

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-41호 | 2022년 11월 15일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

지역화폐 예산 복원이 윤정부의 진정성 있는 민생경제 정책

정 상 희 연구위원(경제학 박사)

《 요 약 》

■ 현황

- 국민들의 호응이 높은 지역화폐 발행지원 예산 전액 삭감
 - 2019년 지역화폐 사용액은 2,400억원에서 2021년 25조원으로 10배 이상 급증한 것처럼 지역화폐는 국민들의 호응이 높고, 골목상권 활성화에 큰 기여를 하는 체감도 높은 정책
 - 2023년 지역화폐 발행 수요 27조원에 대해 정부는 발행지원 예산 전액 삭감

■ 문제점

- 정부의 지역화폐 발행지원 예산 전액삭감은 민생현장을 고려하지 않은 탁상행정
 - 지역화폐는 소상공인·자영업자의 안정적인 매출증대와 최근 급격한 물가상승으로 어려움을 겪고 있는 민생현장의 실질소득 감소 보완 및 지역경제 활성화 역할 수행
 - 이 상황에서 지역화폐 발행지원 예산 삭감은 지역경제 활성화 및 민생현장을 등한시 한다는 것을 의미

■ 정책적 제언

- 2023년 예산안에 지역화폐 발행지원 예산 복원
- 지역화폐로 소비한 금액에 대한 부가가치세 지자체 교부
- 안정적인 지역화폐 발행지원을 위한 중앙정부의 기금 설치
- 지역화폐의 지역내 선순환을 위한 소비자 편의성 제고 및 기업간 거래 등 활용범위 확대

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 지역화폐는 국민들의 호응이 매우 높은 정책

- 대부분 지자체가 지역화폐를 사용하고, 발행규모도 급격히 증가하여 국민들의 호응이 높음
 - 송재호 의원실 조사에 따르면 연도별 지역화폐 사용액은 2020년 14조900억 원, 2021년 25조 900억 원, 2022년 8월 기준 지역화폐 사용액은 20조 2,300억 원으로 사용액 급증
 - 2020년 조사부터는 모든 광역시도에서 지역화폐를 활용하고 있음에 따라 지역화폐에 대한 효과는 정도의 차이는 있지만 전국적으로 발생한다고 볼 수 있음
 - 특히, 지역화폐는 코로나 19가 시작된 2020년부터 사용액이 급증하여 골목상권을 일정부분 지탱시키는 역할을 하였다고 할 수 있을 것임
 - 지역화폐를 사용할 수 있는 가맹점 수도 200만 개가량으로 지역화폐 가맹점 대부분이 소상공인이라는 점을 감안할 경우 60% 이상의 소상공인 사업체가 가맹점으로 등록됨

<지역화폐 사용액 현황>

(단위: 억 원)

가맹점수(개)	2018	2019	2020	2021	2022.08월	전체 사용액
1,999,692	1,611	24,310	140,988	250,911	202,399	620,219

출처: 송재호 의원실

주: 지역화폐는 2018년 6개 광역시도(인천, 경북, 전남, 전북, 경남, 충북), 2019년 5개 광역시도(경기, 부산, 광주, 강원, 울산), 2020년 6개 광역시도(대전, 충남, 대구, 서울, 세종, 제주)가 사용함

○ 학술 영역에서 지역화폐 효과는 논쟁의 여지가 있지만 민생현장의 체감도가 높음

- 한국지방행정연구원¹⁾: 생산유발액 3조 2,128억 원, 부가가치유발액 1조 3,837억 원, 취업유발인원 2만 9,360명
- 한국조세재정연구원²⁾: 순경제적 효과가 없으며, 예산낭비 등 부작용
- 부산시 지역화폐(동백전) 이용 현황 조사(2020. 9. 18~19.): 설문에 응한 동백전 이용자와 가맹매장의 96.5%가 동백전 이용에 만족, 대다수 이용자(95.9%), 가맹매장(96.3%)이 동백전이 지역경제 활성화에 도움이 되는 것으로 응답
- 천안시 지역화폐 설문조사(2021. 6. 21. ~ 7. 20.): 응답자의 66% 천안사랑카드 사용 뒤 골목상권 방문 비중 증가, 73%가 지역 소상공인의 소득 증대에 도움이 된 것으로 생각
- 최근 신동근 의원실(2022.10.3)에서 전국 광역자치단체에 지역화폐 관련 설문조사를 한 결과에서 지역화폐가 소상공인 매출 증대, 지역경제 활성화에 순기능을 한다고 답변

