

현대차집단중국유한회사의 ‘끼워팔기’ 등에 대한 소고

공정거래위원회 사무관, 중국인민대학 법학박사 | 박 제 현

중국의 상무부는 2008년 10월 14일 현대·기아자동차(즉, 현대차집단중국유한회사)의 ‘끼워팔기, 판매목표 강요’ 등의 불공정거래행위에 대하여 자동차수입허가증 발급(进口汽车许可证申领) 업무를 일시중지(暂停)하는 강력한 시정조치를 취하였다. 이는 중국에 진출한 외국기업의 불공정 거래행위에 대한 중국정부의 강력한 규제 의증을 읽을 수 있는 하나의 사건으로 인식되고 있다. 이 글에서는 이번 시정조치에 대한 법적용 문제를 간략하게 검토해 보고자 한다.

I. 사건의 개요

중국자동차유통협회(中国汽车流通协会)는 “중국의 기아자동차가 자동차를 공급하면서 2008년 1월부터 중개상(经销商, 딜러 또는 판매대리점)에 대하여 인기차종에 비인기차종을 끼워 팔거나 (이하 ‘끼워팔기’), 재고차량의 인수강제(즉, ‘물량 밀어내기’) 등을 통한 과도한 판매목표를 설정¹⁾ (이하 ‘판매목표 강요’)하는 등 불공정거래행위를 한다”는 내용을 상무부에 신고하였다. 이에 따라 감독부서인 상무부의 ‘기계전기과학기술산업사(机电科技产业司, 이하 ‘기전사’로 약칭)’는 현대·기아자동차에 대해 해결방안 제시를 요구하면서 자동차수입허가증 발급업무를 일시중지(暂停)하였다.²⁾ 이러한 수입허가증 발급중지조치는 올해 6월의 렉서스에 이어 두 번째 사례가 되고 있다.

한편, 상무부의 기전사는 현대·기아자동차가 중개상들이 제기한 문제를 완전히 해결(예를 들어, 재고물량의 원만한 해소방안 제시 등)할 경우에 그 수입허가증 발급업무를 재개할 방침이라고 밝히고 있다.

1) 2008년도 현대·기아자동차의 수입자동차 판매목표는 5만5,000대이나 9월 말까지의 판매물량은 약 3만대 수준(약 55%)으로, 판매가 부진한 것으로 파악되고 있다. 한편, 최근 중국 내의 자동차 판매가 부진하여 원래의 판매목표를 유지할 경우 대부분의 딜러들이 과도한 재고 부담으로 자금 압박 및 위험에 처하고 있으며, 심지어는 이로 인한 도산 가능성이 있는 것으로 보도되고 있다.

2) 北京晨报, '08.10.14자 보도(<http://www.morningpost.com.cn/article.asp?articleid=148361>)

II. 법 적용 문제 검토

이러한 유통업체의 불공정거래행위에 대해 중국 정부당국이 조치할 수 있는 법적 근거는 크게 일반법규와 경쟁법규 등 2가지 측면에서 검토해 볼 수 있다.

1. 자동차거래 관련 규정

중국에서의 수입자동차 판매는 독점수입판매권을 허가받은 총판(总经销商)이 자동차를 수입한 후, 딜러(经销商)를 통하여 소비자에게 판매하는 유통구조를 형성하고 있다. 현재 상무부가 운용하는 '자동차거래정책(汽车贸易政策, 상무부령 2005년 제16호, 2005.8.10)'은 주로 자동차 판매, 중고차 유통, 자동차부품의 유통, 자동차 폐차, 자동차 대외무역 등에 대하여 규율하고 있는데, 같은 규정 제14조는 자동차 수입판매와 관련하여 총판(즉, 수입상)의 중개상에 대한 '불평등한 거래 조건의 요구, 판매목표의 강제 또는 끼워팔기의 강요, 임의계약 해제' 등의 불공정거래행위를 할 수 없도록 규정하고 있다.

