

# 하바나 헌장의 이해

## A Charter for World Trade

저자 클레어 윌콕스(Claire Wilcox)

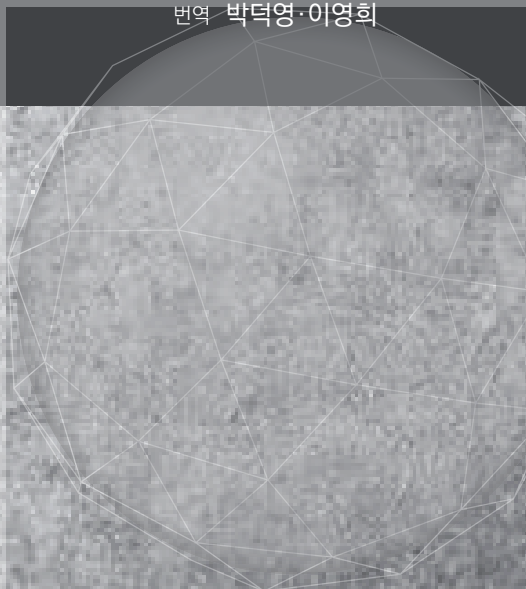
번역 박덕영·이영희

# 하바나 헌장의 이해

## A Charter for World Trade

저자 클레어 윌콕스(Claire Wilcox)

번역 박덕영·이영희



**KIEP** 대외경제정책연구원  
Korea Institute for International Economic Policy

## 발간사

최근 국제무역환경이 급변하고 있습니다. 국제무역의 흐름은 기존 단일 국가에서 생산되고 이후 여러 나라와 거래가 이루어지는 방식에서 비교우위에 입각해 여러 나라에서 생산, 교역되고(중간재 형태) 다시 최종재로 결합되어 무역이 이루어지고 있는 ‘Made in World’ 시대로 변하면서 글로벌 가치사슬(GVC)이 화두가 된 지 오래입니다.

이와 함께 세계무역질서는 미·중 무역갈등과 영국의 브렉시트, 일본 중심의 CPTPP의 발효 등 예상하지 못한 방향으로 급격히 변하면서 WTO 중심의 다자무역체제를 위협하고 있습니다. 특히 미 트럼프 행정부의 자국이익 중심 보호주의적 일방적 관세부과는 세계무역질서의 근간을 흔들고 있기도 합니다. 이에 WTO 체제가 최대의 위기에 봉착하였으나, 다른 한편 디지털 무역의 확산 등 변화된 세계무역환경에 맞추어 기존 WTO 체제가 새롭게 탈바꿈할 때가 되었다는 목소리도 있습니다.

이에 대외경제정책연구원은 2차세계대전 후 국제무역기구(ITO) 설립을 위해 논의되었던 무역규범과 그 해설을 핵심내용으로 하고 있는 『A Charter for World Trade』(Clair Wilcox 저)를 『하바나 헌장의 이해』라는 제목으로 2016년 7월 한글로 번역한 바 있고, 이후 공공저작권 권리를 확인하여 재판을 발행하게 되었습니다. 이 저서는 GATT 설립의 이론적 기초를 제공했을 뿐만 아니라 WTO 창립에도 그 정신이 면면히 이어지고 있습니다. 또한 오늘날에도 세계무역질서나 국제통상법 연구에서 빠지지 않고 등장하는 중요 문헌이기도 합니다.

다행히 연세대학교 박덕영 교수님과 세계은행의 이영희 연구원님이 어려운 가운데 귀한 시간을 내주시어 번역을 담당해 주셨습니다. 그리고 본원의 서진교 선임연구위원과 강민지 연구원이 최종 원고를 꼼꼼히 정독하는 수고도 함께 했습니다. 아무쪼록 이 번역서가 우리나라의 국제통상 및 통상법 연구의 전문가는 물론 관련 분야에 관심을 가지고 있는 일반 국민에게도 세계 무역질서와 무역규범의 이해에 도움이 될 수 있기를 바랍니다.

2019년 4월  
대외경제정책연구원장

## 역자 서문

1948년 3월 24일 쿠바 아바나에서 열린 UN 무역 및 고용회의에 50개국 이상이 참여하여 작성한 하바나 헌장(ITO 세계무역헌장, charter for world trade)은 오늘날 세계무역의 근간을 이루는 원칙을 제시한 문서였다. 당시 세계무역은 두 차례 세계대전을 겪은 후 심각하게 축소된 상태였다. 생산은 급격히 감소하였고 각종 경제활동은 그 기반을 잃었으며 각국의 경제와 정치상황은 불확실한 미래로 인해 침체된 상태였다. 이로 인해 상황이 호전되기를 바라면서도 다른 한편으로는 자국 경제를 보호하기 위해 외국과의 무역에 각종 제재를 가하는 보호주의의 유혹에 빠지기 쉬운 상황이었다. 이러한 상황 속에서 미국은 하바나 헌장을 근거로 오늘날의 세계무역기구(WTO)와 유사한 국제무역기구(ITO)의 창설을 제안하였다.

본서는 이러한 하바나 헌장의 역사적 배경을 비롯하여 오늘날 세계무역의 근간이 되는 원칙들을 제시한 본 헌장의 전반적인 내용을 소개하고 있다. 비록 하바나 헌장을 근거로 추진했던 국제무역기구의 출범이 미국 의회의 반대 등으로 인해 무산되었으나 그 정신과 주요 내용은 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)으로 계승되었으며 이후 1995년 WTO가 출범하면서 그 맥을 이어오고 있다. 하바나 헌장은 오늘날 WTO 협정에서도 찾아볼 수 있는 관세인하, 비관세장벽 철폐, 관세동맹 및 자유무역지대 형성, 비차별 원칙 등 기본적인 무역 관련 원칙을 규정하고 있다는 점도 눈여겨 볼만하다. 또한 일반적인 원칙들과 함께 이에 대한 예외규정도 제한적이지만 상세하게 기술하고 있다.

역자가 1990년대 유학할 당시 국제통상 관련 저서나 논문을 읽다보면 빠짐없이

인용되고 있던 책이 본 번역서의 원전인 Clair Wilcox 교수의 저서 A Charter for World Trade였다. 원전이 1949년 출판본이라 책을 구하는데도 15년 이상의 세월이 걸렸다. 본서를 텍스트로 하여 대학원 수업을 진행하는 과정에서 번역을 하여 국내에 소개할 수 있었으면 하는 바람을 오랫동안 갖고 있었다.

국제무역에 크게 의존하고 있는 우리나라의 입장에서 현재의 법인 WTO에 대한 연구는 많이 진척되어 있으나 그 뿌리에 해당하는 ITO 현장에 관한 연구는 전무한 형편이다. 이에 역자는 본서를 번역하여 국내 독자들에게 소개하는 것은 큰 의미가 있는 작업이라고 생각하였다. 워낙 오래된 책이라 출판 여건이 여의치 않던 차에 한국연구재단 SSK 연구사업의 지원을 받아 번역을 해오던 중 대외경제정책연구원 이 역자의 뜻에 공감하여 지원을 받을 수 있게 되었다. 본서의 번역 출간을 지원해 준 한국연구재단과 대외경제정책연구원에 깊은 감사를 드린다.

1971년 작고한 본서의 저자를 대신하여 본서의 한국어 번역을 흔쾌히 수락해 주신 Clair Wilcox 교수의 따님과 본서의 번역을 같이 해준 세계은행 이영희 연구원, 번역지원을 결정해 주신 대외경제정책연구원 이일형 원장님, 각종 행정 편의를 도와준 강민지 연구원께 감사의 말씀을 올린다. 역자의 요청으로 교정 작업을 도와준 김나영 박사, 연세대 대학원 김승민 군, 윤연종 군에게도 감사드리며, 앞으로 좋은 일만 가득하기를 빈다. 아무쪼록 본서의 출간이 우리나라 국제통상법 연구의 지평을 넓히는 데 일조를 할 수 있기를 기대한다.

마지막으로 본서를 번역하는데 있어서 역자의 한계를 고백하며, 관심이 있는 분들은 원저를 일독할 것을 부탁드린다.

2016년 여름  
역자를 대표하여 박덕영 씀

## 차례

발간사	2
역자 서문	4
서문	9
도입	14

제1부 하바나 현장의 배경	17
제1장 30년간의 험난한 교역	18
제2장 미국 무역정책	29
제3장 협정의 장애물	42
제4장 하바나 현장 협상	55

제2부 하바나 현장의 분석	69
제5장 하바나 현장의 요약	70
제6장 관세 및 특혜	82
제7장 무형 관세	94
제8장 수량제한	103
제9장 국영무역	117
제10장 제한적 무역관행	127



---

제11장 정부 간 상업협정	139
제12장 보조금	152
제13장 산업안정화 및 세계무역	157
제14장 경제개발 및 국제투자	168
제15장 국제무역기구	183
제16장 비회원국과의 관계	192

---

제3부 하바나 헌장에 대한 평가	201
제17장 의무와 예외	202
제18장 일부 비판에 대한 검토	222
제19장 일부 미결의 문제들	238
제20장 해결해야 할 과제들	248

---

부록: Havana Charter for An International Trade Organization	261
--	-----

---

저자, 번역자 약력	
------------	--





---

본서의 번역은 대외경제정책연구원의 지원 및 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행됨(NRF-2013S1A3A2054969).

---

## 서문 Forward

1948년 3월 24일 쿠바 하바나에서 열린 UN 무역고용회의의 최종협정안이 서명됨에 따라 1941년 대서양헌장(Atlantic Charter)과 1942년 렌드리스(Lend-Lease)협정(또는 무기대여협정) 제7조에서 천명한 정책들에서 시작된 여정이 종착지에 도착하였다. 이는 3년간의 신중한 기획단계 이후에 거의 2년 동안 지속된 협상의 결과물이다. 또한 50개 이상의 국가들이 합심하여 만든 세계무역헌장으로서 동 협정은 1945년 미국이 서면으로 제안한 원칙들을 포함하고 있다.

하바나 협상은 국제회의 역사에서 그 어떤 경제협상보다도 광범위한 문제들을 포괄하여 해결하고자 한 협상이었다. 다양하고 복잡할 뿐만 아니라 정치적으로 민감한 주제들을 다루었기에 매우 어려운 협상이었다. 그럼에도 불구하고 본 협상은 하나의 문서를 작성하여 결과물로 만들어내었는데 이는 1개의 협정이 아닌 6개의 협정으로 구성되어 각각 무역정책, 카르텔(cartels), 상품협정, 고용, 경제발전, 국제투자에 관한 내용을 담고 있으며, 이와 함께 국제무역 영역을 규율할 새로운 UN 기구의 창설을 제안하였다. 위 협정들 중에 하나만이라도 성공적으로 완성시킬 수 있다면 이는 주목할 만한 성과로 평가할 수 있을 것이다. 지금 우리가 살아가는 다사다난한 현실을 고려했을 때 6개 협정 모두를 완성시키는 것은 거의 기적에 가까울 것이다.

전쟁으로 인해 정상적인 무역이 불가능하게 되자, 미국은 국제무역기구를 창설하는 헌장을 작성할 것을 최초로 제안하였다. 당시 생산은 감소되었고, 사업은 이전되었으며 세계경제와 세계정치의 미래는 불확실성으로 가득하였다.

이러한 상황에서 우리는 모든 것들이 정상으로 돌아올 때까지 제안을 보류하기로 결정할 수도 있었을 것이다. 그럼에도 불구하고 국가들이 새로운 일련의 제한조치들을 시행하여 이를 철폐하는 것이 영영 불가능할 수도 있을 것이라는 사실을 알고 있었다. 따라서 우리는 최초의 제안을 그대로 밀어붙였다. 그리고 지금까지의 결과들만 보더라도 이것이 현명한 결정이었음을 알 수 있다.

미국은 전후(postwar) 무역정책의 문제에 대해 다음과 같이 세 가지 방식으로 대응할 수 있었을 것이다. 첫째, 미국은 세계가 제한주의(restrictionism)에 전념하고 있어 이를 뚫고 무역 경로들을 개척하는 방안에는 희망이 없다고 결론지을 수 있었을 것이다. 따라서 미국은 이 문제에서 손을 털고 자급자족하며 살 수 있었을 것이다. 그러나 우리가 기억해야 할 것은 모두가 상호의존적인 세계에서 살고 있다는 점이다. 우리의 번영과 평화는 모두의 번영과 평화에 달려 있기 때문이다. 경제적 고립은 분명 불가능한 것이다.

둘째, 미국은 세계무역을 규율하는 단순한 형태의 이상주의적인 원칙들을 제시하여 다른 국가들이 이를 수용하도록 설득을 시도했을 수 있다. 그러나 무역은 복잡한 거래이며 현재의 상황은 문제점들로 가득하다. 다른 국가들에게는 각자 해결해야 될 문제들과 추진해야 할 정책들이 있다. 따라서 엄격한 규칙은 적용되기 어렵다. 만약 우리가 현실적이어야 된다면 이는 곧 실용적이어야 함을 의미한다. 만약 우리가 세계무역헌장을 작성하게 된다면 그 헌장은 사실관계를 반영하는 것이어야 할 것이다.

셋째, 우리는 현실적인 협정을 고안함으로써 현실세계의 실제적인 문제들을 해결할 수 있는 내용을 담고자 할 수 있을 것이다. 이러한 헌장은 모든 국가들이 동의할 수 있는 본질적인 원칙들을 규정할 것이다. 뿐만 아니라 위급상황에 대응하고 다양한 국가의 경제들을 공통된 형태의 세계무역에 끼워 맞출 수 있도록 필요한 세부조항들도 함께 규정할 것이다. 이러한 형태의 헌장만이 실제로 적용될 수 있을 것이다. 미국이 항상 추진해왔던 헌장이 바로 이러한 형태

의 현장인데, 이것이 1948년 하바나에서 완성된 현장이다.

이 현장은 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제통화기금(IMF)을 지원하기 위해 국제무역기구(ITO: International Trade Organization)를 설립하는 내용을 담고 있다. 그뿐만이 아니다. 이 현장은 역사상 최초로 모든 국가들이 단일문서를 통해 관세부과와 내국세부과 및 규제조치를 시행하는 데 스스로 비차별 정책에 따를 것을 약속하는 내용을 담고 있다. 여기에는 관세와 기타 무역장벽을 낮추고 가시적인 관세 인하를 통해 무역의 자유를 보장하고, 이러한 결과가 무형관세(invisible tariffs)를 형성함으로써 상쇄되지 않도록 보장하는 세부규정을 함께 포함하고 있다. 또한 가장 심각한 형태의 무역제한에 해당하는 수출입 쿼터가 제한되고 통제되며 궁극적으로 철폐될 수 있도록 하는 규정들을 포함하고 있다.

이 현장은 역사상 최초로 사기업과 공기업의 국제무역에 공정하게 적용되는 통일된 원칙들을 적용하는 내용을 담고 있다. 이는 정부간 협력을 통해 국제적 수준의 독점과 카르텔로 인해 발생하는 무역왜곡을 제거하고자 하는 첫 번째 시도이다. 정부간 상품협정의 형성과 작용을 통제하는 원칙들을 최초로 규정한 것이다. 국제협정을 통해 국가 수준의 생산안정화와 국제 수준의 무역자유화의 상호의존성을 최초로 인정한 현장이기도 하다. 또한 국제 사적투자자와 제3세계 경제발전의 상호의존성을 인정하고 세계 모든 국민들의 번영을 위해서는 제3세계의 발전이 중요하다는 점을 강조하기도 하였다.

이 현장의 내용은 매우 방대하고 복잡하며 어렵다. 무조건적인 최혜국대우, 국제수지의 불균형, 수량제한 적용에서의 비차별, 관세 및 특혜에 관한 다자간 협상에 따른 절차 등 기술적인 내용을 담고 있다. 그러나 이러한 협상 결과의 기저에 존재하는 문제들을 간과해서는 안 될 것이다. 이 현장이 실제로 다루고 있는 문제들은 경제적 평화 또는 전쟁이 있을 것인지, 국가들이 함께 협력할 것인지 아니면 분열할 것인지, 노동자들이 일을 할 수 있을 것인지 아닌지, 이들의 가족이 풍족하게 먹고 살 수 있을 것인지 아니면 굶주릴 것인지, 이들의 아이들이 미래를 자신감을 가

지고 맞이할 것인지 아니면 두려움을 가지고 맞이할 것인지에 대한 것이다.

헌장의 여러 장들과 수십 개 조항들의 이면에는 단순한 진리가 존재한다. 세계는 국가들이 타 국가들의 이익을 고려하지 않고 일방적인 조치를 취하는 대신 공통의 원칙을 도입하고 따르면서 서로의 이익이 충돌할 경우 협의하는 방법을 택한다면 더 나은 세상이 될 것이라는 점이다. 그리고 이를 무역관계를 통해 이루고자 하는 것이 이 헌장의 서명국들이 합의한 사항이다. 각국은 타국에 해가 될 수 있는 조치를 취할 수 있는 자유의 일부를 포기하고 대신 타국이 자신에게 해가 되는 조치를 취하지 않을 것이라는 보장을 얻게 될 것이다. 이는 세계 공동체의 구성원들이 경제관계에서 질서와 정의를 향해 나아가는 역사상 가장 중요한 발걸음이 될 것이다. ITO는 국가들이 항상 최우선으로 중요하게 간주해온 문제들을 다루게 될 것이다. 국제사회에서 분쟁의 주된 원인이 되는 문제들에 대한 해결책을 강구할 것이다. 또한 전 세계 국민들이 각자 경제적 이익의 다양성을 지니고 공통분모를 찾을 수 있는 만남의 장으로서 역할을 할 것이다. ITO는 국제경제협력의 구조를 완성시킬 것이며, UN에 힘을 더해줄 것이다.

이 헌장 내에 포함된 계획은 현재 미국이 개시한 유럽부흥계획에 이어서 필수적인 후속조치를 제공한다. 이 두 계획은 서로 상호의존적이다. 다른 하나의 계획 없이는 성공적으로 계획을 완수할 수 없으며 모두 하나의 공통된 정책의 일부이다. 만약 유럽이 현재의 위기상황에서 지고 있는 부담을 덜어주지 못한다면 무역장벽을 낮출 수 있는 우리의 기회는 날아가 버릴 것이다. 만약 세계무역의 장벽을 낮추지 못하여 전 세계의 상품 생산, 분배 및 소비를 확장시키지 못한다면 현재 추진 중인 유럽부흥계획을 통해 제공하는 원조의 목적을 달성하기는 어려울 것이며, 이는 임시방편의 미봉책에 그칠 것이다. 따라서 세계무역에 관한 이 계획은 유럽부흥계획이 종료되는 시점부터 그 뒤를 이어야 할 것이다.

무역헌장의 협상은 실제로 이미 이루어진 역사적 사실이다. 그러나 그 과정에서 협상이 이루어질 수 없을 것이라는 얘기를 거듭 들어야만 했다. 이 계획

이 지나치게 야심적이며, 국가들에 과도한 의무를 부여한다고 하였다. 주어진 상황과 체계가 너무나 다양하다고 하였다. 국제무역에서 공정성은 구식이고 비실용적이며, 전쟁이 야기한 혼란이 너무나 크다고 하였다. 전후 세계의 재건이 더 긴급하다고 하였다. 국가들이 목전에 놓인 문제들을 해결하는 데 사로잡혀 있다고 하였다. 이러한 국가들은 미래를 내다보지 않을 것이라고 하였다. 그 미래는 어느 관점에서 보더라도 너무나 불확실하므로 협상은 이루어질 수 없다고 하였다. 하지만 결국 이 협상은 이루어졌다.

이 현장은 곧 전 세계의 의회에서 검토될 것이다. 이는 늦어도 1949년 이전에 미국 의회에서도 검토될 것이다. 그동안 미국 시민들은 동 현장을 연구, 비판, 분석하고 최종적으로는 이를 지지하기로 결심할 수 있을 것이다.

본서는 대중들이 현장을 이해하고 공개적인 토론을 거쳐 궁극적으로는 이에 대한 결정이 이루어질 수 있도록 하는 데 실질적인 기여를 할 수 있을 것이다. 저자인 Clair Wilcox는 미국이 세계무역현장 제안서를 준비할 당시 대부분의 시간을 미 국무부의 국제무역정책실장으로 근무하였고, UN 무역고용회의의 런던 회의에서는 협상대표단장, 제네바 회의와 하바나 회의에서는 협상부대표단장을 지냈다. Clair Wilcox는 세계무역현장의 역사를 설명하고 그 규정과 중요성에 대해 논의할 수 있는 충분한 경험과 통찰력을 지니고 있다.

W. L. Clayton<sup>1)</sup>

1) 1880년 2월 7일 Mississippi, Tupelo에서 출생. 1966년 2월 8일 사망. 미국 재계 지도자였으며 제 1차 세계대전 중에 Cotton Distribution Committee of the War Industries Board의 회원(정부관료)으로 활동하였다. 민주당원이었지만 민주당 출신인 미국 전 대통령 프랭클린 루즈벨트의 뉴딜 농업정책에 반대하는 한편 뉴딜 자유무역정책은 지지하였다. 수출입은행에서 근무하면서 미국의 전략물자 조달 업무를 하며 나치 독일에 전략물자 조달을 거부하였다. 1944년 말 경제문제에 관한 미국무부 차관보로 임명되어 자유 무역을 증진하는데 공헌하였다. 아울러 핵폭탄 개발로 발생할 수 있는 문제에 관해 당시 국방부 장관 Henry L. Stimson 및 Harry S. Truman 대통령에 자문을 제공하였다. 세계 제2차대전 후에는 국무부 경제 담당 차관을 역임하면서 당시 미국의 유럽경제부흥 원조를 지지하였으며 1947년 마셜플랜을 구상하는 데 주요한 역할을 하였다. 미중 관계 개선을 주창하였으며 1963년 John F. Kennedy 대통령은 그에게 국가수출확대 프로그램 및 제한적 핵실험 금지 조약의 업무를 맡아 줄 것을 부탁한 바 있다.

## 도입 INTRODUCTION

오늘날 신중한 다수의 미국인들은 강한 의혹을 품은 채 미래를 전망하고 있다. 이는 오늘날의 힘든 시대를 감안하면 놀라운 것이 아니다. 역사상 가장 끔찍한 전쟁에서 승리했지만 우리가 살고 있는 지구촌은 여전히 평화롭지 않다. 지구촌 시민들은 하나가 아니다. 이들은 동일한 언어를 구사하고 있지도 않으며 똑같은 언어에 동일한 의미를 부여하지도 않는다. 이들은 서로 다른 신념을 품고 있으며 각자가 속한 경제단체나 정치단체도 각각 다르며 인권, 자유 및 민주주의에 대한 의견도 다양하다. 이들은 여전히 서로를 의심쩍어 하며, 불신하고, 또한 두려워한다. 이들은 여전히 무장한 상태로 군사적 힘을 이용하여 안보를 극대화하려고 한다. 가까운 시일 내에 이 같은 의견 불일치와 서로에 대한 불신이 해소될 수 있을지, 그리고 무장해제가 이루어질 수 있을지 그 누구도 확언할 수 없다. 국가가 더 큰 이익을 위하여 작은 위험을 감수하고 대의(大義)를 위하여 소익(小益)을 희생할 것을 요청받을 때마다 이 시험대에 오르게 될 것이다. 하지만 그 누구도 국가가 언제 어떠한 선택을 내릴지 알지 못한다.

이러한 상황 속에 안정적인 세계질서를 재구축하는 일은 거의 불가능한 것처럼 보인다. 하지만 우리 앞에 놓인 장애물이 아무리 크다 한들 여태껏 이룩한 거룩한 업적마저 무색하게 만들어서는 안 된다. 그동안 이룩한 진보는 실로 대단한 것이다. 대부분의 미국인들은 세계 문제에서 미국이 담당해야 하는 역할을 자각하고 있다. 이들은 책임을 지는 동시에 힘을 행사할 준비가 되어 있음을 보여주었다. 전쟁 중 그리고 전후로 미국의 역사는 사과해야 할 것이 거

의 없다. 전쟁 중에 미국은 무기대여를 통해 재정지원을 했고, 전후에는 현명하게도 무기대여를 중단하였다. 미국은 구호, 재정착, 재건사업에도 지원을 아끼지 않았으며 전례없는 막대한 금액과 관대한 조건으로 재건을 위한 유·무상의 차관을 제공해왔다. 또한 낙후지역의 개발 증진과 환율 안정 및 무역장벽을 축소하는 조치를 취했으며, 국제협력을 위해 UN과 식량 및 농업, 금융, 해운, 항공, 통신, 노동, 건강, 재정착 및 문화교류 분야의 UN 특별기구를 통해 전 세계를 연결하는 데 앞장서 왔다. 미국은 타 국가들과 함께 전후 파괴된 세계를 재건하기 위하여 프로그램을 개발하고 기구를 설립하였다. 단기간에 이처럼 구체적인 성과를 이룩한 역사는 전무후무하다. 그러나 이처럼 이룩한 업적이 많지만 여전히 달성해야 할 일들이 많이 남아 있다.

미국은 정치적 문제에 전적으로 참여하고자 하는 의지를 보여주고 전세계 구호와 재건활동에 참여해왔다. 하지만 경제적 문제에서는 미국이 적극적인 의지가 있는지 의심스럽다. 여전히 다수의 미국인들이 자국의 정책적 함의를 깨닫지 못하고 있으며, 정치 분야든 경제 분야든 미국의 외교정책과 불가분의 관계라는 것을 인정하기를 꺼려하고 있다. 정치와 경제 분야 중 어느 한 분야에서 협력에 실패할 경우, 다른 분야에서의 협력도 성공을 장담할 수 없다.

한때 미 국무부 장관과 군수장관을 역임한 원로 정치인 스티imson(Henry L. Stimson) 전 장관은 미국이 처한 상황을 다음과 같이 표현하였다. “미국인들은 좋은 싫든 미국이 세계의 불가분한 구성원이 되었음을 이해해야만 한다.” 이러한 상황이 의식적인 선택에 의한 것이 아닐지라도 이는 명백한 사실이며, 우리의 유일한 선택지는 이를 인정하느냐 마느냐일 뿐이다. 지난 한 세기가 넘는 기간 동안, 미국과 세계의 점증하는 상호관계는 미국의 사고와 정책의 범위를 넘어섰다. 이러한 현실을 따라잡기를 거부한 것이 제2차 세계대전이라는 비극을 막지 못한 미국의 막대한 책임의 근원이었다.

“효과적인 외교정책의 선결조건은 미국이 외판 섬으로 존재할 수 있다는 생



각을 영원히 버리는 것이다. 이제는 어느 분야에서건 그 어떤 공적 및 사적 정책도 세계와 관련하여 고안되지 않는다면 무용지물이 되어버릴 수밖에 없다. 핵분열과 같은 것이 존재하지 않았더라도, 그리고 폴란드에서 태평양에 이르는 모든 육지가 해수면 아래 존재했더라도 이는 사실일 것이다. 원자력과 소련은 미국이 세계 문제에 직면한 중대사를 가장 여실히 증명해준다. 정치적 혹은 경제적 고립주의는 종식되어야만 한다. 어떠한 형태이든, 홀로 살 수 있다는 헛된 희망은 반드시 버려야 한다.”<sup>2)</sup>

이 같은 미국의 입장에서 대안은 없다. 미국은 정치를 비롯하여 경제, 금융 및 무역에 이르기까지 국제협력을 지속해야 한다. 안보를 위한 국제기구는 필수적이나, 기구가 성공하려면 경제문제에서 지속적인 국제협력이 바탕이 되어야 한다. 구호 제공, 환율 안정 및 차관 제공은 필수적이며 바람직하다. 그러나 현재 구호에 의존하는 민족이 빨리 자립하기 위해, 차관을 요청해야 하는 사람들이 궁극적으로 차관을 상환하기 위해, 농부와 공장 노동자가 가능한 최대의 실질임금을 받기 위해, 영양 및 건강상태를 개선하기 위해, 문화교류가 매일의 일상 속에서 결실을 맺기 위해, 세계는 현재 상품과 서비스의 자유로운 교역을 가로막고 있는 장벽으로부터 자유로워져야 한다. 정치경제 질서가 재정립된다면, 무역관계에 있어 미국이 국제협력의 상부구조의 역할을 담당하는 견고한 토대를 제공해야 한다.

---

2) Stimson, Henry L.(1947), "The Challenge to Americans," *Foreign Affairs*." (October)

# Part 01

제 1부

## 하바나 헌장의 배경 (THE BACKGROUND OF THE HAVANA CHARTER)

## 제1장

# 30년간의 험난한 교역

(THIRTY YEARS OF TROUBLED TRADE)

제1차 세계대전이 발발한 이래 자유로운 교역을 저해하는 무역장벽이 점점 높아져갔다. 국가들은 점차 국경을 넘어선 상품 및 서비스 교역에 빈번하게 개입하였다. 수입을 줄이기 위해 까다로운 관세절차, 쿼터와 수입금지, 외환공급 조절과 같은 조치를 취하였다. 한편 수출을 증가시키기 위해 화폐가치 평가절하, 보조금 지급 및 물물 교환(bartering goods for goods)과 같은 조치를 취하였다. 생산자들과 소비자들 간에 차별을 부과하는 특혜제도 혹은 배타적 계약을 통해 무역 경쟁국가의 이익을 저해하여 자국의 이익을 추구하려고 하였다. 아울러 국가는 민간무역업자가 카르텔 협정을 체결하는 것을 허용하여 더 많은 이윤을 추구할 수 있도록 하였다. 이 카르텔 협정은 공급을 축소하고, 가격을 인상시키며, 세계시장을 분열시킨다. 국가들은 때때로 협정을 체결하여 공급을 축소하고 가격을 인상함으로써 생산자를 웃게 하고 소비자를 울게 하였다.

이 같은 정책의 존재는 널리 알려져 있는 반면 그 결과에 대한 이해는 미흡한 실정이다. 한 국가가 관세를 인상하고 수입쿼터를 부과하면, 이는 자국 시장에서 타국 생산자의 제품 판매를 저해한다. 평가절하와 수출보조금 지급은 세계시장에서 타국 생산자에 비해 자국 생산자에 대한 인위적인 경쟁력을 부여한다. 타국과 양자협정을 체결하여 양국 생산자에게만 특혜를 부과하는 경우, 협정 비회원국 생산자들의 시장 경쟁력이 저해된다. 회원국간에만 무역특

혜를 부여하는 특혜무역체제를 설립하는 경우 체제 밖의 생산자들은 상품을 판매할 동등한 기회를 잃어버리게 된다. 국가가 자국의 화폐를 외화로 교환하는 것을 금지하고 오직 준-물물교환체제를 강요하는 경우, 인위적으로 자국의 상품을 타국 시장에 수출하는 반면 타국 상품을 시장 밖으로 몰아내는 결과를 초래하게 된다.

국가들이 이러한 조치를 취하게 되면, 이는 타국이 경제발전에 필수적인 원자재를 수입하기 위해 갖추어야 할 외환체제를 설립하는 것을 방해하게 된다. 게다가 산업국가가 국내 제조업자가 상품공급을 제한하고 가격을 인상하는 카르텔 협정을 체결할 수 있도록 허용하고, 원자재 생산국가가 원자재 공급을 축소하고 가격을 인상하는 협정을 체결하는 경우, 제조품과 원자재는 더욱 희소해지고 가격은 높아지며, 급기야 협정 밖의 사람들은 이 제품과 원자재를 소비할 수조차 없게 된다. 이 모든 조치는 경쟁국가의 구매력을 제한하여 산업발전을 저해하고 생활수준의 향상을 저해한다.

## 제1차 세계대전 (The First World War)

제1차 세계대전이 발발하기 전 한 세기 동안 국가간 상품교역은 비교적 자유로웠다. 한 국가는 다른 국가로 상품을 판매하고 또 다른 국가로부터 상품을 구입하였다. 어떤 국가도 무역수지 균형을 달성하고자 노력하지 않았다. 상품과 서비스, 차관과 투자는 계정이 상쇄될 때까지 순환하였다. 화폐교환은 자유로웠고 환율은 안정적이었으며 금환율고정제도를 따르고 있었다. 국가들은 상품 가격과 공급을 세계수요에 맞게 지속적으로 조정하였다. 외교는 주로 정치관계에 국한되었고 경제협정은 통상항해조약에 국한되었으며 정부의 무역개입은 세수와 국내산업 보호를 위한 관세정책에 국한되었다. 공통의 원칙과 절차의 일반적인 수락을 기초로 하여 서로 복잡하게 얽혀 있던 세계 경제관계는

런던 금융시장에 주로 집중되어 있었으며 영국의 해상패권에 기초한 자유무역으로 더욱 확장되었다. 이처럼 세계경제는 한 세기 동안 정치적 자유주의 및 경제적 자유주의에 기초하여 비교적 안정적이고 평화롭게 유지되었다.

하지만 경제적 자유주의의 기초는 제1차 세계대전의 발발로 흔들리기 시작하였다. 제1차 세계대전으로 유럽의 생산시설이 파괴되고 무역로가 붕괴되었으며 막대한 차관을 안게 되면서 유럽 경제가 분리되었다. 신생국가가 탄생하고 국경이 재정비되면서 국수주의와 보호주의가 득세하기 시작하였다. 이 같은 정치경제적 불안은 지금까지 문제시되지 않았던 원칙에 대한 신념을 약화시켰다. 국가는 경제문제에서 점점 더 많은 책임을 부담하게 되었다. 영국이 미국에 세계 최대 대부자의 자리를 내어 줌으로써 세계경제의 중심은 영국에서 미국으로 전환되었다. 하지만 영국과 달리 미국은 해외무역에 의존하지 않았고 자유로운 국제무역이라는 전통도 따르지 않았으며 경제 지도자를 역임하려고도 하지 않았다. 미국은 이 같은 요청받지 않은 책임을 떠맡을 준비가 되어 있지 않았다.

## 1920년대 상황 (The Story of the Twenties)

제1차 세계대전 후 10년 동안 세계경제의 회복을 위한 노력이 이루어졌다. 당시 미국 대통령 윌슨(Thomas Woodrow Wilson)의 14개조 평화원칙 중 하나가 무역장벽 제거와 동등한 국제통상의 확립이었다. 잇따른 국제회의에서 국제통상의 법적 기반 향상, 양적 무역규제조치 및 관세 철폐, 비차별원칙의 일반적 채택이 논의되었다. 하지만 국제연맹규약(Covenant of the League of Nations)은 단지 공정한 국제통상이 바람직하다는 정도만 인정하는 데 그쳤다. 국제연맹하에서 개최된 경제회의는 실망스럽게도 그럴 만한 성과를 도출하지 못하였다.

1920년 가을 브뤼셀에서 개최된 통화금융회의는 환율통제 및 여타 무역제한 조치의 철폐를 권고하였다. 1922년 5월 제노아에서 개최된 각료회담에서 무역 장벽 철폐조약의 수립은 실패하고 오직 통상조약 수립, 관세행정 향상, 관세안정과 점진적 수출 및 수입금지조치 철폐를 위한 협상을 옹호하는 두루뭉술한 결의를 도출하는 데 그쳤다. 1923년 관세절차 간소화를 위해 개최된 제네바 외교 회담에서 30개 국가가 비준하여 1924년 성립된 조약이 발효되었다.

1927년 5월 제네바 세계경제회의에서 도출된 광범위한 보고서는 무역정책 혁신을 위한 자세한 정책의 토대를 마련하고 관세 삭감, 비차별정책 도입 및 양적제한조치, 수출보조금 및 상이한 내국세, 국영기업에 대한 특혜를 철폐하는 조치를 채택할 것을 권고하였다. 하지만 각국 외교관이 아닌 전문가들로 구성된 이 회의는 각국 정부에 구속력이 있는 협정을 마련할 권한이 없었다. 아울러 회의에 참석한 대표단들이 고국에 돌아갔을 때에도, 회의의 결과물인 권고안에 대한 국내 지지를 거의 확보하지 못하였다.

이에 국제연맹은 양적무역제한조치 철폐 및 관세를 삭감하고자 하는 목표로 1927년 10월 제네바 외교회담 개최를 촉구하였다. 동 회담에서 성립된 협정은 협정 가맹국이 6개월 이내에 모든 수입제한조치 및 수출제한조치를 철폐할 것을 의무화하였다. 하지만 동 협정은 광범위한 예외조항을 통해 예외적인 상황 하에 중대한 국익을 보호하기 위한 쿼터제도를 이용하는 것을 허용하였다. 동 협정은 18개 국가가 비준하는 경우 발효하기로 되어 있었으나 결국 협정을 비준한 국가는 17개국에 그쳤다. 관세 삭감을 위한 회담은 세계 대공황이 발생 때까지 더 이상 개최되지 않았다.

20세기에 개최된 무역협정 회담의 성과로서 비차별원칙 준수, 관세행정개선, 무역제한조치 철폐를 꼽을 수 있다. 하지만 이러한 성과는 유럽, 아시아, 남미 및 미국이 관세를 인상하면서 무색하게 되었다.

이러한 실패에는 미국의 책임도 있다. 미국은 동맹국들에 전후 차관을 상환

할 것을 요구하는 한편, 관세를 인상하여 차관상환을 위한 유일한 방안 자체를 실행하기 어렵도록 만들었다. 또한 미국은 국제연맹에도 가입하지 않았다. 미국이 다른 길을 선택했더라면, 즉 전후 차관상환 면제, 관세 축소, 세계경제 재건에 적극 협조하였더라면, 20세기의 노력은 더 많은 결실을 맺을 수 있었을 지도 모른다.

## 세계 대공황 (The Great Depression)

제1차 세계대전으로 크게 동요된 경제적 자유주의의 토대는 대공황으로 인해 거의 붕괴되었다. 금본위제는 사라졌고, 통화는 무질서 상태에 빠졌으며, 환율은 개별 국가의 통제 하에 놓였다. 아울러 세계 무역량이 급격히 감소하였다. 각국 정부는 국내 상황에 집중하였으며, 실업이 국내정치的主要 이슈가 되었다. 경기 회복이 국내정치의 최우선 과제였으며 소득 및 고용 안정이 국내생산의 적응, 효율 및 발전보다 우선시되었다. 정부는 국내안정을 위하여 여전히 경제활동, 물가 조절 및 생산에 더 많은 권한을 행사하였다. 국가들은 더 이상 세계경제를 위하여 자국의 국내생산을 조절하지 않았다. 국가이익과 세계이익이 충돌하는 경우, 국내이익이 우선시되었다. 세계는 역경에 대해 무방비 상태였으며 개별 국가는 타국이 어떻게 되든 자국만 신경 쓰면 그만이라는 신조가 일반적인 규칙이 되었다.

1930년 2월과 3월에 걸쳐 국제연맹은 관세휴전을 성사시키기 위해 회담을 개최하였다. 첫 번째 회담은 결렬되었으나 두 번째 회담에서 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아를 포함한 18개 국가들이 1년간 유효한 관세휴전을 채택하였고 23개 국가가 같은 해 11월에 관세 삭감을 위한 협상을 고려하기로 하는 의정서에 서명하였다. 그러나 11월 회담은 개최가 되기도 전에 이미 실패할 것이라는 비난을 받았다.

1930년 5월 미국은 「홀리-스무트 관세법(Hawley-Smoot tariff)」을 제정

하여 관세를 역대 최고로 인상하였다. 수천 명 이상의 미 경제학자들이 이러한 조치에 반대하였고 타국들도 잇따라 경쟁적으로 무역장벽을 높이는 결과를 초래할 것이라고 경고하였다. 아울러 미국의 주요 무역상대국들도 미국의 고관세조치는 돌이킬 수 없는 피해를 초래하게 될 것이라고 경고하였다. 이 같은 예측은 향후 몇 개월 안에 고스란히 실현되었다. 캐나다, 쿠바, 프랑스, 멕시코, 이탈리아, 스페인, 호주 및 뉴질랜드가 관세를 인상하였고, 1931년 말 26개 국가가 양적무역제한조치 및 환율통제 조치를 취하였다. 1932년 2월 영국은 자유무역을 포기하고 일반관세를 채택하기에 이르렀다. 영연방 국가들은 그 해 여름 오타와에서 회담을 개최하여 영연방 내 특혜관세제도를 수립하였다. 영연방 특혜관세제도 하에서 영국은 영연방 국가에 대한 관세는 동일한 수준으로 유지하는 한편, 영연방 이외의 국가들에 대한 관세는 인상하였다. 동 제도는 1932년 10월 발효하였다.

## 1930년대 상황 (The Story of the Thirties)

세계무역질서를 재수립하기 위한 협정을 체결하려는 마지막 노력으로 1933년 6월 런던에서 통화경제회담이 개최되었다. 회담의 최우선 과제는 통화안정이었다. 파운드화와 달러화는 금본위제를 이탈하였고 통화의 상대적 가치는 예측 불가능하였으며 급격한 통화가치의 변화는 국제무역에 새로운 위협을 초래하였다. 이에 따라 국가들은 통화안정이 이루어질 때까지 무역장벽을 축소하기를 꺼려하였다. 미국은 달러화 가치의 평가절하를 통해 국내물가를 안정시키고자 하는 한편 무역장벽의 축소를 거절하였다. 미국 대통령 루즈벨트(Franklin Delano Roosevelt)의 메시지로 동 회담은 1933년 7월 3일 종식되었다.

이후 1930년 말까지 수출을 촉진하고 수입을 억제하는 강력한 경제적 민족



주의가 득세하였다. 모든 가능한 무역전쟁 수단, 즉 통화가치 절하, 수출보조금, 관세인상, 외환통제, 쿼터, 특혜무역제도와 강제적인 물물교환제도를 통한 차별조치가 동원되었다. 모든 국가는 수출은 늘리되 수입은 줄이고자 하였다. 이 같은 무역제한조치의 악순환으로 인해 세계무역은 더 피폐해졌다.

경제적 민족주의의 완결판은 독일 나치당의 경제학자 알마르 샤흐트(Hjalmar Schacht)가 이끈 나치 독일이다. 나치 독일에는 무역제한 및 차별조치가 군사력 개발을 위해 이용되었다. 이는 무역제한 및 차별조치가 군사력 개발을 위해 이용되고 있음을 보여주는 것이다. 독일 무역지대는 대부분 세계 무역시장과 단절되어 있었다. 개별 수입 및 수출은 전체주의에 의해 결정되었다. 독일로 상품을 수출하는 국가들은 독일 이외에는 통용되지 않는 마르크화로 수출대금을 지불받았다. 이에 따라 이러한 국가들은 독일에서 제품을 수입해야만 했다. 약소국들은 독일에 원료를 제공하면서 그 대가로 화폐가 아닌 고가의 상품이나 필요하지 않은 상품을 받아야 했다. 히틀러가 이끄는 나치 독일 정권하에서 무역제한주의는 막다른 길에 다다르고 있었다.

1930년대의 암담한 현실에서 다음과 같은 두 가지 발전 사항은 한줄기 빛과도 같았다. 1932년 미국이 채택한 「호혜통상협정법(The Reciprocal Trade Agreements Act)」과 이후 5년 동안 채택된 20여 개의 협정들이 그것이다. 미국, 영국과 프랑스는 1936년 달러화, 파운드화 및 프랑크화 환율을 안정시키기 위해 삼국협정을 체결하였고 이후 스위스, 벨기에 및 네덜란드가 이에 동참하였다. 그러나 이러한 성과도 전쟁의 위협으로 무색해졌다.

## 제2차 세계대전 (The Second World War)

이렇듯 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 사이에는 세계경제 상황이 매우 어두웠다. 이후 전쟁이 재발하자 각국 정부의 세계무역에 대한 통제가 더욱 엄

격해졌다. 무역로는 적대적 관계로 인해 단절되었고, 단절되지 않은 경우에도 군비를 조달하는 수단으로 변질되었다. 다른 국가들과 마찬가지로 미국도 군비를 조달하기 위한 경제전쟁에 가담하였다. 적대국가의 손에 넘어가지 못하도록 필요하지도 않은 상품을 수입하였으며 다른 국가에는 미국이 필요한 상품을 수출하여 이를 다시 재수입하였다. 미국에 협력하지 않는 국가에는 상품을 조달하지 않음으로써 제재를 취하고 이들 국가가 미국의 적대국에 협력하지 않도록 하였다. 미국의 국경을 넘나드는 대부분의 상품은 군사적인 목적으로 거래되었다. 전 세계 무역이 전쟁의 수단으로 이용된 것이다.

제2차 대전은 제1차 세계대전에 비해 더욱 심각한 결과를 초래하였다. 제2차 대전은 제1차 세계대전과 대공황으로 이미 피폐해진 상황에서 발발하였다. 제2차 대전은 두 개의 대양과 세 개의 대륙에서 6년 동안 지속되었고 역사상 최대의 파괴를 초래하였다. 당시 주요 산업국가였던 독일과 일본의 생산력이 바닥났고, 유럽 및 아시아의 산업 중심지는 파괴되었다. 공장, 기계 및 생산 시설 기반이 파괴되거나 도난당하고 제대로 관리되지 못하였다. 교통 및 서비스 시설이 파괴되었고 원재료가 고갈되었다. 수년 동안 농작물이 재배되지 않았으며 노동자들은 죽임을 당하거나 추방당하여 영양실조와 병에 시달렸고 기술과 정신력이 모두 고갈되었다. 상품과 서비스의 정상적인 흐름이 중단되었고 시장이 파괴되었으며 생산자는 생산원료를 더 이상 구입할 수 없게 되었다. 경제 혼란은 금융불안정, 인플레이션 및 무역관계의 혼란을 초래하였다. 미래를 예측할 수 없었으며 기업들은 자신감을 상실하였다.

미국은 타국에 대해 특유의 입장을 고수하게 되었다. 전쟁 중 및 전후 해외 생산이 감소하자 국내생산이 증가하였다. 이에 미국은 생산공장의 규모와 상품 및 서비스 생산량을 거의 50%가량 증대시켰다. 제2차 대전이 끝날 무렵 미국은 전 세계 생산의 1/3 및 제조품 생산의 절반 이상을 차지하고 있었다. 이러한 사실은 미국의 해외무역에 반영되었다.

## 무역불균형 (The Imbalance of Trade)

1947년 미국은 전 세계 수출량의 1/3을 차지한 반면 전 세계 수입량의 1/10을 차지하였다. 미국의 상품 및 서비스 수출의 총 가치는 무려 190억 달러에 이르렀다. 미국의 상품 수출은 무려 150억 달러 이상으로 이는 20세기에 비해 3~4배, 2차 대전 이전에 비해 5배 증가한 수치이다. 반면 미국의 총 수입은 오직 80억 달러에 그쳤다. 이는 미국의 연간 무역흑자가 110억 달러에 이르렀음을 의미한다.

이는 그 수치 자체만으로도 굉장한 기록이며, 무역흑자의 개별 요인을 살펴볼 경우 그 놀라움을 더하게 된다. 왜냐하면 이 같은 일반무역수지 불균형을 미국의 모든 상품 및 서비스 수출 부문에서 찾아볼 수 있으며, 세계 여러 지역에서 미국이 무역수지 흑자를 기록하고 있었기 때문이다. 제조품의 경우 미국은 수입량의 5배를 수출했다. 서비스 부문의 경우 미국의 수출은 수입의 3배에 이르렀다. 식료품의 경우 수출이 수입의 3배 이상에 이르렀다. 유럽에 대한 미국의 상품 무역수지 흑자액은 약 43억 달러에 이르렀고, 라틴아메리카를 상대로는 17.5억 달러, 캐나다를 상대로는 10억 달러, 아시아를 상대로는 약 10억 달러, 아프리카 및 근동지역을 상대로는 5억 달러 이상을 기록하였다. 미국이 무역적자를 기록한 유일한 국가는 쿠바였다. 즉, 미국은 전 세계를 상대로 모든 것을 수출한 데 비해 매우 적은 양만 수입했다. 이에 미국은 모든 국가에 대해 채권국으로서 입지를 지켰고, 어느 국가에도 채무를 지지 않았다.

그 결과 미국을 제외한 전 세계 다른 국가들은 미국으로부터 수입한 상품과 서비스에 대한 대가를 지불할 달러를 비축할 수 없었다. 이 같은 상황은 '달러 부족, 달러 기근, 그리고 달러 위기(dollar shortage, dollar famine, and a dollar crisis)'라는 다양한 용어로 묘사되었다. 하지만 이러한 용어들은 문제의 원인보다는 현상 그 자체를 묘사하고 있을 따름이다. 사실 달러 부족 현상의 원

인은 바로 전쟁이 경제에 미친 부정적 영향에 있었다. 달러 부족은 생산부족을, 달러 기근은 생산기근을, 그리고 달러 위기는 생산의 위기를 의미하였다.

이 같은 세계무역수지 불균형의 기본 원인은 다음과 같다. 첫째, 당시 미국 상품에 대한 수요가 매우 높았다. 미국만이 공급을 할 수 있었던 재료, 기계 및 장비뿐만 아니라 다른 국가들이 국내적으로 생산하고 있던 식량과 원료에 대한 세계 수요가 급증하였다. 둘째, 다른 국가들은 미국이 수입하고자 하는 상품의 양을 생산, 조달할 능력이 부족하였다. 그 결과 금 및 달러 통화준비가 고갈되었고 이를 통제하지 못하는 경우 국가부도 상태가 야기되었다. 이에 다른 국가들은 수입통제를 강화하여 비필수재를 수입함으로써 외환을 낭비하는 대신 필수재를 수입하기 위해 외환을 비축하고자 하였다. 이 같은 상황에서 이 외의 다른 조치를 취하는 것은 무모한 행보였다.

모든 전염병이 그렇듯이, 질병은 감염의 원인체로부터 확산되어 건강한 다른 조직들도 공격했다. 전쟁의 영향을 받지 않아 인력, 공장 및 장비가 온전했고 생산설비들을 전력 가동하고 있던 국가들도 안심할 수 없었다. 많은 경우 이러한 국가들은 미국을 상대로 무역적자를 기록하였으며 미국 이외의 국가로 수출을 통해 달러를 확보하였다. 하지만 이제 이 국가들은 대금을 미래에 받는 조건으로 수출을 하거나 전환이 불가능한 화폐로 수출대금을 받아야 했다. 이는 국가들의 수입제한조치의 결과였다. 화폐가 전환 불가능하고 상품이 물물 거래로 교환되는 세계경제에서 소국은 자유무역이라는 규칙을 준수하기 어려웠고, 고도로 통합된 세계경제에서 오직 강국만이 독립적인 행보를 취할 수 있는 힘을 가지고 있었다.

## 전후 무역제한주의 (Postwar Restrictionism)

제2차 대전 이후 다양한 무역제한조치가 양산되었다. 미국을 제외한 대부분의

국가가 환율을 통제하고, 수출업자에게 외환으로 벌어들인 이득을 정부에 납부할 것을 요구하고, 수입업자는 정부의 허가 없이 외환을 사용하는 것을 금지하였다. 많은 국가들이 대외무역에 직접통제를 가하였는데, 일부 국가의 경우 수출허가를 획득하지 못한 수출업자는 수출을 할 수 없도록 규제한 반면, 대부분의 국가는 수입허가를 보유하지 않은 수입업자가 수입하는 것을 금지하였다. 많은 국가들은 국영독점 기업을 통해 일부 해외무역을 함으로써 수입과 수출을 통제하였다. 특히 유럽의 경우 타국과 무역을 하는 경우 단기 양자무역협정을 맺어 양국의 수출량과 수출품목을 설정하고 수출대금에 관해서는 각국의 국내 은행에서 지불대금을 처리함으로써 외환이전을 최소화하기로 합의하였다. 게다가 각 무역협정은 수입과 수출이 항상 균형을 달성할 것을 의무화하였다. 이는 결국 유럽 및 전 세계 대부분 지역의 무역이 문명화된 화폐경제 시대로부터 원시의 물물교환 시대로 되돌아가는 것을 의미했다. 이처럼 무역에 대한 통제는 절정에 이르렀다.

이러한 상황에서 과연 무엇을 할 수 있었을까? 최우선 과제는 세계무역의 절반을 차지하는 서유럽을 전쟁 이전 상태로 복구하고 재건하는 것이었다. 무역제한주의 및 무역차별주의는 금융불안정과 극심한 공급부족의 산물이다. 유럽 국가가 다시 자립하고 생산시설이 재가동하여 충분한 양의 상품이 공급될 수 있을 때, 무역제한주의와 무역차별주의의 필요성은 사라질 것이다. 두 번째 과제는 국가간 협정을 맺어 조속한 시일 내에 무역자유주의 원칙으로 복귀하고, 무역이 증가하고, 개별 기업이 전 세계에서 사업 활기를 되찾을 수 있는 제도적 구조를 마련하는 것이다. 왜냐하면 오직 협정을 통해 국가들이 약속을 할 때, 비로소 무역제한주의와 무역차별주의가 더 이상 세계무역의 걸림돌이 되지 않을 것임을 확신할 수 있기 때문이다.

## 제2장

# 미국 무역정책

(AMERICAN TRADE POLICY)

제2차 세계대전이 발발한 이래 미국은 자유무역원칙을 재정립하기 위해 끊임없이 노력해 왔다. 미국은 군사문제를 제외한 경제활동 및 산업기술에 관한 정보의 흐름을 가로막는 장벽의 철폐, 자유로운 여행 및 거주를 가로막는 장벽의 최소화, 사적자본의 이동 및 투자자의 자금상환을 방해하는 걸림돌 제거 및 국내기업과 국내투자에 비해 외국기업과 외국인 투자를 차별하는 조치 혹은 특정 외국기업과 외국인 투자를 다른 외국기업과 외국인 투자에 비해 차별하는 조치의 철폐를 주장해왔다. 아울러 환율 전환가능성, 환율 안정 및 정상적인 상황하에 환율통제 및 쿼터조치 철폐를 보장하고 무역통제 수단으로서 관세만을 이용하고 관세를 상당한 수준으로 감축하며, 특혜관세는 궁극적으로 철폐하고 환율통제와 쿼터조치를 유지하는 동안에는 차별 없이 운용할 것을 주장해왔다. 또한 정부 혹은 사기업의 금융제한 및 무역제한 관행을 국제적으로 규율할 것을 촉구해 왔으며 이 같은 목표를 실현하기 위해 국제협정을 체결하고 국가간 협력의 장을 제공할 국제기구 설립에 착수했다.

미국이 지지해온 국제무역정책은 여섯 가지 근본원칙에 기초하고 있다. 첫째, 국제무역량은 양차대전 사이의 기간에 비해 상당히 증가해야 한다. 둘째, 국가간 수출과 수입 시 거래의 최종단계는 적어도 사기업을 통해 이루어져야 한다. 셋째, 양자무역보다는 다자무역이 선호되어야 한다. 넷째, 무역은 비차별적이어야 한다. 다섯째, 산업 및 농업 부문의 발전과 안정은 국제무역과 매

우 밀접하게 관련되어 있으므로 산업안정화정책과 무역정책은 상호 일관성을 유지해야 한다. 여섯째, 이 모든 목표의 달성을 위해 지속적인 국제공조와 협력이 필수적이다.

## 대량수출 · 대량수입 (Big Exports, Big Imports)

첫 번째 원칙은 국제무역량이 상당한 수준이어야 한다는 것이다. 미국은 수출량 및 수입량 모두를 상당한 수준으로 증가시켜야 한다고 보았으며, 이는 미국의 이익을 고려했을 때 합당한 것이었다. 미국이 현재 고용수준을 유지하기 위하여 수출만을 증가시켜야 한다는 것은 논리적으로도 성립하지 않는다. 무역량 증가는 생산적으로 일할 수 있는 기회가 확대됨을 의미한다. 만약 고용의 질적 확대를 무시하고 고용의 양적 확대만을 목표로 한다면, 미국은 국제무역을 할 이유가 없다. 필요한 수준의 통제를 수용한다면 미국은 폐쇄경제하에서 모든 사람의 고용안정을 유지할 수 있다. 하지만 이렇게 하려면 미국은 경제를 급격하게 재편성해야 하는데, 이는 결국 엄격한 통제로 인한 노동 산출량 및 국민 복지 감소를 초래할 것이다.

미국은 대량으로 수출할 필요가 있다. 전후 복구기간 동안 미국은 충분한 양 이상으로 수출을 하게 될 것이고, 전후 복구기간이 종식되고 난 이후에도 대량 수출을 유지할 필요가 있다. 미국의 농업부문에서 수출은 매우 중요하다. 제2차 대전이 종식된 현재 미국은 대량생산 산업의 생산수준을 평시 국내수요를 초과하는 수준으로 유지하고자 노력하고 있다. 공장, 기술, 노동력 및 이들의 관리를 유지하는 것은 경제의 건전성을 유지하고 국가안보를 위해서도 필수적이다. 미국이 고용을 최적의 상태로 유지할 수 있다면 고용의 양적 및 질적 향상을 유지하고 국가안보를 보장하는 것이 용이해진다. 이는 미국이 국내생산의 상당량을 수출해야 한다는 것을 의미한다.

아울러 미국은 대량으로 수입해야 한다. 전쟁으로 미국의 천연자원이 감소되었다. 이는 기초재 공급에 대한 미국의 해외의존도가 높아졌고 향후 더 높아질 것임을 의미한다. 미국의 소비재 수요의 다양성과 그 양은 무한히 증가할 수 있다. 미국이 앞으로도 타국에 대한 수출과 차관제공을 계속하거나 차관이자 및 투자배당금을 회수하고자 한다면, 미국은 자국의 채권국가와 투자 상대국이 지불하기 용이한 지불수단을 받아들여야 한다. 이는 단지 필요악으로 간주되어서는 안된다. 수입은 미국의 산업력 강화, 국민의 일상생활의 풍요로움과 다양성을 보장하는 데 필수적이다.

풍부한 무역량은 미국만 이롭게 하는 것이 아니다. 많은 국가들, 특히 약소국들은 미국에 비해 해외무역 의존도가 훨씬 높다. 약소국들이 수입대금을 지불하려면 외환이 필요하고, 외환을 벌기 위해서는 세계시장 확대가 필수적이다. 경쟁의 증가와 더불어 무역의 증가는 노동의 생산성을 높이고 생산비용을 절감하며 산업생산량을 확대하도록 만든다. 이와 함께 상품교역이 증가하고 전 세계 소비 수준도 증가되어야 한다. 무역증가 그 자체는 목표가 아니라 전 세계 모든 사람들이 공동으로 달성해야 할 목표에 이르는 수단인 것이다.

## 사기업 (Private Enterprise)

두 번째 원칙은 미국의 국제무역이 사기업을 통해 이루어져야 한다는 것이다. 미국은 대체로 이 원칙을 선호해 왔다. 그 이유는 미국의 관점에서 보면, 사기업이야말로 무역을 경쟁적으로, 효율적으로, 혁신적으로, 비차별적으로, 비정치적으로 운용되도록 보장할 수 있는 주체이기 때문이다. 사업가들은 보통 가장 가격이 저렴한 시장에서 상품을 구매하여 가장 가격이 높은 시장에서 그 상품을 판매한다. 반면 정부가 비경제적 동기에 의해 행동하는 경우, 의도적으로 가격이 높은 시장에서 상품을 구입하여 가격이 낮은 시장에 판매하게



된다. 사적 거래는 사적인 위험을 수반한다. 즉, 개인이 사적 거래에 불만족하는 경우에도 정부가 개입할 필요가 없다. 반면 공적 거래는 정부가 거래 주체이다. 따라서 공적 거래에 대해 당사자가 만족하지 못하는 경우, 주로 정부 대표가 외교 채널을 통해 해결하게 된다. 그러나 현재 국제관계는 국제적인 구매와 판매 상황이 아니더라도 이미 충분히 어려운 상태이다.

미국은 자국 내에서 무역이 어떻게 이루어질지를 결정할 수 있지만 세계시장에서 국제무역이 어떻게 이루어질지를 결정할 수는 없다. 전쟁 후 국영화가 활발히 이루어졌고, 일부 국가는 정부가 전체 경제를 운영하고 중앙계획의 요건에 따라 생산을 조정하였다. 다른 국가들은 다양한 유형의 통제하에 산업과 무역의 상당 부분을 국유화하였다. 미국의 입장에서 전혀 반가운 일이 아니겠지만, 그렇다고 해서 미국이 할 수 있는 일은 거의 없다. 미국 투자자들의 투자가 수용되는 경우 미국은 신속하고 효과적인 보상을 요구할 수 있다. 만약 수용국가가 미국에 차관을 요청하는 경우, 미국이 차관 제공을 거절할 수는 있다. 그러나 루리타니아(Ruritania)<sup>3)</sup>의 내부 경제조직은 루리타니아 기업이고 루리타니아가 집단주의(collectivism)를 수용하는 경우, 미국이 할 수 있는 최선은 루리타니아의 결정을 삶의 현실로 받아들이는 것뿐일 것이다.

미국이 처한 문제점은 해결이 쉽지 않으나 반드시 그 해결책을 찾아야만 한다. 미국은 미국경제가 다른 경제로부터 고립되기를 원치 않으며, 경제체제의 다양성이 세계를 공공무역권과 사무역권으로 양분화되는 결과를 초래하기를 원치 않는다. 단지 집단주의가 세계 공영무역의 일부를 다룰 수 있는 가장 편리한 방식이라는 이유만으로 세계 전체 무역을 운용하는 방식으로 집단주의의 형태와 방식에 의존해서는 안 된다. 진정한 해결책은 자유시장경제와 통제경제가 공정한 거래와 상호이익을 기초로 무역할 수 있는 기반을 확립하는 것

3) 'Antony Hope 소설에 나오는 가상 왕국.'

이어야 한다. 따라서 세계무역 규범은 평등한 정의(equal justice)와 동등한 효력으로 자유시장경제와 통제경제에 모두 적용될 수 있도록 입안되어야 한다. 규범의 세부 사항에서 차이가 있을 수 있지만 규범의 원칙은 그 동일성을 유지해야 한다.

## 양자주의와 다자주의 (Bilateralism and Multilateralism)

세 번째 원칙은 국제무역이 양자주의보다는 다자주의에 기반해야 한다는 것이다. 양자주의는 물물거래와 비슷하다. 양자주의하에서 수출을 하고 수출대금을 받을 수 있지만 그 수출대금을 수입할 때 사용할 수 없다. 예를 들어 양자주의하에 국가 1이 국가 2에 수출을 하고자 하면 국가 1은 국가 2에서 제품을 수입해야만 한다. 수입은 수출에 직결되어 있으며 각 국가는 전 세계뿐만 아니라 모든 무역상대 국가를 대상으로 반드시 무역수지 균형을 이루어야 한다.

특정 무역거래는 물론 단일의 수입국과 단일의 수출국만이 관여하는 양자주의 성격을 가진다. 하지만 다자주의하의 무역은 일반적으로 복수의 무역 상대국들이 연관된다. 수출국은 하나의 수입국에 자국의 수출을 한정할 필요가 없다. 아울러 수입국은 수입대금을 자국산 물품으로 지불하는 것을 허용하는 수출국을 모색하지 않아도 된다. 무역국들은 원하는 제품을 수출하고 수입하며, 무역의 대가로 제품이 아닌 화폐를 지불한다.

이러한 기반이 국내시장의 규범이며, 국제무역에도 이러한 규범이 존재한다. 따라서 전쟁 후 수년 동안 개별 국가들은 국제무역수지 균형을 달성하고자 노력해왔지만 개별 무역상대국에 대한 무역수지 균형 달성 노력은 기울이지 않았다. 미국의 대브라질 수입은 수출의 2배였고, 대말레이시아 수입은 수출의 10배, 대라틴 아메리카 국가 수출은 수입의 2배, 대영국 수출은 수입의 3배에 달하였다. 아시아와 라틴아메리카는 미국에 원자재를 수출하였고, 영국은

로부터 제조품을 수입하였다. 이에 따라 영국은 상당량의 제품을 열대국가에 수출하는 반면 미국으로부터 상당량을 수입하였다. 이러한 무역이야말로 미국이 복원해야 하는 무역유형이다.

양자무역주의를 반대하는 이유는 다음과 같이 익숙한 내용들이다. 양자무역주의는 무역거래의 횟수와 규모를 축소시켜 세계 전체 무역량의 감소를 초래한다. 접근 가능한 시장과 공급원의 범위를 제한함으로써 불리한 거래를 수용해야 하고 국제특화(international specialization) 경제를 제한하게 된다. 고정된 무역형태를 고수함으로써 변화하는 환경에 적응하기 어렵게 된다. 양자무역주의 하에서 무역량, 수출동향, 수입처와 같은 중요한 결정은 모두 국가가 내린다. 따라서 정부 관료의 판단이 시장의 판단을 대신한다. 양자주의 하에서는 국내무역 규범의 증가가 불가피하며 차별적인 국제무역을 양산한다. 협상력이 강한 국가는 협상력이 약한 국가를 희생시켜 이익을 본다. 양자주의 하에서 국가간 무역관계의 초점은 경제에서 정치로 전환된다.

반면 다자무역주의하에서는 무역량이 증가하고 생산 가능한 경제규모가 증가하며, 변화하는 환경에 적응하기 용이해진다. 다자무역주의 하에서 무역관계자는 순수하게 경제적 이익을 추구하며 시장기회를 따른다. 다자무역주의는 사기업의 유지하기 용이한 기반을 제공하며 비차별 정책 및 관행을 장려한다. 다자무역주의는 협상력이 약한 국가를 협상력이 강한 국가로부터 보호하는 역할도 하며 국가간 무역관계의 초점은 정치가 아닌 경제에 놓이게 된다.

## 비차별 (Non-Discrimination)

네 번째 원칙은 국제무역이 비차별적이어야 한다는 것이다. 이 비차별 원칙은 1778년 미-프 통상조약 및 1794년 미-영 통상조약을 비롯한 미국의 모든 통상조약에 포함되어 있다. 이 원칙의 기원은 워싱턴 대통령(George

Washington)의 고별연설에서 찾을 수 있다. 미국은 항상 모든 국가가 상대 우호 국가들과의 무역에 동등한 대우를 제공해야 한다고 믿어 왔다. 미국은 차별대우가 무역의 확대를 가로막고, 무역상대국과의 관계를 왜곡하고 최적의 노동 분업을 저해한다고 믿는다. 아울러 차별주의는 무역을 통제하고 기득권을 양산시킴으로써 스스로 영속화하는 경향이 있으며 국가간에 마찰과 악의를 야기한다. 이러한 이유로 미국은 특혜관세 시스템과 차별적인 행정조치인 수입쿼터 및 환율통제에 반대해 왔다. 양자무역주의가 차별을 낳듯이 차별주의는 양자무역주의를 양산한다. 차별주의와 양자주의 중 하나를 철폐하려면 이 둘 모두를 철폐해야만 한다.

## 안정화정책과 무역정책 (Stabilization Policy and Trade Policy)

다섯 번째 원칙은 산업 및 농업 부분의 번영과 안정이 국제무역과 긴밀하게 관련되어 안정화정책과 무역정책이 상호 일관되어야 한다는 것이다. 자유무역 정책의 재정립은 국가가 높은 고용률을 안정적으로 달성하고 유지할 수 있는지와 갑작스런 변화에 대비하여 필수품 생산자들을 보호하는 정책을 기꺼이 재건할 의지가 있는지 여부에 달려 있다. 아울러 국가가 국내 고용문제 해결을 위해 이웃 국가에 실업을 전가시키거나 장기간에 걸쳐 세계경제에서의 수요량으로 뒷받침될 수 없는 수준의 필수품 가격과 생산을 유지하고자 한다면 무역량 증가로 인한 혜택은 실현될 수 없음을 인식해야 한다. 정책의 방향이 번영과 안정을 목표로 해야 함은 당연하겠지만, 무역 증가와 이러한 정책이 언제나 충돌하는 것은 아니다. 그러나 충돌하는 경우 그 합의점을 찾아야 한다.

## 협의와 협력 (Consultation and Cooperation)

여섯 번째이자 마지막 원칙은 지속적인 국제협의와 협력이 국제무역의 증가, 사기업, 다자무역주의, 비차별 및 안정을 재정립하고 유지하는 데 가장 필수적이라는 것이다. 일방적인 무역조치의 결과에 대해 1947년 베일러(Baylor) 대학교 연설에서 트루먼(Truman) 대통령이 잘 설명한 바 있다. 이 연설에서 트루먼 대통령은 다음과 같이 말하였다. “한 국가는 다른 국가에 통고나 협의를 하지 않고, 이들 국가에 초래할 피해를 고려하지 않은 채 자국 생산자의 이익만을 위한 조치를 취할 지도 모른다. 그 국가는 관세인상, 수출금지, 혹은 수입쿼터제도 등을 통해 수입을 줄이려 할 수 있다. 이 같은 조치를 실제로 취하는 경우, 타국의 일부 생산자들의 시장진입로가 갑자기 폐쇄되어 버릴 수도 있다. 혹은 이 국가는 자국의 수출품에 보조금을 지급하여 해외에서 정상가격보다 낮은 가격으로 판매되도록 할 수 있다. 이 같은 보조금 조치가 실행되는 경우, 타국의 생산자는 자국의 시장이 값싸게 대량 공급된 수입품으로 넘쳐나는 것을 발견하게 된다. 어느 경우이든 타국의 생산자는 화가 날 수밖에 없다. 왜냐하면 이윤이 사라지고 노동자들이 실직당하기 때문이다. 이 생산자는 그 어떠한 경고나 합당한 이유 없이 불리한 대우를 받는다고 느끼게 되어 정부에 시정조치를 취할 것을 촉구할 것이다. 이에 정부는 관세인상, 수출금지, 쿼터와 보조금 조치를 통해 보복조치를 취한다. 사태가 이 지경이 되면 해결의 희망은 사라지고 그 누구도 승자가 될 수 없다.”

경제적 복지에 대한 다른 대안은 공동의 원칙을 준수하고 공동 문제의 해결에 협력하며, 이해관계가 상충하는 경우 협의하고 분쟁이 발생하는 경우 평화적으로 해결하기로 합의하는 것이다. 그러나 ITO가 존재하지 않는 이상 국가들이 이러한 원칙을 전적으로 혹은 지속적으로 준수할 것이라는 보장이 없다. 트루먼 대통령이 언급하였듯이, 국제무역기구는 “국제연합(United Nations)

이 정치적 문제에 적용하는 공정거래의 원칙을 국가간 무역관계에 적용할 것이다.” 회원국들은 공격적인 경제조치를 취할 수 있는 무한한 권리를 보유하는 것이 아니라 경제적 윤리 지침을 채택하고 준수할 것을 합의할 것이다. 경고나 협의 없이 타국에 해로운 조치를 취하는 대신에 협상자리를 마련하고 허심탄회하게 논의하는 방안을 택할 것이다. 이 경우 모든 국가의 이익을 고려한 합리적인 해결책이 도출될 것이다. 정치문제에서 그러하였듯이, 경제문제에 관하여서도 이것이 바로 평화에 이르는 길이다.

## 미국 제안서 (The American Proposals)

이 단락에서는 미국 정부가 1945년 12월 6일에 발간하여 미국 시민과 전 세계 정부에 검토할 것을 요청한 “세계무역 및 고용 확대를 위한 미국 제안서”의 배경을 다루고자 한다. 이 제안서는 세계가 경제적 자유주의 조치를 최대한 복원할 때 인류의 노력이 생활수준 개선에 집중될 수 있다는 신념에 기반하고 있다. 이 제안서의 목적은 전쟁 이전 경제적 고립주의 추세와 평시에도 전시처럼 국가의 통제를 강화하는 것을 방지하기 위함에 있다.

이 제안서는 다음과 같이 제안하고 있다.

1. 각국 정부가 사무역의 흐름을 왜곡하는 데 사용한 조치를, 수입제한이든 인위적인 수출장려 조치이든 간에, 수정하거나 철폐한다. 관세를 상당한 수준으로 감축하고 특혜를 제거한다. 내국세와 국내규정은 비차별적으로 적용한다. 관세평가 및 반덤핑과 상계관세 부과를 규율할 공동원칙을 채택한다. 관세절차를 간소화하고 무역에 영향을 미치는 법과 규정은 완전히 공표한다. 수입쿼터는 진정으로 필요한 경우에 한해 이용하며 이 경우에도 비차별적으로 시행한다. 일반적으로 보조금은 국제협정의 대상이며

- 수출보조금은 일반원칙하에 예외적인 경우에 한하여 시행된다.
2. 공기업을 통해 국제무역을 하는 정부는 모든 무역상대국에 공정한 대우를 부여하고 순수하게 경제적인 근거에 기반을 두어 제품을 수출 및 수입할 것에 동의한다.
  3. 국가들은 사적 카르텔 및 카르텔 연합이 세계무역을 제한하는 것을 방지하는 조치를 개별적으로 그리고 공동으로 취할 것에 동의한다.
  4. 과잉생산 시 세계시장의 급격한 변동에 대비하여 자국의 영세 1차상품 생산자를 보호하기로 한 협정의 목적은 어디까지나 그 상황의 원인을 바로잡는 데에 있는 것이지 보호조치를 영속하는 데에 있지 않다. 수출통제 혹은 가격통제 조치는 불가피한 상황에 한해서 시행되어야 하고, 시행되는 경우에도 그 기간을 제한해야 하며, 조치의 모든 단계에서 투명하게 공표해야 한다. 아울러 생산국의 수출통제나 가격통제 조치를 입안하고 시행하는 과정에서 소비국의 의견도 동등하게 반영되어야 한다.
  5. 이 모든 약속을 세계무역헌장(a world trade charter)에 포함시키고 동헌장에 의해 설립된 ITO를 통해 시행하여야 한다. ITO는 UN을 구성하는 필수기구인 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council)와 적절한 관계를 구성해야 한다.

이 제안서의 모든 내용은 무역과 관련된 것이다. 이 제안서가 수락되기 위해서는 세계 모든 국가가 이 제안서에 합치하는 조치를 통해 산업안정을 이룩하고 유지하겠다는 보장이 있어야 했다. 이러한 이유로 각 국가들이 자국의 관할권하에서 능력과 의지가 있는 이들에게 고용의 기회를 제공하는 조치를 취할 것을 합의하자는 의견이 제시되었다. 아울러 국가들이 세계무역을 축소시키는 조치를 통해 국내실업 문제를 해결하려고 시도하지 않고, 모든 국가가 경제침체 방지 정책에 관하여 정보를 교환하고 협의를 통해 생산을 안정화하도

록 협력하여야 한다고 제안되었다.

이 제안서는 그 목적을 다음과 같이 밝히고 있다. “시장 및 세계 원자재에 대한 동등한 접근의 원칙을 실현하여 다양한 사람들이 공동선을 위하여 자신의 재능을 충분히 발현할 수 있도록 하는 것이 동 제안서의 목적이다. 더 큰 목적은 UN과 효과적으로 협력관계를 구축하고 국제신뢰와 연대의 발전에 기여하여 세계평화 보전을 달성하는 것이다.”

## 일반 대중 (The Grass Roots)

이 제안서는 성급하게 마련된 것이 아니다. 이는 1943년 봄부터 1945년 가을까지 국무부(Department of State)의 주관하에 다양한 부처와 미 행정기관으로 구성된 일련의 위원회가 지속적으로 개최한 회의의 결과물이다. 이 제안서는 경험에 기초하여 마련되었다. 이 제안서는 미국이 수년 동안 체결해 온 통상조약에 반영된 정책을 담고 있으며 나아가 두 세계대전 사이에 개최되었던 국제경제회담에서 제안되었던 정책들을 수정 보완하였다. 이 제안서는 국제연맹의 경제금융위원회(Economic and Financial Committees of the League of Nations)의 마지막 보고서<sup>4)</sup>에 기술하고 있는 역사로부터 교훈을 이끌어내었다. 그러나 이 제안서는 분명 미국의 시각에서 작성되었다. 세부적인 사항은 그렇지 않지만 전반적으로 내용 면에서 동 제안서는 경제개발위원회(Committee on Economic Development), 카네기 국제평화기금 국제경제정책 위원회(Committee on International Economic Policy of the Carnegie Endowment for Peace), 국가해외무역위원회(National Foreign Trade Council), 국가계획연합(National Planning Association), 20세기

4) Economic and Financial Committees of the League of Nations, *Commercial Policy in the Postwar World*(Princeton, 1945).



기금(Twentieth Century Fund) 및 전후경제정책 및 계획에 관한 하원특별위원회(Special Committee on Postwar Economic Policy and Planning of the House of Representatives) 등에서 제안한 프로그램과 유사하다.<sup>5)</sup> 제안서는 최근 몇 년간 동 주제에 관해 연구한 모든 미국학자들의 정책 제안을 반영하고 있으며,<sup>6)</sup> 미국의 기업들, 노동자 및 농업인, 여성단체, 교회, 언론<sup>7)</sup> 등 전쟁 후 수집된 여론에 따라 대다수 미국 시민<sup>8)</sup>을 대표하는 단체들이 승인한 원칙들을 담고 있다.

오늘날 미국의 여론은 제1차 세계대전 이후 시기와 극명히 대조된다. 제1차 세계대전 이후에 미국은 전 세계를 대상으로 차관을 제공하였는데, 지금도 이

5) Committee on Economic Development, *International Trade, Foreign Investment and Domestic Employment*(New York, 1945); Committee on International Economic Policy, *World Trade and Employment*(New York, 1944); National Foreign Trade Council, *A Proposed Foreign Economic Policy for the United States*(New York, 1946); National Planning Association, *American's New Opportunities in World Trade*(Washington, 1944); Twentieth Century Fund, *Report of the Committee on Foreign Economic Relations*(New York, 1947); House Special Committee on Postwar Economic Policy and Planning, *Postwar Foreign Economic Policy of the United States*(Washington, 1945).

6) See, e. g.: Perc W. Bidweell, *A Commercial Policy For the United Nations*(New York, 1945); Norman S. Buchanan and Friedrich A. Lutz, *Rebuilding the World Economy*(New York, 1947); J. B. Condliffe, *The Reconstruction of World Trade*(New York, 1940), and *Agenda for a Postwar World*(New York, 1942); Herbert Feis, *The Sinews of Peace*(New York, 1944); Alvin H. Hansen, *America's Role in the World Economy*(New York, 1945); Michael A. Heilperin, *The Trade of Nations*(New York, 1947); Calvin B. Hoover, *International Trade and Domestic Employment*(New York, 1945); Otto T. Mallery, *Economic Union and Durable Peace*(New York, 1943), and *More Than Conquerors*(New York, 1947); Oswald G. Villard, *Free Trade-Free World*(New York, 1947).

7) 1947년 여론조사에 응답한 전미 신문 편집장들 중 9%가 고율관세로 회복하는 조치에 찬성한 반면 69%가 반대하였다. 대도시 언론에서 자유무역정책에 대한 반대는 거의 대부분 Hearst papers, the Chicago Tribune, the New York Sun, the Wall Street Journal과 the Daily Worker에 한하였다.

8) 미 여론기구(The American Institute of Public Opinion)의 1945년 5월 보도에 따르면, 미국 시민의 75%가 무역협정 프로그램을 지속하는 것을 선호했다. 1947년 2월 국가여론조사센터(The National Opinion Research Center)의 보도에 따르면 74%의 미국 시민이 호혜적인 관세 삭감에 찬성하고 10%가 반대하였다. 또한 ITO에 대하여 83%가 찬성하고 7%가 반대하였다. 1947년 3월 Fortune Survey에 따르면 57%의 미국 시민이 관세 삭감에 찬성하고 19%가 관세인상에 찬성하였다. 1947년 12월 Gallup Poll에 따르면 63%의 미국 시민이 제네바 관세협정에 찬성하고 12%가 반대하였으며, 1948년 5월 보도에 따르면 80%의 미국 시민이 무역협정법안(Trade Agreements Act)의 연장에 찬성하고 8%가 반대하였다.

는 동일한 추세이다. 하지만 그 당시 미국은 전쟁경비를 조달하기 위해 동맹국에게 제공하였던 차관을 이자와 함께 환수하려고 했고, 이와 동시에 미국은 관세를 급격히 그리고 고율로 인상하여 동맹국들의 차관환수를 어렵게 만들었다. 하지만 현재 미국은 전시 차관 상환을 면제해주고 무역장벽을 철폐하는 데 앞장서고 있다. 마침내 미국이 세계 최대 채권국임을 깨닫게 된 것이다. 이로써 미국은 역사로부터 교훈을 얻을 수 있다는 사실을 입증하였다.

### 제3장

## 협정의 장애물

### (OBSTACLES TO AGREEMENT)

미 의회, 주 의회, 심지어 시의회에서도 경제정책에 관한 합의를 이끌어내는 것은 쉽지 않다. 국제협상에서 합의를 가로막는 이해관계 상충 및 조건의 다양성은 국내협상에 비해 몇 배나 더 많다. 국가별로 국토의 크기, 인구, 자원 및 경제발전의 정도, 생산활동의 다양성, 해외무역 의존도, 경제 및 정치조직의 형태, 이념, 군사력, 세계관, 정치적 독립성이 매우 다양하다. 일부 국가는 국토의 크기가 매우 큰 반면 다른 국가는 매우 작으며, 일부 국가는 인구밀집도가 낮은 반면 다른 국가는 인구밀집도가 매우 높고, 일부 국가가 완전 고용률을 달성하는 반면 다른 국가는 실업에 허덕이며, 일부 국가의 생활수준이 매우 높은 반면 다른 국가는 기아상태에 있다.

일부 국가는 풍부하고 다양한 자원을 보유한 반면 다른 국가는 황무지에 가까운 토지로 인해 매우 제한된 양의 자연자원을 보유하고 있다. 일부 국가는 고도로 산업화되어 있는 반면 다른 국가의 생산은 식량과 원재료 생산에 집중되어 있는가 하면, 일부 국가는 여전히 유목생활의 단계에 있다. 일부 국가는 채권국인 반면 다른 국가는 채무국이다. 일부 국가는 자급자족이 가능한 반면 다른 국가는 해외무역 의존도가 매우 높다. 일부 국가는 다양한 제품을 수출하는 반면 다른 국가는 오직 한두 개의 제품만을 수출한다. 일부 국가가 세계시장에 1차상품을 공급하는 반면 다른 국가는 고도의 제조품을 공급한다. 세계시장에서 일부 국가는 높은 경쟁력을 보유한 반면 다른 국가의 경쟁력은 낮다.

일부 국가는 생산에 관한 결정을 전적으로 시장에 위임한 반면 다른 국가는 정부가 직접 결정을 내린다. 일부 국가는 선호하는 경제정책을 자유로이 선택할 수 있는 반면 다른 국가는 정치적 필요에 따라 경제정책을 결정해야 한다. 하지만 이 모든 국가가 주권을 보유하고 있다.

국가간 무역관계를 규율하기 위한 공동의 원칙에 대한 합의를 도출하는 것은 언제나 매우 어려운 일이다. 특히 오늘날 우리가 살고 있는 이 혼란한 세계에서 이는 더욱 힘든 과업일 것이다. 평화 보전은 보장되지 않았고 전후 재건의 문제가 시급한 상황에 있다. 그러나 위기의 상황에서도 공동원칙을 위한 협상은 지속되어야 한다. 전쟁은 국수주의를 완화하기보다는 오히려 이를 부추긴다. 개도국 사이에서는 이때까지 무역제한이 산업화를 증진하는 최선책이라는 믿음이 확산되어 왔다. 선진국들의 경제불황 방지 능력에 대한 깊은 불신, 안보를 위해서라면 기꺼이 생산을 포기하여야 한다는 믿음, 그리고 실업 확산 방지책을 유지해야 한다는 강박이 곳곳에 퍼져 있었다. 아울러 1930년대 세계경제 대공황 시기부터 나타난 이러한 현상은 이미 만연해 있던 무역제한주의를 더욱 부추겼다. 심지어 생산이 사회주의화되지 않은 곳에서도 집단주의(collectivism)가 득세하고 경제활동의 중앙계획 및 공공통제에 대한 의존성이 높아졌다. 현대사회에서 개별 경제주체들의 경제주도 능력에 대한 신념, 기업경쟁력을 위한 헌신, 자유시장에 따른 결정을 수용할 의지는 여전히 부족한 상태였다.

무역정책 문제에 대한 접근법에 관하여, 국제협상에 참여하는 국가들은 현재 4개 그룹으로 분류된다. 첫 번째 그룹은 미국, 캐나다, 벨기에, 네덜란드, 스칸디나비아 국가들을 포함하며, 이들은 다자주의와 비차별주의에 기초한 세계무역체제를 재건립하기를 원한다. 두 번째 그룹은 영국과 프랑스를 포함하는데, 이들은 궁극적으로 바람직한 다자주의에 대한 인식이 전후 재건이라는 시급한 당면과제로 인해 무색해졌다고 믿는다. 세 번째 그룹은 라틴 아메리카

국가, 아시아 및 중동 국가로 구성되는데, 이들의 주요한 관심사는 산업발전 추구에 있다. 네 번째 그룹은 동유럽국가로 구성되는데, 이들은 집단주의를 고수하며 이들의 경제적 이익은 소련의 정치적 목적에 비해 부수적일 뿐이다. 독일과 일본은 한때 세계무역의 중요 요인이었으나 그 입지를 잃었으며, 현재 두 국가 모두 무일푼인 상황이다.

이상이 하바나 헌장 협상에서 극복되었어야 할 장애물이고 아울러 동 협상에 참여한 국가들의 태도였다. 이 장애물들과 하바나 협상 참여국들의 태도는 다음에서 자세하게 검토될 것이다.

## 위기의 조짐 (The Atmosphere of Crisis)

평화에 대한 불확실성은 필연적으로 국가 무역정책을 규율하는 효과적인 조약의 체결을 방해한다. 이는 외국인 투자의 유인을 축소시키고 국가가 해외시장 및 해외공급원에 대한 의존도를 증가시키는 것을 방해한다. 아울러 경제에 대한 고려보다는 전략적 고려만이 우선시되며 권위주의적인 경제통제의 철폐를 어렵게 만든다. 전쟁에 대한 두려움은 다자주의 재건립에 대한 반대론을 양산하며 오늘날 세계 곳곳에 널리 만연해 있다. 아직도 국제사회에는 UN의 세계평화 유지 능력에 대한 의구심이 존재한다. 이러한 상황 자체가 무역정책에 관한 합의를 가로막는 심각한 장벽이다.

게다가 국제정치뿐 아니라 미래 경제전망도 불확실하다. 전쟁으로 피해를진 국가들의 경제는 무질서한 상태에 놓여 있다. 공장은 파괴되고 노동력은 축소되었으며 투자와 시장이 사라진 상태이다. 채무는 증가하고 금융안정성은 파괴되었으며 비용과 물가가 상승하였고 환율은 아노미 상태에 있다. 세계 무역 불균형이 발생하면서 세계 곳곳에서 상품공급 부족 사태가 발생하고 있다. 이러한 상황이 가장 호전된 경우라 할지라도 생산 복원, 인플레이션 억제, 환율

안정화, 새로운 무역패턴 수립 및 경제관계의 균형 회복을 위한 노력은 여전히 길고 험난한 투쟁이 될 것이다. 안타깝게도 이러한 노력이 항상 성공적일 수는 없을 것이다. 따라서 가장 시급한 경제문제는 경제재건일 것이며, 이 같은 상황에서 장기적인 무역정책은 부수적인 문제로 전락할 수밖에 없다.

미국 제안서(American Proposal)가 발표된 후, 세계 무역여건은 더욱 악화되었다. 영미 금융협정(Anglo-American Financial Agreement) 조항에 따라 영국은 1947년 7월 15일에 파운드화의 태환성에 대한 제한을 완화하였다. 오직 달러화 통용지역에서만 구매할 수 있는 제품에 대한 세계적인 수요는 파운드화 매도 사태를 초래하였다. 영국의 달러화 보유고가 급속도로 고갈되었다. 시기상조라는 견해가 있었지만 파운드화 태환성은 1947년 8월 20일에 포기되어야 했고 이는 전 세계적인 파급효과를 미쳤다. 영국은 수입제한조치를 강화했으며 미국으로부터 제품을 수입하여 영국으로 수출하는 국가들도 무역 제한조치를 취하여 달러 공급 감소에 대비하여 달러화를 비축하고자 하였다. 재난이 임박한 상황에서 유럽 및 서구 국가의 미래 경제에 대한 유일한 희망은 마셜플랜(Marshall Plan)뿐이었다. 하지만 미국이 제공하는 원조의 성격과 규모는 여전히 불확실하였다. 이 같은 공황상태에서 하바나 회의 개최를 위한 마지막 준비가 이루어지고 있었다.

## 영국의 태도 (The Attitude of Great Britain)

영국이 직면한 과제는 극도로 감당하기 힘든 것이었다. 영국이 현재 취하고 있는 수입규제를 궁극적으로 완화하려면, 전쟁부채의 부담을 줄이기 위해 수출량을 전쟁 이전 수준에 비해 약 두 배 이상 증가시켜야 했다. 영국은 외국투자 수익 및 해상운송 서비스 수익의 감소와 시장 축소로 감소한 구매력을 보전하기 위하여 수출을 증가시켜야 했다. 즉, 영국이 수출을 증가시켜야 하는 이유는

막대한 해외부채를 상환하고, 영국 국민의 삶을 영위하고 산업을 재건하기 위한 막대한 수입 대금을 지불하는 데에 있다. 필요한 수출량을 달성하려면 영국은 독창성 및 효율성을 증대시켜야 하며, 판매기술을 개발하고 새로운 제품과 양질의 제품을 적은 비용과 가격으로 생산하여 세계시장에 판매해야 했다.

1947년 위기 이후 영국은 직접 통제방식을 통해 자국의 외환시장 상황을 개선시켰다. 영국은 국내소비를 급격히 감소시키고 산업생산 및 해외판매를 크게 증대시켰다. 하지만 영국의 산업은 그 활기를 잃은 지 오래다. 공장은 노후화되었고 구식의 판매방식을 고수하고 있으며 경쟁을 두려워하고 국내 카르텔과 국제 카르텔을 통해 시장 점유 및 가격 고정 조치를 고수해왔다. 게다가 현 영국의 많은 정책은 영국 회사의 경쟁적 입지를 훼손해 왔다. 일부 산업에서는 상시 존재하는 국유화의 위협이 새로운 투자, 효율성 증대, 비용 축소를 저해해 왔다. 극도로 부족한 노동력을 해외에서 유입하는 것을 제한하였고 노동시간을 축소시켰으며 소비 보조금을 지급하였다. 아울러 상품을 할당량하에 제한 공급하고 가격을 통제하며 노동 유인을 축소시켰다. 영국 정부가 추진한 사회복지 정책은 가히 칭찬받을 일이지만 이는 영국이 동원 가능한 자원 이상이 요구되는 일이었다. 주거, 의료보험, 교육은 대규모 건설이 요구되는 프로젝트로 수입을 증가시키고 수출을 제한하는 결과를 가져와 대외무역수지의 복원을 저해하였다. 동시에 영국의 안보정책은 영국의 경제가 감당하기 힘든 수준으로 확대된 상태였다. 이 모든 이유로 영국의 경제 안정화 속도는 늦춰졌다.

이 같은 상황에서 영국 내에서 장기적 무역정책에 관한 의견이 극명히 양분되었다. 한 학파는 영국이 타국들과의 동등한 경쟁을 기대할 수 없다고 보고 있었다. 영국이 품고 있는 수출에 대한 희망은 특혜협정, 양자협정 및 물물교환으로 유지되는 시장에 기반하고 있다. 이에 따라 영국은 무역약소국과 무역을 할 때 자국의 우월한 무역국의 입지를 활용하여 무역협상을 자국의 이익에 유리한 방향으로 이끌어내야 한다. 다자주의의 위협을 피하는 동시에 계획

적이고 체계적인 차별주의 조치를 통해 영국을 보호해야 한다. 하지만 이 같은 조치도 위험을 내포하고 있다. 왜냐하면 이 같은 조치는 영국만이 취할 수 있고 미국을 비롯한 다른 무역 강국이 이에 대해 보복조치를 취하지 않을 것이라는 가정에 기반하고 있기 때문이다. 하지만 이 가정이 사실이 아니라는 것이 곧 드러날 것이다.

다행히도 양자주의의 장기적인 이득에 관한 믿음은 지배적인 것이 아니며, 공식적인 의견 또한 아니다. 영국은 특히 대외무역에 의존하고 있으므로 필수재를 수입하고 비필수재를 수출해야 한다는 사실은 인정되고 있다. 또한 세계 무역이 체계적인 차별주의에 기초하는 경우 가장 큰 타격을 받는 국가는 영국이며 동시에 시장 개방과 자유무역의 최대 수혜자도 영국이다. 따라서 다자주의야말로 영국이 장기적으로 추구하고 있는 정책적 목표이다.

하지만 다자주의는 지금 당장의 문제라기보다는 장기적인 목표로 인식되고 있다. 현재처럼 무역불균형에 직면한 경우 영국은 일단 무역 제한주의 및 차별주의를 추구해야 한다는 입장이며, 이의 궁극적인 영향에 대해서는 고려하고 있지 않다. 현재 영국의 정부 관료들은 향후 5년 이후에도 적절한 정책이 아니라 향후 5개월 혹은 5주 이내에 성과를 가져다줄 정책에만 몰두하고 있다. 이러한 상황에서 근시안적 사고를 하게 되는 것은 당연해 보인다.

