

조세재정 브리프

지역화폐의 도입이 지역경제에 미친 영향

송경호 한국조세재정연구원 부연구위원 / kyungho@kipf.re.kr

이환웅 한국조세재정연구원 부연구위원 / holee@kipf.re.kr

- 1 지역화폐의 도입 목적 및 현황
- 2 지역화폐 도입의 경제적 효과
- 3 종합 평가 및 정책적 시사점

참고문헌





요약

- ▶ 본 연구는 지역화폐 도입이 지역경제에 미치는 영향을 이론 모형을 이용하여 다각도로 분석한 것임
- ▶ 지역화폐의 도입이 지역경제에 미친 영향에 관한 실증분석을 추가로 수행
 - 통계빅데이터센터(Statistics Big Data Center, SDBC)에서 제공한 전국사업체조사 및 각종 행정데이터를 병합한 사업체 전수조사 자료를 이용
 - 지역화폐의 도입이 소상공인의 매출과 고용, 지역경제에 미친 종합적인 효과를 실증 분석함
- ▶ 이론 및 실증분석 결과 지역화폐 도입은 제도가 의도하지 않는 여러 부작용이 발생 가능한 것으로 판단
- ▶ 지역화폐 도입으로 인해 대형마트와 대체성이 높은 일부 업종에만(슈퍼마켓, 식료품점) 혜택이 집중되어 이에 대한 해결책이 필요함

※ 본 조세재정브리프는 송경호·이환웅, 『지역화폐의 도입이 지역경제에 미친 영향 분석』, 한국조세재정연구원, 2020. 10.(출판 예정) 의 내용을 요약하여 작성하였음

1 지역화폐의 도입 목적 및 현황

▶ 지역화폐(지역상품권, 고향사랑상품권)

- 지역화폐란 지역 내 가맹점에서만 사용이 가능한 재화로, 사용처와 사용지역이 제한되어 있는 화폐를 말함
 - 예: 서울사랑상품권, 경기지역화폐, 인천e음, 여민전(세종)
- 소비의 역외 유출을 차단하여 낙후된 지역경제를 활성화하고 대형마트(이마트, 롯데마트 등)에서 사용할 수 없도록 하여 지역 내 소상공인을 보호하고자 하는 목적으로 여러 지자체에서 도입하여 운영하고 있음

▶ 지역 및 사용업종의 제약으로 인해 동일한 액면가의 현금보다 열등한 지역화폐의 판매, 유통 활성화를 위해 할인발행과 정책발행 두 가지 경로를 활용하고 있음

- 할인발행: 10% 할인된 금액으로 지역화폐(상품권)를 판매
 - 중앙정부가 이 중 8%를 국고보조금으로 지원, 나머지 2%는 지자체 예산으로 부담

〈표 1〉 지역화폐 발행 현황

(단위: 개, 억원)

연도	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
발행 지자체 수	53	56	66	177	229
발행 금액	1,168	3,065	3,714	32,000	90,000

주: 2020년은 지역화폐 발행을 계획하고 있는 지자체 수와 정부가 계획한 발행금액
자료: 한국조세재정연구원 자체 조사자료

- 정책발행: 현금성 복지혜택(출산지원금, 청년배당, 기초생활보장수급자 지원금, 공무원 복지포인트 등)을 지역 화폐로 대체하여 지급
- 행정안전부는 각종 보도자료 및 설명자료를 통해 지역화폐의 효과성 및 당위성을 홍보하고 있음¹⁾

KIPF ISSUE PAPER

2 지역화폐 도입의 경제적 효과

- ▶ 본고에서는 이론 모형 및 데이터 실증분석을 통해 지역화폐의 도입이 지역경제에 미친 영향을 다각도로 분석한 연구결과를 간략하게 정리함
 - 통계빅데이터센터(Statistics Big Data Center, SDBC)에서 제공한 전국사업체조사 및 각종 행정데이터를 병합한 사업체 전수조사 자료를 이용함
 - 지역화폐의 도입이 소상공인의 매출과 고용 및 지역경제에 미친 종합적인 효과를 분석함