〈 자동차거래정책의 관련 법조문 〉

제14조 자동차공급업체(즉, 자동차 생산기업 및 총판)와 중개상(판매대리점)은 서면계약체결을 통하여 쌍방의 권리와 의무를 명확히 하여야 한다. 자동차공급업체는 중개상에 대해 지도와 기술지원을 제공하여야 하며, 불평등한 거래조건을 요구하거나 위탁판매수량의 설정(즉, 판매목표) 및 끼워팔기를 하도록 강제하여서는 아니 된다. 또한, 임의로 판매대리점과의 거래관계를 해제하여서는 아니 된다.

또한, 상무부·국가발전 및 계획위원회·국가공상행정관리총국(이하 '공상총국'으로 약칭) 3개 부처가 공동으로 제정·공포한 '자동차브랜드판매³⁾관리시행방법'(汽车品牌销售管理实施办法, 商

3) 동 규정 제3조에 의하면, 자동차브랜드판매(汽车品牌销售)는 자동차공급업체(汽车供应商) 또는 그로부터 권한을 위임받은 자동차브랜드 중개상이 통일된 점포 명칭, 표지(즉, 리벨, 로고), 상표 등을 사용하여 자동차 경영활동에 종사하는 행위를 의미한다. 한편, 자동차공급업체(汽车供应商)는 자동차브랜드중개상(汽车品牌经销商)을 위하여 자동차자원(汽车资源)을 제공하는 기업으로서 자동차 생산기업과 자동차 총판(汽车总经销商)을 포함하며, 자동차브랜드중개상은 자동차공급업체(汽车供应商)로부터 권한을 위임받아 자동차브랜드 판매방식에 따라 자동차판매 및 서비스 활동에 종사하는 기업을 의미한다.

务部、发展改革委、工商总局令2005年第10号, 2005.2.21) 제24조에 의하면, 자동차 공급업체(즉, 자동차 생산기업 및 총판)는 중개상에 대해 경영활동에 관여하거나 판매목표의 할당 또는 끼워팔기를 강요할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 같은 규정 제39조는 자동차시장의 질서를 유지·보호하고, 소비자와 자동차공급업체 및 브랜드판매대리점의 합법적인 권익을 보호하기 위하여, 상무주관부문과 공상행정관리부문은 각자의 직책 범위 내에서 유효한 조치를 취하도록 규정하고 있다.

이를 근거로 감독부서인 상무부의 기전사는 현대·기아자동차에 대해 그 해결방안의 제시를 요구하면서 자동차수입허가증 발급업무를 일시중지하는 강력한 조치를 취한 것이다.

< 자동차브랜드판매관리시행방법 관련 법조문 >

제24조 자동차공급업체는 자동차브랜드중개상(즉, 판매대리점 또는 딜러)에게 경영위임계약 이외의 시공·설비 구입 및 경영활동을 간여하여서는 아니 되며, 위탁판매 수량을 규정하여 강제하거나 브랜드 끼워팔기를 하도록 강제하여서는 아니 된다.

제39조 상무주관부문과 공상행정관리부문은 자동차거래행위나 자동차거래시장에 대한 감독·관리를 강화하고, 법에 의거 위법한 경영행위를 조사·처리하며, 시장질서를 유지·보호하는 한편, 소비자와 자동차공급업체 및 브랜드판매대리점의 합법적인 권익을 보호하기 위하여 각자의 직책 범위 내에서 유효한 조치를 취하여야 한다.

2. 경쟁법의 적용

가. 반부정당경쟁법

현대·기아자동차(즉, 현대차집단중국유한회사)의 판매대리점에 대한 불공정거래행위는 반부정당경쟁법(反不正当竞争法) 제12조가 규정하고 있는 끼워팔기 또는 구속조건부거래행위에 해당되므로 동 법의 적용대상이 된다.

