

서울사랑상품권의 운영 진단과 개선방안 통해 지역경제 활성화와 지역화폐 정책효과 극대화

서울시, 2020년 도입된 서울사랑상품권의 정책효과 극대화 위한 운영 방향 제시

지역화폐는 소비자 효용 측면에서 효과는 있지만, 지역경제 활성화라는 측면에서는 여전히 검토가 필요한 부분이 많다. 지역사랑상품권의 경제적 효과에 대해서는 찬반 의견이 갈리지만, 소상공인의 매출 증대에 긍정적 영향을 미친 사실에 대해서는 대체로 동의하고 있다. 이러한 논의를 바탕으로 전국적으로 지역화폐의 일종인 지역사랑상품권이 도입되었다. 이에 서울시는 2020년부터 지역 내에서만 사용할 수 있는 지역화폐인 서울사랑상품권을 발행하고 있다. 서울사랑상품권은 소상공인을 위한 지원 정책 중 하나로 분류되고 있으며, 경제위기 상황에 소상공인들에게 큰 도움이 되었다고 평가받고 있다. 다양한 논란과 정책 기조의 변화에도 소상공인을 위한 정책적 대안이 부족한 가운데 지역화폐의 운영을 당장 중단하기는 쉽지 않은 상황이다. 이러한 상황에서는 현재 운영 중인 서울사랑상품권 제도의 정책적 효과가 유지될 수 있도록 현행 제도를 진단하고 개선 방안을 도출하는 것이 바람직하다. 따라서 이 연구에서는 해외사례, 계량 분석, 전문가와 자치구 의견 조사 등을 통해 현황과 실태를 분석하고 정책적 효과가 극대화될 수 있는 운영 방향을 제시했다.

국가별로 지역화폐의 운영 방식에는 큰 차이, 비영리단체에 의한 운영이 다수

지역화폐는 19세기에 영국에서 처음 도입되었으며, 1983년 북미 지역의 공동체 부조 형태로 지역화폐가 도입된 이후 발행 형태가 다양화되었다. 현재 다양한 지역화폐가 운영 중이지만, 국가별로 지역화폐의 운영 방식은 큰 틀에서 차이를 보인다. 이 연구에서는 미국, 영국, 독일, 일본 등 4개국 지역화폐의 현황과 대표적인 사례를 중심으로

조사를 시행하였다. 미국은 대부분의 지역화폐가 지역 커뮤니티의 자발적 운영으로 이루어지고 있으며, 실제로 경제적 효과와 지역민의 참여율은 높지 않은 것으로 평가 받고 있다(이경아, 2020). 영국은 지역 특성에 맞는 다양한 거래 방식으로 차별화 되어 발행되고 있으며, 일부 지역의 경우 지자체의 지원이 이루어지는 것이 특징이다(이정은, 2019). 독일의 지역화폐는 협동조합, 협회 등과 같은 비영리단체에 의해 운영되고 있으며, 기간에 따른 가치하락을 통해 원활한 화폐의 유통 및 소비를 유도 하고 있다. 일본은 지역경제 활성화뿐만 아니라 사회적 활동 참여에 대한 보상과 기부 시스템 운용 등 다양한 용도로 지역화폐를 활용한 것이 특징이다.

서울시, 다양한 상품권 발행...서울사랑상품권은 누적 발행 4조에 판매 3조 넘어

서울시는 다양한 종류의 상품권을 발행하고 있다. 발행한 자치구 내에서만 사용이 가능한 자치구상품권, 서울 전역에서 사용할 수 있는 광역상품권이 가장 대표적이다. 그 외에 상권회복 목적으로 발행하는 상권회복특별상품권, 특정 인터넷몰에서 사용 가능한 E서울사랑상품권, 배달앱에서만 사용 가능한 배달전용상품권, 법인을 대상으로 판매하는 법인상품권 등이 있다.

