

# 공정거래 자율준수프로그램(CP)의 제도적 발전방안

심 영 섭 | 산업연구원 선임연구위원

## 1. CP의 제도화 필요성

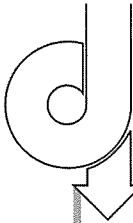
2001년 '공정거래 자율준수규범'이 제정되고 기업에 CP 제도가 본격적으로 도입된 이래 빠른 속도로 확산되고 있다. 2005년 12월 현재 260여 기업이 CP를 도입하였다. 금융 및 보험업, 백화점 및 유통업, 방문 및 네트워크 판매 등 특수판매업, 건설업, 전자 및 정보통신업, 에너지업, 운송서비스업, 제조업, 공기업 등을 중심으로 CP 도입 기업이 경쟁적으로 확산되는 추세이다.

대체로 지난 3~4년간의 자율준수프로그램 운용성과는 매우 긍정적인 것으로 평가된다. 시간이 지날수록 기업 내부에서 CP에 대한 인식이 높아지고 있고, 기왕에 도입된 CP를 통해 실질적인 성과를 얻어내고자 하는 기업들의 노력이 돋보인다. CP가 단순한 제도가 아니라 좋은 경영자원으로서 활용되고 있다는 점에서 대단히 고무적인 현상으로 평가된다. 금융이나 유통업 등 CP 도입이 급속히 확산되는 업종은 물론이고, 건설업 및 제조업의 경우에도 실제 기대 이상의 성과를 실현하고 있다. 이들 기업의 활동성과는 CP가 앞으로 업종을 막론하고 성공적으로 확산되고 정착될 수 있구나 하는 가능성을 제시한다. CP 도입 기업들은 핵심적인 구성요건의 대부분을 갖추고 있으며, 사전예방시스템을 기업 내부에 구축하는 등 실효성 있게 운용하고 있다.

그러나 아직은 경쟁법<sup>1)</sup> 위반사례가 반복되고<sup>2)</sup> 기업 내부에 자율준수풍토가 제대로 조성되지 못하는 등 CP 제도의 정착은 미흡한 실정이다. 기업 내부에 단순히 자율준수시

1) 여기에서 '경쟁법'이란 시장경쟁촉진과 공정거래질서의 유지를 목적으로 제정되어 운영되는 법규들을 포괄한 개념임. 독점규제및공정거래에관한법률(공정거래법)은 물론이고, 약관의규제에관한법률, 하도급거래공정화에 관한법률, 방문판매등에관한법률, 표시·광고의공정화에관한법률, 할부거래에관한법률, 전자상거래등에서의 소비자보호에관한법률 등이 모두 여기에 포함됨.

2) 물론 법 위반사례가 반복된다고 해서 반드시 CP의 실패로 받아들일 필요는 없음. CP는 잠재적인 법 위반 가능성을 최소화시키는 것으로 법 위반시 대처할 수 있는 방법을 강구하는 데에 유용한 수단으로 인식하는 것이 더 중요함.



시스템을 갖추는 일 외에, 제도운용의 성과를 업그레이드 시키기 위한 추가적인 노력이 필요하다고 본다. CP가 실질적으로 효과를 발휘하기 위해서는 핵심사항이라고 여기는 최소한의 요건만을 갖추는 데에 그쳐서는 부족하다. 이러한 요건들은 필요조건일 뿐이고 충분조건은 아니다.

CP가 시장경쟁질서를 뒷받침하는 중요한 인프라의 하나로 자리잡아가고 있는 이 시점에서, 필자는 CP 운용에 대한 상시적인 평가방식을 개발하고, 정부와 기업이 이를 효과적으로 활용하는 방안을 제시하고자 한다. CP 제도가 기업문화 또는 기업경영의 핵심요소로 자리 잡을 수 있도록 제도화, 활성화 및 내실화 방안을 마련해 보자는 것이다. CP의 자율준수 정신을 확산시키고 장려하기 위해 객관적이고도 지속적으로 이루어지는 평가제도의 도입 필요성을 절감하기 때문이다. 그동안의 CP 운용 성과를 바탕으로 해서 CP를 제도적으로 확립하는 방안이 강구될 필요가 있으며, 그 가능성은 충분하다고 본다.

