

우정과 기쁨의 배움터 화요 사랑방 교실

김윤상교수와 함께하는 헨리 조지 사상과 토지공개념

제1강 좋은 세상, 좋은 제도 2009/2/24(화) 19:00 ~

1. 분배의 원인과 결과
2. 기회균등형 분배규칙
3. 정글형 분배규칙과 박애형 분배규칙
4. 좋은 토지제도의 모습
5. 토지사용제 평가

제2강 지공주의: 새로운 토지 패러다임 2009/3/3(화) 19:00 ~

1. 지공주의의 정의
2. 평등한 자유와 토지원리
3. 지대세
4. 국토보유세

제3강 지공주의: 비판과 비전 2009/3/10(화) 19:00~

1. 지공주의에 대한 비판
2. 지공주의는 제3의 이데올로기
3. 지공주의의 확대
4. 지공주의의 앞날

[부록]

역사 속의 지성 - 헨리 조지

참고문헌

- 김윤상 (2006) 『알기 쉬운 토지공개념: 지공주의 해설』, 경북대 출판부. (해설서)
김윤상·박창수 (2007) 『진보와 빈곤: 땅은 누구의 것인가?』, 살림출판사. (해설서)
김윤상 (2002) 『토지정책론: 토지사용제에서 지대조세제로』, 한국학술정보. (학술서)
김윤상 (2009 예정) 『지공주의: 새로운 토지 패러다임』, 경북대 출판부. (학술서)
헨리 조지 (1879) 『진보와 빈곤』, 김윤상 역(1997), 비봉출판사. (번역서)

제1강 좋은 세상, 좋은 제도

1. 분배의 원인과 결과

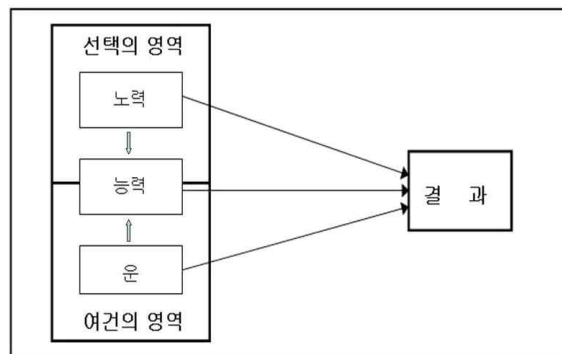
어느 사회에서든 분배 격차는 존재할 수밖에 없고 따라서 여러 가지 가능한 분배 격차 중에서 어떤 격차를 정당한 격차로 인정할 것인지에 대한 합의가 필요하다. 이런 합의 내용이 분배규칙이다.

분배규칙에는 여러 유형이 있는데 그 차이를 설명하기 위해 우선 분배의 원인과 결과의 관계를 보자. 분배 결과에 영향을 주는 원인에는 노력, 능력, 운의 세 가지가 있다. 능력에는 노력을 통해 형성되는 부분도 있고 노력과 무관하게 유전적으로 또는 성장환경에 의해 결정되는 부분도 있다. 이렇게 본다면 분배에 영향을 주는 원인이 속하는 영역을, 본인의 선택에 의해 좌우되는 선택의 영역과 본인의 선택과는 무관하게 주어지는 여건의 영역으로 나눌 수 있다. 노력은 선택의 영역에, 운은 여건의 영역에 속하며 능력은 선택과 여건의 두 영역에 걸쳐서 존재한다.

한편 사회가 정하는 분배규칙도 분배 결과에 큰 영향을 준다. 분배규칙과 같은 사회제도는 개인의 입장에서는 여건의 영역에 속하는 원인이지만 사회 전체의 관점에서는 선택의 영역에 속하는 원인이다.

분배의 원인과 결과의 관계를 그림으로 표시하면 아래 그림과 같다.

<그림 1> 분배의 원인과 결과



2. 기회균등형 분배규칙

분배규칙을 크게 정글형, 기회균등형, 박애형의 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 오늘날 학문적으로나 실제적으로나 기회균등형 분배규칙이 가장 중요하므로 우선 이 분배규칙부터 설명한 다음 다른 두 유형의 분배규칙을 간략히 살펴보기로 한다.

기회균등형 분배규칙은 인간을 자신의 선택에 책임지는 존재로 보고, 모든 사람에게 선택의 기회를 균등하게 보장하며, 선택의 결과를 선택자에게 귀속시키는 분배규칙이다. 기회균등형 분배규칙은 다른 분배규칙과 구별되는 두 가지 특징을 갖는다. 첫째로, 선택 영역의 영향력을 축소하거나 여건 영역의 영향력을 확대하는 제도를 허용하지 않는다. 개인의 선택을 중시하는 분배규칙이기 때문에 사회가 개인의 선택을 제약하는 제도를 둘 수 없다는 것이다. 이 점에서 제도의 내용을 불문하는 정글형 분배규칙과 구별된다. 둘째로, ‘평등’한 자유를, 그리고 평등한 ‘자유’만을 보장한다. 소득, 재산, 권력, 명예, 안전 등에서 사후적으로 차이가 나더라도 그러한 가치를 추구할 자유를 사전에 평등하게 보장했다면 그 결과에 개의치 않는다. 이 점에서 선택과 무관하게 각자에게 필요에 따라 분배하는 박애형 분배규칙과 구별된다.

기회균등형 분배규칙도 여건 영역에 속하는 원인에 의한 분배 격차를 어느 정도 인정할 것인가를 기준으로 세 유형으로 나눌 수 있다. 순전히 선택에 의해 발생하는 분배 격차만을 인정하는 분배규칙이 있다. 이를 선택 결과 인정형 또는 줄여서 선택형이라고 부를 수 있겠다. 그 반대쪽에 여건의 차이에 의해 발생하는 분배 격차까지도 인정하는 분배규칙이 있다. 이를 여건 차이 인정형 또는 줄여서 여건형이라고 부를 수 있겠다. 이는 사회제도로 예방할 수 없는 여건의 차이는 주어진 것으로 보고 노력, 능력은 물론 운에 의한 분배 격차까지 모두 인정하는 분배규칙이다. 양자의 중간에 능력의 차이에 의해 발생하는 분배 격차까지 인정하는 분배규칙이 있다. 이를 능력 차이 인정형 또는 줄여서 능력형이라고 부를 수 있겠다. 이는 운의 영향은 사회제도를 통해 보정하는 가운데 노력과 능력에 의한 분배 결과의 격차를 인정하는 분배규칙이다. 세 분배규칙의 내용을 정리하면 아래 표와 같다.

<표 1> 기회균등형 분배규칙의 유형

격차의 원인		원인별 분배 격차의 인정 여부		
		선택형	능력형	여건형
선택의 영역	노력	인정	인정	인정
	능력	인정	인정	인정
여건의 영역	능력	-	인정	인정
	운	-	-	인정

선택형 분배규칙을 채택하는 사회에서 정부는 여건의 차이를 줄여서 구성원이 동일한 출발선과 미래 전망을 가지도록 노력한다. 다만, 여건 중에는 선천적 재능, 성장환경, 운처럼 정부가 사전에 통제하기 어려운 여건에 의해 발생하는 분배 격차는 사후적 조정, 예를 들면 소득재분배정책 또는 복지정책을 실시하게 된다.

선택형 사회의 빈부격차 문제는 여건형보다 훨씬 덜하다. 그러나 선천적 능력에 의한 소득 격차도 조정의 대상이 되므로 능력을 최대한 발휘하도록 하는 인센티브는 여건형보다 적다. 결과적 소득이 아니라 잠재적 소득능력에 따라 소득세를 부과한다면 인센티브 문제는 어느 정도 해소되지만, 이것은 직업선택의 자유 또는 소득을 얻지 않을 자유를 침해한다는 새로운 문제를 야기할 수 있다.

