

# 토지는 공유되어야 하는가?

- 『진보와 빈곤』에 나타난 헨리 조지의 토지사상 평가 -

곽 태 원

## 토지는 공유되어야 하는가?

- 『진보와 빈곤』에 나타난 헨리 조지의 토지사상 평가 -

1판1쇄 인쇄/2005년 11월 14일

1판1쇄 발행/2005년 11월 18일

발행처 · 한국경제연구원

발행인 · 노성태

편집인 · 노성태

등록번호 · 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관  
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1

<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2005

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

---

ISBN 89-8031-356-x

값 6,000원

## 발간사

헨리 조지는 19세기에 왕성하게 활동했던 사상가였고 운동가였다. 그는 해박한 지식을 가지고 있었을 뿐 아니라 뜨거운 가슴을 가지고 빈곤의 문제와 진지한 씨름을 시도했던 존경받을 만한 인물이었다. 헨리 조지가 그 당시의 경험과 지식을 가지고 임금은 계속 낮은 수준에 머물러 있을 것이지만 공급이 한정된 토지의 가격은 계속적으로 상승해서 토지 소유자들이 과도한 소득을 차지하게 될 것이라는 생각을 갖게 된 것은 충분히 이해할 만하다. 그러나 그는 이미 그 당시에 진행되고 있었던 신고전 경제학의 발전을 이해하지 못하였고 사회와 산업 그리고 기술의 상상을 뛰어넘는 발달을 내다보기 어려웠다. 결국 그가 예언했던 일들이 일어나지도 않았고 그가 제시했던 대안들이 주목을 받지 못하였다.

그런데 그가 죽고 한 세기를 뛰어넘은 시점에서 새삼스럽게 그의 주장들이 되살아나고 있는 것이다. 어떤 사람이 품었던 사상이 아무리 숭고했어도 그의 현상인식과 전망에 오류가 있어서 제시한 대안이 타당한 것이 아니라면 그의 정신만을 취하고 그의 처방은 버리는 것이 당연하다. 그런데 21세기에 한국에서 되살아난 헨리 조지는 그가 19세기에 추구했던 자유와 균형의 정신은 뒤로 밀어둔 채 이미 폐기되었던 그의 정책 처방들을 다시 들고 나와서 많은 사람들을 혼란에 빠뜨리고 있다.

이 연구는 헨리 조지가 토지와 관련하여 제시한 여러 가지 논리와 예측, 그리고 처방들을 기초적인 이론과 상식, 그리고 실증적인 자료 등을 이용하여 재평가함으로써 토지문제와 관련된 우리 사회의 혼란스러운 논의가 보다 합리적인 방향을 찾아가도록 하는 데 일조하려는 의

도로 시작되었다. 헨리 조지의 대표적 저작이라고 할 수 있는 『진보와 빈곤』의 내용을 중심으로 그의 토지관련 주장들을 먼저 요약하여 소개한다. 그리고 토지사유제도는 불의하며 토지공유제도를 실시하는 것이 옳다는 그의 주장을 논박한다. 아울러 토지사유제도 때문에 산업의 발전에도 불구하고 노동자들의 임금은 최저수준으로 떨어져서 빈곤을 헤아날 수 없을 것이라는 그의 예언과 토지사유제도 때문에 주기적인 경제불황이 나타날 것이라는 주장을 실증적인 자료 등으로 반박한다. 특히 마지막 장에서는 그가 구체적인 정책대안으로 제시했던 토지단일세를 통한 사유토지의 공유화 전략의 문제점들을 분석한다.

이 연구는 서강대학교의 곽태원 교수에 의해서 수행되었다. 저자는 연구기간중 여러 가지 편의를 제공해 준 한국경제연구원의 전임 및 현임 원장과 자료 협조와 자문 등 지원을 아끼지 않았던 김상겸 연구위원, 그리고 연구의 여러 단계에서 진심어린 충고와 격려를 보내주었던 연구원의 여러 연구위원들께 진심으로 감사하고 있다. 그리고 연구의 제안 단계에서부터 마무리 단계까지 친절하게 자문해 주고 여러 가지 부족한 점을 지적해 주었던 건국대학교의 손재영 교수와 바쁘중에도 초고를 자세히 읽고 중요하고 실질적인 도움이 되는 논평을 해 준 익명의 심사자 두 분에게 깊은 감사를 드리고 있다. 아울러 항상 유익한 토론의 대상이 되어 주셨던 최명근 교수님의 쾌유를 기도하고 있으며 연구하는 동안 여러모로 도와주고 편안하게 해 준 연구조정실의 김선희 씨에게도 감사를 전하고 있다. 끝으로 이 보고서의 내용은 필자의 개인적인 견해이며 본원의 공식적인 입장이 아님을 밝혀 둔다.

2005년 11월  
한국경제연구원  
원장 노성태

# 차 례

## 제 1 장 머리글 / 11

## 제 2 장 헨리 조지의 토지사상 요약 / 17

- I. 서 론 / 19
- II. 토지사유제의 부정의성 / 20
- III. 토지사유제의 해약 / 21
- IV. 생산요소간 소득의 분배 / 22
- V. 대안으로서의 공유제 / 24
- VI. 공유제의 실천방안으로서의 토지단일세 / 25
- VII. 쟁점들 / 26

## 제 3 장 토지사유제도는 불의한 것인가? / 29

- I. 서 론 / 31
- II. 토지사유제도가 정의롭지 못하다는 주장의 요지 / 32
  - 1. 자연법적 권리로서의 토지 공유권 / 32
  - 2. 토지 사유권의 형성과 이전의 문제 / 33
  - 3. 노예제도와 토지사유제도 / 35
  - 4. 토지사유제도와 토지이용의 비효율성 / 36
  - 5. 토지 보상의 부당성 / 37
- III. 위의 주장에 대한 평가 / 38
  - 1. 토지 공유권과 관련된 주장 / 38

- (1) 노동 생산물에 대한 배타적 권리의 절대성 문제 / 38
- (2) 토지 공유권은 자연스러운 것인가? / 40
- 2. 토지 사유권의 형성과 이전의 문제 / 44
- 3. 토지사유제도와 노예제도 / 48
- 4. 토지사유제도와 토지이용의 비효율성 / 50
- 5. 토지 보상의 문제 / 52
- IV. 결 론 / 55

## 제 4 장 토지사유제도와 빈곤 / 57

- I. 서 론 / 59
- II. 헨리 조지의 주장 / 60
- III. 이론적 문제점 / 63
  - 1. 생산요소간 소득분배이론의 문제점 / 63
  - 2. 동태적인 설명의 문제점 / 64
  - 3. 토지투기와 임대료 상승 / 67
  - 4. 토지의 독점문제 / 69
- IV. 실증적 증거들 / 71
  - 1. 임금이 GDP에서 차지하는 비율은 줄어들고 있는가? / 72
  - 2. 실질임금은 점점 낮아지고 있는가? / 75
  - 3. 전체소득에서 지대가 차지하는 비율은 점점 늘어나고 있는가? / 75
  - 4. 토지소유는 집중되어 가고 있는가? / 79
- V. 결 론 / 84

## 제 5 장 토지사유제도와 산업불황 / 87

- I. 서 론 / 89

- II. 헨리 조지의 주장과 문제점 / 90
- III. 조지스트들의 불황이론과 문제점 / 94
  - 1. Harrison(1983)의 주장과 문제점 / 94
  - 2. Gaffney(1994)의 주장과 문제점 / 98
  - 3. Foldvary(1997)의 주장과 문제점 / 100
- IV. 전강수·한동근(2002)의 주장과 문제점 / 102
  - 1. 지가와 경기변동 / 103
    - (1) 1960년대말의 부동산 가격 급등과 70년대초의 경기침체 / 103
    - (2) 1979~1980년의 불황 / 105
    - (3) 1990년대의 불황 / 107
    - (4) 건설투자와 경기변동 / 109
  - 2. 토지투기와 고비용 저효율 / 110
- V. 요약 및 결론 / 112

## 제 6 장 토지공유제도의 이상과 현실 / 115

- I. 서론 / 117
- II. 토지공유제도의 내용과 기대효과 / 119
  - 1. 토지공유제의 의의 / 119
  - 2. 토지공유제도의 형태와 공유제도로의 이행방법 / 119
    - (1) 토지공유제도의 형태 / 119
    - (2) 토지사유제도에서 공유제도로의 이행방법 / 120
  - 3. 공유화된 토지의 운영방법 / 123
  - 4. 토지공유제도의 기대효과 / 124
- III. 토지공유제도의 현실: 공유제도의 문제점 / 125
  - 1. 정의의 문제 / 125

- 2. 효율의 문제 / 130
  - (1) 입찰에 의한 토지 임대 / 130
  - (2) 토지세에 의한 토지자원 배분 / 132
- 4. 헨리 조지가 생각했던 다른 기대효과들은 나타날 것인가? / 135
- 5. 헨리 조지가 말하는 토지공유제도와 다른 토지제도 / 139
  - (1) 고대 이스라엘의 토지제도와 같은가? / 139
  - (2) 사회주의와 다른가? / 143
- V. 요약과 결론 / 143

## 제 7 장 토지단일세제도의 의의와 문제 / 145

- I. 서론 / 147
- II. 토지단일세란 무엇인가? / 149
  - 1. 헨리 조지가 주장한 토지단일세 / 149
  - 2. 토지단일세의 배경 / 150
- III. 토지단일세의 주요 쟁점과 그 평가 / 153
  - 1. 토지단일세의 효율성 / 153
  - 2. 토지단일세의 공평성 / 161
  - 3. 임대가치 평가의 문제 / 163
  - 4. 세수의 재정 충분성 / 167
- IV. 헨리 조지와 우리나라의 부동산 세제 개혁 / 168
- V. 요약과 결론 / 170

## 제 8 장 맺음말 / 173

참고문헌 / 181

영문초록 / 186



## 표 차례

<표 4-1> 소득의 분배구조와 노동소득 분배율 / 72

<표 4-2> 총국부 중 토지비중 추이 / 77

<표 4-3> 지가총액/GDP 배율추이 / 79

<표 4-4> 토지보유 집중도 추정치 / 80

<표 4-5> 자가점유가구 비율 / 82

## 그림차례

<그림 4-1> 실질임금 상승률 / 74

<그림 4-2> 임금과 지가의 상승률 비교 / 76



---

---

## 제 1 장 머리글

---

---



사상사(思想史) 연구의 전문가가 아닌 사람으로서 역사적 인물의 주장과 사상을 평가한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그 인물이 남겨놓은 글과 당시대의 그의 평가, 그리고 다른 사람들의 평가 등이 참고 자료가 될 수 있겠지만 어떤 특정한 사상이나 주장을 하게 된 배경과 동기 등을 충분히 이해할 수 있을 만큼 관련된 문헌을 충분히 섭렵하기 어렵고 방법론에 있어서도 오류를 범할 가능성이 매우 크다. 더구나 어떤 사람의 사상을 평가함에 있어 평가자의 이념적 경향이 객관적이고 공정한 평가를 방해할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 감히 이러한 ‘모험’을 시도하는 것은 평생을 경제학과 조세이론을 연구해 온 한 사람으로서 헨리 조지라는 100여 년 전의 한 인물이 가지고 있었던 생각이 오늘날 우리나라의 토지 및 토지관련 조세정책에 적지 않은 영향력을 미치고 있고 그러한 영향이 필자의 무모함이 초래할 수 있는 학술적 위험보다 훨씬 더 큰 사회적 위험을 야기할 수 있다고 판단했기 때문이다. 특히 헨리 조지의 생각이 많은 사람들 사이에서 거의 초보적인 평가도 없이 ‘정의로운’ 것으로 받아들여지고 있어서 더 위기의식을 느끼고 있다.

이와 같이 이 연구는 헨리 조지가 주장하는 토지사상이나 토지제도 that 오늘날 우리의 현실에 맞지 않는다는 인식에서 동기를 얻은 것이기 때문에 비판적인 입장에 설 것이라는 점은 부인할 수 없다. 그러나 객관성과 공정성을 유지하지 못한 비판은 설득력이 없다는 것을 너무 잘 알기 때문에 필자의 논리적인 추론이나 증거가 될 수 있는 통계자료 등의 선택 등에 있어서 객관성과 공정성을 유지하기 위해 최대한의 노력을 기울일 것이다.

평가의 방법에 있어서는 원론적인 경제이론에서 도출되는 논리와 건전한 상식이 주된 도구가 될 것이다. 이러한 도구들을 이용하여 알기 쉽게 논의를 전개해 나감으로써 비경제 전문가들에게 쉽게 다

가갈 수 있도록 힘쓸 것이다.

어떤 한 인물이 일생 동안 생각했던 모든 것을 파악하고 평가하려고 한다면 연구자도 자신의 일생을 투입해야 할지 모른다. 적어도 그의 삶과 그의 모든 작품들을 모두 꼼꼼하게 살펴보아야 그의 사상을 어느 정도 파악할 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 이 연구는 헨리 조지라는 인물 자체의 연구를 목적으로 하고 있는 것은 아니다. 그의 여러 가지 생각들 중에서 지금 우리 사회 일부 구성원들에게 상당히 강력한 영향을 주고 있는 토지공유제도에 주로 관심이 있다. 따라서 그의 대표작으로 이러한 사상을 집중적으로 주장하고 있는 그의 저서 『진보와 빈곤』의 내용을 중심으로 연구를 전개한다.

이어지는 제2장에서는 헨리 조지의 저서 『진보와 빈곤』의 내용 중에서 토지제도와 관련된 부분들을 요약하고 쟁점을 도출한다. 제3장에서는 헨리 조지가 비판하고 있는 토지사유제도의 불의성에 대해서 평가한다. 그리고 제4장과 제5장은 그가 토지사유제도 때문에 야기된다고 주장하는 토지사유제도의 두 가지 가장 중요한 폐해에 관해서 생각해 본다. 하나의 주장은 토지사유제도 때문에 경제적 진보 속에서도 노동자들은 토지 독점자들에게 착취를 당하여 빈곤에 떨어지게 된다는 것이고, 또 다른 주장은 토지사유제도가 반복적이고 발작적인 불황을 초래한다는 것이다. 제6장에서는 그의 주장대로 토지공유제도가 시행되었을 때 현실적으로 어떤 문제들이 나타날 수 있는가를 논의하고 제7장에서는 좀 더 구체적으로 토지단일세 주장에 대한 평가를 시도한다. 그리고 맺는말로 이 글을 끝맺는다.

본격적인 논의에 들어가기 전에 한 가지 정리해 둘 것이 있다. 다름 아닌 ‘투기’라는 용어에 관한 것이다. 일단 투기라는 용어를 사용하면 거의 조건반사적으로 적대감을 일으키도록 우리 국민들이 훈

련받아 왔다고 생각된다. 그러나 실제에 있어서 투기적인 거래와 비투기적인 거래 혹은 투자를 구분하는 것은 사실상 거의 불가능하다. 최근 어떤 고위 공직자의 부동산 매입을 놓고 투기 여부에 관한 논란이 일었던 것도 투기 여부를 가리는 것이 어렵다는 것을 잘 보여 준다. 실제로 그 땅에 포도나무도 심고 배추도 심는 등 주말농장으로 이용한다고 해서 그것은 투기가 아니고 투자라고 단정할 수 있는가? 사실은 땅값이 오르면 되팔 목적으로 구입한 것이지만 기다리는 동안 토지를 그렇게 이용한 것일 수도 있다. 반대로 정말 노후에 여생을 보낼 주택과 작은 농장을 장만하려고 토지를 매입했으나 현재 너무 일이 바빠서 풀이 무성한 상태로 방치해 둘 수밖에 없는 경우도 있을 수 있다. 투기 여부를 결과로 판정할 것인가 의도로 판정할 것인가?

요컨대 투기라는 용어가 도덕적인 가치판단을 포함하는 의미로 사용되는 것은 학문적 혹은 정책적인 논의에서는 바람직하지 않다고 생각한다. 무엇보다도 ‘나쁜’ 투기와 ‘좋은’ 투자를 구분하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 여기서는 우리 사회에서 흔히 사용되는 대로 투기라는 용어를 자유롭게 사용하기로 한다. 투기라는 용어에 어떤 도덕적인 의미를 부여하더라도 이 연구의 내용이나 결과가 현저히 훼손되지는 않을 것이라고 판단되기 때문이다.





---

## 제 2 장 헨리 조지의 토지사상 요약

---



## I. 서론

이 장에서는 헨리 조지의 『진보와 빈곤』에 나타나 있는 그의 토지 사상의 중요한 부분을 요약하고 이러한 그의 생각 중에서 쟁점이 될 만한 부분들을 찾아낸다.<sup>1)</sup> 헨리 조지에 대해서 관심을 가지고 그의 생각이나 주장들과 관련된 문헌에 익숙한 사람들이 그렇게 많지는 않다고 생각되기 때문에 『진보와 빈곤』의 내용을 중심으로 토지와 관련된 그의 주장을 먼저 정리하여 소개하는 것이 바람직하다고 생각하였다.

헨리 조지는 19세기 후반에 활동하였고 『진보와 빈곤』이라는 책의 저술은 1870년대 후반에 이루어져 1879년에 출간되었다. 그는 정규교육은 거의 받지 못하였으나 선원, 광부, 공무원, 언론인 등의 다양한 경력을 가지고 있었고 말년에는 정치활동도 시도하였다. 학자로서 활동한 것은 아니지만 당시의 경제학 이론을 폭넓게 이해하고 있었고 경제 및 사회 문제에 관한 많은 저술과 기고, 그리고 강연 등을 통하여 자신의 주장을 전파하였다. 마르크스와 동시대의 사람으로 그와도 교류가 있었다고 알려져 있지만 헨리 조지는 경쟁적인 시장경제체제를 신봉하였고 자유무역을 옹호하였다. 그러나 토지에 대해서는 매우 독특한 견해를 가지고 있었는데 그것 때문에 지금도 헨리 조지를 열렬히 따르는 사람들이 있다고 볼 수 있다.

토지에 대한 그의 생각을 축약한다면 대체로 다음과 같다.

토지는 인간 모두에 주어진 자연의 선물이다. 따라서 그것은 공유

---

1) 이 연구에서 사용하는 『진보와 빈곤』의 텍스트는 우리나라의 대표적 조지스트 학자의 한 사람인 김윤상 교수의 번역본으로 한다. 김 교수는 1981년 New York의 Robert Schalkenbach Foundation에 의해서 출판된 *Progress and Poverty*를 번역하여 『진보와 빈곤』이라는 제목으로 1997년 비봉출판사에서 출간하였다. 이 책을 본 연구에서 인용할 때는 'George(김윤상 역, 1997)'로 표시하기로 한다.

되어야 하는 자원이며 그것을 사적으로 소유하는 것은 불의한 것이다. 토지의 사유제도 때문에 경제적 진보에도 불구하고 빈곤은 더 확대되며 주기적인 경제불황도 토지의 사유제도와 그에 따른 토지 투기의 결과이다. 이러한 문제의 해결방안은 토지의 공유제도이다. 이것을 현실적인 상황에서 실천할 수 있는 가장 좋은 대안은 토지의 순수한 임대료를 100% 토지세로 거두어들이는 것이다.<sup>2)</sup> 이 조세는 효율적일 뿐 아니라 공평하며 충분한 세수를 발생시키기 때문에 모든 다른 조세를 없앨 수 있고 그 결과로 경제는 더욱 진보할 것이다.

이하에서 이러한 그의 생각을 좀 더 자세하게 부연하여 설명한다.

## II. 토지사유제의 부정의성

그는 어떤 대상에 대한 배타적 소유권은 각자 자신의 능력을 사용할 수 있는 자연권으로부터 나온다고 주장한다. 개인은 독립된 유기체이므로 구체적인 대상에 투입된 노동도 자신의 것이고 따라서 자신이 만든 것에 대한 배타적 권리는 타인에게 아무런 해가 되지 않으며 또 타인이 주장할 수도 없다는 것이다.

“자연법에는 모든 인간이 자연을 사용하고 향유할 권리, 자연으로부터의 대가를 수취하여 소유할 권리의 평등성이 폭넓게 그리고 명백히 규정되어 있다. 자연은 노동에게만 주므로 노동을 생산에 투입하는 것이 배타적 보유의 유일한 권원權原이다.” George(김운상 역, 1997), p.322.

---

2) 이것은 사실상 사유토지를 무상으로 몰수하는 조치이다.

20 토지는 공유되어야 하는가?

그는 자신의 노력의 결과 이외에는 어떤 소유나 통제도 인정될 수 없다고 주장한다. 자신의 노동의 생산물에 대해서 정당한 소유권을 갖는다는 것은 자기 노동의 생산물이 아닌 것(타인의 것으로서 정당하게 자신에게 이전된 것 포함)에 대해서는 정당하게 소유권을 주장할 수 없다는 것이다. 이런 이유로 토지의 사적 소유가 정당화 될 수 없는데 그것은 자연이 제공하는 기회를 자유롭게 사용할 수 있는 다른 사람들의 권리를 제약하는 것이고 따라서 다른 사람들의 노동 생산물에 대한 권리를 부인하는 결과가 되기 때문이라는 것이다. 다시 말하면 생산자인 노동자가 지주의 땅에서 노동을 하여 생산물을 얻었을 때 지주가 그 생산물의 일부를 지대로 취하는 것은 노동자의 생산물에 대한 배타적 권리를 침해하는 행위라는 것이다.

부는 노동의 구체적인 결과이며 따라서 사유될 수 있는 것이지만 토지는 노동의 결과도 아니며 인간의 노력과 상관없이 존재하는 인간존재의 터전이어서 배타적인 사유가 인정될 수 없다는 것이다. 모든 사람은 창조주의 하사품인 토지를 평등하게 향유할 권리를 가지고 있으며 이 권리는 자연적인 권리이고 양도할 수 없는 권리라는 것이다.<sup>3)</sup>

### III. 토지사유제의 해악

토지사유제도는 경제적 진보 속에서도 빈곤이 줄어들지 않게 함으로써 정치적으로는 자유로운 사회라고 해도 경제적으로 노동자들은 노예상태로 전락하게 만든다는 것이다.

“생산력의 향상에도 불구하고 임금이 겨우 생존할 수 있을 정도의

---

3) George(김윤상 역, 1997), p.324.

최저액에 머무는 이유는, 생산력의 향상과 더불어 지대가 더 큰 비율로 상승함으로써 임금이 낮게 유지되기 때문이다.” George(김윤상 역, 1997), p.269.

노동생산성의 증가는 모두 지대의 상승으로 지주에게 흡수되며 이와 같은 상황은 토지에 대한 투기를 유발하게 되고 투기에 의한 지가 상승은 지대를 더욱 높임으로써 임금은 노동자가 겨우 살아갈 수 있을 정도의 노예수준으로 하락하게 된다는 것이다.

뿐만 아니라 사유제도하에서 나타나는 토지투기는 반복적인 산업 불황의 근본적 원인이 된다고 주장한다. 토지가치의 투기적 상승은 경작이나 토지이용의 한계를 정상적인 위치 밖으로 밀어내는 결과를 가져오며 그러한 상황에서 노동과 자본은 더 낮은 소득으로 만족하거나 생산을 중단할 수밖에 없고 이렇게 시작된 생산 중단이 수요 감소로 나타나고 이것은 다시 다른 부분의 생산 중단을 가져오는 등의 과정이 반복되어 산업 전반의 불황으로 이어진다는 것이다.<sup>4)</sup>

#### IV. 생산요소간 소득의 분배

토지사유제의 해악을 설명하는 가장 중요한 논리적 근거는 그의 독특한 소득분배이론이다. 토지, 자본 그리고 노동 등 세 종류의 생산요소간 소득의 분배를 결정하는 조지 나름대로의 이론을 가지고 있었다. 우선 그는 자본에 대한 보수는 이자이며 이자의 원천은 ‘자연의 증식력’이라고 주장하였다.<sup>5)</sup> 특이한 주장이기는 하지만 이것은 그의 토지관을 설명하는 데 있어서 그렇게 중요한 역할을 하지는

---

4) George(김윤상 역, 1997), p.352.

5) 이러한 주장의 불합리성은 이재율(1998)에서 이미 잘 지적되고 있다.

않는다. 정작 중요한 것은 임금이론과 지대이론이다. 임금에 대해서는 당시 널리 퍼져 있었던 소위 임금기금설을 부정하면서 다음과 같은 주장을 한다.

“임금은 생산의 한계, 즉 지대를 지불할 필요 없이 개방된 자연의 최고 생산점에서 노동이 얻을 수 있는 생산물에 의존한다.” George(김윤상 역, 1997), p.203.

조지에 의하면 원래 자연에서 노력의 투입에 의해 얻은 모든 것의 배타적 소유권은 그 노력을 투입한 자에게 귀속되어야 한다. 그러나 토지의 사유제도 때문에 노동의 생산물에서 우선적으로 지대가 공제된다는 것이다. 지대를 공제한 나머지가 이자와 임금으로 나뉘어 지는데 이 분배는 노동과 자본의 상호 전환에 의해 성립되는 균형에 의해 결정된다고 생각하였다.<sup>6)</sup> 이와 같은 분석의 틀하에서 주목할 만한 결론은 지대의 상승에 따라 임금과 이자의 몫은 줄어들 수밖에 없으며 임금과 이자가 상반된 방향이 아니라 동일한 방향으로 움직이는 추세를 갖게 된다는 것이다.

마지막으로 지대에 대한 조지의 생각을 살펴볼 필요가 있다. 조지의 분배이론의 핵심은 바로 지대이론이다. 그는 기본적으로 리카도의 소위 차액지대설을 받아들이고 있었다.

“어느 토지의 지대는, 동일한 투입으로 사용 토지 중 생산성이 가장 낮은 토지에서 얻을 수 있는 정도를 초과하는 생산물에 의해 결정된다.” George(김윤상 역, 1997), p.161.

---

6) 이재율(1996), George(김윤상 역, 1997), p.194 참조.

이 초과 생산물은 토지의 소유권을 가지고 있는 자에게 귀속되며 따라서 노동이 생산한 결과 중에서 우선적으로 상당히 큰 부분이 지주에게 흡수되는 결과가 초래된다는 주장이다. 더 중요한 문제는 노동생산성의 향상과 산업의 발전에 따라 지대가 더 높아질 뿐 아니라 지대의 분배율까지 높아져서 자본과 노동의 몫이 점점 줄어들게 된다는 주장이다.<sup>7)</sup> 인구의 증가는 식량 수요의 증가를 초래하고 이것은 경작의 한계를 확대시키는 결과를 초래한다. 따라서 생산성이 더 낮은 토지를 사용하게 되므로 차액지대는 더 높아지는 결과를 초래한다. 나아가서 인구의 증가는 인구의 집중을 초래하고 인구 집중에 의한 노동생산성의 증가도 한계토지와 격차확대를 가져와 지대를 높이는 결과를 초래한다.<sup>8)</sup>

## V. 대안으로서의 공유제

이상과 같은 주장을 바탕으로 헨리 조지는 토지사유제도의 폐지를 주장한다. 원래 토지의 사유화는 정당화될 수 없는 것이며 이것은 또한 토지의 가장 효율적인 이용을 보장하지 못하기 때문에 토지의 공유화를 서둘러야 한다는 것이다.<sup>9)</sup> 토지에 대한 사회적 공동권을 인정하되 토지 개량물 내지 토지 생산물에 대한 개인의 권리는 인정하는 제도를 도입한다는 것이다.

그 구체적인 방법으로 국가가 모든 토지를 매수하여 토지의 각 필

---

7) 앞에서 인용한 George(김윤상 역, 1997), p.269 인용문 참조.

8) 이재울(1998) 참조.

9) 헨리 조지나 조지스트들은 공유화라는 말을 쓰기를 꺼린다. 사회주의나 공산주의자들의 주장과 다르다는 것을 강조하기도 한다. 그러나 공유의 주체가 작은 마을 같은 공동체 단위가 아닌 한 이러한 방향으로의 움직임은 불가피하게 모든 토지의 공유화라는 결과에 이르지 않을 수 없다.



지를 최고 가격의 청약자에게 입찰방법으로 임대하는 것을 생각할 수 있다. 국유화를 통해 토지공유제를 확보하고 시장원리에 따라 토지의 이용자를 결정함으로써 토지이용의 효율을 도모할 수 있다는 것이다. 그러나 헨리 조지는 이 방법이 불의하기 때문에 적절하지 않다고 주장한다. 토지를 공유화할 때 기존의 소유자에 대하여 어떠한 보상을 하는 것은 정의롭지 못하다는 것이다. 그 이유는 아무리 정당한 대가를 지불하고 토지의 소유권을 획득한 것이라고 해도 원칙적으로 권원이 없는 것을 취득한 것이기 때문에 그 권리가 인정될 수 없다는 것이다. 보상 대신에 토지공유제를 선언하여 모든 토지를 국가가 무상으로 환수하고 앞에서 말한 것과 같은 경쟁입찰방식으로 각 필지의 이용자를 결정하는 방법을 생각할 수 있다. 헨리 조지가 보기에 이 방법은 정의롭기는 하지만 모든 필지를 경쟁입찰방식으로 필요한 사용자에게 배분하는 것이 매우 번거롭고 복잡할 것이라고 주장한다. 아주 효율적이면서 동일한 효과를 얻을 수 있는 방법으로 그는 토지의 순수한 지대를 전부 국가가 조세로 흡수하는 방안을 제시하였다. 소위 토지단일세를 주장한 것이다.

## VI. 공유제의 실천방안으로서의 토지단일세

헨리 조지의 토지사상의 결정판은 토지단일세 안이라고 할 수 있다. 모든 토지의 잠재적 지대를 평가하여 이것을 100% 조세로 흡수함으로써 사실상 토지의 공유화를 달성할 수 있다는 것이다. 지대를 100% 조세로 납부해야 하는 상황하에서는 명목상의 토지소유권은 아무런 의미가 없다.

조지는 이러한 조세는 자원의 배분을 왜곡시키지 않을 것이라고 믿었으며 그래서 토지자원의 배분은 시장에 의해서 효율적으로 이

루어질 것이라고 주장하였다. 나아가서 이 조세로부터 충분히 큰 세수를 얻을 수 있을 것이기 때문에 다른 모든 조세를 폐지할 수 있을 것이라고 주장하였다. 노동의 결과는 완전히 개인에게 귀속되어야 하는 것인데 그것을 사회가 조세의 명목으로 빼앗아 간다는 것은 정의롭지 못하다고 생각하기도 하였다. 여하튼 다른 생산요소에 대한 조세가 없어짐으로써 경제의 진보는 더욱 촉진될 것으로 생각하였다.

## VII. 쟁점들

이상에서 간단하게 요약한 조지의 토지사상과 관련하여 여러 가지 쟁점들이 제기될 수 있다.

먼저 윤리적인 관점에서 토지에 대한 사적인 재산권을 인정할 수 없다는 그의 주장이 타당한가 하는 점이다. 토지는 인간의 노동이나 노력의 결과로 생산된 것이 아니기 때문에 배타적인 사유는 인정될 수 없으며 모든 사람들이 토지를 평등하게 향유할 권리를 가지고 있다고 그는 주장한다. 나아가서 이 권리는 자연적인 권리이기 때문에 양도할 수 없는 권리라고 주장한다. 이러한 주장이 옳은 것인가의 여부는 가치판단의 문제라고 할 수 있지만 그러한 주장이 논리적으로 타당하며 특히 일반적으로 받아들여지고 있는 다른 정의의 기준들과 일관성을 가지고 있는가에 대해서는 분명한 검증이 있어야 한다. 토지사유제를 부정하면서 토지공유제로의 전환을 요구하고 있는데 그 과정에서 정당하게 대가를 지불하고 취득한 토지에 대해서도 보상 없이 몰수하는 것이 정의로우며 몰수하는 토지에 대해서 보상을 한다면 그것이 오히려 정의롭지 못한 것이라는 그의 주장도 검증되어야 한다.

다음으로 헨리 조지가 주장하는 사유제의 해악을 뒷받침하는 여러 가지 이론적 분석의 논리적 타당성과 실증적인 증거에 대한 의문을 제기할 수 있다. 특히 지대와 관련된 주장들과 그것 때문에 발전에도 불구하고 빈곤이 초래된다는 주장, 그리고 토지의 사유제도하에서는 노동자들의 임금이 생존수준으로 하락할 것이라는 주장 등의 검증이 필요하다. 토지투기가 극심한 경기변동의 원인이라는 주장도 검증의 대상이 된다.

그리고 토지공유와 시장원리에 의한 토지 사용권의 배분이 양립 가능한 것인가라는 문제가 검증되어야 한다. 좀 더 구체적으로 토지 단일세 안이 과연 조지스트들이 생각하는 결과를 가져올 것인가에 대해서 정밀한 검증이 필요하다. 헨리 조지가 공유제도 도입의 타당성을 주장함에 있어 토지단일세를 통한 토지공유제도의 실현이 토지의 이용효율을 극대화한다는 전제가 실용주의자들을 설득하는 데 중요한 역할을 한다고 본다. 그러나 과연 헨리 조지가 낙관한 대로 지대를 100% 가까이 조세로 흡수해도 토지시장이 생산요소로서의 토지를 효율적으로 배분해 주는 역할을 할지에 대해서는 진지한 검증이 필요하다. 나아가서 토지단일세가 실제로 실행가능한 제도인가를 점검해 보아야 할 것이다. 헨리 조지 자신뿐 아니라 오늘날의 많은 조지스트들도 잠재지대를 베이스로 하는 조세가 소득세보다 쉽게 집행될 수 있다고 주장하는데 그러한 주장이 타당한 것인지 검증할 필요가 있다.



---

제 3 장 토지사유제도는 불의한  
제도인가?

---



## I. 서론

헨리 조지의 토지사상의 요체는 한마디로 토지사유제도가 정의롭지 못하며 바람직하지도 않다는 주장이라고 할 수 있다. 이와 같은 토지사유제도의 문제를 극복하기 위해서 그는 토지가 공유되어야 한다고 주장한다. 이 장에서는 토지사유제도가 정의롭지 못하다고 주장하는 헨리 조지의 논거를 살펴보고 이의 평가를 시도한다.

먼저 정의의 문제는 객관화시키기 어려운 측면을 가지고 있다는 점을 인정하고 논의를 시작해야 하겠다. 정의의 절대적인 기준이 있는 경우에는 이 기준을 충족시키는가 그렇지 못한가를 가지고 쉽게 객관적인 판단을 할 수 있지만 사람들 사이에서 이러한 절대적인 기준은 존재하지 않기 때문이다. 대다수의 사람들이 정의의 기준이 될 수 있다고 인정하는 것들이 있을 수 있으나 그러한 것들도 완전하지 않으며 특히 어떤 대상에 구체적으로 적용하려고 할 때 다양한 문제들이 나타나는 것이 보통이다. 더구나 정의의 문제는 다수결로 결정할 수 없다는 사실 때문에 다수가 동의하는 정의의 기준이라도 한계가 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 옳고 그름에 관한 어떤 주장이 타당한 것인가에 관해서 평가할 수 없는 것은 아니다. 이 장에서는 헨리 조지가 그의 저서 『진보와 빈곤』 제7권에서 주장한 토지사유제도의 부정의성에 관한 논의를 평가한다.

## II. 토지사유제도가 정의롭지 못하다는 주장의 요지

### 1. 자연법적 권리로서의 토지 공유권<sup>10)</sup>

토지사유제도의 부정의성을 집중적으로 논의하고 있는 제7권 제1장의 주요 요지는 다음과 같다. 사람은 독립된 인격체이기 때문에 자신의 노동으로부터 얻어진 것은 모두 자기 것이라고 할 수 있으며 그것만이 배타적 소유권의 유일한 원천이다. 자신의 노력으로 생산한 것은 스스로 소비하거나 타인에게 대가를 받고 양도하거나 또는 증여할 수 있다. 사람들은 자연을 이용하여 또는 자연으로부터의 채취를 통해 재화를 생산하게 되며 그러한 생산물은 자신의 노동에 의해서 이루어진 것이기 때문에 자신에게 배타적인 소유권이 부여된다. 노동은 원천적으로 자신에게 속한 것이며 자신의 노동 투입이 없이는 그 생산이 이루어질 수 없으므로 그 생산물은 노동을 제공한 그 사람의 것이라는 주장이다. 요컨대 노동이 없으면 어떤 것도 생산될 수 없으며 노동은 독립된 개인 자신의 것이므로 어떤 생산물의 소유권은 그것이 생산되도록 노동을 제공한 노동자에게 배타적으로 완전하게 귀속되어야 한다는 것이다.

헨리 조지가 토지사유제도를 부정하는 근거는 바로 위의 주장이다. 즉 노동의 투입으로 생산한 생산물이 전적으로 노동을 투입한 사람에게만 귀속되기 위해서는 토지사유제도가 인정될 수 없다는 것이다. 예를 들어서 어떤 사냥터에서 사냥꾼이 노루를 잡으면 그것은 전적으로 사냥꾼의 것이어야 하는데 사냥터의 주인이 따로 있어서 사냥터 사용료를 받게 되면 앞에서 말한 노동자의 절대적 소유권과 상충하게 된다는 것이다. 사냥꾼의 노력으로 노루를 잡았으므로

---

10) 이 문제는 George(김윤상 역, 1997), 제7권 제1장에서 다루고 있다.



그 고기와 가족의 소유권은 그 사냥꾼에게 배타적으로 주어져야 하는데 사냥터의 주인이 따로 있으면 그 사람이 지분을 요구하기 때문에 사냥꾼에게 배타적인 소유권이 있다는 명제와 상충하게 된다. 따라서 토지를 특정한 개인이 사적으로 소유하는 것은 용납될 수 없다. 다시 말해서 노동에 의해서 생산된 재화에 대한 그 노동자의 배타적 소유권은 자연이 인정하는 유일한 권리의 원천이며 토지에 대한 배타적 권리를 인정하면 그것은 노동에 의한 생산물의 소유권과 충돌할 수 있기 때문에 이러한 권리가 인정될 수 없다는 것이다.

결론적으로 그는 다음과 같이 토지공유의 정당성을 선언한다.

“모든 인간의 토지 사용에 대한 권리의 평등성은 공기를 호흡하는 권리의 평등성처럼 명백하며 인간의 존재 그 자체에 의해 인정된다.

인간이 창조주의 평등한 허락을 받아 이 땅에 존재한다고 하면 우리 모두는 창조주의 하사품을 평등하게 향유할 수 있는 권리를 갖고 있으며 또 자연이 공평하게 제공하는 모든 것을 평등하게 사용할 수 있는 권리를 갖고 있다.” George(김윤상 역, 1997), pp.324-325.

## 2. 토지 사유권의 형성과 이전의 문제<sup>11)</sup>

나아가서 토지의 사유권이 시장거래 등에 의해서 정당하게 취득되었다고 해도 그 권리가 인정될 수 없다고 그는 주장한다. 역사를 거슬러 올라가서 어떤 특정한 토지의 소유권이 최초로 어떻게 형성 되었을까를 생각해 보자. 아마도 그것은 그 토지를 처음 발견하거나 그 토지에 처음 도착한 사람(혹은 사람들)이 주인이 없음을 알고 자신의 것이라고 주장하기 시작함으로써 배타적인 소유가 시작되었

---

11) 이 문제는 George(김윤상 역, 1997), 제7권 제1장에서 다루고 있다.

을 것이라고 추측할 수 있다. 이렇게 형성된 소유권이 매매되거나 상속 또는 증여되거나 간혹 정복, 탈취, 사기 또는 다른 부당한 방법으로 이전되어 지금에까지 이르게 되었다고 말할 수 있다.

여기서 정복이나 탈취, 사기 등 부당한 소유권의 취득은 일단 배제하고 우리가 흔히 정당하다고 생각하는 방법으로 토지소유권이 취득되어 왔다고 가정하자. 이렇게 가정하더라도 헨리 조지에게는 그것이 정당한 것으로 인정될 수 없다는 것이다. 특히 그는 두 가지 문제를 제기한다. 하나는 어떤 토지에 대한 원초적 소유권 획득의 가장 그럴듯한 방법이 선점에 의한 것이라고 할 수 있는데 그것을 인정할 수 없다는 것이다. 또 한 가지는 어떤 시점에서 정당한 방법으로 토지의 사유권을 획득했다고 하더라도 그것을 다음 세대에 상속하는 것은 부당하다는 것이다.

