

韓國卡特爾行為規範與案例分享(上)

■演講人：陳蕙君助理教授
(銘傳大學法律學系)

壹、前言

韓國與我國地緣相近，二國產業在近代經濟發展進程呈現相互依存又相互競爭之微妙關係。本文主題以韓國對卡特爾行為之管制規範為主軸，輔以案例分享，分成三部分：

第一部分主要針對韓國競爭法之規範架構作背景簡介。由於韓國的產業結構深受財閥制度的影響，跟我國主要以中小企業發展的產業結構不同，因此特殊的產業結構也影響韓國競爭法的架構配置及相關規定。

第二部分是韓國卡特爾行為的相關規範，因為韓國《壟斷監管與公平交易法The Monopoly Regulation and Fair Trade Act》(以下簡稱MRFTA)第40條的規定，於2022年年底修法，故就卡特爾行為管制之相關規定及處罰，佐以案例觀察韓國在此執法特別之處，再就國際上普遍以「效果理論」落實「域外管轄權」之趨勢，比較同樣的卡特爾行為案件，若於其他國家同時被認定構成卡特爾行為時，各國之處分會有什麼差異。另因韓國就MRFTA修法頻繁，本文已更新至2023年6月20日第19510號法律通過修訂並實施版本，合先敘明。

第三部分在結論中提到，為了強化查緝卡特爾行為，日本法設有「專屬告發制」，而韓國查緝卡特爾行為採行政與刑事雙軌制，寬恕政策同樣也雙軌，其中同樣賦予韓國公平會（簡稱

KFTC）專屬告發制的發動權，展望我國未來規範卡特爾行為（即聯合行為）時，可以考量引進專屬告發制，強化公平會執法權限。

一、KFTC的組織架構與財閥體系下的影響

(一)KFTC的組織架構

韓國的經濟發展一直和美國有密切關係，因此以前整體市場運行模式屬於較封閉式且由政府主導，但在漸漸轉向市場開放後，開始產生市場競爭問題，故於1980年左右通過MRFTA，並於1981年開始籌組公平會，但一開始的組織定位係附屬於經濟規劃委員會之下，至功能健全後始於1994年獨立出來，並於1996年成為一個部級單位。

規制上採行「合議制」，跟我國相像，由主委1人、副主委1人、委員7人組成，委員分為常務委員及非常務委員，由學界及實務界相關背景人士擔任；KFTC管轄內容囊括經濟市場之監管與消費者保護(不同於我國係由公平會與消保會分別管轄市場競爭秩序與消費爭議)，並進行獨立審議相關議題與政策的制定，定位上為一準司法單位。

(二)「財閥(chaebol)」體系影響下的法制發展

韓國財閥體系之形成，和二戰獨立後美援的扶持與韓國政府大力補貼有關，特

別是製造業及重化工業。然，透過政府進行各式資源統籌分配也讓少數大型家族企業透過掌控這些資源，而成為財閥體系的濫觴，諸如三星、SK、現代等十大財閥之生產額，即高達韓國GDP的70%，營業資產合計更占GDP的95%；且這些財閥採多角化經營，30大財閥平均每家經營涵蓋20個市場、控有27家附屬事業，並掌控母子公司合計達43%的股權；同時其直接、間接控制的銀行、保險公司、綜合證券商更多達280家，這也使得分離金融業與非金融業、分離商業銀行與投資銀行等金融防火牆難以落實，故財閥於韓國產業及經濟的影響力可見一斑。

由於產業上的高度集中，同個財閥可能掌控數個不同產業，以自己的資金或生產支援自身所屬集團架構下的其他產業，易產生交叉補貼情形，且其良好的政商關係也讓財閥能透過遊說政府，獲得優惠或補貼以鞏固自身地位。然長此以往，實不利於公共政策與自由市場競爭，使韓國整體經濟體質不健全，進而導致1997年亞洲金融風暴席捲韓國時，造成環環相扣的財閥所屬企業連鎖倒閉，並使韓元重貶、股市崩盤等。

在這樣的財閥體系下，韓國制定公平法勢必要正視財閥的問題，諸如如何針對財閥的不正競爭行為之禁止與企業間高度緊密連結的削弱等，韓國公平法規範了很多條文以實現分配正義與強化企業的獨立性。同時2007年時韓國與美國簽訂自由貿易協定，要求韓國配合增進國內市場的競爭效能；因此韓國公平法中許多條文設