CP가 본격적으로 도입된 지난 4년 사이에 한국공정경쟁연합회를 중심으로 두 차례의 평가작업이 이루어졌고, 그 결과에 따라 협회의 포상과 정부의 포상 등이 뒤따랐다. 그러나 이러한 노력만으로는 제도의 정착에 한계가 있다. 기업이 CP 이행평가 과정과 결과를 기업의 홍보수단으로만 활용할 가능성이 농후한 것이다. 그렇게 되면 내실화의 측면에서는 소홀하기 마련이다. 정기적인 외부평가가 이루어진다는 가정 하에서만 공정거래 CP의 한 단계 업그레이드를 기약할 수 있을 것이다. 공정거래위원회에서도 CP 이행이 우수한 기업을 대상으로 인센티브를 제공하고자 하지만, 평가시스템이 체계적으로 갖추어지지 않은 상태에서는 평가결과를 신뢰하는 데에 한계가 있다. 인센티브 제공에 소극적일 수밖에 없는 일이다.

바로 이러한 문제의식 하에서 CP의 상시평가제도의 도입을 적극 권고하는 바이며, 이를 통해 CP 제도가 보다 공고하게 정착되기를 바라는 바이다. 공정거래질서 확립과 경쟁친화적인 경영의 인프라를 구축하는 등 뒤따르는 부수적인 효과도 만만치 않을 것이다.

## 2. 상시평가제도의 도입

CP의 평가방식으로는 (i) 우수기업을 매년 선정하여 포상하는 방식(포상제), (ii) 일정한 기준을 설정하고 이를 충족시키는 기업에게 인증을 부여하는 방식(인증제), (iii) 운용성과를 객관적 지표로 평가하여 등급을 매기는 방식(등급제) 등을 생각할 수가 있다. 그러나 결론적으로 말하면, 한국신용평가(주), S&P, 무디스 등 국내외 평가기관에

서 사용하는 등급제를 원용하여 적용하는 방식이 바람직하다.

포상제의 경우 모범기업 및 사례(best practices)를 선발하는 데에는 유용하다. 하지만, 그동안의 경험에 비추어 볼 때, 선발된 기업이 CP에 대한 지속적인 집중보다는 기업 홍보에 더 주력함으로써 효과가 단속적이고, 따라서 제한적일 가능성이 크다. 인증제는 일정한 기준을 설정하고 이를 충족시키는 기업을 대상으로 인증을 부여하는 것이다. 그런데 인증을 받은 기업의 CP 운용성과가 그 후에 부실해지거나 경쟁법 위반이 반복되는 경우에는 인증 자체에 대한 공신력을 잃기가 쉽다. 일단 한번 부여한 인증을 쉽게 철회하기가 현실적으로 어렵다는 단점도 있다.

이에 반해 등급제는 CP 운용기업에 대해 정기적일 뿐만 아니라 수시로 그 실태 및 성과를 평가하여 반영할 수 있다는 점, 당해 기업이 따라서 CP의 실질적 운용에 집중하도록 유도할 수 있다는 점, 경쟁당국이 인센티브를 제공하는 데 있어 객관적인 지표로 활용할 수 있다는 점 등의 이점이 있다. 다만 등급부여를 위한 객관적인 평가지표의 개발, 평가할 수 있는 관련 전문가의 확보 등이 전제되어야 성공할 수가 있다.

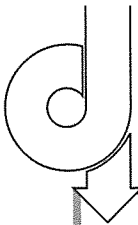
제도의 시행 초기에는 객관적으로 개발된 평가지표에 의해 등급 수준을 결정하고, 이후에는 정기적 또는 비정기적 심사를 통해 재평가하는 과정을 거치면 될 것이다. 정기심사는 1년에 한 차례씩 실시한다. 그리고 비정기적인 심사는 경쟁당국의 요청이 있거나 또는 중대한 법 위반행위가 발생하였을 때 수시로 실시한다. 현장조사(fieldwork), 이차서류(secondary literature), 경쟁법 위반 여부를 확인할 수 있는 공정거래위원회 관련 서류조사(verification) 등을 병행하면서 객관적인 지표에 의거하여 평가작업을 진행할 수 있을 것이다.

