

# 공유자산 세입의 공유화 로드맵:

기본소득을 위한 정부/경기도/서울시 예산의 재편 방안

2019. 11. 22

곽노완  
(한신대 연구교수)

# I. 커먼즈의 지속가능성과 지역 커먼즈

## 1. 광의의 커먼즈 개념

1) 공동체 성원들이 평등하게 소유한 재산 또는 수익을 창출하는 자원 (cf. Bollier, “The Growth of the Commons Paradigm”, 2011).

### 2) 커먼즈와 vs. 공공재

: 커먼즈는 나눔(공유)의 개념, 공공재는 정부에 의해 독점적으로 소유되고 관리되는 재산

3) 수익 창출하는 커먼즈 = 기본소득의 자원 (Widerquist & Howard, 2012).

## 2. 커먼즈의 형태

- 1) 도로와 보행자 길
- 2) 광장, 공원
- 3) 대중교통시스템
- 4) 숲, 산, 강, 바다
- 5) 용적률 이상의 공중(하늘), 법정 한도 아래의 지하
- 6) 상하수도
- 7) 지식 (Ostrom, 2011)
- 8) 빅데이터 (Rifkin, 2012)

→ 커먼즈는 자연과 조상으로부터 물려받거나 사람들의 공동 노력으로 생산된 재산

### 3. 커먼즈의 비극에 대한 비판

#### 1) Rose: The Comedy of the Commons(1986)

: 커먼즈는 집단적으로 소유되고 사회가 관리되는 재산으로 공공재산과는 다른 것

ex) The comedy of the Commons: 광장은 보다 많은 사람들이 이용할수록 높은 가치를 갖는다.

#### 2) Ostrom

: Hardin과 달리 커먼즈의 지속가능성을 증명. 오스트롬의 연구는 국가 아니면 시장라는 이분법을 깨뜨리는 새로운 패러다임.

- 그런데 그는 15,000명 이하의 소규모 공동체의 커먼즈만을 분석

### 3) Harvey(2012)

: 건조환경과 같은 도시 커먼즈는 부동산 가격의 상승을 초래함. 이는 도시 커먼즈의 인클로저, 곧 사적인 강탈.

→ 광노완(2017)은 이처럼 공유지가 확대될수록 부동산소유자들에게 이익이 독점되는 현상을 '커먼즈의 역설'이라고 명명.

### 4) 추이지 위안(2014)

: 농촌의 건축권을 도시에 매각함으로써 도시의 부동산가치 상승을 공유-도시부동산가치 상승을 공유하는 충칭시의 공유 모델.

→ 그러나 이 공유모델은 부동산의 소유자나 사용권자에게만 적용됨.

## 4. 공동체와 커먼즈의 확장

- 1) 공동체 성원들이 커먼즈의 사회적 호혜성을 공유
- 2) 커먼즈는 특히 소규모 공동체에서 잘 운용됨 (Ostrom, 2010).
- 3) 한 공동체에서 커먼즈의 성공은 다른 공동체로 쉽게 전이됨.
- 4) 그러나 티뷰 가설의 함정을 피하기 위해 커먼즈를 다른 규모 내지 보다 큰 규모로 확장할 필요성이 있음.

## II. 지자체단위의 커먼즈와 기본소득

### 1. 지자체 기본소득의 정당화

- 1) 지자체단위로 상승한 부동산 가치에 대한 공유권.
- 2) 커먼즈 수익에 대한 지자체 거주자들의 평등한 권리.
- 3) 커먼즈에 대한 손상이라는 외부경제에 대한 수선적 보상(수선적 정의). Ex) 미세먼지.

### 2. 기본소득의 정당화

- 1) 기회에 대한 실질적 평등
- 2) 커먼즈와 그 수익 또는 손상에 대한 보상을 평등하게 공유하는 권리

## 2. 지자체 기본소득의 주요 재원

1) 지자체단위 개발이익 환수나 토지세.

