

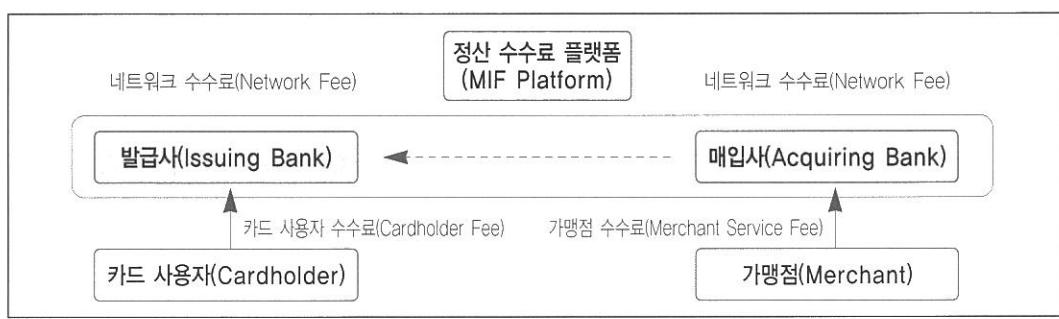
EU의 MasterCard 사례로 보는 다자간 정산수수료(MIF)에 대한 경쟁법적 쟁점

Covington & Burling LLP 브뤼셀 사무소, 미국변호사 | 김 희 은

I. 머리말

지난 2012년 5월 24일, EU의 1심법원에 해당하는 EU 일반재판소(General Court)는 MasterCard가 EU 경쟁당국인 EU집행위원회(이하 “집행위”라 한다)의 경쟁법 위반 결정에 불복하여 항소한 사건에서, 집행위의 손을 들어 주는 판결을 내렸다.¹⁾ 본고에서는 이른바 MasterCard의 ‘다자간 정산수수료’ (Multilateral Interchange Fee; MIF)에 대한 집행위의 2007년 결정 및 EU 일반재판소의 2012년 판결을 통하여 이와 관련된 경쟁법적 쟁점을 간단히 정리하고, 앞으로의 전망 및 국내에 시사하는 바를 살펴보도록 한다.

카드는 가맹점과 카드 사용자라는 두 고객층이 필요한 양면시장(Two-sided Market)이다. 양면시장인 카드시장은 네트워크 외부효과의 존재로 인하여, 카드 가맹점이 많아야 카드 사용자도 많아지고 많이 발급된 카드일수록 더 많은 가맹점을 모집할 수 있다.²⁾ 보통 3당사자 (카드 사용자, 카드 가맹점, 카드사)의 구조로 이루어져 있는 우리나라의 카드산업구조와는 달리, 본 사건에서 쟁점이 된 MasterCard 의 지불시스템은 다음의 그림과 같이 4당사자 구조를 가지고 있다. 카드 발급사는 카드 사용자에게 카드를 발급하고, 매입사는 카드결제를 받아주는 가맹점을 모집하는 역할을 담당한다.

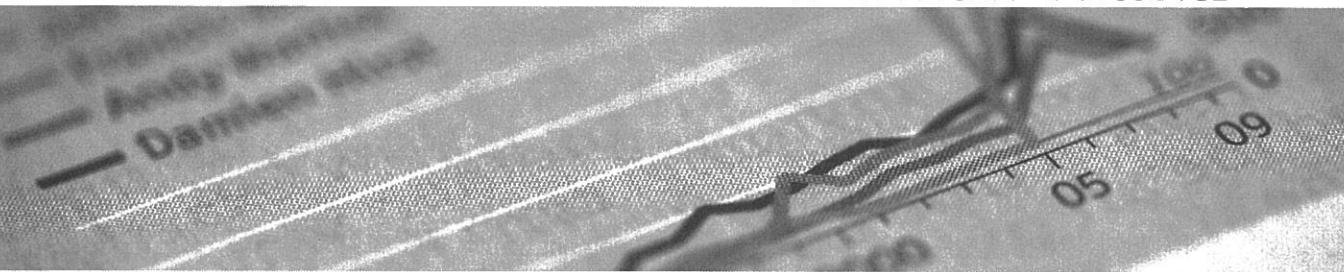


[출처] EU 집행위원회 홈페이지

* 본고는 필자의 개인적인 견해일 뿐이며, 필자가 소속된 법무법인이나 특정 고객의 공식적인 입장을 대변하지 않습니다.