1) 여효성·김성주(2019), 지역사랑상품권 전국 확대발행의 경제적 효과 분석, 한국지방행정연구원

2) 송경호·이환웅(2020), 지역화폐의 도입이 지역경제에 미친 영향, 한국조세재정연구원

2. 2023년 지역화폐 발행지원 예산 전액 삭감

○ 정부는 2023년 예산안 편성과정에서 지역화폐 발행지원 예산 전액 삭감

- 행정안전부가 조사한 2023년 지역화폐 발행 수요는 27조 원가량임
 - 지역화폐 10% 할인 시 국비지원 4% 가정(불교부 단체의 경우 2%)
- 지방정부의 지역화폐 수요에도 불구하고 정부는 2023년 예산안에 관련 예산 미반영
 - 지역화폐 지원 예산: 2021년 1조 522억 원, 2022년 6,050억 원, 2023년(예정) 0원
- 이와 관련하여 대구를 제외한 전국 광역자치단체에서 지역화폐 발행 관련 ‘국비 지원이 필요하다’거나 ‘국회 논의 과정에서 수정이 필요하다’고 답변(신동근 의원실 조사, 10. 3.)
- 표에서 보는 것처럼 현재 5개 시·도에서만 지역화폐 예산이 편성될 정도로 지자체의 예산 편성이 제대로 진행되지 못하고 있어 내년부터 지역화폐 관련 사업에 큰 차질 발생 우려
 - 광역단체 기준 인천 2,019억 원, 경남 504억 원, 전북 381억 원, 전남 256억 원 편성 계획

<2023년도 지역화폐 지자체별 발행 수요 조사 결과>

(단위: 억 원)

지자체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
발행규모	11,350	20,000	13,000	36,000	13,200	22,000	10,000	4,000	47,606
편성예산	-	-	-	2,019	-	-	-	-	-
지자체	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
발행규모	7,710	11,160	14,580	15,870	10,590	15,750	10,282	6,000	269,098
편성예산	-	-	-	381	256	-	504	-	3,160

출처: 행정안전부(김정호 의원실 제공)

3. 정부의 지역화폐 발행지원 예산 전액삭감은 민생현장을 고려하지 않은 탁상행정

○ 소상공인·자영업자의 안정적인 매출증대 지원정책을 시행하지 않겠다는 것임

- 코로나 19로 인한 사회적 거리두기 등으로 소상공인·자영업자는 제대로 된 영업을 하지 못하였고, 이와 관련한 정부의 미흡한 지원정책으로 어쩔 수 없이 대출로 영업 및 생활 지속
 - 2020년 소상공인 실태조사: 전년대비 소상공인 사업체당 매출액은 4.5%, 영업이익은 43.1% 감소
 - 한국은행: 소상공인·자영업자 대출 2019년 685조 원 → 2022년 1분기 961조 원, 약 276조 원 증가
- 따라서 소상공인·자영업자를 위한 안정적인 매출향상 지원정책이 필요한 상황에서 지역화폐는 가장 효과적인 대안 가운데 한가지임
 - 지역화폐는 대형마트와 같은 대규모 점포 등에서 사용하지 못하고 거주지 주변의 골목상권을 중심으로 사용해야 하는 특수성으로 자연스럽게 소상공인·자영업자의 매출을 증대시키는 역할
- 결과적으로 정부의 지역화폐 발행지원 예산 전액삭감은 소상공인·자영업자에 대한 지원을 최소화 하겠다는 것을 보여줌

○ 최근 급격한 물가상승으로 나타난 민생현장에서의 어려움 외면

- 러시아의 우크라이나 침공, 코로나19 대응을 위해 시행한 재정지출 정책, 사회적 거리두기 해제에 따른 보복소비 증가 등으로 소비자 물가가 급격하게 상승
 - 2022년 5월 이후 전년 동월 대비 소비자물가지수 상승률은 5% 이상의 높은 수준을 유지
- 소비자 물가 상승으로 인해 가계의 실질소득이 감소하고 있음에도 정부의 특별한 대안이 보이지 않은 상황에서 지역화폐는 실질소득 감소를 보전하는 역할 수행
 - 일반적으로 지역화폐는 할인하여 발행(보통 10% 할인)하고 있음에 따라 지역화폐 발행 확대가 일정부분 실질소득 감소를 보전
- 즉, 정부는 실질소득 감소에 대한 뚜렷한 대안을 마련하지 못한 상황에서 확실한 대안 가운데 한가지인 지역화폐에 대한 발행지원 예산을 삭감한다는 것은 민생경제 회복에는 상대적으로 등한시 한다고 볼 수 있음