CP 평가를 위한 기구 및 제도를 마련하기 위해 독립적인 평가기구 및 동 기구의 조직, 평가전문가의 구성, 예산, 정부의 위임사항 등이 사전에 검토될 필요가 있다.

CP 평가를 위한 기구는 자율준수라는 본래의 취지에 걸맞게 민간이 중심이 된 기구로 구성되는 게 바람직하다.<sup>3)</sup> 민간 주도의 독립적인 평가기구의 구성이 필수적이다. 그러나 현실적으로는 CP 제도 도입의 초기부터 축적된 노하우를 지니고 있는 한국공정경쟁연합회<sup>4)</sup>의 실무적, 사무적인 지원이 필요하다. 구체적으로는 한국공정경쟁연합회의 외곽

3) 경쟁당국이 CP 평가에 직접 개입하는 것은 본래의 취지에 비추어 볼 때 바람직하지 않음. 공정거래위원회나 공정거래위원회가 중장기적으로 설립을 검토하고 있는 가칭 '경쟁소비자정책연구소'에서는 평가가 이루어지는 과정에 대한 검증, 평가지표의 개발, 평가기구 등 인프라의 구축 등의 지원에 집중하는 것으로 역할 분담이 필요함.

4) 한국공정경쟁연합회는 여타 사업자단체와 달리 회원사의 이익을 도모하는 것보다는 시장의 공정경쟁촉진이라는 공익적인 역할을 수행한다는 점에서도 CP의 객관적 평가를 사무적으로 지원하는 기관으로 적임이라 할 수 있음.



조직으로 가칭 'CP 평가센터'를 두고 실무적인 작업을 수행하는 사무국을 설치하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

'CP 평가센터'<sup>5)</sup>는 가칭 'CP 평가위원회'의 지휘 감독 하에 평가와 관련된 업무를 수행하도록 하고, 각 산업별 정기 및 수시평가에 필요한 조직을 구성해 나간다. 'CP 평가위원회'는 경쟁정책, 법률, 회계 등의 전문가들로 평가단을 구성한다. 사실상 전문가집단으로 구성되는 'CP 평가위원회'의 역할이 매우 중요하다. 선진국의 경험에 비추어 볼 때, CP 제도화의 성공의 관건이라고도 할 수 있다.

CP가 민간의 자율준수프로그램이고, 이의 평가 또한 민간주도로 이루어지는 것이 바람직하다. 다만, 정부가 평가의 공공성을 감안하여 관련 예산을 지원하는 것이 또한 바람직할 것이다. 정부가 적정한 규모의 예산을 특히 초기단계부터 지원하면, 피평가기업은 큰 부담 없이 실비만으로도 CP를 평가받게 되고, 결과적으로 정기 및 수시 평가제도의 정착에 큰 도움이 될 것이다.

### 3. CP평가지표의 개발

CP 운용기업에 대한 상시평가제도를 도입하기 위해서는 체계적이고도 조직적인 평가 시스템을 개발할 필요가 있다. 무엇보다도 CP 운용실태의 성과를 객관적으로 평가할 수 있는 공신력 있는 평가방법 및 지표의 개발이 급선무이다. CP의 핵심 구성요소 외에 CP가 기업경영 과정에서 실질적으로 작동하는가, 자율준수풍토가 조성되고 있는가 등의 여부까지를 판단할 수 있는 평가지표를 개발해야 하는 것이다.

평가기준의 산정을 위해서는 다음과 같은 요건들이 충족되어야 객관성과 공정성을 확보할 수가 있다. 즉 CP의 운용성과뿐 아니라, 향후 CP 제도의 발전에 도움이 될 신뢰도와 타당성이 높은 평가지표의 개발, 기업계, 경쟁당국, 관련 전문가, 다양한 이해당사자(stakeholder)들의 공감대를 바탕으로 사회적 합의를 이룰 수 있는 지표의 개발, 경쟁당국이 인센티브를 차별적으로 제공하고자 할 때 활용할 수 있도록 CP 운용기업의 차별적 성과를 측정할 수 있는 변별력 있는 지표의 개발, CP 운용실태 및 성과를 평가항목별로 계량화할 수 있는 계량적 지표의 개발, 공정거래 자율준수위원회가 채택하여 기업계에 권고한 행동규범인 '공정거래 자율준수규범'의 핵심요소 및 실행지침이 반영된 지표의 개발 등이 바로 그것이다.

