



공정경제 구현을 위한 과징금 유효성 제고방안에 관한 연구

- 공정거래위원회 부과 과징금을 중심으로

2020. 12

장우현 · 강희우



공정경제 구현을 위한 과징금 유효성 제고방안에 관한 연구

- 공정거래위원회 부과 과징금을 중심으로 -

2020. 12

장우현 · 강희우

서 언

우리나라의 공정경제 구현을 위한 업무의 주무부처는 공정거래위원회이다. 1981년 경제기획원 장관 소속하에 공정거래실과 공정거래위원회를 설치한 이래, 공정거래위원회는 우리나라의 공정경제 구현을 위한 여러 업무를 수행해 왔다. 공정거래위원회가 장관급 조직으로 성장한 현재, 초창기에 비해 국내는 물론 국제적인 위상에 있어서도 규모와 영향력 측면에서 괄목할 만한 수준으로 발전한 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 공정경제 구현은 여전히 국민들이 중시하는 우리나라의 주된 정책과제로 남아 있다는 점에서 공정거래위원회를 비롯한 경쟁정책 당국의 정책성과의 개선은 가능하며 필요하다고 볼 수 있을 것이다.

공정거래위원회는 공정경제 구현을 추구함에 있어 사용할 수 있는 다양한 정책수단을 가지고 있지만, 그중에서도 과징금은 공정거래위원회가 활용하는 가장 중요한 정책수단이라고 볼 수 있다. 따라서 과징금이 국민경제적으로 어떻게 부과되고 있으며 과징금 부과가 기대한 효과를 내고 있는지에 대해서 정량적으로 확인하는 것은 공정경제 정책의 개선에 필수불가결한 조건이라고 하겠다. 그러나 그동안의 정책연구에서는 개별적이며 부분적인 효과를 확인한 경우들은 드물게 있었어도 국민경제적 중요성 측면에서 전체적인 효과를 확인해 보려는 시도는 쉽게 찾아보기 어려웠다.

본원의 장우현 박사와 강희우 박사는 이와 같은 현실에 주목하여, 본 연구를 통해 공정거래위원회의 재정성과평가 측면에서 공정거래위원회의 주된 정책수단인 과징금의 성과평가를 수행하였다. 문서자료로만 기록되어 존재하는 공정거래위원회의 의결서를 실증분석 가능한 형태로 디지털 데이터베이스화하는 한편, 경제 전반의 기업데이터와 결합하여 과징금 부과 기업의 특징은 물론 과징금 부과 이후 과징금 부과 기업의 성과 변화, 과징금이 부여된 산업의 시장집중도 등 결과지표에 대해 실증적으로 검토한 것은 이전

의 연구에서는 찾아보기 힘든 성과로 평가할 수 있다.

연구 결과, 저자들은 우리나라의 공정경제 관련 과징금 수준이 국민경제에 의도한 영향을 미치기에는 단속 건수나 과징금 액수에 있어 경제규모 대비 유의하게 과소하며, 과징금 부과 산업은 편중되어 있다는 사실을 확인하고 있다. 특히 대기업의 경우 개별 건으로 과징금을 부과받는 반복 위반사항이 확인되어 기초통계 자체만으로도 과징금의 억제기능에 대해 상당 부분 회의적인 결과가 도출되었다는 사실은 특기할 만하다. 특히, 과징금의 유효 매출액 대비 과징금이 기업규모별로 역진적이어서, 소상공인에게는 과징금 부과 연도 기준으로 평균 매출액 대비 22%가 넘게 부과되어 상대적으로 과중한 반면, 대기업에는 과징금 부과 연도 기준 매출액 대비 0.17%에 그치는 과징금이 부과되어 상대적으로 경미한 부담만을 주고 있다는 사실도 이전에 확인하기 어려웠던 새로운 발견으로서 주목할 만한 현상이라고 볼 수 있다.

저자들은 구축된 데이터베이스를 활용하여 기초통계분석은 물론 다양한 실증분석도 수행하였다. 대기업은 물론 중견기업과 소상공인이 아닌 중소기업들의 경우에도 과징금이 부과될 경우, 중장기는 물론 단기간에도 불이익이 발생하지 않음이 발견되었다. 오히려 이들이 과징금을 부과받은 경우 비정상적 영업이익이 발생함까지 확인할 수 있었다는 분석 결과를 제시하고 있는데, 이는 과징금의 적발 확률과 규모가 적절하지 않을 때 나타날 수 있다는 점에서 흥미로우며 정책적 시사점을 가진다 하겠다. 또한, 시장단위의 분석에서도 과징금 금액이 시장집중도에 영향을 주었다는 증거를 발견할 수 없어 과징금이 시장구조 개선의 유효한 도구가 된다는 증거가 있다고 보기 어렵다는 결과를 도출하고 있다. 저자들은 이를 기초로 과징금의 설계와 집행에 있어 정책 의도와 정책결과의 괴리가 나타나는 과징금 제도의 한계가 발견된바 향후에는 증거 기반 결과지표를 중심으로 한 과징금 제도의 명실상부한 운영이 필요하며 만일 이와 같은 운영이 불가능하다면 과징금의 대안적인 정책수단들을 강구할 필요가 있다는 정책제언을 제시하고 있으므로 세부사항에 대한 일독을 권한다.

저자들은 본 연구를 수행하면서 다양한 이들에게 폭넓은 도움을 받았다고 밝히고 있으며, 이 지면을 통해 이들에게 깊은 감사의 마음을 표하고자 한

다. 먼저 저자들은 의결과정과 의결서 내용, 그리고 통계의 일관성과 관련한 문의에 적극 응해 준 정책당국의 담당자들에게 감사의 마음을 표하고자 한다. 또한, 저자들은 지금까지 연구원에서 중요한 주제로 다루지 않았던 새로운 주제임에도 유용한 조언과 격려를 아끼지 않은 한국조세재정연구원의 연구위원들과 외부 전문가들에 대해서도 감사의 말을 전하고자 한다. 마지막으로 저자들은 자료의 정리와 표와 그림의 편집 등에 있어 기여한 본원 정부투자분석센터 김종혁 선임연구원에게 감사의 뜻을 표하고 있다.

마지막으로 본 연구보고서에서 분석한 연구 내용과 정책 제언은 저자들의 개인적인 의견으로서, 한국조세재정연구원을 대표하는 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

2020년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점

본 연구에서는 공정경제 구현을 위한 주요 수단으로서의 과징금 부과 현황을 경제 생태계 자료와 연계하여 분석하였다. 과징금의 부과 현황을 파악하고, 과학적인 방법론을 활용하여 과징금이 산업과 시장을 통해 국민경제에 미친 효과를 측정하여 이를 바탕으로 과징금 제도의 유효성 제고방안과 대안에 대해 검토하는 것을 연구의 주된 목적으로 삼았다.

특히 본 연구에서는 2010~2019년 간의 공정거래위원회의 모든 의결서 정보를 표준화된 데이터베이스로 구축하는 한편, 그중 과징금 부과조치가 포함된 경우 해당 기업들의 과징금 부과내역을 한국기업데이터 정보와 연계하여 경제적 분석이 가능한 통합 데이터베이스를 구축하고, 2010~2018년 기간 동안 과징금의 경제적 효과에 대해 패널자료의 장점을 이용한 분석을 시행하였다. 이와 같은 기간과 규모의 의결서 정보의 디지털화와 기업정보 연계를 통한 경제적 효과성 분석은 정책연구는 물론 학술연구에서도 최초의 접근 중 하나라는 점에 본 연구의 주된 의의가 있다.

1. 과징금의 현황과 정책적 의의

본 연구에서는 먼저 2017년 공정거래위원회의 공식 통계연보 기준으로 공정거래위원회가 관리하는 과징금 현황을 살펴보았다. 이를 바탕으로 살펴보면 2016년 공정거래위원회 과징금 부과 건수는 111건, 처분 대상기업 309개, 과징금 예산액은 6,292억원, 부과액은 8,038억원, 재판부 승소 또는 패소 등의 원인으로 인한 과징금 환급액은 3,304억원이다. 비록 추세상으로는 과징금이 가파르게 증가하고 있는 것처럼 보이지만, 고도 성장을 거쳐 온 우리 경제의 규모에 비해 본다면 유의한 금액이라고 보기 어렵다. 이를 살펴 보기 위해, 우리 경제 전반에 대한 센서스 총조사이며 가장 신뢰도가 높

은 통계 중 하나인 경제총조사와 비교할 수 있도록 2015년 시점의 자료로 표준화하여 비교해 보면 2015년 예산기준 과징금의 국가 총수입 대비 비중은 0.1569%, 2015년 기준 경제 총조사에 의한 국가 생산부문의 총매출액 대비 0.0123%에 불과하여, 공정경제 조타의 주된 도구로서의 과징금에 대한 기대 위상에 비해 지나치게 과소한 수준으로 볼 수 있다.

다음으로는 과징금의 정책적 의의를 확인해 보았다. 법적 검토와 집행과정에서 과징금에 대해서 확인할 수 있는 점은, 과징금은 특정한 정책적 목적에 국한하여 사용하는 것이 아닌 범용의 수단이라는 점이다. 과징금의 법적 근거는 공정거래법에 규정되어 있는데, 2020년 11월 현재 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 과징금을 규정하고 있는 조항은 제6조, 제17조, 제22조, 제24조, 제28조, 제31조 등으로 다양한 불공정행위에 대한 대응조항으로 활용되고 있음을 확인할 수 있다. 요컨대, 과징금은 시장지배적 지위남용, 경제력 집중억제, 부당공동행위, 사업자단체금지, 불공정거래행위, 표시광고법, 전자상거래법 등 다양한 공정경제 관련 법령의 위반사항에 대해 부과되고 있으므로 과징금의 정책적 의의는 공정거래위원회의 주요 업무, 공정경제 구현에 있어서의 주된 수단이라는 점에 있음을 확인할 수 있다.

2. 기존 공정거래위원회 과징금 관련 재정성과관리체계 검토

다음으로는 공정거래위원회의 성과관리체계를 검토해 보았다. 성과계획서 검토 결과 공정거래위원회의 과징금과 관련된 성과지표들은 일반적으로 만족도 또는 단속 건수, 제도 개선 수 등 정성지표 또는 산출지표로 볼 수 있어, 실제 경제적 성과에 관한 정량적 결과지표가 관리되고 있지 않음을 확인할 수 있다. 재정성과관리에 있어서는 일반적으로 계량 가능한 질적인 결과지표를 활용하는 것이 권고되며 현재 결과지표의 사용이 가능하다는 점을 확인한 연구들이 있는 점을 고려하면 공정거래위원회의 재정성과관리체계, 특히 성과계획서와 보고서 관리체계는 개선의 여지가 있다 하겠다.

3. 과징금 DB의 구축과 기초통계

본 과제의 수행에 있어 가장 핵심이 되는 부분은 과징금 데이터베이스 구축이다. 공정거래위원회의 의결서와 그 의결서 내에 담겨 있는 과징금 정보는 디지털화되어 있지 않은 원자료로서 연구 수행을 위해서는 반드시 연구자에 의해 정리되어 데이터베이스로 구축되어야 하는데 이는 용이한 작업이 아니기 때문이다.

본 과제의 수행을 위해 2008~2019년 의결서 자료를 전수로 확보하는 한편, 해당 의결서를 데이터베이스화하고 공정거래위원회의 공식 발표자료와의 정합성을 확인하는 작업을 추가로 거쳐, 결과적으로 연구목적에 부합할 수 있는 만족할 만한 수준의 데이터베이스를 구축하였다.

구축한 의결서 데이터베이스를 한국기업데이터(2010~2018년) 자료 등 기업 생태계자료와 연계하여 정량분석자료를 구축한 과정과 결과를 소개한다. 공정거래위원회는 기본적으로 사업자등록번호를 관리하고 있지 않은 것으로 보이나, 주된 판결 대상이 되는 기업의 법인등록번호는 관리하고 있는 것으로 보인다. 이 중 확인 가능한 법인등록번호와 의결서에 제시된 업종 및 기업 주소와 대표자 이름 등의 자료를 고려하여 의결서 데이터베이스에 적절한 사업자등록번호를 부여하였으며, 이의 정합성을 재확인한 후 한국기업데이터 자료와 연계하였다.

이처럼 의결서와 기업생태계자료를 연계하여 구축한 데이터베이스의 장점을 살려, 기업규모별로 과징금 부과 현황에 대해 살펴보았다.

먼저 예시로, 단년도인 2015년 자료를 기업-산업생태계 자료와 연계한 결과를 살펴보면 2015년 기준으로 본 연구에서 사용한 한국기업데이터 자료에는 35만 9,582개의 기업자료가 있으나 이 중 공개된 공정거래위원회 자료들을 종합하여 한국기업데이터 자료와 연계할 경우 확인되는 2015년 과징금 부과기업의 수는 단 231개이다. 이는 한국기업데이터 기준으로 0.06%의 기업이 과징금 부과 대상이 되었다는 것을 의미한다. 대분류 산업별 기업 분포를 살펴보면 제조업과 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 그리고 건설업과 운수업 등은 상대적으로 높은 비중을 보이는 반면, 9개 대분류산업의 경우는

과징금 부과 대상 기업이 없는 등 편차도 나타난다는 점도 특기할 만하다. 반복위반의 문제점도 확인되는데, 참고로 다른 연도의 기업목록까지 추가 활용해서 사업자등록번호를 부여할 수 있었던 기업의 최대 수는 248개 기업이었으며, 이들이 총 341건의 과징금을 부과받은 것으로 드러나 2015년 단 한 해임에도 다른 사건으로 중복적으로 과징금을 부과받는 기업들이 적지 않다는 사실을 확인할 수 있었다. 248개 기업 중 43개의 기업이 2번 이상, 그중 한 개 기업은 한 해에 아홉 번까지 과징금을 부과받은 것으로 나타났다.

전체적으로 구성한 데이터베이스를 기준으로 2011년부터 2017년까지 확인되는 1,202개의 과징금 부과기업 중 대기업은 241개, 중견기업은 405개, 중기업은 332개, 소기업은 141개, 소상공인은 44개로 분포되며, 대기업의 경우 241개 기업이 총 365건의 과징금을 부과받고 있어 상대적으로 규모가 작은 기업들에 비해 한 기업이 반복적으로 적발되어 과징금 처분을 받는 경우가 높다는 사실을 확인할 수 있다.

기초통계분석 결과 기업규모에 따라 역진적으로 과징금이 부과된다는 사실을 발견하였다. 소상공인의 경우 평균 매출액 대비 평균 과징금 금액 비중이 22.30%에 달하는 반면 소기업은 이 수치가 3.33%, 중기업은 1.45%, 중견기업은 0.47%, 대기업은 불과 0.17%에 불과하다. 이와 같은 상대적 과징금 비중의 크기는 상대적으로 큰 규모의 기업에 대한 과징금 유효성을 낮출 것으로 우려할 수 있다. 연간 매출액 평균의 0.17% 수준의 과징금이 기업행태를 교정하는 데에 도움이 된다면 오히려 더 놀라운 일일 수도 있기 때문이다.

4. 과징금의 경제적 효과 실증분석 DB의 구축과 기초통계

실증분석은 크게 두 가지로 나누어 진행하는데, 먼저 과징금 부여가 과징금을 부여받은 기업들에 미친 영향에 대해 분석하였다. 만일 위법행위가 적발되어 과징금 처분을 받은 개별 기업이 영업활동에 충분한 악영향을 받는다면 과징금의 유효성이 인정받을 수 있겠지만, 과징금 부여가 개별 기업의 영업지표에 충분한 영향을 미칠 수 없다면 과징금의 억제적 효과는 상당히

제한된다고 볼 수 있을 것이다. 두 번째 분석은 과징금이 전체 시장구조에 미친 영향에 대한 분석이다. 공정거래위원회의 과징금은 다양한 목적으로 부여될 수 있지만, 공정거래위원회의 가장 주된 기능 중 하나가 시장구조의 개선을 통한 경쟁의 제고임을 고려해볼 때 과징금이 개별 산업(시장)의 시장집중도 등 성과지표에 미친 영향에 대해서 분석해 보는 것도 중요하다.

패널자료를 이용하여 전체 분석 및 기업규모별 분석, 그리고 단기와 중기 효과를 나누어 분석한 첫 번째 실증분석 결과를 정리하면 과징금 부과기업은 부과받지 않은 유사기업에 비해 매출액은 줄지만 영업이익은 증가하는 경향을 보여, 과징금이 의도한 결과를 달성하고 있다고 보기 힘들다는 사실을 확인할 수 있다. 적발된 사건이 주된 업무일 가능성이 높으며 기업규모가 작은 소상공인의 경우에는 과징금 부과 영향이 재무지표에 단기적으로 정상 반영되는 현상이 발견되지만, 이와 같은 현상도 장기적으로는 사라진다는 사실을 확인할 수 있었다. 이는 전체적으로 위법행위의 적발이 충분하게 이뤄지거나, 적발된 경우에 충분한 억지력을 가질 수 있을 정도로 적정하게 과징금이 책정되지 않았을 가능성을 강하게 함의하는 결과로 볼 수 있다.

다음으로 과징금 부과가 산업·시장에 미친 결과에 대한 실증분석 결과를 요약하자면, 기간별로 분석해 보아도 과징금의 부과가 CR3나 HHI 등 산업집중도에 미치는 영향이 확인되지 않음을 확인할 수 있으며 이는 전체 산업은 물론 전기에 과징금을 부과한 산업에 한정된 경우에도 결과는 다르지 않음을 확인할 수 있다.

5. 정책 제언

위의 분석 결과에 기초해 볼 때에, 현재의 과징금 제도는 전반적으로 개편할 필요가 있다. 먼저 공정거래위원회의 성과지표를 과징금의 목적에 맞는 결과 정량지표로 선정할 필요가 있다. 시장구조의 개선과 관련된 지표들을 추가할 수 있을 것이며, 하도급법 위반 사례의 경우는 하도급 수익배분 개선 등 사용 가능한 정량 지표를 추가로 적용하여 관리할 필요가 있다. 또한 증장기적으로는 해외사례를 참고하여 소비자 후생 개선을 위해 미국

FTC의 접근방법과 마찬가지로 예산당 소비자후생 개선 등 더 복잡한 경제적 구조모형 추정에 기반한 경제적 지표도 활용할 수 있을 것이다.

현재 과징금은 건수와 금액 면에서 경제적 효과를 얻기 어려운 상황이라고 볼 수 있으므로, 적발 건수를 늘리거나 금액을 획기적으로 인상하지 않고는 의도한 목적을 달성하기 어려운 상황으로 평가할 수 있다. 특히 부당이익의 환수를 주된 목적으로 보는 측의 주장이 타당성을 가지려면, 실제 위반하고도 적발되지 않을 확률을 0에 가깝게 줄여야 하므로 적발 건수를 늘려야만 할 것이다.

그러나 현실적으로 공정거래위원회의 역량을 두 배 늘려 단속 건수를 두 배로 가져간다 해도 경제규모 대비 여전히 과소한 수치이므로, 단속 건수의 증가로 과징금의 경제적 유효성을 높이는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서, 주된 고려 요소는 과징금 금액의 조정이라고 볼 수 있다. 실증분석 결과 기업 규모별로 보았을 때 과징금 부과 재무지표 효과가 확인되는 소상공인의 경우 매출액 대비 과징금 금액 비율이 대기업에 비해 100배 이상 높다는 사실에 주목하면, 만일 과징금 자체를 주된 공정경제 구현의 수단으로 활용하기 위해서는 대기업을 포함한 큰 규모의 기업들에 대한 과징금 산정 금액은 상당 수준 높게 가져가야 할 필요가 있다 하겠다.

본 장의 제언은 과징금의 실제 효과를 살펴본 실증분석 결과에 따른 정책 제언이므로 굳이 해외사례가 필요한 것은 아니지만, 참고로 살펴본다면 EU나 미국의 경우 과징금이 관련 매출액의 20% 수준이고 관련 매출액 산정도 우리나라에 비해 엄격하지 않은 측면이 있어 행위 개선에 더 도움이 되는 형태로 운영되고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 의사결정의 주체와 관리 책임은 기업 단위로 주어진다는 점을 고려할 때, 그리고 공정거래위원회의 역량상 우리 경제에 속한 기업들의 모든 위법행위를 충분히 색출할 수 없다는 점을 고려할 때 행위를 개선하여 국민경제적 목표를 달성하기 위해서는 관련 매출액을 엄격히 해석하는 것은 큰 도움이 되지 않는다고 볼 수 있다. 책임과 행위교정을 고려한다면, 관련 매출액에 국한할 것이 아니라 매출액 전체를 기준으로 삼는 것이 더 바람직하다고 제언하고자 한다.

만일 획기적인 과징금 금액 상한의 인상과 적극적인 집행이 이뤄지지 않

는다면, 오히려 과징금 제도는 폐지하고 실질적·적극적인 민사 활용, 집단 소송제 도입 등 다양한 대안을 고려할 필요도 있을 것이다.

또한 공정거래위원회의 소극적인 금액 산정이나, 법원의 판단에 있어 현 법 37조 2항에 규정된 과잉금지의 원칙 또는 비례의 원칙 적용이 경제현실에 비해 과한 면이 있지 않은지에 대해서 입법부, 행정부 및 사법부가 함께 고민할 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 1996년의 경제규모와 현재의 경제 규모가 현저하게 다름에도 관련된 정액 과징금 액수가 법 조항에서 개정되지 않고 있는 부분이라거나 공정거래위원회에서 여러 번 조정해서 감액한 과징금도 법원에서 더 삭감되는 경우가 발견된다는 사실은, 현재 과징금으로 얻을 수 있는 공익을 과소 추정하고 과징금으로 발생하는 사익의 손실을 과다 추정하고 있을 가능성에 대해 검토할 필요성을 제기한다고 하겠다.

마지막으로, 공정거래위원회는 향후 주기적인 증거 기반 정량평가를 위해 의결서를 디지털화할 필요가 있다. 양식 자체에 들어가는 내용 중 정량화할 수 있는 부분은 수치 변수로 관리할 필요가 있으며, 정성적인 문장도 데이터베이스화해서 표준화할 필요가 있다.

목 차

I. 서론	19
II. 과징금의 현황과 정책적 의의	22
III. 관련 연구 및 해외사례 검토	29
1. 관련 연구 소개	29
2. 미국의 사례: 연방거래위원회와 성과관리체계를 중심으로	31
가. 개요	31
나. 성과관리 시스템	33
IV. 기존 공정거래위원회 과징금 관련 재정성과관리체계 검토	42
V. 과징금 데이터베이스 구축 및 기업·산업생태계 정보와의 결합 · 48	
1. 공정거래위원회 자료에 기반한 과징금 데이터베이스 구축	48
2. 기업-산업생태계 자료와 과징금 DB의 결합과 기초통계	49
VI. 과징금의 경제적 효과 실증분석(2010~2018년)	69
1. 과징금 부과가 해당 기업의 재무지표에 미친 영향 분석	70
2. 산업별 과징금 부과금액이 산업 시장구조 변화에 미친 영향 분석	86
VII. 정책제언: 과징금의 경제적 유효성 제고방안	93
VIII. 결론	97

CONTENTS

참고문헌	99
〈부록〉 1. 의결서 양식 예시	102

표목차

〈표 II-1〉 공정거래위원회 경고 이상 사건 처리 현황	25
〈표 II-2〉 2018년 법위반 유형별 사건처리 실적	26
〈표 III-1〉 미국 연방거래위원회의 성과관리 체계	35
〈표 III-2〉 미국 연방거래위원회의 전략목표 및 세부목표(objectives)	36
〈표 III-3〉 미국 연방거래위원회의 성과목표 체계	37
〈표 IV-1〉 2020년 공정거래위원회 프로그램 II-1, 단위사업 II-1-일반재정(1) 성과지표	43
〈표 V-1〉 통합데이터베이스 기준 2015년 과징금 부과기업/비부과기업 대분류 산업별 분류	50
〈표 V-2〉 통합데이터베이스 기준 2015년 과징금 부과기업/비부과기업 기초통계 요약	51
〈표 V-3〉 통합데이터베이스 기준 2011~2017년 과징금 부과기업 규모별 기초통계	54
〈표 V-4〉 2011~2017년 연계데이터베이스 기준 소분류 산업별 산업생태계정보 및 과징금 누적 현황	56
〈표 VI-1〉 과징금 부과 기업 재무지표 효과 분석: 1기 전체 기업 고정효과모형	71
〈표 VI-2〉 과징금 부과 기업 재무지표 효과 분석: 1기 대기업/중견기업 고정효과모형	73
〈표 VI-3〉 과징금 부과 기업 재무지표 효과 분석: 1기 중소기업(소상공인 제외) 고정효과모형	74
〈표 VI-4〉 과징금 부과 기업 재무지표 효과 분석: 1기 소상공인 고정효과모형	75
〈표 VI-5〉 과징금 부과 기업 재무지표 효과 분석: 2기 전체 기업 고정효과모형	77
〈표 VI-6〉 과징금 부과 기업 재무지표 효과 분석: 2기 대기업/중견기업 고정효과모형	78

〈표 VI-7〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석: 2기 중소기업(소상공인 제외) 고정효과모형 79

〈표 VI-8〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석: 2기 소상공인 고정효과모형 80

〈표 VI-9〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석: 3기 전체 기업 고정효과모형 81

〈표 VI-10〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석: 3기 대기업/중견기업 고정효과모형 83

〈표 VI-11〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과분석: 3기 중소기업(소상공인 제외) 고정효과모형 84

〈표 VI-12〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석: 3기 소상공인 고정효과모형 85

〈표 VI-13〉 과징금 소분류 산업 1기, 전체 산업, CR3, HHI 고정효과모형 88

〈표 VI-14〉 과징금 소분류 산업 1기, 과징금 부과산업, CR3, HHI 고정효과모형 89

〈표 VI-15〉 과징금 소분류 산업 2기, 전체 산업, CR3, HHI 고정효과모형 91

〈표 VI-16〉 과징금 소분류 산업 2기, 전기과징금 부과산업, CR3, HHI 고정효과모형 92

그림목차

[그림 Ⅱ-1] 연도별 과징금 예산액, 부과액, 수납액, 환급액 추이	23
[그림 Ⅱ-2] 2015년 과징금 예산액, 국가 총수입, 국가 총매출 규모 비교	24
[그림 Ⅱ-3] 공정거래위원회 사건접수 및 처리 현황	27
[그림 Ⅲ-1] 미국 연방거래위원회의 지역사무소 및 관할 지역	33
[그림 Ⅲ-2] 미국 연방거래위원회 조직도	34
[그림 V-1] 2011년~2017년 과징금 건수/기업 수 규모분포	52
[그림 V-2] 2011~2017년 과징금 부과기업 기업규모별 과징금/매출액 비율	53

I. 서론

현재 우리나라에서 과징금은 공정경제의 원칙에 어긋나는 경제주체들의 다양한 행태를 교정하기 위해 사용하는 가장 주된 정책 수단으로서의 경제적 중요성을 가진다. 현실적으로 사법부의 형사처벌이나 민사 배상에 있어 소극적인 판결이 일반화되어 있는 현실에서, 공정경제 당국이 시장규율을 유지하고 공정경제 목표를 추구하기 위해 사용하고 있는 가장 일반적인 도구는 과징금 제도라고 볼 수 있다.

