

시장친화적 토지공개념

– 지대 공유 사상에 대한 비판 검토 –

Market-friendly Public Concept of Land – A Review of Critics on Public Collection of Rent –

김윤상*
Kim, Yoon-Sang

Abstract

“Public concept of land” is a perception that land, compared with privately produced goods, needs more public concerns and regulations. As real estate is probably one of the most important factors to have caused unjust economic inequality in recent decades, there have been hot debates on various land policy options. Henry George, an American land reformer in 19th century, suggested collection of land rent for public revenue can solve the problem. There have been, however, numerous critiques and doubts concerning his solution. This paper deals with three serious and important Korean critics, Kwak Tae-Won, Kim Chung-Ho and Lee Jae-Yul. The conclusion of the review is that not only their critics and doubts are either irrelevant or groundless but also the public collection of land rent is necessary for distributive justice as well as for economic efficiency of land market. The paper also proposes a practical measure, called Land Value Tax with Interest Deduction (LVT-ID) as an alternative to the full Land Value Tax (LVT) suggested by Henry George. The LVT-ID eradicates real estate speculation like the LVT, but it protects current landowners by preserving land price unlike the LVT which makes land price fall down to zero.

키워드 토지공개념, 지대 공유, 부동산 투기, 분배정의, 경제효율
Keywords Public Concept of Land, Collection of Land Rent, Real Estate Speculation, Distributive Justice, Economic Efficiency,

1. 글머리

토지는 자연이 부여한 우리 모두의 삶의 터전이고 인공적으로 면적과 위치를 바꿀 수 없다. 또 토지 사용은 공간적 및 시간적으로 이웃 토지와 후세에 상당한 영향을 준다. 그래서 토지는 다른 물자에 비해 공공성이 높을 수밖에 없는데, 이런 인식이 바로 토지공개념이다.

토지의 공공성을 위해서는 당연히 토지에 대해서는 다른 물자

에 비해 더 많은 공적 제한을 가하게 된다.¹⁾ 그런데 우리나라에서는 ‘토지공개념’이라는 용어가 부동산투기 대책으로 등장하였고 지금도 그런 식으로 이해하는 국민이 많기 때문에 이 글에서도 부동산투기 억제에 관한 토지공개념에 초점을 맞추려고 한다.

우선 부동산투기 대책에 관한 필자의 견해를 소개하고, 그 대책의 핵심인 지대 공유 사상에 관한 여러 가지 의문, 비판, 염려에 대해 검토하기로 한다.

* Professor emeritus, Kyungpook National University (yskimhg@nate.com)

II. 부동산투기 대책에 관한 필자의 견해

부동산은 토지와 건물로 구성되는데 투기를 잡는 게 목적이려면 토지에만 집중하면 된다. 건물은 시간이 지남에 따라 낡고 가치가 하락하므로 투기 대상이 되지 않는다. 또 토지를 소유하여 이자 이상의 이익을 얻을 수 없도록 하면, 투기는 사라지고 소유자와 실수요자가 일치하게 된다. 매입지가에 상응하는 금액을 금융기관에 저축하는 것보다 나올 게 없기 때문에 실수요자가 아니면 토지를 매입할 이유가 없다.

한두 해도 아니고 수십 년 부동산투기에 시달려 오면서도 너무나도 당연한 이런 상식이 정책으로 채택되지 않고 있다. 기득권자의 저항도 중요한 이유이지만 사유재산제와 시장경제에 대한 오해도 큰 몫을 한다. 토지공개념은 “사유재산 침해”라든가 “반시장적”이라는 비판이 먹혀드는 것이 그 증거다. 2018년 초 대통령이 제안한 개헌안에 토지공개념을 명시하자 “사회주의”라고 매도한 사람까지 있었다. 토지 소유에서 이자 이상의 이익이 나지 않도록 하는 정책에 대해서는 이런 비판이 전혀 성립되지 않는다. 다만, 토지공개념을 구실 삼아 정부가 지나친 개입을 할 경우에는 사유재산제와 시장경제를 침해할 수도 있을 것이다. 필자도 이를 염려하여 ‘시장친화적’ 토지공개념을 주장해온 사람이다.

시장은 가격을 매개로 자원을 배분하는 기구이고 토지사유제 사회에서는 토지매매시장이 지가를 매개로 토지소유권을 배분한다. 토지소유권이 무기한의 권리이므로 지가는 이론상 토지 소유로 인해 미래에 발생할 모든 이익을 현재가치로 바꾼 금액이 된다. 완전한 정보가 존재하는 교과서적인 완전경쟁시장에서는 지가가 미래의 모든 소유 이익을 정확하게 반영한다. 이런 지가를 지불하고 토지를 매입하는 소유자는 단순한 토지 소유만으로는 이익이 생기지 않는다. 따라서 완전경쟁시장에서는 토지투기가 발생하지 않는다. 그런데 미래 예측 능력이 매우 미흡한 당사자가 거래를 하는 현실시장에서는 지가가 극히 불완전할 수밖에 없고 그래서 토지가 투기 대상이 되고 있다.

토지시장이 투기판이 아니라 실수요만 존재하는 정상적인 시장이 되려면 완전경쟁시장처럼 토지 소유로부터 이자 이상의 이익이 나지 않도록 만들어 주면 된다. 토지를 매입하든 매입지가를 저축하여 이자를 얻든 손익에 차이가 없기 때문이다. 이걸 정부의 ‘간섭’이 아니라 토지시장의 태생적인 흠을 바로잡는 ‘지원’이다. 운동시합에서 좋은 경기를 펼치려면 주최 측이 운동장을 제대로 만들어 주어야 하는 것과 같다. 이런 정책에 반대한다면 ‘시장경제’가 아니라 ‘정글경제’를 하자는 것과 같다. ‘시장’과 ‘자유방임’이라는 두 용어가 동행하는 사례가 많지만 자유방임과 방치는 다르다.

토지 소유로부터 이자 이상의 이익이 나지 않도록 하는 구체적인 방법은 무엇일까? 간단하다. 매년 지대에서 매입지가에 대한 이자를 뺀 금액 즉 (지대-이자)를 세금으로 징수하면 된다. 과세

를 지금처럼 1년 단위로 한다면 지대는 연간 임대가치를, 이자는 매입지가에 대한 연간 이자가 된다. 제도를 도입할 때 적절한 지가를 등록해 두고 매년 등록지가에 대한 이자를 공제한 후 나머지 지대를 징수하면 된다. 이런 세금을 필자는 ‘지대이자 차액세’ 또는 ‘이자 공제형 지대세’라고 부른다.

이런 제도를 도입하면 토지투기가 즉시 사라진다. 이자 이상의 이익을 기대할 수 없고 토지를 제대로 사용하지 않으면 오히려 손해를 보는데 실수요자가 아니라면 누가 토지를 매입하려 하겠는가? 또 지가는 이자에 대한 원금 즉 등록지가로 거의 일정하게 유지된다. 토지 소유에서 얻을 수 있는 이익은 이자뿐이기 때문이다. 지가가 유지되므로 개혁에 따른 재산권 침해 시비가 없을 뿐 아니라, 담보가치도 유지되므로 2008년 미국에서 불거진 금융위기 때처럼 부동산 담보 대출을 안고 있는 금융기관이 망할 염려도 없다. 지가는 고정되지만 토지시장에서 지대가 토지가치를 반영하여 토지 배분의 매개 역할을 한다. 이자 공제형 지대세는 토지투기를 막고 시장을 시장답게 만드는 확실하면서 동시에 안전한 기도 한 방법이다.

