

EU 역외보조금 규정의 시행 경과와 대응 방안

I. 들어가며

EU 역외보조금 규정(Foreign Subsidies Regulation, 이하 'FSR')은 EU 집행위원회(이하 'EU 집행위')로 하여금 EU 역내에서 활동하는 기업체가 수령한 제3국의 보조금(이하 '역외보조금')이 EU 역내 시장(internal market)을 왜곡할 위험이 있는지를 조사·심사할 권한을 부여하는 내용의 규정입니다.

구체적으로, FSR은 (1) EU 역내 기업결합 시의 역외보조금 사전신고 의무, (2) EU 회원국이 발주하는 공공조달 참여 시의 역외보조금 사전신고 의무를 규정하고 있으며, (3) EU 집행위가 직권으로 역외보조금 관련 조사를 개시할 수 있도록 하고 있습니다.

2023년 7월 12일부터 시행된 FSR이 시행 1년을 경과하면서, FSR에 따른 신고 및 조사가 본격화되고 있으며 이에 따라 구체적인 신고·조사 사례들이 축적되고 있습니다.

실제로 EU 집행위는 2024년 2월 불가리아 철도차량 조달사업에 참여한 중국기업을 대상으로 공공조달과 관련한 첫 심층 직권조사에 착수한 바 있고, 같은 해 4월에는 태양광 발전 프로젝트와 관련하여 같은 해 4월에는 태양광 발전 프로젝트와 관련하여 두 건의 공공조달에 대한 심층 직권조사를 진행하였습니다.

뿐만 아니라, 2024년 6월에는 아랍에미리트(UAE)의 통신 기업의 EU 통신 기업 인수 건에 대하여, FSR 시행 이후 기업결합 관련 첫 심층 직권조사에 착수한 상황입니다.

이와 같이 EU 집행위는 EU 역내에서 활동하는 제3국 기업에 대한 역외보조금 이슈에 관하여 관심을 가지고 적극적으로 조사를 펼치는 경향을 보이고 있습니다. 이에 따라 저희 율촌 국제통상팀은 현재까지의 FSR 시행 경과를 돌아보고, 실제 사례에 대한 분석을 통해 향후 우리 기업이 FSR 신고·조사에 효과적으로 대응하기 위한 가이드를 제시하고자 합니다.

구체적으로 이번 Legal Update에서는 FSR 및 그 이행규정(이하 '이행규정')에 따른 역외보조금 관련 사전신고(prior notification) 의무에 대해 개괄적으로 설명 드리겠습니다.

Related Areas

국제통상
국제중재 및 국제소송
국제거래
수입규제

Contact

백운재 변호사
02-528-5473
yjbaek@yulchon.com

안정혜 변호사
02-528-5306
jhahn@yulchon.com

박주현 변호사
02-528-5301
joohyunpark@yulchon.com

박소영 변호사
02-528-5670
soyoung@yulchon.com

최보원 외국변호사
02-528-6448
bwchoi@yulchon.com

최호연 변호사
02-528-6402
hoyeanchoi@yulchon.com

이어지는 Legal Update에서는 ① 각 사전신고의 구체적인 내용과 준비 방안과 ② 신고에 대한 EU집행위의 검토 절차를 소개해 드리고, ③ 현재까지의 FSR 시행 경과와 신고·조사 사례를 살펴보고자 합니다.

II. 기업결합 사전신고

1. 요건

FSR상 '기업결합'은 ① 두 개 이상의 독립 회사(혹은 회사의 일부) 간 합병(Merger), ② 주식·자산 취득 또는 하나 이상의 회사(혹은 회사의 일부)에 대한 일부의 직/간접적 지배권 취득을 통한 기업 인수(Acquisition) 또는 ③ 합작투자법인(Joint venture) 설립을 통해 지배구조에 변화가 발생하는 경우를 의미합니다.¹⁾

기업결합이 다음의 두 요건을 모두 충족하는 경우, FSR에 따른 사전신고 대상이 됩니다.²⁾

- (1) 합병기업, 피인수기업 또는 합작투자법인 중 적어도 하나가 EU 역내 설립되고, 역내 총 매출액이 5억 유로 이상일 것; 그리고
- (2) 인수기업, 피인수기업, 합병기업, 합작투자법인 및 그 참여기업이 역외국들로부터 받은 총 재정적 기여의 규모가 5천만 유로를 초과할 것

결국, 어떠한 기업결합이 사전신고 대상에 해당하는지를 판단하기 위해서는 먼저 '총 매출액(aggregate turnover)'과 '총 재정적 기여(aggregate financial contribution)'를 산정할 필요가 있습니다.

