

중국 행정독점에 관한 경쟁정책적 분석과 시사점

공정거래위원회 카르텔조사과 사무관 | 최홍수*

I. 행정독점)의 정의 및 특징

1. 행정독점의 정의

(1) 개설

행정독점은 경제독점과는 다르며, 경제체제의 전환과정에서 주로 발생하는 일종의 특수 현상으로, 행정권력에 의존하여 산업의 독점적 지위를 얻거나 지역시장을 봉쇄하는 것을 의미한다.

(2) 이론상의 정의

학자들은 행정독점에 관하여 약간씩 다르게 정의를 내리고 있지만, 경제독점과 비교하여 사용하고 있다. 행정독점은 행정기관 및 경제부서가 행정권력에 의지하여 경제활동에 대한 배타적 통제를 통하여 경쟁을 제한하는 행위이다. 즉, 정부가 행정권력을 남용하여 시장경쟁을 제한하는 행위로 정의할 수 있다.

(3) 법적 정의

① 반부정당경쟁법

반부정당경쟁법 제7조 제1항에서는 구입강제(지정사업자의 상품 구매) 및 경영활동 제한의 금지

* 본고는 중국 반독점법 및 행정독점에 대한 관심을 제고함과 동시에 중국정부의 경쟁제한행위와 경제체제 전환과정에 대한 이해를 증진하고자 작성하였다. - 필자 註

1) 행정독점은 경제체제 전환기의 보편적인 문제이지만, 중국에서의 경쟁제한적 행정독점으로 인한 병폐현상은 정치·경제·사회·문화 및 생활영역에 이르기까지 상당한 영향을 미치고 있다. 따라서 중국정부와 전문가 등 각계각층에서 행정독점을 예방하고자 노력하고 있는 상황으로, 본고에서는 중국 행정독점의 원인과 역기능을 분석하여 중국 경제체제의 전환과정을 이해하고 우리기업과 우리에게 주는 시사점과 교훈을 찾아보고자 한다.

를, 제2항에서는 상품유통의 제한, 즉 지역봉쇄 금지를 각각 규정하고 있으며, 정부 및 소속부서가 행정권력을 남용하여 상품의 자유로운 유통을 제한하고 사업자의 정당한 경영활동을 제한하는 것을 행정독점으로 명시하고 있다.

② 반독점법

반독점법 제6장 제32조부터 제37조까지 비교적 자세하게 행정권력 남용에 의한 경쟁제한을 다루고 있으며, 행정기관 및 법률·법규에 의하여 공공사무 관리직능을 위임받은 조직(이하 “공공조직”이라 한다)이 행정권력을 남용하여 구입 강제, 상품의 유통 방해, 입찰참가 제한, 투자·지점 설립 제한 및 독점행위를 강제하는 것과 행정기관이 경쟁제한적 규정을 제정하는 것을 행정독점으로 규정하고 있다.

(4) 행정독점과 경제독점의 비교

행정독점은 주로 정부기관의 행위이고 행정권력을 남용하여 형성되는 독점으로, 행정권력의 개입이 없는 독점은 행정독점이 아니고 경제독점은 행정권력이 아닌 경제력 및 규모의 경제 등에 의하여 형성되는 독점이다. 행정독점과 경제독점은 ‘독점’이라는 점에서 시장경쟁질서와 소비자 후생에 영향을 주게 되며, 양자는 자유롭고 공정한 시장질서를 제한하기 때문에 반독점법의 규제대상이 된다.

2. 행정독점의 특징

(1) 행정기관 및 공공조직의 행위

행정독점의 주체는 행정기관 및 공공조직이다. 여기서 행정기관 및 공공조직은 위로는 국무원 등 중앙정부의 행정기관, 아래로는 성·향·진 등 지방정부의 행정기관은 물론, 정부의 소속기관 및 정부소속 행정권력을 행사하는 사업기관(공공조직)도 포함한다.

■ 행정기관 및 공공조직의 행정독점행위

- 위생방역소의 행정독점행위
 - 시 ○○구 위생국 소속사업기관인 위생방역소가 위생허가증을 발급하거나 위생검사를 하면서, 위생방역소가 식음(음식)업체나 개인 사업자로 하여금 위생방역소가 지정하는 업체가 생산한 소독설비를 구입하도록 하여 사업자의 선택권을 침해하고 공정한 경쟁을 제한하였다.

- 교통관리국의 행정독점행위

□□시 교통관리국은 다른 지역에서 □□시로 들어오는 모든 소화물 운송차량에게 반드시 □□시 소화물 화물운송센터 또는 □□시 주관부서가 승인한 소화물보관소에서 소화물을 처리하도록 하는 규정을 제정하고 시행하였다.

- 가도사무소(街道办事处)²⁾의 행정독점행위

□□시 □□구 □□가도사무소가 ○○맥주업체와 관내 야간시장에서 독점으로 맥주를 판매할 수 있도록 하는 공급계약을 체결한 후, 야간시장내 모든 맥주판매상에게 ○○맥주업체로부터 맥주를 구입하여 판매하도록 하여 경쟁을 제한하였다.

(2) 행정권력의 행사

행정권력의 합법적인 행사는 당연히 행정독점행위에 해당되지 않는다. 행정기관 및 공공조직이 행정권력을 행사할 경우는 법정권한 및 법정절차를 지켜야 하고, 행정기관 및 공공조직이 법정권한과 법정절차를 위반하면서 행정권력을 행사하여 경제활동에 간섭하는 행위는 행정권력을 남용한 행정독점행위가 된다.

(3) 행위의 강제성

행정독점행위는 행정기관 및 공공조직이 발표한 일정 지역내 또는 일정 업종 내에 구속력이 있는 명령적 형식을 띤 규정 및 문서 또는 조건 부과 등과 연관되어 발생하므로, 사실상 강제성을 지니고 있다.

(4) 방법의 다양성

행정기관 및 공공조직은 문서 발송, 수수료 부과, 허가 거절 및 중용, 기업과의 결탁 및 경쟁제한 규정 제정 등 다양한 방식으로 행정권력을 남용하여 경쟁을 제한한다.

① 문서형식

행정기관 및 공공조직이 공문서를 발송하여 시장을 봉쇄하고 상품의 자유로운 유통을 방해하는 경우이다.

