

Australia – Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper 사건(DS529, 2019. 12. 4. 패널)

(최종수정일: 2021.03.12.)

작성자: 김상만 (덕성여자대학교 국제통상학과 교수)

1. 사건 개요

이 사건은 인도네시아의 A4 복사 용지 수출에 대한 호주의 반덤핑관세 조치에 대한 것이다. 대상 인도네시아 수출기업은 Indah Kiat¹와 Pindo Deli² 2개사이다. 호주는 Indah Kiat과 Pindo Deli에 대하여 각각 최종 30%와 33%의 반덤핑관세를 부과하였다.³

호주는, 인도네시아 정부의 산림정책은 목재 공급 증가와 종이 가격 하락을 초래하였는데, 이는 반덤핑협정 제2.2조의 특별시장상황(particular market situation, 'PMS')에 해당되고, 이 특별시장상황으로 인하여 인도네시아 국내판매로는 적절한 가격비교가 곤란하다고 보고, 구성가격(constructed value)을 기초로 정상가격을 도출하였다. 한편, 구성가격을 도출을 위한 “원산지국에서의 생산비(cost of production in the country of origin)” 산정에 있어서 인도네시아 수출자 보관자료(회계자료, 재무자료 등)에 기초하지 않고, 제3국의 펄프 수출가격(브라질 및 남미의 대 중국 및 한국 펄프 수출가격)에 기초하였다.

2. 주요 쟁점별 당사자 주장 및 판결 요지

1) 정상가격 산정 시 국내판매가격 배제(반덤핑협정 제2조제2항⁴)

정상가격(normal value) 이하로 수출되는 경우 덤핑이 인정되고, 덤핑마진은 정상가격과

¹ PT Indah Kiat Pulp and Paper Tbk.

² PT Pindo Deli Pulp and Paper Mills

³ '호주 반덤핑 위원회(Australia's Anti-Dumping Commission - ADC)'의 권고에 따라 Indah Kiat과 Pindo Deli에 대하여 각각 35.4%와 38.6%의 반덤핑관세를 부과하였고, 그 후 Anti-Dumping Review Panel의 권고에 따라 각각 30%와 33%로 인하하였다.

⁴ 수출국의 국내시장내에 통상적인 거래에 의한 동종 상품의 판매가 존재하지 아니하는 경우, 또는 수출국 국내시장(Re.2)의 특별한 시장상황 또는 소규모의 판매때문에 적절한 비교를 할 수 없는 경우, 덤핑마진은 동종 상품의 적절한 제3국 수출시 비교가능한 가격으로서 대표적인 경우 동 가격 또는 원산지국에서의 생산비용에 합리적인 금액의 관리비, 판매비, 일반비용과 이윤을 합산한 가격과의 비교에 의하여 결정된다.

(Remark 2) 수출국 국내시장에서 소비되는 동종 상품의 판매가 고려대상 상품의 수입회원국에 대한 판매의 5% 또는 그 이상을 점하는 경우, 이러한 판매는 일반적으로 정상가격을 결정하는 충분한 규모가 되는 것으로 간주된다. 단, 낮은 비율이하의 국내 판매가 적절한 비교 제공을 위해 충분한 규모라는 증거가 제시될 경우에도 동 낮은 비율은 수락가능하여야 한다.

수출가격(export price)의 비교를 전제로 한다. 정상가격은 수출국내에서 소비되는 동종 상품에 대한 통상적 거래과정(ordinary course of trade)에서 판매되는 가격(“통상적 국내판매가격”)을 말한다(반덤핑협정 제2.1조). 그러나 i) 수출국내에서 통상적 국내판매가 없거나, ii) 수출국내에서 통상적 국내판매가 존재하지만 ‘특별시장상황(PMS)’으로 그 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교(proper comparison)가 곤란한 경우, 또는 iii) 수출국내에서 통상적 국내판매가 존재하지만 그 국내판매규모가 적어서⁵ 그 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란한 경우에는, 정상가격은 수출국내 국내판매가격을 기초로 하지 않고, 제3국 수출가격(third-country sales)이나 구성가격(constructed value)을 기초로 한다(반덤핑협정 제2.2조).

