

# 중국의 경영자집중(기업결합) 심사제도 고찰

중국경제연구원 연구지원팀 연구원 박재현

## I. 시작하며

중국 상무부는 최근 경영자집중(기업결합) 심사와 관련하여 「경영자집중 경쟁영향 평가에 대한 잠행규정(关于评估经营者集中竞争影响的暂行规定, 商务部公告2011年第55号, 2011. 8. 29. 제정, 2011. 9. 5. 시행, 이하 “경쟁영향평가규정”이라 한다)」 및 「상무부의 외국투자자 국내기업 인수 안전심사제도 실시 규정(商务部实施外国投资者并购境内企业安全审查制度的规定(商务部公告2011年第53号, 2011. 8. 25. 제정, 2011. 9. 1. 시행, 이하 “국가안전심사규정”이라 함)」을 각각 공포·시행하고 있다. 이번 규정을 통하여 그동안 경영자집중 심사와 관련한 구체적 판단기준이 미흡하다는 문제점을 크게 보완한 것으로 평가된다. 다만, 아직도 반독점심사와 관련한 각 고려요인별 세부적인 판단기준 등이 부족한 점은 아쉬움으로 남는다.

이와 관련하여 본 고에서는 이번에 제정된 양 규정을 중심으로 중국의 경영자집중 심사제도를 종합적으로 살펴보고자 한다.

## II. 경영자집중 심사제도 개관

중국의 경영자집중(기업결합) 심사절차는 크게 사전상담, 신고수리, 반독점심사(경쟁제한성 평가, 제한조치 협의), 국가안전심사, 결정 및 서면통지(단, 금지 또는 조건부 허가한 경우는 사회공표), 시정조치 및 이행관리단계로 이루어지고 있다. 각 단계별 주요절차와 내용 등을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

1) 중국의 경영자집중(기업결합)제도에 대한 보다 자세한 내용은 “알기 쉬운 중국 경쟁법”(中国竞争法)(박재현 저, 2011년 1월, 공정거래위원회) 참고.

## □ 사전상담(申报前商谈)

반독점법(反垄断法) 제21조는 “경영자집중이 국무원이 규정하는 신고기준<sup>2)</sup>에 해당되는 경우, 국무원 반독점법집행기구에 사전신고하여야 하며, 신고하지 않는 경우는 집중(기업결합)을 실시할 수 없다”라고 규정하고 있다. 이와 관련하여 상무부는 기업결합심사의 효율성 및 예측 가능성을 제고하고자 경영자집중을 정식신고하기 전에 사전상담제도를 채택하여 운영하고 있다. 이는 임의절차로서, 우리나라에서 채택하고 있는 ‘임의적 사전심사청구제도’와 유사하다고 볼 수 있다.

즉, 경영자집중 당사자가 공식적으로 신고하기 전에 신고대상 여부, 신고서류의 완비 여부, 관련 시장의 획정기준이나 경쟁제한성 여부 등 중요사항에 대하여 서면형식에 의거 상담하는 절차이며, 상무부 반독점국은 상담과정에서 제기된 문제를 검토한 후 당사자에게 고지하고 있다.

한편, 상무부는 이러한 사전상담 및 자료보정을 거쳐 신고서류가 규정에 부합될 경우 신고수리(立案) 및 서면통지를 하게 된다. 다만, 이 경우도 신고인이 고의로 중요 정황을 숨기거나 허위자료를 제출한 경우는 신고를 수리하지 않을 수 있으며, 신고수리 후 신고인이 기업결합 신고를 철회하고자 할 경우는 문서로 신청하여야 하며, 상무부가 동의할 경우 심사절차가 중지된다.

따라서 우리가 유의할 사항은 상술한 바와 같이 상무부가 ‘사전상담제도’를 통하여 법정신고서류가 완비된 후에야 비로소 경영자집중 신고를 수리하여 반독점심사를 진행하고 있는 바, 우리 기업들의 경우 신속한 M&A 심사를 위해서는 무엇보다도 법정서류를 준비하는 단계에서부터 이 제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다고 생각된다.

## □ 반독점심사(反垄断审查)

경영자집중 반독점심사는 기초심사(初步审查)와 중점심사(进一步审查)의 2단계로 이루어지고 있다. 먼저 기초심사는 상무부(반독점국)가 신고를 수리한 날부터 30일 이내에 경쟁제한성 여부를

2) 「국무원의 경영자집중 신고기준에 대한 규정(국무원령 제529호, 2008.8.3. 시행)」에 의하면, 경영자집중 신고대상은 ① 합병(合并) ② 주식(股权) 또는 자산 취득을 통한 다른 경영자에 대한 지배권(控制权) 취득 ③ 계약 등의 방식을 통하여 다른 경영자에 대한 지배권을 취득하거나 충분한 영향력을 행사할 수 있는 경우로 규정하고 있으며, 구체적인 신고요건은 ① (전 세계 매출액 기준) 집중(즉, 기업결합)에 참여하는 모든 경영자의 직전회계년도 전 세계 매출액 합계가 100억 위안(元)을 초과하고, 동시에 그 중 최소 2개 경영자의 직전회계년도 중국 내의 매출액이 각각 4억 위안을 초과한 경우 ② (중국 매출액 기준) 집중에 참여하는 모든 경영자의 직전회계년도 중국 내의 매출액 합계가 20억 위안을 초과하며, 동시에 그 중 최소 2개 경영자의 직전회계년도 중국 내의 매출액이 각각 4억 위안을 초과한 경우 ③ 기타 상무주관부서가 필요하다고 인정하는 경우로서 신고기준에 미달되는 경우라도 국무원 상무주관부서가 수집한 사실과 증거에 비추어 그 경영자집중이 경쟁을 배제·제한하는 효과를 구비하거나 구비할 가능성이 있다고 인정되는 경우를 의미한다. 이 경우 매출액(영업액)의 계산은 계열회사를 포함한 당사회사의 직전 회계년도 매출액의 전체 합계(단, 계열회사 간에 발생한 매출액은 제외)를 의미한다. 한편 ① 경영자집중에 참여한 경영자 1인이 다른 경영자들에 대하여 50% 이상의 의결권이 있는 주식 또는 자산을 소유하고 있는 경우(예, 모회사와 자회사 간의 기업결합)이거나 ② 경영자집중에 참여하지 아니한 동일한 경영자가 경영자집중에 참여한 경영자들에 대하여 50% 이상의 의결권이 있는 주식 또는 자산을 소유하고 있는 경우(즉, 제3자가 이미 지배하는 회사 간의 기업결합)에는 신고대상에서 제외되고 있다.

