

신용카드 가맹점 수수료 개선을 위한 정책 연구

김 준 호*
임 성 준**
홍 진 환***

최근 신용카드 가맹점 수수료율을 둘러싸고 카드사와 가맹점, 정치권에서 논란이 크게 확산되고 있다. 카드 수수료 문제는 조세 투명성 확보와 영세 상인 보호라는 사회적 가치가 충돌하면서 생기는 문제로서, 이의 해결책에 대해서도 정책 당국의 직접 규제가 필요하다는 논리와 시장 자율로 해결해야 한다는 논리가 맞서 있다. 이처럼 사회적 갈등의 대상인 신용카드 수수료 문제 해결을 위해서는 시장실패와 정부실패를 함께 인정하고, 공생발전을 위한 사회적 합의의 도출이 필요하다.

본 연구에서는 신용카드 가맹점 수수료 문제에 대한 주요 이슈들을 살펴보고, 신용카드의 양면시장적 특성에 근거하여, 공생발전을 위한 바람직한 대안으로서, 가맹점 수수료 결정 시스템을 시민들이 직접 참여하는 네트워크 거버넌스로 이전하는 방안을 제시하였다. 현재의 폐쇄형 3당사자 시스템을 개방형 4당사자 시스템으로 변경하고, 전판매업사의 역할을 네트워크 거버넌스에서 수행하는 모델을 도입하면, 가맹점수수료 문제처럼 각 집단의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 사안에 대해서 사회적 가치를 반영할 수 있는 대안이 될 수 있을 것으로 기대한다.

주제어: 신용카드, 양면시장, 가맹점 수수료, 네트워크 거버넌스

1. 서론

최근 신용카드 가맹점 수수료율을 둘러싼 가맹점과 카드사, 정치권의 사회적 논란이 크게 확산되고 있다. 경기 불황과 대기업의 골목 상권 진출로 어려움을 겪고 있는 소상공인들은 신용카드 가맹점 수수료율의 인하를 거세게 요구하면서, 결의대회나 카드 가맹점 해지 및 특정 카드 결제 거부 등의 실력 행사에 나섰다. 4월 총선을 앞둔 정치권은 이에 부응하여, 국회 정무위원회에서 카드 수수료 인하와 관련한 여신전문금융업법 개정안을 통과시켰다. 그러자 금융당국 및 카드업계는 개정안 중 '금융당국이 중소

가맹점의 카드수수료를 정한다'는 부분에 대해 크게 반발하고 나섰다. 여신금융협회는 "중소가맹점에 대한 우대수수료율을 법제화 하는 것과 대형가맹점의 우월적 지위남용 방지를 위한 제도적 장치가 도입된 것에 대해서는 환영하지만, 중소가맹점 우대수수료율에 대해 당국이 일률적으로 결정하도록 하는 것은 시장 논리에 맞지 않고, 다른 산업분야 및 해외에서도 전례 없는 사례로 부작용이 우려된다"고 공식 입장을 표명했다.

신용카드 가맹점 수수료율의 문제는 최근 들어 크게 이슈가 되었지만, 이미 오래전부터 제기되어 왔다. 1990년대부터 정부는 거래의 투명성 확보 및 세수 확대 등의 목적으로 신용카드 활성화 정책을

논문접수일: 2012. 01. 13. 1차 수정본 접수일: 2012. 02. 27. 게재확정일: 2012. 04. 09.

* 유틸리티경영연구원 원장(mike0909kim@gmail.com), 주저자

** 중앙대학교 경영대학 교수(slimb@cau.ac.kr), 공동저자

*** 수원대학교 경상대학 경영학과 전임강사(jinhongs@naver.com), 교신저자

추진하였으며, 신용카드 회사들은 회원 확보를 위한 부가서비스를 확대하면서 이 비용을 신용카드 가맹점에 전가시켰다. 이 과정에서 협상력이 있는 대기업들에 비해 영세 가맹점들은 대기업보다 높은 수수료를 부담하게 되었다. 그러다가 카드사와 가맹점들 사이의 갈등이 증폭되면, 정부는 강제적으로 수수료를 낮추도록 조정을 하면서 일시적으로 문제를 봉합하는 과정이 반복되어 온 것이다.

결국 신용카드 가맹점 수수료는 조세 투명성 확보와 영세상인의 보호라는 사회적 가치가 충돌하면서 생기는 문제이다. 이의 해결책에 대해서도 정책당국의 직접 규제가 필요하다는 논리와 시장 자율로 해결해야 한다는 논리가 팽팽히 맞서고 있다(전진 2008; 이재연 2010; 이성복 2011 등).

따라서 이러한 사회적 갈등의 대상인 신용카드 수수료 문제는 시장 기능이나 정부 기능만으로는 문제의 근본적 해결에 한계가 있으며, 이를 해결하기 위한 사회적 합의의 도출이 필요하다. 시장 실패와 정부 실패를 함께 인정하는 '자본주의 4.0' 이론은 이러한 대안에 대한 근거를 제공해 준다. Kaletsky (2010)가 제시한 '자본주의 4.0'은 시장과 정부가 모두 잘못될 수 있다는 사실, 즉 시장실패와 정부실패론에 의거하여 정치와 경제 및 사회를 상호 보완적 파트너십의 공동체 관계로 인식하고, 시장주의의 바탕 위에서 사회공헌이라는 부가가치를 생산해야 지속가능한 발전이 가능하다고 믿는 상생의 체제이다. 나아가 자본주의 4.0은 세계가 예측하기 어려운 복잡성과 불확실성을 본질로 하고 있다는 인식에 기초하여, 공공정책과 경제전략에 공동선과 실용주의에 따른 따뜻한 자본주의를 강조한다는 점에서 동반성장, 공생발전 등의 최근 트렌드와 그 맥을 같이 한다(최종태 2011; 김영애, 신호균 2012).

본 연구에서는 신용카드 가맹점 수수료 문제에 대한 주요 이슈들을 살펴보고, 공생발전을 위한 바람직한 대안으로서, 가맹점 수수료 의사결정시스템을

시민들이 직접 참여하는 네트워크 거버넌스로 이전하는 방안을 제시한다. 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는 '신(新)거버넌스(new governance)'에서, 정책결정과 집행과정에서 네트워크의 중요성은 크게 증가한다(Kahler 2009). 네트워크 거버넌스란 "다양한 행위자들 사이에 형성되는 파트너십"으로 정의되며(민병원 2008), 이러한 네트워크는 정부의 명령이 아니라 정부와의 협상의 결과로 형성되는 것이라 할 수 있다. 따라서 카드 가맹점 수수료 문제와 같이, 각 집단의 이해관계가 복잡하게 얽히고, 시장 논리와 정부의 정책 논리가 부딪칠 때, 시민들이 공공 서비스 공급에 대한 의사결정에 직접 참여하는 네트워크 거버넌스는 신용카드 이용의 효율성과 영세 가맹점 보호라는 사회적 가치를 반영할 수 있는 대안으로 생각해 볼 수 있다.

II. 신용카드 시장의 현황 및 특성

2.1 신용카드 시장 현황

우리나라의 신용카드 시장은 정부의 신용카드 활성화 정책 등의 영향으로 급속하게 성장하였다. 정부는 조세 투명성 확보와 경기 활성화 등을 목적으로 신용카드 사용을 장려하였으며, 이를 위하여 1999년부터 신용카드 사용액에 대한 소득공제를, 2000년부터 신용카드 영수증에 대한 복권 제도를 도입하였다. 또한, 상점 등 일정 규모 이상의 사업자에 대해서는 신용카드 가맹점 가입을 유도하고, 미가입 시에는 세무조사를 실시하는 등 신용카드 가맹점 가입 및 신용카드 결제를 사실상 강제하고 있다. 여신전문금융업법에서는 가맹점의 신용카드 거래를 거절할 수 없도록 하였으며(19조 1항), 고객의 카드 사용시 가격차별화를 금지함으로써 카드회원에게

가맹점 수수료를 전가할 수 없도록 하였으며(19조 3항), 이 사항들을 위반할 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처할 것을 규정하였다(70조 3항).

이러한 정책들에 힘입어, 신용카드 이용실적은 2000년 77.9조원에서, 2009년에는 303.9조원으로 증가하였으며, 민간소비지출에서 신용카드 이용금액이 차지하는 비중도 2000년 24.9%에서 2009년 52.6%로 2배 이상 증가하였다(최형선 2010). 신용카드의 편리성과 소득공제 등으로 소비자들도 카드를 이용하는 소비 문화가 빠르게 확산되면서, 1인당 신용카드 보유 수가 4.9장에 이르고, 민간 소비지출에서 신용카드 결제 비중이 60.1%를 기록하는 등 카드 결제가 보편화되었다(정희수, 안성학 2011).