① 지역화폐 발행으로 인한 다양한 효과

가. 소상공인으로서의 매출 이전 효과

- ▶ 지역화폐는 이마트, 롯데마트 등 대형마트에서 이용할 수 없으므로 대형마트의 매출액이 지역 내 소상공인에게로 이전되는 효과를 기대할 수 있음
 - 하지만 지역화폐와 다른 결제수단 간의 대체효과로 인해 대형마트에서 지역 내 소형마트로의 매출 이전을 제약하는 요인들이 존재함
 - 1) 유사한 성격의 타 상품권(예: 온누리상품권)과의 대체효과
 - 지역화폐와 사용 가능한 가맹점이 중복됨
 - 발행한 지역화폐가 온누리상품권을 단순 대체하는 경우, 지역화폐 발행으로 추가적인 효과가 발생하지 않을 수 있음
 - 2) 현금과의 대체효과
 - 지역화폐 도입 전 한 가게가 동네마트에서 월 평균 10만원을 지출하는 상황에서 지역화폐 도입으로 월 3만원의 지역화폐를 보유하게 되더라도 이는 동네마트의 매출액을 전혀 증가시키지 못함

나. 외부지역에서 발생하는 소비 감소효과

- ▶ 지역 내 소비자들의 지출이 외부로 유출되는 것을 막아 지역 내 소상공인의 매출을 증가시킬 수 있지만, 이는 동시에 인접 지역의 소매업 매출 감소를 의미함

1) 행정안전부 보도자료, 「“지역사랑상품권”으로 우리 동네가 살아납니다.」, 2017. 1. 24.
_____, 「2조원 풀린 지역사랑상품권, 지역경제 구원투수로 나선다.」, 2019. 1. 22.
_____, 「5월 가정의 달, 사향하는 가족 선물은 지역사랑상품권으로.」, 2019. 5. 6.



- 즉 지역화폐 도입으로 인한 지역 내 소매업 매출 증가는 인접 지역의 소매업 매출 감소를 대가로 이루어진다는 점을 간과해서는 안 됨
 - 그러므로 지역화폐 도입의 효과로 홍보되고 있는 지역경제 활성화 효과는, 사실 인접 지역의 경제적인 피해를 대가로 하고 있음을 유념해야 함
- ▶ 따라서 사회 전체의 후생을 고려해야 하는 중앙정부의 관점에서는 지역화폐 발행으로 소비지출을 특정지역에 가두는 정책을 긍정적으로 평가하기 어려움
- 지역화폐는 국가 간 무역장벽 및 보호무역조치와 유사한 성격을 내포하고 있어, 소비자 후생 감소나 자원배분의 비효율성 증가로 사회 전체 후생을 감소시킴

다. 인접 지역 지역화폐 발행 유도 효과

- ▶ 특정 지자체의 지역화폐 발행은 인접 지자체들의 지역화폐 발행을 유도하는 효과가 있음

〈표 2〉 지역화폐 발행 결정에 관한 지자체별 최적 대응 전략

		B 지자체			
		미발행		발행	
		A 지자체	B 지자체	A 지자체	B 지자체
A 지자체	미발행	0	0	매출 감소(-X원)	매출 증가(X원) (-) 발행 비용(C원)
	발행	매출 증가(X원) (-) 발행 비용(C원)	매출 감소 (-X원)	(-) 발행 비용(C원)	(-) 발행 비용(C원)

- ▶ 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이, A, B 두 지자체에서 지역화폐를 발행하지 않은 초기 상황에서 지역 내 소매점 매출액은 모두 '0'임
 - A 지자체만 지역화폐를 도입하는 경우, A 지역 내 소매점 매출이 증가함
 - A 지역 총 편익은 '매출 증가(-) 발행 비용 (= X - C원)'만큼 증가함
 - 반면 B 지역은 A 지역에서 늘어난 매출만큼 지역 내 소매점 매출이 감소(-X원)
- ▶ 결국 A, B 지자체 모두 지역화폐를 발행하는 것이 우월전략이 됨
 - A 지자체 입장에서는 B 지자체가 지역화폐를 발행하는 경우든 발행하지 않는 경우든 지역화폐를 발행하는 것이 최적 선택
 - 이는 B 지자체도 동일하므로 최종적으로는 A, B 지자체 모두가 지역화폐를 발행하는 균형으로 수렴
 - 이는 2020년 243곳의 지자체 중 229곳(94%)에서 지역화폐를 발행하게 된 현상과 일치하는 이론적 예측
- ▶ 결과적으로 모든 지역에서 지역화폐를 발행하는 경우, 두 지역의 사회후생은 지역화폐를 발행하지 않는 경우보다 모두 감소하게 됨
 - 지역화폐를 발행하지 않는 경우 A, B 지역의 후생 수준은 $0 + 0 = 0$
 - A, B 지역 모두가 지역화폐를 발행하는 경우 A, B 지역 후생 수준은 $(-)C + (-)C = (-)2C$ 로 감소함

