중국의 경쟁법 주요 동향

공정거래위원회 사무관 | **박 제 현**[1]

Ⅰ. 머리말

중국의 반독점법(反垄断法)[2]이 2007년 8월 30일 제정·공포된 후, 그 시행을 앞두고 중국 국무원은 반독점법의 효율적인 집행을 위하여 그동안 반독점기구의 구성, 세부기준의 제정, 선진사례 학습 또는 내부직원의 전문성 향상을 위한 교육훈련 분야에 역점을 두고 추진해 왔다.

미국·일본 등 주요 선진국이나 EU의 경쟁법규 및 집행시스템과 비교할 때, 아직 미흡한 수준이지만 그동안 중국정부가 추진해 온 경쟁법 관련 주요 추진사항을 세 가지 측면에서 소개하고자 한다.

Ⅱ. 반독점기구

1. 반독점위원회 (国务院反垄断委员会)

중국의 반독점기구는 국무원 반독점위원회(国务院反垄断委员会, Anti-Monopoly Commission)와 국무원 반독점법집행기구(国务院反垄断执法机构, Anti-Monopoly Enforcement Authority)의 2원체제로 구성·운영되도록 규정되어 있다(반독점법 제 9조, 제10조).

그 중 반독점 관련 최고 의사협조기구인 국무원 반독점위원회(反垄断委员会)가 8월 초에 설치되었다. 그 구성체계를 보면, 반독점위원회의 주임은 국무원 부총리(王岐山)가, 부주임은 국가발전 및 계획위원회 주임(张平)·상무부 부장(陈德铭)·국가공상행정관리총국 국장(周伯华)이 맡게 되었으며, 위원은 관련 부처의 부부장(약 10여명)으로 구성되었다. 현재, 국무원 주관으로 "국무원 반독점위원회 업무규칙(안)" 《国务院反垄断委员会工作规则(建议稿)》을 마련하여 의견수렴 및 입법절차를 거치고 있으므로 동 규칙이 공포되면 그 구성체계나 기능이 보다 명확해 질 것으로 보인다.

1) 필자는 중국인민대학 경제법학과에서 경쟁법 전공으로 법학박사학위를 취득했다.
2) 중국의 반독점법(反垄断法)은 2007년 8월 30일 제10회 전국인민대표대회 상무위원회 제29차 회의(제3차 심의)에서 의결(153명 중 150명 찬성)되어 제정·공포(중화인민공화국 주석영 제68호)되어, 2008년 8월 1일부터 시행하고 있다.

한편, 반독점위원회는 최고의사협조기구(즉, 비의결기구)로서 반독점업무를 협조하고 지도하는 기능을 수행하도록 규정하고 있는데, 구체적으로는 ① 경쟁정책의 연구 및 입안 ② 시장의 전체적인 경쟁상황의 조사·평가 및 발표 ③ 반독점지침의 제정·공포 ④ 반독점 행정집행업무의 협조 ⑤ 기타 국무원이 규정하는 직책이다(반독점법 제 9조).

2. 반독점법집행기구(国务院反垄断执法机构,)

그동안 가장 관심의 초점이 되었던 집행당국(즉, 국무원 반독점법집행기구)의 구성은 부처 간의 역할 갈등을 고려하여 현재의 집행체제를 유지하는 수준에서 그 구성작업을 마무리하였다. 즉, 별도의 독립기구 대신에 3개 부처(국가공상행정관리총국, 상무부, 국가발전 및 계획위원회) 분담체제(3定方案)로 확정되었다. 따라서 향후 경쟁법 집행과정에서 집행기구 간의 역할 조정이나 통일성 확보 등이 중요한 과제로 대두되고 있다. 3개 부처별 구체적인 분담방안을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 국가공상행정관리총국(国家工商行政管理总局)

국가공상행정관리총국(SAIC, 이하 "국가공상총국")은 2008년 7월 11일자로 공포한 '국가공상총국의 주요직책·내부기구 및 인원편제규정(国家工商行政管理总局主要职责内设机构和人员编制规定)'에 의거, 가격독점을 제외한 카르텔(거래제한·시장분할 등), 시지남용행위 및 행정독점행위와 기존에 수행하던 반부정당경쟁법(反不正当竞争法)에 의거한 불공정거래행위 업무를 전담하게 되었다. 따라서 외형적으로는 대부분의 공정거래업무(단, 기업합병과 가격독점 제외)를 담당하게 되어 경쟁당국으로서의 중추적인 역할을 수행할 전망이다.

