

정책연구 2021-15

지역사랑상품권 부정유통 방지 대책연구



정책연구 2021-15

지역사랑상품권 부정유통 방지 대책연구



연구진

여효성 | 한국지방행정연구원 부연구위원

김도형 | 한국지방행정연구원 부연구위원

□ 상품권 정책의 지역내 소비 유출 방지

- 신용카드 사용액의 역외소비 현황을 살펴본 결과 서울을 제외한 모든 광역 시도에서 소비의 역외유출이 발생하는 것으로 나타남
- (소비의 역외유출 방지 효과) 지역사랑상품권 발행으로 지역의 주민들이 최소한 그 상품권의 발행·판매액만큼을 해당 지역 안에서 소비하도록 함으로써 지역 간 소비 불균형을 줄이는데 기여함

□ 지역별 상품권 정책특성

- (지역경제 활성화) 결제수단으로서의 기능과 더불어, 다양한 부가서비스를 통해 지역소비를 자극하여 지역 소상공인 매출증대 도모
- (지역공동체 강화) 기부서비스를 통해 사회적 취약계층을 포용하고 코로나 19로 소원해진 유대감을 회복하여 지역 커뮤니티 활성화

□ 상품권 부정유통 유인

- 지역사랑상품권은 상품권이 지닌 지역성 및 사용처의 제약으로 인해 사용자에게 대한 금전적 인센티브의 제공이 불가피한 측면이 있음
 - 지역상권을 보호하고 코로나19 시기에 지역경제 활성화를 위해 지자체가 발행하고 사용 및 보급을 확산시키기 위해 높은 할인율 제공을 통해 사용자 기반을 넓히기 위해서는 최대 10%에 달하는 할인율을 제공하는 것이 필요했음
- 반면 큰 폭의 할인율 제공은 사용자 및 가맹점들에게 부정유통의 유인을 더 키우는 부작용을 가져옴
- 따라서 사용자 및 가맹점들의 상품권 부정유통 유인은 상품권과 현금이 1:1

- 로 교환되거나 할인율이 낮은 예외적인 경우가 아닌 이상 존재한다고 볼 수 있음
- 부정유통 방지를 위한 정책적 노력은 상품권의 긍정적 효과 제고 및 제도 성숙을 위해서는 꾸준히 병행되어야 할 필요성이 높음

□ 온누리상품권과의 비교

- 속칭 ‘상품권 깡’으로 표현되는 불법현금 거래의 유인, 특정품목의 물가인상 효과 등의 문제 발생가능성은 온누리상품권과 지역사랑상품권에서 동일하게 지적될 수 있음
- 부정유통은 주로 전통시장 가맹점주가 제3자를 동원해 상품권을 사고 이를 다시 은행으로 가져가 액면가 그대로 현금으로 바꾸는 경우가 대표적인 사례로 보고가 되어 왔으나
- 최근에는 시장상인회가 소속 가맹점이 아닌 비가맹점, 지인 등의 요청에 의해 상품권을 환전해 주는 사례가 적발되어 부정유통 사례도 단속을 피해 점차 진화되고 있는 추세임
- 부정유통 방지를 위한 신고포상금 제도가 운영되고 있기는 하나 자발적 신고를 이끌어 내기 위한 포상금의 규모도 크지 않음에 따라 제도의 활성화가 필요함

□ 상품권 부정유통 방지책의 기본방향

- 상품권의 발행액 규모가 커짐에 따라 일정 비율로 발생할 수 있는 부정유통 사례는 규모 및 사례에서 더 많이 관측될 수가 있으며, 이로 인해 부정유통의 절대적 규모가 커짐에 따라 방지책에 대한 요구도 높아지는 실정임
- 다만 지역사랑상품권 정책은 많은 긍정적 효과가 검증됨에도 불구하고 이런 일부의 부정유통 사례의 언론 노출이 빈번해 짐에 따라 부정적 인식이 확산될 우려가 있어, 제도정착 및 성숙을 위해서는 일부의 사례로 간과해서는 안 되는 부분도 분명히 존재함

- 결론적으로 상품권 부정유통 방지를 위한 기본방향은 철저한 관리·감독과 함께 사용자 및 가맹점 홍보 및 유인을 통한 부정유통 적발건수 최대한 줄여 나가는 것임

□ 부정유통 방지 방안

- 상품권의 발행유형인 지류형, 카드형, 모바일형 가운데 카드형 및 모바일형의 경우 상품권의 구매자 및 거래내역의 추적이 용이하여 부정유통 시 적발 또는 포착이 가능함
- 따라서 부정유통 방지 정책의 초점은 지류형에 두는 것이 타당해 보이며, 지류형의 경우 부정유통에 취약한 단점에도 불구하고 모바일, 디지털 기기의 접근성이 취약한 계층의 거래편의 제공 차원에서 지속적으로 발행을 유지해 나갈 필요가 높음
 - 단, 현재 전체 발행유형 가운데 지류형의 발행 비중이 높은 상황은 카드형 등의 보급 확대를 통해 점차 낮춰나갈 필요성이 있음
 - 장기적으로 카드형, 모바일형의 정착은 전체 발행규모 대비 부정유통 적발 사례를 줄이는 효과가 있을 것으로 판단됨
- (상품권 구매금액 제한) 기본적으로 지역사랑상품권의 현금 구매자의 경우 여타 상품권의 경우와 마찬가지로 할인율의 차액을 부정유통 업자와 나누어 사용하려는 경제적 유인이 있으며, 이에 따라 개인당 월별로 상품권을 구매할 수 있는 금액에 제한이 있음
 - 본질적으로는 개인당 상품권 구매한도를 줄이거나 할인율을 낮추게 될 경우 개인별로 속칭 ‘현금깡’을 통한 금전적 이득이 줄어들게 될 것임
 - 1인당 구매한도를 축소하여 부정유통을 통한 경제적 이익의 절대적 크기가 미미하고, 사용자가 부정유통 채널을 찾아 현금화 하는 비용에 비해 이익이 크지 않다면 부정유통 시도는 크게 줄어들 것임
- (부정유통 적발 시 구매제한) 부정유통 거래에 참여한 가맹점의 경우 가맹점

취소 및 과태료 부가 등의 행정조치가 내려지고 있으며, 사용자의 경우에도 상품권의 본래 취지에 걸맞지 않게 부정적 편익을 취하려는 시도가 적발될 경우에는 상품권 구매를 일정기간(1년~3년 이상) 제한할 필요성이 있음

- 이는 부정유통 채널의 차단과 함께 부정유통 수요의 차단을 가져올 것으로 생각됨

○ (상품권 부정유통 적발사례 확산) 앞서 살펴본 바와 같이 지류형 등의 상품권 부정유통 적발 사례는 몇 가지 유형화가 가능함

(1) 지인, 타인 등의 명의를 도용

(2) 사용제한 업종에서 사용

(3) 비가맹점 업소에서 가맹점 단말기를 대여하여 결제

- 각 지자체의 상품권 부정유통 단속반이 공통된 적발사례를 공유하고, 이에 대한 트렌트, 새로운 부정유통 기법 등에 대한 정보를 확산시킨다면 사례 감소에 기여할 것임

○ (상품권 부정유통 방지를 위한 홍보강화) 상품권 사용자에게 상품권 제도가 갖는 지역공동체 강화, 경제활성화 효과 등에 대해 적극 홍보하고 각자의 부정유통 사례가 이러한 긍정적 효과의 확산에 부정적 인식을 더하게 된다는 점을 적극 홍보하여 자발적으로 부정유통에 참여를 방지하도록 할 필요가 있음

- 사용자 스스로가 상품권 정책을 일부 금전적 혜택을 누리기 위한 근시안적 시각을 갖기 보다는, 우리가 거주하는 공동체를 위한 다양한 혜택이 존재한다는 인식이 확산된다면 일종의 지역애착 관계가 형성되어 공동체에 피해가 가려는 행위를 제한할 가능성이 있음

- 단, 부정유통 방지홍보는 자발적 참여를 이끌어 냄과 동시에 적발 시 처벌의 가능성에 대한 정보의 제공도 있어야 함

□ 정책제언

① 상품권 발행형태 단계적 전환 촉진

- 상품권 발행형태 전환계획 이행결과에 따른 재정적 인센티브 부여로 발행형태 전환을 촉진
 - 지류형 상품권에서 부정수취 및 불법환전이 가장 많이 발생하였으며, 後 캐시백형 상품권에서는 부정수취 및 불법환전이 없음
 - 지류형은 무기명이며, 결제금액·시간 등을 실시간으로 알 수 없고, 반복 거래 등 중간유통과정도 파악하기 어려워 모바일·카드형에 비해 ‘깡’이나 가족·지인 간 무상이전 등이 상대적으로 쉬운 경향
- 지류형은 할인혜택이 없는 정책수단(각종수당) 및 법인 판매 중심으로 활용하여 부정유통 가능성을 축소하는 방안도 지속적 유도

② 부정유통 방지체계 고도화

- (지류형) 조폐공사 등 지자체별 위탁업체가 부정유통 방지를 위한 이상거래 시스템을 가동 중이나 여전히 지류형에서 부정유통이 가장 많이 발생
- (모바일형) 모바일형은 위·변조 및 복사에 취약하여, QR코드를 복사하고 불특정 다수에게 유포하여 결제를 유도하는 사례가 발생
 - 위·변조 필름 부착 및 변동형 QR코드 적용 등

③ 과태료 부과 및 행정처분 기준 개선

- 과태료 수준 및 가맹점 등록취소 처분이 부당이득 규모에 비해 과도해 실제 부과·처분에 부담을 느끼며, 계도에 그치는 경우가 많은 상황임
- 가맹점 등록취소 외 일정기간 등록정지, 시정명령 등 조례로 다양한 행정처분 규정을 허용

④ 지자체 단속방식 개선

- 투입 인원 및 점검대상 선정 등 지자체별로 단속방식에 차이가 있으며, 이로 인해 실적·유형 등 단속결과에도 편차가 발생함

- 평균적으로 특·광역시에 비해 도 단위에서 인력 투입이 많으며, 고위험 대상을 중점 단속한 지자체의 단속 실적이 높은 경향이 존재
- 적정 투입인력, 단속대상 선정 등에 관한 가이드라인을 마련하고, 중앙부처의 관리·감독 강화를 통한 단속 실효성 제고

제1장 | 서론

제1절 연구의 필요성과 목적 3

 1. 연구의 필요성 3

 2. 연구목적 6

제2절 연구방법 및 분석틀 8

 1. 연구방법 8

 2. 연구분석의 틀 9

제2장 | 지역사랑상품권 지역별 정책 특성

제1절 지역사랑상품권의 역내소비 유출방지 13

제2절 지역별 상품권 정책 특성 16

 1. 대전지역사랑상품권 : 온통대전 주요성과 16

 2. 인천 지역사랑상품권 : 인천 e음 주요성과 17

 3. 전북 군산 : 군산사랑상품권 주요성과 18

 4. 부산 동백전 20

제3장 | 상품권 부정유통 사례

제1절 상품권 부정유통에 대한 유인 25

제2절 온누리 상품권 등의 부정유통 사례 30

제3절 비교 및 시사점 39

제4장 | 상품권 부정유통 방지대책

제1절 지역사랑상품권 부정유통 사례 43

제2절 부정유통 방지시스템 운영현황 47

제5장 | 요약 및 정책제언

제1절 연구내용의 요약 53

제2절 정책제언 56

【참고문헌】 61

〈표 1〉 법에 규정되어 있는 지역사랑상품권 관련 주요 사항	4
〈표 2〉 시·도별 연간 역외소비 유출입 추정액(2020년)	12
〈표 3〉 할인율 수준에 따른 상품권 구매의향	26
〈표 4〉 지역사랑상품권과 온누리상품권의 비교 현황	28
〈표 5〉 온누리상품권 발행 및 할인율 현황	29
〈표 6〉 온누리상품권 연도별 할인판매 현황	30
〈표 7〉 온누리상품권 부정유통 적발현황	31
〈표 8〉 온누리상품권 부정유통 적발현황	31
〈표 9〉 온누리상품권 부정유통 신고포상금 현황	32
〈표 10〉 온누리상품권 부정유통 적발현황(연도별·지역별)	33
〈표 11〉 온누리상품권 부정유통 가맹점 현장점검 절차	36
〈표 12〉 유형별 부정유통 적발건수	41
〈표 13〉 상품권 발행 형태별 부정유통 적발건수	43
〈표 14〉 지역사랑상품권 주요 단속·처분사례	43
〈표 15〉 경상남도 지역사랑상품권 부정유통 방지시스템 운영 현황	46
〈표 16〉 상품권 유형별 부정수취 및 불법환전	54

