



자율준수프로그램(CP) 도입의 성과 및 과제



심 영 섭
산업연구원 선임연구위원

공정 거래 자율준수프로그램은 기업이 자체적으로 운영하는 기업 내부의 경쟁법 준수 프로그램이다. 자율준수프로그램 제도가 국내 기업에 본격적으로 확산되기 시작한 것은 얼마 되지 않는다. 산학연의 민간대표로 구성된 공정거래 자율준수위원회가 ‘공정거래 자율준수규범’을 제정하고, 이의 실천을 기업에 권고한 것이 2001년 7월의 일이므로, 불과 2년이 채 안 된다.

짧은 기간동안 적지 않은 기업들이 자율준수프로그램을 도입하였다. 그리고 프로그램의 확산을 적극적으로 뒷받침했던 한국공정거래협회가

금년 3월에는 그 동안의 운영성과를 평가해서 우수기업을 선발하여 포상하는 기회를 가졌다. 제도의 도입 초기에 이러한 평가작업이 이루어진 것은 나름대로 의미가 있다. 도입 초기단계에서부터 불필요한 낭비를 줄이고 Best Practice에 부합하는 공정경쟁관행을 실행함으로써 제도의 성과를 높여나갈 계기를 마련하였다는 점에서 그러하다.

본고는 이러한 취지에 맞추어 작성되었다. 자율준수프로그램의 성공적 운영에 필요한 요건들을 생각하면서 해야 할 과제를 짚어보기로 하겠다.

자율준수프로그램 도입의 의의

공정거래 자율준수프로그램은 기업의 임직원들에게 경쟁법 준수를 위한 명확한 행동기준을 제시하는 프로그램이다. 경쟁법 위반을 사전에 예방함과 동시에 위반행위 여부를 조기에 발견하고 시정할 수 있도록 고안된 기업 내부의 장치인 것이다. 기업이 자율준수프로그램을 도입하고 운영하는 일은 여러 가지 측면에서 의미가 있다.

무엇보다도 먼저 시장질서를 확립하는 데 있어 새로운 계기를 마련하였다는 점을 들 수 있다. 바야흐로 시장참여자 가운데 가장 중요한 주체 중의 하나인 기업이 능동적으로 공정경쟁질서 확립에 나섰다라는 사실은 주목할 만한 일이다. 자율준수프로그램이 도입되기 이전만 하여도 정부는 강제적인 법 집행 주체이자 단속 주체로, 기업은 피동적인 법 순응 주체이자 피단속 주체로 자리매김 되곤 하였다. 그러나 기업에 자율준수프로그램이 확산되면서 이러한 구도를 탈피할 수 있는 전기가 마련된 것이다.

기업들의 이같은 자발적인 움직임은 결국 경쟁당국으로 하여금 법 집행을 위주로 하는 정책의 운용방식을 전환하게 하는 모멘텀을 제공하였다. 공정거래위원회가 기업의 자율적인 규범준수를 유인하여 경쟁정책의 실효성을 확보할 목적으로 제도적인 인센티브를 마련하고 나선 것이 바로 그것이다.

자율준수프로그램의 도입을 계기로 경쟁법 위반행위에 대한 사후 조사나 시정조치보다 교육, 상담, 자율분쟁조정절차 등 사전예방 활동이 적극적으로 활용될 것으로 기대된다. 특히 부당한 거래거절, 차별적 취급, 거래상지위 남용, 부당한 표시광고 등 위반 사례가 빈번했던 일반불공정행위의 예방효과가 클 것으로 보인다. 그만큼 사

회적 비용이 절감될 수 있을 것이다.

기업의 입장에서 자율준수프로그램의 도입은 장단기적으로 긍정적인 효과를 기대해 볼 수 있을 것이다. 단기적으로는 경쟁법 위반의 가능성을 감소시켜 법적 위험(legal risk)의 비용을 줄이고, 고객과 사업파트너의 불만족 요소를 감소시켜 나갈 수 있을 것이다. 경쟁법의 준법관행이 체질화된 기업일수록 고객과 소비자를 위한 기업이라는 긍정적 이미지를 형성하는 데에 도움이 될 것임은 물론이다. 장기적으로도 시장경쟁을 통해 검증된 경쟁력을 확보함으로써 기업의 가치를 제고시킬 토대를 구축하게 되는 셈이다.

