

화폐 공유부와 국민주권화폐 공급 시스템

서익진*

〈차례〉

I. 서론	IV. 국민주권화폐 공급 시스템 개혁안
II. 화폐는 공유부가 될 수 있다.	V. 결론
III. 현행 화폐공급 시스템은 은행에 의한 시노리지의 전유를 보장한다.	

핵심주제어: 화폐 공유부, 국민주권화폐, 통화량(현 돈), 화폐공급(새 돈), 시노리지, 화폐주권, 화폐 민주주의, 자산화폐

I. 서론

공유부(common, common wealth)¹⁾에 관한 관심이 갈수록 커지고 있고, 새로운 진보적 의제의 한 축이 되어가고 있다. 이에 따라 전통적인 사적 소유/관리와 공적 소유/관리의 틀을 넘어서는 공동적 소유/관리가 주목받고 있다. 그리고 이 관심은

2025년 12월 31일 접수, 2026년 02월 05일 수정, 2026년 02월 23일 게재확정

* 화폐민주주의연대 공동대표(E-mail: ijseo@naver.com). 이 글은 작년 10월 한 공유부 관련 단체로부터 부탁받아 작성한 화폐금융 공유부에 관한 발제문을 바탕으로 한다. 화폐를 공유부와 연결시키는 아이디어는 여기서 얻었고, 토론회에서 청중의 논평도 도움이 되었다. 익명의 두 심사위원의 유익한 논평에도 감사드린다.

1) 영어 커먼스(common)는 한국어로 다양한 용어로 번역되어 사용되고 있다. 논자에 따라 공유재/공통재(common goods), 공유부/공통부/공유재산/공유자산/공동자산(common wealth), 사회적 공통자본(social common capital)을 사용한다. 따라서 커먼스는 번역 중인 용어라 할 수 있다(윤여일, 2017, 6-7). 여기서는 '공유부'로 통일해 사용하는 대신, 커밍(commoning)과 커머너(commoner)는 원어의 한글 표현으로 사용한다. 커밍은 규범적인 또는 잠재적인 공유부를 현실적인 공유부로 만드는 데 필요한 모든 행위를 말한다. 이는 주로 사유화된 공유부를 공유부로 되돌리거나 공공재를 공유부로 변환하는 것으로 구현되지만 공공재나 공유부의 사유화(민영화)를 저지하는 행동도 포함할 수 있다. 커머너(commoner)는 커먼스와 커밍 관련 이론을 조탁하고 커밍을 실천하는 사람을 지칭한다. 공유부 논의에서 커밍과 커머너는 매우 중요하다. 왜냐하면 "커머너 없이는 커밍이 없고, 커밍 없이는 커먼스도 없다"고 보기 때문이다.

토지와 환경 같은 자연 공유부로부터 시작해 언어, 데이터, 지식, 제도 등 인공 또는 사회 커먼스까지 포괄해 가고 있다.

그러나 돈(화폐, 통화)은 커머닝의 대상은커녕 커먼스로도 고찰되지 않았다. 물론 화폐금융 제도라는 용어가 함의하듯이 제도로서의 화폐(금융)가 그러한 잠재적 가능성을 보여주고는 있었지만, 진정으로 ‘주인 없는 돈’이나 ‘모두의 돈’을 상정하기는 쉽지 않아 돈 자체를 공유부로 생각할 수는 없었을 것이기 때문이 아닐까.

이러한 사정하에서 본고의 목적은 시노리지(seigniorage; 화폐 발행 차익=명목가치-발행비용)라는 개념을 동원하여 화폐 제도는 물론 돈 자체가 잠재적 커먼스일 수 있으며, 화폐 민주주의라는 관점과 (국민)주권화폐론에 입각해 화폐 공유부를 실현할 수 있음을 보여주는 데 있다²⁾.

본고는 방법론적으로 기존의 특정 학파나 이론에 입각하기보다는 화폐를 공유부로 규정하고 그 실행방안을 모색한다는 독자적인 목적을 달성하기 위해 최근 새롭게 부상하고 있는 커먼스 이론과 주권화폐론의 결합을 시도하는 데 특징이 있다. 이에 따라 본고는 실증분석이 아니라 이론적 논증과 규범적 정책의 제안에 치중하고 있음을 밝혀둔다.

본고의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 돈이 커먼스가 될 수 있다고 보는 일반적인 근거를 살펴보고, 3장에서는 돈을 통화량(현 돈)과 화폐공급(새 돈)으로 구분함으로써 화폐공급이야말로 진정한 커먼스라는 사실을 논증한다. 4장에서는 현행 화폐공급 시스템은 은행이 화폐 시노리지라는 잠재적 커먼스의 사적 전유를 허용하는 시스템임을 보여준다. 나아가 5장에서는 국민주권화폐가 어떻게 화폐 시노리지를 공유부로 만들 수 있는지를 보여준 뒤, 6장에서는 화폐 민주화 관점에서 구상된 국민주권화폐 공급 시스템의 일개를 제시한다. 마지막 결론에서는 본고의 주장을 요약한 뒤 향후 과제를 제시하는 것으로 마무리할 것이다.

2) 화폐를 커먼스로 상상하고 화폐를 공유부로 만드는 다양한 공동체 화폐 창조의 사례에 관한 자세한 탐구를 보려면 Martin(2024)을 참조하라.

II. 화폐는 공유부가 될 수 있다.

공유부에 관한 여러 정의를 참조해 우리는 공유부를 “사회(공동체) 구성원 모두의 것으로 간주해야 마땅하거나 사회적 합의를 통해 모두의 것으로 인정된 자원이나 자산 그 자체 및 그 활용을 통해 얻을 수 있는 수익”으로 정의한다. 공유부의 기본 속성은 해당 재화나 부의 공동소유와 공동관리 그리고 그 수익의 공동선(common good)과 공동복지(commonfare)를 위한 사용에 있다³⁾.

1. 돈을 공유부로 볼 수 있는 일반적인 근거

돈을 공유부로 볼 수 있는 일반적인 근거로는 다음 세 가지 측면이 중요해 보인다.

첫째, 돈은 모든 경제주체에게 불가결한 사회경제적 기능을 수행한다는 점이다. 통화단위로서 돈은 모든 상품의 가치척도이자 계산/회계 수단이며, 지급결제 및 부채변제를 위한 일반적인 수단으로서 돈은 상품 및 대차 거래를 원활하게 만든다. 이러한 기본 기능을 바탕으로 돈은 미래 지출을 대비해 가치를 저장하는 저축 기능과 돈을 더 많은 돈을 버는 수단으로 사용하는 자본 기능(후버, 2025)을 파생 기능으로 수행한다.

통화단위는 개별 주체의 차원이 아니라 공동체 전체 차원에서, 즉 집단적 노력의 산물로서만 성립한다. 국가 공동체에서 통화단위는 법률로 규정되며, 이는 국가 공동체를 구성하는 국민 전체의 동의 내지 사회적 합의를 전제하고 있음을 의미한다. 그리고 통화단위의 명목가치는 법률로 보장되며, 그 실질가치는 개인적 차원이 아니라 오직 사회적 차원에서만 결정될 수 있다. 나아가 화폐 가치의 안정은 공공(정부와 중앙은행) 정책에 의해서만 도모될 수 있지만, 그 영향은 모든 개별 경제주체에게 똑같이 미친다.

3) 공동선(common good)은 공익(public interest)을, 공동복지(commonfare)는 국가복지(welfare)를 넘어서는 개념이다. 공동선은 공익을 포함해 사회 구성원 모두의 전반적인 복지와 번영을 목표로 하는 가치나 상태를 지칭하며, 공동복지는 공유부를 재원으로 시민사회가 자율적으로 관리한다는 점에서 국가가 예산으로 시혜처럼 제공하는 국가복지와 다르다. 그리고 공유부는 당연히 보편적 기본소득(UBI: universal basic income)의 재원으로 사용될 수 있다.

둘째, 돈 자체가 하나의 제도라는 점이다. 현재 우리가 사용하는 돈의 모든 형태(지폐, 동전, 전자화폐)는 증표화폐(token money)⁴⁾로서 사회 구성원 전체가 상호 신뢰, 즉 사회적 신뢰를 바탕으로 만든 공동약정(protocol)(푸셰, 2021)이자 일종의 사회적 기법(social art)(마틴, 2019)의 산물이다. 경제는 수많은 제도 인프라를 바탕으로 움직이며, 그중에서도 화폐금융 제도는 가장 기본적인 제도 인프라이다. 여기서 제도는 거시와 미시 사이에 위치하며, 경제주체들의 행동 준거로 작동함과 동시에 거시경제의 질서를 유지하는 역할을 한다. 제도는 공유부의 하나로서⁵⁾ 사회 구성원 간의 합의를 통해 만들어지고, 변경되거나 교체될 수도 있다. 더욱이, 나중에 보게 되듯이, 돈의 발행은 주권 행사에 속하며, 민주정체 하에서 주권은 국민에게 있다.

셋째, 돈은 거시경제의 작동에 불가결하다는 점이다. 화폐화된 시장경제에서 화폐는 상품과 더불어 시장을 형성하는 핵심요소이다. 화폐유통속도가 1이고 자산시장은 없고 실물시장만 있다고 가정한다면, 시장경제의 수요공급 원리에 따라 통화량은 GDP와 같아야 하고, 명목 경제성장률에 상응하는 금액만큼 늘어나야 한다. 그렇지 않다면, 통화단위의 가치 변동, 즉 인플레이션이나 디플레이션이 발생할 것이다.

2. 모든 돈이 공유부는 아니다

그렇다면 모든 돈을 공유부로 볼 수 있을까? 일반 경제주체에게 돈은 현금화폐(또는 현찰, 동전과 지폐)와 은행계좌에 전자수치 형태로 존재하는 예금화폐이다. 예금이 돈으로 간주되는 근본 이유는 예금이 언제든지 진짜 돈, 즉 법정화폐인 현금으로 전환될 수 있다고 믿는다는 데에 있다. 뒤에서 보듯이, 이 믿음은 예금의 현금 태환에 대한 중앙은행의 보증과 은행 파산 시 고객 예금의 정부에 의한 보장 덕분이다. 그런 데 돈이 어떤 모습을 하고 있든, 돈은 언제나 누군가의 소유물로서 개인의 자산이자

4) 증표화폐란 일정한 경제적 가치를 표상하는 상징물 형태를 취하는 화폐들을 총칭한다. 그래서 당연히 제도 그 소재가치는 액면가치보다 작거나 매우 작다. 금본위제 하에서의 태환지폐처럼 금과 같은 실물 자산과의 태환이 보장되었던 경우도 있지만 오늘날 대중이 사용하는 모든 증표화폐(동전, 지폐, 예금화폐)는 그런 보장조차 없다. 그럼에도 그 액면가치는 보편적으로 인정되고 일반적인 지불수단으로 사용된다.

