



Title	韓国における経済法制定の要因分析 : 1980年独占規制及び公正取引に関する法律の制定
Author(s)	朱, 舜埴; 李, 妍淑//訳
Citation	新世代法政策学研究, 17, 271-280
Issue Date	2012-07
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49986
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP017_013.pdf



韓国における経済法制定の要因分析 —1980年独占規制及び公正取引に 関する法律の制定

朱 舜 埴
李 妍 淑 (訳)

概要

1980年に韓国で競争法が制定されたのは、以下の三つの要因によるものであると考えられる。すなわち、①韓国経済の発展段階における市場経済の活性化の要求、②競争法の導入に必要性を感じる推進勢力による法制定の試み、③法制定に有利な政治的環境である。

政府主導型の経済開発戦略を採択して約20年間において高度成長を遂げてきた韓国経済は、1980年頃から重化学工業分野の不振など計画経済の発展戦略の限界が見られ始め、経済発展段階における市場経済原理の働きが必要であるという認識が広まるようになった。とくに、第二次オイルショック以降、物価が急騰したなかで独占・寡占品目に対し市場競争を通じて価格を引き下げることが必要とする動きが見られた。

独占の弊害が現れるたびに、経済企画院の主導で競争法を導入しようとする試みが1960～70年代において数回行われたが、成功には至らなかった。1975年にいくつかの競争法関連条項を含む物価安定および公正取引に関する法律が制定された。しかし、それは政府が直接物価を管理するための法律として、市場競争を通じて価格を安定させるようなものではなかった。適切な競争法の導入の必要性に目覚めた公務員、学界が率先してそれに取り組んだ。

1979年以降の朴正熙軍事政権は、国民の政治的自由を抑圧する代わりに、経済力の集中を緩和するという贈物を国民に渡した。

これら三つの要因の働きにより、1980年12月に国家保衛立法会議において独占規制および公正取引に関する法律という名の韓国競争法が誕生した。

1 はじめに

韓国で競争法が制定されたのは、31年前の1980年12月である。当時、世界各国において競争法を導入した国は20ヶ国未満であったことを考えると、韓国の導入はまだ早い方であった。

1980年度に競争法が導入されたのは、競争法導入に必要な条件が成熟したのに加えて、若干の偶然が働いたからであると判断される。当時、韓国の経済条件が経済法導入を必要としており、これを導入するための地道な努力が一部の推進勢力によって行われたのである。また、当時の政治・社会的状況は、極めて不安定で激変の時期であって、これがそうした変革を可能にしたとも言える。

現在の世界における市場経済システムは、厳しい挑戦を受けている。富の両極化、失業者増加に抗議するために、「ウォール街を占拠せよ」というデモがアメリカで起きた。両極化に対する不満現象は、現在の資本主義経済に共通するものであると言える。韓国では、財閥一大規模企業集団の経済に占める比率が拡大する反面、中小企業の存立基盤が危うくなりつつあるという懸念と批判の声が高まっている。今年12月に大統領選挙が行われる予定である。不満が鬱積している状況下で、政治的変革期とも言えるこの時期には、競争法の大きな改正が期待できるかもしれない。そこで以下では、1980年の激変期において、いかなる要因が競争法導入を可能にしたかを検討し、そこから将来生ずる激変状況についての示唆を得ることにしたい。

2 韓国における競争法の導入経緯

(1) 1964～71年にわたる4回の立法の試みおよび1975年の競争法の部分的導入

韓国では独占・寡占の弊害が社会問題化するたびに、競争法の導入が必要であるという議論が起きた。ところが、急速な高度成長のためには、多少の独占・寡占を甘受するしかないという時期尚早論と業界の反対に押され、毎回霧散してしまっただけであった。

