

<정책토론회>

부동산 문제의 해법:
국토보유세, 지대조세제

- 일시: 2005년 7월 14일(목) 오전 10시
- 장소: 국가인권위원회 배움터
- 주최: 토지정의시민연대, 헨리 조지 연구회

토지정의시민연대

(110-032)서울특별시 종로구 신교동 36-3 2층 토지정의시민연대

Tel: 02-736-4906, Fax: 02-736-4906

E-mail: landjustice@landjustice.or.kr, landjustice@hanmail.net

<http://www.landjustice.or.kr>

<정책토론회>

부동산 문제의 해법:
국토보유세, 지대조세제

- 일시: 2005년 7월 14일(목) 오전 10시
- 장소: 국가인권위원회 배움터
- 주최: 토지정의시민연대, 헨리 조지 연구회

<순 서>

<정책토론회>

부동산 문제의 해법: 국토보유세, 지대조세제

□ 토론개요

△ 사회: 남기업 박사(토지정의시민연대 사무국장)

△ 발제:

1. 지대조세제: 사회경제 정책의 헌법

박창수(토지정의시민연대 정책위원, 성경적 토지정의를 위한 모임 정책국장)

2. 국토보유세: 부동산 정책의 헌법 - 매입지가의 원리금만 보장하면 된다

김윤상(토지정의시민연대 공동대표, 헨리 조지 연구회 대표, 경북대 행정학과 교수)

△ 토론:

- 김남근(변호사, 참여연대 협동사무처장)

- 유시민(열린우리당 국회의원)

- 장상환(진보정치연구소장, 경상대 경제학과 교수)

△ 객석토론 및 종합토론

지대조세제: 사회경제 정책의 헌법

박창수(토지정의시민연대 정책위원,
'성경적 토지정의를 위한 모임' 정책국장)

- 목 차 -

<요약문>

<전 문>

I. 지대조세제: 30문 30답

II. 지대조세제 점진적 적용 방안: 부동산 문제에 대한 토지정의시민연대의 단기·중기 대책

1. 각계의 부동산 단기 대책들에 대한 검토

2. 부동산 문제에 대한 토지정의시민연대의 대안

부록: 공급확대론 비판

<요약문>

I. 지대조세제

1. 지대조세제의 개념과 특징

■ 지대조세제(地代租稅制)의 개념

지대조세제는 농촌토지와 도시토지를 막론하고 모든 토지에 대해, 1년간의 토지사용료인 지대(地代)를 매년 토지소유자에게서 징수하여 최우선적인 정부수입으로 삼는 제도.

■ 지대조세제의 특징

○ 첫째, 지대조세제는 토지사용제와 토지공유제의 중간인 토지가치공유제의 하나. 토지에 대한 권리 중 가장 강력한 권리는 토지소유권이며, 토지소유권은 토지사용권, 토지처분권, 토지가치수익권으로 구성됨. 전형적인 토지사용제 하에서는 토지소유자가 토지사용권, 토지처분권, 토지가치수익권을 가지지만 지대조세제 하에서는 정부가 토지가치를 토지소유자에게서 징수하기 때문에 토지소유자는 토지가치수익권을 사실상 상실하는 결과가 됨. 토지가치공유제 중 지대조세제는 남한과 같은 토지사용제 하의 국가에서 실시할 수 있고, 토지공공임대제는 북한과 같은 토지공유제 하의 국가에서 실시할 수 있고, 또 토지사용제 국가라도 토지를 공공이 일단 매수·수용하는 공공택지와 행정도시·기업도시 등 특수지역에 대한 바람직한 대안으로 적용할 수 있음.

<표> 소유권 구성요소의 귀속처에 따른 토지제도의 유형

소유권 구성요소	토지사용제	토지가치 공유제		토지공유제
		지대조세제	토지공공임대제	
사용권	사적 주체	사적 주체	사적 주체	정부
처분권	사적 주체	사적 주체	정부	정부
수익권	사적 주체	정부	정부	정부

○ 둘째, 지대조세제는 토지가치를 공유화하는 방식으로서 매년 토지의 연간 사용료에 해당 하는 지대를 징수하는 방식을 취함. 징수액은 실현된 지대소득이 아니라 해당 토지를 용도에 따라 잘 사용한다고 할 때 실현될 수 있는 지대소득으로서 토지소유자가 토지를 사용하건 방치하건, 토지를 소유자 자신이 사용하건 타인에게 임대하건 동일.

○ 셋째, 지대조세제는 지대를 정부수입 중 최우선적인 수입원으로 삼는 '지대세 최우선 징수제'. 따라서 지대세 수입만큼 생산·유통·소비·소득·부 등에 대한 조세를 감면할 수 있음.

2. 지대조세제: 지공주의(地公主義, Geoism)¹⁾ 체제

- 분배정의: 사회의 것은 사회에게, 개인의 것은 개인에게!
- 원칙: 토지 사용의 대가는 사회 공유(公有), 노동·자본 사용의 대가는 개인 사유(私有).
- 목표: 매년 지대(地代, 토지 사용의 대가) 전액 환수, 생산·유통·소비·소득·부 등에 대한 세금 최대 감면
- 점진적 도입 방식: 조세의 무게중심을 토지보유세로 이동시키는 '조세 이동(Tax Shift)'
 - 토지보유세↑ & 건물분 재산세↓
 - 토지보유세↑ & 부동산 거래세↓
 - 토지보유세↑ & 부가가치세·근로소득세·법인세 등↓
- 효과: 분배·성장·환경이라는 세 마리 토끼를 잡을 수 있음.²⁾
- 지대조세제는 '토지불로소득 완전환수제'이면서 동시에 '노력소득 최대보장제'.
 - 토지불로소득을 얼마나 많이 환수하는가에 따라 그만큼 노력소득을 보장할 수 있음. 노력소득을 최대한 보장하기 위해서는 토지불로소득을 완전히 환수해야 함.
 - 지대조세제는 '부동산 부자 옹호론자'들의 색깔론 시비처럼 사회주의도 아니며, 부동산 줄부를 양산하는 천민자본주의도 아니고, 오히려 '사회의 것은 사회에게, 개인의 것은 개인에게' 분배하는 진정한 토지공개념이며, 진정한 사유재산제라고 할 수 있음.
- 통일을 위한 지공주의 체제
 - 지공주의 체제는 자본주의도 아니고 사회주의도 아니며, "스미스-리카도 학파가 인식한 진리를 프루동-라살레 학파가 인식한 진리에 통합시켜 주며, (진정한 의미의) 자유방임이 사회주의의 숭고한 꿈을 실현할 수 있는 길을 열어"³⁾ 주는, 통일을 위한 대안적 체제임.
 - 통일 헌법에 '모든 국민의 평등한 토지권에 입각한 토지가치 공유' 명기 추진
 - 남측은 '지대조세제', 북측은 '토지공공임대제' 실시 추진
 - 남측: 지대조세제를 실시하여 지대 전액을 조세로 징수, 그 대신 생산·유통·소비·소득·부에 대한 조세를 대폭 감면
 - 북측: 토지공공임대제를 실시하여 현실 지대를 완전 환수, 그 대신 생산·유통·소비·소득·부에 대한 (준)조세를 대폭 감면

3. 3E(Equality, Efficiency, Ecology)에 기초한 지대조세제 평가

- 1) "토지는 공유해야 한다, 그러나 토지가치 또는 지대만 공유해도 충분하다. 이것이 진정한 토지공개념이다."라는 의미. 위 세 문장에서 공통 단어는 지(地)와 공(公), 그러므로 지공주의(地公主義)! 그리고 Geoism의 Geo-는 땅을 의미하며, 동시에 지대조세제의 주창자인 헨리 조지(Henry George, 1839-1897)와 그의 사상을 공유하는 조지스트(Georgist)의 명칭에 공통되는 접두어임.
- 2) <표> 3E(Equality, Efficiency, Ecology)에 기초한 지대조세제 검토 참조
- 3) 헨리 조지 저, 김윤상 역, 『진보와 빈곤』, 비봉출판사, 2002, 서문 16쪽.

어떤 경제정책에 대해 그것이 바람직한지 여부를 판별하기 위해서는 먼저 판별의 기준이 필요한데 그 판별의 기준으로 일반적으로 학계에서는 3E(Equality, Efficiency, Ecology) - 즉 형평성(Equality), 효율성(Efficiency), 생태·환경(Ecology) - 가 수용되고 있음. 지대조세제는 바로 형평성과 효율성과 생태·환경이라는 이 세 마리 토끼를 모두 상당한 정도로 잡을 수 있는 바람직한 경제정책임.

