

## 카드수수료 인하 논쟁, 어떻게 볼 것인가

- \* 일 시: 2019년 3월 25일(월), 오후 2시
- \* 장 소: 국회의원회관 3간담회실
- \* 주 최: 컨슈머워치, 김종석의원실



# 프 로 그 램

## ■ 사 회

- 연 강 흠 (연세대 경영학과 교수)

## ■ 패 널

카드수수료 정책 변화과정 및 의무수납제도/적격비용 ..... 5

- 강 경 훈 (동국대 경영학과 교수)

금융산업, 정부개입, 시장갈등 ..... 9

- 윤 창 현 (서울시립대 경영학과 교수)

제로페이: 정부는 손을 떼라 ..... 31

- 이 경 전 (경희대 경영학과 교수)

정부의 정책실패가 부른 소비자 피해 ..... 35

- 곽 은 경 (컨슈머워치 사무총장)

## ■ 질의·응답

## ■ 폐 회



---

## 카드수수료 정책 변화과정 및 의무수납제도/적격비용

---

강 경 훈  
동국대 경영학과 교수

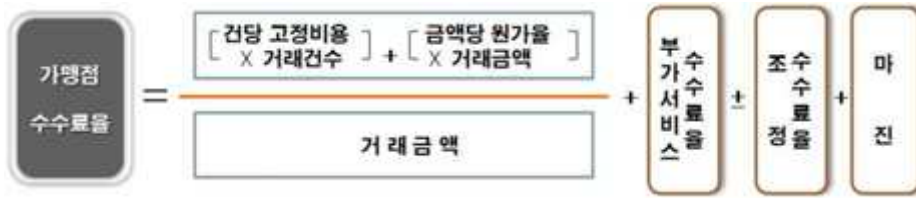
### < 현행 카드수수료 정책 및 적격비용 >

□ 우리나라 카드수수료 정책은 다양한 변천과정을 거쳐 2012년부터는 관련 법령에 따라 금융당국이 카드사의 수수료 원가(적격비용)를 기초로 3년마다 책정하는 방식을 채택

○ 적격비용은 자금조달비용, 위험관리비용, 일반관리비용, 뱅수수료비용, 마케팅비용, 조정비용으로 구성

- 자금조달비용: 신판(리볼빙포함) 관련 신용공여기간동안 부담하는 금융비용(회원에게 부과시 제외)
- 위험관리비용: 1-6등급 신용등급인 신용카드 회원의 대손비용(일시불, 할부, 결제성 리볼빙)
- 거래승인, 매입정산 비용: 가맹점별 매입방식 차이를 고려하여 거래 건당 발생비용 반영
- 일반관리비: 일반관리비용을 매출액 기준으로 사업부문별로 배분한 후, 신용판매 사업부문에 배분된 비용 중 수익 기준으로 회원과 가맹점 중 가맹점에 배분된 비용
- 마케팅비: 회원에게 약관에 따라 제공되는 부가서비스 소요비용(가맹점 연간매출액에 따라 차등적용, 특정 가맹점의 매출과 연계된 마케팅 비용은 해당 가맹점에 귀속)
- 부정사용 손실 보상비용, 신용판매 연체채권 관리 회수 비용 등
- 조정비용: 야간 거래, 비대면 거래 등 특성이 있는 거래와 연관된 가맹점에 가산하는 비용

○ 가맹점 수수료율 산식



- 건당고정비용: VAN프로세싱비 등 개별거래와 관련된 비용
- 거래금액당 원가율: 자금조달비용, 일반관리비, 대손비용, 공통마케팅비용 등 거래금액과 연동된 비용항목

□ 2018년 11월 금융위원회는 카드수수료 원가 산정을 통해 가맹점 부담을 경감하는 방향으로 카드수수료 체계를 개편

- 우대구간을 확대(5억원 이하→30억원 이하)하는 한편 마케팅비용 산정방식 개선 등을 통해 소규모 가맹점의 수수료율을 인하

< 카드수수료율 개편안 및 기대효과 >

가맹점 구분(연 매출액 기준)			이전	개편안	인하폭
신용	우대 가맹점 (우대수수료율)	~3억원	0.8%	<b>0.8%</b>	-
		3~5억원	1.3%	<b>1.3%</b>	-
		5~10억원	약 2.05%	<b>1.4%</b>	약 0.65%p
		10~30억원	약 2.21%	<b>1.6%</b>	약 0.61%p
	일반 가맹점 (평균수수료율)	30~100억원	약 2.20%	<b>평균 1.90%</b>	평균 0.3%p
		100~500억원	약 2.17%	<b>평균 1.95%</b>	평균 0.22%p
체크	우대 가맹점 (우대수수료율)	~3억원	0.5%	<b>0.5%</b>	-
		3~5억원	1.0%	<b>1.0%</b>	-
		5~10억원	약 1.56%	<b>1.1%</b>	약 0.46%p
		10~30억원	약 1.58%	<b>1.3%</b>	약 0.28%p
	일반 가맹점 (평균수수료율)	30억원 초과	약 1.60%	<b>평균 1.45%</b>	평균 0.15%p

< 카드수수료 정책 및 의무수납제 변천 과정 >

□ 카드수수료 정책은 의무수납제 등 카드 이용 관련 규제와 떼어놓고 생각하기 어려우며 종합적으로 고찰할 필요

- 신용카드가 국내에 처음 도입되던 1970년대 말 재무부는 당시 국민정서를 감안하여 업종별로 다른 수수료율을 채택
  - 서민업종 3%, 일반업종 4%, 유흥·사치업종 5%
  
- 1987년 신용카드업법이 최초로 제정·시행된 이후 카드의무수납에 대한 규정이 관련법에 포함
  - 의무수납규정에 따라 가맹점은 (1)소비자가 신용카드 결제를 원하는 경우 이에 반드시 응해야 하며, (2)신용카드를 이용하는 소비자를 불리하게 대응할 수 없음을 명시
  - 1998년 법인세법, 소득세법, 부가가치세법 등을 개정하여 소비자를 상대로 하는 개인사업자 및 법인은 신용카드 가맹점 가입을 사실상 의무화
  
- 1998년 이후 경기침체로 인한 매출감소, 중산층 생활안정 등에 대응하여 가맹점 및 정부의 수수료율 인하 압력이 가시화되었는데, 이후 가맹점, 소비자의 환경변화에 따라 수수료에 대한 정책이 다양하게 변화
  - 1998-2002: 다양한 가맹점 단체들의 수수료 인하 요구 움직임이 있었으며 카드이용자 및 신용불량자가 늘어나면서 현금서비스수수료, 할부 수수료, 연체 수수료 등 회원 수수료도 인하 압력
  - 2003-2004: 신용카드사들의 경영 애로가 지속되면서 가맹점 수수료 인상을 추진
  - 2005-2007: 보험사, 주유소, 약국 업계, 음식점중앙회, 학원중앙회 등 각종 업계에서 카드사의 가맹점 수수료율 인하를 다시 요구
  
- 2000년대 중반 이후 카드사태가 마무리되면서 수수료 인하에 대한 논쟁이 다시 불거지면서 정책적으로 원가산정 표준안에 기반하여 수수료율 조정에 접근하는 방식 도입
  - 카드사들이 정기적으로 원가산정 표준안이 반영된 내규에 의해 원가를 산정하고 이를 바탕으로 수수료율을 책정하도록 유인
  - 원가산정 표준안에 기반하여 수수료를 조정하여 중소형 가맹점의 수수료를 인하

