

중국 경쟁법의 집행 경험과 시사점

김·장법률사무소 고문, 경쟁법자문사 | 김형준

I. 머리말

중국의 반독점법이 금년 8월 1일부터 시행됨을 계기로, 중국의 경제체제가 글로벌 시장경제체제로 편입되는 속도가 가속화 되면서 세계 경제질서의 판도가 크게 바뀔 것이라는 전망을 가능케 하고 있다.¹⁾ 반독점법은 자본주의적 시장경제의 규칙을 정하고 있는 경제헌법적 성격을 지니고 있고, 이를 바탕으로 중국 경제가 선진국형으로 전환되는 발판을 마련할 수 있을 것으로 보이기 때문이다. 이번에 시행된 반독점법은 카르텔, 시장지배적지위남용행위 및 기업결합 등과 같은 전통적인 경쟁제한행위들을 모두 규율하고 있고, 동의명령제도와 자진신고감면제도를 도입하고 있다는 점에서 글로벌 기준에 부합한다고 볼 수 있다. 그러나 동법의 목적으로 '사회공공의 이익 보호'를 언급하고 있고, 행정독점을 규제하고 있다는 점에서 여타 나라와는 다른 특이성을 지니고 있다.

한편 중국의 경쟁법은 반독점법 이외에도 기존의 가격법과 반부정당경쟁법 등이 있고, 지난 15년여간 기존의 경쟁법을 꾸준히 집행하여 이에 대한 심결사례가 많이 축적되어 있다. 반독점법의 시행으로 어느 정도 완비된 경쟁법의 틀을 갖추게 된 중국은, 앞으로 경쟁법 분야에 초점을 맞춰 법집행을 점차 강화할 것이라는 전망이 득세하고 있다.

우리 나라의 경우 최대의 해외시장이 된 중국에서 경쟁법 집행이 강화될 전망임에도 불구하고 본사나 중국법인 모두 이에 대한 인식이나 준비가 미흡한 실정이다. 한국 기업들을 대상으로 한 중국 경쟁당국의 기존 경쟁법 관련 집행사례가 거의 없고 반독점법이 최근에 시행되어 이에 대한 심결사례가 아직 형성되어 있지 않다는 점, 사전예방이 사후대책보다 효과적일 수 있다는 것을 잘

1) 반독점법의 정식명칭은 '중화인민공화국 반독점법'이며 1987년 8월 '반독점법'으로 입법계획에 포함되어 부정경쟁방지법과 통합하여 일괄적으로 입법이 추진되었다. 그 후 입법 의도의 변화로 '반부정당경쟁법'과 '반독점법'으로 나뉘어 논의되었으며, 수년간의 입법과정을 거쳐 '반부정당경쟁법'이 먼저 제정(1993년 9월 2일)되었다. 오일환/현옥보, 중국반독점법의 제정과 특색, 경희법학 제43권 제1호, 경희법학연구소, 2008.6.30, pp.388~390

인식하지 못하고 있다는 점이 그 원인이라고 할 것이다. 그러나 경쟁법과 관련된 쟁점이 생겼을 경우 본사든 중국법인이든 자사의 어떤 거래관행이 경쟁법 중 어느 법의 적용을 받으며, 경쟁당국 중 어떤 집행기구의 소관사항인지 등 경쟁법의 전체적 모습을 알지 않고서는 이러한 쟁점에 대하여 올바르게 대처하기 어렵다. 또한 경쟁법은 전체 중국법체계 속에서 이해되어야 하지만, 중국법 체계가 우리 나라와는 여러 부분에서 다른 면이 많기 때문에 법률간 효력의 등급이나 상호관계를 잘 파악할 필요가 있다.

이러한 점을 감안하여 이 글에서는 중국 경쟁법을 전체적인 관점에서 이해하기 위하여 중국의 법률규체체계, 반독점법 및 기존의 경쟁법인 반부정당경쟁법과 가격법의 주요 내용을 고찰한 후, 기존 경쟁법의 연도별 및 위반유형별 집행실적과 수평적 가격합의 및 시장분할, 입찰담합 등의 주요 사례를 검토해 볼 것이다. 이와 같은 중국 경쟁법 개관과 집행 경험의 검토를 시작으로, 중국의 경쟁당국이 향후 경쟁법 집행을 강화할 것에 대비하여 우리 기업들은 무엇을, 어떻게 준비하는 것이 바람직한 것인지를 살펴볼 것이다.

II. 중국의 경쟁법 개관

1. 중국의 법률·법규체계

중국법의 법원(法源)인 규범적 법률·법규는 헌법, 법률, 행정법규, 부문규정(또는 부문규장), 지방성 법규, 지방정부규정, 자치조례 및 단행조례로 구분된다.²⁾ 중국 입법상 법률은 전국인민대표대회(전인대)에서 제정되는 형사, 민사, 국가기관 및 기타 기본법률과 전인대 상무위원회에서 제정되는 기본법률 이외의 법률로 나뉘어진다. 기본법률은 민법통칙, 물권법, 형법, 지방 각급 인민대표대회 및 지방 각급 인민정부조직법 등이며 기본법률 이외의 법률은 회사법, 노동법, 반독점법 등이 있다. 행정법규는 국가 최고권력기관의 집행기관인 국무원에서 제정되는 '경영자 집중 신고표준에 관한 국무원 규정' '우편법 실시세칙' '컴퓨터의 소프트웨어 보호조례' 등을 말하며, 법률 효력은 헌법과 법률 다음이다. 부문규정은 국무원 소속의 각 부 및 각 위원회가 자기의 직권범위 내에서 제정하는데 '도로관리조례 실시세칙' '외채등기관리잠정규정' 등을 말하며, 법률효력은

