

소액결제시스템에서의 경쟁과 규제

- 이 자료는 핀란드 중앙은행에서 발간한 「유럽소액결제시스템에서의 경쟁과 규제」(Competition and regulation in European retail payment systems)(2003.6월)의 주요내용을 요약 정리한 것임

I. 머리말

- 소액결제시스템의 효율성을 평가할 때에는 지급결제서비스 제공기관간의 경쟁·협력 관계와 관련당국(중앙은행, 감독기관 등)의 규제간의 상호영향을 모두 고려하여야 함

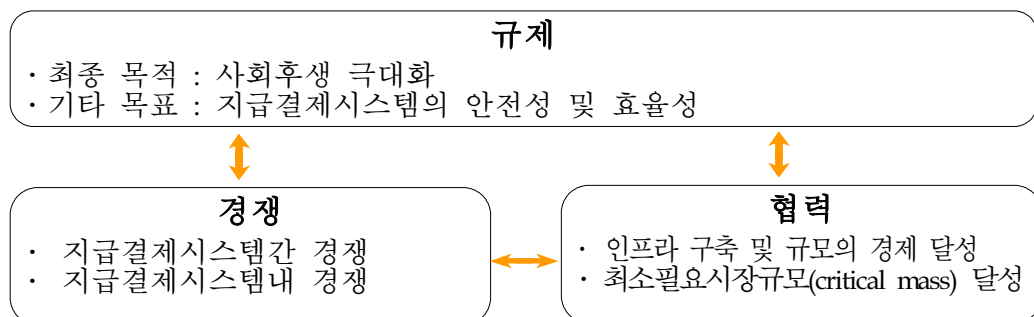
— 지급결제서비스 제공기관간의 경쟁은 지급결제시스템의 효율성을 높이는 주요 원천

— 반면 지급결제서비스 제공기관은 표준화 및 인프라 구축 등을 위하여 상호 협력할 필요

- 미국, EU 등 주요국에서는 소액결제시스템에서의 경쟁과 규제가 관련당국의 주요 관심사안으로 대두

* <참고 1> 「주요국의 소액결제시스템 규제 사례」 참조

지급결제서비스 제공기관간의 경쟁·협력 관계와 관련당국의 규제간의 상호영향



<참고 1>

주요국의 소액결제시스템 규제 사례

- EU에서는 「유로 국가간 지급에 관한 규정」(Regulation on cross-border payments in Euro)을 제정(2001.12)하여 국가간 소액결제서비스 요금을 국내 수준으로 인하토록 의무화
 - 미국, 영국, 호주, 네덜란드에서는 지급결제 부문을 포함한 금융산업 전반에 대하여 경쟁 관련 평가가 이루어짐
 - 미국 Rivlin 위원회(1998)는 지급결제서비스 제공기관으로서의 미 연준의 역할과 지급결제 분야에서의 경쟁 관련 쟁점사항을 조사
 - 영국에서는 지급결제서비스 분야에 경쟁이 부족한 것으로 평가됨 (Cruickshank review, 2000)
 - 이에 따라 현재 공정거래청(Office of Fair Trading)을 중심으로 지급결제 시스템 참가기준 등에 대한 개선논의가 진행중임
 - 호주는 금융안정, 시장통합, 공정성의 기준에 부합하는 규제체계 마련 (Wallis Report, 1997)
 - 지급결제 분야에서 가장 가시적인 성과는 호주중앙은행에 지급결제 제도위원회(The Payment Systems Board)를 설치한 것임
 - 네덜란드에서는 직불카드 수수료 설정행태, 참가기준 등에 대하여 개선 필요성이 제기(Wellink report, 2002)
 - 신용카드 등 카드지급수단의 은행간 정산수수료(interchange fees)가 경쟁에 미치는 영향에 대하여는 호주, EU, 미국 등에서 조사됨
 - 여타 많은 중앙은행들도 경쟁에 관한 문제를 지급결제시스템 감시업무의 일부로 다루고 있음
 - BIS*(1999, 2001, 2002)는 소액결제 분야에서 경쟁과 효율성을 촉진하는 중앙은행의 역할을 강조
- * Retail Payments in Selected Countries : a Comparative Study(1999)
Clearing and Settlement Arrangements for Retail Payments in Selected Countries(2001)
Policy Issues for Central Banks in Retail Payments(2002)