이에 대해, ‘토지 취득의 기회는 균등한데 왜들 그러냐? 누구나 투기를 하면 되지 않느냐?’고 반문하는 사람도 있을 것이다. 그럴까? 기울어진 운동장에서 축구를 하면서 공격 방향을 추첨으로 결정하기만 하면 그것으로 충분할까? 형식적 기회균등의 관점에서 보면 추첨보다 더 나은 방법이 없는데도, 백이면 백, 이런 경기는 부당하다고 할 것이다. 그렇다면 어떻게 해야 할까? 운동장을 평평하게 만드는 게 최선이고, 전·후반 또는 더 자주 공격 방향을 교대하는 것이 차선이다. 그게 어렵다면 최소한 윌리엄에 따라 가·감점을 주어 양 팀에 실질적 기회균등을 보장해야 한다.

지대는 토지소유권이라는 특권에서 생기는 이익이다. 지대를 징수하는 세금을 ‘지대세’라고 부르기로 하자. 대부분의 세금은 경제에 짐이 되지만 지대세와 같은 토지보유세는 그렇지 않다는 것은 모든 교과서가 인정하는 진리다. 따라서 지대세 수입이 늘어난 만큼 다른 세금을 깎아주면 일석이조의 효과가 난다. 지대세로 인해 토지 불로소득이 빚어내는 폐해가 예방되고 나쁜 세금이 줄어 경제가 피어난다. 지대세를 최우선적인 정부 수입으로 삼는 세제를 ‘지대조세제’(land value taxation)라고 하는데 현재의 세제와 비교하면 <그림 1>과 같다.

Current tax system			Land value taxation		
No tax	No tax	No tax	Tax	No tax	No tax
Tax	Tax	Tax	Rent	Wage	Interest

그림 1. 세제의 비교
Figure 1. Comparison of tax systems

지대조세제를 택하더라도 지대세만으로 정부 세수를 모두 충당하지 못한다면 임금과 이자에도 추가로 과세하게 된다. 지대조세제는 19세기 미국의 토지 사상가 헨리 조지(Henry George, 1839~1897)가 「진보와 빈곤」에서 제시한 제도인데 당시 미국에서는 지대세만 징수해도 정부 재정을 충족시킬 수 있다고 하여 지대세를 '토지단일세(single tax)'라고 부르기도 했다(George, 1997).

헨리 조지의 지대조세제는 토지보유세를 핵심 수단으로 한다는 점에서 필자가 제시한 부동산투기 대책과 일치한다. 다만, 헨리 조지는 지대를 모두 환수하자고 한 반면, 필자는 이미 토지사용자가 정착된 사회에서 단기간의 개혁이 미칠 충격을 막기 위해 이자를 공제한 나머지 지대만 징수하자고 한 점에서 차이가 있다.

III. 지대 공유에 관한 의문과 비판²⁾

헨리 조지가 지대 공유 사상을 펼친 이래 많은 의문과 비판이 제기되어 왔다. 우리나라에서는 헨리 조지 사상이 1980년대에 학계에서 조금씩 거론되기 시작했고 사회적으로 어느 정도 알려진 것은 노무현 정부가 부동산투기 억제 정책을 펴던 2000년대 중반이었다. 언론에서는 당시 청와대 정책실장이었던 이정우 경북대 교수에 주목하면서 헨리 조지 사상을 지지한다는 의미에서 '조지 스트'라고 지칭하는 기사를 내기도 하였다. 그러자 여러 동기의 의문과 비판이 나오기 시작했다. 헨리 조지 사상을 연구해온 필자로서는, 무시되는 것보다 우호적이 아니더라도 주목과 토론의 대상이 되는 것이 낫기 때문에 이러한 변화를 고무적으로 받아들였다.

지대 공유 사상에 대한 의문과 비판은 동기에 따라 세 유형으로 분류할 수 있다. 첫째로, 생소하기 때문에 제기되는 유형이다. 현재 세계 각국의 토지소유제도는 토지사용제 아니면 토지공유제를 기반으로 하고 있기 때문에 토지에 대한 배타적 권리를 인정하는 가운데 토지가치를 환수하는 중간적 제도는 생소할 수밖에 없다. 또한 주류 경제학자들은 교과서에 나오지 않는 이론과 제도에 대해 일단 경계하는 태도를 갖기 쉽다.

둘째로, 기득권 수호 차원에서 제기되는 유형이다. 지대세는 토지를 재산증식의 수단이 될 수 없게 하므로 부동산 부자들의 기대를 어그러뜨리는 제도이다. 그래서 이런 계층은 반감을 갖고 지대세의 흠을 찾아내려고 한다.

셋째로, 지대세에 대해 긍정적인 관심을 갖는 쪽에서도 염려 차원에서 제기하는 의문이 있다. 새로운 제도를 현실에 도입할 때는 그 원리에 대한 확신이 필요함은 물론이지만, 그 밖에도 기술적인 문제 및 제도 이행에 부수하는 문제를 해결해야 하므로 이런 의문도 의미가 있다.

토지 공유 사상이 설득력을 가지려면 동기가 무엇이든 제기되는 각종 의문과 비판에 정면으로 그리고 진지하게 대응해야 한

다. 대표적인 의문과 비판을 예시해보자. 우선 제도 자체에 관한 것 여섯 개만 들어본다.

- 지대세로 토지가치를 모두 환수하는 것은 사유재산제와 시장 경제를 핵심으로 삼는 자본주의에 위배되지 않나?
- 토지의 임대차인 지대를 모두 징수하면 이론상 토지의 매매 가격이 0으로 고정되는데, 이처럼 가격이 변하지 않으면 시장에 의한 토지 배분을 할 수 없지 않나?
- 지대 상승분이 토지 소유자에게 돌아가지 않으면 누가 토지를 소유하고 개발하려 하겠는가?
- 부동산은 토지 외에 건물도 포함하는데 왜 토지만을 문제 삼나?
- 토지투기도 기여하는 점이 있지 않나?
- 지대세를 토지 소유자에게 부과하더라도 토지 소유자가 세금을 다른 사람에게 전가하면 효과가 없지 않나?

또 제도 도입 및 실무에 관한 것도 여섯 개만 들어본다.

- 토지사용제를 부정하는 것은 헌법에 위배되지 않나?
- 지대를 모두 환수하면 토지 매매가격이 0으로 하락하는데, 기존 토지 소유자에게 보상해야 하지 않나?
- 지금처럼 토지사용제가 뿌리 깊게 자리 잡고 있는 상황에서 지대세를 부과하려면 어려움이 크지 않을까?
- 지대세를 징수하려면 지대를 평가해야 하는데 필지수도 많고 위치마다 지대가 다른데 그 평가가 어렵지 않나?
- 지대를 모두 징수한다고 하더라도 금액이 미미하지 않을까?
- 현실에서나 학계에서 어느 정도 수용되고 있나?

위에 예시한 대표적 의문과 비판에 대해서는 이미 해명을 한 바 있다(김윤상, 2009). 또 헨리 조지 사상에 대해 주로 영미학계에서 제기되었던 중요한 비판을 종합하여 다른 연구도 있다(Andelsson, 2003, 2004). 이 글에서는 우리나라에서 실제로 제기된 중요한 비판과 염려를 다루기로 한다. 우선, 본격적인 관심을 가지고 비판을 제기한 대표적인 인물로 광태원 교수와 김정호 박사를 선정하였다. 헨리 조지에 대해 호의적 관심을 가지면서도 상당한 유보를 달아 온 학자로 이재울 교수를 선정하였다. 추가하여 지대 공유 사상에 호감을 가진 쪽에서도 제도의 연착륙과 관련하여 흔히 갖는 염려에 대해서도 언급하였다.³⁾

IV. 광태원의 비판에 대한 검토

광태원 교수는 우리나라에 가장 성의 있게 헨리 조지를 비판한 분이다. 참여정부 시절인 2005년에 발행한 「토지는 공유되어야 하는가?」라는 제목의 연구보고서에서 헨리 조지의 「진보와 빈곤」을 세세히 검토하고 비판하였다(광태원, 2005).

