

최근 중국의 불공정 경쟁 및 반독점 사례와 시사점

문익준 신흥지역연구센터 중국팀 부연구위원 (ijmoon@kiep.go.kr, Tel: 3460-1024)

박현정 신흥지역연구센터 중국팀 전문연구원 (hjpark@kiep.go.kr, Tel: 3460-1203)

차 례 ●●●

1. 개요
2. 반독점법의 집행 체계와 심사 현황
3. 주요 반독점법 적용 사례
4. 결론 및 시사점

주요 내용 ●●●

- ▶ 중국정부는 2008년 8월 1일부터 「반독점법」을 시행해 왔으며, 공적 집행기구로는 상무부, 국가발전개혁위원회 반독점국, 공상행정관리총국이 있음.
 - 상무부는 2012년 1월부터 11월까지 총 201건의 기업합병(M&A) 신고를 접수받아 154건을 심사하였는데, 그 결과 조건부 승인 6건, 등록 후 철회 6건, 무조건 승인 142건으로 92%의 승인율을 보임.
 - 국가발전개혁위원회 반독점국은 2008년 8월부터 2012년 말까지 총 49건의 가격 담합 안건을 조사하였으며, 이 중 20건에 대해 과징금을 부과하였음.
 - 국가공상행정관리총국 반독점불공정경쟁 집행국이 조사한 사례는 2012년 카르텔 16건을 포함하여 총 17건이었으며, 이 중 6건에 대해 과징금을 부과하였음.
- ▶ 2012년 주요 반독점법 사례들을 기업인수합병(M&A), 기업 독점행위, 개인소송으로 나누어 살펴봄.
 - 주요 기업인수합병 사례로는 웨스턴디지털의 히타치 인수, 구글의 모토로라 인수, 월마트의 뉴하이 매수, 헨켈홍콩과 티엔더화공의 조인트벤처 등 조건부 승인이 있음.
 - 주요 내외자 독점행위 사례로는 마오타이주·우량예의 가격 담합, 삼성·LG·대만의 6개 회사 LCD 패널 생산기업의 가격 담합에 대한 과징금이 있음.
 - 주요 개인소송 사례로는 Qihoo(奇虎)-Tencent(腾讯)의 소송이 있음.
- ▶ 상무부의 수직적 또는 수평적 인수합병(M&A)에 대한 조건부 승인 사례가 증가하고 있으며, 국제적 협력을 강화하면서 대상이 국유기업과 외자기업으로 확대되고 있음.
 - 향후 시장 지배력이 높은 국유기업과 외자기업의 독점행위에 대한 감시가 강화될 것으로 전망됨.
 - 시진핑 정부가 공정한 시장경쟁 시스템을 마련하기 위한 독과점 행위 단속을 강화할 것으로 예상됨에 따라 중국 반독점법에 대한 한국기업의 지속적인 관심이 필요함.
 - 한·중 FTA에 대비하여 한·중 경쟁당국의 협력강화에 관한 일반규정을 둬으로써 중국의 실효적 법 집행을 간접적으로 강제할 통로를 마련해야 함.

1. 개요

■ 현재 중국 경쟁법은 법률, 각종 규정 등으로 존재하며, 대표적인 법률은 「반부정당경쟁법」, 「가격법」, 「반독점법」임.

- 「반부정당경쟁법」¹⁾은 공상행정관리총국이 주관하며, 비가격 부문의 불공정 경쟁행위를 규제하여 경영자와 소비자를 보호하고 시장경제질서의 안정을 유지하는 것이 목적임.
- 「반부정당경쟁법」은 중국경제가 발전함에 따라 현실에 맞지 않는 법률 개정과 새로운 편법 행위를 규제하려는 목적에 따라, 개정안을 2011년 2월부터 국무원에서 심사 중임.
- 「가격법」은 국가발전개혁위원회가 주관하며 주로 부당한 가격 행위를 규제하고 있음.
- 「가격법」위반 행위를 처벌하기 위한 가격위법행위행정처벌규정(价格违法行为行政处罚规定, 국무원령 제585호) 개정안이 2010년 12월 4일부터 공포 및 시행되고 있음.
- 「가격법」위반 행위에 관한 사건처리와 관련된 규정인 가격행정처벌절차규정(价格行政处罚程序规定, 발개위령 제22호)도 2013년 3월 6일 개정하여 2013년 7월 1일부터 시행하기로 함.
- 「반독점법」은 반독점위원회가 주관하며 주로 독과점과 경쟁제한 행위 등을 규제하여 시장의 자유로운 경쟁을 보장하는 한편, 소비자의 합법적인 권익과 사회공공이익을 보호하는 공법적 성격이 강함.

표 1. 중국의 3대 경쟁법

	반부정당경쟁법	가격법	반독점법
주무부처	공상행정관리총국	국가발전개혁위원회	반독점위원회
제정시기	1993년 9월 2일 전인대 상무위원회 3차 회의	1997년 12월 29일 전인대 상무위원회 29차 회의	2007년 8월 30일 전인대 상무위원회 29차 회의
시행시기	1993년 12월 1일	1998년 5월 1일	2008년 8월 1일
주관범위	타인의 등록상표 모방, 허위광고, 상업비방, 뇌물행위, 끼워 팔기, 상업비밀 침해행위 등 비가격 부문에서의 불공정 경쟁행위	시장가격 조작, 덤핑행위, 불공정 가격행위, 가격담합 등 가격 부문에서의 불공정 경쟁행위	시장지배적 지위 남용, 기업인수합병(M&A) 등 소비자의 권익과 사회공공이익을 보호하는 공법적 성격
유의점	• 광고법, 형법 등 기타 법률의 위반에도 해당되나 법 집행주체가 불분명함.	• 주로 물가인상 압력을 통제 • 시장지배적 지위를 가지는 기업이 아니라도 가격법 적용대상이 됨	• 외자기업의 중국시장 지배력 확대를 견제 • 내·외자 기업의 독점협약(카르텔)에 대한 조사 강화
개정안 또는 세부규정들	(1) 적용범위 확대, (2) 관할부서의 명확한 명시, (3) 처벌 강화 등을 내용으로 하는 개정안이 국무원에서 심사 중임(2011년 2월)	가격위법행위행정처벌규정(价格违法行为行政处罚规定) 개정안, 가격행정처벌절차규정(价格行政处罚程序规定) 등이 시행 중임	반가격독점규정(反价格垄断规定)과 반가격독점행정집행절차규정(反价格垄断行政执法程序规定) 등이 발표·실시됨

자료: 언론자료 등을 토대로 저자 작성.

