경쟁정책과 자율준수프로그램

윤 우 진
산업연구원 연구위원

기업의 자율준수프로그램이 효율적으로 작동하기 위해서는 일정한 요소를 갖추어야 한다. 자율준수프로그램이 갖추어야 할 핵심요소는 최고경영자의 의지와 관심의 표명, 자율준수관리자의 임명 등 자율준수관리조직의 구축, 자율준수편람의 제작, 자율준수교육의 실시, 자율준수의 감시 등 모니터링제도의 구축, 경쟁법 위반에 대한 제재 및 관련 문서의 체계적인 관리 등이다.

1. 머리말

자본주의 시장경제에서 기업은 끊임없는 시장경쟁을 통해 이익을 창출해 나가는 실체이다. 시장참여자 가운데 가장 중요한 주체인 기업들이 공정한 경쟁을 등한시한다면 시장경제의 발전은 요원하다 할 수 있다. 글로벌 경쟁시대를 맞이하여 우리 기업이 세계 일류의 경쟁력을 유지하기 위해서는 무엇보다도 공정한 경쟁질서의 확립을 위한 기업 스스로의 노력이 매우 중요하다.

그 동안 우리 기업들의 자율적인 경쟁질서 준수 노력은 일부 대기업을 중심으로 단편적으로 이루어져 왔으나 앞으로는 기업계 전반에 걸쳐 빠른 속도로 파급될 것으로 전망되고 있다. 특히, 지난 3월초에 기업계, 금융계, 학계, 법조계, 시민단체 등 13인의 민간대표로 발족된 '공정거래질서 자율준수위원회'가 최근에 기업 자율준수프로그램의 표준이 되는 '공정거래 자율준수규범'을 제정·공포함으로써 우리 기업들의 경쟁질서 문화 정착을 위한 새로운 모멘텀을 제공할 것으로 기대되고 있다.

2. 경쟁정책과 자율준수프로그램

세계 어느 국가를 막론하고 경쟁당국은 복잡다기해지는 경쟁환경하에서 경쟁정책을 운용할 현실에 직면하고 있다. 날로 치열해지는 기업간 경쟁으로 인해 기업들의 위법행위가 지속적으로 증가하고 있으나 경쟁당국의 예산과 인력은 한정되어 있다. 또한 정보화·세계화의 진전에 따라 경쟁당국이 인지하기 어려운 새로운 법 위반

행위가 대두되고 시장의 변화속도와 법 집행 기간의 불일치가 발생하고 있다. 경쟁정책 환경이 급속하게 변화함에 따라 전통적인 법 집행방식에 의한 경쟁질서 확보는 한계에 부딪치고 있다.

세계 각국의 경쟁당국은 경쟁환경의 변화에 대응하여 정책운용방식의 전환을 시도하고 있다. 그 대표적인 예가 캐나다 경쟁당국이 주창하고 있는 Conformity Continuum방식에 의한 정책집행 프로그램이다. 이 방식은 경쟁법 집행수단을 지속적으로 개발하고 통합 · 운용함으로써 자율과 강제의 조화를 이루는 데 그 목적을 두고 있다. 경쟁당국은 특정상황에서 제기되는 문제를 해결하기 위하여 가장 적합하다고 판단되는 정책수단을 선택 또는 조합하여 적용할 수 있어 경쟁법 준수의 극대화를 도모할 수 있다.

캐나다의 정책프로그램은 경쟁법 준수를 촉진하기 위하여 상호 보완적이고 유기적으로 결합되어 작용하는 정책수단의 집합으로 이해될 수 있다. 정책수단은 크게 교육을 통한 준수 유도(간행물, 홍보, 경쟁주창), 법 준수의 촉진(모니터링, 자율준수), 법 위반에 대한 대응(설득, 동의, 강제)의 세 가지로 나누어진다(각 분류에 따른 구체적인 정책수단은 〈표 1〉 참조).