- 나아가 영세가맹점의 경우에는 협상력 부족, 정책적 지원 필요성 등을 감안하여 상당 수준의 수수료율을 인하하도록 권유
- 2010년 전후 신용카드 의무수납제 폐지에 대한 논의가 진행된 바 있는데, 폐지논의가 무산된 이후 2012년 적격비용에 기반하되 필요한 부분에 우대수수료율을 제공하는 제도 도입
  - 기존의 업종별로 산정하던 비용을 가맹점별로 적격비용(eligible cost)을 산정하는 체계로 변경(3년마다 수수료율 재산정)
  - 일정 규모 이하의 영세한 중소기업에 대해서는 적격비용의 예외를 적용하여 우대수수료율을 적용(업계 자율적으로 수수료 상한제도 시행)
- 2012년부터 금융당국은 3년 주기로 공익적 관점에서 적격비용을 기초로 카드수수료율을 산정하고 우대구간과 우대수수료율 조정
  - 2012년 연매출 2억원 이하 가맹점에 우대수수료율을 적용하였으며 2015년에는 적격비용 재산정 작업을 거쳐 우대수수료율 및 일반가맹점 수수료율 인하
  - 2012년 이후 중소기업가맹점의 수수료율이 계속해서 인하되었고, 적용되는 중소기업가맹점의 범위도 확대



# 카드수수료 인하를 둘러싼 논란: 금융산업, 정부개입, 시장갈등

서울시립대학교  
윤창현

## 목차

1. 서론 : 아프리카 만도 못한 국내금융
2. 금융정책에 대한사회적 선호체계
3. 생존부등식과 금융산업의 위기
4. 정부 금융정책 평가

# 1. 서론 : 아프리카 만도 못한 국내금융



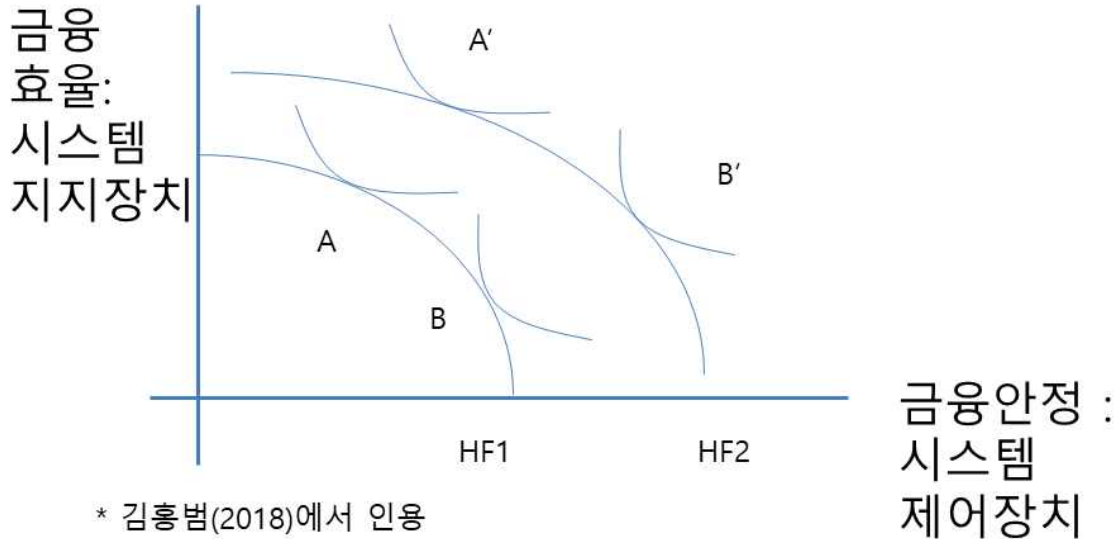
[경제포커스] 後進 금융업을 청년실업 해결사로  
...

- 이광희 조선경제i 대표
- 입력 : 2015.03.25 03:00

우리 금융산업은 확실히 내수(內需) 시장용이다. 2014~15년 WEF(세계경제포럼) 국가경쟁력 순위에서 한국의 금융경쟁력(성숙도)은 144개국 중 80위로 아프리카 국가 수준에 불과하다. GDP(국내총생산) 151위인 말라위 공화국(금융순위 79위)과 GDP 101위인 우간다(81위) 사이가 바로 우리 자리다. 네팔(75위)도 우리보다 높고, 이웃 나라인 일본(16위), 대만(18위)과는 비교조차 창피할 정도다. 세계 7위 수출국, 8위 무역국에 국가 종합 경쟁력 26위(WEF)인 한국이 금융 후진국이 된 상황을 놓고 '억울하다'는 핑계론(論), '곧 좋아지겠지' 하는 낙관론으로 어물쩍 넘길 일은 아니다. 노력 없이 저절로 풀리는 문제는 없다.....

## 2. 금융정책의 역할에 대한 사회적 선호체계

## J.R.Hicks의 금융혁신 : Hicks Frontier의 이동



## Hicks의 효율과 안정

- 금융효율 : 금본위보다 신용시스템 내지 신용화폐체계의 발전이 화폐및 금융의 본질적 기능수행에 따른 비용을 최소화 시키는 역할을 하므로 효율이 증대됨
- 금융안정 : 신용시스템의 발전은 확신과 신뢰에 기반을 두는데 신뢰는 언제든지 흔들릴 수 있으므로 불안정성이 증대됨

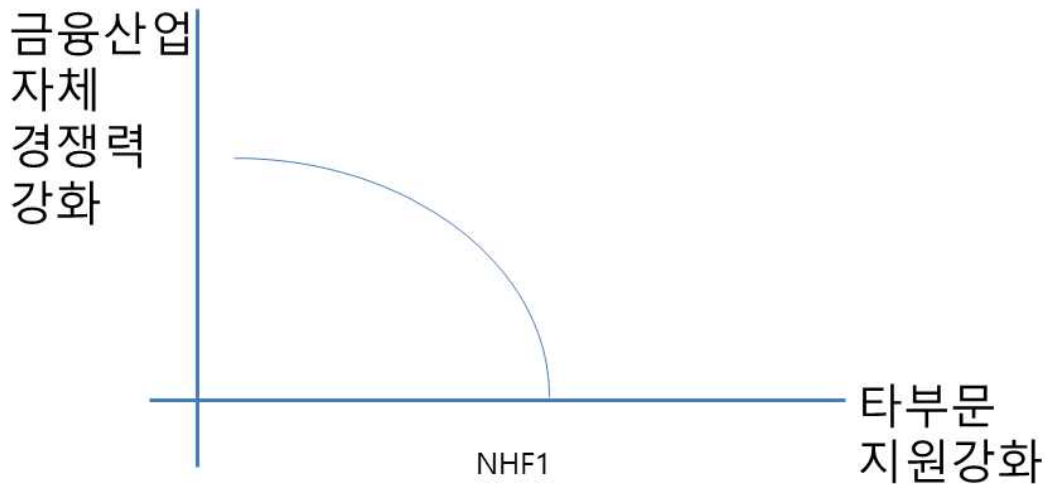
## Hicks (1967, PP158-159)

- 신뢰가 모자라도 불안정성은 증대되고 신뢰가 지나쳐도 불안정성이 증대....
- 한편으로는 신용시스템을 제어해주면서 다른 한편으로는 신용시스템을 지지해주는 제도적 틀이 필요하다...
- 그런 틀을 찾아내는 것은 매우 어렵다
- 이 문제가 완벽하게 해결된 적은 한 번도 없었다