다만, 이 법은 동 위반행위에 대한 법률책임조항을 규정하고 있지 아니하여 행정지도만 가능하다. 필자가 보기에는 이번 상무부의 수입허가증 발급중지조치가 '반부정당경쟁법'을 적용할 경우의 법적인 한계를 감안한 것일 수도 있다고 생각된다. 최근 주관부처인 공상총국은 이러한 문제점을 해소하기 위하여 동 위반행위에 대해서도 위법한 소득의 몰수 및 과징금(또는 과태료) 부과 조치 등을 취할 수 있도록 법 개정을 추진 중에 있다. 따라서 향후에는 일반사업자의 끼워팔기 등의 불공정거래행위에 대해서는 이 법을 적용하여 시정조치할 것으로 보인다.

〈반부정당경쟁법의 끼워팔기행위 등 관련 법조문〉

제12조 경영자는 상품을 판매하면서 구매자의 의사에 반하여 상품을 끼워 팔거나 기타 불합리한 조건을 부가하여서는 아니 된다.

한편, 소매상과 공급업체간의 불공정거래행위를 방지하고 조화로운 상업환경을 조성하고자 상무부 등 5개 부처가 제정·공포한 '소매상과 공급업체간의 공정거래관리방법(零售商供應商公平交易管理办法)⁴⁾' 제18조에서도 공급업체의 끼워팔기행위를 금지하고 있으며, 이를 위반할 경우에는 같은 규정 제23조에 의거 시정조치, 과징금 부과(최고 3만원) 및 사회공표명령을 할 수 있도록 규정하고 있다.

〈소매상과 공급업체간의 공정거래관리방법 관련 조문〉

제18조 공급업체(供應商)는 상품을 공급(供货)하면서 다음과 같이 공정한 경쟁을 방해하는 행위에 종사하여서는 아니 된다.

1. 소매상이 주문하지 않는 상품을 강제로 끼워 파는 행위
2. 소매상으로 하여금 다른 공급업체의 상품판매를 제한하는 행위

제23조 소매상(零售商) 또는 공급업체가 이 규정을 위반할 경우, 다른 법률·법규가 규정한 경우에는 그 규정을 따른다. 별도 규정하지 않는 경우에는 시정조치를 명령(责令改正)하며, 위법소득이 있는 경우에는 위법소득 3배 이하의 과징금(违法所得三倍以下罚款)을 부과할 수 있다. 다만, 최고금액은 3만원을 초과(最高不超过三万元)할 수 없다. 위법소득이 없는 경우에는 1만원 이하의 과태료(一万元以下罚款)를 부과할 수 있다. 아울러 사회에 공표(向社会公告)할 수 있다.

나. 반독점법

중국 반독점법(反垄断法) 제17조 제5호(끼워팔기 또는 구속조건부거래행위)에 의거한 시장지배적지위남용행위(滥用市场支配地位的行为)의 적용대상이 되기 위해서는 같은 법 제19조가 규정하

4) 이 규정은 상무부가 주관하여 국가발전 및 계획위원회, 공안부, 세무총국, 공상총국이 계약법(合同法), 반부정당경쟁법, 가격법(价格法) 등 법률·법규에 의거하여 2006년 10월 13일자로 5개 부처 연합으로 공포(2006年第17号令)하였으며, 동년 11월 15일부터 시행하고 있다.

고 있는 시장지배적사업자 추정요건에 해당되어야 하는데, 2007년 기준 현대·기아자동차의 중국 자동차시장점유율은 약 6% 수준에 불과하며, 자동차시장을 수입자동차시장으로 확정할 경우에도 상위 3개사의 시장점유율이 약 50% 수준⁵⁾이므로 동 불공정거래행위에 대한 시장지배적지위남용 행위 적용 가능성은 크지 않는 것으로 판단된다.

한편, 시장지배적 지위를 남용하여 반독점법을 위반한 경영자에 대해서는 같은 법 제47조에 의거 위법행위의 중지명령, 위법한 소득의 몰수조치 및 과징금 부과조치(전년도 매출액의 1~10%)를 취할 수 있다.

