

# 자본주의국가와 토지공개념

—6공화국의 토지공개념관련법안 입법을 중심으로—

孫 浩 哲\*

<目 次>	
I. 머릿말	3. 토지공개념=독점자본의 단 기정치이익
II. 이론적 전제들	4. 토지공개념=독점자본의 장 기정치이익
1. 자본주의국가의 상대적 자 율성	5. 소 결
2. 토지공개념과 자본주의	IV. 6공화국의 토지공개념관련법 입법과정분석
III. 국가자율성과 토지공개념	1. 토지공개념관련법안의 내용 과 성격
1. 토지공개념=독점자본의 단 기정제이익	2. 입법과정
2. 토지공개념=독점자본의 장 기정제이익	

## I. 머릿말

국가의 본질은 국가정책속에 가장 집약적으로 표현된다. 따라서 국가정책에 대한 분석은 해당국가의 성격을 파악하는데 핵심이 되는 국가론의 주요분야이다.

이 글의 목적은 이같은 문제의식에서 출발하여 최근 한국사회의 가장 심각한 문제로 부상하고 있는 토지 및 주택문제와 관련하여 6공화국이 최근 입법화시킨 토지공개념관련법안의 성격과 입법추진 및 '변질' 과정을 분석해 봄으로써 자본주의국가로서의 한국국가의 성격분석에 도움을 주고자 하는데 있다. 특히 이 논문은 자본주의국가의 상대적 자율성에

\* 전남대학교 정치외교학과 교수

주목, 그 유형의 보다 체계적인 적용을 통해 이번에 입법화된 토지공개념관련법안뿐만이 아니라 가장 ‘혁명적’이라고 할 수 있는 토지의 ‘전면국유화’ 역시 그것이 결코 반(反)자본적 내지 반(反)독점자본적 정책이 아니라 이들의 보다 높은 이익을 보장하기 위한 ‘총자본적’ 정책이라는 것을 논증하는 한편 필자가 시론적으로 분류한 바 있는 국가의 구조적 자율성의 제유형을<sup>1)</sup> 구체분석에 경험적으로 적용해보고자 한다. 이 밖에 토지공개념관련법안의 입법추진 및 변질과정분석을 통해 국가의 상대적 자율성이란 측면에서 본 6공화국의 특징을 비교국가론적 시각에서 추적해 보고자 한다.

본 논문의 이론적 시각은 형상적으로 볼 때 자본의 이익을 저해하는 것처럼 보이는 토지국유화와 같은 ‘혁명적’ 토지공개념정책도 본질적으로는 자본주의 국가의 초계급성이나 자본주의 국가가 상대적 자율성이상의 ‘절대적’ 자율성을 갖는다는 국가주의적 국가론<sup>2)</sup>이 아니라 그 계급적 한계를 벗어날 수 없다는 계급론적 국가론에 기초하고 있다.

## II. 이론적 전제들

국가론적 시각에서 토지공개념문제를 분석하기 위해서는 그 이론적 전제로서 자본주의 국가의 상대적 자율성과 자본주의 체제하에서 토지소유의 정치경제학이라는 두가지 문제에 대한 체계적 이해가 필요하다.

### 1. 자본주의 국가의 상대적 자율성<sup>3)</sup>

자본주의 국가의 상대적 자율성개념은 그 유용성에도 불구하고 그 개

- 
- 1) 줄고, “국가자율성 개념을 둘러싼 제문제들: 개념 및 이론적 문제를 중심으로”, 『한국정치학회보』 23:2(1989년), 296-318쪽 참조.
  - 2) 그 대표적인 예는 Theda Skocpol, et al. (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1985).
  - 3) 아래 내용은 줄고, 위의 글중 핵심이 되는 부분(311-316쪽)을 요약한 것으로 보다 자세한 내용은 이를 참조.

념적 모호성으로 구체분석에 많은 어려움이 내재해 있다. 이같은 결함을 보완하기 위해 노라 해밀턴은 이 개념을 ‘도구적 자율성’(자본가의 직접지배나 통제로부터 자유로울 수 있는 자율성)과 ‘구조적 자율성’(이같은 소극적 자율성을 넘어서 자본가의 반대에도 불구하고 이들의 이익에 반하는 정책을 펼 수 있는 자율성)의 두 유형으로 구체화시키려 하였다.<sup>4)</sup>

도구적 자율성의 경우 밀리반드—플란짜논쟁 이후 자본주의국가가 자본가의 직접통제를 받는다(즉 도구적 자율성이 없다)고 가정해온 ‘도구주의적’ 국가론이 비판을 받으면서 그 역편향으로 기능적 필요성에서 모든 자본주의국가가 도구적 자율성을 갖는 것처럼 상정하는 오류가 생겨났다. 그러나 도구적 자율성의 정도는 개별 사회에 따라 상당한 편차가 있는 구체분석의 문제라고 볼 수 있다.

자본주의국가의 상대적 자율성의 핵심인 구조적 자율성의 경우도 그 애매성을 극복하기 위해 보다 체계적인 유형화가 필요하다고 볼 수 있다. 즉 자본가의 반대에도 불구하고 자본가의 이익에 반하는 정책을 펼 수 있는 국가의 자율성이란 ① 이같은 정책이 자본의 가장 편협한 이익, 즉 단기경제이익에도 반하지 않는 정책이나 이 정책의 의미를 자본이 오판하고 반대하는 것을 국가가 구조적 자율성을 갖고 ‘진정한’ 자본의 단기경제이익을 실현시켜주는 경우의 구조적 자율성, ② 자본의 실제적인 단기경제이익에는 반하지만 이를 통해 자본의 장기경제이익을 보증해 주는 정책을 펼 수 있는 구조적 자율성, ③ 자본의 단기경제이익에는 반하지만 이를 통해 자본의 단기정치이익을 보증해 주는 정책을 펼 수 있는 구조적 자율성, ④ 자본의 단기경제이익, 단기정치이익, 장기경제이익에는 반하지만 이를 통해 자본의 장기정치이익(체제자체의 재생산)을 살려주는 구조적 자율성, ⑤ 자본의 장기적 정치이익에까지도

4) Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1982), pp. 8-15.

반하는 정책을 펼 수 있는 자율성으로 구별해 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 이중 ⑤의 자율성은 자본주의국가인 한 가질 수 없다는 점에서 자본주의국가의 구조적 자율성은 ‘상대적’ 자율성일 수 밖에 없으며<sup>6)</sup>, 나머지 ①~④의 구조적 자율성은 자본의 그 수준이 낮고 편협한 이익에 반함으로서 보다 높고 일반적 이익을 관철시켜주는 다양한 수준의 자율성이다.

이같은 상대적인 구조적 자율성 역시 자본주의체제의 기능과 자본주의 국가의 총자본적 역할수행에 필요한 전제조건인 것은 사실이나 위의 다양한 유형의 구조적 자율성의 존재여부와 정도는 개별사회에 따라 차이가 있는 구체분석의 문제라고 할 수 있다.

## 2. 토지공개념과 자본주의

토지공개념이란 극히 애매한 개념이다. 따라서 토지공개념을 구체적으로 담보하는 실천적 정책들은 단순한 토지소유에 관한 중과세로부터 모든 토지의 공유 내지 국유론에 이르기까지 그 개념의 애매성만큼이나 다양하게 현상화될 수 있다.

그러나 토지공개념연구에 있어서 전제가 되어야 하는 것은 자본주의 체제하에서의 토지공개념정책중 가장 급진적이라고 할 수 있는 토지의 공유 내지 국유의 경우도 그것이 순수이론적 측면에서 엄격히 이야기하자면 그것이 반(反)자본적인 정책이 아니라는 점이다.

즉 토지는 다른 상품과 달리 필요하다고 해서 마음대로 생산할 수 있는 것이 아니라는 고유한 특성을 갖는다. 이같이 재생산이 불가능한 성

5) 자본의 경제이익이란 이익의 극대화로 자본의 정치이익이란 자본주의적 생산관계와 체제의 재생산으로 집약될 수 있다. 단기, 장기의 문제는 과연 얼마까지가 단기이고 얼마부터가 장기인가라는 구체적 기준선택의 어려움을 내포하고 있다.