- 모든 지역에서 지역화폐를 발행하게 되면 역외 소비지출을 막아 지역 내 매출을 증가시키는 효과는 사라지고, 두 지역 모두 각각의 발행비용(C)만 순효과로 남게 됨

▶ 이 사례는 A, B 지역이 동일한 경우를 가정한 반면, A, B 지자체의 경제 규모가 상이한 현실에서는 지역화폐 도입이 소규모 지자체에 피해를 입힐 수 있음

- (직관적 사례) 대도시 인근 식당: 대도시의 지역화폐 발행으로 역외 소비지출이 차단될 경우, 식당 매출액이 감소할 가능성이 높음
- 대형 지자체 인근 소형 지자체에서 피해를 입게 된다면, 이는 낙후된 지역경제를 활성화하겠다는 지역화폐 도입 취지와 정면으로 상충됨
- 대형 지자체는 소형 지자체에 비해 재정여건이 양호하여 <표 2>와 같은 상황에서 지역화폐 발행 규모 확대, 할인율 인상 등을 통한 지자체 간 지역화폐 발행 경쟁에서 유리한 입장에 있음
- 대전, 세종의 지역화폐 사례²⁾
 - 인구 1인당 지역화폐 발행액: 대전(33만 9천원), 세종(10만 5천원)
 - 할인율: 대전 15%, 세종 10%
- 소형 지자체 주민이 인근 대형 지자체 지역화폐를 구입하는 것도 가능하므로, 보다 할인율도 높고 가맹점도 많은 대형 지자체 지역화폐를 구입하여 사용하는 경우, 역외 소비지출을 막는 효과도 제한됨

▶ 중앙정부는 지역화폐 도입으로 인해 발생하는 전 국가적인 차원에서의 효과를 고려해야 함

- 각 지자체의 최적 선택(발행)과 사회 전체적인 최적 선택(미발행)이 일치하지 않아 국가 전체적인 후생 수준을 저해하는 지역화폐 발행을 중앙정부가 국고보조금을 통해 지원하는 것이 바람직한 것인지 고민할 필요가 있음

라. 보조금 지급으로 인한 사중손실

▶ 지역화폐는 사용처를 발행한 지자체 내의 가맹점으로 제한하고 있음

- 사용지역, 사용업종의 제약으로 인해 동일한 액면가의 현금보다 열등한 재화인 지역화폐는 현금과 비교하여 소비자 후생을 반드시 감소시키게 됨
- 현금보다 활용성이 낮은 지역화폐의 판매 및 유통을 촉진하기 위해 대부분의 지자체에서 액면가보다 10% 할인된 금액으로 지역화폐를 판매하고, 그 차액은 정부가 보조하고 있음
 - 할인된 지역화폐를 자발적으로 소비자가 구입하는 경우는 소비자 후생이 감소하지 않는 것으로 간주할 수 있음
 - 하지만 이 경우 정부의 보조금 지급으로 재정지출과 사중손실(dead-weight loss)이 발생함
 - 2020년 정부는 총 9조원의 지역화폐 발행을 목표로 하고 있어, 중앙 및 지방정부는 보조금으로만 9천억원을 지출 예정
 - 9천억원의 보조금 중 소비자 후생으로 이전되지 못한 사중손실, 즉 경제적 순수손실은 460억원 규모로 추정됨

마. 지역화폐 발행, 관리비용

▶ 행정안전부 보도자료³⁾에 따르면 지역화폐 발행의 부대비용은 지역화폐 발행 액면가의 2% 정도

2) 『세종포스트』, 「지역화폐 '여민전(세종)VS온통대전', 신의 한수는」, 2020. 5. 25., <https://www.sjpost.co.kr/news/articleView.html?idxno=52447>, 검색일자: 2020. 8. 25.