1960～70年代における韓国経済の特徴は、政府主導の経済発展戦略を採

ったことである。また1962年から5年単位の経済開発5ヶ年計画が推進された。1962年当時、韓国は資本の蓄積が少なく、一人あたりの国民所得が87ドルにすぎない経済状況であるにもかかわらず、政府主導で外資を取り入れる戦略を採択した。信用度の低い韓国の企業が独自で大規模の資本を調達することは、ほぼ不可能であった。そのため、国家が設立した銀行を用いて、海外資金を借入れて、それを企業に貸し付ける方策、工場建設に必要な海外設備の輸入や建設費用を直接外国資本に頼るなどの方法が用いられた。また、韓国企業の借入の債務は、政府が設立した銀行によって保証された。政府は少数の精鋭企業を厳選し、これらが工場を建設し財を輸出することによって、経済を成長させる戦略を採った。したがって、こうした経済発展戦略下における韓国では、商品ごとの市場別に少数企業が市場を独占・寡占する現象は当然のことであった。韓国市場における独占・寡占企業は、競争の激しい海外市場では価格を低く設定し輸出を増やすしかなかったが、国内市場では独占的な利潤を取得することができるため、こうした国内市場における独占の弊害がしばしば問題となった。このように独占の弊害が問題視されてはいたが、個々の市場において激しい競争を通じて取引価格を下げ、サービスを向上させるという、競争法の本格的な導入は、政府主導の少数企業を通じた経済発展戦略を採っていた1960～70年代の韓国にとって、事実上採択不可能な選択肢であったと言えよう。

独占・寡占の弊害が明らかになり、競争法導入の必要性が最初に議論されたのは1963年である。当時、小麦粉、砂糖、セメントを独占・寡占的に生産する大手企業が告示価格の3～4倍に達する価格操作と脱税を通じて暴利を取得する三粉事件が発生した。これによって独占・寡占の弊害を規制するべきだとする世論が形成され、1964年に政府は公正取引委員会を設置する案を発表したが、国務会議に上程されないまま消えてしまった。1968年には、自動車の独占的生産業者であるシンジン自動車工業(株)によって生産されたモデルの国際販売価格が880ドル(22万ウォン)であるのに対し、国内販売価格は87万ウォンという暴利価格で販売されたことをきっかけに、独占規制法案が国会に提出されたが時期尚早という業界の見解に押し倒されて、結果的に会期終了に伴い廃案になった。

1975年に入って、韓国経済は物価上昇という大きな壁にぶつかった。1975年12月、物価の統制を主要な目的とし、競争制限行為と不正取引行

為を規制する一部の条項を含む物価安定および公正取引に関する法律が制定された。しかし、この法律は、実際の運営において公正な取引よりも物価安定の方に重きを置いており、独占・寡占の形成を規制する立場ではなく独占・寡占の弊害を規制する立場を採るなどの問題点が多く、結果的に期待ほどの成果を収めることができなかった。

(2) 1980年独占規制および公正取引に関する法律の制定当時の進展

20年間にわたって韓国を統治してきた朴正熙大統領が1979年10月に暗殺された。若干の紆余曲折を経て、1980年に軍部は権力を掌握した。1980年中期、第5共和国の樹立のための憲法改正作業が着手された。新憲法では、新たな経済秩序の創造のために明確な理念が打ち立てられ、企業の独占禁止条項を新設する方針が決定された。経済企画院は、こうした雰囲気の中でヨーロッパ諸国を訪問し公正取引制度の運営実態を把握することに努めた。その訪問で明らかになったのは、各国が第2次オイルショックの影響で国内景気が停滞しているにもかかわらず、公正取引法を逆に強化しようとする立場を堅持してきたことである。たとえば、西ドイツの関係者は、公正取引制度による競争政策が西ドイツを復興させた重要な要因の一つであると強調していた。

1980年7月24日、キム・ウォンキ経済企画院長官兼副首相に提出された経済企画院の内部報告書には、当時同院の競争法に対する問題意識が記載されていた。同報告書は、物価管理の方向を価格の直接規制方式から市場機能への委任に転換させなければならないと指摘し、市場機能を高めるために新たな独占規制および公正取引に関する法律を制定し、市場機能の活性化と独占・寡占規制を図るべきであることを明らかにした。

