

# 중국의 반독점법 시행과 우리 기업들의 대응방안

전국경제인연합회 산업본부장 | 황 인 학

## 1. 들어가며

지난 2007년 8월 30일 지구상에서 가장 많은 인구를 가진 경제대국에서 역사적인 법률이 제정되었다. 바로 중국이 제10차 전국인민대표대회(全人代)에서 반독점법을 통과시킨 것이다.<sup>1)</sup> 중국의 반독점법은 약 1년여의 유예기간을 거쳐 2008년 8월 1일부터 시행되고 있다. 중국의 반독점법 제정은 (조금 과장하자면) 1978년 12월 중국 공산당 제11기 중앙위원회에서 '개혁개방(改革開放)'을 선언하면서 사회주의 경제체제에서 사회주의적 시장경제로 전환한 것에 버금가는, 중국 경제사에 새로운 획을 긋는 일대 사건이라고 할 수 있다. 경쟁법 또는 반독점법은 시장에서의 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 시장경제질서를 유지·발전시키는 핵심적인 수단이기 때문이다.

최근 들어 미국, EU, 일본 등 선진 경제권(經濟圈)처럼 이미 경쟁법을 운용하고 있는 국가들은 그 집행을 강화하고 있는 추세이다. 그리고 경제발전에 박차를 가하고 있는 신흥 경제권에서도 서둘러 경쟁법 도입을 추진하고 있다. 중국의 무서운 경제발전 속도와 시장규모 확대추세에 비추어 볼 때, 그들 나뉠의 경쟁법 제정·시행은 이미 예견된 일이었다고 하겠다. 경쟁법은 자국의 경계를 넘어 세계시장구조 형성에 영향을 미치고, 필요한 경우에는 자국의 산업과 기업의 입지를 보호하는데 효과적인 제도이기 때문이다. 예를 들어, 경쟁법이 있으면 자국의 소비자 이익을 보호한다는 명분으로 자국 밖에서 벌어지고 있는 국제적 담합사건이나 기업결합에 대해서도 목소리를 낼 수 있다. 그리고 소비자후생(Consume Surplus)과 생산자잉여(Producer Surplus)를 합한 사회후생(Social Welfare)을 극대화하는 정책목표를 설정하면, 소비자후생과 생산자잉여 중에서 어디에 더 많은 가중치를 두느냐에 따라 자국의 수입시장과 산업구조에도 정책적인 영향력을 미칠 수 있다. 일반적으로 각국은 자국이 비교우위를 가진 산업에서는 생산자잉여를 강조하고, 수입이 주종(主宗)을 이루는 산업에서는 소비자잉여를 중시하는 경향이 있다고 알려져 있다.

중국이 반독점법을 제정한 근본적 이유는 내재적 필요성이 있었기 때문이다. 시장규모가 급속도로 커지고 있는 상황에서 경쟁질서의 확립을 통해 시장의 건전성을 담보하고, 국제적으로 통용되

1) 이 글에서는 반독점법과 경쟁법 개념을 상호 호환적으로 사용한다.

는 법제도를 도입하여 산업정책수단을 보완할 필요성이 있었기 때문이다. 중국이 WTO 가입을 원했고, WTO는 그 조건으로 경쟁법 제정을 요구했기 때문에 중국이 반독점법을 제정했다고 하지만, 이는 어디까지나 절차적인 이유일 뿐이다. 도입 배경이 어떻든 중국이 반독점법을 도입·운용한다는 사실에 대해 우리 기업들은 지대한 관심을 기울이지 않을 수 없다. 중국은 우리나라의 최대 수출시장이면서도 경쟁법의 실제 적용과정에서의 불확실성이 매우 높아 불가측(不可測)의 피해를 입을 수도 있기 때문에 이를 경계하는 목소리도 높다. 이하에서는 중국의 반독점법 도입에 대해 우리 기업이 우려와 함께 관심을 갖아야 하는 이유를 다시 한 번 살펴보고, 정부와 기업 차원에서 효과적으로 대응할 수 있는 몇 가지 방안을 제안하고자 한다.