5) 우자와 히로후미(2019)는 공유부의 다른 이름인 사회적 공통자본(social common capital)을 자연자본, 사회자본, 제도자본의 세 부류로 나누며, 금융제도를 제도자본의 하나로 간주한다.

재산이고, 화폐시장에서 빌리고 빌려주는 상품이기도 하다. 한마디로 돈은 사유재인 것이다.

이처럼 모든 돈이 사유재라면 자본주의든 사회주의든 시장경제를 바탕으로 하는 경제에서는 돈이 공유부인가라는 질문 자체가 성립할 수 없다. 아니 공유부로 만들 수 있는 돈이 도대체 존재하거나 할까라는 근본적인 의문이 들지도 모른다. 이 의문에 답하기 위해서는 먼저 돈을 통화량과 통화공급이라는 두 개의 범주로 구별할 필요가 있다.

3. 통화량(현 돈)과 통화공급(새 돈)의 구별

먼저 우리는 통화량을 구성하는 돈을 ‘현 돈’으로 그리고 통화공급을 구성하는 돈을 ‘새 돈’으로 지칭하고자 한다. 이 새로운 명칭이 두 개의 서로 다른 돈의 범주가 서로 다른 성격을 띠고 있음을 명확하게 드러내기 때문이다.

〈표 1〉 두 가지 돈의 범주

	통화량(현 돈)	통화공급(새 돈)
성격	저량(stock)	유량(flow)
경제적 영향	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 시스템에서 현 돈은 모두 은행 대출을 통해 주입된 돈, 즉 채무화폐이므로 이자불입과 만기상환을 통해 끊임없이 감소함. - 상품 및 대차(대부) 거래에 따라 유통할 뿐 통화량 변화 초래하지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 시스템에서 새 돈은 통화량 감소분만큼 주입되어야 하고, 나아가 경제성장률에 상응하는 금액만큼 더 주입되어야 함. - 돈의 창조 및 최초 배분(대출)을 통해 통화량 증가시킴.
공유부 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 구성원 각자가 나누어 소유함. - 사유재로서 커머닝 대상이 아님. 	<ul style="list-style-type: none"> - 누구의 돈이어야 할까? - 잠재적 공유부, 커머닝의 대상

먼저, 통화량은 “이미 발행 및 배분되어 경제 속에서 항상 누군가의 소유물로 유통 중인 돈”을 지칭한다. 그래서 ‘현 돈’이다⁶⁾. 이 현 돈은 끊임없이 경제 속에서 상품(실

6) 특정 시점에 시중에서 지불수단으로 사용 가능한 돈의 총액을 측정하는 통화지표 중 가장 중요한 것은 M1(현금+요구불예금)과 M2(M1+저축성예금)이다. 일반적으로 M2가 경제와 더 긴밀한 관계를 보여준

물이든 자산이든)과의 교환을 통해 유통하지만, 거래 당사자들 사이에 이전될 뿐 통화량을 증가시키는 일은 없다는 점이 중요하다. 오히려 현 돈은 예외 없이 애당초 은행 대출을 통해 경제에 주입되었기 때문에 통화량은 미상환 대출총액이기도 하다. 그래서 통화량은 이자가 불입되고 원금이 상환될 때마다 끊임없이 감소할 수밖에 없다⁷⁾.

현 돈의 소유자들은 대차거래를 할 수 있지만, 이 거래는 이른바 '대부'로서 엄격한 의미에서 '은행 대출'과 구별될 수 있다. 비은행 경제주체들 사이에서 이루어지는 대부의 경우, 은행 대출과는 달리, 당사자들 사이에 자산(현금과 예금)의 증감이 일어날 뿐 통화량은 변하지 않는다. 끝으로, 공유부 관점에서 볼 때 중요한 것은 통화량을 구성하는 현 돈은 사유재이므로 커머닝의 대상이 될 수 없다는 사실이다.

다음, '화폐공급(액)'은 기존에 존재하지 않던, 즉 새로 창조되어 특정한 방식(대출이나 이전)으로 경제에 주입되는 돈을 지칭하며, 그래서 '새 돈'이다. 경제에 새 돈의 주입이 불가결한 이유는 다음 두 가지이다. 첫째, 앞서 말한 대로 통화량이 이자불입과 원금 상환으로 인해 끊임없이 감소할 수밖에 없기 때문에 돈의 부족으로 유발되는 디플레이션 압력을 회피함과 동시에 단순재생산(전년도 GDP 수준, 즉 0% 성장률)이라도 유지하려면 통화량의 감소분만큼 새 돈이 공급되어야 한다. 다음, 물가변동(디플레이션과 인플레이션) 없이 경제가 조금이라도 성장하기를, 즉 확대재생산(전년도 GDP보다 더 큰 수준, 양수의 성장률)을 달성하기를 바란다면, 최소한 경제성장률(명목 GDP의 연간 증가율)에 상응하는 정도의 통화량 증가가 불가피하다. 이는 연간 화폐공급(액)이 연간 화폐환류(액)에 비해 그만큼 더 커야 한다는 것을 의미한다.

이처럼 돈의 두 가지 범주(통화량과 통화공급)는 서로 별개로 파악될 수 있지만, 양자는 상호 긴밀하게 연계되어 있다. 통화량은 화폐의 연간 환류액과 연간 공급액에

다고 알려져 있다.

7) 여기서 '이자의 미스터리'가 나온다(푸세, 2021). 이 미스터리는 거시적으로 볼 때 은행이 경제에 주입한 돈은 대출 원금밖에 없는데도 은행 채무자들은 원금 총액을 상회하는 이자불입용 돈을 어떻게 구할 수 있을까, 나아가 그럼에도 경제는 어떻게 굴러갈 수 있을까라는 의문을 말한다. 이 거시적 차원의 미스터리는 미시적 차원의 현상에서 해명될 수 있다. 모든 채무자의 상환 만기가 일시에 도래하는 일은 없을 것이고, 신규 채무 계약도 끊임없이 이루어지므로 경제에는 항상 일정한 통화량이 존재할 것이기 때문에 개별 채무자가 이자불입용 돈을 구하지 못하는 일은 없다는 것이다. 그럼에도 불구하고 극단적으로 이자가 존재하지 않는 경우와 비교해보면, 채무자 전체가 각자 이자불입을 위한 돈만큼 더 벌어야 하기 때문에 돈의 확보 경쟁은 그만큼 더 강화되고, 이자만큼 통화량 증가 압력이 작용하고, 이는 경제의 성장을 강제하게 된다는 문제는 남아 있을 것이다.

따라 변동한다. 여기서 화폐의 연간 환류액은 이미 은행 대출 계약 때 원금과 금리 및 만기가 정해져 있으므로 얼마든지 추계될 수 있는 반면, 은행 대출은 비은행 경제 주체(가계, 기업, 비은행 금융기관, 정부) 각자의 자금 수요와 이에 대한 은행의 승인 여부에 달려 있기 때문에 연간 화폐공급이 얼마가 될지를 사전에 알 수 있는 사람은 아무도 없다. 단, 연말의 통화량 수준이 연간 화폐공급으로 주입될 ‘새 돈’의 양에 의해 결정된다는 사실만은 확실하다.

4. 화폐공급, 즉 ‘새 돈’이야말로 잠재적 공유부이다

이로부터 구성원 각자의 경제 활동과 거시경제의 유지 및 성장에 불가결한 이 새 돈은 과연 누가 발행해 어떻게 경제에 주입되어야 하는가라는 질문이 제기된다. 이 돈은 그것이 창조되기 직전까지 존재하지 않던 돈으로서 그 누구의 돈도 아니며, 특정한 주체가 아니라 경제 자체는 물론 구성원 전체를 위해 필요한 돈이다. 이로써 그것은 ‘모두의 돈’, 즉 공유부이며, 정당하게 창조되어 공평한 방식으로 경제에 주입되어야 한다는 것을 직관적으로 알 수 있다.⁸⁾ 결국 바로 이 ‘새 돈’, 즉 연간 화폐공급(액)이야말로 잠재적 공유부이자 커머닝의 대상임을 깨달을 수 있다.

그렇다면 연간 화폐공급(새 돈)을 누가 어떤 방식으로 경제에 주입할 것인가라는 문제와 그 양의 조절 메커니즘은 어떻게 마련할 것인가라는 문제, 요컨대 ‘화폐공급 시스템’의 구축 문제야말로 화폐시장경제의 동학을 좌우하는 가장 중요한 문제임을 알 수 있다. 이 문제야말로 진정한 ‘화폐(영역의) 문제’이며, 이는 현 돈의 원활한 유통 문제, 이른바 저축과 투자의 조응이라는 문제를 주로 다루는 ‘금융(영역의) 문제’와는 전혀 다른 문제이다.

8) ‘어느 누구의 것도 아닌 것 또는 주인 없는 것’ 즉 ‘무주물’을 공유부로 간주하는 것은 논리적 비약으로 보일 수 있다. 그러나 실제 역사는 무주물이 사유재가 되는가 공유재가 되는가는 재화의 내재적 속성에 의해 이론적으로 정해지는 것이 아니라 사회적 실천 내지 투쟁(예, 식민지 건설, 인클로저 운동, 현대의 민영화와 커머닝 등)에 달려 있음을 보여준다(Brancaccio et al. 2021). ‘새 돈’의 경우 존재하지 않던 돈을 창조하는 것이므로 누가 이 돈의 창조권을 가지는가에 달려 있다. 화폐 발행권을 둘러싼 쟁투의 역사는 마틴(2019)을 참조할 수 있다. 우리의 입장에서는 이 새 돈의 창조권이 소수의 민간주체(은행)가 아니라 공동체, 즉 국민이 가져야 한다고 주장한다.

5. 화폐 공유부와 시노리지

이처럼 화폐공급이 잠재적 공유부임을 인정한다면, 화폐 공유부를 “새로 창조되는 돈 자체와 이 돈의 사용을 통해 얻을 수 있는 수익”으로 규정할 수 있다. 이 수익은 통상 시노리지(seigniorage)라는 용어로 포착되며, 그 크기는 보통 명목가치에서 발행비용(소재가치)을 뺀 것으로 측정된다. 예를 들어 5만 원짜리 지폐의 발행자인 한국은행이 이 지폐 한 장을 직접 지출하거나 정부에 넘겨주어 정부가 지출한다면, 한국은행이나 정부는 이 시노리지를 온전하게 획득할 수 있다⁹⁾. 그런데 한국은행은 이 새 돈을 시중은행 등 민간주체에게 빌려주고 이자를 받을 수도 있다. 이 경우에는 앞선 경우와 달리 그 수익은 대출이자의 형태를 취하고 그 크기도 이자수익에 그칠 것이다. 그러나 이 이자수익도 그것이 화폐(새 돈) 발행에서 기인하는 것인 한 일종의 준-시노리지로 볼 수 있다. 그래서 후버(2023)는 전자인 화폐 발행 차익을 ‘진성(genuine) 시노리지’, 후자를 ‘이자 시노리지’로 구분한다.