1) Case T-111/08 MasterCard v Commission [2012]

2) 전진, 여신금융협회 계간 신용카드 제45호(2008. 9.) “신용카드산업의 양면시장적 특성과 정책적 시사점” 참조.



MasterCard의 지불 시스템에서 매입사는 가맹점에서 이루어지는 각각의 거래에 대하여 카드 발급사에게 수수료를 지급해야 하는데, 이 때 지급되는 수수료를 정산수수료(Interchange Fee)라고 한다. 이 정산수수료는 카드사용시점과 카드대금의 결제시점 사이의 신용공여기간(interest free period)을 제공할 때 드는 카드발급사의 비용을 매입사가 보전해주게 되어 카드발급사와 매입사 간 비용 이전을 통해 양측 모두 시장에 참여할 인센티브를 제공하는 역할을 한다. 이 정산수수료는 연회비와 연체 수수료 등과 더불어 카드 발급사의 수입원 중 하나이다. 정산수수료는 매입사와 발급사 양자 간의 합의(Bilateral Agreement)를 통하여 정할 수도 있고, 지불 시스템에 참여하는 전원에게 구속력을 갖는 다자간 합의(Multilateral Agreement)를 통하여 정할 수도 있다.

집행위의 2007년 결정은,³⁾ MasterCard의 ‘Intra-EEA Fallback Interchange Fees’ 와 ‘SEPA Fallback Interchange Fees’ 라는 정산수수료를 대상으로 하고 있는데, 쉽게 말해서 유럽 경제지역(EEA)⁴⁾이나 단일유로지급결제지역(SEPA)⁵⁾에서 이루어지는 해외결제에서 카드발급사와 매입사 양자간 합의가 부존재하는 경우에 대비책(Fallback)으로 적용되는 정산수수료이다. 본고에서는 이를 ‘MIF’로 통칭하기로 한다.

II. 현재까지의 사건 처리 절차

집행위의 MasterCard 사건은 1990년대로 거슬러 올라간다. 1992년 3월과 1997년 6월, 유럽의 도소매기업을 대표하는 단체인 유로커머스(EuroCommerce)와 영국소매업연합(British Retail Consortium)은 Europay International SA (현재의 MasterCard Europe)를 경쟁법 위반으로 집행위에 고발하였다. 수년 간의 조사 끝에 집행위는 2007년 12월 MasterCard가 당시 EC 조약 81조(현TFEU 101조)를 위반했다는 결정을 내렸고, 결정문의 통지 후 6개월 내에 MIF의 폐지를 통하여 경쟁법 위반 행위를 중단할 것을 요구하였다. 당시에는 별도의 과징금(fine)이 부과되지는 않았으나, MasterCard가 집행위의 결정 내용을 이행하지 않을 경우에 MasterCard Inc.의 직전사업년도 전 세계 일평균매출액의 3.5%에 이르는 금액을 이행강제금(periodic penalty payment)으로 부과하겠다고 통지하였다.

2008년 3월, MasterCard는 집행위의 결정에 불복하여 EU의 1심법원인 일반재판소(General

3) Case COMP/34.579 – MasterCard

4) EU 회원국 및 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이(2012년 현재)

5) EU 회원국 및 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스, 모나코(2012년 현재)

Court)에 집행위 결정의 취소(Annulment)를 청구하는 소를 제기하였다. 같은 해 6월, MasterCard는 MIF를 잠정적으로 폐지하였으나 약 3개월 후에는 오히려 수수료를 인상하는 정책을 단행하였다. 집행위는 이에 맞서 불이행(Non-compliance)에 대한 조치도 고려하였으나 2009년 4월, 집행위와 MasterCard 간의 협의를 통하여 적절한 수준의 MIF에 대한 합의를 도출할 수 있었다. MasterCard는 경쟁법 위반수준으로 판단되었던 기존의 MIF에 비하여 훨씬 낮은 가중평균 MIF를 계산하는 방식을 도입하여, 신용카드 거래의 경우 거래당 0.3% 이하, 직불카드 거래의 경우 거래당 0.2% 이하 수준으로 MIF를 낮추었고, 지불 시스템의 전반적인 투명성 및 경쟁력을 제고하기 위한 개선책도 함께 추진하기로 하였다.

