



Title	直近の金融危機と韓国競争法の執行経験
Author(s)	許, 宣; 池 (炫周), 直美//訳
Description	特集 : 国際金融危機と東アジア経済法の現状
Citation	新世代法政策学研究, 8, 129-136
Issue Date	2010-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/44560
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP008_007.pdf



直近の金融危機と韓国競争法の執行経験

許 宣
池(炫周)直美(訳)

I. はじめに

1. 2008年アメリカ発の金融危機が全世界的に広まり、金融危機が実体経済にも影響を及ぼし、2009年初頭には全地球的経済危機が訪れた。これはアジアの国々も、韓国も同じである。韓国の経済は、小規模開放型経済システムである。輸出と海外投資に成長と雇用を依存しており、また、株式や投資市場における外国人の経済活動が非常に活発である。したがって、今回の世界的金融危機による経済危機は、韓国経済に直接的な影響を及ぼしている。株価、ウォンの価値、金利、失業率、GDP成長率、物価などすべての経済指標において危機は顕著である。しかし、韓国政府の景気拡張政策や国際的共助といった迅速な対応策や韓国事業者の危機克服への努力などが実り、今現在の2009年下半期では予想よりも早く回復段階に入ったと評価されている。今後一層深刻なダブルディップが訪れるのか、それともL字形もしくはV字形の回復カーブを見せるかはまだ知る由もないが、現状としては危機の底からは脱出したと見るのが妥当であろう。

2. この論文は、韓国経済の危機が韓国政府の競争法の執行に及んだ影響とその結果を整理して評価することを目的とする。具体的には、まず、韓国公正取引法のなかで経済危機下の産業政策的な必要性を許容することができる制度的装置にどのようなものがあるかを検討した後、1997年において類似の金融危機を経験したときの韓国公正取引委員会の法執行状況

がどのようなものだったかを見てみることにする。次に、2009年初頭に韓国公正取引委員会が発表した経済危機に対する公式見解を検討し、また今日までの韓国公正取引委員会の競争法の執行実績を評価した後、危機下において競争当局が取らなければならない基本的姿勢に関する所見を明らかにしたい。

II. 韓国公正取引法において産業政策的必要性を許容する規定の分析

3. 韓国公正取引法は、産業政策的要求と国民経済的要求を一定部門で許容している。すなわち ①韓国公正取引法第1条の目的条項は、この法の目的を公正で自由な競争を促進することを重要な目的と定めているが、その競争促進の結果、国民経済の均衡かつ発展を促すことが目的として明記されている。この目的条項は、各条項を解釈する際の解釈基準として引用する法院の判例が存在するが、筆者は競争法執行の基準を曖昧にさせる条項だと考える。

②また、韓国公正取引法第7条②は、企業結合規制の抗弁要件として他の国と同じく倒産寸前会社の抗弁（failing company defense）を明示している。この規定は、経済危機下の企業結合に対する競争当局の裁量範囲を少し広げることができる装置と解釈される。また、同条文は効率性の抗弁（efficiency defense）も認めているが、これを根拠にした韓国公正取引委員会の企業結合審査基準は、企業結合の際に考慮することができる合併に固有（merger specific）な企業内の効率性（efficiency）だけでなく、国民経済全体での効率性、すなわち雇用増大、地方経済発展、前後方関連産業への寄与、エネルギーの安定供給、環境汚染の改善などに寄与することを広く考慮するように規定している。このような国民経済全体の効率性までも含む条項は、競争政策を歪曲させる危険のある条項だと考えられる。

③また、韓国公正取引法は、カルテルの規制において、産業合理化、不況の克服、産業構造の調整、取引条件の合理化、中小企業の競争力向上、研究技術開発を目的としていて、同時に、公取委のいくつかの条件を付された事前認可を受けた共同行為については、カルテル規制をしないことを明示している。すなわち、韓国公正取引法によれば公正取引委員会は、経

