

서울특별시 지역사랑상품권의 발행 및 운영에 관한 조례안

# 검 토 보 고

## 1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1079호
- 나. 제 안 자 : 임종국의원 외 15명
- 다. 제안일자 : 2019년 10월 16일
- 라. 회부일자 : 2019년 10월 22일

## 2. 제안이유

- 가. 지역내 소비 촉진과 소상공인 매출 증대 및 지역경제활성화를 위해 서울시 지역사랑상품권의 발행과 운영에 관한 근거를 마련하고자 함.

## 3. 주요내용

- 가. 상품권의 발행 및 가맹점의 등록에 관한 사항을 정함(안 제4조 및 제5조).
- 나. 지역사랑상품권의 이용활성화를 위한 사업추진 및 행·재정적 지원 근거를 마련함(안 제7조).
- 다. 자치구 지원에 관한 사항을 정함(안 제8조).

#### 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

##### 가. 제정안의 개요

- 제정안은 서울시 관내 소상공인 매출증대에 기여하기 위하여 지역 화폐와 제로페이를 융·복합한 “서울시 지역사랑상품권”의 발행·운영을 지원하기 위한 법적 근거를 마련하고자 발의되었음.

##### 나. 서울시 지역사랑상품권 개요

- 인구감소와 저성장 기조의 지속으로 어려움을 겪고 있는 소상공인을 돕고, 지역자본 선순환을 통해 지역경제를 활성화시키고자 하는 지방자치단체가 빠르게 확산되면서, 2018년 66개에서 현재 177개<sup>1)</sup> 지방자치단체가 지역사랑상품권을 발행하고 있음.
  - 이 중 경남, 창원, 진해 3곳에서는 제로페이를 연계한 지역사랑상품권을 발행·운영하고 있음[참고자료].
- 현재 지역사랑상품권은 특별한 법률상의 근거 없이 각 지방자치단체의 조례를 통해 운영되고 있는 실정임.
  - 이에 국회에는 지역사랑상품권의 발행과 유통, 관리·감독에 관한 사항을 규정하기 위한 법률안들이 발의되어 있음.

---

1) 2019년 8월 기준, 광역 6개(부산, 인천, 광주, 울산, 강원, 경남), 기초 171개(발행예정 포함)

의안번호	의안명	제안일자
2022138	지역사랑상품권의 발행 및 운영에 관한 법률안(이진복의원 등 10인)	2019-08-28
2018745	고향사랑상품권 발행·유통 등에 관한 법률안(김영우의원 등 10인)	2019-02-21
2018727	지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률안(소병훈의원 등 20인)	2019-02-20
2015180	지역사랑 상품권 이용 활성화에 관한 법률안(추혜선의의원 등 11인)	2018-08-30

- 정부 또한 2022년까지 연 2조원씩의 지역사랑상품권 발행 계획을 발표하고, 국고보조금 지급을 위한 예산을 편성하였음.
  - 2020년 정부 예산안에는 지역사랑상품권 발행 기반 조성을 위해 발행금액의 일부를 한시적으로 지원하고 지자체 공모사업 등을 실시하기 위해 743억원 4천 9백만원이 신규로 편성되었음.  
(3조원 규모 발행 목표)
- 서울시도 이러한 시류에 발맞춰, 자치구간 자본 쏠림 현상 및 소득 불균형을 해소하기 위해 제로페이와 연계한 모바일 지역사랑상품권 (이하 “상품권”) 발행 계획을 수립하였음.
  - 상품권은 총 2천억원 규모로 각 자치구별로 발행되고 자치구 관내 제로페이 가맹점에서 사용하도록 하고, 서울시가 5%, 자치구가 2% 보조를 통해 총 7%를 할인 제공하게 됨.
  - 이에 대해 영등포구, 금천구, 강동구 등 16개 자치구가 참여의사를 밝히고 있음.

## 〈서울시 지역사랑상품권 개요〉

- ▶ 발행규모 : 2,000억원(일반구매 발행)
- ▶ 발행주체 : 자치구청장
- ▶ 사 용 처 : 해당 자치구 관내를 원칙(자치구간 사용처 확대는 자체 협의)
- ▶ 구매한도 : 1인당 월 50만원(발행주체별)
- ▶ 할 인 율 : 7% (서울시 5%, 자치구 2% 보조)
- ▶ 참 여 사 : 한국간편결제진흥원 출연사 결제 앱(7개) 외 추가 확대 추진 중
  - ※ NH농협, 경남은행, 광주은행, 대구은행, 부산은행, 전북은행, 쿠콘
- ▶ 발행시기 : 2020년 상반기 중 (유효기한 : 발행후 5년 이내)
- ▶ 소요예산 : 176억원
  - 서울시 : 136억원(할인율 보전금 5%, 운영비 1.65%, 홍보비 등)
  - 자치구 : 40억원(할인율 보전금 2%, 자체 홍보비)

