

# 기업의 공정거래 자율준수프로그램과 경쟁정책



김진국  
건양대학교 교수

기업의 공정거래 자율준수프로그램 도입을 위해서는 무엇보다도 공정거래법의 분명한 목적과 내용 정리가 필요하며, 공정거래법의 일관되고 엄격한 법 집행으로 결국 타율에 의한 기업의 자율적인 공정거래 준수프로그램을 시행하게 할 유인을 제공해야 할 것이다. 이는 현재의 공정거래법 위반시 부과되는 과징금액이 기업으로 하여금 공정거래법 위반으로 얻어지는 편익에 비해 훨씬 작다는 현실에 토대를 두고 있다.

## 1. 경제환경 변화와 경쟁정책

현재 각국의 경제정책은 종래의 국가중심의 산업정책적·국내기업보호적인 것에서 친기업적인 경제정책 중심으로 바뀌어 가고 있다. 이는 세계화로 인한 각국 정부의 인식 전환으로, 국내기업 육성을 위한 보호주의적인 산업정책은 국경이 없는 무한경쟁체제 속에서 자국 기업의 경쟁력을 더 이상 강화하지 못함을 인식하고 기업의 경제활동을 정부의 의지대로 묶으려는 반기업적 각종 경제규제를 완화 내지 철폐하여 시장 내에서 경쟁을 강화시켜 경쟁력 제고에 힘쓰게 되었다. 또한 자본과 상품 교역이 90년대에 들어와 더욱 활발하게 되었으며 기업간 경쟁은 국경을 넘어선 그야말로 무한경쟁의 양상을 띠고 있다.

위와 같은 상황은 시장에서의 반경쟁적 기업행

위로 인한 사회적 손실 발생가능성을 사전에 방지하기 위한 경쟁당국의 역할을 더욱 강조하게 되었으며 동시에 경쟁주창자로서의 역할도 더욱 중요하게 부각되고 있다.

그러나 우리 나라의 경우 정부의 법 집행에만 의존하는 시장의 경쟁질서 확립은 공정거래법이 1980년말 제정된 이후 만 20년이 지난 오늘에도 위반사건은 계속 증대되고 있는 현실이 설명해 주듯 아직 기대에 미치지 못하는 결과를 초래하고 있다.

이에 기업계, 금융계, 학계, 법조계, 시민단체 등의 13인의 민간대표들로 구성된 「공정거래질서 자율준수위원회」가 지난 3월초 발족하여 공정거래질서 자율행동규범의 제정을 결의하였고, 5월말 그 시안을 갖고 공청회를 거쳐 7월초 「공정거래질서 자율준수규범」을 선포하기에 이르렀

다. 이는 종래 정부는 시장질서확립의 단속주체로, 기업은 피단속주체로 존재하다가 업계가 스스로 '공정거래 자율준수규범'을 제정·선포한 것은 시장의 경쟁질서 확립의 단속·피단속 관계가 아닌 동반자 관계로의 전환을 뜻한다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

본 소고에서는 공정거래법·정책의 지난 20년간 운용방향 및 성과를 살펴보고 기업의 공정거래 자율준수프로그램이 확립되기 위한 경쟁법·정책의 방향과 기업의 운용방향 등에 관해 논해보기로 한다.

## 2. 공정거래정책(경쟁정책)의 성과

한국은 1960년대 초반 이후 부족한 자원의 효과적 집행이라는 전제 아래 경제발전계획에 따라 정부가 많은 경우 시장기능을 대신하여 자원 배분에 직접 나서 계획된 산업발전정책을 펴와 초고속 단속 경제성장을 이룩할 수 있었다. 그 과정에서 시장의 경쟁기능을 심각하게 억제한 결과 각종 부작용을 초래하여 결국 시장기능의 활성을 위해 정부는 1980년 이후 정책전환을 추진하게 되었다. 그 결과 공정거래법이 1980년말 제정되었으며 이의 제정은 정부의 정책방향이 정부의 직접적인 시장주도 및 관리에서 시장의 가격기구에 의한 자원배분기능에 의존하는 시장경제체제로 전환할 수 있는 제도적 기반을 만들었다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

공정거래법은 경쟁촉진을 통한 경제적 효율성의 제고와 더불어 경쟁력 집중을 완화하고 거래

를 공정하게 하여 대기업의 무분별한 확장을 막고 균형발전을 이룬다는 목적을 갖고 있다. 따라서 공정거래법은 시장경제의 효율성을 증대시키는 경쟁을 보호하기 위한 경쟁법인 동시에 경쟁력집중을 억제하기 위한 재벌규제법으로 작용하고 있다.