<표> 3E(Equality, Efficiency, Ecology)에 기초한 지대조세제 검토

항 목	내 용
형평성 (Equality)	<p>■ 토지 가치 공유를 통한 평균 지권(平均地權) 구현</p> <p>평균 지권을 구현하기 위한 방식은 크게 두 가지가 있는데, 하나는 토지의 면적을 사람 수에 따라 균등 분할하는 방식이고, 또 하나는 토지의 가치를 사회가 공유하는 방식이다. 그런데 토지의 면적을 균등 분할하는 방식의 경우, 현대 도시산업문명에서 국가적으로 그것을 실현하는 것은 기술적으로 불가능하다. 그래서 현대에 평균 지권을 실현하기 위한 유일한 방식은 바로 토지 가치를 사회가 공유하는 방식이다. 지대조세제는 바로 토지 가치를 사회가 공유함으로써 평균 지권을 구현한다.</p>
	<p>■ 공평한 조세</p> <p>바람직한 조세의 기준 중 하나는 조세 부담이 공평해야 한다는 것이다. 현행 능력설에 입각한 조세는 공평하지 않다. 그것은 과세대상이 되는 부의 원천을 따지지도 않으며 그것을 누리는 사람들의 수자도 고려하지 않기 때문이다. 노력소득과 불로소득이 액수가 같다고 해서 똑같은 조세를 부담하는 것이 정의로운가? 가족수가 다른 가계의 소득이 같을 때 똑같은 조세를 부담하는 것이 공평한가? 반면 지대세는 사회로부터 토지를 배타적으로 점유하는, 특별한 혜택을 받는 사람에게만 조세 부담을 지우되 그 혜택에 비례해서 부담을 지운다. 지대세는 사회가 창출한 토지 가치를 사회가 거두고 또 사회를 위해 사용하는 조세이다. 지대세는 공평한 조세인 것이다.</p>
	<p>■ 경자유전(耕者有田)화를 통한 토지 분배의 평등화 촉진</p> <p>지대조세제 하에서, 지가(地價)는 거의 '0'이기 때문에 토지 사용자는 토지 소유권을 취득하려고 하고, 토지소유자는 사용하지 않는 토지는 처분하게 되므로, 토지소유자와 실수요자가 일치하는 경자유전(耕者有田)화가 진행되어, 적어도 현재처럼 투기목적만을 겸한 토지의 과다 보유는 분명히 시정될 것이므로, 완전 평등화는 아니지만, 토지배분의 평등화 효과는 상당히 나타날 것이다.</p>
	<p>■ 소득과 부의 분배의 평등화 촉진</p> <p>지대세를 부과하면 토지가치가 상승/하락해도 그 이익이 토지소유자에게 가지 않고 조세로 모두 징수되므로 소득과 부의 분배가 토지불로소득에 의해 악화되는 것을 막을 수 있고, 소득과 부의 분배의 불평등을 심화시키는 원인 중 지대 소득이 차지하는 비중이 매우 크다는 점을 생각하면, 소득과 부의 분배의 평등화에 큰 도움이 될 것이다.</p>

	<p>■ 노동자가 노동의 대가를 모두 받는 '노동 정의' 실현 촉진</p> <p>지대조세제 하에서 지가(地價) 거의 '0'화로 만인에게 개방된 토지가 자가 노동을 언제든지 기다리는 가운데, 자가 노동은 급증하고, 전체 임금 노동자의 수에서 자가 노동으로 빠져 나간만큼 임금노동의 공급은 줄어들게 되고, 생산의 활성화로 임금노동에 대한 수요는 증가하게 된다. 즉 임금 노동의 수요는 증가하고 임금 노동의 공급은 감소하게 된다. 따라서 임금노동시장에서 (비자발적) 실업은 감소하게 되고 임금은 상승하게 되는데, 이 현상이 현저하고 강력하게 나타난다면 실업은 사라질 수 있을 것이고, 고용노동의 임금은 자가 노동의 임금분 소득에 육박하는 수준으로 상승할 수 있을 것이다. 지대조세제 하에서 자가 노동자와 임금 노동자를 막론하고 노동자들이 자기 노동의 대가를 모두 받는 '노동 정의'의 실현이 촉진될 것이다.</p>
	<p>■ 종업원 지주제 강화를 통해 주식회사에 대한 노동자 소유 촉진, 노동자 겸 자본가 등장, 노-자 대립 소멸 촉진</p> <p>지대조세제가 실시되면, 자기 노동의 대가 거의 전부를 임금으로 받는 高 임금을 통해, 자회사의 주식을 노동자들이 살 수 있게 되고, 그래서 노동조합이 지배주주가 되면, 회사를 노동자가 소유할 수 있게 되는데, 이것은 자본가로부터 '폭력으로 빼앗아서' 이루어지는 게 아니라 노동자가 자기 노동의 대가를 거의 전부 받게 유도하는 지대조세제를 통해, 노동자들이 고임금으로 주식을 '정당하게 매입함으로써' 이루어지는 것이다. 헨리 조지는 지대조세제 이후 기업의 노동조직이 협동조합 방식으로 변화할 것이며, 자본가 겸 노동자가 등장할 것이라고 언급했는데, 이것은 마르크스주의적인 노-자 대립(노동과 자본의 대립)이 소멸된다는 것을 의미한다.</p>
	<p>■ 집값 절반 인하, 서민의 '내 집 마련의 꿈' 달성 촉진</p> <p>일반적으로 택지가격이 주택가격의 50%를 상회하기 때문에, 지대세를 부과하면 택지가격이 거의 0이 되므로, 주택가격이 절반 정도로 대폭 낮아지고 따라서 주택건설과 구입이 쉬워진다. 또 지대세를 부과하면 투기 목적으로 토지를 방치하는 일이 없어지므로 택지의 공급이 많아지며, 필요한 규모 이상의 주택을 보유하는 일도 없어지므로 같은 면적의 택지에도 더 많은 주택을 지을 수 있게 된다. 지대조세제는 주택난을 해결하는 강력한 제도인 것이다.</p> <p>그래서 지대조세제 하에서 내집 마련에 걸리는 기간은, 크게 단축될 것인데, 그 이유는 집값이 절반 정도로 하락한다는 점 외에도, 노동자의 임금이 상승하게 된다는 점, 각종 조세가 감면되어 물가가 하락한다는 점 등 노동자 실질 소득에 대한 플러스 효과들이 있기 때문이다.</p>
<p>효율성 (Efficiency)</p>	<p>■ 생산 의욕과 생산 활동 촉진</p> <p>지대조세제는 생산 의욕과 생산 활동을 촉진한다. 불로소득의 기회가 많은 사회에서는 자금이 생산부문보다는 불로소득의 기회로 흘러 들어가기 마련이다. 또 불로소득의 액수가 클 경우에는 열심히 일할 의욕이 사라지고 또 절약, 저축하여 자본을 축적할 의욕도 사라지고 만다. 한편 세금이 생산을 압박한다는 것은 경제학의 상식이다. 근로소득에 세금이 가중되면 근로의욕이 꺾</p>