토지의 배타적 권리가 선점에 의해서 생길 수 없다는 것을 헨리 조지는 다음과 같은 간단한 예를 들어서 주장한다. 토지의 선점자가 소유권을 주장하는 것은 마치 연회에 선착한 사람이 잔칫상을 마음대로 뒤집어엮거나 다른 사람들이 먹지 못하게 하는 것처럼 부당하다는 것이다. 혹은 극장에 먼저 들어온 사람이 다른 사람은 공연을 볼 수 없도록 제한하는 것과도 같다고 주장한다.

토지소유권의 상속을 인정하지 않는 근거는 토지가 현재뿐 아니라 앞으로 지구상에 태어날 모든 인류의 공유물이라는 주장에 근거하고 있다. 토지의 사유가 인정될 수 없지만 어떤 세대의 모든 사람들이 공유하고 있는 토지의 소유권을 특정한 개인에게 넘겨주는 데 합의할 수 있을 것이다. 그러한 합의가 자발적인 것이라면 토지의 사유가 정당화될 수 있다는 주장이 가능하다. 그러나 헨리 조지는 그러한 경우에도 그러한 사유권의 상속은 정당화될 수 없다고 주장하는 것이다. 왜냐하면 공유하고 있는 토지를 특정 개인에게 넘겨주

기로 한 합의에 후세대에 태어날 사람들이 포함되어 있지 않기 때문이다. 모든 사람들이 공기를 자유롭게 숨쉴 수 있는 것처럼 토지사용에 대한 권리도 평등하며 이것은 누구든지 태어나면서부터 부여받는 권리가기 때문에 현대의 사람들이 앞으로 태어날 사람들의 토지 사용권에 관한 결정을 할 수 없다는 것이다. 그러므로 혹시 토지와 관련된 배타적 권리가 어떤 시점에서 정당하게 설정되었다고 해도 그것이 다음 세대로 상속될 수는 없다는 것이다.

### 3. 노예제도와 토지사유제도<sup>12)</sup>

헨리 조지는 또한 토지의 사유제도는 노동자들을 노예화하기 때문에 노예제도가 정의롭지 못한 것처럼 토지의 사유제도가 정의롭지 못하다고 주장한다. 토지의 사유제도가 노동자들을 노예로 만든다는 점을 보여주기 위해서 그는 다음과 같은 예를 들고 있다. 완전히 고립된 섬에 100명이 살고 있는데 그 섬의 모든 토지가 한 사람의 소유라면 그 사람은 나머지 99명을 완전히 지배할 수 있다는 것이다. 자기 마음에 들지 않는 사람이 있으면 그 섬의 소유주가 자신의 땅에 거주하지 못하게 함으로써 그의 생존권을 탈취할 수 있고 따라서 그는 토지의 소유주에게 노예처럼 복속된 삶을 살 수밖에 없다는 것이다.

현대 산업사회에서도 같은 원리가 적용되어 일반 노동자들은 노예상태로 전락하게 된다는 것이 헨리 조지의 주장이다. 모든 토지의 소유는 소수의 사람들에게 집중되어 있기 때문에 생산력이 엄청나게 향상되어도 산업의 저변을 형성하는 노동자의 임금은 노예임금 수준, 즉 생존수준으로 내려가게 되며 토지의 소유자들은 계속적으

---

12) 이 문제는 George(김윤상 역, 1997), 제7권 제2장에서 다루고 있다.

로 더 많은 지대를 얻게 된다는 것이다. 그는 다음과 같이 단정한다.

“인간이 생존하고 생활해야 하는 토지의 소유는 사실상 인간 자체를 소유하는 것이고, 일부가 토지를 배타적으로 사용하고 향유할 수 있는 권리를 갖는다면 다른 사람을 자기 사유재산으로 만든 것과 조금도 다르지 않다.” George(김윤상 역, 1977), p.335.

이러한 그의 주장을 뒷받침하기 위해서 그는 많은 역사적 사례들을 들고 있다. 왕이나 귀족 또는 다른 권력자들이 토지를 사적으로 소유했기 때문에 농민들은 노예상태로 전락하게 되었다는 것이다. 나아가서 그는 토지사유제도가 폐지되지 않으면 노예해방은 아무 의미가 없으며 물질적 진보가 진행될수록 노동자들의 노예상태는 반드시 더 악화될 것이라고 선언한다.

#### 4. 토지사유제도와 토지이용의 비효율성<sup>13)</sup>

헨리 조지는 정의의 관점에서 토지사유제도가 부당할 뿐 아니라 효율의 관점에서도 토지사유제도는 바람직하지 않다고 주장한다.

토지공유제도 또는 국유제하에서는 토지의 이용이나 개량이 효율적으로 이루어지지 않을 것이라는 우려에 대해서 헨리 조지는 공유제도하에서도 개인의 토지 개량물이나 토지로부터의 생산물에 대한 소유를 분명히 보장해 주면 이러한 문제는 발생하지 않을 것이라고 주장한다. 나아가서 사유제도하에서는 소유주의 무능력이나 변덕 또는 기타 이유 때문에 최선의 이용이 이루어지지 않을 수 있다고 주장한다. 공공소유로 되어 있으면 필요한 때 즉시 개량하거나 이용

---

13) 이 문제는 George(김윤상 역, 1977), 제8권 제1장에서 다루고 있다.

할 수 있지만 개인소유인 경우에는 그렇지 못하다는 것이다. 도시지역에서 귀중한 땅이 유희지로 남아 있는 현상이 이러한 사실을 입증한다고 그는 주장한다.

#### 5. 토지 보상의 부당성<sup>14)</sup>

토지의 사유화가 부당하다고 하면 이를 바로잡기 위해서 공유체로 전환하여야 한다고 할 수 있다. 이것이 헨리 조지가 주장하는 것이다. 만일 토지의 공유화가 추진된다면, 정당한 절차를 통해 토지를 취득하여 소유하고 있는 현 소유자에게 정부 또는 사회가 어떻게 보상하여야 하는가의 문제가 제기될 것이다. 대부분의 사람들은 이러한 토지에 대한 보상은 당연한 것이라고 생각하며 다만 어떤 가격으로 어떻게 보상할 것인가 하는 문제만이 될 것으로 생각할 것이다. 그러나 헨리 조지는 다음과 같은 논리로 토지의 공유화 과정에서 사유토지의 보상자체가 부당함을 주장하고 있다.

헨리 조지는 미국이나 영국의 Common Law의 원리에 따라 이 문제를 설명한다. 만일 어떤 사람이 정당한 방법으로 어떤 토지를 취득하여 이를 사용해 오고 있는데 동일한 토지에 대해 권리를 주장하는 제3자가 나타났다고 하자. 토지 계약상에 어떤 기술적 하자가 있든지 아니면 생각하지 못했던 어떤 상속인이 나타났다고 하자. 이 토지에 대한 소유권을 주장하는 제3자의 권리가 타당한 것으로 법원이 판결한다면 법원은 직전에 토지를 소유하고 있던 선의의 취득자에 대하여 아무런 보상 없이 새롭게 소유권을 인정받은 사람에게 그 토지와 그 개량물을 양도하도록 명령할 것이다. 이러한 Common Law의 원리에 따라 현재의 토지 소유자들은 모든 토지를 천부적인

---

14) 이 문제는 George(김윤상 역, 1997), 제7권 제3장에서 다루고 있다.

소유권을 가지고 있는 국민 전체에게 돌려주어야 하며, 이때 기존 토지 소유자들은 아무런 보상을 요구할 수 없다는 것이다. 더 나아가서 기존의 토지 소유자들은 정당한 소유권이 원래 없는데도 그것을 이용하여 지대를 얻어왔으므로 오히려 그동안 누렸던 토지로부터의 모든 이익을 사회에 반환해야 정당하다고 주장한다. 이렇게 주장하면서 헨리 조지는 ‘타협안’을 내놓고 있다. 그것은 토지 개량물과 그동안의 토지로부터의 이익을 소급해서 환수하는 것은 포기하고 다만 토지 자체만을 무상으로 몰수하자는 것이다.

### III. 위의 주장에 대한 평가

#### 1. 토지 공유권과 관련된 주장

##### (1) 노동 생산물에 대한 배타적 권리의 절대성 문제

토지 공유권은 자연법적으로 부여된 절대적인 권리라는 주장이 헨리 조지의 토지사상의 핵심을 이룬다고 할 수 있다. 그의 이러한 주장은 노동의 개인소유가 절대적인 권리라는 주장으로부터 도출된다. 노동능력은 개인에게 주어진 천부적 선물이며 따라서 노동에 의해 만들어진 생산물은 그 노동을 투입한 사람이 배타적으로 소유해야 한다. 그런데 그 사람이 노동을 이용하여 생산활동을 할 때 거의 예외 없이 토지가 필요하기 때문에 토지가 사유화되어 있다면 토지의 소유자가 이 사람의 생산활동을 제한하거나 토지의 이용료를 부과함으로써 노동의 절대적인 권리가 침해받는 결과가 나타나게 된다는 것이다. 따라서 토지사유제도는 노동의 개인소유가 절대적인 권리라는 자연법에 위배된다는 주장이다.

여기서 먼저 노동의 개인소유가 절대적인 권리인가의 문제부터

생각해 볼 필요가 있다. 천부적인 능력이나 특성은 개인에 대한 선물이므로 전적으로 개인이 사적으로 소유하여 누릴 권리가 있다는 주장은 일견 매우 타당하다. 그러나 개인의 능력은 개발되고 교육되고 훈련되어서 더 유용하게 되고 더 높은 생산성을 갖게 된다. 이 과정은 스스로의 노력과 고통만으로 이루어지지 않는다. 타인의 도움이 필요하고 사회 전체의 기여가 들어가게 된다. 그러므로 노동 생산물의 배타적 소유권은 어느 정도 제한을 받는 것이 타당하다. 노동소득에 대해서 소득세를 부과하는 것은 이러한 관점에서도 정당화될 수 있다.<sup>15)</sup>

둘째로 한 개인의 노동에 의한 생산물의 가치는 투입된 노동에 의해서만 결정되는 것이 아니다. 그 사회의 다른 구성원들의 평가, 즉 그들의 수요가 그 가치를 결정하는 데 매우 중요한 역할을 담당한다. 많은 인기를 누리는 어떤 영화배우의 가치는 그 영화배우의 천부적 특성과 능력, 그리고 교육과 훈련뿐 아니라 그가 출연한 영화 등을 좋아하는 많은 대중이 있기 때문에 높아지는 것이다.

셋째로 한 개인이 소유하고 있는 재능의 가치는 사회의 투자나 기술개발 등에 의해서 높아질 수 있다. 마치 도로를 개설하면 그 주위 토지의 가치가 높아지는 것처럼 연예인들이 가지고 있는 재능의 가치는 방송시설에 대한 기술개발과 투자 때문에 현저히 더 높아진다. 교육시설에 대한 투자, 공원이나 출퇴근용 교통시설에 대한 투자, 기업의 다양한 생산시설 투자 등이 노동생산성을 높이고 따라서 노동의 가치를 높이는 결과를 가져올 수 있다.

마지막으로 우리 사회는 사회구성원간의 경쟁뿐 아니라 협동과 보완에 의해서 함께 더 행복해질 수 있다는 점에서 특수한 천부적

---

15) George는 개인의 노력으로 생산한 것에 대해서 정부가 세금을 부과하는 것도 부당하다고 주장한다. 토지단일세의 주장에 이러한 생각도 반영되어 있다.

능력을 가진 사람이 그 능력을 자신만을 위해서 사용하거나 그러한 능력을 고의적으로 사장시킨다면 그것은 사회적으로 손가락질을 받을 수 있는 조건이 된다. 이러한 사실도 노동 생산물에 대한 배타적 권리가 절대적이라는 주장이 진리일 수 없다는 점을 암시한다.

요컨대 상호의존적인 시장경제에서 어떤 분야에 대해서만 절대적인 권리를 설정해 놓고 그것과 충돌하는 다른 권리들은 무시되어야 한다는 주장은 정당하다고 볼 수 없다는 것이다. 설령 노동에 의한 생산물의 개인소유가 당연한 권리라고 하더라도 어떤 사람이 자신의 노력으로 어떤 재화나 서비스를 생산하는 과정에서 자본이나 토지 등 다른 생산요소의 도움을 받은 경우에는 그 생산된 결과가 전적으로 노동을 제공한 사람의 소유라고 주장할 수 없다는 것이다.

물론 헨리 조지도 자본의 기여부분은 부인하지 않는다. 그러나 토지의 기여는 인정하지 않는데 그것은 토지가 사유재이거나 공공재일 경우에만 정당화될 수 있는 주장이다. 생산과정에서 토지의 기여를 인정하지 않는 헨리 조지의 주장은 지대의 존재를 인정하고 그것을 조세로 흡수하여 공유화해야 한다는 그의 다른 주장과 명백히 모순 된다. 그가 주장하는 이른바 노동자의 배타적 소유권은 지대를 인정하는 순간에 침해를 받기 때문이다.

## (2) 토지 공유권은 자연스러운 것인가?

이미 앞에서 인용했었지만 헨리 조지가 이른바 토지의 공유권에 관하여 기술한 부분을 다시 한번 생각해 보자.

“모든 인간의 토지 사용에 대한 권리의 평등성은 공기를 호흡하는 권리의 평등성처럼 명백하며 인간의 존재 그 자체에 의해 인정된다.

인간이 창조주의 평등한 허락을 받아 이 땅에 존재한다고 하면 우



리 모두는 창조주의 하사품을 평등하게 향유할 수 있는 권리를 갖고 있으며 또 자연이 공평하게 제공하는 모든 것을 평등하게 사용할 수 있는 권리를 갖고 있다.” George(김윤상 역, 1997), pp.324-325.

토지는 창조주의 하사품이며 땅에 사는 모든 사람들이 평등하게 향유할 권리가 있다는 말은 설득력이 있다. 공기를 호흡하는 권리와 같다는 주장도 그렇다. 앞에서 살펴본 것처럼 이러한 관찰로부터 헨리 조지는 한 개인이 토지를 이용하여 자신의 노력으로 생산한 생산물의 완전하고 배타적인 소유권을 주장하며 그것이 평등한 것이고 자연적인 것이라고 주장한다. 그리고 그러한 권리를 보장하기 위해서 토지의 사유제도가 철폐되어야 한다고 말하고 있는 것이다.

그러나 여기서 헨리 조지는 매우 중요한 착각을 하고 있다. 한 개인이 자신의 노력으로 토지를 이용해서 얻은 생산물의 완전하고 배타적인 소유권을 인정하는 것이 다른 사람의 그러한 권리와 충돌하는 것은 토지의 주인이 따로 있지 않은 경우에도 나타날 수 있는 현상임에도 그것이 토지사유제도 때문인 것처럼 오해하고 있는 것이다. 이러한 주장을 설명하고 있는 부분을 다시 한번 읽어 보자.

“생산자가 생산으로 인해 배타적인 보유와 향유의 권리를 갖는다면 노동의 생산물이 아닌 것의 배타적 보유와 향유는 정당하지 않으며 따라서 토지의 사적 소유는 옳지 않다. 자연이 제공하는 기회를 자유롭게 사용할 수 있는 권리가 없다면 노동 생산물에 대한 권리를 향유할 수 없고 그 기회와 사적 소유를 인정한다면 노동 생산물에 대한 권리를 부인하는 결과가 되기 때문이다.” George(김윤상 역, 1997), p.323.

자연이 제공하는 기회의 자유로운 사용을 제약하는 현상은 그러한 기회의 사유화 이전에 그러한 기회의 유한성에서 먼저 나타나는 것이다. 모든 사람이 자연이 제공하는 기회를 다른 사람과 충돌하지 않고 자유롭게 사용하고 향유하려면 자연이 제공하는 기회는 자유재<sup>Free Good</sup>이거나 아니면 사용에 경합성이 없는 공공재적 성격의 재화여야 한다.

우선 자유재라는 것은 사용할 가치가 있는 토지의 공급이 그러한 토지의 수요보다 많아서 시장가격이 영<sup>零</sup>이 되는 경우이다. 이것은 지구가 지금보다 훨씬 커지거나 인구가 훨씬 줄어들기 전에는 나타날 수 없는 현상이다. 토지의 사유를 허락하지 않아 토지시장이 성립하지 않는다고 해도 수요에 비해 공급이 제한되어 있으면 토지는 자유재가 아니다. 이러한 경우 토지를 아무런 제한을 받지 않고 자유롭게 이용하는 것은 불가능하다. 어떤 방법이든지 제한된 토지를 수요자들간에 배분하는 절차가 필요하다. 제한된 토지를 모든 사람들이 다 같이 사용할 수 없기 때문에 모든 사람의 토지에 대한 권리가 균등하다고 해도 사용을 허락받은 사람은 사용을 포기한 사람에 대해서 어떤 형태로든 보상을 하는 것이 정당하다고 할 수 있다. 물론 이러한 보상은 토지를 이용하여 얻은 이익에서 부담되어야 할 것이다. 요컨대 자유재가 아닌 토지를 이용하여 노동자가 자신의 노력으로 어떤 생산을 했다고 할 때 그 생산물에 대한 완전하고 배타적인 소유권을 인정할 수 없는 것은 토지의 사유제도 때문이 아니라 토지 공급의 유한성 때문이라는 것이다. 토지의 사유제도라는 것은 이러한 유한한 토지를 경합하는 수요자들간에 배분하는 하나의 틀일뿐이다.

토지의 공급이 유한하더라도 그것의 사용이 경합성<sup>競合性</sup>을 갖지 않는다면 누구나 자유롭게 토지를 이용하고 누릴 수 있다. 소비가

경합성을 갖는다는 것은 글자 그대로 어떤 재화를 한 사람이 소비하면 다른 사람은 그것을 소비할 수 없게 되는 것으로 정상적인 재화나 용역은 다 이와 같은 성질을 가지고 있다. 그러나 공급의 제약이 있어도 소비의 경합이 일어나지 않을 수 있는데 이러한 특성을 갖는 재화를 경제학에서는 공공재Public Good라고 한다.<sup>16)</sup> 예를 들면 정부가 제공하는 국방서비스라는 재화가 이러한 특성을 가지고 있다. 이것은 자유재는 아니다. 국방서비스를 생산하기 위해서 많은 비용이 들며 이러한 비용을 누군가가 부담하지 않으면 공급될 수 없는 재화이기 때문이다. 그러나 어떤 사람이 국방서비스를 누린다고 해서 그 나라의 다른 사람이 누리는 국방서비스의 양이 줄어들지 않는다. 이것은 국방서비스가 소위 소비의 비경합성을 가진 재화이기 때문이다. 이런 경우에는 제공되는 국방서비스를 누구나 공평하게 자유롭게 누릴 수 있다. 전체적인 수량은 국방서비스의 공급수준에 따라 제한되지만 국방서비스의 이용에 있어서 사회의 구성원들간에서 충돌하는 일은 발생하지 않는다. 만일 토지가 이러한 성격을 가지고 있는 재화라면 모든 사람이 자유롭게 그리고 공평하게 토지를 사용하고 누리는 것이 가능할 것이다. 그리고 토지가 이러한 성격을 가지고 있는데도 그것이 사유화되어 자유로운 이용을 제한한다면 그것은 사회적인 악이 될 것이다. 왜냐하면 그렇게 함으로써 아무런 사회적 비용 없이 더 많은 사람들이 누릴 수 있는 것을 그렇게 하지 못하게 하는 것이기 때문이다.

위의 논의에서 자유재나 공공재가 아닌 토지의 공유권을 주장하

---

16) 어떤 재화가 순수한 공공재가 되기 위해서는 비경합성뿐 아니라 비배제성(非排除性)도 있어야 한다. 비배제성이란 대금을 지불하지 않은 사람이 그 재화를 소비하는 것을 식별하는 것이 어려워 그러한 행위를 방지할 수 없는 경우를 말한다. 토지의 경우 남의 땅을 무단으로 점유하여 사용하는 것을 쉽게 알 수 있으며 이것을 제재하는 것이 가능하다.

는 것은 적어도 자연스럽거나 절대적인 것이라고 말할 수 없다는 점은 분명해졌다고 생각한다. 토지는 사람이 만든 것이 아니고 창조주의 선물이기 때문에 모든 사람이 평등하게 공유해야 한다는 주장은 자연스러운 것 같지만 토지의 희소성 때문에 그러한 규칙의 시행이 불가능하다는 것이다. 그러므로 맨 처음에 토지에 대한 권리가 똑같이 주어졌다고 가정하더라도 자발적인 선택과 교환에 의해 보다 더 효율적인 배분의 규칙이 들어올 수밖에 없다고 할 수 있다. 나아가서 앞에서 언급한 것처럼 사람의 재능 자체도 창조주의 선물이라는 점을 생각하면 유독 토지에만 완전한 공유를 주장하고 노동능력에 대해서는 절대적인 사유를 주장하는 것도 불합리하다고 말할 수 있다.

## 2. 토지 사유권의 형성과 이전의 문제

헨리 조지는 현재의 토지소유권이 인정될 수 없는 권리라는 것을 논증하기 위하여 두 가지 중요한 주장을 하고 있다. 그 하나는 최초의 소유권의 형성이 타당하지 않다는 것과 두 번째는 그것의 상속이나 이전이 인정될 수 없다는 것이다. 어떤 토지의 최초의 소유권 설정이 어떻게 이루어졌는가를 정확하게 알기는 매우 어렵지만 원칙적으로 토지의 소유권은 선점의 원칙에 따라 이루어졌다고 말할 수 있을 것이다. 그리고 그 뒤에 정복이나 약탈, 사기, 몰수, 매매, 증여 또는 상속 등에 의해서 토지의 주인이 바뀌어 왔고 그러한 과정이 오늘의 소유현상으로 연결된다고 말할 수 있다. 헨리 조지는 이러한 과정의 부당성을 일일이 논증하는 것이 불가능하기 때문에 매우 현명한 방법을 사용하고 있다. 그것은 최초의 소유권 형성원리라고 할 수 있는 선점의 원리를 부정한다는 것이다.<sup>17)</sup> 그리고 세대를 걸쳐

이루어져 온 소유권 이전의 가장 합법적인 방법이라고 할 수 있는 상속의 부당성을 주장하는 것이다.

우선 선점의 원리에 대해서 생각해 보자. 헨리 조지는 이것을 간단한 몇 가지 예를 들어 설명하면서 그 부당성을 우리의 직관에 호소하고 있다. 앞에서 설명한 것처럼 잔치 자리에 먼저 도착한 사람이 잔칫상을 마음대로 망가뜨려 놓는다거나 극장에 먼저 들어간 사람이 다른 사람을 못 들어오게 하는 것이 부당한 것처럼 토지를 먼저 점유한 사람이 울타리를 쳐 놓고 다른 사람들의 접근을 막는 것은 부당하다는 것이다.

그러나 여기에도 중요한 오류가 있다. 연회나 극장의 예는 명백히 잘못된 것이다. 연회나 극장에는 이미 소유주가 존재하기 때문에 원천적으로 선착자에게 아무런 권리도 부여되지 않고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 먼저 도착했다고 해서 잔칫상을 뒤엎어 놓거나 극장문을 안에서 걸어 잠글 권리가 부여되어 있지 않으며 그러한 행동을 하게 되면 제재 당하게 되어 있는 것이다. 이것은 마치 이미 주인이 있는 땅에 가서 말뚝을 박고 자신의 것이라고 주장하는 것처럼 부당

---

17) 오늘날에도 재산권이 설정되어 있지 않은 대상에 대해서 재산권을 부여하는 방법의 하나로 선점 혹은 선취를 인정하는 것은 매우 기본적인 원리이다. 포획이 허용된 어떤 종류의 물고기를 먼저 잡은 사람이 소유하는 경우 등이 한 예라고 할 수 있다. 그러나 선점의 원리를 적용하는 데는 선점을 정의하는 것의 어려움 등 현실적인 실행의 어려움이 있는 경우도 있고 그러한 원리가 비효율적인 행태를 유발하는 문제도 있기 때문에 모든 경우에 단순한 선점의 원리가 그대로 적용되지는 않는다. 그러나 토지에 대한 실제적인 재산권이 형성되기 시작했을 시점까지 역사적으로 거슬러 올라간다면 재산권 형성의 가장 기본적인 원리는 선점의 원리였을 것이라는 점을 어렵지 않게 유추할 수 있다. 설령 어떤 족장이 공동소유의 땅을 구성원들에게 분배해 줌으로써 사유권이 성립하게 되었다고 해도 그 씨족 단위의 토지는 어떤 단계에서 주인이 없는 토지를 선점함으로써 얻어졌을 것이다. 물론 다른 사람들이 소유하고 있던 땅을 매입했거나 탈취했다면 그것은 소유권의 형성이 아니라 이전이라고 보아야 할 것이다. 재산권이 형성되어 있지 않은 대상에 재산권을 부여하는 문제에 대한 재미있는 분석은 Cooter and Ulen(1988) pp.125-135에서 찾아볼 수 있다.

한 것이다.

그러나 깊은 산속에서 있는 주인 없는 머루 덩굴을 먼저 발견한 사람이 그것을 모두 따 먹었다고 해서 나중에 온 사람이 그 사람에게 항의할 수 있는가? 창조주가 만들어 놓은 어떤 특수한 물질을 맨 처음 발견한 사람이 그러한 물질에 대한 권리를 주장하는 것을 오늘날 우리들이 인정하는 것에 대해서는 무엇이라고 말해야 하는가? 금광을 발견한 사람에 대해서는 어떻게 말해야 하는가? 물질을 찾아내고 금광을 탐사하기 위해서 많은 노력이 투입되었기 때문에 그것에 대해서는 개인의 권리가 인정되어야 한다면 아무런 노력이 들어가지 않았는데도 우연히 길을 가다가 금광을 발견한 경우에는 그것의 사적 소유를 인정할 수 없다는 것인가? 토지가 자유재가 아니기 때문에 주인 없는 상태로 존재하는 것을 처음 발견한 사람은 누구나 그것을 자신의 소유로 삼으려고 할 것이고 그렇게 최초의 소유권이 형성된 것은 자연스러운 것이다. 물론 토지가 자유재라면 아무도 그것을 자신의 것이라고 주장하지 않을 것이다. 그리고 만일 토지가 공공재적인 성격을 갖는 것이라면 누구라도 그것을 사유화하는 것을 불법화할 필요가 있다고 할 수 있다.

다음 소유권의 세대간 이전, 특히 상속이 정당한 것인가에 대해서 생각해 보자. 헨리 조지는 설사 한 세대에서 공유되고 있는 토지를 특정인의 소유로 인정하는 것에 그 세대의 전원이 찬성해서 토지의 사적인 소유권이 ‘정당하게’ 형성되었다고 해도 그러한 합의는 그 세대의 구성원에 국한된 것이라고 주장한다. 후에 태어나는 세대가 천부적으로 가지고 있는 토지의 공유권까지 넘겨준 것은 아니기 때문이다. 따라서 정당하게 형성된 토지의 사적인 소유권이라고 해도 그것이 후속세대로 상속되는 것은 정당하지 않다는 것이다. 이런 방식으로 헨리 조지는 현재의 모든 토지소유권은 무효라는 결론을 도출

한다. 후세대가 가지고 있는 토지의 공유권에 대한 헨리 조지의 통찰은 매우 뛰어난 것이라고 말할 수 있다. 오늘날에 와서 문제가 되고 있는 환경파괴와 자원의 고갈 문제도 동일한 성격을 가진 문제라고 할 수 있다.

그러나 토지의 성격상 공유보다는 사유가 자연스러운 경우에는 헨리 조지의 주장이 성립하기 어렵게 된다. 다른 권리나 재산의 상속이 인정된다면 토지의 상속만 인정되어서는 안 된다고 말할 수 없기 때문이다.

만일 토지가 앞에서 말한 것처럼 자유재나 혹은 공공재의 성격을 가지고 있는 것이라면 개인의 공유지분을 특정인에게 양도하여 그것을 사유화한다는 것이 일반적으로 불가능하거나 의미가 없다. 그러므로 이런 경우에는 토지 사유권의 상속이라는 개념이 성립할 수도 없다. 개인에 의한 사적 소유가 자연스러운 것이지만 원래 공동의 소유로 되어 있던 것인데 모든 공동소유자들이 자신들의 지분을 특정인에게 양도하여 그 개인의 소유가 되었다면 그것을 상속하는 것은 아무런 문제도 되지 않는다. 자신들이 가지고 있는 지분의 권리가 한시적인 것이면 당연히 그것을 취득한 사람의 소유권도 한시적인 것이므로 영구한 상속이 불가능했을 것이고 만일 각자의 지분에 대한 소유권이 영구적인 것이었다면 그것을 취득한 사람의 소유권 또한 영구적인 것이라고 보는 것이 타당하며 따라서 상속이 가능하고 합법적이라고 할 수 있다.

따라서 어떤 세대에서 토지의 소유권 취득이 합법적인 것이었다고 하더라도 그것을 상속하는 것은 정당하다고 할 수 없기 때문에 원초적인 토지소유권 취득의 정당성 여부와 관계없이 많은 세대가 지난 현재의 시점에서 토지의 사유권은 인정될 수 없다는 헨리 조지의 주장은 논리적인 허점을 가지고 있는 것이다. 정교한 것처럼 보

이는 그의 주장은 토지의 공유를 전제로 할 때만 성립할 수 있는 동  
어반복 같은 것이다.

### 3. 토지사용제도와 노예제도

노예제도가 정의롭지 못하다는 것은 일반적으로 인정되고 있다.  
그러므로 토지사용제도가 필연적으로 노동자들을 노예화하는 제도  
라면 그 제도 역시 불의하다는 주장에 동의할 수밖에 없을 것이다.

헨리 조지가 토지사용제도를 노예제도로 연결시키는 논리는 토지  
사용제도가 궁극적으로 토지소유의 독점을 가져올 것이라는 전제에  
근거하고 있다.

헨리 조지는 100명이 사는 밀폐된 섬의 비유로 그의 주장을 시작  
한다. 이 섬의 토지가 1인에 의해서 독점되고 있다면 나머지 99명은  
사실상 이 한 사람의 노예가 될 수밖에 없다는 것이다. 이런 상황을  
상상한다면 그럴듯하게 들릴 수 있다. 정말로 토지에 대한 절대권을  
가진 지주가 자신의 말에 복종하지 않는 어떤 사람에게 자신의 토지  
에서 나가라고 한다면 그 사람은 생존 자체가 어려워지는 상황에 직  
면하게 된다. 그러나 생존에 필수적인 자원을 독점함으로써 나타나  
는 이와 같은 상황은 비단 토지에만 국한되는 것이 아니다. 어떤 폐  
쇄된 사회에서 식량이나 연료, 소금 등 어떤 생필품의 한 가지라도  
어떤 사람이나 집단이 독점하고 있다면 비슷한 상황이 발생할 수 있  
다. 그렇다면 모든 생필품도 사유화를 금지해야 하는가?

그리고 그의 주장이 가지고 있는 더 근본적인 문제는 토지사용제  
도는 모든 토지의 독점을 가져올 것이라는 전제에 있다. 그는 귀족  
이나 왕 또는 사제가 토지를 독점하여 소작농민들을 억압하고 괴롭  
힌 몇 가지 역사적인 사례들을 들어서 토지사용제도가 이러한 결과



를 초래했다고 주장한다. 그러면 토지사유제도가 일반적으로 받아들여지고 있는 현대 자유시장경제체제의 사회에서는 왜 그러한 현상이 나타나지 않는가? 귀족이나 왕 또는 사제들이 토지를 독점할 수 있었던 것은 사유제도 때문이 아니고 그들에게 권력이 집중되어 있었기 때문이라고 보아야 한다. 그리고 오히려 토지의 사유권이 제대로 보장되지 못했기 때문에 무리한 방법으로 토지를 독점하는 것이 가능했다고 말할 수 있다.<sup>18)</sup> 여러 사람들이 토지를 소유하고 있고 그 소유권이 잘 보호되기 때문에 자발적이지 않은 토지의 양도는 허용되지 않는다면 토지의 독점은 이루어지기 어려울 것이다. 다시 말해서 토지의 사유제도는 오히려 특정 권력층에 의한 토지의 독점을 막는 역할을 한다는 것이다. 역설적이지만 토지의 공유제도에 대해서는 그 사회나 국가의 권력자가 공유하고 있는 토지에 대해서 독점적 권한을 행사하여 일반 국민들을 괴롭힐 수 있는 여지가 더 많다는 것을 쉽게 생각할 수 있을 것이다.

그는 나아가서 지주들이 임금을 일방적으로 결정할 수 있기 때문에 노예에서 해방된다고 해도 땅이 없는 사람들의 생활형편은 나아질 수 없다는 주장을 편다. 따라서 토지사유제도의 폐지 없는 노예해방은 사실상 노예해방이 아니라고까지 주장한다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해서 미국의 흑인 노예보다 생활형편이 더 못한 유럽

---

18) 토지의 사유제도가 잘 정의되어 있다고 해도 금융이나 보험시장이 제대로 발달되지 않은 상황에서 대규모의 자연재해 등이 발생한다면 생계가 어려워진 농민들이 집단적으로 자신의 농지를 헐값에 팔아넘길 수밖에 없는 상황이 발생할 수 있다. 소위 distress sale의 가능성이 있다는 것이다(Deininger, 2003, pp.95-97 참조). 구약성경 출애굽기에 보면 요셉이 총리로 있을 때 7년 동안의 대흉년이 들게 되자 농민들이 식량을 위하여 자신의 토지를 모두 국가에 파는 장면이 나온다. 그러나 국가가 정상적인 기능을 하고 있다면 이러한 상황에서 토지투기를 노리는 개인이나 사적인 조직이 헐값에 나오는 토지를 매점하도록 방치하지는 않을 것이다. 다시 말해서 이런 상황에 대비하기 위해서 미리 토지를 공유화할 필요는 없다는 것이다.

의 자유노동자의 예를 들거나 노예해방으로 미국 남부의 농장주들이 별다른 손해를 입지 않았다는 점을 제시한다. 우선 미국의 노예보다 다른 지역의 자유노동자의 형편이 더 못하기 때문에 사유제도하의 노동자들은 노예보다 못하다는 주장은 바른 비교가 아니다. 어떤 가난한 나라의 직장인보다 부자 나라의 거지가 더 잘 사니까 가난한 나라의 직장이 잘 못되었다고 말하는 것과 마찬가지로 노예해방으로 남부의 농장주들이 손해를 입지 않았다는 주장은 얼마나 사실에 근거한 것인지 알기 어려우나 특정지역에서 일시적으로 그러한 현상이 나타나는 것이 불가능하지는 않다고 본다. 그러나 오늘날 미국의 흑인들의 생활수준이나 사회적 지위가 노예제도가 유지되었을 경우보다 못하다는 이야기는 감히 할 수 없을 것이다. 미국은 토지사유제도를 유지해 왔지만 노예에서 해방된 흑인들의 생활수준과 사회적 지위는 꾸준히 향상되어 왔다. 물론 이들이 오랫동안 차별에 시달려 왔지만 이 차별은 토지사유제도와는 무관한 것이었다.

헨리 조지의 주장은 토지사유제도가 폐지되지 않는 한 노동자들의 임금은 생존수준으로 추락할 것이고 그러한 이유 때문에 노동자들의 상태는 사실상의 노예상태가 될 것이므로 토지사유제도가 부당하다는 것이다. 이 문제는 다음 장에서 좀 더 자세하게 논의하겠지만 오늘날 토지의 사유가 허용된 시장경제체제하의 노동자들의 생활 상태를 살펴보는 것만으로도 그러한 예측이 얼마나 빗나간 것인가는 분명하게 드러나고 있다.

#### 4. 토지사유제도와 토지이용의 비효율성

이것은 토지사유제도가 정의롭지 못하다는 주장을 뒷받침하기 위

해서 제기된 것은 아니다. 토지공유제도를 좀 더 확고하게 주장하기 위해서 공평뿐 아니라 효율 면의 장점까지 말하고 있는 것이다. 토지이용의 효율성과 관련한 헨리 조지의 주장은 체계적이고 논리적으로 이루어지고 있지는 않다. 토지사유제도하에서는 토지 소유자의 무능력이나 변덕 때문에 최선의 이용이 이루어질 수 없으며 필요할 때 즉시 개량이 이루어지지 않을 수 있으나 공유제도의 경우에는 필요시 즉시 개량이 이루어질 수 있으며 토지 개량물이나 토지로부터의 생산물에 대한 소유권을 분명하게 규정함으로써 사유제도에서와 같은 인센티브 효과를 도모할 수 있다고 주장한다. 그러나 일부의 불합리한 경제주체(무능력하거나 변덕스러운) 때문에 시장경제의 작동이 최적화되지 못한다는 우려는 토지의 경우에만 존재하는 것이 아니다. 이러한 경우를 감안하더라도 시장에 의한 자원의 배분이 더 효율적이라는 것이 경제학 이론의 결론이고 우리들의 실제적인 경험이 이를 뒷받침한다. 공유제도의 경우 필요시 바로 개량이나 개발을 할 수 있기 때문에 토지이용이 효율화될 수 있다는 생각은 공유제도하에서 토지이용 등에 대한 결정을 담당하는 공무원이나 부서가 지혜롭고 정직하며 적극적이라는 매우 비현실적인 가정하에서만 성립할 수 있다는 점도 간과해서는 안 된다.

실제로 공공부문에 의해서 개발이 필요하다고 판단되면 사유제도하에서도 정부의 권한(강제매수권 등)으로 개발을 강행하는 것이 가능하며 실제로 그러한 일들이 일어나고 있다. 민간부문에서 어떤 특정한 토지의 개발이나 개량 필요성이 토지 소유자 아닌 사람에게 의해서 인식되었다면 시장에 의해서 그 토지의 개발이 이루어질 수 있다. 당해 토지의 매수나 임차 등에 의한 개발이 그것이다. 만일 그 토지의 원 소유자가 매각이나 임대를 거부한다면 그것은 유리한 개발의 기회를 포기하는 것이며 그 사람이 합리적인 사람이라면 그의

판단은 개발의 시기를 미루는 것이 더 효율적이라고 판단했기 때문이라고 말할 수 있다. 불확실성이 존재하는 시장에서 이런 일은 토지시장이 아니더라도 얼마든지 일어날 수 있으며 그것이 자원배분을 왜곡하는 것이라고 말할 수 없다. 만일 그 토지의 소유자가 불합리한 사람이기 때문에 쓸데없는 고집을 부리는 것이라면 그것은 분명히 토지사용제도 때문에 생기는 비효율적인 토지이용의 사례라고 말할 수 있지만 이것은 예외적인 경우이고 다른 부문에서도 유사한 사례가 얼마든지 일어날 수 있다. 예를 들어서 어떤 대기업 회장이 합리적인 의사결정을 거부하고 어떤 무속인이 시키는 대로 엉뚱한 의사결정을 한다면 그 경우에도 자원의 낭비가 일어난다. 불합리한 토지 소유자 때문에 토지를 공유화해야 한다면 이러한 불합리한 기업인 때문에 자본도 공유화해야 하는 것이 아닌가?

## 5. 토지 보상의 문제

앞에서 설명한 것처럼 헨리 조지는 현재 사유토지를 무상몰수하여 공유화하는 것이 정당하며 또 현실적인 타협안이라는 것이다. 원래 토지의 사유는 불법한 것이므로 몰수할 때 그동안 토지로부터 얻은 이득까지 모두 소급해서 몰수해야 하지만 그것은 면제하고 토지만을 무상으로 몰수하여야 한다는 것이다. 아무리 힘들여 번 돈으로 정당한 대가를 지불하여 토지를 매입했다고 하더라도 이 소유권이 하자가 있는 것이기 때문에 합법적인 소유권자인 국민일반의 소유로 소유권을 이전하는 데, 즉 공유로 돌리는 데, 아무런 보상도 필요하지 않다는 것이다.

