

# 인니-EU 바이오디젤 분쟁(DS 480) 패널판정 분석

## : European Union – Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia

작성자: 김성중 변호사 (김앤장 법률사무소)

### I. 분쟁 기본 정보

- 분쟁 참가국
  - 제소국: 인도네시아
  - 피소국: EU
  - 3자 참여국: US, 일본, 터키, 싱가포르, 인도, 중국, 캐나다, 아르헨티나, 오스트레일리아, 노르웨이, 러시아, 브라질, 우크라이나
- 패널 요청일: 2015. 7. 30.
- 패널 설립일: 2015. 8. 31.
- 패널보고서 회람일: 2018. 1. 25.
- 패널보고서 채택일: 2018. 2. 28.

### II. 사안의 사실관계

- 인도네시아는 현재 가장 널리 사용되는 바이오디젤<sup>1)</sup>의 원재료인 팜오일(CPO, Crude Palm Oil) 생산량 세계1위, 수출규모 1위임(2019년 기준)
- 유럽연합 집행위원회(European Commission)은 2012. 8. 29. 인도네시아와 아르헨티나로부터 수입되는 바이오디젤에 대한 반덤핑 조사를 개시함. EC는 5. 29. 인도네시아산 수입분에 대하여 잠정조치 시행하여 수출자별 0~9.6%의 반덤핑관세를 부과했는데, 이때 인도네시아

---

1) 바이오 연료란 바이오 매스에서 얻는 연료로, 살아있는 유기체뿐만 아니라 동물의 배설물 등 대사활동에서 나오는 부산물을 포함함. 이 중 바이오 에탄올은 식물이 생산하는 바이오 매스를 이용해 생물학적으로 생성된 에탄올 및 부탄올을 포함하는 에너지 및 연료용 알코올을 칭하며, 바이오디젤은 콩기름 등의 식물성 기름을 원료로 해서 만든 바이오 연료로 바이오 에탄올과 함께 가장 널리 사용되고 있음 (KOTRA 해외시장뉴스 <인도네시아 바이오 연료 혼합정책 동향> 2020. 2. 28. <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/782/globalBbsDataView.do?setIdx=243&dataIdx=180383>)

바이오디젤 생산자들의 비용, 판매량, 일반관리비용(SG&A)와 15% 이윤을 바탕으로 정상가격을 계산하여 부과하였음.

- 이후 EC는 2013. 8. 1. 확정조치를 결정했는데, 이때 반덤핑 금액 계산방식을 대폭 변경하였는데, 특히 인도네시아의 수출품에 대한 관세 시스템의 차이를 이유로 인도네시아 수출자들이 기록한 생산비용이 아니라, 다른 국가/국제적인 비용을 벤치마킹하여 이를 바탕으로 계산을 하였고, 그 결과 덤핑마진이 현격히 상승하였음. EC는 이와 같은 새로운 계산방식에 기하여, 인도네시아 수출자들에게 8.8~20.5%의 반덤핑 관세를 부과함.
- 이에 대해 인도네시아는 위와 같은 인도네시아산에 대한 상계관세 부과 및 반덤핑 조치가 ADA 1, 2, 2.1, 2.2, 2.2.1.1, 2.2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, 6.5, 6.5.1, 7.1, 7.2, 9.2, 9.3, 15, 18.4, WTO협정 XVI:4, GATT 1994 VI, VI:1, VI:2 위반이라고 주장, 2015. 6. 30. 패널설치를 요청<sup>2)</sup>

### III. 분쟁 최종판정

- 패널은 인도네시아 측 주장 대부분을 인정하여, EU의 대상조치가 ADA 및 GATT 1994 위반에 해당한다고 판단함. 구체적으로 EU가 인도네시아 수출관세 시스템으로 인해 가격 왜곡이 있다고 보아 인도네시아 수출자들이 기록한 생산비용을 비용 산정에서 제외한 것은 ADA 2.2.1.1. 위반이며, '원산지'의 통상적인 비용에 근거하여 계산하지 않았으므로 ADA 2.2. 및 GATT 1994 제6조 1(b)(ii) 위반에도 해당한다고 판단함
- 또한 EU가 수출자의 이윤을 계산함에 있어 '원산지국 국내시장의 정상 실현 이윤' 한도를 고려하지 않았으므로 ADA 2.2.2.(iii) 위반에 해당하며, 특정 수출자의 수출가격 계산 시 최초판매 당시 가산되었던 프리미엄을 제외하고 계산한 것은 ADA 2.3. 위반이라고 판단함
- 나아가 덤핑 피해의 산정에 있어 수입품과 국내산 간 차이점을 고려하지 않고 국내가격에 미치는 효과를 판단하였으므로 ADA 3.1., 3.2. 위반이며, 덤핑마진을 초과하는 반덤핑관세를 부과함으로써 ADA 9.3. 및 GATT 1994 제6조2 를 위반했다고 판단함
- EU는 2018. 11. 8. DSB 판정에 따른 조치를 완료했다고 보고하였음. EU는 Implementing Regulation (EU) 2018/1570을 통해 아르헨티나와 인도네시아산 바이오디젤의 수입에 관한 (반덤핑) 절차를 종료하고 문제가 된 아르헨티나와 인도네시아산 바이오디젤 수입품에 대한 반덤핑 조치Implementing Regulation (EU) No 1194/2013를 무효화함.