	<p>이게 되고 사업소득에 세금이 가중되면 사업의욕이 꺾이게 된다. 유통 단계에 세금이 가중되면 유통 활동이 침체된다. 생산 활동에 세금이 부과되면 생산은 압박당하는 것이다. 지대세를 부과하면 토지소유로 인한 불로소득기회는 완전히 봉쇄되므로 토지불로소득으로 인한 생산의욕 감퇴를 막고, 오히려 생산, 유통, 소비, 소득, 부 등 생산활동 또는 그 결과에 대한 조세를 감면시켜 생산의욕과 생산 활동을 촉진한다.</p>
	<p>■ 토지의 최선 사용 촉진</p> <p>지대조세제는 토지의 최선사용을 촉진한다. 지대세가 부과되면 토지소유자는 토지를 저사용(底使用: 해당 토지를 낮은 등급으로 사용)하거나 투기용으로 유평화시키는 만큼, 손실을 입기 때문에 토지를 자신이 직접적으로, 또는 타인에게 임대하여 간접적으로 토지의 용도에 맞게 사용하거나, 아니면 토지를 매각하게 되어 경제 메카니즘을 따라 토지가 적정 용도의 사용자에게 넘어가므로 토지의 최선 사용이 촉진된다.</p>
	<p>■ 신기업 창업 촉진</p> <p>신기업을 창업하기 위해서는 토지를 매입해야 하는 경우가 많으므로 높은 지가는 신기업 창업을 막는 큰 경제적 장애라고 할 수 있다. 그런데 지대조세제를 실시하면 지가가 거의 0이 되기 때문에 고지가라는 장애가 사라져 신기업의 시장진출이 쉬워지는 것이다.</p>
	<p>■ 효율적인 조세</p> <p>효율적인 조세의 기준 중 하나는 조세의 징수가 쉽고 비용이 적게 들어야 한다는 것이다. 면허세 또는 인지세와 같이 그 자체로 저절로 징수되는 몇 가지 예외적인 조세를 빼면, 모든 조세 중에서 지대세가 징수가 가장 쉽고 비용이 가장 적게 드는 조세이다. 왜냐하면 토지는 감추거나 어디로 가져갈 수 없으며, 가치 평가가 쉽고, 일단 세액이 평가되고 나면 세액을 수납하는 인력만 있으면 족하기 때문이다.</p> <p>그리고 효율적인 조세가 되기 위한 또 하나의 기준은 조세가 확실성을 가져야 한다는 것이다. 확실성이 없을 경우 세무 당국의 횡포와 부패, 납세자의 탈세와 사기의 가능성이 발생한다. 오늘날 우리나라에서도 종종 문제가 되고 있는 세무 공무원의 부정 문제는 바로 그들에게 너무도 많은 재량을 허용하기 때문이다. 그리고 봉급 생활자와 그 밖의 사람들(특히 변호사, 의사, 약사 등의 고소득자) 간의 조세부담 형평성의 문제가 끊이지 않는 것도 후자에 부과되는 조세의 확실성이 떨어지기 때문이다. 확실성이 떨어지는 조세가 많을 경우 부정과 부패로 인해, 그리고 탈세를 막기 위해, 엄청난 양의 사회적 부가 낭비되게 된다. 많은 수의 세무 공무원을 유지하기 위한 경비, 그들에게 바치는 뇌물, 탈세를 피하는 사람들이 지출하는 경비, 탈세 방지를 위한 각종 조치를 시행하기 위한 정부의 지출 등을 생각해 보라. 그러나 지대세를 부과할 경우 조세체계가 단순하고 명확하게 된다. 조세의 평가와 징수도 확정적이어서 세무 공무원들에게 주어지는 재량의 여지는 거의 없어진다. 다른 조</p>

	세가 없어지고 지대세만 남기 때문에 이 조세에 국민의 관심이 집중될 것이며, 따라서 당국의 과세액 평가에 인위적 조작이 개입될 여지는 극도로 제한된다. 지대세는 매우 높은 확실성을 갖는 조세인 것이다.
생태·환경 (Ecology)	<p>■ 환경친화적 철학</p> <p>지대세와 환경세의 철학은, 사람이 만들지 않은 토지(환경)에 대해, 그 사용자로부터 토지(환경)의 사용대가를 사회가 환수한다는 점에서 일맥상통한다.</p>
	<p>■ 스프롤 억제, 녹지(綠地)와 같은 오픈 스페이스(open space) 보존</p> <p>지대조세제는 도심부의 투기용 유휴 토지와 저사용 토지를 해당 토지의 등급에 맞게 개발하도록 자극하여, 도심부의 유휴 토지와 저사용 토지 때문에 개구리 뿔뛰기(frog-leaping) 식으로 도시 개발이 이루어지고 도시가 무질서하게 확대되는 스프롤(sprawl)을 억제하고, 녹지(綠地)와 같은 오픈 스페이스(open space)를 보존시켜 생태·환경에 기여한다.</p>

II. 지대조세제 점진적 적용 방안: 부동산 문제에 대한 토지정의시민연대의 단기·중기 대책

1. 각계의 부동산 대책들에 대한 검토

강남에 국한되었던 부동산 투기바람이 판교 개발을 계기로 서울의 동남권 일대를 휩쓸고 있다. 부동산 대책에 역점을 두어온 참여정부로서도 위기감을 느끼지 않을 수 없다. 부동산 대책에 소극적이었던 한나라당이 오히려 강경한 대안을 제시하는 정도가 되었다.

부동산 투기에 관한 근본 대책에 대해서는 지난 40년간의 경험과 연구를 통해 대체로 사회적 합의에 도달한 것으로 보인다. 그 요지는 이렇다. “부동산 투기는 불로소득을 먹고 살며 부동산 불로소득은 근본적으로 토지에서 나온다. 따라서 토지보유세를 강화하여 토지불로소득을 원천봉쇄해야 한다.”

다행히 참여정부에서도 이러한 합의를 정책에 적극 반영하여 왔다. 그러나 이걸 장기적인 근본대책이다. 반드시 이 방향으로 가야 하지만 그러나 오랜 시간이 지나서야 비로소 완성이 되는 대책이다. 따라서 최근 불고 있는 강남-판교 벨트의 아파트 투기바람을 잠재우는 효과를 내지는 못하고 있다. 그러자 각계에서 이런저런 해법을 내놓고 있다.

우선 **금리 인상론**이 있다. 다른 조건이 동일하다면 자산가치는 미래의 기대수익에 비례하고 현재의 이자율에 반비례한다. 따라서 현재의 낮은 이자율은 부동산 가격 상승의 중요한 원인이 된다. 그러나 이런 이유로 지가가 상승하는 것은 지극히 자연스러운 시장작용이다. 이

자율은 경제 전체를 보고 판단할 문제이지 집값을 잡으려고 무리하게 올리는 것은 정도가 아니다.

주택을 담보로 하는 대출의 경우 **담보가치 대비 대출금액(LTV) 비율을 낮추자**는 의견도 있다. 단순히 대출을 억제하자는 의도라면 금리 인상론처럼 부적절하지만, 투기 목적으로 주택을 무리하게 추가 매입하고는 새로 매입한 주택을 담보로 대출을 받아 해결하려는 의도를 꺾자는 취지라면 일리가 있다. 그러나 투기 이외의 목적으로 대출받으려는 사람에게까지 피해를 주는 부작용을 감수해야 한다.

주택공급 확대론도 있다. 물론 집을 많이 지으면 결국에는 집값이 내려갈 것이다. 또 투기와 무관하게도 양질의 주택은 꾸준히 공급해야 한다. 그러나 이 대책은 실수요에 대한 정밀한 진단이 전제되어야 한다. 목전의 불을 끄려고 서둘러 보면 과잉공급을 초래할 수 있고 몇 년 후에는 건설업과 경제의 장기 불황이라는 쓰라린 결과를 낳을 수 있다. 또 판교발 투기 바람은 공급 확대론이 초래한 재앙이라는 점도 교훈으로 삼아야 한다.

통계가 증명하듯이, 현재의 부동산 광풍은 공급 부족 때문이 아니다. 국세청이 지난 2000년부터 올해까지 부동산가격이 급등한 서울 소재 9개 아파트단지의 거래량을 분석해 본 결과, 전체 거래량 2만 6821건 중 3주택 이상 보유자의 취득건수는 1만 5761건으로 무려 전체의 58.8%에 이르는 것으로 나타났다. 한 마디로 공급부족론은 거짓이었다는 것이다. 공급부족론이 허구라는 것은 매매가 대비 전세 비율이 사상 최저치로 내려갔다는 데에서도 잘 나타난다. 지난 6월 17일 국민은행이 내놓은 ‘주간 아파트 가격 동향조사’에 따르면 6월 13일 현재 서울의 매매가 대비 전세금 비율은 47.7%로, 이는 국민은행이 통계를 작성하기 시작한 1998년 12월 이후 가장 낮은 수치이다. 집값상승이 본격화되기 전인 2001년 12월의 63.4%보다는 무려 15.7%포인트 낮은 것이다. 매매가 대비 전세값의 비율이 낮다는 것은 공급부족론이 허구였다는 것을 말하고 있는 것이 아니고 무엇이겠는가? 이른바 ‘강남벨트’와 분당, 용인 등지의 아파트 가격이 앙등하는 이유가 투기적 가수요 때문이라는 실증적인 통계는 또 있다. 서울 강남권과 경기도 분당, 용인 지역의 올해 주택담보 대출은 지난해 말과 비교할 때 7.9%늘어났는데 이는 다른 지역의 증가율보다 세 배 가까이 된다는 점, 특히 올해 들어 강남, 분당, 용인의 주택담보 대출 증가액은 전국 증가분의 43%를 차지한다는 점, 같은 기간 전국 평균 집값상승률이 1.6%였던 데 반해 이 지역 집값은 8.4%올랐다는 점 등을 보면 강남권역에 실수요가 아닌 투기적 가수요가 얼마나 기승을 부리고 있는지 금방 알 수 있다.

강남 재건축 규제를 완화해야 한다는 주장도 공급 확대론의 하나이다. 불로소득이 없는 정상적인 시장에서도 나타날 재건축이라면 모르되 지금처럼 주로 불로소득을 얻기 위해 추진하는 재건축에 대한 규제를 완화하는 것은 부작용이 더 크다.

