



# 중국 반독점법의 개정과 시사점(1)

2022.07.27

지난 2022년 6월 24일 중국 반독점법(反壟斷法)(이하 개정된 반독점법을 “개정 법”이라 약칭함)이 전국인민대회 상무위원회에서 심의, 통과되어 2022년 8월 1일 시행을 앞두고 있습니다. 금번 개정 법은 2007년 중국의 반독점법이 제정된 이래 15년만에 처음으로 이루어진 전면적인 개정입니다. 저희는 금번 개정의 중요성과 내용의 방대함을 감안하여 개정 법의 주요 내용을 두 차례에 나누어 소개해 드리고자 합니다. 우선 본 뉴스레터에서는 경영자집중(기업결합) 신고를 제외한 나머지 사항에 대한 주요 개정 내용과 시사점을 말씀드리고, 다음으로 경영자집중(기업결합) 신고에 관한 주요 내용을 소개할 예정입니다.

## 1. 독점합의<sup>1</sup>에 관한 개정사항

독점합의에 관한 주요개정 사항은 수직적 독점합의에서 ① 재판매가격유지행위(RPM)에 관한 경영자<sup>2</sup>의 증명책임, ② 안전지대(Safe Harbor)의 법률적 근거 마련 및 ③ 다른 경영자로 하여금 독점합의를 하도록 조직(교사), 방조하는 행위에 관한 규제조항의 신설입니다.

### 가. 수직적 독점합의에서의 재판매가격유지행위 관련 개정

#### (1) 개정 내용

“수직적 재판매가격유지행위(RPM)에서 경영자가 제3자에 대한 재판매상품의 가격이나 최저가격을 고정하는 경우, 경영자가 해당 독점합의가 경쟁을 배제하거나 제한하는 효과가 없다는 점을 증명하는 경우에는 금지하지 아니한다(제18조 제1항, 제2항)”라는 내용이 신설되었습니다.

#### (2) 시사점

중국의 반독점 규제당국인 시장감독관리총국은 기존에 재판매가격 유지행위(RPM)에 대하여 엄격한 금지와 예외적인 허용이라는 원칙을 유지해왔는데, 최고인민법원은 이른바 해남유태[海南裕泰(2018)]사건에서 재판매가격 유지행위가 경쟁을 배제, 제한하는 효과가 있는지 여부를 기준으로 위법성 여부를 심사한 바 있습니다. 본 조항은 이러한 규제당국의 규제 실무와 법원의 위법성 심사기준 사이에 존재하던 불일치 상황을 해결하면서 해당 독점합의가 경쟁을 제한하거나 배제하는 효과가 없다는 점을 경영자가 증명하면 이러한 합의가 법 위반에 해당되지 않는다는 점을 분명히 하였습니다.

### 나. 수직적 독점합의에서의 안전지대(Safe Harbor) 설정

#### (1) 개정 내용

“경영자가 관련 시장에서의 시장점유율이 반독점규제당국이 정하는 기준보다 낮다는 것을 입증한 경우 및 기타 조건을 충족한 경우에는 이를 금지하지 아니한다(제18조 제3항)”라는 내용이 신설되었습니다.

## (2) 시사점

중국 규제당국은 과거 자동차 산업 관련 반독점가이드(关于汽车业的反垄断指南)에서 시범적으로 안전지대에 관한 사항을 규정한 바 있습니다. 즉, 수직적 독점합의를 한 경영자가 관련 시장에서 30% 이하의 시장점유율을 가지고 있는 경우에는 시장지배력이 없는 것으로 추정해 왔는데 금번에 이러한 규제실무를 입법화하였습니다.

한편, 시장감독관리총국은 2022년 6월 27일 공개한 독점합의금지규정 의견수렴안(禁止垄断协议规定征求意见稿)에서 그 기준을 좀더 구체화하여 “경영자 및 거래상대방의 관련 시장에서의 시장점유율이 15%이하이고, 경쟁을 제한하거나 배제한다고 입증되지 않은 경우에는 이를 금지하지 아니한다”고 규정하여 안전지대의 적용 기준을 보다 명확히 하였습니다. 주의할 것은 안전지대 기준은 수직적 독점합의에 한해 적용되는 것으로 수평적 독점합의에는 적용되지 않는다는 것입니다.

