

# <출장보고서>

양용현·윤경수

## 1. 출장 개요

- 관련 과제: 신용카드 가맹점 수수료 체계 개편 (여신전문금융협회 용역 과제)
- 출장 목적: EU·영국 경쟁당국 면담
  - 유럽지역 신용카드 수수료 및 제도와 관련된 반독점 소송사례를 검토함으로써 우리나라 수수료 체계 개편과 관련한 시사점 도출
  - 최근 수수료 관련 규제 동향을 파악하고, 이에 대한 유럽 경쟁당국의 의견 청취
- 출장 일정
  - EC 경쟁위원회(EC-DG Competition) 관계자 면담
    - 일시: 5월 8일 11:00~12:10
    - 참석자: Alexander Gee(Case Officer), Dominique Forest(Case Handler)
  - 영국 공정거래청(OFT) 관계자 면담
    - 일시: 5월 9일 15:00~17:30
    - 참석자: Dan Rawling(Team leader, Goods and Consumer Group), John Leaning(Team Leader, Financial Services and Market Act)
  - 재영국 관련 연구 경제학 교수 간담회
    - 일시: 5월 10일 11:00~14:00
    - 참석자: 최승주(UCL), 서명환(LSE), 이지홍(서울대)

## 2. 출장 배경

- 본 출장은 해외 주요국의 신용카드 가맹점 수수료 관련 규제 동향을 파악하고 이를 통해 우리나라 신용카드 정책의 시사점을 도출하기 위해 기획되었음.
- 신용카드 시장에 대한 정부의 개입은 해외에서도 중요한 정책적 이슈로 등장해 왔음.
  - 미국에서는 양대 신용카드 네트워크사이 비자와 마스터를 대상으로 신규진입사업자나 가맹점의 반독점 소송이 있어왔으며, 최근에는 직불카드 수수료 규제가 도입된 바 있음.
  - EU의 경우 EC 차원에서의 신용카드 관련 반독점 소송과 함께 주요국의 반독점 소송 및 EU와 그 회원국의 정부 당국에 의해 관련 연구·조사가 진행된 바 있음.
  - 호주에서는 주요국 중 최초로 2000년대 초반 신용카드 수수료에 대한 입법적 규제가 도입됨.
- 해외 주요국에서의 신용카드 수수료 및 관련 제도에 대한 정부의 개입은 주로 경쟁당국에 의해 반독점 소송과 관련하여 진행되었으며, 금융당국(미국)이나 중앙은행(호주)을 중심으로 입법적 규제를 행한 사례도 일부 존재
  - 경쟁당국 및 중앙은행이 신용카드 규제의 중심적 주체가 되고 있다는 점은 규제의 목적이 시장경쟁의 활성화 및 지급결제수단으로서의 효율성 확보에 있었다는 점을 반영
- 미국과 호주에 대한 규제 사례는 국내에 상대적으로 많이 소개된 바 있으나, 경쟁정책 차원에서 수수료 규제가 강하게 도입된 EU의 경우 상대적으로 알려진 바가 적어 EC 및 영국의 경쟁당국을 방문하기로 함.
- 해외 주요국의 사례가 국내 신용카드 관련 규제에 적지 않은 시사점을 제공할 것으로 기대되나, 이들 국가에서는 4당사자체제 중심의 시장구조가 형성되어 규제 대상이 은행간 정산수수료(interchange fee)임에 유의할 필요
  - 해외 주요국과는 달리 국내 신용카드 시장구조는 3당사자체제가 전면화

되어 있어 해외사례를 직접적으로 적용하기는 어려움.

- 본 보고서의 내용은 면담 내용 외에 ECN(2012), EC(2012) 및 이호영·김종민(2012)을 참조하였으며, 『신용카드 가맹점 수수료 체계 개편 용역보고서』에 포함됨.

### 3. EU의 신용카드 시장 현황

- EU는 거래건수나 거래액 기준으로 신용카드·직불카드 등 지급카드의 비중이 미국 및 우리나라에 비해 높지 않음.
  - 신용이체와 직불이체 등의 비중이 여전히 높음.
  - 지급카드 중에서는 신용카드에 비해 직불카드의 비중이 상당히 높음.
  - 지연직불카드(delayed/deferred debit card) 및 신용카드와 직불카드의 결합 상품이 광범위하게 활용되고 있는 것도 하나의 특징
    - 지연직불카드는 신용공여 없이 계좌의 한도 내에서만 거래가 가능하되, 실제 대금결제를 위한 인출은 결제일에 발생하는 직불카드의 일종
    - 이와 대비하여 거래승인과 동시에 인출이 발생하는 통상적 직불카드를 즉시직불카드(immediate debit card)라 칭함.
    - 지연직불카드는 카드회원 입장에서 볼 때 신용카드와 직불카드의 특성을 모두 보유

### 4. EC의 정산수수료에 대한 반독점 소송

#### 가. VISA I 과 VISA II

- VISA I 과 VISA II는 국제 결제 카드 분야에서 EC가 반독점관련 결정을 내린 첫 번째 사건으로 EC의 결정에는 규약 내용에 대한 결정(VISA I)과 정

산수수료에 대한 결정(VISA II)이 포함됨.

