

지역화폐 도입이 지역경제에 미친 영향

송 경 호 · 이 환 응



지역화폐 도입이 지역경제에 미친 영향

2020. 12

송경호 · 이환웅

서 언

지역화폐는 낙후된 지역경제 활성화 및 지역 내 소상공인 보호를 목적으로 도입되어 운영되고 있다. 지역화폐 발행 지자체에 대한 행정안전부의 국고지원을 배경으로 지역화폐 발행은 급속도로 확산되어 현재는 전국의 거의 모든 지자체가 이를 도입하여 운영하고 있다. 또한 코로나19로 인한 경제 위기 상황에서 이에 대응하는 정부의 종합대책 중 하나로 지역화폐를 대폭 증액하여 발행하고 이를 중앙정부 예산으로 지원하는 방안이 주요 내용으로 포함되었다.

지역화폐는 사용처를 소상공인이 운영하는 지역 내 소매점으로 제한함으로써 대형마트로부터 소상공인에게로 매출을 이전시키는 효과와 외부지역으로 유출되는 소비를 제한하여 지역 내 매출을 증가시키는 효과가 발생할 수 있다. 하지만 본 연구의 분석 결과에 따르면 지역화폐는 제도의 도입 목적에 부합하지 않는 의도치 않았던 부작용들을 내재하고 있는 것으로 판단된다. 본 연구에서는 지역화폐의 도입으로 인해 발생 가능한 전체적인 효과를 개관하고 이를 이론모형으로 구축한 후, 통계청 마이크로데이터 통합서비스 및 통계빅데이터센터(Statistics Big Data Center, SBDC)에서 제공하는 기업등록부DB의 전국사업체 전수데이터, 지역화폐 발행 지자체의 지역화폐 발행 및 판매 금액 데이터를 이용하여 다각도로 실증분석을 진행한다.

현재는 중앙정부가 지역화폐를 발행하는 지자체의 경제 규모, 재정여건에 대한 고려 없이 일률적으로 발행을 보조하고 있다. 또한 발행수수료, 판매대행수수료 등의 제반비용은 별도로 지방자치단체에서 부담하고 있어 재정여건이 양호한 지자체에서 더 대규모로 지역화폐를 발행할 수 있는 상황이다. 따라서 전국 거의 모든 지자체에서 각각의 지역화폐를 발행하고 있는 현 상황에서는 재정여건이 양호한 지자체의 지역민과 소상공인에게 더 많은 혜택이 돌아갈 수 있다는 구조적인 문제점이 존재한다. 중앙정부는 낙후된 지역경제 활성화라는 본연의 취지를 고려하여 지자체의 경제여건에 따른 지자체별 차등지원 등을 고려해 볼 수 있다.

본 연구의 실증분석 결과, 지역화폐의 판매가 지역화폐의 사용이 가능한 소매업 전체의 매출을 증가시킨다는 증거를 찾을 수 없었다. 하지만 해당 소상공인들이 속해 있는 산업군에 따라 정책의 효과가 매우 이질적으로 나타나 지역화폐 발행의 혜택이 일부 업종(슈퍼마켓, 식료품점)에만 집중된 것으로 나타났다.

본 연구에서는 이와 같은 지역화폐의 구조적인 문제점에 대하여 ① 중앙정부의 재정지원을 온누리상품권으로 일원화 ② 지역화폐 운영시스템 보완 ③ 소상공인 직접지원 예산 증액 등

다양한 대안을 제시하고 있다.

본 보고서는 한국조세재정연구원 송경호 부연구위원과 이환웅 부연구위원이 공동으로 연구를 수행하였다. 저자들은 보고서를 작성하는 과정에서 많은 분의 도움을 받았다. 연구수행 중에 자료수집, 제도의 현황과 운영상황에 대한 정리, 보고서 편집을 맡아준 박지혜 선임연구원에게 감사의 말씀을 드린다. 보고서의 중간보고와 최종보고 및 원내 세미나에서 중요한 조언을 많이 해주신 중앙대학교 강창희 교수, KDI 심경보 부연구위원, KDI 이종관 부연구위원, 한국노동연구원 방형준 부연구위원에게 진심으로 감사를 드린다. 그 외에 익명의 평가자 두 분과 연구의 진행과정에서 많은 조언을 해주신 원내 박사님들께도 감사의 말씀을 드린다.

마지막으로 이 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며, 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와 무관함을 밝혀 둔다.

2020년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점

소상공인·자영업자의 생계는 서민들의 생활과 밀접하게 연관되어 있으며, 민생경제의 큰 축을 담당하고 있어 이에 대한 정부의 정책적인 고려가 필요하다. 정부는 ‘함께 잘 사는 혁신적 포용국가’의 핵심주체로서 소상공인·자영업자에게 정책금융지원, 임대료 지원, 세제 지원, 일자리 지원, 온누리상품권, 지역화폐(지역사랑상품권) 발행 지원 등 다방면으로 정책적인 지원을 펼치고 있다. 본 연구에서는 다양한 소상공인 지원정책 중 하나인 지역화폐(지역사랑상품권)의 발행 및 유통이 지역화폐의 도입 목적인 소상공인 보호, 낙후된 지역경제 활성화에 미친 영향을 평가해 보고, 보다 효과적이고 효율적인 소상공인 지원정책 대안을 고민해 보고자 한다.

지역화폐는 낙후된 지역경제 활성화와 소상공인 보호를 목적으로 도입되었다. 지역화폐 발행 지자체에 대한 행정안전부의 국고지원을 배경으로 지역화폐 발행이 급속도로 확산되어, 2020년에는 전국 94%(243개 지자체 중 228개 지자체에서 지역화폐 발행)의 지자체에서 이를 도입하여 운영할 예정이다. 또한 코로나19로 인한 현재의 위기 상황에서 경기를 부양하기 위한 정부의 종합대책 중 하나로 지역화폐를 대폭 증액하여 발행하고, 이를 중앙정부 예산을 투입하여 지원하는 것이 중요한 내용으로 포함되었다. 지역화폐는 사용처를 소상공인이 운영하는 지역 내 소매점으로 제한함으로써 대형마트로부터 소상공인에게로 매출을 이전시키는 효과와 외부지역으로 유출되는 소비를 제한하여 지역 내 매출을 증가시키는 효과가 발생할 수 있다.

하지만 본 연구의 분석 결과에 따르면 지역화폐는 지역 내 소상공인 보호, 낙후된 지역경제 활성화를 목적으로 도입되었으나, 의도치 않았던 부작용을 내재하고 있는 것으로 판단된다. 본 연구에서는 지역화폐의 도입으로 인해 발생 가능한 전체적인 효과를 개관하고 이를 이론모형으로 구축한 후, 통계청 마이크로데이터 통합서비스 및 통계빅데이터센터(Statistics Big Data Center, SBDC)에서 제공하는 기업등록부DB의 전국사업체 전수데이터, 지역화폐 발행 지자체의 지역화폐 발행 및 판매금액 데이터를 이용하여 다각도로 실증분석을 진행한다.

지역화폐의 도입으로 인해 발생하는 경제적 효과는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 지역화폐 도입으로 예측되는 경제적 효과 중 가장 먼저 생각해 볼 수 있는 것은 이마트, 롯데마트 등과 같은 대형마트로부터 지역 내 소상공인이 운영하는 소매점으로 매출이 이전되는 효과이다. 두 번째로 지역 내 소비자들의 지출이 외부로 유출되는 것을 방지하여, 지역 내 소매점의

매출을 인상시키는 효과가 있을 수 있다. 이는 지역경제 활성화를 목적으로 지역화폐를 도입한 지자체가 의도한 효과이다. 하지만 소비의 역외유출을 막아 지역 내 소매업 매출이 증가한다면, 이는 동시에 동일한 금액만큼 인접 지자체의 소매업 매출이 감소하는 것을 의미한다. 즉 지역화폐 도입으로 역외유출 방지를 통한 지역 내 소매업 매출 증가는 인접 지자체의 동일한 규모만큼의 매출액 감소를 대가로 하고 있음을 간과해서는 안 된다.

소비의 역외유출을 막으면 인접한 지자체가 매출 감소의 타격을 받게 되고, 이에 대응하여 인접 지자체도 지역화폐를 도입하는 것이 우월한 전략이 되므로, 결과적으로 모든 지자체가 각각 지역화폐를 도입하는 균형으로 수렴된다. 장기적으로 모든 지자체에서 지역화폐를 도입할 경우 소비의 역외유출을 차단함으로써 발생하는 지역경제 활성화 효과는 사라지고, 지역화폐 발행으로 인한 발행비용의 증가, 소비자 후생 감소와 같은 비효율성만 남게 된다. 이러한 결과는 지역화폐의 도입이 정책적으로 의도하지 않았던 효과이다. 또한 일반적으로 재정상황이 열악하고 재정자립도가 낮은 소규모 지자체는 지역화폐 발행 규모 및 할인율에서 불리한 여건에 있으므로, 모든 지자체가 지역화폐를 도입함으로써 오히려 피해가 발생할 수 있다. 이러한 점은 낙후된 지역경제 활성화를 위한 지역화폐 도입이라는 취지에 부합하지 않는 결과이다.

지역화폐의 사용은 발행한 지자체 내의 가맹점으로 제한된다. 사용지역과 사용업종의 제약으로 인해 소비자 입장에서는 현금보다 활용성이 낮으므로, 대부분의 지자체는 지역화폐의 판매 및 유통을 촉진하기 위해 액면가 대비 10%¹⁾ 할인된 금액으로 지역화폐를 판매하고, 그 차액을 정부가 보조하고 있다. 하지만 이 경우 정부의 보조금 지급으로 재정지출과 사중손실(dead-weight loss)이 발생한다.

지역화폐의 유통을 촉진하기 위해 10% 할인발행으로 소비자의 구입을 유도하기도 하지만, 정책발행을 통해 현금성 복지혜택(출산지원금, 청년배당, 기초생활보장수급자 지원금, 공무원 복지포인트 등)을 지역화폐로 대체하여 지급하기도 한다. 이 경우에는 할인발행에 적용되는 할인이 적용되지 않는 경우가 대부분이다. 따라서 소비자가 자발적으로 지역화폐를 할인받아 구매할 때, 동일 금액을 현금으로 지원받는 경우와 비교하면 필연적으로 소비자 후생 손실이 발생한다. 이로 인한 비자발적 지역화폐 소지는 시장가격보다 싼 값을 받고라도 지역화폐를 현금화하고자 하는 ‘현금깡’ 시장이 형성되는 원인을 제공하기도 한다. 지자체는 이에 대응하여 지역화폐의 안정적인 시스템 유지를 위해 ‘현금깡’ 시장을 단속하는 데 상당한 행정력과 비용을 낭비하게 된다.

추가적으로 지역화폐 발행 지자체가 중복(광역-기초)됨으로써 발생하는 비효율성도 시급히 해결해야 할 것이다. 광역지자체와 기초지자체 모두 각각 지역화폐를 발행하고 있어 동일 지

1) 2020년 9월 기준

역에서 2개의 지역화폐가 중복으로 발행되고 있는 지역이 다수 존재한다. 이에 따라 중복발행으로 인한 행정비용 낭비, 지역화폐 발행 고정비용 증가, 소비자와 소상공인의 지역화폐 이용비용 증가 등 부작용이 발생할 수 있다. 따라서 지역화폐를 활용하더라도 중복으로 인한 비효율성은 최소화해야 하고, 이에 대한 광역지자체-기초지자체 간의 조율이 필요하다.

다음으로 실증분석에서는 지역화폐 도입으로 인한 소상공인의 업종별 매출 변화와 소매업 전체 매출액 변화로 평가한 지역경제 활성화 효과를 집중적으로 분석한다. 이를 분석하기 위해 본 연구는 전국사업체의 매출액 정보를 담고 있는 데이터인 기업등록부DB 데이터를 사용하였다. 본 연구는 지자체들의 가맹점 목록을 기반으로 가맹점들이 속한 한국표준산업 소분류코드를 식별하고, 해당 산업소분류를 처치그룹으로 이용하였다.

지역화폐를 도입한 지자체 내에서의 처치집단과 통제집단의 비교는 처치집단에 고유한 추세가 존재하였을 경우 추정치의 편이가 발생할 수 있다. 따라서 본고는 이러한 추세와 지역화폐 발행의 효과를 분리하기 위해 지역화폐를 도입하지 않은 지자체를 또 하나의 통제그룹으로 사용하는 삼중차분법(triple-difference-model)을 사용하였다. 만약 지역경제가 불황이라 이를 극복하고자 지역화폐의 판매를 늘렸다면, 지역화폐를 발행하지 않았더라도 사업체들의 매출액은 감소하기 때문에 지자체 간의 비교는 정책의 효과를 과소추정하게 된다. 그러므로 본 연구는 처치집단 매출액의 정책 도입 전후의 차이를 정책을 도입하지 않은 지자체의 결과값과 비교하는 이중차분법을 사용하지 않고, 동일한 지자체 내의 처치그룹과 통제그룹의 결과값의 차이를 추가로 고려하는 삼중차분법을 사용함으로써 시군구 단위의 관측되지 않는 충격을 통제하였다.

본 연구는 삼중차분법을 기반으로 시군구 단위의 내생성을 추가적으로 통제할 수 있는 다양한 모형을 사용하였는데, 모든 모형에서 지역화폐의 발행이 지역화폐의 사용이 가능한 소매업 전체의 매출을 증가시킨다는 증거를 찾을 수 없었다. 하지만 해당 소상공인들이 속해 있는 산업군에 따라 정책의 효과가 매우 이질적으로 나타나, 지역화폐 발행의 혜택이 일부 업종에 집중된 것으로 파악됐다. 지역화폐를 사용할 수 있는 사업체 비율이 높은 슈퍼마켓, 음식료품소매업,²⁾ 연료소매업, 음식점업의 경우로 한정해도 정책의 효과는 이질적이었다. 곧 슈퍼마켓과 식료품점의 경우 지역화폐 도입으로 통계적으로 유의하게 매출액이 증가한 것으로 추정되었고, 이 효과는 모든 모형에서 일관되게 관측되었다. 반면 음식료품소매업과 연료소매업은 동일하게 지역화폐 가맹 비중이 높은 산업군임에도 불구하고, 매출 증대 효과가 통계학적으로 유의미하지 않았다. 또한 음식점업의 경우는 비록 통계학적으로 유의미하지 않았지만

2) 통계적 산업분류 음식료품소매업(472)에는 곡물 소매업(47211), 육류 소매업(47212), 수산물 소매업(47213), 과일 및 채소 소매업(47214), 빵 및 과자류 소매업(47215), 건강보조식품 소매업(47216), 기타 식료품 소매업(47219), 음료 소매업(47221), 담배 소매업(47222)이 포함된다.

추정치가 음(-)의 값을 가졌다.

지역화폐는 낙후지역 경제 활성화 및 지역 내 소상공인 보호를 정책 목표로 하고 있으므로 경제 효율성 측면에서만 정책을 평가해서는 안 된다. 소비자 후생, 중앙정부 국고지원 및 지자체 예산 지출, 보조금으로 인한 사중손실 등 효율성 측면에서 문제가 발생하였다 하더라도, 의도했던 원래의 목표를 달성했다면 의미 있는 정책적 성과로 평가할 수 있다. 하지만 지역화폐의 도입이 정책적 목표로 삼고 있는 가치의 차원에서 제도를 평가해 볼 때 몇 가지 문제가 있는 것으로 보인다.

우선 지역화폐 도입의 첫 번째 정책 목표인 낙후된 지역경제 활성화 효과는 모든 지자체에서 지역화폐를 발행함으로써 사라지고 오히려 재정여건이 열악한 소규모 지자체는 매출 감소의 피해를 입을 수 있어, 낙후된 지역경제 활성화라는 정책 목표에 부합하지 않는 결과로 나타난다. 실증분석 결과, 지역화폐 도입이 지역 내 소상공인 전체의 매출을 통계적으로 유의미하게 증가시킨다는 증거를 찾을 수 없었다. 현재는 중앙정부가 지역화폐를 발행하는 지자체의 경제 규모, 재정여건에 대한 고려 없이 일률적으로 발행을 보조(현재는 중앙정부(8):지자체(2))하고 있다. 또한 발행수수료, 판매대행수수료 등의 제반비용은 별도로 지자체에서 부담하고 있어 재정여건이 양호한 지자체가 더 대규모로 지역화폐를 발행할 수 있는 상황이다. 따라서 전국 거의 모든 지자체에서 일률적으로 각각의 지역화폐를 발행하고 있는 현 상황에서는 부유한 지자체의 지역민과 소상공인에게 더 많은 혜택이 돌아갈 수밖에 없는 구조적인 문제점이 존재한다. 중앙정부는 낙후된 지역경제 활성화라는 본연의 취지를 고려하여 지자체 경제여건에 따른 차등지원을 고려해 봐야 하고, 아울러 대도시에도 이와 같은 지원이 필요한지 고민해 봐야 한다.

두 번째 정책 목표인 지역 내 소상공인 보호는 지역 내 대형마트의 매출을 소형마트로 이 전시키는 효과로 나타나지만, 이는 기존의 온누리상품권으로도 달성할 수 있는 효과이다. 온누리상품권은 인접 지자체의 경제 규모에 따른 외부효과가 발생하지 않고, 발행주체가 일원화되어 있어 각 지자체에서 지역화폐를 발행하는 것보다 더 효율적이고 저렴한 비용으로 운영될 수 있다. 현재는 지역화폐와 비교하여 온누리상품권의 가맹 대상 업종의 다양성이 낮게 나타나지만, 가맹 대상 업종과 규모, 할인율을 지역화폐에 준하는 수준으로 적용하는 중앙정부의 조치는 손쉽게 이뤄질 수 있을 것이다. 중앙정부는 온누리상품권의 대략적인 업종과 할인율 가이드라인을 제시하고, 지자체가 자체적으로 상세 대상 업종과 업종별 할인율(또는 추가 캐시백)을 자율적으로 조절하도록 하는 탄력적인 운영 방식도 고려해 볼 수 있다.

본 보고서의 실증분석 결과를 살펴보면 소상공인 중 일부 업종(슈퍼마켓, 식료품점)에만 지역화폐 발행의 혜택이 집중되고 있는 것으로 나타나, 지역화폐의 도입이 지역 내 소상공인 보호라는 목적에 부합한다고 판단하기는 어려운 상황이다. 이에 대한 해결책으로 온누리상품권

을 이용하여 업종별로 상이한 할인율(캐시백)을 적용하는 방식도 고민해 볼 수 있다. 예를 들어 현재 가장 큰 혜택을 집중적으로 받는 것으로 나타나는 슈퍼마켓과 식료품점에는 낮은 캐시백 비율을 적용하고, 전통시장에는 높은 캐시백 비율을 적용하여 소외된 업종에서의 소비를 유도할 수 있다.

다음으로 본 연구의 한계점과 분석 결과 및 해석상의 유의점에 대해서 기술하고자 한다. 본 연구는 전국사업체 전수의 매출액을 확인할 수 있는 자료인 통계청 빅데이터센터의 기업등록부DB(2011~2018년)를 이용하여 지역화폐 발행이 지역경제에 미친 경제적 효과를 실증분석하였다. 하지만 2019년 이후 지역화폐 발행액이 대폭 증가하였고,³⁾ 운영방식 또한 기존의 지류형에서 모바일형, 카드형으로 진화하였다. 이와 같은 지역화폐 발행의 여건 변화가 효과 측면에서 구조적인 변화를 초래하여, 2019년 이후에는 기존과는 다른 형태의 경제적 효과가 나타났을 가능성이 존재한다. 하지만 2019년 데이터는 2021년 상반기 중이나 이용 가능할 예정이어서, 2019년과 2020년 데이터는 본 연구의 분석에 활용할 수 없었다.

하지만 지역화폐 발행 규모가 대폭 늘어나더라도 지역화폐 발행으로 인한 혜택이 특정 업종에만 여전히 집중되었을 가능성도 존재한다. 지역화폐로 인해 발생하는 주요한 효과는 ① 대형마트 대체효과 ② 5~10% 할인발행으로 인한 소득효과로 요약할 수 있다. 이 두 효과는 지역화폐의 발행 규모와 무관하게 구조적으로 유지될 수 있다. 따라서 대형마트와 판매하는 제품군이 중복되어 대체효과와 소득효과가 모두 발생하는 업종(슈퍼마켓, 식료품점)과 소득효과만 발생하는 업종 간에 혜택의 편차가 발생하는 문제가 여전히 발생할 가능성이 있으므로, 이에 대한 정책적 대안을 고민해 봐야 한다.

대형마트와 제품군이 겹치지 않는 나머지 업종에서는 대형마트 대체효과가 발생하지 않고 할인금액(5~10%) 만큼의 소득효과만 발생하므로, 이들 업종의 매출액 증가는 해당 제품의 소득탄력성에 의해서 결정될 것이다. 예를 들어 대형마트와 제품군이 겹치지 않는 업종인 주유소(연료소매업)의 경우, 지역화폐로 인한 5~10%의 할인혜택을 제공한다고 하여 소비자들이 소득탄력성이 낮은 주유량을 늘릴 가능성은 낮다.

이와 관련하여 2020년 상반기 경기도 지역화폐 통계 현황자료⁴⁾를 살펴보면, 지역화폐 가맹점의 업종별-규모별 결제금액의 편차가 상당한 것으로 나타나고 있다. 이는 본 연구에서 지적하고 있는 지역화폐의 문제점이 발행규모가 급격하게 증가한 2019년 이후에도 여전히 존재하고 있을 가능성을 시사하는 부분이다.

3) 2018년 64개 지자체에서 3,714억원 규모로 발행된 지역화폐는 2019년 177개 지자체에서 3조 2천억원 규모로 발행되어, 지자체당 발행액은 3.1배 증가하였다.

4) 경기도의회, 「제346회 임시회 도정질의」(더불어민주당 신정현 의원), 내부자료, 2020. 9. 17., 자세한 내용은 제VII장을 참고 바란다.

본 보고서는 소비자가 자발적으로 할인된 금액으로 구입한 지역화폐의 효과를 분석한 것으로, 긴급재난지원금과 같은 정부 지원금을 지역화폐로 무상 지급한 효과와 혼동하여 해석하는 것을 경계해야 한다. 100만원의 지원금을 지역화폐로 무상 지급하였을 경우(A) 보조금으로 인한 정부 예산은 100만원이 필요한 데 반해, 100만원의 지역화폐를 10% 할인판매하였을 경우(B) 정부예산 지출은 액면가의 1/10인 10만원에 불과하다. 따라서 지원금으로 지역화폐를 지급하는 경우(A)에는 동일 금액을 10% 할인판매하는 경우(B)보다 10배의 예산이 투입되므로 소비 진작효과는 더 크게 나타나겠지만, 이는 본 보고서에서 분석하는 지역화폐의 효과를 과대추정하는 문제가 있다.

정부 지원금을 통해 지역화폐의 순경제적 효과를 보이기 위해서는 동일한 금액의 지원금이 현금·신용카드 형태로 지급되었을 경우의 효과(a)와, 지역화폐로 지급되었을 경우의 효과(b)간의 차액(b-a)으로 계산해야 타당하다. 중앙 및 지방정부가 가계에 무상지급한 지원금을 현금 대신 지역화폐로 지급하였다고 하여 이를 지역화폐의 경제적 효과로 처리하는 것을 경계해야 한다.

본 연구에서는 이처럼 다양한 지역화폐의 문제점들에 대한 정책 대안으로 ① 중앙정부는 온누리상품권으로 재정지원을 일원화 ② 지역화폐 운영시스템 보완 ③ 소상공인 직접지원예산 증액이라는 크게 세 가지 방안을 제안하고 있다.

목 차

I. 서 론	1
II. 선행연구 검토	5
가. 이병기 외(한국지방행정연구원, 2017)	5
나. 이상훈 · 박누리(경기연구원, 2018)	6
다. 여효성 · 김성주(한국지방행정연구원, 2019)	7
라. 유영성 외(경기연구원, 2020)	8
마. 최준규 · 전대욱(한국시스템다이나믹스학회, 2018)	10
바. 강창희 외(대통령직속 정책기획위원회, 2020)	11
사. 국회예산정책처(2020a)	12
III. 지역화폐 및 온누리상품권의 현황 및 특징	14
1. 지역화폐의 정의와 특징	14
2. 온누리상품권의 현황 및 특징	17
3. 지역화폐 관련 예산 내역	19
가. 제1회 추가경정예산안	19
나. 제2회 추가경정예산, 긴급재난지원금	20
다. 제3회 추가경정예산안	21
IV. 지역화폐의 경제적 효과	23
가. 소상공인으로의 매출 이전(지역 내 소상공인 보호 효과)	23
나. 지역 소비의 역외유출 감소(지역경제 활성화 효과)	24
다. 기타 발생 가능한 효과	26
V. 이론모형	30
1. A 도시의 지역화폐 도입	32
2. A 도시의 지역화폐 도입이 B 도시에 미치는 효과	36
3. B 도시의 지역화폐 추가 도입 여부	37
4. 지역화폐 도입으로 인한 소규모 지자체의 피해	39
5. 온누리상품권과 지역화폐의 비교	41

VI. 실증분석	44
1. 데이터 및 모형	44
가. 데이터 및 표본	44
나. 처치그룹의 식별	51
다. 모형 및 추정전략(Identification Strategy)	54
2. 실증분석 결과	57
가. 지역화폐 도입이 소상공인의 매출액에 미치는 영향	57
나. 지역화폐 도입 효과의 이질성	61
VII. 결론 및 정책 시사점	66
1. 연구의 한계점과 최근(2020년 상반기) 데이터 상황	66
2. 정책 제언	72
가. 중앙정부의 재정지원은 온누리상품권으로 일원화	73
나. 지역화폐 운영시스템 보완	74
다. 소상공인 직접지원 예산 증액	75
〈참고문헌〉	77
〈부록〉 지자체별 지역사랑상품권 발행 현황 및 분석대상 지자체	81

표목차

〈표 I-1〉 지역화폐 발행 현황	3
〈표 III-1〉 지역화폐 발행 현황	14
〈표 III-2〉 지역사랑상품권 운영체계	15
〈표 III-3〉 지역사랑상품권 주체별 역할	16
〈표 III-4〉 온누리상품권의 정의	17
〈표 III-5〉 온누리상품권의 발행 유형 및 특징	18
〈표 III-6〉 온누리상품권 발행 주체별 역할	18
〈표 III-7〉 지역사랑상품권 발행지원 사업의 2020년도 제1회 추가경정예산안 ..	19
〈표 III-8〉 보건복지부 소관 상품권 지원 추경안 사업 개요	20
〈표 III-9〉 지역사랑상품권 지원사업 2020년도 제3회 추가경정예산안 현황 ...	21
〈표 III-10〉 지역사랑상품권 발행지원 본예산 및 추가경정예산안 비교	22
〈표 IV-1〉 광역-기초지자체 지역화폐 중복 발행 현황	29
〈표 V-1〉 지역화폐 도입에 따른 소형마트·대형마트 매출액 변화	38
〈표 V-2〉 지역화폐 도입에 따른 사회 전체 후생 변화	40
〈표 V-3〉 온누리상품권과 지역화폐의 비교	42
〈표 VI-1〉 표본의 기초통계량: 2011~2018년	49
〈표 VI-2〉 지역화폐 판매와 지자체의 관측 가능한 특성 간의 회귀분석결과 ...	50
〈표 VI-3〉 산업소분류별 지역화폐 노출 비율	53
〈표 VI-4〉 지역화폐 판매량이 지자체의 소상공인의 총매출액에 미친 영향	58
〈표 VI-5〉 지역화폐 판매량이 지자체의 소상공인의 총매출액에 미친 영향	60
〈표 VI-6〉 지역화폐 판매가 매출액에 미치는 효과: 이질성분석	62
〈표 VI-7〉 지역화폐 판매가 매출액에 미치는 효과(이질성분석): 산업소분류 476, 478, 961	63
〈표 VII-1〉 지역화폐 가맹점 업종별 가맹점 및 결제 현황	67

〈표 VII-2〉 업종별 가맹점당 지역화폐 결제액	68
〈표 VII-3〉 가맹점 매출 규모별 가맹점 수와 결제금액 현황	71

그림목차

[그림 Ⅲ-1] 지역사랑상품권의 유통구조	16
[그림 V-1] 선형도시모형	30
[그림 V-2] A 도시 소비자 잉여	32
[그림 V-3] 지역화폐 도입 후 소비자 잉여	34
[그림 VI-1] 총매출액의 연도별 추이: 군산시와 거제시	55

I. 서론

2019년 12월, 중소벤처기업부·통계청이 발표한 「소상공인실태조사」¹⁾에 따르면, 2018년 기준 전국적으로 소상공인 사업체 수는 274만개, 종사자 수는 632만명으로, 전체 취업자 수의 약 24%²⁾가 소상공인 사업체에서 종사하고 있는 것으로 나타났다. 소상공인 사업체당 평균 매출액은 2억 3,500만원, 평균 영업이익은 3,400만원으로 나타났고, 전체 소상공인 사업체의 52.6%가 연매출 1억원 미만, 54.2%가 연간 영업이익 3천만원 미만인 것으로 조사됐다.³⁾ 자영업자를 기준으로 우리나라는 전체 고용에서 자영업자가 차지하는 비중이 주요 선진국에 비해 상대적으로 높은 수준이고,⁴⁾ 자영업자 평균소득은 임금 근로자의 82%⁵⁾ 수준인 것으로 나타났다.

이처럼 국가 경제에서 차지하는 비중이 높지만 상대적으로 소득 수준이 낮은 소상공인·자영업자의 생계는 서민들의 생활과 밀접하게 연관되어 있으며, 민생경제의 큰 축을 담당하고 있어 이들에 대한 정부의 정책적인 고려가 중요하다. 이와 같은 경제여건에서 정부는 ‘함께 잘 사는 혁신적 포용국가’의 핵심주체로서 소상공인·자영업자에게 정책금융지원, 임대료 지원, 세제 지원, 일자리 지원, 온누리상품권, 지역화폐(지역사랑상품권) 발행 지원 등 다방면으로 정책적인 지원을 펼치고 있다.

본 연구에서는 다양한 소상공인 지원정책 중 하나인 지역화폐(지역사랑상품권)⁶⁾

1) 중소기업벤처부·통계청, 「소상공인실태조사」, http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=379633, 검색일자: 2020. 9. 4.