2020년부터 발행을 시작한 서울사랑상품권의 누적 발행 규모는 4조 4,532억 원이었으며, 누적 소요 예산은 총 4,232억 원이었다. 연도별로 소요 예산을 살펴보면 2020년 605억 원, 2021년 1,373억 원, 2022년 1,353억 원, 2023년 901억 원이었으며, 총 4,232억 원 중 시비가 2,470억 원으로 58.4%를 차지, 구비(1,227억 원), 국비(535억 원) 순으로 나타났다.

2023년 7월 기준 서울사랑상품권의 판매 건수는 886만 6,269건, 판매 금액은 3조 5,232억 원이었다. 건당 결제금액은 상승하는 추세로 2020~2021년에는 29,605원 이었으나 2022년에는 37,940원, 2023년에는 39,031원이었다.

서울사랑상품권 구매 후 미사용액은 2023년 7월 기준 3,013억 원으로 전체 판매 금액의 8.6% 수준이고, 일부 시민들은 상품권 구매 후 바로 소비하지 않고 일정 기간 보유하고 있는 것으로 파악되었다.

서울사랑상품권의 사용처를 업종별로 살펴보면 상위 5개 업종으로의 결제 집중 현상을 확인할 수 있다. 상위 5개 업종은 ① 음식점/식음료업, ② 식자재/유통, ③ 입시/교습학원, ④ 보건/복지, ⑤ 생활/리빙 등이었으며, 이들 업종이 전체 결제금액의

70.4%를 차지하였다.

서울·인천·경기 모두 지역화폐 운영하나 사용처나 인센티브 등 세부 운영은 달라

수도권에 해당하는 서울, 인천, 경기 모두 지역화폐를 운영하고 있다. 하지만 제도 운영 방식에는 차이가 있다. 인천은 ‘인천e음’이라는 이름의 지역화폐를 운영 중이며, 해당 자치구 외에 관내 타 자치구에서도 이용할 수 있다. 경기도는 ‘경기지역화폐’라는 이름의 지역화폐를 운영 중이며, 도내 모든 시군에서 사용할 수 있는 광역 상품권은 발행하지 않고 있다. 서울은 앱을 활용한 결제만 지원하고 있으나 인천과 경기도는 카드 형태의 결제 수단도 제공하고 있다. 수도권 지역화폐 모두 인센티브를 제공하고 있으나 제공 방법은 차이가 있는데, 서울은 상품권을 할인된 금액에 구매하는 방식, 경기도는 (시군마다 차이가 있으나) 서울과 같이 할인된 금액으로 충전하거나 충전할 때 일정 비율을 더 지급하는 방식, 인천은 카드에 금액을 충전한 후 결제하면 일정 비율을 다시 돌려받는 캐시백 형태로 제공하는 방식이다. 또한 상품권 발행 시점의 예측이 상대적으로 어려운 서울과 달리 인천과 경기는 매월 인센티브를 제공하고 있다. 인천과 경기는 최초 시행 당시의 운영사가 계속 시스템을 운영 중이며, 서울은 운영사가 변동되면서 시스템 전환에 따른 혼란이 발생한 사례가 있다.

서울사랑상품권 발행, 소상공인 활성화·내수 증가에 긍정적 영향 주는 길로 분석

서울사랑상품권의 발행은 생산 유발효과, 부가가치 유발효과, 취업 유발효과가 있는 것으로 계산되었다. 산업연관모형은 산업 간 최종 및 중간 거래의 연관관계를 분석하는 데 주로 이용한다. 과거 4년(2020년 1월~2023년 7월)간 서울사랑상품권의 총 사용액은 2조 8,437억 원이며 세부 업종별(표준산업분류 기준)로는 공공행정, 국방 및 사회보장 7,806억 원, 음식점 및 숙박서비스 5,641억 원, 도소매 및 상품중개서비스 4,589억 원 순이었다. 이를 산업연관모형에 적용하여 유발효과를 계산하면, 총 사용액에 대한 생산 유발효과는 3조 8,818억 원, 부가가치 유발효과는 1조 8,573억 원, 취업 유발효과는 39,001명/10억 원으로 계산된다. 생산 유발효과는 총투입액 대비 1.36배 증가하는 것으로 나타났으며, 부가가치 유발효과는 생산 유발효과의 47.8%

수준으로 계산되었다. 취업 유발효과는 39,001명/10억 원으로 계산되었다.