아래에서는 FSR상 총 매출액 및 총 재정적 기여의 정의와 산출 방법을 살펴보겠습니다.

2. 총 매출액 및 재정적 기여의 정의

'총 매출액'은 전년도 회계연도에 제품 및 서비스 판매를 통해 발생한 매출에서 매출환급액, 부가가치세, 기타 매출과 직접적으로 관련된 세금을 공제한 금액을 의미합니다. '총 매출액' 계산 시에는 관련 기업(제22조 제(4)항의 대상 기업 포함) 매출액을 모두 합산하되, 제22조 제(4)항의 기업 간 관계에서 발생된 매출액은 제외하여야 합니다.³⁾

한편, FSR상 '재정적 기여'의 정의가 규정되어 있지는 않으나, 제3조 제2항은 '재정적 기여'에 자금 또는 채무의 이전, 세금의 면제, 제품과 서비스의 제공/구매가 포함된다고 규정하고 있습니다.⁴⁾ '총 재정적 기여' 산정 시에는 역외국이 제22(2)조 및 제22(4)조에 언급된 모든 기업에게 제공한 재정적 기여를 합산하여 계산하여야 합니다.⁵⁾

1) FSR 제20조 제(1)항, 제20조 제(2)항.

2) FSR 제20조 제(3)항.

3) FSR 제22조 제(1)항

4) FSR 제3(2)항.

5) FSR 제23조.

역외국의 재정적 기여에는 정부가 제공하는 재정적 기여뿐만 아니라 그 행위가 역외국에 귀속될 수 있는 공공기관, 정부 지시 또는 위임을 받은 민간 기업이 제공하는 경우도 포함됩니다.⁶⁾

3. 관련 기업 및 대상 기업

위 살펴본 바와 같이, 총 매출액 및 총 재정적 기여 판단 시에는 '관련 기업'과 그 외 관련 기업과 지배·종속 관계에 있는 일정 기업(이하 '제22조 제(4)항의 대상 기업')의 매출액 및 재정적 기여를 모두 고려하여야 합니다.

이때 관련 기업 및 제22조 제(4)항의 대상 기업의 범위는 다음과 같습니다:

- 관련 기업의 범위 :
 - 총 매출액 산정 시: 합병기업, 피인수기업 또는 합작투자법인
 - 총 재정적 기여 산정 시: 인수기업, 피인수기업, 합병기업, 합작투자법인 및 그 참여기업
- FSR 제22(4)항의 대상 기업의 범위 :
 - (a) 관련 기업
 - (b) 관련 기업이 직·간접적으로 다음 (i)~(iv)에 해당하는 경우 대상 기업
 - i. 자본 또는 사업 자산의 절반 이상을 소유하는 경우
 - ii. 의결권의 절반 이상을 행사할 권한을 가진 경우
 - iii. 감사위원회, 행정위원회 또는 해당 기업을 법적으로 대표하는 기관의 구성원의 절반 이상을 임명할 권한을 가진 경우
 - iv. 업무를 관리할 권리가 있는 경우
 - (c) 관련 기업에 대하여 (b)의 권리 또는 권한을 가지는 기업
 - (d) (c)에 해당하는 기업이 (b)의 권리 또는 권한을 가지는 기업
 - (e) (a)~(d)에 해당하는 둘 이상의 기업들이 공동으로 (b)의 권리 또는 권한을 가지는 기업

4. 사전신고 시점 및 신고자

기업결합에 관한 사전신고는 계약의 종결, 공개입찰 공고 또는 지배지분 취득 후, 기업결합 이행(implementation) 전에 하여야 합니다.⁷⁾

한편, 합병·공동지배권 취득의 경우 당사자들이 공동으로 사전신고를 하여야 하며, 기타 경우 인수기업이 신고 주체가 됩니다.⁸⁾

6) FSR 서문 제12항, 제3(2)항.

7) FSR 제21(1)항.

8) FSR 제21(3)항.

III. 공공조달 사전신고

1. 요건

어떠한 기업이 EU 내 공공조달 절차에 입찰 서류를 제출하는 시점으로부터 지난 3년간 수령한 재정적 기여가 '사전 신고 대상 역외 재정적 기여'에 해당한다면 당해 기업은 사전 신고를 해야 합니다.