2) 2018년 12월 기준 통계청 「2018년 12월 및 연간 고용동향」에 따르면, 전체 취업자 수는 2,663만 8천명이다.

3) 매출액: 5천만원 미만(31%), 5천만~1억원 미만(21.6%), 1억~2억원 미만(18.5%), 2억원 이상(28.9%), 영업이익: 1천만원 미만(16.2%), 1천만~3천만원 미만(38%), 3천만~5천만원 미만(23.7%), 5천만원 이상(22.2%)

4) 한국(25%), 일본(10%), 미국(6%), EU(15%) 순이다(대한민국 정책브리핑, 「소상공인·자영업자 지원대책」, 2020. 4. 10., <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148856781>, 검색일자: 2020. 9. 4.).

5) 통계청 「2019년 가계금융복지조사 결과」에 따르면 상용근로자의 연평균 소득은 7,719만원, 자영업자는 6,375만원으로 자영업자의 연평균 소득이 상용근로자의 82% 수준인 것으로 조사됐다.

6) 한국은행은 윤창현 국민의힘 의원실 등에 제출한 지역화폐 관련 답변 자료에서 “최근 지방자치단체가 발행하는 지역사랑상품권을 ‘지역화폐’로 호칭하는 사례가 있으나, 지역사랑상품권은 한국은행권과 같은 법정화폐가 아니어서 화폐의 명칭이 들어가는 것은 바람직하지 않다. 지역화폐는 현금처럼 지급수단으로서의 역할을 수행하는 데 필수적인 보편적 수용성이 부족하고, 장래 지급결제수단으로서의 사용에 대비할 수 있는 가치저장 수단으로서 기능도 미흡하다”라고 답변하였다(『머니투데이』, 「“지역화폐는 화폐 아닌 상품권”...못 박은 한국은행」, 2020. 9. 30., <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020092916351258871&type=1>, 검색일자: 2020. 10. 1.). 한국은행의 지적과 같이 ‘지역화폐’가 아닌 ‘지역사랑상품권’이 더 정확한 용어이지만, 본 보고서에서는 대중적으로 널리 사용되는 ‘지역화폐’라는 용어를 사용하고자 한다.

의 발행 및 유통이 지역화폐의 도입 목적인 소상공인 보호, 낙후된 지역경제 활성화에 미친 영향을 평가해 보고, 보다 효과적이고 효율적인 소상공인 지원정책 대안을 고민해 보고자 한다.

2020년 현재 전국의 거의 모든 지자체(243개 지자체 중 228개(94%))에서 지역화폐를 발행 및 유통하고 있다(〈표 1-1〉 참조). 지역화폐는 사용처와 사용지역이 해당 지자체 내의 소상공인이 운영하는 소매점으로 제한되어 있는 화폐(상품권)이다. 지역화폐는 지역 내 소상공인을 보호하고 낙후된 지역경제를 활성화하고자 도입되어 운영되고 있다. 각 지자체와 정부는 사용업종 제한, 지역 제한으로 인해 동일액면가의 현금에 비해 소비 수단으로서 제약이 있는 지역화폐의 유통 활성화를 위해 액면가보다 할인된 금액으로 지역화폐를 판매하고, 정부가 차액에 대한 보조금을 지급하거나(할인발행), 지자체의 현금성 복지혜택(예: 출산지원금, 청년배당, 기초생활보장수급자 지원금, 차상위계층 지원금, 공무원 복지포인트, 당직수당 등)을 지역화폐로 지급하는 방식(정책발행)으로 지역 내 유통을 유도하고 있다.

〈표 1-1〉은 최근 5년간의 지역화폐 발행 지자체 수와 발행 규모의 변화를 정리한 것이다. 2018년 60여개 지자체에서 총 3,714억원 규모로 발행하던 지역화폐는 2019년에는 177개, 3조 2천억원 규모로 급증하였다. 2020년에는 228개의 지자체에서 9조원 규모로 지역화폐를 발행할 예정이어서 전국 거의 모든 지자체가 각자의 지역화폐를 발행하게 되는 상황을 앞두고 있다. 이렇게 지역화폐의 발행이 확산된 데에는 행정안전부의 적극적인 정책지원이 그 배경에 있다. 행정안전부는 지역화폐 발행 액면금액의 4%를 지자체에 지원하고 있으며(최근 8%로 확대), 각종 보도자료와 설명자료를 통해⁷⁾ 그 효과성 및 당위성을 홍보하고 있다.⁸⁾ 또한 최근 코로나19 확진자 급증에 따른 경제활동의 위축, 민생·경제여건 전반의 악화에 대응하여 지역화폐 발행을 대폭 확대하는 내용이 정부의 종합대책에 포함되었으며, 이를

7) 행정자치부, 「“지역사랑 상품권”으로 우리 동네가 살아납니다.」, 보도자료, 2017. 1. 25.; 행정안전부, 「고향사랑 상품권 사용지역 소상공인 소득 크게 늘었다」, 보도자료, 2018. 1. 18.; 「2조원 풀린 지역사랑상품권, 지역경제 구원투수로 나선다」, 보도자료, 2019. 1. 22.; 「지역화폐 2조 쏟아지는데…소비자도 상인도 ‘그게 뭐죠?’(조선일보)」, 설명자료, 2019. 1. 30.

8) 행정안전부가 주요 근거로 활용하는 연구는 이병기 외, 『고향사랑 상품권의 경제적 효과분석 및 제도화 방안』, 한국지방행정연구원, 2017로, 이 연구는 지역화폐 도입으로 인한 효과를 이론 모형을 기반으로 분석하고 있다. 하지만 이론 모형의 경우 모형에서 설정한 가정에 문제가 있는 경우, 연구의 결과가 현실과 달리 왜곡될 수 있고, 이병기 외(2017)의 분석에는 몇 가지 가정상의 문제점들이 있어 분석 결과를 신뢰하기 어려운 측면이 있다. 구체적인 각 문제점들에 대한 설명은 제II장에서 논의한다.

지원하기 위한 추가적인 정부 지원금이 예비비와 추가경정예산안에 반영되었다.⁹⁾

〈표 1-1〉 지역화폐 발행 현황

(단위: 개, 억원)

연도	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 ¹⁾
발행지자체 수	53	56	66	177	228
발행금액	1,087	3,066	3,714	32,000	90,000

주: 1) 2020년은 지역화폐 발행을 계획하고 있는 지자체 수와 정부가 계획한 발행금액임

자료: 행정안전부 지역금융지원과 내부자료; 류영아, 「지역사랑상품권의 의의와 주요 쟁점」, 국회입법조사처, 2020, p. 3 내용을 바탕으로 저자 작성

하지만 본 연구의 분석 결과에 따르면 지역화폐는 지역 내 소상공인 보호, 낙후된 지역경제 활성화를 목적으로 도입되었으나, 의도치 않았던 다양한 부작용을 내재하고 있는 것으로 판단된다. 본 연구에서는 지역화폐의 도입으로 인해 발생 가능한 전체적인 효과를 개관하고 이를 이론모형으로 구축한 후, 통계청 빅데이터센터(Statistics Big Data Center, SBDC)에서 제공하는 기업등록부DB의 전국사업체 전수데이터, 지역화폐 발행 지자체의 지역화폐 발행 및 판매금액 데이터를 이용하여 다각도로 실증분석을 진행한다.

본 연구는 소비자가 자발적으로 할인된 금액으로 구입한 지역화폐(할인발행)의 효과를 분석한 것으로, 긴급재난지원금과 같은 정부 지원금을 지역화폐로 무상 지급한 효과와 혼동하여 해석하는 것을 경계한다.¹⁰⁾ 100만원의 지원금을 지역화폐로 무상 지급하였을 경우(A) 보조금으로 인한 정부 예산은 100만원이 필요한 데 반해, 100만원의 지역화폐를 10% 할인판매하였을 경우(B) 정부 예산 지출은 액면가의 1/10인 10만원에 불과하다.

지원금으로 지역화폐를 지급하는 경우 동일 금액을 10% 할인판매하는 경우보다 10배의 예산이 투입되므로 할인발행에 비해 소비 진작효과가 크게 나타나겠지만, 본 연구에서 분석하는 지역화폐의 효과를 과대추정하는 문제가 있다. 정부 지원금을 통해 지역화폐의 순경제적 효과를 보이기 위해서는 동일한 지원금이 현금·신용카드 형태로 지급되었을 경우의 효과(a)와 지역화폐로 지급되었을 경우 효과(b)

9) 정부의 추가경정예산안에 포함된 지역화폐 관련 내용은 제III장에서 정리한다.

10) 행정안전부, 「긴급재난지원금 신청지급 현황(6. 7. 24시 기준)」, 참고자료, 2020. 6. 8.에 따르면 전체 가구의 7.2%(1조 241억원)가 긴급재난지원금을 지역화폐의 형태로 수령하였다.

간의 차액(b-a)으로 계산해야 타당하다. 현금 대신 무상 지급된 지원금 형태의 지역화폐는 본 연구의 분석대상이 아니라는 점을 명확히 밝힌다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 지역화폐에 대한 선행연구를 소개하고, 선행연구의 문제점을 간략하게 요약한다. 제Ⅲ장에서는 지역화폐 및 유사한 성격의 온누리상품권의 현황과 특징을 정리하고, 지난 세 차례의 추가경정예산안에 반영된 정부의 지역화폐 관련 예산을 정리한다. 제Ⅳ장에서는 지역화폐의 도입으로 발생할 수 있는 다양한 경제적 효과를 개관하고, 제Ⅴ장에서는 이론모형을 이용하여 지역화폐 도입으로 인한 효과를 종합적으로 분석한다. 제Ⅵ장에서는 데이터와 모형에 대해 서술하며 데이터를 이용하여 지역화폐 도입이 지역 내의 소상공인의 매출액에 미친 영향을 실증적으로 분석한다. 제Ⅶ장에서는 연구의 내용과 정책적 시사점을 정리한다.

II. 선행연구 검토

가. 이병기 외(한국지방행정연구원, 2017)

행정안전부가 지자체의 지역화폐 발행을 중앙정부 예산으로 지원하는 주요 근거로 활용하는 연구는 이병기·전대욱·고경훈·김건위·최인수, 『고향사랑 상품권의 경제적 효과분석 및 제도화 방안』(한국지방행정연구원, 2017)으로, 이 연구는 지역화폐 도입으로 인한 효과를 이론모형을 기반으로 분석하고 있다. 이 연구에서는 강원도의 양구·화천·춘천을 중심으로 지역축제나 관광지에서 외부인에게 판매 및 유통된 지역화폐 전체 금액을 지역화폐 발행으로 인한 추가적인 경제적인 효과로 간주하였다.

하지만 지역화폐가 존재하지 않아 지역축제의 입장권 또는 각종 재화나 서비스를 현금·신용카드를 통해 판매하였다고 하여 지역축제나 관광지에서 외부인에 의해 발생하는 수입이 0원이 되는 것은 아니다. 따라서 지역화폐 도입으로 인한 순수한 경제적 효과는 지역화폐를 이용하였을 경우의 매출액과 지역화폐가 존재하지 않아 일반적인 현금·신용카드를 이용하였을 경우의 매출액, 두 매출액 간의 차액을 계산하여 분석에 활용하는 것이 타당하다. 오히려 지역화폐만 사용하게 함으로써 관광객의 불편이 가중되어 지역화폐를 도입한 이후 일반인이 소지하고 있는 신용카드나 현금을 이용하였을 가상의 경우와 비교하여 매출액이 감소했을 수도 있다.

이와 같은 문제점에 더불어 이병기 외(2017)는 지역축제나 관광지에서 외부인에게 판매·유통된 지역화폐 전체 금액을 지역화폐로 인한 1차적인 매출액 증가 금액으로 계산한 다음, 여기에 지역화폐의 반복적인 이용으로 인한 화폐 유통 승수 개념을 적용하여 전체적인 매출액 증가 금액을 도출하고, 이를 지역화폐 도입으로 인한 효과로 추정하였다. 하지만 지역화폐는 온누리상품권과 같은 유사한 성격의 상품권이나 신용카드, 일반화폐와 밀접한 대체재로서 상당한 구축효과를 갖게 되므로, 500억원의 지역화폐가 유통되었다고 해서 그 지역의 전체 화폐 유통량 및 매출액이 500억원만큼 증가할 수는 없다.

이병기 외(2017)가 설정한 모형의 결과에 따르면 춘천의 경우 6.09억원의 지역화폐 유통으로 5.97억원의 지역 내 부가가치가 창출된 것으로 추정하였으며, 화천의 경우 17.38억원의 지역화폐가 판매되어 6.98억원의 지역 내 부가가치 증가효과가 있었던 것으로 추정하였다. 이를 지역화폐 판매액 대비 부가가치율로 계산하면, 춘천의 경우 98%, 화천의 경우 40%로 나타나 매우 높게 계산되었으며, 화천의 경우 지역화폐 발행비용 대비 편익이 15.8배인 것으로 분석되었다.

하지만 본 연구의 실증분석 결과에 따르면 지역화폐 판매액 대비 부가가치율은 통계적으로 0과 다르지 않은 것으로 나타나,¹¹⁾ 이병기 외(2017)의 결과와는 큰 차이를 보였다.

나. 이상훈·박누리(경기연구원, 2018)

이상훈·박누리(2018)는 경기도의 청년배당과 산모건강지원사업 등 지역화폐 사업¹²⁾에 대한 지역경제 파급효과를 시군별로 분석하였다. 한국은행의 2014년 투입산출표¹³⁾를 기반으로 시군 단위 지역산업연관표를 작성하고, 투입산출모형을 활용하여 31개 경기도 시군의 청년배당, 산모건강지원의 생산 유발효과, 부가가치 유발효과, 취업 유발효과를 포함하는 지역경제 파급효과를 분석하였다. 분석 결과, 지역화폐로 지급되는 청년배당과 산모건강지원사업은 모두 지역경제에 긍정적 영향을 미쳐 지역경제 활성화에 크게 기여하였으며, 주로 도소매업, 음식숙박업, 교육서비스업, 문화 및 기타서비스업 부문에서의 파급효과가 타 부문보다 크게 나타난 것으로 분석하였다. 그러나 인구 규모가 큰 지역에 혜택이 크고, 규모가 작은 낙후 지역에서는 혜택이 한정되는 문제가 있는 것으로 파악하였다(이상훈·박누리, 2018, pp. 62~63).

하지만 이상훈·박누리(2018)의 연구는 이병기 외(2017)의 연구와 마찬가지로 지역화폐와 현금의 대체효과를 고려하지 않는 문제점이 있는 것으로 보인다. 이상

11) 실증분석 모형의 계수 추정 값이 30% 유의수준에서도 유의미하지 않았다.

12) 이상훈·박누리(2018)에 따르면, 경기도는 경기도 거주 만 24세 청년에게 청년배당(1인당 연 100만원(분기별 25만원))을 지역화폐로 지급하며 2019년 1,760억원, 2020년 1,749억원, 2021년 1,691억원, 2022년 1,672억원을 지급할 계획이다. 또한 모든 출산가정에 산모건강지원 사업으로 출생아 1인당 50만원의 지역화폐를 지급하며 2019~2022년 매년 423억원을 지급할 계획이다(이상훈·박누리, 2018, p. 3).

13) 2014년 투입산출표의 자세한 내용은 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)에서 확인할 수 있다.

훈·박누리(2018)의 연구는 엄밀하게 말하면 지역산업연관분석을 통해 청년배당, 산모건강지원의 생산 유발효과, 부가가치 유발효과, 취업 유발효과를 분석한 것이지, 지역화폐의 효과를 분석한 것으로 보기 어렵다. 청년배당, 산모건강지원의 현금성 지원이 지역화폐로 지급되었다고 하여 이를 지역화폐로 인한 효과로 처리한 것인데, 지역화폐의 순수한 효과를 측정하기 위해서는 청년배당과 산모건강지원을 현금으로 지급하였을 경우와 지역화폐로 지급하였을 경우를 비교하여 차액만큼을 지역화폐의 순효과로 분석해야 타당하고, 이 순효과는 경우에 따라서는 음(-)의 값으로 계산될 가능성도 존재한다.

다. 여효성·김성주(한국지방행정연구원, 2019)

여효성·김성주(2019)는 지역사랑상품권 발행 지자체 및 발행액이 확대됨에 따라 상품권이 지역경제에 미치는 파급효과 등을 분석하였다. 지역소득 및 소비의 역외유출 감소 및 지역상권 활성화를 목적으로 도입된 지역사랑상품권이 전국으로 확대 발행되었을 때 경제적 효과가 유효한지를 검증하였다. 이 연구는 시도별 상품권 발행액과 국고보조금을 바탕으로 상품권 발행에 따른 최종소비지출 증가에 대한 시나리오를 보수적인 것과 낙관적인 것으로 구분하여 분석하였다. 자료로는 한국은행 2013년 지역산업연관표의 민간최종소비에 따른 생산 유발계수와 부가가치 유발계수, 취업 유발계수를 활용하여 분석을 진행하였다.

분석 결과에 따르면, 지역사랑상품권 발행액 전체가 소비 증가로 이어지는 낙관적 시나리오의 경우, 지역사랑상품권의 경제적 파급효과로 인한 생산 유발액은 3조 2,128억원, 부가가치 유발액은 1조 3,837억원, 취업 유발인원은 2만 9,360명이 될 것으로 추산하였다. 또한 상품권 발행액 중 민간의 소득 증가분인 할인액이 소비 증가로 이어지는 보수적 시나리오의 경우, 지역사랑상품권의 경제적 파급효과로 인한 생산 유발액은 898억원, 부가가치 유발액은 387억원, 취업 유발인원은 820명이 될 것으로 추정하였다.

하지만 여효성·김성주(2019)의 연구 또한 지역화폐와 현금과의 대체효과를 고려하지 않아 지역화폐의 효과를 과대추정하였을 가능성을 내포하고 있다. 즉 이 연구는 한 가구가 지역화폐를 100만원어치 구입할 경우 해당 가구의 소비가 100만

원만큼 증가할 것으로 계산하고 기타 경제적인 파급효과를 계산한 것인데, 이는 가구가 기존에 보유하고 있는 현금과의 대체효과를 고려하지 않는 문제점이 있다.

예를 들어 한 달 평균 100만원을 지출하는 가구가 50만원의 지역화폐를 구입한 경우, 모든 지출이 지역화폐 가맹점에서만 발생할 수는 없다. 곧 50만원은 지역화폐 가맹점(예: 동네마트, 식료품점)에서 지출하고 나머지 50만원은 기존의 현금·카드 형태로 지출할 것이라고 생각하는 것이 합당하다. 50만원의 지역화폐를 구입하였다고 하여 이 가구가 갑자기 150만원으로 지출을 늘릴 것으로 가정하기에는 다소 무리가 있다.

이 연구도 이러한 문제점을 인식하여 보수적인 시나리오의 경우는 지역화폐 발행액 중 할인된 금액만이 소비 증가로 이어진다고 가정하였고, 이는 대체효과를 반영한 보다 현실적인 가정에 의거한 분석이라고 생각된다. 하지만 이 경우도 가계의 평균 한계소비성향을 고려하는 경우, 할인금액 전체가 소비 증가로 이어진다는 가정도 낙관적이며 가계의 한계소비성향까지 고려한 실제효과는 이보다 더 작아질 것으로 예상된다.

라. 유영성 외(경기연구원, 2020)

유영성·윤성진·김태영·김병조·마주영은 「지역화폐의 경기도 소상공인 매출액 영향 분석: 2019년 1~4분기 종합」(경기연구원, 2020)을 통해 2019년 4월 1일 본격적으로 시행되어 발행된 경기지역 지역화폐의 도입이 소상공인 매출액에 미치는 효과를 분석하였다. 분석 결과, 지역화폐의 도입 이후 지역화폐로 결제한 고객이 있었던 소상공인의 매출액이 206만원 증가(1% 수준에서 통계적으로 유의)함을 보였다. 또한 지역화폐 결제액이 증가하면 소상공인의 매출액도 45% 증가하며, 동일 점포 내 비교를 통해 지역화폐 결제액의 증가 시 소상공인 매출액이 57% 증가함을 보였다. 하지만 이중차분법을 통한 분석에서는 지역화폐 도입이 소상공인 매출에 영향을 미치는 통계적으로 유의한 효과를 발견하지 못하였고, 단기적 접근으로 제도 도입 효과를 판단하는 것은 성급할 수 있다고 언급하였다.

그러나 이 연구는 엄밀하게 말해 지역화폐의 효과를 분석하였다고 주장하기는 어려운 측면이 존재한다. 이상훈·박누리(2018)에 따르면 경기도는 2019년 청년배당으로 1,760억원, 산모건강지원사업으로 423억원 등 총 2,183억원의 지원금을 지

역화폐의 형태로 무상 지급한 것으로 파악된다. 하지만 이와 같은 지원금 형태로 지급된 지역화폐를 본 연구에서 분석하고자 하는 일정 부분(5~10%) 할인된 금액으로 소비자가 현금 대신 구입하여 사용하는 지역화폐와 동일시하여 분석을 진행해서는 안 된다.

1만원의 지역화폐를 지원금으로 지급할 경우 정부의 보조금은 1만원인 데 반해, 1만원의 지역화폐를 5% 할인된 금액으로 소비자가 구입하는 경우¹⁴⁾ 정부의 보조금은 500원에 불과하다. 따라서 2,183억원의 지원금을 지역화폐로 지급한 경우, 정부보조금 지출은 4조 3,660억원의 지역화폐를 할인발행한 것과 동일한 정부 예산을 필요로 하게 된다.¹⁵⁾ 이처럼 지원금으로 지역화폐를 지급하는 경우, 지역화폐를 할인발행하는 경우보다 20배의 예산이 추가로 투입되므로 할인발행에 비해 소비진작효과가 크게 나타나겠지만, 본 연구에서 분석하는 지역화폐의 효과를 과대추정하는 문제가 있다.

유영성 외(2020)의 연구는 무상으로 지급된 지역화폐의 효과(A), 소비자가 일정 부분 할인된 금액으로 구입한 지역화폐의 효과(B), 이 두 효과가 모두 더해져 있는 것(A+B)으로, 이에 대한 구분이 필요하다.¹⁶⁾ 이 중에서 (A)는 엄밀히 말해 지역화폐의 효과가 아닌 정부 지원금의 효과라고 표현해야 보다 정확하며, 지역화폐의 효과를 추정하기 위해서는 동일 금액을 현금으로 지원하였을 경우(a)와 지역화폐로 지원하였을 경우(b) 효과의 차액(b-a)을 구하여야 한다. 즉 보다 정확한 지역화폐 효과(B + (b-a))를 분석할 경우, 지원금 형태로 무상 지급된 지역화폐가 전체 발행금액의 약 40%, 예산지출 기준으로는 약 93%를 차지하고 있음을 고려할 때 실증분석 결과 값이 크게 달라질 수 있다.

이상의 문제에 더해 유영성 외(2020)의 연구에서는 실증분석 과정에서 몇 가지 보완해야 할 점이 발견되었다. 설문조사가 2019년 한 해 동안 3,800여 개 사업체를 대상으로 이루어져, 산업별·지역별 시계열 추세(time trend)나 시간고정효과(time fixed effect)가 통제되지 않았다. 또한 지역별로 상이한 경제여건을 통제하지 않아(regional

14) 2019년 지역화폐 평균 할인율은 5%였으므로, 5%를 적용하여 계산하였다.

15) 2019년 전국적으로 3조 2천억원의 지역화폐가 발행되었음을 고려할 때, 이는 상당한 규모이다.

16) 유영성 외(2020)에 따르면 지원금 형태로 무상 지급된 지역화폐가 경기도 전체 지역화폐 발행금액의 약 40% 정도를 차지하고 있다. 따라서 지출한 예산을 기준으로 계산하면 지역화폐 전체 예산의 약 93% 정도가 무상 지급된 지역화폐로 인한 지출로, 유영성 외(2020)의 분석은 지역화폐의 효과라기보다는 경기도가 무상 지급한 지자체 보조금의 효과에 가깝다고 할 수 있다.

fixed effect) 소매업 매출의 변화가 지역화폐로 인한 것인지, 아니면 계절적·지역적 요인에 의한 것인지 구별할 수 없다. 일반적으로 연구자들은 계절적·지역적 효과를 분리하기 위해 비교대상이 되는 다른 여러 지역의 소상공인 매출액 혹은 동일한 지역의 다년도의 과거 매출액 정보를 이용하여 추가적인 통제를 하는데, 이러한 비교대상 정보가 없을 경우 정책효과의 인과관계를 주장할 수 없다.¹⁷⁾

또한 유영성 외(2020)는 본 연구와는 다르게 소상공인 중 지역화폐 결제 고객의 유무에 따라 사업체를 비교하여 효과를 추정하였고, 지역화폐 가맹대상이 되는 전체 소상공인 매출에 미친 영향을 주목해서 살펴보지 않았다. 그러나 유영성 외(2020)의 실증분석 결과는 본 보고서의 실증분석 결과와 유사한 점이 다수 발견된다. 유영성 외(2020)에서 지역화폐가 전체 소상공인에 미친 영향을 살펴보면 전체 사업체에서 매출액 증가 효과가 관측된다는 통계적 증거는 찾을 수 없었으며,¹⁸⁾ 지역화폐로 결제한 고객이 있던 사업체에서만 매출액이 증가함을 보였다. 이는 소상공인 사업체 간에도 지역화폐 도입으로 인한 매출액 효과의 편차가 존재함을 의미한다. 즉 유영성 외(2020)의 연구결과를 보더라도 본 연구에서 문제점으로 지적한 소상공인 전체 매출에서의 미미한 효과, 그리고 소상공인 사업체 간 지역화폐로 인한 매출효과의 큰 편차 문제는 동일하게 존재하는 것으로 판단된다.

마. 최준규·전대욱(한국시스템다이내믹스학회, 2018)

최준규·전대욱은 「지역화폐의 경제적 효과에 관한 시스템 다이내믹스 분석: 과천 품앗이 사례를 중심으로」(한국시스템다이내믹스학회, 2018)에서 지역화폐에 대한 지역 내 거래 증가 및 주민 소득보전 효과 등의 경제효과 분석을 위해 시스템다이내믹스

17) 유영성 외(2020)의 p. 6의 「그림 경기도 소상공인 분기별 점포당 매출액(천원)」을 살펴보면 지역화폐의 도입 이후 경기도 소상공인의 분기별 매출은 1분기에 비해 오히려 감소하고, 4분기까지 1분기의 평균매출액 수준을 회복하지 못한 것으로 나타난다. 비교대상이 되는 다른 지자체나 동일한 지자체의 전년도의 데이터를 포함하지 않았기 때문에 매출액 감소가 경기도 지역의 관측 가능하지 않는 충격에 의해 발생하였는지, 지역화폐의 효과인지 분리하는 것은 사실상 불가능하다.

18) 유영성 외(2020)는 이중차분법을 활용한 효과분석에서 지역화폐 사용 고객이 있던 사업체에 대한 결과가 유의미하지 않았음을 밝혔다(p. 12). 해당 추정치는 통계학적으로 유의미하지 않았지만 양(+)의 값을 가졌는데, 지역화폐 사용 고객이 없던 사업체의 매출액 감소 효과까지 고려할 경우 지역화폐의 효과 추정치는 20% 정도 감소한다. 구체적으로 지역화폐 이용 고객이 있던 사업체의 매출 증가 추정치는 104만 3,155원이며, 지역화폐 이용 고객이 없던 사업체의 추정치는 35만 5,433원이다. 해당 분석에서 두 그룹의 비중은 각각 69%와 31%이기 때문에 전체 사업체의 지역화폐 도입 이후 매출액 증가 추정치는 82만 9,961원이 되며, 이 역시 통계적으로 유의하지 않은 값이다.

모델을 개발·적용하여 지역화폐 도입의 정량적인 효과를 추정하였다. 구체적으로는 과천 지역네트워크 ‘폼앗이’를 사용하는 44개 가구의 대안화폐인 ‘아리’ 활용실태를 설문조사로 조사한 결과와 일반 통계자료를 활용하여 경제적 효과를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 지역화폐의 소비 승수효과는 2.69로 나타났고, 이를 통해 지역화폐가 실제로 경제적 사회관계망을 강화시키고 소득을 창출할 수 있음을 보였다.

그러나 최준규·전대욱(2018)의 연구는 분석에 사용한 표본이 44가구에 불과해 통계적 유의성을 신뢰하기 어려우며, 이마저도 ‘폼앗이’라는 대안화폐 네트워크를 활발하게 이용하는 가구를 대상으로 하고 있다. 즉 표본의 선정에 선택 편(selection bias)이 내재되어 있다는 문제점이 있으며, ‘폼앗이’라는 네트워크와 이곳에서 통용되는 ‘아리’라는 대안화폐는 흔히 지자체와 중앙정부의 대규모 예산이 투입되는 공식적인 지역화폐 또는 지역사랑상품권과는 거리가 있다는 점에서 지역화폐나 지역사랑상품권으로 이 결과를 일반화하기 어려운 문제점이 있다. 또한 지역화폐 도입의 효과를 분석하는 과정에 현금과의 대체효과를 고려하지 않고, 모든 효과를 지역화폐 도입의 순효과로 평가하는 동일한 오류를 범하고 있다.

바. 강창희 외(대통령직속 정책기획위원회, 2020)

강창희·강지원·김성아는 『지역화폐가 지역의 고용에 미치는 효과』(대통령직속 정책기획위원회, 2020)에서 통계청 전국사업체조사(2010~2018년)¹⁹⁾를 활용하여 시군구 지역별·연도별·소분류 산업별 종사자 수의 패널자료를 구축해 시군구 지역 내 지역화폐 발행이 지역의 고용 규모에 미친 영향을 추정하였다. 전국 228개 지자체를 대상으로 분석한 결과, 지역화폐의 신규 도입이나 확대 발행은 지역의 고용 규모에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 산업별·업종별 이질성을 검증하기 위해 추가 종속변수로 ① 지역 전체의 종사자 수 ② 대분류 기준 소매업 종사자 수 ③ 중분류 기준 소매업과 음식점·주점업 종사자 수 ④ 소분류 기준 7개 산업 종사자 수 중 어느 변수를 사용하더라도 결과가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 또한 시도별 이질성을 고려하기 위해 경기도·전라북

19) 통계청, 「전국사업체조사」, http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/9/3/index.board

도·경상북도로 표본을 분리해서 각각 고용효과 분석을 진행하였지만, 지역화폐의 발행이 지역고용에 유의미한 긍정적인 효과를 미쳤다는 근거를 찾지 못하였다.