〈 반독점법의 시장지배적지위남용행위(끼워팔기) 관련 법조문 〉

제17조 ① 시장지배적 지위를 가진 경영자가 아래에서 열거하는 시장지배적지위남용행위를 하는 것을 금지한다.

5. 정당한 이유 없이 상품을 끼워 팔거나(搭售行为), 거래 시에 기타 불합리한 거래 조건을 부가하는 행위

제19조 ① 경영자가 아래에서 열거한 요건(情形) 중 하나에 해당될 경우는 시장지배적 지위를 보유한 것으로 추정할 수 있다.

1. 경영자 1인의 관련시장에서의 시장점유율이 2분의 1에 달하는 경우
2. 경영자 2인의 관련시장에서의 시장점유율 합계가 3분의 2에 달하는 경우
3. 경영자 3인의 관련시장에서의 시장점유율 합계가 4분의 3에 달하는 경우

② 제1항 제2호 및 제3호의 규정에 해당되는 경우라도, 그 중 어떤 경영자의 시장점유율이 10분의 1보다 부족한 경우는 마땅히 당해 경영자에 대해서는 시장지배적 지위를 추정하지 아니한다.

제47조 경영자가 이 법의 규정을 위반하여 시장지배적 지위를 남용한 경우, 반독점법 집행 기구는 위법행위의 중지명령과 위법한 소득의 몰수조치를 취하며, 아울러 전년도 매출액의 1% 이상 10% 이하의 과태료(罰款)를 부과한다.

5) 중국의 수입자동차시장 규모는 2007년도 기준 총 23만8,000대 수준이며, 도요타 6만822대(26%), 현대·기아자동차 3만5,401대(15%, 현대 2만3,488대+기아 1만1,913대), 벤츠 2만3,870(10%), BMW 2만1,172(9%), 기타 9만6,735대(40%)로서 상위 3개사의 시장점유율 합계는 50.5%(총 120,093대) 수준이다.

Ⅲ. 시사점

이번 사건은 당초 제기되었던 끼워팔기 등 불공정거래행위에 대하여 총판(현대차집단중국유한회사)과 판매대리점 간에 문제가 원만히 해결됨으로써 2008년 10월 28일부터 수입허가증 발급업무가 재개되었으며, 현대·기아자동차의 중국 내의 재고물량이 충분하여 시정조치기간 중에도 별다른 피해가 없었던 것으로 파악되고 있어 다행스럽게 생각된다.

아울러, 이번 사건을 계기로 중국에 진출해 있는 우리기업들이 그동안 소홀히 취급해 왔던 상품 판매과정에서의 유통업체(대리점이나 소매상 등)에 대한 끼워팔기, 판매목표 강제, 경영간섭, 재판매가격유지행위 등 각종 불공정거래행위에 대해 충분한 경각심을 갖게 되었을 것으로 생각한다.

한편, 현재 중국 상무부 등 관련부처는 자동차브랜드판매관리시행방법 시행 후, 수입자동차의 총판이 수입자동차의 공급원(货源), 판로(销售渠道), 애프터서비스(售后服务, After Service)를 완전히 장악함으로써 중개상과 소비자의 이익을 침해하는 불공정거래행위가 만연한 것으로 보고 있다. 따라서 현행 자동차수입허가증관리제도에 대한 전반적인 개혁이 필요하며, 총판의 위법행위에 대한 처벌강도를 강화하여야 한다는 의견이 제기되고 있다.

특히, 우리가 주의할 점은 중국 경쟁당국(공상총국, 상무부, 국가발전 및 계획위원회)이 2008년 8월 1일 반독점법의 시행을 계기로 경쟁법 집행체계의 정비 및 담당공무원의 교육 등을 통하여 강력한 법집행 의지를 보이고 있으며, 일반 국민들 역시 외국기업의 각종 불공정거래행위에 대한 강력한 시정조치를 요구하고 있는 분위기라는 것이다.