経済企画院物価管理室は、国家保衛非常対策委員会経済科学委員長のキム・ジェイク氏と接触し、独占規制および公正取引に関する法律の制定に関する意見を集めた。経済企画院は、1980年8月から1ヶ月以上にわたって、独占規制および公正取引に関する法律の制定や公正取引委員会の設置についての意見を国家保衛非常対策委員会経済科学分科委員会に報告した。そして1980年9月8日、経済企画院は、当時就任したばかりの全斗煥大統領に公正取引制度の改善案を提出し裁可を受けた。続いて1980年9月19日、経済企画院長官兼副首相のシン・ビョンヒョン氏は、新たな独占・

寡占形成の防止と財閥クラスの大企業横暴を規制する独占規制および公正取引に関する法律を年内に制定する方針を表明した。こうした公正取引法の立法方針について、各界は歓迎の声を上げた。メディアは、「非競争的市場構造の深刻化によって、個別商品の市場集中度が高くなり、少数企業への経済力の集中も加速されるなど、自由競争の原理が無視されてきた現実を考慮すれば、本法はより早い段階で制定されるべきであった」と報じた上で、「今後、志向すべき民間主導経済の基本は自由経済体制であり、自由経済の生命が競争にある限り、自由競争を保障するための法制定は切実な問題である」と評価した。過去に、競争法の制定に関する議論が盛り上がるたびに、これに反対してきた全経連（全国経済人連合会）を中心とする大手企業は、今回の法制定に反対まではしなかったものの、同法の施行時期およびその内容に対して異議を提起した。まず、全経連および大韓商議（大韓商工会議所）は、現在の経済環境が全般的に不透明であるため、既存の経済秩序の構造を根本的に変える同法の施行を急ぐと、国内景気をさらに委縮させるおそれがあり、同法の施行を1～2年留保し準備期間とするべきである、と主張した。また、自由競争にまだ馴染みのない韓国経済に無理に法を適用すると副作用を引き起こすおそれがあるため、弾力的に運用しなければならないとする意見もあった。

法律案は、1980年12月23日に国会会議を経て国家保衛立法会議において最終的に議決され、12月31日に法律として公布された。

3 韓国の競争法導入に関する要因分析

(1) 経済的要因：経済運用方式の変化の必要性

競争法は、韓国経済が危機に瀕していた1979年に本格的にその導入が推進された。政府主導の経済開発戦略を採用し、1963年以降の20年間にわたって高度成長を遂げた韓国経済は、1979年から重化学工業分野の不振などの計画経済発展戦略の限界が見られるようになった。政府主導の高度成長にともなう様々な副作用、すなわち、インフレーション心理の蔓延、政府の頻繁な市場介入にともなう資源配分機能の歪曲、特定産業の育成にともなう独占・寡占の深刻化などが経済的・社会的問題として浮き彫りになる。そして、ついに1980年に韓国経済は、20年ぶりにマイナスの経済成長を記

録した。1961年のクーデターにより政権を取った朴正熙大統領は、1979年10月に暗殺された。第2次オイルショックの影響によって物価は急騰し、独占・寡占品目に対し、市場競争を通じて価格を引き下げる必要があるという認識が高まった。物価不安定の要因の根本的な解決と経済効率の向上のために、競争促進を通じて市場機能を活性化しなければならないという主張が登場するにつれて、公正取引法の制定は避けて通れない課題として一般的に認識されるようになった。

(2) 競争法導入を推進してきた機関および人々の存在と数回にわたる競争法導入の試み

経済企画院は、計画経済を主導してきた部署であるにもかかわらず、経済開発5ヶ年計画の樹立の主要部署として競争法の導入を早くも検討し、最終的には推進主体となった。同院は、当初、市場の機能を発揮させるというよりも、物価安定という目標を優先して追求してきたが、独占・寡占企業の横暴が問題視されるたびに、市場機能の維持を図る競争法の導入を検討してきた。