## Hicks Frontier

- 생산가능함수가 확장되는 경우 한 경제 내에서 사용 가능한 재화 전체가 많아지는 효과를 내게 됨
- 금융혁신은 달성 가능한 금융효율수준과 금융안정수준이 모두 증대되는 방향으로 이루어지는 바 이처럼 달성 가능한 효율수준과 안정수준의 동시적 증가가 일어나는 것은 Hicks Frontier의 확장으로 표시가 될 수 있음

## 금융산업 발전에 대한 재해석 New Hicks Frontier(NTF)



## NHF (New Hicks Frontier)

- 자체경쟁력강화와 타부문지원강화 간에는 일정한 대체성이 성립
- 금융산업의 수익성을 추구하면서 규제완화등을 통해 자체경쟁력을 강화하는 정책과 전략을 다양한 측면이 존재
- 보완성도 일부 발견되기는 하나 전반적으로는 대체적인 측면이 있다고 볼 수 있음
- 사회적 자원을 어느 쪽으로 집중시키는가에 따라 다른 결과

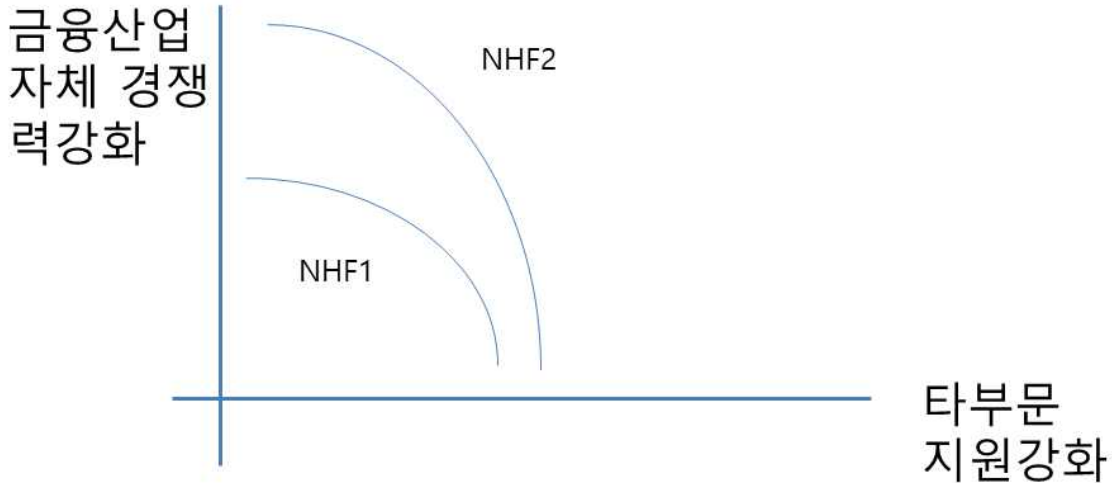
## 금융산업 자체 경쟁력 강화의 예시

- 해외진출촉진
- 다양한 규제 완화
- 신규사업 진출 촉진
- 업종간 칸막이 제거
- 정보이용제한 완화
- 빅데이터 소셜 모바일 육성
- 은산분리 규제 완화
- 초대형 IB 육성

## 타부문 지원 강화 내지 금융의 도 구화 수단화의 예시

- 금융소비자 보호 강화
- 서민지원강화
- 이자율 인하
- 펀드조성 등을 통한 창업촉진
- 모험자본의 지나친 강조
- 자본조달 용이성 제고와 투자자보호간 갈등
- 구조조정에 대량실업방지 등 산업논리를 도입하고 이를 위한 금융지원강화

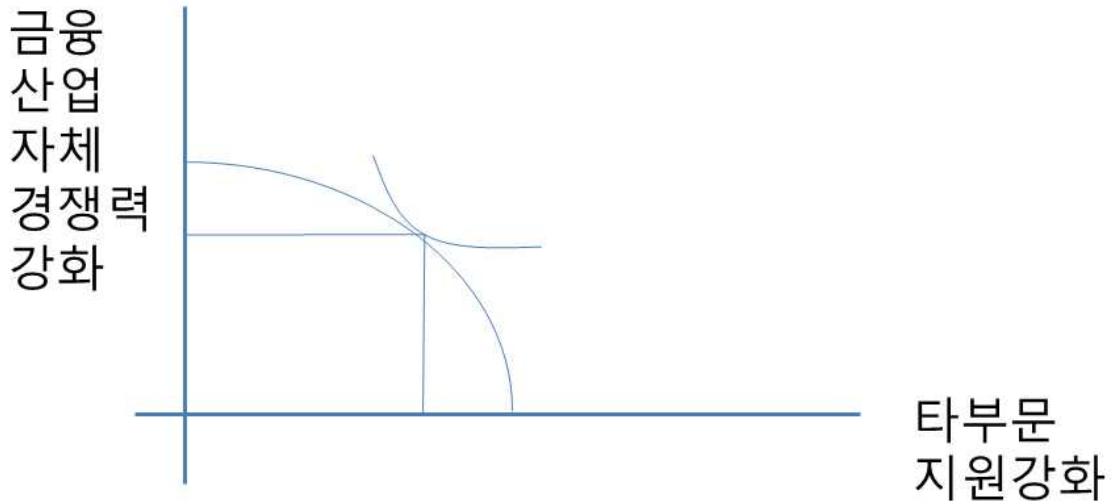
## 금융혁신 : New Hicks Frontier의 확장경로



## 두 가지 역량의 비대칭적 증가

- 자체경쟁력강화와 타부문지원강화는 동시에 발전 가능하지만 자체경쟁력강화가 제대로 되어야 타부문지원강화도 더욱 효율적으로 이루어질 수 있음
- 타부문지원강화는 금융부문 비용 증가와 수입 축소로 연결될 가능성이 크므로 수익성에는 도움이 되지 못함.
- 자체경쟁력 강화는 타부문지원강화가 없어도 제고 가능한 점이 있으므로 NHF의 확장은 비대칭적
- 타부문 지원 강화는 자체경쟁력 강화가 필수적인 바 자원을 나누어 사용하는 측면이 존재함

## 금융산업 역할에 대한 사회적 선호체계 : 무차별 곡선



## 사회선호체계

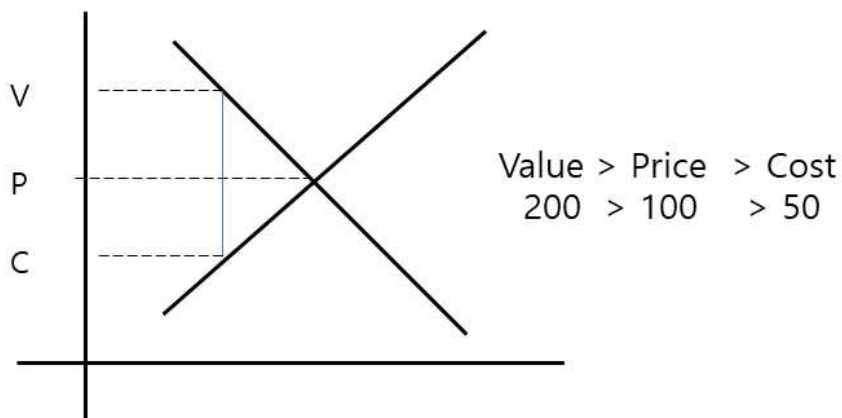
- Representative Agent의 효용함수  
 $= U(x, y)$   
 $x$  : 자체 경쟁력강화,  
 $y$  : 타부문 지원강화
- 자체역량강화 타부문지원강화에 대한 생산가능곡선으로서의 NHF 상의 한 점을 선택하는 사회적 선호체계 문제



