HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	韓国競争法の課題 ： 経済不況と競争政策
Author(s)	李, 湖暎; 李, 妍淑//訳
Citation	新世代法政策学研究, 17, 323-334
Issue Date	2012-07
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49993
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP017_019.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

韓国競争法の課題：経済不況と競争政策*

李　　湖暎
李　妍淑（訳）

１　はじめに

1990年代後半、国際通貨基金（IMF）に金融救済を要請せざるを得ないほどの金融危機を経験した韓国は、2007年夏頃にはアメリカのサブプライム・モーゲージに端を発する世界的金融危機の影響を再び受け、大半の主要産業において、現在でも需要不足と失業が増加し続けている。このことは韓国だけの問題ではなく、アメリカおよびヨーロッパを含む世界各国に共通する現象であると言えるが、競争法を制定し執行している多くの国においては、経済不況に陥った場合、その競争政策の役割に対して様々な課題が突きつけられることになる。

経済不況期において、利害関係者は、企業結合やカルテルに対する競争政策の執行緩和を要求しがちであり、競争当局もこれに屈しやすい。とくに競争政策の緩和は、即時費用の支払いを誰にも要求しない点で魅力がある。しかし、競争政策の執行緩和は利害関係者の短期的な利益に寄与する反面、中長期的には消費者に対して莫大な費用負担をもたらすことになる。また、政府内においても、経済危機を乗り越えるために広範囲かつ直接的な政府の市場介入が必要であるとする主張が説得力を得るようになる。こ

* 本稿は、筆者が2011年12月16日にソウル市立大学校法学研究所とソウル大学校法学研究所競争法センターにより共同開催された国際学術大会において行った報告（「アジアおよびEU競争法の現状と課題（The Role of Competition Policy amid Economic Crises: A Korean Perspective）」）を加筆・修正したものである。

のような政策手段は、とくに経済危機を迅速に乗り越えるにあたって魅力的に映るが、しかし、市場競争の原理に反し、経済危機を乗り越えた後も長期にわたって競争政策に負担をかけることになり、むしろ結果的に消費者厚生を低下させる副作用を招くようになるかも知れない。

韓国は市場経済体制を運営する経験が浅く、多くの主要産業の競争状況も不安定である。また、伝統的に市場への政府による介入が重視されてきた。さらに、競争政策の運営経験は、1980年の独占規制および公正取引に関する法律の制定以来の約30年にすぎず、法制面において補完すべき点が多く残っている。実体法上の規定は国際的なレベルに近づいたと一応評価することができるが、具体的な執行に関する制度は依然として不十分であり、とくに競争政策の重要性と便益に対する政策担当者および一般国民の信念と確信は不足している。

こうした状況のなかでは、経済危機に陥った際に、企業の競争制限的な行為に対する競争政策の執行の正当性が問われるようになり、経済危機の克服という名のもとに競争制限的な政府介入が広い範囲で行われるおそれがある。したがって、韓国の場合、とくに経済不況期において、競争政策の役割をめぐる認識に対して再検討を行うことが、競争法にとってもっとも重要な課題として浮上することになる。以下、2008年以降に韓国が経験してきた経済不況と関連して、韓国公正取引委員会の競争法執行と韓国政府の不況克服政策を、各部門別に競争政策的観点から検討し、経済不況期の競争政策の役割について論ずることにしたい。

２　独占・寡占事業者の市場支配的地位の濫用行為に対する規制

市場支配力を有する独占・寡占事業者は、経済不況期において一般的に競争法執行の緩和を要求しつつ、他方では自ら有する市場支配力を存分に活用し独占的な利潤を享受しようとする。すなわち、市場支配力を有する企業は、とくに不況期においては、失敗する可能性の高い投資やイノベーションに対する努力を止め、容易に価格を引き上げ独占的な利潤を得ることに集中しがちである。こういった市場支配的地位の濫用行為は、投資やイノベーションなどの活動を減らすだけではなく、むしろ価格を引き上げ、消費を減少させることによって、経済不況をさらに深刻化させ、経済回復

を難航させる。したがって、経済不況期における市場支配的地位の濫用行為への競争法執行の緩和や通常時と異なる基準の適用には、いかなる合理的根拠も見出すことができない。