국가공상총국은 상술한 기능을 효과적으로 수행하기 위하여 기존의 공정거래국(公平交易局)을 확대 개편한 '반독점 및 반부정당경쟁집행국(反垄断与反不正当竞争执法局)'을 신설하여 운영하고 있다. 실제적인 법 집행에 있어서는 전국적인 범위의 안건이나 크고 중요한 안건은 국가공상총국(반독점 및 반부정당경쟁집행국)이 직접 조사·처리하되, 경미하고 지역적인 안건은 반독점법 제 10조에 의거 각급 공상부문(성·자치구·직할시)에 위임하여 처리할 전망이라고 한다.

한편, 국가공상총국은 효율적인 업무 수행을 위하여 현재 반독점법 업무집행 강화지침[关于认真贯彻执行(反垄断法)切实加强反垄断执法工作的通知]의 제정이나 집행체계의 정비, 담당공무원의 교육 등을 추진하고 있다.

(2) 상무부(商务部)

상무부(商务部, Ministry of Commerce)는 2008년 8월 22일자로 확정된 '상무부 주요직책·내부기구 및 인원편제규정(商务部主要职责内设机构和人员编制规定)'에 의거, 반독점위원회 운영 업무와 기업합병에 대한 반독점심사업무를 전담한다. 이에 따라 상무부는 기존의 반독점조사실(反垄断调查办公室)을 확대 개편한 반독점국(反垄断局)을 신설하여 운영하고 있다.

한편, 외국투자자의 중국기업 합병에 대한 국가안전심사(国家安全审查)는 상무부와 국가발전 및 계획위원회의 관련 부문이 회동하는 부급 연석회의(联席会议)에서 안전심사를 진행하도록 규정하고 있다.

(3) 국가발전 및 계획위원회(国家发展和改革委员会)

국가발전 및 개혁위원회(National Development and Reform Commission, 이하 "발전개혁위"는 2008년 8월 22일자로 공포한 '발전개혁위 주요직책·내부기구 및 인원편제규정(国家发展和改革委员会主要职责内设机构和人员编制规定)'에 의거한 가격독점행위(즉, 가격 카르텔, 시지남용행위 중 독점가격·부당염매·가격차별, 행정독점 중 가격경쟁제한행위)와 기존에 수행하던 가격법(价格法)에 의거한 가격위법행위 업무를 전담한다.

한편, 이러한 기능을 정상적으로 수행하기 위하여 발전개혁위는 기존부서를 가격감독검사사(价格监督检查司)로 확대 개편하여 운영하고 있다.

Ⅲ. 세부시행기준

당초 국무원은 반독점법의 시행을 전후하여 40여종의 구체적인 세부기준(行政法规或者部门规章)의 제정을 추진하였으나, 그 중 기업합병 신고규정만을 우선적으로 공포·시행하고 있다. 그 구체적인 입법 동향을 살펴보면 다음과 같다.

1. 기업합병 신고규정

국무원은 2008년 8월 1일 제20차 상무회의에서 '국무원의 경영자집중 신고기준에 대한 규정(国务院关于经营者集中申报标准的规定, 이하 "신고기준")을 심의하여 원칙적으로 통과하였으며, 수정·보완을 거쳐 국무원영(제529호)으로 공포하여 2008년 8월 3일부터 시행하고 있다. 이 신고기준에 의하면,

당초 국무원이 전국인민대표자대회에 제출한 정부(안)[3]보다는 하향 조정되었으나 2008년 4월의 국무원의 경영자집중에 대한 신고규정 의견수렴(안)[国务院关于经营者集中申报的规定(征求意见稿)][4] '보다는 다소 상향 조정된 기준을 채택하고 있으며, 그동안 객관성이 부족하다는 비판을 받아 온 시장점유율 요건은 삭제되었다.