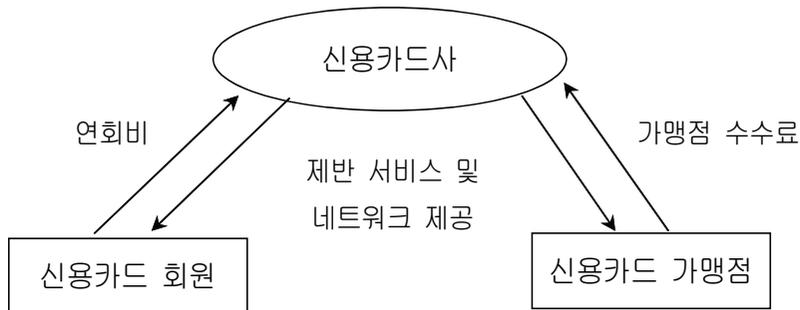
그러나 소비자 대상의 신용카드 시장은 포화 상태에 이르렀으며, 2010년 기준으로 신용카드 브랜드(네트워크) 8개, 발급사 21개의 경쟁이 치열해지고 있다. 더구나 은행들은 삼성카드, 현대카드, 롯데카드 등의 전업카드사와의 효과적인 경쟁을 위해 카드사업 부문의 분사를 추진하고 있기 때문에, 카드사 간 경쟁은 앞으로 더욱 심화될 전망이다. 특히 카드대란 이후, 카드사들은 현금서비스나 카드론 등 대출에 대한 규제가 강화되면서, 신용판매 업무에 마케팅 노력을 집중하고 있다. 카드회원들은 보유하고 있는 카드 중 가장 수수료가 낮고 유리한 부가 서비스를 제공하는 카드를 집중적으로 사용한다. 따라서

카드사들은 소비자에게 서비스를 제공하기 위한 적극적 경쟁을 펼치는 반면, 가맹점 수수료 결정권을 이용해 이 비용을 가맹점에 부담시키려 한다. 이에 따라 카드회원(소비자)을 대상으로 한 경쟁은 더욱 치열해지고, 카드사의 수익 중 가맹점 수수료가 차지하는 비중은 60%에 이를 정도로 높게 나타나고 있다(정희수, 안성학 2011).

2.2 신용카드 시장의 양면시장 특성

양면시장(two-sided market)은 하나의 상품에 대해 둘 이상의 서로 다른 유형의 이용자 집단이 플랫폼을 통해 상호작용을 하며, 서로 네트워크 외부효과(network externality)를 발생시키는 시장을 의미한다(Rochet and Tirole 2002; Evans 2003). 양면시장은 네트워크 외부성을 시스템 내부에서 흡수하기 위한 플랫폼이 필요하며, 여기서 플랫폼이란 서로 다른 이용자 그룹이 거래나 상호작용을 원활하게 할 수 있도록 제공되는 물리적, 가상적, 제도적 환경을 의미한다(이상규 2010).

신용카드 시장은 가맹점과 카드사용자라는 두 집단을 연결하는 양면시장의 특성을 가지고 있으며 네트워크 외부 효과도 크게 나타난다. 카드 가맹점이 취급하는 카드의 사용자가 많아질수록 가맹점의 시장가치는 높아지고, 역으로 카드사용자가 급증하여 동 카드를 취급하는 가맹점이 늘어날수록 카드의 가



〈그림 1〉 신용카드 시장의 양면시장 구조

치는 높아지는 것이다(이성복 2011).

양면시장의 가격 구조(price structure)는 결국 어느 그룹에게 어떤 방식과 비율로 비용을 배분하는 지에 의해 결정된다. 플랫폼을 제공하는 신용카드 사업자는 플랫폼 이용료의 형태로 신용카드 회원에게는 연회비를, 가맹점에는 가맹점 수수료를 부과함으로써 수익을 창출한다.

이 가격구조에 따라 거래량(transaction volume)이 결정되는데, 거래량에 따른 네트워크 외부 효과는 가격 구조에 큰 영향을 미친다(박찬희, 홍진환 2009). 양면시장의 다른 사례로서 네트워크 외부 효과가 중요한 인터넷 포털의 경우는 일반 이용자들은 매우 낮은 비용을 지불하는데 비해, 광고주들은 높은 비용의 수수료를 지급한다. 신용카드 시장에서도 카드결제 서비스에서 발생하는 총비용 중에서 소비자와 판매자가 각각 얼마씩 부담하느냐에 따라 카드결제 거래량이 결정된다. 양면시장에서는 양측 모두가 수용할 수 있는 적절한 비용 배분이 요구되는데, 만약 한 쪽에 비용이 과도하게 부과될 경우 가격 분쟁이 발생할 우려가 있다.

신용카드 시장에서는 카드사들이 시장점유율 확대를 위하여 소비자에게는 연회비 면제 등 과잉 혜택을, 가맹점에게는 과도한 수수료를 책정함으로써 왜곡된 시장가격 체계를 형성할 가능성이 내재되어 있다. 가맹점 수수료를 낮추기 위해 카드 사용자에게 제공되는 서비스를 축소하는 경우, 회원 수의 감소로 카드사의 수익이 축소되는 문제점이 발생한다. 반면 카드사용자의 서비스 제공비용이 낮게 부과되거나, 과도한 부가서비스가 제공되어, 그 결과 가맹점에 지나치게 높은 수수료가 산정되는 경우는 가맹점이 시장에서 이탈할 유인이 발생한다. 그런데 우리나라는 여신금융법 등의 규제, 가맹점 이탈이 쉽지 않은 시장구조가 형성되어 있다. 따라서 카드사가 자사 카드의 수요를 증가시키기 위해 카드사용자에게는 부가서비스를 확대하는 반면, 가맹점 수수

료는 높게 유지하려는 유인을 가지고 있는 것이다.

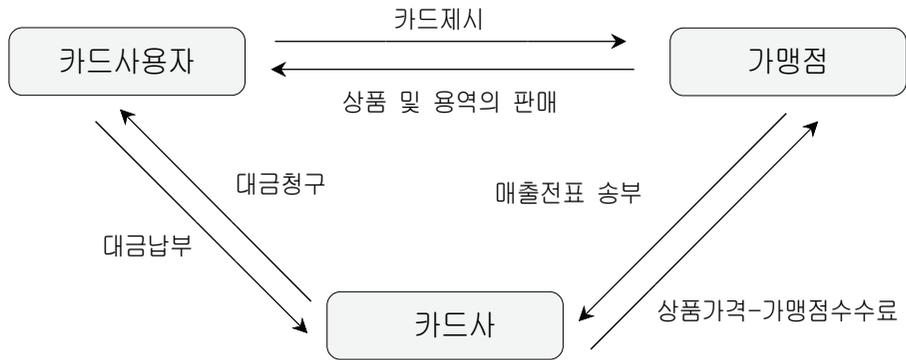
소비자가 카드로 결제할 때 실제로 얼마만큼의 비용을 지불하는지 알려줄 수 없기 때문에, 소비자는 회원수수료에 의해서만 카드결제 서비스에 대한 수요를 결정한다. 따라서 공통적으로 모든 카드사들이 더 많은 회원을 모집하기 위해서, 더 낮은 회원수료를 제공하고, 과도한 경쟁으로 발생한 발급시장에서의 손실을 보상받으려 가맹점 수수료를 높게 책정하게 된다. 또한 신용카드사는 카드회원에 대한 자사카드 이용을 유도하기 위해 다양한 할인혜택, 마일리지 등을 제공하였는데, 이 비용들이 가맹점에게 전가되면서 갈등이 발생하고 있다.

2.3 신용카드 시장의 플랫폼

양면시장인 신용카드 시장의 플랫폼은 개방형(open)과 폐쇄형(closed)으로 구분된다.

폐쇄형 플랫폼은 한국의 전업 카드사들과 아메리칸 익스프레스(AMEX) 등이 채택하고 있는 모형으로 결제과정에 가맹점, 카드사, 카드사용자(소비자)의 3자가 참여하여, “3당사자 체제(unitary system)”라고도 한다(〈그림 2〉 참조). 여기에서 카드사는 카드발행과 매출전표 매입업무를 동시에 수행하며 따라서 가맹점 수수료와 카드사용자의 연회비 등을 직접 결정한다(김재진 2008a). 3당사자 체제에서는 신용카드사별로 가맹점 확보, 관리 비용 등 고정비용이 요구되기 때문에 투자가 중복되어 고비용 구조가 나타난다. 이는 사회적 효용의 감소와 함께 자연적인 진입장벽을 유발한다.