実際、これまで韓国公正取引委員会が、経済危機を迎えて、独占規制および公正取引に関する法律（以下、「独占規制法」とする）第３条の２によって禁止されている市場支配的地位の濫用行為に対し緩和基準を適用したり、差別的な基準を適用したりした事例は見当たらない。とくに、2008年 Intel 事件[1]と2010年 Qualcom 事件[2]にみられるように、グローバル独占事業者の競争者排除行為に対して行われた強力な競争法執行は高く評価されよう。

ところが、他方では市場支配的地位の濫用行為に対する韓国公正取引委員会の従来の法執行努力は、それほど持続的かつ強力なものではなかったとも指摘することができる。「表１」にみられるように、2000年代中期以降、是正措置等の決定を下した実績は若干増加したものの、経済不況時である2008年以降の市場支配的地位の濫用行為に対する公正取引委員会の法執行事例は再び減少していることが分かる。これまで市場支配的地位の濫用行為に対する法執行の実績が不十分であったのは、韓国独占規制法上の単独行為に対する規制体系が市場支配的濫用行為禁止（第３条の２）と不公正取引行為の禁止（第23条）に二元化されているためである。しかし、たとえそうだとしても、それでもなお、経済不況期に行われる市場支配的地位の濫用行為に対する競争法執行を強化する必要があると思われる。

---

[1] 公正取引委員会は、2008年６月４日に、PC CPU に関する国際市場において市場支配的地位を有する Intel 社の条件付リベート支払行為が市場支配的地位の濫用行為にあたるとし、約２億6,600万ドルの課徴金を賦課した（公正取引委員会議決第2008－295号（2008年11月５日）参照）。

[2] 公正取引委員会は、2009年７月23日に、韓国移動通信技術標準である CDMA（Code Division Multiple Access）源泉技術に対する特許を保有し韓国内の CDMA モデムチップ市場の99％以上を占めていた Qualcom 社の差別的なロイヤルティー賦課行為等が市場支配的地位の濫用行為にあたるとし、約22億7,600万ドルの課徴金を賦課した（公正取引委員会議決第2010－281号（2010年12月30日）参照）。

表１　市場支配的地位の濫用行為に対する是正措置の実績

（警告以上、単位：件）

是正措置	81～86年	87～97年	98～07年	2008年	2009年	2010年	小計（08～10年）	合計
告発	－	－	3	－	－	2 (2)	2 (2)	5 (2)
是正命令 (課徴金賦課)	3 (0)	11 (1)	45 (29)	3 (1)	2 (2)	3 (2)	8 (5)	67 (35)
是正勧告	1	3	－	－	－	－	－	4
警告	－	3	4	2	－	2	4	11
計	4	17	52	5	2	7	14	87

出典：公正取引委員会2011年度白書、190頁。

とくに、独占規制法は、市場支配的事業者が競争者を排除する排除的濫用を禁止するだけでなく、アメリカや日本と異なり、EU競争法のように、独占価格を設定するなど消費者の利益を直接侵害する搾取的濫用までも禁止しているにもかかわらず、これに対する従来の法執行の努力は微々たるものである。すなわち、2011年末まで公正取引委員会が独占規制法上の市場支配的地位の濫用行為の類型のうち、搾取的濫用行為に該当する不当な価格決定・変更（第３条の２第１項第１号）と不当な出庫調整（同項第２号）として認定し是正措置を決定した事例は、それぞれ９件と３件にすぎない。しかし、経済不況期に消費者の厚生水準を維持するにあたっては、独占・寡占事業者の搾取的濫用行為に対する積極的な法執行努力こそが重要な意味を持つであろう。

３　市場構造を悪化させる企業結合の規制

一般的に、経済危機が深刻になりつつある過程においては投資の減少に伴って企業結合も減少するが、経済危機が更に深刻になるかまたは終結段階に向かう際には、企業結合は逆に増加する傾向が見られる。そして、その際、企業結合の当該会社は、企業結合に対する競争法の規制緩和を要請する。ところが、経済不況期にこそ企業結合に対する持続的かつ一貫した競争法の執行が必要なのである。なぜなら、企業結合は関連産業に対し持続的かつ構造的な影響を及ぼすからである。したがって、経済危機時に競争制限的企業結合に対する競争政策が整然と執行されないと、関連産業の集中により長期にわたって回復できない競争制限的な弊害をもたらす結果になりかねない。