이제 화폐 공유부, 즉 시노리지를 다른 유형의 공유부와 비교할 때 그 특징은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 오늘날 지배적인 화폐형태는 디지털 증표화폐이므로 그 명목가치가 바로 구매력(즉 소득)을 대변하지만 발행비는 거의 들지 않기 때문에 디지털 증표화폐의 창조/발행은 거의 발행액만큼의 시노리지를 가져다줄 수 있다.

둘째, 이러한 화폐 시노리지(공유부)는 경제가 작동하는 한 반복해서 창출되며, 경제성장과 더불어 더 많이 창출된다는 점이다.

셋째, 돈의 창조/발행자는 돈을 지출함으로써 진성 시노리지를 누리거나 또는 그것을 대출함으로써 이자 시노리지를 전유할 수 있다는 점이다. 그런데 현행 화폐 발행 시스템에서는 은행이라는 특정 민간주체가 화폐의 발행을 독점하고 그 시노리지를 전

9) 예를 들어 5만 원짜리 지폐의 발행비용이 10원이라면 그 시노리지는 49,990만 원이 된다. 만약 발행자가 이 돈을 직접 지출한다면(예를 들어 5만 원짜리 상품을 구입한다면) 10원의 비용을 들여 49,990원의 차익을 누릴 수 있는 것이다. 그리고 발행자가 새 돈을 지폐가 아니라 은행계좌의 디지털 수치로 된 장부화폐로 발행한다면, 그 발행비용은 거의 제로에 가까울 것이고 시노리지의 크기는 그 수치와 다를 바 없을 것이다.

유한다. 한마디로 화폐 발행의 민영화, 화폐 공유부의 사유화이다.

Ⅲ. 현행 화폐공급 시스템은 은행에 의한 시노리지의 전유를 보장한다.

화폐공급 문제의 핵심은 누가 어떻게 얼마의 새 돈을 만들어 그 최초 사용을 누구에게 제공하는가에 있다. 짐작하듯이 현행 시스템에서 이 권한은 중앙은행이 아니라 민간은행에 의해 행사된다. 이 점을 논증하려면 돈의 두 가지 유형을 구별하는 것으로 시작할 필요가 있다.

1. 두 가지 유형의 돈 : 현금과 예금

현재 대중이 사용하는 돈은 현금(화폐)과 예금(화폐)이라는 두 가지 화폐유형으로 구성된다.

먼저, 현금은 중앙은행이 발행하는 법정화폐(legal tender)이자 본원화폐(base money)로서 누구나 인정하는 진짜 돈이다¹⁰⁾. 현금은 먼저 중앙은행이 조폐공사를 통해 현금을 제작해 두고 있다가 은행이 요구하면 ‘준비금¹¹⁾’을 받고 이전해준다. 은

10) 법정화폐는 법률로 정한 공동의 단일 통화단위(가치척도, 계산 및 회계 단위)로 표현된 보편적인 결제 및 변제 수단으로서 상품 구매력과 채무 변제력이 보장되는 화폐를 말하며, 본원화폐는 스스로 가치를 가지므로 자신의 가치를 다른 것(담보, 반대급부, 대응자산)으로 보장할 필요가 없는 화폐를 말한다. 중앙은행이 발행하는 화폐는 그 형태가 무엇이든 법정화폐이자 본원화폐이다. 중앙은행화폐가 주권화폐(sovereign money)로 간주되는 근본이유이다.

11) 준비금(reserves)이라는 화폐 유형은 중앙은행이 발행하는 장부화폐/계좌화폐로서 준비금 회로에 참여하는, 즉 중앙은행과 중앙은행에 경상계좌를 가질 수 있는 은행과 정부가 상호 간의 지급결제를 위해 사용되는 화폐이다. 일반 대중은 이 돈의 존재 자체를 모르는데, 이는 준비금이 이 회로를 벗어나 대중의 손에 들어오는 일은 절대 일어나지 않도록 설계되어 있기 때문이다. 반면, 은행화폐는 은행과 비은행 경제주체들(정부 포함) 사이에서만 유통하며, 결코 준비금 회로로 들어갈 수 없도록 설계되어 있다. 따라서 준비금과 은행화폐는 동일한 계좌화폐이지만 상호 직접 교환되지 않는다. 이러한 시스템을 ‘분리된 이층 회로(two tiers circuit) 시스템’이라 부른다. 이에 대한 좀 더 구체적인 설명은 본고의 목적과 직접적인 관계가 없다. 단, 왜 화폐 시스템이 단일 회로 시스템이 아니라 이중 회로 시스템으로 설계되고 운용되게 된 역사적인 과정은 물론 이 시스템의 구체적인 작동방식과 그

행은 이렇게 확보한 현금을 고객이 요구하면 예금화폐를 받고 교환해준다. 이처럼 시중에 현금이 늘어나는 만큼 예금이 줄어들기 때문에 현금과 예금의 합계, 즉 통화량은 변하지 않는다. 요컨대 현금의 공급은 ‘화폐공급’을 구성하지 않으며, 그래서 화폐공급 시스템의 작동에서 중요한 기능을 하지 않는다. 게다가 통화량에서 현금이 차지하는 비중은 갈수록 감소해왔으며, 현재 그 비중은 나라마다 차이는 있지만 대략 10% 미만이며, 한국의 경우는 2% 정도에 지나지 않는다¹²⁾. 현금은 심지어 디지털 기술의 발전과 더불어 디지털 코인으로 대체될 가능성도 아주 높다.

다음, 예금(화폐)은 민간은행이 창조하는 은행화폐(bankmoney)이며, 그 형태는 장부화폐/계좌화폐(book money/money on account)이다. 예금화폐는 통화량(현돈)의 거의 전부를 차지하며, 화폐공급량(새 돈) 전체를 구성한다. 이처럼 현행 시스템을 지배하는 화폐는 예금화폐이며, 예금화폐는 오로지 은행이 창조하고 소멸시키는 은행화폐이다.

예금화폐는 법정화폐도 본원화폐도 아니며, 민간은행이 발행하는 하나의 대응화폐(화폐 대응물)에 지나지 않는다. 그러나 그것은 마치 준-법정화폐처럼 현금과 더불어 일반적인 지불 및 변제 수단으로 사용된다. 이것이 가능한 이유는 대중이 예금화폐가 언제든지 원할 때 진짜 돈인 현금화폐로 인출(즉, 태환)될 수 있다고 믿는다는 사실에 있다. 이러한 대중의 믿음을 가능케 하는 것은 중앙은행의 뒷받침(본원화폐에 대한 은행 수요를 일상적으로 수용하고 위기 시 구제금융을 제공하는 최종대부자 역할)과 정부의 보증(예금자 보호 장치)이다.

이처럼 은행화폐에 대한 공적 지원을 바탕으로 작동하는 시스템을 후버(2023)는 직접적으로 ‘정부 후원 은행화폐 공급 시스템’으로, 오마로바(Omarova, 2021)는 비유적으로 ‘프랜차이즈 은행 시스템’으로 규정했다. 여기서 상기해야 할 점은 이 모든 후원과 보장에도 불구하고 크고 작은 은행파산(bank run)이 전 세계적으로 간단없이 발생했고, 이는 때로는 금융위기로 때로는 심지어 경제위기로 진전되었다는 사실이

효과, 특히 부작용 등은 거의 알려져 있지도 않을 뿐더러 제대로 탐구되지도 않고 있다는 점만은 강조해두고 싶다.

12) M2에서 현금(M0)이 차지하는 비중이 거의 1/3에 달하는 미국의 경우는 예외이다. 이는 달러의 기축 통화 역할로 인해 타국의 정부와 민간의 달러 지폐 보유 수요와 전 세계 지하경제의 수요가 상당하기 때문이다.

다. 이는 현행 시스템이 뭔가 근본적인 모순 위에 구축되어 있음을 웅변한다.

2. 은행화폐의 공급 메커니즘

은행화폐는 민간은행이 창조해 주로 대출을 통해 경제에 주입된다¹³⁾. 은행 대출의 특수성을 이해하려면 먼저 비은행 경제주체들 간의 대차거래를 먼저 살펴본 뒤 이를 은행 대출의 경우와 비교해보는 것이 유용하다.

[사례 A] 예를 들어 갑(어떤 비은행 주체)이 을(다른 비은행 주체)에게 100만 원을 빌려주기로 합의했다고 하자. 한편으로, 갑은 100만 원을 현금이나 예금으로 가지고 있어야 한다. 물론 갑은 제삼자에게서 빌린 돈을 빌려줄 수는 있다. 그러나 자기 소유의 돈이든 빌린 돈이든 갑은 자신이 처분할 수 있는 돈이 있어야만 빌려줄 수 있다는 사실에는 변화가 없다. 그리고 갑은 을에게 현금을 직접 넘기거나 은행 예금을 계좌이체로 보내줄 수 있다. 그 결과 대부자인 갑은 현금 또는 예금이라는 자산이 100만 원 감소하는 대신 을의 상환 약속 증서를 받아 ‘받을 돈’이라는 자산을 가진 채권자가 된다. 다른 한편으로, 차입자인 을은 이 대차거래로 현금 또는 예금이라는 자산이 100만 원 증가하는 대신 동액의 ‘갚을 돈’이라는 부채를 가진 채무자가 된다. 이 대차거래를 회계적으로 표현하면, 갑은 [자산(예금 또는 현금) 감소 vs 자산(받을 돈) 증가]로 분개하고, 을은 [자산(예금 또는 현금) 증가 vs 부채(갚을 돈) 증가]로 분개한다.

여기서 주목할 것은 다음 두 가지 점이다. 첫째, 비은행 주체가 돈을 빌려주려면 반드시 해당 금액의 돈을 소유하고 있어야 하며, 대부를 하면 자신의 자산 감소를 감수해야 한다는 점이다. 둘째, 양적으로 차용자의 돈이 증가함과 동시에 대부자의 돈이 감소하기 때문에 통화량은 변하지 않는다는 점이다. 이른바 ‘현 돈’ 중 100만 원의 소유자가 바뀌었을 뿐 새로 발행되어 유통에 추가된 돈은 없기 때문이다. 이것이

13) 은행이 은행화폐를 공급하는 방법에는 대출 외에 자산(금융자산, 영업용 자산, 외화자산) 매입이 있다. 게다가 은행 영업에서 자산 - 특히 금융자산 - 매입이 차지하는 비중과 이것이 경제에 미치는 영향은 갈수록 커지는 경향이 있다. 그러나 은행의 자산 매입을 통한 화폐 발행이 본고의 논지를 바꾸는 것은 아니므로 지면상의 이유로 여기서는 다루지 않는다.