計很容易看出有管制財閥擴張影響力的規定，主要在第三章企業合併之限制及第四章抑制經濟力集中之相關規定。諸如：第17條控股公司設立及變更報告、第18條對控股公司等活動的限制、第19條受交叉投資限制的企業集團設立控股公司的限制、第20條一般控股公司對金融公司股份的特殊限制、第21條禁止相互投資、第22條禁止循環投資、第23條流通股股東表決權限制、第24條禁止為關係公司提供債務擔保及第25條對金融公司、保險公司和公共服務公司表決權的限制等相關規定，富有韓國產業特性之管制色彩。

KFTC亦另行訂頒相關子法如「評估不合理援助準則」(Guidelines for Evaluating Unreasonable Assistance)，規範財閥旗下關係企業間交易，要求財閥不得對子公司給予特殊優惠，並禁止財閥對其他中小企業進行價格歧視、拒絕交易與杯葛等限制競爭行為。

(三)KFTC的13項主要職能

包含：1.促進競爭；2.通過改革方式制定反壁壘、反競爭法規，透過公平會主政及法規範架構創造競爭性市場環境，落實競爭；3.通過禁止濫用市場支配地位、不正當串通和其他不公平的交易行為，建立公平的市場競爭秩序¹；4.向政府宣導競爭原則，使競爭原則成為政府各部門制定政策時的重要因素；5.確立消費者主權；6.糾正定型化契約中對消費者之不利條款和條件，以及宣導標準條款和條件，來防止不公平條款和條件對消費者造成的損害；7.通過糾正虛偽、誇大不實的標示和廣告，

¹ 在韓國公平法第40條的聯合行為，由於該法有管制財閥的影子，因此比較像是結合行為，究竟翻譯上若翻成聯合行為會否失真，歡迎各界先進共同討論。

重點在使消費者的資訊能透通，確保消費者能夠依準確資訊做出合理的選擇以保障其權益；8.對分期付款、上門銷售(訪問買賣)、電子商務等可能發生的特殊消費損害之交易類型進行管制；9.確保中小企業競爭基礎；10.糾正大公司在分包交易中可能出現的各種不公平行為，如分包付款、收貨等採購相關之產業結構，為中小分包商的發展奠定基礎；11.針對大型經銷商、加盟事業總部等利用優勢地位與中小門店、供應商、加盟商交易的各種不正當行為作出管制；12.抑制經濟權力集中；13.通過經營大型企業關係公司之間的相互投資、禁止債務擔保和抑制不正當內線交易，以糾正管理階層的問題。

綜上可看出，KFTC主政權責之項目較為龐雜，反映在法規範上，亦成為韓國公平法的特色之一。

(四) KFTC的消費者政策

包含消費者政策總則之制定，由公平會介入不公平條款和條件審查，針對不正當展示、廣告、訪問買賣及多層次傳銷、分期交易、電子商務等行為進行管制。

(五) MRFTA之競爭管制態樣

在進入有關MRFTA對卡特爾行為的具體管制項目前，在此先觀察韓國公平法管制的產業行為態樣，包含以下幾種：1.競爭法(Competition Laws)；2.單邊行為(Unilateral Conduct)；3.聯合行為(Cartel)；4.結合(M&A)；5.大型事業集團(Large Business Groups)之規範。

二、MRFTA之卡特爾行為管制規定

在了解韓國產業發展及KFTC權責及公平法

管制背景後，進入本篇核心重點，也就是韓國公平法針對卡特爾行為的相關管制規範。

(一) 法源與管制競爭行為樣態

韓國公平法的母法即為MRFTA，該法經過非常多次的版本修訂，且尚有配套子法可供參考，諸如審查涉及企業間資訊交換的不公平協同行為的準則(資訊交換準則)、申請批准卡特爾和限制競爭行為的處理準則(在韓國法制上，聯合行為也是原則禁止、例外許可)、卡特爾審查準則(Cartel Review Guideline)、投標中卡特爾審查準則(例如圍標)、涉及卡特爾審查準則的行政指導等。

再介紹MRFTA管制之限制競爭行為態樣的法規範架構，該法每一章都有相應的規範重點，包含在競爭法部分，MRFTA中關於限制競爭的具體行為態樣主要為第二章禁止濫用市場地位、第三章合併的限制、第四章市場力過度集中限制、第五章不正當合作行為的限制、第六章禁止不正當交易行為、限制轉售價格以及向特殊關係人提供不正當利益及第七章商會組織等；故韓國公平法的架構除了結合行為管制外，亦將「關係企業的管制」放在其中，跟我國立法亦有不同。