- □□현 지방정부가 관내 소재의 질소비료공장을 보호하기 위하여 비료판매상에게 관내 소재의 질소비료공장이 생산한 화학비료를 판매하라고 공문을 발송하면서, 비료판매상이 관외 소재의 공장에서 생산한 화학비료를 판매할 경우는 몰수, 벌금 부과, 영업 취소, 책임자 해임 등의 행정조치를 한다는 내용을 포함하였다.

²⁾ 가도(街道)는 주변에 가옥이 있는 넓은 길이나 거리를 뜻한다. 가도사무소는 지역주민과 관련된 사무를 처리하는 지역사무소로, 우리나라의 주민센터(구 동사무소) 또는 편사무소와 유사한 역할을 하는 곳이다.

② 수수료 부과 등

행정기관 및 공공조직은 다른 지역의 상품(외지상품)이 관내시장(본지시장)으로 진입할 경우는 품질검사, 사전심사 및 추가 수수료 부과 등의 방식으로 외지상품의 본지시장으로의 진입을 제한한다.

- □□성이 외지상품이 본지로 들어 올 때 통과비(入省費)를 부과하고, ○○직할시가 검역소 및 검사소를 설치하여 외지상품의 진입을 방해하였다.

③ 허가증 발급

행정기관 및 공공조직이 신고인 또는 허가신청자에게 신고 접수 또는 허가증을 발급하는 조건으로, 자기가 지정하는 상품을 구매하도록 하고 지정한 상품을 구매하지 않을 경우는 신고 수리 또는 허가증 발급을 거절한다.

- 혼인신고서 혼인신고인에게 접수기관이 지정하는 사진관에서 혼인신고용 사진을 촬영하도록 한다. 위생방역부서가 검사권 또는 허가증 발급권한을 남용하여 위생방역부서가 지정하는 소독용품을 구매하도록 강제한다.

④ 행정기관의 종용

행정기관이 현지 사업자에게 외지에서 상품을 싣고 들어오는 차량에 대하여 통행료(线路费)를 받도록 한다.

- 행정기관이 현지 운송업자들에게 외지상품을 싣고 들어오는 차량에 대하여 통행료를 받도록 하고, 통행료를 납부하지 않는 차량의 진입을 통제하고 차량등록증 등을 압수하도록 한다.

⑤ 행정기관과 기업의 결합

정부와 기업간 업무영역이 잘 구분되지 않아 행정기관과 기업이 서로 결탁하여 행정독점행위를 한다.

- 5개 수도물공급자가 있는 □□현의 주관 부서인 수도물절약팀은, 수도물 대량 사용자들에게 일정기준량을 초과하여 수도물을 사용할 경우에 기준초과량에 대하여 5배의 요금을 부과하겠다고 문서로 통지한 후, A수도공사에서 공급하는 수도물에 대해서만 초과요금을 부과하지 않아, 수도물 사용자들로 하여금 A수도공사의 수도물만을 사용하게 함으로써 다른 4개 수도물 공급자의 영업활동을 제한하였다.

⑥ 경쟁제한적 규정³⁾ 제정

행정기관이 행정권력을 남용한 구체적인 행위를 통하여 시장경쟁을 제한하는 것이 아니라 특정한

3) 경쟁제한적 규정은 중국에서만 유일하게 존재하는 현상이 아니라 다른 나라에서도 존재한다. 중국 경제체제의 특성상 경쟁에 영향을 주는 경쟁제한적 규정이 여러 가지 형태로 제정되어 왔다. 우리나라도 경쟁제한적 법령 및 조례에 대하여 연구한 사례집이 있고(경쟁제한적 법령 등의 협의 사례집(공정거래위원회 2008. 12.)), 경쟁제한적인 지방자치단체 조례·규칙 등에 관한 개선방안연구는(공정거래위원회 2008. 11.) 참조), 최근 미국도 EPA(Environmental Protection Agency)가 2010년 12월 사카린을 인체에 해로운 화학물질로 인정한 규제를 삭제한 사례가 있다.(공정거래위원회 해외경쟁정책동향 제51호 2011. 1. 31. 참조)

규정을 제정하여 경제주체들로 하여금 제정한 규정을 준수하도록 하여 경쟁을 제한한다. 여기서 말하는 경쟁제한적 규정은 광의(廣義)의 개념으로, 행정기관이 제정한 결정, 명령, 방법(办法), 통지 등을 모두 포함한다.

(5) 전국적인 현상

중국 계획경제 하의 행정작용은 모든 경제 분야에 적용되었으므로, 사회주의 시장경제로의 전환 과정에서 행정독점은 일부 지역에서만 발생하는 현상이 아니라 전국적으로 나타난다.

II. 행정독점의 분류

1. 이론상 분류

행정독점에 대하여 다수의 학자들은 지역독점, 행정부서(업종)독점, 행정공사독점 등 세 가지로 분류하지만, 이러한 분류는 기준이 분명하지 않으며 행정공사(대부분은 국유기업)는 지역에서 독점적 지위에 있거나 특정 업종에서 독점력을 행사한다. 따라서 여기에서는 행정독점을 지역독점과 업종독점으로 구분하기로 한다.

(1) 지역행정독점

지역행정독점은 중국의 점진적 개혁정책 중에서 경제의 집권 및 분권에 의한 지역시장 봉쇄와 연관되어 있다. 지역행정독점의 문제는 사회주의 시장경제체제의 확립, 개혁과정 중 이익의 재분배 및 중앙과 지방의 권력구조조정 등의 문제와 관계된다. 지역행정독점은 '횡적독점'이라고도 하며, 지방정부가 행정권력을 이용하여 경쟁을 제한하는 것으로 형태가 다양하지만, 주로 지방보호와 시장분할의 형태로 나타난다. 지방보호는 거래, 투자, 재정, 환경무역 및 불법거래(밀수·위조 등) 단속 분야 등 여러 분야에서 발생하고 있으며, 시장분할은 제품 및 요소(자본, 노동)시장의 지역분할로 나타난다.

① 검문소(关卡) 설치

관할 행정구역의 경계지역 및 교통 요지에 검문소를 설치하여 본지상품의 유출을 막고 외지상품의 유입을 차단한다.

② 검사 및 허가제도

관할 행정구역 내에서 외지상품을 판매할 경우, 일정한 허가를 받게 하거나 보고기준 및 검사기준을 상향하여 외지상품의 본지시장의 진입을 차단한다.