여건형 분배규칙을 채택하는 사회에서 정부는 사회제도가 여건 차이를 조장하지 않는 한 여건의 차이에 관심을 두지 않고 개인의 선택을 존중할 뿐 그 이상의 적극적인 개입은 하지 않는다. 시장은 여건의 차이를 묻지 않고 가격만을 매개로 하여 참가자가 자발적으로 경제 활동을 하는 기구이므로 여건형과 잘 어울린다. 또 정부는 재분배를 하지 않는다. 이런 사회에서는 각자 자신의 선천적 및 후천적 능력을 최대한 발휘하려고 하므로 효율성 면에서는 다른 유형보다 우수하며 아래에서 제시하는 정글형 분배규칙이 적용되는 사회에 비해 부당한 대우를 받는다고 불평하는 국민도 적다. 그러나 여건의 차이에 따른 빈부격차는 그대로 존재하므로 장기적으로는 사회 불안정이 초래될 수 있다.

능력형 분배규칙은 여건 영역에 속하는 능력을 발휘하도록 하는 인센티브가 없다는 선택형의 문제를 보완하는 분배규칙이다. 능력 중 여건 영역에 속하는 부분의 차이에 의한 분배 격차도 전부 또는 최소한 일부를 인정함으로써 인센티브를 준다는 것이다. 이 사회는 효율성과 빈부격차에서 선택형과 여건형의 중간에 속한다.

3. 정글형 분배규칙과 박애형 분배규칙

정글형 분배규칙은 각자 환경에 적응하여 이룩한 분배 결과를 모두 당자에게 귀속시키는 분배규칙이다. 여건형 분배규칙과 비슷해 보이지만, 여건형 분배규칙에서는 여건의 차이를 조장하거나 여건의 영향을 확대하는 사회제도가 허용되지 않는 반면 정글형 사회에서는 사회제도도 여건의 일부로 보며 심지어 노예제도도 인정된다. 주민은 사회제도를 자신에게 유리하게 바꾸려고 투쟁하게 되고, 정부는 사회제도가 기회균등에 위배되더라도 시정하려고 노력하지 않는다. 이런 사회는 단기적으로는 효율적인 결과를 낳을 수도 있다. 그러나 결국 사회정의가 무너지고 양극화로 인한 국민 갈등을 야기하여 결국에는 효율성마저 떨어진다.

박애형 분배규칙은, 여건은 물론이고 선택에 의한 결과도 행위자와 연결시키지 않고 각자에게 필요에 따라 분배하는 분배규칙이다. 모든 인간은 존엄한 존재로서 공생해야 한다는 박애주의 세계관에 기초를 두고 있다. “능력에 따라 일하고 필요에 따라 소비한다”는 공산주의 분배규칙이 여기에 속한다. 궁극적으로는 나의 이익과 타인의 이익을 구별하지 않으면서 모두 더불어 나누는 종교적 차원의 분배규칙, 예를 들면 “이웃을 네 자신처럼 사랑하라”, “무주상 보시(無住相 布施)”와 같은 분배규칙에 이른다.

정부는, 원인을 불문하고 필요에 비해 고소득을 얻은 자에게서 상당한 재원을 마련하여, 원인을 불문하고 불우하게 된 계층에게 나눠주는 역할을 하게 된다. 이런 사회의 분배는 가장 평등하다. 빈부격차가 없거나 다소간 존재하더라도 문제가 될 정도가 아니다. 그러나 원인을 불문하고 모든 결과적 소득을 나누므로, 이기심이 앞서는 현 수준의 인류에게는 생산적 노력을 촉진하는 인센티브가 가장 낮다.

4. 좋은 토지제도의 모습

기회균등형 분배규칙에서는 사람이 타인을 불리하게 하지 않는 방법으로 생산한 것에 대해

서는 생산자가 소유할 수 있도록 해 준다. 그 이유는, 첫째로 생산 활동 자체는 자유라고 해도 생산자가 생산물을 소유하지 못한다면 그러한 생산의 자유는 무의미하며 둘째로 생산물을 생산자가 소유하지 못한다면 결국 비생산자인 누군가가 소유하게 되는데 이러한 생산의 자유는 불평등하기 때문이다. 이처럼 생산물을 생산자가 소유한다면, 마찬가지로 이유에서, 생산자간의 자발적 합의에 의해 서로의 생산물을 교환한다면 타인의 생산물이라고 해도 소유할 수 있다.

그런데 위와 같은 소유의 근거로는 토지 소유를 인정할 수 없다. 토지는 사람이 생산한 것이 아니기 때문이다. 그러므로 토지 등 자연물에 대해서는 생산물과는 다른 특별한 고려가 필요하다.

기회균등형 분배규칙에 따르면 토지와 같은 주어진 자연환경에 대한 기회는 균등해야 한다. 예를 들어 누군가 토지를 사용하려면 타인에게도 동등한 사용 기회가 보장되어 있어야 한다는 것이다. 타인에게 보장하지 않는 기회를 자신만이 누린다면 타인보다 더 큰 자유를 갖는 것이고 따라서 평등한 자유에 어긋난다. 그러면 기회균등형 분배규칙을 위반하지 않으면서 토지를 사용하려면 어떻게 해야 할 것인가?

토지를 모든 국민이 공동으로 사용하고 그 결과를 공유하는 것도 한 방법이 된다. 그러나 토지는 그 특성상 단독사용이 더 적절한 경우도 많다. 예컨대 주택 등 사적인 생활공간을 여러 가족이 공동으로 사용하기는 어렵고 농지도 공동으로 사용하기보다 단독으로 사용할 경우에 훨씬 생산성이 높아진다. 이런 이유로 인해 사회가 토지의 단독사용을 인정할 경우에, 기회균등을 침해하지 않으려면 특수한 조건이 필요하게 된다.

특수 조건이란 다음 세 가지이다. 첫째로, 모든 국민이 토지를 취득할 수 있는 균등한 기회를 가져야 한다는 것이다. 그런데 이것만으로는 충분하지 못하다. 취득기회가 균등하다고 해도, 양질의 토지가 무한히 존재하지 않는 한 결과적으로 한 사람이 토지를 차지하면 다른 사람이 그와 대등한 토지를 차지할 수 없게 된다. 즉 토지 취득자와 타인 사이에 부당한 격차가 생긴다는 것이다. 설령 토지를 공정한 추첨에 의해 배분하더라도, 당첨자는 아무 생산적 노력도 없이 토지를 취득하게 되고 낙첨자는 아무런 잘못 없이 토지 취득에서 배제된다. 토지를 이런 식으로 분배하는 규칙을 만든다면 선택과 결과의 연계를 약화시키고 여건 영역의 영향을 확대하는 셈이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 토지 취득자가 상대적으로 불리해진 타인에게 보상하도록 하면 된다. 뒤집어 표현하면 토지 취득자가 유리해지는 만큼을 타인을 위해 내놓도록 하면 된다. 이것이 두 번째 조건이다.

셋째로, 토지의 단독사용권은 생산자의 권리에 의해 당연히 발생하는 것이 아니라 필요한 경우에 사회적 합의에 의해 인정하는 것이므로 토지 취득자의 권리는 그 취지의 범위 내에서만 인정된다. 즉 토지 취득자는 단독사용권을 인정하는 사회적 취지에 적합하게 토지를 사용해야 한다는 것이다.

기회균등형 분배규칙에 맞는 원리 즉 토지원리를 정리하면 다음과 같다.

- ① (평등한 토지권) 모든 국민은 토지에 대해서 평등한 권리를 가진다.
- ② (합의에 의한 우선권 인정) 사회적 필요성이 있으면 사회적 합의에 의해 특정인에게 우선권을 인정할 수 있다.
- ③ (우선권 인정의 조건) 사회가 특정인에게 우선권을 인정하려면 다음 조건을 충족시켜야 한다.
 - ㉠ (취득기회 균등) 모든 사람에게 우선권 취득 기회를 균등하게 보장한다.
 - ㉡ (특별이익 환수) 우선권에서 발생하는 특별이익을 환수한다.
 - ㉢ (사회적 제약) 우선권 행사는 우선권을 인정하는 취지에 부합해야 한다.

위의 토지원리를 내용으로 하는 사상을 지공주의(地公主義)라고 한다.

5. 토지사유제 평가

위에서 보았듯이 기회균등형 분배규칙에는 공통적으로 평등한 자유가 전제되어 있고 평등한 자유를 존중한다면 필연적으로 토지원리가 도출된다.