- 1977년, Ibanco Ltd(1979년 이후 VISA International)는 자신의 규약이 유럽조약 81조\* 위반에 해당하지 않거나 면책(exemption)을 인정받을 수 있음을 확인하기 위해 EC에 검토를 요청

\* 현 TFEU(Treaty on functioning of European Union) article 101에 해당. TFEU article 101(1)는 경쟁제한적 합의에 대한 규제를, article 101(3)은 이에 대한 면책 조건을 규정. 이후 관련 법규는 현 조항을 적용하도록 함.

- EC는 초기 요청에 대한 긍정적 검토내용을 담은 서한(comfort letter)을 보냈으나, 1992년 British Retailer Consortium과 EuroCommerce의 항의로 재조사를 시작
- 조사 후, EC는 2001년 8월 VISA에 우호적 내용을 담은 VISA I 결정과 함께 정산수수료에 대한 부정적 의견서(Statement of Objection)를 공표했고, 이에 기초하여 2002년 7월 VISA II 결정을 내림.

#### 1) VISA I 결정

□ VISA I 결정에서 EC는 문제가 된 VISA의 규약이 Article 101(1) TFEU/Article 53(1) EEA에 저촉되지 않는다고 판단

- 검토된 규약에는 가격차별금지규정(No Discrimination Rule), 모든카드수령규정(Honor-All-Cards Rule: 이하 HAC), 비발급은행매입금지규정(No Acquiring Without Issuing)이 포함
- EC는 관련 상품시장을 시스템/네트워크시장과 발행·매입시장 등 시스템 내 시장으로 구분하고, VISA의 규약은 시스템/네트워크시장에서의 경쟁을 고려하여 결정해야 한다고 봄.
- 각 규약의 경쟁제한성의 판단에 대해서는 다음과 같은 근거가 제시됨.
  - 가격차별금지규정은 이미 관련규정이 폐지된 회원국의 시장조사에서 실제 추가요금을 부과한 가맹점이 매우 낮은 비율(5~10%)에 불과함을 고려할 때, 경쟁제한성이 인정될 수 있지만 상당한 정도에는 이

르지 못한다고 판단.

- HAC는 보편적 사용을 보장하여 지불시스템의 발전을 촉진하므로 경쟁제한적이라 보지 않음.
- 비발행은행매입금지규정은 사업상 자유를 제한하지만 다수의 회원확보를 통한 네트워크의 확장효과가 있고, 발행시장에 심각한 진입장벽이 되지 않는다고 판단

## 2) VISA II 결정

- VISA II 결정에서 EC는 지역내 정산수수료체계에 대하여 Article 101(3) TFEU와 article 53(3) EEA의 조항의 적용을 조건부 임시면책하기로 함
  - 대상 지급카드는 신용카드, 직불카드(deferred, immediate) 등 모든 소비자 카드를 포함
  - 이 결정에서 EC는 지역내 정산수수료가 article 101(1) TFEU/article 53(1) EEA의 적용범위에 해당하지 않는다는 주장과 보조적인 제한에 불과하다는 주장을 기각
- VISA II 결정은 VISA에 의한 다자간 정산수수료(Multilateral Interchange Fee: 이하 MIF)의 책정이 기본적으로 경쟁제한적이나, 지급결제네트워크의 효율성을 증진시킬 수 있다는 판단에 근거
  - 고정된 MIF는 Article 101(1) TFEU의 맥락에서 은행간 경쟁을 제약한다고 판단
- 면책의 조건에는 수수료율 절대 상한, 수수료율의 적격비용 반영, 정보 공개 등이 포함
  - 신용카드결제에서 정산수수료의 가중평균 수준을 2007년까지 1.1%에서 0.7% 수준으로 인하하고, 직불카드의 경우 정산수수료를 2002년 말부터 5년간 0.28EUR로 책정
  - MIF는 발행은행이 제공하는 특정서비스에 대한 비용을 넘어설 수 없음.
    - 특정 서비스는 궁극적으로 수수료를 지불하는 가맹점에게 혜택이 돌

### 아가는 서비스

- 여기에는 거래 프로세싱, 지불 보증, 무이자신용공여가 포함.
  - VISA는 회원은행이 가맹점이 요청할 경우 가맹점에 MIF의 수준과 비용항목별 비중에 대한 정보를 제공하는 것을 허용해야 하고, 이를 가맹점에 고지해야 함.
- 이 결정은 2007년 12월까지 유효하며, 이후 경쟁당국은 VISA의 MIF 시스템을 재검토할 수 있음.

