중국 개정 〈반독점법〉의 플랫폼경제 독점 규제에 대한 연구

서석흥*

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 플랫폼경제에 대한 반독점 강화의 배경과 주요 조치
Ⅲ. 〈반독점법〉 개정의 경과와 체제
Ⅳ. 개정 〈반독점법〉의 플랫폼경제 독점 규제의 내용
Ⅴ. 최근의 추세와 전망

■ 국문초록

중국은 정부의 관용적인 방임 정책에 힘입어 2010년 이후 디지털 플랫폼경제가 급성장해, 2010년대 후반이 되면 미국 다음가는 디지털 플랫폼 강국이 되었다. 플랫폼경제의 성장은 중국 전체 경제의 성장과 소비자 편익, 취업 증대에 큰 공헌을 하였다. 그런데 2020년 말부터 갑자기 중국 당국은 플랫폼경제에 대한 규제 강화의 방향으로 정책을 전환하였다. 이 속에서 2022년 6월, 14년간 시행되어 온 〈반독점법〉이 개정되었다. 개정의 핵심은 플랫폼경제에 대한 여러 규율 조항을 새로 추가한 것이다.

본 연구는 플랫폼경제에 대한 독점 규제에 초점을 맞추어 개정 〈반독점

* 국립부경대학교 경제학과 명예교수
e-mail: ssk668@pknu.ac.kr

http://dx.doi.org/10.23166/csgc.2024.5.1.005

법〉의 주요 내용을 분석하였다. 우선 II절에서는 2021년 플랫폼경제에 대한 규제 강화 정책이 취해진 배경과 주요 조치를 고찰하였다. 이어 III절에서는 〈반독점법〉 개정의 경과와 개정된 〈반독점법〉의 체제를 고찰하였다. IV절에서는 개정 〈반독점법〉의 법 조항 분석을 통해 플랫폼경제에 대한 독점 규제의 내용을 ①총칙, ②독점협의, ③시장지배지위 남용, ④경영자집중(기업결합), ⑤법률책임의 강화 파트로 나누어 구체적으로 고찰하였다. V절 맺음말에서는 '강력한 관리감독'에서 '상시화된 관리감독' 및 '적극적 발전 지원'으로 전환한 규제 정책의 최근 변화 추세와 전망을 제시하였다.

주제어 : 중국 반독점법, 플랫폼경제, 독점 규제

■ Abstract

A study on the monopoly regulation of the platform economy in China's revised 〈Anti-monopoly Law〉

Seo Seok-heung
(Pukyong National University, Department of Economics)

Thanks to the government's permissive policy, China's digital platform economy grew rapidly, and by the late 2010s, it had become a digital platform powerhouse next to the United States. However, from the end of 2020, the Chinese government suddenly changed their policy to strengthen regulations on the platform economy. In this, the 〈Anti-monopoly Law〉 was revised in June 2022. The core of the revision is the addition of several new regulatory provisions for the platform economy.

This study analyzed the main contents of the revised 〈Anti-monopoly Law〉, focusing on monopoly regulation on the platform economy. Section II examined the background and major measures taken to strengthen regulations on the platform economy in 2021. Section III examined the progress of the revision and the system of the revised 〈Anti-monopoly Law〉. Section IV, through the analysis of the legal provisions of the revised 〈Anti-monopoly Law〉, examined the contents of monopoly regulation on the platform economy in detail by dividing them into ①general provisions, ②monopoly agreement, ③abuse of market

dominance, ④operator concentration, and ⑤strengthening legal responsibility. In the concluding remarks of Section V, recent trends in regulatory policy was considered.

Key-Words : China's Anti-monopoly Law, platform economy, monopoly regulation

Ⅰ. 머리말

중국은 디지털 혁신 장려와 정부의 관용적인 방임 정책에 힘입어 2010년 이후 디지털 플랫폼경제가 급성장해, 2010년대 후반이 되면 미국 다음가는 디지털 플랫폼 강국이 되었다. 2020년 중국의 디지털경제 규모는 총 39.2조 위안으로 GDP의 38.6%를 차지하였다. 또 디지털 플랫폼기업은 시가총액 10대 기업 중 1, 2위를 포함해 4개를 차지할 정도로 성장하여 대형 국유기업을 능가하게 되었다. 플랫폼경제의 성장은 중국 전체 경제의 성장과 소비자 편익, 취업 증대에 큰 공헌을 하였다. 그런데 2020년 말부터 갑자기 중국 당국은 플랫폼경제에 대한 규제 강화의 방향으로 정책을 전환하여, 2021년 내내 플랫폼기업에 대한 반독점 폭풍이 몰아쳤다.

이 속에서 2008년 8월 이후 십 수 년간 시행되어 온 〈반독점법〉의 개정 작업이 이루어져 2022년 6월에 전인대 상무위원회 회의에서 통과되었다. 중국에서 〈반독점법〉은 시장 경쟁을 촉진하는 핵심 법안으로, 경제헌법이라 지칭되고 있다. 이번 〈반독점법〉 개정의 핵심은 그간 급속히 성장하여 중국경제에서 중요한 비중과 역할을 차지하게 된 디지털 플랫폼경제에 대한 여러 규율 조항을 새로 추가한 것이다.

〈반독점법〉 개정을 전후하여 중국에서는 다수의 기관·학자가 논문과 보고서를 발표하였고, 주요 신문과 잡지에서도 대량의 특집·분석 기사를 게재하였다. 한국에서도 중국의 〈반독점법〉과 플랫폼경제의 중요성에 주목하여 여러 편의 관련 연구가 발표되었다. 그중 박제현(2022, 2023), 김준호(2023), 원중재·허욱 외(2022)의 연구는 개정 〈반독점법〉의 주요 내용을 포괄적으로 소개하고 있다. 그러나 본 연구와는 달리 특별히 플랫폼경제에 대한 독점 규제에 초점을 맞추고 있지는 않다. 또 플랫폼경제의 독점 행위 규제를 분석한 논문들도 개정된 〈반독점법〉 대신에 그 이전(2021년 2월)에 공표된 〈플랫폼경제 반독점 가이드라인〉을 기반으로 하거나(박제현. 2021;

이해연·양진곤 외. 2022), 반독점 당국의 행정처벌 사례를 분석하고 있다(김향란·노효비 외. 2022).

이러한 상황에서 본 연구는 특별히 플랫폼경제의 독점 규제에 초점을 맞추어 개정 〈반독점법〉의 주요 내용을 분석하려 한다. 이를 위해 II절에서는 먼저 2020년 말 플랫폼경제에 대해 반독점 강화 정책이 취해진 배경과 3가지 방면의 정책 조치를 고찰한다. 이어 III절에서는 〈반독점법〉 개정의 경과와 체제를 정리한다. IV절에서는 개정 〈반독점법〉의 법 조항 분석을 통해 플랫폼경제에 대한 반독점 규제의 내용을 5개 영역으로 나누어 상세히 고찰한다. V절에서는 플랫폼경제 규제 정책의 최근 변화 추세와 전망을 제시하는 것으로 결론을 대신한다. 근래 한국에서도 〈온라인 플랫폼시장 독점 규제 및 공정거래에 관한 법률〉('온라인 플랫폼 공정화법') 제정 논의가 활발히 전개되고 있다(유영국. 2023). 따라서 본 연구는 중국의 플랫폼경제와 〈반독점법〉을 이해하는 데 도움이 될 뿐만 아니라, 한국의 관련 입법을 위한 참고자료로도 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

II. 플랫폼경제에 대한 반독점 강화의 배경과 주요 조치

1. 반독점 강화의 배경

1) 플랫폼경제의 급속한 성장

중국의 플랫폼경제는 2003년 무렵 처음 출현하여 2008-2015년에 폭발적으로 성장하였다. 그후 2015-2019년의 인수합병 및 구조조정 단계를 거쳐 2020년이 되면 이미 거대한 규모가 되었다. 그간 중국정부는 줄곧 혁신을 장려하고 관용적인 방임 정책을 취하여 플랫폼경제의 자유로운 성장에 유

리한 환경을 조성하였다(黄益平·邓峰 外. 2022).