기업의 자율준수프로그램(Compliance Program)은 법 집행의 자발적 준수를 촉진하기 위하여 개별 기업에 적용되는 정책수단으로 분류된다. 자율준수프로그램은 기업의 임직원들에게 경쟁법 준수를 위한 명확한 행동기준을 제시하여 줌으로써 법 위반을 예방함과 동시에 위반행위 여부를 조기에 발견할 수 있도록 대응책을 제시해 준다.

자율준수프로그램은 자율행동규범(Code of Conduct)과 구별되어야 한다. 자율행동규범은 자율준수프로그램보다 상위의 개념으로 기업계 전반에 걸쳐 자율적으로 지켜야 하는 규범 및 구체적인 실천계획의 가이드라인을 의미한다. 따

<표 1> 캐나다의 Conformity Continuum

대분류	소분류	세부 집행수단	적용 범위
교육을 통한 법 준수 확보수단	간행물	안내 팜플렛, 법 집행 가이드라인, 연례보고서, 언론보도, 토론자료 등	일반 적용
	홍보	연설, 세미나, 시사회, 홈페이지, 언론접촉, 홍보비디오 등	
	경쟁주창	산업정책적 규제에 대한 개입, 다른 정부부처 · 외국경쟁당국 · 국제기구와 협력 등	
법 준수를 촉진하는 수단	모니터링	피해 · 불만사항 접수, 상담, 기업결합 사전신고 의무화, 특정사안 점검, 재계와의 정례적 접촉 등	
	자발적 준수	기업내부의 자율준수프로그램, 업계의 자발적 준수강령, 법 위반 우려 사안에 대한 사전심사 · 사전권고	
법 위반 사업자에 대한 대처수단	설득	특정행위의 법 위반 가능성을 설명, 경고장 발송, 협의	특별 적용
	동의	동의명령, 위반행위 중지약속, 시정통고, 자발적인 제품환수	
	강제	검찰고발, 법원에 제소, 제품압수, 금지명령, 중지명령	

자료: 공정거래위원회(OECD)

라서 자율행동규범은 기업 단위의 자율준수프로그램의 표준이 되는 지침을 제공한다.

3. 자율준수프로그램의 요소

기업의 자율준수프로그램이 효율적으로 작동하기 위해서는 일정한 요소를 갖추어야 한다. 자율준수프로그램이 갖추어야 할 핵심요소는 (1) 최고경영자의 의지와 관심의 표명, (2) 자율준수관리자의 임명 등 자율준수관리조직의 구축, (3) 자율준수편람의 제작, (4) 자율준수교육의 실시, (5) 자율준수의 감시 등 모니터링제도의 구축, (6) 경쟁법 위반에 대한 제재 및 (7) 관련 문서의 체계적인 관리이다.

(1) 최고경영자의 의지와 관심(Commitment)

기업 내에서 경쟁법을 준수하는 풍토를 조성하기 위해서는 무엇보다도 최고경영자가 자율준수에 대해 단호한 의지를 표명하고 이의 실천을 위한 적극적인 경영방침의 천명이 선행되어야 한다. 최고경영자는 경쟁법의 엄격한 준수가 기업경영의 중요한 요소이며 모든 종업원에게 요구되는 사항이라는 강력한 메시지를 직접적이고도 지속적으로 종업원들에게 전달할 필요가 있다.

자율준수에 대한 최고경영자의 의지는 자율준수 행동강령이나 자율준수정책과 같은 형태의 공식적인 문서로 표명되어야 효과적일 것이다. 문서는 이사회의 결의 등을 통해 채택되고, 기업 내부의 종업원은 물론 기업 외부의 이해관계자 또는 일반 대중에게 공지되는 것이 바람직하다.