이러한 주장이 설득력을 갖기 위해서는 우선 어떤 특정한 지역의 토지에 대하여 그 지역의 현세대 주민이 정당한 공유권을 가지고 있

다는 것이 증명되어야 한다. 헨리 조지는 공유가 당연한 것이고 이 권리는 천부적인 것이기 때문에 그러한 권리에 대해서 이의를 제기 할 여지가 없다고 주장할 것이다. 그러나 헨리 조지의 논리대로라면 예를 들어서 미국의 현재 토지에 대해서 미국 시민들이 공유권을 주장할 근거를 어디서 찾을 수 있을 것인가? 미국 시민들이 공유권을 주장한다면 그 지역을 여행하는 사람은 공유권을 주장할 수 없는가? 지구를 함께 유산으로 받은 다른 대륙의 주민은 왜 아메리카 대륙의 토지에 대해서 공유권을 주장할 수 없는가? 아메리카 인디언들이 자신들의 권리를 주장한다면 어떻게 대응할 것인가? 토지가 모든 인류에 대한 창조주의 선물이며 모든 인류는 이 선물을 함께 누릴 권리가 있다는 것이 공유권의 근거라면 글자 그대로 지구상의 모든 인류가 지구상의 모든 토지를 똑같이 자유롭게 사용할 수 있어야 하는데 왜 어떤 민족은 넓고 비옥한 땅을 차지한 반면 어떤 민족은 협소하고 척박한 땅에서 살아야 하는가? 이러한 문제는 한 나라의 Common Law를 기준으로 해서 판단할 수 있는 성질의 문제가 아니다.

좀 더 기술적인 측면에서 살펴보자. 헨리 조지가 주장하는 것처럼 Common Law의 논리를 가지고 토지 소유자에 대한 보상을 정의롭지 못하다고 주장하는 것은 논리적인 허점이 있다. 하자가 있는 소유권을 알지 못하고 매입한 경우 그 결과에 대해서 잘못 매입한 사람이 책임을 지는 것은 인정할 수 있다. 그러한 소유권의 하자는 사회 전체적으로 인정할 만한 것이기 때문이다. 그러나 토지사유제도 하에서는 토지의 사유권이 원천적으로 하자가 있는 권리라고 해도 법률, 즉 모든 사회구성원이 합의한 규칙으로 그러한 사유권이 인정되었고 그러한 상황에서 거래가 이루어진 것이기 때문에 뒤에 그것이 하자가 있는 권리라는 것을 사회가 함께 인정하게 되었다고 한다

면 그 결과에 대한 책임은 사회가 공동으로 부담하는 것이 정당하다. 다시 말해서 헨리 조지가 주장하는 대로 토지의 사유권이 원칙적으로 인정될 수 없는 것이라고 하더라도 혁명에 의해서 새롭게 정권을 탈취한 정부가 아니라면 과거에 토지의 사유권을 법적으로 인정하여 자유로운 거래가 이루어지도록 했던 기간 동안 이루어진 토지의 거래를 인정할 책임을 정부와 사회가 지지 않을 수 없다는 것이다. 토지사유제도하에서 자신의 저축을 토지라는 자산으로 운영하던 사람들의 손실에 대해서 그 사회가 공동의 책임을 지는 것이 타당하고 정의롭다. 요컨대 토지를 사유하는 것이 범죄행위여서 그것을 공유화하는 것이라면 그동안 그것을 함께 묵인했던 국가와 사회도 공범이므로 공유화하는 과정에서 토지 소유자에 대해 사회가 응분의 보상을 해 주는 것이 필요하고 정당하다는 것이다.

어떤 형태로든 토지의 사유제도를 허용하지 않기로 한다는 것은 혁명적인 발상이다. 더구나 무상몰수라는 방식을 취한다는 것은 폭력혁명과 다를 바 없다. 이러한 일이 정의의 이름으로 행해진다면 그야말로 어이없는 일이 아닐 수 없다. 우리의 체제나 질서는 완전하지 못하다는 것을 인정한다. 더구나 우리가 말하거나 주장하는 정의의 개념은 사실 상당히 모호하며 상대적이거나 매우 불완전한 것이다. 그럼에도 불구하고 역사적인 과정을 통해서 우리는 서로 받아들일 수 있는 질서와 규칙을 발전시켜 왔고 동시에 그러한 규칙의 틀에 순응하며 살아가고 있다. 그런데 어떤 희미한 한 줄기의 아이디어를 가지고 이러한 질서를 근본적으로 붕괴시키려는 시도가 있다면 그것은 매우 심각한 죄악이요 범죄행위이다. 오랜 세월동안 형성되어 온 토지의 사유제도와 자유로운 거래 질서를 일거에 무상몰수라는 수단으로 붕괴시키는 것은 개혁이나 혁신의 차원을 훨씬 뛰어넘는 체제붕괴를 의미하는 것이기 때문이다. 점진적인 방법으로

이러한 목적을 추구하는 것도 마찬가지로 죄악이다. 만성질병이나 급성질병이나 질병이기는 마찬가지인 것과 같다.

한 사회에서 정당한 것으로 인정되는 절차에 따라 자신의 노력으로 획득한 소득으로부터 축적된 자신의 자산으로 정당한 대가를 지불하고 취득한 어떤 다른 자산을 단지 그것이 토지라는 이유만으로 어느 날 강압에 의해서 사회 또는 국가가 탈취한다면 그것은 우리가 인식하고 있는 정의의 개념을 무참히 깨뜨리는 것이며 개인과 사회에 치유하기 어려운 상처를 입히는 결과가 될 것이다.

#### IV. 결 론

이 장에서 토지사유제도는 정의롭지 못한 제도라는 헨리 조지의 주장을 정리하고 비판적으로 평가하였다. 우리는 그러한 그의 주장이 논리적으로 허점이 많은 주장이며 받아들이기 어려운 주장이라는 점을 설명하였다.

우리는 토지의 성질상 그것을 공유로 관리하는 것이 자연스럽지 않다는 점을 먼저 강조하였다. 그리고 토지 사유권의 형성과 그 이전에 대해서 정당성을 부여할 수 없다는 헨리 조지의 주장을 논박하였다. 그리고 토지사유제도는 노동자들을 결국 노예화할 것이기 때문에 노예제도가 정의롭지 못한 것처럼 토지사유제도도 정의롭지 못하다는 주장도 근거가 없는 것임을 보여 주었다. 나아가서 토지를 국가나 사회가 몰수할 경우 보상이 필요 없다는 논리의 부당함과 파괴적인 성격에 대해서 논의하였다. 헨리 조지의 주장을 긍정적인 입장에서 보려고 노력한다면 토지의 독점 때문에 생길 수 있는 문제들을 걱정한 것이라고 말할 수 있을지 모른다. 그러나 그것 때문에 사유제도 자체의 정당성을 부인하고 사유제도는 정의롭지 못한 제도

라고 매도하는 것은 지나친 것이다. 산업화된 시장경제체제하에서는 소수인에 의한 토지의 독과점이 점점 어려워지고 있으며 그것을 추구할 유인도 줄어들고 있다고 생각된다. 실제로 토지의 소유 집중이 강화되고 있다는 증거는 찾기 어렵다.<sup>19)</sup>

오히려 토지의 독점 때문에 나타날 수 있는 사회적, 경제적 그리고 정치적 위험은 공유제도하에서 더 크게 나타날 수 있다고 본다. 토지사유제도에 대한 대안으로 제시하고 있는 공유제도에 대한 본격적인 평가는 이 장에 포함되어 있지 않다. 이 문제는 별도의 장으로 다루기로 한다.

---

19) 이 문제는 제4장에서 보다 본격적으로 다루기로 한다.



---

## 제 4 장 토지사유제도와 빈곤

---



## I. 서론

산업혁명 이래로 엄청난 진보를 경험한 인류에게 아직도 빈곤이 매우 심각한 문제로 남아 있다는 것은 현대 문명의 수치라고도 말할 수 있을지 모른다. 우리가 경험한 것처럼 급속하고 광범한 경제적 진보 속에서도 빈곤이 여전히 남아 있는 이유는 무엇이며 그것을 해소할 수 있는 방안이 무엇인가에 대해서 진지하게 고민한 사람들은 무수하게 많을 것이다. 헨리 조지는 그러한 사람들 중 하나이며 매우 독특한 방식으로 그러한 문제를 설명하고 또 대안을 제시했기 때문에 아직도 기억되고 있다.

헨리 조지는 열정을 가지고 평생에 걸쳐 그 문제를 추적하였으며 방대한 자료를 연구하여 나름대로의 결론을 내리고 있다. 빈곤의 문제는 아직도 중요한 사회문제이므로 이러한 문제에 대한 그의 관심과 열정 때문에 헨리 조지를 존경하는 사람들이 아직도 많이 있다는 것은 자연스러운 일일 수 있다. 그러나 헨리 조지가 제시한 대안, 즉 토지의 사유제도를 폐지하고 공유제로 전환하여야 이 문제가 해결될 것이라는 그의 주장까지 그대로 추종하는 것은 재고의 여지가 있다. 우선 헨리 조지가 그러한 주장을 도출한 논리적 타당성을 따져 볼 필요가 있고 또 그의 예언적인 선언이 과연 그대로 이루어져 왔는가를 검증하는 것이 선행되어야 하기 때문이다.

물론 이러한 작업이 전혀 이루어지지 않았다고 말할 수는 없다. 헨리 조지를 추종하는 이른바 조지스트들에 의해서 헨리 조지의 주장을 합리화하거나 뒷받침할 의도의 작업이 상당히 이루어져 왔다.<sup>20)</sup> 그러나 대부분의 주류 경제학자들은 그의 주장에 거의 주의

---

20) Lindholm and Lynn, Jr.(1982), Harrison(1983), Andelson(1991), Noyes(1991), Tideman(1994), Gaffiney and Harrison(1994), Harrison(1998),

를 기울이지 않았고 따라서 이들에 의한 객관적이고 체계적인 평가도 거의 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

이 장에서는 빈곤의 원인과 관련하여 헨리 조지가 주장했던 바를 살펴보고 그의 주장에 대해서 논리적 실증적인 평가를 시도한다. 이러한 평가를 통해서 그의 궁극적인 결론인 토지사유제도 폐지 주장의 타당성 여부를 검증하려는 것이다.

## II. 헨리 조지의 주장

헨리 조지는 빈곤의 원인을 토지의 사유제도에 의한 지주의 노동 임금착취에서 찾고 있다. 문명의 발달로 노동의 생산성이 높아지고 전반적인 경제적 진보가 일어난다고 해도 토지가 사유로 되어 있는 한 임금은 올라가지 못하고 단순 노동자들은 빈곤상태에 머무를 수밖에 없게 된다는 것이다. 임금이 올라가지 못하는 이유를 그는 지대의 더 빠른 상승에 돌리고 있다.

“생산력의 향상에도 불구하고 임금이 겨우 생존할 수 있을 정도의 최저액에 머무는 이유는, 생산력의 향상과 더불어 지대가 더 큰 비율로 상승함으로써 임금이 낮게 유지되기 때문이다.” George(김운상 역, 1997), p.269.

나아가서 지대의 상승은 토지의 투기를 유발하고 투기에 의한 지가 상승은 지대를 더욱 높임으로써 임금은 노동자가 겨우 살아갈 수 있을 정도의 노예수준으로 하락하게 된다는 것이다.

이와 같은 주장을 펴는 헨리 조지의 가장 중요한 논리적 근거는

---

Wenzer(1999) 등 참조. 이 책들은 대부분 논문집 형태로 되어 있다.

그의 독특한 소득분배이론이다. 그는 토지, 자본 그리고 노동 등 세 종류의 생산요소간의 소득의 분배를 결정하는 그 나름대로의 이론을 가지고 있었다. 우선 그는 자본에 대한 보수는 이자이며 이자의 원천은 ‘자연의 증식력’이라고 주장하였다.<sup>21)</sup> 이것은 그렇게 중요한 것이 아니며 정작 중요한 것은 임금이론과 지대이론이다. 임금에 대해서는 당시 널리 퍼져 있었던 소위 임금기금설을 부정하면서 다음과 같은 주장을 한다.

“임금은 생산의 한계, 즉 지대를 지불할 필요 없이 개방된 자연의 최고 생산점에서 노동이 얻을 수 있는 생산물에 의존한다.” George (김윤상 역, 1997), p.203.

조지에 의하면 원래 자연에서 노력의 투입에 의해 얻은 모든 것의 배타적 소유권은 그 노력을 투입한 자에게 귀속되어야 한다. 그러나 토지의 사유제도 때문에 노동의 생산물에서 우선적으로 지대가 공제된다는 것이다. 지대를 공제한 나머지가 이자와 임금으로 나뉘어 지는데 이 분배는 노동과 자본의 상호 전환에 의해 성립되는 균형에 의해 결정된다고 생각하였다.<sup>22)</sup> 이와 같은 분석의 틀하에서 주목할 만한 결론은 지대의 상승에 따라 임금과 이자의 몫은 줄어들 수밖에 없으며 임금과 이자가 상반된 방향이 아니라 동일한 방향으로 움직이는 추세를 갖게 된다는 것이다.

마지막으로 지대에 대한 조지의 생각을 살펴볼 필요가 있다. 조지의 분배이론의 핵심은 바로 지대이론이다. 그는 기본적으로 리카도의 소위 차액지대설을 받아들이고 있었다.

---

21) 이러한 주장의 불합리성은 이제울(1996)에서 이미 잘 지적되고 있다.

22) 이제울(1996), George(김윤상 역, 1997), p.194 참조.

“어느 토지의 지대는, 동일한 투입으로 사용 토지 중 생산성이 가장 낮은 토지에서 얻을 수 있는 정도를 초과하는 생산물에 의해 결정된다.” George(김윤상 역, 1997), p.161.

이 초과 생산물은 토지의 소유권을 가지고 있는 자에게 귀속되며 따라서 노동이 생산한 결과 중에서 우선적으로 상당히 큰 부분이 지주에게 흡수되는 결과가 초래된다는 주장이다. 더 중요한 문제는 노동생산성의 향상과 산업의 발전에 따라 지대가 더 높아질 뿐 아니라 지대의 분배율까지 높아져서 자본과 노동의 몫이 점점 줄어들게 된다는 주장이다.<sup>23)</sup> 인구의 증가는 식량 수요의 증가를 초래하고 이것은 경작의 한계를 확대시키는 결과를 초래한다. 따라서 더 생산성이 낮은 토지를 사용하게 되므로 차액지대는 더 높아지는 결과를 초래한다. 나아가서 인구의 증가는 인구의 집중을 초래하고 인구 집중에 의한 노동생산성의 증가도 한계토지와 격차확대를 가져와 지대를 높이는 결과를 초래한다는 것이다.<sup>24)</sup>

토지의 독점이 강조되고 있지만 토지의 독점이 지대에 미치는 영향에 대해서는 명시적인 이론적 분석을 하지 않고 있다.

이와 같은 이론적 분석에 바탕을 두고 그가 주장하는 내용들 중에서 실증적 검증이 가능한 몇 가지 명제들을 정리할 수 있다.

첫째, 모든 지역에서 총생산에서 임금이 차지하는 비율은 점점 줄어든다는 것이다.<sup>25)</sup>

둘째, 임금과 지대는 상충관계가 있다.

셋째, 토지의 사유체도가 채택되고 있는 국가에서는 경제의 성장에 따라 토지소유의 집중이 일어나게 된다.

---

23) 앞에서 인용한 George(김윤상 역, 1997), p.269 인용문 참조.

24) 이재율(1998) 참조.

25) George(김윤상 역, 1997), p.276.

### III. 이론적 문제점

#### 1. 생산요소간 소득분배이론의 문제점

위에서 살펴본 것처럼 헨리 조지는 빈곤의 원인으로 토지 소유자가 생산물에서 먼저 지대를 공제하고 노동자와 자본에 대해서는 최소한의 보상만을 남겨 두기 때문이라는 주장을 강조한다. 다시 말해서 지주가 임금을 결정한다는 것이다. 헨리 조지는 그의 이러한 주장을 차액지대설에서 도출하고 있다.

그러나 이러한 주장은 바로 그가 인용하는 차액지대설과 상충한다는 점에 유의할 필요가 있다. 차액지대설은 어떤 토지에 대한 지대는 그 토지의 생산물이 한계토지의 생산물을 초과하는 부분이라고 말한다. 한계토지란 현 상태에서 토지의 임대가격이 0인 토지, 즉 지대가 0인 토지라고 할 수 있다. 차액지대설의 정의가 바로 그것을 말해 준다. 따라서 이 토지에서의 생산물은, 자본의 사용이 없었다고 가정한다면, 전적으로 노동에 귀속되는 부분, 즉 임금을 해당하는 부분이라고 할 수 있다.<sup>26)</sup> 그렇다면 차액지대설에서 지대가 결정되는 것은 총생산물에서 노동에 대한 보수를 공제한 잔여분에 의한다. 그러므로 지주가 지대를 먼저 가져가고 그 나머지를 노동에 대해(자본이 포함되는 경우 노동과 자본에 대해) 보수로 준다는 주장과 차액지대설은 양립할 수 없다. 이 간단한 모형에서 임금이 외생변수이며 지대는 내생변수이다. 어떤 토지에서 생산물이 결정되었다고 할 때 임금이 주어지면 바로 지대를 계산할 수 있다는 것이다. 그런데 헨리 조지는 이를 역으로 설명하는 것이다.<sup>27)</sup>

---

26) George(김윤상 역, 1997), p.203에서 임금을 바로 그렇게 정의하고 있다.

27) p.164 참조. 보다 엄밀히 말하면 이 부분에서 헨리 조지는 약간의 논리적 혼란을

위의 설명에 비추어 보면 차액지대설에서의 지대는 현대 경제학에서 말하는 경제적 지대 혹은 생산자 잉여와 같은 개념임을 알 수 있다. 그리고 시장경제체제하에서는 이것이 지주의 자의에 의해서 결정되는 것이 아니고 시장의 수급에 의해서 결정되는 것임을 부인할 사람은 아무도 없을 것이다. 임금이 노동시장의 수급에 의해 결정되면 지대는 토지의 생산물에서 경쟁시장에서 결정된 임금에 따라 그 생산을 위해서 고용된 노동의 대가를 지불한 나머지로 결정된다고 할 수 있다. 다른 데서 자신의 노동으로 얻을 수 있는 소득이상이 보장되지 않으면 그 토지를 임차하여 운영할 사람이 없을 것이기 때문에 무리하게 높은 임대료를 요구할 수 없다. 만일 지주가 토지를 직접 경영한다고 해도 시장에서 경쟁적인 수준의 임금을 지불하지 않으면 노동자를 고용할 수 없을 것이다.

물론 경쟁적인 일반균형상황에서 임금이 지대에 영향을 주고 지대가 임금에 영향을 줄 수 있다. 그러나 이것은 어디까지나 여러 생산요소의 상대가격과 생산물의 가격 등이 생산요소시장의 수요와 공급에 주는 영향을 통해서 나타나는 현상이지 어떤 특정한 생산요소의 소유자가 일방적으로 자신의 몫을 결정하고 나머지가 다른 생산요소의 몫이 되게 할 수 있는 것은 아니다.

## 2. 동태적인 설명의 문제점

토지의 사유제도하에서는 시간이 흐름에 따라 전체생산에서 임대료의 몫은 점점 늘어나고 노동자의 몫은 점점 줄어들어서 진보에도

---

보이고 있다. 생산량=지대+임금+이자이므로 생산량-지대=임금+이자인데 이 식에 의해서 임금과 이자는 노동과 자본의 생산물에 의존하는 것이 아니라 지대를 공제하고 난 후의 잔여에 의해서 결정된다고 주장한다. 그리고 이어서 사용 토지 중 가장 열등한 토지의 생산물에 의해서 임금과 이자가 결정된다고 부연 설명한다.



불구하고 빈곤의 문제는 점점 더 심각해질 것이라는 주장을 설명할 때에도 헨리 조지는 차액지대설을 이용한다. 우선 인구가 증가하게 되면 식량의 수요가 늘어나게 되고 한계경작지는 더욱 더 조악한 토지로 확대된다는 것이다. 그렇게 되면 그러한 토지에서의 생산물이 더 작아지기 때문에 그러한 생산물을 초과하는 부분, 즉 지대는 더 높아질 수밖에 없다는 것이 그의 주장이다. 앞으로 인구가 늘어나면 필요한 경지면적은 더욱 늘어나게 되어 점점 더 나쁜 땅을 경작하게 될 것이고 그렇게 될 수록 지대는 더 커지게 될 것이라는 것이 그의 예언인 것이다. 앞에서 우리는 한계토지의 생산물이 바로 임금수준을 나타내는 것임을 생각하였다. 이러한 관점에서 본다면 앞으로 인구가 늘어감에 따라 노동자의 임금은 점점 더 떨어질 것이라는 주장도 가능하다. 이런 식으로 설명하면 헨리 조지의 주장은 완벽하게 뒷받침된다. 그러나 실제로 이러한 상황이 어떤 상황인가 생각해 보자. 토지의 공급은 유한한데 인구는 계속적으로 늘어나고 다른 산업이나 기술의 발달은 이루어지지 않는 상황이다. 인구의 계속적인 증가에 따라 노동의 한계생산이 떨어지는 상황이 바로 이러한 상황이다. 그리고 이러한 상황에서는 노동자의 임금은 생존수준까지 떨어지게 될 것이고 지주들은 임금이 낮아지는 만큼의 소득증가를 누릴 것이다. 그리고 노동자의 임금이 생존수준이 되는 상태에서 인구의 증가는 중단될 것이다. 고전경제학자들이 우려하던 상황이 바로 이러한 상황이라고 할 수 있다.

헨리 조지는 이러한 상황을 부인한다. 말더스의 비판론을 비판하면서 그는 일단 경제발전에 관해서 낙관론을 펴낸다. 경제가 계속적으로 진보하는 상황에서도 위와 같은 현상이 일어날 것으로 생각한 것은 차액지대설을 기계적으로 적용했기 때문이라고 생각된다. 일단 헨리 조지 자신도 이러한 적용에 미흡함을 느꼈던지 다른 요인을 가

지고 지대 상승을 보완해서 설명한다. 인구의 집중, 산업의 발달, 기술의 발달 등에 의해서 생산력의 일반적인 증가가 나타나는데 이것이 지대에 어떠한 영향을 주는가에 따라 임금이 결정된다는 것이다. 즉 토지가치가 향상된 생산력만큼 상승하면 생산력 상승에도 불구하고 임금은 올라가지 못하며 토지가치가 생산력 향상보다 높은 비율로 상승하면 임금은 오히려 줄어들게 된다는 것이다.<sup>28)</sup> 이것은 생산량=지대+임금+이자라는 등식을 기계적으로 적용하면 틀리지 않은 설명 같지만 지대가 왜 생산량을 전부 흡수할 만큼 혹은 그 이상으로 상승하는가를 설명해 주는 논리를 포함하지 않는 것이기 때문에 헨리 조지의 주장을 뒷받침하는 근거가 되지 못한다. 이러한 주장에 대한 한 가지 설명은 기술의 발달이 토지의 수요증가를 가져올 것이고 그것은 결국 경작의 한계를 끌어내림으로써 한계토지의 생산량이 줄어드는, 다시 말해서 임금이 줄어드는, 결과를 가져온다는 것이다.<sup>29)</sup>

토지가 산업적 용도나 상업적 용도로 사용될 때 이러한 용도에서의 생산을 위해서 필요한 노동력은 한계토지에서 경작에 종사하는 한계노동력이 아닌 경우가 대부분이다. 이러한 노동력을 한계노동력에 적용되는 임금으로 고용할 수 없는 것은 자명하다. 그러므로 이러한 토지의 향상된 생산력은 임대료만 높이는 것이 아니고 임금도 높이는 것이 보통이다. 위에서와 같은 헨리 조지의 주장이 성립하려면 토지는 입지나 토질, 지하자원, 경관 등에 따라 다양한 특성과 생산성을 가진 생산요소이고 더구나 그 공급이 제한된 생산요소임에 비해 노동은 모두 동질적이고 그 공급이 수요에 비해서 항상 많은 경우여야 한다. 그러나 노동도 정도의 차이는 있지만 공급이 제한된

---

28) George(김윤상 역, 1997), p.165 참조.

29) George(김윤상 역, 1997), p.237 참조.

생산요소이며 다양한 특성을 가진 생산요소이기 때문에 산업의 발달이나 도시화 등에 따라 새로운 차원의 생산성을 나타내는 노동자들이 생기게 되고 이들은 토지와 별 상관없이 높은 임금을 누릴 수 있게 되는 것이다.

### 3. 토지투기와 임대료 상승

이상의 주장을 더욱 강조하기 위해서 헨리 조지는 악순환 모형을 제시한다. 생산성 증가에 따라 토지의 가격이 올라가고 임대료가 지속적으로 높아지면 토지에 대한 수요가 더 커지기 때문에 소위 토지투기가 일어나게 되고 토지투기는 토지의 가격을 더욱 높이게 되며, 이것은 다시 임대료의 추가적인 상승을 가져온다고 주장한다. 그리고 이와 같은 임대료의 상승은 다시 노동자의 임금을 노예수준까지 끌어내려 지주와 노동자간의 소득격차는 더 커질 수밖에 없다는 것이다.<sup>30)</sup>

임대료가 지속적으로 상승한다면 앞으로도 임대료가 상승할 것이라는 기대가 형성될 수 있고 이러한 기대에 의해서 토지를 미리 사려는 사람들이 생겨나게 될 것이다. 따라서 이러한 상황에서 토지의 수요가 늘어나고 가격이 상승하는 현상은 충분히 가능하고 이러한 현상을 토지의 투기라고 말해도 특별히 문제될 것은 없다고 생각한다. 다만 이러한 토지투기가 초래할 토지가격 상승이 임대료의 상승을 가져올 것인가와 이러한 임대료 상승은 다시 노동자의 임금하락을 초래할 것인가에 대해서는 반론이 제기될 수 있다. 토지의 가격

---

30) p.270 참조. “.....지대가 지속적으로 상승하면 투기 경향이 발생하는데, 투기는 지대를 더욱 상승시킴으로써 앞으로 이룩될 개선의 효과를 반감시켜 버린다. 또 투기 없는 통상적 상황과 달리 임금을 노동자가 겨우 살아갈 수 있을 정도의 노예수준으로까지 끌어내린다.”

은 임대료와 밀접한 관계를 가지고 있다. 다른 조건이 동일하다면 특정 토지에 대한 임대 수요의 증가로 임대료가 상승할 때 토지의 가격도 상승한다. 그러나 임대료의 상승이 없어도 토지의 가격은 상승할 수 있다. 토지의 이론적 가격이란 어떤 토지로부터 얻을 수 있는 미래소득(이것을 미래 임대료라고 말해도 좋다)의 흐름을 현재가치로 자본화한 값이다. 따라서 현재의 임대료는 올라가지 않더라도 앞으로 임대료가 올라갈 것이라는 전망을 다수의 사람들이 공유한다면 그 토지의 가격은 상승할 수 있다. 그러나 이런 경우 토지가격이 현재의 임대료를 올릴 이유는 없다. 그리고 미래에 가서 임대료가 올라갈 것인가의 여부는 앞에서의 전망이 실현되느냐의 여부에 달려 있는 것이지 그러한 전망에 근거한 토지의 가격상승에 의존하는 것은 아니다. 그러므로 토지투기가 임대료를 상승시킨다는 주장도 이론적으로 근거 있는 주장이 되지 못한다. 우리는 주택시장 전망이 낙관적이어서 주택가격이 오를 때는 전세가격/매매가격 비율이 낮아지고 주택시장에 대한 전망이 나빠서 주택시장이 장기침체에 빠질 경우에는 전세가격/매매가격 비율이 높아지는 현상을 자주 관찰한다. 때로는 주택가격과 전세가격이 같은 방향으로 움직이는 경우들을 관찰하는데 그러한 경우는 주로 주택의 가격상승이 금리의 하락 등에 기인하는 경우이다. 월세 흐름이 일정해도 금리가 낮아지면 그 현재가치가 높아지게 되므로 주택가격이나 전세가격이 같이 높아지게 되는 것이다.

지속적인 임대료 상승이 투기를 유발한다는 주장은 가능하지만 투기가 다시 임대료를 상승시킬 것이라는 주장은 확실한 근거를 갖지 못한다. 그러므로 투기가 임대료를 더욱 상승하게 하여 임대료와 토지가격 상승의 악순환이 발생할 것이라는 주장은 성립하지 않는다. 설사 얼마간 그러한 효과가 있다고 해도 임대료의 상승이 임금

을 노예수준으로 낮춘다는 주장은 앞에서 논의한 것처럼 더욱 근거가 희박하다.

#### 4. 토지의 독점문제

이러한 평가에 대한 반론으로 토지의 독점을 주장할 수 있을 것이다. 헨리 조지가 명시적으로 설명을 하고 있지는 않지만 여러 곳에서 토지소유의 독점이 지대에 의한 임금의 착취를 가능하게 한다는 점을 암시한다.<sup>31)</sup> 토지소유의 독점으로 빈곤에 관한 헨리 조지의 주장을 합리화하기 위해서는 두 가지 전제가 성립해야 한다. 한 가지는 장기적으로 토지사유제도하에서는 토지소유의 독점이 필연적으로 일어날 것이라는 명제이고 다른 하나는 토지소유가 극도로 집중되면 지주의 자의에 의해서 임금이 결정될 수 있어서 지주의 이익은 극대화되고 다른 생산요소들의 소득은 최저수준으로 낮아질 수밖에 없다는 것이다.

토지의 사적 소유를 허용하는 자유시장경제체제하에서 토지의 소유는 집중되는 경향을 나타낼 수밖에 없는 어떤 필연적 이유가 있는가? 이 점에 대해서 헨리 조지는 분명한 논리적 설명을 제시하지 않는다. 다만 토지의 사유제도하에서는 토지가 독점된다는 주장을 할 뿐이다. 자본주의체제하에서 부익부 빈익빈의 현상이 극도로 나타난다면 부의 집중이 토지소유의 집중으로 나타날 가능성도 있을 것이다. 그러나 현재 자본주의체제의 국가들은 19세기 말에서 20세기 초의 많은 사상가들이 걱정하던 것처럼 심각한 부의 독점을 경험하고 있지 않다. 물론 엄청난 부를 축적한 소수의 사람들이 있는 것이

---

31) 지대의 지속적인 상승과 이에 따른 노동자들의 빈곤을 이론적으로 설명하는 과정에는 토지소유의 독점이 필요조건으로 등장하지 않는다.

사실이지만 이들 때문에 대중이 빈곤에 처하게 되는 문제는 발생하지 않고 있다. 나아가서 이들의 부가 토지 중심으로 이루어져 있는 것도 아니다. 산업과 금융의 발달로 투자할 수 있는 자산의 종류가 훨씬 더 다양해졌기 때문이다. 실물자본과 금융자본이 토지보다 더 중요해지고 인적자본도 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 여하튼 이 문제를 효과적으로 설명할 수 있는 이론이 마땅치 않기 때문에 이것은 실증적으로 검증되어야 할 문제라고 할 수 있다.

다음으로 토지가 독점되면 지주가 임대료를 마음대로 정할 수 있는가? 아주 극단적인 상황을 생각해 보자. 헨리 조지가 상정했던 것처럼 완전히 폐쇄된 지역에서 한 사람이 토지를 독점하고 있는 경우를 생각해 보자. 이러한 극단적인 상황에서는 어떤 일이든지 일어날 수 있다. 이러한 상황에서 지주가 주민들을 노예처럼 마음대로 할 수 있다는 것은 특수한 한 경우를 상정한 것에 불과하다. 반대로 주민들이 단합하여 지주를 제압하고 토지를 탈취하여 나누어 가질 수도 있다. 그러므로 이러한 상황에서 어떤 특수한 경우의 결과를 가지고 일반화하여 어떤 결론을 도출한다는 것은 적절하지 못하다.

다만 분석을 위해서 모든 사람들이 합리적으로 행동하고 지주의 재산권은 확실하게 보장되며 폭력 등은 인정되지 않는 경우를 상정한다. 그리고 그 지역의 주민들은 그 지주의 토지를 임차하거나 그 지주에게 고용되어 농사를 짓는 일 외에는 다른 어떤 생계수단도 갖고 있지 않다고 가정하자. 합리적인 행동의 가정하에서 지주는 자신의 이익을 극대화하는 행동을 할 것이라는 가정은 자연스럽다. 이러한 상황은 다른 아닌 노동시장의 수요독점 Monopsony 모형이다. 초보적인 미시경제학 이론에서 알 수 있는 것처럼 이러한 경우에는 노동자들이 자신의 한계생산보다 낮은 임금을 받게 된다. 경쟁시장에서의 임금은 자신의 한계생산물이므로 수요독점하에서는 경쟁시장에

서의 임금보다 낮은 임금을 받게 된다. 이러한 의미에서 노동자들은 지주에게 착취를 당한다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 이 임금수준이 생존수준 혹은 노예수준의 임금이 될 것인가는 별개의 문제이다. 노동공급곡선이 수평인 경우, 즉 노동의 공급이 수요에 비해서 매우 큰 상황에서만 이러한 현상이 나타날 수 있다. 물론 수요독점하에서는 이러한 상황이 될 가능성이 더 높아진다. 그러나 이러한 이유 때문에 토지의 독점이 반드시 생존수준의 임금을 초래할 것이라는 주장은 뒷받침될 수 없다.

이상과 같은 극단적인 상황하에서 토지의 독점이 노예수준의 임금을 초래할 것이라는 주장이 뒷받침될 수 없다면 일반적인 상황하에서 토지의 독점이나 혹은 과점이 필연적으로 임금의 극단적인 하락을 가져올 것이라는 주장은 더욱 성립할 수 없다. 특히 현대의 고도로 정보화된 산업사회에서 토지의 생산요소로서의 중요성이 현저히 줄어들고 물적자본 및 인적자본의 중요성이 크게 증가했기 때문에 토지의 독과점이 임금에 미치는 영향도 크게 줄어들었다고 할 수 있다.

#### IV. 실증적 증거들

제2절에서 정리했던 것처럼 헨리 조지는 (1) 모든 지역에서 총생산에서 차지하는 임금의 비율이 점점 줄어든다는 것과 (2) 임금과 지대는 상충관계에 있어 경제의 발전에 따라 지대는 올라가고 임금은 떨어질 것이라는 것, 그리고 (3) 토지의 사유제하에서는 토지의 독점이 일어나게 된다는 것 등을 주장했고 이러한 현상이 바로 경제적 진보가 이루어져도 빈곤은 더 심각해진다는 주장의 근거로 제시된 것이다. 이 절에서는 이러한 명제들을 실증적으로 검증하기로 한다.

1. 임금이 GDP에서 차지하는 비율은 줄어들고 있는가?

<표 4-1> 소득의 분배구조와 노동소득 분배율

(1995년 기준, 연간)

구분 연도	비용자 보수	기업 및 재산소득	고정자본 소모	간접세- 보조금	국외 순수취 경상이전	합계	노동소득 분배율
(단위)	%	%	%	%	%	%	%
1970	34.2	48.7	6.7	9.3	1.1	100.0	41.2
1971	34.4	48.6	7.1	9.0	0.9	100.0	41.4
1972	34.0	49.8	7.2	8.1	0.9	100.0	40.6
1973	34.1	49.4	7.9	7.8	0.9	100.0	40.8
1974	32.6	50.8	7.8	8.1	0.7	100.0	39.1
1975	33.0	49.1	7.4	9.9	0.7	100.0	40.2
1976	33.7	47.1	7.6	10.4	1.1	100.0	41.7
1977	35.3	45.3	7.8	10.5	1.2	100.0	43.8
1978	37.0	43.5	7.3	10.8	1.4	100.0	45.9
1979	38.8	41.0	7.8	11.3	1.0	100.0	48.6
1980	40.2	38.1	8.1	12.2	1.3	100.0	51.3
1981	39.7	38.3	8.3	12.2	1.4	100.0	50.9
1982	40.1	36.9	9.2	12.4	1.5	100.0	52.1
1983	41.2	35.1	9.5	12.9	1.3	100.0	54.0
1984	41.5	35.4	9.9	12.1	1.1	100.0	53.9
1985	41.7	35.5	10.0	11.8	1.1	100.0	54.0
1986	40.8	36.4	9.8	11.6	1.3	100.0	52.8
1987	41.4	35.7	10.2	11.3	1.4	100.0	53.7



<표 4-1> 계속

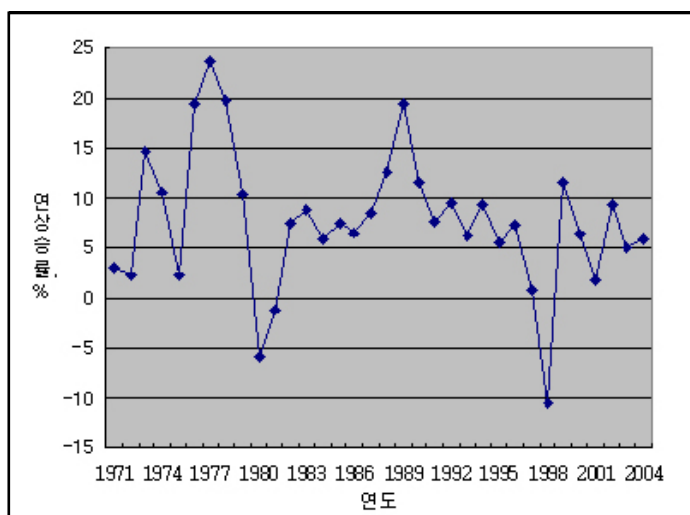
구분 연도	비용자 보수	기업 및 재산소득	고정자본 소모	간접세- 보조금	국외 순수취 경상이전	합계	노동소득 분배율
(단위)	%	%	%	%	%	%	%
1988	42.6	34.6	10.4	11.2	1.3	100.0	55.2
1989	45.3	33.0	10.4	10.9	0.5	100.0	57.8
1990	45.9	31.8	10.5	11.4	0.4	100.0	59.1
1991	47.1	31.7	10.2	10.8	0.3	100.0	59.8
1992	47.0	31.5	10.2	11.0	0.3	100.0	59.8
1993	46.8	31.7	10.3	10.8	0.3	100.0	59.6
1994	46.7	31.7	10.0	11.3	0.3	100.0	59.5
1995	47.9	29.8	10.9	11.4	0.0	100.0	61.7
1996	49.2	27.4	11.2	12.3	0.0	100.0	64.2
1997	47.5	28.1	11.3	12.9	0.2	100.0	62.8
1998	45.7	28.5	13.2	11.6	1.1	100.0	61.6
1999	44.1	29.8	12.7	13.0	0.5	100.0	59.7
2000	44.3	30.2	11.9	13.5	0.1	100.0	59.4
2001	45.8	28.1	12.0	14.3	-0.1	100.0	62.0
2002	45.2	29.0	11.3	14.8	-0.3	100.0	60.9

자료: 한국은행

임금을 넓게 정의하면 모든 노동소득이라고 말할 수 있다. 따라서 임금이 점점 줄어든다면 GDP에서 노동에 분배되는 소득의 비율은 줄어드는 추세를 보여야 하고 경제가 매우 발달한 선진 자본주의 경제하에서는 이 비율이 매우 낮은 수준에 있어야 할 것이다.

그러나 <표 4-1>에서 볼 수 있는 것처럼 2000년대의 우리나라의 노동소득 분배율은 60%를 넘어서고 있다. 1970년대만 해도 이 비율은 40%대에 있었다. 그러나 경제의 발전에 따라 고용이 늘어나고 인적자본의 중요성이 증대하면서 노동소득의 비중은 매우 빠른 상승추세를 보여주고 있음을 볼 수 있다. 물론 이런 현상은 1988년 이후의 노동조합운동의 활성화 등과도 무관하지 않을 것이다.<sup>32)</sup> 그렇더라도 이러한 추세는 지주의 착취에 의한 노동자들의 임금감소와 빈곤계층화라는 조지스트들의 명제를 반증하기에 충분한 것이다.

<그림 4-1> 실질임금 상승률



주: 제조업 평균 임금상승률에서 전국 소비자물가 상승률을 차감한 값임.  
 자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각 연도

32) 노동소득 분배율이 빠르게 상승하기 시작한 것은 노동조합운동이 활성화되기 시작했던 1988년보다 훨씬 이전인 1970년대 중반부터였음에 유의할 필요가 있다.

## 2. 실질임금은 점점 낮아지고 있는가?

헨리 조지는 토지사유제도하에서는 경제의 발전에 따라 지대는 올라가고 실질임금은 떨어지는 현상이 나타날 것이라고 주장하였다. 이것은 위에서 살펴본 총생산 중 임금의 비중이 감소할 것이라는 주장과 같은 맥락의 주장이다. <그림 4-1>은 지난 30여 년간의 실질 임금의 상승률을 나타내고 있다. 이 그림에서 보면 제2차 석유파동 기간과 외환위기 기간을 제외하고는 모두 소비자물가 상승률을 상당히 상회하는 임금상승을 보이고 있다. 이러한 실질임금의 상승이 지속되는데도 임금이 하락한다고 말할 사람은 없을 것이다.