③ 압류 및 과태료 부과

외지상품을 운송·보관·판매과정에서 압류하거나 과태료를 부과하는 등 행정수단을 이용하여 외지상품의 본지시장의 진입을 제한한다.

④ 공동경영 제한

본지의 대기업 및 우수기업과 외지기업 간의 협력과 공동경영을 제한하여, 본지의 자금과 기술이 외지로 이전되거나 외지의 자금과 기술이 본지로 유입되는 것을 막는다.

⑤ 차별적 취급

본지기업과 외지기업에 대하여 가격, 수수료, 조세 부담 및 환경통제 등에서 차별적 취급을 한다. 지방정부가 물가관리수단을 이용하여 외지기업의 상품가격을 본지기업의 상품가격보다 높게 책정한다.

(2) 업종행정독점

업종행정독점은 국유경제가 비교적 집중된 분야, 특히 일부 자연독점과 관련되고 국가 경제안전과 공공이익 및 국민경제에 매우 중요한 업종 분야에 집중된다. 행정독점과 관련된 업종의 경쟁촉진 문제는 필연적으로 국유기업의 개혁과 국유자산관리 등의 문제와 관련된다. 업종행정독점은 '종적독점'이라고도 하며, 업종을 주관하는 행정기관 및 공공조직이 행정권력을 이용하여 해당 업종에서의 경쟁을 제한하는 것을 의미한다. 일반적으로 특정업종(업계)에 한정되지만 범(凡)지역적일 수도 있다.

- 석유업종 및 항공업종을 예로 들면, 국가경제무역위원회가 '38호 문건' 등의 경제정책을 수립하여 석유 도·소매 분야에 민간자본의 투자를 막았고, 민항총국은 여러 차례에 걸쳐 '할 인금지령'을 반포하여 항공사의 가격할인을 금지하는 등 가격경쟁을 제한하였다.

(3) 지역행정독점과 업종행정독점의 차이점

지역행정독점과 업종행정독점은 몇 가지 점에서 차이가 있다. 먼저, 지역행정독점은 지방의 이익을 보호하고, 업종행정독점은 관련 부서 및 업종의 이익을 보호한다. 둘째, 지역행정독점은 동종(同種) 상품을 생산하는 사업자 간의 경쟁을 제한하고, 업종행정독점은 동종 상품보다는 업종 간의 경쟁을 제한한다. 셋째, 지역행정독점의 결과로 지역봉쇄가 나타나고, 업종행정독점의 결과로는 업종 간의 봉쇄가 나타난다. 마지막으로, 지방정부는 주로 지역행정독점의 주체이고, 중앙정부의 주관부서가 주로 업종행정독점의 주체가 된다.

2. 법적 분류

(1) 반부정당경쟁법상의 행정독점

반부정당경쟁법은 정부 및 소속부서가 행정권력 남용하여 경쟁을 제한하는 행위(제7조), 즉 행정독점을 제2장의 '부정당한 경쟁행위'에서 규율하고 있고, 제30조는 행정독점에 대하여 상급기관에서 시정명령을, 사안이 중대한 경우는 동급 또는 상급기관에서 직접적인 책임자에게 행정처분(징계조치)을 하도록 명기하고 있다. 제7조는 정부 및 소속부서의 구입 강제 및 경영활동의 제한이나 상품의 유통 제한만을 금지할 뿐이고, 정부 및 소속부서의 차별행위와 입찰참가 제한 등으로 야기되는 행정독점에 관한 규정이 없기 때문에 여러 가지 방식으로 발생하는 행정독점을 규율하지 못하고 있다. 이러한 점에서 반부정당경쟁법의 행정독점에 관한 규율체계가 합리적이지 못하고 실효성이 없다는 견해도 제기되고 있다.

(2) 반독점법상의 행정독점

반독점법은 제1장 총칙, 제2장 독점협약(壟斷協議, 카르텔), 제3장 시장지배적 지위의 남용, 제4장 기업결합, 제5장 행정권력 남용에 의한 경쟁제한(행정독점), 제6장 독점행위에 대한 조사, 제7장 법률 책임, 제8장 부칙 등 총 8장 57조로 구성되어 있다. 현행 반독점법 제6장 '경쟁을 제한하는 행정권력의 남용'에서 제32조부터 제37조까지 행정권력 남용에 의한 경쟁제한, 즉 행정독점을 비교적 자세하게 규율하고 있지만, 입법과정에서 행정독점을 반독점법에 포함하여야 하는지 여부에 대한 찬반(贊反)논쟁(부정설과 긍정설)이 활발하게 일어났다.

① 찬반논쟁

부정설을 주장하는 학자는 행정독점에 대한 제재는 의심할 필요가 없지만, 반독점법으로 규율할 필요가 없거나 반독점법으로 소기의 목적을 달성할 수는 없다고 생각한다. 이들은 행정독점은 행정권력의 남용이라는 점을 고려하여 행정법으로 규제를 하여야 한다고 주장하면서, 계획경제에서 시장경제로 전환하는 시기에 있는 국가의 상황을 고찰함으로써 체제 전환국가의 반독점법에 규정된 행정독점은 선포적인 의미만 있을 뿐 실질적인 의미는 없다고 지적한다.

긍정설을 주장하는 학자는 행정독점은 경제독점과 마찬가지로 독점의 범주에 속하고 경쟁을 제한하는 것이므로 두 가지는 어느 정도 유사성이 있다고 본다. 그리고 시장의 경쟁준칙을 위반하는 것이므로 행정독점을 반독점법에 포함시켜야 하고, 반독점법의 규정을 통하여 행정독점을 방지하여야 한다고 주장한다. 이들은 행정독점을 반독점법에서 규율한다면 경제적 의미가 있을 뿐만 아니라 정치적인 의미도 있다고 보고 있다.