(2) 자율준수관리자의 임명

자율준수관리체제를 구축하기 위한 출발점으로 기업은 자율준수프로그램의 운영을 전반적으로 책임지는 자율준수관리자를 임명해야 한다. 자율준수관리자(Compliance Officer)는 프로그램의 설계, 임직원에 대한 인식의 고취, 운영조직의 관리, 자율준수편람의 작성, 자율준수의 감시 등을 관장하는 핵심 축이 되어야 한다.

자율준수관리자의 임명과 아울러 부서간의 마찰을 조정하고 자율준수관리자의 권한과 책임을 뒷받침하기 위해서는 관련 부서의 임직원으로 구성된 자율준수협의회를 구성하는 것이 바람직하다. 자율준수협의회의 설치 및 구성은 기업 내에 축적된 자율준수에 관한 지식과 경험을 위원들간에 공유하고 관련 부서에 전파하는 데에도 도움이 된다. 자율준수협의회는 또한 자율준수관리자가 업무의 성격상 다른 부서의 임직원들과 빚게 될 오해와 갈등의 소지를 줄이는 데에도 도움이 될 것이다.

(3) 자율준수편람의 작성

자율준수를 위한 조직이 정비되면 기업은 임직원들이 경쟁법의 자율준수를 위한 세부지침서로 활용할 수 있는 자율준수편람을 제작하여 배포하여야 한다. 자율준수편람은 가장 최근의 정보를 담고 있어야 하며, 기업의 업무나 환경 및 경쟁법의 변화에 따라 주기적으로 수정 · 보완되어야 한다. 자율준수관리자는 자율준수편람이 정확한 정보를 수록하고 있고 적절히 배포되고 있는가를 감독해야 할 것이다.

모든 기업이 공통적으로 사용하는 보편적인 자율준수편람은 없으므로 개별 기업은 기업조직과 영업특성에 맞는 편람을 작성할 필요가 있다. 기업의 규모가 크고 기능이 복잡하면 각 부서는 업

무의 성격에 따라 경쟁법을 위반할 가능성 및 위험도가 각기 다르므로 자율준수편람은 부서의 필요에 따라 다양하게 작성되는 것이 바람직하다.

(4) 교육프로그램의 실시

자율준수에 관한 교육은 기업 내부에 자율준수 관행이 정착되기 위해서 필수적인 요소이다. 기업은 모든 임직원들이 담당업무와 관련하여 법 위반행위에 대한 사전 인지능력 및 사후 식별력을 높일 수 있도록 적절한 교육프로그램을 마련하여 운영해 나가는 것이 필요하다. 자율준수교육의 효과를 높이기 위해 기업의 전반적인 교육프로그램과 연계하여 실시하는 것이 유용할 것이다.

자율준수교육은 피교육자의 특성에 맞게 일반교육과 특별교육으로 나누어 실시되는 것이 효과적이다. 법 위반가능성이 적은 업무에 종사하는 직원들을 대상으로 실시되는 일반교육은 주로 법 위반행위가 기업에 미치는 부정적인 영향에 관한 인식을 높이는 데에 중점을 두어야 한다. 법 위반행위의 가능성이 많은 업무에 종사하는 직원들에게는 집중적인 특별교육을 실시하여, 실제로 법 위반을 사전에 최대한 방지하는데 도움이 되도록 해야 한다.

(5) 모니터링제도의 구축

자율준수프로그램의 성공 여부는 법 위반행위를 얼마나 효과적으로 예방하고 적발하느냐에 달려 있는 만큼 기업 내부의 모니터링제도는 자율준수프로그램의 핵심적인 요소이다. 자율준수 모니터링제도는 임직원들의 불법행위에 대한 실질적인 견제역할을 하는 동시에, 자율준수프로그램의 성과를 측정하는 적절한 도구가 된다.

감독(supervision), 감사(audit) 및 보고(reporting)는 자율준수감시제도를 운용함에 있어 중요한 세 가지 구성요소이다. 감독은 기업의 업무와 관련하여 법 위반행위가 발생할 가능성을 점검해서 사전에 예방하는 제도이다. 감사는 기업의 업무사항을 조사하여 반경쟁적인 법 위반행위를 적발하고 처리하기 위한 제도이다. 보고는 종업원이 법 위반행위와 관련된 정보를 최고경영층에 전달하기 위한 제도이다.