### 나. MasterCard

- 2002년 11월 EC는 MasterCard의 유럽경제지역내 정산수수료(intra-EEA interchange fees)에 관해 직권조사를 시작
- 이 조사는 Europay International S.A.(이후 MasterCard)가 1992년에서 1995년 사이에 제출한 보고와 1992년 3월의 BRC(British Retail Consortium) 및 1997년 5월의 EuroCommerce의 항의에 의해 촉발됨.
  - EC는 2003년 9월 및 2006년 6월 두 차례에 걸쳐 MasterCard의 네트워크 규정과 정산수수료 결정에 대한 부정적 의견서(Statement of Objection)를 송부
- EC는 정산수수료가 집단적으로 결정되는 것은 가맹점수수료의 최저가격(price floor)의 인위적 형성을 통해 가격 경쟁을 제한하므로 Article 101 TFEU을 위반하는 것으로 판단
- MasterCard의 정산수수료는 실질적으로 가맹점이 카드승인을 위해 지불해야만 하는 최저가격을 결정하는 메커니즘
  - MasterCard는 정산수수료가 시스템의 성과 극대화에 기여하므로 Article 101(3) TFEU 하에서 면책받을 수 있다고 주장하였으나, 4년간의 조사과정에서 정산수수료 혜택의 소비자로의 전가와 효율성 제고효과에 대한 증거 제시에 실패

- 2007년 12월, EC는 MasterCard에게 기존 방식으로 정산수수료 결정하는 것을 중지하도록 하는 금지명령을 내림.
  - MasterCard는 6개월 내에 유럽경제지역내 정산수수료를 정하는 방식으로 가맹점의 최저가격을 결정하는 것을 중지해야 함.
- 2009년 4월, MasterCard는 신용카드 및 직불카드의 지역내 정산수수료 및 여타 네트워크 규약에 대한 자발적 제안(unilateral undertakings)을 EC에게 제출
  - 이와 무관하게 MasterCard는 위의 EC 결정에 대해 법원에 제소
- MasterCard의 자발적 제안의 내용은 다음을 포함
  - i) 가맹점수수료(MSC)의 분리 책정(unblending)
  - ii) 정산수수료의 공시
  - iii) MasterCard와 Maestero 카드의 HAC 규정을 별도로 유지
  - iv) 가맹점들을 위한 다수의 매입사를 가질 가능성 보장
  - v) 기업카드(commercial cards)에 대해 가맹점들이 식별가능토록 함
  - vi) 추가요금부과 허용에 대해 가맹점에 정보 제공
  - vii) 인상된 수수료의 환원
- 특히 MasterCard는 신용카드 정산수수료의 가중평균수준이 0.3% 초과하지 않고 직불카드 정산수수료 가중평균수준이 0.2% 초과하지 않도록 보장
  - 최대 가중평균수준을 결정하는데 사용된 테스트는 가맹점 무차별 테스트(Merchant Indifference Test)

#### 다. VISA: 공약 결정(Commitment Decision)

- 2008년 3월, EC는 유럽경제지역 내 VISA Europe Ltd. 지급카드의 국가간 및 특정 자국내 거래에 대한 다자간정산수수료(MIF)와 모든카드수령규정(HAC)에 대한 공식적 반독점 절차를 시작
  - 이는 VISAII 결정에 의한 VISA의 반독점 조항 면책의 시한이 만료된 이후 VISA의 시스템이 경쟁제한적일 수 있다는 EC의 사전적 견해를 반영
  - 반독점 절차의 대상은 VISA, VISA Electron, V PAY의 직불카드소비자직불(immediate)카드
- 2009년 4월, EC는 VISA에 대한 부정적 의견서(Statement of Objection) 채택을 통해 정산수수료가 매입시장의 경쟁을 제한하여 가맹점과 간접적으로 소비자에게 불이익을 줄 수 있다는 우려를 표명
  - 정산수수료는 모든 매입사들에게 공통적인 비용을 형성함으로써 매입사의 가맹점서비스 가격을 상승시키는 효과 야기
  - 매입시장에서의 경쟁제한적 효과는 HAC 규정, 가격차별금지규정 등의 네트워크 규약과 관행 및 국가간 거래에 대한 차별적 수수료 책정 등에 의해 강화됨.
- EC의 경쟁에 대한 우려에 대응하고 직불카드에 대한 화의(settlement)를 위해 VISA는 직불카드 정산수수료의 자발적 감축안을 제시
  - 직불카드(immediate)의 국경간 거래시 MIF, VISA가 MIF를 책정할 수 있는 국가나 다른 MIF가 없는 국가에서의 MIF를 가중평균 0.2%로 감축할 것을 공약
  - 감축안의 MIF 수준은 현재의 정보 하에서 가맹점무차별테스트(Merchant Indifference Test)를 만족하는 수준
  - 공약에는 이외에 가맹점수수료의 분리(unblending), MIF의 등록과 공시, 기업카드(commercial card)의 가시성 확보와 전자적 식별, 매입사와의 구조분리, 가맹점에 대한 카드선택권 강화 등 투명성 제고 방안을 포함.
- 2012년 12월 EC는 VISA의 제안을 수용하여 공약이 실효화됨.

- 다만, 가맹점 입장에서 현금과 직불카드의 상대적 결제비용에 대한 신뢰할 수 있는 새로운 정보가 있을 경우 MIF 수준은 EC에 의해 변경할 수 있도록 함.
  - EC는 현재 현금과 카드의 비용 평가를 목적으로 연구를 진행중
- 이 공약은 4년간 유지되며, 그 이후 EC는 시장의 경쟁 상황에 대해 재평가를 할 수 있음.
- EC의 결정은 현재 조사중인 신용카드 및 지연직불카드(deferred debit card) MIF 수준과 HAC 규정·국외매입규정 등 네트워크 규정에 대한 EC의 결정에 영향을 미치지 않음.