たとえば、韓国の場合、1990年代末の経済危機の時期に公正取引委員会が承認した現代（ヒュンダイ）自動車と起亜（キア）自動車間の企業結合により、韓国の国内自動車市場は、外国自動車会社が活発に市場参入し始めた最近まで、長期にわたって安定かつ高度に集中された市場構造が維持され、高い価格引上げ率が見られた。実際、公正取引委員会は近年でも、経済不況期に構造調整の手段となる大規模の企業結合に対して、競争法執行を緩和する傾向にあると言える。とくに、大手流通事業者間の企業結合に、そうした傾向が見られる。公正取引委員会は、2008年９月に国内オンライン・オープン・マーケット（online open market）で最大規模を誇る事業者G-marketと第２位の規模であるeBay間で行われた企業結合に対して軽微な条件を付けた上で承認したが、当時この２社の市場占有率は、計87.2％に達している。他にも、公正取引委員会は、小売業者間で行われた一連の大規模合併を承認している。たとえば、すでに2006年にイーランド流通（E－Land Retail）によるカルフール・コリア（Carrefour Korea）の引受と新世界（Shinsege）によるウォルマート・コリア（Wal-Mart Korea）の引受に対し、少数店舗の売却を内容とする条件を付けて承認したことがある。また、2008年５月に大型マーケット[3]チェーンであるホームプラス（HomePlus）とホームエバー（Homeever）との合併に対しては、５つの地域市場における価格引き上げを制限する内容の是正措置のみを賦課した[4]。

他方、経済不況期に構造調整の手段として行われる企業結合に対する審査においては、その手続を迅速かつ弾力的に行う必要がある。実際、公正取引委員会は、2008年に企業結合審査基準を見直し、申告対象の企業結合の資産または売上高の基準を上方調整し、2009年には再び事前申告対象の

[3] 公正取引委員会によれば、いわゆる「大型マーケット（hypermarket）」とは、食料品、衣類および日常用品を含む多様な消費財の商品を一括購買（one-stop shopping）でき、売り場の面積が3000㎡以上の小売業者のことを指す。

[4] 公正取引委員会議決第2008－285号（2008年10月27日）参照。

企業結合の申告期間の制限を廃止した[5]。また、2011年12月にも企業結合の審査基準が修正され、企業結合の当事会社間に補完的または代替的関係のない混合結合の場合、一般的な処理期限より短く、原則的に２週間以内に速やかな処理をするよう規定した。他にも、公正取引委員会は従来の競争制限的な企業結合に対して主に行動に関する是正措置を取ってきたが、そうした是正措置をめぐって、当該企業結合によってもたらす競争制限的弊害を是正するのに不十分であるとの指摘が多く見られた。そこで、公正取引委員会は、2011年６月に「企業結合の是正措置賦課基準」を制定し、競争を制限する企業結合に対しては原則的に構造的な是正措置を賦課するよう定めた。こうした措置は、経済不況期に市場構造をさらに悪化させるおそれのある企業結合が及ぼす弊害を十分に是正するための適切な対応であると考えられる。

４　カルテル規制および政府の物価抑制施策

経済不況期に需要の減少と生産量の超過により利潤減少を経験する事業者は、共同で生産量を減らしたり価格を固定したりすることによって、利潤を維持しようとする。しかし、いわゆる「不況カルテル」と呼ばれる共同行為は、仮に経済不況期であってもこれを許す明確な法的根拠がない限り正当化することができない。その多くは典型的な硬性カルテルであり、競争法制の下でそれは行政的または刑事的制裁の対象となる。また、それだけではなく、こうした共同行為は経済回復を遅延させ景気循環を通じた生産的な産業構造の調整を妨げる結果を招くこともある。

