

지역화폐 도입의 지역경제 영향에 관한 연구: 학술적 평가와 점검*

김 영 철**

최근 한 국책연구기관의 지역화폐 관련 연구가 세간의 큰 주목을 받았다. 지역화폐의 도입이 지자체 간 경쟁적 발행 속에 지역경제 활성화라는 소기의 성과를 거둘 수 없다고 밝혔고, 실제 실증분석 결과 역시 이를 뒷받침한다고 결론지었다. 또한 소비자 후생의 감소와 소규모 지자체의 피해 등 의도하지 않은 부작용을 양산한다고 주장했다. 각 지자체의 지역화폐 정책 도입이 대폭 확대됨에 따라, 해당 연구(송경호·이환웅, 2020b)에 대한 학술적 점검 요구가 사회적으로 크게 부각된 바 있다. 본고는 학계를 향한 이러한 요구에 부응하고자 당 연구의 분석 및 추론 과정을 상세히 검토한다. 우선 이론모형에 대한 재분석을 시도한 결과, 해당 연구에서 간과한 골목상권 활성화 측면에서의 긍정적 효과가 두드러지게 확인되었다. 뒤따른 실증분석 역시 소상공인 보호 측면에서 긍정적으로 평가할 여지가 다분한 것으로 판단된다. 이를 토대로 향후 관련 연구의 보다 건설적인 발전 방향을 제시해 본다.

핵심주제어: 지역화폐, 지역사랑상품권, 지역경제 활성화, 소상공인 보호, 대형마트
경제학문헌목록 주제분류: R0, L8, D3

I. 서론

지난해 9월, 국내 한 국책연구기관이 「지역화폐 도입이 지역경제에 미친 영향」

* 본고의 집필에는 좋은나라연구원에서 발간한 현안과정책 348호, 『논란의 지역화폐 보고서: 학술적 평가와 점검』(김영철, 2021)의 내용 일부가 활용되었음을 밝힌다. 본고의 심사 과정에서 세심한 수정 및 보완 의견을 주신 세 분의 익명 심사위원에게 감사를 표한다. 본 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다 (NRF-2019S1A5A2A01047073).

** 서강대학교 경제학부 부교수, 전화: (02) 705-8512, E-mail: yckim@sogang.ac.kr
논문투고일: 2021. 4. 27 수정일: 2021. 6. 17 게재확정일: 2021. 7. 21

이라는 제목의 이슈페이퍼(송경호·이환웅, 2020a)를 발표한 바 있다. 해당 문건은 연구보고서가 아닌 8페이지 분량의 요약본에 불과하였으나 세간의 엄청난 반향을 불러왔다. 이는 지역화폐(지역사랑상품권)가 지난 수년 새 폭발적 증가세를 보이며 여러 지자체에서 경쟁적으로 발행액 확대에 뛰어들어 가는 가운데, 해당 이슈페이퍼가 이에 대한 적극적 우려를 표명한 데 따른 것이다. 정치권은 이후 연일 난타전을 이어갔고, 여러 지자체 산하 연구기관들이 이에 대응하는 자체 보고서 발간 작업에 뛰어들기도 하였다. 각종 SNS와 언론매체에서도 해당 이슈페이퍼를 바탕으로 한 찬반 논쟁이 줄을 이었다. 하지만 정식 보고서의 발간이 연말로 늦춰지면서 이러한 논쟁들은 모두 실체 없는 원색적 주장들에 그치고 말았다. 정식 보고서에 수록된 구체적 분석방법과 분석 과정, 결과해석 등을 검토할 수 없으니, 각자의 신념만이 논쟁에 투영되었다.

일백 페이지 분량의 본격적인 연구보고서(송경호·이환웅, 2020b)는 지난 12월 말이 되어서야 정식 출간되었다. 각 지자체의 지역화폐 정책 도입이 최근 대폭 확대됨에 따라, 해당 연구에 대한 학술적 점검 요구가 사회적으로 크게 부각되었다. 본고는 학계를 향한 이러한 요구에 부응하고자 당 연구의 분석방법과 추론 과정을 상세히 검토한다. 지역화폐에 대한 막대한 재정투자를 앞둔 현 시점에서 이러한 점검 작업은 보다 건강한 토론과 생산적 논쟁을 이끌어내는 데 기여하리라 생각한다. 또한 향후 학계의 관련 연구 발전을 위해서도 소중한 밑거름이 되길 기대해 본다.

2016년 기준 발행액이 단 1,000억 원에 그치던 지역화폐는 2017년에 3,000억 원, 2018년에 3,700억 원 규모로 증가하더니, 단 2년 새 13조 3,000억 원 규모로 경증 뛰었다(<표 1> 참조). 금년에는 15조 원을 넘어설 것으로 예상되고 있다. 발행지자체의 수도 급격히 증가했다. 50개 안팎에 그치던 발행지자체의 수가 2018년 66개로 증가하더니, 지난해 무려 230개에 다다랐다(류영아, 2020). 우리나라의 지자체 총수가 243개인 걸 감안하면 거의 대부분의 지자체가 지역화폐 사업에 뛰어들어 셈이다.

이러한 확대의 과정에는 법적·제도적 정비도 한몫하였다. 지난해 5월, 국회는 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」을 제정함으로써 지방자치단체장의 지역화폐 발행 및 판매 권한을 명확히 하였고, 행정안전부는 2018년 이후 각 지자체 발행금액의 4~8%를 국비로 지원하기 시작했다. 금년에는 전체 예상 발행액 15조 원의 약 7%에 해당하는 1조 522억 원을 국비로 지원한다. 2019년 국비 지원액이 약 800억 원이었으니, 단 2년 새 13배가 증가하였다.

<표 1> 지역화폐 발행지자체 수 및 발행금액

(단위: 개, 억 원)

연도	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 ¹⁾
발행지자체 수	53	56	66	177	230
발행금액	1,087	3,066	3,714	32,000	133,000

주: 1) 2020년의 총 발행액은 17.1조 원이며, 이 중 재난지원금 등의 정책발행 규모가 약 3.8조 원, 할인 발행 규모는 약 13.3조 원임.

자료: 행정안전부 지역금융지원과 내부 자료 및 공식 블로그(2021. 1. 13), 류영아(2020) 일부 인용.

이렇게 급격히 확대되는 지역화폐 발행과 이에 수반한 국가재정 소요에 대해 국책연구기관이 그 타당성을 검토하고 시의적절하게 관련 연구를 발표한 것은 고무적인 대목이다. 지역화폐의 발행은 ① 5~10%에 달하는 할인율을 적용하는 상품권 할인 발행과 ② 아동수당, 긴급재난지원금 등의 정부지원금을 현금 대신 지역화폐로 지급하는 정책발행으로 나뉜다. 대부분의 지역화폐 발행은 할인 발행이며, 이슈가 된 해당 보고서 역시 분석의 초점을 할인 발행에 두고 있다.

보고서는 지역화폐 할인 발행의 문제점으로, ① 모든 지자체가 할인 발행에 나설 경우 소비의 역외유출 효과는 서로 상쇄되고 결국 지역경제 활성화 효과를 기대할 수 없다. ② 소규모 지자체는 인접한 대규모 지자체에 비해 오히려 더 불리한 여건에 처할 수 있다. ③ 긍정적 효과 없이 발행비용 증가 및 소비자 후생의 감소 등으로 인한 경제적 비효율만 남는다고 지적한다. 더불어 구체적인 실증 분석을 통해 이상의 이론적 주장을 뒷받침하고 있다. 특히, 일부 매출증대 효과가 관찰되나 이는 대형마트와의 직접적 대체관계에 놓인 소수의 업종에 불과했다고 비판한다. 결론적으로, 지역화폐 발행은 골목상권 내 업종 간 형평성에 위배되며, 일부 긍정적 효과 역시 기존 온누리상품권으로 충분히 달성 가능하다고 역설한다.

연구의 추론 과정을 세세하게 검토한 결과, 해당 연구의 이론모형 분석이 기대되는 학술적 엄정성에 미치지 못하고 실증분석의 결과 역시 해석을 달리할 여지가 상당한 것으로 확인되었다. 특히, 이론모형 분석이 지역 내 총매출액 변동에만 집중한 결과, 지역화폐의 주요 정책 대상인 소상공인의 매출액 변동 문제를 상당 부분 간과하고 있음을 확인하였다. 이에 본고는 이론모형에 대한 재분석을 시도하였으며, 지역 간의 경쟁적 지역화폐 발행에도 불구하고 해당 정책이 ‘골목상권’ 활성화에 기여할 수 있음을 이론적으로 증명하였다. 또한 소형 지자체 혹은

상권이 낙후된 지역이 지역화폐 발행으로 인해 오히려 피해를 볼 것이라는 보고서의 결론과 달리, 소형 지자체의 피해 여부는 이론적으로 불분명하며 오히려 소형 지자체 내 소상공인의 매출액 증가가 명확히 확인됨을 추론하였다. 상권이 낙후된 지역의 소상공인 역시 피해를 보기보다는, 오히려 지역화폐의 경쟁적 도입 이후 더 큰 이득을 보게 됨을 추론하였다. 이상의 추론 결과는 모두 해당 보고서의 이론모형과 동일한 기본 설정 하에 도출되었다는 점에서 시사하는 바가 크다.

아울러 뒤따른 실증분석의 경우 여러 해석의 가능성이 열려 있음에도, 지역화폐의 효과가 미흡하다는 데 초점을 맞추어 성급히 결론이 내려진 것으로 평가되었다. 분석 결과를 포괄적으로 재검토해 본 결과, 지역화폐의 도입이 소상공인의 매출액 증대에 기여할 것으로 해석될 여지가 상당한 것으로 판단된다. 또한 매출 증대가 대형마트와의 대체성이 강한 업종에서 더욱 뚜렷하게 나타나, 지역화폐가 대형마트 확산에 맞선 골목상권 수호자로서의 기능을 어느 정도 수행해 온 것으로 평가된다.