## 3. 전체소득에서 지대가 차지하는 비율은 점점 늘어나고 있는가?

헨리 조지의 주장을 포괄적으로 나타내는 표현은 ‘임금과 지대는 상충관계에 있고 지대가 올라가기 때문에 임금은 떨어질 것’이라는 것이다. 임금이 떨어진다는 총생산에서 임금이 차지하는 비중이 줄어든다는 등의 주장은 다 이 주장이 성립되면 같이 성립될 수 있는 주장들이다.

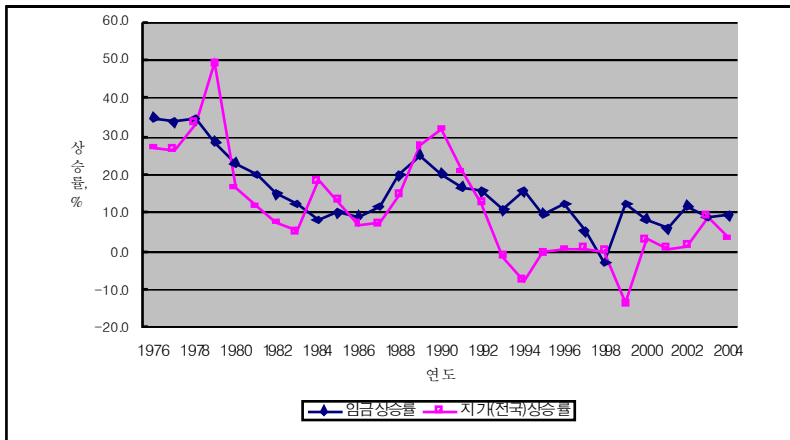
<그림 4-2>는 지난 30년 동안의 임금상승률과 지가상승률을 대비시키고 있다. 지대와 지가는 반드시 일치하는 것은 아니지만 순수한 토지에 대한 임대료에 관한 통계를 구하는 것이 사실상 불가능하기 때문에 대용변수로 지가를 사용하여 비교하고 있다.<sup>33)</sup> 지대와 지가는 같이 움직이는 것으로 가정하고 헨리 조지는 자신의

---

33) 지대와 지가는 반드시 같이 움직이는 것은 아니라는 점은 본장 3절의 다항에서 논의하고 있다. 그럼에도 불구하고 미래에 대한 예지력이 한정된 상태에서 현재의 임대료의 변동이 지가의 변동에 가장 큰 영향을 준다고 볼 수 있으므로 이러한 비교의 의미가 있다고 판단된다.

주장을 전개하였다. 이 그림에서 볼 수 있는 것은 두 지표의 움직임이 매우 유사한 모양을 보이고 있다는 점이다. 다시 말해서 상반된 방향으로 움직인다는 주장은 이 그림으로 뒷받침하기 어렵다는 것이다. 나아가서 대부분의 경우 임금상승률이 지가의 상승률을 상회하고 있다는 점이다. 지주에 의한 일방적인 지대의 인상 때문에 지대는 올라가고 임금은 떨어질 것이라는 주장이나 한정된 생산에서 먼저 지대를 취한 나머지가 노동자의 몫이 되는데 지주가 최대한의 금액을 지대로 빼앗아 가기 때문에 노동자에게 남겨지는 것은 생계비 수준의 낮은 금액뿐이라는 주장은 이 그림으로 도저히 설명할 수 없다.

<그림 4-2> 임금과 지가의 상승률 비교



자료: 한국은행 경제통계 연보, 토지공사

이 그림에서 또 한 가지 재미있는 현상은 임금이 지가상승을 선행한다는 것이다. 이것은 다음 장에서의 논의와 밀접한 관계를 가지고

있다. 대표적 조지스트 경제학자의 한 사람인 Harrison(1983)은 토지사용제가 토지투기를 통해 주기적인 경제불황을 가져온다는 헨리 조지의 주장을 설명하는 과정에서 지가의 상승이 주택가격의 상승을 가져오고 이것이 임금의 상승 등을 가져와 불황이 발생한다는 주장을 펴고 있다. 그것이 사실이라면 지가가 임금에 앞서서 움직여야 하는데 이 그림은 반대로 임금이 지가에 앞서서 움직이는 것으로 나타나고 있다는 것이다. 지가 통계는 10월 1일 기준이고 임금은 연평균 임금이라고 할 수 있기 때문에 지가가 약간 후행하는 것으로 나타날 수도 있다. 그러한 점을 감안한다고 해도 위의 그림을 통해서 지가상승 때문에 임금이 올라간다는 주장을 합리화하기는 어렵다. 임금이나 토지 모두 중요한 생산요소로서 경기변동에 따른 생산요소 수요사정에 반응하여 그 가격이 움직이므로 그 움직이는 모습이 거의 같이 간다고 보는 것이 설득력 있는 설명이라고 판단된다.

위의 그림을 통한 설명이 헨리 조지의 주장을 근본적으로 반증하기에 충분하다고 할 수 있지만 좀 더 구체적으로 경제의 발전에 따라 지대가 차지하는 비율이 점점 늘어나는가에 대해서 잠시 생각해 보자. 앞에서 언급한 것처럼 토지의 지대에 대한 통계를 얻는 것이 사실상 불가능하기 때문에 이 문제를 정확하게 통계적으로 검증하는 것도 사실상 불가능하다.

<표 4-2> 총국부 중 토지비중 추이

	1954	1962	1968	1977	1987	1990
토지/총국부, %	32.21	33.68	44.71	40.02	27.71	34.29
순국부/GNP ratio	10.9	7.8	5.8	5.6	6.7	8.0

자료: Pyo(1992)

여기 제시된 <표 4-2>는 우리나라의 국부조사 자료에 근거하여 총국부 중에서 토지가 차지하는 비중의 추이를 추정한 것이다. 이 표에 의하면 전체국부 중 토지가 차지하는 비중은 현저한 추세적 경향을 보이지는 않는다. 그러나 순국부/GNP 비율은 하향추세를 보이고 있다. 이 표가 토지에 대한 지대의 비중이 경제성장과 함께 줄어든다는 주장의 증거라고 말하기는 어려울지 모르지만 적어도 지대의 비중이 점점 더 늘어날 것이라는 주장이 옳지 않다는 것은 뚜렷하게 보여준다고 본다. 나아가서 토지의 임대가치는 순수한 자연적 토지에 대한 지대와 직접 또는 간접적인 개량 또는 투자에 대한 지대로 이루어지는데 경제발전예 따라 토지의 임대가치가 올라가게 하는 더 중요한 요인은 후자에 의한 것이라고 생각된다. 두 가지를 구분하는 것이 극히 어렵지만 이런 점을 감안한다면 <표 4-2>에 나타난 지표가 지대 비중이 상승한다는 주장을 뒷받침하지 못한다는 점은 더 명백하다고 본다.

노영훈(2004)에 의해 추정된 지가총액/GDP 대비 비율은 <표 4-3>에서 볼 수 있는 것처럼 1989년의 8.65배에서 2003년에는 2.07로 급격하게 하락함을 볼 수 있다. 이 자료가 믿을만하다면 이것도 기간중 지대/GDP 비율이 상당히 빠른 속도로 하락하였을 것이라는 추정을 뒷받침한다고 말할 수 있다. 이것은 1991년에 발표된 지가총액을 건교부가 발표한 전국 지가상승률로 연장하는 등의 방법으로 지가총액의 시계열을 계산하고 이것을 GDP와 비교한 것이기 때문에 우리나라 공식 통계가 시사하는 추세치를 나타내는 것임에는 틀림이 없으며 지대가 총생산에서 차지하는 비중이 계속 늘어날 것이라는 주장이 맞지 않다는 실증적 증거의 하나로 제시될 수 있다고 본다.

<표 4-3> 지가총액/GDP 배율추이

연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
지가총액 /GDP	8.65	8.65	8.06	6.98	5.73	4.82	4.13	3.71	3.40	2.98	2.80	2.58	2.13	2.11	2.07

자료: 노영훈(2004) p.57에서 발췌 작성.

#### 4. 토지소유는 집중되어 가고 있는가?

토지소유 분포에 대한 자료가 한정되어 있기 때문에 이 문제도 실증적으로 검증하기가 매우 어렵다. 우리나라에서 토지소유의 분포에 관한 자료는 종합토지세 도입 이후 이 세목의 실행상의 필요 때문에 만들어진 종합토지세과세자료가 거의 유일한 원천이라고 할 수 있다. 이 자료를 가지고 장기간에 걸친 소유구조의 변화를 평가할 만큼 긴 기간 동안을 포함하고 있지는 않다. 다만 현재의 우리나라 토지소유 구조가 얼마나 집중되어 있는가를 짐작하는 데는 매우 유용하다고 말할 수 있다. 노영훈(2004)은 이 자료를 이용하여 1993~2003년간의 개인 토지소유 분포의 집중도를 추정한 바 있다. 그 결과는 <표 4-4>에 요약되어 있다.

이 표에 의하면 우리나라의 토지소유 집중도는 과표를 기준으로 볼 경우에는 1993~2003년 기간 동안 뚜렷한 추세를 보이지 않는 반면 공시지가를 기준으로 한 토지 평가액을 기준으로 보면 같은 기간 동안 다소간 집중도가 완화된 것으로 나타나고 있다. 이 자료만을 가지고 토지보유 집중도의 진행 방향에 대한 어떤 결론을 쉽게 내리기는 어려울 것으로 판단된다. 그러나 이러한 집중현상이 매우 심한 것이라는 인상은 받지만 그것이 헨리 조지가 주장한 것처럼 지주에 의한 노동자의 착취나 노예화를 걱정할 만큼 심각한 것이라고

는 말할 수 없으며 그 증거는 노동자의 몫이 역사적으로 점점 더 커져왔다는 사실과 임금의 상승이 지가의 상승을 앞질렀다는 사실로 입증된다.

<표 4-4> 토지보유 집중도 추정치

	1993	1996	2003
토지과표기준 집중도	0.664	0.671	0.650
토지가액(공시지가)기준 집중도	0.695	-	0.668

주: 집중도는 지니계수임  
 자료: 노영훈(2004), pp.98-91.

최근에 정부에 의해서 발표된 통계에 의하면 우리나라는 매우 극단적으로 집중된 토지소유 분포를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 개인이 소유하고 있는 사유지를 기준으로 인구의 상위 1%에 해당하는 사람들이 전체토지의 51.5%를 소유하고 있으며 상위 5%의 사람들이 82.7%를 보유하고 있다는 것이다. 그리고 전체인구의 71.3%나 되는 사람들은 토지를 전혀 가지고 있지 않다는 것이다.<sup>34)</sup> 금액기준으로 보면 이 비율은 각각 37.8%와 67.9%가 되는 것으로 발표되고 있다. 이 발표에서도 토지소유 집중도가 역사적으로 어떻게 변천되고 있는지를 알만한 단서는 찾을 수 없다.

이러한 토지집중은 소득분포와 비교할 때 매우 집중되어 있는 것으로 나타나지만 과장된 면이 없지 않다고 생각된다. 우선 토지보유 통계는 가구 기준이 아니고 개인 기준이라는 점이다. 예를 들면 전 인구의 71.3%는 땅을 한 평도 소유하고 있지 못하고 있다는 주장은 우리 국민의 대다수가 전혀 토지보유와는 관계가 없는 것처럼 생각

34) 행정자치부 보도자료(2005. 7. 18)



되지만 가구 기준으로 보면 그렇지 않다는 것이다.<sup>35)</sup> <표 4-5>에 나와 있는 자가점유가구 비율을 보면 전국적으로 54.2%, 그리고 수도권만을 보면 47.6%가 된다. 더욱 최근에 발표된 통계청의 “2004년 사회통계조사결과”에 따르면 2003년 현재 주택을 보유한 가구의 비율은 62.6%에 달하는 것으로 나타나있다. 예외적으로 타인의 토지에 건축된 주거용 건물만을 소유한 경우도 있을 수 있지만 공동주택을 포함해서 거의 모든 주택은 토지를 중요한 구성요소로 갖는다. 따라서 가구 기준으로 보면 적어도 약 60% 정도는 토지를 가지고 있다고 말할 수 있다. 물론 주택은 없지만 토지만 가지고 있는 가구 수를 고려하면 이 비율은 더 높아질 수 있다. <표 4-4>에 나와 있는 토지소유 집중도 계수도 가구 수를 기준으로 계산할 수 있는 정보가 있다면 그 값이 훨씬 낮아질 것이다. 이러한 통계가 제시하는 우리나라의 토지소유 분포는 오히려 매우 양호한 것이라는 판단이 가능하다고 본다.

여기에서 우리나라 전 국토면적의 30%가 국공유지라는 점까지 고려해야 한다.<sup>36)</sup> 이 국공유지는 모든 국민의 공동소유라고 할 수 있으며 따라서 토지소유의 혜택을 전혀 누리지 못하는 국민은 한 사람도 없다는 주장이 가능하다.

여기서 토지소유 집중의 문제를 다시 한번 생각해 보자.

첫 번째로 헨리 조지가 걱정한 것은 지주가 생산요소로서의 토지에 대한 접근을 제한함으로써 누구든지 자연이 준 토지를 이용해서 생산활동을 할 수 있는 기회를 박탈하거나 노동의 임금을 착취할 수 있다는 점이었다. 그러나 토지를 개인이 소유하지 못하게 한다고 하

---

35) 행정자치부의 추가보도자료(2005. 7. 21)에 의하면 땅을 한 평이라도 보유한 가구의 비율은 57.4%에 달하는 것으로 나타났다.

36) 행정자치부 보도자료(2005. 7. 18)

더라도 우리의 사회는 아무나 아무 때나 원할 때 토지를 이용하여 어떤 생산활동을 할 수 있는 세상으로부터 너무 멀리 떠나와 있다. 이러한 상황은 인구에 비해 토지의 공급이 턱없고 채취나 목축 또는 농경을 주업으로 하던 시대에서나 가능했었다고 할 수 있다. 지금은 오히려 산업화의 진전을 통해 다양한 취업기회를 제공하고 시장의 경쟁에 의해 경쟁적인 임금을 받으며 나아가서 다른 사회적인 제도 등에 의해 약자들이 보호를 받도록 되어 있기 때문에 토지 독점이 일자리나 임금착취와 직접적인 관계를 크게 가지고 있지 않다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 오히려 더 중요한 것은 일반적인 경제력 집중의 문제라고 할 수 있다.

<표 4-5> 자가점유가구 비율

구 분	1995년도			2000년도		
	총가구	자가점유	자가점유가구 비율	총가구	자가점유	자가점유가구 비율
합 계	12,958,181	6,909,953	53.3%	14,311,807	7,753,100	54.2%
7대도시	6,396,186	2,833,195	44.3%	6,841,769	3,253,047	47.5%
서울	2,965,794	1,178,883	39.7%	3,085,936	1,263,357	40.9%
기타지역	6,561,995	4,076,758	62.1%	7,470,038	4,500,053	60.2%
수도권	5,792,619	2,662,638	46.0%	6,502,119	3,095,821	47.6%

자료: 건설교통부 주택국

두 번째로 토지 독점이 문제가 되는 것은 토지서비스를 소비하는 관점에서의 공평성 문제이다. 토지는 주거서비스를 생산하는 매우 중요한 요소이기 때문에 주거서비스가 필수소비재이고 모든 국민이 최소한의 주거복지를 누릴 권리가 있다면 주거용 토지의 과도한 집

중이 문제가 될 수 있다. 또 토지는 다른 여러 가지 용도로 소비될 수 있다. 공원이나 도로 등이 그러한 용도의 사례들이라고 할 수 있다. 주거복지의 문제는 위에서 살펴본 것처럼 대체로 절반 정도의 가구가 자신의 집에 거주하고 있기 때문에 발표된 수치보다는 훨씬 덜 심각한 상황이며 소비의 관점에서 본다면 반드시 주택을 소유해야 주거서비스를 누릴 수 있는 것이 아니기 때문에 토지소유의 문제보다는 주택정책의 관점에서 접근할 문제라고 생각된다. 또 도로나 공원 등 다른 용도에 대해서는 국공유지가 이미 30%나 되고 사회간접시설투자가 계속 이루어질 것이기 때문에 토지 독점문제와 직접 연결되어 있지는 않다.

마지막으로 토지보유의 집중이 심각한 사회문제가 되는 이유로 토지보유에서 발생하는 이익의 집중을 들 수 있다. 소위 토지를 투자자산으로 인식할 때 토지로부터 발생하는 막대한 자본이득이 소수의 토지 보유자에게 귀속되기 때문에 소득분배가 더욱 악화될 것이라는 문제가 제기되는 것이다. 그러나 여기서 잊지 말아야 될 것은 토지에 투자하면 항상 고수익을 얻을 수 있는 것이 아니라는 점이다.<sup>37)</sup> 다른 자산과 마찬가지로 토지에 대한 투자도 수익성, 안전성, 환금성 등을 고려해서 선택하는 것이다. 토지투기의 문제는 사유제도의 문제라거나 보유 집중의 문제라기보다 토지에 관련된 개발정보의 부정유출 등이 더 심각한 문제라고 할 수 있다. 토지에 대한 투자단위가 크기 때문에 서민들이 참여할 수 없다는 문제가 제기될 수 있는데 이러한 문제를 극복하기 위해서 최근에는 REITS 등 부동산을 증권화한 상품도 개발되어 있고 이러한 경향은 앞으로 더욱 두드러지게 될 것이다. 특히 토지로부터의 자본이득 때문에 발생

---

37) 김경환·이한식(2000)에 의하면 1974~1998년 자료를 이용한 분석에서 회사채 유통수익률이 토지가격 상승률보다 높은 것으로 나타나고 있다.

할 수 있는 소득의 집중가능성은 양도소득세를 철저히 운용함으로써 현저히 개선할 수 있는 여지가 있다고 판단된다.

## V. 결 론

이상에서 우리는 헨리 조지의 주장 중에서 가장 핵심적인 주장이라고 할 수 있는 진보와 빈곤의 문제를 여러 측면에서 평가하였다. 헨리 조지는 다음과 같이 주장한다. 경제발전에서 토지의 지대는 계속 올라갈 것이고 이것은 가격의 상승을 가져와 결국 토지투기를 유발할 것이다. 토지투기로 지가가 더 올라가면 다시 지대의 상승이 초래된다. 이러한 현상은 결국 임금을 떨어뜨리는 반면 지대는 올리는 역할을 할 것이다. 그리고 이러한 현상은 토지의 독점에 의해서 더 심화된다. 이러한 모든 일은 토지의 사유제도 때문에 발생하는 현상이다.

헨리 조지는 자신의 주장을 차액지대설을 이용하여 논리적으로 설명하려고 하였고 그러한 시도에 성공했다고 생각하였다. 그러나 그의 주장은 여러 가지 논리적 이론적 허점들을 가지고 있다. 우리는 이러한 허점들을 논리적으로 설명하고 헨리 조지의 주장을 반박하였다.

나아가서 통계자료를 가지고 헨리 조지가 주장한 여러 가지 명제들을 평가하였다. 총생산에서 차지하는 임금의 비중은 점점 줄어들 것이라든가 지대는 올라가는데 임금을 떨어질 것이라는 등의 주장은 여러 가지 통계자료들로 어렵지 않게 반증될 수 있었다. 다만 토지의 독점이 이루어질 것이라는 헨리 조지의 주장을 객관적으로 분명하게 반증할 만한 통계적 증거를 찾는 일에는 성공적이지 못하였다. 토지의 소유분포에 관한 통계가 흔하지 않기 때문에 역사적 비

교는 더욱 어려울 수밖에 없다.

다만 토지 독점하에서 나타날 것이라고 주장되던 여러 가지 현상이 나타나지 않은 것으로 토지 독점의 문제가 헨리 조지가 생각했던 것처럼 필연적이거나 심각한 것이 아니라는 결론을 내리는 것이 가능하다고 생각된다.



---

## 제 5 장 토지사유제와 산업불황

---





## I. 서론

현대 문명이 가져온 풍요와 번영의 이면에 그림자처럼 따라다니는 빈곤문제가 헨리 조지를 사로잡고 그로 하여금 일생을 고뇌하게 만들었다. 빈곤의 문제와 씨름하면서 그는 산업의 불황과 그에 수반되는 비자발적 실업의 고통 그리고 노동자 계층의 빈곤과 불안에 대해서도 깊은 관심을 갖게 되었다. 물론 헨리 조지가 기본적으로 관심을 가지고 있던 문제는 현대 문명에 의한 경제적 진보 속에 왜 빈곤이 상존하는가의 문제였다. 기술이 것처럼 빠르게 진보하며 이에 따라 생산성이 급속하게 높아지고 평균적인 생활수준은 놀라운 속도로 개선되고 있음에도 불구하고 왜 가난한 계층은 여전히 가난하며 어떤 경우에는 더 비참한 생활을 하게 되는가의 문제를 가지고 씨름을 하였다. 분명하지는 않지만 이러한 문제를 연구하는 과정에서 헨리 조지는 산업불황의 문제도 같이 생각하게 되었던 것 같다. 말하자면 지속적 빈곤의 이유를 추적하다가 산업불황이 일어나는 이유를 발견하게 되었고 그것이 또한 빈곤의 원인이 됨을 알게 되었다고 말할 수 있다. 그래서 그는 다음과 같이 불황과 빈곤을 뒤섞어서 분석하고 있다.

“우리가 불황이라고 묶어서 이야기하는 각종 현상은, 물질적 진보에 항상 수반하며 물질적 진보가 진전될수록 더욱 뚜렷이 나타나는 어떤 현상이 강화된 상태를 의미한다. 이런 점을 생각하면 불황에 어떤 공통의 원인이 있다는 것, 그리고 그 원인은 물질적 진보 그 자체이거나 또는 그에 밀접하게 연관된 무엇이라고 쉽게 추론할 수 있다. 물질적 진보가 뚜렷이 성취된 곳, 즉 인구가 조밀하고 부가 풍족하며 생산과 교환의 장치가 발달된 곳에는, 빈곤이 가장 심각하고

생존경쟁이 치열하고 비자발적 실업이 팽배하고 있다.....” George (김윤상 역, 1997), p.6.

그는 불황의 주기적 발생에 대해서 논의하고 있지만 우리가 오늘날 생각하는 경기변동의 측면보다는 많은 경제주체들, 특히 저소득 근로자들에게 큰 고통을 가져다주는 경제공황 같은 것을 더 염두에 두고 문제를 제기했던 것 같다. 그의 결론은 이러한 불황의 원인이 결국은 토지의 사유제도에 따른 토지투기 때문이라는 것인데, 이 문제는 헨리 조지의 다른 주장들과는 달리 경제이론적인 분석이나 실증적 검증이 가능한 명제들을 많이 가지고 있어서 소위 조지스트 학자들이 비교적 활발하게 연구했던 주제가 되었다. 이 장에서는 경제 불황과 관련한 헨리 조지의 주장과 아울러 조지스트들의 후속연구를 개관하고 이러한 분석들을 평가한다.

## II. 헨리 조지의 주장과 문제점

헨리 조지는 불황의 원인이 다양하지만 가장 중요한 원인은 투기에 의한 토지가치의 상승이라고 못 박고 있다.<sup>38)</sup> 토지가격의 투기적 상승은 경작 내지 생산의 한계를 정상적인 위치 밖으로 밀어낸다. 경작의 한계가 정상적인 위치 밖으로 밀려나게 되었다는 것은 임금을 결정하는 한계토지의 생산성이 낮아진다는 것을 의미한다. 더 조악한 토지가 한계토지가 되었기 때문이다. 이러한 상황을 좀 더 일반적인 표현으로 말하면 토지가격의 상승으로 토지에 대한 임대료가 높아지게 되고 이것은, 헨리 조지에 의하면, 노동과 자본에 대한 보수를 줄이게 된다. 노동과 자본에 대한 보수가 현저히 줄어들게

---

38) George(김윤상 역, 1997), p.252.

되면 이러한 부문에 종사하던 노동자들이나 자본가들은 생산활동을 포기하게 된다. 한 부문에서의 생산의 중단은 다른 부문에 대한 수요의 감소를 의미하며 이것은 곧 다른 부문의 생산 감소 내지 생산 중단으로 연결된다. 이와 같은 과정이 연쇄적으로 일어나게 되면 결국 광범위한 불황으로 확산된다는 것이 헨리 조지가 주장하는 불황 이론의 핵심이다.

그러면 왜 진보 속에서 이러한 현상이 나타나는가? 헨리 조지는 이 문제에 대해서도 너무나 분명한 해답을 가지고 있었다. 그는 경제적 진보가 토지의 독점과 투기를 가져오기 때문이라고 주장한다. 인구의 증가와 계속되는 진보, 즉 생산기술의 발전 등 다양한 개선은 임대료의 지속적인 상승을 가져다준다. 임대료가 계속적으로 상승한다는 사실을 경험하게 되면 이것은 일반인들의 임대료 상승에 대한 기대로 굳어지게 된다. 이와 같은 기대가 토지의 가격을 높이는 요인이 된다는 것이다. 이러한 현상을 헨리 조지는 토지의 투기라고 보았고 토지의 가격은 바로 이와 같은 투기적 요인에 의해서 결정되기 때문에 현재의 임대료와 비교하면 지나치게 높은 수준에서 형성된다고 보았다.

토지의 독점이 어떻게 이루어지며 그것이 불황과 어떤 관계를 가지고 있는지에 대해서는 분명하게 설명하고 있지는 않지만 노동이 토지에서 일하는 것을 막는 요인으로 토지의 독점과 토지가격의 형성방식을 들고 있다.<sup>39)</sup> 토지가격 형성의 문제는 바로 앞에서 설명한 것처럼 토지의 가격이 미래 기대 임대수입에 의해서 결정되는 현상을 말한다. 이 부분은 헨리 조지가 경제학의 원리를 상당히 깊이 이해하고 있다는 한 증거가 된다고 할 수 있다. 자산의 균형가격은 미래 순수입의 현재가치라고 할 수 있다. 따라서 미래 임대료 흐름

---

39) George(김윤상 역, 1997), p.261.

의 기대치는 토지가격에 반영된다.

그리고 땅값이 올라가면 거기에 따라서 임대료가 올라가기 때문에 한계경작지가 밀려난다는 것이 헨리 조지의 설명이었다. 이 부분에서 문제가 될 수 있는 것은 토지가격이 상승하면 임대료가 올라간다는 주장이다. 이 주장에는 상당한 논리적인 비약이 포함되어 있다. 토지의 이론적 가격은 미래 임대료 수입의 현재 가치에 의해서 결정된다는 사실이 토지의 가격이 현재의 임대료에 영향을 준다는 주장과는 직접적인 관련이 없는 것이기 때문이다. 현재의 임대료가 미래 임대료에 대한 기대에 영향을 준다면 현재의 임대료가 토지의 가격을 올리는 역할을 한다. 그러나 그렇게 올라간 토지의 가격이 현재의 임대료를 다시 올라가게 하는 논리적 메커니즘은 존재하지 않는 것이다. 물론 토지를 매입해서 이용해야 하는 경우에는 현재의 임대료가 더 높은 가격을 지불해야 하기 때문에 헨리 조지의 주장이 타당성이 있다. 그리고 시장이 완전하지 않기 때문에 땅값이 올라가면 임대료도 올라가는 경향이 나타날 수도 있다.<sup>40)</sup> 그러나 이것이 한계경작지를 밀어내어 경제 전체에 심각한 불황을 가져오는 주된 원인이 된다는 주장은 설득력이 떨어질 수밖에 없다.

헨리 조지의 주장이 가지고 있는 또 하나의 약점은 토지 임대료의

---

40) 토지 임대료에 대한 통계가 없기 때문에 주택 임대가격 통계를 보면 주택의 매매가격과 임대가격의 움직임은 항상 서로 같은 방향을 나타내고 있지는 않은 것으로 나타난다. 주택가격이 올라갈 때 전세가격이 올라가는 경우도 있고 반대로 내려가는 경우도 있다. 다시 말해서 주택가격이 상승하기 때문에 임대가격이 따라 올라간다는 주장이 뒷받침되지 않는다는 것이다. 사실 오히려 임대가격의 상승 때문에 매매가격이 상승한다고 보는 것이 논리적으로 타당하다. 주택의 근본적 수요를 결정하는 것은 거주 용도의 수요라고 할 수 있으며 이 수요를 반영하는 것이 임대료이다. 물론 주택의 경우에는 장기적으로 공급요인도 중요한 가격결정의 요인이 된다. 주택의 건설비가 올라가서 장기공급곡선이 좌상향으로 이동하면 임대료가 올라갈 것이다. 그러나 조지스트들이 주장하는 것처럼 토지의 공급은 고정되어 있다고 본다면 그 가격을 결정하는 것은 수요이다. 그리고 장기적으로 근본적인 토지의 수요는 역시 이용을 위한 수요, 즉 임대료로 반영되는 수요라고 보는 것이 타당하다.

상승에 의한 한계경작지의 이동이나 이러한 현상에 의해 직접적으로 영향을 받는 부문의 생산 감소가 경제 전체에 과급되는 과정이 마치 증폭되는 과정인 것처럼 설명하고 있다는 것이다. 이것을 그는 피라미드의 붕괴과정으로 비유하여 설명한다.<sup>41)</sup> 토지와 가장 밀접하게 관련되어 있는 부문이 토지가격의 상승에 따른 임대료 상승으로 위축되기 시작하면 피라미드의 기초부분이 위축되기 시작하여 어떤 단계가 되면 급작스러운 붕괴가 나타난다는 것이다. 이런 비유는 그럴 듯하게 들리지만 일반화되기 어려운 산업구조 균형이론에 근거한 것이라고 할 수 있다. 오히려 시장은 다양한 형태의 충격을 흡수하여 스스로 조정해 가는 놀라운 능력을 가지고 있다. 산업구조가 고도로 복잡화되었고 생산요소로서의 토지의 상대적 중요성이 현저하게 줄어든 현대 경제에서는 더욱 더 헨리 조지의 불황이론이 입지를 잃어가지 않을 수 없다.

여하튼 헨리 조지에 의하면 이렇게 불황에 늪에 빠진 경제는 시간이 충분히 지나면 다시 회복된다. 그리고 그 회복과 함께 다시 토지 투기의 과정이 시작되고 그것은 또 다른 산업불황으로 이어진다. 그래서 헨리 조지는 이러한 현상을 “반복적으로 발작하는 산업불황”이라고 이름 짓고 있다.<sup>42)</sup> 이와 같은 회복의 시작은 지대의 투기적 상승이 가라앉고 노동이 낮은 보수에서도 일하기로 자본과 타협하는 시기 또는 인구증가, 각종의 개선 등으로 노동의 능률성이 제고되어 정상적인 지대선(경작의 한계)이 투기적인 지대선(경작의 한계)을 따라잡는 시기이다.

이렇게 불황으로부터의 회복을 설명한다면, 특히 노동생산성의 향상으로 정상적 지대선이 투기적 지대선을 따라잡게 되는 시기부

---

41) George(김윤상 역, 1997), p.266.

42) 이것은 그의 저서 『진보와 빈곤』 제5권 제1장의 제목이다.

터 회복이 시작되는 것으로 설명한다면, 이것은 헨리 조지가 생각하는 불황 발생의 주기가 매우 긴 기간이어야 함을 시사한다. 다시 말해서 우리가 흔히 보는 2~4년 주기의 경기변동은 이러한 이론으로 설명하기 어렵다는 것이다.

### III. 조지스트들의 불황이론과 문제점

전강수 교수와 한동근 교수는 한국의 대표적인 조지스트 학자들로 이 문제에 대해서 매우 진지한 연구를 수행한 바 있다. 이 연구는 다른 조지스트들에 의한 이 문제에 대한 중요한 후속연구들을 서베이한 부분을 포함하고 있는데 이 글에서는 전강수 교수와 한동근 교수의 서베이를 인용하여 현대 조지스트들의 불황이론을 살펴보고 이러한 이론의 문제점들을 지적한다. 그리고 다음 절에서 전강수 교수와 한동근 교수가 우리나라 자료를 가지고 실증적으로 연구한 내용도 간단히 소개하고 논평한다.

#### 1. Harrison(1983)의 주장과 문제점

Harrison(1983)은 우선 건설업을 통해서 토지투기가 경제위기를 유발한다고 주장하였다. 말하자면 건설업은 토지투기의 유해한 영향을 경제전반에 확산시키는 하나의 전달장치로서의 역할을 한다는 것이다. 그는 미국, 일본, 영국 등의 통계자료를 이용하여 지가가 절정에 달하게 되면 건설업의 경기가 먼저 하락하고 이것이 다시 다른 산업에 확산됨을 관찰하였다. 또 그는 토지투기가 자금시장의 압박을 가져와 금리를 상승시키고 이것이 경제를 위축시키는 요인이 된다고 주장하였다. 자금이 토지시장에 집중하게 되면 일반투자자금시

장은 경색을 경험하게 된다는 것이다. Harrison(1983)이 세 번째로 주장하는 토지투기의 경제위기 유발 메커니즘은 임대료의 상승과 이에 따른 임금인상 또는 가계소비 위축이다. 토지투기에 의해 지가가 상승하게 되면 주택의 가격이 상승하거나 주택의 임대료가 상승하여 근로자 가계가 압박을 받게 된다. 이것은 근로자들의 임금인상 요구로 나타나거나 가계소비의 감소로 나타난다. 그러므로 토지의 투기가 불황을 가져오게 된다는 것이다.

Harrison의 주장은 통계자료의 뒷받침까지 있기 때문에 매우 설득력이 있는 것처럼 보인다. 지가와 건설투자가 실증적으로 밀접한 관계를 가지고 있다는 것은 두말할 필요가 없다. 우리나라의 경우도 광태원 외(1991)에서 볼 수 있는 것처럼 지가의 변동을 고정자본형성이 잘 설명하고 있다. 건설업을 경제 전체의 투자활동을 나타내는 대용지표로 생각한다면 토지가격과 투자간의 관계를 통한 경기의 순환적 변동을 설명하는 것이 어렵지 않게 된다. 그러나 토지가격이 올라가는 것은 투자수요의 확대에 의한 토지수요의 증대에 기인하는 것으로 보는 것이 타당하다는 주장이 가능하다. 그러므로 경기변동을 시작한 요인은 토지투기에 있다기보다는 토지수요를 자극하는 다른 수요요인 확대에 있는 것으로 보는 것이 옳다. 시작은 그렇다 치더라도 경기의 불황을 가져오는 것은 토지가격의 과다한 상승에 기인한 투자비용의 상승으로 투자의 수익성이 떨어지고 따라서 투자가 위축되기 때문이라고 할 수 있다. 그러므로 어쨌든 투기가 불황의 원인이지 않느냐고 주장할 수 있다. 그러나 투자확대에 의한 토지가격의 상승은 경기확대와 관련된 다른 생산요소가격의 상승과 근본적으로 다르지 않다. 시장경제에서 어떤 변수도 소위 오버슈팅을 할 수 있다는 점을 인정한다면 토지가격의 과다상승도 자연스럽고 나타날 수 있는 현상으로 받아들일 수 있지 않느냐는 것이

다. 요컨대 토지가격의 변동과 건설업의 부침浮沈, 나아가서 투자활동의 변동이 밀접한 관련을 가지고 있지만 이러한 관련성 때문에 토지투기가 불황의 원인이 된다는 주장은 비약이라고 하지 않을 수 없다.

Harrison이 주장하는 또 하나의 원인은 토지투기가 자금수요를 유발하여 자금시장의 경색을 가져오고 그것이 금리의 상승을 통한 투자부진과 경기둔화를 가져온다는 것이다. 투자가 활성화되면 투자자금 수요의 확대로 금리상승이 나타나는 현상은 일반적인 것으로 볼 수 있다. 토지가격 상승이 투자의 확대와 함께 나타나는 것이라면 토지가격의 상승과 금리상승이 같이 나타나는 현상은 토지투기만 가지고 설명하기 어렵다. 일반적인 투자자금 수요 때문에 금리상승이 나타나기 때문이다. 어떤 이유 때문에 순수하게 토지투기가 나타나는 경우 그것이 반드시 자금시장의 초과수요를 가져온다고 단정하기 어렵다. 토지를 사는 사람은 현금을 은행에서 인출하거나 대출을 받겠지만 토지를 매각한 사람은 매각대금을 은행에 예금하거나 대출을 상환할 것이기 때문이다. 최근에 우리나라에서 경험했던 일부지역의 아파트 가격 급상승과 주택담보대출의 급증을 들어 부동산 투기가 발생할 경우 은행의 대출수요가 급격히 늘어날 수 있다는 주장을 할 수 있을지 모른다. 그러나 우선 그러한 자금수요 때문에 금리가 눈에 띄게 움직이는 현상은 나타나지 않았다. 물론 경기가 워낙 침체되어 있었기 때문이라고 설명할 수 있다. 당시의 주택수요가 주로 신규수요였고 따라서 주택건설의 확대를 유발하는 효과가 강하였다면 그것이 금리를 상승시키는 방향으로 영향을 주었을 것이다. 그러나 단순한 토지투기가 경제전반의 자금수급을 경색시켜서 금리를 올리고 그것이 실물부문에 영향을 주는 상황은 일반적으로 기대하기 쉽지 않다고 판단된다. 만일 부동산 가격의 상승이



바로 금리의 상승을 가져온다면 그것은 무엇보다도 먼저 부동산 가격의 하락을 유발할 것이기 때문에 부동산 시장의 자동안정장치 같은 역할을 할 수 있게 될 것이다.

Harrison의 세 번째 설명은 토지투기에 의한 지가상승이 임대료 상승이나 주택의 가격상승을 가져와서 그것이 임금 인상을 유발하거나 가계소비의 위축으로 나타나고 결국 경기침체를 초래할 것이라는 것이다. 우선 앞에서 설명한 것처럼 토지의 가격상승이 반드시 임대료의 상승을 가져올 것이라는 주장은 맞지 않는다. 토지투기가 미래 임대료 상승에 대한 기대로 나타난 것이라면 그것은 현재의 임대료와는 직접적인 상관이 없는 것이기 때문이다. 물론 토지가격의 상승은 주택가격의 상승이나 주택 공급의 둔화에 의한 임대료 상승을 가져올 수 있다. 그러나 앞에서 논의한 것처럼 토지가격의 상승이 주택에 대한 수요의 확대에 의해서 유발된 것이라면 해리슨의 설명은 헨리 조지의 산업불황이론과 별 상관이 없다.

임대료 상승이 임금상승을 유발할 것인가의 문제는 매우 흥미 있는 문제이다. 우리나라에서도 노동조합이나 노동운동가들은 부동산 가격의 상승 때문에 임금의 인상이 불가피하다는 주장을 한다. 그러나 이것은 임대료의 상승에도 불구하고 임금은 상승하지 못할 것이라는 헨리 조지의 주장과 정면으로 배치되는 것이라는 점에 유의할 필요가 있다.

마지막으로 임대료는 상승했지만 임금상승은 이루어지지 않는 경우에는 가계소비의 위축이 일어날 것이고 그것이 경제의 침체를 가져올 것이라는 주장에 대해서 생각해 보자. 임금은 일정한데 임대료가 올랐다면 임대료를 제외한 가계소비가 줄어들거나 저축이 줄어들 것이다. 저축이 줄어드는 경우에는 당장 경기침체가 나타난다고 말할 수 없다. 또 임대료 지출과 다른 가계소비지출이 소득순환과정

에 미치는 영향이 특별히 달라야 할 이유가 있는가? 요컨대 그러한 영향이 없지 않다고 하더라도 그것이 헨리 조지가 말하는 “반복적으로 발작하는 산업불황”을 설명하는 중요한 요인의 하나가 된다고 주장한다면 그것은 심한 과장이라는 평가를 면하기 어려울 것이다.

## 2. Gaffney(1994)의 주장과 문제점

Gaffney(1994)는 토지담보대출 관행 때문에 토지투기가 경제위기로 발전할 수 있다는 주장을 편다. 그는 토지투기에 의한 토지가격 상승 때문에 이러한 관행이 생긴다고 주장하고 있지만 일반적으로 금융기술이 덜 발달된 사회에서 부동산 등 실물담보의 대출이 더 일반적으로 이루어지고 있으며 우리나라도 매우 오래된 부동산담보대출의 전통을 가지고 있다.