당시 널리 크로스(Neelie Kroes) 경쟁담당 집행위원은 “기존의 시스템에서 0.8% 내지 1.9%에 이르던 MIF가 절반 이하로 줄어들게 되었다”며 MasterCard의 이러한 새로운 조치들을 긍정적으로 평가하였다.⁶⁾ 예를 들면, 다른 EU회원국을 여행하는 중에 신용카드로 100유로를 결제한 경우, 과거에 최고 1유로 90센트를 MIF로 자급하던 것을 30센트만 자급할 수 있게 된 것이다. 한편, 크로스 위원은 동시에 진행 중인 VISA Europe에 대한 조사는 이와 별도로 엄정하게 진행할 것임을 분명히 하였다.

현재까지 스위스, 이탈리아, 평가리, 핀란드 등 여러 유럽 국가들의 경쟁당국은 MasterCard에 대하여 자국에서 별도의 조사를 개시하거나 과징금을 부과하였다. EU 일반재판소의 판결이 나오기 하루 전인 2012년 5월 23일, 영국의 5개 유통업체들이 영국 고등법원(High Court)에 과도한 카드 수수료에 대한 손해배상을 청구하는 소를 제기하기도 하였다. 보도된 바에 따르면 원고들은 MasterCard의 MIF가 EU 및 EEA에서 1992년부터(영국의 경우는 2000년부터) 경쟁법 위반으로 인해 무효임을 주장하며 20여년에 가까운 기간에 대하여 징벌적 손해배상(exemplary damages)을 요구하고 있는 것으로 알려졌다.⁷⁾

III. EU 집행위원회의 2007년 결정 및 EU 일반재판소의 2012년 판결의 주요 내용 비교

1. MIF 관련 규칙은 사업자단체의 결정(Decisions by an Association of Undertakings)인가?

집행위는 MasterCard International Inc.가 채택한 MIF 관련 규칙이 EU 기능조약 제 101조 1항에서 금지된 ‘사업자단체의 결정’(Decisions by an Association of Undertakings)에 해당한

6) <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/165&type=HTML>

7) MLex, 2012년 9월 17일, UK retailers seek damages from MasterCard for 20 years of illegal fees (<http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=274645>)

다고 판단하였다. 이와 관련하여 집행위는, MasterCard Inc.가 2006년 기업공개(IPO)를 거치면서 이에 따른 MIF 관련 의사결정 지배구조를 변경한 사실에도 불구하고 MIF 관련 규칙이 제 101조 1항의 ‘사업자단체의 결정’임에는 변함이 없다고 보았다. MasterCard의 지불 시스템에 참여하는 금융기관들은 MIF에 관한 한 수수료 수입의 창출이라는 ‘공통된 이해’(A Common Interest)가 있기 때문에, 기업공개 후에도 이러한 공통성(Commonality)은 지속될 수 밖에 없다고 판단하였다.

EU 일반재판소는 이러한 집행위의 판단에 동의하여 2006년 MasterCard Inc.의 기업공개에 따른 구조적인 변화에도 불구하고 MasterCard 지불 시스템 조직과 이에 참여하는 금융기관들 사이의 이익의 공통성(A Commonality of Interests)이 여전히 존재하고 있다고 보았다. 이러한 MasterCard 지불 시스템은 참여 금융기관들의 공조적 행위(Coordination of Conduct)를 기관화된 형태(An Institutionalized Form)로 유지하고 있기 때문에, 이를 EU 경쟁법상 ‘사업자단체의 결정’(Decisions by an Association of Undertakings)으로 판단한 집행위의 결정은 바람직하다는 것이다.

MasterCard Inc.의 기업공개와 관련된 집행위의 결정문 내용은 많은 부분이 비공개로 처리되어 있어 자세한 사정을 파악하기가 어렵지만, 기업공개를 하기로 한 결정적인 이유에는 점점 엄격해지고 있는 MIF에 대한 규제 문제를 해결하기 위한 목적이 포함되어 있었던 것으로 보인다.

2. MIF은 ‘객관적으로 필요’(Objectively Necessary)한가?

집행위는 MasterCard의 지불 시스템과 비교가 가능한 개방형 지불 시스템이 MIF가 없이 존재하는 점에 비추어, MasterCard의 지불 시스템에서 MIF가 ‘객관적으로 필요한’(Objectively Necessary) 것은 아니라고 판단하였다.