- 따라서 9조원의 지역화폐 발행으로 인한 부대비용은 1,800억원가량으로 추정
 - (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)

▶ 보조금 지급으로 인한 사중손실, 지역화폐 운영을 위한 부대비용의 합, 즉 경제적인 순손실은 2020년 한 해 2,260억원 규모

바. 지역화폐 발행의 추가 비용

▶ 동네마트 및 전통시장의 경우 대형마트보다 물건 가격이 평균적으로 비싸고 제품의 다양성이 떨어짐(소비자 후생 감소)

- 동일한 1만원이라고 하더라도 전반적인 물가 차이로 인해 지역화폐를 이용하여 동네마트에서 물건을 구입하는 경우 실질 구매력은 하락하게 되며, 결국 이는 소비자 후생 감소로 연결될 수 있음

▶ 현금으로 교환하는 불법거래 단속비용⁴⁾

- 지역화폐 유통 촉진을 위해 10% 할인 발행으로 구입을 유도하기도 하지만, 정책발행을 통해 현금성 복지혜택(출산지원금, 청년배당, 기초생활보장수급자 지원금, 공무원 복지포인트 등)을 지역화폐로 대체 지급하기도 함
 - 소비자가 자발적으로 지역화폐를 할인받아 구매한 경우보다 큰 소비자 후생손실이 발생하고 비자발적 지역화폐 소지로 인해 이를 시장가격보다 싼 값을 받고라도 현금화하고자 하는 '현금깡' 시장이 형성되는 원인이 되기도 함
 - 지역화폐의 안정적인 시스템 유지를 위해 '현금깡' 시장을 단속하는 데 상당한 행정력과 비용이 낭비됨

▶ 일부 업종 물가인상 효과(소비자 후생 감소)

- 지역화폐의 사용이 특정업종에 집중되어 해당 업종에서 물가가 인상되는 효과가 발생할 수 있음⁵⁾
- 이와 같은 물가인상 효과까지 나타날 경우 소비자의 구매력은 더욱 하락하며, 정부의 보조금 지급 중 소비자에게 귀속되지 못하는 사중손실 규모는 더욱 커짐

3) 행정안전부 보도 해명자료, 「행안부는 지역사랑상품권 발행에 따른 지자체 부담을 최소화해 나가겠음」, 2020. 3. 27.

4) 『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. 8. 25.

『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. 8. 25.

『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. 8. 25.

『한겨레』, 「이재명 "재난기본소득 지역화폐 '깡'하면 전액환수·고발"」, 2020. 4. 17., <http://www.hani.co.kr/arti/area/capital/937512.html>, 검색일자: 2020. 8. 25.

행정안전부 보도자료, 「지역사랑상품권 불법 환전, 과태료 2천만원 부과」, 2020. 5. 3.

5) 『경기인저널』, 「남양주시, 재난지원금 '차별거래·바가지·부정행위' 지역화폐 가맹점 집중 단속」, 2020. 5. 19., <https://www.gjin.kr/news/articleView.html?idxno=400402>, 검색일자: 2020. 8. 25.

『경향신문』, 「경기도, 재난소득 사용카드·지역화폐 차별업소 15곳 고발」, 2020. 5. 8., http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202005080720001, 검색일자: 2020. 8. 25.

② 데이터(전국사업체 전수조사) 분석 결과

- ▶ 2010~2018년 전국사업체 전수조사자료를 이용하여 분석한 결과, 지역화폐 발행으로 통계적으로 유의미한 지역경제 활성화 효과는 관측되지 않았음
- ▶ 지역화폐 사용이 검증된 일부 업종에서만 유의미한 매출 증가 효과가 나타남
 - 지역화폐 대부분이 대형마트와 경쟁 관계에 있는 동네마트, 식료품점에만 국한되어 사용된 것으로 파악
 - 기타 업종에서는 동일한 지역화폐 가맹점이라 하더라도 통계적으로 유의미한 매출 증가 효과가 관측되지 않음
- ▶ 지역화폐의 발행이 해당 지역의 고용을 증가시켰다는 증거를 찾을 수 없었음
 - 고용의 측면에서도 일부 업종(동네마트, 식료품점)에서만 고용 증가 효과가 관측되었으나, 이마저도 임시일용직 고용만이 통계적으로 유의미하게 증가하여 양질의 일자리를 창출한 것으로 판단하기 어려움