済危機下の不況の克服または産業構造の調整、取引条件の合理化、中小企業の競争力向上という産業政策的目的を果たすためのカルテルを事前に認可することができる法的権限を持っている。しかし、韓国公正取引委員会は、この10年間にこのようなカルテル事前認可を、例外的な1-2件を除き、許容したことはないという健全な執行記録を持っている。

④最後に、韓国公正取引法は事業条件が悪化して事業が重大な危機に処した場合や、資金事情が著しく厳しい場合には、賦課された課徴金を分割納付することができるように規定している。また、課徴金を賦課する際に、被審人が債務者再生や破産等の手続きが開始される場合には、最高50%まで減輕することができるように配慮している。

III. 過去の韓国の経済危機下における公正取引委員会の執行経験に関する分析

4. 1997年の韓国経済は、アジア経済危機に伴いIMFの救済金融を受けなければならない最悪な経済危機を経験した。韓国政府は企業の迅速かつ果敢な構造調整と競争政策の強化によって予想以上に早くこの危機を乗り越えることができたと評価されている。しかし、この危機の間、韓国公正取引委員会は危機で打撃を受けた企業の企業結合の申告を処理する過程で、非常に寛大な審査を行い部分的に許容している。例えば、1と2位を占める自動車製造業者の現代自動車とキア自動車企業が企業結合するときに、企業結合後のマーケットシェアが90%を超えるにもかかわらず合併を許容した。その際に用いられた論理は倒産寸前会社の抗弁（failing company defense）だ。倒産会社の抗弁（Fail company defenses）は、それを引受る意向を持った他の事業者が存在しない場合にだけ該当するはずだが、現代、キア自動車の企業結合事件では、この基準がどれほど深く分析され立証されたかは疑問である。

5. しかし、危機の期間と言える97年から99年まで韓国公正取引委員会の事件処理統計を詳細に分析してみると、特別に経済危機に関連した有意義な変化があったと解釈することができない。この期間、韓国政府はIMF、OECDなどの勧告で経済危機の克服方案に競争政策の画期的な執行強化

を図り、その結果、事件処理の統計は公正取引委員会の政策執行が一般的に強化されたことを示している。

IV. 危機克服のための韓国公正取引委員会の公式な政策表明

6. 危機の序盤においてではあるが、韓国公正取引委員会のペク・ヨンホ委員長は、経済危機の中でも公正取引委員会の執行政策は変わらないと公言した。すなわち、彼は2008年11月19日のある講演において、経済危機状況に対応して韓国政府機関である国税庁、検察庁などは政府調査などの政府介入を減らす方向に政策変更したのに対して、公正取引委員会はこのような政府機関とは性格が異なるために、一貫性ある政策を執行して行くことを強調したのである。

7. しかし、韓国公正取引委員会が2008年12月18日に発表した2009年の業務計画は、先立ったペク・ヨンホ委員長の発言とは異なったものであった。韓国公正取引委員会は、2009年度には、競争法を合理的に運営し企業負担を軽減するという目標を提示しながら、企業結合を審査する際にはグローバル競争と動態的市場状況などを十分に考慮して競争制限性の有無を判断するということと、審査を原則的に30日以内に迅速に完了するが、重点審査する対象に限り審査期間を最大90日まで延ばすと発表した。

8. また、韓国公正取引委員会はカルテル規制執行に関して、経済危機を乗り越えるために不可避な場合には、現行のカルテル行為の認可制度を積極的に運用するという方針を明らかにした。具体的には、価格カルテルではない減産カルテル、生産設備縮小カルテルなどを業界で共同で推進することが危機克服のために不可避だと判断される場合にはカルテル行為を限定的に認可するという立場である。上述のように、いわゆるカルテル行為認可制度は、筆者の判断では、韓国競争法がまだ脱皮できていない制度であり、実際にはこの間ほとんど執行されず死文化した制度である。韓国公正取引委員会がこのような制度を再度執行するとしたことに筆者は非常に衝撃を受けたものである。