운용성과에 대한 평가

금년 4월 현재 공정거래 자율준수프로그램을 도입한 기업은 70여 개에 이른다. 특히 손해보험업, 백화점 및 유통업, 건설업, 정보통신업 등을 중심으로 자율준수프로그램 도입 기업이 경쟁적으로 확산되고 있는 추세에 있다. 매우 고무적인 현상이라 아니할 수 없다. 자율준수프로그램을 도입한 기업들은 핵심적인 구성요건의 대부분을 갖추고, 사전예방시스템을 기업 내부에 구축하는 등 실효성 있게 운용하고 있다.

전체적으로 볼 때 자율준수프로그램 운용의 성과는 긍정적인 편이라고 평가할 수 있다. 그러나 미흡한 측면이 없는 것은 아니다.

자율준수프로그램을 도입하는 기업이 확산되고 있기는 하나, 아직은 일부 업종을 중심으로 한 대기업 위주로 편중되어 있다는 점을 우선 지적하지 않을 수 없다. 중견기업의 자율준수프로그램 도입 사례는 거의 전무한 편이고, 사업자단체의 경우도 마찬가지이다. 관행상 공정경쟁질서

가 정착되지 못한 업종이나 경쟁제한적 행위가 법적으로 용인되는 사업자단체의 경우에는 자율준수프로그램 도입이 특히 필요하다.

기업의 자율준수프로그램 운영이 아직까지는 준법질서나 윤리경영의 차원에서 접근하고 있고, 아직 경쟁친화적인 경영 차원에는 이르지 못하고 있다는 점도 다시 생각해 볼 일이다. 자율준수프로그램을 도입한 기업의 대부분이 경쟁법 위반에 따른 위험관리(risk management)의 차원에서 준법감시인 제도를 운영하고 있다. 이는 아직까지 윤리경영의 차원에 머물러 있을 뿐 '경쟁친화적'인 경영이념을 적극적으로 구현하는 단계에 이르고 있는 것은 아니라는 것을 의미한다. 윤리경영의 테두리 안에서 작동하는 자율준수프로그램은 자칫 시장경쟁 그 자체보다는 시장 외적인 요소를 중시하기 마련이라는 데에 문제가 있다. 그러다 보면 시장게임의 룰에 충실하기보다는 정작 이를 소홀히 하고서도 오히려 윤리경영의 미명아래 회피할 위험도 없지 않은 것이다. 분명한 것은 기업경영은 윤리적인 문제가 아니라, 시장질서를 존중하는 신뢰의 문제가 강조되어야 한다는 점이다.

또 하나 더 지적되어야 할 사항은 자율준수프로그램이 과연 얼마나 실효성 있게 작동하느냐 하는 문제다. 기업 단위로 운영되는 자율준수프로그램은 대부분 Top-Down 방식으로 전개된다. 그러나 정작 기업의 최고경영자나 대주주(특히 대기업집단의 총수)의 불공정한 행위 결정이나 개입에는 차단장치가 가동되지 못하고 있다는 데에 문제가 있는 것이다. 영업일선의 종업원들은 교육과 감독시스템을 통해 공정경쟁에 대한 이해가 높아지고 있는 반면에, 그룹 총수를 중심으로 한 최고경영진의 경우에는 자율준수프로그램이 자기구속력을 발휘하지 못하는 사례가 비일비재하다. 비교적 자율준수프로그램이 실효성 있게 운영되는 우수기업 가운데에서도 자본조달, 기업지배구조, 내부거래 등의 측면에서 대주주인 오너나 최고경영자가 개입된 불공정행위를 자주 발견하곤 한다. 자율준수프로그램은 결국 기업의 자율준수풍토(culture of compliance)에 의해 결정되는 것인데, 바로 이 자율준수풍토는 기업의 최상위에서부터 최하위에 이르기까지 일련의 경영혁신 노력에 의해서만 가능하다는 사실을 깊이 인식할 필요가 있는 것이다.