2) 중국 법률·법규의 효력등급과 상호관계를 관통하는 원칙은 하급 국가기관의 법률·법규는 상급 국가기관의 법률문건과 저속되면 안되고, 동급 국가기관 간에 있어서 행정기관의 법률문건은 권력기관의 법률문건과 저속되어서는 안 된다는 것이다. 중국법의 법원에는 특별행정구인 홍콩·마카오 지구의 법률과 국제조약도 포함된다. 한대원 외, 현대중국법개론, 박영사, 2002, pp.29~31

행정법규 다음이다. 지방성 법규는 성·자치구·직할시의 인민대표대회 및 그 상무위원회에서 제정되며, 법률효력은 헌법, 법률, 행정법규와 어긋나서는 안 된다고 규정되어 있어 부문규정과 동급으로 볼 수 있다. 지방정부규정은 성·자치구·직할시 및 비교적 큰 시의 인민정부에서 법률, 행정법규 및 해당 성·자치구·직할시의 지방성 법규에 근거하여 제정된다.

또한, 중국은 위와 같은 법률·법규 외에 ‘사법해석’ 또는 ‘규범성 문건(规范性文件)’과 같이 실질적으로 법률·법규와 같은 규범력을 가지는 문서들이 존재한다.³⁾ 여기서 ‘사법해석’이란, 중국의 최고사법기관(최고인민법원과 최고인민검찰원)이 법률이 부여한 직권에 근거하여 법률을 시행하는 과정 중에서, 어떻게 구체적으로 법률을 응용하는지에 대한 문제에 관하여 제정하는 보편적인 사법효력을 가진 해석을 의미한다. 또한, ‘규범성 문건’이란 법률의 형식은 아니지만 실질적으로 규범력을 가지는 문건으로, 각 행정부문 등에서 ‘통지’ ‘의견’ 등의 형식으로 발표되는 것들을 의미한다.⁴⁾

2. 중국의 경쟁법

경제활동을 규제하는 법규범 중 경제질서와 직접적으로 관련되는 경쟁법의 관점에서 보면 중국의 주요 경쟁법은 반독점법, 반부정당경쟁법, 가격법으로 구성된다.⁵⁾

(1) 반독점법

반독점법의 목적은 독점행위의 예방 및 제지, 시장의 공평한 경쟁 보호, 경제운영의 효율 제고, 소비자 이익과 사회공공 이익의 수호, 사회주의 시장경제의 건전한 발전 촉진(제1조) 등과 같이 다양하다.⁶⁾

3) 국가공상행정총국 공평교역국 및 중국사회과학원, 국제법학 연구 중심 편저, 반독점 전행사례 및 중국 반독점법 집행 조사, 법률출판사, 2007

4) ‘섬의 민사 또는 상사 계약분쟁 안전을 심리함에 있어서 법률적용에 관한 약간의 문제에 관한 최고인민법원 규정(2007.7.23. 제정)’은 계약의 준거법과 관련하여 최근에 가장 주목 받는 사법해석이다. 건설부 등이 공동으로 발표(2006.7.11.)한 ‘부동산시장에 대한 외자진입을 규제하고 관리하는 것에 관한 의견’은 최근 외국회사의 중국 부동산 투자에 가장 큰 영향을 끼친 규범성 문건에 속한다.

5) 중국의 경쟁법은 이외에도 법률로는 입찰응찰법(招标投标法), 행정법규로는 ‘시장경제활동 중 지역봉쇄 금지관련 규정’(2001), ‘전신조례’(2000), ‘시장경제질서의 정리와 규범화에 관한 결정’(2001), 부문규정으로는 국가공상행정관리총국의 반부정당경쟁법에 근거한 ‘공공기업의 경쟁제한행위에 대한 금지관련 규정’(2001), ‘담합입찰행위에 대한 금지관련 규정’, 상무부 등 6개 부문에서 연합 발표한 ‘외국투자자의 국내기업인수 관련 규정’(2006) 및 ‘자동차브랜드판매관리실시방법’(2005), 국가발전개혁위원회의 가격법에 근거한 ‘가격독점행위제지 잠정규정’(2003)이 있다. 또 25개 이상 지방의 반부정당경쟁법 실시조례 또는 실시방법 등 각 지방정부의 지방성 법규, 기타 관련 행정법규, 부문규정 및 규범성 문건(예를 들어, 국가공상행정관리총국의 35건 이상의 행정회신)이 있다.

6) 반독점법은 총칙, 독점혐의, 시장지배적지위남용행위, 기업집중, 경쟁배제 혹은 경쟁을 제한하는 행정권한의 남용행위, 독점적 행위에 대한 조사, 법적 책임, 보칙 등 총 57개 조문으로 구성되어 있으며, 독점행위는 카르텔 및 재판매가격유지행위인 독점혐의, 시장지배적지위남용행위, 기업집중을 포함한다(제3조).