그림목차 | LIST OF FIGURES

〈그림 1〉 상품권 활성화를 위한 지자체 정책대응 우선순위 (이용자) …… 26

제1장

서론

● 제1절 연구의 필요성과 목적

● 제2절 연구의 범위와 분석틀

제1절 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

□ 지역사랑상품권 개요

- 지역사랑상품권은 지자체가 발행하고 해당 지자체 내의 가맹점에서만 사용 가능한 상품권으로 지역 내 소비 진작과 소상공인 지원 등을 위해 시행된 제도임
- 국내에서 지역화폐의 개념은 1990년대 중반부터 도입되어 시민단체를 중심으로 다양한 형태로 유통되어 오다가 2010년대 들어 그 필요성을 인정받아 도입 지자체가 점차 증가해 왔으며 2019년을 기점으로 전국적으로 확산되어 2020년 11월 기준으로 전국 광역 9개, 기초 221개 지자체가 지역사랑상품권을 발행 중임

□ 상품권 발행구조 및 발행규모

- 상품권은 사용자가 현금을 주고 직접 구매하는 일반발행분과 아동수당, 재난지원금 등 주민복지 차원에서 현금성 지원수단으로 지급하는 정책발행분으로 구분됨
- 정책발행분의 경우 현금성 복지의 지급수단을 상품권으로 하는 것으로 사회복지 관련 예산이 투입되며, 사용자의 직접 구매가 이뤄지는 일반발행분에 대해서는 5~10프로의 할인율이 적용되어 할인된 금액만큼을 정부와 지자체가 보전해 주게 됨
- 즉 발행규모 전체가 정부와 지자체의 예산으로 사용되는 것이 아니며, 2020년의 경우 전국적으로 일반발행분 13.3조원, 정책발행분 3.8조원이 판매·

지급되었으며 이중 9.6조원에 대해 6,690억원의 국비가 지원됨

- 내년도 정부의 예산안 통과 결과 상품권 발행지원 규모는 최대 30조원이 될 것으로 보도된바 있음¹⁾

□ 지역사랑상품권의 법제도 현황

- 발행 초기에는 지자체 조례로 지역사랑상품권을 운영하던 경우가 많았으나, 2020년 5월 1일 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」이 제정됨에 따라 이를 근거로 지자체 조례를 개정하여 지역사랑상품권을 운영하고 있는 추세임
 - 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」에서는 기존에 명확하지 않았던 지역사랑상품권, 판매대행점, 가맹점 등에 대한 정의를 법적으로 규정하였으며, 발행·환전·유통 등에 대한 세부사항은 각 지방자치단체의 조례로 규정하도록 하였음

〈표 1〉 법에 규정되어 있는 지역사랑상품권 관련 주요 사항

조항	법에 규정되어 있는 조례로 정하는 지역사랑상품권 관련 사항
제4조 지역사랑상품권의 발행	지역사랑상품권의 유효기간 연장 또는 단축
	지역사랑상품권 유통지역의 변경
	지역사랑상품권의 종류, 권면금액, 기재사항
제6조 판매대행점의 협약 및 관리	판매대행점 협약 체결
	판매대행점 정보 공개
	판매대행점의 상품권 유통 실적 지자체 보고 의무
제7조 가맹점의 등록	가맹점의 등록
	가맹점의 등록 제한업종, 자격요건, 기준

1) “與 “소상공인 손실보상 하한 50만원…내년 지역화폐 30조원 발행”, (2021.12.02.) 조선비즈, 김보연 기자, “정부 15조원, 지자체 15조원 교부세 발행” 예정

조항	법에 규정되어 있는 조례로 정하는 지역사랑상품권 관련 사항
제8조 가맹점 등록의 취소	등록 취소된 가맹점의 공개
제16조 지역사랑상품권기금의 설치	지역사랑상품권기금의 조성·용도 및 운용에 필요한 사항
제17조 위반행위의 조사 등	판매대행점 및 가맹점에 대한 자료제출 및 검사
제20조 과태료	지방자치단체의 장의 과태료 부과·징수 권한

- 지역사랑상품권 활성화 법 제 17조(위반행위의 조사등)2)은 지방자치단체의 장은 이 법을 위반하는 행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요할 때에는 판매대행점 및 가맹점에 그 업무에 관하여 보고하게 하거나 자료의 제출, 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있도록 규정하고 있음
- 또한 동법 제 20조(과태료)3)에서는 자치단체장에게 부정유통 적발 사례에 대한 과태료 부과권한을 명시하고 있음

- 2) 제17조(위반행위의 조사 등) ① 지방자치단체의 장은 이 법을 위반하는 행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 판매대행점 및 가맹점에 그 업무에 관하여 보고하게 하거나 자료의 제출, 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 그 사무소에 출입하여 장부·서류 등을 검사하게 할 수 있다. ② 제1항에 따라 출입·검사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고, 이를 관계인에게 내보여야 한다.
- 3) 제20조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2천만 원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제6조제1항을 위반하여 지방자치단체의 장과 협약을 체결하지 아니하고 지역사랑상품권의 보관·판매·환전 업무를 대행한 자 2. 제7조제1항을 위반하여 가맹점으로 등록하지 아니하고 가맹점 업무를 수행한 자 3. 제10조제1항 제2호를 위반하여 지역사랑상품권을 환전하거나 환전대행가맹점에 환전을 요청한 개별가맹점 4. 제10조제3항을 위반하여 환전을 대행한 환전대행가맹점
- ② 제17조에 따른 위반행위 조사 등을 거부·방해 또는 기피한 자에게는 500만 원 이하의 과태료를 부과한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 장이 부과·징수한다.

□ 지역사랑상품권의 효과 논의

- 지역사랑상품권의 발행규모가 커지면서 그동안 발행효과와 관련한 다양한 논의가 있어왔으며, 경제적 효과에 관한 논의는 주로 ① 상품권의 지역내 소비 진작, 소상공인 매출 증대, ② 역외소비 유출방지, ③ 고용효과, ④ 지역경제 활성화에 대한 효과 등에 긍정적이라는 다양한 분석결과가 제시되고 있음
- 반면 전체 발행액 규모 대비 일부의 사례에 불과하지만 상품권 부정유통과 관한 사례는 발행규모 확대와 더불어 꾸준히 적발되고 있는 상황이나 관련된 연구나 논의는 아직까지 미흡한 실정임
- 지역사랑상품권 발행 유통을 통한 지역경제 활성화라는 긍정적 효과가 크어도 불구하고 일부 부정유통 사례는 상품권에 대한 부정적 인식을 가져올 수 있어 이에 대한 제도적 보완이 필요함

2. 연구목적

- 본 연구는 지역상권을 활성화하기 위해 추진하고 있는 지역사랑상품권의 취지를 악용하여 부당이득을 취하는 부정유통 사례를 조사하고, 이를 방지하기 위한 대책을 제시하는 데 목적이 있음
- 따라서 본 연구에서는 상품권 유형별(지류형, 카드, 모바일) 부정유통 사례를 조사, 검토하고 각 발행유형별 방지대책을 모색하고자 함
- 먼저 농어촌 지역에서 주로 사용되고 있는 지류형 상품권이 상대적으로 가장 부정유통에 취약하다는 지적이 있어왔음
 - 상품권 발행유형 중 지류형 상품권은 가장 높은 비중을 차지하며 그 특성상 거래내역을 추적하기가 구조적으로 어려움
 - 발행의 주체인 지자체와 지류형 상품권 발행을 대행하는 조폐공사는 부정유통 방지를 위해 공동으로 지류형 상품권 부정유통 방지 시스템을 점

- 검·개선하고 주기적으로 단속을 강화해 나갈 필요성이 있음
- 장기적으로는 지류형 상품권을 카드형 혹은 모바일형 상품권을 확대하여 지류상품권을 대체하는 방안도 검토가 필요함
- 지류형에 비해서는 부정유통이 상대적으로 어렵고 적발가능성이 높은 카드형·모바일형 상품권의 경우에도 부정유통을 근절하기 위해서는 각 지자체·위탁업체별로 운영하고 있는 이상거래 방지시스템 운영실태 점검하고 우수 사례를 확산시키는데 활용하고자 함
- 장기적으로 상품권 사용에 제공되는 인센티브의 형태를 사용금액에 비례하여 적립하도록 하는 캐시백(cash-back) 방식으로 전환하는 방안을 고려해 보는 것이 필요함
- 현재 상품권은 사용시점이 아닌 구매시점에서 할인율을 적용시키는 선할인형 방식으로 인센티브가 적용되고 있으나, 이러한 방식은 구조적으로 부정유통에 취약할 우려가 높음
 - 따라서 선할인 방식이 아닌 캐시백 방식이 부정유통의 위협에 상대적으로 안전하며 추가적인 소비 유발에도 장점이 있음

제2절 연구방법 및 분석틀

1. 연구방법

□ 선행연구 검토

- (이론검토)상품권 등 할인율을 제시하는 유가증권의 발행, 유통시 소비자·가맹점의 부정유통 발생 유인의 검토
- 상품권 할인율과 부정유통 유인의 크기 연관성 관련 선행연구 검토

□ 상품권 부정유통 및 방지사례 조사

- 온누리상품권의 발행 규모 및 부정유통 사례 조사
- 발행액 대비 부정유통 비율 비교 등을 통한 지역사랑상품권과의 비교
- 백화점 등 민간 발행 상품권의 부정유통 사례와 비교