또한 서울사랑상품권은 실증분석 결과 경제적인 의미에서 유의한 추정치를 산출하였다. 이러한 추정치는 소상공인 활성화와 내수 증가에 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다. 특히 서울사랑상품권 사용액은 내수로 대표되는 대형소매판매액지수 증가에 긍정적인 영향을 미쳤다. 실증분석을 통해 서울사랑상품권의 발행주기도 분석하였는데 1월과 6월~8월 등이 통계적으로 강한 유의성을 가지는 것으로 나타났다. 따라서 정책적 효과의 지속을 위해서는 서울사랑상품권은 1월과 7월 등으로 나누어 정기적으로 발행하는 것이 바람직하다는 결론을 도출할 수 있다.

서울사랑상품권 쟁점 논의 중...전문가들 “서울사랑상품권 명확한 정책목표” 주문

서울사랑상품권에는 다양한 쟁점들이 현재 진행형으로 논의되고 있다. 이에 대해 전문가들을 대상으로 ① 정책 효과성, ② 발행, ③ 운영 및 관리, ④ 정책 방향 등에 관하여 의견을 조사하였다.

정책 효과성에 대해서 서울사랑상품권은 소상공인 지원에 효과가 있는 정책이며, 소비자에게 편익을 주는 제도로 자리매김하였다고 평가하였다. 하지만 지역화폐 관련 연구는 긍정적 결과뿐만 아니라 부정적 결과도 있으므로 정책의 효과성을 높이기 위해서는 서울사랑상품권은 발행의 목적을 명확히 하여 정책을 시행해야 한다는 의견을 제시하였다.

발행과 관련해서는 현재 다양한 종류의 상품권을 조정할 필요가 있다는 의견을 제시하였다. 특히 배달전용, e서울사랑상품권 등의 지역화폐는 불필요하며, 자치구상품권을 중심으로 재편되어야 한다는 의견이 우세하였다. 상권회복상품권은 필요성이 인정되며, 정책효과 극대화를 위해 사용기한을 축소하는 방향으로 개편되는 것이 바람직한 것으로 평가하였다. 상품권의 할인율은 현재 7%도 충분하다는 의견과 할인 폭을 10%로 확대해야 한다는 의견이 있었으며, 발행주기는 예측 가능하도록 개편하는 것이 바람직하다고 하였다.

운영 및 관리에 대해서는 서울사랑상품권의 충전 한도는 적절한 것으로 평가되며, 매출 규모 외에도 다양한 요소를 고려하여 제한 업종을 설정하는 방향을 제시하였다. 발행 규모와 서울시 재정 부담 등을 고려하면 충전 한도는 현행 50만 원이 적절한 수준이라고 평가하였다. 그리고 사용 제한 업종을 두기보다는 혜택 비율을 차등화

하는 것이 효과적이라고 언급하였다.

정책 방향에 대해서는 서울사랑상품권의 정책 목표를 명확히 설정하고 소비자 편의성을 높이고 수요 확대를 위한 정책을 시행해야 한다는 의견을 제시하였다. 정책 방향은 소상공인 지원, 지역경제 활성화, 역내 소비 유출 방지에 초점을 두고 서울사랑상품권의 목표를 재정비하는 것이 필요하다고 언급하였다. 또한 서울사랑상품권 이용의 편리성이 떨어진다는 의견에는 전반적으로 동의하고 있으며 저변을 넓히기 위해 가맹점 수를 최대한 확보하고 홍보를 강화하는 등의 방안을 제시하였다.