#### 라. 유럽 주요국의 지급카드 관련 반독점 소송

- EC 차원 외에 EU 회원국 차원에서도 지급카드 관련 반독점 절차가 진행되어 왔음.
  - 최근 EU 회원국의 지급카드 관련 주요 반독점 소송을 <표 A5>에 요약
- EC와 개별 회원국의 경쟁당국은 정산수수료의 경쟁제한성에 대한 입장과 분석방법론 등에서 유사한 입장을 가짐.
  - EC의 수수료 규제 대상이 주로 국경간 정산수수료(cross-border MIF)인 것과 달리 개별국가의 규제 대상은 자국내 정산수수료(domestic MIF)인 차이가 존재
  - 그럼에도 대부분의 회원국이 EC의 방법론을 자국내 정산수수료 분석에 적용
  - 최근 사건의 경우 EC의 결정에 대한 유럽법원(General Court)의 판결을 기다리며 결정을 유보

<표 1> 유럽 각국의 신용카드 관련 반독점 소송

국 가	케이스
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2007년 결정) 직불카드 거래에 대한 MIF 관한 사건: NCA(National Competition Authorities)는 지불 시스템 생산자에게 벌금 부과. 항소심에서도 결정 유지</li> </ul>
키프로스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (진행중) 신용카드 및 직불카드 국내 거래의 MIF 관련 사건: 매입사와 발급사 및 은행에 대한 조사가 시작됨.</li> </ul>
에스토니아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2012년 2월 종결) 에스토니아 경쟁당국은 카드결제의 상당한 수수료 인하로 이어진 카드결제에 대한 MIF 관련 절차를 종료시킴.</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2001년 결정) 국내 직불 거래에 대한 MIF의 도입 고지에 관한 사건. 면책 요청이 철회됨.</li> <li>• (진행중) VISA와 MasterCard의 신용카드 국내 거래의 MIF에 관한 사건: 가맹점들의 불만 접수로 조사 시작</li> <li>• (진행중) 국내 직불카드제도의 3당사자체제의 가맹점 수수료에 관한 사건: 공식적인 절차가 시작되었고 협상이 진행중</li> </ul>
그리스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2008년 결정) 직불카드 거래의 MIF와 추가적인 금융서비스에 관한 사건: 공약(Commitment) 수용. 2010년 8월에 만료</li> </ul>
헝가리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2008년 결정) VISA와 MasterCard 거래의 단일 MIF 수준 결정에 관한 사건: NCA의 결정은 항소되었고 현재 계류중. MasterCard 사건에 대한 유럽법원(General Court)의 판결이 나올 때까지 판단은 유보됨.</li> </ul>
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2010년 결정) MasterCard 국내 거래 MIF에 관한 케이스: NCA는 MasterCard뿐만 아니라 8개의 국립은행들에 벌금을 부과. 관련사들의 공약(commitment)을 거부한 결정은 항소심에서도 유지. 벌금에 관한 상소심은 현재 계류중.</li> <li>• (2010년 결정) PagoBANCOMAT의 국내 직불카드 거래의 MIF에 관한 사건 : NCA는 공약(Commitment)을 수용.</li> </ul>
라트비아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2011년 결정) 신용·직불 카드거래와 현금 인출의 MIF 관련 사건: NCA는 은행들에 벌금을 부과. 항소심 계류중</li> </ul>
폴란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2006년 결정) VISA와 MasterCard의 국내 거래 MIF 관련 사건: NCA의 금지 결정을 내림. 항소심 계류중.</li> </ul>

국 가	케이스
스페인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2010년 결정) 신용카드와 직불카드 MIF 관련 사건: 화의 성립. 계약준수에 대한 모니터링은 2010년 종료. 모니터링을 종료 결정이 항소심에 계류중.</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2005년 결정) MasterCard 신용카드 및 충전카드의 국내 MIF 관련 사건: NCA는 금지 결정을 내렸고 항소가 진행될 예정임.</li> <li>• (진행중) MasterCard, Maestro, VISA 신용카드, 충전카드, 직불카드의 국내 MIF에 관한 사건: NCA를 중심으로 영국 정부가 MasterCard가 제기한 항소심에 개입하고 있으며, 현재 유럽법원의 판결을 기다림.</li> </ul>
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (진행중) VISA와 MasterCard의 모든 타입의 카드거래에 대한 정산수수료에 관한 케이스: 이에 관한 성명은 아직 발표되지 않았음.</li> </ul>
스위스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2005년 결정) VISA와 MasterCard 신용카드 국내 거래 MIF 관련 사건: NCA는 공약(Commitment)을 수용. 공약은 2010년 2월 만료.</li> <li>• (2009년 결정) VISA 직불카드 MIF 관련 사건: 예비조사후 NCA는 개입이 필요없다고 결론</li> <li>• (2003년 결정) 가격차별금지규정 관련 사건: NCA는 금지결정을 내렸고 사업자가 항소. 2005년 공약에서 규정을 폐지하기로 하면서 종결</li> <li>• (진행중) Maestro 가맹점수수료 관련 사건: 시장지배적 지위 남용에 대한 예비 조사가 시작</li> </ul>