분양원가를 공개하라는 요구도 있다. 이것은 부동산에 대한 ‘묻지 마’ 투자 대신 합리적인 근거 위에 투자를 하도록 유도하는 데 다소간의 도움이 될 것이다. 또 소비자는 상품의 내

용과 원가에 관한 정보를 얻을 권리가 있다. 그러나 그렇다고 해서 공급자가 원가를 공개할 의무를 가진 것은 아니며, 설혹 공급자가 원가를 공개한다 한들 신빙성이 보장되지 않는다.

그러므로 공급자에 의한 원가공개제보다는, 공신력 있는 제3의 기관이 (예를 들면 감정평가협회나 소비자보호원) 건설원가를 평가하여 소비자에게 제공하는 '원가평가제'가 더 낫다. 사실 건설원가의 평가는 그리 어려운 작업이 아니다. 단지 공신력이 문제가 될 뿐이다.

아파트 후분양이 필요하다는 말도 있다. 거래 시점은 당사자가 자율적으로 정하는 것이 원칙이기 때문에 판교처럼 일제히 선분양하도록 하는 것은 원론에 어긋난다. 또 거래는 완제품을 보고 하는 것이 보통이므로 후분양이 더 자연스럽기도 하다. 또한 후분양을 하면 선분양 후 분양권을 전매하는 사태는 막을 수 있다. 그러나 투기는 불로소득을 먹고 사는 데 분양 시기를 조절한다고 해서 불로소득이 없어지는 것은 아니다. 그러므로 후분양 자체는 문제 해결에 큰 도움이 안 된다. 이 점은 아래의 분양권 전매 금지의 경우에도 해당된다.

아파트 분양권 전매를 일정 기간 금지하자는 주장도 있다. 단기 전매차익을 노리는 투기를 차단하자는 것이다. 현실적으로는 이해가 가는 주장이지만, 불법 품목이 아닌 다음에는 상품의 거래는 자유롭게 해주는 것이 원론이다. 또 전매를 금지해 본들 전문 투기꾼들이 피해 나갈 편법이 얼마든지 있다. 그러므로 전매 금지 조치는 다른 좋은 수단이 소진되었을 경우에 한정되어야 한다.

2. 부동산 문제에 대한 토지정의시민연대의 단기·중기 대책

<요약>

	패키지형 세계개혁 방안	토지공공임대 방안
단기 대책	<ul style="list-style-type: none"> ■ 토지보유세↑ & 건물분 재산세↓ ○ 토지·건물 분리평가·분리과세 방식 회복 ○ 토지·건물 차등세 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 판교 등 신도시 ○ 토지 공공임대·건물 민간분양
중기 대책	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부동산 보유세↑ & 부동산 거래세↓ ○ 현정부 임기내 부동산보유세 실효세율 1% 추진 ○ 중부세 부과기준을 기준시가 9억원에서 6억원 이하로 조정·세금인상 상한선(전년대비150%)폐지 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행정도시·기업도시 등 ○ 토지 공공임대·지대 환수제

<상세>

항목	내용
패키지형 세계개혁 방안	■ 토지보유세↑ & 건물분 재산세↓: 토지·건물 차등세 ○ 부동산 투기의 진정한 원인은 건물이 아니라, 그 건물이 입지하고 있는 토지에 있음. 일반적으로 건물은 시간이 지나면서 가치가 하락하는 반면, 토지는 그 가치가 상승하는데, 부동산 투기는 바로 이 상승하는 토지가치를 불로소득으로 얻기 위해 일어나는 것임. ○ 부동산 보유세를 강화해 갈 때, 건물과 그 건물이 입지한 토지를 구분하지 않고 통합해서 과세하게 되면, 건물 공급을 위축시킬 가능성이 있음. ○ 정부는 현행 '토지·건물 통합평가·통합과세' 방식 대신, 과거 '토지·건물 분리평가·분리과세' 방식으로 회귀해야 함. ○ 건물 공급을 위축시키지 않고 오히려 촉진하면서 부동산 투기도 근절하려면, 건물과 그 건물이 입지한 토지를 분리해서 토지분 보유세는 올리고 건물분 보유세는 내려야 함. ○ 토지·건물 차등세의 개념 토지와 건물을 구분하여, 토지분 보유세는 무겁게, 건물분 보유세는 가볍게 하는 제도 ○ 토지·건물 차등세의 효과 토지분 보유세 ↑ 효과: 토지불로소득 환수, 부동산 투기 근절 건물분 보유세 ↓ 효과: 건물의 신축·개조 활성화 ○ 토지·건물 차등세의 실시 사례 - 실제로 미국의 피츠버그 시에서 조지스트(Georgist)들의 노력으로, '토지·건물 차등세'를 시행하여 큰 효과. 피츠버그 시는 1979년 토지세율은 높이고 건물세율은 낮추는 방법으로 토지세율과 건물세율의 비가 3대 1이 되도록 했고, 곧이어 토지세율을 더욱 높여 6대 1이 되게 함. 그 결과 피츠버그 시는 건축 활동이 다른 도시들보다 크게 활발해짐. 2차 대전 이후 철강산업의 쇠퇴로 철강도시였던 피츠버그도 쇠퇴하고 있었는데, 이 '토지·건물 차등세'가 실시되면서, 종전에 철도 용지와 창고로 이용되던 지역이 재개발되어 건물가치 7억 달러가 넘는 고층 빌딩이 들어서고 지역의 고용인구가 4천 명에서 2만 명으로 늘어남. 이러한 발전의 원인에 대해서 당시의 시장(David Lawrence)은 토지에 증과세하여 "토지를 투기 목적으로 방치하기 어렵도록 했기 때문"이라고 지적하였으며, 후임 시장(Joseph M. Barr)도 건물세가 낮아 "민자 유치에 의한 재개발이 쉽게 이루어지고 좋은 빌딩이 들어섰기 때문"이라고 지적. - 1975년에 차등세 제도를 도입한 해리스버그에서도 눈부신 결과가 나타남. 해리스버그는 1981년 미국 전국에서 가장 사정이 어려운 도시 2위로 선정될 정도였는데, '토지·건물 차등세'를 시행한 후, 1994년 폐가상태의 가옥이 4,200채에서 500채로 줄어드는 동시에 기업체 수는 1,908개에서 4,329개로 늘어나고, 일자리 수도 4,700개가 증가함. 시장(Stephen R. Reed)은 해리스버그의 부흥에 차등세 제도가 중요한 역할을 하였다고 말함. ○ 노벨경제학상 수상자인 윌리엄 비크리도 '토지·건물 차등세'를 적극 지지하면서, 재산세 중 토지분 재산세는 최선의 세금이니 올려야 하고, 건물분 재산세는

	<p>최악의 세금이니 내려야 한다고 말할.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 부동산 투기 근절과 개발이익 환수뿐만 아니라 경기 활성화와 실업 문제 해결도 해야 하는 우리나라 같은 상황에서 이런 효과를 가진 토지·건물 차등세는 매우 바람직한 정책임. ○ 토지·건물 차등세에 대해 토지와 건물을 분리해서 평가하는 것이 기술적으로 어렵다는 반론이 있지만, 실상은 그렇지 않음. 토지·건물 분리평가 기법은 다음과 같음. ① 건물분 가격은 건물건축비용 등을 반영하는 비용평가법으로, ② 토지분 가격은 전체 부동산 가격에서 건물분 가격을 빼는 차감법으로 간단하게 토지와 건물을 분리 평가할 수 있음. <p>■ 부동산 보유세↑(현 정부 임기 내 부동산 보유세 실효세율 1% 추진, 종합부동산세 부과기준을 기준시가 9억원에서 6억원 이하로 조정·세금인상 상한선 폐지) & 부동산 거래세↓</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 부동산 투기를 근절하면서 동시에 부동산 거래를 활성화시키기 위해서는 부동산 보유세는 강화하고, 부동산 거래세는 감면해야 한다는 것은 학계의 통설 ○ 5.4 부동산 대책은 거래세를 보유세 중심으로 전환하는 목표와 일정표를 제시한 점에서 우수하다고 평가할 수 있음. 그런데도 5.4 부동산 대책이 시장에서 평가를 못 받은 이유는, 너무 장기간에 걸친 지나치게 점진적인 방안이어서, 정책의 실현 가능성이 없어 보이기 때문. 부동산 보유세 실효세율 목표치가 현재의 0.15%를 2008년에 0.24%로 높이고, 최종목표인 1%는 차차기 정권인 2017년에 가서야 실시될 전망이다, 이것이 실현가능할 것이라고 어느 누구도 믿지 않은 것임. ○ 정부는 부동산 보유세 실효세율 1% 달성을 임기 내에 반드시 추진할 것이라고 선포해야 함. 만약 1%의 실천의지가 시장참여자들에게 강력한 신호로 전달되어, 투기적 가수요를 꺾는데 기여를 한다면 이것은 다음 단계인 중기 단계로 나아갈 수 있음. ○ 만약 (제2 발제의) 토지불로소득을 차단할 수 있는 국토보유세를 채택하지 않는다면, 정부는 부동산 부자의 보유세 부담을 높여 과다 보유를 억제하겠다는 중부세의 원래 취지를 살리기 위해서, 중부세 기준을 기준시가 9억원에서 6억원 이하로 조정하여 부과 대상을 확대하고, 세금인상 상한선(전년도 재산세납부액의 150%)을 폐지하여 중부세를 실질적으로 강화해야 함. <p>■ 토지보유세↑(2017년까지 토지보유세 실효세율 3%로 강화) & 부가가치세·근로소득세·법인세 등↓</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 대부분의 조세는 경제에 지장을 주지만 토지보유세는 다른 조세와 달리 경제에 지장을 주지 않는 좋은 조세로 분류됨. ○ 토지보유세는 부가가치세와 같이 상품 유통에 지장을 주는 조세, 소득세와 같이 근로·사업의욕에 지장을 주는 조세에 비해 경제적으로 매우 우수한 조세임. ○ 침체된 내수를 활성화시키고, 근로·사업 의욕을 진작시키기 위해서는 “토지보유세↑ & 부가가치세·근로소득세·법인세 등↓”라는 패키지형 조세개혁의 도입이 시급함. ○ 패키지형 조세개혁은, 조세의 무게 중심을 나쁜 세금에서 좋은 세금으로 이동
--	--