2) 용적률 상향의 대가로 사적 소유자가 제공하는 공공기여금.

Ex) 서울 강남구 삼성동 GBC(global Business Center) 용적률 및 용도 상향에 대한 현대차그룹의 공공기여금 1조 7천4백억원 중 일정비율을 서울시 기본소득의 재원으로 할 수 있음.

3) 지자체 커먼즈의 임대수익.

4) 도로세.

5) 지자체 공유기업(공기업) 수익의 적극적인 확대



### 3. 지자체 기본소득의 형태들

1) 현물 기본소득(현물 보편복지) 지자체 단위 공유 공간 및 서비스 :

광장, 보행자 전용 길, 공원, 박물관, 대중교통 보조금, 교육, 무상급식, 건강보험, 와이파이, 맑은 공기.

2) 현금 기본소득 : 지역화폐

Ex) 지자체 커먼즈- 커먼즈의 역설을 어떻게 극복할 것인가?: 빈 시청 광장 및 공연, 인사동 보행자 전용 길



### III. 기본소득의 재원

#### 1. 커먼즈 수익 (Flomenhoft, 2016): 오스트레일리아

| 목록               | 평가액<br>(백만달러) | 평가액 대비 세율                | 지대세입<br>(백만달러) | 기존세입<br>(백만달러) | 세입순증가분<br>(백만달러) |
|------------------|---------------|--------------------------|----------------|----------------|------------------|
| 토지               | 3,684,700     | 5.5%(비상업지)~<br>6.5%(상업지) | 206,011        | 92,118         | 113,894          |
| 지하자원영업이익         | 102,263       | 40%                      | 40,905         | 1,500          | 39,405           |
| 자원관리시스템          | 10,560        | 20%                      | 2,122          | 133            | 1,989            |
| 공개주식가치증가         | 1,382,000     | 2%                       | 27,640         | 0              | 27,640           |
| 물 사용권            | 50,000        | 2.6%                     | 1,300          |                | 1,300            |
| 수도/전기/항구/철도 독점지대 | 220,000       | 10%                      | 22,000         | 3,200          | 18,800           |
| 공항               | 1,919         | 40%                      | 765            | 0              | 765              |
| 택시 면허            | 25,000        | 14,402                   | 360            | 7.4            | 352.6            |
| 어업 면허            | 2,100         | 40%                      | 840            | 13.8           | 826.2            |
| 숲                | 1,800         | 2.7%                     | 50             | 1.3            | 48.7             |
| 도박 면허            | 18,450        | 40%                      | 7,380          | 5,100          | 2,280            |
| 대중교통시설지대         |               |                          | 2,400          | 74             | 2,326            |
| 도메인명등록           | 100달러         | 3백만 도메인                  | 300            | 0              | 300              |
| 특허권              | 12,980        | 0.005%                   | 65             | 0              | 65               |
| 인공위성궤도권          | 5,100         | 10%                      | 510            | 0              | 510              |
| 인터넷인프라사용         | 64,500        | 10%                      | 6,450          | 0              | 6,450            |
| 은행면허료            | 43,427        | 40%                      | 17,371         | 0              | 17,371           |
| 주차료              |               |                          | 250            | 250            | 0                |
| 양조면허             |               |                          | 4,000          | 4,000          | 0                |
| 차량등록/운전면허        |               |                          | 5,294          | 5,294          | 0                |
| 담배세/주세           |               |                          | 12,510         | 12,510         | 0                |
| 탄소세              | 54,930        |                          | 54,930         | 0              | 54,930           |
| 세외수입             | 20,323        | 50%                      | 10,162         | 10,162         | 0                |
| 총계               |               |                          |                |                | 289,252          |
| 인구(백만)           |               |                          |                |                | 24.05            |
| 1인당 기본소득(\$)     |               |                          |                |                | 12,027           |

1. 오스트레일리아에서 커먼즈의 현시세 지대 평가

2. 기존 세수 차감

3. 오스트레일리아 기본소득을 위한 새로운 수익의 발견: \$ 12,027 per capita.