반덤핑협정 제2.1조와 제2.2조는 수출가격과 비교되는 정상가격 도출에 관한 규정이다. 반덤핑협정 제2.1조에 의거 정상가격은 수출국의 국내판매가격에서 도출하는 것이 원칙이지만, 반덤핑협정 제2.2조의 3개의 상황(조건)의 경우에는 정상가격은 수출국의 국내판매가격에서 도출할 수 없고, 제3국 수출가격이나 구성가격에서 도출한다. 여기서 제3국 수출가격(third-country sales)은 제3국에 수출되는 동종 상품의 비교가능한 가격으로서 대표성이 있는 가격을 말하고, 구성가격(constructed value)은 원산지국내에서의 생산비에 합리적인 금액의 판매관리비·일반비(SG&A cost)와 합리적인 금액의 이윤(profit)을 합산한 금액을 말한다. 이 사건에서 호주는, 인도네시아에 특별시장상황(PMS)이 존재하고, 그 특별시장상황으로 인하여 적절한 비교가 곤란하다는 사유로 인도네시아 국내판매가격을 기초로 하지 않고, 구성가격(constructed value)을 기초로 정상가격을 도출하였다. 인도네시아는, 정부조치로부터 발생하는 상황은 반덤핑협정 제2.2조의 특별시장상황에 해당하지 않고, 특별시장상황이 인정된다고 하더라도 호주는 특별시장상황으로 인하여 적절한 비교가 곤란하다는 것을 증명하지 못했다고 주장하였다. 따라서 특별시장상황의 존재와 그 특별시장상황으로 적절한 비교가 곤란하였는지가 핵심 쟁점이 되었다.

가. 특별시장상황(particular market situation)이 존재하는지

호주는, 인도네시아 정부의 산림정책으로 목재 공급이 증가하였고, 이로 인한 목재 가격하락은 종이 가격하락을 초래하였으며, 이러한 정부 주도 왜곡으로 인도네시아의 A4 복사 용지 가격이 인근 벤치마크 가격보다 낮았는데, 이는 반덤핑협정 제2.2조의 특별시장상황(particular market situation)에 해당한다고 주장하였다.⁶ 이에 대하여 인도네시아는 특별시장상황의 해석상 i) 투입비용이 왜곡되는 상황 ii) 국내판매와 수출에 모두 영향을 주는 상황 iii) 정부조치로부터 발생하는 상황 등은 특별시장상황에서 제외된다고 주장하였다. 패널은, 인도네시아가 주장하는 3가지 상황이 반드시 특별시장상황에서 제외되는 것은 아니라고 판단하였다. 또한,

⁵ 국내판매규모가 고려대상 수출규모의 5% 이상이면 충분한 규모로 간주되며, 5% 이하인 경우에도 적절한 비교를 위한 충분한 규모라는 증거가 제시되는 경우에는 충분한 규모로 인정될 수 있다.

⁶ 호주는 A4 복사 용지 시장 왜곡의 주된 요인은 인도네시아의 산림정책에 있는데, 그 이유는 인도네시아 정부 정책은 산림 및 목재 공급에 1차적 초점이 맞추어져 있다고 주장하였다.

반덤핑협정에서는 의도적으로 특별시장상황을 정의하지 않고 있는바, ‘사실에 입각한 사안별 분석(fact-specific and case-by-case analysis)’이는 요구된다고 보았다.

이 판정은 조사당국이 어떠한 경우에 특별시장상황의 존재를 인정할 수 있는지에 대하여 상세히 판단한 최초의 WTO 판정이다. 참고로 이 판정 이전에 특별시장상황이 쟁점이 되어 판정이 내려진 유일한 사건은 EC-Imposition of Anti-Dumping Duties on Imports on Cotton Yarn from Brazil (42S/15, adopted Oct. 29, 1995)인데, 이 사건은 GATT 체제하의 사건으로 대상 판정에서 패널은 특별시장상황의 의미와 범위는 고려하지 않았다.

패널은, 제2.2조의 “특별시장상황(particular market situation)”에서 “시장(market)”은 국내시장을 의미하는데, 그 이유는 “이러한 판매(such sales)”라는 용어가 적절한 비교를 부적합하게 만드는 국내시장을 의미하기 때문이라고 보았다. 그러나 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교를 곤란하게 하는 특정 상황은, 그 상황이 수출가격에도 영향을 주었다는 이유만으로 “특별시장상황”에서 제외되는 것으로 간주되어서는 안 된다고 보았다. 인도네시아는 국내시장에만 영향을 주는 것이 아닌 국내시장상황은 제2.2조의 특별시장상황에 해당되지 않는다는 것을 밝히지 못했다고 판단하였다. 또한, 인도네시아는, 정부조치로부터 발생하는 상황은 제 2.2조의 특별시장상황에 해당하지 않는다고 주장하였는데, 패널은, 정부조치로부터 발생하는 상황이 반드시 특별시장상황에서 제외되는 것은 아니라고 판단하였다.

나. 특별시장상황(particular market situation)으로 적절한 비교가 곤란했는지

호주는 특별시장상황(PMS)으로 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란하다는 사유로 덤핑판정에 있어서 국내판매가격을 배제하였는데, 이에 대하여 인도네시아는, 호주는 특별시장상황으로 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란했다는 것을 밝히지 못했다고 주장하였다.