자치구는 재정 부담, 운영계획 수립의 어려움, 운영시스템 변경 등 애로사항 언급

서울사랑상품권을 운영하는 데 자치구의 역할은 중요하다. 이에 서울사랑상품권과 관련하여 자치구의 의견을 수렴하기 위한 조사를 하였다. 질문은 ① 현행 발행되고 있는 상품권 종류의 조정 필요성, ② 광역서울사랑상품권 발행에 대한 의견, ③ 자치구 상인들과 주민(구민)들의 반응, ④ 운영 관련 애로사항, ⑤ 현재 제도 운영 평가, ⑥ 향후 계획과 의견 및 대비책 등 총 6개로 구성하였다.

현재 발행되고 있는 상품권 종류의 조정 필요성에 대해서는 필요하다는 자치구가 13개로 불필요하다는 자치구인 5개보다 많았다(의견 없음 7개). 우후죽순으로 생겨나는 상품권 발행 종류를 발행 목적에 초점을 두고 하나로 통합하거나 사용처 등을 통일하는 등 단순화가 필요하다는 것이다.

광역서울사랑상품권에 대해서도 13개의 자치구는 대체로 발행에 찬성하는 입장이었다. 하지만 12개 자치구는 부정적(10개)이거나 중립(2곳)적인 의견을 표명하였다. 대표적인 긍정적 의견으로는 광역상품권과 자치구상품권이 상호보완효과가 발생하여 서로에게 좋은 영향을 미친다는 점이었다. 부정적인 의견으로는 광역상품권은 자치구 상품권과 중복 우려가 있고, 일부 자치구에 사용이 집중될 수 있다는 점 등이 있었다.

자치구 상인들과 주민(구민)들의 서울사랑상품권에 대한 반응은 대체로 긍정적인 것으로 나타났다. 상인들과 주민들 모두 발행 규모와 횟수의 증가를 원하는 상황이었다. 상대적으로 좋은 반응에도 불구하고 현행 운영 방식에 대한 일부 아쉬움의 목소리가 있는 상황이었으며, 이용의 편의성을 개선해야 한다는 의견도 있었다.

서울사랑상품권 운영 관련 애로사항으로는 크게 재정 부담, 운영계획 수립의 어려움, 운영시스템 변경 등을 꼽았다. 상품권 발행 수요는 계속 커지고 있으나 국비 지원

중단과 시비 지원의 감소로 구의 재정 부담이 증가하였다. 그리고 자치구의 상품권 관련 예산 수립 시점에 가까워서는 본청에서의 운영계획이 알려져 어려움을 겪었다. 운영시스템의 변경으로 자치구와 현장은 큰 혼란을 겪은 것도 주요 애로사항으로 꼽았다.

현재 서울사랑상품권의 운영은 비교적 양호하다고 볼 수 있으며, 서울시와 자치구의 긴밀한 협업으로 기반은 잘 다져졌다고 생각하였다. 다만 사이버 소외계층이 이용하기에는 다소 어려움이 있기에 소외계층에 대한 상세한 가이드라인을 제시할 필요가 있으며, 자치구의 지역경제 활성화는 결국 서울 전체의 지역경제 활성화로 이어지므로 서울시의 지원 규모를 더욱 확대하는 것이 바람직하다는 의견이 있었다.

향후 계획과 의견 및 대비책에 대해서는 다양한 의견이 있었다. 1인당 상품권 구매액은 현행 수준이 적정하며 늘리지 않는 것이 바람직하다고 하였다. 유효기간 만기 도래에 따른 상품권 소멸에 대해 인지하고 있으나 자치구 차원에서 대책을 마련하기는 쉽지 않은 상황이며, 유효기간 만기 도래 시점에서의 안내를 강화할 필요가 있다고 언급하였다.