이 신고기준은 기업합병의 유형[5] 및 신고요건 등을 규정하고 있는데, 동 기준을 적용할 경우, 중국기업 중 신고대상은 전체의 4% 미만으로 추정[6]되고 있어 중국기업의 구조조정을 원활히 추진하려는 중국정부의 산업정책적인 배려가 반영되었다고 볼 수 있다.

한편, 중국의 신고기준은 EU(유럽연합) 및 독일과 유사한 제도로서 전 세계 매출액과 중국 내의 매출액을 지표로 하여 신고대상을 규정하고 있다. 그 구체적인 경영자집중(즉, 기업결합) 신고요건을 살펴보면 다음과 같다.

① 다국적기업 적용기준

집중(즉, 기업결합)에 참여하는 모든 경영자의 직전 회계연도 전 세계 매출액 합계가 100亿元人民币(한화 약 1조 3,000억원)을 초과하고, 동시에 그 중 최소 2개 경영자의 직전 회계연도 중국 내의 매출액이 모두 4亿元人民币(한화 약 520억원)을 초과한 경우

② 중국기업 적용기준

집중에 참여하는 모든 경영자의 직전 회계연도 중국 내의 매출액 합계가 20亿元人民币(한화 약 2,600억원)을 초과하고, 동시에 그 중 최소 2개 경영자의 직전 회계연도 중국 내의 매출액이 모두 4亿元人民币(한화 약 520억원)을 초과한 경우

3) 당초 국무원이 전국인민대표대회 상무위원회에 제출한 반독점법(정부안)에 의하면, 경영자집중에 참여하는 당사자(계열회사 포함)의 전 세계에서의 직전 회계연도 매출액이 120亿元人民币(한화 약 1조5,600억원)을 초과하고, 그 중 한 경영자의 중국 내의 직전 회계연도 매출액이 8亿元人民币(한화 약 1,040억원)을 초과하는 경우로 규정하였다.

4) 동 의견 수렴(안)에 의하면, ① 집중에 참여하는 모든 경영자의 직전 회계연도 전 세계 매출액 합계가 90亿元人民币(한화 약 1조1,700억원)을 초과하고, 그 중 최소 2개 경영자의 직전 회계연도 중국 내의 매출액이 모두 3亿元人民币(한화 약 390억원)을 초과한 경우 ② 집중에 참여하는 모든 경영자의 직전 회계연도 중국 내의 매출액 합계가 17亿元人民币(한화 약 2,210억원)을 초과하고, 그 중 최소 2개 경영자의 직전 회계연도 중국 내의 매출액이 모두 3亿元人民币(한화 약 390억원)을 초과한 경우 ③ 집중 후 집중에 참여하는 경영자의 중국 내 관련시장의 점유율이 25%를 초과한 경우이다.

5) 이 기준은 기업합병의 유형을 ① 합병(협의의 기업합병) ② 주식 또는 자산취득을 통한 다른 경영자에 대한 통제권 취득 ③ 계약 등의 방식을 통하여 다른 경영자에 대한 통제권을 취득 하거나 충분한 영향력을 행사할 수 있는 경우로 규정하고 있다. 참고로 이 분류유형은 반독점법 제20조가 규정한 내용과 동일하다.

6) 人民网(http://mnc.people.com.cn/GB/7577649.html), 2008年07月29日09:58, "国务院法制办公室工交商事法制司司长赵晓光" 참조

③ 기타 상무주관부서가 필요하다고 인정하는 경우

제①항이나 제②항이 규정한 신고기준에 미달되는 경우라도 국무원 상무주관부서가 수집한 사실과 증거에 비추어 그 경영자집중이 경쟁을 배제·제한하는 효과를 구비하거나 구비할 가능성이 있다고 인정되는 경우

한편, 특수 업종의 매출액을 계산할 때에는 은행·보험·증권·선물 등 특수 업종 및 영역(즉, 분야)의 실제상황을 고려하여야 하며, 그 구체적인 방법은 별도 제정하도록 규정하고 있다.

2. 국무원 반독점위원회 업무규칙

국무원은 최근 '국무원 반독점위원회 업무규칙' 《国务院反垄断委员会工作规则(建议稿)》을 마련하여 국무원의 승인절차를 거쳐 곧 시행할 예정이라고 한다. 향후, 동 규칙이 공포되면 반독점위원회의 구성 체계나 수행기능 등이 보다 분명해 질 것으로 보인다.