엄격한 의미의 ‘대부’이며, 다음 사례 B에서 살펴볼 은행의 ‘대출’과 구별된다.

[사례 B] 이제 은행이 을에게 1억 원을 빌려준다고 가정하자. 물론 을이 먼저 은행에 대출 신청을 했을 것이고, 은행은 을의 소득, 재산, 직업, 신용등급 등을 조사한 뒤 대출 승인 결정을 했다고 하자. 그러면 은행 직원이 컴퓨터 자판을 두들겨 을의 은행계좌를 열고 그 속에 1억 원을 기입한다. 그 순간 을은 예금 1억 원을 갖게 되고, 원한다면 당장이라도 이 돈의 일부 또는 전부를 현금으로 인출하거나 계좌이체를 통해 다른 사람에게 송금할 수 있다. 물론 을은 그 반대급부로 은행에 원금 상환과 이자 불입 의무, 즉 빚을 진 채무자가 된다. 따라서 을의 분개는 [자산(예금) 증가 vs 부채(갚을 돈) 증가]이다. 이는 사례 A의 차입자 을의 분개와 꼭 같다.

이제 대출자인 은행의 회계 처리를 보자. 과연 은행은 사례 A의 갑과 동일한 분개를 할까? 대부자 갑처럼 대출자 은행도 자기 돈을 빌려줄까? 그렇지 않다는 것은 대출로 인해 은행의 자산이나 자본이 감소하지는 않는다는 사실로 웅변된다. 아마 일반 상식을 가진 사람이라면 은행은 고객에게서 유치한 예금을 빌려준다고 생각하는 사람이 많을 것이다. 그러나 은행 대출로 인해 자신의 예금이 감소한 경험이 있거나 다른 누군가의 예금이 감소했다는 말을 들어본 사람은 없을 것이다. 경제학을 좀 배운 사람이라면 은행은 중앙은행에서 빌린 돈(준비금)을 빌려준다고 자신 있게 말할지도 모른다. 모든 경제학원론이 신용창조 메커니즘을 이렇게 설명하기 때문이다. 그러나 이들은 준비금이 은행 간 회로 바깥으로는 결코 나올 수 없도록 설계되어 있다는 사실은 모를 것이다. 아무도 가르쳐주지 않기 때문이다. 게다가 일반인이라면 준비금이라는 돈의 형태가 있다는 사실조차 모를 것이다.

그렇다면 은행은 도대체 누구의 돈을 빌려주는 것일까? 실제로 은행은 대출을 하기 위해 자신의 돈(자본)은 물론 고객의 돈(예금)을 사용하지도 않으며, 중앙은행의 돈(준비금)을 빌리지도 않는다. 그럴 필요조차 없다. 왜냐하면 은행은 을에게 대출할 돈을 마련하기 위해 을의 경상계좌에 1억 원이라는 수치를 기입하는 것으로 충분하기 때문이다¹⁴⁾.

14) 영란은행의 한 보고서(Bank of England, 2014)는 이른바 ‘신용창조’의 실제에 대해 자세한 설명을

은행은 사례 A의 갑과 마찬가지로 차입자에게 받은 차용증을 자산(받을 돈)으로 삼는다¹⁵⁾. 그러나 갑이 자신의 돈을 빌려준 반면, 은행은 대출 바로 직전까지도 존재하지 않던 새 돈을 만들어 빌려준다. 이때 은행은 언제든지 을이 원할 때 이 돈(예금화폐)을 법정화폐인 현금으로 바꾸어주거나 타 은행의 계좌로 이체해준다고 약속한다. 따라서 이 돈은 은행이 을에게 진 부채인 것이다. 따라서 은행은 [자산(받을 돈) 증가 vs 부채(예금) 증가]로 분개한다. 이를 사례 A에서의 갑의 분개 [자산(받을 돈) 증가 vs 자산(예금 또는 현금) 감소]와 비교해보면, 결정적인 차이가 무엇인지를 알 수 있다. 대부자 갑은 자산(돈, 예금 또는 현금)의 감소로 처리하는 반면, 대출자 은행은 부채(예금)의 증가로 처리한다는 것이다.

채무자 을이 만기에 원금을 상환하면 채권자인 은행과 갑은 둘 다 상기 분개에서 증가는 감소로, 감소는 증가로 반대방향으로 표시한다. 비은행 주체인 갑은 자산(받을 돈) 감소 vs 자산(예금 또는 현금) 증가로 분개한다. 그의 재무상태표는 대부 이전의 상태로 되돌아간다. 이 경우에도 당연히 통화량은 변하지 않는다. 반면, 은행은 부채(예금) 감소로 분개하는데, 이는 예금화폐의 삭제를 의미한다. 이로써 무에서 창조되었던 돈은 다시 무로 소멸된다. 이때 이 돈의 대출 시 증가했던 통화량이 그만큼 감소한다.

그런데 뭔가 특별해 보이는 은행의 이러한 회계 처리 방식이 복식부기의 원리에 어긋나는 것은 아니다. 이 원리에 따르면, 모든 거래는 항상 두 개의 회계 항목의 동시적인 변화로 표현되며, 그 결과 재무상태표의 차변 합계와 대변 합계는 반드시 일치해야 한다. 갑과 은행의 회계 처리 방식은 서로 다르지만, 어느 것도 회계원칙 위반은 아니다.

제공한다. 우리는 이 용어가 신용(credits)의 창조가 아니라 신용을 바탕으로 한 예금(화폐)의 창조를 의미한다는 점에서 '예금창조' 또는 '신용화폐 창조'라는 명칭이 더 정확하다는 주장에 동의한다. 명칭 문제와는 별도로 여기서 신용은 두 부류의 약속에 대한 신용(믿음)을 총칭한다. 하나는 은행이 자신이 발행한 계좌화폐인 예금을 언제든지 현금으로 바꾸어준다는 약속이고, 다른 하나는 대출액을 갚겠다는 고객의 약속이다. 요컨대 '신용창조'는 '서로에 대한 믿음' 즉 상호신용을 바탕으로 새 돈을 만들어 빌려주고 또 빌리는 행위를 의미한다. 이로부터 이 신용은 결국 계절이 말하는 '사회적 신용'으로 귀결될 수 있을 것이다.

- 15) 은행은 차용증에 만족하지 않고 담보물이나 보증인 설정까지 강요할 수 있지만, 이것들은 고객이 상환 의무를 불이행할 때를 대비한 안전판에 지나지 않는다. 사례 A의 갑도 그런 것들을 요구할 수 있었을 것이므로 이 점이 은행과 갑의 차이점은 아님이 틀림없다.

이처럼 대출을 부채 증가로 회계 처리하는 은행의 행위는 법률 규정에 따른 것이 아니라 오랜 역사적 관행에 따른 것이다¹⁶⁾. 이 관행은 역사적으로 중세의 금세공업자 (goldsmith)가 자신의 금 보유고를 상회하는 허위 보관증을 발행해 빌려주고 이자수익을 올린 뒤 만기에 되돌아온 보관증을 소멸시키는 행위에서 기원한다. 이 행위는 은행업 및 복식부기의 발전과 더불어 이른바 신용창조 기법의 활용이라는 관행으로 정착했고, 정부와 중앙은행은 이러한 관행을 용인하고 있을 뿐이다. 이러한 회계 기법을 활용하여 은행은 신용을 바탕으로 ‘새 돈’을 창조해 빌려주고 이자를 수취할 수 있는 것이다. 이처럼 스스로에게 자산(대출증권)과 부채(예금)를 동시에 만들어냄으로써 은행은 무에서 돈을 창조하는 마법을 회계적으로 타당하고 경제적으로 정당한 행위로 위장할 수 있다. 이것이 특권이나 특혜가 아니라면, 다른 무엇이 특권이나 특혜일 수 있을까?

3. ‘새 돈’의 최초 배분

은행은 새 돈의 창조라는 특권을 누릴 뿐만 아니라 이 새 돈을 누구(개인, 기업, 정부, 부문, 산업)에게 어떤 조건으로 얼마를 대출할 것인지에 관한 결정권도 가지고 있다. 개별 대출의 승인 여부는 오로지 은행 자신이 결정하며, 영업의 자유라는 원리에 따라 다른 그 누구도 간섭할 수 없다. 이는 상인이 누구에게 얼마에 팔 것인지 혹은 팔지 않을 것인지는 오직 그 자신의 의지에 달려 있는 것과 마찬가지로이다. 은행 대출에 대한 공적 및 행정적 규제가 존재하는 것은 확실하지만, 그것은 대출 총액이나 대출 증가율에 적용되는 것이지 개별 대출에 적용되는 것은 아니다. 요컨대 이것은 새 돈이라는 경제에 불가결한 기초자원의 배분 역시 극소수 민간은행이 결정한다는 것을 의미한다.

은행은 민간 주체이므로 이윤 극대화 논리에 종속될 수밖에 없다. 은행의 경우, 이 논리는 안전성과 수익성으로 요약된다. 안전성은 차입자의 상환 능력에 대한 판단과 관련되며, 담보와 보증인 요건, 신용등급 등에 따른 대출 금리의 차등 적용으로 나타난

16) 화폐라는 사회적 기법(social art)이 고대에서 현대까지 어떻게 발전해 왔는지, 은행은 언제 어떻게 출현했는지, 화폐 발행권을 둘러싼 오랜 투쟁의 전개과정을 보려면 마틴(2019)을 참조하라.

다. 수익성은 차입자가 지불하고자 하는 금리 수준에도 달려 있지만, 현실에서는 은행 간 경쟁을 감안하더라도 구조적으로 은행의 협상력이 비은행 차입자의 그것보다 더 클 수밖에 없기에 실제 대출금리는 공급자인 은행이 결정한다고 해도 지나치지 않다.

이제 우리는 현행 화폐공급 시스템에서 새 돈의 대부분이 은행의 대출 행위를 통해 예금화폐로 경제에 주입된다는 사실을 알게 되었다. 이 과정에서 은행은 화폐 시노리지를 대출이자 형태로 전유하며, 새 돈이라는 잠재적 공유부이자 사회경제적 기초자원의 최초 배분권도 행사하며, 개별 대출의 결정에서 어떤 공공적이고 사회적인 제약에도 얽매이지 않고 완벽한 자율성과 독립성을 누린다. 이것은 이 시스템이 가진 근본적인 구조적 모순이다.