반독점법 관련기구는 반독점위원회와 반독점집행기구로 이원화되어 있다. 반독점위원회⁷⁾는 경쟁관련 정책의 연구 및 입안, 경쟁상황의 조사·평가·발표, 반독점지침의 제정·공포, 반독점법 행정집행업무의 협조, 기타 국무원이 규정하는 직책을 임무로 하고 있다(제9조). 반독점집행기구는 국가공상행정관리총국, 상무부, 국가발전개혁위원회로 삼분(三分)되어 있다. 국가공상행정관리총국은 가격독점을 제외한 카르텔, 시장지배적지위남용행위 및 행정독점행위, 기존에 수행하던 반부정당경쟁법에 따른 불공정거래행위를 담당한다. 상무부는 반독점위원회의 운영업무와 기업집중에 대한 심사업무를 담당한다. 그리고 국가발전개혁위원회는 가격카르텔, 시장지배적지위남용행위에서 독점가격·부당염매·가격차별·행정독점 중 가격경쟁제한행위 등 가격독점행위와 기존에 수행하던 가격법에 따른 가격위반행위업무를 담당한다. 반독점집행기구는 현장조사권, 증거자료의 봉인·압류, 은행계좌조사권 등 막강한 조사권한(제39조)을 보유하고 있으며, 이를 통해 반독점법을 집행한다. 각 성·자치구·시 등 지방자치단체도 반독점집행기구로부터 권한을 위임받아 법집행을 할 수 있다(제10조).

독점행위 중 '독점협약'은 경쟁을 배제·제한하는 카르텔(제13조) 및 재판매가격유지행위(제14조)로 구성되어 있다. 카르텔은 경쟁관계에 있는 사업자 간에 이루어지는 상품가격의 고정·변경, 생산·판매 수량 제한, 시장분할, 신기술·신설비 구입 제한, 공동의 거래 저지, 반독점집행기구가 인정하는 독점협약을 말한다. 재판매가격유지행위는 거래상대방과 이루어지는 상품의 가격고정, 최저가격 한정, 반독점집행기구가 인정하는 독점협약을 말한다.⁸⁾

시장지배적지위남용행위는 시장지배적 지위와 남용행위를 요건으로 한다. 시장지배적 지위⁹⁾는 사업자가 관련시장에서 가격·수량 기타 거래조건을 충분히 통제할 수 있거나, 기타 사업자가 관련시장에 진입하는 것을 충분히 저지 또는 영향을 줄 수 있는 능력을 갖는 시장지위를 말한다(제17조 제2항). 반독점집행기구는 관련시장에서의 점유율 및 관련시장의 경쟁상황, 당해 사업자가 판매·원재료시장을 통제할 수 있는 능력, 당해 사업자의 재력 및 기술조건, 기타 사업자의 당해 사업자에 대한 거래의존도, 관련시장에의 진입 난이도 등을 고려하여 시장지배적 지위 여부를 판단한다. 남용행위는 불공정한 고가판매나 저가구매, 정당한 이유가 없는 원가 이하 판매·

- 7) 주임은 국무원 부총리, 부주임은 상무부 부장, 국가발전개혁위원회 주임, 국가공상행정관리총국 국장, 위원은 관련 부처의 부부장 약 10여명으로 구성된다.
- 8) 독점협약금지의 적용 제외 요건은 기술 개발, 신제품의 연구 개발, 품질 향상 등을 위한 규격 및 표준 통일이나 전문화된 분업 실행, 중소기업의 경쟁력 강화, 에너지절약 등 사회공공이익, 불경기에 따른 수급 약화에 대한 완화 등을 위한 경우로, 당해 사업자가 이 중 어느 하나에 해당하며 독점협약이 관련시장에서 경쟁의 심각한 제한이 없음을 입증하고, 소비자가 이로부터 파생되는 이익을 충분히 공유할 수 있어야 한다(제15조).
- 9) 시장지배적 지위의 추정요건은 CR1)1/2, CR2)2/3, CR3)3/4 중 어느 하나에 해당하면 되며, 이에 해당하더라도 시장점유율이 1/10보다 부족하면 시장지배적 지위로 추정하지 않는다(제19조).

거래저절, 배타조건부거래, 끼워팔기, 불합리한 거래조건 부가, 거래조건 차별, 반독점집행기구가 인정하는 남용행위를 말한다(제17조 제1항).

기업집중은 합병이나 주식·자산 취득을 통해 기타 사업자에 대한 통제권 취득이나 계약 등의 방식을 통해 기타 사업자에 대한 통제권 취득이나, 기타 사업자에 대해 충분히 결정적 영향을 가할 수 있는 행위를 말한다(제20조). 기업집중의 방식에 '계약'을 통해서 다른 경영자에 대한 통제권을 취득하거나 결정적 영향력을 행사하는 것까지 포함하고 있지만, 이러한 계약이 구체적으로 무엇을 의미하는지 불명확하므로 중국기업과 계약을 체결할 경우에 주의가 요망된다.