1) 부정당(不正當) 경쟁은 한국의 불공정(不公正) 경쟁에 해당함.

- 가격담합과 기업의 독점적 지위남용 등 세부규정이 담긴 반가격독점규정(反价格垄断规定, 발개위영 제7호)과 반가격독점행정집법 절차규정(反价格垄断行政执法程序规定, 발개위영 제8호)을 2011년 2월 1일부터 시행하고 있음.

■ 경제헌법으로 불리는 「반독점법」은 2008년 8월 1일부터 시행되어 왔으며, 가격담합, 시장지배적 지위 남용, 기업 M&A(경영자 집중), 행정독점²⁾에 관한 규정이 주요 내용임.

- 「반독점법」 시행 초기에는 참고할 만한 판례나 집행 경험이 없어서 시장에 대한 법 집행의 영향이 미미했으나, 4년간 경험을 축적하면서 집행을 강화하고 있음.
- 초기에는 기업 M&A 심사를 통해 외자기업의 중국시장 지배력 확대를 견제하는 성격이 강하였으나, 최근에는 내·외자 기업의 독점협의(카르텔)에 대한 조사도 강화하고 있음.
- 향후 중국정부는 「반독점법」을 중심으로 하는 「가격법」, 「반부정당경쟁법」 등 경쟁법을 강화할 것으로 보이므로, 이와 관련한 사례들을 분석하여 한국기업들이 대비할 필요성이 있음.

2. 반독점법의 집행 체계와 심사 현황

가. 중국의 반독점 집행체계

- 중국의 반독점 집행체계는 반독점위원회와 반독점법 집행기구(행정집행과 민사소송)로 이원화되어 있음(그림 1 참고).
- 국무원에 의해 설립된 반독점위원회는 중국의 반독점법 집행기관들을 지도하는 한편, 거시적인 관점에서 시장의 전반적인 경쟁상황에 대해 분석하고, 관련 경쟁정책을 입안하는 등 「반독점법」의 효과적 시행을 위한 정책계획과 추진업무를 담당하고 있음.
- 반독점위원회는 국무원 부총리를 주임으로 하며, 4명의 부주임, 14명의 위원들로 구성되어 있음.
- 반독점법 집행기구: 반독점위원회가 입안한 각종 정책을 집행하는 조직으로, 행정집행기관(상무부·국가발전개혁위원회·국가공상행정관리총국)과 민사소송기관(인민법원)으로 나뉘며, 행정집행이 주요 방식임.
- 행정집행기관: 상무부 반독점국³⁾은 경영자 집중(M&A)에 대한 반독점 심사 업무를 처리하는 한편, 기업의 해외 반독점 응소 업무를 지도하며, 국가발전개혁위원회 가격감독검사 반독점국⁴⁾은 가격과 관련한 독점협의와 시장 지배지위 남용에 대한 업무를 담당하고, 국가공상행정관리총국 반독점불공정경쟁 집행국⁵⁾은 가격독점 협의를

2) 행정독점이란 중앙정부의 각 부처 혹은 지방정부가 행정권한을 이용해 산하 국유기업에 독점적 지위를 부여하거나 타 부문, 타 지역 경쟁기업의 진입을 제한하는 행위를 뜻함.

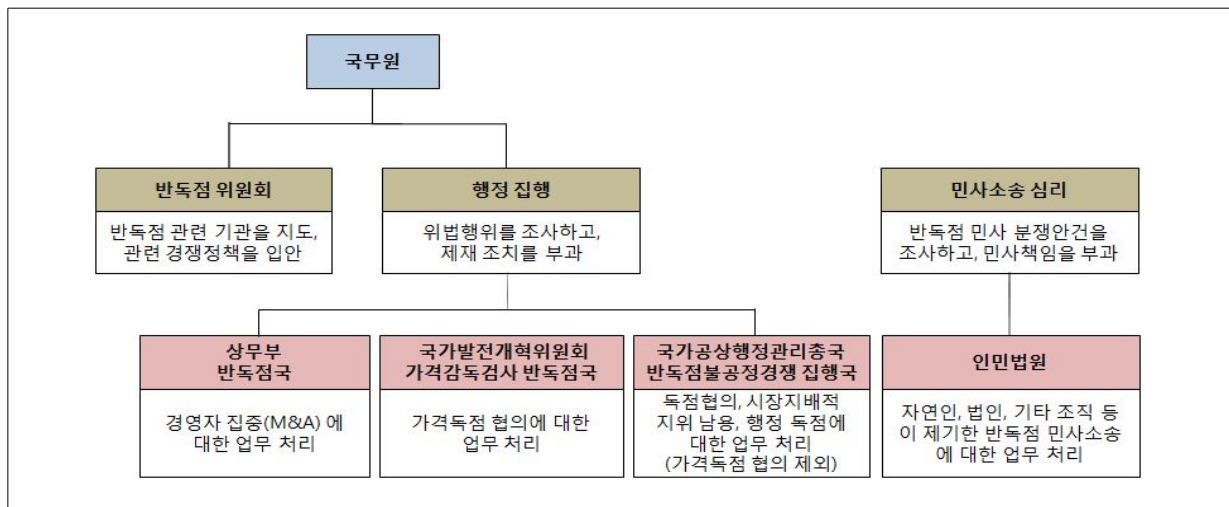
3) 商务部 反垄断局.