これまで韓国公正取引委員会は典型的な硬性カルテルに該当する価格固定の合意に対して持続的かつ厳格な法執行をしてきた。「表２」で見られるように、公正取引委員会は2008年から2010年まで189件の不当な共同行為に対して警告以上の是正措置を命じた。そこには刑事処罰のための告発11件と是正命令112件が含まれている。そして告発または是正命令を下した123件の不当な共同行為のうち、90件（73％）に対して課徴金が賦課

[5] これまでは、事前申告対象の企業結合に関する申告は企業結合契約締結後の30日以内に行わなければならないと定めていた。

された。実際、これまで公正取引委員会による高額課徴金の賦課対象は、ほとんど硬性カルテル事件であった。かつて、公正取引委員会は2010年４月にLPGカルテルに加担した７社の事業者に対して、およそ６億８百万ドルの課徴金を賦課した[6]が、これは今までの競争法事件において最高額の課徴金である。

表２　不当な共同行為に対する是正措置の実績

（警告以上、単位：件）

是正措置	81～86年	87～97年	98～07年	2008年	2009年	2010年	小計（08～10年）	合計
告発	－	2	29 (19)	5 (5)	5 (5)	1 (1)	11 (11)	42 (30)
是正命令 (課徴金賦課)	－	74 (30)	275 (141)	45 (38)	33 (16)	34 (25)	112 (79)	461 (250)
是正勧告	19	27	2	－	－	－	－	48
警告	－	74	96	15	24	27	66	236
計	19	177	402	65	62	62	189	787

出典：公正取引委員会2011年度白書、192頁。

公正取引委員会は、経済不況の深刻化にともなって最近では一般消費者の支出と直接関係をもつか、または低所得世帯の生活費のうち高比率を占める品目を対象に行われる価格固定カルテルに対して、集中的に法執行する努力を行っている。たとえば、LPG、焼酎、TV・エアーコンディショナーなどの家電製品、飲料水、チーズや牛乳などの乳製品、コーヒーミックスやコチュジャンなどの食料品等に関する価格固定がこれに該当する。こうした法執行における優先順位は、経済不況期に一般消費者の生活水準の急激な低下を防ごうとする点から見れば十分な正当性を有するであろう。

最近、公正取引委員会をはじめとする韓国政府は物価抑制施策を推進した。2010年韓国政府は、輸入原材料価格の急激な上昇によるインフレーションを抑制するために、多様な政策手段を動員した。たとえば、李明博大統領は、「物価との戦争」を宣言し、中央政府の部署と所属機関を動員して物価上昇を抑制することに努めた。2012年初めには、庶民生活と密接な

[6] 公正取引委員会議決第2010－45号（2010年４月23日）参照。

関係にある主要農産物と公共料金などを品目別に分け、関係部署の高級公務員をそれぞれの品目についての「物価安定責任官」に指定することもあった。公正取引委員会もそうした物価抑制施策を積極的に取り込み、2008年から主要消費財の国内価格と海外価格とを比較し、大きな格差が生じた場合、それを新聞と韓国消費者院の価格情報ウェブサイトで公開している。

公正取引委員会は、そうした措置について、価格統制ではなく純粋に消費者の合理的選択をサポートするためのものであると主張している。そして、公正取引委員会は、該当企業の独占的な利益取得を暴露し非難するなど、多様な非公式的手段を用いて企業の価格引上げを抑制することも念頭に置いているとされる。そうした価格の比較対象となった企業のほとんどは、違反行為に対する調査を恐れ、公正取引委員会による物価引上げの自制要求に応じている。これについて、関係業界はもちろん、韓国の競争法の学会から価格規制に関する競争当局の役割に対する非難の声が寄せられた。とくに、最近、公正取引委員会により施行された措置は、市場原理に反する価格統制と変わらないため、価格の市場メカニズム（market mechanism）の働きを妨害するおそれがあると批判している。

競争政策の観点からみれば、事実上の価格統制（de facto price control）を導入しようとする公正取引委員会の試みを正当化することは難しい。人為的な物価抑制施策は、一時的に事業者の価格引上げを遅らせることができる。しかし、中長期的にみれば、価格機能の抑制にともなう市場歪曲を生み出し、その後の急激な価格引上げを招くばかりか市場の参加者を誤導し更なる混乱をもたらす可能性がある。したがって、仮に経済不況期であっても硬性カルテルに対する厳正な法執行などの市場に配慮した政策を通じて消費者の利益を保護することが望ましい。