## II. 중국의 경쟁법 도입에 주목해야 하는 까닭

### 1. 한·중 경제교류 규모의 증대

우리나라와 중국이 공식수교를 맺은 1992년 8월 이후부터 대중(對中) 무역 및 투자가 지속적으로 증대되고 있음은 주지의 사실이다. 2003년 이후 중국은 미국을 제치고 우리나라의 최대 교역국이 되었고, 지난해 우리나라의 대중 수출은 860억 달러, 수입은 540억 달러로서 교역규모만 1,400억 달러에 이르고 있다. 게다가 우리나라는 무역흑자의 대부분을 중국에서 벌어들이고 있다. 2009년 총 무역수지는 400억 달러의 흑자를 기록했는데, 이 중 80% 가량이 중국시장에서 나온 것이다. 따라서 중국경제를 생각하지 않고는 한국경제를 논하기는 어려운 것이 현실이다. 교역뿐만 아니라 투자 측면에서도 중국은 우리 기업들의 최대 해외 직접투자 국가이며 산업시설 이전(移轉)의 중요한 대상이기도 하다. 2009년 말 기준으로 우리나라의 대중 투자누계는 400억 달러에 달하고, 진출 기업은 약 4만개가 넘는 것으로 추산되고 있다.

〈 한국의 주요국별 수출입 규모 : 2009년 〉

(단위: 억 달러, %)

지역	수출		수입		GDP
	금액	비중	금액	비중	
중국	867.03	23.9	542.46	16.7	48,140
미국	376.50	10.4	290.39	9	144,300
일본	217.71	5.9	494.28	15.3	51,080
EU	466.08	12.8	322.32	10	187,500
기타	1708.02	47	1581.4	48.9	-
합계	3635.34	100	3230.85	100	-

\* 기타 : ASEAN, 중동, 중남미, 대양주, 아프리카 등

\* 자료 : 2009년 수출입 동향(관세청)

이와 같이, 중국은 교역 면에서나 직접투자 면에서 우리나라의 최대 시장인 만큼 우리기업들은 당연히 중국에서의 경영환경 변화에 대해 관심을 가질 수밖에 없다. 특히, 무역·투자 등과 관계되는 법제도의 변화는 그 영향이 크고 지속적인 사안이기 때문에 예의주시할 필요가 있다. 최근에 제정·시행되고 있는 반독점법은 중국 내의 상품 판매 활동뿐만 아니라 기업인수 등의 투자의사결정에까지 직접적인 영향을 미친다는 점에서 특별히 주목할 필요가 있다.

## 2. 중국에서의 경쟁법 리스크 증대

세계 각국은 자국의 소비자 이익을 보호하고, 경쟁 촉진과 혁신으로 새로운 성장 토대 마련 등을 이유로 최근 들어 경쟁법 집행을 더욱 강화하고 있다. 유럽지역의 경쟁법 집행을 총괄하는 EU 집행위원회 부위원장 겸 경쟁담당 집행위원으로 지난 2월에 취임한 호아킨 알무니아(Joaquin Almunia) 집행위원도 유럽의회의 인준청문회에서 “EU 지역의 경쟁력 확보를 위해 카르텔 등 경쟁제한행위에 대한 강력한 법 집행을 지속하겠다”는 의지를 명확히 하였다. 그리고 미국의 경쟁당국인 연방거래위원회(FTC)와 법무부(DOJ)도 오바마 행정부가 들어서면서 법 집행의 강도를 높이고 있다는 분석이 지배적이다.

그러나 아쉽게도 현재 우리 기업들은 이러한 세계적인 경쟁법 집행 흐름에 대해 효과적인 대응이 미흡하여 그 대가를 톡톡히 치르고 있다. 최근까지 우리 기업들이 외국 경쟁당국들로부터 부과 받은 과징금이 2조원을 넘고 있음이 이를 반증하고 있다. 앞으로도 우리 기업들의 시장점유율이 확대되고 세계적 위상이 높아 가면 갈수록, 해외 경쟁기업들은 자국의 경쟁법을 통해 시비를 걸어 올 가능성도 높아질 것이다. 즉, 해외 경쟁법 리스크(Risk)가 갈수록 증대되고 있다는 것이다.