5) 'CP 평가센터'는 장기적으로 독립기구로 발전할 필요가 있음.

CP를 운영하는 기업의 성과를 구조적 요소(structure), 운영상 요소(operation), 지속적 유지 요소(maintenance)별로 나누어 각 차원별로 평가지표를 개발하는 것이 평가자료의 분석 및 활용을 위해 유용할 것이다. 구조적 요소(structure)는 최고경영자의 의지천명, 자율준수방침, 자율준수관리자의 임명 등 CP의 필수요소들을 포함한다. 운영상의 요소(operation)는 기업경영에 체화된(built-in) CP, 경쟁법 준수 및 위반관련 시스템(사전예방시스템, 조기경보시스템, 즉각발동시스템, feedback system), 자율준수이슈의 파악, 자율준수를 위한 절차 운영, 시행, 구조적이며 재발되는 문제점, 보고체계, 감시감독 등이 포함된다. 지속적 유지 요소(maintenance)는 교육과 훈련, 모니터링과 평가, 책임소재 등이다.

이러한 평가지표를 근거로 CP가 기업경영 과정에서 실질적인 역할을 수행하는가의 여부를 정기적으로 점검해 나갈 수 있어야 한다. 즉, (i) CP가 기업의 사업부서와 연계되어 내실 있게 운용되고 있는가, (ii) CP와 사업부서의 활동을 연계시키는 프로그램이 체계적으로 작동하고 있는가 하는 점을 진단하고, 또한 (iii) CP가 법 위반행위를 사전에 예방하거나 조기 경보하는 데에 도움이 되는지, (iv) 법 위반행위의 시정 또는 재발방지에 도움이 되고 있는지도 평가하며, (v) 경쟁법 준수와 관련하여 기업이 갖고 있는 취약점과 취약 분야는 무엇인가<sup>6)</sup>를 파악하고 있는지를 점검하고자 하는 것이다. 결국은 CP 운용상황에 대한 정기적인 외부평가를 통해 기업내 자율준수풍토(culture of compliance)를 조성하는 데에 도움을 줄 평가지표가 마련되어야 하는 것이다.

#### 4. 상시평가제도의 활용

경쟁법 위반자에 대해 인센티브를 제공하는 문제에 대해서는 논란의 여지가 없지 않다.<sup>7)</sup> 경쟁법 위반행위에 대한 저지력이라는 측면에서 볼 때, CP는 과징금제도나 사소제도보다 미약하다는 주장이 주로 제기된다. CP는 기업에게 과징금 감소의 효과를 주기 때문에 반복적인 경쟁법 위반 유인을 부여할 개연성이 있다는 주장도 제기되고 있다.

그러나 경쟁법 위반행위나 위반자에 대한 단순한 벌칙(penalty)의 부과만으로는 미래의 개선된 행위를 보장하는 장치가 되지 못한다. 그리고 바로 그러한 이유 때문에 또 다

6) CP를 도입하는 기업은 법 위반의 소지가 많은 영역, 즉 발생가능 영역을 충분히 인지하여, 위험이 있는 부분에 CP를 집중하거나 변형시킴으로써 그 위험에 대처할 수 있도록 해야 함.

7) 2001년 5월 30일 '공정거래 자율준수규범'을 제정·선포하기에 앞서 전문가들과 산업계 및 기업의 의견을 폭넓게 수렴하기 위해 개최된 공청회에서 토론자들 가운데 이같은 의견이 개진된 바가 있었음.

른 전략이 요구되기도 하는 것이다. 내실 있는 CP의 운용은 미래의 잠재위반 사태의 가능성을 줄여나갈 수 있는 장치를 마련하는 것이라는 점에서 장려할 만하다. 인센티브의 제공도 이러한 측면에서 의미가 있도록 운영된다면 바람직하다.