패널은, 반덤핑협정 제2.2조에서 i) 수출국내에서 통상적 국내판매가 존재하지 않거나, ii) 수출국내에서 통상적 국내판매가 존재하지만 ‘특별시장상황’으로 그 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란한 경우, 또는 iii) 수출국내에서 통상적 국내판매가 존재하지만 국내판매규모가 적어서 그 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란한 경우에는, 정상가격은 수출국내 국내판매가격을 기초로 하지 않고 제3국 수출(third-country sales)이나 구성가격(constructed value)을 기초로 한다는 것을 명확하게 규정하고 있다는 것을 확인하였다.

정상가격을 도출함에 있어서 국내판매가격을 기초로 하지 않는 3개의 조건(상황)에 대한 패널의 설시를 보면, 첫 번째 조건은 수출국의 국내시장에서 ‘통상적 거래과정’에서 동종 상품에 대한 판매가 없는 경우에는 국내판매가 없는 경우로 보았다. 제2.1조는 조사당국으로 하여금 통상적 거래과정 밖의 판매는 정상가격의 산정에서 배제할 것을 요구하는데, 이는 정상가격(normal value)은 수출자의 국내시장에서의 동종 상품의 ‘정상가(normal price)가 되는 것을 확실하게 하기 위함이라고 판단한 US - Hot-Rolled Steel 사건에서도 상소기구의 판정문을 인용하면서, 통상적 거래과정에서의 판매가 없는 경우에는 비교될 수 있는 국내가격이 존재

하지 않는다고 판단하였다.

두 번째 조건은 특별시장상황이 존재하는 경우 조사당국은 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 가능한지 여부를 조사해야 한다고 보았다. 반덤핑협정 제2.2조의 ‘특별시장상황’과 ‘적절한 비교 허용’의 문구는 상호작용하여 국내판매를 정상가격의 기초에서 배제하는 조건이 된다고 보았고, 나아가 특별시장상황이 생산원가 인하에 영향을 주고, 이러한 생산원가 인하가 내수와 수출에 동일하게 영향을 준 경우에는 조사당국은 특별시장상황의 국내판매가격에의 영향을 수출가격에의 영향과 연계하여 평가해야 한다고 보았다. 호주는 특별시장상황으로 인하여 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란하다는 것을 밝히지 못했고, 특별시장상황의 존재만 밝혔을 뿐이라고 판단하였다.

세 번째 조건은 수출국의 국내시장에서 통상적 거래과정에서 동종 상품에 대한 판매가 존재하지만 판매규모가 적어서 그 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란한 경우를 규정하는 것이라고 보았다.

수출국내에 국내판매가 존재하는 경우 특별시장상황의 존재를 이유로 정상가격산정에서 그 국내판매를 배제하기 위해서는 조사당국은 i) 특별시장상황의 존재와 ii) 그 특별시장상황으로 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란했다는 것을 모두 증명해야 한다는 것을 시사하고 있다.

2) 정상가격 산정 시 수출자(또는 생산자)의 보관자료에 기초하지 않음(ADA 제2.2.1.1.조7, 제2.2조)

덤핑판정에 있어서 원칙적으로 정상가격은 수출국내에서 소비되는 동종 상품에 대한 통상적 거래과정에서 판매되는 가격(“통상적 국내판매가격”)을 기초로 하지만, i) 수출국내에서 통상적 국내판매가 존재하지 않거나, ii) 수출국내에서 통상적 국내판매가 존재하지만 ‘특별시장상황(PMS)’으로 그 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란한 경우, 또는 iii) 수출국내에서 통상적 국내판매가 존재하지만 그 국내판매규모가 적어서 그 국내판매가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란한 경우에는, 그 국내판매가격을 기초로 하지 않고 제3국 수출(third-country sales)이나 구성가격(constructed value)을 기초로 한다. 구성가격은 해당 상품의 생산비용에 합리적인 금액의 판매관리비·일반비용(SG&A cost)과 합리적인 금액의 이윤을 합산한 금액이다(반덤핑협정 제2.1조 및 제2.2조).

구성가격 산정의 기초가 되는 비용은, i) 수출자(또는 생산자)의 보관자료(회계자료, 재무자

⁷ 제2항의 목적상, 조사대상 수출자 또는 생산자가 유지하고 있는 기록이 수출국에서 일반적으로 인정된 회계원칙에 따르고 있고 고려중에 있는 상품의 생산 및 판매와 관련되는 비용을 합리적으로 반영하고있는 경우, 비용은 일반적으로 조사 대상 수출자 또는 생산자가 유지하고 있는 기록에 기초하여 산출된다. 당국은 조사기간중 수출자 또는 생산자가 제시한 증거를 포함, 비용의 적절한 할당에 관한 모든 입수가 가능한 증거를 고려한다. 단, 이러한 비용의 할당은 특히 적절한 분할상환 및 감가상각기간의 설정, 자본지출 및 다른 개발비용에 대한 공제와 관련하여 수출자 또는 생산자에 의하여 전례적으로 활용되어 온 것이어야 한다. 이 후에 따른 비용할당에 아직 반영되지 못했을 경우, 현재 및/또는 미래의 생산에 혜택을 주는 일회성비용항목 또는 생산개시 가동으로 인하여 조사기간중 비용이 영향을 받는 경우는 비용이 적절히 조정된다. (Remark 6)

(Remark 6) 생산개시 가동에 따른 조정은 생산개시 기간의 마지막 시점에서의 비용을 반영하거나, 그러한 기간이 조사기간을 넘었을 경우 조사기간 동안 당국이 합리적으로 고려할 수 있는 가장 최근의 비용을 반영한다.

