
IV. 다른 법령상 과징금 부과기준

1. 공정거래법상 과징금 부과기준

가. 공정거래법상 과징금 제도

공정거래법은 우리나라에서 최초로 과징금 제도를 도입한 법령으로, 과징금 제도는 공정거래법을 중심으로 발전하였다. 1980년 12월 공정거래법상 과징금 최초 도입 당시, 시장점유율이 50% 이상인 사업자에 한하여 부당한 가격 책정을 금지하고, 이를 위반한 자에 대해서는 경제기획원 장관이 가격인하명령을 내릴 수 있었으며, 이를 위반할 경우 가격인하명령을 한 때부터 실제 가격을 인하한 때까지(이른바 ‘실행기간’) 가격인상의 차액으로 얻은 수입액을 과징금액으로 하였다. 이 당시 과징금은 순수한 부당이득 환수의 성격을 가지고 있었다.

이후 1998년부터 대기업집단 부당내부거래, 카르텔, 시장지배적 지위남용 사건 등에 대해 고액 과징금이 부과되면서 과징금의 부과 정당성 및 과징금 부과기준의 적정성 등 과징금 제도 전반에 관한 문제제기가 이루어졌고, 이후 제도 개선작업을 거쳐 2004년 관련매출액을 기준으로 기본과징금을 정한 후 가중·감경을 통해 조정과징금을 산정하는 방식이 도입되었다.

현재 공정거래상 과징금 부과 대상은 ① 시장 지배적 지위의 남용행위(법 제3조의2 제1항), ② 경제력 집중 억제규정 위반행위(법 제8조의2 제2항 내지 제5항, 제9조, 제9조의2, 제10조의2 제1항), ③ 부당한 공동행위(법 제19조)·사업자단체 금지행위(법 제26조 제1항) 및 사업자단체 금지행위 참가행위(법 제28조 제2항), ④ 불공정거래행위(부당한 지원행위 제외)(법 제23조 제1항 제1호 내지 제5호 및 제8호) 및 재판매가격

유지행위(법 제29조), ⑤ 부당한 지원행위(법 제23조 제1항 제7호, 제2항), ⑥ 특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위(법 제23조의2 제1항, 제3항), ⑦ 보복조치(법 제23조의3) 등 7가지로 분류된다. 이 중 경제력 집중 억제규정 위반행위를 제외한 나머지 경우는 모두 “관련매출액”을 기준으로 과징금을 산정하고 있다.

〈표 IV-1〉 공정거래법상 과징금 부과기준

위반행위 유형	세부유형		기준금액	부과비율	매출액이 없는 경우
시장 지배적 지위 남용			관련매출액	100분의 3	10억 원
경제력 집중 억제규정 위반행위	지주회사 행위제한 위반		위반금액	100분의 10	-
	상호출자		주식취득가액	100분의 10	-
	순환출자		채무보증액	100분의 10	-
부당한 공동행위	부당한 공동행위		관련매출액	100분의 10	20억 원
	사업자단체 금지행위		5억 원 한도		-
	사업자 단체 금지행위 참가행위	부당 제한	관련매출액	100분의 10	20억 원
		기타	관련매출액	100분의 5	10억 원
불공정 거래행위	불공정거래행위 (부당지원 제외)		관련매출액	100분의 2	5억 원
	재판매가격 유지		관련매출액	100분의 2	5억 원
부당지원행위			관련매출액	100분의 5	20억 원
특수관계인에 대한 부당한 이익 제공			관련매출액	100분의 5	20억 원
보복조치			관련매출액	100분의 2	5억 원

한편, 공정거래위원회 소관법령으로서 과징금 제도를 채택하고 있는 법률은 공정거래법 포함 총 8개⁹⁰⁾이다. 공정거래법을 제외한 나머지 7개 공정위 관할 법령상 과징금

90) 공정거래법, 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 ‘하도급법’이라 함), 표시광고의 공정화에 관한 법률(이하 ‘표시광고법’이라 함), 할부거래에 관한 법률(이하 ‘할부거래법’이라 함), 방문 판매 등에 관한 법률(이하 ‘방문판매법’이라 함), 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 ‘전자상거래소비자보호법’이라 함), 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률(이하 ‘대규모 유통업법’이라 함), 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률(이하 ‘가맹사업법’이라 함)

규정을 살펴보면, 과징금을 독자적 제재 수단으로 채택하고 있는 하도급법, 표시광고법, 대규모 유통업법, 가맹사업법의 경우 과징금의 부과대상이 되는 금지행위를 해당 법령에서 매우 구체적으로 열거하고 있다. 영업정지 대체수단으로 과징금을 부과하는 할부거래법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법의 경우에는 영업정지처분 사유 자체가 제한적이고 명확하다.

한편, 과징금 산정을 위한 기준금액은 공정거래법과 마찬가지로 관련매출액을 기준으로 채택하고 있다. 하도급법의 경우 하도급대금 미지급 등 부당행위에 대해서는 관련매출액 대신 하도급대금을 기준금액으로 하여 그 2배 한도 내에서 과징금을 부과하도록 하고 있고, 대규모유통업법의 관련 납품대금이나 연간 임대료를 과징금 상한으로 정하고 있다.

〈표 IV-2〉 공정위 소관 기타 법령상 과징금 제도

법령	과징금 부과대상행위	법정 상한액
하도급법 제25조의3	• 서면발급 및 서류보존행위 위반 • 부당한 특약 체결 • 부당한 하도급대금 결정 • 물품구매 강제 • 선금금 지급의무 위반 • 내국신용장 개설의무 위반 • 부당한 위탁 취소 • 검사 기준, 방법 및 시기의 공정성 • 부당반품 금지 • 감액금지 • 물품구매대금 부당결제 청구 금지 • 경제적 이익의 부당요구 • 기술자료 제공요구 • 하도급대금 지급관련 의무 위반 • 건설하도급 보증관련 의무 위반 • 하도급 대금 직접지급의무 위반 • 관세 등 환급액 지급의무 위반 • 설계변경 시 하도급대금 조정의무 위반 • 원재료 가격 변동 시 하도급대금 조정의무 위반 • 부당한 대물변제 • 부당한 경영간섭 • 보복조치 • 탈법행위	하도급대금 2배