다음 요건을 충족하는 경우, FSR에 따른 '사전 신고 대상 역외 재정적 기여'에 해당하게 됩니다;

- (1) 공공조달의 가액이 2.5억 유로 이상일 것 그리고;
- (2) 경제사업자(economic operator)가 지난 3년간 각 역외국별로 받은 재정적 기여액이 4백만 유로 이상일 것,

(1) 요건과 관련하여, 만약 해당 공공조달이 분할 조달일 경우, 입찰하는 분할 계약의 가치가 1.25억 유로 이상이라는 요건도 충족되어야 합니다.⁹⁾

만일 역외국으로부터 재정적 기여를 받았으나 그 액수가 위 가액 기준에 미치지 못하는 등 사전신고 대상에 해당하지 않는 경우에는, 신고대상이 아님을 증명하는 선언서(declaration)를 입찰 서류와 함께 제출해야 합니다.¹⁰⁾

이하에서는 사전 신고의무 발생 여부 판단을 위해 검토해보아야 할 각 요건별 세부 내용에 대하여 살펴보겠습니다.

2. '공공조달'의 정의 및 범위

FSR 제2조 제3항은 FSR의 적용 대상인 '공공조달 절차(public procurement procedure)'를 다음과 같이 유형별로 나누어 정의하고 있습니다.

- 가. 일반적인 공공조달 계약 절차에 관하여 규율하는 Directive 2014/24/EU의 적용을 받는 공공조달
- 나. 전기, 수도, 철도, 우편 등 특수 공공산업 분야의 공공조달 계약 절차에 관하여 정하고 있는 Directive 2014/25/EU의 적용을 받는 공공조달
- 다. 저작물 또는 관련 용역의 공급을 목적으로 하는 공공조달 계약에 적용되는 Directive 2014/23/EU의 적용을 받는 저작물 또는 용역 공급 관련 공공조달
- 라. Directive 2009/81/EC의 적용을 받는 방위 및 안보산업 관련 공공조달 계약 체결 절차로서, 유럽연합기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union, "TFEU") 제346조에 따라 EU 회원국이 당해 Directive의 적용을 유보하지 않은 것.

9) FSR 제28(1)항.

10) FSR 제29(1)항.

한편, FSR은 일반적인 공공조달 계약과 관련하여, EU 회원국과 역외국(혹은 그 하위 공공기관) 사이에 체결된 “국제협정”으로 어떠한 프로젝트의 공동 시행 또는 개발을 목적으로 체결된 협정의 적용을 받는 공공계약 절차도 FSR의 적용을 받는 ‘공공조달 절차’에 포함시키고 있습니다.¹¹⁾ 이와 같은 “국제 협정”에 따른 프로젝트는 Directive 2014/24/EU, Directive 2014/25/EU 및 Directive 2014/23/EU의 각 적용대상이 아님에도 불구하고 FSR의 적용범위에는 포함된다는 점을 유념하여야 합니다.

나아가 수의계약의 경우에도 원칙적으로 FSR 적용 대상이 되며, 사전신고 의무를 부담합니다. 다만, 수의계약으로 진행되는 특별한 사유가 있는 경우로서, ① ‘계약 당국이 예측할 수 없었던 사유로 인해 긴급한 계약 체결이 요구되어 수의계약으로 진행할 수밖에 없는 경우’,¹²⁾ ② ‘해당 사무, 공급, 또는 용역이 특정 사업자에 의하여서만 제공될 수 있는 성격의 것이어서 수의계약으로 진행한 경우’¹³⁾에는 FSR 신고 의무가 적용되지 않습니다.

3. 신고 주체의 범위

FSR 제28(1)(b)항은 ‘사전 신고 대상 역외 재정적 기여’를 판단하기 위한 요건 중 하나로 공공조달에 참여하는 경제 사업자(economic operator)¹⁴⁾가 역외국으로부터 받은 재정적 기여의 규모가 각 역외국별로 4백만 유로 이상일 것을 규정하고 있습니다.

