

사유재산권 보호와 공유부 분배

국민 기본소득한국네트워크 이사

1. 공유부 분배의 도입은 현존하는 소득 분배 패러다임의 변화를 의미한다.

기본소득의 재원은 공유부(共有富, 곧 모두의 몫)이다. 사회가 생산한 부에서 개별 경제주체의 노력에 배타적으로 귀속시킬 수 없는 것은 모두의 몫이며, 이와 같은 모두의 몫은 자산이나 일자리와 관계없이 개별적인 모두에게 조건 없이 평등하게 되돌려져야 한다. 모두의 몫의 분배에 조건을 달고 선별하는 것은 정당하지 않다. 모두의 몫은 특정 주체의 성과로 귀속시킬 수 없기 때문에 개별적인 모든 사람에게 조건 없이 평등하게 분배되어야 한다. 즉 기본소득만이 모두의 몫을 모두에게 되돌려주는 유일하게 정당한 이전 방식이다.

모두의 몫으로 간주해야 할 것들로서 대표적으로 토지, 생태환경, 공통지식, 빅데이터 등을 들 수 있다. 토지 그 자체, 천연자원, 생태환경 등은 모두의 것이며 이로부터 나온 수익의 상당 부분은 자연적 공유부(共有富)이다. 단지 노동 및 자본의 투하만으로 또는 소유자 지위만으로 공유부 수익의 독점적 전유가 정당화될 수는 없다. 생태부담을 만든 오염자가 생태환경의 사용에서 발생하는 수익을 독차지하는 것은 반생태적일 뿐만 아니라 정

의롭지도 않다. 전송된 지식은 인류 공통의 유산이며 현재의 생산은 이와 같은 공통지식에 의존한다. 지식의 발전은 개인의 창의력을 필요로 하지만 공통의 지식을 전제하는 지식공동체가 없이는 불가능하다. 오늘날 가장 중요한 인공적 공유부는 빅데이터이다. 데이터 기반 가치 창출과 인공지능 혁명으로 기업의 자산 중에서 데이터가 차지하는 중요성은 점점 더 커져가고 있다. 디지털 기업은 데이터가 수집되고 저장되는 플랫폼을 소유함으로써 데이터를 활용하고, 빅데이터를 생성하며, 인공지능을 개발하고 이윤을 증대시킨다. 이와 같은 이윤 창출 매커니즘은 플랫폼 외부의 디지털 활동이 데이터의 형태로 공급되어야만 유지될 수 있다. 빅데이터는 사회의 작용에 의해 만들어지며 따라서 사회구성원 모두의 공동소유로 볼 수 있다. 그렇다면 빅데이터로부터 발생한 수익의 일부는 모든 사람에게 조건 없이 기본소득으로 배당되어야 한다.

공유부를 기본소득으로 분배하는 것은 소득 분배의 커다란 변화를 뜻한다. 한 해 생산된 총가치는 임금, 이윤, 지대로 분배된다. 이와 같은 분배는 기여자 원칙이나 소유자 원칙에 따라 이루어지는데, 임금, 이윤, 지대 범주에는 많건 적건 모

두의 몫이 들어 있다. 현재의 소득분배 패러다임은 소유자 원칙에 따라 아무런 기여 없이 공유부를 전유하거나 또는 기여한 것보다 더 많은 공유부를 전유하도록 허용한다. 이 점에서 공유부 분배정의론은 기존의 GDP 분배에 대한 수정을 요구하게 된다. 기본소득이 도입되게 된다면, GDP 분배에 기본소득으로 분배될 공유부 항목이 이윤, 지대 등 자본소득이나 임금소득과 구별되는 별개의 독자적인 요소가 된다. 공유부 분배정의론의 핵심은 모두의 몫은 개별적인 모두에게 조건 없이 분배되어야 한다는 것이며, 공유부의 분배에 기여자 원칙이나 소유자 원칙을 적용한다면 분배정의에 위배된다는 것이다.