〈표 IV-2〉 계속

법령	과징금 부과대상행위	법정 상한액
표시광고법 제9조	- 허위·과장광고 - 기만적인 표시·광고 - 부당하게 비교하는 표시·광고 - 비방적 표시·광고 - 사업자단체의 표시·광고 제한행위	관련매출액의 100분의 2 (매출액이 없는 경우 5억 원)
할부거래법 제42조	영업정지 대체 과징금 (시정조치명령에도 위반행위를 반복하는 경우, 시정 조치만으로는 소비자 피해 방지가 어려운 경우)	관련매출액 (매출액이 없는 경우 5천만 원)
방문판매법 제51조	영업정지 대체 과징금 (시정조치에도 불구하고 최근 3년간 동일 위반행위가 2회 이상 반복되는 경우, 시정조치를 이행하지 않는 경우, 시정조치만으로 소비자 피해방지나 피해보상이 불가능한 경우)	관련매출액 (매출액이 없는 경우 5천만 원)
전자상거래 소비자보호법 제34조	영업정지 대체 과징금 (영업정지가 소비자에게 심한 불편을 줄 우려가 있는 경우)	관련매출액 (매출액이 없는 경우 5천만 원)
대규모 유통업법 제33조	- 납품업자와 계약 체결 시 서면의 교부 및 서류 보존 등의 의무 위반 - 상품대금 감액 금지 - 상품판매대금 지급 관련 의무 위반 - 정당한 사유 없는 상품 수령거부·지체 - 정당한 사유 없는 상품 반품 - 판매촉진비용의 부당전가 - 납품업자 등의 종업원 사용 - 배타적 거래 강요 - 경영정보 제공 요구 - 경제적 이익 제공 요구 - 매장 설비비용 보상의무 위반 - 상품권 구입 요구 금지 - 법위반행위 신고에 대한 불이익 금지 위반	관련 납품대금 및 연간 임대료
가맹사업법 제35조	- 가맹금 예치 관련 의무 위반 - 정보공개서 제공의무 위반 - 허위·과장 정보 제공 - 가맹금 반환 관련 의무 위반 - 가맹계약서 작성 및 제공 관련 의무 위반 - 불공정거래행위(상품·용역의 공급 및 영업 지원 등 부당 중단, 가맹사업자 사업활동에 대한 부당한 제한, 거래상 지위 이용 불이익 제공, 과중한 위약금 부과, 거래유인 등)	관련매출액의 100분의 2 (매출액이 없는 경우 5억 원)

〈표 IV-2〉 계속

법령	과징금 부과대상행위	법정 상한액
	• 부당한 점포환경 개선 강요 • 부당한 영업시간 구속 • 부당한 영업지역 침해 • 광고·판촉행사 관련 집행내역 통보의무 위반 • 가맹점사업 단체활동 관련 불이익 제공 • 가맹사업자 피해보상보험계약 체결 관련 의무 위반	

나. 공정거래법상 과징금 부과기준: 관련매출액

1) 우리나라 공정거래법상 과징금 부과기준

공정거래법상 과징금은 대부분 ‘관련매출액’을 기준으로 산출·부과되고 있다. ‘관련매출액’은 위반사업자가 위반기간 동안 일정한 거래분야에서 판매한 관련 상품이나 용역의 매출액 또는 이에 준하는 금액을 의미한다(공정거래법 시행령 제9조 제1항).⁹¹⁾ 이때 ‘관련상품’은 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 상품의 종류와 성질, 거래지역, 거래상대방, 거래단계 등을 고려하여 행위 유형별로 개별적, 구체적으로 판단하는데, 관련 상품 범위를 정하기 곤란한 경우에는 당해 위반행위로 인하여 직접 발생하였거나 발생할 우려가 현저하게 된 다른 사업자의 피해와 연관된 상품을, 다른 사업자의 직접적 피해가 없는 경우에는 소비자의 직접적 피해와 연관된 상품을 관련 상품으로 볼 수 있다고 정하고 있다.⁹²⁾

이처럼 관련매출액을 기초로 기본과징금을 산정할 경우, 다른 조건이 동일할 경우 사업자의 매출에 과징금 금액이 비례하게 되어 사업자마다 실질적으로 공평하게 경제적 부담을 지을 수 있다는 장점이 있다. 과징금의 제재 및 억제 효과는 절대적인 금액에 비례하는 것이 아니라 해당 사업자의 자금력에 좌우되기 마련이고, 따라서 구체적인

91) 단, 특수관계인에 대한 부당지원(공정거래법 제24조의2) 관련 과징금 산정 시에는 “직전 3개년도 평균매출액”을 관련매출액으로 봄(공정거래법 시행령 제9조 제2항)

92) 공정거래위원회 고시 제2017-21호, ‘과징금부과 세부기준 등에 관한 고시’ II. 5

인 과징금액은 물론이고 그 상한을 사업자의 매출액에 따라 탄력적으로 정하는 것이 오히려 비례의 원칙에도 부합할 수 있기 때문이다.⁹³⁾

그러나 위와 같은 장점에도 불구하고, 관련매출액 기준의 과징금 산정에는 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 관련매출액은 범위반행위와 관련성이 매우 약하여, 범위반행위의 중대성을 보여주는 대리변수로서 관련매출액이 적절한 것인지 의문이 있다. 부당이득액이 존재하고 계산 가능한 경우에는 부당이득액이 관련매출액보다 범위반행위와의 관련성이 더 높다고 볼 수 있다. 관련매출액이란 위반기간 동안 범위반행위로 인하여 직접 또는 간접으로 영향을 받는 상품의 매출액을 의미하는데, 이는 반드시 범위반행위와 인과관계에 있다고 볼 수가 없고, 관련매출액과 행위의 위법성 내지 책임의 정도 사이에 상관관계를 인정하기가 어렵다는 점이 지적되고 있다.⁹⁴⁾