### 3. 생존부등식과 금융산업의 위기

#### 기업 생존 부등식 = $V > P > C$ 법칙

3



- \* 가격 P보다 제품가치 V가 크다고 평가하는 소비자가 제품을 구매
- \* P보다 낮은 비용 즉 C에 공급 가능한 공급자만이 제품을 생산 판매

## ATM 서비스 수수료의 역설

- 현금인출수수료 왜 이리 비싸냐는 비판 : 내가 내 돈 찾는 데 왜 수수료 따로 내야 하나
- ATM 기기 한대당 연 166만원씩 직접 손실 발생
- 예를 들어 생산비용이 120인 서비스를 가격 900에 제공하지만 소비자는 100원 이라고 느끼기
- $V < P < C$  (  $100 < 900 < 1200$  )
- $V > P > C$  법칙이 깨져버린 부분

## 서비스산업

- 가치창조가 아니라 가치파괴가 진행 중인 서비스 산업
- 지적재산권 무시
- 무형 서비스, 무형의 재화에 대한 인색한 평가
- 고 마광수 교수의 사례

## 서비스 산업의 비극

- $V < P$  : 소비자들이 서비스의 가치를 인정하지 않으면서 서비스는 공짜라는 인식 = 중국집 군만두는 서비스 돈내고 사 먹으면 억울함 ). 이렇게  $V$ 가 낮다보니  $P$ 도 너무 낮게 설정되고 있음.
- $P < C$  :  $P$ 가 낮다보니  $C$ 에 못미치는 수준이 됨. 서비스산업종사자의 인건비도 상당하고 각종 생산비가 만만치 않다.
- 재화와 서비스  
=> 유형재(有形財)와 무형재(無形財)

## 가치파괴산업

- 예를 들어 선진국 은행들의 경우 자산관리에 대한 고정수수료와 성과수수료가 존재
- 미국 헤지펀드 2%/20%
- 우리의 현실 : 끼워팔기, 엇어팔기, 몰래팔기
- PB업을 통한 이익창출이 매우 힘든 실정

# 금융산업의 비극

- 서비스산업 : 서비스 수수료에 대한 척박한 평가
- 규제산업 : 글로벌 금융 위기 이후 규제강도가 더 커져버림. 원래도 상당했는데 위기로 인해 규제 강도가 불필요한 수준까지 증가
- 내수산업 : 내수 산업은 레드오션이 되어버린 채 저성장의 늪에 빠진 국내 경제의 모습을 그대로 반영. 해외진출에 실패
- 인프라산업 : 많은 사람들이 사용하는 재화나 서비스는 싸게 공급되어야. 민주주의적 가치가 경제에 대입되기

## 참고 : 금융신뢰지수(최대 점수 200점) 7

- 우리나라 금융에 대한 2015년 상반기 KIF금융신뢰지수는 전년대비 3.3점 하락한 86.2점으로 나타나 금융권에 대한 신뢰도가 소폭 악화된 것으로 해석

- 남녀 간의 큰 차이는 발견되지 않으나 '60대 이상'의 고령층과 '경북권'권역에서 우리나라 용에 대한 신뢰도가 비교적 높은 경향
- 직업별로는 경제활동이 낮은 '전업주부'와 학생 집단에서, 소득별로는 '월 100만원 이하'의 저소득층에서 높은 신뢰도를 보였으며, 학력이 높아질수록 신뢰도는 낮아지는 경향

- 2015년 상반기 KIF 금융신뢰지수 -



# 금융신뢰지수의 요소별 점수 비교

▪ 요소별 설문결과를 BSI 방식으로 환산하여 산출한 결과 9가지 요소 모두 100점 미만으로 나타나 부정적 의견이 긍정적 의견보다 모든 면에서 많은 것으로 조사

- 세부항목 중에서는 '금융회사 고객센터(93.1점)'와 '금융증사자 신뢰도(90.6점)'가 가장 높은 점수를 받은 것으로 조사
- 반면 간접적 영향 요소인 '우리나라 경제상황(55.4점)'을 제외하는 경우 '금융감독기관 효율성(60.9점)', '정부 금융정책 적정성(66.5점)' 등이 최하위권을 기록

- 금융신뢰 요소별 점수 비교 -



# 최근 금융에 대한 인식의 예시 Makers and Takers

**MAKERS AND TAKERS**  
메이커스 AND 테이커스  
**TAKERS**

경제를 성장시키는 자, 경제를 망가뜨리는 자

"오늘날의 우리 경제가 수많은 사람들을 외면하게 된 까닭을 잘 파헤친 수작"  
『뉴욕 타임스』

자세히 보기

EVENT  
〈메이커스 앤드 테이커스〉를 읽고 싶은 이유를 남겨주세요.  
추첨을 통해 10분께 도시를 선물로 드립니다.

● 이벤트 기간 2018년 2월 19일(수) ~ 2월 4일(수) ● 당첨자 발표 2월 5일(목)

## “금융화”로 요약된 금융에 대한 부정적 인식

- Financialization이 진행 : 금융적 속성을 가진 전략이 실물제조기업에서 까지 이용되면서 제조업이 아닌 금융행위를 통한 이익창출 시도가 경제를 망친다
- 애플이 은행에서 돈을 빌려서 자사주를 매입하고 다른 회사발행 고금리 채권을 매입하는 식의 행위를 통해 돈을 벌기
- 금융관련 전문가와 종사자들이 “거저먹는 자”로 인식되기.
- 글로벌 위기 이후의 부정적 인식변화를 볼 수 있는 사례로 평가됨.

## 4. 정부 금융정책 평가

## 문재인 정부의 금융정책 : 100대 과제의 일부

- 21. 소득주도성장을 위한 가계부채 위험 해소
- 22. 금융산업구조 선진화
- 23. 공정한 시장질서 확립
- 24. 재벌총수일가 전횡 방지 및 소유지배 구조개선
- 29. 서민재산형성및 금융지원강화

### 21. 소득주도성장을 위한 가계부채 위험 해소

- LTV DTI 개선, 총체적 상환능력 심사(DSR) 단계적 도입
- 대부업법 이자제한법상 최고금리 일원화 20%로 단계적 인하
- 비소구 주택담보대출 민간으로 단계적 확대

## 22. 금융산업구조 선진화

- 사전규제완화 및 사후규제강화로 금융업의 경쟁과 혁신 유도
- 금융위 조직개편(업권별-> 기능별) 정책과 감독 분리 검토
- 금융권의 단기성과급 중심 고액성과급 지급관행 해소 및 제 2 금융권 최대주주에 대한 주기적 적격성 심사제도 개선

## 23. 공정한 시장질서 확립

- 금감원의 상장사 감리 주기 단축(25년 ->10년) 등 자본시장법상 교란행위 처벌 강화



## 24. 재벌총수일가 전횡 방지 및 소유지배구조개선

- 금융 보험사의 계열 하에 대한 의결권 제한 강화 및 금융그룹 통합감독 강화

## 29. 서민재산형성및 금융지원강화

- 개인종합자산관리계좌(ISA) 비과세 한도 확대
- 사잇돌 대출 공급 확대로 중금리시장 활성화
- 지역재투자제도 도입 및 민영 장발장은행\* 운영비용 지원 검토

\* 장발장은행 : 생계곤란으로 인한 벌금미납자들에게 무이자로 벌금액을 대출해주는 은행

=> 갚을 수 없는 사람을 골라서 돈을 빌려주는 은행?