그러나 공정경제 정책의 주무부처이며 과징금 부과 주체인 공정거래위원회는 특성상 사법기관의 역할도 수행하지만 주요 경제부처로서 국가경제 목표 구현에 기여해야 하는 정책기관임이 기본 본질임에도 업무수행에 있어 정책적 마인드와 정책역량은 미흡하다는 우려가 존재함이 현실이다. 공정거래위원회가 능동적인 정책 목표에 따라 업무를 수행하기보다 주어진 규정대로 단속만 하면 된다는 수동적인 자세를 취하고 있다는 우려가 있으며, 이에 따라 정책 방향에 대한 철학과 전략구축능력 및 수행능력이 미흡하다는 우려도 제기되고 있다. 또한, 뒤에서 다시 자세히 살펴보겠지만 성과관리 측면에서 실제 결과를 측정하는 정량지표에 따른 관리가 적절히 이뤄지고 있지 않은 측면이 있어 실제 과징금을 비롯한 공정거래위원회의 주 업무가 공정경제 구현 등 국민경제적 목표 달성에 기여하고 있는지에 대한 확인은 부족한 것이 현실이다.

따라서, 실제 과징금이 공정경제 구현의 유효한 주된 도구로 활용되고 있는지, 보다 구체적으로 과징금이 어디에 어떻게 부과되고 있으며 과징금 부과와 경제적 효과성은 어떻게 나타나고 있는지에 대해 심도 있게 살펴보고 개선 방향에 대해 검토할 필요가 있다. 특히, 본문에서 자세히 다루겠지만 현재 과징금은 경제규모 대비 현저히 적은 단속 건수와 낮은 수준의 부과액

수를 나타내고 있다. 이는 효과적 단속의 결과에 의한 것일 수도 있으나, 공정경제 구현에 대한 사회적 요구가 높다는 사실에 비춰볼 때 정책적 대응이 미흡함을 함의할 가능성이 더 높다고 보는 것이 합리적일 것이다. 따라서, 실제 과징금이 경제적으로 어떤 영향을 미치고 있는지에 대해 보다 심층적으로 살펴볼 필요성이 제기된다 하겠다.

또한, 현재 경제의 주된 화두로 제시되고 있는 규제개혁에서도 규제 완화에 대한 경제주체의 악용 행태에 대한 사후적 규율에 있어 과징금의 역할은 중요하다고 할 수 있다. 만일 주된 사후적 제재인 과징금이 충분한 억제력을 가지고 있지 못하다면, 사전적으로 규제를 완화하고 사후적으로 규제하겠다는 기본 원칙을 적용하기 어렵기 때문이다. 일반적으로 규제 혁신을 위해서는 규제의 우선 완화, 사후 관리 원칙의 엄격한 적용이 중요하나 우리나라에서는 규제 완화를 악용하는 경제주체의 행태에 대한 제어장치가 미흡하다는 우려가 있으며 이를 개선하기 위해서는 과징금의 유효성이 보장될 필요가 있다.

이와 같은 배경에 따라 본 연구에서는 공정경제 구현을 위한 주요 수단으로서의 과징금 부과 현황을 경제 생태계 자료와 연계하여 분석한다. 이를 통해 과징금의 부과 현황을 파악하고, 과학적인 방법론을 활용하여 과징금이 산업과 시장을 통해 국민경제에 미친 효과를 측정하여 이를 바탕으로 과징금 제도의 유효성 제고방안과 대안에 대한 검토를 연구의 주된 목적으로 한다.

이를 위해 본 연구에서는 2010~2019년 간의 공정거래위원회의 모든 의결서 정보를 표준화된 데이터베이스로 구축하는 한편, 그중 과징금 부과조치가 포함된 경우 해당 기업들의 과징금 부과내역을 한국기업데이터 정보와 연계하여 경제적 분석이 가능한 통합 데이터베이스를 구축하고, 2010~2018년 기간 동안 과징금의 경제적 효과에 대해 패널자료의 장점을 이용한 분석을 시행하기로 한다. 이와 같은 유의한 기간과 규모의 의결서 정보에 대한 디지털화와 기업정보 연계를 통한 경제적 효과성 분석은 정책연구는 물론 학술 연구에서도 최초의 접근 중 하나라는 점에 본 연구의 주된 의의가 있다 하

왔다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 서론과 이어지는 제Ⅱ장에서는 과징금의 의의와 현황에 대해 공정거래위원회의 공식 발표 자료 등을 중심으로 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 관련 연구와 해외사례를 검토하며, 제Ⅳ장에서는 과징금과 관련된 공정거래위원회의 성과관리체계에 대해 살펴본다. 제Ⅴ장에서는 공정거래위원회의 의결서에 기반하여 과징금 데이터베이스를 구축하는 과정에 대해 논의하고 과징금 데이터베이스를 기업·산업생태계 자료와 연계한 결합 데이터베이스와 기초통계를 제시한다. 제Ⅵ장은 본 연구에 있어 가장 중심이 되는 장으로서 구축된 데이터베이스에 의거하여 과징금의 경제적 효과를 실증적으로 분석한다. 제Ⅶ장에서는 분석된 결과에 기초한 정책제언을 제시하며, 제Ⅷ장은 결론으로 구성한다.

II. 과징금의 현황과 정책적 의의

본 연구의 제V장과 제VI장에서는 직접 구축한 자료를 기반으로 과징금에 대해 미시자료 수준에서 살펴보지만, 정책당국인 공정거래위원회의 공식 발표자료를 기초로 과징금의 본질과 현황에 대해 실제 정책을 집행하는 당국의 입장에서도 함께 살펴볼 필요가 있으므로 본 장에서는 공정거래위원회 발표 자료를 기초로 과징금의 현황과 정책적 의의에 대해 살펴보기로 한다.

먼저 2017년 공정거래위원회의 공식 통계연보 기준으로 공정거래위원회가 관리하는 과징금 현황을 살펴보자. 과징금은 기본적으로 연도별로 설정된 예산액이 있으나 위법행위의 적발과 심의에 따라 결정되는 과징금의 성격상 반드시 예상한 대로 부과되거나 수납되는 것은 아니기 때문에 실제 부과액과 수납액과는 차이가 생긴다. 또한, 법원의 판단에 따라 과징금 부과금액은 조정이 가능하기 때문에 환급액도 발생한다. 부과 대상이 불복하여 법적 소송이 진행될 경우, 공정거래위원회가 전부 승소하는 상황이 아니라면 환급액이 발생하게 되는 것은 자연스러운 현상이다. 이를 바탕으로 살펴보면 2016년 공정거래위원회 과징금 부과 건수는 111건, 처분 대상기업 309개, 과징금 예산액은 6,292억원, 부과액은 8,038억원, 재판부문 승소 또는 패소 등의 원인으로 인한 과징금 환급액은 3,304억원이다.

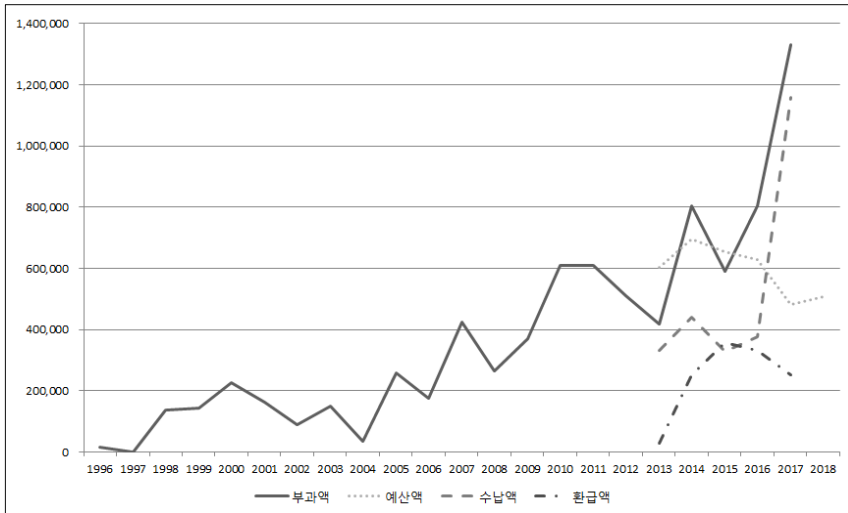
현황에 있어 주목할 만한 사실은, 뒤에서 보다 세부적으로 다루겠지만, 국민들의 공정경제 구현에 대한 수요와 현재 경제규모를 고려해볼 때 과징금 부과 건수나 규모는 현저히 과소하고 경제적 중요성이 높다고 보기 힘들어, 과징금이 공정경제의 유효한 도구로 작용하지 못하고 있을 우려에 대한 합리적인 의심제기가 가능하다는 점이다.

[그림 II-1]에서 확인할 수 있는 것처럼 비록 추세상으로는 과징금이 가파르게 증가하고 있는 것처럼 보이지만, 고도 성장을 거처온 우리 경제의 규

모에 비해 본다면 유의한 금액이라고 보기 어렵다. 이를 살펴보기 위해, 우리 경제 전반에 대한 센서스 총조사이며 가장 신뢰도가 높은 통계 중 하나인 경제총조사가 2016년에 2015년 기준으로 시행되었다는 점을 고려하여¹⁾ 2015년 시점의 자료로 표준화하여 비교해 보기로 하자. [그림 II-2]에서 확인할 수 있는 것처럼 2015년 예산 기준 과징금의 국가 총수입 대비 비중²⁾은 『대한민국 재정 2018』의 자료에 의거하면 0.1569%, 2015년 기준 경제총조사에 의한 국가 생산부문의 총매출액 대비 0.0123%에 불과하여, 공정경제 조타의 주된 도구로서의 과징금에 대한 기대 위상에 비해 지나치게 과소한 수준으로 볼 수 있다. 실제로 뒤에서 살펴보겠지만 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법)의 정액과징금은 24년 전인 1996년 이후 상향되지 않고 있는 경우가 확인되는 등, 과징금 규모 선정에 있어 경제규모에 대한 고려가 충실히 이뤄지지 않고 있을 가능성이 있음을 알 수 있다.

[그림 II-1] 연도별 과징금 예산액, 부과액, 수납액, 환급액 추이

(단위: 백만원)

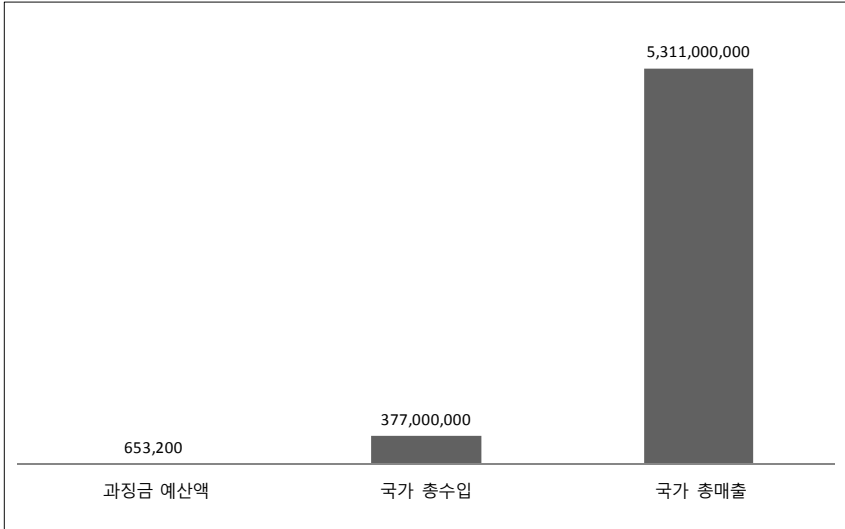


자료: 공정거래위원회(2018); 국회예산정책처(2016; 2017; 2018) 자료를 기초로 저자 작성

- 1) 경제총조사는 5년 주기로 시행된다. 다음 경제총조사는 2021년에 2020년 기준으로 시행되므로 현재 사용가능한 가장 최신의 자료는 2015년 자료이다.
- 2) 예산은 공정거래위원회의 예상과 목표와 연계되어 있으므로 비교 목적으로는 예산액을 사용하였다.

[그림 II-2] 2015년 과징금 예산액, 국가 총수입, 국가 총매출 규모 비교

(단위: 백만원)



자료: 공정거래위원회(2018); 국회예산정책처(2016; 2017; 2018); 통계청, 「경제총조사」 2016년 자료를 기초로 저자 작성

과징금의 근거나 성격에 관한 법적인 논의는 다수 존재한다. 해당 논의와 관련해서는 이어질 제Ⅲ장에서 간단하게 해당 내용들에 대해 종합적으로 참고할 수 있는 기존 연구를 소개하겠지만, 본 연구는 법적인 논의나 성격보다는 경제적 실질에 관한 것이므로 본 장에서는 공정거래위원회가 과징금을 어떤 목적으로 실제 사용하고 있는지에 대해 주로 살펴보기로 한다.

먼저 과징금에 대해서 확인할 수 있는 점은, 과징금은 특정한 정책적 목적에 국한하여 사용하는 것이 아닌 범용의 수단이라는 점이다. 과징금의 법적인 근거는 공정거래법에 규정되어 있는데, 2020년 11월 현재 「공정거래법」³⁾에서 과징금을 규정하고 있는 조항은 제6조, 제17조, 제22조, 제24조, 제28조, 제31조⁴⁾ 등으로 다양한 불공정행위에 대한 대응 조항으로 활용되고

3) 국가법령정보센터, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, <https://law.go.kr/법령/독점규제및공정거래에관한법률>, 검색일자: 2020. 11. 11.에 의함.

4) 제6조에서는 시장지배적 사업자의 남용행위와 관련한 과징금을 규정하고 있다. 제17조는 상호출자 금지, 순환출자의 금지 등에 관련한 과징금을 규정한다. 제22조에서는 부당한

있음을 확인할 수 있다.

상기 확인한 법적 근거에 따라, <표 II-1>과 <표 II-2>에서 확인할 수 있는 것처럼 과징금은 시장지배적 지위남용, 경제력 집중억제, 부당공동행위, 사업자단체금지, 불공정거래행위, 표시광고법, 전자상거래법 등 다양한 공정경제 관련 법령의 위반사항에 대해 부과되고 있다. 이와 같이 볼 때에 과징금의 정책적 의의는 공정거래위원회의 주요 업무, 공정경제 구현에 있어서의 주된 수단이라는 점에 있음을 확인할 수 있다.

<표 II-1> 공정거래위원회 경고 이상 사건 처리 현황

(단위: 건, 억원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
고발	19	38	44	61	62	56	57	67	84
시정명령	277	370	388	314	267	450	252	287	277
과징금 (부과금액)	66 (6,081)	156 (6,084)	82 (5,106)	90 (4,184)	113 (8,043)	202 (5,889)	111 (8,038)	149 (13,308)	181 (3,104)
과태료 등	410	430	486	681	632	511	278	282	178
경고	1,419	1,474	1,601	1,115	1,474	1,644	1,692	1,204	1,281
합계	2,125	2,312	2,519	2,171	2,435	2,661	2,279	1,840	1,820

자료: 공정거래위원회(2019) 자료를 기초로 저자 작성

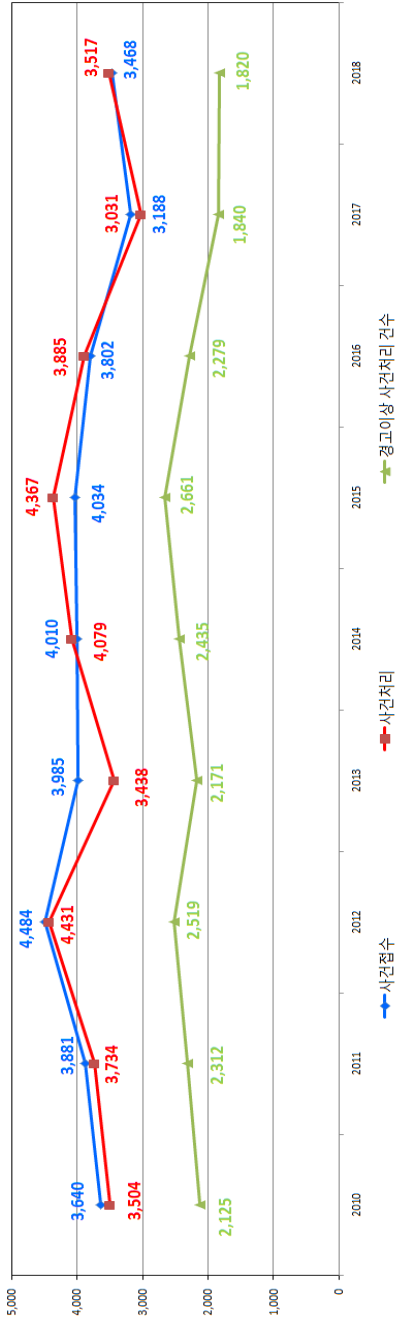
공동행위의 금지와 관련한 과징금을 규정하고 있다. 제24조2는 불공정거래행위 및 보복조치 금지 위반과 관련한 과징금을 규정한다. 제28조는 사업자단체의 금지행위와 관련한 과징금을 규정하고 있다. 제31조에서는 재판매가격유지행위에 대한 과징금을 규정한다.

〈표 II-2〉 2018년 법위반 유형별 사건처리 실적

위반유형	접수			처리									
	신고	직권	합계	고발	과징금	시정 명령	시정 권고	과태료	경고	자진 시정	조정	기타	합계
합계	1,721	1,747	3,468	84	181	277	19	159	303	978	0	1,697	3,517
시장 지배적 지위남용	9	1	10	0	1	1	0	0	0	0	0	11	12
기업결합 제한	1	30	31	0	0	3	0	29	0	0	0	3	35
경제력 집중억제	1	78	79	3	1	3	0	57	4	2	0	2	71
부당공동 행위	127	100	227	44	94	91	0	0	11	11	0	158	315
사업자 단체금지	59	11	70	3	14	13	0	0	10	18	0	30	74
불공정 거래행위	207	17	224	6	10	16	0	0	15	6	0	179	222
표시광고법	148	72	220	2	12	22	0	0	86	96	0	100	306
약관법	32	59	91	0	0	0	18	0	0	65	0	10	93
전자상거래법	44	22	66	1	2	5	0	1	9	5	0	47	68
방문판매법	13	42	55	0	0	3	1	0	4	16	0	14	38
할부거래법	10	106	116	8	0	2	0	60	10	2	0	30	112
하도급법	827	977	1,804	15	28	84	0	8	92	675	0	944	1,818
가맹사업법	201	187	388	0	10	26	0	2	62	82	0	123	295
대리점법	15	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
대규모 유통업법	15	22	37	1	9	8	0	0	0	0	0	14	23
기타	12	23	35	1	0	0	0	2	0	0	0	29	32

자료: 공정거래위원회(2019) 자료를 기초로 저자 작성

[그림 II-3] 공정거래위원회 사건접수 및 처리 현황



자료: 공정거래위원회(2019) 자료를 기초로 저자 작성

지금까지 공정거래위원회의 공식 통계자료와 공정거래법의 개별 조항을 기초로, 과징금이 실제로 경제 현장에서 공정경제 정책당국인 공정거래위원회의 다양한 정책목표 달성을 위해 사용되는 주요 정책수단임에 대해 살펴 보았다. 본격적으로 과징금의 부여가 실제 기업과 산업에 미친 정책효과를 분석하기 앞서 제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서는 각각 관련 연구 및 미국을 중심으로 한 해외사례 검토, 그리고 현재 공정거래위원회의 성과관리 및 성과평가 체계에 대해 검토해 보기로 한다.

Ⅲ. 관련 연구 및 해외사례 검토

1. 관련 연구 소개

앞서 밝힌 것처럼 본 연구는 공정거래위원회가 부과하는 과징금이 실제 기업이나 산업, 경제 전체에 어느 정도의 비중을 가지고 있는지, 그리고 과징금의 부과가 기업이나 산업에 어떤 경제적인 영향을 미치고 있는지에 대한 실증분석을 수행하는 것을 목적으로 하고 있다. 이와 같은 목적으로 미시데이터를 구축하여 수행된 연구는 국내외에서 아직 찾아 보기가 쉽지 않다. 실제 공정거래위원회의 의결서에 담긴 과징금 부과 정보를 기업자료와 연결하여 분석하고자 시도한 연구로는 강희복 외(2008)의 예를 들 수 있다. 해당 연구에서는 2003~2005년간 공정거래위원회의 의결서에 실린 과징금 부과 기업을 KISValue 자료를 통해 연계하고, 과징금이 부과된 기업들만을 대상으로 하여 기업과 산업의 특성이 과징금 부과금액에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 따라서 기본적으로 과징금을 부과받지 않은 대부분의 기업들을 대조군으로 평가에 포함시키고 있지 않으며, 결과적으로 활용한 관찰치 수가 60~113개로 상당히 제한된다. 또한 KISValue는 대규모 기업들로 구성되어 있으므로 중소기업들은 대다수 누락되어 있고 기간이 짧아 패널분석의 장점을 충분히 살리기 어려운 단점이 있다. 또한, 과징금 부과를 종속변수로 하여 기업 및 산업 특성과 과징금 부과 간의 관계를 분석한 것이기에 때문에 과징금 부과에 영향을 분석한 것이 아니라 점에서 차이가 있다. 해당 연구 외에는 의결서와 기업정보를 연계하여 분석한 실증분석은 찾아보기 어려운데, 이는 기존 공정거래위원회의 자료가 데이터 분석을 위한 표준화된 정형적 디지털 자료 기반이 아닌 의결서 등의 형태를 가진 비정형적 텍스트 자료 기반으로 작성되어 공개되고 있는 측면의 문제, 그리고 경

제이론이나 법학 중심으로 이뤄진 기존의 연구들의 주제상 편중 문제 등 다양한 원인이 있었다고 사료된다.

물론, 이와 같은 편중의 문제는 균형의 문제일 뿐 과징금은 법적 논리와 경제적 효과성 영역에 함께 존재하기에 과징금에 대한 법적인 관점에서 진행된 다양한 논의들이 의미가 없다는 말은 아니다. 권오승 외(2003) 등 공정거래위원회 용역보고서들도 해당 논의와 관련한 과거의 연구로 참고할 만하며, 홍대식(2007)과 이봉의(2011) 등 법학자들의 연구도 관련 논의의 참고가 될 수 있다. 본 연구는 해당 논의들에 대한 정리나 답을 제시하는 것을 목적으로 하지 않지만, 필요한 독자의 이해를 위해 법적 관점을 고려하여 잘 정리한 법경제학 연구 하나를 소개하고자 한다. 김일중(2010)에서는 과징금 제도에 관한 법경제학적 분석이라는 제목 아래 한국의 공정거래법에서 규정한 과징금에 대한 법적 이슈들에 대해 정리해 두고 있다. 과징금에 대한 법적 쟁점을 헌법재판소 판결에 기반하여 분석하고 있는데, 과징금의 성격과 법경제학적 논리 접근에 대해 다루고 있으므로 해당 내용들에 대해 참고하고 싶은 독자들에게는 일독을 권한다.

해당 연구의 내용 중 본 연구와 관련이 가장 높은 부분은, 과징금은 징벌의 목적이거나보다 비효율적 행위의 억지를 목적으로 부과된다는 내용이다. 해당 연구에서는 Becker(1968)에 기초한 내부화 논리에 대해 검토하고 해당 논리가 헌법재판소의 판단과 미국의 판례를 통해 인정되고 있음에 대해 다루고 있으므로 관심이 있는 독자들은 해당 내용에 대해서도 참고할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 기업들이 과징금 부과가 기업 입장에서 충분히 억지력을 가질 수 있을 정도의 규모로 부과되고 있는지, 개별 기업의 과징금 부과 상습화 현상은 발생하고 있지 않은지, 실제 과징금을 부과받은 기업은 규모별로 어떤 경제적 영향을 받게 되는지와 시장구조에는 어떤 영향을 주고 있는지에 대해서 실증적으로 살펴보게 되므로, 공정경제 구현에 역행하는 행위에 대한 과징금의 유효성에 대한 실증분석 결과를 확인할 수 있기 때문이다.