② 행정독점에 관한 규정

반독점법 제32조부터 제36조까지는 행정기관과 공공조직이 행정권력을 남용하여 경쟁을 제한하는 내용을 규율하고 있다. 구체적으로 제32조는 구입 강제(지정사업자의 상품 구매), 제33조는 지역 봉쇄(외지상품의 유통 방해)의 금지유형으로 수수료 차별(제1항), 검사기준 차별(제2항), 행정허가제도(제3항), 검문소 설치(제4항), 기타(제5항)를 규정하고 있다. 제34조는 입찰참가 제한, 제35조는 투자 제한 및 지점(分支) 설립 제한, 제36조는 독점행위 강제에 관한 내용을 제시하고 있다. 제37조는 행정기관만이 행정권력을 남용하여 경쟁제한적 내용을 포함하는 규정을 제정하지 못하도록 하고 있다. 행정기관과 공공조직의 법적 책임에 관해서는 제51조에서 규정하고 있다. 제51조 제1항은 상급기관이 행정기관과 공공조직의 행정독점행위에 대하여 시정하고 책임자를 법에 따라 처분하도록 하고 있다. 반독점법 집행기관은 범위반행위를 한 행정기관 또는 공공조직의 상급기관에 처리를 건의할 수 있도록 하고 있다.

(3) 두 법의 비교

두 법의 규정 대상은 유사하지만, 반독점법에서는 반부정당경쟁법의 행정독점에 관한 규정보다 행정독점에 관하여 구체적으로 규정하고 있다. 국가발전개혁위원회(이하 “발개위”라 한다)와 국가공상행정관리총국(이하 “공상총국”이라 한다)은 반독점법에 근거하여 하위규정인 반가격독점규정(발개위령 2010년 제7호)과 행정권력 남용 경쟁제한행위 금지규정(공상총국령 2010년 제55호)을 각각 제정함에 따라, 반부정당경쟁법 상의 행정독점에 관한 규정은 사실상 사문화(死文化)된 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 행정독점의 발생 원인

중국의 개혁은 정부의 주도 하에 공산주의 계획경제에서 시장경제로 진입하는 경제체제의 전환인바, 체제 전환의 과정에서 행정독점이 복잡하게 발생한다. 여기서는 행정독점의 발생 원인을 행정중심주의, 경제체제, 경제주체, 법률 및 장벽 등 5개 분야로 나누어 설명한다.

1. 행정중심주의

중국은 봉건사회에서 황제의 권력을 대표하는 행정권의 뿌리가 사회 구석구석까지 뿌리내려, 사회의 관리는 모두 행정기관을 중심으로 이루어지는 행정중심주의가 형성되었다. 1949년 신(新)중국 설립 이후 30여 년 동안 정부는 계획경제체제 하에서 행정수단을 이용하여 경제를 관리하였으며, 기업의 경제활동은 완전히 정부에 의하여 좌우되었다. 전통적인 행정중심문화와 계획경제체제의 융합에

의하여 정부에서 대중에 이르기까지 가치관, 문화, 정서 등 모든 분야에서 정부가 경제를 관리하는데 익숙해졌다. 이와 같은 행정중심문화적인 요인이 행정독점의 주요한 발생 원인으로 작용하고 있다.

2. 경제체제상의 원인

(1) 지역간 불균형 및 시장경제체제의 미성숙

중국은 신규(新舊)체제의 전환⁴⁾과정 중이어서 시장경제의 배양과 발육을 위해서는 시간이 필요하고 이러한 상황이 행정독점이 출현하는 근원이 되었다. 각 지역의 경제발전수준이 서로 달라 상대적으로 낙후된 지방정부는, 행정수단을 이용하여 본지사업을 보호하고 본지기업이 경쟁으로부터 받는 충격을 막아내는 상황이 진행되었다.

(2) 개혁조치의 괴리

개혁과정에서 개혁조치가 현실과 맞지 않은 점과 정치제도의 개혁이 상대적으로 지연되는 점, 그리고 업종간 경제가 분명하지 않은 것도 행정독점이 발생하는 토양이 된다. 또한 경제부처 및 부서에 대한 권한의 위임이 불명확하고, 경제부처 및 부서의 행정권력 남용에 대한 감독도 철저하지 않아 행정독점이 발생하였다.

(3) 이중경제⁵⁾의 운영

경제체제 개혁 이후에 정부와 기업이 비록 어느 정도 분리되었지만, 여전히 이중경제가 존재하고 행정부서가 기업에 대하여 간섭할 권한이 남아 있었다. 따라서 기업의 경영권이 완전히 보장되지 않았고, 행정기관이 기업에 대하여 간섭을 하면 할수록 행정권력을 남용하는 공간이 확대되었다.

4) 중국의 행정독점 생성의 근본 원인은 고도의 중앙집권적 계획경제체제에서 시장경제체제로 변화하는 체제의 전환이다. 계획경제체제에서는 중앙정부에 고도로 권력이 집중되어 있기 때문에 기업은 정부에 속하면서 정부의 관리를 받았다. 정부가 생산계획, 물자 배급, 자금 조달 및 운영, 인력 배치, 경영자 및 관리자의 임명, 제품 분배, 이윤 취득 및 적자 보조 등의 모든 업무를 처리하였다. 기업은 독립된 경영권이 없이 정부의 경제계획을 준칙으로 삼았다. 중국의 체제 전환은 국가가 주도하는 점진적인 과정이자 일종의 '위에서 아래로'의 체제 전환이다. 정부주도형의 사회주의 시장경제체제를 구축하는 과정에서는 체계적인 경쟁 시스템을 완비하는데 시간이 필요하다.

5) 1984년 후반기에 개혁·개방의 중심이 농촌에서 도시로 바뀌면서, 중국정부는 이중가격(계획가격과 시장가격의 병행) 제도를 실시하여 계획경제에서 이중경제(계획경제와 시장경제의 병행)로 전환되었다. 개혁·개방은 전국적으로 확산되었지만, '일물이가(一物二價)' 현상이 나타나 권력을 이용하여 사리사욕(私利私慾)을 취하는 경향도 출현하여 심각한 사회적 문제(부패·매점매석 등)가 발생하였다. 이에 따라 중국공산당은 1987년 말에 '정부가 시장을 조절하고 시장이 기업을 인도하는(政府調節市場, 市場引導企業) 전략'을 추진하였다.

3. 경제주체상의 원인

(1) 정부와 기업의 지대⁶⁾추구

'지대추구(地代追求, Rent-Seeking)란 정부의 힘, 즉 행정권력을 빌어 경제적 이익을 추구하는 비생산적인 활동이라고 말할 수 있다. 기업은 시장을 개척한 후, 정부에게 다른 기업이 진입을 못하도록 요구하고 독점적 지위를 유지하여 초과이윤, 즉 지대(地代)를 확보한다. 행정기관은 불필요한 비용을 기업에 분담시키거나 강제로 징수하고, 행정기관에 불리한 정보를 폐쇄하기도 하여 특정기업에 편의를 제공하고 기업의 지대추구에 협조한다.