이 보고서는 한국경제연구원에서 발행한 것이다. 한국경제연구원은 1981년 전국경제인연합회(전경련) 산하 (사)경제·기술조

사센터'를 확대 개편하여 설립한 사단법인으로서 자유시장경제 이념을 바탕으로 하여 제도와 정책에 대해 연구하는 기관이다. 초대 회장은 정주영, 원장은 신태환이었으며, 연구원도 서울 여의도의 전경련회관에 있다. 이런 배경을 통해 짐작할 수 있듯이 한국경제연구원은 토지 불로소득을 철저히 막아야 한다는 헨리 조지의 사상이 정책에 반영되는 것을 경계했을 것이고, 그에 따른 여러 가지 대응책 가운데 이 연구보고서와 같은 이론적 대응도 포함된 것으로 보인다. 그러나 곽태원 교수의 의견을 검토할 때는 이러한 배경과는 무관하게 이론과 논리만을 기준으로 삼기로 한다.

곽태원 교수의 연구보고서에는 헨리 조지 사상에 대한 많은 비판이 담겨 있으나 여기에서는 한국경제연구원이 낸 보도자료에 실린 비판만을 다루기로 한다. 2006년 2월에 배포된 이 자료에서는 연구보고서의 제8장 맺음말을 인용하고 있다. 맺음말이 연구보고서의 핵심을 담고 있기 때문일 것이다. 여기에 나오는 중요 의문 다섯 가지를 하나씩 검토해보자.

1. 세계 지대조세제

곽태원 교수는, 헨리 조지가 주장하는 이념에 철저히하려면 국가나 민족을 초월하여 모든 인류가 지구의 모든 토지자원을 공유해야 하는데 “설령 미국의 모든 토지가 공유화된다고 해도 그것은 인류를 위해 공유화된 것이 아니고 미국 국민만을 위해 공유화된 것일 뿐”이라고 지적하였다.

헨리 조지는 토지제도가 빈곤과 불평등의 원인임을 밝히기 위해 동서고금의 여러 사례를 들었을 뿐 아니라 지대조세제 적용 범위를 미국에만 국한시키지도 않았다. 아무튼 모든 인류에게 해당되는 진리는 전세계에 걸쳐 실현시켜야 한다는 곽태원 교수의 지적은 경청할 만하다. 모든 인간이 지구상의 모든 토지에 대해 평등한 권리를 가진다면 당연히 미국만의 지대조세제가 아니라 세계 지대조세제가 실현되어야 하며, 필자도 그런 주장을 펴기도 했다(김운상, 2012).

그러나 지금처럼 국가마다 주권이 따로 존재하고 제도와 정책이 국가 단위로 결정되고 시행되는 현실에서 세계 지대조세제를 명시하지 않았다고 비판한 것은 이상하다. 톨스토이는 헨리 조지 사상에 공명하면서 러시아 농노 해방을 위해 노력했고 중국 신해혁명의 지도자 쑨원(孫文)은 삼민주의 속에 헨리 조지 사상을 녹여 넣었는데, 곽태원 교수의 논리에 따르면 잘못된 토지제도 때문에 고생하는 세계인의 해방을 추진하지 않고 각기 러시아와 중국의 개혁을 부르짖었을 뿐이라고 비판해야 한다.

2. 시장메커니즘

이 비판을 요약하면 다음과 같다. 토지는 자유제도 아니고 공

공제도 아니기 때문에 원천적으로 모든 사람들이 공동으로 자유롭게 사용하는 것이 불가능하다. 따라서 동시에 모든 사람들이 이용할 수 없기 때문에 토지의 이용권을 배분하는 어떤 질서가 필요한데 사유재산제도에 근거한 시장메커니즘은 매우 효율적이고 합리적인 배분의 시스템을 제공한다는 것이다.

헨리 조지는 토지의 배타적 사용을 인정하였고 사유재산제도와 시장메커니즘도 존중하였다. 그는 사유재산제도는 노력해서 일구어낸 결과를 노력한 자가 소유할 수 있게 하는 제도이므로 토지와 같은 천부된 자연물은 사유의 대상이 될 수 없지만, 토지에 대한 우선권을 개인에게 부여한다면 그로 인해 불리해지는 다른 사람을 위해 우선권의 대가를 사회에서 징수하여 공평하게 처리하자고 하였다. 이러한 헨리 조지의 제안이 시장 메커니즘과 맞지 않는 것처럼 비판한 것도 잘못이다.

토지사유제에서도 완전경쟁시장을 통해 토지가 배분된다면 최초의 취득자 외에는 토지 불로소득을 얻을 수 없고 따라서 투기도 있을 수 없다. 매매가격에 미래의 모든 지대가 반영되기 때문이다. 하지만 정보가 불완전하여 토지 불로소득이 발생하는 현실의 시장에서는 이를 얻기 위한 투기가 성행한다. 곽태원 교수가 시장메커니즘이 매우 효율적이고 합리적인 배분 시스템이라고 했는데 이는 완전경쟁시장을 염두에 둔 것으로 보인다. 곽태원 교수의 비판이 설득력을 가지려면 현실에서 토지투기가 거의 생기지 않고 또 생긴다고 해도 그 규모는 미미하거나 시장 작용에 의해 금방 사라진다는 사실을 입증해야 한다. 그렇게 할 수 없다면 현실시장에 대한 맹목적 지지라고밖에 해석할 수 없다. 헨리 조지가 제안했듯이 지대를 환수하면 현실의 토지시장에서도 완전경쟁시장처럼 토지 불로소득이 사라지고 따라서 투기도 없어진다.

3. 토지 소유자에 대한 보상

이 비판의 핵심은 다음과 같다. 지대세를 부과하면 지가가 0으로 하락하는데 헨리 조지가 주장했듯이 하락한 지가에 대한 보상을 하지 않는다면 현 토지 소유자가 모든 손실을 부담하게 된다. 토지사유제라는 기존의 사회질서를 용인했던 모든 사람들이 공범자인데 현 토지 소유자에게 모든 책임을 떠넘기는 것은 정의롭지 못하다는 것이다.

토지사유제라는 정의롭지 못한 제도를 시정하는 과정도 공평해야 하며, 거약을 개혁하는 과정에서 소악도 범하지 않는 것이 좋다. 그런 점에서 이 비판은, 악의 경중을 가리지 않은 단점은 있지만, 일리가 있다. 또한 부동산 담보 대출이 많은 금융 현실에서 지가가 단기간에 0이 되면 담보가치가 하락하여 금융기관의 대출금 회수가 어려울 수 있다. 2008년 미국발 금융위기가 바로 담보 가치 하락 때문에 발생하였다는 점을 생각하면 정의의 문제를 떠나서라도 지가 폭락을 막는 장치가 필요하다. 이런 점을 고려하여 필자는, 앞에서도 설명하였듯이, 현 토지 소유자가 손해 보지

않고 지가가 폭락하지도 않는 가운데 토지 불로소득을 없애는 수단, 즉 이자 공제형 지대세를 제안하였다. 이런 세금에 대해서는 광태원 교수의 비판은 아예 성립되지 않을 것이다.

4. 지대 평가와 시장 기능

광태원 교수는 지대세의 과세표준인 지대를 제대로 평가할 수 없으며 지대의 100%를 조세로 흡수하는 체제 하에서 시장원리가 작동할 수 없다고 하였다.