II. 네트워크 산업으로서의 소액결제시스템

1. 소액결제의 특징

(은행이 제공하는 다른 서비스와 밀접히 결합)

□ 소액결제서비스는 그 자체가 최종재라기보다는 은행이 고객에게 제공하는 통합서비스의 일부

— 소액결제서비스는 원가 이하의 낮은 가격으로 제공되기도 하는데 이 경우 소액결제서비스는 미끼상품(loss leaders)에 해당

○ 은행은 결제성 예금계좌에 낮은 이자를 지급하여 간접적으로 결제관련 비용에 충당

— 최근 소비자가 가장 효율적인 지급수단을 선택하도록 유도하여 지급결제시스템의 효율성을 제고하기 위해서는 직접 수수료 부과(direct pricing) 방식이 바람직하다는 의견이 제기되고 있음

(2명의 최종소비자 존재)

□ 전형적인 예금계좌간 이체는 지급인(payer)과 수취인(payee)이라는 최종소비자에게 공급되는 소액결제서비스임

— 통신서비스와 마찬가지로 지급인과 수취인은 동일하거나 호환성(compatibility)이 있는 지급결제시스템에 접근할 수 있어야만 함

— 이에 따라 수수료를 지급인, 수취인, 지급인과 수취인 모두에게 부과하는 세 가지 방식 가능

(다수의 지급결제서비스 공급자간 협력의 필요성)

- 은행 계좌간 자금이체에는 지급인, 수취인, 양 자의 거래은행 및 지급결제시스템 등 다수의 관련기관이 존재하여 관련기관간에 상호 협력과 경쟁의 퍼즐 발생
- 은행간 지급결제시스템 운영과 은행간 수수료(interbank charge) 책정을 위해서는 협력이 필요한 반면 은행은 대부분의 업무영역에서 상호 경쟁자이기도 함

(투자결정의 상호의존)

- 지급결제서비스를 제공하기 위해서는 협력이 필요하기 때문에 개별 지급결제서비스 제공기관이 스스로 평가하는 투자수익률은 다른 제공기관 등의 투자수준에 영향을 받음
- 이러한 투자의 상호의존성으로 인해 지급결제서비스 제공기관은 투자에 대한 사적수익률을 사회적 수익률보다 낮게 평가하게 됨
- 이에 따라 지급결제서비스 제공기관간의 협력이 부족하거나 관련당국이 설정한 제약 때문에 모든 공급자가 개별적으로 투자 결정을 하게 되면 지급결제시스템에 대한 투자가 사회적 최적 규모보다 적게 이루어질 수 있음

2. 소액결제시스템에서의 네트워크 외부성

- 지급결제분야에서의 네트워크 외부성은 수요와 공급의 양 측면에서 나타남
 - 특정 지급수단이 널리 이용될수록 동 지급수단을 이용하는 소비자의 효용은 증가(수요의 외부성)
 - 금융기관이 채택하는 기술은 다른 금융기관이 채택한 기술에 영향을 받음(생산의 외부성)
 - 지급결제서비스의 생산에 규모의 경제가 있으면 동 서비스의 공급에 있어서 기술표준화(common standards), 공동망 운영(joint network ownership) 등 협력이 촉진됨

(상호보완성, 표준화)

- 네트워크 외부성은 소비자 또는 재화간의 상호보완성(complementarity)을 통하여 발생
 - 신용카드 이용자가 늘어날수록 신용카드 단말기를 설치한 판매점이 많아지고, 신용카드를 수용하는 판매점이 많아질수록 신용카드를 사용하는 소비자가 늘어나는 것이 대표적인 예임
- 표준의 제정은 시장참가자간의 협력을 통하여 시장에서 이루어지거나 관련당국에 의해 이루어짐

(생산에서의 규모의 경제)

- 지급결제시스템은 구축 초기에 거액의 고정비용이 소요되는 반면 한계생산비용은 낮다는 점에서 생산에 있어서 규모의 경제가 있는 것으로 평가됨
- 자동청산소를 통하여 대량의 전자적 자금이체를 처리하는 소액 결제시스템이 대표적인 예임

(소비의 외부성과 자기충족적 기대)