## 산업화에 대한 맹신 (The Fetish of Industrialization)

전후 민족주의가 다시 득세하였다. 신생국가들이 출현하였으며 한때 종속국가였던 국가는 평등한 독립국가의 지위를 회복하였고 식민지 국민들은 자유를 되찾았다. 게다가 이들 제3세계 국가들 사이에서는 정치적 독립이 경제적 독립을 통해 강화되어야 한다는 신념이 만연해 있다. 개발도상국에서는 전쟁 중에 많은 산업시설들이 신설되었고, 이러한 시설의 유지 및 확장에 총력을 기울



이고 있었다. 최빈국들에서는 생활수준 향상에 대한 요구가 지속적으로 제기되고 있었고, 이를 달성하는 유일한 수단은 오직 급속한 경제 산업화밖에 없다는 비이성적인 믿음이 팽배해 있었다. 전 세계적으로 이 같은 경제 산업화는 오직 대외무역에 대한 엄격한 제한조치를 통해서만 달성될 수 있다고 여겨져 왔다. 따라서 국가들은 자국의 무역제한 조치 권리에 제한을 가하는 데 동참하는 것을 공공연히 꺼려하고 있으며, 이러한 시도조차 국가주권을 침해하는 것으로 비난받고 있다.

‘경제발전’은 언제나 환영받는 슬로건이다. 경제발전에 반대할 사람이 과연 어디에 있겠는가. 세계적인 생산성 향상 및 구매력 팽창은 모든 국가를 이롭게 한다. 하지만 실제로는 이득보다 오히려 해를 더 초래할 정책을 보호하기 위한 슬로건으로서 이러한 구절이 너무 자주 사용되고 있다. 저개발지역을 대표하는 정치인들은 농업 및 수출산업의 생산 향상을 위한 계획에 도리어 반대하고 있었다. 이들 정치인들이 외치는 ‘발전’이라는 것은 사실 ‘공장’을 의미한다. 물론 건전한 산업화는 바람직한 것이다. 하지만 많은 국가들은 단순히 산업화가 자체가 좋은 것이므로 산업의 종류 및 장소를 선택함에 있어 상대적 비용 및 경쟁효율성을 고려할 필요가 없다고 믿고 있는 듯하다. 따라서 ‘경제발전’이라는 목표는 보호주의를 정당화할 수 있었으며 마치 경제발전과 보호주의가 동의어인 듯 이용되어 왔다. 따라서 산업화에 대한 열망은 자유무역을 반대하는 데 좋은 정당화 사유가 되었다.

## 인도 및 라틴 아메리카 (India and Latin America)

다른 개발도상국과 마찬가지로 인도 역시 미국의 제안서 초안(the original American Proposals)에 대해 깊은 의구심을 가졌다. 인도에 따르면 이 미국 제안서는 오직 산업 강국들의 현재 필요를 충족하기 위해서 고안된 것이었다.

이 제안서는 국가간 생활수준의 격차 축소에 대한 희망은 물론이거니와 후진국의 발전을 위한 적극적인 프로그램을 전혀 제공하고 있지 않았다. 이 제안서는 전반적으로 부정적인 접근법에 기초하고 산업 강국들이 자국의 경제발전을 수립하는 데 기초가 되었던 무역조치들을 사용할 자유를 저개발도상국으로부터 박탈하고 있었다. 이 제안서의 목표는 일부 국가 그룹의 부를 유지하기 위해 다른 국가 그룹이 지속적으로 무역에 의존하도록 만드는 것이었다. 반면에 인도의 기본적인 정책은 급속한 대규모 산업화를 장려하는 것으로 이를 위해서는 대외무역의 직접적인 통제가 필수적이었다. 이 같은 무역통제정책은 그 존재 자체로 평가할 것이 아니라 정책이 도입된 목적에 의해 평가되어야 한다. 그리고 경제발전은 분명 정당화되는 정책의 목적이다. 선진국과 개도국의 근본적인 이익충돌의 상황 하에서 인도는 자국의 손발을 묶어두는 의무를 부담해서는 안 된다. 인도의 주장에서 드러나듯이, 인도는 미국 제안서 내용 그 자체보다 영국이 미국 제안서를 공식 지지한다는 사실에 더 영향을 받는 듯했다.

라틴 아메리카의 많은 국가들의 입장은 인도보다 더 극단적이었다. 이들에 따르면 부와 소득은 선진국들과 후진국들 간에 재분배되어야 한다. 부와 소득의 재분배는 선진국에는 의무이고, 후진국에는 특권이다. 선진국은 후진국의 발전을 위해 자본을 수출하는 것을 의무로 인정해야 하며 후진국은 선진국이 자본을 수출하는 경우 그 자본의 안정성까지 보장하리라고 기대해서는 안 된다. 선진국은 제조품을 가격상한가(price ceilings) 이하로 수출해야 하며 후진국은 원자재와 식량을 가격하한가(price floors) 이상으로 수출해야 한다. 즉각적인 요구사항보다는 장기적 정책이 우선시되어야 하고 경제발전보다는 경제제건이 우선시되어야 하며 지역주의의 이익보다는 세계경제가 우선시되어야 한다. 무역규범은 정부조치의 자유를 보장해야 한다. 이들 국가에 따르면 모든 국가가 무역정책에 관한 의무를 동등하게 부담하는 데 자발적으로 동의하게 된다면 결국 국가 주권이 훼손되고 강국이 약소국을 지배하게 되므로

저지하여야만 한다. 비록 이 같은 견해가 모든 라틴 아메리카 국가를 대표하는 견해는 아니지만 라틴 아메리카 지역과의 무역협상이 이루어질 때 이러한 견해가 자주 제기되어 왔다.

## 대공황에 대한 두려움 (The Fear of Depression)

1930년대 세계대공황의 영향 중 하나는 많은 국가들이 효율성 대신에 안정성을, 발전보다는 안보(security)를 우선가치로 삼았다는 것이다. 정책은 경제 침체를 예방하는 데에 초점을 두었고 이를 위해 도입된 정책 수단은 ‘완전고용’을 위한 조치였다. 국가가 경제활동을 통제하는 책임을 대거 부담하지 않는 이상 경제침체를 예방할 수 없다는 믿음이 존재하였다. 하지만 경제안정을 위해 최적으로 고안된 계획도 수출이 감소하거나 수입이 증가하는 경우 무용지물이 될 수 있다. 폐쇄경제하에서 고용은 쉽게 유지된다. 따라서 고용에 초점을 두는 경우 무역확장을 위한 조치에 대한 합의를 이끌어내기 어렵다. 무역자유화는 독립성을 낮고 무역자유화와 독립성을 동시에 추구하는 경우 양자간의 충돌을 완화해야 한다.

이 같은 상황하에, 미국의 경제력이 핵심 요인으로 작용한다. 미국은 현재 전 세계 제조품 생산의 절반을 담당하고 있으며 원자재의 절반을 소비하고 있다. 미국의 산업활동이 활력을 잃는 경우, 원자재에 대한 수요 또한 감소하며, 미국은 원자재 수요의 상당량을 국내 공급할 수 있으므로 원자재 수입 수요가 더욱 감소할 수밖에 없다. 가격이 하락하고 생산이 감소하며 고용이 축소된다. 이에 따라 미국의 경기침체는 미국에 제품을 수출하는 국가들로 이전된다. 이 국가들은 그들의 경제가 미국 경제주기에 동조화되어 있다는 사실을 깨닫게 되었고 자국 경제가 미 경제에 긴밀히 의존하는 것이 큰 위험을 수반한다는 결론을 내리게 되었다.

만약 미국이 장기적으로 극심한 경기침체가 다시는 발생하지 않을 것임을 전 세계 국가들에 확신시킬 수 있었다면 자유무역정책에 관한 협정을 맺는 것이 좀 더 수월했을 것이다. 하지만 현실적으로 이러한 확신은 불가능하다. 물론 미국은 1930년대의 악몽을 되풀이하지 않을 것이라고 확신하고 있으며, 현재 새로운 지식, 새로운 자원 및 새로운 통제수단을 갖추고 있다. 미국이 세계 경제의 안정을 추구할 것은 분명하지만, 그렇다고 경제안정을 확실하게 보장할 수 있는 것은 아니다. 이 같은 미국의 신념과 이를 실현할 수 있는 능력을 불신하는 국가들은 미국이 먼저 자국을 보호할 수 있는 힘을 갖추어야 한다고 주장한다. 세계경제가 호황일 경우 이들 국가는 미국과 호의적인 관계를 유지할 수 있을 것이며, 이들의 경기침체 확산 예방정책은 유지되어야만 한다.

이 같은 정책기조를 가장 명백하게 유지하고 있는 국가는 호주이다. 샌프란시스코 UN 회의, 핫스프링스 식량과 농업에 관한 UN 회의(Conference on Food and Agriculture), 필라델피아 국제노동기구 회의, 브레튼 우즈 회의, 세계무역헌장(the world trade Charter) 준비를 위한 모든 회의에서 호주는 고용정책이 국제적으로 중요하다는 점을 인식하고 이에 집중하였다. 호주는 고용유지 협정이 무역장벽 축소에 관한 협정의 선결조건이며, 모든 국가가 국내조치를 통한 고용안정 유지를 약속할 것을 촉구하였다. 그리고 이 모든 회의에서 호주의 이 같은 의견이 인정되었다.

물론 미국이 고용안정 문제에 대해 무관심하며 경시하고 있다는 주장은 다소 부적절하다. 아울러 생산성과 실질임금을 고려하지 않은 채 고용에만 집중하는 정책도 허점이 있다. 하지만 호주의 주장이 사실에 기초하고 있다는 점은 인정되어야 한다. 경기불황 시 원자재 가격은 제조품에 비해 더 급격히 떨어지며, 경기주기에 따라 양모 가격은 다른 원자재 가격보다 더 급격히 변동한다. 호주의 대미국 수출의 90%가 양모이기 때문에, 미국의 양모 관련 공장들이 활발하게 가동되면 호주의 수출 또한 증가하게 된다. 반면 미국의 공장이 문을

단으면 호주 또한 경기침체에 빠진다. 따라서 미국의 고용안정은 호주에 중요하다. 따라서 호주는 종속경제 국가들의 주요 대변인이 될 수밖에 없었다.

## 국가통제주의와 자유무역 (Statism and Freedom of Trade)

논리적으로나 실질적으로나 국제무역의 자유화는 국내경제가 자유로운지에 따라서 결정된다. 국제무역이든 국내경제이든, 생산은 소비자의 자유로운 선택에 의해 결정되며, 시장가격을 통해 반영되고, 자유시장에서 독립적인 기업들간의 경쟁에 의해 규율된다. 자유로운 국내경제는 세계무역의 다자주의 및 비차별주의에 부합하는 것이며, 반대로 국가통제하의 국내경제는 양자주의와 차별주의에 부합한다. 양차대전과 세계대공황 때문에 자유시장의 입지는 축소되었고, 전 세계에 걸쳐 국가들의 자국경제에 대한 통제가 극심해졌다. 전 세계에 걸쳐 집단주의, 공공계획, 중앙집권적 통제의 규율범위가 점점 더 확대되고 있다. 정도의 차이는 있지만 여러 국가에서 민간기업 및 경쟁기업에 대한 신념이 사라지는 대신 국가통제주의가 확산되었다. 이미 확립된 국가의 통제는 기득권의 압력과 타성에 젖어 더욱 지속 및 확대되고 있다. 미국 및 일부 국가를 제외한 국가들에서 나타난 이 같은 추세는 경제자유화보다는 통제주의를 더 부추겼으며 세계무역의 자유화를 위한 협정을 방해한다.

많은 국가들이 미국과 매우 상이한 이익과 목표를 가지고 있다는 사실은 많은 미국인들에게 충격으로 다가왔다. 이에 대한 첫 번째 반응은 미국 또한 공동의 무역 원칙을 확립하려는 노력을 중단하고 자국의 경제력에 전적으로 의존해야 한다는 것이었다. 하지만 이는 매우 성급한 결론일 것이다. 왜냐하면 세계경제 및 세계정치에서 미국의 입지를 생각한다면 자국 경제력 발전에만 치중하는 것은 불가능하기 때문이다. 나아가 생각했던 것보다 미국이 경제자유화 원칙에 그렇게 전념하지 않았다는 사실을 인정해야만 한다.

## 미국이 모르는 큰 결점 (The Beam in Our Own Eye)

미국은 자유시장의 활발한 경쟁에서 승리하였지만 그 대가로 경쟁이 너무 심해지지 않도록 그리고 시장이 과도하게 개방되지 않도록 노력해야 했다. 1933년 「미국산 우선구매법(Buy-American Act)」에 따르면 공공 조달은 미국에서 제조되거나 미국산 원자재로 제조된 제품에 한정되어야 한다. 수출입 은행에 의해 확장된 신용은 오직 미국인이나 미국 회사의 서비스를 지불하거나 미국에서 생산되거나 제조된 재료 및 기구를 구매하기 위한 자금 조달을 위해서만 사용되어야 한다. 게다가 1934년 미국 의회의 한 결의안에 따르면 이 같은 차관으로 자금을 조달한 수출은 가능한 경우 미국에 등록된 선박에 의해 이루어져야 한다. 미국의 선박(船腹)량은 연안무역을 독점하는 수준에 이르렀다. 미국은 대양을 횡단하는 해상 운송에 대해 보조금을 지급하였다.

우리는 미국이 경제계획 관례에 강력히 반대하는 것처럼 말하는 데 익숙하다. 하지만 정작 미국은 경제 주요 부문에 관한 경제계획에 대해서는 반대하지 않는다. 다른 여느 나라들처럼 미국 또한 농업 부문의 생산량을 시장에만 전적으로 맡겨두지 않는다. 세계 다른 나라의 농산품 가격과 상관없는 수준으로 미국 내 농산품의 가격을 유지하는 것이 미국 정부의 확립된 정책이다. 농산품 공급이 충분하면 미 정부는 농산품 생산과 시장을 통제한다. 국내 농산품 생산량이 해외 수출량을 초과하는 경우 미국 정부는 미국 농산품의 경쟁력을 유지하기 위하여 보조금을 지급한다. 국내 농산품 생산량이 국내 농산품 수요에 미달하는 경우 미국 정부는 농산품 수입을 제한하여 기존의 농산품 가격하락을 방지한다. 여기에서 미국 농업정책이 현명한지 여부는 논의의 대상이 아니다. 이러한 정책은 분명 미국의 사기업에 대한 신뢰와 자유무역체제를 회복하려는 노력에 어긋나는 것이다.

미국의 국가안보 정책도 무역장벽 철폐 목적과 충돌할 수 있다. 미국은 원자

재, 자본재 및 산업기술의 수출을 제한하여 잠재적국의 군사력을 축소하고자 시도할 수 있다. 아울러 수입금지 및 국산품 사용을 의무화함으로써 전략적 산업 설립을 추구할 수 있다. 전략적 물자를 차별적으로 수입함으로써 근거리 공급원의 보전 혹은 발전을 추구할 수 있다. 안보에 대한 고려를 최우선시하더라도 이 또한 제한정책의 도입을 유발할 수 있음을 인정해야만 한다.

미국 제안서는 원칙적으로 수량제한, 수출보조금, 차별적 국내세 및 차별적 국내규정을 비난하고 있다. 미국은 담배 씨앗 수출을 금지하는 동시에 면, 밀, 커피, 설탕과 필리핀산 특정 상품에 대해 수입쿼터를 부과하고 있다. 미국 정부는 국내가격의 유지를 저해하는 수입품에 대해 쿼터를 부과하는 권한을 농무부에 위임하였고, 면과 밀에 수출보조금을 지급하였다. 유지류에 대해 국내세금을 차별적으로 부과하였으며 천연고무와 합성물질을 혼합하여 고무제품을 제조하도록 의무화하였다.

미국의 협상대표들이 대외무역 장벽의 완화를 주장할 때마다 이 같은 사실이 지적되고 있다. 아울러 다른 국가들은 공공연하게 이에 대한 설득력 있는 비판을 제기하고 있다. 미국인들은 독선적이지 않다. 물론 미국인들은 이 문제에 관해 미국이 세계 대부분의 국가들보다 더 결백하다는 사실을 기록을 통해 보여 주려고 할 수 있다. 하지만 다른 국가들은 미국이 현재 지지하고 있는 원칙들을 향후 수년 동안 준수해나갈 것인지에 대해 회의적이다. 이러한 회의적인 시각이 미국의 무역장벽철폐 노력에 대한 또 다른 장벽이다.

## 제4장

# 하바나 헌장 협상

(NEGOTIATING THE CHARTER)

ITO의 설립은 제1차 세계대전 시 미 의원 Cordell Hull이 최초로 제안하고 미 하원이 도입한 결의안에서 찾아볼 수 있다. 이 구상은 1919년 미국 제법학회(American Society of International Law)에서 연방무역위원회(Federal Trade Commission) 위원인 Huston Thompson의 연설과 1927년 국제상업회의소(International Chamber of Commerce)가 세계경제회의에 제출한 보고서를 통해 더욱 발전되었다. 아울러 이 구상은 1927년 몬테비데오에서 개최된 제7차 국제 미주회의(International Conference of American States)에서 채택된 한 결의안에 반영되었다. 또한 1938년 미 전문가위원회(committee of American experts)가 국가평화회의(National Peace Conference)에 제출한 보고서를 통해서 더욱 발전되었다. 전후 국가제조업위원회(Postwar Committee of the National Association of Manufacturers)가 1943년 12월에 유사한 제안서를 제출하였고, 미 노동연방(American Federation of Labor)은 1944년 4월에, 그리고 1944년 11월에는 뉴욕 라이 국제사업회의(International Business Conference meeting at Rye)가 유사한 제안서를 제출하였다.

하바나 헌장을 완성에 이르게 한 협상은 1941년 8월 12일 대서양 헌장(Atlantic Charter)의 공표에서 비롯된다. 이 대서양 헌장에서 미국 대통령과 영국 총리는 현존하는 모든 의무를 존중하는 동시에 경제적 번영을 위해 필요



한 무역 및 원자재에 대한 접근성을 국력이나 전쟁의 승리 여부와 상관없이 모든 국가가 향유할 수 있도록 노력할 것을 선언하였다. 이 선언문은 모든 UN 회원국이 채택하였다. 이 선언문이 공포되고 4개월 후 미국은 제2차 세계대전에 개입하였다.

1942년 2월 23일 미국과 영국은 무기대여관계를 다루는 상호원조조약에 서명하였다. 동 협정 제7조에서 미국과 영국은 무기대여결정의 조건이 양국간 무역에 부담을 주는 것이어서는 안 되며, 다만 양국의 상호호혜적인 관계를 도모하고 세계경제를 증진하는 것이어야 한다는 결의를 표명하였다. 이를 위해서 미국과 영국이 공동의 조치를 취하는 규정이 포함되어야 했다. 이 공동의 조치는 이에 동의하는 모든 국가들이 참여할 수 있으며, 이 조치의 목적은 적절한 국제 및 국내 조치를 통하여 모든 사람의 자유와 복지의 실질적 토대인 생산, 고용, 상품의 교환 및 소비를 확대하고 국제무역에서 모든 차별적 조치를 제거하고, 관세 및 무역장벽을 축소하는 것이다. 이 조항은 13개 국가와 체결한 유사한 협정에 포함되었다.

## 수년간의 준비 (The Years of Preparation)

향후 3년 동안 식량 및 농업 문제를 다루기 위한 국제기구, 환율안정문제를 다루는 국제기구, 경제복구 및 발전을 위해 차관을 제공하는 국제기구, 무역장벽 축소를 위한 국제기구의 설립을 위한 계획이 미국 정부 내에서 수립되었고, 타국들과의 협의가 시작되었다. 이 프로그램의 일환으로 1943년 봄부터 1945년 여름까지 당시 미 국무부 차관보였던 Myron C. Taylor, Dean Acheson 및 William L. Clayton의 주재하에 일련의 미국 정부부처 및 정부기관 위원회의 회의가 개최되었고, 이를 통해 국제무역기구에 관한 제안이 마련되었다. 이 제안들은 이른바 일련의 ‘제7조 회담(Article VII

conversations)’에서 논의되었는데, 1943년 가을 회담에는 영국정부 관료들이 참여하였고, 1944년 초기 회담에는 캐나다 정부 관료들이 참여하였으며, 1945년 여름에는 런던과 오타와에서 각각 영국 및 캐나다 관료와의 회담이 이루어졌다. 미 부처간위원회와 제7조 회담에서 미국 제안서는 비로소 윤곽이 잡히기 시작하였다.

각 경제협력 부문에서 발전된 프로그램의 상호의존 관계는 분명하게 인식되었다. 1943년 5월 핫스프링스(Hot Springs)에서 개최된 UN 식량농업회담에서 각국 정부가 조속한 시일 내에 가장 효율적인 방법으로 모든 유형의 국제무역 장벽을 축소하고 모든 유형의 무역차별 제한조치를 제거할 것을 동의하는 권고안이 마련되었다. 1944년 5월 필라델피아에서 개최된 국제노동회담은 국제 상품 및 서비스 무역이 생활수준을 높이고 높은 고용수준을 달성하는 데 크게 기여한다는 사실을 인정하고 세계 무역 팽창을 도모하는 적극적인 조치를 권고하였다. 1945년 10월부터 1946년 12월까지 미국과 주고받은 일련의 외교문서에 따르면 벨기에, 그리스, 폴란드, 프랑스, 터키, 체코슬로바키아 및 네덜란드는 ‘미국 제안서’의 목적을 지지하고 예정된 협상의 결과를 저해하는 조치를 취하지 않기로 동의하였다.

미국 제안서 사본이 세계 모든 국가에 전달되었다. 동시에 미국은 관세 및 다른 무역장벽 축소를 위한 최종 협상에 참여하도록 15개 국가(영국, 소련, 프랑스, 중국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국 및 인도, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크, 체코, 브라질, 쿠바)에 초청장을 전달하였다. 이 협상에서 미국 정부가 취할 조치는 1945년 미 「무역협정법(Trade Agreements Act)」을 수정 및 연장할 때 미 의회가 부여한 권한 범위에 존재하는 것이어야 했다. 미국으로부터 초청받은 15개 국가 중 14개 국가가 초청을 수락하였고, 소련은 이에 응하지 않았다.

1946년 초 런던에서 개최된 첫 번째 UN 경제사회이사회 회의에서 미국은

국제 무역 및 고용 회담 개최 및 동 회담 의제를 구체화하기 위한 준비위원회 구성을 촉구하는 결의안을 도입하였다. 이 의제에 포함되도록 제안된 주제는 항목별로 미국 제안서에 포함된 것이었다. 이 결의안은 반대표 하나 없이 채택되었다. 미국과 관세협상에 참여하도록 미국이 초청한 국가들은 준비위원회에 포함되었다. 이 국가 그룹에 더해 UN 경제사회이사회는 노르웨이, 칠레 및 레바논을 위원회에 포함시켰다. 이에 따라 미국은 이 3개국을 관세협상단에 참여하도록 초청하였다.

1946년 봄 미국 제안서를 고안한 미 정부 부처간위원회는 미국 제안서를 보다 구체화한 ITO 헌장 제안서(A Suggested Charter for an International Trade Organization)를 마련하였다. 하지만 ITO 헌장 제안서는 순수하게 미국의 초안이었으므로 미국 제안서를 지지하는 국가들에 대해 구속력이 있지는 않았다. ITO 헌장 제안서는 준비위원회에 속하는 국가들에 회람되었으며 1946년 여름 동 국가들의 수도에서 개최된 회담에서 논의되었다. 또한 동 제안서는 같은 해 9월 공개토론의 토대로 미국인들에게 제시되었다.

1946년 10월 15일부터 11월 26일까지 런던에서 첫 번째 준비위원회 회의가 개최되어 러시아를 제외한 모든 회원국이 이에 참석하였다. 처음에는 호주가 예비회담의 수준을 넘어서는 것을 주저하고 영국과 프랑스가 ITO 헌장 제안서를 공식적으로 승인하는 것을 꺼려하였음에도 불구하고, 준비위원회는 미국 초안(American draft)의 개요와 동일하게 의제를 채택하고 표결을 통해 동 미국 초안 문서를 회담의 기초로 채택하였다.

## 런던 회담의 의제들 (The Issues at London)

런던 회담의 주요 이슈는 미국의 제안에서 비롯되었다. 미국은 원칙적으로 수량제한조치의 사용을 금지하고 오직 예외적인 상황에서 국제적인 승인을 얻

은 경우에만 허용하되, 허용되는 경우에도 수량제한조치를 비차별적으로 적용할 의무를 부과할 것을 제안하였다. 동 원칙은 일반적으로 수락되었지만 예외의 정도와 성격은 논의의 대상이었다. 국가들이 국제수지의 어려움을 해결하고 완전고용을 유지하며 경제발전을 도모하기 위해서는 보다 손쉬운 예외조항이 필요하다는 의견이 제기되었다. 국제수지 문제는 영국과 프랑스의 주요 관심사였다. 비록 사안의 성격은 전문적이었으나 전하고자 하는 메시지는 분명하였으며 미국 초안의 의도를 유지하는 것으로 원문이 개정됨으로써 최종 타협안에 이르게 되었다. 고용 및 산업화 문제는 호주가 논의를 이끌었고 수입쿼터를 금지하는 규칙을 완곡하게 비난하였다.

호주는 미국 초안이 무역을 확대하는 적극적인 조치보다는 금지조치를 포함한다는 점에서 긍정적이기보다는 부정적인 성격을 띠고 있다고 주장하였다. 영국의 지지 하에 호주는 완전고용 유지의 근본적인 중요성을 강조하고자 하였다. 하지만 어떤 국가도 완전고용을 유지하기 위해 국제적 차원의 적극적 조치를 취할 것을 제안하지 않았다. 그 대신 영국과 호주가 주장한 바는 ITO 회원국이 자국의 상품수요가 급격히 감소하거나 장기간 동안 수출대비 수입과 해외투자가 훨씬 미달하는 경우 수입제한조치를 취할 수 있도록 허용해야 한다는 것이었다. 요컨대, 영국과 호주는 미국의 불황이 야기할 결과 또는 미국의 무역수지 불균형이 지속되는 것을 우려한 것이었다. 하지만 미국의 불황이나 무역수지 불균형이 금융위기를 야기할 수 있으며 이 경우 ITO 현장의 국제수지 조항이 적용될 것이라는 사실이 마침내 인정되었다. 런던회담에서 채택된 조항들 중 유일하게 고용에 관하여 적극적인 조치를 요구하는 조항에 따르면 고용문제는 국내정책에 위임된 사항이었다. 미국은 애초부터 고용문제를 국내정책에 위임할 것을 제안해왔다.

호주는 산업화의 중요성을 옹호하는 데에도 앞장섰으며 인도, 중국, 레바논, 브라질 및 칠레가 이를 지지하였다. 하지만 산업화와 관련해서도 적극적 조치

는 제안되지 않았다. 진정한 관심사는 쿼터를 부과하여 산업화를 증진할 자유를 유지해야 한다는 데 있었다. 이는 일시적으로 협상을 결렬시킬 수도 있는 사안처럼 보였다. 하지만 예외적으로 무역기구 회원국이 신생 산업을 발전시키기 위하여 수입쿼터를 부과할 것을 허용하는 규정과 더불어 경제발전에 관한 새로운 장을 ITO 헌장에 추가할 것을 미국이 제안함으로써 이러한 논란은 종식되었다.

제한적 영업관행(restrictive business practices)에 관한 논의에서 캐나다와 미국은 카르텔을 금지시킬 것을 주창하였다. 이에 대한 주요 반대국은 영국, 벨기에 및 네덜란드였다. ITO 헌장에 최종적으로 채택된 제한적 영업관행에 관한 장(chapter)은 미국 제안서의 개요와 거의 동일하였다. 미국은 ITO 헌장 제안서에 일부 특정 조치가 그 자체로 제한적이지 않더라도 조치의 결과가 제한적일 수 있다는 가정을 추가할 것을 제안하였다. 하지만 이후 미국은 동 제안을 철회하였다. 하지만 동 헌장 제안서는 사기업 독점 및 국영무역기업을 규율범위에 포함시킴으로써 강화되었다.

준비위원회는 UN 식량농업기구(FAO) 내에서 농산품을 다른 상품과 구별하고 상품정책을 무역정책과 구별하기 위해 정책적 노력을 기울여야만 했다. 이를 위해 UN 식량농업기구는 국제식량위원회(World Food Board) 하에 포괄적인 완충재고(buffer-stock), 재고처리(surplus-disposal) 및 구호(relief) 사업을 수립하였다. 미국의 입장은 공동정책이 농산품 및 비농산품 모두에 적용되어야 하며 상품정책은 ITO의 상품정책과 양립해야 한다는 것이었다. 이 같은 미국의 입장은 널리 지지를 얻었다. 완충재고에 관한 승인을 얻고자 한 영국의 노력은 실패로 돌아갔다. 이에 관련된 장(chapter)에 미국이 제안한 세이프가드 조치가 반영되어 있다.

경제발전에 관한 장이 추가된 것을 제외하고는, 런던 회담에서 마련된 헌장은 미국 초안의 양식을 따랐으며 통상정책, 카르텔, 상품, 고용 및 국제무역기

구에 관한 제안을 크게 수정하지 않고 그대로 포함하였다. 준비위원회는 간접 보호 조치, ITO의 의결권, 비회원국과의 관계를 규율하는 조항을 완성시키지 않았다. 따라서 기초위원회(Drafting Committee)를 구성하여 간접보호 조치 및 ITO의 의결권에 관한 제안서를 마련하도록 하고 전문을 편집하도록 하였다. 이 기초위원회는 1947년 1월 20일부터 2월 25일까지 레이크 석세스(Lake Success) 회의에서 '뉴욕 초안(New York draft)'으로 알려진 세 번째 현장수정본을 내놓았다.

준비위원회가 런던에서 개최되는 동안 「무역협정법」하에 채택된 절차에 따라 미 국무부장관 대리는 회원국 그룹과 관세협상을 시작하겠다는 의지를 통보하였다. 미국의 동의하에 준비위원회는 1947년 봄과 여름에 개최되는 제네바 제2차 회담에서 관세협상을 시작하기로 동의하고 동 협상의 절차초안 양허각서를 승인하였다.

## 제네바 회담을 위한 준비 (Preparations for Geneva)

1947년 1월 13일 워싱턴에서 개최된 호혜정보 부처간위원회(Interdepartmental Committee on Reciprocity Information)에서 관세목록에 관한 공청회가 수차례 개최되었다. 통상협정 부처간위원회(Interdepartmental Committee on Trade Agreements)는 동 공청회에 제시된 성명서와 관세위원회(Tariff Commission)의 연구 및 관련 자료를 검토하였다. 통상협정 부처간위원회의 권고안에 기초하여 당시 미국 대통령은 미국이 협상할 수 있는 범위를 설정하였다. 이와 동시에 Vandenberg 상원의원과 Millikin 상원의원의 제안에 따라 미국 대통령은 향후 통상협정에 도피조항(escape clause)을 포함하고 이를 위한 협상과 조항 적용에 따라야 할 절차를 수립할 것을 의무화하는 행정명령(Executive Order)을 발하였다.

런던 헌장의 초안은 미국 내에 널리 회람되었고 1947년 2월 및 3월에 워싱턴, 뉴욕, 보스턴, 시카고, 뉴올리언스, 덴버 및 샌프란시스코에서 초안에 관한 비공식적 공청회가 개최되었다. 약 200명의 사업, 농업, 노동 및 민간기구 대표자들이 동 공청회에 참석하였다. 이들 중 대다수는 헌장의 목표에 대한 일반적인 지지와 무역기구 설립을 위한 프로젝트에 대한 지지를 보였다. 미 대외무역협의회(National Foreign Trade Council),全美제조업자협회(National Association of Manufacturers), 미 상공회의소(United States Chamber of Commerce) 및 미 국제상업회의소협회(United States Associates of the International Chamber of Commerce)는 헌장에 관한 자세한 분석결과를 바탕으로 권고안을 제출하였고, 동 권고안은 미 국무부와 의 수차례 회의에서 논의되었다. 1947년 3월과 4월에 걸쳐 Millikin 상원의원의 주재하에 미 상원 재정위원회(Senate Committee on Finance)에서 뉴욕 헌장초안(New York draft of the Charter)에 관한 공청회가 개최되었다. 동 공청회는 헌장의 결함을 지적하고 이를 개선하기 위한 방안을 제안하였다.

이 모든 권고와 제안은 집행위원회(Executive Committee)에 의해 수집되고 연구되었으며, 많은 부분이 제2차 준비위원회에 참석하는 미 대표단이 따라야 할 지침서에 포함되었다. 제2차 준비위원회는 1947년 4월 10일 제네바에서 개최되었다.

## 제네바 회담의 의제들 (The Issues at Geneva)

5월 초부터 8월 말까지 개최된 제네바 회담에서 헌장 전문을 재구성하고, 모호한 문구를 분명히 하였으며, 비밀관적인 부분을 제거하고 문서의 외관을 전반적으로 향상시켰다. 거의 예외 없이 미국에서 제안된 수정사항이 수락되었고 이에 따라서 초안이 개정되었다. 특히 중요한 점은 새로운 두 조항이 추가

된 것인데, 하나는 외국 영화를 차별하는 국가의 자유를 제한하는 것이고 또 다른 조항은 사적 외국인투자의 대우를 규율하는 것이다. 비록 두 번째 조항의 내용은 수락되지 않았지만, 동 조항은 현장 범위에 외국인 투자 관련 내용을 포함시키는 데 기여하였다. 미국은 오직 한 사안에 관해서만 좌절을 겪었는데, 이는 캐나다의 요구로 준비위원회가 수정안을 채택하여 ITO의 사전승인 없는 수출보조금 부과를 금지한 것에 대한 사안이었다. 이 사안에 관해 미국은 공식적으로 의견을 개진하지 않았다.

제네바 회담의 주요 사안은 또 다시 수입쿼터 금지규칙에 대한 주요한 두 가지 예외의 성격에 관해 집중되었다. 국제무역수지의 곤란 및 경제발전 증진을 다루는 조항이 그 예외조항이다. 영국과 프랑스는 쿼터체제의 차별적용에 있어 광범위한 재량을 추구하였고 이들의 바램은 특정한 조건이 만족되는 경우 쿼터제의 차별적인 적용을 허용하는 전문이 채택됨으로써 일부분 실현되었다. 이와 동시에 미국의 요청하에, 회원국이 국제수지 어려움에 처해 있는지 여부를 결정함에 있어 ITO가 IMF의 결정을 수용해야 한다는 조항이 채택되어 국제수지예외를 둘러싼 셰이프가드 조치가 강화되었다. IMF가 결정을 내릴 때 미국이 가중투표권을 가지는 점을 감안하면 이러한 조항의 수정은 매우 중요하다.

인도의 주도하에 산업화를 도모하기 위한 수입쿼터 및 기타 제한조치의 자유로운 이용을 둘러싼 논란이 다시 시작되었다. 하지만 이번에는 개발도상국이 이러한 조치를 부과하기 전에 ITO의 사전승인을 획득할 것을 의무화하는 조항이 비판의 대상이 되었다. 이에 대한 대안으로, 경제발전을 위한 무역제한 조치 부과와 자유를 회복시키고 이에 따라 ITO가 이 같은 무역제한조치를 검토하고 중단하도록 명령할 수 있는 권한을 부여하자는 제안이 제시되었다.

동 사안에 관한 이견은 조항의 수정으로 해결되었는데, 동 수정조항에 따르면 예외조항의 신속한 적용을 고려하여 반대론자의 시간 끌기로 결정이 지연



되는 일을 방지하고, 특정 조건이 만족되는 경우 예외조항의 적용이 승인될 수 있다. 하지만 사전승인 원칙은 여전히 유지되었다.

준비위원회가 최종 입장을 취하지 않은 사안은 세 가지이다. 국제무역기구 내에서의 의결권, 사무국의 구성, 그리고 회원국과 비회원국의 관계가 바로 그것인데, 준비위원회는 이에 대한 대안으로 초안을 마련하여 가을에 하바나 세계회담에서 논의되도록 하였다. 1947년 8월 22일 준비위원회는 헌장작업을 마무리하였다.

## 관세와 무역에 관한 일반협정 (The 'GATT')

23개국이 헌장전문을 위한 제네바 회담을 수반한 관세협상에 참여하였다. 소련은 이번에도 불참하였다. 준비위원회의 18개 회원국과 더불어 시리아가 레바논과 함께 관세동맹으로 동 관세협상에 참여하였다. 버마, 실론, 남로디지아(Southern Rhodesia)가 영연방에 소속된 독립관세지역으로 참여하였고, 동 회담이 진행되는 중 독립이 선포된 파키스탄 또한 참여하였다. 국가간에 상품별 양자관세협상이 진행되었으며, 관세협상 대상은 한 국가가 다른 국가의 주요 수출국인 품목에 한정되었다. 하지만 양국간에 이루어진 관세양허는 다른 모든 국가에 일반적으로 적용되었다. 23개국간 양자협상을 통해 170건 이상의 양자 협상이 가능하였다. 하지만 일부 경우, 무역량이 미미하였으며 실제 123건의 양자협상이 이루어졌다. 미국은 22개국과 양자협상에 임하였으며, 다른 회원국간에 101건의 양자협상이 이루어졌다. 따라서 동시다발적인 협상을 통해 관세양허가 이루어졌으며, 동시다발적 협상이 아니었다면 관세협상은 결코 타결되지 못했을 것이다. 약 50,000개 품목이 6개월에 걸쳐 이루어진 1,000회 이상의 관세협상에서 고려되었다. 123건에 걸친 관세협상의 최종결과는 단일문서인 '관세 및 무역에 관한 일반협정'(GATT: General

Agreement on Tariffs and Trade, 이하)에 포함되었고, 동 협정은 1947년 10월 30일에 채택되었다.

GATT 당사국들의 무역량은 세계대전 이전 세계무역량의 3/4을 차지하였는데 1947년에 그 비율은 더 증가하였다. GATT는 당사국간에 무역량의 2/3를 규율하였다. 동 협정은 일부 상품의 관세를 상당량 감축하고, 다른 상품에 대한 낮은 관세율을 의무화하는 동시에 상품의 자유로운 수입을 의무화하였다. 아울러 동 협정은 영연방 국가간의特惠무역을 축소하고 영연방 국가의 수입품목에 대한特惠를 제거하였다. 캐나다와 영국은 교환각서를 통해 기존의特惠를 제공할 의무를 해제함으로써 협정의特惠제거 목적에 기여하였다. 게다가 GATT는 새로운特惠를 수립하거나 기존의特惠를 확대하는 것을 금지하였다.

이 모든 양허들은 일반조항들을 통해 보호되었는데 동 일반조항은 당사국들이 다른 무역제한조치나 차별조치를 통해 이 모든 양허를 무용지물로 만들지 못하도록 하는 방지책이었다. 헌장규범과 더불어 동 일반조항들은 무역제한조치로서 관세의 적용방법, 차별적인 국내세금 및 국내규정, 쿼터제도 및 환율통제, 그리고 국영무역기업의 운영을 규율하였다. 동 일반조항은 대부분의 세계무역에 최혜국대우(MFN) 원칙의 적용을 보장하였다.

GATT는 당사국수, 적용대상인 무역량 및 조치, 무역정책에 관한 합의의 광범위성 면에서 역사상 유례가 없는 규범이었다. 양차대전 간의 시기와 대조적으로 이는 희망적인 전망을 제공하였다. 1947년 11월 18일 동 일반협정이 공표됨에 따라 같은 해 11월 21일에 하바나에서 개최된 무역과 고용에 관한 UN 회의 역시 성공적으로 개최될 분위기가 조성되었다.

## 하바나 회담 의제들 (The Issues at Havana)

56개 국가의 대표들이 하바나 회담에 참석하였고 국가대표가 아닌 사람들은 읍저버 자격으로 참석하였다. 소련은 참석하지 않았다. 하바나 회담이 개시되고 30여개 저개발국의 대표들은 제각기 어느 정도의 차이는 있었지만 모두 제네바 헌장에 대해 비판하였다. 이들은 제네바헌장의 초안이 일방적이며 오직 강대국의 이익만을 추구하며 개발도상국의 발전에 대한 아무런 희망도 제공하고 있지 않다고 비판하였다. 약 800여개의 수정안이 제출되었으며, 이들 중 약 200여개의 수정안은 초안의 근본 토대를 붕괴시킬 수도 있는 것이었다. 거의 대부분의 의의제기는 헌장상 의무에 대한 것이었다. 수정안의 대부분은 광범위한 예외에 관한 것이었다. 별다른 관련성이 없는 내용 또한 상당 부분 포함되어 있었다. 일부 국가는 새로운 ITO의 역할을 순전히 자문제공에 한정할 것을 주장하기도 하였다. 이러한 제안 중에는 헌장이 발효하는 것을 불가능하게 만들지는 못했지만 어렵게 만들기 위한 조항이 존재하였다. 이렇게 하바나 회담은 시작되었다.

격렬한 논의가 진행되었지만 결국 대부분의 사안에 대해 큰 수정 없이 합의가 이루어졌다. 무형관세, 국영무역, 제한적인 사업관행, 상품협정 및 고용에 관한 조항들은 제네바 초안의 원칙을 유지하였다. 외국인 투자 관련 조항 내에 빈축을 샀던 부분은 삭제되었다. 수출보조금 지급의 사전승인 요건은 제거되었다. 관세동맹 및 자유무역지대의 점진적인 발전을 규율하는 기준이 보다 구체화되었다. ITO의 의결권 문제는 1국가 1표를 기초로 하는 것으로 일단락되었다. 하지만 일부 사안은 2/3 다수결이 요구되었으며 IMF가 국제수지 예외조항에 대해 최종결정을 내린다는 원칙이 유지되었다. 미국을 포함한 세계 주요 경제대국들에 ITO의 상임이사국 지위가 부여되었다. 비회원국과의 관계문제는 회원국이 비회원국에 가하는 벌칙을 의무화하지는 않되 이를 금지하지도 않는

다는 원칙으로 일단락되었다.

서유럽 국가들은 금융위기에 처한 국가들에 쿼터제를 차별적으로 운용할 수 있는 보다 광범위한 재량을 부여할 것을 주장하였다. 동 사안에 대해서는 몇 주에 걸쳐 격렬한 논쟁이 오갔는데, 최종적으로 GATT 협정을 준수하는 국가들에 한해 사실상 런던 초안과 제네바 초안 중 하나를 선택할 수 있는 특권을 제공함으로써 마무리되었다. 최종 조항에는 힘겹게 마련된 타협안을 반영하였다. 하지만 쿼터제의 차별적 운용은 오직 과도기에 한해 허용되었으며 동 과도기는 IMF에 의해 종식될 수 있다.

하바나 회담에서 가장 오랫동안 그리고 가장 격렬하게 논의된 쟁점은 경제발전이라는 명목하에 제기된 사안들이었다. 동 회담에서는 라틴 아메리카 국가들의 주도하에 개발도상국들이 제네바 초안의 여러 사안에 대해 비판을 가하였다. 이들 국가는 관세 감축 협상의무에 대해 이의를 제기하였으며 GATT 당사국들에만 동 관세 감축 협상의무의 이행여부를 결정할 권한을 부여한 조항에 반대하였다. 아울러 이들은 새로운 특혜제도의 설립, 쿼터 부과, 사전승인 없이 다른 무역제한조치를 부과할 수 있는 재량을 부과할 것을 주장하였다. 이 같은 예외조치를 활성화할 수 있도록 ITO 내에 준자율적인 경제발전위원회 설립할 것을 제안하였다.

이러한 쟁점은 오랜 교착상태 끝에 결국 일련의 타협이 이루어짐에 따라 해결되었다. 제네바 관세협상에 적용된 규칙들은 현장에 반영되었으며 관세협상 의무조항도 유지되었다. GATT 가입이 거절된 국가들은 ITO에 동 결정을 재검토할 것을 요청할 권리를 부여받았다. 반면 GATT 당사국들은 2년 후 최혜국대우를 GATT 당사국에 대해서만 제공할 의무를 부담함으로써 비당사국들의 GATT 가입을 장려하였다. 경제발전위원회 설립 제안은 철회되었다. ITO 회원국간에 새로운 특혜제도의 설립을 허용함으로써 경제발전을 증진하는 조항이 수립되었지만 해당 국가는 일련의 조건을 만족해야 하며 ITO의 승인을

받아야 한다. 신생산업의 발전을 위한 수입쿼터에 대한 승인을 획득하는 다른 대안이 자세하게 기술되었으며 오직 두 가지 예외적인 상황에서만(전쟁 중 설립된 산업과 타 정부의 조치로 인해 시장을 박탈당한 원자재제조업) 수입쿼터가 자동적으로 승인되지만 쿼터 유지기간은 여전히 통제되었다. 수입쿼터의 사전승인획득 원칙은 여전히 유지되었다.

## 하바나 회담의 중요성 (The Significance of Havana)

하바나 회담에서 마련된 최종안(Final Act)에는 1948년 3월 24일 53개국이 서명하였다. 아르헨티나와 폴란드는 서명을 거부하였고 터키의 승인은 전달이 지연되었다. 동 최종안을 통하여 하바나 헌장이 탄생하였지만 국가들이 이 하바나 헌장을 비준할 의무는 없었다.

하바나 헌장은 역사상 가장 광범위한 국제경제협정이다. 하바나 헌장의 조항들은 국가간 무역관계에서 발생할 수 있는 대부분의 문제를 매우 상세하게 규율하고 있다. 동 헌장상 의무들은 근본적으로 매우 중요하며 이전의 그 어떠한 협정보다도 광범위한 범위를 다루고 있다. 오늘날의 하바나 헌장은 3년에 걸친 미국의 주의 깊은 노력과 약 18개월 동안 지속된 국제협상의 산물 그 이상의 것이다. 그 어떤 협정도 하바나 헌장보다 더 전적으로 검토되지 않았으며 그 어떤 협정도 동 헌장보다 더 세심한 주의를 기울여 기술되지 않았다. 하바나 헌장에 담긴 조항들은 매우 중요한 내용들을 다루고 있으며, 이를 위해 국가들은 막대한 노력을 기울였다. 따라서 하바나 헌장의 조문을 분석할 때에는 매우 깊은 주의와 객관적인 평가가 요구된다.

# Part 02

제 2부

## 하바나 헌장의 분석 (ANALYSIS OF THE HAVANA CHARTER)

## 제5장

# 하바나 헌장의 요약

## [THE CHARTER IN A NUTSHELL]

하바나 헌장의 주요 목적은 다자주의와 비차별주의에 기초하여 국제무역을 확대하고 생산과 고용안정성을 강화하며, 후진국의 경제발전을 증진함으로써 전 세계 생활수준을 개선하는 데 기여하는 것이다. 하바나 헌장에 의거하여 설립된 ITO의 목적은 개별 국가의 정책이 국제사회에 미치는 영향에 관하여 국가들이 정기적으로 논의할 수 있는 장을 제공함으로써 국제무역, 산업안정화 및 경제발전에 존재하는 갈등을 협력으로 대체하는 것이다.

하바나 헌장하에는 전반적인 무역관계를 다루는 규정들이 9개 장(Chapter)과 106개 조항에 담겨 있다. 일부 조항은 일반적인 원칙을 언급하는 데 그쳤다. 다른 조항들은 첫째, 국가 차원의 무역장벽에 관한(관세, 수입쿼터 및 수출쿼터, 환율통제, 국내세금 및 국내규정, 제한적인 세관요건, 특혜 및 다른 차별조치, 국영무역 및 보조금) 구체적인 의무를 담고 있다. 둘째, 국제무역, 국가간 상품협정, 국내안정화 정책의 국제적 차원, 경제발전, 사적 국제투자에 있어 제한적인 상관행에 관한 조항들이다. 아울러 또 다른 조항들은 요건을 나열하거나 일반적 예외를 기술하거나 혹은 하바나 헌장 서명국이 일부 의무에 대해 유보를 확보하는 것을 허용하고 있다. 이 경우 미국 제안서 원본이 제안한 것처럼, 헌장은 일반원칙을 선언하고, 일반원칙에 대한 예외를 구체화하되, 동 예외는 매우 제한적이고 구체적으로 정의하며, ITO 회원국이 동 예외를 이용할 때 따라야 할 규정과 절차를 수립하는 방식을 채택하였다. 아울러 하바

나 현장은 이견을 조정하고 상호이익의 균형이 무너진 경우 이를 회복하는 조정에 관한 규정을 포함하였다. 이에 따라 하바나 현장은 다른 국가에 불이익을 끼치는 조치를 취할 자유는 제한되어야 하며 무역제한조치는 국제적으로 규율되어야 한다는 일반원칙을 유지하였다. 나머지 조항은 국제무역기구의 구조, 기능 및 절차에 관한 규정을 담고 있었다.

### 일반원칙 (General Principles)

하바나 현장에서 명시적으로 혹은 묵시적으로 인정하고 있는 원칙은 다음과 같다.

- 관세를 제외한 다른 무역장벽은 제거되거나 최소화되어야 한다.
- 관세는 축소되어야 하며 특혜는 제거해야 한다.
- 관세동맹 및 자유무역지대 창설을 통해 무역지대를 확대해야 한다.
- 일반적으로 회원국은 다른 회원국들 간에 차별대우를 해서는 안 된다.
- 하지만 회원국은 비회원국이나 무역장벽 축소에 동의하지 않는 회원국에 대해서는 다른 회원국에 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여하지 않아도 된다.
- 국영무역운영은 사적 무역에 적용되는 원칙을 통해 규율되어야 한다.
- 보조금은 세계시장의 공정한 점유율 그 이상을 획득하기 위해 이용되어선 안 된다.
- 국제무역은 공공독점, 사적 독점 혹은 카르텔에 의해 제한되어서는 안 된다.
- 원자재 무역에 관한 국가간협정은 확립된 원칙을 준수해야 한다.
- 산업안정화 및 공정한 무역기준을 유지하는 것은 세계무역 확대에 필수적이다.
- 경제발전 및 경제제건은 세계무역을 확대하고 실질임금을 증가시킬 것이다.



- 사적 국제투자의 안전성을 확보할 수 있다면 경제발전을 촉진할 것이다.
- 경제발전 증진을 목적으로 하는 보호주의적 조치의 이용은 정당화될 수도 있다.
- 회원국은 자국의 무역정책이 타 회원국에 미치는 영향을 고려하고 타 회원국의 요청이 있는 경우 협의에 임해야 한다.

이와 같은 원칙이 포함된 의무와 이에 따른 요건은 다음과 같이 간결하게 요약할 수 있다.

## 관세 및 특혜 (Tariffs and Preferences)

ITO 회원국은 선별적인 조치 및 상호호혜적인 조치를 통해 관세를 상당한 수준으로 감축하기 위한 협상에 임해야 할 의무를 부담한다. 하지만 예견하지 못한 사태의 발생으로 인해 특정한 관세감축이 수입을 급격히 증가시켜 국내 생산자에게 심각한 피해(serious injury)를 야기하거나 그 우려를 초래하는 경우 회원국은 해당 수입을 전부 혹은 일부 중단할 수 있다.

관세인하는 특혜의 범위를 줄이거나 제거하게 될 것이다. 관세협상 이후에도 유지된 기존의 특혜를 제외하고 각 회원국은 관세감축협상에 임하는 모든 다른 회원국에 동등한 무역대우를 부여해야 한다. 새로운 특혜제도는 수립될 수 없으며 기존의 특혜도 확대될 수 없다. 하지만 경제발전 증진에 필요한 새로운 특혜협정과 관세동맹(customs union) 혹은 자유무역지대(free trade area) 설립에 부수적인 협정의 경우 허용될 수 있다.

## 무형관세 (Invisible Tariffs)

회원국은 (1) 차별적인 내국세 및 국내규정을 부과하거나 (2) 제조업자에 국내원료와 수입원료의 혼합요건을 부과하는 새로운 조치를 부과하거나, 혹은 (3) 제한적인 세관행정방식을 이용하거나 (4) 그 외의 은밀한 형태의 보호주의적 조치에 의존함으로써 무역을 저해해서는 안 된다. 영화의 경우, 유일하게 허용되는 제한조치는 총 영사시간 중 특정 비율 동안 국내영화 필름을 상영하도록 요구하는 것이며, 이 같은 스크린쿼터는 협상의 대상이며 스크린쿼터를 제외한 영사시간은 자유로운 경쟁에 위임해야 한다. 회원국은 상품의 국경간 자유로운 이동을 보장해야만 한다. 반덤핑과 상계관세는 실제 피해가 발생한 경우에 한정해야 하며 그 반덤핑 관세액과 상계관세액도 실제 피해액으로 제한해야 한다. 국제무역에 관련된 모든 통계치, 법, 규정, 결정, 판정 및 협정은 완전하고 신속하게(fully and promptly) 공표해야만 한다.

## 수입쿼터 및 수출쿼터 (Import and Export Quotas)

수입 및 수출에 대한 수량제한은 일반적으로 금지된다. 하지만 동 일반원칙에 대해 여러 가지 예외규정이 존재한다. 동 예외규정의 대부분은 전문적이거나 일시적인데 이 중 두 가지 예외가 특히 중요하다. 첫째, 농산품에 대한 수입쿼터는 해당 상품이 국내시장에서 차지하는 비율을 축소하지 않는다는 조건하에 국내생산 및 판매 통제, 과잉공급 처리계획을 보충하기 위한 목적으로 허용된다. 둘째, 회원국은 자국 내 통화준비의 심각한 감소라는 임박한 위협을 방지하거나 심각한 감소를 중지시키는 데 필요한 정도에 한해 혹은 매우 낮은 통화준비를 보유하여 자국의 통화준비의 합리적인 증가율을 달성하기 위해 수입쿼터를 부과할 수 있다. 후자의 경우 수입쿼터를 설정할 때 상품의 필수성

(essentiality)에 근거하여 쿼터 대상인 수입품을 선택할 수 있다. 하지만 모든 상품류를 완전히 제한할 수는 없으며 다른 회원국의 이익에 불필요한 손해를 가해서는 안 된다. 아울러 회원국은 국제수지의 균형을 건전하고 지속적인 기초 위에서 회복하고 생산자원의 경제적 이용을 보장하기 위해 노력해야 한다. 회원국은 자국의 제한조치가 다른 국가에 미치는 영향, 재정난의 원인 및 이를 극복할 방안에 관해 ITO와 협의할 의무가 있다. 통화준비 여건이 개선됨에 따라 수입쿼터를 완화해야 하며 더 이상 통화준비 어려움이 존재하지 않는 경우 수입쿼터를 철폐해야 한다.

쿼터가 허용되는 경우에도 이는 비차별적으로 운용되어야만 한다. 하지만 이에도 필수적인 예외규정들이 존재한다. 대체로 이 예외들은 하바나 헌장의 조항을 IMF 협정에 합치시키기 위해 고안된 것이다. 가장 중요한 예외규정은 각 국가별로 IMF의 과도기 동안 일시적으로 적용될 수 있다. 동 예외규정을 이용하는 국가는 해당 기간 동안 다자무역을 가능한 최대로 증진할 수 있는 방향으로 쿼터제도를 운용해야 한다. 아울러 동 국가는 IMF 규정이나 하바나 헌장에 기술되고 ITO가 시행하는 엄격한 기준을 준수해야 한다. 또한 동 국가가 1952년 3월 1일 이후 차별조치를 부과하기를 원하는 경우에는 IMF나 ITO와 협의해야 하며, 차별조치를 부과하는 경우에도 기술된 요건을 따르고 규정에 합치하지 않는 조치는 철폐해야 한다.

## 환율통제 (Exchange Controls)

쿼터제도와 환율통제가 대안적인 무역제한조치로 이용될 수 있기 때문에 이를 규율하는 규칙을 규정하고 일관되게 시행하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 이 경우 국가가 쿼터나 환율통제 중 하나를 이용하여 나머지 조치에 관한 규칙을 피하는 것이 불가능해지기 때문이다. 이에 따라 하바나 헌장은 회원국

의 환율조치가 하바나 헌장의 목적을 좌절시키는 것이어서는 안 되며 회원국의 무역조치가 IMF 협정의 목적을 저해하는 것이어서도 안 된다고 규정하고 있다. IMF의 회원국이 아닌 ITO 회원국은 IMF에 가입해야 하며, IMF에 가입하지 않는 경우 ITO와 특별환협약을 체결해야만 한다. 특별환협약은 IMF와의 협력하에 설립되고 시행된다.

### 국영무역 (State Trading)

국영무역기업을 규율하는 규칙은 무역에 대한 공적 통제를 규율하는 규정과 유사하다. 국가독점을 유지하는 회원국은 국내시장에서 수입품을 판매할 때 부가하는 마진을 공표해야 한다. 동 회원국은 관세협상을 할 때와 동일한 방식으로 마진의 최대 폭에 관해 협상해야 한다. 이는 구매수량을 제한하지 않고서 최종가격에서 판매될 때 국내수요를 전적으로 달성할 수 있어야 한다. 아울러 동 회원국은 최혜국대우 일반원칙과 합치되는 방식으로 조치를 취해야 하며 상업적 고려에 기초하여 판매 및 구입을 결정하고 다른 회원국의 기업에 일반적인 상관습에 따라 판매 및 구입에 참여하기 위해 경쟁할 적절한 기회를 부여해야 한다.

### 보조금 (Subsidies)

회원국은 수출증가와 수입감소로 이어지는 보조금을 지급하는 경우 ITO에 통보하고 동 보조금으로 피해를 입을 수 있는 타 회원국이 요청하는 경우 보조금 제한의 가능성에 대해 논의할 의무를 부담한다. 일차산품 수출에 영향을 끼치는 보조금은 세계무역의 공정한 비율 이상을 획득하기 위한 목적으로 이용할 수 없다. 세계무역의 공정한 비율은 보조금 지급 국가가 일차적으로 결

정을 하되 다른 회원국의 요청이 있는 경우 협의에 임해야 하며 ITO가 이의(appeal)를 제기하는 경우 수정될 수 있다. 여타 수출보조금은 예외적으로 허용되는 경우도 있지만 하바나 헌장이 2년간 발효되는 경우 철폐되어야 한다.

## 제한적 상관행 (Restrictive Business Practices)

모든 회원국은 자국의 관할권 내에서 공기업 및 사기업이 생산증가, 무역확대 혹은 하바나 헌장의 목적 달성을 저해하는 경쟁제한 관행, 시장접근성 제한 관행, 혹은 국제무역에서 독점적 지배를 강화하는 관행에 종사하지 않도록 입법을 통해 가능한 모든 조치를 취하기로 동의한다. 회원국이 이의를 제기하는 경우 ITO는 사안에 대해 조사하고 공청회를 개최할 것이다. 그 결과 문제의 조치가 위에서 언급한 부정적인 영향을 끼치는 것으로 결정되는 경우 ITO는 관련 당사국들에 모든 가능한 구제조치를 취할 것을 요청할 것이며 동 구제조치가 관련법과 절차에 따를 것을 권고할 수 있다.

## 상품협정 (Commodity Agreements)

회원국은 현존하는 정부간 상품협정 체결의 자유를 상당한 수준으로 제한하는 데 동의한다. 일반적으로 동 협정은 일차산품에 한정될 것이다. 동 협정은 동등한 조건하에 ITO의 모든 회원국의 참여를 허용해야 한다. 아울러 협정 체결의 모든 단계가 전적으로 공개되어야 한다. 이에 더하여 생산, 수출, 수입 혹은 가격을 규율하는 협정은 엄격하게 규정된 조건하에 생산된 상품과 과잉공급과 만연된 어려움을 겪는 시기에 한정된다. 동 협정은 적용기간을 제한해야 하며 정기적 검토의 대상이다. 동 협정은 소비국 및 생산국의 의견을 동등하게 반영해야 하며 적절한 수준의 공급이 이루어질 수 있도록 보장해야 한다.

동 협정은 세계의 수요를 경제자원을 통해 만족시킬 수 있는 기회를 증가시켜야 한다. 아울러 동 협정의 참여국은 협정이 지속되는 것을 불필요하게 만들어 줄 경제적 조정 프로그램을 도입해야 한다. 이러한 규칙은 상품협정을 금지하지 않고 오히려 장려한다. 이 규칙들은 소비자의 이익을 보호하고 변화하는 조건에 적응하며 자유시장의 조속한 복구를 도모하기 위해 고안되었다.

## 산업 안정화 (Industrial Stabilization)

모든 회원국은 자국의 영토 내에서 완전하고 생산적인 고용과 충분하고 꾸준히 증가하는 수요를 달성하고 유지하기 위해 자국의 정치, 경제 및 사회 제도에 적절한 조치를 취하기로 동의한다. 회원국이 취할 행동의 성격은 동 회원국의 선택사항이다. 그 어떠한 회원국도 이 같은 노력의 성공을 보장할 의무를 지지는 않는다. 이 같은 약속은 단지 노력을 취할 것임을 의미할 따름이다. 미 의회가 1946년 「고용법(Employment Act)」을 통과시키면서 이 같은 약속을 하였다. 하바나 헌장에 사용된 ‘완전고용’의 의미는 동 고용법상의 정의에 따른다.

일부 국가들은 보다 자유로운 무역협정을 체결하는 것을 꺼려왔는데 그 이유는 이 같은 협정이 자국의 국내고용 프로그램을 유지하는 것을 더 어렵게 만들 것이라는 두려움 때문이었다. 예를 들어 하나 이상의 국가들이 자국의 수출에 비해 극히 적은 양만 수입하고 해외투자를 하는 반면 다른 국가들이 자국의 국제수지 균형을 달성하기 위해 극히 적은 양만 수출하는 지속적인 국제수지 불균형 상황에서는 앞서 언급한 우려가 현실이 될 수도 있다. 이처럼 국제수지 불균형이 지속되는 경우 하바나 헌장은 모든 관련 회원국이 동 불균형을 바로잡을 수 있도록 조치를 취할 의무를 규정하고 있다. 하지만 어떤 조치를 채택할 것인가는 회원국에 위임된 사항이다.

## 경제발전 (Economic Development)

모든 회원국은 자국의 영토 내 자원을 개발하고 생산수준을 증가시키며 국제기구를 통해 전반적인 경제발전을 도모하기 위해 타국과 협력하는 데 동의한다. 경제발전에 필요한 시설을 수출하는 회원국들은 자국의 수출에 비합리적인 제한을 가하지 않는 데 동의하며 수입회원국은 수출국의 이익에 피해를 끼치는 비합리적인 조치를 취하지 않기로 약속한다. 회원국이 요청하는 경우 ITO는 경제발전 계획 및 프로그램에 관해 회원국에 조언을 제공하고 기술지원을 받을 수 있도록 도움을 준다.

개발도상국의 경우 자국이 발전시키고자 하는 산업을 결정하게 될 것이다. 공격원조가 필요한 경우 개발도상국은 신생산업에 자유로이 보조금을 지급할 수 있다. 아울러 무역협정에 포함되지 않은 상품에 대해서는 새로운 관세를 부과하거나 기존의 관세를 인상시킬 수 있다. 하지만 약속한 내용과 불일치하는 수입쿼터나 새로운 혼합요건과 같은 보호주의 조치를 취하고자 하는 회원국은 사전승인을 획득할 의무가 있다. 만약 무역협정이 동 상품을 규율한다면, 이 같은 보호주의 조치를 취하기 전에 우선 타 당사국으로부터 동의를 획득해야 한다. 반면에 무역협정이 해당 상품을 규율하지 않는다면 동 조치로 영향을 받는 회원국으로부터 직접 동의를 획득하거나 ITO에 승인을 요청할 수 있다. 전쟁 중 설립된 산업과 다른 국가에 시장을 빼앗긴 원자재 가공산업의 경우 ITO가 규정하는 해당 기간에 한해 자동적으로 승인이 부과된다. 이 모든 경우에 하바나 헌장에 기술되거나 ITO가 부과한 제한요건을 따라야 한다. 이에 따라 하바나 헌장은 국제문제에 새로운 원칙을 수립하였다. 국제승인이 없는 경우 신생산업의 발전을 위해 수입쿼터와 혼합규정 같은 제한조치를 이용할 수 없다는 것이다.

## 국제투자 (International Investment)

ITO의 목적 중 하나는 생산적인 투자를 위해 사적자본의 국제이동을 향상시키는 것이다. 이를 위해 외국인 투자의 행위, 관습 및 대우에 관한 협정을 고안하고 채택을 장려하고 있다. 회원국은 이 같은 사안에 대해 협의할 수 있으며 외국인 투자에 관한 협정 체결을 위한 협상에 참여할 의무가 있다. 회원국은 현재 및 미래 투자에 대해 적절한 안전성을 제공하고 외국인 투자자에게 손해를 끼치는 비합리적이거나 정당화될 수 없는 조치를 취하지 않을 의무를 부담한다. 아울러 투자의 소유권에 관해 정당하지 않거나 합리적이지 않은 요건을 부과하지 않을 의무가 있다. 회원국이 이 같은 규칙을 위반하는 경우 하바나 헌장하에 보장된 다른 회원국의 이익이 무효화 또는 저해되었음을 이유로 무역협정하에 승인된 위반국가의 양허가 박탈될 수 있다.

## ITO의 구조 (Structure of the ITO)

ITO는 기구의 토대로서 당사국총회(Conference of member states)를 수립할 것이며, 각 회원국은 1개의 투표권을 보유한다. ITO 사안의 지속적인 운영은 이사회(Executive Board)가 담당하는데, 동 이사회는 18개 회원국으로 이루어져 있고, 이 중 8개국은 미국을 포함한 주요 경제대국을 대표한다. 세부적인 운영사항은 사무총장(Director-General)과 직원, 전문가로 구성된 특별위원회(specialized commissions)가 담당한다. ITO는 UN 활동에 재정을 지원하면서 UN과 공식 관계수립을 시작할 것이고, UN이 채택한 원칙이 적용될 것이다.



## ITO의 기능 (Functions of the ITO)

ITO의 기능 중 하나는 회원국간의 협의를 통해 하바나 헌장의 조항을 이행하는 것이 될 것이다. 이에 더해 ITO는 무역에 영향을 미치는 사안에 관해 국제정보센터 및 회원국 정부에 조언 및 지원을 제공하는 역할을 담당하게 될 것이다. 아울러 ITO는 무역통계치를 향상시키고 수출, 수입, 국제수지, 가격, 보조금, 세관규정 및 국가무역 정책에 관한 자료를 수집하고 분석하며 이를 공표할 것이다. 아울러 무역에 영향을 끼치는 조약 및 협정, 제한적인 상거래에 관한 협정, 법 및 절차 그리고 상품문제와 상품협정의 운영에 관한 자료를 수집하고 분석하며 그 결과를 공표할 것이다. 상품의 등급 산정, 문서화, 관세평가 및 무역장벽으로 작용하는 절차의 간소화를 위한 기준을 수립하고 이를 회원국에 권고할 것이다. 아울러 현대 국제협정 및 상품협정 기준 조항의 초안을 마련하고 새로운 협정의 체결 혹은 무역정책, 제한적 상거래, 상품, 경제발전 및 국제투자에 관한 기존 협정의 수정 혹은 종료를 권고할 수 있다.

## 분쟁의 해결 (Settlement of Differences)

ITO 회원국간에 발생하는 분쟁은 직접협의(direct consultation), 중재(arbitration), 혹은 이사회(Executive Board)의 결정에 의해 해결될 수 있다. 법적 사안에 관해서는 ITO 혹은 그 회원국이 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice)에 권고적 의견(advisory opinion)을 요청할 수 있다. ITO는 ICJ의 권고적 의견에 구속될 것이다.

분쟁이 제기되어 해당 회원국이 하바나 헌장상 의무를 이행하지 않은 것으로 ITO가 결정하는 경우 문제를 제기한 회원국(들)에 대해 이에 상응하는 의무이행을 면제시켜 줌으로써 분쟁당사국간의 이익균형을 회복시킬 수 있다.

이에 따라 의무위반 회원국은 더 높은 관세나 쿼터 혹은 기타 무역제한조치라는 불이익을 당하게 될 수 있다. 이처럼 의무위반의 결과 기존의 이익을 상실할 수 있는 가능성은 의무불이행을 막는 구속력을 확보하게 된다. 그리고 ITO는 이 같은 보복조치에 대해 제한을 가할 수 있는 권한이 있으므로 보복조치가 경제전쟁으로 악화되는 상황을 방지할 수 있다.

### 비회원국과의 관계 (Relations With Non-Members)

ITO의 회원국은 비회원국으로부터 특혜대우를 받고자 노력해서는 안 되며 다른 회원국이 동등한 이익을 획득하는 것을 저해하는 협정을 비회원국과 체결하지 않을 의무를 부담한다. 회원국은 비회원국에 더 이로운 대우를 부여하는 차별조치를 채택하지 말아야 하며 다른 회원국에 부여하는 대우와 동등한 대우를 비회원국에 부여하지 않아도 된다. 따라서 하바나 헌장의 기초에 따라 회원국은 ITO의 회원국에 대해서만 최혜국대우(MFN)를 부여할 수 있다. 세계무역의 주요 참여국들이 이 같은 조치에 참여한다면, 하바나 헌장상의 이익을 오직 헌장상 의무를 수락하는 국가만 향유할 수 있게 됨에 따라 ITO 가입에 대한 유인을 증가시키게 될 것이다.

이상이 하바나 헌장의 주요 조항에 대한 요약이다. 다음 장에서는 각 조항의 내용, 제한요건, 중요성에 대해 보다 자세하게 다룰 것이다.

## 제6장

# 관세 및 특혜

## (TARIFFS AND PREFERENCES)

1947년 제네바 협상이 이루어지기 이전, 국제협정을 통해 관세를 축소하기 위해 두 가지 방안이 시도되었다. 첫 번째 방안은 많은 국가들의 동시다발적 조치를 촉구하는 다자관세협상이었고 두 번째 방안은 국가별 양자관세협상을 벌이는 것이었다. 다자협상방안이 신속하고 광범위한 성과를 낼 수 있다는 희망이 있었지만, 유감스럽게도 이 같은 희망은 결코 실현되지 않았고 결국 동시다발적인 관세조치에 대한 동의는 이루어지지 못했다. 관세 상한선을 설립하는 것은 높은 관세를 유지한 국가들에 더 유리한 것이었으며, 모든 관세율을 고정된 백분율만큼 감소시키는 것은 낮은 관세를 유지한 국가들에 더 유리하였다. 결국 품목별로 이루어진 관세협상은 양자적으로 이루어지지 않는 한 불가능하다고 여겨졌다. 비용통적인 체계로 인해 다자적 협상은 실패로 돌아갔다.

「호혜통상협정법」이 통과된 후 10년 동안 미국과 29개 국가간 양자협상이 이루어졌다. 이 같은 협상방안은 융통성 측면에서 강점이 있는 것으로 드러났다. 협상은 선별적 기초에 의해 이루어졌으며 협상 전반에 걸친 획일적인 관세 축소는 결코 이루어지지 않았다. 일부 상품에 대한 관세율은 대폭 감축된 반면 다른 상품에 대한 관세는 소폭 감축되었고, 관세율이 전혀 감축되지 않은 상품 군도 존재하였다. 하지만 이 같은 방안에도 두 가지 심각한 단점이 있었다. 첫째, 국가별로 수차례 연속적으로 이루어진 양자협상과정은 그 속도가 더딜 수밖에 없었다. 아울러 이 같은 양자관세 협상에 포함되지 않은 국가의 관세는 축

소될 수 없었다. 둘째, 양자협상 그 자체가 무역정책의 다른 측면에 관한 구속력 있는 약속을 수락할 정도로 충분히 많은 국가의 참여를 보장하지는 않았다.

관세협상이 이루어진 분야에 대해서는 성과가 있었다. 미국의 해당 국가에 대한 수출의 55%에 대해 양허가 이루어졌다. 해당 수출품의 60%에 부과된 관세가 25% 이상 축소되었고, 수출품의 25%에 대해서는 50% 이상이 삭감되었다. 미국의 수입품 중 관세대상인 품목의 64%에 대해 관세 삭감이 이루어졌고 추가로 5% 이상 인상되는 것을 금지하는 구속적인 양허가 이루어졌다. 이 같은 수입품에 대한 가중평균관세율은 48%에서 32%로 축소되어 1/3의 감축률을 기록하였다.<sup>9)</sup> 동 협정하에 승인된 양허는 최혜국대우를 통해 일반화되었다.

미국에서 수출집단의 기존 이익을 보호하는 절차가 수립되었다. 협상이 시작되기 이전 무역협정에 관한 부처간위원회(Interdepartmental Committee on Trade Agreements)는 국가별위원회(country committees)를 설립하여 관련국과 이루어지는 무역의 모든 측면에 대해 연구하고 미국이 제안할 수 있고 제안받을 수 있는 양허의 초안을 마련하도록 하였다. 관세위원회(Tariff Commission)는 각 관련 산업의 경쟁력에 대한 자세한 연구를 실시하였다. 그다음으로 호혜정보에 관한 부처간위원회(Interdepartmental Committee on Reciprocity Information)가 공청회에 관해 통보하고 국무부는 양허가 이루어질 수 있는 모든 품목의 목록을 공표하였다. 이후 수개월 동안 동 위원회는 관련 산업으로부터 서면 진술서를 받았으며 관련 산업의 대표들이 참석하여 특정 관세 삭감에 대해 찬성 혹은 이의를 제기할 수 있는 대대적인 공청회를 개최하였다. 동 절차 이후, 무역협정위원회(Committee on Trade Agreements)는 관세위원회 및 국가위원회가 실시한 연구와 호혜통상정보위원회(CRI)에 제출된 성명서 및 여타 관련 문서를 분석하고 모든 증거에 기초

9) U.S. Tariff Commission, Operation of the Trade Agreements Program(Washington, 1948).

하여 미국 대통령에게 권고를 제출하였다. 대통령의 결정에 따라 국내관세 삭감을 통해 해외관세 삭감을 획득하는 데 있어 미국이 활용할 수 있는 범위를 수립하였다. 동 절차가 완성되어야만 타국과의 협상이 시작될 수 있었다.

제2차 세계대전 말 무역팽창 프로그램을 고안하는 데 미국은 이러한 경험을 활용하였다. 미국은 신속하고도 광범위한 조치를 추구하였다. 아울러 그동안 획득한 유연성을 유지하고 「무역협정법」하에서 발전된 세이프가드 조치를 유지하고자 하였다. 유연성 유지를 위해서는 다자협정이 필요하였다. 세이프가드 조치를 위해서는 양자협상이 요구되었다. 미국의 프로그램에서는 이 두 가지 접근법이 통합되었다. 무역장벽 축소를 위한 다자회의가 계획되었다. 동 회의에서 동시다발적 협상을 통해서 선별적 기초하에 관세율이 축소되었다. 처음 동 협상은 두 국가간에만 이루어졌지만 이후에는 모든 참여국간에 이루어졌다. 동 협상의 결과는 일반적 적용성에 관한 조항과 더불어 다자문서에 포함되었다.

제네바에서 채택된 동 절차는 GATT의 체결로 이어졌다. GATT하에 미국은 22개국에 대한 수출품의 2/3에 대해 양허를 부여하였다. 동 미국 수출품에 부과된 관세의 절반이 25% 이상 감축되었으며 1/3에 대해선 35% 이상의 관세 감축이 이루어졌다. 많은 특혜조치가 철폐되었고 현존하는 특혜 또한 대폭 감소되었다. 관세적용대상인 미국의 수입품의 평균관세율도 32%에서 25%로 감축되어 20%의 감축률을 기록하였다.<sup>10)</sup>

제네바 협상은 대부분의 주요 무역국가를 포함하였고 세계무역의 상당 부분을 다루었다. 다자주의 회복을 위해 미국은 상당한 기여를 해왔다. 하지만 약 44개 국가는 여전히 GATT 밖에 존재한다. 이 국가들도 자국의 관세를 축소해야 하며 GATT에 포함된 약속을 수락해야 한다. 이것이야말로 하바나 협정에

10) 전게서.

포함된 관세 및 특혜에 관한 조항의 목적이다.

## 관세조항의 협상 (Negotiating the Tariff Provisions)

미국은 하바나 헌장의 미 측 제안서에서 ITO의 각 회원국에 관세의 상당한 감축과 특혜철폐를 위한 협상에 임할 의무를 부여할 것을 제안하였다. 미국이 제안한 동 협상을 규율하는 두 가지 원칙은 첫째, 특혜철폐를 저해하는 사전합의가 허용되어서는 안 되며, 둘째, 관세감축은 특혜관세를 감소나 철폐를 위해 자동적으로 이루어져야 한다는 것이었다. 협상을 통해서도 철폐되지 않을 기존의 특혜를 제외하고는 모든 ITO 회원국에 대해 동등한 대우를 부여해야 한다. 협상의무를 이행하기 위하여 ITO 내에 GATT 회원국으로 구성된 자치적 관세위원회(Tariff Committee)를 설립하자는 의견이 제시되었다. 만약 동 위원회가 설립되었더라면 ITO 회원국은 타 회원국이 합리적인 기간 내에 협상에 임할 의무를 불이행하거나 이미 제공한 양허의 규모와 영향 면에서 비교 가능한 수준의 양허를 제공하지 않는 경우 동 관세위원회에 이의를 제기할 권리를 행사했을 것이다. 그리고 관세위원회가 해당 이의제기를 정당한 것으로 판정하는 경우 제소국에 대해 차별대우 금지의무를 면제하고 의무위반국에 대해 이미 부여하기로 한 관세양허를 정지할 수 있는 권한을 부여할 수 있었을 것이다. 이 같은 보복조치의 운영을 통해 ITO 회원국간 비슷한 수준의 관세양허가 가능했을 것이다. 또한 도피조항(escape clause)에 대한 제안이 이루어졌는데, 이는 수입증가가 국내생산자에 심각한 피해를 야기하거나 야기할 우려가 있는 경우 양허를 수정하거나 철회할 권한을 부여하는 조항이다. 이 도피조항은 미국이 자국의 무역협정에 기술해 왔었고 1947년 미국 대통령이 발한 행정부 명령에 따라 향후 체결할 무역협정에 포함시켜야 하는 조항이었다.

동 제안들은 준비위원회(Preparatory Committee)에 의해 큰 변화 없이 승

인되었으며 런던 및 제네바에서 채택된 하바나 헌장 초안에 기술되었다. 하지만 하바나회의에서 동 제안들에 대한 거센 반발이 있었다. 일부 라틴 아메리카 국가들은 관세인하 협상의 의무를 제거 또는 제한하여 협상을 규율하는 규칙을 경제발전 초기 단계에 있는 국가들에 유리하도록 수정하고자 시도하였다. 예를 들어 산업화 국가 및 채권국들이 개발도상국과 채무국들에 대해 양허를 제공하는 것을 의무화하자는 제안이 있었다. 개발도상국과 채무국들에 대한 보호조치를 유지해야 할 필요성이 인정되었고 특정 관세의 인상이 협상에서 허용되었으며 국가수익의 대부분을 관세에 의존하는 국가는 양허부여 의무나 관세축소 협상의무로부터 면제되었다. 이로 인해 관세위원회는 GATT 당사국이 ITO 회원국으로부터 비합리적으로 더 많은 양허를 이끌어내기 위한 목적으로 고안된 장치라는 비판이 제기되었다. 이에 관세위원회의 권한을 박탈하고 이를 견제하기 위하여 ITO 내에 자율적인 경제발전위원회(Economic Development Committee)를 수립하자는 제안이 제시되었다.

그러나 이상의 제안 중 그 어떤 것도 수용되지 않았다. 협상에 입할 의무는 유지되었고 다만 상품 전반에 걸친 일률적인 관세 삭감(horizontal cuts) 대신 선별적 기초 하에 관세 삭감 협상이 이루어져야 한다는 문구로 약간 수정되었을 뿐이다. 동 관세협상을 규율하는 규칙은 더욱 자세하게 나열되었다. 현재의 문안은 미국 제안서의 의도를 그대로 담고 있으며 제네바 회의에서 준수된 절차의 초안을 나열하고 있고 「무역협정법」의 조항을 따르고 있다. 최종 문안에서는 관세위원회(Tariff Committee)와 경제발전위원회의 제안 모두 철회되었다. 관세위원회에 위임되었던 기능은 GATT 당사국에 모두 이전되었다. 자의적인 조치로부터 보호하기 위해 ITO의 결정에 대해 회원국이 상소할 수 있는 권한을 부여하였다. 하지만 하바나 헌장 기초에 규정되었던 최혜국대우의 보장은 GATT에 가입하지 않는 국가에 대해서는 더 이상 부여되지 않았다.

## 하바나 헌장상 관세 (Tariffs in the Charter)

하바나 헌장은 ITO의 모든 회원국들의 요청이 있는 경우 관세 및 수입품과 수출품에 부과되는 여타 과징금의 전반적인 수준을 대폭 감축하고 특혜를 철폐하기 위한 협상에 착수할 의무를 부과하고 있다(하바나 헌장 제17조 제1항). 동 협상은 선별적인 품목별 기초(selective product-by-product basis)에 의거하여 이루어질 것이며, 개별 국가 및 개별 산업의 필요에 대해 적절히 고려할 수 있게 될 것이다. 특정 상품은 협상대상에서 제외될 수 있으며 특정 관세는 축소되거나 인상이 금지될 수 있다. 그 어떤 회원국도 타 회원국에 일방적으로 양허를 제공할 의무는 없다. 일방적 양허란 양허를 부여하고도 그 대가로 적절한 양허를 얻지 않는 상황을 일컫는다. 제네바 회담에서 이루어진 관세감축은 향후 관세협상에서의 양허로 간주되며 구속력 있는 저율의 관세나 무관세 대우는 원칙적으로 고관세의 감축과 동등한 가치를 가지는 양허로 인정될 것이다. 특혜 축소나 철폐를 회피하기 위해 기존의 국제의무를 원용할 수는 없다. 관세축소는 자동적으로 관세 폭을 축소하거나 제거하는 방향으로 운용될 것이며 동 관세 폭은 증가될 수 없다(하바나 헌장 제17조 제2항).

GATT 당사국은 관세협상 의무를 이행하게 될 것이다. ITO에 새로운 국가가 가입하는 경우 향후 2년 동안 ITO 당사국들은 기존의 관세양허를 신생회원국에게 부여해야 한다. 동 유예기간 동안 ITO 신생 회원국은 GATT에 가입하기 위해 협상할 기회를 부여받게 된다. 하지만 동 유예기간이 만료된 후에는 최혜국대우가 더 이상 요구되지 않는다. 이 경우 GATT 당사국은 적절한 양허를 부여하지 않거나 협상을 거부하는 회원국에 대해 최혜국대우를 부여하지 않을 수 있다. 이 경우 최혜국대우를 받지 못한 회원국은 문제의 조치에 대해 ITO에 이의제기를 할 수 있다. 만약 협상을 하지 않는다면 동 회원국은 사안을 주장할 기회가 없다. 그러나 협상에 임한다면 이미 제공한 양허가 GATT 당



사국이 제공한 양허와 동등하다는 것을 입증해야 한다. 이 경우 입증책임은 최혜국대우 부여를 정지한 회원국에서 이를 정지당한 회원국으로 전환된다. 사안이 입증되었다면, ITO는 제소국에 대해 최혜국대우를 다시 부여할 것을 요구할 수 있다. 제소가 기절된다면 회원국은 6일 이내에 ITO를 탈퇴할 수 있다(하바나 헌장 제17조 제3항).

하바나 헌장은 미국이 제안한 도피조항을 유지하고 있다. 예견하지 못한 사태 발생의 결과로 제품의 수입이 “국내생산자에 심각한 피해를 야기하거나 그러한 우려가 있을 정도로” 증가하는 경우 회원국은 “이러한 피해를 방지하거나 구제하기 위하여 필요한 정도로 그리고 필요한 기간 동안” 해당 제품에 대한 의무나 양허를 수정하거나 철회할 자유가 있다. 따라서 동 회원국은 높은 관세를 재도입하거나, 쿼터를 부여하거나, 다른 방식을 통해 수입을 감소시킬 수 있다. 동 조치를 취하는 회원국은 영향을 받는 타 회원국과 협의를 할 의무가 있지만 타 회원국의 동의 없이도 조치를 취할 수 있다. 상대국으로 인하여 양허를 박탈당한 당사국들은 수정된 협정의 균형을 회복하기 위하여 동등한 양허를 철회할 자유가 있다. 하지만 양허 철회의 정도는 ITO의 승인이 요구된다(하바나 헌장 제40조). 이 조항을 채택함에 있어 하바나회의에서 미국 「무역협정법」의 집행에 의해 배타적으로 생성된 규정이 전 세계적으로 널리 인정되었다.

## 특혜 (Preferences)

미국 제안서하에서 관세 및 수출입에 영향을 주는 제한조치는 ITO의 모든 회원국에 동등한 대우를 부여하도록 고안되고 시행되어야 한다. 새로운 특혜를 늘려도 안 되며 기존의 특혜를 늘려도 안 된다. 하지만 협상 이후에도 존속된 특혜는 최혜국대우 원칙의 적용을 받지 않는다. 이 같은 특혜 중 가장 중요한 것은 영연방 회원국간의 특혜와 미국과 미국의 영토, 필리핀 및 쿠바 사이

에 적용되는 특혜이다.

협상이 진행되는 와중에 이 같은 특혜의 목록은 확대되어 근동 국가, 중앙아메리카 국가, 남아메리카의 북동부 및 남동부 국가들을 포함하기에 이르렀다. 하지만 하바나 헌장하에 기존의 특혜와 새로운 특혜를 구분하는 것은 매우 불공평하다는 주장이 하바나 회담에서 제기되었고, 이에 기존의 특혜 및 새로운 특혜 모두를 폐지하고 새로운 특혜제도를 창설하자는 주장이 제기되었다.

페루는 쿠바와 미국 간에 적용되는 특혜를 철폐할 것을 제안하였고 아이티와 도미니카공화국은 이러한 특혜를 이웃 섬 국가에 확대 적용할 것을 주장하였다. 하바나 헌장을 수정하여 동일 경제지역에 속하는 모든 국가들이 최혜국대우 의무를 면제받을 수도 있었다.

새로운 특혜협정이 다음의 국가 그룹을 위해 제안되었다. 중앙아메리카 국가들, 북동부 남아메리카 국가들, 남동부 남아메리카 국가들, 오트만 제국에 속했던 국가들, 아랍연맹 국가들, 9개의 근동 중동 국가들, 그리고 남동아시아의 모든 국가들이 이에 속한다.

동 제안서의 마지막 장에 첨부된 버마의 외교문서에는 이 같은 국가들의 움직임이 기술되어 있다. “동 회담에 참석한 국가들의 경향은 지역적 기초에 근거하여 국가 그룹을 설치하여 이러한 지역 국가 그룹이 동남아시아를 제외한 세계 모든 지역을 포함하는 경향이 드러남에 따라 남동아시아 국가들은 이 같은 지역 그룹을 형성할 권리를 부여받아야 하며 실수로라도 그러한 권리를 상실해서는 안 된다는 의견이 감돌았다.”

이상의 모든 제안들은 철회되거나 좌절되었다. 미국이 제안한 일반규칙 및 예외는 유지되었다. 이에 따라 새로운 특혜 창설 및 기존의 특혜 확대가 일반적으로 금지된다. 한편 예외적으로 협상 이후에도 존속된 기존의 특혜(하바나 헌장 제16조), 국경무역 증진을 위한 특혜 및 트리에스테 자유지구(Free Territory of Trieste)에 확대 적용되는 특혜(하바나 헌장 제43조)에 대해 최

혜국대우 면제가 부여된다. 경제발전을 도모하기 위한 새로운 특혜를 창설하려면 회원국은 ITO로부터 승인을 요청할 수 있다. 이에 적용되는 조건을 나열하고, 기준을 수립하며 동 예외의 범위를 제한하고 남용을 방지하기 위한 절차를 기술하였다(하바나 헌장 제15조). 동 조항들은 제14장에 기술되어 있다. 오트만 제국에 속했던 국가들간에 새로운 특혜를 창설하는 데에 명목상의 승인이 부여되었지만 동 특혜는 오직 첫 번째 조항에 기술된 모든 조건들이 만족되는 경우에만 창설될 수 있다(하바나 헌장 제16조 제3항). 두 번째 조항은 관세동맹이나 자유무역지대를 형성하기 위한 잠정협정을 다루고 있다.

## 관세동맹 및 자유무역지대 (Customs Unions and Free Trade Areas)

미국은 원칙적으로 특혜조치에 대해서는 반대하고 관세동맹 형성에는 찬성하였다. 이 같은 입장은 논리적 일관성이 떨어지는 처사로 비판받을 수 있다. 특혜협정상 동 협정에 속하지 않는 국가에 대한 차별대우는 부분적으로 적용되는 반면, 관세동맹하의 비회원국에 대한 차별대우는 전적으로 적용된다. 하지만 이 같은 구별은 여전히 옹호할 만하다. 관세동맹은 특혜협정보다 더 포괄적인 무역지대를 창설하며 경쟁의 장벽을 제거하고 자원의 경제적 배분을 더욱 실현시키며 이에 생산을 증가하고 생활수준을 향상시키는 방향으로 운용된다. 반면 특혜협정은 내적 무역장벽 조치를 유지하고 생산의 경제성을 떨어뜨리며 소득 및 수요의 증가를 방해한다. 특혜협정은 그 체제하에 속한 생산자에 대해서만 특혜를 부여하고 외부 생산자에 대해 불리한 대우를 부여하기 위한 목적으로 수립된다. 관세동맹이 다자주의 및 비차별주의에 기초하여 무역을 확대하는 데에 기여한다면, 기존의 특혜제도(preferential system)는 그렇지 않다.

관세동맹 형성에 기존의 이익이 위협되는 경우 상당한 재조정이 요구될 수

있다. 따라서 관세동맹으로의 전환은 급격하지 않고 점진적으로 이루어져야 함이 바람직할 것이다. 이를 위해 관세동맹 회원국간에 적용되는 역내관세는 상당한 기간 동안 점진적으로 축소될 수 있다. 하지만 이 이행기간 동안 특혜가 수립되고 확대될 것이다. 따라서 일반적 비차별원칙에 대한 예외가 필요하다. 하지만 이 같은 예외는 위험할 수 있다. 역내 무역장벽의 완전한 철폐라는 목표를 달성하지 못할 수도 있기 때문이다. 그리고 만약 역내 무역장벽을 완전히 철폐하지 못하는 경우 특혜제도는 존속될 것이다. 이 같은 상황을 방지하려면 예외를 구체적으로 수립하여 남용되지 않도록 해야 한다.

관세동맹 형성의 예외는 미국 제안서에서 구상되었던 것이다. 제네바에서 서유럽의 경제 단일화를 위한 계획을 고려하여 유럽부흥계획(European Recovery Program)과 연계하여 이 예외에 대한 조건이 상세히 기술되어 다양한 안전장치가 마련되었다. 하바나에서 동 안전장치를 약화할 수 있었던 제안들이 좌절되거나 철회되었다. 오직 한 가지 중요한 변화가 있었는데 이는 레바논과 시리아의 동의에 입각하여, 공동 대외관세 및 관세시행은 수립되지 않은 채 역내 무역장벽만이 철폐된 협정에 대해서도 관세동맹 예외가 적용된다는 것이었다. 관세동맹과 구별하기 위하여 이 같은 협정을 ‘자유무역지대’로 부르기로 하였다.

현재 하바나 헌장은 일반적 비차별원칙에 대한 예외로서 관세동맹, 자유무역지대, 그리고 이들 형성을 위한 잠정협정을 포함한다. 이들 협정에 참여하는 회원국들은 동 협정 당사국간에 적용되는 역내관세율을 인하하되 비당사국에 대한 관세율을 증가해서는 안 된다. 아울러 협정 당사국들은 궁극적으로 당사국간의 모든 무역에 관하여 실질적으로 제한조치를 철폐해야 한다. 관세동맹의 경우, 동맹 당사국들은 궁극적으로 공동역외관세를 수립해야 한다. 잠정협정의 경우 협정 당사국들은 ITO에 합리적인 기간 내에 관세동맹이나 자유무역지대 형성을 위한 계획과 일정을 제출해야 한다. 만약 ITO가 동 계획과 일정

이 사실상 합리적인 기간 이내에 관세동맹이나 자유무역지대의 형성으로 이어질 것으로 믿는 경우 잠정협정 당사국은 동 협정을 이행할 수 있다. 추후 동 계획에 변화가 있을 것으로 예상되는 경우, 잠정협정 당사국들은 ITO와 협의해야 한다. 당사국 중 한 국가라도 다른 국가에 이미 특혜를 부여해 왔다면 관련 국가와 협상을 통해 동 특혜를 변경하거나 철폐할 수 있다. 동 잠정협정에 ITO 비회원국이 참여하고 있는 경우 2/3 다수결에 의해 승인되어야 협정이 발효될 수 있다.