국가지식재산권국 발표에 따르면, 2020년 중국의 디지털경제 규모는 총 39.2조 위안으로 GDP의 38.6%를 차지하고 있다(林伊人. 2021). 정보통신연구원 데이터에 따르면, 2020년 전세계 시장가치 100억 달러 이상의 디지털 플랫폼기업은 총 80개인데, 이중 미국과 중국이 각각 35개와 36개를 차지하고 있다. 미국 디지털 플랫폼의 총가치는 8.9조 달러로 전세계의 71.5%, 중국 디지털 플랫폼의 총가치는 3.1조 달러로 전세계의 24.8%를 차지한다(余晓晖. 2021). 중국은 미국 다음가는 디지털 플랫폼 대국으로 성장한 것이다. 2020년에 인터넷 플랫폼기업은 중국 시가총액 상위 10개 기업 중 1, 2위를 포함해 4개를 차지하게 되었다(国兴智库. 2022). 이제 텅신(腾讯)과 알리바바(阿里巴巴) 같은 거대 민영 플랫폼기업은 금융 분야의 대표기업인 공상은행, 에너지 분야의 대표기업인 中国石化, 통신 분야의 대표기업인 中国电信 등 전통적인 거대 국유기업의 가치를 능가하게 되었다.

플랫폼경제의 급성장은 중국 전체 경제의 성장을 추동하고 소비자 편익과 취업 증대에 큰 공헌을 하였다. 그러나 인터넷 영역에서는 갈수록 자본우위가 거대 플랫폼기업에 집중되는 추세가 뚜렷해졌다. 전자상거래, 차량호출부터 외식 배달, 객실 예약에 이르기까지 소수의 과두 인터넷기업이 시장을 독점하는 현상이 심화되었다. 그 결과 시장을 교란하고 경쟁을 저애하여 소비자 권익을 침해하고 혁신을 가로막는 폐단이 나타났다(国兴智库. 2022).

2010년대 중반까지의 급속한 양적 성장 단계를 거쳐 이제 중국경제는 질적 성장을 추구하는 신발전 단계에 진입하였다. 초기의 양적 성장 단계에서는 정부의 선택적 산업정책이 중요했지만, 질적 성장 단계가 되면서 혁신을 촉진하는 경쟁정책의 중요성이 더욱 부각되었다. 이를 위해 경쟁을 촉진하기 위한 반독점이 중요하게 된 것이다(国兴智库. 2022).

2) 세계 각국의 플랫폼경제 반독점 강화 추세

중국만이 아니라 세계 각국도 플랫폼경제에 대한 규제를 강화하는 추세가 나타나고 있다. 미국은 2020년 10월과 12월 사법부와 연방거래위원회(FTC)가 구글과 페이스북에 대해 반독점 소송을 제기하였다. 2020년 10월에는 미국하원 사법위원회 반독점소조가 〈디지털시장경쟁 조사보고〉를 발표하였고, 2021년 6월에는 하원 사법위원회에서 〈미국 혁신과 선택 온라인법〉 등 6개의 반독점 강화 법안을 심의 통과시켰다(蒋琳. 2022).

EU도 2019년 이후 아마존, 구글, 페이스북, MS 등 미국의 거대 인터넷 플랫폼기업들에 대해 반독점 조사 및 소송을 제기하였다. 2020년 12월에는 EU위원회가 디지털경제를 규율하는 〈디지털서비스법〉, 〈디지털시장법〉 초안을 공표하였고, 2021년 초에는 독일 연방카르텔국이 디지털 플랫폼에 대한 반독점 강화 방침을 선포하였다(陈宏民. 2022).

3) 플랫폼경제의 무질서한 확장과 문제점의 부각

2020년에는 코로나 상황에서 동네 공동구매(社区团购) 플랫폼이 급성장하고, 이 분야에 빅테크기업들이 대거 진입하였다. 이 속에서 대자본을 배경으로 한 악성 덤핑 경쟁과 동네 상권의 초토화 등 비판 여론이 일어났다(国兴智库. 2022). 〈인민일보〉는 사설을 통해 “막대한 자본과 데이터를 장악하고 있는 대형 인터넷기업들은 배추 몇 단과 과일 몇 근의 트래픽에 신경을 쓰기보다, 좀 더 중요한 과학기술 혁신에 힘쓰라”고 비판했다(人民日报评论员. 2020).

2020년 10월 24일 상하이 금융포럼에서 알리바바의 마윈(马云) 회장은 중국의 금융시스템을 ‘담보를 기반으로 한 전당포식 경영’이라고 강하게 비판하였다. 마윈의 이 발언은 중국 당국의 심기를 크게 건드린 것으로 해석된다. 거대해진 민영기업이 중국공산당과 지도부에 도전하는 것으로 비쳐졌던 것이다.[1] 11월 2일 금융감독 당국은 알리바바 산하 앤트그룹(蚂

蚁集团)의 경영진과 예약 면담을 실시하고, 11월 3일 상하이 증권거래소는 370억 달러의 사상최대 증시 상장(IPO)이 예정되어 있던 앤트그룹의 상장 유예를 발표하였다(Reuters Staff. 2020; BBC. 2020.11.03).

중국 지도부의 입장에서 볼 때, 대형 국유기업들을 능가할 정도로 성장한 민영 플랫폼기업들이 막대한 자본력을 무기로 금융 분야를 포함한 경제의 각 영역에 무질서하게 확장해 들어가는 것은 위험해 보였다. 특히 거대 플랫폼기업들은 국내 사용자의 방대한 데이터를 보유하고, 미디어를 통해 여론에도 영향을 미치며, 미국증시 상장을 통해 해외로의 진출도 꾀하고 있다. 따라서 국가가 적절한 통제를 가하지 않는다면 국가 안보와 경제 안보에 심각한 위협이 될 수도 있다고 인식했다. 또 2017년 19차 당대회에서 제기되고, 2021년부터는 장기 국가 전략으로 격상된 '공동부유' 정책도 독점적 플랫폼경제에 대한 규제 강화의 분위기를 상승시켰다. 반독점을 강화하여 공동부유를 촉진해야 한다는 목소리들이 나타났다(周子勋. 2021; 张全林. 2021, 马亮. 2021; 李小明·朱超然. 2021).[2)]

국무원 발전연구센터 세계발전연구소 부소장인 딩이판(丁一凡)이 말한 바와 같이, "자본은 영리를 추구하되, 샤오캉(小康)사회 건설과 공동부유 실현이라는 국가 목표와 배치되어서는 안 된다. 공산당이 영도하는 사회주의 중국에서 자본은 국가 권력과 맞먹으려 하거나 도전해서는 절대 안 된

1) 마윈의 발언은 즉각 여러 관방 인사의 비판을 받았다. 마윈의 발언 다음 날 전국인민정치협회 경제위원회 주임 샹푸린(尚福林)은 "인터넷 대출과 가상화폐 거래 등은 핀테크라는 옷을 입은 금융 문제일 뿐"이라며 정부가 깊숙히 관여해서 단속해야 한다고 강조했다. 또한 중국 인민은행 전 행장 저우샤오촨(周小川)도 "핀테크 기업의 소액 대출로 젊은이들이 빚을 내어 과소비하는 것은 문제"라고 지적했다(孙飞. 2020).

2) 한편 공동부유 실현 방안의 하나로 3차분배가 강조되는 가운데, 2021년 대표적 플랫폼기업인 텅신과 알리바바는 각각 1,000억 위안씩을, 펀둬둬(拼多多)는 100억 위안의 공공부유 기금 출연을 공표하였다(刘钦文. 2021).

다"는(王新. 2021; 刘惠. 2021) 것이 지도부의 생각이었을 것이다.

이러한 배경 하에서 2020년 12월의 중앙정치국회의와 중앙경제업무회의는 "반독점 강화와 자본의 무질서한 확장 방지"를 2021년의 중점 경제업무의 하나로 결정하였다. 그 후 2020년 말부터 2021년 전년에 걸쳐 대대적인 플랫폼경제 반독점의 폭풍이 몰아쳤다.

2. 반독점 강화의 주요 조치

1) 반독점 기구의 승격 개편

먼저, 반독점 업무를 관장하는 국가반독점국이 副部級(차관급) 국가국으로 승격되어 설립되었다. 중국의 반독점 규제는 2004년 상무부 조법사(條法司) 내에 반독점조사판공실이 설치되면서 시작되었다. 그러나 이는 사국(司局)의 부속기구로 급이 매우 낮았다. 2008년 8월 〈반독점법〉이 시행되면서, 법에 따라 국무원 반독점위원회가 설치되었다. 〈반독점법〉 집행은 상무부, 국가발전개혁위원회, 공상총국 3개 부처가 각각 부속기구를 설치해 분담하였다. 그러나 3개 반독점 집법 기구 간의 권력 분산과 중복 집법 등으로 효율성과 권위에 문제가 발생하였다.