기회균등형 분배규칙 하에서는 노예제와 토지사유제가 허용되지 않는다. 노예제도가 기회균등에 어긋난다는 점은 새삼 지적할 필요가 없다. 노예제도는 한 사람이 다른 사람을 재산으로 소유할 수 있는 제도로서 소유주의 자유를 위해 노예의 자유가 희생되기 때문이다. 오늘날 이 점에 대해서 공식적으로 이의를 다는 사람은 없으며 실제로도 노예제는 지구에서, 적어도 명목상으로는 사라졌다.

그러나 토지사유제는 근대에 들어와 오히려 새롭게 발생하여 강화되어 왔다는 점은 특이하다. 오늘날 토지사유제는 너무나 보편화되어 있어, 토지사유제가 기회균등을 보장하지 못하는 제도라는 사실을 제대로 인식하지 못하는 사람이 많다. 그렇다면 토지사유제는 토지원리에 부합하는지, 구체적으로는 토지에 대한 우선권을 인정하기 위한 세 가지 전제조건을 만족시키는지 검토해 보기로 한다.

1) 균등

토지사유제는 소유권 배분을 시장기구에 맡긴다. 토지시장에서는, 토지를 매각할 의사를 가진 토지소유자가 토지매매시장에 토지소유권을 내어놓으면 수요자 중 가장 높은 지가를 지불하려는 의사를 가진 수요자가 그 토지소유권을 취득한다. 어떤 제도 또는 상태가 불평등하다고 판정하기 위해서는 보통 인종, 성별, 종교, 사회적 신분 등에 의한 차별이 존재하는가를 보게 되는데 지불의사에 따른 결과적 차등은 취득기회 균등의 조건에 어그러지지 않는다고 보는 것이 일반적이다.

토지취득 희망자의 지불의사보다는 개인적 사정을 존중하여- 예를 들면 필요성이 큰 사람부터 또는 사회적 약자부터- 배분하는 것이 형평성이 있다는 등 다른 견해도 있으나 이는 가치관의 차이에서 생기는 것으로서 시장배분의 기회균등성을 부정할 수 있는 근거는 되지 못한다.

다만 토지를 취득하기 위해서는 고액의 지가를 지불해야 하는데 이런 목돈을 동원할 수 있는 사람이 많지 않기 때문에 취득기회의 균등성이 사실상 저해되는 경우가 많다. 더구나 토지투기로 인해 현실의 지가가 정상적인 지가보다 훨씬 높게 형성되는 경우에는 문제가 더 심각해진다. 그러나 토지매입자가 토지매입자금을 대출 받아 장기간 분할 상환할 수 있는 제도가 잘 구비된 사회라면 고액의 지가를 일시에 지불한다는 데에서 비롯되는 취득기회 불균등 문제는 별로 문제되지 않을 것이다.

2) 환수

특별이익 환수의 조건에 의해 평가해 보면 토지사유제는 낙제점을 받을 수밖에 없다. 토지소유의 특별이익의 경제적 가치는 지대이다. 지대는 그 토지를 취득하기 위해 타인이 지불하려고 하는 가치이기 때문에 타인 배제의 대가인 특별이익과 일치한다. 그런데 토지사유제에서는 지대가 토지소유자에게 귀속된다. 이 경우에 지대를 지가로 바꾸어 표현하여도 결과는 같다. 지대는 일정기간 동안의 토지사용의 대가이고 지가는 토지소유 즉 영구적인 토지사용의 대가이기 때문이다.

한편 특별이익이 사회에 환수되는 것은 아니지만 그렇다고 해서 그 이익이 토지소유자에게 귀속되는 것도 아니라는 반론도 있을 수 있는데 이에 대해 생각해 보자. 우선 최초에 토지를 사유화한 자는 그에 상응하는 대가를 치르지 않았으므로 이런 토지소유자가 토지를 보유하고 매각하는 과정에서 얻은 모든 토지가치는 자신의 노력 및 기여와는 무관한 특별이익이다.

한편 토지사유제가 성립된 후에 토지를 매입하여 소유자가 된 자도 특별이익을 얻는 경우가 많다. 매입을 통해 토지를 소유하는 자에게 특별이익이 발생하지 않으려면 토지매매시장이 완전경쟁조건을 갖추거나 사회변화가 극히 안정적이어야 한다. 완전경쟁 토지시장에서는 정보가 완전하여 모든 미래의 지대가 지가에 정확하게 반영되므로 토지를 매입하려면 미래에 발생할 모든 지대를 선불하여야 하고 따라서 단순한 토지소유만으로 아무런 이익도 생길 수 없다. 또 완전한 정보가 존재하지 않는다고 하더라도 사회가 극히 안정적이어서 결과적으로 보아 예측이 심히 빗나가는 경우가 별로 없는 사회도 이에 준한다. 그러나 대부분의 사회에서, 특히 현대와 같이 급속하게 변화하는 사회에서는 사정이 그렇지 못하다는 점은 새삼스럽게 입증할 필요가 없을 것으로 생각된다.

3) 사회적 제약

이론상의 토지사유제는 토지에 관한 모든 권한이 사적 주체에게 귀속되는 제도이므로 토지소유권에 대한 사회적 제약과 어울리지 않는다. 그러나 현실에서 토지사유제를 취하는 모든 국가에서 공적인 필요에 의해 토지를 수용할 수도 있고 사적인 토지사용을 상당한 정도 제한하는 것을 당연하게 여긴다. 그러므로 현실의 토지사유제는 이 조건과 반드시 충돌하지는 않는다고 볼 수 있다.

제2강 지공주의: 새로운 토지 패러다임

1. 지공주의의 정의

지공주의는, 토지는 천부된 것이고 인간 생활의 기초이므로 시장친화적 토지공개념이 필요하다고 보는 철학이다. 동서양을 막론하고 지공주의의 뿌리는 깊지만, 헨리 조지가 『진보와 빈곤』(1879)에서 설득력 있게 주창하면서 세계적인 반향을 일으킨 바 있다.

지공주의는 기회균등형 분배규칙에 맞는 다음과 같은 토지원리를 내용으로 하는 토지사상이다. 지공주의를 사회주의처럼 토지의 국유화를 주장하는 것으로 오해하는 경우가 있다. 그러나, 토지 소유제도를 소유권 권능의 귀속처에 따라 아래 <표 1>과 같이 나눌 수 있는데 지공주의는 토지가치공유제와 토지공공임대제에 해당한다.

< 2> 토지 소유제도의 유형

소유권의 권능	토지사유제	토지가치공유제	토지공공임대제	토지공유제
사용권	사	사	사	공
처분권	사	사	공	공
(토지가치)수익권	사	공	공	공

이 표에서 소유권의 권능 중 수익권은 (민법의 일반적인 정의와는 달리) 토지가치 즉 지대 및 지가 수취권을 의미한다. 여러 토지 소유제도 중 지공주의의 범주에 드는 것은 토지가치공유제와 토지공공임대제이다. 지공주의로 전환할 경우에는, 기존에 토지사유제를 취하고 있던 사회에서는 토지가치공유제가, 토지공유제를 취하고 있던 사회에서는 토지공공임대제가, 도입상의 어려움이 적은 제도이다.

2. 평등한 자유와 토지원리

지공주의가 원하는 사회제도의 제일원리는 ‘한 사람의 자유는 다른 사람의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 인정된다’는 것이다. 이 원리는 신념체계에 속하는 것으로서 더 이상 논증할 수 없으며 다른 원리를 도출하기 위한 출발점이 된다는 점에서 공리(公理)라고 할 수 있다. 아래에서는 이 제일원리를 ‘평등한 자유의 공리’라고 부르기로 한다.

평등한 자유의 공리에서 도출되는 소유의 근거는 생산과 교환이다. 생산자가 자신의 생산물을 소유하지 못한다면 결국 비생산자인 누군가가 소유하게 되는데 이런 결과는 평등한 자유에 어긋난다. 따라서 생산은 소유의 근거가 된다. 또 정당하게 소유한 생산물을 자발적으로 교환할 경우에도 그 교환물에 대한 정당한 소유권이 발생한다. 자발적인 교환은 평등한 자유를 전혀 침해하지 않기 때문이다.

