

土地公有制에 대한 原論的 接近

林 鍾 哲

모든 경제관계는 경제주체인 인간과 자연적·기술적·사회적 제조건인 상호관계에서 결정된다. 所有制度까지 포함한 토지문제도 이런 맥락에서 접근해야 한다. 인구 및 경제활동규모확대에 따라 토지공급이 無限大인 것에서 탄력적인 것으로 바뀌어 토지소유한계비용 < 한계수입관계가 성립됨으로써 定着되었던 私有制는 土地需給이 모두 완전비탄력화하여 그 外部不經濟가 커지고 또 시장에 의한 조정이 전혀 불가능해져 가는 조건하에서는, 또 租稅를 통한 조정도 오히려 불균형확대로 가일층의 土地寡占을 결과하게 되는 조건하에서는 土地-人間關係는 自然的·技術的 변수가 아닌 社會的 변수 즉 制度變化에 의하여 조절할 수 밖에 없는 것이다.

1. 머리말

토지는 “대자연이 준 선물로 인간에게(단순히) 도움이 되는 物質 및 힘” [Marshall(1920)]에 그치는 것이 아니라 人間生存 그 자체와 또 모든 人間活動을 가능케 하는 현재까지는 유일한 根源이다. 토지에 대해서는 그 공급이 가변적이라고 생각하는 학자도 있지만[趙淳(1990)] 대대적인 간척사업을 했던 1960~89년간에 국토면적이 984.3만 ha에서 992.4만 ha로 총 0.82%, 평균하여 연 0.03% 증가한 데 그치고 있으므로 토지공급은 通說대로 完全非彈力的이라고 보는 것이 오히려 더 과학적이다. 이처럼 토지공급이 完全非彈力的임에도 불구하고 토지에 대한 수요는 인구증가 및 경제활동을 비롯한 인간활동증대로 급격히 커지고 있다. <表 1>에서 보는 바와 같이 1인당 국토면적은 1960년에는 39.4a(=1,192평)이던 것이 1989년에는 23.4a(=714평)로 작아졌고 家口當 2.1~4.2a(=63~126평)가 소요된다 [土地公概念研究委員會(1989)]는 宅地도 1989년초 현재 18만 7900ha에 불과하므로 가구수를 대략 1100만으로 생각할 때 1.7a(=51평)가 돌아갈 수 있을 뿐이다. 또 1ha에서 생산되던 國內總生産도 1960년에는 11.5억원이던 것이 1989년에는 121.4억원으로 커져 토지에 대한 經濟的 압력은 10.6배 가량 커지고 있다. 만일 세계은행에서 예측하듯 [The World Bank(1989)] 우리나라 최대인구가 5700만명에 달한다면 1인당 국토면적은 17.4a(=526평)로 줄어들고 1인당 GDP를 선진국 현재 수준으로 높혀 先後進國間 所得隔差를 축소시키고자 한다면, 바꾸어 말하여 低開發狀態를 면하고 선진국대열에 참여하려면 經濟活動規模는 인구

〈表 1〉 土地/人口 및 GDP 關聯指標

	1960A	1970B	1980C	1989D	B/A×100	C/A×100	D/A×100
國 土 (천 ha)	9,843	9,848	9,899	9,924	100.1	100.6	100.8
可 用 地 ¹⁾ (천 ha)	2,714	2,768	2,764	2,780	102.0	101.8	102.4
農 耕 地 (천 ha)	2,399	2,298	2,196	2,127	95.8	91.5	88.7
非 農 地 (천 ha)	315	470	568	653	149.2	180.3	207.3
1人當 國土 (a)	39.4	30.5	26.0	23.4	77.4	66.0	59.4
1人當 可用地 (a)	10.9	8.6	7.3	6.6	78.9	67.0	60.6
農民 1인당 농지 (a)	16.5	14.7	20.3	29.0	89.1	123.0	175.8
非農民 1인당 非農地 (a)	3.0	2.8	2.1	1.9	93.3	70.0	63.3
GDP/國土 ²⁾ (억원/천 ha)	11.5	25.2	54.5	121.4	219.1	473.9	1,055.7
農業 GDP/農地 (억원/천 ha)	20.3	32.4	38.4	54.6	159.6	189.2	269.0
非農業 GDP/非農地 (억원/천 ha)	205.9	369.6	802.1	1,518.1	179.5	389.6	737.3

註：1) 임야 및 하천, 사적지, 묘지 등 형질변경이 어려운 토지를 제외함.

2) 1985년 불변가격, 1960년은 1975년 불변가격을 환산한 것임.

資料：韓國銀行『經濟統計年報』各年度, 韓國銀行『國民計定』1990, 農協中央會『農業年鑑』各年度.

증가를 감안하지 않더라도 4배는 커져야 한다.

土地供給은 고정되어 있음에도 불구하고 토지수요증대는 확실히 예견되는 것이므로 이미 需給不均衡으로 심각한 교란을 일으키고 있는 토지시장은 앞으로는 더욱 크게 교란될 것이다. 그렇다고 해서 需要를 억제한다는 것은 경제정체를 가져오므로 임의롭지 못하고 土地生産性 내지 토지효율상승에도 자연적 제약과 기술적 한계가 있어 문제를 근본적으로 해결해 주지는 못한다. 土地問題에 대한 市場外的, 制度的 接近이 필요한 이유는 여기에 있다,

2. 土地의 特殊性

토지는 다양한 屬性을 갖고 있는데 그 중 중요한 것을 들면 다음과 같다.

- (1) 토지는 모든 사람을 위한 유일한 生存基盤이며 活動基礎이다.
- (2) 토지는 다양한 생존육구와 활동내용을 지지하기에 충분한 多用途性을 갖고 있다.
- (3) 토지는 그 위치가 고정되어 이동시킬 수 없다.
- (4) 동일한 지역에 속하는 토지라고 하더라도 自然的 조건에 따라 상당히 큰 異質性을 갖는다.

- (5) 이상 두 가지 조건(3 및 4)에 의하여 토지는 비록 多用途性을 갖고 있다고는 하지만 代替的 利用에는 어려움이 있다.
- (6) 토지는 可塑性이 거의 없다. 동일한 지역에 있는 비슷한 성질을 가진 토지라고 하더라도 일단 相異한 用途에 이용되면 原狀回復이 技術的, 社會的으로 매우 어렵다.
- (7) 토지는 自然的, 歷史的, 技術的 條件으로 말미암아 특정한 용도에 대한 공급을 제로로 만들 수 없다. 즉 社會적으로 用途別最小必要規模가 존재한다.
- (8) 토지공급은 엄격히 제한되어 있다. 人工으로는 의미있는 규모로 토지공급 절대량을 증가시킬 수 없다.
- (9) 토지는 온갖 종류의 인간수요를 충족시켜 줄 수 있는 永續的인 능력을 갖고 있다.
- (10) 토지가 갖는 外部效果는 매우 크다.