료 등)가 수출국의 일반회계기준(GAAP)에 부합하고 ii) 수출자(또는 생산자)의 보관자료가 상품의 생산 및 판매와 관련되는 비용을 합리적으로 반영하는 경우에는 **“통상적으로(normally)”** 수출자(또는 생산자)의 보관자료에 기초하여 산정되어야 한다(반덤핑협정 제2.2.1.1.조). 반덤핑협정 제2.2.1.1조는 제2.2조상의 구성가격(constructed value)을 통해 정상가격을 도출하는 과정에서의 생산비 산정을 위한 세부규정이다. 참고로 두 번째 요건에서의 비용(상품의 생산 및 판매와 관련되는 비용)은 조사대상 상품의 생산과 판매에 관련된 비용을 말한다.

이 사건에서는 수출자의 보관자료가 위 두 요건을 모두 충족하는 경우에도 구성가격을 산정함에 있어서 수출자의 보관자료에 의하지 아니할 수 있는지 쟁점이 되었다. 인도네시아는, 위 두 요건중 어느 하나라도 충족되지 않은 경우에만 수출자의 보관자료를 무시할 수 있다고 주장하였다. 그러나 호주는, **“통상적으로(normally)”**라는 용어는 수출자의 보관자료가 위 두 요건을 모두 충족한 경우에도 통상적(normal and ordinary)이지 않은 상황에서는 수출자의 보관자료를 무시할 수 있는데, 이 사건에서 수출자의 보관자료는 ‘특별시장상황’을 반영하지 않았으므로 통상적(normal and ordinary)이지 않다고 반박하였다. 이에 대하여 인도네시아는 **“통상적으로(normally)”**라는 용어는 수출자의 보관자료를 무시할 수 있는 별도의 근거가 될 수 없다고 반박하였다.

패널은 수출자의 보관자료가 위 두 요건을 모두 충족한 경우에도 **“통상적으로(normally)”**라는 용어에 의하여 특정한 상황에서는 수출자의 보관자료는 배제될 수 있다고 판단하였다. 다만, 그 특정한 상황을 정의할 필요는 없다고 실시하였다. **“통상적으로(normally)”**라는 용어에 의존하기 위해서는 조사당국은 두 요건의 충족 여부를 심사해야 하고, 두 요건이 충족되었음에도 불구하고 수출자의 보관자료를 무시하는 충분한 이유를 제시해야 하는데, 호주는 **“통상적으로(normally)”**라는 용어에 의존하여 수출자의 보관자료를 무시함에 있어서 두 요건의 충족 여부를 밝히지 못했다고 보았다.

3) 생산비 산정은 반덤핑협정 제2.2조 위반(제2.2조)

가. 정상가격 산정 시 수출자(또는 생산자)의 보관자료를 제3국의 펄프 수출가격으로 대체

호주는 정상가격을 산정함에 있어서 수출자의 실제 생산비에 기초하지 않고, 브라질 및 남미의 대 중국 및 한국 펄프⁸ 수출가격에 기초하였다. 반덤핑협정 제2.2조에 의거 수출자의 실제 생산비를 제3국의 투입요소 수출가격으로 대체할 수 있는지 쟁점이 되었다.

인도네시아는, 브라질 및 남미의 대 중국 및 한국 펄프 수출가격은 원산지국에서의 생산비를 반영하지 못한다고 주장하였다. 이에 대하여 호주는, 인도네시아에는 실제 생산비를 대체할 수 있는 국내가격이나 수입가격이 없었고, 펄프 국내가격은 기밀사항으로 사용될 수 없었고, 펄프 수입가격도 시장왜곡으로 영향을 받았을 가능성이 크다고 주장하였고, 제2.2조의 “원산지국에서의 생산비” 산정의무는 제2.2.1.1조의 수출자의 보관자료에 기록된 비용을 사용할 의

⁸ 펄프는 복사 용지 생산의 투입요소(원재료)임.