## 5. 지급카드 기타 문헌

□ EC와 EU 회원국의 경쟁당국·지급결제감독당국은 지급카드 결제시장 및 결제시스템에 대해 다양한 연구를 수행해 왔으며, 이러한 연구는 반독점 소송에서 수수료 및 관련 규약의 규제에 실증적인 근거를 제공

○ 아래에서는 이 중 중요한 연구결과를 간략히 요약

가. EC: 소매금융상품과 카드결제에 대한 심층조사

- EC는 2005년 소매은행과 지급카드에 대한 부문별 경쟁상황 조사(competition sector inquiry)를 시작하여 그 결과를 2007년 1월 발표
  - 경쟁당국에 의해 수행되는 부문별 경쟁상황 조사는 특정 시장의 작동에 관한 사실발견(fact-finding)을 위한 연구
    - 연구의 주된 목적은 해당 시장에서 경쟁이 어떻게 작동하며, 시장이 소비자 후생을 극대화할 수 있도록 충분히 경쟁적인지를 확인하는 데에 있음.
    - 이를 통해 경쟁당국은 경쟁 상 우려사항을 평가할 수 있는 지표를 산출
  - 아래에서는 지급카드시장과 결제시스템에 관한 연구내용을 정리
- 유럽 카드결제 산업은 연간 1.350억 유로 정도의 소비자 지불수단을 제공하고 있으며, 이를 위해 EU기업은 은행에게 연간 25억 유로 정도로 추정되는 수수료를 지불
- EC의 연구는 카드결제시장에 대해 시장집중도, 수수료의 변동폭, 수수료 수준, 경쟁상황, 표준 등에서 우려의 지표를 발견
  - 카드결제시장은 많은 회원국들 내에서 고도로 집중된 시장으로, 특히 매입시장에서 기존 은행들은 신규진입사업자를 제한하고 높은 카드수수료를 부과할 수 있음.
  - 가맹점 수수료는 EU 지역간 높은 변동성을 보임.
    - 높은 수수료가 책정되는 회원국의 기업은 낮은 수수료가 책정되는 회원국 기업들보다 3~4배 높은 카드수수료를 지불
  - 정산수수료 역시 EU 지역간 높은 변동성을 보이며, 이로 인해 낮은 정산수수료가 낮은 카드소지자 회비로 연결되지 않을 수 있음.
    - EC는 0의 정산수수료를 주장하지 않고 있으나, 일부 결제네트워크의 상황은 정산수수료에 대한 우려를 제기
  - 카드사업자, 특히 카드발급사의 높고 지속적인 수익성은 일부 회원국 내

의 은행들이 상당한 시장력을 행사하고 있고 기업과 소비자들에게 높은 카드수수료를 부과할 수 있음을 시사

- 규정과 관행 측면에서 소매시장에서의 경쟁 약화를 발견
    - 예를 들면 가맹점 수수료의 혼합(blending)과 추가요금부과의 금지 등
  - EU 내 기술적 표준의 다양함으로 인해 서비스공급자들이 유럽 전체적인 수준에서 효율적으로 서비스를 제공하지 못하도록 함.
- 이 연구의 중간보고서 발간 후, EC는 다수 회원국의 은행과 면담을 통해 자기규제(self-regulation)를 통해 경쟁관련 우려를 제기할 수 있는지를 논의했으며, 이는 일정한 성과를 보임.
- 예를 들어 오스트리아, 핀란드, 포르투갈의 시장참여자들은 EC의 우려를 해결하기 위한 초기 조치를 취함.
- 한편, 유럽 은행산업은 효율 향상과 소매결제의 비용감소를 위해 단일유로 결제지역(Single Euro Payments Area: 이하 SEPA)을 형성하기 위해 작업 중  
바, 본 심층조사는 소매금융상품시장 분석을 통해 SEPA에 장애가 되는 진입장벽을 제시

#### 나. EC: 카드·인터넷·모바일 지급시스템 통합을 위한 녹색

(Green Paper: 'Towards an integrated European market for cards, internet and mobile payment')

- EC는 자체 심층분석을 통해 2012년 1월 유럽의 카드·인터넷·모바일의 결제의 시장통합에 대한 장애물을 평가한 녹서를 채택
- 관련 결제부문의 통합된 유럽시장 달성은 상당한 진전에도 불구하고 여전히 일부 장애물이 존재
  - 녹서는 시장접근성 부재, 정산수수료의 큰 격차, 소매상들이 소수 은행을 통해서 중앙집중화된 결제서비스를 제공받을 가능성 부재, 투명성 부재, 모바일·인터넷 결제등에서의 기술·안정성 표준의 부재와 이로 인한 결제서비스의 혁신의 부재 등을 지적