심사한 후, 그 결과(허가 또는 중점심사 실시 여부)를 서면통지하고 있는데, 경쟁제한성이 없는 대부분의 안건은 이 단계에서 심사가 종료된다고 볼 수 있다.

중점심사는 상무부가 중점심사 실시를 결정한 날부터 90일 이내(단, 최장 60일까지 연장 가능<sup>3)</sup>)에 심사를 완료하여야 하며, 경쟁제한성 여부에 따라 그 경영자집중을 승인(无条件批准; 批准)하거나 금지(禁止) 또는 제한조치부가(附加限制性条件批准)를 결정하여 해당 경영자에게 서면통지하고 있다. 다만, 상무부가 금지결정을 한 경우 그 이유를 설명하여야 하며, 금지하거나 제한조치부가결정을 한 경우 즉시 사회에 공포하도록 규정하고 있다.

한편, 경영자는 심사기간 중에는 경영자집중을 실시할 수 없으며, 상무부가 기한을 경과해서도 결정하지 않은 경우 경영자집중을 실시할 수 있다.

우리가 유의할 사항은 상무부가 반독점심사(즉, 경쟁제한성 판단)과정에서 관련 정부부문, 사업자단체, 경쟁사업자·소비자 등의 의견을 청취하거나 공청회를 개최하는 등 적극적인 의견수렴절차를 거치고 있는 바, 우리 기업들의 경우 신속하고도 효율적인 M&A 심사를 위해서는 관련 정부부문(또는 기업이나 단체)의 의견에 적절히 대응할 필요가 있다고 생각된다.

반독점심사의 경쟁제한성 여부 판단에 대한 구체적인 심사기준은 제Ⅲ항에서 살펴보고자 한다.

## □ 제한조치협이

상무부는 경영자집중 신고수리 후에도 반독점심사과정에서 당해 기업결합의 경쟁제한성을 해소할 수 있는 제한조치협의 제도를 운영함으로써 심사의 효율성을 제고하고 있는데, 이는 우리나라가 도입하고자 하는 동의의결제와 유사한 제도라고 할 수 있다.

즉, 상무부는 심사과정에서 당해 경영자집중이 경쟁을 배제하거나 제한하는 효과가 있다고 인정될 경우, 서면의견 제출기한을 명시하여 이에 대한 반대의견을 신고인에게 통지하고 있다. 이 경우 당사회사는 기한 내에 서면의견 및 관련 증거자료를 제출하여야 하며, 기한을 경과할 경우 의견이 없는 것으로 간주하고 있다.

이와 관련하여 당사회사는 이 제도를 통하여 경쟁을 배제하거나 제한하는 효과를 해소할 수 있는 제한조건(즉, 유효한 해결방안<sup>4)</sup>)을 제출할 수 있으며, 상무부는 당사회사와의 협의를 통하여 경쟁제한효과를 해소할 수 있는 방안을 모색한 후, 상대방이 동의할 경우 제한조치를 부과하며, 그렇지 않을 경우 금지조치를 부과하고 있다. 한편, 사업자가 제출한 제한조건은 경쟁제한효과를 충분히 해소할 수 있고, 명확하며 실효성이 있어야 하는 등 실행 가능성 평가가 용이하여야 한다.

3) 반독점법 제26조가 규정하고 있는 연장사유는 ① 경영자가 심사기간 연장에 동의한 경우 ② 경영자가 제출한 문서·자료가 부정확하여 추가 확인조사가 필요한 경우 ③ 경영자가 신고한 후, 관련 상황에 중대한 변화가 발생한 경우이다.

4) 제한조건의 종류는 구조적 조건, 행태적 조건, 종합적 조건으로 분류할 수 있으며, 구체적으로는 ① (구조적 조건) 경영자집중에 참여하는 사업자의 일부 자산 또는 업무 등을 분리 ② (행태적 조건) 경영자집중에 참여하는 사업자의 기초시설(네트워크 또는 플랫폼 등)의 개방, 핵심기술(특허, 노하우, 지적재산권)의 사용 허가, 배타적 협의 중지 등 ③ (종합적 조건) 구조적 조건과 행태적 조건의 결합으로 규정하고 있다.

이 제도를 통하여 상무부가 신속하고 효과적인 시정조치를 부과하고 있는 바, 우리 기업들의 경우 신속한 M&A 심사를 위해서는 이 제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다고 생각된다.