인간생존을 위한 유일한 기반인 토지는 그 多用途性으로 인하여 온갖 인간활동을 가능케 해준다. 그러나 個別筆地로 보면 異質性이 크고 그렇기 때문에 代替的 利用에는 어려움이 있다. 비록 人工을 통하여 이질성을 완화시키더라도 토지가 갖는 非可塑性 때문에 다용도성은 제한받으며 더우기 自然的, 社會的 要因에 의한 최소필요가 존재하므로 需給不均衡은 심각해지기 마련이다. 그뿐 아니라 公共性, 외부효과가 資本과는 비교할 수 없을 만큼 크다.

3. 土地所有形態의 變遷

토지소유형태는 (1) 경제주체인 인간의 認識과 (2) 土地/人口관계에 따라 변천해 왔다고 볼 수 있다.

3.1. 主體的 認識

都市革命이 있기까지의 오랜 역사를 통하여 인간은 洋의 東西를 막론하고 노동생산물이 아닌 것에 대하여서는 소유를 인정하지 않았다. 비단 토지뿐만 아니라 나무열매 등 채집되는 먹거리는 私적으로 소유되지도 않았고 賣買對象이 되지도 않았다. 1만년도 채 못되는 옛날에 集約農業이 시작되면서 토지뿐만 아니라 그 역시 勞動生産物이 아닌 人間勞動力까지도 私적으로 소유되고 사고파는 일이 생겨났던 것이다. 농업생산물이 매매되고 토지가 사유됨에 따라 野生하는 나무나 그 열매도 매매대상이 되었다. 그러나 5천년이 넘는 역사를 갖는 總體的 勞動力賣買制度 즉 노예제도는 폐지, 불법화되어 소유에서 노동력의 時間當分割賣買 즉 賃借로 변화하였고 노동생산물 아닌 것중 사유되는 것은 토지 및 토지로 대표되는 자연이 남게 되었다.

3.2. 數量關係——土地/人口比率

역사적으로 볼 때 토지소유형태는 土地/人口比率變化에 따라 다음과 같이 바뀌었음을 볼 수 있으며 이러한 변화는 논리적으로 보더라도 상당한 경제적 합리성을 가지고 있다고 할 수 있다.

土地/人口비율이 거의 무한대이어서 모든 자연을 대표하는 토지의 限界生産物價值曲線이 X축에 거의 평행하는 형태를 가질 때 토지사유는 발생하지 않고 共同所有가 지배한다.

土地/人口비율이 악화하여 토지사유제도를 유지하는 데 필요한 限界費用보다 사유화된 토지에서 얻을 수 있는 限界收入이 커질 때 토지를 사유화하려는 誘因이 생긴다.

그러나 土地/人口비율이 계속 악화되어 토지사유에 따른 社會的 限界費用이 私的 限界收入보다 커지게 되면 사유에 대한 社會的 公認이 철회되며 公有 또는 國有가 시작된다.

소유는 단순한 점유가 아니라 하나의 재산 즉 다음과 같은 조건하에서만 성립될 수 있는 점유이다. 즉 첫째 사회구성원에 의하여 公認되고, 둘째 법률 또는 관습이라는 형태의 일반적으로 받아들여진 社會的 基準에 의하여 보호받고, 셋째 이들 사회적 규칙이 침해되었을 경우에 대비한 制裁裝置에 의하여 지켜지는 占有가 곧 所有인 것이다. 따라서 특정한 개인 또는 계급이 평균 이상의 토지를 占有함으로써 나머지 다수 국민 또는 계급의 생존과 활동이 중대한 제한을 받게 될 때 사유에 대한 社會的 公認이 철회되고 그럼으로써 私有를 보장해 왔던 법률, 관습, 제도에 변화가 생기고 그 결과 사유제도를 수호해 왔던 제재장치가 무너짐으로써 私有制度는 더 이상 존립할 수 없게 된다.

좀더 부연하자면 소유권이란 배타적인 利用權, 收益權, (취득, 소유의 자유를 含蓄하는) 處分權으로 구성된다.⁽¹⁾ 그리고 소유권의 要件으로는 (1) 所有主體, (2) 所有對象 (3) 所有 그 자체인 排他的 지배관계, (4) 사회의 規範的 承認이 필요하다. 土地/人口관계가 악화되어 사유에 대한 규범적 승인이 철회되면 배타적 지배관계는 법률상, 제도상 또 사실상 존재하기 어렵게 되고 엄격한 의미의 私有는 소멸된다.⁽²⁾ 우리나라에서 특히 80년대 이후 處分權과 利用權이 실질적으로 상당한 제약을 받게 되고 收益權마저 완전히 보장되지 못하게 된 것은 <表 1>에서 본 바와 같이 土地/人口비율이 급격히 악화되어 가고 있다는 데 기인한다.

(1) 실버는 다음의 다섯 가지를 들고 있다. Silver(1989)를 참고.

1. Right to use in all relevant uses (universality)
2. Right to exclude others from using
3. Right to benefit from use
4. Right to physically transform
5. Right to alienate or transmit

(2) 소유는 단순한 主體·客體間 관계가 아니라 “객체의 존재에서 발생하며 그 이용과 관련된 사회적 용인된 인간행동관계(sanctioned behavioral relations among men)”이기 때문이다. [Furubotn and Pejovich(1972)].

4. 土地需給에 관한 理論

토지문제에 대한 古典派 見解와 新古典派 見解는 완전히 相反된다. 우리나라 토지문제 해결에 도움을 주기 위하여 이들 두 이론을 간략히 살펴 보기로 한다.

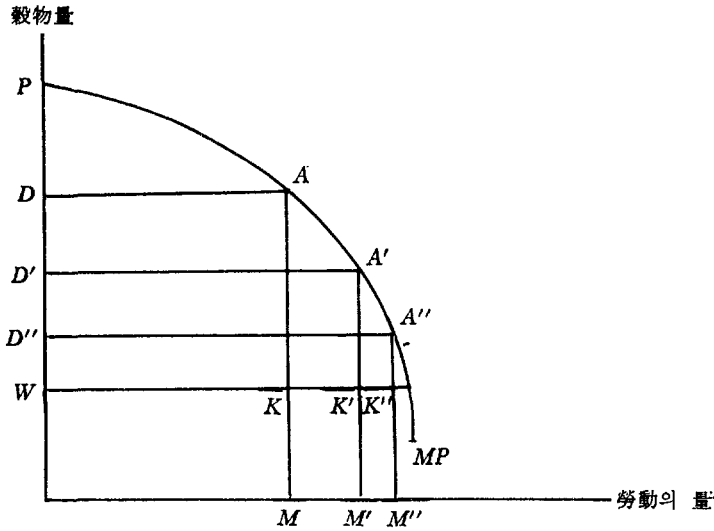
4.1. 古典派模型

古典派에서는 임금을 不變으로 가정한다. 그러나 이는 단기적으로 임금이 상승한다는 것을 배제하는 것은 아니며 또 경제적 진보에 따라 實質賃金의 절대수준이 상승한다는 것을 배제하는 것도 아니다. 短期的 實質임금상승은 인구증가에 의하여 다시 인하되고 경제적 진보에 따른 實質임금수준상승은 동시에 일어나는 노동자의 生活要求(requirement) 상승으로 인하여 항상 그때 그때의 발전단계에 相應하는 최저생존수준에 억제된다는 의미에서 불변상태라고 본다는 것이다. 한편 총생산물에서 임금 등 生産費를 제하고 남은 剩餘는 이윤, 이자 및 지대로 2次 分配된다.