이러한 구조적 모순에 바탕을 두고 이루어지는 은행의 대출 행태는 여러 가지 심각한 사회경제적 문제를 낳고 있다. 여기서 상세히 다루지는 않겠지만 그 대표적인 것만 들어보자. 그것은 채무화폐의 공급을 통한 경제의 채무화 및 채무 기반 성장¹⁷⁾, 금융 약자에게 더 높은 문턱을 세우고 더 높은 금리를 적용함으로써 소득 및 부의 양극화/불평등 조장, 경기 친화적 대출로 인한 경기변동의 증폭(롤리코스트화), 생산적 용도보다 비생산적 용도에 대한 대출 선호로 인한 자산 거품의 형성, 금융 불안정 및 위기의 근원 제공 등이다.

4. 화폐 커머닝과 국민주권화폐

‘새 돈’의 커머닝(공유부화)은 화폐 민주화 실현의 한 방법이기도 하다. 공유부의 공동 소유와 자율 관리 그리고 수익의 공평한 배분은 민주주의 원리에 입각해야 하기 때문이다. 화폐 커머닝/민주화의 핵심은 ‘새 돈’의 화폐공급 시스템 개혁에 있고, 이

17) 이러한 상황은 20세기로의 전환기에 출현한 전통적인 금융 자본주의가 1980년대를 전후로 ‘금융 주도 축적체제’(세네 엠크, 2022) 또는 ‘금융시장 자본주의’(후버, 2023)로 변신하기 시작했다는 분석으로 설명된다. 전자가 은행-기업 관계를 중심으로 은행 기관이 지배하는 산업적 은행 자본주의라면, 후자는 1980년 금융 빅뱅 이후 전개된 금융화 및 세계화 과정에서 나타난 투자은행과 금융시장의 급성장을 포착한다. 이러한 상황을 피터스는 ‘금융 독재’로 묘사하는데, 이는 금융 시스템이 특정한 소수(예를 들면 거대 은행이나 금융기관, 또는 특정 경제 논리)의 이익이나 통제 아래 놓여 있는 상황 또는 돈의 흐름과 가치가 소수의 영향력 있는 집단에 의해 좌우되어 사회 전체가 그들의 방식에 휘둘리는 상태를 지칭한다(Peters, 2016).

는 (국민)주권화폐의 도입으로 가능하다고 본다¹⁸⁾.

1) 화폐주권과 국민주권화폐

후버(2023 및 2025) 교수는 ‘화폐주권’의 구성요소를 다음 세 가지로 제시한다. 첫째는 통화(currency), 즉 통화단위(예컨대 한국의 원)의 결정권이고, 둘째는 이 통화단위로 표시되는 화폐(money)의 발행권이며, 마지막 셋째는 화폐 시노리지의 전유권이다. 그의 규정에 의거하여 현행 시스템을 살펴보면, 주권자(여기서는 국가)는 화폐주권의 첫 번째 요소만 행사할 뿐 나머지 두 요소는 민간은행이 행사하고 있음을 알 수 있다. 물론 현행 시스템에서도 주권화폐(sov​er​eign money)는 존재한다. 그것은 국가기관인 중앙은행이 발행하는 ‘현금’과 ‘준비금’이다. 그러나 현행 시스템을 지배하는 화폐는 민간은행의 ‘예금화폐’이며, 중앙은행이 발행하는 현금화폐는 예금화폐를 보조하는 역할에 그리고 준비금화폐는 예금화폐를 뒷받침하는 역할에 그친다.

일반적으로 주권화폐는 무엇보다 주권자가 직접 발행하는 화폐를 말한다. 그래서 주권화폐론자들은 국가(정부나 중앙은행)가 화폐주권의 세 요소를 온전히 행사하는 시스템으로 개혁하자고 주장한다¹⁹⁾. 그런데 우리는 이에 동의하면서도 ‘국민주권화폐’라는 용어를 선호한다. 여기에는 다음 두 가지 이유가 있다. 첫째, 국가와 국민은 다르다는 점이다. 역사적으로 화폐는 왕이나 군주라는 주권자의 특권이었지만, 민주정 하에서 주권자는 국가(정부나 중앙은행)가 아니라 국민이라는 점을 명시할 필요가 있다. 둘째, 화폐는 국가가 소유하고 관리하는 공공재를 넘어서 사회 구성원 전체, 즉 국민이 공동으로 소유하고 관리하는 공유부라는 점이다²⁰⁾.

18) 화폐공급 시스템 개혁의 필요성은 화폐공급자들의 오랜 행태, 특히 은행 대출 행태에 대한 ‘규제 강화’의 무력함에 의해 더욱 강화된다. 다양한 형태의 금융 위기가 발생할 때마다 규제는 강화되었지만, 금융 행위자들은 우회 방법을 찾아냈다. 이러한 경험으로부터 은행은 어떤 규제의 우회 방법도 찾아낸다는 굿하트 법칙(Goodhart, 1975), 그리고 규제와 우회는 상호강화 과정을 보여준다는 규제 변증법 이론(Simons, 1934; Kane, 1977)이 나타났고, 이들의 주장은 지금도 타당해 보인다.

19) 주권화폐 이론을 조탁하고 있는 주요 단체로는 영국의 ‘포지티브 머니(Positive Money)’, 미국의 ‘공정화폐동맹(Alliance for Just Money)’, 한국의 ‘화폐민주주의연대(Solidarity for Monetary Democracy)’ 그리고 ‘국제화폐개혁운동(International Movement of Monetary Reform)’을 들 수 있다.

20) 공공재와 공유부(또는 공유재)의 구별을 둘러싼 이론적 발전은 Hardin(1968), Ostrom(2010), Brancaccio et al.(2021)을 참조하라.

이에 따라 우리는 화폐 주권자이자 화폐 공유부의 소유자인 국민의 결정을 국민의 민주적 통제하에 정부(중앙은행)가 발행 및 관리 실무를 담당하는 국민주권화폐 공급 시스템을 제시하고자 한다.

2) 화폐 공유부와 화폐 민주주의

우리는 화폐 민주주의를 링컨의 민주주의 정식을 빌어 “국민의 화폐, 국민에 의한 발행, 국민을 위한 사용”으로 정의하며, 그 각각은 순서대로 국민주권 원리와 국민자치 원리 그리고 국민복지 원리를 대변한다.

〈표 2〉는 화폐 공유부를 실현하는 민주주의 원리를 보여준다. 먼저, ‘국민의 화폐’는 국민주권의 원리에 입각해 국민이 새 돈(화폐공급)이라는 공유부의 공동 소유자라는 것, 즉 ‘국민 공유부’임을 말한다. 따라서 국민이 아닌 그 누구도, 민간 주체든 공공 주체든, 국민의 명시적인 위탁 없이는 화폐 발행권을 행사하거나 그로부터 얻을 수 있는 이득, 즉 시뇨리지를 전유할 수 없다.

〈표 2〉 화폐 민주주의/커머닝의 원리와 내용

	국민의 화폐 국민주권 원리	국민에 의한 발행 국민자치 원리	국민을 위한 사용 국민복지 원리
원리	중앙은행이 국민의 민주적 통제하에 일정량의 화폐를 발행하고, 정부는 이를 국민에게 직접 배분하거나 공익을 위해 지출한다		
내용	- 국민주권화폐, ‘국민 커먼스’	- 화폐 거버넌스 : 중앙은행의 실무 기능	- 공공선·공익을 위한 지출·배분

다음, 국민자치의 원리에 입각한 ‘국민에 의한 발행’은 국민이 화폐 발행권을 행사한다는 것을 말하지만, 국민이 직접 발행 실무를 담당한다는 것을 의미하지는 않는다. 중앙은행과 같은 공공기관을 법적 대리인으로 삼아 화폐공급(발행과 배분) 실무를 맡길 수 있다. 그러나 국민의 대표자들로 구성된 (가칭)국민주권화폐발행위원회를 두어 중앙은행을 민주적 통제하에 두는 거버넌스 체계를 마련해야 한다. 바로 이 점에서 국민주권 화폐론은 단순히 국가기관에 의한 발행만을 강조하는 주권화폐론과 차별화된다.

끝으로, ‘국민을 위한 사용’은 국민복지의 원리에 따라 화폐공급(새 돈)이 공공선과 적어도 공익을 위한 용도에 배분되어야 하며, 그 최초 사용자가 국민 개개인이거나 국민 전체의 이익을 대변하는 공공기관이어야 한다는 것을 말한다.

IV. 국민주권화폐 공급 시스템 개혁안

여기서는 앞서 설명한 화폐주권, 국민주권화폐, 화폐 공유부 등의 개념을 포괄하는 화폐 민주주의의 원리에 따라 구축할 수 있는 국민주권화폐 공급 시스템의 열개를 좀 더 구체적으로 제시한다.

1. 국민의 화폐

국민의 화폐라는 원리는 국민주권화폐의 도입으로 실현되며, 국민주권화폐는 다음과 같은 특징을 가진다.

첫째, 국민주권화폐는 무엇보다 법정화폐이자 본원화폐이며, 증표화폐로서 다양한 형태를 취할 수 있다(주 4 및 9 참조). 그러나 국내에서 유일한 가치척도이자 계산/회계 수단인 통화단위이다.

둘째, 국민주권화폐는 공공(公共)화폐(public and civil money)이다. 공공화폐는 국민의 위탁을 받은 공공기관(중앙은행)이 발행하는 화폐를 말한다. 공공화폐로서 국민주권화폐는 공공의 목적(공공선과 공익)을 위해서만 발행되며, 누구나 접근할 수 있고 자유롭게 사용할 수 있고, 그 발행이익은 국민 모두가 골고루 누린다. 이는 국민주권화폐가 공동의 교환 약정으로서 경제와 국민 모두의 필수재이자 공유부임을 의미하는 것이기도 하다²¹⁾

21) Brancaccio et al.(2019)는 커먼스를 상품의 차원을 넘어 심지어 생산양식의 차원에서 고찰하면서 ‘단수로서의 커먼(the common)’ 개념을 조탁한다. 자본주의 생산양식의 대안으로 이른바 ‘커먼 생산양식’을 상정하고, 이 생산양식의 작동에 적합한 ‘커먼의 화폐(money of the common)’의 필요성을 강조한다.