## □ 국가안전심사(国家安全审查)

최근 산업구조의 재조정에 따라 중국에서의 외국자본에 의한 인수규모(外资并购份额)가 지속적으로 증가하고 있다. 주로 에너지, 기계 제조, 소비성 식품 생산(食品消费品生产), 상업, 금융 서비스업이 그 중요영역이 되고 있다. 특히, 일부 다국적 기업(跨国公司)이 중국의 핵심기업에 대한 인수를 추진함으로써 이로 인하여 국가기간산업이 위협받을 수 있다는 논란이 제기되고 있다.<sup>5)</sup>

이러한 중국 내의 여론과 현실을 반영하여 외국기업으로부터 국가기간산업에 대한 적대적 M&A를 방지하기 위하여 반독점법 제31조는 외국자본이 국내기업을 인수(外资并购境内企业, 이하 “외자인수”라 한다)하거나 기타 방식으로 경영자집중에 참여하는 경우로서 국가안전과 관련되는 경우 경영자집중 반독점심사(즉, 경쟁제한성 여부 심사) 외에 국가의 관련 규정에 의거 국가안전심사(国家安全审查, National Security Review)를 진행하도록 규정하고 있다.<sup>6)</sup>

사실 중국은 그동안 「외국투자자의 국내기업인수에 대한 규정(关于外国投资者并购境内企业的规定)」이나 「외상투자방향지도규정(指导外商投资方向规定)」에 의거 외자인수에 대한 국가안전심사제도를 시행하여 왔다. 따라서 반독점법이 국가안전심사제도를 명문화한 것은 외자인수에 대한 중국 정부의 국가기간산업 보호정책을 공식적으로 법제화하였다는 데 의의가 있다고 하겠다. 다만, 우려되는 점은 중국 정부가 외자인수에 대한 규제수단으로 이 제도를 악용할 소지도 배제할 수 없다는 것이다.

국가안전심사의 대상이나 진행절차 등 구체적인 내용은 제IV항에서 살펴보고자 한다.

## □ 시정조치 및 이행관리

상무부는 반독점심사 후 경쟁제한적인 경영자집중에 대해서는 경영자집중행위의 중지, 기한내 주식이나 자산의 처분 또는 영업양도 및 기타 집중 이전의 상태를 회복할 수 있는 조치와 50만 위안 이하의 이행강제금을 부과할 수 있다. 아울러 상무부는 이러한 시정조치를 부과<sup>7)</sup>한 후, 이에 대

5) 이와 관련하여 국무원 발전연구센터(国务院发展研究中心)의 2007년도 연구보고에 의하면, 중국이 이미 개방한 산업분야 중 각 업종별 상위 5위 이내의 기업이 거의 모두 외국자본에 의하여 지배되고 있으며, 중국의 28개 주요 산업 중에서 외국자본이 21개 산업분야에서 다수의 자산지배권(资产控制权)을 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다.

6) 외국자본의 국내기업 인수에 대한 국가안전심사제도는 미국 등 일부 국가에서 이미 시행하고 있는 제도이다. 특히 미국의 엑손-플로리 어법(Exon-Florio Act)은 미국 의회가 1988년 일본 자본에 의한 자국기업의 인수를 막기 위하여 도입한 법으로, 대통령이 국가안보에 대한 위해 여부를 판단하여 외국자본의 투자행위를 규제할 수 있도록 규정하고 있다.

7) 상무부는 반독점법 시행 후, 2011년 11월 현재까지 총 9건에 대하여 시정조치를 부과하였다. 그 중 금지조치는 1건, 제한조치는 8건을 기록하고 있다.

한 이행 여부를 감독하기 위하여 신고인에 대하여 지정기한 내에 제한조건의 집행상황을 보고할 의무를 부과하고 있다. 이 경우 만약 신고인이 제한조건을 이행치 않을 경우 이행명령을 하며, 불응할 경우 이행강제금 부과,<sup>8)</sup> 주식 매각 또는 자산 매각 등의 조치를 취할 수 있다.

그 중 구조적 조치(자산 매각 또는 업무 분리)의 이행<sup>9)</sup>과 관련되는 거래시간(즉, 매각이행기한)은 3개월로 제한하고 있다. 즉, 매각의무자는 매각협의 등을 체결한 날부터 3개월 이내에 해당 자산이나 업무를 매수인에게 인도하는 한편, 소유권 이전 등 관련 법률절차를 완료하여야 하며, 상무부가 동의할 경우에만 그 기간을 연장할 수 있다.

아울러 매각의무자에 대해서는 수탁감독인과 매각수탁인의 위탁, 매각자산의 가치를 유지할 의무가 부과되고 있다. 즉, 상무부가 심사결정한 날부터 15일 내에 수탁감독인의 인선내용을, 수탁단체 개시 30일 전에 매각수탁인의 인선내용을 각각 상무부에 제출하여야 한다.

한편, 매수인의 경우는 경영자집중에 참여하는 경영자와 상호 독립적이고 실질적인 이해관계가 없으며, 인수 후 경쟁을 배제·제한할 가능성이 없어야 한다.

### Ⅲ. 반독점심사의 경쟁제한성 평가

경영자집중에 대한 반독점심사는 먼저 관련시장을 획정한 후, 관련시장에서의 경쟁제한성 여부를 판단하여야 한다.

관련시장(相関市場)이란, 경영자가 일정한 시기 내에 특정한 상품 또는 서비스(이하 “상품”이라 통칭한다)에 대하여 경쟁하는 상품범위(商品范围)와 지역범위(地域范围)를 의미한다. 이와 관련하여 「관련시장 획정에 대한 지침(国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南, 2009. 5. 24. 제정)」에 의하면, 상품의 특성에 따른 시간성이나 지식재산권, 혁신시장 및 기술시장 등과 관련한 문제도 함께 고려하여야 하며, 시장획정에 필요한 구체적인 고려요인과 수요·공급대체분석 및 ‘가상 독점사업자 테스트(SSNIP Test)’를 통하여 관련시장을 획정하도록 명시하고 있다.