4) 国家发改委 价格监督检查与反垄断局.

5) 国家工商行政管理总局 反垄断与反不正当竞争执法局.

- 제외한 대부분의 독점협의·시장지배지위남용·행정 권한을 이용한 경쟁제한행위 제재에 대한 업무를 담당함.
- 민사소송기관은 중국 인민법원으로, 자연인·법인·기타 조직 등이 제기한 반독점 민사소송에 대해 위법행위를 조사하고 민사책임을 부과하고 있음.
 - 상기 집행기관 이외에 「반독점법」의 수권(授權) 규정에 의거하여 성, 자치구, 직할시 인민정부의 상응하는 기관에 집행 권한을 부여할 수 있음.

그림 1. 중국 반독점위원회와 집행체계



자료: 저자 작성.

나. 2012년 반독점법 심사 현황

1) 상무부(MOFCOM)

- 상무부는 2012년 1월부터 11월까지 총 201건의 기업인수합병(M&A) 신고를 접수받았으며, 이 중 154건을 심사하여 142건에 대해 무조건 승인, 6건은 조건부 승인, 6건은 등록 후 철회를 결정하였음(승인율 92%).
- M&A 방식을 살펴보면, 2012년 1월부터 11월까지 공개매수방식이 71건으로 전체의 55%를 차지하였으며, 조인트벤처(합자회사)가 46건으로 36%를 차지함.
- M&A 형태를 살펴보면, 수평적 인수합병이 총 80건으로 65%를 차지했고, 수직적 인수합병이 35%를 차지함.
- 업종별로는 석유, 화공, 기계제조, 자동차, 선박, 비행기, 채광 등 제조업의 M&A가 74건으로 대부분을 차지함.

2) 국가발전개혁위원회(NDRC)

- 국가발전개혁위원회는 「반독점법」이 발효된 2008년 8월부터 2012년 말까지 총 49건의 가격담합 사건을 조사하였으며, 이 중 20건에 대해 과징금을 부과하였음.⁶⁾

- 제약·종이·보험·시멘트·유제품·바다모래 등 다양한 산업의 가격담합에 대해 과징금을 부과하였으며, 2012년 대표적인 사례로 고급 백주 브랜드와 LCD 패널 생산기업에 대한 조사가 있음.

3) 국가공상행정관리총국(SAIC)

- 2012년 국가공상행정관리총국이 조사한 사례는 독점협의(카르텔) 16건을 포함한 총 17건이었으며, 이 중 6건에 대해 과징금을 부과하였음.⁷⁾
 - 일례로 후난성(湖南省) 공상국은 신규 자동차 보험가입에 대한 조사에서 10여 개 보험사들의 독점행위에 170만 위안의 과징금을 부과하였으며,⁸⁾ 허난성(河南省) 공상국도 안양시(安阳市)와 린저우시(林州市) 등 11개 중고차 매매업체에 대해 시장분할 및 가격담합을 이유로 과징금을 부과하였음.⁹⁾
- 2012년 반독점 조사 안건 수를 기준으로 보면, 국가발전개혁위원회와 공상총국은 상무부에 비해 안건이 적지만, 카르텔을 중심으로 독점협의에 대한 법 집행을 강화해 나가고 있음.

3. 주요 반독점법 적용 사례

가. 기업인수합병(M&A)

- 2012년 상무부의 기업인수합병에 대한 조건부 승인 건수는 총 6건으로 2008년 「반독점법」 시행 이후 가장 많은 수를 기록하였음.
- 중국 상무부는 단순히 인수합병을 허가 또는 거절할 뿐만 아니라, 자산처분, 겸업금지, 사업방식에 대한 제한 등 엄격한 조건을 부가하는 조건부 승인도 결정하고 있음.
 - 상무부의 기업합병 조건부 승인 건수: (2008년) 1건 → (2009년) 5건 → (2010년) 1건 → (2011년) 4건 → (2012년) 6건
- 조건부승인은 반독점법 제30조에 의한 판결로서, 그 주요 사례로 웨스턴디지털(WD)의 히타치(Hitachi) 인수, 구글(Google)의 모토로라(Motorola) 인수, 월마트(Wall Mart)의 뉴하이(纽海) 인수, 헨켈홍콩(Henkel HK)과 티엔더화공(Tiande)의 조인트벤처를 살펴볼 것임.

6) "The anti-monopoly law of China: What we have seen in 2012?"(2013. 2. 8), King&Wood Mallesons.

7) "The anti-monopoly law of China: What we have seen in 2012?"(2013. 2. 8), King&Wood Mallesons.

8) 이들 보험사는 브로커를 정해놓고, 신차 구입자들이 해당 브로커만을 통해 상업보험에 가입할 수 있도록 함. 보험회사들은 신규 자동차 보험료 중 7%를 거래수수료 명목으로 브로커에게 되돌려 주며, 브로커는 다시 이 중 0.5%를 관리비 명목으로 보험산업 협회에 지불함.

9) 조사 결과 11개 매매업체는 국가규정가격보다 높은 협의가격을 정하여 중고차를 판매하였음. 허난성(河南省) 공상국은 2009년 10월 15일부터 2010년 10월 30일 사이 이들 11개 기업이 취득한 위법 소득 146만 8,202위안을 몰수하고 26만 4,920위안의 벌금을 부과하였음.

- 월마트의 뉴하이 인수, 헨켈홍콩과 티엔더화공의 조인트벤처는 반독점법 제27조에 의거하여 조건부 승인을 결정했다고 언급하고 있음.
- 웨스턴디지털의 히타치 인수와 구글의 모토로라 인수는 반독점법의 특정한 법규 조항을 밝히지 않고 “관련된 규정에 근거하여” 라는 표현을 쓰고 있음.