다만, 본고에서 시행한 이상의 재분석 결과가 지역화폐 도입의 필요성을 강하게 지지하지는 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 본고는 정책적인 차원에서 핵심 근거로 등장한 해당 연구보고서의 적절성을 학술적으로 평가하고 재점검해 본다는 데 의의를 둔다. 해당 보고서가 지적한 중복 발행에 따른 비용 증대 및 소비자 후생의 감소 가능성은 여전히 유효하며 정책적인 고려 대상이 되어야 한다. 이에 향후 지역화폐와 관련된 보다 발전된 정책연구들이 뒤따를 필요가 있으며, 이러한 연구들을 토대로 정부는 지역화폐의 추가 확대 혹은 축소에 있어 보다 과학적인 현명한 판단을 이어가야 할 것이다. 본고의 말미에는 지역화폐 관련 정책연구의 건설적 발전을 위해 추가로 검토해 볼 사항들을 구체적으로 제시해 본다.

본고는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ절에서는 해당 연구보고서의 이론모형 설정과 결과도출 과정을 평가하고, 보다 엄정한 접근을 통해 이론모형의 실제적 함의점을 재추적한다. 제Ⅲ절은 해당 연구의 실증분석 방법과 결과 해석에 관해 평가하고, 분석 결과의 지역화폐 정책에 대한 시사점을 재검토한다. 제Ⅳ절은 해당 연구에서 언급한 온누리상품권과의 중복성 문제를 보다 포괄적인 시야에서 재조망한다. 제Ⅴ절은 결론 부분으로서 지역화폐 정책연구에 대한 종합적인 평가와 미래지향적 제언을 담고 있다.

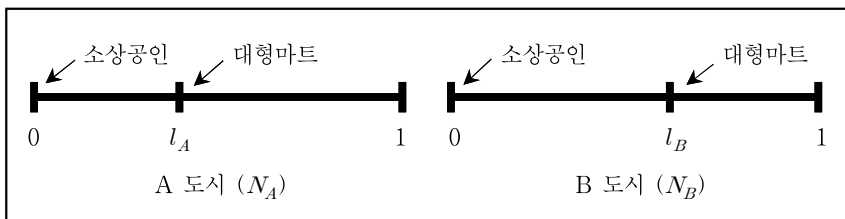
II. 이론모형에 대한 평가와 점검

송경호·이환웅(2020b) 연구의 주요한 주장은 경제학 내 산업분석에서 흔히 활용되는 호텔링의 선형도시모형(Hotelling Model)에 기반을 두고 있다. 본 절에서는 해당 연구의 이론모형을 그대로 차용하되, 보다 엄정한 접근을 통해 모형의 함의점을 고찰해 본다.

1. 게임이론 기반의 선형도시모형

해당 연구는 두 도시 간의 경쟁체제를 분석하고자 게임이론적 전략 분석을 시도하였다. <그림 1>에 묘사한 바와 같이, A와 B라는 두 선형도시가 존재하고, 각 도시의 맨 왼쪽에는 소상공인이, 그 오른쪽 어딘가에 대형마트가 위치한다. 각 도시의 소비자 인구는 각각 N_A 와 N_B 이다. 소비자들은 선형의 도시공간(0과 1 사이)에 균일하게 분포하고 있으며, 소상공인과 대형마트 중 자기 집에서 보다 가까운 곳을 찾아 소비행위를 한다. 예를 들어, A 지역 대형마트의 위치가 l_A 라면, l_A 오른쪽에 위치한 $N_A(1-l_A)$ 인구는 모두 대형마트에서 소비를 한다. l_A 왼쪽에 위치한 $N_A l_A$ 인구는 절반만 대형마트에서 소비를 하고, 나머지는 소상공인 업소에서 소비한다. 따라서 각 소비자가 한 단위씩 소비를 한다면, A 도시의 소상공인 매출액은 $0.5N_A l_A$ 로 정해진다. 나머지는 모두 대형마트 소비이므로, 대형마트의 매출액은 $(1-0.5l_A)N_A$ 이다. B 지역의 소상공인과 대형마트 매출액은 각각 $0.5N_B l_B$ 와 $(1-0.5l_B)N_B$ 이다.

<그림 1> 선형도시모형

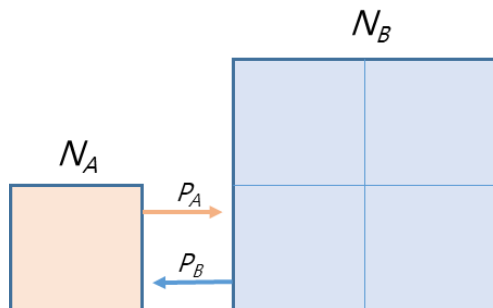


자료: 송경호·이환웅(2020b).

이때 <그림 2>에 묘사한 바와 같이, 두 도시 사이의 소비자 교류를 가정해 보자. A 지역 소비자의 P_A 비중이 B 지역에서 소비행위를 하고, B 지역 소비자의 P_B 비중은 A 지역에서 소비행위를 한다. 역외 소비지출을 고려한 A 지역 소상공인의 매출액은 $0.5N_A l_A$ 중에서 A 지역을 떠난 P_A 만큼을 제하고 $0.5N_A l_A(1 - P_A)$ 이 된다. 하지만 B 지역 소비자의 P_B 만큼인 $N_B P_B$ 인구가 A 지역으로 유입되고, 이들 중 $0.5l_A$ 만큼은 A 지역 소상공인을 찾을 것이므로, $0.5l_A N_B P_B$ 만큼의 추가 매출이 기대된다. 따라서 간단한 계산을 통해 도시 간 역외 소비지출까지 고려한 A 지역 소상공인의 예상 매출액은 $0.5l_A [N_A(1 - P_A) + N_B P_B]$ 이고, 같은 방식으로 B 지역 소상공인의 예상 매출액은 $0.5l_B [N_B(1 - P_B) + N_A P_A]$ 임을 확인할 수 있다.

여기까지가 이론모형의 기본 설정이고, 저자들은 여기에 지역화폐 발행을 추가로 적용한다. 한 도시에만 지역화폐가 도입되면, 다른 도시의 상인들에게 불이익이 따르므로 지역화폐를 도입하지 않은 도시 역시 발행에 나서게 된다. 결국 두 도시 모두 지역화폐 발행에 동참하게 되는데, 이는 최적 대응(best response)에 따른 자연스런 추론이라 볼 수 있다. 해당 연구에서는 각 도시 소비자 중 각각 m_A 와 m_B 만큼이 무작위로 배정된 지역화폐를 현금 대신 사용하게 된다고 가정한다. 지역화폐를 사용하는 이들은 모두 해당 도시의 소상공인 업소에서만 소비행위를 해야 한다. 즉, 기존에 역외 소비에 참여하던 이들과 대형마트에서 소비하던 이들도 지역화폐 사용자로 ‘배정’이 되면, 자신이 속한 도시의 소상공인을 찾아가 소비행위를 한다.

<그림 2> 도시 간 소비자 교류



2. 지역경제 활성화 효과에 대한 재평가

그렇다면 지역화폐의 도입이 각 지역의 경제활동에 어떠한 영향을 미치게 될까? 보고서는 한 도시만 지역화폐를 발행한다면 역외 소비지출을 통해 해당 도시에 이득이 되겠지만, 양 도시 모두 지역화폐를 도입한다면 이러한 효과가 서로 상쇄되고, 결국 두 도시 모두에게 특별히 이로울 게 없다고 결론짓는다. 구체적으로 계산해 보면, 양 도시 모두 지역화폐를 도입할 때, A 도시의 총매출액(소상공인+대형마트) 변동은 소비의 역외유출 방지분인 $N_A P_A m_A$ 와 역외로부터의 유입 감소분인 $N_B P_B m_B$ 의 차로 결정되므로, 지역 내 총매출액의 변동은 $+N_A P_A m_A - N_B P_B m_B$ 가 된다. 동일한 방식으로 추정하면, B 도시의 총매출액 변동은 $-N_A P_A m_A + N_B P_B m_B$ 가 된다. 양 도시 간의 인구 규모, 역외유출 비중, 지역화폐 발행 비중 등이 유사하다면, 결국 지역화폐 도입에 따른 각 지역의 이해득실은 크지 않다. 게다가 두 매출액 변동분의 합은 0이므로 국가 전체적으로는 경제 활성화 효과가 전혀 없다. 결국 긍정적 이득 없이, 지역화폐 발행비용과 소비활동 불편에 따른 소비자 후생 감소만이 남게 된다는 주장이다.¹⁾

한 지역의 지역화폐 도입이 인근 지역의 지역화폐 도입을 유도함으로써, 애초에 기대한 지역경제 활성화 목표를 누리지 못할 수 있다는 보고서의 주장은 상당한 설득력을 지니고 있다. 하지만 지역화폐의 경쟁적 도입 이후, 지역화폐의 지역경제 활성화 효과가 사라진다는 주장이 보고서 전반에 걸쳐 과도하게 남용되고 있다는 점은 크게 우려할 부분이다. 저자들은 모형의 설정단계부터 모든 소비자가 1단위의 현금만을 소지한다고 가정하였다. 또한 지역화폐를 도입하더라도 현금이 지역화폐로 바뀔 뿐, 1단위 소비는 그대로라고 설정했다. 각 소비자는 지역화폐 도입 여부를 떠나 어디에선가 1단위씩의 소비행위에 참여한다는 것이다. 결국, 소상공인과 대형마트 매출을 합한 전체 총매출액은 언제나 소비인구의 총수인 $N_A + N_B$ 와 같게 되어 있다. 즉, 도시 간 역외 이동이 증가하든 감소하든, 대형마트 매출이 늘든 줄든, 지역화폐 발행액이 확대되든 축소되든지 간에 사실 국가 전체적인 경제활동에는 애초에 변동이 발생하지 않는다. 따라서 지역화폐 도입에 따른 경제활동 활성화 효과가 없다는 결론은 단순히 가정이 그러하다라는 얘기와 동일한 명제이다. 이러한 추론 결과를 간략히 요약하면 다음의 정리(Theorem)와 같다.

1) 송경호·이환웅(2020b), p. 38을 참조하기 바란다.