둘째, “관련성” 여부에 대한 판단 기준이 불명확하여 명확성 원칙에 위반될 소지가 있으며, 관련성의 범위를 지나치게 넓게 정할 경우 범위반행위의 중대성이나 비난가능성을 현저히 상회하는 과징금이 부과되어 과잉금지에 위반될 소지가 있다.⁹⁵⁾ 이러한 문제를 해소하기 위하여 (i) 과징금 부과 시 부당이득의 유무 및 규모를 중요한 요소 중 하나로 고려하고, (ii) 부당이득이 발생하지 않는 범위반행위에 대한 제재적 과징금은 정액과징금으로 그 한도를 정하며, (iii) 손해배상 등의 조치가 취해진 경우에는 그 손해배상액만큼을 징수한 과징금에서 환급하는 절차 마련이 필요하다는 의견이 제시되고 있다.⁹⁶⁾

2) 해외 공정거래법상 과징금 부과기준

일본의 경우는 카르텔에 대해서만 과징금이 부과되는데, 카르텔 실행기간 중 카르텔 대상이 된 상품·용역의 관련 매출액에 일정 비율을 제공하여 얻은 금액이 기준금액이 된다(일본 독점금지법 제7조의2 제1항, 제2항). 이때 원칙적으로 카르텔에 의해 얻

93) 이봉의(2011), p. 17

94) 이봉의(2011), p. 18

95) 이봉의(2011), pp. 19~21

96) 이봉의(2011), pp. 22~25

은 부당이득을 박탈하는 것을 목적으로 하므로, 카르텔 대상이 된 상품의 거래액을 합계하는 방법을 사용하는 것을 원칙으로 한다.⁹⁷⁾

EU의 경우 2006년 이전에는 위반행위 유형에 따라 정액의 기준금액을 가중·감경하여 적용하는 방식을 채택하였다가 2006년 이후에는 위반행위에 의하여 영향을 받는 개별사업자의 판매액의 가치(Value of Sales)의 일정 비율로 과징금 부과 방식을 변경하였다.⁹⁸⁾

독일의 금전제재에는 과태료(Bußgeld)와 부당이득환수(Vorteilsabschöpfung)가 있다. 과태료는 제재적 성격을, 부당이득 환수제도는 부당이득 환수적 성격만을 가지고 있으며, 양자는 별도의 절차에 따라 부과된다. 과태료 부과대상에는 카르텔, 시장지배 지위남용행위, 불공정행위 등이 포함되며, 과태료 상한은 100만 유로(개인) 또는 전년도 총 매출액의 10%(사업자 또는 사업자단체)이다.⁹⁹⁾ 한편 부당이득 환수제도는 위반행위의 중지명령을 받은 사업자가 그 행위를 계속하여 초과이익을 취득하고 그 시정명령이 확정되었을 때 부과되는 것으로, 초과이익은 위반행위로 획득한 실제적인 수입과 위반행위가 없었을 경우 같은 기간에 획득하였을 수입과의 차액을 의미한다.¹⁰⁰⁾

한편, 미국은 원칙적으로 과징금 규정이 없고, 셔먼법 위반행위에 대한 벌금(Fine)과 FTC 제정 규칙 위반행위에 대한 민사벌(Civil Money Penalty) 두 가지 방식으로 제재가 이루어진다. FTC는 법원에 민사벌을 부과해 줄 것을 청구할 수 있는데, 벌금은 법원에 의해 부과되는데 관련매출액의 20%를 기준 벌금액으로 하여 각종 가중 및 감경을 적용하게 된다.¹⁰¹⁾

결론적으로, 우리나라는 물론 해외 주요국에서도 공정거래법상 과징금은 일반적으로 관련매출액을 기준으로 산정된다고 볼 수 있다.

97) 권오승 외 4인(2003), p. 34

98) 권오승 외 4인(2003), p. 37; 홍대식(2006), p. 226

99) 홍대식(2006), p. 235

100) 홍대식(2006), p. 238

101) 권오승 외 4인(2003), pp. 53~54

다. 하도급법상 과징금 부과기준: 하도급대금

1) 하도급법상 과징금 제도

공정위 소관법령들이 대부분 관련 매출액을 기준으로 과징금을 부과하는 것과 달리 하도급법과 대규모유통업법은 하도급대금 또는 납품대금을 기준금액으로 채택하고 있다. 이러한 과징금 기준금액의 차이는 공정거래법의 제재대상과 하도급법의 제재대상의 성격의 차이에서 기인한 것으로 보인다.

공정거래법은 주로 기업이 불공정한 행위로 시장 전체에 손해를 끼치고 그 손해를 통해 기업이 이익을 얻게 되는 경우를 제재 대상으로 삼고 있다. 이 과정에서 기업과 소비자 사이에 거래나 계약이 수반되지만 개별적·구체적인 계약의 이행과 관련된 불공정행위보다는 시장 자체의 공정 질서를 왜곡하거나 조작하는 행위가 문제된다. 반면, 하도급법의 경우에는 원사업자와 수급사업자의 힘의 불균형에 기인한 불공정행위가 문제되며, 주로 원사업자와 수급사업자 간의 계약의 공정성, 이행의 적절성 등이 문제된다. 공정거래법상 과징금 부과대상 행위가 시장 전체를 대상으로 하는 불공정행위인 반면 하도급법상 과징금 부과대상은 개별 계약의 이행과 관련된 불공정행위라고 볼 수 있다.

하도급거래 당사자간의 법률관계는 계약을 전제로 한 민사 법률관계로서, 원칙적으로 계약법 및 불법행위법 등 사법(私法)의 적용대상이다. 따라서 원칙적으로 이들간의 분쟁은 사법(私法)의 법리에 의해 해결되어야 하며, 비교법적으로도 하도급 거래에 대해 공법적 규율을 하는 경우는 드물다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 하도급거래분야에서 협상력의 차이 및 우월적 지위를 이용한 불공정거래행위가 빈번한 점, 수급사업자의 원사업자에 대한 종속관계로 인해 발생한 시장실패 등을 고려하여 국가의 공적 집행의 역할이 강조되어왔다.¹⁰²⁾ 이러한 이유로 하도급법은 민사상 채무 불이행에 해당하는 하도급대금 미지급에 관하여 법령으로 대금지급의 시기 등을 정하고(하도급법 제13조), 하도급대금 미지급 시에는 공정거래위원회가 지급명령을 하거나(하도

102) 유진희·최지필(2013), pp. 192~193

급법 제25조 제1항) 과징금을 부과할 수 있고(하도급법 제25조의3), 형사상 벌금도 부과될 수 있다(하도급법 제30조 제1항 1호).