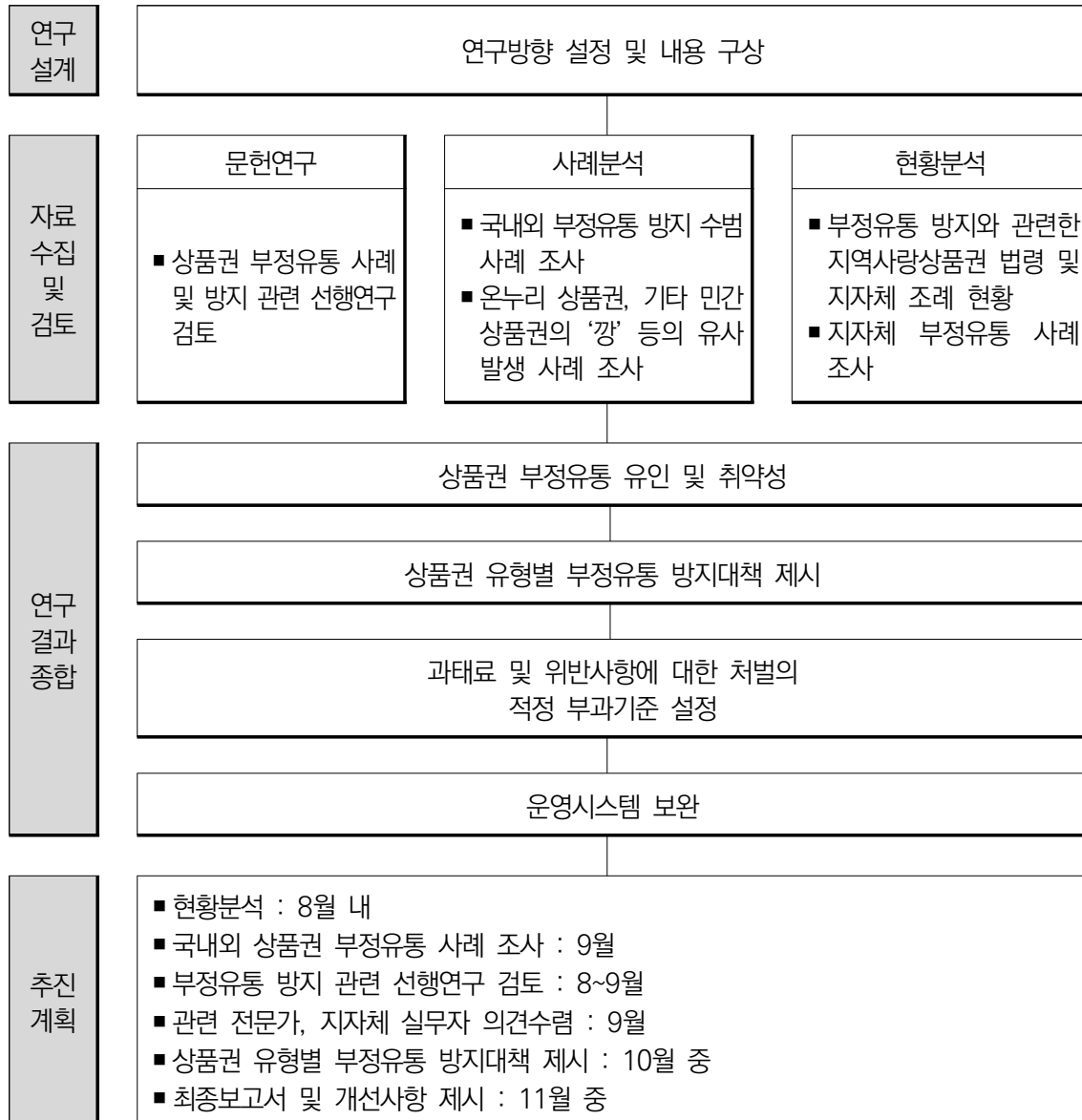
□ 지자체·위탁업체별로 운영하고 있는 이상거래 방지시스템 운영실태 조사

- FDS시스템 운영(이상거래방지시스템) : 가맹점별 결제금액/결제건수에 따라 이상거래 탐지
- 자금세탁방지시스템(Anti-Money Laundering)

□ 관련 전문가, 지자체 실무자 의견수렴

- 상품권 부정유통 방지시스템 운영 현황 및 단속의 추진 절차 의견수렴
- 지자체 부정유통 사례 조사

2. 연구분석의 틀



제2장

지역사랑상품권 지역별 정책 특성

● 제1절 지역사랑상품권의 역내소비 유출방지

● 제2절 지역별 상품권 정책 특성

□ 신용카드 사용액의 역외소비 현황

- 한국은행에서 2020년 발표한 전국 개인신용카드 사용액 통계에 따르면 전국 개인 신용카드사용액의 51.7%가 서울에 집중되어 있음
 - 이러한 개인신용카드 소비액의 서울 집중현상은 매년 증가해 왔으며, 이에 따라 2010년 41.6%이던 서울의 비중은 2020.7월 51.7%까지 상승함
- 반면 2020년 지급된 긴급재난지원금의 경우 사용지역이 거주지로 제한됨에 따라 소비의 역외유출 영향이 적었으며, 이에 따라 긴급재난지원금의 서울 사용 비중(20.6%)에 불과함
 - 코로나19 위기극복을 목적으로 긴급재난지원금은 가구별로 가구원수에 비례해 지급되었으며, 지역상권 활성화를 위해 주민등록상 거주지에서만 사용이 가능하도록 하는 제약이 부여됨
 - 사용지역에 제약을 둔 긴급재난지원금은 지역성을 지닌 지역사랑상품권의 특성과 동일함
 - 이러한 분석결과는 사용지역이 제한되는 결제수단의 사용으로 지역내 소비유출이 30%p 가량 개선될 수 있음을 시사 함
- 지역별 개인 신용카드 사용액과 긴급재난지원금 사용 비중의 차이를 통해 소비의 역외유출 규모를 유추하는 것이 가능함
 - 2020년 전국 신용카드 사용액은 536조원이며, 만일 지역내 소비의 역외유출이 없었다면 신용카드 사용액은 긴급재난지원금이 지역별로 소비된 비중과 동일하다고 가정할 수 있음
 - 즉 소비의 역외유출 분석을 위해 실제 시도별 신용카드 사용액과 가상 시나리오 하에서 추정된 신용카드 사용액의 차이는 지역내 소비의 유출로 파악

- <표 2>에서 제시한 시·도별 연간 역외소비 유출입 추정 결과는 서울을 제외한 모든 광역 시도에서 지역소비의 유출이 발생하는 것을 나타냄
 - 전국적으로 소비의 역외유출이 발생하는 지역의전체 신용카드 사용금액을 반영한 역외유출 규모는 연간 최대 166.7조원에 달할 것으로 추산됨⁴⁾
 - 반면 역외유출이 발생하는 지역의 총 규모는 금융 등 일부업종을 제외 시 연간 약 35.2조원임
 - 따라서 전국적으로 지역소비의 역외유출 규모는 최대 166.7조원에서 35.2조원에 달할 것으로 추산됨

4) 한국은행 ‘개인신용카드 사용액’을 근거로 산정.

- 1) 연간 신용카드사용액(‘20년)에서 금융, 보험, 전자상거래 등 업종 제외 후 분석, (해당 업종 본점이 서울 등에 집중되어 본·지점간 정주여건 영향이 반영될 가능성을 배제)
- 2) 연간 신용카드사용액(‘20년) 전체 금액 모두 반영(全 업종 포함)

〈표 2〉 시·도별 연간 역외소비 유출입 추정액(2020년)

시도	신용카드사용 현황 (‘20년 1~7월) ①		간접재난지원금 사용현황(8.31) ②		‘20년 전체 신용카드 사용 예상액(조원) ③=(①/7)*12	지역내 적정사용 추정금액 (조원) ④=536.8조원 *재난지원금 사용비율	연간 역외 유출입 추정액 (조원) ⑤=③-④ 〈전체 금액 반영〉	시도	연간 역외 유출입 추정액 (조원) 〈금융 등 일부업종 제외 시〉
	금액 (조원)	비중	금액 (억원)	비중					
계	313.1	100.0%	95,591	100%	536.8	536.8	-	계	-
역외유입	161.8	51.7%	19,721	20.6%	277.4	110.7	166.7	역외유입	35.2
서울	161.8	51.7%	19,721	20.6%	277.4	110.7	166.7	서울	34.1
-	-	-	-	-	-	-	-	경기	0.9
-	-	-	-	-	-	-	-	제주	0.2
역외유출	151.3	48.3%	75,870	79.4%	259.4	426.1	△166.7	역외유출	△35.2
부산	11.7	3.7%	6,195	6.5%	20.0	34.8	△14.7	부산	△2.5
대구	7.2	2.3%	4,350	4.6%	12.3	24.4	△12.1	대구	△2.8
인천	8.4	2.7%	5,484	5.7%	14.3	30.8	△16.5	인천	△5.2
광주	5.6	1.8%	2,759	2.9%	9.7	15.5	△5.8	광주	△1.1
대전	5.6	1.8%	3,382	3.5%	9.5	19.0	△9.5	대전	△2.1
울산	3.1	1.0%	2,337	2.4%	5.3	13.1	△7.8	울산	△2.7
경기	63.8	20.4%	23,335	24.4%	109.3	131.0	△21.7	-	-
강원	5.1	1.6%	2,600	2.7%	8.7	14.6	△5.9	강원	△0.3
충북	4.7	1.5%	2,982	3.1%	8.1	16.7	△8.7	충북	△2.2
충남 (세종포함)	7.8	2.5%	4,848	5.1%	13.4	27.2	△13.8	충남 (세종포함)	△3.7
전북	5.0	1.6%	2,893	3.0%	8.6	16.2	△7.6	전북	△1.4
전남	4.8	1.5%	2,672	2.8%	8.2	15.0	△6.8	전남	△1.3
경북	6.5	2.1%	4,612	4.8%	11.1	25.9	△14.8	경북	△4.7
경남	9.1	2.9%	6,062	6.3%	15.7	34.0	△18.4	경남	△5.1
제주	2.9	0.9%	1,359	1.4%	5.0	7.6	△2.7	-	-

자료: 한국은행, 개인신용카드 사용액(2020년)

□ 상품권을 통한 지역내 소비의 역외유출 방지

- <표 2>에서 나타난 바와 같이 서울을 제외한 대부분의 시도에서 지역내 소비의 역외유출이 발행하고 있다는 사실은 지역내 소비의 역외유출⁵⁾을 방지할 완충망이 필요하다고 할 수 있음
 - 서울의 인구와 지역내총생산(GRDP) 비중은 국내 전체 인구의 약 20% 상회하는 수준
 - 이를 감안할 때 서울의 개인카드소비 비중이 50%를 차지한다는 것은 소비의 쏠림현상이 크다는 것을 의미하여, 인구나 GRDP 대비 서울 집중도는 확연하게 큰 수치라 할 수 있음
- 현재와 같은 소비의 서울 집중, 지역내 소비의 역외유출 심화와 같은 현상을 개선하기 위해서는, 적어도 지자체가 발행하고 해당 지역에서 소비되도록 유도하는 지역사랑상품권은 지역 간 소비 불균형을 완화하는데 기여함
 - 개인신용카드 사용액 기준으로 연간 약500조원 규모에 달하는 개인소비 규모에서 '21년 기준 15조원 규모의 상품권 발행액은 국가 전체 소비에 영향을 미치기에 그 규모가 충분하지 않을 수는 있음
 - 다만 코로나19 이후 소상공인 영업제한이 장기화됨에 따라 지역경제가 위축된 상황에서 상품권 발행액만큼은 지역내에서 사용되도록 유도하여 소비의 역외유출을 방지하는 역할을 기대할 수 있음

5) 지역내 소비의 역외유출은 지역에서 이뤄져야 할 소비가 거주자의 이동을 통해 타지역에서 발생하여 지역소비가 타지역으로 빠져나가는 현상을 의미함

제2절 지역별 상품권 정책 특성

1. 대전지역사랑상품권 : 온통대전 주요성과

□ 지역경제 활성화를 위한 캐시백 확대

- 범시민 대규모 소비촉진 온·오프라인 추진. 골목상권 조기회복을 위한 다양한 소비촉진 이벤트
 - 지역 상권별 소비유치 및 매출 확대를 위한 ‘소비촉진 릴레이 이벤트’ 추진
 - ‘플러스할인 가맹점(5%이상 자체할인)’ 홍보 및 활성화 및 ‘전통시장 온라인 장보기 무료배송’을 통한 전통시장 소비 활성화



□ 비대면 소비촉진 위한 온라인몰 이벤트

- 지역전용 온라인쇼핑몰 ‘온통대전몰’ 온통대전 이용자, 할인쿠폰 지급, 온통대전 배달플랫폼(부르심, 휘파람) 이용활성화 위한 할인쿠폰, 경품 지급
- 비대면 소비환경 대응 및 이용자 확대를 위한 신규콘텐츠 오픈
- 라이브커머스를 통한 소상공인 판로확대 지원
 - 소상공인의 온라인 판로개척 및 매출 증대 지원을 위한 기획전 추진
 - ‘온통대전’ 유튜브를 통한 온통대전몰과 연계한 실시간 라이브 판매