6) 줄고, “국가자율성, 국가능력, 국가강도, 국가경도(硬度)”, 『한국정치학회보』 24집 특권호(1990), 233-234쪽 참조. 자본주의국가가 도구적 자율성을 가질지 몰라도 “구조적 한계를 넘어 기존구조를 제거하고 새구조를 창조하여” “지배계급의 존재자체를 위협하는” 행동의 자율성은 없다는 해밀턴의 주장도 이같은 입장이라 할 수 있다(Hamilton, op. cit., p. 12).

격때문에 토지의 사적 소유는 그자체가 독점을 전제로 하게 된다. 이에 따라 토지소유로부터 생겨나는 지대는 사회적 평균이윤율을 초과하는 초과이윤을 발생시키며 이같은 독점과 초과이윤의 존재는 완전경쟁과 토지자본의 생산자본으로의 전환을 방치함으로써 자본주의의 발전 그 자체를 저해한다.<sup>7)</sup>

이같은 토지소유의 비생산적이고 ‘반(反)자본주의적’ 성격에 주목한 마르크스는 일찌기 “자본주의적 생산양식에 있어서 자본가는 생산에 있어서 단순히 필요한 기능인일 뿐 아니라 주된 기능이다. 그러나 토지 소유자는 이 생산양식에 있어서 전혀 불필요한 존재이다……고대와 중세의 경우 생산에 있어서 것처럼 중요한 기능인이었던 토지소유자는 산업세계에서는 이제 불필요한 과(過)수태에 불과하다. 따라서 급진적 부르주아는…… 이론적으로는 토지의 사적소유의 폐지, 즉 토지의 국가소유라는 형태하의 부르주아계급과 자본의 공동소유로의 전환으로까지 나아간다”(강조 인용과)고 지적한 바 있다.<sup>8)</sup> 즉 이론적으로 자본주의국가에 의한 토지의 국유화는 반자본주의적 정책이 아니라 토지소유를 자본전체(자본일반)의 소유하에 놓는 ‘총자본적’ 정책이라는 분석이다. 이같은 토지소유의 특수성 때문에 『공산당선언』의 경우도 공장과 일반생산수단에 대해서는 점진적 국유화의 확대를 강령으로 제시하면서도 토지의 경우는 즉각적인 사적소유의 폐지를 주장하고 있다.<sup>9)</sup> 이같은 이유

7) 이와 관련, 마르크스는 “토지소유란 지구의 일정부분을 특징인들이 모든 타인을 배제하고 자신들의 개인적 의지의 배타적 영역으로 독점하는 것에 기초”(Karl Marx, *Capital*, Vol. 3 [NY: International Publishers, 1973], p. 615)하고 있으며 따라서 토지소유의 “존재 그 자체가 바로 토지에 대한 자본의 투자와 자본의 자유로운 증식을 장애하는 한계가 되고 있다”(Ibid., p. 750)고 분석하고 있다.

8) Karl Marx, *Theories of Surplus Value*, Part II (Moscow: Progress Pub., 1968), p. 44.

9) Karl Marx & F. Engels, “Manifesto of the Communist Party”, in Robert C. Tucker (ed.), *The Marx-Engels: Reader*(NY: W.W. Norton, 1978), p. 490. 물론 『공산당선언』에 제시된 강령들은 마르크스, 엥겔스의 과도기적 사상을 반영한 것으로 후에 이들 강령들에 대한 정정의 필요성을 스스로 토로한 바 있기는 하다(이에 대해서는 Etienne Balibar, “『공산당선

로 자본주의경제학의 태두로 일컬어지는 아담 스미스나 리카르도까지도 토지나 금융자산에 의한 불로소득과 투기의 근절을 위해 토지가 개인소유로 귀속되는 데에 반대입장을 표명한 바 있다.<sup>10)</sup>

### Ⅲ. 토지공개념과 자본주의국가

이 절에서는 위에서 개발한 토지소유에 관한 극히 추상적인 이론들을 기본전제로 하여 한국사회에 있어서 토지공개념이 갖는 사회적 내지 계급적 함의를 분석해 보고자 한다. 특히 최근 우회곡절 끝에 입법화된 토지공개념관련 3개법안(당초부터 극히 제한적인 성격이었던 것이 입법과정에서 더욱 탈색하여 공개념이란 용어가 무색할 정도로 변질된)은 말할 것도 없고 가장 극단적인 토지의 전면국유화도 반(反)자본, 특히 반(反)독점자본적 정책이 아니라 국가가 상대적 자율성을 가지고 이들자본의 보다 높은 차원의 이익을 보증해주는 총자본적 정책이라는 것을 위에서 지적한 구조적 자율성의 4가지 유형을 이용하여 논증해 보고자 한다.

#### 1. 토지국유화=독점자본의 단기경제이의

이와 관련, 제일 먼저 상정해 볼 수 있는 것은 토지국유화가 독점자본의 단기적 경제이익에까지도 부합되는 경우이다.<sup>11)</sup>

언의 정정”, 발리바르, 『역사유물연구』[푸른산, 1989], 69-108쪽 참조).

- 10) 이에 대한 요약으로는 토지공개념연구위원회, 『토지공개념연구위원회연구보고서』(1989년 5월), 47-48쪽. 서독연방헌법재판소의 판결중 “토지는 늘릴 수 없는 것이기 때문에 그 이용을 자유로운 힘에 맡겨서는 아니되며, 개인의 자의에 맡기는 것도 적당치 않다. 토지는 경제적으로 사회적으로 다른 재산과 동열에 두어진 성질의 것이 아니다”는 주장 역시 이같은 시각을 잘 요약해준 것이라고 볼 수 있다(위의 책, 102쪽).
- 11) 여기에서 토지국유화문제를 자본일반이 아니라 독점자본에 국한시켜 논하는 것은 현재 한국사회의 지배연합이 중소자본을 제외한 독점자본이라는 가설에 입각한 것이다. 이는 토지공개념문제에도 잘 나타나 중소기업의 경우 토지공개념에 찬성을 하고 있으나 독점자본의 경우 이에 반대하는 등 그 차이가 명백히 나타내고 있다(아래 참조).

토지구유화=독점자본의 단기경제이익이라는 등식이 사실이라면 토지구유화는 말할 것도 없고 이의 백분의 일에도 못미치는 6공화국의 토지구공개념관련법안에 대한 전국경제인연합회 등 독점자본의 반대는 ① 토지구유화가 전체 독점자본의 평균적 단기경제이익이기는 하지만 이 정책이 소수개별독점자본(순수한 토지독점자본 등)에게는 해가 되며 이들 소수개별독점자본이 독점자본 중 헤게모니를 행사하고 있어 정책에 반대하는 경우와 ② ①의 경우는 아니고 토지구유화가 전체적으로 보아 독점자본의 단기경제이익에 부합됨에도 불구하고 단순히 독점자본들이 자신들의 이익에 대해 ‘오관’을 함으로써 ‘진정한’ 자기이익을 모르고 이에 반대하는 경우라는 두가지 해석이 가능하다.

우선 이중 ①의 경우는 한국의 경우 30대재벌이 89년말 현재 제 3 자명의로 위장된 부동산을 제외하고도 공식적으로만 1억 3,258만평(장부상가적으로도 13조 191억원상당)을 보유하고 있는 등<sup>12)</sup> 대토지소유자와 자본가계급, 특히 독점자본이 중첩되어 있다는 점에서 그 현실성이 사실상 전무하다 하겠다.<sup>13)</sup>

따라서 심각하게 고려대상이 될 수 있는 것은 ②의 경우이다. 즉 토지구유화를 실시할 경우 독점자본의 총이윤이 단기적으로도 이를 실시하지 않을 경우보다 오히려 극대화될 것이냐는 것이다. 이를 판단하기 위해서는 토지구유화실시와 불(不)실시에 따른 독점자본이윤의 대차대조표를 작성해 볼 필요가 있다.