〈표 1〉 경쟁친화적 경영과 윤리경영의 비교

경쟁친화적 경영	윤리경영
<ul style="list-style-type: none"> - 시장경쟁을 통해 적극적으로 기업경쟁력 및 기업가치 제고 - 가장 기본적인 경영이념의 하나로 시장경쟁 주력 - 기업경영의 내적 요인에 충실 - 시장성과의 극대화가 주목적 - 고객, 협력업체, 대리점, 경쟁자 등 기업의 직접 이해관계자와 관련 - 좁은 의미에서 시장경쟁에 충실 	<ul style="list-style-type: none"> - 위험관리(risk management) 차원의 순응적 준법 활동 - 기업의 부가적인 사회적 책임 속에 공정경쟁 포함 - 기업경영의 외적 요인 중시 - 기업이미지 제고가 목적 - 정부, 지역사회, 환경단체 등 간접이해관계자와도 관련 - 포괄적이어서 시장경쟁 의미 희석

업그레이드를 위한 요건

기업의 특성에 따라 다양하게 운영되는 자율준수프로그램이 실효성 있게 운영되려면 최소한의 요건을 갖추어야 한다. 최고경영자의 자율준수 의지 선언, 자율준수관리자 또는 준법감시인의 임명, 자율준수편람의 제작 및 배포, 종업원을 위한 교육프로그램 운용, 내부감독체계 구축, 경쟁법 위반 임직원에 대한 인사제재시스템 운용, 체계적인 문서관리 등 일곱 가지 항목이 바로 그것이다. 이를 요약하면, 기업의 행동강령(Code of Conduct), 위법행위의 방지를 위한 내부감독체계의 구축(Compliance Check System), 교육에 의한 공감대 확산(Consensus by Education) 등 이른바 '3C'가 자율준수프로그램의 핵심요소라 할 수 있다.

문제는 자율준수프로그램이 실질적으로 효과를 발휘하기 위해서는 최소한의 요건만을 갖추는 데에 그쳐서는 부족하다는 점이다. 그 동안의 운용성과를 평가해 볼 때 그러하다는 것이다. 이러한 요건들은 필요조건일 뿐 충분조건이 되지 못한다. 따라서 제도운용의 성과를 업그레이드

시키기 위한 노력의 수반이 필요한데, 기업 내부에 효과적으로 작동되는 자율준수시스템을 갖추는 일 외에 추가적인 작업이 요구된다. 즉, 기업은 자율준수프로그램을 경쟁친화적 경영정책에 접목시켜 나가고, 이해관계자 및 사업자단체와 파트너십을 구축하는 등 외부협조 네트워크를 형성하는 한편으로, 정부와 사회는 자율준수프로그램에 대한 지원을 강화해 나가는 등의 노력이 병행되어야 한다는 것이다.