□ 주요성과

- (역대 최대 발행) 2021년 5월 2,100억원 발행, 지역내 선순환 소비
 - * 카드발급 86만 돌파(14세 이상 시민 10명 중 7명)
- (비대면 소비촉진) 온통대전몰, 배달플랫폼 신규가입 및 매출 증가
 - * 신규가입 15,000명, 신규가맹 1천개소, 매출 1억 8천만원 증가
- ('21년 시민여론조사) 가장 잘한 정책 1위 '온통대전' 선정
- (역내 소비전환) 357억원(온통대전 사용액의 17%)
- (소상공인 매출 이전) 672억원(온통대전 사용액의 32%)
- (순소비 증대) 609억원(온통대전 사용액의 29%)

2. 인천 지역사랑상품권 : 인천 e음 주요성과

□ 지역경제 활성화 부가서비스

- 학교급식 꾸러미몰 (학교급식 식자재 온라인몰)
 - (목적) 학교급식 중단으로 위기를 겪는 지역 급식업체 매출증대
 - (방식) 코로나19로 미집행된 교육청 급식예산을 활용하여, 인천
- e음을 통해 학생 1인당 10만원의 교육재난지원금* 지급
 - * 현금 5만원(인천e음 정책수당) + 현물 5만원(학교급식 꾸러미몰 구매쿠폰)
 - (내용) 교육재난지원금(10만원) 일부(5만원)를 급식업체 온라인몰 (꾸러미몰)에서 사용하게 하여 지역 급식업체 판로지원
 - (실적) 참여업체 109개소, 판매건수 31만건, 판매액 159억원

□ 인천직구 (지역 소상공인 온라인몰)

- (목적) 비대면 거래 활성화에 따른 지역 소상공인 비대면 마케팅 지원
- (내용) 코로나19 확산으로 침체된 대면거래의 어려움을 보완하고 소상공인

의 새로운 판로구축을 위해 비대면 온라인몰 구현

□ 지역공동체 강화 부가서비스

- 나눔e음 (인천e음 기반의 기부서비스)
 - (목적) 지역 내 기부문화 확산을 통한 지역공동체 강화 도모
 - (내용) 지역사랑상품권 기반의 기부서비스를 통해 사용자 편의성을 확보하여 코로나19로 어려움을 겪는 사회적 취약계층 지원
- 너(도)나(도)e음 (지역사랑상품권 오프라인 서비스)
 - (목적) 오프라인 창구 구축을 통해 디지털약자의 사용 편의성 확대
 - (내용) 모바일 기반의 지역사랑상품권(카드+모바일) 특성으로 사용의 어려움을 겪는 디지털약자를 위해 관내 41개 전 농협은행과 협업하여 지역 사랑상품권 오프라인 서비스 구축

□ 기대효과

- (지역경제 활성화) 결제수단으로서의 기능과 더불어, 다양한 부가서비스를 통해 지역소비를 자극하여 지역 소상공인 매출증대 도모
- (지역공동체 강화) 기부서비스를 통해 사회적 취약계층을 포용하고 코로나 19로 소원해진 유대감을 회복하여 지역 커뮤니티 활성화

3. 전북 군산 : 군산사랑상품권 주요성과

□ 군산사랑상품권의 현황

- 군산사랑상품권 가맹점 11,100개소, 상품권 판매대행점 75개 보유
 - * 군산시 가맹점 등록 가능업소 : 15,000개소
(군산사랑상품권 가맹율 74%)
- 전국(기초자치단체 中)에서 판매량 1위

(단위: 억원)

구 분	발행금액	판매금액	비 고
2018	910억원	910억원	9월 발행시작
2019	4,000억원	4,000억원	
2020	5,000억원	5,000억원	
2021	5,000억원	3,049억원	21. 6. 30기준
누적 실적	14,910억원	12,959억원	

□ 소상공인 매출증가 효과

○ 군산사랑상품권 가맹점의 꾸준한 매출 증가로 관내 소상공인 경영 안정

(단위: 억원, '18. 9월 발행시작)

구 분	연도별	가맹점수	일반과세자 매출변동		간이·면세사업자 매출 변동
			1기	2기	
부가가치세 매출신고	2017	8,412	▪	5,330	3,419
	2018		5,609	6,061	4,102
	2019	9,660	6,091	6,604	4,709
	2020		6,201	'21년말에'20년 통계화 완료	
	매출증가액		592 (↑10.5%)	1,274 (↑24%)	1,209 (↑35.3%)

*일반과세자(수입금액 4,800만원이상)연2회, 간이·면세자 연1회신고

* 출처 : 군산시, 군산세무서 부가가치세 신고자료

- '17년 하반기 ~'20년 상반기의 가맹점들의 소득신고 기간별 자료를 분석한 결과 일반과세자는 연 2회신고로 기수별로 각각 10.5%, 24%의 매출이 증가, 간이·면세사업자는 연1회신고로 '17년~'19년동안 35.3%의 매출이 증가하였음.

□ 대형마트 소비유형이 골목상권으로 이동

○ 관내 대형마트 매출변동

(단위: 억원)

연도별	군산사랑상품권 발행액	대형마트 매출변동비율	비 고
2018	910	↓ 8%	'18. 9월 최초발행 '17년 대비 감소율
2019	4,000	↓ 18%	
2020	5,000	↓ 19%	

출처: 군산시 자료

- '18. 9월 최초 발행이후 현재까지 관내 대형마트의 매출변동 조사결과, 상품권 발행전인 17년도 매출과 비교시 18년도는 8%, 19년도 18%, 20년도 19%의 매출이 각각 감소한 것으로 조사 되었고,
- 특히, 19년도는 상품권 발행액이 높아지자 대형마트 매출 감소비율이 더욱 높아지는 결과가 나타남. 군산사랑상품권이 대형마트 매출에 영향을 준 것으로 보여짐

4. 부산 동백전

□ 동백전 발행현황

- 최초 발행일자 : 2019.12.30.
- 발행유형 : IC카드(선불·체크카드)+모바일앱
- 캐시백정책 : 월 1,400억원(개인 50만원) 한도, 캐시백 지급률 10%
- 추진실적
 - (가입자) 872,857명(부산시 경제활동인구의 약 50%)
 - (가맹점) 12만여개(하나카드사 기준)

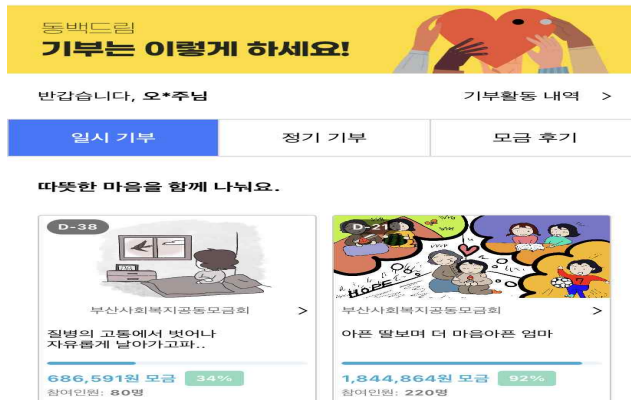
□ 충전금 계좌 지자체 명의 이관

- 혁신금융서비스(규제 샌드박스) 지정('20.3.18.) 사례로 지자체 충전 계좌 정식 이관
- 운영대행사 경영악화에 따른 충전금 사고 방지 및 불안 해소
- 충전금 이자수입 활용(공금이율 약 1%) 가능 및 대시민 정책 투명성 및 책임성 제고



□ 동백전 플랫폼 부가서비스 기능 강화

- 교통정산사업자(티머니, 이비카드, 스마트로) 협업 추진으로 택시(개인, 법인) 결제 가능하게 하여 택시 소상공인 지원 및 소비자 결제 편의 확대
- 부산은행 전 점포(200개) 오프라인 충전 지원으로 디지털 소외계층 이용 편의 제고
- 기부서비스 '동백드림'은 비대면 기부문화 확산 및 기부 생활화에 기여하고 있음



□ QR결제 활성화 및 가맹점 확대

- QR결제 결제수수료 0%인 QR결제 활성화를 통해 소상공인 수수료 경감 (‘21.6.30. 동백전 QR직가맹점 5,018개)
- 부산은행 씬패스 QR가맹점 연동(58,515개)
- 특화상품 가맹점 및 상생플러스 가맹점 확대 및 자율적 선할인 제공



□ 지역상품몰(동백몰) 및 공공배달앱(동백통) 연계

- 동백몰 가맹점 결제수수료 0%
- 부산시 공공배달앱 연계

제3장

상품권 부정유통 사례

- 제1절 상품권 부정유통에 대한 유인
- 제2절 온누리 상품권 등의 부정유통 사례
- 제3절 지역사랑상품권과의 비교 및 시사점

제1절 상품권 부정유통에 대한 유인

□ 지역사랑상품권의 발행규모 및 할인율

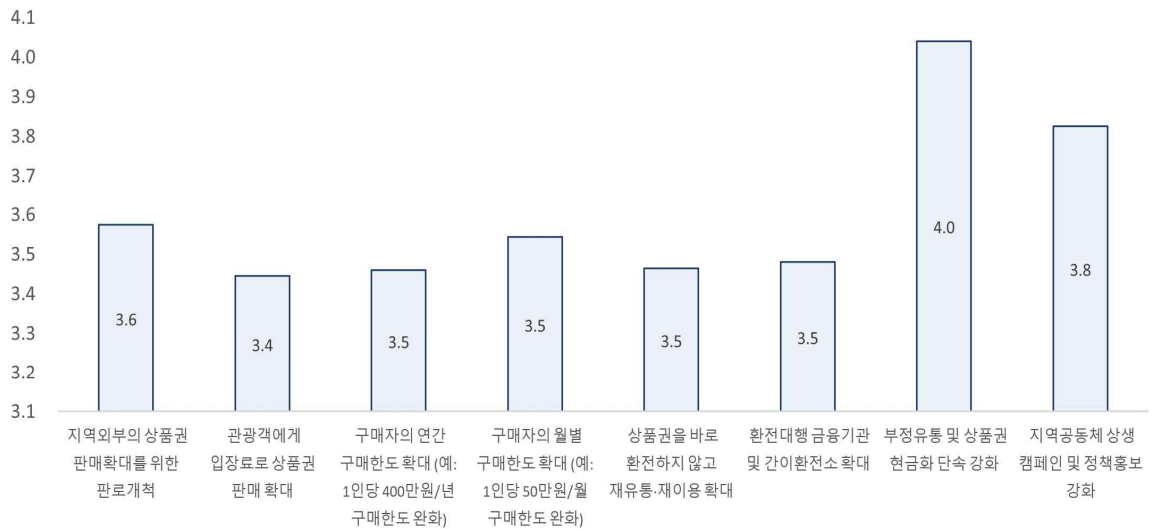
- 지역사랑상품권의 유통발행은 ① 2018년 이전을 제도 도입기, ② 2018년~2019년을 전국 확대 발행을 통한 제도 확산기, ③ 2020년 이후 제도 성숙기로 평가해 볼 수 있음
 - 2018년 66개 지자체에서 3,714억 규모로 발행되던 지역사랑상품권은 2020년 227개 지자체에서 14조 9천억 원을 발행하여 단기간 내에 양적으로 빠른 성장을 기록함
- 소비자들이 지역사랑상품권을 소지하는 경로는 지자체가 지급하는 정책발행과 자발적인 현금구매를 통한 일반 발행으로 나뉘짐
- 전제 발행액 중 자치단체의 예산을 통해 청년배당, 육아수당, 긴급재난지원금으로 지급되는 정책발행의 비중은 약 24%이며, 일반발행의 비중은 76%를 상회하여 소비자의 상품권 소지는 대부분 자발적인 현금구매를 통한 것임을 알 수 있음
 - 단, 소비자들의 자발적인 현금구매를 유도하기 위해 상품권 구매 할인율을 제공하고 있으며, 이는 지역성 제약으로 거래의 편의성이 저하되는데 따른 보상의 성격을 지니고 있음
- 상품권 도입기와 제도 확산기 사용자 기반을 넓히기 위해 높은 구매 할인율 제공이 필요한 측면이 있었으며, 장기적으로는 높은 구매할인율 제공이 국가와 지자체의 재정적 부담으로 다가올 수 있음