자본이 축적되면 경제활동규모가 커지고 이에 따라 토지수요는 증대된다. 그러나 土地供給은 完全非彈力的이므로 유한한 토지이용을 둘러싼 자본가간의 경쟁이 地代상승을 결과하여 끝내는 모든 잉여가 지대로 흡수되어 企業活動誘因이 소멸됨으로써 경제활동규모 및 구조가 그대로 반복되는 單穩態(stationary state)에 도달하게 된다는 것이다. 그 과정은 다음과 같다.

資本蓄積의 증대는 노동수요의 증대를 의미하므로 임금을 높일 것이다. 그러나 임금이 상승은 인구증가를 유발하기 때문에 한편으로는 상승했던 임금을 다시 생계비 수준으로 끌어내리면서, 또 한편으로는 식량수요의 증가를 수반하게 될 것이다. 증대되는 식량수요를 충족시키기 위해서는 이미 경작되고 있는 土地를 보다 더 集約적으로 利用하거나 또는 덜 비옥한 토지를 경작에 동원해야 할 것이다. 그러나 이는 收穫遞減現象 때문에 集約的 및 粗放的 한계에서의 노동의 한계생산성을 떨어뜨림을 의미한다.

<그림 1>은 집약적 한계가 종전의 점 M 에서 M' 로 옮겨감에 따라 노동의 한계생산이 떨어지면서 지대의 크기가 종전의 DPA 에서 $D'P'A'$ 로 증가하고 임금총액도 $OWKM$ 에서 $OWK'M'$ 로 증가함에 반해 총 이윤은 $WDAK$ 에서 $WD'A'K'$ 로 줄어드는 것을 보이고 있다. 이 利潤이 再投資되면서 위에서 설명한 因果過程(노동수요증가→임금상승→인구증가→식량수요증가→토지의 집약적·조방적 이용 증가→노동의 한계생산성저하)이 반복될 것이다. 그 결과 地代와 賃金總額은 각각 $D''PA''$ 와 $OWK''M''$ 로 다시 불어나고 총이윤은 $WD''A''K''$ 로 줄어들 것이다. 이와 같이 인구의 계속적 증가 그리고 收穫遞減現象으로 인한 勞動生産性的의 지속적 下落은 장기적으로 이윤율의 하락을 지속



<그림 1>

화시킬 것이며 드디어는 더 이상 자본축적이 없는 상태로 치닫게 될 것이다. 따라서 노동수요의 증가도 없고 인구도 더 이상 늘어날 수 없는 한계상황에 이르게 될 것이다. 그러나 '이런 단계가 오기 훨씬 이전에 매우 낮은 이윤을 때문에 자본축적은 멈추고, 그리고 임금을 지불하고 남은 국민총생산의 거의 대부분이 토지소유자와 세금 그리고 敎區稅(tithe)징수자의 소유가 되어 버릴 것이다'[李正典(1988)].

4. 2. 新古典派模型

이같은 古典派 생각은 사태의 본질은 옳게 통찰하고 있지만 技術이 미치는 압력경감효과는 거의 무시하고 있다. 이런 점에서는 技術을 고려한 新古典派 생각이 관련있는 모든 變數는 고려하였다는 점에서는 결함이 적다. 그럼에도 불구하고 다음에서 보는 바와 같이 制度學派的 補完을 받고 있는 新古典派模型조차도 토지의 有限性과 인간욕망 및 활동의 無制限性이 필연적으로 결과할 相剋關係에 대해서는 그 본질을 놓치고 있다.

이를 확인하기 위하여 노스(D.C. North)에 의한 신고전파이론을 살펴 보자.

일정한 영토를 갖고 외부와의 交易(또는 生産諸要素 이동)이 전혀 없고 인구증가를 경험하고 있는 정치경제단위에서 어떤 변화가 생기기를 추적해 보자. 短期的인 공급곡선은 완전히 탄력적인 것이 아니므로 그 直接的인 효과는 식량(및 원재료) 價格上昇이다. 즉 식량판매자는 舊價格으로는 더 많은 사람들이 식량을 요구하고 따라서 식량이 品切이 될 것을 알고 가격을 인상할 것이다. 노동자실질소득은 그의 임금으로 살 수 있는 식량이 적어지므로 하락한다. 地主의 실질소득은 그가 판매하는 식량이 같은 量으로도 더 많은 所得을 가져오므로 상승한다. 토지소유의 潛在的 수익성이 증대하므로 地

價는 상승한다. 투자가는 보다 많은 자본을(더 좋은 排水시설을 만든다든지 한층 더 관개사업을 하는 데) 사용함으로써 일정 면적의 토지에서의 산출량을 증대시키는 것이 보다 큰 수익을 가져오게 되므로 土地에 대한 資本比率를 상승시킨다. 代替의 정확한 크기는 생산함수(즉 기술상태)에 의존한다. 이 과정을 통하여 상당히 단기간 안에 식량공급곡선은 보다 彈力的이 된다. 그러나 調整過程이 이로써 끝나는 것은 아니다. 노동자에게는 子女養育費用이 상승하고 생활수준을 낮추지 않으려고 노동자가정은 자녀를 적게 갖기로 결정할 것이다. 식량생산을 위한 新技術을 고안하여(새로운 비료나 사료를 개발하고 훨씬 더 생산적인 作物이나 가축을 만들어 내어) 생산함수를 바꿈으로써 收益性은 上昇할 것이다. 그리하여 長期的으로는 인구증가율이 하락하고 식량공급량이 확대한다(즉 장기공급곡선은 完全彈力的이 된다). 노동자실질임금은 상승하고 地價는 하락하여 본래 均衡에 되돌아간다[North(1981)].