글상자 1. 조건부 승인과 관련된 반독점법 조항들

- 반독점법 (제30조) 국무원 반독점집행기구는 기업합병에 관한 금지나 조건부승인을 결정하여 바로 사회에 공표한다.
- 반독점법 (제27조) 경영자집중(기업인수합병)을 조사할 때에는 다음과 같은 요소를 고려해야 한다.
 - (1) 경영자집중에 참여하는 경영자가 관련된 시장의 시장점유율과 시장지배력
 - (2) 관련된 시장의 시장집중도
 - (3) 경영자집중이 시장 진입이나 기술진보에 미치는 영향
 - (4) 경영자집중이 소비자 및 다른 경영자에 미치는 영향
 - (5) 경영자집중이 국민경제 발전에 미치는 영향
 - (6) 국무원 반독점집행기구에서 판단하는 시장경쟁에 영향을 미치는 기타 요소들

1) 웨스턴디지털의 히타치 인수

- 상무부는 2012년 3월 2일 웨스턴디지털의 히타치 인수로 과점형 시장구조가 형성¹⁰⁾될 것으로 판단하고 제한적 조건을 부과하기로 비준함.
- 상무부는 세계 4대 하드디스크 제조업체 중 하나인 웨스턴디지털이 히타치를 인수하게 되면, 하드디스크 생산 기업이 3개로 줄어들어 따라 과점형 시장구조가 형성될 것으로 판단하였음.¹¹⁾
- 상무부에 따르면, 세계 하드디스크 시장은 시게이트(Seagate), 웨스턴디지털, 히타치, 도시바(Toshiba), 삼성이 2010년 기준으로 각각 33%, 29%, 18%, 10%, 10%의 시장점유율을 나타내고 있으며, 중국 하드디스크 시장도 이와 비슷한 수준임.
- 상무부는 이번 합병이 경쟁효과를 없애거나 제한한다고 판단하여 다음과 같은 제한적 조건하에서 인수합병을 승인하였음.
 - 1) 인수 합병한 쌍방의 하드디스크 사업은 인수합병 후에도 법률적 지위, 판매관계에 있어 지속적으로 독립을 유지하면서 경쟁자의 관계로 서로 경쟁소식을 공유할 수 없고 공모할 수 없음.
 - 2) 인수합병 쌍방은 시장수요에 따라 합리적인 생산량을 결정해야 함.

10) 시장조사기관 IDC에 따르면, 2011년 말 WD와 히타치의 시장점유율이 각각 29%, 17.9%으로 합병 시에는 46.9%로 늘어날 것으로 예상됨.

11) 상무부는 2011년 12월 시게이트의 삼성 인수합병건은 1년간 독립적인 삼성 브랜드 경영, 6개월간 삼성 브랜드로의 생산설비 확장, 향후 3년간 연구개발 분야에 8억 달러 투자 등을 조건으로 하여 승인하였음.

- 3) 인수합병 쌍방은 사용자들에게 하드디스크 상품에 대한 독과점적 강매를 강제해서는 안 됨.
- 4) 인수합병 쌍방은 지속적으로 연구개발 분야에 자금을 투입하여 지속적으로 개발해야 함. 독점의 최대 부정적 영향은 혁신을 막는 것으로, 이것이 반독점법을 실시한 목적 중 하나임.
- 5) 웨스턴디지털은 본 승인이 발표된 6개월 이내에 제3자에게 히타치 산하 Viti 회사의 3.5인치 하드디스크 업무를 분리 매각(剥离)해야 함.

2) 구글의 모토로라 인수

■ 상무부는 2012년 5월 19일 구글의 모토로라 인수와 관련해 구글의 스마트폰 운영체제 시장에서 시장 지배력 때문에 제한적 조건을 부과하기로 비준함.

- 매수계약에 따라 구글은 모토로라의 모든 주식을 매수할 것이며, 모토로라는 구글의 완전출자 자회사가 될 예정임.
- 본 안건의 핵심은 구글이 운영체제시장에서 시장지배력을 이용하여, 스마트폰 시장에서 모토로라의 경쟁을 통제하는 것임.
 - 중국은 이미 세계최대 규모의 안드로이드 시스템 응용 시장이며, 2012년 중국에서 판매된 휴대폰 중 2/3가 안드로이드 시스템으로 사용되고 있음.
 - 중국 스마트폰 판매량은 2011년 4/4분기에만 2,283만 대였으며, 중국 스마트폰 사용자는 약 2억 명에 달함.
 - 중국 스마트폰 시장에서 사용되는 주요 운영체제는 심비안(Symbian,塞班) 32%, 애플 11%, 안드로이드 47.3%로 절반에 육박함.
- 상무부는 이번 인수합병이 시장경쟁을 제한할 것으로 판단하여 조건부 승인을 결정하고, 거래 쌍방은 인수합병 이후 5년 내에 아래와 같은 의무를 실행하도록 함.
 - 1) 구글은 지속적으로 안드로이드 플랫폼을 무료로 개방해야 함.
 - 2) 안드로이드 플랫폼은 기존의 장비 제조업체에 대해 차별대우를 해서는 안 되며, 매수한 회사에 대해서도 특별우대를 해서는 안 됨.
 - 3) 모토로라 사는 지속적으로 모토로라 특허 부문에서 기존과 같이 합리적이고 비차별적인 의무를 준수해야 함.

3) 월마트의 뉴하이 인수

■ 상무부는 2012년 8월 13일 세계적인 대형 할인업체인 월마트가 뉴하이 투자회사의 지분 33.6%를 매입하는 인수합병을 조건부로 승인함.

