 |

| 게재확정일 : 2017년 09월 15일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 24 No. 3 (2017)

## **Can the WTO Curb Protectionism? Global Financial Crisis, Protectionism, and the WTO**

**Don Moon**

(Dept. of International Studies, Kyung Hee University)

This paper explores whether and how trade protectionism has expanded after the global financial crisis in 2008 and the subsequent Great Recession. The mainstream view has insisted that current protectionism has been successfully tamed thanks to various factors; (1) the existence of policy substitutes to protectionism such as fiscal/monetary policies, (2) global value chains that have transformed domestic balance of power in favor of free trade and against protectionism, and (3) well-established international trading institutions represented by the WTO. This paper focuses on the third factor and argues that the WTO has failed to curb the proliferation of protectionism. Due to insufficient and obscure WTO rules in controlling major protectionist measures such as subsidy, anti-dumping, and health/technical regulations, as well as due to the systemic properties of the WTO dispute settlement system that tend to aggravate trade war rather than facilitate mutual free trade, the WTO has fundamental institutional limitations to control trade protectionism, especially when the political commitment of major powers to liberal economic order has rapidly waned as we have seen right now.

- Key words: Protectionism, WTO, Global Financial Crisis, WTO Dispute Settlement, Anti-Dumping