그 후 2018년 당과 국가기구 개편 시에 상무부, 발전개혁위원회, 공상총국에 분산되어 있던 반독점 집법 기능이 신설된 시장감독관리총국으로 통합되었다. 반독점 규제는 시장감관총국의 산하기관인 반독점국이 담당하였는데, 여전히 사국급 기구로 급이 낮았다.

2021년 11월이 되면 반독점 규제 강화의 분위기가 고조되는 속에서 국가국으로 격상된 국가반독점국이 정식 설립된 것이다. 초대 반독점국장에는 국가시장감관총국 부국장 겸 국무원 반독점위원회 비서장인 간린(甘霖)이 임명되었다. 이와 함께 인원 편제의 대폭적인 증원계획도 발표되었다. 국가반독점국 산하에는 경쟁정책협조사, 반독점집법一司, 반독점집법二司

등이 설치되어 각기 업무를 분장하고 있다. 왕센린(王先林, 상하이교통대학 경쟁법 및 정책연구센터 주임)과 장첸잉(张晨颖, 칭화대학 법학원 경쟁법연구센터 주임) 등 전문가들은 국가반독점국의 정식 설립으로 반독점 집행의 독립성과 권위성, 전문성이 한층 강화될 것으로 평가하고 있다(马浩亮. 2021; 樊瑞. 2021).

2) 〈반독점법〉 개정과 부속 규정의 제정

플랫폼경제에 대한 반독점 규제를 주요 내용으로 하여 〈반독점법〉이 개정되고, 부속 규정이 개정 혹은 제정되었다. 중국의 〈반독점법〉은 2007년 8월에 처음 제정되어 2008년 8월부터 시행되어 왔다. 이 〈반독점법〉이 14년 만에 처음 개정되고, 그 속에 디지털 플랫폼 반독점 관련 조항들이 새로 들어갔다. 개정 〈반독점법〉은 2020년 1월에 수정초안(공개 의견수렴고)이 발표되고, 2021년 10월 전인대 상무위 회의에서 1차 심의를 거쳤다. 2022년 6월 21-24일 2차 심의와 표결을 통과한 후, 2022년 8월 1일부터 시행에 들어갔다. 그런데 2020년 1월의 의견수렴용 수정초안에는 들어가 있지 않던 디지털 플랫폼 관련 조항들이 반독점 폭풍이 몰아치던 2021년 10월의 1심 수정초안과 2022년 6월의 확정 개정안에는 다수 추가되었다(李玲·黄莉玲外a. 2022).

〈반독점법〉의 각종 부속 규정과 가이드라인도 속속 개정되거나 제정 공표되었다. 2020년 11월에는 〈국무원 반독점위원회의 플랫폼경제 영역의 반독점 가이드라인(의견수렴용 초안)〉(이하 〈플랫폼경제 반독점 가이드라인〉으로 약칭)이 발표되고, 2021년 2월 7일에 확정 공표되었다. 이로써 플랫폼경제의 독점 행위를 규제하는 상세한 가이드라인이 마련되었다.

〈반독점법〉 수정안 통과 3일 후인 2022년 6월 27일에는 시장감관총국이 5개의 부속 규정과 1개의 행정 법규를 발표하였다. 의견 수렴을 거쳐 2023년 3월 24일 시장감관총국은 〈독점협의 금지 규정〉, 〈시장지배지위 남용

행위 규정〉, 〈경영자집중 심사 규정〉, 〈행정권력을 남용한 경쟁의 배제와 제한 행위 금지 규정〉, 〈국무원의 경영자집중 신고 기준에 관한 규정〉 등 5개의 부속 규정을 확정 발표하고, 4월 15일부터 시행에 들어갔다(鲁元珍. 2023). 이로써 플랫폼경제의 반독점 규제를 위한 체계적인 법적 제도적 틀이 갖추어졌다.

3) 2021년의 반독점 폭풍

2020년 말부터 2021년 말까지 1년여 동안 플랫폼경제에 대한 대대적인 반독점 폭풍이 몰아쳤다. 2021년은 '대대적인 반독점의 해'(반독점 大年)로 일컬어졌다(宾红霞. 2021).

우선 2020년 12월 14일 알리바바 등 3개 인터넷기업이 경영자집중 신고 대상임에도 신고 없이 경영자집중을 실시하여 〈반독점법〉을 위반했다는 이유로 법정 최고 벌금액인 50만 위안씩의 행정처벌을 받았다. 이는 중국 정부의 플랫폼경제에 대한 반독점 집법 강화의 개시로 해석된다. 경영자집중 미신고 실시 행정처벌은 2021년 들어와서 더욱 집중적으로 이루어졌다. 2021년 3월부터 2022년 1월까지 6차에 걸쳐 총 110건의 경영자집중 미신고 실시를 사유로 한 각 50만 위안씩의 벌금 행정처벌이 내려졌다. 행정처벌을 받은 기업들에는 알리바바, 텅신, 바이두, 징둥, 쑤닝, 디디, 바이트댄스, 신랑 등 중국의 대표적인 디지털 플랫폼기업들이 모두 망라되었다(舒怡尔·卫瑶. 2022).

2020년 12월 24일에는 알리바바에 대해 시장지배지위 남용이라는 반독점 위법 입안 조사가 개시되었다. 3개월여 후인 2021년 4월 10일에는 플랫폼 입주 사업자들에게 시장지배지위를 남용하여 '양자택일'을 강요함으로써 〈반독점법〉을 위반하였다는 이유로 알리바바에 벌금 182.28억 위안의 행정처벌을 내렸다. 이는 2019년 알리바바 판매수입의 4%에 해당하는 거액으로, 중국 반독점 역사상 최고의 벌금액이다(BBC. 2021.04.10).

4월 13일에는 국가시장감관총국과 중앙망신판(中央网信办), 세무총국이 합동으로 34개의 인터넷 플랫폼기업 대표를 소집하여 알리바바 안건의 경각심을 환기시키고, 1개월의 자체검사를 거쳐 유사한 위법행위를 철저히 시정할 것을 요구하였다.

2021년 10월 8일에는 외식배달 플랫폼기업인 메이퇀에 대해 입주 사업자들에게 '양자택일'을 강요하여 〈반독점법〉을 위반하였다는 이유로 34.42억 위안의 벌금을 부과하고(2020년 판매수입의 3%), 12.89억 위안의 독점계약 보증금 환급 명령을 내렸다(舒怡尔·卫瑶. 2022).

2021년 7월 10일에는 중국 최대의 게임생방송 플랫폼기업인 후야(虎牙)와 도우위(斗魚)의 합병 금지 행정명령을 내렸다(〈반독점법〉 28조와 〈경영자집중 심사 잠정규정〉 35조 규정에 근거). 2021년 9월 9일에 공업정보화부는 '웹사이트 연결 차단 문제 행정지도회'를 개최하고 인터넷기업에 대해 정해진 기한 내에 인터넷 연결 차단 조치를 해제할 것을 요구하였다(李玲·黄莉玲 外b. 2022).

총괄하면, 2020년에 비해 2021년에는 반독점 집법 건수가 109건에서 175건으로 크게 증가했다. 특히 〈반독점법〉 위반 기업들에 대한 벌금 부과액은 4.5억 위안에서 235.9억 위안으로 대폭 증가했는데, 그 대부분인 217.4억 위안이 인터넷 기업들을 대상으로 한 것이었다(黄慧诗. 2022; 焦海涛. 2023).

III. 〈반독점법〉 개정의 경과와 체제

1. 〈반독점법〉 개정의 경과

〈반독점법〉 개정에 대한 토론은 일찍이 2018년 상무부, 국가발전개혁위

원회, 국가공상총국 등 3개의 〈반독점법〉 집법 기구가 국가시장감관총국으로 통합되기 이전부터 시작되었다. 위 3개 기관은 개별적 혹은 공동으로 법 개정 위탁과제 연구를 수행하고, 수차에 걸쳐 토론회를 개최하였다. 2018년 9월 13기 전인대 상무위원회가 입법계획을 발표하고 〈반독점법〉 개정을 제2류 입법항목에 포함시켰다. 2019년이 되면 〈반독점법〉 집행 업무를 담당하는 국가시장감관총국이 주관하여 법 개정 작업을 시작하였다. 2020년 1월 수정 초안을 발표하고 각계의 의견을 수렴해 연말에 국무원에 보고하였다(李玲·黃莉玲 外a. 2022).