## 정책기조의 문제점

- 100대 과제 어디에도 진정한 금융산업의 자체경쟁력 강화를 위한 산업정책 내지 진흥정책은 발견되지 않고 있음
- 자체경쟁력강화는 거의 포기하고 타부문 지원강화로 쓸리기?
- 사회적 선호가 이동해 버린 것으로 보아야 하는가?

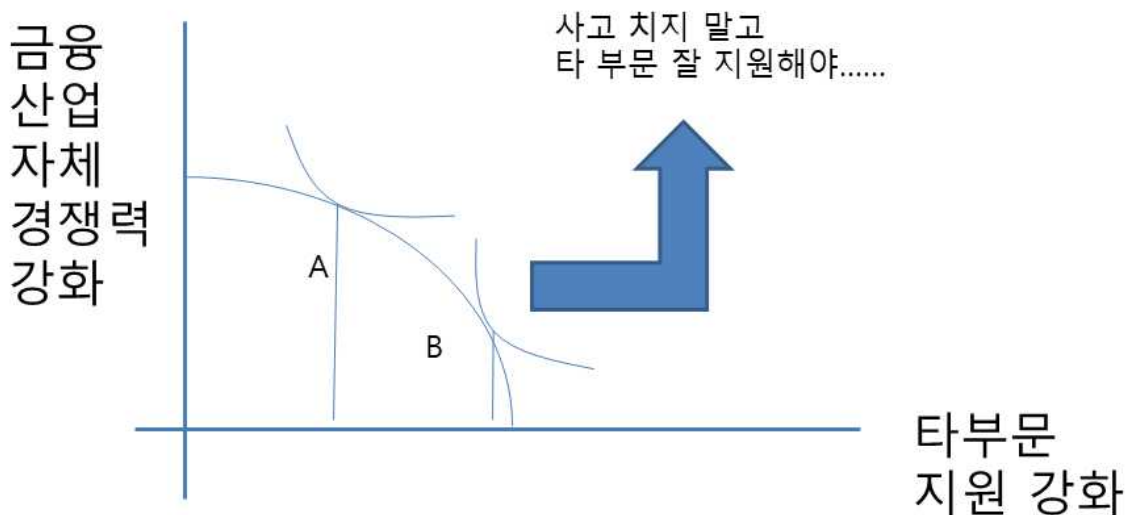
## 핀테크의 도전

- 번들링(Bundling)과 언번들링( Unbundling)
- 금융업의 언번들링이 진행
- 종합서비스의 패키지 중에서 일부만을 수행하는 회사들이 등장하고 이들이 해당 서비스를 저비용 고효율로 제공
- 패키지 전체를 제공하는 종합은행에게 위협이 되기

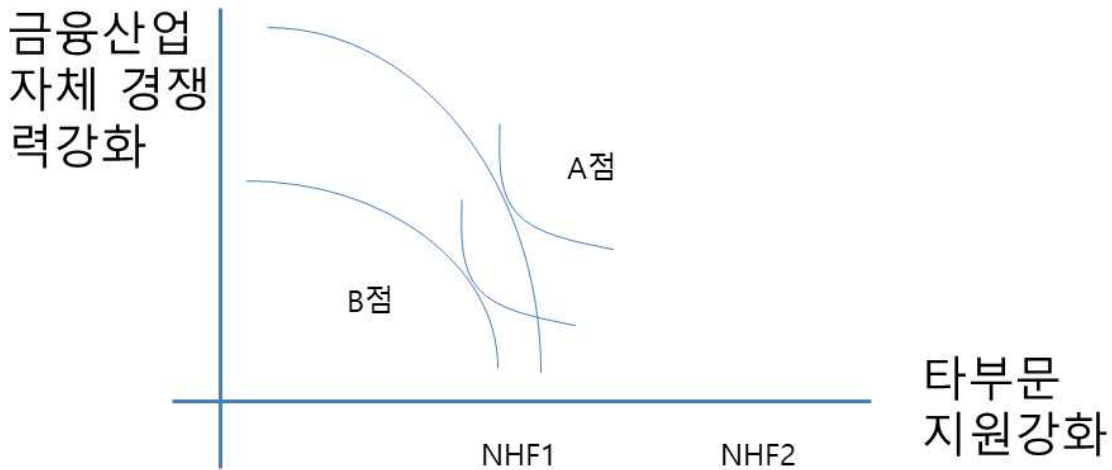
## 금융정책 목표 : 금융위 홈페이지

- '생산적인 금융'을 지향하겠습니다. 혁신기업이 보편적인 기술과 아이디어에 자금이 충분히 유입되도록 금융시스템을 개선하고 규제 합리화를 통해 금융업에 새로운 일자리를 창출하겠습니다.
- '신뢰받는 금융'을 위해 노력하겠습니다. 금융의 자율성을 최대한 보장하고 금융소비자 보호를 더욱 강화하겠습니다. 우리 경제의 위험요인인 가계부채도 안정적으로 관리하겠습니다.
- 마지막으로 '포용적 금융'입니다. 금융시장의 성장과 함께 금융의 사회적 책임에 대한 요구가 커지고 있는 만큼 서민 취약계층 지원에 더욱 적극적으로 나서겠습니다.

## 금융산업 발전에 대한 재해석 : 사회선호체계의 변화



## 혹시 NHF가 축소되는 동시에 A에서 B로 이동하는 것은 아닌가



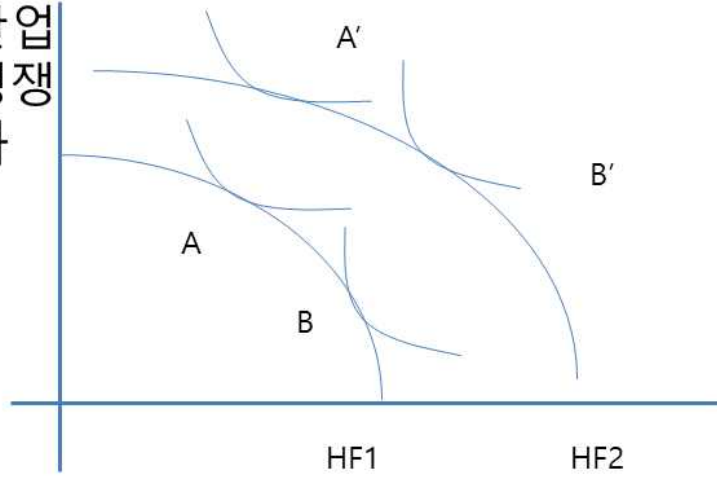
➔ 경쟁력 강화가 정체되면서 지원강화  
역량 자체가 위축될 가능성 ?

## 카드수수료를 둘러싼 논란

- 위에서 지적한 많은 문제들이 겹쳐버리면서 나온 조치
- 최저임금의 급격한 인상이 가진 부작용을 줄인다면서 등장한 과도한 조치
- 삼성카드 주가는 5만원대 후반에서 3만원대로 폭락
- 주주가 있는 주식회사에 대해 이래도 되는가 (법은 있더라도)
- ROE 기준 10%는 되어야 : 지금은 2-3%대
- 우유값 너무 인하하면 젖소가 죽는다

# 제대로 된 금융혁신

금융산업  
자체경쟁  
력강화



타부문  
지원 강화



---

**제로페이: 정부는 손을 떼라. 아니면, 개방형 표준만 만들고 빠져라.**

---

이 경 전

경희대 경영학과 교수

“새로운 결제서비스의 성공요인: 다중사례연구”라는 논문을 박아름 박사와 공저하여 학술지 <지능정보연구>에 2014년에 발표하였다. 이 연구 결과, 새로운 결제 서비스는 새로운 거래를 일으켜야 성공한다는 것을 알게 되었다. 여러 지자체와 중기벤처부가 새로운 결제 서비스를 시작하려고 준비중이다. 이 결제서비스 역시 결국 어떤 새로운 거래를 일으킬 수 있어야 성공하게 될 것이다.