(6) 경쟁법 위반에 대한 제재

자율준수프로그램은 기업 스스로 경쟁법을 준수하도록 유도하는 제도이므로, 법 위반행위를 용인하지 않는 업무환경을 조성하는 일이 매우 중요하다. 법 위반행위에 대한 제재는 이러한 환경을 조성하고 자율준수프로그램의 실효성을 확보하는 데에 효과적일 수 있다. 기업이 자체적으로 경쟁법 위반행위에 대하여 신속하고 효과적인 징계조치를 강구하는 방안은 자율준수프로그램의 기본 취지에 비추어 볼 때 필수불가결 하다.

(7) 문서관리체계의 구축

자율준수프로그램의 하부구조를 이루는 문서관리는 프로그램의 원활한 운영을 위하여 중요한 요소이다. 따라서 기업은 자율준수의 시행과정에서 생성된 자료와 문서의 관리체제를 구축해야 할 필요가 있다. 문서관리는 또한 기업의 경쟁법 위반시 경쟁당국에 대한 근거 자료의 제출, 정상참작의 요청 등에 필수적이므로, 이러한 목적에 긴요하게 활용될 수 있도록 철저하게 이루어져야 한다.

4. 자율준수프로그램 운영에 관한 제언

(1) 도입의 원칙

주요 선진국에서 기업의 자율준수프로그램은 이미 경쟁법 집행을 위한 핵심적인 제도로 자리 잡아 가고 있다. 자율준수프로그램을 강력히 추진하고 있는 국가 가운데 하나인 이스라엘의 경우 경쟁당국이 1998년에 표준 자율준수프로그램을 제정하고 120개 주요 기업을 대상으로 자율준수프로그램 도입을 권고한 결과, 현재 80여 개의 기업이 자율준수프로그램을 도입 · 운영중이다. 자율준수프로그램을 민간 자율에 의해 실시하고 있는 대표적인 국가인 호주의 경우 기업계, 컨설팅회사, 학계 등의 전문가를 중심으로 자율준수전문가협회가 조직되어 자율준수프로그램을 기업에 확산시키기 위한 중추적인 역할을 담당하고 있다.

우리 기업들도 자발적인 경쟁법 준수가 장기적으로 기업경쟁력 향상에 도움이 된다는 확신을 가지고 자율준수프로그램의 도입을 서둘러야 할 것이다. 자율준수프로그램의 도입으로 우리 기업들은 세계화 시대에 글로벌 스탠더드에 부합하는 경영을 추구함으로써 기업의 대외신인도가 향상됨은 물론, 치열한 시장경쟁을 통해 장기적으로 경영자, 주주 및 소비자 모두에게 이익이 되는 진정한 기업경쟁력을 갖추게 될 것이다.

자율준수프로그램은 단지 형식적으로만 채택되기보다는 조직 내부에서 흡수되어 일상적인 기업행동의 준칙으로 자리잡을 수 있어야 한다. 자율준수프로그램이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 기업 내부에서 지속적인 독려와 지원이 뒷받침되어야 한다. 자율준수프로그램의 도입은 원칙적으로 기업의 자발적인 선택사항이지만, 일단 도입하게 되면 최소한의 요건을 갖추어 실효성 있게 운영되어야 할 것이다. 기업이 최소한의 요건을 갖춘 자율준수프로그램을 성실히 운영한다면 경쟁당국 역시 강력한 인센티브의 제공 등 경쟁정책 운영방식에 상당한 변화를 가져올 수 있다.