[정리 1] 모든 소비자가 동일하게 1단위를 소비하는 경우, 지역화폐가 도입되더라도 국가 전체의 경제활동 규모에는 변동이 없다.²⁾

물론 저자들 역시 이 부분을 간과하지 않았다. 지역화폐의 도입이 국가 전체적인 지역경제 활성화로 연결되지 않는 이유가 그 자체의 제로섬(zero-sum) 성격에 기인한다고 부연하고 있다. 그럼, 문제는 지역화폐 도입이 정말로 제로섬 게임인지의 여부일 것이다.³⁾

저자들은 지역의 경제활동 변동을 평가하는데 있어, 각 지역별 소상공인과 대형마트 매출액을 합한 총매출액을 사용하였다. 이는 사실 지역화폐 도입의 원 취지를 고려할 때 적절한 평가기준이라 보기 어렵다. 지역화폐는 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」의 제정 이유에서 밝혀둔 바와 같이 ‘지역 내 영세·중소상공인의 소득 증대’를 위해 도입되었다. 이에 지역화폐 도입에 따른 지역의 경제활동 변동을 따지자면, 소상공인과 대형마트 매출액의 합이 아닌 ‘소상공인 매출액’만을 대상으로 삼아야 옳다. 실제 해당 보고서의 실증분석 파트는 지역화폐 도입이 ‘소상공인의 매출액’에 미치는 영향만을 검토하고 있다. 즉, 보고서의 이론 분석 파트와 달리, 그 실증분석 파트는 지역 총매출액이 아닌 소상공인 매출액 변동이 핵심적인 평가 대상임을 주지한 것으로 보인다. 설혹 지역 내 총매출액을 기준으로 삼더라도, ‘소상공인 매출액 변동’을 정책적 함의에 추가함으로써 지역화폐 도입의 원 취지에 걸맞는 이론적 결과를 도출했어야 한다.

그럼, 이를 보완하는 차원에서 지역화폐 도입으로 인한 양 지역 소상공인의 매출액 변동을 본격적으로 점검해 보도록 하자. 지역화폐가 양 지역에 도입될 경우, B 지역 소비자의 방문으로 창출되던 매출($0.5l_A N_B P_B$)의 m_B 만큼이 A 지역 소상공인 매출액에서 사라지게 된다. 한편, A 지역을 떠나 B 도시에서 소비하던

2) 단, 보고서의 저자들이 지역화폐의 도입에 따른 국가 전체적인 경제활동 변화가 전무할 수 있음을 강조하기 위해 이상의 단순 가정을 사용하였을 수 있다. 지역화폐의 도입이 지역 경제 전반의 활력을 불어넣고, 결국 ‘승수효과’ 등을 통해 국가 전체적으로도 이롭다는 주장이 흔히 제기되어 왔다. 하지만, 사실 이러한 긍정적인 경제 활성화에 대해서는 실증적 분석을 통해 검증할 수밖에 없는 대목이다. 저자들의 가정처럼, 소비자들의 소비 금액에 변동이 발생하지 않는다면, 지역화폐의 도입이 해당 지역의 경제 활성화에는 당장 기여하더라도 경제 전반의 활성화로는 연결되지 않을 수 있다. 당 보고서가 지역화폐 도입을 통한 경제 전반의 활력 증진이라는 과도한 기대에 대해 문제 제기하는 차원에서 이상의 논의를 전개하였을 수 있다. 이러한 관점에서는 ‘제로섬’(zero-sum) 게임을 강조한 해당 보고서의 서술이 시사하는 바가 크다.

3) 송경호·이환웅(2020b), p. 38을 참조하기 바란다.

인구($N_A P_A$)의 m_A 만큼은 새로운 고객군으로 편입된다. 게다가 기존에 대형마트에서 소비하던 인구인 $(1 - 0.5l_A)N_A(1 - P_A)$ 의 m_A 만큼도 새로운 고객군이 된다. 따라서 지역화폐가 양 도시에 도입될 경우, A 지역 소상공인은 당장 $(0.5l_A N_B P_B)m_B$ 만큼의 손해를 보지만, $(N_A P_A)m_A$ 와 $(1 - 0.5l_A)N_A(1 - P_A)m_A$ 를 합한 만큼의 이득도 본다. B 지역 소상공인 역시, 당장 $(0.5l_B N_A P_A)m_A$ 만큼의 손해를 보지만, $(N_B P_B)m_B$ 와 $(1 - 0.5l_B)N_B(1 - P_B)m_B$ 를 합한 만큼의 이득도 보게 된다. 이러한 효과를 종합적으로 정리하면 다음의 보조정리(Lemma)를 얻을 수 있다.

[보조정리 1] 만약 A 지역에만 지역화폐가 도입될 경우, 해당 지역의 소상공인은 $(N_A P_A)m_A + (1 - 0.5l_A)N_A(1 - P_A)m_A$ 만큼의 매출 증가를 경험하나 B 지역 소상공인은 $(0.5l_B N_A P_A)m_A$ 만큼의 매출 감소를 경험한다. 매한가지로 B 지역에만 지역화폐가 도입될 경우, 해당 지역의 소상공인은 $(N_B P_B)m_B + (1 - 0.5l_B)N_B(1 - P_B)m_B$ 만큼의 매출 증가를 경험하나 A 지역 소상공인은 $(0.5l_A N_B P_B)m_B$ 만큼의 매출 감소를 경험한다. 만약, 양 지역에 지역화폐가 동시에 도입된다면 이상의 두 효과가 동시에 발생한다.

[보조정리 1]에 정리한 바와 같이, 양 지역에서 지역화폐가 도입되었을 때의 ‘골목상권’ 활성화 효과, 즉 도입취지에 걸맞는 지역상권 활성화의 효과는 다음과 같이 요약된다:

$-(0.5l_A N_B P_B)m_B + (N_A P_A)m_A + (1 - 0.5l_A)N_A(1 - P_A)m_A - (0.5l_B N_A P_A)m_A + (N_B P_B)m_B + (1 - 0.5l_B)N_B(1 - P_B)m_B$. 이를 재정리하면, $(1 - 0.5l_B)(N_A P_A m_A + N_B(1 - P_B)m_B) + (1 - 0.5l_A)(N_B P_B m_B + N_A(1 - P_A)m_A)$ 를 얻게 되는데, 이는 항상 양의 값을 갖는다. 즉, ‘골목상권’ 관점에서의 지역경제 활성화 효과는 엄연히 실재하는 것이다. 이를 요약하면, 다음의 정리를 얻게 된다.

[정리 2] 지역화폐의 도입에 따라 양(+)의 ‘골목상권’ 활성화 효과($\Delta\Pi$)가 기대되며, 그 크기는 다음과 같다:

$$\Delta\Pi = (1 - 0.5l_B)[N_A P_A m_A + N_B(1 - P_B)m_B] + (1 - 0.5l_A)[N_B P_B m_B + N_A(1 - P_A)m_A] > 0$$

계산을 단순화하기 위하여, 양 도시에서의 골목상권 점유율을 반영하는 l_A 와 l_B 의 값이 l^* 로 서로 동일하다고 가정해 보자. 이때 l^* 가 크면 클수록 경제 전반의 골목상권 비중이 높고, 반대로 작으면 작을수록 골목상권이 전반적으로 영세함을 나타낸다. l^* 를 이용하여 ‘골목상권’ 활성화 효과를 간략히 표시하면 다음과 같다: $(1 - 0.5l^*)(N_A m_A + N_B m_B)$. 이 값은 l^* 에 대한 감소함수이므로, 경제 전반의 골목상권이 영세할수록(즉, l^* 가 작을수록) 지역화폐 도입에 따른 ‘골목상권’ 활성화 효과가 더욱 커짐을 확인할 수 있다. 앞서 [정리 2]에서 도출한 ‘골목상권’ 효과($\Delta\Pi$) 역시, l_A 와 l_B 각각에 대한 감소함수이므로, 어느 지역이든 관계없이 ‘골목상권’이 영세하다면 지역화폐 도입에 따른 ‘골목상권’ 과급 효과는 더욱 커지게 된다. 다시 말해, 현재 경제 전반의 골목상권이 위축되어 있다면, 지역화폐 도입을 통한 보다 큰 정책적 효과를 기대해 볼 수 있다는 것이다. 이를 정리하면 다음의 명제(Proposition)를 얻게 된다.

[명제 1] 대형마트 대비 ‘골목상권’이 영세할수록 지역화폐 도입에 따른 ‘골목상권’ 활성화의 효과는 더욱 커진다: $\frac{\partial \Delta\Pi}{\partial l_A} < 0$ 및 $\frac{\partial \Delta\Pi}{\partial l_B} < 0$.

한편, 보고서는 양 지역 간 지역화폐 발행 경쟁으로 인해 긍정적 효과는 서로 상쇄되고 결국 불필요한 지역화폐 발행 및 관리비용만 남는다고 주장하고 있다. 하지만 ‘골목상권’ 활성화 효과인 $(1 - 0.5l^*)(N_A m_A + N_B m_B)$ 는 m_A 및 m_B 의 증가함수이다. l^* 가 아닌, l_A 와 l_B 를 이용하여 표시한 ‘골목상권’ 효과($\Delta\Pi$) 역시 m_A 및 m_B 의 증가함수임이 쉽게 확인된다. 즉, 어느 지역이든 지역화폐를 추가로 발행하면 사회 전체적인 ‘골목상권’ 활성화 효과가 더욱 커진다고 해석할 수 있다. 지역 간 일부 상호 상쇄되는 부분이 있다 하더라도 결국 사회 전체적으로는 ‘증가함수’라는 것이다. 게다가 해당함수는 m_A 와 m_B 각각에 대한 증가함수이다. 즉, 양쪽이 모두 추가로 발행한다면, 그 효과가 서로 상쇄되어 사라지는 게 아니라 오히려 배로 더 커진다는 것이다. 이는 지역화폐 발행의 제로섬(zero-sum)적인 성격을 강조한 해당 보고서의 주장과 정면 배치되는 결과이다. ‘골목상권’의 활성화 측면에서는 지자체 간의 경쟁적 발행이 오히려 그 효과를 상쇄하는 게 아니라 배가시킨다고 볼 수 있다.