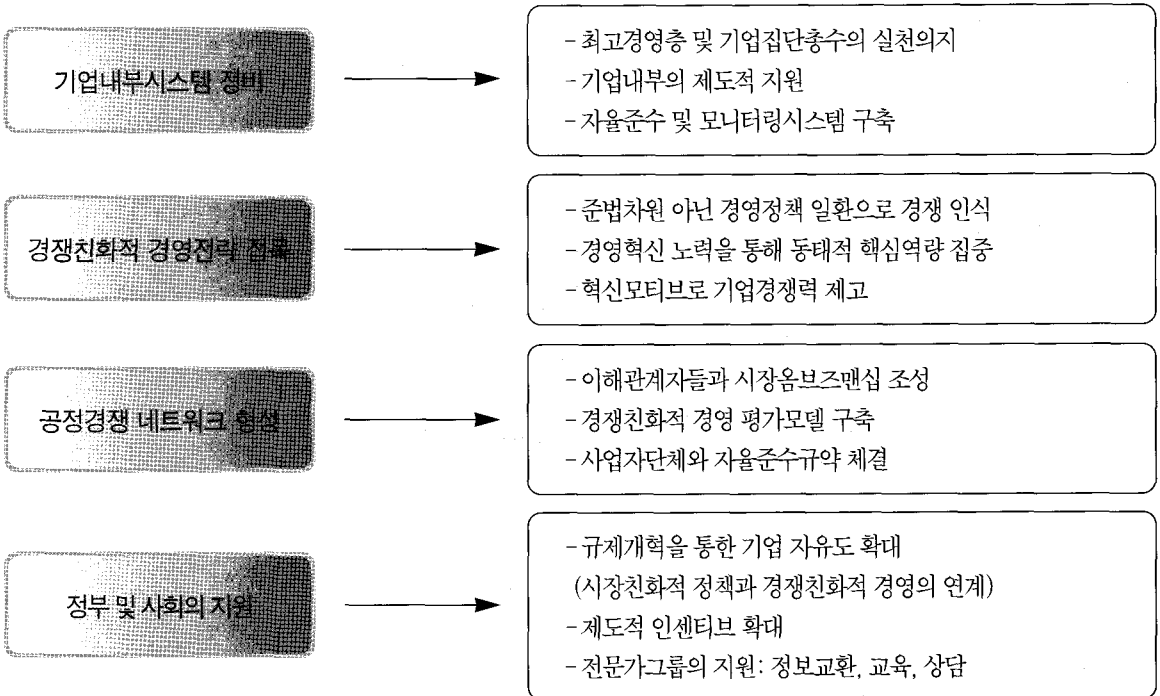
해야 할 일

자율준수프로그램을 도입·운영하는 기업의 준법활동이 단순한 윤리경영의 차원을 넘어 '경쟁친화적' 경영전략으로 접목될 수 있도록 장려해 나갈 필요가 있다. 자율준수가 단순히 경영상의 부가기능(add-on function)이 아니라, 경쟁이 구매, 판매, 생산, 재무, 회계, 기술개발 등 기업 고유기능에 체화되는 것이 기업발전의 핵심요소를 인식하도록 해야하는 것이다. 자율준수프로그램을 운영하는 기업들이 경쟁이슈별, 이해

〈표 2〉 자율준수프로그램의 핵심요소

구분	주요내용
행동강령 (Code of Conduct)	- 경쟁법의 자율준수가 구체적이고 명문화된 형태로 임직원의 행동 지침으로 제시되고 있는가
내부감독체계 구축 (Compliance Check System)	- 경쟁법의 자율준수를 실천하기 위한 조직과 제도가 구비되어 있는가
교육에 의한 공감대 조성 (Consensus by Education)	- 경쟁법의 자율준수를 위한 반복적이고 일상적인 교육이 실효성 있게 제공되고 있는가

〈표 3〉 자율준수프로그램의 업그레이드를 위한 요건



관계자별로 경쟁친화적 경영보고서를 작성하도록 권유하는 것도 좋은 방법이다. 고객, 협력업체, 유통업체, 경쟁업체 등 이해관계자의 입장에서 경쟁친화적 경영성적을 점검하는 시스템을 구축해 나가자는 것이다.

자율준수프로그램 운영기업에 대한 효과적인 평가시스템을 개발하는 일도 중요하다. 사실 한국공정거래협회에서는 금년 2, 3월에 걸쳐 자율준수프로그램의 운용실태에 대해 평가작업을 수행한 바가 있다. 이번 평가작업이 기업으로 하여금 자율준수프로그램의 체계적인 도입과 운영을 독려한다는 점에서 그 의의가 매우 컸음에도 불구하고, 처음 시도된 일이라 아쉬운 점도 없지 않았다. 아무래도 자율준수프로그램의 도입 초기인 만큼 프로그램의 실행단계별로 평가가 이루어지도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 즉, 도입

기(제1단계), 확산기(제2단계), 성숙기(제3단계) 등 각 단계별로 다른 가중치를 적용하는 평가지표를 개발하지는 것이다. 도입기에는 자율준수프로그램 구성요소의 핵심적인 내용들이 잘 갖추어졌는지에 중점을 둔다. 프로그램의 도입 실태를 중점적으로 평가하려는 것이다. 확산기에는 임직원, 고객, 협력업체, 경쟁기업 및 규제당국으로부터 접수되는 불만처리절차가 자율준수프로그램을 통해 효과적으로 작동하는지에 중점을 둔다. 프로그램 메커니즘의 작동 실태를 중점적으로 평가하려는 것이다. 그리고 성숙기에는 기업 내부의 중대한 경영의사결정 과정에 자율준수프로그램이 얼마나 밀접히 연결되어 있는가에 중점을 둔다. 경쟁친화적 경영 자체에 대한 평가로서, 경쟁친화적 경영보고서가 평가자료로 반영될 수 있을 것이다. 단계별로 마련된 이러한

평가시스템을 통해 기업이 스스로 모니터링 하여 부족한 영역과 우수한 영역이 동시에 파악됨으로써 경쟁친화적 경영의 성과향상에도 활용이 가능하도록 적절한 지표를 개발해 나가는 것이 필요하다.