EU 일반재판소는 집행위와 마찬가지로 지불 시스템의 운영에 대한 MIF의 ‘객관적 필요성’(Objective Necessity)을 인정하지 않았다. 카드 발급사들에게는 MIF 이외에도 다른 수익원이나 사업 상의 이익이 존재하기 때문에 MIF가 없다고 하여 상당한(Appreciable) 비중의 발급사들이 MasterCard 발급사업을 중단 또는 현저하게 축소하거나, 카드 발급조건을 변경하여 MasterCard 회원들이 타사의 카드를 찾게 만들 가능성은 적다고 보았다.

3. MIF의 친경쟁적 정당화 사유가 존재하는가?

MIF가 제101조 1항에서 금지하는 경쟁제한행위에 해당하는 경우에 동항의 적용을 배제할 수 있는 제101조 3항의 친경쟁적인 장점이 있는가? 집행위는 다음의 논리를 바탕으로 부정적인 결론

을 내렸다.

MIF가 제 101조 3항에 명시된 '기술 및 경제적 진보에 대한 기여' (Contribution to Technical or Economic Progress)를 한 바가 있는지 여부와 관련하여, MasterCard 주장의 핵심은 카드 사용자와 가맹점 수요의 균형을 통한 아웃풋(Output)의 극대화를 통한 기여였다. 그러나 집행위는 일반적으로 지불 시스템 자체가 간접적인 네트워크 외부효과를 발생시키는 장점을 가지고 있는 것은 인정하지만, 왜 집단으로(Collectively) 책정된 산정수수료가 카드 발급사와 매입사 간에 오고가야 하는 것인지, 적절한 수수료 금액은 어느 정도 수준이어야 하는지에 관하여 MasterCard가 주장을 뒷받침할 실증적인 데이터를 충분히 제공하지 못하였다고 판단하였다. 참고로 제101조 3항의 입증책임은 이를 주장하는 쪽에 있기 때문에, MasterCard는 제101조 1항에서 금지된 경쟁 위반행위의 효과가 제101조 3항에 해당하는 친경쟁적인 사유에 의하여 상쇄될 수 있음을 '설득력 있는 주장과 증거로' (by Means of Convincing Arguments and Evidence) 입증해야 한다.⁸⁾

MIF가 제101조 3항에 명시된 효율성 증대 등의 '혜택에 대한 공정한 몫이 사용자에게 분배되는 것을 허락' (Allowing Consumers a Fair Share of the Resulting Benefit) 하는지 여부와 관련하여, 가맹점 입장에서는 카드 발급사의 증대된 네트워크 효과에 대한 반사이익을 볼 수 있을지는 몰라도 부풀려진 가맹점 수수료에 따른 손해를 상쇄할 만큼은 아니라는 것이 집행위의 판단이다. 집행위는 MasterCard가 MIF의 요율을 계산하는 방식 등을 면밀히 검토하였지만 MasterCard가 입증책임을 만족시키지는 못하였다고 판단하였다.

MIF로 인한 경쟁제한행위가 '필수불가결' (Indispensable)한지 여부를 판단함에 있어서도, 집행위는 MasterCard가 입증책임을 만족시키지 못하였다고 판단하였다.

MasterCard 항소를 통해 집행위가 MIF 자체에만 초점을 맞추어 MasterCard 지불 시스템 자체가 가진 친경쟁적 장점, 예컨대 지급 보장, 신속 결제, 거래량 증가 등 제101조 3항 상의 '기술 및 경제적 진보' (Technical or Economic Progress)에 기여한 점 등을 충분히 고려하지 않았다고 주장하였는데, EU 일반재판소는 이를 받아들이지 않았다.

VI. MasterCard의 항소 및 향후 EU 지불 시스템의 규제

MasterCard는 판결이 나온 후 보도자료를 통하여 "EU 일반재판소의 결정은 소비자와 가맹점 간 이익의 균형을 깨고, 유럽의 경제성장 촉진에 반드시 필요한 차세대 전자결제기술의 보급에 중대한 위협이 될 수 있다"고 논평하였고,⁹⁾ EU 사법재판소(Court of Justice in the EU)에서 현재 항소절차를 진행 중이다.¹⁰⁾

8) Case T-168/01 GlaxoSmithKline Services v Commission [2006] ECR II-2969, para. 235 참조.