(2) 정기(政企, 정부와 기업) 분리 불철저

계획경제에서 중앙정부 혹은 지방정부는 주요 사업을 독점적으로 경영하였고, 주관부서는 국유자산의 소유자이면서 경영자의 역할도 담당하였다. 주관부서는 정부의 하위부서로서 직접 경영활동을 병행하여 경영과 소유가 분리되지 않았고, 행정기관의 역할과 기업의 역할을 동시에 하였다. 시장경제로 전환하는 과정에서 소유(정부)와 경영(기업)은 법적으로 분리되어 소유기능은 국유자산 관리부서로 편입되었지만, 주관부서는 소속국유기업의 경영권, 특히 조직임명권을 확보하려고 하였다.

(3) 간부심사제

간부심사제는 지방간부가 해당 지방정부의 경제적 이익에 관심을 가지는 것 이외에 간부의 정치적 이익에 관심을 가지게 한다. 더욱이 "관리가 한 임무를 맡으면 한 곳을 부유하게 하여야 한다"를 강조하면서, 각 지방정부의 수뇌나 부서 간부들은 지방 발전을 위하여 본지시장을 보호하고 자원 배분의 현지화를 강화하게 되어 중복투자현상이 나타났다. 그러나 중복투자는 오히려 본지경제를 더욱 보호하게 되었다.

(4) 공업우선전략(추월전략)⁷⁾

계획경제시대의 정부는 공업을 우선 발전시키는 전략을 시행하여 원자재 가격을 인위적으로 억제하고 공산품의 가격을 높여, 원자재와 공산품 간의 가격 괴리로 인하여 공업기업이 많은 지대수익을

6) '지대'란, 사전적으로는 토지 사용의 대가로 지불하는 사용료로 임금, 이윤, 이자 등과 같은 수입의 일종이다. 중국에서는 '조(租)라고 부르는데, 여기서는 정당하지 않는 방법으로 얻는 이윤을 의미한다.

7) '추월전략'이란 경제 체제와 국민당의 저항 등으로 인하여 공산당 정권의 존망(存亡)이 경제 회복에 달려 있는 상황에서 구(舊) 소련이 중공업 우선 발전전략을 추진하여 경제력을 강화시킨 것을 모방하여, 중국이 구 소련처럼 "영국을 추월하고 미국을 따라잡자(超英赶美)"라는 구호 하에 공업화 실현과 중공업을 우선 성장시키려는 전략이었다. 그러나 무모한 추월전략은 중국경제에 엄청난 불균형과 낭비를 초래하고 중복투자가 발생하여 지역 행정독점이 출현하는 원인이 되었다.

얻었다. 개혁·개방 이후 지방정부도 공업기업을 발전시키는데 전력을 다하면서 원자재에 대한 과도한 수요를 유발하였다. 각지의 지방정부는 본지기업이 원자재를 확보하기 위하여 원자재의 유출을 제한하자, 지방간 누에고치전쟁, 양모(羊毛)전쟁, 석탄전쟁 등이 잇따라 발생하였다.

4. 산권⁸⁾ 및 법률상의 원인

(1) 산권의 불명확

산권(产权)을 보호하는 것은 유한자원의 유효한 이용에 도움이 되고, 모든 사회의 경제이익을 증가시킨다. 중국은 경제체제 전환과정에서 다양한 산권에 대한 경계가 모호하여 정부기관과 소속부서가 기업경영에 쉽게 간섭할 수 있는 공간을 제공한다.

(2) 복잡하고 다양한 법규

개혁·개방 이래 법률·제도가 체계적으로 완비되지 않았고, 법규 제정 주체도 다양하여 법규 충돌이 발생한다.

① 법규 제정 주체의 다양함

중국은 법규 제정 주체가 다양하다. 예를 들면, 전국인민대표회의 입법, 전국인민대표회의 상무위원회 입법, 국무원 행정법규, 지방성급인민대표대회 입법, 지방성급인민대표 상무위원회 입법, 자치조례, 국무원 각부규장, 성급인민정부규장, 경제특구입법, 대도시입법 등이 있고, 경제특구입법은 경제특구인민대표회의, 상무위원회입법, 경제특구인민정부규장 등이 있다. 이렇게 복잡하고 다양한 법규체계에서 법률과 법규 및 규장 간에 충돌이 쉽게 발생한다.

② 법규의 중복

법규 제정 주체가 복잡하고 다양하다보니 법규 중복현상이 심각하다. 소비자 권익 보호에 관한 법률을 예로 들면, 1993년 10월 31일 전국인민대표회의 상무위원회 제4차 회의에서 '중화인민공화국 소비자 권익 보호법'이 통과된 후, 전국 대다수의 성·시급 인민대표대회 상무위원회에서 소비자 권익을 보호하는 기존 법규를 개정하거나 새로운 법규를 제정하였다.

- 요령성(辽宁省)과 관내 심양시(沈阳市), 무순시(抚顺市), 안산시(鞍山市)는 '요령성 중화인민공화국 소비자 권익 보호법 실시 규정', '심양시 소비자 합법권익 보호 규정', '무순시 소비자 권익 보호 방법(办法)', '안산시 소비자 권익 보호 조례' 및 '심양시 소비자 합법권익 보호 실시 방법(办法)' 등 여러 가지 소비자 권익과 관련되는 지방성 법규를 각각 가지고 있다.

8) 산권에 대한 개념은 다양하지만, 여기서는 '어떤 경제적 물품을 배타적으로 지배하는 권리'라고 하기로 한다. 우리나라의 재산권과 유사한 용어라고 할 수 있다.

③ 법규의 충돌

다양한 입법체제 및 불명확한 입법권한으로 말미암아 법규 간의 충돌이 발생한다. 법규 충돌의 형태는 법률 간의 충돌, 법률과 행정법규 간의 충돌, 법률·행정법규와 지방법규 간의 충돌, 지방법규와 정부·부서규장 간의 충돌로 나타난다.