- 월마트는 상하이 이스뒤 1호점(上海益实多的1号店)의 온라인 직거래 통제권을 보유한 뉴하이와 주식매수계약을 체결하여 뉴하이의 지분 33.6%를 매입하려고 함.
- 이로써 월마트의 뉴하이 지분은 기존의 17.7%에서 51.3%로 확대되어 최대 주주가 되면서 중국 최대 온라인 쇼핑몰인 상하이 이스뒤 1호점(上海益实多的1号店)을 간접 인수합병함.
- 상무부의 심사에 따르면, 월마트는 중국 대형 할인마트 중 경쟁 우위를 차지하고 있으며, 선진화된 창고와 배

- 송시스템을 보유하고 있고, 광범위한 유통 기반과 높은 브랜드 지명도를 가지고 있음.
- 따라서 본 거래가 성사되면 온라인 시장에도 영향을 미칠 것이며, 월마트가 만약 상하이 이스티 1호점을 통해 부가가치 통신 서비스업(增值电信业务)에 진입하면, 시장경쟁을 배제 또는 제한할 수 있다고 판단함.
 - 즉 오프라인 소매시장에서 월마트의 경쟁우위가 B2C(기업과 소비자 간의 거래) 시장과 부가가치 통신서비스 시장에 영향을 미칠 것으로 보고, 상무부는 다음과 같은 조건을 이행하는 것을 전제로 조건부 승인을 비준함.
 - 1) 인수된 대상은 자신의 온라인 플랫폼을 이용한 상품판매 부분에 종사하는 것으로 제한됨(원래 상하이 이스티 1호점은 두 개의 전자 상거래 업무가 있는데, 이번에는 자기매매 부분만 인수되었음).
 - 2) 부가통신서비스의 영업허가가 없는 상태에서 뉴하이상하이(纽海上海)는 이번 인수 후 부가가치 통신서비스에 종사해서는 안 됨.
 - 3) 본 거래가 성사된 후, 월마트는 VIE(Variable Interest Entity, 계약통제)¹²⁾구조를 통해 국내 관련 법규의 제약을 피해가서는 안 되며, 직접적인 경영으로 통신부문의 가치를 높여야 함.
 - VIE가 언급된 것으로 보아, 향후 이러한 구조를 통해 사실상의 통제권을 취득할 수 있을 것으로 보이나, 중국 정부는 이렇게 우회적으로 운영하는 것에 대해서는 부정적 태도를 보이고 있음.

4) 헨켈홍콩과 티엔더화공의 조인트벤처

■ 상무부는 2012년 2월 9일 화학회사인 헨켈홍콩과 티엔더화공의 조인트벤처를 조건부로 승인함.

- 티엔더화공은 헨켈의 생산에 필요한 원재료를 공급하던 회사였고, 이번 조인트벤처로 티엔더화공의 'E-C(ethyl cyanoacetate)'가 헨켈의 'Monomer(cyanoacrylate monomer)' 생산을 위해 대부분 공급될 것으로 상무부는 결론을 내림.
- 상무부는 다운스트림(하류제품)인 'Monomer' 시장이 경쟁적이라고 결론지었지만, 업스트림(상류제품)인 'E-C' 시장은 과점적 시장으로 티엔더화공을 포함한 2대 기업이 글로벌 시장 및 중국시장에서 45~50%의 시장점유율을 차지하는 것으로 판단함.
- 이에 따라 상무부는 티엔더화공이 'E-C'의 가격을 다른 'Monomer' 생산자들에게만 높게 공급하는 등 시장을 교란시킬 수 있다고 판단하고, 다음과 같은 조건을 전제로 조건부 승인을 비준함.
 - 1) 티엔더화공은 공평하고 합리적이며 비차별적인 원칙으로 다운스트림(하류제품) 소비자들에게 E-C 제품을 제공해야 함.
 - 2) 승인 이후 매년 상무부의 요구에 따라, 쌍방은 진행상황을 상무부에 보고해야 함.

■ 이번 조치는 조인트 벤처와 비차별적인 공급 등에 대한 조건부 승인 사례로 평가받음.

- 첫째, 상무부는 수직적인 M&A에도 수평적인 M&A와 같이 조건부 승인을 할 것으로 보임.
- 둘째, 비차별적인 공급 등을 전제로 한 조건부 승인은 최근 미국에서 Comcast와 NBCU 합병에서 내세운 합리적 접근 보장과 경쟁제한성 완화를 전제로 한 조건과 유사함.

12) 지분관계가 아니라 용역과 기술, 임대 등 각종 계약을 통해 한 기업이 다른 기업을 실질적으로 지배하는 것을 뜻함.

나. 내·외자 기업의 독점행위

1) 마오타이주(茅台酒)와 우량예(五粮液)

- 국가발전개혁위원회는 2013년 2월 국유 백주 브랜드인 마오타이주¹³⁾와 우량예¹⁴⁾의 독점 행위(재판매가격 유지정책)¹⁵⁾에 대해 각각 2억 4,700만 위안과 2억 200만 위안의 행정벌금을 부과함.
- 부과된 벌금은 이들 기업의 2012년 매출총액의 1%¹⁶⁾로, 국유 백주 브랜드가 독점행위로 벌금을 부과받기는 반독점법 시행 이후 처음임.
- 2011년 마오타이와 우량예의 시장점유율은 각각 25.5%와 28.8%로 시장지배력을 갖추었으며,¹⁷⁾ 백주 소비자에게 고급 백주를 대표하는 브랜드로 인식되어 왔음.
- 반독점법 규정상 제3자에게 제품을 판매할 때 최저가격을 정하지 못하게 되어 있으나(14조), 마오타이와 우량예는 제품 종류별로 최저가격을 정해 유통업체에 통보하였고, 최저가격보다 낮게 제3자에게 재판매한 유통업체에 대해 물량공급을 제한하고 금전적인 불이익을 주었음.
- 더욱이 최근 백주 업체는 발암물질 가소제 사용과 정부의 삼공소비(三公消费)¹⁸⁾ 제한 등으로 매출이 크게 줄고 가격이 떨어지고 있었음.