중국에서의 경쟁법 리스크는 이제 시작 단계이다. 이제 시행 2주년을 맞고 있는 중국의 반독점법은 대표적인 경쟁제한행위인 카르텔·시장지배적 지위 남용행위·경쟁제한적 기업결합을 제재하는 것을 주목적으로 하고 있다. 여기에서는 중국 특유의 독특한 제도를 여러 가지 포함하고 있다. 즉, 기업결합에 대해 국가안전도 심사의무를 부과하고 있으며 외국기업에 대한 역외적용을 명시하고 있다. 또한, 법 위반행위에 대해서는 위법소득을 몰수하면서도 전년도 매출액의 10% 범위 내에서 과징금도 부과할 수 있도록 하는 등 매우 강력한 제재규정을 두고 있다. 그리고 이를 위해 대상 기업에 대한 압류와 은행계좌조사권 등 강력한 조사수단도 명기(明記)하고 있다. 이처럼 중국의 반독점법은 조사절차와 제재수위 면에서 강력한 수단을 마련해 놓고 있기 때문에 조사대상 기업은 경영에 치명적인 손실을 입을 위험이 있다. 따라서 중국에서 생산 활동을 하거나 판매 활동을 하고 있는 우리 기업들의 사전 예방책이 필요하다 하겠다.

### 3. 경쟁법 집행체계의 불확실성에 따른 추가적 위험요인

중국의 경쟁법은 그 내용이 복잡하면서도, 아직도 관련 법령이 계속 정비 중이기 때문에 그 집행에 있어서의 불확실성이 높아 기업 스스로의 노력만으로는 체계적인 사전대응을 하기 어렵다는 점도 언급되어야 할 부분이다. 중국의 경쟁법 집행 방향을 예측하기 어려운 데는 여러 이유가 있다. 첫째는 중국의 경쟁법 운용 역사가 그리 길지 않다는 점이다. 과거에 반부정당경쟁법(反不正當競爭法), 가격법 등을 통해 유사한 사안을 처리한 사례도 있지만, 경쟁법의 취지와는 상이한 법률에 의한 것이었기 때문에 이를 기준으로 향후의 경쟁법 집행 방향을 예견하기에는 한계가 있다.

#### 〈 참고 : 연도별 관련사건 처리 건수 〉

년 도	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년 상반기
처리 건수	844	1,439	1,140	1,165	937	497

\* 출처 : 전경련 기업정책이슈(2009. 10. 6.), 김앤장 법률사무소(중국 반독점법 안건 처리 통계)

\* 반부정당경쟁법, 가격법 등 유사 법률에 의한 사건 처리 건수

기업결합 부문에서는 중국 경쟁당국의 법 집행 사례가 일부 있지만, 이것만으로는 향후 어떤 식으로 반독점법이 적용되고 집행될지를 예측하기에는 턱없이 부족한 것이 사실이다. 기업결합을 담당하는 상무부는 반독점법 시행 이후, 2009년 10월 기준으로 약 69건의 기업결합심사를 처리했는데, 전면 금지한 사례는 ‘코카콜라의 후이위안 인수건’에 불과하다. 그러나 Inbev/Anheuser-Busch(2008년 11월 18일), Mitsubishi Rayon/Lucite(2009년 4월 25일), GM/Delphi(2009년 9월 28일), Pfizer/Wylth(2009년 9월 30일), Panasonic/Sanyo(2009년 10월 30일) 등에 대해서는 일정한 조건 하에 승인했는데, 그 판단기준이나 심사절차 등이 아직도 명확하지 않다는 견해가 지배적이다.