2021년 10월 19일 13기 전인대 31차 상무위 회의에 〈반독점법〉 수정 초안을 제청하여 1차 심의를 하였다. 2022년 6월 21-24일 31차 상무위 회의에서 〈반독점법〉 수정안을 2차 심의하고 통과시켰다. 〈입법법〉의 규정에 따르면, 전인대 상무위 회의에 올라온 법안은 통상 3차의 심의를 거친 후 표결하여 통과시키는 것이 일반적이다. 그런데 이번 〈반독점법〉 수정안은 2차 심의만 마친 후 통과되었다. 〈반독점법〉 수정 초안이 이미 비교적 잘 작성되어 각 측의 의견이 대체로 일치했기 때문으로 해석된다(李玲·黃莉玲 外a. 2022).

이번 〈반독점법〉의 개정의 목적은 ①일부 규정이 너무 원칙적이어서 구체화할 필요성, ②일부 독점행위에 대한 처벌 수위가 너무 약해 강화할 필요성, ③새로 발흥한 디지털경제에 대응할 필요성 등이 제시되었다(李玲·黃莉玲 外a. 2022). 특히 〈반독점법〉의 개정 과정에서 ①기존 〈반독점법〉의 14년간 집행 경험을 총괄하고, ②국제적 이론 발전과 경험을 참고하고, ③국내의 시장 변화 상황(특히 디지털 플랫폼경제의 급성장)을 결합하여 반독점 규칙과 제도를 일층 완비한 것이라고 발표되었다(汉坤律师事务所公司合规部. 2022).

2. 개정 〈반독점법〉의 체제

개정된 신 〈반독점법〉은 8개 장으로 구성된 기존 〈반독점법〉의 체제를 그대로 유지하고 있다. 제1장 총칙, 제2장 독점협의, 제3장 시장지배지위의 남용, 제4장 경영자집중(기업결합), 제5장 행정권력을 남용한 경쟁의 배제와 제한, 제6장 독점행위 혐의에 대한 조사, 제7장 법률책임, 제8장 부칙 등이다.

개정 〈반독점법〉은 기존의 8개 장 57개 조에서 8개 장 70개 조로, 13개 조문이 증가하고, 21개 조문이 수정되었다. 즉 신 〈반독점법〉은 총 70개 조문 중 36개 조문은 구 〈반독점법〉에서 수정 없이 그대로 가져왔고, 21개 조문은 수정해 가져왔으며, 13개 조문은 신설해 추가한 것이다. 다시 말해 절반 정도의 조문이 수정되거나 신설된 것이다. 하지만 총 8개 장이라는 체제와 각 장의 제목은 그대로 유지되고 있다. 이런 의미에서 이번 〈반독점법〉의 개정은 '대폭 개정'이나 '소폭 개정'이 아니고, '중폭 수준의 개정'이라고 평가할 수 있다.

새로 추가된 조문 수는 '총칙'과 '법률책임' 두 장이 각각 3개 조로 최다이다. 수정된 조문 수는 '법률책임' 장이 8개 조로 최다이고, '총칙' 부문이 5개 조로 2위, '시장지배지위 남용' 장이 1개 조로 최소이다. 각 장의 신설·수정 조문 수의 차이는 기본적으로 중국 〈반독점법〉의 집행 과정의 특징을 반영하고 있다. 예를 들어, 기존 〈반독점법〉 집행 과정에서 독점행위의 법률책임은 처벌의 강화 필요성이 계속 제기되던 영역이었다. 따라서 이번 개정에서는 '법률책임' 장에서 신설과 수정이 가장 많이 이루어졌다(姜旭. 2022; 陈永伟a. 2022).

IV. 개정 〈반독점법〉의 플랫폼경제 독점 규제의 내용

1. 총칙 부분

우선 제9조를 신설하여 "경영자[3]는 데이터와 알고리즘, 기술, 자본 우위 및 플랫폼 규칙 등을 이용하여 본법에서 금지하고 있는 독점행위에 종사할 수 없다"고 규정하였다. 이 조항이 금지하고 있는 독점행위에는 본법 2장의 독점협의, 3장의 시장지배지위 남용, 4장의 경영자집중(기업결합) 모두가 해당된다. 따라서 이 제9조는 '플랫폼 반독점 특별 조항'으로 부를 수 있다.

사실 이 9조는 2020년 1월에 처음 발표된 수정초안(의견수렴용 송심고)에는 들어 있지 않았다. 그런데 2020년 12월의 중앙정치국회의와 중앙경제업무회의에서 '반독점과 자본의 무질서한 확장 억제' 방침이 결정되고, 2021년 들어 플랫폼경제에 대한 대대적인 반독점 폭풍이 몰아쳤다. 이러한 정책 기조 변화 속에서 2021년 10월의 전인대 상무위에 제출된 1심고에는 이 조항의 내용이 새로 포함되었다. 그러나 1심고에서도 독립된 조문이 아니라 10조 2항에서 "경영자는 데이터와 알고리즘, 기술, 자본 우위 및 플랫폼 규칙 등을 남용하여 경쟁을 배제하거나 제한할 수 없다"고 기술하였다. 신 〈반독점법〉이 통과된 2022년 6월의 2심고에 와서야 위와 같이 명확하게 서술된 표현으로 바뀌었다.[4]

이 조항을 추가한 것은 한편에서는 입법자가 플랫폼 영역의 독점 행위에 대한 규제를 강화할 의지를 드러냄과 동시에, 다른 한 편에서는 플랫폼

3) 본법에서 말하는 경영자란 상품의 생산, 경영 혹은 서비스를 제공하는 자연인, 법인과 비법인조직을 가리킨다.(〈반독점법〉 15조 1항) 즉, 사업자와 같은 의미이다.

4) 〈반독점법〉(수정초안 공개의견수렴고, 2020.01.02) 제9조, 〈반독점법〉(수정초안 1심고, 2021.10.23) 제10조, 〈반독점법〉(최종 개정안, 2022.06.24.) 제 9조 상호 대조.

반독점의 특수성을 강조한 것이다. 전통적 독점과는 달리 디지털 플랫폼의 독점적 지위는 일반적으로 데이터, 기술과 자본의 기초 위에 서 있고, 독점 행위의 실시는 일반적으로 알고리즘과 플랫폼 규칙 등의 수단을 통해 이루어진다. 따라서 구 〈반독점법〉의 틀을 가지고서는 플랫폼기업의 독점 행위를 규제할 근거가 부족하였다. 이 9조 조항의 신설을 통해 플랫폼경제의 반독점 규제에 대한 법률상의 장애를 제거한 것으로 해석할 수 있다.

2. 독점협의 부분

독점협의 부분에서 플랫폼 반독점과 관련된 수정 조항은 신설된 제19조이다. "경영자는 기타 경영자를 조직하여 독점협의를 달성하거나, 기타 경영자가 독점협의를 달성하는 데 실질적인 도움을 제공할 수 없다"고 규정하였다.

이 조항은 특별히 플랫폼기업만을 대상으로 한 것은 아니고, 이른바 '축폭(軸輻) 담합'(hub-and-spoke collusion) 문제를 겨냥한 것이다. 그러나 실제로 이 조항으로 가장 큰 영향을 받는 것은 주로 플랫폼기업의 경영이라 할 수 있다. 왜냐하면 플랫폼은 운영 과정에서 다수의 플랫폼 내 사업자와 계약을 맺고, 플랫폼 규칙과 알고리즘은 플랫폼 내 모든 사업자에게 동일하게 적용된다. 따라서 플랫폼은 매우 용이하게 플랫폼 내 사업자들이 모종의 협동행위를 하도록 유도할 수 있기 때문이다.