(二) MRFTA卡特爾行為管制規定-第40條：

禁止不正當聯合行為

本條制訂於第五章，該條同時包含不正當聯合行為的原則禁止及例外許可之規定，並列舉數種態樣，不同於我國公平法第15條較簡單扼要的規範聯合行為禁止，以下介紹MRFTA第40條的規範內容：

1. 「原則禁止」：

事業凡同意通過合約、協議、決議或者其他方式，與其他事業共同從事下列行為之一，或限制其他經營者不得為特定作為者，為共同不正當限制競爭行為：(1)決定、維持或改變價格；(2)確定商品或服務的交易條件，或價格或對價的支付條件的行為；(3)限制生產、發布、運輸、交易貨物或服務交易的行為；(4)限制交易區域或交易對手²；(5)透過市場上的技術操控或引進限制進而干擾、限制生產、服務交易設施的新建、擴建、設備引進；(6)在商品或服務的生產和交易中，限制商品或服務的種類和標準的行為；(7)設立公司等共同經營管理主要業務領域或經營管理³；(8)進行投標或拍賣時，決定得標人、投標價格、決標價格以及其他經總統令⁴公告的事項；(9)干涉或限制其他經營者(包括實施該行為的經營者)的經營活動，或經營內容，或交換價格、生產量等經總統令公告的其他事項，而在某一經營領域內進行其他實質性限制競爭的行為。

2. 「例外許可」(相較之下，我國公平法列舉項目較多)：

第1項不適用於以下任何一項，符合總統令規定的條件，並獲得公平會批准的卡特爾行為：(1)產業結構調整，以克服經濟衰退；(2)研究與技術開發；(3)交易條件合理化；(4)提高中小企業競爭力。

3.第2項規定的標準、方法、手續、變更等必要事項，授權由總統令規定。

4. 「不正當卡特爾行為之效果」：

相關事業之間約定不正當卡特爾行為的合約，無效(當然違法)。

5. 「不正當卡特爾行為之推定」：

2以上事業經同意共同實施下列各款之一行為者，推定為第1項之卡特爾行為：(1)從相關交易領域、產品或服務的特點、相關行為的經濟原因和連鎖反應，經營者間之聯繫次數和類型等所有情況來看，事業共同實施該行為的可能性很大；(2)交換第1項各款行為所需的信息時。但得到特許之實質性限制競爭訊息交換之特定行為除外。

6.KFTC決定並公佈不正當卡特爾行為的審查標準。

(三) MRFTA針對管制卡特爾行為之相關措施與罰責

MRFTA亦有「糾正措施」制度，第42條第1項提到若KFTC認定企業構成不正當卡特爾行為時，可以責令事業及經營者停止相關行為或實行必要的糾正措施；第2項則提到若企業間透過合併、分立、分立合併或新設公司後，若產生實質影響力而達到卡特爾行為的效果時，亦可以糾正措施命令之。

罰款部分，MRFTA第43條規定若該當不正當卡特爾行為，除原來的裁處之外，

² 我國公平法第14條對於此行為態樣應可涵攝，例如圍標行為我國現行公平法並未過多著墨。

³ 此行為為我國歸類於結合行為，與韓國歸類於聯合行為中不同。

⁴ 韓國法律位階分為五階，效力最高的第一位階為憲法，第二位階為立法形成的法律、總統緊急命令以及國際條約，第三位階為總統令、國會規則、大法院規則、憲法法院規則以及中央選舉管理委員會規則，第四位階為總理令和部令，第五位階為行政規則和條例。

尚可以針對銷售額的20%乘上所得的數額來加重罰款，透過重罰的方式阻止卡特爾行為的發生；若沒有具體銷售額可資參考時，則可以處以不超過40億韓元的罰款代替之。

行政刑罰方面，MRFTA第124條第9款直接訂有徒刑規定，可對違反第40條第1款的規定，從事非法卡特爾行為的人或引起該行為的人，或從事不正當卡特爾行為之人或事業，處以3年以下徒刑或2億韓元以下罰金。