우선 CP 운용기업에 대한 경쟁당국의 인센티브 제공은 경쟁법 위반행위 그 자체와는 별개의 것으로 인식하는 것이 필요하다. 자율준수의 결과가 다시 자율준수 경영과정의 설계와 시행에 반영되도록 하는 능력과 의지를 북돋아 줄 수 있는 방향으로 인센티브가 제공되어야 바람직하다는 의미이다. 이는 곧 기업이 자율준수를 효과적으로 자율규제 할 수 있는 지속적인 능력과 의지가 있다는 것을 경쟁당국으로 하여금 검증받을 수 있어야 한다는 것을 의미하기도 한다.

CP 평가지표가 개발되면 이를 시험적으로 적용하여 평가하고, 이를 바탕으로 인센티브 수준을 설정할 수가 있다.

상시평가제도가 도입되는 것을 계기로 정부의 인센티브 제공방식 및 대상을 확대하는 것이 바람직하다.

CP 운영기업의 법 위반행위시 제공되는 인센티브 가운데 과징금의 감면조치 외에 과징금 부과를 유예하는 방안과 직권조사를 일정기간 유예하는 방안도 검토해 볼 만 하다. 기업으로 하여금 법 위반행위의 재발에 따른 기회비용을 고려하도록 함으로써 경쟁법의 자율준수 분위기를 조성하는 기회를 부여하기 위해서는 과징금의 부과나 징수를 유예하는 방안이 매우 효과적일 것이기 때문이다.

과징금 감면 등 공정거래위원회 차원에서 제공되는 것 외에, 법원의 양형수준 경감, 정부조달 및 발주사업 입찰시 우대, 신용평가시 가산점 추가 등 모범기업에 대해 인센티브를 실질적으로 확대하는 방안도 검토 대상이다.

부당한 공동행위에 가담한 사업자 등에 대해서도 인센티브 적용대상을 확대하는 것이 바람직하다. 현행 제도에 의하면,<sup>8)</sup> 사업자가 부당한 공동행위를 한 경우에는 인센티브 적용대상에서 제외되어 있다. 그러나 CP를 성실히 운용하는 사업자는 그렇지 않은 사업자에 비하여 준법의식의 정도가 다르다는 전제 하에 인센티브 적용대상에 포함시키는 것이 합리적이다. 그러나 이 경우에도 임원들이 직·간접으로 부당한 공동행위에 개입되었다면 인센티브의 적용대상에서 배제하는 것이 타당할 것이다. 물론 당해 기업의 임직원들이 不意의 부당한 공동행위 발생 이후 기업 내에 자율준수풍토(culture of compliance) 조성을 위해 특별한 노력을 기울이는지의 여부가 인센티브 제공 여부의

8) 「공정거래위원회 회의운영 및 사전절차 등에 관한 규칙」의 공정거래 자율준수프로그램의 모범적 설계·운용에 관한 기준 등.

판단 기준이 되어야 한다. 다만 이 경우에도 직·간접적으로 과징금 감경 등의 인센티브 보다는 부과된 과징금의 일정 부분을 정상에 따라 징수유예토록 하는 것이 바람직하다고 본다. 부당한 공동행위에 가담한 해당 사업자로 하여금 반복된 위법행위의 대가(기회비용)가 얼마나 클 것인지를 인식하도록 함으로써 재발방지 효과를 기대할 수 있을 것이다.

모범적인 CP 운용기업을 대상으로 인센티브를 제공하는 것과 별개로, 법 위반사례가 반복되는 기업 및 사업자단체에 대해서는 CP 도입 또는 운용 강화를 병과하고 관련 임직원의 교육이수를 의무화하는 방안도 생각해 볼 수 있다. '공정거래 사건절차규칙'을 개정하여 시정명령이나 과징금 납부명령 이외에도 공정거래 자율준수프로그램 도입 권고, 교육이수 등을 명령할 수 있도록 하는 것이다.<sup>9)</sup>

## 5. 기대효과

CP 도입과 운영은 기업과 정부의 입장에서 볼 때 편익과 함께 비용을 발생시키기 마련이다.