또한, 경쟁법 집행을 위한 하위법령 등의 관련 제도가 아직까지도 미비해, 지금도 하부규정들을 계속 만들어 나가고 있는 중이라는 사실도, 향후의 반독점법 집행 방향을 예견하기 어렵게 하는 요인이다. 기업들이 경쟁법을 준수하기 위해서는 위법성 판단기준이나 절차 등이 명확하게 제시되어야 하는데, 지금은 제도를 만들어 나가는 과도기이고 관련 정보도 부족하기 때문에 기업들이 불안해 할 수밖에 없다. 특히, 반독점법 집행과정에서 절차적 권리를 보장받을 수 있을지 여부와 법원에 소송을 제기해 구제받을 수 있는지 여부도 불분명한 상황이다.

마지막으로, 경쟁법 집행체계가 상당히 복잡하다는 점도 또 다른 불안요소이다. 현재 중국의 반독점법은 3개 기관에서 나누어 집행되고 있다. 가격 카르텔 및 가격 남용행위 분야는 국가발전개혁위원회(NDRC)가, 기업결합 분야는 상무부(MOFCOM)가, 비가격 카르텔 및 기타 시장지배적 지위 남용행위 분야는 공상행정관리총국(SAIC)이 각각 담당하고 있다. 3개 집행기관들은 기존의 업무

수행 분야나 관행이 서로 상이한 것으로 파악되고 있으며, 이로 인해 관련 시장획정이나 경쟁제한성 판단 등 경쟁법 집행에 있어서 위법성 판단을 위한 중요한 사안들에 대한 각 집행기관들의 판단이 상이할 가능성이 존재한다. 또한, 반독점법은 중앙행정기관 이외에 각 지방정부에서 집행할 수 있고, 국가발전개혁위원회, 상무부, 공상행정관리총국 등 중앙기관의 지방사무소에서도 집행할 수 있기 때문에 경쟁법 집행의 복잡성이나 일관성에 대한 우려가 더욱 커질 수밖에 없다.

### III. 어떻게 대응해야 하나?

경쟁법 리스크가 전 세계적으로 증대되고 있기 때문에 각별한 주의가 필요하지만, 우리나라의 최대 수출시장인 중국의 경우는 추가적인 불확실성이 존재하기 때문에 특별히 유의해서 대비할 필요가 있다. 일차적으로는 기업 스스로 법 위반을 방지할 수 있는 점검 시스템을 기업 내부에 구축하고 철저히 운용해야 할 것이다. 그러나 '중국'이라는 특수성 때문에 기업 스스로의 대응노력만으로는 분명한 한계가 있음을 감안해, 정부 차원에서도 중국 경쟁당국과의 네트워크를 지속적으로 유지할 수 있는 틀을 만들어 중국 경쟁법의 제도화 과정에 대한 정보를 수집·분석하는 노력을 기울여나가야 할 것이다.

#### 1. 정보 수집과 예방교육의 지속적 추진

국제적인 경쟁법 리스크를 줄이기 위해 정부 차원에서 가장 먼저 해야 할 일은, 각국의 경쟁법 내용과 운용방향에 대한 정보를 수집해 우리 기업들에게 알려주어 사전에 위험요인을 정확하게 인식할 수 있도록 도와주는 것이다. 이와 관련해 공정거래위원회에서는 2007년 이후부터 매년 국내·외에서 중국에 진출한 우리 기업들을 대상으로 법 위반 예방교육을 실시하고 있는데, 이와 같은 관련 정보의 제공 노력은 현지에서 활동하고 있는 우리 기업들에게 상당한 도움이 되고 있다.<sup>2)</sup> 또한, 중국한인상회와 같은 단체에서도 경쟁법 집행당국의 동향을 파악하고, 주기적인 교육을 실시하거나 세미나를 개최하는 등의 집단적인 자구 노력을 통해 경쟁법 리스크를 줄여 나가야 할 것이다.