과징금과 관련한 해외 제도 사례에 대한 자료도 다양하게 존재하지만, 역시 본 연구의 주된 목적과는 다소 다른 차원의 차이가 있다. 본 연구는 우

리나라에서 실제로 과징금이 어떤 미시적 실증 경제효과를 나타내고 있는지 분석하는 것을 주된 목적으로 삼으므로, 외국에서 어떤 제도가 존재하는지에 관한 확인 자체는 연구 및 정책제언과 직접 관련성이 없다. 만일 외국의 상황에서 제도의 효과성까지 분석했다면 해당 자료는 정책제언에 있어 다소의 관련성이 있겠지만, 앞서 밝힌 것처럼 그런 자료는 희소하다. 만일 현재 한국의 과징금 제도가 효과가 없다고 해도 역시 효과가 실증적으로 검증되지 않은 다른 제도를 단지 해외에서 사용하고 있다는 이유만으로 선택으로 권하는 것은 타당하지 않다고 판단한다.

다만, 완전히 해외사례 소개를 배제하는 것은 일반적으로 실증분석보다 해외사례 소개가 추가 되는 연구에 익숙한 독자들에게 불편함을 줄 수도 있기 때문에 본 장에서는 Becker(1968) 등의 논의에 기반한 외부성의 내부화와 역지력에 기반한 정책 접근을 취해오고 있으며 성과를 계량화하려는 노력을 선두적으로 이끌고 있는 미국의 제도 및 관련 사례에 대해 특히 성과관리체계를 중심으로 살펴보기로 한다.⁵⁾

2. 미국의 사례: 연방거래위원회와 성과관리체계를 중심으로

가. 개요

미국의 연방거래위원회(Federal Trade Commission)는 미국의 소비자를 보호하고 시장 경쟁을 촉진하는 초당적 연방정부기관이다. 1914년 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act)의 제정으로 설립된 연방거래위원회는 당시 단순한 법 집행기관이 아닌 준사법적인 기관으로 고안되어 위원회 형태를 갖추게 되었다. 현재 연방거래위원회는 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act), 클레이튼법(Clayton Act), 텔레마케팅 판매 규칙(Telemarketing Sales Rule) 등 70개가 넘는 다양한 법과 규제를 집행하고 있다.

5) 미국 외 해외 국가의 과징금 관련 사례에 대해서는 이원희 외(2013)를 참고할 수 있다.

우리나라와 달리 미국에서는 경쟁 관련 법 집행이 연방거래위원회 등 국가기관의 주도하에 이루어지지 않고, 피해를 입은 당사자 개인이나 기업의 주도로 이루어지고 있다. 즉, 우리나라는 공정거래위원회를 통해 이루어지는 공정거래법 집행이 주를 이루고 있지만, 미국에서는 3배 손해배상소송이나 집단 소송과 같이 사적 집행이 일반적이고 공적 집행은 이를 보완하는 역할을 하고 있다. 그리고 연방거래위원회는 우리나라 공정거래위원회와는 달리 과징금을 직접 부과하지 않고 사법절차를 통해 부과하고 있다.

최근 우리나라에서도 이슈가 된 연방거래위원회가 페이스북(Facebook)에 부과한 과징금의 사례에서 이와 같은 특징을 살펴볼 수 있다.⁶⁾ 페이스북이 2009년 11월 개인정보처리방침(Privacy Policy)을 개정한 이후 외부 애플 개발자들은 페이스북 사용자와 그 사용자의 친구(Facebook friends) 정보 일부에 접근할 수 있게 되었으며, 사용자의 친구가 아닌 제3자가 개인정보에 접근하는 것을 제한할 수 없게 되었다. 하지만 페이스북은 이러한 사실을 충분히 공지하지 않고 사용자들이 개인정보 공개에 대한 권한이 강화되었다고 알려 연방거래위원회는 이를 기만적인 행위로 판단했다. 그리고 사용자 동의 없이 개인정보를 공개하고 이를 소급적용한 것은 소비자에게 중대한 피해를 끼치는 불공정 행위로 판단했다.

그뿐만 아니라 연방거래위원회는 페이스북이 광고회사에게 소비자를 특정할 수 있는 식별 가능한 개인정보를 제공한 사실을 적발했다. 페이스북 매출의 대부분을 차지하고 있는 광고서비스는 광고의 특성에 따라 광고회사가 특정 계층(거주지, 나이, 성별, 관심 분야 등)의 소비자를 타기팅할 수 있다. 이와 관련해 페이스북은 광고회사에 사용자의 동의 없이 사용자를 식별할 수 있는 정보를 제공하지 않는다고 주장했다. 하지만 어떤 회사의 광고를 클릭한 경우 해당 사용자의 아이디를 광고회사에게 제공한 사실이 적발됐다. 이로 인해 연방거래위원회는 페이스북의 주장이 거짓 또는 부정확하며, 기만적인 행위로 판단했다.

6) 이 내용은 『법률신문』, 「미국 페이스북(Facebook) 사건에 관한 소고」, 2020. 7. 20., <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Opinion/Legal-Opinion-View?serial=162991>를 참고해 작성했음을 밝힌다.

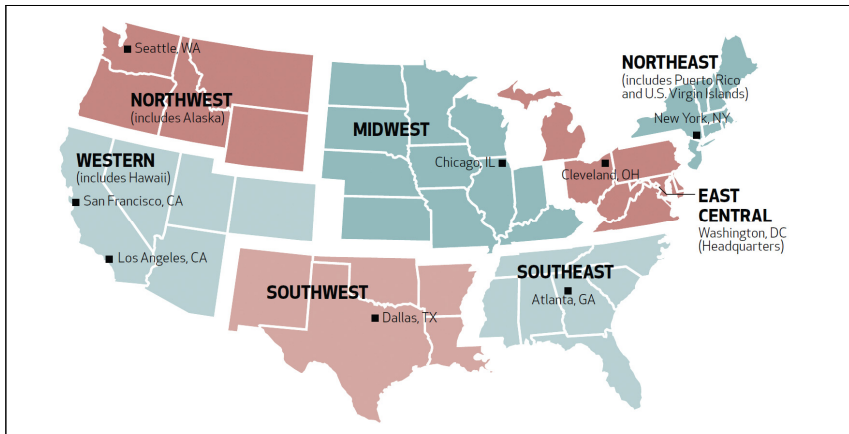
이러한 사실에 기초해 2012년 8월 연방거래위원회는 불법사항에 대한 시정조치(consent order)를 내렸다. 하지만 페이스북은 이를 준수하지 않아 연방거래위원회는 2019년 7월 연방 법원에 과징금 50억달러와 강화된 시정조치 이행을 구하는 소송을 제기했고, 2020년 4월 연방 법원은 이를 승인했다. 페이스북을 대상으로 한 과징금 50억달러는 페이스북 매출의 약 9%에 해당하고 미국 역사상 가장 큰 금액의 과징금으로, 개인정보 보호와 관련한 법규 준수와 소비자 정보와 관련한 내용을 투명하게 전달해야 한다는 시사점을 제공했다.

다음에서는 성과지표의 특징을 중심으로 연방거래위원회의 성과관리체계에 대해 살펴본다.

나. 성과관리 시스템

연방거래위원회 본부는 미국 워싱턴DC에 위치하고 있으며, 8개의 지역사무소가 미국 전역을 7개 지역으로 나누어 조사와 소송을 담당하고 있다. 2019 회계연도 기준 1,130명의 정규직 근로자가 근무하고 있으며 예산은 약 3.1조달러에 이른다.

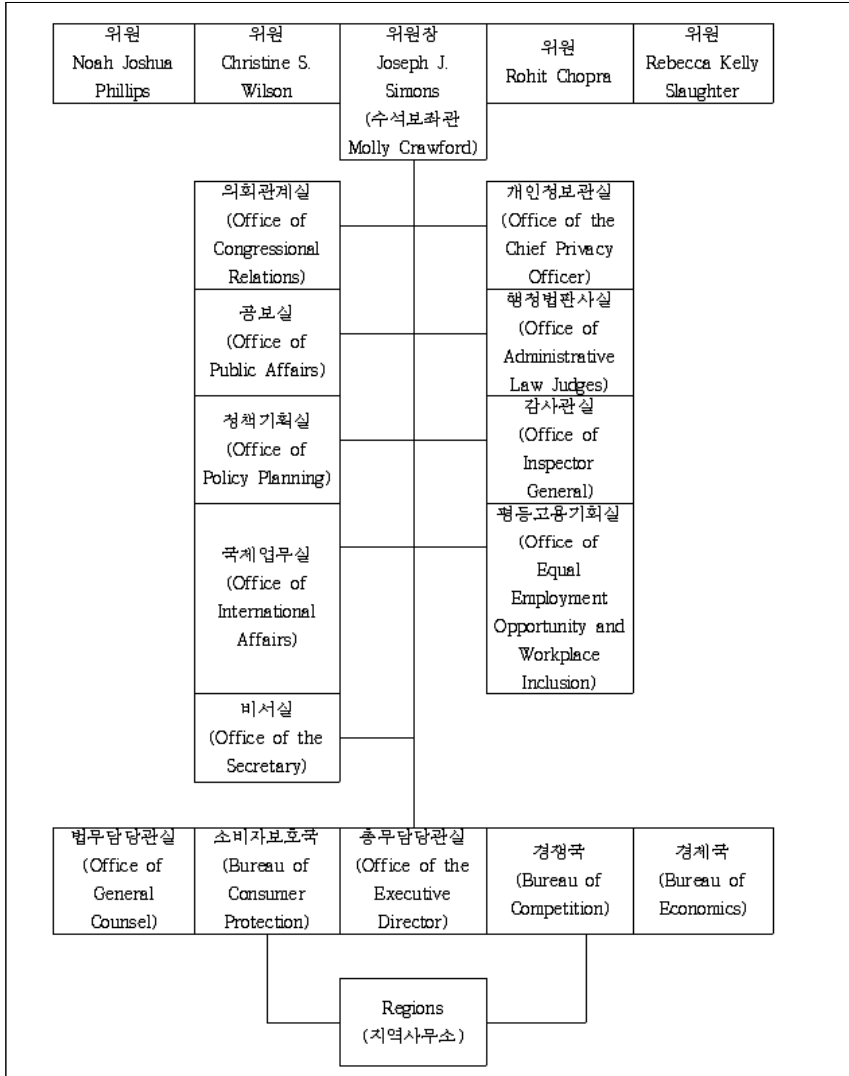
[그림 III-1] 미국 연방거래위원회의 지역사무소 및 관할 지역



자료: FTC, "FTC Strategic Plan for Fiscal Years 2018 to 2022," p. 4 그림 'FTC Regional Offices'

연방거래위원회의 조직도는 [그림 III-2]와 같다. 1명의 위원장을 포함해 5명의 위원으로 구성되어 있다.

[그림 III-2] 미국 연방거래위원회 조직도



주: 2020. 10. 31. 기준
 자료: FTC, "FTC Agency Financial Report, Fiscal Year 2020," p. 13 'Federal Trade Commission Organizational Chart'를 저자가 번역·정리

성과관리 시스템에 따른 연방거래위원회의 임무(mission)는 “법집행, 변호, 교육을 통해 불필요하게 정당한 사업활동을 저해하지 않는 범위에서 반경쟁적, 사기, 불공정한 사업행위를 예방함으로써 소비자를 보호하고 시장에서 경쟁을 촉진하는 것”이다. 이를 통한 비전은 “활발한 경쟁과 정확한 정보에 대한 소비자 접근을 통한 활기찬 경제”를 이루는 것이다. 이러한 임무와 비전하에 세 개의 전략목표를 설정해 운영 중이며, 구체적인 내용은 <표 Ⅲ-1>과 같다.

〈표 Ⅲ-1〉 미국 연방거래위원회의 성과관리 체계

구분	내용
임무	법집행, 변호, 교육을 통해 불필요하게 정당한 사업활동을 저해하지 않는 범위에서 반경쟁적, 사기, 불공정한 사업행위를 예방함으로써 소비자를 보호하고 시장에서 경쟁을 촉진하는 것
비전	활발한 경쟁과 정확한 정보에 대한 소비자 접근을 통한 활기찬 경제
전략목표 1	시장에서 불공정하고 기만적인 사업행위로부터 소비자를 보호한다
전략목표 2	경쟁을 촉진함으로써 반경쟁적 결합, 사업행위, 공공정책 결과로부터 벗어난 시장을 조성한다
전략목표 3	자원, 인적자본, 정보기술의 우수한 관리를 통해 연방거래위원회의 성과를 제고한다

자료: FTC, “FTC Strategic Plan for Fiscal Years 2018 to 2022,” p. 2 내용을 저자가 번역·정리

각각의 전략목표는 세 개의 세부목표(objectives)로 구성되어 있다. 첫 번째 전략목표의 경우 세부목표는 ‘1.1 소비자에게 피해를 입히는 기만적이거나 불공정한 행위를 확인하고 조치를 취한다.’, ‘1.2 소비자와 기업에 지침을 제공하고 피해를 예방하기 위한 지식과 수단을 제공한다.’, ‘1.3 소비자 보호를 제고하기 위해 국내외 파트너와 협력한다’이다. 그 외 전략목표 2와 3과 관련한 세부목표는 <표 Ⅲ-2>를 참고하길 바란다.

〈표 III-2〉 미국 연방거래위원회의 전략목표 및 세부목표(objectives)

전략목표(Strategic Goals)	세부목표(Objectives)
전략목표 1: 시장에서 불공정하고 기만적인 사업행위로부터 소비자를 보호한다 순비용: \$182백만	1.1 소비자에게 피해를 입히는 기만적이거나 불공정한 행위를 확인하고 조치를 취한다
	1.2 소비자와 기업에 지침을 제공하고 피해를 예방하기 위한 지식과 수단을 제공한다
	1.3 소비자 보호를 제고하기 위해 국내외 파트너와 협력한다
전략목표 2: 경쟁을 촉진함으로써 반경쟁적 결합, 사업행위, 공공정책 결과로부터 벗어난 시장을 조성한다 순비용: \$65백만	2.1 반경쟁적 결합과 사업행위를 확인하고 조치를 취한다
	2.2 효과적인 연구, 변호 및 지원활동에 참여함으로써 경쟁을 촉진한다
	2.3 경쟁을 보호하고 촉진하기 위해 국내외 파트너와 협력한다
전략목표 3: 자원, 인적자본, 정보기술의 우수한 관리를 통해 연방거래위원회의 성과를 제고한다 (전략목표 3의 비용은 전략목표 1과 2 달성을 위한 정규직 사용과 연관되어 전략목표 1과 2의 순비용에 포함되어 있다. 단, 특정 목표 달성과 연관된 간접비용은 예외이다)	3.1 자원관리와 인프라를 최적화한다
	3.2 다양한 고성능(high-performing) 인력자원을 구축한다
	3.3 IT 관리를 최적화한다

주: 순비용은 전략목표 달성을 위해 사용된 자원의 양을 의미하며, 상대적인 효율성과 비용효과성을 의미한다. 연방거래위원회는 목표에 따라 순비용을 분배하지 않는다

자료: FTC, "FTC Agency Financial Report, Fiscal Year 2020,"의 p. 15 표를 저자가 번역·정리

각각의 세부목표는 복수의 성과목표(performance goal)를 통해 그 성과를 관리하고 있으며, 이 중 연방거래위원회의 활동을 통한 성과를 가장 잘 나타낼 수 있는 지표를 핵심성과목표(Key performance goal)로 설정해 따로 관리하고 있다. 2015 회계연도부터 2021 회계연도까지 연간 성과목표의 달성 및 설정 현황을 살펴보면 총 35개의 성과목표와 9개의 핵심성과목표를 관리 중이다.

〈표 III-3〉 미국 연방거래위원회의 성과목표 체계

구분	FY 2015	FY 2016	FY 2017	FY 2018	FY 2019	FY 2019	FY 2020	FY 2021
	실적	실적	실적	실적	실적	목표	목표	목표
전략목표 1: 시장에서 불공정하고 기만적인 사업행위로부터 소비자를 보호한다								
세부목표 1.1 소비자에게 피해를 입히는 기만적이거나 불공정한 행위를 확인하고 조치를 취한다								
성과목표 1.1.1 FTC에 접수된 소비자 불만과 관련해 소비자보호법 집행 조치의 비율	93.80%	91.20%	94.40%	89.60%	87.80%	80.00%	80.00%	80.00%
성과목표 1.1.2 FTC 소비자응답센터(Consumer Response Center)에 대한 소비자 만족도 결과 (A) 웹사이트 (B) 콜센터	(A) 81 (B) 82	(A) 81 (B) 83	(A) 80 (B) 84	(A) 80.3 (B) 85	(A) 81.2 (B) 84	(A) 74.2 (B) 74.2	웹사이트/콜센터에 대한 평균/표준점수	
핵심성과목표 1.1.3 소비자보호법 집행을 위한 FTC 자금 배분 대비 소비자의 절약금액 비중(3년 연속평균)	N/A	\$1 지출당 소비자 \$8.80 절약	\$1 지출당 소비자 \$35.20 절약	\$1 지출당 소비자 \$39.00 절약	\$1 지출당 소비자 \$38.60 절약	\$1 지출당 소비자 \$7.00 절약	\$1 지출당 소비자 \$7.00 절약	
핵심성과목표 1.1.4 action. FTC 집행을 통해 소비자에게 반환되거나 미국 재무부에 송금된 금액	N/A	\$95.20백만	\$2.69십억	\$3.25십억	\$3.52십억	\$65.00백만	\$65.00백만	
세부목표 1.2 소비자 및 기업에 지점을 제공하고 피해를 예방하기 위한 지식과 수단을 제공한다								
핵심성과목표 1.2.1 FTC 소비자 교육 웹사이트에 대한 소비자 만족도	자료를용 불가능	76	77	77	77.7	74.2	웹사이트에 대한 평균점수	
성과목표 1.2.2 소비자 보호 관련 워크숍 및 컨퍼런스 개최 건수	17	12	19	11	12	10	10	
성과목표 1.2.3 FTC가 발간한 소비자 보호 보고서 건수	6	8	10	18	11	10	10	
세부목표 1.3 소비자 보호를 제고하기 위해 국내외 파트너와 협력한다								
성과목표 1.3.1 FTC의 법집행 또는 소비자 보호를 위해 FTC가 다른 미국 연방/주/지방정부 기관과 증가 또는 정보를 공유한 수사/사건 건수	435	387	359	369	453	375	375	
핵심성과목표 1.3.2 FTC 법집행을 위해 FTC가 외국으로부터 증거 또는 정보를 제공하거나 다른 상호지원활동에 참여하거나, 외국 기관 또는 다국적 기관과 협조한 수사/사건 건수	58	53	50	43	48	40	40	

〈표 III-3〉 계속

구분	FY 2015	FY 2016	FY 2017	FY 2018	FY 2019	FY 2019	FY 2020	FY 2021
	실적	실적	실적	실적	실적	실적	목표	목표
성과목표 1.3.3 직접 또는 국제기구를 통해 외국 소비자 보호/개인정보 기밀에 제공한 정보 또는 기술 지원 건수	76	66	66	64	71	60	60	60
성과목표 1.3.4 연방/주정부, 임법/행정/사법기관에 제출된 소비자 보호 노평/반호 중 (부분적으로) 성공적이었던 건수의 비율	100.00%	85.70%	85.70%	*	*	60.00%	60.00%	60.00%
전략목표 2: 경쟁을 촉진함으로써 반경쟁적 결합, 사업행위, 공공정책 결과로부터 벗어난 시장을 조성한다								
세부목표 2.1 반경쟁적 결합과 사업행위를 확인하고 조치를 취한다								
핵심성과목표 2.1.1 경쟁우지를 위해 FTC가 조치를 취한 기업결합/비결합(nonmerger) 조사의 비율	57.70%	54.60%	49.10%	67.90%	62.90%	40.0 to 70.0%	40.0 to 70.0%	
성과목표 2.1.2 경쟁우지를 위해 기업결합 관련 조치를 통한 소비자의 절약금액	\$2.41십억	\$2.59십억	\$2.59십억	\$2.66십억	\$3.09십억	\$2.10십억	\$2.10십억	
핵심성과목표 2.1.3 기업결합 프로그램에 배분된 FTC 지원 대비 소비자의 절약금액 비중	\$1 지출당 소비자 \$51.30 절약	\$1 지출당 소비자 \$46.40 절약	\$1 지출당 소비자 \$55.60 절약	\$1 지출당 소비자 \$50.30 절약	\$1 지출당 소비자 \$65.90 절약	\$1 지출당 소비자 \$42.00 절약	\$1 지출당 소비자 \$42.00 절약	
성과목표 2.1.4 경쟁 우지를 위해 취해진 비결합 조치를 통한 소비자 절약금액	\$1.03십억	\$1.02십억	\$1.12십억	\$1.10십억	\$1.77십억	\$900.00백만	\$900.00백만	
핵심성과목표 2.1.5 비결합 프로그램에 배분된 FTC 지원 대비 소비자의 절약금액 비중	\$1 지출당 소비자 \$48.60 절약	\$1 지출당 소비자 \$52.30 절약	\$1 지출당 소비자 \$39.60 절약	\$1 지출당 소비자 \$40.10 절약	\$1 지출당 소비자 \$75.80 절약	\$1 지출당 소비자 \$40.00 절약	\$1 지출당 소비자 \$40.00 절약	
세부목표 2.2 호과적인 연구, 변호 및 지원활동에 참여함으로써 경쟁을 촉진한다								
성과목표 2.2.1 중요한 경쟁이슈와 관련해 주최 또는 공동지원한 워크숍, 세미나, 컨퍼런스, 공청회 건수	4	3	3	7	11	3	3	
성과목표 2.2.2 중요 경쟁 관련 주제에 대해 FTC가 발행한 보고서 건수	9	9	11	9	4	8	8	

〈표 III-3〉 계속

구분	FY 2015 실적	FY 2016 실적	FY 2017 실적	FY 2018 실적	FY 2019 실적	FY 2019 목표	FY 2020 목표	FY 2021 목표
성과목표 2.2.3 연방/주정부 임명/행정/사법기만에 제출된 경쟁 관련 노평/변호 중 (부분적으로) 성공적이었던 건수의 비율	80.00%	64.70%	58.60%	*	*	60.00%	60.00%	60.00%
세부목표 2.3 경쟁을 보호하고 촉진하기 위해 국내외 파트너와 협력한다								
핵심성과목표 2.3.1 적어도 하나의 외국 경쟁당국이 참여하고 일관성 있는 분석절차에 따라 결과에 도달한 FTC 사건의 비중	100%	100%	96%	98%	100%	95%	95%	95%
성과목표 2.3.2 FTC가 외국 경쟁 관련 기관 또는 정부에 제공한 정책 조언 건수	144	171	160	151	165	120	130	130
전략목표 3: 지원, 인적자원, 정보기술의 우수한 관리를 통해 연방거래위원회의 성과를 제고한다								
세부목표 3.1 자원관리와 인프라를 최적화한다								
성과목표 3.1.1 FTC가 긴급상황에서 인적/물적 자원을 보호하고 임무에 주용한 직원을 지속할 수 있도록 대비한 정도 (A) 우호적인 COOP 절차 달성 (B) 긴급상황 시 업무절차를 연습할 수 있도록 직원을 교육하고 기회를 제공하는 Physical Security 관련 제품과 활동의 숫자	(A) 90% (B) N/A	(A) 90% (B) N/A	(A) 95% (B) N/A	(A) 95% (B) 39	(A) 95% (B) 70	(A) 80% (B) 42	(A) 80% (B) 42	(A) 80% (B) 42
성과목표 3.1.2 행정업무의 적시성과 관련해 만족한 설문조사 응답자 비중	N/A	N/A	81%	82%	87%	75%	75%	75%
성과목표 3.1.3 독립적인 재무제표 감사인으로부터 우호적인(미수정, unmodified) 감사 의견 수령	Unmodified opinion	Unmodified opinion	Unmodified opinion	Unmodified opinion	Unmodified opinion	Unmodified opinion	Unmodified opinion	Unmodified opinion
성과목표 3.1.4 정해진 기한 내 접수된 신규/연간/최종 대응공개보고서(Public Disclosure Reports)의 비중	N/A	N/A	N/A	98.30%	98.40%	95.00%	95.00%	95.00%
성과목표 3.1.5 FTC의 Procurement Action Lead Time (PALT) 내에 체결한 계약의 비중	N/A	78%	65%	57.40%	67%	65%	70%	75%

〈표 III-3〉 계속

구분	FY 2015 실적	FY 2016 실적	FY 2017 실적	FY 2018 실적	FY 2019 실적	FY 2019 목표	FY 2020 목표	FY 2021 목표
세부목표 3.2 다양한 고성능(high-performing) 인력자원을 구축한다								
성과목표 3.2.1 FTC 직원이 최고의 직장으로 생각하는 정도	79%	81%	83%	85%	84%	66%	정부 평균을 10% 이상 상회	
성과목표 3.2.2 FTC 직원이 FTC가 개방되고 다양하며, 포용적인 환경을 제공하고 있다고 믿는 정도	70%	75%	78%	78%	78%	62%	정부 평균을 10% 이상 상회	
성과목표 3.2.3 FTC 직원이 FTC가 기관을 통해 임무를 구축하고 있다고 믿는 정도	79%	82%	83%	83%	84%	68%	정부 평균을 10% 이상 상회	
성과목표 3.2.4 FTC 직원이 FTC가 결과 위주의 성과 문화를 조성하고 있다고 믿는 정도	65%	70%	73%	74%	75%	61%	정부 평균을 10% 이상 상회	
세부목표 3.3 IT 관리를 최적화한다								
성과목표 3.3.1 IT 시스템의 활용 가능 정도	99.82%	99.75%	99.70%	99.71%	99.98%	99.50%	99.60%	99.70%
성과목표 3.3.2 Provisioned IT Services에 활용된 IT의 비중	N/A	N/A	N/A	36.60%	37.00%	37.00%	40.00%	45.00%
성과목표 3.3.3 우수한 FTC 사이버보안 지표 점수 달성	N/A	N/A	N/A	3 of 8	6 of 8	6 of 8	6 of 8	8
성과목표 3.3.4 미국국립문서기록관리청(National Archives and Records Administration)에 송부되거나 파괴되고 처리된 Washington National Records Center 자료 기록의 비중	N/A	N/A	N/A	N/A	16.8% (2,779 boxes)	WNRC 자료의 25% 이상 처리 (4,100 boxes)	WNRC 자료의 50% 이상 처리	WNRC 자료의 75% 이상 처리
성과목표 3.3.5 2004년부터 2016년 사이의 영구 전자 기록을 성공적으로 적시에 미국국립문서기록관리청에 송부	N/A	N/A	N/A	N/A	100%	2004년부터 2006년 사이 영구 전자 기록 송부	2007년부터 2009년 사이 영구 전자 기록 송부	2010년부터 2012년 사이 영구 전자 기록 송부

자료: FTC, "FTC Annual Performance Report for Fiscal Year 2019 and Annual Performance Plan for Fiscal Years 2020 and 2021," pp. 9~13 표 "Annual Performance Goals: Fiscal Years 2015 to 2021"를 저자가 번역·정리

연방거래위원회 성과관리시스템의 특징으로는 소비자보호법과 경쟁법 집행과 관련한 목표를 서로 달리 설정한 것과 각각의 세부목표에 대해 복수의 성과지표 및 핵심성과지표를 부여해 관리하고 있다는 점을 들 수 있다. 특히 주목할 점으로는 핵심성과지표 1.1.3의 ‘소비자보호법 집행을 위한 FTC 자원 배분 대비 소비자의 절약금액 비중’과 같이 결과지표를 통해 보다 직접적으로 연방거래위원회 업무의 효율성을 측정하고 있다는 사실이다. 이러한 지표를 설정하고 관리하기 위해서는 각 세부목표별로 투입되는 인적자본과 예산을 구분할 수 있어야 하고, 연방거래위원회의 활동으로 인한 가상의 피해예방액을 추정할 수 있어야 하므로 미국의 성과관리 제도는 상당히 진일보된 면이 있다고 평가할 수 있다. 이와 관련하여 제Ⅳ장에서는 한국의 공정거래위원회의 성과관리체계에 대해 살펴보기로 한다.