	<p>시키는 '조세 이동'(Tax Shift), 혹은 '세수의 재순환'(Revenue Recycling)이라고도 함. 패키지형 조세개혁은 네덜란드 등 유럽에서는 '환경세 강화 & 소득세·법인세 등 감면'과 같은 방식으로 부분적으로 실시되고 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 그러므로 정부는 2017년까지 토지보유세 실효세율을 3%로 강화하면서 생산과 유통과 소비와 부와 소득에 부과되는 다른 세금은 감면하는 것이다. 토지보유세를 강화하는 만큼 감면해야 할 세금의 순서는 빈자와 부자를 막론하고 똑같이 부담하기 때문에 가장 역진적이며 상품단가를 높이는 부가가치세, 생산 활동을 위축시키는 근로소득세, 법인세 등이다. ○ 효과 <ul style="list-style-type: none"> 첫째, 저축과 투자의 증가 가능. 토지보유세의 지속적인 강화는 지가의 하향 안정화를 가져와 투기를 자연스럽게 제거할 수 있기 때문에, 지금 시중에 400조원에 달하는 자금을 저축이나 투자로 유도할 수 있음. 둘째, 소비와 투자의 선순환 가능. 부가가치세의 감면으로 물가 하락, 지가의 하락으로 주택가격의 하향안정, 그리고 근로소득세 감면 등으로 가계의 가처분소득액이 증가되면 민간소비가 촉진되고 그것은 다시 투자증대로 이어질 것. 셋째, 창의적이고 경쟁력 있는 신기업의 시장진출 가능, 지대추구형 기업은 퇴출. 신기업의 시장진입이 용이하려면 초기투입비용이 낮아야 하는데, 토지보유세의 지속적인 강화가 지가의 하향 안정을 가져와 초기투입비용의 부담을 현저하게 줄여줄 수 있기 때문에 창업이 활발해지고, 실업문제 해결에 큰 도움이 될 것. 반면, 기존에 주로 토지불로소득을 먹고살았던 지대추구형 기업은 시장에서 점점 설자리를 잃게 될 것. <p>■ 판교 등 신도시의 대안: '토지 공공임대-건물 민간분양' 방식</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 개발이익의 본질은 건물이 아닌 그 건물이 입지한 토지 불로소득임. 그러므로 토지와 건물을 구분하여 정책을 마련해야 함. ○ '토지 공공임대-건물 민간분양' 방식이란, 판교처럼 토지를 공영개발하는 경우, 정부가 토지를 매수·수용하여 택지로 조성한 후 팔지 않고 공유상태로 유지하면서 공공 임대하고 건물은 민간 건설업체가 건설하여 토지는 빼고 건물만 분양하는 방식임. ○ 이 방법을 쓰려면 정부나 공사 등이 토지를 취득하고 조성하는 데 들어가는 초기비용을 당장 회수할 수 없다는 문제를 해결해야 함. 초기비용은 연기금을 활용하면 될 것임. 우리나라에서 토지임대료 수입만큼 확실한 투자 대상도 잘 없을 것임. 적절한 투자 수익을 올리기 어려운 이 시대에, 국민연금처럼 고갈이 우려되는 공익자금을 동원하면 누이 좋고 매부 좋은 결과를 얻을 수 있음. ○ 분양가는 기존의 분양가에 비해 토지분은 빠지므로 절반이하로 하락. 대신 입주자는 매해 토지 임대료를 정부에 납부. 공공임대아파트에 비해 '내 집'이라는 장점. ○ 건설사는 건설 아파트에 대해 기존의 토지불로소득은 얻지 못하지만 공공임대아파트에 비해 시장에서 정상이윤은 확보 가능하다는 장점. ○ 토지뿐만 건물도 임대하는 공공임대주택의 경우, 임대료를 제대로 책정한다면 불로소득의 여지가 없으므로 그 지역에서는 부동산 투기가 사라질 것. 그러나 부동산 불로소득은 건물이 아니라 토지에서 생기므로, 건물까지 임대료 하는 것은
--	---

지나친 방법. 토지만 임대하면 됨.

○ 공공임대주택은 나름대로 부작용도 있음. 건설업체는 주택을 지어 발주처인 정부 또는 공사에 납품하므로 주택 수요자보다는 공사 발주처에 신경을 씀. 입주자도 자기 집이 아니므로 알뜰하게 사용하지 않게 됨. 정부나 공사의 권한이 커지면 비능률과 부정부패의 가능성도 커짐.

○ 그러므로 토지는 공영개발 방식으로 조성하여 임대를 하되 건물은 건설업체가 지어 분양하도록 하는 것이 좋음.

○ 용지는 정부 또는 공사가 조성하여 임대하고 건물은 민간 건설업체가 지어 분양하는 이런 방식은 당연한 판교만이 아니라 앞으로 신도시, 대규모 아파트 단지 등에도 적용할 필요가 있음. 그렇게 하면 정부는 토지블로소득을 완전 환수해서 좋고 건설업체는 용지를 수월하게 확보해서 좋음.

○ 건물만 분양하고 토지를 임대로 유지하면 주택 소유자의 지위가 불안해지지 않는가 걱정할 수 있음. 그러나 '임대'의 한 방법으로 우리 민법에서 정하는 지상권 제도를 활용하면 해결됨. 민법 제 280조에 의하면 아파트의 경우에는 지상권의 최소연한은 30년이고, 약정에 의해 더 길게 할 수도 있음.

○ 또 건설업체가 분양가를 지나치게 높게 책정할 가능성도 있으나 건물은 토지와 달리 블로소득을 낳기 어려우니까 '건설원가 평가제'를 통해 소비자에게 정확한 정보를 제공하면 별 문제가 안 될 것임.

■ 행정도시·기업도시의 대안: 토지 공공임대·지대 환수제

○ 행정도시나 기업도시 등 특수도시를 건설해야 한다면, 도시 입지 토지에 대해 '토지공공임대·지대 환수' 방식을 실시하는 것이 바람직함.

○ 과거 신행정수도 건설 공약이 나온 이후 충청권의 지가가 급등했었음. 이렇게 되면 한편으로는 토지투기와 토지블로소득으로 인한 사회문제가 발생하고 또 한편으로는 신행정수도 건설에 필요한 토지를 매입 또는 수용하는 데 엄청난 비용이 추가됨.

○ 그러나 앞으로 행정도시나 기업도시 등을 건설하고자 할 때, 입지 토지에 대해 토지공공임대·지대 환수 방식을 실시하면 이런 문제를 해결하면서 도시 건설을 바람직하게 할 수 있음.

중
기
○ 신도시 건설의 선구자로서 세계적으로 큰 영향을 끼쳐온 하워드(Ebenezer Howard)는 전원도시(Garden City)에 토지공공임대·지대 환수 방식을 통해, 토지를 매각하지 않고 임대하고 환수하는 지대로 도시 건설비와 시재정에 충당하고자 하였음. 하워드의 구상은 실제로 레치워스(Letchworth), 웰윈(Welwyn)의 두 전원도시로 나타났으며, 런던 북부 교외에 위치하는 이 두 도시는 오늘날에도 신도시 개념의 기초가 되고 있음.