3. 반가격독점규정 (反价格垄断规定)

가격독점행위를 관장하는 발전개혁위는 현재 '반가격독점규정(反价格垄断规定)'의 초안을 마련하여 각계의 의견을 수렴하고 있는데, 머지않아 공포·시행할 것으로 보인다. 그 세부내용은 주로 다음과 같이 두 가지 측면에서 구체적인 기준을 제시할 것으로 보인다.

① 적용대상

가격독점행위에 대한 적용대상은 ① 카르텔 중 수평적 가격담합, 수직적 가격담합(즉, 재판매가격유지행위) ② 시지남용행위 중 독점가격시행(부당한 고가판매·저가구매), 부당염매, 가격차별 ③ 행정독점 중 가격경쟁제한행위로 구분하여 그 세부기준을 규정할 것으로 보인다.

② 카르텔 자진신고 감면기준

중국의 반독점법 제46조는 자진신고 감면제도(宽恕制度, Leniency Program)를 도입하고 있다. 즉, 경영자가 주도적(主動)으로 반독점법 집행기구에 독점협의 관련 정황을 보고하고, 아울러 중요한 증거를 제공한 경우 반독점법 집행기구는 이를 감안하여 당해 경영자에 대한 처벌을 감경하거나 면제할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 '반가격독점규정(反价格垄断规定)'은 행정처벌법(行政处罚法) 제27조를 준용하여 증거를 제공한 순서 또는 시간의 정도(早晚), 증거의 중요도에 따라 카르텔 자진신고자에 대한 구체적인 감면 또는 면제기준을 세분화하여 명시할 것으로 보인다.

4. 기타 업무지침의 제정 추진 등

국가공상총국은 현재 '반독점법 업무집행 강화지침(关于认真贯彻执行反垄断法切实加强反垄断执法工作的通知)'이나 독점협의 금지, 시지남용행위 금지, 행정독점행위(즉, 행정권력을 남용하여 경쟁을 배제 또는 제한하는 행위)와 관련한 세부기준의 제정을 추진 중에 있다.

Ⅳ. 교육훈련

중국의 국무원은 그동안 반독점법의 시행을 앞두고, 각국의 입법 동향이나 집행사례를 연구하여, 이를 행정법규의 제정이나 집행과정에 반영하려는 노력을 기울여 왔다. 특히, 최근에는 국제세미나를 개최하거나 집행공무원에 대한 교육훈련을 한층 강화하고 있으며, 집행체계를 정비하는 등 효율적인 법 집행을 위한 노력을 적극 전개하고 있다. 부처별 주요사례를 소개하면 다음과 같다.

1. 국가공상총국 (国家工商总局)

국가공상총국은 2007년 12월 13일과 14일 이틀간 북경에서 '반독점법 집행 국제세미나(反垄断执法国际研讨会)[7]'를 개최하여 각국의 제도 및 집행사례에 대한 심층적인 연구를 하였다. 2008년 5월 27일부터 6월 3일까지는 선전(深圳)에서 전국공상행정관리계통 반독점법 제1기 양성반(全国工商行政管理系统反垄断法第一期培训班) 교육을 실시해 전국의 19개 지역(省区市) 56명의 공정거래 분야 핵심 공무원을 대상으로 반독점법의 기본내용, 독점행위 인정, 조사 및 시정조치 등에 대한 종합적인 교육훈련을 실시하였다.

그 밖에도 좌담회를 개최하거나 전문가회의를 수차례 개최하여 반독점법 집행과 관련한 시행상의 문제점을 분석하는 한편, 각계의 의견을 수렴하여 제도 개선에 반영하고 있다. 또한, 국가공상

7) 이 세미나는 중국, 미국, EU, 일본, 독일, 러시아, 한국, 오스트레일리아의 주요 경쟁당국자 및 반독점분야의 교수를 비롯한 각계 전문가, 관련 공무원 등 총 160명이 참여하였다. 반독점법 집행 전반에 대해 6개 주제(반독점법과 시장경쟁행위의 규범, 카르텔 규제, 시지남용행위의 금지, 경영자집중 규제, 행정독점행위의 규제, 독점안건의 조사절차 및 기법)에 대하여 심층적인 토론이 이루어졌다.