이때 ‘경제 사업자’의 범위에는 독립적 의사결정을 하지 못하는 자회사, 지주회사 및 입찰에 참여하는 주요 하청업체와 주요 공급업체가 포함됩니다. 또한 “주요 하청업체·공급사”는 신고 또는 선언 제출 시점에 식별된 (known) 자여야 하고, 기업의 조달시장 참여가 계약 이행에 핵심적(노하우, 기술, 전문인력, 특허 등)이며, 참여비용이 최종 입찰액의 20%를 초과하는 하청업체 및 공급사를 의미합니다.¹⁵⁾

한가지 주의할 점은 재정적 기여의 규모가 4백만 유로 이상인지를 판단할 때에 합산이 필요한 단위를 명확히 할 필요가 있다는 점입니다. 예를 들어 경제 사업자가 컨소시엄과 같은 경제 사업자 집단(group of economic operators)일 경우에는, 컨소시엄을 구성하는 각 기업별로 역외 보조금이 4백만 유로 이상에 해당하는지를 판단하여야 합니다.

4. 사전 신고 시점 및 신고자

공공조달에 관한 사전 신고 또는 선언은 공개 경쟁입찰의 경우 입찰 신청서 제출시 동시에 1회 제출하며, 다단계 입찰의 경우 최초 입찰 신청서 제출시 1회 제출, (발주처가 요구하는 입찰 단계를 모두 거친 후) 최종 단계에 이르러 (수정/보완된) 최종 신고서를 제출(2회)합니다.

11) FSR 제2(3)(d)항.

12) FSR, 제28(4)항.

13) FSR, 제28(5)항.

14) 한편, 사업자(economic operator)의 의미에 대하여는 FSR에서 직접 정의하고 있지 않고, 유럽연합지침 2009/81/EC, 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU에서의 정의를 준용하고 있습니다. 유럽연합지침 2009/81/EC에서는 사업자(economic operator)를 ‘계약자, 공급자, 혹은 용역 제공자’라고 정의하고, 지침 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU에서는 모두 사업자(economic operator)를 ‘시장에서 사무 및 업무의 이행, 제품의 공급, 또는 용역의 제공을 하는 모든 자연인이나 법인, 또는 자연인 혹은 법인의 연합체(일시적으로 결성된 연합체를 포함)’를 뜻한다고 정의합니다.

15) FSR, 제29(5)항.

사전 신고의 당사자는 경제 사업자(economic operator)이며, 경제 사업자가 집단 경제 사업자[(groups of economic operators)인 경우, 주 계약자(main contractor)]가 대표로 신고·선언을 제출하여야 합니다.

다만, 주 계약자가 대표로 신고·선언을 제출하는 경우에도, 해당 제출자(주 계약자)는 본인의 역외 재정적 기여에 관한 정보의 진실성에 대해서만 책임을 부담하며, 본인 외의 파트너사 등의 정보에 대해 제33조의 벌금 또는 이행과징금 등 제재를 받지 않습니다.

IV. 직권 조사

EU집행위원회는 역내 전 산업분야를 대상으로 역외보조금의 잠재적, 실질적 시장 왜곡에 대한 직권조사를 시행할 수 있습니다. 여기서 유의할 점은 사전신고가 필요 없는 소규모의 기업결합 및 공공조달 분야도 직권조사의 대상이 될 수 있다는 점입니다.

직권 조사는 사전신고 절차와 마찬가지로 예비검토와 심층조사로 진행되며, 역외보조금을 받은 날로부터 10년 이내에 조사를 시행할 수 있습니다.

다만, 규정 시행일(2023년 7월 12일) 이전에 받은 보조금의 경우, 시행일 기준 5년 이내에 받은 보조금에 대해서만 조사가 가능합니다.

V. 결론

FSR이 시행된 지 1년이 경과하였으나, 공개된 신고 사례가 충분하지 않아 FSR 컴플라이언스 관련하여 기업들의 대응에 많은 어려움이 있을 것으로 예상됩니다.

실제로 국내 기업을 대리하여 FSR 사전신고를 수행하였던 저희 율촌 국제통상팀의 경험에 의하면, FSR에 대한 명확한 이해와 면밀한 사전 검토를 바탕으로 사전신고를 이행하여야 추후 직권 조사의 위험으로부터 자유로울 수 있을 것으로 사료됩니다. 결국, 국제통상규범 및 역외보조금 이슈에 정통한 전문가와의 상담이 필수적이라고 하겠습니다.

율촌은 역외보조금 및 국제통상규제에 관한 여러 해외 정책들에 대하여 폭넓은 대응 경험과 풍부한 지식을 가지고 있습니다. 또한 이를 바탕으로 우리 기업들이 주의해야 할 쟁점들을 지속적으로 모니터링하며, 최신 정보와 필요한 자문을 적시에 제공하는 원스탑 서비스를 통해 기업을 지원하고 있습니다.

이와 관련된 문의가 있으면 언제든지 연락주시기 바랍니다.