## 하바나 헌장과 GATT (The Charter and the 'GATT')

GATT는 협정 범위에 포함되는 무역의 85%를 대표하는 국가들의 각 수락 문서가 UN 사무총장에 기탁되는 때에 공식 발효될 것이다. 하지만 잠정적용 의정서(Protocol of Provisional Application)에 따라 GATT에 포함된 관세율은 22개 국가에 잠정적으로 1948년 6월 30일까지 발효하게 된다. 칠레를 제외한 제네바 그룹 회원국에 대해서 적용되는 것이다.

GATT에 따르면 모든 국가는 협정상의 모든 양허에 따른 대우를 받을 권리가 있으며 동 국가는 이 양허를 다른 국가에 확대 적용할 수 있다. 이는 법적인 의무는 아니지만 대체로 미국은 그러한 양허정책을 준수해 왔다. 서명국은 60일 전 통지를 통해 잠정적용의정서의 적용을 정지할 수 있다. GATT 자체는 1951년 1월까지 운용될 것이므로 이는 미국의 잠정적용일로부터 3년 이후이다. 이 기간 이후 협정 당사국은 60일 전 통지를 통해 협정탈퇴를 통보할 수 있으며 만약 당사국들의 협정탈퇴가 중요한 만연한 경우 GATT는 종료될 수도 있다. 이 같은 상황이 발생하지 않는 이상 GATT는 계속하여 존속된다. 미국과 GATT 당사국 간 기존의 무역협정 운용은 GATT가 유효한 기간 동안에 정지된다.

GATT는 관세 양허 스케줄뿐만 아니라 하바나 헌장상 무역정책 문제 및 양

허보호를 위한 조항들과 유사한 조항들을 포함하고 있다. 일반적으로 이 조항들은 제네바 초안의 문구를 따르고 있는데 이는 1948년 GATT 당사국들이 개정을 통해 내국세 및 국내규정, 반덤핑 및 상계관세, 경제발전예외, 관세동맹, 쿼터제의 비차별적 시행에 관한 하바나 헌장상 규정을 대체하였다. 다른 제네바 조항들은 하바나 헌장이 발효하는 날부터 하바나 헌장의 유사한 조항으로 대체될 것이다. 하바나 헌장 발효일까지 GATT의 공식발효에 필요한 수락문서들이 모두 기탁될 가능성은 낮다. 한편, 잠정의정서 하에 의정서의 일반조항은 기존의 규정과 합치하는 경우에만 유효하게 적용될 것이다. 미국 법과 양립하지 않는 조항은 의회법안이 입안되어야만 발효될 수 있다.

GATT와 하바나 헌장 두 협정에 각기 나타나 있듯이, 양자는 매우 긴밀한 관계이다. 하바나 헌장상의 협상의무는 GATT 당사국에 의해 이행되고 동 협상의 결과는 GATT에 포함될 것이다. 하지만 무역정책의 일반적 규칙의 이행은 ITO가 설립되는 날부터 ITO가 담당하게 될 것이다. 그 이전까지는 GATT 당사국이 이행을 담당하게 된다.

이 같은 긴밀한 관계에도 불구하고 GATT와 하바나 헌장은 법적으로 별개의 문건이다. 하바나 헌장이 채택되지 않아도 GATT는 수정되고 유지될 수 있다. 향후 협상을 통해 더 많은 국가들이 가입하게 될 수 있다. 하지만 무역정책 규칙이 급격히 확대되지는 않을 것이며 고용문제, 경제발전, 국제투자, 제한적 상거래 및 정부간 상품협정이 포함되지 않을 수 있다. 또한 ITO가 설립되지 못할 수도 있다. 만약 이 같은 상황이 발생하더라도 하바나 헌장은 반드시 비준되어야 한다.

## 제7장

# 무형 관세

(INVISIBLE TARIFFS)

수입을 제한하는 직접적인 수단에는 관세와 쿼터가 있다. 수입을 제한하는 간접조치로는 내국세, 국내규정 혹은 국내법이 있다. 즉 수입품에 대해 국산품에 부과하는 수준보다 높은 국내세금을 부과하거나 국산품에 비해 수입품의 판매를 더 어렵게 하는 국내규정을 수립하거나 혹은 수입품에 대해 국산원료 혼합 의무를 부과하는 국내법이 그것이다. 아울러 관세법을 시행하는 방법을 통해 은밀하게 수입을 제한할 수도 있다.

낮은 관세가 적용되는 관세분류에서 높은 관세가 적용되는 관세분류로 수입품을 재분류함으로써 해당 수입품에 대한 관세가 인상될 수 있다. 관세액이 상품의 가치에 비례하여 부과되는 경우 높은 가치를 부과하는 가치평가법을 이용함으로써 관세액을 인상시킬 수 있다. 상품가치는 임의로 설정할 수 있으며, 수입품에 가격을 부과하거나 비교 가능한 국산품에 가격을 부과함으로써 상품 가치를 매길 수 있다. 또한 상품의 가치는 수출시점이나 수입시점에 결정될 수도 있다. 실제 수입량보다 적은 양에 적용되는 가격을 기준으로 산정될 수도 있으며 수출시점이 아니라 상품이 국내에서 소비되는 시점에 수출국이 상품에 부과하는 세금을 포함하여 가치를 산정할 수도 있다. 상품의 가치평가법은 상품별로 그리고 시점별로 달라질 수 있다. 따라서 무역업자 입장에서는 적용가능한 관세액을 결정하기가 힘들다. 가치평가를 두고 논란이 있는 동안 상품은 장기간 발목이 묶일 수도 있고 이에 따라 무역이 제한되게 된다. 외국상품과의

경쟁에서 국산품을 보호하기 위해 수입품의 가치평가액이 증가할 수도 있다. 단지 관세수익을 극대화하기 위해 수입품 가치평가액이 증가할 수도 있다. 어느 경우이든 결과는 동일하다. 수입품은 실제 관세율보다 더 높은 무역장벽에 부딪히게 된다.

관세의 시행은 다양한 방식으로 무역에 장애가 될 수 있다. 한 국가를 통과하는 상품들은 세금을 지불할 수 있는데 이는 비용인상의 요인이 된다. 상품의 이동이 비합리적으로 지연될 수도 있다. 외국 상인이 행한 덤핑을 상쇄하는 데 필요한 정도보다 높은 수준으로 반덤핑관세가 부과될 수도 있다. 의도적이든 우연이든, 수입업자의 비용을 인상시키고 수입품의 통관을 지연시키는 결과를 초래하도록 관세규정이 마련될 수도 있다. 부수적인 수수료 및 부과금은 해당 서비스의 가치액을 훨씬 초과할 수도 있다. 불필요한 양식이나 문서가 요구될 수도 있다. 불편하고 값비싼 방식의 원산지 표시가 요구될 수도 있다. 무역업자들은 관료형식주의로 인해 사전통지 없이 규칙이 변경되거나, 행정 관료들과 협의할 기회도 부여받지 못하거나 일방적 결정에 대해 이의를 제기할 수단이 전혀 없을 수도 있다. 따라서 수입업이 매력 없는 직종으로 전락하여 수입량이 축소될 수 있다.

이상의 어떤 상황이 발생하든, 협상을 통해 약속한 관세율 삭감은 사실상 무용지물이 될 수 있으며 무역을 확장하는 방향으로 운영되어야 할 협정은 국가들의 관심 밖으로 사라질 수 있다. 따라서 이 같은 간접적이고 비가시적인 무역 제한 방식을 국제적 통제 하에 둘 필요가 있다. 이에 따라 하바나 헌장은 이같은 무역장벽을 자세한 규칙하에 규율되도록 규정하고 있다. 이 규칙들은 매우 광범위하며 중요하기 때문에 그 자체로도 국제협정을 구성한다. 하바나 헌장의 맥락에서 이 규칙들은 더 광범위한 목적을 달성하는 데 필수적이다.



## 내국세 부과 및 국내규정 (Internal Taxation and Regulation)

하바나 헌장은 내국세와 국내규정이 외국의 경쟁상품으로부터 국내상품을 보호하기 위한 수단으로 사용되어서는 안 된다는 기본원칙을 규정하고 있다. ITO 회원국들은 동종 국내상품에 부과한 세금보다 더 높은 세금을 수입품에 부과해서는 안 될 의무를 부담한다. 아울러 국내규정이 국내상품의 판매에 비해 수입상품의 판매에 더 불리하게 적용되어서도 안 된다. 국내규정은 국내 처리업자에 대해 특정 수량 또는 비율로 국내원료와 혼합할 것을 부과해서는 안 된다(하바나 헌장 제18조).

이 규칙들에 대한 예외는 소수에 불과하며 그 목적이 분명히 명시되어 있다. 국내산업을 보호하기 위해서 상이한 내국세보다는 수입관세를 이용해야 한다는 원칙에 의거하여 관세가 차별적 내국세를 대체할 수 있다. 무역협정 하에 이처럼 차별적인 내국세를 관세로 대체하는 것이 불가능한 경우, 협정이 수정될 때까지 차별적 내국세 부과가 지속될 수 있다. 하지만 협정이 수정된 경우 관세가 차별적 내국세를 대신하여 부과되어야 한다(하바나 헌장 제18조 제3항). 이상의 규칙들은 공공사용 목적의 정부 조달상품이나 국내보조금 지급에는 적용되지 않는다(하바나 헌장 제18조 제6항). 영화 상영시간의 특정비율이 국산영화 필름 상영에 할당될 수 있다(하바나 헌장 제19조).

이 같은 주요 예외 중 마지막 두 가지가 중요하다. 혼합규정은 무역제한 방식으로 매우 효과적이다. 하지만 아직 동 조치는 널리 이용되고 있지 않다. 하바나 헌장에 기술된 일반원칙은 혼합규정의 확대 적용을 방지하게 될 것이다. 동 예외에 의거하여 미국은 고무상품 제조업자에게 해외원료와 합성물질을 함께 사용할 것을 의무화하는 규정을 유지할 수 있을 것이다. 이는 합성물질의 생산을 지속하는 것이 미국의 안보에 필수적이며 이 합성물질을 의무적으로 사용할 것을 요구하는 것이 동 물질의 생산 지속을 확보하는 유일한 방식이라

는 믿음이 존재하기 때문이다. 이 경우 기존의 혼합규정 설정 금지에 대한 예외로 정당화될 수 있을 것이다. 다른 경우는 혼합규정 설정 금지에 대한 예외로 인정되기 쉽지 않을 것이다. 이 모든 경우, 관련 국내 규정은 그 제한의 수준을 높일 수 없으며 무역협상에 따른 점진적 자유화의 대상이다. 나아가 하바나 현장은 혼합물질의 비율이나 수량을 공급원간에 할당하는 방식으로 적용될 수 없다고 규정하고 있다.

하바나에서 일부 국가대표단은 전시체제하의 가격통제는 수입품의 생산자를 차별하는 방식으로 시행되어 왔으므로 하바나 현장에 수입품 가격통제를 위한 원가 규칙(cost-plus rule)을 포함할 것을 제안하였다. 동 제안은 거절되었지만 하바나 현장이 수정되어 이 같은 가격통제를 부가하는 회원국에 “이로 인해 불리한 영향을 실질적으로 피하기 위한 목적으로 수출회원국의 이익을 최대한 고려할 것”을 의무화하였다(하바나 현장 제18조 제9항).

## 영화 (Motion Pictures)

미국을 제외한 다른 국가에서 대략 17개의 차별적인 세금부과 및 국내규정이 수입영화에 적용되고 있는 것으로 추산된다. 하바나 현장 제18조는 차별적인 국내세를 금지할 것이며 제19조는 한 가지 예외를 제외한 모든 유형의 국내적 차원의 양적차별조치를 금지할 것이다. 따라서 ITO 회원국은 국내 영화극장에서 국산영화를 위한 특정 상영시간을 확보할 권리를 부여받게 될 것이다. 이는 영화 제작이 다른 산업처럼 외국과의 경쟁으로부터 보호받을 필요가 있으며, 이 같은 보호는 수입산 영화 필름에 대한 관세부과를 통해 효과적으로 확보될 수 없다는 인식에 근거한다. 따라서 스크린쿼터는 관세와 마찬가지로 허용되며 다른 보호조치는 금지되었다. 때문에 관세처럼 그 제한방법 또한 가시적이며 구체적인 협상이 가능하도록 설정되었다.

국내 스크린 쿼터는 무역협상을 통해 감축의 대상이 되었다. 스크린쿼터에 속하지 않는 상영시간은 자유경쟁 하에 다른 모든 영화에 개방되어야 한다. 특정 외국산 영화를 위해 스크린쿼터가 수립될 수 없다. 후자의 원칙에 대한 유일한 예외로서 체코슬로바키아는 러시아 영화에 대한 기존의 스크린쿼터를 유지할 수 있다는 규정이 있다(하바나 헌장 제19조 (c)호). 동 스크린 쿼터는 단 한번도 완전히 활용된 적이 없고 앞으로도 그럴 가능성이 매우 낮다.

영화 필름에 관한 조항은 하바나 헌장하에 유일하게 특정 산업의 수출시장을 보호하는 조항이다. 미국은 세계최대 영화수출국이므로 미국은 주요 수혜국이 될 것이다. 하바나 헌장이 비준되어 동 조항이 모든 ITO 회원국에 효력이 발생할 때 동 조항은 미국 영화산업의 지속적인 운영을 뒷받침하는 건전한 토대의 역할을 할 것이다.

## 관세 행정 (Customs Administration)

ITO 회원국들은 관세가 수입품의 가치에 비례하여 부과되는 경우 이용되는 관세평가 방식을 표준화하기 위해 노력할 것이다. 하바나 헌장에서 표준화된 관세평가 기준이 일반적으로 채택되기 전까지 적용될 관세평가에 관한 특정 원칙들을 수립하고 있다. 이 중 가장 중요한 원칙은 관세목적에 위한 가치평가(value for customs purposes)는 자의적이거나 허위적인 가치가 아니라 상품의 실제가치(actual value)에 기초하여야 하며 국산품이 아니라 수입품의 가격에 기초하여야 한다는 것이다. 실제가치(actual value)의 정확한 정의는 향후 ITO가 마련할 것이다. 하지만 일반원칙에 따라 실제가치는 특정 출하량(shipments)에 포함된 물량이나 통상적인 수입물량의 상품이 완전경쟁 하에 통상적인 무역을 통해 판매되는 가격에 기초하여야 한다는 것이다. 하바나 헌장은 한 국가의 통화로 표시된 가격이 타국의 통화로 환산할 필요가 있는 경우

사용될 외화환산율을 규정하고 있다. 각 ITO 회원국은 가능한 한 최대한 빠른 시일 내에 동 원칙들을 시행할 것이다. 다른 회원국의 요청이 있는 경우 회원국은 관세평가에 관련된 자신의 법률 및 규정을 검토할 것이다. ITO는 적절한 관세평가 방식을 고안하고 권고하며 회원국들에 자국의 관련 법률과 규정을 하바나 헌장의 원칙에 합치시키기 위해 기울이는 노력에 대해 보고할 것을 요청할 수 있다. 마지막으로 관세평가 방식은 안정적이어야 하며 충분히 공표되어 무역업자들이 관세가 부과되는 기초인 상품의 가치를 추산할 수 있어야 한다.

제3국의 영토를 경유하여 한 국가에서 다른 국가로 상품이 이동하는 경우 통과와 자유가 보장된다. 이때 상품은 가장 편리한 경로를 통하여 통과할 자유가 있다. 이러한 상품의 통과에 대해 관세나 특별통관관세를 부과하지, 부당한 과징금이나 규정을 준수하도록 요구하거나 불필요한 지연을 초래해서는 안 된다. 상품의 소유주, 원산지 혹은 목적지에 기초하여 상품의 통과를 차별하거나 선박의 소유주나 국적에 기초하여 상품의 통과를 차별하는 것은 금지된다(하바나 헌장 제33조). 통과자유 원칙은 특히 내륙국에 매우 중요하며 이 내륙국의 이익을 고려하여 회원국들은 통과교통에 영향을 주는 규정을 간소화하고 통과교통에 필요한 시설의 공평한 이용을 보장하도록 노력할 의무가 있다(하바나 헌장 제33조 제6항). 제3국을 통과할 자유를 보장하는 것 외에도 하바나 헌장은 제3국을 경유하는 상품에 대해 수입국이 차별조치를 취하지 않을 의무를 부과하고 있다. 하지만 이에 대해 하나의 예외규정이 있는데, 이는 특정 영연방 국가의 관습에 따라 영연방 국가간에 직접적으로 운송되지 않는 상품에 대해서는 특혜관세율의 적용을 거절할 수 있다는 것이다(하바나 헌장 제33조 제7항).

하바나 헌장은 덤핑행위를 비난하는 한편 반덤핑관세 및 상계관세가 부과될 수 있는 조건과 그 부과액을 제한하고 있다. 하바나 헌장에 따르면 덤핑과 보조금이 기존의 국내산업에 심각한 손해를 야기하거나 야기할 우려가 있는 경우

또는 신생산업의 설립을 실질적으로 지연시키는 경우에만 반덤핑관세나 상계관세를 부과할 수 있다. 아울러 하바나 헌장은 덤핑이나 보조금이 존재하는 것으로 판명되는 경우 반덤핑관세나 상계관세를 동시에 적용하는 것을 금지하고 있다. 반덤핑관세나 상계관세는 국내소비세가 수입품에 부과되지 않았다는 이유나 가격안정화 계획에 부수적인 보조금을 상쇄하기 위한 이유로 부과될 수 없다. 후자의 예로 호주를 들 수 있는데 호주의 수출품 가격은 세계시장에서 지배적인 가격보다 때로는 높거나 낮다. 하바나 헌장은 덤핑을 정의하고 덤핑마진을 산정하는 방식을 규정하고 있으며, ITO 회원국이 덤핑마진을 초과하여 반덤핑관세를 부과하는 것을 금지하고 있다. 아울러 타국이 지급한 보조금을 상쇄하는 데 필요한 수준 이상으로 상계관세를 부과하는 것 또한 금지하고 있다. 따라서 하바나 헌장은 반덤핑관세와 상계관세의 목적을 약탈적 가격인하 조치를 상쇄하는 목적에 한정하고 국제무역에서 정상적으로 발생하는 경쟁을 저해하기 위해 이용될 수 없다는 원칙을 수립하고 있다(하바나 헌장 제34조).

하바나 헌장은 관세절차를 최소화하고 문서요건을 간소화하며 부수적인 수수료 및 부과금은 그 종류를 줄이고 제공된 서비스 비용에 한정하여 부과되어야 한다는 원칙을 수립하고 있다. ITO 회원국들은 가능한 한 빠른 시일 이내에 동 원칙을 시행하고 요청이 있는 경우 자국의 규정을 검토할 것이다. ITO는 회원국들에 동 목적을 달성하기 위한 노력의 진전도에 대해 보고할 것을 요청하고 관세절차를 간소화하고 불필요한 관세요건을 철폐하기 위한 조치를 권고할 수 있다. 하바나 헌장은 다른 회원국의 상품을 차별하기 위한 수단으로서 관세분류를 이용하는 것을 비난하고 있다(하바나 헌장 제36조).

수입품의 표시요건을 의무화하는 규정이 불필요한 경우 이는 철폐될 것이다. 회원국들은 수입품의 표시요건과 관련된 규정이 유지되는 경우 수입품을 손상시키거나 그 가치를 떨어뜨리거나 비용을 인상시키는 표시방법을 부과해서는 안 된다. 표시요건은 한 번에 시행 가능하고 무역의 흐름에 대한 장애를 최소화할

수 있는 방법으로 허용되어야 한다. 아울러 표시요건은 수출국간에 차별을 야기하는 방식으로 적용되어서는 안 된다. 표시요건을 준수하지 못했을 경우 비합리적인 벌칙을 부과해서는 안 된다. 회원국들은 기만적인 라벨링을 통해 허위표시를 방지함으로써 지리적 무역명칭(geographic tradenames)을 보호하는 데 협력할 것이다(하바나 헌장 제37조). 이는 이미 연방무역위원회(Federal Trade Commission) 규칙하에 미국에서 시행되고 있다.

하바나 헌장은 규칙조항에 대한 일반적 예외로서 인간, 동물, 식물의 생명 혹은 건강을 보호하기 위하여 채택된 규정이나 조치가 이러한 목적을 위하여 필요한 경우 허용하고 있다. 하지만 이 같은 조치가 “회원국간에 자의적이거나 정당화될 수 없는 차별의 수단을 구성하거나… 국제무역에 위장된 제한을 구성하는 방식으로… (“in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between Member countries… or a disguised restriction on international trade…”)” 적용되는 것을 금지하고 있다(하바나 헌장 제45조 제1항). 수입에 영향을 주는 다른 조치의 경우와 마찬가지로, 이 경우에도 각 회원국은 문제의 규정과 관련하여 “동 조치로 영향을 받게 될 회원국의 이익을 호의적으로 고려할 의무”가 있으며 이권이 존재하는 경우 “충분한 협의의 기회를 부여할” 의무가 있다(하바나 헌장 제41조).

하바나 헌장은 국제무역에 영향을 미치는 모든 협정, 법, 행정규정, 일반결정, 사법판결을 신속하게 공표할 의무를 회원국에 지우고 있다. 하바나 헌장에 따르면, 공표되기 이전에 새롭거나 더 부담이 되는 요건, 제한 또는 금지조치를 부과하는 것이 금지된다. 동 조항은 행정당국과 협의할 수 있는 적절한 시설을 제공할 것을 의무화하고 있다. 아울러 관세문제와 관련된 행정결정을 검토 혹은 시정하기 위한 목적으로 독립적인 재판소나 절차를 설치하고 유지할 것을 의무화하고 있다(하바나 헌장 제38조). 따라서 무역업자는 필수적인 정보에 대한 접근권과 자의적인 조치로부터 보호를 보장받게 된다.

회원국은 수출, 수입, 보조금지급, 관세이익에 관한 통계치를 공표하고 ITO에 정기적으로 보고할 의무를 부담한다. ITO는 동 무역통계치를 수집, 분석 및 공표할 것이며 동 통계가 향상될 수 있는 방안을 권고할 수 있다. 아울러 ITO가 관세분류의 표준화 및 국제무역에서 이용되는 공통의 명명법, 용어 및 양식의 채택에 관해 연구하고 권고할 수도 있다.

## 제8장

## 수량제한

## (QUANTITATIVE RESTRICTIONS)

하바나 헌장은 원칙적으로 관세 자체를 금지하지 않는다. 오히려 기존관세의 증가와 새로운 관세의 부과를 허용하고 있다. 하바나 헌장은 오직 선별적 기초에 따라서 현재 너무 높이 설정되어 있는 관세율을 감축할 것을 요구하고 있을 뿐이다. 하지만 하바나 헌장은 수량제한을 비난하고 있다. 수량제한은 오직 필요한 경우에, 규정된 조건이 만족되는 경우에 한해 그리고 피해를 입은 경우에 일반규칙의 예외로서만 허용될 수 있다. 국내생산을 보호하기 위한 목적이려면 수량제한조치보다는 관세를 이용하는 것이 바람직하다.

관세는 외국에서는 비용과 물가를 낮추고 국내 소득과 수요를 증가시켜 무역량을 증가시킨다. 관세를 통해 각 국가가 세계경제의 변화하는 조건에 따라 자국의 물가 및 생산을 조정할 수 있다. 관세를 통해 비교효율(comparative efficiency)의 변화에 따라 무역의 방향이 조정될 수 있다. 또한 모든 국가에 동등한 대우를 부여할 수 있도록 관세가 고안되고 시행될 수 있다. 관세는 국제정치에 대한 고려에 영향을 받지 않고 사기업이 무역의 향방을 이끌 수 있도록 하며, 무역제한을 위해 고안된 수단 중 가장 자유로운 조치이다. 관세는 다자주의, 비차별주의 및 사기업 보호와 부합한다.

반면, 수량제한은 무역량에 엄격한 제한을 부과한다. 수량제한은 국내물가 및 생산이 세계경제의 변화를 전혀 반영할 수 없도록 단절시킨다. 수량제한은 기존에 확립된 경로를 통해서만 무역이 이루어질 수 있도록 하며, 그 목적과



효과 면에서 매우 차별적일 수 있다. 수량제한은 무역의 향방을 공공 관료가 결정하도록 만들어 무역이 정치와 구별될 수 없도록 만들고, 정부가 사기업간의 수출입 할당을 결정하도록 하며 국내기업에 대한 규제가 증가되는 결과를 야기한다. 수량제한은 무역제한을 위해 고안된 수단 중 가장 강력한 조치이다. 수량제한은 양자주의, 차별주의 및 사기업의 통제에 기여한다.

수량제한은 무역정책의 주요한 문제를 제기한다. 관세는 낡은 방식으로 간주되고 환율통제는 IMF가 관할한다. 쿼터제도는 현존하는 보호주의 조치 중 가장 강력한 수단이다. 전 세계 모든 국가가 쿼터제를 운용해 본 경험이 있다. 쿼터제를 통제하지 않는다면 쿼터제는 보편적이고 영구적인 것이 되고 만다. 쿼터제를 도입할 자유를 포기하는 것은 쉽지 않다. 이에 쿼터제 도입의 자유를 제한하자는 제안은 수개월 동안 논란을 촉발시켰다. 무역협상에 있어 최대 난제는 명칭의 첫 글자로 표시한 Q.R.(수량제한)로 알려졌다. 런던 회담, 제네바 회담 및 하바나 회담은 Q.R.에 관한 UN 회담으로 묘사해도 무리가 없다.

## 수량제한에 관한 협상 (The Negotiations on Q.R.)

미국의 하바나 헌장 제안서는 ITO 회원국들이 수량제한의 일반적 금지를 채택할 것을 제안하였다. 아울러 동 제안서는 수량제한의 일반적 금지에 대한 예외로서 국내농업 프로그램 지원, 국제수지 보호 및 성격상 덜 중요하거나 일시적인 특정 문제를 해결하기 위한 목적의 쿼터제를 허용하였다. 이상의 예외적인 상황 하에 수량제한이 허용되는 한편 쿼터제의 차별적인 시행을 금지하는 일반규칙을 도입하자는 제안이 있었다. 여기에서도 IMF 협정 조항에 포함된 것과 유사한 특정 예외조항 도입의 필요성이 인정되었다. 예외조항은 그 범위를 제한하고 남용방지를 위한 보호 장치를 마련해야 하는 방향으로 마련되었다. ITO 규칙을 피하기 위해 환율통제를 도입하거나 IMF 규칙을 피하기 위해

수량제한의 사용을 방지하기 위하여, ITO와 IMF가 공동정책을 추구해야 한다고 제안되었다.

동 제안서들에도 불구하고 국가들의 수량제한 완전철폐를 의무로 규정하지는 못했다. 수량제한의 완전철폐에 대한 국가들의 동의를 획득하는 것은 도저히 불가능한 것으로 인식되었다. 수량제한의 일반적 금지에 대한 예외는 정치적 고려뿐만 아니라 경제적 필요에 의해 결정되었다. 예외가 인정되지 않았다면 동 규칙은 수락되지 못했거나 수락되었더라도 제대로 작동할 수 없었을 것이다. 따라서 다음 중 하나의 상황만을 선택할 수 있었다. 첫 번째는 국가가 어느 때이든 수량제한을 원하는 만큼 광범위하고 강력하게 부과할 완전한 자유를 향유하는 상황이다. 두 번째는 원칙상 수량제한을 일반적으로 금지하되 불가피한 상황에서 제한된 기간에만 수량제한을 허용하되 남용해서는 안 된다는 합의를 이끌어내는 상황이다. 하바나 헌장 제안서는 후자를 채택하였다.

이 같은 결정을 준비위원회가 수락하였고 최종적으로는 하바나 회담에서 이 결정이 채택되었다. 수량제한의 일반적 금지 규칙은 미국의 제안을 따라 하바나 헌장에 기술되었다. “다른 회원국 상품의 수입에 대하여 또는 다른 회원국 영토로 향하는 수출 또는 수출품의 판매에 대하여, 회원국은 관세, 조세 또는 그 밖의 과징금이 아닌 쿼터, 수출입 허가조치, 또는 그 밖의 조치를 통한 금지 혹은 제한조치를 설정하거나 유지해서는 안 된다(하바나 헌장 제20조 제1항).”

이에 수량제한은 원칙적으로 금지되었다. 하지만 동 일반규칙에 대한 예외를 확대하려는 노력이 반복적으로 이루어졌다. 이 모든 노력은 좌절되었으며 일부 노력은 타협으로 이어졌다. 하지만 이 타협은 느린 속도로 이루어졌고 최종 문안은 자세하게 기술되었다. 예외가 허용되는 경우에도 제한요건을 충족해야 하고 기준이 충족되어야 하며 절차를 준수해야 했다. ITO는 이 같은 예외의 범위를 결정하고 적용을 제한하며 기간을 통제하는 광범위한 권한을 부여받았다. 이 같은 안전장치들은 일련의 초안을 통해 자세히 기술됨에 따라 수

량제한에 관한 조항들은 길고 복잡해졌다. 최종문안은 외견상 상당히 복잡하지만, 결국 수량제한에 대한 면밀한 조사와 통제를 가능하게 했다.

하바나 헌장에서 현재 허용하고 있는 예외의 대부분은 성격상 기술적이고 일시적인 것이며 일반원칙으로부터 심각한 일탈을 지양하고 있다. 식품 또는 필수품의 극심한 부족을 완화하기 위한 수출제한(하바나 헌장 제20조 제2항), 고갈될 수 있는 천연자원의 보존을 위한 국내조치와 함께 도입된 조치(하바나 헌장 제45조 (a)(viii)호), 최종상품에 대해 가격통제가 시행되는 경우 원료 수출을 점점하기 위해 부과되는 조치(하바나 헌장 제45조 (a)(xi)호)는 예외적으로 허용되고 있다. 아울러 상품 분류나 등급부여를 위한 표준의 적용에 필요한 수출 혹은 수입제한(하바나 헌장 제20조 제2항), 승인된 정부간 상품협정(하바나 헌장 제45조 (a)(ix)호) 및 수산물 및 야생동물 보존을 위한 협정(하바나 헌장 제45조 (a)(x)호)하에 허용된 조치, 전후 이행기간 동안 공급이 부족한 상품의 형평한 배분, 가격통제의 유지, 혹은 정부 과잉공급 및 전시산업의 질서정연한 처분을 촉진하기 위한 조치들(하바나 헌장 제45조 (b)호)이 예외적으로 허용되고 있다. 이 예외들의 일부는 전쟁의 폐해가 극복됨에 따라 사라질 것이다. 나머지 예외들은 제한적으로 적용되며 예외적인 경우에 한해 적용될 것이다.

최종적으로 인정된 예외 중 다음의 세 가지가 특히 중요하다. 첫째, 미국이 제안한 예외로서, 회원국은 자국농업 프로그램의 강화를 위해 수량제한조치를 도입할 수 있다. 둘째, 전후 서유럽 상황을 개선하기 위해 필요한 조치로서 국제수지 어려움에 처한 회원국은 자국의 외환보유고를 보호하기 위해 쿼터를 부과할 수 있다. 셋째, 모든 개발도상국이 주장한 예외로서, 예외적인 상황에 허용되거나 기술된 요건을 충족하는 경우에 한해 신생산업을 보호하기 위해 쿼터를 도입할 수 있다. 첫 번째 및 두 번째 예외는 이 장의 다음 부분에서 다룬다. 세 번째 예외는 14장에서 논의된다.

## 농업프로그램 시행을 위한 수량제한 (Q.R. to Enforce Agricultural Programs)

농업프로그램을 위한 수량제한의 예외적 이용은 농산품의 생산량 혹은 판매량을 제한함으로써 농산품 가격을 지지하는 국내정책의 필요에 의해 허용된다. 이 같은 국내농업정책이 효과적으로 시행되려면 농산품의 수입 또한 통제되어야 한다. 그렇지 않으면 국내 생산 및 판매 감소는 수입 증가로 충당될 것이다. 이 경우 국내물가는 하락하고 국내농업정책은 실패할 것이다.

미국이 그러한 예외를 하바나 헌장에 포함시킬 것을 제안할 때, 예외의 남용을 방지하는 특정 보호조치도 포함할 것을 제안하였다. 하바나 회담에서 페루 및 멕시코를 포함한 일부 국가들은 그러한 예외를 삭제할 것을 주장하였다. 하지만 이들의 제안은 거절되었고 보호조치는 강화되었으며 예외는 유지되었다.

하바나 헌장은 국내 생산통제, 판매통제, 혹은 잉여처분 프로그램의 시행을 위해 필요한 경우 수량제한의 이용을 허용하고 있다(하바나 헌장 제20조 제2항 (c)호). 아울러 헌장은 이 예외의 남용을 방지하기 위하여 두 가지 요건을 기술하고 있다. 첫째, 국내시장에서 외국생산자와 국내생산자 간의 상대적 입장을 변동시키도록 수량제한이 시행될 수 없다. 즉 보호주의 목적으로 수량제한이 이용될 수 없다. 둘째, ITO 및 수량제한으로 영향을 받는 회원국들에 사전통지를 해야 하며 수량제한의 정도가 허용된 요건을 초과하여 부과되었다고 이의를 제기하는 회원국에 대해 협의의 기회를 부여할 의무가 있다. 하지만 이 경우 수량제한을 부과하는 회원국이 수량제한 부과를 결정하며 ITO의 사전승인을 받을 필요가 없다(하바나 헌장 제20조 제3항).

## 통화준비 보호를 위한 수량제한 (Q.R. to Protect Monetary Reserves)

회원국은 국제수지 보호를 위해 필요한 경우 예외적으로 수량제한을 도입할 수 있다. 이 같은 예외는 일반적인 사람들처럼 국가들도 지불할 능력이 안 되는 상품을 계속해서 구입할 수 없다는 엄연한 사실이 인정된다는 것을 의미한다. 돈이 부족한 경우 구매는 이에 맞게 축소되어야 한다. 국가부도 사태를 방지하려면 수입을 축소해야 한다. 수량제한은 국내생산자를 외국생산자와의 경쟁에서 보호하기 위한 조치가 아니라, 자국의 금 보유고나 통화준비가 고갈되는 것을 방지하기 위해 오늘날 널리 활용되고 있다. 장기간 무역불균형이 지속될 때 수량제한의 도입은 불가피하다.

국제수지 문제를 다루는 조항들은 하바나 헌장에서도 가장 긴 조항들이다. 이는 외국환(international exchange)이 복잡한 업무이기 때문이다. IMF 협정문상 외국환의 금융 측면만을 다루고 있는 조항은 작은 글씨로 쓰여 있음에도 불구하고 40장이 넘는다. 하바나 헌장과 IMF 협정문의 조항이 다루고 있는 사안은 매우 긴밀히 연관되어 있으므로, 하바나 헌장의 초안을 마련할 때 IMF의 관련조항에 따라 해당 조항을 채택할 필요가 있었다. 하바나 헌장의 국제수지조항이 장문으로 쓰인 이유는 수량제한이 금융위기의 경우에 한하여 제한적으로 적용되고 합의된 규칙에 따라 시행되며 동 규칙들의 효과적 시행을 보장하고자 했기 때문이다.

동 조항들에 의거하여 회원국은 오직 “자국의 통화준비의 심각한 감소라는 급박한 위협을 방지하거나 심각한 감소를 중지시키기 위해 혹은 매우 낮은 통화준비를 보유한 회원국이 자국의 통화준비의 합리적인 증가율을 달성하기 위한 경우에 필요한 정도로만” 수량제한을 부과할 수 있다(하바나 헌장 제21조 제3항 (a)호). 다시 말하면 제한되지 않은 수입으로 인해 금보유고나 외환보유

고가 지속적인 금융안정을 위협할 정도로 감소하지 않는 이상 회원국은 쿼터를 부과하지 않을 것이다. 이 같은 상황의 존재는 IMF와 ITO가 만족할 수준으로 입증되어야 한다. IMF가 회원국의 통화준비 감소가 심각한 수준이 아니거나 통화준비 증가율이 합리적이지 않다고 판단하거나, ITO가 IMF의 결정에 기초하여 해당 회원국의 통화준비에 대한 위협이 급박하지 않다고 보는 경우 등 예외는 적용되지 않으며 수량제한은 부과될 수 없다(하바나 헌장 제24조 제2항).

일부의 경우 한 국가의 무역불균형이 통제범위를 넘어선 원인에 기인하는 것이 아니라 국내 경제정책에서 기인할 수 있다. 따라서 국가는 IMF와 ITO에 자국의 통화준비가 심각하게 위협한 수준이라고 결정할 수밖에 없는 상황을 스스로 초래할 수 있다. 이는 우연히 혹은 의도적으로 발생할 수 있다. 어느 경우이든 IMF와 ITO가 대외무역수지의 균형을 위한 내적 조치를 채택해야 하는 상황이 아니다. 국내정책은 회원국의 주권사항이며 IMF나 ITO가 관여할 수 없다. 따라서 회원국은 수량제한 도입이 필요한 상황을 국내정책을 통해서도 충분히 바로잡을 수 있는 경우라도 수량제한을 부과하는 경우가 발생할 수 있다. 하지만 이러한 남용을 방지하기 위한 다음과 같은 규칙이 규정되었다.

수량제한을 부과하는 회원국은 “자국의 국제수지 균형을 건전하고 지속적인 기초 하에 회복할 필요성과 생산자원의 경제적 이용을 보장하는 것이 바람직하다는 점을 적절히 고려”해야만 한다(하바나 헌장 제21조 제4항 (c)호). 동 회원국은 상대적인 긴요성(relative essentiality)을 근거로 제한조치의 수입대상을 선택할 수 있지만 “어떤 종류의 상품이든 최소 상업상 물량을 인정해야” 하며 “타 회원국의 상업상 혹은 경제적 이익에 불필요한 손해를 초래하지 말아야 한다(하바나 헌장 제21조 제3항 (c)호).” 마지막으로 동 회원국의 재정 상황이 개선됨에 따라 제한조치를 점진적으로 완화하고 궁극적으로 철폐할 의무가 있다(하바나 헌장 제21조 제3항 (b)호). 동 조항 하에 쿼터는 점진적으로 확대되고 궁극적으로 철폐되어야 한다. 경제복원이 진전됨에 따라 무역균형이 회복

되고 통화간 환전이 다시 가능해지며, 제한주의의 악순환이 중단되어야 한다.

이 조항들의 시행을 위해 자세한 절차가 규정되어 있다. 새로운 제한조치의 부과를 고려하는 회원국은 회원국이 처한 어려운 상황의 성격, 동 상황을 바로 잡을 대안조치, 제한조치가 타 회원국들에 미칠 영향에 관해 ITO와 협의할 의무가 있다. 기존의 제한조치를 유지하거나 강화하는 회원국 또한 이 같은 협의를 할 의무가 있다. 이를 통해 일부 다른 해결책이 발견될 수도 있다.

어떤 회원국이든 타 회원국이 하바나 헌장에 합치하지 않는 방식으로 수량 제한을 부과하고 있거나 무역에 불필요한 손해를 가하고 있다는 의의를 제기할 수 있다. 이 경우 ITO가 해당 이의제기를 검토할 것이며, 동 이의제기가 합당하고 우호적인 해결에 실패했다고 결정하는 경우 해당 제한조치의 철폐나 수정을 권고할 것이다. 동 권고안이 이행되지 않는 경우, ITO는 피소국의 무역에 높은 관세, 쿼터 혹은 다른 제한조치를 부과할 권한을 제소국에 부여할 수 있다. 이를 통해 효과적인 벌칙이 그 영향력을 발휘할 수 있다.

이 같은 벌칙을 부과받지 않으려면 회원국은 제한조치를 유지하거나 부과하기 전에 ITO에 승인을 요청하거나 해당 제한조치가 부과될 수 있는 상황을 설명해줄 것을 요청할 수 있다. ITO는 제한조치에 대한 승인을 부여하면서 허용되는 제한조치의 정도, 수준 및 기간을 명시할 수 있다. 이에 따라 ITO가 명시한 요건에 부합하는 제한조치의 합법성에 대해 그 어떤 회원국도 이의제기를 할 수 없을 것이다.

2년 동안 ITO는 해당 기간 동안 시행되고 있는 모든 제한조치에 대해 의문을 제기해야 한다. 무역불균형이 예외조치의 광범위하고 지속적인 이용을 초래할 때마다 ITO는 무역균형을 회복할 수 있는 다른 조치에 대한 합의를 위해 논의해야 한다(하바나 헌장 제21조 제6항).

## 수량제한의 비차별 시행 (Non-Discrimination in Q.R.)

수량제한의 부과를 허용할 때 요구되는 또 다른 일반원칙은 수량제한을 비차별적으로 시행해야 한다는 것이다. 쿼터가 한 국가의 수입에 대해 부과되는 경우 동 쿼터는 다른 모든 국가의 수입에 대해 동등하게 적용되어야 한다. 가능한 한 각 국가에 제한조치가 부과되지 않았더라면 할당받을 무역량이 배분되도록 해야 한다.

이를 위해 실행 가능한 경우 수량제한을 부과하는 회원국은 허용될 수입총량을 나타내는 쿼터를 공고해야 한다. 동 쿼터가 국가간 배분되는 경우 쿼터의 배분은 공정해야 한다. 쿼터 배분의 공정성(fairness)을 보장하기 위해 회원국은 해당 국가들과 합의를 모색하는 것이 바람직하다. 이러한 합의가 실행 가능하지 않는 경우 회원국은 과거 대표적인 기간 동안의 무역배분에 기초하고 생산의 변화나 비교효율의 변화를 적절히 고려하여 쿼터를 배분할 수 있다. 동 사안에 대해 ITO나 다른 회원국에 협의의 기회를 부여해야 한다. 쿼터가 공고되지 않고 수입업자가 수입허가를 발급받아야 하는 경우 해당 수입허가는 상품이 특정 국가로부터만 수입될 것을 요구할 수 없다. 다른 회원국이 요청하는 경우 쿼터를 부과하는 회원국은 수입허가 체제의 운영, 최근 기간 중 부여된 수입허가 및 허가의 공급국간 배분에 관한 모든 정보를 제공해야 한다(하바나 헌장 제22조).

이러한 규칙들이 아무리 자세히 규정된다 해도 쿼터의 동일한 대우를 완전히 보장할 수는 없을 것이다. 쿼터제도를 시행하는 국가는 쿼터부과 상품의 선택 및 분류, 그리고 쿼터할당이 적용될 기준시점의 채택 및 다른 관련요소의 평가를 차별적으로 시행할 수도 있다. 회원국이 신의성실하게 행동하고 하바나 헌장의 정신과 규정에 합치하도록 행동하지 않는 이상 불합리한 차별은 철폐될 수 없다.

하지만 이 경우에도 예외는 필요하다. 현재의 경제복원 기간 동안 전 세계



통화가 교환되지 못하고 있으며 많은 국가들이 대외지불을 하는 데 어려움을 겪고 있다. 이에 따라 많은 국가들이 수량제한을 시행하고 있는 것이다. 이 같은 상황 하에 비차별원칙의 적용은 무역확대를 초래하는 대신 무역축소를 야기할 수 있다. A국이 B국의 통화를 상대적으로 적게 보유하는 한편 C국의 통화를 상대적으로 다량 보유하고 있는 경우 B국으로부터의 수입에 소규모의 쿼터를 부과할 필요가 있다고 판단할 수 있다. 이 경우 A국은 C국으로부터의 수입에 대해 엄격한 제한을 부과해야 할 수도 있다. A국의 C국 통화 보유가 충분하다 하더라도 C국의 제품을 수입하는 데 해당 통화를 이용하지 못할 수도 있다. 이에 따라 A국과 C국 간의 무역이 중단되는 상황이 발생할 수 있다. 이 같은 무역중단이 방지될 수 있다면 A국은 C국에 대해 더 높은 쿼터를 부과하는 것이 허용되어야 한다. 다시 말하면, A국이 쿼터를 차별적으로 시행하는 것이 허용되어야 한다는 말이다.

하지만 이 같은 쿼터의 차별적 시행에는 위험이 따른다. 금융안정을 유지하기 위해서가 아니라 특혜무역 시장을 획득하기 위해 쿼터가 차별적으로 시행될 수도 있다. 예를 들어 A국이 C국으로의 수출에 대해 높은 쿼터를 획득하는 조건하에 C국으로부터의 수입에 대해 높은 쿼터를 부여할 수도 있다. 이러한 방식으로 양국간의 무역이 균형을 이룰 수 있고 각 국가는 타국의 시장에서 이외의 국가들과의 경쟁으로부터 자국 상품을 보호할 수 있을 것이다. 비록 쿼터의 차별적 시행이 금융위기에 따른 필요성으로 정당화될 수 있을지라도 이는 무역을 정상적 경로에서 이탈하도록 하며, 기득권을 공고히 하고 세계무역에 파편적인 양자주의를 가속화한다.

이러한 이유들로 인해 하바나 헌장의 기초자들은 또 다른 예외를 도입하였고 이에 대한 일련의 추가 안전장치들을 마련하였다. 첫째, 국제부도 사태를 방지하기 위해 수량제한 도입이 허용되는 국가들은 수량제한조치 시행에 차별을 가할 수 있도록 추가로 허용하였다. 둘째, 이 같은 차별적 시행의 범위 및

기간이 제한되고 세계무역 다자주의의 회복을 저해하기 위해 이용되지 않도록 보장하고자 하였다. 가장 오랜 기간 동안 치열하게 논의된 결과 이러한 조항들이 마련되었다. 영국과 프랑스는 이행 기간 동안 차별조치의 자유가 허용되어야 한다고 주장하였고, 미국은 차별을 금지하는 규칙을 촉구하였다. 최종 문안은 이 두 견해가 타협된 결과이다.

### 차별을 통제하는 방법 (How Discrimination Is To Be Controlled)

허용되는 차별을 그 허용범위하에 제한하는 두 가지 방법이 있다. 첫 번째 방법은 기준일을 설정하고 실제 쿼터 시행기간을 제한하는 것이다. 이 방법의 장점은 쿼터가 한시적으로만 이뤄질 수 있다는 것이다. 하지만 단점은 해당 시기에 동일한 상황에 처해 있음에도 불구하고 일부 국가들은 다른 국가들에 비해 더 많은 재량을 부여받을 수 있다는 점이다. 두 번째 방법은 확정된 기준을 준수할 것을 요구함으로써 차별을 제한하는 것이다. 이 방식의 장점은 모든 국가를 동등하게 대우한다는 것이나 모두가 동의할 수 있는 기준을 고안하기란 결코 쉽지 않다. 하바나 헌장의 런던 초안은 첫 번째 방식을 채택하였다. 제네바 초안은 두 번째 방식을 채택하였다. 하지만 하바나에서는 이 두 방식 모두 일반적인 지지를 획득하는 데 실패하였다. 런던 초안의 기준일은 서유럽 국가에 적용되는 것보다 영국에 더 엄격한 제한을 부과하게 되었다. 제네바 초안의 기준은 서유럽 국가들이 수용할 수 있는 것보다 훨씬 엄격한 것으로 드러났다. 최종합의 안에는 제네바 무역협정의 당사국들이 두 가지 방식 중 하나를 선택하도록 허용함으로써 이 문제를 해결하였다. 두 가지 방식 모두 기준일이나 확립된 기준에 따른 제한범위 내에 여전히 존재한다. 이러한 협상과정에서 두 방식은 자세하게 수정되었고 새로운 요건이 부가되었으며 제네바 회담에서 결정된 예외기간이 단축되었다. 최종 조항의 기술방식은 아쉬운 점이 많긴 하지만 그래도

이러한 규정에 따라 차별대우는 제한될 것이다.

현재 허용되고 있는 예외는 IMF 규칙 하에 이행기간이 종료되는 날 각 국가 별로 철폐될 것이다. 동 이행기간이 모든 ITO 회원국에 대해 종료되는 날 동 조항은 효력을 상실할 것이다(하바나 헌장 제23조 제1항 (f)호).

대부분의 국가들에 대해 수량제한 시행 시 허용 가능한 차별의 범위는 IMF 규칙 하에 허용되는 외환통제 시행의 범위가 될 것이다. IMF가 설정한 기준 일로 유효한 제한조치는 IMF 규칙이 달리 규정하지 않는 한 지속되고 변화하는 환경에 적응할 수 있다(하바나 헌장 제23조 제1항 (b)호). 회원국들은 또한 1948년 3월 1일 현재 시행 중인 제한조치를 지속하거나 조정할 수도 있다. 이 조항은 IMF와 프랑스 간의 분쟁에서 유래하였다. 하지만 이는 그리 중요하지는 않은 것으로 여겨진다(하바나 헌장 제23조 제1항 (c)호). 제네바 무역협정 당사국들은 이 대신 다음의 기준에 의해 규율되도록 선택할 수 있다. (1) 차별은 추가적인 수입을 획득하기 위해 필요한 것이어야 한다. (2) 이 같은 수입에 대한 지불가격은 시장가격을 상당히 초과하는 것이어서는 안 된다. (3) 시장가격을 조금이라도 초과하는 경우 이는 점진적으로 감축되어야 한다. (4) 경화를 통해 구입 가능한 수출품은 자국 구매력이 없는 화폐(soft-money)를 보유한 국가들과의 양자협정을 통해 계약상 의무를 부담해서는 안 된다. (5) 허용된 차별은 타 회원국의 상업적 혹은 경제적 이익에 불필요한 손해를 야기해서는 안 된다(하바나 헌장 부록 K). 이상의 어느 기준 하에 제한조치를 운영하든 해당 국가는 자국의 제한조치를 통제 관리하여 다자무역의 발전과 국제수지균형 달성을 가능한 한 최대로 증진하도록 해야 한다(하바나 헌장 제23조 제1항 (c)호).

대부분 국가들을 규율대상으로 하는 규칙들은 사실상 IMF에 의해 이행될 것이다. 제네바 회담에서 마련된 기준들을 규율하는 규칙은 ITO가 이행할 것이다. 1950년 3월부터 ITO는 현재 시행 중인 모든 차별적인 제한조치에 대한 연

레보고서를 마련할 것이다. 1952년 3월부터 회원국들은 IMF나 ITO와 시행 중인 모든 차별규제에 관해 협의를 해야 한다. 아울러 회원국들은 IMF 및 ITO가 규정하는 제한범위 하에 새로운 규제를 유지할 의무가 있다. 제네바 기준을 선택하는 회원국들은 ITO가 ITO규칙에 불합치한 것으로 판정하는 제한조치를 수정하거나 철폐해야 하며 차별조치가 더 이상 필요하지 않은 것으로 ITO가 판정하는 경우 모든 차별조치를 철폐해야 한다(하바나 헌장 제23조 제1항 (g, h)호).

다른 특정 예외들도 언급되어야 한다. 일부는 IMF 협정문의 조항을 그대로 따르고 있다. IMF하에 식민지 본국과 독립국 간에 공동 쿼터를 시행 중인 회원국들은 공동 쿼터에 속하지 않는 국가들에 대해 수량제한을 부과할 수 있다. 1951년 말까지 전쟁으로 경제가 피해를 입은 국가를 위해 회원국은 차별적으로 우대 조치를 부여할 수 있다(하바나 헌장 제23조 제3항). IMF가 희소한 통화를 할당하기 위해 환율통제를 도입할 것을 허용하는 경우 회원국은 수입 쿼터를 도입할 수 있다. 일시적인 조치로서 또 다른 예외는 영국이 4개 혹은 5개 상품에 대해 특혜 쿼터를 유지할 수 있도록 허용하였는데 이는 향후 협상에 의해 철폐될 수 있으며 관세특혜로 대체될 수도 있다(하바나 헌장 제23조 제5항). 또 다른 예외는 회원국이 태환 불가능한 통화가 아니라 태환 가능한 통화를 획득하기 위하여 수출 통제를 도입하는 것을 허용하고 있다(하바나 헌장 제23조 제4항). 마지막 예외는 ITO가 대외무역의 일부분에 차별적 제한조치를 일시적으로 부과하는 것을 허용하고 있다(하바나 헌장 제23조 제2항). 이 조항은 IMF의 이행기간 이후에도 존속되었는데 긴급상황에서 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위한 유동성을 제공하기 위해 고안되었다.

## 환율통제와 국제통화기금 (Exchange Controls and the IMF)

수량제한 및 환율통제는 무역의 흐름에 영향을 주기 위해 교대로 이용될 수

있는 조치이므로 두 조치를 규율하는 요건들을 나열하고 일관적으로 시행되도록 하여 한 조치를 규율하는 규칙을 교묘히 피하기 위해 다른 조치에 의존하지 못하도록 만들어야 한다. 따라서 하바나 헌장은 ITO 회원국들에 IMF에 가입하거나 이와 유사한 의무를 포함한 특별외환협정을 ITO와 체결할 것을 요구하고 있다(하바나 헌장 제24조 제6항). (동 요건에 대한 유일한 예외는 라이베리아에 적용되는데 라이베리아는 미국달러를 사용하고 환율 통제를 전혀 시행하고 있지 않다.) 하바나 헌장은 환율조치에 의해 수량통제를 규율하는 규칙의 의도를 좌절시켜서는 안 되며 무역조치를 통해 IMF 협정의 의도를 좌절시켜서도 안 된다고 규정하고 있다(하바나 헌장 제23조 제4항). 물론 IMF가 허용하는 환율통제 조치를 도입하는 것이나 이같이 허용된 환율통제 조치를 강화하기 위해 수량제한조치를 부과하는 것을 금지하지는 않는다(하바나 헌장 제23조 제3항).

이 규정들이 효과적으로 시행되려면 IMF와 ITO 간의 긴밀한 협력이 필수적이다. 이에 따라 하바나 헌장은 IMF와 ITO가 공동정책을 추구하는 것을 가능하게 하는 합의를 포함하고 있다. 하바나 헌장에 따르면 ITO는 활동 중에 발생하는 모든 금융 문제에 관하여 IMF와 협의해야 한다(하바나 헌장 제24조 제1, 3항). 아울러 ITO는 결정을 내려야 하는 사안의 금융 측면에 관해 IMF의 판정과 결정을 수락해야 한다(하바나 헌장 제24조 제2항).

IMF가 참여할 것으로 기대되는 다양한 협의는 외환통제나 수량제한보다 성격상 더욱 근본적인 시정조치의 채택으로 이어질 것이다. 외환통제와 수량제한은 비상기간 동안 직면하는 무역수지 불균형에 대처하기 위해 고안된 일시 미봉책으로 간주된다. 하지만 무역수지 불균형이 지속되는 경우 통화가치의 조정 및 국내 경제정책의 조정을 촉구하는 권고안이 마련될 수 있다. 동 조치에 대한 합의를 통해 수량제한의 기간을 단축해야 한다.

## 제9장

## 국영무역

(STATE TRADING)

국가들은 사무역에 관여해왔을 뿐 아니라 다양한 방식과 다양한 목적으로 국가간 무역에 관여해왔다. 일부 경우 해외 구매와 판매가 국가나 공공기관을 통해 이루어지고 때로는 해외무역에 참여할 권리가 사기업에 전적으로 부여되기도 한다. 정부에 의한 해외 구매 및 판매는 때때로 정부의 공적기능의 일반적인 실행이나 국가안보의 보전에 부수적 활동으로 이루어진다. 정부는 정부 부처와 기관에 필요한 시설 및 물자를 구매하고 전략물자의 비축량을 축적하고 전후에는 잉여재를 처분한다. 많은 국가들에서 국영독점기업들은 오랫동안 국고 세입의 원천 역할을 해왔다. 최근 국가들은 일부 수입비용을 감축하는 수단으로서 공공구매에 의존해왔다. 국가경제가 공산화되는 경우 외국무역은 중앙계획에 의해 결정되었다.

국영무역 운영의 경제적 특징은 경우에 따라 다르다. 정부는 수출입에 있어 사무역업자와 경쟁하기도 하며 특정 상품의 수입 혹은 수출에서 정부가 차지하는 비율도 다양하다. 특정 상품의 모든 구매와 판매가 국가의 독점하에 놓이기도 하며 나머지 상품에 대한 해외무역은 사기업이 담당한다. 국유화된 무역의 비율은 때로는 높고 때로는 낮다. 하지만 국유화가 완결된 경우 수입과 수출은 정부기관에 의해 결정된다. 국영무역 운영의 경제적 특징이 다양하듯 국영무역으로 인한 문제점도 다양하게 나타난다.

공공목적을 위한 구매(정부구매)가 이루어지는 경우, 정부는 일반적으로 해

외공급처보다 국내공급처를 선호하기 마련이다. 이를 차치하더라도 정부구매가 특정 상품수입의 많은 부분을 차지하지 않는 이상, 이는 심각한 문제가 되지 않을 것이다. 사무역업자와 경쟁 하에 수입 및 수출이 이루어지는 경우, 자유무역 원칙을 저해하는 정도는 작을 것이다. 만약 국가가 해외구매를 감축시켜 수입을 축소하고 해외판매를 감축하여 수출을 축소하는 경우 사무역업자는 구매나 판매를 증가시킴으로써 수출입을 증가시킬 수 있다. 만약 한 국가가 일부 특정 국가에만 특혜를 제공하는 경우 사무역업자는 특혜를 제공받은 국가와의 무역을 줄이고 나머지 다른 국가와의 무역을 증가시킴으로써 차별적인 특혜의 효과를 상쇄시킬 수 있다. 사무역이 정부 규정에 따라 불리한 조건에 처하는 반면 공무역은 정부 보조금을 통해 유리한 조건에 처하는 경우 경쟁이 저해될 것이다. 하지만 국영무역 기업은 완전 독점권을 부여받게 될 것이며 이로 인해 국제정책상 문제가 발생한다.

## 국영무역 독점 (State-Trading Monopolies)

ITO 헌장은 정부들에 사무역에 대한 규제를 완화할 것을 요구함으로써 수입을 확대하고 원산지에 따른 차별을 제거하고자 하였다. 하지만 이는 국영독점기관이 구매한 상품의 경우 전혀 효과가 없을 것이다. 사무역의 경우 정부가 헌장상의 의무에 따라 관세를 축소하고 쿼터를 철폐하고 환율통제를 포기하는 경우 수입은 증가하기 마련이다. 하지만 공무역의 경우 이러한 의무는 의미를 상실하고 말 것이다. 관세가 축소되고 쿼터가 철폐되고 환율통제가 포기되는 경우에도 정부는 해외구매를 중단할 수 있다. 게다가 사무역의 경우 정부가 관세특혜, 차별적 국내세금, 쿼터 및 환율통제를 철폐할 의무를 실현하는 경우보다 공평한 무역대우가 실현될 것이다. 하지만 공무역의 경우 이러한 의무는 의미를 상실하고 만다. 국영무역기관은 한 국가의 제품을 주로 구매하고 다른 국

가의 제품을 덜 구매함으로써 무역에 대한 차별을 시행할 수 있다. 만약 제한과 차별의 의도가 존재한다면 관세, 특혜, 쿼터 및 환율통제라는 정교한 장치가 필요하지 않다.

현실적으로 차별적인 상황을 완전히 방지할 수는 없다. 하나의 대형 구매자가 많은 소형 판매자와 무역을 하는 경우 구매자는 차별을 시행할 것이다. 구매자는 공급이 풍부한 경우 낮은 가격을 지불하고 공급이 충분치 않은 경우 높은 가격을 지불할 것이다. 이에 따라 구매자는 각 거래단계에서 판매자가 제공할 용의가 있는 가장 낮은 가격에 제품을 구매함으로써 적은 돈으로 많은 상품을 획득하게 된다. 구매량이 클수록 구매자의 이익을 극대화할 수 있는 능력이 커진다. 이는 사기업뿐만 아니라 국영기업에도 해당되는 사실이다.

즉, 차별의 동기는 정치적이라기보다는 경제적인 것이다. 하지만 사무역의 경우 경제적 목적의 차별은 정부에 의해 시행되는 것이 아니다. 공공정책상 요구되는 정치적 목적의 차별이 이루어질 뿐이다. 하지만 사무역의 경우 차별의 목적이 무엇이건 간에 공공기관이 차별을 시행하는 주체이다. 사기업에 경제적 목적을 위한 차별을 금지하는 것이 비합리적인 것처럼 공공기관에 경제적 목적을 위한 차별시행을 금지하는 것은 비합리적이다. 사무역의 규제를 통한 차별을 금지하는 경우에 한하여 무역의 주체로서 국가가 경제적 목적이 아닌 정치적 목적을 위해 차별을 시행하지 않을 것을 요구하는 것이 합리적이다. 원칙은 간단하지만 원칙의 적용은 어렵다. 사무역의 공공규제의 경우 차별은 언제나 정치적이다. 공무역의 경우 차별의 성격은 차별의 목적에 의해 결정되며 차별의 목적은 발견하거나 입증하기가 쉽지 않다.

사기업이 국내생산을 담당하고 공공기관이 수입을 담당하는 경우 국영무역은 국내산업에 인위적으로 이득을 제공하기 위한 수단으로 활용될 수 있다. 국가가 원자재를 수입하는 경우 이를 제조업자에 손해를 보며 판매를 할 수 있고 이에 따라 제조품 시장의 모든 외국 경쟁기업들보다 상품을 싸게 팔 수 있게



된다. 국내에서도 생산되는 상품을 수입하는 경우 판매가격이 높아져 국내생산자의 가격경쟁력이 향상될 수 있다. 이 같은 정책은 관세, 쿼터 혹은 환율통제만큼 효과적으로 국내 수입품 시장을 축소할 수 있다.

국가가 수출기업을 독점하는 경우 유사한 결과가 나타난다. 국가의 수출세 감축 및 수출쿼터 철폐에 대한 합의는 의미를 상실하게 되는데 그 이유는 국가는 단지 판매를 중단함으로써 수출을 제한할 수 있기 때문이다. 또한 특정 국가로의 수출을 다른 국가에 비해 선호할 수 있기 때문에 수출통제의 시행에 있어 차별금지에 대한 합의 또한 의미를 상실하게 된다. 국영독점이 세계시장에 미칠 수 있는 영향력은 물론 해당 상품 공급자로서의 상대적 중요성에 의해 결정된다. 국영독점의 판매가 전체 상품 판매의 일부를 차지하는 경우 다른 국가들의 경제에 미치는 불리한 영향은 미미할 것이다. 하지만 국영독점의 판매가 차지하는 비율이 높을 때 국영독점기업은 수요가 높은 경우 높은 가격에, 수요가 낮은 경우 낮은 가격에 판매를 할 수 있고, 공급을 제한함으로써 가격을 인상시킬 수 있으며 손해를 보는 낮은 가격에 제품을 판매함으로써 시장에 진출할 수 있다. 이에 따라 판매자로서 국가는 다른 여타 사독점기업처럼 행동하게 된다. 하지만 사독점과 달리 국영독점은 차별적 가격책정을 정치적 압박에 이용하거나 적대적인 국가를 처벌하거나 우호국에 보답하는 수단으로 활용할 수 있다.

러시아처럼 정부가 수입과 수출을 독점하는 경우 무역확대 및 국가간 동등한 무역대우 보장을 위한 규칙은 적용되지 않는다. 판매 및 구매는 국가의 재량에 따라 증가되거나 축소된다. 아무런 통보나 경고 없이 판매 및 구매 가능한 시장으로부터 다른 시장으로 전환될 수 있다. 무역량과 무역 진로의 결정은 공공정책의 문제이며 경제적 이익을 획득하기 위해 차별은 불가피한 수단이다. 정치적 압박을 활용하기 위해 차별은 언제나 이용 가능한 수단이다. 더욱이 수출과 수입을 담당하는 각 정부 관료는 완전히 다른 사람이 아니다. 시장에서의 권력이 어느 한쪽에 몰려 있게 되면, 이러한 권력은 자신이 유리한

쪽으로만 활용될 것이다. 그렇기에 공산주의는 국제무역에 있어 다자무역보다는 양자무역을 선호하게 된다.

## 무역 확대 (Expansion of Trade)

이상 언급한 문제들이 하바나 헌장 초안자들이 직면한 사안들이다. 논리적으로 이 같은 근본적인 문제들은 해결될 수 없다는 점을 인정해야 한다. 완전한 공산주의는 자유시장 및 다자무역과 양립할 수 없다. 하지만 국영무역이 보다 소규모로 운영된다면 국가의 사무역 개입 제한규칙을 적용함으로써 국영무역은 국제무역의 공정한 거래원칙에 의해 규율할 수 있다. 이것이 바로 하바나 헌장이 추구하는 바이다.

국영무역을 규율하는 규칙은 국내 혹은 외국에 거점을 두는지 여부를 불문하고 국가에 의해 설립되었거나 운영되는 모든 무역기업에 적용된다. 독점적인 무역특권을 부여받는 사기업 또한 규율대상이다. 하지만 상업적 재판매나 상업적 판매를 위한 상품의 생산에 사용할 목적이 아닌 이상 공적 사용을 위한 판매는 동 국영무역 규칙의 적용대상이 아니다. 공적 사용을 위한 판매와 관련하여 요구되는 유일한 규칙은 공정하고 공평한 대우이다(하바나 헌장 제29조). 전략물자 비축의 순환 혹은 처분 또한 국영무역 규칙의 규율대상에서 제외된다. 이와 관련하여 ITO의 각 회원국은 전략물자 비축이 세계시장에 심각한 해를 끼치지 않도록 전략물자의 처분 의사를 사전에 통고하고 국제무역에 심각한 피해를 야기하지 않기 위해 전략물자의 처분방안에 관해 타 회원국과 협의할 의무에 대해 합의할 것이다(하바나 헌장 제32조).

무역이 전적으로 사기업에 의해 운영되는 경우, 하바나 헌장은 국영무역 독점기업을 보유한 국가에 대해 무역장벽 축소를 위한 협상에 참여할 것을 의무화하고 있다. 오직 사무역만이 존재하는 국가의 경우 국내기업에 적용되는 관

세를 통해 부여한 국내기업 보호수준을 축소함으로써 의무를 실현할 수 있다. 국영무역 독점기업을 운영하는 국가의 경우 재판매 가격 결정 시 관세나 수입품 비용에 추가로 부가된 가격 인상폭을 축소함으로써 동 의무를 충족할 수 있다. ITO 각 회원국이 최대수입관세를 공표하고 타 회원국과 협상할 의무를 부담하는 것처럼, 국영무역 독점 기업을 운영하는 국가는 비용 대비 가격 인상폭의 형태로 부여된 최대보호수준을 공표하고 타 회원국과 협상할 의무가 있다. 하바나 헌장에 정의된 것처럼 국영기업 국가가 부과하는 관세와 가격 인상폭은 동일하다. 따라서 관세나 가격인상 중 어느 하나를 축소하기로 합의하는 경우 이는 다른 하나를 축소하는 결과를 초래하며 이에 따라 보호상품의 판매가격이 하락하게 된다. 이 사안과 관련하여 무역이 전적으로 사기업에 의해 운영되는 국가나 국영무역 국가에 대해서도 동일한 의무가 부여될 것이다(하바나 헌장 제31조).

사무역이 이루어지는 국가가 관세를 축소하고 다른 무역장벽을 철폐하는 경우 수입량은 국내소비자의 수요에 의해 결정된다. 하지만 국영무역 국가의 경우, 무역장벽이 축소되더라도 수입이 증가하지 않을 수 있다. 이에 따라 하바나 헌장은 이 두 유형의 국가가 부담하는 의무가 헌장뿐만 아니라 결과적인 측면에서도 동일할 것을 요구하고 있다. 기존의 가격 인상폭에 따라 결정된 가격을 기준으로, 국영무역을 시행하는 국가는 국내수요를 전적으로 충족할 수 있는 상품량을 수입과 수출을 통해 충족해야만 한다. 하지만 동 의무는 오직 “효과적으로 적용될 수 있는 경우”와 국내배급(domestic rationing) 제도에 대한 고려가 수반되어야 한다는 심각한 제한이 따른다(하바나 헌장 제31조 제5항).

일부 경우 가격인상폭을 협상하는 것이 비현실적일 수 있다. 예를 들면, 가공을 위한 수입 원료나 담배와 같이 다른 원료와 혼합되는 원료의 경우, 비용과 판매 가격의 폭을 결정하는 것이 불가능할 수 있다. 이 경우, 당사국들이 선호한다면, 하바나 헌장과 양립하는 한 상호 만족스러운 다른 합의를 이끌어내

기 위해 협상할 수 있다(하바나 헌장 제31조 제2항 (b)호). 이 같은 협상의 성격이 명시적이지 않더라도, 당사국들이 해외상품에 부과된 가격을 초과하여 국내생산품에 부과된 가격의 정도를 제한하는 합의를 이끌어낼 수 있다. 혹은 원산지에 따른 차별을 부과하지 않고 일부 상품에 대해 특정 수량만을 수입하기로 합의할 수도 있다.

국영무역의 수출 확대에 관한 규정도 이와 유사한 융통성을 내포하고 있다. 이 경우 협상은 “독점상품의 국내 소비자에 대해 부여되는 보호의 폭을 제한하거나 축소하기 위한 혹은 합리적인 가격에 적절한 수량의 수출을 보장하기 위한 합의”를 위한 방향으로 이루어져야만 한다(하바나 헌장 제31조 제1항 (b)호).

## 비차별 (Non-Discrimination)

사무역의 공적규제에 적용되는 하바나 헌장 규정과 공무역에 적용되는 하바나 헌장 규정의 유사점은 국영무역에 비차별원칙을 적용하는 규정에서 분명하게 드러난다. 동 규정은 각 국영기업이 수출과 수입에 관여하는 경우 “민간무역업자에 의한 수입 또는 수출에 영향을 주는 정부조치에 관하여 하바나 헌장에 규정된 비차별원칙에 합치되는 방식으로 행동할 의무”를 포함하고 있다. 자율적인 정책을 운영한다고 주장하는 정부기관이 동 의무를 회피하는 것을 방지하기 위하여 동 의무는 사적 주체가 아닌 국가 자체에 부과된다. 아울러 회원국은 자국의 사기업이 동 의무를 준수하는 것을 저해해서는 안 된다.

국영무역업자는 다음의 두 규칙을 준수하는 경우 비차별대우의 일반원칙에 합치되는 방식으로 행동하는 것으로 인정받을 수 있다. 첫째, 국영무역업자는 “가격, 품질, 이용 가능성, 시장거래 가능성, 운송 및 그 밖의 구매 또는 판매 조건을 포함한 상업적 고려에 따라서만” 수출과 수입을 해야 할 의무가 있다. 둘째, 국영무역기업은 “다른 회원국의 기업에 대해 관습적인 영업관행에 따라

서 구매와 판매에 참여하기 위해 경쟁할 수 있는 적절한 기회를 보장할” 의무가 있다(하바나 헌장 제29조). 하지만 동 규칙이 순수하게 경제적인 이유에 기반을 둔 차별을 금지하지는 않는다는 점을 유념해야 한다. 이는 가격, 이용 가능성 및 시장거래 가능성과 같은 상업적 고려가 한 국가가 다른 국가에 비해 구매나 판매에 있어 선호되는 현상을 정당화하기 때문이다. 아울러 경쟁의 기회가 모든 구매와 판매가 동일한 거래조건하에 이루어지는 것을 보장하지 않는다는 점도 유념해야 한다. 하지만 동 규칙이 준수되는 한, 경제적 이유를 제외한 다른 이유에 근거하여 차별대우는 어느 정도 방지할 수 있을 것이다. 아울러 사기업을 통해 무역하는 국가와 국영무역국가가 부담할 의무는 동일하다.

하지만 국영무역국가의 경우 동 의무가 효과적으로 시행될 것으로 보기 힘들다. 하바나 헌장은 회원국에 직접협의 대상인 사안의 완전하고 공정한 평가를 위해 필요한 모든 정보를 협의대상 국가에 제공하고(하바나 헌장 제41조), ITO에 기구의 제임무를 실현하는 데 필요한 것으로 간주되는 통계정보를 제공할 것을 의무화하고 있다(하바나 헌장 제39조 제5항). 하지만 국영무역기업에 관한 정보로는 차별이 경제적 이유에 근거하여 정당화되는지 여부에 대해 ITO가 확신을 가지고 결정을 내릴 수 없다. 의무위반을 증명하기 위해서는 원가계정(cost accounts)을 분석해야 한다. 하지만 원가계정의 공개는 사기업이 아니라 국영무역기관에 요청해야 하고, 국영무역기관의 담당자는 물론 이를 거절할 것이다. 아울러 원가계정을 입수하는 경우에도 상충되는 해석이 도출될 수 있다. 차별의 동기가 계속해서 분쟁사안이 될 것이다. 정부가 무역을 운영하는 경우 비차별원칙 준수여부는 신의성실(good faith)을 기준으로 결정되어야 한다.

## 대러시아 무역 (Trade with Russia)

한 국가의 모든 무역이 공공기관들에 의해 운영되는 경우 다른 국가가 이 공공기관이 자국의 상품을 많이 수입하도록 보장하는 최선의 방법은 최소 수입량을 보장하는 양자협정을 체결하는 것이다. 하지만 양자협정은 협정 비당사국의 수출품에 대해 차별을 허용하고 심지어는 차별을 강제할 수도 있다. 수입품에 대한 비차별대우를 보장하는 유일한 방법은 모든 공급국가로부터 최소량의 제품을 수입하기로 하는 다자협정을 체결하는 것이다. 이는 미국 제안서에서 미국이 자유경제 국가와 공산주의 국가간의 무역긴장 관계를 해결하는 방안으로 제안한 바 있다. 미국 제안서는 “해외무역을 국가가 전적으로 독점 관리하는 회원국은 최소한 합의한 상품량을 매년 구매해야 하며 이 같은 세계구매협정은 ITO의 협의를 통해 정기적으로 조정되어야 한다”고 규정하고 있다.

소련이 런던 준비위원회 회의에 불참했을 때, 동 제안에 대한 심의가 연기되었다. 소련이 제네바 회의에 불참했을 때도 동 제안서는 철회되었다. 이러한 상황에서 동 제안서의 가치는 어느 경우든 의문의 대상이 되었을 것이다. 협상 참가국들이 소련의 구매할당에 대한 규정을 두지 않았기에 비차별 대우에 대한 실질적인 보장이 마련될 수 없었다. 따라서 전 세계적으로 적용되는 하바나 협정은 소련에 대해 자국의 경제계획 내용을 공개할 것을 의무화하였다. 하지만 하바나 협정은 사기업에 기반을 둔 자유경제에 이 같은 의무를 부과하지 않는다. 총 수입가치에 기초한 양허에 따르면 해당 상품 시장상황에 대해 전망할 수 없을 것이다. 러시아에 구매 의사량을 초과하여 구매할 것을 의무화하지 않는다면 동 협정은 무역팽창에 기여할 수 없을 것이다. 하지만 그렇다고 러시아에 이를 의무화한다면 이는 매우 불공평하며 현실적으로 강제하기 어렵다. 만약 한 국가가 무역장벽을 낮춘다면 더 많은 상품이 수입될 수 있겠지만, 이러한 수입의 증가가 언제나 보장되는 것은 아닐 것이다. 따라서 동 제안은 결국

철회되었다.

소련이 ITO에 가입했다라면 하바나 헌장 규칙하의 다자무역협상에 잘 적응할 수 있었을 것으로 생각된다. 소련은 각 주요 수입국과의 양자협상을 통해 가격 인상폭을 축소하고 이로 인해 인하된 가격하에 소비자 구매수요를 충족할 것을 합의하거나 모든 수입국가로부터 최소량의 해당 상품을 수입할 것을 합의할 수 있었다. 이 경우 비차별대우 원칙이 적용된다. 국영무역을 규율하는 하바나 헌장 규칙은 다른 부문에 비해 전혀 미약하지 않다.

세계무역의 대부분이 정부의 관리하에 놓인다면 하바나 헌장 대부분의 규칙은 시행이 불가능할 것이다. 따라서 국제무역관계의 문제점에 대해서는 달리 접근하여야 할 것이다. 물론 세계무역의 상당량이 여전히 사기업에 의해 이루어지고 있다. 그러나 국영무역을 따른 문제점은 실제 효과보다 논리적 의미 차원에서 더 심각하게 드러난다. 이 문제점에 대한 명확한 해결책이 마련된다면 하바나 헌장은 이에 대한 규정을 포함할 필요가 없겠지만 일단 하바나 헌장은 국영무역을 따른 문제점이 실제 발생하는 경우 이를 국제협약에 부칠 것을 법적으로 의무화하고 있다. 아울러 하바나 헌장은 국영무역정책을 지속적으로 검토할 수 있는 수단을 마련하고 있다. 토론과 결정 과정을 통해 국영무역을 점차 효과적으로 통제할 수 있는 절차를 수립할 수 있게 된다. ITO가 설립되지 않는다면 이러한 목적을 이행할 수 있는 기제가 존재하지 않게 된다.

## 제10장

## 제한적 영업관행

(RESTRICTIVE BUSINESS PRACTICES)

전쟁 이전에는 미국을 제외하고 산업화된 국가가 거의 드물었다. 당시 미국에서는 제조품의 생산과 판매가 효과적인 경쟁을 통해 이루어지고 있었다. 일본에서는 산업화가 봉건사회를 토대로 이루어졌으며 일부 재벌이 산업을 통제하였다. 독일, 프랑스, 이탈리아 및 몇몇 유럽 대륙 국가에서는 거대기업이 주요 산업을 통제하고 있었으며 제조품의 생산 및 분배는 영향력 있는 카르텔에 의해 엄격히 통제되었다. 이를 통해 유럽 산업은 가격과 판매조건을 설정하고 생산 활동, 시장 및 소비자를 분리하였으며, 생산을 제한하고, 생산 및 판매 쿼터를 할당하고 위반 시 벌칙을 부과함으로써 규정을 시행하였다. 영국의 경우 무역자유화 정책에 영국 사업가들은 외국기업들과 경쟁해야 했고 이로 인해 오랫동안 카르텔이 발달할 수 없었다. 하지만 제1차 세계대전 이후 영국이 무역자유화 정책을 포기하자 영국 경제는 빠른 속도로 카르텔화되었다. 제2차 세계대전 이후 영국무역협회는 적극적으로 가격을 고정시키고, 생산능력을 매점하고 생산노동자를 퇴직시키는 한편, 생산을 제한하는 이들에 보상을 제공하고 생산을 증가시키는 이들에게 불이익을 가하는 데 적극적으로 참여하였다.

이 같은 경제의 카르텔화의 결과는 분명하다. 카르텔은 가장 비효율적인 노동인구의 비용을 충당할 수 있는 가격을 설정함으로써, 효율을 가져오고 낭비를 줄이는 인센티브를 줄이게 된다. 아울러 현재 생산능력이나 과거 생산량에 기반하여 쿼터를 할당함으로써 카르텔은 기존의 생산 장소에서만 생산이 이루어



어질 수 있도록 생산을 동결하고 비용을 삭감할 수 있는 생산조정을 방해한다. 이상의 두 경우 모두 카르텔은 생산능력을 낭비하고, 생산을 축소하며 최적 소비 수준의 달성을 저해한다. 아울러 카르텔은 경제발전을 도모하는 대신에 경제침체 및 후퇴를 야기한다.

국내시장 내에 존재하는 이 같은 제한은 국제무역에도 유사한 양상으로 존재하며, 사실상 이 둘은 매우 밀접하게 관련되어 있다. 왜냐하면 높은 관세 및 수송비용이라는 제한에 직면하지 않는 이상, 국내시장의 독점기업은 해외경쟁에 직면하는 경우 사라질 수 있다. 아울러 국내시장이 효율적으로 통제되지 않는다면 국제시장 독점은 국내경쟁으로 인해 파괴될 수 있다.

세계시장에 대한 가장 긴밀한 통제는 국제적 연합(international combine)을 통해 이루어질 수 있다. 이 경우, 지주회사는 다양한 국가에 설립된 자회사들을 공동으로 소유하고 관리하는 매개체로 활용되고 있다. 국제보다 느슨한 형태의 통제는 국제 카르텔로서 이는 국제만큼이나 세계무역의 경쟁을 효과적으로 제거할 수 있다. 가격고정 카르텔은 국제서비스 가격을 통제하고 세계시장에서 판매되는 상품가격을 고정시켰다. 지역 카르텔(territorial cartels)은 참여하는 지역간에 배타적인 판매영역을 할당하였다. 쿼터 카르텔은 생산과 수출을 축소하고 생산 및 수출량을 할당하였다. 판매연합체(selling syndicates)는 해외주문을 담당하고, 가격을 고정하였으며 판매를 할당하였다. 특히 카르텔은 국제특허를 운용하였고 특허 라이선스에 세계시장의 분할을 시행하는 조항을 포함하였다.

국내 카르텔처럼 국제 카르텔 또한 신생기업의 출현, 기술발전 및 생산효율을 저해하고 소비를 제한함으로써 생활수준의 하락을 야기한다. 관세와 유사하게, 국제 카르텔은 무역을 제한하는 역할을 한다. 하지만 관세가 공적인 목적으로 책정되었다면 국제 카르텔은 사적인 목적으로 사기업에 의해 형성된다. 이에 따라 국제 카르텔은 정부의 권위를 침해하며 외국의 경제정책이 사기

업에 의해 결정되는 결과를 야기한다.

관세 축소 및 쿼터철폐를 통해 무역을 확장하고자 하는 노력은 이 국제 카르텔에 의한 사적관세 및 쿼터제를 철폐하지 않는다면 무용지물이 되고 말 것이다. 이를 방지하는 길은 국제협정을 체결하거나 국가별로 개별 조치를 취하는 것이다. 하지만 일방조치는, 설령 미국처럼 강력한 국가가 취한다 하더라도 한계를 내포할 수밖에 없다. 왜냐하면 이는 국내생산자가 참여하지 않는 카르텔협정의 해로운 영향으로부터 국내소비자를 보호할 수 없기 때문이다. 한 개별 국가의 일방적인 조치는 설령 국내생산자가 참여한다 하더라도 국제수준에서 체결되고 운용되는 협정에는 대항할 수 없다. 아울러 이 일방조치가 타국 정부들이 지지하는 카르텔을 결렬시키지 못한다면 이는 결국 카르텔 참여국가의 보복을 야기할 수 있다. 국제무역의 제한적 영업관행을 방지하는 조치가 효과적으로 시행되려면, 많은 국가들이 해당 정책에 대한 공동이해에 따라 동 조치를 시행해야 한다. 이에 따라 하바나 헌장의 관세 및 쿼터조항의 이행을 확보하기 위해서 공통된 이해를 확보하는 것이 중요하다.

## 카르텔 정책에 대한 접근법 (Approaches Toward Cartel Policy)

미국은 국내시장에서 독점문제를 다루기 위해 두 가지 상반된 정책을 도입하였다. 교통이나 공공시설과 같은 공익을 도모하는 산업의 경우 미국은 독점을 허용하고 이를 규율하는 행정기관을 설립하였다. 그 외의 산업의 경우 독점설립을 금지하고 독점이 존재하는 경우 이를 해체함으로써 경쟁체제를 유지하고자 하였다. 국제시장에서 정부간 기구가 조치를 취해야 하는 경우, 현재와 같은 정치조직 하에서 이상의 상반된 정책 중 하나를 따르는 것이 불가능하다.

행정규제라는 방안은 심지어 국내시장에서 단일기업에 적용하는 경우에도 항상 그 적용이 어렵고 비효율적인 경우가 많다. 세계시장에서 활동하는 많은

기업들에 적용하려는 경우에도 매우 복잡한 문제가 발생한다. 이 방안이 효율적이라면 향후 국가들이 자신의 권리를 국가간 기구에 이양할 수 있어야 할 것이다. 그러나 아직 행정규제는 경제적으로나 정치적으로나 실현 가능한 방안이 아니다.

독점방지(anti-trust) 또한 활용 가능한 방안이 아니다. 심지어 미국에서조차도 ‘거래 제한(restraint of trade)’의 의미가 분명하지 않다. 국제협상에서 모든 국가가 그 어떠한 상황에서도 불법으로 간주되는 행위의 정의에 대한 합의에 이르기란 불가능하다. 국가별로 경제발전 및 경제조직, 헌법상 기본요건, 법체제 및 행정절차, 그리고 경쟁과 독점에 대한 전통적인 시각에 차이가 있다. 소수의 국가만이 반독점에 관한 미국의 철학을 수용해 왔다. 그 어떤 국가도 정부간 기구에 기존의 카르텔을 해체하거나 새로운 카르텔 형성을 방지하는 권력을 부여할 준비가 되어 있지 않다. 이에 국제무역상 경쟁을 유지하기 위한 조치는 개별 국가가 할 수밖에 없다. 그리고 이러한 조치는 전적으로 개별 국가의 자발적인 협력에 의존할 수밖에 없다.

세계무역이 사적 합의에 의해 제한되지 않는다면 정부간 기구가 취할 수 있는 실현 가능한 조치방안이 마련되어야 한다. 이 같은 방안은 미국 제안서에서 제안된 바 있고 미국이 최초로 작성한 하바나 헌장 초안에 상세히 기술되어 있다. 이 방안에 따르면 국가들은 국제무역의 제한적 영업관행을 억제하기 위해 개별적 및 집단적인 조치를 취하는 데 합의할 것이다. 아울러 국가들은 무역제한의 결과를 초래하는 일부 관행을 나열하는 데 동의할 것이다. 이러한 관행은 관행의 유형이 아니라 무역량과 산업행위에 미치는 영향에 의해 평가될 것이다. 모든 개별 회원국은 특정협정하에서 특정 관행이 사실상 무역을 제한하는 방식으로 운용되는 것에 대해 이의를 제기할 수 있다. 이 경우 ITO는 동 이의에 대해 조사를 착수하고, 이 이의가 입증되는 경우 관련정부에 구제조치를 취할 것을 권고할 것이다. 이에 공동정책이 설립되고 협정문서가 협정발효의 근

거가 되며 시행은 개별 국가에 달려 있다.

## 카르텔 협상의 의제들 (Issues in the Cartel Negotiations)

런던 회의, 제네바 회의, 혹은 하바나 회의에서 어떤 국가도 하바나 헌장에 제한적 영업관행에 관련된 내용을 하나의 장으로 포함하는 데 대해 반대하지 않았다. 대신 미국의 접근방식에 대한 일반적 수락이 있었다. 하지만 세부사항에 관해서는 극심한 이견대립이 존재하였다. 개별 의제에 관하여 캐나다는 종종 미국이 제안한 규정보다 엄격한 조항을 주장하였다. 반면 영국, 벨기에 및 네덜란드는 보다 느슨한 조항을 주장하곤 하였다. 저개발국들은 카르텔 상품 및 서비스의 소비국인 까닭에 일반적으로 캐나다와 미국의 제안을 지지하였다. 이에 따라 미국이 마련한 하바나 헌장 초안에 비해 일부 규정은 보다 느슨한 형태로, 일부 규정은 보다 엄격한 형태로 합의되었다.

미국 제안서를 따랐더라면 일부 관행의 경우 무역제한 효과에 대한 추정이 성립되고 이 경우 제소국에 입증책임이 부과되었을 것이다. 하지만 이러한 제안에 반대하는 입장에서 이는 불공평할 뿐만 아니라 해당 관행의 불법성에 대한 사전적 추정(a priori condemnation)을 내포하는 민법(civil law)상 원칙과 양립하지 않는다고 주장하였다. 대신 오랜 시간 ITO의 개별 사건에 대한 구체적인 결정을 통해 축적된 기준을 신뢰할 것이라 주장하였다.

미국 제안서를 따랐더라면 특정 사안의 경우 국가들은 ITO의 권고를 이행하는 “조치를 취할” 의무를 부담하였을 것이다. 이에 대해 반대하는 입장은 이러한 의무가 국가들에 불공평한 의무를 부과하는 것이라고 주장하였다. 예를 들어 미국의 경우 정부는 대배심원(grand jury)에 증거를 제출하거나 국내법원에 조치를 정지시키는 금지명령(injunction)을 내릴 것을 요청함으로써 “조치”를 취할 것이다. 하지만 미국 국내법원의 대배심원이나 국내법원은 ITO의

결정을 수용할 의무가 없다. 하지만 일부 국가의 경우 영업(business)이 “적법 절차(due process of law)”에 의해 보호되지 않고 정부는 산업에 직접 관여할 수 있는 권한을 보유한다. 국가는 “조치”를 취하기로 동의하는 경우 비로소 ITO가 내리는 권고를 이행할 의무를 부담하게 된다. 이에 따라 개별 국가가 특정 상황에서 일반 의무를 이행하기 위해 어떤 조치를 취해야 하는지를 결정함에 있어 ITO의 구체적인 권고를 전적으로 고려하는 데에 관한 합의가 마련되었다.

하바나 헌장 미국 초안에 따르면 국민이나 기업도 ITO에 직접 제소를 할 수 있었다. 이를 반대하는 입장은 국가면제로 인해 국가는 타국의 국민에 의해 제소될 수 없다고 주장하였다. 이에 따라 최종문서는 제소자격을 정부에 한정하였다.

다른 측면에서는 미국 제안서가 보다 개선되었다. 하바나 헌장 제안서에 따르면, 문제의 관행이 무역제한적인지 여부가 기존에 초래한 영향이나 결과에 기반하여 입증되는 경우에만 제소, 조사 및 권고 절차가 적용된다. 하지만 이에 대한 반대 입장은, 이처럼 해당 절차가 제한적으로 적용되는 경우 과거의 위반조치를 시정할 수 있을진 몰라도 향후 위반조치의 발생을 방지하지는 못할 것임을 지적하였다. 이에 따라 최종헌장은 제안서를 수정하여 무역제한적 결과를 초래한 관행뿐만 아니라 향후 무역제한적 영향을 초래할 수 있는 관행 또한 적용대상으로 포함하였다. 이에 따라 현재 하바나 헌장에 따르면 카르텔 협정이 체결되는 순간 이에 대한 제소를 제기할 수 있다.

협상 중 가장 치열하게 논란이 되었던 사안은 국영무역기업에 하바나 헌장 조항을 적용하는지 여부였다. 런던 회의에서 채택된 문서에 따르면, 다양한 제소이유에 기반한 무역제한관행에 관한 제소의 경우 사기업과 공기업을 상대로 제기할 수 있는 반면 단일 제소이유에 기반한 제소의 경우 오직 사기업을 상대로만 제기할 수 있었다. 하지만 제네바 회의에서 공기업 또한 후자의 제소범위에 포함되었다. 하바나 회의에서 멕시코와 아르헨티나는 국영기업을 동 조항

으로의 규율범위에서 제외하기 위해 결단의 노력을 가하였지만 그 노력은 결실을 맺지 못했다. 이에 따라 제네바 회의에서 합의된 제소범위 대상은 유지되었다.

또 다른 논란의 쟁점은 하바나 헌장을 국제수송, 통신, 보험 및 상업은행 서비스에 확대 적용하자는 제안을 둘러싸고 제기되었다. 이 같은 제안은 많은 개발도상국의 지지를 획득한 반면 대부분의 주요 해상강대국의 반대에 직면하였다. 이같이 양분된 입장은 정부간 기구의 관할권에 속하는 서비스를 하바나 헌장으로부터 제외하고 나머지 경우는 보다 간소화된 절차를 적용하는 데에 합의함으로써 최종적으로 조율되었다.

마지막 쟁점은 영국이 제안한 사안으로 제한적 영업관행이 관련된 사안의 경우 회원국은 하바나 헌장상 관련 절차를 모두 완료하고 나서야 ITO에 제소하는 것을 허용해야 한다는 점이었다. ITO에 제소하는 경우 회원국은 하바나 헌장에 따라 부여된 혜택이 무효화되거나 저해되었다는 이유로 피소국에 대해 부담하는 의무를 해제할 것을 요청하게 된다. 이익의 무효화 및 침해 절차는 하바나 헌장상 유일하게 허용된 구제조치이다. 이 같은 제한은 헌장 발효가 연기되는 경우 그 절차의 구조 자체를 약화시킬 위험이 있다. 다행히 의무위반이 발생하는 경우 제한적 영업관행에 대한 조사절차는 중단될 수 없다.

## 하바나 헌장상 카르텔 (Cartels in the Charter)

ITO 각 회원국은 “경쟁을 저해하거나 시장접근을 제한하거나 혹은 독점을 강화하는 국제무역에 영향을 주는 영업관행이 생산 확대나 무역확대에 불리한 영향을 끼치고 하바나 헌장의 목적 달성을 저해하는 경우, 이를 방지하는 적절한 조치를 취하기로” 합의할 것이다. 이러한 의무는 각 회원국의 국내관할권 내에서 다수의 사기업이나 공기업이 “다수 국가에서 하나 이상의 상품에 대해

개별적 혹은 집단적으로 무역을 통제하는” 조치에 대해서도 적용된다. 하지만 동 의무는 회원국의 관할권 밖에서의 조치나 국내시장에 한정된 조치, 경쟁기업의 영업관행에 대해서 적용되지 않는다. 이는 동 의무가 국제무역의 독점문제에 관련되기 때문이다(하바나 헌장 제46조 제1, 2항).