★ 토지세 높음(5.5~6.5%), 자원세

★ 2% 기업에 대한 공유지 사용료(주식시장거래소 사용료).

## 2. 커먼즈 수익 (G. Flomenhoft, 2012): Vermont, USA

| 자산                    | 지대가치<br>(백만불) | 현행세입<br>(백만불) | 추가세입<br>(백만불) |         | 설명                    |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------|-----------------------|
|                       |               |               | 저             | 고       |                       |
| 공기                    | 27.9          | 1.96          | 저             | 25.9    | \$3.07/ton CO2        |
|                       |               |               | 고             | 2,724.0 | \$300/ton CO2         |
| 야생생물/수산물              | 25.1          | 14.7          | 저             | 10.4    | 새로운 희소성 지대            |
|                       |               |               | 고             | 25.1    | 세금 + 새로운 수익           |
| 숲                     | 30.2          | 27            | 저             | 3.2     | 10% 고갈 요금             |
|                       |               |               | 고             | 30.2    | 세금 + 새로운 수익           |
| 지하수                   | 107.9         | 0             | 저             | 107.9   | 생수업체에 대한 로열티          |
|                       |               |               | 고             | 121.4   | 로열티 + 지하수 요금          |
| 지표수                   | 31.2          | 0             | 저             | 31.2    | 사용료                   |
|                       |               |               | 고             | 31.2    | 사용료                   |
| 지하자원                  | 9.7           | 3.7           | 저             | 6.0     | 주외 소비세                |
|                       |               |               | 고             | 16.2    | 세금 + 새로운 수익           |
| 토지가격                  | 1,070.8       | 741           | 저             | 329.8   | 5% 토지세                |
|                       |               |               | 고             | 2,143.0 | 10% 토지세               |
| 바람                    | 5.4           | 0.74          | 저             | 4.7     | 누진 이익세                |
|                       |               |               | 고             | 172.5   | 가산제 누진 이익세            |
| 인터넷 및 웹               | 30.0          | 0             | 저             | 30.0    | ISP와 웹 도메인 지대         |
|                       |               |               | 고             | 30.0    | 지대 평가액                |
| 방송대역                  | 375.0         | 0             | 저             | 375.0   | 사용료                   |
|                       |               |               | 고             | 375.0   | 사용료                   |
| 금융시스템                 | 269.0         | 0             | 저             | 269.0   | 0.25% 투기세(Baker 2000) |
|                       |               |               | 고             | 743.0   | 2009 Baker study      |
| 통화시스템                 | 35.7          | 0             | 저             | 35.7    | 2004년 대출액의 1%         |
|                       |               |               | 고             | 35.7    | 2004년 대출액의 1%         |
| 총계<br>(million US \$) | 2,017.9       | 789.1         | 저             | 1,228.8 |                       |
|                       |               |               | 고             | 6,447.3 |                       |
| 1인당 배당(US \$)         |               |               | 저             | 1,972   |                       |
|                       |               |               | 고             | 10,348  |                       |
| 2005년 버몬트 인구          |               |               | 623,050명      |         |                       |

1. 버몬트주 커먼즈의 현시세 지대 평가

2. 기존 세수 차감

3. 버몬트주 기본소득을 위한 새로운 수익의 발견: 최소 \$ 1,972 per capita.

★ 0.25% 투기세 포함 (0.3% 부과시 2017 한국의 경우 6.3 조 원).

- Flomenhoft는 금융시스템을 커먼즈의 한 형태로 간주함.