기업집중 신고기준(2008.8.3. 시행)¹⁰⁾에 해당되면 상무부에 사전신고를 하여야 하며, 신고를 하지 않으면 기업집중이 금지된다(제21조). 상무부는 기업집중신고서를 받은 날로부터 30일 이내에 간이심사를 진행하여 중점심사 실시 여부를 결정하여야 하며, 이런 결정이 있기 전에는 기업집중이 금지되지만, 중점심사를 하지 않기로 결정하거나 기한을 경과하여도 그러한 결정을 하지 않으면 기업집중을 실시할 수 있다(제25조). 상무부는 중점심사의 결정일로부터 90일 이내에 심사를 완료하여 기업집중금지 여부를 결정하여 그 내용을 당해 사업자에게 서면으로 통지하여야 하며, 일정한 경우에는 심사기한을 최장 60일까지 연장할 수 있다(제26조). 기업집중의 심사는 관련시장에서의 점유율 및 시장에 대한 통제력, 시장집중도, 시장 진입·기술 진보·소비자·기타 관련사업자·국민경제 발전에 미치는 영향, 상무부가 마땅히 고려해야 된다고 생각하는 시장경쟁에 영향을 미치는 요소를 고려하여야 한다(제27조). 기업집중이 경쟁을 배제하거나 제한하는 효과를 가지거나 가질 수 있는 경우에는 기업집중을 금지하는 결정을 할 수 있지만, 사회공공이익에 부합하는 경우에는 금지하지 않을 수 있다(제28조). 외국자본이 국내기업을 합병하거나 기타 방식으로 기업집중에 참여한 경우 중에서 국가안전과 관련되는 경우에는 기업집중심사 이외에 추가로 국가의 관련규정에 의한 국가안전심사를 진행하여야 한다(제31조). 심사요건 중 국민경제 발전에 미치는 영향과 기업집중금지 결정시 고려하는 사항으로서의 사회공공이익 부합은 용어가 추상적이어서 심사기관의 자의적 해석이 우려된다. 또한 외국자본의 기업집중심사에 국가안전심사요건을 추가함으로써 동 요건이 지나치게 엄격할 경우 내·외국인 차별에 해당할 소지가 있다.

반독점법의 규정을 위반하여 독점협의를 하고 이를 실행하는 경우 반독점집행기구는 위반행위의 중지명령, 위법한 소득의 몰수, 전년도 매출액의 1~10%의 과징금을 부과할 수 있다. 독점협의를 미실행한 경우에는 50만 위안 이하의 과징금을 부과할 수 있다(제46조 제1항). 반독점법 위반

10) 기업집중에 참여하는 모든 사업자의 직전 회계연도 전세계 매출액 합계가 100억 위안을 초과하고 그 중 최소 2개 사업자의 직전 회계연도 중국 내 매출액이 모두 4억 위안을 초과하거나, 기업집중에 참여하는 모든 사업자의 직전 회계연도 중국 내 매출액 합계가 20억 위안을 초과하고 그 중 최소 2개 사업자의 직전 회계연도 중국 내 매출액이 모두 4억 위안을 초과한 경우는 사전신고 의무가 있다 (기업집중 신고 기준 제3조).

에 대한 제재수준이 매우 높은 반면 위법한 소득을 어떻게 볼 것인지, 전년도 매출액이 관련시장에서의 매출액인지 혹은 중국시장 또는 세계시장에서의 매출액인지가 분명하지 않다. 한편 독점협회의 증거를 찾기 어려운 점을 감안하여 자진감면신고제도를 도입하고 있는데 “사업자가 주도로 반독점집행기구에 독점협의 관련정황을 보고하고 중요한 증거를 제공한 경우 반독점집행기구는 이를 감안하여 당해 사업자에 대한 처벌을 감경하거나 면제할 수 있다”(제46조 제2항)¹¹⁾고 적시하고 있다.

(2) 반부정당경쟁법

반부정당경쟁법(反不正当竞争法, 1993.9.2. 제정)은 반독점법 시행 이전에는 경쟁법을 대신할 정도로 다양하게 적용되어 왔다. 동법은 사회주의적 시장경제의 건전한 발전 보장, 공평경쟁의 권장, 부당경쟁행위¹²⁾의 억제, 사업자 및 소비자의 합법적 권익 보호를 목적으로 하고 있다(제1조). 동법의 목적이 포괄적이어서 불공정거래행위 여부를 해석할 때 집행기관의 자의적 해석이 우려된다. 불공정거래행위 유형은 다음과 같다.

(i) 허위표시·허위광고·상업비방의 부당한 표시·광고행위

허위표시행위는 타인이 등록한 상표의 사칭, 유명상품 고유의 명칭·포장·디자인의 모조, 타인의 기업명칭 또는 성명의 임의 사용, 상품의 인증표지 위조·도용 등 소비자오인행위를 말한다. 허위광고행위는 사업자가 광고 또는 기타 방법을 이용하여 상품의 품질·제작요소·성능·용도·생산자·유효기한 등에 대해 소비자를 오인하게 하는 행위를 말한다. 상업비방행위는 사업자가 허위사실을 날조하거나 유포하여 경쟁사업자의 상업적 신용과 명예 또는 상품의 명성을 훼손함으로써 경제적 손실을 초래하는 행위를 말한다.

(ii) 상업적 뇌물행위

사업자가 거래상대방보다 유리한 거래기회나 거래조건을 획득하기 위하여 특정 사업자나 경영활동과 밀접한 관련자에게 은밀하게 재물 또는 기타 수단의 뇌물 제공을 통해 상품을 판매하거나 구매하는 행위를 말한다.

11) 시장지배적지위남용행위에 대한 제재도 독점협회의 거의 같은 내용으로 규정되어 있으며(제47조), 기업집중의 경우에는 기업집중행위의 중지, 일정한 기간 내 주식이나 자산의 처분 또는 영업의 양도 및 기타 기업집중 이전의 상태를 회복하는데 필요한 조치를 취하도록 명령하고, 50만 위안 이하의 이행강제금을 부과할 수 있다(제48조).

12) 부당경쟁행위란 동법의 규정을 위반하고 합법적 권익을 침해하면서 사회·경제질서를 교란한 행위를 의미한다(제2조). 이하에는 이를 불공정거래행위로 칭한다.

(iii) 상업비밀침해행위

상업비밀침해행위는 절도·유혹·협박 또는 기타 부정한 수단으로 권리인의 상업비밀을 획득하는 행위, 획득한 권리인의 상업비밀을 공표·사용하거나 타인이 사용하도록 허가하는 행위, 영정을 위반하거나 권리인의 상업비밀 보호와 관련한 요구를 위반하여 그가 얻은 상업비밀을 공표·사용 또는 타인의 사용을 허가하는 행위를 말한다.