동 정책의 효과를 높이기 위해 두 가지 절차가 마련되었다. 타국에서 설립된 기업이 시행하는 제한적 영업관행으로 영향을 받은 회원국은 동 상황을 개선하기 위하여 ITO에 해당 기업의 설립국과 협의를 주선하도록 요청할 수 있다(하바나 헌장 제47조). 이에 대한 대항조치 혹은 구제책은 회원국이 ITO에 직접 제소하는 것이다. 사전심사 결과 제소가 실질적 증거에 기반한 것으로 판명되는 경우, ITO는 조사에 착수할 것이다. 동 조사과정에서 ITO는 회원국 정부들로부터 보다 많은 정보를 수집하고 정부대표단, 기업 및 일반시민이 참여할 수 있는 공청회를 개최할 것이다. 이후 해당 조치가 해로운 영향을 초래했거나 초래할 가능성이 있는지 여부에 대한 결정을 내리게 된다. 해로운 영향이 입증되는 경우 ITO는 모든 회원국에 이 사실을 통보하고 이 해로운 영향의 지속이나 재발을 방지하는 적절한 조치를 취할 것을 권고하며, 적절한 경우 구체적인 구제조치를 권고할 수 있다. ITO는 해당 사건의 기록을 공표하고 때때로 회원국이 취한 조치에 대해 보고할 것이다. 단일 공기업의 관행이 문제되는 경우 ITO에 공식제소 전에 협의를 통해 문제 상황을 시정하도록 노력할 의무가 있다(하바나 헌장 제48조).

하바나 헌장은 제소대상인 특정 조치를 나열하고 있다. 예를 들면 가격담합, 구매 혹은 판매 조건 담합, 특정 기업에 대한 차별 혹은 특정 기업에 대한 시장 배제, 시장, 생산, 소비자, 판매 혹은 구매의 할당, 생산축소 혹은 생산쿼터 담합이 그 예이다. 아울러 기술발전 혹은 기술적용을 배제하기로 담합하거나 특허권, 상표권 및 저작권 적용대상이 아닌 상품이나 서비스에 확대 적용하는 것도 한 예이다. 이 목록은 광범위하지만 ITO 회원국의 2/3 동의 없이는 목록

을 확대할 수 없다(하바나 헌장 제46조 제3항).

이상의 목록 중 두 가지는 보다 자세한 설명이 필요하다. 첫째, 기술발전 억제 혹은 기술적용 억제에 대한 제소에 대한 조사는 잠재적 경쟁자간 공모가 관련되지 않는 한 착수되지 않는다. 이는 단일 기업이 취한 조치는 적용대상에서 배제하기 위함이다. 둘째, ITO는 특허, 상표권 혹은 저작권의 법적 적용범위에 대해 결정을 내릴 권한이 없다. 이에 대한 결정은 개별 국가의 법률에 위임되어 있다. 이 두 사안에 대한 조항은 미국의 재정상원위원회에서 개최된 공청회에서 제시된 제안에 대응하여 제네바 회의에서 구체화되었다.

ITO 각 회원국은 “제한적 영업관행을 금지할 일반적인 의무를 이행하기 위하여 자국의 국내 법률이나 규정 하에 모든 가능한 조치를 취할” 의무를 부담하게 될 것이다. 회원국은 특정 사건에 대해 ITO가 내린 구체적인 권고를 수용할 필요는 없지만 국내 헌법이나 법체제에 따라 조치를 취하는 경우 ITO의 권고를 전적으로 고려할 의무가 있다. 만약 회원국이 특정 사건에 대해 ITO가 권고한 조치를 취하지 않는다면 그 이유를 ITO에 보고하고 ITO가 요청하는 경우 동 사건에 대해 협의할 의무가 있다(하바나 헌장 제50조).

이는 제한적 영업관행을 억제하기 위한 방안이다. 하바나 헌장은 회원국이 자국의 독점방지 및 무역제한법을 이행하는 것을 방해하는 데 헌장상 절차가 활용되지 않아야 할 것을 규정하고 있다(하바나 헌장 제52조). 국제서비스의 경우 하바나 헌장은 회원국에 직접 협의할 기회를 제공할 의무를 부과하며 가능한 한 ITO는 다른 국제기구에 국제서비스 관련 분쟁의 해결을 부탁하고, 그러한 국제기구가 존재하지 않는 경우 ITO가 권고를 내리고 구제조치에 대한 합의의 마련할 권한을 부여할 의무를 규정하고 있다(하바나 헌장 제53조). ITO는 아울러 국제무역에서 제한적 영업관행과 관련한 모든 사안에 대해 연구를 착수하고 권고를 내리며 회의를 주선할 권한이 있다(하바나 헌장 제49조).



## 비판 및 평가 (Criticism and Appraisal)

이 장(chapter)에 대한 비판은 양 극단으로 갈린다. 첫째, 이는 국내기업이 해외시장에 참여할 자유를 지나치게 제한하여 국내기업이 국제 및 국내 통제 하에 놓인다는 비판이다. 즉, 미국은 국내 카르텔이 설정한 쿼터와 조건을 준수하기로 동의하지 않는 이상 해당 국가에 수출하려 하지 않을 것이다. 아울러 하바나 헌장이 미국의 「수출장려법(Web-Pomerene Act)」 조항하에 설립된 수출무역협회의 활동을 금지하는 데 관심을 기울일지도 모른다는 우려가 존재한다. 이와 관련하여 사안에 대한 조사가 이루어지고 있는 동안이나 ITO의 승인을 받은 경우 「반독점법」의 이행을 허용하는 것은 불공정하다는 주장이 제기되고 있다.

둘째, 하바나 헌장은 카르텔 그 자체를 금지하지 않고 이에 대한 국제적인 논의의 장을 마련하는 데 그치기 때문에 충분하지 않다는 비판이 존재한다. 제한적 영업이 그 유형이 아니라 그 영향 및 결과에 의해 평가된다는 점이 지적되었다. 사안별 심사는 그 속도가 느려질 것이며 개별 사안에 대한 권고는 사법기구가 아닌 회원국을 대표하는 정치적 인물들에 의해 마련될 것이다. 동 권고는 준수되지 않을 수 있으며 권고의 이행은 각국 정부에 달려 있다.

첫 번째 비판은 정당하지 않은 듯 보인다. 미국 수출업자들이 타국시장의 독점 카르텔이 설정한 조건에 대해 만족하는 경우 이들의 카르텔 참여는 제소의 대상이 되지 않을 것이다. 하지만 이들이 해당 조건에 만족하지 않는 경우 하바나 헌장은 시장에서의 대외경쟁 통제에서 벗어날 수 있는 수단을 마련하고 있다. 일부 국가들을 배타적 영토에 배정하게 되고 세계시장을 양분하게 되는 국제협정은 절대 바람직하지 않다. 하지만 미국기업의 수출을 위해 이 같은 협정을 체결해야 한다는 주장은 근거가 없다. 수출장려협회(Webb-Pomerene associations)는 회원국간 경쟁을 제한할 권한이 있지만 외국판매자와 경쟁

을 하는 이상 이들의 활동은 제소의 대상이 되어서는 안 된다. 미 의회는 결코 수출장려협회가 국제 카르텔에 참여할 권한을 부여한 적이 없다. 수출장려협회가 국제 카르텔에 참여하는 경우 미 「반독점법」 위반으로 기소의 대상이 되며 아울러 ITO의 조사대상이 된다. 미국법상 수출장려협회의 국제 카르텔 참여는 미 법원이 결정할 사안이다. 하바나 헌장상 조치는 미국이 「반독점서먼법(Sherman Act)」을 시행하는 것을 금지하지 않을 것이다. 하바나 헌장은 중립적인데 이는 하바나 헌장이 「반독점법」을 수정하지 않으며 이를 해석하지도 않기 때문이다.

두 번째 비판은 일견 타당해 보인다. 하지만 문제에 대한 해답을 제시하기보다는 오히려 더 많은 의문점들을 제기하였다. 하바나 헌장은 세계시장의 독점을 하룻밤 사이 해산시키지 않을 것이다. 「반독점법」은 60년 동안 미국의 카르텔을 제거하지 못했다. 제한적 영업관행은 그 효과에 기반하여 결정될 것이며 「반독점서먼법」의 해석은 합리적인 이성의 법칙에 기반하고 있다. 이러한 법규범의 이행은 개별 국가의 위임사항이지만 이는 어디까지나 해당 국가가 주권을 보유하고 있는 경우에 한한다.

이 장(chapter)은 해당 분야의 국제협정을 마련하기 위한 최초의 접근이다. 시작을 마련했다는 점에서 이는 매우 중요하다. 국제시장에서 경쟁원칙은 공식적으로 인정되었으며 독점에 대한 공동정책이 마련되었다. 관련 조치를 취하는 것에 대한 주요 합의가 이루어졌다. 제한적 영업관행에 대한 의문이 제기되거나 비난이 발생하는 경우 논의의 장이 마련된다. 문서는 구제조치가 고안될 수 있는 방식으로 작성되었다. 교육과정이 시행되고 있으며 지식과 경험을 축적하기 위한 방식이 제공되었다. 해외무역에서 영업관행을 규율하는 국제공통법 구조의 토대가 마련되었다. 동 조항들의 효과적인 시행을 위해 세계 여론이 적절한 영향력을 행사해야 한다.

20세기 기금 카르텔 및 독점위원회는 다음과 같이 동 장(chapter)에 대한

평가를 내렸다. “미국이 하바나 헌장 초안을 거부한다면 하바나 헌장보다 더 나은 협정이 아니라 하바나 헌장에 훨씬 못 미치는 협정이 마련되거나 혹은 협정이 전혀 마련되지 않을 수도 있다. 미국이 가야 할 올바른 방향은 하바나 헌장의 채택을 지지하고 준수하며 이를 향상시키고자 노력하는 것이다.”<sup>11)</sup>

---

11) · Cartels or Competition?(New York, 1948), p. 424.

## 제11장

## 정부간 상품협정

## (INTERGOVERNMENTAL COMMODITY AGREEMENTS)

하바나 헌장은 제조품에 대해, 정부가 사기업이나 공기업의 국제무역을 제한할 목적으로 운영되는 조치를 취하는 것을 금지하고 있다. 하지만 헌장은 1차상품(primary products)에 대하여 특정 상황 하에 정부간 협정을 통해 동일한 효과를 가지는 조치를 취하는 것을 허용하고 있다. 이는 분명 모순되는 정책이다. 하지만 미국이 자국의 국내시장에 적용한 조치도 이와 유사한 모순점을 안고 있다. 「반독점서면법」에 의해 제조업에 대한 무역제한조치는 금지되고 있다. 하지만 농업부문에 대해서 국회의 입법을 통해 가격유지가 이루어졌고 생산 및 판매 축소가 권장되거나 의무화되어 왔다. 이처럼 1차상품 및 제조품에 대한 서로 다른 대우는 개혁의 대상이 아니었다.

이 같은 다른 대우는 특정 1차상품의 생산 및 판매의 특징이 되는 특정 조건 때문이다. 농업소득, 광업소득은 다른 산업에 비해 변동이 훨씬 심한 편이다. 농업부문의 경우 소득변동은 가격의 급등락에 기인한다. 광업부문의 경우 소득변동의 원인은 잦은 생산 증가 및 감소에 있다. 농업 및 광업부문 모두 수요는 상대적으로 변동이 적어 증가 및 하락이 별로 없다. 농업부문의 경우 공급 또한 상대적으로 변동이 적어 농부들은 가격이 하락하는 경우에도 생산을 지속한다. 그 결과 가격은 농산물 공급을 조절하는 역할을 제대로 수행하지 못하며 생산은 수요변동에 대해 느리게 반응하기 마련이다. 이에 따라 생산과잉이 발생하여 가격하락을 야기하고 많은 영세농민들은 장기간 동안 고충에 시달릴

수 있다. 반면 광업부문의 경우 고용에 대한 대안이 존재하지 않는 고립된 지역에서 생산이 이루어지곤 한다. 따라서 생산축소는 해당 지역에 만연하고 지속적인 실업을 초래할 수 있다.

위의 두 경우 모두 해당 국가 정부에 대한 부담으로 작용하게 될 것이다. 해당 정부들은 어떠한 방식으로든 구제조치를 취함으로써 이에 대응할 것이다. 미국 및 다른 국가들이 채택한 이러한 구제조치들은 경쟁을 저해하고 무역을 규제하였고, 결국 세계시장에 영향을 미치며 국제관계 또한 변화시켰다. 국가가 수입을 축소하거나 수출을 강제함으로써 국내생산자를 지원하고자 하는 경우 이에 대해 부정적인 반응이 광범위하게 나타난다. 예를 들어 해외생산자들이 고충을 겪게 되고, 반감이 형성되며, 보복조치가 이루어질 가능성이 높다. 국수주의적 조치의 범위 및 강도가 증가함에 따라 세계무역량은 하락할 수밖에 없다. 결국 자유무역체제가 형성되려면 상품무역협정에 대한 국제적 합의가 필수적이다.

국가들간에 국내 1차상품 생산자에 대한 지원을 모두 포기하자는 것은 현실적으로 불가능할 수 있다. 왜냐하면 그 어떤 국가도 이 같은 제안을 받아들이지 않을 것이기 때문이다. 심지어 미국에서도 이 같은 제안은 기존의 정책과 상충한다. 아울러 다른 많은 국가들은 경제 전체가 하나 혹은 두 가지 곡물이나 광물의 수출에 의존하고 있다. 해결책을 마련해야 할 문제는 국가가 조치를 취할 것인가가 아니라 어떻게 조치를 취할 것인가이다. 각국이 독립된 정책을 추구할 경우 다자무역이 복구될 수 있는 가능성이 거의 없다. 그러나 모든 국가가 공동정책에 동의한다면 다자주의에 대한 희망이 다시 되살아날 것이다.

## 상품정책에 대한 접근법 (Approaches Toward Commodity Policy)

과거 정부들은 자국의 1차상품 생산자의 소득을 안정화하기 위해 수출, 수

입, 재고량, 생산량 및 세계시장 가격을 통제하는 협정을 체결해왔다. 동 협정 하에 수출과 수입의 통제는 과세, 금지, 쿼터부과 및 허가제 요건을 통해 이루어졌다. 공급을 보류하는 생산자들을 지원하기 위해 보조금이 지급되고 용자가 제공되었다. 정부가 직접 상품을 구매, 축적, 보관하였다. 경작지, 가축량, 광물개발량, 후에는 곡물수확량, 도축량, 광물채굴량에 대해 제한이 부과되었다. 생산축소가 용이하지 않은 경우에는 일부 농작물을 폐기하였다. 이에 따라 일부 협정하에 가격이 간접적으로 영향을 받았다. 다른 협정하에서는 최저가격이 설정되었다.

이와 같은 협정들은 심각하게 남용되었다. 보통 이는 가격안정화를 위해 마련된 협정들이지만 가격안정화 목표 수준이 대부분 수요와 공급조건에 따른 가격에 비해 항상 높았다. 쿼터는 미래의 효율성보다는 과거의 실적에 기반하여 할당되었다. 이에 따라 생산이 비경제적인 수준으로 동결되어 고비용 생산이 지속되고 저비용 생산이 억제되어 평균비용은 증가하였다. 효율성 증대, 소비확대 혹은 보다 생산적인 활동에 자원전환을 촉진하는 노력은 거의 이루어지지 않았다. 수입국이 협상이나 협정의 운영에 대해서, 혹은 소비자 이익에 대해 의견을 제시하는 경우가 거의 드물었다.

상품협정상 권리 및 의무의 남용을 해결하려면 하나 이상의 국제기구를 설립하여 완충재고(buffer stocks)를 운용하고 이를 통해 가격을 안정화시켜야 한다고 제안되어 왔다. 이 같은 제안에 따르면, 급격한 단기변동을 방지하고 장기적으로 점진적 조정이 이루어지게 된다. 이에 따라 무역과 생산은 규제로부터 자유로울 수 있으며, 자원은 수요변동에 따라 변동하게 된다. 완충재고를 운영하는 기구는 가격범위를 설정하여 최저가격 이하로 하락하는 경우 구매하고 최대가격 이상으로 인상하는 경우 판매함으로써 시장을 통제할 수 있게 된다. 동 기구는 가격범위를 적정수준으로 조절함으로써 최저수준일 때 사고 최고수준일 때 판매함에 따라 재고보유량을 낮은 수준으로 유지하게 될 것이며,

세계무역량 대부분은 사경제에 맡겨지게 된다. 이 완충재고 기구는 정부가 제공한 자본을 바탕으로 설립될 것이며 사적차관을 통해 기구운영 자금을 마련하게 될 것이다. 장기적으로 손익평형을 달성할 것이며 시간에 걸쳐 이익과 손실이 상쇄될 것이다.

이론적으로는 건전한 계획이지만 실제 이 계획이 과연 이행될 수 있을지에 대한 의구심이 들 수 있다. 완충재고 기구는 정부에 의해 설립되므로 궁극적으로는 정부에 의해 통제될 것이며 정치적 압박에 놓이게 될 것이다. 아울러 생산자들은 정치적 압박을 통하여 획득 가능한 최고가격을 보장하고자 할 것이다. 이에 따라 비합리적인 최소 및 최대 가격을 설정하기 위한 노력이 불가피할 것이다. 가격을 하락시키기 위한 노력은 완강한 반대에 직면하게 될 것이며, 결국 재고가격은 매우 높게 설정될 가능성이 높다. 이에 따라 생산은 증가하고 소비는 감소하며 재고량은 증가하게 될 것이다. 운임은 상승하고 손실이 발생할 것이다. 이러한 재앙을 방지할 방법은 딱 한 가지이다. 완충재고 기구가 보유한 재고를 처분하는 경우 가격이 재앙적인 수준으로 하락하게 될 것이다. 재고를 폐기하거나 무상 제공하는 경우 기구는 파산하게 될 것이다. 하지만 생산이 통제된다면 처분이 점진적으로 이루어지거나 지불능력이 지속적으로 유지될 가능성이 있다. 이에 따라 동 계획이 원래 방지하고자 한 정책을 오히려 장려하는 결과를 초래하게 된다. 이 경우 소비자가 그 대가를 치르게 된다. 정치적 압박으로부터의 자유가 확보될 수 있다면 이 같은 결과를 피할 수 있을 것이다. 하지만 정치적 압박으로부터 자유는 확보되지 않을 것이다.

국제상품협정에 대한 세 번째 접근법은 미국 제안서와 하바나 헌장 제안서에 포함되어 있었다. 이는 농산품의 과잉공급 및 고립된 광산지역에 실업이 만연함으로써 발생하는 곤경에 대해 구제책을 마련하기 위해 고안되었다. 이 접근법은 협정상 생산 혹은 무역제한조치를 고려하기 전에 소비를 확대하는 방안을 마련함으로써 과잉공급을 제거하고 고용을 회복하는 노력을 기울일 것을

의무화하는 것이다. 아울러 1차상품 무역을 규율하기 위한 정부간 협정 체결을 예정하고 있다. 하지만 동 협정은 상업정책의 일반원칙에 대한 예외로서만 허용되며 기간상 제한이 따른다. 아울러 동 협정은 과거에 체결된 상품협정과 성격이 매우 다르다.

국제상품협정은 수요변동에 따른 생산의 조정을 촉진하고자 한다. 동 협정은 이 같은 조정이 이루어지는 동안 안정화 조치를 제공함으로써 임시방편 역할을 하게 된다. 동 협정은 비용이 인상하는 경우 생산을 축소하고 비용이 하락하는 경우 생산을 확대하는 것을 허용한다. 아울러 자원의 재할당이 질서 있게 발생할 수 있는 유예기간을 제공함으로써 재조정으로 인한 충격을 완화하고자 한다. 아울러 수출에 주력하는 국가들과 수입에 주력하는 국가들에 공평한 발언권을 제공함으로써 소비자의 이익을 보호하고자 한다. 또한 동 협정은 공개적으로 협상되고 시행될 것이다.

이러한 제안은 과거 상품협정에 따른 남용의 문제를 방지하기 위한 목적으로 특별히 고안되었으며 하바나 헌장 제6장이 마련될 수 있었던 기초를 제공하였다.

## 상품협상의 의제들 (Issues In the Commodity Negotiations)

런던 회담 협상에서 드러난 첫 번째 의제는 농산품에 영향을 주는 협정에 대한 관할권을 세계식량농업기구(FAO)에 부여해야 한다는 것이었다. 이 제안이 채택되었다면 농산품에 적용되는 정책은 다른 산업에 적용되는 정책들과 매우 달랐을 것이며, 무역장벽을 축소할 의무를 담당하지 않는 다른 기구가 동 정책을 장려하고 운영하였을 것이다. 이에 따라 미국은 공동정책이 모든 1차 상품에 영향을 주는 협정을 규율해야 하며 이 정책보다는 국제무역기구(ITO)의 관할권 영역에 계속 포함시킴으로써 다자무역체제를 복구하기 위한 보다



광범위한 목표를 우선해야 한다고 주장하였고, 이러한 주장은 받아들여졌다. 농산품에 영향을 주는 협정을 협상하고 운용함에 있어 FAO가 자문기구의 자격으로 참여할 수 있는 권한이 부여되었다. 하바나 헌장 채택 시까지 각국 정부들은 기존의 협정들과 권고된 규칙의 합치를 보장하도록 요청받았다. 이 같은 협정에 대한 조언을 제공하고 정기적 보고서를 마련할 임시위원회(Interim Committee)가 UN에 의해 설립되었다. FAO는 동 위원회의 한 구성원이며 동 위원회의 의장은 ITO의 준비위원회(및 하바나 회담 이후에는 임시위원회)를 대표하였다.

런던 회담 협상에서 드러난 두 번째 의제는 영국이 완충재고의 운영에 관한 모든 계획을 제한협정에 적용되는 규칙으로부터 제외하도록 한 것이었다. 제한협정에 적용되는 규칙은 오직 직접적으로 가격을 책정하는 협정에만 적용되어야 하며 구매 및 판매에 의해 간접적으로 가격이 책정되도록 하는 협정에는 적용되어서는 안 된다는 주장이 제기되었다. 가격이 구매와 판매에 의해 간접적으로 책정되도록 하는 협정은 일반적으로 선호되고 있다. 완충재고를 운영 하는 것은 그 궁극적인 영향의 측면에서 제한적일 수 있음이 지적되었으며 이에 대한 보호장치가 필요하다는 주장이 제기되었다. 결국 가격의 현저한 변동을 완화하는 것을 상품협정의 목적에 포함시킴으로써 해결되었다. 하지만 가격규제와 관련한 협정들은 그 규제의 방식이 간접적일지라도 금지되는 모든 규제대상에 속하게 된다.

제네바 협상의 주된 목적은 심각한 공급과잉과 실업만연으로 초래되는 곤경을 예방하는 것이었지만, 그 이외의 목적을 위해 채택되는 협정으로 인해 여러 문제점이 제기되었다. 이러한 협정들로 인해 자연자원의 보존과 공급 부족 시 상품의 분배가 적절하게 이루어질 수 있을 거라고 인식되고 있었으며, 생산 혹은 무역제한과 관련이 있을 수 있다는 점이 명백하였다. 하지만 심각한 공급과잉과 실업만연의 상황에 대처하기 위해 고안된 규칙들의 일부가 적용되지 않

았다는 점이 분명하였다. 아울러 무역에 관한 부수협정은 그 목적이나 효과적인 측면에서 제한적일 수 있다는 점 또한 지적되었다. 예를 들어 북반구 및 남반구 국가들은 각국의 농산물 수출을 연중 특정 시기에 한정하기로 합의할 것이라는 점이 지적되었다. 하지만 이 같은 합의는 전체 수출량을 통제하는 효과를 가지지는 않을 것이다. 저개발 지역의 생산을 촉진하는 목적 하에 채택된 협정은 향후 최저가격을 설정하는 것을 허용하는 사전 예방적 조항을 포함할 수 있다는 점 또한 제안되었다. 그러나 이 같은 조항이 발효하지 않는 한 그 어떠한 제한도 개입될 수 없을 것이다. 각 유형별 협정에, 각 시행단계별로, 적용되도록 고안된 장(chapter) 및 관련규칙을 재구성함에 있어 이러한 점들이 반영되었다. 그 결과인 최종조항은 다음에서 기술된 바와 같다.

한편, 국가들은 해당 장(chapter)의 조건을 확대하여 제조품에 관한 협정 체결을 시도하기도 하였다. 런던 협상에서 채택된 초안하에 ITO는 예외적인 상황에서 제조품에 관한 무역협정을 정당한 것으로 결정할 권한이 있었다. 제네바 협상에서는 이 같은 도피조항이 축소되었다. 현재의 초안하에서는 상품이 '정확히' 일차산품의 정의에 해당되지 않는 경우에만 한하여 도피조항이 허용되었다. 그러나 도피조항이 적용되려면 여러 조건들이 충족되어야 하므로 특히 제조품의 경우 이 모든 조건을 충족하는 경우는 극히 드물 것이다. 그러나 이 같은 문구로 인해 버터나 치즈와 같은 주변 생산물(marginal products) 또한 규율할 수 있을 것이다. 버터나 치즈는 일차산품의 정의에 근접하지만 정확히 그 정의를 만족하지는 못하는데 그 이유는 버터나 치즈가 최초단계 이상의 가공을 거치기 때문이다.

하바나에서 많은 라틴아메리카 국가들은 하바나 헌장을 수정하여 각국의 개별적인 안정화 협정을 하바나 헌장의 예외로 허용하기 위한 노력을 기울였다. 이들이 주장한 수정제안은 소비자를 고려하지 않는 협정을 허용하고 최저가격 설정을 위한 공식을 수립하는 것을 허용하자는 것이었다. 여기에서 제안된 한

공식에 따르면 1차상품 가격은 최종제품가격으로 정당화되는 최대가격에 결정될 수 있다. 또 다른 공식에 따르면 일차산품의 가격은 생산국에서 구매력을 ‘적절한’ 생활수준을 보장하기 위해 필요한 수준으로 유지하기에 충분히 높은 가격으로 설정할 수 있다. 세 번째 공식에 따르면 일차산품과 제조품의 가격간에 ‘공정한 관계’를 설정함으로써 국제적 동등성(international parity)이 달성될 수 있다. 그러나 결국 이 모든 제안은 무산되었고, 제네바 초안에서 그 어떤 큰 변화도 이루어지지 않았다. 최종적으로 하바나 헌장에는 미국이 제안한 근본적인 원칙이 그대로 유지되었다.

## 하바나 헌장의 상품협정 (Commodity Agreements In the Charter)

하바나 헌장은 “일차산품의 생산, 교환, 소비 조건들이… 때로는 정부간 협정을 통해 일차산품의 국제무역에 대한 특별대우를 요구할 수도 있다”는 점을 인정하고 있다(하바나 헌장 제55조). 이 같은 목적하에 하바나 헌장은 “일차산품”을 판매하기 위한 준비과정에서 가공처리를 거친 제품 및 “생산 혹은 이용 조건 면에서 밀접하게 관련”이 있을 수 있는 제품을 포함하는 것으로 정의하여 양자 모두 공동협정에 포함되도록 하였다(하바나 헌장 제56조). 하지만 하바나 헌장은 야생동물과 어류에 관한 보존협정을 동 조항의 예외로 규정하였다(하바나 헌장 제70조 (d)호).

상품협정은 다양한 목적하에 이용될 수 있을 것이다. 첫째, 정상적인 시장의 힘으로 상황에 따라 생산과 소비가 신속하게 조정되지 않는 경우 국가들은 소비확대를 촉진하거나 과잉팽창된 산업의 자원과 인력을 보다 생산적이고 새로운 산업으로 전환하기 위해 경제재조정을 하게 된다. 이 경제 재조정 기간 동안 상품협정은 일시적인 구제를 제공할 수 있다. 둘째, 공급과 수요의 장기적 균형 확보의 필요성을 감안하여, 상품협정은 소비자에게 공평한 가격수준에

기초한 합리적인 안정화 수준을 달성하기 위해서 그리고 생산자에게 합리적인 이윤을 제공하기 위해 이용될 수 있다. 셋째, 상품협정은 생산팽창, 자연자원의 보존, 그리고 공급부족 상태인 상품의 형평한 분배를 확보하기 위해 이용될 수 있다(하바나 헌장 제57조).

협정을 협상함에 있어 따라야 할 절차가 자세하게 규정되어 있다. 한 회원국 혹은 정부간 기구는 ITO에 일차산품의 국제무역에 영향을 주는 조건을 조사하기 위한 연구단을 설립할 것을 요청할 수 있다. 이 연구단은 조사의 결과를 ITO 및 그 회원국에 보고한다. 동 연구단이 상황이 보고가 필요하다고 판단하는 경우 정부간 상품협정을 준비할 목적으로 회의를 소집할 것을 권고할 수 있다(하바나 헌장 제58조). ITO는 이 같은 권고에 기초하여 해당 상품에 중요한 이익을 가지고 있는 회원국이나 정부간 기구, 혹은 ITO가 자체 결정 하에 회의소집을 요청하는 경우 상품협정 준비회의를 소집한다. 회의소집을 희망하는 ITO 회원국들과 정부간 기구들 대표들이 연구그룹 및 상품협정회의에 참여할 수 있다. 비회원국들도 회의에 참여하도록 초청될 수 있다(하바나 헌장 제59조). 이 같은 절차 이전에 공급부족 상태인 상품에 관련된 협정을 제외한 모든 협정에 관한 협상이 먼저 이루어져야 한다. 하지만 절차가 비합리적으로 지연되는 경우 회원국은 직접협상에 나설 수 있다(하바나 헌장 제61조 제6항).

모든 상품협정을 위한 특정 요건들이 설정되었다. 이들은 동등한 조건하에 모든 회원국들에 처음부터 개방되어야 한다. 이는 상품 수입 혹은 수출에 이해관계를 가지고 있는 국가들의 적절한 참여를 보장하고 있어야 한다. 이 요건들은 비참여 회원국들에게도 동등한 대우를 부여해야 하며 요건에 관한 협상과 운영은 전적으로 공표되어야 한다(하바나 헌장 제60조).

‘상품통제협정’(commodity control agreements)이라는 제한협정을 규율하기 위해 추가요건들이 기술되어 있다. 동 협정에는 가격규제에 관한 협정 혹은 생산, 수출 혹은 수입을 규율하고 생산이나 무역을 제한하는 목적이나 효과

를 예단한 협정이 포함된다(하바나 헌장 제61조 제2항). 이 같은 유형의 협정은 생산과 판매에 있어 특정 농산품이나 고립된 지역에서 생산되는 광물에 관련한 경우에만 존재하는 조건들을 그 특징으로 하는 상품에 한정되어야 한다.

먼저 다음 중 하나 혹은 둘 이상의 조건들이 충족되어야 한다. 첫째, 소생산자들은 총생산의 상당한 양을 차지해야 한다. 공급과잉이 발생하였거나 발생할 것이 예측되어야 하며 해당 공급과잉이 심각한 곤란을 야기하거나 야기할 위험이 존재해야 한다. 정상적인 시장의 힘만으로 이 같은 곤란을 방지하는 것이 불가능해야 하며, 그 원인이 가격의 상당한 하락으로도 현저한 소비증가나 생산감소를 이끌어내지 못하는 경우여야 한다(하바나 헌장 제62조 (a)호). 특정 농산품의 경우 이러한 조건들을 만족할 수 있다. 둘째, 실업이 발생했거나 발생할 것이 예측되어야 한다. 해당 실업이 매우 만연하여 심각한 곤란을 야기하거나 야기할 위험이 존재해야 하며 정상적인 시장의 힘만으로도 이 심각한 난관을 방지할 수 없어야 한다. 심각한 난관을 방지할 수 없는 것은 다음의 세 가지 이유 때문이다. 첫째, 가격의 상당한 하락이 현저한 소비증가로 이어지지 않으며, 둘째, 가격의 상당한 하락이 생산감소로 이어지는 까닭에 실업을 야기하며, 셋째, 생산이 이루어지고 있는 분야에 다른 대안적인 고용의 기회가 존재하지 않기 때문이다(하바나 헌장 제62조 (b)호). 고립된 지역에서 생산되는 특정 광물의 경우 이 같은 조건을 만족할 수 있다. 이러한 경우 해당 조건들이 충족되는가에 대한 결정은 상품회담이나 ITO를 통해 해당 상품에 상당한 이익을 가지고 있는 회원국간에 일반적인 협정을 체결함으로써 이루어질 수 있다.

ITO 회원국들은 이 같은 조건들이 충족되지 않는 한 상품통제협정을 체결할 수 없다. 상품통제협정은 한번에 5년 이상 기간으로 체결되거나 갱신될 수 없다(하바나 헌장 제65조 제1항). 동 협정상 주요 수입국들은 주요 수출국과 동등한 의결권을 보유해야 한다. 상품통제협정은 공정한 가격에 적절한 공급량이 확보될 수 있도록 보장하고 실행 가능한 경우 소비증가를 위한 조치를 허

용해야 한다. 아울러 규모의 경제가 실현되는 지역에서 생산 확대를 허용해야 한다. 상품통제협정에 참여하는 국가들은 해당 협정의 발효기간 동안 협정을 갱신하지 않아도 되는 여건을 창출하기 위한 모든 가능한 발전을 확보할 수 있도록 내부경제조정계획을 고안하고 채택해야만 한다(하바나 헌장 제63조).

이 같은 규칙들은 자연자원 보존을 위한 협정이나 공급부족인 상품의 할당 협정에 적용되지 않는다(하바나 헌장 제70조 제2, 3항). 생산을 확대하기 위한 협정이 향후 가격규제를 허용하는 경우, 해당 조항이 발효하기 전까지 이는 적용되지 않는다(하바나 헌장 제61조 제5항). 다른 경우 협정유형의 분류는 ITO가 결정할 것이다. 생산, 수출 혹은 수입을 부수적으로 규율하는 협정이 생산이나 무역을 제한하지 않을 것으로 결정하는 경우, ITO는 해당 협정을 상품통제협정으로 분류하지 않아도 되지만 의무적으로 준수해야 하는 규칙들을 규정할 것이다(하바나 헌장 제61조 제4항). 아울러 ITO가 정확히 일차산품의 정의에 속하지 않는 협정의 체결을 허용할 수 있지만 이는 오직 농산품이나 광물에 해당하는 모든 조건들이 충족되는 상황에서만 가능하므로 그럴 가능성은 매우 희박하다(하바나 헌장 제56조 제3항).

별도의 상품협의회(commodity councils)는 상품통제협정의 시행(하바나 헌장 제64조), ITO의 정기적인 검토(하바나 헌장 제65조), 분쟁해결을 위하여(하바나 헌장 제66조) 세부규정을 마련하였다. 하바나 헌장 발효당시에 존재하는 협정이 하바나 헌장상 규칙과 양립하지 않는 경우, 해당 협정은 수정되어야 한다(하바나 헌장 제68조). 아울러 ITO는 협정이 하바나 헌장 규칙과 양립되게 운용되지 않는다고 결정하는 경우 해당 협정은 종료되거나 수정되어야 한다(하바나 헌장 제65조 제3항).

## 비판 및 평가 (Criticism and Appraisal)

이전의 장(chapter)과 마찬가지로 이 장 역시 보수진영 및 진보진영 모두로부터 비판을 받아왔다. 모든 상품협정에 반대하는 입장에서는 해당 장을 ‘악과의 타협’에 비유하며 사기업 카르텔과 마찬가지로 정부 카르텔도 금지되어야 한다고 주장한다. 다수의 상품협정 체결을 주장하는 측에서는 협정상의 엄격한 요건이 장애로 작용하여 협정 체결 자체를 불가능하게 만들 것이라고 불만을 제기한다. 하바나 헌장은 이 양극단의 중간입장을 채택하고 있다. 하바나 헌장은 상품협정을 금지하지도 명시적으로 허용하고 있지도 않다. 하바나 헌장은 과거에 발생했던 협정의 남용문제를 방지하며 경제적으로 정당하며 도덕적으로 건전한 협정이 되는 것을 목표로 한다. 하바나 헌장은 소비자의 이익을 보호하고 변화하는 여건에 적응할 것을 의무화하며 자유시장의 조기복구를 촉구하는 것을 목표로 한다. 하바나 헌장은 이 분야에 대한 국제정책에 관한 협정을 체결하기 위한 최초의 시도이다.

하바나 헌장이 실제 어떻게 이행될 것인지는 앞으로 지켜볼 일이다. 물론 국가들이 하바나 헌장에 대한 예외조항을 원용하기 위해 말만 앞세워서 헌장상 다른 규칙들을 위반하게 되는 위험 또한 존재한다. 그리고 회원국이 자국의 경제재조정을 촉구함으로써 제한조치의 필요성을 제거할 의무를 이행할 것이라고 보장할 수도 없다. 국가들에 경제재조정은 달갑지 않은 일이며 경제재조정을 촉진하거나 허용하는 데에는 각국 정부들에 평소보다 더 큰 결단이 필요한 일이기 때문이다. 또한 소비자이익이 효과적으로 대변될 것이라는 보장도 없다. 상품을 대량 수입하는 국가들은 이러한 상품을 이미 국내에서 생산하고 있을 수도 있고, 이 국가들이 상품협회의 구성원인 경우 의결권을 결정하는 데 비조직적인 소비자의 요구보다 조직적인 생산자의 요구에 더 영향을 받을 수도 있다. 상품협정이 사실상 정당화될 수 있는 것만으로 제한될 것이라는 보장

이 존재하지 않으며 각 정부들은 심각한 공급과잉이나 실업의 위협이 실제 존재하지 않는 상황에도 존재하는 것처럼 가장할 수 있다. 해당 규칙의 적용대상이 제한적일 것이라는 보장도 없고, ITO 회원국들은 특정상황에서만 생산이나 무역을 규율하는 협정이 그 목적이나 효과 면에서 전혀 제한적이지 않다고 볼 수도 있다.

요약하자면 하바나 헌장 규정들이 남용될 수도 있다. 하지만 이 남용가능성이 하바나 헌장을 발효하려는 노력을 저해해서는 안 된다. 20세기 기금 카르텔 및 독점위원회에 따르면 “해당 장(chapter)은 ITO 회원국이 이행할 수 있는 사항들로 구성될 것이다. 대부분의 사항은 미국에 달려있으므로 미국은 상품협정을 규율하는 ITO의 노력을 지지하고 그 노력의 기제를 강화하기 위한 모든 노력을 기울여야 한다.”<sup>12)</sup>

현 상황을 관찰해 보면 다음과 같다. 성공적으로 이행될 것으로 기대되는 협정은 거의 존재하지 않으므로 해당 상품의 수입이나 수출에 중요한 이익을 가진 모든 국가들이 동의하지 않는 이상 동 협정은 협상의 대상이 될 수조차 없다. 미국이 이해관계를 가지지 않는 상품은 거의 존재하지 않는다. 미국이 고무와 주석처럼 상품 공급을 몇몇 수출국에 의존하는 경우 하바나 헌장 규칙의 이행을 통해 독점가격을 방지하도록 노력해야 한다. 하지만 주요 수입국으로서 미국이 다수의 수출국으로부터 상품을 수입하는 경우 하바나 헌장을 이행하는 데 협조하기를 거부하게 된다면 이는 전체 협정을 무산시킬 수도 있다. 아울러 주요 수출국으로서 다른 수출국과 경쟁하는 경우 미국은 설정가격보다 낮은 가격에 상품을 공급함으로써 협정을 무산시킬 수도 있다. 따라서 미국이 협조하지 않는 이상 협정 체결은 무산될 수 있다. 이 같은 사실상 거부권(de facto power of veto)은 협정상 권리 남용을 방지할 수 있을 것이다.

12) 전게서, pp. 449-450.



## 제12장

# 보조금

[SUBSIDIES]

하바나 헌장은 경제발전 촉진, 산업 다변화 혹은 국가안보 보장의 목적을 위한 보조금의 사용을 금지하지 않는다. 일반적으로 보조금은 수입제한조치를 취하는 것보다 선호되고 있다. 보조금의 비용은 분명하며 세금부과를 통해 보조금의 혜택 수혜자간에 부담을 균등히 배분할 수 있다.

국내생산자가 외국생산자와 국내 혹은 해외에서 경쟁할 수 있는 능력에 영향을 주는 보조금은 무역의 흐름에 영향을 주기 마련이다. 이는 보조금이 직접적인지 간접적인지, 공개적인지 감춰진 것인지, 수입축소 혹은 수출증가를 목적으로 시행되었는지 여부에 따라 적용될 것이다. 하지만 직접수출보조금은 특히 국제무역의 정상적인 흐름을 방해할 가능성이 높다.

국가가 수출보조금을 지급하는 경우, 해당국의 생산자는 상품을 수입하는 국가의 생산자와 수입국 내 시장에서 경쟁하는 생산자들에 비해 경쟁력을 갖게 된다. 이 같은 조치는 분명 불공평한 경쟁방식으로 간주되며 흔히 이에 대한 보복조치가 따르기 마련이다. 보조금이 제공된 상품을 수입하는 국가들은 해당 상품에 대해 상계관세(countervailing duties)를 부과하거나 관세를 인상하거나 혹은 수입쿼터를 할당함으로써 해당 보조금의 효과를 상쇄시키려고 한다. 보조금 부과국의 경쟁 국가들은 동일한 금액의 보조금을 부과하거나 혹은 더 많은 보조금을 지급함으로써 경쟁력을 선점하고자 한다. 어떤 경우이든 수출보조금은 상대국으로부터 원망을 사고 적대적인 정책을 불러일으킬 것이다.

대부분의 국가들은 국내 농산품 생산자의 이익을 보호하기 위해 인위적인 정책을 채택하고 있다. 미국 또한 예외가 아니다. 미국의 경우 판매가격에 영향을 미치지 않는 보조금을 부과함으로써 농업생산자의 소득을 인상시킬 수 있다. 하지만 미국은 이 대신에 세계시장 가격보다 더 높은 수준으로 농산품의 가격을 유지시키는 정책을 도입하였다. 이 같은 정책은 물론 자유시장과 사적 기업의 철학과 양립하지 않는다. 이 정책은 국내가격 및 생산구조를 해외시장의 변화로부터 보호하며 변화하는 공급 및 수요조건에 국내가격 및 생산구조가 적응하지 못하게 한다. 하지만 이는 미국의 확립된 정책이며 해당 정책하에 국내에서는 높은 가격에 판매되는 상품들의 경우 수출보조금이 지급되지 않는 한 해외에서 판매될 수 없다. 이러한 이유로 미국은 보조금을 규율하는 하바나 헌장 조항에 대해 특별한 관심을 가지고 있다.

## 보조금 개관 (Subsidies in General)

수입을 축소하거나 수출을 촉진하기 위해 직접 혹은 간접 보조금을 부과하는 ITO 회원국은 해당 보조금의 성격, 규모, 채택 이유 및 그 영향에 관해 ITO에 보고할 의무가 있다. 만약 보조금이 타 회원국의 무역에 불리한 영향을 끼칠 우려가 존재하는 경우 보조금 부과국은 협의 요청을 받을 수 있으며 해당 보조금을 변경할 가능성에 대해 대비해야 한다. 하지만 이 외에는 별다른 의무가 없다(하바나 헌장 제25조).

일반적으로 회원국들은 하바나 헌장이 발효한 뒤 2년 동안은 수출보조금을 시행하지 않기로 동의한다. 해당 기간은 요청하에 ITO가 연장할 수 있다. 수출품에 대해 국내소비세를 면제하는 것은 보조금으로 간주되지 않는다. 보조금에 대한 일반 의무에 대해 세 가지 예외가 있다. 첫째, 비회원국이 보조금을 지급하는 경우 회원국은 이를 상쇄하기 위한 보조금을 지급할 수 있다(하바나

헌장 제26조). 둘째, 호주처럼 국내가격 안정화 시스템을 운영하고 있는 경우, 국내가격은 상품의 해외판매 가격보다 상승할 뿐만 아니라 때로는 그 이하로 하락한다. 만약 국가가 국내가격 안정화 시스템을 통해 지나치게 수출을 촉진하거나 타 회원국에 피해를 끼치도록 운영하지 않는다면 해당 국가는 지속적으로 부수적 보조금을 지급할지도 모른다. 아울러 하바나 헌장상 문구가 매우 광범위하여 일차산품에 대한 수출보조금을 허용할 가능성이 높다(하바나 헌장 제27조).

## 농산물 수출보조금 (Subsidies for Agricultural Exports)

수출보조금은 수요가 많고 공급이 적어 가격이 높은 상황에서 발생하는 것이 아니라 일반적으로 수요가 적고 공급이 과다하여 가격이 상당히 하락한 상황에서 흔히 발생한다. 이러한 상황하에 미국 제안서는 ITO 회원국이 보조금 경쟁을 벌이기보다는 정부간 상품협정을 위한 협상을 통해 구제책을 찾을 것을 권고한 바 있다. 특정 상황하에 협정을 체결할 수 없거나 협정 체결 목적을 달성하는 것이 불가능한 경우 수출보조금 금지 정책은 회원국들이 이를 시행하기로 결정하기 전까지는 정지되어야 한다.

이 제안은 하바나 헌장 런던 초안에 포함되어 있었으나 제네바 회담에서 상당히 수정되었다. 상품협정 체결을 위한 협상이 결렬되거나 상품협정이 실패로 끝날 수밖에 없다면 하바나 헌장 제네바 초안 조항들하에 회원국은 ITO에 수출보조금을 허가하도록 요청할 수 있다. 수출보조금은 제한된 기간에 특정 조건들을 충족하는 경우 허용될 것이다. 즉, ITO가 보조금 지급 대상인 상품이 과다공급 상태에 있고 수출보조금의 지급으로 수출이 부당하게 증가하지 않으며 그 결과 타 회원국들의 이익에 심각한 피해를 주지 않을 것이라고 결정해야 한다. 이 같은 조건이 충족되지 않는 한 수출보조금은 허용되지 않을 것이다.

미국은 농산품 수출보조금에 대해 ITO의 사전승인을 의무화하는 것은 차별대우라는 이유로 제네바 회담에서 하바나 헌장 수정 제안에 대해 반대하였다. 수입감소 혹은 수출증가를 위한 간접보조금의 경우 ITO의 사전승인이 필요하지 않다. 따라서 미국은 간접보조금에 대한 입장을 유보하였다.

이에 하바나 헌장의 제네바 초안의 엄격한 조항들이 하바나 회담에서 다소 완화되었다. 현재 하바나 헌장에 따르면 수출보조금을 지급하는 회원국들은 상품협정 협상에서 협조할 의무가 있다. 아울러 상품협정 협상이 진행되는 기간 동안 회원국들은 수출보조금을 새로이 지급하거나 증가시킬 수 없다. 하지만 협상이 성공하지 못하거나 성공할 가망성이 없는 경우, 혹은 상품협정이 적절한 것으로 간주되지 않는 경우 수출보조금 금지 규칙으로 인해 “이익의 심각한 피해를 입었다고 주장하는 회원국”은 보조금을 지급할 자유가 있다(하바나 헌장 제27조). 따라서 사전승인 요건은 삭제되었다. 아울러 하바나 헌장은 기존의 미국 제안서를 넘어서 이 같은 조건하에 새로운 보조금을 지급하고 기존의 보조금을 지속적으로 지급하는 것을 허용하였다.

## 시장의 공평한 물량 (A Fair Share of the Market)

수출보조금은 언제든지 국제관계의 반목을 불러일으키는 원인이 될 수 있지만 특히 세계무역에서 자국이 차지하는 비중을 증가시킬 목적으로 도입하는 경우에는 더욱 그러하다. 이에 따라 미국 제안서에는 이 같은 목적의 보조금을 금지하는 조항이 포함되어 있었으며 이는 미국의 관행에도 부합한다. 미국은 이중 가격제도(two-price system)를 유지하기 위해 보조금을 지급해 왔으며 세계무역에서 미국의 비중을 증가시킬 목적으로 보조금을 지급하지 않았다. 한 국가가 지급하는 수출보조금이 세계시장에서 해당 국가가 차지하는 공평한 물량을 초과해서는 안 된다는 원칙을 준비위원회(Preparatory Committee)

가 채택하였고 하바나 회답에서 해당 원칙은 보다 발전되었다. 아울러 하바나 회답에서 해당 원칙은 무역에 영향을 주는 모든 유형의 보조금에 적용되었다.

미국 제안서에 따르면 시장의 공평한 물량이란 이전의 대표기간 동안의 물량을 의미한다. 이에 준비위원회는 무역량에 영향을 주는 특정 요인들을 고려해야 한다는 요건을 추가하였다. 하바나 헌장에서는 이러한 특정 요인들이 보다 자세하게 나열되어 있다. 예를 들면 이전 대표기간 동안 존재했던 상황, 보조금으로 상당한 영향을 입는 국가들에 대해 해당 상품의 해외무역의 중요성, 세계 요건들을 충족할 수 있는 지역에서 생산을 가장 경제적이고 효과적으로 팽창하는 것이 바람직한지 여부가 고려해야 할 특정 요인들이다.

하바나 헌장 런던 초안 및 제네바 초안에 따르면 대표기간은 보조금 지급국가가 선정하며 이 대표기간은 타 회원국이 요청하는 경우 협의 대상이다. 하바나 헌장하에서 시장의 공평한 몫은 이와 동일한 방식으로 결정된다. 하지만 합리적인 기간 내에 협의를 통해 이 대표기간에 대해 합의를 보지 못하는 경우 ITO가 최종적으로 결정할 수 있다(하바나 헌장 제28조). 따라서 하바나 회답은 농산품에 대한 수출보조금 지급의 예외를 확대하고 공동원칙을 수출에 영향을 주는 모든 보조금에 적용하고 공동원칙 적용에 관해 이견이 존재하는 경우 이의제기와 최종 해결을 위한 장을 제공하였다.

미국 정책에 급격한 변화가 일어나지 않는 한 보조금이 지급될 수출품의 양에 관한 미국의 결정에 관해 다른 국가들이 의문을 제기하지 않을 것이며, 의문을 제기하더라도 ITO에 이의제기를 하지 않고서는 보조금 지급 수출품 수량에 대한 이견이 해결될 수 없을 것이다. 다른 경우와 마찬가지로 하바나 헌장은 미국 농업정책에 부응하고 있다. 이 점에 있어 경제순수주의자는 이를 거부하고 정치현실주의자는 이를 수용할 것이다.

## 제13장

## 산업안정화 및 세계무역

(INDUSTRIAL STABILIZATION AND WORLD TRADE)

선진국의 경우 국내 경제정책의 첫 번째 목표는 산업안정화를 달성하고 유지하는 것이다. IMF 설립 협정(Articles of Agreement of the International Monetary Fund) 및 ITO 헌장(Charter of the ITO)하의 국제 경제정책의 첫 번째 목표는 보다 자유로운 세계무역을 달성하고 유지하는 것이다. 국제 경제정책의 목표는 종종 충돌하게 된다. 국가들은 경제적 고립을 통해 산업안정화를 달성하려고 하지만 경제침체 시기에는 경제균형을 재달성하기 위해 디플레이션이라는 느린 과정에 의존하지 않을 것이다. 실업증가, 임금 및 비용 하락, 물가 및 이자율 하락은 궁극적으로 수출을 증가시키고 수입을 감소시키며 무역균형을 회복시킬 것이다. 하지만 이러한 과정에는 오랜 시간이 걸리고 정치적 혼란이 야기될 수 있다. 정권을 유지하려는 정부는 이러한 과정이 일어나는 것을 허용하지 않을 것이다. 이에 따라 국가들은 해외수요가 감소하는 경우 평가절하, 보조금 지급을 통해 수출을 증가시키고 관세인상, 쿼터도입 및 환율통제를 통해 수입을 증가시켜 산업활동을 유지하고자 할 것이다.

장기적으로 실업이 만연하는 경우 다자무역체제가 유지될 것이라는 희망은 존재하지 않는다. 국내안정화와 국제무역의 자유화라는 두 목표가 상충하는 경우 국내안정화 목표가 우선될 것이다. 국가들이 자유무역체제를 설립하기로 합의한다면 이 같은 사실이 반드시 인정되어야만 한다. 국내안정화보다 국제무역의 자유화가 우선되어야 한다고 주장하는 것은 헛된 바람이다. 최선의 희

망이란 실현 가능한 절충점에 대한 합의를 마련하는 것이다. 국내안정화는 자유무역을 위한 공고한 기반을 마련할 수 있기에 당연히 추구되어야 하는 목표겠지만, 그 달성 여부를 보장할 수는 없을 것이다. 이에 따라 국제행동은 국가들이 세계 자유무역을 가능하게 하는 최선의 조치를 유지하는 방법을 통해 국내안정화 달성을 위해 협조할 것을 보장하는 방향으로 운용되어야 한다.

다른 국가들의 시각에서 보면 미국 경제의 특징이 되어온 불안정성이 매우 중요하다. 미국은 세계 경제활동의 중심이다. 미국의 국내생산이 하락하면 이보다 더 급격히 미국의 수입수요가 감소한다. 예를 들어, 1937년에서 1938년 동안 미국의 국내생산이 11% 하락하고 수입수요는 36% 하락하였다. 이처럼 미국의 수입수요가 급격히 변동함에 따라 다른 국가들의 생산이 급락을 반복한다. 미국 경제가 침체에 빠지면 전 세계에 실업이 만연하게 된다. 이에 타국들은 보다 자유로운 세계무역을 위한 협정에 더 많은 불안정성의 위험이 내재되어 있다고 본다. 이에 따라 국가들은 무역정책에 대한 약속은 산업활동 유지의 의무를 동반해야 한다고 주장하며 경제위기가 세계로 확대되는 것을 방지하는 장치에 전적으로 의존하고자 하는 것을 달가워하지 않는다.

이러한 이유로 고용 및 무역에 영향을 주는 정책들이 미국 제안서, 런던 회담, 제네바 회담, 하바나 회담 및 ITO 헌장에 포함되어 있는 것이다. 국내안정화와 세계무역 자유화는 불가분의 관계에 있다.

### **‘완전고용’을 지향하는 태도 (Attitudes toward ‘Full Employment’)**

완전고용에 대한 접근법은 해외에서나 국내에서나 정치와 긴밀히 연관되어 있다. 정책목표로서 산업안정화는 ‘완전고용’이라는 슬로건의 또 다른 표현이다. 이러한 이유로 이 문제는 매우 중요하지만, 현재 과대평가보다는 다소 과소평가되어 있다고 할 수 있다. 먼저 아직까지 완전고용의 정의에 대한 공통의

이해가 존재하지 않는다. 고용이 언제 ‘완전’한 수준에 이르는지에 대한 의견도 다양하다. 노동부문의 고용에 대한 관심이 집중되는 한편 다른 생산원천의 중요성은 간과되는 경향이 있다. 고용은 단순히 목표로만 간주되고 상품 및 서비스의 생산을 위한 수단으로는 여겨지지 않는 경향이 있다. 생산효율성의 중요성은 잊혀지고 수입극대화 및 생활수준 개선이라는 궁극적인 목표는 사라졌다. 따라서 ‘완전고용’이라는 엄격한 슬로건을 포기한다면, 좀 더 많은 희망이 존재하고 긴장이 줄어들 수 있을 것이다. 하지만 완전고용은 많은 사람들의 인식에 매우 깊이 자리잡고 있어 이를 완전히 제거할 수는 없을 것이다.

산업안정화를 완전고용의 상태와 동일시하면서 미국은 여러 가지 불운을 겪어야 했다. 보수적인 지도자들은 산업안정화가 정책목표가 되어야 한다는 것을 인정하거나 경기침체와 실업이 재발생할 수 있다는 것을 인정하기를 매우 꺼렸다. 이 같은 태도는 완전고용이 고용창출정책(make-work policies)과 동일시되었다는 사실에 기인한다. 하지만 산업안정화를 위한 접근법이 이것뿐이라고 가정할 이유는 없다. 왜냐하면 다른 수단을 통해서도 충분히 생산을 유지하고 일자리를 창출할 수 있기 때문이다. 다른 수단의 필요성을 부인하는 대신 무엇이 대체수단이 될 수 있는지를 결정하는 것이 현명하다. 궁극적으로 미국에서는 경기침체 방지가 정권을 유지하고자 하는 행정부의 목표가 되어야 한다.

미국뿐 아니라 다른 국가들에서도 다자주의에 내재된 불안정성을 양자주의로 해결할 수 있을 것이라고 여겨져 왔다. 그러나 양자주의가 다자주의에서의 불안정성을 완전히 제거할 것이라는 보장은 없다. 양자무역 하에서 한 국가가 경기침체를 경험하는 경우 상대국가 상품에 대한 수입수요는 감소하기 마련이다. 게다가 정부의 재량에 따라 시장이 폐쇄될 수 있고 정치적인 이유로 무역이 한 국가에서 다른 국가로 전환될 수 있다. 이에 따라 경기침체에 대한 취약성은 완화되기는커녕 오히려 더욱 심각해진다. 대외영향으로부터 완전히 자



유로울 수 있는 수단은 고립밖에 없다. 하지만 이렇게 달성된 경제적 안정이란 매우 낮은 생활수준을 대가로 하며 얻어지는 결과일 것이다.

‘완전고용’이라는 이름하에 주창된 무역정책들은 어리석게 보인다. 하지만 다수의 국가들 사이에서 이러한 정책이 깊이 뿌리내려 있으므로 반드시 진지하게 고려되어야 한다.

## 고용정책에 대한 접근법

### (The Approach toward Employment Policy)

무역회담의 많은 참여자들은 하바나 현장에서 산업안정화 목표가 더 강조되어야 한다고 주장하였다. 하지만 이들 중 산업안정화가 국제적인 조치를 통해 이루어져야 한대거나 국내안정화정책을 감독할 권한을 ITO나 타 국제기구에 부여해야 한다고 주장한 이는 없었다. 이때 다음과 같은 다양한 제안이 제기될 수 있었을 것이다. 예를 들어 상호호혜에 기초하여 최소구매보장서 교환, 일차 산품을 다룰 거대한 완충재고 기관(buffer-stock agency) 설립, 혹은 거대한 경기조정 국제투자기금(countercyclical international investment fund)의 창설과 같은 제안들이다. 국내 재정정책 및 금융정책에 대한 국제공조, 공공부문에 대한 국가지출의 시기를 결정하는 권한의 중앙 집중화, 중앙은행의 여신 업무 동조화를 통해 경기호황을 조절하고 경기침체를 완화할 수 있다는 주장이 제시되었을 것이나 실제 이 같은 주장은 전혀 제안되지 않았다. 오히려 국가들이 무역제한조치를 통하여 실업을 해결할 수 있도록 도피조항을 도입하는 쪽으로 관심이 집중되었다.

이러한 목표는 다양한 방식으로 추진되었다. 첫째, 실업의 위험을 겪고 있는 회원국은 ITO에 고용을 유지할 수 있는 조치를 권고해 줄 것을 요청할 수 있다. 해당 문제를 해결하는 동안 국가는 정당하다고 간주한다면 하바나 헌장 규

칙과 양립하지 않는 조치도 자유롭게 취할 수 있어야 한다. 둘째, 한 국가는 타국이 경기침체에 빠져들고 수입수요가 하락하도록 내버려둠으로써 고용수준을 유지하지 못하도록 했다고 이의를 제기할 수 있다. 만약 이 이의제기가 정당한 것으로 판명된다면 제소국들은 경기침체를 경험하고 있는 회원국과의 무역협정상 의무와 하바나 헌장상 의무로부터 면제될 것이다. 셋째, 자국무역이 세계무역의 상당한 비중을 차지하는 경우 해당 국가는 수입을 거의 하지 않고 수출과 관련하여 해외투자를 거의 하지 않음으로써 디플레이션 압력을 행사할 수 있다는 점이다. 각 회원국은 수출액이 수입액을 초과할 때마다 자국의 해외구매와 해외투자를 증가시킴으로써 경상수지의 균형을 회복하기로 약속할 수 있다.

물론 이 같은 약속은 무역수지 흑자를 기록하는 채권국의 경우 중요할 것이다. 현재의 상황에서는 미국이 국제수지 균형 유지에 대한 전적인 책임을 부담하게 될 수도 있었을 것이다. 아울러 이에 따르면 다수 미국인들이 사적인 주체에 의해 해결되기를 바라는 기능들조차 미국정부가 직접 수행해야 했었을 것이다. 이 같은 약속이 이행되지 않는 경우, 회원국은 자국의 이익이 심각하게 훼손되었다고 이의제기를 함과 동시에 ITO에 약속위반국(이 경우 미국)에 대한 의무를 면제해 줄 것을 허락하도록 요청할 것이다.

결과적으로 위의 그 어떠한 제안도 수용되지 않았으며 현재 하바나 헌장에 반영되어 있지 않다. 하지만 이러한 제안들은 국수주의적 조치를 통해 추구해야 할 것은 국제행동을 통한 안정달성이 아니라 자유무역의 유지라는 사실을 보여준다.

## 하바나 헌장상 고용 (Employment in the Charter)

하바나 헌장은 무역정책과 산업안정화 정책의 상호관계를 인정하고 있다. 하

바나 헌장은 실업방지를 “국내 관심사일 뿐만 아니라 국제무역 확대를 위한 필수조건”으로 기술하고 있다(하바나 헌장 제2조 제1항). 산업 활동을 유지함에 있어 회원국들은 “다른 국가들이 경상수지 어려움을 야기할 수 있는 정책을 지양하도록 해야 한다”(하바나 헌장 제3조 제2항). 대외지출 및 수입균형을 달성함에 있어 회원국들은 “국제무역을 축소시키기보다는 확대시키는 수단을 활용하는 것이 바람직함을 적절하게 고려해야 한다”(하바나 헌장 제4조 제2항).

1946년 미국 「고용법」에 따르면 고용정책의 목표는 “일할 능력과 의사가 있는 이들에게 유용한 고용기회를 제공하는 것”이다. 하바나 헌장 런던 초안에서는 고용과 수요의 중요성에 대해서만 논하고 있기에 일을 위한 일을 추구하는 것으로 보였다. 제네바 회담에서는 “대량생산량의 꾸준한 증가”의 유지를 동등하게 중요한 정책목표로 추가함으로써 고용정책 목표의 중점이 전환되었다. 아울러 추구되어야 할 정책 목표는 ‘완전고용’만을 달성하는 것이 아니라 ‘완전하고 생산적인’ 고용으로 논의되었다. 하바나 헌장의 제네바 초안의 문구상 고용창출 프로그램에 대한 승인은 존재하지 않는다.

하바나 헌장상 고용유지에 관한 유일한 의무는 미국의 최초제안서에 담겨 있다. 즉, ITO의 각 회원국은 “정치, 경제 및 사회적 제도에 적합한 조치들을 통해 완전하고 생산적인 고용 및 꾸준히 증가하는 국내수요를 달성하고 유지하기 위한 조치를 취할” 의무가 있다는 것이다(하바나 헌장 제3조 제1항). 이 의무는 고용을 확보할 의무가 아니라 고용을 확보하기 위한 조치를 취할 의무를 의미하며 그 성공이 보장되는 것은 아니다. 각 회원국은 국내 관할권 내에서 조치를 취할 것이며 하바나 헌장에 기술되어 있는 것처럼 실업방지는 “각 회원국의 국내조치에 전적으로 의존해야 한다”(하바나 헌장 제2조 제2항). 각 국가는 각국 제도에 적합한 관련 조치를 취할 권한이 있으며 이 같은 각국의 권한에 대해 ITO나 타 회원국은 의문을 제기할 수 없다.

이와 관련된 ITO의 기능은 엄격히 제한되어 있다. 예를 들어 ITO는 회

원국간 의견교환을 촉진하고 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council of the United Nations) 및 다른 정부간 기구들과 협력하여 국내 고용문제, 경향 및 정책들에 관한 정보를 수집, 분석, 교환한다. 아울러 ITO는 고용 및 경제활동 촉진을 위한 목적의 협의를 주선하고 이에 참여한다(하바나 헌장 제5조 제1항). 조율된 행동을 통해 불안정을 축소할 필요성이 인정되지만 이는 ITO가 아닌 다른 기구들이 담당해야 할 기능이라는 점이 분명히 기술되어 있고, 각 기구는 “각 기구의 관할 분야에서 설립문서의 조건과 목적에 부합하게 행동해야 한다”(하바나 헌장 제2조 제2항). 하지만 긴급상황에는 ITO가 “자발적으로 회원국간 협의를 주선하여 회원국들이 실업, 생산 혹은 국내수요 감소가 국제적으로 확산되는 것을 방지하기 위한 적절한 조치들을 취하도록 장려할 수 있다”(하바나 헌장 제5조 제2항). 이 같은 조치들에 대해 합의가 이루어진다면 이는 새로운 협정의 대상이 될 수 있다. 하바나 헌장에는 국제행동의 의무를 기술하지 않으며 그 어떤 국제기구에도 새로운 권한을 부여하고 있지 않다.

## 대외영향으로부터의 보호 (Protection from External Influences)

호주와 영국의 제안에 따라 하바나 헌장은 국내안정의 유지에 영향을 주는 대외적 요인들을 인정하고 있다. ITO 회원국들은 타 회원국들이 보다 용이하게 고용수준을 유지할 수 있도록 하는 정책들을 추구해야 한다. 아울러 ITO는 회원국들이 자국의 경제위기가 타국으로 확산되는 것을 방지하기 위해 필요한 보호장벽을 설치해야 할 필요가 있다는 점을 인정해야 한다.

하바나 헌장 런던 초안에서 한 국가의 지속적인 무역흑자가 다른 국가들의 지속적인 경상수지 적자를 야기함으로써 산업안정 유지가 어려워진다는 점이 지적되었다. 따라서 무역수지 흑자를 기록하는 국가는 무역수지 불균형을 조

정하기 위해 전적으로 기여할 의무가 있었다. 이러한 의무는 오직 미국의 경우에만 적용되기 때문에 다른 국가들이 수용할 이유가 없었다. 그리고 이 의무는 다른 국가들의 불안정이 전적으로 미국의 정책 때문이라는 의미를 내포하였고 오직 미국만이 부담하는 의무였다.

제네바 회담에서 오직 한 국가만이 부담하는 의무가 아니라 일반적인 의무가 규정되었다. 하바나 헌장에 기술되어 있듯이 현재 관련 조항은 한 회원국이 지속적으로 상당한 무역수지 흑자를 기록하는 것이 다른 국가들이 경상수지 어려움을 겪는 전체적인 상황에서 주요 요인 중 하나로 작용할 수 있다고 기술하고 있다. 여기에서 다른 요소들은 경상수지의 어려움을 겪고 있는 국가들 역시 그러한 상황에 대한 책임이 있다는 것을 의미한다. 이 경우에도 무역수지 흑자를 기록하고 있는 회원국이 공동문제를 해결하기 위해 전적으로 기여할 의무가 있다. 하지만 현재 하바나 헌장은 경상수지 어려움을 겪고 있는 회원국들 또한 경상수지 곤란을 해결하기 위한 적절한 조치를 취할 의무가 있음을 명시적으로 기술하고 있다(하바나 헌장 제4조 제1항). 기여의 성격과 취해야 할 조치의 성격에 대해서는 기술되어 있지 않다. 런던 보고서의 문구에 따르면 “채택되어야 할 특정 조치들은… 분명 해당 국가들의 정부가 결정할 사항”이며 ITO는 이에 간섭할 권한이 없다.

하바나 헌장의 관련 조항은 미국과 다른 국가들 간에 존재하는 확연한 무역불균형을 여전히 강조하고 있다. 하지만 무역불균형은 하바나 헌장이 비준되는지 여부와 관계없이 우리가 반드시 다루어야 하며 다루게 될 명백한 사실이다. 이 조항은 어떤 경우든 우리가 취했어야 할 행동 그 이상을 요구하고 있지 않다. 이는 구매하지 않고 무한정 판매만 해야 한다거나, 막대한 공공차관을 도입해야 한다거나 무상차관을 제공할 것을 요구하는 것이 아니다. 조만간 경상수지 불균형은 회복되어야만 한다. 만약 미국의 의무 달성이 미흡하다면, 이 조항의 현재 문구가 무역수지 균형을 달성하기 위해 다른 국가들이 취해야 할 적절

한 행동을 제안할 수 있는 좋은 기회를 제공할 수 있고, 이는 그 효과 측면에서 당연히 유익할 것이다. 상황에 따라 불가피한 경우가 아니라면 다른 회원국들을 하바나 헌장상 의무로부터 면제시킴으로써 문제를 해결해서는 안 된다.

그다음 조항에서는 심각하거나 급격한 해외수요 감소가 한 회원국 경제에 디플레이션 압력으로 작용할 수 있다는 점을 인정하면서 회원국들이 “하바나 헌장의 규정 범위 내에서 해외로부터의 인플레이션 압력 혹은 디플레이션 압력으로부터 자국 경제를 보호할 수 있는 조치를 취할 필요”가 있다는 점을 기술하고 있다. 따라서 ITO는 “다른 조항들 하에서 그 기능을 수행함에 있어” 이 같은 사실들을 고려하도록 한다(하바나 헌장 제6조). 이 같은 의무는 하바나 헌장의 다른 조항 하에 예외를 적용할 때 근거를 제공해 줄 수 있다. 하지만 이 의무는 그 내용 면에서 새로운 것을 추가하지는 않는다. 새로운 도피조항이 설립되지도 않았고 새로운 의무면제 권한이 부여되지도 않았다.

미국이 경기침체에 빠진다면 미국의 해외상품 수요는 분명 심각하고 급격한 정도로 하락하게 되고 이는 타국 경제에 디플레이션 압력으로 작용하게 될 것이다. 다른 국가들의 수출감소는 분명 이 국가들의 통화보유고에 위협을 가하게 될 것이고 이 국가들은 하바나 헌장의 관련 조항에 따라 수입쿼터를 부과할 자유를 확보하게 된다. 이는 미국의 입장에서 달갑지 않은 상황이다. 하지만 세계 경기침체 상황에서 자유무역에 관한 약속을 이행하자고 주장하는 것은 허황된 일이다. 경제상황이 좋은 경우 자유무역에 관한 약속을 이행할 의지가 충분하겠지만 이는 반대로 경제가 어려운 경우 의무면제를 확보받을 가능성이 있는지 여부에 달려 있다. 이 조항들이 부여하고 있는 유연성이야말로 하바나 헌장이 수립한 다자주의의 형태가 경제변화의 충격에도 불구하고 곳곳하게 살아남을 수 있는 희망의 근거를 제공한다.

## 공정한 노동기준 (Fair Labor Standards)

‘고용수준의 유지’로 표현된 산업안정화와 관련된 조항들을 하바나 헌장에 포함시킴으로써 비록 고용조건과 관련되지만 고용수준 유지와는 직접적으로 관련되지 않은 여러 제안들이 제기되었다. 예를 들어 하바나 헌장이 사회안정 법안의 채택을 장려하고 동등한 업무에 대한 동등한 보수를 지급할 의무를 기술하고 국가의 고용서비스를 국제 차원에서 공조해야 하며, 이주노동자의 이동을 통제하고 이들이 차별받지 않도록 보장하고 이민의 장벽을 점진적으로 제거할 것을 의무화하는 것이다. 이 제안들 중 하바나 헌장에서 인정된 유일한 제안은 인구 및 고용 문제의 국제적 측면을 연구함에 있어 ITO가 UN 경제사회이사회 및 다른 정부간 기구들과 협력하는 것을 허용하는 조항에서 나타난다(하바나 헌장 제5조). 하바나 회담에서 미국의 강제노동금지 제안은 아무런 지지를 받지 못했다.

많은 라틴 아메리카 국가들이 끈질기게 요구한 것은 각 ITO 회원국이 자국보다 낮은 노동기준을 채택하고 있는 다른 회원국들에 대한 의무를 면제시키는 것이다. 이 같은 규칙이 채택되는 경우, 모든 아시아 국가들을 차별하고 미국은 모든 국가에 대해서 그 어떠한 의무도 부담하지 않게 된다. 미국 제안서는 노동기준을 전혀 언급하고 있지 않았다. 노동기준을 다루고 있는 조항은 하바나 헌장 런던 초안에 포함되어 있었고 제네바 회담과 하바나 회담을 거쳐 구체화되었다. 하지만 이 조항을 도피조항(즉 의무면제 조항)으로 채택하려는 노력은 실패도 돌아갔다.

하바나 헌장의 노동기준 관련 조항에 따르면 특히 수출품 생산과 관련한 불공정한 노동조건들은 국제무역의 어려움을 양산하며 모든 국가들이 생산성과 관련된 공정한 노동기준을 달성하고 유지하는 데에 공통의 이해를 가지고 있다. 아울러 생산성이 증가함에 따라 임금과 노동조건이 향상되어야 한다. 해

당 조항은 각 회원국이 자국의 관할권 내에 불공정한 노동기준을 제거하는 데 “적절하고 실행가능한 모든 조치”를 취할 것을 의무화하고 있다. 이 같은 의무를 이행함에 있어 국제노동기구(International Labor Organization)의 회원국인 ITO 회원국은 국제노동기구와 협력해야 한다. 만약 한 회원국이 다른 회원국의 해당 의무 준수 여부에 대해 이의를 제기하는 경우 ITO는 국제노동기구와 협의하고 협동해야 한다(하바나 헌장 제7조). 미국에 존재하는 노동기준과 관련하여 이 같은 이의가 제기될 가능성은 희박하다. 하지만 이 조항은 낮은 수준의 노동기준을 채택하고 있는 국가들에 노동기준 개선을 촉구하기 위해 일정한 영향력을 행사하게 할 수 있다.



## 제14장

# 경제개발 및 국제투자

(ECONOMIC DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL INVESTMENT)

세계인구 중 3/4은 산업발전 초기 단계에 있는 국가에서 살고 있다. 산업발전 초기 단계에 있는 대부분 국가들의 경우 인구 수명은 짧고 생활수준은 극도로 낮다. 미국의 평균수명은 67세이며 라틴 아메리카와 인도의 경우 35세에 불과하다. 전쟁 이전 1인당 구매력(PPP: Purchasing Power per capita)은 미국의 경우 549달러, 3억 9천만 인구를 보유한 인도의 경우 고작 28달러, 4억 8천만의 인구를 보유한 중국의 경우 고작 19달러에 불과하였다. 경제후진국들의 경우 좀 더 나은 삶에 대한 지속적인 열망이 있었다. 이들 대부분 국가들은 산업발전을 위한 야심찬 계획을 세우고 있었다. 산업화가 가속화될지 지연될지는 선진국이 원조를 제공하는지 보류하는지 여부에 달려 있었지만, 산업화는 빠르든 늦든 언젠가는 꼭 달성해야 하는 목표였다.

산업화 국가들은 자국의 이익을 위해서라도 개도국들의 발전계획을 지원해야 한다. 후진국의 산업화로 인하여 선진국에서도 새로운 경쟁을 해야 할 수 있다. 하지만 전체적으로 보았을 때 후진국의 산업화는 시장에서 제로품 수요를 상당히 증가시키게 된다. 산업화는 무역의 구성요소를 변화시키고 무역량의 확대를 가져온다. 공장들이 설립되고 관련 기계와 장비가 갖추어지게 된다. 공장과 장비들이 운영되기 시작함에 따라 생산은 증가하며 구매력이 확대되고 생활수준이 향상되며 더 많은 소비재의 해외구매가 발생한다. 미국이 이를 경험한 산증인이다. 미국이 산업화됨에 따라 해외상품이 판매되는 국내시장

이 성장하였고 다른 국가들이 산업화됨에 따라 미국 제품이 판매되는 해외시장 또한 성장하였다. 고도로 발달한 국가들이 미국의 가장 큰 소비국들이며 전쟁 전 미국의 수출품 중 3/4이 이들 국가로 수입되었다. 1,200만 인구를 보유한 캐나다는 1억 2천의 인구를 차지하는 20개국 라틴 아메리카 국가들보다 훨씬 더 큰 시장이었다.

산업화를 반대하는 것은 경제적으로나 정치적으로나 바람직하지 않은 일이다. 저개발국이 산업강대국의 지위에 오르는 데는 두 가지 길이 있다. 첫째가 미국이 택한 길이고 두 번째는 소련이 택한 길이다. 만약 첫 번째 길에 장벽이 존재한다면 결국 두 번째 길에 교통체증이 증가될 것이다. 따라서 후진국의 생활수준 향상에 기여함에 미국은 정치적 안정이라는 자국의 이익에 힘써야 한다.

미국 기업들은 공장, 장비 및 노하우를 수출하고 경영인재를 제공하고 자본금을 대여함으로써 다른 국가들의 산업화에 상당히 기여해왔다. 요청이 있는 경우 미국 정부는 전문인력을 다른 국가들에 파견하여 해당 정부에 조언을 제공했다. 미국은 수출입은행을 통해 상당한 차관을 제공하였고 국제부흥개발은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development)의 설립에 지도적 역할을 하고 IBRD 기금에 가장 큰 액수의 분담금을 제공하였다.

하바나 헌장의 초안에서 미국은 산업화 촉진이라는 구체적인 책임을 ITO가 부담해야 한다고 제안하지는 않았다. 산업화 촉진의 기능은 UN 경제사회 이사회의 경제발전 하부위원회(Economic Development Subcommission of the Economic and Social Council)와 IBRD와 같은 다른 정부간 기구의 관할하에 놓여야 한다는 가정이 존재하였다. 게다가 하바나 헌장이 산업발전에 간접적으로 기여할 것이라는 믿음이 존재하였다. 하바나 헌장은 시장을 개방하도록 고안되었으므로 신생산업에 조달해야 할 자금조달을 더 용이하게 할 것이다. 하바나 헌장은 신생산업의 초기 발전을 촉진하는 데 공공조달이 필요하다는 점을 인정하였다. 이에 하바나 헌장은 신생산업 발전을 위한 직접보조

금 및 관세를 새로이 부과하거나 기존의 관세를 인상하는 것을 허용하였다. 하지만 하바나 헌장은 수입쿼터의 사용 및 새로운 특혜 설립을 금지함으로써 수 개월동안 런던 회담, 제네바 회담 및 하바나 회담에 걸쳐 논의된 의제를 제기하였다. 개발도상국들은 세 가지 장치를 이용할 수 없는 한 산업화가 저해될 것으로 보고 있다. 산업발전의 바람직성에 대해 그 누구도 의문을 제기하지 않았다. 하지만 문제는 산업발전을 장려해야 하는지 여부가 아니라 어떻게 장려하는지 여부에 있다.

### 경제발전을 위한 제안들 (Proposals for Economic Development)

경제발전이라는 명목으로 제시된 제안들은 다음과 같다. 첫째, 산업화국가들은 “가능한 모든 수단을 동원하여” 후진국의 산업화를 촉진하도록 노력해야 한다. 둘째, 회원국들은 “저개발 국가들이 자국의 경제발전을 위해 필요한 시설을 형평한 조건하에 획득하는 것을 보장하는 데 필요한 모든 가능한 노력”을 기울여야 한다. 셋째, 회원국들은 “상호간에 기술력, 생산품 및 필요한 차관을 제공해야 한다.” 넷째, 경상수지 흑자를 기록하고 자본공급이 충분한 회원국은 자금이 필요한 국가들이 장단기 차관을 획득할 수 있도록 돕는 조치들을 취해야 한다. 자금은 무상으로 제공되어야 한다는 점이 인정되어야 하며 국내기업이 관련 산업 발전 정책의 시행 및 운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다. 각국 정부들이 사적 투자자들을 외교적으로 대표할 수 있는 권리는 포기되어야 한다. IBRD가 차관제공을 거절하는 경우 새로운 차관지원은 ITO가 지지해야 한다.

다른 제안들은 개발도상국들의 수입제한조치 부과의 자유를 유지하는 것을 목표로 하였다. 이들 제안의 예는 다음과 같다. 첫째, 런던 회담에서 산업화와 산업다변화를 수입제한조치 적용을 충분히 정당화하는 근거로 수용해야 한다. 둘째, 수입제한조치는 각국 국내법원이 각국의 기준에 따라 내린 결

정을 토대로 부과되어야 한다. 셋째, 산업화 국가들은 특정 산업이 다른 지역에서 팽창함에 따라 이들과 계약을 맺을 필요성을 인정해야 한다. 하바나 회담에서는 이에 더 나아가 “경제 전반이 선진산업화 단계에 아직 이르지 못한” 국가들 및 “경제발전 초기단계”에 있는 국가들이 “다른 활용가능하거나 만족스러운 보호수단이 존재하지 않는 경우” “오직 산업성장을 보호할 목적으로” 수입쿼터를 부과할 자유를 부여해야 한다는 제안이 제시되었다. 또한 이 같은 자유는 과도기 동안 유지되어야 하며 이 과도기는 한 국가의 인구 절반이 제조업에 종사할 때에 종식된다. 마지막으로 자율적인 경제발전위원회(Economic Development Commission)가 ITO 내에 설립되어야 한다는 제안이 있었다. 이 위원회가 구성되었더라면 관세 삭감의 압력에 대항하고 상업정책에 관한 의무를 면제하는 것을 장려했을 것이다.

결과적으로 위에서 언급된 그 어떤 제안도 수용되지 않았다. 하지만 이 제안들은 당시 전 세계적으로 국가들의 태도가 무엇이었는지를 시사한다. 국가들은 산업발전을 향한 열정은 높았지만 이를 이룩하기 위한 필수조건들에 대한 관심은 거의 없었다. 천연자원, 농업 및 채굴 산업의 근본적 중요성 및 전력, 수송 및 통신의 근본적인 중요성이 사라졌고 관심은 온통 제조업에 집중되어 있다. 제조업이 원자재, 숙련된 노동, 경영인재, 폭넓은 시장, 판매시설에 의존하고 있다는 사실이 잊혀졌다. 가격에 비교우위가 있는지 여부와 상관없이 공장에 대한 수요가 존재하였다. 건설은 반드시 국내 노동력을 고용하고 국내 재료를 이용해야 한다는 사실이 간과되고 공장들을 해외에서 수입할 수 있다고 쉽게 생각되었다. 산업화를 가로막는 장벽으로 사회유형 및 종교유형, 보건 및 교육의 부재, 정치적 불안정 및 부패에 대해서는 단 한번도 거론된 적이 없다. 또한 인구 증가가 생산증가의 영향을 상쇄할 수 있다는 사실이 간과되고 있다. 이는 근본적인 문제들로서 이들을 바로잡는 데에는 상당한 시간이 소요될 것이다. 개도국들은 손쉽고 빠른 길을 통해 산업화를 달성하고자 한다. 막대한

차관을 무상으로 획득하고 자국 기업들에 국내시장 독점을 허용함으로써 이들 국가는 하룻밤 사이에 새로운 공장들을 설립하고자 한다. 이들은 걷기 전에 우선 걸음마를 배워야 한다는 사실을 간과하고 있다.

이에 관해 유일하게 긍정적인 개발도상국의 제안은 콜롬비아가 제시하였다. 보존, 산업화, 교육 및 일반 경제발전을 연구, 계획, 장려 및 지원하기 위해 양자조약이나 지역협정을 통해 전문기관을 수립하자는 제안을 매우 상세하게 제안하였다. 이 제안 전체가 수용되지는 않았지만 하바나 헌장이 수정되어 이 제안 일부가 수용되었다.

## 하바나 헌장상 경제발전 (Economic Development in the Charter)

경제발전을 다루고 있는 긍정적인 조항들의 초안은 런던 준비위원회 회의에서 최초로 마련되었다. 제네바 회담과 하바나 회담에서 이 제안들은 보다 자세하게 수정되었고 경기침체 지역을 복구하고 후진국의 발전을 다루는 방향으로 확대되었다.

ITO의 각 회원국은 자국의 관할권 내에서 산업자원 및 다른 경제자원을 발전시키고 생산수준을 증가시키는 조치를 취하는 데 동의하였다(하바나 헌장 제9조). 각 회원국은 경제발전을 장려하고 촉진하여 자본, 재료, 현대 기자재 및 기술을 적절하게 공급함에 있어 타 회원국들, UN 경제사회이사회, ITO 및 여타 정부간 기구들과 협력해야 한다(하바나 헌장 제10조 제1항). 이는 정부차원의 의무를 의미하는 것이 아니다. 하바나 헌장은 단지 정부간 기구의 회원국들이 각국의 권한 및 활동 범위에서 협력해야 함을 언급하고 있을 따름이다. 발전시설은 보통 사적 공급처를 통해 조달된다는 가정이 존재한다. 이에 따라 회원국은 다른 회원국들이 형평한 조건하에 이 같은 시설들의 확보를 방해하는 부당하거나 정당화될 수 없는 장벽을 설치해서는 안 된다.

ITO는 회원국의 요청이 있는 경우 해당 회원국 경제가 보유하고 있는 자원 및 잠재력에 관해 연구하거나 이 국가가 경제발전계획을 수립하는 데 지원하거나 이 계획의 자금조달 및 시행과 관련하여 조언을 제공하거나 회원국이 이 조언을 획득하는 데 도움을 제공할 권한이 있다. 하지만 이는 어디까지나 ITO의 권한과 자원이 허락하는 범위에서, 아울러 회원국들이 동의한 조건하에 이행될 수 있다(하바나 헌장 제10조 제2항). ITO는 기술훈련 프로그램을 촉진하고 그 설립을 장려할 권한이 있으며(하바나 헌장 제72조 (c)호), 기술, 예술, 재료 및 장비가 형평하게 분배되도록 권고하고 협정 체결을 장려할 수 있다(하바나 헌장 제11조 제2항). 하지만 그 어떤 회원국도 ITO의 권고를 수용하거나 해당 협정 체결에 참여해야 할 의무는 없다.

ITO는 모든 경제발전 단계, 특히 금융, 장비, 기술지원 및 경영기술과 관련하여 UN 경제이사회 및 다른 정부간 기구들과 협력해야 한다. 이 분야와 관련된 ITO의 활동은 이들 기구들과의 공조 및 협력을 통해 이루어질 것이다(하바나 헌장 제10조 제3항). ITO와 UN 경제사회이사회(ECOSOC) 또는 국제은행간의 노동분업은 향후 결정될 것이다.

이 조항들은 ITO 자체가 개발 프로그램을 수립 또는 시행하거나 이에 자금을 조달한다는 것을 의미하지 않는다. ITO에 부과된 관련 기능은 어디까지나 홍보 및 자문의 역할에 그친다. 하지만 이러한 한계 내에서 ITO는 후진국의 개발에 긍정적으로 기여해야 한다.

## 사적 국제투자 (International Private Investment)

산업화를 가속화시키려면 해외에서 자본이 유입되어야 한다. 자본이 충분히 확보되는 경우 국제사적투자가 다시 활기를 띠어야 한다. 게다가 개발도상국의 입장에서 사적투자는 융통적이고 비정치적이라는 면에서 유익한 면이 있다. 아

올려 사적투자는 전문지식과 경영기술을 동반할 수 있다. 이 같은 상황하에 사적투자의 대부분은 미국으로부터 확보될 것이다. 많은 국가들은 미국인들이 해외투자를 해야 한다는 관념에 빠져 있다고 확신하고 있지만 이는 사실과 다르다. 국내에도 이미 투자 기회가 충분히 존재한다. 외국인 투자는 자발적으로 이루어지는 것이지 절대 강제적으로 이루어질 수 없다. 이윤에 대한 합리적인 전망 및 투자의 안전성에 대한 보장이 없다면 외국인 투자는 발생하지 않을 것이다. 많은 개발도상국들에는 이윤에 대한 전망이 존재하지만 투자의 안전성에 대한 보장이 없다. 예를 들어 개발도상국에서 투자의 경우 일부는 채무이행이 거절되고 재산이 몰수되었으며 외국인 투자자에 대한 지불이 금지되었다. 자본이 확보된다고 해서 공정한 대우를 보장받기는 어렵다. 이 같은 약속을 얻어내지 않는 한 경제발전을 가로막는 큰 장벽은 여전히 존재할 것이다.

미국이 제안한 최초 하바나 헌장 초안에는 국가들이 외국인투자 및 외국인 기업에 부여하는 대우를 규율하는 규정이 부재하다. 이러한 내용은 이미 우호통상항해협정에 포함되어 있었다. 이 조약구조를 확대하고 현대화하기 위한 양자협상이 수차례 진행되었다. 게다가 다자회담에서 협상될 투자조항들은 모든 참여국들이 쉽게 동의할 수 있는 최저수준의 보호만을 보장할 것이라는 우려가 존재하였다. 이처럼 상업협정을 통해 마련될 기준을 약화하는 것은 미국의 입장에서 수용할 수 없는 것이었다.

하지만 런던 회담에서 경제발전과 관련된 장(chapter)이 하바나 헌장에 포함되었을 때, 국제투자 관련 조항을 포함시키기를 거부하는 것은 더 이상 불가능해졌다. 발전시설의 제공에 대해 “비합리적인 제한을 부과하지 않는다”는 약속은 사업체나 시설을 공급하는 이들에게 “피해를 주는 부당한 조치를 취하지 않는다”는 약속과 양립하게 되었다. 하지만 미국 사업계는 이 같은 조항을 부적절한 것으로 보았다. 대외무역위원회(National Foreign Trade Council)와 전미제조업협회(National Association of Manufacturers) 같은 협회의 제안에 대응하여 미국

협상대표단은 제네바 회담에서 국제투자에 관한 추가적인 조항을 포함할 것을 제안하게 된 것이다.

이미 예상했겠지만 이 같은 미국의 제안은 장기간의 논쟁으로 이어졌다. 이 제안에 대한 완강한 반대에 직면하고 나서 국제투자에 관한 조항을 포함하는 것에 관한 합의가 마침내 이루어졌다. 하지만 일련의 협상들을 통해 마련된 초안은 만족스럽지 못한 타협의 결과물이었다. 투자조항의 초안은 외국인자본 및 외국인기업에 대해 차별을 금지하였지만 바람직하지 못한 많은 예외를 추가하였다. 회원국들에 사적자산을 공유화하는 경우 상당한 보상을 할 의무를 부과하면서도 외환협정 및 국제통화기금 설립협정(Articles of Agreement of the International Monetary Fund)에 따라 이 보상을 이전하는 것을 봉쇄할 권리 또한 인정되었다. 이들 조항은 사적자본의 흐름을 촉진하기를 보장하는 대신 그 흐름을 규제한다는 위협을 야기하였다. 이에 따라 이 문제는 장기간의 논의를 거쳐 하바나 회담에서 재거론되었고 해당 조항이 면밀히 수정되었다.

생산투자자본의 국제흐름 촉진은 현재 ITO의 목적 중 하나로서 명시적으로 포함되어 있다(하바나 헌장 제1조 제2항). 아울러 국제투자는 “경제발전촉진에 상당한 기여를 하며” 이 과정은 “회원국들이 타 국민들에게 투자의 기회를 부여하고 기존의 투자 및 미래투자에 대해 안전성을 보장하는 한” 더욱 촉진될 것이다.

하지만 이 문구들 다음에는 미국의 호응을 거의 얻지 못하는 일부 조항들이 뒤따른다. 회원국들은 단지 “외국인 투자들간에 차별대우를 하지 않는 것이 바람직하다는 점을 적절하게 고려할” 의무를 질 뿐이다. 다른 협정들하에 허용되는 한, 회원국은 “미래에 외국인 투자를 허용할지, 어느 정도로 허용할지, 어떠한 조건으로 허용할지”에 대해 결정하고 “외국인 투자가 국내문제나 국내정책에 간섭의 기초로 이용되는 것을 방지하기 위한 적절한 보호조치를 취할 수 있다”는 점 또한 인정하였다. 또한 회원국은 “기존 및 미래 투자의 소유권에 대



한 정당한 조건” 및 “다른 합리적인 요건들”을 마련하고 시행할 수 있다는 것 또한 인정되었다(하바나 헌장 제12조).

하지만 이것이 끝이 아니다. 회원국들은 “자국이 수용한 투자에 대해서 합리적인 기회를 부여하고 기존 및 미래 투자에 대해 적절한 안정성을 보장”할 의무를 부담한다(하바나 헌장 제12조 제2항). 그 어떤 회원국도 “자국의 영토 내에서 타 회원국 국민들이 공급한 기업, 기술, 자본 혹은 예술에 대해 이들이 보유하는 권리나 이익을 저해하는 비합리적이거나 정당화될 수 없는 조치를 취할 수 없다(may not)”(하바나 헌장 제11조 제1항). 게다가 외국인 투자의 소유권과 관련된 요건들은 “정당”해야 하며 외국인 투자에 영향을 주는 다른 조건들은 “합리적”이어야 한다.