현재까지는 대기업을 중심으로 이루어지고 있는 자율준수프로그램의 도입이 사업자단체와 중견기업 등으로도 확산되도록 권장해 나가야 한다. 일정규모 이상의 상장기업과 벤처, 프랜차이즈, M&A 기업 등을 포함한 신설기업에 대해서도 자율준수프로그램의 도입이 이루어질 필요가 있다. 중견기업들이 최소의 비용으로 자율준수프로그램을 도입할 수 있도록 관련 정보와 자료, 편람, 모범사례 등을 제공하는 등 지원이 뒤따라야만 현실적으로 가능한 일이다. 관행적으로 위법행위가 발생하거나 개별법 상으로 경쟁제한행위가 인정되는 사업자단체에는 자율준수프로그램의 도입이 수반되도록 하여야 한다. 경쟁법 위반 기업 및 사업자단체에 대해서는 자율준수프로그램의 도입 및 운용 강화를 병과하고, 관련 임직원의 교육이수를 의무화할 필요가 있다. 현행 시정조치 중 단순한 '당해 행위의 중지명령'에 이러한 의무사항을 추가하고, 기업은 일정기간 후에 조치한 결과를 경쟁당국에 보고하도록 하면 된다. 반면에 자율준수프로그램의 이행실적이 모범적인 업종에 대해서는 공정거래법 제23조제4항 및 제5항의 '공정경쟁규약' 조항에 근거하여 해당 사업자단체가 구성사업자와 자율적으로 공정경쟁규약을 체결하도록 권유하는 것이 바람직하다. 만일 자율규약이 체결되면 사업자단체가 구성사업자의 법 위반에 대한 1차적인 '파수꾼' 역할을 담당하게 되는 셈이다.

정부의 시장친화적 정책과 기업의 경쟁친화적 경영이 조화롭게 연계되도록 분위기를 조성하는

일도 중요하다. 앞으로 자율준수프로그램 도입 및 실행은 시장경제에 참여하고자 하는 기업에게는 일종의 라이선스로 간주될 수밖에 없을 것이다. 정부는 이에 맞추어 경쟁제한적 규제의 개선을 통해 기업 자유도를 신장시키는 조치를 강구해 나가야 한다. 법률상 용인되는 카르텔, 사업영역을 보호하거나 사업기회를 제한하는 제도, 가격 등 영업활동에 대한 규제 등이 우선 그 대상이다.

정부의 제도적인 인센티브를 확대하는 것도 자율준수프로그램의 업그레이드를 뒷받침하기 위해 필요한 일이다. 공정거래위원회가 이미 자율준수프로그램을 실효성 있게 운영하는 모범기업을 대상으로 제재수준 경감 등 인센티브를 제공하고 있기는 하지만, 이외에도 과징금 부과분을 일정기간 유예하는 방안도 검토해 볼 만하다. 해당 기업이 반복되는 경쟁법 위반행위에 대한 기회비용을 고려하여 경쟁법을 자율적으로 준수하는 분위기를 조성하는 데에 효과가 있을 것이다. 기회를 부여한 이후에 위반되는 사안에 대해서는 가중처벌이 뒤따르게 될 것임은 물론이다. 또 과징금 감면 등 공정거래위원회 차원에서 제공되는 것 외에, 법원의 양형수준 경감, 정부조달 및 발주사업 입찰시 우대, 신용평가시 가산점 추가 등 모범기업에 대한 인센티브를 제도적으로 확대하는 방안도 검토할 필요가 있다.

끝으로 자율준수전문가그룹(Compliance Professionals Group)의 결성이 자율준수프로그램의 업그레이드에 큰 도움이 될 것이라는 점을 지적하고 싶다. 한국공정거래협회 내에 자율준수전문가그룹을 결성하여 정보교환, 교육 및 상담, 평가 등 자율준수프로그램 제도의 운영을 지원해 나가자는 것이다. 경쟁친화적 경영의 경험과 모범관행을 교류하는 場인 포럼의 구성도 생각해 볼 만한 일이다. 