IV. 기존 공정거래위원회 과징금 관련 재정성과관리체계 검토

본 장에서는 공정거래위원회가 제출한 2020년도 성과계획서를 기초로, 공정거래위원회의 과징금과 관련된 재정성과관리체계와 문제점에 대해 살펴보기로 한다.

성과계획서 검토 결과 공정거래위원회의 과징금과 관련된 성과지표들은 일반적으로 만족도 또는 단속 건수, 제도 개선 수 등 정성지표 또는 산출 지표로 볼 수 있어, 실제 경제적 성과에 관한 정량적 결과지표가 관리되고 있지 않음을 확인할 수 있다. 예컨대 <표 IV-1>은 과징금이 성과지표에 포함된 대표사례로서 공정거래위원회의 프로그램 II-1 중소기업 경쟁여건 개선과 관련된 단위사업 II-1-일반재정(1) 대중소기업 간 거래행태 개선 및 동반성장시책 추진의 예를 제시한 것이다. 해당 단위사업의 경우 성과지표가 고발, 과징금 등 시정조치 건수, 만족도, 협약체결건수 등으로 이뤄져 있음을 확인할 수 있다. 이보다는, 실제 과징금 부과를 통해 대중소기업 간 수익배분에 개선이 이뤄졌는지 여부 등이 보다 타당한 결과지표라고 볼 수 있을 것이다. 또한 이와 같은 하도급 관련 지표들은 장우현·우석진(2015), 우석진·장우현(2018), 장우현(2019), 장우현(2020) 등에서 확인할 수 있는 것처럼 공정거래위원회의 의지에 따라서는 이미 현재에도 실제 측정 가능한 지표라는 점에서 많은 아쉬움이 있다. 이처럼 공정거래위원회가 보유하고 있는 하도급자료와 기업생태자료를 연계하여 분석한다면 충분히 관리 가능한 결과지표들이 존재한다는 점을 고려할 때, 현재 투입 위주, 그리고 경제규모 대비 과소한 목표치를 고려한다면 공정거래위원회의 재정성과지표체계에는 명확히 개선의 여지가 있다고 평가할 수 있다.

〈표 IV-1〉 2020년 공정거래위원회 프로그램 II-1, 단위사업 II-1-일반재정(1) 성과지표

〈성과지표별 목표치 설정〉

성과지표	가 중 치	실적 및 목표치					측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처	분야	
		구분	'16	'17	'18	'19				'20
(1) 하도급 시정 조치 건수(건)	0.3	목표	100	107	110	118	121	고발 + 과징금 + 시정명령 + 과태료 + 경고 처분 건수	사건 처리 시스템	일반 재정
		실적	105	107	112	118	-			
(2) 가맹·유통· 대리점 분야 고객만족도 (점)	0.2	목표	신규	신규	신규	신규	61.5	세부항목에 대한 만족도 및 전반적인 체감만족도를 11단계로 평가하여 이를 0~100점으로 환산(단계 간 10점 차) 한 뒤, 세부항목별 만족도의 산술평균 (70%) + 전반적인 체감만족도(30%)	전문 조사 연구 기관 응역 보고서	일반 재정
		실적	신규	신규	62.3	59.4	-			
(3) 가맹·유통 분야 시정 조치 건수(건)	0.3	목표	신규	신규	신규	신규	64	고발 + 과징금 + 시정명령 + 과태료 + 경고 처분 건수	사건 처리 시스템	일반 재정
		실적	60	59	61	64	-			
(4) 공정거래협약 체결 건수(건)	0.2	목표	211	222	228	314	318	기존 협약체결 사업자수 + 신규 협약체결 사업자수	협약 체결 기업의 신청서 보고 문서	일반 재정
		실적	220	227	306	314	-			
합계	1.0									

〈측정방법 및 목표치 설정근거〉

<p>(1) 하도급 시정조치 건수</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 측정산식: 고발 + 과징금 + 시정명령 + 과태료 + 경고 처분 건수의 합계 ■ 측정방법 <ul style="list-style-type: none"> - 측정 대상기간: 2020.1.1.~2020.12.31. - 실적치 집계 완료 시점: 2021년 1월 말 예정 - 측정수행기관: 자체 측정 - 측정 대상 표본수 및 선정방법: 공정거래위원회 사건처리시스템에서 전수조사

○ 목표치 설정 근거

■ 추세치 설정의 합리성

- 최근 3년간 실적이 지속 상승한 바, 전년 실적(118건) 대비 대비 2.5%를 상향한 121건을 2020년도 목표치로 설정

■ 외부환경 대비

- 신고포상금제 도입, 보복을 우려하지 않고 신고·제보할 수 있는 익명제보센터 운영 등으로 법 위반행위가 점점 줄어들 수 있는 외부환경을 감안할 때 2020년 목표치인 121건은 적극적인 목표 설정으로 볼 수 있음

■ 개선사항 대비

- 신규 제도 도입(신고포상금제, 익명제보센터, 원스트라이크 아웃) 등으로 하도급 불공정행위 감소 등 거래관행이 개선되고 있는 상황을 감안할 때 목표치는 과거 실적 대비 상당히 큰 폭으로 상향됨

(2) 가맹·유통·대리점 분야 고객만족도

- 측정산식: 세부항목에 대한 만족도 및 전반적인 체감만족도를 11단계로 평가하여 이를 0~100점으로 환산(단계간 10점 차)한 뒤, 세부항목별 만족도의 산술평균(70%) + 전반적인 체감만족도(30%)

■ 측정방법

- 측정 대상기간: 2020.1.1.~2020.12.31., 상/하반기 2회
- 실적치 집계 완료 시점: 2021년 1월 말 예정
- 측정수행기관: 2020년 3월 제한경쟁입찰로 선정
- 측정 대상 표본수 및 선정방법: 납품사업자 100명, 가맹사업자 100명 표본조사

○ 목표치 설정 근거

■ 추세치 설정의 합리성

- 최근 2년간(2018~2019년) 평균 실적치(60.9점)에서 1% 상향한 61.5점을 2020년 목표치로 설정

* 대리점 분야 고객만족도는 2018년에 처음으로 평가 대상에 포함됨에 따라 충분한 실적치가 축적되어 있지 않아, 2019년 대리점 분야 고객만족도 실적치(예상)는 2018년 가맹·유통·대리점 실적 평균(62.3점)을 실적치로 반영하였음

- 가맹·유통·대리점 분야 고객만족도는 가맹사업자 및 납품업자의 설문조사를 통해 산출되므로 거래 수요 등 전반적인 경기 상황에 민감하게 영향을 받는 성과지표임

* 가맹사업자 및 납품업자를 대상으로 한 설문조사 결과는 지속적인 내수부진, 중국 경제 성장세 둔화 등 국내외 경제불황의 심리적인 요인이 설문응답에 반영된 점을 감안할 때 2020년 목표치는 적극적인 목표 설정으로 볼 수 있음

■ 외부환경 대비

- 가맹·유통·대리점 분야 고객만족도는 가맹점주·납품업체·대리점주를 대상으로

설문조사를 통해 산출되므로 거래 수요 등 전반적인 경기 상황에 민감하게 영향을 받는 성과지표로서 경기 회복 지연 등으로 인해 악화된 거래 상황인 점을 감안할 때 2020년 목표치인 61.5점은 적극적인 목표설정으로 볼 수 있음

■ 개선사항 대비

- 2020년부터 가맹·유통 분야에 더해 대리점 분야를 새로 추가하여 종합적인 만족도를 도출하므로, 가맹·유통 분야와 더불어 대리점 분야의 불공정거래 관행 개선을 위해 더욱 노력할 필요

〈만족도 측정방법〉

- 1) 조사항목: 현실성, 홍보성, 일관성, 대응성, 효과성, 전반적 만족도(총 6개 항목에 대해 조사)
- 2) 조사 대상: 납품업자 100명, 가맹사업자 100명 표본조사
- 3) 조사방법: 전화조사
- 4) 점수환산방법: 0점~10점까지 총 11단계(리커트 10점 척도)로 평가한 후 이를 0점~100점(단계간 10점차)으로 환산

11점 척도	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
100점 환산	0점	10점	20점	30점	40점	50점	60점	70점	80점	90점	100점

5) 점수산출방법

- 차원만족도: 각 설문 항목별 만족도와 전반적 만족도(체감만족도)와의 상관계수를 도출하고, 도출된 상관계수 합에 대한 비중을 가중치로 하여 각 항목별 만족도와 가중 평균함
- 종합만족도 = (차원만족도 × 0.7) + (전반적 만족도 × 0.3)
- 6) 가중치 설정근거: 국무조정실에서 2012년까지 주관했던 정부기관 만족도 조사에서 차원만족도와 전반적 만족도를 7:3으로 가중평균함에 따라 본 만족도 측정 역시 국무조정실 정부기관 만족도 조사 모델을 따름

(3) 가맹·유통분야 시정조치 건수

○ 측정산식: 고발 + 과징금 + 시정명령 + 과태료 + 경고 처분 건수의 합계

■ 측정방법

- 측정 대상기간: 2020.1.1.~2020.12.31.
- 실적지 집계 완료 시점: 2021년 1월 말 예정
- 측정수행기관: 자체 측정
- 측정 대상 표본수 및 선정방법: 공정거래위원회 사건처리시스템에서 전수조사

○ 목표치 설정 근거

■ 추세치 설정의 합리성

- 최근 3년간 실적이 지속 상승한 바, 최근 3년간(2017년~2019년) 평균 실적(61건)

대비 5% 상향한 64건을 2020년도 목표치로 설정

- 외부환경 대비
 - 보복을 우려하지 않고 신고·제보할 수 있는 익명제보센터 운영 등으로 대기업 스스로 불공정 행위를 억제하는 환경이 조성되어 법 위반행위가 점점 줄어들 수 있는 외부환경을 감안할 때 2020년 목표치인 64건은 적극적인 목표설정으로 볼 수 있음
- 개선사항 대비
 - 최근 3년간 평균 실적치 61건을 감안할 때 2020년 시정조치 목표건수 64건은 큰 폭으로 상향 조정한 것임

(4) 공정거래협약체결 건수

- 측정산식: 기존 협약체결 사업자수 + 신규 협약체결 사업자수
 - 측정방법
 - 측정 대상기간: 2020.1.1.~2020.12.31.
 - 실적치 집계 완료 시점: 2021년 1월 말 예정
 - 측정수행기관: 자체 측정
 - 측정 대상 표본수 및 선정방법: 공정거래위원회에 제출된 협약 신청서와 공정거래 협약 이행평가 포털(<http://gowith.ftc.go.kr>)을 근거로 전수조사
- 목표치 설정근거
 - 추세치 설정의 합리성
 - 최근 3년간 실적이 지속 상승한 바, 2019년 실적 대비 4건 증가한 318건을 2020년도 목표치로 설정
 - 외부환경 대비
 - 협약제도는 중소기업뿐만 아니라 지원의 주체인 대기업 자신, 나아가 우리 산업의 경쟁력을 강화시킨다는 점에 그 본질과 효용이 있다는 점을 대기업 스스로가 인식할 수 있는 환경이 조성되어 앞으로는 협약체결 기업 수가 점차 증가할 것으로 판단되나, 2018년 협약체결 기업이 전년 대비 큰 폭으로 증가(135%)해 현재 대기업 참여가 한계치에 이르러 협약체결 기업 수가 과거 추세 대비 큰 폭으로 증가하는 것은 어려울 것으로 보임
 - 개선사항 대비
 - 2018년 170개 기업의 공정거래협약 이행실적 평가 결과, 공정거래 및 상생협력 수준이 전반적으로 개선되었으며, 우수기업에 대한 인센티브(직권조사 면제 등) 부여 등으로 대기업 그룹을 중심으로 협약체결 기업 수가 점차 증가할 것으로 판단되나, 현재 대기업 참여가 한계치에 이르러 협약체결 기업 수가 과거 추세 대비 큰 폭으로 증가하는 것은 어려울 것으로 보임

자료: 대한민국정부(2019), pp.80~83.

공정거래위원회의 전체 성과관리체계를 고려해 보아도, 위에서 제시한 것과 마찬가지로 정량적인 결과지표보다 법에 따른 시정 건수⁷⁾ 등 산출지표를 일관적으로 사용하고 있음을 확인할 수 있다.

이처럼 공정거래위원회의 일반재정성과관리 체계에 미흡함이 있기 때문에, 사전적·제도적으로 과징금의 실효성이 적절히 보장된다고 보기에는 어려움이 있다고 할 수 있다. 이와 같은 관리체계의 미흡은 이후 장에서 다시 자세히 살펴보겠지만 과징금 성과의 미흡과 이어질 개연성이 높으므로 주의하여 개선할 필요가 있다 하겠다.

이어지는 제 V장과 제 VI장에서는 실제 데이터베이스를 구축하고 실증적 방법론을 활용하여 과징금의 효과성을 평가하게 되는데, 해당 결과는 공정거래위원회의 재정성과관리에서 사용할 수 있는 대안적인 정량 결과지표 도출 사례로도 의미가 있을 것으로 판단한다.

7) 과징금이 포함된다.

V. 과징금 데이터베이스 구축 및 기업·산업생태계 정보와의 결합

1. 공정거래위원회 자료에 기반한 과징금 데이터베이스 구축

본 과제의 수행에 있어 가장 핵심이 되는 부분은 과징금 데이터베이스 구축이다. 공정거래위원회의 의결서와 그 의결서 안에 담겨 있는 과징금 정보는 디지털화되어 있지 않은 원자료로서 연구 수행을 위해서는 반드시 연구자에 의해 정리되어 데이터베이스로 구축되어야 하는데 이는 용이한 작업이 아니다.

본 과제의 수행을 위해 2008~2019년 의결서 자료를 전수로 확보하는 한편, 해당 의결서를 데이터베이스화하고 공정거래위원회 공식 발표자료와의 정합성을 확인하는 작업을 추가로 거쳐, 결과적으로 연구 목적에 부합할 수 있는 만족할 만한 수준의 데이터베이스를 구축할 수 있었다.

데이터베이스를 구축한 완료 상황에서 평가해 보면 공정거래위원회의 통계연보 정리나 의결서 공개는 우수한 수준이라고 볼 수 없는 바, 정책제언에서 이에 대한 문제점 제기와 개선방향에 대해서도 함께 논의하고자 한다. 참고로 부록 1에서는 다양한 의결서들을 기초로 작성한 일반적인 의결서 양식을 저자가 개략적으로 정리하여 제시하고 있다.

구축한 데이터베이스에 대한 참고 자료로, 2019년 의결서 목록 작성 결과를 제시해 보기로 한다. 2019년 작성된 의결서는 총 422건이 확인되며, 그 중 대표조치 유형이 과징금으로 결정된 것은 96건이다. 그러나 대표조치 유형이 과징금으로 기록되지 않은 것일지라도 과징금을 조치로 포함하고 있는 의결서들이 존재하므로 이를 개별적으로 전부 확인하는 작업이 필요하다. 또한 한 번 의결되어도 이의가 제기되기도 하는 등 동일 사건에 대해 하나의 문서 자료만 존재하는 것이 아니라는 점도 중요하다.

이처럼 본 연구에 사용하기 위한 데이터베이스의 구축을 위해서는 모든 의결서를 검토해야 하기 때문에, 비록 본 절은 저자들의 입장에서는 기울인 노력에 비해 지나치게 짧게 서술된 면이 있지만, 본 장에서 소개하고 있는 작업은 상당히 지난한 작업이었음을 밝혀두고자 한다.

결과적으로 의결서를 전부 검토하여 데이터베이스에서 구축한 주된 디지털화 변수는 다음과 같다. 조치일자, 사건번호, 의결번호 및 사건명, 직권신고 여부, 위반행위 종류 분류 변수⁸⁾를 구축하고 대표피심기업명, 피심기업명, 피심기업 사업자등록번호를 확보하였다. 관련 매출액과 산정기준, 1차 조정과 2차 조정액 그리고 최종 부과과징금액수까지 확보함으로써, 의결서에 담긴 과징금 정보를 다양한 정량 분석에 활용할 수 있도록 구축하였다.

2. 기업-산업생태계 자료와 과징금 DB의 결합과 기초통계

본 절에서는 1절에서 구축한 의결서 데이터베이스를 한국기업데이터(2010~2018년) 자료 등 기업 생태계자료와 연계하여 정량분석자료를 구축한 과정과 결과를 소개한다. 공정거래위원회는 기본적으로 사업자등록번호를 관리하고 있지 않은 것으로 보이나, 주된 판결 대상이 되는 기업의 법인등록번호는 관리하고 있는 것으로 보인다.⁹⁾ 이 중 확인 가능한 법인등록번호와 의결서에 제시된 업종 및 기업 주소와 대표자 이름 등의 자료를 고려하여 의결서 데이터베이스에 적절한 사업자등록번호를 부여하였으며, 이의 정합성을 재확인한 후 한국기업데이터 자료와 연계하였다.

참고로 본 장과 제Ⅶ장에서 사용한 자료는 구축 의결서 데이터베이스 중 2011년부터 2017년까지의 자료인데, 이는 현재 신뢰도 높게 사용 가능한 한국기업데이터 2010~2018년도 자료를 활용함에 있어 2010년과 2018년도 재

8) 일반적 위반유형에 따라 부당한공동행위, 시장지배력남용행위, 하도급법위반행위, 대규모 유통업법위반행위, 허위과장표시광고, 경제력집중억제, 사업자단체금지행위, 불공정거래 행위(하위 분류: 구속조건부거래, 부당한 고객유인, 거래상지위남용 외), 가맹사업법위반 행위, 방문판매법위반행위, 부당지원행위 등의 분류로 나누었다.

9) 의결서에서 KISline 자료를 언급하는 경우가 있는 것으로 보아, 심의과정에서 사업자등록 번호나 기업의 정보를 추가 확보하려는 노력이 기울여지는 경우도 있는 것으로 보이나 체계적으로 적용되고 있지 않다고 평가할 수 있다.

무정보는 분석 통계용으로 활용하기 때문이다.

먼저 결합데이터베이스의 특성을 이해하기 위한 예시로, 단년도인 2015년 자료를 기업-산업생태계 자료와 연계한 결과를 소개하기로 한다. 2015년 기준으로 본 연구에서 사용한 한국기업데이터 자료에는 35만 9,582개의 기업 자료가 있으나 이 중 공개된 공정거래위원회 자료들을 종합하여 한국기업데이터 자료와 연계할 경우 확인되는 2015년 과징금 부과기업의 수는 단 231개이다. 이는 한국기업데이터 기준으로 0.06%의 기업이 과징금 부과 대상이 되었다는 것을 의미하며, 대분류 산업별 기업 분포는 다음과 같다. 전체적으

〈표 V-1〉 통합데이터베이스 기준 2015년 과징금 부과기업/비부과기업
대분류 산업별 분류

(단위: 개, %)

대분류명	부과	비부과	합계	과징금기업 비율
농업, 임업 및 어업	1	3,021	3,022	0.03
광업	0	411	411	0.00
제조업	87	132,132	132,219	0.07
전기, 가스, 증기 및 수도사업	9	799	808	1.13
하수, 폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	1	3,385	3,386	0.03
건설업	55	45,930	45,985	0.12
도매 및 소매업	25	90,215	90,240	0.03
운수업	16	9,442	9,458	0.17
숙박 및 음식점업	0	3,685	3,685	0.00
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	12	16,323	16,335	0.07
금융 및 보험업	0	2,073	2,073	0.00
부동산업 및 임대업	0	11,348	11,348	0.00
전문, 과학 및 기술서비스업	21	17,318	17,339	0.12
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	3	10,061	10,064	0.03
공공행정, 국방 및 사회보장행정	1	58	59	1.72
교육서비스업	0	2,101	2,101	0.00
보건업 및 사회복지 서비스업	0	4,618	4,618	0.00
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	0	1,604	1,604	0.00
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	0	4,826	4,826	0.00
국제 및 외국기관	0	1	1	0.00
합계	231	359,351	359,582	0.06

자료: 한국조세재정연구원(2020); 한국기업데이터(2020) 자료를 이용하여 저자 작성

로 기업 비중이 낮지만 제조업과 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 그리고 건설업과 운수업 등은 상대적으로 높은 비중을 보이는 반면, 9개 대분류산업의 경우는 과징금 부과 대상 기업이 없는 등의 편차가 나타난다는 점도 특기할 만하다.

참고로 다른 연도의 기업목록까지 추가 활용해서 사업자등록번호를 부여할 수 있었던 기업의 최대 수는 248개였으며, 이들이 총 341건¹⁰⁾의 과징금을 부과받은 것으로 드러나 2015년 단 한 해임에도 다른 사건으로 중복적으로 과징금을 부과받는 기업들이 적지 않다는 사실을 확인할 수 있었다. 248개 기업 중 43개의 기업이 2번 이상, 그중 한 개 기업은 한 해에 아홉 번까지 과징금을 부과받은 것으로 나타난다.

한국기업데이터와 연계 후 기초통계를 구성해보면 2015년 최종적으로 과징금을 부과받은 기업의 평균 총자산은 3조 9,400억원, 평균 매출액은 2조 486억원, 평균영업이익은 1,062억원인 데 비해 평균 과징금은 기업당 26억 8,100만원에 그쳐, 2015년 평균 영업이익 대비 평균 과징금 비율은 2.5%에 불과함을 확인할 수 있다. 과징금은 매출액 대비로 살펴보는 것이 일반적이므로 해당 수치를 계산해 보면, 과징금을 부과받은 기업의 평균 매출액 대비 평균 과징금은 0.13%로서 비율을 계산하는 의미가 의심스러운 수준으로 낮다는 사실도 확인할 수 있다.