여기에는 포함된 비판은 두 가지다. 하나는 지대 평가가 어렵다는 것이고 다른 하나는 지대를 모두 환수하면 시장 기능이 상실된다는 것이다. 지대 평가가 어렵다는 지적은 헨리 조지에 대한 비판적 견해에 자주 등장한다. 조세행정에서 과세표준의 평가는 중요하고도 어려운 업무다. 이 비판이 타당하려면 지대가 소득 등 다른 과표보다 평가하기가 더 어려워야 한다. 그러나 토지는 다른 과세 대상보다 평가 실수가 오히려 더 쉽다. 첫째로, 토지는 다른 과세 대상과는 달리 물리적으로 숨길 수 없기 때문에 평가 대상에서 누락될 수 없다. 둘째로, 인접한 토지 간에는 유사성이 있고 인접하지 않다고 하더라도 위치와 용도에 따라 유사한 가치를 가지는 경우가 많아 상호 참조에 의해 좀 더 정확한 가치에 접근할 수 있다. 셋째로, 토지 평가액은 완전히 공개하여 일반인의 검증받을 수 있으므로 고의적인 봐주기나 실수에 의한 터무니 없는 불공평한 평가를 막을 수 있다. 소득세나 부가가치세의 과세표준을 공개하면 개인의 프라이버시와 기업의 비밀을 침해할 가능성이 있다. 그러나 토지의 경우에는 당해 토지를 누가 소유하느냐에 관계없이 토지의 위치별 가치 평가액만 공개하면 되므로 프라이버시나 영업상의 비밀과 무관하다. 지금도 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 토지 과세표준을 공개하고 있다.

지대를 모두 환수하면 시장 기능이 상실된다는 비판도 근거가 없다. 토지시장에는 지가를 매개로 하는 토지매매시장과 지대를 매개로 하는 토지임대차시장이 있다. 지대세를 부과하면 지가는 0이 되고, 앞서 필자가 제시한 이자 공제형 지대세를 부과하면 지가가 등록지가 수준에서 거의 고정된다. 따라서 토지매매시장이 지가를 매개로 자원 배분 기능을 할 수 없다는 지적은 옳다. 그렇더라도 토지임대차시장은 지대를 매개로 오히려 더 잘 작동하기 때문에 시장을 통한 토지 배분에 지장을 주지 않는다.

지대조세제를 실시하면 토지시장은 임대차시장과 비슷하게 된다. 지대세에 상응하는 수준으로 토지를 이용할 수 없는 사람은 토지를 소유하지 않으려고 할 것이고 토지를 잘 이용할 사람만이 토지를 소유하게 되므로 토지가 효율적으로 배분된다. 지대조세제의 토지 배분과 토지임대차시장의 토지 배분의 차이는, 전자는 정부가 평가하는 지대세액이 배분의 기준이 되는 반면 후자는 거래 당사자가 합의하는 임대료가 배분의 기준이 된다는 점이다. 그런데 정부가 지대를 평가할 때 현재의 지가공시제처럼 당연히

수많은 거래 사례를 참고하기 때문에 양자 간에 큰 차이가 나지는 않을 것이고, 오히려 거래 당사자 간의 거래에서 작용할 수 있는 특수 사정이 제거된 공정한 시장가격이 반영될 가능성이 높다.

5. 헨리 조지의 예언

광태원 교수는 헨리 조지가 예언한 여러 가지 상황들이 실제로 일어나지 않았다고 비판하면서 다음과 같은 예를 들고 있다. 토지자유제 하에서는 경제적 진보 속에서 빈곤은 더 심해질 것이라는 헨리 조지의 예언은 실현되지 않았다. 토지자유제 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.

광태원 교수는 빈부격차가 심해지지 않았다고 하지만 이는 근거가 부족한 지적이다. 특히 2008년 미국발 금융위기 후에 많이 이루어진 빈부격차와 불평등에 관한 연구, 예를 들면 피케티(Piketty, 2014) 등을 접하지 못한 탓이 아닐까 추측해본다. 또 우리나라의 부동산소득, 즉 실현 자본이득과 임대소득의 합계가 GDP의 30%를 상회한다는 연구도 있다(남기업 외, 2017).

광태원 교수는 토지자유제가 불황의 원인이라는 증거도 없다고 하였는데 2008년 미국발 금융위기를 겪은 후에는 생각이 달라지지 않았을지 모르겠다. 토지 불로소득을 적절히 환수하지 않았기 때문에 부동산투기가 발생했고 그런 상황에서 금융기관이 부동산 담보만 있으면 비우량대출까지 감행한 결과 경제위기가 촉발되었기 때문이다.

또 광태원 교수는 자본주의 국가가 사회주의 국가에 비해 월등한 경제성장과 경제성장에 따른 빈부격차의 완화, 절대빈곤의 감소 등을 이룩하였다는 사실을 들었다. 이게 사실이기는 하지만 자본주의 국가의 상대적 발전 우위가 토지자유제 덕인지 아니면 토지자유제에도 불구하고 다른 원인에 의해 그런 결과가 생긴 것인지는 언급하지 않았다.

V. 김정호의 비판에 대한 검토

김정호 박사는 연구보고서 한 권을 낸 광태원 교수보다 헨리 조지 비판에 공을 더 들인 분이다. 김정호 박사는 일찍부터 지대 환수에 대해 부정적인 견해를 펴왔으며(김정호, 1997), 2003년부터 2012년까지 자유기업원장으로 재직하면서 헨리 조지에 대한 비판이 담긴 단행본 두 권(김정호, 2005, 2006)을 내는 등 열의를 가지고 비판 활동을 하였다.

자유기업원은 전경련 즉 전국경제인연합회가 1997년에 “자유시장경제와 자유민주주의 체제에 대한 교육·홍보·계몽 사업을 체계적이고 종합적으로 전개할 수 있는 독립된 기관”으로 설립하

였다. 연구를 주목적으로 하는 한국경제연구원이 산하에 있지만 연구원이 할 수 없는 “경제교육사업, 정책홍보사업, 그리고 기업 및 기업이미지 개선사업”이 필요했기 때문이다. 설립 당시 명칭은 “자유기업센터”였으나 그 후 자유기업원으로 변경되었고 현재는 자유경제원이 되어 있다. 김정호 자유기업원장이 헨리 조지를 열심히 비판한 것은 바로 이런 성격을 가진 기관의 책임을 맡고 있었기 때문인 듯하다.

김정호 박사가 원장 시절에 낸 두 저서 중 특히 뒤에 나온 「땅은 사유재산이다: 사유재산권과 토지공개념」의 제9장은 ‘아! 헨리 조지’라는 제목으로 헨리 조지를 집중 비판하는 내용이다(김정호, 2006). 여기에 나오는 비판을 하나씩 소개하면서 검토해보기로 한다.

1. 남 좋은 일만 시킨다

김정호 박사는 지대세를 징수하면 토지가 국유화된다고 하였다. 토지 소유자는 “잘해봤자 본전인데, 무엇 때문에 힘들여가면서 땅으로부터 수익을 내려고 애 쓰겠는가(김정호, 2006)”, “아무리 열심히 일해 봤자 남 좋은 일(세금 납부)만 시키는 활동을 무엇 때문에 하겠는가(김정호, 2006)”라고 하면서 “모든 사람이 토지소유권을 포기하게 된다(김정호, 2006).”고 하였다.