[명제 2] 지역화폐의 추가 발행은 경제 전반의 ‘골목상권’ 활성화에 기여하며, 각 지역의 경쟁적 지역화폐 발행은 이러한 긍정적 정책 효과를 배가시킨다:

$$\frac{\partial \Delta \Pi}{\partial m_A} > 0 \quad \text{및} \quad \frac{\partial \Delta \Pi}{\partial m_B} > 0.$$

지역화폐의 경제 활성화 효과에 관한 이상의 추가적인 분석은 해당 보고서의 주요한 결론을 뒤집고 있다. 지역화폐의 본래적인 정책 목표가 대형마트 확산에 따른 골목상권의 위축에 맞서 지역의 ‘골목’ 경제 활성화에 기여하자는 데 있다고 할 때, 각 지자체의 경쟁적인 지역화폐 발행이 이를 더욱 확대하는 결과로 이어질 수 있는 것이다. 만약 한 지자체만 지역화폐를 발행한다면, 역외 소비지출 감소에 따라 상대 지자체의 골목상권은 타격을 받을 수밖에 없다. 예를 들어, [보조정리 1]에서 요약한 바와 같이, A 지역에만 지역화폐가 도입된다면, B 지역 소상공인은 A 지역 소비자의 방문 감소로 인해 $(0.5l_B N_A P_A) m_A$ 만큼의 매출 감소를 경험할 것이다. 이에 대응하고자 B 지역 지자체가 지역화폐의 도입을 경쟁적으로 추진한다면, 이는 B 지역 소상공인의 매출액 증대에 기여할 것이고, 결국 양 지역 모두의 골목상권 활성화가 가능해지는 것이다. 즉, 지역화폐의 경쟁적 발행이 ‘골목상권’ 활성화 측면에서는 ‘제로섬’이 아닌 셈이다.

3. 소형 지자체의 피해에 대한 재평가

다음으로 보고서는 지역화폐 도입으로 대형 지자체의 상권은 매출이 늘겠지만, 인접한 소형 지자체는 매출이 줄어 오히려 손해라고 주장한다.⁴⁾ 이를 위해 소상공인과 대형마트의 매출을 합한 각 지역 총매출액을 분석 대상으로 삼았다. <그림 2>에서 예시한 바와 같이, A 도시가 소형, B 도시가 대형이라고 하자. 이때 양 도시에 지역화폐가 도입되면, 소형인 A 도시의 총매출액 변동은 앞서와 같이 $+N_A P_A m_A - N_B P_B m_B$ 로 추산된다. 보고서는 역외 소비지출 비중인 P_A 와 P_B 가 서로 동일하고, 지역화폐 발행 비율인 m_A 와 m_B 도 서로 동일하다면, 결국 대형 지자체의 인구수 N_B 가 소형 지자체의 인구수 N_A 보다 크므로, 소형 지자체인 A 도시의 총매출액 변동은 음(-)이 되어버린다고 결론지었다. 하지만 이는 과도한 가정에 기반한 무리한 추론에 해당한다.

4) 송경호·이환웅(2020b), p. 39를 참조하기 바란다.

<그림 2>에서도 확인되듯이, 두 지자체의 인구수가 다르다면 역외 소비지출의 비중인 P_A 와 P_B 도 서로 다른 게 일반적이다. 예를 들어, 그림에서와 같이, B 지자체가 A 지자체의 4배라면, A 지자체와 인접한 곳은 B 지자체의 4분의 1 수준에 그칠 것이다. 만약 A 지자체 인구의 절반이 B 지역에서 소비한다고 할 때, (다른 조건이 동일하다면) B 지자체 인구 중에는 단 8분의 1만이 A 지역에서 소비한다고 보는 것이 보다 합리적이다. 즉, N_B 가 N_A 의 4배라면, P_B 는 P_A 의 4분의 1이 된다는 것이다. 보다 비근한 예로, 인구가 약 1,000만 명인 서울특별시와 약 100만 명인 고양시를 고려해 보자. 두 도시는 규모가 10배 차이가 난다. 그런데 역외 소비지출 비중에 있어서는 서울특별시가 고양시보다 크게 작을 수밖에 없다. 서울특별시 소비지출의 대부분이 서울특별시 내에서 발생하기 때문이다. 인구가 약 250만 명인 대구광역시와 약 25만 명인 경산시를 비교해 보아도 마찬가지이다.

만약 규모가 큰 지자체 주변에 소형 지자체가 쭉 둘러싸고 있다면 어떠할까? 예를 들어, $A_1 \sim A_{10}$ 까지 10개의 소형 지자체가 그보다 인구 규모가 10배 큰 B 지자체를 둘러싸고 있는 것이다. 이때 소형 지자체($A_1 \sim A_{10}$)와 대형 지자체(B) 모두 역외소비율이 50%로 동일하다고 상정해 보자. 그럼, 우리의 관심사인 특정 소형 지자체 A_i 와 대형 지자체 B 간의 역외소비율은 어떻게 산정될까? A_i 지자체 인구 중 50%가 인접한 B 지자체에서 역외 소비를 하겠지만, B 지자체 인구 중에는 단 5%만이 A_i 지자체에서 역외 소비한다. 나머지 45%는 여타 9개 소형 지자체로 나뉘어 역외소비하기 때문이다. 즉, 대형 지자체와 소형 지자체가 모두 동일한 비율로 역외 소비에 참여하더라도, 특정 소형 지자체와 중앙의 대형 지자체 간의 역외소비율에는 상호 간의 큰 격차가 발생하는 것이다.

이상의 사례를 종합하여 유추해 보면, 규모가 큰 대형 지자체와 인접한 소형 지자체 간의 역외소비율에는 상당한 격차가 발생하는 것이 상식에 부합한다. 물론 이러한 역외 소비지출의 지역별 차이는 실증적 자료를 통해 확인해 보는 게 가장 정확하다. 한국은행 대전충남본부가 2016년에 발표한 자료에 따르면, 대전의 역외소비율이 47.3%로 인접한 세종시의 역외소비율인 65.9%보다 크게 낮았다(한국은행, 2016). 같은 자료에서 서울특별시의 역외소비율은 21.3%로 나타나, 그에 인접한 인천광역시의 역외소비율인 52.8%의 절반에도 미치지 못하였다.⁵⁾ 또한

5) 해당 분석은 신용카드 사용액에 관한 빅데이터를 활용하였으며, 역외소비율은 해당 지역민의 타 지역에서의 신용카드 사용액을 해당 지역민의 전체 신용카드 사용액으로 나누어 산출하였다. 시중 14개 카드사가 참여하였으며 2014년도 사용액을 기준으로 하였다.

한국은행 경기본부가 2013년에 발표한 자료에 따르면, 경기도민의 신용카드 사용액 중 서울지역에서의 사용 비율, 즉 ‘서울에 대한 역외소비율’이 무려 35.9%에 달하였다. 서울특별시의 ‘경기도에 대한 역외소비율’은 알려지지 않았지만, 이는 서울시의 ‘전국 대상 역외소비율’인 21%에 크게 미치지 못할 것이 자명하다. 이러한 격차가 발생하는 것은 서울에 인접한 소규모 지자체들의 소비활동이 서울에서 발생하는 경우가 흔하기 때문이다(한국은행, 2013). 지자체 간의 역외소비율에 관한 보다 상세한 자료가 공개되어 있지는 않으나, 인접한 도시의 규모가 상대적으로 클수록 역외 소비지출 비중이 보다 작게 잡히는 것은 일반적인 경제 현상으로 이해할 수 있다.⁶⁾

따라서 본고에서는 상식적인 추론에 비추어 두 지역 간의 역외 소비지출 비중이 인구 규모에 반비례한다고 상정하기로 한다. 즉, A 와 B 두 지역 간 역외 소비지출 비중이 각각 P_A 와 P_B 라면, $P_A : P_B$ 는 $1/N_A : 1/N_B$ 와 같다. 이를 보다 단순화하면, $P_A/P_B = N_B/N_A$ 을 따른다.

[보조정리 2] 두 지역의 인구 규모가 각각 N_A 와 N_B 라고 할 때, 각 지역의 역외 소비지출 비중(P_A, P_B)은 다음의 관계를 갖는다: $(P_A : P_B) = (1/N_A : 1/N_B)$.

이와 같이 [보조정리 2]를 따를 경우, $N_A P_A$ 가 $N_B P_B$ 와 서로 같아진다. 이에 지역화폐 발행 비율인 m_A 와 m_B 가 동일하다면, 소형 지자체 내의 총매출액 변동분 $+N_A P_A m_A - N_B P_B m_B$ 는 0이 된다. 앞서 예로 든 바와 같이, 10개의 소형 지자체($A_1 \sim A_{10}$)가 1개의 대형 지자체(B)를 둘러싼 경우라면 어떠할까? 두 지역 간 역외소비율을 각각 $P_{A_i \rightarrow B}$ 와 $P_{B \rightarrow A_i}$ 라고 표기하면, 지역화폐 발행률 m_{A_i} 와 m_B 가 주어질 때, 지역화폐 발행에 따른 A_i 지자체의 총매출액 변동은 $+N_{A_i} P_{A_i \rightarrow B} m_{A_i} - N_B P_{B \rightarrow A_i} m_B$ 로 추산된다.⁷⁾ 지역화폐 발행률이 동일($m_A = m_B$)

6) 한편, 주어진 한국은행 자료(2013, 2016)에서 카드 가맹점에서 발생한 카드사용 내역은 엄밀히 말해 카드 가맹점의 등록지역 기준임에 유의할 필요가 있다. 카드 가맹점의 물리적 위치와 해당 가맹점의 등록지가 서로 다를 경우, 역외 소비지출 집계상의 오차가 발생할 수 있다. 예를 들어, 인천의 프랜차이즈 가맹점에 발생한 매출이 해당 프랜차이즈가 등록된 서울의 본사 매출로 집계될 경우, 인천지역 내의 역외 소비임에도 불구하고, 서울지역에 발생한 역외 소비로 분류될 수 있는 것이다. 대도시와 인근 소형 지자체 간의 역외소비율을 비교할 때, 이점을 추가로 고려할 필요가 있다. 즉, 본문에서 언급한 역외소비율 격차는 과대 추정의 우려가 있으며, 실제 격차는 이보다 다소 작을 수 있다. 논문의 심사 과정에서 해당 오차 문제를 지적해 준 심사자에게 감사를 표한다.

하다면, $10N_A = N_B$ 이고 $P_{A \rightarrow B} = 10P_{B \rightarrow A}$ 이므로, 결국 A_i 지자체의 총매출액 변동은 역시 발생하지 않는다. 이상의 추론은 다음의 명제로 정리된다.

[명제 3] 역외 소비지출 비중이 [보조정리 2]를 따를 때, 양 지역에서 동일한 수준의 지역화폐를 발행($m_A = m_B$)한다면 각 지역에서의 총매출액 변동은 발생하지 않는다.

