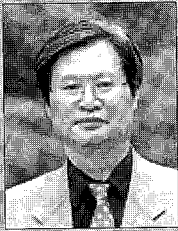


경쟁문화의 창달을 위한 제언

-공정감시인(Compliance Officer)제도의 법정화를 제안하며-



서 헌 제

중앙대학교 법과대학 법학과 교수

공정경쟁문화의 확산을 위한 자율준수프로그램(CP)이 상당한 효과를 거두고 있지만 이는 기업의 자발적인 참여를 전제로 하는 점에서 그 정착에는 한계가 있다고 생각된다. 보다 본격적으로 CP를 뿌리내리게 하기 위해서는 각 기업내에서 CP를 운용하고 관리하는 책임자를 법정할 필요가 있다고 하겠다. 이러한 의미에서 금융권에서 시행되고 있는 「준법감시인」과 유사한 「공정감시인」(fair officer)제도를 도입하는 방안을 제시하고자 한다.

1. 시작하면서

공정거래법이 제정된 지도 벌써 25년의 세월이 지났다. 경쟁법의 역사가 100여년이 넘는 미국이나 2차대전 직후에 법을 제정하였던 독일, 호주 등 선진국에 비해서는 아직도 미흡한 점이 많이 있지만 우리와 같이 짧은 기간 내에 선진국에 버금갈 만한 경쟁질서를 정착시켜온 나라는 그 예를 찾아볼 수 없다는 점에서 우리 공정거래제도는 세계적으로 주목을 받고 있다. 특히 새로 시장경제를 도입한 체제전환국들이나 한국을 모델로 하여 경제발전을 꾀하려는 개도국들에게는 우리의 공정거래제도는 부러움과 학습의 대상이 되고 있다.

그런데 냉정하게 우리 공정거래제도를 살펴볼 때 이러한 외부적인 평가만큼 제대로 경쟁질서가 뿌리를 내리고 있는지는 의문이 아닐 수 없다. 특히 경쟁법에 재벌규제법을 넣고 재벌에 대한 직접적인 통제를 행하고 있는 현행 법체제의 타당성이 라든가 재벌규제조항의 실효성 등에 대해서는 많은 비판이 있는 것도 사실이다. 일각에서는 경쟁당국이 독점력의 남용규제나 기업결합규제와 같은 경쟁법만 제대로 집행한다면 재벌규제법이 없어도 경제력집중 완화의 목적을 충분히 달성할 수 있음에도 불구하고, 그 본연의 임무는 소홀히 하면서 오히려 출자총액제한 등 직접적인 규제만을 고집하고 있다고 비판한다.

공정거래법 시행 25주년 기념 심포지움에서 권 오승 위원장은 공정거래위원회가 장년을 맞아 규제하거나 균립하는 공정위가 아니라 섬기는 리더십을 강조하고, 기업의 경쟁문화를 통한 공정거래제도의 확산을 강조한 것은 매우 적절한 태도가 아닌가 한다. 학자출신으로서 권 위원장의 평소 소신이 배어나온 말로서 관료들이 일상적으로 말하는 수사와는 다르다는 점에서 기대를 가지게 한다.

그러나 이것이 개인적인 소신에 그치거나 아니면 취임 초의 각오로 그치지 않기 위해서는 위원장 뿐 아니라 공정위의 전체적인 생각이 바뀌어야 하며 그보다는 규제대상인 기업들의 자세에도 큰 변화가 있어야 하겠다. 위원장의 언급대로 우리나라는 전통적으로 냉정한 경쟁보다는 협조와 상부상조를 미덕으로 삼는 문화적인 전통을 가지고 있어 경쟁풍토의 조성이 그렇게 쉽지만은 않은 일이다. 따라서 경쟁문화의 확산을 위해서는 규제보다는 자발적인 참여를 유발하는 방향으로 노력이 집중되어야 할 것이다.