- 소비의 외부성은 한 소비자가 특정 재화를 소비하여 얻는 효용이 동일한 재화를 소비하는 소비자의 수가 늘어날수록 커지는 현상으로 정의되며 소액결제시스템에는 이러한 소비의 외부성이 명확히 존재
- 일반적으로 소비자는 다른 다수의 소비자들이 이용하지 않는 지급수단은 이용하지 않는 경향이 있음
- 소비자들은 향후의 이용자 규모에 대한 전망을 고려하여 지급수단 이용 여부를 결정하게 되어 결국 미래 지급결제 네트워크 규모에 대한 소비자의 기대가 현재 네트워크의 실제규모에 직접 영향을 미침(자기충족적 기대)
- 소비의 외부성, 자기충족적 기대 등은 새로운 지급수단이 최소필요 시장규모(critical mass)의 수요를 창출하는데 제약요인으로 작용

(전환비용)

- 소비자가 거래은행의 예금계좌를 폐쇄하고 새로운 은행에 예금계좌를 개설하여 자금이체 등을 하는 데는 비용(전환비용)이 수반됨
 - 전환비용이 큰 경우 소비자는 새로운 지급결제서비스 공급자 대신 기존에 이용하던 지급결제서비스 제공자를 계속 이용할 수 밖에 없음(고착효과, lock-in effect)
- 지급결제시스템의 재구축, 새로운 지급결제시스템으로의 전환등에는 대규모의 투자비용이 필요하므로 지급결제서비스 공급자에게도 전환비용은 중요

Ⅲ. 소액지급결제네트워크와 공공정책

1. 지급결제네트워크와 시장구조 관련 쟁점들

(쏠림현상)

- 네트워크 산업의 쏠림현상*(tipping)에 의해 하나의 지배적인 소액결제시스템이 존재하는 것이 일반적

* 네트워크 시장에서 호환성이 없는 재화들이 경쟁하여 특정 재화가 시장 전체를 대표하는 표준으로 결정되는 현상. VCR시장에서 VHS방식이 Beta방식과의 경쟁에서 승리하여 현재 VCR시장의 표준으로 정착된 것이 대표적인 사례임

- 이는 수요의 외부성과 생산의 규모의 경제에 주로 기인
- 둘 이상의 소액결제시스템이 공존하기도 하나 대부분 전자방식 및 장표방식 지급수단에 특화된 시스템임

(과도한 관성)

- 네트워크 시장에서 소비자들은 새로운 표준이나 기술을 채택하는 것이 이익이 될 때조차도 기존의 표준 또는 기술을 고수하는 경향(과도한 관성, excess inertia)이 있어 이들의 도입이 어려움

- 새로운 표준이나 기술을 채택할 때 전환비용(switching cost)을 부담하여야 하거나 이익이 다른 소비자들에게 돌아가는 데 주로 기인
- 소비자들이 기피하여 보급이 더딘 전자화폐(e-money)가 과도한 관성이 나타나는 대표적인 사례임

(경로 의존성)

- 동일한 지급결제 관련 기술을 보유한 국가간에도 지급수단 이용행태에는 차이가 있음
 - EU의 경우 지로(핀란드, 스웨덴, 오스트리아, 독일, 네덜란드, 벨기에)를 주로 이용하는 국가와 수표(프랑스, 독일, 아일랜드)를 주로 이용하는 국가로 양분

- 이는 은행 등 서비스 제공기관의 인프라, 지급결제 관행, 관련 법규 등에 의해 지급결제시스템이 국가별로 다른 발전과정을 겪기 때문임 (경로 의존성)
 - 소비자들은 새로운 지급수단 또는 표준이 현재 널리 이용되는 지급수단 또는 표준 보다 기능면에서 우위에 있더라도 기존 지급수단 또는 표준과의 호환성이 떨어지면 이용하지 않는 경향이 있음

(네트워크 최소필요시장규모와 chicken-and-egg 문제)

- 네트워크의 구축 및 성장을 위해서는 최소필요시장규모(critical mass)의 달성이 중요한 과제
 - 소비자들은 네트워크가 충분히 구축되어 있지 않아 최소필요시장규모가 달성되지 않은 재화는 구매하지 않는 경향이 있으며 반면 소비자가 재화를 구매하지 않으면 최소필요시장규모 달성이 어려워 짐(chicken-and-egg problem)

 - 네트워크의 미래의 규모에 대한 소비자의 기대는 현재 네트워크의 실제 규모를 결정하는데 중요한 역할을 함
 - 전자화폐의 보급이 더딘 것이 대표적인 예임