반면, 개방형 플랫폼은 비자(VISA)나 마스터(Master)카드처럼 개방형으로 신용카드를 발급해주는 발급사(issuer)와 신용카드 거래를 매입해주는 매입사(acquirer)가 구분되는 회원제 플랫폼이다. 개방형 플랫폼은 카드 결제가 성사되도록 카드발급 부문(issuing side)과 전표매입 부문



(출처: 김재진 2008a)

〈그림 2〉 '3당사자 체제'의 카드시스템 거래구조(폐쇄형)

(acquiring side)을 상호 연결한다. 이 과정에서 전표매입사(acquirer, 매입사업자)는 판매자에게 가맹점 수수료를 요구하고 카드발급 은행에게 정산수수료(interchange fee)를 지불한다. 따라서 전표매입부문의 경쟁정도에 따라 전표매입사는 가맹점 수수료에 대하여 영향력을 행사할 수 있다. 전표매입시장을 완전경쟁시장으로 가정한다면 전표매입사는 정산수수료를 판매자에게 전달(pass-through)하는 역할만을 담당하게 된다(김명호 2004; 이종인 2011).

이처럼 개방형 플랫폼은 결제과정에 카드발행사, 가맹점 거래사(매출전표 매입사), 가맹점, 카드사용자 등 4당사자가 참여하므로 "4당사자 체제(multi-party system)"라고 한다(〈그림 3〉 참조). 4당사자 체제에서는 가맹점과 매입사업자, 매입사업자와 신용카드사 간의 경쟁관계가 형성됨으로써 정부의 개입 없이 시장원리에 의하여 수수료가 책정될 수 있다.

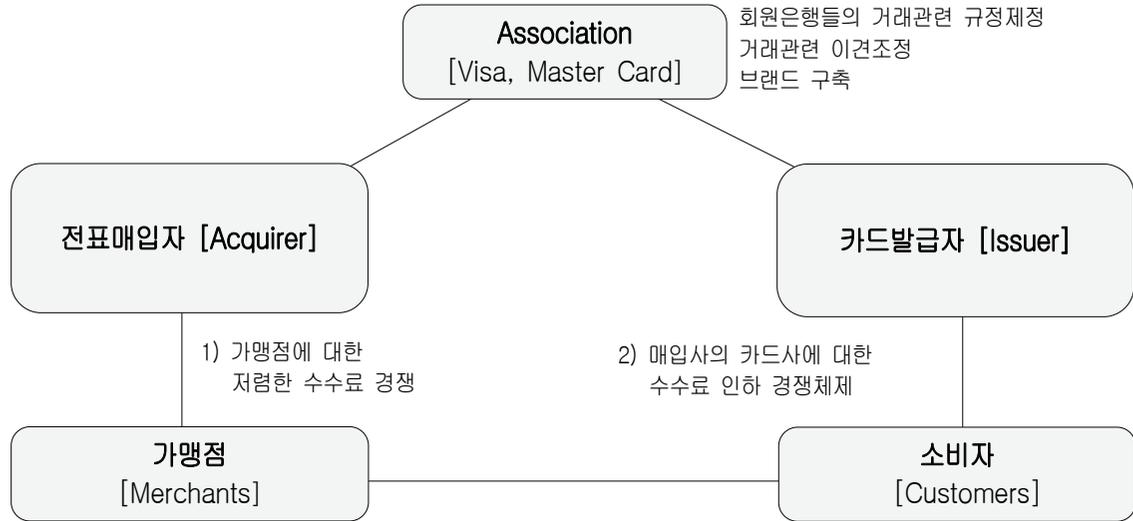
4당사자 체제에서는 가맹점과의 계약권을 매입사가 갖기 때문에 이용실적에 따른 포인트 적립과 같은 부가 서비스 제공은 가능하나, 대형 할인마트, 놀이동산 등 특정업체 이용을 조건으로 하는 부가서비스 제공은 매입사가 허용하지 않은 한 불가능하며, 이에 따라 대부분 무상으로 회원에게 제공되는 부가

서비스 관련 비용이 절감되어 신용카드사의 가맹점 수수료 인하 여력이 증대된다.

왜냐하면, 가맹점 수수료(Merchant Discount Rate; MDR)는 카드사의 수익원인 카드발급사 보전수수료(Issuer Ratio Factor; IRF)와 매입자의 수익원인 전표매입사 보전수수료(Acquirer Ratio Factor; ARF)로 이루어지는데, 3당사자 체제인 우리나라에서는 IRF와 ARF 모두 카드사의 수익이 되기 때문에 카드사의 입장에서는 가맹점수수료를 인하할 유인이 없다. 반면 4당사자 체제하에서는 은행간 정산수수료(interchange fee)에 의하여 가맹점수수료(MDR)를 카드발급사와 매입사가 분배함으로써 이론적으로 경쟁요인이 내재되어 있다(김재진 2007).

또한 개방형 시스템을 도입한 미국의 경우, 카드 관련 업무가 분야별로 전문화되어있고, 외주 비율이 높기 때문에 최소효율규모가 매우 작다. 이에 따라 자산규모가 적은 기업이더라도 카드발급 업무가 가능하며, 다수의 기업이 신용카드 시장에 진출할 수 있다(홍현표 1997).

반면, 한국은 모든 카드사가 신용카드 발급과 매입을 같이 하는 폐쇄형 플랫폼으로서 "3당사자 거래"를 택하고 있는 것도 신용카드 가맹점 수수료가 다



(출처: 김명호 2004; 김재진 2008a)

〈그림 3〉 「4-당사자」 체제의 카드시스템 거래구조(개방형)

른 나라에 비하여 높은 이유 중의 하나이다. 개방형 플랫폼을 사용하는 미국의 경우, 손익분기점 회원수가 10만명 정도이나, 우리나라는 폐쇄형 플랫폼으로 인하여 손익분기점의 회원수가 200만명 정도로 미국에 비해 매우 큰 수준이다. 이렇게 최소 효율 규모가 크기 때문에 신용카드사들이 회원확보 경쟁에 치중하면서 신용카드를 남발하게 되고 연체율 증가, 신용불량자 양산 및 신용카드사의 부실화의 문제를 야기하기도 하였다(윤성훈 2003).

III. 신용카드 가맹점 수수료 논쟁

최근 들어 크게 논란이 되고 있지만, 신용카드 가맹점 수수료는 이미 오래 전부터 이슈가 되어 왔었다. 신용카드 가맹점 수수료에 대한 논란이 계속되

는 이유는 다음과 같다. 첫째, 가맹점과 카드사 간의 제로섬(zero-sum)게임인 가맹점 수수료율이 다른 나라에 비해 절대적으로 높다는 점과 카드사의 수수료 수익 증가에 대한 부정적 인식, 둘째, 가맹점 수수료율의 업종별, 가맹점 규모별 차이에 대한 형평성 논란, 셋째, 수수료율 산정의 투명성과 적정성 문제 등에 기인한다.

3.1 가맹점 수수료 및 산정 기준

한국은 폐쇄형 3당사자 거래를 택하고 있기 때문에, 신용카드 거래점 수수료가 다른 나라에 비하여 높다. 해외 주요국 신용카드 가맹점 수수료율은 대부분 우리나라 평균인 2.22%보다 낮은 수준이다. 〈표 1〉에서 보듯이 프랑스, 호주, 덴마크 등의 신용카드 가맹점 수수료는 1%미만이고, 나머지 국가도 2.0%를 넘지 않고 있다(최형선 2010).¹⁾

1) 신용카드 수수료가 2.8%로 비싼 스위스의 경우, 직불카드의 수수료는 0.2%로 낮게 책정하고 있으며, 직불카드의 사용비중이 62%로 높게 나타나고 있다.

〈표 1〉 해외 주요국 신용카드 가맹점 수수료 (단위: %)

구분	미국	캐나다	호주	영국	독일	프랑스	이탈리아	덴마크	스위스	한국
신용카드	2.0	2.0	0.8	1.65	1.75	0.7	1.7	0.95	2.8	2.22
체크카드	0.7	0.25	-	0.3	0.3	0.7	0.7	0.15	0.2	1.92

자료: 한국은행(2010), 최형선(2010) 등에서 재구성.
 주: 한국, 미국, 호주는 2008년 기준. 그 외 국가들은 2006년 기준.

호주의 사례를 보면 3당사자 거래가 4당사자 거래에 비하여 가맹점 수수료가 높다는 사실을 알 수 있다. 호주 정부가 가맹점 수수료 체계에 대한 개혁을 하기 전인 1999년 4당사자 신용카드 가맹점 수수료는 평균 1.8%, 3당사자 거래는 2.9%였으며, 이후 점차적으로 수수료를 인하하고 있는 추세이다. 호주는 4당사자 체제로 전환과 동시에 정산수수료에 대한 정부의 적극적 개입, No-surcharge Rule 폐지, 직불카드 활성화 등의 복합적 영향으로 가맹점수수료 인하의 가시적 결과가 도출되었다(김재진 2007, 2008b; 전진 2009).