---

2) EC는 아르헨티나산 수입물품에 대하여도 2013. 11. 27. 반덤핑 관세를 부과하였고(22.0~25.7%), 아르헨티나가 이에 대해 WTO 협정 위반이라고 주장하여 제소함(DS473 EU- Biodiesel Argentina)

## IV. 패널 판정 내용

### 1. ADA Arts. 2.2 and 2.2.1.1/GATT Art. VI:1(b)(ii) (cost of production)

- 쟁점내용: 덤핑의 존재 여부를 판단하기 위한 정상가격 산정에 있어 생산비용의 계산방식. EU는 인도네시아가 원재료(팜오일)와 최종가공품(바이오디젤)에 각각 부과하는 수출관세의 차이로 인해 인도네시아 팜오일의 국내가격이 왜곡되었다는 이유로 인도네시아 수출자들이 유지하고 있는 생산비용 기록을 계산의 근거에서 배제하고, 인도네시아 정부가 발표하는 월 별 가격에 기초하여 정상가격을 계산하였는 바, 인도네시아는 이것이 '조사대상 수출자/생산 자가 유지하고 있는 기록'에 기초하여 정상가격을 산정하라는 ADA 2.2.1.1. 위반이고 따라서 ADA 제2조 제2항, GATT 1994 제6조1(b)(ii)도 위반이라고 주장함
- 판정결과: 패널은 인도네시아 측 주장을 인정, EU의 조치가 ADA 2.2.1.1. 위반이라고 판단함. 그 이유로 패널은 EU가 아르헨티나와의 바이오디젤 분쟁(DS473) 건과 동일한 논리로 생산 자/수출자가 유지하고 있는 기록을 배제하였는데 본 건에 대하여 해당 분쟁과 달리 판단할 사유가 없다고 보았고, 문제되는 조치로 인해 가격이 인위적으로 왜곡되었기 때문이라는 EU 측 주장근거는 2.2.1.1.에서 가리키는 바이오디젤의 생산과 판매에 관련된 비용을 합리적으로 반영하지 못했다고 판단할 만한 충분한 법적 근거가 되지 못한다고 설명함.  
나아가, 패널은 EU가 정상가격 산정의 근거로 삼은 비용이 특히 인도네시아의 수출관세 시스템으로 인하여 국내 팜오일 가격에 적용된 왜곡을 제거하기 위해 선정된 수치이므로, 이는 정상가격의 산정에 있어 "원산지in the country of origin"의 통상적인 비용이 아닌 것을 근거로 한 것이므로 ADA 2.2.와 GATT 1994 제6조 1(b)(ii) 위반에도 해당한다고 판단함.

### 2. ADA Arts. 2.2 and 2.2.2(iii) (profit cap/"reasonable method")

- 쟁점내용: 정상가격의 이윤의 산정 방식. 인도네시아는 EU가 (1) 인도네시아 수출자의 이윤을 결정함에 있어 2.2.2(iii)<sup>3)</sup>에서 언급한 이윤의 한도profit cap를 고려하지 않았고, 또한 (2)

---

3) 2.2.2 For the purpose of paragraph 2, the amounts for administrative, selling and general costs and for profits shall be based on actual data pertaining to production and sales in the ordinary course of trade of the like product by the exporter or producer under investigation. When such amounts cannot be determined on this basis, the amounts may be determined on the basis of:

(...)

(iii) any other reasonable method, provided that the amount for profit so established shall not exceed the profit normally realized by other exporters or producers on sales of products of the same general category in the domestic market of the country of origin.

동조에서 규정한 “합리적인 방식reasonable method”에 근거하여 이윤을 산정하지 않았으므로 ADA 2.2<sup>4)</sup> 및 2.2.2.(iii) 위반이라고 주장함

- 판정결과: 패널은 (1) EU가 ADA 2.2.2.(iii)에서 가리키는 결정 시점의 ‘원산지국의 국내시장에서 다른 수출자 또는 생산자에 의하여 동일한 일반적인 부류의 상품의 판매에 대하여 정상적으로 실현된 이윤’의 한도를 고려하지 않았으므로 ADA 2.2 및 2.2.2.(iii) 위반이라고 판단함. 그러나 (2) “합리적인 방식reasonable method”에 근거하여 이윤을 산정하지 않았다는 인도네시아의 주장은 배척함.