(iv) 부당한 옴매행위

부당한 옴매행위란 사업자가 거래상대방을 배제할 목적으로 원가보다 낮은 가격으로 상품을 판매하는 행위를 말한다.

(v) 끼워팔기 또는 구속조건부거래행위

끼워팔기는 사업자가 상품을 판매하면서 구매자의 의사에 반하여 다른 상품을 구입하도록 거래를 강제하는 행위를 말한다. 구속조건부거래행위는 사업자가 상품을 판매하면서 구매자의 의사에 반하여 기타 불합리한 조건을 부가하여 거래하는 행위를 말한다.

(vi) 부당한 경품판매행위

부당한 경품판매행위는 사업자가 상품을 판매하거나 서비스를 제공하면서 구매자에게 물품·금전 또는 기타 경제상의 이익을 추가로 제공하는 기만성 경품판매행위, 경품판매의 수단을 이용하여 저급품을 고가로 판매하는 행위, 경품가액 한도를 초과하여 판매하는 행위를 말한다.

이러한 불공정거래행위에 대한 감독 및 조사기관인 현급 이상 공상행정관리부서는 위법행위의 중지, 위법한 소득의 몰수, 위법소득의 1~3배의 과징금 부과, 20만 위안 이하의 과태료 부과, 영업취소(허위표시행위) 등을 시정조치 할 수 있다. 또한 사업자가 이 법의 규정을 위반하고 피침해 사업자에게 손해를 입힌 경우 손해배상책임을 지며, 손실계산이 어려울 경우는 그 사업자의 권리 침해기간 중 그로 인해 취득한 이윤을 배상액으로 한다(제20조). 피침해사업자의 합법적 권익이 불공정거래행위로 손상을 받았을 경우는 인민법원에 소송을 제기할 수 있다(제20조).

(3) 가격법

계획경제체제 하에서 상품·서비스·노무가격의 대부분은 국가에서 결정하며 중국에서도 가격관계를 조절하는 규범은 '가격관리조례'(1987.9.11.) '가격위법행위의 처벌에 관한 결정'(1988.5.14.) 및 이에 부속되는 일련의 가격규정들이 있었다. 그러나 경제체제의 개혁이 진전되면서 종전의

가격통제를 유지할 수 없게 되자 '가격법'(1997.12.29.)이 제정되어 시행되고 있다. 가격은 국가규정가격, 국가지도가격, 시장조절가격이 있다¹³⁾.

사업자는 해당 법률규정에 따라 상품가격 및 서비스가격과 관련된 자료를 상급기관에 보고하고, 물가부문 부서에서 규정한 가격을 집행할 때는 이를 신고하고 등록하여야 하며, 서비스 등의 업종에서는 가격을 명시하여야 한다. 가격의 관리·감독·검사과정에서 가격 관련 법규를 위반한 것이 드러나면 직접적 위법행위자와 기관 등에 대하여 행정 및 경제적 제재를 가하며, 경우에 따라서는 형사책임을 추궁한다.

가격법은 가격결정의 표준화, 자원배분에서 가격기능의 원활화, 시장가격의 전반적 안정화, 소비자의 법적 권한 및 권익 보호, 사회주의 시장경제의 건전한 발전 촉진을 목적으로 하고 있다(제1조). 대부분의 가격은 시장조절가격이어야 하며 극소수의 가격만이 국가지도가격 또는 국가규정가격으로 한다(제3조). 사업자는 정직과 신뢰에 부합되도록 공평(Fairness)원칙을 준수하면서 가격을 결정하여야 하며(제7조), 생산 및 관리비용 수급상황이 가격결정의 기본요소이다(제8조). 사업자는 상품이나 서비스의 판매나 구매시 관련 국가기관의 규정에 따라 분명하게 표시된 가격을 진열하고 상품명, 제조 장소, 특징, 등급, 가격산정 단위, 품목 및 비율당 가격 등 정보를 표시하여야 한다(제13조).

사업자는 다음의 불공정한 가격행위를 하여서는 아니 된다(제14조).

- (i) 공모하여 가격 조작
- (ii) 원가 이하의 덤핑 및 경쟁사업자를 압박하기 위한 정상적인 생산·관리질서 침해
- (iii) 가격을 인상하면서 가격인상정보의 조작 및 배포
- (iv) 위조·왜곡된 가격수단을 사용하여 거래할 목적으로 소비자나 타사업자 유인
- (v) 동일한 상품을 동일한 조건으로 거래하면서 타사업자에 대하여 가격차별
- (vi) 등급을 높이거나 낮추는 위장된 수법을 사용하여 고가 또는 저가로 판매하거나 구매
- (vii) 법규를 위반하여 과대한 이익 추구
- (viii) 법규에서 금지하는 기타의 불공정가격행위

가격법 위반에 대한 제재수단은 다양하고 제재수준도 매우 강력하다. 국가규정가격, 국가지도가격, 법정가격조치 및 비상조치를 불이행하면 시정명령과 함께 불법이익 몰수의 대상이 되며, 동시에 불법이익의 5배 이내의 벌금에 처해질 수 있다. 불법이익이 없으면 벌금이 과해질 수 있으며