한편, 경쟁제한성 여부 판단에 대해서는 「경영자집중 경쟁영향평가규정」에 심사시 고려할 요인과 각 요인별 판단기준을 비교적 상세하게 열거하고 있다. 동 규정에 의하면, 경영자집중 심사는 안건별 구체적인 정황 및 특성에 근거하여 다음 요소를 종합적으로 고려하도록 명시하고 있다. 구체적으로 살펴보면 ① 집중에 참여하는 경영자의 관련시장에서의 시장점유율 및 시장에 대한 통제력 ② 관련시장의 시장집중도 ③ 경영자집중이 시장 진입이나 기술 진보에 미치는 영향 ④ 경영자집중

8) 상무부는 일본 미쓰비시레이온(Mitsubishi Rayon)의 영국 루사이트(Lucite) 주식 취득 건(商务部公告 2009年第28号, 2009. 4. 24.)에 대한 제한조치를 부과하면서 이행을 담보하고자, 이를 위반할 경우 5만~50만 위안의 이행강제금을 사전부과한 바 있다.

9) 보다 자세한 내용은 “중국의 기업결합(경영자집중) 관련 입법 및 심사동향 고찰(경쟁저널 제152호, 2010년 9월, 한국공정경쟁연협회, PP.62~75)” 참고.

이 소비자 및 기타 관련 경영자에 미치는 영향 ⑤ 경영자집중이 국민경제 발전에 미치는 영향 ⑥ 기타 시장경쟁에 영향을 미치는 요소이며, 그 밖에도 단독의 경쟁제한 가능성, 경쟁사업자 간의 공동행위 가능성 및 상·하류시장에서의 경쟁제한성을 함께 평가하도록 규정하고 있다.

이번에 공포된 「경쟁영향평가규정」은 경영자집중 반독점심사 업무를 규범하고, 경영자집중의 경쟁영향을 평가하며, 경영자가 경영자집중 신고업무를 원활히 진행할 수 있도록 지도하는 데 그 목적을 두고 있으며, 궁극적으로는 위에서 열거한 심사요인을 구체화함으로써 기업결합 심사의 예측 가능성을 높인데 그 의의가 있다고 하겠다. 다만, 서두에서도 지적한 바와 같이 각 고려요인별 판단 기준이 아직도 모호하다는 점이 아쉬움으로 남는다.

동 규정이 명시하고 있는 경쟁제한성 평가와 관련되는 각 고려요인별 판단기준을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## □ 단독의 경쟁제한(또는 경쟁사업자간 공동행위) 가능성

경영자집중이 경쟁에 대하여 불리한 영향을 미칠 가능성을 평가할 때는, 먼저 집중이 어떤 경영자가 단독으로 경쟁을 배제하거나 제한하는 능력이나 동기 및 그 가능성을 가져오거나 강화시키는지 여부를 고찰하여야 한다.

또한 집중이 영향을 미치는 관련시장에 소수의 몇몇 경영자가 있을 때는, 집중이 관련 경영자가 공동으로 경쟁을 배제하거나 제한하는 능력이나 동기 및 그 가능성을 가져오거나 강화시키는지 여부를 응당 고찰하여야 한다.

아울러 집중에 참여하는 경영자가 동일한 관련시장의 실제 또는 잠재적인 경쟁자에 속하지 않을 경우, 집중이 상·하류시장 또는 관련시장에서 경쟁을 배제하거나 제한하는 효과를 구비하거나 구비할 가능성이 있는지 여부를 중점적으로 고찰하여야 한다.

## □ 시장점유율 및 시장지배력

시장점유율(市場份額)은 관련시장의 구조, 경영자 및 그 경쟁자에 대한 관련시장에서의 지위를 분석하는 중요한 요소이자, 관련시장에서의 지위를 직접적으로 반영하고 있다.

한편, 집중에 참여하는 경영자가 시장지배력(市場控制力)을 취득하거나 증가시키는지 여부를 판단할 경우 다음 요소를 종합적으로 고려하도록 명시하고 있다. 구체적으로 살펴보면 ① 집중에 참여하는 경영자의 관련시장에서의 시장점유율 및 관련시장의 경쟁상황 ② 집중에 참여하는 경영자의 상품 또는 서비스의 대체정도 ③ 집중과 연관되는 관련시장 내에 집중에 참여하지 않는 경영자의 생산능력 및 그 상품 또는 서비스가 집중에 참여한 생산자의 상품 또는 서비스와의 대체정도 ④ 집중에 참여하는 경영자의 판매시장 또는 원재료 구매시장의 통제능력 ⑤ 집중에 참여하는 경영

자의 상품 구매력이 공급업체를 전환하는 능력 ⑥ 집중에 참여하는 경영자의 재력 및 기술조건 ⑦ 집중에 참여하는 경영자 하류고객의 구매능력 ⑧ 기타 고려할 요소를 들고 있다.

### □ 시장집중도

시장집중도(市場集中度)는 관련시장의 구조를 나타내는 하나의 표현방식(描述)이며, 관련시장 내에서의 경영자의 집중정도를 구현하고 있는데, 일반적으로는 HHI지수(赫芬达尔-赫希曼指数, 简称赫氏指数)와 CRn지수(行业集中度指数)를 이용하여 평가한다. 그 중 HHI지수는 집중과 연관되는 관련시장에 참여하는 각각의 경영자의 시장점유율을 제곱하여 합한 것을 의미하며, CRn지수는 집중과 연관되는 관련시장 중에서 상위 N개 경영자의 시장점유율의 합을 의미한다.

이러한 시장집중도는 경영자집중의 경쟁영향을 평가할 때 고려하여야 할 중요한 요소 중의 하나이다. 통상적인 상황에서는 관련시장의 시장집중도가 높을수록, 집중 후 시장집중도의 증가량이 클수록, 그 집중이 경쟁을 배제하거나 제한하는 효과가 나타날 가능성이 크다. 따라서 어느 경영자집중이 반독점법 제19조가 규정하고 있는 시장지배적 지위 추정요건에 해당될 경우, 일응 관련시장에서의 경쟁을 배제하거나 제한할 가능성이 높다고 판단될 수 있다.