물론 이 같은 문구들에 대한 해석이 제공되어야 할 것이다. 외국인 투자자를 불리하게 대우함으로써 하바나 헌장을 통해 보장된 혜택이 무효화되거나 저해된 것으로 믿는 국가는 해당 문제에 대해 ITO에 이의제기를 할 수 있고, ITO의 결정에 대해 ICJ에 항소를 제기할 수 있다. 한 회원국이 의무를 위반한 것으로 결정되는 경우 무역협정상 의무나 하바나 헌장상 부여된 다른 혜택이 면제될 수 있다(하바나 헌장 제VIII장). 이에 따라 역사상 최초로 미국의 해외투자의 대우에 관해 국제법원에 제소를 할 수 있는 권한이 마련되었다. 아울러 역사상 최초로 해외투자에 대한 부당한 대우를 방지할 수 있는 강력한 제제가 마련되었다. 게다가 하바나 회담에서는 해당 조항의 해석을 도울 입법역사가 마련되었다. 제네바 초안상 거부가능 조항들이 삭제되었으며 투자안정성을 국내입법조항에 한정하는 시도도 무산되었다. 투자 관련 의무를 ‘이익의 무효화 및 저해’ 조항의 적용으로부터 배제하고자 했던 노력도 수포로 돌아갔다.

하바나 헌장상 투자조항들은 시작에 불과하다. 이 조항들은 ITO 모든 회원국들에 적용되는 최소의무만을 담고 있다. 이 조항은 특정 국가들의 발전이 보다 엄격한 의무를 담고 있고 보다 구체적인 규정을 기술하고 있는 양자협정이

나 다자협정을 통해 촉진될 수 있음을 명시적으로 인정하고 있다. 따라서 회원국들은 요청이 있는 경우 이 같은 협정을 체결하기 위한 협상에 임할 의무가 있다(하바나 헌장 제12조 제2항). 게다가 ITO는 이중과세를 철폐하여 투자를 촉진하고 외국인기업에 공정하고 형평한 대우를 보장하는 협정을 고안하고 촉진할 권한이 있다(하바나 헌장 제11조 제2항).

### 산업화를 위한 예외조항 (Escapes for Industrialization)

하바나 헌장상 경제발전과 관련된 장(Chapter)의 3/4 이상이 저개발국들이 다수의 무역협정들 및 하바나 헌장상 통상정책 관련 의무로부터 면제를 획득하기 위한 방법들을 나열하고 있다. 이 조항들은 매우 길고 자세하며 전문적이라 그 진정한 의미를 이해하기 힘들다. 하지만 합의에 이르는 데에 필수적인 주요한 타협은 이처럼 복잡한 협정을 통해 이루어졌다.

타협의 결과를 단순히 설명하면 다음과 같다. 신생산업을 설립하고자 하는 한 개발도상국은 자국이 체결한 무역협정상 혹은 하바나 헌장상 금지되지 않는 수단을 자유로이 이용할 수 있다. 반면 무역협정상 금지된 수단은 해당 협정의 다른 당사국들의 동의를 사전에 획득하지 않는 이상 이용할 수 없다. 하바나 헌장을 위반하는 조치는 해당 조치로 영향을 받게 될 회원국들의 동의를 사전에 획득하거나 ITO의 사전허가를 받지 않는 이상 이용할 수 없다. 이처럼 간단해 보이는 원칙이 그토록 길게 상술되어 있는 데는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 여러 수단을 통해 다수의 협정상에서 다수의 의무 면제를 획득하려는 노력이 이루어지고 있다. 둘째, 면제가 부당하게 이용되는 것을 방지하기 위한 장치로서 반드시 충족되어야 할 조건과 기준이 기술되어 있고 준수해야 할 기준이 매우 상세히 규정되어 있다. 이 방지책은 매우 주의 깊게 고안되었기 때문에 그 조항 또한 매우 복잡하다.

산업화를 위한 예외조항의 서문에는 두 가지 명제가 담겨 있다. 첫째, 회원국들은 “적절한 상황 하에” 경제발전을 위한 조치를 시행하는 것이 정당화된다는 점을 인정한다. 둘째, 회원국들은 “경제발전조치를 남용함으로써 자국경제에 심각한 부담을 지우고 국제무역에 부당한 제한을 가하게 된다는 점”을 인정한다(하바나 헌장 제13조 제1항). 관련 조항들은 다음과 같이 간략하게 요약될 수 있다.

특정 상황에서 예외가 적용되는 의무들은 네 가지 유형으로 분류된다. 첫 번째 유형은 무역협정상 무관세대우 의무 혹은 의무관세율이며, 두 번째 유형은 하바나 헌장상 쿼터와 같은 수입제한조치의 금지 및 무역협정 적용대상인 상품에 적용되는 혼합규정이다. 세 번째 유형은 무역협정의 적용대상이 아닌 상품에 하바나 헌장상 의무를 적용하는 경우 이루어지는 하바나 헌장상 수입제한조치의 이용금지 의무이고, 네 번째 유형은 새로운 특혜설립을 금지하는 하바나 헌장상 의무이다.

첫 번째 유형의 경우 예외는 두 가지 방식으로 획득될 수 있다. 첫째, 개발도상국이 무역협정 상대국들과 직접 협상을 통해 이들의 동의를 얻어 일정한 조건을 충족하는 경우 예외를 획득하는 것이다. 둘째, 개발도상국은 무역협정 상대국 중 심각하게 영향을 받을 수 있는 모든 국가들과 협상할 수 있도록 ITO에 지원을 요청하는 것이다. 실질적인 합의가 이루어지는 경우 ITO는 합의된 조건하에 예외를 허용할 수 있다(하바나 헌장 제13조 제3항). 두 번째 유형의 경우 절차는 동일하며 유일한 차이점은 협상이 무역협정 당사국들간에만 한정되는 것이 아니라 ITO 회원국들 중 실질적 영향을 받는 모든 국가들을 포함하게 될 것이라는 점이다(하바나 헌장 제13조 제5항). 예외남용에 대한 방지책은 이에 따라 영향을 받는 회원국들이 동의를 유보할 수 있는 권한에서 찾을 수 있다.

세계무역의 2/3가 무역협정들을 통해 규율되는데, 이상에서 언급한 바가 의무로부터 예외를 획득할 수 있는 유일한 방법들이다. 나머지 세계무역의 1/3

은 무역협정 규율대상범위 밖에 놓여 있는데 관련절차는 매우 자세하다. 여기서 수입쿼터나 혼합규정 시행에 대한 허가는 다음의 세 가지 방법 중 하나를 통해 획득될 수 있다. 첫째, 저개발국은 수입쿼터나 혼합규정 시행으로 영향을 받는 회원국들과 직접협상에 임할 수 있다. 이 협상을 통해 협정이 체결되는 경우 동 협정은 ITO에 적용되어야 한다. 만약 모든 ITO가 실질적으로 영향을 받는 모든 회원국들이 협의에 참여하였다고 간주하는 경우 ITO가 설정한 특정 조건하에 예외를 부여할 수 있다(하바나 헌장 제13조 제8항 (a)호). 둘째, 국가가 ITO에 직접 예외에 대한 허가를 신청할 수 있다. 이 경우 ITO는 모든 실질적 영향국들에 이 사실을 통보하고, 반대가 제기되지 않는 경우 ITO는 해당 국가에 예외를 부여한다. 하지만 한 국가라도 반대하는 경우 ITO는 요청된 예외, 이에 대한 다른 회원국들의 견해, 이 예외가 국제무역에 끼칠 영향 및 예외 신청국의 국내 생활수준에 미칠 영향을 고려할 것이다. 이 같은 고려에 기초하여 ITO는 자신이 설정한 조건하에 예외를 부여하기로 결정할 수 있다(하바나 헌장 제13조 제8항 (b)호). 이에 따라 이 두 가지 절차는 회원국들이 거부할 권리나 ITO의 재량에 의해 보호된다.

세 번째 방법은 이상의 두 가지 방법과 마찬가지로 무역협정들의 규율대상이 아닌 상품에 대한 수입쿼터와 혼합규정과 같은 조치의 시행을 허용해줄 것을 신청하는 것과 관련이 있다. 하지만 여기에는 특정 기준이나 조건이 만족되는 경우 예외가 허용되어야 한다는 전제가 따른다. (1) ITO는 제안된 조치가 목적상 가장 바람직하고 “하바나 헌장상 실행가능하고 합리적인 다른 조치들에 비해 국제무역제한 효과가 크지 않다”고 결정하는 경우에만 예외가 허용되어야 한다. (2) ITO가 보호대상인 산업이 원산품이나 달리 이용되지 않으면 폐처리될 부산품을 가공하는 일에 종사하고 있다고 판단하는 경우, 제안된 보호조치가 필요하다고 판단하는 경우, 제안된 조치를 통해 자원이 보다 완전하고 경제적으로 이용될 것이고 생활수준을 향상시킬 것으로 판단하는 경우, 국

제무역에 해를 끼치지 않을 것으로 판단하는 경우 예외는 허용되어야 한다. 이상의 두 경우 명시된 기준으로 인해 ITO는 재량하에 광범위한 조치를 취할 수 있다.

하지만 다음의 두 가지 상황에서 예외는 거의 자동적으로 부여될 것이다. (3) 보호산업이 1939년에서 1948년 사이에 설립된 경우에 예외는 자동적으로 허용되어야 한다. (4) 보호대상인 산업이 1차상품을 가공하고 이 1차상품의 대외판매가 외국의 새로운 제한조치나 기존의 제한조치 강화를 통해 급격히 감소하는 경우 예외는 반드시 허용되어야 한다. 위의 두 가지 상황에는 그 정도에 있어 제한이 따른다. 나아가 둘째, 셋째, 넷째 상황의 경우 예외의 허용으로 다른 회원국 경제가 의존하고 있는 일차상품 수출을 급격히 감소시키는 경우 예외가 허용되어서는 안 된다. 위의 네 가지 상황 모두에서 ITO는 해당 조치가 시행되는 기간에 대해 제한을 부과할 수 있는 권한이 있다. 이 제한된 기간 동안 조치를 시행하는 국가는 “다른 회원국의 무역이익 혹은 경제이익에 불필요한 손해를 끼치지 않도록” 조치를 취해야 할 의무가 있다(하바나 헌장 제13조 제7항). 이 의무를 위반하는 경우 하바나 헌장상 ‘이익의 무효화 및 저해 조항’이 적용될 수 있다. 이 경우에도 수입쿼터 및 혼합규정 시행을 허용하는 경우에도 시간상 제한이 따르고 남용의 경우 벌칙이 부과된다.

해당 장의 다른 세 조항들은 이 예외조항들과 관련이 있다. 제한조치 부과 가능성을 미리 알게 됨으로써 대량의 수입을 앞당겨 하는 것을 방지하기 위해 예외에 대한 신청은 비밀리에 처리될 것이다(하바나 헌장 제13조 제2항). 이와 동일한 이유로 일시적인 수입제한조치가 부과될 때에는 다양한 보호장치가 뒤따른다(하바나 헌장 제13조 제4, 9항). 아울러 무역협정 규율범위 밖에 놓인 상품에 영향을 주는 수입쿼터 및 다른 제한조치들이 이미 시행 중인 경우에는 ITO가 이에 대한 철폐 또는 유지 결정을 내릴 때까지 해당 조치들은 지속될 수 있다(하바나 헌장 제14조).

경제발전촉진을 목적으로 새로운 특혜가 부여될 수 있다. 하지만 여기에서도 넘어야 할 장벽은 매우 다양하고 험난하다. 우선 ITO는 특혜협정을 체결하는 회원국들의 영토들이 지리적으로 근접하거나 동일한 경제구역하게 놓여 있다고 결정해야 한다. 각 회원국이 해당 상품에 대해 부여한 각 특혜가 신생산을 위한 건전하고 적절한 시장을 보장함으로써 해당 국가의 경제발전을 촉진하는 데 필요하며 이 특혜가 해당 목적을 달성하기에 충분하다고 ITO가 결정해야 한다. 특혜협정이 다른 회원국들의 가입을 개방하지 않는 경우나 세계 무역에서 다른 회원국의 위치에 위협을 가하거나, 혹은 다른 회원국에 심각한 해를 끼칠 가능성이 높은 경우 ITO는 특혜협정을 허용해서는 안 된다. 하지만 특혜협정이 수정되거나 다른 회원국들이 동의하거나 혹은 공정한 보상이 제공되는 경우에는 ITO가 특혜협정을 승인할 수 있다. 협정을 승인함에 있어 ITO는 협정 비당사국에 비구속적인 의무를 축소하고 특정 상품에 대한 특혜마진의 정도를 구체적으로 설정할 것을 요청할 수 있다. ITO는 특혜협정을 1차 기간으로서 10년 이상 승인하거나 5년 이상 이를 갱신하는 것을 승인하지 않을 수 있다. 비회원국을 포함하거나 해당 요건을 우회하는 새로운 특혜협정은 2/3 다수결에 의해 승인되지 않는 이상 금지된다. 이러한 규칙에 부합하지 않는 특혜가 새로이 설정되는 경우 양허가 정지되거나 하바나 헌장상 이익이 무효화 혹은 저해되었다는 이유로 위반국에 부여한 혜택이 사라질 수 있다(하바나 헌장 제15조).

지금까지 살펴본 것이 바로 산업화 예외조항의 성격이다. 개도국들은 이 조항을 극도로 부담스러운 조항으로 생각한다. 수입쿼터 통제규칙을 두고 하바나 회담의 한 대표는 “완전히 부적절하고 부당한” 규칙으로 묘사하였다. 일부는 특혜관련 조항들이 매우 제한적이어서 새로운 특혜설립에 대한 허가가 결코 이루어지지 않을 것이라고 보고 있다. 이 예외조항들에 포함되어 있는 보호장치들이 예외조항을 비효율적으로 만들 수도 있다는 비판이 제기될 것이다.

하지만 이러한 보호장치들이 국제경제관계에 새로운 원칙을 설립하는 역할을 하며 수입쿼터, 혼합규정 및 특혜와 같은 조치들은 신생산업 발전을 위한 목적으로 국제승인이 존재하지 않는 한 사용될 수 없을 것이다.

## 제15장

## 국제무역기구

(THE INTERNATIONAL TRADE ORGANIZATION)

ITO는 UN 특별기구 중 식량농업기구(FAO), 국제노동기구(ILO), 세계은행(World Bank) 그리고 국제통화기금(IMF)과 나란히 그 지위를 인정받도록 고안되었다. 다른 UN 기구들과 마찬가지로 ITO도 그 권한이 UN에서가 아니라 설립협정을 자발적으로 승인한 국가들에서 나온다. 하바나 헌장의 본문은 고용, 경제발전, 무역정책, 제한적 사업관행 및 상품문제와 관련한 국제무역의 실질적인 문제에 대한 정부간 협정들로 이루어져 있다. 하바나 헌장의 첫 번째 장에 따르면 ITO의 설립근거는 회원국들이 이들 협정의 목적을 달성하기 위해 협력하기로 한 약속에 있다. 그다음 여러 장에 걸쳐 ITO의 기능이 기술되어 있고 후반부에는 ITO의 구조와 이견조정에 관한 규정이 기술되어 있다. 전반적으로 하바나 헌장은 ITO의 설립근거를 마련하고 있다.

ITO는 다양하고 중요한 기능을 담당한다. 예를 들어, ITO는 정보를 수집, 분석 및 공표하고 연구 및 결과 보고서를 발간한다. 아울러 법률과 절차 변경을 권고하고 국제협정 체결을 장려하며 정부에 대한 기술지원을 담당하기도 한다. 또한 ITO는 협의를 권장하고 촉진하며, 회담을 소집하고 회원국간 협상을 지원할 것이다. ITO는 하바나 헌장 조항을 이행하고 서로의 이해 충돌이 존재하는 경우 이를 해결하기 위해 결정을 내리며 의무면제 요청에 대해 결정을 내리며 의무면제를 허용하는 경우 충족해야 할 조건들을 제시한다. ITO는 이의제기를 수렴하고 회원국간의 분쟁을 해결하며 헌장 위반이 발생하는 경우 피해국



의 의무면제를 허용하여 이익의 균형이 유지될 수 있도록 할 것이다.

이러한 모든 ITO의 기능들은 미국 제안서에 기술되었던 내용들이다. 하지만 일련의 협상을 통해 ITO에 추가적인 기능이 부가됨에 따라 담당업무 또한 증가되었다. 새로운 의무들이 도입되고 이 의무들의 이행책임은 ITO에 있었다. 협상에서 타협안이 마련되면 그 조건들과 관련한 행정적 부담 또한 ITO에 부과되었다. 의무에 대한 예외조항들이 고려되었고 예외조항의 적용 및 그 제한조건의 기술은 ITO의 의무가 되었다. 회원국들간의 분쟁이 예상됨에 따라 ITO가 이 분쟁해결을 담당할 책임이 있음을 기술하는 조항이 마련되었다. 여전히 해결되지 못한 문제들이 존재하였고 ITO는 추가적인 연구를 시행해야 했다. 하바나 헌장의 적용범위가 확대되고 조항이 더 자세히 기술됨에 따라 ITO에 부여된 임무들은 더욱 다양하고 복잡해졌다. 이처럼 기구가 구체화됨에 따라 그 책임 또한 가중될 것이다.

## ITO의 구조 (The Structure of the ITO)

하바나 회담에 초청된 국가들은 ITO의 원회원국을 구성한다. 그 외 국가들은 회원국 다수가 승인하는 경우 가입이 승인될 수 있다. 속지국가일지라도 자국의 대외무역 관계에 관해 완전한 자율권을 가지고 있는 경우 ITO 회원가입의 권한이 부여된다. 뿐만 아니라 트리에스테 자유지구(Free Territory of Trieste), 신탁통치영역 및 UN에 의해 설립된 특별체제 및 군사점령하에 있는 영토들에도 회원가입의 권한이 부여된다(하바나 헌장 제71조).

ITO 정책들의 최종결정 권한은 각 회원국의 대표들로 구성된 당사국총회(Conference)에 부여될 것이다. 이 당사국총회의 심의과정에서 각 회원국은 1개의 투표권을 보유한다(하바나 헌장 제VII장 제B절). 정책 이행의 책임은 18개 회원국의 대표단으로 구성된 이사회(Executive Board)가 부담한다. 이

이사회 내에서도 1국 1표 원칙이 적용된다. 이사의회의 18개 회원국 중 8개국은 경제적으로 가장 중요한 8개 국가에 그 자리가 부여된다(하바나 헌장 제VII장 제C절). 경제적 중요성에 따라 결정되는 이 공식에 따르면 이 8개국의 구성국은 미국, 영국, 캐나다, 프랑스, 베네룩스관세동맹(Benelux customs union), 인도, 중국 및 소련(단, 이들 국가가 ITO에 가입하는 경우)이 차지할 것이 분명하다. 나머지 10개 회원국 지위 중 네 자리는 최초의 선거를 통해 라틴아메리카 국가, 스칸디나비아 국가, 근동 지역 국가 및 아랍 국가가 차지하게 될 것이다(하바나 헌장 부록 L).

ITO의 각 업무는 이사회(Executive Board)의 감독 하에 사무총장과 그 직원들이 이행할 것이다(하바나 헌장 제VII장 제E절). 경제발전, 국제투자, 통상정책, 제한적 사업관행 및 상품문제에 관한 문제를 해결하기 위해 필요한 경우 당사국총회는 특별위원회(specialized commissions)를 설립할 수 있다(하바나 헌장 제VII장 제D절). 이사회는 정부대표단이 아닌 전문가를 이 이사의회의 구성원으로 채용할 것이다. 이 특별위원회들은 상설기구가 아니며 이 위원회 구성원들은 시간제로 업무를 이행할 수 있다. 이 특별위원회들은 보고서를 준비하고 적절한 경우 이사회에 권고하는 기능을 담당할 것이다.

ITO와 미국의 관계는 양자협정을 통해 미국이 다른 UN 특별기구들과 체결한 협정과 유사한 내용으로 기술될 것이다(하바나 헌장 제86조). 미국과 FAO 및 IMF 각각의 관계가 자세하게 기술되어 있다. 이 기구들과 타 정부간 기구 그리고 미국의 관계는 이들 기구의 활동이 불필요하게 중복되는 것을 방지하고 효과적인 협력을 보장하기 위한 협정들에 의해 결정된다. 국제관세기구(International Customs Tariff Bureau)처럼 그 기능이 ITO의 기능에 포함되는 국제기구의 경우, ITO에 흡수되거나 ITO의 감독하에 놓일 수 있다(하바나 헌장 제87조).

ITO에 지불할 국가별 분담금은 UN 분담금 원칙에 따라 회원국간에 할당될 것이다. 각국별 분담금 비중에 최대허용치가 설정되는 경우, 이 최대허용치는

ITO 분담금에도 동일하게 적용되어야 한다(하바나 헌장 제77조 제6항). 물론 이 조항은 미국에 특히 중요하다.

## ITO의 업무 (The Work of the ITO)

첫째, ITO는 무역에 영향을 끼치는 사안들에 관해 국제정보센터의 역할을 할 것이다. 그 예로서 ITO는 무역통계치를 향상시키고 수출, 수입 및 경상수지, 보조금, 관세수입에 관한 자료 및 회원국들의 관세규정 및 그 시행, 각국의 통상정책의 다양한 측면에 대한 정보를 수집, 분석 및 공표할 것이다. 아울러 통상협정의 이행에 관해 정기적으로 검토하고 이에 대한 보고서를 발간하며 회원국들이 경상수지를 보호하기 위해 도입한 수량제한조치와 허용된 일련의 차별조치들에 대해 연간보고서를 발간할 것이다. 이 모든 문제에 관한 정보센터로서 ITO는 무역업계에 상당한 기여를 하게 될 것이다.

둘째, ITO는 회원국 정부들에 조언자 및 지원자의 역할을 하게 될 것이다. ITO는 상품분류 및 등급설정, 관세평가, 관세품목분류, 국제무역의 장벽으로 작용하는 절차들의 간소화를 위해 공통기준을 설정할 것이다. 상업중재, 이중과세방지, 외국인 보호, 국제투자대우, 해외사업조건에 관한 문제들을 다루기 위한 통상조약들을 위한 기준 조항들과 현대식 국제협정의 초안을 마련할 것이다. 아울러 이상의 문제들에 관한 과거협정들을 수정하거나 종식시키고 새로운 협정을 체결하는 것을 장려할 수 있다. 요청이 있는 경우 ITO는 경제발전 계획에 관한 조언을 제공하고 이러한 조언을 구하는 데 회원국들에 지원을 제공할 수 있다.

셋째, ITO는 무역에 영향을 미치는 모든 사안에 관해 정부간 협의를 장려하고 촉진할 것이다. 회원국이 다른 회원국의 무역제한조치로 피해를 입었다고 이익을 제기하는 경우, ITO는 제소국 및 피소국 모두 협의에 임할 것을 권고하

고 분쟁해결을 위한 주선(good offices) 절차를 마련할 것이며 제한사업관행에 관해서도 이와 비슷한 협의절차를 제공할 것이다. 그리고 일차산품의 국제무역에 영향을 미치는 문제를 조사하고 해결하기 위해 연구단체를 소집하고 회의를 소집할 것이다. 또한 요청이 있는 경우 기존 무역협정의 조건을 변경하기 위한 협상을 지지할 것이다. 국제무역수지의 불균형이 명백히 존재하거나 경기침체가 전 세계로 확산될 위험이 존재하는 경우, ITO는 시정조치를 고안할 목적의 협의를 주선할 것이며, 이러한 협의를 통해 설립된 프로그램은 ITO가 단독적으로 결정하는 것이 아니라 회원국들이 자발적으로 동의하는 것이다.

넷째, ITO의 가장 중요한 기능 중 하나는 각각의 사안에서 특정 무역제한조치나 무역차별조치를 취할 자유를 제한하는 합의된 규칙들에 대한 예외를 허용할지 여부를 결정하는 것이다. 이 같은 예외는 기존의 조치 및 향후 시행될 조치에 대해 요청될 수 있다. 이 예외는 쿼터부과, 혼합요건, 특혜 연장, 관세 동맹의 설립, 일차산품에 대한 국제무역의 제한 등과 관련될 수 있다. 이 예외의 목적들로는 경제발전, 특정 무역지대의 확장, 통화보유고 보존 혹은 과다한 공급초과와 장기실업의 피해로부터 중소생산자 보호 등이 포함될 수 있다. 요청이 있는 경우 조치를 취하는 데 필요한 정보는 ITO 직원들이 수집할 것이며 이 정보는 연구 및 조언을 위해 전문위원회에 전달될 수 있다. 하지만 이러한 예외의 허용은 ITO 이사회의 구성회원국 정부들이나 당사국총회 의결을 반드시 거쳐야만 한다.

예외를 시행하기까지 다음과 같은 많은 사안들에 대한 결정이 이루어져야 한다. 어떤 회원국들이 관련 상품에 실질적 이해관계를 가지는가? 어떤 회원국들이 제안된 조치로부터 상당한 영향을 받는가? 하바나 헌장에 기술된 조건들과 기준들이 만족되었는가? 예외의 승인신청을 거절함으로써 신청국가의 이해가 심각하게 훼손될 것인가? 예외를 승인하는 경우 다른 회원국의 국제무역상 입지를 위태롭게 할 것인가? 이 같은 질문에 대해 대답을 제공함으로써

ITO는 사실상 법원의 역할을 수행하게 될 것이다.

다섯 번째, ITO는 예외승인을 규율하는 조건들을 기술하는 광범위한 권한을 부여받았다. 예를 들어, ITO는 수입쿼터 부과나 혼합규정의 시행을 신생산업 발전의 목적에 한해 허용하도록 제한할 수 있으며 이러한 조치의 시행기간을 제한적으로 설정할 수 있다. 회원국의 국제수지 보호를 위한 수입쿼터의 시행을 승인하는 경우 그 정도, 강도 및 기간을 제한할 수 있으며 허용된 차별조치의 제한범위를 설정할 수 있다. 또한 ITO는 관세동맹 설립계획을 수정할 것을 요구할 수도 있다. 타국들에 대해 관세를 축소하는 새로운 특혜 및 피해를 입게 될 회원국에 대한 보상 제공을 승인할 때 그 조건을 설정할 수도 있다.

이 같은 ITO의 기능은 회원국들이 하바나 헌장상 규칙으로부터 예외를 신청하는 경우 작동하게 될 것이다. 다른 대부분의 경우, ITO는 회원국에 조치를 ‘명령’하기보다는 ‘요청’한다. 이 같은 일반 규칙에 대해 두 가지 예외가 존재한다. 회원국이 수입쿼터 시행에 차별금지 원칙을 준수하지 않는 것으로 ITO가 판정하는 경우 해당 수입쿼터 부과국에 대해 60일 이내에 이러한 차별을 중단할 것을 지시할 수 있다(하바나 헌장 부록 L). 특정 상황이나 전체적인 쿼터제도 시행에 차별이 더 이상 정당화될 수 없다고 ITO가 판정하는 경우, ITO는 해당 수입쿼터를 60일 내에 철폐할 것을 요청할 수 있다(하바나 헌장 제23조 제1항 (h)호). 이상이 수입쿼터와 관련하여 ITO가 명령을 내릴 수 있는 권한이 부여된 유일한 영역이다.

이와 더불어 ITO는 하바나 헌장 조항의 시행을 위한 특정 의무를 부담하고 있다. 예를 들어 제한적 사업관행과 관련하여 조사를 하고 공청회를 개최하며 구제조치를 권고하고 회원국들에 대해 시행하고 있는 제한적 사업관행들에 관해 보고할 것을 요청할 것이다. 아울러 회원국들이 관세위반 기준을 설정하고 관세절차를 간소화하면서 진척사항을 보고할 것을 요청할 것이다. ITO는 관세사들의 결정을 검토하면서 설립된 절차들이 관세법이 자의적으로 이행되

는 것을 방지하는 데 적절한지 판단할 것이다. 관세 및 무역에 관한 일반협정 (General Agreement on Tariffs and Trade)의 참여가 부당하게 배제된 회원국에 대해 최혜국대우(most-favored-nation treatment)가 적용되어야 하는지에 대해서도 결정을 내릴 것이다. 국내생산자가 심각한 피해를 입을 우려가 있다는 이유로 관세양허를 정지한 회원국에 대해 관세양허 의무를 면제함에 있어 그 한계를 설정할 것이다. 일반적으로 ITO는 회원국이 하바나 헌장상의 의무를 준수하였는지 여부에 대해 결정하고 회원국의 헌장상 의무 준수를 확보하고자 노력할 것이다.

이 같은 ITO의 임무들은 다른 정부간 기구들의 의무에 비해 가장 어렵고 광범위하다. ITO 설립 초기에 해당 임무 수행요청이 쇄도하는 경우 ITO가 효과적으로 기능을 할 수 없을 것이다. 초기에는 일종의 관대한 조치가 필요할 것이나 장기적으로는 업무량이 감당할 수 있는 수준이어야 한다. 회원국들 정부기관은 더 많은 책임을 지게 되었지만 이를 성공적으로 수행해 왔다. 이행이 매우 중요하므로 이행 문제에 대한 해결책은 반드시 확보되어야 한다.

## 분쟁해결 (The Settlement of Differences)

회원국이 하바나 헌장을 통해 보장된 자국의 이익이 타 회원국의 조치로 인해 무효화되거나 침해되었다고 간주하는 경우 해당 국가와 직접 협상에 나서 분쟁을 해결하도록 시도해야 할 의무가 있다. 분쟁당사국들이 동의하는 경우 합의된 조건하에 분쟁을 중재(arbitration)에 회부할 수 있다(하바나 헌장 제 93조). 중재를 통해 분쟁이 해결되지 못하는 경우, 동 사건은 ITO의 이사회에 전달된다.

ITO의 이사회는 해당 사건을 조사한 후 사안을 기각(dismiss)하거나 추가적 협의를 제안하거나 사안을 중재에 부탁하거나 혹은 분쟁당사국들에 적절히 권

고를 할 수 있다. 이 같은 절차가 불가능하거나 이사회가 사안이 심각하며 이 의제기가 타당하다고 판단하는 경우 하바나 헌장상 혹은 관련 무역협정상 피소국에 대해 제소국이 부담하는 의무를 면제할 수 있다. 하지만 이 의무면제는 제소국이 입은 손실을 상쇄할 수 있는 수준에 한해 부여될 수 있다(하바나 헌장 제94조).

분쟁당사국 일방이 요청하는 경우 사안은 당사국총회에 의해 심의될 수 있다. 당사국총회는 ITO 이사회의 결정을 확정(confirm), 변경(modify) 혹은 파기(reverse)할 수 있으며 협의, 중재 혹은 구제조치를 권고할 수 있다. 사안이 심각한 경우 피해에 대한 보상을 제공하기 위해 당사국총회는 의무위반국에 대해 부담하는 제소국의 의무를 면제할 수 있다(하바나 헌장 제95조).

이 같은 의무면제 조치는 손해의 보상과 위반된 의무의 균형을 회복하는 방법으로 간주된다. 헌장상 그 어디에도 이러한 의무면제 조치가 의무위반에 대한 벌칙이나 의무준수를 보장하기 위한 조치라고 명확히 규정되어 있지 않지만 이는 사실상의 ‘벌칙’ 및 ‘보장’ 조치로 작용하게 될 것이다. 피소국의 입장에서 제소국의 관세양허가 철폐되거나 최혜국대우가 거부되는 것은 단순히 간과할 수 있는 문제가 아닐 것이다.

분쟁사안의 경제문제나 재정문제에 관해서 ITO가 최종결정을 내릴 것이나, 법률문제에 관해서는 ITO가 ICJ에 권고적 의견을 내려줄 것을 부탁할 수 있으며 회원국의 요청이 있는 경우 이는 의무사항이다. ICJ의 권고적 의견은 ITO에 구속력을 가지며 ITO의 결정이 이에 양립하지 않는 경우, ITO는 자신의 결정을 ICJ의 권고적 의견에 부합하도록 변경할 것이다(하바나 헌장 제96조). 이에 따라 무역관계를 규율하는 국제법이 발전할 수 있는 기초가 마련되었다.

## 기타 조항들 (Miscellaneous Provisions)

하바나 헌장은 하바나 회담에 참여한 20개 국가가 1949년 9월 30일까지 수락문서를 UN에 기탁하는 때에 효력을 발생하게 된다. 수락문서를 기탁한 국가는 헌장을 1949년 9월 30일 이후부터 발효시킬 수 있다(하바나 헌장 제103조).

헌장의 수정은 당사국총회 투표수 2/3 다수결에 의한다. 하지만 회원국의 의무를 변경하는 방향으로 헌장을 수정하는 경우 ITO 총 회원국의 2/3가 동의하는 때에 비로소 효력이 발생될 수 있다. 당사국총회는 이상의 요건에 따라 수정된 헌장을 수락하지 않는 회원국을 탈퇴시킬 수 있으며 해당 회원국이 ITO의 회원국의 지위를 유지하고자 하는 경우 조건을 설정할 수도 있다(하바나 헌장 제100조).

하바나 헌장 조항은 효력이 발생하고 5년 이후 당사국총회 특별회의 (special session of the Conference)에서 검토되어야 한다(하바나 헌장 제101조). 이 요건은 UN 헌장의 관련 조항을 본떠 설립된 것으로 전후 부흥기간이 종식되고 다자주의에 기여하는 조건이 복원되어야 할 때에 해당 조항들이 반드시 재검토되기 위해 고안되었다.

ITO에서 탈퇴하고자 하는 회원국은 헌장이 발효한 지 3년 이후, 통보하고 60일 후에 탈퇴할 수 있다. ITO는 당사국의 3/4 다수결에 의해 종료될 수 있다(하바나 헌장 제102조).



## 제16장

# 비회원국과의 관계

(RELATIONS WITH NON-MEMBERS)

ITO의 구상을 마련함에 있어 전 세계 모든 국가가 회원국이 되어야 한다는 가정이 존재하였다. 하지만 가입을 늦추는 국가들이 존재할 것이라는 점이 인정되었다. 이에 따라 회원국과 비회원국 간의 관계를 규율하는 규정이 마련되어야 했다.

회원국과 비회원국 간의 관계에 관한 규정을 구성함에 있어 ITO 회원국이 다른 회원국에 부여하는 대우와 동등하게 우호적인 대우를 비회원국에 부여할 수 없다는 조항을 마련하는 것이 필요한 듯했다. 이 같은 견해를 지지하는 두 가지 이유는 다음과 같다. 첫째, 가능한 한 보편적인 회원가입을 촉진하기 위해 ITO에 가입하는 국가에 대해 보상을 제공하고 가입을 거절하는 국가에 대해 불이익을 부과하는 것이 바람직한 것으로 생각되었다. 이를 달성하는 방법은 하바나 헌장하에 보장된 혜택을 헌장상 의무를 수락할 준비가 되어 있는 국가들에만 부여하고 헌장상 의무를 거절하는 국가에 대해서는 혜택을 거절하는 것이었다. ITO에 가입하지 않는 것보다 가입하는 것이 훨씬 더 유리하게 만들으로써 국가들간 공통규칙의 일반적인 이행이 확보될 수 있을 것이다. 둘째, 하바나 헌장상 의무를 효과적으로 이행하려면 의무 위반 시에 위반국의 헌장상 혜택을 취소해야 했다. 하바나 헌장상 혜택이 ITO 비회원국에도 부여된다면 이는 국가들에 ITO에 가입하지 않는 것이 더 이로울 것이라는 인상을 주게 된다. 이러한 이유로 비회원국에 대해 동등한 대우를 부여하지 않는 것이 필수

적인 것으로 간주되었다.

이에 따라 미국은 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 회원국은 타 회원국의 무역에 대한 차별을 야기할 이익(advantages)을 비회원국으로부터 획득하려 해서는 안 된다. 둘째, 회원국은 ITO 비회원국과 현장상 혜택을 부여하는 협정을 체결해서는 안 된다. 셋째, 회원국은 이상 두 가지 규칙과 상충하는 협정을 종료시켜야 한다. 넷째, ITO에 가입할 수 있는 기간으로 1년 이상이 부여되어야 하며, 그 이후에 회원국은 ITO에 회원가입을 할 수 있었지만 가입하지 않았거나 가입을 탈퇴한 국가들과의 무역에 대해 합의된 관세양허를 적용해서는 안 된다. 이와 관련하여 ITO의 동의가 있는 경우에만 회원국은 해당 관세양허를 비회원국과의 무역에 적용할 수 있다. 네 번째 규칙은 사실상 ITO 회원국들간特惠제도를 수립하는 방향으로 이행될 수 있었을 것이다. 하지만 모든 국가에 대해 ITO의 가입이 상시 개방되어 있었기에 모든 국가가 ITO에 가입하는 경우 비회원국에 대한 차별대우 요건은 그 의미를 상실하게 될 것이다.

이 같은 제안은 새로운 것이 아니었다. 이는 1929년 국제연맹(League of Nations)의 경제위원회(Economic Committee of the League of Nations)가 무역장벽축소를 촉진하는 수단으로 제안하였으며 1931년에 EU 사실심리위원회(Commission of Enquiry for European Union)가 촉구한 바 있다. 이 제안은 1932년 벨기에, 룩셈부르크 및 네덜란드 간 관세를 축소하기 위해 체결된 우시 협정(Ouchy Convention)에도 포함되어 있었다. 1933년 런던 통화경제회담의 준비위원회에서 이 제안은 더욱 발전되었고 같은 해 몬테비데오에서 개최된 미주기구회담(Conference of American States)에서 채택한 협정을 통해 문서화되었다. 하지만 위의 그 어떤 제안도 발효되지 못했다. 우시 협정은 영국이 최혜국대우 권리를 포기할 것을 거부함으로써 실패하였고 몬테비데오 협정은 오직 미국과 쿠바만이 비준하였다.

## 비회원국 조항 (The Non-Members Article)

런던 및 제네바에서 개최된 일련의 준비위원회 회의에서 비회원국과의 관계 규율조항들을 구상하는 노력은 소련이 해당 회의에 불참해버리는 바람에 무산되었다. 당시 소련 위성국가들은 비회원국에 대한 차별대우를 허용하는 협정을 체결하는 경우 소련이 이를 비우호적인 조치로 간주하게 될 것을 두려워했다. 이에 따라 런던 회담에서의 논의가 지연될 수밖에 없었다. 제네바 회담에서는 일부 대표단들의 반대에도 불구하고 다음과 같은 세 가지 대안규칙을 하바나 회담에 제출하기로 최종 결정되었다. 첫 번째 대안규칙은 체코슬로바키아가, 두 번째 대안규칙은 영국이, 세 번째 대안규칙은 미국이 제안하였다.

체코가 마련한 첫 번째 대안규칙은 ITO 회원국들의 의무를 심각하게 약화시킬 위험이 있었다. 이 규칙에 따르면 비회원국과 상당한 양의 무역을 거래하는 회원국은 하바나 헌장상 조항의 적용을 정지할 수 있고 이 경우 다른 회원국들에 대해 협정의 기회를 부여해야 하며, 별다른 합의가 별도로 존재하지 않는 경우 ITO로부터 탈퇴가 허용된다. 미국이 마련한 대안규칙은 미국의 최초 제안서의 입장을 따랐다. 이에 따르면 회원국이 ITO 헌장상 혜택을 비회원국에도 부여하는 협정을 체결하였다면, ITO가 특정한 상황하에 해당 협정을 승인하지 않는 한 이 협정으로부터 탈퇴해야 한다. 또한 ITO에 가입한 이래 1년 동안은, ITO가 해당 기간의 연장에 대한 요청을 허가하지 않는 한, 회원국은 비회원국에 대해 회원국에 부여하는 관세양허를 적용할 수 없다. 영국이 제안한 대안 규칙도 목적이나 영향 면에서 미국이 제안한 대안규칙과 유사하다. 이에 따르면 관세양허나 헌장상 혜택을 비회원국에 부여할 수 없으며 비회원국과의 기존 협정 및 향후 체결할 협정에 대해서는 ITO의 승인하에 예외적으로 비회원국에 관세양허나 헌장상 혜택을 부여할 수 있다.

하바나 회담에서 채택된 관련 조항은 체코가 제안한 대안규칙을 반영하진

않았지만 미국 및 영국이 제안한 대안규칙에는 훨씬 못 미치는 것이었다. 이 조항은 관세양허나 현장상 혜택을 비회원국에도 적용하는 것을 금지하지 않으며 이를 금지하지 않는 협정에서 탈퇴하는 것을 의무화하지도 않는다. 러시아 및 아르헨티나가 ITO에 가입하지 않을 수 있다는 견해하에 비회원국에 관세양허나 현장상 혜택을 부여하는 것을 금지하는 의무를 수용할 국가는 거의 없었다. 이 같은 상황하에 영국이 제안한 대안규칙이나 미국이 제안한 대안규칙에 대해 협상의 여지가 존재하지 않았고 결국 아무런 지지를 얻지 못했다.

하바나 헌장은 ITO 회원국이 비회원국으로부터 수입된 상품에 대해 특혜대우를 제공하는 경우 다른 회원국들의 경제적 이익에 해를 끼치는 경우, 비회원국으로부터 수입된 상품에 대한 특혜대우를 허용하는 협정에 가입하는 것을 금지하고 있다. 아울러 비회원국에 수출하는 상품에 대한 이익(advantages)을 획득하는 것을 허용하는 협정이 다른 회원국의 비교경쟁우위를 저해하는 경우 회원국이 이 같은 협정을 체결하는 것이 금지된다. 반면 회원국은 비회원국에 대해 동등한 대우를 부여하지 않는 것이 정당화되며 이 같은 정책은 “하바나 헌장의 문구나 정신에 상충되는 것으로 간주되어서는 안 된다.” 회원국과 비회원국 간의 무역관계는 ITO 이사회(Executive Board)의 검토대상이며 이사회는 관련 조항들을 강화하는 수정조항의 채택을 언제든지 권고할 수 있다(하바나 헌장 제98조).

비회원국과의 관계를 규율하는 조항은 분명 아직 미약하다. 하지만 비회원국에 동등한 대우를 부여하지 않는 것은 비록 의무라기보다는 권리이지만 회원국이 시행할 수 있는 국제적으로 승인된 제재조치이기도 하다. 미국과 다른 주요 무역국가들이 ITO 회원국들에 대해서만 관세양허를 부여한다면 이는 ITO의 회원가입에 대한 유인책으로, 회원가입 거부에 대한 불이익으로 작용할 것이다. ITO의 회원가입은 모든 국가에 개방되어 있으므로 이 같은 정책을 채택하는 것이 비회원국에 비우호적인 조치로 간주되지는 않을 것이다.

## 러시아와의 관계 (Relations with Russia)

하바나 헌장이 소련에 대해 강력한 구속력을 발휘할 것이라는 기대는 애초에 존재하지 않았다. 이는 첫째, 하바나 헌장이 경제적 자유주의의 산물이며 경제적 자유주의는 공산주의 이데올로기에 어긋나는 것이기 때문이다. 둘째, 러시아는 해외시장에 대해 이익을 거의 보유하고 있지 않고 수입에 중점을 두고 있으며 수입에 대한 지불을 마련하기 위해 필요한 만큼만 수출하기 때문이다. 이에 따라 러시아는 무역 확대 자체가 자국경제에 이익을 가져다준다고 보지 않는다. 하바나 헌장은 세계경제의 상호의존도나 통합을 더욱 강화하는 발판을 마련할 것이다. 광범위한 경제계획은 경제적 상호의존 및 국가의 자급자족을 가능하게 한다. 하바나 헌장하에 무역은 정치적 변수로부터 더욱 자유로워질 것이다. 거대한 단일구조로 된 국가에서 무역은 국가정책적 수단의 역할을 한다. 하바나 헌장은 사기업을 보호하는 데 적합한 환경을 복구하는 방향으로 운영될 것이며 이는 근본적으로 공산주의 정신에 반하는 것이다.

하지만 하바나 헌장이 소련의 경제적 이익을 저해하기 위해 고안되었다거나 이러한 결과를 낳도록 운영될 것이라는 주장은 타당하지 않다. 전쟁 전 러시아는 다자주의 및 비차별주의를 적용하고 이를 주창하였다. 아울러 러시아는 다자주의 원칙에 기초하여 대외무역을 운영하고 상품을 수출하고 수입하며 수출로 벌어들인 외화를 수입품에 대해 지불하기 위한 통화로 전환하는 것을 허용하였다. 1931년 EU 사실심리위원회 회의 및 1933년 국제연맹의 경제위원회에서 러시아 대표단은 경제 불가침 의정서(A Protocol for Economic Non-Aggression)를 제안하여 모든 형태의 차별대우를 금지할 것을 촉구하였다. 하바나 헌장은 이 원칙들을 성문화하고 있다.

러시아는 거의 아무런 대가를 치르지 않고도 하바나 헌장상 혜택을 받을 수 있다. 수출장벽의 축소, 동등한 대우의 보장, 제한적 영업관행의 금지, 정부간

상품협정상 국가이익의 보호는 다른 회원국과 마찬가지로 소련에도 혜택이다. 러시아는 자국의 무역량에 전혀 영향을 끼치지 않고 관세 축소 및 수입쿼터 철폐에 관한 자국의 의무를 아무런 대가를 치르지 않고서도 달성할 수 있다. 국영무역에 관한 하바나 헌장상 규칙들은 러시아의 심기를 불편하게 할 수 있지만 이것이 큰 부담으로 작용하지 않는다.

하지만 일부 측면에서는 하바나 헌장상 의무에 대한 반발이 존재할 수 있다. 현재 수출, 수입 및 무역협정에 대해 많은 관심이 조명되어 있지만, 러시아는 비밀유지를 매우 중시하여 지난 10년간 무역통계치를 단 한번도 공표하지 않았다. 국가조치의 자유는 제한되어 있고 경제계획 전문가들은 행정적 유연성을 선호한다. ITO 회원국들은 다른 회원국들의 정책 및 관행에 대해 의문을 제기할 권리가 있으며 ITO는 분쟁해결 권한을 가지고 있다. 그러나 러시아는 ITO의 분쟁해결 권한을 국내문제에 대한 심각한 간섭으로 간주한다. 하바나 헌장에 따르면 국영무역은 오로지 상업적 고려에 기초하여 운영되어야 한다. 하지만 공산주의 국가가 정치적 목표를 달성하기 위해 무역을 이용하는 것이 바람직하지 않다는 점을 인정하지는 않을 것이다.

전쟁 이래 소련은 양자주의 및 차별주의를 주창하고 시행해 왔다. 현재 러시아는 동등한 대우원칙이란 자본주의 세력이 약소국 경제를 노예화하려는 노력을 일컫는다고 주장하고 있다. 러시아의 위성국가들과 러시아의 관계는 러시아의 경제와 밀접한 관련이 있는 일련의 협정들에 의해 규율된다. 양자무역협정하에 위성국가들은 수입품의 공급처이자 수출품 시장인 소련에 의지해야만 했다. 경제협력협정하에 러시아가 회사의 절반을 소유하고 경영진을 임명하는 합작회사들을 공동 설립함으로써 위성국가들은 자국의 일부 주요 산업의 통제권을 소련에 이양해야 했다. 이 같은 협정들의 목적이 소련의 위성국들을 소련에 궁극적으로 흡수 통합되도록 하여 소련을 확대하는 것이라면 이 협정들은 그 목적을 잘 달성하도록 고안되었다. 위성국가가 소련에 흡수 통합되지 않는

다면, 이 협정들은 소련이 더 많은 세력을 보유함에 따라 주변국민들을 착취할 수 있고 외부자에 대한 차별을 강제함으로써 배타적 무역 블록을 유지할 수 있을 것이다.

공산주의 이념이나 소련의 현재 외교정책에서 러시아가 ITO의 회원국이 될 것이라는 희망을 찾아볼 수 없다. 러시아는 세계보건기구(World Health Organization), 만국우편연합(Universal Postal Union) 및 국제통신연합(International Telecommunications Union)과 같은 소수의 특별국제협력 기구에 가입했지만 UN 교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization), 국제난민기구(International Refugee Organization), 국제노동기구(International Labor Organization), 식량농업기구(Food and Agriculture Organization), 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization), 국제부흥개발기구(International Bank for Reconstruction and Development) 및 국제통화기금(International Monetary Fund) 가입을 거절하였다. 아울러 러시아는 런던 회담, 제네바 회담 및 하바나 회담에서 개최된 무역협상에 참여하기를 거절하고 하바나 헌장의 성패가 달린 유럽경제부흥계획에 지속적으로 반대해왔다. 그럼에도 불구하고 향후 소련이 자국의 정치적 목적이 국제경제협력을 통해 달성될 수 있다고 결정하는 경우 ITO에 가입할 수 있다. ITO 회원가입의 기회는 언제나 열려 있다. 하지만 러시아가 ITO에 가입할 가능성은 여전히 희박한 것으로 보인다.

러시아의 ITO 비가입은 하바나 헌장의 시행에 어떻게 영향을 끼칠 것인가? 전쟁 전 소련은 세계무역 비중의 1/7을 차지하였다. 하지만 전쟁 후 세계무역에서 차지하는 비중은 증가하지 않을 것이다. 그 이유는 과거 대외무역이 현재는 대내무역으로 전환되었고, 정책은 경제적 자급자족을 실현하는 방향으로 운영되고 있기 때문이다. 러시아가 하바나 헌장상 국영무역규칙을 거부하더라

도 러시아가 세계무역에서 차지하는 비중이 매우 적어 자유무역경쟁은 여전히 유지될 수 있을 것이다. 그러나 러시아 무역블록에 속하는 모든 국가들이 ITO 가입을 거절할 가능성이 있으므로 이에 따라 세계무역이 양분화될 수도 있다. 물론 세계무역이 양분화되는 것은 불운한 일이나 이것이 ITO의 운영에 치명적 영향을 끼치지는 못할 것이다. 전쟁 전 러시아 무역블록이 세계무역에서 차지하는 비중은 1/13 이하에 불과하였다. 따라서 나머지 세계무역의 12/13에는 여전히 공정한 무역규칙이 효과적으로 적용될 수 있다. 러시아의 입장은 정치적 의미에서는 위험해 보이지만 경제적 측면에서는 그렇지 않다.



# Part 03

제 3부

## 하바나 헌장에 대한 평가 (APPRAISAL OF THE HAVANA CHARTER)

## 제17장

# 의무와 예외

(COMMITMENTS AND ESCAPES)

양차대전간의 무역정책 문제를 다룬 많은 국제회담들은 결의안을 채택하고 권고안을 도출하였지만 이들은 모두 법적 구속력을 결여하고 있었다. 반면 하바나 헌장의 경우 국가들의 정책에 영향을 주는 구체적인 일련의 의무들을 포함하고 있다. 이들 의무의 대부분과 이 의무에 대한 예외조항들은 앞 장에서 자세히 기술되었다. 미국의 경우 예외조항보다 더 많은 의무를 부담하고 다른 모든 나라들은 부담하는 의무보다 더 많은 예외조항을 누린다는 상시적인 비판이 존재한다. 이에 이번 장에서 이 같은 비판을 평가하기 위해 하바나 헌장상 의무조항 및 예외조항들을 전체적으로 검토해 보는 것이 적절한 것으로 생각된다. 과연 위에서 언급한 상시적인 비판처럼 하바나 헌장이 미국에는 혹독하고 다른 모든 국가에는 관대한가?

## 통상정책에 관한 의무 (Commitments as to Commercial Policy)

ITO 회원국들은 국제무역에 관한 제한조치 차별조치들을 축소하거나 철폐하기 위해, 하바나 헌장상 구체적으로 기술된 예외조항이나 ITO가 예외를 허용하지 않는 이상, 다음과 같은 조치를 취하거나 삼갈 의무를 부담한다.

1. 관세의 상당한 축소 및 특혜의 철폐를 위한 협상에 임할 의무(하바나 헌장 제17조).

2. 새로운 특혜를 도입하거나 기존의 특혜를 확대하지 않을 의무(하바나 헌장 제16조).
3. 가능한 한 빠른 시일 내에 관세평가의 기준이 되는 수입품 가치를 결정하기 위해 공통 정의 및 절차를 적용할 의무(하바나 헌장 제35조).
4. 관세 및 다른 부과금의 종류를 축소하고 관세부과금액을 제공된 서비스의 가치에 한정하여 부과할 의무(하바나 헌장 제36조).
5. 수입 및 수출과 관련된 절차와 필요한 문서의 종류를 축소하고 간소화할 의무(하바나 헌장 제36조).
6. 불필요한 표시요건을 삭제하고 기존의 표시요건을 준수할 의무를 축소할 의무(하바나 헌장 제37조).
7. 수입품에 대해 동종 국내상품보다 높은 세금을 부과하지 않을 의무(하바나 헌장 제18조).
8. 수입품의 분배나 사용에 대한 동종 국내상품의 분배나 사용에 비해 더 가중한 법, 규칙, 혹은 요건을 부과하지 않을 의무(하바나 헌장 제18조).
9. 모든 사안에 관하여 제3국에 부여한 대우보다 불리하지 아니한 대우(no less favorable)를 ITO 회원국에 부여할 의무(하바나 헌장 제16조).
10. 상품의 원산지 허위표시를 하는 방식으로 상호(trade names)를 사용하는 것을 방지할 의무(하바나 헌장 제37조).
11. 실제 피해가 발생한 경우 반덤핑관세 및 상계관세를 덤핑마진이나 보조금을 상쇄할 수 있는 금액에 한해 부과할 의무(하바나 헌장 제34조).
12. 당사국들의 영토를 지나가는 상품에 대해 소유주, 원산지, 행선지 혹은 운송수단에 관한 구별 없이 동등한 통과와 자유를 부여할 의무(하바나 헌장 제33조).
13. 특정 수량이나 비율의 상품이 국내공급원으로부터 공급되어야 한다는 새로운 규정을 설정하지 않을 의무 및 기존의 혼합규정의 축소나 철폐

를 국제무역협상의 대상으로 포함할 의무(하바나 헌장 제18조).

14. 국산영화에 특정 영사시간을 할당하는 것을 제외하고는 수입영화에 대한 유통 및 상영과 관련한 차별대우 금지 및 이 같은 스크린쿼터 제도를 국제무역협상의 대상에 포함시킬 의무(하바나 헌장 제19조).
15. 국내혼합규정에 영향을 받는 수입품들 간에 그리고 외국영화 필름 간에 스크린쿼터를 할당하지 않을 의무(하바나 헌장 제18, 19조).
16. 하바나 헌장상 예외로 규정되어 있거나 ITO의 승인을 통해 예외가 허용되어 있는 경우를 제외하고는 수출입에 대한 허가제(licenses), 쿼터나, 다른 수량제한을 철폐할 의무(하바나 헌장 제20조).
17. 특정 조건이 충족되는 경우 제한된 기간 동안 수량제한조치의 시행이 허용된 경우 다른 회원국들간에 차별을 부과하지 않은 방식으로 수량제한조치를 시행할 의무(하바나 헌장 제22조).
18. IMF에 가입하거나 ITO와 특별외환협정을 체결할 의무(하바나 헌장 제24조).
19. 외환통제조치를 통해 수량제한에 관한 헌장규칙을 회피하거나 수량제한조치를 통해 IMF의 외환통제에 관한 규칙을 회피하지 않을 의무(하바나 헌장 제24조).
20. 수입무역에 관한 국영독점을 허용하는 경우 이로 인해 국내생산자에 부여될 경쟁우위를 제한하거나 축소하고 수입제한을 완화하며 수입품에 대한 국내수요를 완전히 충족시키기 위한 협상에 참여할 의무(하바나 헌장 제31조).
21. 수출무역에 관한 국영독점을 허용하는 경우 관련 상품의 국내소비자에게 부여되는 경쟁우위를 제한하거나 축소하고 해당 상품이 적절한 수량과 합리적인 가격으로 수출되는 것을 보장하기 위한 협상에 참여할 의무(하바나 헌장 제31조).

22. 국영무역을 시행하는 경우 오직 상업적 고려에 따라 행동하고 다른 회원국들의 기업에 대하여 관습적인 영업관행에 따라 구매 또는 판매에 참가하기 위하여 경쟁할 수 있는 충분한 기회를 부여할 의무(하바나 헌장 제29조).
23. 세계무역에 영향을 미치는 통계치, 법률, 규정, 사법판결 및 행정결정 및 국제협정에 관해 완전하고 신속하게(fully and promptly) 공표할 의무(하바나 헌장 제38, 39조).
24. 무역규정을 일관되고 공평하게 시행하고 무역업자에 대해 행정당국과 협의를 할 수 있는 적절한 편의(facilities)를 제공할 의무(하바나 헌장 제38조).
25. 행정조치의 신속한 검토 및 시정의 목적을 위하여 독립적인 재판소나 절차를 유지하거나 설치할 의무(하바나 헌장 제38조).

이상의 대부분의 의무들은 미국이 이미 이행하고 있으며 앞으로도 이행하고자 하는 ‘이행의무’ 혹은 미국이 현재 시행하고 있지 않으며 앞으로도 시행할 의사가 없는 ‘금지의무’를 담고 있다. 동시에 이 의무들은 많은 다른 국가들이 현재 이행하고 있지 않으며 앞으로도 이행할 의사가 없는 ‘이행의무’ 혹은 다른 국가들이 현재 시행 중이며 이에 대한 의무가 존재하지 않을 경우 틀림없이 지속할 위반조치에 대한 ‘금지의무’를 포함하고 있다.

## 의무의 균형 (The Balance of Obligations)

헌장상 무역정책에 관한 의무를 충족하기 위해 미국의 경우 입법 및 행정 면에서 약간의 조정이 필요하다. 예를 들어, 미국 관세평가 방식을 변경하고 표시요건을 일부 변경해야 한다. 아울러 상계관세 및 반덤핑관세의 부과를 결정하

는 관세법을 수정해야 한다. 인조 마가린(oleomargarine)에 관해 차별적으로 부과되는 국내세금과 담배종자 수출금지조치를 철폐시켜야 한다. 필리핀에서 수입되는 코코넛기름에 부과되는 국내세금에 대한 특혜를 철폐하거나 이 국내세금에 대한 특혜를 미국의 관세로 전환시키고 필리핀으로부터의 수입품에 대한 많은 절대적 쿼터를 철폐하거나 이를 관세쿼터로 전환하여 보다 높은 관세가 부여되도록 필리핀과 무역협정을 수정해야 한다. 아울러 미국은 수출보조금이 제공된 일차산품이 역류(backflow)하는 것을 방지하기 위하여 수입쿼터보다는 관세에 부분적으로 의존해야 할 것이다. 이 같은 변경을 위해 미국은 기존의 조치를 상당히 폐기하거나 기존 정책을 상당히 재조정할 필요가 없다.

다른 대부분의 국가들의 경우 하바나 헌장상 통상정책 조항과 양립할 수 있도록 자국의 입법 및 행정을 상당 부분 미국에 비해 훨씬 더 많이 변경해야 한다. 미국은 1934년 이래 「호혜무역협정법」을 통해 관세 및 무역장벽 축소를 위해 협상에 임할 의무를 부담해 왔다. 하바나 헌장하에 이는 ITO 회원국의 의무로 유사하게 규정되어 있다. 미국은 1922년 이래 무조건부 최혜국대우(unconditional most-favored-nation treatment) 원칙을 준수해 왔으며 1914년 이래 「연방무역위원회법안」하에 원산지에 따라 상품을 차별하는 것을 불공정한 경쟁방법으로 금지해왔다. 이와 반대로 그 어떤 국가도 이 같은 정책을 채택한 적이 없다. 많은 국가들이 특혜부여, 차별적 국내세 혹은 국내규정의 부과, 수량제한, 외환통제 혹은 국영무역의 조치를 광범위하게 시행하고 있는 반면 미국은 이 조치를 비교적 매우 드물게 시행해 왔다. 영화 필름에 관해 미국은 주요 수출국이며 많은 다른 국가들은 주요 수입국이다. 따라서 많은 국가들의 영화 필름에 대한 차별적 관행을 철폐하겠다는 약속은 특히 미국 영화 산업에 매우 중요하다. 미국은 이미 IMF의 회원국이며, IMF의 비회원국이라도 ITO의 회원국은 하바나 헌장상 의무를 이행해야 한다. 미국은 무역과 관련한 통계치, 규정 및 협정을 항상 공표해 온 반면 일부 다른 국가들은 이를 기밀

사항으로 취급해 왔다. 하지만 하바나 헌장상 이 정보들을 공표하는 것은 의무 사항이다. 미국은 관세항소법원이 존재하는 반면 이와 유사한 절차가 부재한 많은 다른 국가들은 관세항소법원과 유사한 절차를 수립할 의무가 있다. 대부분의 ITO 회원국은 헌장상 통상정책에 관한 의무를 준수하기 위해 자국의 정책 및 관행을 상당 부분 변경해야 할 것이다.

### 카르텔 관행에 관한 의무 (Commitments as to Cartel Practices)

국제무역을 독점하거나 독점을 피하는 공기업 및 사기업들의 제한적 영업관행을 철폐할 의무에 관해 ITO 회원국은 다음과 같은 의무를 지닌다.

1. “생산 혹은 무역확대에 부정적 영향을 끼치는” 관행을 “방지할 적절한 조치를 취할 의무”를 부담한다(하바나 헌장 제46조).
2. 자국의 관할권 내에 입법이나 다른 방법을 통해 공기업 및 사기업이 생산 혹은 무역확대에 부정적 영향을 끼치는 관행에 참여하지 않도록 가능한 모든 조치를 취할 의무를 부담한다(하바나 헌장 제50조).
3. ITO의 모든 요청, 결정 및 권고를 전적으로 고려하며 특정 경우 자국의 헌장상 의무를 유념하여 적절한 것으로 판단되는 조치를 취할 의무를 부담한다(하바나 헌장 제50조).

이 같은 의무들은 미국의 1890년 「반독점서먼법」에 구현된 정책과 양립하며 이 점은 미 대법원에 의해 확인되었다. 하지만 대부분의 다른 회원국들에 이상의 의무들은 자국의 기존 정책과 상당한 차이를 보인다.

## 상품협정에 관한 의무

### (Commitments as to Commodity Agreements)

일차상품의 생산, 수출, 수입 혹은 가격을 규율하기 위한 정부간 협정들에 관해 ITO 회원국은 다음과 같은 의무를 부담하게 될 것이다.

1. 해당 산업이 특정 농산품과 관련하여 특수한 경제적 특징이 있거나 고립된 지역에서 생산되는 일부 광물과 관련되는 경우가 아닌 한 일차상품의 생산, 수출, 수입 혹은 가격을 규율하는 정부간 협정을 체결하지 않을 의무(하바나 헌장 제62조).
2. 5년 이하로 기간이 제한되어 있지 않는 한 일차상품의 생산, 수출, 수입 혹은 가격을 규율하는 정부간 협정을 체결하지 않을 의무와 동 협정의 발효기간 동안 효과적인 국내경제 조정이 계획을 고안하고 채택할 의무(하바나 헌장 제63, 65조).
3. 생산자와 소비자의 동등한 이익 보장을 포함한 소비자의 이익 보호를 위한 특정 조항들을 포함하고 있지 않는 한 일차상품의 생산, 수출, 수입 혹은 가격을 규율하는 정부간 협정을 체결하지 않을 의무(하바나 헌장 제60, 63조).
4. ITO가 이상의 요건들과 양립하지 않는 것으로 판단하는 협정을 수정하거나 탈퇴할 의무(하바나 헌장 제65, 68조).

상품협정을 체결할 국가들의 자유를 제한하는 규정은 오직 미국의 헌장 초안에 제시되어 있었고 이는 하바나 헌장의 일부로 포함되었다. 만약 이 같은 규정이 존재하지 않는다면 국가들은 소비자의 이익을 보호하는 조항을 설정하지 않은 채 기간이나 분야의 제한에 구애받지 않고 일차상품의 생산, 수출, 수



입 혹은 가격을 규율하는 정부간 협정을 계속해서 체결하게 될 것이다.

## 보조금에 관한 의무 (Commitments as to Subsidies)

국제무역에 영향을 주는 보조금에 관하여 ITO 회원국은 다음과 같은 의무를 부담한다.

1. 일차산품을 제외한 상품에 대한 수출보조금 지급 금지의무(하바나 헌장 제26조).
2. 일차산품에 수출보조금을 제공하는 경우 해당 상품이 세계무역에서 차지하는 형평한 비중보다 더 많은 비중을 차지하거나 유지하기 위한 수준으로 수출보조금을 지급하지 않을 의무(하바나 헌장 제28조).
3. 요청이 있는 경우 수출을 유지 혹은 증가시키기 위해 혹은 수입을 축소 혹은 제한하기 위해 직간접적으로 지급된 보조금을 제한할 목적으로 ITO 혹은 ITO 회원국과 논의할 의무(하바나 헌장 제25조).

일차산품에 보조금을 지급할 자유를 제한하는 것은 분명 미미한 조치에 불과하며 많은 국가들은 이보다 더 강력한 조치를 선호할 것이다. 하지만 미국은 이러한 제안을 달가워하지 않았다.

## 노동 및 고용에 관한 의무 (Commitments as to Labor and Employment)

국제무역에서 노동조건과 경쟁조건에 관계에 관해 ITO 회원국은 자국의 영토 내에서 “불공정한 노동조건을 제거하기에 적절하고 실행 가능한 모든 조치

를 취할” 의무를 부담하게 될 것이다(하바나 헌장 제7조). 미국은 이미 세계에서 가장 높은 노동기준을 채택하고 있으므로 이 의무는 다른 국가들에 훨씬 더 큰 부담으로 작용하기 마련이다.

국제무역정책과 산업안정화를 위한 국내정책의 관계에 관해 ITO 회원국은 “자국의 영토 내에서 완전하고 생산적인 고용과 국내수요의 지속적인 증가를 달성하고 유지하기 위해 각국의 정치적, 경제적 및 사회적 제도에 적절한 조치를 취할 의무”를 부담하게 될 것이다(하바나 헌장 제3조). 이 의무는 헌장이 성문화되지 않았다 해도 미국이 추구할 정책을 표현하고 있다. 이 의무는 ITO나 다른 회원국들의 견해를 고려하지 않고 미국이 자국이 선호하는 형태의 조치를 취하는 것을 허용하고 있다. 아울러 동 의무에 따르면 미국은 해당 조치가 반드시 그 목적을 달성할 것을 보장하지 않아도 된다.

국제무역의 불균형이 명백하게 지속되는 경우 상당한 무역수지 흑자를 지속적으로 기록하는 회원국은 “무역균형을 회복시키기 위해 전적으로 기여할 의무를 부담하는 한편 다른 관련 회원국들도 국제무역 불균형을 시정하기 위해 적절한 조치를 취할 의무를 부담한다(하바나 헌장 제4조).” 이 의무가 헌장상 유일하게 미국을 비판하고 있는 의무이다. 이 의무는 미국이 국제경제에서 현재 차지하고 있는 현저한 비중을 강조하며 미국이 지속적으로 수입보다 수출을 훨씬 더 많이 하는 한편 다른 모든 국가들은 수출보다 수입을 훨씬 많이 하는 상황이 지속될 수 없다는 불가피한 사실을 인정한다. 이 같은 상황이 지속된다면, 미국은 하바나 헌장의 존재 여부를 불문하고 시정조치를 취해야 할 것이다. 하바나 헌장하에서 국제무역 불균형을 시정하기 위해 어떤 조치를 취할 것인지는 미국이 결정할 수 있으며 다른 국가들도 자국이 적절한 것으로 판단하는 조치를 취할 의무가 있다.

## 경제발전에 관한 의무 (Commitments as to Economic Development)

경제발전에 관해 ITO 회원국은 다음과 같은 의무를 부담할 것이다.

1. 자원을 개발하고 생산성 기준을 향상시키기 위한 조치를 취할 의무(하바나 헌장 제9조).
2. 다른 회원국들이 경제발전을 위한 시설을 획득하는 것을 방지하는 “비합리적이거나 정당화될 수 없는 장애물”을 부과하는 조치의 금지(하바나 헌장 제11조).
3. 경제발전을 촉진하고 장려함에 있어 ITO와 다른 정부간 기구들과 협력할 의무(하바나 헌장 제10조).

미국은 전 세계 후진국들의 개발로부터 이익을 얻게 될 것이며 경제발전을 위한 시설을 수출하고자 하는 기업에 대해 비합리적인 제한을 부과할 의도가 없다. 하지만 하바나 헌장하에 미국이 경제발전을 위한 시설이 수출되도록 보장할 의무를 부담하지는 않을 것이다.

## 국제투자에 관한 의무 (Commitments as to International Investment)

사적 외국인 투자에 대한 대우와 관련하여 ITO 회원국은 다음과 같은 의무를 부담한다.

1. 다른 회원국 국민의 기업, 기술 혹은 자본에 있어 이들이 보유하

는 권리나 이익을 저해하는 비합리적이거나 정당화될 수 없는 조치(unreasonable or unjustifiable action)를 취하지 않을 의무(하바나 헌장 제11조).

2. 현존하는 외국인 투자 및 미래의 투자에 대한 적절한 보호(adequate security)를 제공할 의무(하바나 헌장 제12조).
3. 투자의 소유권에 관해 정당하지 않은(not “just”) 요건을 부과하지 않을 의무 및 투자에 관한 합리적이지 않은(not “reasonable”) 요건을 부과하지 않을 의무(하바나 헌장 제12조).
4. 투자의 기회 및 보호에 관한 “양자 혹은 다자협정”을 체결하기 위한 협의나 협상에 참여할 의무(하바나 헌장 제12조).

미국인 투자자에게 이 의무들의 가치는 ITO와 ICJ의 “적절한(adequate)”, “정당한(just)”, “합리적인(reasonable)”에 대한 해석과 협상 의무하에 체결될 수 있는 협정의 성격에 의해 결정될 것이다.

## 이 의무들이 이행될 수 있을 것인가? (Can These Commitments Be Enforced?)

이상의 45개 의무 중 하나라도 준수되지 않는 경우 미국이나 ITO의 다른 회원국은 하바나 헌장 제8장(Chapter VIII)상 조항들에 의거하여 해당 의무위반으로 인해 자국의 헌장상 혜택이 무효화 혹은 저해되었다고 ITO에 이의제기를 함과 동시에 이에 대한 보상조치로서 위반국의 관세양허나 다른 혜택을 정지 혹은 철폐하는 것을 승인해줄 것을 ITO에 요청할 수 있다. 아울러 ITO는 이와 관련한 법적 문제에 관해 ICJ에 권고적 의견을 요청할 수 있으며, 이 권고적 의견이 전달된 경우 이는 ITO에 법적 구속력을 발휘하게 된다.

## 의무에 대한 예외조항들 (Those Escape Clauses)

하바나 헌장이 추상적인 원칙들을 인정하는 조항들로만 이루어졌더라면 예외조항을 포함할 필요가 없었을 것이다. 하지만 하바나 헌장이 광범위한 일련의 구체적인 의무를 기술하고 있으므로 일련의 자세한 예외규정 및 일반적 의무로부터 예외규정을 마련하는 것이 필요하였다. 하바나 헌장에 대한 비판 중 하나는 하바나 헌장상 의무에 대한 예외조항들이 매우 다양하고 광범위하여 그 가치가 별로 없다는 점이다. 이에 하바나 헌장상 예외를 나열하고 그 중요성을 평가하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

예외조항 및 하바나 헌장상 규칙에 대한 가능한 예외조항은 다음과 같이 분류된다. (1) 하바나 헌장상 규율사항이 다른 국제협정이나 정부간 기구에 의해 적용이 면제되는 관할권의 정의, (2) 기존 통상조약들과 무역협정들에서 그대로 가져온 상시적 예외(routine exceptions), (3) 전쟁 전 기간이나 긴급상황에만 적용되는 일시적 예외, (4) 기존의 제한조치의 일부를 유지하는 것을 허용하면서도 이 제한조치를 협상을 통해 감소 혹은 철폐해야 할 의무를 부여한 조건부 예외, (5) 한 국가에 대해 하바나 헌장상 일반적 의무를 위반하는 특정 조치를 지속적으로 취할 수 있도록 허용하는 중요성이 낮은 다른 예외들, 그리고 (6) 중요성을 떠는 네 가지 무제한 예외(open escapes) 및 4개의 제한된 예외(controlled escapes). 각각의 유형별로 이 예외들은 검토될 것이다.

## 관할권 예외 (Jurisdictional Exceptions)

다른 조항들이나 협정들 혹은 기구들에서도 언급되어 있는 바와 거의 유사한 예외들은 다음과 같은 하바나 헌장 조항 및 단락들에서 확인할 수 있다.

1. 상품협정들은 제6장(Chapter VI, 하바나 헌장 제45조 (a)(ix)호)에 속하므로 제4장(Chapter IV) 으로부터 면제된다. 국영무역은 제4장(Chapter IV, 하바나 헌장 제70조 제1항 (a)호)에 속하므로 제6장(Chapter VI)으로부터 면제된다.
2. 수산물, 야생동물, 고갈 가능한 자연자원을 보전하는 데 관련이 있는 협정들과 심각한 공급부족에 있는 상품의 분배에 관한 협정들은 하바나 헌장의 규율범위 밖에 있다(하바나 헌장 제45조 (a)(x)호, 제70조).
3. 수송, 통신 및 다른 서비스에 대한 제한적 관행에 관한 이의제기가 있는 경우 ITO는 이를 적절한 국제기구로 이전할 것이다(하바나 헌장 제53조).
4. 하바나 헌장은 제2차 세계대전의 결과 체결된 평화협정 조항이나 분쟁해결 조항보다 우선 적용되지 않을 것이다(하바나 헌장 제99조).
5. UN에 부탁된 정치적 문제와 직접적으로 관련하여 취해진 조치들은 ITO 헌장이 아니라 UN의 관할권에 속한다(하바나 헌장 제86조 제3항).

이상의 3~5번째 예외들은 중요할 수 있는데 그 이유는 정치적 분쟁 외중에 발생하는 보이콧(boycott)에 대해 수량제한의 일반적 규칙의 적용이 면제될 수 있기 때문이다. 하지만 ITO는 경제적 문제만을 담당하고 나머지 정치적 분쟁은 UN에 위임해야 한다는 것이 하바나 회담 대표단들의 의견이었다.

## 상시적 예외 (Routine Exceptions)

일반적 예외에 대한 전문적이고 상시적인 예외는 모든 통상조약 및 무역협정상 예외조항과 유사하며 다음의 조항 및 단락들에서 확인할 수 있다.

1. 차별적 국내규정의 금지 규칙은 철도나 다른 공동수송기의 요금구조에

- 대한 수정을 요구하지 않는다(하바나 헌장 제18조 제4항).
2. 수량제한조치는 상품의 분류나 등급 시행을 위해 부과될 수 있다(하바나 헌장 제20조 제2항 (b)호).
  3. 통상정책 의무는 교도소 노동 상품, 금 혹은 은의 이동, 예술적 가치나 역사적 가치가 있는 국보의 보호와 관련된 조치, 혹은 공공안전을 위해 요구되는 조치나 헌장과 양립하는 국내법의 시행을 위해 필요한 조치들에 적용되지 않는다(하바나 헌장 제45조 (a)호).
  4. 통상정책 의무 및 상품협정 의무는 공중도덕을 보호하거나 인간, 동물 혹은 식물의 생명이나 건강을 보호하기 위해 필요한 조치에 적용되지 않는다(하바나 헌장 제70조 제1항 (c)호).
  5. 회원국들은 법 시행을 저해하거나 기업의 합법적인 상업적 이익을 저해할 수 있는 기밀정보를 유출할 필요는 없다(하바나 헌장 제38조 제1항, 제50조 제3항).

## 일시적 예외 (Temporary Exceptions)

일시적 예외의 일부는 전후 전환기간에 한정되며 나머지 일시적 예외는 기존의 관행을 새로운 규칙에 부합시키는 데 필요한 기간이나 미래에 발생할 수 있는 특정한 긴급상황에 한정되어 적용된다.

1. 전환기간 동안(전환기간의 종식은 ITO가 결정한다) 통상정책 의무는 심각한 공급부족 상태에 있는 상품의 배분, 가격 통제, 전시 공급초과 및 산업들의 처분에 필수적인 조치들에는 적용되지 않는다(하바나 헌장 제45조 (b)호).
2. 수입쿼터의 차별적 시행은 전환기간 동안(이 전환기간의 종식은 IMF가

- 결정한다) 국제수지의 어려움을 겪고 있는 국가에 한해 부분적으로 허용된다(하바나 헌장 제23조).
3. 수출보조금은 2년 동안 지속될 수 있으며(하바나 헌장 제26조 제3항) 차별적인 국내세는 협상을 통해 이를 관세로 전환하기로 합의할 때까지는 유지할 수 있다(하바나 헌장 제18조 제3항).
  4. 식량품이나 다른 필수재의 심각한 부족을 방지하거나 완화하기 위해 필요한 기간 동안 수출제한조치를 이용할 수 있다(하바나 헌장 제20조 제2항 (a)호).
  5. 국제수지의 어려움을 겪고 있는 국가는 혜택이 피해보다 훨씬 큰 경우에 소량의 무역품에 대해 일시적으로 수입쿼터를 차별적으로 시행할 수 있다(하바나 헌장 제23조 제2항).

## 협상대상인 예외들 (Negotiable Exceptions)

특정한 유형의 제한조치 혹은 차별조치는 관세처럼 헌장상 금지되지 않지만 무역장벽의 축소를 위한 협상대상에 포함될 것이다. 이에겐 기존의 혼합규정(하바나 헌장 제18조 제6항), 스크린쿼터(하바나 헌장 제19조 (d)호), 1947년 여름 제네바 협상을 통과한 특혜조치들(하바나 헌장 제16조 제2항)이 포함된다.

## 기타 사소한 예외 (Other Minor Exceptions)

헌장상 일반 의무에 위반되는 특정 조치를 지속적으로 유지하거나 채택하는 것을 허용하기 위한 6개의 예외들이 개별 국가의 요청에 의해 헌장에 포함되었다. 이 예외들은 체코슬로바키아의 외국 스크린쿼터 지속(하바나 헌장 제19조 (c)호), 노르웨이의 가축통제계획(하바나 헌장 제20조 제2항 (c)(iii)호), 호



주의 안정화제도(하바나 헌장 제34조 제7항, 제34조 제1항), 뉴질랜드의 1차 상품 수출에 관한 특정 제한(하바나 헌장 제45조 (a)(xi)호), 캐나다의 직접이양 요건(direct-consignment requirement)(하바나 헌장 제33조 제7항), 미국의 국내보존조치와 관련된 수출통제(하바나 헌장 제45조 (a)(viii)호)이다. 이 중 오직 마지막 미국의 조치와 관련된 예외만이 세계 전체 무역량에 중대한 영향을 끼칠 것이다.

중요성이 적은 현존하는 예외들은 ITO 및 모든 회원국의 동의를 획득하는 경우(하바나 헌장 제56조 제3항, 제61조 제6항, 제63항 (c)호) 수출통제를 위한 쿼터시행(하바나 헌장 제24조 제8항 (b)호), ITO 비회원국이 지급한 보조금을 상쇄하는 보조금의 시행(하바나 헌장 제26조 제4항), 상품협정을 규율하는 일반원칙에 대한 특정 예외들을 허용하게 된다.

## 오픈 예외 (The Open Escapes)

하바나 헌장상 의무들과 관련하여 실제적인 중요성을 갖는 예외조항은 오직 8개이다. 이들은 매우 상세하게 정의되어 있으며 남용을 방지하기 위한 보호 장치가 마련되어 있다. 이 중 4개의 예외는 그 시행을 위해 ITO나 다른 국제기구의 결정이나 승인이 필요하지 않다. 나머지 4개 예외는 사전승인을 확보해야만 시행이 가능하다. 첫 번째 4개 예외조항은 미국의 요청하에 포함되었고 나머지 4개 예외조항은 국제수지 곤란을 겪고 있는 국가들의 문제를 해결하기 위해 그리고 경제발전 과정에 있는 국가들의 요구에 따라 포함되었다.

미국이 하바나 헌장을 수용하기 위한 사전조건으로 간주한 예외들은 다음과 같다.

1. 수입의 증가로 국내생산자에게 심각한 피해를 끼치거나 끼칠 우려가 있

- 는 경우 관세양허는 정지되거나 철폐될 수 있다(하바나 헌장 제40조).
2. 국내생산이나 판매를 제한하는 조치를 통해 농산품의 국내가격이 국제 가격보다 높게 유지되는 경우 농산품에 대한 수입쿼터를 설정할 수 있다(하바나 헌장 제20조 제2항 (c)호).
  3. 농산품의 수출에 대해 보조금을 지급할 수 있다(하바나 헌장 제27조 제3항, 제5항).
  4. 필수적인 안보이익을 보호하기 위해 채택된 조치 및 체결된 협정들은 하바나헌장의 조항들로부터 일반적으로 면제된다(하바나 헌장 제99조 제1항).

이 조항들은 미국의 하바나 헌장 비판자들이 하바나 헌장이 과다하게 예외 조항을 포함하고 있다고 비판할 때 주목하는 예외들이 아니었다. 이들이 주목하는 조항들은 다음의 네 가지 예외조항이다.

### 제한적 예외 (The Controlled Escapes)

미국의 관점에서 심각한 예외들은 새로운 특혜설정, 혼합규정 및 수입쿼터를 금지하는 하바나 헌장 규칙들에 대해 각 특정 상황 하에 제한된 기간 동안 허용하는 것이다. 이 예외들을 허용하는 목적은 현재 서유럽 국가들처럼 경제적 곤란에 처한 국가들이 자국의 통화보유고를 보전하고 무역수지 균형을 회복할 수 있도록 돕는 것이다. 아울러 그 목적은 관세동맹(customs unions)과 자유무역지대(free trade areas)의 점진적 발전을 통해 시장의 확대를 장려하고 저발전국가들이 신생산업을 수립하는 것을 지원하는 것을 포함한다. 이와 관련된 네 가지 예외들은 다음과 같다.

1. IMF가 국제수지 곤란을 겪고 있는 것으로 판단한 국가는 “자국의 통화보유고가 상당히 감소할 위험을 방지하거나 차단하기 위해” 혹은 “통화보유고의 합리적인 증가율을 달성하기 위해” 필요한 정도로 수입쿼터를 시행할 수 있다(하바나 헌장 제21조).
2. 관세동맹이나 자유무역지대의 점진적 설립을 위해 필요한 경우 ITO는 특정 조건하에 최혜국대우(MFN) 원칙에 대한 예외를 허용할 수 있다(하바나 헌장 제44조).
3. 해당 국가들의 경제발전을 촉진하는 데 필요하며 특정 기준들을 충족하는 경우 ITO는 제한된 기간 동안 두 회원국간에 새로운 특혜를 설립하는 것을 허용할 수 있다(하바나 헌장 제15조).
4. 다양한 조건들이 충족되고 관련 절차를 준수하며 사전승인이 확보된 경우 경제발전을 위해 수입에 영향을 주는 새로운 비차별 조치(수입쿼터 및 혼합규정)가 도입될 수 있다(하바나 헌장 제13조).

이상의 네 가지 조항들은 이 책의 부록에 수록되어 있으며 이 책의 제6장, 8장 및 14장에서 자세하게 논의되어 있다. 이 조항은 장황하고 전문적이어서 이해하기 힘든 것이 사실이지만 이는 해당 예외조항들이 얼마나 주의 깊게 기술되었는지를 시사하고 있다. 광범위한 예외조항은 단지 “This does not apply(적용되지 않음)”라는 네 단어로 기술될 수 있었을 것이다. 반면 제한적 예외는 보다 다양한 유형으로 기술되어 있고 통제장치가 마련되어 있다. 이 예외조항에는 충족되어야 할 많은 요건이 설정되어 있다. 이 같은 조건 및 기준이 충족되고 관련 절차를 준수해야만 비로소 예외에 대한 승인이 확보될 수 있다. 이 경우 준수해야 할 일련의 추가적인 의무가 부과되는 셈이다. 아울러 이 예외조항에는 적용 가능한 기간에 제한이 부과된다.

## 이 예외들이 얼마나 심각한가? (How Serious Are the Escapes?)

주요 예외조항들이 얼마나 심각하게 문제될지는 이 조항들이 어떻게 시행될 것인가에 달려 있다. 국제수지 명목에 대한 예외조항의 경우 ITO는 IMF의 결정을 수용해야 하므로 미국의 이익은 미국의 IMF의 가중투표권에 의해 보호될 것이다. 다른 경제발전을 위한 예외조항들에 관해 미국은 ITO 이사회의 상임이사국 지위를 보유하고 이 이사국의 절반은 주요 산업국들이 차지하게 될 것이다. 만약 이러한 사안이 ITO 당사국총회에 제기된 경우 저개발국들은 분명 산업국들보다 수가 많은 까닭에 다수투표를 확보하게 될 것이다. 각 사안에 대해 저개발국들이 하나의 집단(bloc)으로 투표권을 행사한다면 위에서 언급된 예외들로 초래된 의무위반은 매우 광범위하게 될 것이나 이러한 경우는 발생하기 어렵다. 지금까지의 경험에 비추어 볼 때, 저개발국들의 경제적 이익은 매우 다양하며 이들의 투표는 양분화될 것이다. 한 국가가 특정 상품의 수입에 대한 제한조치를 부과하기 위한 승인을 요청하는 경우 해당 상품의 모든 수출업자들은 이 같은 요청을 반대할 것이다. 아울러 두 국가가 양국간의 새로운 특혜설정에 대한 승인을 요청하는 경우 이러한 새로운 특혜설정으로 인해 부정적인 영향을 받게 될 모든 국가들은 이에 대해 반대표를 던질 것이다. 반대표를 얻게 될 위험은 저개발국과 선진국이 모두 함께 감수해야 할 위험이 될 것이다.

하바나 헌장상 중요한 예외들이 모든 당사국이 인정해야 하는 일반원칙에 대한 예외라는 사실에는 큰 의미가 있다. 이 예외의 법적 지위는 국가들이 자발적으로 동의한 의무들로부터의 면제이다. 이 예외는 일반규칙으로부터 허용되지 않은 일탈을 용인하지 않는다. 이는 국제적인 통제하에 국제적인 승인을 획득한 일탈만을 허용할 따름이다.

헌장상 예외조항들은 회원국이 이미 자유롭게 행동할 수 없는 조치를 취하

는 것을 허용하지 않는다는 점이 강조되어야 한다. 현장상 의무들이 예외조항들로 제한되는 경우 예외조항이 존재하지 않는 경우에 비해 구속력이 낮아지는 것은 사실이다. 하지만 현장이 아예 승인되지 않는 경우보다는 아무리 예외조항이 있다 할지라도 현장상 의무가 수락되는 것이 국가통상정책의 향후 방향을 위해서도 바람직할 것이다.

하바나 현장으로 인해 미국은 전 세계 통상정책의 미래에 관해 영향을 끼칠 수 있는 상당한 영향력을 확보할 것이다. 미국은 기존 정책과 상충할 가능성이 있는 의무를 부담하지 않고서도 이러한 영향력을 확보할 수 있다. 문제는 이러한 영향력 있는 조치가 처음 목표한 것만큼의 성과를 달성할 수 없다는 이유로 아예 그 기회마저 저버릴 것인지, 아니면 미국이 이미 확보하고 있는 영향력 있는 조치라도 유지할 것인지일 것이다.

## 제18장

# 일부 비판에 대한 검토

(SOME CRITICISMS CONSIDERED)

헌장에 대한 비판의 대부분은 다자주의 및 비차별주의라는 목표를 의심 없이 받아들이고 국제무역에 관해 일종의 기구가 설립되어야 한다는 데 동의하는 사람들로부터 제기되었다. 하지만 헌장에 대해 가장 강력히 비판하는 쪽은 오히려 이 같은 목적들을 완강히 거부한다. 이 같은 입장은 소련에서 유래하였고 공산주의를 채택하는 국가들의 신문에서 매일 찾아볼 수 있는 입장이다.

이 비판에 따르면 ITO의 지지자들은 “전문적인 사기꾼들,” “약탈적 서구 자본주의자들,” 그리고 “세계지배를 주장하는 자들”이며, 이들은 “경제적 팽창주의,” “제국주의적 확대” 및 “미국 패권”을 이룩하기 위해 노력하며 “월가의 임무들”을 세계 다른 국가들에 노골적으로 부과하고 있다고 한다. 카렐리오 핀란드 소비에트 사회주의 공화국(Karelo-Finnish Republic)의 대통령 오토 쿠시넨(Otto Kuusinen)은 1947년 2월 19일 「프라우다(Pravda: 소련 공산당 중앙 기관지)」에 “미국은 강력한 미국 자본으로 국제무역 분야를 완전히 지배하고 세계 다른 국가들의 경제를 서서히 통제함으로써 ‘세계무역 및 통화제도’를 창출한다는 광범위한 계획을 수행하고자 노력해 왔다”고 언급하였다. 1947년 12월 28일자 소련 무역협회지에서 Trude는 미국의 독점은 “유럽뿐만 아니라 전 세계를 노예화하고자 한다”고 언급하였다. 소련 대외무역부의 저널 *Vneshnyaya Torgovlya*에 게재된 일련의 기사에서 L. Frei는 “ITO 헌장이 회원국의 주권을 박탈하고 미국의 의지에 종속되도록 만들고 있으며, 이는 미

국이 세계상품시장에서 차지하는 독점적 지위를 확보하기 위해 고안되었으며 아울러 세계지배를 향한 투쟁에 가용한 미국의 무기이다”라고 밝혔다. 또한 L. Frei는 무역장벽 축소 및 차별철폐는 “사실상 전쟁으로 약화된 국가의 경제를 노예화하는 것과 다름없으며 미국의 부유한 독점기업들과 은행의 지배에 복종하는 것을 의미한다”라고 하였다. 또한 그는 IMF, 국제은행(International Bank) 및 ITO는 미국이 창출한 신용에 기초하고 있으며, Zhdanov의 문구에 따르면 이 신용은 “유럽 국가들의 경제적 그리고 다음 차례로 정치적 독립을 상실하는 것에 대한 대가 지불”로 제공된 것이다. 하바나의 공산지 「Hoy」는 “ITO 헌장은 미국이 전 세계를 노예화하기 위한 또 다른 문서에 불과하다”고 전하였다. 이 같은 입장은 다시 한번 1948년 8월 11일 UN 경제사회이사회에서 소련의 대표단이 헌장을 맹렬히 공격한 데서 찾을 수 있다.

미국이 주창한 정책들이 헌장에 구현된 정책들을 전면 반대하는 것이었다면-예를 들어 미국 시장으로부터 수입품을 제외하고 다른 국가들에는 부여하지 않은 특권을 미국에만 부여할 것을 주장했더라면-위에서 기술된 비판들이 적용되어 마땅할 것이다. 하지만 더 자유로운 무역이 모든 사람들에게 경제적 기회를 열어주며, 비차별주의 원칙은 모든 국가가 세계시장에서 동등한 조건하에 경쟁하여 더 나은 질의 제품들을 판매하고 비용을 덜 지불하고도 양질의 서비스를 제공할 수 있게 된다. 이에 따라 노동 생산성이 증가하고 전 세계 생활수준이 향상될 수 있을 것이다. 동등한 대우는 약소국들에 강대국에 부여되는 조건과 동일한 조건하에 원하는 곳에서 판매와 구매를 할 수 있는 권리를 보장한다. 따라서 약소국들을 노예로 전락시키기보다는 경제적 자유에 대한 보장을 제공한다. 왜냐하면 진정한 자유란 한 국가를 둘러싸고 있는 연못에서 찾는 수 없기 때문이다.

## 지나친 이상주의-지나친 타협 (Too Much Idealism-Too much Compromise)

헌장에 대한 두 가지 혹평은 미국에서 기인했다. 첫 번째 혹평에 따르면 헌장이 제국주의적 이상주의 원칙을 매우 현실주의적이며 실용주의적인 세계에 적용하려고 한다는 것이다. 두 번째 혹평에 따르면 헌장이 타협 과정에서 너무 많은 예외를 포함함으로써 그 목적이 상실되었다는 것이다. 물론 이 같은 비판들이 사실일 리 없다. 하바나 헌장이 비현실적이고 이상주의적이라면 실세계의 실질적 문제를 해결하기 위해 불가피한 타협을 수용할 여지가 없을 것이다. 아울러 이 같은 문제들을 해결하기 위해 예외가 설정되었더라면 헌장이 제국주의적 이상주의의 다른 표현이라고 말하기 어렵다.

사실상 위의 그 어떤 비판도 정당화될 수 없다. 어떤 측면에서 헌장은 이상주의적이고 다른 측면에서는 그렇지 않다. 헌장은 모든 국가가 함께 행동하는데 동의할 수 있다는 목적을 수립하였다는 점에서 이상주의적이다. 헌장은 과거의 경험에 의지하고 있지만 과거의 문제들에 집중하지 않는다. 헌장은 미래의 목표들을 설정하면서도 일반적인 상황에서만 작동하는 조항들만 포함하는 것이 아니라 일상세계에서 실제 발생하는 문제들을 다루고 있다. 이런 측면에서 헌장의 이상주의에는 분명 실용을 중시하는 현실주의가 가미되어 있다.