공정거래법은 시행 초기인 80년대에는 그 집행이 상대적으로 미미하였으나 공정거래제도가 인식되고 정착된 90년대에는 법 집행이 활발하게 되었으며, 특히 외환위기 이후 1998년부터 이전에 비해 시정명령과 과징금 부과가 급격히 증가함을 보이고 있다.<sup>1)</sup> 이는 최근 외환위기 이후 경쟁정책의 집행이 기업의 경쟁력 강화를 위한 초석이라는 믿음 하에 진행되고 있어 공정거래법의 집행이 한층 강화되고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

이러한 공정거래법의 운용에 따른 경쟁정책의 실시는 종래 한국경제의 고속성장의 기반으로 자리잡아 왔던 정부의 산업정책적인 각종 규제와 시장개입으로 시장에서의 경쟁이 제한되고 전부는 아니지만 일부 산업의 경우 기업간 담합이 법령에 의거한 정당한 행위로 합법화 되었으며, 또한 정부의 각종 행정지도 등에 의한 반경쟁적 행위가 자행되어 오던 한국경제 전반에 걸쳐 경쟁의 토대를 마련, 경쟁자가 아닌 경쟁 그 자체를 보호함으로써 시장기능의 회복 및 강화로 인한 한국의 시장경제발전과 경쟁력 강화에 큰 역할을 담당해 왔다고 할 수 있다. 특히 공정거래위원회는 공정거래법의 "경쟁제한적 법령 제정·처분 등의 사전협의" 규정에 의거해 경쟁주창자로서의 역할을 충실히 담당해 왔다고 볼 수 있는

1) 공정거래법 위반에 대한 조치유형별 시장실적은 신광식·성소미(2001), "공정거래정책 20년: 운용성과 및 향후 정책과제", 서울 경쟁포럼 2001, 공정거래위원회, p.7 참조.

데, 1999년 2월에 제정된 「카르텔일괄정리법」은 18개 개별법에 의거해 인정되어 왔던 20개의 경쟁카르텔을 철폐하였다는 점에서 그 의의가 매우 크다 하겠다.

그러나 신광식·성소미(2001)에서 논의한 바와 같이 공정거래정책은 공정한 경쟁·거래라는 목적하에 사업자들간의 우월적 지위를 이용한 행위를 규제하는 데 많은 노력을 기울여 왔음도 주지의 사실이다. 따라서 이들은 경쟁·거래행위의 불공정성 판단에 있어 효율증진 기능이나 소비자후생 저해의 개연성보다는 경쟁자나 거래사업자에 미칠 부정적 영향이 중시됨으로써 문제의 행위가 법정 불공정행위에 해당하면 행위자가 시장력을 가지고 있지 않은 경우에도 통상 공정경쟁 저해성이 있는 것으로 추정되어 법 집행이 이루어져 결과적으로 공정거래법은 경제적 약자의 이익을 보호해주는 법이라는 인식을 확산시켰고 이는 다시 경쟁정책적 중요성이 미미한 사건들의 과다처리라는 결과를 낳아 정책의 실효성을 저해하는 요인이 되고 있다고 분석하고 있다.<sup>2)</sup>

위에서 지적한 공정거래정책의 운용방향은 기업들로 하여금 공정거래정책의 기본 목적 및 운용방향에 약간의 의문을 갖게 함과 동시에 공정거래 자율준수프로그램에서 시행되어야 할 제 사항들을 기업과 공정거래위원회가 협의해 나갈 때에 많은 문제점을 유발할 수 있으므로 고려해 보아야 할 사항이다.

### 3. 공정거래법·정책과 공정거래 자율준수프로그램

자본주의 시장경제체제하에서 기업은 적절한 이윤을 낼 때 생존할 수 있으며 본연의 사회적 기능을 제대로 수행할 수 있다. 그러나 기업이 이윤을 추구하기 위하여 또는 손해를 보지 않기 위하여 행하는 기업행위들은 나름대로의 행동준칙을 가져야 할 것이다. 만일 이러한 행동준칙에 의거하지 않는 기업들로 시장이 구성된다면 시장경제 자체가 붕괴되어 버린다는 의미에서 중요성이 있다.

공정거래법은 자본주의 시장경제체제하에서 기업이 지켜야 할 기본적인 행동준칙들을 규정하고 있는 바, 우리는 일상생활에서 악화가 양화를 좇아내려는 현상을 종종 발견할 수 있는데, 공정거래법은 자본주의 시장경제체제에서 나타나는 이러한 현상을 부단히 바로 잡고 효율적인 기업이 시장에서 제 기능을 다할 수 있는 여건을 만들어 줌으로써 기업의 체질을 강화하고 나아가 국가경쟁력을 다져 나가려는 시장경제체제의 기본법이라고 하겠다.