이같은 신고전파모형은 私的 費用 및 便益과 社會的인 그것의 일치(즉 無코스트로 시행되는 재산권)을 가정하고 있으며 情報費用이 클수록 조정기간이 길어지며 생활수준하락을 향의하는 노동자가 抗議暴動을 일으킬 수 있으며 관습적인 土地協定 내용여하에 따라 調整 내용이 달라질 수 있다는 노스의 비판을 면할 수 없다. 그러나 그보다도 근본적인 것은 生計費(=子女養育費) 상승으로 인한 出產率 하락은 적어도 1世代를 요하는 調整過程이 필요 한데 이러한 조정은 실속 1世代 후에 所期한 결과를 가져온다고 하더라도 정책수단 또는 조정수단으로서의 合理性을 缺如하는 것일 뿐더러 經濟制度 및 過程에 대한 인식이 높아진 현대사회에서는 實踐可能性이 거의 없다고 보아야 한다.

또 供給曲線이 장기적으로는 완전탄력적이라는 가정 역시 토지가 거의 可塑的이 아니며 그 技術革新受容能力과 기술 그 자체에도 엄격한 한계가 있음을 생각할 때 성립되기 어렵다. 生産經濟 1萬年 歷史를 통하여 토지가 의미있는 규모로 기술혁신을 수용한 것은, 즉 식량공급곡선이 완전탄력성을 보인 예는 農業革命과 產業革命 두 차례밖에 없었고 이같은 기술혁신이 보급되고 완전수렵된 후에는 食糧供給曲線은 완전비탄력성을 계속 유지하고 있다는 역사적 사실을 인식해야 한다.

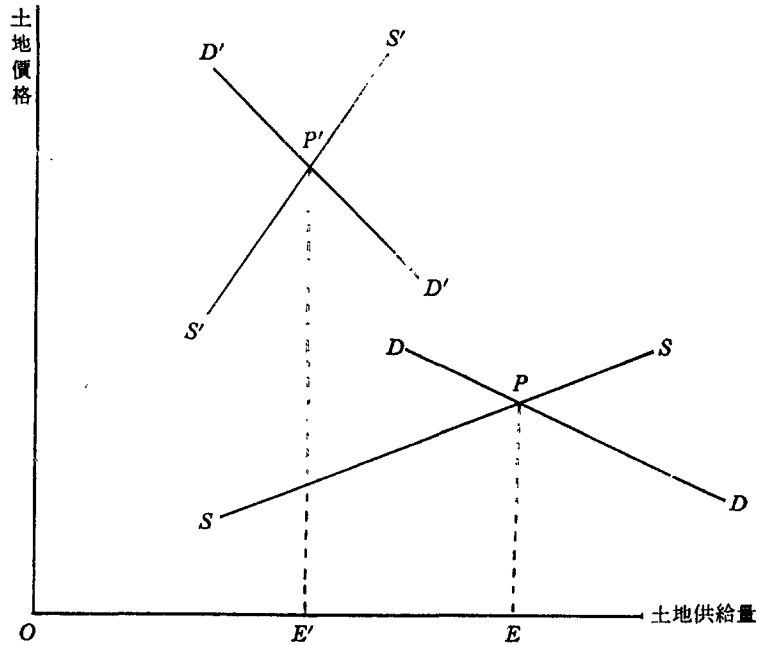
4.3. 土地需給과 市場機能

경제이론에서 엄격히 정의하는 시장은 “供給需要價格決定機制(supply-demand price making mechanism)”이다 [Polany(1957)]. 완전경쟁이론에서 말하는 바와 같이 多數의 需要者와 지리적으로 근접해 있는 多數의 供給者가 있어야 한다는 조건이 공급, 수요란 낱말로 표시되고 가격을 자의적으로 결정할 수 있는 特定人(price fixer)에 의하여 결정되는 價格(fixed price)이 아니라 수많은 需要者, 供給者가 서로 흥정(higgling-haggling)하는 가운데 특정한 개인과는 관계없이 (impersonal) 흥정된 價格(bargained price)이 성립된다는 특성

이 價格決定이란 낱말로 표시되고 있으며 이같이 형성된 가격에 의하여 수요량, 공급량을 남고 모자람없이 일치시키는 機制가 곧 市場인 것이다. 또 市場은 “自動調節機能을 갖는 수많은 部分市場으로 구성된 體系(a system of self-regulating markets)”라고도 정의되는데 이때 자동조절기능이란 곧 市場內的 要因, 즉 內生變數에 의하여 수급균형이 실현된다는 條件을 함축하고 있다.

이같이 엄격한 정의를 토대로 부분시장중 하나인 土地市場을 생각할 때 그것은 貨幣市場처럼 外生變數에 의존하는 바가 절대적이고 또 勞動市場처럼 가격이 수급일치작용을 하지 못하고 반대로 불균형확대작용을 하고 있음을 알 수 있다. 즉 토지는 자연의 賜物로서, 그 공급량은 가격등락에 따라 증감하는 것이 아니라 外生的으로 일정한 크기로 주어져 있다. 물론 토지공급도 株式供給과 마찬가지로 貯量(stock)으로서의 크기는 일정하지만 그 중 일부가 시장가격에 유인되어 그때 그때 다른 流量(flow)으로서 시장에 供給되기는 한다. 그러나 이 경우에 있어서도 價格·需給量間 因果關係는 정상적인 재화의 경우와는 판이하다. 토지에 대한 초과수요가 발생하여 토지가격이 상승할 때 貯量으로서의 공급이 절대로 증가하지 못하는 물론이지만 流量으로서의 공급에도 正常的인 財貨의 경우와는 다른 현상이 나타난다. 즉 계속적인 초과수요가 예견될 때, 그리하여 가격이 지속적으로 상승할 때 그 지가상승은 超過需要를 억제하지 못할 뿐더러 오히려 賣買差益을 노리는 투기수요마저 유발하여 수요초과분을 크게 한다. 동시에 지가상승은 공급증대를 유발하지 못하고 반대로 좀더 비싼 價格水準에서 팔 수 있을 것을 예견한 공급자들이 賣物을 회수함으로써 공급을 오히려 감소시킨다. 그 결과 일단 土地需給不均衡이 地價上昇을 일으키면 비싼 地價가 토지에 대한 투기수요를 유발하고 流量으로서의 공급을 감소시켜 地價上昇→土地에 대한 投機需要誘發·地價上昇을 예견한 토지매물회수(=토지공급감소)→토지수급불균형확대→또 다른 지가상승이라는 惡循環을 일으킨다. 그리하여 地價는 그때 그때의 경제사정하에서 수요자가 부담할 수 있는 상한까지, 또는 地價上昇이 가져올 갖가지 經濟惡을 저지하려는 정부당국 정책간섭의 有效性 수준까지 상승하고 높아진 그 가격수준에서 또 다른 토지수급파탄이 地價上昇을 顯在化시킬 때까지 안정된다.