KIPF ISSUE PAPER

3 종합 평가 및 정책적 시사점

① 지역경제 활성화 효과

- ▶ 역외 소비지출을 차단함으로써 발생하는 지역경제 활성화 효과는 모든 인접 지역에서 지역화폐를 발행함으로써 사라짐
- ▶ 역외 소비지출 차단이라는 단기적으로 효과가 발생할 수 있지만, 이는 정확하게 동일한 규모의 인접지자체 경제 위축을 대가로 하고 있으므로 긍정적으로 평가하기 어려움(인근 공핍화 전략)
- ▶ 모든 지자체가 지역화폐를 발행하는 경우 지역경제 활성화 효과는 사라지고 발행비용, 소비자 후생손실, 보조금 지급으로 인한 예산 낭비, 사중손실 등 부작용만 남게 됨
 - 소형 지자체의 경우 모든 지역에서 지역화폐를 발행함으로써 지역 내 매출이 오히려 감소할 수 있는 점은 지역화폐의 도입 취지(낙후된 지역경제 활성화)에 정면으로 반하는 부작용

(5번 각주 계속)

『매일경제』, 「이재명, 재난지원금 풀리자마자 가격올린 암체동네마트 “세무조사할 것”」, 2020. 5. 5., <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2020/05/459503/>, 검색일자: 2020. 8. 25.

『아시아경제』, 「“지역화폐로 결제하려면 4천원 더 내야” 긴급재난지원금 바가지 씌우는 상점 속출」, 2020. 5. 7., <https://www.asiae.co.kr/article/2020050611270072914>, 검색일자: 2020. 8. 25.

『조선일보』, 「이재명 “지역화폐 바가지 땀 형사 처벌에 가맹해지·세무조사” 3단 경고」, 2020. 5. 6., https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/06/202005_0600538.html, 검색일자: 2020. 8. 25.



② 지역 내 소상공인 보호

- ▶ 지역화폐는 지역 내 소상공인이 운영하는 가맹점에서만 사용할 수 있어 일부 대형마트의 매출이 소상공인에게로 이전되는 효과를 거둘 수 있음
 - 하지만 이는 유사한 성격과 목적으로 운영되고 있는 ‘온누리상품권’을 이용함으로써 달성 가능한 정책 목표임
 - ‘온누리상품권’은 전국적으로 사용할 수 있어 지역 제한으로 인한 추가적인 소비자 후생 손실, 지자체 규모로 인한 지자체 간 손익 왜곡 등 부작용이 발생하지 않음
 - 발행 및 관리에 소요되는 비용 효율성 측면에서도 단일 주체가 일괄적으로 관리하는 ‘온누리상품권’이 모든 지자체가 각각 관리 및 발행하는 지역화폐보다 우월하다고 평가할 수 있음

② 정책 제언

- ▶ 특정 시점, 특정 지역에 한정하여 지역화폐 발행을 중앙정부가 보조하는 것을 고려할 수 있음
 - 예를 들어, 관광산업과 같은 대면서비스업의 비중이 높은 지자체의 경우 코로나-19로 인해 타 지역보다 더 큰 경제적 피해가 발생한 것으로 판단
 - 특정 지역에 한정하여 지역화폐 발행 보조금을 국고로 지원하는 방식을 고려해 볼 수 있음
 - 지역화폐 대신, 해당 지역 주민이 온누리상품권을 구입하는 경우 추가 할인혜택을 제공하는 방법도 가능
 - 하지만 이 경우에도 지역화폐의 사용이 일부 업종에 한정되어 혜택이 집중되는 문제에 대한 보완책이 필요하고, 유사한 성격의 온누리상품권과 비교하여 지역화폐를 이용하는 것의 장점이 무엇인지 고민이 필요
 - 또한 지역화폐 발행이 다양한 시장 기능의 왜곡을 발생시킨다는 측면에서 지역화폐를 통한 간접지원이 아닌 지역 내 사업체에 대한 직접지원 방식이 더 바람직할 수 있음

[참고문헌]

송경호 · 이환웅, 『지역화폐 도입이 지역경제에 미친 영향 분석』, 한국조세재정연구원, 2020. 10.(출판 예정)