2) 하도급법상 과징금 부과기준

하도급법 위반 시 과징금 부과기준은 하도급법 시행령 별표2 및 『하도급법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준에 관한 고시』에서 정하고 있다.

〈표 IV-3〉 하도급법상 과징금 산정 방식¹⁰³⁾

순서	산정 항목	산정 방법		내용
1	기본 산정 금액	법정상한 × 위반금액 비율 × 부과기준율		[법정상한] 하도급대금 2배 [위반금액 비율] 해당 법 위반사건의 하도급대금 대비 미지급금 [부과기준율] • 매우 중대한 위반행위: 60~80% • 중대한 위반행위: 40~60% • 중대성이 약한 위반행위: 20~40%
2	1차 조정	위반 횟수	100분의 20	3년간 4회 이상 조치 별점 누산 2점 이상
			100분의 10	3년간 3회 이상 조치 별점 누산 2점 이상
		피해 수급사업자 수	100분의 20	사업자 수: 70개 이상
			100분의 10	사업자 수: 50개 이상, 70개 미만
3	2차 조정	가중	100분의 20	보복조치
		감경	100분의 20	• 피해액 전액 구제 • 조사협력(조사단계)
			100분의 10	• 피해액의 50% 이상 구제 • 조사협력(조사단계 이후)
4	부과 과징금 결정			현실적 부담능력 고려

103) 하도급대금 미지급의 경우를 중심으로 정리함

하도급대금 미지급의 경우, 하도급 계약금액의 2배에 미지급 비율 및 부과기준율을 곱하여 기본금액을 산정하게 된다. 결국 미지급 하도급대금의 2배가 법정 상한이 된다. 또한 위반횟수 및 피해수급사업자 수에 따라 가중할 수 있도록 함으로써 하도급대금 미지급이 다수를 상대로 반복적으로 이루어진 경우 무거운 과징금이 부과되도록 하고 있다.

다만, 법 위반행위를 한 원사업자 또는 발주자가 공정거래위원회의 조사가 개시된 날 또는 공정거래위원회로부터 미지급금의 지급에 관한 요청을 받은 날로부터 30일 이내에 수급사업자에게 미지급금을 지급한 경우에는 그 원사업자 등에 대하여 과징금을 부과하지 아니할 수 있도록 정하고 있다(하도급법 시행령 별표2 1. 나.).

2. 은행법상 과징금 부과기준

가. 은행법상 과징금 제도

은행법은 건전경영의 유지(제6장)에 관한 사항 중 자산운용 방법 및 한도를 위반하는 행위에 대하여 과징금을 부과하고 있다(은행법 제65조의3). 구체적으로 살펴보면, ① 신용공여 한도 초과, ② 지분취득 한도 초과, ③ 모은행과 자은행 사이 거래관련 금지행위 위반, ④ 비업무용 부동산 취득 등 금지업무 위반, ⑤ 외국은행의 국내 자산보유 의무 위반, ⑥ 대주주의 다른 회사 출자 지원을 위한 신용공여 등이 과징금 부과대상 행위에 해당한다(은행법 제65조의3 제1호 내지 제15호).

대주주가 부당한 영향력을 행사하여 은행으로 하여금 대주주에 대한 신용공여 한도를 초과하여 신용공여를 하도록 한 경우에는 대주주에 대해서도 과징금이 부과된다(은행법 제65조의3 제16호 내지 제19호).

〈표 IV-4〉 은행법상 과징금 부과기준

위반행위 유형	세부유형	기준금액	부과비율
신용공여 한도위반	동일차주 신용공여 한도위반	초과신용공여액	100분의 30
	자회사 신용공여 한도위반		
	모은행 신용공여 한도위반		
	대주주 신용공여 한도위반	초과신용공여액	100분의 100
지분증권 취득한도 위반	대주주발행 지분증권 취득 한도 위반	초과 취득한 지분증권 장부가액 합계액	100분의 100
	다른 회사에 대한 출자 제한 한도 위반	초과 소유한 지분증권 장부가액 합계액	100분의 30
자은행 등과의 거래관련 금지행위 위반	자회사 지분증권 담보 신용공여	해당 신용공여액	100분의 5
	모은행 등 주식 소유	소유한 주식 장부가액 합계액	100분의 5
	모자은행 상호간 적정한 담보 없는 신용공여	해당 신용공여액	100분의 30
	모자은행 상호간 불량자산 거래	해당 불량자산의 장부가액	100분의 30
기타 금지업무 위반	투자한도 초과	초과투자액	100분의 30
	비업무용 부동산 소유	부동산 취득가액	100분의 30
	업무용 부동산 소유한도 초과	초과소유 부동산 취득가액	100분의 30
	은행 주식 담보대출	대출금액	100분의 5
	은행주식 취득 목적 대출	대출금액	100분의 5
외국은행의 국내자산보유 의무 위반		위반금액	100분의 5
대주주 출자지원을 위한 신용공여 등		신용공여액 자산장부가액	100분의 100

은행법은 보험업법과 달리 영업행위 관련 규제 위반은 과징금 부과 대상으로 정하고 있지 않다. 예컨대, 은행의 불건전 영업행위(은행법 제34조의2),¹⁰⁴⁾ 불공정 영업행

104) 제34조의2(불건전 영업행위의 금지)

① 은행은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 해서는 아니 된다.

1. 실제 자금을 수취하지 아니하였음에도 입금처리하는 행위 등 은행이용자에게 부당하

위(동법 제52조의2)¹⁰⁵⁾는 모두 과태료 부과 대상이며(동법 제69조 제1항 제5의2호, 제9호), 광고 관련 규제 위반(동법 제52조의3)¹⁰⁶⁾ 중 광고 방법 및 절차 위반에 관한 사항은 과태료 부과 대상이고(동법 제69조 제1항 제10호), 광고 내용 자체가 법령에 위반되는 경우에는 3천만 원 이하의 벌금이 부과된다(동법 제68조 제2항).

이처럼 은행법은 고객과 직접 대면하는 영업행위 과정은 물론, 은행과 고객 사이의 계약의 유지 및 이행 과정에서 발생한 법 위반행위는 과징금 부과대상으로 삼고 있지 않다.