○ 토지공공임대·지대환수제: ① 건설 예정지의 토지를 매수/수용. 매수대금/수용보상금은 채권을 발행하여 지불. 이자 및 원금을 연차적으로 갚아나감. ② 일단 매수/수용한 토지는 매각하지 않고, 민간용 토지는 개발자에게 장기 임대하거나 지상권을 설정하고 시장 수준의 지대를 징수. ③ 민간 개발자/입주자에게 건설/입주 유인을 제공하기 위해서 일정 기간(예:10년) 법인세, 부가가치세, 지방세 등을 감면.

I. 지대조세제: 30문 30답

~ - 목 차 -

1. 지대조세제란?
2. 지대조세제를 처음 주창한 사람은?
3. 지대조세제와 헨리 조지 모두 처음 들어보는데?
4. 러시아의 대문호 톨스토이와 중국의 국부(國父) 쑨원이 헨리 조지의 영향을 받았다던데?
5. 헨리 조지의 토지가치 공유훈이 대한민국 임시정부에 간접적으로 영향을 미쳤던데?
6. 지대조세제의 외국 사례는 있는가?
7. 토지세는 올리고 건물세는 내리는 것이 바람직하다고 하는 이유는?
8. 지대를 걷고 그만큼 다른 세금을 줄이는 지대조세제를 왜 정의롭다고 하는가?
9. 한국의 지대 총액은 얼마나 되나?
10. 다른 블로소득도 많은데, 토지블로소득을 다른 블로소득보다 더 먼저 징수하는 이유는?
11. 지대조세제는 바람직한 조세의 기준들에 비추어 볼 때 어떤가?
12. 지대조세제를 실시하면 지가(地價)가 거의 '0'으로 대폭락한다던데?
13. 지대조세제를 실시하면 지가(地價)가 거의 0이 되므로 재산권을 사실상 박탈하는 것이 아닌가? 이는 사유재산제에 위배되지 않는가?
14. 지대조세제를 실시하면 지주에게 보상해야 하는가?
15. 지대조세제가 한국의 고비용 저효율 구조에 미칠 영향은?
16. 지대조세제는 생산에 어떤 효과가 있는가?
17. 지대조세제는 분배에 어떤 효과가 있는가?
18. 지대조세제가 신기업의 창업을 촉진한다던데?
19. 지대조세제로 노동자가 노동의 대가를 모두 받는다면?
20. 지대조세제가 종업원 지주제를 강화시켜, 주식회사에 대한 노동자의 공유적 사유화를 촉진한다던데?
21. 지대조세제가 집값을 절반이하로 떨어뜨린다던데?
22. 도시보다 넓은 땅을 가지고 있는 농민들에게는 불리하지 않나?
23. 지대조세제가 환경친화적이라던데?
24. 지대조세제가 형평성과 효율성, 생태환경이라는 세 마리 토끼를 모두 잡는다던데?
25. 현실 사회주의와 어떻게 다른가?
26. 지대조세제가 통일한국의 대안이 된다던데?
27. 지대조세제 실시후, 토지소유자가 상품가격의 인상이나 토지임대료의 인상 등의 방법으로 지대세를 전가시키지 않을까? 지대세가 전가된다면 지대조세제의 효과가 없지 않을까?
28. 지대조세제가 경제에 일으킬 수 있는 쇼크와 그 예방책은?
29. 점진적 도입시 그 원칙은?
30. 기득권자의 저항이 클 텐데 과연 실현될까?

1. 지대조세제란?

지대조세제(地代租稅制)는 농촌토지와 도시토지를 막론하고 모든 토지에 대해, 1년간의 토지사용료인 지대(地代)를 매년 토지소유자에게서 징수하여 최우선적인 정부수입으로 삼는 제도이다. 지대조세제는 세가지 특징을 가지고 있다.

첫째로, 지대조세제는 토지사유제와 토지공유제의 중간인 토지가치공유제의 하나이다. 토지에 대한 권리 중 가장 강력한 권리는 토지소유권이며, 토지소유권은 토지사용권, 토지처분권, 토지가치수익권으로 구성된다. 전형적인 토지사유제 하에서는 토지소유자가 토지사용권, 토지처분권, 토지가치수익권을 가지지만 지대조세제 하에서는 정부가 토지가치를 토지소유자에게서 징수하기 때문에 토지소유자는 토지가치수익권을 사실상 상실하는 결과가 된다. 토지가치공유제 중 지대조세제는 남한과 같은 토지사유제 하의 국가에서 실시할 수 있고, 토지공공임대제는 북한과 같은 토지공유제 하의 국가에서 실시할 수 있고, 또 토지사유제 국가라도 토지를 공공이 일단 매수·수용하는 공공택지와 행정도시·기업도시 등 특수지역에 대한 바람직한 대안으로 적용할 수 있다.

<표> 소유권 구성요소의 귀속처에 따른 토지제도의 유형

소유권 구성요소	토지사유제	토지가치 공유제		토지공유제
		지대조세제	토지공공임대제	
사용권	사적 주체	사적 주체	사적 주체	정부
처분권	사적 주체	사적 주체	정부	정부
수익권	사적 주체	정부	정부	정부

둘째로, 지대조세제는 토지가치를 공유화하는 방식으로서 매년 토지의 연간 사용료에 해당하는 지대를 징수하는 방식을 취한다. 징수액은 실현된 지대소득이 아니라 해당 토지를 용도에 따라 잘 사용한다고 할 때 실현될 수 있는 지대소득으로서 토지소유자가 토지를 사용한 방식하건, 토지를 소유자 자신이 사용하건 타인에게 임대하건 동일하다.

셋째로, 지대조세제는 지대를 정부수입 중 최우선적인 수입원으로 삼는 제도이다. 따라서 지대세 수입만큼 다른 조세를 징수하지 않게 되며 만일 지대세 수입으로 정부재정을 다 충당할 수 있다면, 여타의 세금을 철폐하여 단일세제가 될 수 있다.

2. 지대조세제를 처음 주장한 사람은?

미국의 사회사상가요 경제학자인 헨리 조지(Henry George, 1839-1897)이다. 헨리 조지는 필라델피아의 독실한 기독교 집안에서 태어났는데, 가난 때문에 만 14세가 되기도 전에 학교를 그만 둘 수밖에 없었다. 이 후 그는 갑판과 인쇄소, 광산과 농장에서 닦치는 대로 일을 하면서 극심한 빈곤과 실업의 고통을 체험하였다. 한번은 둘째 아이가 태어났는데, 먹을

게 없어 굶주리고 있는 해산한 아내를 위해 길거리에 나가 구걸해야 했던 비참한 처지에 처할 때도 있었다. 이렇듯 그 스스로 빈곤과 실업의 고통을 체험하면서, 헨리 조지는 생산력이 진보하는데도 불구하고 빈곤이 사라지지 않고 오히려 심화되는 '진보 속의 빈곤'에 대한 원인과 그 해결책에 대해 고민하였다. 헨리 조지의 정규교육은 가난 때문에, 우리로 하면 중학교 중퇴를 할 수밖에 없었지만, 그는 스스로 독서에 힘썼고, 그 결과 세계 사상계의 거목이 되었다. 그는 언론인으로서도 상당한 명성을 쌓았으며 뉴욕의 165개 노동 조합의 추대를 받고 뉴욕 시장 선거에 출마하기도 하였다.

'진보 속의 빈곤' 문제에 대한 원인과 대안을 제시하면서, 헨리 조지가 만 40세 되는 해에 출간한 『진보와 빈곤』(*Progress and Poverty*, 1879)은, 당시 구미와 호주의 독서계를 휩쓸어 성서 다음으로 많이 보급된 책이 되었고 지금까지도 경제학 서적으로서는 가장 많이 보급된 책으로 알려져 있다. 그리고 그는 모세 오경을 비롯한 성경의 연구를 통해, 지대조세제에 대한 성경적 전거(典據)를 입증하였고, 근원적으로 성경의 하나님의 부성애(父性愛) 사상(the Fatherhood of God)과 인간에 대한 형제애(兄弟愛) 사상(the Brotherhood of Man)에 입각하여 자신의 사상을 전파하였다. 이 과정에서 나온 그의 유명한 연설문들이 바로 '모세', '나라이 임하옵시며', '도적질하지 말지니라' 등이다.

한 사람의 인생이 어떠했는가 그의 죽음과 장례식을 보면 잘 알 수 있다고 한다. 헨리 조지는 설새 없는 강연과 집필로 몸이 쇠약해졌고 가벼운 뇌출혈로 일시적으로 실어증을 앓기도 했는데, 무리할 경우 치명적인 상태가 될 수도 있다고 하는 의사들의 경고에도 불구하고, 뉴욕과 전 미국에 지대조세제를 전파하고 대변하기 위한 목적으로, 뉴욕시장 선거에 한번 더 입후보했다가 선거 기간 중 사망한다. 후보 지명 수락연설에서 헨리 조지는 죽음을 예견하고 각오한 듯이 이렇게 말했다.