V. 危機状況で競争法の一貫性ある執行が必要な理由

9. 経済危機下では競争法の執行は緩和されなければならないという意見が多い。一般的な経済の専門家からは当然に主張される意見であるが、競争法執行当局も、または競争法専門家の中でも緩和論を支持する人はいる。しかし、筆者は経済危機下においても競争法は一貫性あるように執行されなければならないと主張したい。経済危機であればあるほどより積極的に執行される必要がある。競争法は、危機の原因ではなく解決策だからである。競争法は経済が平和な状態の時だけに必要なものではないはずである。仮に、経済危機という状況で反競争的な企業結合が許容され市場構造が寡占化すれば、消費者は競争の利益を享受することができず、市場の革新性は低迷する可能性が大きい。経済危機の克服にだけ目を向けた政府によって入札談合、市場分割、価格固定などカルテルが見逃され、これらが処罰されなければ一般消費者への直接的な被害だけでなく、この間ようやく事業者に根付いた競争法遵守マインドが崩れることが懸念される。経済混乱のなか、市場支配的事業者が競争事業者を市場から排除することがあってはならない。経済危機は、一国家の経済構造を一新し、競争力ある事業者と起業家、労働者を一線に立たされる絶好の機会であると考えている。混乱が終わった後で、各国の市場の姿はどのように変わるだろうか。費用が高く、消費者需要が鈍り、革新性が劣る大きくて鈍い事業者が集まる市場になって現われるのだろうか。それとも効率性が高く、新しい技術と戦略で武装し、消費者需要に敏感でかつ革新性に導かれた効率的で創意的な事業者が集い活気に満ちた市場が現われるのだろうか。それはその国が競争法をどのように執行するかによるのである。

10. 筆者のこのような考えは、競争政策が市場経済で最上位概念の政策原理であるという考えと、過去の経済危機下における競争法の執行経験の教訓から導かれるものである。複雑で成熟した市場経済においては、競争政策は政府が直接的に事業者に関与する産業政策と補完関係にあるのではない。競争政策は、規制的または促進的な経済政策の手段を指導し、その限界を定める指導原理（guiding principle）として上位に位置づけられる政策である。また、アメリカの1929年の大恐慌の際に、競争法が一時的に執

行停止された結果、危機から脱するのに長い時間を費やしたという学者たちの研究報告もある。

VI. 今回の金融危機と韓国公正取引委員会の政策実績評価

11. 今現在、経済危機が発生してからまだ1年ぐらしか経ってなく経済危機下の競争政策の実績を評価するにはまだ早計である。しかし短期的な観点で暫定的な評価を試みると次のような考察が可能である。

12. 企業結合の審査において迅速性を強調する部分は当然である。また、関連市場内の競争の動態性を十分に考慮するという点には、企業結合において競争制限性を判断するときには経済学的な分析に依拠して長期的な影響までを考慮するという点を内包しており、これは危機克服とは無関係な公正取引委員会の当然の検討課題と判断される。これまでの韓国公正取引委員会の企業結合審査における申告件数、審査結果など多くの面において、経済危機だからという事情でとくに変わった事項は見られない。

13. 共同行為の認可制を積極的に運用するという政策は、その制限的条件の不可避性と価格カルテルは許容範囲外であることを提示しているが、それでも筆者はやはりこの政策に疑問を抱く。この政策が競争政策を否定する効果と危機克服に寄与する効果を比べて見ると、この政策はとんでもない政策であり、これは韓国公正取引委員会のアイデンティティと独立性を疑うような政策である。競争法は経済危機の解決のための鍵であって障害ではないという基本的な認識が欠けているように思える。競争政策は、市場の力による産業、事業者の自然な構造調整を果たす役目を果たす。しかし、カルテル認可制度は、このような自然的な構造調整を自ら阻むものである。反対に、韓国の金融監督当局は金融機関の窓口を通じて非効率事業者を選んで退出させる自慰的な構造政策を行っている。これは善を捨てて悪を取ることと同じである。しかし、幸いにも2009年の一年間の共同行為認可制度は、筆者が懸念するほどに、または当局の政策意志に沿うような形では執行されていない。現在、韓国のレミコン事業者団体が共同行為認可を申し込み、韓国公正取引委員会がこれを検討中である。認可申請の対