13) 국가규정가격은 현(縣)급 이상의 각급 인민정부가 국가가 규정한 권한에 따라 제정한 가격을 말한다. 국가지도가격은 국가가 규정한 권한에 따라 현급 이상의 각급 인민정부가 기준가격, 이윤율, 최고가 및 최저가를 정하고, 이를 바탕으로 지도하여 결정하는 가격을 말한다. 시장조절가격은 사업자와 소비자에 의해 결정되는 가격을 말한다. 한대원의, 전게서, pp.468~470

상황이 심각하면 영업정지에 처해질 수 있다(제39조). 가격법 제14조의 불공정가격행위를 한 자에 대하여는 시정명령과 불법이익 몰수의 대상이 되며, 동시에 불법이익의 5배 이내의 벌금에 처해질 수 있다. 불법이익이 없으면 경고를 발할 수 있으며 벌금이 부과될 수 있다(제40조). 불법가격행위를 통하여 비싼 가격을 지급하도록 한 사업자는 그 초과된 가격을 환불하여야 하며, 불법가격행위로 인하여 손해가 발생한 경우에는 보상책임을 진다(제41조). 가격표시규정을 위반한 사업자는 시정명령, 불법이익 몰수, 5,000위안 이하의 벌금에 처해질 수 있다(제42조).

IV. 중국 경쟁법의 집행 실적 및 주요 사례¹⁴⁾

1. 집행 실적

(1) 연도별 처리안건 실적

국가공상행정관리총국에서 처리한 반독점관련 안건은 매년 그 수가 증가하여, 2000년 이후 연간 평균 1,087건에 이른다. 지역별로는 화동지역(상해, 절강성, 강소성, 산동성 등)과 화북지역(북경, 천진, 하북성 등)이 전체 처리안건의 절반을 차지하였다. 거래금액이 100만 위안 이상의 안건 수도 2000년 이후 대폭 증가하였으며(연 10건 미만 → 연 400건 이상), 지역별로 보면 서북지역(협서, 청해, 신장 등)이 절반 이상을 차지하였다.

(건수)

'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05 상반기
65	106	150	210	312	844	1,439	1,140	1,165	937	497

(2) 위반 유형별 안건처리 실적

전체적으로 안건 수가 2000년 이후 대폭 증가하였다. 카르텔의 안건 수가 적은 것은 반독점법이 시행되기 이전에는 카르텔 관련 입법이 미비되었기 때문인 것으로 보이며, 반독점법 시행으로 카르텔의 요건, 면제요건, 제재수단 및 수위, 구제절차 등이 동법에 규정되어 향후 카르텔에 대한 안건이 증가할 것으로 예상된다.

14) 국가공상행정총국 공평교역국 및 중국사회과학원, 전계서에서 인용

(건수)

유형	합계	1995~1999년	2000~2004년	2005년 상반기
공용기업의 경쟁제한	3,732	456	2,994	282
독점적 지위 보유자의 경쟁제한	1,238	135	1,033	70
입찰담합	878	93	736	49
끼워팔기/불합리한 조건 부가	555	82	411	62
행정독점	263	36	209	18
원가보다 낮은 가격 판매	185	36	135	14
카르텔	14	5	7	2

2. 주요 사례

(1) 수평적 가격합의

[사건의 개요]

2001년 8월 1일 상해시의 황금장신구 가격자유화 이후, 일부 점포들이 종래 그램(g)당 103위안 이었던 황금장신구 가격을 86위안, 85위안, 84위안 등으로 인하하였다. 2001년 8월 4일에는 상해시 보육석협회와 황금장식품협회가 일부 회원들의 요구에 응해서 13개 황금장식품 경영기업들의 회의를 소집하고 황금장식품의 기준가격을 그램당 96위안으로 하는데 공감대를 형성하였다. 이후 13개 기업은 모두 그램당 96위안 이상의 가격으로 판매하였고, 일부 소비자가 이를 상해시 물가국에 신고하였다. 이후 13개 기업들에 대해 가격법상 금지되는 '서로 공모하여 시장가격을 조정하는 행위'(제14조 제1항)로 행정처분이 내려졌다.

〈 사건의 쟁점 〉

기업들의 반론	상해시 물가국의 판단
일부 업체들의 원가 이하의 악성 경쟁(부정당경쟁 행위인 덤핑)을 막기 위한 부득이한 조치임	업체의 덤핑판매를 입증할 증거 없음
황금원료 가격이 자유화되지 않은 상황에서의 부득이한 조치 (중국인민은행이 통일관리)	업체가 합의하여 시행한 기준가격이 자유경쟁상태에서 형성된 가격보다 높은 것으로 보아 시장경쟁을 해치고 소비자의 이익을 해친 행위임
은행으로부터 도매권한을 부여 받은 일부 업체들의 저가판매로부터 도매권한이 없는 95% 이상의 중소기업의 이익을 보호하기 위함	
가격합의에 대한 서면문서도 없으며 가격에 대해서는 각 기업이 자율적으로 결정하여 집행	
기업뿐만 아니라 회의를 주재한 협회도 행정처벌의 대상이 되어야 함	기업들의 주도로 기준가격을 결정하고 시행한 것이므로 기업들만 책임을 부담

(2) 수평적 시장분할

[사건의 개요]