## 다. 독점합의의 조직(교사), 방조행위에 대한 규제

### (1) 개정 내용

“경영자가 다른 경영자들을 조직(교사)하여 독점합의에 이르게 하거나 다른 경영자의 독점합의를 실질적으로 방조하는 행위를 금지한다”는 내용이 신설되었습니다(제19조).

### (2) 시사점

본 법 제19조의 신설은 입법적인 측면에서 축복합의(轴辐协议, Hub-and-spoke collusion)에 관한 법률적 근거를 마련했다는 데 의의가 있습니다. 축복합의란 핵심적인 역할을 담당하는 경영자가 중심축이 되고, 이를 둘러싼 다른 경영자가 일종의 바퀴살이 되어 다양한 수단을 활용하여 수직적 내지 수평적 독점합의를 하는 것을 말합니다. 현행 반독점법은 규제대상을 “경쟁관계에 있는 경영자” 및 “경영자와 거래상대방”으로 제한하고 있고, 산업협회(行业协会)에서 그 산업에 종사하는 경영자들에게 독점합의를 조장하는 행위를 제한하는 것을 제외하고는 타인으로 하여금 독점합의에 이르게 하는 행위를 금지하는 명시적인 규정이 없었습니다. 특히 온라인 플랫폼 경영자가 해당 플랫폼에 입점한 경영자들을 조직하여 담합하는 행위 등에 대해서는 법률상의 규제 근거가 없었는데, 본 조항을 신설함으로써 이러한 유형의 담합 행위에 대한 규제 근거를 마련했다고 할 수 있겠습니다.

## 2. 온라인 플랫폼 경영자의 독점행위 규제

### 가. 개정 내용

경영자의 데이터, 알고리즘, 기술, 자본의 우위 내지 온라인 플랫폼 규칙 등을 이용한 독점행위를 금지하고, 특히 온라인 플랫폼 시장에서 시장지배적 지위 남용행위를 금지한다는 규정이 신설되었습니다(제9조, 제22조 제2항).

### 나. 시사점

중국 규제당국은 2021년부터 알리바바를 포함하여 급격히 성장하고 있는 수십 개의 온라인 플랫폼 기업들의 반독점법 위반행위를 조사하여 책임자에 대한 면담 또는 행정처분을 부과해왔고, 2021년 2월 7일에는 플랫폼 경제영역에서의 반독점가이드(平台经济领域的反垄断指南)를 시행하여 온라인 플랫폼 시장의 반독점 규제 강화를 예고해 왔는데 본 법의 개정을 통하여 이러한 규제의 법률적 근거를 마련하였

습니다.

또한, 2022년 8월 1일 개정 법의 시행과 관련하여 시장감독관리총국이 후속 세부 지침으로 공개한 시장지배적 지위 남용행위 금지규정의 견수령안(禁止濫用市場支配地位行為規定征求意见稿)에서도 시장지배적 지위를 가지고 있는 온라인 플랫폼 경영자가 플랫폼 내 경영자와 경쟁하는 경우에는 정당한 이유 없이 혜택을 받을 수 없다는 내용을 포함시켜 당국의 규제의지를 보여주고 있습니다.

### 3. 검찰의 민사공익소송제도의 도입

#### 가. 개정 내용

금번 개정 법을 통하여 검찰의 민사공익소송제도가 도입되었습니다. 민사공익소송제도란 경영자가 독점행위를 실행하여 사회공공이익에 손해를 초래할 경우, 시급 이상의 검찰청이 법원에 공익소송을 제기할 수 있는 것을 말합니다(제60조).