김정호 박사의 지적이 옳다면 남의 부동산을 임차해서 사업하는 사람은 아무도 없을 것이다. 부동산을 임차하면 임차료를 내는데, 김정호 박사의 논리대로라면 이런 사업자는 잘해봤자 본전이고 남 좋은 일만 시키는 것이 아닌가? 생산자가 모든 생산요소를 제값을 내고 쓸 때 자원배분이 최적화 된다는 것이 바로 시장원리가 아닌가?

토지를 취득하는 목적은 실수요 목적과 투자 목적의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 지대조세제는 실수요 목적의 토지 취득은 촉진한다. 토지 실수요자가 추가비용 없이 토지를 소유할 수 있다면 당연히 임차보다는 소유하려고 할 것이다. 임차권은 토지 소유자의 권리에 의해 제약되는 반면 소유권은 그런 제약이 없기 때문이다. 반면, 투자 목적의 토지 소유는 사라진다. 토지를 단순히 소유하는 것만으로는 아무런 이익이 발생하지 않고 토지를 제대로 이용하지 않으면 오히려 손실을 입기 때문이다. 그러나 이 점은 지대조세제의 문제점이 아니라 오히려 장점이다. 이런 단순한 사실에 대해서도 오해하는 이유는 토지를 제테크 대상으로 간주하는 잘못된 풍토에 길들어 있기 때문이다.

2. 토지 용도의 결정

김정호 박사는 “땅이 자연에 의해 만들어진 것은 사실이지만, 언제 어떠한 용도에 어떻게 사용할 것인지는 소유자가 결정하게 하는 것이 가장 바람직하다(김정호, 2006).”고 비판하였다. 또 “땅

의 용도를 정부가 직접 결정한다면 그야말로 재앙이 닥칠 것이다(김정호, 2006).”라고도 하였다.

김정호 박사가 언급한 토지 ‘소유자’는 ‘토지이용 결과가 귀속되는 사람’ 또는 ‘토지이용자’로 대체해야 더 정확한 표현이다. 소유자와 이용자가 동일인이 아닐 경우, 토지이용 결과가 토지 자체의 가치를 훼손하는 결과를 초래하지 않는 한 소유자는 용도에 관계없이 임대료만 받으면 만족이다. 지대조세제도 같다. 지대를 국가에서 환수하지만 국가는 공익을 해치지 않는 한 용도 결정권을 개인에게 부여하므로 김정호 박사가 바라는 대로 된다. 김정호 박사는 지대조세제를 실시하면 토지를 소유할 사람이 없어서 결국 토지가 국유화된다고 오해하기 때문에 이런 비판을 한 것으로 보이는데, 이런 오해에 대해서는 이미 위에서 해명하였으므로 재론하지 않는다. 설령 중국처럼 토지를 국유화하고 공공임대제를 취할 경우에도 국가가 토지 용도 결정권을 가질 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 국가가 지대 징수권만을 갖고 토지 용도 결정권은 토지사용권자가 갖는다면 역시 염려할 이유가 없다.

3. 개발의 타이밍

김정호 박사는 지대세를 부과하면 유희지가 억지로 개발되어 저밀도 개발이 이루어진다고 하였다. “토지시장의 현실을 이해하는 사람이라면 빈 땅의 존재가 효율적 토지이용을 위해 반드시 필요함을 이해할 것이다(김정호, 2006).”라고 하였다. 또 “투기 때문에 땅을 못 쓰는 것이 아니라 정부가 법적으로 사용하지 못하도록 규제하고 있기 때문에 못 쓰는 것(김정호, 2006)”이라고 정부의 토지이용 규제를 풀어야 한다고 주장하였다.

토지이용이 외부효과를 발생시키고 토지이용 결과가 장기간 후속 이용에 영향을 주기 때문에 토지이용에 대한 공간적·시간적 조화를 위한 공적인 배려가 필요하다. 또 김정호 박사의 지적처럼 전체적·장기적 관점의 토지이용 최적화를 위해서 일부 토지를 일시적으로 유희화 내지 저사용하는 것이 바람직한 경우도 있다. 즉 도시계획이 필요하다는 것이다. 이런 맥락에서, 시장주의의 태두 하이에크도 도시 토지의 이용은 이웃효과(neighborhood effect: 외부효과와 같은 뜻)를 발생시키기 때문에 토지이용을 개별 토지 소유자에게 맡기면 비효율을 초래하며, 따라서 도시계획이 필요하다고 하였다(Hayek, 1960). 김정호 박사가 토지이용 규제에 관한 하이에크의 견해를 수용한다면 자신의 비판을 되돌아보아야 한다. 그래도 토지이용 규제가 필요 없다고 주장한다면, 자신이 사는 집 근처에 공해를 배출하는 공장이 들어서더라도 이를 방치하는 정부에 항의해서는 안 된다.

4. 다른 불로소득도 있다

김정호 박사는, 불로소득이 토지에서만 나오는 것이 아닌데 토

지 불로소득만 환수하자고 하는 것은 옳지 않다고 비판하였다. 예를 들면 “토지가격 상승으로 인한 토지 소유자의 이익 중에 자신의 노력 때문이 아닌 부분이 포함된 것은 사실이다. 하지만 그런 사정은 가격이 수요와 공급에 의해서 결정되는 모든 것에 대해서 똑같이 나타난다(김정호, 2006).”고 항변한다.

이 비판은 여러 종류의 불로소득에 대한 환수의 우선순위에 관한 것으로서, 아래 이재울의 비판에 대한 검토에서 다루기로 한다.

VI. 이재울의 비판에 대한 검토

이재울 교수는 1994년부터 필자와 같이 <헨리조지연구회>에서 꾸준히 활동해온 분이다. 회원 사이에는 온도차가 어느 정도 존재하였는데, 이재울 교수는 적극 지지파라기보다는 회의파로 분류할 수 있다. 이런 태도 차이는 모임에 생산적인 지적 자극을 주었고 필자에게는 논리를 다시 점검하는 기회를 주었다. 이재울 교수는 헨리 조지 사상에 관한 글을 여러 차례 발표한 바 있는데, 여기에서는 최근 발표 논문(이재울, 2012)에 제시된 견해를 검토한다.

1. 제도 자체의 공평성

이재울 교수는 지대조세제의 공평성에 의문을 제기한다. 이재울 교수가 사용하는 ‘토지가치세’는 지대세와 같은 뜻이다.

토지가치세는 일종의 인두세에 해당하며 노동소득 및 자본소득과는 전혀 무관하다. 이것은 능력원칙과 편익원칙이라는 조세의 공평성 원리와는 매우 동떨어져 있다.

토지 사용 이외에 국가로부터 받는 서비스를 무시한 토지가치세는 전반적으로 편익의 원칙과 부합하지 않는다.

만일 토지가치세가 다른 편익과 관련된 조세와 함께 부과된다면 보다 더 편익의 원칙에 부합할 수 있다.

조지는 조세의 공평성 기준에서, 담세능력이라는 측면을 무시해버렸다. 지대소득 이외의 소득이 아무리 많아도 전혀 세금을 부담하지 않는 것은 아담 스미스가 말한 능력의 원칙과 상반된다(이재울, 2012).

이재울 교수는 토지가치세가 능력원칙과 편익원칙에 위배되어 공평하지 않다고 하였다. 그런데 이 두 원칙은 과세 대상인 소득 내지 재산이 동등한 정당성을 갖는다는 전제가 있을 때 적용할 수 있는 원칙이다. 만일 개인의 소득과 재산 중에 정당하지 못한 것이 있다면 이를 시정한 다음에 두 원칙에 따라 과세하는 것이 옳다.

정당성 측면을 검토하기 위해 분배의 원인과 결과를 <그림 2>와 같이 나타내보자.