그런데 생산과 교환이라는 소유의 근거로는 사람이 생산하지 않은 자연물에 대한 소유를 인정할 수 없다. 그러므로 토지와 같은 자연물에 대해서는 생산물과는 다른 특별한 배려가 필요하다.

토지를 모든 국민이 공동으로 사용하고 그 결과를 공유하는 것도 평등한 자유를 보장하는 한 방법이 된다. 그러나 토지는 그 특성상 단독사용이 더 적절한 경우가 적지 않다. 예를 들어, 주택과 같은 사적인 생활공간을 여러 가족이 공동으로 사용하기는 어렵다. 생산용 토지도 공동으로 사용하기보다 단독으로 사용할 경우에 생산성이 훨씬 높아질 수 있다. 이런 이유로 인해 사회가 토지의 단독사용을 인정하기로 한다면, 평등한 자유를 보장하기 위해서 특수한 조건이 필요하게 된다.

특수 조건이란 다음 세 가지다. 첫째로, 모든 국민이 토지를 취득할 수 있는 균등한 기회를 가져야 한다는 것이다. 그런데 이것만으로는 충분하지 못하다. 취득기회가 균등하다고 해도 결과적으로 하나의 토지는 한 사람이 차지하게 되는데 이 때 토지 취득자에게 특별한 이익이 생길 수 있다.

예를 들어 생산성이 높은 어느 토지를 추첨에 의해 배분한다면 형식적 기회균등은 보장된다. 그러나 당첨자는 아무런 생산적 노력도 없이 우수한 토지를 취득하게 된다. 이런 결과는 생산과 교환이라는 소유의 근거로 정당화할 수 없다. 그렇다고 해서 추첨을 자주 실시하여 토지 사용자를 빈번하게 교체한다면 생활의 안정성과 토지사용의 효율성을 해치게 된다.

이런 문제를 피하면서 토지에 대한 기회균등을 보장하는 방법이 있다. 토지 취득자가 자신의 생산적 노력과 무관하게 다른 사람에 비해 유리해지는 정도를 반영하는 금액을 사회에 내놓고, 이를 국민 모두가 균등하게 나누어 갖거나 정부가 국민 모두의 이익을 위해 사용하면 된다. 이것이 두 번째 조건이다.

셋째로, 토지의 단독 사용은 사회적 필요성에 의해 인정하는 것이므로 토지 취득자의 권리는 그 범위 내에서만 인정된다. 즉 토지사용권은 단독 사용을 인정하는 사회적 취지에 의해 제약된다는 것이다.

토지에 관한 평등한 자유를 보장하기 위한 원리 즉 '토지원리'를 정리하면 다음과 같다.

- ① (평등한 토지권) 모든 국민은 토지에 대해서 평등한 권리를 가진다.
- ② (합의에 의한 우선권 인정) 사회적 필요성이 있으면 사회적 합의에 의해 특정인에게 우선권을 인정할 수 있다.
- ③ (우선권 인정의 조건) 사회가 특정인에게 우선권을 인정하려면 다음 조건을 충족시켜야 한다.
 - ㉠ (취득기회 균등) 모든 사람에게 우선권 취득 기회를 균등하게 보장한다.
 - ㉡ (특별이익 환수) 우선권에서 발생하는 특별이익을 환수한다.
 - ㉢ (사회적 제약) 우선권 행사는 우선권을 인정하는 취지에 부합해야 한다.

토지원리 가운데 오늘날 가장 심하게 무시되고 있는 것은 ㉡ 즉 '단독사용에서 생기는 특별

한 이익을 환수하여 국민이 공유한다’는 부분이다. 이 원리를 지키지 않으면 토지에서 막대한 불로소득이 발생하며 그로 인해 투기, 빈부격차, 경제효율 훼손 등 심각한 사회적 병폐가 생긴다. 이는 1960년대부터 40여 년간 우리 눈앞에서 실증된 바 있다.

3. 지대세

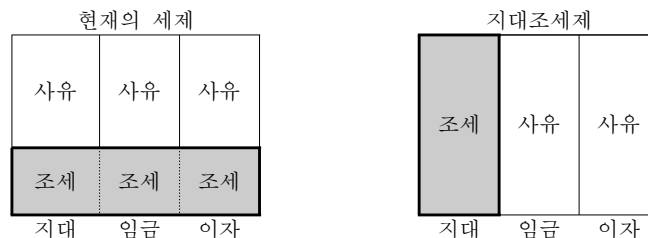
토지원리에 맞는 제도를 설계한다면 당연히 토지가치를 완전히 환수하는 토지 소유제도, 즉 <표 2>의 분류에 따르면 토지사유제 이외의 다른 토지 소유제도를 도입할 것으로 예상된다. 나머지 세 소유제도는 모두 ㉠을 충족시킬 수 있는 제도지만, 토지공유제는 토지사용권을 정부가 가진다는 점에서 비능률을 초래할 가능성이 많다. 이런 이유에서 토지가치공유제와 토지공공임대제가 주목의 대상이 된다.

또 둘 중에서도, 토지사유제를 실시하고 있는 우리 실정에서는 토지가치공유제가 더 잘 맞는다. 다른 토지 소유제도보다 현행 제도와 가까워서 적용이 쉬운데다가 처분권을 정부가 가져야 할 이유도 없기 때문이다. 그러나 이미 토지가 국공유화되어 있는 북한과 같은 사회라면 현 제도와 가까운 토지공공임대제를 도입하는 것이 더 쉬울 것이다.

토지제도가 형성되기 전의 원초적인 상태에서는 토지원리 ㉠을 “지대를 환수하여 국민이 공유한다”로 표현해도 된다. 지가를 지불하지 않고 취득한 토지의 “단독 사용의 특별한 이익”은 지대와 같기 때문이다. 여기서 지대는 실제로 거래가 이루어진 임대료가 아니라 토지의 잠재적인 임대가치다. 이 원리에 충실하게 지대를 과표로 하여 거의 100%의 세율을 적용하는 토지보유세를 ‘지대세’라고 한다. 지대세를 부과하면 토지의 매매가격 즉 지가는 거의 0이 된다.

지대세를 최우선적인 조세로 삼는 세제를 ‘지대조세제’라고 한다. 헨리 조지는 이 제도를 ‘land value taxation’이라고 불렀고 우리나라에서는 ‘토지가치세제’라고 번역하기도 한다. 이해를 돕기 위해 현재의 세제와 지대조세제를 비교하면 아래 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 세제의 비교



이 그림은 지대만으로 세수가 충분할 경우를 나타내며, 세수가 불충분하다면 임금과 이자에도 추가로 과세하게 된다. 추가세액은 물론 지금보다는 매우 적은 금액이 된다. 헨리 조지가 활약했던 19세기 후반 미국에서는 지대 총액이 모든 정부 재정을 충당하고 남는다고 보았기 때문에 지대세를 토지단일세(single tax)라고 부르기도 했다.

토지 소유제도가 형성되기 전의 원초적인 상태에서는 지대세를 바로 도입하는 것이 좋지만, 현재처럼 토지사유제가 확립되어버린 상태에서는 완전한 지대세로 바로 가기는 어렵다. 지대를 모두 환수하면 토지 매매가격이 0이 되어 사회에 큰 충격을 줄 수 있다.

그러므로 지대세는 상당한 시간에 걸쳐 점진적으로 도입할 수밖에 없다. 구체적으로는 지대세율을 낮은 수준에서 시작하여 서서히 인상하면서, 경제에 부담을 주는 다른 세금을 서서히 대체해나가는 것이다. 이런 전략을 ‘패키지형 세제 개편’이라고 부른다. 과도기간에 발생하는 토지 불로소득은 부득이 (부작용이 있는 졸렬한 방법인 줄 알면서도) 양도소득세, 개발부담금 등의 수단으로 환수한다.

4. 국토보유세

지대세를 서서히 도입한다고 해도 결국은 지가가 0이 되는데, 토지사유제 하에서 부득이 토지를 매입하였던 실수로 입장에서 보면 억울하다고 생각할 수 있다. 이런 사정을 감안하여 현 토지소유자를 보호하는 범위 내에서 토지 불로소득을 환수하기로 한다면 국토보유세가 좋은 대안이 된다.