### □ 신규 진입 가능성: 진입장벽 유무 등

경영자집중은 관련시장의 진입장벽을 높일 수가 있다. 즉, 집중 후 경영자는 그가 집중으로 취득하거나, 강화된 시장지배력을 행사하거나, 생산요소·판매경로·기술 우위·핵심시설(关键设施) 등을 통제하는 방식을 통하여 다른 경영자가 관련시장에 진입하는 것을 더욱 어렵게 할 수가 있다.

반면, 경영자집중의 경쟁영향을 평가할 때 잠재적인 경쟁자의 진입에 따른 상쇄효과를 고찰할 수 있다. 즉, 만약에 집중과 연관된 관련시장의 진입이 아주 용이하다면, 집중에 참여하지 않는 경영자가 집중 당사자의 경쟁을 배제하거나 제한하는 행위에 대하여 충분히 반응할 수 있으며, 이를 억제하는 작용을 발휘할 수 있다.

또한 시장 진입의 난이도(市場進入的難易程度)를 판단할 때는 진입 가능성(進入的可能性), 적시성(及時性), 충분성(充分性)을 종합적(全面)으로 고찰할 필요가 있다.

### □ 기술 진보에 미치는 영향

경영자는 집중을 통하여 기술연구개발의 자원과 역량을 더 좋게 정합함으로써 기술 진보에 긍정적인 영향을 가져올 수 있으며, 집중이 경쟁에 미치는 불리한 영향을 상쇄할 수 있다. 게다가 기술 진보가 가져오는 긍정적인 영향은 소비자 이익 증진에 도움이 된다.

반면, 집중은 경영자집중에 참여하는 경영자의 경쟁압력 완화, 그 과학기술 혁신(科技创新)의 동력 및 투입을 감소하는 방식을 통하여 기술 진보에 대한 부정적인 영향을 가져올 수도 있다. 또한 집중에 참여하는 경영자 역시 집중을 통하여 그 시장지배력을 높임으로써 다른 경영자가 관련 기술에 대한 투입·연구개발 및 이를 이용하는 것을 방해할 수 있다.

## □ 소비자 이익이나 다른 경영자에 미치는 영향

경영자집중은 경제효율을 높이고 규모의 경제효과를 실현하며, 범위경제효과, 상품원가의 감소, 상품 다양성을 제고함으로써, 결과적으로 소비자 이익에 긍정적인 영향을 가져올 수 있다.

반면, 집중은 경영자집중에 참여하는 경영자의 시장지배력을 높이고 그가 경쟁을 배제하거나 제한하는 행위를 채택할 능력을 증가시킴으로써, 그로 하여금 가격 인상, 품질 저하, 생산·판매량 제한, 과학기술 연구개발 투자 감소 등의 방식을 통하여 한층 더 소비자 이익에 손해를 미치게 할 수도 있다.

한편, 경영자집중은 관련시장에서의 경쟁자간 경쟁압력을 제고하여 다른 경영자가 상품품질을 높이도록 촉진함으로써 상품가격의 인하나 소비자 이익 증진에 도움이 되게 할 수 있다. 반면, 집중을 통하여 취득하거나 강화된 시장지배력에 의거 집중에 참여하는 경영자는 모종의 경영전략(经营策略)이나 수단을 통하여 집중에 참여하지 않는 경영자가 경영규모를 확대하는 것을 제한하거나 그 경쟁력을 약화시킴으로써, 결과적으로 관련시장의 경쟁을 감소시켜 그 상·하류시장 또는 관련시장의 경쟁을 배제하거나 제한하는 효과를 가져올 수도 있다.

## □ 국민경제 발전에 미치는 영향

경영자집중은 경영규모의 확대와 시장경쟁력 강화에 도움이 되어 결과적으로 경제효율을 높이고 국민경제의 발전을 촉진한다. 반면, 특정한 상황에서는 경영자집중이 관련시장의 유효경쟁 및 관련업계의 건강한 발전을 훼손함으로써 국민경제에 불리한 영향을 조성할 수도 있다.

## □ 공공이익 등에 미치는 영향

한편, 경영자집중을 평가할 때는 위에서 설명한 요소 외에 집중이 공공이익에 대한 영향, 경제효율에 대한 영향, 집중에 참여하는 경영자가 도산기업(濒临破产的企业)인지 여부, 매수인의 상쇄역량(抵消性买方力量) 존재 여부 등의 요소를 종합적으로 고려할 필요가 있다.



## □ 예외인정(豁免) 여부

각국의 산업정책은 직·간접으로 어느 정도 자국의 경쟁정책에 영향을 미치게 되며, 바로 이러한 산업정책적인 배려가 대부분의 국가가 경영자집중(기업결합)에 대한 예외인정제도를 채택하고 있는 중요한 이유 중의 하나라고 볼 수 있다. 오늘날 국제적으로 널리 통용되고 있는 예외인정기준으로는 '경제적 효율성', '국제경쟁력 강화', '회생불가회사 구제' 요건 등이 있다. 다만, 그 구체적인 기준이나 고려요소는 각국이 처한 경제발전의 정도, 법률환경 및 전통의 차이에 따라 다르게 나타나고 있다.