소득의 원인에는 노력, 능력, 운이 있다. 예를 들어 시험 성적

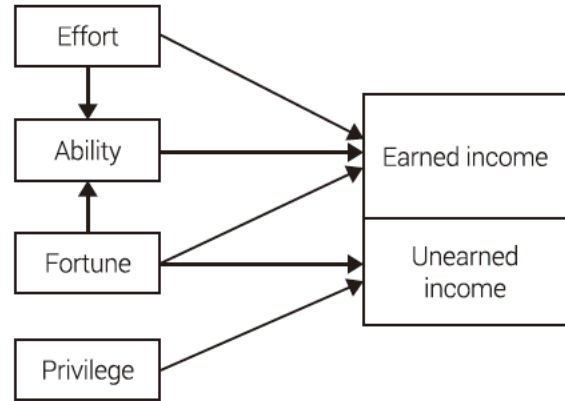


그림 2. 분배의 원인과 결과
Figure 2. The cause and effect of distribution

에는 본인의 노력, 그리고 평소실력, 두뇌, 체력과 같은 능력, 그리고 시험 운이 작용한다. 농사를 짓는다고 해도 본인이 직접 투입한 노력, 농사를 짓는 능력 외에 날씨와 같은 운이 따른다. 능력은 당사자의 노력에 의해서 형성되는 부분과 선천적 자질 및 성장 환경 등 운에 의해서 형성되는 부분으로 구성된다. 결국 능력은 노력과 운의 결과이므로 앞으로는 능력을 빼고 노력과 운만으로 구분하기로 한다. 특권은 자신의 노력과 운에 비해 남보다 더 유리한 결과를 얻을 수 있는 원인이다. 운은 인간의 선택과 무관하게 주어지므로 다른 사람이 같은 운을 누릴 가능성을 배제하지 않는 반면, 누군가 특권을 가지면 다른 사람이 그만큼 차별을 받게 된다.

노동소득과 불로소득 중에서 노동소득이 더 정당하며 노력은 운보다 정당하고 특권은 다른 원인보다 부당한 원인이라는 점에는 대다수가 공감할 것이다. 그러므로 인간의 평등한 가치를 전제로 하는 한 특권은 부당한 원인이다. 특권은 가급적 존재하지 않는 것이 좋지만 부득이할 경우에는 특권이익을 우선적으로 환수하여 공평하게 처리하여야 한다.

그리고 국방, 치안 등의 공공재는 적어도 직접적으로는, 본인의 노력과 무관하게 그리고 그에 상응하는 대가를 지불하지 않아도 주어진다라는 점에서 불로소득으로 볼 수도 있다. 이재울 교수가 편익원칙을 중시하는 이유도 여기에 있을 것으로 추측한다. 운은 사람마다 동일한 운을 누릴 수 없는 반면 공공재는 모든 국민에게 동일한 내용이 제공된다. 이런 특성을 감안하면, 과세의 우선순위는 특권 및 운에 의한 소득 다음으로 공공재로 인한 편익이 되는 것이 공평하다. 즉 이재울 교수가 말하는 편익원칙이란 특권과 운에 의한 소득을 환수하고 난 다음에 비로소 적용할 후순위 원칙이라는 것이다.

한편 능력원칙은 동일한 원인에 의한 소득에 과세할 경우에만 적용할 수 있는 원칙이다. 원인을 따지지 않고 결과적인 납세능력에 의해서 과세한다면 조세 행정의 편의성에는 도움이 되겠지만, 소득 원인별 과세 우선순위가 있다는 입장에서 보면 공평하지 않다.

한 사람의 토지 소유는 타인의 토지 소유를 배제하며 지대소득은 타인의 노력소득에서 생긴다. 즉 토지소유권은 특권이다. 그러므로 원인에 따른 과세의 우선순위를 인정한다면 지대는 최우선적인 과세대상이다. 다만, 토지사유제가 확립된 후에는 누구나 토지를 취득할 기회가 (적어도 형식적으로는) 균등하다는 점에서 토지 불로소득은 운에 의한 소득과 비슷한 면도 있으므로, 지대 역시 운에 의한 소득과 같은 순위로 과세해도 좋다는 의견도 있을 수는 있다. 그러나 이 경우에도 토지 불로소득은 공공재에 의한 편익보다는 과세 순위가 앞선다.

또 이재율 교수는 토지가치세는 인두세와 다름없다고 지적한다.

토지가치세가 그대로 실시되면 겉으로는 지주가 세금 전부를 부담하는 것으로 보인다. 그런데 한 단계 더 나아가면 그 지대에 대한 평등한 권리를 가진 국민 모두가 동일한 금액을 세금으로 납부하는 결과가 된다. 즉 일종의 인두세를 납부하는 셈이다. 이것은 편익의 원칙과 능력의 원칙에 위배된다(이재율, 2012).

토지가치세는 지대에 대한 모든 국민의 지분이 동일하다는 전제를 갖고 있으므로 지대에 과세하면 모든 국민이 동일한 금액을 부담하는 결과가 된다. 이재율 교수는 이 점에 주목하여 토지가치세는 결국 편익과 능력에 따른 과세라는 원칙에 위배된다는 점에서 인두세와 다름없는 문제가 있다고 지적한다. 납세 능력과 무관하게 모든 국민에게 동일한 금액을 과세하는 인두세는 조세의 공평성 면에서 나쁜 평가를 받는 세금이다. 그런데 이미 설명했듯이, 편익/능력의 원칙에 우선하는 과세 순위가 있다면 모든 사람이 동일액을 부담하건 말건 아무 문제가 되지 않는다.

2. 제도 전환 과정의 공평성

이재율 교수는 제도 전환 과정의 공평성에 의문을 갖는다. “이미 오래 전에 사유제가 시행되어 많은 사람들이 토지를 거래하여 현재에 이르렀”으며 “현재의 지주는 법적으로나 도덕적으로 정당한 방법으로 토지를 매입하였는데... 현재의 지주에게 전적인 책임을 지우는 것은 불공정하다(이재율, 2012).”고 하였다.

이 의문은 광태원 교수의 비판을 검토할 때 이미 다루었지만 간략하게 언급해본다. 현 지주에 대한 보상 문제는 헨리 조지에 대해 후호적이건 비판적이건 간에 제기될 수 있으므로 지대세를 도입할 때 반드시 고려해야 할 문제이다. 예를 들어, ‘오래 관행화된 노예제도를 철폐할 때 기존 노예소유자에게 어떤 보상이 필요한가?’, 또는 ‘오랜 차별을 시정하기 위해 적극적 평등조치(affirmative action)를 도입할 때 발생할 역차별의 문제를 어떻게 할 것인가?’와 같은 의문이 늘 있었다. 제도 전환 과정에서 발생할 이런 문제를 최소화해야 한다는 말은 맞다. 그러나 혹 전환 비용이 너

무 커서 전환의 이익을 초과할 것이 분명하다면 모를까, 그렇지 않다면 옳지 않은 제도를 그대로 둘 수는 없지 않을까? 이재율 교수도 과거 논문에서 부분보상을 전제로 토지가치세를 시행하는 방안으로 미래의 지대 상승분만 환수하는 J.S. Mill의 방식, 점진적 실시, 부분적 실시를 제시한 바 있다(이재율, 2001). 그런데 이번 논문에서는 “최근의 조지스트들의 주장대로 상당히 완화된 방식, 즉 토지보유세의 강화 혹은 지대이자 차액세 등의 방법”에 대해 “조지 식의 100% 토지가치세가 정당하지만, 오직 조세저항 등 현실적인 어려움 때문에 완화된 방식을 제시하는 것이라면, 그것에 대해서는 동의할 수 없다.”고 하였다(이재율, 2012). 지대이자 차액세는 매입지가의 원금과 이자가 보장되므로 현재의 지주가 불로소득을 얻을 수 없을 뿐 적극적인 손해를 보지 않도록 하는 수단이다. 그런데 왜 동의할 수 없다고 할까? 이재율 교수의 마음 속에 지대세 자체의 정당성에 대한 의문이 남아있기 때문으로 추측한다.