-
- 게 편익을 제공하는 행위
2. 제52조의3제1항에 따른 은행상품을 비정상적으로 취급하여 은행이용자의 조세포탈·회계분식·부당내부거래 등 부당한 거래를 지원하는 행위
 3. 은행업무, 부수업무 또는 겸영업무와 관련하여 은행이용자에게 정상적인 수준을 초과하여 재산상 이익을 제공하는 행위
 4. 그 밖에 은행업무, 부수업무 또는 겸영업무와 관련하여 취득한 정보 등을 활용하여 은행의 건전한 운영 또는 신용질서를 해치는 행위
- ② 제1항 각 호에 따른 행위의 구체적인 유형 또는 기준은 대통령령으로 정한다.
- 105) 제52조의2(불공정 영업행위의 금지 등) ① 은행은 공정한 금융거래 질서를 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “불공정영업행위”라 한다)를 하여서는 아니 된다.
1. 여신거래와 관련하여 차주의 의사에 반하여 예금 가입 등을 강요하는 행위
 2. 여신거래와 관련하여 차주 등에게 부당하게 담보를 요구하거나 보증을 요구하는 행위
 3. 은행업무, 부수업무 또는 겸영업무와 관련하여 은행이용자에게 부당하게 편익을 요구하거나 제공받는 행위
 4. 그 밖에 은행이 우월적 지위를 이용하여 은행이용자의 권익을 부당하게 침해하는 행위
- ② 은행은 예금자 등 은행이용자를 보호하고 금융분쟁의 발생을 방지하기 위하여 은행이용자에게 금융거래상 중요 정보를 제공하는 등 적절한 조치를 마련하여야 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 구체적 내용은 대통령령으로 정한다.
- ④ 금융위원회는 제1항을 위반하는 행위가 있을 경우에는 해당 은행에 대하여 해당 불공정영업행위의 중지 등 시정조치를 명할 수 있다.
- ⑤ 금융위원회는 은행이용자의 보호 등이 필요하다고 인정하는 경우 제2항에 따른 조치에 대하여 시정 또는 보완을 명할 수 있다.
- 106) 제52조의3(광고) ① 은행은 예금, 대출 등 은행이 취급하는 상품(이하 이 조에서 “은행상품”이라 한다)에 관하여 광고를 하는 경우 그 은행의 명칭, 은행상품의 내용, 거래 조건 등이 포함되도록 하여야 한다.
- ② 은행은 은행상품과 관련하여 은행이용자의 합리적 의사결정을 위하여 이자율의 범위 및 산정방법, 이자의 지급 및 부과 시기, 부수적 혜택 및 비용을 명확히 표시하여 은행이용자가 오해하지 아니하도록 하여야 한다.
- ③ 은행은 은행상품에 관한 광고를 할 때 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 표시·광고 사항이 있는 경우에는 같은 법에서 정하는 바에 따른다.
- ④ 제1항 및 제2항에 따른 거래조건에의 구체적 내용, 광고의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 과징금 부과기준: 위반금액

은행법상 과징금 부과대상은 은행의 건전 경영에 관한 사항으로 제한되며, 이는 보험업법상 자산운용방법에 관한 제한과 거의 동일하다. 과징금 부과기준도 보험업법상 자산운용방법에 관한 제한과 마찬가지로 위반금액을 기준으로 하고 있으며, 매출액을 기준으로 과징금을 부과하는 경우는 없다.

2017년 4월 은행법 개정 시 과징금 상한을 일제히 인상하였으나, 여전히 과징금 부과 대상이 제한적인 상황에서 상한 금액만 올리는 방식의 개정으로 금전제재가 대폭 확대되었다고 보기는 어렵다.

3. 자본시장법상 과징금 부과기준

가. 자본시장법상 과징금 제도

자본시장법상 과징금은 ① 금융투자업자에 대한 과징금, ② 공시위반 과징금 및 ③ 시장질서 교란행위 과징금으로 구별된다.

1) 금융투자업자에 대한 과징금

금융투자업자에 대한 과징금은 대주주와의 거래 제한 위반(자본시장법 제34조), 종합금융투자업자의 거래 관련 제한 위반(동법 제77조) 및 업무정지처분 부과대상에 해당하는 행위(동법 제420조 제3항, 별표1)를 대상으로 한다(자본시장법 제428조). 금융투자업자에 대한 과징금은 대상자가 규정 위반행위에 대하여 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에 한하여 부과할 수 있다(동법 제430조 제1항).

〈표 IV-5〉 자본시장법상 금융투자업자에 대한 과징금 부과기준

위반행위 유형	세부유형	기준금액	부과비율
대주주와의 거래제한 위반	대주주 발행 증권 소유	취득금액	100분의 100
	특수관계인 발행 주식 등 소유	초과 취득금액	100분의 100
	대주주에 대한 신용공여	신용공여액	100분의 100
종합금융투자사 업자 특례규정상 거래제한 위반	계열회사에 대한 신용공여	신용공여액	100분의 100
	신용공여 한도위반	초과 신용공여액	100분의 40
업무정지처분 부과대상		업무정지기간의 이익 범위	

자본시장법상 업무정지처분 부과대상 행위는 자본시장법 별표1(금융투자업자 및 그 임직원)에 대한 처분 및 업무위탁계약 취소·변경명령의 사유)에 300여 가지가 열거되어 있다. 여기에는 자본시장법상 의무를 위반한 경우가 모두 망라되어 있으며, 그 중 어느 하나에 해당하는 사유로서 업무정지처분 부과대상이 될 경우 그에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 한 것이다. 과징금 부과사유는 다양하지만, 업무정지처분에 갈음하는 경우로 제한함으로써 실제 과징금 제도가 활발히 활용되지는 않고 있다.

2) 공시위반에 대한 과징금

자본시장법은 공시위반에 대해서는 금융투자업자에 대한 과징금과 전혀 다른 기준으로 과징금을 부과하고 있다. 증권신고서, 공개매수신고서, 사업보고서 및 주식 등 대량보유 보고서에 허위의 내용을 기재하거나 이를 제출하지 아니한 경우에는 각 보고서별로 별도의 기준금액 및 부과비율에 따라 과징금이 산정된다. 또한 공시의무 위반 과징금은 위반행위일로부터 5년이 경과하면 이를 부과할 수 없도록 정하고 있다(자본시장법 제429조).