가맹점 수수료율은 자금조달 비용, 프로세싱 비용, 가맹점 관리 비용, 대손 비용, 판관비 등의 원가 요소와 가맹점의 수익기여도 등을 반영하여 산정한다(정희수, 안성학 2011). 신용카드 결제 구조에서 가맹점은 카드 사용으로 인한 매출 증대효과, 외상 판매에 따른 리스크 부담 전가, 판매대금 회수의 신

속성과 편리성 등의 이점을 향유하기 때문에 수익자 부담 원칙에 따라 비용분담이 필요하다. 카드사 입장에서는 이같은 원가 구조를 고려할 때, 업종과 가맹점의 매출 규모를 반영할 수밖에 없다. 각종 취급 비용과 대손비용 등 결제 불이행과 관련된 리스크가 업종별, 규모별로 다르기 때문이다.

그러나 가맹점 입장에서는 카드사들의 과당 경쟁으로 인한 마케팅 비용을 가맹점에 전가하는데 대한 불만이 높으며,²⁾ 카드사의 비용 구조와 수수료의 적정 수준에 대한 견해 차이는 크게 나타나고 있다.

3.2 가맹점 수수료의 형평성

카드 수수료에 대한 최근 이슈는 가맹점 수수료가 영세사업자에게 불리하게 책정되어 있다는 것이다. 정부가 정책적으로 신용카드 활성화 정책을 시행하면서 상거래에서 신용카드거래 비중이 급격하게 증

〈표 2〉 호주 카드사의 가맹점 수수료 (단위: %)

해당년도	BC/마스터/비자	Amex 카드	Diners Club
2003	1.33	2.46	2.36
2004	0.99	2.40	2.31
2005	0.92	2.34	2.31
2006	0.88	2.23	2.24
2007	0.81	2.13	2.18
2008	0.81	2.11	2.13

자료: 김재진(2007)

2) 카드사간 경쟁이 심화되면서 부가서비스 등 마케팅 비용이 크게 증가하였는데, 카드수익에서 마케팅 비용이 차지하는 마케팅 비용율은 2009년 21.9%에서 2010년 27.6%로 증가하였다 (정희수, 안성학 2011).

가하는 과정에서 영세 가맹점은 상대적으로 높은 업종 수수료를 부담함에 따라 불만이 증폭되고 있다.

현재 카드사들은 가맹점을 약 150~200여개의 업종으로 구분하여 수수료를 차등화하여 부과하고 있다. 이는 1980년대 초 신용카드가 국내에 도입·정착되던 시기에 재무부가 당시의 국민정서를 반영하여 결정한 것이 지금까지 그 골간이 유지되어 온 것이다(〈표 3〉 참조). 재무부는 당시의 국민정서를 감안하여 국민편의업종에는 낮은 수수료율, 유흥 및 사치업종에는 상대적으로 높은 수수료율을 적용하여 각각 3%, 4%, 5%로 책정하였다. 이후 1999년 하반기부터 신용카드 활성화 정책을 시행하면서 정부와 시민단체의 요구에 의하여 피동적으로 수수료를 몇차례 인하하였다. 이 과정에서 협상력이 부족한 영세상인들은 상대적으로 불이익을 당하는 사례가 많이 발생하고 있다.

예를 들어, 대형할인점이나 백화점 등은 카드사와의 협상과정에서 가맹점 수수료를 인하하였지만, 협상력이 부족한 영세 사업자들은 상대적으로 소외되어 형평성 문제가 제기되어 왔다. 대다수의 국민이 신용카드를 보편적인 결제수단으로 이용하고 있고, 대다수의 사업자들이 신용카드 가맹점으로 등록되어

있지만, 카드발급사는 소수인 반면, 영세가맹점은 협상력의 부재와 경쟁제한적인 요인으로 인하여 수수료 책정에서 항상 불리한 입장에 있다. 가맹점은 정부의 신용카드 활성화 정책으로 신용카드 결제를 거부할 수도 없으며, 수수료를 감안하여 신용카드 결제금액을 현금과 차별화하는 것도 금지되어 있기 때문이다.

정책 당국은 이러한 문제점을 인식하고 있지만, 이를 규제하기에는 한계를 보이고 있다. 신용카드 시장은 금융시장의 일부분으로 금융위원회의 규제를 받는다. 그러나 금융위원회는 가격규제 필요성에 대해서는 '시장원리 및 당사자간 계약에 따라 정해질(가맹점) 수수료에 대해 직접 개입하는 것은 바람직하지 않다'며 원가에 근거하여 가맹점수수료가 책정되도록 유도하겠다는 간접 규제방식을 택하고 있다. 금융위원회는 2009년 카드 수수료 심의위원회를 설치해 업종별 수수료율의 상한선과 하한선을 제시하고 카드사가 이를 벗어나는 수수료율을 정할 경우 심사와 승인을 받도록 하는 방안을 검토하겠다고 발표하였으나, 카드사들이 먼저 가맹점수수료를 인하였다는 이유로 수수료 상한제 도입을 철회하기도 했다(이성복 2011).

〈표 3〉 업종별 신용카드 가맹점 수수료율 (단위: %)

업종	수수료율	최대치와 최저치의 격차비율
도매 및 소매업	1.5~3.6	140
자동차 및 차량연료 판매업	1.5~3.6	140
숙박 및 음식점업	2.1~3.6	71.4
운수업	2.0~3.6	80
통신업	1.5~3.6	140
금융 및 보험업	2.1~3.6	71.4
부동산 및 임대업	2.1~3.6	71.4
보건 및 사회복지사업	1.5~3.6	140
오락, 문화 및 운동관련 서비스업	1.5~3.6	140
유흥 및 사치업	2.7~4.5	66.7

자료: 한국여신금융협회

이처럼 금융위원회는 가맹점 수수료는 시장자율 또는 카드사-가맹점 당사자간 합의에 의해 결정될 사항이라고 주장하고 있다. 그러나 수수료 분쟁이 있을 때마다 소비자가 카드로 결제할 권리를 침해받는 것을 방지할 수 없기 때문에 카드사-가맹점 분쟁을 신속하게 해결하고자 하는 측면이 있다. 따라서 금융위원회의 가격규제에 대한 기본입장과 다르게 그동안의 가맹점수수료 분쟁시, 가맹점수수료는 금융위와 카드사의 협상에 의해 인하되고 인상되었음을 알 수 있다(이성복 2011).

금융위원회 등 감독당국은 2007년부터 카드 수수료 체계 합리화의 일환으로 신용카드의 상한 수수료를 인하하는 등, 영세가맹점 및 재래시장 가맹점을 중심으로 신용카드 가맹점 수수료 인하를 유도하였다. 2010년 4월 재래시장내 신용카드 가맹점 중 연간 매출이 9,600만 미만인 가맹점에 대하여서는 1.6~1.8%로 인하하였고, 재래시장 가맹점 이외에 연간 매출이 9,600만원 미만인 중소가맹점에 대하여서는 2.0%~2.15%로 인하하였다(〈표 4〉 참조). 그러나 10여년간 분쟁이 지속되고 있고, 정부가 보호하여야 할 영세상인들이 오히려 더 높은 수수료를 부담하고 있는 것은 현재와 같은 정부의 개입으로는

한계가 있음을 보여준다(최형선 2010).

3.3 가맹점 수수료 결정에 대한 최근 논쟁

신용카드 가맹점 수수료는 오래 전부터 갈등의 소지가 컸다. 카드사에서는 원가 구조와 리스크가 업종별, 규모별로 다르기 때문에 가맹점 수수료의 차이가 있다고 설명하지만, 그동안의 가맹점 수수료의 조정은 정부 정책이나 카드사와의 협상력 등에 의해 결정되는 것으로 인식되어 왔다.³⁾ 또한 카드 결제 의무조항이나 카드 결제의 포변화로 중소형 가맹점의 협상력은 더욱 약화되었다.

결국 최근 들어 경기 침체와 양극화에 어려움을 겪고 있는 소상공인들의 불만이 폭발하기 시작하였다. 소상공인들은 “어려운 경제상황에 중소가맹점이 대형가맹점에 비해 2배에 이르는 수수료를 물면서도 결제수단을 선택할 권리를 박탈당하는 것은 문제”라고 지적하면서, 쉐기대회를 열고 중소상인의 신용카드 가맹점 수수료를 대형가맹점 수준으로 인하하고, 여신법상 카드 거부시 형사처벌 조항을 폐지할 것을 요구했고, 카드 결제 거부나 가맹점 해지 등의 실력 행사에 나서기도 했다.

〈표 4〉 신용카드 가맹점 수수료 인하 사례

시기	구분	변경전	변경후
2007년 8월	신용카드 영세 가맹점	2.0~4.5%	2.0~2.2%
	신용카드 일반 가맹점	1.5~4.5%	1.5~3.6%
	체크 카드	1.5~4.5%	1.5~2.3%
2008년 10월	신용카드 중소가맹점	평균 2.74%	평균 2.57%
2009년 2월	신용카드 재래시장	2.0~3.6%	2.0~2.2%
2010년 4월	신용카드 재래시장	2.0~2.2%	1.6~1.8%
	신용카드 중소가맹점	평균 2.57%	2.0~2.15%

자료: 금융위원회·금융원 보도자료, 한국은행(2010) [최형선(2010)에서 재인용]

3) 실제로 대형 가맹점들은 카드사와의 협상을 통해 수수료를 인하해 왔다. 2000년 1월 대형백화점과 BC카드간에 발생하였던 수수료 분쟁에서 가맹점 수수료를 최고 16%까지 인하하기로 합의한 것을 비롯하여, 2002년 롯데백화점, 2011년 현대자동차 등은 카드사에 가맹점 수수료 인하를 관철시켰다.