５　中小企業を搾取する不公正取引行為等の規制

最近の経済不況に対する韓国競争政策の大きな特徴は、中小企業の存立を脅かす大企業によって慣行化された、不公正取引行為に焦点を絞っている点にある。韓国政府は、2010年以来、「大－中小企業間の同伴成長（shared growth）」というスローガンを掲げ、動員できるすべての政策的手段を用いて中小企業が経済不況期を乗り越えられるようにサポートしてきた。また、公正取引委員会は、大企業が中小企業に対して行う多様な類型の不公正取引行為に対して厳格に制裁を下しつつ、他方では、そうした不正取引行為を禁止する強力な立法措置をも用意していた。

第一に、公正取引委員会は「下請負取引公正化に関する法律」（1984）に持続的な改正を加え、一定の要件を満たした元事業者と請負契約を締結した中小企業の下請負事業者に対する法的保護を強化し注目を集めている。たとえば、2009年の法改正は、いわゆる下請負価格の協議義務制度を新設した。これによれば、下請負人が原材料の価格上昇等不可避な事情により下請負価格を調整する必要がある場合、元請負人に対してその協議を申し込むことができるが、元請負人は正当な理由がない限り、これに応じなければならない（第16条の２）。さらに、2010年の法改正においては、いわゆる下請負契約推定制度と技術資料の提供要求の禁止を規定した。前者によれば、仮に書面請負契約が存在しない場合でも、下請負人は元請負人に対する書面通知により委託内容の確認を求めることができるが、これについて元請負人が一定期間内に認定または否認の返信をしなければ、その通知内容と同様の下請負契約が成立すると推定される（第３条第５項および第６項）。後者は、元請負人が正当な理由無しに下請負人の技術資料を提供するよう求めてはならない（第12条の３）とするものであるが、2011年に、元請負人が下請負人の技術資料を流用した場合、実際に発生した損害の３倍まで賠償責任を元請負人に負わせるという規定を新設した（第35条）。これは一種の懲罰的損害賠償（punitive damages）であり、韓国の損害賠償法制においては知的財産権侵害の場合を除いて見られない異例のことである。

第二に、公正取引委員会は、2002年に制定された加盟（フランチャイズ）事業取引の公正化に関する法律に従い、取引上劣位にある加盟事業者を保護することによって加盟事業取引の公正性を確保しようとの努力を重ねてきた。韓国の場合、ほとんどの加盟事業者は零細な小規模事業者であり、加盟本部に比べ取引上劣位に置かれているため、加盟本部による不公正取引行為が発生する可能性が高い。そして2007年の法改正を通じて加盟事業者の法的地位が大きく強化され、加盟本部と加盟事業者間の情報の非対称性を緩和するために、加盟本部に当該事業に関する重要な情報を記載した情報公開書を登録させ、加盟事業者を募集する際にはそれを提供させるこ

とにした。さらに、改正法は、当該加盟事業者が営業を開始する時点か、あるいは加盟契約を締結して２か月以内に、加盟本部に加盟金を指定機関に前払いさせるという制度を設けた。

第三に、公正取引委員会は、大型百貨店や大型ディスカウントショップ、または主要なテレビ・ショッピング業者のような大規模流通業者の不公正取引行為から規模の小さな供給業者や納入業者を保護するために多くの努力を重ねてきた。従来、大規模の流通業者は、しばしば自らの優越的地位を利用し自らと取引する小規模業者に過度な販売手数料や入店手数料を課したり、正当な理由もなく返品したり、不当に販促活動の負担を負わせたりするなどの不公正な取引を行ってきた。そして、公正取引委員会は、大規模小売業者の特定の不公正取引行為の類型および基準を設け、規制を加えてきた。最近では、深刻化しつつある経済不況を経験している供給業者や納入業者を実質的に保護するために、これらに対する不公正取引行為を積極的に調査し是正するとともに、明確な法的根拠の下での規制を強化するべく、2011年11月には別途大規模流通業者における取引公正化に関する法律を制定するに至った[7]。