- EC는 자체 분석결과를 입증하고 규제와 반독점 집행의 적절한 조화에 대한 상담을 위해 공개상담절차(public consultation process)에 착수
  - 규제, 자율규제와 경쟁법집행은 장애를 파훼하는 데에 보완적인 역할을 수행
- 녹서는 유럽 결제시장의 통합과 함께 효율적 결제시장의 운영이라는 관점에서 지급카드와 관련한 주요 이슈를 제기
  - 이 중, 지급카드와 관련하여 일반적으로 제기될 수 있는 이슈를 정리하면 다음과 같음.
- 녹서는 정산수수료가 균형 메커니즘(balancing mechanism)을 통해 네트워크의 효율성을 제고하지만, 결제시장 통합에 장애가 되고 효율적 결제수단의 진입을 제한할 수 있다고 지적
  - EU 및 그 회원국 차원에서 수수료의 다양함과 법적 절차의 상이한 시간표 및 범위는 단일시장을 왜곡시킬 수 있음.
  - 높은 수준의 정산수수료는 낮은 비용의 카드시스템이나 인터넷·모바일 등 다른 결제시스템의 진입을 저해
  - 정산수수료에 대한 조치가 필요한 경우, 내부 정산수수료(implicit interchange fee)만 존재하는 3당사자체제에 대한 조치여부의 문제가 제기됨.
  - 높은 정산수수료와 투명성의 부재로 인한 문제점은 특히 기업카드(commercial card)에서 두드러지게 나타남.
- 복수브랜드탑재카드(Co-badged card)는 일반적으로 카드사의 진입장벽을 완화하고 소비자의 선택권을 강화하여 경쟁을 제고할 수 있지만, 잠재적으로 경쟁제한적일 수도 있어 면밀한 규정 검토가 필요
  - 신규 카드사들은 기존 브랜드의 카드에 자신의 브랜드를 탑재(Co-badging)함으로써 신규진입이 용이하게 됨.
  - 소비자들은 카드회원가입시점이 아닌 구매시점에서 카드 브랜드를 선택할 수 있어 선택권이 제고됨.

- 다만, 발행은행이 탑재브랜드를 미리 설정할 수 있다면 이는 브랜드 혹은 결제수단의 선택을 제한하거나 불합리하게 영향을 줄 수 있음.
  - 현재까지 복수브랜드탑재카드의 지급카드의 이슈이지만, 조만간 모바일 결제에도 적용될 수 있음.
- 카드시스템사에 의한 결제프로세서사의 계열화(bundling)는 신규 카드시스템사와 프로세서사에게 진입장벽이 될 수 있으며 이 경우 계열분리(unbundling/separation)가 경쟁을 강화하는 방안이 될 수 있음.
- 현재 SEPA의 규정에서는 카드시스템운영과 프로세서사 간의 분리를 규정하고 있으나, 구체적 조항을 부재
  - 프로세서사와 독립적인 시스템의 발전은 이러한 분리를 용이하게 할 것임.
- 비은행 결제기관과 이-머니(e-money) 기관들은 청산·결제시스템에 직접 접속할 수 없어 경쟁상 열위에 놓이게 되는 바, 이것이 실제 문제를 야기하는지와 그 해결방안에 대한 규정이 필요
- 현재 법규(the Settlement Finality Directive Article 2(b))에 의하면 신용공여기관과 투자은행만이 청산시스템에 접속 가능
- 은행은 소비자에 대한 정보, 특히 계좌잔액정보를 독점적으로 보유하고 있어, 은행이 다른 결제수단 사업자에의 이러한 정보 제공의 여부와 방식이 이슈가 될 수 있음.
- 정보의 제공은 보안과 결제시스템의 신뢰에 악영향을 줄 수 있음.
  - 반면 다른 결제수단과 경쟁하는 은행은 이를 근거로 소비자가 원함에도 불구하고 정보의 제공을 거부할 유인이 존재
- 카드결제의 규모가 급증함에 따라 기업들의 카드결제에 대한 의존도가 높아지고 있어, 카드사가 단독으로 결제를 거부할 수 있는 조건에 대한 객관적인 규정의 필요성이 제기됨.
- 카드결제의 비용과 관련하여 투명성과 소액결제의 문제가 제기됨.
- 지급결제서비스 실제 비용의 투명성이 부족하여 결제비용을 상승시키는

경향 존재

- 가격 투명성의 제고는 궁극적으로 비용을 최적화하여 결제비용을 하락시킬 것임.
- 소액결제의 경우 거래비용에서 결제수수료가 차지하는 비중이 높아 카드사용자가 수수료를 높은 것으로 인지하는 경향

□ 결제비용의 투명성 확보를 위해 다음과 같은 조치가 고려 가능

- 카드회원은 카드사용이 유발하는 가맹점수수료 혹은 사회적 비용에 대한 정보가 부재한 상황에서 지불수단을 선택하게 되므로, 이에 대한 정보제공이 필요
  - 비용효율적이지 않은 지불수단의 선택은 결국 소비재가격에 전가되어 소비자후생을 감소시킴.
- 체계적이고 포괄적인 리베이트(rebate) · 추가요금(surcharge) · 지불수단선택유도(steering practice)가 필요
  - 다만 추가요금부과의 남용에 대한 보완책 필요
- 카드서비스 공급자와 가맹점 간에는 가격차별금지규정, 모든카드수령규정, 수수료 혼합(blending) 등의 개선을 통해 투명성 제고 필요