새로운 결제 서비스는 기술적으로는 가야할 방향이었다. 그러나, 이미 민간기업에서 하고 있는 방식이었다. 각종 페이 등이 이미 존재하였다. 그런데, 2019년 1월4일 현재, 서울시와 중기벤처부가 추진하고 있는 이른바 제로페이는 이미 서비스를 개발해서 진행하고 있던 몇몇 페이를 배제하고 있다. 그 이유는 서울시와 중기벤처부가 채택하고 방식에 굴복하고 있지 않기 때문이다. 오직 서울시와 중기벤처부가 채택하고 있는 방식에 따라야만 소위 제로페이에 참여할 수 있다는 것이다.

결제 서비스에 대해서 잘 알지도 못하는 정치인과 일부 공무원들이 하루 아침에 설계하고 급조하고 있는 시스템에, 기존 사업자보고 들어오라고 큰 소리 치고 있다. 어차피 준비가 부족했던 일부 업체들이나, 그냥 이럴 땐 굴복하는 것이 답이다라고 생각하는 업체들만 줄을 섰다. 더 좋은 구조를 가지고 있다고 생각하는 업체는 들어오지 못하고 있다. 왜냐하면, 기존에 투자한 것이 있는데, 이를 한순간에 무용지물로 하기는 어렵기 때문이다. 어떤 업체는, 정부 방침에 따르는 척하면서 비용을 줄여볼까를 저울질하고 있는 것 같기도 한다.

이렇게 하면 안된다. 정부는 방향키만 잡아야지 직접 노를 저어서는 안된다. 정부가 잠시 메기처럼 활동할 수 있을지 모르겠지만, 메기가 계속 활동하면 어항에는 메기만 남게되고, 그 메기도 결국 굶어죽는다.

소위 제로페이가 지자체 장들의 지방선거 공약으로 급조되었지만, 결국 실행해야 한다면, 그 실행과정에서 사려깊게 해야 한다. 정치인들이 다소 급조된 공약을 뿌려서 뒷감당을

못하는 경우도 있다. 어떤 때는 안하는 것도 잘하는 것이다.

소위 제로페이도 마찬가지다. 지자체 선거에서 이기려고 무리한 공약을 내놓을 수 있다고 생각한다. 아이디어의 자유경쟁 시장에서 그 아이디어가 공약이 되고, 그 공약이 영향을 주어서 어떤 정치인이 당선되었다면, 그 공약을 실천하는 것도 정치인의 의무다. 문제는 그 공약이 포퓰리즘적 성격이 너무 강하여, 그 공약의 실천이 국가와 사회의 발전이 아닌 퇴보를 가져온다면 그 공약은 철회되어야 하는 것이다.

그러나, 이왕 이렇게 된 것, 최선의 방책을 찾아보자.

제로페이 정책과 관련하여 지적할 것은 많지만 건설적인 방향을 같이 찾아보자. 우선, 이왕 정부가 개입하여 난장판이 되고 있다면, 이를 잘 수습하고 떠나주어야 한다. 정부가 시장에 개입할 때의 장점중의 하나는, 기획할 수 있다는 점일 것이다. 그러면, 새로운 스마트폰 중심의 결제가 어떻게 되어야 할지 잘 기획, 설계해보자. 현재 제로페이의 구조는 최악의 구조이다. 금융결제원의 오래된 구조를 답습하고 있고, 이 오래된 구조에 정부기관하나가 또 들어와서, 결제 서비스 과정에 단계가 하나 더 늘어버렸다. 그러니, 비용은 더 커진다. 그런데, 은행에게는 수수료를 덜 받으라고 으박지르고 있다. 고비용 구조를 채택하면서 수수료는 덜 받으라고 하는 상황이다. 지금 은행들은 울며 겨자 먹기로 들어와 있지만, 정부의 추진력이 약해지는 순간 수수료를 높이거나, 채산성이 안맞다는 이유로 이 사업에서 탈퇴할 가능성이 크다. 한마디로 사업의 지속가능성이 취약한 구조인 것이다.

사업의 지속가능성을 위해서는 저비용 구조를 만들어주고, 사업참여자가 지속적으로 이 사업에 참여하고 협력할 수 있도록 하는 인센티브 구조를 만들어주어야 하는 것이 비즈니스 모델 이론의 기초이다. 현재 제로페이는 경영학의 비즈니스 모델 이론과 거꾸로 하고 있다. 정부의 소득주도성장론이 경제학 이론과 거꾸로 가는 사이비 이론이라면, 제로페이는 경영학이론과 거꾸로 하고 있는 상황이다. 총체적 난국이 아닐 수 없다.

현재, 금융결제원이 참여하는 구조의 제로페이는 기존의 카카오 페이나 토스 등이 가지고 있던 구조와 다른 상황이다. 토스와 카카오 페이는 송금자와 수신자의 은행이 다를 경우 타행계좌이체 수수료를 사업자인 카카오와 토스가 부담하는 구조를 가지고 있다. 사업주도자가 자신의 사업 계획하에, 초기 자본을 투하하여 타행계좌이체 수수료를 부담하면서 사용자들을 끌어들이는 과정에 있었다. 그런데, 갑자기 정부기관이 나타나 다른 방식의 결제시스템에 참여하라고 하는 상황에 있다. 토스와 카카오에 솔루션을 공급하던



회사는 뒤통수를 정부에게 얻어맞은 꼴이 되고, 토스와 카카오는 이미 구축한 솔루션에 기반하여 사업을 지속할 것인가, 아니면 난데없이 정부가 쓰라는 솔루션(아직 제대로 구축도 안되어 있는)을 쓸 것인가 고민하고 있는 상황으로 보인다. 이 상황에서 정부가 타행계좌이체수수료를 은행들의 팔을 비틀어 깎아준다면, 혹시 이에 편승할지도 모르겠다. 현재 상황이 이렇다.

은행별로 공유 플랫폼 계좌를 활용한 자행이체 방식을 택하여, 송금자와 수신자의 은행이 달라도 계좌 수수료가 발생하지 않는 방식을 이미 구축하고, 이미 여타 지자체나 전통신장, 우정사업본부 등에서 사용되고 방식 역시 제로페이 담당자들은 거부해왔다. 자신들이 급조하고 있는 금융결제원 시스템 구조에 무조건 따르라고 하는 상황이었다.

자 이제 정치인들과 공무원들은 어떻게 해야 할 것인가? 위에서 설명한 세가지 방식중에 어떤 하나를 잘 골라낼 수 있을 것인가? 자신있는가? 필자는 근본적인 문제를 해결한 진정한 제로페이 구조가 기존 기업의 페이에 있다고 생각한다. 그러나, 사람마다 생각이 다를 수 있다. 만약 어떤 것이 최고인지 결정할 자신이 없으면 다른 방법이 있다. 이 세 방식을 다 제로페이에 개방하라. 앞으로 또 나타날 제4, 제5방식도 있을테니, 이들에게도 역시 개방하라.