(3) 부서의 이익 합법화

중국의 입법과정은 극히 복잡하고 다양하며 부서 행정권은 매우 강력하다. 전국인민대표대회와 지방인민대표대회 입법은 주로 행정 주관부서에서 기초하고, 법률은 행정법규로 구체화하여 시행하여야 하므로 법률과 법규는 행정기관과 분리되어 존재할 수 없는 것이 되었다. 이러한 상황에서 주관부서는 부서의 이익을 각종 법률과 법규에 교묘하게 끼워 넣어 부서 이익을 합법화할 기회가 많고 항상 적극적으로 입법과정에 참여하려 했으며, 입법과정에서 부서 간의 충돌도 발생하였다.

(4) 반독점법의 미제정

중국에서 반독점법이 제정되기 이전에는 행정독점에 대하여 규율하는 법규가 거의 없었으므로, 행정독점을 방지하거나 제재할 수 있는 방법이 없었던 점도 행정독점이 만연되는 중요한 원인이 되었다.

(5) 법치주의의 미성숙

중국에서는 관시(关系, 관계)문화가 존재하고, 법치주의가 성숙되지 않은 점도 행정독점이 발생하는 환경을 조성한다.

5. 장벽에 의한 원인

(1) 지방보호장벽

지방보호장벽은 '지방보호주의' 또는 '지역봉쇄'라고도 하는데, 지방정부 및 소속부서가 행정권력을 남용하여 외지상품의 본지시장의 진입을 제한하거나 본지상품의 외지시장으로 이동을 제한한다. 지방보호장벽의 특징 중 하나는 지방정부가 행정권력을 남용하여 전국시장을 지역시장으로 분할하는 것으로, 상품의 지리적 이동을 제한한다는 것이다. 더 나아가서는 자금, 기술, 인력의 지역적 이동을 제한하거나 본지기업과 타지기업과의 지역간 협력을 제한하는 것도 포함된다.

(2) 부서보호장벽

부서보호장벽은 부서이기주의에서 출발하여, 정부부서가 행정권력을 남용하여 업종 및 거래를 제한하는 등 시장을 분할하는 것이다. 여기에서는 업종행정독점에 해당되고, 정부부서는 중앙정부의 주관부서와 지방정부의 주관부서가 모두 해당된다.

(3) 퇴출장벽

공공기업이 제공하는 전력, 수도, 가스 등은 주민생활의 필수품이고, 생활필수품을 공급하는 기업의 퇴출은 실업 증가, 공공재 공급의 차질 등으로 사회적 부담을 증가시킬 수 있다. 따라서 중국정부는 이들 공공기업의 퇴출을 제한하는 경우가 많았다.

IV. 행정독점의 역기능

1. 경제체제 전환상의 역기능

(1) 사회주의 시장경제체제의 확립 저해

행정독점은 시장의 역할을 제한하고 공정한 경쟁을 제한하며, 상품과 서비스의 지역간 이동을 저해하여 진정한 수요공급의 관계를 반영하지 못한다. 또한 행정독점은 업종내 및 업종간 경쟁을 제한하며, 시장 진입 및 퇴출을 저해하고 낙후된 사업을 보호함으로써 산업구조의 조정도 곤란하게 만든다. 결과적으로는 산업규모의 발전도 막아 사회주의 시장경제체제의 확립을 어렵게 한다.

(2) 체제 개혁의 방해

행정독점은 정부기구의 개혁 및 거시조정을 억제한다. 일단 행정독점이 형성되면 행정독점 관련자는 행정권력을 이용하여 행정독점지위를 유지한다. 행정권력과 경제적 이익이 연결되면 손쉽게 부패현상이 발생하여 체제 개혁에 저항하게 된다.

2. 경제주체상의 역기능

(1) 기업의 자율경영권 침해

중국기업의 경영권도 많이 개선됐지만 정부가 운영하던 사업부서가 간판만 바뀐달은 기업(翻牌公

司)과 정부가 주식을 소유하고 있는 기업(控股公司) 등은 대외적으로 기업이라는 명칭만 달았을 뿐, 대내적으로는 여전히 정부의 간섭이 많고 행정적인 방법으로 운영되어 기업의 경영권이 보장되지 않았다. 이러한 점에서 중국정부는 개혁 목표 중 하나로 기업의 자율경영권을 중요시하고, 특히 국영 기업으로 하여금 시장경제가 요구하는 현대기업제도⁹⁾의 도입을 가속화하고 있다.

(2) 혁신 부족 및 저효율

지방보호주의는 단기적으로는 본지기업에게 어느 정도 이익을 가져다주지만, 전국적인 전체 생산 측면에서 보면 오히려 손해가 된다. 지방보호주의가 보호하는 것은 낙후된 분야로, 보호기간 동안에는 어느 정도의 이익을 얻을 수 있다. 그러나 보호를 받는 기업은 관리 개선을 절실히 느끼지 못하고, 제품 개량을 추진하거나 기업의 경쟁력을 높일 생각을 하지 못하게 된다. 결국에는 '행정보호주의'라는 깃발 뒤에 숨어 세월만 보내다가 도태되고 만다.

(3) 소비자 이익 침해

지방정부의 본지시장에 대한 보호와 외지상품에 대한 봉쇄로 야기된 시장분할은 가격신호를 왜곡하였다. 보호를 받는 본지기업은 높은 가격으로 일시적으로는 더 많은 이윤을 얻을 수 있지만, 사회적 원가가 매우 높아지고 소비자는 외지상품보다 높은 가격으로 본지제품을 구매하게 되어 소비자 이익은 줄어든다.

(4) 사업자단체(行业协会)¹⁰⁾의 경쟁제한

체제 전환과정에 있는 중국에서 사업자단체의 성격이 매우 미묘하고 '준정부적'인 성향이 상당히 많아, 일부 사업자단체는 정부부서와 거의 비슷하거나 관료적인 색채가 더욱 농후하다. 사업자