이와 관련해 2021년 2월에 공표된 〈플랫폼경제 반독점 가이드라인〉 제8조는 축폭협의를 별도로 규정하고 있다. 즉 "경쟁관계에 있는 플랫폼 내 사업자가 플랫폼 경영자와 맺은 수직적 관계에 힘입어, 혹은 플랫폼 경영자의 조직·협조로 수평적 독점협의 효과를 갖게 되는 것"을 축폭협의라 규정하였다. 이때 플랫폼 경영자는 바퀴의 축(hub) 역할을 하고, 플랫폼 내 사업자는 폭(spoke, 바큇살)이 된다. 또 "해당 협의가 〈반독점법〉을 위반

하는가 여부를 분석할 때, 경쟁관계에 있는 플랫폼 내 사업자 사이에 기술 수단, 플랫폼 규칙, 데이터와 알고리즘 등의 방식을 이용하여 독점협의를 달성·실시하고, 관련 시장경쟁을 배제·제한하는가 여부를 고려할 수 있다"고 규정하였다(刘成·李雨濛 外. 2022). 〈반독점법〉의 부속 규정인 〈독점협의 금지 규정〉(2023.3)에서는 독점협의의 '조직'과 '실질적 도움'에 해당되는 정황은 무엇인가를 좀 더 상세하게 규정하고 있다(时建中. 2022).

축폭협의 처벌의 대표적 사례로는 2016년 EU법원이 심리한 온라인 여행 예약 플랫폼인 E-Turas안이 있다. 2009년 8월 E-Turas는 플랫폼 내 각 여행사에게 전자우편을 보내 여행상품 할인율 상한을 3%로 제한하였다. 또 개별 여행사가 자체적으로 5%의 할인을 해 주더라도 알고리즘을 이용해 자동으로 할인율이 3%로 조정되도록 만들었다. 이 전자우편을 받은 어떤 여행사도 이에 대해 이의를 제기하지 않고 그대로 따랐다. 따라서 EU법원은 모든 소속 여행사가 묵시적으로 할인율 답합을 한 것이고, E-Turas는 이 답합의 달성을 조직한 것으로 판단하여 반독점법 위반으로 처벌하였다(陈永伟b, 2022).

3. 시장지배지위 남용 부분

개정 〈반독점법〉 제22조는 우선 1항에서 시장재배지위를 가진 경영자는 다음의 7가지 시장지배지위 남용 행위를 금지한다고 규정하고 있다. 즉, 상품의 부당한 고가 판매와 저가 구매, 정당한 이유 없는 원가 이하 상품 판매, 거래 상대인과의 거래 거절, 거래 상대인이 자신 혹은 지정한 사업자와만 거래하도록 제한, 끼워팔기 혹은 불합리한 거래조건 부가, 동일 조건의 거래상대인에게 가격 등 거래 조건 차별대우, 국무원 반독점기구가 인정한 기타 시장지배지위 남용 행위 등이다.

이어서 2항에서는 특별히 플랫폼기업을 겨냥하여 "시장지배지위를 갖

춘 경영자는 데이터와 알고리즘, 기술 및 플랫폼 규칙 등을 이용하여 1항에서 규정한 시장지배지위 남용 행위를 할 수 없다"고 규정하였다. 앞서 본 총칙 제9조 규정에서 이미 〈반독점법〉에서 금지하고 있는 모든 독점행위(독점협의, 시장지배지위 남용, 경영자집중)를 규제하고 있음에도 불구하고, 시장지배지위 남용 부분에서만 중복하여 플랫폼경제 관련 금지 조항을 넣은 것이다. 이는 플랫폼경제의 다양한 독점행위 가능 영역 중에서도 특히 시장지배지위 남용 영역에서 가장 빈번하게 독점행위가 발생하고 있음을 보여주는 것이라고 해석된다.

이러한 남용행위 중 중요한 것으로는 양자택일 강제, 빅데이터 단골 바가지(大数据杀熟), 플랫폼 봉쇄, 자기우대 등이 있다.

1) 양자택일

이는 플랫폼 경영자가 자기 플랫폼에 입주한 사업자에게 다른 플랫폼에는 입주하지 못하도록 다양한 방식으로 강제하는 것을 말한다. 22조 1항에서 규정한 거래 제한 금지에 해당한다. 신 〈반독점법〉이 발효되기 전인 2021년 4월과 10월에 알리바바와 메이퇀은 이미 구 〈반독점법〉과 〈플랫폼경제 반독점 가이드라인〉(2021.2)에 근거하여, '양자택일'을 강요하였다는 이유로 각각 182.3억 위안과 43.4억 위안씩 거액의 벌금 처분을 받은 바 있다.

〈반독점법〉 이외에 〈반부정당경쟁법〉, 〈네트워크 부정당 경쟁행위 금지 규정〉(의견수렴고), 〈전자상거래법〉, 〈네트워크거래 감독관리방법〉 등도 모두 '양자택일' 행위를 해서는 안 된다고 규정하고 있다(刘成·李雨濛 外. 2022).

〈플랫폼경제 반독점 가이드라인〉(2021.2)에 따르면, 계약을 통한 양자택일 외에도 플랫폼 경영자가 다음의 방식을 통해 양자택일을 하도록 하는 것도 금지된다. 즉 입점업체에 대한 점포 폐쇄, 검색권한 강등, 트래픽 제

한, 기술 장애, 보증금 납입 등의 징벌성 조치와 보조금 지급, 수수료 할인, 우대 조치, 트래픽 지원 등의 인센티브성 조치에 의한 양자택일도 금지된다. 또 완전한 양자택일만이 아니라 최소한 80% 이상의 상품 판매, 혹은 신상품 출시와 판촉활동은 반드시 자사 플랫폼에서만 하도록 제한하는 것도 금지된다(赵文君. 2021).

2) 플랫폼 봉쇄

플랫폼 봉쇄란 플랫폼 사이에 경쟁 웹사이트 연결 차단, API 인터페이스 미개방, 미니프로그램 미개방, QR코드 공동사용 불허 등을 통해 사용자가 하나의 플랫폼에서 다른 플랫폼으로 이동하거나 정보를 공유하는 것을 차단하는 것을 의미한다. 플랫폼 봉쇄 행위는 플랫폼기업이 자신의 트래픽, 데이터에 대해 가하는 일종의 통제 행위인데, 〈반독점법〉의 각도에서는 거래 거절이라는 시장지배지위 남용 행위에 해당한다고 볼 수 있다(陈永伟b, 2022).

이와 관련해 〈플랫폼경제 반독점 가이드라인〉(2021.2)은 거래 거절 행위에 해당하는지 여부를 분석할 때, “플랫폼 규칙, 알고리즘, 기술, 트래팩 분배 등의 방면에 불합리한 제한과 장애를 설치하여 거래상대인이 거래하는 것을 곤란하게 하는지”, 혹은 “플랫폼경제 영역에 필수 설비를 장악하고 있는 경영자가 거래상대인의 합리적 조건에서의 거래를 거절하는지” 등을 고려할 수 있다고 규정하고 있다(刘成·李雨濛 外. 2022).

2021년 9월 공업·정보화부는 행정지도회를 열어, 인터넷 플랫폼기업들 사이에 웹사이트 연결 차단을 해서는 안 되고, 정해진 기한 내에 플랫폼들 사이의 상호 연통(互联互通)을 실현할 것을 요구하였다.

3) 빅데이터 단골바가지(大数据杀熟)

‘빅데이터 단골바가지’란 플랫폼 경영자가 소비자의 데이터를 수집 분

석하여 개별 소비자의 소비 선호를 파악하고, 충성도가 높은 단골 고객의 경로의존성과 정보 비대칭성을 이용해 동일 상품과 서비스를 신규 고객에게보다 높은 가격에 판매하는 것을 말한다. 이른바 단골 고객에게 바가지를 씌우는 행위이다. 이는 〈반독점법〉의 각도에서 볼 때 차별대우라는 시장지배지위 남용 행위에 해당된다(刘成·李雨濛 外. 2022).

이 빅데이터 단골바가지는 중국의 인터넷 쇼핑몰 사용자들이 가장 많이 불만을 제기하고 있는 행위이다. 2022년 3월에 발표된 베이징소비자협회의 조사 결과 86.9%의 응답자가 빅데이터 단골바가지를 당한 경험이 있고(주로 인터넷 쇼핑, 온라인 여행 예약, 인터넷 외식 배달 등의 영역에서), 대다수가 당국의 강력한 감독 강화를 요구하는 것으로 나타났다(北京市消费者协会. 2022).

〈반독점법〉만이 아니라, 소비자 보호의 각도에서 〈인터넷 정보서비스 알고리즘 추천 관리방법〉과 〈인터넷 플랫폼 주체 책임 가이드라인〉, 〈가격위법행위 행정처벌 규정〉(의견수렴고)에서도 모두 플랫폼기업은 빅데이터 단골바가지 행위를 해서는 안 된다고 규정하고 있다. 또 2021년 4월 8일 광저우시 시장감독관리국은 빅데이터 단골바가지 문제로 관련 플랫폼기업들을 소집해 행정지도회를 개최하였다. 그러나 단골바가지 행위가 실시간으로 은밀하게 이루어지고 그 판정 기준이 명확하지 않기 때문에, 현재까지 중국에서 빅데이터 단골바가지 행위로 〈반독점법〉 위반 처벌을 받은 사례는 없다(刘成·李雨濛 外. 2022).