개방하라. 어떤 새로운 비즈니스 모델이 나올지 모르니, 정부는 판만 깔아주고 개방하라는 것이다. 상점의 수신계좌정보만 표준화를 하고, 이 코드(QR코드, NFC 태그 등)를 모든 사업자에게 개방하라. 그렇게 하면, 상점은 하나의 QR코드만 가지면 된다. 그리고, 소비자는 자신의 앱을 사용해서 결제를 하면된다. 그렇게 하지 않고, 현재의 방식을 고수하면 어떻게 될까? 상점마다 제로페이 QR코드, 카카오페이 QR코드, 유비페이 QR코드 등이 혼재되어 상점도 소비자도 골탕을 먹게 될 것이다.

통신 산업, 전력 산업 모두 초기에 정부가 개입했다. 왜냐하면, 그것은 인프라를 까는 것이 필수적인 사업이기 때문이다. 자본 집약이 약한 시절에 그러한 인프라를 민간 기업이 할 수가 없었다. 그래서, 정부가 공기업을 만들어 통신산업과 전력산업에 개입했다. 정당성이 있었다. 그러나, 이번 스마트폰 중심의 결제 사업은 다르다. 새로운 인프라를 깔 필요가 없는 사업이다. 이미 민간 기업들이 다 구축해 놓은 사업이다. 정부가 들어와야 할 여지가 크지 않다. 그러니, 지금이라도 잘 생각하여, 방향만 결정하고 노는 직접 짓지 말기를 바란다. 그리고, 표준만 정하고 떠나기 바란다. 그리고, 그 표준을 모든 사업자들에게 개방하여 결제 사업자들이 소비자 편익과 상점 편익을 위해서 경쟁하게 하라. 그렇게 되면 제로페이는 저절로 되고, 제로페이는 지속가능성이 커진다.

그리고 정부는 새로운 결제 방식이 새로운 거래를 창출할 수 있도록, 환경을 만드는데에 집중해야 한다. 거리의 주차장들에 만연한 불법주차를 새로운 결제 방식을 도입하여 합리화한다던가 개인의 서비스 거래에서의 결제 수단이 부족했던 상황을 개선한다던가, 각종 기부와 모금에서의 자발성을 고양하기 위한 결제 수단으로서 새로운 결제 방식이 정착할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이렇게 됨으로써, 새로운 결제 방식을 사회에 정착시키고, 새로운 산업을 발전시키며, 동시에 소비자와 사업자의 편익을 증가시킬 수 있는 것이다.

## 정부의 정책실패가 부른 소비자 피해

곽 은 경  
컨슈머워치 사무총장

### 1. 신용카드 사용이 불러온 소비자 후생 증가

- 신용카드는 소비자가 가장 많이 선택하고 있는 지급수단
  - 신용카드란 현금과 외상거래만 가능했던 과거의 지불 방식에서 외상 거래의 안전성을 높인 방식임.
  - 1978년 신용카드가 처음으로 도입, 본격적으로 시장이 활성화된 1998년 이후 신용카드의 사용비중은 계속해서 증가하고 있음. 여신금융협회에 따르면 전체 지출 중 신용카드 결제 비중은 70.3%(2017년 기준)으로, 2000년 13.8%에서 매년 증가하고 있음. 1인당 평균 3.6개의 신용카드를 보유하고 있음.

<표 1> 신용카드 사용 추이

연도	카드보유 (매)	신용카드 지출 비중 (%)	연도	카드보유 (매)	신용카드 지출 비중 (%)
1998	2.0	-	2008	3.9	48.4
1999	1.8	-	2009	4.4	51.1
2000	2.6	13.8	2010	4.7	55.0
2001	4.0	30.1	2011	4.8	58.7
2002	4.6	38.8	2012	4.5	63.8
2003	4.1	39.0	2013	3.9	60.7
2004	3.5	37.0	2014	3.4	60.7
2005	3.5	39.1	2015	3.4	63.6
2006	3.8	41.1	2016	3.5	69.3
2007	3.7	44.1	2017	3.6	70.3

- 신용카드 사용을 유도한 세금정책이 초래한 부작용
  - 한국은행의 ‘2017년 지급수단 이용행태’ 조사결과에서도 57.9%의 응답자가 지급수단 중 신용카드를 가장 선호한다고 답함. 현금 23.3%, 체크·직불카드 18.0%가 뒤를 이었음.

- 소비자들은 사용의 편리성, 현금소지의 불편함 해소, 부가서비스의 지속적 확대로 카드 사용을 선호함.
- 하지만 정부가 세원 발굴을 위해 도입한 의무수납제도, 소득공제혜택, 카드영수증복권제 등은 자발적인 거래보다 인위적으로 신용카드 사용을 독려한 측면도 있음. 그러한 세금관련 제도를 통한 정부의 정책개입은 부작용을 초래할 우려가 큼.

## 2. 정부의 카드수수료 간섭으로 인한 비용이 소비자에게

□ 정부, 최저임금 폐해의 해법으로 카드수수료 인하

- 2018년 11월 최저임금의 급격한 인상으로 영세·중소자영업자들이 어려움에 처하자 정부가 이들의 가맹점 수수료를 인하하는 자영업자 카드수수료 경감방안을 발표함. 5억~10억 원 가맹점은 2.05%의 수수료를 1.4%로, 10억~30억 원 가맹점은 2.21%에서 1.6%로 인하해 연간 7,800억 원의 수수료 절감을 해주겠다는 내용이 골자임.
- 카드업계는 매년 반복적으로 수수료를 인하해 왔고 전체 가맹점의 96%가 우대수수료를 적용받고 있으며, 카드이용액을 기준으로 하면 34%에 달하는 수치라고 밝힘.
- 카드사들은 2019년 1월, 대형가맹점의 수수료 인상안을 발표했고, 대형가맹점들과 갈등이 시작됐음. 현대·기아차의 경우 카드사가 0.1%포인트 인상안을 제시하자 ‘가맹점 해지’까지 거론하며 반발했음. 다른 대형가맹점 역시 카드사와 수수료 갈등을 피할 수 없게 되었음.
- 정부정책이 초래한 카드사와 대형가맹점의 갈등으로 소비자의 불편이 예상됨.

□ 정책실패를 왜 소비자가 책임져야 하나?

- 정부는 최저임금의 급격한 인상이 부른 폐해를 보완하기 위해 카드사에 강제로 수수료 인하를 압박하고 있음. 카드사는 영리를 추구하는 사기업으로 주주, 채권자, 소비자 모두의 이해를 충족시켜야 함. 영세자영업자에 대한 정부의 지원 비용을 카드사에게 부담 지우는 상황임.
- 정부는 연간 7,800억 원의 수수료 절감효과를 기대하고 있음. 하지만 수수료는 신용카드 회사가 고객과 가맹점을 이어주는 서비스를 제공하면서 이에 따른 수입으로 받는 것임. 즉 누군가는 반드시 부담해야 하는 비용임. 이것을 마치 혁신을 통한 생산성 향상의 결과인 것처럼 비용을 절감했다고 인식하고 있음. 영세자영업자가 부담해야 할 비용을 정부가 정책개입으로 카드사에게 전가시킨 것에 지나지 않음.
- 카드사에 대한 수수료인하 압박은 소비자에게 전가될 수밖에 없음. 당장 카드사는 늘어나는 부담으로 인해 무이자할부, 포인트, 마일리지, 각종 할인제도와 같은 부가서비스를 축소하고, 연회비를 인상할 우려가 있음. 파이터치연구원에 따르면 스페인과 호

주, 미국의 경우 정부가 신용카드 수수료를 인하하자 카드 연회비가 올랐으며, 부가서비스가 축소되었음.