"여러분께서 저를 후보로 지명하신 뉴욕시장직은 제 견해를 완전하게 실천할 권한이 없는 자리이지만 저와 생각을 같이 하는 분들을 대변할 수는 있을 것입니다....모든 사람은 자유롭고 평등하게 태어났습니다... 이런 가치를 위해 사는 것보다 더 큰 영광은 없습니다. 자신이 갖고 있는 모든 것을 자기 시대와 자기 세대에 바치는 것보다 더 큰 봉사는 없습니다. 저는 이를 위해 죽을 각오가 되어 있습니다. 몇년 더 산다는 것이 무슨 대수입니까? 자신의 국가, 민족, 시대를 위해 죽는다면 그보다 더 값지고 숭고한 일이 어디 있겠습니까?"

그는 사망하던 날 밤에도 네 차례나 연설하였다. 대규모 노동자 집회가 있었는데, 헨리 조지는 노동자의 위대한 친구라고 소개를 받았다. 헨리 조지는 오랫동안 노동조합원이었고, 연합 노동당의 후보로 두번씩이나 출마한 경력도 있었다. 그러나 그는 노동자들에게 이렇게 말했다. "저는 노동자의 특별한 친구라고 자처한 적이 없습니다. 노동자에게 특권을 달라는 요구는 하지 맙시다. 저는 노동 계층에게 특별한 권리를 부여하거나 배려를 하여야 한다고 주장한 일도 없습니다. 저는 누구에게나 평등한 권리가 돌아가도록 노력할 뿐입니다."

선거기간 중 헨리 조지는 운명하였다. 그의 장례식에는 약 10만 명이 조문을 하였는데, 그의 평생의 동지 맥글린 신부가 다음과 같이 조사를 할 때에는 유례없는 자발적인 박수가 터져 나왔다. "고인은 단순히 철인이나 현인이 아니었습니다. 꿰뚫어 보는 자요, 선구자요, 선

지자였습니다. 하나님께서 보내신 스승이었습니다. ... 제가 감히 성경을 본떠 말씀드리고 싶습니니다. 하나님께로서 보내심을 받은 사람이 있으니 이름이 헨리 조지라."

3. 지대조세제와 헨리 조지 모두 처음 들어보는데?

지대세와 같이 지대를 과표로 하고 세율이 일정한 토지보유세가 가장 우수한 조세라는 점은 이론상 통설로 인정되고 있다. 이 사실은 재정학이나 조세론 교과서를 참고하면 쉽게 확인할 수 있다. 그런데도 구체적으로 지대조세제를 지지하는 학자는 그렇게 많지 않은 형편이다. 이처럼 지대조세제가 현실에서나 학계에서 뚜렷한 진전이 없는 이유는 다음과 같다.

첫째로, 전통적인 자본주의와 이를 개혁하려는 사회주의의 2대 진영이 세계의 실권을 장악하여 지대조세제와 같은 제3의 대안이 발붙일 틈이 없었다.

둘째로, 토지의 독자성을 인정하지 않는다는 점에서 공통성을 가진 신고전학과 좌파 경제학이 양대 진영의 이론적 지주가 되어 20세기 경제학계의 주도권을 장악하여 왔기 때문에 토지를 중시하는 지대조세제가 대접을 받지 못했다. 더구나 지대조세제의 주창자인 헨리 조지는 학계 인사가 아니었고 학계를 포함한 기성 질서를 공격하는 재야학자 내지 운동가였기 때문에 그 수용이 더욱 어려웠다.

셋째로 지대조세제는 손쉽게 사회를 지배하고 이를 유지해 나가는 기득권층을 위협하는 제도이기 때문에 이들의 힘에 눌러 실현될 수 없었다.

4. 러시아의 대문호 톨스토이와 중국의 국부(國父) 쑨원이 헨리 조지의 영향을 받았던데?

헨리 조지의 사상은 많은 이상주의자들의 열렬한 지지를 받았다. 예를 들면, 쇼(George Bernard Shaw, 1856-1950)는 "헨리 조지의 연설을 듣고 인생 행로를 완전히 바꾸었다"고 하였고 쑨원(孫文, 1866-1925)은 이 사상을 바탕으로 하여 삼민주의(三民主義) 중 민생주의(民生主義)의 핵심적인 토지정책을 세웠으며, 톨스토이(Leo Tolstoy, 1828-1910)는 "헨리 조지가 제시한 토지문제 해결책은 아주 완벽하여 현 국가체제와 조세제도 하에서 이보다 더 우수하고 공정하고 실제적이고 평화로운 해결책은 찾을 수 없다"고 하였다.

헨리 조지는 인품과 문체에서도 또한 뛰어난 아인슈타인(Albert Einstein, 1879-1955)은 "불행하게도 헨리 조지와 같은 인물은 드물다. 지성적인 예리함, 예술적인 문체, 정의에 대한 확고한 사랑이 아름답게 조화된 점에서 헨리 조지를 능가할 사람을 상상하기 어렵다"고 하였으며 헬렌 켈러(Helen Keller, 1880-1968)는 "헨리 조지를 읽으면 아름답고 힘찬 영감, 인간성의 본질적인 고귀함에 대한 빛나는 신념을 그의 철학에서 찾아 볼 수 있다"고 하였다.

헨리 조지가 끼친 또 하나의 영향은 19세기 후반 침체상태에 빠졌던 유럽의 사회주의 운동

을 부활시키는 큰 계기가 되었으며 마르크스의 딸(Eleanor Marx)의 연인이었던 아벨링(Edward Aveling)은 헨리 조지를 지지하는 연설을 하기도 하였다. 그러나 헨리 조지 사상은 경제활동의 자유와 자본의 사유(私有)를 기반으로 하고 있기 때문에 사회주의와 본질적으로 융화될 수 없었다.

5. 헨리 조지의 토지가치 공유론이 대한민국 임시정부에 간접적으로 영향을 미쳤던데?

그렇다. 대한민국 임시정부의 건국강령의 핵심은 '삼균주의(三均主義)'로서 조소앙이 기초하였는데, 조소앙은 당시 중국 쑨원의 민생주의와 영국 노동당에 영향을 미친 헨리 조지의 사상을 한국의 전통적인 균등 사상과 결합하여 삼균주의 중 '경제 균등론'을 기초하였다.

쑨원의 민생주의는 조소앙의 사상에 상당한 영향을 주었는데, 조소앙의 삼균주의 중 경제균등의 내용인 '토지구유화'와 '대생산기관의 국유화'는 쑨원의 민생주의와 비슷하다. 조소앙은 1904년에 <손문전(孫文傳)>을 읽었고, 1907년 이후 중국으로 망명하여 중국 국민당원들과 교류하였는데, 이 때 교류한 대표적인 사람인 짜이쩌타오(載季陶)는 1925년 『삼민주주의의 철학적 기초』라는 저서를 통해 삼민주주의를 민생철학의 입장에서 재해석한 인물이었다. 1930년 8월 12일 조선총독부 경찰국은 일본의무성 아세아 국장에게 한국독립당의 경제균등론이 중국 국민당의 민생주의와 일치한다는 보고서를 제출한 바도 있다.

조소앙은 3·1운동이 고립무원 속에서 실패한 1919년 8월, 대한민국 임시정부의 외교관 자격으로 스위스 루체른에서 열린 만국 사회당 대회(Permanent Commission of Labour and Socialist International)에 참석하여 한국 독립을 승인받았다. 영국 노동당 지도자 헨드슨(Henderson)의 사회로 개최된 이 대회에서, 조소앙은 임시정부의 합법성과 한국 독립의 당위성을 지적하며 각국 대표들의 지지를 호소하는 "한국 독립 승인 결의안"(1919. 8. 8)을 제출하였고 이에 대해 이 대회는 한국의 요구를 만장일치로 채택하고 국제연맹에 한국을 회원으로 받아들일도록 요구하였다. 조소앙은 영국 노동당 대표인 토마스(James Henry Thomas)로부터 한국 문제를 위해 주선해 주겠다는 약속을 받고 또 영국 노동당 인사들과 한국 독립방안을 논의하면서 교제하던 중 영국 노동당의 개혁 노선에 큰 감명을 받았고 이후 여러 차례 영국 노동당을 모범 사례로 들기도 하였다. 또 조소앙은 1920년 4월 런던에서 영국 노동당 지도자들과 합작하여 영국 하원에서 한국의 국제연맹 가입, 일본의 한국인 탄압과 수원 제암리 사건 등 한국 문제에 대한 대정부 질문안을 통해 일본을 규탄하였는데, 당시 일본과 동맹관계에 있던 영국의 의회에서 한국 문제를 토의케 하였다는 사실은 외교활동의 큰 성과였다. 2년에 걸친 유럽 순방은 조소앙의 사상 형성에 큰 영향을 미쳤는데, 당시 레닌의 노선과 적대적인 관계에 있던 만국 사회당 대회의 참석, 영국 노동당 인사들과의 접촉을 통해 조소앙은 큰 영향을 받아, 영국 노동당의 개혁 노선을 수용하고 불세비즘은 철저히 비판하는 입장을 견지하게 되었다. 그런데 당시 영국 노동당의 이론가 집단은 헨리 조지에게 영향받은 페이비언 협회였음을 생각할 때, 조소앙이 영국 노동당 인사들과의 교류를 통해 헨리 조지의 사상을 접했을 가능성은 매우 크다.