(과소생산)

- 네트워크 외부성은 네트워크財(재화, 서비스)의 과소생산을 초래
 - 소비자가 팩스기의 구매에 관한 의사결정을 할 때 본인이 구매하여 팩스기 네트워크가 확대됨으로써 다른 사용자에게 미치는 긍정적인 효과는 고려하지 않음
 - 즉 네트워크 가입에 따른 사회적 이익이 사적 이익을 초과할 때에 네트워크의 시장 균형 수준은 사회적 최적수준보다 낮음
- 지급결제 영역, 특히 규모의 경제가 있는 것으로 인식되는 전자방식 지급결제 분야에서의 과소생산은 관련당국이 개입하여 개선하여야 할 과제임

2. 표준화

□ 소액결제에서 표준화*는 시스템의 설계 및 운영에 있어서 핵심사안 중의 하나임

* 표준화는 서비스 제공기관들이 자신들이 공급하는 재화 등에 대한 호환성을 암묵적 또는 명시적으로 동의하는 절차임

— 모든 지급결제시스템들은 지급지시를 수취하여 처리하기 위하여 표준을 정하여야 함

□ 표준화는 효율성과 경쟁*에 대하여 다음과 같은 긍정적인 효과가 있음

* 표준화는 기술간의 경쟁을 제거하지만 경쟁 자체를 제거하는 것은 아님. 서비스 제공기관은 제공하는 서비스의 가격, 서비스, 품질 등을 차별화하여 상호경쟁 가능

— 시스템의 개발 및 운영 비용 절감

— 서로 다른 기술을 이용하는 재화나 서비스간의 호환성이 증대되어 소비자 등은 최상의 기술을 채택한 재화나 서비스 선택 가능

— 네트워크의 최소필요시장규모(critical mass) 확보가 용이

□ 반면 표준화는 다음과 같은 부정적인 효과도 내포

— 재화나 서비스의 다양성을 제약하고 기술혁신을 제약할 가능성

— 특정 표준의 조기 채택은 보다 효율적인 신기술로의 전환 방해 (고착효과, lock-in effect)

— 표준설정에 대한 과도한 경쟁으로 표준결정이 지체될 가능성

— 표준화가 가격담합 등 경쟁을 제한하는 수단으로 이용될 우려

- 요컨대 표준화는 경쟁과 효율성에 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 모두 미치며 동 효과의 크기는 분석방법(정태적 또는 동태적)에 따라 달라질 수 있음
- 표준화는 시장, 관련업계, 관련당국에 의해 결정됨
 - 시장참가자들은 각 분야에 대한 최고의 전문지식을 갖고 있어 가장 효율적인 표준을 선택할 수 있으나 협의과정에 상대적으로 긴 시간이 소요
 - 관련당국은 상대적으로 신속하게 표준을 설정할 수 있으나 정보 부족 등으로 하급의 표준을 채택하는 경향이 있음

<참고 2>

표준화 정의

- 기술표준(technical standards)
 - 지급정보의 교환에 이용되는 메시지 형식(message format), 통신규약 (communication protocol) 등 지급수단 및 지급결제시스템의 특성에 관한 공통규칙
- 영업표준(business standards)
 - 은행간 거래, 청산 및 결제 등을 위하여 채택된 업무절차, 유권해석, 기술표준 등을 규정하는 지급결제서비스 제공기관간의 협약
- 상호운용성 표준(interoperability standards)
 - 상호운용성 표준에 대한 협약에 의해 서로 다른 지급수단들이 상호 호환성을 지니고 사용됨

3. 공동사업(joint ventures)과 공동망(shared network)의 역할

- 일반적으로 재화와 용역의 공급자간 경쟁을 통하여 효율성이 달성되지만 네트워크 외부성을 지닌 시장에서는 공급자간 협력의 이점 존재
- 소액결제시스템의 경우 다음과 같은 이유에서 공급자간 공동사업(joint ventures)과 시스템의 공동소유(shared ownership)가 필요
 - 공동사업은 소액결제시스템의 초기 구축단계에서 최소필요시장 규모 달성을 용이하게 함
 - 공동사업은 생산측면의 규모의 경제 달성 촉진
- 반면 공동사업과 시스템의 공동소유의 경우 제공서비스에 대하여 독점적 가격설정 가능성 상존
 - 관련당국이 공동사업을 규제하면 공동사업의 순기능 효과 상실