2. CP의 활성화 - 상시평가제도의 모색

공정경쟁문화의 확산과 관련하여 최근 주목할 만한 움직임이 자율준수프로그램(compliance program : CP)의 정착이다. 2001년 '공정거래 준수자율규범'의 제정으로 시작된 CP는 불과 5년의 짧은 기간 동안에 괄목할 만한 신장세를 보여 2005년 말경에는 260여개 기업이 이를 도입하여 시행하는 성과를 거두고 있다. 이를 도입한

기업을 업종별로 보면 특수판매업 66개, 일반제조업 70개, 유통업종 32개, 정보통신업 23개, 자동차제조업 16개, 금융보험업 14개, 에너지 및 운송서비스업 10개 등과 공기업도 3개나 포함되어 있다.¹⁾

이와 같이 CP가 성공적으로 뿌리내리게 된 데에는 기업들의 자발적인 참여와 각오도 있지만 CP에 대한 평가를 통해 인센티브를 제공하는 것이 큰 역할을 하고 있다. CP에 대한 평가는 한국공정경쟁연합회를 중심으로 두 차례 행해진 바 있고 그 결과 포상이 행해졌다. 공정위도 「공정거래위원회의 회의운영 및 사건처리절차 등에 관한 규칙」에 'CP의 모범적 설계·운영에 관한 기준'을 정하여 CP를 성실히 운영하는 사업자에게 인센티브를 제공하고 있다. 이 규칙에 의하면 인센티브 제공을 단계별로 구분하여 자율준수프로그램을 실질적으로 도입·운영하는 경우를 제1단계로 하고, 제1단계의 요건을 충족하고 당해 위반행위를 사전에 시정한 경우를 제2단계로 정하고 있다. 다만 인센티브 적용의 제외사유로서 CP 담당자가 위반행위에 개입한 경우 등과 부당공동행위를 들고 있다.

이와 같이 CP가 공정거래제도 또는 기업문화를 확산시키기 위한 제도로서 활용되고 있지만 부정기적인 평가와 그에 따른 인센티브 제공만으로는 제도 정착에 한계가 있다. 이에 따라 CP가 기업문화와 기업경영의 핵심 요소로 자리잡을 수 있도록 이를 제도화하고 활성화하는 방안의 하나로서 상시평가제도가 모색되고 있는 것이다.

현재 한국공정경쟁연합회를 중심으로 마련되고

1) 한국공정경쟁연합회, 「CP 평가모델 개발 및 동 모델 활용방안 연구」, 공정거래위원회 용역보고서, 2005.10.31.

있는 상시평가제도의 주요내용은 다음과 같다. 우선 평가방식에서는 국내외 전문평가기관에서 이용되는 등급제를 원용한다. 이에 의하면 CP 운용 기업을 최우수(AAA), 우수(AA), 비교적 우수(A), 양호(BBB), 비교적 양호(BB), 보통(B), 미흡(C), 매우 미흡(D) 등으로 구분하여 우수기업에 대해서는 그에 상응한 인센티브를 제공하고 미흡한 기업에 대해서는 CP 내실화를 촉구하는 강화명령 또는 도입명령을 발동한다는 것이다.

다음으로는 평가지표의 개발이다. 등급제를 적용하기 위해서는 CP 운용실태의 성과를 객관적으로 평가할 수 있는 공신력 있는 평가방법 및 지표의 개발이 요구된다. 이러한 평가기준은 기업계나 규제당국 등 이해당사자들이 공감할 수 있는 객관적이고 계량적인 지표이어야 할 것이다. 마지막으로 평가기구 및 예산의 확보이다. 평가기구는 독립적인 평가기구로 하는 것이 바람직하다고 한다.

3. 공정감시인의 필요성

이와 같이 CP 활성화를 위한 상시평가제도 등이 모색되고 있지만 이는 어디까지나 기업의 자발적인 참여를 전제로 하고 있다는 점에서 그 효과에 일정한 한계가 있다고 할 것이다. 보다 본격적으로 CP를 뿌리내리게 하기 위해서는 각 기업내에서 CP를 운용하고 관리하는 책임자를 법정할 필요가 있다고 본다. 이러한 의미에서 금융권에서 시행되고 있는 「준법감시인」과 유사한 「공정감시인」(compliance officer)제도를 도입하는 방안을 제시하고자 한다.