- 이에 따라 서울시는 2020년 예산안에 할인율 보전금 100억원, 운영비 33억원, 홍보비 3억원 등 총 136억원을 편성하였음.
- 제로페이와 연계된 상품권은 지류나 카드상품권에 비해 유통·관리비가 절감되는 효과<sup>2)</sup>가 있고, 시스템을 통해 사용자와 가맹점의 유통량을 자동 추적함으로써 상품권의 우려사항인 불법유통(일명 “깡”)을 차단할 수 있는 장점이 있음.
- 다만 현재 제로페이는 총 28개의 결제사업자<sup>3)</sup>를 가지고 있는 반면, 제로페이와 연계된 상품권은 한국간편결제진흥원(제로페이전담운영

2) 상품권 유통·관리비: 지류 3.8%, 카드 2% 후반, 모바일 1.5%

3) 경남은행, 국민은행, 기업은행, 농협은행, 대구은행, 부산은행, 신한은행, SH수협은행, 우리은행, 광주은행, 농협중앙회, 산업은행, 신한중앙회, 하나은행, 새마을금고연합회, 우정사업본부, SC제일은행, 전북은행, 케이뱅크, 제주은행, 갤럭시아커뮤니케이션즈, 네이버, 페이코, 하나멤버스, 쿠콘, 한국정보통신, 신세계INC, 한국스마트카드, 롯데멤버스

법인)의 출연사인 7개<sup>4)</sup>의 결제사만을 이용할 수 있어, 소비자들의 이용 편의성을 제고하기 어려운 한계가 있음.

#### 다. 상품권 발행 및 가맹점 등록에 관한 사항 (안 제2조, 제4조)

- 안 제2조는 지역사랑상품권을 정의하면서 일반 상품권 외 모바일 등 다양한 형태의 상품권을 모두 포함하는 유가증권으로 규정하고 있으며, 안 제4조는 상품권의 유통지역을 서울시 일원으로, 유효기간은 최대 10년(최초 5년+연장 5년)으로 정하고 있음.
- 안 제5조는 가맹점의 등록에 관한 내용으로, 가맹점 등록을 희망하는 자는 가맹점 신청서를 서울시장에게 제출하도록 하되, 조례의 목적에 적합하지 않은 업종(사행산업, 단란주점과 유흥주점, 대규모·준대규모 점포 등)은 가맹점 등록을 제한할 수 있도록 하고 있음.
- 서울시는 현재 별도의 가맹점 등록방식이 아닌 제로페이 가맹점을 상품권의 사용처로 이용할 예정이나, 현재 대형유통기업이 제로페이 가맹점으로 등록되어 있어 소상공인을 돕기 위한 사업의 목적과 배치될 수 있음.
  - 제로페이 가맹점 중 대규모·준대규모 점포를 제외한 가맹점(「중소기업기본법」상의 중소기업과 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」상의 소상공인)만을 상품권 사용처로 이용하는 방안을 고려해야 할 것임.

4) NH농협, 경남은행, 광주은행, 대구은행, 부산은행, 전북은행, 쿠콘

## 라. 운영대행사의 선정 (안 제6조)

- 안 제6조는 운영대행사를 지정하면서 시장이 상품권 유통에 따른 시스템 관리·운영과 유지 보수 등의 업무기술을 갖춘 기관을 운영대행사로 선정하거나, 중앙정부 등 타 기관에서 운영하는 시스템을 활용할 수 있도록 하고 있음.
- 따라서 조례에서 규정한 운영대행사는 제로페이 상품권 플랫폼을 통해 상품권의 발행과 운영비 등을 납부할 수 있는 시스템을 마련하는 기관을 의미함. 상품권 시스템을 개발한 중소벤처기업부와 한국간편결제진흥원이 운영대행사로 선정될 것으로 예상됨.
- 다만, 제정안에는 상품권의 판매와 환전 등을 담당하는 금융기관 등의 정의와 등록방법 등에 대한 규정이 별도로 마련되어 있지 않아 상품권의 구매와 처분 등을 행하기 위한 객체가 불분명한 문제가 있으므로 이를 보완할 필요가 있음.
- 참고로 온누리 상품권의 판매업무는 소상공인시장진흥공단(상품권 발행업무 수탁기관)과 협약을 체결한 금융기관이 대행하고, 환전은 중소벤처기업부장관이 지정한 금융기관이 대행하고 있음.

## 마. 상품권 이용활성화를 위한 각종 지원 (안 제7조~제9조)

- 안 제7조는 상품권의 이용활성화를 위해 상품권의 유통, 교육, 홍보,

기술연구개발 등의 사업을 하는 자에게 비용을 지원하고, 상품권 사용자에게 할인 판매하는 등 행정적·재정적 지원 근거를 마련하고 있으며, 안 제8조는 자치구가 상품권을 발행·유통하는 경우 경비 지원에 관한 사항을 정하고 있음.