정리하자면, 해당 보고서의 결론과 달리 [보조정리 2]의 가정 하에서는 지역화폐 도입에 따른 소형 지자체 내의 총매출액 감소가 발생하지 않는 것이다. 서로 다른 규모의 두 도시를 상정하고서, 역외 소비지출 비중(P_A, P_B)이 서로 동일하다고 쉽게 가정해 버린 것이 해당 보고서가 무리한 결론에 이르게 된 연유라 하겠다.

한편, 앞서 지적한 바와 같이 해당 보고서는 지역화폐 도입에 따른 소형 지자체 피해 여부를 따지면서 ‘소상공인 매출액’ 변동을 간과하고, 소상공인과 대형마트 매출을 합한 ‘지역 총매출액’의 변동에만 이론적 심층 분석을 집중하였다. 앞서 [보조정리 1]에서 요약한 바와 같이, 양 지역에서의 지역화폐 도입 후 A 지역 소상공인은 B 지역으로부터의 방문자 감소로 인해 $(0.5l_A N_B P_B)m_B$ 만큼의 손해를 보지만, A 지역 소비자 유입 증가로 $(N_A P_A)m_A$ 와 $(1 - 0.5l_A)N_A(1 - P_A)m_A$ 를 합한 만큼의 이득도 보게 된다. 따라서 [보조정리 2]에 따라 $N_A P_A$ 와 $N_B P_B$ 가 서로 동일하다면, 지역화폐 발행 비율(m_A, m_B)에서 차이가 없다는 전제하에 A 지역 소상공인의 매출액 순변동은 $(1 - 0.5l_A)N_A m_A$ 로 집계된다. 이는 명백한 양(+)의 값이다.

즉, 보고서는 지역화폐의 도입으로 소형 지자체의 총매출액 감소가 발생하고 특별히 이들 지자체의 소상공인이 피해를 보게 되리라고 언급하고 있지만, [보조정리 2]에 근거한 추론 결과는 정반대의 결과를 제시한다. 소형 지자체의 총매출액 변동은 발생하지 않고([명제 3]) 오히려 해당 지역 소상공인 매출은 더욱 증대한다는 것이다. 이상의 추론 결과를 요약하면 다음과 같다.⁸⁾

7) 현재 주어진 이론모형의 P_A 및 P_B 값은 두 도시 상호간의 역외소비율임을 주지하기 바란다. A 지역을 예로 든다면, 지역화폐 도입에 따른 지역 내 총매출액 변동($N_A P_A m_A - N_B P_B m_B$)은 A 지역에서 B 지역으로 이탈하던 소비($N_A P_A$)를 막아내는 효과($N_A P_A m_A$)와 B 지역에서 A 지역으로 유입되던 소비($N_B P_B$)가 차단되는 효과의 합이라고 볼 수 있다.

[정리 3] 역외 소비지출 비중이 [보조정리 2]를 따를 때, 양 지역에서 동일 수준의 지역화폐를 발행($m_A = m_B$)하더라도 소형 지자체(A) 내 소상공인의 피해는 발생하지 않고 오히려 양의 이득이 추산된다. 이때 이들의 예상 이득은 다음과 같다: $(1 - 0.5l_A)N_A m_A$.

아울러 보고서는 보다 낙후한 혹은 상권이 열악한 지자체가 지역화폐의 확산에 따라 더 큰 피해를 보게 되리라 주장한다. 낙후지역의 경제 활성화라는 사업의 원래 취지와 상충된 결과가 실현될 수 있다는 것이다.⁹⁾ 하지만 이러한 주장은 주어진 이론모형에 기반하여 추론해 보더라도 쉽게 그 타당성을 잃는다. 만약 두 지자체 중 B 지자체의 골목상권이 강하고, A 지자체는 상대적으로 영세하다고 가정해 보자. 이를 모형에 반영하는 방법은 “ $N_A P_A > N_B P_B$ ”를 상정하는 것이다. 즉, 자연적인 상호 교류 수준에 비해 보다 많은 수의 인구가 A 지자체에서 B 지자체로 이동하여 소비행위를 한다고 설정하면 된다.

앞 단락의 [보조정리 1]에서 정리한 소상공인의 매출액 변동을 그대로 차용하면, A 와 B 각 지역 소상공인의 득실은 다음과 같다:

$$\begin{aligned}\Delta \Pi_A &= (1 - 0.5l_A)N_A m_A + 0.5l_A(N_A P_A m_A - N_B P_B m_B); \\ \Delta \Pi_B &= (1 - 0.5l_B)N_B m_B + 0.5l_B(N_B P_B m_B - N_A P_A m_A).\end{aligned}$$

이때 $N_A P_A > N_B P_B$ 이므로 지자체의 발행률이 유사($m_A = m_B$)하다는 전제하에 $\Delta \Pi_A$ 값은 항상 양수이다. 게다가 이 값은 상권 차이가 전혀 없던 때의 득실인 $(1 - 0.5l_A)N_A m_A$ 보다 오히려 더 큰 값이다. 즉, 지역 간 상권 차이가 있다면 영세한 지자체의 소상공인 이익은 지역화폐 도입으로 인해 오히려 더 커진다는 결론에 이르게 된다. 이와 반대로 상권이 더욱 발달한 B 지역의 경우, 상권 차이가 없던 때의 득실인 $(1 - 0.5l_B)N_B m_B$ 보다 오히려 더 작은 혜택을 입게 된다: $\Delta \Pi_B < (1 - 0.5l_B)N_B m_B$. 이는 지역화폐 도입 정책이 낙후지역 내 소상공인 보호와 상충한다는 보고서의 주장과 정반대의 결론이다. 애초에 상권의 차이가 있다면, 지역화폐 도입을 통한 소상공인 혜택은 낙후지역에서 더욱 빛을 발할 수밖에

8) 물론, 대형 지자체 발행 비율(m_B)이 대단히 큰 경우에는, 해당 지역(B) 출신 방문자의 감소 폭인 $(0.5l_A N_B P_B) m_B$ 값이 매우 커지면서 소형 지자체(A) 소상공인의 피해가 현실화될 수도 있다. 하지만 이는 매우 특수한 경우에 한정된다.

9) 송경호·이환웅(2020b), p. 39를 참조하기 바란다.

에 없는 것이다.¹⁰⁾

[정리 4] A 지역의 소상공인 상권이 상대적으로 열악하다면(즉, $N_A P_A > N_B P_B$), 양 지역에서 동일 수준의 지역화폐를 발행($m_A = m_B$)할 경우, 상권이 낙후된 A 지역 소상공인이 지역 간 상권 차이가 없던 때에 비해 보다 큰 혜택을 누리게 된다: $\Delta \Pi_A > (1 - 0.5I_A)N_A m_A$.

물론 이상의 이론모형 분석 결과가 지역화폐 발행을 그대로 정당화하지는 않는다. 보고서에서도 지적한 바와 같이, 발행비용 및 소비자 후생 감소를 메우기 위해서는 그만큼의 정부의 재정적 투입이 수반된다. 결국 ‘골목상권’ 활성화 및 지역 간 경제균형 효과가 이러한 재정투입을 넘어설 만큼 충분한 수준인지가 관건일 것이다. 하지만 지역화폐 발행이 경쟁적으로 늘면서 지역경제 활성화 효과가 모두 사라진다는 보고서의 결론은 주어진 이론모형 하에서는 그 타당성을 찾기 힘들다. 또한 소형 지자체 혹은 상권이 낙후된 지역이 지역화폐 도입으로 인해 의도치 않은 피해를 보리라는 것 역시 다소 성급한 결론이라 평할 수 있다. 오히려 [보조정리 2]와 같은 보다 현실적인 가정에 기초한다면, 보고서의 주장과 정반대되는 추론 결과 역시 도출 가능하다는 점을 유의할 필요가 있다.

III. 실증분석에 대한 평가와 점검

송경호·이환웅(2020b)은 지역화폐의 지역상권 활성화 효과를 2011년부터 2018년까지 8개 연도에 걸친 시군구·산업소분류 패널데이터를 활용하여 정치하게 실증분석하였다. 본 절에서는 이러한 실증분석 결과와 그 해석상의 타당성을 검토해 보고자 한다.

1. 실증분석상의 추정방정식 결함 가능성

본 실증분석은 방대한 데이터를 구축한 뒤 이에 기반한 삼중차분법모형(triple

10) 물론, 보다 번창한 B 지자체의 소상공인 역시 지역화폐 발행 이전보다는 이득을 볼 공산이 크다. A 지역으로부터의 방문자가 줄더라도, 기존 대형마트 방문자를 흡수함으로써 그에 따른 피해를 상쇄할 수 있기 때문이다.

difference model)을 차용하였다. 엄밀한 현대적 분석기법을 사용하였으나, 지역화폐의 발행이 업종별(혹은 산업소분류별) 매출 증가에 미치는 영향을 평가하기 위해 도입된 <그림 3>의 추정방정식에는 다소의 우려가 상존한다.¹¹⁾

<그림 3> 추정방정식

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

주: 아래 첨자 중 c 는 지자체, i 는 산업소분류, t 는 시점을 표시함. y_{cit} 는 매출액, lc_{ct} 는 지역화폐 연간 판매액임. $I(ind_{ic})$ 는 더미변수로 지역화폐를 발행한 지자체에 속하면서 지역화폐 사용이 가능한 산업군인 경우 1의 값을 가짐. $\delta_{I(ind_{ic})t}$ 는 지역화폐 도입의 영향을 받는 산업군의 연도별 고정효과를 표시함. ϵ_{cit} 는 오차항임.

자료: 송경호·이환웅(2020b).