우선 토지구유화를 실시하지 않을 경우 독점자본은 지금까지 누려오던 막대한 부동산관련 투기수익을 계속 얻을 수 있다. 그러나 이에 따른 경제적 손실 또한 만만치 않은 것도 사실이다.

12) 민족민주운동연구소, 『주택문제의 인식과 대안』(논장, 1990), 74-77쪽 참조.

13) 봉건제의 유산으로 토지의 대부분을 과거봉건 및 지주들이 소유, 지주와 자본가의 구별이 가능한 서구와 달리 자본집단과 토지소유집단이 거의 일치하는 한국의 특징에 대해서는 박세현, “현시기 주택문제 해결을 위한 일 제언”, 『한겨레평론』 2호(1990), 240-258쪽 참조.

제일 먼저 토지국유화의 불실시에 따른 부동산투기의 만연과 지가의 지속적 상승은 지대의 상승과 월세, 전세 등 주거비의 상승으로 인한 노동의 재생산비용의 상승을 초래함으로써<sup>14)</sup> 독점자본의 생산품들의 원가상승을 유발시키게 된다. 이밖에 부동산투기의 만연과 불로소득의 증가는 노동자들의 근로의 폭을 저지시킴으로서 생산성의 저하를 가져오게 될 것이다. 이같은 원가상승과 생산성저하는 결국 이들 제품의 국제경쟁력을 약화시킴으로서 수출감소, 수입증가를 초래, 독점자본의 '생산적' 자본(토지자본이 아닌)부분이 이윤을 감소시키게 된다. 나아가 이같은 지가상승은 노동자뿐만이 아니다 중산층이라고 불리는 중간계층의 생활까지도 압박함으로써<sup>15)</sup> 이들의 구매력을 감소시키고 이에 따른 수요감소로 독점자본의 이윤실현을 어렵게 만든다.

문제는 지가상승에 따른 이같은 독점자본의 '손해'들과 지가상승에 따른 독점자본의 토지소유관련수익중 어느 것이 더 크냐는 것일 것이다. 이에 대한 엄밀한 비교는 그 관련수치의 산출이 현실적으로 불가능하다는 점에서 불가능한 실정이다. 그러나 88년을 기준으로 하여 볼 때 토지로부터의 불로소득이 무려 제조업국내총생산의 5.3배, 국내피고용과 총보수의 4.2배, 국민총생산(GNP)의 1.7배에 211조 7천억원에 달했다는 사실<sup>16)</sup> 고려해 볼 때 독점자본이 지가상승으로 획득하는 단기적 경제이익이 지가상승과 관련된 단기적 경제손실보다 비교할 수 없을만한 훨씬 더 크다고 이야기 할 수 있다. 따라서 토지국유화가 독점자본의 자신들의 단기적 경제이익에 대한 '오판'에 기인한 반대에도 불구하고 이들의 '진정한' 단기적 경제이익을 관철시켜 주는 정책일 가능성은 거의 없다고 할 수 있다.

14) 한국노동에 따르면 88년기준으로 노동자들의 생활비에서 주거비가 차지하는 비중은 26.3%에 이르고 78년의 15.2%에서 계속 상승되는 추세를 보이고 있다(민족민주운동연구소, 위의 책, 50-51쪽 참조).

15) 지가상승이 무주택 중산층을 말할 것도 없고 주택보유 중산층에게도 어떻게 손해가 되는가에 대해서는 김태동·이근식, 『땅—투기의 대상인가, 삶의 더전인가』(비봉, 1989), 87-89쪽.

16) 위의 책, 60쪽.



## 2. 토지국유화=독점자본의 장기경제이익

앞에서 보았듯이 토지국유화가 독점자본의 단기적 경제이익에 반하는 정책이라면 토지국유화로 표상되는 토지공개념은 반(反)독점자본적 정책이고 따라서 6공화국이 토지공개념을 추구하는 것은 한국의 국가가 초계급적 내지 ‘국가주의적’ 국가임을 입증해 주는 것일까? 그렇지 않다. 그 이유는 토지국유화가 독점자본의 단기적 경제이익에는 반하더라도 이에 반함으로써 독점자본의 장기적 경제이익(장기적 이윤)을 제고시켜 주는 정책일 가능성이 크기 때문이다.

토지국유화와 같은 ‘혁명적’ 토지정책이 실행되지 않아 현재와 같은 부동산투기와 지가폭등이 계속되는 것은 이는 독점자본의 장기적 경제이익에도 반하는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 이같이 토지소유로부터 발생하는 지대와 투기수익이 사회적 평균이윤율을 수세나 초과하는 초과이윤을 계속 보장해 줄 경우 이는 장기적으로 자본의 (이윤율이 낮은) 생산적 자본(산업자본)화의 기회와 자본의 구조적 투기자본화를 초래함으로써 궁극적으로는 산업공동화(空洞化)현상을 유발시키게 될 것이기 때문이다(토지공개념연구위원회의 연구에 따르면 74년~87년 사이의 같은 기간동안 토지투자이익은 자본투자이익보다 6배 이상이나 컸던 것으로 집계되고 있는데<sup>17)</sup> 최근의 지가폭등 추세를 고려하면 이같은 격차는 더욱 가속화되고 있다고 볼 수 있다). 따라서 토지국유화와 같은 토지공개념정책은 자본주의국가가 상대적 자율성을 갖고 이같이 초과이윤을 발생시키는 투기자본화의 기회를 구조적으로 봉쇄, 이를 생산적 산업자본화하도록 ‘강제’함으로써 비록 그것이 자본의 단기적 경제이익에는 반하더라도 이의 장기적 경제이익을 살려주는 정책이라고 볼 수 있다. 이같은 점에서 토지공개념을 해방후의 농지개혁에 빗대어 ‘제2의 토지개혁’이라고 부르는 세간의 비유는 적절한 비유라 할 수 있다. 즉

17) 장상환, “자본주의의 전개와 땅”, 『실천문학』(1990년 봄호), 163-164쪽에서 재인용.

농지개혁은 평균이윤율에 비해 훨씬 높은 초과이윤을 생산하여 이의 산업자본화(공업화)를 저해하고 있었던 반(半)봉건적 토지소유를 불완전하게나마 제거함으로써 이의 생산적 자본화를 유도, 한국자본주의의 성공이라고 일컬어지는 자본주의적 발전을 가져다 주었다는 점에서 토지공개념과 유사한 의미를 갖는다 하겠다(‘동아시아의 4인방’으로 불리는 제3세계의 ‘성공’ 모델 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 중 한국과 대만은 제3세계중 예외적으로 농지개혁에 성공한 나라이고 홍콩과 싱가포르는 이같은 농지개혁이 불필요한 도시국가였다는 점에 주목할 필요가 있다).<sup>18)</sup>

산업공동화의 방지까지 나가지 않더라도 혁명적 토지공개념조치가 독점자본의 장기적 경제이익을 위해 필요한 또 다른 이유는 자본의 활동에 필요불가결한 도로 등 사회간접자본 내지 사회기간시설 확충의 필요성이다.<sup>19)</sup> 이같은 사회기간시설의 필요성에도 불구하고 현재도하에서는 이의 건설에 필요한 토지수용에 많은 어려움이 따르고 있으며 경제적으로도 지가폭등으로 도로 1km건설에 보상비만도 평균 30억원이 소요되어<sup>20)</sup> 독점자본의 활동에 필요한 안정적인 사회기간시설 제공을 위해서는 토지제도에 대한 혁명적 변화가 불가피하기 때문이다. 이같은 이유 때문에 토지공개념제도의 핵심적 추진세력이었던 문화갑 전대통령경제

18) Hochul Sonn, "Towards A Synthetic Approach of Third World Political Economy: The Case of South Korea", Ph. D. Dissertation, University of Texas at Austin (1987), 참조. 브레너는 이같은 투자기회(초과이윤투자기회의 존재여부)문제를 ‘계급구조적 투자기회(class structured profit opportunity)’라고 칭하면서 이 ‘계급구조적 투자기회’의 구조적 성격이 제3세계의 발전과 저개발을 규정하는 결정적 변수라고 지적하고 있다(Robert Brenner, "The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism", *New Left Review*, No. 104 [July/August 1977], p. 82).