무보다는 넓기 때문에 펄프 생산비를 결정하기 위하여 펄프 벤치마크를 사용할 수 있다고 주장하였으며, 비록 대체적 생산비(브라질 및 남미의 대 중국 및 한국 펄프 수출가격)라는 외부자료에 기초하였지만, 정상가격 산정에서 사용된 펄프 벤치마크는 인도네시아에서의 A4 복사 용지 생산비에 적합하도록 조정되었다고 주장하였다. 따라서 “제2.2조”에 의거 인도네시아의 A4 복사 용지 생산자들의 실제 펄프 비용을 제3국 펄프 수출가격⁹으로부터 도출된 가격으로 대체할 수 있는지가 핵심 쟁점이 되었다.

패널은, EU-Biodiesel (Argentina)에서의 상소기구 판단¹⁰을 인용하여 제2.2조에서의 “원산지국에서의 생산비(cost of production in the country of origin)”는 “원산지국에서 무엇인가를 생산하는데 지급되었거나 지급될 가격을 의미”하는 것으로 이해된다고 판단하였고, 제2.2.1.1조에서 규정한 바와 같이 통상적으로(normally) 원산지국에서의 생산비는 수출자의 자료에 기초하여 산정되어야 한다고 판단하였으며, 이를 뒷받침하기 위하여 EU-Biodiesel (Argentina)에서 상소기구의 다음 판단¹¹을 인용하였다.

“제2.2.1.1조 제1문에서 규정하고 있는 ‘수출자(또는 생산자)의 보관자료에 기초하여 생산비를 산정하는 의무’가 적용되지 않거나 수출자(또는 생산자)로부터 적절한 자료가 이용가능하지 않는 특정 상황에서는 조사당국은 다른 대안에 기초하여 생산비를 산정할 수 있다.”

그러나 패널은, 앞의 쟁점에서 설시한 바와 같이 이 사건에서 호주는 구성가격을 도출함에 있어서 A4 복사 용지 생산비 산정에서 수출자의 펄프 비용을 사용하지 않았고, 이는 제2.2.1.1조 제1문 위반이라고 판단하였다는 것을 확인하고, EU-Biodiesel (Argentina)에서의 상소기구 판단에 동의하는데, EU-Biodiesel (Argentina)에서의 상소기구 판단에 비추어 볼 때, 호주는 제2.2조에서 구성가격을 산정함에 있어서 제3국 펄프 수출가격을 인도네시아 수출자의 펄프 비용 대용으로 사용할 수 없다고 판단하고, 브라질 및 남미의 대 중국 및 한국 펄프 수출가격을 인도네시아 펄프 생산비의 출발점으로 사용한 것은 제2.2조 위반이라고 판단하였다.

결론적으로 원산지국생산비를 산정함에 있어서는 우선 제2.2.1.1조에 따라 수출자의 보관자료를 기초로 산정하고, 수출자의 보관자료를 사용할 없는 경우에만 다른 대체적 수단에 의해 생산비를 산정해야 한다는 것을 시사하고 있다. 다시 말해, “원산지국에서의 생산비(cost of production in the country of origin)”를 산정하기 위해서는 조사당국은 제2.2.1.1조에 따라 수출자의 보관자료를 사용할 수 없다는 것을 명확히 밝히고, 벤치마크 생산비 등의 자료를 사용해야 한다는 것을 알 수 있다.

나. 펄프 벤치마크 생산비에서 이윤의 조정

인도네시아는 수출자의 실제 생산비를 대체하기 위한 펄프 벤치마크 생산비는 각 수출자의

⁹ 브라질 및 남미의 대 중국 및 한국 수출가격

¹⁰ Appellate Body Report, EU - Biodiesel (Argentina), para. 6.69.

¹¹ Appellate Body Report, EU - Biodiesel (Argentina), para. 6.73.

‘특별한 상황(인도네시아 수출자들은 펄프생산자들과 결합회사(integrated) 또는 관계회사(affiliated)의 관계)’을 반영하지 못하는 이윤 금액을 포함하고 있다고 주장하였다. Indah Kiat는 결합회사(integrated company)이기 때문에 펄프 벤치마크 생산비에서 이윤은 공제되어야 하고, Pindo Deli는 관계회사(affiliated company)이기 때문에 펄프 벤치마크 생산비의 이윤 부분은 공제 또는 조정되어야 한다고 주장하였다. 우선, 패넬은, 호주가 수출자의 보관자료를 배제한 것은 제2.2조에 위반되기 때문에 펄프 벤치마크 생산비(대체적 생산비)를 사용할 수 없다고 보았다.

Indah Kiat의 경우 인도네시아는, 결합회사(integrated parties)이기 때문에 펄프 생산은 제지 생산을 위한 중간단계¹²에 불과한바, 펄프 벤치마크 생산비에서 이윤은 공제되어야 한다고 주장하였다. 패넬은 이윤 요소를 포함하는 대체적 생산비(벤치마크 생산비)를 사용한 것에 대한 합리적·적합한 설명이 부족하다고 판단하였다.