4. 지급결제시스템에서의 반독점 및 규제 문제

- 지급결제시스템 제공기관간의 가격담합 가능성, 규모의 경제에 따른 독과점화 경향 등으로 소액결제시스템에 대한 관련당국의 개입이 필요
- 그러나 서로 경쟁하는 금융기관들이 서비스를 제공하기 위해서는 공동망(shared network)이 필요한 소액결제시스템의 경우에 관련당국이 반독점 개입의 타당성을 정확히 판단하는 데는 한계가 있음

— 시스템간 경쟁(competition for the market)과 시스템내 경쟁(competition in the market)중에서 어느 것이 사회적으로 바람직한지를 이론적으로는 판단하기 곤란

— 순수하게 지급결제 업무와 관련된 비용 및 수입에 관한 회계자료는 입수가 힘들고 지급결제 관련 서비스는 고객에게 제공되는 은행상품의 일부로 간주되는 것이 일반적이기 때문임

○ 소액결제서비스는 원가 이하의 낮은 가격으로 제공되고 은행은 결제성 예금계좌에 낮은 이자를 지급하여 간접적으로 결제관련 비용에 충당

□ 이에 따라 통신산업 등 여타 네트워크 산업에 대하여 일반적으로 사용되는 가격, 진입 및 공급 등에 대한 규제수단을 지급결제 분야에 직접 적용하는 것은 곤란

□ 궁극적으로 지급결제 분야에서의 규제의 목표는 공정한 경쟁의 장(a level playing field)을 마련하여 지급결제시스템의 안전성 및 효율성을 확보하고 새로운 지급수단 및 서비스를 개발하는 혁신유인(innovation incentives)을 제공하는 것임

— 관련당국의 개입은 개입의 경제적 효과가 잘 이해되고 개입의 이익(경쟁촉진을 통한 효율성 증진)이 손실(규모의 경제의 미실현)을 상회할 때에만 타당하므로

관련당국은 소액결제시스템의 고유특성, 시장환경 등을 종합적으로 고려하여 규제여부를 결정하여야 함

IV. 결론

- 지급결제시스템이 효율적으로 작동하기 위해서는 지급결제서비스 제공기관간의 협력이 필요
 - 협력을 통하여 지급수단 및 결제시스템간 호환성이 높아지면 서비스 제공기관간의 시장경쟁도 촉진
 - 또한 공동사업 또는 공동망 운영 등을 통하여 최소필요시장규모 (critical mass) 달성이 용이해짐
- 이에 따라 관련당국(중앙은행, 감독기관 등)은 표준의 개발 및 이행을 유도하여 지급결제시스템 시장에서의 호환성(compatibility)을 높이는 데에 정책노력을 경주할 필요
- 최근 국제적으로도 소액결제시스템 관련당국은 불공정 행위는 직접 규제(공정한 경쟁의 장 마련)하되 지급결제시스템에서의 혁신과 투자 유인은 보호하는 추세

V. 우리나라에의 시사점

□ 우리나라의 경우 그동안 은행들간의 협력 및 경쟁을 통하여 다양한 지급수단 및 소액결제시스템을 성공적으로 도입·운영

— 지급수단 도입시 공통기술을 활용(표준화)하고 지급결제시스템을 공동으로 운영하여 불필요한 중복투자를 방지

— 반면 수수료 수준, 부가서비스, 이용한도 설정 등 최종 소비자에게 제공되는 서비스에 대해서는 경쟁을 유도하여 독과점 문제를 사전에 예방

— 다만, 지급결제서비스 수수료 수준에 대한 소비자 불만, 은행의 공인인증서 발급 문제 및 신용카드사의 가맹점 수수료 책정 행태 등의 예에서 보듯이 최근 들어 소액결제시스템에서의 경쟁문제가 주요 현안사안으로 대두

→ 향후에도 한국은행은 지급수단 및 소액결제시스템의 도입 운영에 있어서 참가기관간 협력·경쟁을 적절히 유도하는 한편

대부분의 중앙은행들이 소액결제시스템에서의 경쟁 관련 문제를 지급결제제도 감시업무의 일환으로 다루고 있는 점을 감안하여 지속적인 관심을 기울일 필요

자료문의: 결제정책팀 과장급조사역 이한녕(☎750-6633)