따라서 따져야 할 것은 두 가지이다. 하나는 공유부 배당으로서 기본소득은 기여자 원칙, 성과에 따른 분배 원칙을 위배하는가의 문제이다. 이는 일하지도 않은 사람에게 왜 소득을 부여하는가라는 질문과 닿아 있다. 다른 하나는 공유부 배당 개념이 사유재산권 제도를 침해하지 않는가라는 문제이다. 첫 번째 문제는 성과에 따른 분배 원칙이 애초에 성과 이상의 몫을 전유하는 것을 허용하지 않는다는 점에 의하여 간단히 해결된다. 누구의 몫으로도 귀속시킬 수 없는 수익, 즉 외부효과에 의한 수익을 개별적인 모두에게 조건 없이 분배할 때에만 비로소 성과에 따른 분배원칙이 제대로 관철될 수 있다. 예를 들어 약간의 과학기술적 기여에 의해 공통지식에 근거한 모든 성과를 독차지하는 것은 모두의 몫을 가로채는 것이 된다. 기여에 대한 정당한 보상이 공유부에 대한 배타적 인클로저가 되지 않도록 하려면 수익의 일부를 기본소득 재원으로 할 필요가 있다. 두 번째 문제는 사유재산권과 공유부 분배라는 아주 오래된 문제에 연결된다. 여기에서 오래된 문제라 함은 18세기 말에 공유부 배당론의 원형을 제시했던 토마스 페인에게도 사유재산권과 공유부의 관계는 가장 핵심적인 문제였기 때문이다. 이 문제는

오래된 문제일 뿐만 아니라 늘 되풀이되는 문제이기도 하다. 따라서 공유부 배당론이 헌법상의 재산권 보호와 충돌하지 않는가라는 문제를 살펴볼 필요가 있다. 마지막으로 현재의 자산불평등을 완화할 수 있는 공유부 배당방식에 관해 짧게 서술한다.

2. 사유재산권 보호와 공유부 배당의 정당성

공유부를 조세로 환수하고 개별적인 사회구성원 모두에게 조건 없이 평등하게 분배하는 것만으로 사유재산권이 침해되었다고 말할 수는 없다. 공유부 배당론의 원형을 제시한 페인은 한편으로 프랑스 혁명기 토지공산주의자였던 바베프에 반대하여 토지에 대한 사유재산권을 옹호하면서도 다른 한편으로 소유자 원칙에 의해 공유부를 전적으로 전유하는 것은 정당하지 않다고 말한다. 페인은 사유재산권을 옹호했다. 페인은 개간한 사람의 노고를 보상하는 것이 정의 원칙에 맞으며 경제적으로도 효율적이라고 보고 사유재산권을 옹호한다. 하지만 개간한 사람이 땅을 창조한 것은 아니므로 법률상의 소유권인 ‘인공적 소유’와 별개로 모든 사람은 토지에 대한 ‘자연적 소유권’을 가지고 있다고 보았다. 자연적 소유권이란 “지구의 거주자로서 모든 사람”이 보유하는 “만인의 공통적 권리”^{the common right of all}이다 (Paine, 1969[1796]: 612). 페인은 ‘인공적 소유’의 불평등은 효율적 사용의 따른 불평등으로 보았기에 바베프처럼 이를 제거하려고 하지 않았다. 그 대신에 만인의 ‘자연적 소유권’을 조세제도를 통해 실현할 수 있다고 보았다. 페인은 과세를 통해 토지에서 발생한 수익의 일부를 거두어들여 배당하는 계획을 제출한다. 페인은 “평등은 때로는 오해되었고, 때로는 과잉 강조되었으며, 때로

는 침해되었다”(606)고 말하면서 ‘자연적 소유’에 관한 만인의 평등뿐만 아니라 개간에 의한 ‘인공적 소유’의 불평등도 동시에 옹호한다. 토지에 대한 ‘자연적 소유’와 ‘인공적 소유’의 엄격한 구별은 이러한 이중적 목표를 담고 있다(611~613).

페인의 이중적 소유권론은 법률적인 소유권에 근거한 수익 중에서 공유부 수익을 조세를 통해 거둬들이고 배당하기 위한 개념적 장치이다. 페인의 입장은 그 이후의 조세기반 기본소득론에도 통용된다. 페인의 공유부론에 따르면 기본소득은 사유재산권을 침해하지 않는다. 단지 시장소득에 포함된 공유부의 일부를 조세로 환수하여 모두에게 무조건적, 개별적으로 배당하는 제도이다.