이같은 관계를 그림으로 표시한다면 <그림 2>와 같을 것이다. 토지에 대한 需要增大가 토지시장을 교란시키기 이전에는 수요 DD 에 공급 SS 가 대응하여 토지가격은 P 가 되고 거래량은 OE 이다. 그런데 토지에 대한 초과수요가 누적되어 地價上昇과 投機需要를 유발하게 되면 수요곡선은 $D'D'$ 로 移行(shift)한다. 이는 토지에 대한 투기적 공급억제를 유발함으로써 토지공급곡선(flow입)은 SS' 로 이행한다. 그 결과 가격은 P 에서 P' 로 상승하고 土地去來



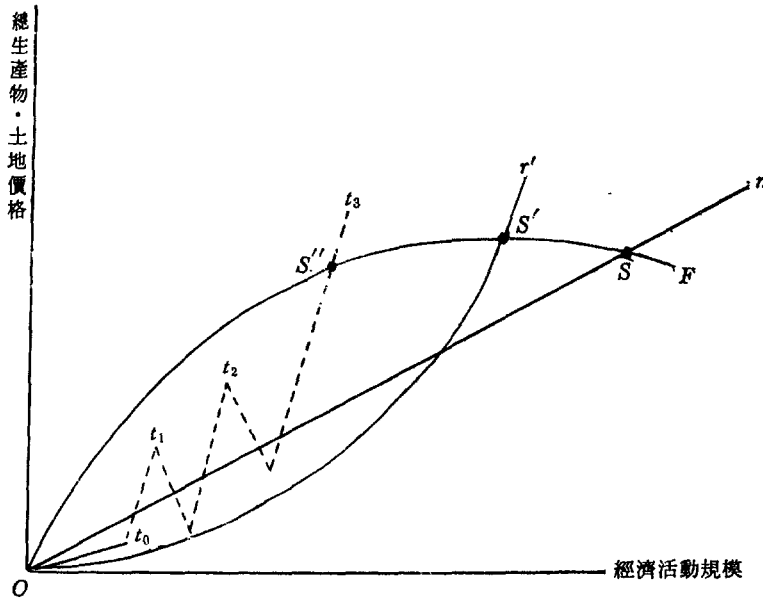
<그림 2>

량은 OE 에서 OE' 로 오히려 EE' 만큼 줄어든다.

이같은 市場不安定은 1인당 또는 모든 종류의 인간활동 1단위당 토지가 축소되어 갈수록 격심해지고 그 지속기간은 길어지고 과도적 안정기간은 짧아질 것이라고 생각할 수 있다. 本質적으로 토지시장에서의 가격과 수요공급관계는 일정한 市場外的, 制度的 安定化裝置를 결여할 때 거미집 定理에서 말하는 擴散型(불균형 확대형)에 속하는 것이라 하겠다.

5. 地價와 租稅政策

1인당 토지공급면적이 계속 감소하여 토지공급부족이 家計 또는 기업의 生存·存續을 위협하는 수준으로 커질 때 가계나 기업은 토지를 安樂이나 致富手段으로서가 아니라 生存手段으로서 확보하고자 하게 될 것이다. 이렇게 되었을 경우 家計와 企業은 여하한 가격으로라도 토지를 확보하고자 노력하게 되므로 土地需要曲線은 完全비탄력적인 것으로 변화한다. 따라서 토지가격상승을 막고자 하는 어떠한 토지에 대한 과세도 모두 토지구매자에게 轉嫁될 것이다. 그럴 경우 토지에 대한 과세는 單純재생산상태가 도래하는 것을 더욱 加速化할 것이다. 이를 그림으로 설명하면 <그림 3>과 같다.



〈그림 3〉

〈그림 3〉에서 OF 곡선은 생산합수를 나타낸다. 收穫遞減法則을 반영하여 그 기울기는 토지공급량이 비례하여 작아진다.

토지가격으로 대표되는 단위당 土地費用이 일정하다면 그 기울기는 Or 로 표시되며 토지의 限界生産이 토지비용으로 전부 흡수되는 S 點에서 단순재생산이 실현될 것이다. 그러나 토지비용이 토지사용량에 비례하지 않고 토지에 대한 超過需要를 반영하여 遞增한다면 Or 곡선은 Or' 로 변하여 土地費用이 일정한 경우보다 훨씬 빨리 단순재생산상태에 이를 것이다. 그 점이 S' 이다. 지가상승을 막기 위하여 조세를 과하고 이것이 토지사용비용으로 반영된다면 土地費用曲線은 t_1 에서 시작하여 t_3 에 이르는 모양을 가질 것이며 土地費用에 土地稅를 가산한 크기만큼 더 빨리 한계생산을 잠식함으로써 (즉 $MR=MC$ 인데 $MC < MC'$ 이고 MC' 는 $MC_1 + MC_{t1}$ 이고 $MC=MC_1$ 이다. 이 때 t 은 토지, t 는 조세이다) 單純再生産狀態의 도래가 그만큼 촉진된다.

토지에 대한 課稅가 100% 수요자에게 전가될 경우 토지에 대한 重課稅는 土地公概念研究委員會 예측과는 달리 地價下落과 토지소유균등을 실현시키는 것이 아니라 오히려 지가상승과 土地寡占을 결과할 위험성이 크다.

우선 농민과 농지문제를 살펴 보자. 1989년 현재 농경지 1.0~1.5ha를 소유하고 있는 中農의 경우 농업소득은 599.6만원이고 가계지출은 711.1만원이어서 농업소득이 가계지출의

84.3% 밖에 충족시키지 못한다. 따라서 이들이 소득을 축적하여 농지를 구입하기는 어려우므로 전체농가의 82.9%를 점하는 소유농경지 1.5ha 이하인 농민이 농지를 구입할 가능성은 없다. 토지제도와 농지가격을 현재대로 둘 때 農業所得이 가계지출의 103.4~114.1%를 차지하는 1.5~2.0ha 및 2.0ha 이상의 농지를 갖고 있는 大農들만이 그럴 생각이 있다면 農地를 구입할 수 있다. 따라서 영세농의 離農이 다소간 加速化作用을 하겠지만 농지는 서서히 大農에게 점령될 것이다.

다음으로 주택건설을 위한 택지의 경우 다음과 같은 몇 가지를 가정해 보자.

첫째, 대지 坪當價格은 3개월분 소득과 같다.

둘째, 저축은 주택건설에 필요한 택지를 구입할 목적으로만 하며 저축률은 소득의 3분의 1 (=33.3%)과 같다.

셋째, 住宅建設에 필요한 최소대지면적은 30坪이다.