#### 나. 시사점

일반기업이나 소비자들이 시장지배력이 있는 기업의 독점행위에 대해 소송을 제기하고자 하는 경우에는 입증책임의 부담, 과도한 소송비용의 부담, 손해배상 소송에서 승소 해도 실질적인 손해를 보전 받기 어렵다는 점 및 승소가능성이 낮다는 점 등 여러가지 어려움에 봉착하게 되고, 이러한 이유로 제소를 포기하는 경우가 적지 않았습니다. 이에 독점행위에 관한 규제당국의 행정적 규제 이외에도 검찰의 민사공익소송제도를 도입함으로써 독점행위에 대한 사법적인 규제의 범위를 확장하였습니다.

### 4. 과징금 산정기준 상향

#### 가. 개정 내용

금번 개정은 ① 기존에 과징금 처분이 없었던 위법행위에 대해서도 과징금 처분을 신설하고, ② 과징금 산정기준을 대폭 상향 조정하였으며, ③ 독점합의에서의 법정대표자의 개인책임을 신설하였습니다.

< 개정 전후 과징금 기준 비교 >

행위유형	개정 전	개정 후
<b>독점합의</b>		
독점합의 달성 및 이행	불법소득을 몰수; 전년도 매출액의 1%~10%	불법소득 몰수; 전년도 매출액의 1%~10%; 전년도 매출액이 없는 경우, 500만 위안 (한화 약 9억 7천만원 상당 <sup>3</sup> ) 이하의 과 징금 부과

독점합의 달성 및 미이행		50만 위안(한화 약 9천 7백만원 상당) 이하의 과징금	300만 위안(한화 약 5억 8천만 원 상당) 이하의 과징금
개인 책임(법정대표자, 주요 책임자, 직접 책임자)		/	100만 위안(한화 약 1억 9천만 원 상당) 이하
경영자가 다른 경영자로 하여금 독점합의를 달성 또는 기타 경영자가 독점합의를 달성하도록 실질적 방조를 제공한 행위		/	전술한 3조의 내용을 준용함(경영자가 다른 경영자를 조직, 방조하여 독점합의를 달성하는 과정에, 전 3조의 해당사항이 있으면 각 위3조의 과징금기준을 준용하여 적용)
산업협회가 해당 산업에 종사하는 경영자로 하여금 독점합의를 하도록 하는 행위		50만 위안 이하; 등록 말소	300만 위안 이하; 등록 말소
<b>경영자집중(기업결합)</b>			
경영자 집중 미신고	경쟁 배제 또는 제한 효과가 있거나 있을 우려	50만 위안 이하; 필요 조치를 취하여 시장경쟁상황을 회복	전년도 매출액의 10% 이하; 필요 조치를 취하여 시장경쟁상황을 회복
	경쟁 배제 또는 제한 효과가 없는 경우	50만 위안 이하	500만 위안 이하
<b>규제당국의 심사와 조사에 협조하지 아니하는 경우</b>			
자료 제공을 거부하거나 허위 자료를 제공하거나 증거 은닉, 소각, 이전 등	개인	10만 위안 이하	50만 위안 이하
	법인 포함 단체	100만 위안 이하	전년도 매출액의 1%이하; 전년도 매출액이 없거나 계산하기 어려운 경우, 500만 위안 이하

## 나. 시사점

### (1) 과징금 금액의 대폭 확대

금번 개정 법은 과징금 부과 기준을 대폭 상향 조정하였고 독점합의에 참여한 법정대표자 개인에 대해서도 과징금 조항을 신설하는 등 독점행위에 대한 처벌을 대폭 강화했습니다. 나아가 위 표에서 상술한 모든 위법행위 유형에 관하여 해당 위법행위로 초래된 영향이 중대하거나 특별히 심각한 결과를 초래한 경우에는 규제당국이 과징금의 2배 이상 5배 이하까지 액수를 산정하여 부과할 수 있도록 하였습니다(본 법 제63조). 이는 지난 2021년 12월 30일부터 시행되고 있는 우리나라의 공정거래법에서도 확인할 수 있는 부분으로 각국의 경쟁당국이 과징금 금액을 대폭 확대하고 있는 추세를 알 수 있습니다.