헌장이 매우 다양한 예외를 포함하고 있다는 것은 사실이다. 하지만 이 예외들은 매우 조심스럽게 정의되어 있으며 많은 예외들이 일시적이다. 아울러 이들 예외는 모두 그 정도에 한계가 설정되어 있으며 모든 국가가 동의한 조건을 충족시키지 않는 한 예외를 적용할 수 없을 것이다. 예외가 없었더라면 헌장은 실행 가능성이 없었을 것이다. 헌장이 작동할 수 있는 이유는 헌장이 실행 가능하기 때문이다.

아울러 헌장이 타협의 산물이라는 점 또한 사실이다. 미 의회가 통과시킨 법



이나 다른 국가의 입법들 및 두 국가간에 체결된 모든 조약이 타협의 산물이다. UN 헌장 및 전후에 수립된 모든 정부간 기구의 설립협정 또한 마찬가지이다. 타협은 미덕이지 결함이 아니다. 이는 헌장이 강제에 의해(by force) 시행되지 않을 것이며 일방적이라는 이유로 거부되지도 않을 것임을 의미한다. 오히려 헌장은 많은 국가들의 필요를 충족시키므로 자발적으로 수용될 수 있다. 강제로 수락한 의무들은 마지못해 가까스로 이행되었지만, 자발적으로 수락한 의무는 준수될 가능성이 더욱 높다.

### 헌장은 너무 길고 전문적이며 복잡하다 (Too Long, Too Technical, Too Complicated)

헌장이 너무 길고 복잡하며 용어가 너무 추상적이거나 자세하며 가독력이 떨어지고 이해하기 어렵다는 견해가 존재한다. 이 같은 비판은 Herbert Feis<sup>13)</sup>가 다음과 같이 잘 기술한 바 있다. “헌장의 조항 및 단락들은 서로 많은 측면에서 뒤얽혀 있어서 기억하기 어렵다. 실체법에 관한 조항들은 추가된 내용들로 상당 부분 변경되어 기본적인 의미를 파악하기 어렵다. 대표단들이 고국에 돌아가서 주요 쟁점이 잘 인식되도록 돕기 위해 조항에 포함된 언어는 이 중요한 ‘선물’ 용어를 삭제할 목적으로 도입된 다른 용어들에 의해 상쇄되었다. 헌장의 각 부분의 중요성과 의미는 헌장에 포함된 많은 예외와 조건들에 의해 결정된다. 이에 따라 의무의 형태가 매우 복잡하고 제한되어 있어 이를 요약하기 어렵다.”

사실 위와 같은 결과는 헌장 조문의 문구에는 명시적으로 나타나지 않는 여러 가지 내재적 이유들에 기인한 것이다. 국가안보에 영향을 주는 문구에 관해

13) International Organization, February 1948, p. 42.

서로 다른 언어로 50개국 이상의 대표단과 협상하는 과정을 통해 세련된 문구의 결작이 탄생하기란 매우 힘들다. 헌장은 매우 길고 복잡한 것이 사실이다. 헌장에는 9개의 장(chapters)과 100개 이상의 조항과 수천 가지 용어가 담겨 있다. 헌장은 많은 전문적 사안들을 다루고 있고 상호참조를 통해 사안들을 관련시키고 있으며 매우 자세하게 기술되어 있다. 헌장은 아마도 미 의회의 일부 법안보다는 짧을지도 모르며 분명 소득세법보다는 더 간단하다. 그럼에도 헌장은 여전히 길고 복잡한 것이 사실이다. 헌장이 복잡한 이유는 국제무역을 규율하는 법과 규정들이 복잡하기 때문이며 또한 헌장이 현실적이고 실용적이기 때문이다. 결국 헌장은 합의를 달성한 협정의 성격에 대해서만 전문적이고 다양하고 자세하게 강조하고 있을 따름이다.

## 자유무역의 부정적 측면 (To Make Trade Freer is Negative)

무역협상에 참여하는 많은 국가들은 헌장 조항들이 순전히 부정적인 것들뿐이라고 비판하였다. 이들의 견해에 따르면 무역장벽 제거보다는 고용안정화, 상품가격 유지, 산업발전 촉진이 국제정책의 주요한 목표가 되어야 하며, 이들 목표가 달성되는 경우 차별철폐 조치가 필요했다. 하지만 헌장은 세계무역을 저해할 수 있는 정부의 자유를 제한하는 금지조항들로 주로 이루어져 있다. 이 금지조항들은 차별철폐 조치들이다.

물론 헌장이 고용안정, 가격유지 혹은 산업화 달성에 대한 아무런 보장을 담고 있지 않는 것이 사실이다. 그러나 이 목표들은 다른 수단들을 통해 달성되어야 한다. 정부간 협정을 통해 가격을 유지할 자유는 엄격히 제한되어 있으며 변화하는 시장을 조정하는 것은 여전히 국내정책의 문제로 남아 있다. 산업화는 사적자본 및 사적기업이 장려할 것이며 공기관은 이에 대한 지원을 제공할 것이다. ITO는 차관을 제공할 자금과 수단을 보유하지 않을 것이다. ITO의 주

요 임무는 무역장벽을 축소하고 차별조치를 철폐하는 것이다. 이 같은 임무는 의사가 맹장염이 걸린 환자의 몸에서 맹장을 제거하는 의미와 같은 부정적인 성격을 띤다. 하바나 헌장은 세계무역의 확대를 위해 고안되었다는 의미에서 차별철폐의 성격을 띤다.

## 수입 과다 (Too Many Imports)

헌장으로 인해 미국이 관세문제에 관한 자주권을 ITO에 이양해야 될 것이며 이러한 조항을 채택함으로써 미국은 절대적인 자유무역을 약속해야 할 것이라는 비판이 미국 내에서 제기되어 왔다. 하지만 물론 이는 사실이 아니다. ITO는 관세율을 조정, 상승, 유지, 혹은 하락을 요구할 권한을 부여받지 않을 것이다. ITO 회원국들은 상호호혜적으로 관세를 축소하기 위해 협상에 임할 의무를 부담하게 될 것이다. 하지만 이 경우에도 각 회원국은 관세양허에 관해 전적인 통제력을 보유할 것이다. 관세 축소를 위한 협상의 결과 모든 보호장벽이 철폐될 것이라는 희망과 위험은 존재하지 않는다. 그 어떤 국가도 완전한 자유무역을 제안하지도 않았으며 이를 채택할 준비가 되어 있는 국가도 없다.

이 같은 비판들이 합리적인 것은 아니지만, 관세감축으로 미국 산업이 미국 국내시장에서 외국 생산자들과 경쟁하기 어려워질 것이라는 두려움이 존재하는 것은 사실이다. 하지만 미국 내에서 외국인 생산자와의 경쟁에 대한 두려움이 존재한다면 해외시장에서는 미국인과의 경쟁에 대한 더 큰 두려움이 존재하기 마련이다. 해외시장에서 미국의 주요 경쟁국들은 노동력 상실, 영양부족, 경제분열 및 정치적 불확실성에 시달리고 있다. 세계에서 가장 생산적인 공장은 미국에서 찾을 수 있는데, 이는 시설이 잘 갖춰져 있어 물리적으로 결함이 없고, 기술효율성이 정점에 달해 있으며 고도로 숙련된 노동력이 충분히 공급되어 있고 세계 최고의 임금과 최저비용, 대량생산이라는 특징을 가진다. 이를

감안한다면 미국 산업이 일반적으로 경쟁에서 살아남지 못할 것이라는 주장은 믿기 힘들다.

미국 시장에 상품을 수출하는 외국 생산자는 다른 두 가지 문제를 겪고 있다. 첫째, 외국 생산자는 수송비용, 보험 및 영사수수료를 지불해야 한다. 둘째, 외국 생산자는 관세장벽을 극복해야 한다. 이에 미국의 생산자가 관세장벽이 조금이라도 낮아진다면 큰 피해를 입을 것이라는 이의가 제기된다. 고립된 지역인 경우 이는 사실일 수 있다. 하지만 미국 산업전체에서 이는 사실일 수 없다. 미국 산업이 「무역협정법」 조항하에서 협상되어 온 관세축소로 인해 피해를 입은 적이 없음에도 불구하고 미래의 어느 시점에 피해를 입을 수 있다는 견해가 여전히 존재한다.

생산자들이 수입을 두려워하는 이유는 국내 생산을 줄이지 않는 한 해외로부터 더 많은 상품을 수입할 수 없을 것이라고 추정하기 때문이다. 이들은 국내시장에서 차지하는 비중에만 전적으로 집중해 왔으며 세계시장 전체가 성장할 수 없다는 점을 당연시해 왔다. 하지만 시장의 규모는 영원히 고정되지 않으며 해외무역이 번성하는 경우 시장의 규모는 더 확대될 수 있다. 아울러 이 경우 외국인 생산자와 국내 생산자들은 모두 국내시장의 점유율 및 판매량을 증가시키고자 할 수 있다. 하지만 국내 생산자의 국내시장 점유율이 실제로 감소하는 경우에도 여전히 과거보다 더 많은 이윤을 획득할 수 있다. 간단한 연산을 통해 작은 시장에서 높은 시장점유율을 차지하는 경우에 비해 큰 시장에서 낮은 시장점유율을 차지하는 경우 더 많은 사업을 창출할 수 있다는 것을 보여줄 수 있다. 예를 들어 1억 달러의 판매 중 90%는 900만 달러이고 1억 5천만 달러의 판매 중 80%는 1억 2천만 달러이다. 시장의 규모가 50% 증가하면 국내산업의 국내시장 점유율은 10% 하락할 수 있지만 전체 판매량은 33% 증가하게 된다. 시장의 확대는 외국인 생산자 및 국내 생산자 모두에게 더 많은 기회를 제공한다.

국제무역 및 세계정치의 관점에서 재앙을 예견하는 이들은 자기모순을 겪고 있는 것처럼 보인다. 이들이야말로 넓은 시각에서 수백만 달러의 손해를 보지 못하고 오직 눈앞의 10센트를 잃을까봐 걱정하는 사람들이다. 작은 시장보다는 큰 시장이 미국의 모든 국민들에게 통제보다는 자유를, 경제전쟁보다는 경제적 평화를 가져다줌으로써 더 이로울 수 있다. 이것이야말로 현장이 달성하고자 하는 이익이다.

### 수입 과소 (Too Few Imports)

다른 비판자들에 따르면 우리가 직면한 실제 위험은 수입을 너무 많이 하는 것이 아니라 수입을 너무 적게 하는 것이다. 미국이 수출을 유지한다면 수입은 수출과 비슷한 수준에 이르러야 한다. 미국이 제공한 차관을 통해 수출에 대한 지불을 수용한다면 수입은 수출을 초과하게 된다. 이 같은 상황이 발생하면 미국이 미국 시장에서 수입품이 국내상품을 대체하는 것을 허용해야 한다는 주장이 제기되었다. 왜냐하면 효율성이 낮은 생산자들은 다른 생산품 혹은 다른 산업으로 전환되어야 하기 때문이다. 하지만 미국에는 보호주의가 여전히 팽배해 있다. 「무역협정법」 조항하에 미국이 참여한 협상들에서 미국은 세계경제의 요구에 따라 재조정이 필요한 양해를 제공하기를 거부하고 이 같은 재조정의 필요성이 증가한다면 양해를 철회할 권한을 유지해 왔다. 이처럼 신중한 정책을 바꾸더라도 미국은 자국의 무역수지 불균형을 바로잡을 만큼 충분한 양의 수입을 할 것으로 기대할 수 없다.

이 같은 주장은 이전보다는 실체적인 내용을 담고 있다고 할 수 있다. 하지만 시간이 지나면 이러한 주장의 오류가 밝혀질 것이다. 미국이 향후 수년 동안 수출보다 수입을 더 많이 해야 한다고 판단할 가능성은 희박하다. 경제적·정치적 안정에 대한 합리적인 전망을 감안할 때 미국은 수출의 지불방법으로 외국에 위치한 기업들의 소유권, 해외소득에 대한 청구권, 해외여행을 하는 미

국민이 제공받는 서비스를 허용해야 한다. 미국의 수입은 산업활동의 규모에 의해 결정될 것이다. 미국이 불황을 방지한다면 수입, 고용 및 수요가 유지될 것이다. 산업의 생산이 확대됨에 따라 미국은 더 많은 원자재를 수입해야 한다. 미국의 자원이 고갈됨에 따라 더 많은 양의 납, 아연, 구리, 철광, 보크사이트 및 다른 광물들을 다른 해외 공급처에서 조달해야 한다. 미국 인구가 증가함에 따라 미국은 설탕, 커피, 코코아, 차, 바나나, 가죽 및 식물성 기름을 더 많이 소비하게 된다. 미국의 생활수준이 향상됨에 따라 미국은 와인, 보석, 레이스, 모피, 향수 및 다른 사치재를 더 많이 소비하게 된다. 이에 따라 향후 수입 초과가 발생할 것으로 예상할 수 있다.

## **국제 사회주의, 세계 계획 (International Socialism, Global Planning)**

하바나 헌장에 대한 비판에 따르면 헌장이 집단주의(collectivism)를 비난하고 사기업에 대한 신뢰를 주창하는 명시적인 문구를 포함했어야 한다. 게다가 이러한 문구의 부재가 사회주의를 승인하는 것으로 해석될 여지가 있다는 비판이 존재하고 있다. 하지만 이는 터무니없는 주장이다. 하바나 헌장이 모든 국가의 산업이 사기업에 의해 운영될 것을 요구하고 있지 않다는 점은 사실이다. 또한 헌장이 정부가 해외무역에 직접 참여하는 것을 금지하지 않고 있는 것도 사실이다. 하지만 이 같은 사실이 미국의 입장을 저해하는 것으로 해석될 수 없다. 그 어떤 국가도 산업의 운영이 전반적으로 사적인 영역에 의해 이루어져야 한다는 미국의 믿음을 바꾸려 하지 않았다. 하지만 미국의 이 같은 믿음을 공유하지 않는 많은 국가들이 존재한다는 점 또한 인정돼야 한다. 산업의 소유 및 운영에 대한 일반적 형태에 관해 일반적인 합의는 이루어질 수 없다. 다른 국가들이 사회주의를 포기하도록 강제할 수 없으며 미국도 분명 사기업을 포기하는 데에 동의하지 않을 것이다. 따라서 유일한 대안은 각국에 존재하

는 사기업을 유지하는 데 필요한 국제 경제질서를 회복하고 유지하며 사기업에 불리한 경제질서가 도래하는 것을 방지하는 것이다. 추상적인 원칙에 대한 합의를 도모하고자 헛되이 노력하는 것보다 위에서 언급한 실질적인 노력에 미국의 충력을 기울이는 것이 더 중요할 것이다. 아울러 현장 초안자들이 추구하고자 한 바도 전자이지 후자가 아니다.

더 나아가 ITO가 세계경제계획을 입안하고 국가들간에 생산 및 시장을 할당하며 모든 국가의 사업을 전체주의적 통제하에 놓이도록 해야 한다는 주장이 제기되었다. 이에 따라 무역제한조치의 철폐의무 조항들은 제한적인 조항으로 분류되고 자유시장의 회복을 위한 조치들은 계획경제를 창출하는 데 관련이 있는 것으로 여겨졌다. 이 같은 주장은 사실에 대한 극심한 왜곡이다.

현장은 세계경제계획을 추구하는 것이 아니다. 현장은 ITO에 국가가 어떤 상품을 얼마나 생산하고 어떤 상품을 얼마나 수출하며 어떤 국가에 수출입을 얼마나 할지에 관해 결정하는 권한을 부여하지 않고 있다. 현장은 국가들에 일차상품 무역을 일시적으로 규제할 수 있는 협정을 체결하는 것을 허용하지 않는다. 현장이 발효하기 전인 현재 국가들은 이 같은 권한을 보유하고 있다. 현장은 이러한 국가의 권한을 박탈하고 있지 않으며 단지 이 같은 권한이 행사될 수 있는 특정 상황 및 권한의 행사방법에 대해 제한을 설정하고 있을 뿐이다. 사실상 현장은 과거에 이뤄졌던 협정 유형을 금지할 것이며, 이는 소비자의 이익을 보호하고 변화하는 환경에 맞게 조정할 것을 장려하며 자유시장의 조기 회복을 촉진하는 데에 그 목적이 있다. 이는 세계경제계획을 구상하는 것이 아니며 세계경제계획을 좁은 범위에서 유지하려는 노력이다. 대안적으로 상품협정이 존재하지 않는 상황이 대안이 아니라 보호조치가 적용되지 않는 많은 협정들이 존재할 수 있다는 점을 기억해야 한다.

현장의 목적은 제한을 증가시키는 것이 아니라 최소화하는 것에 있다는 점이 강조되어야 한다. 즉, 현장의 목적은 통제를 증가시키는 것이 아니라 축소

하는 데에 있다. 헌장은 국제협정을 통해 개별국가들의 정부가 부과한 제한조치로부터 무역을 자유롭게 하는 데 그 목적이 있다.

## 주권 이양 (Surrender of Sovereignty to a Surprise)

앞에서 언급한 주장과 더불어 헌장이 미국이 국내경제에 관한 주권을 ITO에 이양하도록 요청할 것이라는 비판이 존재하지만 이는 사실이 아니다. ITO는 초국가적인 기구로서 개별 회원국의 주권에 영향력을 행사할 입법적, 행정적, 사법적 권한을 보유하지 않을 것이다. 다른 국제 문서와 마찬가지로 헌장은 회원국의 주권적인 행동의 자유를 제한하는 의무들을 담고 있다. 하지만 이 의무들은 매우 제한적으로 기술되어 있고 조심스럽게 정의되어 있다. 이 의무들은 자발적으로 수용된 것이다. ITO가 자국에 이롭다고 판단하지 않는 국가는 ITO에 가입할 필요가 없으며 ITO가 자국의 이익에 도움이 되지 않는다고 간주하는 회원국은 언제든지 탈퇴할 권리가 있다. 상호이익을 위한 자발적 합의야말로 국제문제에 있어 질서를 수립할 수 있었던 방식이다. 이 같은 방식이 국제무역에 적용되어서는 안 될 이유가 없는 것으로 보인다.

ITO는 회원국의 국내임금, 고용, 혹은 개발정책에 대해 간섭할 권한을 가지지 않을 것이다. 각 회원국이 동의할 사항들은 다음과 같다. 첫째, 국내에 존재하는 불공정한 노동조건을 철폐하는 적절하고 실행 가능한 조치를 취한다. 둘째, 완전하고 생산적인 고용수준을 달성하고 유지하기 위한 조치를 취한다. 셋째, 산업자원 및 다른 경제자원을 점진적으로 발전시키고 생산성 수준을 향상시키는 조치를 취한다. 하지만 각 경우에 회원국이 어떤 조치를 취할지는 개별국의 선택사항으로 위임되어 있다. ITO는 회원국에 불공정한 노동조건을 철폐하기 위해 어떤 조치가 '적절하고 실행 가능한지'에 대해 간섭할 권한은 없다. 그 어떤 회원국도 고용안정화 노력이 성공할 것으로 보장할 것을 요청받지



않으며 회원국이 조치를 취하지 않는 경우에도 ITO가 어떤 조치를 취했어야 하고 취해야 할지에 대해 간섭할 권한이 없다. 경제발전을 위한 조치도 마찬가지이다. 개발도상국들은 어떤 산업을 발전시킬지에 대해 각국이 결정을 내릴 것이며 ITO는 어떤 산업을 발전시켜야 할지에 대해 간섭할 권한이 없다. ITO가 회원국의 국내경제에 간섭할 전체주의적 권한을 보유하게 될 것이라는 주장은 절대 사실이 아니다.

### 일방적 의무 (One-sided Obligations)

헌장하에 의무들이 미국에 대해서만 일방적으로 부과되고 다른 국가들에는 원하는 조치를 자유롭게 시행할 수 있는 자유가 부여될 것이라는 주장이 자주 제기되고 있다. 이와 관련하여 다음의 세 가지 비판이 존재한다. 첫째, 헌장 자체가 다른 국가들에는 도피처를 제공하면서도 미국의 손발은 묶어 두고 있다는 것이다. 둘째, 이 조항들이 상당히 균형을 이루고 있지만 우리는 여전히 이를 준수해야 하는 한편 다른 국가들도 이를 준수할 것이라고 기대할 수 없다는 것이다. 셋째, 국가들은 법문서를 준수할 수 있지만 분쟁이 제기될 때마다 이들은 미국에 대해 반대표를 행사할 것이라는 점이다.

첫 번째 주장은 제17장에서 보다 자세히 검토되었으며 사실이 아니라는 점이 밝혀졌다. 두 번째 주장은 세계 다른 국가들의 명예를 훼손하는 발언으로 미국이 이웃 국가들의 호감을 얻지 못하게 될 것이다. 이 장에서는 세 번째 발언에 대해서만 검토해 보고자 한다.

헌장상 일부 절차에서 의결권의 문제는 관련이 없다. ITO 회원국들이 협의에 참여할 것을 요청받는 경우 협의의 산물인 조치는 투표가 아닌 공동의 동의에 의해 취해질 것이다. 협상이 시작되면 각 참여국은 협상의 내용에 영향을 끼치며 모든 것을 감안하여 내린 결정에 따라 협상의 내용을 수용하거나 거부

할 것이다. 의무 준수 여부에 대해 이의제기가 있거나 의무에 대한 예외의 승인요청이 있는 경우에 한해 사안이 투표로 해결될 것이다. 이 경우 미국이 타국의 의무준수 여부에 대해 이의를 제기하는 경우 ITO 회원국은 다수결로 피소국이 의무위반을 하지 않았다고 결정할 수도 있다. 혹은 다른 회원국이 미국의 의무위반에 대한 이의제기를 하는 경우 ITO 회원국은 다수결로 미국이 특정 사안에서 의무를 위반한 것으로 결정할 수 있다. 아울러 다수결에 의해 미국의 의무에 대한 예외승인 신청이 거부되거나, 미국이 반대하는 타국의 예외 신청이 승인될 수도 있다. 하지만 이 모든 가능성에 대해 우려할 필요가 없다. 왜냐하면 ITO의 회원국 투표가 미국의 이익에 반하는 방향으로 사안을 결정하는 일은 거의 없을 것이기 때문이다.

일부 경우 예외승인을 신청하는 국가들은 무역협정의 다른 당사국들의 동의를 획득해야 하고 이들 당사국은 이러한 승인에 거부권을 행사할 수도 있다. 현장에서 가장 중요한 예외인 국제수지예외의 경우 ITO는 IMF의 결정을 따라야 하는데 미국은 IMF 내에서 가중투표권을 행사하고 있다. 다른 경우 ITO가 내리는 결정은 2/3 다수결이 요구된다. 하지만 단순다수결 요건이 충족되는 경우에도 회원국 대다수가 긴밀한 의결권 블록을 형성하려고 하거나 성공적으로 형성할 수 있다고 가정할 수 없다. 각각의 사안에 있어 국가들의 이익이 항상 극명하게 양분되는 것은 아니다. 사안에 따라 찬반투표를 구성하는 국가들은 계속해서 변화될 것이다. 게다가 주요 권한의 영향력이 가중 의결권에 제한되어 있을 수 없다.

하바나 회담에서 미국이 홀로 제안한 세 가지 중요한 조항이 수락되었는데, 이 세 가지 조항은 다음과 같다. 첫째, IMF가 금융문제에서 최종 결정권을 가진다. 둘째, 수입영화에 대한 다양한 차별을 금지한다. 셋째, 일차산품의 수출에 보조금을 지급할 자유를 확대한다. 이 예에서 볼 수 있듯이, 다른 국가들이 단결하여 미국의 의사를 투표로 좌절시킬 것이라는 것은 터무니없는 가정이

다. 아울러 미국이 ITO의 의결사항에 있어 항상 승리할 것으로 예상하는 것이나 항상 패배할 것으로 예상하는 것은 비합리적이다. 이익과 손실을 모두 감안하여 다른 국가들처럼 미국도 기회를 선택해야 한다. 손실이 이익보다 더 많은 것으로 간주되는 경우 미국은 ITO로부터 탈퇴할 수 있다.

### 철페-수정-지연 (Kill it-Make It Over-Let It Wait)

미국 내에 헌장의 비준을 반대하는 이들은 세 가지 부류로 나눌 수 있다. 첫 번째 부류는 국제협정 및 국제기구가 필요하지 않다고 주장한다. 이러한 주장의 근거는 이들 없이도 무역은 잘 운영될 것이며 미국은 자국의 문제를 잘 처리할 수 있기 때문이라는 것이다. 두 번째 부류는 국제협정 및 국제기구에 호의적이지만 협정 제안서는 수정되어야 하고 제안된 국제기구는 설립방향을 달리 해야 한다고 주장한다. 세 번째 부류 또한 국제협정 및 국제기구를 원칙적으로 지지하지만 이는 시급한 것이 아니며 기구 설립을 지연할 수 있다는 입장이다.

첫 번째 부류에 따르면 미국은 다른 국가들의 제한적 관행 및 차별적 관행에 관해 걱정할 필요가 없으며 이와 관련해 의무를 부담해서는 안 된다. 다른 국가들이 수입장벽을 높이려고 하면 이는 허용되어야 한다는 것이다. 이들 국가가 미국 수출품에 대해 차별을 하고자 한다면 이는 이들 국가가 처리할 문제이며 미국이 간섭할 문제가 아니다. 세계는 항상 미국의 상품을 필요로 할 것이며 미국의 산업은 강력해서 무역장벽이 산재하더라도 경쟁력이 있는 까닭에 전 세계 다른 시장으로 진출할 수 있다. 필요한 경우 미국 정부는 보복조치를 취할 수 있으며 미국은 ‘눈에는 눈, 이에는 이’의 전략을 취할 수 있다. 이는 경제적 고립주의자와 유사한 입장으로 하바나 헌장을 처음부터 반대해 왔고 끝까지 반대할 것이다. 이 입장은 미봉책만을 제시할 뿐이다. 다행히 이를 지지하는 이들은 소수이다.

두 번째 부류는 헌장이 재작성되고 ITO의 구조를 재정비해야 한다고 주장한다. 그러나 어떻게 변경해야 할지에 대한 합의가 아직은 존재하지 않는 것으로 보인다. 이들의 주장은 다음과 같다. 첫째, 모든 예외조항들은 삭제되어야 하며 일반원칙들은 헌장 초반부에 위치하고 경제전환기 예외는 부록에 수록되어야 한다. 둘째, 의무가 구속력을 발효하는 날짜가 지연되어야 하며 헌장은 법적 구속력이 없는 원칙들에 한해 포함해야 한다. 셋째, ITO의 기능은 순수하게 자문을 제공하는 역할에 한정되어야 한다. 넷째, ITO는 조언을 제공해서는 안 되며 국제무역에 영향을 주는 기존의 조약과 협정들의 조항들을 성문화하고 공표하는 역할만을 담당해야 한다. 이에 따라 헌장을 재협상하기 위한 회담을 소집해야 한다고 제안하였다. 하지만 현재의 헌장 초안을 마련하기 위해 18개월 동안 협상을 해 온 18개 국가들이나 1947년 말과 1948년 초 겨울동안 4개월에 걸쳐 개최된 이 협상에 참여한 40개 국가들이 이 제안을 지지할 것으로 보이지 않는다. 하바나 헌장은 좋든, 나쁘든, 간에 전 세계 국가들이 고려할 수 있고 채택할 수 있는 유일한 헌장이다. 재협상은 현실적으로 불가능하다.

세 번째 부류는 헌장이 궁극적으로는 바람직하지만 그 긴급성을 상실했다고 주장한다. 이들의 주장은 다음과 같다. 첫째, 현재 우리가 직면한 가장 현실적인 임무는 세계 경제회복을 촉구하는 것이다. 둘째, 이 임무를 수행하기로 결정함으로써 수출은 향후 수년 동안의 판매처인 시장을 찾게 될 것이다. 셋째, 이 기간 동안 경제재건 계획이 우선되어야 한다. 이 계획이 실패한다면 통상정책에 관한 합의를 마련할 기회를 상실하게 될 것이다. 이 계획이 성공한다면 모두가 이전보다 더 만족하는 상황에서 협정이 체결될 것이다.

물론 전쟁으로 피해를 입은 국가들이 경제를 재건할 때까지 동등한 조건하에 세계경제에 참여할 수 없다는 점은 사실이다. 아울러 세계가 직면하고 있는 심각한 무역불균형을 바로잡기까지는 무역제한주의 및 차별주의가 포기될 수 없다는 점도 인정되어야 한다. 하지만 장기적 정책의 문제가 상황이 더 나

아질 때까지 지연되어도 괜찮다는 것을 의미하지 않는다. 현재 장기적인 정책이 바람직하지 않다고 판단한다면 경제회복 프로그램이 종식될 무렵에는 제한주의가 너무 고착화되어 이를 철폐하기 어려운 상황에 직면하게 될 수 있다. 1950년대 조건이 오늘날보다 더 낫다는 희망이 거의 없다면 경제재건에 상당한 기여를 하고자 노력하는 것은 이치에 맞지 않다. 현재 우리는 전쟁이 남겨놓은 혼란을 불식시키고자 노력함에 있어 향후 어떤 방향으로 나아가야 하며 왜 그러해야 하는지에 대해 알고 있어야 한다.

마지막으로 관세 및 무역에 관한 일반협정인 GATT가 현장의 가장 중요한 의무들을 대부분 담고 있으므로 현장을 보류해도 괜찮다는 주장이 제기되고 있다. 하지만 현장이 포기되면 GATT 또한 살아남을 수 없을 것이라는 위험이 존재한다. GATT는 잠정협정으로 짧은 관심 속에서 폐기될 수 있다. 현장과 GATT는 독립적인 지위를 갖지만 공동계획의 일부로서 관련되어 고안되고 협상되었다. 미국이 탈퇴 의사를 표시하게 되면 많은 체약 당사국들 또한 줄지어 탈퇴할 가능성이 있다. 이 같은 상황이 발생한다면 관세는 상승하고 쿼터제도와 외환통제가 유지되고 강화되며 양자주의가 만연하고 차별조치가 강화될 것이다. 대부분의 모든 국가에서 수출입에 대한 각국의 자세한 행정규정들은 예외가 아니라 일반원칙이 될 것이다. 이러한 상황이 발생하지 않는다 해도 현장의 설립 근거들이 수포로 돌아가게 될 것이다. 힘겹게 합의한 카르텔 및 상품협정에 관한 조약들이 희생될 것이며 ITO를 설립하기 위한 기회는 상실될 것이다.

국제무역관계의 구조를 재설립해야 한다는 점은 모두에게 명백한 사실이다. 그러나 주어진 시간이 짧다. 사회건설가로서 미국의 힘은 미래 몇 년 이후보다 올해와 내년에 더욱 강력하다. 미국이 이를 지연한다면 세계자유무역을 재건설할 마지막 기회를 잃어버리고 말 것이다. 바로 지금이 행동해야 할 때이다.

## 제19장

# 일부 미완결된 문제

(SOME OPEN QUESTIONS)

국제협상에서 미국은 추구하고자 하는 바를 확실하게 성공시키고 반대로 미국이 반대하는 정책을 지지하는 국가들에는 아무것도 양보해주지 않아야 한다는 견해가 있다. 이 견해에 따르면 미국 협상가들은 ‘싫으면 그만두라(take-it-or-leave-it basis)’는 전략에 기초하여 요구사항들을 모두 나열하고 수락 여부를 선택하도록 하여야 한다. 아울러 이 협상가들은 그 어떤 것도 양보해서는 안 되며 타협을 해서도 안 된다는 것이다. 어떤 수단을 가용하든 이들은 다른 모든 국가들이 미국이 나열한 요구사항에 서명을 하도록 만들어야 한다는 것이다.

이는 매우 안일한 견해이다. 이 같은 전략은 결코 통할 수 없다. 설사 이러한 전략이 먹힌다고 하여도 이는 매우 근시안적인 처사이다. 다른 국가들도 자국의 경제적 및 정치적 문제, 전통 및 기존 정책들, 국가적 자부심 및 자존감을 가지고 있다. 타협을 거부하는 것은 반감을 사기 마련이다. 결코 수정될 수 없는 엄격한 요구사항들은 결국 거절되고 말 것이다. 강압에 의한(under duress) 의무 수락은 마지못해 준수될 것이다. 오직 의무가 자발적으로 수락되어야만 기꺼이 자진해서 준수될 수 있다. 따라서 국제협상의 방식은 “설득과 타협”이 될 수밖에 없다. 그리고 이러한 방식은 런던 회담, 제네바 회담 및 하바나 회담에서 ITO 헌장의 협상을 위해 국가들이 취해온 방식이었다.

반대의견에 대해서도 어느 정도 양보하였기에, 미국의 관점에서 볼 때 헌장

의 내용은 완벽하지 않다. 헌장을 흑백의 논리로 평가해서는 안 되며 장점과 단점을 고루 균형되게 평가해야 하는 것이 필요하다. 이 장에서는 헌장을 수락함에 따라 발생할 수 있는 위험을 살펴보고, 다음 장에서는 헌장을 거부함에 따라 발생할 수 있는 위험을 살펴볼 것이다.

### 잘못된 관행에 대한 제재? (Sanction for Malpractice?)

헌장상 규정들에 담긴 합의 중 일부는 내재된 이익들이 여전히 상충될 수 있고 따라서 동일한 문구에 대한 다양한 해석들이 존재할 수 있다는 점이 인정되어야 한다. 일부 사안에 대한 근본적인 이견들은 완전히 해결되기보다는 모호하고 무의미한 문구들에 의해 덮여져 있다. 따라서 일부국가들은 국내 원자재 가공산업을 장려하는 것이 바람직하다는 점이 인정될 것을 요청하였지만 이는 상품협정이 시행되는 제한된 기간 동안 국가들은 상품협정을 더 이상 연장할 필요가 없도록 하는 조치를 채택할 의무가 있다고 규정하는 조항에 모호하게 기술되어 있다(하바나 헌장 제57조 (b)호). 이와 마찬가지로 ITO가 원자재 가격을 인상시키고 제조품의 가격을 인하시키는 권한을 부여하자는 제안은 ITO의 연구 및 권고 권한을 허용하는 조항에 포함되어 있다(하바나 헌장 제72조 (d)호). ITO가 개발도상국들에 유리한 대우를 부여해야 한다는 주장은 “회원국의 경제적 상황, 이 상황에 영향을 주는 요인들 및 관련 회원국들의 이익에 대한 결정에 미칠 결과를 적절히 고려할 의무가 있다”는 진술로 축소되었다(하바나 헌장 제72조 제2항). 이 같은 조항들은 그 자체로는 문제가 없지만 조항에 내재된 갈등 요소가 여전히 남아 있음을 시사한다.

이와 같은 상황에서 ITO 회원국들은 헌장하에 허용된 예외를 최대한 이용하여 헌장상 의무로부터 벗어나려 하지만 일단은 일반원칙을 준수할 것이라고 둘

러덜 위험이 있다. 만약 이 같은 상황이 발생한다면 헌장상 예외를 승인한 국가들의 결정이 마치 대부분의 국가들이 승인한 관행이 동 헌장을 통해 성문화된 국제관습법이라고 여겨질 위험이 있다. 이 경우 제한주의와 차별주의는 지속되고 공식적으로 승인되어 헌장의 기본원칙들이 아예 사라지게 될 수 있다.

이 같은 상황들이 발생할 수도 있지만 반드시 그런 것은 아니다. 비합리적인 예외가 인정되었지만 이에 대한 반대 또한 제기될 것이다. 일반적으로 국가들의 이익은 제한적 및 차별적 관행을 통해 달성되지 않을 것이다. ITO는 이 같은 제한적 및 차별적 관행을 공표할 것이며 이 같은 관행들에 대한 이익이 제기되고 비판이 제기되는 논의의 장의 역할을 지속적으로 수행할 것이다. 하지만 논의의 결과에 대한 예측은 불가능하며 ITO 회원국들의 논의에 대한 입장에 따라 결정될 것이다. ITO 회원국들이 헌장상 일반원칙들을 이행하고자 성실히 노력한다면 헌장의 원칙들이 확립될 수 있겠지만, 만약 일반원칙에 대한 예외들에 과다하게 집중하는 경우 이러한 원칙에 대한 합의는 결렬될 것이다.

## 국제무역수지 적자에 대한 계획? (Planning for International Deficits?)

헌장상 가장 광범위한 예외는 국제수지의 심각한 적자가 자국의 적정한 통화준비율을 저해하거나 위협하는 경우 해당 국가가 수입쿼터를 설정하는 것을 허용하는 것이다. 이 같은 예외는 물론 필요하지만 위험한 것이기도 하다. 전쟁으로 인해 야기된 비정상적인 상황하에 한 국가의 국제수지 적자는 대부분 통제 불가능한 요인의 결과일 수 있다. 하지만 이는 비정상적인 상황에서도 언제나 그런 것은 아니며, 평상시의 상황에서도 발생할 수 있다. 국가는 산업화, 경제재건, 군비확충, 주거제공, 사회서비스에 상당한 예산을 지출하기로 결정함으로써 수입수요를 상당히 증가시킬 수 있다. 국가는 세금을 면제시키고, 통화를



발간하며, 차관을 제공하고, 수출품이 매우 비싸서 수출이 상당히 감소될 때까지 임금과 가격이 인상되도록 방치함으로써 인플레이션을 부추길 수 있다. 이상의 경우에서 보듯 국내정책으로도 충분히 국제수지 적자를 야기하거나 유지할 수 있다. 이 같은 국제수지 적자는 십중팔구 국내정책의 목표라기보다는 우연한 결과일 것이다. 하지만 국제수지 적자가 고의적으로 의도된 것일 수도 있다. 어느 경우든 IMF와 ITO가 통화보유고가 사실상 위험한 수준에 있다고 판정할 수밖에 없는 상황이라면 현상상 허용된 예외가 작동하게 될 것이다.

자국이 국제수지 적자를 초래한 경우 수입쿼터를 이용할 수 있는 국가들의 권한을 박탈하는 방법은 한 가지이다. ITO에 회원국들의 국내경제정책에 관여할 권한을 부여할 수도 있겠지만 이는 현상상 명백히 금지된 사항이다. 현상상 관련 조항에 따르면 “완전하고 생산적인 고용과 점진적으로 증가하는 수요를 달성하고 유지할 회원국의 의무, 산업발전 및 다른 경제자원 재건을 위한 의무, 생산성 향상에 관련된 의무를 달성하기 위해 채택된 국내조치들의 결과로, 회원국이 수입계정상 외환수요와 다른 통화지불이 외환보유고를 고갈시켜 이를 제한할 필요성을 정당화하는 수준으로 자국의 통화보유고에 부담을 가하는 상황에 직면할 수 있다. 이에 따라 회원국은 국내정책의 변경을 통해 제한조치를 불필요하게 만들 수 있다는 근거로 제한조치를 변경하거나 철회할 필요가 없다”(하바나 헌장 제21조 제4항 (b)호). 결국 국내문제 간섭은 명시적으로 금지되어 있으며 국제수지의 곤란을 해결할 자유는 유지되었다.

통화 가치 절하 및 외환 통제와 관련하여 IMF 협정에도 이와 동일한 문제가 제기되었다. ITO와 마찬가지로 회원국의 “국내 사회정책 혹은 정치적 결단에 있어” IMF가 재조정을 요구하는 것은 금지되어 있다. 그 결과 ITO의 경우와 마찬가지로 협정의 힘이 약화되었다.

하지만 그 어떤 국가도 국내경제정책에 관한 주권을 이양하려 하지 않을 것이란 사실은 인정되어야 한다. 특히 미국의 경우 더욱 그러하다. ITO나 IMF는

미국의 국내정책에 영향력을 행사할 권한을 부여받지 않고서는 다른 국가들의 국제적 입지에 영향을 주는 국내정책에 영향력을 행사할 권한을 부여받을 수 없다. 아무리 다른 국가들이 이를 수용하더라도 미국이 이 조항에 대해 반대하였을 것이 분명하다.

따라서 헌장상 무역수지 예외는 더 광범위하게 확대될 위험이 존재한다. 하지만 주요 무역국가들이 대외무역 적자를 창출하고 유지하는 방향으로 자국의 정책을 설정하지 않을 것이다. 국내예산 및 국제계정의 균형을 이루는 것은 이로운 일이다. 건전한 통화정책 및 재정정책은 비록 그 성공이 보장된 것은 아니지만 충분히 성공할 가능성이 있다.

## 국영무역에 대한 유인책? (Inducement to State Trading?)

해외 국영무역의 운영을 통해 야기된 문제들을 해결하는 가장 효과적인 방안은 국내에서 국영무역을 도입하여 다른 국가들의 국영독점이 자국의 국영독점과 경쟁하게 하는 것일 수 있다. 하지만 이 방식은 아무런 투쟁 없이 사기업이 사회주의에 굴복하게 만드는 결과를 야기할 것이고 이는 미국의 입장에서 생각조차 할 수 없는 상황이다. 국영무역 문제에 대해서 이와는 전혀 다른 접근법이 미국 제안서에 제시되었는데 이는 런던 회담 및 제네바 회담에서 채택되고 하바나 회담에서 승인되었다. 이에 따라 헌장은 국영무역을 다자주의 및 비차별주의의 유형에 맞게 재조정하고 사무역을 공적으로 규율할 때 적용되는 동일한 원칙들의 규율범위에 놓이도록 조정하고자 하였다. 국영무역을 유지하는 국가들은 수출입 확대를 위한 협상에 참여할 의무가 있으며 이들의 판매 및 구매는 상업적 고려에 따라 발생해야 하며 각국의 정치적 목표를 위해 차별조치를 채택해서는 안 된다. 아울러 국영무역을 유지하는 국가들은 무역확대를 방지하기 위해 제한적 영업관행을 시행할 수 없다. 이는 재계나 정부

인사들이면 누구나 고안할 수 있는 가장 효과적인 조항들이다. 이 조항들은 건전한 원칙을 담고 있지만 실제 그 운영은 쉽지 않을 것이다.

무역이 사기업에 의해 운영되는 국가의 경우 외국상품에 대한 국내 소비자 수요가 더 충족되어야 하는지를 정부가 결정하는 것은 간단한 일이다. 왜냐하면 정부는 관세가 하락하였는지, 수입쿼터가 철회되거나 확대되었는지, 그리고 외환통제가 철폐되었는지 완화되었는지를 지켜보기만 하면 되기 때문이다. 하지만 국영무역을 유지하는 국가의 경우 이 같은 결정을 내리는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 국영독점은 정부의 결정에 따라 가능한 많이 혹은 가능한 적게 구매를 할 것이므로 소비자가 자유롭게 구매 결정을 내릴 수 있었더라면 얼마나 더 많은 상품이 수입되었을지 확신을 가지고 대답할 수 없다. 현장은 국내수요가 확립된 가격하에 전적으로 충족되어야 한다고 규정하고 있지만 외부자가 국내수요의 정도를 예측하기란 어려울 것이다.

이와 같은 어려움은 비차별원칙과 관련해서도 발생하고 있다. 사기업을 운영하는 국가가 차별조치를 시행하는 경우 이 같은 사실은 특혜 관세율의 존재, 쿼터제도의 구조, 외환통제의 시행을 통해 명백히 드러나기 마련이다. 하지만 국영무역을 운영하는 국가가 차별조치를 시행하는 경우 이 같은 사실은 오직 국가의 계정에 대한 원가계산을 통해서만 밝혀질 수 있고 이 원가계산의 결과에 대해 다양한 이견이 존재한다. 국영무역이 광범위하게 존재하기 때문에 국영무역의 운영이 국가정책의 수단으로 이용되지 않을 것이라고 기대할 수 없다. 차별조치의 시행은 종종 경제적 목적보다는 정치적 목적에 의해 결정되기 마련이다. 하지만 국가의 심리를 파악하지 않고서는 이 같은 사실을 알아내기란 불가능하다.

하바나 헌장상 국영무역 조항들은 다소 미약하다. 아울러 다양한 무역통제 방식을 규율하는 것이 보다 효과적일 수 있기 때문에 이 같은 불평등성(inequality)이 정부들에는 무역독점을 운영하고자 하는 유인책으로 작용할

위험이 어느 정도 존재한다. 하지만 이 같은 위험은 실질적이기보다는 이론상 존재할 것으로 보인다. 어느 국가이든 수입제한에 대한 압박은 외국경쟁에 직면함에 따른 구제책을 추구하는 사적 이익집단에서 유래된다. 이러한 이익들은 국유화 계획을 통해 달성되지 않을 것이며 소를 잡으려다 외양간을 다 태우는 격이 되지는 않을 것이다. 해외무역에 간섭할 자유보다는 사회주의가 더 중요시될 것이며, 이 국영무역 조항들을 수락 혹은 거절하는 데 있어 이러한 고려는 결정적이지 않을 것이다.

헌장은 국영무역을 국제적인 통제하에 두려는 시도를 최초로 감행하였다. ITO는 국영무역을 비판, 옹호 혹은 변경할 수 있는 매개체의 역할을 할 것이다. 아울러 ITO는 국영무역이 다자주의 원칙에 가할 수 있는 해를 완화하도록 노력하고 이 같은 노력이 성공한다면 이는 사기업의 운영을 옹호하는 국가를 국유화의 압박에 놓이는 것을 방지할 수 있을 것이다.

## 실패로부터의 회복? (Recovery a Failure?)

ITO의 성공적인 운영 가능성은 유럽부흥계획의 성패에 달려 있다. 유럽부흥계획의 위험성은 이미 예견된 바 있다. 유럽부흥계획은 유럽 국가들이 예산의 균형을 맞추고, 인플레이션을 통제하며 통화를 안정시키는 국내적 조정을 달성하는 것이 정치적으로 불가능한 일임을 증명할지도 모른다. 혹은 이 계획이 유럽 국가들이 자국의 국제수지 균형을 달성하게 하는 수준으로 생산을 유지하거나 세계시장에서 동등하게 경쟁할 수 있도록 하는 수준에서 가격과 비용을 감축하는 것이 경제적으로 불가능한 일임을 증명하게 될 수도 있다. 1952년 유럽 국가들은 여전히 국제수지 적자를 겪고 있고 대외원조가 필요한 상황에 처해 있다. 실로 심각한 세계무역 불균형이 장기적이고 한 세기 이상 지속될 수 있다는 점이 제시되었다.

이 같은 상황이 실제 발생하고 미국이 유럽의 국제수지 적자에 자금 조달을 지속하지 않는다면 자유무역제도의 복원에 대한 희망이 사라질 것이 분명하다. 다른 국가들의 제한조치 및 차별조치에 맞서기 위해 미국 또한 동일한 조치를 채택함으로써 이에 대응하려고 한다면 ITO는 분명 폐기될 것이다. ITO가 살아남는다 해도 ITO는 현장의 일반원칙 준수가 아니라 예외조항을 기술하는 데 더 집중하게 될 것이다.

미국이 유럽원조계획에 착수하였을 때 이 계획의 실패 위험을 고려한 바 있으나 위험의 가능성에 굴복하지 않고 해당 계획을 추진하였다. ITO에 관해서도 위험의 가능성이 ITO에 관한 미국의 결정을 가로막도록 용인해서는 안 된다. 세계경제를 재건하려는 노력이 실패로 끝난다면 ITO의 구조 전체가 붕괴될 수 있다.

## 너무 늦은 시점인가? (Is It Too Late?)

실패의 위험은 다른 원인에서도 유래할 수 있다. 많은 국가들의 경제구조 및 정치구조가 근본적인 변화를 겪었다. 자유경쟁이 독점으로, 사기업이 사회주의로, 경제적 자유가 공적 통제로 대체되었다. 고용 및 임금 안정성은 고효율성과 발전보다 더 중시되었다. 통화정책 및 금융정책은 국가의 목표에 의해 결정되었고 국내임금 및 국내가격은 세계시장 변동의 영향으로부터 차단되었다. 수요변화에 대한 적응은 곳곳에서 거부되었고 자원은 사전에 결정된 수준으로 할당되었으며 정치로 인해 경제부문의 유연성이 박탈되었다. 세계경제 상황에 적응하는 것은 허용되지 않는다.

이 같은 변화를 목도하는 이들은 자유무역 원칙이 18세기의 이상이자 19세기의 관행으로 시대에 한참 뒤떨어지는 것이라고 때때로 주장한다. 이들에 따르면 자유무역제도는 결코 복원될 수 없으며 시대의 흐름이 집단주의, 통제 및

제한주의에 매우 강력하게 집중되어 있어 이를 거스르려는 시도는 무의미하다는 것이다. 추정컨대 이들은 미국 또한 다른 국가들과의 무역관계에 동일한 조치들을 채택함으로써 쿼터에는 쿼터로, 차별주의에는 차별주의로, 해외의 공공무역독점에 대해서는 미국의 공공무역독점으로 대응해야 한다고 믿고 있다.

분명 이는 최후의 수단이다. 이 입장은 궁극적으로 재앙에 직면하게 될 위험이 존재하기 때문에 오늘날 재앙의 가능성을 받아들이는 것을 요청하고 있다. 미국 제안서가 25년이나 늦게 탄생하였을 수 있지만 새로운 자유경제가 수립될 수 있다. 투쟁이 힘들기 때문에 싸워보지도 않고 원칙을 포기한다는 것은 필요하지도 않고 현명하지도 않은 일이다.

## 헌장은 완벽하지 않다 (“The Charter is not Perfect”)

런던 회담, 제네바 회담 및 하바나 회담에서 많은 국가들이 최종적으로 언급한 문구는 “물론 헌장이 완벽하지는 않다”는 것이었다. 이 같은 견해에 대해 미국도 동의할 것이다. 하지만 국제협정에서 완벽이란 기대할 수도 달성할 수도 없는 것이다. 국가들은 언제나 이상향에 못 미치는 시점에서 타협을 해야만 한다.

미국의 헌장에 대한 평가는 두 가지 견해로 분류될 수 있다. 이는 국제무역에 관한 미국의 이상적인 청사진에 비유되거나 채택되지 않는다고 해도 존속하게 될 불가피한 조건들에 비유될 수 있다. 첫 번째 견해에 따르면 헌장은 실망을 야기할 것이나 두 번째 견해에 따르면 세계경제의 혼란을 방지하고 질서를 복구할 수 있는 수단을 찾을 수 있을 것이다.

헌장은 경제관계의 공정한 거래가 공동의 책임임을 재확인하고 있다. 경제관계의 공정한 거래가 경제분쟁을 위한 협의의 수단을 대체하고 제한주의와 차별주의를 국제 감독하에 놓이게 만들 것이다. 사안에 따라서 공정한 거래는 수락

된 원칙의 집합을 수립하게 될 것이며, 점차 그 영향력이 확보됨에 따라 국가들의 국내무역 정책을 국제법상 일반원칙과 양립하는 방향으로 이끌게 될 것이다.

### **현장이 미국에 대해 함축하는 의미란? (And What of America?)**

미국뿐 아니라 ITO 회원국들 모두 위와 같은 위험에 직면하고 있다. 현재 국제사회의 관심은 앞서 언급된 사안들보다는 미국 경제의 안정성에 대한 전망과 미국의 대외정책 지속성에 보다 집중되어 있다. 미국이 또 다른 대공황을 경험할지도 모른다는 위험이 존재하며 미국의 대외경제 정책이 언젠가는 실패할 것이라는 위험도 존재한다. 미국을 비롯한 다른 국가들은 현장을 수락하거나 거절하는 것의 상대적 위험을 모두 감안하여 어떠한 선택이 더 현명한지 결정해야 할 것이다.

## 제20장

# 해결해야 할 과제들

(WHAT WE HAVE AT STAKE)

자유무역제도의 복원은 미국인 및 전 세계 국민들에게 수차례 약속되어 왔다. 예를 들어, 브레턴우즈 회담에서 대서양 헌장(Atlantic Charter) 및 대부차관 협정들을 통해, 전후 차관과 관련하여 유럽부흥계획을 착수한 때에 자율제도의 복원이 약속되었다. 하바나 헌장이 비준된다면 이 자유무역제도의 복원 약속은 실현될 것이지만 하바나 헌장이 거부된다면 이 약속은 준수되지 못할 것이다. 물론 미국의 경우 헌장 비준에는 일정한 위험이 따를 것이다. 하지만 헌장을 거부하는 것 또한 위험이 따르며 이 위험은 매우 심각한 것이므로 절대 간과할 수 없다.

미국 정부는 전쟁이 발발한 시점부터 전쟁 중에도 지속적으로 무역협정 체결, 세계경제 재건계획 채택 및 관련제도 수립을 장려해왔다. 이 같은 노력은 하나의 단일체로서 고안되고 발전되었으며 각 부분이 공동의 유형에 부합하도록 긴밀하게 연관되어 있다. 이에 한 가지 노력이라도 상실된다면 공동의 유형은 불완전한 것이 될 것이다. 각 노력이 다른 부문의 노력과 긴밀히 연관되어 있어 하나가 실패하면 전체의 실패를 초래할 수 있다.

미국은 이 같은 노력에 이미 수십억 달러를 투자해 왔으며 추가적으로 수십억 달러를 더 투자할 계획을 가지고 있다. 아울러 미국은 “세계무역의 확대 및 균형적인 발전을 촉진하기 위해” 설립된 세계은행 및 IMF에 막대한 분담금을 제공하였고 무역장벽을 축소하는 노력에 동참하는 국가들에 한해 막대한 차관



을 제공하였다. 유럽부흥계획에 참여하는 국가들에 유럽 국가들 및 다른 국가에 대해 무역장벽을 축소하고 무역을 확대하는 데 협력할 것을 요청하였다. 미국이 이 같은 목표를 저버린다면 미국의 투자는 위험에 빠지고 투자를 한 목적이 상실될 것이다.

## IMF 및 세계은행 (The Fund and the Bank)

IMF의 목표는 통화안정에 기여함으로써 외환통제를 궁극적으로 철폐하는 것이다. 하지만 수입허가제의 유지를 허용하면서 통화사용에 대한 국가의 규정을 철폐한다는 것은 무의미한 일일 것이다. 금지된 제한조치가 외환통제를 통해 그 목적이 달성될 수 있듯이 무역에 대한 쿼터를 부과함으로써 동일한 효과를 달성할 수 있다. 외환통제와 마찬가지로 수량제한조치가 국제적 감독하에 놓이지 않는다면 IMF의 목적은 손쉽게 저해될 수 있다. ITO가 IMF를 지지하지 않는다면 자유무역제도의 복원에 대한 IMF의 기여는 무의미할 것이다.

수입을 지불할 수단인 외환이 부족한 국가는 한동안 자국의 통화를 IMF에 판매함으로써 이 외환을 확보할 수 있을 것이다. 이 같은 차관의 목적은 수출을 더 많이 함으로써 무역수지의 균형을 회복할 수 있을 때까지 난관을 극복할 수 있도록 돕는 데 있다. 하지만 시장이 개방되어 있지 않다면 수출은 증가될 수 없으며 국가들이 무역장벽을 축소하지 않는 한 시장은 개방되지 않을 것이다. 수입이 상당량 제한되어 있다면 IMF는 장기간 차관을 제공할 수 없다. 무역에 더 광범위한 자유를 부여하지 않는다면 통화안정의 노력은 궁극적으로 실패로 돌아갈 수밖에 없다. 이에 IMF의 미래는 ITO의 설립 및 운영에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

세계은행은 경제재건 및 발전을 위한 장기적 차관을 제공하고 보장하기 위해 고안되었다. 국제은행은 돈을 무상으로 제공하는 것이 아니며 차관을 제공

받은 국가들은 이자를 지급하고 채무를 청산해야 한다. 하지만 수출을 통해 외환을 획득하지 못한다면 이 의무를 이행할 수 없을 것이다. 아울러 이 의무이행 능력은 국제무역을 규율하는 국가 규정의 성격이 결정하게 될 것이다. 무역이 엄격히 제한되어 있다면 국제은행을 통해 제공된 자금은 차관이 아니라 무상제공이 될 것이다. 따라서 IMF와 마찬가지로 국제은행의 미래는 ITO의 전망에 달려 있다.

## 유럽부흥계획 (The European Recovery Program)

유럽경제협력위원회(Committee of European Cooperation)의 16개 회원국은 무역장벽축소를 약속하였다. 1947년 9월 유럽경제협력위원회는 하버드대학교에서 마셜 국무부장관이 제시한 제안서에 대한 응답으로 보고서를 발간하였다. 해당 보고서는 다음과 같이 기술하고 있다. “상품의 자유로운 이동을 달성하기 위해서 현재 국제무역을 가로막는 비정상적인 제한조치들을 가능한 한 빠른 시일 내에 철폐하고 ITO 헌장 초안자들을 이끈 원칙들에 기초한 건전하고 균형을 이룬 다자무역제도를 전 세계적으로 수립할 것을 목표로 삼을 것을 다짐해 왔다.” 이 목표는 1947년 11월에 발간된 대통령 직속 대외원조위원회(President’s Committee on Foreign Aid), 경제자문위원회(Council of Economic Advisers) 및 미 하원 대외원조위원회(Select Committee on Foreign Aid of the House of Representatives)의 보고서들에서 대유럽 미국 지원의 주요 목표들로 인정되었다. 상품의 교환 및 무역장벽 철폐의 축진을 위한 협력은 미 의회가 1948년 「경제협력법안(Economic Cooperation Act)」하에 미국 지원의 선결조건으로 규정하였으며 같은 해 6월에 각 국가들과 체결된 개별 협정에도 이 협력은 의무로 규정되어 있었다.

미국의 지원에 이 같은 협력조건이 첨부되어 있지 않았다면 유럽 국가들은

미국의 지원을 흔쾌히 수락하고자 했었을 것이다. 하지만 이러한 협력조건을 협정에 포함시킨 것은 세계경제가 제한주의에서 탈피하여 자유무역으로 나아가야 한다는 미국의 신념 때문이다. 체제 전환이 하룻밤 사이에 발생할 수 있다는 점은 분명하다. 다자주의의 목표는 경제재건 작업이 완성되고 무역수지가 균형을 회복하며 부흥계획이 종식될 때까지는 달성될 수 없을 것이다. 하지만 적어도 당분간 다자주의는 국가정책이 나아가야 할 방향으로서 그 역할을 할 수는 있을 것이다.

하지만 원조협정들에 나타난 약속은 일반적인 선언에 그치고 있다. 이 같은 선언은 구속력을 갖는 의무로 명백히 기술될 때에만 그 의미를 가질 수 있다. 이는 GATT 협정에서 일부 참여국들을 위해, 현장의 경우 모든 참여국들을 위해 광범위한 영역에 걸쳐 약속을 의무화하였다.

유럽부흥계획이 완결되어 이상의 약속들이 전적으로 발효될 수 있는 시점이 되면 원조협정들은 만료되어 종결될 것이다. 이 원조협정들에 포함된 약속들을 이후에도 준수하려면 다른 국제협정에 지속적인 의무로 규정되어야 한다. 현장이나 ITO 없이는 유럽부흥계획이 남겨놓은 과제들을 이어 수행할 수 없을 것이며 이 부흥계획은 고작 무상제공으로 전락하고 경제협력부처(Economic Cooperation Administration)는 원조를 제공하는 또 다른 기관에 불과하게 될 것이다.

## 세계 지도력 (World Leadership)

미국은 현장과 관련해서 과거에 이루어진 약속과 투자는 망각한 채 미래의 약속과 투자만을 바라볼 가능성이 있다. 하지만 이 경우에도 미국은 현장의 비준을 거부하는 경우 심각한 위험이 초래될 수 있음을 인식해야 한다. 그리고 그 첫 번째 위험은 국제경제 정책에서 미국의 지도력을 상실하는 것일 수 있다.

세계경제부흥계획은 미국의 주도적인 계획이었다. 이는 특히 국제무역과 관련하여 더욱 그러하다. 미국은 세계무역 및 고용의 확대를 위한 제안(Proposal for the Expansion of World Trade and Employment)을 마련하고 공표하였다. 미국은 이 제안서들에 담긴 중요한 이슈에 대한 영국, 프랑스 및 다른 국가들의 동의를 획득하였다. 미국은 관세 축소와 다른 무역장벽을 축소하기 위한 협상에 참여하도록 다른 국가들을 초청했다. UN 경제사회이사회가 무역 및 고용에 관한 UN 회담을 주선하고 준비위원회를 설치한 첫 번째 회의에서 채택된 결의를 제시한 국가도 미국이었다. 미국은 ITO 헌장 초안(Suggested Charter for an International Trade Organization)을 작성하고 준비위원회 회원국들에 이를 회람하였으며 1946년 여름에 이들 국가와 논의하였다. 이 미국의 헌장 제안서는 1946년 가을 런던 회담에서 심의의 기초로 채택되었으며 1948년 봄 하바나 회담에서 최종으로 완성된 헌장의 틀을 마련한 문서였다.

ITO는 미국의 부흥계획만큼이나 세계 도처에서 인정되고 있다. 미국은 전 세계에서 지난 5년 동안 점차적으로 ITO를 발전시켰다. 만약 현재 미국이 ITO를 포기한다면 한 세대 전 미국이 국가연맹(League of Nations)을 포기했을 당시처럼 세계는 향후 미국이 제안할 다른 구성체를 심각하게 고려하지 않을 것이다.

국제문제에 있어 지도력은 쉽게 저버릴 수 있는 것이 아니다. 하지만 미국의 국제적 지위에 대한 우려를 단순히 감성에 젖은 것으로 간주하고 모든 제안을 국내이익의 관점에서만 평가되어야 한다고 주장하는 이들이 있다. 따라서 만약 헌장을 거부할 경우 발생할 위험에 대해 미국의 이익의 관점에서 냉정하게 검토할 필요가 있을 것이다.

## 미국의 해외무역 (Our Foreign Trade)

헌장을 거부할 경우 발생할 위험 중 가장 명백한 것은 궁극적으로 미국의 해외무역량이 급격히 감소할 것이라는 점이며, 이는 미국의 무역수지 흑자를 적자로 전환시키게 된다. 미국은 현재 150억 달러에 이르는 수출을 전쟁 전 20억 달러 내지는 30억 달러어치 수준으로 급감하는 것을 감당할 수 없다. 아울러 현재 60억 달러의 수입이 10억 내지 20억 달러 수준으로 급감하는 것도 감당하기 어려울 것이다.

미국은 대량의 수출을 해야 한다. 경제부흥계획이 시행된 수년 동안 미국의 수출은 경제적 힘과 정치적 힘의 원천이 되어 왔다. 하지만 이러한 경제부흥계획이 종식하자 미국의 수출상황은 예전과 같지 않다. 전쟁 전 미국 농산품 생산의 2%가 해외로 수출되었고 전쟁 동안 이 수출물량을 대거 증가시켰으며 현재는 10%의 농산품을 해외로 수출하고 있다. 면화 및 담배, 밀과 밀가루, 호밀과 귀리, 옥수수과 돼지, 과일캔 및 우유캔, 건조 과일 및 건조 우유, 연어 및 정어리 등을 생산하는 미국 생산자들의 해외시장 의존도는 매우 높다. 미국 생산자들이 무역량을 상당히 감축하지 않는다면 이러한 해외수출시장은 유지되어야 한다. 전쟁으로 인해 미국은 산업공장을 더욱 확대하였고 현재 많은 공장 시설들은 국내에서의 일상적인 수요를 훨씬 초과하는 양을 생산할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 철 및 철강 제품, 트럭과 승용차, 재봉틀, 냉장고, 라디오, 전기장비, 사무용품, 농업기계, 공장기계, 디젤 엔진, 동력 크레인 및 삼을 비롯한 다른 상품들의 생산자는 대량으로 이를 해외에 수출하고 있다. 보통 총 생산물량의 10% 이하를 해외시장에 수출하지만 일부 분야나 일부 산업의 경우 이 비중이 훨씬 더 높다. 수백만 명의 미국인들이 농장, 공장, 철로에서 수출입에 관련된 수송, 항공, 은행, 보험, 도매업체 및 소매업체의 설립에 종사하고 있어 미국인들의 삶의 일부분이 해외무역에 의존하고 있다고 해도 과언이

아니다. 이들 산업에 투자된 수백만 달러를 지키고 이 산업에 고용된 수천 명의 노동자들이 실직을 하지 않으려면 이러한 제품들이 판매되는 시장이 유지되어야 한다.

또한 미국은 대량으로 수입할 필요가 있다. 미국의 국내자원이 고갈됨에 따라 해외에서 더 많은 원자재를 수입해야 한다. 미국 인구가 증가하고 생활수준이 향상됨에 따라 미국은 더 많은 양의 소비재를 소비할 수 있다. 미국은 수십억 달러를 다른 국가에 무상으로 제공해 왔으며 이에 대한 이자와 원금을 획득하려면 차용국가들이 그들의 빚을 청산하도록 허용해야 한다. 그러려면 그들의 상품 또한 수입해주고 수익을 확보할 수 있도록 해주어야 한다. 미국은 해외에서 상품을 판매하기를 원한다. 미국이 이 상품들을 무상으로 제공하거나 차관을 늘림으로써 수입국들이 수입대금을 지불하도록 할 것이 아니라 이들로 하여금 스스로의 능력으로 지불할 수 있도록 허용해야 한다. 따라서 대체가 가능한 경우 미국은 외국서비스를 이용해주고 외국상품을 수입해주어야 하다.

미국은 해외무역이 필요하다. 하지만 현장 창설이라는 계획이 거부된다면 세계 무역량은 분명 감소하게 될 것이다. 관세는 인하되기보다는 인상될 것이며 특혜는 축소되기보다는 확대될 것이다. 하지만 이보다 더 심각한 사실은 대부분의 다른 국가들이 수입쿼터를 설정하고 많은 국가들이 미국산품에 대해 차별적으로 이 수입쿼터를 시행할 것이라는 점이다.

무역장벽의 수단으로서 쿼터는 관세보다 훨씬 효과적이며 특정 상품을 배제하는 수단으로서 쿼터의 차별적 시행이 특혜의 제공보다 훨씬 효과적이다. 관세제도하에서 무역량은 사적 구매자 및 판매자들에 의해 결정되며 상품은 해당 관세를 지불해야만 다른 국가의 시장에 진출될 수 있다. 하지만 쿼터제도하에서 무역량은 고정되어 있다. 예를 들어 자동차 수입국은 “3월에 우리는 57대의 자동차를 수입할 것인데 11대는 프랑스에서, 17대는 영국에서, 29대는 미국에서 수입할 것”이라고 말할 수 있을 것이다. 즉 이 자동차 중 단 한 대도 프

랑스, 영국, 미국이 아닌 다른 국가에서 수입될 수 없다.

다른 국가들이 이 쿼터제도를 영원히 시행하는 것은 미국 무역에 발생할 수 있는 최악의 상황이라 할 수 있다. 이 경우 미국은 상당히 고통스러운 경제 재조정을 시행해야 할 것이다. 농부들은 수출품에 할당될 농지를 계약하고 수출품을 생산하는 제조업자들은 공장을 닫고 손실을 감수해야 할 것이다. 노동자들이 실직함에 따라 다른 일자리를 찾는 동안 실업보험에 의존하며 생계를 이어나가야 한다. 외국인 무역업자들, 은행, 보험회사들은 이에 따라 사업을 줄여야 할 것이다. 미국의 선원들은 화물의 감소에 따라 많은 선박을 폐선해야 할 수도 있다.

이는 미국이 방지하고자 노력해온 재앙적인 상황이다. 예를 들어 미국무역계획이 부재하는 경우 전 세계는 서둘러 구체적인 행정 통제를 통해 무역을 제한하려고 할 것이다. 그 결과 30년대의 제한주의가 절대적인 자유무역으로 간주되는 상황이 야기될 수 있다. 이는 마치 미국이 독의 갈라진 틈을 엄지손가락으로만 틀어막고 있는 것 같은 형국이다. 홍수가 일어나게 되면 미국은 생존할 수 있겠지만 이로 인해 심각한 손실을 입게 될 것이라는 점은 명백하다. 이는 단지 감정의 문제가 아니라 돈의 문제이다.

## 사기업 (Private Enterprise)

미국은 수입을 통제하는 수단으로 관세를 이용하는 전통적인 제도를 고수하는 것을 분명 선호하고 있다. 사기업의 유지와 관세제도는 양립할 수 있지만 쿼터제도는 양립할 수 없다. 쿼터는 무역업자가 아니라 국가 공무원들이 결정한다. 이 쿼터제도 하에서 양국간의 상품 이동은 이들 국가 공무원들이 합의한 수치에 의해 결정된다. 만약 미국이 모든 국가들의 쿼터에 직면하게 된다면 미국은 해외 시장별로, 국가별로, 상품별로, 월별로 협상을 통해 수출로를 마

련해야 한다. 아울러 미국도 이 같은 협상을 지속적으로 수행하기 위해 강력한 관료제도를 수립해야 한다. 미국의 부와 권력의 지지하에 미국의 관료들은 많은 경우 협상에 잘 대처하여 유리한 거래를 달성할 수 있을 것이다. 하지만 조만간 미 정부는 수입쿼터 제도를 설립하여 협상력을 증가시켜야 한다는 압력을 받을 것이다. 이러한 압력에 굴복하는 경우 미국은 수입업자간에 수입량을 할당하고 수출품간 해외시장을 할당하고 모든 무역업자에게 일일이 어떤 상품을 판매하거나 구입할지, 얼마나, 언제, 어디에서 구입할 것인지를 지시하여야 할 것이다.

전쟁이 종식된 이래 미국은 사기업의 자유를 복원하고 사기업에 대한 제한을 철폐하는 정책을 추구해 왔다. 대외무역을 통제하는 강압적인 정책은 폐기되어야 할 것이다. 수출입 계획은 사전에 공표되고 승인되어야 할 것이며 수출입 할당은 개별 무역업자에게 할당되어야 할 것이다. 허가제(licenses)는 개별 거래별로 확보되어야 하며 판매처 및 구입처, 가격, 장소 및 시간을 자유롭게 선택할 수 있는 대신 기업인들은 복잡한 통제망을 뚫고 이에 대한 정보를 획득해야 할 것이다. 사무역은 평시에 비해 훨씬 더 강력히 통제될 것이며 해외무역을 완전히 통제한다고 해도 국내에서 얼마만큼 기업의 자유가 실질적으로 확보될 수 있는지에 대한 의문이 제기될 것이다.

사기업의 미래가 미국에만 달려 있는 것은 아니다. 세계무역 자유화를 위한 계획이 실패한다면 이 실패는 전 세계에 국유화의 확산을 촉진하게 될 것이다. 사기업이 해외에서 살아남는다면 생존과 성장의 기회가 제공되어야 한다. 하지만 이 기회가 제공되지 않는다면 사기업은 그 수명을 다할 것이 분명하다. 물론 일부 국가들이 자업자득으로 고생하는 것을 그냥 내버려두어야 한다고 주장할 수 있다. 하지만 이는 미국이 결코 감당할 수 없는 일이다. 미국은 전 세계에 확산되는 동향으로부터 독립될 수 없다. 만약 지구상 모든 국가가 사회주의로 전환되어 버린다면 미국이 진정한 자유기업을 유지하는 것은 매우 어



려울 것이다.

## 미국의 국가안보 (Our National Security)

미국의 국가안보는 자국의 군사력과 전쟁 이래 설립해 온 국제협력에 달려 있다. 군사력을 확보하려면 희소한 전략물자의 공급에 손쉽게 접근할 수 있어야 한다. 또한 군사력을 확보하려면 미국의 중공업 대량생산 산업이 활발히 운영되고 이들의 기술이 발전되며 숙련된 노동력을 갖추고 월등한 관리능력을 유지하기 위해 시장에 대한 광범위한 접근성이 확보되어야 한다. 현장 규칙들은 전략물자에 대한 수출쿼터 부과 및 미국으로부터 물자를 다른 국가로 자유롭게 이전하는 방식으로 수출허가제를 시행하는 것을 금지하고 있다. 현장상 규칙들은 미국이 전략산업을 전적으로 운영하는 데 필요한 시장을 개방시켜 줄 것이다. 미국이 이 같은 현장상 규칙들을 지지한 데에는 세계로부터 미국이 고립되는 경우 미국은 더욱 약화되고 세계무역과 미국 경제가 긴밀하게 연관되어 있는 경우 미국은 더욱 강력해질 것이라는 믿음에 기초하고 있다.

이는 국제협력기구에 관해서도 마찬가지이다. 경제문제에 관해 발생할 수 있는 국가간 이견을 협상을 통해 해결하기로 동의한다면 해당 문제를 평화롭게 해결할 수 있을 것이다. 하지만 모든 국가가 타국에 끼칠 영향을 고려하지 않고 자유롭게 조치를 취할 것을 주장한다면 이에 대한 반발과 보복 및 경제전쟁을 불러일으키게 될 것이다. 경제문제에 분쟁이 발생하는 경우 정치적 협력을 도모하는 기구들을 통해 영구적인 평화를 달성하기를 기대할 수 없다. 이미 국제사회는 이러한 시도를 해보았지만 결국 실패한 바 있다. ITO는 UN의 불가분한 기구이다. ITO의 설립을 거부하는 것은 세계평화를 위한 전 세계의 그간의 노력을 물거품으로 만들 수도 있다.

## 균형 (On Balance)

국제무역 정책에 관해 제시된 두 가지 대안이 존재한다. 첫째는 모든 국가가 타국의 이익을 고려하지 않은 채 자국의 이익을 위해서만 행동하는 경우 외국 무역에 대해 세부적인 행정규제를 계속해서 부과하고 이를 강화하는 것이다. 두 번째는 헌장 및 GATT에 따라 공통의 이익을 위해 행동하는 국가들은 이 행정규제들을 제한된 범위에서 유지하는 데에 자발적으로 동의하는 것이다.

헌장과 GATT가 거부될 경우 세계는 고립주의, 경제전쟁, 무역관계의 혼란 상태로 전락하게 될 것이 분명하다. 반면 헌장과 GATT가 수락되는 경우 국가들간 지속적인 협력을 통해 혼란을 재정비하여 질서를 회복하여 안정조치를 확보하고 경제적 안정을 유지하기 위한 기회를 확립해야 한다. 헌장과 GATT가 거부되는 경우 분명 재앙적인 상황이 초래되겠지만, 만약 수락되는 경우 경제적 혼란으로부터 탈피가 가능해질 것이다.

이 세상에서 그 어떤 것도 확실히 보장되는 것은 없다. 어떠한 행동을 취함에 있어 우리는 위협을 고려하고 균형을 달성하고 기회를 확보해야 한다. 하바나 헌장의 경우 이 균형은 분명해야 한다. 한 측면에서 보면 헌장상 일부 예외들이 남용될 위험, 일부 조항이 이행되지 않을 위험, 부흥계획이 세계무역의 균형을 회복시키지 못할 위험, 집단주의에 대한 경향이 매우 강하여 이를 폐기할 수 없다는 두려움이 존재하는 것이 사실이다. 하지만 다른 측면에서 보면 경제재건에 대한 미국의 투자, 국제경제정책에서 미국의 지도력, 해외무역, 사기업 제도 및 국익, 세계평화에 대한 미국의 염원이 좀 더 우선시되어야 할 것이다. 이렇듯 국익의 균형이 어디에 놓여야 하는지를 결정하는 일은 매우 어려운 일일 것이다.

뉴욕 주 주민에 대한 연설(An Address to the People of the State of New York)에서 John Jay는 미국 헌법의 비준에 관해 다음과 같이 언급하였다.

“이 계획을 구상한 사람은 바로 미국인들이며 미국인들은 자신감을 향유하고 자신감을 오랫동안 보유해 왔으며 각자가 좋은 사람이 되고자 하는 바와 같이 좋은 정부를 갖는 데 관심이 있다.”

“이 계획이 거부될 경우를 가정해 보자. 더 나은 결과를 획득하기 위해 어떤 조치를 제안할 수 있을 것인가? 일부는 ‘다른 협약을 선택하자... 다른 협약은 이전의 것보다 더 나은 정보를 담고 있으므로 더 바람직한 대안이 될 수 있으며 이에 대한 합의를 확보할 수 있을 것’이라고 대답할 것이다.”

“이 같은 논리는 매우 의심스러운 사실을 당연한 것으로 간주하고 있다. 새로운 협약이 보다 많은 정보를 담고 있더라도 보다 적절하게 합의한 것이라고 결론지을 수 없다. 이 입장에 반대되는 상황이 일어날 확률이 더 크다.”

“새로운 협약으로부터 더 나은 계획을 기대하는 낙관적인 이들로 인해 이러한 계획이 지연되는 위험을 고려하도록 하자. 우리가 다른 국가들로 하여금 자국의 제한적인 통상체제를 완성시켜 각종 규제들과 계획들을 통해 이러한 체제를 보호하는 장벽을 쌓고 감시하며 강화시킬 수 있는 시간을 더 부여하여 스스로 자국민들을 희생하도록 하는 것이 과연 우리에게 생산적인 것인지에 대해 고려하도록 하자.”<sup>14)</sup> “하지만 만약 이 새로운 협약이 더 나은 계획을 창출하는 대신에 분쟁의 역사만을 야기하거나 현재보다 덜 바람직한 상황을 발생시킨다면 우리는 과연 어디로 나아가야 하는가?” “일단 미국인 스스로가 자신감을 가지고 다른 국가들을 권고하고 설득하기 위한 방안을 심사숙고해야 한다. 아울러 모든 이들이 동등한 시각으로 사물을 바라볼 수 없으므로 제안된 현장 내에 형평한 기회를 제공하고 시간이 지남에 따라, 상황에 따라 필요한 경우 수정될 수 있도록 해야 한다.”

14) Elliot, Jonathan, *Debates in the Several State Conventions on The Adoption of the Federal Constitution*(Philadelphia, 1891), v. 1, pp. 496-502



# HAVANA CHARTER FOR AN INTERNATIONAL TRADE ORGANIZATION

HAVANA CHARTER  
FOR AN INTERNATIONAL TRADE ORGANIZATION

I N D E X

CHAPTER I - PURPOSE AND OBJECTIVES		Page
Article 1		14
CHAPTER II - EMPLOYMENT AND ECONOMIC ACTIVITY		
Article 2	Importance of Employment, Production and Demand in relation to the Purpose of this Charter	15
Article 3	Maintenance of Domestic Employment	15
Article 4	Removal of Maladjustments within the Balance of Payments	15
Article 5	Exchange of Information and Consultation	16
Article 6	Safeguards for Members subject to External Inflationary or Deflationary Pressure	16
Article 7	Fair Labour Standards	17
CHAPTER III - ECONOMIC DEVELOPMENT AND RECONSTRUCTION		
Article 8	Importance of Economic Development and Reconstruction in Relation to the Purpose of this Charter	18
Article 9	Development of Domestic Resources and Productivity	18
Article 10	Co-operation for Economic Development and Reconstruction	18
Article 11	Means of promoting Economic Development and Reconstruction	19
Article 12	International Investment for Economic Development and Reconstruction	20
Article 13	Governmental Assistance to Economic Development and Reconstruction	21
Article 14	Transitional Measures	25
Article 15	Preferential Agreements for Economic Development and Reconstruction	26
CHAPTER IV - COMMERCIAL POLICY		
Section A. Tariffs, Preferences, and Internal Taxation and Regulation		
Article 16	General Most-favoured-nation Treatment	29
Article 17	Reduction of Tariffs and Elimination of Preferences	30
Article 18	National Treatment on Internal Taxation and Regulation	32
Article 19	Special Provisions relating to Cinematograph Films	33
Section B. Quantitative Restrictions and related Exchange Matters		
Article 20	General Elimination of Quantitative Restrictions	34
Article 21	Restrictions to safeguard the Balance of Payments	35
Article 22	Non-discriminatory Administration of Quantitative Restrictions	38

	Page
Article 23 Exceptions to the Rule of Non-discrimination	40
Article 24 Relationship with the International Monetary Fund and Exchange Arrangements	42
Section C. Subsidies	
Article 25 Subsidies in General	44
Article 26 Additional Provisions on Export Subsidies	44
Article 27 Special Treatment of Primary Commodities	45
Article 28 Undertaking regarding Stimulation of Exports of Primary Commodities	45
Section D. State Trading and Related Matters	
Article 29 Non-discriminatory Treatment	46
Article 30 Marketing Organizations	47
Article 31 Expansion of Trade	47
Article 32 Liquidation of Non-commercial Stocks	49
Section E. General Commercial Provisions	
Article 33 Freedom of Transit	49
Article 34 Anti-dumping and Countervailing Duties	50
Article 35 Valuation for Customs Purposes	52
Article 36 Formalities connected with Importation and Exportation	53
Article 37 Marks of Origin	54
Article 38 Publication and Administration of Trade Regulations	55
Article 39 Information, Statistics and Trade-Terminology	56
Section F. Special Provisions	
Article 40 Emergency Action on Imports of Particular Products	57
Article 41 Consultation	58
Article 42 Territorial Application of Chapter IV	58
Article 43 Frontier Traffic	59
Article 44 Customs Unions and Free-Trade Areas	59
Article 45 General Exceptions to Chapter IV	61
CHAPTER V - RESTRICTIVE BUSINESS PRACTICES	
Article 46 General Policy Towards Restrictive Business Practices	63
Article 47 Consultation Procedure	64
Article 48 Investigation Procedure	64
Article 49 Studies relating to Restrictive Business Practices	65
Article 50 Obligations of Members	66
Article 51 Co-operation Remedial Arrangements	66
Article 52 Domestic Measures Against Restrictive Business Practices	67

		Page
Article 53	Special Procedures with respect to Services	67
Article 54	Interpretation and Definition	67
CHAPTER VI - INTER-GOVERNMENTAL COMMODITY AGREEMENTS		
Section A. Introductory Considerations		
Article 55	Difficulties Relating to Primary Commodities	69
Article 56	Primary and Related Commodities	69
Article 57	Objectives of Inter-governmental Commodity Agreements	69
Section B. Inter-governmental Commodity Agreements in General		
Article 58	Commodity Studies	70
Article 59	Commodity Conferences	71
Article 60	General Principles Governing Commodity Agreements	71
Article 61	Types of Agreements	72
Section C. Inter-governmental Commodity Control Agreements		
Article 62	Circumstances Governing the use of Commodity Control Agreements	73
Article 63	Additional Principles Governing Commodity Control Agreements	74
Article 64	Administration of Commodity Control Agreements	74
Article 65	Initial Term, Renewal and Review of Commodity Control Agreements	75
Article 66	Settlement of Disputes	75
Section D. Miscellaneous Provisions		
Article 67	Relations with Inter-governmental Organizations	76
Article 68	Obligations of Members Regarding Existing and Proposed Commodity Agreements	76
Article 69	Territorial Application	76
Article 70	Exceptions to Chapter VI	77
CHAPTER VII - THE INTERNATIONAL TRADE ORGANIZATION		
Section A. Structure and Functions		
Article 71	Membership	78
Article 72	Functions	79
Article 73	Structure	80
		Page

## Section B. The Conference

Article 74	Composition	80
Article 75	Voting	80
Article 76	Sessions, Rules of Procedure and Officers	81
Article 77	Powers and Duties	81

## Section C. The Executive Board

Article 78	Composition of the Executive Board	82
Article 79	Voting	82
Article 80	Sessions, Rules of Procedure and Officers	83
Article 81	Powers and Duties	83

## Section D. The Commissions

Article 82	Establishment and Functions	83
Article 83	Composition and Rules of Procedure	84

## Section E. The Director-General and Staff

Article 84	The Director-General	84
Article 85	The Staff	84

## Section F. Other Organizational Provisions

Article 86	Relations with the United Nations	85
Article 87	Relations with Other Organizations	86
Article 88	International Character of the Responsibilities of the Director-General, Staff and Members of Commissions	86
Article 89	International Legal Status of the Organization	86
Article 90	Status of the Organization in the Territory of Members	86
Article 91	Contributions	87

## CHAPTER VIII - SETTLEMENT OF DIFFERENCES

Article 92	Reliance on the Procedures of the Charter	88
Article 93	Consultation and Arbitration	88
Article 94	Reference to the Executive Board	89
Article 95	Reference to the Conference	89
Article 96	Reference to the International Court of Justice	90
Article 97	Miscellaneous Provisions	91

## CHAPTER IX - GENERAL PROVISIONS

Article 98	Relations with Non-Members	92
Article 99	General Exceptions	92
		Page



Article 100	Amendments	93
Article 101	Review of the Charter	94
Article 102	Withdrawal and Termination	94
Article 103	Entry into Force and Registration	95
Article 104	Territorial Application	96
Article 105	Annexes	96
Article 106	Deposit and Authenticity of Texts; Title and Date of the Charter	96
Annexes A to J -	Relating to Article 16	97-102
Annex K -	Relating to Article 23	103
Annex L -	Relating to Article 78	104
Annex M -	Relating to Article 99	105
Annex N -	Relating to Article 100	105
Annex O -	Relating to Article 103	105
Annex P -	Interpretative Notes	106

---

## CHAPTER I

### PURPOSE AND OBJECTIVES

#### Article 1

RECOGNIZING the determination of the United Nations to create conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations,

THE PARTIES to this Charter undertake in the fields of trade and employment to co-operate with one another and with the United Nations

For the Purpose of

REALIZING the aims set forth in the Charter of the United Nations, particularly the attainment of the higher standards of living, full employment and conditions of economic and social progress and development, envisaged in Article 55 of that Charter.

TO THIS END they pledge themselves, individually and collectively, to promote national and international action designed to attain the following objectives:

1. To assure a large and steadily growing volume of real income and effective demand, to increase the production, consumption and exchange of goods, and thus to contribute to a balanced and expanding world economy.
2. To foster and assist industrial and general economic development, particularly of those countries which are still in the early stages of industrial development, and to encourage the international flow of capital for productive investment.
3. To further the enjoyment by all countries, on equal terms, of access to the markets, products and productive facilities which are needed for their economic prosperity and development.
4. To promote on a reciprocal and mutually advantageous basis the reduction of tariffs and other barriers to trade and the elimination of discriminatory treatment in international commerce.
5. To enable countries, by increasing the opportunities for their trade and economic development, to abstain from measures which would disrupt world commerce, reduce productive employment or retard economic progress.
6. To facilitate through the promotion of mutual understanding, consultation and co-operation the solution of problems relating to international trade in the fields of employment, economic development, commercial policy, business practices and commodity policy.

ACCORDINGLY they hereby establish the INTERNATIONAL TRADE ORGANIZATION through which they shall co-operate and Members to achieve the purpose and the objectives set forth in this Article.

---

## CHAPTER II

### EMPLOYMENT AND ECONOMIC ACTIVITY

#### Article 2

##### *Importance of Employment, Production and Demand in relation to the Purpose of this Charter*

1. The Members recognize that the avoidance of unemployment or underemployment, through the achievement and maintenance in each country of useful employment opportunities for those able and willing to work and of a large and steadily growing volume of production and effective demand for goods and services, is not of domestic concern alone, but is also a necessary condition for the achievement of the general purpose and the objectives set forth in Article 1, including the expansion of international trade, and thus for the well-being of all other countries.
2. The Members recognize that, while the avoidance of unemployment or underemployment must depend primarily on internal measures taken by individual countries, such measures should be supplemented by concerted action under the sponsorship of the Economic and Social Council of the United Nations in collaboration with the appropriate inter-governmental organizations, each of these bodies acting within its respective sphere and consistently with the terms and purposes of its basic instrument.
3. The Members recognize that the regular exchange of information and views among Members is indispensable for successful co-operation in the field of employment and economic activity and should be facilitated by the Organization.

#### Article 3

##### *Maintenance of Domestic Employment*

1. Each Member shall take action designed to achieve and maintain full and productive employment and large and steadily growing demand within its own territory through measures appropriate to its political, economic and social institutions.
2. Measures to sustain employment, production and demand shall be consistent with the other objectives and provisions of this Charter. Members shall seek to avoid measures which would have the effect of creating balance-of-payments difficulties for other countries.

#### Article 4

##### *Removal of Maladjustments within the Balance of Payments*

1. In the event that a persistent maladjustment within a Member's balance of payments is a major factor in a situation in which other Members are involved in balance-of-payments difficulties which handicap them in carrying out the provisions of Article 3 without resort to trade restrictions, the Member shall make its full contribution, while appropriate action shall be taken by the other

Members concerned, towards correcting the situation.

2. Action in accordance with this Article shall be taken with due regard to the desirability of employing methods which expand rather than contract international trade.

## Article 5

### *Exchange of Information and Consultation*

1. The Members and the Organization shall participate in arrangements made or sponsored by the Economic and Social Council of the United Nations, including arrangements with appropriate inter-governmental organizations:

- (a) for the systematic collection, analysis and exchange of information on domestic employment problems, trends and policies, including as far as possible information relating to national income, demand and the balance of payments;
- (b) for studies, relevant to the purpose and objectives set forth in Article 1, concerning international aspects of population and employment problems;
- (c) for consultation with a view to concerted action on the part of governments and intergovernmental organizations in order to promote employment and economic activity.

2. The Organization shall, if it considers that the urgency of the situation so requires, initiate consultations among Members with a view to their taking appropriate measures against the international spread of a decline in employment, production or demand.

## Article 6

### *Safeguards for Members subject to External Inflationary or Deflationary Pressure*

The Organization shall have regard, in the exercise of its functions under other Articles of this Charter, to the need of Members to take action within the provisions of this Charter to safeguard their economies against inflationary or deflationary pressure from abroad. In case of deflationary pressure special consideration shall be given to the consequences for any Member of a serious or abrupt decline in the effective demand of other countries.

## Article 7

### *Fair Labour Standards*

1. The Members recognize that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognize that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The Members recognize that unfair labour conditions, particularly in production for export, create difficulties in international trade, and, accordingly, each Member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory.
2. Members which are also members of the International Labour Organisation shall co-operate with that organization in giving effect to this undertaking.
3. In all matters relating to labour standards that may be referred to the Organization in accordance with the provisions of Articles 94 or 95, it shall consult and co-operate with the International Labour Organisation.

---

CHAPTER III  
ECONOMIC DEVELOPMENT AND RECONSTRUCTION

Article 8

*Importance of Economic Development and Reconstruction in Relation to the Purpose of this Charter*

The Members recognize that the productive use of the world's human and material resources is of concern to and will benefit all countries, and that the industrial and general economic development of all countries, particularly of those in which resources are as yet relatively undeveloped, as well as the reconstruction of those countries whose economies have been devastated by war, will improve opportunities for employment, enhance the productivity of labour, increase the demand for goods and services, contribute to economic balance, expand international trade and raise levels of real income.

Article 9

*Development of Domestic Resources and Productivity*

Members shall within their respective territories take action desired progressively to develop, and where necessary to reconstruct, industrial and other economic resources and to raise standards of productivity through measures not inconsistent with the other provisions of this Charter.

Article 10

*Co-operation for Economic Development and Reconstruction*

1. Members shall co-operate with one another, with the Economic and Social Council of the United Nations, with the Organization and with other appropriate inter-governmental organizations, in facilitating and promoting industrial and general economic development, as well as the reconstruction of those countries whose economies have been devastated by war.

2. With a view to facilitating and promoting industrial and general economic development and consequently higher standards of living, especially of those countries which are still relatively undeveloped, as well as the reconstruction of those countries whose economies have been devastated by war, and subject to any arrangements which may be entered into between the Organization and the Economic and Social Council of the United Nations and appropriate inter-governmental organizations, the Organization shall, within its powers and resources, at the request of any Member:

- (a) (i) study the Member's natural resources and potentialities for industrial and general economic development, and assist in the formulation of plans for such development;

- (ii) furnish the Member with appropriate advice concerning its plans for economic development or reconstruction and the financing and carrying out of its programmes for economic development or reconstruction; or
- (b) assist the Member to procure such advice or study.

These services shall be provided on terms to be agreed and in such collaboration with appropriate regional or other inter-governmental organizations as will use fully the competence of each of them. The Organization shall also, upon the same conditions, aid Members in procuring appropriate technical assistance.

3. With a view to facilitating and promoting industrial and general economic development, especially of those countries which are still relatively undeveloped, as well as the reconstruction of those countries whose economies have been devastated by war, the Organization shall co-operate with the Economic and Social Council of the United Nations and appropriate inter-governmental organizations on all phases, within their special competence, of such development and reconstruction, and, in particular, in respect of finance, equipment, technical assistance and managerial skills.

## Article 11

### *Means of Promoting Economic Development and Reconstruction*

1. Progressive industrial and general economic development, as well as reconstruction, requires among other things adequate supplies of capital funds, materials, modern equipment and technology and technical and managerial skills. Accordingly, in order to stimulate and assist in the provision and exchange of these facilities:

- (a) Members shall co-operate, in accordance with Article 10, in providing or arranging for the provision of such facilities within the limits of their power, and Members shall not impose unreasonable or unjustifiable impediments that would prevent other Members from obtaining on equitable terms any such facilities for their economic development or, in the case of Member countries whose economies have been devastated by war, for their reconstruction;
- (b) no Member shall take unreasonable or unjustifiable action within its territory injurious to the rights or interests of nationals of other Members in the enterprise, skills, capital, arts or technology which they have supplied.