2002년 5월에 중국 어느 시(市)의 4개 LPG 공급회사들(이하 '7개 회사'로 증가)이 당해 시 LPG 협회의 지도 하에 통일도매가격, 시장점유율 분할, 교차관리, 통일이윤 분배를 내용으로 하는 합의서를 체결하였다. 당해 합의에 의하면 각 기업의 당해 시 LPG 공급시장 점유율을 각각 24.5%, 22.5%, 26.5%, 21.5% 및 5%로 정하는 것이었다(시장점유율이 5%로 책정된 기업은 합의서 서명을 거부). 2002년 5월 26일부터 연합행동을 실시하여 LPG 도매가를 1통당 38위안으로 하고, 5월 30일부터는 이를 1통당 40위안으로 인상하면서 영수증 발급직원 등을 파견하여 합의 이행을 서로 감독하였다. 2002년 6월 6일 당해 시 공상국은 시민의 신고에 근거하여 조사를 실시하여, 2002년 12월 12일에 당해 성의 반부정당경쟁조례 제18조(합의로 시장점유율을 나누어 공평경쟁을 제한하는 행위 금지) 위반으로 행정처분을 내렸다. 당사자들은 과징금 납부 후 행정소송을 제기했으나, 2003년 1심과 2심에서 모두 패소하였다.¹⁵⁾

< 사건의 쟁점 >

기업들의 반론	당해 시 공상국 및 법원의 판단
행정처벌의 근거가 된 당해 성(省)의 '반부정당 경쟁조례' 제18조가 반부정당경쟁법의 처벌규정을 초과한 것으로, 행정처벌법 제11조 제2항 위반으로 무효	당해 성의 조례는 국가의 입법 미비(반독점법의 미비)를 보충하는 것으로, '입법법'에서 수권한 범위 내의 것으로 유효
협회 주도 하의 업계 자율행위로, 무질서한 경쟁을 방지하기 위한 것	협회의 자율행위도 법규를 위반해서는 안됨
통일적으로 실시한 가격은 정부 물가부문이 비준한 범위 내	시장상황이 아닌 인위적으로 정한 가격은 인정될 수 없음
조사기관은 구체적으로 누구의 이익이 침해되었는지를 입증해야 함	시장분할 합의의 경우 특정인의 구체적인 손해 입증 필요 없음

15) 상해시 공상국은 국제적인 맥주회사가 그 판매상과 맥주회사의 통일적 가격정책 준수, 맥주회사의 허가 없이는 지정된 지역 외에서의 판매 금지 등 제한성 조항을 포함한 계약을 체결한다는 내용의 수직적 독점합의에 대한 신고를 받았다. 상해시 공상국은 당시 반부정당경쟁법에 수직적 독점합의에 대한 명시적인 규제가 없다는 점과 당해 맥주회사의 시장점유율이 10% 정도라는 점을 고려하여 아무런 행정처벌도 하지 않았다.

(3) 입찰담합

2003년 8월경 덕청현(德淸縣)의 어느 마을에서 이주 주민을 위한 택지개발을 위한 복토공사를 A, B, C, D 단계로 실시하기로 하고, 이를 위한 입찰을 실시하여(총 공사비 321만 위안) 총 23개 업체가 등록하였다. 입찰 전날 등록된 업체 책임자들이 모두 모여 통일적인 응찰과 낙찰 후 내부적인 경매 실시, 내부 경매소득 상호균등분배 등을 합의하였고, 이후 상호공모한 대로 입찰이 이루어졌다. 이후 복토공사가 부실하게 이루어진 것에 대한 조사를 진행하던 중, 당해 현의 공상국이 입찰담합을 발견하여 2004년 3월 24일에 반부정당경쟁법 위반으로 행정처분을 내렸다.

(4) 독점적 지위 남용

[사건의 개요]

2000년 8월 중국 모항공회사의 정주지점은 중원항공회사와 합병하여, 하남성 민용항공시장에서 60~65%의 시장점유율을 보유하게 되었다. 2005년 6월부터 위 항공사 지점은 항공권 판매상들을 그 '충성도'에 따라 5등급으로 나누어 항공권 및 할인항공권 배분 등에 있어서 차등을 두는 제도를 실시하였다. 또한 위와 같은 제도를 전화 경고, 불시 점검, 전산시스템 링크(Link)를 통한 판매상황 점검, 일부 항공편 정보 제공 거부, 항공권 환불 거부 등을 통하여 강제하였다. 2005년 8월 하남성 정주시 공상국은 위 행위에 대하여 시장지배적 지위를 이용한 반부정당경쟁법 제6조 위반(공용기업 또는 기타 법에 따라 독점지위를 가지는 경영자의 공평경쟁저해행위 규제)을 이유로 위법행위 중지 및 20만 위안의 과징금을 부과하였다.

< 사건의 쟁점 >

등급	조 건	대 우
5등급	다른 항공사 항공권 판매 금지 다른 대리상에 항공권 전매 금지 다른 대리상에 당해 항공사 항공편 정보 제공 금지	모든 항공권 및 할인 항공권 판매 가능 수수료 및 장려금 최고 대우
4등급	당해 항공사 항공권 80% 이상 판매 의무	각 등급에 따라 인기 있는 항공권과 할인항공권 배분 등에 있어서 차등 대우
3등급	당해 항공사 항공권 70% 이상 판매 의무	
2등급	당해 항공사 항공권 50% 이상 판매 의무	
1등급	판매 비율 의무 없음	일부 항공편의 고객항공권만 판매 가능

IV. 시사점

경쟁법을 가진 나라가 이미 90여 개국에 이른다는 점에서 중국의 반독점법 제정은 다소 늦은 감이 있으나, 반독점법 시행을 계기로 중국의 경제체제는 시장경제체제로 급속히 전환될 가능성을 배제할 수 없다. 경제규모가 커지고 시장경제의 역할이 커지면서 독과점적 시장구조와 카르텔 등 경쟁제한적 행위가 시장과 소비자에게 미치는 피해도 증가하게 마련이고, 이러한 문제를 해결하기 위한 경쟁법의 도입 및 정비, 지속적인 법집행은 불가피할 것이기 때문이다.