강창희 외(2020)는 본 연구와 거의 동일한 데이터와 방법론을 사용하여 지역화폐의 발행이 고용에 미치는 영향을 분석하고 있어, 매출액에 미치는 효과를 중점적으로 분석한 본 연구의 분석 내용 및 결과와 상호 보완적인 성격을 갖고 있다.

사. 국회예산정책처(2020a)

국회예산정책처는 『2020년도 제1회 추가경정예산안 분석』(2020a)에서 행정안전부 추가경정예산안 주요사업인 ‘지역사랑상품권 발행지원 사업’을 분석하였다. 국회예산정책처(2020a)에 따르면, 지역사랑상품권 발행지원 사업은 최근 발행 규모가 빠르게 확대되었음에도 불구하고 이에 대한 기존 연구의 효과성 검증이 미흡하고, 지자체별 상이한 재정여건과 재정 부담을 고려한 적정 발행 규모에 대한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였다.

발행에 수반되는 비용에 관하여는 “발행액을 기준으로 할인율 외에도 발행수수료 약 3%(모바일 1.7~1.9%), 판매대행점 및 환전가맹점 수수료 약 1% 등 총 발행액 대비 10% 내외의 비용이 소요되고, 가맹점인 소상공인과 공모하여 별도의 재화 및 서비스 구매 없이 환전하여 할인된 판매액과 액면가의 차액에 대해 부당이득을 취득하는 등의 부정유통 방지 및 단속비용, 홍보비용 등에 추가적 예산이 소요됨”²⁰⁾이라고 분석하여, 행정안전부의 해명자료²¹⁾와는 유의미한 차이가 있는 수치를 제시하였다. 행정안전부 해명자료에서 고려한 발행 부대비용은 인쇄비, 금융수수료(판매·환전)만을 포함하고 있는 데 반해, 국회예산정책처는 홍보비용, 부정유통 방지 및 단속비용까지 포괄해 비용을 계산한 것으로 보인다.

이 연구는 소비의 역외유출을 차단함으로써 지역경제 활성화를 도모하고자 하는 지역화폐의 도입 취지에 대하여 지역사랑상품권 발행 및 유통을 통해 지역 내 자영업자의 매출 증대 효과를 기대할 수 있으나, 국가 단위의 소비지출 총액은 동일하여 국가 경제 측면에서는 비용만 추가로 지출되는 결과가 초래될 수 있음을 지

20) 국회예산정책처, 『2020년도 제1회 추가경정예산안 분석』, 국회예산정책처, 2020a, p. 142.

21) 행정안전부는 「행안부는 지역사랑상품권 발행에 따른 지자체 부담을 최소화해 나가겠음」, 해명자료, 2020. 3. 29.를 통해 지역사랑상품권의 발행 부대비용은 발행액의 약 2%(지류형), 1.65~1.9%(모바일형), 2% 이내(카드형)라고 설명하였다.

적하였다. 본 연구와 마찬가지로 지자체의 최적 의사결정과 국가 전체적인 최적선택이 불일치하는 문제점을 지적한 것이다.

또한 지역사랑상품권과 관련해 국가의 재정지원이 일부 지자체에 집중되는 문제점, 사용자의 거주지역에 따라 가맹점 비율 차이로 인한 지역사랑상품권 사용에 따른 소비자 효용의 크기에도 편차가 발행하는 점 등 지자체의 재정여건, 소비여건에 따라 지역 간 형평성 차원에서의 문제도 제기하였다.

선행연구들의 연구결과를 종합하자면, 많은 선행연구가 현금·신용카드와 지역화폐의 대체효과를 고려하지 않고 지역화폐 발행액만큼 소비와 소상공인 매출이 증가할 것을 가정하거나, 정부 지원금을 현금 대신 지역화폐로 지급하였다고 하여 이를 모두 지역화폐로 인한 경제적 효과로 처리하는 등의 문제점이 있는 것으로 판단된다. 이에 본 연구에서는 선행연구에서 발견된 문제점을 보완하여 지역화폐의 다양한 경제적 효과를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 지역화폐 및 온누리상품권의 현황 및 특징

1. 지역화폐의 정의와 특징

지역화폐(지역사랑상품권)는 지방자치단체가 발행하고, 해당 지방자치단체 내 가맹점에서만 사용 가능한 상품권으로, 지방자치단체별 지역사랑상품권 활성화 조례²²⁾를 통해 운영 중이다. 지역화폐는 2019년 한 해 177개 지자체에서 3.2조원 규모로 발행되었고, 2020년에는 228개 지자체가 9조원 규모의 발행을 계획하고 있다. 정부와 지자체는 지역화폐 유통 및 이용을 촉진하고자 보통 액면가보다 10% 할인된 금액으로 지역화폐를 판매하고 있다. 또한 지자체마다 차이가 있으나 보통 1인당 월 70만~100만원의 구매한도가 존재한다. 발행 형태에 따라 지류형, 모바일형, 카드형 지역화폐가 존재하며 최근에는 모바일형, 카드형 지역화폐가 널리 이용되고 있다. <표 Ⅲ-1>은 전국 지자체의 지역화폐 발행 현황을, <표 Ⅲ-2>와 <표 Ⅲ-3>은 지역화폐 운영체제와 각 운영 주체별 역할을 정리한 것이다.

<표 Ⅲ-1> 지역화폐 발행 현황

(단위: 개)

지역	발행	미발행
서울	서울특별시 자치구(25) ¹⁾	서울특별시
부산	부산광역시(16)	
대구	대구광역시(8)	
인천	인천광역시(10)	
광주	광주광역시(5)	
대전	대전광역시(5)	
울산	울산광역시(5)	
세종	세종특별자치시	

22) 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」(2020. 5. 1. 제정)(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/지역사랑상품권이용활성화에관한법률>, 검색일자: 2020. 9. 4.)

〈표 Ⅲ-1〉의 계속

구분	발행	미발행
경기	경기도, 수원시, 고양시, 용인시, 성남시, 부천시, 안산시, 화성시, 남양주시, 안양시, 평택시, 의정부시, 파주시, 시흥시, 김포시, 광명시, 광주시, 군포시, 이천시, 오산시, 하남시, 양주시, 구리시, 안성시, 포천시, 의왕시, 여주시, 양평시, 동두천시, 과천시, 가평군, 연천군	경기도
강원	강원도, 강릉시, 춘천시, 원주시, 태백시, 삼척시, 영월군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 홍천군, 동해시	속초시, 횡성군, 평창군, 양양군
충북	청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 단양군, 음성군	충청북도
충남	천안시, 공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 논산시, 계룡시, 당진시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군	충청남도
전북	전주시, ²⁾ 익산시, 군산시, 정읍시, 남원시, 김제군, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	전라북도
전남	목포시, 여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 영암군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군	전라남도
경북	포항시, 경주시, ²⁾ 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 삼주시, ²⁾ 문경시, 영천시, 경산시, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군, ²⁾ 군위군	경상북도, 울릉군
경남	경상남도, 창원시, 진주시, 통영시, 김해시, 밀양시, 거제시, 양산시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군	사천시
제주	제주도	-

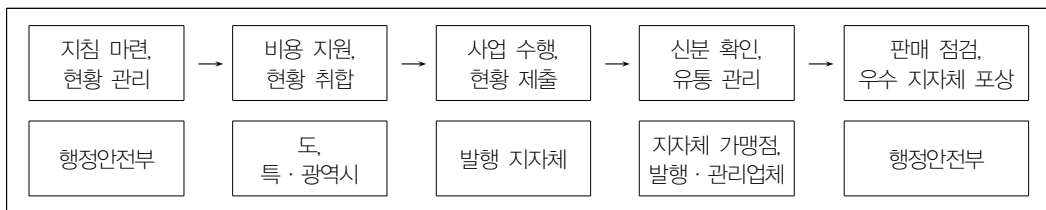
주: 1. 2020년 6월 기준

1) () 안의 숫자는 자치구 수를 의미함

2) 밑줄은 2020년 발행 예정인 지자체(기초 4개)를 의미함

자료: 행정안전부, 「지역사랑상품권」, <https://www.mois.go.kr/irt/sub/a06/b07/localVoucher/screen.do>, 최종 검색일자: 2020. 12. 27.

〈표 Ⅲ-2〉 지역사랑상품권 운영체계



자료: 행정안전부, 『2020년도 지역사랑상품권 발행지원 사업 종합지침』, 행정안전부, 2019, p. 3.

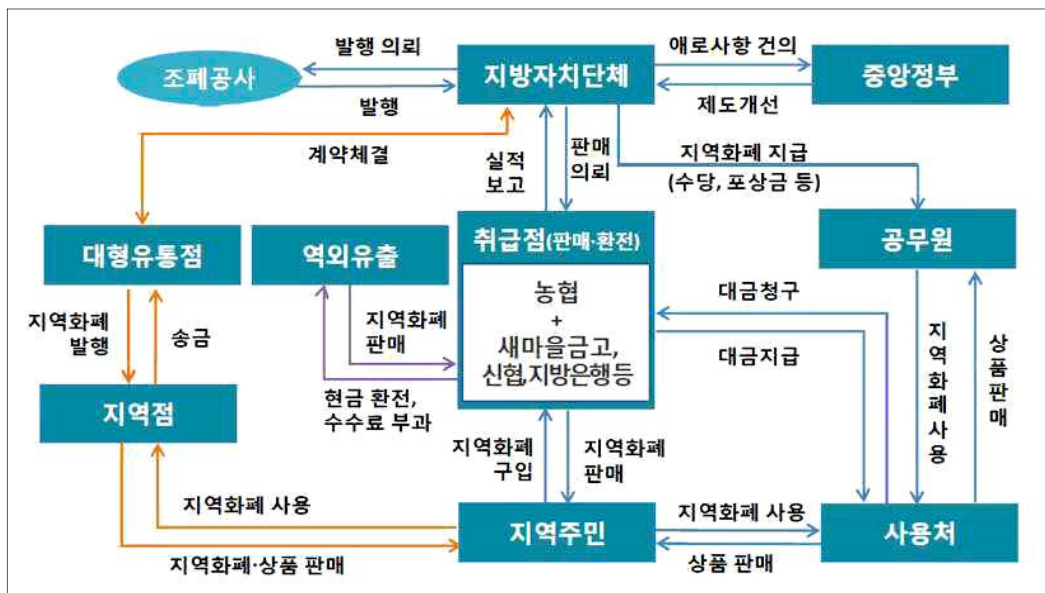
〈표 III-3〉 지역사랑상품권 주체별 역할

주체	주요내용
행정안전부	- '지역사랑상품권 발행지원 사업' 기본계획 및 지침 수립 - '지역사랑상품권 발행기반 조성'을 위한 국비 지원 - '지역사랑상품권 활성화'를 위한 공모사업 실시, 사용자 확대, 홍보 - 상품권의 적정 유통을 위해 현황 관리, 판매현장 점검 • 발행량 · 판매량 등 확인, 부정유통 · 신고포상제 등 관리 · 감독 국비 정산 · 환수, 우수 지자체 포상
도, 특·광역시 (미발행)	- 지역사랑상품권 현황 취합 · 제출 및 발행 지자체(시·군) 관리 - 지역사랑상품권 활성화를 위한 발행 지자체(시·군) 비용 지원
발행 지자체	- '지역사랑상품권 발행기반 조성' 사업 수행 - 지자체장 책임 아래 발행 규모 결정, 판매 · 환전, 폐기 등 상품권 유통이 적정하게 이루어지도록 관리 - 부정유통 방지를 위한 모바일 상품권 도입 · 확대

자료: 행정안전부, 『2020년도 지역사랑상품권 발행지원 사업 종합지침』, 행정안전부, 2019, p. 3을 바탕으로 저자 재정리

[그림 Ⅲ-1]은 지역화폐의 유통구조를 도식화한 것이다. 지역화폐의 유통은 지자체가 직접 발행하거나 산하기관 및 지역 금융기관 등에 발행 및 판매를 위탁하여 가맹점을 모집한 후, 가맹점에서 사용된 지역화폐를 사후적으로 지역 금융기관에서 환전하는 시스템으로 운영되고 있다.

[그림 III-1] 지역사랑상품권의 유통구조



자료: 행정안전부 내부자료(2017. 1); 김수은 · 김시백 · 안동신, 『전라북도 지역상품권 운영 활성화 방안』, 전북연구원, 2019, p. 20, [그림2-3] 재인용

2. 온누리상품권의 현황 및 특징

제2절에서는 지역화폐와 유사한 성격을 갖고 있는 온누리상품권의 현황과 특징을 정리한다. 온누리상품권은 전통시장 수요 진작과 지역경제 활성화를 목적으로 중소기업청과 소상공인시장진흥공단에서 발행하여 전국의 가맹시장에서 현금처럼 사용할 수 있는 상품권이다. 소상공인을 보호하려는 취지는 동일하지만 지역 제한은 존재하지 않아 전국적으로 사용이 가능하다는 점이 지역화폐와 비교해 가장 큰 차이점이다. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(약칭 전통시장법)」 제2조 제12항에서는 온누리상품권을 <표 Ⅲ-4>와 같이 정의하고 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 온누리상품권의 정의

「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(전통시장법)」 제2조 제12항

“온누리상품권”이란 그 소지자가 제13호 가목에 따른 개별가맹점에게 이를 제시 또는 교부하거나 그 밖의 방법으로 사용함으로써 그 권면금액(券面金額)에 상당하는 물품 또는 용역을 해당 개별가맹점으로부터 제공받을 수 있는 유가증권으로서 중소벤처기업부장관이 발행한 것을 말한다.

자료: 국가법령정보센터, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(전통시장법)」, <http://www.law.go.kr/법령/전통시장및상점가육성을위한특별법>, 검색일자: 2020. 9. 4.

온누리상품권은 2009년 7월 20일 처음 도입되었다. 지방자치단체별로 전통시장 상품권을 발행하여 사용해 왔지만 판매실적 부진, 소비자의 관심과 인지도 부족, 지자체 및 관련 기관 위주의 구매 등으로 전통시장 활성화에 한계가 있었고, 이에 ‘전국 공동 상품권 도입계획’을 수립하여 ‘전통시장 온누리상품권’으로 공식명칭을 정한 후 발행²³⁾하게 되었다. 개인이 온누리 상품권을 구매할 때, 월 50만원 한도로 5%의 할인혜택을 받을 수 있다.²⁴⁾ 온누리상품권은 2019년 1.68조원이 판매되었고, 정부는 2020년 4조원을 발행할 계획으로 2020년 7월 말 기준, 2조 5,702억원이 발행되었다.

온누리상품권은 지역화폐와 마찬가지로 지류형 상품권과 전자형(카드) 상품권,

23) 김수은·김시백·안동신, 『전라북도 지역상품권 운영 활성화 방안』, 전북연구원, 2019, pp. 12~13.

24) 2020년 4월 중소벤처기업부는 소비 활성화를 위해 온누리상품권을 5,000억원 한도로 10% 할인판매함. 종이 온누리상품권의 월 구매한도도 6월 30일까지 1인당 50만원에서 100만원까지 상향. 모바일상품권 구매한도도 70만원에서 100만원으로 상향(중소벤처기업부, 「온누리상품권 5000억 한도 10% 할인 판매 실시」, 보도자료, 2020. 4. 8.)

모바일 상품권으로 발행되고 있다. <표 Ⅲ-5>는 온누리상품권의 발행 유형별 특징을, <표 Ⅲ-6>은 온누리상품권 발행 주체별 역할을 각각 정리한 것이다.

<표 Ⅲ-5> 온누리상품권의 발행 유형 및 특징

구 분	종이상품권	전자상품권	모바일상품권
종류	5천원권, 1만원권, 3만원권	5만원권, 10만원권	5천원권, 1만원권, 3만원권, 5만원권, 10만원권
온라인 사용처	사용 불가	우체국전통시장, 온누리전통시장, 온누리팔도시장, 제주전통시장쇼핑몰, 인터넷수산시장, 사람풍경 온누리장터, 온누리시장, e경남몰, 지마켓, 옥션	온누리시장, e경남몰, 농장
정산방법	은행 또는 환전대행가맹점 방문하여 입금 요청	가맹점계좌로 자동입금	가맹점계좌로 자동입금
입금일시	입금 요청 후 당일 또는 1영업일	카드결제 후 2영업일 내	모바일결제 후 2영업일 내
기타 특징	-	카드형	스마트폰 APP

자료: 소상공인시장진흥공단, 「온누리상품권 안내」, <https://www.semash.or.kr/web/SUP01/SUP0112/SUP011203.kmdc>, 검색일자: 2020. 9. 3.

<표 Ⅲ-6> 온누리상품권 발행 주체별 역할

발행 주체	주요 역할
총괄기관 (중소벤처기업부)	- 사업의 관리 감독 - 사업 확정 및 수행평가 - 사업추진에 필요한 정책 수립
관리기관 (소상공인시장진흥공단)	- 세부실행계획 수립 및 운영지침 제정 - 사업계획 수립 및 주관 - 예산, 인력 확보 등 운영환경 조성 - 추진기관 간 업무 조정 기능 - 홍보 및 마케팅 진행, 매체 대행 등 - 사업 성과분석·평가, 사후관리 등
지방중소벤처기업청	- 가맹점 관리(등록 및 수정) - 부정유통 관련 처분(가맹점 취소 등)
한국조폐공사	- 지류상품권 제작 및 보안 현송(금융기관)
비씨카드사	- 전자상품권 제작 및 보안 현송(금융기관)
금융기관	- 상품권의 판매, 수납, 보관 및 관리(횡령, 유실, 도단 방지)
금융결제원	- 공동 결제망 운영 및 통합전산시스템 관리
쇼핑몰	- 온라인쇼핑몰 운영 및 입점 관리
각 지회 및 상인회	- 시장 및 상점가 가맹점 참여 홍보 및 가맹 계약 체결 - 가맹점 교육 실시

자료: 소상공인시장진흥공단 마케팅팀; 한양대학교 에리카산학협력단, 『온누리 모바일 상품권 도입 방안 연구』, 소상공인시장진흥공단, 2018, p. 62, <표 12> 재인용

3. 지역화폐 관련 예산 내역

정부는 코로나19에 대응하는 과정에서 2020년 들어 세 차례 추경안을 편성하였다. 제3절에서는 정부의 예산, 추경안 내역 중에 지역화폐 관련 내용을 정리한다.

가. 제1회 추가경정예산안²⁵⁾

정부는 2020년 2월 29일 민생·경제 종합대책 추진과제 중 지역경제 어려움 완화를 위한 대책으로 ‘지역사랑상품권·온누리상품권 발행 확대’ 방안을 발표하였다. 비상상황에 취약한 전통시장 등에 특화된 수요를 창출하고자 지역사랑상품권 발행 규모를 6조원까지 확대하고(3→6조원), 할인율을 5→10%로 한시 상향(3월부터 적용, 4개월간)하는 등 조정하였고, 이에 맞춰 지자체의 발행한도도 상향 조정하였다.²⁶⁾

행정안전부는 2020년도 지역사랑상품권 발행지원 예산을 721억 4,900만원으로 편성했으나 2020년 3월 17일 국회에서 확정된 추가경정예산을 통해 2,400억원을 증액, 총 3,121억 4,900만원을 편성하였다. 본예산에서는 총 3조원의 지역화폐 발행을 지원함에 있어 발행금액의 2~4%를 중앙정부가 발행지자체에 지원하고자 약 721억원의 예산과, 특별교부세 약 401억원을 편성하였다. 추가경정예산안에서는 지역화폐 발행규모를 3조원 증액하여 이를 중앙정부가 지원하기로 하였다. 추가 발행에 대한 판매를 촉진하고자 지역화폐 할인판매율을 10%로 인상하였고 이 중에서 8%는 국비, 2%는 지방비로 부담하며, 기타 발행에 수반되는 부대비용은 지자체에서 부담하기로 하였다.

〈표 III-7〉 지역사랑상품권 발행지원 사업의 2020년도 제1회 추가경정예산안

(단위: 백만원, %)

사업 구분	2019			2020		증감	
	본예산	추경	예비비	본예산(A)	추경(B)	B-A	(B-A)/A
지역사랑상품권 발행지원	-	-	53,335	72,149	312,149	240,000	332.64
지역사랑상품권 발행기반 조성	-	-	53,335	71,161	311,161	240,000	337.64
지역사랑상품권 활성화	-	-		998	998	0	0

자료: 국회예산정책처, 『2020년도 제1회 추가경정예산안 분석』, 국회예산정책처, 2020a, p.139, ‘〈표〉 지역사랑상품권 발행지원 사업의 2020년도 추경안 현황’

25) 본 절은 국회예산정책처(2020a)의 내용을 일부 발췌하여 정리하였다.

26) (광역지자체) 3천억~6천억원, (기초지자체) 300억~600억원

지역화폐의 발행 규모 확대, 할인율 상향 조정과 더불어 지역화폐를 활용하는 정부의 사업도 늘어났다. 기초생활수급자 및 아동수당 대상자에게 지역사랑상품권을 지급(4개월분)하고, 노인일자리사업 참여자가 지역사랑상품권으로 보수를 수령할 경우 20%의 인센티브를 지원하는 내용이 추경안에 포함되었다. <표 III-8>과 같이 보건복지부의 추가경정예산안에 따르면 아동수당 대상자 특별돌봄쿠폰(약 1조 539억원), 저소득층 소비쿠폰(약 8,506억원), 노인일자리쿠폰(1,281억원)을 지역화폐나 온누리상품권으로 지급하기로 결정하였다. 지방자치단체 혹은 수혜자가 온누리상품권과 지역사랑상품권 중 선택할 수 있어, 실제 지역사랑상품권이 어느 정도 발행될지에 대해서는 계상이 불가하다(국회예산정책처, 2020a, p. 141).

<표 III-8> 보건복지부 소관 상품권 지원 추경안 사업 개요

사업명	추경안	지원대상	대상인원(A)	월지급 단가(B)	상품권 월지급 합계(A*B)	국고보조율	지급기간
저소득층 한시적 생활지원 (신규)	8,506억원 (순증)	생계·의료· 주거·교육급여 수급자	137.7만 가구	평균 15.3 만원/가구	2,127억원	100%	4개월
아동양육 한시 지원 (신규)	1조 539억원 (순증)	아동수당 대상자 (만 0~7세 미만)	263.5만명	10만원/명	2,635억원		
노인일자리 및 사회활동지원	1조 3,296억원 (+1,281억원)	공익활동형 노인일자리 참여자	54.3만명	14만원 ¹⁾ /명	760억원 ²⁾		

주: 1) 2020년도 추경안 및 본예산 중 상품권으로 지급되는 금액을 산출. 2020년 본예산 대비 1인당 수령액 증가분은 27만원(현금에서 32.9만원(현금 18.9만원+상품권 14만원)으로 5.9만원 증가함(현금 △8.1만원, 상품권 +14만원))

2) 본예산에 편성된 현금 지급액 중 일부를 상품권으로 지급하는 부분도 상품권 지급합계에 포함

자료: 국회예산정책처, 『2020년도 제1회 추가경정예산안 분석』, 국회예산정책처, 2020a, p. 200, <표> 보건복지부 소관 상품권 지원 추경안 사업 개요

나. 제2회 추가경정예산, 긴급재난지원금

사회적 안전망 강화에도 불구하고 여전히 사각지대(비법정 차상위, 차상위 아닌 프리랜서·강제무급 휴직자 등)가 발생하고 있으며, 코로나19로 어려움을 겪는 차상위계층 이상에도 안전망(긴급재난지원금) 지원이 필요하다고 판단한 정부는 2020년 3월 30일 제3차 비상대책회의에서 ‘긴급재난지원금 도입 방안’을 발표하였다. 최초 논의과정에서는 소득하위 70% 이하, 1,400만 가구에 긴급재난지원금을 지급

하는 방안이 고려되었으나, 국회 논의과정에서 전 국민(2,171만 가구)에 긴급재난 지원금을 지급하는 것으로 결정되었다. 지원 규모는 4인 이상 가구 기준 100만원 (가구원 수별 차등 40만~100만원), 지급방식은 신용·체크카드 포인트, 선불카드, 또는 지자체가 활용 중인 지역화폐 등으로 지급하였다. 긴급재난지원금에 소요되는 예산으로 14.3조원(지방비 2.1조원 포함)이 책정되었다.

다. 제3회 추가경정예산안

2020년 7월 3일 국회에서 확정된 제3회 추가경정예산안 중 지역화폐 관련 내용을 <표 III-9>와 같이 정리할 수 있다. 정부는 제3회 추경안을 통해 지방자치단체들이 지역사랑상품권을 3조원 규모로 추가 발행하도록 하였다. 해당 발행분에 대해서는 판매 할인율을 10%로 하고, 이 중 8%는 국비 부담, 나머지 2%는 지방비로 부담한다. 그 외 기타 발행수수료, 판매대행수수료 등의 제반비용은 지방자치단체에서 부담한다. 세 차례에 걸친 추경예산 편성 결과, 2020년 지역사랑상품권 발행액은 총 9조원으로 대폭 늘어났으며, 본예산에 포함되어 있는 발행액 3조원 중 아직 발행·판매되지 않은 1.9조원에 대한 지원율을 4%에서 8%로 상향시키기 위해 776억원을 추가 지원하기로 하였다.

<표 III-9> 지역사랑상품권 지원사업 2020년도 제3회 추가경정예산안 현황

(단위: 백만원, %)

사업명	2019 예비비	2020				증감	
		본예산	제1회 추경	제2회 추경(A)	제3회 추경(B)	(B-A)	(B-A)/A
지역사랑상품권 발행지원	53,335	72,419	312,149	312,149	629,821	317,672	50.4

자료: 국회예산정책처, 『2020년도 제3회 추가경정예산안 분석(위원회별 분석)』, 국회예산정책처, 2020b, p. 239, '〈표〉 지역사랑상품권 지원사업 2020년도 제3회 추경안 현황'

〈표 III-10〉 지역사랑상품권 발행지원 본예산 및 추가경정예산안 비교

구분	발행액	지원 규모	지원내용				
본예산	3조원	발행액의 2~4% (본예산 712억원, 특별교부세 401억원)	구분		지자체 수	발행지원사업	특별교부세
						비율(%)	비율(%)
			일반 지역	보통교부세 교부단체	178	2	2
				보통교부세 불교부단체	2	0	2
			고용·산업위기지역 · 강원산불 및 포항지진 피해지역*		19	4	
* 2020년 본예산 기준 보통교부세 교부단체 및 고용·산업위기지역, 강원산불 및 포항지진 피해지역 지자체에 대한 발행지원 예산은 721억원임. 일반회계 외에도 특별교부세를 통해 2%를 지원하며, 이는 약 401억원 수준임.							
제1회 추가경정예산	3조원	발행액의 8% (2,400억원)	구분		지자체 수	발행지원 사업	
			지방자치단체		223	8%	
제3회 추가경정예산	3조원	발행액의 8% (2,400억원)	구분		지자체 수	발행지원 사업	
			지방자치단체		230	8%	
	-	본예산 지원 발행분 중 미판매액의 4% (776억원)	구분	본예산 지원 발행분 3조원			
				기판매분	미판매분 지원율 상향 (4 → 8%)	미판매분	
			발행액	1.1조원		1.9조원	
지원율(재원)			4%(본예산)	8%(본예산 4% + 3회 추경예산 4%)			
계	9조원	약 6,699억원 (특별교부세 포함)	-				

주: 고용위기 및 산업위기대응 특별지역에는 울산광역시, 전라북도 군산시, 전라남도 목포시·영암군, 경상남도 창원시 진해구·거제시·통영시·고성군이 해당함. 강원산불 및 포항지진 피해지역은 강릉시·동해시·인제군·고성군, 포항시임

자료: 국회예산정책처, 『2020년도 제3회 추가경정예산안 분석(위원회별 분석)』, 국회예산정책처, 2020b, p. 240 '〈표〉 지역사랑상품권 발행지원 본예산 및 추가경정예산안 비교'

IV. 지역화폐의 경제적 효과

제IV장에서는 지역화폐의 도입으로 발생할 수 있는 다양한 경제적 효과를 전체적으로 개관한다. 예상되는 경제적 효과는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

가. 소상공인으로의 매출 이전(지역 내 소상공인 보호 효과)

지역화폐 도입으로 예측되는 경제적인 효과 중 가장 먼저 생각해 볼 수 있는 효과는 이마트, 롯데마트 등과 같은 대형마트로부터 지역 내 소상공인이 운영하는 소매점으로의 매출이 이전되는 효과이다. 지역화폐는 소비의 역외유출 방지를 통한 지역경제 활성화를 목표로 하는 동시에, 사용 가능한 가맹점을 제한함으로써 소상공인을 지원하고자 하는 목표를 함께 지닌다. 하지만 지역화폐 발행으로 대형마트에서 소상공인으로의 매출이전 효과는 다음의 두 가지 원인으로 인해 제한될 수 있다.

첫째, 중소벤처기업부는 전국에서 사용할 수 있는 온누리상품권을 발행하여 유통하고 있다. 지역화폐가 유사한 성격을 띠는 온누리상품권을 단순히 대체할 경우, 대형마트에서 소상공인으로의 매출이전 효과는 제한적일 수 있다. 둘째, 소비자들이 지역사랑상품권 도입 전에도 인근 소형마트에서 일정 부분 지출하고 있었다면, 지역화폐 도입으로 인해 소상공인의 매출이 증가하지 않을 수 있다. 예를 들어 한 가구가 월 평균 10만원을 집 근처에 위치한 소형마트에서 지출을 하고 있는데, 월 3만원의 지역화폐가 이 가구에 지급된다고 하더라도 지역화폐의 발행은 소상공인의 매출 증대에 도움이 되지 않을 수 있다.

또한 대형마트의 매출액이 소상공인으로 이전되는 대형마트 대체효과가 소상공인이 판매하는 제품군에 따라 상이하게 나타나, 일부 업종에만 지역화폐 발행으로 인한 혜택이 집중될 수 있다는 문제가 있다. 대형마트와 판매하는 제품군의 중복성이 높은 슈퍼마켓, 식료품점 등은 대형마트 대체효과와 5~10% 할인발행으로 인한 소득효과까지 중복되어 매출액 증가 효과가 크게 나타날 수 있다. 하지만 주유

소, 미용실, 음식점, 세탁소와 같이 대형마트와 제품군이 겹치지 않는 업종에서는 대형마트 대체효과가 발생하지 않고 5~10% 할인발행으로 인한 소득효과만 발생하므로, 이들 업종의 매출액 증가는 해당 제품의 소득탄력성에 의해서 결정된다. 예를 들어 대형마트와 제품군이 겹치지 않는 업종인 주유소(연료소매업)에서 지역화폐 사용으로 5~10% 할인혜택을 제공한다고 해서 소비자들이 소득탄력성이 낮은 주유량을 늘릴 가능성은 낮다. 즉 동일한 지역화폐 가맹점이라고 하더라도 업종별 매출액 증가 효과에는 큰 편차가 나타날 수 있다.