Pindo Deli의 경우 인도네시아는, Pindo Deli는 관계회사(affiliated parties)로부터 펄프를 구매¹³했는데, 통상적 거래과정에서의 독립당사자 간 거래(arm's-length transaction)가 아니라는 증거가 없다고 주장하였다. 또한, 이윤을 포함하는 펄프 벤치마크 생산비를 사용하는 것은 Pindo Deli의 생산비에 있어서 대표성이 없고, 벤치마크 생산비에서 이윤 금액은 공제되거나 조정되어야 한다고 주장하였다. 패넬은 호주의 조치가 제2.2조 위반이라는 것에 대한 1차적 증명책임은 인도네시아에 있고, 증명의 정도는 “prima facie case(추정적 증명)”인데, 인도네시아는 ‘이윤을 포함하는 대체적 생산비를 사용한 것’이 제2.2조를 위반했다는 것에 대한 “prima facie case” 증명이 없다고 판단하였다. 그리고 인도네시아의 주장은 ‘Pindo Deli는 관계회사(affiliated parties)로부터 펄프를 구매했다는 주장 및 통상적 거래과정에서의 독립당사자 간 거래(arm's-length transaction)가 아니라는 증거가 없다는 주장에 배치된다고 보았고, 인도네시아의 주장은 명확하고 설득력 있는 설명이 부족하다고 보았다.¹⁴

다. 우드칩 생산비 대신 펄프 생산비 대체

호주는, Indah Kiat의 구성가격 산정에서 수출자의 보관자료에 기초하지 않고 벤치마크 생산비에 기초하였는데, 이 과정에서 우드칩(woodchips) 생산비를 대체하지 않고 펄프(pulp) 생산비를 대체하였다. 인도네시아는, 제2.2조에서는 조사대상 생산자에 대한 생산비 산정 의무를 규정하고 있는데, Indah Kiat에 대해서는 왜곡된 생산비를 다른 생산비로 대체할 필요가 있는 경우에도 펄프 생산비를 대체할 수는 없고, 펄프 생산의 직접 투입 요소인 우드칩(woodchips) 생산비를 대체했어야만 했다고 주장하였고, 아울러 호주가 Indah Kiat의 우드

¹² A4 복사용지 생산 공정을 보면, Indah Kiat의 펄프 생산부문에서 제지 생산부문으로 이윤 없이 펄프 생산원가에 양도한다. Indah Kiat의 경우 펄프를 직접 생산한 것으로 볼 수 있다.

¹³ Indah Kiat의 경우에는 달리 Pindo Deli는 타회사로부터 펄프를 구매하였기 때문에 직접 생산한 것으로 볼 수 없고, 거래에 의해 펄프를 취득한 것으로 보아야 할 것이다.

¹⁴ 인도네시아의 주장은 Pindo Deli는 관계회사(affiliated parties)로부터 펄프를 구매했지만, 공정한 거래로 구매했다는 것인데, 그러면 이러한 구매에는 납품업체의 이윤이 포함되어 있을 텐데, 벤치마크 생산비에서 이윤 금액을 공제(또는 조정)를 주장하는 것은 모순된다는 것이다. 따라서 인도네시아의 주장이 인정되기 위해서는 보다 분명하고 설득력 있는 설명이 필요하다고 보았다.

칩 생산비 자료를 확보하고 있었음을 적시하였다.

호주는, Indah Kiat의 우드칩 생산비 자료를 확보하고 있다는 것은 인정하지만, 그 자료는 1개월 간의 우드칩 생산에 투입된 요소로 펄프의 가격 및 규모를 결정할 수 있을 뿐이라고 주장하였다. 그리고 호주는 반덤핑협정 또는 제2.2조에서는 본건에서 펄프 생산비 대신 우드칩 생산비를 대체해야 한다고 해석될 만한 조항이 없고, 수출자의 보관자료에 기초하여 생산비를 산정하지 않는 경우에 제2.2조에서는 조사당국이 어느 것에 기초하여 생산비를 산정해야 하는지(또는 생산비를 산정하는 특별한 방법) 정확하게 특정하지 않고 있다고 주장하고¹⁵, 조사당국이 펄프 생산비 대신 우드칩 생산비를 사용할 수 있었는지는 본건 쟁점과 무관하다고 주장하였다.

패널은, 인도네시아는 특별시장상황(PMS)으로 인한 시장왜곡에 의해 수출자의 보관자료가 영향을 받았다는 것을 전제로 이러한 주장을 하는 것으로 보고, 제2.2조의 “원산지국에서의 생산비(cost of production in the country of origin)” 사용 의무 위반 여부에 대해서만 심리하였다. 패널은 EU-Biodiesel (Argentina)의 상소기구에서는 조사당국은 특정 상황(certain circumstances)에서는 생산비를 산정함에 있어서 수출자 보관자료 이외의 정보에 기초할 수 있는데, 이러한 경우에도 “원산지국”에서의 생산비를 산정해야 하는 의무에 구속된다고 판단하였다는 것을 확인하며, EU-Biodiesel (Argentina)의 상소기구의 다음 판단¹⁶을 인용하였다.