해당 연구는 추정방정식의 종속변수인 업종별 총매출(y_{cit})에 로그(\ln)를 취함으로써, GRDP로 표준화한 지역화폐 발행액 1단위 증가에 따른 업종별 총매출의 % 증가분을 추정하고자 하였다. 하지만 종속변수가 매출액 규모이고, 독립변수 역시 지역화폐와 같은 금전적 규모라면, 매출액에만 로그(\ln)를 취하여서는 안정적인 추정이 어려울 수 있다. 예를 들어, 지역화폐 1억 원을 증가시켰다고 하자. 이 1억 원의 증가가 모든 매출 관측치별로 동일한 % 증가분으로 연결될 수 있을까? 관측치의 매출액이 작은 경우라면, 지역화폐 1억 원의 증가가 상당한 매출액 % 증가로 드러날 수 있다. 하지만 애초에 관측치의 매출액 규모가 큰 경우라면, 동일한 1억 원의 지역화폐 추가 발행이더라도 매출액의 % 증가로는 쉽게 연결되지 않는다. 해당 방식으로는 업종별 매출 규모 차이를 반영한 안정적인 계수 추정이 어렵다는 것을 쉽게 유추해 볼 수 있다. 이러한 문제를 극복하고자, 대개는 매출액뿐만 아니라 독립변수인 지역화폐 발행 규모에 대해서도 로그(\ln)를 취하는 방식을 취하게 된다. 구체적으로는, <그림 3>의 추정식에서 lc_{ct} 를 $\ln(lc_{ct})$ 으로 대체하면 된다. 이를 통해 지역화폐의 % 증가분에 따른 매출액의 % 증가분, 즉 지역화폐 발행에 대한 업종별 매출액의 탄력성(elasticity)을 안정적으로 추정할 수 있다.

이와 관련하여 강건성 검증(Robustness Check)을 통해 우려를 불식시키면 좋겠으나, 현재의 보고서에는 이 부분이 누락되어 있다. 다만, 해당 추정방정식이

11) 송경호·이환웅(2020b), p. 54를 참조하기 바란다.

$\lambda_i t + \lambda_i t^2$ 이라는 비선형 시간추이를 시군구 단위에서 추가하는 등 지역별 특성을 충분히 반영하고자 노력한 점은 추정 결과에 신뢰를 더 한다. 아울러 방대한 규모의 지역별·업종별 매출자료(기업등록부 DB) 및 각 지자체별 지역화폐 발행내역을 활용하여 현대적 실증분석을 수행하였다는 점에서 학술적 가치가 높은 실증연구라 평할 수 있다.

한편, 해당 실증분석은 지역화폐 발행이 본격화하기 이전인 2018년까지를 분석 대상으로 삼았다는 점에서 당면한 현안에 대한 정책적 함의를 제시하기에 근본적인 한계를 안고 있다. 2018년의 지역화폐 발행액이 3,714억 원인데 반해, 2019년의 발행액은 근 열배에 달하는 3조 2,000억 원이다. 2020년은 무려 13조 3,000원에 달한다. 지역화폐 제도가 성숙한 현재 상황을 평가하기에는 2018년까지의 ‘도약기’ 자료는 현실과의 괴리가 크다. 이러한 의의와 한계점을 인지한 상태에서, 보고서의 실증분석 결과와 이에 대한 저자들의 해석에 대해 있는 그대로 평가해 보기로 하자.

2. 소상공인 매출액 증대 효과에 대한 검토

우선 첫 번째 추정 결과에서 저자들은 지역화폐 판매량의 증대가 지역화폐에 노출된 소상공인의 매출액 증가에는 긍정적 효과가 없다고 결론 내렸다.¹²⁾ 추정치가 -0.019 로 나와, 액면 그대로 해석하자면 GRDP 대비 1% 수준의 지역화폐를 추가 발행할 경우, 소상공인들의 매출이 도리어 1.9% 감소하는 것으로 나타났다는 것이다. 하지만 보고서에서도 언급된 바와 같이, 해당 추정치는 통계적으로 전혀 유의하지 않아 학술적으로 큰 의미를 부여할 수 없다.

정작 해당 결과의 도출 과정에서 의문이 가는 바는 산업소분류별 평균 총매출액을 회귀분석상의 가중치로 사용하였다는 점이다. 만약 지역화폐 추가 발행에 따른 시장의 전반적인 매출액 변동을 추정하는 것이 본 회귀분석의 주안점이라면 충분히 이해가 되는 접근이다. 하지만 본 회귀분석은 전반적인 매출액의 변동을 살펴보자는 것이 아니고, 지역화폐에 노출된 소상공인 업종과 그렇지 아닌 업종들 간의 매출액 변동의 차이를 따지는 데 주안점을 두고 있다. 이 경우, 산업소분류별 매출 규모로 가중치를 부여하게 되면 매출 규모가 큰 일부 업종이 각 집단을 대표해 버리는 우를 범하기 쉽다. 그런데 지역화폐에 노출된 업종은 단 7

12) 송경호·이환웅(2020b), p. 58을 참조하기 바란다.

개에 그치지만, 노출되지 않은 업종(산업소분류)은 100여 개에 달한다. 노출되지 않은 업종 중 매출 규모가 큰 업종들은 사실 지역화폐에 노출된 7개 골목상권 업종들과는 이질성이 매우 클 수밖에 없다. 애초에 이질성이 너무 크다면, 지역화폐의 순효과를 어떻게 회귀분석을 통해 잡아낼 수 있겠는가? 따라서 가중치를 적용하는 것이 이 경우에는 집단 간 매출효과 차이를 추정하는 데 있어 오히려 편이(bias)를 키우는 조치일 수 있다. 지역화폐에 노출된 7개 업종을 다른 업종들의 평균적인 흐름과 비교하는 것이 매출 규모가 큰 일부 업종들에 가중치를 부여하여 비교하는 것보다 바람직할 수 있다는 얘기다.

다행히 가중치를 적용하지 않은 분석 결과도 보고서의 <표 VI-5>를 통하여 공개되어 있다.¹³⁾ 독자의 이해를 돕고자 가중치를 적용한 경우와 그렇지 않은 경우의 총매출액 효과 및 사업체 수 효과를 본고의 <표 2>에 정리해 두었다. 가중치를 적용한 경우와 달리, 가중치를 적용하지 않은 경우에는 지역화폐 발행의 일부 긍정적 효과가 뚜렷이 확인된다. 특히 지역화폐 발행액이 업종별 사업체 수의 변동에 미친 영향을 살펴본 패널 B는 통계적으로도 유의한 수준에서의 효과가 확인되고 있다. GRDP 대비 1% 수준의 추가 발행이 지역화폐에 노출된 업종들의 사업체 수를 약 5.8%가량 증대시키는 것으로 풀이된다.

사업체 수뿐만 아니라 총매출액 효과에 있어서도 어느 정도 고무적인 결과를 선보이고 있다. GRDP 대비 1% 수준의 추가 발행이 지역화폐에 노출된 소상공인들의 매출을 4.4%가량 증대시킨다는 추정 결과이다. 물론 통계적으로는 유의하지 않다. 하지만 해당 통계가 여전히 의미 있는 것은, 해당 보고서에서 지역화폐에

<표 2> 지역화폐의 소상공인 총매출액 및 사업체 수 효과

효과 구분	추정항	가중치 적용 시	가중치 비적용 시
총매출액 효과(패널 A)	$lc_{\alpha} \times I(ind_{ic})$	-0.019 (0.024)	0.044 (0.039)
사업체 수 효과(패널 B)	$lc_{\alpha} \times I(ind_{ic})$	0.007 (0.020)	0.058** (0.026)

주: 산업소분류별 평균 매출액을 가중치로 적용한 경우와 그렇지 않은 경우의 추정계수를 표 기함. 괄호 안은 추정오차임. 송경호·이환웅(2020b)의 <표 VI-4>와 <표 VI-5>에서 가장 선호되는 (4)열을 기준으로 정리함.
 자료: 송경호·이환웅(2020b)에서 인용.

13) 송경호·이환웅(2020b), p. 60을 참조하기 바란다.

노출된 업종을 선정할 때 그 범위를 매우 느슨하게 잡아 놓았다는 데 있다. 2011년부터 2018년까지를 분석기간으로 잡았으나 막상 지역화폐 노출 업종의 선정에는 가맹점이 크게 증가한 2018년 혹은 2019년의 수치만을 활용했다. 실제보다 지나치게 광범위한 업종을 지역화폐 노출 업종으로 분류해 놓은 셈이다. 또한 60개 지자체를 분석 대상으로 삼으면서도 단 6개 지자체의 정보만을 활용한 뒤, 이를 모든 지자체에 대해 일반화해 버렸다. 사실 지역화폐에 노출된 업종은 지자체별로 다 다르고, 특히 한 지자체 내에서도 연도별로 차이가 난다. 60개 지자체 각각에 대해 연도별 노출 업종을 따로 분류하는 작업을 거쳤어야 정확한 노출업종 분류가 가능하다는 것이다. 주어진 자료의 한계로 인해, 보고서는 가장 손쉬운 간이식 분류를 차용하고 말았다. 이처럼 느슨한 대상 업종 선정에도 불구하고 어느 정도의 t 통계량(약 1.1)이 확보된 것은, 실제 엄밀한 분석에서는 표준오차 감소를 통한 통계적 유의성 확보가 가능함을 암시한다.

보고서는 지역화폐의 지역경제 활성화 효과가 없다는 이론모형의 추론을 해당 실증분석이 뒷받침한다고 결론을 짓고 있다.¹⁴⁾ 하지만 보고서의 이론모형은 지역 전체의 총매출액 측면에서 지역경제 활성화 효과가 없다는 것을 밝혔을 뿐, 지역 내 소상공인의 매출은 지역화폐 도입으로 당연히 증대하는 것으로 상정하고 있다. 해당 모형에서 현금 대신 지역화폐로 지급된 비율(m)은 모두 소상공인 매출로 직결되기 때문이다. 또한 앞서 검토한 바와 같이, 해당 실증분석 역시 소상공인 매출 측면에서는 긍정적 효과가 있을 가능성을 상당 부분 지지하고 있다. 이론모형에서 지역경제 활성화 효과가 없다고 단정을 짓고, 실증적으로도 그 증거를 찾기 어려웠다고만 마무리 짓는 것은 다소 무리한 결론이라 판단된다.

3. 골목상권 업종 간 이질적 효과 검토

다음으로 보고서는 지역화폐 도입 효과의 이질성을 살피고자 지역화폐에 노출된 7개 업종의 총매출액 효과를 상호 비교하고 있다. 이들 7개 업종의 선정이 앞서 살핀 바와 같이, 특정 연도(2018년 혹은 2019년)의 특정 지역(6개 지자체)에 기반하여 도출되었음을 감안하고 해당 분석 결과를 평가해 보도록 하자.