토지원리 ④는 그 누구도 단순히 토지를 소유한다는 이유만으로 이익을 얻거나 소유하지 않는다는 이유만으로 불이익을 당해서는 안 된다는 취지를 가지고 있다. 토지사유제 사회에서도 토지 매매시장이 완벽하다면 이 취지를 살릴 수 있다. 토지의 매매가격 즉 지가는 모든 미래의 지대를 자본화 한 금액이므로, 지가가 완벽하다면 지가를 지불하고 토지를 취득한 토지소유자는 특별한 이익을 얻을 수 없다는 것이다.

그러나 토지 매매시장은 극히 불완전한 시장이다. 사회 변동이 인간의 미래 예측 능력을 초과하는 경우에는 지가가 미래의 지대를 제대로 반영하지 못하고 그로 인해 토지 불로소득이 발생한다. 변화가 거의 없이 안정되어 있는 사회에서는 미래 예측이 그다지 어렵지 않기 때문에 토지 불로소득은 국지적 또는 일시적으로 발생할 뿐이다. 그러나 오늘날처럼 사회변화가 급격한 경우에는 토지 불로소득이 광역적으로 그리고 만성적으로 발생한다.

이처럼 토지 매매시장의 흠결이 심각한 경우에는 그로 인해 발생하는 병폐를 막기 위해 ‘국토보유세’가 필요하다. 국토보유세란 (아래에서 설명하는 바와 같이) 지대-이자 차액을 징수하는 토지보유세로서, 딱딱한 느낌이 드는 ‘지대이자차액세’라는 학술용어 대신 사용하는 별칭이다.

토지 불로소득은 ‘토지를 단순히 보유, 매매함으로써 얻는 특별한 이익’으로서 그 크기는 토지소유자의 수입에서 비용을 뺀 금액과 같다. 예를 들어 자금을 빌려서 토지를 매입한 후 그 토지를 임대하고 있다가 일정 기간 후 매각하고 빌린 돈을 갚는 경우를 생각해 보자. 그러면 토지소유자는 토지를 소유하고 있는 동안 임대료 수입을 얻고 토지를 매각할 때 매각지가 수입을 얻는다. 한편 토지소유자는 토지소유 기간 동안 이자를 물다가 토지를 매각한 후 차입금을 상환하므로 이자와 매입지가가 비용이 된다.

이런 사실을 식으로 정리하면 아래와 같다. 토지 임대료 수입은 '지대'라는 용어로 바꾸어 표시하기로 한다.

$$\begin{aligned} \text{토지 불로소득} &= \text{토지소유자의 수입} - \text{토지소유자의 비용} \\ &= (\text{지대} + \text{매각지가}) - (\text{매입지가} + \text{매입지가에 대한 이자}) \\ &= (\text{지대} - \text{매입지가에 대한 이자}) + (\text{매각지가} - \text{매입지가}) \\ &= \text{지대이자차액} + \text{매매차액} \end{aligned}$$

위의 예에서는 돈을 빌려서 토지를 매입한 후 임대한다고 가정했지만, 토지를 자기 돈으로 매입하고 소유자 자신이 사용하더라도 결과는 같다. 자기 돈으로 매입하더라도 그 돈을 다른 용도로 사용할 경우에 얻을 수 있는 금액 즉 이자만큼은 기회비용으로서 역시 비용이 된다. 또 토지를 자신이 사용하더라도 지대만큼의 이익이 생기는데, 이런 이익은 귀속지대로서 역시 수입이 된다.

위 식을 통해, 토지 불로소득으로는, 토지를 보유하는 동안 지대-이자 차액이 발생하고 토지를 매각할 때 매매차액이 발생함을 알 수 있다. (토지소유자가 부담하는 조세 등 토지 소유에 부수되는 다른 비용은 없다고 가정한다.) 따라서 토지 불로소득을 완전히 환수하려면 토지를 보유하는 동안 지대-이자 차액을 징수하고 토지를 매각할 때 매매차액을 징수하면 된다.

그런데 지대-이자 차액만 징수하면 지가는 매입지가 수준에서 유지되므로 매매차액이 거의 0이 된다. 따라서 지대-이자 차액만 징수해도 토지 불로소득 전체를 환수할 수 있다. 지가가 일정하게 유지되는 이유에 대한 설명은 지면 관계상 생략한다. 줄서 『알기 쉬운 토지공 개념』을 참조해 주기 바란다 (경북대 출판부, 2006: 63-64).

국토보유세를 토지 취득자 입장에서 보면, 매입지가에 상응하는 금액을 보증금으로 예탁하고 토지를 취득한 후 보증금 이자를 공제한 임대료를 납부하다가 매각 시에 보증금을 찾아가는 것과 같다.

국토보유세는 지가를 매입지가 수준에서 일정하게 유지시키기 때문에 단기간에 도입해도 사회에 충격을 주지 않는다. 지대세를 서서히 도입할 경우에는 과도기에 양도소득세, 개발부담금 등의 부작용이 있는 졸렬한 방법을 쓸 수밖에 없지만, 국토보유세는 그럴 필요가 없다. 언제라도 당장 실시할 수 있으며, 그 순간부터 투기를 막기 위한 다른 일체의 수단이 필요 없게 되고 개발손실의 보상도 저절로 이루어진다.

제3강 지공주의: 비판과 비전

1. 지공주의에 대한 비판

지공주의(地公主義)란 헨리 조지의 토지사상을 일컫는 다른 이름이다. 헨리 조지의 일생을 소개한 제2장에서도 보았듯이 지공주의는 세계적인 공감대를 형성하였지만 반면에 그에 대한 비판도 적지 않았다. 요즘 대표적인 교과서의 하나로 꼽히는 오설리번(Arthur O'Sullivan)의 『도시경제학』(Urban Economics)에는 대표적인 비판을 세 가지로 요약하고 있다.

첫째로, 지대를 모두 환수하면 토지 순수익이 0이 되고 따라서 토지의 매매가격 즉 지가도 0이 된다. 이는 사유지를 국가가 몰수하는 것과 같으므로 불공평하다. 둘째로, 토지의 순수익이 0이 되면 토지소유자는 소유를 포기할 것이고 토지이용은 정부가 결정하게 되어 비효율이 초래된다. 셋째로, 지대를 평가하기 어렵다. 특히 대부분의 토지는 건물 등 인공 시설과 결합해 있으므로 그 가치를 분리해서 평가하기 어렵다는 것이다. 우리나라에도 지공주의를 비판하는 연구가 나와 있는데 역시 비슷한 내용을 담고 있다. 예를 들면 곽태원 교수의 연구보고서 (『토지는 공유되어야 하는가?』, 2005, 한국경제연구원)가 있다.

첫 번째 비판인 불공평성 문제를 보자. 지대를 환수하면 지가가 0이 된다는 점은 이론상 틀림없다. 그러나 토지소유자가 손해를 보는 정책이라고 해서 반대하는 것이 옳을까? 대부분의 정책은 국민 간에 상반된 이해관계를 야기하기 마련이다. 예를 들면 한미 자유무역협정(FTA)을 체결하면 반도체, 자동차 등의 수출은 늘어날 수 있지만 농업처럼 국제경쟁력이 약한 부문은 타격을 입게 된다. 따라서 정책의 좋고 나쁨에 대해서는 전체적인 국익을 기준으로 판단해야 한다. ‘손해 보는 사람이 생기는 정책 변화는 불공평하다’고 한다면 불공평성 시비를 벗어날 수 있는 정책이란 거의 없게 된다. 더구나 지대세 수입이 늘어나면 정부는 다른 세금을 감면하게 되는데, 그렇다면 불공평성 문제는 더욱 줄어들 것이다.

또 지대조세제를 단숨에 도입하면 지가가 갑자기 폭락한다. 오늘날의 사회에서 지가가 일거에 0이 된다면 사회 혼란을 야기할 수 있기 때문에 지대조세제의 도입은 점진적으로 할 수밖에 없다. 즉 지대세의 세율을 낮은 수준에서 시작해서 20년 또는 그 이상의 긴 기간에 걸쳐 서서히 올려갈 수밖에 없다. 지대조세제가 바람직한 제도라면 이러한 점진적인 도입마저 불공평하다고 비난할 수 있을까?