붙임 2. 마오타이주와 우량예 사례와 관련된 반독점법 조항들

- 반독점법 (제14조) 경영자가 거래상대방과 아래와 같은 독점협의를 체결하는 것을 금지한다.
 - (1) 제3자에 대한 상품재판매 가격을 고정
 - (2) 제3자에 대한 상품재판매 최저가격을 제한
 - (3) 국무원 반독점법집행기구에서 인정하는 기타 독점협의

- 고급백주 브랜드의 독점행위에 대한 벌금 부과는 시장지배력을 갖춘 국유기업에 대한 제재로, 보다 공정한 경쟁환경을 조성하겠다는 정부의 의지로 해석됨.

13) 贵州茅台酒股份有限公司.

14) 四川省宜宾五粮液集团有限公司.

15) 재판매가격 유지정책(resale price maintenance policy): 제조업자가 자신의 제품이 소매되는 가격을 통제하기 위하여 권장소비자가격이나 희망소비자가격을 중간 유통업체에 제시하고 이를 근거로 제3자와 거래하도록 하는 정책임. 그러나 이러한 가격정책은 유통업체 사이의 가격경쟁을 제한하고 가격담합의 성격을 띠므로 대부분의 국가에서 법적으로 규제하고 있음.

16) 중국 반독점 집행기구는 독점협의의 시행에 대해 위법행위의 정지를 명하고, 위법소득을 몰수함과 동시에 전 회계연도 매출액의 1~10% 이하의 과징금을 부과할 수 있음.

17) 「追踪茅台五粮液受罚 反垄断法不再是“屠龙术”」, 中国网(2013. 4. 24).

18) 삼공소비(三公消费)는 중국 중앙부처의 공용차 구입 운행비, 공무원 해외 출장비, 공무 접대비를 말함. 공무 접대비 제한에는 정부기관 접대비로 마오타이 등 고급백주 구입 금지가 포함되었으며, 당-정-군에 대한 금주령 등으로 정부의 고급백주 수요가 크게 감소하였음.

- 오랜 기간 독과점적 지위를 누리며 이윤을 획득해왔던 국유기업은 「반독점법」의 주요 제재대상이었지만, 그동안 중앙정부 각 부처 및 지방정부의 보호주의와 배타성 등으로 법집행의 사각지대로 여겨져 왔음.
- 국유기업에 대한 경쟁법 집행의 첫 번째 사례로 매우 의미가 크지만, 중국 국유기업의 정책성 독점업종과 체제 안정성과의 연계성을 중요하게 생각하는 중국정부로서는 전면적인 국유기업의 개혁 신호탄으로 해석하기에는 다소 무리임.
- 이번 벌금 부과는 시진핑 지도부가 실시하는 반부패 정책의 일환으로, 두 회사가 과소비를 부추긴다는 여론에 대한 정부의 제재 조치로 해석하기도 함.

2) 외자 LCD 패널 생산기업

- 국가발전개혁위원회는 2013년 1월에 한국과 대만의 6개 LCD 패널 생산기업¹⁹⁾의 가격담합에 대해 3억 5,300만 위안의 행정벌금을 부과함.
- 본 건은 외국기업의 국제가격 카르텔에 대해 벌금을 부과한 중국 최초의 역외적용 사례로, 한국 EU·미국도 6개사 중 일부 기업에 대해 같은 내용으로 과징금을 부과한 바 있음.
- 국가발전개혁위원회 반독점국은 2001~06년 사이 6개 LCD 패널 생산회사가 대만과 한국에서 53차례 회의를 열어 대형 LCD 패널 제품의 최저판매가격, 인상폭, 용도별·사양별 제품 가격차이, 가격 인상시기, 리베이트 지급금지 등에 합의하였다고 밝힘.
- LCD 패널은 플랫 TV 생산비용의 70~80%를 차지하는 만큼 LCD 패널의 제품가격 담합은 중국 생산업체와 소비자에게 많은 피해를 입혔다고 밝힘.
- 국가발전개혁위원회는 본 카르텔이 2008년 반독점법 발효 이전에 형성되어 「가격법」 규정에 따라 과징금을 부과하여 행정 벌금액이 많지 않았다고 밝힘.
 - 「가격법」 40조와 41조 규정에 의거하여 중국 플랫 TV 생산업체가 과다 지불한 1억 7,200만 위안을 환납받고, 위법소득 3,675만 위안을 몰수하였으며, 1억 4,400만 위안의 과징금을 부과하는 등 행정벌금은 총 3억 5,300만 위안임.
 - 그러나 「반독점법」은 전 회계연도 매출액을 기준으로 과징금을 부과하는 만큼 반독점법에 따라 행정벌금을 부과했다면, 그 액수는 상당히 높아졌을 것임.
- 국가발전개혁위원회는 행정벌금 부과 이외에 중국 TV 제조사에 대해 제품을 공정하게 납부할 것, 중국 TV 제조사의 내수제품 무상보수 서비스 기간을 18개월에서 36개월로 연장할 것 등을 조치함.

19) 한국의 삼성 디스플레이와 LG 디스플레이, 대만의 Chi Mei(奇美), AU Optonics(友达), Chunghwa Picture Tubes(中华映管), Hann Star(瀚宇彩晶) 등임. 이 중 삼성과 LG는 각각 1억 100만 위안과 1억 1,800만 위안으로 가장 많은 벌금을 부과받음.