나. 지역 소비의 역외유출 감소(지역경제 활성화 효과)

지역화폐의 도입으로 예상되는 두 번째 효과는 지역 내 소비자들의 지출이 외부로 유출되는 것을 막음으로써, 지역 내 소매점의 매출을 증가시키는 효과이다. 이는 지역경제 활성화를 목적으로 지역화폐를 도입한 지자체가 의도한 것이지만, 지역화폐를 통해 소비지출을 지자체 내로 한정시키는 것은 국가 전체적인 입장에서 긍정적으로만 평가할 수는 없다.

지역화폐 발행을 국가 간 무역에 비유할 수 있다. 한 예로 국가 간 무역장벽을 세우면 단기적으로는 부의 외부 유출을 막아 경제에 도움이 될 수도 있다. 하지만 이는 선택의 제약으로 인한 소비자 후생의 감소, 상대 국가의 무역보복으로 인한 자국 산업의 타격, 자원 배분의 비효율성 증가 등 장기적으로는 사회 전체적인 후생 감소로 이어진다는 것은 경제학에서 널리 증명된 사실이다.

지역 내 소비자들의 지출이 외부로 유출되는 것을 막아 지역 내 소상공인의 매출을 증가시킬 수 있지만, 이는 동시에 인접 지자체의 소매업 매출이 감소하는 것을 의미한다. 즉 지역화폐 도입으로 인한 지역 내 소매업 매출의 증가는 인접 지자체의 동일한 규모의 소매업 매출 감소를 대가로 하고 있음을 간과해서는 안 된다. 따라서 지역화폐 도입의 효과로 홍보되고 있는 지역경제 활성화 효과는 사실 인접 지자체의 경제적인 피해를 수반할 수 있음을 유념해야 한다.

(인접 지자체 지역화폐 발행 유도 효과)

예를 들어 한 지자체(A)가 지역화폐를 도입하는 경우, 이 지자체의 외부에서 발생하는 소비가 감소함으로써 인접한 지자체(B)의 소상공인은 매출 감소를 경험할

수 있고, 이러한 부정적 외부효과는 지자체의 크기가 비대칭적일수록 커질 수 있다. 즉 대규모 지자체(A)가 지역화폐를 대규모로 발행하여 소비지출의 외부 유출을 막는 경우, 인접한 소규모 지자체(B)는 매출 감소라는 타격을 받을 수 있고, 이에 대응하여 B 지자체로서도 지역화폐를 도입하는 것이 우월한 전략이 되므로 결과적으로 A, B 지자체 모두 지역화폐를 도입하는 균형으로 수렴된다.²⁷⁾ 하지만 두 지자체의 규모가 동일하지 않는 경우, 소형지자체는 상대적으로 열악한 재정상황으로 인해 지역화폐 발행 규모 및 할인율 측면에서 인접 대규모 지자체보다 불리한 여건이기에 두 지역의 지역화폐 도입으로 인해 오히려 매출이 감소하는 피해를 입을 수도 있다.

A, B 두 지자체의 규모가 동일하더라도 한 지자체의 지역화폐 도입은 인접 지자체의 지역화폐 도입을 야기하며, 모든 지자체가 지역화폐를 도입할 경우 지역화폐 도입으로 인한 효과는 사라지고 발행비용의 증가, 소비자 후생 감소와 같은 비효율성만 남게 된다. 이는 지역화폐의 도입이 정책적으로 의도하지 않았던 효과로, 일반적으로 재정상황이 열악하고 재정자립도가 낮은 소규모 지자체에서 지역화폐의 도입으로 피해가 발생할 우려가 있는 점은 지역화폐의 도입 취지인 낙후된 지역경제 활성화에 부합하지 않는 결과이다.

반면 온누리상품권을 사용하게 되면 지역화폐와 동일하게 지역 내 소상공인을 보호하는 효과가 발생하면서 지자체의 경제 규모 차이로 인한 외부효과는 나타나지 않게 된다.

그러나 소비의 역외유출 방지를 통한 지역경제 활성화 효과는 지역화폐와 현금을 모두 소지하고 있는 소비자들의 소비 지역별 수단 선택(역내소비-지역화폐, 역외소비-현금·신용카드)에 의해 그 효과가 미미하게 나타날 가능성도 있다. 이 경우 역외 소비의 역외유출 감소로 인한 역내 소비 증가와 인접 지자체의 피해가 발생하지는 않겠지만, 동시에 지역화폐로 인해 역내 소비 증가(지역경제 활성화) 효과도 발생하지 않음을 의미한다. 또한 지역화폐의 지역 제한이 실질적인 효과를 발휘하여 소비의 역외유출이 감소하는 경우, 앞서 설명한 경로를 통해 모든 지자체에서 지역화폐를 발행하는 균형으로 수렴하게 되어 장기적으로 지역경제 활성화 효과는 사라지게 된다.

27) 제V장의 모형에서 이러한 효과가 발생함을 이론적으로 증명해 보인다.

본 연구에서는 ① 소상공인으로의 매출 이전 효과 ② 지역경제 활성화 효과 두 가지 효과를 이론모형(제V장), 데이터를 이용한 실증분석(제VI장)을 통해 중점적으로 분석한다.

다. 기타 발생 가능한 효과

1) 소비자 후생 변화

지역화폐의 도입으로 인해, 가장 크게 영향을 받는 경제 주체는 지역화폐를 자발적·비자발적으로 소지하게 되는 소비자들이다. 소비자는 판매자와 함께 경제의 큰 축을 담당하고 있지만, 지역화폐 도입과 같은 정책 논의에서 소비자의 후생이 잘 고려되지 않는 것이 문제이다. 지역화폐는 지출항목과 사용장소까지 제한되어 있기 때문에 동일한 액면가의 현금과 비교해 소비자의 선택을 제한함으로써 소비자 후생을 감소시킨다. 온누리상품권도 현금에 비해서 소비자 후생을 감소시키지만 지역화폐와 달리 사용할 수 있는 장소(지자체)의 제약은 없어, 대상 업종과 할인율을 지역화폐와 동등하게 운영할 경우 소비자 후생의 측면에서 훨씬 우월하다.

지역화폐의 유통경로는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 지역화폐는 현금에 비해 사용업종과 장소가 제약되므로 소비자들로서는 자발적으로 같은 액면가의 지역화폐에 현금과 동일한 금액을 지불하면서 소지할 이유가 없다. 이로 인해 대부분의 지역화폐는 소비자들의 자발적인 구입과 유통을 유도하기 위해 정부 보조금을 통해 할인된 금액(10%할인, 2020년 9월 기준)으로 판매하고 있다. 이러한 방식으로 지역화폐가 발행·유통되는 경우 소비자들의 자발적인 구입에 의한 것이므로 소비자 후생 손실은 발생하지 않는다. 하지만 이 경우는 정부가 지역화폐 구입 시 액면가의 할인율(10%)에 해당하는 보조금을 지급한 것과 같은 효과가 발생한다.

지역화폐의 두 번째 발행·유통경로는 지방정부가 아동수당, 양육수당, 청년배당, 공무원 복지포인트 등의 현금성 지원을 지역화폐로 대체·전환하는 방식이다. 이와 같은 정책발행은 민간에 판매하는 경우와 같은 할인이 적용되지 않는 경우가 대부분이다. 따라서 현금보다 사용의 제약이 따르는 지역화폐를 비자발적으로 소유함으로써 보조금 지급으로 인한 정부의 지출이 발생하지는 않지만, 대신 소비자 후생 손실이 발생한다. 즉 지역화폐의 첫 번째 발행·유통경로(할인발행)에서는 정

부의 보조금 지급과 이로 인한 사중손실이 발생하고, 두 번째 발행·유통경로(정책 발행)에서는 소비자의 후생 손실이 발생한다.

2) 지역화폐 발행, 관리비용 및 보조금으로 인한 경제적 손실

사용지역과 사용업종의 제한으로 인해 동일한 액면가의 현금보다 활용성이 낮은 지역화폐의 판매와 유통을 촉진하기 위해 지자체는 액면가보다 10% 할인된 금액으로 지역화폐를 판매하고, 그 차액을 정부가 보조하고 있다. 이처럼 할인된 지역화폐를 자발적으로 소비자가 구입하는 경우 소비자 후생이 증가하지만, 소비자 후생 증가보다 더 큰 정부의 보조금 지급으로 재정지출과 사중손실(dead-weight loss)이 발생한다.

또한 행정안전부 해명자료²⁸⁾에 따르면 지역화폐 발행의 부대비용은 지류형, 모바일형, 카드형 모두 지역화폐 발행 액면가의 2% 이내²⁹⁾인 것으로 나타났다. 따라서 9조원의 지역화폐 발행으로 인한 부대비용은 약 1,800억원 가량으로 추정된다. 하지만 행정안전부는 인쇄비(지류) 및 금융수수료(판매·환전)만을 발행의 부대비용으로 계산하여 광고홍보비용, 시스템 유지 및 행정 관련 비용은 포함하고 있지 않다. 이와 관련하여 국회예산정책처는³⁰⁾ 지역화폐의 발행비용을 발행액 대비 10% 내외라고 추정하여, 행정안전부가 발표한 수치와는 큰 차이를 보였다.

이와 같은 지역화폐 발행에 따르는 부대비용은 전국에서 통용되는 온누리상품권을 이용할 경우, 규모의 경제에 의해 각 지자체가 지불해야 하는 고정비용(광고홍보비용, 행정비용 등)을 대폭 낮출 수 있고, 거래에 따르는 금융수수료 등도 더욱 낮출 수 있어 소비자와 소상공인 모두에게 보다 나은 혜택을 제공할 수 있을 것으로 판단한다.

3) 지역화폐 발행의 추가 비용

지역화폐의 유통을 촉진하기 위해 할인발행으로 소비자의 구입을 유도하기도 하지만 정책발행을 통해 현금성 복지혜택(출산지원금, 청년배당, 기초생활보장수급자

28) 행정안전부, 「행안부는 지역사랑상품권 발행에 따른 지자체 부담을 최소화해 나가겠음」, 해명자료, 2020. 3. 29.

29) (지류형) 인쇄비(발행액의 약 1%) 및 금융수수료(발행액의 약 1%), (모바일형) 발행액의 1.65~1.9%(금융수수료 등 포함), (카드형) 발행액의 2% 이내(금융수수료 등 포함)

30) 국회예산정책처, 『2020년도 제1회 추가경정예산안 분석』, 국회예산정책처, 2020a.

지원금, 공무원 복지포인트 등)을 지역화폐로 지급하기도 한다. 이 경우에는 할인 발행에 적용되는 할인이 적용되지 않는 경우가 대부분이어서, 소비자가 자발적으로 지역화폐를 할인받아 구매한 경우에 비해 소비자 후생 손실이 발생한다. 이러한 비자발적 지역화폐 소지는 지역화폐를 시장가격보다 싼값을 받고라도 현금화하고자 하는 ‘현금깡’ 시장이 형성되는 원인을 제공하기도 한다. 지자체는 이에 대응하여 지역화폐의 안정적인 시스템 유지를 위해 ‘현금깡’ 시장을 단속하는 데 상당한 행정력과 비용을 낭비하게 된다.³¹⁾ 또한 동네마트가 대형마트에 비해 제품의 다양성이 떨어지는 경우에는 선택의 제약으로 인한 소비자 후생 감소도 추가적으로 발생할 수 있다.

마지막으로 지역화폐를 발행하는 지자체가 중복(광역-기초)됨으로써 발생하는 비효율성은 지역화폐를 계속 사용한다고 하더라도 우선적으로 해결해야 할 과제이다. <표 IV-1>에서와 같이 광역지자체와 기초지자체 모두 각각의 지역화폐를 발행하고 있어 동일 지역에서 2개의 지역화폐가 중복으로 발행되고 있는 지역이 다수(부산, 인천, 대전, 강원, 경남) 존재한다. 이와 같은 중복으로 인해 행정비용, 지역화폐 발행 고정비용 증가, 소비자와 소상공인의 지역화폐 이용비용 증가 등 부작용이 발생할 수 있다. 따라서 지역화폐를 활용하더라도 이와 같은 중복으로 인한 비효율성은 최소화해야 하고, 이에 대한 광역지자체-기초지자체 간의 조율이 필요하다.

31) 『매일경제』, 「이재명 성남시장, 지역 상품권 ‘현금깡’ 악용 지적에 “그럼 현금으로 줄까?”」, 2016. 1. 22., <https://www.mk.co.kr/news/home/view/2016/01/62580/>, 검색일자: 2020. 9. 1.

『조선비즈』, 「코로나에 긴급 지원했는데...온라인서 ‘지역상품권 깡’ 거래 활개」, 2020. 4. 22., https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/21/2020042104007.html, 검색일자: 2020. 9. 1.

『국민일보』, 「지역화폐 ‘현금깡’ 성행...10~20% 할인 은밀거래」, 2020. 4. 23., <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924134607&code=11131100&sid1=all>, 검색일자: 2020. 9. 1.

『한겨레』, 「이재명 “재난기본소득 지역화폐 ‘깡’하면 전액환수·고발”」, 2020. 4. 17., <http://www.hani.co.kr/arti/area/capital/937512.html>, 검색일자: 2020. 9. 1.

〈표 IV-1〉 광역-기초지자체 지역화폐 중복 발행 현황

광역지자체	기초지자체
[부산광역시] 동백전	[동구] e바구페이
[인천광역시] 인천e음	[서구] 서로e음 [계양구] 계양e음 [부평구] 부평e음 [동구] 동구사랑상품권
[대전광역시] 온통대전	[대덕구] 대덕e로움
[강원도] 강원상품권	[춘천시] 춘천사랑상품권 [원주시] 원주사랑상품권 [강릉시] 강릉페이 [태백시] 태백사랑상품권, 탄탄페이 [삼척시] 삼척사랑상품권 [영월군] 영월별빛고운카드 [정선군] 정선아리랑상품권 [철원군] 철원사랑상품권 [화천군] 화천사랑상품권 [양구군] 양구사랑상품권 [인제군] 인제사랑상품권
[경상남도] 경남사랑상품권	[창원시] 창원사랑상품권 [진주시] 진주사랑상품권 [통영시] 통영사랑상품권 [김해시] 김해사랑상품권 [밀양시] 밀양사랑상품권 [거제시] 거제사랑상품권 [양산시] 양산사랑상품권 [의령군] 의령사랑상품권 [함안군] 함안사랑상품권 [창녕군] 창녕사랑상품권 [고성군] 고성사랑상품권 [남해군] 남해화폐 화전 [하동군] 하동사랑상품권 [산청군] 산청사랑상품권 [함양군] 함양사랑상품권 [거창군] 거창사랑상품권 [합천군] 합천사랑상품권

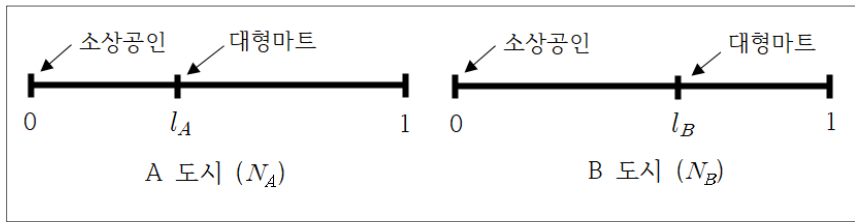
자료: 행정안전부, 「지역사랑상품권」, <https://www.mois.go.kr/ir1/sub/a06/b07/localVoucher/screen.do>, 검색일자: 2020. 9. 4. 자료를 이용하여 저자 작성

V. 이론모형

제 V장에서는 이론모형을 통해 ① 지역화폐가 없는 경우 ② 지역화폐가 도입된 경우 ③ 지역화폐 대신 온누리상품권을 이용하는 경우, 세 가지 사례를 중심으로 소비자 후생, 소상공인과 대형마트 매출, 지자체의 발행비용, 지자체별 후생 변화, 모든 지역을 포괄하는 전 지역 후생 변화를 비교·평가한다.

지역화폐 발행으로 인한 다양한 효과를 동시에 고려하여 사회 후생 변화를 평가하기 위해, [그림 V-1]과 같은 선형도시(linear city)모형을 고려한다.

[그림 V-1] 선형도시모형



자료: 저자 작성

경제에 두 선형도시 A, B가 존재한다. A, B 도시에는 각각 N_A , N_B 의 동질적인(homogeneous) 사람들이 선형의 도시에 균등하게(uniformly) 분포한다고 가정한다.³²⁾ (0,1)의 선형도시에서 소형마트는 0에 위치하고 대형마트는 l_A , l_B 에 위치한다고 가정한다. 이는 대형마트가 소상공인보다 매출액 기준 시장점유율이 더 크고, 도시마다 서로 다른 대형마트의 시장점유율을 반영하기 위한 장치이다. 극단적으로 대형마트가 1에 위치하는 경우 대형마트와 소상공인은 도시 전체에서 발생하는 매출액을 50:50으로 양분하고, 대형마트의 위치가 0에 가까워질수록 대형마트의 시장점유율은 50%에서 100%로 증가하게 된다. 각각의 사람은 1만원의 현금을 보유하고 있으며 소상공인 또는 대형마트로부터 물건을 구입하여 $\bar{a}(>1)$ 의 효용

32) 본고의 이론분석에서는 한 도시의 크기가 더 큰 경우($N_A > N_B$)와 동일한 경우($N_A = N_B$)를 비교분석하여, 이로부터 정책적 시사점을 도출한다.

을 얻고, 도시 내의 위치(X)에 따라 상이한 거래비용을 지불한다. 예를 들어 A도시 X_A 에 위치한 사람의 효용은 식 (1)과 같이 주어진다.

$$U_A = \bar{a} - \min[X_A, |X_A - l_A|] \quad \text{식 (1)}$$

즉 소비자는 소상공인이 운영하는 소형마트나 대형마트 중 가까운 곳을 방문하고, 마트까지의 거리만큼을 비용으로 지불하게 된다. A, B 도시의 사람들은 각각 P_A , P_B 의 확률로 이웃도시를 방문하게 되고, 이 경우 확률적으로 주어지는 선형 도시상의 위치에 따라 거래비용을 지불하고 이웃 도시의 소형마트 또는 대형마트에서 물건을 구입하게 된다.³³⁾ 이웃도시를 확률적으로 방문하게 되는 경우 그 자체만으로 거래비용을 수반하지는 않지만,³⁴⁾ 배치되는 위치(X_i)에 따라 원 도시에 서와 동일하게 소형마트 또는 대형마트를 방문하는 거래비용을 지불하게 된다.

이처럼 지역화폐 도입 이전 상황에서 A도시의 소형마트와 대형마트 매출액은 각각 식 (2), 식 (3)과 같이 계산된다.³⁵⁾

$$\text{소형}_A = \frac{1}{2} l_A [N_A (1 - P_A) + N_B P_B] \quad \text{식 (2)}$$

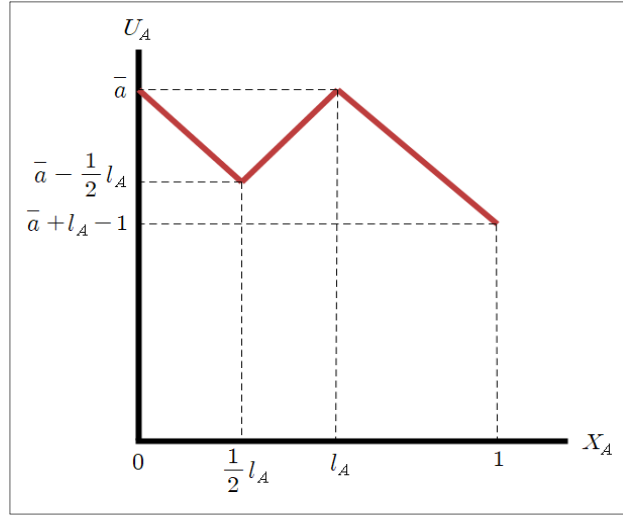
$$\text{대형}_A = (1 - \frac{1}{2} l_A) [N_A (1 - P_A) + N_B P_B] \quad \text{식 (3)}$$

33) 이는 지역화폐를 소지하는 사람의 경우, 다른 도시에서의 소비가 제약됨을 모형에서 고려하기 위한 가정이다.

34) 여행 등을 목적으로 자발적으로 이웃도시를 방문하여 소비를 하는 경우, 도시를 이전하는 과정에서의 추가적인 거래비용은 없다는 가정이다.

35) B 도시는 A 도시의 계산결과와 단순 대칭적이므로 생략한다.

[그림 V-2] A 도시 소비자 잉여



자료: 저자 작성

또한 식 (1)의 소비자 효용함수를 도식화하면 [그림 V-2]와 같고, 효용함수를 적분함으로써 식 (4)와 같은 소비자 잉여를 도출할 수 있다.³⁶⁾

$$\begin{aligned}
 \text{소비자잉여}_A &= N_A (1 - P_A) \int_0^1 U_A + N_A P_A \int_0^1 U_A^B \\
 &= N_A (1 - P_A) \left[\bar{a} - \frac{1}{4} l_A^2 - \frac{1}{2} (1 - l_A)^2 \right] \\
 &\quad + N_A P_A \left[\bar{a} - \frac{1}{4} l_B^2 - \frac{1}{2} (1 - l_B)^2 \right]
 \end{aligned}
 \tag{4}$$

1. A 도시의 지역화폐 도입

이제 이러한 상황에서 A 도시의 소형마트에서만 사용 가능한 지역화폐가 도입되었을 경우를 분석한다. A 도시의 소비자는 m_A 의 확률로 지역화폐를 받고, $1 - m_A$ 의 확률로 현금을 받는다고 가정한다. 지역화폐를 받은 사람들은 도시 내의 위치와 무관하게 '0'에 위치한 소형마트를 방문하여 소비를 하게 된다. 지역화폐를 받은 사람 중 일부는 'B' 도시로 이동하여 소비를 계획할 수 있는데,³⁷⁾ 이들은 'A' 도

36) U_A^B 는 P_A 의 확률로 'B' 도시로 이동하여 소비하는 'A' 도시 소비자의 효용을 의미한다.

37) 지역화폐를 받은 확률(m_A)과 'B' 도시로 이동하여 소비할 확률(P_A)은 독립적이라고 가정한다. 하지만 이 가

시로 소비를 조정하게 되고 이로 인해 ρ 만큼 추가적인 소비자 효용 감소가 발생한다고 가정한다.³⁸⁾ 또한 지역화폐를 발행하는 경우 식 (5)와 같이 지방정부의 비용이 발생한다고 가정한다.

$$Cost_A = F_A + C m_A \quad \text{식 (5)}$$

지역화폐 발행으로 F_A 만큼의 고정비용이 발생하고, 지역화폐 한 단위당 C 의 가변비용이 발생한다.³⁹⁾

지역화폐 도입 이후 A 도시에서 소형마트와 대형마트의 매출액은 각각 식 (6), 식 (7)과 같이 계산된다.

$$\text{소형 } m_A = \frac{1}{2} l_A [N_A (1 - P_A) + N_B P_B] + (1 - \frac{1}{2} l_A) [N_A m_A (1 - P_A)] + N_A m_A P_A \quad \text{식 (6)}$$

$$\text{대형 } m_A = (1 - \frac{1}{2} l_A) [N_A (1 - P_A) (1 - m_A) + N_B P_B] \quad \text{식 (7)}$$

지역화폐가 존재하지 않는 상황(식 (3), 식 (4))과 비교하면 지역화폐로 인해 대형마트에서 소형마트로의 매출액 이전($(1 - \frac{1}{2} l_A) [N_A m_A (1 - P_A)]$)이 발생하고, 이와 더불어 기존에 B 도시를 방문하던 사람들의 지출($N_A m_A P_A$)이 A 도시 소형마트로 전환되는 것을 확인할 수 있다. 즉 소형마트와 대형마트의 매출액 변화, 소형마트와 대형마트의 매출액 전체 합의 변화는 각각 식 (8), 식 (9), 식 (10)과 같다.

$$\Delta \text{소형 } m_A = (1 - \frac{1}{2} l_A) [N_A m_A (1 - P_A)] + N_A m_A P_A \quad \text{식 (8)}$$

$$\Delta \text{대형 } m_A = - (1 - \frac{1}{2} l_A) [N_A m_A (1 - P_A)] \quad \text{식 (9)}$$

$$\Delta \text{소형 } m_A + \Delta \text{대형 } m_A = N_A m_A P_A \quad \text{식 (10)}$$

정을 보다 현실적으로 완화하여 모형에 적용하는 것도 가능하다. 즉 현실적으로 타 도시로 이동하는 경우 지역화폐를 덜 소지하고자 하는 소비자의 선택이 나타날 수 있는데, 이는 지역화폐를 소지할 확률(m_A), 타 도시로 이동하여 소비할 확률(P_A)이 독립적이지 않고 두 변수의 공분산(covariance)이 음수(-)인 경우로 확장하여 모형에 적용할 수 있다.

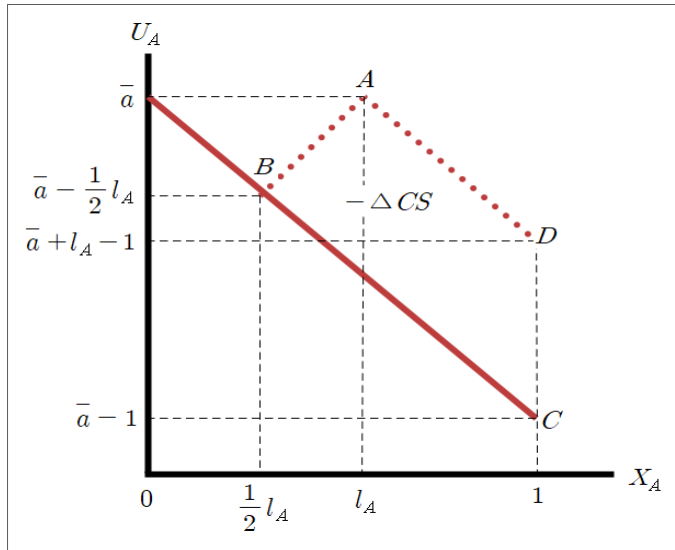
38) 이는 소비를 다음기로 미루는 과정에서 발생하는 시간 할인, 'A' 도시로 되돌아와서 소비를 해야 하는 제약으로부터 발생하는 비용, 지역화폐 소지로 인해 자발적이던 'B' 도시로의 이동을 취소함으로써 발생하는 비용으로 이해할 수 있다.

39) 지역화폐, 지역사랑상품권의 인쇄를 위해 1매당 약 150원의 비용이 소요된다. 또한 지역화폐를 제작하는 물리적인 비용 이외에도, 이를 관리하기 위한 시스템을 구축하고 운영하는 데 비용이 추가된다.

즉 지역화폐의 도입으로 'A' 도시 소형·대형마트 매출액의 합은 $N_A m_A P_A$ 만큼 증가한다.

다음으로 'A' 도시에서 지역화폐가 도입되는 경우의 소비자 잉여를 고려해 보자. 현금을 보유한 사람들($N_A(1-m_A)$)의 효용은 지역화폐 도입 전과 동일하다. 반면 지역화폐를 보유하게 된 사람들($N_A m_A$)은 위치에 상관없이 'A' 도시의 소형마트를 방문함으로써 [그림 V-3]의 □ABCD 면적만큼의 소비자 후생 손실이 발생하게 된다.

[그림 V-3] 지역화폐 도입 후 소비자 잉여



자료: 저자 작성

구체적으로는 지역화폐를 보유하게 된 사람을 두 그룹으로 분류할 수 있다. 첫째는 본인이 위치한 'A' 도시에서 소비를 계획하고 지역화폐를 보유하게 된 그룹($N_A m_A (1 - P_A)$)이고, 둘째는 'B' 도시로 이동하여 소비를 계획하였으나 지역화폐를 보유하게 됨으로써 'A' 도시로 소비계획을 변경해야 하는 그룹($N_A m_A P_A$)이다. 첫 번째 그룹의 소비자 후생 손실은 [그림 V-3]의 □ABCD의 면적으로, 식 (11)과 같이 계산할 수 있다.

$$\Delta CS = -N_A m_A (1 - P_A) \int_0^1 (U_A - U_A^{m_A}) = -N_A m_A (1 - P_A) l_A (1 - \frac{3}{4} l_A) \text{ 식 (11)}$$

두 번째 그룹의 소비자 후생 손실은 소비를 'A' 도시로 이전하는 과정에서 추가적인 비용이 발생하여 식 (11)보다 ρ 만큼의 추가적인 후생손실이 발생되므로, 두 그룹의 총 소비자 후생 손실은 식 (12)와 같이 계산된다.

$$\Delta CS_A^{m_A} = -N_A m_A (1 + \rho P_A) l_A (1 - \frac{3}{4} l_A) \text{ 식 (12)}$$

지역화폐 도입으로 인한 'A' 도시의 전체적인 후생 변화는 소상공인과 대형마트의 매출액 변화(식 (10), 소비자 후생 변화(식 (12)), 지역화폐 발행 비용을 더한 값으로, 식 (13)과 같이 정리된다.

$$\begin{aligned} \Delta SW_A &= \Delta \text{소형}_A^{m_A} + \Delta \text{대형}_A^{m_A} + \Delta CS_A^{m_A} - \Delta \text{Cost}_A^{m_A} \text{ 식 (13)} \\ &= N_A m_A [P_A - (1 + \rho P_A) l_A (1 - \frac{3}{4} l_A)] - (F_A + C m_A) \\ &\approx N_A m_A [P_A - l_A (1 - \frac{3}{4} l_A)] - (F_A + C m_A) \quad (\rho P_A \approx 0) \end{aligned}$$

식 (2)와 식 (3)으로부터 지역화폐 도입 전 소형마트와 대형마트의 시장점유율을 구할 수 있고($\frac{1}{2} l_A : 1 - \frac{1}{2} l_A = S_A^s : 1 - S_A^s$), 이를 이용하여 식 (13)을 식 (14)와 같이 정리할 수 있다.

$$\Delta SW_A \approx N_A m_A [P_A - 2S_A^s (1 - \frac{3}{2} S_A^s)] - \Delta \text{Cost}_A^{m_A} \text{ 식 (14)}$$

즉 지역화폐의 도입으로 인해 이 지역의 전체 후생 변화는 지역화폐 도입 전 타 지역에서의 소비비율(P_A)과 소형마트의 시장점유율(S_A^s) 함수의 상대적인 크기에 따라 증가 또는 감소할 수 있다. 하지만 소형마트의 시장점유율이 30%인 경우를 계산해 보면 타 지역에서의 소비비율(P_A)이 33%보다 커야 지역화폐 도입으로 'A' 도시 전체의 후생이 증가하는 것으로 계산되므로, 추가적인 발행비용까지 고려할 경우 지역화폐 도입으로 인한 소비자 후생 감소와 발행비용을 상쇄시킬 만한 소형마트 매출액 증가는 현실적으로 어려울 것으로 추정된다. 하지만 지역화폐 도입으로 소형마트의 매출액은 증가하게 되고 소상공인 지원을 정책 목표로 설정할 경

우, 해당 지방정부는 지역화폐를 도입한다는 결정을 할 수 있다.