“제2.2.1.1조 제1문에서 규정하고 있는 ‘수출자(또는 생산자)의 보관자료에 기초하여 생산비를 산정하는 의무’가 적용되지 않거나 수출자(또는 생산자)로부터 적절한 자료가 이용가능하지 않는 특정 상황에서는 조사당국은 다른 대안에 기초하여 생산비를 산정할 수 있다. 그러나 제2.2조에서는 조사당국이 어느 것에 의존할 수 있는지 명확하게 특정하지 않고 있다. 이는, 이러한 상황에서는 조사당국은 국내외정보를 포함한, 수출자(또는 생산자) 보관자료 이외의 정보에 기초하는 것이 금지되지 않는다. 그러나 이는 조사당국이 원산지국에서의 생산비를 원산지국 밖의 생산비로 단순히 대체할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 실제로, 반덤핑협정 제2.2조와 GATT 1994 제 VI:1(b)(ii)조는, 판정(determination)의 대상은 “원산지국의 생산 비용[...].”이라는 것을 분명히 한다. 따라서, 어떤 정보를 사용하든 간에, 조사당국은 그러한 정보가 “원산지국에서의 생산비”에 도달하기 위해 사용되도록 보장해야 한다. 이 의무를 준수하기 위해서는 조사당국은 수집한 정보를 조정(adapt)해야 한다.”

패널은, 생산비를 산정하기 위하여 수출자의 보관자료에 포함된 정보 이외의 정보를 사용하는 경우에, 조사당국은 그 정보를 적절하게 조정(adapt)할 필요가 있다고 판단하고, 제2.2조에 의해 조사당국은 “원산지국에서의 생산비(cost of production in the country of origin)”에 도달할 의무가 있고, 이러한 의무에 따라 조사당국은 수출자의 보관자료를 대체하기 위한 모든 이용가능한 대안을 고려해야 한다고 판단하였고, 조사당국은, 조사대상 수출자(또는 생산자)에 대한 원산지국에서의 생산비를 사용해야 한다는 요구사항에 부합하는 대체 정보를 가능하면 많이 사용할 의무가 있다고 보았다.

¹⁵ 호주는 인도네시아에서의 생산비를 산정하기 위하여 이용가능한 다른 잠재적 방법이 있다고 하더라도 반덤핑협정에서는 조사당국으로 하여금 특정한 방법을 사용할 것을 요구하는 규정이 전혀 없다고 주장하였다.

¹⁶ Appellate Body Report, EU - Biodiesel (Argentina), para. 6.73.

호주는 인도네시아에서의 생산비를 산정하기 위하여 이용가능한 다른 잠재적 방법이 있다고 하더라도 반덤핑협정에서는 조사당국으로 하여금 특정한 방법을 사용할 것을 요구하는 규정이 전혀 없다고 주장하였는데, 이에 대하여 패널은, 호주의 주장에 반대하며, 제2.2조에 의해 원산지국에서의 생산비 산정에 있어서 조사당국이 왜곡된 생산비를 대체할 수 있는 경우에도 이 규정은 조사당국이 가능한 범위까지 왜곡의 영향을 받지 않는 비용을 사용하도록 이용 가능한 대안들(수출자 보관자료를 대체하기 위한 대안들)을 고려할 것을 요구하고 있다고 보았다. 또한, 패널은 호주의 주장과는 달리 Indah Kiat에 대한 우드칩 생산비 자료는 전 조사대상기간에 대하여 존재하였고, Indah Kiat의 시장왜곡의 영향을 받지 않은 생산비 요소(노동, 에너지 등)와 연결하여 우드칩 생산비 대체자료 사용을 고려해야만 했다고 보았다. 따라서 패널은, Indah Kiat의 A4 복사 용지 생산비 산정에서 우드칩 생산비를 대체하지 않고, Indah Kiat의 다른 내부적 펄프 생산비 자료를 활용하지 않은 것에 대한 호주의 설명이 없는바, 호주는 제2.2조를 위반했다고 판단하였다.