만일 ‘아무리 서서히 이행하더라도 결국 지가가 0이 될 것 아닌가? 따라서 적절한 보상이 필요하다’고 국민이 합의한다면, 토지소유자에게 매입지가와 그 이자를 보상하는 방법을 쓰면 된다. 보상을 한다고 해도 정부가 별도의 보상 재원을 마련해야 하는 것은 아니다. 단지 지대를 다 징수하는 대신 지대에서 이자를 공제하고 그 초과액만 징수하면 된다. 이자란 토지소유자가 과거 토지를 취득했을 당시의 지가에 대한 이자를 말한다. 이런 세금을 ‘지대이자차액세’ 또는 ‘이자공제형 지대세’라고 하며, 부르기 좋게 ‘국토보유세’라고 하기도 한다.

지대세액에서 이자를 공제하면 지가는 매입지가 수준에서 일정하게 유지된다. 따라서 토지 소유자는 토지를 보유하는 동안 매입지가의 이자를 얻게 되고 매각할 때 매입지가를 돌려받게 된다. 이런 세금은 공평성 시비를 원천적으로 봉쇄할 수 있다.

두 번째 비판 즉 지대를 환수하면 “토지소유자는 소유를 포기할 것이므로 토지이용은 정부가 결정하게 되어 비효율이 초래된다”는 비판을 보자. 우선, 토지 소유를 포기한다는 생각부터 이상하다. 지대조세제에서는 지가가 0이 된다고 하였다. 즉 토지를 매입하는 데 비용이 들지 않는다는 것이다. 그렇다면 토지 실수요자는 토지이용에 대한 보장을 더 확실하게 하기 위해서 당연히 토지를 소유하려고 하지 않을까? 이런 단순한 사실에 대해서도 오해를 하게 되는 것은 우리가 토지를 채테크의 대상으로 간주하는 잘못된 풍토에 길들여져 있기 때문이다.

또 이 비판은, 지대 소득이 있어야만 토지를 이용할 인센티브가 생긴다는 숨은 가정을 가지고 있다. 이해하기 어려운 가정이다. 경제학 교과서를 보면, 기업은 지대를 포함한 생산요소 가격을 비용으로 지불하도록 되어 있다. 즉 기업에 대해 지대는 소득이 아니라 비용일 뿐이다. 정상적인 시장에서 토지를 이용하는 사람은 지대 소득을 얻는 것이 아니라 토지를 이용하여 수행하는 사업 소득을 얻는 데 목적이 있다. 이와 관련하여, 지대를 모두 환수하면 토지개발의 인센티브가 사라진다는 비판도 있다. 그러나 건설업의 목적도 지대 소득이 아니라 건설업의 이윤을 얻는 데 있다. 예를 들어 지대 소득을 얻을 수 없는 정부 발주 공사의 경우에도 건설업체가 경쟁을 벌인다는 사실을 생각해 보라. 건설업자에게 지대 소득을 보장하면 오히려 불필요한 개발을 촉진하는 (지대를 하락시키는 개발의 경우에는 필요한 개발을 억제하는) 부작용이 생긴다.

또 관련된 것으로, 지가가 0이 되면 토지시장의 기능이 상실되어 토지 이용을 정부가 결정하게 된다는 비판도 있지만, 역시 근거가 없다. 토지 매매가격인 지가가 0이 된다고 해서 토지의 이용가격인 (또는 임대가격인) 지대까지 0이 되는 것은 아니다. ‘시장에서 토지이용은 지대를 매개로 하여 결정된다’는 것은 경제학의 기본 원리에 속한다. 지대조세제를 실시해도 지대는 그대로 살아 있고 토지의 입지적 특성을 반영하여 등락하므로 토지시장의 기능에 문제가 없다.

국토보유세에 대해서도 이와 비슷하게 ‘지가가 일정하게 유지되므로 토지이용을 정부가 결정한다’는 비판이 생길 수 있겠지만, 지가는 일정하지만 지대는 자연스럽게 변한다는 점을 생각하면 이 역시 근거가 없음이 쉽게 드러난다.

세 번째 비판은 토지와 건물 등 인공 시설을 분리해서 평가하기 어렵다는 것인데, 아마도 토지 평가 실무에 대한 오해에서 비롯된 것 같다. 지대세의 과표는 토지 위의 지상물이 불타고 없어졌다고 할 때의 빈 땅 즉 나대지의 가치다. 지상물이 있건 없건 토지를 나대지로 보고 평가하면 된다. 또 실제로 상당수 국가에서 토지와 건물의 분리 평가는 현실 제도로 정착되어 잘 운영되고 있다.

물론, 지대를 정확하게 평가하는 일이 쉽다는 말은 아니다. 모든 세금에서 과세표준을 평가

하는 문제는 쉽지 않으며 다 같이 풀어야 할 숙제다. 예를 들어 소득세를 부과하려면 소득을 평가해야 하는데, 눈에 보이지도 않고 프라이버시 문제 때문에 공개적으로 타인과 비교를 할 수도 없는 소득을 정확하게 평가하는 것은 매우 어렵다. 그런데도 소득세는 보편적인 세금으로 자리를 잡고 있다. 이에 비하면 눈에 보일 뿐 아니라 평가 결과를 공개하여 비교하도록 해도 아무 지장이 없다는 점에서 토지에 대한 평가는 오히려 쉽다. 평가의 문제에 대해 염려하는 것은 좋지만 이를 근거로 지공주의를 반대하거나 비판하는 것은 옳지 않다.

이처럼 지공주의에 대한 비판은 근거가 없지만 헨리 조지의 주장 가운데 두 가지 점은 오늘날의 상황과 맞지 않는 것으로 보인다. 하나는 헨리 조지가 지대조세제를 단숨에 도입하고자 했다는 점이다. 지대세는 지가를 0으로 만들기 때문에 오늘날처럼 토지가 대출 담보로 널리 이용되고 있는 경우에 지대세의 세율을 처음부터 매우 높게 설정하면 토지의 담보가치가 사라져서 금융위기로 이어질 수 있다. 따라서 점진적 도입이 불가피하다. 또 하나는 지대세만으로 모든 정부 세입을 충당할 수 있으므로 다른 모든 조세를 철폐해도 좋다고 한 점이다. 그래서 그가 제안한 지대세를 단일세(single tax)라고 부르기도 한다. 그러나 정부의 기능이 확대된 오늘날에는 지대세 수입만으로 충분하지 않다는 견해도 많으므로, ‘단일세’보다는 지대세를 다른 세금에 앞서 징수한다는 ‘최우선세’ 개념으로 수정할 필요가 있다.

2. 지공주의는 제3의 이데올로기

위에서는 경제학계에서 헨리 조지와 지공주의를 어떻게 평가하고 비판하는지를 살펴보았다. 이제 지공주의를 두 가지 면에서 새롭게 해석해 보기로 한다. 하나는 지공주의가 제3의 이데올로기라는 면이고 다른 하나는 지공주의를 토지에서 자연 전체로 확대하여 적용할 수 있다는 면이다.

지공주의는 자본주의와 사회주의를 지양하는 제3의 이데올로기이다. 자본주의는 토지와 자본의 사유를 원칙으로 하고 사회주의는 양자의 공유를 원칙으로 하지만 이는 모두 인간의 상식에 어긋난다. 자본주의가 토지의 사유를 인정하는 것은 그것이 옳기 때문이 아니라 어쩔 수 없이 현실을 긍정한 것이다. 이러한 자본주의 체제에서는 토지의 사유로 인한 빈부격차, 토지투기 등의 문제가 그칠 수 없다. 반면 사회주의는 자본을 사회화하는데 이것은 인간의 이기적인 본성을 외면하는 지나친 이상주의이다. 자본의 사유화를 막는다면 극히 일부의 이타적인 사람을 제외한 대부분의 인간은 자본을 생산하려고 하지 않을 것이기 때문이다.