4) 자사우대

〈시장지배지위 남용행위 금지 규정〉(의견수렴고, 2022.6)은 특별히 자사우대 조항을 넣어 자사우대를 시장지배지위 남용 행위의 하나로 명확히 규정하였다. 즉 “시장지배지위를 가진 플랫폼 경영자가 데이터와 알고리즘, 기술 및 플랫폼 규칙 등을 이용하여, 플랫폼 내 사업자와 경쟁시에 정

당한 이유 없이 자신에 대해 다음 우대 대우를 하는 것을 금지한다. ①자사 상품을 우선적으로 전시하거나 순위를 배열하는 것, ②플랫폼 내 사업자의 비공개 데이터를 이용하여 자신의 상품을 개발하거나 자신의 의사결정을 보조하는 것.”

동시에 자사우대가 허용되는 정당한 경우도 제시하였다. ①공평, 합리, 무차별적인 플랫폼 규칙에 기초해 실시하는 전시와 순위 배열, ②정당한 업계 관례와 거래 습관에 부합하는 것, ③정당성을 증명할 수 있는 기타 이유가 있을 때 등이다(金杜反垄断团队. 2023).

그런데 위 의견수렴고에서 제시된 자사우대 행위 금지 조항은 2023년 3월에 발표된 최종 〈시장지배지위 남용행위 금지 규정〉에서는 삭제되었다. 자사우대 행위의 시장경쟁 제한 효과와 일정 정도의 정당성에 대해서는 이견이 있을 수 있기 때문으로 해석된다. 하지만 미국이나 EU 등에서는 자사우대 행위가 매우 중요한 부당경쟁 행위로 인식되고 있기 때문에, 중국에서도 자사우대 행위는 중요한 반독점 규제 대상으로 될 것임에는 변함없다(詹昊·宋迎 外. 2023).

대표적 사례를 보면, 2017년 6월 EU위원회는 검색엔진 플랫폼인 구글이 자사 쇼핑 가격비교 서비스인 구글 쇼핑을 불법적으로 우대했다고 24.2억 유로의 거액 과징금을 부과하였다. 즉 검색엔진 시장에서 절대적 지배 역량을 가진 구글이 이를 이용해 자사 서비스인 구글 쇼핑을 경쟁 가격비교 서비스보다 우선적인 위치에 배치한 것은 시장경쟁을 심각하게 배제·제한하기 때문에 시장지배지위 남용에 해당한다고 본 것이다(刘成·李雨濛 外. 2022).

4. 경영자집중(기업결합) 부분

1) 싹자르기 M&A(혹은 살해식 M&A)

〈반독점법〉 제26조는 1항에서 “경영자집중이 국무원이 규정한 신고 기

준에 달하면 경영자는 국무원 반독점 집법기구에 신고해야 하고, 신고하지 않으면 집중을 실시할 수 없다"고 규정하고 있다. 이어 2항에서는 "경영자집중이 국무원의 신고 기준에 미달하더라도, 해당 경영자집중이 경쟁을 배제·제한하는 효과나 혹은 그럴 가능성이 있음을 입증할 증거가 있으면, 국무원 반독점 집법기구는 경영자에게 신고를 요구할 수 있다. 경영자가 전항 규정에 따른 신고를 하지 않으면 국무원 반독점 집법기구는 법에 따라 조사를 진행해야 한다"고 규정하였다.

이 규정은 통상 '싹자르기 M&A'(掐尖式并购) 혹은 '살해식 M&A'(扼杀式并购)로 칭해지는 기업결합을 규제하기 위한 것으로 해석된다. '싹자르기 M&A'는 대형 플랫폼기업이 자신과 잠재적 경쟁 상대가 될 가능성이 있는 스타트업 기업을 초기에 인수합병하여 경쟁의 싹을 잘라버리는 것을 의미한다. 인수합병 대상이 되는 초창기업은 통상 매우 높은 성장가능성을 가지고 있고 기업 가치도 비교적 높다. 하지만, 창업 초기에는 성숙된 비즈니스 모델이 결여되어 영업액이나 이윤액이 매우 낮은 것이 보통이다. 따라서 영업액과 이윤액을 기준으로 한 국무원의 경영자집중 신고 기준에 미달하는 경우가 많다. 이러한 싹자르기 M&A는 경쟁을 해치고 기존 기업의 시장독점을 강화하여 혁신에 불리한 영향을 미치는 것으로 인식된다(秦勇·宋丽玉. 2022). 따라서 〈반독점법〉의 26조 2항 규정은 이러한 상황에 대응하기 위하여 신설된 것이라고 할 수 있다.

이와 관련해 〈플랫폼경제 반독점 가이드라인〉(2021.2)은 "반독점 집법기구는 집중에 참여하는 한 쪽 경영자가 초창기업 혹은 신흥기업이고, 집중에 참여하는 경영자가 서비스를 무료나 저가로 제공하여 영업액이 매우 적고, 관련 시장의 집중도가 매우 높고, 경쟁 참여자의 수가 비교적 적은 경우를 특히 주의해야 한다. 이때 경영자집중이 신고 기준에 미달하더라도 경쟁을 배제·제한하는 효과나 그럴 가능성이 있을 경우에는 법에 따라 조사를 실시해야 한다"고 규정하고 있다(刘成·李雨濛 外. 2022).

이와 함께 〈반독점법〉 부속 규정의 하나인 〈경영자집중 신고 기준에 관한 규정〉(의견수렴고)(2022.6.27.)〉은 신고 기준을 상향 조정하였다. 즉 신고 기준인 전세계 영업액, 중국 내 합계 영업액, 일방의 중국내 영업액을 원래의 100억, 20억, 4억 위안으로부터 각각 120억, 40억, 8억 위안으로 상향 조정하였다. 단, 영업액이 신고기준에 미달하더라도 다음 두 가지 조건을 동시에 충족하면 반드시 사전 신고해야 하고, 미신고 시에는 집중을 실시할 수 없다고 규정하였다. ①집중에 참여한 한쪽 경영자의 전년도 국내 영업액이 1,000억 위안 이상이고, ②다른 쪽 경영자의 시장가치(혹은 평가치)가 8억 위안 이상이며 전년도 영업액이 전세계 영업액의 3분의 1을 초과하는 경우가 그것이다(吕斌. 2022). 이 규정은 인수기업이 대형 플랫폼 기업이고, 인수 대상이 되는 목표기업의 영업액이 기준에는 미달하지만 시장가치가 높은 경우의 M&A 활동을 규제하기 위한 것이라 해석할 수 있다.

2) 경영자집중의 분류·분급 심사제도

〈반독점법〉 제37조는 다음 규정을 신설하였다. 즉 “국무원 반독점 집법기구는 경영자집중 분류·분급 심사제도를 건전화하고, 법에 따라 국계민생(國計民生) 등에 관련된 중요 영역의 경영자집중 심사를 강화하여 심사의 질과 효율을 제고해야 한다”고 규정하였다.

2022년에 최종 통과된 〈반독점법〉 본문에는 분류·분급 심사의 상세한 기준이나 국계민생에 관련된 중요 영역이 무엇인지는 나와 있지 않다. 그러나 2021년 11월의 〈반독점법〉 1심고에는 “국무원 반독점 집법기구는 법에 따라 민생, 금융, 과학기술, 미디어 등 영역의 경영자집중 심사를 강화해야 한다”고 규정한 바 있다.(1심고 37조) 이들 네 영역은 모두 인터넷 플랫폼경제가 매우 활성화된 영역임을 주목할 필요가 있다. 따라서 플랫폼경제 영역은 경영자집중 심사 강화의 주요 대상이 될 것임을 예상할 수 있다.

5. 법률책임의 강화

개정 〈반독점법〉은 다음 몇 가지 방면에서 법 위반에 대한 처벌 강도를 크게 강화하였다.