기업은 우선 CP 운용을 위한 재정, 인력 투입 등 경쟁법의 순응비용 부담이 증가할 것이다. 게다가 불공정한 영업행위를 통해 얻어지는 단기적 이익을 포기해야만 한다. 이는 레드오션(Red Ocean)에서 안주하는 기회를 포기하는 것을 의미한다. 그 대신 기업은 경쟁법 위반에 따른 법적인 위험(legal risk)이 감소할 것이다. 또한 경쟁친화적 경영으로 기업혁신 및 장기 경쟁력을 창출할 수 있는 모멘텀을 찾게 되는 효과를 기대할 수가 있다. CP 도입을 통해 블루오션(Blue Ocean)의 창출 계기를 마련하는 셈이다.

한편 정부의 입장에서 보면, CP를 운용하는 경쟁법 위반행위 사업자에 대해 인센티브를 제공해야 하고, CP 평가비용의 부담을 저야 하는 비용을 치르게 된다. 반면에 경쟁법 위반행위 재발에 대한 억지력을 증대시키고, 공정한 시장질서 확립을 위한 행정비용 및 사회적 비용의 감소 효과를 기대할 수 있다는 효과도 있다.

9) 경쟁법 위반 상태가 이미 소멸된 경우에도 법 위반행위의 재발 방지에 필요하다고 공정거래위원회가 판단하는 경우에는 CP 도입 권고, 교육이수명령 등 시정에 필요한 조치를 의결할 수 있도록 하자는 것임. 기업으로 하여금 CP를 도입하도록 권고하거나 사실상 강제하는 것을 기업에게 벌을 주는 것으로 간주하는 것은 적절하지 않음. 정부가 기업의 법 위반 단속에 초점을 맞추기보다는 미래지향적인 관점에서 장래의 법 위반 가능성을 최소화시키는 틀을 마련해 주는 것으로 간주하는 것이 더 적절함.

〈표〉 CP의 비용과 편익

	비 용	편 익
기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불공정한 영업행위를 통해 얻어지는 단기적 이익 포기 : Red Ocean에서 안주하는 기회 포기</li> <li>- CP 운용을 위한 재정, 인력 투입 등 기업의 순응비용 부담 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경쟁친화적 경영으로 기업의 혁신 모멘텀 및 장기 경쟁력 창출 : Blue Ocean의 창출 기회 마련</li> <li>- 경쟁법 위반에 따른 법적 위험(legal risk)의 감소</li> </ul>
정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경쟁법 위반행위 사업자에 대해 인센티브 제공</li> <li>- CP 평가비용의 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경쟁법 위반행위 재발에 대한 억지력 증대</li> <li>- 공정한 시장질서 확립을 위한 행정비용 및 사회적 비용의 감소</li> </ul>

CP의 제도적 발전을 위해 상시평가제도를 도입하면, 우선 기업의 CP 운용실태에 대한 상시 모니터링(monitoring) 및 평가가 가능해진다는 이점이 있다. 기업 또는 산업별로 CP 운용의 우수점 및 문제점, 개선할 점, 개선 또는 악화된 내용 등을 파악할 수 있고, 우수기업(best practices)의 선발, 성공 및 실패 사례의 발굴 등이 용이하며, 업종별로 CP 운영의 특성을 파악하는 데에도 도움이 될 것이다.

기업의 CP에 대한 인식 제고, 경쟁법 인지도 향상, 실질적인 법 위반 예방 노력 제고 등에도 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 체계적이고 객관적인 CP 평가제도를 운영함으로써 사회적인 공신력을 바탕으로 CP 그 자체뿐 아니라, 공정한 시장경쟁 질서와 문화를 확산시키는 데에도 도움이 될 것이다.

기업별 CP 운용등급 사정은 경쟁당국의 인센티브 부과 기업을 선정하는 데에도 적절하게 활용될 수 있다. 과징금 경감 및 유예, CP 도입명령, 직권조사 경감 등의 조치를 과징금 부과 및 시정명령 위주의 현행 법체계 하에서 도입하고, 정기적인 평가등급을 바탕으로 차등적인 인센티브 제공 방안을 강구할 수가 있을 것이다. **경쟁저널**