Gaffney는 부동산담보대출이 일반화되는 경우 이것이 토지투기와 상승작용을 일으킬 수 있음을 지적하였다. 토지가치의 상승은 담보가치 상승을 통해 대출을 증가시키고 증가된 대출이 토지 매입에 사용될 경우 토지가치는 더욱 상승하게 되며, 이것은 다시 대출을 증가시키는 등 일종의 악순환이 나타날 수 있다는 것이다. 이러한 상승작용은 대출이 토지 매입에 사용될 때 나타나는 것인데 Gaffney는 대출의 증가가 종종 토지 구입의 증가로 나타난다고 주장한다. 만일 대출이 투자의 확대를 위해서 이루어진 것이라면 경우에 따라서는 그것이 토지의 추가적인 구매도 유발할 수 있지만 담보대출과 토지투기가 상승작용을 일으켜서 토지가격이 급등하는 상황은 일반화되기 어려운 상황이라고 생각된다. 물론 투기게임이 일어나는 상황에서 토지담보대출이 이러한 상황을 악화시키는 경우가 있을 수 있겠지만 투기와 금융시장을 이러한 관계로 일반화하는 것

은 지나치게 단순한 발상이다.

우리나라에서 1960~70년대의 고도성장과정에서 유사한 현상이 나타난 것은 사실이다. 먼저 토지를 매입하여 그것을 담보로 대출을 받아 공장을 짓고 생산을 시작한 뒤 토지가격의 빠른 상승으로 같은 담보물건에서 추가적인 자금 대출을 계속 받을 수 있었기 때문에 사업의 확장이 가능했고 그것은 토지의 수요를 계속 늘려서 경제 전체적으로 토지가격이 빠르게 그리고 지속적으로 상승하게 하는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 이 과정에서 토지가격의 상승에 의한 자본이득 때문에 영업에서 성공적이지 못한 기업들도 퇴출되지 않고 이익을 보거나 이익을 보지 못해도 추가적인 용자로 연명하여 부실을 키우는 결과도 종종 나타났다. 또 토지가치가 지속적으로 상승하기 때문에 향후 확장투자를 위한 토지를 미리 확보하려는 행태도 나타나 토지투기를 부채질하였다. 그러나 여기서 매우 주의해야 할 중요한 사실은 정부가 투자촉진을 위해 초저금리(마이너스의 실질금리)정책을 실시하였기 때문에 토지투기가 훨씬 더 안전하게 되었고 또 일반인들까지도 원본이 보장되지 않는 금융저축보다는 부동산 같은 실물저축수단을 선호하게 되었다는 것이다. 여기에다가 자금의 초과수요상태에서 은행이나 정부가 신용을 배급Rationing하는 상황이 되었기 때문에 부동산 투기에 의한 이득은 더욱 특정한 개인이나 집단에만 집중되는 사태가 발생한 것이다. 만일 정부의 저금리 정책과 특정 대기업들에 대한 정부의 암묵적 지원보장 등이 없었더라면 우리 경제의 발전과정은 매우 달랐을 것이라고 믿는다. 그러나 한편 이러한 상황에서 우리 경제는 비정상적일 정도로 역동적인 모습을 보여 왔고 기업가들의 모험적인 투자활동이 크게 증가해서 고도성장을 이루는 어떤 계기가 되었다는 설명도 가능하다고 생각된다.

Gaffney는 담보대출 관행이 가져올 수 있는 자원배분의 비효율성과 거시경제의 불안정성을 말하고 있다. 자금배분이 왜곡되어 무수한 비효율과 부실화를 경험한 것은 바로 우리나라다. 그러나 여기서 또 주의해야 할 것은 담보대출이 꼭 부동산 투기 때문에 일어난 것이 아니고 우리나라의 금융기술의 후진성 때문에 일반화된 것이었다는 점을 기억해야 한다는 것이다. 나아가서 과거의 우리나라 은행들은 거의 관치하에 있었기 때문에 이윤의 극대화보다는 안전에 더 큰 비중을 두고 운영되었다고 볼 수 있다. 요컨대 금융시장에 의해서 효율적인 자금배분이 이루어질 수 있는 여건이 아니었다는 것이다. 금융기관도 이윤극대화를 추구하는 사기업이라면 수익성과 안전성을 동시에 고려하는 합리적인 자금운용을 도모할 것이고 따라서 토지담보대출에 주로 의존하는 경영을 하지는 않을 것이다.

토지가격의 높은 변동성과 토지담보대출을 결합하면 여신의 높은 변동성이라는 결론이 나오게 되고 따라서 이것은 거시경제의 높은 변동성을 가져오는 하나의 요인으로 거론될 수 있다. 그러나 이것은 어디까지나 투자자금 수요라는 좀 더 원천적인 변수가 초과수요상태를 유지할 때 여신의 제약으로 거시경제의 변동을 가져오는 요인은 될 수 있을지 모르지만 이것이 경기변동의 적극적인 요인이라고 볼 수는 없다. 오히려 토지가격이 높을 때 융자자금을 더 많이 빌릴 수 있기 때문에 토지가격이 높아지는 것이 불황의 원인이 된다는 주장과도 상충하게 된다.

### 3. Foldvary(1997)의 주장과 문제점

부동산담보대출 관행과 관련하여 생각할 수 있는 중요한 문제의 하나는 어떤 외생적 충격으로 토지 등 부동산가격이 급락할 경우 대

출의 상환불능과 금융기관의 부실화 내지는 도산 등의 심각한 경제 위기가 발생할 수 있다는 것이다. 이것은 토지 등 부동산 가격의 상승이 장기간 지속되고 대다수의 금융기관이 이러한 부동산 가격의 급락가능성을 충분히 예상하지 못하여 적절한 안전장치(담보가치의 저평가 등)를 확보하지 않은 채로 여신을 제공하였다가 어떤 이유로 부동산 시장이 갑자기 붕괴되면서 나타날 수 있는 일종의 공황현상이라고 할 수 있다. 금리의 급등이 부동산 시장의 붕락을 가져오는 중요한 요인이 될 수 있는데 우리나라에서도 외환위기 당시 정부가 채택한 고금리 정책이 부동산 가격의 급락을 가져왔던 경험을 가지고 있으며 최근 일본이 경험했던 장기불황도 이른바 부동산 버블과 관련이 있는 것으로 알려지고 있다.

Foldvary는 이러한 경우와 비슷한 상황을 생각하였다. 경기가 확장되기 시작하면서 금융기관들은 가용저축이 보장하는 수준 이상으로 여신을 늘린다. 이것은 금리의 인위적 하락을 초래하고 투자를 촉진시킨다. 경제가 활황에 접어들면서 토지투기가 일어나게 되는데 아직도 낮은 금리는 토지투기를 뒷받침한다. 이에 따라 임대료와 부동산 가격은 더욱 상승하게 된다. 이때 인플레이션에 대한 우려가 나타나면서 통화팽창은 중단되고 금리가 오르기 시작한다. 높은 금리와 토지비용의 상승으로 투자가 위축되고 경기가 후퇴하기 시작한다. 경기하락이 시작되면 토지가격은 떨어지기 시작하는데 담보 가치 이하로까지 떨어져 은행의 도산으로 이어진다는 것이다.

Foldvary의 설명은 마치 이러한 현상이 주기적인 경기변동과정에서 일상적으로 나타나는 것처럼 기술하고 있다. 그러나 금융기관이나 투자주체들 그리고 토지투기자들이 매우 어리석게 행동하지 않는 한 이와 같은 현상이 주기적으로 반복되거나 빈번하게 일어날 수는 없다. 토지투기자들이 투자자산으로 토지를 선호하는 이유는 안

전성 때문이라고 할 수 있다. 그것을 금융기관이 담보로 인정하는 것도 같은 이유이다. 그러나 Foldvary의 설명처럼 경기후퇴 시에 토지가치가 담보가치 이하로 떨어지는 현상이 일상적으로 나타난다면 대출의 담보로 토지를 인정하는 관행이 쉽게 없어질 것이고 투자자들도 토지보다는 좀 더 안정적인 자산으로 포트폴리오를 구성하려 할 것이기 때문이다. 헨리 조지가 주장하는 대로 토지가격은 장기적 추세로 계속 상승하며 이와 함께 임대료도 강한 상승추세를 가지고 있다면 정상적인 경기변동 때문에 Foldvary가 우려하는 상황은 나타나지 않을 것이다.

최근 일본과 우리나라에서 나타났던 현상이 부동산 등 자산시장의 극심한 디플레이션과 금융기관의 대량 부실화 내지 도산을 수반했기 때문에 토지투기, 그리고 더 나아가서 토지의 사유제가 경제위기를 초래했다는 주장이 제기될 수는 있다고 생각되지만 장기적인 경제정책의 오류나 실패로 인한 경제 내의 구조적인 문제 누적이나, 일시적이고 외생적인 충격과 이에 대한 잘못된 정책 대응 등이 더 직접적이고 중요한 위기의 원인이라고 보는 것이 타당하다고 판단된다.

#### IV. 전강수·한동근(2002)의 주장과 문제점

전강수·한동근(2002)은 먼저 1970년대 이래로 우리가 경험했던 몇 번의 경기순환 중 1971~72년의 불황, 1979~80년의 불황, 1984~85년의 불황 그리고 1992~93년의 불황 등이 토지투기에 의한 것이라고 주장한다. 그리고 1990년대 후반의 소위 외환위기도 그 주된 원인이 1980년대 후반에 있었던 토지투기에 있다고 주장한다.

아울러 토지투기가 용지가격은 물론, 임금, 금리 등을 높게 하고 사회간접시설투자를 저해하여 물류비용을 높이는 주된 원인이었다고 주장한다. 그리고 금융부문의 비효율을 가져온 것도 토지투기에 책임이 있다고 주장한다. 이러한 주장을 입증하기 위하여 관련된 1970년대초에서 1996년까지의 연간 시계열 자료를 이용하여 Granger-causality test 결과를 제시하고 있다. 이 절에서는 이들의 주장을 살펴보고 문제점들을 지적한다.

## 1. 지가와 경기변동

### (1) 1960년대말의 부동산 가격 급등과 70년대초의 경기침체

주지하는 것처럼 1960년대초에 소위 증권파동 사건으로 우리나라의 증권시장은 사실상 기능을 중단한 상태를 오래 유지하였다. 물론 증권파동 이전에도 증권시장이 일반 국민들의 저축자산을 운용하는 시장으로서의 기능은 수행하지 못하고 있었다. 1965년의 금리 현실화 이후 은행의 저축성 예금이 크게 늘어났다. 경제성장의 시작으로 소득이 늘기 시작했고 이로써 개인들의 저축이 증대되기 시작했다. 이러한 저축이 은행예금으로 흡수되는 현상이 나타났던 것이다. 마침 이러한 때에 경부고속도로 건설 등 대규모 개발투자가 시작되었고 1960년대 후반으로 들어서면서 고금리 정책도 후퇴하기 시작하였다. 그러한 와중에도 통화량은 계속 높은 속도로 증가되었기 때문에 소비자물가 상승률은 10% 이상을 유지하고 있었다. 이러한 상황에서 적절한 저축수단을 찾지 못한 국민들은 인플레이션으로부터 안전한 부동산과 위험성이 높더라도 고수익이 보장되는 사채 등에 많이 의존하는 경향이 나타났다. 이러한 때에 마침 개발투자가 이루어지기 시작했기 때문에 부동산 투기의 바람이 쉽게 일

어날 수 있었다. 토지가격은 1968년과 1969년에 각각 명목으로 35% 및 52% 상승한 것으로 기록되고 있다.<sup>43)</sup> 1968년과 69년의 물가는 특이한 움직임을 보이지 않았으나 성장률은 각각 12.6% 및 15.0%를 기록하여 국민소득계정 편제 이래 최고 기록을 연달아 갱신하였다. 이와 같은 경기과열은 무엇보다도 국제수지적자의 급격한 확대를 가져왔고 당시 정책당국자들에게는 이것이 가장 커다란 문제로 인식되었던 것 같다.<sup>44)</sup>

이러한 인식에 입각해서 1969년말과 1970년 초에 강력한 안정화대책을 추진하게 되었다. 이와 같은 대책의 결과로 통화 증가율은 1968년과 1969년의 44.6% 및 41.7%에서 1970년과 1971년에는 각각 22.1%와 16.4%로 급락하였고, 대미환율은 1968년의 281.50원에서 1970년에는 316.65원, 그리고 1971년에는 373.30원으로 급격하게 인상되었다. 그런데 마침 1960년대말부터 장기호황을 보이던 세계경제는 둔화의 조짐을 보이기 시작했고 1970년대에 접어들면서 주요 선진국들의 경기침체가 나타났다. 이와 함께 보호주의 경향도 강화되기 시작해서 수출의존도가 갑자기 높아진 우리 경제는 안팎으로 압력을 받고 급속하게 위축되는 결과가 나타났다.

이러한 과정을 살펴볼 때 1970~72년의 경기침체는 지나치게 과격한 경기억제정책과 선진국의 경기침체가 동시에 나타난 것이 주원인이라고 할 수 있으며 조지스트들이 주장하는 투기와 이에 따른 토지관련 부문의 위축에 의한 불황의 파급 또는 임대료 상승과 임금 상승 등에 의한 투자위축 등의 요인으로 설명할 여지는 거의 없다고 판단된다. 더구나 “부동산 투기의 덩에 걸린 기업들의 자금난을 덜

---

43) 전강수·한동근(2002), p.226.

44) 한국은행(1975), p.183.



어주기 위해” 8.3사채동결조치가 실시되었다는 주장은 더욱 앞뒤가 맞지 않는다. 당시의 사채이자율은 연율로 40~50% 수준이었기 때문에 이러한 자금으로 부동산 투자를 할 개인이나 기업은 합리적인 경제주체라고 생각하기 어렵다.<sup>45)</sup> 대기업들은 관치금융하에서 여러 가지 훨씬 낮은 금융기관 대출이나 각종의 특혜적인 재정자금 용자 등을 사용할 수 있었기 때문에 사채동결의 더 큰 수혜자들은 주로 중소기업들이었다고 말할 수 있다. 물론 차입경영에 주로 의존하던 대기업들의 재무구조가 매우 나빴고 호황을 맞아 무리하게 확장 투자를 하던 중에 급격한 긴축금융정책을 실시하면서 일부대기업들의 부실이 나타났던 것은 사실이다. 그러나 이러한 부실기업들의 부실원인이 대부분 부동산 투기 때문이었다거나 부동산 투기 기업들의 사채차입을 정부가 나서서 해결해 주기 위해 8.3조치를 취했다는 주장은 사실을 매우 왜곡한 것이라고 판단된다.

## (2) 1979~1980년의 불황

1972년 실시된 8.3조치와 뒤이어 추진된 다양한 구조조정, 그리고 1973년의 중화학 공업화 선언 등에 힘입어 1973년에는 사상 최고의 경제성장을 기록하는 호황을 맞이하였다. 1973년말에 제1차 석유파동이 있었지만 적극적인 정책대응으로 단기간 내에 극복하고 1970년대 내내 고도성장기조를 유지할 수 있었다. 이 기간 동안 소위 중동 붐이 이어져서 해외부문을 통한 자금공급이 풍부하게 이루어졌고 또 중화학 공업화의 과감한 추진과정에서 대규모 산업시설 투자가 이루어졌기 때문에 전국적으로 개발 붐이 나타났다. 그 결과 자산 인플레이션도 만만치 않게 진행되었다. 1970년대초의 금융구

---

45) 2005년 6월 9일자 edaily의 연재기사 (한국경제 반세기)"한밤의 충격"..8.3 사채 동결조치②에 의하면 8.3조치 당시 평균 사채이자율은 월 3.84%였다고 한다.

조개혁정책의 일환으로 증권시장의 활성화를 위해 도입된 정책들이 주효하면서 증등 붐과 함께 주식시장의 활황이 이어졌고 토지시장에서도 투기적인 가격상승이 이루어져 그 피크라고 할 수 있는 1977~78년에는 토지가격의 명목으로 각각 33% 및 49%나 상승하였다. 이 기간중 다시 저금리 정책으로 복귀하였고 환율도 484원에서 고정되어 수입대체적인 정책기조가 유지되었다.

1980년 제2차 석유파동이 당시 경기침체의 주된 원인이었지만 그 이전에 이미 경기후퇴의 징후가 나타나고 있었다는 진단은 사실이었다. 전강수·한동근(2002, p.226)은 이러한 침체의 원인으로 지가상승에 의한 생산의 압박을 강조한다. 회사채 수익률이 10%로 높은 수준에 있었던 것이 부동산 투기의 높은 수익률에 기인하는 것이며 실질노동비용도 1977~78년중 각각 22% 및 17%나 상승하여 이로 말미암은 경기불황이 초래되었다는 것이다.<sup>46)</sup> 1970년대 중후반의 임금급등은 주지하는 것처럼 급격한 중화학 공업화 추진과정에서 나타난 인력수급의 불균형에 기인한 것이지 조지스트들이 주장하는 것처럼 주거비 상승에 따라 노동조합이 임금상승을 요구해서 이루어진 것은 아니다. 대형의 첨단설비를 갖춘 공장들이 건설되어 가동을 시작하게 됨에 따라 고급인력의 수요는 급증했으나 국내의 이공계 대졸인력 공급이 태부족했기 때문에 이들의 임금이 급등했던 것이다. 금리에 대해서도 회사채 금리가 높았다고 해도 회사채에 의한 자금조달비용은 매우 낮았고 주로 금융기관으로부터의 차입에 의존했으며 금융기관의 금리는 정책적으로 결정되었기 때문에 토지가격이 영향을 줄 여지는 크지 않았다. 그러나 1970년대말에 들어서면서 투자가 둔화되고 경기후퇴의 징후가 나타난 것은 사실이다. 투자의 둔화는 그동안 과감하게 추진되어 온 중화학 공업화

---

46) 전강수·한동근(2002), p.226.

프로젝트들이 거의 마무리되었으나 이러한 사업들 중 다수가 기술 및 경험 부족 등으로 경쟁력 있는 제품을 출하하지 못하는 등 어려움을 겪거나 국내 시장에 과잉공급사태가 발생하는 등 무리한 중화학 공업화의 부작용들이 가시화되면서 나타난 현상이었다. 거기에다가 중동 붐도 퇴조하기 시작하였기 때문에 중동에서 철수하는 인력과 건설장비 등은 국내의 생산요소시장을 압박하는 또 하나의 부정적인 요인이 되었다. 이와 같이 부동산 투기를 거론하지 않아도 당시의 경기둔화는 충분히 설명된다. 그리고 물론 1980년에 나타난 석유파동은 국내의 부동산 투기와 아무런 관련이 없다.

### (3) 1990년대의 불황

1984~85년의 불황에 대해서 전강수·한동근(2002)은 매우 간단하게 언급하고 넘어간다. 이 불황의 앞에도 1982년부터 시작된 토지투기가 있었다는 점과 이 토지투기는 금융실명제의 추진과 관계가 있다는 점만을 언급하고 있다. 토지가격지표와 경기지표간에 선후행 관계가 규칙적으로 나타난다고 해도 논리적으로나 실증적으로 설득력 있는 이론에 의한 인과관계의 설정이 불가능하다면 토지가격이 경기불황을 가져왔다는 주장은 그 타당성을 인정받을 근거를 잃는다. 이 기간의 불황은 건국 이래 지속되어 온 만성적 인플레이션을 근절하겠다는 강력한 의지에 따라 1983년에 실시된 재정금융의 ‘무자비한’ 긴축으로 충분히 설명된다.

전강수·한동근(2002)은 1992~1993년의 경기후퇴와 1997년의 경제위기를 1988년과 1989년의 부동산 투기로 설명한다. 1980년대 중반 이후의 경상수지 흑자와 1988년의 주택 200만 호 건설 계획 등으로 토지가격이 다시 급등하였고 이러한 현상은 토지 공개념 논의를 촉발하여 토지 및 주택과 관련한 상당히 과격한 제도들이

1990년대초에 도입되게 하는 계기가 되었다. 이러한 조치들로 토지가격의 급락이 있었는데<sup>47)</sup> 이것은 조지스트의 이론에 의하면 심한 불황을 초래해야 할 것이나 이 기간중 해외 여건이 매우 우호적이었기 때문에 1992~1993의 불황은 상당히 정도가 약했다는 것이 전강수·한동근(2002)의 설명이다. 그러나 결국 1980년대말 및 그 이전의 토지투기에 의한 생산압박요인이 누적되어 1997년의 경제 위기를 초래하였다는 것이다.

이러한 주장은 대단히 막연한 것이기 때문에 반박하는 것도 매우 어렵다. 특히 1997년의 외환위기를 1980년대말의 부동산 투기를 제대로 다스리지 못해 나타난 필연적 현상이라고 주장하는 것은 억지로라도 이해하려 해도 그렇게 할 수 있는 실마리조차 찾기 어렵다. 조지스트들의 주장처럼 1990년대초의 강력한 투기억제정책으로 부동산 거품이 꺼지는 과정에서 나타나야 할 충격들이 다행스럽게도 해외의 유리한 여건 때문에 크게 완화되어 미약한 불황으로 그치고 말았다면 오히려 1990년대 후반에는 보다 견실한 성장이 가능했어야 할 것이다. 외환위기 당시의 고금리 정책에 의한 자산 가격 급락 이전까지는 토지가격이 매우 안정적인 모습을 보였는데 이러한 상황하에서 충격적인 대규모 경제위기가 나타난 것은 토지가격변수 이외의 외생적 변수로 설명하는 것이 훨씬 더 설득력이 있다. 물론 외생적 충격이 있었을 때 그것을 극복할 만큼 우리 경제가 건강하지 못해서 그러한 위기가 발생했다는 주장도 가능하며 그러한 주장이 원론적으로 틀리지 않았다고 생각한다. 그러나 그러한 경제체질의 취약성이 주로 거의 10년 전에 있었던 토지투기에 기인하

---

47) 김경환·이한식(2000)은 공개념제도 도입보다는 주택 200만 호 건설계획에 따른 가용택지 공급의 증가가 당시의 지가를 떨어뜨린 실질적으로 더 중요한 요인이 되었다는 분석결과를 제시한다.

는 것이라는 주장은 매우 지나친 것이라고 본다.

Kim(2000)은 매우 정교한 통계자료 분석을 통해서 부동산 가격이 우리나라 외환위기의 원인이 되었던 것이 아니라 오히려 외환위기가 부동산 가격의 변동을 가져왔다는 결론을 얻어내고 있다.

#### (4) 건설투자와 경기변동

토지가격과 경기순환을 설명하는 데 있어서 조지스트 이론의 가장 중요한 포인트는 건설투자이다. 토지투기로 지가가 올라가면 건설경기가 위축되고 이것이 불황을 유발한다는 주장이다. 전강수·한동근(2002)은 토지가격 상승률이 주택가격 상승률을 선행한다는 관측에 근거해서 토지투기가 주택경기 위축을 초래하고 그것이 불황의 주원인이 되었다는 결론을 내리고 있다.<sup>48)</sup> 보다 정교한 모형으로 경기변동의 요인을 분석한 백웅기·이진면(1994)도 건설투자가 과거 우리나라의 경기변동을 증폭시킨 가장 중요한 요인이었다는 결론을 내리고 있다. 백웅기 등에 의하면 제2순환기(1974~75년 불황), 제3순환기(1979~80년 불황) 및 제5순환기(1988~89년 불황)중에 건설투자가 경기변동을 증폭시켰고 다른 기간에는 건설투자가 오히려 경기변동을 안정시키는 역할을 했다는 것이다. 그러나 제2순환과 제5순환은 전강수·한동근(2002)의 연구에서는 배제된 부분이다. 이 불황들은 토지투기가 선행되지 않았다는 특징이 있다.<sup>49)</sup> 나아가서 백웅기·이진면(1994)이 찾아낸 기간들의 건설투자는 토지가격과는 아무런 상관없이 정부의 정책선택에 의해서 결정되고 추진된 것이었다는 점이다. 다시 말해서 경기변동의 원인이 토지투기가 아니라 정부의 돌발적인 대형투자사업의 추진이었다

---

48) 전강수·한동근(2002), p.228.

49) 전강수·한동근(2002), p.225.

는 것이다. 그리고 주지하는 것처럼 이러한 건설투자가 토지투기도 유발하였다.

## 2. 토지투기와 고비용 저효율

앞에서 살펴본 것처럼 조지스트들은 토지투기가 높은 임대료와 높은 임금, 그리고 높은 금리 등을 초래하여 기업의 비용을 높임으로써 불황을 야기한다고 주장한다. 또 토지투기는 자원배분의 효율을 떨어뜨려 산업부문의 경쟁력을 약화시키고 궁극적으로 경제위기를 가져온다고 주장한다. 전강수·한동근(2002)은 몇몇 지표들의 시계열 자료를 이용한 분석을 통해서 높은 지가가 높은 금리나 임금 등의 원인이 된다는 것을 실증적으로 증명하였다고 주장한다. 그리고 고지가 때문에 사회간접자본투자가 충분히 이루어지지 못해서 물류비 상승 등 전반적인 비효율적 경제구조가 고착되었다고 주장한다.

먼저 토지투기가 만연할 때 경제 전체의 효율을 떨어뜨리는 여러 가지 현상이 나타날 수 있다는 점에 공감한다. 콕태원 외(1991)에서도 토지투기가 자원배분을 왜곡할 수 있는 여러 가능성들이 잘 지적하고 있다.<sup>50)</sup>

그러나 전강수·한동근(2002)이 주장하는 것처럼 높은 지가 때문에 사회간접자본투자가 충분히 이루어지지 못해서 물류비 상승 등 생산의 비효율이 나타났다는 주장에는 전적인 동의를 보내기가 쉽지 않다.<sup>51)</sup> 투기에 의해서 토지의 가격이 왜곡될 수는 있으나 조지스트들이 주장하는 대로 토지공유제도가 실현되어서 토지의 가격기

---

50) 콕태원 외(1991), 제2장 참조.

51) 전강수·한동근(2002), p.233.

능이 완전히 퇴화되어 버린다면 과연 최적의 사회간접자본투자가 이루어질 것인가?<sup>52)</sup> 오히려 완전하지는 않더라도 토지시장에서 가격이 기능을 하고 있기 때문에 사회간접자본투자가 오히려 더 적절한 수준에서 이루어진다고 볼 수 있다는 것이다. 실질지가의 변동이 도로건설에 영향을 준다는 검정결과를 토지가격 상승이 사회자본투자를 왜곡한다는 것을 증명하는 것처럼 해석하는 것은 속단이다. 토지의 가격이 올라간다는 것은 민간부문에서 토지를 더 효율적으로 이용할 수 있는 기회들이 더 늘어난다는 것이고 이 경우 공공부문의 토지사용과 건전한 경합을 이루는 것은 효율적인 자원배분을 위해 너무나 바람직한 현상이기 때문이다.

나아가서 토지담보대출 관행 때문에 금융기관의 대출심사능력이 발전되지 못하고 그것이 자금배분의 효율성을 떨어뜨렸다는 주장은 앞뒤가 바뀌었다고 볼 수 있다.<sup>53)</sup> 관치금융하에서 금융기관이 경쟁을 통해 건전하게 발전할 수 없었기 때문에 토지담보대출에 과도하게 의존할 수밖에 없었다고 보는 것이 합리적이다.

이제 토지가치의 상승이 임금과 자본의 가격을 같이 상승시키는가의 문제에 대해서 생각해 보자. 전강수·한동근(2002)의 주장들을 검토하기 전에 먼저 지대가 상승할 때 임금과 이자율은 같이 올라가지 못하고 오히려 떨어지기 때문에 진보에도 불구하고 노동자들은 더욱 가난해지고 토지 소유자들은 더욱 부자가 될 것이라는 주장이 헨리 조지의 『진보와 빈곤』에서 핵심적인 명제였다는 사실을 다시 한번 언급해 둔다.

---

52) 헨리 조지 자신은 토지공유제하에서도 토지이용권의 경매를 통해서 토지의 가격 기능을 유지할 수 있다고 주장한다(George, 김윤상 역, 1997, p.390). 이 점에 대해서는 제6장에서 자세하게 논의하겠지만 이 주장은 현실성이 매우 낮다고 할 수 있다.

53) 전강수·한동근(2002), p.237.

서승환(1999)은 부동산 경기가 종전에는 일반경기에 1년 정도 후행하였으나 IMF 경제위기 이후 동행하는 경향이 강해졌으며 부동산가격의 변동은 GDP 성장률, 주가 그리고 금리 등으로 대부분 설명된다고 주장한다. 부동산 경기가 적어도 일반경기를 선행하지 않는다는 점은 대부분의 부동산 관련 경제학자들이 의견을 같이하는 부분이다. 이러한 사실은 토지투기가 경기후퇴의 원인이 된다는 주장의 입지를 약화시키는 주장임에 틀림없다. 나아가서 금리가 토지가격을 결정하는 주요변수라는 실증적·이론적 결론은 지가변동이 금리변동의 원인이 되지만 그 반대는 아니라는 전강수·한동근(2002)의 주장과 양립하기 어렵다.

## V. 요약 및 결론

헨리 조지는 토지사유제도하에서는 경제적 진보와 함께 토지투기가 주기적으로 발생할 수밖에 없으며 이러한 투기로 인해 심각한 경제불황이 발생하게 된다는 주장을 하고 있다. 경제발전과 함께 지대가 올라갈 수밖에 없고 지대의 지속적 상승은 토지에 대한 투기를 유발하는데 이러한 과정은 결국 노동과 자본에 대한 보수를 과도하게 낮게 만들기 때문에 이러한 생산요소들이 생산활동을 포기하게 된다. 이와 같은 현상은 특히 토지집약도가 높은 산업에서 먼저 일어날 것인데 이러한 부문의 산업이 붕괴되면서 그 효과가 확산되어 심각한 불황으로 발전한다는 것이다.

그의 이러한 주장은 산업 전체의 토지 의존도가 현저하게 낮아진 현대 산업사회에서 적용하기에는 무리가 많은 주장이다. 따라서 현대의 조지스트 경제학자들은 헨리 조지의 주장을 토지투기와 관련된 경기변동이론으로 해석하거나 발전시키려고 노력하고 있는 것



같다. 토지투기가 경기변동의 주된 원인이 될 수 있다는 것을 여러 가지 모형으로 설명하려고 하고 있다. 그러나 위에서 살펴본 것처럼 이러한 이론들도 많은 무리가 있다. 우선 오늘날과 같이 복잡해진 경제상황 속에서 경제변동의 원인을 비교적 단순한 모형으로 설명하는 것이 사실상 불가능하다는 것이다. 주류 경제학에서도 이 문제에 대해서는 다양한 이론들이 경합을 하고 있는 상황이다.

조지스트들의 이론은 토지투기가 경기변동을 설명하는 가장 중심적이고 근본적인 요인이라고 주장한다. 특히 토지가격의 변동이 경기에 영향을 주는 주요 변수들을 변동시키는 원인이 된다는 주장을 강조하고 있는데 그렇다면 토지가격의 변동을 가져오는 요인은 무엇인가? 투기 세력들 때문이라면 투기 세력들은 어떤 유인에 반응하는가? 미래 지가 상승에 대한 기대가 투기를 부추기는 것이라면 그러한 기대를 가능하게 하는 요인은 무엇인가?



---

## 제 6 장 토지공유제도의 이상과 현실

---



## I. 서 론

부의 증가 속에 계속되는 빈곤 그리고 반복적으로 발작하는 산업 불황 등이 모두 토지의 사유제도와 그에 따른 토지의 독점화에서 비롯되고 있는 심각한 사회 및 경제 문제라는 것이 헨리 조지의 기본 시각이었다. 그렇다면 이러한 문제를 어떻게 해결할 것인가?

빈곤의 문제는 거의 인류 역사만큼 오래된 역사를 가지고 있다. 에덴에서 추방당한 뒤부터 빈곤의 역사가 시작되었고 여기에서 경제학이 움트기 시작했다고 해도 과언이 아니다. 빈곤의 문제는 과일을 키워서 모두에게 넉넉하게 돌아갈 만큼 충분한 부가 생산되도록 해야 한다는 과제와 생산된 것을 골고루 나누어서 너무 많이 차지한 사람 때문에 먹을 것이 남지 않게 되는 사태가 발생하지 못하게 해야 한다는 과제를 같이 내포하고 있다. 이 빈곤의 퇴치를 위해서 끊임없는 연구가 이루어졌고 수많은 시도가 이루어졌지만 아직도 빈곤은 버젓이 남아서 우리를 비웃고 있다. 어쩌면 빈곤과의 싸움은 인류에게 부여된 영원한 숙제인지도 모른다.<sup>54)</sup> 특별히 빈곤의 해결을 위해 시도되었던 역사상 가장 야심적이고 강력했던 실험이라고 할 수 있는 사회주의 실험마저도 어이없는 실패로 끝나고 말았다. 사실 그 실험은, 마지막까지 그 체제를 붙들고 있는 북한에서 볼 수 있듯이, 지극히 처참한 결과를 가져왔다. 자유와 영혼은 빼앗기더라도 넉넉하게 먹을 수는 있을 것이라는 기대마저 무산되고 말았던 것

---

54) 예수그리스도는 인류가 빈곤을 뿌리 뽑는 데 성공하지 못할 것이라고 분명하게 예언하였고 이 사실은 신약성경 세 군데에나 기록되어 있다. “가난한 자들은 항상 너희와 함께 있거니와 나는 항상 함께 있지 아니하리라”(마태복음 26:11); “가난한 자들은 항상 너희와 함께 있으니 아무 때라도 원하는 대로 도울 수 있거니와 나는 너희와 항상 함께 있지 아니하리라”(마가복음 14 : 7); “가난한 자들은 항상 너희와 함께 있거니와 나는 항상 있지 아니하리라 하시니라”(요한복음 12 : 8)

이다.

이와 같이 빈곤을 추방하려는 우리의 다양한 시도가 완전한 성공과는 거리가 먼 결과만을 가져왔음에도 불구하고 우리는 가난한 이웃을 숙명처럼 받아들여서는 안 된다. 헨리 조지가 아직도 기억되고 있는 것은 빈곤의 문제를 해결하려고 일생 동안을 쉬지 않고 몸부림쳤던 그의 숭고한 사랑과 열정 때문이라고 생각한다. 수천 년 동안의 인류 역사가 빈곤과의 싸움에서 계속되는 패배를 기록하고 있어도 좌절하지 않고 다시 빈곤을 향해 돌진하는 그의 용기를 존경하기 때문이라고 본다.

빈곤의 문제에 대해서 헨리 조지는 매우 과격한 대안을 제시하고 있다.<sup>55)</sup>

“악을 제거하는 방법은 단 하나이다. 원인을 제거하는 방법뿐이다. 부가 증가하는데도 빈곤이 심화되고 생산력이 커지는데도 임금이 억제되는 이유는 모든 부의 근원이자 노동의 터전인 토지가 독점되어 있기 때문이다. 그러므로 빈곤을 타파하고 임금이 정의가 요구하는 수준, 즉 노동자가 벌어들이는 전부가 되도록 하려면 토지의 사적 소유를 공동 소유로 바꾸어야 한다. 그 밖의 어떠한 방법도 악의 원인에 도움을 줄 뿐이며 다른 어떤 방법에도 희망이 없다.

그리하여 현대 문명에서 명백하게 나타나고 있는 부정의하고 불평등한 부의 분배에 대한 해결책은 바로 이것이다.”

이른바 토지공유제도를 주장하고 있는 것이다. 이 장에서는 헨리 조지가 주장하고 있는 토지공유제도의 구체적인 내용과 그러한 제도의 문제점에 대해서 검토한다.

---

55) George(김윤상 역, 1997), pp.313-314.

## II. 토지공유제도의 내용과 기대효과

### 1. 토지공유제의 의의

위에서 살펴본 것처럼 헨리 조지는 부정의하고 불평등한 부의 분배를 종식시킬 유일한 대안은 토지의 공유제도라고 못 박고 있다. 모든 불평등한 분배는 토지의 불평등한 소유에서 연유하며 토지의 불평등한 소유는 토지사유제와 관련이 있으므로 토지의 사유를 금지하여야 한다는 것이다.

토지의 사유를 금지한다는 것은 반드시 토지의 개인 명의 소유를 금지한다는 뜻은 아니다. 토지로부터의 수익이 사실상 사유화되는 것을 금지한다는 것이다. 어떤 국가나 혹은 자치단체 등 하나의 사회단위에 속한 토지로부터의 모든 편익이 그 사회의 모든 구성원들에 의해 실질적으로 공유되고 있다면 그러한 사회는 토지공유제도를 채택하고 있는 사회라고 말할 수 있다. 개인이 토지를 자신의 명의로 소유하여 자유롭게 팔고 살 수 있거나 아니면 토지의 사용권이 시장에 의해서 자유롭게 거래될 수 있다고 해도 그 토지로부터의 수익(임대수익)이 대부분 국가나 자치단체로 흡수되어 공익목적으로 사용된다면 토지가 공유되어 있다고 말할 수 있다는 것이다.

### 2. 토지공유제도의 형태와 공유제도로의 이행방법

#### (1) 토지공유제도의 형태

토지공유제도의 가장 명시적인 형태는 모든 토지를 국가나 자치단체가 독점적으로 소유하는 것이다. 물론 이 토지에 관한 모든 권한은 국가나 자치단체가 행사하며 따라서 토지 이용자의 선정이나

이용료의 책정 및 징수 등은 모두 국가나 자치단체에 의해서 이루어진다. 일방적인 국가의 계획에 의해서 토지자원을 배분하는 것도 가능하고 또는 입찰방식에 의해서 토지자원을 배분할 수도 있을 것이다. 그러나 만일 모든 토지의 소유 명의를 국가로 되어 있지만 토지의 필지별 사용권은 시장에 의해서 자유롭게 거래될 수 있다면 그것은 오히려 토지의 사유제도에 가깝다고 할 수 있다.<sup>56)</sup>

또 하나의 토지공유 형태는 토지의 명의를 반드시 국가 등이 가지지는 않지만, 다시 말해서 개인 명의의 토지소유를 제한하지 않지만, 국가 등이 토지의 이용을 엄격하게 규제하거나 토지로부터의 수익을 전부 또는 대부분 국가 등이 흡수하는 것이다. 토지에 관한 재산권을 형성하는 가장 알맹이만 국가가 가져가는 방식이다.

결국 토지에 관한 재산권의 가장 핵심적인 부분을 공권력이 차지하느냐 아니면 개인에게 주느냐가 토지공유제도와 사유제도를 구분하는 실제적인 기준이 되어야 한다고 말할 수 있다.

## (2) 토지사유제도에서 공유제도로의 이행방법

사유제도에 있는 토지를 공유화하는 방법으로 다음과 같은 몇 가지 방법을 생각해 볼 수 있다.<sup>57)</sup> 한 가지는 토지를 사적인 소유주들로부터 매수하여 공유화하는 방법이다. 다시 말해서 토지의 소유주에 대한 보상을 해 주고 토지를 공유화한다는 것이다. 이와 같은 방법에 대해 헨리 조지는 앞에서 설명했던 것처럼 정의롭지 못한 방법이라고 단정한다.<sup>58)</sup> 다음의 방법은 무상몰수하는 방법이다. 이것은 토지 소유자에 대한 보상을 해주지 않는 방법이다. 그리고 세

---

56) 구약성경에 기록되어 있는 고대 이스라엘의 토지제도는 바로 이러한 제도였다.

57) George(김윤상 역, 1997), 제8권 제2장 참조.

58) 본서 제3장 “토지사유제도는 불의한 것인가” 참조.



번째의 방법은 토지와 그의 개량물까지 몰수할 뿐 아니라 과거 토지를 소유하면서 향유했던 수익까지 모두 환수하는 방법이다. 헨리 조지는 이 세 번째 방법이 원칙적으로 정의로운 것이지만 현실적으로 너무 과격하고 개혁을 하는 데 불필요하게 큰 저항을 가져올 수 있기 때문에 두 번째 방법, 즉 토지를 무상몰수하는 방법이 타당하다고 생각한다.

유상매수는 점진적으로 사유토지를 정부 등이 매입하는 방법과 토지채권 등을 발행하여 일시에 강제 매수하는 방법 등이 사용될 수 있다. 무상몰수의 방법은 어느 날 정부가 모든 토지의 국유를 선언하고 개인의 소유를 부정하는 방법과 토지보유세를 일시에 혹은 단계적으로 충분히 올려서 토지의 실질가치가 0이 되게 하는 방법 혹은 토지의 사용권을 강력하게 통제하는 법률을 제정하는 방법 등이 있다.