이같은 상정하에서 庶民이 대지를 확보할 수 있는 기간은 地價上昇率과 利率이 모두 제로일 때 22.5년, 만일 地價上昇率이 최근처럼 受信利率을 크게 앞설 때는 그 隔差에 따라 이보다 훨씬 더 오랜 시간이 걸린다. 서울을 비롯한 대도시에서 地價가 제조업근로자 平均月給與의 5배가 넘고 저축은 내집마련 이외의 목적을 위한 몫이 크고 受信利率보다 地價上昇率이 훨씬 컸던 과거실적 등에 비추어 볼 때 서민이 토지를 구매한다는 것은 거의 불가능하다.

한편 사유지소유자중 上位 25%가 전국사유지중 90.8%를 점하고 있는 상황하에서 토지에 대한 重課稅는 토지의 獨寡占만 가중시킨다. 우선 위에서 설명한 바와 같은 勤勞者所得·地價關係로 인하여 대다수 국민을 차지하는 中農과 근로자는 토지를 살 수 있는 경제력이 없다. 이런 조건하에서 토지소유에 대한 중과세가 미치는 효과를 분석해 보자.

우선 11명의 지주가 소유하고 있는 인접된 11필지의 토지가 있고 그 중 한 필지면적은 1만평이고 나머지 10명의 地主가 소유한 10필지 面積은 필지당 1천평, 합계 1만평이라고 하자. 계산을 쉽게 하기 위하여 평당 지가가 1천원, 따라서 대지주의 토지時價는 1천억원, 나머지 10명 지주의 土地時價는 각기 100억원이라고 하자. 토지보유에 대한 세율이 예컨대 3% 또는 5%로 매우 높아져 대지주를 제외한 나머지 10명의 지주가 도저히 토지보유세를 부담할 수 없어 이를 매각한다고 할 때 土地公有 또는 土地國有를 완전히 배제한 제도하에서는 이들 토지를 구입할 능력이 있는 사람은 토지없는 서민이나 群小地主가 아니라 1만평의 토지를 가진 대토지소유자(=대제벌)뿐이다. 따라서 중앙 또는 지방정부가 民有地賣物을 우선 購買하는 제도를 결여한 체제라는 조건하에서는 토지소유에 대한 고율과

세는 土地寡占만 부채질한다.

그런데 사태를 더욱 악화시키는 것은 이같은 토지과점이 과점자에게 실질적인 부담을 주지 않을 수 있다는 사실이다. 앞서의 예에서 10명의 地主가 각자 소유인 1천평의 토지를 팔고자 할 때 구매가능한 자는 1만평의 토지를 가진 大地主(=大財閥)뿐이므로 그 토지거래에는 需要獨占市場이 형성된다. 그 결과 10명의 소지주가 세금부담에 몰려 시가 1천만원의 땅을 500만원에 팔지 않을 수 없게 되었다고 하자. 그렇게 되면 이같은 토지거래의 결과 그 11필지 2만평 土地時價는 종전의 2천억원에서 1천억원으로 하락하고 따라서 大地主는 종전과 동일한 세금을 물면서 從前보다 2배나 큰 土地를 소유할 수 있게 된다. 토지에 대한 租稅重課가 이루어지면 이루어질수록 지금과 같은 地價構造 및 富偏在體制下에서는 토지과점현상만 가중될 뿐이다.

6. 地目變更과 土地供給

土地公概念研究委員會 측은 극심한 供給不足 現象을 빚고 있는 垆地和 工場用地는 1987년 현재 1,854km²과 188km²으로 전체 국토면적의 1.8%와 0.2%에 불과하므로 특히 공장용지의 경우 이를 0.4%, 즉 326km²로 188km² 供給을 늘리는 것은 지극히 용이하다는 주장을 하고 있다.

그러나 이러한 주장이야말로 阜上空論이다. 토지는 단순히 有限할 뿐만 아니라 움직일 수 없는 것이며 地表特徵 때문에 代替性이 아주 적다. 따라서 토지이용에 따른 自然的 制約은 매우 커서 기술진보를 통한 制約條件 완화에도 엄격한 한계가 있다. 따라서 자본주의적 工業화가 시작된 이래 근 1세기 가까운 세월 동안에 겨우 188km²의 면적을 확보할 수 있었을 뿐이었던 工場用地를 하루 아침에 376km²으로 2倍加시킬 수는 없다. 이제 地目變更 또는 形質變化에 의한 用途間 再配分을 통한 토지공급증대를 어렵게 하는 요인을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 用途間最小所要制約

어느 사회이건 食糧生産과 관련하여 農地保全에 대한 최소한도의 社會的, 心理的 限界가 있다. 이것은 工場用地 또는 垆地로 쉽사리 전용할 수 있다고 생각되는 林野에 대해서도 마찬가지로 風致地區, 史蹟, 묘지, 공원, 寺刹 등 용도를 위하여 일정한 크기가 어느 사회에서나 留保되고 있다.

(2) 立地論的 困難

토지는 地下, 地表, 地上條件이 특정지어 있어 代替的 利用에 엄격한 한계가 있다. 특히 공장용지로 이용하려면 氣溫, 降雨量, 地下水 賦存量, 空氣清淨度, 日照條件 등 自然條件 이외에도 도로, 에너지, 시장 또는 노동력공급원 등 여러 가지 조건에 제약되므로 아무 토지나 地目 또는 형질을 변경시켜 대지 또는 공장용지로 전용할 수는 없다.

(3) 非可塑性

토지는 可塑性이 거의 없다. 일단 특정한 용도 특히 비농업적인 용도에 투입되고 나면 나중에 그 용도에서 해제되더라도 기술적, 사회적으로 原狀回復이나 다른 용도로의 轉用이 매우 어렵다.

(4) 環境保全

최근 公害 또는 人工에 의한 자연파괴가 地球生態系에 미치는 심각한 효과에 대한 우려가 커져 자연보존에 대한 법·제도장치가 커져 地目·形質 變更을 통한 用途轉換은 더욱 어려워지고 있다. 대지 또는 공장용지로 가장 적합한 토지가 소위 그린벨트로 묶이는 것 등이 그 좋은 사례이다.

7. 代案으로서의 土地公有制

土地私有制度는 그 本質的 構成要素중 하나인 處分權과 관련하여 반드시 市場을 탄생시킨다. 그런데 토지시장은 앞서 본 바와 같이 自動調節機能을 결여하고 있을 뿐 아니라 일단 균형에서 이탈하면 더욱 그 불균형상태를 확대시키는 不安定性을 갖고 있다.

뿐만 아니라 1인당 可用土地面積이 작아짐으로 해서 개인 또는 기업의 생존이 위협받는다는 인식이 커지면 社會的 公認이라고 하는 소유제도존속을 위한 절대조건이 무너지기 시작하고 그 결과 사유를 유지하는 데 따른 限界費用이 커지고 단순재생산상태로 접근함에 따라 한계수입은 체감하게 되므로 사유제도의 기반은 급격히 침식된다.