9) 개혁·개방 이전에는 정부가 기업을 경영하고 적자를 정부가 보조하였지만, 현대기업제도는 기업의 자율경영을 보장하고 기업의 손익을 기업이 직접 담당하게 하려는 제도이다. 지방정부의 보호를 받는 국유기업이 효율적인 경영을 하지 못하고 지방정부의 재정수입에 기여하지는커녕 오히려 지방재정에 부담을 주게 되자, 중국정부는 1990년대 중반부터 '국유기업 민영화 정책'을 시행하였다. 2005년 국무원은 비공유자본(민간자본)이 독과점업종인 전력, 통신, 철도, 민간항공, 석유화학업종 등에 진입하는 것을 허용하고, 개혁을 가속화하고자 '개체 사영업 등 비공유제 경제발전 장려에 대한 의견'을 발표하였다. 2006년에는 국유자산감독관리위원회(이하 "국자위"라고 한다)는 「국유자본조정 및 국유기업 구조조정 추진에 대한 지도의견」을 발표하였고, 2008년에 반독점법이 시행되었지만 일련의 세부규정이 없어 민간자본의 진입이 어려웠다. 2008년 미국발(發) 글로벌 금융위기가 발생하자, 중국정부는 125개의 대형 국유기업에 경기부양자금의 90%에 해당하는 4조 위안의 자금을 공급함으로써 국유기업의 영역이 확대되고 민간기업의 영역이 상대적으로 축소되었다. 2010년 6월 말까지 중국내 125개 중앙기업이 보유하고 있는 국유자산의 총액은 2조 133.94억 위안으로 2008년 대비 10.71%가 증가하였다. 국자위 직속 중앙기업의 수는 2003년 196개에서 2010년 125개로 감소하였지만, <포춘>지가 선정한 세계 500대 기업에 포함된 중국의 중앙기업 수는 2003년 6개에서 2009년 30개로 증가하였다.

10) 중국의 '업계협회'(行业协会)란 용어는 공정거래법상 '사업자단체'라는 용어와 개념이 유사하여 사업자단체라고 번역하였다. 공정거래법상 사업자단체라 함은 "그 형태 여하를 불문하고 2 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 그 연합체"를 말하는 데, ○○협회, ○○조합, ○○연합회 등이 이에 해당된다.

단체는 정부부서의 행정간섭과 같은 습관이나 방법을 답습하여 업계의 이익만을 추구하고 소비자 이익을 외면하는 경우도 많다.

- 석가장(石家莊)시 도시환경위생협회 세차전문위원회가 2007년 5월에 시 전체 세차가격을 50% 정도 인상한 '가격인상통지문'을 사업자에게 하달하였는데, 그 인상내용은 "세차가격 소형차량 1대당 15위안, 중형차 1대당 20~30위안, 대형차 1대당 40~60위안"이었다.

- 사업자단체가 2007년 6~7월에 사발면 제조업자들에게 사발면 가격을 공동으로 인상하도록 하였다. 이 사안은 반독점법에 사업자단체와 관련된 내용을 명기하게 되는 계기가 되었다.

3. 시장질서상의 역기능

(1) 시장기능의 상실

중국에서 효율이 좋은 기업은 종종 자원과 행정적 제약을 받아 사업영역을 확장할 수 없고 효율이 낮은 기업은 시장에서 퇴출되어야 함에도 불구하고, 정부의 지원 하에 사업을 지속적으로 운영하는 등 우수한 기업이 이기지 못하고 열등한 기업이 도태되지 않아서 시장기능이 제대로 작동되지 못하였다.

(2) 시장분할

시장분할은 주로 각지의 정부가 본지의 이익을 위하여 행정규제수단을 통하여 외지자원의 본지시장 진출을 제한하거나 본지자원의 외지로의 이동을 제한하였다. 1980년대 중후반에는 시장분할로 말미암아 주로 본지자원의 외부 이동을 제한하는 형태로 '담뱃잎전쟁', '면화전쟁', '누에고치전쟁', '돼지전쟁' 등 여러 가지 '원료전쟁'이 발생하였다. 1990년대에는 구매자 시장이 출현하면서 제품과 서비스 시장 이외에 산권시장을 포함하는 자본시장과 노동시장에서도 시장분할 및 장벽현상이 존재하였고, 더 나아가 기술장벽까지도 나타났다.

① 자원시장

자원 유출의 제한대상은 담뱃잎이나 누에고치 등과 같은 농산원료이며, 직접적으로 유출을 제한하거나 비용을 부과하는 등 간접적으로 제한한다. 담뱃잎을 예를 들면, 지방정부는 담배농가에 화학비료나 종자 등과 관련한 보조금을 지급하고 재배기술도 지도하면서, 담뱃잎 수확계절만 되면 담뱃잎 산지에서 자원이 외부로 유출되지 않도록 단속하게 된다.

② 제품시장

지방정부는 통상 행정규제수단을 통하여 진입장벽을 설치하여 외지기업의 제품이 본지시장에 진출하는 것을 제한하면서 본지기업의 이익을 보호한다. 지방정부 혹은 정부부처가 공문서 하달, 회의

개최, 비용 부가 등의 공개적인 방법으로 외지상품의 진입을 제한하거나 기술장벽 설치 등과 같은 비공개적인 형태로 외지상품의 진입을 제한한다.

③ 자본시장

자본시장의 시장분할은 주로 투자 제한과 사업 제한 등과 같은 유형으로 나타난다. 외지기업이 본지기업을 합병하고자 할 경우, 허가를 내주지 않고 본지기업의 자금 유출을 제한하며 본지에서 외지기업의 투자활동을 제한한다. 외지기업이 진출을 원하는 분야에 대하여 본지정부는 종종 도시계획, 환경 보호, 산업 발전 등의 명의를 빌어 외지기업의 사업신청을 허가하지 않거나 혹은 고의적으로 심의시간을 지연시킨다.

④ 노동시장

업종별·직업별로 외지인의 고용을 허가하거나 제한하고, 본지기업이 외지인을 고용할 경우는 별도 비용을 납부하여야 한다. 일부 업종은 외지인에 대하여 일정한 학력과 자격증 등을 요구하기도 한다.

(3) 비교우위의 상실

비교우위는 국가간 자유무역의 기본이론이면서, 국내에서 다른 지역 간의 상품 이동에도 적용된다. 국내지역 간의 상품 이동이 자유롭지 못한 상황에서 행정독점이 형성되는 지역은, 해당 지역의 낙후된 경제를 방지하고 자원의 특화를 저해하여 경쟁력을 악화시킨다.

(4) 중복투자

중복투자와 지방보호는 서로 인과관계이다. 지방정부가 지방보호와 본지기업 지원을 통하여 비교우위를 고려하지 않고, 무분별한 투자를 통하여 고수익 산업을 발전시켜 생산능력의 과잉과 악성 경쟁을 야기한다.