이와 관련하여 중국의 경우 경제적 효율성 및 사회공공이익요건을 채택하고 있으며, 이에 대한 입증책임은 경영자가 부담하도록 규정하고 있다. 즉, 경영자집중이 비록 경쟁을 배제하거나 제한하는 효과를 구비하거나 구비할 가능성이 있는 경우라고 하더라도, 그 집중으로 인한 경제적 효율성이 크거나(즉, 경쟁에 미치는 유리한 영향이 불리한 영향보다 현저히 큰 경우), 사회공공이익에 부합하며 경영자가 해당사유를 충분히 증명할 경우 상무부는 그 경영자집중을 금지하지 않는 결정을 할 수 있다. 이 경우 상무부는 집중이 경쟁에 미치는 불리한 영향을 감소하는 제한조건을 부가하는 결정을 할 수 있다.<sup>10)</sup>

다만, 사견(私見)이지만 사회공공이익요건은 현재 중국 정부가 중점 추진하고 있는 국유경제의 전략적 조정이나 국유기업의 개혁과정에서 필연적으로 파생되는 경영자집중의 폐단(예를 들어, 국유기업의 독과점화 심화 등)을 회피할 수 있는 논거로 악용될 가능성도 있다고 생각된다.

## IV. 국가안전심사

국가안전심사(国家安全审查)란, 외국자본이 국내기업을 인수하거나 기타 방식으로 경영자집중에 참여하는 경우로, 국가안전과 관련되는 경우에 반독점심사와는 별도로 국가안전심사를 진행하는 절차를 의미한다.

이와 관련한 규정으로는 국무원이 제정·공포한 「외국투자자의 국내기업 인수 안전심사제도 수립에 대한 통지(国务院办公厅关于 建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知(2011. 2. 3. 제정, 2011. 3. 4. 시행)」, 상무부의 「국가안전심사규정」 및 「외상투자산업 지도목록(의견수렴안) 《外商投资产业指导目录(修订征求意见稿)》 (2011. 4. 1.)」 등을 들 수 있다.

10) 이와 관련하여 반독점법 제28조 및 「경영자집중 경쟁영향평가규정」 제13은 “경영자집중이 경쟁을 배제하거나 제한하는 효과를 구비하거나 구비할 가능성이 있는 경우 상무부는 경영자집중을 금지하는 결정을 하여야 한다. 다만, 경영자가 그 집중이 경쟁에 미치는 유리한 영향이 불리한 영향보다 현저히 크거나 사회공공이익에 부합하다는 것을 충분히 증명할 수 있는 경우 상무부는 경영자집중에 대하여 금지하지 않는 결정을 할 수 있다. 금지하지 않는 경영자집중에 대하여 상무부는 집중이 경쟁에 미치는 불리한 영향을 감소하는 제한조건을 부가하는 결정을 할 수 있다”라고 규정하고 있다.

## □ 안전심사 체계

안전심사는 국무원의 지도 하에 국가발전개혁위원회와 상무부가 주축이 되어, 외자인수 업종 및 영역의 관련 부문이 회동하는 부처 간의 연석회의에서 담당하도록 규정하고 있다. 이를 담당하는 연석회의의 주요직책은 국가안전에 미치는 영향을 분석하고 안전심사업무 중의 중대한 문제를 논의 하며, 안전심사를 진행 및 결정하는 기능을 수행한다.

## □ 안전심사 내용

국가안전심사는 국방안전이나 국가경제의 안정적인 운영 등에 미치는 영향을 판단하는데, 그 구체적인 내용을 살펴보면 ① 경영자집중이 국방에 필요한 국내 제품 생산능력, 국내 서비스 제공능력 및 관련 설비시설을 포함한 국방안전에 미치는 영향 ② 경영자집중이 국가경제의 안정적인 운영에 미치는 영향 ③ 경영자집중이 사회기본생활질서에 미치는 영향 ④ 경영자집중이 국가안전과 관련된 핵심기술 연구개발능력에 미치는 영향 여부이다.

이와 관련한 국가안전심사의 주요 대상은 군수산업, 에너지, 핵심기술 등의 분야에 집중되고 있다. 구체적으로는 ① 외국투자자가 국내의 군수공업 및 군수공업장비(配套)기업, 핵심적이고 민감한 군사시설의 주변 기업 및 국방안전과 관련되는 기타 기업을 인수(并购)하는 경우 ② 외국투자자가 국내의 국가안전과 관련되는 중요 농산품, 중요 에너지 및 자원, 중요 기초시설, 중요 운송서비스, 핵심기술, 중대한 장비 제조 등의 기업을 인수하여 실질적인 지배권을 취득할 수 있는 경우이다.

이 경우 실질적인 지배권의 취득이란, 외국투자자가 경영자집중을 통하여 국내기업의 경영을 지배하는 주주나 실질 지배자가 되는 것을 의미한다. 그 구체적인 유형으로는 ① 외국투자자, 그 모회사 및 자회사의 인수 후 보유지분총계가 50% 이상인 경우 ② 복수 외국투자자의 인수 후 보유지분총계가 50% 이상인 경우 ③ 외국투자자의 인수 후 보유지분총계가 50% 미만이지만, 그 보유지분의 의결권이 주주회의, 주주총회, 이사회회의 결의에 충분히 중대한 영향을 미칠 수 있는 경우 ④ 기타 국내기업의 경영상 의사결정, 재무, 인사, 기술 등 실질적인 지배권이 외국투자자에게 이전되게 하는 경우로 명시하고 있다.

한편, 국가안전심사의 대상이 되는 경영자집중의 유형으로는 ① 외국투자자가 국내의 비외국인 투자기업의 지분을 인수하거나 또는 증자에 참여하여 그 기업이 외국인투자기업으로 변경 설립되는 경우 ② 외국투자자가 국내 외국인투자기업의 중국측 주주의 지분을 인수하거나 또는 증자에 참여하는 경우 ③ 외국투자자가 외국인투자기업을 설립한 후 그 외국인투자기업을 통하여 국내기업의 자산을 인수하여 그 자산을 운영하거나 또는 그 외국인투자기업을 통하여 국내기업의 지분을 인수하는 경우 ④ 외국투자자가 국내기업의 자산을 직접 인수한 후 그 자산으로 외국인투자기업을 설립하여 그 자산을 운영하는 경우를 들 수 있다.