2. The Organization may, in such collaboration with other inter-governmental organizations as may be appropriate:

- (a) make recommendations for and promote bilateral or multilateral agreements on measures designed.
  - (i) to assure just and equitable treatment for the enterprise, skills, capital, arts and technology brought from one Member country to another;
  - (ii) to avoid international double taxation in order to stimulate foreign private investments;

- (iii) to enlarge to the greatest possible extent the benefits to Members from the fulfilment of the obligations under this Article;
- (b) make recommendations and promote agreements designed to facilitate an equitable distribution of skills, arts, technology, materials and equipment, with due regard to the needs of all Members;
- (c) formulate and promote the adoption of a general agreement or statement of principles regarding the conduct, practices and treatment of foreign investment,

## Article 12

### *International Investment for Economic Development and Reconstruction*

#### 1. The Members recognize that:

- (a) international investment, both public and private, can be of great value in promoting economic development and reconstruction, and consequent social progress;
- (b) the international flow of capital will be stimulated to the extent that Members afford nationals of other countries opportunities for investment and security for existing and future investments;
- (c) without prejudice to existing international agreements to which Members are parties, a Member has the right:
  - (i) to take any appropriate safeguards necessary to ensure that foreign investment is not used as a basis for interference in its internal affairs or national policies;
  - (ii) to determine whether and, to what extent and upon what terms it will allow future foreign investment;
  - (iii) to prescribe and give effect on just terms to requirements as to the ownership of existing and future investments;
  - (iv) to prescribe and give effect to other reasonable requirements with respect to existing and future investments;
- (d) the interests of Members whose nationals are in a position to provide capital for international investment and of Members who desire to obtain the use of such capital to promote their economic development or reconstruction may be promoted if such Members enter into bilateral or multilateral agreements relating to the opportunities and security for investment which the Members are prepared to offer and any limitations which they are prepared to accept of the rights referred to in sub-paragraph (c).

#### 2. Members therefore undertake:



- (a) subject to the provisions of paragraph 1(c) and to any agreements entered into under paragraph 1(d),
    - (i) to provide reasonable opportunities for investments acceptable to them and adequate security for existing and future investments, and
    - (ii) to give due regard to the desirability of avoiding discrimination as between foreign investments;
  - (b) upon the request of any Member and without prejudice to existing international agreements to which Members are parties, to enter into consultation or to participate in negotiations directed to the conclusion, if mutually acceptable, of an agreement of the kind referred to in paragraph 1(d).
3. Members shall promote co-operation between national and foreign enterprises or investors for the purpose of fostering economic development or reconstruction in case where such co-operation appears to the Members concerned to be appropriate.

### Article 13

#### *Governmental assistance to Economic Development and Reconstruction*

1. The Members recognize that special governmental assistance may be required to promote the establishment, development or reconstruction of particular industries or branches of agriculture, and that in appropriate circumstances the grant of such assistance in the form of protective measures is justified. At the same time they recognize that an unwise use of such measures would impose undue burdens on their own economies and unwarranted restrictions on international trade, and might increase unnecessarily the difficulties of adjustment for the economies of other countries.
2. The Organization and the Members concerned shall preserve the utmost secrecy in respect of matters arising under this Article.

- A -

3. If a Member, in the interest of its economic development or reconstruction, or for the purpose of increasing a most-favoured-nation rate of duty in connection with the establishment of a new preferential agreement in accordance with the provisions of Article 15, considers it desirable to adopt any non-discriminatory measure affecting imports which would conflict with an obligation which the Member has assumed in respect of any product through negotiations with any other Member or Members pursuant to Chapter IV but which would not conflict with that Chapter, such Member
- (a) shall enter into direct negotiations with all the other Members which have contractual rights. The Members shall be free to proceed in accordance with the terms of any agreement resulting from such negotiations, provided that the Organization is informed thereof; or
  - (b) shall initially or may, in the event of failure to reach agreement under

sub-paragraph (a), apply to the Organization. The Organization shall determine, from among Members which have contractual rights, the Member or Members materially affected by the proposed measure and shall sponsor negotiations between such Member or Members and the applicant Member with a view to obtaining expeditious and substantial agreement. The Organization shall establish and communicate to the Members concerned a time schedule for such negotiations, following as far as practicable any time schedule which may have been proposed by the applicant Member. The Members shall commence and proceed continuously with such negotiations in accordance with the time schedule established by the Organization. At the request of a Member, the Organization may, where it concurs in principle with the proposed measure, assist in the negotiations. Upon substantial agreement being reached, the applicant Member may be released by the Organization from the obligation referred to in this paragraph, subject to such limitations as may have been agreed upon in the negotiations between the Members concerned.

4. (a) If as a result of action initiated under paragraph 3, there should be an increase in imports of any product concerned, including products which can be directly substituted therefor, which if continued would be so great as to jeopardize the establishment, development or reconstruction of the industry, or branch of agriculture concerned, and if no preventive measures consistent with the provisions of this Charter can be found which seem likely to prove effective, the applicant Member may, after informing, and when practicable consulting with, the Organization, adopt such other measures as the situation may require, provided that such measures do not restrict imports more than necessary to offset the increase in imports referred to in this sub-paragraph except in unusual circumstances, such measures shall not reduce imports below the level obtaining in the most recent representative period preceding the date on which the Member initiated action under paragraph 3.
- (b) The Organization shall determine, as soon as practicable, whether any such measure should be continued, discontinued or modified. It shall in any case be terminated as soon as the Organization determines that the negotiations are completed or discontinued.
- (c) it is recognized that the contractual relationships referred to in paragraph 3 involve reciprocal advantages, and therefore any Member which has a contractual right in respect of the product to which such action relates, and whose trade is materially affected by the action, may suspend the application to the trade of the applicant Member of substantially equivalent obligations or concessions under or pursuant to Chapter IV, provided that the Member concerned has consulted the Organization before taking such action and the Organization does not disapprove.

- B -

5. In the case of any non-discriminatory measure affecting imports which would conflict with Chapter IV and which would apply to any product in respect of which the Member has assumed an obligation through negotiations with any other Member or Members pursuant to Chapter IV, the provisions of sub-paragraph (b) of paragraph 3 shall apply; *Provided* that before granting a release the Organization shall afford adequate opportunity for all Members which it determines to be materially affected to express their views. The provisions of paragraph 4 shall also be applicable in

this case.

- C -

6. If a Member in the interest of its economic development or reconstruction considers it desirable to adopt any non-discriminatory measure affecting imports which would conflict with Chapter IV, but which would not apply to any product in respect of which the Member has assumed an obligation through negotiations with any other Member or Members pursuant to Chapter IV, such Member shall notify, the Organization and shall transmit to the Organization a written statement of the considerations in support of the adoption, for a specified period, of the proposed measure.

7. (a) On application by such Member the Organization shall concur in the proposed measure and grant the necessary release for a specified period, having particular regard to the applicant Member's need for economic development or reconstruction, it is established that the measure
- (i) is designed to protect a particular industry, established between January 1, 1939 and the date of this Charter, which was protected during that period of its development by abnormal conditions arising out of the war; or
  - (ii) is designed to promote the establishment or development of a particular industry for the processing of an indigenous primary commodity, when the external sales of such commodity have been materially reduced as a result of new or increased restrictions imposed abroad, or
  - (iii) is necessary, in view of the possibilities and resources of the applicant Member to promote the establishment or development of a particular industry for the processing of an indigenous primary commodity, or for the processing of a by-product of such industry, which would otherwise be wasted, in order to achieve a fuller and more economic use of the applicant Member's natural resources and manpower and, in the long run, to raise the standard of living within the territory of the applicant Member, and is unlikely to have a harmful effect, in the long run, on international trade; or
  - (iv) is unlikely to be more restrictive of international trade than any other practicable and reasonable measure permitted under this Charter, which could be imposed without undue difficulty, and is the one most suitable for the purpose having regard to the economics of the industry or branch of agriculture concerned and to the applicant Member's need for economic development or reconstruction.

The foregoing provisions of this sub-paragraph are subject to the following conditions:

- (1) any proposal by the applicant Member to apply any such measure, with or without modification, after the end of the initial period, shall not be subject to the provisions of this paragraph; and
- (2) the Organization shall not concur in any measure under the provisions of (i), (ii) or (iii) above which is likely to cause serious prejudice to exports of a primary commodity on which the economy of another Member country is largely dependent.

- 
- (b) The applicant Member shall apply any measure permitted under sub-paragraph (a) in such a way as to avoid unnecessary damage to the commercial or economic interests of any other Member, including interests under the provisions of Articles 3 and 9.
8. If the proposed measure does not fall within the provisions of paragraph 7, the Member
- (a) may enter into direct consultations with the Member or Members which, in its judgment, would be materially affected by the measure. At the same time, the Member shall inform the Organization of such consultations in order to afford it an opportunity to determine whether all materially affected Members are included within the consultations. Upon complete or substantial agreement being reached, the Member interested in taking the measure shall apply to the Organization. The Organization shall promptly examine the application to ascertain whether the interests of all the materially affected Members have been duly taken into account. If the Organization reaches this conclusion, with or without further consultations between the Members concerned, it shall release the applicant Member from its obligations under the relevant provision of Charter IV, subject to such limitations as the Organization may impose; or
  - (b) may initially, or in the event of failure to reach complete or substantial agreement under sub-paragraph (a), apply to the Organization. The Organization shall promptly transmit the statement submitted under paragraph 6 to the Member or Members which are determined by the Organization to be materially affected by the proposed measure. Such Member or Members shall, within the time limits prescribed by the Organization, inform it whether, in the light of the anticipated effects of the proposed measure on the economy of such Member country or countries, there is any objection to the proposed measure. The Organization shall,
    - (i) if there is no objection to the proposed measure on the part of the affected Member or Members, immediately release the applicant Member from its obligations under the relevant provision of Chapter IV; or
    - (ii) if there is objection, promptly examine the proposed measure, having regard to the provisions of this Charter, to the considerations presented by the applicant Member and its need for economic development or reconstruction, to the views of the Member or Members determined to be materially affected, and to the effect which the proposed measure, with or without modification, is likely to have, immediately and in the long run, on international trade, and, in the long run, on the standard of living within the territory of the applicant Member. If, as a result of such examination, the Organization concurs in the proposed measure, with or without modification, it shall release the applicant Member from its obligations under the relevant provision of Chapter IV, subject to such limitations as it may impose.

9. If, in anticipation of the concurrence of the Organization in the adoption of a measure referred to in paragraph 6, there should be an increase or threatened increase in the imports of any product concerned, including products which can be directly substituted therefore, so substantial as to jeopardize the establishment, development or reconstruction of the industry or branch of agriculture concerned, and if no preventive measures consistent with this Charter can be found which seem likely to prove effective, the applicant Member may, after informing, and when practicable consulting with, the Organization, adopt such other measures as the situation may require, pending a decision by the Organization on the Member's application; *Provided* that such measures do not reduce imports below the level obtaining in the most recent representative period preceding the date on which notification was given under paragraph 6.

10. The Organization shall, at the earliest opportunity but ordinarily within fifteen days after receipt of an application under the provisions of paragraph 7 or sub-paragraphs (a) or (b) of paragraph 8, advise the applicant Member of the date by which it will be notified whether or not it is released from the relevant obligation. This shall be the earliest practicable date and not later than ninety days after receipt of such application; *Provided* that, if unforeseen difficulties arise before the date set, the period may be extended after consultation with the applicant Member. If the applicant Member is not so notified by the date set, it may, after informing the Organization, institute the proposed measure.

#### Article 14

##### *Transitional Measures*

1. Any Member may maintain any non-discriminatory protective measure affecting imports which has been imposed for the establishment, development or reconstruction of a particular industry or branch of agriculture and which is not otherwise permitted by this Charter, provided that notification has been given of such measure and of each product to which it relates:

- (a) in the case of a Member signatory to the Final Act of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, not later than October 10, 1947, in respect of measures in force on September 1, 1947, subject to decisions made under paragraph 6 of Article XVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade; except that if in special circumstances the CONTRACTING PARTIES to that Agreement agree to dates other than those specified in this sub-paragraph, such other dates shall apply;
- (b) in the case of any other Member, not later than the day on which it deposits its instrument of acceptance of this Charter, in respect of measures in force on that day or on the day of the entry into force of the Charter, whichever is the earlier;

and provided further that notification has been given under sub-paragraph (a) to the other signatories to the Final Act of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment and under sub-paragraph (b) to the Organization, or, if the Charter has not entered into force on the day of such notification, to the signatories to the Final Act of the United Nations Conference on Trade and Employment.

2. Any Member maintaining any such measure, other than a measure approved by the CONTRACTING PARTIES to the General Agreement under paragraph 6 of Article XVIII of that Agreement, shall, within one month of becoming a Member of the Organization, submit to it a statement of the considerations in support of the maintenance of the measure and the period for

which it wishes to maintain it. The Organization shall, as soon as possible, but in any case within twelve months of such Member becoming a Member of the Organization, examine and give a decision concerning the measure as if it had been submitted to the Organization for its concurrence under Article 13.

3. Any measure, approved in accordance with the provisions of Article XVIII of the General Agreement, and which is in effect at the time this Charter enters into force, may remain in effect thereafter subject to the conditions of any such approval and, if the Organization so decides, to review by the Organization.

4. This Article shall not apply to any measure relating to a product in respect of which the Member has assumed an obligation through negotiations pursuant to Chapter IV.

5. In cases where the Organization decides that a measure should be modified or withdrawn by a specified date, it shall have regard to the possible need of a Member for a period of time in which to make such modification or withdrawal.

#### Article 15

##### *Preferential Agreements for Economic Development and Reconstruction*

1. The Members recognize that special circumstances, including the need for economic development or reconstruction, may justify new preferential agreements between two or more countries in the interest of the programmes of economic development or reconstruction of one or more of them.

2. Any Member contemplating the conclusion of such an agreement shall communicate its intention to the Organization and provide it with the relevant information to enable it to examine the proposed agreement. The Organization shall promptly communicate such information to all Members.

3. The Organization shall examine the proposal and, by a two-thirds majority of the Members present and voting, may grant, subject to such conditions as it may impose, an exception to the provisions of Article 16 to permit the proposed agreement to become effective.

4. Notwithstanding the provisions of paragraph 3, the Organization shall authorize, in accordance with the provisions of paragraphs 5 and 6, the necessary departure from the provisions of Article 16 in respect of a proposed agreement between Members for the establishment of tariff preferences which it determines to fulfil the following conditions and requirements:

- (a) the territories of the parties to the agreement are contiguous one with another, or all parties belong to the same economic region;
- (b) any preference provided for in the agreement is necessary to ensure a sound and adequate market for a particular industry or branch of agriculture which is being, or is to be, created or reconstructed or substantially developed or substantially modernized;
- (c) the parties to the agreement undertake to grant free entry for the products of the industry or branch of agriculture referred to in sub-paragraph (b) or to apply customs duties to such products sufficiently low to ensure that the objectives set

forth in that sub-paragraph will be achieved;

- (d) any compensation granted to the other parties by the party receiving preferential treatment shall, if it is a preferential concession, conform with the provisions of this paragraph;
- (e) the agreement contains provisions permitting, on terms and conditions to be determined by negotiation with the parties to the agreement, the adherence of other Members, which are able to qualify as parties to the agreement under the provisions of this paragraph, in the interest of their programmes of economic development or reconstruction. The provisions of Chapter VIII may be invoked by such a Member in this respect only on the ground that it has been unjustifiably excluded from participation in such an agreement;
- (f) the agreement contains provisions for its termination within a period necessary for the fulfilment of its purposes but, in any case, not later than at the end of ten years; any renewal shall be subject to the approval of the Organization and no renewal shall be for a longer period than five years.

5. When the Organization, upon the application of a Member and in accordance with the provisions of paragraph 6, approves a margin of preference as an exception to Article 16 in respect of the products covered by the proposed agreement, it may, as a condition of its approval, require a reduction in an unbound most-favoured-nation rate of duty proposed by the Member in respect of any product so covered, if in the light of the representations of any affected Member it considers that rate excessive.

6. (a) If the Organization finds that the proposed agreement fulfils the conditions and requirements set forth in paragraph 4 and that the conclusion of the agreement is not likely to cause substantial injury to the external trade of a Member country not party to the agreement, it shall within two months authorize the parties to the agreement to depart from the provisions of Article 16, as regards the products covered by the agreement. If the Organization does not give a ruling within the specified period, its authorization shall be regarded as having been automatically granted.
- (b) If the Organization finds that the proposed agreement, while fulfilling the conditions and requirements set forth in paragraph 4, is likely to cause substantial injury to the external trade of a Member country not party to the agreement, it shall inform interested Members of its findings and shall require the Members contemplating the conclusion of the agreement to enter into negotiations with that Member. When agreement is reached in the negotiations, the Organization shall authorize the Members contemplating the conclusion of the preferential agreement to depart from the provisions of Article 16 as regards the products covered by the preferential agreement. If, at the end of two months from the date on which the Organization suggested such negotiations, the negotiations have not been completed and the Organization considers that the injured Member is unreasonably preventing the conclusion of the negotiations, it shall authorize the necessary departure from the provisions of Article 16 and at the same time shall fix a fair compensation to be granted by the parties to the agreement to the injured Member or, if this is not possible or reasonable, prescribe such modification of the agreement as will give such Member fair treatment. The provisions of Chapter VIII may be invoked by such Member only if it does not accept the decision of the Organization regarding

such compensation.

- (c) If the Organization finds that the proposed agreement, while fulfilling the conditions and requirements set forth in paragraph 4, is likely to jeopardize the economic position of a Member in world trade, it shall not authorize any departure from the provisions of Article 16 unless the parties to the agreement have reached a mutually satisfactory understanding with that Member.
- (d) If the Organization finds that the prospective parties to a regional preferential agreement have, prior to November 21, 1947, obtained from countries representing at least two-thirds of their import trade the right to depart from most-favoured-nation treatment in the cases envisaged in the agreement, the Organization shall, without prejudice to the conditions governing the recognition of such right, grant the authorization provided for in paragraph 5 and in sub-paragraph (a) of this paragraph, provided that the conditions and requirements set out in sub-paragraphs (a), (e) and (f) of paragraph 4 are fulfilled. Nevertheless, if the Organization finds that the external trade of one or more Member countries, which have not recognized this right to depart from most-favoured-nation treatment, is threatened with substantial injury, it shall invite the parties to the agreement to enter into negotiations with the injured Member, and the provisions of sub-paragraph (b) of this paragraph shall apply.



## CHAPTER IV

## COMMERCIAL POLICY

## SECTION A - TARIFFS, PREFERENCES, AND INTERNAL TAXATION AND REGULATION

## Article 16

*General Most-favoured-nation Treatment*

1. With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters within the scope of paragraphs 2 and 4 of Article 18, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any Member to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for all other Member countries.

2. The provisions of paragraph 1 shall not require the elimination, except as provided in Article 17, of any preferences in respect of import duties or charges which do not exceed the margins provided for in paragraph 4 and which fall within the following descriptions:

- (a) preferences in force exclusively between two or more of the territories listed in Annex A, subject to the conditions set forth therein;
- (b) preferences in force exclusively between two or more territories which on July 1, 1939 were connected by common sovereignty or relations of protection or suzerainty and which are listed in Annexes B, C, D and E;
- (c) preferences in force exclusively between the United States of America and the Republic of Cuba;
- (d) preferences in force exclusively between the Republic of the Philippines and the United States of America, including the dependent territories of the latter;
- (e) preferences in force exclusively between neighbouring countries listed in Annexes F, G, H, I and J.

3. The provisions of paragraph 1 shall not apply to preferences between the countries formerly a part of the Ottoman Empire and detached from it on July 24, 1923, provided such preferences fulfil the applicable requirements of Article 15.

4. The margin of preference on any product in respect of which a preference is permitted under paragraph 2 shall not exceed (a) the maximum margin provided for under the General Agreement on Tariffs and Trade or any subsequent operative agreement resulting from negotiations under Article 17, or (b) if not provided for under such agreements, the margin existing either on April 10, 1947, or on any earlier date established for a Member as a basis for negotiating the General Agreement on Tariffs and Trade, at the option of such Member.

5. The imposition of a margin of tariff preference not in excess of the amount necessary to compensate for the elimination of a margin of preference in an internal tax existing on April 10, 1947, exclusively between two or more of the territories in respect of which preferential import duties or charges are permitted under paragraph 2, shall not be deemed to be contrary to the provisions of this Article, it being understood that any such margin of tariff preference shall be subject to the provisions of Article 17.

## Article 17

### *Reduction of Tariffs and Elimination of Preferences*

1. Each Member shall, upon the request of any other Member or Members, and subject to procedural arrangements established by the Organization, enter into and carry out with such other Member or Members negotiations directed to the substantial reduction of the general levels of tariffs and other charges on imports and exports, and to the elimination of the preferences referred to in paragraph 2 of Article 16 on a reciprocal and mutually advantageous basis.

2. The negotiations provided for in paragraph 1 shall proceed in accordance with the following rules:

- (a) Such negotiations shall be conducted on a selective product-by-product basis which will afford adequate opportunity to take into account the needs of individual countries and individual industries. Members shall be free not to grant concessions on particular products and, in the granting of a concession, they may reduce the duty, bind it at its then existing level, or undertake not to raise it above a specified higher level.
- (b) No Member shall be required to grant unilateral concessions, or to grant concessions to other Members without receiving adequate concessions in return. Account shall be taken of the value to any Member of obtaining in its own right and by direct obligation the indirect concessions which it would otherwise enjoy only by virtue of Article 16.
- (c) in negotiations relating to any specific product with respect to which a preference applies,
  - (i) when a reduction is negotiated only in the most-favoured-nation rate, such reduction shall operate automatically to reduce or eliminate the margin of preference applicable to that product;
  - (ii) when a reduction is negotiated only in the preferential rate, the most-favoured-nation rate shall automatically be reduced to the extent of such reduction;
  - (iii) when it is agreed that reductions will be negotiated in both the most-favoured-nation rate and the preferential rate, the reduction in each shall be that agreed by the parties to the negotiations;
  - (iv) no margin of preference shall be increased

- (d) The binding against increase of low duties or of duty-free treatment shall in principle be recognized as a concession equivalent in value to the substantial reduction of high duties or the elimination of tariff preferences.
- (e) Prior international obligations shall not be invoked to frustrate the requirement under paragraph 1 to negotiate with respect to preferences, it being understood that agreements which result from such negotiations and which conflict with such obligations shall not require the modification or termination of such obligations except (i) with the consent of the parties to such obligations, or, in the absence of such consent, (ii) by modification or termination of such obligations in accordance with their terms.

3. The negotiations leading to the General Agreement on Tariffs and Trade, concluded at Geneva on October 30, 1947, shall be deemed to be negotiations pursuant to this Article. The concessions agreed upon as a result of all other negotiations completed by a Member pursuant to this Article shall be incorporated in the General Agreement on terms to be agreed with the parties thereto. If any Member enters into any agreement relating to tariffs or preferences which is not concluded pursuant to this Article, the negotiations leading to such agreement shall nevertheless conform to the requirements of paragraph 2 (c).

4. (a) The provisions of Article 16 shall not prevent the operation of paragraph 5 (b) of Article XXV of the General Agreement on Tariffs and Trade, as amended at the First Session of the CONTRACTING PARTIES.

(b) If a Member has failed to become a contracting party to the General Agreement within two years from the entry into force of this Charter with respect to such Member, the provisions of Article 16 shall cease to require, at the end of that period, the application to the trade of such Member country of the concessions granted, in the appropriate Schedule annexed to the General Agreement, by another Member which has requested the first Member to negotiate with a view to becoming a contracting party to the General Agreement but has not successfully concluded negotiations; *Provided* that the Organization may, by a majority of the votes cast, require the continued application of such concessions to the trade of any Member country which has been unreasonably prevented from becoming a contracting party to the General Agreement pursuant to negotiations in accordance with the provisions of this Article.

(c) If a Member which is a contracting party to the General Agreement proposes to withhold tariff concessions from the trade of a Member country which is not a contracting party, it shall give notice in writing to the Organization and to the affected Member. The latter Member may request the Organization to require the continuance of such concessions, and if such a request has been made the tariff concessions shall not be withheld pending a decision by the Organization under the provisions of sub-paragraph (b) of this paragraph.

(d) In any determination whether a Member has been unreasonably prevented from becoming a contracting party to the General Agreement, and in any determination under the provisions of Chapter VIII whether a Member has failed without sufficient justification to fulfil its obligations under paragraph 1 of this Article, the Organization shall have regard to all relevant circumstances, including the developmental, reconstruction and other needs, and the general fiscal structures, of the Member countries concerned and to the provisions of the Charter as a whole.

(e) If such concessions are in fact withheld, so as to result in the application to the trade of a Member country of duties higher than would otherwise have been applicable, such Member shall then be free, within sixty days after such action becomes effective, to give written notice of withdrawal from the Organization. The withdrawal shall become effective upon the expiration of sixty days from the day on which such notice is received by the Director-General.

## Article 18

### *National Treatment on Internal Taxation and Regulation*

1. The Members recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.

2. The products of any Member country imported into any other Member country shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no Member shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.

3. With respect to any existing internal tax which is inconsistent with the provisions of paragraph 2 but which is specifically authorized under a trade agreement, in force on April 10, 1947, in which the import duty on the taxed product is bound against increase, the Member imposing the tax shall be free to postpone the application of the provisions of paragraph 2 to such tax until such time as it can obtain release from the obligations of such trade agreement in order to permit the increase of such duty to the extent necessary to compensate for the elimination of the protective element of the tax.

4. The products of any Member country imported into any other Member country shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations, and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product.

5. No Member shall establish or maintain any internal quantitative regulation relating to the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions which requires, directly or indirectly, that any specified amount or proportion of any product which is the subject of the regulation must be supplied from domestic sources. Moreover, no Member shall otherwise apply internal quantitative regulations in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.

6. The provisions of paragraph 5 shall not apply to any internal quantitative regulation in force in any Member country on July 1, 1939, April 10, 1947 or on the date of this Charter, at the option of that Member; *Provided* that any such regulation which is contrary to the provisions of paragraph 5 shall not be modified to the detriment of imports and shall be subject to negotiation and shall accordingly be treated as a customs duty for the purposes of Article 17.

7. No internal quantitative regulation relating to the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions shall be applied in such a manner as to allocate any such amount or proportion among external sources of supply.

8. (a) The provisions of this Article shall not apply to laws, regulations or requirements governing the procurement by governmental agencies of products purchased for governmental purposes and not with a view to commercial resale or with a view to use in the production of goods for commercial sale.

(b) The provisions of this Article shall not prevent the payment of subsidies exclusively to domestic producers, including payments to domestic producers derived from the proceeds of internal taxes or charges applied consistently with the provisions of this Article and subsidies effected through governmental purchases of domestic products.

9. The Members recognize that internal maximum price control measures, even though conforming to the other provisions of this Article, can have effects prejudicial to the interests of Member countries supplying imported products. Accordingly, Members applying such measures shall take account of the interests of exporting Member countries with a view to avoiding to the fullest practicable extent such prejudicial effects.

## Article 19

### *Special Provisions relating to Cinematograph Films*

The provisions of Article 18 shall not prevent any Member from establishing or maintaining internal quantitative regulations relating to exposed cinematograph films. Any such regulations shall take the form of screen quotas which shall conform to the following conditions and requirements:

- (a) Screen quotas may require the exhibition of cinematograph films of national origin during a specified minimum proportion of the total screen time actually utilized over a specified period of not less than one year, in the commercial exhibition of all films of whatever origin, and shall be computed on the basis of screen time per theatre per year or the equivalent thereof.
- (b) With the exception of screen time reserved for films of national origin under a screen quota, screen time, including screen time released by administrative action from time reserved for films of national origin, shall not be allocated formally or in effect among sources of supply.
- (c) Notwithstanding the provisions of sub-paragraph (b) any Member may maintain screen quotas conforming to the requirements of sub-paragraph (a) which reserve a minimum proportion of screen time for films of a specified origin other than that of the Member imposing such screen quotas; *Provided* that such minimum proportion of screen time shall not be increased above the level in effect on April 10, 1947.
- (d) Screens quotas shall be subject to negotiation and shall accordingly be treated as customs duties for the purposes of Article 17.

## SECTION B - QUANTITATIVE RESTRICTIONS AND RELATED EXCHANGE MATTERS

### Article 20

#### *General Elimination of Quantitative Restrictions*

1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any Member on the importation of any product of any other Member country or on the exportation or sale for export of any product destined for any other Member country.
2. The provisions of paragraph 1 shall not extend to the following:
  - (a) export prohibitions or restrictions applied for the period necessary to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting Member country;
  - (b) import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade; if, in the opinion of the Organization, the standards or regulations adopted by a Member under this sub-paragraph have an unduly restrictive effect on trade, the Organization may request the Member to revise the standards or regulations; *Provided* that it shall not request the revision of standards internationally agreed pursuant to recommendations made under paragraph 7 of Article 39;
  - (c) import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate effectively:
    - (i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic agricultural or fisheries product for which the imported product can be directly substituted; or
    - (ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic agricultural or fisheries product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or
    - (iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible.
3. With regard to import restrictions applied under the provisions of paragraph 2 (c):

- (a) such restrictions shall be applied only so long as the governmental measures referred to in paragraph 2 (c) are in force, and, when applied to the import of products of which domestic supplies are available during only a part of the year, shall not be applied in such a way as to prevent their import in quantities sufficient to satisfy demand for current consumption purposes during those periods of the year when like domestic products, or domestic products for which the imported product can be directly substituted, are not available;
  - (b) any Member intending to introduce restrictions on the importation of any product shall, in order to avoid unnecessary damage to the interests of exporting countries, give notice in writing as far in advance as practicable to the Organization and to Members having a substantial interest in supplying that product, in order to afford such Members adequate opportunity for consultation in accordance with the provisions of paragraphs 2 (d) and 4 of Article 22, before the restrictions enter into force. At the request of the importing Member concerned, the notification and any information disclosed during the consultations shall be kept strictly confidential;
  - (c) any Member applying such restrictions shall give public notice of the total quantity or value of the product permitted to be imported during a specified future period and of any change in such quantity or value;
  - (d) any restrictions applied under paragraph 2(c) (i) shall not be such as will reduce the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions. In determining this proportion, the Member applying the restrictions shall pay due regard to the proportion prevailing during a previous representative period and to any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product concerned.
4. Throughout this Section the terms "import restrictions" and "export restrictions" include restrictions made effective through state-trading operations.

## Article 21

### *Restrictions to safeguard the Balance of Payments*

1. The Members recognize that:
- (a) it is primarily the responsibility of each Member to safeguard its external financial position and to achieve and maintain stable equilibrium in its balance of payments;
  - (b) an adverse balance of payments of one Member country may have important effects on the trade and balance of payments of other Member countries, if it results in, or may lead to, the imposition by the Member of restrictions affecting international trade;
  - (c) the balance of payments of each Member country is of concern to other Members, and therefore it is desirable that the Organization should promote consultations among Members and, where possible, agreed action consistent with this Charter for the purpose of correcting a maladjustment in the balance of payments; and

- (d) action taken to restore stable equilibrium in the balance of payments should, so far as the Member or Members concerned find possible, employ methods which expand rather than contract international trade.

2. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of Article 20, any Member, in order to safeguard its external financial position and balance of payments, may restrict the quantity or value of merchandise permitted to be imported, subject to the provisions of the following paragraphs of this Article.

3. (a) No Member shall institute, maintain or intensify import restrictions under this Article except to the extent necessary

- (i) to forestall the imminent threat of, or to stop, a serious decline in its monetary reserves, or
- (ii) in the case of a Member with very low monetary reserves, to achieve a reasonable rate of increase in its reserves.

Due regard shall be paid in either case to any special factors which may be affecting the Member's reserves or need for reserves, including, where special external credits or other resources are available to it, the need to provide for the appropriate use of such credits or resources.

(b) A Member applying restrictions under sub-paragraph (a) shall progressively relax and ultimately eliminate them, in accordance with the provisions of that sub-paragraph, as its external financial position improves. This provision shall not be interpreted to mean that a Member is required to relax or remove such restrictions if that relaxation or removal would thereupon produce conditions justifying the intensification or institution, respectively, of restrictions under sub-paragraph (a).

(c) Members undertake:

- (i) not to apply restrictions so as to prevent unreasonably the importation of any description of merchandise in minimum commercial quantities the exclusion of which would impair regular channels of trade, or restrictions which would prevent the importation of commercial samples or prevent the importation of such minimum quantities of a product as may be necessary to obtain and maintain patent, trade mark, copyright or similar rights under industrial or intellectual property laws;
- (ii) to apply restrictions under this Article in such a way as to avoid unnecessary damage to the commercial or economic interests of any other Member, including interests under Articles 3 and 9.

4. (a) The Members recognize that in the early years of the Organization all of them will be confronted in varying degrees with problems of economic adjustment resulting from the war. During this period the Organization shall, when required to take decisions under this Article or under Article 23, take full account of the difficulties of post-war adjustment and of the need which a Member may have to use import restrictions as a step towards the restoration of equilibrium in its balance of payments on a sound and lasting basis.



(b) The Members recognize that, as a result of domestic policies directed toward the fulfilment of a Member's obligations under Article 3 relating to the achievement and maintenance of full and productive employment and large and steadily growing demand, or its obligations under Article 9 relating to the reconstruction or development of industrial and other economic resources and to the raising of standards of productivity, such a Member may find that demands for foreign exchange on account of imports and other current payments are absorbing the foreign exchange resources currently available to it in such a manner as to exercise pressure on its monetary reserves which would justify the institution or maintenance of restrictions under paragraph 3 of this Article. Accordingly,

- (i) no Member shall be required to withdraw or modify restrictions which it is applying under this Article on the ground that a change in such policies would render these restrictions unnecessary;
- (ii) any Member applying import restrictions under this Article may determine the incidence of the restrictions on imports of different products or classes of products in such a way as to give priority to the importation of those products which are more essential in the light of such policies.

(c) Members undertake, in carrying out their domestic policies, to pay due regard to the need for restoring equilibrium in their balance of payments on a sound and lasting basis and to the desirability of assuring an economic employment of productive resources.

5. (a) Any Member which is not applying restrictions under this Article, but is considering the need to do so, shall, before instituting such restrictions (or, in circumstances in which prior consultation is impracticable, immediately after doing so), consult with the Organization as to the nature of its balance-of-payments difficulties, alternative corrective measures which may be available, and the possible effect of such measures on the economies of other Members. No Member shall be required in the course of consultations under this subparagraph to indicate in advance the choice or timing of any particular measure which it may ultimately determine to adopt.

(b) The Organization may at any time invite any Member which is applying import restrictions under this Article to enter into such consultations with it, and shall invite any Member substantially intensifying such restrictions to consult within thirty days. A Member thus invited shall participate in the consultations. The Organization may invite any other Member to take part in the consultations. Not later than two years from the day on which this Charter enters into force, the Organization shall review all restrictions existing on that day and still applied under this Article at the time of the review.

(c) Any Member may consult with the Organization with a view to obtaining the prior approval of the Organization for restrictions which the Member proposes, under this Article, to maintain, intensify or institute, or for the maintenance, intensification or institution of restrictions under specified future conditions. As a result of such consultations, the Organization may approve in advance the maintenance, intensification or institution of restrictions by the Member in question in so far as the general extent, degree of intensity and duration of the restrictions are concerned. To the extent to which such approval has been given, the requirements of subparagraph (a) of this paragraph shall be deemed to have been fulfilled, and the action of the Member applying the restrictions shall not be open to challenge under subparagraph (d) of this paragraph on the ground that such action is inconsistent with the provisions of subparagraphs (a) and (b) of paragraph 3.

- (d) Any Member which considers that another Member is applying restrictions under

this Article inconsistently with the provisions of paragraphs 3 or 4 of this Article or with those of Article 22 (subject to the provisions of Article 23) may bring the matter to the Organization for discussion; and the Member applying the restrictions shall participate in the discussion. If, on the basis of the case presented by the Member initiating the procedure, it appears to the Organization that the trade of that Member is adversely affected, the Organization shall submit its views to the parties with the aim of achieving a settlement of the matter in question which is satisfactory to the parties and to the Organization. If no such settlement is reached and if the Organization determines that the restrictions are being applied inconsistently with the provisions of paragraphs 3 or 4 of this Article or with those of Article 22 (subject to the provisions of Article 23), the Organization shall recommend the withdrawal or modification of the restrictions. If the restrictions are not withdrawn or modified in accordance with the recommendation of the Organization within sixty days, the Organization may release any Member from specified obligations or concessions under or pursuant to this Charter towards the Member applying the restrictions.

(e) In consultations between a Member and the Organization under this paragraph there shall be full and free discussion as to the various causes; and the nature of the Member's balance-of-payments difficulties. It is recognized that premature disclosure of the prospective application, withdrawal or modification of any restrictions under this Article might stimulate speculative trade and financial movements which would tend to defeat the purposes of this Article. Accordingly, the Organization shall make provision for the observance of the utmost secrecy in the conduct of any consultation.

6. If there is a persistent and widespread application of import restrictions under this Article, indicating the existence of a general disequilibrium which is restricting international trade, the Organization shall initiate discussions to consider whether other measures might be taken, either by those Members whose balances of payments are under pressure or by those Members whose balances of payments are tending to be exceptionally favourable, or by any appropriate inter-governmental organization, to remove the underlying causes of the disequilibrium. On the invitation of the Organization, Members shall participate in such discussions.

## Article 22

### *Non-discrimination Administration of Quantitative Restrictions*

1. No prohibition or restriction shall be applied by any Member on the importation of any product of any other Member country or on the exportation of any product destined for any other Member country, unless the importation of the like product of all third countries or the exportation of the like product to all third countries is similarly prohibited or restricted.

2. In applying import restrictions to any product, Members shall aim at a distribution of trade in such product approaching as closely as possible to the shares which the various Member countries might be expected to obtain in the absence of such restrictions, and to this end shall observe the following provisions:

- (a) wherever practicable, quotas representing the total amount of permitted imports (whether allocated among supplying countries or not) shall be fixed, and notice given of their amount in accordance with paragraph 3 (b);
- (b) in cases in which quotas are not practicable, the restrictions may be applied by means of import licences or permits without a quota;

- (c) Members shall not, except for purposes of operating quotas allocated in accordance with sub-paragraph (d) of this paragraph, require that import licences or permits be utilized for the importation of the product concerned from a particular country or source;
- (d) in cases in which a quota is allocated among supplying countries, the Member applying the restrictions may seek agreement with respect to the allocation of shares in the quota with all other Members having a substantial interest in supplying the product concerned. In cases in which this method is not reasonably practicable, the Member concerned shall allot to Member countries having a substantial interest in supplying the product shares of the total quantity or value of imports of the product based upon the proportions supplied by such Member countries during a previous representative period, due account being taken of any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product. No conditions or formalities shall be imposed which would prevent any Member country from utilizing fully the share of any such total quantity or value which has been allotted to it, subject to importation being made within any prescribed period to which the quota may relate.

3. (a) In the case of import restrictions involving the granting of import licences, the Member applying the restrictions shall provide, upon the request of any Member having an interest in the trade in the product concerned, all relevant information concerning the administration of the restrictions, the import licences granted over a recent period and the distribution of such licences among supplying countries; *Provided* that there shall be no obligation to supply information as to the names of importing or supplying enterprises.

(b) In the case of import restrictions involving the fixing of quotas, the Member applying the restrictions shall give public notice of the total quantity or value of the product or products which will be permitted to be imported during a specified future period and of any change in such quantity or value. Any supplies of the product in question which were en route at the time at which public notice was given shall not be excluded from entry; *Provided* that they may be counted, so far as practicable, against the quantity permitted to be imported in the period in question, and also, where necessary, against the quantities permitted to be imported in the next following period or periods, and *Provided* further that if any Member customarily exempts from such restrictions products entered for consumption or withdrawn from warehouse for consumption during a period of thirty days after the day of such public notice, such practice shall be considered full compliance with this sub-paragraph.

(c) In the case of quotas allocated among supplying countries, the Member applying the restrictions shall promptly inform all other Members having an interest in supplying the product concerned of the shares in the quota currently allocated, by quantity or value, to the various supplying countries and shall give public notice thereof.

(d) If the Organization finds, upon the request of a Member, that the interests of that Member would be seriously prejudiced by giving, in regard to certain products, the public notice required under sub-paragraphs (b) and (c) of this paragraph, by reason of the fact that a large part of its imports of such products is supplied by non-Member countries, the Organization shall release the Member from compliance with the obligations in question to the extent and for such time as it finds necessary to prevent such prejudice. Any request made by a Member pursuant to this sub-paragraph shall be acted upon promptly by the Organization.

4. With regard to restrictions applied in accordance with the provisions of paragraph 2 (d) of this Article or under the provisions of paragraph 2 (c) of Article 20, the selection of a representative period for any product and the appraisal of any special factors affecting the trade in the product shall be made initially by the Member applying the restrictions; *Provided* that such Member shall, upon the request of any other Member having a substantial interest in supplying that product, or upon the request of the Organization, consult promptly with the other Member or the Organization regarding the need for an adjustment of the proportion determined or of the base period selected, or for the reappraisal of the special factors involved, or for the elimination of conditions, formalities or any other provisions established unilaterally with regard to the allocation of an adequate quota or its unrestricted utilization.

5. The provisions of this Article shall apply to any tariff quota instituted or maintained by any Member and, in so far as applicable, the principles of this Article shall also extend to export restrictions.

## Article 23

### *Exceptions to the Rule of Non-discrimination*

1. (a) The Members recognize that the aftermath of the war has brought difficult problems of economic adjustment which do not permit the immediate full achievement of non-discriminatory administration of quantitative restrictions and therefore require the exceptional transitional period arrangements set forth in this paragraph.

(b) A Member which applies restrictions under Article 21 may, in the use of such restrictions, deviate from the provisions of Article 22 in a manner having equivalent effect to restrictions on payments and transfers for current international transactions which that Member may at that time apply under Article XIV of the Articles of Agreement of the International Monetary Fund, or under an analogous provision of a special exchange agreement entered into pursuant to paragraph 6 of Article 24.

(c) A Member which is applying restrictions under Article 21 and which on March 1, 1948 was applying import restrictions to safeguard its balance of payments in a manner which deviated from the rules of non-discrimination set forth in Article 22 may, to the extent that such deviation would not have been authorized on that date by sub-paragraph (b), continue so to deviate, and may adapt such deviation to changing circumstance.

(d) Any Member which before July 1, 1948 has signed the Protocol of Provisional Application agreed upon at Geneva on October 30, 1947, and which by such signature has provisionally accepted the principles of paragraph 1 of Article 23 of the Draft Charter submitted to the United Nations Conference on Trade and Employment by the Preparatory Committee, may elect, by written notice to the Interim Commission of the International Trade Organization or to the Organization before January 1, 1949, to be governed by the provisions of Annex K of this Charter, which embodies such principles, in lieu of the provisions of sub-paragraphs (b) and (c) of this paragraph. The provisions of sub-paragraphs (b) and (c) shall not be applicable to Members which have so elected to be governed by the provisions of Annex K; and conversely, the provisions of Annex K shall not be, applicable to Members which have not so elected.

(e) The policies applied in the use of import restrictions under sub-paragraphs (b) and (c) or under Annex K in the post-war transitional period shall be designed to promote the maximum

development of multilateral trade possible during that period and to expedite the attainment of a balance-of-payments position which will no longer require resort to the provisions of Article 21 or to transitional exchange arrangements.

(f) A Member may deviate from the provisions of Article 22, pursuant to sub-paragraphs (b) or (c) of this paragraph or pursuant to Annex K, only so long as it is availing itself of the post-war transitional period arrangements under Article XIV of the Articles of Agreement or the International Monetary Fund, or of an analogous provision of a special exchange agreement entered into under paragraph 6 of Article 24.

(g) Not later than March 1, 1950 (three years after the date on which the International Monetary Fund began operations) and in each year thereafter, the Organization shall report on any action still being taken by Members under sub-paragraphs (b) and (c) of this paragraph or under Annex K in March 1952, and in each year thereafter, any Member still entitled to take action under the provisions of sub-paragraph (c) or of Annex K shall Consult the Organization as to any deviations from Article 22 still in force pursuant to such provisions and as to its continued resort to such provisions. After March 1, 1952 any action under Annex K going beyond the maintenance in force of deviations on which such consultation has taken place and which the Organization has not found unjustifiable, or their adaptation to changing circumstances, shall be subject to any limitations of a general character which the Organization may prescribe in the light of the Member's circumstances.

(h) The Organization may, if it deems such action necessary in exceptional circumstances, make representations to any Member entitled to take action under the provisions of sub-paragraph (c) that conditions are favourable for the termination of any particular deviation from the provisions of Article 22, or for the general abandonment of deviations, under the provisions of that sub-paragraph. After March 1, 1962, the Organization may make such representations, in exceptional circumstances, to any Member entitled to take action under Annex K. The Member shall be given a suitable time to reply to such representations. If the Organization finds that the Member persists in unjustifiable deviation from the provisions of Article 22, the Member shall, within sixty days, limit or terminate such deviations as the Organization may specify.

2. Whether or not its transitional period arrangements have terminated pursuant to paragraph 1 (f), a Member which is applying import restrictions under Article 21 may, with the consent of the Organization, temporarily deviate from the provisions of Article 22 in respect of a small part of its external trade where the benefits to the Member or Members concerned substantially outweigh any injury which may result to the trade of other Members.

3. The provisions of Article 22 shall not preclude restrictions in accordance with the provisions of Article 21 which either

- (a) are applied against imports from other countries, but not as among themselves, by a group of territories having a common quota in the International Monetary Fund, on condition that such restrictions are in all other respects consistent with the provisions of Article 22, or
- (b) assist, in the period until December 31, 1951, by measures not involving substantial departure from the provisions of Article 22, another country whose economy has been disrupted by war.

4. A Member applying import restrictions under Article 21 shall not be precluded by this Section from applying measures to direct its exports in such a manner as to increase its earnings of

currencies which it can use without deviation from the provisions of Article 22.

5. A Member shall not be precluded by this Section from applying quantitative restrictions
  - (a) having equivalent effect to exchange restrictions authorized under Section 3 (b) of Article VII of the Articles of Agreement of the International Monetary Fund; or
  - (b) under the preferential arrangements provided for in Annex A of this Charter, pending the outcome of the negotiations referred to therein.

#### Article 24

##### *Relationship with the International Monetary Fund and Exchange Arrangements*

1. The Organization shall seek co-operation with the International Monetary Fund to the end that the Organization and the Fund may pursue a co-ordinated policy with regard to exchange questions within the jurisdiction of the Fund and questions of quantitative restrictions and other trade measures within the jurisdiction of the Organization.
2. In all cases in which the Organization is called upon to consider or deal with problems concerning monetary reserves, balance of payments or foreign exchange arrangements, the Organization shall consult fully with the Fund. In such consultation, the Organization shall accept all findings of statistical and other facts presented by the Fund relating to foreign exchange, monetary reserves and balance of payments, and shall accept the determination of the Fund whether action by a Member with respect to exchange matters is in accordance with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund, or with the terms of a special exchange agreement entered into between that Member and the Organization pursuant to paragraph 6 of this Article. When the Organization is examining a situation in the light of the relevant considerations under all the pertinent provisions of Article 21 for the purpose of reaching its final decision in cases involving the criteria set forth in paragraph 3 (a) of that Article, it shall accept the determination of the Fund as to what constitutes a serious decline in the Member's monetary reserves, a very low level of its monetary reserves or a reasonable rate of increase in its monetary reserves, and as to the financial aspects of other matters covered in consultation in such cases.
3. The Organization shall seek agreement with the Fund regarding procedures for consultation under paragraph 2 of this Article. Any such agreement, other than informal arrangements of a temporary or administrative character, shall be subject to confirmation by the Conference.
4. Members shall not, by exchange action, frustrate, the intent of the provisions of his Section, nor, by trade action, the intent of the provisions of the Articles of Agreement of the International Monetary Fund.
5. If the Organization considers, at any time, that exchange restrictions on payments and transfers in connection with imports are being applied, by a Member in a manner inconsistent with the provisions of this Section with respect to quantitative restrictions, it shall report thereon to the Fund.
6. (a) Any Member of the Organization which is not a member of the Fund shall, within a time to be determined by the Organization after consultation with the Fund, become a member of

the Fund or, failing that, enter into a special exchange agreement with the Organization. A Member of the Organization which ceases to be a member of the Fund shall forthwith enter into a special exchange agreement with the Organization. Any special exchange agreement entered into by a Member under this sub-paragraph shall thereupon become part of its obligations under this Charter.

(b) Any such agreement shall provide to the satisfaction of the Organization that the objectives of this Charter will not be frustrated as a result of action with respect to exchange matters by the Member in question.

(c) Any such agreement shall not impose obligations on the Member with respect to exchange matters generally more restrictive than those imposed by the Articles of Agreement of the International Monetary Fund on members of the Fund.

(d) No Member shall be required to enter into any such agreement so long as it uses solely the currency of another Member and so long as neither the Member nor the country whose currency is being used maintains exchange restrictions. Nevertheless, if the Organization at any time considers that the absence of a special exchange agreement may be permitting action which tends to frustrate the purposes of any of the provisions of this Charter, it may require the Member to enter into a special exchange agreement in accordance with the provisions of this paragraph. A Member of the Organization which is not a member of the Fund and which has not entered into a special exchange agreement may be required at any time to consult with the Organization on any exchange problem.

7. A Member which is not a member of the Fund, whether or not it has entered into a special exchange agreement, shall furnish such information within the general scope of Section 5 of Article VIII of the Articles of Agreement of the International Monetary Fund as the Organization may require in order to carry out its functions under this Charter.

8. Nothing in this Section shall preclude:

- (a) the use by a Member of exchange controls or exchange restrictions in accordance with the Articles of Agreement or the International Monetary Fund or with that Member's special exchange agreement with the Organization, or
- (b) the use by a Member of restrictions or controls on imports or exports, the sole effect of which, in addition to the effects permitted under Articles 20, 21, 22 and 23, is to make effective such exchange controls or exchange restrictions.

## SECTION C - SUBSIDIES

### Article 25

#### *Subsidies in General*

If any Member grants or maintains any subsidy, including any form of income or price support, which operates directly or indirectly to maintain or increase exports of any product from, or to reduce, or prevent an increase in, imports of any product into, its territory, the Member shall notify the Organization in writing of the extent and nature of the subsidization, of the estimated effect of the subsidization on the quantity of the affected product or products imported into or exported from its territory and of the circumstances making the subsidization necessary. In any case in which a Member considers that serious prejudice to its interests is caused or threatened by any such subsidization, the Member granting the subsidy shall, upon request, discuss with the other Member or Members concerned, or with the Organization, the possibility of limiting the subsidization.

### Article 26

#### *Additional Provisions on Export Subsidies*

1. No Member shall grant, directly or indirectly, any subsidy on the export of any product, or establish or maintain any other system, which subsidy or system results in the sale of such product for export at a price lower than the comparable price charged for the like product to buyers in the domestic market, due allowance being made for differences in the conditions and terms of sale, for differences in taxation, and for other differences affecting price comparability.
2. The exemption of exported products from duties or taxes imposed in respect of like products when consumed domestically, or the remission of such duties or taxes in amounts not in excess of those which have accrued, shall not be deemed to be in conflict with the provisions of paragraph 1. The use of the proceeds of such duties or taxes to make payments to domestic producers in general of those products shall be considered as a case under Article 25.
3. Members shall give effect to the provisions of paragraph 1 at the earliest practicable date but not later than two years from the day on which this Charter enters into force. If any Member considers itself unable to do so in respect of any particular product or products, it shall, at least three months before the expiration of such period, give notice in writing to the Organization, requesting a specific extension of the period. Such notice shall be accompanied by a full analysis of the system in question and the circumstances justifying it. The Organization shall then determine whether the extension requested should be made and, if so, on what terms.
4. Notwithstanding the provisions of paragraph 1, any Member may subsidize the exports of any product to the extent and for such time as may be necessary to offset a subsidy granted by a nonMember affecting the Member's exports of the product. However, the Member shall, upon the request of the Organization or of any other Member which considers that its interests are seriously prejudiced by such action, consult with the Organization or with that Member, as appropriate, with a view to reaching a satisfactory adjustment of the matter.



## Article 27

### *Special Treatment of Primary Commodities*

1. A system for the stabilization of the domestic price or of the return to domestic producers of a primary commodity, independently of the movements of export prices, which results at times in the sale of the commodity for export at a price lower than the comparable price charged for the like commodity to buyers in the domestic market, shall be considered not to involve a subsidy on export within the meaning of paragraph 1 of Article 26, if the Organization determines that

- (a) the system has also resulted, or is so designed as to result, in the sale of the commodity for export at a price higher than the comparable price charged for the like commodity to buyers in the domestic market: and
- (b) the system is so operated, or is designed so to operate, either because of the effective regulation of production or otherwise, as not to stimulate exports unduly or otherwise seriously prejudice the interests of other Members.

2. Any Member granting a subsidy in respect of a primary commodity shall co-operate at all times in efforts to negotiate agreements, under the procedures set forth in Chapter VI, with regard to that commodity.

3. In any case involving a primary commodity, if a Member considers that its interests would be seriously prejudiced by compliance with the provisions of Article 26, or if a Member considers that its interests are seriously prejudiced by the granting of any form of subsidy, the procedures set forth in Chapter VI may be followed. The Member which considers that its interests are thus seriously prejudiced shall, however, be exempt provisionally from the requirements of paragraphs 1 and 3 of Article 26 in respect of that commodity, but shall be subject to the provisions of Article 28.

4. No Member shall grant a new subsidy or increase an existing subsidy affecting the export of a primary commodity, during a commodity conference called for the purpose of negotiating an inter-governmental control agreement for the commodity concerned unless the Organization concurs, in which case such new or additional subsidy shall be subject to the provisions of Article 28.

5. If the measures provided for in Chapter VI have not succeeded, or do not promise to succeed, within a reasonable period of time, or if the conclusion of a commodity agreement is not an appropriate solution, any Member which considers that its interests are seriously prejudiced shall not be subject to the requirements of paragraphs 1 and 3 of Article 26 in respect of that commodity, but shall be subject to the provisions of Article 28.

## Article 28

### *Undertaking regarding Stimulation of Exports of Primary Commodities*

1. Any Member granting any form of subsidy, which operates directly or indirectly to maintain or increase the export of any primary commodity from its territory, shall not apply the subsidy in such a way as to have the effect of maintaining or acquiring for that Member more than

an equitable share of world trade in that commodity.

2. As required under the provisions of Article 25, the Member granting such subsidy shall promptly notify the Organization of the extent and nature of the subsidization, of the estimated effect of the subsidization on the quantity of the affected commodity exported from its territory, and of the circumstances making the subsidization necessary. The Member shall promptly consult with any other Member which considers that serious prejudice to its interests is caused or threatened by the subsidization.

3. If, within a reasonable period of time, no agreement is reached in such consultation, the Organization shall determine what constitutes an equitable share of world trade in the commodity concerned and the Member granting the subsidy shall conform to this determination.

4. In making the determination referred to in paragraph 3, the Organization shall take into account any factors which may have affected or may be affecting world trade in the commodity concerned, and shall have particular regard to:

- (a) the Member country's share of world trade in the commodity during a previous representative period;
- (b) whether the Member country's share of world trade in the commodity is so small that the effect of the subsidy on such trade is likely to be of minor significance;
- (c) the degree of importance of the external trade in the commodity to the economy of the Member country granting, and to the economies of the Member countries materially affected by, the subsidy;
- (d) the existence of price stabilization systems conforming to the provisions of paragraph 1 of Article 27;
- (e) the desirability of facilitating the gradual expansion of production for export in those areas able to satisfy world market requirements of the commodity concerned in the most effective and economic manner, and therefore of limiting any subsidies or other measures which make that expansion difficult.

## SECTION D - STATE TRADING AND RELATED MATTERS

### Article 29

#### *Non-discriminatory Treatment*

1. (a) Each Member undertakes that if it establishes or maintains a state enterprise, wherever located, or grants to any enterprise, formally or in effect, exclusive or special privileges, such enterprise shall, in its purchases and sales involving either imports or exports, act in a manner consistent with the general principles of non-discriminatory treatment prescribed in this Charter for governmental measures affecting imports or exports by private traders.

(b) The provisions of sub-paragraph (a) shall be understood to require that such enterprises shall, having due regard to the other provisions of this Charter, make any such

purchases or sales solely in accordance with commercial considerations, including price, quality, availability, marketability, transportation and other conditions of purchase or sale, and shall afford the enterprises of the other Member countries adequate opportunity, in accordance with customary business practice, to compete for participation in such purchases or sales.

(c) No Member shall prevent any enterprise (whether or not an enterprise described in sub-paragraph (a)) under its jurisdiction from acting in accordance with the principles of sub-paragraphs (a) and (b).

2. The provisions of paragraph 1 shall not apply to imports of products purchased for governmental purpose and not with a view to commercial resale or with a view to use in the production of goods for commercial sale. With respect to such imports, and with respect to the laws, regulations and requirements referred to in paragraph 8 (a) of Article 18, each Member shall accord to the trade of the other Members fair and equitable treatment.

## Article 30

### *Marketing Organizations*

If a Member establishes or maintains a marketing board, commission or similar organization, the Member shall be subject:

- (a) with respect to purchases or sales by any such organization, to the provisions of paragraph 1 of Article 29;
- (b) with respect to any regulations of any such organization governing the operations of private enterprises, to the other relevant provisions of this Charter.

## Article 31

### *Expansion of Trade*

1. If a Member establishes, maintains or authorizes, formally or in effect, a monopoly of the importation or exportation of any product, the Member shall, upon the request of, any other Member or Members having a substantial interest in trade with it in the product concerned, negotiate with such other Member or Members in the manner provided for under Article 17 in respect of tariffs, and subject to all the provisions of this Charter with respect to such tariff negotiations, with the object of achieving:

- (a) in the case of an export monopoly, arrangements designed to limit or reduce any protection that might be afforded through the operation of the monopoly to domestic users of the monopolized product, or designed to assure exports of the monopolized product in adequate quantities at reasonable prices;

- (b) in the case of an import monopoly, arrangements designed to limit or reduce any protection that might be afforded through the operation of the monopoly to domestic producers of the monopolized product, or designed to relax any limitation on imports which is comparable with a limitation made subject to negotiation under other provisions of this Chapter.
2. In order to satisfy the requirements of paragraph 1 (b), the Member establishing, maintaining or authorizing a monopoly shall negotiate:
- (a) for the establishment of the maximum import duty that may be applied in respect of the product concerned; or
  - (b) for any other mutually satisfactory arrangement consistent with the provisions of this Charter, if it is evident to the negotiating parties that to negotiate a maximum import duty under sub-paragraph (a) of this paragraph is impracticable or would be ineffective for the achievement of the objectives of paragraph 1 any Member entering into negotiations under this sub-paragraph shall afford to other interested Members an opportunity for consultation.
3. In any case in which a maximum import duty is not negotiated under paragraph 2 (a), the Member establishing, maintaining or authorizing the import monopoly shall make public, or notify the Organization of, the maximum import duty which it will apply in respect of the product concerned.
4. The import duty negotiated under paragraph 2, or made public or notified to the Organization under paragraph 3, shall represent the maximum margin by which the price charged by the import monopoly for the imported product (exclusive of internal taxes conforming to the provisions of Article 18, transportation, distribution and other expenses incident to the purchase, sale or further processing, and a reasonable margin of profit) may exceed the landed cost; *Provided* that regard may be had to average landed costs and selling prices over recent periods; and *Provided* further that, where the product concerned is a primary commodity which is the subject of a domestic price stabilization arrangement, provision may be made for adjustment to take account of wide fluctuations or variations in world prices, subject where a maximum duty has been negotiated to agreement between the countries parties to the negotiations.
5. With regard to any product to which the provisions of this Article apply, the monopoly shall, wherever this principle can be effectively applied and subject to the other provisions of this Charter, import and offer for sale such quantities of the product as will be sufficient to satisfy the full domestic demand for the imported product, account being taken of any rationing to consumers of the imported and like domestic product which may be in force at that time.
6. In applying the provisions of this Article, due regard shall be had for the fact that some monopolies are established and operated mainly for social, cultural, humanitarian or revenue purposes.
7. This Article shall not limit the use by Members of any form of assistance to domestic producers permitted by other provisions of this Charter.

## Article 32

*Liquidation of Non-commercial Stocks*

1. If a Member holding stocks of any primary commodity accumulated for non-commercial purposes should liquidate such stocks, it shall carry out the liquidation, as far as practicable, in a manner that will avoid serious disturbance to world markets for the commodity concerned.
2. Such Member shall:
  - (a) give not less than four months public notice of its intention to liquidate such stocks; or
  - (b) give not less than four months prior notice to the Organization of such intention.
3. Such Member shall, at the request of any Member which considers itself substantially interested, consult as to the best means of avoiding substantial injury to the economic interests of producers and consumers of the primary commodity in question. In cases where the interests of several Members might be substantially affected, the Organization may participate in the consultations, and the Member holding the stocks shall give due consideration to its recommendations.
4. The provisions of paragraphs 2 and 3 shall not apply to routine disposal of supplies necessary for the rotation of stocks to avoid deterioration.

## SECTION E - GENERAL COMMERCIAL PROVISIONS

## Article 33

*Freedom of Transit*

1. Goods (including baggage), and also vessels and other means of transport, shall be deemed to be in transit across the territory of a Member country, when the passage across such territory, with or without trans-shipment, warehousing, breaking bulk or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey beginning and terminating beyond the frontier of the Member country across whose territory the traffic passes. Traffic of this nature is termed in this Article "traffic in transit".
2. There shall be freedom of transit through each Member country, via the routes most convenient for international transit, for traffic in transit to or from other Member countries. No distinction shall be made which is based on the flag of vessels, the place of origin, departure, entry, exit or destination, or on any circumstances relating to the ownership of goods, of vessels or of other means of transport.
3. Any Member may require that traffic in transit through its territory be entered at the proper custom house, but, except in cases of failure to comply with applicable customs laws and regulations, such traffic coming from or going to other Member countries shall not be subject to any unnecessary delays or restrictions and shall be exempt from customs duties and from all transit

duties or other charges imposed in respect of transit, except charges commensurate with administrative expenses entailed by transit or with the cost of services rendered.

4. All charges and regulations imposed by Members on traffic in transit to or from other Member countries shall be reasonable, having regard to the conditions of the traffic.

5. With respect to all charges, regulations and formalities in connection with transit, each Member shall accord to traffic in transit to or from any other Member country treatment no less favourable than the treatment accorded to traffic in transit to or from any third country.

6. The Organization may undertake studies, make recommendations and promote international agreement relating to the simplification of customs regulations concerning traffic in transit, the equitable use of facilities required for such transit and other measures designed to promote the objectives of this Article. Members shall co-operate with each other directly and through the Organization to this end.

7. Each Member shall accord to goods which have been in transit through any other Member country treatment no less favourable than that which would have been accorded to such goods had they been transported from their place of origin to their destination without going through such other Member country. Any Member shall, however, be free to maintain its requirements of direct consignment existing on the date of this Charter, in respect of any goods in regard to which such direct consignment is a requisite condition of eligibility for entry of the goods at preferential rates of duty or has relation to the Member's prescribed method of valuation for customs purposes.

8. The provisions of this Article shall not apply to the operation of aircraft in transit, but shall apply to air transit of goods (including baggage).

#### Article 34

##### *Anti-dumping and Countervailing Duties*

1. The Members recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in a Member country or materially retards the establishment of a domestic industry. For the purposes of this Article, a product is to be considered as being introduced into the commerce of an importing country at less than its normal value, if the price of the product exported from one country to another

- (a) is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country, or,
- (b) in the absence of such domestic price, is less than either
  - (i) the highest comparable price for the like product for export to any third country in the ordinary course of trade, or
  - (ii) the cost of production of the product in the country of origin plus a reasonable addition for selling cost and profit.

Due allowance shall be made in each case for differences in conditions and terms of sale, for

differences in taxation, and for other differences affecting price comparability.

2. In order to offset or prevent dumping, a Member may levy on any dumped product an anti-dumping duty not greater in amount than the margin of dumping in respect of such product. For the purposes of this Article, the margin of dumping is the price difference determined in accordance with the provisions of paragraph 1.

3. No countervailing duty shall be levied on any product of any Member country imported into another Member country in excess of an amount equal to the estimated bounty or subsidy determined to have been granted, directly or indirectly, on the manufacture, production or export of such product in the country of origin or exportation, including any special subsidy to the transportation of a particular product. The term "countervailing duty" shall be understood to mean a special duty levied for the purpose of offsetting any bounty or subsidy bestowed, directly or indirectly, upon the manufacture, production or export of any merchandise.

4. No product of any Member country imported into any other Member country shall be subject to anti-dumping or countervailing duty by reason of the exemption of such product from duties or taxes borne by the like product when destined for consumption in the country of origin or exportation, or by reason of the refund of such duties or taxes.

5. No product of any Member country imported into any other Member country shall be subject to both anti-dumping and countervailing duties to compensate for the same situation of dumping or export subsidization.

6. No Member shall levy any anti-dumping or countervailing duty on the importation of any product of another Member country unless it determines that the effect of the dumping or subsidization, as the case may be, is such as to cause or threaten material injury to an established domestic industry, or is such as to retard materially the establishment of a domestic industry. The Organization may waive the requirements of this paragraph so as to permit a Member to levy an anti-dumping or countervailing duty on the importation of any product for the purpose of offsetting dumping or subsidization which causes or threatens material injury to an industry in another Member country exporting the product concerned to the importing Member country.

7. A system for the stabilization of the domestic price or of the return to domestic producers of a primary commodity, independently of the movements of export prices, which results at times in the sale of the commodity for export at a price lower than the comparable price charged for the like commodity to buyers in the domestic market, shall be presumed not to result in material injury within the meaning of paragraph 6 if it is determined by consultation among the Members substantially interested in the commodity concerned that:

- (a) the system has also resulted in the sale of the commodity for export at a price higher than the comparable price charged for the like commodity to buyers in the domestic market, and
- (b) the system is so operated, either because of the effective regulation of production, or otherwise, as not to stimulate exports unduly or otherwise seriously prejudice the interests of other Members.

Article 35

*Valuation for Customs Purposes*

1. The Members shall work toward the standardization, as far as practicable, of definitions of value and of procedures for determining the value of products subject to customs duties or other charges or restrictions based upon or regulated in any manner by value. With a view to furthering co-operation to this end, the Organization may study and recommend to Members such bases and methods for determining value for customs purposes as would appear best suited to the needs of commerce and most capable of general adoption.

2. The Members recognize the validity of the general principles of valuation set forth in paragraphs 3, 4 and 5, and they undertake to give effect, at the earliest practicable date, to these principles in respect of all products subject to duties or other charges or restrictions on importation based upon or regulated in any manner by value. Moreover, they shall, upon a request by another Member directly affected, review in the light of these principles the operation of any of their laws or regulations relating to value for customs purposes. The Organization may request from Members reports on steps taken by them in pursuance of the provisions of this Article.

3. (a) The value for customs purposes of imported merchandise should be based on the actual value of the imported merchandise on which duty is assessed, or of like merchandise, and should not be based on the value of merchandise of national origin or on arbitrary or fictitious values.

(b) "Actual value" should be the price at which, at a time and place determined by the legislation of the country of importation, and in the ordinary course of trade, such or like merchandise is sold or offered for sale under fully competitive conditions. To the extent to which the price of such or like merchandise is governed by the quantity in a particular transaction, the price to be considered should uniformly be related to either (i) comparable quantities, or (ii) quantities not less favourable to importers than those in which the greater volume of the merchandise is sold in the trade between the countries of exportation and importation.

(c) When the actual value is not ascertainable in accordance with sub-paragraph (b), the value for customs purposes should be based on the nearest ascertainable equivalent of such value.

4. The value for customs purposes of any imported product should not include the amount of any internal tax, applicable within the country of origin or export, from which the imported product has been exempted or has been or will be relieved by means of refund.

5. (a) Except as otherwise provided in this paragraph, where it is necessary for the purposes of paragraph 3 for a Member to convert into its own currency a price expressed in the currency of another country, the conversion rate of exchange to be used shall be based on the par values of the currencies involved, as established pursuant to the Articles of Agreement of the International Monetary Fund or by special exchange agreements entered into pursuant to Article 24 of this Charter.

(b) Where no such par value has been established, the conversion rate shall reflect effectively the current value of such currency in commercial transactions.

(c) The Organization, in agreement with the International Monetary Fund, shall



formulate rules governing the conversion by Members of any foreign currency in respect of which multiple rates of exchange are maintained consistently with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund. Any Member may apply such rules in respect of such foreign currencies for the purposes of paragraph 3 of this Article as an alternative to the use of par values.

Until such rules are adopted by the Organization, any Member may employ, in respect of any such foreign currency, rules of conversion for the purposes of paragraph 3 of this Article which are designed to reflect effectively the value of such foreign currency in commercial transactions.

6. Nothing in this Article shall be construed to require any Member to alter the method of converting currencies for customs purposes which is applicable in its territory on the date of this Charter, if such alteration would have the effect of increasing generally the amounts of duty payable.

7. The bases and methods for determining the value of products subject to duties or other charges or restrictions based upon or regulated in any manner by value should be stable and should be given sufficient publicity to enable traders to estimate, with a reasonable degree of certainty, the value for customs purposes.

## Article 36

### *Formalities connected with Importation and Exportation*

1. The Members recognize that all fees and charges of whatever character (other than import and export duties and other than taxes within the purview of Article 18) imposed by governmental authorities on or in connection with importation or exportation should be limited in amount to the approximate cost of services rendered and should not represent an indirect protection to domestic products or a taxation of imports or exports for fiscal purposes. The Members also recognize the need for reducing the number and diversity of such fees and charges, for minimizing the incidence and complexity of import and export formalities, and for decreasing and simplifying import and export documentation requirements.

2. The Members shall take action in accordance with the principles and objectives of paragraph 1 at the earliest practicable date. Moreover, they shall, upon request by another Member directly affected, review the operation of any of their laws and regulations in the light of these principles. The Organization may request from Members reports on steps taken by them in pursuance of the provisions of this paragraph.

3. The provisions of paragraphs 1 and 2 shall extend to fees, charges, formalities and requirements imposed by governmental authorities in connection with importation and exportation, including those relating to:

- (a) consular transactions, such as those relating to consular invoices and certificates;
- (b) quantitative restrictions;
- (c) licensing;
- (d) exchange control;
- (e) statistical services;

- (f) documents, documentation and certification;
- (g) analysis and inspection; and
- (h) quarantine, sanitation and fumigation.

4. The Organization may study and recommend to Members specific measures for the simplification and standardization of customs formalities and techniques and for the elimination of unnecessary customs requirements, including those relating to advertising matter and samples for use only in taking orders for merchandise.

5. No Member shall impose substantial penalties for minor breaches of customs regulations or procedural requirements. In particular, no penalty in respect of any omission or mistake in customs documentation which is easily rectifiable and obviously made without fraudulent intent or gross negligence shall be greater than necessary to serve merely as a warning.

6. The Members recognize that tariff descriptions based on distinctive regional or geographical names should not be used in such a manner as to discriminate against products of Member countries. Accordingly, the Members shall co-operate with each other directly and through the Organization with a view to eliminating at the earliest practicable date practices which are inconsistent with this principle.

#### Article 37

##### *Marks of Origin*

1. The Members recognize that, in adopting and implementing laws and regulations relating to marks of origin, the difficulties and inconveniences which such measures may cause to the commerce and industry of exporting countries should be reduced to a minimum.

2. Each Member shall accord to the products of each other Member country treatment with regard to marking requirements no less favourable than the treatment accorded to like products of any third country.

3. Whenever it is administratively practicable to do so, Members should permit required marks of origin to be affixed at the time of importation.

4. The laws and regulations of Members relating to the marking of imported products shall be such as to permit compliance without seriously damaging the products or materially reducing their value or unreasonably increasing their cost.

5. The Members agree to work in co-operation through the Organization towards the early elimination of unnecessary marking requirements. The Organization may study and recommend to Members measures directed to this end, including the adoption of schedules of general categories of products, in respect of which marking requirements operate to restrict trade, to an extent disproportionate to any proper purpose to be served, and which shall not in any case be required to be marked to indicate their origin.

6. As a general rule no special duty or penalty should be imposed by any Member for failure to comply with marking requirements prior to importation unless corrective marking is

unreasonably delayed or deceptive marks have been affixed or the required marking has been intentionally omitted.

7. The Members shall co-operate with each other directly and through the Organization with a view to preventing the use of trade names in such manner as to misrepresent the true origin of a product, to the detriment of the distinctive regional or geographical names of products of a Member country which are protected by the legislation of such country. Each Member shall accord full and sympathetic consideration to such requests or representations as may be made by any other Member regarding the application of the undertaking set forth in the preceding sentence to names of products which have been communicated to it by the other Member. The Organization may recommend a conference of interested Members on this subject.

## Article 38

### *Publication and Administration of Trade Regulations*

1. Laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application made effective by any Member, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restrictions or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefor, or affecting their sale, distribution, transportation, insurance, warehousing, inspection, exhibition, processing, mixing or other use, shall be published promptly in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them. Agreements affecting international trade policy which are in force between the government or governmental agency of any Member country and the government or governmental agency of any other country shall also be published. Copies of such laws, regulations, decisions, rulings and agreements shall be communicated promptly to the Organization. The provisions of this paragraph shall not require any Member to divulge confidential information the disclosure of which would impede law enforcement or otherwise be contrary to the public interest or would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private.

2. No measure of general application taken by any Member effecting an advance in a rate of duty or other charge on imports under an established and uniform practice or imposing a new or more burdensome requirement, restriction or prohibition on imports, or on the transfer of payments therefor, shall be enforced before such measure has been officially made public.

3. (a) Each Member shall administer in a uniform, impartial and reasonable manner all its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in paragraph 1. Suitable facilities shall be afforded for traders directly affected by any of those matters to consult with the appropriate governmental authorities.

(b) Each Member shall maintain, or institute as soon as practicable, judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures for the purpose, *inter alia*, of the prompt review and correction of administrative action relating to customs matters. Such tribunals or procedures shall be independent of the agencies entrusted with administrative enforcement and their decisions shall be implemented by, and shall govern the practice of, such agencies unless an appeal is lodged with a court or tribunal of superior jurisdiction within the time prescribed for appeals to be lodged by importers; *Provided* that the central administration of such agency may take steps to obtain a review of the matter in another proceeding if there is good cause to believe that the decision is inconsistent with established principles of law or the actual facts.

(c) The provisions of sub-paragraph (b) shall not require the elimination or substitution of procedures in force in a Member country on the date of this Charter which in fact provide for an objective and impartial review of administrative action, even though such procedures are not fully or formally independent of the agencies entrusted with administrative enforcement. Any Member employing such procedures shall, upon request, furnish the Organization with full information thereon in order that the Organization may determine whether such procedures conform to the requirements of this sub-paragraph.

## Article 39

### *Information, Statistics and Trade Terminology*

1. The Members shall communicate to the Organization, or to such agency as may be designated for the purpose by the Organization, as promptly and in as much detail as is reasonably practicable:

- (a) statistics of their external trade in goods (imports, exports and, where applicable, re-exports, transit and trans-shipment and goods in warehouse or in bond);
- (b) statistics of governmental revenue from import and export duties and other taxes on goods moving in International trade and, in so far as readily ascertainable, of subsidy payments affecting such trade.

2. So far as possible, the statistics referred to in paragraph 1 shall be related to tariff classifications and shall be in such form as to reveal the operation of any restrictions on importation or exportation which are based on or regulated in any manner by quantity or value or amounts of exchange made available.

3. The Members shall publish regularly and as promptly as possible the statistics referred to in paragraph 1.

4. The Members shall give careful consideration to any recommendations which the Organization may make to them with a view to improving the statistical information furnished under paragraph 1.

5. The Members shall make available to the Organization, at its request and in so far as is reasonably practicable, such other statistical information as the Organization may deem necessary to enable it to fulfil its functions, provided that such information is not being furnished to other inter-governmental organizations from which the Organization can obtain it.

6. The Organization shall act as a centre for the collection, exchange and publication of statistical information of the kind referred to in paragraph 1. The Organization, in collaboration with the Economic and Social Council of the United Nations, and with any other organization deemed appropriate, may engage in studies with a view to improving the methods of collecting, analysing and publishing economic statistics and may promote the international comparability of such statistics, including the possible international adoption of standard tariff and commodity classifications.

7. The Organization, in co-operation with the other organizations referred to in paragraph 6,

may also study the question of adopting standards, nomenclatures, terms and forms to be used in international trade and in the official documents and statistics of Members relating thereto, and may recommend the general acceptance by Members of such standards, nomenclatures, terms and forms.

## SECTION F - SPECIAL PROVISIONS

### Article 40

#### *Emergency Action on Imports of Particular Products*

1. (a) If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a Member under or pursuant to this Chapter, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that Member in such relatively increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the Member shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.

(b) If any product which is the subject of a concession with respect to a preference is being imported into the territory of a Member in the circumstances set forth in sub-paragraph (a), so as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or directly competitive products in the territory of a Member which receives or received such preference, the importing Member shall be free, if that other Member so requests, to suspend the relevant obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession in respect of the product, to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury.

2. Before any Member shall take action pursuant to the provisions of paragraph 1, it shall give notice in writing to the Organization as far in advance as may be practicable and shall afford the Organization and those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned an opportunity to consult with it in respect of the proposed action. When such notice is given in regard to a concession relating to a preference, the notice shall name the Member which has requested the action. In circumstances of special urgency, where delay would cause damage which it would be difficult to repair, action under paragraph 1 may be taken provisionally without prior consultation, on the condition that consultation shall be effected immediately after taking such action.

3. (a) If agreement among the interested Members with respect to the action is not reached, the Member which proposes to take or continue the action shall, nevertheless, be free to do so, and if such action is taken or continued, the affected Members shall then be free, not later than ninety days after such action is taken, to suspend, upon the expiration of thirty days from the day on which written notice of such suspension is received by the Organization, the application to the trade of the Member taking such action, or, in the case envisaged in paragraph 1 (b), to the trade of the Member requesting such action, of such substantially equivalent obligations or concessions under or pursuant to this Chapter the suspension of which the Organization does not disapprove.

(b) Notwithstanding the provisions of sub-paragraph (a), where action is taken without prior consultation under paragraph 2 and causes or threatens serious injury in the territory of a

Member to the domestic producers of products affected by the action, that Member shall, where delay would cause damage difficult to repair, be free to suspend, upon the taking of the action and throughout the period of consultation, such obligations or concessions as may be necessary to prevent or remedy the injury.

4. Nothing in this Article shall be construed

- (a) to require any Member, in connection with the withdrawal or modification by such Member of any concession negotiated pursuant to Article 17, to consult with or obtain the agreement of Members others than those Members which are contracting parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, or
- (b) to authorize any Member which is not a contracting party to that Agreement, to withdraw from or suspend obligations under this Charter by reason of the withdrawal or modification of such concession.

Article 41

*Consultation*

Each Member shall accord sympathetic consideration to, and shall afford adequate opportunity for consultation regarding, such representations as may be made by any other Member with respect to the operation of customs regulations and formalities, anti-dumping and countervailing duties, quantitative and exchange regulations, internal price regulations, subsidies, transit regulations and practices, state trading, sanitary laws and regulations for the protection of human, animal or plant life or health, and generally with respect to all matters affecting the operation of this Chapter.

Article 42

*Territorial Application of Chapter IV*

1. The provisions of Chapter IV shall apply to the metropolitan customs territories of the Members and to any other customs territories in respect of which this Charter has been accepted in accordance with the provisions of Article 104. Each such customs territory shall, exclusively for the purpose; of the territorial application of Chapter IV, be treated as though it were a Member; *provided* that the provisions of this paragraph shall not be construed to create any rights or obligations as between two or more customs territories in respect of which this Charter has been accepted by a single Member.

2. For the purposes of this Chapter a customs territory shall be understood to mean any territory with respect to which separate tariffs or other regulations of commerce are maintained for a substantial part of the trade of such territory with other territories.

## Article 43

*Frontier Traffic*

The provisions of this Chapter shall not be construed to prevent:

- (a) advantages accorded by any Member to adjacent countries in order to facilitate frontier traffic;
- (b) advantages accorded to the trade with the free Territory of Trieste by countries contiguous to that territory, provided that such advantages are not in conflict with the Treaties of Peace arising out of the Second World War.

## Article 44

*Customs Unions and Free-Trade Areas*

1. Members recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or free-trade area should be to facilitate trade between the parties and not to raise barriers to the trade of other Member countries with such parties.

2. Accordingly, the provisions of this Chapter shall not prevent, as between the territories of Members, the formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area; *Provided* that:

- (a) with respect to a customs union, or an interim agreement leading to the formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with Member countries not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be;
- (b) with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area, the duties and other regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area, the duties and other regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim agreement to the trade of Member countries not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement, as the case may be; and

- (c) any interim agreement referred to in sub-paragraphs (a) or (b) shall include a plan and schedule for the formation of such a customs union or of such a free-trade area within a reasonable length of time.
- 3. (a) Any Member deciding to enter into a customs union or free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of such a union or area, shall promptly notify the Organization and shall make available to it such information regarding the proposed union or area as will enable the Organization to make such reports and recommendations to Members as it may deem appropriate.
  - (b) If, after having studied the plan and schedule provided for in an interim agreement referred to in paragraph 2 in consultation with the parties to that agreement and taking due account of the information made available in accordance with the provisions of sub-paragraph (a), the Organization finds that such agreement is not likely to result in the formation of a customs union or of a free-trade area within the period contemplated by the parties to the agreement or that such period is not a reasonable one, the Organization shall make recommendations to the parties to the agreement. The parties shall not maintain or put into force, as the case may be, such agreement if they are not prepared to modify it in accordance with these recommendations.
  - (c) Any substantial change in the plan or schedule referred to in paragraph 2 (c) shall be communicated to the Organization, which may request the Members concerned to consult with it if the change seems likely to jeopardize or delay unduly the formation of the customs union or of the free-trade area.
- 4. For the purposes of this Charter:
  - (a) a customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that
    - (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Section B of Chapter IV and under Article 45) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and,
    - (ii) subject to the provisions of paragraph 5, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union;
  - (b) a free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Section B of Chapter IV and under Article 45) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories.
- 5. The preferences referred to in paragraph 2 of Article 16 shall not be affected by the formation of a customs union or of a free- trade area but may be eliminated or adjusted by means of negotiations with Members affected. This procedure of negotiations with affected Members shall, in particular, apply to the elimination of preferences required to conform with the provisions of paragraph 4 (a) (i) and paragraph 4 (b).



6. The Organization may, by a two-thirds majority of the Members present and voting, approve proposals which do not fully comply with the requirements of the preceding paragraphs, provided that such proposals lead to the formation of a customs union or of a free-trade area in the sense of this Article.

## Article 45

### *General Exceptions to Chapter IV*

1. Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between Member countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Chapter shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures:

- (a) (i) necessary to protect public morals;
- (ii) necessary to the enforcement of laws and regulations relating to public safety;
- (iii) necessary to protect human, animal or plant life or health;
- (iv) relating to the importation or exportation of gold or silver;
- (v) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Chapter, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under Section D of this Chapter, the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;
- (vi) relating to the products of prison labour;
- (vii) imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value;
- (viii) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;
- (ix) taken in pursuance of inter-governmental commodity agreements concluded in accordance with the provisions of Chapter VI;
- (x) taken in pursuance of any inter-governmental agreement which relates solely to the conservation of fisheries resources, migratory birds or wild animals and which is subject to the requirements of paragraph 1(d) of Article 70; or
- (xi) involving restrictions on exports of domestic materials necessary to assure essential quantities or such materials to a domestic processing industry during periods when the domestic price of such materials is held below the world price as part of a governmental stabilization plan; *Provided* that such

restrictions shall not operate to increase the exports of or the protection afforded to such domestic industry and shall not depart from the provisions of this Chapter relating to non-discrimination;

- (b) (i) essential to the acquisition or distribution of products in general or local short supply; *Provided* that any such measures shall be consistent with any general inter-governmental arrangements directed to an equitable international distribution of such products or, in the absence of such arrangements, with the principle that all Members are entitled to an equitable share of the international supply of such products;
- (ii) essential to the control of prices by a Member country experiencing shortages subsequent to the Second World War; or
- (iii) essential to the orderly liquidation of temporary surpluses of stocks owned or controlled by the government of any Member country, or of industries developed in any Member country owing to the exigencies of the Second World War which it would be uneconomic to maintain in normal conditions; *Provided* that such measures shall not be instituted by any Member except after consultation with other interested Members with a view to appropriate international action.

2. Measures instituted or maintained under paragraph 1(b) which are inconsistent with the other provisions of this Chapter shall be removed as soon as the conditions giving rise to them have ceased, and in any event not later than at a date to be specified by the Organization; *Provided* that such date may be deferred for a further period or periods, with the concurrence of the Organization, either generally or in relation to particular measures taken by Members in respect of particular products.

---

CHAPTER V  
RESTRICTIVE BUSINESS PRACTICES

Article 46

*General Policy towards Restrictive Business practices*

1. Each Member shall take appropriate measures and shall co-operate with the Organization to prevent, on the part of private or public commercial enterprises, business practices affecting international trade which restrain competition, limit access to markets, or foster monopolistic control, whenever such practices have harmful effects on the expansion of production or trade and interfere with the achievement of any of the other objectives set forth in Article 1.

2. In order that the Organization may decide in a particular instance whether a practice has or is about to have the effect indicated in paragraph 1, the Members agree, without limiting paragraph 1, that complaints regarding any of the practices listed in paragraph 3 shall be subject to investigation in accordance with the procedure regarding complaints provided for in Articles 48 and 50, whenever

- (a) such a complaint is presented to the Organization, and
- (b) the practice is engaged in, or made effective, by one or more private or public commercial enterprises or by any combination, agreement or other arrangement between any such enterprises, and
- (c) such commercial enterprises, individually or collectively, possess effective control of trade among a number of countries in one or more products.

3. The practices referred to in paragraph 2 are the following:

- (a) fixing prices, terms or conditions to be observed in dealing with others in the purchase, sale or lease of any product;
- (b) excluding enterprises from, or allocating or dividing, any territorial market or field of business activity, or allocating customers, or fixing sales quotas or purchase quotas;
- (c) discriminating against particular enterprises;
- (d) limiting production or fixing production quotas;
- (e) preventing by agreement the development or application of technology or invention whether patented or unpatented;
- (f) extending the use of rights under patents, trade marks or copyrights granted by any Member to matters which, according to its laws and regulations, are not within the scope of such grants, or to products or conditions of production, use or sale which are likewise not the subject of such grants;

- (g) any similar practices which the Organization may declare, by a majority of two-thirds of the Members present and voting, to be restrictive business practices.

#### Article 47

##### *Consultation Procedure*

Any affected Member which considers that in any particular instance a practice exists (whether engaged in by private or public commercial enterprises) which has or is about to have the effect indicated in paragraph 1 of Article 46 may consult other Members directly or request the Organization to arrange for consultation with particular Members with a view to reaching mutually satisfactory conclusions. If requested by the Member and if it considers such action to be justified, the Organization shall arrange for and assist in such consultation. Action under this Article shall be without prejudice to the procedure provided for in Article 48.

#### Article 48

##### *Investigation Procedure*

1. In accordance with paragraphs 2 and 8 of Article 46, any affected Member on its own behalf or any Member on behalf of any affected person, enterprise or organization within that Member's jurisdiction, may present a written complaint to the Organization that in any particular instance a practice exists (whether engaged in by private or public commercial enterprises) which has or is about to have the effect indicated in paragraph 1 of Article 46; *Provided* that in the case of complaints against a public commercial enterprise acting independently of any other enterprise, such complaints may be presented only by a Member on its own behalf and only after the Member has resorted to the procedure of Article 47.

2. The Organization shall prescribe the minimum information to be included in complaints under this Article. This information shall give substantial indication of the nature and harmful effects of the practices.

3. The Organization shall consider each complaint presented in accordance with paragraph 1. If the Organization deems it appropriate, it shall request Members concerned to furnish supplementary information, for example, information from commercial enterprises within their jurisdiction. After reviewing the relevant information, the Organization shall decide whether an investigation is justified.

4. If the Organization decides that an investigation is justified, it shall inform all Members of the complaint, request any Member to furnish such additional information relevant to the complaint as the Organization may deem necessary, and shall conduct or arrange for hearings on the complaint. Any Member, and any person, enterprise or organization on whose behalf the complaint has been made, as well as the commercial enterprises alleged to have engaged in the practice complained of, shall be afforded reasonable opportunity to be heard.

5. The Organization shall review all information available and decide whether the conditions specified in paragraphs 2 and 3 of Article 46 are present and the practice in question has had, has or is about to have the effect indicated in paragraph 1 of that Article.

6. The Organization shall inform all Members of its decision and the reasons therefore.
7. If the Organization decides that in any particular case the conditions specified in paragraphs 2 and 3 of Article 46 are present and that the practice in question has had, has or is about to have the effect indicated in paragraph 1 of that Article, it shall request each Member concerned to take every possible remedial action, and may also recommend to the Members concerned remedial measures to be carried out in accordance with their respective laws and procedures.
8. The Organization may request any Member concerned to report fully on the remedial action it has taken in any particular case.
9. As soon as possible after its proceedings in respect of any complaint under this Article have been provisionally or finally closed, the Organization shall prepare and publish a report showing fully the decisions reached, the reasons therefore and any measures recommended to the Members concerned. The Organization shall not, if a Member so requests, disclose confidential information furnished by that Member, which if disclosed would substantially damage the legitimate business interests of a commercial enterprise.
10. The Organization shall report to all Members and make public the remedial action which has been taken by the Members concerned in any particular case.

#### Article 49

##### *Studies relating to Restrictive Business Practices*

1. The Organization is authorized:
  - (a) to conduct studies, either on its own initiative or at the request of any Member or of any organ of the United Nations or of any other inter-governmental organization, relating to
    - (i) general aspects of restrictive business practices affecting international trade;
    - (ii) conventions, laws and procedures concerning, for example, incorporation, company registration, investments, securities, prices, markets, fair trade practices, trade marks, copyrights, patents and the exchange and development of technology in so far as they are relevant to restrictive business practices affecting international trade; and
    - (iii) the registration of restrictive business agreements and other arrangements affecting international trade; and
  - (b) to request information from Members in connection with such studies.
2. The Organization is authorized:
  - (a) to make recommendations to Members concerning such conventions, laws and procedures as are relevant to their obligations under this Chapter; and

- (b) to arrange for conferences of Members to discuss any matters relating to restrictive business practices affecting international trade.

#### Article 50

##### *Obligations of Members*

1. Each Member shall take all possible measures by legislation or otherwise, in accordance with its constitution or system of law and economic organization, to ensure, within its jurisdiction, that private and public commercial enterprises do not engage in practices which are as specified in paragraphs 2 and 3 of Article 46 and have the effect indicated in paragraph 1 of that Article, and it shall assist the Organization in preventing these practices.
2. Each Member shall make adequate arrangements for presenting complaints, conducting investigations and preparing information and reports requested by the Organization.
3. Each Member shall furnish to the Organization, as promptly and as fully as possible, such information as is requested by the Organization for its consideration and investigation of complaints and for its conduct of studies under this Chapter; *Provided* that any Member on notification to the Organization, may withhold information which the Member considers is not essential to the Organization in conducting an adequate investigation and which, if disclosed, would substantially damage the legitimate business interests of a commercial enterprise. In notifying the Organization that it is withholding information pursuant to this clause, the Member shall indicate the general character of the information withheld and the reason why it considers it not essential.
4. Each Member shall take full account of each request, decision and recommendation of the Organization under Article 48 and, in accordance with its constitution or system of law and economic organization, take in the particular case the action it considers appropriate having regard to its obligations under this Chapter.
5. Each Member shall report fully any action taken, independently or in concert with other Members, to comply with the requests and carry out the recommendations of the Organization and, when no action has been taken, inform the Organization of the reasons therefore and discuss the matter further with the Organization if it so requests.
6. Each Member shall, at the request of the Organization, take part in consultations and conferences provided for in this Chapter with a view to reaching mutually satisfactory conclusions.

#### Article 51

##### *Co-operative Remedial Arrangements*

1. Members may co-operate with each other for the purpose of making more effective within their respective jurisdictions any remedial measures taken in furtherance of the objectives of this Chapter and consistent with their obligations under other provisions of this Charter.
2. Members shall keep the Organization informed of any decision to participate in any such co-operative action and of any measures taken.

#### Article 52

---

*Domestic Measures against Restrictive Business Practices*

No act or omission to act on the part of the Organization shall preclude any Member from enforcing any national statute or decree directed towards preventing monopoly or restraint of trade.