Ⅶ. 선의의 염려에 대한 검토

지대조세제에 호감을 가진 사람들도 새로운 제도가 성공적으로 정착하려면 과도기에 발생할 수 있는 문제에 잘 대처해야 한다고 염려하는 사람이 적지 않다. 지대세 전가, 조세 납부 능력, 정치적 실현 가능성 문제가 대표적이다. 물론 이런 염려는 비판과 냉소의 근거가 되기도 한다.

1. 지대세의 전가

완전경쟁시장에서 지대세와 같은 토지보유세는 전가되지 않는다. 지대세가 부과될 때 토지 소유자가 조세 부담을 피하기 위해 임대료를 인상하여 임차인에게 전가하려고 한다고 가정해 보자. 이런 경우에 임차인이 정상적인 지대보다 더 높은 지대를 지불하면 정상적인 이윤 또는 임금 등이 잠식되므로 그 토지의 이용을 기피하게 된다. 반면 토지는 공급이 일정하므로 토지 소유자가 공급량을 줄여서 지대를 높일 수도 없다. 따라서 토지 소유자는 지대세를 스스로 부담하지 않을 수 없고 지대세는 전가되지 않는다.

그러나 이런 교과서의 설명에도 불구하고 완전경쟁시장이 아닌 현실 시장에서 조세 전가 여부는 거래 당사자의 시장 지배력에 따라 결정되는 수가 많다. 지금과 같은 우리 현실에서는 토지 소유자가 임차인에 비해 시장의 강자라고 보아도 무리가 없다. ‘조물주 위에 건물주가 있다’든가 ‘갓물주’라는 풍자적인 표현이 설득력을 갖는 우리 현실이므로 지대세를 토지 소유자에게 부과하더라도 토지 소유자는 상당액을 임차인에게 전가시킬 것이라는 우려는 일리가 있다. 지대세가 전가된다면 효과는 그만큼 축소되면서 세입자의 부담만 늘어나기 때문에 신중하게 대처해야 한다.

임차인이 토지 소유자의 인상 요구에 맞서기 위한 무기는 당해

토지 사용을 포기하고 다른 장소로 이전하거나 토지 사용을 완전히 포기하는 것뿐이다. 그런데 이전할 만한 후보지의 소유자도 기존 위치의 토지 소유자와 비슷한 요구를 한다든가 장소 이전 내지 토지 사용 포기에 따르는 희생이 클 경우에는 임차인이 부득이 자신의 몫을 줄임으로써 현 위치의 토지 소유자의 인상 요구에 타협할 가능성이 있다. 또 임차인이 생산물의 공급을 독과점하는 지위에 있다면 토지 소유자의 임대료 인상 요구를 어느 정도 수용하고 자신도 생산물 공급 가격을 인상할 수도 있다. 이처럼 토지 소유자의 시장지배력이 강한 현실에서는 적어도 제도 도입 초기에는 지대세가 다소간이라도 전가될 수 있다고 보아야 할 것이다. 그렇다면 지대세 도입과 더불어 대책을 마련할 필요가 있다.

대책으로는 임대인과 임차인에 대한 대책으로 나눌 수 있다. 임대인인 토지 소유자에 대해서는, 사전에 임대료 적정 인상폭을 정하고 그 이상으로 올린 금액을 모두 징수하는 방법이 있다. 이렇게 하면 토지 소유자가 과도한 임대료 인상을 요구할 유인이 사라진다. 동시에 임차인이 조세 전가의 피해를 입지 않도록 하기 위해서는, 공시된 지대 이상으로 부담한 임차료에 전액 세액 공제 혜택을 주는 방법도 있다. 이렇게 하면 임차인이 임대차 계약을 사실대로 신고하여 혜택을 보려고 할 것이므로 실거래 지대 파악이 쉬워진다.

덧붙이자면, 지대세 아닌 다른 조세도 과세정책의 의도와는 달리 전가될 수 있다. 소득세를 예로 들어 보자. 누진소득세는 고소득층에 높은 소득세를 부과함으로써 소득재분배를 통한 과세공평을 달성하는 것이 목적이다. 그러나 시장 교섭력이 강한 기업 경영자는 기업의 이윤 분배에 있어 소득세 공제 후의 가치분소득을 기준으로 금액을 결정함으로써 자신의 소득세를 다른 계층에 전가시킬 수 있다. 고소득층에 대한 누진소득세가 전가된다면 누진소득세의 목적은 그만큼 제한된다. 또 일반노동자에 대한 소득세 역시 다른 계층에 전가될 수 있다. 시장 교섭력이 강한 노조가 소득세 공제 후의 가치분소득을 기준으로 임금 협상에 임한다면 결국 소득세는 기업 또는 소비자에게 전가된다. 전가를 이유로 지대세를 비판한다면 같은 이유에서 소득세도 비판해야 옳다.

이러한 점을 고려한다면 판단의 기준은 전가가 되느냐 안 되느냐에 있는 것이 아니라 전가의 정도가 극심하여 조세 부과 본래 목적을 달성할 수 없을 정도이냐 그렇지 않느냐, 전가를 적절히 제어할 수 있느냐 없느냐에 두어야 한다.

2. 납세 능력

토지보유세는 토지를 처분하여 현금 수입이 생기지 않는 보유 기간 중에 납부해야 하므로 납세 능력에 대한 염려가 있다. 이런 염려를 잘 반영하는 예로, 다른 소득 없이 부동산 하나만 소유하면서 살아가는 은퇴자의 경우가 흔히 제시된다. 사실 자동차세는 보유세인데도 납부 능력에 관한 염려는 제기되지 않는다. 자동차

는 납부 능력이 없으면 소유하지 않으면 그만이기 때문이다. 그러나 토지는 생존과 생활의 필수품이라는 점에서 성격이 좀 다르다.

현금 납부 능력이 부족한 납세자를 구실삼아 좋은 제도에 반대하는 것은 옳지 않지만 그 대책은 필요하다. 이 문제는 간단히 해결할 수 있다. 당해 회계연도에 현금으로 세금을 납부하도록 하고 있는 조세행정을 수정하여, 특별한 사정이 있는 경우에는 정부가 조세 납부를 유예해 주고 토지를 처분할 때 이자를 붙여 징수하면 된다. 거래 안전을 위해서는 다른 사람이 그 사실을 알아야 하므로 체납 사실을 부동산 등기부 또는 토지대장에 기입해둘 필요가 있다.

3. 정치적 실현 가능성

헨리 조지 사상에 공감하는 사람도, 지금과 같은 현실에서 사회적 강자의 이익에 반하는 정의로운 제도가 도입될 수 있을지 강한 의문을 품는 사람도 적지 않다. 물론 이런 의문에는 일리가 있지만, 필자는 바람직한 제도라는 데 동의한다면 지레 포기할 것이 아니라 성사시킬 방법을 모색해야 하는 것이 옳다고 본다.

Ⅷ. 마무리 - 지대개혁을 위하여

이 글에서도 나타나듯이 필자는 중학생의 장래 꿈이 '갯물주'인 이상한 세상을 방지하지 않으려면 지대를 공유해야 한다는 '지대 개혁'을 주장하고 있다. 토지개혁이라고 하면 흔히 토지 자체를 균등하게 나누는 개혁을 연상하기 때문에, 오해를 피하기 위해 '지대개혁'이라고 부른다. 모든 개혁이 그렇듯이 지대개혁의 경우에도 그에 대한 비판과 염려에 대해 숙고하고 해명해야 한다. 그래서 이 글에서는 지대 공유 사상에 대해 우리나라에서 실제로 제기된 중요한 비판과 염려에 대해 신중하게 검토하고 해명하였다.