뿐만 아니라 한국과 같은 자원부족형 소규모 경제는 單純再生産狀態를 유지하는 것도 현실적으로는 불가능하다. 왜냐 하면 미국, 소련, 중국 등 대규모 경제국가와는 달리 한국 경제는 원료를 수입, 가공수출함으로써 加工差額을 먹고 사는 加工貿易型 經濟이다. 따라서 원료생산국보다 원료비용이 비싸고, 일본 등 工業中間財輸出國보다도 공업증간재비용이 비싸며, 의복비, 광열비 등의 면에서 일본, 대만, 홍콩 등 경쟁국에 비하여 生計費 所要가 크고 따라서 중국은 물론 이들 국가보다도 노동비용이 크지 않을 수 없고 資本蓄積 및 技術蓄積이란 면에서 선진국보다 불리한 조건에 있는 우리나라에서 土地私有制度와 土地需給

不均衡이 복합된 필연적 결과인 地價上昇이 기업의 長期費用과 家計의 消費支出을 높이는 작용을 하면 국제경쟁력을 크게 상실하게 되고 그렇게 되면 加工貿易에 근거하고 있는 한국경제는 그 存立基盤을 喪失함으로써 단순재생산상태를 유지할 수 없게 되어 급속한 縮小再生産, 경제적 후퇴로 뒷걸음치지 않을 수 없게 된다.

私有를 대신하는 國有(state ownership)와 公有(communal ownership)는 모두 토지가격을 폐지하고 토지사용료만으로 토지를 이용케 한다는 점에서 그 經濟的 效果는 같다. 그러나 國有란 “어떤 사람이 국유재산을 사용해서는 안되는가를 국가가 결정하는 데 있어 公認된 절차를 밟기만 한다면 언제든지 特定人的 土地利用權을 박탈할 수 있다는 것을 의미” [Demsetz (1967)]하는 것이므로 중앙정부권력이 過剩肥大되어 있고 또 官僚專制主義 폐습을 청산하지 못하고 있는 한국사회에서는 政治的, 社會的으로 결합의 여지가 크다. 뿐만 아니라 중앙집권에 따른 官僚主義的 非效率이라는 경제적 결합도 크다.

이에 반하여 公有란 “社會共同體를 구성하는 모든 구성원이 평등하게 행사할 수 있는 權利를 의미” [Demsetz(1967)]하는 것이므로 國有에 따르는 상술한 바와 같은 결합에서 해방될 수 있다. 왜냐하면 公有란 地稅가 강조하는 바와 같이 “국가나 私個人이 公有財産에 대한 다른 사람들의 권리행사를 할 수 없도록 간섭하는 권리를 부인한다는 것을 의미” [Demsetz(1967)]하기 때문이다.

이것은 우리나라처럼 권력집중이나 官僚專制主義的 弊端이 없는 사회에서도 매우 중요한 뜻을 가진다. 국가란 헤겔의 생각과는 달리 “個人的 自由를 당연히 구체화한 것” [Freedman (1971)]이 결코 아니다. 오히려 대개의 경우 뒤기(L. Duiguit)가 말했듯 “특정한 사회서비스를 조직하고 그 활동을 통제한다는 政府機能을 수행하고 있는 특정개인과 결코 무관한 존재가 아니기” [Freedman(1971)] 때문이다. 최선의 경우 國家는 “여러(社會)勢力들의 增減을 알려주는 금전등록기이고 서로 抗爭하는 집단간의 힘의 크기와 분포를 보여주며 기록하는 기계적인 저울인데 이들 서로 抗爭하는 집단 속에는 公的 地位(officiality)을 부여받고 있는 ‘公共集團’까지도 포함되어 있는 것이다” [Freedman(1971)]. 따라서 국가의 公共性 내지 公益性이란 글자 그대로 받아들여서는 안되는 것이며 정부가 오히려 公的 地位를 가장하고 있는 派黨의 利益集團이기 쉽다는 점에서 國有는 위험한 소유형태이다. 오히려 라이드(Reid)가 말한 바와 같이 “公有財産이란 私法の의 여러 規範을 갖고 검증할 때 결국에는 개인적 권리를 集計한 것에 불과” [Silver(1989)]한 것이다. 더우기 “公有일 경우 그 사회구성원은 아무나 이를 이용할 권리를 갖지만 公有財産을 물리적으로 형질변화시킬 권리는 부여되는 것이 아니므로” [Silver(1989)] 토지와 같이 可塑性이 극히 작은, 따라서 원상회복이 어려운

제화의 경우 公有는 특별한 利點을 갖는다고 보아야 한다.

8. 土地公有와 配分效率

私有가 부정될 때 사람들은 으레 國有와 配給을 생각한다. 그러나 이는 공산주의의 한 가지 畸型이었던 스탈린體제의 그릇된 實踐例 때문이지 공유가 市場을 배제하지는 않는다.⁽³⁾ 일단 토지가 公有化되면 所有主體는 (지역)공동체 하나뿐이며 또 토지는 이동이 불가능하므로 通俗的 市場(交換)現象 즉 appropriational movement도 locational movement도 발생하지 않는다. 그러나 토지를 여러 가지 代替의 用途에 이용하려는 사람 사이의 경쟁과 토지 사용료라는 媒介變數機能을 하는 範疇(곧 價格)의 작용을 통하여 市場理論이 요구하는 엄격한 配分的 效率은 언제나 실현될 수 있다.

모든 토지가 지역공동체소유로 公有化되면 郡 또는 그와 유사한 基礎自治團體를 단위로 土地利用・管理・配分을 관장하는 조직이 생겨야 한다. 가칭 土地委員會는 지방정부에도 소속되지 않을 非政府機構로 되는 것이 좋을 것이나, 이용・관리・배분 등 기능을 수행하기 위한 규정이나 규범은 法과 습으로 엄격히 구체화되어야 한다. 이 위원회는 法습이 허용하는 범위 안에서 다음에 약속하는 바와 같은 알라스의 유명한 模索(tâtonnement)과정을 주관한다. 즉 경매자역할을 수행한다.

模索理論에 의할 때 월요일에 모든 경제주체는 자기소유의 재화를 갖고 시장에 집합한다. 시장에서는 경매자가 수요공급을 일치시키는 가격체제를 발견하기 위하여 모색을 시작한다. 각 주체는 자기소유의 요소중 얼마를 시장에 제공하고 여기서 얻은 소득을 어떻게 쓸 것인가 하는 계획을 세워 競賣者에게 이를 제출한다. 이 計劃에는 어떤 요소를 얼마 만큼 구입할 것인가, 어떤 재화를 얼마 만큼 생산할 것인가도 포함된다.