클상자 3. 외자 LCD 패널 생산기업과 관련된 가격법 조항들

- 가격법 (제14조) 경영자는 다음의 불공정한 가격행위를 해서는 안 된다.
 - (1) 상호 결탁하여 시장가격을 조종하고, 기타 경영자 또는 소비자의 합법적 권익에 손해를 가하는 행위
 - (2) 법에 의거하여 신선 제품·계절성 제품·재고제품의 가격을 인하하는 것 이외에 경쟁상대를 배척하거나 또는 시장을 독점하기 위하여 비용보다 낮은 가격으로 덤핑 판매하고, 정상적인 생산경영 질서를 어지럽히며, 국가의 이익 또는 기타 경영자의 합법적 권익에 손해를 가하는 행위
 - (3) 가격인상 정보를 날조 유포하여 가격을 올리고, 제품가격의 과도한 인상을 조장하는 행위
 - (4) 허위적인 혹은 사람이 오해할 소지가 있는 가격 수단을 이용하여 소비자 또는 기타 경영자를 기만하고 그와 거래를 진행하는 행위
 - (5) 동일한 제품 또는 서비스를 제공하는 데 있어 동등한 거래조건을 갖춘 기타 경영자에 대하여 가격차별을 실시하는 행위
 - (6) 등급을 높이거나 또는 낮추는 등의 수단을 채택하여 제품을 구매·판매 또는 서비스를 제공하거나, 변칙으로 가격을 올리거나 낮추는 행위
 - (7) 법률·법규의 규정을 위반하여 폭리를 취하는 행위
 - (8) 법률·행정법규가 금지하는 기타 불공정 가격행위
- 가격법 (제40조) 경영자가 제14조의 행위 중 하나를 실행했을 경우, 위법소득을 몰수하며, 동시에 위법소득의 5배 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 위법소득이 없는 경우, 경고하고 동시에 과징금을 부과할 수 있다. 정황이 심각한 경우 영업정지와 정비를 명령하거나 또는 공상행정관리기구가 영업허가증(营业执照)을 회수하고 취소한다.
- 가격법 (제41조) 경영자가 위법적인 가격행위로 인하여 소비자 또는 기타 경영자에게 더 많은 가격을 지급하게 한 경우 응당 더 지급한 부분을 반환하여야 한다. 손해를 끼쳤을 경우 응당 법에 의거하여 배상책임을 져야 한다.

■ 본 사례는 중국 「반독점법」 발효 이전에 중국 역외에서 이루어진 독점협의였지만, 협의의 시점과 장소에 관계없이 중국의 시장질서에 영향을 미칠 경우 반독점 집행기관의 조사대상이 될 수 있음을 알 수 있음.

- 또한 동종기업들과 제품가격을 담합할 경우, 중국 내 시장점유율과 기업규모에 관계없이 중국 「반독점법」의 제재대상이 될 수 있음을 알 수 있음.

다. 개인소송(Private Litigation)

■ 중국인민법원은 반독점법 발효 이후 2012년 6월까지 총 107건의 소송안을 접수하고, 2011년까지 53개 안건을 완결함.

- 2012년 이후 현재까지 진행 중인 대표적인 안건으로 Qihoo(奇虎)-Tencent(腾讯)의 소송이 있음.

표 2. 중국 인민법원의 반독점 소송 안건 현황

	2008년 8월~2009년	2010년	2011년	2012년 6월	합계
접수	10	33	18	46	107
완결	6	23	24	-	53

자료: "The anti-monopoly law of China: What we have seen in 2012?" King&Wood Mallesons, (2013, 2, 8)

- Qihoo는 QQ 메시지 소프트웨어를 운영하는 Tencent에 대해 인터넷 인스턴트 통신 시장에서 시장지배권을 남용했다며 1억 5천만 위안의 손해 배상금을 요구했으나 기각 당함.
- Qihoo는 제3의 기관이 제출한 자료를 인용하여 Tencent의 인터넷 인스턴트 통신 시장점유율이 76.2%라고 밝히고, 이는 전형적인 완전 독점시장이라며 광둥고급인민법원에 소송을 제기함.
- 그러나 2012년 4월 광둥고급인민법원은 단순히 시장점유율이 50%가 넘는다는 이유로 시장을 독점했다고 추정할 수 없으며, 시장점유율 외에도 상품가격과 수량통제 여부, 기타 교역조건에 대한 통제능력, 다른 기업의 관련 시장 진입방해 여부 등도 고려되어야 한다며 Qihoo의 소송을 기각함.
- 인민법원의 사적 집행은 시장지배 지위 남용에 대한 손해배상 청구가 대부분이고, 과거에는 개인의 소송청구가 많았으나 최근에는 위 사례와 같이 경쟁사에 대한 견제를 목적으로 한 소송이 증가하고 있음.
- Qihoo와 Tencent는 중국의 양대 소프트웨어 기업으로, 2010년에 인터넷 보안과 관련해 양사 간에 분쟁이 있었으며, 2010년과 2011년에는 Tencent가 북경시 조양법원과 광둥성 고급 인민법원에 불공정 경쟁으로 Qihoo를 고소한 바 있음.
- 본 사안에 대한 인민법원의 법 적용은 합리의 원칙(rule of reason)²⁰⁾에 따른 것으로 평가받음.
- 즉 시장점유율에만 근거한 단순한 위법성 판단이 아닌, 산업 특성을 고려하고 구체적으로 경쟁구도에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석, 평가하여 위법성 여부를 판단하였음.
- 광둥고급인민법원의 결정은 인터넷 인스턴트 통신 시장은 자금과 기술 요구수준이 높지 않고, 매년 수많은 기업이 진입·퇴출하며, 유사한 서비스도 많다는 점을 감안한 판결임.
- Tencent의 시장점유율이 높긴 하지만, 하이테크 기술시장은 산업을 주도하는 기업이 자주 바뀐다는 점에서 이 시장의 지배적 지위가 일시적일 가능성이 높아 법원이 개입하기에 민감할 수 있다는 점도 반영된 것임.