9) <http://newsroom.mastercard.com/press-releases/mastercard-believes-general-court-in-luxembourg-judgment-on-interchange-fees-will-ultimately-make-payments-more-expensive-for-consumers/>

10) C-382/12 P MasterCard v Commission

지금까지 보도된 바에 따르면, 항소심에서의 핵심 쟁점은 두 가지로 요약된다. 우선 집행위와 EU 일반재판소가 판단한 바와 같이 기업공개 후에도 MasterCard의 지불 시스템 및 이에 참여하는 금융기관들 사이에 이익의 공통성(A Commonality of Interests)이 존재하므로 EU 경쟁법상 ‘사업자단체의 결정’(Decisions by An Association of Undertakings)에 해당하는 것으로 보아야 하는지, 아니면 MasterCard의 주장대로 기업공개 후에는 이를 달리 보아야 하는가 하는 점이다. 또 다른 쟁점은 MIF의 경쟁제한성을 고려함에 있어서 EU 일반재판소가 적용한 법적 기준이 타당한지 여부이다.¹¹⁾

EU 사법재판소에서 MasterCard 항소심을 진행하는 동안 집행위와 유럽 각국의 경쟁당국은, 한편으로 Visa Europe에 대한 조사를 진행 중이다. 또한 호아킨 알무니아(Joaquin Almunia) 현 경쟁담당 집행위원은 EU 지불 시스템에 대한 규제를 강화할 필요성을 재차 강조하고 있는데, 지난 2012년 6월 연설에서 “EU 일반재판소의 MasterCard 판결 내용의 일부를 EU 시장 전체에 적용될 수 있는 법적 규범으로 발전시킬 수 있는지 여부를 고려하고 있다”며 판결의 내용이 향후 EU 지불 시스템 규제에 어떻게든 영향을 미칠 수 있음을 시사하였다.¹²⁾

알무니아 집행위원이 시사하는 바와 같이, EU는 좀 더 효율적인 전(全) EU지불 시스템을 구축하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. EU 단일시장 수립이라는 목표를 달성하는데 있어서, 회원국마다 다른 지급수단 및 지불 시스템을 단일화하는 것은 무엇보다도 중요하기 때문이다.¹³⁾

우리나라의 신용카드 시장은 현재 3당사자 체계로 EU의 MasterCard 사건에서와 같은 정산수수료 문제는 발생하지 않겠지만, 가맹점 수수료에 대한 가맹점과 카드사 간의 분쟁이 문제가 되고 있음은 주지하는 사실이다. 국내의 경우는 수수료 분쟁의 해결을 위하여 금융당국이 적극적으로 나서고 있고, 업계에서도 합리적이고 공정한 수수료 체계를 만들기 위하여 자발적인 개선노력을 하고 있다는 점에 의의가 있지만,¹⁴⁾ EU 사법재판소에서 진행 중인 MasterCard 소송은 앞으로의 신용카드 산업에 미치는 파장이 매우 클 것으로 예상되므로 재판 결과에 주목할 필요가 있다. ☞

Tip

EU 기능조약 (Treaty on the Functioning of the EU: TFEU)의 제101조는 EU 경쟁법 위반에 해당하는 담합행위를 판단하는 근거조항이다. 제101조 1항은 EU 회원국 간의 무역에 영향을 미칠 수 있고, EU 단일 시장 내에서 경쟁을 금지, 제한, 왜곡할 목적 또는 효과를 가진 사업자 간의 합의(Agreements Between Undertakings), 사업자단체의 결정(Decisions by Associations of Undertakings), 공모적 행위(Concerted Practices)를 금지하고 있다. 제101조 2항은 위 1항에서 금지된 합의 또는 결정은 무효(Void)가 되어야 한다고 명시하고 있다. 제101조 3항은 위 1항의 행위라고 할지라도 1항의 적용을 받지 않는 친경쟁적 장점을 명시하고 있다.

11) MLex, 2012년 8월 6일, MasterCard disputes court's fee findings in appeal to ECJ (<http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=263016>)

12) <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/428>

13) 유럽 단일시장구축을 위한 지불서비스 협회와 관련된 내용은 집행위의 관련 홈페이지(http://ec.europa.eu/internal_market/payments/index_en.htm) 참조.

14) 여신금융협회 (CREFIA) 해외동향 Weekly Research (2012. 7. 16. ~ 7. 20.)