토지 문제를 넘어 더 넓은 안목으로 바라보면 지대개혁은 특권 없는 세상을 만드는 기초가 된다. 기울어진 운동장에서 좋은 위치를 차지하는 쪽이 누리는 지위는 특권이고 그 반대쪽이 겪는 불리한 대우는 차별이다. 토지소유권 외에도 특권과 차별의 사례는 많다. 학벌, 성별, 인종 등에 따른 특권과 차별 등이 그것이다. 특권은 없을수록 좋다. 그러나 좀처럼 없애기 어려운 특권, 더 나아가서는 토지소유권처럼 그 나름의 존재이유가 있어 공인하기까지 하는 특권은 어떻게 해야 할까? 특권 취득 기회를 균등하게 보장하는 것은 물론, 특권에서 생기는 이익 즉 지대를 환수하여 공평하게 처리해야 한다. 지대는 다른 사람에게 돌아갈 것을 가로채어 얻는 이익일 뿐 아니라, 지대세는 시장경제에 아무런 지장을 초래하지 않는, 아니 불완전한 현실시장을 보완하는 이상적인 조세이기 때문이다.

특권 없는 세상! 바람직하지만 쉬운 과제가 아니라고 비판하는 분도 계시겠지만 필자는 희망을 갖고 있다. 인류 역사를 보면, 전

제군주정이 민주정으로 바뀌었고 신분제와 노예제가 철폐되었으며 여성이 참정권을 획득하였듯이, 인류 역사는 꾸준히 평등을 향하여 나아가고 있다. 특히 우리 국민은 특권에 매우 민감하고 특권 타파를 향한 열정을 지니고 있다. 최근에도 최순실과 딸 정유라가 누린 특권에 많은 국민이 분노했고 #미투 운동으로 여성의 평등권에 대한 인식도 진일보하고 있지 않은가? 필자의 낙관론이 공허한 기대에 그치지 않을 것으로 믿는다.

주1. 토지에 대한 각종 공적 제한에 관해서는 다른 연구를 참고하기 바란다. 예를 들어 김상용(2014)은 토지소유권에 대한 제한을 소유, 이용, 개발, 수익, 처분으로 나누어 자세히 다루고 있다.
 주2. Ⅲ부터 Ⅶ까지는 김윤상(2005), 김윤상 외(2018) 제3장을 수정·보완한 것임.
 주3. 그 외에 김홍순 교수의 비판적 연구도 있다(김홍순, 2004).

인용문헌
References

1. 콰태원, 2005. 「토지는 공유되어야 하는가?: 「진보와 빈곤」에 나타난 헨리 조지의 토지사상 평가」, 서울: 한국경제연구원.
 Kwak, Tae-Won, 2005. *Should Land be Owned by Public?: An Evaluation of Henry George's Land Thought in Progress and Poverty*, Seoul: Korea Economic Research Institute.
2. 김상용, 2014. 「토지법」, 서울: 법원사.
 Kim S.Y., 2014. *Land Law*, Seoul: Bubwonsa.
3. 김윤상, 2005. 「지공주의를 옹호한다」, 「역사비평」, 72: 140-169.
 Kim Y.S., 2005. "An Advocacy of Geoism", *Critical Review of History*, 72: 140-169.
4. 김윤상, 2009. 「지공주의: 새로운 토지 패러다임」, 대구: 경북대학교출판부.
 Kim Y.S., 2009. *Geoism: A New Land Paradigm*, Daegu: Kyungpook National University Press.
5. 김윤상, 2012. 「토지는 하나님의 것이라」, 「월간 기독교 사상」, 서울: 대한기독교서회.
 Kim Y.S., 2012. "Land is the Lord's", *Christian Thoughts Monthly*, Seoul: The Christian Literature Society of Korea.
6. 김윤상, 2018. 「이상사회를 찾아서」, 대구: 경북대학교출판부.
 Kim Y.S., 2018. *Searching for Ideal Societies*, Daegu: Kyungpook National University Press.
7. 김윤상·강남훈·남기업·박창수·이정우·이진수·이태경·전강수·조성찬, 2018. 「헨리 조지와 지대개혁」, 대구: 경북대학교출판부.
 Kim Y.S., Kang, N.H., Nam, G.U., Park, C.S., Lee, J.W., Lee, J.S., Lee, T.G., Jeon, G.S., and Cho, S.C., 2018. *Henry George and Rent Reform*, Daegu: Kyungpook National University Press.

8. 김정호, 1997. 「토지세의 경제학: 미신과 현실」, 서울: 한국경제연구원.
 Kim, C.H., 1997. *Economics of Land Tax: Superstition and Reality*, Seoul: Korea Economic Research Institute.
9. 김정호, 2005. 「왜 우리는 비싼 땅에서 비좁게 살까?」, 서울: 삼성경제연구소.
 Kim, C.H., 2005. *Why Do We Live Densely on Expensive Land?*, Seoul: Samsung Economic Research Institute.
10. 김정호, 2006. 「땅은 사유재산이다: 사유재산권과 토지공개념」, 파주: 나남출판.
 Kim, C.H., 2006. *Land Is Private Property*, Paju: Nanam Press.
11. 김홍순, 2004. 「한국 부동산 문제의 이해」, 고양: 인간사랑.
 Kim, H.S., 2004. *Understanding Korean Real Estate Problems*, Goyang: Ingansarang.
12. 남기업·전강수·강남훈·이진수, 2017. 「부동산과 불평등 그리고 국토보유세」, 「사회경제평론」, 54: 107-140.
 Nam, G.U., Jeon, K.S., Kang, N.H., and Lee, J.S., 2017. "Real Estate, Inequality and National Land Tax", *Social and Economic Review*, 54: 107-140.
13. 이재율, 2001. 「토지가치세의 공정성 문제」, 「국제경제연구」, 7(2): 245-265.
 Lee, J.Y., 2001. "Equity Problems of Land Value Taxation", *International Economic Journal*, 7(2): 245-265.
14. 이재율, 2012. 「헨리 조지와 존 롤스의 분배적 정의론 비교연구: 최근의 복지 논쟁을 중심으로」, 「사회과학논총」, 31(1): 307-323.
 Lee, J.Y., 2012. "A Comparative Study of the Distributive Justice Theories of Henry George and John Rawls: Focusing the Recent Debates on Welfare", *Social Sciences Journal*, 31(1): 307-323.
15. Andelson, R.V., ed., 2003, volume 1; 2004, volume 2. *Critics of Henry George: An Appraisal of Their Strictures on Progress and Poverty*, 2nd ed., Rutherford, N.J.: Fairleigh Dickinson University Press.
16. George, H., 1997(2016 개역). 「진보와 빈곤」, 김윤상 역, 서울: 비봉출판사.
 George, H., 1997(retranslation 2016). *Progress and Poverty*, Translated by Kim, Y.S., Seoul: BiBong.
17. Hayek, F.A., 1960. *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
18. Piketty, T., 2014. 「21세기 자본」, 장경덕 외 역, 파주: 글항아리.
 Piketty, T., 2014. *Capital in the Twenty-first Century*, Translated by Jang, G.D. et al., Paju: Geulhangari.

Date Received 2018-10-18
 Date Reviewed 2018-11-21
 Date Accepted 2018-11-21
 Date Revised 2018-12-03
 Final Received 2018-12-03