19) 총자본으로서 자본주의 국가의 기능 중 이같은 사회간접자본 제공에 대해서는 Elmar Altvater, "Some Problems of State Interventionism", John Holloway et al. (eds.), *State & Capital* [Austin: Univ. of Texas Press, 1978], pp. 40-42.

20) "좌담 : 늦추면 체제 흔들린다", 『월간조선』(1989년 10월호), "특집기획 : 토지공개념파동", 152쪽.

수석비서관은 당시 6공화국이 추진하고 있던 토지공개념 실시 이유중의 하나로 “사회기간시설의 확충 필요성”을 든 바 있다.<sup>21)</sup>

### 3. 토지구유화=단기정치이익

자본의 경제적 이익이 이윤의 극대화로 표상이 된다면 정치적 이익은 이같은 이윤창출을 위한 정치적 조건의 확보, 궁극적으로는 이같은 활동을 보장해 주는 자본주의적 질서의 확대재생산에 있다고 볼 수 있다.

따라서 토지구유화 등 토지공개념정책은 독점자본의 단기적 경제이익에는 반하여도 이의 단기적 정치이익에는 부합되는 경우가 있을 수 있다. 최근의 사태와 같이 부동산투기가 만연하고 지가상승이 계속되는 경우 무주택자 등 대다수민중의 정치적 불만은 누적되게 되고 이에 따른 정치적 불안정과 집권정치세력에 대한 반감의 제고는 독점자본의 단기적 정치이익에 반하는 것이 된다. 이에 관련, 주목할 점은 MBC와 동서경제연구소가 공동실시한 토지공개념 관련 여론조사에 따르면 부동산 투기방지를 위한 토지공개념정책실시에 70.3%(적극 찬성 33%, 찬성 37.3%)가 찬성한 반면 이에 반대하는 사람은 12.4%(반대 9.2%, 적극 반대 3.2%)에 불과한 것으로 나타나고 있다는 사실이다.<sup>22)</sup> 따라서 지가상승을 근본적으로 치유할 수 있는 혁명적 토지공개념정책이 시행되지 않을 경우 현집권세력의 토지 및 주택정책에 대한 일반민중의 불만이 누적되어 독점자본의 이익을 정치적으로 대변하는 현집권세력이 다음 선거에서 패배한다면 이는 독점자본의 단기적 정치이익에 반한다는 점에서 토지공개념정책이 독점자본의 단기적 경제이익에는 반하지만 단기적 정치이익에는 부합되는 정책일 수 있다.

그러나 이때 고려의 대상이 되어야 하는 것은 이같은 독점자본 대변 집권정치세력의 패배후 집권할 대체 수권세력이 현 집권세력과 얼마나

21) “인터뷰 : 문희갑대통령경제수석비서관”, 『월간조선』(1989년 10월호), 170쪽.

22) 백육인, “토지공개념에 대하여”, 『동향과 전망』(1989년 겨울호), 199쪽에서 재인용.

차별성을 갖고 독점자본의 이익에 반하는 정책을 펼 수 있는 세력인가의 문제이다. 이와 관련, 현실적으로 수권가능성을 가진 세력은 평민당 등 보수야당으로 볼 수 있는바 보수야당의 경우 그 계급적 기반과 성격에 대해서는 정확한 이론적 합의가 없는 것은 사실이나<sup>23)</sup> 그 보수적 성격과 구조적 자율성의 한계 등을 고려할 때 이들이 집권후 얼마나 반독점 자본적 정책을 펼 수 있을지, 따라서 이들의 집권이 단기적 경제이익(부동산투기이익)을 포기해야 할 정도로 반(反)독점자본 단기정치이익적 사건일 수 있는지는 회의적이라고 할 수 있다.<sup>24)</sup>

한편 집권후 반독점자본적 정책을 펼 수 있는 진보세력의 경우 현 상황에서 비록 토지 및 부동산문제 등이 해결되지 않는다 하더라도 이 세력이 단시일내에 집권할 가능성은 희박하다고 볼 수 있다.

따라서 토지국유화 등이 독점자본의 단기적 정치이익에 부합하는 정책일 가능성은 이론적으로는 충분히 설득력이 있으나 현재의 한국사회라는 구체적 상황하에서는 설득력이 그리 크지 않다고 볼 수 있다.

#### 4. 토지국유화=장기정치이익

마지막으로 상정할 수 있는 가능성은 토지국유화와 같은 혁명적 토지공개념정책이 실사 독점자본의 단기경제, 장기경제, 단기정치이익에 반한다 하더라도 궁극적으로는 이에 반함으로써 독점자본의 장기적 정치이익을 살려주는 경우일 가능성이다.

23) 보수야당의 계급적 성격을 민족자본으로부터 중소자본으로 보는 다양한 논의에 대해서는 한겨레사회연구소, “한국야당의 계급적 성격분석”, 『한겨레평론』 1호(1989년 7월), 145-171쪽; 임지혁, “한국야당의 계급적 성격에 관한 이론적 분석”, 이진경외, 『민족자본가논쟁』(벼리, 1988), 57-92쪽; 박형준·정관용, “한국보수야당의 계급적 성격과 정치적 위상”, 『창작과비평』(1989년 여름호), 212-238쪽 등 참조.

24) 이와 관련, 극히 시사적인 것은 최근 태동하고 있는 진보세력의 합법정당 운동에 대해 이를 얼마든지 체제내로 동화시킬 자신이 있다는 이유로 민중의 당의 집권에 대해서도 하등 반대할 이유가 없다고 밝힌 정주영현대그룹 명예회장의 발언이다(“정주영현대그룹 명예회장 인터뷰”, 『한겨레신문』, 1991년 1월 1일).

이처럼 토지공개념 정책추진을 ‘체제수호적 차원’에서 이해해야 하는 근거는 부동산투기와 토지소유 편중으로 인해 사회적 갈등이 “국기(國基)를 뒤흔들 정도로 심각한 국면”<sup>25)</sup>에 돌입해 있다는 현실에 기초하고 있다.

토지공개념연구위원회에 따르면 현재 한국의 토지소유는 상위 5% 소득층이 전체토지의 65.2%, 10%가 76.9%, 25%가 90.8%를 소유하고 있어 전체가구수를 기준으로 한 토지소유편중도(GINI계수)가 부산 0.946, 대구 0.944, 인천 0.937, 서울 0.911 등에 달하고 있는 것으로 집계되고 있다.<sup>26)</sup> 이는 토지문제가 한국사회를 혁명으로 치달게 했던 해방정국에 있어서 전체농가의 10%가 전체농경지의 53%를 소유하고 있었던 것에 비해서도 토지소유편중도가 훨씬 더 심화되어 있다는 충격적 사실을 보여주고 있다.<sup>27)</sup>

특히 토지소유에 의한 불로소득이 전체피고용자들이 일년동안 뼈빠지게 일하고 받은 전체보수의 4배를 초과하는 현실 속에서 생겨나는 상대적 박탈감은 궁극적으로 체제자체의 부정으로 치달은 가능성이 크다 하겠다(이와 관련, “토지공개념 여론수렴차 주거환경이 열악한 달동네를… 몇군데 돌아본 적이 있었습니다. 그런데 달동네 주민중 적지 않은 사람들이 체제에 대해 회의하는 것을 보고 등골이 오싹해지는 것을 느꼈습니다. 그 사람들이 단순히 자신들이 가난하다는 것 때문에 그러는 게 아니었습니다……그들은 단지 자신들이 평생 피땀 흘려 벌어도 만져보지 못할 거액을 다른 사람들이 너무도 쉽게 한순간에 벌어들여 명명거리고 살고 있다는데 대하여 상대적인 박탈감을 뼈저리게 느끼고 있었다”<sup>28)</sup>는 건설부 고위관계자의 체험적 고백이 시사적이다).