(5) 시장질서 및 법질서 교란

행정독점의 본질은 행정권력의 남용이라는 점에서, 국가 및 행정부의 권위를 상실시키고 정부행정에 대한 불신을 초래한다. 기업계에는 권력을 숭배하고 공무원에게 뇌물을 제공하는 등 정경유착의 풍토가 조성된다. 아울러 공무원은 지방의 이익과 부서의 이익을 이용하여 사익(私益)을 추구하고 행정재량의 범위를 넓히는 방법으로 기업의 경제활동에 부당하게 간섭하여, 결국 시장질서를 교란시키게 된다.

V. 행정독점과 관련하여 고려할 문제

1. 경제체제상의 문제

중국인 사회주의 시장경제체제를 확립하는 것을 개혁·개방의 목표로 삼고 있고, 개혁·개방을 지속적으로 추진하면서 공정한 시장질서를 유지하고 경쟁 주체의 합법적 이익을 보호하려고 하는데, 행정독점은 이러한 개혁·개방을 방해한다.

2. 법률상의 문제

반부정당경쟁법 제30조 및 반독점법 제51조에는 행정독점에 대하여 상급기관이 시정하도록 규정하고 있지만, 몇 가지 측면에서 문제를 제기할 수 있다. 첫째, 행정독점을 시정하는 시정기관이 특정된 기관이 아니라 각 사안마다 상급기관이 다르기 때문에 시정기관도 각 사안마다 달라진다. 둘째, 행정독점 시정기관의 다원화는 비전문성을 유발하고 동일하고 유사한 행정독점행위에 대하여 시정수준이 달라질 수가 있다. 셋째, 상급기관이 행정독점을 처리할 때 공무원들 간에 비호(官官相护, 관관상호)하고 사정을 봐주거나 관대하게 처리할 수 있기 때문에, 법 조항의 실효성이 의문시 되고 시정기관의 공정성 및 객관성을 확보할 수 있느냐는 문제가 발생한다. 마지막으로, 반독점법은 행정독점에 관한 별도의 규정이 있는 경우는 별도의 규정에 따라 처리하도록 명기하여 행정독점에 대한 반독점법의 적용범위가 절대적으로 줄어들어, 반독점법 상의 행정독점에 관한 규정은 선언적인 규정이 될 수도 있다.

VI. 결어: 우리기업에 대한 시사점과 우리에게 전해주는 교훈

중국에서는 행정독점현상이 정치·경제·사회·문화·생활영역에 이르기까지 상당한 영향을 미쳐 왔으며, 현재도 진행되고 있다. 이에 따라 중국정부는 물론 전문가 등 각계각층에서 행정독점을 방지하고 예방하는데 힘을 기울이고 있는 상황에서, 행정독점이 우리에게 주는 시사점을 기업과 정부 및 국민의 입장으로 바라보는 기회를 갖기를 바란다.

1. 우리기업에 대한 시사점

(1) 반독점법에 대한 인식 제고

우선 중국정부의 반독점법 집행 강화, 특히 외국기업에 대한 법 적용을 강화하는 움직임에 적절하게 대응할 필요가 있다. 중국정부는 반독점법 시행 이후 외국기업에 대한 기업결합심사와 카르텔 행위 등에 대한 법 집행을 강화하고 있다. 또한 제도적으로도 중국의 반독점법 집행기관은 강력한 조

사권한과 집행권한을 동시에 보유하고 있기 때문에 관련 법규를 위반할 경우는 강력한 제재조치가 뒤따를 것이다. 따라서 중국내 우리기업이나 향후 중국에서의 사업 추진을 계획하고 있는 기업들은 반독점법을 반드시 숙지하고 적절하게 대응하여야 할 것이다.

(2) 행정독점에 대한 대응 강화

아직까지 우리나라에는 중국의 반독점법 집행 강화에 대하여 기업결합, 카르텔, 시장지배적 지위 남용 등의 전통적인 경쟁법 분야에 대해서만 관심을 갖고 있었다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 행정독점은 체제전환국인 중국에서 시장경쟁을 제한하는 대표적인 요인으로, 그 역사적·사회적 맥락과 함의(含意)를 철저히 검토하고 이해하여야 한다.

그러므로 중국에서 사업을 영위하고 있거나 계획하고 있는 우리기업들은 행정독점이 무엇인지를 정확하게 이해하여 그 예방방안을 마련하고, 행정권력 남용에 의한 경쟁제한 피해가 발생했을 경우의 대응전략도 수립하여야 한다.

2. 우리에게 전해주는 교훈

(1) 경쟁제한적 자치법규

현재 우리나라는 국민경제에서 차지하는 지방자치단체의 역할이 점점 커지고 자치입법의 영역이 확대되고 있어, 자치법규(조례·규칙)에 의하여 자유롭고 공정한 경쟁을 제한하는 경쟁제한적 규제 사례가 늘어나고 있다. 지방자치단체의 특수성과 자율성 및 지역경제의 육성이라는 측면에서 본지 지역의 사업자를 지원하는 지역개발적 논리에 근거한 자치법규는, 전체 국민경제적 측면 혹은 국제경제적 측면에서 경쟁을 왜곡시키고 시장에 미치는 피해가 크다고 할 수 있다. 그러므로 자치법규에서 규율하고 있는 경쟁제한적인 내용을 검토하여 시장경쟁을 촉진하고 기업의 기술혁신과 창의적 활동을 유도하여, 궁극적으로 지역 및 국가경제의 효율성을 제고하고 소비자의 후생을 증대시킬 수 있는 방향으로 나아가야 한다.

(2) 지방보호주의

우리나라에서 지방자치의 비중이 커지면서 지방의회를 중심으로 지방자치단체가 중앙정부나 다른 지방자치단체를 상대로 갈등을 유발하는 경우가 종종 발생하고 있고, 지역주민과 연계하여 집단이기 주의적인 주장이 등장하는 경우도 발생하고 있다. 그러나 향후 지역 간에 본지의 사업자나 시장을 보호하기 위하여 경쟁을 제한하는 경우도 발생할 수 있을 것이다. 아직까지 이와 같은 문제가 현실적으로 표면화되지는 않았지만, 중국의 행정독점에 대한 대응 사례 등을 면밀히 검토하여 향후 발생 가능한 문제의 해결을 위한 기초자료로 활용하여야 할 것이다.

※ 지면 사정상 참고문헌은 생략합니다.