### (2) 과징금의 산정 기준인 “매출액”기준의 명확화 필요

경영자들에 대한 과징금의 대폭적인 상향 조정과 함께 주목해야 할 필요가 있는 점은 과징금 산정의 기준이 되는 매출액과 관련하여 이를 위법행위와 관련된 “관련 상품”의 매출액을 기준으로 산정할 것인지 위법행위와 관련이 없는 기업의 “전체 상품 매출액”을 기준으로 할 것인지에 관한 쟁점입니다. 비록 규제당국의 규제실무는 물론 최고인민법원도 2021년 과징금부과처분 취소소송(海南省盛华建设股份有限公司诉海南省市场监督管理局)에서 모두 경영자의 “전체 상품 매출액”을 기준으로 과징금을 산정하는 것으로 결론을 내렸지만, 금번 개정 법

은 이러한 내용을 명확하게 규정하고 있지는 않았기 때문에 향후 마련될 세부 시행규칙의 내용을 예의주시할 필요가 있습니다.

## 5. 시사점

중국은 그 동안 한국을 포함한 다른 나라에 비해 반독점행위에 대한 입법상의 정치함이나 규제 의지가 높은 편이 아니었습니다. 1978년에 이르러서야 개혁개방을 통해 중국적 특색의 사회주의의 시장경제 제도를 채택하면서, 빠른 시간 안에 경제 발전을 이룩하기 위해서는 먼저 규모가 큰 중국 국내기업을 육성할 필요가 있었기 때문입니다.

그러다 보니 중국의 반독점법은 2007년 제정될 당시 입법 자체에 대해서는 환영을 받았음에도 내용이 너무 추상적이고 모호해서 마치 양날의 검과 같이 중국기업과 외국기업에 대해 이중잣대로 활용되었다는 오해를 받았던 것도 사실입니다.

하지만 금번 개정을 통해 반독점법을 대하는 중국의 태도가 변화하고 있음을 감지할 수 있습니다. 중국 반독점법 제정 당시 다소 추상적이었던 부분들이 중국 경제의 발전에 따라 반독점법의 적용 영역이 확대됨으로써 좀더 체계적이고 구체적으로 개정되었다는 점에 가장 큰 의미가 있고 시사하는 바도 크다고 하겠습니다. 중국도 이제는 온라인 플랫폼 기업을 중심으로 덩치가 큰 자국기업들이 많아지고 산업도 복잡 다양해지면서 산업 생태계를 정화시킬 필요가 있다고 판단한 것으로 보이고, 이러한 판단이 입법으로 구체화되고 있다는 점에 주목해야 합니다.

특히 그 동안은 주로 기업결합이나 독점합의에 다소 편향된 규제 분위기였고, 시장지배적 지위 남용이나 불공정거래와 같은 행위영역은 상대적으로 규제가 덜한 영역이었습니다만, 금번 개정을 통해 향후에는 이러한 분야도 더 이상 무풍지대로 남지 않을 것으로 예상됩니다. 금번 개정 법의 시행과 관련하여 시장지배적 지위남용금지를 포함한 6개의 세부 시행규칙의 의견수렴안이 현재 공포되어 있다는 점도 주목해야 합니다.

앞으로 중국에서도 공정거래와 관련한 컴플라이언스 이슈에 보다 관심을 갖고 적절한 준비와 대응을 해야 할 것으로 보입니다. 특히 금번 개정 법의 시행과 관련한 추가적인 세부 입법 동향에 주목하면서 이와 관련이 큰 기업들은 대비에 만전을 기해야 할 것으로 보입니다.

<sup>1</sup> 한국 공정거래법상 “부당한 공동행위”를 의미합니다.

<sup>2</sup> 한국 공정거래법상 “사업자”에 해당합니다.

<sup>3</sup> 인민폐 : 한화의 환율을 2022년 7월 24일 1:193.95 기준으로 환산한 금액입니다.

## 관련구성원

### 원종재

변호사

+86-10-8447-5343

jjwon@shinkim.com

### 허욱

변호사

02-316-1723

whuh@shinkim.com

## 전해성

외국변호사

+86-10-8447-5343

hsquan@shinkim.com

## 석근배

변호사

02-316-4640

gbseok@shinkim.com

## 최재혁

변호사

02-316-1734

jhyukchoi@shinkim.com