총국은 전사회적인 경쟁의식을 제고하는 한편, 경영자나 국민들이 반독점법의 기본정신 및 주요 내용을 정확히 인식할 수 있도록 언론매체나 홍보책자의 발간 등을 통한 다양한 홍보활동을 적극 추진하고 있다.

2. 상무부 (商务部条法司)

상무부는 2008년 3월 13일과 14일 이틀간 북경에서 일본국제협력기구(JICA)와 공동으로 약 30명의 관계 공무원 및 전문가가 참여한 가운데 '제7차 및 8차 중국반독점법세미나(中国反垄断法研讨会)'를 개최하여 기업합병과 관련한 반독점문제를 집중 연구하였다.

3. 발전개혁위 (发展改革委价格监督检查司)

발전개혁위는 2008년 7월 22일부터 24일가지 절강성 항주시에서 훈련센터(培训中心)와 합동으로 전국 가격감독검사국장 육성반교육을 실시하여, 주로 가격독점행위 규제, 반독점법의 입법 배경·전체적인 운영체계·집행 상의 중요한 원칙 및 중점사항 등을 교육하였다. 특히, 이 훈련에서는 미국 사법부 및 연방위원회의 전문가를 초빙하여 반독점분야의 집행절차, 증거수집 수단, 관련 처리안건에 대한 노하우를 전수받았다.

V. 시사점

중국은 반독점법의 시행을 계기로 경쟁법에 대한 집행을 강화할 것으로 전망된다. 최근 중국내 언론보도에 의하면, 반독점기구 출범 후 다국적기업(예를 들어, 마이크로소프트사나 인텔사 등)의 독점행위에 대한 시정조치 필요성을 주장하는 의견이 다수 제기되고 있다. 특히, 중국정부 입장에서도 주요 관심사인 물가관리차원에서 카르텔(가격담합)행위나 일부 독과점사업자의 시지남용행위에 대한 규제의 필요성이 커지고 있는 것이 사실이다.

한편, 반독점기구의 기능이 분산되고, 집행 경험 및 전문인력이 부족하여 전체적인 통일성 및 전문성 확보가 주요 문제점으로 제기되고 있다. 아울러 반독점법 시행과 관련한 구체적인 세부기준이 아직 제정·공포되지 않은 반면, 법을 집행하는 공무원의 행정권한은 상대적으로 막강하여 자의적인 법집행 가능성에 대한 우려가 증가하고 있는 게 현실이다.

따라서 공정거래위원회는 양국 경쟁당국 간의 협조체제를 조기 구축하고, 중국에 주재관을 파견하여 상호교류를 확대하는 한편, 지속적으로 입법 동향이나 집행사례를 파악하여 현지의 우리기업이 불이익을 당하지 않도록 교육 등을 통한 사전예방활동을 적극적으로 추진하여야 할 것이다.

(한글 번역문)

중화인민공화국 국무원 영(제529호)

《국무원의 경영자집중 신고기준에 대한 규정》이 2008년 8월 1일 국무원 제20차 상무회의에서 이미 통과되어 현재 공포하며, 공포한 날부터 시행한다.

총리 온지아바오

2008년 8월 3일

국무원의 경영자집중 신고기준에 대한 규정

제1조 경영자집중(즉, 기업결합)의 신고기준을 명확히 하기 위하여 《중화인민공화국 반독점법》에 의거 본 규정을 제정한다.

제2조 경영자집중은 아래에서 열거하는 경우를 말한다.

1. 경영자가 합병한 경우
2. 경영자가 주식 또는 자산을 취득하는 방식을 통하여 다른 경영자에 대한 통제권을 취득한 경우
3. 경영자가 계약 등의 방식을 통하여 다른 경영자에 대한 통제권을 취득하거나 다른 경영자에 대하여 충분한 영향력을 행사할 수 있는 경우