서울사랑상품권은 자치구 중심의 재편, 업종별 할인을 차등 적용 등의 방안 필요

서울사랑상품권은 자치구상품권을 중심으로 운영하며, 경제 상황에 따라 특수목적의 상품권은 제한적으로 허용하는 방향이 바람직하다. 현재 다양한 종류의 상품권을 발행하고 있지만, 일부는 정책효과가 모호하다는 의견이 제기되고 있다. 따라서 다양한 종류의 상품권을 자치구상품권과 광역상품권을 중심으로 재편하고, 상권회복상품권은 상황에 따라 활용하는 방향으로 정리를 하는 것이 바람직하다.

서울사랑상품권의 유효기간은 5년으로 2024년부터 만기가 도래하므로, 이에 대한 정책 방안이 필요하다. 만기 이전에 다양한 방법으로 안내하여 소비를 최대한 유도해야 하며, 그래도 사용하지 않은 금액은 소멸 이전에 서울시 재원으로 귀속된다는 점을 명확하게 안내해야 한다. 이렇게 서울시로 귀속된 금액은 소상공인 지원을 위한 재원으로 활용하는 방안을 검토해볼 수 있다. 이를 위해서는 제도적인 방안이 먼저 마련되어야 할 것이다.

현재 서울사랑상품권에 대한 인지도가 많이 높아졌지만, 여전히 사용층은 제한되어 있다. 따라서 서울사랑상품권 사용 확대를 위한 다양한 방안이 마련되어야 할 것이다.

서울사랑상품권을 할인된 금액으로 구입하는 방법 외에도 공공영역에서 지급할 수 있는 다양한 방안을 발굴하는 것이 필요하다. 구체적으로는 활동에 참여한 보상으로 서울사랑상품권을 포인트 형태로 지급하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 예를 들어 서울시 주최 환경보호 관련 행사에 참여 또는 사회공헌 활동을 인증하면 서울사랑상품권을 포인트로 지급하는 것이다.

결제시스템의 연속성 및 편의성을 확보할 수 있는 인프라 및 제도적 기반 마련도 필요하다. 제로페이 기반에서 서울페이로 결제방식이 바뀌면서 서울사랑상품권 사용 시 상인들과 소비자들의 혼란을 야기했던 경험이 있다. 이는 제로페이와 서울페이의 관계를 제대로 정립하지 않았기 때문이다. 그러므로 운영대행사가 바뀌더라도 상인과 소비자들이 혼란을 겪지 않고 데이터의 연속성을 확보할 수 있도록 조치가 필요하다. 발행주기와 규모는 종합적으로 고려해야 하며, 현재와 같은 정책적 환경에서는 큰 틀에서 현행 방식을 유지하는 것이 바람직하다. 발행주기와 규모는 외부의 돌발적인 변수와 정책환경의 변화 등을 고려해야 하는 등 불확실성이 존재하기 때문이다. 다만 통계적 유의성이 발견된 1월과 6~8월을 중심으로 상품권 발행 일정을 고려하는 것이 현재 상황에서 가장 적절한 것으로 판단된다. 이는 현행 발행주기와 비슷하다. 발행 규모는 현행 수준을 유지하거나 약간 늘리는 정도로 결정하는 것이 바람직할 것으로 분석되었다.

정책효과를 극대화하기 위해서 소상공인의 비중이 높은 업종에 할인율을 차등 적용하는 방안도 검토해볼 수 있을 것이다. 업종마다 경제 유발효과, 결제 수단 및 소비 대체, 추가 소비 유도 능력은 다르다. 그래서 업종을 고려한 현행 제도의 개선은 정책 효과를 높여줘 소상공인들에게 실질적으로 도움이 될 것이다. 따라서 업종별 현황과 함께 특성도 함께 반영하여 결제 시 할인율이 차등 적용될 수 있도록 하는 방안 마련이 필요하다.