### 3. ADA Arts. 2.3<sup>5)</sup> (construction of export price)

- 쟁점내용: 수출가격의 산정방식. 인도네시아는 EU가 특정 인도네시아 수출자로부터 바이오디젤을 수입한 것과 관련하여, 해당 수출자가 EU내 독립 구매자에게 최초 수출 시 가산되었던 금액(프리미엄)을 가격계산에서 제외함으로써 ADA 2.3.을 위반하였다고 주장함
- 판정결과: 패널은 ADA 2.3.의 수출가격의 산정에 있어 최초 독립 구매자에 청구한 판매가격이 출발점이 될 수 있으며, 독립 구매자에 대한 최초 재판매 가격에 관해 동 조에서 별도의 언급이 없는 점 등에 근거하여, 프리미엄을 제외한 가격산정이 ADA 2.3. 위반이라고 판단함.

### 4. ADA Arts. 3.1 and 3.2<sup>6)</sup> (price effects)

- 쟁점내용: 덤핑 피해의 산정에 있어 가격에 미치는 효과의 계산. 인도네시아는 (1) EU가 인

---

4) 2.2 When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country(2), such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with a comparable price of the like product when exported to an appropriate third country, provided that this price is representative, or with the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits.

5) 2.3 In cases where there is no export price or where it appears to the authorities concerned that the export price is unreliable because of association or a compensatory arrangement between the exporter and the importer or a third party, the export price may be constructed on the basis of the price at which the imported products are first resold to an independent buyer, or if the products are not resold to an independent buyer, or not resold in the condition as imported, on such reasonable basis as the authorities may determine

6) Part I: Article 3 Determination of Injury

3.1 A determination of injury for purposes of Article VI of GATT 1994 shall be based on positive evidence and involve an objective examination of both (a) the volume of the dumped imports and the effect of the dumped imports on prices in the domestic market for like products, and (b) the consequent impact of these imports on domestic producers of such products.

3.2 With regard to the volume of the dumped imports, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant increase in dumped imports, either in absolute terms or relative to production or consumption in

도네시아산 수입품의 가격에 대한 계산을 하면서 EU업체에서 생산한 CFPP<sup>7)</sup> 13도 바이오디젤 소매판매를 기준으로 하여 국내산과 수입산 바이오디젤의 가격을 적정하게 비교(ensure price compatibility)하지 못했고 (2) 수입산과 국내산 바이오디젤 간 두드러지는 차이점들을 고려하지 않았고 EU업체 판매의 대부분에 대하여 가격 하락의 현저한지 여부를 조사하지 않음으로써 '가격의 현저한 하락'을 입증하지 못했으므로 ADA 3.1., 3.2.에 위반된다고 주장함.

- 판정결과: 패널은 (2)에 대하여 EU가 가격의 현저한 하락의 존부를 판단함에 있어, 수입품과 국내산 간 차이점을 고려하지 않았기 때문에 ADA 3.1., 3.2. 위반이라고 판단함. 그러나 (1)에 대해서는 EU가 가격을 적정하게 비교하지 않았다는 인도네시아의 주장을 배척함.

#### 5. ADA Art. 9.3<sup>8)</sup>/GATT Art. VI:2 (duties in excess of dumping margins)

- 쟁점내용: 덤핑마진을 초과하는 반덤핑관세를 부과했는지 여부. 인도네시아는 EU가 ADA 2조에 따라 산정되어야 하는 덤핑마진을 초과하는 반덤핑 관세를 부과하였기 때문에 ADA 9.3. 및 GATT 1994 제6조2 위반이라고 주장함
- 판정결과: 패널은 ADA 9.3.는 제2조에서 정한 덤핑 판정 방법에 부합되는 방식으로 덤핑마진이 산정되어야 한다고 정하고 있으며, 부과가능한 반덤핑 관세의 최대한도를 설정한 것이라고 설명, EU의 조치는 ADA 9.3. 및 GATT 1994 제6조2 위반이라고 판단함.

#### 6. ADA Arts. 7 and 9 (application and definitive collection of provisional duties)

- 쟁점내용: 잠정 부과 반덤핑관세를 최종 징수하는 과정에서 ADA 제7조 및 제9조를 위반했는지 여부.
- 판정결과: 패널은 잠정관세의 최종 징수에 관해서는 ADA 10.3 및 10.5가 적용된다는 점을 근거로 인도네시아의 주장을 배척함.

---

the importing Member. With regard to the effect of the dumped imports on prices, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant price undercutting by the dumped imports as compared with the price of a like product of the importing Member, or whether the effect of such imports is otherwise to depress prices to a significant degree or prevent price increases, which otherwise would have occurred, to a significant degree. No one or several of these factors can necessarily give decisive guidance.

7) 저온막힘필터점을 가리키며, 바이오디젤 연료의 품질 척도 중 하나로 이용됨

8) 9.3 The amount of the anti-dumping duty shall not exceed the margin of dumping as established under Article 2.

#### IV. 사건의 시사점

- 본 사건 이후 EU는 2019년 12월 10일에 인도네시아산 바이오디젤에 상계관세를 부과했음.
- 또한 유럽의회는 인도네시아산 바이오디젤이 대규모 열대우림 벌목을 수반한다는 이유로 바이오디젤 원료에서 팜유를 퇴출하는 방안을 의결하는 등, 인도네시아산 바이오디젤과 관련된 인도네시아-EU 간 무역 분쟁은 현재도 진행중임.