□ 발행효과 제고를 위한 지자체의 정책방향

- 가맹점과 소비자를 대상으로 앞으로 상품권 정책의 발전과 발행효과 제고를 위해서 지자체가 추가적으로 역량을 기울일 부분을 물었을 때, 부정유통 및 상품권 현금화 단속강화가 최우선순위로 꼽힌바 있음⁶⁾
 - 상품권 이용자와 가맹점 그룹 모두 부정유통 방지를 향후 상품권 활성화 를 위한 최우선 과제로 지적함
 - 이밖에 정책홍보 강화, 지역외부의 상품권 판매확대를 위한 판로개선 등 을 답한 응답이 그다음으로 높았음
 - 이러한 인식은 일부에 지나지 않지만 반복적으로 발생하는 상품권 부정 유통 사례가 부정적 인식을 확산시켜, 향후 발행효과 제고에도 주요한 걸 림돌로 작용할 수 있음을 시사함

〈그림 1〉 상품권 활성화를 위한 지자체 정책대응 우선순위 (이용자)

(문항별 5점 척도 설문)



자료: 지방행정연구원(2020)

6) 지방행정연구원(2020) 설문 조사결과

□ 지역사랑상품권 부정유통 적발 사례

- 그동안 상품권 부정유통 적발 사례를 살펴보면 다음과 같음
 - 부정유통 사례는 (1) 지인, 타인 등의 명의를 도용하거나, (2) 사용제한 업종에서 사용 (3) 가맹점 등록이 되지 못한 업소에서 가맹점 단말기를 대여하여 상품권 결제하는 등의 유형으로 나뉘볼 수 있음

〈참고〉 지역사랑상품권 부정유통 적발 사례

- 지인, 타인 등의 명의를 도용하여 상품권 충전 후 환전하는 가맹점을 조사하여 가맹점 등록 취소
- 도의 가맹점 등록 조건이 연매출 10억원 이하인 점을 이용하여 폐업 후 신규 업체로 등록한 업체를 조사하여 가맹점 등록 취소
- 가맹점주가 타인 명의로 지속적으로 상품권 구매 후 환전한 정황을 관리시스템을 통하여 확인 후 가맹점 등록 취소
- 가맹점 상호와 업종이 특이하게 등록된 가맹점(기타 금융업)을 조사하여 가맹점 대상이 아닌 것을 확인 후 등록 취소 및 과태료 부과
- 의료소매점과 화장품 소매점을 각각 가맹점으로 등록 후 상품권을 환전하는 가맹점을 조사하여 등록 취소 및 과태료 부과
- 사용제한 업종인 성인용품점에서 상품권 사용
- 가맹점 등록이 되지 못한 업소에서 가맹점 단말기를 대여하여 상품권 결제
- 지류 100매(연속 일련번호) 구매 후 가맹점 한 곳에서 일괄 환전한 가맹점 등록취소
- 관리시스템에서 환전이 과다한 가맹점 및 특정인이 연속해서 일정금액 이상을 사용한 가맹점을 조사하여 가맹점 등록취소 및 환수
- 상품권 빅데이터를 활용하여 불법 유통과연 가맹점을 조사하여 가맹점 등록취소 및 환수

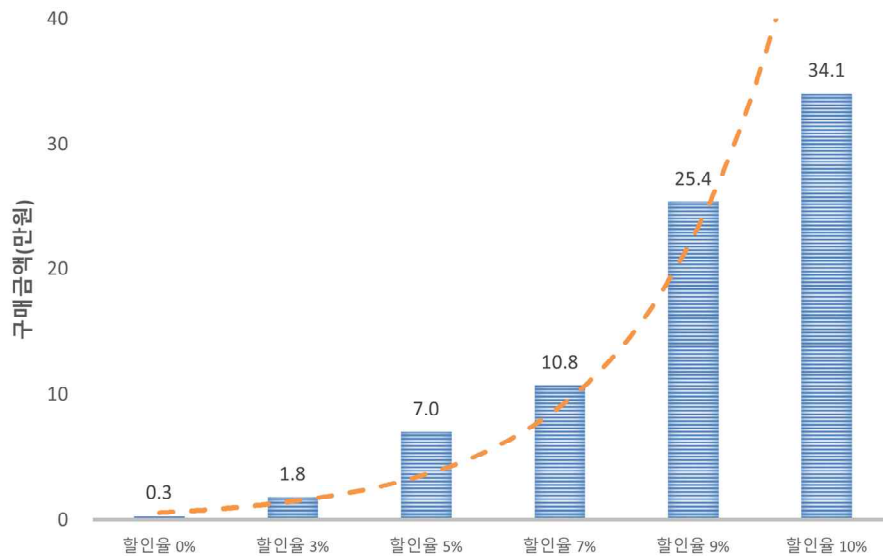
□ 할인율에 따른 상품권 부정유통 유인의 관련성

- 상품권 구매에 따른 할인율이 높아짐에 따라 이용자들의 상품권 구매의향을 알아보기 위하여 각 할인율 수준별로 상품권 구매의향을 물어보았을 때, 대부분의 응답자들은 제시되는 할인율 수준이 높아짐에 따라 상품권 구매의향이 높아짐
 - 구매할인율이 제시되지 않았을 때(할인율 0%) 상품권을 구매하겠다는 응답은 전체의 7.2%에 불과하며, 이 비율은 할인율 5%가 제시되었을 때 48.7%까지 상승함
 - 구매할인율이 9%까지 높아졌을 경우 응답자의 대다수인 91.0%가 구매의향이 있다고 답했으며, 평균 구매액은 25.41만원임. 따라서 구매할인율을 5%에서 9%로 4%p 높였을 때, 응답자의 평균 구매액은 3.64배 증가하였음

〈표 3〉 할인율 수준에 따른 상품권 구매의향

(단위: 백분율, 만원)

할인율 수준	구매하지 않음 (구매액 = 0)	현금 구매 (구매액 > 0)	상품권 평균 구매액
할인율 0%	92.67%	7.23%	0.29 만원
할인율 3%	75.93%	22.97%	1.78 만원
할인율 5%	51.22%	48.68%	6.99 만원
할인율 7%	42.33%	57.58%	10.76 만원
할인율 9%	8.90%	91.01%	25.41 만원



- 지역사랑상품권은 구매 이후 현금과는 다르게 사용지역이 발행지역내 자영업자·소상공인 가맹점으로 한정되는 지역적 제약이 따름에 따라 할인율 제공이라는 보상이 주어지지 않는다면 소비자들이 자발적으로 상품권을 현금 구매하기를 기대하기는 어려움
- 구매할인율과 상품권 구매 의향은 지역제약에 따른 거래불편을 얼마만큼 보상하는 것이 적절한지에 대한 소비자 인식과 관련이 있음
- 한편 제시되는 구매할인율에 따라 상품권 부정유통의 유인도 달라질 수 있음을 감안할 때 건전한 유통정착을 위한 구매할인율의 크기 및 방식을 고민할 필요성이 있음

제2절 온누리 상품권 등의 부정유통 사례

□ 지역사랑상품권과 온누리상품권 비교

- 속칭 ‘상품권 깡’으로 표현되는 불법현금 거래의 유인, 특정품목의 물가인상 효과 등의 문제 발생가능성은 온누리상품권과 지역사랑상품권에서 동일하게 지적될 수 있는 부분임

〈표 4〉 지역사랑상품권과 온누리상품권의 비교 현황

구분		지역사랑상품권	온누리상품권
개념		지자체가 발행하고 해당 지자체 가맹점에서만 사용가능한 상품권	전통시장 및 상점가의 판매를 촉진하고 지역경제를 활성화하기 위해 중소벤처기업부와 소상공인시장진흥공단이 발행하는 전통시장 및 상점가 전용 상품권
발행근거		「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」(‘20.5.1. 제정)	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법
발행주체		각 지자체	중소벤처기업, 소상공인시장진흥공단
최초 발행시기		전국 확대발행시기 2019년 ⁷⁾	2009년
사용처		대형마트, 백화점 등을 제외한 관내 자영업자·소상공인 가맹점	전국 1400여개 가맹 전통시장 및 상점가
상품권 유형	지류	○	○
	카드형	○	○
	모바일	○	○
지역여건에 맞는 정책 다양성·유연성		○ (지역 여건을 고려한 유연한 사용처 선정, 특정 시기별 할인율 조정)	× (중앙정부의 획일적 기준 적용)

7) 2016년 53개 지자체 발행, 2019년 177개 지자체 발행으로 전국 확대 본격화

- 온누리상품권은 2009년 최초 발행되어, 매년 약 5천억 원씩 발행 규모가 증가해 왔으며 2020년 발행규모는 약 3조원임
- 지역사랑상품권의 도입 시기는 전국적으로 발행이 확대된 시기를 2018년 이후로 보면 올해가 도입 3년째로 볼 수 있으며 온누리상품권에 비해 도입 시기가 상당히 늦음을 알 수 있음
- 2018년 지역사랑상품권 대비 4배 이상의 규모를 보이던 온누리상품권의 발행액 규모는 2019년 역전이 되고, 2020년인 올해는 역으로 지역사랑상품권의 발행액 규모가 최대 5배까지 커짐
- 온누리상품권의 경우에도 그간 부정유통관련 사례가 꾸준히 적발되고 있으며, 「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」 및 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 시행령」에서 과태료 부과기준을 명시하고 있음

□ 온누리상품권 발행 및 할인율 현황

- 온누리상품권 판매액은 지난 2009년 최초 발행 후 지속적으로 판매액이 증가하면서 2016년에 1조원을 넘었음
- 연도별 온누리상품권 판매액은 2014년 4,801억원, 2015년 8,607억원, 2016년 10,946억원, 2017년 1조743억원, 2018년 1조 4,916억원임

〈표 5〉 온누리상품권 발행 및 할인율 현황

(단위: 억원)

구분	발행금액	판매금액	회수금액	특별할인가간 (5%→10%)
'14년	6,360	4,801.0	4,676.4	6.5~9.5
'15년	7,381	8,607.2	7,818.7	6.29~9.25 / 11.27~12.24
'16년	10,030	10,945.8	10,858.4	1.18~2.5
'17년	12,850	10,742.6	11,169.8	-
'18년	15,016	14,916.0	14,703.5	2.1~2.14 / 11.5~12.31
'19.6.30	16,007.5	9,414.7	8,946.0	1.21~1.31
총 누계	67,644.5	59,427.3	58,172.8	

- 2014년부터 2018년 까지 5년 기간 동안 온누리상품권의 부정유통 적발건 수는 3,210건으로 집계됨

〈표 6〉 온누리상품권 연도별 할인판매 현황

(단위: 억원)

구분	공급목적	기간	대상	할인율	판매액
2014	세월호	6.5~9.5	대국민	10%	1,321.5
2015	메르스	6.29~9.25	대국민	10%	2,750.9
	연말행사	11.27~12.24	대국민	10%	1,089.0
2016	설명절	1.18~2.5	대국민	10%	1,880.8
2017	-	-	-	-	-
2018	설명절	2.1~2.14	대국민	10%	3,498.6
	산업고용위기지역*	11.5~12.31	대상주민	10%	130.0
2019	설명절	1.21~1.31	대국민	10%	4,343.0

자료: 위성곤 의원실 국감자료(2019.12)

□ 온누리상품권 부정유통 적발현황

- 온누리상품권의 경우 이전에는 가맹점주가 제3자를 동원해 상품권을 사고 이를 다시 은행으로 가져가 액면가 그대로 현금으로 바꾸는 경우가 대표적인 사례
- 최근에는 시장상인회가 소속 가맹점이 아닌 비가맹점, 지인 등의 요청에 의해 상품권을 환전해 주는 사례가 적발되어 부정유통 사례도 단속을 피해 점차 진화되고 있는 추세임
 - 특히 설 명절 등 할인율이 10%로 높아진 시기 부정유통이 집중되었다는 지적이 있음