#### 다. 덴마크: 전자상거래·비대면거래의 직불카드 정산수수료 연구

- 2006년 덴마크 경쟁·소비자 당국(The Danish Competition and Consumer Authority: DCCA)는 정산수수료가 특정지급수단(Certain Payment Instruments)에 관한 법률에 저촉되는지 여부를 검토하기 위해 조사를 수행
  - 조사대상은 국내 직불카드시스템(Dankort)을 이용한 비실체적 거래(non-physical trade)로 이러한 거래에는 전자상거래와 비대면거래가 포함
- 비용기반 접근방식을 사용한 분석에서 은행의 평균비용은 1.06DKK로 나타났으며, 정산수수료가 1.10DKK로 정해진 후 추가조사를 중단

- DCCA는 시장의 대부분을 점유하고 있는 central Danish acquirer, PBS (now Nets)를 포함한 8개 대표 은행들의 비용 데이터를 수집
- 은행들은 Dankort 관련 비용을 다양한 관리항목으로부터 분리해야 하므로 자료제출에 어려움을 겪음
- 그럼에도 일부 조정 후에 DCCA는 수집된 자료가 관련 비용에 공정한 시각을 제공한다고 판단
- 조사 결과 은행 평균비용은 1.06DKK이고, 정산수수료가 이에 근사하게 정해진 후 정산수수료의 법률침해 가능성에 대한 조사를 수행하지 않음.

#### 라. 핀란드: VISA/MasterCard 정산수수료와 운용메커니즘에 대한 시장조사

- 핀란드 경쟁당국(Finnish Competition Authority: FCA)이 수행한 핀란드 지불 카드 시장의 SEPA의 효과에 대한 일련의 연구의 일환으로 핀란드에서의 VISA/MasterCard 지급카드에 적용되는 정산수수료와 운용 메커니즘에 대해 직권에 의한 시장조사를 시작
  - 정산수수료의 수준은 기업 기밀로 간주하여 비공개
- 광범위하게 사용되던 국립은행카드는 VISA/MasterCard의 직불카드로 교체되고 있으며, 국립은행카드와는 달리 VISA/MasterCard는 가격구조에 정산수수료가 포함됨.
  - VISA/MasterCard로의 전환은 SEPA 도입이 계기가 되어 개별 은행의 결정에 의해 진행
  - 국립은행카드시스템에는 정산수수료가 없었음.
- VISA/MasterCard의 교체를 계기로 결제건수와 함께 시장이용자가 증가하는 등 시장이 현저한 변화를 겪고 있음.
  - 핀란드 VISA/MasterCard 거래의 주요 매입사는 은행과 소매업체가 공동

소유하는 Luottokunta였음.

- 2010년 10월, Handelsbanken는 VISA와 MasterCard 카드 거래로 핀란드 소매업체에게 진출하기 시작
  - 이러한 시장의 발전으로 Luottokunta는 은행으로 카드지불 서비스를 제공하는 도매 운용자로 전환
- 이 조사는 2011년 7월 종결되었는데 이는 핀란드 시장 현황에 대한 판단과 EC 차원의 논의 진행 상황에 기인
- 핀란드 시장이 동태적으로 변화하고 있고 소매업자의 선택의 자유도 증가하고 있어 경쟁상 우려가 적고, 정산수수료도 다른 유럽국가에 비해 낮은 수준
  - 또한 VISA/MasterCard 사건이 EU 차원에서 논의 중이라는 사실을 고려
  - FCA는 핀란드의 수수료수준의 변화과정에 대해 지속적으로 유의하고 있으며 필요한 경우 정산수수료에 대한 검토를 재개할 예정

## 6. 영국의 지급카드 관련 반독점 소송

### 가. 마스터카드 사례

- OFT는 2000년 3월에서 2004년 11월 사이에 있던 마스터카드 소비자 신용 및 요금(charge) 카드를 사용하는 영국 국내 거래에 대해 정산수수료를 결정과 관련한 공동행위에 대해 조사
- 2004년 11월, 마스터카드에 의해 영국 국내 정산수수료에 대한 새로운 합의가 도입되었음.
- OFT는 Article 101 TFEU와 Chapter I CA98을 기초로 2005년 9월 공식적으로 위반으로 결정을 내림.
- 위반 사항의 결정은 영국 국내 규칙은 사업자 간 동의 혹은 협회의 결정으로 MMF의 회원에 의해 만들어짐.

- MIF 협정은 두가지 방법으로 경쟁을 제한하는 효과가 있음을 지적
  - 첫째, MIF의 수준이 집단 동의로 상승했음.(극히 중요한 가격에 대한 집단 동의)
  - 둘째, MIF를 통한 마스터카드 인가받은 다른 회사들과 MMF 회원에 의해 초래된 특정 비용(외부 비용)의 정당치 않은 회복이 발생했음.
- OFT는 MIF 협정이 경쟁을 제한할 목적을 가지고 있는지의 여부에 관하여 확정적인 결과를 내지 않았음.
- OFT의 결정은 MMF, 마스터카드(MasterCard International Inc/MasterCard Europe Sprl), 스코틀랜드 그룹의 로얄뱅크에 의해 CAT(Competition Appeal Tribunal)로 항소되어 법원에 의해 파기된 후 사건이 종료됨.
  - 비자(Visa Europe Ltd/Visa UK Ltd)는 항소인들을 지원함.
  - British Retail Consortium는 OFT를 지원함. 2006년 7월, CAT는 OFT의 결정을 무효처리함.
  - OFT는 심각한 절차적 문제 제기로 OFT의 기존 결정에 포함되지 않는 논거에 CAT가 의존했다고 생각함.
  - OFT는 진행 중인 마스터카드와 비자의 MIF 협정의 조사에 집중하는 것이 적절하다는 판단 하에 사건을 종료시킴.