반면 지공주의는 자본의 사유와 토지의 공유를 바탕으로 한다. 즉 노력에 의해 생산한 것에 대해서는 생산자의 사유를 인정하여 효율성을 달성하고 사람의 노력과 무관하게 천부된 토지는 사유의 대상에서 제외함으로써 형평성을 달성하자는 것이다. 헨리 조지의 토지사상을 지공주의(地公主義)라고 부르는 이유는 바로 여기에 있다.

오해의 소지를 없애기 위해 덧붙이자면, 토지를 공유한다고 해서 토지의 단독사용을 금지하는 것은 아니다. 자본주의를 견제하는 역할을 해온 사회주의가 퇴조해 버림으로써 자본주의의 병폐가 더욱 심해지지 않을까 염려되고 있는 이 시점에 이와 같은 제3의 체제는 주목

대상이 된다. 세 체제를 비교하면 아래 표와 같다.

<표 3> 세 체제의 비교

체제	토지	자본
자본주의	사유	사유
사회주의	공유	공유
지공주의	공유	사유

뿐만 아니라 우리나라는 아직도 남북이 분단된 채 각기 자본주의와 사회주의를 기본 체제로 삼으면서 대립하고 있다. 또 남북한은 모두 통일을 염원하고 있으면서도 통일 후에도 서로 자기 체제를 고수하는 것을 당연시하고 있는 실정이다. 남북한이 서로 마음을 열고 제3의 체제에 진지한 관심을 가진다면 이상적인 절충안인 지공주의에 합의할 수 있을 것이다.

한편 지공주의는 절충안이라기보다 진정한 사유재산제, 진정한 자본주의를 추구한다고도 할 수 있다. 진정한 사유재산제란 노력과 기여의 결과를 소유할 수 있도록 하는 동시에 개인의 노력이나 기여와는 무관한 것의 소유는 인정하지 않는 제도이어야 한다. 이런 점에서 보면 현실의 자본주의는 불완전한 사유재산제 위에, 지공주의는 진정한 사유재산제 위에 서 있다. 자본주의는 사유재산제를 근간으로 하는 체제이므로 진정한 사유재산제 위에 서 있는 지공주의야말로 진정한 자본주의라고 하겠다.

또한 지대조세제는 진정한 사유재산제를 구현하는 세제이다. 자본주의 사회의 세제는 사유된 것의 상당부분을 조세로 징수하기 때문에 진정한 사유재산제에 어긋난다. 그러나 지대조세제는 불로소득인 지대를 조세로 징수하고 그 대신 노력과 기여의 대가인 임금 및 이자의 완전한 사유를 보장한다.

3. 지공주의의 확대

헨리 조지는 자원고갈과 환경오염의 문제가 심각하지 않던 시대에 살았기 때문에 천부된 자연 가운데 주로 토지에 관련된 문제를 다루었고 그 해결책으로서 토지 지대를 모두 환수하고 다른 조세를 감면하는 지대조세제를 주창하였다. 그러나 오늘날에 와서는 토지 외에도 천연자원과 환경의 중요성이 매우 커졌다. 따라서 지공주의의 토지원리는 자연 전반에 적용하는 자연원리로 폭을 넓히고 지대조세제는 자연조세제로 확대할 수 있다.

여기에서 자연은 다음과 같은 세 가지 종류로 나누어 볼 수 있다. 첫째로 넓은 의미의 토지. 여기에는 좁은 의미의 토지 이외에 토지처럼 위치와 존재량이 고정되어 있는 자연이 포함된다. 고정되어 있는 자연에 대한 사용 수요가 늘어나면 혼잡이 발생하고 그에 따라 지대가 발생한다. 오늘날 혼잡이 발생하는 새로운 예로는 전파대역, 위성궤도 등을 들 수 있다. 전파대역은 라디오, 텔레비전, 이동통신 등의 전파를 실어 나르는 통로이기 때문에 오늘날 수요가 급속히 늘어나고 있어 주목된다. 이런 종류의 자연을 특정인이 단독으로 사용하면 타인을 배제하는 결과가 생긴다는 점에서 토지와 공통된다. 따라서 환수의 대상은 배제의 대가인 지대가 된다.

둘째로 토지 이외의 천연자원이 있다. 예를 들면 광물, 석유, 천연 동식물, 오존층 등이다. 이 종류의 공통성은 특정인의 사용이 타인을 배제한다는 점 이외에 사용에 의해 존재량이 줄어들기 때문에 후손도 배제한다는 점이다. 따라서 환수액은 지대 이외에 고갈피해액 내지 자원대체비용이 된다. 오존층의 파괴는 아래에서 언급하는 오염 대상의 하나이기도 하지만 고갈이 될 뿐 회복이 되지 않는다는 점에서 천연자원의 하나로 포함시켰다.

셋째로 오염 대상으로서의 환경이 있다. 예를 들면 공기, 물 등이다. 이 종류의 공통성은 특정인의 사용이 타인을 배제한다는 점 이외에 사용에 의해 오염되기 때문에 후손을 배제한다는 점이다. 따라서 환수의 대상은 지대 이외에 오염 피해 내지 환경회복비용이 된다.

토지, 천연자원, 환경을 비교하면 다음 표와 같다.

<표 4> 토지, 천연자원, 환경의 비교

대상	사용 결과	형평 비교 대상	환수액의 내용
토지	배제	타인	지대
천연자원	배제+ 고갈	타인+ 후손	지대+ 고갈 피해/자원대체비용
환경	배제+ 오염	타인+ 후손	지대+ 오염 피해/환경회복비용

또한 토지원리는 자연 이외에 개인의 노력에 의해서가 아니라 사회가 공동으로 창출한 공동의 자원에까지 확대 적용할 수 있다. 그 좋은 예로서 정부 권력이 있다. 정부는 국민전체의 이익을 위해 존재하고 정부의 권력은 국민이 각자의 자유를 유보하는 데 동의함으로써 정당화된다. 따라서 정부와 정부권력은 국민 공동의 자원이며 모든 국민은 정부 및 정부 권력에 대해 평등한 권리를 가진다. 그런데 정부가 권력을 배경으로 특정 주체에게 어떤 우선권을 부여한다면—예를 들면 특허권 내지 독점권의 부여, 타 업체에 대한 진입장벽 설정 등—이는 천부된 토지에 대한 단독사용을 인정하는 것과 같다. 그러므로 토지에 대한 단독사용을 인정할 경우와 동일한 조건이 이런 경우에도 적용되어야 한다. 즉 첫째로 모든 국민은 우선권을 취득할 균등한 기회를 가져야 하고 둘째로 우선권으로 인해 특별한 이익이 발생한다면—이런 이익을 경제학에서 “렌트”(rent)라고 한다—이를 환수해야 하며 셋째로 우선권자는 우선권을 인정하는 사회적 취지에 적합하게 이를 활용하여야 한다는 조건이 그것이다.

4. 지공주의의 앞날

위에서 본 바와 같이 지공주의는 헨리 조지가 타계한지 100년이 지난 오늘의 사회문제에도 커다란 의미를 가지고 있다. 그렇다면 지공주의의 사상의 앞날은 어떠할까? 지난 100년처럼 망각 속에 묻히고 말 것인가? 아니면 사회문제의 해결책으로서 폭넓게 수용될 것인가? 이 점에 대해서는 우선 헨리 조지 자신의 말을 들어보자.

지금까지 내가 밝히려고 노력한 진리는 쉽사리 수용되지 않을 것이다. 수용이 쉬운 진리였다면 벌써 수용되었을 것이다. 수용이 쉬운 진리였다면 은폐되지도 않았을 것이다. 그러나 이 진리에도 지지자는 반드시 있다. 이 진리를 위해 수고하고 고통 받고 심지어

는 죽기도 할 것이다. 바로 이것이 진리의 힘이다.

이 진리가 언젠가는 실현될 수 있을까? 궁극적으로는 그렇다. 그러나 우리가 생존하는 동안 실현될지, 사람들이 우리를 기억할 수 있는 시간 내에 실현될지 누가 알 것인가?