〈표 7〉 온누리상품권 부정유통 적발현황

연도	적발(신고) 건수	부정환전액 (환차익)	세부조치 항목			
			과태료 (가맹취소 병행)	가맹점 취소	서면 경고	미처분
'14	1,570	492 (49.2)	7	24	1,539	-
'15	1,631	420 (42.0)	2	103	1,498	28
'16	2	0.5 (0.05)	-	-	2	-
'17~'18	7	216.7 (8.2)	3	1	1	2
계	3,210					

자료: 위성곤 의원실 국감자료(2019.12)

〈표 8〉 온누리상품권 부정유통 적발현황

(단위: 건, 백만원)

연도	부정유통 유형 ⁸⁾	건수	적발 지역
'14~'16	가맹상인이 상품권 할인 구매 후 물품 또는 용역 거래 없이 환전하여 부당차익 취득	3,203	전국
'17~'18	환전대행가맹점(상인회) 중 소속 가맹점이 아닌 비가맹점, 지인 등의 요청에 상품권 환전	1	울산
	가맹점 취소 후 상품권을 할인구매하여 물품거래 없이 환전대행가맹점(상인회)를 통해 환전	3	대구
	개별가맹점이 가족·지인을 동원하여 상품권 할인구매 후 물품거래 없이 은행을 통해 환전	3	울산 경북 경남
계		3,210	

자료: 위성곤 의원실 국감자료(2019.12)

8) '15년 이전까지는 가맹점 상인도 할인구매가 가능했으나, 부정유통 등의 문제로 '15년 제도개선(가맹점 상인 할인구매 제한) 이후 '16년 부정유통 급감

- 5년 기간 동안 적발된 부정유통 3,210건 가운데 과태료(가맹취소 병행) 처분은 12건, 가맹점 취소 128건, 서면경고 받은 가맹점이 3,040건으로 나타나 대부분의 처분수준은 위반의 정도가 가벼운 편임
- 한편 온누리상품권 부정유통 적발건수는 '17년을 기점으로 큰 폭의 감소를 나타내고 있음을 확인할 수 있으며('14~ '16년 기간 3,203건 대 '17~ 이후 7건 적발) 소상공인진흥공단은 이를 가맹점의 상품권 구매를 제한하는 제도 개선으로 인한 것으로 밝히고 있음
- 지역별로 부정유통 적발된 건수를 아래 표에서 제시하면 적발건수가 많은 3개 지역은 서울(722건), 부산(471건), 대구(379건) 순으로 나타났으며 이는 지역별 유통규모와 비례하는 것으로 보임
- 부정유통에 대한 처분수준이 경미함에 따라 온누리 상품권 부정유통을 근절하기 위해서 모니터링을 강화하고 행정처분 수준을 높여야 한다는 주장이 제기되고 있음
- 또한 부정유통에 대한 처분수준이 경미함에 따라 온누리 상품권 부정유통을 근절하기 위해서 모니터링을 강화하고 행정처분 수준을 높여야 한다는 주장이 제기되고 있음

〈표 9〉 온누리상품권 부정유통 신고포상금 현황

(단위: 건, 천원)

구분	신고건수*9)	유효건수 ¹⁰⁾	포상금액(천원)
'14	13	1	50
'15	4	1	50
'16	14	1	50
'17	39	-	-
'18	31	2	600
'19.7.31	19	-	-
계	120	5	750

〈표 10〉 온누리상품권 부정유통 적발현황(연도별·지역별)

(단위 : 건)

구분	2014년	2015년	2016년	2017~18년	계
서울	430	292	-	-	722
부산	288	182	1	-	471
대구	258	117	1	3	379
인천	57	62	-	-	119
광주	133	38	-	-	171
대전	88	57	-	-	145
울산	-	130	-	2	132
세종	-	-	-	-	-
경기	150	168	-	-	318
강원	24	23	-	-	47
충북	33	26	-	-	59
충남	-	45	-	-	45
전북	44	129	-	-	173
전남	-	80	-	-	80
경북	-	135	-	1	136
경남	65	118	-	1	184
제주	-	29	-	-	29
계	1,570	1,631	2	7	3,210

자료: 위성곤 의원실 국감자료(2019.12)

- 부정유통 방지를 위한 신고포상금 제도가 운영되고 있기는 하나 신고 건수에 비해 실제 부정유통으로 확인되어 포상금이 지급된 유효건수의 비율은 낮으며 주민들의 자발적 신고를 이끌어 내기 위한 포상금의 규모도 크지 않음
- 지역주민들이 부정유통이 실제 발생했는지 확인이 어려운 부분이 있는 점을 감안하더라도 낮은 유효건수 비율은 신고자들로 하여금 수고스럽게 신고를 하려는 동기를 저해할 가능성이 있음

9) 신고건수: 부정유통 신고 총 건수

10) 신고 건수 중 부정유통으로 확인되어 포상금이 지급된 건수

- 즉, 신고에 따른 금전적 보상의 가능성은 낮은 반면 부정유통 관련 신고 절차를 거치는 시간과 노력이 크다면 의심사례를 포착하고도 적극적으로 신고에 동참하지 않을 가능성이 더 크다고 할 수 있음

□ 온누리상품권 부정유통관련 조치 사항

- 온누리상품권의 경우 부정유통과 관련한 이상 징후 및 신고에 대해서는 다음과 같은 조치를 따르도록 되어있음
 - 환전정보에 대한 모니터링 강화 및 이상 징후 발견 시 지방중기청을 통해 즉시 현장조사 실시 및 가맹점 취소 및 과태료 부과
 - 전통시장특별법에 따라 부정유통 가맹점(상인 및 상인회)에 대하여는 가맹점 취소 조치 및 과태료(2,000만 원 이하)부과

〈참고〉 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법

- ◎ 전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법
 - 제 26조의5(가맹점의 준수사항)
 1. 개별가맹점은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
 2. 다음 각 목의 온누리상품권을 환전하거나 환전대행가맹점에 환전을 요청하는 행위
 - 가. 물품의 판매 또는 용역의 제공 없이 수취한 온누리상품권
 - 나. 실제 매출금액 이상의 거래를 통하여 수취한 온누리상품권
 - 제26조의6(가맹점 등록의 취소) 중소기업청장은 가맹점이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 해당 가맹점의 등록을 취소할 수 있다.
 3. 제26조의5를 위반하는 행위를 한 경우
- ◎ 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 시행령
 - 제74조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2천만 원 이하의 과태료를 부과한다.
 1. 제26조의5제1항 제2호를 위반하여 온누리상품권을 환전하거나 환전대행가맹점에 환전을 요청한 개별가맹점

◎ 과태료 부과기준

(단위 :백만원)

법 제26조의 제1항 제2호를 위반하여 온누리상품권을 환전하거나 환전대행가맹점에 환전을 요청한 개별가맹점	
1) 1차 위반	500
2) 2차 위반	1,000
3) 3차 이상 위반	2,000

□ 온누리상품권 특별할인기간 대응반 운영

- 설명절 등 특별할인이 적용되는 기간에는 부정유통 건수가 증가할 수 있어 이를 방지하기 위하여 특별할인기간에는 현장대응반을 운영하여 가맹점 준수사항 위반 점포를 집중적으로 단속함
- (운영기간) 현장대응반은 기본적으로 상시운영하고 있지만 특별할인 기간을 집중 점검·단속 기간으로 지정
- (구성·운영) 시장상권과·지방청·소진공·상인연합회가 협업하여 부정 유통 현장 조사 및 점검 실시 → 1일 점검 및 보고체계 구축
 - 시장상권과를 본부로 구성하고 지방청·소진공 담당자*가 현장 조사 실시
 - * 지방청 담당자, 6개 소진공 지역본부 및 60개 소상공인지역센터 담당자 등 총 100여명
 - 전국상인연합회 및 17개 지회, 1,441개 온누리상품권 가맹 전통시장·상점가 상인회와 부정유통 근절 협조체계 구축

〈표 11〉 온누리상품권 부정유통 가맹점 현장점검 절차

① 시스템 모니터링(상시, 공단 본부)
② 의심 가맹점에 대한 정보수집(공단 본부)
③ 의심 가맹점 현장 실사(지역본부·센터·지방청, 상인회 협조)
④ 부정유통 가맹점 처분(본부·지방청)

○ 현장대응반 주요점검 대상

- 설명절 기간 환전금액이 높은 개별가맹점 및 상인회
- 지역별 주요 거점 시장·상점가의 상인회
- 할인한도 초과 구매자의 상품권이 집중 유통된 개별가맹점 및 상인회
- 가맹 취소 후 상품권 구매 이력이 있는 개별가맹점 및 해당 상품권 환전 이력이 있는 상인회
- 설명절 기간 월한도(50만원) 초과 구매자
- 부정유통 신고센터¹¹⁾를 통해 접수된 개별가맹점 및 상인회
 - * 부정유통 신고를 위한 전용 이메일(onnuri@semas.or.kr) 운영
- (신고포상제) 가맹점 준수사항 위반 등의 신고 유도를 위해 부정유통 신고포상금 제도 운영¹²⁾
- (초과 구매자 구매제한) 할인구매 월한도 초과 구매자에 대해 초과금액에 따라 최대 2년간 구매 제한¹³⁾

11) 부정유통 신고를 위한 전용 이메일(onnuri@semas.or.kr) 운영

12) 신고 후 처리 결과에 따라 최고 50만원/회 지급(연간 최고 100만원 한도)

13) 초과액이 한도 10% 이하 3개월, 10% 초과 1년, 100% 이상 2년간

제3절 비교 및 시사점

- 이 상에서 살펴본 바와 같이 속칭 ‘상품권 깡’으로 표현되는 불법현금 거래의 유인, 특정품목의 물가인상 효과 등의 문제 발생가능성은 온누리상품권과 지역사랑상품권에서 동일하게 지적될 수 있음
- 이를 반증하듯 2014년부터 2018년 까지 기간 동안 온누리상품권의 부정유통 적발건수는 3,210건에 달함
- 부정유통은 주로 전통시장 가맹점주가 제3자를 동원해 상품권을 사고 이를 다시 은행으로 가져가 액면가 그대로 현금으로 바꾸는 경우가 대표적인 사례로 보고가 되어 왔으나
- 최근에는 시장상인회가 소속 가맹점이 아닌 비가맹점, 지인 등의 요청에 의해 상품권을 환전해 주는 사례가 적발되어 부정유통 사례도 단속을 피해 점차 진화되고 있는 추세임
- 특히 설 명절 등 할인율이 10%로 높아진 시기 부정유통이 집중됨에 따라 이 기간 동안 현장대응반을 운영하여 집중점검을 실시할 필요성이 있음을 나타냄
- 부정유통 방지를 위한 신고포상금 제도가 운영되고 있기는 하나 자발적 신고를 이끌어 내기 위한 포상금의 규모도 크지 않음에 따라 제도의 활성화가 필요함
- 즉, 신고에 따른 금전적 보상의 가능성은 낮은 반면 부정유통 관련 신고 절차를 거치는 시간과 노력이 크다면 의심사례를 포착하고도 적극적으로 신고에 동참하지 않을 가능성이 더 크다고 할 수 있음