### □ 안전심사 절차

국가안전심사를 진행하는 주요절차는 사전상담, 신고수리 및 안전심사 여부의 판단, 안전심사(일반심사/특별심사), 결정(시정조치 등)단계로 분류할 수 있다. 이를 각 단계별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 사전상담 및 신고수리

신청자(외국투자자)는 임의절차인 사전상담을 거쳐 상무부에 법정서류를 갖추어 안전심사를 신청할 수 있으며, 이 경우 상무부는 그 서류가 법정요건에 부합될 경우 수리하고, 그 내용을 신청자에게 통지하여야 한다. 이와 관련하여 상무부는 안전심사대상 여부를 판단한 후, 그 심사범위에 속하는 경우 신청인에게 15일 이내에 서면으로 고지하되, 그 후 5일 이내에 연석회의에 심사를 제청하여야 한다.

한편, 법정신청자 외에도 국무원 유관부문, 전국적인 사업자단체, 동종기업 및 상·하류기업이 건의하고, 상무부가 이를 연석회의에 제출한 후 동 회의에서 필요하다고 인정되는 경우도 안전심사 신청이 가능하다. 이 경우 상무부는 건의를 받은 날부터 5일 이내(근무일수 기준이며, 이하 같다)에 연석회의에 이를 제출하여야 한다.

#### ② 안전심사(일반심사/특별심사)

국가안전심사는 일반심사와 특별심사의 2단계로 이루어진다. 먼저 일반심사는 연석회의에서 서면으로 의견을 수렴하는 방식으로 진행되며, 그 기간은 최소 30일 정도이다. 그 구체적인 심사과정은 먼저 연석회의 접수 후 5일 이내에 유관부문에 의견 제출을 요청하며, 이 경우 유관부문은 20일 이내에 이에 대한 의견을 제출하여야 한다. 그 후 연석회의는 전체 의견을 접수한 후 5일 이내에 심사의견을 상무부에 제출하며, 상무부는 그 결과를 통지하여야 한다.

일반심사 결과, 유관부문 모두가 국가안전에 영향을 미치지 않는다고 할 경우 일반심사단계에서 종결하지만, 그렇지 않은 경우 의견 접수 후 5일 이내에 특별심사를 개시하여야 한다.

한편, 특별심사는 국가안전평가 및 평가의견을 종합하여 심사하는데, 그 심사기간은 60일이다. 심사 결과, 의견이 일치할 경우 연석회의의 심사는 종결되며, 그 심사의견을 상무부에 바로 통지하지만, 중대한 의견 불일치가 존재할 경우 국무원의 결정을 거쳐 상무부에 통지한다.

### ③ 심사결과 통지(시정조치 등)

상무부는 연석회의로부터 서면심사의견을 받은 후 5일 이내에 심사의견을 신청인 또는 당사자 및 그 거래를 관리하는 지방상무주관부문에 서면으로 통지하며, 신청인이나 상무부는 그 심사 결과에 따라 다음과 같은 후속조치를 취하여야 한다.

첫째, 국가안전에 영향을 미치지 않는 경우 신청인은 「외국 투자자의 국내기업인수에 관한 규정」 등 관련 규정에 의거 관련 주관부문에 인수거래수속을 하여야 한다.

둘째, 국가안전에 영향을 미칠 가능성이 있고 인수거래를 아직 실시하지 않는 경우 당사자는 그 거래를 중지하여야 한다. 이 경우 신청인은 인수거래를 조정하거나 신고서류를 수정하여 재심사를 받지 않고는 그 인수거래를 신청하거나 실시할 수 없다.

셋째, 외국투자자의 국내기업에 대한 인수행위가 국가안전에 이미 중대한 영향을 조성하거나 조성할 가능성이 있는 경우, 상무부는 유관부문과 함께 연석회의의 심사의견에 의거 당사자의 거래를 중지하거나 관련 지분이나 자산의 양도 또는 기타 유효한 조치를 취함으로써, 그 인수행위가 국가 안전에 미치는 영향을 제거하여야 한다.

## □ 안전심사 신청서류

신청인이 상무부에 안전심사를 정식으로 신청할 때 제출하여야 하는 경영자집중 관련 서류는 다음과 같다.

① 신청인의 법정대표자 또는 그로부터 권한을 위임받은 대표가 서명한 안전심사 신청서 및 거래 상황 설명서 ② 공증 및 인증을 거친 외국투자자의 신분증명 또는 등기증명 및 신용증명서류 ③ 외국투자자 및 관련 기업(실제 지배인, 행동 일치자 포함)에 대한 상황설명서, 관련 국가정부와의 관계 설명서 ④ 인수대상기업의 상황설명서, 규정, 영업증명서, 회계감사를 거친 직전년도 재무보고서, 인수 전후의 조직구조도, 투자기업의 상황설명서 및 영업증명서 ⑤ 인수 후 설립하고자 하는 외상투자기업의 계약서, 규정(정관)이나 합작협약 및 주주 각자가 위임하는 이사회 구성원, 고급관리 명단(사장, 파트너 등) ⑥ (주식 인수의 경우) 지분양도협약이나 외국투자자의 국내기업 증자인수 협약, 인수대상기업의 주주 결의, 주주총회 결의 및 상응한 자산평가보고서 ⑦ (자산 인수의 경우) 국내기업의 의결기구(权力机构)나 소유자의 자산매각 동의, 자산구매협약(구매자산목록, 상황 포함), 당사자 상황 및 상응한 자산평가보고서 ⑧ 인수 후 외국투자자의 의결권이 주주회이나 주주총회, 이사회의 결의, 합작사무 집행에 미치는 영향 설명서, 기타 국내기업의 경영상의 의사결정, 재무·인사·기술 등 실질적인 지배권이 외국투자자 또는 국내외 관련 기업에 이전되는 상황설명서, 위 상황과 관련되는 협약서 또는 문서 ⑨ 기타 상무부가 요구하는 문서이다.