- 상품권 제도를 조기에 정착시키고 안정화시키기 위해서는 지방자치단체 차원의 적극적인 보급·할인 지원 체계가 전제된다는 점에서 이들 조항의 규정 필요성이 인정됨.

#### 바. 종합의견

- 지역상권을 기반으로 상품권을 발행·유통하고 있는 지방자치단체의 사례를 보면, 지역내 거래와 소비가 증가하고 지역상권이 활성화 되는 등 긍정적 효과가 발생하고 있음.
- 따라서 지역경제를 활성화하기 위한 상품권의 도입 필요성은 인정되며, 법률적 근거가 미비한 상황에서 상품권 발행을 위한 자치입법적 근거는 필요함.
- 또한 별도의 가맹점 등록이 아닌 제로페이 가맹점을 공유하는 사업구조로 설계되어 있어, 제로페이 가맹점 증대와 사용 확대, 상품권 사용 확산이라는 긍정적 효과를 볼 수 있을 것으로 기대됨.

- 다만 상품권이 실제 관내 소상공인의 매출 증대와 지역경제 활성화로 이어질 수 있을지에 대한 지속적인 모니터링이 필요할 것임.
- 또한 제로페이와 연계한 모바일상품권 서비스를 시행중인 전통시장 온누리상품권과 자치구별 복지카드 등 기존에 사용되고 있는 유사 기능의 결제수단들과의 차별화 방안이 제시되어야 할 것임.
- 현재 상품권에 대한 자치구 수요조사 결과, 16개구<sup>5)</sup>만이 1,330억 원의 수요를 제출한 바 2천억원 규모의 발행목표가 달성될 수 있을 지도 우려됨.
- 제로페이 연계 상품권을 발행한 경상남도의 경우, 발행초기 100억원 소진시까지 10%의 할인율을 지원했던 것을 고려할 때(평시 4%) 상품권 이용 활성화를 위해 발행규모와 할인율 규모에 대한 다각적인 방안 마련이 필요할 것으로 판단됨.
  - 2020년도 정부 예산안이 통과될 경우, 서울시는 상품권 발행액의 2%(전국적으로 435억 1천 8백만원)를 지원받게 되어 추가 할인이 가능할 것으로 보임.
- 한편 제정안에는 운영대행사 외에 판매대행사의 지정, 환전과 정산에 관한 사항, 가맹점의 등록 취소, 세부 사항들에 대한 시행규칙 위임

---

5) 성동구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 강남구, 강동구 등 16개 자치구

등의 조항이 규정되어 있지 않으므로, 자치법규의 입법적 완결성을 높이기 위해서도 이를 보완할 필요가 있음.

담당 조사관	연락처
김나래	02-2180-8057

[참고자료] 2019년 지자체별 지역사랑상품권 제도 도입현황 ('19.6 기준)

구분	계	광역시	기초		발행(177)	미발행(66)
			총	발행		
총계	177	6	226	171		
서울	-	-	25	-	-	서울특별시(25)
부산	17	1	16	16	부산광역시(14), 동구, 남구	
대구	-	-	8	-	-	대구광역시(8)
인천	11	1	10	10	인천광역시(10)	
광주	6	1	5	5	광주광역시(5)	
대전	1	-	5	1	대덕구	대전광역시(4)
울산	6	1	5	5	울산광역시(5)	
세종	-	-	-	-		세종특별자치시
경기	31	-	31	31	수원, 고양, 용인, 성남, 부천, 안산, 화성, 남양주, 안양, 평택, 의정부, 파주, 시흥, 김포, 광명, 광주, 군포, 이천, 오산, 하남, 양주, 구리, 안성, 포천, 의왕, 여주, 양평, 동두천, 과천, 가평, 연천	경기도
강원	13	1	18	12	강원도, 춘천시, 원주시, 강릉시, 태백시, 삼척시, 영월군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군	속초시, 홍천군, 횡성군, 평창군, 양양군, 동해시
충북	11	-	11	11	청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군	충청북도
충남	14	-	15	14	공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 논산시, 계룡시, 당진시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군	충청남도, 천안시
전북	12	-	14	12	군산시, 정읍시, 남원시, 김제군, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	전라북도, 전주시, 익산시
전남	22	-	22	22	목포시, 여주시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 영암군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군	전라남도
경북	16	-	23	16	포항시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군	경상북도, 상주시, 문경시, 울진군, 울릉군, 경산시, 경주시, 군위군
경남	17	1	18	16	경상남도, 창원시, 진주시, 김해시, 밀양시, 거제시, 양산시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군	사천시, 통영시
제주	-	-	-	-	-	제주도

자료: 행정안전부(지역금융지원과)