2. A 도시의 지역화폐 도입이 B 도시에 미치는 효과

‘A’ 도시에서의 지역화폐 도입은 ‘A’ 도시 소비자가 ‘B’ 도시를 방문하여 소비하는 활동을 제약함으로써 ‘B’ 도시의 소매점 매출액에도 영향을 미치게 된다. ‘A’ 도시의 지역화폐 도입 이후 ‘B’ 도시의 소형마트와 대형마트 매출액은 각각 식 (15), 식 (16)과 같이 변화하게 된다.

$$\text{소형 } m_B^A = \frac{1}{2} l_B [N_B(1-P_B) + N_A P_A(1-m_A)] \quad \text{식 (15)}$$

$$\text{대형 } m_B^A = (1 - \frac{1}{2} l_B) [N_B(1-P_B) + N_A P_A(1-m_A)] \quad \text{식 (16)}$$

식 (15), 식 (16)을 ‘A’ 도시에서 지역화폐를 도입하기 전과 비교하면 매출액의 변화는 각각 식 (17), 식 (18)과 같다.

$$\Delta \text{소형 } m_B^A = -\frac{1}{2} l_B N_A P_A m_A \quad \text{식 (17)}$$

$$\Delta \text{대형 } m_B^A = -(1 - \frac{1}{2} l_B) N_A P_A m_A \quad \text{식 (18)}$$

따라서 ‘B’ 도시에서 소형, 대형마트의 매출액 변화의 합(식 (17) + 식 (18))은 식 (19)와 같아진다.

$$\Delta \text{소형 } m_B^A + \Delta \text{대형 } m_B^A = -N_A P_A m_A \quad \text{식 (19)}$$

이는 ‘A’ 도시에서 지역화폐 도입으로 인해 증가한 소형마트, 대형마트 매출액 합(식 (10))과 정확하게 크기가 동일하고 부호는 반대가 된다. 이는 직관적으로 당연한 결과로 ‘A’ 도시에서의 지역화폐 도입으로 인한 매출액 증가는 정확히 동일한 금액만큼 ‘B’ 도시의 매출액 감소를 대가로 하고 있음을 확인할 수 있다. ‘B’ 도시 소비자는 ‘A’ 도시 지역화폐 도입으로 행태의 변화가 발생하지 않으며, 소비자 후생에도 변화가 없다. 따라서 ‘A’ 도시의 지역화폐 도입으로 인한 ‘A’, ‘B’ 두 도시의 전체 후생 변화는 ‘A’ 도시 전체 매출액 변화(식 (10)), ‘B’ 도시에서의 전체 매출액 변화(식 (18)), ‘A’ 도시에서의 소비자 후생 변화(식 (13)), 지역화폐 발행 비용을 모

두 더한 값으로, 식 (10)과 식 (19)는 서로 상쇄되어, 전체적으로는 'A' 도시에서의 소비자 후생 감소(식 (13))와 지역화폐 발행비용만이 남게 된다.

$$\begin{aligned}\Delta SW_{A+B}^{m_A} &= \Delta CS_A^{m_A} - Cost_A^{m_A} \\ &= -N_A m_A (1 + \rho P_A) l_A (1 - \frac{3}{4} l_A) - (F_A + C m_A)\end{aligned}\quad \text{식 (20)}$$

3. B 도시의 지역화폐 추가 도입 여부

'A' 도시에서 지역화폐를 도입하였을 때, 인접한 'B' 도시 또한 자체적인 지역화폐 도입 여부를 고려할 수 있다. 'A' 도시에서 지역화폐를 이미 도입한 상황에서 'B' 도시가 추가로 지역화폐를 도입하는 경우, 'B' 도시의 소형, 대형마트 매출액은 각각 식 (21), 식 (22)와 같이 계산된다.

$$\begin{aligned}\text{소형}_B^{m_{AB}} &= \frac{1}{2} l_B [N_B (1 - P_B) + N_A P_A (1 - m_A)] + N_B P_B m_B \\ &\quad + (1 - \frac{1}{2} l_B) [N_B (1 - P_B) m_B]\end{aligned}\quad \text{식 (21)}$$

$$\text{대형}_B^{m_{AB}} = (1 - \frac{1}{2} l_B) [N_B (1 - P_B) (1 - m_B) + N_A P_A (1 - m_A)] \quad \text{식 (22)}$$

이를 'A' 도시에서만 지역화폐를 도입하였을 때의 매출액인 식 (15), 식 (16)과 비교하면, 식 (23), 식 (24), 식 (25)와 같이 계산할 수 있다.

$$\Delta \text{소형}_B^{m_{AB-A}} = \text{소형}_B^{m_{AB}} - \text{소형}_B^{m_A} = N_B P_B m_B + (1 - \frac{1}{2} l_B) [N_B (1 - P_B) m_B] \quad \text{식 (23)}$$

$$\Delta \text{대형}_B^{m_{AB-A}} = \text{대형}_B^{m_{AB}} - \text{대형}_B^{m_A} = - (1 - \frac{1}{2} l_B) [N_B (1 - P_B) m_B] \quad \text{식 (24)}$$

$$\Delta \text{소형}_B^{m_{AB-A}} + \Delta \text{대형}_B^{m_{AB-A}} = N_B P_B m_B \quad \text{식 (25)}$$

결과적으로 소형, 대형마트의 매출액 합이 증가하며, 특히 소형마트의 매출액이 대형마트의 매출액 감소를 상쇄할 만큼 증가한다. 지역화폐 도입으로 'B' 도시에서도 식 (12)와 같은 소비자 후생 감소와 추가적인 지방정부 발행비용이 소요되어 전체적인 사회 후생은 증가하기 어렵지만, 'A' 도시에서와 마찬가지로 소비자 후생 감소를 무시하거나 소상공인의 매출액 증가에 정책적으로 가중치를 둔다면 'B' 도

시에서도 지역화폐를 도입한다는 결정을 내리게 된다.

식 (21)과 식 (22)를 이용하여 ‘A’, ‘B’ 두 도시 모두 지역화폐가 존재하지 않았을 경우인 식 (2), 식 (3)과 비교하여, 두 도시 모두에서 지역화폐가 발행되었을 경우 각 도시의 소형마트, 대형마트의 매출액 변화는 식 (26), 식 (27), 식 (28)과 같이 정리할 수 있다.⁴⁰⁾

$$\begin{aligned} \Delta \text{소형}_A^{m_{AB-0}} &= \text{소형}_A^{m_{AB}} - \text{소형}_A \\ &= N_A P_A m_A + (1 - \frac{1}{2} l_A) [N_A (1 - P_A) m_A] - \frac{1}{2} l_A (N_B P_B m_B) \end{aligned} \quad \text{식 (26)}$$

$$\Delta \text{대형}_A^{m_{AB-0}} = \text{대형}_A^{m_{AB}} - \text{대형}_B = - (1 - \frac{1}{2} l_A) [N_A (1 - P_A) m_A + N_B P_B m_B] \quad \text{식 (27)}$$

$$\Delta \text{소형}_A^{m_{AB-0}} + \Delta \text{대형}_A^{m_{AB-0}} = N_A P_A m_A - N_B P_B m_B \quad \text{식 (28)}$$

이 결과를 정리하면 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 지역화폐 도입에 따른 소형마트 · 대형마트 매출액 변화

소형마트 + 대형마트 매출액 변화(A, B)		B 도시	
		지역화폐 도입 안 함	지역화폐 도입
A 도시	지역화폐 도입 안 함	(0, 0)	(+N _B P _B m _B , -N _B P _B m _B)
	지역화폐 도입	(+N _A P _A m _A , -N _A P _A m _A)	(+N _A P _A m _A - N _B P _B m _B , -N _A P _A m _A + N _B P _B m _B)

자료: 저자 작성

두 도시 모두에서 지역화폐가 존재하지 않는 상황과 결과를 비교하면, 지역화폐의 도입은 명백하게 제로섬(zero-sum) 게임의 특성을 갖는 것으로 나타난다. 한 도시에서의 지역화폐 도입으로 인한 소형마트, 대형마트의 매출액 합의 증가는 정확히 동일한 금액만큼의 인접 도시의 매출액 감소를 대가로 하고 있으므로, 어떤 상황에서든 전체 지역에서의 매출액 변화의 합은 항상 0이 된다. 또한 지역화폐의 도입 결정 여부는 죄수의 딜레마(Prisoner's dilemma)⁴¹⁾와 유사한 상황이다. 지역의

40) B 도시의 결과는 A 도시의 결과와 아래 첨자만 다르고 대칭적이므로 생략한다.

41) 각 개인의 최적 선택으로 인한 균형이 사회 전체의 최적 균형과 일치하지 않는 상황을 의미한다. 각 도시로서는 ‘지역화폐 도입’이 상대방의 모든 전략에 대한 최적 전략이므로 두 도시 모두 ‘지역화폐 도입’을 선택하게 된다. 하지만 이로 인해 달성되는 균형은 두 도시 모두 ‘지역화폐 도입 안 함’을 선택함으로써 달성되는 균형과 비교하여 모두의 후생 수준이 더 낮아진다.

정책 결정 과정에서 발행비용과 소비자 후생을 고려하지 않고 지역 내 매출액 총합을 극대화하고자 한다면, 인접지역에서 지역화폐를 도입하는 경우 자신들도 도입하는 것이 강우월전략(strictly dominant strategy)이 되어 결국 모두가 지역화폐를 발행하는 균형으로 수렴하게 된다.

4. 지역화폐 도입으로 인한 소규모 지자체의 피해

〈표 V-1〉에서 지역화폐의 도입으로 인한 큰 문제점 하나를 더 발견할 수 있다. 지역화폐 도입은 제로섬 게임으로, A, B 두 도시의 매출액 변화 전체 합은 항상 0이 되지만, 특정 지자체 내에서는 0이 아니다. 예를 들어, 두 도시에서 모두 지역화폐가 발행되는 경우 ‘A’ 도시의 매출액 변화는 $N_A P_A m_A - N_B P_B m_B$ 로, A, B 두 도시가 대칭적이지 않은 경우 이 값은 0이 되지 않는다. 각 도시의 외부 소비지출 비중(P_A, P_B), 지역경제에서 지역화폐가 차지하는 비중(m_A, m_B)이 동일한 경우, 사람들이 많이 거주하는 대규모 지자체에서는 지역화폐 도입으로 매출액이 증가하지만, 인접한 소규모 지자체는 자체적인 지역화폐를 도입하더라도 두 도시가 모두 지역화폐를 도입하기 전보다 매출액이 감소하게 된다.

이러한 구조로 인하여 각 지자체의 인구(N_i), 외부 소비지출 비중(P_i)이 주어진 상황에서 각 지역의 정책입안자는 지역화폐 발행 비중(m_i)을 경쟁적으로 늘리고자 하는 유인이 존재하며, 이는 더욱더 큰 소비자 후생 감소와 발행비용 증가로 이어져 결과적으로 사회 전체 후생은 더욱 감소하게 된다. 따라서 지역화폐의 도입 활성화로 재정자립도가 낮고 재정여건이 열악한 소규모 지자체가 피해를 볼 수 있다는 결과는, 지역 내 소상공인 보호 및 낙후지역 지역경제 활성화라는 지역화폐 도입의 정책 목표와 상충된다는 점에 문제의 심각성이 있다.

한편 〈표 V-1〉에서는 소형마트, 대형마트 매출액만을 고려하였으나 〈표 V-2〉에서는 소형마트, 대형마트 매출액 합, 소비자 후생 변화, 지역화폐 발행으로 인한 정부의 비용을 모두 고려하고 A, B 두 도시의 결과를 모두 합한 사회 전체 후생 변화를 정리하였다. 〈표 V-2〉에서 볼 수 있듯이 지역화폐의 도입은 제로섬 게임으로, 어떤 상황에서든 소형마트와 대형마트 매출액 변화의 두 지역 전체 합은 항상 0이 되므로, 지역화폐 발행으로 인한 효과는 소비자 후생 변화(감소), 지역화폐

〈표 V-2〉 지역화폐 도입에 따른 사회 전체 후생 변화

가정		B 도시	
		지역화폐 도입 안 함	지역화폐 도입
A 도시	지역화폐 도입 안 함	(0, 0)	$\Delta CS_B^{m_B} - Cost_B^{m_B}$
	지역화폐 도입	$\Delta CS_A^{m_A} - Cost_A^{m_A}$	$(\Delta CS_A^{m_A} - Cost_A^{m_A}) + (\Delta CS_B^{m_B} - Cost_B^{m_B})$

자료: 저자 작성

발행비용만이 순수한 효과로 남게 된다.

한 도시에서만 지역화폐를 도입하였을 때, 사회 후생 변화는 소비자 후생 감소와 발행비용을 더한 ($\Delta CS_A^{m_A} - Cost_A^{m_A}$) 식 (27)과 같고, 두 도시 모두 지역화폐를 발행하였을 경우는 두 도시 모두에서 소비자 후생 감소와 발행비용으로 인한 사회 후생 손실 규모가 커지게 된다.

$$\begin{aligned} \Delta SW_{A+B}^{m_A} &= \Delta CS_A^{m_A} - Cost_A^{m_A} \\ &= -N_A m_A (1 + \rho P_A) l_A (1 - \frac{3}{4} l_A) - (F_A + C m_A) \end{aligned} \quad \text{식 (27)}$$

〈표 V-2〉의 결과를 보면, 한 도시에서 지역화폐를 도입하는 경우 인접 지자체에서도 지역화폐를 발행하면 인센티브로 인하여 모두가 지역화폐를 도입하는 균형으로 수렴하게 된다. 이때 A, B 두 도시의 후생 변화를 합산하여 사회 전체의 후생을 고려할 경우 이는 가장 열등한 상황이 되어, 모두가 지역화폐를 발행하지 않는 상황과 비교할 때 사회 전체 후생이 감소하게 된다.

즉 죄수의 딜레마와 같은 상황에서 각 지자체로서는 인접 지자체가 지역화폐를 도입할 경우 자신들도 지역화폐를 도입하는 것이 소상공인을 고려한 최적 선택이 된다. 하지만 이로 인해 모두가 지역화폐가 도입하면 사회 전체적으로는 가장 열등한 균형이 실현이 된다.

5. 온누리상품권과 지역화폐의 비교

지역화폐는 지역경제 활성화 및 지역 내 소상공인 보호를 목적으로 도입되었다. 이에 한 지자체에서 지역화폐를 도입하는 경우, 앞서 설명한 경로를 통해 인접한 다른 지자체의 지역화폐 도입을 유도하게 된다. 지역화폐를 발행하는 지자체는 지역 내 소상공인을 보호하려는 사회적인 합의를 통해 일정 수준의 지역화폐 발행비용과 소비자 후생 손실을 감당할 수 있다. 그러나 지역화폐의 발행은 무분별한 발행 경쟁을 야기하고, 발행 주체의 분산으로 발행비용 측면에서의 비효율성, 인접 지자체에 미치는 피해와 같은 외부성, 소비자 후생 손실과 같은 여러 가지 문제를 내포한다.

지자체마다 지역화폐를 발행하는 것 이외에 소상공인 보호라는 정책 목표를 더 효율적으로 달성할 수 있는 방법을 검토해 보고자, 온누리상품권을 동일한 규모의 지역화폐 대신 사용하였을 때의 효과를 비교분석한다.

온누리상품권도 지역화폐와 마찬가지로 소상공인 보호라는 목적을 가지고 있기 때문에, 지역화폐와 사용처가 거의 유사하다.⁴²⁾ 본고에서는 이론 분석의 단순화를 위하여 온누리상품권과 지역화폐의 사용처가 동일하여 앞서 제시한 선형도시모형에서 설정한 소형마트에서만 온누리상품권을 사용할 수 있다고 가정한다. 온누리상품권은 지역화폐와 달리 다른 지역에서도 사용할 수 있다는 차이점이 존재하여, 지역화폐처럼 지역 내 소비의 외부유출을 차단하는 효과는 존재하지 않는다.

각 도시에서 온누리상품권을 지역화폐와 동일한 규모로 도입하였을 경우, 각 지역의 소형마트, 대형마트 매출액과 두 도시에서 지역화폐를 발행하는 경우와의 매출액 비교는 식 (29)~식 (33)과 같이 계산할 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{소형}_A^{\text{온누리}}{}_{AB} &= \frac{1}{2} l_A [N_A (1 - P_A) + N_B P_B] \\ &\quad + (1 - \frac{1}{2} l_A) [N_A (1 - P_A) m_A + N_B P_B m_B] \end{aligned} \quad \text{식 (29)}$$

$$\text{대형}_A^{\text{온누리}}{}_{AB} = (1 - \frac{1}{2} l_A) [N_A (1 - P_A) (1 - m_A) + N_B P_B (1 - m_B)] \quad \text{식 (30)}$$

42) 지역화폐와 온누리상품권의 가맹점이 유사하지 않을 경우, 지자체별로 온누리상품권 가맹점과 지역화폐 가맹점을 동일하게 적용하는 것은 기술적으로 어렵지 않을 것으로 판단된다.

$$\Delta \text{소형}_A^{\text{온누리}}_{AB-m_{AB}} = \text{소형}_A^{\text{온누리}}_{AB} - \text{소형}_A^{m_{AB}} = N_B P_B m_B - N_A P_A m_A \quad \text{식 (30)}$$

$$\Delta \text{대형}_A^{\text{온누리}}_{AB-m_{AB}} = \text{대형}_A^{\text{온누리}}_{AB} - \text{대형}_A^{m_{AB}} = 0 \quad \text{식 (31)}$$

$$\Delta \text{소형}_B^{\text{온누리}}_{AB-m_{AB}} = \text{소형}_B^{\text{온누리}}_{AB} - \text{소형}_B^{m_{AB}} = -N_B P_B m_B + N_A P_A m_A \quad \text{식 (32)}$$

$$\Delta \text{대형}_B^{\text{온누리}}_{AB-m_{AB}} = \text{대형}_B^{\text{온누리}}_{AB} - \text{대형}_B^{m_{AB}} = 0 \quad \text{식 (33)}$$

온누리상품권과 지역화폐의 결과 값을 비교하면, 온누리상품권을 사용할 경우 지역화폐와 같이 인접 지자체에 미치는 효과가 사라져 대규모 지자체에 인접한 소규모 지자체가 지역화폐 도입으로 피해를 입는 효과도 사라진다. 또한 지역화폐의 경우 $P_i m_i$ 의 확률로 다른 지역에서 소비를 계획하였는데, 지역화폐를 보유하면 소비를 자신이 속한 도시 i 로 전환하는 과정에서 추가적인 소비자 후생 손실이 발생하였다. 반면 온누리상품권은 이와 같은 추가적인 소비자 후생 손실이 발생하지 않고, 소형마트로 사용처가 제한됨으로써 발생하는 소비자 후생 손실만 발생한다. 또한 지역화폐는 발행이 일원화되어 있지 않고 각 지자체에 분산되어 있는 데 반해, 온누리상품권은 발행 주체가 일원화되어 있어 동일한 규모로 온누리상품권을 발행하는 경우 한 지역의 지역화폐 고정비용 F_i 만큼의 비용이 절감된다. 즉 온누리상품권은 지역화폐와 같이 사용지역 제한으로 인한 소규모 지자체 피해 효과가 나타나지 않고, 소비자 후생 손실과 발행비용 소요 측면에서 지역화폐보다 우월함을 확인할 수 있다.

〈표 V-3〉 온누리상품권과 지역화폐의 비교

항 목	지역화폐 발행과 비교한 온누리상품권
소형마트 · 대형마트 매출액	A 도시: $N_B P_B m_B - N_A P_A m_A$ B 도시: $-N_B P_B m_B + N_A P_A m_A$
소비자 후생	A 도시: $+\rho(N_A m_A P_A)[l_A(1-\frac{3}{4}l_A)]$ B 도시: $+\rho(N_B m_B P_B)[l_B(1-\frac{3}{4}l_B)]$
상품권 발행 비용	$-F_i$

자료: 이론모형을 바탕으로 저자 작성

지역화폐의 발행은 소비자 후생 감소, 지역화폐 발행 시 인접 소규모 지자체에 미치는 외부효과, 보조금 지출로 인한 사중손실, 발행 및 유통 관리비용 등 다양한 문제점이 따르지만 지역 내 소상공인의 매출을 증가시키는 효과가 있을 수 있다. 하지만 이는 온누리상품권을 사용함으로써 달성할 수 있는 정책 목표이며, 전국에서 통용되는 온누리상품권은 규모의 경제로 인해 관련 비용(발행비용, 금융수수료 등)을 지역화폐보다 더욱 낮출 수 있어 소비자와 소상공인 모두에게 보다 더 큰 혜택을 줄 수 있을 것으로 보인다.

또한 지역화폐는 기존의 온누리상품권이나 현금과의 대체효과 등 다양한 구축효과가 발생할 경우, 발행한 지역화폐의 규모에 못 미치는 소형마트 매출 증대 효과에 그칠 우려가 있다. 이와 같은 복합적인 효과를 엄밀하게 실증분석하기 위해 제 VI장에서는 지역화폐 발행이 지역경제에 미친 다양한 효과를 데이터를 이용한 실증분석을 통해 검증한다.

Ⅵ. 실증분석

1. 데이터 및 모형

가. 데이터 및 표본

본 연구를 진행하기 위한 자료는 크게 두 가지로 나뉜다. 우선 지역화폐의 도입이 지역경제에 미친 영향을 분석하기 위해 지역 및 산업소분류 단위의 연간 매출액을 파악할 수 있는 기업등록부DB가 하나이며, 지역화폐를 발행한 지자체의 연간 지역화폐 판매 규모를 파악할 수 있는 자료가 두 번째이다.

지역 단위의 연간 매출액을 파악하기 위해서 통계빅데이터센터(Statistics Big Data Center, SBDC)에서 제공하는 2011~2018년까지의 기업등록부DB 데이터를 사용하였다. 통계청 마이크로데이터 통합서비스(MicroData Integrated Service, MDIS)에서 제공하는 전국사업체조사를 통해서도 연간 매출액 및 고용량을 파악할 수 있으나,⁴³⁾ 매출액의 경우 전국사업체조사는 시군구 단위의 행정코드를 제공하지 않고 사업체가 속한 광역지자체 행정코드만을 제공하여 좁은 지역 단위의 분석이 어렵다는 한계가 존재한다. 또한 전국사업체조사의 경우 연구자들에게 제공되는 매출액 변수가 범주형 데이터여서, 연구자들이 매출액의 변이를 충분히 활용할 수 없다.⁴⁴⁾ 반면 기업등록부DB는 SBDC에서 전국사업체조사 및 각종 행정데이터를 병합해 구축한 데이터로, 기본적으로 제공하는 변수들은 사업체조사와 대동소이하나 사업체조사에서 누락된 사업체의 정보를 포함하고 있다는 점, 사업체의 위치정보를 보다 자세하게 제공한다는 점, 마지막으로 매출액 변수가 범주형 데이터가 아닌 원(₩) 단위 금액으로 제공된다는 장점을 지니고 있다.⁴⁵⁾

43) 전국사업체조사의 경우 개인이 경영하는 농림·어업사업체, 국방 및 가사서비스업, 국제기구 및 외국기관, 그리고 고정설비가 없는 간이 판매상을 제외한 모든 사업체를 대상으로 매년 사업체명, 사업체 대표자, 창설연월, 소재지, 사업자 등록번호, 조직형태, 사업의 종류, 종사자 수, 그리고 연간매출액을 조사한다. 데이터에 대한 자세한 설명은 MDIS의 홈페이지의 제공자료 안내를 참조하면 된다(통계청 마이크로데이터 통합서비스, 「제공자료 안내」, <https://mdis.kostat.go.kr/infoData/detailData.do?statsConfirmNo=101037>, 검색일자: 2020. 9. 1.).

44) 전국사업체조사의 매출액 변수는 9개의 카테고리로 구성되어 있다.

45) 기업등록부DB에 대한 자세한 설명은 다음을 참조하면 된다. 통계데이터센터, 「제공자료」, <http://data.kostat>.

결론적으로 기업등록부DB는 매출액을 파악할 수 있는 통계청의 다른 조사들에 비해 제공되는 변수의 다양성이 부족하다는 단점이 있으나, 현재 우리나라에서 이용 가능한 데이터 중 가장 많은 사업체 정보와 지리적 정보를 포함하고 있다. 따라서 시군구 및 산업소분류별 관측치가 많지 않은 경우에도 매출액의 변화를 추적할 수 있어 본 연구의 분석 취지와 부합한다.⁴⁶⁾

기업등록부DB의 경우 데이터센터에서의 분석을 전제로 연구자들에게 사업체 단위의 데이터를 제공하는데, 본 연구에서는 다음과 같은 이유로 사업체 단위의 매출액을 시군구·산업소분류 단위로 집계한 후 사용하였다. 첫째, 시군구·산업소분류 수준의 집계데이터를 사용할 경우 모형의 추정에 사용되는 시간을 비약적으로 단축할 수 있다. 본 연구의 분석기간인 2011~2018년까지의 사업체 단위 데이터는 대략 3,200만개의 관측치를 포함한 반면, 시군구·산업소분류 수준의 집계데이터는 단지 30만개의 관측치를 포함하고 있다.

둘째, 사업체 단위 데이터와 집계데이터를 이용한 분석 모두 동일한 추정치를 제공한다는 점이다. 본 연구의 정책변수는 시군구 단위의 지자체에서 연간 도입한 지역화폐 판매 규모이기 때문에, 정책의 변이는 시군구 단위에서 발생한다. 또한 지역화폐 발행 및 판매가 사업체에 미치는 영향은 사업체가 속한 산업군에 따라 다르게 나타나므로 지역화폐 도입에 의한 변이는 시군구·산업소분류 차원에서만 발생하게 된다. 결과적으로 사업체마이크로데이터를 사용한 분석과 시군구·산업소분류 차원의 집계된 데이터를 사용한 분석 모두 동일한 추정치를 제공하며, 이와 같은 이유로 본 연구에서는 기업등록부DB 데이터를 시군구·산업소분류 차원으로 집계하여 사용하였다.

기업등록부DB를 이용하여 분석을 위한 데이터를 구축한 이후에는 본 연구에서 가장 중요한 설명변수인 지자체별 지역화폐 판매액 자료를 구축해야 한다. 지역화폐 발행 및 판매와 관련한 자료의 구축 시 어려웠던 점은 연도별로 지역화폐를 발행하는 지자체의 명단은 행정안전부의 보도자료 등을 통해서 파악이 가능하나, 지자체별 발행규모를 정확하게 파악하는 것이 불가능하였다는 점이다. 이는 본 연구의 데이터 시작 기간인 2011년 이전부터 특정 지자체가 지역화폐를 발행하고 있었

go.kr/sbchome/ serviceData/svcOfrDataList.do?curMenuNo=OPT_01_02_00_0, 검색일자: 2020. 9. 1.
46) 산업소분류의 경우 한국표준산업분류 제9차 개정을 기준으로 분류하였다.

음에도 불구하고 발행 규모에 대한 데이터는 최근에 이르러 구축되기 시작했기 때문이다. 또한 한국조폐공사 혹은 행정안전부를 통해서 데이터를 구축하더라도 지역화폐의 발행 규모를 본 연구의 설명변수로 사용하는 것은 바람직하지 않다는 점도 자체적인 데이터 구축의 필요성을 야기하였다. 왜냐하면 지역화폐의 효과를 이상적으로 살펴보기 위해서는 해당 연도에 실제로 판매된 지역화폐의 규모를 정확하게 측정할 필요가 있는데, 특정 연도의 계획된 발행 규모와 판매 규모가 불일치하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.⁴⁷⁾

실제로 한국조폐공사의 2017년 지자체별 지역화폐의 발행액⁴⁸⁾과 공문을 통해 자체적으로 구축한 2017년 지자체별 판매액⁴⁹⁾을 비교해 본 결과, 특정 지자체의 경우 해당 연도의 판매액과 발행액 간의 차이가 크게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 차이는 연간 발행액 정보가 그 지역에서 사용된 지역화폐의 규모에 대한 불완전한 대리변수(proxy variable)임을 의미하기 때문에, 본 연구에서는 공문을 통해 구축된 지역화폐 판매액을 설명변수로 사용하였다.

구체적으로 지역화폐 연간 판매액 데이터를 구축하기 위해 먼저 행정안전부 지방재정경제실 홈페이지의 2019년 3월 기준 지역사랑상품권 발행현황⁵⁰⁾을 참조하여 지역화폐를 발행 중인 67개의 기초지자체와 인천광역시를 대상으로 지역화폐 초기 발행시점, 지역화폐 지급 경로, 지역화폐 판매 시 할인율, 월별 지역화폐 판매 실적 등의 정보를 공문을 통하여 조사하였다. 68개의 관련 기관 중 60개의 지자체만 분석에 충분한 정보를 제공하였다. 지역화폐 판매액에 관한 정보를 구축하지 못한 지자체는 단양군, 부여군, 김제시, 장수군, 임실군, 의령군, 합천군, 광주광역시 남구로, 해당 지자체에 속한 사업체들은 분석대상에서 제외하였다. 이들 지자체를 분석대상에서 제외하는 것이 지역화폐의 효과추정에 미치는 영향은 미미한 것으로 보이는데, 그 이유는 2017년 기준 발행 규모를 파악할 수 있는 지자체인 단양군, 부여군, 장수군, 임실군, 의령군, 합천군의 발행 규모는 총 84억 7,833만원

47) 『노컷뉴스』, 「강원상품권의 불편한 이면」, 2017. 4. 3., <https://www.nocutnews.co.kr/news/4759972>, 검색일자: 2020. 9. 1.