첫째, 〈반독점법〉 위반 시의 벌금 상한을 대폭 제고하였다. 특히 경영자 집중 미신고의 기존 벌금액은 상한이 50만 위안으로 너무 낮았다. 매출액이 천억 위안이 넘는 대형 플랫폼기업에게 50만 위안은 전혀 위협이 되지 못했다. 이를 '300만 위안 혹은 전년도 매출액의 1% 이상 10% 이하'로 대폭 상향 조정하였다.(58조) 이에 위법 비용이 크게 높아져 〈반독점법〉의 위협력이 크게 증대되었다.

둘째, 독점협의 달성을 조직하거나 실질적 도움을 준 경우(즉 축폭협의에서 축(hub)의 역할을 한 경우)에도 전년도 매출액의 1% 이상 10% 이하의 벌금을 부과하였다.(56조 2항) 이는 거대 플랫폼기업의 경우 막대한 금액으로 위협력이 크게 높아졌다.

셋째, 법인뿐만 아니라 독점혐의의 달성, 조직 혹은 도움을 제공한 개인도 처벌할 수 있도록 규정하였다. "경영자의 법정 대표자, 주요 책임자와 직접 책임인원의 경우 독점협의 달성에 대하여 100만 위안 이하의 벌금을 부과"한다고 규정하였다.(56조 1항)

넷째, 본법을 위반하여 범죄가 구성되는 경우 민사만이 아니라 형사책임까지 추궁하도록 하였다.(67조)

〈반독점법〉 위반에 대한 처벌 강화의 상세한 내용은 다음 표와 같다.

〈표 1〉 신·구 〈반독점법〉의 법률책임 강화 대비표

대상	행 위	구 〈반독점법〉	개정 〈반독점법〉	변 화
對 기업	독점협의 달성 및 실시	전년도 매출액의 1% 이상 10% 이하 벌금	전년도 매출액의 1% 이상 10% 이하 벌금, 전년도 매출액이	전년도 매출액 없는 경우의 벌금도 규정

대상	행 위	구 〈반독점법〉	개정 〈반독점법〉	변 화
			없는 경우 500만 위안 이하 벌금	
	독점협의 달성했지만 아직 미실시	50만 위안 이하 벌금	300만 위안 이하 벌금	6배 제고
	시장지배지위 남용	전년도 매출액의 1% 이상 10% 이하 벌금	전년도 매출액의 1% 이상 10% 이하 벌금	변동 없음
	신고대상 경영자집중 미신고, 경쟁 배제·제한 효과 있거나 가능	50만 위안 이하 벌금	전년도 매출액의 10% 이하 벌금	매출액이 클 경우 벌금액 막대 처벌강도 10배 제고
	신고대상 경영자집중 미신고, 경쟁 배제·제한 효과 없음.		500만 위안 이하 벌금	
	조사 미협조	20만 위안 이하 벌금 ; 상황이 엄중하면 20만 이상 100만위안 이하 벌금	전년도 매출액의 1% 이하 벌금, 전년도 매출액이 없거나 계산 곤란 경우에는 500만위안 이하 벌금	처벌 강도 대폭 제고
對 개인	독점협의 달성시 개인 책임	없음	100만위안 이하의 벌금	개인책임 추가
	조사 비협조	2만 위안 이하 벌금 ; 상황이 엄중하면 2만 이상 10만위안 이하 벌금	50만위안 이하의 벌금	5~25배 제고
對 기업			정황 특별히 엄중, 특별히 악랄한 영향, 특별히 엄중한 결과	규정 신설

대상	행 위	구 〈반독점법〉	개정 〈반독점법〉	변 화
			초래하는 경우에는 위 규정의 2배 이상 5배 이하 벌금	

출처: 中国法律评论·最高人民法院司法案例研究院(2022)에 실린 〈반독점법〉 신구 대비표에서 작성.

V. 최근의 추세와 전망

디지털 플랫폼경제에 대한 규제 강화는 플랫폼기업의 활동과 투자를 위축시켜 내수와 취업에 모두 부정적 영향을 미쳤다. 중국의 경제성장률은 2022년 3.0%의 매우 낮은 수준으로 떨어졌다. 대다수 플랫폼기업은 트래픽 정체 국면을 맞아 고정된 시장에서의 경쟁이 격화되었다. 대대적인 반독점 폭풍이 불고 난 후, 2022년에는 2021년에 비해 인터넷 산업에 대한 반독점 집법 활동이 건수와 금액 면에서 모두 감소하였다. 〈중국 반독점 집법 연도 보고(2021, 2022)〉에 따르면, 특히 벌금액은 217.4억 위안에서 1.04억 위안으로 대폭 감소하였다. 유형 면에서도 경영자집중 위법 처분 건수가 98건에서 28건으로 71%나 줄었고, 반 행정독점이 2건에서 6건으로 늘어나 집법 활동의 중심이 되었다(焦海涛. 2023). 이제 '운동식 반독점 집법'에서 법과 규정에 기초한 '상시적 반독점 집법'으로 변화한 것이다(黄慧诗. 2022).

1년여의 대대적인 반독점 규제 강화의 결과 플랫폼기업의 법규 의식도 크게 증가한 것으로 평가된다. 다수의 대형 플랫폼기업은 〈반독점법〉 규정 준수 점검 부서를 별도로 설치하였다. 입점업체에 대한 '양자택일' 강요는 기본적으로 사라지고, 플랫폼 봉쇄도 해제되어 플랫폼 간의 상호 연통(互联互通)이 실현되었다(万静. 2022).

플랫폼경제에 대한 당국의 정책 방향과 표현 방식도 변화하였다. '강력

한 관리감독'에서 '상시화된 관리감독'으로 전환하고, 발전에 대한 지원과 기대를 강조하는 것으로 바뀌었다.

2020년 말 중앙경제업무회의에서는 '반독점 강화와 자본의 무질서한 확장 방지'가 강조되었다. 2021년 초에는 '자본의 야만적 생장 방지'란 좀 더 자극적인 표현까지 쓰였다. 2021년 9월에는 '(플랫폼경제에 대한) 규범과 발전의 동시 추진'이 말해졌으나 여전히 강조점은 규범에 두어졌다(人民日报评论员. 2021). 반독점 집행 작업이 어느 정도 마무리되는 2021년 말에는 '자본에 대한 붉은 신호등과 푸른 신호등의 설치'란 표현이 나타났다. 금지되는 행위와 허용되는 행위를 명확히 하여 플랫폼기업이 법과 규정을 준수하면서 성장 발전할 수 있도록 유도하겠다는 의미로 해석된다(赵文君. 2021).

2022년에 들어서면 여러 중요 회의에서 디지털경제에 대해 '상시화된 관리감독'이라는 표현이 계속 제기되었다. 또 "플랫폼경제의 특별 시정을 완료하고 녹색 투자 사례를 집중적으로 도입한다"는 입장을 여러 차례 밝혔다. 2022년 4월 29일 중앙정치국회의에서는 "플랫폼경제의 건강한 발전을 촉진하고, 플랫폼경제의 특별 시정을 완료하고, 상시화된 관리감독을 실시한다. 플랫폼경제의 규범적이고 건강한 발전을 지원하는 구체적인 정책 조치를 마련해야 한다"고 제기하였다.

2022년 말이 되면 표현이 '건강한 발전 촉진'에서 '적극적 발전 지원'으로 바뀌었다. 12월의 중앙경제공작회의에서는 "디지털 경제를 적극 발전시키고 상시화된 관리감독 수준을 제고한다", "플랫폼기업이 발전을 선도하고 고용을 창출하며 국제 경쟁에서 큰 실력을 발휘할 수 있도록 지원한다"고 제기하였다(李静. 2023). 소비 촉진을 통해 성장을 떠받치고, 고용을 창출하여 실업 문제를 완화하기 위해서는 플랫폼경제의 역할이 매우 중요하다는 것을 인식하였기 때문인 것으로 해석된다.

2023년 3월 5일의 제14기 제1차 전인대의 〈정부업무보고〉 에서도 금년

중점 업무의 하나로 “디지털 경제를 적극 발전시키고, 상시화된 관리감독 수준을 제고하고, 플랫폼경제의 발전을 지원할” 것을 제출하였다(骆晓昀. 2023). 2023년 7월 12일 리창(李强) 국무원총리는 주요 플랫폼기업이 참석한 플랫폼기업 좌담회에서 플랫폼기업이 발전 선도, 고용 창출, 국제 경쟁에서 큰 실력을 발휘할 희망을 재차 피력했다(祝嫣然. 2023).