라. 결론

호주는 Indah Kiat와 Pindo Deli의 보관자료를 부적절하게 배제하였고, A4 복사 용지의 생산비를 산정함에 있어 Indah Kiat와 Pindo Deli의 펄프 생산비 산정을 위하여 브라질 및 남미의 대 중국 및 한국 펄프 수출가격을 사용할 수 있는 근거가 없기 때문에 제2.2조를 위반하였다. 그리고 Indah Kiat는 결합생산자로서 펄프를 원가에 취득하였다는 증거에도 불구하고, 호주는 Indah Kiat의 A4 복사 용지 생산비 산정에서 Indah Kiat의 보관자료를 대체하기 위하여 사용된 펄프 벤치마크 생산비에서 이윤을 공제하지 않은 이유에 대하여 합리적·적절한 설명을 제시하지 못했기 때문에 호주의 조치는 제2.2조에 위반된다. 다만, Pindo Deli의 A4 복사 용지 생산비 산정에서 Pindo Deli의 펄프 생산비를 대체하기 위해 사용된 펄프 벤치마크에서 이윤 조정을 하지 않은 것이 제2.2조의 의무 위반이라는 것을 인도네시아는 밝히지 못하였다. 결론적으로 패널은, 인도네시아의 왜곡된 생산비를 다른 것으로 대체할 수 있다는 전제하에, 호주는 Indah Kiat의 A4 복사 용지 생산비 산정에서 우드칩 생산비를 대체하지 않고, Indah Kiat의 다른 내부적 펄프 생산비를 활용하지 않은 것에 대하여 합리적·적절한 설명을 제시하지 못했기 때문에 호주의 조치는 제2.2조에 위반된다.

4) 덤핑마진 초과한 반덤핑관세 부과(반덤핑협정 제9.3조¹⁷, GATT 1994 제6조제2항¹⁸)

인도네시아는, 정상가격 산정 오류의 결과 제2조에서 허용된 범위를 초과하여 반덤핑관세를 산정하여 부과하였고, 이는 반덤핑협정 제9.3조 및 GATT 1994 VI:2의 상한선(chapeau) 규정에 위반된다고 주장하였다. 반덤핑조치가 제2.2조 및 제2.2.1.1조에 위반된다고 판단된 경우에도 제9.3조 위반 여부에 대한 판단이 필요한지에 대하여, 인도네시아는 다수의 상소기구 판정¹⁹에서 제2조 위반이 판단된 경우에도 제9.3조의 위반 여부를 판단하였다고 주장하였다.

¹⁷ 반덤핑관세의 금액은 제2조에 따라 정해진 덤핑마진을 초과해서는 아니된다.

¹⁸ In order to offset or prevent dumping, a contracting party may levy on any dumped product an antidumping 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.

¹⁹ Appellate Body Reports, EU - Biodiesel (Argentina), para. 7.5; US - Zeroing (EC), para. 263(a)(i); and US - Zeroing (Japan), para. 190(c).

패널에서 위 상소기구의 판정문을 검토한 결과 제2조 위반에 대한 판단 외에 제9.3조 위반에 대한 판단을 했지만, 제2조 위반의 판단에도 불구하고 제9.3조 위반에 대한 판단이 필요한지에 대해서는 판단을 하지 않았다고 보았다. 이에 따라 패널에서는 제2조 위반의 판단에도 불구하고 제9.3조 위반에 대한 판단이 필요한지에 대하여 심리하였다. 패널은 호주의 정상가격 산정 및 원산지국의 생산비 산정은 제2.2조 및 제2.2.1.1조 위반이라는 판단을 확인²⁰하고, 제9.3조 및 및 GATT 1994 VI:2에서의 인도네시아 주장은 제2.2조 및 제2.2.1.1조 위반에 대한 패널의 판단에 달려 있고, 그런 의미에서 결과적일 뿐이라고 보았다. 따라서 이 사건에서는 제9.3조 및 및 GATT 1994 VI:2 위반에 대한 추가적인 판단이 필요 없다고 보고, 사법경제권(judicial economy)²¹을 행사하여 인도네시아의 청구에 대한 판단을 거부하였다.

²⁰ 이 사건 쟁점에 대하여 패널은 다음과 같이 판단함.

- ① 정상가격 산정에서 호주는 Indah Kiat와 Pindo Deli의 펄프 구성요소를 무시했는데, 이는 제2.2.1.1조 위반.
- ② 호주의 다음 조치는 제2.2조 위반.
 - i) 특별시장상황의 존재를 이유로 국내판매를 정상가격 산정의 기초로 하지 않음에 있어서 그럼에도 불구하고(특별시장상황의 존재에도 불구하고) 국내판매가 적절한 비교를 가능하게 했는지에 대한 심사 없음.
 - ii) 그렇게 할 권리가 없음에도 불구하고, Indah Kiat에 대해서 어떠한 이윤 조정도 하지 않고, Indah Kiat에 대해서 펄프 비용 대신 우드칩 비용 대체를 고려하지 않고, 제3국 펄프 비용 벤치마크를 사용함으로써 Indah Kiat와 Pindo Deli에 대한 원산지국 생산비 산정에 실패함.

²¹ “사법경제권(judicial economy)”은 분쟁 해결과 직접적인 관련이 없는 사안에 대해 패널이 경제적 효용을 위해 판단을 하지 않을 수 있는 권한을 말함.