1963年の三粉事件を契機に、独占・寡占の弊害を阻止しなければならないという世論が形成されるようになった。そして、まもなく1964年3月に、経済企画院はソウル大学校商科大学韓国経済研究所に公正取引制度に関する研究を依頼した。ジョン・ピョンヒュ教授等を含む研究チームは、1964年7月に公正取引法試案を作成し提出した。結果的に、その試案は導入に失敗したが、そこには問題意識を持って懸命に法案を準備・推進した公務員と専門家たちが存在した。そうした作業に参加した専門家とその後数回の法制定に試みたスタッフたちは、韓国の競争法制定に大きく寄与し、その後においても競争法執行に積極的に参加して活動した。ジョン・ピョンヒュ教授は、1981年に公正取引委員会が発足されてまもなく、非常任委員に選任され活動を続けた。そして、1980年に、キム・ジェイク国家保衛非常対策委員会経済科学分科委員長に対して競争法導入方案を説明した経済企画院のジョン・ユン Chol 課長は、1997年に公正取引委員長として就任し、公正取引法の執行に積極的に取り組み、競争法を韓国経済に定着させるために大きく寄与した。

(3) 政治的状況——政治的自由の代わりに、経済的自由を提供

1961年のクーデターを通じて政権を掌握した朴正熙大統領は、1979年に暗殺された。韓国は、朴正熙政権時代において約20年間にわたる高度経済成長を遂げたが、国民は軍を背景とした朴正熙大統領の長期執権に不満を持っていた。国民は民主政治の開花を望んでおり、いずれ選挙により民間政府が誕生することを期待した。しかし、1980年5月に民主化を唱えるデモの行列に軍が発砲し、大規模な死傷者を出し、結果的に再び軍によって権力が掌握される非常統治時代が幕を開けた。国家保衛非常対策委員会という名の政治機構が新たに立ち上げられた。

1980年5月に政治の表舞台に登場した新軍部は、新時代の幕開けにあたって国家運営計画の検討を開始した。彼らは改革的な青写真を提示することによって、国民の支持を得ようと努力した。政治的自由を制限する代わりに、経済分野における国民の自由を拡大したことには、国民の高支持率を獲得したいという新軍部の動機があったと言える。1979年10月、朴大統領の死後まもなく開催された戒厳委員会の第1号案件は、不正蓄財者の一掃であった。権力を掌握した新軍部は、経済的権力を制圧する姿を見せることによって、財界を掌握し国民の支持を得ようとした。経済界の過度な委縮により経済危機が深刻化する可能性があるという反対論により、本案件は結局否決されたが、新軍部は権力を掌握した当初からこうした方法を用いて、経済的権力を制圧することを通じて国民の支持率を高めようとした。しかし、新軍部により権力を掌握された非常事態の下で、財界は新軍部の改革的な政策推進に対し声高に反対することができなかった。そして、国家保衛非常対策委員会は、競争法の導入を軍部政権の経済分野改革事項のうちの主要な課題として採択したのである。

このように、軍が主導する政府には、国民に経済的自由を与える動機があったが、財界は軍部が推進する政策に対して反対する態勢を整えていなかった。したがって、権威的な政府による改革の推進が変革を可能にしたとも言えよう。

4 他国の競争法導入と韓国の競争法導入

アメリカの競争法であるシャーマン法は、1890年に制定された。アメリ

カでは、1862年から大陸横断鉄道が建設され始めたが、鉄道網が整うことにより会社間の競争も激しくなっていた。競争を回避する手段として、トラスト制度を利用した合併が行われた。その結果、1900年にはヴァンダビルトやロックフェラーなどの大手企業は、アメリカの鉄道の2/3以上を占めるようになった。ロックフェラーによって石油会社合併に利用されたトラスト制度は、その後鉄道、農業機械、葉タバコ等へと拡散され、これらの市場における独占・寡占企業が現れた。トラストを通じて合併された企業が商品、用役供給価格を高く策定することによって、消費者や中小企業が被害を蒙り、こうした行為を規制するべきであるとする世論が形成された。1988年にアメリカの第23代大統領に就任したベンジャミン・ハリソン氏と議会は、こうした世論にしたがって1890年に競争法を制定した。同法は、提案者であるジョン・シャーマンの名前を付してシャーマン法と称された。経済学者のジョセフ・E・スティグリッツ（Joseph E. Stiglitz）は、シャーマン法は人民主義にその基盤を置いていると説明する。