페인의 이중적 소유권론을 통해 알 수 있는 점은 다음과 같다. 공유부 개념은 과세정당성 논증이기도 하지만 배당정당성에 대한 법철학적 근거라는 점이다. 토지보유세, 탄소세, 빅데이터세와 같은 특정 세목의 도입에서 반드시 공유부 개념이 필수적인 것은 아니다. 모든 조세는 국가재정의 조달의 차원에서 조세법률주의에 따라 입법자의 판단에 의해 도입될 수 있다. 다만 그럴 경우 세수를 기본소득으로 분배할 강제성은 없다, 공유부 개념은 과세정당성과 배당정당성의 양 측면에서 논거를 제공한다. 여기에서 과세정당성은 반드시 공유부 개념에 의존할 필요는 없는 반면에 배당정당성은 공유부 개념 없이는 확보되지 않는다. 즉 공유부 개념은 세수를 기본소득으로 나누어 주어야 한다는 점에 명확한 근거를 제공한다.

그렇다고 토지보유세나 탄소세, 빅데이터세와 같은 특정 공유부 과세에 관한 법률안에 공유부 개념이 반드시 명시되어야만 하는 것은 아니다. 공유부 개념은 배당정당성을 제공하는 법철학적 개념이지만 반드시 법률적 개념일 이유는 없다. 그럼에도 세수를 기본소득 특별회계의 수입으로 한다는 점만은 법률에 규정되어야 한다. 공유부 개념은 세수를 기본소득으로 지출할 철학적 정

당성을 뒷받침하지만, 이러한 철학적 정당성에 근거하여 기본소득으로 세수를 분배하는 것은 입법자이며 이는 국민주권 원리와 권력분립 원칙에 부합된다.

페인의 계획, 또는 근본적으로 이와 유사한 조세형 기본소득 모델에서 공유부 분배는 그 자체로 사유재산권을 침해하지 않는다. 사유재산권 침해가 문제되는 경우는 오직 짧은 기간 동안 재산가액 전액에 달하는 세금을 부과하여 사실상 재산권을 무상으로 몰수하는 결과에 이르게 되는 경우 뿐이다. 아래에서는 이 문제를 중점적으로 살펴본다.

3. 공유부 개념과 헌법상의 재산권 보호

조세를 통한 공유부 배당은 사유재산권을 부정하지 않을 뿐만 아니라 헌법상의 재산권 보호의 지도이념인 자유로운 경제적 형성의 자유를 침해하지도 않는다. 위헌심판이 이루어지려면 그 대상은 공유부 개념이 아니라 토지보유세, 탄소세, 빅데이터세, 지식소득세 등 개별 공유부 세목일 수밖에 없다. 하지만 이 문제에 관하여 과세대상과 세율의 결정은 일단 입법자의 ‘우선적 재량권’ prerogative¹⁾을 인정한다는 전제에서 출발하여야 한다. 세수의 용처에 관해서도 마찬가지이다. 공유부 개념은 기본소득으로 세수를 지출할 정당성을 뒷받침하지만, 공유부 개념에 따라 세수를 기본소득으로 분배하는 것은 입법자이며 이는 국민주권 원리와 권력분립 원칙에 부합된다.

따라서 신규 세목의 도입 그 자체가 위헌일 수는 없다. 위헌가능성은 세율 문제에서 발생한다. 조세법이 재산권을 제한하는 방식은 구체적

1) 독일 연방헌법재판소 판례: BVerfG, Beschluss vom 26. März 2007 - 1 BvR 2228/02, Rn. 38 ff.; BVerfG, Beschluss vom 29. September 2010 - 1 BvR 1789/10, Rn. 18.