공시서류에 기재되는 사항은 매우 다양하다. 예를 들어 증권신고서에는 모집 매출 관련 사항¹⁰⁷⁾ 및 발행 회사에 관한 사항¹⁰⁸⁾을 망라적으로 기재하여야 한다(자본시장

107) 일반 사항, 대상 증권의 권리 내용, 투자위험요소, 인수인의 의견, 자금 사용목적, 기타 투자자 보호를 위해 금융위원회가 요구하는 사항

108) 발행 회사의 개요, 사업, 재무, 회계 등에 관한 사항, 주주 및 임직원에 관한 사항, 이해

법 제119조, 동법 시행령 제125조). 공시대상인 증권신고서 및 사업보고서는 통상 수백 페이지에 달하는데,¹⁰⁹⁾ 이 내용 중 어느 하나라도 사실과 다른 기재가 있다면 이는 원칙적으로 허위공시가 된다. 그러나 수백 페이지에 달하는 증권신고서 기재 중 어느 한 부분에 사실과 다르거나 오해를 유발할 수 있는 부분이 있다고 해서 무조건 과징금 부과대상이 되는 것은 아니다. 자본시장법은 증권신고서 중 ‘중요사항’에 관하여 거짓의 기재 또는 표시가 있거나, 중요사항의 기재가 불분명하여 투자자의 합리적 투자 판단을 저해하거나 투자자에게 중대한 오해를 일으킬 수 있는 경우에 정정신고서 제출을 요구할 수 있다고 정하는 한편(자본시장법 제122조 제1항), 공시서류 중 ‘중요사항’에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 ‘중요사항’을 기재 또는 표시하지 아니한 경우에 과징금을 부과할 수 있도록 정하고 있다(자본시장법 제429조 제1항).

〈표 IV-6〉 자본시장법상 공시의무 위반에 대한 과징금 부과기준

위반행위 유형	세부유형	기준금액	부과비율(상한)
증권신고서	허위기재	증권신고서상 모집가액 또는 매출가액	100분의 3 (20억 원 이하)
	미제출		
공개매수 신고서	허위기재	공개매수 예정총액	100분의 3 (20억 원 이하)
	미제출 등		
사업보고서	허위기재	일일평균거래금액	100분의 10 (20억 원 이하)
	미제출		
주식 등 대량보유 보고서	보고의무 위반	당해 상장법인 발행주식 시가총액	10만분의 1 (5억 원 이내)
	허위기재		

공시의무 위반의 경우에는 위반금액이나 관련 매출액을 상정할 수 없기 때문에 당해 공시와 관련이 있는 대리변수인 관련 증권의 매출액 또는 거래금액 등을 기준금액으로 채택하되, 경우에 따라 지나치게 과도한 과징금이 산정되는 것을 우려하여 유형별로 과징금의 상한액을 정한 것으로 보인다. 공시의무 위반으로 인한 과징금도 금융

관계자와의 거래내용, 기타 투자자 보호를 위해 금융위가 요구하는 사항

109) 예를 들어 최근 제출된 현대글로비스 합병 관련 증권신고서는 총 920페이지 분량임

투자업자에 대한 과징금과 마찬가지로 대상자가 규정 위반행위에 대하여 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에 한하여 부과할 수 있다(동법 제430조 제1항).

3) 시장질서 교란행위에 대한 과징금

시장질서 교란행위를 한 자에 대해 금융위원회는 5억 원 이하의 과징금을 부과할 수 있고, 다만 그 위반행위와 관련된 거래로 얻은 이익(미실현 이익 포함) 또는 이로 인하여 회피한 손실의 1.5배에 해당하는 금액이 5억 원을 초과하는 경우에는 그 이익 또는 회피한 손실액의 1.5배에 해당하는 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다(자본시장법 제429조의2). 한편, 시장질서 교란행위에 대한 과징금은 금융투자업자에 대한 과징금이나 공시의무 위반 과징금과 달리 대상행위자의 고의 또는 중과실을 요건으로 하지 않으므로, 경과실에 의한 위반의 경우에도 부과가 가능하다.

나. 과징금 부과기준: 위반금액 또는 별도 기준

자본시장법상 과징금은 그 유형에 따라 부과기준이 각각 상이하다. 금융투자업자에 대한 과징금은 은행법과 마찬가지로 주로 신용공여 한도 위반 등 자산운용관련 규제 및 대주주와 거래 규제 위반행위를 대상으로 하며, 위반금액을 기준금액으로 한다. 공시위반에 대한 과징금은 공시 유형별로 별도의 기준금액이 적용되는데, 지나치게 과도한 과징금이 부과되는 것을 막기 위하여 공시 유형별로 20억 원 또는 5억 원의 상한액을 두고 있다. 시장질서 교란행위의 경우 위반행위로 얻은 이익을 고려하여, (i) 과징금 부과 시 기준금액을 위반행위로 얻은 이익(미실현 이익 포함) 또는 회피한 손실로 하되, 객관적 산출이 곤란한 경우나 이익이 3천만 원 이하인 경우는 3천만 원을 기준금액으로 하고(자본시장조사 업무규정 별표2, 3.바.(1)), (ii) 그 이익(미실현 이익 포함) 또는 회피한 손실이 2천만 원 미만인 경우 과징금을 면제할 수 있도록 정하고 있다.(동규정 별표2, 2.나.(7)).

한편, 위반행위로 인한 투자자의 피해를 배상한 경우에는 그 배상액 범위 내에서 기

본 과징금을 감경하도록 하며(동 규정 별표2, 5.(3)), 위반행위의 내용이나 정도에 비추어 과징금이 현저히 과도하다고 판단되는 경우로서 증권선물위원회가 인정하는 경우에는 해당 과징금을 감면할 수 있도록 하고 있다(동 규정 별표2, 5. (5)).¹¹⁰⁾

2017년 4월 자본시장법 개정 시 금융투자업자에 대한 과징금 부과한도는 2배 이상 인상되었으나, 공시의무 위반에 대한 과징금 부과비율이나 상한금액, 시장질서 교란행위에 대한 과징금 상한금액은 인상되지 않았다.