제4장

상품권 부정유통 방지대책

● 제1절 상품권 부정유통 적발사례

● 제2절 운영시스템 보안

제1절 지역사랑상품권 부정유통 사례

- 상품권은 전통시장과 골목상권 활성화, 소상공인 소득향상 등을 위해 발행하는 만큼 정책의 긍정적 효과를 강화시키기 위해서는 부정유통을 정기적으로 단속하는 것이 불가피함
- 따라서 이상거래 방지시스템 등을 활용한 정기적인 합동단속반 운영은 이에 따른 행정비용이 수반됨에도 불구하고 건전한 상품권 유통문화 정착을 위해 필요한 부분임
- 2021년 3월 전국 231개 지방자치단체에서 민관 합동단속반을 꾸려 지역사랑상품권 부정유통 단속을 벌인 결과 모두 112건의 위반사례가 적발됨¹⁴⁾
- 부정유통 단속반은 자치단체 공무원과 민간위탁업체 직원으로 구성되었으며, 상품권 가맹점 21만여 곳을 현장점검하고, 접수된 주민신고와 이상거래 방지시스템(FDS)을 활용해 위반사례를 적발할 수 있었음
 - 적발된 위반사례에 대해서는 가맹점 등록취소 73건·등록정지 11건·시정명령 28건의 행정처분을 내렸으며 13곳에 과태료를 부과하고 63곳에 대해서는 환수조치
 - 또한 위반사항이 비교적 경미한 1천374건의 사례에 대해서는 현장 계도 조치함
- 상품권 발행 유형별로는 지류형의 적발 건수가 가장 많았고, 모바일형, 카드형 순으로 위반행위가 빈번한 것으로 나타남

14) 『'상품권깡' 등 지역상품권 부정유통 사례 112건 적발』, 연합뉴스(21.05.13)

- 부정유통의 위반형태는 부정수취 및 불법환전이 77건으로 가장 많았고, 제한업종 사용, 결제거부 등의 사례도 단속·처분됨

〈표 12〉 유형별 부정유통 적발건수

부정수취 및 불법환전	제한업종 사용	결제 거부	기타	합계
77	14	5	16	112
(68.7%)	(12.5%)	(4.5%)	(14.3%)	(100%)

출처: 연합뉴스(21.05.13) 재인용

〈표 13〉 상품권 발행 형태별 부정유통 적발건수

카드형	모바일형	지류형	기타	합계
16	37	59	-	112
(14.3%)	(33.0%)	(52.7%)	-	(100%)

출처: 연합뉴스(21.05.13) 재인용

- 발행 형태별 부정유통 유형 적발건수는 매번 실시되는 일제단속 기간마다 편차가 발생할 수는 있으나 지류형이 부정유통에 가장 취약한 발행 형태라는 점은 시사점으로 제시될 수 있음
- 또한 유형별로 빈번하게 발생하는 부정유통 사례도 합동단속반이 현장 점검에서 주의 깊게 살펴봐야 하는 사례를 유형화하여 제시함

〈표 14〉 지역사랑상품권 주요 단속·처분사례

단속사례	처분결과	비고
다수의 지인을 동원하여 상품권을 구매 후 2개월간 본인 가맹점(목공소)에서 1억2천만원을 결제	<ul style="list-style-type: none"> - 과태로 1,000만원 - 환수 1,200만원 - 수사의뢰 	이 상 거 래 시 스템(FDS) 적발
상품권 판매대행점에서 직위를이용하여 대리구매후 가족 명의의 가맹점(커피숍) 물품 대금으로 결제	<ul style="list-style-type: none"> - 환주 1000만원 - 수사의뢰 	주민신고
가족을 동원하여 상품권을 구매후 본인 명의 가맹점(목욕탕 등 3개 업종)에서 사용한 것처럼 하여 일괄 환전	<ul style="list-style-type: none"> - 환수 35만원 - 가맹점 등록취소 	조폐공사 이상 거래 시스템

출처: 연합뉴스(21.05.13) 재인용

제2절 부정유통 방지시스템 운영현황

- 지역사랑상품권 부정유통 방지를 위한 시스템은 발행을 담당하고 있는 위탁업체와 해당 지자체의 협조 하에 운영되고 있음
 - 아래 표는 경상남도 본청 및 시군의 부정유통방지 시스템 운영현황을 나타내고 있음
 - 부정유통 사례가 지역사랑상품권 제도 확산의 주요 걸림돌 중 하나로 지적됨에 따라 경상남도의 경우 본청 및 시군구에서 부정유통방지 시스템을 운영 중에 있으며
- 발행유형에 따라 지류형은 한국조폐공사가 모바일 및 카드형은 한국간편결제진흥원과 코나아이로 양분되어 있음
 - 부정유통방지 시스템 운영과 함께 주민신고제를 병행하여 주민들의 자발적 참여, 신고를 이끌어 내고 있음
- 또한 위탁업체의 협력하여 빅데이터를 활용한 이상징후 포착 시스템을 도입하는 사례도 확산되고 있음
 - FDS시스템 운영(이상거래방지시스템)
 - ※ 가맹점별 결제금액/결제건수에 따라 이상거래 탐지
 - 자금세탁방지시스템(AntiMoneyLaundering)

[참고] 이상거래 탐지시스템(FDS, Fraud Detection System)

- (개요) 금융거래 시 단말기 정보와 접속정보, 거래정보 등을 분석하여 이상거래를 탐지하는 시스템으로, 사전에 정해둔 조건 값*에 따라 이상거래 추출
 - * 동일업종 대비 고액결제·과다환전, 야간 결제·환전, 연속된 일련번호 환전 등
- (현황) 한국조폐공사, 코나아이, KT 등 대부분의 지역사랑상품권 운영 위탁업체들은 지자체와 협조 하에 이상거래 탐지시스템 운영 중
- (방식) 상품권 운영 위탁업체 및 지자체에서 주기적으로 모니터링 실시

〈표 15〉 경상남도 지역사랑상품권 부정유통 방지시스템 운영 현황

구분	위탁업체	부정유통방지 시스템 운영여부	주민 신고제 운영	기타 방지유형	비고
경상남도	한국간편결제진흥원	여	도입예정 (3.16.)	-	상품권 운영 시스템을 통한 거래내역 모니터링 후 유선확인 및 계도
창원시	· 지류 : 한국조폐공사 · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	여	빅데이터 활용	상품권 이용자가 동일 가맹점에서 일정한 금액을 정기적, 연속적으로 결제한 내역확인 등
진주시	· 지류 : - · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	여	-	농협 시스템 협조 및 상품권 운영 시스템 활용 모니터링
통영시	· 지류 : - · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	여	신고 포상제 운영	상품권 조례에 따라 부정유통 신고 포상제 운영
김해시	한국간편결제진흥원	여	부	-	상품권 운영 시스템을 통한 구입·결제 등 거래 내역 확인
밀양시	· 모바일 : 한국간편결제진흥원 · 지류·카드형: 도입예정	여	여	-	지류·카드형: '21.4. 도입예정 (카드형상품권발행계획에따라지류형과통합관리)
거제시	· 지류 : 도입 논의중 · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	부	분기별 월 1천만원 이상 가맹점 점검	상품권 운영 시스템을 통한 구입·결제 등 거래 내역 확인
양산시	코나아이	여	여	빅데이터 활용	○ FDS시스템 운영 (이상거래방지시스템) ※ 가맹점별 결제금액/결제건수에 따라 이상거래 탐지 ○ 자금세탁방지시스템 (AntiMoneyLaundering)
의령군	· 지류, 카드형 : 한국조폐공사 · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	부	-	시스템 내 이상거래 패턴 확인
함안군	· 지류 : 도입예정 · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	여	-	상품권 운영 시스템을 통한 구입·결제 등 거래 내역 확인 (지류형:'21.6.도입예정)
창녕군	한국조폐공사	여	여	빅데이터 활용	○ 이상거래 관리자료 등 - 연속된 일련번호 환전내역 - 구매 후 즉시 환전 내역 등
고성군	· 지류, 카드형 : 한국조폐공사 · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	여	-	시스템을 통한 거래내역 확인
남해군	· 지류 : 한국조폐공사 · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	부	· 군민홍보 · 전가맹점내	시스템 내 이상거래 패턴 확인

구분	위탁업체	부정유통방지 시스템 운영여부	주민 신고제 운영	기타 방지유형	비고
하동군	한국간편결제진흥원	여	부	-	상품권 운영 시스템을 통한 구입·결제 등 거래 내역 확인
산청군	· 지류 : 도입 논의중 · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	여	빅데이터 활용	○ 상품권 운영 시스템을 통한 구입·결제 등 거래 내역 확인 ○ 농협회수집계일계표·월계표 활용하여 의심가맹점 확인 등
함양군	· 지류 : 도입예정 · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	부	빅데이터 활용	지류형: 한국조폐공사 통합관리서비스 도입 예정 (부정유통방지시스템포함)
거창군	한국조폐공사	여	여	시스템 자료 활용	○ 시스템 빅데이터자료 활용 - 연속된 일련번호환전업체 확인 - 구매 후 즉시 환전
합천군	· 지류 : 도입예정 · 모바일 : 한국간편결제진흥원	여	부	-	지류형: 조폐공사 부정유통방지시스템 도입예정('21. 3. 25.)

제5장

요약 및 정책제언

● 제1절 연구내용의 요약

● 제2절 정책제언

제1절 연구내용의 요약

□ 상품권 부정유통 유인

- 앞서 살펴본 바와 같이 지역사랑상품권은 상품권이 지닌 지역성 및 사용처의 제약으로 인해 사용자에게 대한 금전적 인센티브의 제공이 불가피한 측면이 있음
 - 지역상권을 보호하고 코로나19 시기에 지역경제 활성화를 위해 지자체가 발행하고 사용 및 보급을 확산시키기 위해 높은 할인율 제공을 통해 사용자 기반을 넓히기 위해서는 최대 10%에 달하는 할인율을 제공하는 것이 필요했음
- 반면 큰 폭의 할인율 제공은 사용자 및 가맹점들에게 부정유통의 유인을 더 키우는 부작용을 가져옴
- 따라서 사용자 및 가맹점들의 상품권 부정유통 유인은 상품권과 현금이 1:1로 교환되거나 할인율이 낮은 예외적인 경우가 아닌 이상 존재한다고 볼 수 있음
 - 부정유통 방지를 위한 정책적 노력은 상품권의 긍정적 효과 제고 및 제도 성숙을 위해서는 꾸준히 병행되어야 할 필요성이 높음

□ 상품권 부정유통 방지책의 기본방향

- 상품권의 발행액 규모가 커짐에 따라 일정 비율로 발생할 수 있는 부정유통 사례는 규모 및 사례에서 더 많이 관측될 수가 있으며, 이로 인해 부정유통의 절대적 규모가 커짐에 따라 방지책에 대한 요구도 높아지는 실정임
- 다만 지역사랑상품권 정책은 많은 긍정적 효과가 검증됨에도 불구하고 이런

일부의 부정유통 사례의 언론 노출이 빈번해 짐에 따라 부정적 인식이 확산 될 우려가 있어, 제도정착 및 성숙을 위해서는 일부의 사례로 간과해서는 안 되는 부분도 분명히 존재함

- 결론적으로 상품권 부정유통 방지를 위한 기본방향은 철저한 관리·감독과 함께 사용자 및 가맹점 홍보 및 유인을 통한 부정유통 적발건수 최대한 줄여 나가는 것임

□ 부정유통 방지 방안

- 상품권의 발행유형인 지류형, 카드형, 모바일형 가운데 카드형 및 모바일형의 경우 상품권의 구매자 및 거래내역의 추적이 용이하여 부정유통 시 적발 또는 포착이 가능함
- 따라서 부정유통 방지 정책의 초점은 지류형에 두는 것이 타당해 보이며, 지류형의 경우 부정유통에 취약한 단점에도 불구하고 모바일, 디지털 기기의 접근성이 취약한 계층의 거래편의 제공 차원에서도 지속적으로 발행을 유지해 나갈 필요가 높음
 - 단, 현재 전체 발행유형 가운데 지류형의 발행 비중이 높은 상황은 카드형 등의 보급 확대를 통해 점차 낮춰나갈 필요성이 있음
 - 장기적으로 카드형, 모바일형의 정착은 전체 발행규모 대비 부정유통 적발 사례를 줄이는 효과가 있을 것으로 판단됨
- (상품권 구매금액 제한) 기본적으로 지역사랑상품권의 현금 구매자의 경우 여타 상품권의 경우와 마찬가지로 할인율의 차액을 부정유통 업자와 나누어 사용하려는 경제적 유인이 있으며, 이에 따라 개인당 월별로 상품권을 구매할 수 있는 금액에 제한이 있음
 - 본질적으로는 개인당 상품권 구매한도를 줄이거나 할인율을 낮추게 될 경우 개인별로 속칭 ‘현금깡’을 통한 금전적 이득이 줄어들게 될 것임
 - 1인당 구매한도를 축소하여 부정유통을 통한 경제적 이익의 절대적 크기가 미미하고, 사용자가 부정유통 채널을 찾아 현금화 하는 비용에 비해 이