인 재산권의 이용·수익·처분을 직접적으로 제한하거나 박탈하는 것이 아니라 금전적 부담을 통해 총재산을 제한하는 방식이기 때문에 위헌 시비는 세율과 관련된 문제일 뿐이다. 하지만 위헌소송이 제기된다고 해서 결과가 반드시 위헌인 것은 아니다. 대한민국헌법의 재산권 보호 조항은 독일연방기본법의 재산권 보호조항과 구조적으로 유사하다. 이 점에서 독일의 헌법재판소 판례를 살펴보는 것은 유의미할 수 있다. 독일헌법재판소는 짧은 기간 동안 토지가액 전액에 달하는 세금을 부과하여 사실상 토지재산권을 무상으로 몰수하는 결과에 이르게 한다면 재산권의 본질적 내용을 침해하는 것이며 헌법상의 재산권보호에 저촉된다고 판시했다.²⁾ 한국헌법재판소도 단계적으로 이루어지는 무상몰수에 해당하는 조세 부과는 위헌으로 본다.³⁾ 유명한 판례는 택지상한 초과소유부담금과 관련한 판례이다. 헌법재판소는 부과기간의 제한 없이 토지가격에 연 11% 부과율을 적용한다면 약 10년이 지나면 부과율이 100%에 이르러 재산원본에 대한 침해가 성립한다고 보았다(헌재 2001. 2. 22. 99헌바3). 한국헌법재판소는 무상몰수에 해당하는 조세 부과와 일반적 기준을 제시하지 않았지만 10년간 100% 부과율이라는 기준은 토지보유세율의 재산권 침해 여부에도 준용될 수 있을 것이다.

이러한 판결에서 재산권의 본질적 내용에 대한 침해 여부는 무상 몰수에 해당하는가가 기준이 된다. 그런데 조세법이 재산권을 침해하는지 여부에 대한 판단기준으로서 재산권의 본질적인 침해금지뿐만 아니라 과잉금지원칙(또는 비례의 원칙)이 있다. 1995년 독일 연방헌법재판소는 재산세법Vermögenssteuergesetz 제10조(세율)에 대해 위헌판결을 내린 바 있는데, 그 근거는 제10

조가 독일연방기본법 제3조 1항의 평등권 조항을 위배한다는 것이었다. 재산세법 제10조는 독일 토지세법Grundsteuergesetz에 따라 재산평가법에 따라 통일단위로 평가된 재산과 그렇지 않은 재산에 대해 동일한 세율을 적용하고 있는데 평가법이 1964년 이후 가격상승을 반영하지 않고 있기 때문에 평등의 원칙을 위배한다는 점이었다.⁴⁾ 독일 헌법재판소는 이 결정에서 재산세의 본질을 기대수익에 대한 과세로 보고 그 한도를 기대수익의 절반을 넘을 수 없다는 해석을 내린다. 기대수익Sollertrag이란 현실적으로 발생한 수익Istertrag이 아니라 발생할 수 있는 수익이며, 예를 들어 자가소유자라도 타인에게 임대한다면 얻을 수 있는 임대수익이 보유주택의 기대수익이 된다. 기대수익 과세는 재산의 효율적 활용을 촉진하는 장점이 있는데, 헌법재판소의 이러한 해석은 독일 재산세법이 수익세가 아니라 실체과세라는 점을 외면한 것으로 평가된다(Böckenförde 재판관이 소수의견). 1995년의 판결은 재산세법 전체를 무효화한 것은 물론 아니다. 그럼에도 이후 독일 정부는 세율을 조정하는 대신에 그 이후 재산세를 아예 걷지 않았다.⁵⁾ 재산세 세율이 기대수익의 절반 이하여야 한다는 원칙, 곧 반액과세 원칙Halbteilungsgrundsatz은 재산세의 과세기초는 재산의 수익성이라는 관점에 기초한다. 반액과세 원칙을 과세한계 기준으로 삼을 수 있는지는 불분명하다. 재산몰수적 과세가 위헌이라는 판결은 실체과세를 전제하지만 반액과세 원칙은 수익에 대한 과세에 기초한 논리이기 때문이다.⁶⁾

4) BVerfGE 93, 121 - Vermögensteuer - BVerfG-Beschluß vom 22.6.1995.

5) 물론 재산세 이외에도 독일에는 지방세로 걷은 부동산세 Grundsteuergesetz가 있다. 독일 헌법재판소는 과세대상의 가격이 50년 이상 바꾸지 않은 상태인 부동산세의 평가방식은 위헌이라고 판시했고 독일 정부는 2025년까지 부동산 평가방식을 객관화하기로 했지만, 토지가치세 형태로의 전환이나 사회민주당을 중심으로 부유세 성격의 재산세 재도입 등 새로운 논의가 나오는 상황이다

6) 설령 반액과세 원칙에 서더라도 토지보유세 세율은 3.84%까지도 합헌적이다. 예상임대수익을 시가의 5%로 보면 2.5%가 반액과세 원칙에 따른 한계값인데, 공시지가는 시가의 65%만을 반영하므로 3.84%를 과세해도 시가에 대해 2.5%를 과세한

2) BVerfGE 14, 221 (241); 63, 312 (327); 63, 343 (368); 67, 70 (88); 68, 287 (310 f).