〈표 5〉 카드 수수료 관련한 분쟁 일지

2011년 10월 13일	김석동 금융위원장, 국회서 1만원 이하 신용카드 결제 거부 허용 추진 의사 밝혀
10월 17일	카드사, 중소가맹점 수수료율을 대형할인점 수준(1.6~1.8%)으로 인하하고, 중소가맹점 범위 확대 방침 발표
10월 18일	한국음식업중앙회, 카드 수수료율 인하 위한 '범외식인 10만인 결의대회' 개최
10월 19일	유흥업소, 주유소, 학원 등 카드 수수료율 인하 요구
11월 초	현대자동차, 7개 카드사에 카드 수수료율 인하 요구 공문 발송
11월 23일	전국소상공인단체연합회, '신용카드 가맹점 수수료율 인하 촉구 쉼터대회' 개최
11월 30일	카드업계, 현대자동차 수수료율 인하 요구 수용(신용카드 1.75%→1.7%, 체크카드 1.5%→1.0%)
11월 30일	직능경제인단체 소속 자영업자 1만5천명 카드 수수료율 인하 촉구 결의대회 개최
12월 1일	권혁세 금융감독원장, "현대차 카드 수수료율 인하 요구 적절치 않아"
12월 8일	주유소업계, 수수료 인하 압박, "카드가맹점 계약 해지 운동 벌이겠다"
12월 8일	르노삼성, 한국지엠(GM)도 수수료율 인하 압박
12월 9일	대한한외사협회, 카드수수료율 인하 요구
2012년 2월 1일	소상공인연합회, 15일부터 삼성·현대·롯데 카드 등 재벌 계열 신용카드 가맹점 해지 운동 돌입 발표
2월 6일	직능경제인단체, 20일부터 신한카드 결제거부 발표
2월 9일	국회 정무위원회, 중소 신용카드가맹점 우대수수료율을 금융당국이 정하도록 하는 여신전문금융업법 개정안 의결

(출처: 일간신문 자료 취합)

이러한 소상공인들의 카드결제 거부 압박에 국회가 카드수수료 인하와 관련한 여신전문금융업법(이하 여전법) 개정안을 내놓았다. 그러나 금융당국 및 카드업계는 개정안 중 '금융당국이 중소가맹점의 카드수수료를 정한다'는 부문에 대해 난색을 표하고 있다. 카드사는 2012년부터 중소가맹점의 대상 범위를 연매출액 2억원 미만으로 확대하고, 수수료율은 1.8%이하로 낮추기로 했는데, 그 이상의 인하는 불가하다는 입장이기 에 카드수수료 논란은 쉽게 수그러들지 않을 전망이다.

학계에서도 가맹점 수수료의 결정을 시장 원리에 따라야 하는지, 정부가 개입해야 하는지에 대한 논의가 이루어지고 있다. 그동안은 정부 감독 당국의 직접적 개입보다는 시장 원리에 따른 자율적 수수료율 체계 정립이 신용카드 산업의 발전을 위해서

바람직하다는 견해가 우세했었다. 김병덕, 이진범(2002)은 가맹점수수료는 시장 메커니즘에 의해 결정되는 것이 바람직하다고 주장했고, 윤성훈(2003)도 '인위적인 수수료 인하 유도'에 대한 부정적 의견을 나타냈으며, 정찬우(2008)도 '가맹점수수료를 낮출 수 있는 시장 환경을 조성하고 정부의 중재를 통해 중소형 가맹점수수료 인하를 유도'할 것을 제안하였다.

이에 반해 이성복(2011)은 회원수수료와 가맹점수수료가 시장 자율에 의해 결정되는 경우, 회원수수료는 사회 최적의 수준보다 낮게 가맹점수수료는 모든 판매자가 카드결제를 수납하는 조건을 만족하는 가장 높은 수준으로 책정된다는 것을 보였다. 또한 차별금지조항 아래서는 카드사의 신규 진입이 회원수수료를 더 낮게 가맹점수수료를 더 높게 하기

〈표 6〉 카드 수수료 논쟁의 각 이해당사자들의 주장

	주요 내용
중소 가맹점	<ul style="list-style-type: none"> - 가맹점 수수료율의 업종별 차등 적용에 대한 합리적 근거 부족 - 가맹점 수수료율을 1.5% 수준까지 인하 - 카드사의 매출액과 무관하게 서민업종 전체에 대한 수수료율 인하 - 기본적으로 신용카드 의무결제 조항의 삭제를 고려
카드사	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 대상 범위 2억원 미만으로 확대하고 수수료율은 1.8% 이하로 인하 - 업종 전체에 대해 1.5%로 가맹점 수수료율 일괄 인하는 카드사의 재무건전성을 훼손 - 수수료율 인하는 금융소비자의 혜택 축소로 이어지고, 카드 수수료율 산정 내역은 공개 불가
정치권	<ul style="list-style-type: none"> - 여전법 개정안, 중소 신용카드가맹점 우대수수료율을 금융당국이 정하도록 함 - 자영업자 등 중소형 가맹점에 대해 수수료율을 1.5% 내외를 적용하자는 법안 발의
정부 금융당국	<ul style="list-style-type: none"> - 정치권에 의한 일방적인 수수료율 인하는 반시장적 조치로 불합리 - 수수료율이 낮은 체크카드와 직불카드 이용 장려 위한 소득공제 우대조치 발표 - 카드사와 가맹점 수수료율 협의가 가능한 가맹점 단체의 활성화 필요

(출처: 각 일간신문, 정희수, 안성학 2011 등을 중심으로 취합)

때문에 가맹점수수료를 낮추기 위해서라면 신규 진입을 제한하는 것이 바람직하다고 주장했다. 이재연(2010)도 '신용카드사들의 과도한 부가서비스 제공을 통한 과당경쟁'의 문제점을 지적하며, '가맹점수수료를 일정수준으로 제한하여 과당경쟁을 억제'할 것을 주장하였다.

IV. 신용카드 가맹점 수수료에 대한 대안 모색

4.1 가맹점 수수료 문제에 대한 기존의 대안들

앞서 언급한 것처럼 신용카드 가맹점 수수료 문제는 오래전부터 논란이 되어왔으며, 그동안 여러 가지 해법이 제시되었는데, 주요한 대안들을 소개하면 다음과 같다.

첫째, 여신전문금융업법 제3조와 제19조에 명시된 신용카드 수납거부 및 신용카드 수수료 전가금지에 대한 완화 및 삭제를 통하여, 신용카드 가맹점의

협상력을 제고하여 가맹점 수수료의 인하를 유도하는 방안이 있다(최형선 2010). 소상공인들이 가장 강력하게 주장하는 사안으로서, 소액 결제에 대한 신용카드 거부나 카드 수수료를 소비자가 부담하도록 하자는 것이다. 그러나 이 경우, 소비자들의 부담이 커진다는 문제가 야기된다.

둘째, 카드사들이 소상공인에게 일방적으로 가맹점수수료를 결정하여 부과하는 것을 방지하기 위하여, 미국의 사례처럼 소상공인 대표단체에게 가맹점수수료 협상권을 부여하는 것을 법적으로 보장할 필요가 있다는 방안이 제기되었다. 개별 소상공인은 카드사와 협상을 할 대등한 지위에 있지 않으므로 이들을 대표하여 소상공인 대표단체가 카드사와 가맹점수수료 협상을 진행하도록 법적 권한을 부여할 필요가 있다는 것이다. 그러나 협상권을 보장하더라도 현재의 법적, 제도적 요인으로 인하여 소상공인 대표단체는 여전히 협상력에서 불리한 위치에 있다는 한계가 있다(김재진 2008a; 정희수, 안성학 2011).

셋째, 신용카드보다 결제비용 측면에서 효율적인 직불카드나 체크카드 사용을 장려하는 것이다. 직불카드나 체크카드는 거래의 투명성은 똑같이 유지되

면서, 신용카드 가맹점수수료에서 가장 높은 비중을 차지하는 자금조달비용과 대손비용이 발생하지 않기 때문에, 가맹점수수료는 저렴해진다.⁴⁾ 대부분의 선진국에서는 직불카드가 활성화되어 있지만, 한국은 신용카드의 여러 부가서비스 혜택으로 인하여 직불카드 사용 비중이 미미한 편이었다.⁵⁾ 정부도 최근들어 직불카드를 활성화하기 위해서 소득공제율을 신용카드와 차등화하여 상향조정하는 등의 정책을 펼치기 시작하였다. 그러나 카드사 입장에서는 직불카드의 수익성이 낮으며, 소비자들도 신용카드만큼의 부가서비스를 받기 어렵다는 점에서 한계가 있다.