#### 2. 경쟁법 집행기관과의 공식적인 네트워크 강화

체계적인 정보 수집 더불어 반독점법 집행기관과의 네트워크를 구성한다면, 우리 기업들의 중국

2) 참고로, 공정거래위원회는 2007년 10월 서울에서 '중국 반독점법 특별 세미나'와 2008년 8월 '중국 경쟁법 최근 동향 설명회'를 개최했다. 2009년 5월에는 중국 북경에서 '반독점법 위반 예방 행동수칙 교육'을, 올해 6월과 7월에는 중국 북경과 상해에서 '경쟁법의 국제적 준수를 위한 국제카르텔 예방교육'을 각각 실시했다.

경쟁법 리스크 해소에 크게 도움이 될 것이다. 중국 현지에서 중국 정부의 반독점법 집행동향을 실시간으로 파악하는 한편, 중국 경쟁당국들이 관련 하위규정을 제·개정하기 위해 의견수렴절차를 거치는 경우에는 다양한 경로를 통해 적극 의견을 개진하거나 법 집행 방향을 예측할 수 있다. 중국은 인터넷 등의 매체를 통한 공식적인 정보 획득 통로가 아직까지는 제한적이므로, 현지에서 활동하면서 다양한 접촉경로를 통해 정보를 얻는 것이 가장 좋은 방법이라고 할 수 있다. 이를 위해 중국한인상회와 같은 단체는 중국 경쟁당국들이 법 집행에 있어서 필요로 하는 세부기준과 절차를 마련하고 직원을 교육시키는 작업을 진행할 때, 이를 적극적으로 지원하고 협력할 필요가 있다. 필요하다면, 우리나라 경쟁당국과 긴밀하게 협력하는 방안도 고려하는 것이 바람직하다.

### 3. 현지에서의 지속적이고 비공식적인 교류 및 접촉 강화

마지막으로, 중국 경쟁법 집행기관들과의 지속적인 교류와 접촉을 통해 우리 기업이 부당하게 처벌 받는 등의 불이익이 가해질 가능성을 최소화 하는 방안을 모색해야 한다. 중국은 대면(對面) 접촉에 의한 인간관계를 중시하는 사회이므로 경쟁당국 공무원들과의 중국 현지에서의 교류는 관련 업무 처리에 상당한 도움을 줄 수 있을 것이다. 그러나 경쟁법의 전문성을 고려할 때, 정부 차원에서 경쟁법 집행에 있어서의 경험과 전문성을 가진 주재관(駐在官)을 중국에 상주시켜 인적(人的) 네트워크를 확대하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

## IV. 나가며

중국이 세계 경제에서 차지하는 비중을 생각해 볼 때 우리 기업들뿐만 아니라 미국, EU, 일본 등의 기업들도 동일한 요구와 관심을 가지고 있을 것이다. 이 같은 요구를 받아들여 미국, EU, 일본 등의 선진국들도 중국과의 경쟁법 관련 협력과 교류를 강화하기 위해 부단하게 노력하고 있는 것으로 알려지고 있다. 중국의 반독점법 제정에 따른 경쟁법 리스크에 효과적으로 대응하기 위해 전 세계 국가들이 경쟁하고 있는 양상이라고 말할 수 있을 정도이다.

따라서 우리 기업들이 중국 시장에서 불가측의 피해를 당하지 않고 경쟁우위를 유지·확대하는데 전념할 수 있도록 하기 위해서는, 기업의 자구노력도 있어야 하겠지만 정부 차원의 지원책을 마련하는 것이 시급하다. 지금도 공정거래위원회는 해외 경쟁법 위반 방지 교육을 통해 관련 정보를 제공하고 있다. 그러나 중국 시장의 경우, 우리 경제에서 차지하는 중요성이나 중국 경쟁법 체계의 특수성, 그리고 법 집행 방향의 불확실성 등을 감안한다면 이것만으로는 미흡한 실정이다. 차제에 공정거래위원회는 외교당국을 비롯하여 여타 경제부처와 협력해 '경쟁법 담당 주재관의 현지 파견'을 포함한 체계적인 지원책을 마련해, 중국에서 활동하고 있는 우리 기업들에게 실질적인 도움이 될 수 있도록 지원해야 할 것이다.