(1) CP 운영조직의 통일

현재 운용되고 있는 CP는 자율준수프로그램이므로 이를 각 사업자의 내부통제체계에서 어디에 그 위치를 두며, 구체적으로 어떠한 조직과 체계를 가질 것인지는 사업자에게 맡겨져 있다. 그리하여 각 기업들은 그 내부사정에 따라서 어떤 회사에서는 전략기획실에 두거나 또는 법규실의 일부로 운영하거나 혹은 감사실 밑에 두는 등 다양하다. 이에 따라 각 사업자마다 CP 조직이 가지는 통제력이나 운용방식이 다양하며 그 권한도 서로 다르다. 이러한 상황은 기업조직 내부에서 CP 위상의 불안정성을 초래하고 그 업무수행에서의 독립성을 보장하지 못한다는 문제를 제기한다.

그러므로 CP 운용의 통일성과 효율성을 기하기 위해서는 일정규모 이상의 사업자들에게는 CP 조직, 특히 그 관리자의 위상과 권한을 법정하는 것이 바람직하다. 즉 공정감시인의 설치 여부, 그 대상기업의 규모, 공정감시인의 자격과 권한 및 책임에 관한 최소한의 내용을 공정거래법에 규정하는 것이 필요하다.

(2) 독립성의 확보

공정감시인제도의 법정화는 무엇보다도 그 업무수행의 독립성을 보장하기 위함이다. 회사법과 증권거래법에 의하면 회사는 최고의사결정기관 및 업무감독기관으로서 이사회를 두고 이사의 위임에 의해 대표이사 등 경영진과 이들을 감독하는 감사위원회 또는 감사라는 이원적 기업지배구조로 되어 있다. 특히 감사위원회를 의무적으로

설치해야 하는 자산규모 2조원 이상의 상장기업에 있어서는 감사위원회가 회사의 각종 법규준수 의무를 위시해서 모든 업무를 최종적으로 감독할 권한을 가진다. 그러므로 감사위원회 이외에 별도의 조직으로서 공정감시인을 둘 필요가 있는가 하는 의문이 제기될 수 있다.

그러나 합의제로 운용되는 감사위원회는 조직의 특성상 주요 업무에 대한 사전통제기능을 적시에 수행하기가 어려운 측면이 있다. 감사위원회 위원은 대부분 회사의 경영과는 상관없는 사외이사로 구성되어 경영진과는 일정한 거리가 있기 때문이다. 그러므로 경영진과 감사위원회의 중간적 위치에서 사전예방적, 자기 검토적인 효율적 내부통제 기능을 수행할 공정감시인이 필요한 것이다. 즉 공정감시인은 그 소속을 대표이사를 포함한 경영진 아래 두되 CP 기준의 준수여부를 점검하여 감사위원회에 보고하는 역할을 하게 함으로써 업무수행의 효율성과 독립성을 겸할 수 있는 것이다.

그러나 공정감시인의 법정화는 이러한 제도상의 독립성 확보 차원을 넘어 현실적인 총수경영체제로부터의 독립성을 보장할 방안이라는 점에서 그 의미가 있다고 하겠다. 이번 현대자동차 사례에서도 보듯이 아직도 우리 대기업은 대부분 '황제경영'의 구습을 버리지 못하고 있는데, 이러한 상황에서 현행과 같은 자율적인 CP가 어느 정도로 통제력을 발휘할 수 있을지 의문이기 때문이다.

(3) 공정거래업무의 전문성과 복잡성

우리나라 공정거래법은 세계에서 그 예를 찾아 볼 수 없을 만큼 그 내용이 복잡하다. 나아가

법과 규정의 잦은 개정으로 인해 웬만한 전문가가 아니면 그 전모를 파악할 수 없을 정도이다. 그럼에도 불구하고 공정거래법은 대부분이 포괄규정으로 되어 있어 그 실제적인 내용을 파악하려면 관련되는 경제, 통계적 전문지식이 뒷받침되지 않으면 안 된다. 또한 방대한 양의 심결사례에 대한 분석과 또 선진국에서의 사례도 참고해야 한다. 뿐만 아니라 공정거래법 위반사건에 대한 법 집행을 위해서는 증거자료의 수집이나 현장조사, 관련 당사자 면담 등의 조사절차가 요구된다.