넷째, 신용카드 플랫폼을 개방형의 4당사자 구조로 전환하는 방안이다. 은행과 같은 제3자가 포함된 4당사자 구조로 전환하여, 가맹점에 카드매입사를 선택할 수 있는 권리를 부여함으로써 경쟁을 통해 수수료율이 낮아질 수 있다는 논리이다(이종인 2011). 현재의 폐쇄형 3당사자 구조는 가맹점이 모든 신용카드사와 각각 계약을 맺어야 하기 때문에 번거롭고, 카드사에 대한 수수료 협상력이 약할 수밖에 없다. 개방형 4당사자 구조는 가맹점을 상대로 한 카드사들의 경쟁을 촉진할 수 있어 수수료를 둘러싼 갈등을 줄일 수 있다(이재연 2010). 그렇지만 호주의 사례에서도 보듯이 4당사자 구조로 전환하더라도 정부의 적절한 개입과 통제가 요구되며, 전제조건으로 여신전문금융업법의 문제 조항을 개정하여 결제비용이 소비자 가격에 적절하게 반영될 수 있는 여건 마련이 필요하다.

이처럼 각 대안들은 모두 각각의 장단점을 가지고 있다. 결국 카드 가맹점 수수료 문제는 정부 실패와 시장 실패가 함께 나타나는 문제로서, 정부의 정책적 개입이나 시장 논리만 가지고는 해결하기 어려운

문제라는 것을 보여준다. 특히 한국의 신용카드 수수료 문제는 정부가 거래투명성 확보를 통한 세금 징수라는 목적을 위하여, 신용카드 거래를 거절할 수 없도록 하고, 카드회원에게 가맹점수수료를 전가할 수 없도록 하는 여신전문금융업법의 강제 규정이 크게 작용하였기 때문에, 신용카드 수수료 문제는 시장원리 및 당사자간 계약에 따라 정하도록 할 수만은 없는 문제가 되었다.

4.2 대안으로서의 네트워크 거버넌스 모델

신용카드 수수료 문제와 같이 정부 정책이나 시장 기능만으로 해결이 어려운 문제들에 대해서는 시민들이 직접 참여하는 거버넌스로 해결하는 방안을 고려해야 한다. 가맹점수수료 문제는 그동안 정부가 조세 징수의 효율성을 위하여 결과적으로 양극화를 촉진시키는 정책을 시행했다고 할 수 있다. 따라서 조세 징수의 효율성과 영세상인 보호를 통한 양극화 해소 중 어느 쪽의 사회적 가치를 더 중요하게 판단해야 하는지의 문제가 되었다. 따라서 이 판단을 위해서는 사회 구성원들이 함께 참여해서 결정하는 것이 필요하다.

21세기 들어 공공 정책에 대한 정보공유 및 시민참여의 활성화로 시민참여 거버넌스가 정치와 행정의 새로운 패러다임으로 자리잡고 있다(Norris 2002). 이에 따라 국가 차원에서는 공공 부문의 서비스 혁신을 위한 행정의 재구조화가 촉진되고 있으며, 시민의 역할 또한 단순한 행정 서비스 소비자에서 벗어나 협력적 참여자(cooperative participant)로 바뀌고 있다. 따라서 신용카드 수수료 문제 역시 시민이 직접 참여하는 거버넌스를 통해서 해결할 수

4) 체크카드의 가맹점수수료는 신용카드에 비하여 상당히 낮은 수준인 것이 당연하지만, 카드사들은 2007년 하반기까지 신용카드와 동일한 수수료를 부과하여 과도한 이득을 취하기도 했다.

5) 2009년 기준으로 독일의 신용카드 대비 직불형 카드 사용 비율은 92.7%, 영국은 74.4%, 미국은 57.7%에 이르는 반면, 한국은 9% 수준이다.

있는 가능성을 검토해 볼 필요가 있다.

거버넌스(governance)라는 개념은 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방식 등의 변화를 의미한다(이명석 2002). Pierre(2000)는 거버넌스를 사회 체제의 조정(coordination) 과정에서 정부의 역할에 관련된 것으로 정의하면서, 정부가 주도적인 역할을 하는 ‘구(舊)거버넌스(old governance)’와 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는 ‘신(新)거버넌스(new governance)’로 구분하였다. Bovaird and Loffer(2003)는 이러한 패러다임의 주된 흐름이 법률지향에서 서비스 지향으로, 다시 시민지향으로 변화하고 있다고 주장하였으며, Matheson and Kwon(2003)은 관리효율성을 강조하는 제도적 접근에서 정책효과성을 강조하는 체제적 접근으로의 변화로 정리하였다. New Governance에서는 정책결정과 집행과정에서 네트워크의 중요성이 커진다(김인 2006). 네트워크는 비공식적이고 유동적인 존재로, 구성원의 빈번한 교체, 모호하게 규정된 권리/의무관계 등을 특징으로 한다(Newman 2001).

네트워크 거버넌스란 “다양한 행위자들 사이에 형성되는 파트너십”으로 정의되며(민병원 2008), 이러한 네트워크는 정부의 명령이 아니라 정부와의 협상의 결과로 형성되는 것이라 할 수 있다. 이러한 네트워크의 특성으로는 첫째, 복잡성을 갖는다. 복잡성은 흔히 서로 다른 성격과 형식을 가진 행위자들이 거버넌스에 참여한다는 의미이다(김치욱 2011). 행위자들은 공식적인 조직의 형태를 띠기도 하고, 비공식적인 포럼이나 네트워크 모습을 갖기도 한다. 국가와 국제기구 등 전통적인 형태의 조직에 비해 네트워크 행위자는 각 구성요소들이 상대적인 자율성을 누리고, 그 형태와 규모의 조절이 용이하며, 어느 한 구성요소의 제거가 전체 네트워크의 붕괴로 이어지지 않는 탄력성을 갖는다. 둘째, 네트워크는 행위자의 네트워크(actor network)뿐 아니라 독

특한 거버넌스 양식으로서의 네트워크(networked governance)를 의미한다(Kahler 2009). 행위자간 의사결정과 조정은 수평적이고 탈집중화된 방식으로 이루어지며, 상대적으로 독립적인 행위자들이 특정한 목적 또는 문제해결을 위해 환경에 적응하면서 사회적 구속력을 지니는 방식으로 상호 조정행위가 일어나는 개방형 메커니즘을 가리킨다. 특히 정보통신기술의 발전으로 인해 비교적 저렴한 거래비용으로 개인 맞춤형 서비스와 정보를 제공할 수 있게 되고, 공공부문의 개방이 확대됨에 따라 정부의 역할은 축소되고, 정부에서 시민으로 권력이동이 촉진될 수 밖에 없다(장우영, 송경재, 임정빈 2011).

이러한 관점에서 신용카드 가맹점수수료의 결정권을 정부나 카드회사가 아닌 복합 네트워크의 거버넌스로 이전하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 정부, 카드회사, 소상공인 대표단체, 소비자 단체, 시민단체 들로 구성된 거버넌스는 업종별 및 규모별로 신용카드 가맹점 수수료율을 결정한다. 여기서는 이전의 정부규제와 같이 일방적인 숫자를 제시하는 것이 아니라, 사회적 가치에 따라 신용카드 플랫폼 운영비용을 배분하는 것이다. 기존 방식에서는 정부는 조세 투명성과 경기 활성화를 추구하고, 카드회사는 이익 및 매출 극대화를 추구하는 과정에서 사회적 약자의 보호 등 사회적 가치를 추구하는 시스템이 없었던 반면, 네트워크 거버넌스는 사회적 가치를 추구하는 과정에서 기존의 목표를 추구하게 한다. 따라서 기존의 정책에서는 가맹점 수수료 결정권은 카드회사의 권한이고 문제가 발생할 때에 정부가 일부 개입하는 반면, 네트워크 거버넌스에서는 가맹점 수수료는 사회적 가치를 반영하여 결정하는 과정을 거치는 것이다. 가맹점 수수료의 결정과정에서는 플랫폼 운영 비용 및 부가 서비스 등의 마케팅 비용을 논의하면서, 사회적 가치가 구현될 수 있도록 한다.

4.3 4당사자 구조의 네트워크 거버넌스 모델

네트워크 거버넌스의 효과를 높이기 위해서는 신용카드 시장을 개방형 플랫폼인 4당사자 시스템으로 전환하여, 4당사자 시스템에서 전표매입사의 역할을 네트워크 거버넌스가 수행하도록 해야 한다. 4당사자 시스템이 3당사자 시스템보다 효율적이라는 점은 호주 등 해외의 사례를 통해서 이미 살펴보았다. 따라서 3당사자 시스템을 4당사자 시스템으로 전환하면서, 4당사자 시스템의 전표매입사를 민간은행 등이 아닌 정부, 소상공인 대표단체, 소비자 단체, 시민단체 등이 참여하도록 한다면 네트워크 거버넌스 모델이 작동하는 조건을 갖추게 된다.