最後に、独占規制法上において同一の企業集団に所属する系列会社間で行われる内部取引（internal dealings）に適用される独特な類型の不公正取引行為に関して、批判の声が相次いでいる。独占規制法第23条第１項第７号は、系列会社や特殊関係者と著しく有利な条件の取引や大規模取引を不当に行うことによってそれらを支援する行為（いわゆる「不当な支援行為」）を不公正取引行為の一つとして禁止している。その中で、最近一部の大手企業集団所属会社は、系列関係にある広告会社や物流会社、またはSI（system integration）専門会社に対して物量を提供することが目立つようになり、これについて、そうした行為は、それらと競争関係にある非系列の独立会社の事業機会を不当に排除しているとする主張が提起されている。実際、公正取引委員会は、いくつかの事件において、大手企業集団内部で行われる系列会社間の内部取引が中小企業の魅力的な事業機会への参加を封鎖して公正な競争を阻害した、という論理を用いて、そうした行為を不公正取引行為として認定したことがある。しかし、系列会社間の取引が著しく有利な条件であることが認定されない場合にも、単に取引規模が大規模であるということだけを理由に、これを不当な支援行為に認定することができるかどうかは議論の余地があり、大法院もこれについてまだ明確な立場を示していない。

[7] 上記の法律は、2012年１月１日に施行された。

不公正取引行為から中小企業を保護するために、公正取引委員会が執行している多様な競争政策は、中小企業が現在の経済不況を乗り越えるのに役立つだけではなく、競争的な市場環境を作り市場の競合性を促進するのに寄与している点で肯定的な評価を与えることができよう。ただし、そうした措置が競争に親和的な（competition-friendly）方法で執行され、市場参加者に過重な負担を負わせないようにすることが経済不況期における競争政策の核心的な課題であると考えられる。したがって、公正取引委員会は競争当局として、政府主導の政策が競争に親和的な方法で推進されているかどうかを、競争政策的な側面から検討し、その監督の役割を積極的に遂行することが最も重要である。

６　おわりに

経済不況期に競争政策の役割に対して様々な課題が突きつけられ疑問が提起されることは珍しくない。このような課題と疑問は、経済不況による市場に対する不信と信用喪失に由来するものである。経済不況期における競争政策は、不況を乗り越えるにあたって、しばしば非生産的かつ信頼し難い手段とみなされる。市場と競争政策に対する信頼の欠如は、経済不況期における競争政策の持続的かつ一貫した執行に対するもっとも大きな阻害要因であるといえよう。そのため、経済不況期には、市場における競争の重要性と当為性を主張し、政府の直接規制を緩和し、競争を拡大しようとする競争唱導活動（competition advocacy activities）は委縮しやすい。

ところが、これまでいかなる理論も自由かつ公正な競争を経済不況の原因とみなし、それを立証したことはなかった。経済不況を迅速に克服し、今後経済の持続的な発展を可能にするためには、経済不況期においても弾力的かつ一貫した競争政策を執行する必要がある。そのためには、より活発な競争唱導活動が必要となる。競争当局が中心となって、政府内はもちろん、消費者一般の、市場と競争の機能および当為性に対する信頼を維

持・拡大させるよう努力しなければならない。ただし、経済不況期における競争唱導活動は、弾力的な適用に焦点を当てる必要がある。なぜなら、経済不況期の競争唱導活動は、多くの市場に新たな競争を取り入れ、拡大させることよりも、市場構造の悪化と競争の歪曲を防ぎ競争の量と質を共に維持していくことの方に重点を置くことがより現実的であると考えられるからである。

今まで韓国の事例を分析してみてきたが、経済不況期における競争政策の役割に対して脅威となり得るものは、見当らなかった。公正取引委員会は、硬性カルテルに対する法執行活動を積極的に遂行しており、競争的市場環境を維持するために中小企業に被害を与える不公正取引行為をもその規制対象としている。このように、最近の経済不況期における韓国の競争政策は、立法政策的または法執行上の問題点がまだ存在しているとはいえ、全体的には比較的に正しい方向を維持していると言える。したがって、今後もこうした競争政策の方向を持続的に維持していくことが望ましく、また、市場と競争に対する社会一般の信頼を維持し拡大していくための競争唱導活動にも、一層注力していく必要がある。