4. 결론 및 시사점

- 상무부의 엄격한 조건을 부가하는 조건부 승인 사례가 점차 증가하고 있으며, 국제적인 협력을 통해 대상이 수평적인 인수합병뿐만 아니라 수직적인 인수합병에도 적용되고 있음.
- 중국 상무부, 국가발전개혁위원회, 국가공상행정관리총국은 4년간 반독점법을 시행하며 미국, EU, 한국 등과 교류하면서 국제적인 협력과 정보를 교환하여 집행을 강화하고 있음.

20) 경쟁법의 해석과 적용에는 두 가지 원칙이 있음. 우선 합리의 원칙(rule of reason)은 어떤 행위가 경쟁법을 위반했을 때 그 행위 존재만으로 위법성을 인정하지 않고, 구체적으로 경쟁이나 소비자 이익에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하여 위법성 여부를 판단하는 접근 방법임. 다음으로 당연위법의 원칙(per se illegal)은 어떤 행위가 있었다는 것만 입증되면 추가적으로 그 행위가 시장에서 실제 어떠한 영향을 미쳤는지 조사할 필요 없이 그 행위 존재만으로 위법하다고 간주하는 것임.

- 미국의 법무성(DOJ) 및 연방거래위원회(FTC), 한국의 공정거래위원회 등과 반독점법 시행 협력에 관한 양해각서를 체결하면서 독점행위 단속, 특히 국제 카르텔 단속에 대한 협력을 강화하고 있음.
- 중국 상무부는 구글의 모토로라 인수 또는 웨스턴디지털의 히타치 인수와 같이 중국 시장, 생산자, 소비자들에 미치는 영향을 고려해서 미국이나 EU의 판결과는 다른 조건의 승인을 비준하고 있음.

■ 국가발전개혁위원회는 향후 중국 반독점법의 대표적 제재 대상이라 할 수 있는 시장지배력이 높은 국유기업과 외자기업의 독점행위에 대한 감시를 강화할 것임.

- 중국 반독점법 제정의 배경이 대내적 요인(행정 독점 완화와 시장경쟁 활성화)과 대외적 요인(외자기업에 의한 중국시장 잠식 제어)이 혼재된 것이라는 점에서 주요 제재 대상은 국유기업과 외자기업이었음.
- 국가발전개혁위원회는 이미 2011년 가격감독조사사(国家发改委价格监督检查司)를 반독점국으로 확대 개편하고 인원을 46명으로 늘렸으며, 북경·요녕·상하이·장쑤·허베이·광둥·충칭·산시 등 8개 지역에 150명의 인원을 추가로 배치하였음.

■ 최근 국가발전개혁위원회와 공상국은 반독점 행위 중 카르텔(가격담합, 시장분할, 고객 분할, 생산량 조율 등)에 대한 단속을 강화하고 있으며, 과거 중국기업에 집중된 대상이 외자기업으로 확대되고 있음.

- 따라서 카르텔 행위는 중국 시장점유율과 기업규모에 관계없이 제재 대상이 될 수 있으므로 기업들은 유의해야 할 것임.
- LCD 패널 사례와 같이 동종기업과의 제품 가격 담합 또는 생산량 조율, 시장이나 고객 분할, 입찰에서의 담합행위 등은 시장지배적 사업자가 아니더라도 엄중한 처벌을 받게 될 것임.

■ 중국의 반독점법에 역외적용 조항이 포함된 가운데, 중국 역외에서의 독점협약이 중국 시장질서에 영향을 미칠 경우 조사 대상이 될 수 있다는 점에서 한국 기업들에 부담이 될 것으로 보임.

- 한국기업들은 미국, EU 등 선진국의 경쟁법과 더불어 중국 반독점법에 대한 관심과 인식을 제고해야 하며, 중국 역외에서 경영자 집중행위나 독점협약을 할 때에도 중국 반독점법을 유념하여 중국시장에 미치는 영향을 고려해야 할 것임.
- 중국의 반독점법 집행이 강화되고, 경쟁사의 반독점 민사소송이 늘어나는 추세는 한국기업을 포함한 외자기업들에 일정 정도 부담이 될 수 있지만, 이는 보다 자유로운 시장경쟁 시스템 구축을 위한 중국정부의 노력으로 해석할 수도 있음.
- 한국기업들은 중국 반독점법에 대한 이해 수준을 높이고, 관련된 사내 중국 전문인력 양성과 정책 동향에 대해 지속적인 관심을 가질 필요가 있음.

■ 한·중 FTA에 대비하여 한·중 경쟁당국의 협력강화에 관한 일반규정을 둬으로써 중국의 실효적 법 집행을 간접적으로 강제할 통로를 마련해야 함.

- 한·미 FTA 협정문에는 경쟁법 관련사항, 지정독점, 공기업 관련사항, 소비자보호 협력사항 등에 규정을 두고 있는 경쟁부문이 포함되어 있음.
- 따라서 한·중 FTA에서도 분쟁해결절차가 배제될 가능성이 높더라도, 한·중 FTA에 경쟁부문이 포함될 수 있는 방안과 범위에 대한 구체적인 논의가 필요함.
- 경쟁정책, 집행결정문에 대한 투명한 공개와 경쟁법률, 행정법규 공용어 번역 등 투명성 제고에 관한 의무사항도 규정해야 함.

■ 시진핑 정부가 각종 소유제 경제가 공정하게 시장경쟁에 참여하고 동등하게 법률적 보호를 받게 될 것을 강조한 만큼, 공정한 경쟁환경을 마련하기 위한 독과점 행위 단속을 강화할 것으로 전망됨.

- 특히 전기, 수도, 가스, 교통, 통신 등 중국인의 생활과 밀접한 관련이 있는 독점산업의 독과점 행위에 대한 조사를 강화할 예정임.
- 특히 고급백주 브랜드인 마오타이주와 우량예의 사례에서 보듯이, 반부패정책의 연장선에서 과소비를 조장하는 제품에 관해서는 국유, 민영기업을 막론하고 단속을 강화할 것으로 보임. KIEP