*Article 53**Special Procedures with respect to Services*

1. The Members recognize that certain services, such as transportation, telecommunications, insurance and the commercial services of banks, are substantial elements of international trade and that any restrictive business practices by enterprises engaged in these activities in international trade may have harmful effects similar to those indicated in paragraph 1 of Article 46. Such practices shall be dealt with in accordance with the following paragraphs of this Article.

2. If any Member considers that there exist restrictive business practices in relation to a service referred to in paragraph 1 which have or are about to have such harmful effects, and that its interests are thereby seriously prejudiced, the Member may submit a written statement explaining the situation to the Member or Members whose private or public enterprises are engaged in the services in question. The Member or Member concerned shall give sympathetic consideration to the statement and to such proposals as may be made and shall afford adequate opportunities for consultation, with a view to effecting a satisfactory adjustment.

3. If no adjustment can be effected in accordance with the provisions of paragraph 2, and if the matter is referred to the Organization, it shall be transferred to the appropriate inter-governmental organization, if one exists, with such observations as the Organization may wish to make. If no such inter-governmental organization exists, and if Members so request, the Organization may, in accordance with the provisions of paragraph 1 (c) of Article 72, make recommendations for, and promote international agreement on, measures designed to remedy the particular situation so far as it comes within the scope of this Charter.

4. The Organization shall, in accordance with paragraph 1 of Article 87, co-operate with other inter-governmental organizations in connection with, restrictive business practices affecting any field coming within the scope of this Charter and those organizations shall be entitled to consult the Organization, to seek advice, and to ask that a study of a particular problem be made.

*Article 54**Interpretation and Definition*

1. The provisions of this Chapter shall be construed with due regard for the rights and obligations of Members set forth elsewhere in this Charter and shall not therefore be so interpreted as to prevent the adoption and enforcement of any measures in so far as they are specifically permitted under other Chapters of this Charter. The Organization may, however, make recommendations to Members or to any appropriate inter-governmental organization concerning any features of these measures which may have the effect indicated in paragraph I of Article 46.

2. For the purposes of this Chapter

- (a) the term "business practice" shall not be so construed as to include an individual contract between two parties as seller and buyer, lessor and lessee, or principal and agent, provided that such contract is not used to restrain competition, limit access to markets or foster monopolistic control;
- (b) the term "public commercial enterprises" means
  - (i) agencies of governments in so far as they are engaged in trade, and
  - (ii) trading enterprises mainly or wholly owned by public authority, provided the Member concerned declares that for the purposes of this Chapter it has effective control over or assumes responsibility for the enterprises;
- (c) the term "private commercial enterprises" means all commercial enterprises other than public commercial enterprises;
- (d) the terms "decide" and "decision" as used in Articles 46, 48 (except in paragraphs 3 and 4) and 50 do not determine the obligations of Members, but mean only that the Organization reaches a conclusion.



---

CHAPTER VI  
INTER-GOVERNMENTAL COMMODITY AGREEMENTS  
SECTION A - INTRODUCTORY CONSIDERATIONS

Article 55

*Difficulties relating to Primary Commodities*

The Members recognize that the conditions under which some primary commodities are produced, exchanged and consumed are such that international trade in these commodities may be affected by special difficulties such as the tendency towards persistent disequilibrium between production and consumption, the accumulation of burdensome stocks and pronounced fluctuations in prices. These special difficulties may have serious adverse effects on the interests of producers and consumers, as well as widespread repercussions jeopardizing the general policy of economic expansion. The Members recognize that such difficulties may, at times, necessitate special treatment of the international trade in such commodities through inter-governmental agreement.

Article 56

*Primary and Related Commodities*

1. For the purposes of this Charter, the term "primary commodity" means any product of farm, forest or fishery or any mineral, in its natural form or which has undergone such processing as is customarily required to prepare it for marketing in substantial volume in international trade.
2. The term shall also, for the purposes of this Chapter, cover a group of commodities, of which one is a primary commodity as defined in paragraph 1 and the others are commodities, which are so closely related, as regards conditions of production or utilization, to the other commodities in the group, that it is appropriate to deal with them in a single agreement.
3. If, in exceptional circumstances, the Organization finds that the conditions set forth in Article 62 exist in the case of a commodity which does not fall precisely under paragraphs 1 or 2 of this Article, the Organization may decide that the provisions of this Chapter, together with any other requirements it may establish, shall apply to inter-governmental agreements regarding that commodity.

Article 57

*Objectives of Inter-governmental Commodity Agreements*

The Members recognize that inter-governmental commodity agreements are appropriate for the achievement of the following objectives:

- (a) to prevent or alleviate the serious economic difficulties which may arise when adjustments between production and consumption cannot be effected by normal market forces alone as rapidly as the circumstances require;

- (b) to provide, during the period which may be necessary, a framework for the consideration and development of measures which have as their purpose economic adjustments designed to promote the expansion of consumption or a shift of resources and man-power out of over-expanded industries into new and productive occupations, including as far as possible in appropriate cases, the development of secondary industries based upon domestic production of primary commodities;
- (c) to prevent or moderate pronounced fluctuations in the price of a primary commodity with a view to achieving a reasonable degree of stability on a basis of such prices as are fair to consumers and provide a reasonable return to producers, having regard to the desirability of securing long-term equilibrium between the forces of supply and demand;
- (d) to maintain and develop the natural resources of the world and protect them from unnecessary exhaustion;
- (e) to provide for the expansion of the production of a primary commodity where this can be accomplished with advantage to consumers and producers, including in appropriate cases the distribution of basic foods at special prices;
- (f) to assure the equitable distribution of a primary commodity in short supply.

## SECTION B-INTER-GOVERNMENTAL COMMODITY AGREEMENTS IN GENERAL

### Article 58

#### *Commodity Studies*

1. Any Member which considers itself substantially interested in the production or consumption of, or trade in, a particular primary commodity, and which considers that international trade in that commodity is, or is likely to be, affected by special difficulties, shall be entitled to ask that a study of the commodity be made.
2. Unless the Organization decides that the case put forward in support of the request does not warrant such action, it shall promptly invite each Member to appoint representatives to a study group for the commodity, if the Member considers itself substantially interested in the production or consumption of, or trade in, the commodity. Non-Members may also be invited.
3. The study group shall promptly investigate the production, consumption and trade situation in regard to the commodity, and shall report to the participating governments and to the Organization its findings and its recommendations as to how best to deal with any special difficulties which exist or may be expected to arise. The Organization shall promptly transmit to the Members these findings and recommendations.

---

## Article 59

### *Commodity Conferences*

1. The Organization shall promptly convene an inter-governmental conference to discuss measures designed to meet the special difficulties which exist or are expected to arise concerning a particular primary commodity:

- (a) on the basis of the recommendations of a study group, or
- (b) at the request of Members whose interests represent a significant part of world production or consumption of, or trade in, that commodity, or
- (c) at the request of Members which consider that their economies are dependent to an important extent on that commodity, unless the Organization considers that no useful purpose could be achieved by convening the conference, or
- (d) on its own initiative, on the basis of information agreed to be adequate by the Members substantially interested in the production or consumption of, or trade in, that commodity.

2. Each Member which considers itself substantially interested in the production or consumption of, or trade in, the commodity concerned, shall be invited to participate in such a conference. Non-Members may also be invited to participate.

## Article 60

### *General Principles governing Commodity Agreements*

1. The Members shall observe the following principles in the conclusion and operation of all types of inter-governmental commodity agreements:

- (a) Such agreements shall be open to participation, initially by any Member on terms no less favourable than those accorded to any other country, and thereafter in accordance with such procedure and upon such terms as may be established in the agreement, subject to approval by the Organization.
- (b) Non-Members may be invited by the Organization to participate in such agreements and the provisions of sub-paragraph (a) applying to Members shall also apply to any non-Member so invited.
- (c) Under such agreements there shall be equitable treatment as between participating countries and non-participating Members, and the treatment accorded by participating countries to non-participating Members shall be no less favourable than that accorded to any non-participating non-Member, due consideration being given in each case to policies adopted by non-participants in relation to obligations assumed and advantages conferred under the agreement.

- (d) Such agreements shall include provision for adequate participation of countries substantially interested in the importation or consumption of the commodity as well as those substantially interested in its exportation or production.
  - (e) Full publicity shall be given to any inter-governmental commodity agreement proposed or concluded, to the statements of considerations and objectives advanced by the proposing Members, to the nature and development of measures adopted to correct the underlying situation which gave rise to the agreement and, periodically, to the operation of the agreement.
2. The Members, including Members not parties to a particular commodity agreement, shall give favourable consideration to any recommendation made under the agreement for expanding consumption of the commodity in question.

#### Article 61

##### *Types of Agreements*

1. For the purposes of this Chapter, there are two types of inter-governmental commodity agreements:
- (a) commodity control agreements as deemed in this Article; and
  - (b) other inter-governmental commodity agreements.
2. Subject to the provisions of paragraph 5, a commodity control agreement is an inter-governmental agreement which involves:
- (a) the regulation of production or the quantitative control of exports or imports of a primary commodity and which has the purpose or might have the effect of reducing, or preventing an increase in, the production of, or trade in, that commodity; or
  - (b) the regulation of prices.
3. The Organization shall, at the request of a Member, a study group or a commodity conference, decide whether an existing or proposed inter-governmental agreement is a commodity control agreement within the meaning of paragraph 2.
4. (a) Commodity control agreements shall be subject to all the provisions of this Chapter.
- (b) Other Inter-governmental commodity agreements shall be subject to the provisions of this Chapter other than those of Section C. If, however, the Organization decides that an agreement which involves the regulation of production or the quantitative control of exports or imports is not a commodity control agreement within the meaning of paragraph 2, it shall prescribe the provisions of Section C, if any, to which that agreement shall conform.

5. An existing or proposed inter-governmental agreement the purpose of which is to secure the co-ordinated expansion of aggregate world production and consumption of a primary commodity may be treated by the Organization as not being a commodity control agreement, even though the agreement provides for the future application of price provisions; provided that

- (a) at the time the agreement is entered into, a commodity conference finds that the conditions contemplated are in accordance with the provisions of Article 62, and
- (b) from the date on which the price provisions become operative, the agreement shall conform to all the provisions of Section C, except that no further finding will be required under Article 62.

6. Members shall enter into any new commodity control agreement only through a conference called in accordance with the provisions of Article 59 and after an appropriate finding has been made under Article 62. If, in an exceptional case, there has been unreasonable delay in the convening or in the proceedings of the study group or of the commodity conference, Members which consider themselves substantially interested in the production or consumption of, or trade in, a particular primary commodity, may proceed by direct negotiation to the conclusion of an agreement, provided that the situation is one contemplated in Article 62 (a) or (b) and that the agreement conforms to the other provisions of this Chapter.

## SECTION C - INTER-GOVERNMENTAL COMMODITY CONTROL AGREEMENTS

### Article 62

#### *Circumstances Governing the use of Commodity Control Agreements*

The Members agree that commodity control agreements may be entered into only when a finding has been made through a commodity conference or through the Organization by consultation and general agreement among Members substantially interested in the commodity, that:

- (a) a burdensome surplus of a primary commodity has developed or is expected to develop, which, in the absence of specific governmental action, would cause serious hardship to producers among whom are small producers who account for a substantial portion of the total output, and that these conditions could not be corrected by normal market forces in time to prevent such hardship, because, characteristically in the case of the primary commodity concerned, a substantial reduction in price does not readily lead to a significant increase in consumption or to a significant decrease in production; or
- (b) widespread unemployment or under-employment in connection with a primary commodity, arising out of difficulties of the kind referred to in Article 55, has developed or is expected to develop, which, in the absence of specific governmental action, would not be corrected by normal market forces in time to prevent widespread and undue hardship to workers because, characteristically in the case of the industry concerned, a substantial reduction in price does not steadily lead to a significant increase in consumption but to a reduction of employment, and because areas in which the commodity is produced in substantial quantity do not afford alternative employment opportunities for the workers involved.

### Article 63

### *Additional Principles Governing Commodity Control Agreements*

The Members shall observe the following principles governing the conclusion and operation of commodity control agreements, in addition to those stated in Article 60:

- (a) Such agreements shall be designed to assure the availability of supplies adequate at all times for world demand at prices which are in keeping with the provisions of Article 57 (c), and, when practicable, shall provide for measures designed to expand world consumption of the commodity.
- (b) Under such agreements, participating countries which are mainly interested in imports of the commodity concerned shall, in decisions on substantive matters, have together a number of votes equal to that of those mainly interested in obtaining export markets for the commodity. Any participating country, which is interested in the commodity but which does not fall precisely under either of the above classes, shall have an appropriate voice within such classes.
- (c) Such agreements shall make appropriate provision to afford increasing opportunities for satisfying national consumption and world market requirements from sources from which such requirements can be supplied in the most effective and economic manner, due regard being had to the need for preventing serious economic and social dislocation and to the position of producing areas suffering from abnormal disabilities.
- (d) Participating countries shall formulate and adopt programmes of internal economic adjustment believed to be adequate to ensure as much progress as practicable within the duration of the agreement towards solution of the commodity problem involved.

### Article 64

#### *Administration of Commodity Control Agreements*

1. Each commodity control agreement shall provide for the establishment of a governing body, herein referred to as a Commodity Council, which shall operate in conformity with the provisions of this Article.
2. Each participating country shall be entitled to have one representative on the Commodity Council. The voting power of the representatives shall be determined in conformity with the provisions of Article 63 (b).
3. The Organization shall be entitled to appoint a non-voting representative to each Commodity Council and may invite any competent inter-governmental organization to nominate a non-voting representative for appointment to a Commodity Council.
4. Each Commodity Council shall appoint a non-voting chairman who, if the Council so requests, may be nominated by the Organization.
5. The Secretariat of each Commodity Council shall be appointed by the Council after

consultation with the Organization.

6. Each Commodity Council shall adopt appropriate rules of procedure and regulations regarding its activities. The Organization may at any time require their amendment if it considers that they are inconsistent with the provisions of this Chapter.

7. Each Commodity Council shall make periodic reports to the Organization on the operation of the agreement which it administers. It shall also make such special reports as the Organization may require or as the Council itself considers to be of value to the Organization.

8. The expenses of a Commodity Council shall be borne by the participating countries.

9. When an agreement is terminated, the Organization shall take charge of the archives and statistical material of the Commodity Council.

## Article 65

### *Initial Term, Renewal and Review of Commodity Control Agreements*

1. Commodity control agreements shall be concluded for a period of not more than five years. Any renewal of a commodity control agreement, including agreements referred to in paragraph 1 of Article 68, shall be for a period not exceeding five years. The provisions of such renewed agreements shall conform to the provisions of this Chapter.

2. The Organization shall prepare and publish periodically, at intervals not greater than three years, a review of the operation of each agreement in the light of the principles set forth in this Chapter.

3. Each commodity control agreement shall provide that, if the Organization finds that its operation has failed substantially to conform to the principles laid down in this Chapter, participating countries shall either revise the agreement to conform to the principles or terminate it.

4. Commodity control agreements shall include provisions relating to withdrawal of any party.

## Article 66

### *Settlement of Disputes*

Each commodity control agreement shall provide that:

- (a) any question or difference concerning the interpretation of the provisions of the agreement or arising out of its operation shall be discussed originally by the Commodity Council; and
- (b) if the question or difference cannot be resolved by the Council in accordance with the terms of the agreement, it shall be referred by the Council to the Organization, which shall apply the procedure set forth in Chapter VIII with appropriate adjustments to cover the case of non-Members.

### SECTION D - MISCELLANEOUS PROVISIONS

## Article 67

### *Relations with Inter-governmental Organizations*

With the object of ensuring appropriate co-operation in matters relating to inter-governmental commodity agreements, any inter-governmental organization which is deemed to be competent by the Organization, such as the Food and Agriculture Organization, shall be entitled:

- (a) to attend any study group or commodity conference;
- (b) to ask that a study of a primary commodity be made;
- (c) to submit to the Organization any relevant study of a primary commodity, and to recommend to the Organization that further study of the commodity be made or that a commodity conference be convened.

## Article 68

### *Obligations of Members regarding Existing and Proposed Commodity Agreements*

1. Members shall transmit to the Organization the full text of each inter-governmental commodity agreement in which they are participating at the time they become Members of the Organization, together with appropriate information regarding the formulation, provisions and operation of any such agreement. If, after review, the Organization finds that any such agreement is inconsistent with the provisions of this Chapter, it shall communicate such finding to the Members concerned in order to secure promptly the adjustment of the agreement to bring it into conformity with the provisions of this Chapter.

2. Members shall transmit to the Organization appropriate information regarding any negotiations for the conclusion of an inter-governmental commodity agreement in which they are participating at the time they become Members of the Organization. If, after review, the Organization finds that any such negotiations are inconsistent with the provisions of this Chapter, it shall communicate such finding to the Members concerned in order to secure prompt action with regard to their participation in such negotiations. The Organization may waive the requirement of a study group or a commodity conference, if it finds it unnecessary in the light of the negotiations.

## Article 69

### *Territorial Application*



For the purposes of this Chapter, the terms "Member" and "non-Member" shall include the dependent territories of a Member and non-Member of the Organization respectively. If a Member or non-Member and its dependent territories form a group, of which one or more units are mainly interested in the export of a commodity and one or more in the import of the commodity, there may be either joint representation for all the territories within the group or, where the Member or non-Member so wishes, separate representation for the territories mainly interested in exportation and separate representation for the territories mainly interested in importation.

## Article 70

### *Exceptions to Chapter VI*

1. The provisions of this Chapter shall not apply:
  - (a) to any bilateral inter-governmental agreement relating to the purchase and sale of a commodity falling under Section D of Chapter IV;
  - (b) to any inter-governmental commodity agreement involving no more than one exporting country and no more than one importing country and not covered by sub-paragraph (a) above; *Provided* that if, upon complaint by a non-participating Member, the Organization finds that the interests of that Member are seriously prejudiced by the agreement, the agreement shall become subject to such provisions of this Chapter as the Organization may prescribe;
  - (c) to those provisions of any inter-governmental commodity agreement which are necessary for the protection of public morals or of human, animal or plant life or health, provided that such agreement is not used to accomplish results inconsistent with the objectives of Chapter V or Chapter VI;
  - (d) any inter-governmental agreement relating solely to the conservation of fisheries resources, migratory birds or wild animals, provided that such agreement is not used to accomplish results inconsistent with the objectives of this Chapter or the purpose and objectives set forth in Article 1 and is given full publicity in accordance with the provisions of paragraph 1 (e) of Article 60; if the Organization finds, upon complaint by a non-participating Member, that the interests of that Member are seriously prejudiced by the agreement, the agreement shall become subject to such provisions of this Chapter as the Organization may prescribe.
2. The provisions of Articles 58 and 59 and of Section C of this Chapter shall not apply to inter-governmental commodity agreements found by the Organization to relate solely to the equitable distribution of commodities in short supply.
3. The provisions of Section C of this Chapter shall not apply to commodity control agreements found by the Organization to relate solely to the conservation of exhaustible natural resources.

---

CHAPTER VII  
THE INTERNATIONAL TRADE ORGANIZATION  
SECTION A - STRUCTURE AND FUNCTIONS

Article 71

*Membership*

1. The original Members of the Organization shall be:
  - (a) those States invited to the United Nations Conference on Trade and Employment whose governments accept this Charter, in accordance with the provisions of paragraph 1 of Article 103, by September 30, 1949 or, if the Charter shall not have entered into force by that date, those States whose governments agree to bring the Charter into force in accordance with the provisions of paragraph 2 (b) of Article 103;
  - (b) those separate customs territories invited to the United Nations Conference on Trade and Employment on whose behalf the competent Member accepts this Charter, in accordance with the provisions of Article 104, by September 30, 1949 or, if the Charter shall not have entered into force by that date, such separate customs territories which agree to bring the Charter into force in accordance with the provisions of paragraph 2 (b) of Article 103 and on whose behalf the competent Member accepts the Charter in accordance with the provisions of Article 104. If any of these customs territories shall have become fully responsible for the formal conduct of its diplomatic relations by the time it wishes to deposit an instrument of acceptance, it shall proceed in the manner set forth in sub-paragraph (a) of this paragraph.
2. Any other State whose membership has been approved by the Conference shall become a Member of the Organization upon its acceptance, in accordance with the provisions of paragraph 1 of Article 103, of the Charter as amended up to the date of such acceptance.
3. Any separate customs territory not invited to the United Nations Conference on Trade and Employment, proposed by the competent Member having responsibility for the formal conduct of its diplomatic relations and which is autonomous in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Charter and whose admission is approved by the Conference, shall become a Member upon acceptance of the Charter on its behalf by the competent Member in accordance with the provisions of Article 104 or, in the case of a territory in respect of which the Charter has already been accepted under that Article, upon such approval by the Conference after it has acquired such autonomy.
4. The Conference shall determine, by a two-thirds majority of the Members present and voting, the conditions upon which, in each individual case, membership rights and obligations shall be extended to:
  - (a) the Free Territory of Trieste;
  - (b) any Trust Territory administered by the United Nations; and

- (c) any other special régime established by the United Nations.

5. The Conference, on application by the competent authorities, shall determine the conditions upon which rights and obligations under this Charter shall apply to such authorities in respect of territories under military occupation and shall determine the extent of such rights and obligations.

## Article 72

### *Functions*

1. The Organization shall perform the functions attributed to it elsewhere in this Charter. In addition, the Organization shall have the following functions:

- (a) to collect, analyse and publish information relating to international trade, including information relating to commercial policy, business practices, commodity problems and industrial and general economic development;
- (b) to encourage and facilitate consultation among Members on all questions relating to the provisions of this Charter;
- (c) to undertake studies, and, having due regard to the objectives of this Charter and the constitutional and legal systems of Members, make recommendations, and promote bilateral or multilateral agreements concerning, measures designed
  - (i) to assure just and equitable treatment for foreign nationals and enterprises;
  - (ii) to expand the volume and to improve the bases of international trade, including measures designed to facilitate commercial arbitration and the avoidance of double taxation;
  - (iii) to carry out, on a regional or other basis, having due regard to the activities of existing regional or other inter-governmental organizations, the functions specified in paragraph 2 of Article 10;
  - (iv) to promote and encourage establishments for the technical training that is necessary for progressive industrial and economic development; and,
  - (v) generally, to achieve any of the objectives set forth in Article 1;
- (d) in collaboration with the Economic and Social Council of the United Nations and with such inter-governmental organizations as may be appropriate, to undertake studies on the relationship between world prices of primary commodities and manufactured products, to consider and, where appropriate, to recommend international agreements on, measures designed to reduce progressively any unwarranted disparity in those prices;
- (e) generally, to consult with and make recommendations to the Members and, as necessary, furnish advice and assistance to them regarding any matter relating to

the operation of this Charter, and to take any other action necessary and appropriate to carry out the provisions of the Charter;

- (f) to co-operate with the United Nations and other inter-governmental organizations in furthering the achievement of the economic and social objectives of the United Nations and the maintenance or restoration of international peace and security.

2. In the exercise of its functions the Organization shall have due regard to the economic circumstances of Members, to the factors affecting these circumstances and to the consequences of its determinations upon the interests of the Member or Members concerned.

#### Article 73

##### *Structure*

The Organization shall have a Conference, an Executive Board, Commissions as established under Article 82, and such other organs as may be required. There shall also be a Director-General and Staff.

### SECTION B - THE CONFERENCE

#### Article 74

##### *Composition*

1. The Conference shall consist of all the Members of the Organization.
2. Each Member shall have one representative in the Conference and may appoint alternates and advisers to its representative.

#### Article 75

##### *Voting*

1. Each Member shall have one vote in the Conference.
2. Except as otherwise provided in this Charter, decisions of the Conference shall be taken by a majority of the Members present And voting; *Provided* that the rules of procedure of the Conference may permit a Member to request a second vote if the number of votes cast is less than half the number of the Members, in which case the decision reached on the second vote shall be final whether or not the total of the votes cast comprises more than half the number of the Members.

#### Article 76

### *Sessions, Rules of Procedure and Officers*

1. The Conference shall meet at the seat of the Organization in regular annual session and in such special sessions as may be convoked by the Director-General at the request of the Executive Board or of one-third of the Members in exceptional circumstances, the Executive Board may decide that the Conference shall be held at a place other than the seat of the Organization.
2. The Conference shall establish rules of procedure which may include rules appropriate for the carrying out of its functions during the intervals between its sessions. It shall annually elect its President and other officers.

### *Article 77*

#### *Powers and Duties*

1. The powers and duties attributed to the Organization by this Charter and the final authority to determine the policies of the Organization shall be vested in the Conference.
2. The Conference may, by a vote of a majority of the Members, assign to the Executive Board any power or duty of the Organization except such specific powers and duties as are expressly conferred or imposed upon the Conference by this Charter.
3. In exceptional circumstances not elsewhere provided for in this Charter, the Conference may waive an obligation imposed upon a Member by the Charter; *Provided* that any such decision shall be approved by a two-thirds majority of the votes cast and that such majority shall comprise more than half of the Members. The Conference may also by such a vote define certain categories of exceptional circumstances to which other voting requirements shall apply for the waiver of obligations.
4. The Conference may prepare or sponsor agreements with respect to any matter within the scope of this Charter and, by a two-thirds majority of the Members present and voting, recommend such agreements for acceptance. Each Member shall within a period specified by the Conference, notify the Director-General of its acceptance or non-acceptance. In the case of non-acceptance, a statement of the reasons therefore shall be forwarded with the notification.
5. The Conference may make recommendations to inter-governmental organizations on any subject within the scope of this Charter.
6. The Conference shall approve the budget of the Organization and shall apportion the expenditures of the Organization among the Members in accordance with a scale of contributions to be fixed from time to time by the Conference following such principles as may be applied by the United Nations. If a maximum limit is established on the contribution of a single Member with respect to the budget of the United Nations, such limit shall also be applied with respect to contributions to the Organization.
7. The Conference shall determine the seat of the Organization and shall establish such branch offices as it may consider desirable.

#### *SECTION C - THE EXECUTIVE BOARD*

### *Article 78*

---

*Composition of the Executive Board*

1. The Executive Board shall consist of eighteen Members of the Organization selected by the Conference.
2. (a) The Executive Board shall be representative of the broad geographical areas to which the Members of the Organization belong.  
  
(b) A customs union, as defined in paragraph 4 of Article 44, shall be considered eligible for selection as a member of the Executive Board on the same basis as a single Member of the Organization if all of the members of the customs union are Members of the Organization and if all its members desire to be represented as a unit.  
  
(c) In selecting the members of the Executive Board, the Conference shall have regard to the objective of ensuring that the Board includes Members of chief economic importance, in the determination of which particular regard shall be paid to their shares in international trade, and that it is representative of the different types of economies or degrees of economic development to be found within the membership of the Organization.
3. (a) At intervals of three years the Conference shall determine, by a two-thirds majority of the Members present and voting, the eight Members of chief economic importance, in the determination of which particular regard shall be paid to their shares in international trade. The Members so determined shall be declared members of the Executive Board.  
  
(b) The other members of the Executive Board shall be elected by the Conference by a two-thirds majority of the Members present and voting.  
  
(c) If on two consecutive ballots no member is elected, the remainder of the election shall be decided by a majority of the Members present and voting.
4. Subject to the provisions of Annex L, the term of office of a member of the Executive Board shall be three years, and any vacancy in the membership of the Board may be filled by the Conference for the unexpired term of the vacancy.
5. The Conference shall establish rules for giving effect to this, Article.

*Article 79**Voting*

1. Each member of the Executive Board shall have one vote.
2. Decisions of the Executive Board shall be made by a majority of the votes cast.

*Article 80**Sessions, Rules of Procedure and Officers*

1. The Executive Board shall adopt rules of procedure, which shall include rules for the convening of its sessions, and which may include rules appropriate for the carrying out of its functions during the intervals between its sessions. The rules of procedure shall be subject to confirmation by the Conference.
2. The Executive Board shall annually elect its Chairman and other officers, who shall be eligible for re-election.
3. The Chairman of the Executive Board shall be entitled ex officio to participate, without the right to vote, in the deliberations of the Conference.
4. Any Member of the Organization which is not a member of the Executive Board shall be invited to participate in the discussion by the Board of any matter of particular and substantial concern to that Member and shall, for the purpose of such discussion, have all the rights of a member of the Board, except the right to vote.

#### Article 81

##### *Powers and Duties*

1. The Executive Board shall be responsible for the execution of the policies of the Organization and shall exercise the powers and perform the duties assigned to it by the Conference. It shall supervise the activities of the Commissions and shall take such action upon their recommendations as it may deem appropriate.
2. The Executive Board may make recommendations to the Conference, or to inter-governmental organizations, on any subject within the scope of this Charter.

### SECTION D - THE COMMISSIONS

#### Article 82

##### *Establishment and Functions*

The Conference shall establish such Commissions as may be required for the performance of the functions of the Organization. The Commissions shall have such functions as the Conference may decide. They shall report to the Executive Board and shall perform such tasks as the Board may assign to them. They shall consult each other as necessary for the exercise of their functions.

#### Article 83

##### *Composition and Rules of Procedure*

1. The Commissions shall be composed of persons whose appointment, unless the Conference

decides otherwise, shall be made by the Executive Board. In all cases, these persons shall be qualified by training and experience to carry out the functions of the Commission to which they are appointed.

2. The number of members, which for each Commission shall normally not exceed seven, and the conditions of service of such members shall be determined in accordance with regulations prescribed by the Conference.

3. Each Commission shall elect a Chairman. It shall adopt rules of procedure which shall be subject to approval by the Executive Board.

4. The rules of procedure of the Conference and of the Executive Board shall provide as appropriate for the participation in their deliberations, without the right to vote, of the chairmen of Commissions.

5. The Organization shall arrange for representatives of the United Nations and of other inter-governmental organizations which are considered by the Organization to have a special competence in the field of activity of any of the Commissions, to participate in the work of such Commission.

## SECTION E - THE DIRECTOR-GENERAL AND STAFF

### Article 84

#### *The Director-General*

1. The chief administrative officer of the Organization shall be the Director-General. He shall be appointed by the Conference upon the recommendation of the Executive Board, and shall be subject to the general supervision of the Board. The powers, duties, conditions of service and terms of office of the Director-General shall conform to regulations approved by the Conference.

2. The Director-General or his representative shall be entitled to participate, without the right to vote, in all meetings of any organ of the Organization.

3. The Director-General shall present to the Conference an annual report on the work of the Organization, and the annual budget estimates and financial statements of the Organization.

### Article 85

#### *The Staff*

1. The Director-General, having first consulted with and having obtained the agreement of the Executive Board, shall have authority to appoint Deputy Directors-General in accordance with regulations approved by the Conference. The Director-General shall also appoint such additional members of the Staff as may be required and shall fix the duties and conditions of service of the members of the Staff, in accordance with regulations approved by the Conference.

2. The selection of the members of the Staff, including the appointment of the Deputy Directors-General, shall as far as possible be made on a wide geographical basis and with due regard to the various types of economy represented by Member countries. The paramount



consideration in the selection of candidates and in determining the conditions of service of the Staff shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence, impartiality and integrity.

3. The regulations concerning the conditions of service of members of the Staff, such as those governing qualifications, salary, tenure and retirement, shall be fixed, so far as practicable, in conformity with those for members of the Secretariat of the United Nations and of specialized agencies.

## SECTION F - OTHER ORGANIZATIONAL PROVISIONS

### Article 86

#### *Relations with the United Nations*

1. The Organization shall be brought into relationship with the United Nations as soon as practicable as one of the specialized agencies referred to in Article 57 of the Charter of the United Nations. This relationship shall be effected by agreement approved by the Conference.

2. Any such agreement shall, subject to the provisions of this Charter, provide for effective co-operation and the avoidance of unnecessary duplication in the activities of these organizations, and for co-operation in furthering the maintenance or restoration of international peace and security.

3. The Members recognize that the Organization should not attempt to take action which would involve passing judgment in any way on essentially political matters. Accordingly, and in order to avoid conflict of responsibility between the United Nations and the Organization with respect to such matters, any measure taken by a Member directly in connection with a political matter brought before the United Nations in accordance with the provisions of Chapters IV or VI of the United Nations Charter shall be deemed to fall within the scope of the United Nations, and shall not be subject to the provisions of this Charter.

4. No action, taken by a Member in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance or restoration of international peace and security, shall be deemed to conflict with the provisions of this Charter.

### Article 87

#### *Relations with other Organizations*

1. The Organization shall make arrangements with other inter-governmental organizations, which have related responsibilities, to provide for effective co-operation and the avoidance of unnecessary duplication in the activities of these organizations. The Organization may for this purpose arrange for joint committees, reciprocal representation at meetings and establish such other working relationships as may be necessary.

2. The Organization may make suitable arrangements for consultation and co-operation with non-governmental organizations concerned with matters within the scope of this Charter.

3. Whenever the Conference and the competent authorities of any inter-governmental

organization whose purposes and functions lie within the scope of this Charter deem it desirable

- (a) to incorporate such inter-governmental organization into the Organization, or
- (b) to transfer all or part of its functions and resources to the Organization, or
- (c) to bring it under the supervision or authority of the Organization,

the Director-General, subject to the approval of the Conference, may enter into an appropriate agreement. The Members shall, in conformity with their international obligations, take the action necessary to give effect to any such agreement.

#### Article 88

##### *International Character of the Responsibilities of the Director-General, Staff and Members of Commissions*

1. The responsibilities of the Director-General and of the members of the Staff shall be exclusively international in character. In the discharge of their duties, they shall not seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. They shall refrain from any action which might reflect on their position as international officials.
2. The provisions of paragraph 1 shall also apply to the members of the Commissions.
3. The Members shall respect the international character of the responsibilities of these persons and shall not seek to influence them in the discharge of their duties.

#### Article 89

##### *International Legal Status of the Organization*

The Organization shall have legal personality and shall enjoy such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions.

#### Article 90

##### *Status of the Organization in the Territory of Members*

1. The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity, privileges and immunities as may be necessary for the exercise of its functions.
2. The representatives of Members and the officials of the Organization shall similarly enjoy such privileges and immunities as may be necessary for the independent exercise of their functions in connection with the Organization.
3. When the Organization has been brought into relationship with the United Nations as provided for in paragraph 1 of Article 86, the legal capacity of the Organization and the privileges and immunities provided for in the preceding paragraphs shall be defined by the General Convention on Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, adopted by the General Assembly of the United Nations, as from time to time amended, and as supplemented by an annex

relating to the International Trade Organization.

Article 91

*Contributions*

Each Member shall contribute promptly to the Organization its share of the expenditure of the Organization as apportioned by the Conference. A Member which is in arrears in the payment of its contributions shall have no vote in the organs of the Organization, if the amount of its arrears equals or exceeds the amount of the contributions due from it in respect of the preceding two complete years. The Conference may, nevertheless, permit such a Member to vote, if it is satisfied that the failure to pay is due to circumstances beyond the control of the Member.

---

CHAPTER VIII  
SETTLEMENT OF DIFFERENCES

Article 92

*Reliance on the Procedures of the Charter*

1. The Members undertake that they will not have recourse, in relation to other Members and to the Organization, to any procedure other than the procedures envisaged in this Charter for complaints and the settlement of differences arising out of its operation.

2. The Members also undertake, without prejudice to any other international agreement, that they will not have recourse to unilateral economic measures of any kind contrary to the provisions of this Charter.

Article 93

*Consultation and Arbitration*

1. If any Member considers that any benefit accruing to it directly or indirectly, implicitly or explicitly, under any of the provisions of this Charter other than Article 1, is being nullified or impaired as a result of

- (a) a breach by a Member of an obligation under this Charter by action or failure to act, or
- (b) the application by a Member of a measure not conflicting with the provisions of this Charter, or
- (c) the existence of any other situation

the Member may, with a view to the satisfactory adjustment of the matter, make written representations or proposals to such other Member or Members as it considers to be concerned, and the Members receiving them shall give sympathetic consideration thereto.

2. The Members concerned may submit the matter arising under paragraph 1 to arbitration upon terms agreed between them; *Provided* that the decision of the arbitrator shall not be binding for any purpose upon the Organization or upon any Member other than the Members participating in the arbitration.

3. The Members concerned shall inform the Organization generally of the progress and outcome of any discussion, consultation or arbitration undertaken under this Charter.

## Article 94

### *Reference to the Executive Board*

1. Any matter arising under sub-paragraphs (a) or (b) of paragraph 1 of Article 93 which is not satisfactorily settled and any matter which arises under paragraph 1 (c) of Article 93 may be referred by any Member concerned to the Executive Board.
2. The Executive Board shall promptly investigate the matter and shall decide whether any nullification or impairment within the terms of paragraph 1 of Article 93 in fact exists. It shall then take such of the following steps as may be appropriate:
  - (a) decide that the matter does not call for any action;
  - (b) recommend further consultation to the Members concerned;
  - (c) refer the matter to arbitration upon such terms as may be agreed between the Executive Board and the Members concerned;
  - (d) in any matter arising under paragraph 1 (a) of Article 93, request the Member concerned to take such action as may be necessary for the Member to conform to the provisions of this Charter;
  - (e) in any matter arising under sub-paragraph (b) or (c) of paragraph 1 of Article 93, make such recommendations to Members as will best assist the Members concerned and contribute to a satisfactory adjustment.
3. If the Executive Board considers that action under sub-paragraphs (d) and (e) of paragraph 2 is not likely to be effective in time to prevent serious injury, and that any nullification or impairment found to exist within the terms of paragraph 1 of Article 93 is sufficiently serious to justify such action, it may, subject to the provisions of paragraph 1 of Article 95, release the Member or Members affected from obligations or the grant of concessions to any other Member or Members under or pursuant to this Charter, to the extent and upon such conditions as it considers appropriate and compensatory, having regard to the benefit which has been nullified or impaired.
4. The Executive Board may, in the course of its investigation, consult with such Members or inter-governmental organizations upon such matters within the scope of this Charter as it deems appropriate. It may also consult any appropriate commission of the Organization on any matter arising under this Chapter.
5. The Executive Board may bring any matter, referred to it under this Article, before the Conference at any time during its consideration of the matter.

## Article 95

### *Reference to the Conference*

1. The Executive Board shall, if requested to do so within thirty days by a Member concerned, refer to the Conference to review any action, decision or recommendation by the Executive Board under paragraphs 2 or 3 of Article 94. Unless such review has been asked for by a Member

concerned, Members shall be entitled to act in accordance with any action, decision or recommendation of the Executive Board under paragraphs 2 or 3 of Article 94. The Conference shall confirm, modify or reverse such action, decision or recommendation referred to it under this paragraph.

2. Where a matter arising under this Chapter has been brought before the Conference by the Executive Board, the Conference shall follow the procedure set out in paragraph 2 of Article 94 for the Executive Board.

3. If the Conference considers that any, nullification or impairment found to exist within the terms of paragraph 1 (a) of Article 93 is sufficiently serious to justify such action, it may release the Member or Members affected from obligations or the grant of concessions to any other Member or Members under or pursuant to this Charter, to the extent and upon such conditions as it considers appropriate and compensatory, having regard to the benefit which has been nullified or impaired. If the Conference considers that any nullification or impairment found to exist within the terms of sub-paragraphs (b) or (c) of paragraph 1 of Article 93 is sufficiently serious to justify such action, it may similarly release a Member or Members to the extent and upon such conditions as will best assist the Members concerned and contribute to a satisfactory adjustment.

4. When any Member or Members, in accordance with the provisions of paragraph 3, suspend the performance of any obligation or the grant of any concession to another Member, the latter Member shall be free, not later than sixty days after such action is taken, or if an opinion has been requested from the International Court of Justice pursuant to the provisions of Article 96, after such opinion has been delivered, to give written notice of its withdrawal from the Organization. Such withdrawal shall become effective upon the expiration of sixty days from the day on which such notice is received by the Director-General.

## Article 96

### *Reference to the International Court of Justice*

1. The Organization may, in accordance with arrangements made pursuant to paragraph 2 of Article 96 of the Charter of the United Nations, request from the International Court of Justice advisory opinions on legal questions arising within the scope of the activities of the Organization.

2. Any decision of the Conference under this Charter shall, at the instance of any Member whose interests are prejudiced by the decision, be subject to review by the International Court of Justice by means of a request, in appropriate form, for an advisory opinion pursuant to the Statute of the Court.

3. The request for an opinion shall be accompanied by a statement of the question upon which the opinion is required and by all documents likely to throw light upon the question. This statement shall be furnished by the Organization in accordance with the Statute of the Court and after consultation with the Members substantially interested.

4. Pending the delivery of the opinion of the Court, the decision of the Conference shall have full force and effect; *Provided* that the Conference shall suspend the operation of any such decision pending the delivery of the opinion where, in the view of the Conference, damage difficult to repair would otherwise be caused to a Member concerned.

5. The Organization shall consider itself bound by the opinion of the Court on any question referred by it to the Court. In so far as it does not accord with the opinion of the Court, the decision in question shall be modified.

Article 97

*Miscellaneous Provisions*

1. Nothing in this Chapter shall be construed to exclude other procedures provided for in this Charter for consultation and the settlement of differences arising out of its operation. The Organization may regard discussion, consultation or investigation undertaken under any other provisions of this Charter as fulfilling, either in whole or in part, any similar procedural requirement in this Chapter.

2. The Conference and the Executive Board shall establish such rules of procedure as may be necessary to carry out the provisions of this Chapter.

---

CHAPTER IX  
GENERAL PROVISIONS

Article 98

*Relations with Non-Members*

1. Nothing in this Charter shall preclude any Member from maintaining economic relations with non-Members.
2. The Members recognize that it would be inconsistent with the purpose of this Charter for a Member to seek any arrangements with non-Members for the purpose of obtaining for the trade of its country preferential treatment as compared with the treatment accorded to the trade of other Member countries, or so to conduct its trade with non-Member countries as to result in injury to other Member countries. Accordingly,
  - (a) no Member shall enter into any new arrangement with a non-Member which precludes the non-Member from according to other Member countries any benefit provided for by such arrangement;
  - (b) subject to the provisions of Chapter IV, no Member shall accord to the trade of any non-Member country treatment which, being more favourable than that which it accords to the trade of any other Member country, would injure the economic interests of a Member country.
3. Notwithstanding the provisions of paragraph 2, Members may enter into agreements with non-Members in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 15 or of paragraph 6 of Article 44.
4. Nothing in this Charter shall be interpreted to require a Member to accord to non-Member countries treatment as favourable as that which it accords to Member countries under the provisions of the Charter, and failure to accord such treatment shall not be regarded as inconsistent with the terms or the spirit of the Charter.
5. The Executive Board shall make periodic studies of general problems arising out of the commercial relations between Member and non-Member countries and, with a view to promoting the purpose of the Charter, may make recommendations to the Conference with respect to such relations. Any recommendation involving alterations in the provisions of this Article shall be dealt with in accordance with the provisions of Article 100.

Article 99

*General Exceptions*

1. Nothing in this Charter shall be construed
  - (a) to require a Member to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or



- (b) to prevent a Member from taking, either singly or with other States, any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests, where such action
    - (i) relates to fissionable materials or to the materials from which they are derived, or
    - (ii) relates to the traffic in arms, ammunition or implements of war, or to traffic in other goods and materials carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment of the Member or of any other country; or
    - (iii) is taken in time of war or other emergency in international relations; or
  - (c) to prevent a Member from entering into or carrying out any inter-governmental agreement (or other agreement on behalf of a government for the purpose specified in this sub-paragraph) made by or for a military establishment for the purpose of meeting essential requirements of the national security of one or more of the participating countries; or
  - (d) to prevent action taken in accordance with the provisions of Annex M to this Charter.
2. Nothing in this Charter shall be construed to override
- (a) any of the provisions of peace treaties or permanent settlements resulting from the Second World War which are or shall be in force and which are or, shall be registered with the United Nations, or
  - (b) any of the provisions of the instruments creating Trust Territories or any other special régimes established by the United Nations.

#### Article 100

#### *Amendments*

1. Any amendment to this Charter which does not alter the obligations of Members shall become effective upon approval by the Conference by a two-thirds majority of the Members.
2. Any amendment which alters the obligations of Members shall, after receiving the approval of the Conference by a two-thirds majority of the Members present and voting, become effective for the Members accepting the amendment upon the ninetieth day after two-thirds of the Members have notified the Director-General of their acceptance, and thereafter for each remaining Member upon acceptance by it. The Conference may, in its decision approving an amendment under this paragraph and by one and the same vote, determine that the amendment is of such a nature that the Members

which do not accept it within a specified period after the amendment becomes effective shall be suspended from membership in the Organization; *Provided* that the Conference may, at any time, by a two-thirds majority of the Members present and voting, determine the conditions under which such suspension shall not apply with respect to any such Member.

3. A Member not accepting an amendment under paragraph 2 shall be free to withdraw from the Organization at any time after the amendment has become effective; *Provided*, that the Director-General has received from such Member sixty days' written notice of withdrawal; and *provided further* that the withdrawal of any Member suspended under the provisions of paragraph 2 shall become effective upon the receipt by the Director-General of written notice of withdrawal.

4. The Conference shall, by a two-thirds majority of the Members present and voting, determine whether an amendment falls under paragraph 1 or paragraph 2, and shall establish rules with respect to the reinstatement of Members suspended under the provisions of paragraph 2, and any other rules required for carrying out the provisions of this Article.

5. The provisions of Chapter VIII may be amended within the limits and in accordance with the procedure set forth in Annex N.

#### Article 101

##### *Review of the Charter*

1. The Conference shall carry out a general review of the provisions of this Charter at a special session to be convened in conjunction with the regular annual session nearest the end of the fifth year after the entry into force of the Charter.

2. At least one year before the special session referred to in paragraph 1, the Director-General shall invite the Members to submit any amendments or observations which they may wish to propose and shall circulate them for consideration by the Members.

3. Amendments resulting from such review shall become effective in accordance with the procedure set forth in Article 100.

#### Article 102

##### *Withdrawal and Termination*

1. Without prejudice to any special provision in this Charter relating to withdrawal, any Member may withdraw from the Organization, either in respect of itself or of a separate customs territory on behalf of which it has accepted the Charter in accordance with the provisions of Article 104, at any time after three years from the day of the entry into force of the Charter.

2. A withdrawal under paragraph 1 shall become effective upon the expiration of six months from the day on which written notice of such withdrawal is received by the Director-General. The Director-General shall immediately notify all the Members of any notice of withdrawal which he may receive under this or other provisions of the Charter.

3. This Charter may be terminated at any time by agreement of three-fourths of the Members.

#### Article 103

##### *Entry into Force and Registration*

1. The government of each State accepting this Charter shall deposit an instrument of acceptance with the Secretary-General of the United Nations, who will inform all governments represented at the United Nations Conference on Trade and Employment and all Members of the United Nations not so represented of the date of deposit of each instrument of acceptance and of the day on which the Charter enters into force. Subject to the provisions of Annex 0, after the entry into force of the Charter in accordance with the provisions of paragraph 2, each instrument of acceptance so deposited shall take effect on the sixtieth day following the day on which it is deposited.

2. (a) This Charter shall enter into force:

(i) on the sixtieth day following the day on which a majority of the governments signing the Final Act of the United Nations Conference on Trade and Employment have deposited instruments of acceptance in accordance with the provisions of paragraph 1; or

(ii) if, at the end of one year from the date of signature of the said Final Act, it has not entered into force in accordance with the provisions of sub-paragraph (a) (i), then on the sixtieth day following the day on which the number of governments represented at the United Nations Conference on Trade and Employment which have deposited instruments of acceptance in accordance with the provisions of paragraph 1 shall reach twenty, *Provided* that if twenty such governments have deposited acceptances more than sixty days before the end of such year, it shall not enter into force until the end of that year.

(b) If this Charter shall not have entered into force by September 30, 1949, the Secretary-General of the United Nations shall invite those governments which have deposited instruments of acceptance to enter into consultation to determine whether and on what conditions they desire to bring the Charter into force.

3. Until September 30, 1949, no State or separate customs territory, on behalf of which the said Final Act has been signed, shall be deemed to be a non-Member for the purposes of Article 98.

4. The Secretary-General of the United Nations is authorized to register this Charter as soon as it enters into force.

## Article 104

### *Territorial Application*

1. Each government accepting this Charter does so in respect of its metropolitan territory and of the other territories for which it has international responsibility, except such separate customs territories as it shall notify to the Organization at the time of its own acceptance.
2. Any Member may at any time accept this Charter, in accordance with the provisions of paragraph 1 of Article 103, on behalf of any separate customs territory excepted under the provisions of paragraph 1.
3. Each Member shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure observance of the provisions of this Charter by the regional and local governments and authorities within its territory.

## Article 105

### *Annexes*

The Annexes to this Charter form an integral part thereof.

## Article 106

### *Deposit and Authenticity of Texts*

#### *Title and Date of the Charter*

1. The original texts of this Charter in the official languages of the United Nations shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who will furnish certified copies of the texts to all interested governments. Subject to the provisions of the Statute of the International Court of Justice, such texts shall be equally authoritative for the purposes of the interpretation of the Charter, and any discrepancy between texts shall be settled by the Conference.
2. The date of this Charter shall be March 24, 1948.
3. This Charter for an International Trade Organization shall be known as the Havana Charter.

ANNEX A

LIST OF TERRITORIES REFERRED TO IN PARAGRAPH 2 (a) OF ARTICLE 16

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

Dependent territories of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

Canada

Commonwealth of Australia

Dependent territories of the Commonwealth of Australia

New Zealand

Dependent territories of New Zealand

Union of South Africa including South West Africa

Ireland

India (as at April 10, 1947)

Newfoundland

Southern Rhodesia

Burma

Ceylon

Certain of the territories listed above have two or more preferential rates in force for certain products. Any such territory may, by agreement with the other Members which are principal suppliers of such products at the most-favoured-nation rate, substitute for such preferential rates a single preferential rate which shall not on the whole be less favourable to suppliers at the most-favoured-nation rate than the preferences in force prior to such substitution.

The preferential arrangements referred to in paragraph 5 (b) of Article 23 are those existing in the United Kingdom on April 10, 1947, under contractual agreements with the Governments of Canada, Australia and New Zealand, in respect of chilled and frozen beef and veal, frozen mutton and lamb, chilled and frozen pork, and bacon. Without prejudice to any action taken under paragraph 1 (a) (ix) of Article 45, negotiations shall be entered into when practicable among the countries substantially concerned or involved, in the manner provided for in Article 17, for the elimination of these arrangements or their replacement by tariff preferences. If after such negotiations have taken place a tariff preference is created or an existing tariff preference is increased to replace these arrangements such action shall not be considered to contravene the provisions of Article 16 or Article 17.

The film hire tax in force in New Zealand on April 10, 1947 shall, for the purpose of this

Charter, be treated as a customs duty falling under Article 16 and 17. The renters' film quota in force in New Zealand on April 10, 1947, shall for the purposes of this Charter be treated as a screen quota falling under Article 19.

The Dominions of India and Pakistan have not been mentioned separately in the above list since they had not come into existence as such on the base date of April 10, 1947.

---

## ANNEX B

### LIST OF TERRITORIES OF THE FRENCH UNION REFERRED TO IN PARAGRAPH 2 (b) OF ARTICLE 16

France

French Equatorial Africa (Treaty Basin of the Congo\* and other territories)

French West Africa

Cameroons under French Mandate\*

French Somali Coast and Dependencies

French Establishments in India\*

French Establishments in Oceania

French Establishments in the Condominium of the New Hebrides\*

Guadeloupe and Dependencies

French Guiana

Indo-China

Madagascar and Dependencies

Morocco (French zone)\*

Martinique

New Caledonia and Dependencies

Reunion

Saint-Pierre and Miquelon

Togo under French Mandate\*

Tunisia

---

\*For imports into Metropolitan France and territories of the French Union.

---

ANNEX C

LIST OF TERRITORIES OF THE CUSTOMS UNION OF BELGIUM,  
LUXEMBOURG AND THE NETHERLANDS  
REFERRED TO IN PARAGRAPH 2 (b) OF ARTICLE 16

The Economic Union of Belgium and Luxembourg

Belgian Congo

Ruanda Urundi

The Netherlands

Netherlands Indies

Surinam

Curaçao

(For imports into the metropolitan territories of the Customs Union.)

---

ANNEX D

LIST OF TERRITORIES OF THE UNITED STATES OF AMERICA  
REFERRED TO IN PARAGRAPH 2 (b) OF ARTICLE 16

United States of America (customs territory)  
Dependent territories of the United States of America

---

ANNEX E

LIST OF PORTUGUESE TERRITORIES REFERRED TO IN  
PARAGRAPH 2 (b) OF ARTICLE 16

Portugal and the Archipelagoes of Madeira and the Azores

Archipelago of Cape Verde

Guinea  
St. Tome and Principe and Dependencies  
S. Joao Batiste de Ajuda  
Cabinda  
Angola  
Mozambique  
State of India and Dependencies  
Macao and Dependencies  
Timor and Dependencies

---

ANNEX F

LIST OF TERRITORIES COVERED BY PREFERENTIAL ARRANGEMENTS  
BETWEEN CHILE AND NEIGHBOURING COUNTRIES REFERRED  
TO IN PARAGRAPH 2 (e) OF ARTICLE 16

Preferences in force exclusively between, on the one hand,

Chile

and, on the other hand,

1. Argentina

2. Bolivia

3. Peru,

respectively.

---



ANNEX G

LIST OF TERRITORIES COVERED BY PREFERENTIAL ARRANGEMENTS BETWEEN THE  
SYRO-LEBANESE CUSTOMS UNION AND NEIGHBOURING COUNTRIES REFERRED TO  
IN PARAGRAPH 2 (e) OF ARTICLE 16

Preferences in force exclusively between, on the one hand,

The Syro-Lebanese Customs Union

and, on the other hand,

1. Palestine

2. Transjordan,

respectively.

---

ANNEX H

LIST OF TERRITORIES COVERED BY PREFERENTIAL ARRANGEMENTS AMONG  
COLOMBIA, ECUADOR AND VENEZUELA REFERRED TO  
IN PARAGRAPH 2 (e) OF ARTICLE 16

Preferences in force exclusively between two or more of the following countries:

Colombia

Ecuador

Venezuela

Notwithstanding the provisions of Article 16, Venezuela may provisionally maintain the special surcharges which on November 21, 1947, were levied on products imported via certain territories: *Provided* that such surcharges shall not be increased above the level in effect on that date and shall be eliminated not later than five years from the date of this Charter.

## ANNEX I

LIST OF TERRITORIES COVERED BY INITIAL ARRANGEMENTS AMONG  
THE REPUBLICS OF CENTRAL AMERICA REFERRED TO  
IN PARAGRAPH 2 (e) OF ARTICLE 16

Preferences in force exclusively between two or more of the following countries:

Costa Rica

El Salvador

Guatemala

Honduras

Nicaragua

## ANNEX J

LIST OF TERRITORIES COVERED BY PREFERENTIAL ARRANGEMENTS BETWEEN  
ARGENTINA AND NEIGHBOURING COUNTRIES REFERRED TO  
IN PARAGRAPH 2 (e) OF ARTICLE 16

Preferences in force exclusively between, on the one hand,

Argentina

and, on the other hand,

1. Bolivia

2. Chile

3. Paraguay,

respectively.

## ANNEX K

### EXCEPTIONS TO THE RULE OF NON-DISCRIMINATION

(Applicable to Members who so elect, in accordance with paragraph I (d) of Article 23, in lieu of paragraphs 1 (b) and 1 (c) of Article 23.)

1. (a) A Member applying import restrictions under Article 21 may relax such restrictions in a manner which departs from the provisions of Article 22 to the extent necessary to obtain additional imports above the maximum total of imports which it could afford in the light of the requirements of paragraphs 3 (a) and 3 (b) of Article 21 if its restrictions were fully consistent with the provisions of Article 22; *Provided that*
    - (i) levels of delivered prices for products so imported are not established substantially higher than those ruling for comparable goods regularly available from other Member countries, and that any excess of such price levels for products so imported is progressively reduced over a reasonable period;
    - (ii) the Member taking such action does not do so as part of any arrangement by which the gold or convertible currency which the Member currently receives directly or indirectly from its exports to other Members not party to the arrangement is appreciably reduced below the level it could otherwise have been reasonably expected to attain;
    - (iii) such action does not cause unnecessary damage to the commercial or economic interests of any other Member, including interests under Articles 3 and 9.
  - (b) Any Member taking action under this paragraph shall observe the principles of sub-paragraph (a). A Member shall desist from transactions which prove to be inconsistent with that sub-paragraph but the Member shall not be required to satisfy itself, when it is not practicable to do so, that the requirements of that sub-paragraph are fulfilled in respect of individual transactions.
2. Any Member taking action under paragraph 1 of this Annex shall keep the Organization regularly informed regarding such action and shall provide such available relevant information as the Organization may request.
  3. If at any time the Organization finds that import restrictions are being applied by a Member in a discriminatory manner inconsistent with the exceptions provided for under paragraph 1 of this Annex, the Member shall, within sixty days, remove the discrimination or modify it as specified by the Organization; *Provided that* any action under paragraph 1 of this Annex, to the extent that it has been approved by the Organization at the request of a Member under a procedure analogous to that of paragraph 5 (c) of Article 21, shall not be open to challenge under this paragraph or under paragraph 5 (d) of Article 21 on the ground that it is inconsistent with the provisions of Article 22.
-

ANNEX L  
RELATING TO ARTICLE 78

*Selection of the Members of the  
First Executive Board*

To facilitate the work of the Conference at its first session, the following rules shall apply with respect to the selection of the members of the first Executive Board under the provisions of Article 78:

1. Six seats on the Board shall be filled under sub-paragraph (a) and (b) of paragraph 3 of Article 78 by Member countries of the Western Hemisphere\*. If five or more countries of the Western Hemisphere, eligible for election under paragraph 8 (b) of Article 78, have not become Members of the Organization at the time of the election, only three seats shall be filled under paragraph 3 (b). If ten or more of the countries of the Western Hemisphere, eligible for election under paragraph 3 (b), have not become Members of the Organization at the time of the election, only two seats shall be filled under paragraph 3 (b). The seat or seats thus unoccupied shall not be filled unless the Conference otherwise decides by a two-thirds majority of the Members present and voting.

2. In order to ensure a selection in accordance with the provisions of paragraph 3 (a) of Article 78, the following countries and customs unions shall be deemed to fulfil the conditions set out therein:

- (a) the two countries in the Western Hemisphere and the three countries or customs unions in Europe with the largest external trade, which participated in the Havana Conference; and
- (b) in view of their potential importance in international trade, the three countries with the largest population in the world.

Should any of these countries, including any country participating in a customs union, not be a Member of the Organization at the time of the election, the Conference shall review the situation; however, the unoccupied seat or seats shall not be filled, unless the Conference otherwise decides by a two-thirds majority of the Members present and voting.

3. In the election of members of the Executive Board under the provisions of paragraph 3 (b) of Article 78, the Conference shall have due regard to the provisions of paragraph 2 of that Article and to the fact that certain relationships existing among a geographical group of countries may in certain cases give such a group a distinctive and unified character.

4. The members selected under paragraph 3 (a) of Article 78 shall serve for a term of three years. Of the members elected under paragraph 3 (b), half, as determined by lot, shall serve for a term of two years, and the other half for a term of four years. However, if an uneven number of Members has been elected, the Conference shall determine the number to serve for two and for four years respectively.

---

\*That is, North, Central and South America.

ANNEX M

REFERRED TO IN PARAGRAPH 1 (d) OF ARTICLE 99

*Special Provisions regarding India and Pakistan*

In view of the special circumstances arising out of the establishment as independent States of India and Pakistan, which have long constituted an economic unit, the provisions of this Charter shall not prevent the two countries from entering into special interim agreements with respect to the trade between them, pending the establishment of their reciprocal trade relations on a definitive basis. When these relations have been established, measures adopted by these countries in order to carry out definitive agreements with respect to their reciprocal trade relations, may depart from particular provisions of the Charter, provided that such measures are in general consistent with the objectives of the Charter.

---

ANNEX N

REFERRED TO IN PARAGRAPH 5 OF ARTICLE 100

*Special Amendment of Chapter VIII*

Any amendment to the provisions of Chapter VIII which may be recommended by the Interim Commission for the International Trade Organization after consultation with the International Court of Justice and which relates to review by the Court of matters which arise out of the Charter but which are not already covered in Chapter VIII, shall become effective upon approval by the Conference, at its first regular session, by a vote of a majority of the Members; *Provided* that such amendment shall not provide for review by the Court of any economic or financial fact as established by or through the Organization; and *Provided* further that such amendment shall not affect the obligation of Members to accept the advisory opinion of the Court as binding on the Organization upon the points covered by such opinion; and *Provided* further that, if such amendment alters the obligations of Members, any Member which does not accept the amendment may withdraw from the Organization upon the expiration of sixty days from the day on which written notice of such withdrawal is received by the Director-General.

---

ANNEX O

REFERRED TO IN PARAGRAPH 1 OF ARTICLE 103

*Acceptances within sixty days of the First Regular Session*

For the purpose of the first regular session of the Conference, any government which has deposited an instrument of acceptance in accordance with the provisions of paragraph 1 of Article 103 prior to the first day of the session, shall have the same right to participate in the Conference as a Member.

ANNEX P  
INTERPRETATIVE NOTES

ad Article 13

*Paragraphs 7 (a) (ii) and (iii)*

The word "processing", as used in these sub-paragraphs, means the transformation of a primary commodity or of a by-product of such transformation into semi-finished or finished goods but does not refer to highly developed industrial processes.

ad Article 15

*Paragraph 1*

The special circumstances referred to in paragraph 1 are those set forth in Article 15.

*Paragraph 4 (a)*

The Organization need not interpret the term "economic region" to require close geographical proximity if it is satisfied that a sufficient degree of economic integration exists between the countries concerned.

*Paragraph 6 (d)*

The words "the prospective parties to a regional preferential agreement have, prior to November 21, 1947, obtained from countries representing at least two-thirds of their import trade the right to depart from most-favoured-nation treatment in the cases envisaged in the agreement" cover rights to conclude preferential agreements which may have been recognized in respect of mandated territories which became independent prior to November 21, 1947, in so far as these rights have not been specifically denounced before that date.

ad Article 16

*Note I*

The term "margin of preference" means the absolute difference between the most-favoured-nation rate of duty and the preferential rate of duty for the like product, and not the proportionate relation between those rates. As examples:

1. If the most-favoured-nation rate were 36 per cent ad valorem and the preferential rate were 24 per cent ad valorem, the margin of preference would be 12 per cent ad valorem, and not one-third of the most-favoured-nation rate.

2. If the most-favoured-nation rate were 36 per cent ad valorem and the preferential rate were expressed as two-thirds of the most-favoured-nation rate, the margin of preference would be 12 per cent ad valorem.
3. If the most-favoured-nation rate were 2 francs per kilogram and the preferential rate 1.50 francs per kilogram, the margin of preference would be 0.50 francs per kilogram.

*Note 2*

The following kinds of customs action, taken in accordance with established uniform procedures, would not be contrary to the binding of margins of preference under paragraph 4:

- (i) the re-application to an imported product of a tariff classification or rate of duty, properly applicable to such product, in cases in which the application of such classification or rate to such product was temporarily suspended or inoperative on April 10, 1947; and
- (ii) the classification of a particular product under a tariff item other than that under which importations of that product were classified on April 10, 1947, in cases in which the tariff law clearly contemplates that such product may be classified under more than one tariff item.

ad Article 17

An internal tax (other than a general tax uniformly applicable to a considerable number of products) which is applied to a product not produced domestically in substantial quantities shall be treated as a customs duty under Article 17 in any case in which a tariff concession on the product would not be of substantial value unless accompanied by a binding or a reduction of the tax.

*Paragraph 2 (d)*

In the event of the devaluation of a Member's currency, or of a rise in prices, the effects of such devaluation or rise in prices would be a matter for consideration during negotiations in order to determine, first, the change, if any, in the protective incidence of the specific duties of the Member concerned and, secondly, whether the binding of such specific duties represents in fact a concession equivalent in value to the substantial reduction of high duties or the elimination of tariff preferences.

ad Article 18

Any internal tax or other internal charge, or any law, regulation or requirement of the kind referred to in paragraph 1 which applies to an imported product and to the like domestic product and is collected or enforced in the case of the imported product at the time or point of importation, is nevertheless to be regarded as an internal tax or other internal charge, or a law, regulation or requirement of the kind referred to in paragraph 1, and is accordingly subject to the provision; of Article 18.

*Paragraph 1*

The application of paragraph 1 to internal taxes imposed by local governments and authorities within the territory of a Member is subject to the provisions of paragraph 3 of Article 104. The term "reasonable measures" in the last-mentioned paragraph would not require, for example, the repeal of existing national legislation authorizing local governments to impose internal taxes which, although technically inconsistent with the letter of Article 18, are not in fact inconsistent with spirit, if such repeal would result in a serious financial hardship for the local governments or authorities concerned. With regard to taxation by local governments or authorities which is inconsistent with both the letter and spirit of Article 18, the term "reasonable measures" would permit a Member to eliminate the inconsistent taxation gradually over a transition period, if abrupt action would create serious administrative and financial difficulties.

*Paragraph 2*

A tax conforming to the requirements of the first sentence of paragraph 2 would be considered to be inconsistent with the provisions of the second sentence only in cases where competition was involved between, on the one hand, the taxed product and on the other hand, a directly competitive or substitutable product which was not similarly taxed.

*Paragraph 5*

Regulations consistent with the provisions of the first sentence of paragraph 5 shall not be considered to be contrary to the provisions of the second sentence in any case in which all of the products subject to the regulations are produced domestically in substantial quantities. A regulation cannot be justified as being consistent with the provisions of the second sentence on the ground that the proportion or amount allocated to each of the products which are the subject of the regulation constitutes an equitable relationship between imported and domestic products.

ad Article 20

*Paragraph 2 (a)*

In the case of products which are basic to diet in the exporting country and which are subject to alternate annual shortages and surpluses the provisions of paragraph 2 (a) do not preclude such export prohibitions or restrictions as are necessary to maintain from year to year domestic stocks sufficient to avoid critical shortages.

*Paragraph 2 (c)*

The expression "agricultural and fisheries product, imported in any form" means the product in the form in which it is originally sold by its producer and such processed forms of the product as are so closely related to the original product as regards utilization that their unrestricted importation would make the restriction on the original product ineffective.

*Paragraph 3 (b)*



The provisions for prior consultation would not prevent a Member which had given other Members a reasonable period of time for such consultation from introducing the restrictions at the date intended. It is recognized that, with regard to import restrictions applied under paragraph 2 (c) (ii), the period of advance notice provided would in some cases necessarily be relatively short.

*Paragraph 3 (d)*

The term "special factors" in paragraph 3 (d) includes among other factors changes in relative productive efficiency as between domestic and foreign producers which may have occurred since the representative period.

ad Article 21

With regard to the special problems that might be created for Members which, as a result of their programmes of full employment, maintenance of high and rising levels of demand and economic development, find themselves faced with a high level of demand for imports, and in consequence maintain quantitative regulation of their foreign trade, it was considered that the text of Article 21, together with the provision for export controls in certain parts of this Charter, for example, in Article 45, fully meet the position of these economies.

ad Article 22

*Paragraphs 2 (d) and 4*

The term "special factors" as used in Article 22 includes among other factors the following changes, as between the various foreign producers, which may have occurred since the representative period:

1. changes in relative productive efficiency;
2. the existence of new or additional ability to export; and
3. reduced ability to export.

*Paragraph 3*

The first sentence of paragraph 3 (b) is to be understood as requiring the Member in all cases to give, not later than the beginning of the relevant period, public notice of any quota fixed for a specified future period, but as permitting a member, which for urgent balance-of-payments reasons is under the necessity of changing the quota within the course of a specified period, to select the time of its giving public notice of the change. This in no way affects the obligation of a Member under the provisions of paragraph 3 (a), where applicable.

ad Article 23

*Paragraph 1 (g)*

The provisions of paragraph 1 (g) shall not authorize the Organization to require that the procedure of consultation be followed for individual transactions unless the transaction is of so large a scope as to constitute an act of general policy. In that event, the Organization shall, if the Member so requests, consider the transaction, not individually, but in relation to the Member's policy regarding imports of the product in question taken as a whole.

*Paragraph 2*

One of the situations contemplated in paragraph 2 is that of a Member holding balances acquired as a result of current transactions which it finds itself unable to use without a measure of discrimination.

ad Article 24

*Paragraph 8*

For example, a Member which, as part of its exchange control operated in accordance with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund, requires payment to be received for its exports in its own currency or in the currency of one or more members of the Fund would not thereby be deemed to contravene the provisions of Articles 20 or 22. Another example would be that of a Member which specifies on an import licence the country from which the goods may be imported for the purpose, not of introducing any additional element of discrimination in its import licensing system, but of enforcing permissible exchange controls.

ad Article 29

*Paragraph 1*

*Note 1*

Different prices for sales and purchases of products in different markets are not precluded by the provisions of Article 29, provided that such different prices are charged or paid for commercial reasons, having regard to differing conditions, including supply and demand, in such markets.

*Note 2*

Sub-paragraphs (a) and (b) of paragraph 1 shall not be construed as applying to the trading activities of enterprises to which a Member has granted licences or other special privileges

- (a) solely to ensure standards of quality and efficiency in the conduct of its external trade; or
- (b) for the exploitation of its natural resources;

provided that the Member does not thereby establish or exercise effective control or direction of the trading activities of the enterprises in question, or create a monopoly whose trading activities are subject to effective governmental control or direction.

ad Article 31

*Paragraphs 2 and 4*

The maximum import duty referred to in paragraphs 2 and 4 would cover the margin which has been negotiated or which has been published or notified to the Organization, whether or not collected, wholly or in part, at the custom house as an ordinary customs duty.

*Paragraph 4*

With reference to the second proviso, the method and degree of adjustment to be permitted in the case of a primary commodity which is the subject of a domestic price stabilization arrangement should normally be a matter for agreement at the time of the negotiations under paragraph 2 (a).

ad Article 33

*Paragraph 1*

The assembly of vehicles and mobile machinery arriving in a knocked-down condition or the disassembly (or disassembly and subsequent reassembly) of bulky articles shall not be held to render the passage of such goods outside the scope of "traffic in transit", provided that any such operation is undertaken solely for convenience of transport.

*Paragraphs 3, 4 and 5*

The word "charges" as used in the English text of paragraphs 3, 4 and 5 shall not be deemed to include transportation charges.

*Paragraph 6*

If, as a result of negotiations in accordance with paragraph 6, a Member grants to a country which has no direct access to the sea more ample facilities than those already provided for in other paragraphs of Article 33, such special facilities may be limited to the land-locked country concerned unless the Organization finds, on the complaint of any other Member, that the withholding of the special facilities from the complaining Member contravenes the most-favoured-nation provisions of this Charter.

ad Article 34

*Paragraph 1*

Hidden dumping by associated houses (that is, the sale by an importer at a price below that corresponding to the price invoiced by all exporter with whom the importer is associated, and also below the price in the exporting country) constitutes a form of price dumping with respect to which the margin of dumping may be calculated on the basis of the price at which the goods are resold by the importer.

*Paragraphs 2 and 3**Note 1*

As in many other cases in customs administration, a Member may require reasonable security (bond or cash deposit) for the payment of anti-dumping or countervailing duty pending final determination of the facts in any case of suspected dumping or subsidization.

*Note 2*

Multiple currency practices can in certain circumstances constitute a subsidy to exports which may be met by countervailing duties under paragraph 3 or can constitute a form of dumping by means of a partial depreciation of a country's currency which may be met by action under paragraph 2. By "multiple currency practices" is meant practices by governments or sanctioned by governments.

## ad Article 35

*Paragraph 3**Note 1*

It would be in conformity with Article 35 to presume that "actual value" may be represented by the invoice price (or in the case of government contracts in respect of primary products, the contract price), plus any non-included charges for legitimate costs which are proper elements of "actual value" and plus any abnormal discount, or any reduction from the ordinary competitive price.

*Note 2*

If on the date of this Charter a Member has in force a system under which ad valorem duties are levied on the basis of fixed values, the provisions of paragraph 3 of Article 35 shall not apply:

1. in the case of values not subject to periodical revision in regard to a particular product, as long as the value established for that product remains unchanged;
2. in the case of values subject to periodical revision, on condition that the revision is based on the average "actual value" established by reference to an immediately preceding period of not more than twelve months and that such revision is made at any time at the request of the parties concerned or of Members. The revision shall apply to the importation or importations in respect of which the specific request for revision was made, and the revised value so established shall remain in force pending further revision.

*Note 3*

It would be in conformity with paragraph 3 (b) for a Member to construe the phrase "in the ordinary course of trade", read in conjunction with "under fully competitive conditions", as excluding any transaction wherein the buyer and seller are not independent of each other and price is not the sole consideration.

*Note 4*

The prescribed standard of "fully competitive conditions" permits Members to exclude from consideration distributors' prices which involve special discounts limited to exclusive agents.

*Note 5*

The wording of sub-paragraphs (a) and (b) permits a Member to assess duty uniformly either (1) on the basis of a particular exporter's prices of the imported merchandise, or (2) on the basis of the general price level of like merchandise.

*Paragraph 5*

If compliance with the provisions of paragraph 5 would result in decreases in amounts of duty payable on products with respect to which the rates of duty have been bound by an international agreement, the term "at the earliest practicable date" in paragraph 2 allows the Member concerned a reasonable time to obtain adjustment of the agreement.

ad Article 36

*Paragraph 3*

While Article 36 does not cover the use of multiple rates of exchange as such, paragraphs 1 and 3 condemn the use of exchange taxes or fees as a device for implementing multiple currency practices; if, however, a Member is using multiple currency exchange fees for balance-of-payment reasons not inconsistently with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund, the provisions of paragraph 2 fully safeguard its position since that paragraph merely requires that the fees be eliminated at the earliest practicable date.

ad Article 40

It is understood that any suspension, withdrawal or modification under paragraphs 1 (a), 1 (b) and 3 (b) must not discriminate against imports from any Member country, and that such action should avoid, to the fullest extent possible, injury to other supplying Member countries.

ad Article 41

The provisions for consultation require Members, subject to the exceptions specifically set forth in this Charter, to supply to other Members, upon request, such information as will enable a full and fair appraisal of the matters which are the subject of such consultation, including the operation of sanitary laws and regulations for the protection of human, animal or plant life or health, and other matters affecting the application of Chapter IV.

## ad Article 44

*Paragraph 5*

It is understood that the provisions of Article 16 would require that, when a product which has been imported into the territory of a member of a customs union or free-trade-area at a preferential rate of duty is re-exported to the territory of another member of such union or area, the latter member should collect a duty equal to the difference between the duty already paid and the most-favoured-nation rate.

## ad Article 53

The provisions of this Article shall not apply to matters relating to shipping services which are subject to the Convention of the Inter-governmental Maritime Consultative Organization.

## ad Article 86

*Paragraph 3**Note 1*

If any Member raises the question whether a measure is in fact taken directly in connection with a political matter brought before the United Nations in accordance with the provisions of Chapters IV or VI of the United Nations Charter, the responsibility for making a determination on the question shall rest with the Organization. If, however, political issues beyond the competence of the Organization are involved in making such a determination, the question, shall be deemed to fall within the scope of the United Nations.

*Note 2*

If a Member which has no direct political concern in a matter brought before the United Nations considers that a measure taken directly in connection therewith and falling within the scope of paragraph 3 of Article 86 constitutes a nullification or impairment within the terms of paragraph 1 of Article 93, it shall seek redress only by recourse to the procedures set forth in Chapter VIII of this Charter.

## ad Article 98

Nothing in this Article shall be construed to prejudice or prevent the operation of the provisions of paragraph 1 of Article 60 regarding the treatment to be accorded to non-participating countries under the terms of a commodity control agreement which conforms to the requirements of Chapter VI.

ad Article 104

*Note 1*

In the case of a condominium, where the codomini are Members of the Organization, they may, if they so desire and agree, jointly accept this Charter in respect of the condominium.

*Note 2*

Nothing in this Article shall be construed as prejudicing the rights which may have been or may be invoked by States in connection with territorial questions or disputes concerning territorial sovereignty.

ad Annex K

It is understood that the fact that a Member is operating under the provisions of paragraph 1 (b) (i) of Article 45 does not preclude that Member from operation under this Annex, but that the provisions of Article 23 (including this Annex) do not in any way limit the rights of Members under paragraph 1 (b) (i) of Article 45.

RESOLUTIONS  
ADOPTED BY THE CONFERENCE



---

**RESOLUTIONS ADOPTED BY THE CONFERENCE****I N D E X**

	Page
1. Resolution establishing an Interim Commission for the International Trade Organization	118
2. Resolution regarding the relation of the International Trade Organization and the International Court of Justice	121
3. Resolution regarding the Interim Co-ordinating Committee for International Commodity Arrangements	122
4. Resolution relating to Employment	123
5. Resolution relating to Economic Development and Reconstruction	125
6. Resolution of gratitude to the Cuban Government and People	126

RESOLUTION ESTABLISHING AN INTERIM COMMISSION FOR THE  
INTERNATIONAL TRADE ORGANIZATION

THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT

HAVING prepared the Havana Charter for an International Trade Organization (hereinafter referred to as "the Charter" and "the Organization" respectively),

CONSIDERING that pending the establishment of the Organization certain interim functions should be performed,

HEREBY RESOLVES to establish an Interim Commission for the International Trade Organization (hereinafter called "the Commission") consisting of the governments the representatives of which have approved this resolution and which are entitled to original membership of the Organization under Article 71 of the Charter. The terms of reference and structure of the Commission are set out in the Annex to this resolution which forms an integral part thereof.

\* \* \*

The following delegations approved the resolution establishing the Interim Commission:

Afghanistan	Iran
Argentina	Iraq
Australia	Italy
Austria	Lebanon
Belgium	Liberia
Brazil	Luxembourg
Burma	Mexico
Canada	Netherlands
Ceylon	New Zealand
Chile	Nicaragua
China	Norway
Colombia	Pakistan
Costa Rica	Panama
Cuba	Peru
Czechoslovakia	Philippines
Denmark	Poland
Dominican Republic	Southern Rhodesia
Ecuador	Sweden
Egypt	Syria
El Salvador	Transjordan
France	Turkey
Greece	South Africa
Guatemala	United Kingdom
Haiti	United States
India	Uruguay
Republic of Indonesia	Venezuela

\* \* \*

## ANNEX

1. The Commission shall elect an Executive Committee of eighteen members to exercise any or all of its functions as the Commission may determine on electing the Committee.
2. The Commission shall have the following functions:
  - (a) to convoke the first regular session of the Conference of the Organization (hereinafter referred to as "the Conference") not less than four months and, as far as practicable, not more than six months after the receipt of the last acceptance needed to bring the Charter into force;
  - (b) to submit the provisional agenda for the first regular session of the Conference, together with documents and recommendations relating to all matters upon this agenda, including:
    - (i) proposals as to the programme and budget for the first year of the Organization;
    - (ii) studies regarding selection of headquarters of the Organization;
    - (iii) draft financial and staff regulations.
  - (c) to prepare, in consultation with the United Nations, a draft agreement of relationship as contemplated in paragraph 1 of Article 86 of the Charter for consideration by the first regular session of the Conference;
  - (d) to prepare, in consultation with inter-governmental organizations other than the United Nations, for presentation to the first regular session of the Conference, documents and recommendations regarding the implementation of the provisions of paragraphs 1 and 3 of Article 87 of the Charter;
  - (e) to prepare, in consultation with non-governmental organizations, for presentation to the first regular session of the Conference recommendations regarding the implementation of the provisions of paragraph 2 of Article 87 of the Charter;
  - (f) to prepare, with a view to recommendation by the Economic and Social Council to the first regular session of the Conference, the Annex referred to in paragraph 3 of Article 90 of the Charter;
  - (g) to carry out the functions and responsibilities referred to in the following documents of the United Nations Conference on Trade and Employment:
    1. Paragraph 2 of the Final Act of the United Nations Conference on Trade and Employment (to which the present resolution is annexed).
    2. The Resolution of the Conference regarding the relation of the International Trade Organization and the International Court of Justice (annexed to the Final Act).

3. The Resolution of the Conference relating to Economic Development and Reconstruction (annexed to the Final Act).
  4. The Report of Sub-committee G of the Third Committee on the Proposal made by the Delegation of Switzerland (E/CONF.2/C.3/78) together with the sections relating to that matter in the Report of the Third Committee (E/CONF.2/70).
- (h) to enter into consultations with the Secretary-General of the United Nations regarding the expenses incurred by the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment and by that Conference and, in the light of such consultations, to present a report to the first regular session of the Conference;
  - (i) generally to perform such other functions as may be ancillary and necessary to the effective carrying out of the provisions of this annex.
3. The Commission shall elect an Executive Secretary who shall be its chief administrative officer. The Executive Secretary shall appoint the staff of the Commission observing, as far as possible, the principles of paragraph 2 of Article 85 of the Charter and using, as he considers desirable, such assistance as may be extended to him by the Secretary-General of the United Nations. The Executive Secretary shall also perform such other functions and duties as the Commission may determine.
  4. The Commission shall approve the budget estimates for the operation of the Commission. The Executive Secretary shall prepare the draft of such estimates. The expenses of the Commission shall be met from funds provided by the United Nations and for this purpose the Commission shall make the necessary arrangements with the Secretary-General of the United Nations for the advance of such funds and for their reimbursement. Should these funds be insufficient, the Commission may accept advances from Governments. Such advances from Governments may be set off against the contributions of the Governments concerned to the Organization.
  5. Arrangements may be made with the Secretary-General of the United Nations regarding the provision of such personnel as may be required to carry on the work or the Interim Coordinating Committee for International Commodity Arrangements.
  6. The Executive Committee shall hold its first meeting in Havana immediately after its establishment its subsequent meetings shall be held in Geneva unless it decides otherwise.
  7. The Executive Committee shall submit a report of the activities of the Commission to the first regular session of the Conference.
  8. The benefit of the privileges and immunities provided in the Convention on Privileges and Immunities of the Specialized Agencies adopted by the General Assembly of the United Nations shall, as far as possible, be extended to and in connection with the Commission.
  9. The Commission shall cease to exist upon the appointment of the Director-General of the Organization, at which time the property and records of the Commission shall be transferred to the Organization.

---

RESOLUTION CONCERNING RELATION OF THE INTERNATIONAL TRADE  
ORGANIZATION AND THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT

HAVING considered the relation of the International Trade Organization and the International Court of Justice; and

HAVING provided in Chapter VIII of the Charter, procedures for review by the International Court of legal questions arising out of decisions and recommendations of the Organization,

RESOLVES that the Interim Commission of the International Trade Organization, through such means as may be appropriate, shall consult with appropriate officials of the International Court or with the Court itself, and after such consultation report to the first regular session of the Conference of the International Trade Organization upon the questions of:

- (a) whether such procedures need to be changed to ensure that decisions of the Court on matters referred to it by the Organization should, with respect to the Organization, have the nature of a judgment; and
- (b) whether an amendment should be presented to the Conference pursuant to and in accordance with the provisions of the annex to Article 100 of the Charter.

RESOLUTION CONCERNING THE INTERIM CO-ORDINATING COMMITTEE  
FOR INTERNATIONAL COMMODITY ARRANGEMENTS

THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT

TAKING note of the resolution adopted by the Economic and Social Council on March 28, 1947, establishing an Interim Co-ordinating Committee for International Commodity Arrangements with a chairman representing the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment;

NOTING that, with the commencement of the United Nations Conference on Trade and Employment on November 21, 1947, the Preparatory Committee ceased to exist, and that an interim commission is expected to be established at the conclusion of the Conference; and

RECOGNIZING that it is desirable to avoid any interruption of the interim arrangements for co-ordinating action in this field; accordingly

RECOMMENDS that the Economic and Social Council attend the composition of the Interim Co-ordinating Committee for International Commodity Arrangements to provide that the Chairman of that Committee be nominated by the Interim Commission for the International Trade Organization or, in the event that an interim commission is not established, by such other body as the United Nations Conference on Trade and Employment may designate.

## RESOLUTION TO THE ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL RELATING TO EMPLOYMENT

### THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT

Having recognized in drawing up the Charter for an International Trade Organization that future prosperity and peace must be founded on full and productive employment and large and steadily growing effective demand which, although primarily dependent upon internal measures taken by individual countries, also require consultation and concerted action as well as assistance from inter-governmental agencies;

Recognizing that different measures may be appropriate for different countries, according, for example, to the stage of economic development or reconstruction and the availability of the various factors of production;

Recognizing that inflationary as well as deflationary tendencies may need to be combatted;

Taking note of the resolution adopted by the Second Session of the General Assembly which approved the initiation of surveys of economic conditions and trends and requested recommendations by the Economic and Social Council on appropriate measures relating thereto:

1. Notes that the Economic and Employment Commission and its Sub-Commission, on Employment and Economic Stability have been instructed to consider the draft resolution on international action relating to employment prepared by the First Session of the Preparatory Committee; and

AFFIRMS its interest in the four measures specifically recommended for study in that draft resolution.

2. Considers that the studies which have been initiated dealing with the achievement and maintenance of full and productive employment should be advanced as rapidly as possible and that attention should be given now to methods of ensuring that high levels of employment and economic activity shall be maintained even when special factors of temporary duration now prevailing in many countries have ceased to operate, and accordingly

SUGGESTS THAT, with a view to making appropriate recommendations, the Economic and Social Council, in addition to the investigations which it has already undertaken,

- (a) Request the submission at an early date, by Members of the United Nations and by non-Members represented at the present Conference, of information concerning action which they are now taking to achieve or maintain full employment and economic stability and the nature of any prepared plans to prevent a future decline, and
- (b) Request the various specialized agencies to indicate the nature and extent of the assistance they are preparing to provide if a decline in employment and economic activity threatens.

3. Considers that, in many countries, the problems of persistent surplus or shortage of manpower are linked with the attainment of full and productive employment and that their solution would advance the aims of the International Trade Organization; and accordingly

SUGGESTS THAT the Economic and Social Council initiate or encourage studies and recommend appropriate action in connection with international aspects of population problems as these relate to employment, production and demand.

4. Considers that, in relation to the maintenance of full employment, it is advantageous to countries which require or receive and to countries which supply workers on a seasonal or temporary basis to adopt regulations which will mutually safeguard their interests and also protect both the migrants and the domestic workers against unfair competition or treatment; and accordingly

SUGGESTS THAT the Economic and Social Council, in conjunction with appropriate agencies such as the International Labour Organisation and its Permanent Migration Committee, consider the problems of temporary or seasonal migration of workers, taking into account existing treaties and long established customs and usages pertaining thereto, for the purpose of formulating, in consultation with Members directly affected, conventions and model bilateral agreements on the basis of which individual governments may concert their actions to ensure mutually advantageous arrangements for their countries and fair conditions for the workers concerned.



## RESOLUTION RELATING TO ECONOMIC DEVELOPMENT AND RECONSTRUCTION

## THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT

Having considered the problems of the industrial and general economic development and reconstruction of the Members of the International Trade Organization; and

Having noted the related activities of other inter-governmental organizations and specialized agencies; and

Having determined that positive measures for the promotion of the economic development and reconstruction of Members are an essential condition for the realization of the purpose stated in Article 1 of the Charter of the International Trade Organization and to the accomplishment of the objectives therein set forth; and

Having regard to the provisions of Articles 10, 72, 86 and 87 of the Charter

## THEREFORE RESOLVES:

1. That the Interim Commission of the International Trade Organization is hereby directed to examine

- (i) the powers, responsibilities and activities in the field of industrial and general economic development and reconstruction of the United Nations, of the specialized agencies and of other inter-governmental organizations, including regional organizations;
- (ii) the availability of facilities for technical surveys or studies of: the natural resources of underdeveloped countries; or the possibilities of their industrial development, whether general or in relation to the processing of locally produced raw materials or other particular industries; or for the improvement of their systems of transportation and communications; or with respect to the manner in which investment of foreign capital may contribute to their economic development;

and in the light of this examination to report to the Organization upon

- (a) the structure and administrative methods,
- (b) the working relations with the United Nations, the specialized agencies and other inter-governmental organizations including regional organizations

which will enable the international Trade Organization most effectively to carry out its positive functions for the promotion of the economic development and reconstruction of Members.

2. That the report and recommendations of the interim Commission shall be submitted in such a manner and at such a time as will enable the Conference of the International Trade Organization to take appropriate action at its first session.

## RESOLUTION OF GRATITUDE TO THE CUBAN GOVERNMENT AND PEOPLE

### THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT

On reaching the termination of its deliberations in the city of Havana,

Recalling with appreciation the generous invitation of the Cuban Government to hold the Conference in Havana,

Recognizing the singularly friendly and effective assistance which it has received at all times from the Cuban Government and people,

Has the honour and deep pleasure to convey the expressions of its heart-felt gratitude

To His Excellency the President of the Republic, Dr. Ramón Grau San Martín, whose benevolent interest and goodwill have been throughout a source of encouragement to the Conference;

To His Excellency Señor Don Rafael González Muñoz, Minister of State, who honoured the Conference by accepting its Honorary Presidency;

To the President of the Cuban Senate and to the President of the Cuban Chamber of Representatives who, together with their parliamentary colleagues, have cheerfully borne considerable inconvenience in order that the work of the Conference might proceed unimpeded at the Capitol Building;

To the President and Secretary-General of the Cuban Auxiliary Commission of the United Nations Conference on Trade and Employment whose untiring efforts are in a high degree responsible for the smooth functioning of the Conference;

To the numerous government departments and private organizations which have assisted unstintingly in furthering the activities of the Conference:

To the press representatives of all countries, who have laboured with great energy and conscientiousness to keep world opinion informed of the progress of the Conference;

And to the very many individuals and social organizations which, having contributed so generously to the enjoyment and well-being of the representatives and to the general success of the Conference, have won the lasting gratitude and goodwill of all those who came to Cuba to participate in the Conference.

## 저자 약력

### Clair Wilcox (1898–1970)

미국의 경제학자로 1927년부터 1968년까지 미국 Swarthmore College에서 37년간 교수로 재직하였다. 하버나 헌장이 작성된 1948년 UN 무역 및 고용회의에 미국의 협상대표로 참여한 경험을 밑바탕으로 *A Charter for World Trade*를 저술하였다. 미국 펜실베이니아 대학교에서 경제학 학사와 박사 학위를 취득하였다.

## 번역자 약력

### 박덕영 (朴德泳)

현재 연세대학교 법학전문대학원 교수로 재직중이며, 산업통상자원부 통상교섭민간자문위원, 국회 입법자문단 위원, 연세대학교 SSK 기후변화와 국제법센터장을 역임하고 있다. 연세대학교에서 법학 학사, 석사 및 박사, 영국 캠브리지 대학교에서 법학 석사(LL.M.) 학위를 취득하였다.

#### · 저서 및 논문

*Legal Issues on Climate Change and International Trade Law* (편저, 2016, Springer)

『국제환경법』 (공저, 2015, 박영사)

『국제경제법의 쟁점』 (공역, 2014, 박영사)

『국제투자법』 (공저, 2013, 박영사) 외

### 이영희 (李姪禧)

현재 세계은행(World Bank) 기후변화적응기금(Adaptation Fund)에서 Accreditation 법률심사를 담당하는 Legal Operations Analyst로 재직중이다. 연세대학교에서 정치외교학 학사와 법학 석사, 미국 아메리칸 대학교 Washington College of Law에서 LL.M.과 Juris Doctor를 취득하였다.

#### · 저서 및 논문

『국제투자법』 (공저, 2013, 박영사)

「EU 재생에너지 정책과 통상법적 쟁점 - 지속가능성 기준(Sustainability Criteria)을 중심으로」 (공저, 2012, 『서울국제법연구』)

「기후변화 대응조치와 WTO 규범의 충돌가능성 - 탄소세(carbon taxes)를 중심으로」 (2010, 『환경법연구』)

「GATT/WTO 협정상 내국민대우 원칙과 투자협정상 내국민대우 원칙」 (2010, 『법학연구』)

## 하바나 헌장의 이해 A Charter for World Trade

---

2016년 7월 18일 인쇄

2016년 7월 20일 초판 발행

2019년 4월 29일 재판 발행

발 행 인 이재영

발 행 처 대외경제정책연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370

세종국책연구단지 경제정책동

전화: 044-414-1114 FAX: 044-414-1001

인 쇄 유월애 02-859-2278

등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

---

[비매품]



A Charter for World Trade

# A Charter for World Trade

이 책은 오늘날 세계무역의 근간을 이루는 ITO 헌장이 채택된 1948년 UN 무역 및 고용회의에 미국의 협상대표로 참가했던 클레어 윌콕스(Claire Wilcox) 교수의 저서 『A Charter for World Trade』를 번역한 것이다. 본서는 GATT/WTO 최초의 규범 틀이라 할 수 있는 ITO 헌장의 탄생과정에서 진행된 런던 회담, 제네바 회담 및 하바나 회담에서의 협상과정과 헌장의 주요 내용을 소개하고 있다.