운동 경기에서 게임의 규칙이 제대로 정해져 있지 않거나 제대로 정해져 있다 하더라도 엄격히 집행되지 않으면 그 게임은 공정성 시비가 생기며 공정성 시비가 생기면 당연히 게임의 질의 향상을 기대하기 어렵다.

공정거래법은 마치 게임의 규칙과 같아서 시장에서 기업간 거래나 기업과 소비자간 거래에 있어서 어느 한쪽이 상대방의 이익을 부당하게 혹은 정당한 이유 없이 방해하려는 경우 이를 교정하고자 하는 목적으로 제정되어 결국 시장에서

2) 신광식·성소미(2001), 전거서, p. 13 참조.

거래당사자간 공정한 거래가 이루어지도록 “경쟁”을 보호하는 역할을 하고 있다. 이는 시장에서 경쟁과정을 보호함으로써 경쟁을 통해 효율적인 기업이 시장에서 살아남아 저가격·고품질의 재화 및 서비스가 공급되어 결과적으로 소비자후생을 증대시키며, 동시에 기업 및 국가의 경쟁력을 증가시킬 수 있다는 믿음 위에 기초하고 있다.

현재와 같이 세계화가 급속히 이루어지고 있는 상황에서 기업과 국가는 저마다 경쟁력 강화에 집중하고 있으며, 경쟁력 강화를 위해 정부는 공정거래법에서 정한 행동준칙과 엄격한 법 집행을 시행하며 기업은 공정거래법의 기본성격, 목적, 내용 등을 이해하게 될 때 많은 경우 자신의 가격 및 비가격 행동이 법에 저촉될 가능성을 일차적으로 평가·판단할 수 있으며, 이를 통해 위법행위를 피해 나감으로써 기업이미지의 손상을 방지함은 물론 시장에서 경쟁을 통한 경쟁력 제고를 도모할 수 있게 될 것이다.

이를 위한 가장 확실하고 긍정적인 기업의 태도는 바로 공정거래 자율준수프로그램을 업계 스스로 실시하는 것이 공정거래법 위반 위험을 줄여 나가는 위험관리의 한 방안이 될 수 있으며, 동시에 불공정거래로 얻은 이익이 단기적으로는 기업에 도움이 될 수 있으나 장기적으로 볼 때 기업의 경쟁력을 증진시킬 수 없다는 현실을 인식해야 한다는 것이다. 즉, 세계화의 진행으로 글로벌 무한경쟁으로 치달아 경쟁을 정당당당히 받아들이고 그 안에서 생존 전략을 쌓아 나갈 때 비로소 경쟁력을 키워 나갈 수 있다는 인식이 확산되어야 할 것이다. 이렇게 될 때 비로소 경쟁풍토가 조성되고 경쟁문화로 확산되어 진정으로 성숙된 자본주의의 열매를 맺을 수 있다고 본다.

#### 4. 공정거래 자율준수프로그램의 확립을 위한 공정거래법·정책

1981년말 공정거래법이 제정되어 시장에서의 독과점구조 개선과 기업간 담합행위, 불공정거래행위 및 불공정하도급거래행위 등에 대해서 많은 시정이 있었으나 아직도 기업간 거래나 기업과 소비자간 거래 부문에 있어서 반경쟁적 시장거래질서가 생존하는 것이 현실이다. 특히 건설업에 있어서의 입찰담합은 한 동안 관행으로 굳어져 있었고 중소기업자들에게 있어서도 가격담합행위가 하나의 관행으로 이어져 내려와 경제 전체적으로 경쟁력 상실의 빌미를 제공하고 있는 것이 사실이다. 담합 이탈행위를 오히려 공정거래질서를 위반하는 행위로 보는 분위기가 있다는 것은 실로 심각한 현실이라 하겠다.

위와 같은 현실은 현재의 공정거래위원회의 인력과 예산으로는 활동범위에 일정한 한계가 있을 수밖에 없으며, 공정거래위원회 활동(영역) 밖에 있는 수많은 중소기업 및 소규모 자영업에게 있어서는 시장에서의 올바른 경쟁질서 확립이 매우 중요한 과제로 남아있다.