이와 같이 전문적인 지식과 경험이 요구되는 공정거래관련 CP 업무를 제대로 수행하기 위해서는 일정한 자격을 갖춘 자, 즉 공정감시인으로 하여금 이를 담당하도록 그 자격요건을 법제화할 필요가 있다. 이는 금융관련법에 정통한 자를 준법감시인으로 하여 CP 업무를 맡기고 있는 은행법 등의 취지와 같은 것이다.

(4) 범위반의 예방조치

기업들이 공정거래법을 위반하여 시정조치와 거액의 과징금을 부과 당하게 되면 경제적으로는 물론이고 기업의 이미지에 큰 타격을 입게 된다. 그런데 이러한 범위반 사례는 고의로 행하는 경우도 있지만 그 대부분은 법의 내용을 잘 몰라서 또는 협조와 친화를 중시하는 기업풍토에서 본의 아니게 행해지는 경우가 많다.

이러한 점을 감안해서 웬만한 큰 그룹에서는 이미 공정위의 전직 관료나 기타 전문가 등에게 고문 등의 직함을 주어 근무하게 함으로써 이들의 경험과 전문지식을 활용하고 있다. 그러나 이들의

회사 내에서의 위상은 대부분 단순한 자문역에 그치거나 아니면 공정위를 상대로 하는 정보수집 등 로비스트로서의 역할을 맡기는 것이 현실이다. 따라서 이를 제도화함으로써 경쟁당국과 기업간에 공식적인 협의채널로 이용하고 CP의 관리자로서 일정한 권한과 책임을 지우는 것이 바람직하다고 본다.

(5) 대기업(재벌기업)의 공공성

공정감시인제도는 이제까지 기업들이 자율적으로 시행하던 CP를 법에 의해 의무화하는 것이다. 그러므로 그에 대한 타당한 근거가 있어야 하는데, 이를 금융회사의 준법감시인제도에서 찾아볼 수 있다. 은행법 등에서 준법감시인을 근간으로 하는 CP를 법정화한 것은 금융기관이 가지고 있는 공공성 때문이다. 즉 금융산업은 그 특성상 고객의 자산을 위탁받아 운용·관리하는 것이 중요 업무이므로 고객자산을 유용하거나 고객의 이익을 침해할 가능성이 다른 산업보다 높다. 따라서 금융인의 엄격한 도덕성과 신뢰성이 금융산업의 유지 발전에 필수적인 요소이며 이를 위하여 상시적인 통제감독장치로서 법규준수제도가 필요하다. 다만 이를 금융감독법규에 규정하여 법으로 강제하는 방식과 자율적 통제시스템으로 하는 방식이 있으며 이는 각 국가에 따라 다르다.

우리나라는 세계에서 그 유래를 찾아볼 수 없는 재벌이라고 불리우는 일단의 기업집단에 의해 경제의 대부분이 움직이는 특수한 상황에 처해 있다. 이에 따라 재벌 소속기업에 대해서는 출자총액제한 등 직접적인 규제를 가하고 있으며, 이는

재벌이 우리 경제에 미치는 막대한 영향력을 감안하여 그 폐해를 줄이려는 것이다.

생각건대 재벌소속기업은 은행 등 금융회사에 비해서 그 영향력에 있어서나 공공성을 유지해야 하는 점에 있어서 결코 덜하다고 할 수 없다. 금융기관이 고객들의 자산을 위탁받고 있다면 대기업들은 외부 투자자들의 투자자금을 맡아 관리하는 자라는 점에서는 크게 다르지 않다. 그러한 관점에서 일정규모 이상의 대기업 또는 재벌소속기업들에 대해서만이라도 공정감시인제도를 법정화하는 것은 반드시 타당한 근거가 없다고는 할 수 없다.