결국 이같은 상대적 박탈감이 누적되고 무주택 중산층마저 체제를 이

25) 이광훈, “토지공개념, 제대로 실현될까”, 『월간중앙』(1989년 9월호), 279쪽.

26) 토지공개념연구위원회, 위의 책, 34-35쪽.

27) 장상환, 위의 글, 159-160쪽 참조.

28) 이광훈, 위의 글, 276-277쪽.

탈할 경우 자본주의체제의 재생산자체가 위협을 받게 되는 바 토지수익의 상실을 감수하더라도 이같은 사태를 초래하여 모든 것을 잃게 되는 것보다는 낫다는 점에서 토지국유화와 같은 혁명적 조치는 반(反)자본적 조치가 아니라 자본의 가장 궁극적 이익인 장기적 정치이익(체제의 재생산)을 보증해주는 조치라 할 수 있다.

사실 문희갑 전대통령경제수석비서관은 토지공개념관련입법의 가장 핵심적 목적을 이같은 시각에서 파악하고 있다. 즉 한국사회가 “중심공업국이 거들먹거리는 사이에 김일성주체사상이나 사회주의사상이 파고든 것은 계층간의 불균형이 심화된 때문”이며 토지공개념과 같은 개혁을 “더이상 미뤘다거나 개혁이 아니라 혁명이 일어날게 틀림없다”는 점에서<sup>29)</sup> 이는 자본을 위한 ‘혁명예방적 개혁’이라는 것이다.

## 5. 소 결

위에서 보았듯이 토지국유화와 같은 혁명적 토지공개념정책도 그것이 반(反)자본이나 반(反)독점자본적 정책이 아니라 설사 그것이 (특히 한국과 같이 독점자본자체가 대토지소유자인 경우) 자본의 단기적 경제이익에는 반(反)한다 할지라도 최소한 그것이 자본의 보다 높은 이익, 즉 장기적 경제이익과 장기적 정치이익을 보증해 주는 조치라고 볼 수 있다. 6공화국이 최근 입법화시킨 토지공개념관련법안의 경우 토지국유화와 같이 혁명적 조치가 아니고 극히 온건한 조치라는 점에서 그것이 독점자본의 장기경제이익, 장기정치이익, 단기정치이익은 말할 것도 없고 단기적 경제이익에도 반(反)하는 것인가는 의심스럽지만 입법주도자들이 피력한 입법의도는 최소한 원칙적인 위의 가설을 뒷받침해 주고 있다. 즉 토지공개념관련법안의 목적은 투기를 뿌리뽑음으로써 투기자본의 산업자본화를 유도하며 사회간접시설의 확충과 안정적인 공장부지의 공급을 원활히 하며(이상 독점자본의 장기적 경제이익) ‘소의계층’의

29) “인터뷰 : 문희갑대통령경제수석비서관”(위의 글), 162쪽.

상대적 박탈감을 무마시킴으로써 개혁을 통해 혁명을 예방한다(독점자본의 장기적 정치이익)는 데 있다는 것이다.

따라서 앞에서 지적했듯이 토지공개념(토지구유화와 같은 혁명적 정책까지도)은 반(反)자본적 정책이 아니고 자본주의 국가가 상대적 자울성을 가지고 자본의 보다 높은 이익을 보장해주는 총자본적 정책이라는 점에서 이같은 정책을 현상적으로 분석, 이같은 정책의 추진가능성을 자본주의 국가의 초계급성을 논증하고자 하는 국가주의적 국가론은 그릇된 접근이라 하지 않을 수 없다.

#### Ⅳ. 6공화국의 토지공개념법 입법과정 분석

이 절에서는 앞에서 분석한 이론적인 측면들을 토대로 하여 실제로 6공화국이 최근 입법화시킨 토지공개념관련법안들의 내용을 구체적으로 분석, 그 계급적 성격을 규명하는 한편 그 입법과정을 개괄적으로 추적함으로써 국가자울성이란 측면에서 본 6공화국의 특성을 파악해 보고자 한다.

##### 1. 토지공개념법안의 내용과 성격

민중세력의 성장에 따른 민주화의 열망속에 출범한 6공화국은 심각한 사회문제로 부상한 부동산문제의 해결을 위해 토지공개념의 적극적 도입을 천명하고 이와 관련된 주요 3개법안을 추진, 입법화시켰다.<sup>30)</sup>

이같이 추진된 토지공개념관련법안들은 한국독점자본의 물적토대의 취약성, 독점자본의 근시안적인 계급의식(편협한 단기적 계급이익에 얽매어 장기적 이익을 보지 못하는), 국가의 계급적 한계와 도구적 자울

30) 토지공개념이란 용어가 도입된 것은 6공이 처음이 아니고 76년당시 건설부장관이 “우리나라와 같이 좁은 땅덩어리안에서 토지의 절대적 사유물이란 존재하기 어려우며” 따라서 “토지에 대해서는 ‘공개념’의 도입이 필요하다”고 발표한 이후로 알려지고 있다(최병두, “토지공개념과 독점자본주의”, 『사회와 사상』(1989년 9월호), 112-113쪽에서 재인용).

〈표 1〉

## 토지공개념 관련 법안의 내용

구분	입 법 예 고 안	당 정 협 의 회 안	최종입법안	
택지 소유상한제	초과소유 부담금 부과율	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택부속토지 : 연 6퍼센트</li> <li>타대지 : 연 9.6퍼센트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택부속토지 : 첫 부과후 2년간 연 3퍼센트, 2년후 연 6퍼센트</li> <li>타대지 : 첫부과후 2년간 연 5퍼센트, 2년후 연 10퍼센트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>첫부과후 2년간 연 4%, 2년후 7%</li> <li>첫부과후 연 6%, 2년후 연 11%</li> </ul>
	기존주택 부속부지	<ul style="list-style-type: none"> <li>초과토지 분할매자(초과토지 2년내 매각의무화)</li> <li>신규취득금지(택지거래허가제)</li> <li>초과소유부담금부과(15~20)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>초과토지소유 및 매각인정</li> <li>초과소유부담금만 부과(초과소유인정)</li> <li>부과율은 취득연도부터 연 6퍼센트 적용</li> </ul>	좌 동
	시행시기	· 법시행후 즉시	· 법시행후 2년후	
개발부담금	부담금	· 70퍼센트	· 50퍼센트	좌 동
	개발이익 산정방식	· 적정이익을 원가에 포함시켜 개발이익에서 공제	· 적정이익공제조항 삭제	
토지초과이익세	부과대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>3년간 땅값 상승률이 전국 정상지가상승률보다 높은 지역</li> <li>1년간 땅값상승률이 전국 정상지가상승률의 1.5배의 이상인 지역</li> <li>특별환수지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3년간 땅값상승률이 전국 지가상승률보다 높은 지역</li> <li>1년간 땅값상승률이 전국 정상지가상승률의 1.5배이상인 지역으로 고시된 구역</li> <li>특별환수지역</li> </ul>	좌 동

주 : 백육인, 위의 글, 194쪽 표를 토대로 건설부, 『토지공개념관련법령집』(1990)을 참고하여 수정 작성.



성과 구조적 자율성의 한계 등으로 인해 결코 반(反)자본적이라고 볼 수 없고 오히려 총자본적시각에서 토지문제를 근본적으로 치유하는 토지의 국유화와 같은 혁명적인 토지공개념정책은 애당초 정책대안에서 배제된 채<sup>31)</sup> 입안 당초부터 문제의 심각성에 걸맞지 않는 극히 요약하고 ‘대중요법’의 수준을 벗어나지 못하고 있었다.