아울러, 공상총국은 그동안 상대적으로 미약하게 운영해 오던 불공정거래행위에 대한 법집행의 실효성을 제고하기 위하여 현재 과징금 또는 과태료 부과금액의 상향조정 등을 주요 내용으로 하는 법 개정을 추진 중에 있다. 따라서 향후 이러한 불공정거래행위에 대해 경쟁당국의 강력한 제재조치가 예상되므로 우리 기업들의 각별한 주의와 예방활동이 필요한 실정이다.

한편, 공정거래위원회도 중국 경쟁당국과 업무협정을 체결하는 한편, 주재관을 파견하여 우리 기업의 합법적인 경영활동을 보호하고, 더 나아가 우리 기업에 대한 중국 경쟁당국의 조사 및 시정조치 과정에서 불이익을 최소화할 수 있도록 적극적인 노력을 경주할 필요가 있다.

끼워팔기 등과 관련한 중국 법규 (발췌)

1. 자동차거래정책(汽车贸易政策)

第十四条 汽车供应商和经销商应当通过签订书面合同明确双方的权利和义务。汽车供应商要对经销商提供指导和技术支持,不得要求经销商接受不平等的合作条件,以及强行规定经销数量和进行搭售,不应随意解除与经销商的合作关系。

2. 자동차브랜드판매관리시행방법(汽车品牌销售管理实施办法)

第二十四条 汽车供应商不得干预汽车品牌经销商在授权经营合同之外的施工、设备购置及经营活动,不得强行规定经销数量及进行品牌搭售。

第三十九条 商务主管部门、工商行政管理部门要在各自的职责范围内采取有效措施,加强对汽车交易行为、汽车交易市场的监督管理,依法查处违法经营行为,维护市场秩序,保护消费者和汽车供应商、品牌经销商的合法权益

3. 반부정당경쟁법(反不正当竞争法)

第十二条 经营者销售商品不得违背购买者的意愿搭售商品或者附加其他不合理的条件。

4. 소매상과 공급업체 간의 공정거래관리방법(零售商供应商公平交易管理办法)

第十八条 供应商供货时,不得从事下列妨碍公平竞争的行为:

- (一) 强行搭售零售商未订购的商品;
- (二) 限制零售商销售其他供应商的商品。

第二十三条 零售商或者供应商违反本办法规定的,法律法规有规定的,从其规定;没有规定的,责令改正;有违法所得的,可处违法所得三倍以下罚款,但最高不超过三万元;没有违法所得的,可处一万元以下罚款;并可向社会公告。

5. 반독점법(反垄断法)

第十七条 禁止具有市场支配地位的经营者从事下列滥用市场支配地位的行为:

- (一) 以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品;
- (二) 没有正当理由,以低于成本的价格销售商品;

- (三) 没有正当理由, 拒绝与交易相对人进行交易;
- (四) 没有正当理由, 限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易;
- (五) 没有正当理由搭售商品, 或者在交易时附加其他不合理的交易条件;
- (六) 没有正当理由, 对条件相同的交易相对人在交易价格等交易条件上实行差别待遇;
- (七) 国务院反垄断执法机构认定的其他滥用市场支配地位的行为。

本法所称市场支配地位, 是指经营者在相关市场内具有能够控制商品价格、数量或者其他交易条件, 或者能够阻碍、影响其他经营者进入相关市场能力的市场地位。

第十九条 有下列情形之一的, 可以推定经营者具有市场支配地位:

- (一) 一个经营者在相关市场的市场份额达到二分之一的;
- (二) 两个经营者在相关市场的市场份额合计达到三分之二的;
- (三) 三个经营者在相关市场的市场份额合计达到四分之三的。

有前款第二项、第三项规定的情形, 其中有的经营者市场份额不足十分之一的, 不应当推定该经营者具有市场支配地位。被推定具有市场支配地位的经营者, 有证据证明不具有市场支配地位的, 不应当认定其具有市场支配地位。

第四十七条 经营者违反本法规定, 滥用市场支配地位的, 由反垄断执法机构责令停止违法行为, 没收违法所得, 并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款。