효과적인 자율준수프로그램은 인식의 전환 및 실천의지, 체계적인 조직의 구축, 인적 · 물적 자원의 지원 등 세 가지가 뒷받침되어야 한다. 기업의 입장에서 볼 때 자율준수프로그램의 도입은 인적 · 물적 자원의 투입이 수반되므로 경영상의 부담이 되는 것이 사실이다. 따라서 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 거두는 지혜가 필요하다.

(2) 효과적인 운영방안

자율준수프로그램 운영에서 가장 중요한 것은 최고경영자의 자율준수의지를 확고히 함으로써 기업의 상위직에서 하위직에 이르기까지 일련의 경영혁신적인 노력에 의해 자율준수 풍토를 정착시키는 것이다. 최고경영자는 경쟁법의 자율준수가 단순히 법률전문가의 고용이나 편람의 작성 및 교육에 의한 경영상의 부가기능이 아니라 구매, 판매, 생산, 재무, 회계, 기술개발 등 기업의 모든 기능과 밀접히 연결되어 항상 염두에 두고 체크해야 할 사항임을 모든 임직원들에게 주지시켜야 할 것이다. 최고경영자의 자율준수의지에 자기구속력을 부여하기 위해 대중매체를 활용하여 기업의 자율준수의사를 지속적으로 홍보하는 것도 효과적인 방안이다.

자율준수를 효과적으로 관리하기 위해서는 반드시 지위와 권한이 보장된 자율준수관리자가 임명되어야 한다. 기업들은 자율준수관리자의

임명을 기업 내부의 자율준수 풍토를 고양시키는 연장선상에서 이해해야 할 필요가 있다. 대부분의 기업에서는 경쟁법 이외에 다른 법규의 자율준수도 중요한 경영사안이므로 자율준수관리자는 모든 법규에 관하여 정통한 전문가를 등용하는 것이 바람직할 것이다. 기업의 규모와 특성에 따라 자율준수관리자는 경쟁법뿐만 아니라, 노사관계, 소비자보호, 환경, 산업안전 등의 분야에서의 준법감시의 업무를 겸임할 수 있을 것이다.

자율준수관리자가 실질적인 책임과 권한을 가지고 경쟁법의 자율준수를 실효성 있게 관리할 수 있도록 하기 위해서는 이사회에서 임명되는 것이 바람직하다. 자율준수관리자는 기업의 자율적인 경쟁법 준수를 독립적이고 중립적으로 관리해야 할 의무가 있기 때문이다. 자율준수관리자는 모든 권한과 책임을 최고경영자로부터 위임받음으로써 그 역할을 제대로 발휘할 수 있을 것이다. 자율준수관리자는 그 직위나 기업 내에서의 서열과 상관없이 최고경영자나 이사회에 직접 보고하는 체계와 권한을 가져야 효과적으로 활동할 수 있다.

마지막으로 기업들은 자율준수프로그램에 의한 제재조치의 목적이 법을 위반한 개인에 대한 응징보다 종업원들에게 반경쟁적 행위의 결과에 대한 강력한 메시지를 전달하여 법 위반행위에 대한 경계심을 높이는 데에 있다는 점을 유념해야 할 것이다. 제재조치가 이 같은 효과를 거두기 위해서는 징계 수준이 법 위반 정도에 상응하게 결정되어야 한다. 따라서 담합행위를 비롯한 중대한 위법행위에 대해서는 그 책임자를 인사조치하여 해당 행위와 관련되는 업무에서 면탈하도록 하는 것이 바람직하다. 또한 징계의 대상에는 법 위반행위 자체뿐 아니라, 이를 명시적으로나 묵시적으로 권유하거나 인정한 행위도 포함되어야 할 것이다. 공정

공정거래법 자율준수편람 작성

본 협회에서는 각 회원사의 자율적인 공정거래 준수를 위한 공정거래 관련 자율준수편람을 업종에 맞게 작성해 드리고 있으니, 공정거래 자율준수편람 작성 계획이 있으신 각 회원사는 상담 및 문의해 주시기 바랍니다.

TEL (02)775-8870~2
FAX (02)775-8873