3) 헌재 1990. 9. 3. 선고 89헌가95; 헌재 1989. 12. 22. 선고 88헌가 13; 헌재 2001. 5. 31. 99헌가18.

4. 소유관계의 변화와 결합된 공유부 분 배

조세형 기본소득은 경제적 효율성을 위해 사유재산제도를 인정하면서 공유부 수익을 환수하고 기본소득으로 분배하는 모델이다. 여기에서 공유부의 환수는 부분적으로 이루어질 수밖에 없다. 부분적 환수의 경제적 필요성은 사유재산제도가 자원의 효율적 활용에 기여한다는 관점에 근거한다. 만약 어떤 영역에서 사유재산제도가 자원의 효율적 활용에 기여하지 못한다면, 또는 생태적 파괴에 기여함으로써 인류 전체의 미래를 위태롭게 한다면, 다른 형태의 소유제도를 구상할 수도 있다. 아울러 오스트롬(Ostrom, 1990) 등의 연구에 의해 여러 형태의 공동소유들이 경제적으로도 효율성을 가질 수 있음은 새롭게 드러나고 있다.

여기에서 조세수입만이 아니라 국공유자산의 수입이나 국가투자지분의 수입도 기본소득 재원이 될 수 있음을 강조할 필요가 있다. 비록 현재 수많은 국부펀드 중에서 수익의 일부를 기본소득으로 배당하는 경우는 알래스카영구기금(Alaska Permanent Fund) 뿐이지만 이와 같은 모델은 기본소득 재정의 다각화라는 측면에서 주목할 필요가 있다. 국공유재산의 수익을 기본소득 재원으로 하려면 국유재산 수익에 대한 국민 모두의 수익배당권을 도입하는 법률개정이 필요하며 아울러 국공유재산과 공기업 전체를 아우르는 지주회사 수립

및 비즈니스 모델의 개발도 이루어져야 한다. 이와 같은 수익배당권의 도입은 국가소유로부터 국민 모두의 소유로의 전환을 뜻한다. 현재의 국가소유는 이용, 수익, 처분의 전권이 국가나 공공에 맡겨져 있는 공적 소유(public ownership)이지만 이와 같은 전환을 거쳐 법률적 재산권을 국가나 공공이 가지더라도 수익분배권을 개별적인 사회구성원 모두가 얻게 되면 공동소유(common ownership)으로 바뀐다.

아울러 산업정책 특히 R&D 정책과 연동하여 국가가 기업에 대해 지분을 획득하고 이로부터 발생하는 수익을 기본소득 재원으로 삼을 수 있다. 국가가 기업에 지분을 획득하고 경영에 개입하지 않지만 수익배당을 받으며 이를 다시 사회구성원 모두에게 조건 없이 배당하는 모델은 일찍이 제임스 미드(Meade, 1989: 38, 40)가 제안했었다. 디지털 전환과 인공지능 혁명으로 인하여 산업정책의 고용유발효과가 급감한 오늘날의 경제 상황에서 국가공유지분 모델의 도입은 산업정책의 역진성을 완화하면서 자산불평등 및 소득불평등 완화에 기여한다. 『세계 불평등 보고서 2018』(알바레도 외, 2018) 3부는 민간자본의 증대와 공공자본의 감소가 자산불평등의 주요 원인 중 하나라고 분석한다. 공유지분 모델이 도입될 경우 자산불평등의 해소에 기여하면서 동시에 소득불평등을 완화할 수 있다.

참고문헌

- Meade, James (1989). *Agathotopia: The Economics of Partnership*, London: Pergamon and Abredon University Press.
- Paine, Thomas (1969[1796]). *Agrarian Justice*, In *The Complete Writings of Thomas Paine*, New York: Citadel Press, Vol. 1, pp. 605-624.
- 알바레도 외 (2018). 『세계 불평등 보고서 2018』, 장경덕 옮김, 서울: 글항아리.