競賣者는 모든 계획을 集計하여 모든 재화의 需要, 供給을 알아낸다. 需給이 일치되지 않을 때는 일치되지 않는 財價格을 수정하여 새 價格體系를 발표한다. 각 주체는 새 가격체제하에서 계획을 수정하여 모든 財, 用役에 대한 需要, 供給을 경매자에게 제출한다. 그리하여 월요일 저녁까지는 모든 財의 수급을 일치시키는 가격체제를 알아낸다는 것이다.

화요일부터 금요일까지는 월요일 저녁에 확정된 계획에 따라 요소공급과 생산활동이 이루어지고 금요일 저녁에 임금 기타가 월요일 저녁 계획에 따라 지급되면 토요일부터 일요일

(3) 랑게(O. Lange)를 비롯한 경쟁사회주의이론 및 유고슬라비아, 헝가리 등 사회주의시장경제의 실체를 볼 것.

사이에 실제소비활동이 이루어진다는 것이 완전시장에서의 均衡達成모델인 것이다 [(Hicks (1939))].

土地委員會는 알라스카가 말하는 경매자보다는 훨씬 더 많은 情報를 갖게 된다. 즉 유일한 공급자인 자신이 어떤 용도에 쓰일 수 있는 토지를 얼마 만큼 가지고 있는지 완전한 지식을 갖는다.

특정한 성질을 갖고 있는 특정한 필지의 토지에 대한 수요자가 한 사람일 경우는 특정한 용도에 대하여 징수하도록 中央土地委員會에서 그때 그때 정하는 上下限 안에서 정해지는 사용료를 받기로 하고 그 역시 法에 정해진 上下限範圍 안에서 일정 기간 동안 사용권을 임대한다. 만일 需要者가 복수이어서 경쟁이 일어나면 비슷한 성질을 가진 또 다른 필지의 土地를 제공하여 수급을 균형시킬 수 있다. 만일 같은 用途에 이용할 수 있는 비슷한 성질의 토지가 없거나 있더라도 特定 필지의 토지를 서로 양보하지 않으려고 할 때는 賃貸料를 그 上限 또는 上限을 넘는 일정한 범위까지 인상함으로써 경쟁탈락자에게 次善의 代土를 줄 수 있고 아니면 수요자의 여러 조건을 참작하여 裁量權을 행사하거나 추첨에 의하여 결정할 수도 있다. 郡이 공동체 단위가 되더라도 가장 큰 郡의 면적이 1,951km²(인제군)이고 가장 작은 郡이 73km²(울릉군)이므로 랑계가 기대하는 컴퓨터의 도움이 없더라도 效率的 配分은 어렵지 않을 것이다.

뿐만 아니라 이러한 配分制度는 仲介人 중심의 현행 土地市場制度보다도 더 효율적일 수 있다. 우선 현 제도하에서 중개인인 거래알선이 위탁된 토지에 대하여 모든 情報를 갖고 있지 못한 경우가 많다. 둘째, 중개인인 무리해서라도 거래를 성립시켜 口錢을 얻고자 하므로 합리적 배분이 이루어지지 않을 수 있다. 셋째, 중개인인 흔히 土地, 建物 등 거래대상 상품의 價格을 조작하여 투기적 차익을 얻고자 한다. 土地委員會는 현행 제도하에서의 중개인역할을 그대로 하면서 위에서 말한 세 가지 또는 그 이상의 여러 가지 短點를 排除한 存在라고 할 수 있다.

토지위원회에 의한 토지배분과 현행 토지시장제도와의 基本的이 差異는 첫째 얼마에 매매되느냐 하는 대신 얼마에 임대되느냐 하는 것이다. 토지가격은 없어지고 토지사용료가 가격기능을 하게 된다. 둘째로 不特定한 기간 동안 恣意로 소유·이용할 수 없고 일정 기간만 임차이용하고 임차기간중에도 賃借條件에 위배되는 일이 있으면 임차이용이 취소될 수 있으므로 토지이용이 좀더 公共目的에 접근할 수 있다. 셋째 私有下에서는 用途를 거의 완전히 恣意로 결정할 수 있었음에 반하여 公有下에서는 公共목적에 위배되는 用途에는 사용할 수 없다. 이 또한 토지의 公益성을 크게 높일 것이다.

9. 맺 음 말

뒤르켐은 “財産은 그것이 존중될 때만 재산일 수 있다”[Durkheim(1958)]고 말하였다. 존중하는 마음은 第三者도 혜택을 입었을 때 생겨날 수 있는 것이다. 土地私有는 다른 사람에게 이익을 주기는 고사하고 다른 사람을 회생시키고 經濟・社會의 存立 그 자체를 威脅할 만큼 심각하고 유해한 부작용을 낳고 있다. 이러한 폐해는 土地公概念研究委員會에서 권고하듯 이용권제한 또는 課稅強化로는 해결될 수 없고 私有의 완전폐지와 公有를 통해서만 해결될 것이다.

公有를 단행할 때 有償沒收財源을 어디서 찾느냐 하는 문제가 있지만 이는 결코 어렵지 않다. 토지보유세 및 토지임대료를 전부 私有地買上에 투입한다면 1世代 이내에 공유화가 가능하다. 債券發行을 통한 一時買收도 생각할 수 있으며 소유자가 살아있는 동안은 利子만 지급하고 소유주가 사망했을 때는 一時償還하되 그 대부분을 상속세로 환수한다는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

서울대학교 國際經濟學科 教授
151-742 서울 관악구 신림동
전화 : (02)880-6392
팩시 : (02)888-4454

參 考 文 獻

- 李正典(1988): 『土地經濟學』, 서울, 博英社.
趙淳(1990): 『經濟學原論』 第4全訂版, 서울, 法文社.
土地公概念研究委員會(1989): 『研究報告書』.
Demsetz, H. (1967): “Toward a Theory of Property Rights,” *American Economic Review*, 57. 2.
Durkheim, Emile(1958): *Professional Ethics and Civic Morals*, Cornelia Brostsfield(trans.), Westport, CT, Greenwood.
Freedman, W.(1971): *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, London, Stevens and Sons.
Furubotn, E., and S. Pejovich(1972): “Property Rights and Economic Theory: A Survey

- of Recent Literature," *Journal of Economic Literature*, 10.4.
- Hicks, J.R. (1939): *Value and Capital*, Oxford, Clarendon Press.
- Marshall, A. (1920): *Principles of Economics*, 8th ed., London, Macmillan.
- Silver, M. (1989): *Foundation of Economic Justice*, Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- North, D.C. (1981): *Structure and Change in Economic History*.
- Polany, Karl et al. (1957): *Trade and Market in the Early Empire: Economies in History and Theory*, New York, The Free Press.
- The World Bank (1989): *World Development Report 1989*, Oxford University Press.