#### 나. 마스터카드/VISA 정산수수료 사례 (현재 진행중)

- OFT(Office of Fair Trading)은 마스터카드/마에스트로와 비자 소비자 결제 카드가 사용되는 영국 국내 point-of-sale transactions 의 정산수수료 합의가 Article 101 TFEU와 Chapter I of the Competition Act 1998 (CA98)의 위반인지 아닌지에 대해 조사 중
  - 결제 카드는 마스터카드(마에스트로 포함)와 비자 소비자카드, 요금, 직불 카드(deferred, immediate)를 포함하여 관심을 가짐.

- Article 101 TFEU 과 Chapter I CA98은 경쟁 저해나 왜곡, 방지에 관한 합의에 적용됨.
- 영국 정부는 마에스트로를 포함한 마스터카드의 유럽내 국외 정산수수료 합의에 관한 EC의 결정에 반하여 마스터카드가 낸 고등법원 항소 절차 전에 EC의 지원을 위해 개입
  - 2011년 7월 8일 고등법원 청문회가 개최되었음.

## 7. 요약 및 시사점

- EU 및 회원국은 4당사자체제 중심의 시장구조를 가지고 있으며, 경쟁당국의 개입을 통해 정산수수료에 대한 규제가 도입되는 추세
- 수수료율 규제의 대상은 주로 4당사자체제에서 카드네트워크사가 책정하는 정산수수료로, 해당 네트워크사의 높은 시장점유율과 수수료율에 대한 공동의 의사결정이라는 점에서 경쟁정책 상 규제의 대상이 될 수 있음.
  - 3당사자체제가 전면화되어 있고 개별 카드사의 시장점유율이 높지 않은 우리나라 시장구조를 고려할 때, 해외사례를 적용하기 위해서는 면밀한 검토가 필요
- 수수료율 규제 도입의 정책적 목표는 주로 지급결제시스템의 효율화와 소비자후생의 극대화에 있었음.
  - 지급결제수단간 공정한 경쟁을 통해 결제비용을 고려하여 결제수단을 선택하도록 유도함으로써 지급결제시스템의 효율성 확보
  - 결제비용의 하락 유도과 가맹점수수료의 인하를 통해 궁극적으로 소비자후생을 극대화
  - 이러한 정책목표는 네트워크의 효율적 유지를 위한 수수료율 책정을 통해서는 달성이 불가능
- 규제수수료율의 산정방식으로는 초기 비용기반 접근방식이 사용되었으나 최근에는 가맹점무차별테스트가 활용됨.

- 가맹점무차별테스트는 가맹점 입장에서 결제수단간 선호를 일치시키도록 유도하는 정산수수료를 책정
- 가맹점무차별테스트는 결제수단의 선택권을 가진 소비자가 효율적 선택을 하도록 수수료수준을 결정한다는 점에서 결제수단간 경쟁이나 결제시스템 효율화라는 정책목표에 보다 부합
- 한편 정산수수료규제 이외에도 카드시장에서의 경쟁을 제한하거나 소비자의 선택권을 제약하는 규약에 대해 경쟁당국의 개입이 있었음.
  - 가격차별금지규정, 모든카드수령규정 등이 이런 맥락에서 검토되고 조치가 내려짐.
- 우리나라의 경우 현재 가맹점수수료 관련 논의가 수수료체계의 합리화와 수수료율 인하에 초점을 맞추고 있는 바, 향후 결제시스템의 효율화나 소비자후생 극대화의 관점에서 논의를 진전시킬 필요가 있음.
  - 이를 위해서는 우선 여전법과 소득세법 등에 규정된 신용카드 관련 규제를 과감히 개선할 필요
  - 또한 신용카드 시장구조 및 결제수단 간 비교 등에 대한 심도 깊은 연구가 필요
  - 그 외, 규제 개선 이후에도 가맹점들이 실질적으로 효율적 지불수단 선택을 유도할 수 있는지에 대한 연구가 필요

## 참고문헌

- 이호영·김종민, 「신용카드네트워크 관련 경쟁법적 쟁점 및 사례 연구」, 2012년 경제학공동학술대회 발표논문, 2012.
- European Commission, "Commission exempts multilateral interchange fees for cross-border Visa card payment", European Commission, 2002.
- European Commission, "Antitrust: Commission market tests Visa Europe's commitments to cut Multilateral Interchange Fees (MIFs) for debit cards transactions - frequently asked questions", European Commission, 2010.

European Commission, "Green Paper -Towards an integrated European market for card, internet and mobile payments", European Commission, 2012.

European Commission Network, "Information paper on competition enforcement in the payments sector", 2012.