4당사자 시스템으로의 전환은 여신전문금융협회에서 1999년부터 가동하고 있는 '가맹점 공동이용망'을 통한다면 어렵지 않을 것이다. 이 제도는 기계 약 카드사로부터 결제대금을 받는데 시일이 오래 걸린다는 점과 매출 전표를 '실물'로 제출해야 한다는 불편함으로 인해 활성화되지 못했다. 또한 기존 카드사들은 독자적인 브랜드와 가맹점, 카드회원을 보유하는 상황에서 기득권을 포기하지 않으려고 하였다.

따라서 기존의 공동이용망을 활성화하여, 4당사자 시스템으로 전환한다면, 가맹점은 수수료를 낮게 제시하는 신용카드와만 계약을 맺으면 되기 때문에 가맹점 수수료에 대한 큰 협상력을 갖게 된다. 또한 전체적인 비용 절감과 규모의 경제에 따른 혜택이 가능해진다. 외국의 4당사자 시스템의 경우도 비자나 마스터 카드 등은 전표매입사로서 경쟁을 하고 있으며, 카드 발행사들은 플랫폼을 공유하면서, 통계처리된 소비자 행동 정보를 활용하여 부가서비스를 제공하는 등의 마케팅 활동을 벌이고 있다.

특히 4당사자 체제에서 전표매입사를 네트워크 거버넌스로 대체한다면, 사회적 가치를 반영할 수 있다는 장점이 생긴다. 외국과 달리, 우리나라는 카드 결제 거부나 수수료 부담 금지 등의 규제가 있는 특

수한 상황이기 때문에, 카드 수수료를 시장 논리만으로 해결하는 데 무리가 있으며, 공공서비스적인 특성을 고려해야 한다. 현대 행정학의 패러다임인 신공공서비스에서도 정부는 사익을 추구하는 기업과는 달리, 공동체 가치를 생산성보다 중요하게 인식하여야 한다는 점을 강조하고 있다(김태룡 2010; Denhart and Denhart 2003). 따라서 카드 수수료 결정에 시민이 참여하는 네트워크 거버넌스 모델은 시장주의 바탕위에서 사회공헌이라는 부가가치를 생산하여 지속가능한 공생발전을 추구하는 자본주의 4.0 이론과도 일맥상통한다고 할 수 있다.

우리나라가 3당사자 시스템을 선택한 것은 카드사들이 독자적으로 마케팅을 하면서 회원을 유치하였기 때문이다. 이는 정부가 조세 징수 효율화를 위하여 신용카드 사용을 장려하면서 나타난 것이다. 그러나 이제는 이로 인한 부작용이 사회적 갈등을 초래하는 수준에 이르렀으므로, 이를 4당사자 시스템으로 개선하여야 한다는 주장이 많이 제기되고 있다(김재진 2008a; 이재연 2010; 이종인 2011). 그러나 4당사자 시스템으로 변경할 경우 수수료 인하는 기대할 수 있으나, 영세상인의 보호라는 사회적 가치를 반영하는데 한계가 있다. 이 경우, 영세상인들과 카드사와의 갈등은 지속되고, 정부가 개입하여 수수료를 조정하는 현재와 같은 상황이 반복되는 매우 불안한 상태가 예견된다. 또한 정부가 개입하여 수수료율을 인하하면, 카드사들은 손실보전 차원에서 소비자들에게 제공하던 각종 혜택을 축소하게 되어, 소비자들과 카드사들과의 갈등이 발생하게 된다.

네트워크 거버넌스에 기반한 4당사자 시스템은 단기적으로는 카드사의 마케팅을 제한하고, 소비자에게는 기존의 혜택을 축소하는 결과를 초래하여, 실행에 상당한 저항이 있을 것으로 예상된다. 그러나 기존의 3당사자 시스템은 마케팅 비용을 가맹점에 전가할 수 있었기 때문에, 현재와 같은 가맹점과의 갈등이나 카드사의 과도한 경쟁으로 인한 부실을 초

래하기도 하였다는 점을 고려하면, 개선안은 필요하다고 판단된다.

또한 4당사자 시스템으로의 전환하면서, 시민들이 네트워크 거버넌스 형태로 전표매입사의 역할을 수행한다면, 기존의 문제점을 해결하면서 사회적 가치를 반영하는데 도움이 될 수 있다. 즉 다수의 전표매입사는 가맹점 확보를 위해, 다수의 카드발급사는 소비자 확보를 위해 상호 경쟁함으로써 수수료 인하 경쟁이 발생하는데, 시민들이 참여하는 네트워크 거버넌스도 전표매입사로 참여한다면, 그들이 주장하는 사회적 가치를 반영할 수 있다는 것이다. 카드사 입장에서도 독자적 마케팅에 제한을 받게 되고, 가맹점 수수료를 인하하는 등 단기적으로는 불리한 방안으로 보이지만, 장기적으로는 회원 확보를 위한 무한경쟁을 지양하고, 과도한 부가서비스 제공으로 인한 비용을 감소시키는 이점이 있다. 따라서 장기적으로는 카드사 및 가맹점, 소비자들을 포함한 이

해관계자 모두가 공생발전할 수 있는 방안으로 기대된다.

이에 대한 각 이해관계자의 입장에서의 장단점을 비교하면 다음의 <표 7>과 같다.

V. 결론 및 시사점

양면시장의 특성을 갖는 한국의 신용카드 시장에서, 카드사들은 과도한 부가서비스 제공 등 소비자에 대한 과당 경쟁의 비용을 가맹점 수수료에 전가해 왔으며, 이 과정에서 협상력이 약한 영세 가맹점들은 더욱 큰 수수료 부담을 가졌었다. 또한 이 과정에서 정부의 정책적 조정 역할과 시장에 의한 가격 결정 모두 제대로 작용하지 못해 정부 실패와 시장 실패의 모습이 함께 나타났다.

<표 7> 신용카드 플랫폼의 장단점 비교

	3당사자 시스템	기존 4당사자 시스템	개선 4당사자 시스템 (네트워크 거버넌스)
카드사 입장	독자적인 마케팅 활동의 적극적 수행으로 네트워크 효과를 통한 수익창출. 회원서비스 비용을 가맹점 수수료 부담으로 전가	독자적 마케팅 수행이 제한적. 가맹점과의 수수료 협상 불리.	독자적 마케팅 수행이 제한적. 가맹점과의 수수료 협상 불리.
소비자 입장	카드사들의 마케팅 경쟁에 따른 각종 부가서비스 혜택 (마일리지, 할인 등)	카드사들의 마케팅이 제한되므로 혜택도 제한적	카드사들의 마케팅이 제한되므로 혜택도 제한적
가맹점 입장	해당 신용카드사만이 물품대금을 지급할 수 있으므로 협상력이 없음	신용카드 매출에 따른 판매대금을 지불해주는 매입사를 선택할 수 있어 협상력이 있음	신용카드 매출에 따른 판매대금을 지불해주는 매입사를 선택할 수 있어 협상력이 있음
정부 입장	카드사들의 적극적인 마케팅으로 신용카드의 사용이 증가하여 조세 징수의 효율성 확보	신용카드 사용이 제한되면, 조세징수의 효율성 확보에 문제	신용카드 사용이 제한되면, 조세징수의 효율성 확보에 문제
사회적 가치	신용카드의 효율적인 운영, 영세상인의 보호라는 사회적 가치를 구현하지 못함	신용카드의 효율적인 운영, 가맹점 수수료 인하에는 기여하지만, 영세상인 보호라는 사회적 가치 구현은 어려움	신용카드의 효율적인 운영, 영세상인의 보호라는 사회적 가치를 구현함

본 연구에서는 신용카드 시장의 특성과 가맹점 수수료 논란에 대해 분석해 보고, 그 대안으로 카드 수수료의 결정권을 정부나 카드회사가 아닌 복합 거버넌스에서 수행하여 사회적 가치를 반영하도록 하는 방안을 제시하였다. 즉 신용카드 사용으로 발생하는 조세 투명성 확보를 위한 효율성 추구와 영세상인 등 사회적 약자를 보호하는 사회적 가치의 충돌을 어떻게 해결할 것인지에 대한 대안으로서, 소비자 단체 등 사회 구성원들이 가맹점 수수료에 대한 의사결정에 참여하는 네트워크 거버넌스 모델을 제시하였다.