48) 이병기 외, 『고향사랑 상품권의 경제적 효과분석 및 제도화 방안』, 한국지방행정연구원, 2017, p. 10, 〈표 II-4〉

49) 공문을 통해 파악한 지자체별 지역화폐 판매금액은 ‘〈부록 1〉 지자체별 지역사랑상품권 발행 현황 및 분석대상 지자체’를 참고 바란다.

50) 행정안전부, 「지역사랑상품권」, <https://www.mois.go.kr/ft/sub/a06/b07/localVoucher/screen.do>, 접속일자: 2020. 9. 4.

으로, 모든 지자체의 발행 규모인 3,100억원의 2.73%에 그쳤기 때문이다.⁵¹⁾ 따라서 해당 지자체들을 분석에서 제외하는 것은 평균적인 지역화폐 판매 효과를 추정하는 데 큰 영향을 미치지 않을 것으로 보인다.

〈부록〉은 공문을 발송한 기초 및 광역지자체 명단과 공문 발송을 통해서 판매액 정보를 구축한 지자체의 명단을 보여준다. 〈부록〉을 통해 알 수 있듯이 광역 단위인 인천광역시와 강원도의 경우, 본 연구의 분석기간에 지역화폐를 발행하였지만, 이 경우는 본 연구의 분석대상에서 제외하였다. 이는 인천광역시와 다르게 강원도의 경우 강원도 내에 속해 있는 기초지자체들 역시 지역화폐를 발행하였다는 점, 강원도 지역화폐의 기초지자체별 판매액을 파악하기 어렵다는 점에서 기인한다.

다만 이러한 제외는 지역화폐의 효과 추정에 미미한 영향을 미칠 것으로 보인다. 왜냐하면 본 연구의 분석 단위가 기초지자체이며, 효과 추정 시 일부 모형의 경우 광역 단위의 연도별 고정효과(year fixed effect)를 포함하였기 때문이다. 즉 고정효과모형을 사용할 경우 지역화폐 판매 효과 추정 시 강원도에 속한 기초지자체들의 비교를 통해서 이루어지기 때문에, 강원도 지역화폐의 구매가 해당 소비자들의 강원도 지역 내에서의 소비행태에 영향을 미치지 않는다면 추정치에는 편이가 발생하지 않는다는 것을 의미한다.⁵²⁾

기업등록부DB를 시군구·산업소분류 수준에서 집계한 관측치는 2011년부터 2018년까지 30만 5,589개를 포함하고 있다.⁵³⁾⁵⁴⁾ 해당 관측치를 바탕으로 분석에 적합한 표본을 구성하기 위해 본 연구는 다음과 같은 네 가지 제약을 추가하여 표본을 재구성하였다. 첫째로 표본에 포함되어 있는 195개의 산업소분류 중 1차·2차 산업(한국표준산업대분류 기준 농업·광업·제조업·건설업 등)을 표본에서 제외를 하였는데, 이는 지역화폐에 영향을 받을 것으로 예상되는 소매업 및 음식점업의

51) 이병기 외, 2017, p. 10, 〈표 II-4〉 ‘한국조폐공사의 2017년 지역사랑 상품권 제조·공급내역’을 참조함

52) 2017년에 1월 1일부터 강원도 지역화폐의 유통이 시작되었는데, 강원도에 속한 기초지자체들의 2017~2018년 데이터를 제외하고 효과를 추정해도 추정치는 본 연구의 결과와 질적으로 동일하였다.

53) 기업등록부DB의 경우 229개의 시군구 단위 지자체와 195개의 산업군을 가지고 있다. 따라서 이론적으로는 $357,240 (= 229 \times 195 \times 8)$ 개의 관측치를 얻게 되는데, 모든 지자체가 특정 산업군에 해당하는 사업체를 가지고 있지 않기 때문에 실제 관측치와는 차이가 발생한다.

54) 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/search/search.do?query=GRDP>)에서 제공하는 지역내총생산(GRDP)은 광역시의 경우 구 단위의 GRDP를 제공하나, 시의 경우 구 단위의 GRDP를 제공하지 않는다. GRDP를 통제변수로 사용하기 위해서 본 연구에서는 시군구 단위로 데이터를 구축하였으나, 다음 11개 시의 경우(수원시, 성남시, 안양시, 안산시, 고양시, 용인시, 청주시, 천안시, 전주시, 포항시, 창원시)는 구 단위가 아닌 시 단위로 집계데이터를 생성하였다.

통제그룹으로 해당 산업들이 적절하지 않기 때문이다.

둘째, 특정 서비스 업종의 경우 지자체별로 고르게 분포되어 있지 않고 특정 지역에 집중적으로 분포하는데, 이러한 업종은 전국을 대상으로 서비스를 제공한다는 특징이 존재한다. 지역에 서비스를 제공하는 업종이 아닌 전국을 대상으로 서비스를 제공하는 업종의 경우 해당 업종을 이용하여 지역 내에서의 관측 가능하지 않는 충격을 통제하는 데 적절하지 않으므로 표본에서 제외하였다.⁵⁵⁾

셋째로, 시군구·산업소분류 단위의 패널데이터는 이론적으로 8개년 동안 관측이 가능한데, 5년 이하의 관측치를 포함한 시군구·산업소분류 단위의 경우 8년의 관측치를 포함하고 있는 처치집단과의 비교가 부적절하다고 판단하여 표본에서 제외시켰다.⁵⁶⁾

마지막으로, 2019년 3월 기준 지역사랑상품권을 발행하고 있던 지자체 중 상품권 발행 규모 및 판매액에 관한 정보를 획득하지 못한 8개의 지자체에 속한 시군구·산업소분류 단위의 관측치를 표본에서 제외하였다.

최종적으로 표본에 포함된 관측치는 12만 3,837개이며, 기초통계량은 <표 VI-1>에 제시하였다. <표 VI-1>은 시군구·산업소분류 단위에서 총매출액의 평균값을 보여준다. 매출액의 경우 평균매출액은 한셀에서 집계된 평균매출액이며, 총매출액은 한셀에서 집계된 총매출액을 의미하기 때문에 해당 변수들의 평균값을 해석할 때 주의가 요구된다. <표 VI-1>에 따르면 분석 단위의 총매출액의 평균값은 약 364억원이며 표준편차는 약 1,154억원으로, 분석 단위에 따라 매출액의 편차가 상당함을 알 수 있다. 지역화폐 판매액 및 2010년 GRDP의 평균값들도 <표 VI-1>에 제시되어 있다. 지역화폐의 경우 연간 평균적으로 약 5억 9,200만원이 판매되었고 표준편차는 약 50억 8,400만원이었다. 2010년 기준 GRDP의 평균은 약 6조 687억원인데, 표준편차가 7조 3,764억원으로 두 변수 모두에서 지역적 편차가 큼을 알 수 있다. 따라서 동일한 규모의 지역화폐를 발행하였다 하더라도 지역경제에 미치는 영

55) 제외된 산업군은 한국표준산업소분류 기준상 다음의 산업군이다. 기타 협회 및 단체(949), 경비·경호 및 탐정업(753), 조경관리 및 유지 서비스업(743), 시장조사 및 여론조사업(714), 자연과학 및 공학 연구 개발업(701), 인문 및 사회과학 연구개발업(702), 무형재산권 임대업(694), 금융지원서비스업(661), 투자기관(642), 기타정보 서비스업(639), 전기통신업(612), 텔레비전방송업(602), 라디오방송업(601), 오디오출판 및 원판녹음업(592), 내륙수상 및 항만 내 운수업(602), 해상운송업(601).

56) 표본에서 삭제된 관측치는 전체 표본에서 약 3.51%를 차지한다. 해당 관측치를 표본에서 제외시키지 않고 본 연구에 나온 회귀분석 모형들을 추정하여도 결과값은 크게 영향을 받지 않는다.

〈표 VI-1〉 표본의 기초통계량: 2011~2018년

(단위: 백만원, 명, %)

변 수	평균값	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수				
평균 매출액	552	6,389	1	864,116
총매출액	36,432	115,421	1	6,986,624
통제변수				
지역화폐 연간 판매액	593	5,084	0	127,501
2010년 기준 GRDP	6,068,688	7,376,359	213,381	
지역화폐 연간 판매액 /GRDP(%)	0.02	0.12	0	2.12
관측치	123,837			

자료: 통계데이터센터, 「기업등록부DB」, <https://data.kostat.go.kr>, 검색일자: 2020. 9. 1.; 통계청 국가통계포털, <http://kosis.kr/search/search.do?query=GRDP>, 검색일자: 2020. 9. 1.에서 제공하는 지역내총생산(GRDP) 데이터를 이용하여 저자 계산

향은 경제 규모의 지역편차에 따라 다를 가능성이 존재한다. 이에 본 연구에서는 지역화폐 판매액을 설명변수로 사용하는 대신에, 지역화폐 판매액을 2010년 GRDP로 표준화시킨 후 분석에 사용하였다.

지역화폐는 주로 낙후된 지자체의 경제 활성화를 목적으로 발행되기 시작했기 때문에 광역시의 경우에는 2019년 이전까지 지역화폐를 도입하지 않았다. 이는 지역경제에 영향을 미치는 지자체별 관측 가능하지 않는 특성과 지역화폐 판매 간의 상관관계가 존재할 가능성을 내포하지만, 이러한 내생성을 직접적으로 살펴볼 수 있는 방법은 존재하지 않는다. 다만 간접적으로 내생성을 살펴보기 위해 지자체별 관측 가능한 특성과 지역화폐 도입 간의 상관관계를 살펴볼 수 있다.

〈표 VI-2〉는 상관관계 추정을 위한 회귀분석모형의 추정치를 보여준다. 한 가지 주의할 점은 해당 분석을 위한 표본은 본 연구의 분석기간인 2011~2018년까지의 연간 데이터가 아닌, 2010년의 시군구 단위의 데이터를 사용하였다는 점이다. 이는 2011년 이후의 변수들은 지역화폐 판매에 영향을 받을 수 있는 변수들이어서, 해당 변수들을 사용할 경우 부적절한 통제(bad control)의⁵⁷⁾ 문제가 발생할 수 있기 때문이다(Angrist and Pischke, 2018). 따라서 본 연구의 분석기간 이전인 2010년의 지역경제 및 노동시장구조, 그리고 인구구조와 관련한 관측 가능한 변수들을 전국사업체 조사와 국가통계포털(KOSIS)을 이용하여 구축한 후, 해당 변수들과 ‘지역화폐 도입

57) 부적절한 통제변수들(bad controls)이란 그 자체가 성과변수에 가까워 종속변수의 성격이 강한 변수들을 말한다.

여부' 및 '지역화폐 평균 판매금액'을 종속변수로 사용하여 상관관계를 추정하였다.

〈표 VI-2〉에 따르면 경제활동인구 비율이 높은 지역일 경우 지역화폐 도입 확률 및 평균 판매액이 낮음을 알 수 있는데, 이는 10% 유의수준에서 유의하게 추정되었다. 주목할 점은 지역화폐 판매 및 도입 여부가 지역의 인구학적인 특성과 연관이 있으나, 지역 내에서 소매업 및 음식점이 차지하는 비중과는 연관이 없다는 점이다. 거의 모든 지자체에서 지역화폐는 개인사업자, 그중 특히 소매업 및 음식점 등에서만 사용 가능하기 때문에, 해당 지자체에서 이들 업종이 차지하는 비중이 높을수록 지역화폐의 도입 및 활성화 가능성이 크다. 하지만 〈표 VI-2〉를 보면 알 수 있듯이 총고용에서 소매업 및 음식점 고용이 차지하는 비율, 개인사업자에게 고용된 비율, GRDP에서 소매업 및 음식점 등이 차지하는 비율 등의 추정값은 (1)열 및 (2)열 모두에서 통계학적으로 유의미하지 않았다.

〈표 VI-2〉 지역화폐 판매와 지자체의 관측 가능한 특성 간의 회귀분석결과

변 수	지역화폐 도입 여부 더미 (1)	지역화폐 평균 판매액 (2)
설명변수		
총고용 수	-0.000 (0.000)	0.001 (0.002)
소매업 및 음식점에 고용된 비율	0.005 (0.006)	-9.986 (21.332)
개인사업자에 고용된 비율	-0.005 (0.004)	3.070 (17.416)
총인구 수	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
남성비율	0.036 (0.031)	225.817* (131.098)
경제활동인구비율	-0.012* (0.006)	-41.224* (21.209)
GRDP	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
GRDP(소매업 및 음식점)	-0.006 (0.006)	9.476 (11.035)
관측치	211	211

주: 1. 2010년 데이터 이용

2. 표준오차는 () 안에 표시되어 있으며 통계적 유의성은 다음과 같다: *** 1%, ** 5%, * 10%

자료: 실증분석 결과를 저자 정리

결과적으로 <표 VI-2>는 지자체별 관측 가능하지 않는 특성과 지역화폐 판매 간의 상관관계가 존재하지 않음을 간접적으로 보여준다. 다만 해당 검정이 지자체 수준의 관측되지 않는 시간에 따라 가변하는 충격(time-varying unobserved shock)과 지역화폐의 도입 및 판매와의 내생성이 없음을 보여주는 것은 아니라는 점에 주의할 필요가 있다. 만약 정책 도입에 이러한 내생성이 존재한다면 이중차분법을 이용한 추정치, 즉 정책을 도입한 지자체와 도입하지 않은 지자체의 정책 도입 전후의 비교를 통한 추정치에 편향(biased)이 발생할 수 있다. 이는 제Ⅶ장에서 좀 더 자세히 서술하겠지만, 본 연구는 이러한 내생성 문제가 추정에 편향을 발생시키는 것을 최소화하기 위해 다양한 통계학적인 모형을 사용하였다.

나. 처치그룹의 식별

특정 지자체에서 지역화폐를 발행하였을 경우 해당 지자체의 모든 업체에서 지역화폐를 사용할 수 있는 것은 아니다. 다음 두 가지 조건에 의해 이용 가능성이 결정된다. 첫째, 해당 지자체의 가맹점 가입조건이다. 가입조건은 지자체마다 조금씩 다른데, 일반적으로 5인 이하의 종업원을 고용하고 있는 중소기업자이며 산업군이 사행 및 유흥적 성격을 지니지 않는 서비스 업종이어야 한다.⁵⁸⁾ 둘째, 가맹조건을 만족하는 업체가 지역화폐를 수취할 용의가 있어야 한다. 이 두 조건을 만족하는 업체에서는 지역화폐를 사용할 수 있으며, 본 연구의 잠재적인 처치그룹이 된다. 하지만 모든 지자체가 가맹점 목록을 공개하고 있지 않으며, 가맹점의 목록을 제공한다 하더라도 기업등록부DB의 경우 사업자번호를 연구자에게 공개하지 않기 때문에, 어느 사업체가 가맹점인지 식별하는 것은 불가능하다.

이러한 한계점이 존재하기 때문에 본 연구는 먼저 지자체들의 가맹점 목록을 기반으로 해당 사업체가 속한 산업소분류 코드를 식별하고, 그다음으로 가맹점들이 속해 있는 산업소분류를 처치그룹으로 정의하였다. 특정 산업소분류에 속하는 모든 업체가 지역화폐를 사용할 수 있는 가맹점은 아니기 때문에, 본 연구의 분석방법은 Intention-to-Treat(ITT)의 효과를 분석하는 것이라고 할 수 있다. 만약 지역화

58) 많은 지자체에서 상품권 활성화기금 설치 및 운용에 관련한 조례를 제정해 운용하고 있다. 예를 들어 성남시의 경우 2015년 12월에 조례를 제정하여 운용하고 있다(국가법령정보센터, 「성남사랑상품권 활성화기금 설치 및 운용 조례」, <http://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1205890>, 검색일자: 2020. 9. 1.).

폐가 가맹점의 매출액에 미친 효과를 추정하는 것이 목적이라면, ITT 분석은 한계점이 존재한다. 하지만 지역화폐의 궁극적인 역할이 가맹점들의 매출 증가에 따른 선순환 구조를 통해 개별 가맹점이 아닌 동일 산업군에 속한 사업체들에까지 양(+)의 효과를 가져오는 것이기 때문에, 본 연구의 분석모형으로 ITT 분석이 보다 적합하다 하겠다.

상술했듯이 지역화폐를 발행하는 모든 지자체가 가맹점의 상호와 산업군(업종)을 공개하고 있지는 않아서 지역화폐를 발행하는 모든 지자체를 대상으로 산업군별 가맹점 비율을 계산하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 가맹점 목록을 공개하는 지자체의 자료를 바탕으로 산업소분류별 가맹점 비율을 계산하고, 이를 기반으로 정책의 영향을 받을 것으로 추정되는 산업군을 식별하였다. 구체적으로 먼저 해당 지자체의 가맹점 목록을 이용해 산업소분류별 가맹점의 전체 수를 구하였다. 그다음 2018년 전국사업체조사를 이용해 산업소분류별 사업체의 총수를 집계해, 식 (34)를 이용해서 산업군별 지역화폐의 노출 비율을 계산하였다.

$$\text{산업소분류별 지역화폐 노출 비율} = \frac{n_{ci}^f}{n_{ci}} \times 100 \quad \text{식 (34)}$$

식 (34)에서 분모 n_{ci} 는 특정 지자체(c)의 특정 산업군(i)에 속하는 총 사업체의 수이며, 분자 n_{ci}^f 는 그중 가맹점에 가입한 업체의 총수이다. 현 시점에서 공개적으로 이용 가능한 가맹점 목록의 기준일은 2018년 혹은 2019년의 경우가 대다수였기 때문에, 본 연구의 분석기간 동안 가맹점의 산업소분류별 현황을 정확히 파악하기에는 한계점이 존재한다. 하지만 본 연구에서는 산업소분류별 ‘지역화폐 노출 비율’을 해당 산업군별 처치강도의 차이로 사용하는 것이 아니라, 어떤 산업들이 지역화폐에 많이 노출되었는지 파악하기 위한 용도로 사용하였기 때문에 측정 오류는 분석에서 큰 문제가 되지 않을 것으로 보인다.

〈표 VI-3〉은 식 (34)를 이용하여 여러 지자체의 산업소분류별 지역화폐 노출 비율을 분석한 것이다. 노출 비율이 해당 지자체 모두에서 낮은 산업군의 경우, 표에서 제외하였다. 〈표 VI-3〉을 통해 산업소분류코드별 지역화폐의 노출 비율에 상당

한 변이가 존재함을 알 수 있다. 예를 들어 성남시와 같이 규모가 큰 도시의 경우 음식료품 및 담배 소매업의 지역화폐 가맹점은 전체 사업체 1,402개 중 641개로, 45.72%의 사업체가 가맹점에 가입해 높은 비율을 차지함을 알 수 있다. 종합소매업 및 음식점업의 경우도 각각 38.48%, 35.38%로 비교적 높은 편으로 나타났다. 반면에 기타 상품 전문 소매업 20.73%, 미용·욕탕 및 유사 서비스업 18.19%, 마지막으로 문화·오락 및 여가용품 소매업은 15.56%로 상대적으로 낮은 가입률을 기록하였다.

한편 <표 VI-3>은 지자체별로 산업군의 지역화폐 노출 비율이 다르다는 점을 보여 준다. 예를 들어 성남시의 일반교습학원 및 스포츠 서비스업의 가맹점 비율은 각각 34.91%, 16.26%로 높은 편이지만, 예산군의 경우 가맹점 비율이 0%였으며, 가평군과 거제시의 경우에도 가맹점 비율이 매우 낮았다.

본 연구에서는 조사 대상 6개 지자체에서 공통적으로 지역화폐 이용 가능 업종으로 식별된 산업소분류코드 471, 472, 476, 477, 478, 561, 961에 속한 사업체들을 처치집단으로 정의하였다.⁵⁹⁾

<표 VI-3> 산업소분류별 지역화폐 노출 비율

(단위: %)

지역	산업소분류코드								
	471 ¹⁾	472 ²⁾	476	477	478	561	855	911	961
	종합 소매업	음식료 소매업	문화여가 용품소매업	연료 소매업	기타 상품 소매업	음식점업	일반 교습 학원	스포츠 서비스업	미용· 욕탕 서비스업
가평군	26.79	18.78	41.38	50.00	30.33	21.92	2.70	7.81	7.32
거제시	41.34	46.31	40.10	70.75	17.27	17.58	0.71	4.84	13.85
계룡시	100	98.41	97.22	100	53.08	80.88	—	43.33	39.16
김천시	25.4	39.81	58.23	54.39	15.99	27.23	0.65	5.15	13.52
성남시	38.48	45.72	15.56	36.08	20.73	35.38	34.91	16.26	18.19
예산군	54.14	24.79	13.79	86.67	10.05	18.24	0.00	0.00	4.17

주: 1) 종합소매업의 경우 대형종합소매업 및 백화점 등(한국표준산업분류: 4712, 4719)을 제외함

2) 통계적 산업분류 472에는 곡물 소매업(47211), 육류 소매업(47212), 수산물 소매업(47213), 과실 및 채소 소매업(47214), 빵 및 과자류 소매업(47215), 건강보조식품 소매업(47216), 기타 식료품 소매업(47219), 음료 소매업(47221), 담배 소매업(47222)이 포함됨

자료: 지자체별 공개된 가맹점 목록을 활용하여 저자가 직접 계산

59) 성남시와 계룡시처럼 산업소분류별 가맹점 비율을 계산할 수 있으면서 특정 산업소분류의 지역화폐 노출 비율이 높은 경우에는 해당 산업 소분류를 추가적으로 처치그룹으로 정의하고, 추정치에 강건성을 테스트하였는데, 추정치는 본 연구의 주요 모형의 추정치와 질적으로 동일하였다.

다. 모형 및 추정전략(Identification Strategy)

본 연구는 지역화폐의 발행이 지역경제에 끼친 영향을 분석하기 위해 식 (35)와 같은 삼중차분법모형(triple difference model)을 사용하였다.

$$\ln(y_{cit}) = \beta_0 + \beta_1 lc_{ct} + \beta_2 lc_{ct} \times I(ind_{ic}) + \delta_{I(ind_{ic})t} + \lambda_c t + \lambda_c t^2 + \delta_{ci} + \epsilon_{cit} \quad \text{식 (35)}$$

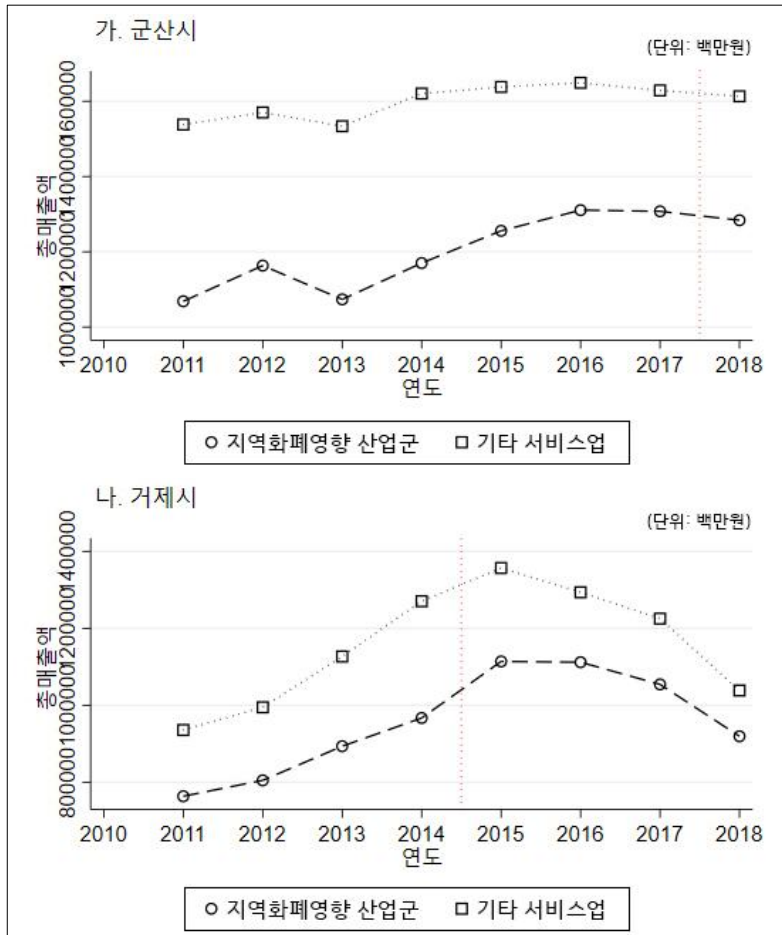
여기서 y_{cit} 는 지자체 c , 산업소분류 i , 그리고 t 시점에 속하는 사업체들의 총매출액을 의미하며, lc_{ct} 는 t 시점에 판매된 지역화폐의 연간 판매액을 가리킨다. 지자체별 경제 규모의 차이를 감안하여 2010년 GRDP로 표준화시켰다. $I(ind_{ic})$ 은 더미변수인데, 시군구·산업소분류 단위의 셀이 지역화폐를 발행하는 지자체에 속하면서 지역화폐를 사용할 수 있는 산업군에 속하는 경우, 1의 값을 가진다. 일반적인 삼중차분법모형과 동일하게 지자체, 산업소분류, 시점 간의 두 방향의 교차항(two-way interaction terms)을 통제하였는데, 지역화폐 도입에 영향을 받는 산업소분류의 결과값의 추세를 유연하게 통제하기 위해 해당 산업군의 연도별 고정효과(year fixed effect)를 별도 추정하였다($\delta_{I(ind_{ic})t}$).

삼중차분법의 장점 중 하나는 시군구 단위의 관측 가능하지 않는 충격에 의한 내생성을 통제할 수 있다는 점이다. 지역경제가 불황에 빠질 경우 지역 내 경제활성화를 위해 지역화폐의 판매를 증가시킬 수 있는데, 이럴 경우 지역화폐를 발행하지 않을 경우라도 개인 사업체들의 매출액이 감소하기 때문에 이중차분법을 이용한 추정값은 정책의 효과를 과소추정하게 된다. 본 연구의 모형은 시군구 단위에서 존재하는 이러한 추세를 통제하기 위해 lc_{ct} 을 사용하였는데, 여기서 추정된 β_1 은 지역화폐에 영향을 받지 않는 산업 분야에서 지역화폐의 판매량의 증가가 매출액에 미친 효과를 보여준다. 따라서 지역화폐 판매량의 내생성이 시군구 단위에서만 존재한다면, 이러한 내생성은 동일한 시군구 단위의 통제그룹에 속한 산업군에 의해서도 통제할 수 있다.

실제로 동일한 시군구 단위의 다른 산업군이 해당 지역의 지역화폐에 영향을 받는 산업군의 좋은 통제그룹으로 활용될 수 있는지 가늠해 보기 위해 [그림 VI-1]에

서는 지역화폐를 도입한 60개의 지자체 중 판매액의 절대 규모가 큰 군산시와 거제시의 총매출액의 연도별 추이를 살펴보았다. 동그라미로 표시된 매출액들은 앞서 정의한 지역화폐 판매에 직접적인 영향을 받을 것으로 예상되는 산업군들의 총매출액이며, 네모로 표시된 매출액은 그 외의 서비스업에 속하는 산업군들의 총매출액이다. [그림 VI-1]은 그 외의 서비스업에 속하는 산업군들이 지역경제 수준의 관측 가능하지 않는 충격을 통제하는 데 적절한 통제그룹임을 보여준다. 구체적으로 군산시와 거제시는 각각 2018년과 2015년에 지역화폐를 도입하였는데, 두 지자체 모두에서 통제그룹으로 사용된 산업군이 지역화폐에 영향을 받는 산업군의 지역화폐 도입 이전 시점의 추세를 잘 따르고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 VI-1] 총매출액의 연도별 추이: 군산시와 거제시



자료: 통계데이터센터, 「기업등록부 DB」 데이터를 이용하여 저자 작성

추가적으로 [그림 VI-1]은 삼중차분법 사용의 중요성을 보여준다. 왜냐하면 군산시와 거제시의 경우 지역화폐 도입과 지역경제의 하락이 동시에 발생하고 있기 때문이다. 따라서 지역화폐에 영향을 받는 산업군들의 이중차분법을 이용한 지역 간 비교는 추정편의가 발생하게 되며, 만약 군산시와 거제시의 사례가 대부분의 지자체에서 관측된다면 추정편의의 방향은 하향을 띄게 될 것이다.

앞서 설명한 삼중차분법모형을 사용할 때 한 가지 우려되는 점은 lc_{ct} 통해서 시군구 단위의 추세를 완전히 통제하는 것이 불가능할 수 있다는 점이다. 본 연구에서는 이러한 문제점을 완화하기 위해서 시군구 단위의 선형 및 제곱항 추세($\lambda_c t + \lambda_c t^2$)를 추가하여 모형을 추정하였다.⁶⁰⁾ 마지막으로 δ_{ct} 는 시군구·산업소분류 단위 셀의 관측 가능하지 않는 특성을 보여주고, ϵ_{cit} 는 앞선 변수들에 의해 설명되지 않는 오차항이다. 다른 산업군에 속하는 오차항들이 같은 시점에 동일한 지자체에서, 그리고 자기 자신과 과거의 오차항 간의 상관관계를 고려하여 표준편차를 계산할 때 지자체 수준에서 군집화된 표준편차(cluster-robust standard error)를 추정하였다.⁶¹⁾

본 연구에서 관심파라미터는 β_2 인데, 이는 2010년 GRDP 기준으로 지역화폐 판매액을 1% 증가시켰을 때, 해당하는 시군구·산업소분류에 속하는 사업체들의 매출액이 몇 % 증가하였는지를 보여준다. 앞서 언급하였듯이 β_2 를 추정편의 없이 추정하기 위해서는 지역화폐의 판매 증가가 해당 지자체에서 지역화폐를 사용할 수 있는 산업군의 관측 가능하지 않는 충격과 상관관계가 없어야 한다. 본 연구에서 사용하는 모형과 데이터를 가지고 이러한 내생성이 존재하는지를 검정하는 것은 불가능하다. 다만 <표 VI-2>에서 확인한 바와 같이 지역화폐 발행의 의사결정은 지역경제에서 소매업 및 음식점이 차지하는 비중과는 연관이 없었다는 점, 그리고 [그림 VI-1]에서 확인할 수 있듯이 동일한 지역의 기타서비스업의 매출액 추이가 지역화폐 도입 이전의 지역화폐 도입에 영향을 받는 산업군의 매출액 추세와 비슷하다는 점으로 미루어 봤을 때, 이러한 내생성이 추정편의를 발생시키는 일은 희박할 것으로 보인다.