헨리 조지는 실제로 몰수의 효과를 가지면서 행정적으로나 정치적으로 부담이 적은 방법이라고 생각되는 토지세제도를 제안하고 있다. 지대를 모두 조세로 징수하여 공공경비에 충당하자는 것이다.<sup>59)</sup>

“현재 토지를 보유하고 있는 사람은 그대로 토지를 가지게 한다. 각자 보유하고 있는 토지를 지금처럼 자기 땅이라고 불러도 좋다. 토지 매매도 허용하고 유증, 상속도 하도록 한다. 속알만 얻으면 꺾질은 지주에게 주어도 좋다.”

한편 임종철(1999)은 헨리 조지와는 달리 매수에 의한 토지공유화를 주장한다. 그는 토지세의 강화로는 토지사유제도의 폐해를 해

---

59) George(김윤상 역, 1997), p.392.

결할 수 없기 때문에 사유제도를 완전히 폐지하고 공유화해야 한다고 주장하고 있다. 구체적인 방법으로 토지로부터의 조세수입으로 토지를 국가가 점진적으로 매입하는 방법과 채권의 발행을 통해 모든 사유토지를 국가가 일시에 매입하고 채권보유자, 즉 과거의 지주에 대해서는 그들의 생존기간 동안 낮은 율의 이자를 지급하다가 채권보유자의 사망 시에 상속세 등의 명목으로 채권의 대부분을 국가가 다시 회수하는 방법 등 구체적인 공유화의 전략까지 제시하고 있다.

임종철 교수의 주장은 토지의 공유화를 지지한다는 점에서 헨리 조지와 같은 생각이라고 할 수 있지만 기본적으로 토지의 완전한 공유화를 사실상 주장하고 있고 헨리 조지보다 좀 더 사회주의체제에 가까운 제도를 지향하고 있다고 볼 수 있다. 물론 그는 자치단체 등에 의한 토지의 관리와 경매방식에 의한 임대를 상정하고 있지만 국가가 토지를 소유하고 있는 한 언제든지 사회주의 계획경제방식의 토지 배분으로 전환될 수 있다. 헨리 조지가 주장하는 토지공유제도도 토지에 관한 한 결국은 사회주의와 근본적으로 다를 것이 없는 결과가 나타날 것이지만 적어도 그의 이상은 사회주의와 다른, 다시 말해서 토지 이외의 부분에서는 개인의 자유가 보장되는 이상사회를 건설하는 것이었다고 말할 수 있다. 그러므로 토지의 명시적 국(공)유화를 주장하는 임종철 교수의 주장은 어떤 면에서는 헨리 조지의 주장보다 더 과격하다고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 임종철 교수의 안은 기존 토지 소유자에게 어느 정도라도 보상을 해주는 유상매수를 주장하고 있고 헨리 조지는 사실상 무상몰수를 주장하고 있다는 점에서 헨리 조지가 더 과격하다고 할 수 있다.

이 밖에도 토지에 대한 규제의 강화, 보유세와 자본이득세의 강화 등을 통해서 이른바 토지 공개념이 강화되도록 해야 한다는 점진주

의자들의 주장도 그 정도에 따라서 토지공유제도에 대한 지지라고 볼 수 있는 경우들이 있다. 그러나 토지 공개념과 관련된 주장의 대부분은 시장경제체제하에서 토지의 이용과 관련하여 발생하는 외부성의 조정과 공공재 생산과정에서 소요되는 토지자원(도로나 공원 등 사회간접시설의 건설 등)의 확보 등을 위한 국가 간섭의 한계에 관한 주장들이기 때문에 사회주의나 조지스트들처럼 체제전환을 요구하는 주장과는 본질적으로 다른 것이다. 이것은 마치 개인의 음주운전을 단속하거나 병역의 의무를 요구하는 것과 같은 종류의 규제라고 말할 수 있다.

### 3. 공유화된 토지의 운영방법

토지공유제도의 실제적인 내용으로 매우 중요한 것이 토지자원의 배분방법에 관한 것이다. 국가나 자치단체가 모든 토지를 소유하여 명실상부하게 그 토지의 사용에 관한 모든 결정을 하는 경우를 생각할 수 있다. 모든 토지의 매우 구체적인 이용계획이 작성되고 실제로 그 계획에 따라 특정 토지를 이용할 개인이나 회사까지 공권력이 지정하는 방법을 생각할 수 있다. 이것은 가장 사회주의적인 방법이라고 할 수 있다. 또 하나의 방법은 국가는 기본적인 토지이용계획만을 세우고 각 필지의 구체적인 사용자와 이용 내용은 경쟁입찰 등의 방법으로 시장에서 결정되게 하는 것이다.

헨리 조지는 토지를 공유화하여 공권력이 경쟁입찰방법을 통해 토지자원을 배분하는 것보다 더 효율적인 방법으로 앞에서 말한 토지세에 의한 공유화를 주장하고 있다. 그는 이 안을 상당히 구체적으로 발전시키고 있다.<sup>60)</sup> 여기서 흥미 있는 포인트는 토지 소유자

---

60) George(김윤상 역, 1997), p.393.

에게 임대료의 적은 부분을 남겨 준다는 것이다. 그렇게 함으로써 국가가 토지를 임대하는 행정적·정치적 부담으로부터 벗어날 수 있다는 것이다. 다시 말해서 임대와 관련해서 발행할 수 있는 부정부패나 행정조직의 확대 등을 피할 수 있고 충격과 잡음도 최소화될 수 있을 것이라는 주장이다. 그냥 기존의 보유세율을 충분히 높이는 것으로 충분할 것이라는 주장이다. 아울러 그는 이 조세의 도입과 함께 다른 조세는 모두 폐지하자는 토지단일세론을 주장한다.<sup>61)</sup>

#### 4. 토지공유제도의 기대효과

토지사용제도 때문에 여러 가지 바람직하지 않은 문제들이 나타나고 있다고 믿는 사람들은 토지공유제도가 도입되면 이러한 문제들이 일거에 해소될 것으로 기대할 것이다. 헨리 조지 등의 주장에 비추어 볼 때 공유제를 주장하는 사람들은 토지공유제도가 실시되면 다음과 같은 결과들이 나타날 것을 기대할 것으로 짐작할 수 있다.

첫째로 절대빈곤이 해소될 것이다. 토지의 독점 때문에 임금을 착취당하던 노동자들은 정상적인 임금을 받게 될 것이고 누구라도 토지를 자유롭게 이용하여 자신의 노동을 생산에 투입할 기회를 얻을 수 있을 것이다. 따라서 소위 비자발적 실업이라는 것도 존재하지 않게 될 것이다.

둘째로 거시경제의 안정화가 이루어질 것이다. 주기적으로 나타나는 산업불황이 없어질 것이며 경제는 안정적이고 지속적인 성장을 이루어갈 것이다.

셋째로 빈부의 격차가 해소될 것이다. 토지투기를 통해 불로소득

---

61) 토지단일세에 대해서는 다음 장에서 보다 심도 있게 논의한다.

을 누리던 부유층은 그러한 기회를 상실하게 되고 토지 독점자들의 억압과 착취에 의해서 생존수준의 임금 이상을 받지 못하던 노동자들은 자신의 노동의 모든 산물을 스스로 누릴 수 있게 되기 때문에 빈부의 격차는 현저히 해소될 것이다.

그리고 무엇보다도 원천적인 불의가 척결되고 정의로운 사회가 이루어질 것이다. 정의롭지 못한 토지사유제도가 폐지되고 그러한 제도하에서 특권을 누리던 지주들의 토지가 무상몰수됨으로써 그러한 부류의 사람들은 사회적인 심판을 받게 되는 것이다. 그리고 모든 사람들은 토지의 공동주인으로서의 자존감과 권리를 회복하여 떳떳하게 살 수 있게 될 것이다.

마지막으로 토지는 가장 효율적으로 이용될 것이다. 가장 토지를 잘 이용할 수 있는 사람이 그것을 이용하게 하고 만일 토지를 최적의 용도로 이용하지 않는 사람이 있을 경우에는 그러한 이용을 금지시킴으로써 사회 전체적으로 토지와 관련된 효율과 후생이 극대화될 것이다.

과연 그렇게 될 것인가?

## IV. 토지공유제도의 현실: 공유제도의 문제점

### 1. 정의의 문제

여기서 우리가 생각해야 할 정의의 문제는 토지공유제도로 이행해 가는 과정에서의 정의의 문제이다. 이것은 물론 앞에서 논의했던 사유제도의 부정의성 여부와 밀접한 관계를 가지고 있다. 사유제도가 정의롭지 못한 제도이고 공유제도가 정의로운 제도라면 정의롭지 못한 제도에서 정의로운 제도로 이행함으로써 얻어지는 정의의

증진과 이행과정에서 나타날 수 있는 부정의의 가능성들이 함께 고려되어야 할 것이다. 이미 우리는 앞의 제3장에서 헨리 조지의 토지 사유제도가 정의롭지 못하다는 주장이 받아들이기 어려운 주장이라는 여러 가지 논리적 근거들을 분명히 제시하였다.

제3장에서 공유제도로 이행하는 과정에서 헨리 조지가 주장하고 있는 무상몰수도 정의롭지 못한 것임을 이미 언급했지만 이 절에서는 이 문제를 좀 더 부연하고 나아가서 공유제도가 가져올 수 있는 소득재분배 효과를 논의하기로 한다.

무상으로 토지를 몰수하는 효과가 있는 토지보유세의 인상, 즉 토지보유세의 인상에 의한 임대수입의 전액 흡수는 매우 정의롭지 못한 방법이다. 헨리 조지가 주장하는 대로 토지의 사유권이 원초적으로 인정될 수 없는 것이라고 하더라도 혁명에 의해서 새롭게 정권을 탈취한 정부가 아니라면 과거에 토지의 사유권을 법적으로 인정하여 자유로운 거래가 이루어지도록 했던 기간 동안 이루어진 토지의 거래를 인정할 책임을 정부가 지지 않을 수 없다. 토지사유제도하에서 자신의 저축을 토지라는 자산으로 운영하던 사람들의 손실에 대해서 그 사회가 공동의 책임을 지는 것이 타당하고 정의롭다는 것이다. 헨리 조지가 주장하는 것처럼 Common Law의 논리를 가지고 토지 소유자에 대한 보상을 정의롭지 못하다고 주장하는 것은 논리적인 허점이 있다. 하자가 있는 소유권을 알지 못하고 매입한 경우 그 결과에 대해서 잘못 매입한 사람이 책임을 지는 것은 인정할 수 있다. 그러한 소유권의 하자는 사회 전체적으로 인정할 만한 것이기 때문이다. 그러나 토지사유제도하에서는 토지의 사유권이 원천적으로 하자가 있는 권리라고 해도 법률, 즉 모든 사회구성원이 합의한 규칙으로 그러한 사유권이 인정되었고 그러한 상황에서 거래가 이루어진 것이기 때문에 뒤에 그것이 하자가 있는 권리라는 것을 사회

가 함께 인정하게 되었다고 한다면 그 결과에 대한 책임은 사회가 공동으로 부담하는 것이 정당하다. 다시 말해서 공유화를 하는 과정에서 토지 소유자에 대한 사회의 보상이 필요하고 정당하다는 것이다.

토지의 무상몰수에 의한 공유화가 정당하다는 헨리 조지의 주장이 무리가 있다는 점은 적지 않은 조지스트 학자들이 인정하고 있다. 예를 들면 이재율(2001)은 토지가 자유재일 때에는 사유화가 아무런 문제를 제기하지 않지만 토지가 희소해지기 시작하여 지대와 지가가 양의 값을 갖기 시작하면 토지의 사유가 금지되어야 하며, 토지의 가치가 양의 값을 갖기 시작하는 순간에 모든 사유토지를 무상으로 공유화하여야 하나 지금까지 토지가 사유재산으로 남아 있게 된 것에 대해서는 사회의 책임이 매우 크기 때문에 무상몰수는 곤란하다는 주장을 하고 있다. 그의 견해는 토지의 공유화가 정당하다는 점은 인정하지만 사유제도를 인정해 온 사회의 책임을 토지 소유자들에게 전가시키는 것은 부당하다는 주장을 하고 있는 것이다. 토지가 자유재이던 상황에서는 토지의 사유가 아무런 문제를 제기하지 않는 것이 사실이지만 그러한 상황에서는 사유화가 아무런 의미가 없기 때문에 사유제도가 존재하지도 않았을 것이다.<sup>62)</sup>

헨리 조지와 동시대에 활동했던 대 경제학자 Marshall의 논박은 이 문제의 또 다른 측면을 매우 분명하게 보여준다.

“아득한 옛날에 저질러진 불의를, 벌을 받아야 할 자에게 벌이 돌

---

62) 토지사유제도가 허용될 수 있는 상황에 대해서 Locke는 이러한 견해를 나타내었다(*Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, 1970). 그는 어떤 토지의 사유화가 다른 사람들의 토지이용에 아무런 제한을 주지 않을 때 사유제도가 허용될 수 있다고 했다. 이러한 상황은 에텐동산에서처럼 토지의 공급은 넉넉한데 그 땅을 차지할 사람은 많지 않아서 토지가 자유재인 상황을 의미한다.

아가도록 되돌릴 수 있는가? 원래의 지주가 그들의 소유권에 정당한 권리가 없었다고 해도, 수많은 현 지주는 자기 이마의 땀으로 토지소유권을 구입한 노동자이거나 그런 사람의 후손이 아닌가? 원래의 악행자를 찾을 수 있는가? 찾을 수 없다면, 원래의 악행에 참여하지 않은 불운한 토지 매입자는 비통하게 고통을 당해야 하는데도, 원래의 악행자가 토지를 판 대금으로 구입한 다른 재산의 소유권은 그대로 두는 것이 정당한가?” [Stigler(1969), p.201, 이재율(2001)에서 재인용]

사유토지의 무상몰수에 의한 공유화는 토지의 사유화를 주도한 원래의 ‘악행자’들이나 그들의 후손을 공정하게 벌하지 못하고 단순히 토지의 공유화 추진시점에 토지를 보유하고 있는 사람들에게만 모든 짐을 지운다는 것이다. 나아가서 공유화 추진 이전에 토지를 매도한 사람과 토지를 매입한 사람간에 매우 불공평한 처우를 하는 결과를 가져온다는 문제도 제기될 수 있다. 오랜 토지사유제의 역사를 통해 자신이나 자신의 조상 중에서 전혀 토지를 소유했던 경험이 없는, 다시 말해서 토지사유의 ‘범죄’로부터 완전히 자유로운 사람은 찾기 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 그 처벌을 최종적인 소유자에게만 돌린다는 것은 공평하지 않다는 것이다.

좀 더 실질적인 정의의 문제 혹은 공평분배의 문제를 생각해 보자. 만일 토지의 공유화가 토지의 효율적 이용을 저해하여 경제성장률을 떨어뜨리고 그로 말미암아 실업이 늘고 빈곤계층이 확대된다면 이것은 분배정의를 추구하는 목표와는 거리가 먼 결과임이 분명하다.<sup>63)</sup> 또한 토지사유제도하에서의 소득분배가 토지자원의 배분

---

63) 조지스트들은 토지의 공유화가 토지이용의 효율성도 높일 것이라고 주장한다. 이러한 주장이 실현되기 어렵다는 점을 다음 절에서 논증한다.



을 시장에 맡긴 결과로 나타난 것이고 그것이 불만족스러워서 토지 공유제도를 실시하는 것이라면 이러한 토지공유제도하에서는 시장 경쟁이 아니라 공권력에 의한 토지자원의 ‘공평한’ 배분이 이루어지는 것이 논리적으로 일관성이 있다. 그러한 사회의 대표적인 모형이 사회주의 국가들이다. 이러한 나라에서 실제로 그들이 주장하는 공평분배가 이루어졌는가? 사회주의체제에서 권력을 잡은 자들이 도덕적으로 선하고 정의롭다면 모르거니와 그렇지 않다면 그들의 자의에 의한 분배가 공평하고 정의로울 수 없다. 혹시 처음에는 순수한 이상을 가지고 정의로운 분배를 하려고 노력할지 모르지만 그러한 체제는 조만간 타락하는 것을 우리는 역사적으로 경험해 왔다.

토지단일세를 통해서 토지 임대수익을 공유화하는 것은 그 제도의 도입 당시에 토지를 가지고 있는 사람들에게만 토지가치에 해당하는 세금을 일회적으로 부과하여 그것을 가지고 영원히 다른 납세의무를 면제해 주는 일회적인 부의 재분배 효과를 갖는다는 점을 정확하게 인식할 필요가 있다. 정책 도입시점의 토지 소유자들은 미래 세 부담 증가의 현재가치만큼 순재산이 줄어드는 것이고 다른 세금을 부담하던 사람들은 줄어드는 미래 세 부담의 현재가치만큼 순재산이 늘어나는 셈이다. 이와 같은 재분배가 정의로운 것인가의 문제는 이미 앞에서 충분히 논의하였다. 여기에서 더 나아가서 이러한 재분배가 분배격차를 줄일 것인가의 질문에 대해서도 긍정적인 답이 어렵다고 생각된다. 이 재분배는 소득이나 부의 수준과 상관없이 특정시점에서의 자산보유 형태에 따라 차별적인 재분배를 한 것인데 최고위 소득자들의 소득구성에서 자본소득과 인적소득의 비중이 토지소득의 비중보다 훨씬 더 높아진 현대 경제에서 이와 같은 재분배가 이들에게 오히려 도움이 될 수도 있기 때문이다.<sup>64)</sup>

---

64) 토지단일세의 재분배 효과에 대해서는 다음 제7장에서 좀 더 논의한다.

## 2. 효율의 문제

### (1) 입찰에 의한 토지 임대

토지공유제도를 주장하는 사람들이 매우 부담스럽게 생각하는 중요한 문제의 하나는 바로 공유제도하에서도 토지자원의 효율적 배분을 도모할 수 있을 것인가의 문제인 것 같다. 그래서 헨리 조지를 비롯하여 그의 후계자들은 대부분 공유제도하에서도 토지자원의 배분은 시장원리에 따르게 하려는 구상을 제시한다. 그러한 구상 중 하나가 토지 사용권의 공개경쟁입찰제도이다. 그러나 헨리 조지 자신도 이러한 제도가 정부조직의 비대화를 초래할 것이라는 점을 인지하고 있었다.

경매는 이론적으로 시장원리에 따라 이루어지는 자원배분의 기본 모형이라고 할 수 있다. 그러나 국가가 전 국토의 주인이 되어서 매 필지마다 경매방식에 의해서 사용자를 결정하고 임대기간중에는 정부가 관리의 업무를 수행하며 임대료를 챙기고 임대기간이 끝나면 다시 입찰에 의해 새로운 임차자를 구하는 일을 과연 효율적으로 그리고 공평하게 나아가서 시장원리에 부합하게 수행할 수 있을 것인가?

무엇보다도 엄청난 행정 및 관리 비용이 들어간다는 문제가 제기될 수 있을 것이다. 정부조직의 비대화와 공무원 수의 증원이 필요할 것이고 수요자의 입장에서 매우 번거로운 절차를 거쳐야 한다는 부담을 지게 될 것이다.

토지의 임대는 어떤 상품을 경매로 파는 것과 매우 다르다. 우선 용도가 무엇인가에 따라 최적 임대기간이 달라질 수 있다. 특히 도시지역의 대지의 경우 토지의 효율적인 이용을 위해서는 매우 긴 기간의 사용권 확보가 가능해야 한다. 수십 년에서 100년 이상의 임대기간 보장이 필요할 경우도 있는데 이러한 기간 동안 임대료를 설

정하고 상황변동에 따른 위험을 분배하는 문제 등이 결코 간단한 문제가 아니다. 이러한 문제들을 관료조직인 ‘토지임대청’ 같은 기구가 효율적으로 수행할 수 있다고 보기 어렵다.

정부조직이나 이에 준하는 공적인 조직이 토지 사용권의 배분을 책임지게 되면 아무리 경쟁원리를 도입하고 투명성을 강조한다고 해도 부정과 비리로부터 자유로울 수 없다. 특히 권력기관에 의한 정보의 독점은 많은 문제를 야기할 수 있다.

물론 이러한 문제를 거의 완벽하게 줄일 수 있는 방법이 있다. 모든 토지를 몰수한 정부가 매우 긴 기간 동안의 토지 사용권을 경매에 붙이되 그것의 자유로운 유통이 가능하게 하는 것이다. 그러면 토지자원의 배분은 다시 시장의 손으로 넘어간다. 그리고 사실 이러한 제도는 토지의 사유제와 다를 것이 없는 것이다. 정부는 일회적으로 토지공유제 도입 직전의 토지 보유자들로부터 토지가치에 해당하는 세금을 징수한 것과 같은 효과를 갖는다. 토지 사용권 시장에서는 다시 투기도 일어날 수 있고 독점도 나타날 수 있다. 그러나 한 가지 확실한 것은 토지자원의 배분은 정부가 직접 챙기는 경우보다 훨씬 더 합리적이고 효율적인 방법으로 이루어질 것이라는 점이다.

어떤 경우라도 토지를 임차하여 사용할 수 있는 기간에 한계가 있다면, 즉 영구 임대와 아니라면, 불가피하게 나타나는 문제가 있다. 토지의 이용은 건물이나 구축물의 설치 혹은 토지의 개량 등을 수반하는 것이 보통이다. 그러나 임차기간이 종료되고 재임차가 허락되지 않아 이용하던 토지를 반환하게 될 경우 개량이나 건축 등 과거에 이루어진 투자의 잔존가치를 회수하는 것이 사실상 불가능한 것이 보통이다. 그러므로 자신이 임차하던 토지를 계속해서 빌리기 위해서 토지의 순수한 임대가치를 상회하는 가격으로 응찰하는 경우가 흔히 나타날 것이다. 이러한 희생 때문에 투자나 개량 등의 행태

가 왜곡될 수 있으며 또한 임대료가 과도하게 책정될 가능성이 있다. 나아가서 입찰에 의해서 새로운 계약자를 결정하지 않고 예외 조건 등을 들어서 토지 소유자인 정부의 권한으로 임대계약 대상을 일방적으로 바꾸는 방법 등으로 기업 등을 권력에 길들이는 것이 가능해질 수도 있다.

## (2) 토지세에 의한 토지자원 배분

헨리 조지가 생각한 방법은 토지보유세의 일시적 혹은 점진적 인상을 통해서 토지의 가치가 0이 되도록 함으로써 토지의 사실상 공유화를 실현한다는 것이었다. 세금만 내면 토지와 관련한 모든 권리는 명목상의 소유자가 행사할 수 있다. 따라서 헨리 조지나 그의 추종자들에 의하면 토지의 개인소유는 여전히 유지되고 토지시장이 살아있기 때문에 시장에 의한 효율적인 자원배분도 일어난다는 것이다.<sup>65)</sup>

우선 이론적인 측면부터 생각해 보자. 토지의 가치가 0이 된다는 것이 무엇을 의미하는가? 순수하게 토지의 보유로부터 얻을 수 있는 세후의 기대수익이 0이 되기 때문에 그 현재가치도 0이 된다는 말이다. 여기서 다시 정부가 전액 조세로 흡수하겠다는 토지 임대수익의 성격을 좀 더 세밀하게 정의할 필요가 있다. 정부가 미리 정해진 추정수익만을 조세로 거두고 시장에서의 실제의 변동은 허용하는 경우와 실현된 모든 임대수익을 조세로 거두어들이는 경우의 결과는 다르다고 말할 수 있다.

만일 실현된 수익을 전부 조세로 흡수해 간다면 이것은 어떤 경우에도 토지의 가치는 0이 되는 상황을 의미하며, 따라서 토지시장의

---

65) 이 점이 바로 헨리 조지의 공유제가 사회주의와 다른 점이라고 주장한다(전강수 한동근, 2000, p.109 참조).

기능은 마비된다고 볼 수 있다. 물론 자신이 사용하는 토지를 자신의 소유로 하고 거기서 발생하는 지대수입 해당액은 조세로 납부하는 경우를 생각할 수 있다. 적어도 이론적으로는 어떤 토지를 자신의 명의로 소유하여 이용하는 것이나 임차하여 이용하는 것이 아무런 차이가 없다. 그럼에도 불구하고 국가가 공급자가 되는 임대시장은 성립할 수 있으나 민간이 임대시장에서 공급자가 되는 경우는 성립하기 어려우며 나아가서 토지의 매매시장도 성립할 수 없다는 결론에 이르게 된다. 국가는 경매방식으로 가장 임대료를 많이 낼 사람을 찾아 국가의 토지를 빌려주는 것이 이론적으로 가능하다. 그러나 민간인은 이와 같은 임대업을 영위할 유인이 전혀 없다. 개인의 경우 임대료를 많이 받거나 적게 받거나 자신에게 아무런 이익이 없기 때문이다. 또한 토지의 매매시장도 기능하기 어려운데 이유는 누구와 거래를 하거나 균형가격이 항상 0이 될 수밖에 없기 때문이다. 자신이 보유하고 있는 토지를 사용하지 않게 될 때 그것을 누구에게 넘겨주든지 자신의 이익에 아무런 차이가 없다.

그러나 조지스트들이 과세기준으로 생각하는 임대료(순수한 토지로부터의 수익)는 실현된 임대료가 아니다. 실현된 임대료가 없는 경우 세금도 없다면 조지스트들이 사유재산제도의 가장 중요한 계약 중 하나로 여기는 토지의 유희화를 방지할 수 없기 때문이다. 토지를 이용하지 않고 방치하여 아무런 수익이 발생하지 않으면 조세 부담도 없기 때문이다. 조지스트들이 생각하는 효과를 얻으려면 토지세의 과세기준은 사후적으로 실현된 임대료가 아니라 사전적으로 추정된 임대료여야 한다. 조지스트들은 추정된 임대료가 어떤 토지를 최선의 용도로 사용하였을 경우의 임대료, 즉 일종의 ‘잠재 임대 수익’이어야 한다고 주장한다. 그렇게 해야 토지를 최선의 용도로 사용하지 않는 소유자 또는 ‘투기자’들을 토지보유로부터 추방할 수

있기 때문이다. 잠재 임대수익을 어떻게 추정할 수 있을 것인가의 문제는 토지단일세 문제를 다루는 제7장에서 자세히 논의하기로 하자. 우선 이것을 정확하고 공정하게 한다는 것은 사실상 불가능에 가까운 정도로 어려운 일이라는 점을 말해 둔다. 여하튼 만일 이러한 임대수익이 정해져 있고 공표되어 있다면 그 수준이 얼마이건 간에 이론적으로 토지의 임대시장이 성립될 수 있다. 어떤 토지를 이용해서 자신이 벌어들일 수 있다고 생각하는 수익이 정해진 수익보다 높다고 생각하면 그러한 토지에 대해서는 플러스의 대가를 지불할 용의가 있을 것이고 반대의 경우에는 마이너스의 대가를 지불하게 될 것이다. 토지의 보유자 입장에서든 만일 자신이 얻을 수 있다고 생각하는 수익보다 정부에 납부해야 할 토지세액(잠재수익액)이 더 크다고 생각한다면 마이너스의 가격을 받고라도 처분하려 할 것이고 그렇지 않은 경우에는 자신이 이용하든지 자신이 이용해서 얻을 수 있는 것보다 더 많은 값을 주겠다는 사람에게 팔거나 임대를 해 주려고 할 것이다. 물론 이것은 어디까지나 이론적인 이야기이고 실제에 있어서는 토지시장에서의 거래비용이 상대적으로 매우 크기 때문에 이와 같은 정교한 균형이 이루어지기 어려울 것이라고 생각된다. 다시 말해서 토지시장이 여전히 제 기능을 발휘하기 어려울 것이라는 말이다. 더 나아가서 토지의 잠재수익액, 즉 토지세액은 해마다 재평가될 것인데 이것은 토지시장의 매우 중요한 불확실 요인이 될 것이다. 정부가 아무리 공정하게 평가를 한다고 해도 그것을 미리 예측할 수 없다거나 정부관리의 판단에 따라 자신의 세부담이 크게 변할 수밖에 없다는 사실이 토지를 이용하거나 보유하고 있는 자들에게 커다란 불안 요인이 될 것임은 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 나아가서 만일 잠재수익보다 실현된 수익이 더 큰 경우 정부가 평가한 잠재수익액의 상향조정은 불가피할 것인데 이러한 일이

반복된다면 토지의 이용자들이 창의적으로 수익을 극대화할 유인을 잃게 될 우려도 제기될 수 있다.

이러한 상황이 지속되면 자연스럽게 토지의 명목적인 소유권도 대부분 정부로 넘어가게 될 것이다. 자산적 목적으로 토지를 소유하는 사람<sup>66)</sup>들과 임대 목적으로 토지를 보유하고 있는 사람들은 확실하게 자신의 명의로 토지를 보유할 유인을 잃어버릴 것이며 이것은 바로 조지스트들이 원하는 바이기도 하다. 그렇기 때문에 이러한 토지의 명의를 정부에 무상으로 자유롭게 넘겨줄 수 있는 장치가 만들어질 수 있을 것이며 자연스럽게 대부분의 토지는 정부의 손으로 들어오게 될 것이다. 그러면 이러한 토지의 관리와 활용이 정부의 책임으로 넘어가게 되는 것인데 경매에 의한 임대 등 시장원리를 정부가 사용한다고 해도 앞에서 언급한 것처럼 엄청난 관리비와 비효율 그리고 부정 등이 수반될 개연성이 매우 크다.

#### 4. 헨리 조지가 생각했던 다른 기대효과들은 나타날 것인가?

이미 앞에서 여러 가지 문제들이 제기되었으므로 이 부분은 중복이 될 수도 있다고 생각된다. 그러나 여기서는 “토지가격은 안정될 것인가?”의 문제와 “토지 독점은 해소될 것인가?”라는 가장 핵심적인 두 가지 문제를 논의하기로 한다. 토지공유를 주장하는 사람들이 생각하는 다양한 기대효과(빈곤해소, 빈부격차 해소 그리고 거시경제의 안정 등)는 모두 이 두 가지 문제에 달려 있다고 말할 수 있다.

토지사유제가 비난을 받아 왔던 거의 모든 이유들이 토지가격의 급격한 변동과 밀접한 관계를 가지고 있다. 그러므로 이와 같은 과격한 조치들이 과연 토지 인플레이션을 근절할 수 있는가의 문제는

---

66) 흔히 이러한 사람들을 토지투기자들이라고 부른다.

조지스트의 개혁에서 핵심적인 문제가 아닐 수 없다. 그러나 이 문제에 대한 결론은 매우 간단하다. 토지시장의 기능을 마비시킨다면 토지 인플레이션도 공동묘지에 장사될 것이지만 시장기능을 이용하여 효율적인 토지자원의 배분을 도모하려고 한다면, 그리고 그러한 도모가 실제로 성공할 수 있는 토지자원의 배분체도를 선택한다면 토지 인플레이션은 다시 살아날 수 있다. 물론 토지수요가 더 이상 빠르게 늘어나지 않는 상황이 된다면(경제의 침체, 인구의 감소 자본과 기술에 의한 토지의 대체 등) 토지가격은 안정될 수 있는데 이러한 상황에서는 조지스트의 개혁이 없이도 토지 인플레이션의 안정이 이루어질 것이다.

토지 인플레이션에 대한 대책으로 보유세의 강화가 수없이 강조되어 왔다. 그러나 이러한 처방은 토지 인플레이션에 대한 근본적인 대책이 될 수 없다는 점을 인식해야 한다. 토지세의 변동은, 미래에 대한 불확실성 등에 따라 차이가 있기는 하지만, 일반적으로 자본환원되어 세제의 변동이 확정된 시점에서 토지의 가격수준을 변화시킨다. 이러한 가격조정은 정책변화에 대한 신뢰가 높을수록 더 짧은 기간 내에 이루어지게 되며 이러한 조정이 이루어지고 나면 보유세 변동의 효과는 더 이상 나타나지 않게 된다. 이렇게 가격수준이 한 번 조정되고 나면 다시 토지의 수급상황에 따라 토지의 가격이 떨어질 수도 있고 올라갈 수도 있다. 인구의 증가나 경제성장, 그리고 금융시장 상황 등에 따라 다시 토지 인플레이션이 나타날 수 있다는 것이다.

조지스트들이 주장하는 것처럼 보유세를 충분히 높일 뿐 아니라 지속적으로 세율을 조정해서 항상 토지가격이 0이 되게 함으로써 토지 인플레이션을 근절하는 것이 이론상으로는 가능하다. 그러나 이러한 방식으로 얻은 토지 인플레이션의 근절은 토지시장의 폐쇄라는 비싼 대가를 지불하고 얻어진 것이라는 점을 간과해서는 안 된



다. 만일 헨리 조지가 주장한 대로 토지보유세를 충분히 높이면 토지로부터의 임대수익을 완전히 흡수하지는 않고 일부를 남겨 두어서 시장에서 토지의 가격이 0보다 높은 수준에서 형성되게 하고 토지시장의 기능이 살아남을 수 있도록 한다면 이것은 위에서 말한 토지보유세에 의한 토지가격의 일시적 조정 후 다시 시장상황에 따라 가격이 변하는 경우와 마찬가지로 된다. 이 경우에도 심한 토지 인플레이션이 일어나지 않을 것이라는 보장이 없다.<sup>67)</sup>

헨리 조지가 걱정했던 또 하나의 중요한 문제는 토지의 독점이다. 토지 독점과 토지 인플레이션은 조지스트들에게는 토지사유제도의 두 ‘악의 축’이다. 실제로 토지사유제도를 채택해 온 시장경제체제의 국가들에서 과연 토지의 독점화가 진행되어 왔는가? 그리고 그 결과로 현재의 토지소유의 집중이 정말로 노동자들의 생존기반을 위협하는 심각한 수준에 와 있는가? 만일 아니라면 가까운 장래에 그렇게 될 것인가? 이러한 일련의 질문에 대해서 정직하게 그렇다고 대답할 수 있는가?

그럼에도 불구하고 토지의 독점이 문제가 되어서 토지의 공유제를 추진한다면 헨리 조지의 처방이 구체적으로 어떻게 실현되는가에 따라 토지 독점의 양상은 달라질 것이다. 우선 토지의 개인소유 유인이 완전히 없어져서 대부분의 토지가 국가의 소유로 바뀌게 되는 상황은 토지시장이 기능을 상실하게 되는 경우이다. 이 경우에는 개인에 의한 토지 독점을 우려할 필요가 없어진다는 점에서 조지스트들의 이상이 실현되었다고 말할 수 있을지 모르지만 사실은 국가 또는 공권력에 의한 토지의 독점이 이루어지는 결과가 나타난 것이고 이것은 더 큰 잠재적 위험을 가지고 있는 상황이라는 점을 간과

---

67) 조지스트로 분류할 수 있는 Vickrey도 이러한 점을 지적하고 있다(Lindholm and Lynn eds., 1982, p.31).

할 수 없다. 이러한 상황은 더 큰 권력의 집중을 의미하며 권력이 심하게 집중된 체제에서는 권력의 도덕성이라는 믿을 수 없는 변수에 시스템의 공정한 운영을 의존할 수밖에 없다는 근본적인 문제가 다시 제기되지 않을 수 없는 것이다. 권력의 분산은 공평과 효율을 실제적으로 보장할 수 있는 하나의 중요한 안전장치이고 힘의 분산을 구체적으로 구현하고 있는 제도가 바로 사유재산제도인 것이다. 그리고 물론 토지사유제도는 사유재산제도의 중심적인 한 부분이라고 할 수 있다.

토지의 시장기능을 살아 있게 하면서 보유세 부담을 높여서 토지보유의 매력을 떨어뜨리는 것이 토지 독점을 막는 효과적인 방법이라는 생각을 하는 사람들도 많이 있다. 앞에서 계속 강조해 온 것처럼 토지보유의 매력은 어디까지나 가격수준과의 관계에서 정의될 수 있는 개념이다. 보유세가 높아져서 토지보유가 부담스러워진다는 것은 보유세 상승이 가격조정으로 나타나지 않은 경우의 이야기이다. 보유세 인상이 가격에 충분히 반영되어 가격이 낮아지면 보유와 관련된 비용 중에서 보유세 때문에 발생하는 비용은 늘어나지만 토지의 가격 때문에 발생하는 기회비용(토지에 돈이 묶이기 때문에 발생하는 이자손실)은 정확하게 그만큼 줄어들게 된다. 따라서 적어도 이론적으로는 토지를 지속적으로 보유하는 비용은 변하지 않는다는 것이다. 그러므로 토지를 보유할 유인은 여전히 남아 있는 것이며 그 유인 때문에 토지시장이 죽지 않게 되는 것이다. 그리고 이러한 상황에서는 토지 독점의 유인이 원래부터 있었다면 보유세 인상 후에도 그 유인은 여전히 남아 있게 되는 것이다.<sup>68)</sup> 사실 높은 토지보유세가 안정적으로 시행되고 있는 상황에서는 토지의 구입이

---

68) 토지 독점을 줄이는 것이 목적이려면 그것은 토지보유세의 획일적 인상이 아니라 누진적인 토지보유세가 해답이라고 할 수 있다(곽태원 등(1991), pp.241-243 참조).

어떤 면에서 더 쉽게 된다. 토지를 아주 싼 가격에 구입할 수 있고 대신 보유기간중 높은 보유세를 부담해야 하는 상황은 마치 토지구입자금을 융자받아서 큰 돈이 없이도 토지를 구매한 뒤에 이자를 갚아나가는 것과 유사한 상황이 되는 것이다. 이때에 적용되는 금리는 토지세율과 상관없이 이 사회의 할인율과 같아진다. 이 상황에서는 토지구입을 위해 자동적인 장기융자가 이루어지는 것과 같은 상황이므로 토지를 사서 모으는 데 캐시플로우의 문제가 발생하지 않는 결과가 된다. 요컨대 이와 같은 제도하에서는 오히려 토지의 독점이 더 쉽게 이루어질 수 있다는 것이다.

다시 정리하면 조지스트들이 주장하는 공유제도가 구체적으로 시장기능의 작동 여지를 남겨 두는 것이라면 토지 인플레이션의 문제는 해결되지 않는다. 그리고 이러한 제도하에서는 만일 원래 토지 독점의 유인이 존재하고 있었다면 그것이 강화되면 강화되었지 줄어들지 않는다는 것이다. 만일 토지공유제도가 완벽하게 시행되어 토지로부터의 이익이 완전하게 공유화된다면 시장기능의 작동 여지는 남아 있지 않게 되고 따라서 토지의 가격이나 토지의 독점 같은 개념은 성립하지 않게 된다. 물론 이때는 토지자원 이용에 있어서 국가 간섭에 의한 비효율과 부패의 가능성 그리고 특히 공공 부문에 의한 토지집중이 야기할 수 있는 문제들이 더 크게 나타날 수 있다.

## 5. 헨리 조지가 말하는 토지공유제도와 다른 토지제도

### (1) 고대 이스라엘의 토지제도와 같은가?

조지스트들 중에는 자신들이 주장하는 토지공유제도가 고대 이스라엘의 토지제도의 정신과 원칙을 따른 것이라고 주장하는 사람들

이 많이 있다.<sup>69)</sup> 고대 이스라엘의 토지제도를 요약하면 다음과 같다(구약성경 레위기 25장 1절~31절).

모세의 영도하에 출애굽하여 약속의 땅 가나안에 들어갈 즈음에 토지와 관련된 법이 이스라엘에게 내려진다. 가나안 일대의 땅을 나누어 야곱의 지파별로 제비를 뽑아 각 지파가 차지할 땅을 정하고 가나안 원주민과의 전쟁을 통하여 이 땅을 빼앗은 뒤에 각 지파는 다시 토지를 나누어 제비뽑기에 의해서 각 가족별로 분배한다. 이러한 일은 대부분 모세가 죽은 뒤에 일어나는 일이지만 율법은 그 훨씬 이전에 주어진다.

이 토지제도의 핵심은 희년제도라고 할 수 있다. 각 가족별로 분배받은 토지는 가족에 의해서 배타적으로 경영되지만 이 토지의 경작권을 사고파는 것이 허용된다. 그러나 제50년째가 되는 해에는 토지의 경작권이 원래 소유자에게로 무상으로 환원된다. 이 해를 희년이라고 하는데 토지뿐 아니라 노예가 해방되는 해이기도 하다. 경작권의 가격은 바로 이 희년까지의 햇수에 의해서 결정된다. 경작할 수 있는 기간이 길면 가격이 높고 희년이 바로 목전에 다가와 있으면 당연히 가격이 낮다. 희년까지 가기 전에 경작권을 무를 권리가 그것을 판 사람이나 그의 가까운 친족에게 부여된다. 합당한 가격을 주면 다시 자신이 농토를 회복할 수 있는 것이다. 이러한 제도를 토지의 공유제도라고 말할 수 있는가?