韓国に先立って競争法を導入した国は、EUを除けば20ヶ国も満たない。競争法は、市場経済の活性化を目標とするものとして、その導入は資本主義体制の成熟度と密接な関係を有する。資本主義が成熟し独占企業による弊害が露見される際、これを効果的に統制できる法律が競争法である。したがって、資本主義が未成熟で、政府が経済運営を主導する経済体制下では、市場経済の原理による資源配分のシステムの導入は不可能であり、仮に導入されたとしても実質的な効果は見込めない。他方、資本主義経済が発展するには、資本の蓄積が必要であり、そのために経済発展初期には独占企業の出現が不可避であるとする見解も見られる。

5 今後の競争法の改正方向に対する示唆

競争法の制定が可能になった経済的環境はあったとはいえ、先覚者たる経済官僚および専門家、また非常事態という政治背景がなかったら、韓国での競争法導入はさらに遅れたかもしれない。1980年に上記の3つの要因がめぐりあったからこそ、韓国は他の発展途上国に比べて競争法の導入が早かったと言える。法制定後の最初の15年間は、経済部署である経済企画院によって管掌されたため、全体の経済基調に配慮した法執行が慎重に行

われた。公正取引委員会は、その後の十分な準備期間を経て独立機関になってはじめて、競争法執行を本格化していった。そして競争法は、韓国経済に定着することに成功した。

1997年末、東アジア通貨危機に瀕した際にも、韓国は市場経済の機能を円滑にするための方策の準備が整っていたので、市場経済を速やかに定着させることができた。International Monetary Fund (IMF) は、資金を支援する際、強力な構造調整を伴う Package 方式を採っていた。また、こうした構造調整案は数カ月以内に整えなければならなかった。資金の支援を受ける国の事情を正確に把握していない状況下で、IMF 派遣職員が適切ではない構造調整案を提示しその実行を求めた場合、多大な副作用を引き起こすおそれがある。韓国は、1997年12月に IMF に対し資金の援助を要請せざるを得なかったが、幸いにもそれより6ヶ月前にすでに市場経済活性化のための具体的な実行目標を用意していた。政府13部署と関連国策研究機関が主導して1年余りの作業を行い、「開かれた市場経済へ向かうための国家の課題——21世紀のための準備」を1997年6月に完成していた。その当時、金融部門の構造改革、公企業の民営化、少数株主の保護のための集中投票制、社外取締役制などの方策が準備された。5～10年の期間をめぐりに推進しようとした目標は IMF 調査団によってその大部分が採択され、資金援助の条件として2～3年以内に推進されることになった。通常では、利益集団の反発で推進が困難であったはずの政策対案が外部勢力によって要請されることによって予定より迅速に推進された。したがって、そうした経験は、韓国に市場経済が定着できる契機になるほど重要な意味を持つと言えよう。

政治的な激変期には、競争法の内容とその執行に大きな変化が生じやすい。富の両極化が浮き彫りになり、2012年末に大統領選挙が予定される韓国は、今後の1年余りで競争法の内容とその執行に大きな変化が生じるかもしれない。激変期を目の前にして、競争法専門家や公務員らが、既存の経済状況と市場構造を適切に把握した上で、それに適合する対案を準備・提示できなければ、より良い市場経済システムの導入は望めないであろう。こういった観点から見たとき、競争法専門家や公務員らによる、市場状況に見合う競争法研究は、今後何より重要であると言えよう。

参考文献：

경제기획원(1984年)『공정거래백서』。

공정거래위원회(2004年)『시장경제 창달의 발자취——

공정거래위원회20년사』。

전윤철『경쟁이 꽃피는 시장경제』(도서출판 장락, 1999年)

전윤철「독점규제 및 공정거래법 제정배경」중소기업진흥 제1권6호(1981. 11.)
30-35頁。

주태산『경제 못 살리면 감방 간대이』(중앙M&B, 1998年)

Stephan Martin, "The Goals of Antitrust and Competition Policy", Issues In Competition
Law and Policy(Volume 1), (ABA, 2008)