〈표 V-2〉 통합데이터베이스 기준 2015년 과징금 부과기업/
비부과기업 기초통계 요약

(단위: 백만원, 년)

과징금	기업수	평균과징금	평균총자산	평균매출액	평균영업이익	평균업력
비부과	359,351	-	20,077	9,711	524	9
부과	231	2,682	3,937,958	2,048,608	106,261	28

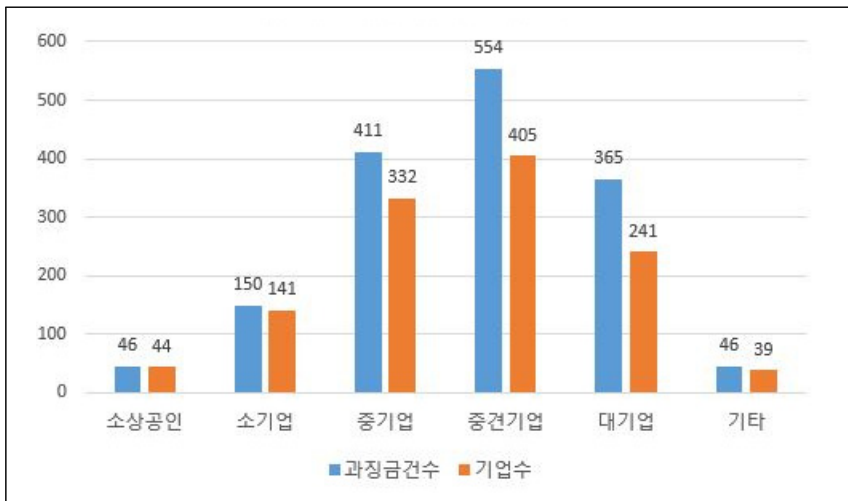
자료: 한국조세재정연구원(2020); 한국기업데이터(2020) 자료를 이용하여 저자 작성

10) 참고로 외국기업, 한국기업데이터에서 사업자등록번호를 찾을 수 없었던 기업 등을 모두 포함하면 364건이므로 한국기업데이터 활용 시 364건 중 341건을 연계할 수 있었음을 확인할 수 있다.

다음으로는 구축된 데이터베이스의 장점을 살려, 기업규모별로 과징금 부과 현황에 대해 살펴보기로 한다. [그림 V-1]에서 확인할 수 있는 것처럼 2011년부터 2017년까지 확인되는 1,202개의 과징금 부과기업 중 대기업은 241개, 중견기업은 405개, 중기업은 332개, 소기업은 141개, 소상공인은 44개로 분포되며,¹¹⁾ 대기업의 경우 241개 기업이 총 365건의 과징금을 부과받고 있어 상대적으로 규모가 작은 기업들에 비해 한 기업이 반복적으로 적발되어 과징금 처분을 받는 경우가 많다는 사실을 확인할 수 있다.

[그림 V-1] 2011~2017년 과징금건수/기업 수 규모분포

(단위: 건, 개)



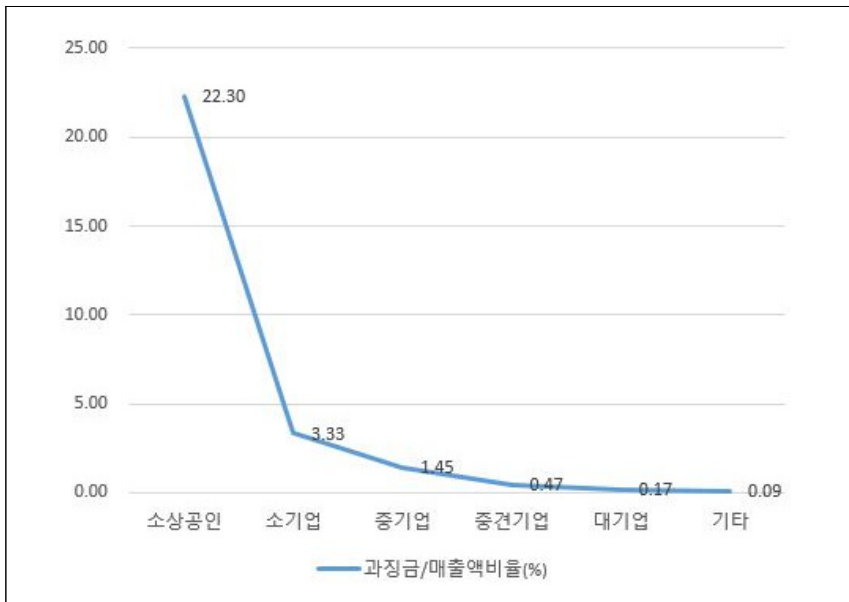
자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자 작성

중요한 점은 소상공인의 경우 평균 매출액 대비 평균 과징금 금액 비중이 22.30%에 달하는 반면, 소기업은 이 수치가 3.33%, 중기업은 1.45%, 중견기업은 0.47%, 대기업은 불과 0.17%에 불과하다는 점이다.¹²⁾ 제Ⅵ장에서 다

- 11) 원래 중소기업에는 소상공인이 포함되지만, 본 분석에서는 중기업과 소기업 중 소상공인에 해당하는 기업은 별도로 소상공인으로 분류하여 나누었다. 분류기준은 한국기업데이터 기업규모를 적용하였다.
- 12) 본 비율은 관련 매출액에 대한 법적 상한 비율 등 명목적 비율이 아닌 기업에 적용되는 실효 과징금/매출액 비율로 해석할 수 있다. 즉, 실제 과징금이 부과된 연도의 매출액과

시 다루겠지만 소상공인은 과징금 부과에 영향을 예상한 방향으로 받는 반면 상대적으로 규모가 큰 기업들은 그렇지 않은 결과가 나오는데, 이는 이와 같은 상대적 과징금 비중의 크기가 주된 원인이 될 수 있을 것으로 추정할 수 있다. 연간 매출액 평균의 0.17% 수준의 과징금이 기업행태를 교정하는 데에 도움이 된다면 오히려 더 놀라운 일일 수도 있기 때문이다. 이는 과징금의 형평성이나 과징금의 유효성 개선 측면에서 눈여겨보아야 할 수치로 볼 수 있다.¹³⁾

[그림 V-2] 2011~2017년 과징금 부과기업 기업규모별 과징금/매출액 비율
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자 작성

과징금 비율이며, 관련 매출액이 아닌 전체 매출액을 활용하고 있다. 이는, 위법사결정의 책임 단위가 기업이라는 점에서 기업의 위법행위 억제력을 평가하는 데에 유용한 지표로 볼 수 있다.

- 13) 이는 상대적인 차이므로 관점에 따라서는 0.17%가 적절하고 22.30%가 과하다고 볼 수도 있겠지만, 제Ⅶ장에서의 억제력 분석 결과 그리고 제Ⅶ장에서 제시한 해외 사례 등을 고려하면 대기업에 적용되는 비율은 억제력도 없고 국제적으로 이상치에 해당한다는 점에서 적절하다고 보기는 어려운 측면이 있다.

비록 소상공인과 대기업의 기업 차이가 존재하며 적발확률 등 고려해야 할 요소들이 많다고 하더라도, 참고를 위해 소상공인이 아닌 소기업, 중기업, 중견기업과 대기업에 같은 비율을 적용했다고 가정해 보기로 한다. 만일 같은 비율을 적용했다면 해당 기간 동안 공정거래위원회는 7년간 총 465조 원, 연간 66조원 가량의 과징금을 부과할 수 있었을 것으로 개산(概算)해 볼 수 있다. 실제 해당 기간의 총 과징금 부과액수가 5조원 남짓에 그친다는 점을 고려해 보면 이는 인상적인 차이라고 볼 수 있을 것이다. 물론 이는 단순히 매출액에 소상공인에 해당하는 과징금 비율을 적용한 것으로 경제 전체적인 구조모형 분석에 따른 수치가 아니므로 단순 참고 수치이지만, 만일 이와 같은 큰 규모의 차이가 상대적으로 규모가 큰 기업들에 대한 관대화 경향에 따른 부분이 있다면 이는 국가 수입 입장에서도 적지 않은 기회 손실이라는 점을 부인하기는 어렵다 하겠다.

〈표 V-3〉은 이와 같은 기업 규모별 기초통계를 요약한 것이다.

〈표 V-3〉 통합데이터베이스 기준 2011~2017년 과징금 부과기업 규모별 기초통계

(단위: 백만원, 년, %)

기업규모	평균 매출액	평균 총자산	평균 영업이익	평균 업력	평균 부과 과징금	과징금 건수	기업수	과징금 /매출액 비율
소상공인	2,995	20,252	-113	14.11	668	46	44	22.30
소기업	11,851	12,255	321	15.96	394	150	141	3.33
중기업	67,117	94,648	1,441	22.03	975	411	332	1.45
중견기업	899,895	1,180,775	35,332	31.55	4,267	554	405	0.47
대기업	7,408,255	9,662,280	395,518	34.34	11,987	365	241	0.17
기타	2,173,670	12,417,881	106,057	32.82	1,986	46	39	0.09

주: 과징금/매출액 비율 계산 시에는 100만원 단위 반올림을 적용하지 않아 미세 단수 차이가 발생함
 자료: 한국조세재정연구원(2020); 한국기업데이터(2020) 자료를 이용하여 저자 작성

마지막으로 소분류 산업기준으로 나누어 살펴 본 2011년부터 2017년까지의 과징금 분포 현황과, 구축된 데이터베이스의 최종 요약 수치를 살펴보기로 한다.

먼저 소분류 산업으로 나뉘보면 총 223개 소분류 산업 중 7년간 한 번이라도 과징금이 부과된 산업의 수는 122개, 한 번도 과징금이 분류되지 않은 산업은 101개이다. 부과과징금 기준으로 상위 산업은 토목 건설업, 건물 건설업, 석유 정제품 제조업, 보험업, 1차 철강 제조업 등이며 특히 토목 건설업과 건물 건설업은 각각 84개 기업 183건 총 9,800억원 부과, 63개 기업 114건 총 5천억원 부과로 유의한 반복성과 금액 수준을 나타내고 있다.

〈표 V-4〉는 연계 데이터베이스 기준으로 2011년부터 2017년까지의 산업 소분류별 산업생태계정보와 과징금 부과 연간 정보들을 합산하여 요약한 것이다. 부과과징금 기준으로 상위 산업은 토목 건설업, 건물 건설업, 석유 정제품 제조업, 보험업, 1차 철강 제조업 등이며 특히 토목 건설업과 건물 건설업은 각각 84개 기업 183건 총 9,800억원 부과, 63개 기업 114건 총 5천억원 부과로 유의한 반복성과 금액 수준을 나타내고 있다. 총 223개 소분류 산업 중 7년간 한 번이라도 과징금이 부과된 산업의 수는 122개, 한 번도 과징금이 분류되지 않은 산업은 101개라는 점도 주목할 만하다.

〈표 V-4〉 2011~2017년 연계데이터베이스 기준 소분류 산업별 산업생태계정보 및 과징금 누적 현황

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 산업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	신정기준	일차조정	이차조정	부과 과징금
토목 건설업	675,453,183	18,176,969	43,991	183	84	61,887,177	3,010,940	3,182,711	2,323,482	977,942
건물 건설업	918,854,937	43,485,988	34,633	114	63	46,557,388	2,072,937	2,147,229	1,610,712	502,941
식유 장제품 제조업	900,720,811	31,645,623	1,301	15	10	69,376,725	708,494	837,494	782,868	394,129
보험업	1,290,643,623	52,616,498	295	12	11	14,089,013	494,090	494,090	393,874	364,047
1차 출강 제조업	707,868,937	40,502,916	14,822	21	14	13,867,355	944,969	950,857	639,335	326,928
통신 및 방송 장비 제조업	1,099,602,310	128,864,567	14,772	17	12	21,297,154	384,304	387,506	419,079	229,730
기타 식품 제조업	241,759,653	14,048,081	22,102	25	23	11,904,659	243,139	243,339	230,613	153,027
상품 중개업	262,745,806	6,275,122	18,717	13	6	4,134,815	221,324	225,084	193,982	192,768
시멘트, 석회, 플라스터 및 그 제품 제조업	137,281,465	9,674,158	11,675	19	18	4,076,064	202,301	202,301	222,868	150,557
골판지, 종이 상자 및 종이 용기 제조업	55,278,087	2,651,260	9,219	46	25	8,273,440	248,203	248,203	208,295	145,243
펄프, 종이 및 판지 제조업	54,763,415	1,643,717	2,419	40	23	5,675,285	244,224	244,224	227,842	132,424
회사본부, 지주회사 및 경영컨설팅 서비스업	343,583,946	30,850,470	11,912	38	26	5,982,046	231,159	241,353	206,862	126,715
기타 화학제품 제조업	323,402,952	25,530,953	22,475	20	17	3,541,328	194,031	194,231	140,527	115,005
자동차 부품 제조업	955,813,500	44,150,087	41,399	32	30	4,496,315	231,146	223,947	132,163	112,320
자동차용 엔진 및 자동차 제조업	677,140,133	36,713,892	613	5	5	5,515,907	166,438	166,638	118,806	91,492
전기통신업	345,275,614	23,613,393	2,598	14	12	8,971,479	111,523	110,246	105,536	74,852
유리 및 유리제품 제조업	59,385,010	8,703,478	4,065	4	4	5,177,857	195,743	195,743	204,434	70,452
비료 및 질소화합물 제조업	29,069,424	867,165	3,135	24	24	4,346,704	132,882	132,882	123,589	61,086
절연선 및 케이블 제조업	106,519,078	2,083,285	3,565	78	58	2,073,688	132,761	204,094	112,825	60,872
컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업	141,122,303	9,123,137	14,208	16	13	12,696,962	114,225	114,158	100,861	51,384

(표 V-4) 계속

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 사업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	신정기준	임차조정	이차조정	부과 과징금
자동차 판매업	152,991,498	2,873,327	7,360	14	14	514,433	53,806	53,939	49,575	47,491
동물용 사료 및 조제식품 제조업	63,537,166	2,213,881	2,673	6	6	4,806,966	48,070	48,070	46,476	45,040
특수 목적용 기계 제조업	408,218,153	27,030,469	90,976	23	21	5,298,033	144,198	139,854	81,974	44,550
종합 소매업	486,632,009	25,898,985	11,798	53	43	190,930	100,819	99,317	93,814	42,998
기계장비 및 관련 물품 도매업	696,129,180	27,769,408	119,369	25	21	972,098	57,071	57,294	50,468	35,038
선박 및 보트 건조업	358,639,777	-3,115,340	14,629	19	19	965,049	60,559	62,983	49,393	34,705
일반 목적용 기계 제조업	395,986,056	23,554,987	64,896	46	42	1,239,251	83,472	82,405	62,937	34,499
고무제품 제조업	99,212,715	7,058,317	6,651	16	9	917,041	42,277	41,376	33,226	31,445
낙농제품 및 식용빙과류 제조업	54,274,589	3,003,224	675	10	9	2,015,506	50,376	56,708	46,043	26,893
반도체 제조업	234,866,163	32,597,829	5,557	3	1	1,799,998	54,753	54,753	48,917	25,116
일차전지 및 축전지 제조업	58,167,824	-395,312	1,057	1	1	2,079,129	72,770	72,770	80,046	24,013
기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업	280,618,079	9,331,209	68,038	21	21	1,352,485	44,110	44,110	34,648	23,689
금융지원 서비스업	377,692,408	21,575,540	4,864	22	21	403,477	36,957	36,957	24,369	21,034
기타 금속가공제품 제조업	266,537,692	17,748,841	76,290	18	18	511,424	35,143	35,119	29,074	19,361
가정용품 도매업	610,947,501	24,601,812	80,427	33	32	1,598,557	30,798	27,414	20,898	18,908
기타 과학기술 서비스업	25,368,309	2,529,827	8,863	52	23	635,358	25,435	25,435	19,415	18,866
텔레비전 방송업	80,759,466	4,528,333	1,337	33	23	363,548	33,438	34,132	30,335	17,882
도축, 육류 가공 및 저장 처리업	113,633,020	2,809,120	10,832	16	4	561,185	25,317	25,317	22,055	17,836
기타 전문 도매업	910,172,826	21,768,314	88,261	10	9	376,351	21,105	21,001	17,031	15,787
기초화학물질 제조업	678,716,606	51,858,959	5,422	8	7	330,371	26,799	26,799	22,060	15,434

(표 V-4) 계속

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 산업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	신정기준	일차조정	이차조정	부과 과징금
소프트웨어 개발 및 공급업	216,654,639	17,441,000	62,424	21	20	463,674	26,499	26,474	19,340	14,735
건물설비 설치 공사업	161,109,300	6,655,365	39,147	17	17	439,834	24,037	24,037	19,213	14,433
의약품 제조업	105,598,667	8,351,782	2,180	23	23	1,219,904	17,220	17,695	15,296	13,689
건축기술, 엔지니어링 및 관련기술 서비스업	152,873,121	9,145,667	39,531	23	17	456,348	31,636	25,551	20,413	13,041
축정, 시험, 항해, 제어 및 기타 정밀기기 제조업; 광학기기 제조	79,493,736	5,838,564	18,623	20	17	379,171	18,907	18,542	15,539	11,359
전자업	687,483,220	39,957,340	5,173	7	7	50,960	12,470	12,470	12,470	10,618
영상 및 음향기기 제조업	42,535,767	1,041,271	3,869	4	4	162,140	11,350	11,350	10,571	10,570
오디오물 출판 및 원판 녹음업	5,988,847	674,788	823	2	1	156,426	10,950	10,950	10,382	10,381
영화, 비디오물, 방송프로그램 제작 및 배급업	36,703,702	1,621,867	10,812	2	2	222,078	10,348	10,348	10,348	10,347
무점포 소매업	108,159,741	3,176,198	15,385	10	8	19,432	19,668	19,354	19,353	9,778
비알콜음료 및 얼음 제조업	37,511,043	2,438,287	1,410	4	3	237,567	15,579	15,659	15,192	9,070
전동기 발전기 및 전기 변환·공급·제어 장치 제조업	158,657,844	10,308,340	27,474	16	15	217,104	11,040	11,040	9,227	8,059
봉제인복 제조업	243,660,978	12,745,467	18,462	16	15	1,642,980	33,412	33,291	20,856	8,012
규물가공품, 진분 및 진분제품 제조업	58,693,747	1,963,539	4,736	1	1	679,628	6,796	6,796	7,475	7,475
식품 종합 도매업	367,689,191	6,214,198	12,504	4	4	105,989	11,110	11,147	9,419	7,382
하수, 폐수 및 분뇨 처리업	9,039,011	711,149	1,716	7	3	127,731	9,364	9,364	7,724	7,027
플라스틱제품 제조업	332,000,880	18,341,164	47,054	19	19	429,162	19,956	18,846	14,883	6,849
기타 운송 관련 서비스업	365,239,525	33,209,774	21,616	20	19	534,445	8,282	8,051	7,977	6,779

〈표 V-4〉 계속

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 사업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	신청기준	일차조정	이차조정	부과 과징금
기타 정보 서비스업	25,162,606	1,680,856	5,713	6	5	103,935	9,596	9,596	8,878	5,235
기타 종이 및 판지 제품 제조업	39,344,527	2,801,061	5,145	7	7	600,941	33,990	33,990	24,537	5,174
가정용 기기 제조업	251,076,661	2,098,997	6,340	6	6	4,251,180	38,215	38,203	15,605	4,654
기타 전기장비 제조업	23,005,223	1,494,529	7,799	4	4	98,277	5,699	5,699	4,833	3,762
파이프라인 운송업	1,865,320	402,797	28	1	1	79,374	7,938	7,937	5,556	3,611
사회 및 산업정책 행정	69,497,402	5,485,658	353	2	2	2,239,700	4,479	4,479	4,479	3,134
사적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업	68,134,317	3,972,863	9,188	4	4	3,526	4,268	4,268	3,601	2,971
광고업	53,982,252	2,824,534	16,777	8	8	177,164	9,945	2,787	2,776	2,772
경비, 경호 및 탐정업	34,162,407	2,081,555	4,346	1	1	37,547	2,628	2,628	2,628	2,628
무기 및 총포탄 제조업	16,188,498	698,853	261	1	1	123,481	6,174	6,174	4,939	2,469
담배 제조업	26,207,033	8,968,116	64	1	1	98,295	2,466	2,716	2,716	2,464
기타 사업지원 서비스업	92,651,451	3,802,199	10,641	2	2	103,198	3,146	3,152	2,521	2,249
산업 및 전문가 단체	4,069,112	-75,016	1,437	2	2	102,071	3,026	3,026	2,420	2,176
해상 운송업	216,644,511	2,429,568	3,335	11	11	86,576	5,073	5,073	1,193	2,160
패션 채소 가공 및 저장 처리업	25,221,143	882,066	8,382	15	14	52,218	2,726	2,726	2,448	1,937
철도운송업	35,014,523	-1,259,499	50	1	1	21,687	3,408	3,408	3,408	1,703
증기 냉온수 및 공기조절 공급업	31,135,419	2,063,834	236	1	1	56,824	3,978	3,978	3,182	1,591
구조용 금속제품, 텀크 및 중기발생기 제조업	147,728,767	7,357,148	32,671	11	9	39,287	3,060	2,987	1,992	1,562
숙박시설 운영업	76,208,546	4,125,999	8,070	3	3	51,658	1,777	2,084	1,609	1,560
기타 섬유제품 제조업	67,677,832	3,747,859	8,048	3	2	48,328	3,139	3,139	2,200	1,342

(표 V-4) 계속

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 산업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	산정기준	임차조정	이차조정	부과 과징금
가스 제조 및 배관공사업	334,238,221	10,448,732	489	2	2	600,940	1,204	1,204	1,204	1,203
합성고무 및 플라스틱 물질 제조업	167,375,753	10,410,718	11,372	3	3	179,737	6,684	7,054	7,428	969
운송장비 임대업	17,277,844	1,276,826	2,731	1	1	19,927	1,594	1,594	1,355	948
실내건축 및 건축마무리 공사업	155,012,124	5,663,606	46,711	5	5	154,185	5,164	5,164	3,289	927
수산물 가공 및 저장 처리업	52,348,870	2,070,873	8,323	2	2	37,618	1,682	1,682	1,113	923
사업시설 유지관리 서비스업	65,553,801	5,063,037	11,333	4	4	4,161	1,640	1,700	921	920
음·식료품 및 담배 도매업	485,624,814	11,633,629	92,348	8	8	164,683	887	1,062	1,008	863
폐기물 처리업	26,568,097	2,644,570	6,037	10	10	43,514	2,134	2,134	1,840	849
기타 비금속 광물제품 제조업	42,841,802	3,397,364	8,848	10	10	30,634	2,107	2,107	1,510	719
정기 항공 운송업	135,054,761	5,814,192	163	1	1	895	716	716	716	715
화학섬유 제조업	29,680,758	626,949	1,853	1	1	1,292	517	517	517	516
전자부품 제조업	770,247,370	32,026,675	34,620	3	3	130,110	3,800	3,289	1,715	512
기초 의약품 및 생물학적 제제 제조업	31,246,471	3,319,833	1,308	1	1	7,522	527	527	474	473
일물음료 제조업	35,133,942	5,866,847	1,462	6	6	33,121	558	558	535	428
기록매체 복제업	1,632,636	203,101	296	1	1	6,686	468	468	328	327
장보통신장비 소매업	84,314,300	1,811,062	7,555	1	1	26,379	264	827	579	289
1차 비철금속 제조업	269,346,674	12,686,574	7,665	3	2	7,820	323	316	289	249
기타 금융업	309,575,785	48,648,210	2,403	1	1	7,016	561	561	477	238
전기 및 통신 공사업	166,087,360	9,685,635	58,067	5	5	10,142	347	347	328	230
항공기 우주선 및 부품 제조업	38,727,299	1,475,811	1,352	1	1	29,636	296	296	296	207

(표 V-4) 계속

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 사업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	신청기준	임차조정	이차조정	부과 과징금
스포츠 서비스업	75,744,396	6,144,362	5,996	1	1	0	200	200	200	200
건축자재, 철물 및 난방장치 도매업	148,325,660	6,073,998	45,074	1	1	7,199	504	504	302	151
도자기 및 기타 요업제품 제조업	29,211,913	1,880,194	3,118	2	2	560	266	266	134	133
부동산 임대 및 공업업	313,676,804	34,241,216	62,568	1	1	8,785	132	132	132	131
신발 및 신발 부품품 제조업	29,449,565	1,098,436	3,935	1	1	5,849	302	302	212	126
자동차 부품 및 내장품 판매업	67,673,191	3,503,674	16,763	1	1	37,404	374	224	224	112
내륙 수상 및 항만내 운송업	2,339,501	292,403	407	1	1	1,692	85	85	68	67
의료용 기기 제조업	43,357,731	3,466,159	11,351	1	1	9,131	91	91	64	63
은행 및 자축기관	1,091,659,352	82,239,895	1,145	2	2	3,655	78	78	53	50
가구 제조업	56,843,506	2,799,366	13,844	1	1	82,205	822	493	493	49
방직 및 가공사 제조업	27,993,810	569,423	3,381	1	1	2,393	67	67	47	46
주점 및 비알콜음료점업	8,758,356	576,893	963	1	1	2,947	38	38	27	26
여행사 및 기타 여행보조 서비스업	18,684,982	821,422	13,883	1	1	0	30	33	23	23
직물 제배업	10,275,637	401,780	7,553	2	2	2,378	72	72	56	17
마그네틱 및 광학 매체 제조업	10,342,643	1,054,629	114	1	1	1,150	17	17	17	17
토사석 공업	13,073,645	1,150,821	2,561	1	1	756	38	38	32	16
자동차 차체 및 트레일러 제조업	19,377,701	1,133,622	2,884	1	1	345	21	21	21	16
진구 및 조명장치 제조업	42,337,583	1,537,216	11,362	1	1	254	18	18	16	14
가죽, 가방 및 유사제품 제조업	36,586,488	2,303,764	4,265	1	1	2,008	141	141	120	11
기타 교육기관	18,387,634	650,834	4,027	1	1	2,970	22	22	18	10