공평과 비참, 무지와 야만이 부정의한 사회제도에 의해 생긴다는 사실을 알고 힘이 자라는 데까지 이를 시정하기 위해 노력하는 사람은 곧 실망과 쓰라림을 맛보게 된다. 이러한 현상은 과거에도 있었고 현재에도 있다. 그러나 정말로 쓰라린 것은 노력과 희생을 해 보았자 희망도 결과도 없다는 생각이다. 심지어 매우 훌륭하고 용기 있는 인물도 이런 생각을 하는 수가 있다. 사실, 역사상 씨를 뿌린 사람 중에 그 씨가 자라는 것을 본 사람은 드물며, 그 씨가 도대체 자라거나 할 것인지를 확실히 안 사람도 드물다. 사실을 위장하지 말자. 이 세상에서 진리와 정의는 되풀이해서 세워져 왔다. 그러나 진리와 정의는 되풀이해서 무너지고 말았으며 유혈사태가 발생한 경우도 적지 않았다. 만일 진리에 반대하는 세력이 약하다면 어떻게 오류가 그토록 오랜 동안 지배할 수 있을까? 정의의 여신이 고개를 들기만 해도 부정을 쫓을 수 있다면 압박 받는 사람들의 통곡이 그토록 오래 그치지 않을 수 있을까?

그러나 진리를 알고 따르려는 사람이나 정의를 인식하고 이를 위해 일어서려는 사람에게 성공이 유일한 목적은 아니다. 성공! 성공은 거짓으로 이루기도 하고 부정으로 이루기도 한다. 진리와 정의는 본래의 권리로서 그 자신의 것인 - 우연이 아니라 본질에 의해 자신의 것인 - 그 무엇을 주지 않는가?

진리와 정의의 존귀함을 느껴본 사람이면, 진리와 정의가 지금 이 자리에서도 무언가를 준다는 사실을 안다. (『진보와 빈곤』, 김윤상 역, 540-541)

이 글에서 보듯이 헨리 조지 자신도 지공주의가 순탄하게 수용될 것으로 보지 않았다. 그러나 헨리 조지는 비판만 하지는 않았다. 고난을 무릅쓰고 정의를 세우려는 사람들이 반드시 나타날 것이라고 보았고 언젠가는 실현될 것으로 보았다. 또 개인 차원에서는 비록 당대에 성공을 거두지 못하더라도 정의를 위해 노력하는 것만으로도 인생을 바꿀 만한 가치가 있다고 하였다.

우리가 알고 있는 현실의 사회는 원칙과 정의의 사회라기보다는 이해관계로 얽혀져 있는 사회이다. 그러므로 사회의 기득권 세력의 이해관계에 어긋나는 지공주의가 쉽사리 수용될 것으로 기대하지 않는다. 그러나 우리나라는 거의 대부분의 국민이 토지공개념에 찬성하는 유례없는 나라이자 토지공개념을 현실 정책으로 채택한 보기 드문 나라이다. 이 점에서 우리나라는 희망이 많다고 하겠다.

더구나 지공주의는 시장친화적이다. 과거 우리나라에 등장했던 토지공개념 정책 중에는 시장 기능과 상치되는 내용도 있었기 때문에 시장주의자들의 비판을 받기도 했다. 그러나 지공주의는 시장원리에 충실할 뿐 아니라 나아가서는 현실의 왜곡된 시장을 바로 잡는 효과까지 가지고 있다는 점에서 더 큰 기대를 걸어도 좋을 것으로 생각한다.

헨리 조지

미국의 경제사상가 겸 토지개혁가였던 헨리 조지(Henry George, 1839~1897)는 필라델피아의 가난한 집안에서 태어나 만 14세가 되기도 전에 학교를 그만 두고 갖가지 직업을 전전하다가 언론인으로서 상당한 명성을 쌓았으며 노동 단체의 추대에 의해 뉴욕 시장에 출마하기도 했던 입지전적 인물이다.

헨리 조지가 만 40세 되는 해에 출간한 『진보와 빈곤』(1879)은 당시 구미와 호주의 독서계를 휩쓸어 성서 다음으로 많이 보급된 책이 되었고 지금까지도 경제학 서적으로서는 가장 많이 보급된 책으로 알려져 있다. 그 외에도 무역 장벽의 철폐를 주장한 『보호와 자유무역』(1886), 자신의 경제이론을 체계화한 『정치경제학』(1898, 사후 출판) 등 많은 저서를 남겼다.

헨리 조지의 대표작인 동시에 그의 사상을 감동적으로 제시하고 있는 『진보와 빈곤』(*Progress and Poverty*)의 내용은 다음과 같다.

- ① 산업혁명에 의해 사회가 눈부시게 진보함에도 불구하고 극심한 빈곤이 사라지지 않는 이유를 흔히 임금기금설과 맬서스의 인구론으로 설명하지만 이는 옳지 않다.
- ② 빈곤의 진정한 원인은 생산에 아무런 기여도 하지 않는 지주가 토지가치를 차지한다는 데 있다. 사회의 진보가 이룩됨에 따라 지대의 총액이 증가함은 물론이고 지대가 총생산 중 차지하는 비중도 커져서 진보의 혜택이 노동과 자본에 돌아가지 못한다는 것이다. 이 문제는 토지사유제 하에서 불가피하게 발생하는 토지투기로 인해 더욱 심각하게 된다.
- ③ 그러므로 진보의 혜택을 정의롭게 배분하여 빈곤을 타파하려면 土地私有制를 철폐하여야 한다. 그러나 이미 토지사유제에 익숙한 나라에서는 토지를 환수할 필요까지는 없고, 단지 매년 토지의 연간 임대가치를 정부가 환수하고 그 금액만큼 다른 조세를 면제하면 된다. 헨리 조지는 이런 제도를 土地價値稅制(land value taxation)라고 하였다.
- ④ 토지가치세제를 실시하면 빈곤이 사라지는 것은 물론이고 사회정의와 경제능력이 다같이 피어난다. 반면 이 제도를 실시하지 않는다면 현대 문명도 쇠퇴하고 말 것이다.

헨리 조지의 사상은 톨스토이를 비롯한 많은 이상주의자들의 열렬한 지지를 받았고 오늘날에도 우리나라를 포함하여 세계 각국에서 헨리 조지 사상을 보급·실천하는 운동이 맥을 잇고 있다. 그러나 100년 전 헨리 조지의 장례식 때 수십만 인파가 뉴욕의 거리를 메우면

서 조문하였던 데 비해 본다면 오늘날은 거의 망각된 인물이 되다시피 한 상태이다. 그 가장 큰 이유는 토지의 독자성을 인정하지 않는다는 점에서 공통성을 가진 左派와 新古典學派라는 양대 진영이 20세기 경제학계의 주도권을 장악하여 왔기 때문이다.

『진보와 빈곤』의 충격은 19세기 후반 침체상태에 빠졌던 유럽의 사회주의 운동을 부활시키는 큰 계기가 되었으며 마르크스의 딸(Eleanor Marx)의 연인이었던 아벨링(Edward Aveling)은 헨리 조지를 지지하는 연설을 하기도 하였다. 그러나 헨리 조지 사상은 경제활동의 자유와 자본의 私有를 기반으로 하고 있기 때문에 사회주의와 본질적으로 융화될 수 없었다.

한편 신고전학파는 리카도 등 고전학파의 토지관을 버리고 지대의 성격이나 결정방법이 다른 생산요소와 다름없다고 보았으며 심지어 콥-더글러스 생산함수 속에는 생산요소로서 토지가 사라지고 노동과 자본만이 남게 되었다. 이런 변화에 대해 미국 캘리포니아 대학(리버사이드) 개프니(Mason Gaffney) 교수는, 클라크(J.B. Clark) 등 당시 미국 경제학계의 거물들이 학문 외적인 이유로 헨리 조지의 이론을 경제학에서 철저히 몰아냈기 때문이라고 공박하기도 한다.

그러나 土地公有와 資本私有를 내용으로 하는 헨리 조지의 사상은 자본주의와 사회주의를 지양하는 습이 되므로 자본주의의 병폐가 여전한 가운데 사회주의라는 견제력마저 퇴조한 이 시점에 그 가치가 돋보인다. 또 토지가치세제는 토지투기를 근절시킬 수 있는 유일한 처방이라는 점에서 토지투기 열풍으로 인해 깊은 상처를 입은 우리나라에서는 더욱 큰 관심의 대상이 된다.