### 3. 우리나라 중앙정부의 커먼즈 세입(2019/2020 일반예산)

| 구분                  | 세목                        | 2019년(억 원) | 2020년(억 원) |
|---------------------|---------------------------|------------|------------|
| 총세입(총수입-기금수입)       |                           | 3,997,691  | 4,244,731  |
| 일반회계 세입(총세입-특별회계세입) |                           | 3,317,770  | 3,565,140  |
| 국세                  | 양도소득세                     | 180,227    | 180,227    |
|                     | 증권거래세                     | 45,339     | 43,848     |
|                     | 교통·에너지·환경세                | 147,766    | 157,273    |
|                     | 종합부동산세                    | 28,494     | 33,210     |
| 세외수입                | 재산출자수입                    | 6,973      | 8,222      |
|                     | 기타이자수입및재산수입               | 21,134     | 29,747     |
|                     | 재고자산및유가증권매각대<br>(기획재정부관할) | 278        | 344        |
|                     | 채권발행<br>(공공자금관리기금예수금)     | 338,149    | 602,200    |
| 총계                  |                           | 768,360    | 1,055,071  |

#### 4. 경기도의 커먼즈 세입 및 세출(2019 일반예산)

| 구분         | 세목          | 억 원     |
|------------|-------------|---------|
| 총세입        |             | 240,197 |
| 일반회계세입     |             | 210,974 |
| 지방세수입      | 취득세         | 67,958  |
|            | 지방교육세       | 18,999  |
| 세외수입       | 공공재산임대료     | 92      |
|            | 사용료         | 168     |
|            | 사업수입        | 13      |
|            | 환경개선부담금     | 119     |
|            | 환경오염물질배출부과금 | 3       |
|            | 수질개선부담금     | 21      |
|            | 이자수입        | 115     |
|            | 공공재산매각수입    | 239     |
|            | 기타 임시적세외수입  | 304     |
| 공유자산 세입 합계 |             | 88,031  |

| 세출항목   | 억 원                         |
|--|-----------------------------|
| 총세출  | 240,197                     |
| 일반회계세출   | 210,974                     |
| 재난방재·민방위·소방                                    | 13,100                      |
| 교육(유아초중고, 고등, 평생)                              | 25,068                      |
| 환경보호   | 6,911                       |
| 보건   | 4,580                       |
| 대중교통·물류  | 4,465                       |
| 청년기본소득   | 1,227                       |
| 생애최초 청년국민연금 지원                                 | 147                         |
| 보육정책(도)  | 8,114                       |
| 아동수당(도)  | 494                         |
| 기본소득 및 보편복지 세출 합계                              | 64,106                      |
| 공유자산 세입 - 기본소득 및 보편복지<br>세출<br>(경기기본소득의 추가 재원) | 88,031 - 64,106<br>= 23,925 |

## 4-1. 경기도의 커먼즈 세입 및 세출(2019 일반예산 3차추경)

| 구분         | 세목          | 억 원     |
|------------|-------------|---------|
| 총세입        |             | 263,322 |
| 일반회계세입     |             | 233,076 |
| 지방세수입      | 취득세         | 71,213  |
|            | 지방교육세       | 18,999  |
| 세외수입       | 공공재산임대료     | 92      |
|            | 사용료         | 168     |
|            | 사업수입        | 23      |
|            | 환경개선부담금     | 119     |
|            | 환경오염물질배출부과금 | 3       |
|            | 수질개선부담금     | 21      |
|            | 이자수입        | 114     |
|            | 공공재산매각수입    | 239     |
|            | 기타 임시적세외수입  | 305     |
| 공유자산 세입 합계 |             | 91,296  |

| 세출항목   | 억 원                         |
|--|-----------------------------|
| 총세출  | 263,322                     |
| 일반회계세출   | 233,076                     |
| 재난방재·민방위·소방                                    | 11,341                      |
| 교육(유아초중고, 고등, 평생)                              | 27,714                      |
| 환경보호   | 10,469                      |
| 보건   | 4,867                       |
| 대중교통·물류  | 5,203                       |
| 청년기본소득   | 1,227                       |
| 생애최초 청년국민연금 지원                                 | 147                         |
| 보육정책(도)  | 11,168                      |
| 아동수당(도)  | 571                         |
| 기본소득 및 보편복지 세출 합계                              | 72,707                      |
| 공유자산 세입 - 기본소득 및 보편복지<br>세출<br>(경기기본소득의 추가 재원) | 91,296 - 72,707<br>= 18,589 |