(표 V-4) 계속

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 산업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	신정기준	임차조정	이차조정	부과 과징금
연료 소매업	107,515,339	1,966,099	19,535	3	3	11,495	805	805	483	8
섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업	21,605,931	1,317,454	7,518	2	2	158	21	26	18	5
직물재배 및 축산 관련 서비스업	4,981,186	110,710	797	1	1	2,568	10	10	6	4
축산업	24,695,334	1,608,613	4,839	1	1	17	3	3	2	1
직물재배 및 축산 복합농업	3,121,683	55,637	1,479	0	0	0	0	0	0	0
임업	11,026,311	202,306	3,798	0	0	0	0	0	0	0
어로 어업	17,820,461	746,460	889	0	0	0	0	0	0	0
양식어업 및 어업 관련 서비스업	2,351,477	100,208	1,819	0	0	0	0	0	0	0
석탄 광업	1,577,157	-309,021	69	0	0	0	0	0	0	0
원유 및 천연가스 채굴업	8,589,863	1,480,813	309	0	0	0	0	0	0	0
철 광업	475,127	69,044	87	0	0	0	0	0	0	0
우라늄 및 토륨 광업	1,170,175	75,326	684	0	0	0	0	0	0	0
기타 비금속광물 광업	303,831	22,677	180	0	0	0	0	0	0	0
광업 지원 서비스업	1,083,295	-14,673	166	0	0	0	0	0	0	0
동물성 및 식물성 유지 제조업	12,707,143	512,201	781	0	0	0	0	0	0	0
직물직조 및 직물제품 제조업	78,105,950	3,264,424	16,000	0	0	0	0	0	0	0
편조원단 및 편조제품 제조업	14,956,572	741,877	3,317	0	0	0	0	0	0	0
섬유제품 염색, 정리 및 마무리 가공업	19,792,245	740,904	4,764	0	0	0	0	0	0	0
모피가공 및 모피제품 제조업	3,188,833	153,635	740	0	0	0	0	0	0	0
편조의류 제조업	18,438,069	665,061	1,592	0	0	0	0	0	0	0

(표 V-4) 계속

(단위: 백만원, 건: 개)

소분류 산업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	산정기준	임차조정	이차조정	부과 과징금
의복 액세서리 제조업	14,238,118	757,729	3,349	0	0	0	0	0	0	0
제재 및 목재 가공업	12,181,556	502,767	3,541	0	0	0	0	0	0	0
나무제품 제조업	34,697,746	1,753,390	7,164	0	0	0	0	0	0	0
코르크 및 조물 제품 제조업	147,996	9,274	164	0	0	0	0	0	0	0
인쇄 및 인쇄 관련 산업	47,953,113	3,000,565	22,024	0	0	0	0	0	0	0
코르크 및 연탄 제조업	2,681,285	-23,626	327	0	0	0	0	0	0	0
의료용품 및 기타 의약 관련 제품 제조업	8,042,419	752,428	1,771	0	0	0	0	0	0	0
금속 주조업	45,042,726	1,727,554	5,306	0	0	0	0	0	0	0
컴퓨터 및 주변장치 제조업	30,900,877	1,010,504	5,773	0	0	0	0	0	0	0
인경, 사진장비 및 기타 광학기기 제조업	23,280,240	1,690,141	3,898	0	0	0	0	0	0	0
시계 및 시계부품 제조업	786,707	26,614	386	0	0	0	0	0	0	0
철도장비 제조업	25,769,275	533,234	1,342	0	0	0	0	0	0	0
그외 기타 운송장비 제조업	8,695,075	286,734	1,141	0	0	0	0	0	0	0
귀금속 및 장신용품 제조업	8,153,745	246,395	1,684	0	0	0	0	0	0	0
악기 제조업	2,132,626	75,490	413	0	0	0	0	0	0	0
운동 및 경기용품 제조업	7,617,951	336,060	3,116	0	0	0	0	0	0	0
인형, 장난감 및 오락용품 제조업	6,570,018	531,534	1,480	0	0	0	0	0	0	0
그외 기타 제품 제조업	37,220,850	2,753,540	18,698	0	0	0	0	0	0	0
수도사업	1,545,644	329,137	50	0	0	0	0	0	0	0
폐기물 수집운반업	12,614,035	602,066	6,656	0	0	0	0	0	0	0

〈표 V-4〉 계속

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 산업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	산정기준	임차조정	이차조정	부과 과징금
금속 및 비금속 원료 재생업	43,526,319	1,157,755	6,058	0	0	0	0	0	0	0
환경 정화 및 복원업	7,164,278	59,267	527	0	0	0	0	0	0	0
건설장비 운영업	7,225,032	467,075	3,658	0	0	0	0	0	0	0
모터사이클 및 부품 판매업	1,687,136	52,374	570	0	0	0	0	0	0	0
산업용 동축산물 및 산동물 도매업	45,433,172	943,074	11,297	0	0	0	0	0	0	0
음·식료품 및 담배 소매업	14,318,921	466,655	6,741	0	0	0	0	0	0	0
기타 가정용품 소매업	17,686,665	912,186	6,848	0	0	0	0	0	0	0
문화, 오락 및 여가 용품 소매업	15,649,223	459,726	4,773	0	0	0	0	0	0	0
기타 상품 전문 소매업	36,499,458	1,847,632	12,781	0	0	0	0	0	0	0
육상 여객 운송업	75,318,246	-5,854,535	11,133	0	0	0	0	0	0	0
도로 화물 운송업	125,045,382	3,607,942	18,599	0	0	0	0	0	0	0
소화물 전문 운송업	5,711,753	-49,196	1,498	0	0	0	0	0	0	0
부정기 항공 운송업	632,008	9,363	113	0	0	0	0	0	0	0
보관 및 창고업	16,264,518	1,710,472	3,837	0	0	0	0	0	0	0
기타 숙박업	657,311	16,133	899	0	0	0	0	0	0	0
음식점업	85,983,791	3,133,012	13,373	0	0	0	0	0	0	0
라디오 방송업	179,093	4,884	13	0	0	0	0	0	0	0
우편업	1,284,286	14,270	46	0	0	0	0	0	0	0
자료처리, 호스팅, 포털 및 기타 인터넷 정보매개서비스업	32,217,607	6,899,204	2,676	0	0	0	0	0	0	0

(표 V-4) 계속

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 사업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	산정기준	임차조정	이차조정	부과 과징금
투자기관	42,942,352	9,134,858	3,854	0	0	0	0	0	0	0
재 보험업	46,503,215	1,035,911	6	0	0	0	0	0	0	0
연금 및 공제업	116,247,183	2,653,346	29	0	0	0	0	0	0	0
보험 및 연금 관련 서비스업	32,223,062	543,526	2,232	0	0	0	0	0	0	0
부동산 관련 서비스업	40,690,979	2,319,153	10,028	0	0	0	0	0	0	0
개인 및 가정용품 판매업	971,720	66,839	509	0	0	0	0	0	0	0
산업용 기계 및 장비 임대업	17,170,906	1,357,707	5,539	0	0	0	0	0	0	0
무형재산권 임대업	91,069	35,899	76	0	0	0	0	0	0	0
자연과학 및 공학 연구개발업	46,798,555	-686,216	5,769	0	0	0	0	0	0	0
인문 및 사회과학 연구개발업	45,466,361	1,214,834	1,380	0	0	0	0	0	0	0
법무 관련 서비스업	10,077,123	821,212	4,682	0	0	0	0	0	0	0
회계 및 세무 관련 서비스업	17,650,159	907,057	3,929	0	0	0	0	0	0	0
시장조사 및 여론조사업	4,066,740	222,521	1,141	0	0	0	0	0	0	0
수익업	634,144	38,960	741	0	0	0	0	0	0	0
전문디자인업	6,672,785	355,104	7,339	0	0	0	0	0	0	0
사진 촬영 및 처리업	1,555,804	106,126	1,399	0	0	0	0	0	0	0
그외 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업	10,320,471	676,792	3,824	0	0	0	0	0	0	0
건물·산업설비 청소 및 방제 서비스업	16,957,357	644,939	9,210	0	0	0	0	0	0	0
조경 관리 및 유지 서비스업	501,225	15,309	685	0	0	0	0	0	0	0
인력공급 및 고용알선업	55,251,611	906,504	9,865	0	0	0	0	0	0	0

〈표 V-4〉 계속

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 사업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	산정기준	임차조정	이차조정	부과 과징금
입법 및 일반 정부 행정	4,610,829	18,291	48	0	0	0	0	0	0	0
외무 및 국방 행정	0	-8,422,212	3	0	0	0	0	0	0	0
사법 및 공공질서 행정	2,419	-76	10	0	0	0	0	0	0	0
사회보장 행정	1,190,103	-20,565	7	0	0	0	0	0	0	0
초등 교육기관	757,107	128,524	129	0	0	0	0	0	0	0
중등 교육기관	8,806,714	1,814,006	1,126	0	0	0	0	0	0	0
고등 교육기관	138,114,521	9,496,150	777	0	0	0	0	0	0	0
특수학교, 외국인학교 및 대안학교	629,516	-12,515	46	0	0	0	0	0	0	0
일반 고습 학원	24,311,810	1,565,343	4,623	0	0	0	0	0	0	0
교육지원 서비스업	8,866,099	95,971	4,010	0	0	0	0	0	0	0
병원	142,722,599	8,670,677	11,484	0	0	0	0	0	0	0
의원	21,857,115	4,792,114	13,989	0	0	0	0	0	0	0
공중 보건 의료업	7,173,371	226,727	177	0	0	0	0	0	0	0
기타 보건업	6,986,650	190,838	744	0	0	0	0	0	0	0
거주 복지시설 운영업	2,133,955	91,464	949	0	0	0	0	0	0	0
비거주 복지시설 운영업	5,745,072	-27,986	945	0	0	0	0	0	0	0
창작 및 예술 관련 서비스업	6,713,493	-206,342	3,228	0	0	0	0	0	0	0
도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업	1,058,884	66,342	723	0	0	0	0	0	0	0
유원지 및 기타 오락 관련 서비스업	22,473,374	5,251,281	1,129	0	0	0	0	0	0	0
노동조합	93,075	-995	18	0	0	0	0	0	0	0

〈표 V-4〉 계속

(단위: 백만원, 건, 개)

소분류 산업명	전체 매출액	전체 영업이익	전체 기업수	과징금 부과건수	과징금 기업수	관련 매출액	산정기준	임차조정	이차조정	부과 과징금
기타 협회 및 단체	16,223,634	728,545	2,158	0	0	0	0	0	0	0
기계 및 장비 수리업	14,507,183	1,186,936	4,753	0	0	0	0	0	0	0
자동차 및 모터사이클 수리업	20,281,352	1,234,299	12,976	0	0	0	0	0	0	0
개인 및 가정용품 수리업	10,833,503	73,874	719	0	0	0	0	0	0	0
미용, 욕탕 및 유사 서비스업	2,439,435	247,095	2,525	0	0	0	0	0	0	0
그외 기타 개인 서비스업	11,499,751	367,912	5,148	0	0	0	0	0	0	0
2011~2017년 총합계	27,644,531,082	1,494,791,236	2,337,611	1,570	1,200	358,474,330	11,821,088	12,256,907	9,737,196	5,103,057
연평균	3,949,218,726	213,541,605	333,944	224	171	51,210,619	1,688,727	1,750,987	1,391,028	729,008

자료: 한국조세재정연구원(2020); 한국기업데이터(2020) 자료를 이용하여 저자 작성

최종적으로 구축된 데이터베이스를 요약하면, 소분류 산업분류가 확인되는 기업에 한정할 경우 2011~2017년간 연별로 집계한 총매출액은 2경 7천 조원, 관련 매출액은 358조원, 부과과징금은 5조 1천억원, 과징금기업 수는 1,200개이다.¹⁴⁾ 연평균으로 보면 4천조원 규모의 매출액에 7,300억원 규모의 과징금이 부과되며 과징금 부과 기업수는 171개로 이들이 평균 224건의 과징금을 부과받았다고 요약할 수 있다.

14) 1,202개 기업 중 2개 기업의 산업분류 정보는 한국기업데이터에서 확인되지 않았다.

VI. 과징금의 경제적 효과 실증분석(2010~2018년)

본 장에서는 이전 장에서 소개한 연계 데이터베이스를 기초로 과징금의 경제적 효과에 대해 실증적으로 분석해 보기로 한다. 분석은 크게 두 가지로 나누어 진행하는데, 먼저 과징금 부여가 과징금을 부여받은 기업들에 미친 영향에 대해 분석한다. 만일 위법행위가 적발되어 과징금 처분을 받은 개별 기업이 영업활동에 충분한 악영향을 받는다면 과징금의 유효성이 인정될 수 있겠지만, 과징금 부여가 개별 기업의 영업지표에 충분한 영향을 미칠 수 없다면 과징금의 억제적 효과는 상당히 제한된다고 볼 수 있을 것이다. 과징금을 부과받고도 기업의 수익성에 유의한 부정적 영향이 발생하지 않는다면 기업이 과징금에 의해 제약받을 가능성은 낮다고 보는 것이 합리적인 것이다.

특히, 만일 해당 기업의 위법행위를 충분히 적발하지 못해 일부의 위법행위에 대해서만 충분하지 않은 금액으로 과징금이 부과되었을 경우에는 개별 기업들이 더 많은 불공정행위를 저지를 유인이 생길 수도 있다. 이 경우 오히려 적발기업은 비교기업들보다 더 뛰어난 성과를 거둘 수도 있을 것으로 해당 분석은 중요하다. 예컨대, 위법행위를 저지른 건설사들이 다수의 공급공사에서 입찰담합을 통해 독점력을 행사하고 있으나 일부의 담합에서만 적발되어 가벼운 처벌을 받는 경우에는 오히려 해당 기업의 담합 이익은 늘고 매출액은 줄어드는 현상도 발견할 수 있게 될 것이다.

두 번째 분석은 과징금이 전체 시장구조에 미친 영향에 대한 분석이다. 공정거래위원회의 과징금은 다양한 목적으로 부여될 수 있지만, 공정거래위원회의 가장 주된 기능 중 하나가 시장구조의 개선을 통한 경쟁의 제고임을 고려해볼 때 과징금이 개별 산업(시장)의 시장집중도 등 성과지표에 미친 영향에 대해서 분석해 보는 것도 중요하다. 앞 장에서 과징금 부과가 상당

히 제한적으로 이뤄지고 있다는 사실은 확인되었지만 만일 과징금 부여가 해당 시장의 집중도나 경쟁도를 개선하는 데 유의한 성과를 거두고 있다는 점이 실증적으로 확인된다면 과징금의 유효성을 지지하는 결과로 볼 수 있을 것이다. 반대로 만일 해당 시장의 집중도나 경쟁도를 개선하고 있다는 증거가 발견되지 않을 경우에는 과징금 부과방식 및 운영 자체에 대한 개선의 필요성이 제시된다고 볼 수 있다.

1. 과징금 부과가 해당 기업의 재무지표에 미친 영향 분석

먼저 과징금 부과 여부가 해당 기업의 재무지표에 어떤 영향을 주었는지에 대해 분석해 보기로 한다. 이를 위해 사용한 모형은 고정효과 패널 모형으로서, 자료의 장점을 활용하여 연도와 산업의 고정효과를 통제하여 분석하였다. 또한, 구축한 패널의 길이가 충분하다는 장점을 활용하여 기간별 통제변수를 활용하여 기간별 증분에 대한 분석을 실시하였다. 모형을 요약하면 기본적인 잠재 변화의 고정효과를 통제하고, 해당 기간 동안 처치가 변화에 추가적으로 미친 영향을 측정할 모형이라고 볼 수 있다.

1기간 재무상태 변동의 추정식은 다음과 같다.

$$\Delta y_{i,t} = \alpha + \beta F_{i,t} + x_{i,t-1}\gamma + \nu_i + v_t + \epsilon_{i,t}$$

$\Delta y_{i,t}$: 기업 i의 t-1연도부터 t연도까지의 성과지표
(매출액, 영업이익) 증분

$F_{i,t}$: 기업 i의 t연도 과징금 부과 여부

$x_{i,t-1}$: 기업 i의 t-1연도의 특성

ν_i : 기업고정효과

v_t : 시간고정효과

다음 표에서 확인할 수 있는 것처럼 당해연도 과징금 부과기업의 매출액은 줄지만, 영업이익은 오히려 늘어나고 있음을 확인할 수 있다. 이는 해당 기업에 대한 위반행위 적발이 적절히 이뤄지고 과징금 부과가 행위 억제를 위한 적절한 금액으로 산정되었을 경우에는 나타날 수 없는 현상이다. 오히려 이는 해당 기업에 있어 평균보다 적발되지 않은 사건들이 더 존재하여 이로부터의 부당 이익이 추가로 발생할 때 나타날 수 있는 현상과 일관적이다. 특히 모형으로부터 예측된 정상이익 수준 대비 한 해 영업이익 추가 증분이 100억원이 넘기 때문에 추정기간 적발된 한 기업에 7년간 누적 부과된 과징금 평균 32억원¹⁵⁾을 월등히 웃돌고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

실제 해당 기업들에서 적발되지 않은 더 많은 위반사항이 있었는지를 확인하기 위해서는 추가적인 법적 조사가 필요하겠지만 적어도 이와 같은 분석 결과는 과징금 부과가 기업의 위반행위 억제에 충분한 유인이 된다고 볼 수 없음을 강력히 함의한다. 다른 모든 조건이 유사한 기업에 비교해 과징금 부과 조치의 효과를 받아도 오히려 과징금 이상의 수익성 개선을 기대할 수 있다면 과징금이 행위억제의 수단이 되기에 충분하다고 보기는 어려울 것이기 때문이다.

〈표 VI-1〉 과징금 부과 기업 재무지표 효과 분석: 1기 전체 기업 고정효과모형
(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
과징금기업 여부	-40,801*** (2,264)	10,339*** (837.0)
전기 총자산	0.00522*** (0.000170)	0.0120*** (6.67e-05)
전기 영업이익	-0.310*** (0.00230)	-
2012년	-1,076*** (220.5)	-45.86 (81.50)
2013년	-1,412*** (221.3)	32.59 (81.83)

15) 적발된 한 해의 과징금 평균이 아닌, 해당 기업이 7년간 누적한 과징금의 평균 크기이다.

〈표 VI-1〉 계속

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
2014년	-1,629*** (219.8)	53.47 (81.27)
2015년	-1,894*** (219.6)	130.8 (81.19)
2016년	-1,672*** (220.1)	128.0 (81.35)
2017년	-992.2*** (223.7)	229.5*** (82.70)
2018년	-1,752*** (234.8)	21.77 (86.82)
전기 매출액	-	-0.0426*** (0.000258)
상수	2,079*** (170.1)	221.4*** (62.92)
관측치 수	2,163,458	2,163,458
결정계수	0.012	0.027
기업 수	569,494	569,494

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p(0.01, ** p(0.05, * p(0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

본 연구에서 구축한 데이터베이스는 기업의 규모 정보를 가지고 있으며 과징금은 상대적으로 대기업과 중견기업에 부과되고 있으므로, 데이터베이스의 장점을 활용하여 다음에는 대기업/중견기업, 그리고 소상공인이 아닌 중소기업으로 나누어 과징금의 효과를 살펴보기로 한다. 먼저 대기업과 중견기업에 한정하여 분석한 결과 다음의 표에서 확인할 수 있는 것처럼 역시 매출액에서는 감소가 확인되지만, 영업이익에서는 증가가 확인되고 있어 그 폭은 더 크지만 전체 기업 분석과 방향성에 있어 동일한 결과가 얻어지고 있음을 확인할 수 있다. 역시 과징금을 부과받은 개별 대기업이나 중견기업들이 과징금 부과에 따라 위반행위를 억제하려는 유인이 발생하리라고 기대하기는 어렵다고 할 수 있다.

〈표 VI-2〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석:
1기 대기업/중견기업 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
과징금기업 여부	-73,076*** (21,549)	26,387*** (8,067)
전기총자산	-0.0126*** (0.00238)	0.0273*** (0.000935)
전기영업이익	-0.154*** (0.0169)	-
2012년	-23,353** (10,369)	2,481 (3,879)
2013년	-34,031*** (10,353)	4,631 (3,873)
2014년	-40,857*** (10,307)	2,654 (3,856)
2015년	-55,461*** (10,276)	7,432* (3,844)
2016년	-44,216*** (10,235)	5,668 (3,828)
2017년	-6,731 (10,253)	8,914** (3,835)
2018년	-25,232** (10,375)	804.3 (3,882)
전기매출액	-	-0.0535*** (0.00199)
상수	60,892*** (7,610)	3,043 (2,911)
관측치 수	35,925	35,925
결정계수	0.007	0.037
기업 수	5,693	5,693

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p(0.01), ** p(0.05), * p(0.1)

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

소상공인이 아닌 중소기업으로 한정해 분석해 볼 경우에도 규모가 기업의 규모에 따라 감소할 뿐 재무지표에 미치는 영향의 방향성은 일관적이다. 매출액 증분은 감소하지만, 영업이익 증분은 증가함을 확인할 수 있다.

〈표 VI-3〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석:
1기 중소기업(소상공인 제외) 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
과징금기업 여부	-2,824*** (378.2)	462.5*** (116.1)
전기총자산	0.0121*** (0.000376)	-0.0238*** (0.000114)
전기영업이익	-1.223*** (0.00501)	-
2012년	-610.5*** (29.58)	14.30 (9.085)
2013년	-684.9*** (30.53)	56.79*** (9.379)
2014년	-866.4*** (31.05)	78.91*** (9.542)
2015년	-948.1*** (31.75)	115.9*** (9.758)
2016년	-885.6*** (31.78)	167.0*** (9.772)
2017년	-682.1*** (32.25)	184.3*** (9.927)
2018년	-1,154*** (33.77)	193.9*** (10.41)
전기매출액	-	-0.0711*** (0.000346)
상수	1,468*** (22.52)	575.9*** (7.149)
관측치 수	1,086,006	1,086,006
결정계수	0.071	0.119
기업 수	275,375	275,375

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

그러나 소상공인에 한정해서 분석할 경우 소상공인은 1기간 효과의 경우 매출액과 영업이익 전반에서 음(-)의 효과가 나타나, 과징금의 영향을 받고

있는 것으로 나타난다. 이는 앞 장에서 살펴본 것과 같이 소상공인의 경우 규모를 고려할 때 적발된 사건이 전체 업무량 대비 중요할 가능성이 높아 과징금이 유효한 억제수단으로 작용하고 있을 가능성을 시사한다. 이는 상대적으로 규모가 큰 중기업과 소상공인이 아닌 소기업, 그리고 중견기업과 대기업의 경우 과징금의 규모가 위법행위의 억제에 있어 충분한 규모가 아닐 가능성을 다시 한 번 함의한다고 볼 수 있다.

〈표 VI-4〉 과징금 부과 기업 재무지표 효과 분석:
1기 소상공인 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
과징금기업 여부	-7,091*** (267.2)	-206.9*** (67.64)
전기총자산	0,0496*** (0.00091)	0,0126*** (0.00023)
전기영업이익	-1,424*** (0.00536)	-
2012년	-149.8*** (8.434)	-2,523 (2,135)
2013년	-163.3*** (30.53)	-3,761* (2,051)
2014년	-216.9*** (7.841)	-4,827** (1,985)
2015년	-239.1*** (7.7)	-1,985 (1,949)
2016년	-266.6*** (7.734)	-6,157*** (1,958)
2017년	-243.4*** (7.874)	-2,962 (1,994)
2018년	-331.5*** (8,257)	-2,053 (2,092)
전기매출액	-	-0,0916*** (0.00031)
상수	382.4*** (6,622)	120.1*** (1,706)

〈표 VI-4〉 계속

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
관측치 수	975,279	975,279
결정계수	0.095	0.109
기업 수	261,538	261,538

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p(0.01, ** p(0.05, * p(0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정함 표임

다음으로는 2기 효과를 살펴보기로 한다.

2기간 재무상태 변동의 추정식은 다음과 같다.

$$\Delta y_{i,t2} = \alpha + \beta F_{i,t-1} + x_{i,t-2}\gamma + \nu_i + v_t + \epsilon_{i,t}$$

$\Delta y_{i,t2}$: 기업 i의 t-2연도부터 t연도까지의 성과지표
(매출액, 영업이익) 증분

$F_{i,t-1}$: 기업 i의 t-1연도 과징금 부과 여부

$x_{i,t-2}$: 기업 i의 t-2연도의 특성

ν_i : 기업고정효과

v_t : 시간고정효과

〈표 VI-5〉에서 확인할 수 있는 것처럼 전체 기업 기준으로 1기와 2기의 방향성은 유사하게 나타난다. 매출액 증분은 감소하지만, 영업이익 증분은 증가하는 모습을 보인다.