〈표 3〉 화폐 민주주의 원리에 입각한 국민주권화폐 공급 시스템

원리	국민의 화폐 국민주권 원리	국민에 의한 발행 국민자치 원리	국민을 위한 사용 국민복지 원리
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 법정화폐 <ul style="list-style-type: none"> • 법적 통화단위(가치척도, 계산 및 회계 단위) 표시 보편적인 지불 및 변제 수단; 본원화폐 • 단일통화 - 공공화폐 <ul style="list-style-type: none"> • 공공기관 발행 및 공공선을 위한 사용 • 국민의 커먼스 : 공공에 의한 발행 및 용도 결정, 누구나 접근 및 사용, 시노리지의 공평한 배분 - 자산화폐 <ul style="list-style-type: none"> • 상환과 이자불입 의무 없는 영구 통화 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘국민주권화폐발행위원회(가칭)’ 설치 <ul style="list-style-type: none"> • 본원통화 창조 : 민주적 거버넌스, 통화 발행량 및 자금 배분 방식 결정권 • 화폐형태 : 계좌화폐 or 디지털토큰(CBDC or 스테이블코인) • 주입 방식 ; 지출, 이전, 대출 - 중앙은행은 실무기관 역할 <ul style="list-style-type: none"> • 중앙은행 시도별 지점 설치 : 지역공공은행 역할 - 민간은행은 금융중개기관으로 복귀 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공선 실현을 위한 정부의 특별재원 <ul style="list-style-type: none"> • 사회·환경·문화적 가치 창출 분야 • 기본 인프라(사회간접자본) 유지 및 확충 • 지역공공은행 지원 : 자본금, 손실보전 등 - 국민 배당금 : 기본소득 또는 특별지원금 <ul style="list-style-type: none"> • CBDC : 계좌화폐 또는 디지털 토큰 - 대 은행 할인창구 <ul style="list-style-type: none"> • 국민주권화폐발행위원회에 의한 용도별 배분 결정

끝으로, 셋째 국민주권화폐의 가장 독특한 특징은 채무상환과 이자불입 의무를 동반하지 않는 화폐라는 속성을 가질 수 있다는 점이다. 새 돈은 대출, 이전 및 지출의 세 가지 방식으로 경제에 주입될 수 있다. 현행 화폐공급 시스템에서 새 돈은 예금화폐 형태로 주로 대출이라는 방식으로, 즉 상환 및 이자불입 의무를 동반하는 방식으로 공급되기 때문에 채무화폐(debt money)라는 속성을 가질 수밖에 없다. 이와는 달리 이 새 돈이 이전이나 지출 방식으로 공급되면 채무를 동반하지 않는 화폐가 될 수 있다. 이런 화폐를 보통 ‘채무 없는 화폐(debtless or debt-free money)’라 부르는데, 우리는 이를 ‘자산화폐(asset money)’라 부르고자 한다.²²⁾

자산화폐의 가장 큰 특징은 일단 발행되어 경제에 주입되면 영원히 사라지지 않고 유통함으로써 일종의 ‘영구 화폐’로 기능한다는 데 있다. 이를 본원화폐라는 성격과 결합하면 “반대급부 없는 영구 화폐”(Couppey-Soubeyran & Delandre, 2021)로

22) 자산화폐는 그 자체가 하나의 자산이므로 대출의 대상이 아니라 대부의 대상이다. 현재에도 본원화폐인 현금(동전과 지폐)은 자산화폐의 일종이다. 현금은 대출을 통해서가 아니라 예금과의 교환으로만, 즉 자산 간 교환을 통해서만 유통에 주입되고 있기 때문이다.

규정할 수 있다. 따라서 자산화폐는 채무화폐처럼 상환이라는 숙명 때문에 은행에 환류되어 소멸되지 않기 때문에 통화량을 감소시키지 않는다. 요컨대 자산화폐가 유통하는 경제는 돈이 불황이나 공황기에도 환류되어 감소하지 않기 때문에 디플레이션 위험을 예방할 수 있는 기본적인 안전판을 갖게 된다. 따라서 통화량 중 자산화폐의 비중이 늘어날수록 경제의 안전성은 강화될 것이다.

2. 국민에 의한 발행

국민의 민주적 통제하에 있는 ‘국민주권화폐발행위원회(가칭)’를 설치하고 이 위원회에 화폐 발행 관련 주요 결정사항, 특히 해마다 얼마의 화폐를 발행할 것인지 그리고 이를 어떤 용도에 배분할 것인지를 결정하는 권한을 부여한다. 이 위원회는 기존의 ‘금융통화위원회’를 확대 개편하는 방식을 취할 수도 있고, 별도로 신설할 수도 있다. 중앙은행은 그대로 존재하면서 기존 과업을 수행하면서 이 위원회의 결정사항을 실행하는 역할도 할 것이다.

‘국민주권화폐발행위원회’를 어디에 설치할 것인가라는 문제와 관련하여 이미 여러 방안이 나와 있다. 가장 간단한 방법은 중앙은행 기구의 최상층에 설치하는 방법으로서 기존의 ‘금융통화위원회’의 개편으로 또는 그 위의 상위 기구로 설치될 수도 있다. 그러나 중앙은행 외부에 설치할 수도 있다. 예를 들어 대통령 직속 위원회로 설치할 수도 있고, 화폐 발행이 주권 행사에 속한다는 사실을 감안하여 헌법 개정을 통해 입법부와 사법부 및 행정부와 나란히 제4부로서 화폐발행부(가칭)를 설치할 수(후버, 2025)도 있다. 이러한 사고의 연장선상에서 최근 국내에서 제안되고 있는 헌법상 제4부로서 ‘주권참여부’ 설치방안과 관련하여 이 위원회를 주권참여부 산하 위원회로 설치할 수도 있다²³⁾.

23) 국민참여부 설치를 제안한 이원영(2025)을 보면, 그 산하에 ‘시민의회 운영지원국’, ‘국민발안국민소환국민투표 지원국’, ‘시민법정 운영지원국’, ‘디지털 지원국’, ‘공유부(共有富) 환원국’, ‘국민주권 정책국’의 설치를 제안한다. 주권국민화폐의 발행은 주권의 행사이자 화폐 커먼스의 수익 배분과 밀접한 관련이 있기 때문에 국민참여부의 특별위원회로 설치하는 방안 또는 주권적 집단지성을 활용하여 추천과 속의 원리로 운영될 ‘시민의회’에 이 국민주권화폐 발행 관련 결정권을 부여하는 방안 등 다양한 방법이 있을 수 있다.

이 위원회를 어디에 설치하든 그 위원은 유권자 중에서 무차별 추천제로 선출하고, 의사결정은 속의 민주주의 원리를 활용해야 할 것이다. 그리고 이 위원회의 결정은 최종 결정으로서 재심의 대상이 되지 않을 것이다. ‘국민주권화폐발행위원회’가 결정할 핵심 사안은 그 발행량과 용도별 배분이다. 먼저 발행액의 결정을 살펴본 뒤 그 용도별 배분을 살펴본다.

3. 화폐공급(새 돈)량의 결정

국민주권화폐의 발행량, 즉 연간 화폐공급의 결정은 국민주권화폐의 도입 방식에 따라 달라질 수 있다. 하나는 위로부터 한 번에 도입하는 급진적인 방식이고, 다른 하나는 아래로부터 경쟁을 통해 도입하는 점진적인 방식이다.

한편으로, 만약 어느 한 시점에 국민주권화폐가 도입되어 중앙은행만이 ‘신용창조’를 할 수 있고 은행은 더 이상 은행화폐를 창조할 수 없도록 만드는 이른바 ‘급진적인 방식’이 시행된다면, 연간 화폐공급은 이제 국민주권화폐로만 이루어질 것이므로 그 발행량의 결정은 상대적으로 간단하다. 여전히 고려해야 할 요인이 많겠지만, 기본적으로 경제의 잠재성장률에 맞추어 화폐공급을 결정해야 한다는 원칙은 일반적으로 인정된다. 예를 들어 아주 간략하게 발행량을 추정해보면, 당해연도 명목GDP가 2,200조 원이라면, 화폐유통속도가 1이고, 잠재성장률이 3%라고 가정할 때, 차년도의 화폐공급은 66조 원이 될 것이다. 그렇게 함으로써 원리적으로는 실제성장률이 추정된 잠재성장률에 근접하도록 유도되며, 화폐가 지나치게 많거나 적게 공급되는 일이 예방됨으로써 안정적인 경제성장이 가능해질 것이다.

단, 이 경우 그때까지 미상환 채무화폐 총액 중 당해연도에 만기가 돌아오는 채무 원리금이 은행으로 환류되어 소멸되고 그만큼 통화량이 감소할 것이므로 미상환 채무가 모두 상환되어 소멸할 때까지는 해마다 원리금 상환액만큼 국민주권화폐가 추가로 발행되어 주입되어야 한다. 이때 연간 원리금으로 환류되는 금액이 얼마일지는 대출 계약 시 이미 정해져 있으므로 거의 정확하게 알 수 있다. 물론 이 추가적인 특별 발행액은 해가 갈수록 줄어들 것이다.

다른 한편으로, 만약 은행의 예금화폐 발행을 계속 허용하면서 국민주권화폐를 발행해 병행 유통하도록 하면서 화폐 간 경쟁을 통해 국민주권화폐가 장기적으로 지배 통화의 지위를 차지하도록 유도하는 이른바 ‘점진적인’ 방식을 채택한다면²⁴⁾, 국민주권화폐의 연간 발행량 결정은 상대적으로 복잡해진다. 어쨌든 국민주권통화의 일정 부분이 이전이나 지출 방식으로 주입될 것이므로 국민의 예금화폐에 대한 수요는 그만큼 줄어들 것이 확실하다. 그리고 국민주권통화는 예금화폐에 비해 신뢰성 및 안전성 면에서 경쟁력을 가질 수 있어 대중의 선호를 받을 수 있다. 그럼에도 국민주권화폐에 의한 은행화폐의 대체를 촉진하기 위해 다음 두 가지 방향의 조치가 불가결해 보인다.

한편으로, 중앙은행은 은행의 예금화폐 창조에 관한 규제를 점진적으로 강화해야 한다. 특히 은행 대출 증가세에 대한 상한 설정, 비생산적인(GDP에 기여하지 않는) 프로젝트에 대한 은행의 대출 규제 강화, 그림자 금융처럼 준화폐적 기능을 할 수 있는 금융자산의 발행 규제 강화 등이 필요하다. 이 조치들은 현행 시스템에서도 강조되고 있는 은행의 건전성 강화와 투기성 대출 억제에 필요성으로 정당화될 수 있다.

다른 한편으로, 국민주권화폐에 대한 대중의 수요를 증대하는 방법을 강구해야 한다. 예를 들어 국채 등 공채 구입의 경우 매입액의 일정 비율이 국민주권화폐여야 한다는 조건을 부가할 수 있고, 국민주권화폐로 조세를 납부하는 경우 인센티브를 제공할 수 있다. 중앙은행은 이렇게 해서 확보될 은행화폐를 간단히 국민주권화폐로 바꾸어 경제에 재주입할 수 있다. 이렇게 해서 통화량에서 예금화폐(채무화폐)가 차지하는 비중은 줄어들고 국민주권화폐(자산화폐)의 비중은 늘어날 것이다. 이러한 과정이 지속하면 언젠가는 국민주권화폐가 통화량의 다수를 차지함으로써 지배화폐의 지위를 차지할 것으로 기대할 수 있다²⁵⁾.