이같은 토지공개념도입의 핵심이 되는 3개법안인 ‘택지소유상한에 관한 법률’, ‘개발부담금에 관한 법률’, ‘토지초과이득세법’의 정부측 원안과 입법과정에서 그나마 있던 ‘개혁적’ 성격이 더욱 탈색된 당정협안, 이 당정협안에 극히 부분적 손질만이 가해서 지난 1989년 정기국회에 통과되어 1990년 3월부터 시행되고 있는 최종통과법안의 주요내용을 요약해 보면 다음과 같다(〈표 1〉 참조).<sup>32)</sup>

주거생활에 필요한 택지를 개인이 과다소유하지 못하도록 규제하는 것을 목적으로 하는 택지소유상한법의 경우 정부원안이 90년부터 6대도시에서 일정규모이상의 택지를 신규구입, 보유하지 못하게 하고 이미 상한이상의 택지를 소유하고 있을 때는 초과분을 2년내에 매각하도록 되어 있었다. 그러나 이 법안은 상당히 개혁적인 성격에도 불구하고 토지투기가 택지보다도 도시외곽의 자연녹지 등 택지로 개발가능한 지역에서 더욱 심하다는 사실을 간과한 한계를 갖고 있다는 지적을 받았었다.<sup>33)</sup>

그나마 이같은 건설부안은 이 법안이 사유재산권의 침해라는 독점자본과 민정당(현 민자당민정계)의 반대에 부딪치면서 매각의 무화의 규정이 빠지고 기존의 주택은 상한을 넘더라도 자유롭게 매매를 할 수 있으며 일정의 초과소유부담금(그것도 세율이 하향조정된)만 부담하면 초

31) 이같은 토지국유화의 정책대안으로부터의 자동적 배제는 자본의 구조적 힘을 반영하는 ‘무결정(nondecision making)’의 대표적인 예라 하겠다. Peter Bachrach & M. Baratz, “Decisions & Nondecisions: An Analytical Framework”, *American Political Science Review* No. 57(1963), pp. 633-642 참조.

32) 이들 법안의 구체적 내용과 후술할 문제점들은 민족민주운동연구소, 위의 책, 108-118쪽과 백육인, 위의 글, 191-195쪽을 크게 참조하였음.

33) 민족민주운동연구소, 위의 책, 109쪽.

과소유가 가능하도록 허용함으로써 그 개혁적 성격이 거의 다 탈색되어 버리고 말았다. 즉 초과소유자의 경우 지가상승을 고려할 때 초과택지를 매각하지 않고 보유한 채 초과소유부담금을 내는 것이 더 많은 이득을 가져다 주게 됨으로서 그 실효가 의심스럽게 되었다.

토지개발에 따른 개발이익을 정부가 환수하는 것을 그 목적으로 하는 개발이익환수법의 경우 당초 정부안은 개발이익의 70%를 국가가 개발업자로부터 환수한다는 것이었다. 그러나 이 법안은 지가상승이 개발 그 자체보다도 토지의 용도 내지 지목변경과정에서 폭등한다는 점을 고려하지 않고 있으며<sup>34)</sup> 개발이익환수제의 근본적 발상자체가 지가의 안정이나 불로소득을 노리는 투기의 근절 그자체에 있는 것이 아니라 다만 지가상승에 따른 불로소득 개발업자와 정부가 나누어 갖자는 발상일 뿐이라는 한계를 갖고 있다.<sup>35)</sup> 특히 한국국가가 갖고 있는 공급적 성격이 바뀌지 않는 한 이같이 환수된 이익은 결국 독점자본을 위한 각종 재정 지원 등에 사용될 것이므로 결국 이 법안은 특정자본분(개발업자)으로부터 이익을 환수하여 전체독점자본 내지 다른 특정독점자본분파를 위해 사용하는 격을 벗어나지 못할 것이라는 한계를 갖고 있다.

그나마 이 법안 역시 입법과정에서 개발부담금이 개발이익의 70%에서 50%에서 낮추어졌고 1백여가지의 개발사업중 26개 사업에만 이 법을 적용키로 했다.

토지초과이득세법은 개인소유유희지나 법인소유 비업무용토지의 지가가 전국평균평값상승보다 특별히 많이 올랐을 경우 초과상승부분의 50%를 세금으로 환수한다는 법이다. 이 법은 지가상승에 따른 불로소득중 일부를 세금으로 환수하는 것을 목적으로 한다는 점에서 개발이익환수제와 그 목적이나 의미가 유사하다. 따라서 이 법은 개발이익환수제와 마찬가지로 지가상승에 따른 불로소득을 국가가 공유하자는 것일뿐 불로소득자체를 봉쇄하거나 지가상승을 막는다든가, 나아가 무주택자들의

34) 백육인, 위의 글, 193쪽.

35) 민족민주운동연구소, 위의 책, 111-112쪽.

주택마련에 도움을 준다는 데에는 그 목적이 있지도 않고 그같은 효과를 기대할 수도 없다. 예를 들어 대토지소유자들은 이같은 세금을 내더라도 막대한 불로소득(종전보다도 적다고는 하지만 다른 투자보다는 몇 배의 이익이 남는)을 얻을 수 있으므로 계속 많은 토지를 보유하려 할 것이라는 점에서 이 법자체가 토지소유불균형척도에 얼마나 도움을 줄 수 있을지 의심스럽다.

앞에서 보았듯이 이 법안들의 목적은 기본적으로 자본의 이익에 반하는 정책을 펼려고 하는 것이 아니라 투기자본의 산업자본화, 사회기간산업의 안정적 공급, 사회적 위화감해소를 통한 혁명예방에 있다는 것이 정책입안당국 스스로의 고백이다. 즉 이 법안들이 자본의 이익중 고차원적인 장기경제이익과 장기정치이익의 보증을 의도하고 있다는 점에서 그 정책적 고려의 초점이 한 연구자의 지적처럼 “민중생존의 위기 아니라 자본축적 및 지배권력의 내적 위기”<sup>36)</sup>임을 알 수 있다.

그러나 이 법안의 구체적 내용의 분석은 이 법안들이 개혁적 성격이 탈색되어 과연 자본의 이익중 가장 편협하고 즉물적인 단기경제이익에 대해서 조차도 이에 반하는 것일까하는 의문이 들 정도로 보수적이고 친(親)독점자본적이어서 그 계급적 성격이 명백하게 들어나고 있다고 볼 수 있다.

이처럼 독점자본의 이익중 보다 고차원적인 이익을 겨냥하여 보다 과감하고 본질적인 개혁을 시도하지 못하고 국가가 독점자본에 끌려다니며 이들의 편협하고 단기적 이익보장에 급급한 감이 있는 이 법안은 그같은 한계로 인해 의도된 효과를 거두지 못함으로써 당초 의도와 달리 독점자본의 단기경제이익에 연연하다. 장기경제이익이나 장기정치이익을 보증해 주는데 실패할 가능성이 크다 하겠다. 또 이는 충분한 자율성을 가지고 총자본으로서의 기능을 제대로 수행해 내지 못하고 있는 6공화국의 자율성의 한계와 즉물적 이익에만 집착하는 한국독점자본의

36) 최병두, 위의 글, 325쪽.

단기적 안목의 반영이라 하지 않을 수 없다(아래 참조).

## 2. 입법과정

6공화국이 추진한 토지공개념관련법안이 당초부터(행정부측 원안부터) 갖고 있던 구조적 한계에 대해서는 이미 언급한 바 있다. 여기에서는 이같은 한계를 전제로 하여 이같은 정부안이 입법과정에서 어떻게 그나마 있던 개혁적 성격이 사라지고 변질되게 되었는가하는 과정을 국가의 자율성이란 시각에서 개괄적으로 추적해보고자 한다.

6공화국은 88년이후 부동산가격의 폭등과 불로소득의 급증에 따른 사회적 갈등이 위험수위에 달하면서 그동안 토지공개념연구위원회가 조사연구해온 토지실태와 정책대안을 기초로 하여 토지공개념을 확대도입한다는 방침아래 본격적으로 위의 3개법안의 입법을 추진하기 시작하였다.