〈표 VI-5〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석:
2기 전체 기업 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
전기 과징금기업 여부	-26,042*** (3,583)	21,540*** (1,417)
2기전 총자산	0.00622*** (0.000311)	0.0296*** (0.000128)
2기전 영업이익	-1.561*** (0.00524)	-
2013년	-1,542*** (362.4)	118.7 (143.3)
2014년	-2,244*** (361.4)	275.2* (142.9)
2015년	-2,865*** (361.7)	424.2*** (143.0)
2016년	-2,824*** (363.0)	532.6*** (143.5)
2017년	-1,483*** (368.1)	626.0*** (145.5)
2018년	-1,165*** (383.9)	499.8*** (151.8)
2기전 매출액	-	-0.124*** (0.000473)
상수	4,078*** (277.8)	743.0*** (109.9)
관측치 수	1,564,573	1,564,573
결정계수	0.074	0.079
기업 수	452,821	452,821

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

대조군과 실험군을 대기업과 중견기업에 한정할 경우에는 2기 효과의 경우 매출액 증분의 감소는 유의하지 않은 반면, 영업이익 증분은 유의하게 증가하는 모습을 보인다.

〈표 VI-6〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석:
2기 대기업/중견기업 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
전기 과징금기업 여부	-50,052 (31,443)	47,788*** (12,686)
2기전 총자산	-0.0330*** (0,00432)	0,0654*** (0,00184)
2기전 영업이익	-1.404*** (0,0359)	-
2013년	-39,175*** (14,811)	5,372 (5,972)
2014년	-60,667*** (14,766)	7,658 (5,955)
2015년	-83,908*** (14,752)	11,696** (5,949)
2016년	-88,400*** (14,719)	14,999** (5,934)
2017년	-29,033** (14,730)	15,282** (5,939)
2018년	-1,348 (14,860)	7,553 (5,991)
2기전 매출액	-	-0,148*** (0,00338)
상수	133,360*** (10,995)	20,110*** (4,551)
관측치 수	29,975	29,975
결정계수	0,066	0,089
기업 수	5,304	5,304

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

다음으로 대조군과 실험군을 중기업과 소기업에 한정할 경우에는 2기 효과는 1기 효과와 동일하게 매출액 증분은 감소하지만 영업이익 증분은 유의하게 증가하는 모습을 보인다.

〈표 VI-7〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석:
2기 중소기업(소상공인 제외) 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
전기 과징금기업 여부	-4,228*** (507.3)	1,487*** (110.9)
2기전 총자산	-0.0772*** (0.00145)	-0.0291*** (0.000324)
2기전 영업이익	-1.290*** (0.00869)	-
2013년	-565.0*** (41.86)	58.31*** (9.157)
2014년	-760.0*** (42.87)	93.03*** (9.380)
2015년	-987.0*** (43.83)	147.2*** (9.593)
2016년	-922.5*** (44.04)	207.4*** (9.643)
2017년	-557.1*** (44.60)	250.4*** (9.769)
2018년	-688.4*** (46.32)	232.4*** (10.16)
2기전 매출액	-	-0.0862*** (0.000402)
상수	2,407*** (32.22)	734.0*** (7.315)
관측치 수	799,415	799,415
결정계수	0.050	0.110
기업 수	216,938	216,938

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

마지막으로 실험군과 대조군을 소상공인에 한정된 경우 2기간 동안 매출액 증분은 유의하게 감소하지만 영업이익 증분에는 유의한 결과가 없어, 1기간에서 확인되었던 과징금에 의한 영업이익 감소분 영향이 2기 이후에도 존재한다는 증거는 확인할 수 없었다.

〈표 VI-8〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석:
2기 소상공인 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
전기 과징금기업 여부	-7,275*** (314.1)	26.96 (66.43)
2기전 총자산	-0.000755 (0.00190)	0.00422*** (0.000411)
2기전 영업이익	-2.482*** (0.00814)	-
2013년	-128.5*** (9.884)	3.848* (2.090)
2014년	-186.2*** (9.527)	6.053*** (2.015)
2015년	-248.1*** (9.360)	7.949*** (1.991)
2016년	-271.8*** (9.413)	8.492** (2.030)
2017년	-241.4*** (9.598)	13.44*** (9.769)
2018년	-269.5*** (10.08)	14.45*** (2.133)
2기전 매출액	-	-0.136*** (0.000380)
상수	575.9*** (8.005)	189.4*** (1.728)
관측치 수	697,092	697,092
결정계수	0.168	0.218
기업 수	212,832	212,832

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

마지막으로는 3기 효과를 살펴본다.

3기간 재무상태 변동의 추정식은 다음과 같다.

$$\Delta y_{i,t3} = \alpha + \beta F_{i,t-2} + x_{i,t-3}\gamma + \nu_i + v_t + \epsilon_{i,t}$$

$\Delta y_{i,t3}$: 기업 i의 t-3연도부터 t연도까지의 성과지표
(매출액, 영업이익) 증분

$F_{i,t-2}$: 기업 i의 t-2연도 과징금 부과 여부

$x_{i,t-3}$: 기업 i의 t-3연도의 특성

ν_i : 기업고정효과

v_t : 시간고정효과

전체 기업을 대상으로 3기 효과를 분석해 보면 매출액 증분의 감소효과는 남아 있으나, 영업이익의 증분의 변화는 유의하지 않음을 확인할 수 있다.

〈표 VI-9〉 과징금 부과와 기업 재무지표 효과 분석:
3기 전체 기업 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
2기전 과징금기업 여부	-79,447*** (4,667)	-2,326 (1,748)
3기전 총자산	-0.00892*** (0.000481)	0.0436*** (0.000185)
3기전 영업이익	-1.769*** (0.00669)	-
2014년	-1,948*** (446.4)	268.8 (167.2)
2015년	-3,004*** (445.0)	545.2*** (166.7)
2016년	-3,237*** (445.7)	741.3*** (166.9)
2017년	-2,118*** (454.1)	1,008*** (170.1)
2018년	-1,406*** (474.0)	768.6*** (177.6)

〈표 VI-9〉 계속

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
3기전 매출액	-	-0.147*** (0.000603)
상수	5,540*** (338.3)	719.6*** (126.9)
관측치 수	1,132,859	1,132,859
결정계수	0.081	0.105
기업 수	337,793	337,793

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

3기 효과의 경우 대기업과 중견기업의 경우에도 전체 기업의 경우와 유사한 결과가 도출되어, 매출액 증분의 감소는 유의하게 확인되지만 영업이익 증분의 변화는 유의하지 않음을 확인할 수 있다.

〈표 VI-10〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석:
3기 대기업/중견기업 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
2기전 과징금기업 여부	-127,423*** (37,984)	4,245 (14,550)
3기전 총자산	-0.127*** (0,00629)	0.125*** (0,00265)
3기전 영업이익	-1.474*** (0.0424)	-
2014년	-51,224*** (16,205)	11,356* (6,209)
2015년	-83,813*** (16,185)	15,886** (6,202)
2016년	-92,361*** (16,166)	18,459*** (6,194)
2017년	-51,364*** (16,265)	25,069*** (6,230)
2018년	-6,151 (16,407)	11,373* (6,283)
3기전 매출액	-	-0.204*** (0,00417)
상수	206,655*** (12,338)	8,062* (4,849)
관측치 수	24,757	24,757
결정계수	0.090	0.140
기업 수	4,941	4,941

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

소상공인을 제외한 중소기업의 경우 3기간 효과는 1기간과 2기간과 동일하게, 매출액 증분은 유의하게 감소하지만 영업이익 증분은 유의하게 증가함을 확인할 수 있다.

〈표 VI-11〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과분석:
3기 중소기업(소상공인 제외) 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
2기전 과징금기업 여부	-3,077*** (584.2)	1,422*** (123.3)
3기전 총자산	-0.302*** (0.00242)	-0.0383*** (0.000528)
3기전 영업이익	-1.454*** (0.0111)	-
2014년	-646.9*** (46.35)	48.69*** (9.790)
2015년	-771.4*** (47.38)	105.1*** (10.01)
2016년	-779.6*** (47.59)	174.6*** (10.06)
2017년	-312.4*** (48.49)	218.5*** (10.25)
2018년	-232.3*** (50.35)	210.5*** (10.65)
3기전 매출액	-	-0.0644*** (0.000499)
상수	4,256*** (36.78)	694.4*** (8.106)
관측치 수	590,143	590,143
결정계수	0.091	0.070
기업 수	161,953	161,953

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

소상공인의 3기간 효과는 2기간과 동일하게, 매출액 증분은 유의하게 감소하지만 영업이익 증분에는 유의한 변화가 없음을 확인할 수 있다.

〈표 VI-12〉 과징금 부과에 따른 기업 재무지표 효과 분석:
3기 소상공인 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형(기업, 연도) 종속변수	(1) 매출액 증분	(2) 영업이익 증분
2기전 과징금기업 여부	-6,175*** (336.0)	47.55 (64.18)
3기전 총자산	-0.0438*** (0.00263)	-0.0171*** (0.000503)
3기전 영업이익	-2.851*** (0.0102)	-
2014년	-148.0*** (10.08)	9.468*** (1.926)
2015년	-221.1*** (9.772)	12.35*** (1.867)
2016년	-278.0*** (9.815)	16.67*** (1.876)
2017년	-246.9*** (10.08)	22.65*** (1.926)
2018년	-278.6*** (10.65)	23.96*** (2.037)
3기전 매출액	-	-0.130*** (0.000413)
상수	674.5*** (8.334)	212.1*** (1.644)
관측치 수	496,780	496,780
결정계수	0.202	0.246
기업 수	161,336	161,336

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정된 표임

위의 결과를 정리하면 과징금 부과기업은 부과받지 않은 유사기업에 비해 매출액은 줄지만 영업이익은 증가하는 경향을 보여, 과징금이 의도한 결과를 달성하고 있다고 보기 힘들다는 사실을 확인할 수 있다. 적발된 사건이 주된 업무일 가능성이 높으며 기업규모가 작은 소상공인의 경우에는 과징금 부과에 따른 영향이 재무지표에 단기적으로 정상 반영되는 현상이 발견되지만,

이와 같은 현상도 장기적으로는 사라진다는 사실을 확인할 수 있었다. 이는 전체적으로 위법행위의 적발이 충분하게 이뤄지거나, 적발된 경우에 충분한 억지력을 가질 수 있을 정도로 적정하게 과징금이 책정되지 않았을 가능성을 강하게 함의하는 결과로 볼 수 있다.

2. 산업별 과징금 부과금액이 산업 시장구조 변화에 미친 영향 분석

우리는 앞선 기업별 실증분석을 통해, 개별 기업의 위법행위가 충분히 적발되고 있지 않거나 위법행위를 충분히 억제할 수준으로 과징금 수준이 책정되고 있지 않을 가능성이 있음에 대해 살펴보았다. 앞선 장에서 살펴 본 것처럼 경제 전반적인 규모 대비 집행되는 과징금 건수나 금액이 지나치게 과소하다는 점을 고려할 때 놀라운 결과는 아니라고 볼 수 있지만, 과징금의 부과 목적 중에는 시장경쟁의 제고 등 산업 시장구조 개선 등도 존재한다고 볼 수 있으므로 해당 사항에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.

따라서, 본 절에서는 소분류 산업별로 과징금 부과액수가 산업시장 구조의 변동에 미친 영향을 분석해 보기로 한다.

산업분석에 있어 1기간 시장구조 변동의 추정식은 다음과 같다.

$$\Delta y_{i,t} = \alpha + \beta F_{i,t} + x_{i,t-1}\gamma + \nu_i + v_t + \epsilon_{i,t}$$

$\Delta y_{i,t}$: 소분류 산업 i의 t-1연도부터 t연도까지의
시장집중도 (CR3, HHI) 증분

$F_{i,t}$: 소분류 산업 i의 t연도 과징금 부과금액

$x_{i,t-1}$: 소분류 산업 i의 t-1연도의 특성

ν_i : 산업고정효과

v_t : 시간고정효과

참고로 시장집중도 지표로 사용한 CR3는 각 산업(시장)별로 상위 3개 기업의 점유율을 합계한 지표이며, 허핀달-허쉬만 지수(HHI)¹⁶⁾는 다음과 같이 정의되는 시장집중도 지표이다.

$$HHI_I = \sum_{i \in I} s_i^2$$

s_i : I산업에 속한 기업 i의 시장점유율(%)

즉, HHI는 한 산업에 속한 각 기업의 % 표시 점유율의 제곱합으로써, 독점의 경우 10,000의 값을 가지며, 완전경쟁의 경우 0의 값에 수렴하는 지표이다. 정해진 기준은 없지만 일반적으로 2,500이 넘으면 집중도가 높은 시장, 1,500 이하의 값을 가지면 완전경쟁에 가까운 시장으로 판단한다.

〈표 VI-13〉은 매출액 기준 시장집중도와, 참고를 위해 총자산 기준 시장집중도의 변화를 성과지표로 하여 과징금 부과액수가 시장집중도에 미친 영향에 대한 분석을 수행한 결과이다. 참고로 종속변수로는 매출액 HHI와 매출액 CR3를 기본으로, 총자산 HHI와 총자산 CR3를 보조지표로 활용하여 분석하였다. 부과과징금 금액의 증가는 1기의 경우 시장집중도 지표에 영향을 주지 않은 사실을 확인할 수 있다.

16) 해당 지수의 탄생 배경은 Hirschman(1964), pp.761~762를 참고하라.

〈표 VI-13〉 과징금 소분류 산업 1기, 전체 산업, CR3, HHI 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형 (산업, 연도) 종속변수	(1) 매출액HHI	(2) 매출액CR3	(3) 총자산HHI	(4) 총자산CR3
부과과징금 금액	0.000270 (0.000893)	6.67e-06 (7.52e-06)	-0.00271 (0.190)	5.78e-07 (0.000117)
전기총자산	1.61e-06*** (5.65e-07)	2.42e-08*** (4.75e-09)	-	-
전기영업이익	5.28e-06 (1.88e-05)	-2.46e-09 (1.58e-07)	-0.000657 (0.00435)	-6.03e-08 (2.68e-06)
2012년	6.003 (67.91)	-0.167 (0.571)	-2,196 (14,533)	-0.588 (8.971)
2013년	17.48 (68.00)	0.174 (0.572)	-16,013 (14,608)	-4,203 (9,018)
2014년	14.21 (67.93)	-1,088* (0.572)	-1,448 (14,577)	5,849 (8,999)
2015년	36.95 (68.10)	0.0738 (0.573)	-6,259 (14,673)	5,623 (9,058)
2016년	-18.01 (68.08)	-0.509 (0.573)	-5,365 (14,626)	-3,439 (9,029)
2017년	91.65 (68.28)	1.128** (0.574)	-15,705 (14,661)	-5,283 (9,050)
2018년	121.9* (68.72)	1.377** (0.578)	11,180 (14,818)	16,60* (9,148)
전기매출액	-	-	0.000149 (0.000737)	1.29e-07 (4.55e-07)
상수	-84.18 (53.63)	-0.939** (0.451)	5,373 (14,570)	-2,248 (8,995)
관측치 수	1,770	1,770	1,770	1,770
결정계수	0.011	0.038	0.003	0.006
소분류 산업 수	223	223	223	223

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차

2. *** p(0.01, ** p(0.05, * p(0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정한 표임

앞선 장에서 살펴본 것처럼 소분류 산업 중에는 과징금 자체가 부과되지 않은 경우도 있으므로 0의 값들이 많이 존재하기 때문에, 이를 제외하고 분

석해 보았다. <표 VI-14>에서 확인할 수 있는 것처럼, 결과에는 차이가 없음을 확인할 수 있다.

<표 VI-14> 과징금 소분류 산업 1기, 과징금 부과산업, CR3, HHI 고정효과모형
(단위: 백만원)

고정효과모형 (산업, 연도) 종속변수	(1) 매출액HHI	(2) 매출액CR3	(3) 총자산HHI	(4) 총자산CR3
부과과징금 금액	-0.000242 (0.000194)	-1.30e-06 (4.51e-06)	-0.00169 (0.00822)	-9.28e-06 (2.02e-05)
전기총자산	-7.72e-07* (4.17e-07)	-1.67e-08* (9.70e-09)	-	-
전기영업이익	-8.67e-06 (7.85e-06)	-2.25e-07 (1.83e-07)	0.000323 (0.000384)	-7.45e-08 (9.43e-07)
2012년	-4.321 (29.15)	0.0914 (0.679)	-2,285* (1,255)	-0.658 (3.081)
2013년	-16.67 (30.64)	-0.448 (0.713)	-2,556* (1,341)	-0.309 (3.292)
2014년	9.912 (28.97)	0.143 (0.674)	-2,828** (1,292)	-2.093 (3.171)
2015년	-21.04 (28.84)	-0.307 (0.672)	-3,328** (1,316)	0.503 (3.231)
2016년	-20.43 (30.23)	-0.190 (0.704)	-2,929** (1,326)	2.039 (3.254)
2017년	62.20** (30.41)	1,548** (0.708)	-4,365*** (1,323)	0.0819 (3.247)
전기매출액	-	-	0.000140** (5.69e-05)	1.44e-07 (1.40e-07)
상수	65.29* (35.96)	1.173 (0.837)	-3,525* (1,936)	-4,502 (4,751)
관측치 수	342	342	342	342
결정계수	0.069	0.058	0.085	0.022
소분류 산업 수	122	122	122	122

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정한 표임

산업분석에 있어 2기간 시장구조 변동의 추정식은 다음과 같다.

$$\Delta y_{i,t2} = \alpha + \beta F_{i,t-1} + x_{i,t-2} \gamma + \nu_i + v_t + \epsilon_{i,t}$$

$\Delta y_{i,t2}$: 소분류 산업 i 의 $t-2$ 연도부터 t 연도까지의
시장집중도 (CR3, HHI) 증분

$F_{i,t-1}$: 소분류 산업 i 의 $t-1$ 연도 과징금 부과금액

$x_{i,t-2}$: 소분류 산업 i 의 $t-2$ 연도의 특성

ν_i : 산업고정효과

v_t : 시간고정효과

역시 1기와 마찬가지로, 2기 후에도 산업집중도에 미치는 영향이 확인되지 않음을 확인할 수 있다. 전기에 과징금을 부과한 산업에 한정된 경우에도 결과는 다르지 않음을 확인할 수 있다.

〈표 VI-15〉 과징금 소분류 산업 2기, 전체 산업, CR3, HHI 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형 (산업, 연도) 종속변수	(1) 매출액HHI	(2) 매출액CR3	(3) 총자산HHI	(4) 총자산CR3
부과과징금 금액	0.000236 (0.00113)	1.90e-06 (9.86e-06)	-0.0140 (0.292)	-2.60e-05 (0.000178)
2기전 총자산	1.62e-06** (8.04e-07)	2.74e-08*** (6.99e-09)	-	-
2기전 영업이익	-1.62e-05 (3.14e-05)	-2.00e-07 (2.73e-07)	-0.00116 (0.00866)	-5.26e-07 (5.28e-06)
2013년	28.04 (84.34)	0.220 (0.733)	-16.132 (21,850)	-4.243 (13.32)
2014년	12.19 (84.35)	-0.759 (0.733)	-15,757 (21,958)	1.509 (13.39)
2015년	20.33 (84.41)	-0.726 (0.734)	-5,775 (21,941)	11.62 (13.38)
2016년	8.459 (84.52)	-0.111 (0.735)	-10,006 (22,078)	2.007 (13.46)
2017년	70.49 (84.55)	1.016 (0.735)	-19,440 (21,993)	-8.785 (13.41)
2018년	217.1** (84.94)	2,945*** (0.738)	-2,924 (22,061)	11.30 (13.45)
2기전 매출액	-	-	0.000371 (0.00121)	3.95e-07 (7.37e-07)
상수	-74.95 (71.26)	-1,199* (0.619)	7,609 (23,202)	-6,418 (14.15)
관측치 수	1,546	1,546	1,546	1,546
결정계수	0.012	0.042	0.001	0.003
소분류 산업 수	223	223	223	223

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정한 표임

〈표 VI-16〉 과징금 소분류 산업 2기, 전기과징금 부과산업, CR3, HHI 고정효과모형

(단위: 백만원)

고정효과모형 (산업, 연도) 종속변수	(1) 매출액HHI	(2) 매출액CR3	(3) 총자산HHI	(4) 총자산CR3
부과과징금 금액	-0.000131 (0.000274)	-6.15e-06 (6.27e-06)	-0.000856 (0.0168)	-1.33e-05 (3.64e-05)
2기전 총자산	-8.24e-07 (5.91e-07)	-2.25e-08* (1.35e-08)	-	-
2기전 영업이익	-2.80e-06 (1.11e-05)	-2.44e-07 (2.54e-07)	0.000735 (0.000784)	3.88e-08 (1.70e-06)
2013년	-21.50 (41.32)	0.578 (0.944)	-3,333 (2,562)	1,427 (5,558)
2014년	-35.04 (43.43)	-0.480 (0.992)	-5,874** (2,737)	-6,527 (5,938)
2015년	-8.167 (41.06)	-0.341 (0.938)	-5,003* (2,637)	-0,425 (5,721)
2016년	-61.12 (40.89)	-0.672 (0.934)	-5,377** (2,686)	3,230 (5,828)
2017년	-38.35 (42.85)	0.0732 (0.979)	-6,536** (2,706)	0,421 (5,870)
2018년	54.65 (43.11)	2.402** (0.985)	-8,248*** (2,700)	1,148 (5,857)
2기전 매출액	-	-	0.000245** (0.000116)	1.50e-07 (2.52e-07)
상수	75.70 (50.97)	1.446 (1.164)	-5,591 (3,950)	-3,354 (8,571)
관측치 수	342	342	342	342
결정계수	0.053	0.074	0.077	0.022
소분류 산업 수	122	122	122	122

주: 1. 괄호 안 수치는 표준오차
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 한국조세재정연구원(2020) 자료와 한국기업데이터(2020)를 연계하여 저자가 직접 추정한 표임

요약하자면, 역시 1기와 마찬가지로, 2기 후에도 산업집중도에 미치는 영향이 확인되지 않음을 확인할 수 있다. 전기에 과징금을 부과한 산업에 한정한 경우에도 결과는 다르지 않음을 확인할 수 있다.

VII. 정책제언: 과징금의 경제적 유효성 제고방안

우리는 앞서 제Ⅳ장에서 과징금과 관련된 전반적인 공정거래위원회의 성과관리체계에 대해 검토하고, 제Ⅴ장과 제Ⅵ장의 분석을 통해 공정거래위원회의 의결서와 경제 생태계 자료를 결합하고 과징금 부과 현황과 과징금 부과 경제적 효과에 대해 살펴보았다.

먼저 공정거래위원회의 성과지표는 국민경제에 미친 영향을 객관적으로 측정하는 정량적 결과지표가 아닌, 중간 단계의 산출지표나 만족도 등 주관적 정성지표로 구성되어 있음을 확인하였다. 따라서 공정거래위원회의 성과관리 체계에서의 성과지표 달성 여부만으로는 과징금 등 공정거래위원회의 주요 업무에서 경제적 유효성이 달성되고 있는지의 여부에 대해 확인하기 어렵다는 사실을 확인하였다.

다음으로 규모 면에서 과징금은 경제규모 대비 또는 부과 대상의 규모 대비 충분한 영향력을 가지기 위한 규모에는 못 미칠 가능성이 높음을 확인할 수 있었다. 또한, 과징금이 부과되는 위반행위나 산업분포도 제한적임을 확인할 수 있었다. 과징금은 기업규모에 따라 매출액 대비 부과 비율이 달랐는데, 소상공인의 경우는 해당 비율이 22%에 달했지만 대기업의 경우 0.17%에 그쳐 큰 차이가 나타났다.

경제적 영향분석 결과 과징금은 부과기업의 수익성에 영향을 주지 못하는 것은 물론, 오히려 특정 사안에 따라 과징금이 부과된 기업에서는 발각되지 않은 추가적 위법행위에서 기인할 수 있는 비정상적 이익이 발생하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히, 이와 같은 효과는 기업규모에 따라 다르게 나타남을 확인할 수 있었다. 규모가 작아 단속된 행위 외의 추가적인 위법행위가 있기 어려운 소상공인의 경우에는 단기적으로 수익성에 부정적인 영향이 발견되지만, 단속행위가 영업의 극히 일부에 그치는 대기업과 중견기업 등

에서는 보다 유의한 비정상적 이익이 발생하고 있음이 확인되고 있다. 이는 형평의 문제와 함께 대기업과 중견기업 등 대규모 기업들에 부과되는 과징금 규모가 충분하지 못할 가능성을 함의한다고 볼 수 있다.

또한 과징금 부과가 산업의 시장집중도에 미친 영향을 분석한 결과, 과징금이 시장구조에 미치는 영향을 실증적으로 확인할 수 없어 과징금이 해당 목적에 있어 유효한 수단이 되고 있다는 증거는 없음을 확인할 수 있었다.

이와 같이 볼 때에, 현재의 과징금 제도는 전반적으로 개편할 필요가 있다. 먼저 공정거래위원회의 성과지표를 과징금의 목적에 맞는 결과 정량지표로 선정할 필요가 있다. 시장구조의 개선과 관련된 지표들을 추가할 수 있을 것이며, 하도급법 위반 사례의 경우는 하도급 수익배분 개선 등 사용 가능한 정량지표를 추가로 적용하여 관리할 필요가 있다. 또한 중장기적으로는 해외사례를 참고하여 소비자 후생 개선을 위해 미국 FTC의 접근방법과 마찬가지로 예산당 소비자후생 개선 등 더 복잡한 경제적 구조모형 추정 에 기반한 경제적 지표도 활용할 수 있을 것이다.