공유제가 성경적이라고 주장하는 사람들은 흔히 다음과 같은 구절에 근거해서 토지의 사유제도를 부정한다.

“토지를 영영히 팔지 말 것은 토지는 다 내 것임이라. 너희는 나

---

69) 성경적토지모임 회원들이 바로 이러한 생각을 가지고 있는 사람들의 모임이다. 이들의 주장은 전강수·한동근(2000)에 잘 나와 있다.

그네요 우거하는 자로서 나와 함께 있느니라.” (구약성경 레위기 25장 23절, 개역성경)

이 구절에서 하나님께서는 모든 땅이 다 자신의 것이기 때문에 영영히 팔지 말라고 말씀하신다. 이 구절 때문에 개인의 소유를 인정할 수 없다면 국가의 소유나 공동의 소유도 마찬가지로 인정되어서는 안 된다. 집단이나 국가가 모두 하나님이 아니요 하나님의 대리자도 될 수 없기 때문이다. 영영히 팔지 말라는 것은 분배된 토지를 마음대로 다른 지파에게 아주 팔아넘긴다든지 외국인에게 영원히 팔아넘기지 말라는 말씀이다. 다시 말해서 팔려나가도 다시 원래 분배되었던 지파에게로 회복되어야 한다는 것이다. 그리고 토지를 분배받은 자는 글자 그대로 청지기로서 토지를 경작하고 관리하여 그 과실을 누리라는 뜻이다. 이런 관점에서 보면 토지만 사유를 금하고 있는 것은 아니다. 심지어 자기 자신의 몸까지 자신의 것이 아니고 하나님의 것이라는 것이 신실한 그리스도인들의 신앙고백이다. 이러한 정신을 과도하게 해석해서 유독 토지만 개인의 소유를 금하고 하나님도 아닌 국가나 다른 지배조직의 소유로 해야 한다는 것은 이 구절의 바른 해석이 아니라고 본다.

위에서 설명한 희년제도는 매우 독특한 제도임에 틀림없다. 특히 다른 사람에게 영원히 매도해 버릴 수 없다는 관점에서 완전한 사유제도와는 거리가 있다. 그러나 토지의 경작권을 자유롭게 처분할 수 있고 그것이 시장에서의 공정한 가격에 의해서 이루어질 수 있다는 점에서는 시장경제원리를 매우 효과적으로 활용하고 있는 제도라고 말할 수 있다. 그리고 50년이라는 희년의 주기도 농업이 효율적으로 운영되는 데 적절한 기간이라고 할 수 있다.

재미있는 것은 성벽이 있는 성읍 내의 가옥, 즉 도시지역의 가옥

에 대해서는 희년이 적용되지 않는다는 점이다. 한번 팔면 1년 이내에는 무르기를 할 수 있지만 그 이후에는 소유권이 영원히 넘어간다는 것이다(구약성경 레위기 25장 29~30절). 여기에서 가옥이라고 했지만 사실 이것은 건물만을 말하는 것은 아니다. 다시 말해서 도시의 비농업용 토지에 대해서는 사고파는 것의 제약이 없다는 것이다.

헨리 조지의 공유제도는 일단 토지의 명의, 즉 명목상의 소유는 중요하게 생각하지 않는다. 그러나 거기에서 나오는 수익은 완전히 공유되어야 한다고 주장하고 있다. 이것은 그 수익이 가족별로 사유화되고 있었던 고대 이스라엘의 제도와는 상당히 거리가 멀다. 헨리 조지의 시스템이 경작권 시장이 작동될 수 있도록 설계된다면 물론 그것은 고대 이스라엘의 제도와 유사한 면이 있다. 그러나 이 경우에도 토지세의 수준이 과도하게 높을 수 있다는 점에서 차이가 있다.

고대 사회에서의 토지세는 보통 토지 산출물의 10분의 1 내지 10분의 2였다. 이것은 토지 임대료의 100%와는 상당한 거리가 있는 수준의 세율이라고 판단된다. 그리고 어떤 경우에도 고대 이스라엘에서 토지의 무상몰수라는 개념은 존재하지 않는다는 것이다. 희년에 토지를 원주인에게 무상으로 돌려주는 것은 무상몰수의 개념과 거리가 멀다. 경작권을 살 때 희년까지의 경작권만을 샀기 때문이다. 다시 말해서 임대료를 지불한 임대기간이 만료되었기 때문에 반환하는 것과 같다는 것이다.

그리고 앞에서 언급한 것처럼 도시 토지에 대해서는 희년제도의 적용을 배제하고 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 주거용 토지나 산업용 또는 상업용 토지의 경우에는 희년제도와 같이 한시적인 이용권을 설정하는 것이 비효율적임을 생각한다면 고대의 제도가 때

우 합리적이었음을 알 수 있다. 이것은 모든 토지에 대해서 획일적인 공유화를 주장하는 헨리 조지의 아이디어와 같지 않은 것이다.

## (2) 사회주의와 다른가?

조지스트들이 강조하는 매우 중요한 포인트의 하나는 자신들은 사회주의자가 아니라는 것이다. 이 말에는 필자도 전적으로 동의한다. 헨리 조지 자신이 자유무역을 주장했고 오늘날의 조지스트들도 사회주의나 공산주의를 지지하는 것은 아니라는 점을 잘 알고 있다. 그러나 개인이 소유할 수 있는 자산 중에서 토지는 전통적으로 가장 중요한 자산이라는 점을 생각한다면 그러한 자산의 사유가 사실상 차단되고 이러한 자산을 국가가 독점한다는 것은 민주주의와 시장경제체제를 실질적으로 위협할 수 있는 제도라고 생각되기 때문에 매우 사회주의적인 제도라고 판단한다. 더구나 공유제도로의 이행과정에서 그동안 합법적으로 형성되었던 사유재산을 일방적으로 국가가 몰수하는 과정을 거친다는 것은 사회주의 혁명에 버금가는 사태라는 점을 부인하기 어려울 것이다.

## V. 요약과 결론

이 장에서는 헨리 조지와 그의 추종자들이 주장하는 토지공유제도의 여러 가지 측면을 점검하였다. 특히 조지스트들이 간과하고 있는 문제점들과 강조하고 있는 기대효과를 평가하려고 노력하였다.

이 논의에서의 결론은 간단하다.

첫째로 토지의 사유제도를 인정할 수 없어서 토지의 공유제로 이행하려고 한다고 해도 헨리 조지가 주장하는 무상몰수 방식은 그것이 급진적이건 점진적이건 정당화될 수 없다는 것이다.

둘째로 토지공유제가 추구하는 토지 독점과 토지 인플레이션의 근절 여부는 토지시장의 기능을 살려주느냐 아니면 시장기능이 작동할 여지를 남겨주지 않느냐에 따라 달라진다는 것이다. 토지의 시장기능이 살아있다면 토지 임대료를 공유화한다고 해도 토지 인플레이션의 발생가능성을 배제할 수 없으며 공유화 이전에 토지 독점의 유인이 있었다면 여전히 그러한 현상도 나타날 수 있다. 토지 인플레이션이나 독점의 가능성을 완전히 차단하는 길은 토지의 시장기능을 죽이는 길뿐이다.

셋째로 토지공유제하에서도 효율적이고 부패나 부정이 없고 행정비가 많이 들지 않는 자원배분을 도모하려면 시장기능에 의존하지 않을 수 없다. 그러나 시장기능을 살려 둔다면 앞에서 말한 것처럼 인플레이션이나 토지 독점의 가능성이 여전히 남게 된다. 그렇다면 공유제를 추구하는 명분은 사실상 남아 있지 않게 된다.

넷째로 시장기능을 완전히 마비시키는 방법의 토지공유제도 도입은 정부에 의한 토지 독점이 가져올 수 있는 최악의 상황을 만들어 낼 것이다. 그것은 사회주의체제에서 경험했던 비효율, 부정, 부패 등 또 다른 “악”의 원인이 될 수 있다.

토지사유제도가 불의한 제도라는 주장은 그것이 ‘하나님의 것’이라는 주장 외에는 설득력 있는 근거를 찾기 어렵다. 그러나 그것을 하나님께 돌려드리는 것은 국가의 제도에 의해서 이루어질 수 있는 것이 아니다. 이것은 개인의 신앙과 헌신의 영역에 속한 문제이기 때문이다. 좀 더 현실적으로 토지투기나 토지보유의 집중 등이 정말로 심각한 문제가 된다면 그러한 문제에 보다 직접적으로 작용할 수 있는 정책처방을 모색하는 것이 훨씬 더 합리적인 대안이다. 무리하게 공유제도를 추진하는 것은 공평이나 효율 면에서 아무런 실익을 가져오지 못하면서 엄청난 부작용과 위험만을 가져올 수 있다.



---

## 제 7 장 토지단일세제도의 의의와 문제점

---



## I. 서론

헨리 조지는 토지공유제도보다 토지단일세로 더 이름이 알려져 있는 것 같다. 헨리 조지가 주장한 토지단일세는 사실 그의 가장 중요한 사회개혁목표인 토지공유제도의 실현을 위한 구체적인 한 수단이었다. 그가 주장한 토지단일세를 토지보유세의 강화를 통한 부동산 투기의 억제와 조세제도의 자원배분 왜곡효과 축소를 위한 일반적인 조세 개혁 주장 중에서 좀 더 이상에 치우친 주장쯤으로 생각하는 사람들이 의외로 많이 있는데 그것은 사유토지를 정부가 무상으로 몰수하는 것을 명시적인 목적으로 하는 매우 과격한 사회개혁 발상이다.

토지세는 매우 오랫동안 중심적인 조세로서의 역할을 수행해 왔다. 국가 형태의 공동체를 이루고 살아온 역사의 대부분은 농경중심의 사회였기 때문이다. 농경사회에서는 가장 중요한 세원이 농업소득이었고 이것은 경작하는 농토의 면적과 질에 직접적으로 관계되어 있기 때문에 농토가 중심적인 과세베이스가 되어 왔던 것이다. 농토에 대한 과세는 고대사회에서부터 농토의 생산물의 일정비율(10분의 1 또는 5분의 1 등)을 납부하는 것이었으므로 현대적인 관점에서 보면 농업부문의 소득에 대한 과세라고 볼 수도 있고 좀 더 정확하게 말한다면 농업부문의 부가가치에 대한 과세라고 말할 수도 있다. 그러나 정확하게 토지의 수확량을 기준으로 과세하기보다는 토지의 면적과 질을 감안한 추정수확량을 과세베이스로 사용하면서 이것은 마치 토지에 대한 조세, 즉 재산세로 인식되었다. 오늘날 흔히 부동산 보유세라라고 하는 개념도 엄밀하게 생각해 보면 부동산 보유로부터 얻어지는 수익에 대한 과세라고 보는 것이 타당하다고 생각된다.

경제의 발전과 함께 자본이 형성되기 시작하였고 토지 이외의 자산이 중요한 가치를 갖기 시작하면서 재산세의 종합화, 즉 토지 이외의 모든 자산을 종합해서 과세하려는 움직임이 나타나기도 했다. 그러나 이러한 시도는 주로 실제적인 시행의 복잡성 때문에 대체로 성공적이지 못했고 결국 재산세는 토지와 건물 등 부동산을 중심으로 부과되는 체제로 정착되어 왔다고 할 수 있다.<sup>70)</sup> 한편 상거래의 활성화에 따라 관세와 소비세가 발달되었고 20세기에 들어와서는 소득세가 도입되어 상대적으로 재산세의 위치는 크게 위축되는 현상이 나타났다.

헨리 조지가 토지단일세를 주장하던 19세기 후반은 미국에서 보면 산업혁명이 본격적으로 진행되기 시작하던 시기이고 소득세는 아직 제대로 도입되지 않았던 기간이었다.<sup>71)</sup> 재정규모도 매우 작았었고 아직도 토지로부터의 조세가 매우 중요한 비중을 차지하고 있던 기간이었다. 물론 소득과 각종 거래 그리고 건물 등 토지 이외의 자산에 대한 과세가 상당한 부분을 차지하고 있었기 때문에 헨리 조지가 토지단일세를 주장한 것이다. 그러나 그 상황에서의 토지단일세 주장은 지금 우리의 상황에서 토지단일세를 주장하는 것과는 매우 다른 의미를 갖는다는 것을 간과하면 안 된다.

헨리 조지의 토지단일세 주장 중에서 더 중요한 부분은 토지로부터의 수익을 전부 조세로 흡수함으로써 토지를 사실상 사유로부터 공유로 전환하여야 한다는 부분에 있다. 토지의 공유와 관련된 여러 가지 문제에 대해서는 이미 앞 장에서 상당히 많이 논의하였으나 어느 정도의 중복 가능성에도 불구하고 토지단일세와 관련하여 이 장

---

70) 콕태원(2000), pp.105-106 참조.

71) 미국 소득세는 남북전쟁 당시 도입되었다가 1885년에 위헌판결을 받고 폐지되었다. 그 후 헌법을 개정하고 나서 1913년에 정식으로 도입되었다.

에서 좀 더 상세하게 논의할 필요가 있다고 생각된다.

먼저 헨리 조지가 주장한 토지단일세의 내용과 이러한 주장이 나타나게 된 배경을 잠깐 생각해 본다. 다음으로 헨리 조지가 주장하고 있는 단일세제도의 여러 가지 중요한 쟁점들을 쟁점별로 평가할 것인데 이것이 이 장의 중심적 내용이 될 것이다. 마지막으로 요약과 결론을 붙인다.

## II. 토지단일세란 무엇인가?

### 1. 헨리 조지가 주장한 토지단일세

헨리 조지는 토지단일세Single Tax on Land라는 명칭을 사용하지 않았다. 그리고 지금 우리가 토지단일세라고 부르는 것과 동일한 개념의 조세를 헨리 조지가 처음 주장한 것도 아니다. 그러나 오늘날 토지단일세라고 하면 헨리 조지를 떠올리고 거꾸로 헨리 조지라는 이름이 있는 곳에는 토지단일세가 언급되는 것이 보통이다.

헨리 조지가 주장한 토지단일세는 두 가지 내용으로 구성된다. 하나는 모든 토지의 임대수익을 100% 조세로 흡수한다는 것이고 또 다른 하나는 토지 임대수익에 대한 조세, 즉 토지단일세 이외의 모든 조세는 폐지한다는 것이다. 바로 이 후자의 내용 때문에 단일세Single Tax라는 명칭이 따라다니는 것이다. 한편 전자의 내용 때문에 이 조세를 지대조세제Land Rent Tax라고 부르기도 하고 토지가치세Land Value Tax 또는 부지가치세Site Value Tax라는 이름으로 부르기도 한다. 토지가치세 혹은 부지가치세라는 명칭은 토지에서 건물 등 자본적 요소를 배제한 순수한 토지의 가치에만 과세한다는 의미를 강조하는 동시에 토지의 잠재적 임대가치를 과세표준으로 삼는다는

의미를 내포하는 것으로 해석할 수 있다.

헨리 조지가 이러한 조세 개혁을 주장한 것은 그의 토지공유제도의 이상을 구체적으로 실현하기 위한 것이다. 토지로부터의 순수한 수익은 공유되어야 한다는 신념에서 그는 모든 토지의 임대가치를 조세로 흡수할 것을 주장한 것이다. 여기서 임대가치라고 말하는 것은 어떤 토지를 최선의 용도에 사용했을 경우 얻을 수 있는 임대료에 해당하는 금액을 말하는 것이다. 토지단일세를 주장하는 부분에서 그는 단순히 “지대를 모두 조세로 징수하자”고 제안한다.<sup>72)</sup> 그러나 그가 토지투기자들이 토지를 생산적으로 사용하지 않고 방치함으로써 토지의 효율적 이용을 저해한다고 비난한 점이나<sup>73)</sup> 토지를 공유화하여 최고의 임대료를 지불하는 사람에게 임대하여야 하나 그것이 번거롭기 때문에 토지의 임대료 중에서 작은 부분을 토지 소유자에게 남겨둠으로써 토지가 효율적으로 배분되도록 해야 한다는 주장<sup>74)</sup> 등에 비추어 그가 말하는 지대는 토지의 잠재적 임대가치를 의미하고 있는 것으로 해석할 수 있다고 본다. 여기서 또 한 가지 주의할 것은 헨리 조지는 임대료의 작은 부분을 토지 소유자에게 남겨줌으로써 토지소유의 유인을 갖게 하고 토지시장에 의한 토지 자원배분이 이루어지게 하려는 의도를 가지고 있었다는 점이다.<sup>75)</sup>

## 2. 토지단일세의 배경

전통적으로 토지에 대한 조세는 토지의 소유자가 모두 부담할 수

---

72) George(김윤상 역, 1997), p.392.

73) George(김윤상 역, 1997), 제8권 제1장

74) George(김윤상 역, 1997), p.392.

75) 물론 지대의 얼마간을 소유자에게 남겨 준다고 해서 토지시장이 제대로 기능할 것으로 기대하기는 어렵다(본장 제3절 참조).

밖에 없으며 임차인 등에 전가되는 것은 불가능하다는 주장이 널리 받아들여지고 있었다. 리카도(David Ricardo, 1772~1823)도 그의 *Political Economy and the Principle of Taxation* 제10장에서 그러한 주장을 하고 있지만 토지의 공급곡선이 수직이라고 믿는다면 간단한 부분균형 분석에서 이와 같은 사실은 쉽게 입증될 수 있다. 재정학 교과서에서는 토지에 대한 조세는 그것이 임차인에게 부과되든 혹은 소유주에게 부과되든 상관없이 전부 토지 소유자에게 귀착되고 건물에 대한 조세는 장기적으로 전부 임차인에게 귀착된다는 이론을 재산세 귀착의 전통적 견해라고 소개하고 있다.<sup>76)</sup> 조세가 전가되지 않는다는 것은 조세를 이용하여 특정계층의 가처분 소득을 감소시켜도 실제 경제활동과 관련한 행동의 어떤 변화를 유발하지 않기 때문에 자원배분의 왜곡을 초래하지 않는다는 것을 의미한다. 다시 말해서 매우 효율적인 조세가 된다는 것이다. 그러나 만일 노동자의 소득에 대해서 세금을 부과하면 근로의욕이 떨어져서 노동공급이 감소하고 생산이 줄어들 수 있다.

동시에 이러한 조세는 특정한 계층의 세부담을 매우 확실하게 정해 줄 수 있다는 장점을 가지고 있다. 대부분의 조세는 시장에서 매우 복잡한 전가현상을 초래하기 때문에 특정한 그룹이나 계층의 세부담을 높이고 다른 계층의 세부담은 낮추어 주려고 해도 실제 결과는 예상과 매우 다르게 나타나는 경우들이 허다하다.<sup>77)</sup> 그러나 토지세가 전가되지 않는다면 토지 소유자들이 실제로 세금을 부담하게 하는 것이 매우 용이해진다. 따라서 토지 소유자들이 부당하게 토지로부터의 이익을 사유화하고 있다고 생각한 헨리 조지에게 이

---

76) 예를 들면 콕태원(2000), p.529 참조.

77) 예를 들면 개방경제에서는 자본가 계층의 세부담을 높이기 위해서 자본소득세를 높이게 되면 자본은 해외로 이동하여 세부담을 피하고 실제의 세부담은 국내에 남아 있는 노동과 토지 등 다른 생산요소가 부담하는 결과가 나타난다.

것을 시정하는 데 있어서 토지세는 더 없이 편리한 수단이 되었던 것이다. 여기에다가 토지세는 다른 세목들이 가지고 있는 자원배분의 왜곡 효과, 즉 오늘날 경제학에서 말하는 초과부담이 없는 세목이라면 이것은 토지공유화를 추구하는 과정에서 얻을 수 있는 이중 배당(Double Dividend)이 되는 셈이다.

헨리 조지는 당시 고전경제학의 문헌들을 상당히 통달하고 있었던 것으로 평가된다. 그래서 그는 자신의 견해에 대한 지지로 리카도나 밀(John Stuart Mill, 1806~1873) 등의 토지세에 대한 견해를 들고 있다.<sup>78)</sup> 특히 헨리 조지는 특히 케네(Francois Quesnay, 1694~1774) 등 프랑스의 중농학파가 자신의 생각과 유사한 아이디어를 가지고 있었다는 점에서 많은 격려를 받았던 것 같다.<sup>79)</sup> 헨리 조지는 자신의 토지단일세가 케네의 아이디어를 차용한 것이라고 말하지는 않는다. 그러나 케네가 자신이 생각하는 문제들을 똑같이 이해하고 있었으며 그 해결방안으로 자신의 생각과 같은 토지단일세를 제시하였음을 말하고 있다.<sup>80)</sup> 헨리 조지가 인용하고 있지는 않지만 왈라스(Marie Esprit Leon Warlas, 1834~1910)도 토지국유화를 주장한 바 있다. 그는 모든 토지를 국가가 매입하여 토지이용자들에게 임대하여야 한다고 주장하였다.<sup>81)</sup> 그러나 경제사상사적으로 이처럼 저명한 인사들이 헨리 조지의 주장과 유사한 주장을 한 적이 있다는 것이 오늘날에도 헨리 조지의 사상이 타당한 것

---

78) George(김윤상 역, 1997), 제8권 제4장 참조.

79) 중농주의자들이 토지 또는 지주에 대한 과세를 주장했던 이유는 헨리 조지의 그것과 매우 다르다. 그들은 토지만이 생산의 원천이며 따라서 토지를 소유한 자만이 담세력이 있다고 믿었기 때문에 지주에 대한 과세를 주장했던 것이다.

80) George(김윤상 역, 1997), pp.410-411; p.419 등 참조.

81) Walker Donald, A.(1987), Warlas는 자신의 토지 및 자연독점의 국유화가 과학적 분석에 의한 것이며 따라서 자신은 과학적 사회주의자라고 주장했다고 한다.



임을 의미하는 것은 아니다. 그 당시의 사회구조나 사회주의에 대한 실제적 경험의 부재 등을 감안하고 이러한 주장을 이해해야 할 것이다.

### III. 토지단일세의 주요 쟁점과 그 평가

#### 1. 토지단일세의 효율성

앞에서 이미 언급한 것처럼 토지의 공급곡선이 완전히 비탄력적이라면 토지에 대한 조세는 전가도 불가능하고 초과부담도 발생시키지 않는다. 따라서 이러한 조세는 다른 조세들보다 일반적으로 효율적이라고 말할 수 있다. 그러나 이러한 주장이 완벽하다고는 할 수 없다. 왜냐하면 토지라는 것이 단일 시장에서 거래되는 생산요소라고 볼 수 없기 때문이다. 토지는 형태와 용도 등에 따라 다양한 시장으로 나뉘어서 거래되며 어떤 특정한 토지의 용도나 형질이 바뀔 수 있기 때문에 각 개별 토지시장의 공급곡선이 완전히 비탄력적이라는 주장은 성립하지 않는다. 따라서 이러한 개별 토지시장에 토지세가 부과되면 이 세금은 다른 사람에게 전가될 수도 있고 또 초과부담을 야기할 수도 있다. 다시 말해서 토지세는 전적으로 토지 소유자에게 귀착되고 초과부담은 전혀 발생하지 않는다는 전통적 주장은 엄밀하게 성립한다고 볼 수 없다는 것이다.

토지단일세의 효율성을 주장하는 또 하나의 측면은 이 세금이 다른 세금을 대체할 때 다른 세금에서 나타나던 초과부담이 없어지기 때문에 후생증진에 기여한다는 것이다. 이러한 주장은 대체로 수용할 수 있는 것이지만 담배나 술에 대한 조세 그리고 기타 외부성을 교정하기 위한 조세를 토지세로 대체하는 것은 오히려 초과부담을

증가시키는 것이기 때문에 이러한 측면에서도 토지단일세의 주장이 엄밀하게 성립하지는 않는다고 말할 수 있다. 물론 조세제도가 야기하는 초과부담의 크기가 매우 크다는 것은 최근의 여러 연구들에 의해서 뒷받침되고 있다.<sup>82)</sup> 따라서 토지세로 초과부담이 높은 세목부터 대체해 간다면 상당한 효율 향상을 달성할 가능성이 크다는 점은 인정할 수 있을 것이다.

조세제도의 효율성과 관련해서 조세의 운영비용, 즉 납세비용과 징세비용의 크기도 고려되어야 한다. 토지세로 많은 세목을 대체함으로써 세목수를 줄인다면 행정비 등이 현저히 줄어들 여지도 있다. 헨리 조지는 “토지는 감추거나 어디로 가져갈 수 없으며, 가치평가가 쉽기” 때문에 징수비용이 매우 저렴하다고 생각하였다.<sup>83)</sup> 그러나 토지세의 운영이 토지의 평가를 전제로 하는 것인데 헨리 조지가 주장하는 목적을 달성하기 위해서 잠재지대를 정확하게 평가해야 한다면 그 비용이 만만치 않을 것임을 쉽게 짐작할 수 있다.<sup>84)</sup> 또 지대를 전부 조세로 흡수하는 세제개혁을 하는 과정에서 발생할 수 있는 사회적 반발 등은 또 다른 사회적 비용이 될 수 있다.

토지단일세의 효율성과 관련해서 더 중요한 문제는 토지 임대수입을 완전히 조세로 흡수하는 것 때문에 발생할 수 있는 토지자원의 배분과 관련된 여러 가지 문제들이다.

먼저 조지스트들이 강조하는 측면 중 하나는 토지가치세가 토지의 투기적 수요를 차단할 수 있다는 것이다. 높은 보유세 때문에 땅을 이용하지 않고 공한지 상태로 방치하는 것이 불가능해진다는 것이다. 따라서 모든 토지가 효율적으로 활용될 것이라는 주장이다.

---

82) Jorgenson and Yun(1993) 등 참조.

83) George(김윤상 역, 1997), p.401.

84) 이 문제에 대해서는 본장 3절에서 더 논의한다.

이와 비슷한 생각에서 우리는 공한지세라는 것을 시행했던 적도 있고 헌법불합치 판정을 받았던 토지 초과이득세도 이른바 나대지에 차별적으로 부과하던 세금이었다. 도심의 나대지가 투기꾼들이 주로 노리는 땅이라는 생각 때문이다. 공한지세 등은 공한지와 그렇지 않은 땅을 차별적으로 과세하는 것이었기 때문에 세금을 피하기 위한 가건물 형태의 ‘눈가림 개발’을 초래하였다. 그러나 잠재지대를 기준으로 하여 무거운 세금을 부과하면(지대를 100%로까지 흡수하는 경우는 아니라고 가정한다) 개발능력이나 개발의지가 없는 사람은 토지를 팔지 않을 수 없을 것이라는 생각이다.

이 문제는 몇 가지 경우로 나누어서 생각하는 것이 도움이 될 것이다.

우선 토지세가 충분히 무겁지 않으면 투기자들은 토지를 방치하면서 값이 오르기를 기다릴 것인가? 조지스트들은 개발능력이나 의지가 있는 사람과 그렇지 않은 사람 등 두 부류로 나누어 전자가 가지고 있는 땅이 후자에게 이전되면 그것이 효율적인 것이라고 생각하는 것 같다. 그러나 투기꾼들도 합리적인 사람들이라도 보아야 한다. 당장 개발하는 것이 유리한 토지라면 그들은 차입을 해서라도 개발을 해서 수익을 올리면서 땅값이 더 오르기를 기다릴 수 있다. 다시 말해서 합리적인 토지 보유자들이 토지의 개발을 미루고 있다면 그것은 현시점에서 개발하는 것보다 뒤에 개발하는 것이 더 유리하다고 판단하기 때문이다.

두 번째로 미래에 대한 정보가 불확실하기 때문에 당장 개발하는 것이 바람직한데도 토지 소유자가 그것을 알지 못하고 토지를 방치하는 경우가 있을 수 있다. 그런데 그것이 매물로 나오게 되면 그 토지를 효율적으로 개발할 수 있는 사람이 그 토지를 사게 될 것이라는 것이 조지스트들의 생각이다. 토지투기자는 잘못된 정보를 가지

고 있고 개발자는 더 정확한 정보를 가지고 있다고 가정하고 있는 것이다. 그러나 반대일 수도 있다. 투기자의 정보가 더 정확하고 개발을 원하는 사람의 정보가 잘못된 것일 수 있다. 기다렸다가 개발하는 것이 더 개인이나 사회에 유익한 결과를 가져올 수 있는데 조세 등의 압력을 통해서 그것을 서둘러 개발하려는 사람에게 넘겨주게 되면 그것은 사회적 손실이 될 수 있다. 토지시장의 정보(미래를 포함한)가 불완전하기 때문에 시장에 의해서 최선의 배분이 이루어지지 않는다면 토지세가 높아져도 마찬가지로의 현상이 나타나는 것이다.

세 번째로 토지세의 증가로 투기자가 토지를 매각할 때 그것을 매수하는 사람이 반드시 개발자라는 보장이 있는가의 문제이다. 증과된 토지세는 이론적으로 자본화되어 지가를 늘어난 토지세 부담의 현재가치만큼 하락시킨다. 만일 문제의 토지는 3~5년 후에는 매우 수익성이 높은 용도로 사용될 수밖에 없는 토지라고 판단되어 최초의 투기자가 매입했던 것이라면 그 토지는 이제 토지세 때문에 크게 하락한 가격에 첫 번째 투기자와 비슷한 생각을 하고 있는 제2의 투기자에게 팔려갈 수 있다. 토지세가 높으면 최선의 방법으로 토지를 이용할 사람에게 토지가 갈 것이라는 생각은 잘못된 것이다. 토지보유의 기회비용은 토지에 자금을 묶어 둬으로써 발생하는 이자와 토지를 보유하기 때문에 지불해야 하는 세금과 관리비 또는 부담금 등에서 토지를 보유하고 있는 동안에 그것을 이용해서 얻을 수 있는 모든 편익을 공제한 것이다. 세금이 올라가면 세금만큼 보유의 기회비용이 올라가지만 토지가격이 그만큼 떨어져서 토지에 묶이는 자금의 비용은 줄어든다.<sup>85)</sup>

---

85) 기회비용을 계산할 때는 최초의 매입비용이 아니라 현금화할 수 있는 비용이라는 것에 주의해야 할 것이다.

토지세가 토지를 가장 잘 이용했을 때 얻을 수 있는 지대에 가깝도록 하여 그것보다 토지를 잘 이용할 수 없는 사람은 토지이용을 통해 이익을 볼 수 없게 함으로써 최선의 이용자를 찾아내자는 것이 조지스트들의 생각이다. 그러나 앞에서 말한 것처럼 미래에 대한 불확실성 때문에 아무도 자신이 어떤 토지에서 얻을 수 있는 최선의 수익을 정확하게 예측하지 못한다. 이러한 상황에서는 스스로 토지를 잘 이용할 수 있다고 믿는 낙관적인 사람들이 토지를 이용하겠다고 나설 가능성이 많다. 운 좋게(혹은 높은 입찰가격 때문에) 토지의 이용권을 얻은 많은 사람들이 최선을 다했음에도 정부가 요구하는 조세 이상의 잉여를 남기지 못하게 될 터이므로 이들은 토지이용을 위해 투자한 상당히 많은 자본이 매몰되는 손해를 감수하면서 퇴출되지 않을 수 없을 것이다. 많은 시행착오를 통해서 결국 최선의 이용자가 그 토지의 이용권을 획득하여 효율적으로 토지를 이용하게 되었다고 해도 거기까지 이르는 모색과정이 매우 긴 시간을 요구하고 또 많은 사람들의 매우 무거운 희생을 요구한다는 점을 생각해야 할 것이다. 문제가 많은 것처럼 보이는 시장균형이 정보가 완전한 상황에서의 최적상태에는 이르지 못한다고 해도 훨씬 더 합리적인 결과를 가져온다고 판단된다.

또 하나의 문제는 토지보유세가 개발의 시기에 영향을 주는가에 관한 것이다. 토지보유세는 시장이 판단하는 것보다 개발의 시기를 앞당기게 해서 자원배분을 왜곡하는 효과가 있다고 주장하는 학자들이 있다.<sup>86)</sup> 조지스트들은 이러한 주장에 반론의 제기한다.<sup>87)</sup> 만일 토지세가 진정한 의미의 럽섬세라면 개발 시기에 영향을 주지 않

---

86) Anderson(1989), Bentsick(1979), Skouras(1978), Kim(1988), 김정호(1997) 등 참조

87) Tideman(1999)

는다고 말할 수 있다. 이것은 역으로 토지세를 통해서 개발을 촉진할 수도 없다는 말이 된다.

이와 같이 동태적인 관점에서의 토지자원의 배분이 토지세에 의해서 개선되지 않는다.

한편 헨리 조지나 일부 현대의 조지스트들이 주장하는 극단적인 토지세(지대의 100% 흡수를 통한 토지의 공유화)는 토지시장에 심각한 타격을 주어 토지자원의 배분을 심하게 왜곡할 수 있다. 이미 앞의 장에서 이 문제를 논의하였지만 여기서 다시 부연하기로 한다.

토지로부터의 임대수익을 전부 조세로 흡수하는 것을 목적으로 하는 토지단일세를 부과하는 구체적인 방법을 생각해 보자. 하나의 방법은 특정 필지의 토지에서 사후적으로 실현된 모든 임대수익을 전부 조세로 흡수하는 것이다. 이러한 방식의 조세제도가 정확하게 실시된다면 어떤 토지라도 그 가치는 항상 0이 된다. 따라서 이 경우에는 시장에 의한 토지자원의 배분이 불가능하게 된다. 토지시장이 기능을 잃는다는 것이다. 특히 사후적으로 토지로부터의 모든 수입을 정부가 조세로 거두어들인다면 토지를 보다 효율적으로 이용하려는 인센티브는 완전히 사라질 것이다.

조지스트들도 물론 이런 문제를 잘 알고 있다. 따라서 그들은 실현된 임대료를 과세표준으로 삼는 것이 아니고 어떤 토지를 최선의 용도로 사용하였을 경우의 임대료, 즉 일종의 '잠재 임대수익'을 과세표준으로 삼는 것이라고 주장한다. 잠재 임대수익이 과세표준이 되어서 그것을 100% 정부가 흡수해 간다면 어떤 현상이 나타날 것인가? 물론 잠재 임대수익이 무엇이며 그것을 어떻게 알 수 있는가라는 매우 근본적인 문제가 남아 있지만 여기서는 그 문제를 일단 덮어 두기로 한다. 만일 이러한 잠재 임대수익의 평가액이 정해져 있고 공표되어 있다면 그 수준이 얼마이건 간에 이론적으로 토지의

임대시장이 성립될 수 있다. 어떤 토지를 이용해서 자신이 벌어들일 수 있다고 생각하는 수익이 정해진 수익보다 높다고 생각하면 그러한 토지에 대해서는 플러스의 대가를 지불할 용의가 있을 것이고 반대의 경우에는 마이너스의 대가를 지불하게 될 것이다. 토지의 보유자 입장에서든 만일 자신이 얻을 수 있다고 생각하는 수익보다 정부에 납부해야 할 토지세액(잠재수익액)이 더 크다고 생각한다면 마이너스의 가격을 받고라도 그 토지를 처분하려 할 것이고 그 반대의 경우에는 자신이 이용하든지 자신이 이용해서 얻을 수 있는 것보다 더 많은 값을 주겠다는 사람에게 플러스의 값을 받고 팔거나 임대를 해 주려고 할 것이다. 물론 이것은 어디까지나 이론적인 이야기이고 실제에 있어서는 토지시장에서의 거래비용이 상대적으로 매우 크기 때문에 이와 같은 정교한 균형이 이루어지기 어려울 것이라고 생각된다. 다시 말해서 토지시장이 여전히 제 기능을 발휘하기 어려울 것이라는 말이다.

더 나아가서 토지의 잠재지대, 즉 토지세액<sup>88)</sup>은 주기적으로 재평가되어야 할 것인데 이것은 토지시장의 매우 중요한 불확실 요인으로 작용하게 될 것이다. 농업용 토지 등을 제외하고는 토지의 이용에 대한 의사결정을 하는 주기는 대체로 수십 년에서 수백 년에까지 이르는 매우 긴 기간임에 비해 과세 목적의 토지의 잠재적 임대가치 평가는 매년 혹은 길어야 2~3년에 한번씩 이루어지게 될 것이다. 그렇다면 정부가 아무리 공정하게 평가를 한다고 해도 그것을 미리 예측할 수 없다거나 정부관리의 판단에 따라 자신의 세부담이 크게 변할 수밖에 없다는 사실이 토지를 이용하거나 보유하고 있는 자들에게 커다란 불안 요인이 될 것임은 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 물

---

88) 잠재지대는 과세베이스라고 할 수 있지만 세율은 100%로 이미 확정되었으므로 과세베이스가 바로 세액이 된다.

론 토지이용을 결정하려고 할 경우 불확실 요인은 과세요인 이외에도 얼마든지 있다. 그러나 토지보유세가 지대의 일부만을 가져가고 나머지는 토지 소유자에게 귀속되는 경우에는 기본적으로 시장의 위험만을 생각하면 되기 때문에 정상적인 의사결정이 가능하다. 그러나 잠재지대의 100%를 조세로 징수하는 세제에서 과세표준에 대한 불확실성은 시장의 위험을 완전히 압도하고도 남는다고 할 수 있다.

나아가서 잠재수익보다 실현된 수익이 더 크게 나타나는 경우 정부가 과세표준을 상향조정하게 될 것이다. 이와 같은 정부의 반응은 매우 정상적인 것이기 때문이다. 그러나 이것은 토지의 이용자들이 창의적으로 수익을 극대화할 유인을 없애는 결과를 가져올 수 있다. 어차피 초과수익을 누리는 것이 허용되지 않는다면 어떤 토지를 보다 생산성이 높은 용도로 전용할 유인이 없어진다는 것이다.

헨리 조지는 지대의 작은 부분을 토지 소유자에게 남겨 줌으로써 토지시장의 기능을 살릴 수 있다고 믿었다. 그러나 앞의 논의에서 알 수 있는 것처럼 어떤 시장이 기능을 할 수 있는가의 여부를 결정하는 것이 그 시장에서 거래되는 재화의 균형가격이 양의 값을 갖는가의 여부에 달려 있지 않다. 사전적으로 과표가 결정되어 공표되어 있다면 균형가격이 0이 되거나 심지어 마이너스가 되더라도 시장은 이론적으로 기능할 수가 있다. 그러므로 중요한 것은 얼마간을 남겨 주는 방법, 즉 그 얼마를 어떻게 결정하는가가 중요하다고 할 수 있다. 물론 100%를 다 거두어들이는 경우보다 얼마간을 남겨 두는 경우에 시장이 작동하게 하는 것이 좀 더 손쉬울 수 있을 것이다.

여하튼 토지의 시장이 기능을 발휘하지 못하는 상황이 지속되면 자연스럽게 토지의 명목적인 소유권도 대부분 정부로 넘어가게 될 것이다. 또한 자산적 목적을 가지고 토지를 보유하는 사람<sup>89)</sup>들과



임대 목적으로 토지를 보유하고 있는 사람들은 확실하게 자신의 명의로 토지를 보유할 유인을 잃어버릴 것이다. 이는 바로 조지스트들이 원하는 바이기도 하다. 이러한 토지를 정부에 무상으로 자유롭게 넘겨줄 수 있는 장치가 만들어지게 되면 자연스럽게 대부분의 토지는 정부의 손으로 들어오게 될 것이다. 여기서 토지를 관리하고 활용하는 것에 대한 책임이 정부로 넘어가게 되는데, 경매에 의한 임대 등 시장원리를 정부가 사용한다고 해도 엄청난 관리비와 비효율 및 부정 등이 수반될 개연성이 매우 크다고 볼 수 있다.

헨리 조지는 토지세는 확실성의 기준에서 보아도 다른 세목보다 우수하기 때문에 조세행정에서 부정 등이 개입할 여지가 없다고 주장한다.<sup>90)</sup> 토지단일세가 확실성이 높은 세목이라는 주장은 뒤에 논의할 평가의 어려움 등을 이해한다면 내놓을 수 없는 주장이다. 평가에서도 자의성이 개입하고 부정이 난무할 여지가 생긴다. 시장이 기능을 잃어버리게 되면 객관성 있는 평가의 잣대도 부러지는 것이기 때문이다.