요약하자면, 중국정부의 플랫폼경제에 대한 태도는 지난 2년간 ‘자본의 무질서한 확장 방지’로부터 ‘특별 시정’과 ‘붉은 신호등과 푸른 신호등의 설치’를 거쳐 이제 ‘큰 실력을 발휘하도록’ 지원하는 것으로 전환하였다. 이제 중국의 플랫폼경제는 새로운 발전의 기회를 맞이했다고 볼 수 있다. 그러나 그것은 2020년 이전과 같이 방임적 정책 하에서의 자유로운 발전이 아니고, 정부가 정해준 일정 범위 내에서의 제한적 발전일 것이라고 예상된다.

투고일 : 2023.11.15. 심사완료일 : 2023.12.04. 게재확정일 : 2023.12.12.

| 참고문헌 |

김준호. 2023, “중국 반독점법 2022년 개정법의 실체법적 개정사항,” *법학연구, 34권 1호*, 충북대학교 법학연구소.

김향란·노효비. 2022, “인터넷 플랫폼 반독점 컴플라이언스에 관한 연구 - 중국 반독점국 행정처벌사건에 관한 분석을 바탕으로 -,” *동북아법연구, 16권 1호*, 전북대학교 동북아법연구소.

박제현. 2021, “중국의 플랫폼 독점행위 규제,” *경쟁저널, 208호*, 한국공정경쟁연합회.

박제현. 2022, “중국의 반독점기구 개편 및 반독점법 개정,” *경쟁저널, 212호*, 한국공정경쟁연합회.

박제현. 2032, “중국의 반독점법 개정에 따른 독점행위 규정 개정,” *경쟁저널, 216호*, 한국공정경쟁연합회.

원중재·허욱 외. 2022, “중국 반독점법의 개정과 시사점,” *법률신문*, 2022.08.22.

유영국. 2023, “플랫폼의 실효적 규제를 위한 입법 방식의 재검토,” *NARS 현안분석*, 국회입법조사처, 2023.05.02.

이해연·양진곤·이정흔. 2022, “디지털 경제시대 중국 플랫폼 경제분야의 반독점 규제연구 - 중국〈플랫폼 경제분야에 대한 반독점 지침〉을 시각으로,” *동북아법연구, 15권 3호*, 전북대학교 동북아법연구소.

“阿里巴巴被指违反中国《反垄断法》被罚182亿元人民币”, *BBC*, 2021.04.10.

Reuters Staff (编译 李春喜/张涛). 2020.12.07, “热点聚焦：谁说讲话不值钱？马云一席话让蚂蚁集团370亿美元IPO夭折”, *Reuters*.

“蚂蚁集团沪港上市双双叫暂停 马云被约谈后二度震荡”, *BBC*, 2020.11.03.

姜旭. 2022.07.08, “反垄断法自2008年实施后完成首次修改——顺应时代需求维护公平秩序,” *知识产权*.

国兴智库. 2022, “互联网平台反垄断风暴的历史背景、底层逻辑和未来走向,” *政经观察周报, 第22期*.

金杜反垄断团队. 2023.03.30, “告别“暂行”：反垄断法配套新规全解读,” *金杜研究院*.

杜创. 2021, “平台经济反垄断：理论框架与若干问题分析,” 金融评论, *2021年第4期*.

骆晓昀. 2023.03.23, “平台经济：春暖花开之际, 共话创新健康发展,” *瞭望东方周刊*.

吕斌. 2022.06.27, “反垄断法6个配套文件公开征求意,” *法治日报*.

鲁元珍. 2023.03.25., “四部反垄断法配套规章发布,” *中国青年报*.

刘成 · 李雨濛 · 王梦真. 2022.07.07, “新《反垄断法》的平台相关条文解读,” *知产财经*.

刘惠. 2021.08.25, “丁一凡：为了资本放弃共同富裕, 这在我们国家是不可能的,” *观察者网*.

刘钦文. 2021.09.03, “阿里也出1000亿！互联网巨头纷纷跟投“共同富裕”,” *野马财经*.

李玲 · 黄莉玲 · 黄慧诗a. 2022.06.25, “反垄断法新变化：不得利用数据搞垄断, 违法并购至少罚五百万,” *南方都市报*.

李玲 · 黄莉玲 · 黄慧诗b. 2022.08.02, “反垄断14年, 查处垄断案近八百起！修法后如何长出“牙齿”,” *南方都市报*.

李小明 · 朱超然. 2021.12.03, “走向共同富裕需完善反垄断立法,” *人民论坛*.

李静. 2023.03.13, “再度明确常态化监管 平台经济系上“安全带”,” *中国经营报*.

林伊人. 2021.11.02, “2020年我国数字经济规模39.2万亿元 占GDP比重达38.6%,” *中国网*.

马亮. 2021.10.20, “强化反垄断, 助力共同富裕,” *半月谈*. 2021年第19期.

马浩亮. 2021.12.06, “中国反垄断监管体制的变迁,” *经济导报(香港)*.

万静, 2022.06.22, “国家反垄断局首份执法年度报告：平台经济领域“二选一”行为基本停止,” *法治日报*.

樊瑞. 2021.11.18, “国家反垄断局来了,” *财经杂志*.

北京市消费者协会. 2022.03.01, “北京市消协发布互联网消费大数据“杀熟”问题调查结果,” *中国经济网*.

宾红霞. 2021.12.30, “互联网企业连吃罚单、反垄断法首迎大修丨反垄断年终盘点①,” *南方Plus*.

舒怡尔 · 卫瑶. 2022.01.05, ""反垄断"之年：118个行政处罚案件到底"反"了什么？," *澎湃新闻*.

孙飞. 2020.10.27, "蚂蚁集团上市前夕 如何认知马云"批判"中国金融监管？," *香港01*.

时建中. 2022.07.04, "新《反垄断法》全面解读," *中国法律评论*, 2022年第4期.

余晓晖. 2021.12.09, "建立健全平台经济治理体系：经验与对策," *人民论坛 · 学术前沿*.

王新. 2021.09.02, "北京观察 | 资本与主义 中共频繁出手要整顿什么," *多维新闻*.

人民日报评论员. 2020.12.11, ""社区团购"争议背后, 是对互联网巨头科技创新的更多期待," *人民日报*.

人民日报评论员. 2021.09.07, "坚持监管规范和促进发展两手并重、两手都要硬," *人民日报*.

张全林. 2021.08.31, "强化反垄断反不正当竞争促进共同富裕," *金羊网*.

赵文君. 2021.02.08, ""二选一""大数据杀熟"等行为如何认定？一解读平台经济领域的反垄断指南," *新华社*.

赵文君. 2021.12.13, "为资本设置"红绿灯"," *新华社*.

周子勋. 2021.09.01, "中央深改委会议：强化反垄断反不正当竞争助力实现共同富裕," *中国经济时报*.

中国法律评论、最高人民法院司法案例研究院. 2022.06.29, "《反垄断法》首次修改的36般变化," *法治青风*.

陈宏民. 2022.03.28, "互联网平台的反垄断监管：状态, 特征和趋势," *MBA China*.

陈永伟a. 2022.06.27, "《反垄断法》大修, 究竟修了什么？," *经济观察报*.

陈永伟b. 2022.07.26, "新《反垄断法》的平台相关条文解读," *知产财经*.

秦勇 · 宋丽玉. 2022.06.18, "平台经济领域扼杀式并购的反垄断规制," *南方金融(广东金融学会), 2022年第4期*.

詹昊 · 宋迎 · 朱丽博. 2023.03.28, "反垄断法配套新规解读之《禁止滥用市场支配地位行为规定》," *安杰世泽*.

焦海涛. 2023.09.08, “继往开来 守正创新 以常态化反垄断监管促进数字经济规范健康发展,” *中国经济网*.

祝嫣然. 2023.07.13, “总理座谈会定调“平台经济大有可为”,” *第一财经*.

汉坤律师事务所 公司合规部. 2022.07.22, “汉坤观点 | 新《反垄断法》解析系列文章之六 — 涉及互联网领域的重要修订速览,” *汉坤律师事务所*.

黄益平 · 邓峰 · 沈艳 · 汪浩. 2022.04.26, “超越“强监管”——对平台经济治理政策的反思,” 北京大学国家发展研究院, (*原载《文化纵横》2022年第2期*).

黄慧诗. 2022.12.22, “平台反垄断年度盘点：知网案成焦点, 39起案件指向哪些企业,” *南方都市报*.

侯利阳. 2022.07.08, “新《反垄断法》的平台相关条文解读,” *知产财经*.