현재 과징금은 건수와 금액 면에서 경제적 효과를 얻기 어려운 상황이라고 볼 수 있으므로, 적발 건수를 늘리거나 금액을 획기적으로 인상하지 않고는 의도한 목적을 달성하기 어려운 상황으로 평가할 수 있다. 특히 부당이익의 환수를 주된 목적으로 보는 측의 주장이 타당성을 가지려면, 실제 위반하고도 적발되지 않을 확률을 0에 가깝게 줄여야 하므로 적발 건수를 늘려야만 할 것이다.

그러나 현실적으로 공정거래위원회의 역량을 두 배 늘려 단속 건수를 두 배로 가져간다고 해도 경제규모 대비 여전히 과소한 수치이므로, 단속 건수의 증가로 과징금의 경제적 유효성을 높이는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 주된 고려 요소는 과징금 금액의 조정이라고 볼 수 있다. 실증분석 결과 기업 규모별로 보았을 때 과징금 부과액의 재무지표 효과가 확인되는 소상공인의 경우 매출액 대비 과징금 금액 비율이 대기업에 비해 100배 이상 높다는 사실에 주목하면, 만일 과징금 자체를 주된 공정경제 구현의 수단으로 활용하기 위해서는 대기업을 포함한 큰 규모의 기업들에 대한 과징금 산

정 금액은 상당 수준 높게 가져가야 할 필요가 있다 하겠다.

본 장의 제언은 과징금의 실제 효과를 살펴 본 실증분석 결과에 따른 정책제언이므로 굳이 해외사례가 필요한 것은 아니지만, 참고로 살펴본다면 EU나 미국의 경우 과징금이 관련 매출액의 20% 수준이고 관련 매출액 산정도 우리나라에 비해 엄격하지 않은 측면이 있어 행위 개선에 더 도움이 되는 형태로 운영되고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.¹⁷⁾ 의사결정의 주체와 관리 책임은 기업 단위로 주어진다는 점을 고려할 때, 그리고 공정거래위원회의 역량상 우리 경제에 속한 기업들의 모든 위법행위를 충분히 색출할 수 없다는 점을 고려할 때 행위를 개선하여 국민경제적 목표를 달성하기 위해서는 관련 매출액을 엄격히 해석하는 것은 큰 도움이 되지 않는다고 볼 수 있다. 책임과 행위교정을 고려한다면, 관련 매출액에 국한할 것이 아니라 매출액 전체를 기준으로 삼는 것이 더 바람직하다고 제언하고자 한다.

만일 이와 같은 개선이 불가능하다면, 과징금 제도 자체에 대한 검토는 반드시 이뤄질 필요가 있다. 한 개 중앙부처의 공적 역량 중 상당 부분을 투입하여 시행하는 제도의 실제 효과성이 미미한 수준이라는 것은 큰 문제가 있기 때문이다. 만일 획기적인 과징금 금액 상한의 인상과 적극적 집행이 이뤄지지 않는다면, 오히려 과징금 제도는 폐지하고 실질적인 적극적인 민사 활용, 집단 소송제 도입 등 다양한 대안을 고려할 필요가 있을 것이다.

또한 공정거래위원회의 소극적인 금액 산정이나, 법원의 판단에 있어 헌법 제37조 2항에 규정된 과잉금지의 원칙 또는 비례의 원칙 적용이 경제현실에 비해 과한 면이 있지 않은지에 대해서 입법부, 행정부 및 사법부가 함께 고민할 필요가 있다고 사료된다. 앞서 살펴본 것처럼 1996년의 경제규모와 현재의 경제규모가 현저하게 다름에도 관련된 정액 과징금 액수가 법 조항에서 개정되지 않고 있는 부분이라거나 공정거래위원회에서 여러 번 조정해서 감액한 과징금도 법원에서 더 삭감되는 경우가 발견된다는 사실은, 현재 과징금으로 얻을 수 있는 공익에 대해 과소 추정하고 과징금으로 발생하는 사익의 손실에 대해 과다 추정하고 있을 가능성에 대해 검토할 필요성을

17) 한국개발연구원(2012)의 내용을 참고하라.

제기한다고 하겠다.

현재의 과징금 제도와 관련한 논의 및 집행 과정들과 본 연구의 실증분석 결과를 함께 평가하자면, 법적 원칙 논의는 풍성하나 제도 자체의 실증적 효과는 논하기 어려울 정도로 미약하다고 요약할 수 있다. 공정경제 정책을 총괄하는 공정거래위원회의 역량을 집중하여 운영하는 제도인 과징금의 위법행위 억지력이 극히 제한되고 결과적 형평성은 유의하게 역진적이라는 실증분석 결과에 대한 응답이 필요하다. 만일 과징금 제도가 오히려 대규모 기업이 수시로 저지르는 위법행위에 대한 저렴한 면죄부 역할을 한다면, 이 제도의 운영을 놓고 법적인 원칙을 토론하는 것이 국민들에게 어떤 의미를 갖는지에 대해서 깊은 고민을 해 보아야 할 때라고 사료된다.

마지막으로, 공정거래위원회는 의결서를 디지털화할 필요가 있다. 양식 자체에 들어가는 내용 중 정량화할 수 있는 부분은 수치 변수로 관리할 필요가 있으며, 정성적인 문장도 데이터베이스화해서 표준화할 필요가 있다. 특히, 기업의 주소, 대표자명, 업종으로 기업정보를 제공하는 것은 전근대적이며 비효율적인 일이라는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 해당 정보는 사업체의 사업자등록번호와 필요할 경우 법인등록번호를 확보하여 이를 디지털화하여 관리하면 원천적으로 오류가 발생할 수 없다는 점을 고려하여 해당 정보를 관리할 것을 강력히 권한다. 지금처럼 단속 건수와 기업의 수가 지나치게 과소한 상황에서는 본 연구에서 진행한 것처럼 의결서를 일일이 디지털화하는 작업도 할 수 있고 기업정보도 매칭할 수 있겠지만, 건수가 늘어나게 되면 본 연구에서 사용한 접근은 현실적으로 불가능할 수도 있을 것이다.

VIII 결론

본 연구에서는 공정거래위원회의 주요 정책수단인 과징금의 경제적 효과에 대해 미시자료를 구축하여 실증적으로 분석해 보았다. 과징금이 기업의 위법행위에 억지력을 미쳐 국민경제에 의도한 영향을 미치기에는 단속 건수나 과징금 액수에 있어 경제규모 대비 유의하게 과소하며, 과징금 부과 산업 또한 편중되어 있고 유효 매출액 대비 과징금 비율은 기업규모에 따라 역진적인 것이 확인되었다. 특히 대기업의 경우 별건으로 과징금을 부과받고 있는 반복 위반사항이 확인되어 기초통계 자체만으로도 과징금의 억제에 대해 상당 부분 회의적인 결과가 도출되었음을 확인할 수 있었다.

기업 고정효과와 시간 고정효과를 통제한 고정효과 패널분석 결과, 분석 기간 동안 평균 매출액 대비 22%가 넘는 과징금을 부과받은 소상공인의 경우 단기간에 기업 수익성이 악화되는 억지력의 증거가 발견되었지만, 적발 시 평균 매출액 대비 단 0.17%의 과징금만을 부과받는 대기업뿐만 아니라 중견기업과 소상공인이 아닌 중소기업들의 경우에도 증장기는 물론 단기간에도 불이익이 발생하지 않음이 발견되었다. 오히려, 소상공인이 아닌 기업들에서 과징금을 부과받은 경우 비정상적 영업이익이 발생함까지 확인할 수 있었는데, 이는 해당 기업이 모든 위반행위에 대해 적발되지 않았고 적발된 사건에 대한 과징금의 규모가 과소했을 때 나타날 수 있는 현상이라는 점에서 매우 우려스럽다고 평가할 수 있다. 또한, 소분류단위 산업고정효과와 시간고정효과를 통제한 산업단위 패널분석 결과, 과징금 금액이 시장 집중도에 영향을 주었다는 증거를 발견할 수 없어 과징금이 시장구조 개선의 유효한 도구가 된다는 증거가 있다고 보기 어렵다는 결론을 얻을 수 있었다.

요컨대, 공정거래위원회의 과징금이 특히 행위 예방적, 억제적 역할을 수행하여 국민경제에 기여한다는 증거는 발견할 수 없었던 반면, 오히려 과징

금이 역진적인 부과와 효과를 통해 국민들의 공정성 인식을 해하고 있을 가능성을 확인할 수 있었다고 볼 수 있다. 아무리 특정 기업이 명백한 위법행위를 했다고 해도 만일 다른 기업의 위법행위가 더 가볍게 처리된다면 해당 기업은 그 결과를 공정하다고 승복하지 않을 것이기 때문에, 이와 같은 역진적인 상황은 빠르게 해소되거나 해명될 필요가 있다.

이와 같이 볼 때에, 현실적으로 명실상부하게 의도한 결과를 내도록 과징금 제도를 운영할 수 없다면 대안적인 방법을 모색할 필요가 있을 것이며 만일 과징금 제도를 유지하고 싶다면 과징금 제도를 보다 명실상부하게 설계하고 운영할 필요가 있다고 볼 수 있다. 이를 위해서는 과징금 단속 건수의 증가도 중요하지만, 단속 건수 증가에는 분명한 행정적 한계가 있는 만큼 과징금 부과금액의 유효화가 필요할 것이다. 또한, 공정거래위원회의 성과관리와 정책평가에 있어서는 실제 의도한 결과가 도출되었는지에 관한 정량결과지표를 성과지표로 정하여 관리할 필요가 있다. 이에는 본 연구의 분석에서 사용한 지표들도 참고 지표로 활용할 수 있을 것이다.

본 연구는 해당 주제에 대해 실증적으로 접근한 최초의 연구 중 하나인만큼, 여러 한계가 있는 것이 사실이다. 특히 과징금에 대한 대안을 모색함에 있어 형사 고발 등 억제수단에 대한 실증분석은 아직 수행하지 않았으며 현존하지 않는 다른 대안에 대한 유효성에 대한 검증도 정의상 자료가 없는만큼 수행할 수 없었다. 그러나 공정경제 구현에 있어 과징금의 경제적 영향력이 기대와 달리 상당히 우려스러울 정도로 낮다는 사실에 대한 실증적 문제 제기를 했다는 점에서는 나름의 기여가 있다고 판단한다. 부족한 연구이지만 본 연구의 내용이 앞으로 공정거래위원회가 활용하는 주된 정책 수단인 과징금의 유효성을 제고하고 국민경제의 공정성을 개선하는 한편 경쟁을 촉진하는 데 조금이나마 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 강희복·박정수·신현한, 「기업의 특성 및 산업의 시장집중도와 공정거래법 과징금 간의 관계에 대한 연구」, 『시장경제연구』, 제37권, 2018, pp. 101~123.
- 공정거래위원회, 『2017년도 통계연보』, 2018.
- _____, 『2018년도 통계연보』, 2019.
- 국회예산정책처, 『대한민국 재정 2016』, 2016.
- _____, 『대한민국 재정 2017』, 2017.
- _____, 『대한민국 재정 2018』, 2018.
- 권오승·홍대식·윤미경·황태희·김성훈, 『과징금 제도 개선방향 연구』, 공정거래위원회 연구용역보고서, 2003.
- 김일중, 「과징금제도에 관한 법경제학적 분석: 현재 결정 (2001 헌가25)을 중심으로」, 『법경제학연구』, 7(2), 2010, pp. 253~299.
- 대한민국정부, 『2020년 성과계획서(공정거래위원회)』, 대한민국정부, 2019.
- 우석진·장우현, 『대기업과의 수직관계가 중소기업 정책금융의 효과성에 미치는 영향 - 서비스업 및 건설업을 중심으로』, 한국경제의 분석 제 24권 1호, 2018.
- 이봉의, 「공정거래법상 과징금 산정과 법치국가원리」, 『경쟁법연구』 24, 2011, pp. 3~29.
- 이원희·김봉환·박종혁, 『과징금 부과액의 합리화를 위한 정비방안 연구』, 법제처 용역보고서, 2013.
- 장우현, 「중소기업 재정지원 빨대효과 완화를 통한 대중소기업 간 협업생태계 개선 제언」, 『재정포럼』, 통권 제278호, 2019, 한국조세재정연구원, pp. 8~31.

_____, 「대기업-중소기업 간 하도급 관계를 고려한 중소기업의 성과 실증 분석 및 정책적 함의」, 『재정포럼』, 통권 제292호, 2020, 한국조세재정연구원, pp. 6~31.

장우현·우석진, 『중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(Ⅲ)』, 연구보고서 2015-11, 한국개발연구원, 2015.

한국개발연구원, 「끊이지 않는 답합, 해법은?」, 『나라경제』 6월호, 한국개발연구원, 2012, pp. 24~28.

한국기업데이터, 「한국기업데이터 2010~2018년도 자료」, 2020.

한국조세재정연구원, 「공정거래위원회 의결서 DB자료」, 한국조세재정연구원, 2020.

홍대식, 『공정거래법상 과징금 제도의 현황과 개선방안』, 행정법연구 18, pp. 135~163., 2007.

Becker, G. S., “Crime and Punishment: An Economic Approach,” *Journal of Political Economy*, 76(2), 1968, pp. 169~217.

Federal Trade Commission(FTC), “Annual Performance Report for Fiscal Year 2019 and Annual Performance Plan for Fiscal Years 2020 and 2021,” https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/fy-2020-21-performance-plan-fy-2019-performance-report/fy_2020-21_performance_plan_and_fy_2019_performance_report.pdf, 검색일자: 2020. 11. 11.

_____, “FTC Agency Financial Report, Fiscal Year 2020,” https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/agency-financial-report-fy2020/ftc_fy2020_agency_financial_report.pdf, 검색일자: 2020. 11. 11.

_____, “FTC Strategic Plan for Fiscal Years 2018 to 2022,” https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/2018-2022-strategic-plan/ftc_fy_18-22_strategic_plan.pdf, 검색일자: 2020. 11. 11.

Hirschman, Albert O., “The Paternity of an Index,” *American Economic Review* (September 1964), 1964, pp. 761~762.

〈웹페이지〉

국가법령정보센터, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, <https://law.go.kr/>
법령/독점규제및공정거래에관한법률, 접속일자: 2020. 11. 11.

『법률신문』, 「미국 페이스북(Facebook) 사건에 관한 소고」, 2020. 7. 20.,
<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Opinion/Legal-Opinion-View?serial=162991>, 접속일자: 2020. 12. 31.

통계청, 「경제총조사」, http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_ip/2/index.action,
검색일자: 2020. 11. 11.

부록

1. 의결서 양식 예시

공 정 거 래 위 원 회	
제 0 소 회 의	
의 결 제	- 000호 . 00. 00.
사 건 번 호	
사 건 명	0000000의 000000에 대한 건
피 심 인	000000000 00길 00, 00층 대표이사 000, 0000 대리인 법무법인 000 담당변호사 000, 000 변호사
심 의 종 결 일	0000. 00. 00.

주 문

1. 피심인은 하여서는 안된다.

2. 피심인은 하여야 한다.

가. 과징금액: 000,000,000원

나. 납부기한: 과징금 납부고지서에 명시된 납부기한(60일) 이내

다. 납부장소: 한국은행 국고수납대리점 또는 우체국

이 유

1. 기초사실

가. 피심인 적격성

피심인은 00000000에 관한 법률 제0조 제0호에서 규정하고 있는 사업자에 해당한다.

나. 피심인 일반현황

피심인의 일반현황은 다음 <표 1> 기재와 같다.

피심인의 일반현황

(2018년 말 기준, 단위 : 백만 원, 명)

설립일자	업종	주요 재무현황			상시 종업원 수
		자산총액	자본금	매출액	
0000. 0. 0.	0000업	00,000	0,000	000,000	000

* 자료 출처: 피심인 제출자료

다. 00000 현황

2. 위법성 판단

가. 인정사실 및 근거

나. 관련 법령 및 법리

다. 피심인의 행위의 위법 여부

4) 소결

3. 처분

가. 시정조치

나. 과징금 부과

1) 기본 산정기준

2) 1차 조정

3) 2차 조정

4) 부과과징금의 결정

4. 결론

공정거래위원회는 위와 같이 의결하였다.

0000년 00월 00일

의 장 위 원 0 0 0

위 원 0 0 0

위 원 0 0 0

공정거래위원회 의결서들의 공통점을 개략적으로 담기 위해 직접 작성한 것으로 특정 의결서가 아님.

공정경제 구현을 위한 과징금 유효성 제고방안에 관한 연구
- 공정거래위원회 부과 과징금을 중심으로 -

장우현 · 강희우

본 연구에서는 공정거래위원회의 주요 정책수단인 과징금의 경제적 효과에 대해 공정거래위원회의 의결서 자료를 디지털화하고 한국기업데이터 기업생태계 자료와 연계한 미시자료를 구축하여 실증적으로 분석하였다. 실증 분석 결과 과징금이 기업의 위법행위에 억지력을 미쳐 국민경제에 의도한 영향을 미치기에는 단속 건수나 과징금 액수에 있어 경제규모 대비 유의하게 과소하며, 과징금 부과 산업 또한 편중되어 있고 유효 매출액 대비 과징금 비율은 기업규모에 따라 역진적인 것이 확인되었다. 특히 대기업을 경우 별건으로 과징금을 부과받고 있는 반복 위반사항이 확인되어 기초통계 자체만으로도 과징금의 억제에 대해 상당 부분 회의적인 결과가 도출되었음을 확인할 수 있었다.

기업 고정효과와 시간 고정효과를 통제한 고정효과 패널분석 결과, 분석 기간동안 평균 매출액 대비 22%가 넘는 과징금을 부과받은 소상공인의 경우 단기간에 기업 수익성이 악화되는 억지력의 증거가 발견되었지만, 적발 시 평균 매출액 대비 단 0.17%의 과징금만을 부과받는 대기업은 물론 중견기업과 소상공인이 아닌 중소기업들의 경우에도 중장기는 물론 단기간에도 불이익이 발생하지 않음이 발견되었다. 오히려, 소상공인이 아닌 기업들에서 과징금을 부과받은 경우 비정상적 영업이익이 발생함까지 확인할 수 있었는데, 이는 해당 기업이 모든 위반행위에 대해 적발되지 않았고 적발된

사건에 대한 과징금의 규모가 과소했을 때 나타날 수 있는 현상이라는 점에서 매우 우려스럽다고 평가할 수 있다. 또한, 소분류단위 산업 고정효과와 시간고정효과를 통제한 산업단위 패널분석 결과, 과징금 금액이 시장 집중도에 영향을 주었다는 증거를 발견할 수 없어 과징금이 시장구조 개선의 유효한 도구가 된다는 증거가 있다고 보기 어렵다는 결론을 얻을 수 있었다.

요컨대, 공정거래위원회의 과징금이 특히 행위 예방적, 억제적 역할을 수행하여 국민경제에 기여한다는 증거는 발견할 수 없었던 반면, 오히려 과징금이 역진적인 부과와 효과를 통해 국민들의 공정성 인식을 해하고 있을 가능성을 확인할 수 있었다고 볼 수 있다. 아무리 특정 기업이 명백한 위법행위를 했다고 해도 만일 다른 기업의 위법행위가 더 가볍게 처리된다면 해당 기업은 그 결과를 공정하다고 승복하지 않을 것이기 때문에, 이와 같은 역진적인 상황은 빠르게 해소되거나 해명될 필요가 있다.

실증분석과 함께 본 연구에서는 공정거래위원회의 성과관리체계도 함께 검토하였다. 성과계획서 검토 결과 공정거래위원회의 과징금과 관련된 성과지표들은 일반적으로 만족도 또는 단속 건수, 제도 개선 수 등 정성지표 또는 산출지표로 볼 수 있어, 실제 경제적 성과에 관한 정량적 결과지표가 관리되고 있지 않음을 확인할 수 있었다. 재정성과관리에 있어서는 일반적으로 계량 가능한 질적인 결과지표를 활용하는 것이 권고되며 현재 결과지표의 사용이 가능하다는 점을 확인한 연구들이 있는 점을 고려하면 공정거래위원회의 재정성과관리체계, 특히 성과계획서와 보고서 관리체계는 개선의 여지가 있음을 확인할 수 있었다.

만일 경쟁당국이 과징금 제도를 유지하려 한다면, 과징금 제도를 보다 명실상부하게 설계하고 운영할 필요가 있다. 이를 위해서는 과징금 단속 건수의 증가도 중요하지만, 단속 건수 증가에는 분명한 행정적 한계가 있는 만큼 과징금 부과금액의 유효화가 필요할 것이다. 또한, 공정거래위원회의 성과관리와 정책평가에 있어서는 실제 의도한 결과가 도출되었는지에 관한 정량 결과지표를 성과지표로 정하여 관리할 필요가 있다.

A Study on Improving the Effectiveness of Penalty Surcharges - Focusing on the Penalty Surcharges Imposed by the Fair Trade Commission -

Woo Hyun Chang, Hee Woo Kang

In this study, we empirically analyzed the economic effect of the penalty surcharge which is one of the main policy measures of the Fair Trade Commission in Korea. To this end, we digitalized the Fair Trade Commission's resolution data to build a micro level database merged with the enterprise data from KED.

According to the basic data analysis, the number of cases and the amount of penalty surcharges are significantly smaller than the size of the economy in order for the penalty to exert a proper deterrent on corporate misconduct and to have an intended impact on the national economy toward fair economy. We also found that the penalty surcharge / Sales ratio was regressive according to the size of the company. In addition, in the case of large corporations, it was observed that there are repetitive violations, and the effectiveness of suppression by the penalty surcharges seems skeptical.

We conducted the fixed-effect panel analysis, which controlled the fixed-time effect and fixed-time effect, and the evidence of deterrence from the penalty surcharges was only found in a short period of time only in the case of small business owners who were fined more than 22% of average sales during the analysis period. On contrast, it was

found that not only the large enterprises which are charged only 0.17% of their sales but also small and medium-sized companies do not suffer disadvantages in the short term as well as in the mid to long term. Rather, it was even possible to confirm that abnormal operating profits occurred when companies other than small business owners were imposed on penalties, which could occur when the companies were not caught for all violations happened.

In addition, as a result of the panel analysis of industry units that controlled the fixed industry effect and fixed time effect, there was no evidence that the amount of penalty surcharges affected the improvement of market concentration indices such as CR3 and HHI. Therefore, it is difficult to say that there is evidence that the penalty surcharges acted as an effective tool for improving the market structure.

In short, there was no evidence that the Fair Trade Commission's penalty surcharges contributed to the improvement of the fairness of national economy, particularly by playing a preventive and deterrent role. Rather, there is a possibility that the fines are undermining the people's perception of fairness through regressive impositions and effects. This unfair situation needs to be resolved or clarified quickly, as no matter how clearly a certain company has committed a misconduct, if the misconduct of another company was taken lighter, the company would not accept the result as a fair outcome.

In addition to the empirical analysis, we also reviewed the Fair Trade Commission's performance management system. According to the performance plan of the Fair Trade Commission, the performance indicators related to the Fair Trade Commission's penalty surcharges were mainly qualitative indicators or output indicators. As in terms of financial performance management it is generally recommended to use quantitative

outcome indicators, considering that there are studies confirming that the appropriate outcome indicators are available, the Fair Trade Commission's financial performance management system, especially performance plans, has room for improvement.

If competition authorities want to utilize the penalty surcharge system from now on, it is necessary that it should design and operate the penalty system more in name and reality.

For this end, even though the increase in the number of cases can be also important, as there is a clear administrative limit to the increase in the number of cases, it is necessary to validate the amount of penalty surcharges imposed.

In addition, for the performance management and policy evaluation of the Fair Trade Commission, it is necessary to establish and manage a quantitative outcome indicators as to whether the intended result was actually obtained.

■ 저자약력

장우현

서울대학교 경제학 학사
미국 위스콘신주립대 매디슨캠퍼스 경제학 석사
미국 위스콘신주립대 매디슨캠퍼스 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 연구위원

강희우

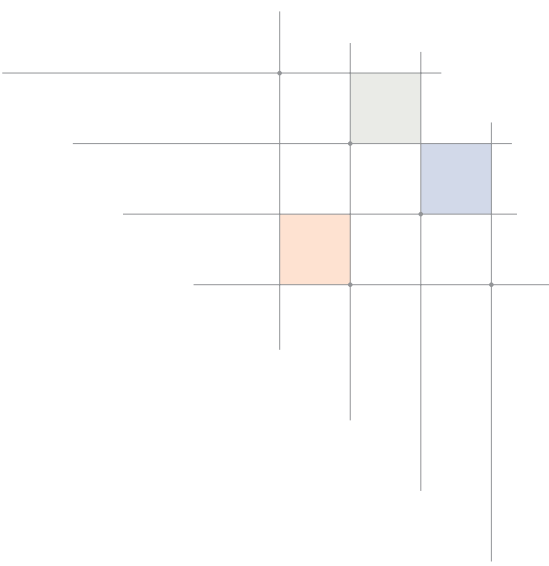
서강대학교 경제학 학사
미국 위스콘신주립대 매디슨캠퍼스 경제학 석사
미국 위스콘신주립대 매디슨캠퍼스 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 연구위원

연구보고서 20-16

공정경제 구현을 위한 과징금 유효성 제고방안에 관한 연구

- 공정거래위원회 부과 과징금을 중심으로 -

발행	행	2020년 12월 31일
저자	자	장우현·강희우
발행인	인	김유찬
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	6,000원
조판 및 인쇄	쇄	호정씨앤피
I S B N		979-11-6655-029-4



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr



ISBN 979- 11- 6655- 029- 4