○ 지역화폐 예산 삭감은 지역화폐를 통한 지역경제 활성화 효과를 배제하겠다는 것임

- 포항시가 2019~2021년 3년 동안 발행된 지역화폐에 대한 빅데이터 분석 결과 생산유발효과 7,619억 원, 부가가치유발효과 3,045억 원에 달하며 소비 진작에 긍정적인 효과 발생
- 인천 서구는 약 10개월(2019.5~2020.3) 동안 서로 e음 사용액 약 4,290억 원에 대한 생산유발효과는 5,026억 원, 2,360억 원의 부가가치를 유발하였으며, 특히 기존 2차 산업에서 3차 서비스업까지 산업을 특화시킬 수 있는 기회가 발생한 것으로 분석
 - 인천 서구는 2차 산업 특화지구로 3차 산업이 전혀 특화되지 않은 지역이었지만, 서로 e음으로 3차 서비스업의 매출 증대로 3차 서비스업 특화지구로 전환시킬 수 있는 기회가 발생
- 즉, 지역화폐를 통한 소비활성화가 일차적으로 지역경제 활성화에 큰 효과가 나타남에 따라 지방정부는 발행을 확대하려고 하지만 중앙정부는 이를 인정하지 않는다고 볼 수 있음

4. 정책적 제언

○ 2023년 예산안에 지역화폐 발행지원 예산 복원

- 현재 지역화폐 정책은 서민들과 소상공인·자영업자들의 체감도가 높은 민생경제 회복을 위한 중요한 정책적 수단임
- 즉, 지방정부 사업이기 때문에 기존에 중앙정부의 한시적 지원은 중단하겠다는 것은 민생경제 회복을 위한 정부의 책무를 저버리는 것과 함께 현재도 경제위기 상황이라는 점을 간과한 것이라고 할 수 있음
- 따라서 2023년 예산안 논의 과정에서 민생경제 회복을 위해 필요한 가장 중요한 정책 수단 가운데 하나인 지역화폐 발행지원 예산 복원

- 행안부 수요조사를 참고하여 27조원 발행액에 대한 할인율 10% 가운데 국비 지원 4%를 예상하면 1조 8천억 원가량의 예산이 필요

○ 지역화폐로 소비한 금액에 대한 부가가치세 지자체 교부

- 중앙정부가 지역화폐 발행에 따른 예산 지원을 하지 않겠다는 논거 중 한 가지가 해당 사업은 지방정부 사업이며, 기존 지원은 코로나 위기 극복 차원의 한시적 지원이라는 점임
- 따라서, 지방정부의 지역화폐 발행을 통해 소비자가 소비한 금액에 대한 부가가치세는 중앙정부가 다시 해당 지자체로 교부할 필요가 있음
 - 지방정부가 지역화폐를 판매한 금액이 아니라 이를 구매한 소비자가 실제 소비한 금액이 대상임
- 추가적으로 지역화폐 발행지원 사업을 중장기 사업으로 변경하여 지속가능성 제고

○ 안정적인 지역화폐 발행지원을 위한 중앙정부의 기금 설치

- 지역화폐 지원사업을 계속사업으로 하여 재정적 지원 범위를 명확화
 - 최근 개정된 지역사랑상품권법에서는 국가가 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하고 있음 (지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률, 제15조 1항)
- 지역화폐 발행관련 안정적인 비용 지원 등을 위해 중앙정부 차원의 기금 설치
 - 지역사랑상품권법 제16조 1항에서는 지방정부만 지역화폐 발행 관련 기금 설치가 가능하도록 하고 있음
 - 인천시의 인천사랑상품권 발행 및 운영 조례에서는 일반회계 또는 특별회계의 출연금, 인천 e음 플랫폼 운영에 따른 부대수입, 기금 운용 수익금 및 이자 등을 재원으로 하여 기금을 설치
 - 지역화폐 사용에 따른 부가가치세를 기금의 재원으로도 활용하는 방안도 고민할 수 있을 것임