60) 모형의 강건성을 확인하기 위해 본 연구는 지자체의 추세를 선형 및 제곱항을 사용하는 방법 이외에 다양한 방법을 사용하였으며, 추정치는 강건한 것으로 보인다.

61) 모든 모형에서 211개의 클러스터(cluster)가 사용되었다.

2. 실증분석 결과

가. 지역화폐 도입이 소상공인의 매출액에 미치는 영향

지역화폐 발행의 증가가 해당 지자체 소상공인의 총매출액에 끼친 영향은 앞서 설명한 삼중차분법모형을 통하여 추정하였다. 추정치의 강건성을 확인하기 위해 <표 VI-4>는 본 연구에서 가장 선호하는 기초지자체별 선형 및 제곱항 추세를 추가로 통제한 모형뿐만 아니라((4)열), 2010년 지자체별 GRDP와 선형 및 제곱항 추세의 교차항을 통제한 모형((3)열)), 그리고 지역별 추세를 유연하게 통제하기 위해 좀 더 높은 지역적 수준(광역지자체)을 나타내는 더미변수와 연도별 고정효과의 교차항을 통제한 모형((2)열))의 결과도 제시하고 있다. 마지막으로 이중차분법을 이용한 분석의 추정편의를 확인하기 위해 지역화폐 도입에 영향을 받는 산업군만을 이용한 지역 간 비교에 의한 추정치를 (1)열에 제시하였다.

<표 VI-4>의 패널A는 해당 셀의 총매출액을 종속변수로 이용한 추정결과를 보여준다. 먼저 (1)열의 추정치는 -0.069 로, 2010년 GRDP 기준으로 1%의 지역화폐를 추가적으로 판매할 경우 지역화폐 사용이 가능한 산업군의 매출액을 6.9% 감소시킴을 의미하며, 이 값이 0과 같다는 귀무가설을 1% 유의수준에서 기각하는 것으로 나타났다. 이러한 추정치는 지자체 단위의 관측 가능하지 않는 충격에 의한 내생성을 통제하지 못한 결과로 보이는데, 이는 지자체들이 지역경제가 좋지 않을수록 지역화폐의 발행액을 증가시키고 있음을 의미한다.

이중차분법모형에 의한 추정치는 지역 단위의 경제적 충격이 통제 가능한 삼중차분법모형을 사용함에 따라 0에 가깝게 추정되었으며, 삼중차분법을 사용한 모든 모형에서 추정치는 통계학적으로 유의미하지 않았다. 또한 가장 선호하는 모형((4)열)뿐만 아니라, 다른 모형에서도 추정결과는 0과 근사하게 추정되어 시군구 단위의 추세를 어떤 방식으로 통제하는지와 관계없이 추정치는 강건함을 알 수 있었다.

<표 VI-4>의 추정치를 좀 더 자세히 살펴보면 (4)열의 추정치는 -0.019 인데 이는 특정 지자체에서 2010년 GRDP 기준으로 1%의 지역화폐를 추가적으로 발행한 경우, 지역화폐에 영향을 받는 산업군의 총매출액이 약 -1.9% 감소하였음을 의미하지만, 이는 통계적으로 유의하지 않는 값이다.

〈표 VI-4〉 지역화폐 판매량이 지자체의 소상공인의 총매출액에 미친 영향

종속변수(log)	이중 차분법	삼중 차분법			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
A. 총매출액					
lc_{ct}		-0.056** (0.024)	-0.056** (0.024)	-0.034* (0.020)	-0.033 (0.020)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	-0.069*** (0.021)	-0.005 (0.026)	-0.005 (0.026)	-0.019 (0.024)	-0.023 (0.028)
관측치	15,829	120,873	120,873	120,873	123,826
B. 사업체수					
lc_{ct}		-0.022 (0.020)	0.005 (0.022)	-0.022 (0.020)	0.005 (0.023)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	-0.016 (0.017)	0.007 (0.020)	-0.003 (0.020)	0.007 (0.020)	-0.042 (0.029)
관측치	15,829	120,873	120,873	120,873	123,826
광역시도별 연도별 고정효과		Y			
$GRDP_{2010} \times (\gamma_1 t + \gamma_2 t^2)$			Y		
시군구 추세($\lambda_c t + \lambda_c t^2$)				Y	Y
대형 종합 소매업 등 포함					Y

주: 1. 표준오차는 괄호 안에 표시되어 있으며 통계적 유의성은 다음과 같다: *** 1% ** 5% *10%

2. 가중회귀모형 사용

자료: 실증분석 결과를 저자 정리

마지막으로 패널 A의 앞선 모형의 경우 대형마트 등을 포함하고 있는 대형종합소매업(한국표준산업분류: 4711)과 그 외 기타종합소매업(한국표준산업분류: 4719)을 표본에서 제외하였는데, (5)열에서는 해당 산업군에 포함되어 있는 사업체들을 처치그룹으로 추가 정의하여 효과를 추정하였다. 추정결과 추정치는 -0.023으로, 대형종합소매업을 처치그룹에서 제외한 추정치보다 부정적인 효과가 조금 더 크게 추정이 되었지만 통계학적으로는 0과 다르지 않았다.

전술한 이론적 모형에서 지역화폐의 도입은 대형마트에서 소형마트로의 매출액 이전효과를 발생시키기 때문에 대형마트를 포함하여 지역화폐의 효과를 추정할 경우 부정적인 효과는 더욱 클 것으로 예측되었다.

〈표 VI-4〉의 실증분석에서 해당 예측결과를 정확하게 검증하기 어려웠는데, 이

는 제9차 한국표준산업분류에서 대형마트를 대형종합소매업에서 분리하기 어렵기 때문이다. 대형종합소매업에는 대형마트뿐만 아니라 소형마트와 직접적으로 대체 관계에 있지 않는 면세점, 백화점, 기타 종합소매업 등이 포함되어 있으므로, (5)열에서 관측되는 부정적인 효과는 대형마트만을 포함하였을 때와 비교하여 과소추정 되었을 것으로 판단된다.

〈표 VI-4〉의 패널 B는 시군구·산업소분류 셀을 포함하고 있는 사업체의 총수를 종속변수로 이용하여 동일한 회귀분석을 실시하였는데, 추정치는 통계학적으로 유의하지 않았으며 경제학적으로 작은 값을 가졌다. 예를 들어 〈표 VI-4〉의 (4)열의 추정치는 약 0.007인데, 이는 특정 지자체에서 2010년 GRDP 기준으로 1%의 지역화폐를 추가적으로 발행한다면 지역화폐에 영향을 받는 사업체의 수가 약 0.7% 증가함을 의미하지만, 통계적으로 유의하지 않는 값이다.

참고로 이중차분법과 삼중차분법모형의 추정 시 시군구·산업소분류 단위의 평균 총매출액을 가중치로 사용하는 가중회귀분석을 통해 추정하였다. 가령 동일한 지역의 A 산업군이 지역화폐 도입 이후 매출액이 10% 감소하고, B 산업군의 경우 매출액이 10% 증가하였을 때, 가중회귀분석을 사용하지 않으면 지역화폐의 효과는 0으로 추정이 된다. 하지만 만약 B 산업군이 지역경제에서 차지하는 비중이 A 산업군에 비해 크다면 실제로 해당 지역경제의 총매출액에 미친 효과를 추정하기 위해 B 산업군에서 발생한 효과에 보다 높은 가중치를 부여하는 것이 합리적이다. 따라서 본 연구에서는 산업군들의 지역경제에서 차지하는 규모를 고려하기 위해 시군구·산업소분류 단위의 평균 총매출액을 가중치로 사용하였다.

가중치를 사용하지 않은 추정결과는 〈표 VI-5〉에서 확인할 수 있다. 추정결과는 가중치를 사용한 결과에 비해 좀 더 크게 추정이 되었으나, 통계학적으로 유의하지 않았으며((4)열), 대형종합소매업 등을 추가로 처치집단으로 포함한 추정치 (5)열의 경우 〈표 VI-5〉와 동일하게 (4)열과 비교해서 부정적인 효과가 관측되었다. 구체적으로 시군구 단위의 선형 및 제곱한 추세를 통제한 모형의 추정결과는 0.044로, 이는 2010년 GRDP 기준 1%의 지역화폐 추가 판매는 해당 산업의 매출액을 평균 4.4% 증가시켰으나 통계적으로 유의하지 않는 값이다.

앞서 언급하였듯이 본 연구에서는 시군구·산업별 총매출액의 편차가 크게 나타나기 때문에 가중치를 사용하는 가중회귀분석이 본 연구의 목적에 부합한 것으로

판단하였다. 이 이후의 모형에서는 특별한 언급이 없을 경우 시군구·산업별의 총매출액의 평균값을 가중치로 사용하였다.

〈표 VI-5〉 지역화폐 판매량이 지자체의 소상공인의 총매출액에 미친 영향

종속변수(log)	이중 차분법	삼중차분법			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
A. 총매출액					
lc_{ct}		-0.022 (0.031)	-0.022 (0.031)	-0.005 (0.033)	-0.005 (0.033)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	0.005 (0.038)	0.043 (0.039)	0.043 (0.039)	0.044 (0.039)	0.025 (0.037)
관측치	15,829	120,873	120,873	120,873	123,826
B. 사업체 수					
lc_{ct}		-0.047*** (0.017)	-0.047*** (0.017)	-0.053*** (0.015)	-0.052*** (0.015)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	-0.020 (0.022)	0.051* (0.029)	0.051* (0.029)	0.058** (0.026)	0.035* (0.018)
관측치	15,829	120,873	120,873	120,873	123,826
광역 시도별 연도별 고정효과		Y			
$GRDP_{c2010} \times (\gamma_1 t + \gamma_2 t^2)$			Y		
시군구 추세($\lambda_c t + \lambda_c t^2$)				Y	Y
대형종합소매업 등 포함					Y

주: 1. 표준오차는 () 안에 표시되어 있으며 통계적 유의성은 다음과 같다: *** 1% ** 5% *10%

2. 가중치 사용하지 않음

자료: 실증분석 결과를 저자 정리

나. 지역화폐 도입 효과의 이질성

〈표 VI-3〉에서 살펴봤듯이 지역화폐를 사용할 수 있는 사업체의 비율은 산업소분류마다 다르다. 따라서 지역화폐의 효과도 사업체가 속한 산업소분류에 따라 다르게 나타날 수 있다. 이러한 효과의 이질성을 살펴보기 위해 먼저 처치집단에서 특정 산업군에 속한 집단을 제외한 나머지 산업군에 속한 사업체를 제거한 후, 앞선 회귀모형을 재추정하였다.

〈표 VI-6〉은 가맹점 비율이 높아서 정책의 효과가 클 것으로 기대되는 종합소매업, 음식료품소매업, 연료소매업, 음식점업에 대한 추정치를 보여준다. 이 중 대형마트와의 대체성이 클 것으로 예상되는 종합소매업의 경우 좀 더 자세히 살펴보기 위해 규모에 따라 슈퍼마켓(한국표준산업분류 코드 47121)⁶²⁾과 기타 음식료품 위주 종합소매업(한국표준산업분류 코드 47129)⁶³⁾으로 구분하여 분석을 실시하였다. 그리고 그 외 문화여가용품소매업, 기타상품소매업, 그리고 미용, 육탕 서비스업의 추정치는 〈표 VI-7〉에서 제시하였다.

62) 한국표준산업코드에 따르면 슈퍼마켓업은 단일 경영 주체가 일정 규모의 시설(165~3,000㎡ 미만)을 갖추고 음·식료품을 위주로 하여 각종 생활잡화 등을 함께 소매하는 산업활동을 말한다. 체인화 편의점의 형태로 운영하는 산업활동은 제외한다. 예를 들어, 기업형 슈퍼마켓, 농협 연쇄점, 슈퍼마켓, 식품잡화 소매, 종합상품 연쇄점, 창고형 종합상품 할인매장, 회원제 중형 종합상품 할인점 등이 포함된다.

63) 한국표준산업코드에 따르면 기타 음식료품 위주 종합소매업은 단일 경영 주체가 일정한 시설(165㎡ 미만)을 갖추고 슈퍼마켓, 체인화 편의점 이외의 방식으로 음식료품을 위주로 하여 각종 생활잡화 등을 함께 소매하는 산업활동으로 정의되며, 해당하는 사업체 유형은 다음과 같다.

과자 및 잡화 소매, 구멍가게, 농산물류 종합 소매, 농협 연쇄점, 마을 슈퍼, 슈퍼마켓, 식료 및 잡화 소매, 식품류 종합 소매, 영화관 내 매점(직영이 아닌 것), 음식료품 및 잡화 소매점, 음식료품 위주 연쇄점, 체인화 편의점 이외 편의점

〈표 VI-6〉 지역화폐 판매가 매출액에 미치는 효과: 이질성분석

종속변수(log 업종별 매출액)	삼중차분법 사용		
	(1)	(2)	(3)
A. 슈퍼마켓(47121)			
lc_{ct}	-0.081*** (0.025)	-0.081*** (0.025)	-0.034* (0.02)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	0.153** (0.063)	0.153** (0.063)	0.141** (0.064)
관측치	108,564	108,564	108,564
B. 기타 음식료품 위주 종합소매업(47129)			
lc_{ct}	-0.080*** (0.026)	-0.080*** (0.026)	-0.034* (0.02)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	0.110*** (0.035)	0.111*** (0.035)	0.082** (0.034)
관측치	108,564	108,564	108,564
C. 음식료품 및 담배 소매업(472)¹⁾			
lc_{ct}	-0.078*** (0.026)	-0.078*** (0.026)	-0.033* (0.02)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	0.165 (0.132)	0.166 (0.133)	0.134 (0.125)
관측치	108,564	108,564	108,564
D. 연료 소매업(477)			
lc_{ct}	-0.082*** (0.026)	-0.082*** (0.026)	-0.034* (0.02)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	0.045 (0.028)	0.045 (0.027)	0.004 (0.024)
관측치	108,564	108,564	108,564
E. 음식점업(561)			
lc_{ct}	-0.077*** (0.025)	-0.077*** (0.025)	-0.033 (0.02)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	-0.033 (0.029)	-0.034 (0.029)	-0.052 (0.033)
관측치	108,564	108,564	108,564
광역시도별 연도별 고정효과	Y		
$GRDP_{2010} \times (\gamma_1 t + \gamma_2 t^2)$		Y	
시군구별 시간 추세($\lambda_c t + \lambda_c t^2$)			Y

주: 1. 표준오차는 () 안에 표시되어 있으며 통계적 유의성은 다음과 같다: *** 1% ** 5% *10%

2. 가중회귀모형

1) 통계적 산업분류 472에는 곡물 소매업(47211), 육류 소매업(47212), 수산물 소매업(47213), 과일 및 채소 소매업(47214), 빵 및 과자류 소매업(47215), 건강보조식품 소매업(47216), 기타 식료품 소매업(47219), 음료 소매업(47221), 담배 소매업(47222)이 포함됨

자료: 실증분석 결과를 저자 정리

〈표 VI-7〉 지역화폐 판매가 매출액에 미치는 효과(이질성분석): 산업소분류 476, 478, 961

종속변수(log 업종별 매출액)	삼중차분법 사용		
	(1)	(2)	(3)
A. 문화, 오락 및 여가용품 소매업(476)			
lc_{ct}	-0.079*** (0.026)	-0.079*** (0.026)	-0.034* (0.020)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	0.059 (0.064)	0.059 (0.063)	0.033 (0.057)
관측치	108,564	108,564	108,564
B. 기타 상품 전문 소매업(478)			
lc_{ct}	-0.077*** (0.026)	-0.077*** (0.026)	-0.034* (0.020)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	0.024 (0.020)	0.024 (0.020)	0.029 (0.020)
관측치	108,564	108,564	108,564
C. 미용, 욕탕 및 유사 서비스업(961)			
lc_{ct}	-0.079*** (0.026)	-0.079*** (0.026)	-0.034* (0.020)
$lc_{ct} \times I(ind_{ic})$	0.008 (0.031)	0.009 (0.031)	0.024 (0.023)
관측치	108,564	108,564	108,564
광역권역 Year Fixed Effects	Y		
$GRDP_{2010} \times (\gamma_1 t + \gamma_2 t^2)$		Y	
$\lambda_c t + \lambda_c t^2$			Y

주: 1. 표준오차는 () 안에 표시되어 있으며, 통계적 유의성은 다음과 같다: *** 1% ** 5% *10%

2. 가중회귀모형

자료: 실증분석 결과를 저자 정리

슈퍼마켓의 매출액 효과는 패널 A에서 살펴보았는데, 모형과 관계없이 추정효과는 양수(+)이며 5% 유의수준하에서 통계학적으로 유의미하였다. 예를 들어 (3)열의 추정치 0.141은 2010년 GRDP 대비 1%에 해당하는 지역화폐의 추가 판매가 슈퍼마켓의 매출액을 평균적으로 약 14% 증가시키는 것을 의미하여, 지역화폐를 사용할 수 있는 모든 업종을 고려하였을 때의 효과와 비교해서 매우 큰 값을 알 수 있다.

기타 음식료품 위주 종합소매업(47129)의 경우도 통계적으로 유의한 매출 증가

(약 8~11%) 효과가 나타난 것으로 나타났다. 통계청 산업분류코드 (47121)과 (47129)에 대한 설명에 의하면, 대형마트를 제외한 슈퍼마켓 중 면적을 기준으로 165㎡ 이상 대형매장은 (47121), 그 이하는 (47129)로 분류되고 있으며, 실증분석 결과 동네 슈퍼마켓 중에서도 대형매장의 매출 증대 효과가 더 큰 것은 특기할 만한 결과라고 할 수 있다.

이는 지역화폐 이용으로 발생하는 가장 주요한 효과인 대형마트 대체효과로 인해 대형마트의 매출이 대체 업종인 동네 슈퍼마켓으로 이전되는 과정에서 슈퍼마켓의 규모에 따라 매출 증가 효과의 편차가 존재하였을 가능성을 시사하는 결과이다. 즉 지역화폐 사용으로 인한 대형마트 대체효과로 규모가 작은 슈퍼마켓보다는 대형마트와 유사성이 높은 대형매장으로 매출이 이전되는 효과가 발생하였을 가능성이 존재함을 의미한다.

음식료품 및 담배 소매업(472)의 경우도 모든 모형에서 지역화폐의 발행이 매출액에 큰 효과가 있는 것으로 나타났다(0.082~0.166). 다만 음식료품 및 담배 소매업의 경우 추정치의 노이즈가 많아서 표준오차가 크게 추정되어, 추정치가 통계학적으로 0과 다르다는 증거를 찾을 수는 없었다.

연료소매업(패널 D), 음식점업(패널 E)의 경우 가맹점의 비율이 높았음에도 불구하고 추정치는 작거나 음(-)의 값을 가지는 것으로 나타났다. 이런 결과는 비록 통계학적으로 유의미하지 않았지만 지역화폐의 효과가 해당 산업군의 가맹점 비율뿐만 아니라 사업체가 속한 산업군의 특성에 따라서 다를 수 있음을 의미한다. 소상공인이 속한 산업군에 따른 이질적 효과의 원인을 분석하는 것은 지역화폐의 정책적 효과성을 증진시키기 위해 필요한 것으로 보이나, 본 연구의 범위에서 벗어나기 때문에 향후 과제로 남겨놓기로 한다.⁶⁴⁾

결론적으로 본 보고서의 분석기간 중 지역화폐의 판매는 슈퍼마켓 등의 종합소매업과 음식료품 소매업에 한해서만 유의미하게 총 매출을 증가시키는 것으로 나타났다. 해당 업종들이 지역화폐 도입의 효과가 통계적으로 관측되지 않는 다른

64) 소비자와 소상공인과의 대화를 통해 추론된 이질적 효과의 원인은 다음과 같다. 본 연구의 분석기간에는 대다수의 지역화폐가 상품권 형식으로 발행되었는데, 많은 가맹점 주인들이 지역화폐의 금액보다 상품의 금액이 적은 경우 거스름돈으로 바꿔주는 것을 꺼리는 것으로 나타났다. 이럴 경우 소비자 입장에서는 지역화폐보다 큰 금액의 상품을 구입하기 편리한 슈퍼마켓을 선호하게 된다. 반면에 음식점의 경우, 지역화폐 금액보다 음식가격이 낮은 경우가 존재하며 지역화폐를 사용하기 위해서는 본인이 원하는 음식보다 더 많은 음식을 소비해야 하는 어려움이 발생할 수 있다.

업종(연료소매업, 음식점업)과 달리 대형마트와의 대체효과가 큰 것을 고려한다면, 지역화폐의 매출액 증대 효과는 지역 내의 대형마트에서 동네 슈퍼마켓으로의 매출액 이전을 통해서 이루어졌음을 암시한다. 지역 내 소상공인 보호라는 지역화폐의 도입 취지를 고려해 볼 때, 이상의 실증분석 결과와 같이 특정 업종(동네 슈퍼마켓)에 혜택이 집중되고, 동일 업종 내에서도(47121, 47129) 매장 규모에 따른 편차가 존재하는 점에 대해서는 제도적인 보완이 필요해 보인다.

VII. 결론 및 정책 시사점

1. 연구의 한계점과 최근(2020년 상반기) 데이터 상황

결론에 앞서 본 연구의 한계점과 결과 해석상의 유의사항에 대해서 기술하고자 한다. 이 연구는 2011~2018년 기업등록부DB의 전국사업체 전수자료를 이용하여 지역화폐 발행이 지역경제에 미친 경제적 효과를 이론 및 실증분석하였다. 하지만 2019년 이후 지역화폐 발행액이 대폭 증가하였고, 운영방식 또한 기존의 지류형에서 모바일형, 카드형으로 진화하였다. 이와 같은 지역화폐 여건의 변화가 효과 측면에서 구조적인 변화를 발생시켜 2019년 이후에는 기존과는 다른 형태의 경제적 효과가 나타났을 가능성이 존재한다. 연구가 진행된 현 시점 기준 2018년 데이터가 이용 가능한 가장 최신의 데이터이고, 2019년 데이터는 2021년 상반기 중에 접근 가능해질 예정이다. 이와 같은 데이터 이용상의 한계로 인해 2019년 이후 데이터는 본 보고서의 분석에 활용할 수가 없었다.

하지만 지역화폐 발행 규모가 대폭 늘어나더라도 특정 업종에 지역화폐 발행로 인한 혜택이 여전히 집중되었을 가능성도 존재한다. 지역화폐로 인해 발생하는 주요한 효과는 ① 대형마트 대체효과 ② 5~10% 할인발행으로 인한 소득효과로 요약할 수 있다. 이 두 효과는 지역화폐의 발행 규모와 무관하게 구조적으로 유지될 수 있다. 대형마트와 판매하는 제품군이 중복되어 대체효과와 소득효과, 두 효과가 모두 발생하는 업종(슈퍼마켓, 식료품점)과 소득효과만 발생하는 업종 간 혜택의 편차가 발생하는 문제는 여전히 지속될 가능성이 있고, 이에 대한 정책적 대안을 고민해 보아야 한다.

대형마트와 제품군이 겹치지 않는 업종에서는 대형마트 대체효과가 발생하지 않고 할인금액(5~10%)만큼의 소득효과만 발생하여, 이들 업종의 매출액 증가는 해당 제품의 소득탄력성에 의해서 결정된다. 예를 들어 대형마트와 제품군이 겹치지 않는 업종인 주유소(연료소매업)에서 지역화폐로 인한 5~10% 할인 혜택이 주어지는 경우, 소비자들은 결제수단을 현금·신용카드에서 지역화폐로 단순 대체할 뿐 소득탄력성이 낮은 주유량을 늘릴 가능성은 낮다.

〈표 VII-1〉 지역화폐 가맹점 업종별 가맹점 및 결제 현황

(단위: 백만원, 개소, %)

연번	전체 업종(대분류)		결제금액		가맹점 수	
			금액	비율	업체 수	비율
	33개 업종 합계		1,301,665	100	503,890	100
1	일반휴게음식	일반한식 · 서양음식 · 스낵 등	382,439	29.4	129,206	25.6
2	유통업	슈퍼마켓 · 편의점 · 농축협직영매장 등	264,710	20.3	20,544	4.1
3	음료식품	제과점 · 정육점 · 농축수산물 등	126,961	9.8	33,595	6.7
4	학원	보습학원 · 외국어학원 등	94,860	7.3	39,528	7.8
5	보건위생	미용원 · 안경 · 기타 대인서비스 등	71,980	5.5	47,838	9.5
6	의원	치과의원 · 한의원 등	51,732	4.0	10,937	2.2
7	의류	정장 · 아동의류 등	41,104	3.2	16,752	3.3
8	약국	약국 · 한약방 등	39,858	3.1	4,491	0.9
9	레저용품	골프용품 · 악기점 · 피아노대리점 등	27,576	2.1	6,536	1.3
10	연료판매점	주유소 · 가스충전소 등	22,760	1.7	1,939	0.4
11	레저업소	헬스장 · 당구장 · 볼링장 등	22,381	1.7	18,631	3.7
12	회원제형태	각종 회원제 업소	17,905	1.4	11,477	2.3
13	신변잡화	가방 · 시계 · 귀금속 · 신발 등	17,736	1.4	10,612	2.1
14	자동차정비	유지자동차정비 · 부품 · 세차장 등	15,752	1.2	17,636	3.5
15	기타의료기관	산후조리원 · 동물병원 등	13,469	1.0	2,311	0.5
16	서적문구	서적 · 출판 · 문구 · 완구 등	13,309	1.0	8,036	1.6
17	가구	일반 · 철제 · 기타가구	12,651	1.0	5,176	1.0
18	직물	커튼 · 침구 등	9,910	0.8	5,032	1.0
19	문화	취미영화관 · 애완동물 · 화랑 · 골동품 등	8,913	0.7	13,764	2.7
20	병원	병원 · 한방병원 · 치과병원 등	8,494	0.7	386	0.1
21	수리서비스	세탁소 · 신변잡화수리 등	7,248	0.6	7,646	1.5
22	건강식품	홍삼제품 · 인삼제품 등	4,875	0.4	3,404	0.7
23	유통	서비스화물운송 · 부동산중개 등	4,347	0.3	24,456	4.9
24	전기제품	가전제품 · 냉열기기 등	4,337	0.3	6,232	1.2
25	건축자재	보일러 · 페인트 · 조명 · 인테리어 등	3,978	0.3	17,829	3.5
26	사무통신	컴퓨터 · OA · 통신기기 등	2,482	0.2	7,947	1.6
27	기타	기계공구 · 기타전문점 등	2,401	0.2	12,619	2.5
28	주방용구	정수기 · 주방용구 · 주방용식기 등	2,203	0.2	2,959	0.6
29	농업	농기계 · 비료 · 사료 등	2,084	0.2	1,251	0.2
30	광학제품	카메라 등	1,635	0.1	1,885	0.4
31	숙박업	호텔 · 콘도 · 기타숙박업(펜션 · 민박 등)	1,226	0.1	5,678	1.1
32	자동차판매	이륜차판매 등	199	0.0	1,380	0.3
33	여행	관광여행 · 렌터카 · 택시 등	150	0.0	6,177	1.2

주: 2020년 상반기 카드형 지역화폐 결제액 기준

자료: 경기도의회, 「제346회 임시회 도정질의(더불어민주당 신정현 의원), 내부자료, 2020. 9. 17, p. 20, (표 3)

〈표 VII-1〉과 〈표 VII-2〉는 2020년 상반기 경기도 지역화폐(카드형)의 업종별 결제 금액, 가맹점 수, 가맹점 한 곳당 지역화폐 결제금액 현황을 보여준다. 〈표 VII-1〉의 현황에 따르면 상위 2개 업종에 지역화폐 결제금액 전체의 약 50%가 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다. 하지만 이 두 업종은 가맹점 수도 많고 가계의 지출에서 차지하는 비중 또한 크므로 소상공인의 생계에 보다 직접적으로 중요한 지표라고 할 수 있는 가맹점 한 곳당 결제금액을 계산하여 금액이 큰 업종 순서대로 〈표 VII-2〉에 정렬하였다.