골목상권과의 연관성이 큰 이들 7개 업종(종합소매업, 음식료품 및 담배 소매업, 연료 소매업, 음식점업, 문화, 오락 및 여가용품 소매업, 기타 상품 전문 소매업, 미용, 육당 및 유사 서비스업) 각각에서의 총매출액 효과가 보고서의 <표

14) 송경호·이환웅(2020b), pp. 6, 73을 참조하기 바란다.

VI-6>과 <표 VI-7>에 요약되어 있다.¹⁵⁾ 독자의 편의를 위해 본고의 <표 3>에 주요 결과를 요약해 두었다. 표에서 확인되듯, 다른 업종들에서는 통계적으로 유의한 수준의 긍정적 효과가 관찰되지 않았으나, 종합소매업에서만 긍정적 효과가 뚜렷이 확인된다. 종합소매업 중 비교적 규모가 큰 사업장인 슈퍼마켓업에서는 GRDP 대비 1% 수준의 지역화폐 발행이 무려 14.1%의 매출액 상승으로 이어졌다. 비교적 규모가 작은 ‘기타 점포’에서도 이보다는 작으나 8.2%의 매출액 증가가 관측된다. ‘음식료품 및 담배 소매업’에서도 통계적 유의성 확보에는 다소 미치지 못하였으나, 13.4%의 매출액 증대가 확인된다.

보고서는 이를 두고 매출액 증가 효과가 일부 업종에만 집중되었다고 문제 제기한다. 대형마트와의 대체성이 큰 종합소매업종에서만 지역화폐 발행의 긍정적 효과가 나타나고, 여타 업종에서는 긍정적 효과가 확인되지 않았다는 것이다. 종합소매업 중에서도 비교적 규모가 큰 ‘슈퍼마켓’이 기타 소형 점포(‘기타 음식료품 위주 점포’)에 비해 더 큰 이득을 보았다고 밝혔다(<표 3> 참조). 보고서는 이러한 문제(업종별-규모별 편차)에 대해 지역 내 소상공인 보호라는 지역화폐 도입 취지에 비추어볼 때 제도적 보완이 필요한 사항이라 결론내렸다.¹⁶⁾

반면, 이러한 평가에 대해서는 다소의 주의가 필요해 보인다. 보고서에서도 언

<표 3> 지역화폐 판매가 업종별 매출액에 미치는 효과(이질성 분석)

지역화폐 노출 업종		산업소분류	추정계수	표준오차
종합소매업	슈퍼마켓	47,121	0.141**	(0.064)
	기타 음식료품 위주 점포	47,129	0.082**	(0.034)
음식료품 및 담배 소매업		472	0.134	(0.125)
연료 소매업		477	0.004	(0.024)
음식점업		561	-0.052	(0.033)
문화, 오락 및 여가용품 소매업		476	0.033	(0.057)
기타 상품 전문 소매업		478	0.029	(0.020)
미용, 육탕 및 유사 서비스업		961	0.024	(0.023)

주: 종합소매업의 경우, 비교적 대형인 슈퍼마켓과 소형인 기타 점포를 나누어 각기 추정함.
 <표 VI-6>과 <표 VI-7>에서 가장 선호되는 (3)열을 기준으로 정리함.

자료: 송경호·이환웅(2020)에서 인용.

15) 송경호·이환웅(2020b), pp. 62~63을 참조하기 바란다.

16) 송경호·이환웅(2020b), pp. 65, 73을 참조하기 바란다.

급한 바와 같이, 지역화폐의 발행은 대형마트와의 경쟁 관계에 놓인 골목상권(소상공인)을 보호하기 위함이다. 애초에 골목상권의 모든 업종을 보호할 목적은 아니었다는 것이다. 만약 대형마트와의 대체성이 거의 전무한 ‘연료 소매업(주유소 등)’이나 ‘미용, 육탕 및 유사 서비스업’, 혹은 대체성이 크지 않은 ‘음식점업’, ‘문화, 오락 및 여가용품 소매업’ 등에서 매출액 효과 크게 나타났다면, 오히려 이게 문제라면 문제일 것이다. 정부가 할인 발행한 상품권이 엉뚱하게 소비자들의 주머니만 두둑하게 부풀릴 뿐, 대형마트 확산에 따른 골목상권 피해 구제라는 원래의 목적에는 제대로 부응하지 못했다는 방증일 것이기 때문이다. 다시 말해, 대형마트와의 직접적 대체성이 큰 종합소매업에서 긍정적 효과가 드러난 것은 오히려 반길만한 결과이지, 보고서의 결론처럼 문제점으로만 치부될 사안은 아니라는 것이다. 종합소매업 중에서 비교적 규모가 큰 ‘슈퍼마켓’이 ‘기타 음식료품 위주 점포’에 비해 매출액 증대가 큰 것도, ‘슈퍼마켓’이 대형마트와의 대체성이 보다 크다는 사실을 반영할 뿐이다.

정리하자면, 현재의 실증적 추정 결과는 지역화폐가 대형마트로 인한 골목상권 피해를 구제하는 데 어느 정도 효과를 내고 있음을 부분적으로 시사한다. 사실 지역화폐의 가장 고질적인 문제는 과감한 할인 발행에 따른 현금성 복지 창구로의 전략 가능성에 있다. 소비자들이 기존에 현금으로 구매하던 것을 상품권으로 할인받아 구매하는 데 그친다는 우려이다. 업종별 차별적 효과가 확인된 것은, 지역화폐의 발행이 범용적 소득효과(즉, 소비자의 일반적 구매능력을 향상시키는 효과)보다는 대체효과(즉, 대형마트와의 대체성이 높은 업종에서의 소비증대 효과)로 작용하고 있을 가능성을 암시한다. 즉, 현금성 복지에 그칠 우려를 어느 정도 해소할 수 있는 긍정적 증거로 해석할 수 있는 것이다.

이상과 같이 실증적 분석은 그 추정방식과 주어진 데이터의 한계에도 불구하고, 지역화폐가 골목상권을 살리는 데 긍정적으로 작용할 가능성을 상당 부분 내포한다. 자료의 한계가 명확한 경우에는 다양한 접근에서 분석을 시도한 뒤, 이를 총체적으로 파악하여 자료 안에 담긴 실체적 진실에 다가서야 한다. 일부 특정 추정치와 통계적 유의성에 기대는 것은 자칫 현실과 괴리된 결론에 머물 위험성을 내재한다. 여러 해석의 가능성이 열려 있는 현재의 분석 결과에 대해, 한쪽에 치우친 부정적 결론으로 성급히 마무리된 것이 해당 실증분석 서술의 한계로 보인다.

IV. 온누리상품권과의 중복성 문제 검토

보고서는 이상의 이론적·실증적 분석을 바탕으로 현재의 지역화폐 제도에 대한 부정적 판단을 내린다. 지자체 간 경쟁적 발행이 횡행하면서, 결국은 원래의 소기의 성과를 누리지 못한다는 결론이다. 아울러 혹시 일부 긍정적 효과가 있다고 하더라도 이는 기존 온누리상품권 제도를 통해서 충분히 달성 가능하다고 역설한다. 게다가 온누리상품권으로 일원화할 경우, 지자체별 지역화폐 유지 및 관리에 따른 불필요한 발행비용 역시 최소화할 수 있다고 강조한다.

지역화폐와 기존 온누리상품권 간의 중복 발행 문제를 제기한 것은 나름의 타당성이 있다. 다만 다양한 지역화폐의 출현을 낭비로만 평해야 할지는 의문이다. 예를 들어, 각각의 지자체가 자체 발행에 뛰어들 경우 다양한 정책적 실험을 통해 여러 성공사례가 축적될 수 있다. 여타 지자체가 이를 빠르게 벤치마킹함으로써 모든 지역화폐의 동반 발전이 가능하다. 특히, 최근 모바일 뱅킹과 핀테크 기술의 비약적 발전을 감안할 때, 더더욱 다양한 형태(코인형, 포인트형 등)의 지능형 화폐의 출현을 기대해 볼 만하다. 독점적 지위를 누리는 중앙정부 의존형 온누리상품권으로는 이러한 성공사례의 축적을 기대할 수 없다.

같은 맥락에서 보고서에서 제기한 소모성 발행비용의 증대 문제에 대해서도 추가 검토가 필요해 보인다. 이미 기존의 소비활동도 대개 신용카드 혹은 체크카드를 통해 결제가 진행되고 있다. 이들 역시 연회비 및 수수료 등의 거래비용을 발생시킨다. 지류형 지역화폐의 경우, 지역사랑상품권 증서의 인쇄 및 유통에 따른 상당한 비용이 수반되지만, 해당 유형의 지역화폐는 이미 도태되어 가는 중이다. 최근에는 선불카드형 혹은 모바일 기반의 포인트형으로 빠르게 진화 중이고, 이러한 변화에는 더욱 가속도가 붙고 있다. 기존 거래비용과 비교하여, 지역화폐 사용에 따른 거래비용이 그다지 차이가 크지 않을 수 있다는 것이다.

한편, 지역화폐의 경우 소상공인으로부터 별도의 수수료를 청구하지 않기 때문에, 이러한 거래비용의 대부분을 정부 재정으로 보전해야 하는 어려움이 있다. 하지만 카드 수수료에 대한 소상공인 부담을 고려할 때, 지역화폐의 무 수수료 정책은 골목상권 부흥이라는 애초의 목표를 달성하는 데 긍정적으로 작용하리라 평가된다. 정부의 간접적인 카드 수수료 지원을 마냥 불필요한 비용 증대로만 평가하기는 어렵다는 얘기다.¹⁷⁾

17) 일부 지자체는 기존 상업성 카드회사와의 제휴를 통해 지역화폐 카드를 발급하기도 한다.