同時針對法人也有共同處罰的規定，MRFTA第128條提及法人(包括非法人組織)構成卡特爾行為時，其法人的代表人、法人或個人的代理人、雇員或僱用的其他人員有與上述相關之違法行為，而為法人或個人辦理業務者，除對違法者處以相應處罰外，另就法人疏於關注監督以防止此類違規行為發生，處以相關條款規定的罰款。

(四) 案例評析：「韓國東南亞海運航線運價案」

1. 本案事實

2022年1月，12家韓國航運公司和11家外國航運公司(分別來自台灣、新加坡及香港)，因涉嫌於2003年12月至2018年12月15年間，以韓國為根據點，而就韓國至東南亞的多條航線違法聯合操作運價，透過舉行了541次會議操作進出口航線運價共120次，藉機哄抬包括基本運價及其他附加費用，經過蒐證被KFTC認定構成違法卡特爾行為，開罰962億韓元(約新臺幣24.4億

元)。

本案主要發起人為3家韓國的海運公司，包括高麗海運、長錦商船等韓國主要海運業者，於2003年開始協議航運定價行為，最終擴大到12家韓國航運公司以及11家國際承運人加入合議，該卡特爾行為影響範圍甚廣，除了提高東南亞運價外，連帶如中國、日本航線也在操控範圍內，連東南亞航運協會旗下業者及相關組織成員，皆加入操控運價的行列。

本案卡特爾行為的手法，係就各種運價達成一致，包括基本費率最低額、費率圖表，並透過各種名目引入和提高各種附帶運費，並就大型托運人的投標價格達成一致，使價格競爭機制無法發揮。此外航運公司間也同意不互相搶貨(可能構成MRFTA第40條第1項的「不作為」)，制定了數量協議，並共同拒絕運送不接受商定運費的公司的貨物，杯葛排擠不配合的廠商。

KFTC調查報告指出，該卡特爾行為成員在15年間舉行了541次會議，並透過後續會議和審計等方式，密切關注卡特爾協議是否得到落實。報告中揭露，涉案業者會互相商議投標金額並協議互不搶貨，不遵守者，其貨物就會遭到涉案航運商聯合拒絕裝船，因此在如此強大的壓迫力下大家只好配合。

2. 被告抗辯與KFTC之認定

本案相關航運商亦提出抗辯，主張韓國《海上運輸法》第29條例外允許航

運公司在特殊情形之下，可以做相互約束的一致性行為；KFTC則認為《海上運輸法》確實有規定適法聯合的例外情況，但並不適用於本案中航運公司之間的協議，因為本案涉及卡特爾行為的廠商並未遵守《海上運輸法》要求，曾事先向韓國海洋和漁業部長報告其集體行動並申請許可，或符合提前30天通知運費或服務的任何變化給托運人的要求，故其主張不被KFTC所接受。

另外除KFTC外，各國相關組織亦有針對此事展開調查，如美國聯邦海事執委會(FMC)於2022年12月30日，已開始針對各大航運集團違法提高貨櫃滯留費，包括中遠海運(COSCO)、地中海航運(MSC)及萬海航運收取「不合理」滯留費等情事展開調查。

3. 罰責

本案KFTC審查委員原建議應開罰8,000億韓元，但最終僅裁罰926億韓元：韓國海運公司被處以約2,500萬美元為最大單筆罰鍰，其中現代商船(HMM)被處以300萬美元罰鍰；在國際航運公

司中，馬士基的區域運營商Sealand被處以近200萬美元罰鍰；又涉案台灣業者中，以萬海航運受罰最重，處以115.1億韓元(新臺幣2.9億元)罰鍰，長榮海運處以33億9,900萬韓元(約新臺幣8,619萬元)罰鍰，陽明海運處以24億1,900萬韓元(新臺幣6,134萬元)罰鍰，正利行業(CNC)處以11億6,900萬韓元(新臺幣2,964萬元)罰鍰；除了23家業者受罰外，東南亞航運協會也因暗自參與及協助卡特爾行為，而被處以1億6,500萬韓元罰鍰。

針對原本建議裁罰的數額與最後裁罰數額有重大落差一事，KFTC也揭示其考量因素，包括充分考慮了航運業的特性，且本案針對航運價格的卡特爾行為真正影響的市場範圍也僅限於出口，對進口沒有明顯影響，因此整體惡性程度應予降低，此亦為KFTC決定罰款的考量因素之一。

(本文係講座民國112年4月25日於公平會發表之演講內容，經東吳大學法律學系劉紹丞摘要整理並經講座審訂，下集將於112年11月出版) 