4. 공정감시인제도의 내용

금융감독법규상의 준법감시인제도를 참고해서 공정감시인제도의 내용을 구성해 보면 다음과 같다.

(1) 법적 근거

은행법을 보면 금융기관은 내부통제기준의 준수여부를 점검하고 내부통제기준에 위반하는 경우 이를 조사하여 감사위원회에 보고하는 자(준법감시인)를 1인 두어야 한다고 규정하고 있고 증권업, 보험업 등 다른 금융기관도 마찬가지이다. 그리고 준법감시인을 임면하고자 할 때에는 이사회 의 결의를 거치도록 하고 그 사실을 금융감독위원회에 통보하도록 하고 있다.

공정감시인의 경우에도 공정거래법에 이와 유사한 내용의 규정을 두면 될 것이다. 다만 공정감시

인을 두어야 할 대상기업의 범위를 어떻게 정하는가에 따라 그 위치가 달라질 수 있다. 가령 대규모 기업집단(재벌) 소속기업을 그 대상으로 할 경우에는 경제력집중억제 조항에 규정해야 할 것이다.

(2) 자격요건

공정감시인의 자격으로는 i) 일정규모 이상의 대기업에서 공정거래업무에 10년 이상 근무한 경력이 있는 자, ii) 또는 대학 등 연구기관의 공정거래 관련 학과에서 5년 이상 재직한자, iii) 변호사 또는 공인회계사 자격을 가진 자로서 5년 이상 공정거래 분야의 경력자, iv) 공정위, 소보원 등의 기관에서 5년 이상 근무경력자로서 퇴직 후 5년이 경과된 자로 하면 된다.

(3) 권한 및 책임

공정감시인의 권한으로는 i) 당해 회사의 모든 업무에 접근하여 자료 및 정보에 대한 열람과 제출을 요구할 수 있는 권한, ii) 내부통제기준 위반자에 대한 조사권한, iii) 중대한 위법·부당행위의 발견 등 필요한 경우에 감사위원회 앞으로 제재의견을 표명하고 이사회·감사위원회 등에 참석하여 보고 발언할 수 있는 권한 등을 생각할 수 있다.

(4) 독립성의 확보

공정감시인은 CP 기준의 점검 등 직무를 공정하게 집행할 수 있도록 업무상 독립성이 보장되어

야 하며 당해업무와 관련한 사유로 인하여 인사상 불이익을 받아서는 안 된다. 그리고 이를 실질적으로 보장하기 위해 임기제와 해임사항의 법정, 그리고 일정 직위의 겸직을 금지하는 규정을 두어야 한다.

5. 마치면서

이상에서 공정감시인제도의 취지와 그 필요성 및 개괄적인 내용을 살펴보았다. 사실 은행 등 금융기관이 시행하는 준법감시인제도는 금융기관이 가지는 공공성과 BIS 국제기준에 의한 도입권고 등 법제화의 근거가 충분하다. 반면 공정감시인제도는 꼭 법으로 의무화해야 하는지, 그 근거가 무엇인지, 다른 나라의 사례가 있는지에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 특히 기업의 입장에서는 또 하나의 규제로 비춰질 가능성이 큰 것도 사실이며, 퇴직 공무원들을 위한 자리로 전락할 가능성이 없는 것도 아니다.

그럼에도 불구하고 이 제도의 도입을 주장하는 것은 기업에서의 경쟁문화의 확산이라는 필요성 때문이다. 물론 현재와 같이 자율적인 CP와 인센티브의 제공을 통해서도 그 목적을 달성 할 수 없는 것은 아니지만 그러기 위해서는 많은 시간을 요하고 시행착오가 없을 수 없다. 특히 우리와 같이 재벌총수들의 경영전횡을 견제할 장치가 충분하지 않은 여건에서 CP를 정착시키려면 그에 대한 법적인 근거를 마련해주는 것이 필요하다고 본다. **경쟁저널**