아울러 지역화폐가 온누리상품권에 비해 뚜렷한 강점 역시 존재하는 데, 바로 지역 현장과의 밀착성이다. 지역 상권의 가장 취약한 부분과 정책적 노력이 크게 요구되는 현안에 대해 중앙정부의 정보력은 한계가 크다. 지자체는 자체 지역화폐를 유지 및 관리함으로써 이들 현안에 대한 직접적 개입 수단을 얻게 된다. 예를 들어, 어느 지자체는 대형마트 확산이 가장 큰 문제이겠으나 또 다른 지자체는 역외 소비지출이 큰 문제일 수 있다. 또 다른 지자체는 온라인 유통의 급격한 증가가 지역상권을 위협할 수 있다. 지역마다 재황이 필요한 업종과 골목상권에 대한 효과적 지원 방식에 차이가 크다. 이러한 각양각색의 지역적 요구를 하나의 중앙정부 상품권으로 수용하자면 그 한계가 역력하다. 지역경제 활성화라는 본래의 취지를 달성하자면, 현장의 고민을 충분히 반영한 자율적 화폐 발행 전략이 보다 유효할 수 있다. 이러한 지역 현장과의 밀착성 및 정책적 시도의 유연성이 현재 지역화폐가 기존 온누리상품권을 빠르게 대체해 가는 이유이기도 하다.

끝으로, 해당 보고서는 정책제언(VII. 2절)에서 온누리상품권과의 일원화와 함께 지역화폐 운영시스템의 보완 및 소상공인 직접지원 예산 증액에 대해 언급한다. 재정여건이 양호한 지자체가 지역화폐 발행 및 운영에 있어 우월한 위치를 점하고 있기에, 중앙정부의 관련 예산은 지자체별 경제여건을 감안한 차등 지원의 성격을 지녀야 한다는 것이다. 또한 지역화폐 발행이 소비자 선택의 제약 및 보조금 지급 등의 사중손실(deadweight loss)을 발생시키는 점을 감안하여, 지역 내 소상공인에 대한 직접지원이 보다 바람직할 수 있다는 점도 언급한다. 이들은 모두 타당한 지적으로, 만약 그 긍정적 혜택에 비해 사중손실이 더욱 크다면, 상권이 침체된 소상공인에 대한 선별적 직접지원을 강화하는 방향으로 정책 전환이 이루어져야 할 것이다. 다만 현재의 분석 결과만으로는 이러한 판단을 내리기에 충분치 않으며, 향후 보다 최신의 자료에 기초한 엄정한 정책 연구들에 그 기초를 둘 필요가 있다.

V. 결론 및 연구 제언

금번에 출간된 국책연구기관의 지역화폐 연구(송경호·이환웅, 2020b)는 정책 현안에 대한 엄밀한 분석적 시도라는 점에서 학술적 가치가 크다. 방대한 지역화폐 관련 데이터베이스를 구축하고 이를 현대적 계량기법인 삼중차분법을 활용하

이 경우에는 카드 발행과 관련된 추가적인 재정투입이 수반되지 않는 이점이 있다.

여 실증분석하였다는 점도 그 가치를 인정받아야 할 것이다. 하지만 앞서 정리한 바와 같이, 분석 결과의 도출과 현안에 대한 해석에 있어서는 여러 방면의 아쉬움이 남는다.

본고는 정치적 혹은 정책적 논란이 현재 진행형인 본 지역화폐 현안에 대해 특정한 찬반 입장을 표명하지 않음을 밝혀두는 바이다. 특히, 최근의 급격한 발행액 증대와 정부의 재정 소요에 대해서는 보다 신중한 평가가 요구되는 대목이라는 데 우선적으로 동의한다. 구체적 실증자료의 수집상의 한계로 인해, 경제적 효과성에 대한 과학적 평가에는 다소간의 시일이 걸리리라 예상된다. 한편, 지난 몇 년 새 많은 지자체가 다양한 형태의 지역화폐 실험에 동참하였으므로, 경험적·정량적 자료가 지속적으로 축적된다면 앞으로 보다 흥미진진한 연구들이 줄어올 것으로 기대된다. 현안에 대한 보다 생산적인 토론을 위해서는, 향후 다음 네 영역에서의 학술적 검토가 집중될 필요가 있다.

첫째, 지역화폐의 발행이 지역민의 소비여력 증대에 그칠 가능성에 대한 냉정한 평가이다. 할인 상품권의 성격을 지닌 지역화폐는 소비자들의 지출 여력을 끌어올릴 수 있으나, 만약 지역상권의 활성화가 이러한 소비 여력의 증대에만 기인한다면 이는 지역화폐 도입의 애초 취지에 어긋나는 결과이다. 지역화폐 사업은 대형마트의 확산 및 온라인 유통의 공세에 따라 불가피하게 상권의 쇠락을 맞이한 지역경제 공동체에 대한 선별적 지원으로의 성격을 유지해야 한다. 만약 지역민의 소비여력 증대에 그친다면, 현금성 복지와 다를 바가 없다.

둘째, 지역화폐의 확대 발행이 분배 친화적일지 혹은 분배 적대적일지에 대한 과학적 평가이다. 할인 상품권의 발행은 평소 소비 여력이 큰 가구에 보다 더 큰 혜택을 가져다준다. 소비 여력이 크지 않은 가구의 할인상품권 구매는 제한적일 수밖에 없다. 이러한 점에서는 분배 악화의 위험이 상존한다. 하지만 사용처가 제한된 ‘불편한’ 상품권을 굳이 구매하는 쪽은 부유층보다는 중산층 이하의 가구일 가능성이 크다. 이는 기성세대보다는 청년층에서 지역화폐 구매가 활발한 현 상황과도 일치한다. 따라서 지역화폐의 발행이 과연 분배 친화적일지 아니면 그 반대일지의 여부는 향후 실증적 자료에 기초한 종합적 판단이 요구되는 대목이다.

셋째, 지역화폐 가맹점 유치에 대한 전략적 검토가 필요하다. 현재 지역화폐는 쇼핑몰, 대형마트, 유흥주점 등의 일부 업종을 제외하고는 가맹이 자유롭다. 이에 실제 사용처가 매우 다양한데, 대형마트 혹은 온라인 유통과의 대체성이 크지 않은 업종(카페, 학원, 미용실, 병원 등)을 상당수 포함한다. 지역화폐 사용의 편의성과 소비자 수용성을 고려하면 사용처 다변화는 불가피하다. 하지만 제한적 발

행액 규모를 고려하면 정책 목표에 부합하는 보다 타겟화된 사용처 지정이 보다 효과적일 수 있다. 이에 지역화폐의 시장 안착을 위한 단기적 전략과 향후 효과성 증대를 위한 장기적 전략을 종합적으로 점검해 보아야 한다.

넷째, 대형마트와 골목상권이 상호 배타적이 아닌 상호 보완적 관계일 가능성에 대한 고려이다. 일반적으로 대형마트와 골목상권은 서로 완전히 분리된 경제 단위로 취급된다. 하지만 경제의 복잡한 상호작용은 이러한 단순함을 늘 넘어선다. 예를 들어, 대형마트 진입의 효과에 있어서도 긍정적 외부성을 포착한 연구들이 상당하다. 일부 연구는 대형마트가 지역 내 경쟁을 촉발시켜 골목상권의 서비스 품질 개선에 기여한다고 주장한다(강지수·전현배, 2015). 대형마트와의 경쟁 구도가 형성되면서, 골목상권의 서비스가 획기적으로 개선되고 이는 골목상권 내의 거래 활성화 및 소비자 후생 증가로 직결될 수 있다는 것이다. 또 다른 연구에서는 대형마트 혹은 복합쇼핑몰의 진입이 현대적 소매업의 지역 내 진출을 가속화하여 해당 지역 소매업 고용을 오히려 증대할 수 있음을 밝힌 바 있다(Cho *et al.*, 2015; 이진희·주하연, 2019). 이러한 복합적 성격을 정책 효과에 적절히 반영할 필요가 있다.

지역화폐 사업이 중앙정부의 재정만 1조 원을 넘어서는 대형 국책사업으로 발전하면서 이에 대한 보다 엄중한 평가가 요구되고 있다. 본고는 이에 대한 보다 생산적인 학술적 토론을 기대하는 마음으로 작성되었다. 금번 지역화폐 보고서를 기점으로 향후 보다 흥미롭고 유용한 학술적 연구들이 뒤따라길 기대해 본다.

참 고 문 헌

- 강지수·전현배, “대형마트 진입이 전통시장 서비스 개선에 미치는 영향,” 『산업조직연구』 제23권 제2호, 2015, 33~56.
- 류영아, “지역사랑상품권의 의의와 주요 쟁점,” 『이슈와 논점』 제1760호, 국회입법조사처, 2020.
- 송경호·이환웅, 「지역화폐 도입이 지역경제에 미친 영향」, 조세재정 브리프 제105호, 한국조세재정연구원, 2020a.
- _____, 「지역화폐 도입이 지역경제에 미친 영향」, 수시연구과제 보고서, 한국조세재정연구원, 2020b.
- 이진희·주하연, “복합쇼핑몰의 입점이 지역시장에 미친 경제효과 고찰: 상업지역

- 지가변동률 및 소매업 사업체를 중심으로,” 『시장경제연구』 제48권 제2호, 2019, 33~51.
- 한국은행, 「2012년중 경기도 소비의 역외 유출입 현황 및 시사점」, 한국은행 경기본부, 2013.
- _____, 「대전·충남지역의 역내외 소비현황 및 시사점」, 한국은행 대전충남본부, 2016.
- 행정안전부 블로그, 「지역사랑상품권 13조 3000억 원 판매, 지역경제에 온기를 불어 넣었습니다」, 보도X정책, 2021. 1. 13.
- Cho, J., H. Chun, and Y. Lee, “How does the Entry of Large Discount Stores Increase Retail Employment? Evidence from Korea,” *Journal of Comparative Economics*, 43(3), 2015, 559~574.

[Abstract]

The Impact of Local Currency on Regional Economies: A Comment on a Policy Study

Young-Chul Kim*

Recently, a study on local currency policies published by the Korea Institute of Public Finance(KIPF) has drawn great attention from the public. It said the policy could not achieve the desirable results in revitalizing the local economy amid competitive issuance among local governments, and concluded that the actual empirical analysis supports this. It also argued that the competitive issuance of local currency had unintended side effects such as increased costs of issuance, decreased consumer surplus, and damage to relatively small local economies. Through a detailed review of the analysis methods and reasoning processes, we confirm that the economic model underlying the argument contains critical errors. Furthermore, empirical analysis seems to lack rigor. Based on this, we present constructive directions for future local currency research.

Keywords: local currency, local gift certificates, revitalization of the local economy, protection of small business owners, large discount store

JEL Classification: R0, L8, D3

* Associate Professor, School of Economics, Sogang University, Tel: +82-2-705-8512, E-mail: yckim@sogang.ac.kr