4. 전기통신사업법상 과징금 부과기준

가. 전기통신사업법상 과징금 제도

최근 방송통신위원회가 통신사업자에 대해 고액의 과징금을 부과하는 사례들이 언론에 보도되며, 전기통신사업법 등 방송통신위원회 소관법령에 따른 과징금 부과에 대한 관심이 높아졌다. 방송통신위원회 소관법령 중 과징금 규정을 두고 있는 법령은 총 7건으로, 그중 전기통신사업법, 방송광고판매대행법, 정보통신망법 및 단말기유통법에서 금지행위 위반에 대한 과징금 부과규정을 두고 있고, 전파법, 방송법 및 위치정보법은 영업정지 같은 과징금 규정을 두고 있다.

전기통신사업법은 주로 전기통신사업자의 설비 등 제공 관련 의무 위반이나 서비스 제공 관련 금지규정 위반에 대해서 과징금을 부과하는데, 공정위나 방통위 소관 다른 법령과는 달리 ‘이용약관과 다른 서비스 제공 또는 전기통신 이용자의 이익을 현저하게 해치는 방식의 서비스 제공행위’ 및 ‘이용요금, 약정조건, 요금할인 등 중요사항에 대한 부실·허위고지’를 과징금 부과사유로 정하고 있다. 약관 위반 행위 자체에 대해서 과징금을 부과하는 사례는 보험업법상 기초서류 준수 의무 위반을 제외하고는 전기통신사업법이 거의 유일한 것으로 보인다.¹¹¹⁾ 정보통신망법은 주로 개인정보 수집, 처

110) 배상액 범위 내 감경 규정 및 현저히 과도한 경우 감면 규정은 시장질서 교란행위뿐 아니라 다른 과징금 부과에 대해서도 모두 적용됨

111) 참고로, 약관을 직접 규율대상으로 하는 약관규제법 조차도 약관 위반행위 자체를 과징금 부과 대상으로 정하지는 않고 있음

리, 위탁 및 활용 관련 의무 위반 및 개인정보 보호조치 미흡으로 인한 개인정보 유출에 대해 과징금을 부과하고 있다. 단말기유통법은 이동통신단말장치 관련 시장질서를 저해할 수 있는 행위들을 매우 구체적으로 열거하고 이러한 행위를 할 경우 과징금을 부과할 수 있으며, 대리점의 위반행위에 대해서도 이동통신사업자에게 과징금을 부과할 수 있다고 정하고 있다.

이러한 일련의 방통위 소관법령에 의해 최근 수천만 원에서 수백억 원에 이르는 과징금 부과 사례들이 이어지고 있다. 최근 사례로는 ㈜이스트소프트 개인정보 유출사고에 대해 1억 1,200만 원의 과징금이 부과되었고(정보통신망법상 개인정보 유출), 페이스북의 접속경로 임의변경¹¹²⁾으로 인한 이용자 피해 사건에 대하여 3억 9,600만 원의 과징금을 부과하였다(전기통신사업법 위반, 이용자의 이익을 현저하게 해치는 서비스 제공행위). 2018년 1월에는 이동통신사들에 역대 최대 규모인 총 506억 3,900만 원¹¹³⁾의 과징금이 부과되기도 하였다(단말기유통법 위반, 차별적 장려금 지급 및 이로 인한 부당 차별적 지원금 지급 유도).

〈표 IV-7〉 방통위 소관법령상 과징금 부과기준

법령	과징금 부과대상행위	법정 상한액
전기통신사업법 제53조	〈전기통신사업자의 금지행위¹¹⁴⁾ 위반〉 - 설비 등 제공 관련 불합리한 제한 및 차별 등 - 설비 등 제공 관련 협정체결 거부, 불이행 - 설비 등 제공 관련 취득한 다른 사업자 정보의 부당 유용 - 비용 및 수익의 부당 분류에 기한 대가산정 - 이용약관과 다른 서비스 제공 또는 전기통신 이용자의 이익을 현저하게 해치는 방식의 서비스 제공행위 - 이용요금, 약정조건, 요금할인 등 중요사항에 대한 부실·허위고지 - 설비 등 제공 대가 부당 결정·유지	관련 매출액의 100분의 3 (매출액이 없는 경우 10억 원)

112) SKT 접속경로를 홍콩으로, LG U+접속경로를 홍콩, 미국 등으로 우회하도록 하여 응답속도가 느려지도록 함

113) SKT 213억 5,030만 원, KT 125억 4,120만 원 및 LGU+ 167억 4,750만 원

114) 전기통신사업법 제50조(금지행위)

〈표 IV-7〉 계속

법령	과징금 부과대상행위	법정 상한액
	<기간통신사업자의 의무 위반> • 영업보고서 제출의무 위반 • 영업보고서 허위 기재 • 회계장부 기재 및 관리 부실	
방송광고판매대행 등에 관한 법률 제38조	<업무정지처분 대체 과징금> <광고판매대행자 등의 금지행위 ¹¹⁵⁾ 위반> • 정당한 사유 없는 기획, 제작, 편성 관여 • 정당한 사유 없는 광고판매 거부, 중단, 해태 및 거래조건 차별 • 정당한 사유 없는 광고대행수수료 지급 거부 • 광고판매 대행사업 회계와 다른 사업의 구분의무 불이행 • 우월적 지위 이용 부당계약 강요 <방송사업자 금지행위 ¹¹⁶⁾ 위반> • 방송광고 판매목적의 부당 경영간섭 • 정당한 사유 없는 거래 거부, 중단, 거래조건 차별 • 정당한 사유 없는 수탁수수료 부지급	5억 원 이하
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제64조의3	• 이용자의 동의 없는 개인정보 수집 • 이용자의 동의 없는 민감정보 수집 • 개인정보 이용 제한 위반 • 동의 없는 개인정보 제3자 제공 • 동의 없는 개인정보 위탁 처리 • 수탁자에 대한 관리감독 소홀로 인한 개인정보 제3자 제공 • 개인정보 보호조치의무 위반 및 이용자의 개인정보 분실, 도난, 유출, 위조, 변조, 훼손 • 법정대리인의 동의 없는 14세 미만자 개인정보 수집 • 동의 없는 개인정보 국외 제공	관련 매출액의 100분의 3 (매출액이 없는 경우 4억 원)
이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률 제15조	<이동통신사업자의 금지행위 위반> • 지원금 차별 지급 • 지원금 상한액 초과 또는 공시기준과 다른 지원금 지급 • 지원금과 연계한 부가서비스 등 개별계약 • 이동통신 단말장치 구입비용 관련 오인 유발행위 • 정당한 사유 없는 판매점 선임 승낙 거부 • 공정한 유통환경 저해행위	관련 매출액 100분의 3 (매출액이 없는 경우 10억 원)