## 2. 토지단일세의 공평성

조세를 평가하는 가장 중요한 잣대의 하나가 공평성이다. 그러면 토지단일세는 공평한 조세인가? 토지단일세의 공평성을 평가하는 방법은 크게 두 가지 다른 시각에서 접근할 수 있다. 첫 번째의 방법은 토지보유세를 강화하고 그만큼 다른 조세를 완화하는 것이 소득 분배를 개선할 것인가를 따져보는 것이다. 두 번째 방법은 헨리 조지가 주장하는 것과 같은 토지단일세는 사실상 토지의 공유화를 도

---

89) 흔히 이러한 사람들을 토지투기자들이라고 부른다.

90) George(김윤상 역, 1997), pp.403-404.

모하는 것이기 때문에 모든 사유토지를 일시적으로 무상몰수하는 것이 공평한 일인가 하는 것을 분별하는 것이다. 그리고 이렇게 하는 것이 소득분배를 개선할 것인가의 질문을 덧붙일 수 있을 것이다.

첫 번째 접근은 토지단일세의 정신을 점진적이고 합리적인 방법으로 구현해 가는 경우를 상정한 것이다. 토지보유세를 강화하되 그만큼 다른 조세를 완화하는 것을 그러한 정신을 구현해 가는 것으로 볼 수 있다. 그리고 합리적으로 이 정신을 구현해 간다는 것은 사유토지를 무상으로 몰수하는 단계까지는 가지 않는다는 것을 전제로 하는 것이다. 이것은 토지보유세가 어떤 조세를 대체하는가와 밀접한 관계를 가지고 있다. 만일 소득세를 대체한다면 이 경우에는 소득분배가 악화될 가능성이 훨씬 크다고 말할 수 있다. 소득분배를 개선하기 위한 조세는 소득금액에 따라 누진적으로 소득에 직접 과세하는 소득세를 능가할 수 있는 세목이 없다. 소비세는 역진적인 것으로 많이 알려져 있다. 따라서 소비세를 토지보유세로 대체하면 소득분배가 개선될 것이라고 생각할 수 있다. 그러나 토지세가 누진적이기 어렵고 또 토지의 분포와 소득의 분포가 일치할 수 없다는 점에서 소득분배 개선효과의 크기에 한계가 있을 것으로 추정되며 수평적 불공평이 발생할 여지가 크다는 문제를 가지고 있다. 소득의 분포와 토지의 분포가 일치하지 않는다는 사실 때문에 토지세에 의한 재분배 시도는 수평적 불공평의 여지를 갖게 되는 것이다.

두 번째의 접근, 즉 토지단일세에 의한 사유토지의 공유화가 공평한 것인가에 대해서는 이미 앞의 제3장과 제6장에서 충분히 논의하였다. 특히 사유제가 근본적으로 정의롭지 못하다는 헨리 조지의 주장이 타당성을 가지고 있지 않다는 점을 논의하였다. 사유제가 불의한 것이 아니라면 과도한 토지세의 인상을 통해서 사유토지를 국

가가 사실상 무상으로 몰수하는 행위는 정당화될 수 없다. 나아가서 원초적인 토지의 사유화가 정당한 것이 아니었다고 하더라도 오랜 토지사유제의 역사를 통해서 형성된 현재의 소유자의 소유권을 인정하지 않는다는 것은 정의롭지 못한 처사이다. 정당한 값을 지불하고 취득한 토지를 보상 없이 몰수하는 것은 정당화될 수 없기 때문이다. 극단적인 주장을 한다면 현재의 사유권을 인정하지 못할 이유가 있다고 하더라도 그것을 국가의 것으로 해야 할 당위가 반드시 존재한다고 말할 수 없다. 예를 들어 미국의 토지사유가 원래는 인디언들의 것을 탈취하거나 헐값에 사들임으로써 형성된 것이어서 현재의 개인 사유를 인정할 수 없는 것이라면 그것을 바로잡는 길은 그것을 공유화 또는 국유화 하는 것이 아니라 인디언의 후손들에게 돌려주는 것이어야 한다.

토지보유세를 정당화할 수 있는 근거는 토지의 보유에 대하여 제공되는 국가 혹은 지방자치단체의 서비스의 편익에 대한 대가를 공공서비스 제공자가 징수한다는 것이다. 물론 여기에는 담세능력에 따른 부담의 요소를 가미할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 공평한 토지세는 조지스트들이 주장하는 토지세의 모양과는 거리가 매우 먼 것이다.

### 3. 임대가치 평가의 문제

토지단일세 주장의 기저에 깔려있는 동기는 정의의 원칙이라고 할 수 있다. 앞에서 이미 조지스트들이 주장하는 토지단일세의 정의성이 인정될 수 없는 것이라는 점을 분명히 했지만 토지단일세가 정의로운 것이어서 그러한 세계개혁이 필요하다고 할 때 그것을 정의롭게 실행하는 것이 가능할 것인가를 생각해 볼 필요가 있다.

토지세의 공정한 운영은 토지가치의 공정한 평가에 의해서 좌우된다. 토지단일세가 지향하는 정의는 불의한 토지의 사유에 대해서 몰수적인 조세를 부과하고 여타의 행위에 대해서는 조세를 면제함으로써 토지의 집중에 의한 번영 속의 착취와 빈곤을 근절하겠다는 것이다. 이것을 위해서 노동 등의 투입에 의한 토지의 개량이나 변형 또는 건설 등을 배제한 순수한 토지의 가치를 평가하여 그것에 과세를 하여야 한다. 흔히 조지스트들이 토지는 무겁게 과세하고 건물은 가볍게 과세해야 한다고 주장하는 것이 이러한 정신을 반영하는 것이다. “토지의 원초적이고 파괴할 수 없는 능력(The Original and Indestructible Powers of Soil)”을 평가하여 그것에 과세하여야 한다는 것이 조지스트들의 주장이고 헨리 조지의 논리였다.<sup>91)</sup> 원래 그대로의 토지의 가치가 평가되어 그 가치만큼이 국가나 사회로 회수되어 공유되어야 한다는 것이다. 이것은 헨리 조지의 논리하에서 하나의 이상으로서서는 그럴 듯한 이야기이다. 그렇지만 사용가치가 워낙 낮기 때문에 자연 그대로 방치된 토지 이외의 거의 모든 토지는 오랜 세월 동안 개량되고 변형되어 온 것이어서 이러한 요인들을 다 제거한 원래 상태의 가치를 추정해 낸다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 한 걸음 더 나아가서 이러한 개량 투자 중 사회가 비용을 부담한 부분을 사회가 회수하여야 한다면 사회가 비용을 부담한 부분과 개인이 비용을 부담한 부분을 구분하여 추정하여야 한다. 이러한 불가능한 일이 이루어졌다고 해도 그 토지의 과세표준이 되는 임대가치는 현재 시장에서 형성된 임대가치가 아니고 최선의 용도로 사용되었을 경우를 가정한 소위 “잠재적 임대가치”여야 한다.

토지나 부동산의 가치를 현재 상태에서 이론적으로 관찰 가능한 시장가격을 기준으로 평가하는 데 매우 큰 행정력과 예산을 투입하

---

91) Oldman and Teachout(1979), p.210 참조.

고 있지만 그 결과에 대해서 많은 문제가 제기되고 있다. 개념적으로만 존재하는 가격을 구체화한다는 것은 얼마나 많은 무리를 수반할 것인지 충분히 짐작조차 하기 어렵다.

또한 이러한 평가가 객관적으로 정확하고 공정한 것인지를 판정할 수 있는 기준이 존재해야 평가를 주관하고 있는 정부기관이 감독을 받을 수 있다. 그러나 그러한 기준이 애매하다면 이러한 기관에서 일하는 공무원은 사실상 특정 필지에 대한 토지세의 실효세율을 결정할 권한을 갖게 되며 그의 권한이 효율적으로 감독되거나 통제되기 어렵기 때문에 부정과 부패가 나타날 여지가 매우 커지게 된다.

현행 재산세 제도하에서의 부동산의 가치 평가는 기본적으로 시장에서의 거래가격이 기준이 되고 있다. 실거래 가격을 항상 정확하게 파악할 수 있는 것이 아니고 또 모든 토지가 시장에서 다 거래되는 것은 아니기 때문에 불가피하게 평가를 하고 있지만 객관적인 기준을 삼을 수 있는 시장가격이 존재하고 그것을 파악하는 것이 불가능하지는 않기 때문에 부동산 세제가 유지될 수 있는 것이다. 그러나 토지단일세가 시행되어 부동산 시장에서 가격정보가 의미를 잃게 되면 이 제도는 더욱 혼란에 빠질 수밖에 없을 것이다.

조지스트들은 토지의 평가가 소득의 파악보다 훨씬 쉽다고 주장한다.<sup>92)</sup> 자영업자의 소득을 파악하는 것이 쉬운 일은 아니지만 이것은 행정력의 문제이지 원천적으로 불가능한 일은 아니다. 소득은 이미 확정된 개념이고 그 증거들이 남아 있기 때문이다. 그러나 개량이나 변형 등 자본적인 요소를 모두 제거한 순수한 토지의 잠재적 이용가치를 평가한다는 것은 처음부터 가능하지 않은 일이다. 또 소득세는 소득의 일부를 징수하는 것이므로 소득신고나 파악이 다소

---

92) 전장수·한동근(2000), p.115, 김윤상(2002), pp.97-98.

부정확해도 심각한 무리가 발생하지는 않는다. 그러나 헨리 조지의 토지세는 지대를 완전히 징수하는 것이므로 정확하지 않은 평가는 납세자에게 훨씬 더 큰 피해를 줄 수 있다. 소득세의 경우 기본적으로 스스로의 신고에 의해서 납세가 이루어지지만 과세당국이 무리하게 세금을 부과할 경우 납세자는 여기에 대항할 수 있는 기준과 근거가 있다. 그러나 토지세의 경우 무리한 평가에 대항할 수 있는 근거가 취약할 수밖에 없는 것은 평가 자체가 객관적인 기준에 근거를 둔 것이 아니기 때문이다. 인근의 다른 토지의 평가가치가 참고가 될 수 있지만 인근에 있다고 해서 반드시 용도가 같다는 보장이 없을 뿐 아니라 참조가 되는 그 토지의 평가도 객관적인 근거에 입각하지 않은 점에서는 동일하기 때문이다.

이상에서 개략적으로 지적한 문제들을 극복하기 위한 구체적인 방안을 마련하기 위해서는 상당한 타협과 매우 복잡한 행정적·법적 절차를 도입하는 것이 불가피하다. 이러한 절차는 부정을 방지하고 토지세 납세자들의 권리(자신의 사유토지를 무상몰수 당할 때 진정한 토지가치 이상의 재산을 빼앗기지 않을 권리)를 보호하기 위한 최소한의 장치들이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 장치의 도입은 매우 큰 사회적인 비용을 요구하여 토지단일세의 효율성을 심각하게 침해할 수 있다고 본다. 한편 이러한 종류의 개혁은 토지사유를 불의와 악으로 매도하는 정치적 분위기하에서 이루어질 수밖에 없을 것이므로 앞에서 말한 토지사유자의 권리보호를 위한 조치들이 시행되지 않을 수도 있다. 그렇게 될 경우 정의의 이름으로 시행되는 제도가 역설적으로 부정과 부패를 만연하게 할 가능성은 매우 커질 수밖에 없을 것이다.

Mills(1998)는 이미 개발된 토지의 가치를 평가하는 것이 사실상 불가능하다는 점을 매우 설득력 있게 설명하고 있다. 현 시대 토지

경제학 분야의 가장 대표적인 학자라고 할 수 있는 그는 개발된 토지의 가격을 그나마 객관적으로 평가할 수 있는 방법은 특성가격접근법Hedonic Price Method을 이용하여 주택의 가격을 평가하고 그 중에서 다시 토지분의 가치를 추정하는 것이라고 말하고 있다. 그러나 이 방법을 가지고 주택의 가치를 평가하는 경우에도 오차의 범위가 너무 크기 때문에 여기에서 다시 토지의 몫을 정하는 것은 더욱 부정확해질 수밖에 없다는 것이다. 한 걸음 더 나아가서 비주거용 부동산의 가치 평가는 그러한 부동산의 다양성과 낮은 거래빈도 등 때문에 특성가격접근법을 적용하는 것 자체가 거의 불가능하다고 설명한다.

Buchholz(1999)가 헨리 조지의 토지단일세를 위한 지대의 평가는 구약의 예언자들이나 할 수 있는 일이라고 빗대어 말한 것은 바로 위에서 설명한 어려움을 생각했기 때문이라고 판단된다.

#### 4. 세수의 재정 충분성

토지단일세가 실시되면 정말 모든 다른 조세는 폐지되어도 재정의 운용에 아무런 문제가 없을 것인가가 토지단일세 주장에 대한 또 하나의 쟁점으로 논의되어 왔다. 이것은 헨리 조지의 주장을 기술적으로 비판하는 하나의 근거는 될 수 있어도 그의 주장이 내포하고 있는 중심적인 논리를 공격하는 근거는 될 수 없다. 그럼에도 불구하고 이 문제를 다룬 연구는 상당히 많이 있는 편이다.

이것이 근본적인 문제가 아닌 이유는 헨리 조지의 다른 주장은 다 맞지만 토지세 수입으로 재정을 충당하기에 부족하다면 비효율적인 조세부터 대체하여 토지세나 상대적으로 효율적인 다른 세목으로 조세체계를 구성할 수 있기 때문이다.

산업구조의 현대화에 따라 경제에서 자본과 노동의 생산성이 토지의 생산성을 크게 상회하게 되었고 다른 한편으로 정부의 규모는 매우 급속하게 성장했기 때문에 토지세만으로 재정을 충당하는 것은 이미 오래전에 불가능하게 되었다. 토지의 임대료는 계속 상승하고 임금은 노예수준으로 떨어질 것이라는 헨리 조지의 전망이 완전히 빗나간 것이다.

현대의 조지스트 경제학자들 중에는 토지세만 가지고 모든 재정 수요를 넉넉하게 채울 수 있다고 주장하는 사람들이 많지 않은 것 같다. 오히려 이와 관련된 많은 연구들은 토지세로 지방재정을 충족시킬 수 있다는 주장을 하고 있다.<sup>93)</sup>

노영훈(2004)은 지가총액/GDP 비율이 빠르게 하락하는 추세를 보여주고 있고 2003년에 그 비율이 2.03배인 것으로 추정하고 있다.<sup>94)</sup> 그러므로 GDP의 20% 정도를 지대로 거두기 위해서는 지가총액의 10%를 세금으로 거두어들여야 한다. 아무리 공시지가와 실제 거래가간에 괴리가 있다고 해도 이것은 잠재적 지대를 훨씬 상회하는 수준이라고 판단된다. 나아가서 토지가치보다 GDP가 빠르게 증가해 온 추세가 지속된다면 토지로부터 거두어들일 수 있는 세수 총액과 재정수요간의 괴리는 점점 더 커질 수밖에 없을 것이다.

## VI. 헨리 조지와 우리나라의 부동산 세제 개혁

1990년대초에 도입되었던 토지공개념제도와 참여정부의 부동산 정책의 기초는 모두 헨리 조지의 사상에 이론적 근거를 두고 있다고 말할 수 있다. 특히 보유세를 강화해야 한다는 주장과 나대지에 대

---

93) Tideman(1994), Vickrey(1999)

94) 본 보고서 <표 4-3> 참조.



한 과세를 강조하는 논리들은 모두 헨리 조지의 주장과 일맥상통하고 있다. 그러나 헨리 조지가 매우 강조했던 주장의 하나는 토지세는 무겁게 하되 토지의 개량이나 토지 위에 세운 건물에 대한 과세는 없어야 한다는 것이었다. 토지의 공급이 장기적으로도 비탄력적일 수밖에 없는 데 비해 건물 등 토지에 투입되는 자본의 공급은 장기적으로 매우 탄력적이라고 본다면 헨리 조지의 이러한 생각은 현대 경제학의 관점에서든 타당한 것이다.

그러나 참여정부의 부동산 세제 개혁은 이러한 헨리 조지의 옳은 주장에 대해서만은 오히려 역행하는 모습을 보이고 있다. 토지를 중과하고 건물 등을 가볍게 과세해야 토지가 더 효율적으로 이용될 수 있다는 측면은 완전히 무시하고 있기 때문이다. 특히 재산세를 개편하면서 토지와 건물을 함께 과세하도록 하였기 때문에 토지와 건물을 차등해서 과세할 수 있는 여지를 크게 줄였다고 말할 수 있다. 물론 앞에서 말한 것처럼 평가의 문제를 생각할 때 토지와 건물을 구분해서 과세하는 것이 현실적으로 매우 어렵다는 점을 반영한 것이라는 점은 이해가 된다. 그러나 토지와 건물을 함께 매우 무겁게 과세하기 시작하면 단기적으로 아파트 등 주택가격이 안정되는 효과는 얻을 수 있을지 모르지만 토지개량과 건설 부문으로부터 자본이 이탈하는 현상을 초래하여 오히려 중장기적으로 부동산 시장의 수급불균형을 심화시킬 가능성이 매우 커진다.

만일 최근의 부동산 세제 개혁이 순수한 토지세의 강화보다는 재분배를 목적으로 하는 것이었다면 차라리 모든 자산과 부채를 종합적으로 포괄하는 순자산세를 지향하는 것이어야 한다. 그러나 지금 정부가 추진하고 있는 부동산 세제 개혁은 이러한 방향에서도 크게 벗어나 있다.

## V. 요약과 결론

헨리 조지는 토지공유제도의 이상을 실현하는 방법으로 토지의 잠재지대를 100% 가까이 조세로 흡수하고 대신 다른 노동 등에 대한 조세를 폐지하는 아이디어를 생각하였다. 이 제도가 성공적으로 실시된다면 그것은 이 제도 도입시점의 모든 토지 소유자들의 토지를 아무런 보상이 없이 국가가 몰수하는 것과 동일한 효과를 가져다 줄 것이다. 헨리 조지가 말한 대로 명목상의 토지 소유자가 누구로 되어 있는가는 문제가 되지 않는다. 모든 토지의 수익권이 전부 국가에 귀속되기 때문이다.

이와 같은 혁명적인 발상이 정의로운 것인가에 대해서 우리는 먼저 생각해 보았다. 헨리 조지류의 정의관에 의하면 그것이 정의롭다고 할 수 있을지 모르지만 사유재산권이 수세대 혹은 수십 세대에 걸쳐서 시행되어 온 사회에서 어느 날 갑자기 특정한 종류의 자산만을 정부가 몰수한다면 그것은 건전한 상식으로 볼 때 정의로울 수 없는 것이다. 그것보다 더 원초적인 정의의 문제, 즉 토지의 사유는 어떤 이유에서거나 정의롭지 못한 것이라는 주장에 대해서는 이미 제3장에서 충분히 논의하였다.

부수적인 주장이지만 토지단일세의 도입은 자원배분의 효율을 높일 수 있다는 주장이 강조되었다. 헨리 조지나 조지스트들이 토지단일세를 도입하려는 근본적인 의도는 토지공유제도를 통해서 그들이 생각하는 정의사회를 실현한다는 것이다. 또한 부수적으로 그것이 효율을 증대시킨다면 더 바랄 것이 없지 않겠느냐는 것이 조지스트들의 주장이라고 할 수 있다. 무거운 토지보유세가 토지의 투기적 수요를 잠재우고 토지를 개발하게 하며, 가장 효율적으로 토지를 이용할 수 있는 사람에게 토지가 배분되어 토지이용 효율이 크게 향상

될 것이라는 주장이다.

부동산 보유세에서 토지와 건물을 구분하여 토지는 중과하고 건물은 가볍게 과세하거나 과세하지 않는 것이 효율적이라는 명제는 일반적으로 받아들여지는 것이다. 토지의 공급이 건물 등 자본의 공급에 비해 장기적으로 훨씬 더 비탄력적이기 때문이다. 그러므로 합리적인 수준에서 토지보유세를 높이고 노동이나 자본 등 다른 생산요소에 대한 조세를 줄인다면 그것은 효율을 높이는 결과를 가져올 것이라고 기대할 수 있다. 그러나 순수한 토지에 대한 잠재적 지대를 거의 모두 조세로 흡수하는 토지단일세가 토지를 가장 잘 이용할 사람에게 토지를 배분하게 할 것이라는 주장은 설득력이 없다. 물론 이와 같은 조세를 실제로 실행하는 것은 그 잠재적 지대라는 것을 평가해야 하는 문제 때문에 공평하고 정확하게 시행하는 것 자체가 사실상 불가능하다고 판단된다.

토지보유세가 자본이나 노동 등 다른 이동 가능한 생산요소에 대한 조세보다 더 효율적인 조세가 될 수 있다는 전통적 지혜를 현재의 재산세에 어떻게 합리적으로 반영시킬 수 있는가를 생각하는 것이 무리하고 비현실적인 ‘이상론’을 주장하는 것보다 훨씬 더 생산적일 수 있다고 생각된다.



---

---

## 제 8 장 맺음말

---

---



이상에서 우리는 헨리 조지의 역저 『진보와 빈곤』에서 주장되고 있는 토지공유제도와 관련된 주장들을 여러 가지 각도에서 검증하고 평가하였다.

사람들이 만들어 놓은 사회적 제도들은 예외 없이 단점을 가지고 있고 문제점을 노출하고 있다. 토지의 사유제나 사유제도에 근거한 시장제도도 예외가 아니다. 범죄행위로까지 매도되고 있는 투기는 토지사유와 시장제도가 있을 때만 존재하는 문제들이다. 좋은 토지를 이용하지 않고 값이 오르기만을 바라며 묵혀 둔다든지 부동산을 소유한 계층과 그렇지 못한 계층간의 부의 격차가 확대되어 사회적 갈등이 증폭되는 현상도 나타날 수 있다.

그럼에도 불구하고 헨리 조지가 주장하는 토지공유제도는 받아들이기 어려운 위험한 제도라고 판단된다.

헨리 조지는 토지는 공유되어야 한다고 주장한다. 토지가 공유되어야 하는 이유는 그것이 자연이 모든 인류에게 같이 사용하도록 준 선물이기 때문이라는 것이다. 좀 더 구체적으로 그는 모든 인류는 태어날 때부터 자유롭게 토지를 이용하여 무엇인가를 생산할 수 있는 권리가 있다고 주장한다. 그리고 토지를 이용하여 생산한 모든 것은 전적으로 그러한 생산활동을 위해 노동을 투입한 사람에게 귀속되어야 한다는 것이다. 그런데 토지가 사유화되면 지주라는 사람이 토지의 자유로운 이용을 제한하고 또 노동자들의 생산물 중에서 많은 부분을 지대라는 명목으로 빼앗아가기 때문에 노동자들의 원천적인 권리가 침해된다는 것이다. 토지에 대한 천부적인 공유권을 회복시키기 위해서 현재의 사유제도를 폐지하고 모든 토지를 공유화해야 하는데 그 방법으로 토지로부터의 지대를 100% 조세로 징수하는 이른바 토지단일세를 시행하여야 한다고 주장하는 것이다. 토지단일세는 토지의 지대를 100% 국가가 조세로 징수한다는 것과

토지세 이외의 모든 다른 조세 특히 노동소득에 대한 조세는 철폐한  
다는 것을 골자로 하고 있다. 이러한 조세가 시행된다면 토지의 명  
목적 소유와 상관없이 모든 토지는 국가에 의하여 무상으로 몰수되  
는 것과 똑같은 효과가 나타난다. 그러나 헨리 조지는 공유화 과정  
에서 현재의 지주들에 대한 보상은 필요하지 않기 때문에 무상몰수  
는 정당하다고 주장한다.

토지가 공유화되어야 하는 이유는 그것이 정의로운 것이기 때문  
이기도 하지만 토지의 사유제도가 여러 가지 사회적 악의 원천이 되  
기 때문이라는 것이다. 토지사유제도는 경제적 진보 속에서도 빈곤  
이 줄어들지 않게 함으로써 정치적으로는 자유로운 사회라고 해도  
경제적으로 노동자들은 노예상태로 전락하게 만든다는 것이다. 노  
동생산성의 증가는 모두 지대의 상승으로 지주에게 흡수되며 이와  
같은 상황은 토지에 대한 투기를 유발하게 되고 투기에 의한 지가  
상승은 지대를 더욱 높임으로써 임금은 노동자가 겨우 살아갈 수 있  
을 정도의 노예수준으로 하락하게 된다는 것이다. 뿐만 아니라 사유  
제도하에서 나타나는 토지투기는 반복적인 산업불황의 근본적 원인  
이 된다고 주장한다.

헨리 조지의 주장이 내포하고 있는 몇 가지 중요한 문제점을 다시  
요약한다.

첫째로 헨리 조지가 주장하는 토지의 공유제도는 그가 주장하는  
공유의 논리와 일치하지 않는다는 점이다. 그가 주장하는 이념에 철  
저하려면 국가나 민족을 초월하는 모든 인류가 지구의 모든 토지자  
원을 공유해야 한다. 모든 인류에 대한 자연의 선물이기 때문이다.  
그러나 실제로 그들이 주장하는 것은 특정한 국가체제 안에서 토지  
의 사유제도를 허물어 버리고 국가가 통제하는 공유제도로 전환하  
자는 정치적인 체제전환일 뿐이다. 공유제도의 정당성을 인정하고



사유제도의 부정의성을 주장하기 위해서 헨리 조지는 토지를 선점한 사람에게 배타적인 권한이 부여될 수 없다는 점을 강조한다. 뿐만 아니라 토지를 상속하는 것도 정당성을 찾을 수 없다고 주장한다. 개인에게 그러한 권리가 인정될 수 없다면 국가에도 그러한 권리가 인정될 수 없다는 것은 당연하다. 그렇다면 미국 국민이 북아메리카 대륙에 살면서 미국 국적을 갖지 않은 사람은 그곳에 거주하지 못하게 하는 것은 어떻게 정당화할 수 있는가? 설령 미국의 모든 토지가 공유화된다고 해도 그것은 인류를 위해 공유화된 것이 아니고 미국 국민만을 위해 공유화된 것일 뿐이다.

둘째로 토지는 그 이용의 특성 때문에 공유가 적절하지 않은 자원이다. 추상적으로는 공동의 유산이라는 말이 매우 어필하지만 실제로 토지는 자유제도 아니고 공공제도 아니기 때문에 원칙적으로 모든 사람들이 공동으로 자유롭게 사용하는 것이 불가능하다. 자유제가 아니라는 것은 쓸 만한 토지의 공급은 유한하며 희소하다는 것이다. 토지가 공공제가 아니라는 것은 토지의 이용이 배타성을 가질 수밖에 없다는 것을 의미한다. 따라서 동시에 모든 사람들이 이용할 수 없기 때문에 토지의 이용권을 배분하는 어떤 질서가 필요한데 사유재산제도에 근거한 시장메커니즘은 매우 효율적이고 합리적인 배분의 시스템을 제공하는 것이다. 밤하늘을 가득 메운 아름다운 별들이나 그중 하나인 초록색 혹성 지구는 모두 모든 인류를 위한 창조주의 선물이다. 밤하늘의 별들을 바라보는 것은 배타적일 수 없고 부족하지도 않다. 그러나 지구상의 어떤 지역에 집을 짓고 사는 일이나 땅을 갈아 농사를 짓는 일들은 배타적인 행위가 될 수밖에 없다. 거주 경계가 정해져 있지 않다면, 다시 말해서 토지 배분의 기본적인 질서가 공유라는 이념에 근거하고 있다면 역설적으로 엄청난 혼란과 무질서가 따를 수밖에 없다. 동물의 세계에서조차 치열한

영역다툼이 나타나는 것은 토지의 이용이 배타적인 특성을 가지고 있기 때문이다.

셋째로 헨리 조지가 주장하는 공유화 과정에서 무상몰수는 정의의 관점에서 수용될 수 없다. 설사 토지의 공유가 원칙적으로 정의로운 것이라고 하더라도 현시점에서 그것을 성취하는 과정에서 현재의 토지 소유자들에게 모든 책임을 떠넘기는 것은 정의롭지 못한 처사이다. 토지사유제도를 인정해 왔던 기간 동안 그러한 사회질서를 용인했던 모든 사람들이 공범자들이기 때문이다. 제6장에서 인용했던 마셜의 논평을 한 번 더 인용한다.

“아득한 옛날에 저질러진 불의를, 벌을 받아야 할 자에게 벌이 돌아가지 않도록 되돌릴 수 있는가? 원래의 지주가 그들의 소유권에 정당한 권리가 없었다고 해도, 수많은 현 지주는 자기 이마의 땀으로 토지소유권을 구입한 노동자이거나 그런 사람의 후손이 아닌가? 원래의 악행자를 찾을 수 있는가? 찾을 수 없다면, 원래의 악행에 참여하지 않은 불운한 토지 매입자는 비통하게 고통을 당해야 하는데도, 원래의 악행자가 토지를 판 대금으로 구입한 다른 재산의 소유권은 그대로 두는 것이 정당한가?” [Stigler(1969), p.201, 이재율(2001)에서 재인용]

넷째로 어떠한 공유제도하에서 토지자원의 효율적이고 공평한 배분이 달성될 수 있다는 헨리 조지나 조지스트들의 주장은 논리적인 근거를 갖고 있지 못하다. 조지스트들이 주장하는 토지가치세는 임대가치 평가의 어려움 때문에 최소한의 공정성 기준을 유지하면서 시행하는 것이 어렵다고 판단되며 지대의 100%를 조세로 흡수하는 체제하에서 시장원리가 작동할 수 있는 여지는 남아 있기 어렵다.

토지시장에 대한 정부의 간섭권한이 지나치게 비대해져서 그것 때문에 발생할 수 있는 비효율과 부조리를 걱정하지 않으면 안 될 상황이 전개될 것을 어렵지 않게 전망할 수 있다. 만일 시장원리에 의해서 효율적으로 토지자원의 배분이 이루어지는 어떤 공유체제가 존재한다면 그 체제하에서 조지스트들은 또 다시 투기나 독점의 문제를 걱정하게 될 것이다.

다섯째로 헨리 조지가 예언한 여러 가지 상황들이 실제로 일어나지 않았다. 실증적 증거들이 그의 주장을 뒷받침하지 못한다는 것이다. 무엇보다도 토지사유제도하에서는 토지의 투기와 독점 때문에 지주들에 의한 노동착취가 계속되고 노동자들은 노예상태가 될 것이며 경제적 진보 속에서 빈곤은 더 심해질 것이라는 헨리 조지의 예언은 실현되지 않았다. 토지사유제도 때문에 반복적이고 발작적인 불황이 일어났다는 증거도 찾기 어렵다. 토지의 사유를 인정하고 있는 자유주의 시장경제체제의 국가들은 그렇지 않은 국가들에 비해 월등한 경제성장과 경제성장에 따른 빈부격차의 완화, 절대빈곤의 감소 등을 이룩하였다.

물론 이러한 국가들에서 토지투기가 일어나고 도시화와 산업화 과정에서 토지에 나타나는 자본이득의 일부가 지주에게 돌아가며 이들이 힘들이지 않고 엄청나게 큰 부를 얻게 되는 ‘정의롭지 못한’ 현상들이 나타난 것은 사실이다. 그러나 이러한 문제들을 해결하기 위해서 토지사유제도를 포기하고 공유체도로 이행할 필요가 있다는 조지스트들의 주장은 한 마디로 너무 단순하고 순진하다. 시장경제체제에서 토지가 아닌 다른 자산시장에서도 얼마든지 투기가 일어날 수 있다. 다양한 상품의 채고 투자와 관련해서 투기가 일어날 수 있으며 금융자산시장에서도 투기가 일어날 수 있다. 대부분의 ‘투기’는 활발한 시장에서 나타나는 매우 정상적인 행태이다. 물론 이러한

투기가 어떤 경우에는 시장을 교란시키고 어떤 사람은 벼락부자를 만드는가 하면 어떤 사람을 하루아침에 망하게 할 수도 있다. 그리고 이러한 투기 때문에 자원의 배분적 효율성이 떨어질 수도 있다. 그러나 이러한 부작용을 모두 막으려면 사회주의경제체제로 이행하는 수밖에 없다. 하지만 시장을 포기할 때 발생하는 손실이 시장을 포기함으로써 얻을 수 있는 이익에 비해서 너무 크기 때문에 시장경제체제를 포기하지 못하는 것이다.

토지투기의 폐해를 줄이기 위한 정책적 노력이 필요하다는 점은 아무도 부인하지 않는다. 토지로부터의 자본이득 중에서 정부의 공공투자 등에 의한 외부 경제요인에 기인한 부분을 적절하게 회수하는 방안을 강구해야 한다는 주장도 당위성을 어느 정도 인정받을 수 있다. 순수한 토지보유에 대한 조세가 노동이나 자본에 대한 조세보다 더 효율적일 수 있다는 점도 정책선택에 충분히 반영되어야 한다. 그러나 토지사유제도하에서 나타날 수 있는 어떤 문제도 토지공유제도를 채택해야 할 만큼 심각하다고 보지 않는다.

## 참고문헌

- 곽태원, 『조세론』, 법문사, 2000.
- 곽태원 외, 『우리나라의 土地問題와 土地保有課稅』, 국민경제제도연구원, 1991.
- 김경환 · 이한식, 「부동산 가격거품의 검정」, 『부동산학회지』, 제18권, 2000, pp.59-81.
- 김정호, 『토지세의 경제학』, 한국경제연구원, 1997.
- 노영훈, 『토지세 강화정책의 경제적 효과: 종합토지세를 중심으로』, 한국조세연구원, 2004.
- 백웅기 · 이진면, 「한국경기순환의 원인 : 구조모형에 의한 분석」, 『한국개발연구』, 제16권 3호, 1994, 가을, pp.3-44.
- 서승환, 「IMF 이후 부동산 시장과 가격결정요인 변화」, 『부동산 Research』, 한국감정원, 1999, 가을호, pp.215-241.
- 이재율, 「헨리 조지의 分配理論 研究」, 『경제학연구』, 제46집 제2호, 1998, pp.301-327.
- \_\_\_\_\_, 「토지가치세의 공정성 문제」, 『국제경제연구』, 2001.
- 이정우 외 12인, 『헨리 조지 100년 만에 다시 보다』, 경북대 출판부, 2002.
- 이정전, 『土地經濟論』, 박영사, 1988.
- 임종철, 『한국경제연구』, 서울대학교출판부, 1999.
- 전강수 · 한동근, 「한국의 토지문제와 경제위기」, 이정우 외, 『헨리 조지 100년 만에 다시 보다』, 경북대학교출판부, 2002,

pp.215-241.

\_\_\_\_\_, 『토지를 중심으로 본 경제 이야기』, CUP, 2000.

한국은행, 『한국은행25년사』, 1975.

한동근 · 전강수, 『토지를 중심으로 본 성경적 경제학』, CUP, 2000.

Kim, C. H., "Urban Spatial Growth, Urban Spatial Structure and Urban Vacant land," 『지역연구』, 제4권 2호, 한국학술정보(주), 1998, pp.73-87.

Mills, Edwin, "Is Land Taxation Practical?(한국어 번역본)" 김경환 · 김정호 엮음, 『도시와 시장원리 : Edwin Mills의 도시정책 선집』, 자유기업센터, 1998, pp.141-159.

Andelson, Rober V.(ed.), *Commons Without Tragedy*, Shepherd-Walwin, 1991.

Anderson, John E., "Property Taxes and the Timing of Urban Development," *Regional Science and Urban Economics*, 16, 1989.

Bentick, B.J., "The Impact of Taxation and Valuation Practices on the Timing and Efficiency of Land Use," *Journal of Political Economy*, Vol.87, No.4, 1979, pp.859-874.

Buchholz, Todd G., *New Ideas from Dead Economists*, Penguin Books, 1999.

Cooter, Robert and Thomas Ulen, *Law and Economics*, Harper Collins, 1988.

Deininger, Claus, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, World Bank, 2003.

- Foldvary, Fred E., "The Business Cycle: A Georgist-Austrian Synthesis," *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.56, No.4, 1997.
- Gaffney, Mason, "Land as a Distinctive Factor of Production," in N. Tideman(ed.), *Land and Taxation*, Shepherd-Walwyn, 1994, pp.39-102.
- Gaffney, Mason and Fred Harrison, *The Corruption of Economics*, Shepherd-Walwyn, 1994.
- George, Henry, *Progress and Poverty*, Robert Schalkenbach Foundation, 1981.(초판발행은 1879년; 김운상 역, 비봉출판사, 1997)
- Grosskopf, Shawana P. and Marvin B. Johnson, "Land Value Tax Revenue Potentials: Methodology and Measurement," in Richard W. Lindholm and Arthur D. Lynn, Jr.(eds.), *Land Value Taxation*, University of Wisconsin Press, 1982. pp.41-68.
- Harrison, Fred, *The Power in the Land*, Universe Books, 1983.  
 \_\_\_\_\_(ed.), *The Losses of Nations*, Othila, 1998.
- Jorgenson, Dale W. and Kun-Young Yun, "The Excess Burden of Taxation in the US," in Anthonie Knoester (ed.), *Taxation in the United States and Europe*, New York: St. Martin's Press, 1993, pp.117-136.
- Kim, K. H., "Could a Price Bubble Have Caused the Korean Economic Crisis?," in Mera, K and B. Renaud(eds.), *Asia's Financial Crisis and the Role of Real Estate*, M.E.Sharpe, September, 2000, pp.99-114.

- Lindholm, Richard W. and Arthur D. Lynn, Jr.(eds.), *Land Value Taxation*, University of Wisconsin Press, 1982.
- Noyes, Richard(ed.), *Now the Synthesis*, Shephard-Walwyn, 1991.
- Oldman, Oliver and Mary M. Teachout, "Some Administrative Aspects of Site Value Taxation: Defining "Land" and "Value"; Designing a Review Process," in Roy W. Bahl (ed.), *The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries*, The University of Wisconsin Press, 1979, pp.207-236.
- Pyo, Hak K., "A Synthetic Estimate of the National Wealth of Korea, 1953-1990," KDI Working Paper, No.9212, Korea Development Institute, May 1992.
- Skouras, A., "The Non-Neutrality of Land Taxation," *Public Finance*, 33, pp.113-134.
- Stigler, George, "Three Lectures on Progress and Poverty by Alfred Marshall," *Journal of Law and Economics* 12, April 1969, pp.181-226.
- Tideman, Nicolaus (ed.), *Land and Taxation*, Shephard-Walwyn Ltd., 1994
- \_\_\_\_\_, "The Economics of Efficient Taxes on Land," in N. Tideman(ed.), *Land and Taxation*, Shephard-Walwyn Ltd., 1994, pp.103-140.
- \_\_\_\_\_, "Taxing Land is Better than Neutral: Land Taxes, Land Speculation, and the Timing of Development," in K. C. Wenzer(ed.), *Land-Value Taxation*, New York:



- M.E.Sharpe, 1999, pp.109-133.
- Vickrey, William, "Henry George, Economies of Scale, and Land Taxation," in K. C. Wenzer(ed.), *Land-Value Taxation*, New York: M.E.Sharpe, 1999, pp.24-36.
- Walker, Donald A., "Warlas," *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Macmillan Press Limited, 1987.
- Wenzer, Kenneth. C.,(ed.), *Land-Value Taxation*, New York: M.E.Sharpe, 1999.

## Abstract

Should the private ownership of the land be outlawed?

Taewon Kwack

Recently, Korean society has witnessed overheated public and private debates on various real estate related issues. Most of the talks are featured by resentful expressions and doctrinal obstinacy rather than logical analyses and constructive discussions. Henry George's idea has contributed considerably to this trend in the real estate related debates for the last couple of decades. This study was motivated to provide a critical reevaluation of Henry George's arguments to the Korean public so that they can understand the implied consequences of the Georgist reform ideas more correctly.

In the first part of the study, the major land related ideas of Henry George expressed in his famous book, *Progress and Poverty*, were summarized. In the following chapter, his arguments that the private ownership of any land is unjust were critically reviewed. In the following chapters, his theory on the ever worsening poverty of the labor and inevitable and frequent in-

dustrial depression under private land ownership system were criticized and empirical counter evidences were provided. Finally, we discussed the injustice, impracticality and distorting consequences of the land value tax (the single tax on land) he suggested as a means of enforcing public ownership of all land.