이를 위해서는 우선적으로 한국의 신용카드 플랫폼을 기존의 폐쇄형 3당사자 체제에서 개방형 4당사자 시스템으로 전환해야 한다. 그동안 4당사자 시스템이 사회적 효용 측면에서 이점이 있다는 연구는 많이 이루어졌으나, 카드사의 마케팅 수단이 제한되고, 고객들도 부가서비스의 혜택이 줄어들다는 문제로 인해 실행이 어려웠다. 그러나 카드 시장이 포화 상태에 이르렀고, 가맹점 수수료에 대한 대립이 점차 심해지는 상황에서 카드사나 가맹점 모두의 공생 발전을 위해서는 현재와 같은 무한경쟁을 지양하고, 개방형 4당사자 시스템으로의 전환이 필요한 시기라 판단된다.

그리고 4당사자 시스템에서 진일보하여, 소비자 단체나 가맹점 단체 등의 시민들이 네트워크 거버넌스 형태로 전표매입사의 역할을 수행한다면, 사회적 가치를 반영하는데 도움이 될 수 있다. 즉 다수의 전표매입사는 가맹점 확보를 위해, 다수의 카드발급사는 소비자 확보를 위해 상호 경쟁함으로써 수수료 인하경쟁이 발생하는데, 시민들이 참여하는 네트워크 거버넌스도 전표매입사로 참여한다면, 그들이 주장하는 사회적 가치를 반영할 수 있다는 것이다.

카드사 입장에서도 그동안 축적한 고객 자산의 활용이나 가맹점 수수료의 인화로 단기적으로는 불리한 해결책으로 보이지만, 장기적으로는 회원 확보를 위한 무한경쟁을 지양하고, 과도한 부가서비스 제공

으로 인한 비용을 감소시키는 이점이 있다. 가맹점 수수료는 장기적으로 가맹점이 소비자에게 제공하는 상품 및 서비스의 가격 인상과 가격 구조의 왜곡을 초래하여 카드를 사용하지 않는 소비자의 부담으로 작용하는 등의 사회적 저항에 직면하거나, 카드사의 수익성이 악화될 가능성도 있기 때문이다. 또한 플랫폼 공유화에 따라, 소비자 행동에 대한 새로운 정보를 획득하여 새로운 상품과 서비스를 개발하거나, 새로운 산업을 창출하는 효과도 가져올 수 있을 것으로 기대된다. 이처럼 개방형 플랫폼의 도입과 네트워크 거버넌스에 의한 사회적 가치 반영에 따른 혜택은 카드사와 가맹점 모두가 공유할 수 있다.

본 연구는 현재 논란이 되고 있는 신용카드 가맹점 수수료율에 대한 하나의 대안을 제시했다는 데 그 의의가 있다. 그러나 이 대안이 정책이 반영되기 위해서는 더욱 정교한 검토가 필요하다. 우선 여신 전문금융법을 비롯한 법률 개정이 있어야 하며, 카드사와 가맹점, 정책당국의 합의가 필요하고, 다른 정책들에 대한 복합적 검토가 필요하다.

결국 가맹점 수수료 문제는 수수료율에 대한 카드사와 가맹점 간의 제로섬 게임의 문제로 보는 시각에서 벗어나, 사회 전체의 공생 발전을 위한 포지티브섬 게임을 만들기 위한 방안을 모색할 필요가 있으며, 본 연구가 이에 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김명호 (2004), 우리나라 신용카드 시장에 관한 시장구조론적 연구, 단국대학교 산업경영대학원 석사학위논문.
- 김병덕·이건범(2002), 신용카드시장의 건전화 및 효율화 방안, 한국금융연구원.
- 김영애·신호균(2012), 이타적 공진화를 위한 대,중소기업 간 상생협력 및 지식공유가 경영성과에 미치는 영

- 향에 관한 연구, **KBR(구 경영교육연구)**, 16(1), 81-99.
- 김인(2006), 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향, **한국행정학보**, 40(4), 51~75
- 김재진(2007), 매입사업자 제도 도입을 통한 신용카드 가맹점 수수료의 합리화 방안, **재정포럼**, 138, pp. 43-59
- 김재진(2008a), 신용카드 가맹점 수수료 적정화를 위한 정책방향, 신용카드 제도개선을 위한 공청회 발표자료
- 김재진(2008b), 카드결제수수료 합리화를 위한 호주의 정책사례와 시사점, **재정포럼**, 150, pp. 42-63.
- 김치욱(2011), 글로벌 금융위기와 세계경제 거버넌스 변화: 복합네트워크론의 유용성과 한계, **국가전략**, 17(2), 5-32
- 김태룡(2010), 행정이론, 대영문화사.
- 민병원(2008), 네트워크 국가의 거버넌스 실험: 유럽연합의 개방형 조정방식(OMC)을 중심으로, **국가전략**, 14(3), 113-139.
- 박찬희·홍진환(2009), 규제적 환경에서의 시장지위와 가격정책 - SK텔레콤의 망내할인 도입을 중심으로, **경영교육연구**, 13(1), 111-134.
- 윤성훈(2003), 신용카드시장 규제의 문제점 및 개선방안, **경제분석**, 9(4), 1-27
- 이명석(2002), 거버넌스의개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스, **한국행정학보**, 36(4), 321~338.
- 이상규(2010), 양면시장의 정의 및 조건, 정보통신정책연구, 17(4), 73-105.
- 이성복(2011), 신용카드시장에 대한 가격규제 필요성: 양면 시장 이론에 기초하여, **산업조직연구** 19(3), 51-89.
- 이재연(2010), 우리나라 신용카드 거래구조의 문제점 및 개선방안, 한국금융연구원
- 이종인(2011), 신용카드 가맹점 수수료 논쟁과 정책적 과제, **이슈브리프**, 21, 1-11.
- 장우영, 송경재, 임정빈(2011), 온라인 공공 서비스와 정책 거버넌스, **한국인사행정학회보**, 10(1), 139-161
- 전진(2008), 신용카드 산업의 양면시장적 특성과 정책적 시사점, **신용카드**, 45, 10-31
- 전진(2009), 미국과 호주의 카드산업 규제현황 및 대책, **여신금융**, 18, 28-49
- 정찬우(2008), 신용카드업 제도 개선방안, 한국금융연구원.
- 정희수, 안성학 (2011), 신용카드 가맹점 수수료를 인하 논란에 대한 고찰, **하나금융포커스**, 1(30), 4-7.
- 최종태(2011), 자본주의 4.0 시대의 사회적 기업과 경영학, 2011년 제1차 사회적 기업경영포럼 세미나 발표자료.
- 최형선(2010), 우리나라 신용카드시장의 특징 및 개선논의, 보험연구원
- 홍현표(1997), 신용카드산업의 구조-행동-성과모형, **경제학연구**, 44(4), 113-132.
- Bovaird, T. and E. Loffer(2003), *Public Management and Governance*, Routledge.
- Denhardt, J. and R. Denhardt(2003), *The New Public Service*, New York, M. E. Sharpe.
- Evans, D.S. (2003), The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets, *Yale Journal on Regulation*, 20 (2), 325-382.
- Kahler, M.(2009), Networked Politics: Agency, Power and Governance. In Miles Kahler. ed. *Networked Politics: Agency, Power and Governance*. Ithaca, Cornell University Press.
- Kaletsky, A. (2010), *Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis*, Public Affairs.
- Matheson, A. and H. Kwon(2003), Public Sector Modernization: a New Agenda, *OECD Journal on Budgeting*, 3(1), 1-23
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy And Society*, London, Sage.
- Norris, P.(2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, New York, Cambridge University Press.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Rochet, J. and J. Tirole(2002), Cooperation Among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations, *RAND Journal of Economics*, 33(4), 549-570.

A Study on the Policy of Credit Card Merchant Fee

Joon Ho Kim* · Seong Joon Limb** · Jin Hwan Hong***

Abstract

The conflict of credit card merchant fee rate is becoming greater among credit card company, merchants, and politicians. This issue is brought by the clash of value between transparency of tax and protection of small merchants. There are two opposing argument to solve this problem, the one stresses the direct regulation of authorities, and the other emphasizes the voluntary market logic. In other words, the social conflict issue of card fee is the result of both government failure and market failure. Therefore, it is necessary to make social consensus for ecosystematic development.

In this study, we explore key issues about the credit card merchant fee, and consider the two-sided market characteristics, and propose an alternative of card fee decision-making system for exosystematic development. The alternative solution is network governance model that citizens participate in the card fee decision-making process. The credit card platform of Korea is currently closed unitary system. To make this solution, it should transformed to open multi-party system, and network governance performs the role of acquirer. Like this, the participation of citizen and consensus system for ecosystematic development is expected to be a good alternative to reflect the social value, especially for the conflicting issue of many stakeholders such as credit card merchant fee.

Key Words: Credit card, Two-sided market, Merchant fee, Network governance

* CEO, Optimum Management Research Institute(mike0909kim@gmail.com)

** Professor, College of Business Administration, Chung-Ang University(slimb@cau.ac.kr)

*** Full-time Lecturer, Department of Business Administration, The University of Suwon(jinhongs@naver.com)