## □ 안전심사 거래당사자의 의무 등

안전심사와 관련되는 거래당사자는 연석회의의 안전심사업무에 협조할 의무가 있다. 즉, 안전심사에 필요한 자료 및 정보의 제공과 함께 관련 질문에 답변하여야 한다.

아울러 신청인은 수리통지를 받은 날부터 거래를 중지하되, 심사과정 중에 거래방안의 수정 또는 거래 취소를 신청할 수 있다. 이 경우 상무부는 5일 이내에 연석회의에 통지하여야 한다.

## V. 맺는말

상무부는 반독점법 시행 이후, 경영자집중을 효율적으로 심사하기 위하여 반독점국을 신설하여 6개 처(處)로 운영하고 있으며, 관련 규정을 지속적으로 정비함으로써 조직이나 제도 측면에서는 거의 선진국 수준에 근접하는 모습을 보이고 있다.<sup>11)</sup> 아울러 외국의 선진 경쟁당국과의 활발한 교류 협력을 추진하고 있으며, 집행 측면에서도 상당한 실적을 거두고 있는 것으로 평가되고 있다. 다만, 이번 양 규정의 제정도 불구하고 아직도 경쟁제한성이나 국가안전을 판단하는 세부기준이 모호한 측면이 아쉬움으로 남는다. 따라서 상무부는 향후 이와 관련된 보다 구체적인 세부기준을 제시함으로써 경영자집중 심사에 대한 예측 가능성과 투명성을 제고하여야 할 것이다.

한편, 상무부가 외국기업의 중국기업 인수나 해외 M&A에 대한 기업결합심사를 강화하고 있는 바, 우리 기업들의 경우 지속적으로 정비되고 있는 중국의 경영자집중제도를 충분히 숙지하는 한편, 최근의 심사동향<sup>12)</sup>이나 국가안전심사대상에 특히 유의할 필요가 있다. 아울러 경영자집중을 추진하는 과정에서는 사전상담제도 및 제한조치협의제도를 적극적으로 활용하여 신속한 심사가 이루어지도록 노력하여야 할 것이다. 공정거래위원회의 경우도 신속하면서도 효과적인 심사를 위해서는 향후 기업결합 관련 조직을 확대 개편하는 한편, 사전상담제도, 조건부 승인제도(즉, 시정조치에 대한 제한조치협의제도) 등의 도입을 적극 검토할 필요가 있다고 생각된다.

11) 상무부 반독점국(反壟斷局)은 경쟁정책처(競爭政策處), 상담처(商談處), 법률처(法律處), 경제처(經濟處), 법집행감찰처(監察執法處), 행정실(辦公室)을 설치하여 사전상담, 반독점심사, 경제분석, 제도 개선, 이행감독업무를 효율적으로 분장·수행하고 있다. 아울러 안건을 처리하는 과정에서 관찰지역의 현지기업 또는 경쟁상황에 대한 조사·평가 등이 필요한 경우, 지방정부의 상무부문에 위탁하여 그 결과를 반영·처리하고 있다. 한편, 제도 측면에서도 2011년 11월 현재 「기업결합신고기준」 등 총 13개의 규정을 제정·시행하고 있으며 「경영자집중 미신고 조사처리 잠행방법」 등을 예정대로 제정할 경우, 거의 완전한 법규체계를 갖출 것으로 전망되고 있다.

12) 반독점법 시행 후, 그동안의 경영자집중 심사결과에서 나타난 주요 특징이나 심사경향을 살펴보면 ① 자국 산업 및 민족브랜드 보호 경향 ② 협의(商談)제도(신고 전 사전상담제도, 제한조치협의제도) 중시 ③ 경쟁제한성 판단과 관련하여 관련 기업이나 단체의견을 중시하는 점 등을 들 수가 있다.

[참 고]

〈 중국의 기업결합 관련 법규 현황 〉

법규 형식	규정 명칭(시행일)
행정법규(총리령)	○ 기업결합 신고기준(2008. 8. 3.)
반독점위원회지침 (법규성 문건)	○ 국무원의 관련시장 확정지침(2009. 5. 24.) ○ 국무원의 외국투자자의 국내기업 인수 안전심사제도 수립에 대한 통지 (2011. 3. 4.)
부문규장(부령)	○ 금융업 기업결합신고 영업액 계산방법(2009. 7. 15.) ○ 기업결합 신고방법(2010. 1. 1.) ○ 기업결합 심사방법(2010. 1. 1.) ○ 기업결합자산 또는 업무분리실시규정(2010. 7. 5.) ○ 경영자집중 경쟁영향평가에 대한 잠행규정(2011. 9. 5.) ○ 외국투자자 국내기업 인수 안전심사제도 실시 규정(2011. 9. 1.)
지침/지도의견 (규범성 문건)	○ 기업결합신고 지도의견(2009. 1. 5.) ○ 기업결합 신고서류 지도의견(2009. 1. 5.) ○ 기업결합 반독점심사지침(2009. 1. 1.) ○ 기업결합 반독점심사절차도(2009. 1. 1.)

\* 이번 〈경쟁저널〉 제159호에 수록된 중국의 경영자집중(기업결합) 심사제도 관련 규정 원문(中文)은, 공정경쟁연합회 홈페이지 [www.ktcf.or.kr](http://www.ktcf.or.kr) → SOS자료 → 연합회 LIBRARY에서 열람하실 수 있습니다.