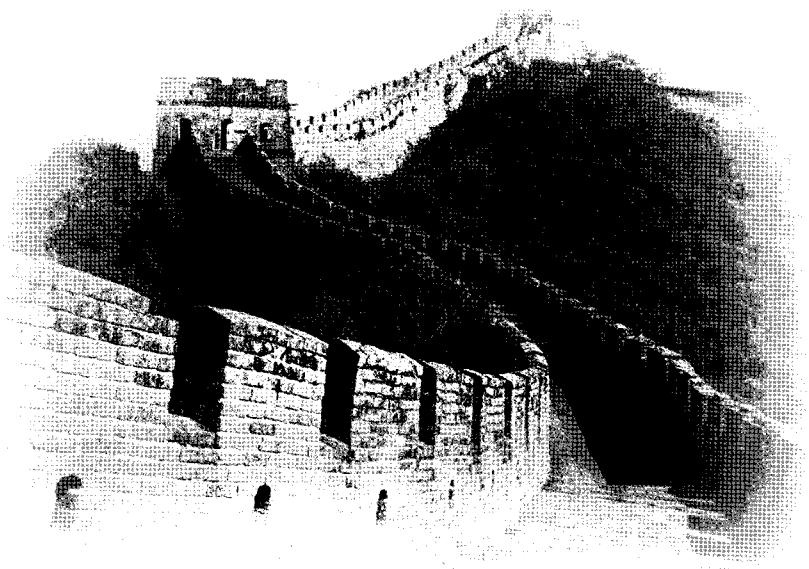
제3조 ① 경영자집중이 아래에서 열거하는 기준 중의 하나에 해당하는 경우, 경영자는 반드시 사전에 국무원의 상무주관부서에 신고하여야 하며, 신고하지 않는 경우에는 집중을 실시하여서는 아니 된다.

1. 집중에 참여하는 모든 경영자의 직전 회계연도 전 세계 매출액 합계가 100亿元人民币(한화 약 1조3,000억원)을 초과하고, 동시에 그 중 최소 2개 경영자의 직전 회계연도 중국 내의 매출액이 모두 4亿元人民币(한화 약 520억원)을 초과한 경우
2. 집중에 참여하는 모든 경영자의 직전 회계연도 중국 내의 매출액 합계가 20亿元人民币(한화 약 2,600억원)을 초과하고, 동시에 그 중 최소 2개 경영자의 직전 회계연도 중국 내의 매출액이 모두 4亿元人民币(한화 약 520억원)을 초과한 경우

② 매출액을 계산할 때에는 은행·보험·증권·선물 등 특수업종 및 영역(즉, 분야)의 실제상황을 고려하여야 하며, 그 구체적인 방법은 국무원의 상무주관부문이 국무원의 유관부문과 합동하여 제정한다.

제4조 경영자집중이 본 규정의 제3조가 규정한 신고기준에 미달되는 경우라도 규정된 절차에 의거 수집한 사실과 증거에 비추어 그 경영자집중이 경쟁을 배제·제한하는 효과를 구비하거나 구비할 가능성이 있다고 인정되는 경우에는 국무원의 상무주관부서는 법에 의거 조사를 진행하여야 한다.

제5조 본 규정은 공포한 날부터 시행한다.



(중문)

中华人民共和国国务院令(第529号)

《国务院关于经营者集中申报标准的规定》已经２００８年８月１日国务院第２０次常务会议通过，现予公布，自公布之日起施行。

总理温家宝

2008年 8月 3日

国务院关于经营者集中申报标准的规定

第一条 为了明确经营者集中的申报标准，根据《中华人民共和国反垄断法》，制定本规定。

第二条 经营者集中是指下列情形：

(一) 经营者合并；

(二) 经营者通过取得股权或者资产的方式取得对其他经营者的控制权；

(三) 经营者通过合同等方式取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响。

第三条 经营者集中达到下列标准之一的，经营者应当事先向国务院商务主管部门申报，未申报的不得实施集中：

(一) 参与集中的所有经营者上一会计年度在全球范围内的营业额合计超过１００亿元人民币，并且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过４亿元人民币；

(二) 参与集中的所有经营者上一会计年度在中国境内的营业额合计超过２０亿元人民币，并且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过４亿元人民币。

营业额的计算，应当考虑银行、保险、证券、期货等特殊行业、领域的实际情况，具体办法由国务院商务主管部门会同国务院有关部门制定。

第四条 经营者集中未达到本规定第三条规定的申报标准，但按照规定程序收集的事实和证据表明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国务院商务主管部门应当依法进行调查。

第五条 本规定自公布之日起施行。