〈표 VII-2〉 업종별 가맹점당 지역화폐 결제액

(단위: 백만원, %)

연번	전체 업종(대분류)		가맹점당 결제액	
			금액	평균 대비 비율
	33개 업종 평균		2.6	100
1	병원	병원 · 한방병원 · 치과병원 등	22.01	852
2	유통업	슈퍼마켓 · 편의점 · 농축협직영매장 등	12.89	499
3	연료판매점	주유소 · 가스충전소 등	11.74	454
4	약국	약국 · 한약방 등	8.88	344
5	기타의료기관	산후조리원 · 동물병원 등	5.83	226
6	의원	치과의원 · 한의원 등	4.73	183
7	레저용품	골프용품 · 악기점 · 피아노대리점 등	4.22	163
8	음료식품	제과점 · 정육점 · 농축수산물 등	3.78	146
9	일반휴게음식	일반한식 · 서양음식 · 스낵 등	2.96	115
10	의류	정장 · 아동의류 등	2.45	95
11	가구	일반 · 철제 · 기타가구	2.44	95
12	학원	보습학원 · 외국어학원 등	2.40	93
13	직물	커튼 · 침구 등	1.97	76
14	신변잡화	가방 · 시계 · 귀금속 · 신발 등	1.67	65
15	농업	농기계 · 비료 · 사료 등	1.67	64
16	서적문구	서적 · 출판 · 문구 · 완구 등	1.66	64
17	회원제형태	각종 회원제 업소	1.56	60
18	보건위생	미용원 · 안경 · 기타 대인서비스 등	1.50	58
19	건강식품	홍삼제품 · 인삼제품 등	1.43	55
20	레저업소	헬스장 · 당구장 · 볼링장 등	1.20	47

〈표 VII-2〉의 계속

연번	전체 업종(대분류)		가맹점당 결제액	
			금액	평균 대비 비율
21	수리서비스	세탁소 · 신변잡화수리 등	0.95	37
22	자동차정비	유지자동차정비 · 부품 · 세차장 등	0.89	35
23	광학제품	카메라 등	0.87	34
24	주방용구	정수기 · 주방용구 · 주방용식기 등	0.74	29
25	전기제품	가전제품 · 냉열기기 등	0.70	27
26	문화	취미영화관 · 애완동물 · 화랑 · 골동품 등	0.65	25
27	사무통신	컴퓨터 · OA · 통신기기 등	0.31	12
28	건축자재	보일러 · 페인트 · 조명 · 인테리어 등	0.22	9
29	숙박업	호텔 · 콘도 · 기타숙박업(펜션 · 민박 등)	0.22	8
30	기타	기계공구 · 기타전문점 등	0.19	7
31	용역	서비스화물운송 · 부동산중개 등	0.18	7
32	자동차판매	이륜차 판매 등	0.14	6
33	여행	관광여행 · 렌터카 · 택시 등	0.02	1

주: 1. 이 결제금액을 가맹점의 매출 증가 금액으로 해석할 수 없음에 유의할 것

2. 2020년 상반기는 긴급재난지원금 중 지역화폐로 지급된 지원금의 효과, 지역화폐로 지급된 경기도 지자체 지원금의 효과, 10% 할인판매된 지역화폐의 효과가 모두 더해져 있는 상황으로, 지역화폐의 순수한 경제적 효과를 보여주지 못함

3. 2020년 상반기 카드형 지역화폐 결제액 기준

자료: 경기도의회, 「제346회 임시회 도정질의(더불어민주당 신정현 의원), 내부자료, 2020. 9. 17. 자료를 이용하여 저자 계산

〈표 VII-2〉의 결과에 따르면 지역화폐 가맹점 한 곳당 2020년 상반기 중 평균 260만원의 결제가 이루어졌고, 업종별로 가맹점당 결제금액에 있어서 큰 편차(2,200만~2만원)가 존재하는 것으로 나타났다. 구체적으로 가맹점당 결제금액이 가장 많은 업종은 병원(평균 2,200만원)과 슈퍼마켓 · 편의점(평균 1,289만원)으로, 전체 평균(260만원) 대비 각각 8.5배, 5배 많은 결제가 이루어졌다.

반면 본 연구에서 지역화폐의 문제점으로 지적한 바와 같이 지역 제한으로 인해 숙박업(평균 22만원), 여행업(평균 2만원)은 지역화폐의 혜택에서 소외되어 있음을 확인할 수 있다.⁶⁵⁾ 지역화폐는 어려움에 처한 지역 내 소상공인과 자영업자를 보호하고자 하는 정책 목표하에 도입되었는데, 병원, 의원 등 소득 수준이 가장 높은

65) 이와 같은 결과는 2020년 상반기 코로나19로 인한 특수한 상황과 무관하지 않다. 하지만 본인이 거주하는 지역(기초지자체)에서 숙박을 하거나 여행을 하는 경우는 일반적인 상황에서도 드물 것으로 생각한다.

것으로 알려져 있는 업종들이 가맹점당 지역화폐 결제금액이 가장 많은 상위 업종에 다수 포함되어 있다. 따라서 어떤 업종을 지역화폐 가맹점으로 허용해 줄 것인지에 대해 심도 있는 논의가 필요한 것으로 보인다.

한편 <표 VII-1>, <표 VII-2>의 수치를 해석할 때 유념해야 할 사항들이 있다. 가맹점 한 곳당 지역화폐 결제금액보다 중요한 수치는 가맹점당 지역화폐 이용으로 인한 실질적인 매출 증가 금액이다. 유영성 외(2020)의 주요 실증분석 결과에 따르면, 가맹점당 지역화폐 결제금액의 57%가 매출 증가로 연결되었다고 분석하였으므로,⁶⁶⁾ <표 VII-2>의 업종별 가맹점당 결제금액에 0.57을 곱하여 업종별 가맹점당 매출 증가 추정금액을 도출할 수 있고, 결과적으로 매출액 기준 업종별로 큰 편차가 존재함을 확인할 수 있다. 따라서 <표 VII-2>는 본 연구에서 지역화폐의 문제점으로 지적하는 업종별 편차가 2020년 상반기에도 여전히 존재한다는 근거로 활용될 수 있다.

하지만 업종별로 결제금액의 증가가 매출 증가로 연결되는 비율은 매우 달랐을 가능성이 있으므로, 결과 해석에 유의해야 한다. 대형마트와 판매하는 제품군이 중복되는 업종에서는 대형마트 대체효과와 할인으로 인한 소득효과가 중복되어 결제금액 증가의 상당 부분이 실제 매출 증가로 연결되었을 가능성이 있다. 반면 나머지 업종의 경우 할인으로 인한 소득효과만 발생하였을 것이다. 특히 소득탄력성이 낮은 주유소와 같은 경우 <표 VII-2>에서 볼 수 있듯 가맹점당 1,174만원의 결제가 이뤄져, 지역화폐를 통한 결제가 많은 상위 업종에 포함되었지만 소비자가 기존의 지출을 지역화폐로 대체하였을 뿐 실제 매출 증가로 연결되는 비중은 매우 낮았을 가능성이 높다.

<표 VII-1>과 <표 VII-2>는 2020년 상반기의 데이터로, 여기에는 긴급재난지원금 중 지역화폐로 지급된 정부 지원금의 효과, 경기도의 정책 지원으로 인해 무상으로 지급된 지역화폐의 효과, 10% 할인판매된 지역화폐의 효과가 모두 더해져 있어 지역화폐의 순수한 경제적 효과를 과대추정하여 보여주는 수치임을 유념해야 한다.

본 보고서는 소비자가 자발적으로 할인된 금액으로 구입한 지역화폐의 효과를 분석한 것으로, 긴급재난지원금과 같은 정부 지원금을 지역화폐로 무상 지급한 효

66) 하지만 유영성 외(2020)의 연구는 실증분석상의 몇 가지 문제점이 존재하여 57%라는 분석 결과 수치에 대하여 다양한 문제를 제기할 수 있다. 이에 대한 자세한 내용은 제II장을 참고하기 바란다.

과와 혼동하여 해석하는 것을 경계해야 한다. 100만원의 지원금을 지역화폐로 무상 지급하였을 경우(A) 보조금으로 인한 정부 예산은 100만원이 필요한 데 반해, 100만원의 지역화폐를 10% 할인판매하였을 경우(B) 정부보조금으로 인한 지출은 액면가의 1/10인 10만원에 불과하다.

지원금을 지역화폐로 지급하는 경우, 동일 금액을 10% 할인판매하는 경우보다 10배의 예산이 투입되므로 소비 진작효과가 크게 나타나겠지만, 이는 본 보고서에서 분석하는 지역화폐의 효과를 과대추정하는 문제가 있다. 정부 지원금을 통한 지역화폐의 순경제적 효과를 살펴보기 위해서는 동일한 금액이 현금·신용카드 형태로 지급되었을 경우의 효과(a)와 지역화폐로 지급되었을 경우 효과(b)의 차액(b-a)으로 계산하는 것이 타당하다. 중앙 및 지방정부가 가계에 무상지급한 지원금을 현금 대신 지역화폐로 지급하였다고 하여 이를 지역화폐의 경제적 효과로 처리하는 것을 경계해야 한다.

〈표 VII-3〉 가맹점 매출 규모별 가맹점 수와 결제금액 현황

(단위: 개, 백만원, %)

(A) 가맹점 수						
전체 (신규 제외)	10억원 이상	10~5억원	5~3억원	3억원 이하	신규	전체 (신규 포함)
477,699 (100)	16,840 (4)	44,967 (9)	45,647 (10)	370,245 (78)	26,191	503,890
(B) 지역화폐 결제금액						
전체 (신규 제외)	10억원 이상	10~5억원	5~3억원	3억원 이하	신규	전체 (신규 포함)
1,167,079 (100)	246,785 (21)	250,894 (21)	191,175 (16)	478,135 (41)	134,586	1,301,665
(C) 가맹점 한 곳당 결제금액						
전체 (신규 제외)	10억원 이상	10~5억원	5~3억원	3억원 이하	신규	전체 (신규 포함)
2.4 (100)	14.7 (600)	5.6 (228)	4.2 (171)	1.3 (53)	5.1	2.6

주: 1. 2020년 상반기, 경기도의 카드형 지역화폐 기준

2. () 안은 비중임

자료: 경기도의회, 「제346회 임시회 도정질의(더불어민주당 신정현 의원), 내부자료, 2020. 9. 17. 자료를 이용하여 저자 계산

〈표 VII-3〉은 〈표 VII-1〉, 〈표 VII-2〉와 동일한 자료를 이용하여 지역화폐 가맹점의 매출 규모별 가맹점 수와 결제금액 현황을 정리한 것이다. 〈표 VII-3〉에 따르면 2020년 상반기 중 전체 가맹점 수의 13%를 차지하는 매출액 규모 5억원 이상인 가맹점에서 지역화폐를 결제한 금액이 전체의 42%를 차지하는 것으로 나타났다. 가맹점 한 곳당 결제금액은 매출액 10억원 이상인 가맹점에서의 결제금액이 1,470만원(전체 평균의 6배), 매출액 10억~5억원 사이의 가맹점은 560만원(평균 대비 약 2.3배)인 것으로 나타나, 매출액 3억원 이하 소규모 매장과 큰 격차가 있는 것으로 보인다.

본 보고서 제VI장의 실증분석에서 동일한 업종(동네 슈퍼마켓) 내에서도 매장의 규모에 따라 매출 증대 효과의 편차가 존재함을 지적한 바 있다. 〈표 VII-3〉은 이처럼 가맹점 규모에 따라 지역화폐 도입으로 인한 혜택에 편차가 존재함을 보다 더 상세한 통계수치로 보여주고 있다.⁶⁷⁾

2. 정책 제언

지역화폐는 낙후된 지역경제 활성화와 소상공인 보호를 목적으로 도입되었다. 지역화폐 발행 지자체에 대한 행정안전부의 국고지원에 힘입어 지역화폐 발행은 급속도로 확산되어, 2020년에는 거의 모든 지자체가 도입하여 운영할 예정이다. 또한 코로나19로 인한 현재의 위기상황에서 정부는 경기를 부양하기 위해 종합대책 중 하나로 지역화폐를 대폭 증액하여 발행하고, 이를 중앙정부 예산으로 지원하는 것을 중요한 대책으로 포함시켰다. 지역화폐는 사용처를 소상공인이 운영하는 지역 내 소매점으로 제한함으로써 대형마트로부터 소상공인에게로 매출을 이전시키는 효과, 외부지역으로 유출되는 소비를 제한하여 지역 내 매출을 증가시키는 효과가 발생할 수 있다.

하지만 본고의 이론모형에서 살펴본 것처럼, 특정 지자체의 지역화폐 도입으로 지역 내 매출 증대 효과가 발생하는 경우, 이는 인접 지자체 소매점의 매출 감소를 대가로 하고 있음을 유념해야 한다. 또한 인접한 지자체도 지역화폐를 도입하게 되면 지역화폐 도입으로 인한 초기의 지역경제 활성화 효과는 사라지고, 소규

67) 경기도는 매출액 기준 10억원 이하인 매장만을 지역화폐 가맹점으로 허용해 주고 있다. 따라서 매출액 상한 규제가 존재하지 않는 타 지자체에서는 지역화폐 가맹점 규모별 쏠림현상이 더욱 심각하게 나타날 가능성이 존재한다.

모 지자체는 오히려 피해를 입게 될 가능성이 존재한다. 이에 더해, 지역화폐 도입은 선택 제약으로 인한 소비자 후생 감소, 지역화폐 발행 및 관리비용으로 인한 지방재정 지출, 보조금 지급으로 인한 사중손실 등의 비효율성을 유발할 수 있다.

이론적 모형뿐만 아니라 실증분석 결과에서도 지역화폐의 도입이 해당 지자체 소상공인들의 매출을 증가시킨다는 증거를 찾기가 어려웠고, 이질성분석을 통해서 슈퍼마켓과 식료품점에 한해서만 매출을 증가시키는 유의미한 효과가 있었던 것으로 파악됐다. 이러한 추정결과는 결국 지역 내의 대형마트와 대체성이 높은 일부 업종으로만 매출이 이전되었음을 의미하며, 지역화폐의 발행으로 통계적으로 유의미한 지역의 순경제적 효과는 추가로 나타나지 않는 것으로 추정되었다. 또한 경기도의 2020년 상반기 지역화폐 데이터에 의하면 본 보고서에서 지적한 지역화폐의 구조적인 문제점(업종별-규모별 편차)이 여전히 유지되고 있을 가능성이 높아 보인다.

이에 본 연구에서는 지역화폐의 문제점에 대한 대안을 다음과 같은 세 가지로 제시하고자 한다.

가. 중앙정부의 재정지원은 온누리상품권으로 일원화

지역화폐의 발행으로 지역 내 대형마트의 매출을 소형마트로 이전시키는 효과는 발생하지만, 이는 기존의 온누리상품권으로도 달성할 수 있는 효과이다. 또한 온누리상품권은 인접 지자체와의 상대적 경제 규모의 차이에 따른 외부효과가 발생하지 않고, 발행주체가 일원화되어 있어 각 지자체에서 지역화폐를 발행하는 것보다 더 효율적이고 저렴한 비용으로 운영될 수 있다. 현재는 지역화폐와 비교하여 온누리상품권 가맹대상 업종의 다양성이 낮은 것으로 나타나지만, 가맹대상 업종과 규모를 지역화폐에 준하는 규모로 확대하는 중앙정부의 조치는 손쉽게 이뤄질 수 있다고 생각한다.⁶⁸⁾ 또한 온누리상품권의 대상 업종 선정 및 추가 할인율(또는 캐시백) 등을 지자체 자율에 맡기는 방식으로 탄력적으로 운영할 수도 있다.

68) 하지만 가맹점 확대에는 장단점이 동시에 존재하여, 이에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 본 보고서의 실증분석 및 경기도의 2020년 상반기 지역화폐 현황 통계자료에서 확인할 수 있듯이, 지역화폐 가맹점 확대는 소비자의 선택의 폭을 넓히는 장점이 있는 반면, 지역화폐의 도입 취지인 지역 내 소상공인을 보호하고자 하는 목적에는 오히려 부합하지 않는 단점도 존재한다.

지역화폐 대신 온누리상품권에 대한 지원으로 정책을 일원화하는 정부의 조치는 소비자, 소상공인 모두에게 도움이 될 수 있다. 소비자 입장에서 지역 제한이 사라져 여행을 가더라도 온누리 상품권을 이용할 수 있고, 거주지와 직장의 지자체가 다른 경우, 자주 방문하는 인접 지자체에서 사용할 수도 있게 된다. 이렇게 되면 지역 제한이 존재하는 지역화폐보다 소비자들의 수요가 증가할 수 있고, 이는 온누리상품권 이용 및 유통 활성화, 소상공인 매출 증대라는 선순환 구조로 연결될 수 있다.

또한 규모의 경제로 인해 지자체가 제각각 지역화폐를 발행하는 경우에 비해 전국에서 통용되는 온누리상품권을 이용할 경우, 지자체가 각각 부담하는 다양한 발행 부대비용을 절감할 수 있다. 나아가 소상공인들에게 부담이 되는 카드 및 금융 수수료 등도 현재의 지역화폐보다 더욱 낮은 수준으로 유지할 수 있어, 소비자와 소상공인 모두에게 보다 더 큰 혜택이 돌아갈 수 있다.

또한 온누리상품권을 활용하여도 낙후된 지역경제 활성화 및 지역 내 어려움에 처한 소상공인들을 보호하고자 하는 지역화폐 도입 본연의 목적을 달성할 수 있다. 예를 들어 특정 시점에, 어려움을 겪고 있는 특정 지역 주민에게 추가 할인혜택을 제공하여 낙후된 지역을 정책적으로 지원할 수 있고, 업종별 편차에 대한 해결책으로 업종별 할인율(캐시백 비율)을 달리 적용함으로써 전통시장이나 소규모 매장을 운영하는 소상공인, 지역화폐의 혜택에서 소외된 업종에 더 높은 할인율을 제공하여 관련 업종의 소비를 유도할 수 있다.

나. 지역화폐 운영시스템 보완

지역화폐는 낙후된 지역경제 활성화 및 지역 내 소상공인 보호를 정책 목표로 하고 있으므로, 경제 효율성 측면에서만 정책을 평가해서는 안 된다. 소비자 후생, 중앙정부 국고지원 및 지자체 예산 지출, 보조금으로 인한 사중손실 등 효율성 측면에서 문제가 발생하였다고 하더라도 의도했던 목표를 달성했다면 의미 있는 정책적 성과로 평가할 수 있다. 하지만 지역화폐의 도입이 정책적 목표로 하고 있는 가치의 차원에서 제도를 평가해 보더라도 몇 가지 문제가 있는 것으로 보인다.

지역화폐 도입의 첫 번째 정책목표인 지역경제 활성화 효과는 일부 지자체에서만 한정적으로 지역화폐를 운영할 때는 효과가 나타날 수 있다. 하지만 모든 지자체가 지역화폐를 발행할 경우, 그 효과가 희석되고 재정여건이 열악한 소규모 지

자체는 오히려 피해를 입을 수 있어 중장기적으로 낙후된 지역경제 활성화라는 정책 목표에 부합하지 않는 결과가 나타날 수 있다. 실증분석 결과에서도 지역화폐의 도입이 지역의 소상공인 전체의 매출을 통계적으로 유의미하게 증가시킨다는 증거를 찾을 수 없었다. 현재는 중앙정부는 지역화폐를 발행하는 지자체의 경제 규모, 재정여건에 대한 고려 없이 일률적으로 발행을 보조(현재는 중앙정부(8):지자체(2))⁶⁹⁾하고 있다. 또한 발행수수료, 판매대행수수료 등의 제반비용은 별도로 지방자치단체에서 부담하고 있어 재정여건이 양호한 지자체에서 더 대규모로, 더 높은 할인율로 지역화폐를 발행할 수 있는 상황이다. 따라서 전국 거의 모든 지자체에서 일률적으로 각각의 지역화폐를 발행하고 있는 현 상황에서는, 재정여건이 양호한 지자체의 지역민들과 소상공인에게 더 많은 혜택이 돌아갈 수 있다는 구조적인 문제점이 존재한다. 중앙정부는 낙후된 지역경제 활성화라는 지역화폐 도입 본연의 취지를 고려하여 지자체 경제여건에 따른 차등지원을 고려해 보아야 하고, 업종별 쏠림현상에 대한 해결책으로 업종별 차등 할인율 적용을 검토해 볼 수 있다.

다. 소상공인 직접지원 예산 증액

지역화폐의 발행이 소비자의 선택 제약, 보조금으로 인한 사중손실 등 다양한 시장기능의 왜곡을 발생시킨다는 측면에서 지역화폐 관련 예산을 지역 내 소상공인에 대한 직접지원자금(임대료 지원, 경영안정자금 지원, 고용지원, 공과금 지원, 금융지원, 세제지원 등)으로 전환하는 것도 검토해 볼 수 있다. 또한 전통시장 온라인플랫폼 사업에 중앙정부가 직접 투자하는 것도 경영여건이 열악한 전통시장 상인들을 지원하는 좋은 방안이 될 수 있다.

지역화폐의 구조적인 문제점으로 인해 혜택에서 소외된 업종의 경우 이와 같은 정부의 직접지원방식을 더 선호할 수 있다. 현재의 지역화폐 제도는 가맹점 업종별·규모별로 혜택의 쏠림현상이 나타나고 있는 것으로 보인다. 이에 대한 해결책으로 소상공인 직접지원을 통해 보다 어려움에 처한 소상공인을 선별하여 이들이

69) 단 서울특별시시는 2020년 현재 지역화폐와 관련된 국비지원을 받지 않고 있지만, 2021년에는 국비 지원 대상 지자체에 포함시키는 방안을 논의 중이다(『이데일리』, 「서울사랑상품권, 내년 최대 1兆 발행... 연중 10% 할인」, 2020. 11. 12., <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01459606625965064&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>, 검색일자: 2020. 11. 20.), 낙후된 지역경제 활성화라는 지역화폐 도입의 취지를 고려할 때 서울특별시를 국비 지원 대상에 포함시키는 경우 제도의 효과를 반감시키는 문제가 발생할 수 있어 이에 대한 검토가 필요하다.

더 많은 혜택을 효과적으로 지원받을 수 있도록 하는 방안을 고민해 보아야 한다.

본 연구의 정책 제언은 실제 정책으로 구체화하는 과정에서 생각하지 못했던 여러 가지 현실적인 문제에 봉착할 수 있다. 주어진 예산의 제약하에 최선의 소상공인 지원정책과 정책 조합에 대한 정부와 학계의 다양하고 건설적인 논의가 지속되길 희망한다.

참고문헌

- 강창희 · 강지원 · 김성아, 『지역화폐가 지역의 고용에 미치는 효과』, 대통령직속 정책기획위원회, 2020.
- 『국민일보』, 「지역화폐 ‘현금깡’ 성행…10~20% 할인 은밀거래」, 2020. 4. 23., <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924134607&code=11131100&sid1=all>, 검색일자: 2020. 9. 1.
- 국회예산정책처, 『2020년도 제1회 추가경정예산안 분석』, 국회예산정책처, 2020a.
- _____, 『2020년도 제3회 추가경정예산안 분석(위원회별 분석)』, 국회예산정책처, 2020b.
- 경기도의회, 「제346회 임시회 도정질의」(더불어민주당 신정현 의원), 내부자료, 2020. 9. 17.
- 김수은 · 김시백 · 안동신, 『전라북도 지역상품권 운영 활성화 방안』, 전북연구원, 2019.
- 『노컷뉴스』, 「강원상품권의 불편한 이면」, 2017. 4. 3., <https://www.nocutnews.co.kr/news/4759972>, 검색일자: 2020. 9. 1.
- 류영아, 「지역사랑상품권의 의의와 주요 쟁점」, 이슈와 논점 제1760호, 국회입법조사처, 2020.
- 『머니투데이』, 「“지역화폐는 화폐 아닌 상품권”…못 박은 한국은행」, 2020. 9. 30., <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020092916351258871&type=1>, 검색일자: 2020. 10. 1.
- 『매일경제』, 「이재명 성남시장, 지역 상품권 ‘현금깡’ 악용 지적에 “그럼 현금으로 줄까?”」, 2016. 1. 22., <https://www.mk.co.kr/news/home/view/2016/01/62580/>, 검색일자: 2020. 9. 1.
- 여효성 · 김성주, 『지역사랑상품권 전국 확대발행의 경제적 효과 분석』, 한국지방행정연구원, 2019.
- 유영성 · 윤성진 · 김태영 · 김병조 · 마주영, 「지역화폐의 경기도 소상공인 매출액 영향 분석: 2019년 1~4분기 종합」, GRI 정책브리프 2010-10, 경기연구원, 2020.
- 『이데일리』, 「서울사랑상품권, 내년 최대 1兆 발행… 연중 10% 할인」, 2020. 11. 12., <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01459606625965064&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>, 검색일자: 2020. 11. 20.
- 이상훈 · 박누리, 『경기도 지역화폐의 지역경제 파급효과: 청년배당 등 정책수당을 중심으로』

으로』, 경기연구원, 2018.

이병기 · 전대욱 · 고경훈 · 김건위 · 최인수, 『고향사랑 상품권의 경제적 효과분석 및 제도화 방안』, 한국지방행정연구원, 2017.

『조선비즈』, 「코로나에 긴급 지원했는데…온라인서 ‘지역상품권 깡’ 거래 활개」, 2020.

4. 22., https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/21/2020042104007.html, 검색일자: 2020. 9. 1.

중소벤처기업부, 「온누리상품권 5000억 한도 10% 할인 판매 실시」, 보도자료, 2020. 4. 8.

최준규 · 전대욱, 「지역화폐의 경제적 효과에 관한 시스템 다이내믹스 분석: 과천 품앗이 사례를 중심으로」, 『한국시스템다이내믹스 연구』, 제19권 제1호, 한국시스템다이내믹스학회, 2018, pp. 5~30.

통계청, 「2018년 12월 및 연간 고용동향」, 보도자료, 2019. 1. 9., http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=372640&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=2018%EB%85%84+12%EC%9B%94, 검색일자: 2020. 9. 1.

_____, 「2019년 가계금융복지조사 결과」, 보도자료, 2019. 12. 17., http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=379367&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EA%B0%80%EA%B3%84%EA%B8%88%EC%9C%B5%EB%B3%B5%EC%A7%80%EC%A1%B0%EC%82%AC, 검색일자: 2020. 9. 1.

『한겨레』, 「이재명 “재난기본소득 지역화폐 ‘깡’하면 전액환수·고발”」, 2020. 4. 17., <http://www.hani.co.kr/arti/area/capital/937512.html>, 검색일자: 2020. 9. 1.

한양대학교 에리카산학협력단, 『온누리 모바일 상품권 도입 방안 연구』, 소상공인시장진흥공단, 2018, https://www.sbiz.or.kr/sup/custcenter/report/1212642_1716.jsp, 검색일자: 2020. 9. 1.

행정자치부, 「“지역사랑 상품권”으로 우리 동네가 살아납니다」, 보도자료, 2017. 1. 25.

행정안전부, 『2020년도 지역사랑상품권 발행지원 사업 종합지침』, 2019.

_____, 「고향사랑 상품권 사용지역 소상공인 소득 크게 늘었다」, 보도자료, 2018. 1. 18.

_____, 「2조원 풀린 지역사랑상품권, 지역경제 구원투수로 나선다」, 보도자료, 2019. 1. 22.

_____, 「지역화폐 2조 쏟아지는데…소비자도 상인도 ‘그게 뭐죠?’(조선일보)」, 설명자료, 2019. 1. 30.

_____, 「행안부는 지역사랑상품권 발행에 따른 지자체 부담을 최소화해 나가겠음」, 해명자료, 2020. 3. 29.

_____, 「긴급재난지원금 신청지급 현황(6. 7. 24시 기준)」, 참고자료, 2020. 6. 8.

Angrist, Joshua D. and Jörn-Steffen Pischke, *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton University Press, 2018.

대한민국 정책브리핑, 「소상공인·자영업자 지원대책」, 2020. 4. 10., <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148856781>, 검색일자: 2020. 9. 4.

소상공인시장진흥공단, 「온누리상품권 안내」, <https://www.semas.or.kr/web/SUP01/SUP0112/SUP011203.kmdc>, 검색일자: 2020. 9. 3.

중소기업벤처부·통계청, 「소상공인실태조사」, http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=379633, 검색일자: 2020. 9. 4.

통계데이터센터, 「기업등록부DB」, <https://data.kostat.go.kr>, 검색일자: 2020. 9. 1.

_____, 「제공자료」, https://data.kostat.go.kr/sbchome/serviceData/svcOfrDataList.do?curMenuNo=OPT_01_02_00_0, 검색일자: 2020. 9. 1.

통계청, 「전국사업체조사」, http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/9/3/index.board, 검색일자: 2020. 9. 1.

통계청 국가통계포털, <http://kosis.kr/search/search.do?query=GRDP>, 검색일자: 2020. 9. 1.

통계청 마이크로데이터 통합서비스(MDIS), 「제공자료 안내」, <https://mdis.kostat.go.kr/infoData/detailData.do?statsConfmNo=101037>, 검색일자: 2020. 9. 1.

한국은행 경제통계시스템, ecos.bok.or.kr, 검색일자: 2020. 9. 1.

행정안전부, 「지역사랑상품권」, <https://www.mois.go.kr/fit/sub/a06/b07/localVoucher/screen.do>, 최종 검색일자: 2020. 12. 27.

국가법령정보센터, 「성남사랑상품권 활성화기금 설치 및 운용 조례」, <http://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1205890>, 검색일자: 2020. 9. 1.

- _____, 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」(2020. 5. 1. 제정), <http://www.law.go.kr/법령/지역사랑상품권이용활성화에관한법률>, 검색일자: 2020. 9. 4.
- _____, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(전통시장법)(2020. 2. 11. 일부개정)」, <http://www.law.go.kr/법령/전통시장및상점가육성을위한특별법>, 검색일자: 2020. 9. 4.

〈 부록 〉 지자체별 지역사랑상품권 발행 현황 및 분석대상 지자체

구분	발행 중(2019년 3월 기준)			분석에 포함된 지자체		
부산						
인천(1)	인천광역시			인천광역시		
광주(1)	남구					
대전						
울산						
경기(4)	성남시, 안양시, 시흥시, 가평군			성남시, 안양시, 시흥시, 가평군		
강원(11)	강원도, 춘천시, 원주시, 태백시, 삼척시, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군			춘천시, 원주시, 태백시, 삼척시, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군		
충북(8)	제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 단양군			제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군		
충남(9)	공주시, 아산시, 계룡시, 당진시, 부여군, 서천군, 청양군, 예산군, 태안군			공주시, 아산시, 계룡시, 당진시, 서천군, 청양군, 예산군, 태안군		
전북(5)	군산시, 김제시, 장수군, 임실군, 완주군			군산시, 완주군		
전남(10)	여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 곡성군, 구례군, 보성군, 강진군, 영암군, 함평군			여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 곡성군, 구례군, 보성군, 강진군, 영암군, 함평군		
경북(12)	포항시, 경주시, 김천시, 안동시, 군위군, 의성군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군			포항시, 경주시, 김천시, 안동시, 군위군, 의성군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군		
경남(8)	거제시, 의령군, 함안군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 합천군			거제시, 함안군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군		
계/광역/기초	69	2	67	60	1	59

주: 1. 2019년 3월 기준

2. () 안은 지역화폐를 발행 중인 기초지자체 수를 의미함

자료: 행정안전부, 「지역사랑상품권」, <https://www.mois.go.kr/ir/sub/a06/b07/localVoucher/screen.do>, 검색일자: 2019. 10. 18.의 내용을 바탕으로 저자 재작성

■ 저자약력

송경호

연세대학교 경제학과 졸업

한국은행 경제통계국

미국 Michigan State University 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 부연구위원

이환웅

연세대학교 경영학과 졸업

미국 Michigan State University 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

박지혜 한국조세재정연구원 선임연구원

지역화폐 도입이 지역경제에 미친 영향

2020년 12월 28일 인쇄

2020년 12월 31일 발행

발행인 김유찬

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

등록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판 및
인쇄 (주)프리비

I S B N 979-11-6655-008-9

© 한국조세재정연구원 2020

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