특히 여기에서 주목할 점은 이같은 정부측의 법안이 입법부 등 타 정부부서 내지 국가기구에 비해 상대적으로 개별자본의 침투를 덜 받고 '격리'되어 있어 상대적으로 '총자본'적 입장을 대변하기에 유리한 전략적 위치에 있는 청와대경제팀(문화감대통령경제수석비서관)에 의해 주도되었다는 점이다.<sup>37)</sup>

그러나 이같은 정부의 토지공개념 확대도입 방침은 그 입안초반부터 개별자본의 이익을 대변하는 정당정치인들과 독점자본의 반대에 부딪혔다.

1989년 4월 토지공개념연구위원회 주최로 열린 「토지공개념 확대도입을 위한 국민토론회」에서는 여당의원(당시 민정당)들이 그 필요성을 역설한 반면 중견건설업체 사주이기도 한 야당의 모의원은 토지공개념을

37) 이같은 국가기구적 특징에 대해서는 한국정치연구회, 『한국정치론』(백산서당, 1989), 제 6장 “80년대경제정책과 국가”, 149-150쪽. 경제개발 5개년 계획중 상대적으로 ‘민족주의’적이었던 3차 5개년계획(중화학공업화)도 경제부처들을 따돌리고 청와대측이 이같은 ‘격리성’을 이용하여 주도함으로써 가능했다는 주장은 Bruce Cumings, “The Origins & Development of the Northeast Asian Political Economy”, F. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1987), p. 75.

“히틀러식 발상”이라고 맹공하는가 하면 다른 한 야당의원은 이를 “자본주의의 원칙에 정면으로 위배되는 것”이라고 힐난하는 진풍경이 벌어졌다.<sup>38)</sup>

또한 그해 8월초 한 경제지가 국회건설위 소속의원들에 대한 설문조사 결과 정부의 토지공개념안에 대해 민정당의원을 중심으로 한 10명(민정 9, 민주 1)만이 찬성의사를 표시한 반면 나머지 야당의원 12명(평민 5, 민주 4, 공화 3)은 반대 또는 부정적 태도를 보인 것으로 나타났다.<sup>39)</sup> 특히 주목할 점은 반대의사를 표명한 건설위소속 야당의원 12명중 4명이 건설업체경영자이고 7명은 재력가인 전국구의원이었다는 사실이다.<sup>40)</sup> 이같은 사실은 입법과정에서의 관련법안의 변질이 국가의 도구적 자율성의 결여와 밀접한 관계가 있음을 보여주고 있는 증거라 하겠다.

물론 민정당의 경우도 정부안에 적극 지지하고 있었던 것이 아니고 여당이라는 입장때문에 정부안에 노골적으로 반대하기가 거북한데다가 특히 청와대와 여론을 의식, 노골적인 반대를 자제했을 뿐이었다.

또 민정당지도부와 청와대측은 민중들로부터의 압력을 등에 업고 관행적인 무기명투표대신 호명점호식 공개투표를 통해 이 법안을 통과시키겠다는 입장을 표명했다.<sup>41)</sup>

그러나 입법시한이 다가오면서 당정간의 갈등은 증폭됐고 1989년 8월 6일 당정회의에서 민정당은 정부안이 사유재산권을 침해하고 조세저항을 초래하는 등 부작용이 우려된다는 이유로 정부측에 보완책을 요구하고 나섬으로서 그 불협화음이 공개적으로 노출됐다. 이어 박준규 당시 민정당대표의원은 문희갑수석비서관의 ‘예방혁명됨’을 겨냥하여 “혁명적인 토지공개념도입이 오히려 혁명의 불씨가 될 수 있다”는 혁명론으

38) 이광훈, 위의 글, 284쪽.

39) 『한국경제신문』 1989년 8월 9일.

40) 전을우, “토지공개념에 반대하는 사람들”, 『신동아』(1989년 10월호), 300쪽.

41) 박영길, “특집기획 토지공개념파동 : 반대세력의 실체와 전략”, 『월간조선』(1989년 10월호), 193쪽과 “인터뷰 : 문희갑……”(위의 글), 164쪽.

로 되받아졌고<sup>42)</sup> 당초 점호식투표제의 제안자였던 이종찬 전사무총장도 갑자기 태도를 바꾸어 박대표를 지지하고 나섰고 민정당경제브레인인 이승윤정책위의장도 이에 동조했다.

이같은 태도변화에는 재계의 ‘두더지식’의 로비와 자신들의 핵심지지 기반인 독점자본가계급을 잃지 않겠다는 계산이 작용을 했다는 것이 이 과정을 추적, 취재해 온 한 관찰자의 증언이다.<sup>43)</sup>

결국 9월 5일 민정당은 택지소유상한제를 사실상 철폐하는 등 개혁적 요소를 대폭 제거시킨 독자적인 수정안을 마련하게 된다.

이에 총자본적 입장을 정책에 관찰시키려는 청와대측의 문경계수석비서관은 공개인터뷰에서 “요즘 대학생들이 데모를 하는데 정말 호응을 받으려면 토지제도를 고치라고 데모를 해야” 한다고 주장<sup>44)</sup>, 학생데모를 공개적으로 ‘사주선동(?)’ 하면서까지도 토지제도혁신에 대한 이같은 밑으로부터의 민중적 요구를 이용, 개별자본의 반발을 무마하려고 시도했다.

이밖에 이같은 후퇴에 대해 그동안 토지공개념법안에 대해 당론을 정하지 못하고 관망자세를 보여온 평민, 민주 양당은 민정당의 방침을 비난하면서 정부안대로 입법을 추진할 것을 촉구하고 나섰다.

이같은 반발과 여론의 압력으로 인해 수세에 몰린 민정당은 곧바로 당론을 ‘대폭수정’에서 ‘소폭손질’로 바꾸고 9월 11일 당정합의안에 합의했다. 그러나 최종통과법안과 거의 차이가 없는 이 합의안은 민정당안보다는 낮다고는 하지만 앞에서 보았듯이 초과소유택지 매각의무조항이 삭제되는 등 이미 그나마 낮아있던 개혁적 요소가 대부분 탈색해 버린 안이 되고 말았다.

42) 전율우, 위의 글, 300쪽.

43) 박영길, 위의 글, 193쪽.

44) “인터뷰 : 문화감……”(위의 글), 168쪽. 이는 국가의 상대적 자율성이 민중부문으로부터 압력이 가중되고 국가가 민중부문과 정책적으로 손을 잡을 때 제고된다는 점(Hamilton, op. cit., p. 25 참조)을 이용하려는 총자본적 전술이다.

<표 2> 토지공개념법안에 관한 각 정당의 입장(1989년 9월초 현재)

법안	민정당	평민당	민주당	공화당
택지소유상한제 (200평)	위헌소제 우려 반대에서 부담 물인하와 초과 택지 강제매각 규정삭제	찬성	찬성 (상한면적강화)	반대(부담금 대신 조세로)
토지초과이득세	세율인하 실시시기, 대상 지역 사전지정	찬성	찬성	반대(미실현 소득에의 과세는 부담)
개발이익환수제	찬성(부담률 50 퍼센트로)	찬성	찬성	찬성(부담률 인하)
금융실명제	91년실시	90년조기실시	90년조기실시	91년실시

※ 출처: 백육인, 위의 글, 195쪽의 표를 수정 작성.

결국 이 법안은 당정합의안에 극히 사소한 수정만이 가해진 채 89년 말 정기국회에서 4당합의하의 5공비리청산이라는 ‘대드라마(?)’의 그늘에 가려 세간의 관심을 끌지 못한채 최종입법화되게 된다.

참고적으로 3당합당이전의 각당의 계급적 성격과약을 위해 이 법안에 대한 정치권의 갈등이 가장 첨예화되었던 9월초 당시의 각당의 입장을 비교해 보면 다음과 같다(<표 2> 참조).