24) 후버(2025) 교수는 점진적인 도입 방식을 선호한다. 그 이유는 급진적인 도입 방식이 야기할 은행 등 기득권 세력의 강력한 저항과 방해를 약화시킬 수 있고, 갑작스런 은행의 신용창조 중단이 초래할 수 있는 예상치 못한 문제와 혼란을 회피할 수 있으며, 나아가 화폐 경쟁에서 주권화폐가 은행화폐 등 여타 민간 대용화폐와의 경쟁에서 우위를 가질 수 있다는 믿음에 있다. 이 경우 국민주권화폐(현금과 준비금, 향후 CBDC)와 예금화폐 간의 1:1 교환은 현재처럼 보장되어야 한다.

25) 후버(2025)는 이 대체 과정이 중앙은행이 국민주권화폐를 현재와 같은 준비금(장부화폐) 형태가 아니라 디지털토큰(digital token, 이른바 중앙은행 디지털통화(CBDC)로 발행된다면 더욱 확실하고 간단하게 진행할 것이라고 기대한다.

4. 용도별 배분

국민주권화폐의 연간 발행액은 다음 세 가지 용도로 사용될 수 있다. 첫째는 정부에 특별재원으로 이전해 공공선과 공익의 실현을 위해 지출하게 하는 것, 둘째는 국민 배당금으로 지급하는 것, 그리고 셋째는 은행에 대출하는 것이다. 각 용도별 자금 배분은 (가칭)국민주권화폐발행위원회가 결정하며, 특히 첫 번째와 두 번째 용도에 각각 얼마를 배분할 것인지가 중요하다.

첫째, 공공선 실현을 위한 정부의 특별재원이다. 국민주권화폐의 연간 공급량의 일부 또는 전부를 정부의 특별계좌로 이전하고, 정부는 이 세외수입을 공익/공공선을 위한 분야나 프로젝트에 투자 재원으로 지출할 수 있다. 예를 들어 환경 산업, 미래 첨단 산업 육성, 연구개발, 문화 민주화, 지역공공은행 지원, 경제, 사회 및 문화 인프라 확충, 공공재(공공서비스 포함)와 커먼스(공유부) 발굴 및 관리 등이다. 특히 향후 지방 소멸과 지역경제 활성화를 위해 필요한 지역공공은행의 자본금으로 출연하고 또 운영자금으로 지원할 수도 있고, 있을 수 있는 손실 보전 자금으로 제공할 수도 있다.

정부로 이전된 이 자금은 정부지출의 형태로 경제에 주입된다. 보조금이나 지원금 또는 투자금 등의 형태로만 지출되어야 한다. 지출 형태로 주입된 국민주권화폐는 상환과 이자불입 없는 자산화폐이므로 환류되어 소멸하지 않고 경제 속에 영구적으로 유통할 것이다.

둘째, 국민 배당금으로 지급하는 것이다. 국민주권화폐의 연간 발행액의 일부 또는 전부는 화폐 주권자이자 화폐 커먼스의 공동 소유자인 국민 각자에게 동액의 배당금으로 나누어줄 수 있다(Ranalli, 2021). 그러나 그 규모는, 특히 점진적인 방식하에 서는, 1인당 금액은 생각보다 크지는 않을 것이다. 따라서 이 배당금은 보편적 기본 소득(Universal Basic Income; UBI), 개인 배당금(Personal Dividend), 보장된 사회소득(Guaranteed Social Income) 등을 위한 기초재원으로 사용될 수 있다²⁶⁾. 필

26) 그 대표적인 방안의 하나가 “모두를 위한 신탁기금(A Trust Fund for Everyone)”이다(Varoufakis et al.). 이 방안에 따르면, 크게 세 종류의 커먼스(자연, 문화 같은 환경 커먼스, 화폐공급 같은 화폐 커먼스, 연구개발, 빅데이터, 클라우드 같은 자본 커먼스)의 이용료(각각 환경 부과금, 화폐 이자(시 노리지), 자본 배당금) 부과를 통해 확보한 자금을 ‘신탁자금’에 모은 뒤 이를 매월(가변액) 개인 배당금으로 지급한다.

요하다면 ‘국민을 위한 양적완화’, ‘헬리콥터 머니’, ‘드론 화폐’, ‘소비 쿠폰’ 등처럼 일회성 배당금의 재원으로 사용될 수도 있다. 이렇게 주입되는 국민주권화폐 역시 반대급부 없는 영구화폐로 경제 속에서 영원히 유통할 것임은 당연한 일이다.

국민 배당금을 지급하는 방식은 국민주권화폐의 형태에 따라 달라질 수 있다. 현행 처럼 장부화폐 형태를 그대로 사용하는 경우, 중앙은행은 국민 개개인에게 일종의 ‘국민계좌’²⁷⁾ 개설을 허용할 수 있고, 국민이 이미 가지고 있는 민간은행 계좌를 이용할 수도 있다. 이것은 현행 시스템에서 사용 중인 ‘준비금’이 더 이상 은행만이 아니라 국민도 사용할 수 있음을 의미한다²⁸⁾. 만약 중앙은행디지털화폐(CBDC)가 디지털 토큰(디지털현금이든 스테이블코인이든) 형태로 도입된다면, 국민 배당금은 계좌가 아니라 ‘e-지갑’을 통해 지급될 것이다²⁹⁾.

끝으로 셋째, 대 은행 할인창구를 통한 대출이다. 이 경우 대출총액은 앞선 두 경우와는 달리 사전에 정할 수 없다. 은행의 자금 수요가 대중(특히 가계와 기업)의 자금 수요에 따라 달라질 것이기 때문이다. 물론 국민주권화폐가 대출로 공급되면 자산화폐가 아니라 채무화폐가 될 수밖에 없지만, 경제의 자금 수요에 대한 탄력적인 공급을 위해서는 반드시 필요하다. 나아가 대출금리의 부과 역시 불가피한데, 이는 중앙은행 대출금리 조정은 여전히 중요한 통화정책 수단이기 때문이다. 그 대신 할인창구의 운영에는 적절한 담보 요건과 대출 용도와 관련한 엄격한 규제가 반드시 필요하다.

27) Omarova(2021)는 이 계좌를 ‘연준계좌’(Fedaccount)라고 부른다. 현재 은행에게만 제공하는 연방 준비제도의 준비금을 국민 모두가 이용할 수 있게 하자는 주장이다. 이 역시 화폐 민주화의 한 방법으로서 사회적 합의를 통해 당장 별다른 준비 없이 도입할 수 있는 방법이기도 하다.

28) 이는 화폐 민주화의 진전을 의미하며, 당장 별도의 큰 준비 없이 중앙은행의 결정만으로도 시행될 수 있다. 시스템 측면에서 보면, 이는 더 이상 분리된 이층 회로(준비금 회로와 은행화폐 회로)가 아니라 단일한 ‘준비금’ 회로로 통합된다는 것을 의미한다. 이로써 통화정책의 전달 효과는 더욱 직접적이고 더욱 커질 수 있다.

29) CBDC를 토큰 형태로 도입하는 것은 현재 국내외를 불문하고 관심이 집중되고 있는 민간 스테이블 코인의 허용 및 규제 문제에 대한 국민주권화폐론의 대안이기도 하다. 이로써 기존의 디지털 계좌화폐의 고비용 송금을 극복할 수 있고, 프로그래밍 가능성 덕분에 다양하고 세밀한 정책 목표를 수행할 수 있다.

V. 결론

이 글에서 우리는 돈이 잠재적 공유부(커먼스)일 수 있음을 보여주고, 돈을 통화량(현 돈)과 화폐공급(새 돈)의 두 범주로 구별한 뒤, 화폐공급이 바로 ‘국민의 공유부’이며, 이 공유부의 핵심은 화폐 시노리지임을 논증했다. 그런데 이 국민의 공유부여야 할 시노리지가 어떻게 민간은행에 의해 사유화되어 있는지를 현행 은행화폐 공급 시스템의 분석을 통해 보여준 뒤, 화폐 커머닝과 민주화를 실현할 수 있는 국민주권 화폐 공급 시스템의 열개를 제시했다.

이러한 화폐의 커먼화(민주화)를 구현할 국민주권화폐 공급시스템 도입 방안을 완성하기 위해서는 이론적으로도 실천적으로도 많은 과제가 남아 있다. 수많은 과제가 제기될 수 있지만 그중 중요하다고 생각되는 것만 제시하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

1) 무엇보다 화폐 영역(문제)과 금융 영역(문제)은 서로 다른 영역이므로 화폐공급 시스템의 커먼화(민주화) 개혁이 이루어지더라도 금융 영역의 문제들³⁰⁾, 특히 금융 민주화 문제는 그대로 남는다는 사실이다. 그러나 화폐(새 돈)와 금융(현 돈)은 이미 본 바와 같이 밀접히 연계되어 있으므로 국민주권화폐 공급 시스템에서 금융 문제, 특히 금융 민주화 문제의 해법은 새로운 시스템에 걸맞은 방향과 방식으로 추구되어야 할 것이다.

2) 기술진보에 따라 코인이라는 새로운 화폐 형태가 출현하고 있다. 중앙은행디지털화폐(CBDC)에 뒤이어 스테이블코인(stablecoin)이 출현해 지배적인 화폐 형태의 지위를 장악하기 위한 집단들 간의 투쟁이 시작된 것이다. 이로부터 화폐 발행권을 둘러싼 장구한 역사적 쟁투의 전개 과정에서 현재 진행 중인 화폐 대전환(후버, 2025)의 역사적 의미를 해석하는 것, 그리고 이 과정이 어떤 결과를 가져올지를 예측하고 어떤 결과가 바람직한지를 제시할 수 있어야 한다.

3) 국민주권화폐 공급 시스템을 구축하기 위해 현행 법률과 규정 또는 관행에서 수

30) 임수강(2025)은 한국의 금융 현실과 문제점을 사례별로 쉽게 다루면서 독자적인 해법을 제시한다.

정할 것이 있는지를 검토하여 제·개정할 사항을 명시하고, 그 추진 로드맵을 만들어야 한다. 이와 함께 국민주권화폐 공급 시스템의 점진적 도입과 급진적인 도입 각각의 장단점을 파악한 뒤 이 시스템의 실효적인 도입 방식을 모색해야 한다.

4) 국민주권화폐 공급 시스템에서 중앙은행이 실무 역할을 제대로 수행하기 위해 그 구조와 기능에 어떤 변화가 필요한지에 관한 연구가 필요하다. 그 핵심은 중앙은행이 ‘정부의 은행’과 ‘은행의 은행’을 넘어 화폐 주권자인 ‘국민의 은행’으로 재탄생하는 데 있다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 중앙은행의 거버넌스 개편, 국민계좌 개설 허용, 도매용 CBDC를 넘어 소매용 CBDC의 도입, 후자의 경우 디지털 장부화폐와 디지털코인이라는 화폐 형태의 선택 등의 문제가 검토되어야 한다.