익이 크지 않다면 부정유통 시도는 크게 줄어들 것임

- (부정유통 적발 시 구매제한) 부정유통 거래에 참여한 가맹점의 경우 가맹점 취소 및 과태료 부가 등의 행정조치가 내려지고 있으며, 사용자의 경우에도 상품권의 본래 취지에 걸맞지 않게 부정적 편익을 취하려는 시도가 적발될 경우에는 상품권 구매를 일정기간(1년~3년 이상) 제한할 필요성이 있음
 - 이는 부정유통 채널의 차단과 함께 부정유통 수요의 차단을 가져올 것으로 생각됨
- (상품권 부정유통 적발사례 확산) 앞서 살펴본 바와 같이 지류형 등의 상품권 부정유통 적발 사례는 몇 가지 유형화가 가능함
 - (1) 지인, 타인 등의 명의를 도용
 - (2) 사용제한 업종에서 사용
 - (3) 비가맹점 업소에서 가맹점 단말기를 대여하여 결제
 - 각 지자체의 상품권 부정유통 단속반이 공통된 적발사례를 공유하고, 이에 대한 트렌트, 새로운 부정유통 기법 등에 대한 정보를 확산시킨다면 사례 감소에 기여할 것임
- (상품권 부정유통 방지를 위한 홍보강화) 상품권 사용자에게 상품권 제도가 갖는 지역공동체 강화, 경제활성화 효과 등에 대해 적극 홍보하고 각자의 부정유통 사례가 이러한 긍정적 효과의 확산에 부정적 인식을 더하게 된다는 점을 적극 홍보하여 자발적으로 부정유통에 참여를 방지하도록 할 필요가 있음
 - 사용자 스스로가 상품권 정책을 일부 금전적 혜택을 누리기 위한 근시안적 시각을 갖기 보다는, 우리가 거주하는 공동체를 위한 다양한 혜택이 존재한다는 인식이 확산된다면 일종의 지역애착 관계가 형성되어 공동체에 피해가 가려는 행위를 제한할 가능성이 있음
 - 단, 부정유통 방지홍보는 자발적 참여를 이끌어 냄과 동시에 적발 시 처벌의 가능성에 대한 정보의 제공도 있어야 함

제2절 정책제언

① 상품권 발행형태 단계적 전환 촉진

- 상품권 발행형태 전환계획 이행결과에 따른 재정적 인센티브 부여로 발행형태 전환을 촉진
 - 지류형 상품권에서 부정수취 및 불법환전이 가장 많이 발생하였으며, 後캐시백형 상품권에서는 부정수취 및 불법환전이 없음
 - 지류형은 무기명이며, 결제금액·시간 등을 실시간으로 알 수 없고, 반복거래 등 중간유통과정도 파악하기 어려워 모바일·카드형에 비해 ‘깡’이나 가족·지인 간 무상이전 등이 상대적으로 쉬운 경향
- 지류형은 할인혜택이 없는 정책수단(각종수당) 및 법인 판매 중심으로 활용하여 부정유통 가능성을 축소하는 방안도 지속적 유도

② 부정유통 방지체계 고도화

- (지류형) 조폐공사 등 지자체별 위탁업체가 부정유통 방지를 위한 이상거래 시스템을 가동 중이나 여전히 지류형에서 부정유통이 가장 많이 발생
- (모바일형) 모바일형은 위·변조 및 복사에 취약하여, QR코드를 복사하고 불특정 다수에게 유포하여 결제를 유도하는 사례가 발생
 - 위·변조 필름 부착 및 변동형 QR코드 적용 등

③ 과태료 부과 및 행정처분 기준 개선

- 과태료 수준 및 가맹점 등록취소 처분이 부당이득 규모에 비해 과도해 실제 부과·처분에 부담을 느끼며, 계도에 그치는 경우가 많은 상황임
- 가맹점 등록취소 외 일정기간 등록정지, 시정명령 등 조례로 다양한 행

정치분 규정을 허용

④ 지자체 단속방식 개선

- 투입 인원 및 점검대상 선정 등 지자체별로 단속방식에 차이가 있으며, 이로 인해 실적·유형 등 단속결과에도 편차가 발생함
- 평균적으로 특·광역시에 비해 도 단위에서 인력 투입이 많으며, 고위험 대상을 중점 단속한 지자체의 단속 실적이 높은 경향이 존재
- 적정 투입인력, 단속대상 선정 등에 관한 가이드라인을 마련하고, 중앙 부처의 관리·감독 강화를 통한 단속 실효성 제고

- 강창희·강지원·김성아(2020), 『지역화폐가 지역의 고용에 미치는 효과』, 대통령직속 정책기획위원회
- 강재구, 이지연, 유연우(2017), “빅데이터 기술을 활용한 이상금융거래 탐지시스템 구축 연구”, 한국융합학회논문집 2017년, pp19-24
- 김수은 외 (2018), 『전라북도 지역상품권 운영 활성화 방안』, 전북연구원
- 김병조(2019), 『지역화폐 연계형 지역자치』, 한국행정학회 동계학술발표논문집, 2019(0), 379-397.
- 김병조(2020), 『(정책제안) 지역화폐 연계형 경기도 재난기본소득에 관한 몇 가지 소고』, 월간 공공정책, 175, 56-60.
- 김병조·양준호 외(2020), 『뉴머니 지역화폐가 온다: 경제 활성화를 이끄는 지역화폐의 힘!』, 다홀미디어
- 남승균(2019), 『인천시 전자지역화폐 '인천e음'의 성과와 전망』, 인천학회
- 류영아(2020), 『지역사랑상품권의 의의와 주요 쟁점』, 국회입법조사처 이슈와 논집 제1760호, 2020. 10. 5
- 문진수(2015), 『은평구 지역화폐 유통방안 연구』, 사회혁신공간 테어, 은평구청.
- 박시내(2014), 『인구주택총조사 자료를 활용한 도시 간 통근유형 분석』, 통계개발원.
- 윤지웅 외(2009), 『지방정부 재정지출의 지역경제활성화 효과분석』, 지방정부연구 13(3):135-157.
- 이병기·전대욱 외(2018), 『고향사랑상품권의 경제적 효과분석 및 제도화 방안 연구』, 행정안전부.
- 이한주·김병조(2017), 『지역경제 활성화를 위한 지역화폐 도입에 관한 연구: 기초연금을 중심으로』, 국회예산결산특별위원회.
- 이상훈 외 (2018), 『경기도 지역화폐의 지역경제 파급효과: 청년배당 등 정책수당을 중심으로』, 경기연구원

- 이상훈 외(2019), 『지역화폐 도입·확대에 따른 성과분석 및 발전방안』, 경기연구원
- 이중화·김형길(2017), 『제주사랑상품권 발행에 따른 경제적 효과 분석』, 제주연구원
- 이중화·이준호(2020), 『지역경제 활성화를 위한 지역화폐 활용방안: 제주사랑상품권 사례를 중심으로』, e-비즈니스연구, 21(4), 19-37.
- 이철성·김승희·김영기(2018), 『온누리 상품권과 신용카드가 전통 시장내 소상공인들의 성과에 미치는 영향』, 유통경영학회지
- 이혜민(2020), 『지역사랑상품권 도입이 지역소비에 미친 영향 -인천e음을 중심으로-』, [BOK] 지역경제보고서
- 이재민(2020), 『지역사랑상품권 정책에서 넛지혼합의 필요성』, 재정정책논집, 22(3), 145-179.
- 양준호(2017), 『지역활성화 방안으로서의 지역화폐』, 시흥형 지역화폐 도입을 위한 열린 토론회 자료집
- 양준호(2018), 『지역 회복, 협동과 연대의 경제에서 찾다 : 사회적경제, 사회적 금융, 지역화폐의 정치경제학』, 인천대학교 출판부
- 양준호 외(2019), 『시흥 지역화폐 ‘시루’의 경제효과 분석: 지역 내 소비 증대와 그 거시적 파급』, 인천대학교
- 유영선(2019), 『국내외 지역화폐 도입사례 및 시사점』, 한국은행강원본부
- 유영성·윤성진 외(2020. 9), 『지역화폐의 경기도 소상공인 매출액 영향 분석(2019년 1~4분기 종합)』, 경기연구원 정책브리프
- 윤준희 외(2019), 『서울 지역사랑상품권 발행전략에 관한 연구』, 서울신용보증재단.
- 서수연(2014), 『세계 지역화폐의 이해와 유형분석』, 새사연 이슈진단, 새로운 사회를 여는 연구원
- 송경호·이환응(2020. 9), 『지역화폐 도입이 지역경제에 미친 영향』, 한국조세재정연구원
- 조혜경(2018), 『지역화폐의 개념과 국내 논의 현황』, 정치경제연구소 대안 연구위원
- 조승현(2019), 『이음카드의 지역경제 영향분석』, 인천연구원

- 조승헌(2019), 『신용카드 중심의 인천 역외소비 실태분석』, 인천연구원
- 전대욱(2016), 『지역화폐의 도입에 따른 지역순환경제 구축의 동태적 효과』, 한국시스템다이내믹스학회 학술발표논문집, 2016(0), 73-80.
- 전대욱·최인수 외(2020), 『해남사랑상품권의 경제적 효과 분석 및 활성화 방안 연구』, 해남군청.
- 지주형·조희정·김순영(2019), 『지역화폐 형성과정과 분권화에 대한 연구: 이념 제도 이익을 중심으로』, 비교민주주의연구
- 여효성·김성주(2019), 『지역사랑상품권 광역화 및 전국 확대발행의 경제적 효과 분석』, 지방행정연구원
- 최준규·윤소은 (2018) 『지역활성화를 위한 지역화폐의 쟁점과 과제』, 경기연구원
- 최준규·전대욱 (2018), 『지역화폐의 경제적 효과에 관한 시스템 다이내믹스 분석: 과천 품앗이 사례를 중심으로』, 한국시스템다이내믹스 연구, 19(1), 5-30.
- 강재구, 이지연, 유연우(2017), “빅데이터 기술을 활용한 이상금융거래 탐지시스템 구축 연구”, 한국융합학회논문집 2017년, pp19-24
- 행정안전부 보도자료(2021.03.15.), “3월 16일부터 지역사랑상품권 부정유통 전국 일제 단속 실시”
- 행정안전부 보도자료(2021.05.13.), “전국 지역사랑상품권 부정유통 112건 적발, 가맹점 등록취소 73곳”
- 행정안전부 보도자료(2021.12.15.), “전국 지역사랑상품권 부정유통 90건 적발, 가맹점 등록취소”
- 조정식 의원 보도자료(2019.10.08.)
- 이동주·이정문(2020.10), 『지역화폐 비판연구-무엇이 잘못되었나?』, 이동주·이정문 의원실 국정감사 공동자료집
- 소상공인시장진흥공단(2018), 『온누리 모바일 상품권 도입방안 연구』
- 안산시(2020. 5.), 『안산 지역화폐 다운의 경제효과 및 효율분석』, 한양대학교

군산시(2019.12.), 『군산사랑상품권 경제적 효과 분석』, 한국행정학회
경향비즈(2020.10.10.), “지역화폐 싹 잘라버리면 안 된다”