따라서 경쟁이 경쟁력을 키울 수 있다는 기본적인 인식을 갖고 이를 위한 “공정거래 자율준수 행동규범”을 자율적으로 각 기업이 제창, 준수해 나가는 것은 무한 경쟁으로 치달는 세계경제에서 살아남을 수 있는 강력한 대안이 될 수 있다고 본다.

그러나 문제는 공정거래 자율준수프로그램을 각 기업이 문자 그대로 자율적으로 시행하게 하기 위한 유인책이 무엇일까 하는 것이다. 이것은 무슨 새마을운동과 같이 정권에 의해서 사주·종용되는 것이 아니라 각 기업들이 이의 중요성을 인식하고 스스로 시행하는 것이 자신에게 이

공정거래 자율준수(Compliance Program)와 경쟁정책

롭다는 인식을 갖게끔 해야 한다는 것이다. 말하자면 공정거래법의 엄격한 법 집행이라는 채찍만으로는 경쟁풍토 내지 경쟁문화 조성에 한계가 있음을 직시하고 기업들이 스스로 공정거래 유지에 참여할 수 있도록 유인책을 강구해야 할 것이다.<sup>3)</sup>

업계에 의한 공정거래 자율준수프로그램의 실천은 기업으로 하여금 공정거래법을 지키기 위한 사전자율준수비용이 공정거래법 위반시 부과되는 과징금 외에 공정거래법을 비켜가기 위한 우회비용 및 소송시 소요되는 비용 등을 고려한 기대비용에 비해 전체적으로 작을 수 있음을 먼저 인식하게 하여야 할 것이다. 이렇게 될 때 각 기업은 공정거래 자율준수프로그램 실시를 위한 확실한 경제적 유인을 갖게 될 것이다.

또한 공정거래위원회는 업계 스스로 공정거래 자율준수프로그램을 실시할 수 있는 법적인 유인도 동시에 제공해야 할 것이다. 즉 기업이 공정거래위원회가 제시하는 기본적인 요건을 갖춘 자율준수프로그램을 성실히 운영하였을 경우 당해 기업의 공정거래법 위반시 공정거래위원회에 의한 정상 참작의 인센티브가 확실하게 제공되어야 할 것이다. 인센티브의 크기에 대해서는 차후에 심도 있게 분석되어야 할 것이나 공정거래위원회로서도 업계의 공정거래 자율준수프로그램의 정착시 공정거래법 집행을 위한 비용을 감소

시켜 앞서 지적인 과다업무로부터 시간적 제약을 피할 수 있음을 인식하여 인센티브를 고려해 볼 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 기업의 공정거래 자율준수 프로그램 도입을 위해서는 앞서 밝힌 바와 같이 공정거래법의 분명한 목적과 내용 정리가 필요하며, 공정거래법의 일관되고 엄격한 법 집행으로 결국 타율에 의한 기업의 자율적인 공정거래 준수프로그램을 시행하게 할 유인을 제공해야 할 것이다. 이는 학계에서 주장하는 바와 같이 현재의 공정거래법 위반시 부과되는 과징금액이 기업으로 하여금 공정거래법 위반으로 얻어지는 편익에 비해 훨씬 작다는 현실에 토대를 두고 있다.

또한 현행 공정거래법에 의한 법 집행은 기업의 행위가 불공정거래행위·유형에 해당하면 행위자가 시장력을 가지고 있지 않은 경우에도 통상 공정경쟁저해성이 있는 것으로 추정하고 있는데, 차제에 시장에서 효율성 증진 저해행위나 소비자후생 저해행위를 규제할 것인지 아니면 그러한 행위유형이 있으면 효율성 및 소비자후생 저해 가능성에 기인하지 않고 규제할 것인지 먼저 정해줄 때 기업으로서는 자율준수프로그램 시행시 명확한 가이드라인을 가질 수 있을 것이다.<sup>4)</sup> **공정**

3) 일각에서 공정위의 과징금 부과가 너무 지나친다는 지적도 제기되었으나 이를 분석해 보면 부당한 공동행위나 불공정거래행위로 취득한 기업들의 부당이득이 아직도 과징금의 수배에 이르고 있어 과징금의 규모가 크다고는 볼 수 없다.  
4) 필자의 의견으로는 공정거래법 집행방향은 독점력과 경쟁제한성을 중심으로 기업의 행위를 가려내야 공정거래법이 지향하고자 하는 시장에서의 효율성 증진과 소비자후생 증진이라는 목적을 달성할 수 있을 것으로 보며, 기업에게도 한 가지 잣대를 제공한다면 자율준수프로그램의 실시를 쉽게 할 수 있을 것으로 생각한다.