## 5. 서울시 커먼즈 세입 및 세출(2019 일반예산)

| 구분         | 세목         | 억 원     |
|------------|------------|---------|
| 총세입        |            | 357,416 |
| 일반회계세입     |            | 241,683 |
| 지방세수입      | 취득세        | 42,738  |
|            | 재산세        | 26,151  |
|            | 자동차세       | 11,321  |
|            | 지방교육세      | 13,956  |
| 세외수입       | 공공재산임대료    | 1,543   |
|            | 사용료        | 1,439   |
|            | 사업수입       | 1,736   |
|            | 부담금        | 372     |
|            | 변상금        | 45      |
|            | 이자수입       | 453     |
|            | 공유재산매각수입   | 5,873   |
|            | 기타 임시적세외수입 | 2,890   |
| 공유자산 세입 합계 |            | 108,517 |

## IV. 가까운 미래의 지자체 공유지 추가수익

1. 재건축초과이익 환수에 따라 지자체 교부금 증가(환수액의 45%)
2. 시세 대비 공시지가 비율 상향(기초 지자체의 재산세수 증가)
3. 공시지가에 대한 공정시장가액률 현행 80%에서 100%로 단계적 상향조정(기초지자체의 재산세수 증가)



## V. 중장기 미래에 가능한 지자체 추가 커먼즈 수익

### < 공유지의 역설 사례: GBC 공공기여금 사용 계획 >

삼성동 현대차용지 개발 공공기여금 투입 주요 사업 \*교통개선분담금 등으로 사업비는 조정될 수 있음



| 사업                   | 비용(억원) |
|----------------------|--------|
| ① 영동대로 지하복합환승센터      | 3,500  |
| ② 탄천 동·서로 지하화        | 1,700  |
| ③ 올림픽대로 지하화          | 3,270  |
| ④ 탄천 복합 보행교 신설·확장    | 790    |
| ⑤ 선정릉~탄천 보행복지축       | 270    |
| ⑥ 경기고교 앞 지하주차장       | 1,255  |
| ⑦ 동부간선도로 지하화         | 1,380  |
| ⑧ 한강·탄천 정비 및 친수공간    | 300    |
| ⑨ 잠실 주경기장 리모델링       | 2,900  |
| ⑩ 서울의료원 용지 국제기구 클러스터 | 300    |

1. 상업지로 재건축초과이익 환수제 확대 및 재개발에 대해서도 낮은 비율의 초과이익환수제 도입 (제안)

2. 토지용도 및 용적률 상향 시 공공기여금제도의 법제화 및 확대

예) 삼성동 현대자동차그룹의 공공기여금 1조 7천여 억원

3. 기존 재산세 외에 토지세 추가 도입 및 지자체 교부 확대.

4. 지자체 공유지 개발이익.

## VI. 지자체 커먼즈 수익의 공유화: 기본소득제의 확립 및 확장

1. 원리적인 커먼즈(현재는 공유지公有地)를 포괄하는 지자체공유기금 설립.

→ 지자체 공공자산을 지자체에 일정 기간 이상 거주한 시민이 소유하며 지자체정부가 관리하는 지자체공유기금의 자산으로 전환.

2. 수익을 창출하는 새로운 커먼즈의 확대 및 지자체공유기금으로 귀속.

→ ex) 기존 용적률 이상의 공중, 공기, 빅데이터, 공유 인터넷 플랫폼.

3. 지자체공유기금 순수익 중 일정비율을 기본소득으로 분배, 나머지 일정비율은 축적. 예: 알래스카 영구기금

4. 커먼즈의 역설을 극복하기 위해, 개발이익 환수를 강화.