象になるカルテルの内容は、価格制限を含まない数量制限、共同輸送、共同購買、共同研究などが含まれている。筆者の推測では、この認可申請は経済危機克服のために妥当であるという名分を立てるならば、現在の韓国経済の流れを見るときに、危機が終わったと評価する政府の立場から見れば時宜を失ったと判断できる。また、レミコン商品の特殊性を考慮すれば、非ハードコアのカルテルとしての性格を持つ共同輸送、共同研究などは許容される可能性を排除できないと考える。しかし、非ハードコアカルテルだと言っても今回の事件で認可制度がまた再び蘇れば、似たような他の商品や産業が認可申請をした際どのような名分も説得力にも欠けるし、韓国公正取引委員会による効果的なカルテル規制は動力と名分を喪失するようになることと懸念されるのである。

14. 経済危機下のカルテル規制は多かれ少なかれ緩和されるという専門家たちの懸念は事実ではないことが判明した。筆者の判断では、2009年度における韓国公正取引委員会のカルテル違反の疑いに対する現場調査は非常に活発であり、審決は一貫性を維持している。今回の一連の過程をよく見ると、この市場経済の危機下でも、競争政策の核心的価値が認められ、守られなければならないかという認識が、韓国内だけでなく全世界の競争当局にも広がってくることは幸いである。

15. 企業結合、カルテルに対する規制以外にも、韓国公正取引委員会は、市場支配的地位濫用、一般不公正取引行為など以前と同様に積極的に執行して来たと判断する。

VII. 経済危機下で要求される競争当局の政策方向

16. これからは経済危機が訪れる場合に、競争当局は、次のような政策を施行しなければならないと主張したい。

①経済危機の下では、競争法の一貫性ある執行をしなければならない。このような考え方で組織内部の意見を統一し、外部にもこれを明確化しなければならない。公正取引法の執行基準と重点は明確に提示しなければならない。競争当局は何より市場を守らなくてはならず、産業を守ろうと思

ってはならない。まず、市場経済の「癌」のようなカルテルを積極的に阻むべきという決意を市場に発信しなければならない。価格カルテルだけでなく産出量の制限も阻まなければならない。価格カルテルなどは退出されなければならない事業者を温存させて、生産量自体を減らして消費者利益を阻害するからである。また、企業結合の厳重な審査を通じて、倒産寸前会社と言っても他の解決方法がある場合には企業結合を安易に許容しないという決然とした意志も明らかにしなければならない。事業者のためにガイドラインをあらかじめ見せてくれなければならない。

②競争当局は、他の経済政策決定者と連携して、危機克服における競争政策の有効性と重要性を説得しなければならない。経済危機下の他の通話、財政、産業政策手段は透明でなければならないし、制限的で、非差別的ではなければならないと説得しなければならない。そして、可能な限りで競争中立的な政策手段が選択されるように競争主唱（Competition Advocacy）を強化しなければならない。

③競争当局は、市場を構造的立場で守らなければならない。経済危機克服を目的とする財政、金融、経済部門の危機に処方箋は死んだものを生かすことに、現象を維持するのに焦点を合わせるしかない。しかし、競争当局は危機克服の政策手段が市場構造を悪化させ長期的弊害が構造化されないように監視の光を照らしてあげなければならない。特に、企業結合は特別な歴史的な意識をもって処理しなければならない。市場の歴史を見れば独占的な巨大企業は不況に乗じて出現したのである。アメリカの石油市場や金融市場がこのような歴史を見せている。我が国も1997年外為危機下に自動車市場が独占化されたことを忘れてはならない。

④競争当局は、経済危機が克服された後の市場構造と企業競争力をビジョンとして事業者と国民に提示しなければならない。不況は事業者には辛い時期ではあるが、構造的観点で見れば実力のある事業者とそうではない事業者を選別する唯一の機会であるという認識を持たなければならない。