5) 갈수록 커지고 있는 지방 소멸 위험에 대처하기 위해 국민주권화폐 공급 시스템 하에서 지역공공은행의 설립과 지역보완화폐의 도입 문제도 소홀히 할 수 없는 과제이다.

6) 복수로서의 커먼스(common)와 구별되는 단수로서의 커먼(the common)을 대안적인 생산양식의 모색을 위한 개념으로 상정하고, 이 생산양식의 작동 논리에 적합하고 그 발전에 기여하는 화폐 발행 관련 제도와 규칙을 지칭하는 ‘커먼 화폐’라는 아이디어를 제시하는 Brancaccio et al.(2021)의 문제의식도 천착해볼 가치가 있다.

7) 실천적으로는 무엇보다 ‘화폐 커머너’의 형성이 중요하다. 우리가 말하는 화폐 개혁은 대중은커녕 전문가의 관심조차 끌지 못하고 있다 해도 지나치지 않은 상황이다. 금융 민주화를 넘어 화폐 민주화라는 문제의식이 좀 더 많은 사람의 관심을 끌 수 있도록 다양한 노력을 경주해야 한다. ‘화폐민주주의연대’³¹⁾와 같은 모임이 이론적 노력에 멈추지 않고 대중운동으로 나아갈 수 있어야 한다. 예를 들어 지역공공은행 설립이나 세금의 커먼화 같은 대중이 좀 더 쉽게 이해할 수 있고 적극적인 관심을 가질 수 있는 현실적인 문제도 다루어야 한다. 그리고 화폐의 공유부화는 다양한 사회 및 진보 운동 세력도 관심을 가질 수밖에 없는 기본 문제라는 점에서 이들과의 연대 활동도 중요해 보인다

8) 국민주권화폐의 도입에 따른 은행의 화폐 발행 특권 소멸은 물론 은행의 대출

31) 화폐민주주의연대 인터넷 블로그 주소. <http://blog.naver.com/smdkorea2030>.

규제 강화 필요성은 은행을 위시한 금융 과두세력(이른바 모피아)의 격렬한 저항을 불러일으킬 것이 틀림없다. 이 저항을 어떻게 극복할 수 있을지에 대한 논의도 불가피해 보인다.

9) 끝으로, 민주적인 화폐 거버넌스 구축을 위해서는 이병천(2017)이 주장하는 민주적 공공성을 위한 ‘민주적 공공협력’의 두 트랙 전략, 즉 ‘공공 협치(公共 協治)’가 유용해 보인다. 화폐 커먼화=민주화를 위해서는 국민의 역할만이 아니라 정부의 역할도 중요하기 때문이다. 어떤 분야에서는 ‘공(共)’과 ‘공(公)’의 공동 결정 및 실행이 필요할 수도 있고, 화폐 분야에서처럼 공(共)이 결정하고 공(公)이 실행하는 그러한 공공 협치(거버넌스) 권장될 수도 있다.

참고문헌

- 마틴, 펠릭스(2019), 『돈 : 사회와 경제를 움직인 화폐의 역사』, 한상연 옮김, 문학동네.
- 세네, 프랑수아(2002), 『금융의 세계화 : 기원, 비용 및 노립』, 서익진 옮김, 한울.
- 오스트롬, 엘리너(2010), 『공유의 비극을 넘어』, 윤홍근, 안도경 역, 서울: 랜덤하우스코리아.
- 우자와 히로후미(2019), 『사회적 공동자본의 경제학』, 최현 외 옮김, 진인진.
- 윤여일(2017), “서문, 미래를 되찾기 위해, 공동자원론을 발신하며”, 최현·정영신·윤여일 편저, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 제주대학교 SSK연구단 공동자원연구총서 005, 진인진.
- 이병천(2017), “공공성, 자치 사회화, 커먼즈: 공공협치의 투트랙 전략을 향해”, 최현·정영신·윤여일 편저, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 제주대학교 SSK연구단 공동자원연구총서 005, 진인진.
- 이원영(2025), “대한민국 주권은 국민에게 있다”... 제4부 ‘국민참여부’ 신설 제안”, 오마이뉴스, 9월 23일.
- 임수강(2025), 『금융 성장의 역설 : 부자 은행, 가난한 사회』, 더늠.
- 푸셰, 제라르(2021), 『화폐의 비밀: 화폐를 바꾸면 세상이 바뀐다』, 서익진 외 옮김, 도서출판 길.
- 후버, 조세프(2023), 『주권화폐론 : 준비금 은행제도를 넘어서』, 유승경 옮김, 진인진.
- 후버, 조세프(2025), 『화폐대전환 : 은행화폐에서 CBDC로』, 서익진 외 역, 진인진.
- 화폐민주주의연대 인터넷 블로그 주소(<http://blog.naver.com/smdkorea2030>).
- Bank of England(2014), "Money creation in the modern economy", *Quarterly Bulletin* Q1 2014.
- Brancaccio, Francesco, Alfonso Giuliani, Carlo Vercellone(2021), *Le commun comme mode de production*, Editions de l'ecart, Paris.
- Coupey-Soubeyran(2021), Jezabel & Pierre Delandre, "La transition monetaire : Pour une monnaie au service du bien commun", MAI 2021.
- Goodhart, Charles(1975). "Problems of Monetary Management: The U.K. Experience", *Papers in Monetary Economics*, Volume I, Reserve Bank of Australia.
- Hardin, Garrett(1968). "The Tragedy of Commons". *Science*, 162, no. 3859: 1243-1248.
- Kane, Edward J.(1977). "Good Intentions and Unintended Evil: The Case Against Selective Credit Allocation", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 9, No. 1, Part 1, pp. 55-69.
- Martin, Ester Barinaga(2024), *Remaking Money for a Sustainable Future : Money Commons*,

- Bristol University Press. <https://doi.org/10.51952/9781529225402.fm001> 25-11-03.
- Omarova, Saule T.(2021), "National Ledgers : How to Democratize Money and Finance the Economy", *Vanderbilt Law review*, vol. 74, October 2021, no. 5.
- Peters, Adrian(2016), *De la dictature financiere a la democratie monetaire*, Collection Questions contemporaines, L'Harmattan.
- Ranalli, Brent(2021), *Common Wealth Dividends: History and Theory*, Palgrave Macmillan.
- Simons, Henry Calvert(1934). "A Positive Program for Laissez Faire", *Public Policy Pamphlet*, No. 15, University of Chicago Press.
- Varoufakis, Yanis, Hiram Sab, Raphael Arar, and Iza Romanowska, "A Trust Fund for Everyone: Paying a Personal Dividend By right", <https://monetarycommons.com/25-10-05>.

Ⅰ 국문초록 Ⅰ

화폐 공유부와 국민주권화폐 공급 시스템

서 익 진

화폐민주주의연대 공동대표

본 논문의 목적은 화폐가 공유부일 수 있음을 논증하고, 화폐 커머닝을 실현할 국민주권화폐 공급 시스템 개혁방안의 열개를 제시하는 데 있다. 이를 위해 먼저 통화량(현 돈)과 화폐공급(새 돈)을 구별한 뒤, 후자만이 잠재적 공유부이며 그 핵심은 시노리지에 있음을 보여준다. 이어서 현행 은행화폐 공급 시스템은 민간은행이 화폐 발행권을 독점하고 시노리지를 전유할 수 있도록 뒷받침하며, 화폐 발행권의 민영화와 시노리지의 사유화라는 기본모순 위에서 경제의 채무화, 불평등 조장, 경기변동 증폭, 금융 불안정 및 위기 조장 등 중대한 피해를 낳고 있다고 분석한다. 이 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 화폐 공유화/민주화는 국민주권화폐 공급 시스템의 구축을 통해 실현될 수 있음을 보여준다.

새로운 시스템 하에서 화폐(새 돈)는 첫째 ‘국민의 화폐(공유부)’ 원리에 따라 법정 화폐이자 공공화폐인 국민주권화폐로만 공급되며, 이 돈은 채무와 이자가 없는 ‘자산 화폐’로 유통할 것이다. 둘째, ‘국민에 의한 발행’ 원리에 따라 (가칭)국민화폐발행위원회가 연간 화폐공급량과 그 용도별(이전, 지출, 대출) 배분을 결정하고, 중앙은행은 이 결정을 수행하는 실무기관이 된다. 셋째, ‘국민을 위한 사용’ 원리에 따라 새 돈은 국민 배당금으로 골고루 배분될 수 있으며, 정부의 공익적 지출을 위한 특별 재원이 될 수 있고, 대 은행 대출을 통해 경제의 화폐수요에 탄력적으로 부응하는 수단이 될 수 있다.

핵심주제어: 화폐 공유부, 국민주권화폐, 통화량(현 돈), 화폐공급(새 돈), 시노리지, 화폐주권, 화폐 민주주의, 자산화폐

▮ Abstract ▮

Monetary Commons and People's Sovereign Money Supply System

Seo, Ick-jin

Co-president of the Solidarity for Monetary Democracy

This The purpose of this paper is to argue that money can be a commons and to propose a reform of the sovereign money supply system as a way to realize the commoning of money. To this end, it first distinguishes between money stock (existing money) and money supply (newly created money), then demonstrates that only the latter is a potential commons, and its core lies in seigniorage. Furthermore, it analyzes that the current bank-money supply system supports private banks in monopolizing the right to issue money and appropriating seigniorage. Based on the fundamental contradiction of the privatization of money issuance rights and the privatization of seigniorage, this system is shown to cause significant harms such as the indebtedness of the economy, fostering inequality, amplifying business cycle fluctuations, and promoting financial instability and crises. This paper then shows that the commoning/democratization of money, which can fundamentally resolve these issues, can be realized through the establishment of a sovereign money supply system.

Under the new system, firstly, money (newly created money) would be supplied solely as sovereign money, functioning as both legal tender and public money, in accordance with the first principle of 'people's money

(as a commons)'. This money would circulate as 'asset money', free from debt and interest. Second, under the principle of 'issuance by the people', the (tentative name) People's Sovereign Money Issuance Committee would determine the annual money supply and its allocation by use (transfers, expenditures, and loans), with the central bank acting as the executive body implementing these decisions. Third, based on the principle of 'use for the people', the newly created money could be equitably distributed as a citizen's dividend, could serve as a special financial resource for the government's public interest expenditures, and could also be a means to flexibly respond to the economy's money demand through loans to banks.

Key words : Monetary Commons, People's Sovereign Money, Money Stock(Existing Money), Money Supply(Newly Created Money), Seigniorage, Monetary Sovereignty, Monetary Democracy, Asset Money.