○ 지역화폐의 자생력 제고를 위한 체계적인 실태조사 및 연구사업 실시

- 지역화폐에 대한 정부의 재정적 지원은 지역에서 자생력을 가지고 제대로 활용될 수 있을 때까지 필요하며, 현재는 지역화폐가 안착되는 초기단계로 지속적인 지원이 필요
- 따라서 빠르게 지역화폐가 지역에 안착할 수 있도록 지역화폐 이용 현황과 사업 효과성 분석 등에 대한 실태조사와 지역화폐 활성화 관련 연구사업을 수행할 수 있도록 제도마련

○ 지역화폐 활용 기반의 플랫폼 개발

- 지역화폐가 사용되는 플랫폼 개발 및 서비스 제공을 통해 소비자 편의성 제고
 - 플랫폼 내에 배달, 공동구매, 개인간 거래 등에 지역화폐를 활용할 수 있을 것이며, 충분한 사회적 합의가 이루어질 경우 향후에는 플랫폼을 통한 공과금 납부까지 고려할 수 있을 것임
- 카드, 페이 시스템 등과의 연계 강화를 바탕으로 한 결제에 따른 불편함 최소화
 - 온누리 상품권은 별도의 어플리케이션을 통해서 카드와 페이 시스템과 연계할 수 있도록 하여 상품권 구입이후 본인 소유 카드나 페이 등을 활용하여 결제가능

- 서울페이 또한 카드사와 협약을 통해 서울사랑상품권을 카드로 구매가능하고 부족한 금액은 연계된 카드로 결제될 수 있도록 하고 있음

○ 지역화폐 사용에 따른 다양한 인센티브 제공 및 사례 개발

- 할인형, 캐시백 지급 등 지역 맞춤형 지역화폐 판매 방식 개발
 - 지역화폐는 크게 할인 판매, 캐시백 그리고 두 가지 방식을 결합한 형태로 판매가 가능함에 따라 지역에 맞춘 방식을 개발할 수 있을 것이며, 인센티브를 크게 지급하는 대신 감가상각이 가능한 형태도 고려할 수 있을 것임
 - 간단한 예로 서울시는 할인형, 인천시는 캐시백 형태로 판매하면서 이벤트 형식으로 추가적인 캐시백을 지급하기도 함
- 소비자뿐만 아니라 소상공인·자영업자에게 도움이 될 수 있도록 다양한 인센티브 개발
 - 카드사에서 업종 등에 따라 다른 할인율, 포인트 등을 제공하는 것처럼 할인율, 캐시백 등 기본적인 인센티브는 제공하되 업종, 규모 등에 따라 추가적인 인센티브 제공

○ 기업간 거래 등 지역화폐 활용범위 확대

- 지방정부 용역, 입찰시 비용의 일부를 지역화폐로 지급하고, 기업간 거래에도 활용 가능하도록 하여 장기적으로는 지역화폐가 지역 내에서 순환할 수 있는 생태계 형성
 - 지역화폐가 용역 및 임금 등으로 지급할 수 있기 위해서는 지역사랑상품권법 제13조 개정이 필요함에 따라 충분한 논의 및 사회적 합의가 필요
 - 지역화폐가 지역 내에서 자생력을 갖추기 위해서는 개인간 거래뿐만 아니라 기업간 거래에서도 활용될 수 있도록 해야 함
 - 관련하여 스위스에서 1934년 시작되어 현재까지 사용되고 있는 지역화폐인 WIR는 기업간 거래 및 직업급여의 일부로 활용되도록 하여 지역내 소비를 촉진시키는 생태계 구축
- 신탁, 새마을금고 등 지역금융기관 등과의 협력 강화를 통한 지역 내 지역화폐 순환 생태계 구축
 - 영국은 브리스톨시는 지역 금융기관인 신탁을 중심으로 지역기업들에 대한 대출 및 상환에 지역화폐인 브리스톨 파운드를 적극적으로 사용함으로써 지역화폐의 범용성을 강화함
- 현재 정부 중심으로 발행되고 있는 지역화폐의 지속가능성 제고를 위해서 민간, 민관 합작 형태로 단계적으로 전환할 수 있도록 지역사회와 지속적인 협력체계 구축
 - 대표적인 사례로 시흥시는 민관협치기구인 시흥화폐 발행위원회를 통해 지역화폐 발행