115) 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제15조(광고판매대행자 등의 금지행위) 제1항

116) 동법 제15조 제2항

〈표 IV-7〉 계속

법령	과징금 부과대상행위	법정 상한액
	<이동통신 대리점의 금지행위 위반> • 지원금 차별 지급 • 대리점의 공시지원금 추가지원 관련 한도 위반 • 지원금과 연계한 부가서비스 등 개별계약 • 이동통신 단말장치 구입비용 관련 오인 유발행위	
위치정보의 보호 및 이용에 관한 법률 제14조	• 사업정지처분 대체 과징금	관련 매출액의 100분의 3
방송법 제19조	• 업무정지처분 대체 과징금	1억 원 이하
전파법 제73조	• 무선국 운용정지 또는 주파수 제한명령 대체 과징금	3천만 원 이하

나. 과징금 부과기준: 관련매출액

방송통신위원회가 부과하는 과징금 역시 공정거래위원회가 부과하는 과징금과 마찬가지로 원칙적으로 관련매출액을 기준으로 산출된다. 따라서 일반적으로 회사의 규모가 클수록 높은 규모의 과징금이 부과된다.

다만, 과징금 부과금액이 경우에 따라서는 상식적으로 납득하기 어려운 경우도 있다. 최근 페이스북의 전기통신사업법 위반행위에 대한 과징금이 3억 9,600만 원으로 산출·부과되었는데, 페이스북의 국내 매출을 확인하지 못하여 매출액이 없는 경우 적용되는 과징금 상한인 10억 원을 기준으로 과징금이 산정된 결과 현저히 적은 금액으로 과징금이 산정되었다는 지적이 있다.¹¹⁷⁾

반면 단말기유통법 도입 이후 최대 규모¹¹⁸⁾인 506억 원의 과징금이 부과된 이동통신사 불법지원금 사례를 보면, 가장 높은 과징금인 210억 원을 부과 받은 SKT의 경우

117) ZDNet Korea(2018. 3. 22), “페이스북 과징금이 3억 9,600만 원이었던 이유”
http://www.zdnet.co.kr/news/news_view.asp?article_id=20180322174015&type=det&re=

118) 참고로, 방송통신위원회 과징금 부과 최고액은 2013년 12월 이동통신 3사에 부과된 과징금 1,064억 원(SK 560억 원, KT 297억 원, LGU+ 207억 원)이었음

전체 위반기간(2017. 1. 1.~2017. 8. 31.) 중 5개월(2017. 1. 1.~ 2017. 5. 31.)에 대해서는 관련 매출액인 989,446,591,000원을 기준으로, 3개월(2017. 6. 1.~2017. 8. 31.)에 대해서는 관련매출액 산정이 곤란한 경우로서 법정 상한금액(10억 원) 기준으로 과징금이 부과되었는데, 위 관련매출액에 2.6%의 부과기준율을 적용한 후 가중 및 감경을 거쳐 최종 과징금이 산정되었다.

페이스북에 부과된 과징금과 SKT에 부과된 과징금은 근거 법령은 다르나, 과징금 부과기준 및 법정 상한금액(관련 매출액의 100분의 3)이 동일하고, 매출액 산정이 곤란한 경우 적용되는 정액 과징금의 상한이 10억 원으로 동일하여 사실상 그 위법성의 경증이 어느 쪽이 더 크다고 보기 어려움에도, 매출액의 차이가 과징금 부과액의 차이로 연결되어 페이스북에는 3억 9600만 원의, SKT에는 200억 원의 과징금이 부과되는 결과가 되었다.

5. 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 과징금 제도를 채택하고 있는 다른 법령들의 경우 그 과징금 부과대상 행위의 특성에 따라 관련매출액, 위반금액, 계약금액, 이득금액, 또는 별도의 기준금액을 적용하여 과징금을 산출하고 있다.

일반적인 경우에는 관련매출액 또는 위반금액을 기준으로 과징금이 산정되는데, (i) 시장의 공정경쟁 질서를 해치는 행위로 소비자 전체에 불이익을 끼치고 이를 통해 사업자가 이득을 얻는 경우(공정거래법, 단말기유통법 등)에 대해서는 매출액 기준의 과징금이 적용되는 반면, (ii) 회사의 직접적 부당이득은 없으나 부의 이전 등 불법적 행위로 인해 제3자에게 이익을 제공하는 행위(은행법, 자본시장법상 대주주와의 거래 제한 위반 등)의 경우에는 위반금액 기준 과징금을 부과하고 있는 것으로 보인다.

(iii) 위 두 가지 유형 중 어디에도 해당된다고 보기 어려운 특수한 경우 또는 매출액이나 위반금액 산출이 어려운 경우에는 그 행위 특성에 맞는 별도의 기준을 마련하고 있다. 하도급법의 경우 개별 원수급자와 하도급자의 계약상 의무이행에 국가가 개입하

여, 하도급대금 미지급 등 개별 계약의 내용 및 이행에 불공정이 있을 경우 그 미지급 하도급대금을 기준으로 과징금을 부과하고 있으며, 자본시장법상 공시의무 위반의 경우에는 해당 공시의무 위반과 관련된 증권의 매출액, 거래가액 등 개별적인 기준을 채택하고 있다. 시장질서 교란행위의 경우에는 이득금액을 기준으로 과징금을 산출한다.

따라서 보험업법도 그 과징금 부과대상행위의 특성 및 과징금 제도의 실효성 확보를 위해 매출액 기준 외에 별도의 부과기준을 채택할 수 있을 것이다.