한편 이같은 토지공개념정책입안에 대한 독점자본과 재벌의 대응을 간략히 살펴보자면 독점자본의 이익대표단체인 전국경제인연합회(전경연) 등 국내경제단체들은 토지공개념문제가 한창 논의되고 있던 1989년 7월초 「경제난국극복을 위한 기업인 다짐대회」를 개최하여 “경제적 불평등을 시정하기 위해 현재 정부가 추진중인 금융실명제와 토지공개념 확대도입 등 각종 개혁조치가 국민의 합의하에 소망스런 결실을 맺을 수 있도록 적극 협력한다”는 결의문을 채택함으로써 공식적으로는 법안 입법에 협력할 뜻을 표명했다.<sup>45)</sup> 이는 이들 독점자본이 토지공개념법안

45) 박영길, 위의 글, 187쪽.

에 찬성했다기 보다도 당시의 민주화의 열기속에서 팽배해 있던 반(反) 재벌분위기와 민중부문의 활성화에 따른 사회세력간의 힘의 역관계의 변화를 고려, 공개적인 반대를 자제하는 한편 자신들의 “대리전쟁수행자인 민정당을 앞세운 두더지 작전”<sup>46)</sup>을 통해 입법을 저지하거나 설사 입법화되더라도 그중 개혁적 요소를 무력화시킴으로서 입법실패의 책임에 대한 비난이 자신들에게 돌아오는 사태를 예방하면서 소기의 목적을 달성하려는 고도의 전술적 판단에 외쳤던 것으로 판단된다 하겠다.<sup>47)</sup>

이같은 민정당을 앞세운 두더지작전 이외에도 전경련과 대한상공회의소는 각각 토지공개념대책반을 만들어 학계의 자문을 받아 대응논리를 준비했고 언론계와 중산층을 겨냥한 고도의 홍보작전을 전개해 나갔다.

‘대리전쟁수행자’인 민정당이 8월말부터 공개적으로 정부안에 제동을 걸고 나오고 9월 5일 보수적인 민정당안이 마련되자 재계는 이에 동조하여 공개적으로 정부안에 반대를 하고 나섰다. 특히 재계는 전경련보다는 국민여론이 나온 대한상공회의소가 ‘총대를 매는 게 낫다’는 판단 아래 9월 8일 대한상공회의소를 통해 법안의 대폭적인 수정과 시행시기 연기를 정식건의하고 나섰다.<sup>48)</sup>

이같은 건의서는 개발부담금을 개발이익의 70%에서 50%로 낮출 것 등 19개 항목에 걸친 수정보완책을 제시<sup>49)</sup>했는데 개발부담금 세율인하 등 이 건의의 상당부분이 11일의 당정합의안에 반영되어 최종입법화하게 된다.

한편 이같은 독점자본들의 토지공개념에 대한 대응에 비해 중소기업들의 경우 중소기업중앙회를 통해 토지공개념에 대한 지지를 표명하고 이같은 입장을 견지함으로써 토지문제에 대한 독점자본과 중소기업의 기본적 입장간의 일정한 차별성을 보여주고 있다.<sup>50)</sup>

46) 위의 글, 193쪽.

47) 위의 글, 196쪽 참조.

48) 위의 글, 193쪽.

49) 이에 대해서는 백옥인, 위의 글, 195-196쪽 참조.

50) 이는 앞에서 지적했듯이 한국사회의 지배연합의 증추에 독점자본이 자리잡



결론적으로 토지공개념법안의 입법과정은 가뜩이나 한계가 있는 정부안이 국가의 도구적 자율성과 구조적 자율성의 한계로 인해 개별자본의 반대를 저지하고 총자본적 입장을 일관성있게 관철시키지 못함으로써 변질될 수밖에 없었음을 보여주고 있다.

결국 이같은 변질은 앞에서 지적했듯이 궁극적으로 당초 의도한 총자본적 목표달성에 실패함으로써 독점자본 자신에게도 하나의 '족쇄'가 되어 부메랑으로 되돌아갈 가능성을 심각하게 내포하고 있다 하겠다.

이는 앞의 이론적 전제에서 지적한바 있듯이 자본주의국가가 상대적 자율성(도구적 및 구조적)을 가지고 총자본의 기능을 수행, 자본의 일반적이고 장기적 이익의 보장에 기여하는 것이 그 기능이라는 점이 극히 원칙적 차원에서 사실인 것은 부인할 수 없으나 특정시기의 구체적인 특정국가가 얼마나 상대적 자율성을 가지고 총자본의 기능을 효과적으로 수행, 체제유지에 기능적으로 작용하느냐 하는 것은 구체적 국가에 따라 차별성이 크고 실험적으로 가정할 수 없는 구체분석의 문제인 것을 보여주고 있다 하겠다.

마지막으로 한가지만 더 언급하자면 직접적으로 토지공개념관련법안과는 관계는 없지만 6공화국의 토지정책과 밀접히 관련된 5·8조치 문제이다. 6공화국은 최근 들어 한국사회의 다양한 부문에서 표출되어 온 '위기'현상과 관련, 1990년 5월 한국사회의 현실을 '총체적 위기'로 규정, 선언하고 이에 대한 제반처방의 하나로 47개재벌의 비업무용토지의 시한부매각을 지시한 바 있다. 이같은 '권고'조치에 따르지 않는 재벌기업에 대해서는 정부의 신규금융지원을 중단하겠다는 강력한 제재방침에 의해 이들 재벌기업들은 일단 이같은 매각권고를 따르겠다는 의사를

고 있고 증소자본의 경우 이로부터 소외되어 있음을 보여주는 한 예증이다. 대토지보유자인 대자본과 달리 증소자본은 일부 극소수인 토지과다보유 증소자본을 제외하면 지대가 상승할 경우 지대부담, 생산원가부담 등 타격을 입게 된다. 한국경제에 있어서 증소기업의 위상과 독점자본과의 관계에 대해서는 한국사회연구소, 『한국경제론』(백산서당, 1991), 215-244쪽과 이진경, "민주주의혁명과 민족자본가계급", 이진경의, 『민족자본가논쟁』(버리, 1988), 49-54쪽 참조.

표명하였다. 그러나 이같은 매각의사는 시간이 흐르면서 흐지부지되기 시작하여, 매각시한인 지난 1991년 3월 4일 현재 그 매각율이 50%미만인 것으로 집계되고 있고 게다가 매각된 토지의 경우 대부분 투자가가 상대적으로 적은 토지에 국한되어 있고 정작 매각하여야 할 주요보유토지의 경우는 그 매각율이 극히 저조한 것으로 밝혀지고 있다.<sup>51)</sup> 또 아이러니컬하게도 이같은 조치에도 불구하고 지난 1년간 법인소유토지는 오히려 3천 5백 52만평이 늘어나 이같은 규제조치의 한계를 극명하게 보여주고 있다.<sup>52)</sup> 특히 롯데그룹이 비업무용으로 판정, 매각지시를 받은 잠실부지의 매각을 거부하고 판정번복을 요구하고 있는가 하면 현대그룹 역시 역삼동 ‘금싸라기’ 토지는 결코 매각할 수 없다는 방침 아래 당초 업무용토지로 사용하겠다는 현대측의 건의에 따라 헐값에 이 땅을 불하해 주었으나 비업무용으로 판정이 난 이상 이 땅을 돌려 달라고 토지개발공사가 소송을 제기한 데 대해, 이를 묵살하고 이 땅에 건축공사를 시작하는 등 사실상 5·3조치에 대한 우회적인 반격을 가하고 있다.<sup>53)</sup> 이와 관련, 재계는 이번 소송에서 현대가 승리, 다른 기업들도 구제되고 “이번 기회에 5·8조치 자체가 무효”화<sup>54)</sup> 되기를 바란다는 의사를 공개적으로 밝히고 있다. 이는 토지문제와 관련하여, 자본주의국가로서 6공화국이 갖는 구조적 자율성의 한계를 보여주는 또 다른 한 예라고 할 수 있다.

51) 『한겨레신문』, 1991년 3월 5일자.

52) 『한겨레신문』, 1991년 4월 7일자.

53) 위의 글.

54) 위의 글.