<그림 1> 카드 부가서비스 축소 해외사례



\* 자료 : Europe economics(2014), Shampine(2012), Simon et al.(2009), Iranzo et al.(2012), Carbo-Valverde et al.(2009), Strockoz(2012), Ching and Hayashi(2008)

- 대형가맹점에 대한 수수료 인상 역시 소비자에게 전가될 가능성이 큼. 전체 신용카드 사용액의 60~70%가 대형가맹점마트, 백화점, 통신사 등의 대형가맹점에서 발생함. 대형가맹점에 대한 수수료 인상은 생활필수품에 대한 물가인상을 초래해 소비자의 부담이 늘어날 것임.
- 결국 최저임금 인상이라는 정책실패를 해결하기 위해 도입한 카드수수료 인하 정책의 피해는 신용카드 혜택이 줄고, 관련 물가가 상승하는 등 소비자에게 귀착될 것으로 보임.

### 3. 갈등을 유발하는 정부, 소비자 편의를 외면

□ 잘못된 정부개입이 신용카드사와 가맹점의 갈등 부추겨

- 지금의 신용카드 시장에 대한 논란은 정부의 정책이 주요 원인임. 조세투명성 강화를 위해 모든 상점에서 신용카드를 의무적으로 받도록 강제했고, 소비자에게 카드 수수료를 전가하지 못하도록 하는 조항도 추가했음. 국세청은 2001년 신용카드 가맹점 확대 계획을 세우고 미가입 시 세무조사를 실시할 것이라고 발표한 바 있음.
- 신용카드 사용액에 대한 소득공제 제도 또한 신용카드 사용을 늘리는 계기가 됨.
- 정부의 정책으로 사실상 모든 자영업자들은 신용카드를 거부할 수 없게 됨. 가맹점 이탈이 불가능한 상황에서 중소형 가맹점의 협상력은 낮아질 수밖에 없음. 차별금지조항

아래서 회원 수수료는 사회최적 수준보다 낮고, 가맹점 수수료는 최적수준보다 높게 책정된다는 연구결과도 있음.(이성복, 2011)

- 과거 소규모 매장의 경우 카드결제가 불가능한 경우가 많았고, 가맹점 수수료가 높을 경우 거부하거나 협상의 여지가 있었음. 지금 카드사와 카드가맹점 간의 갈등은정부의 잘못된 시장개입에서 시작된 것임.

#### □ 실패할 수밖에 없는 정부의 가격규제 정책

- 정부는 제도적으로 신용카드 사용을 유도했다는 이유로 신용카드 시장에 계속 개입하고 있음. 2012년 여신전문금융법 개정을 통해 신용카드의 적정수수료 개념을 도입했고, 서민지원 정책, 자영업자 대책이라며 카드수수료 인하 정책을 수시로 발표해 왔음. 이는 가격기능을 어렵게 만들고 시장을 왜곡 시켜왔음.
- 시장에서 가격은 상품과 서비스의 적정 원가에 의해 결정되는 것이 아니라 거래 당사자의 자발적 거래에 의해 결정됨. 정부가 제도를 통해 가격규제를 시도할 경우 시장을 왜곡, 자원의 낭비를 초래함.
- 파이터치연구원의 조사결과에 따르면 신용카드 연회비가 인상되면 신용카드 사용 금액이 15조 원 감소하고, 가맹점의 전체 매출액은 93조 원 가량 줄어들 것으로 예측했음. 오히려 자영업자를 보호하려는 정책이 자영업자를 더욱 어렵게 만드는 결과를 초래할 것이라는 지적임.

#### □ 정부가 갈등을 유발하며 내놓은 정책의 피해자는 결국 소비자

- 영세자영업자 보호라는 정책적 목적을 달성하기 위해 카드사에 무리한 압박을 한 결과 카드사와 대형가맹점의 갈등을 낳았음. 사회의 갈등을 해소해야 할 정부가 오히려 갈등을 유발하고 있음. 소비자는 카드 부가서비스 축소와 수수료 인상으로 인한 물가상승의 부담을 안게 되었음.
- 신용카드 수수료 인하 정책으로 당장 신용카드 업계는 구조조정 압박에 내몰렸음. 자영업자를 보호하는 정책이 카드업계 근로자, 서민들을 압박하는 결과를 초래함.
- 최저임금 인상의 문제도 정부정책으로, 공공의 영역에서 해결해야 할 문제임. 영세자영업자를 지원하는 차원에서 정부가 부담해야 할 비용을 민간 영역인 대형가맹점, 카드사 그리고 소비자에게 부담을 지우고 있음. 그 결과로 관련 영업활동이 위축되며 기업과 근로자들의 부담을 늘리고 있음. 각종 물가가 오르면서 소비자들의 부담도 더욱 커질 우려가 있음.

#### 4. 자발적인 거래와 경쟁을 보호하는 것이 소비자편익 높아

□ 수수료 인하는 기업간 자발적 거래와 경쟁을 통해서 이루어져야 바람직함.

- 신용카드 수수료는 소비자와 가맹점을 이어주는 금융서비스에 대한 가격임. 다른 상품과 마찬가지로 수수료 인하는 기업간 경쟁을 통해서 유도하는 것이 바람직함.
- 미국 유통업체 코스트코는 하나의 카드회사와 가맹계약을 맺음. 이를 통해 카드수수료를 낮추고 제품가격을 낮추고 있음.
- 신용카드는 이미 간편결제와 같은 새로운 서비스와 경쟁하고 있음. 간편결제 시스템과 같은 새로운 산업들이 진입하고 경쟁할 수 있게 해야 함. 신용카드 문제를 해소하기 위해 찢끔찢끔 풀고, 장려할 것이 아니라 이들 새로운 혁신기업들이 자유롭게 경쟁할 수 있게 규제를 푸는 것이 우선임.
- 우리나라와 달리 중국은 간편결제 시스템 시장이 매우 활성화되어 있음. 알리페이는 자사의 간편결제 시스템을 시중은행보다 이율이 높은 예금 계좌처럼 만들어 신용카드와 경쟁하고 있음.

□ 반복되는 정부실패와 해결 방향

- 신용카드 수수료가 불거지자 정치권에서 신용카드 소득공제를 축소 또는 폐지하고, 간편결제 시스템에 대한 소득공제를 강화하는 방법을 거론함. 금융위원회는 결제망 개방과 동시에 간편결제의 충전과 거래 한도를 200만 원에서 300~500만 원으로 높이고 월 50만 원 수준의 소액 후불결제를 허용한다고 밝혔음.
- 하지만 그런 정책들은 신용카드 시장을 또 다시 교란하고 소비자 부담을 늘리는 부작용을 부를 가능성이 큼. 카드사에 대한 역차별 문제도 있음. 정부는 과거에도 신용카드 시장에 개입해 여러 차례 개입한 바 있으며, 이는 지금과 같은 카드수수료 갈등을 낳았음. 간편결제 시스템을 정책적으로 독려하고 시장에 개입하려는 것은 정부의 개입과 규제를 반복하는 또 다른 정책실패가 될 것으로 우려됨. 신용카드 문제를 해결하기 위해 간편결제 시스템을 이용하는 것은 아랫돌 빼서 윗돌 괴는 방식이라고 평가할 수 있음.
- 어떤 지불방식을 선택할 것인지를 선택하는 것은 정부가 아니라 소비자여야 시장의 왜곡이 발생하지 않음. 정부는 다양한 결제방식이 시장에서 자유롭게 선택될 수 있도록 개입정책을 늘리기보다 규제를 해소할 필요가 있음.







소비자 입장에서 법률과 정책을 감시합니다.



<http://consumerwatch.kr>  
[consumerwatch@naver.com](mailto:consumerwatch@naver.com)