최근 미국발 금융위기의 영향이 크기는 하지만 중국은 앞으로도 지속적인 경제성장을 할 것으로 전망되며, 이에 따라 필연적으로 발생하는 경쟁법적 쟁점을 해결하기 위해 법집행을 강화할 것으로 보인다.

한편, 반독점법을 집행하는 기관이 산업정책을 담당하는 국가발전개혁위원회, 상무부 및 국가공상행정관리총국 등 세 군데로 분산되어 있어 경쟁법과 산업정책간 충돌, 이중규제, 전문성 문제가 제기될 수 있고, 반독점법을 구체화 하는 하위 규범이 아직 제정되어 있지 않아 투명성과 예측 가능성이 떨어진다는 우려도 적지 않다. 따라서 중국의 경쟁법령의 개정 등 입법 추세와 경쟁당국의 법집행 동향 등을 면밀히 지켜 볼 필요가 있다.

2000년 이후 중국의 기존 경쟁법 사건의 처리 건수가 급증하고 있는 추세를 감안할 때 반부정당경쟁법과 가격법은 종전의 예와 같이 꾸준히 집행될 것으로 전망된다. 따라서 한국의 기업들이 중국시장에서 차지하는 비중이 커지고 영업활동을 강화하면서 기존의 불공정거래관행을 지속하는 한, 기존 경쟁법의 적용에서 제외될 수는 없을 것이다. 시장지배적 지위를 갖고 있지 않은 기업이라도 각종 불공정거래행위나 가격법에서 금지하는 행위에 저촉되지 않도록 본사와 중국법인과의 관계, 중국법인의 중국시장에서의 거래관행을 점검하고 대응해 나가야 할 것이다.

반독점법 집행의 경우는 중국 내 시장점유율이 높은 외국투자기업이 특히 유념할 필요가 있다. 동법의 목적이 공공의 이익 등을 보호하는데 있으므로 국영기업의 이익이 공공의 이익으로 해석될 수 있다. 또한 주로 산업정책을 담당하던 부처가 경쟁당국의 역할을 하므로 산업정책적 차원에서 중국기업에 우호적일 수 있으며, 경쟁당국은 산업별 규제당국과의 권한 충돌을 우려하여 주요 산업에 대한 법집행을 자제할 수 있기 때문이다. 중국의 WTO 가입으로 중국시장의 전면 개방이 시작됨에 따라 중국기업이 외국투자기업의 경쟁압력에 직면하게 되면서, 중국의 기업과 소비자를 보호하기 위해 반독점법을 도입해야 한다는 여론이 중국 내에서 형성되어 온 것도 외국투자기업에게는 부담으로 작용한다.

종전의 경쟁법 집행 실적에서 보았듯이 법적인 근거가 부족하여 법집행에 어려움을 겪었던 카르카르텔은 반독점법의 적용을 우선적으로 받을 수 있는 행위유형이다. 세계 각국이 카르텔의

폐해를 경쟁제한행위 중에서 가장 심각하게 다루고 있고, 카르텔 규제가 국유독점기업 및 업계의 주관부처와 마찰을 빚을 여지도 적기 때문이다. 중국법인이 중국시장에서 입찰담합이나 다른 경쟁사업자와 가격 등에 대하여 합의를 하면 반독점법상 독점협의조항에 해당되며, 본사가 한국시장에서 수출가격, 물량, 시장분할 등에 대하여 합의를 할 경우에는 반독점법상 역외적용¹⁶⁾의 대상이 될 수도 있다. 이런 점을 감안할 때 전자우편이나 공문 등 본사와 중국법인 간에 교환된 각종 정보와 중국법인의 중국 내 경쟁사업자와의 정보 교환이나 모임 등의 사업관행을 반독점법 차원에서 점검하고 대비할 필요가 있다.

재판매가격유지행위는 무임승차를 방지하여 브랜드간 경쟁을 촉진하는 효과가 있는 점을 감안하여 고정판매가격과 한정판매최저가격은 금지하고 있지만, 판매최고가격은 규정되어 있지 않다. 그러나 중국법인이 현지에서 유통망을 대상으로 하는 재판매가격유지행위를 할 가능성이 많기 때문에 중국의 경쟁당국이 이를 집중적으로 감시할 가능성이 높다.

시장지배적지위남용행위는 관련시장에서의 시장지배적 지위를 보유하고 이를 남용해야 한다는 점을 감안할 때, 한국기업들이 당장 걱정을 하지 않아도 된다는 의견이 있을 수 있다. 이러한 견해는, 남용 여부는 치밀한 법리 검토와 경제분석을 통해 경쟁제한성 등을 검토해야 하지만, 중국 경쟁당국이 이러한 전문성을 구비하는 데는 상당기간 시간이 필요하다는데 근거를 두고 있다.

그러나 중국시장에서의 점유율이 높은 기업은 언제나 기업행태를 점검하고 범위반의 사전예방을 철저히 할 필요가 있다. 각종 불공정거래행위가 시장지배적지위남용행위에 해당하지 않더라도 반부정당경쟁법이나 가격법에 의한 규제의 대상이 될 수 있기 때문이다.

16) 중국 국외의 독점행위가 중국 내의 시장경쟁을 제한하거나 제한하는 영향을 미치는 경우에는 반독점법을 적용한다(제2조).