조소앙의 경제균등론은 김구의 균부 사상에 지대한 영향을 끼쳤고, 임시 정부의 건국강령과

경제정책의 주된 내용을 이루고 있다. 김구는 1949년 암살당한 해, 그의 마지막 신년사에서, 소련식 공산주의도 아니고 미국식 자본주의도 아닌, 정치·경제·교육의 균등에 기초한 통일 독립 국가를 염원하였다. 김구는 “동포가 굶어죽고 얼어죽”는 비참한 상황을 보면서 경제균등을 언급하고 있는 것이다. 그런데 삼균주의에서 정치·경제·교육의 균등 중 가장 중요한 것은 경제 균등이었으며, 경제 균등 중 가장 중요한 것은 바로 토지문제의 해결이었다. “우리는 이제 또 새해를 맞게 된다. 좋은 언짢은 느낌이야 없으랴. 그러나 과거 일년을 살어온 나의 자취를 돌아보면 부끄러운 것뿐이다. 애국자로 자처하면서 동포가 굶어죽고 얼어죽고 그리고 또 서로 찢러 죽여도 그대로 보고만 있었다. 통일론자라 하면서 점점 굳어가는 국토의 분열을 막지 못하였고 마땅히 할 말을 하지도 못하였다. 또 독립운동자라 하면서 독립을 위한 진일보의 표현도 하지 못하였다..... 쏘련식 민주주의가 아모리 좋다 하여도 공산 독재정권을 세우는 것은 싫다..... 미국식 민주주의가 아모리 좋다 하여도 독점자본주의의 발호로 인하여 무산자를 괴롭게 할 뿐 아니라, 낙후한 국가를 상품시장화 하는 데는 악질이 다..... 우리는 ... 정치 경제 교육의 균등을 기초로 한 자주독립의 조국을 가지기만 원하는 것이다. 더구나 반쪽의 조국만이 아니라 통일된 조국을 원하는 것이다.”

해방직후인 1945년 8월 28일, 중국 충칭에서 임시정부가 발표한 경제정책은 다음과 같다. "계획경제제도를 확립하여서 균등 사회의 복지생활을 보장할 것. 토지는 국유를 원칙으로 하되, 토지사용법, 지가세법(地價稅法) 등의 법률을 규정하여 한기 실시할 것. 국민의 현유(現有)한 사유 토지와 중소 규모의 사업(私業)기업은 법률로써 보장할 것. 토지국유는 점진적으로 실행한다." 이 경제정책 중 토지 국유화의 주대상은 일본인과 친일파 소유의 '적산'이었다. '국민의 현유(現有)한 사유 토지'는 법률로써 보장하는 대신 지가세법을 실시한다는 조항이 바로 헨리 조지의 토지 가치 과세론을 상당 부분 반영한 것으로 판단할 수 있다.

요컨대 헨리 조지의 토지가치 공유 사상은 해방직후 남·북한 통일정부를 수립하고자 애썼던 임시정부 세력의 정책적 기반이었던 조소앙의 경제균등론을 통해 일찍부터 우리나라와 맥이 닿아 있었던 것이다.

6. 지대조세제의 외국 사례는 있는가?

지대조세제가 완벽하게 실시된 사례는 아직 없다. 그러나 헨리 조지가 지대조세제를 설득력 있게 제시한 이래 각국의 토지정책 및 조세정책에 상당한 영향을 주었고 그 영향을 받아 나타난 사례는 적지 않다. 헨리 조지의 사상을 적극적으로 지지한 쉰원의 영향을 받은 대만과, 미국과 호주의 몇 개 주, 그리고 단기간이나마 눈부신 성과를 올린 덴마크 등의 사례가 그것이다. 그 중 덴마크의 사례를 보자.

1950년대까지 극심한 토지투기에 시달렸던 덴마크는 1957년에서 1960년 사이에 정의당이 참여한 연립정부에서 강력한 토지세제 정책을 수립함으로써 눈부신 성과를 거둔 바 있다. 정의당은 원래 헨리 조지 협회를 기반으로 하여 1924년부터 총선에 후보를 내었으며 1926년부터 첫 당선자를 내기 시작하여 1960년 선거까지만 해도 매 선거마다 최소 2석 최대 12석까지 의석을 확보했었다.

정책이 구체화되기 전인 1948년 역시 정의당의 주창으로 덴마크 의회에 토지세 위원회 (Parliamentary Commission on Full Land Taxation)가 구성된 바 있다. 이 위원회는 각 정당 의원과 전문가 포함 24명으로 구성되었는데 1954년에 완전한 토지세제를 실시할 것을 권고하고 법률초안까지 마련하는 최종보고서를 제출하였다. 이 보고서는 재무부장관의 승인까지 받았으나 그 후 흐지부지되고 말았다.

이후 1957년 5월에 실시된 총선에서 과반수 의석을 차지한 정당이 없는 상태에서 사회민주당(노동계), 급진당(자유계), 정의당이 연립내각을 구성하였다. 3당은 조세의 동결과 토지 지대의 징수 등을 새 정부의 기본 노선으로 확정하여 소위 "토지세 정부"를 수립하였다. 총 179개 의석 가운데 정의당은 12석밖에 안 되었으나 정의당이 주장하던 토지세가 연립정부의 기본노선으로 채택된 것이다.

이와 같은 기본 노선이 정해지고 토지세제 개편이 예상됨에 따라 극심했던 토지투기는 즉시 수그러들었다. 새 정부는 지가 증가액을 조세로 거둬들이는 내용의 토지세 법안을 마련하여 1960년 토지평가 시점부터 적용하도록 하였다.

이 때부터 토지투기가 소멸되었는데 그로 인한 경제 효과는 대단하여 여러 나라의 관심을 끌었다. 또한 1957년 선거 이전에 덴마크는 상당한 규모의 국제수지 적자, 대규모 외채, 높은 이자율, 높은 실업률을 나타내었고 인플레이션율이 약 연5%에 달했으며 통화는 평가절하의 위기에 놓여 있었다. 그러나 새 연립정부가 집권한 1957년에서 1960년까지의 3년 반 동안 사태가 극적으로 반전하여 다음과 같은 눈부신 변화가 있었다.

- 국제수지 적자에서 흑자로 전환.
- 16억 크로네 규모의 외채가 4억 크로네 규모로 감소.
- 이자율 하락. 그에 따라 신규주택 임대료도 하락.
- 실업 거의 해소. 상당한 정도의 생산증가, 임금상승.
- 인플레이션 진정.
- 사상 최고의 실질임금 상승.
- 신규 세금 전혀 없었음.
- 공급 및 수입 통제부 1960년 폐쇄. 수입 규제 철폐, 관세 인하.
- 파업이 한번도 일어나지 않은 산업 평화.

이러한 변화에 대한 덴마크 국민의 만족도를 조사한 결과는 다음과 같다.

시기	만족	불만족
1957년 이전	25%	75%
1957-1960년	82%	18%
1960년 이후	20%	80%

이러한 사정을 통해 볼 때 1957년 이후 3년간은 덴마크의 전성기에 속함을 알 수 있다.

그러나 1960년 총선에서 반대당 연합은 3당 연합 중 최소당이었던 정의당을 타겟으로, 덴마크 선거 사상 최대의 자금을 사용하여 집중 공격하였다. 이 자금은 보수파와 지주계층의 연합세력이 마련한 자금이었다. 정의당은 자금 면에서 턱없는 열세에 있었고 주요 일간지의 지원도 얻지 못하여 공세를 이겨내지 못하고 득표가 반으로 감소하였으며 의회에 진출할 수 있는 최소 득표에도 미치지 못했다. 총선 후에는 토지세법에 반대하는 움직임이 강력하게 전개되었고 약체였던 새 정부는 지주계층의 강력한 압력에 못 이겨 토지세법 철폐를 약속하였으며 결국 1964년에 폐기하고 말았다.

이후 덴마크 경제는 악화되고 말았는데 1960년 이후 1970년대 초까지 사정을 요약하면 다음과 같다.

- 국제수지 흑자가 다시 적자로 전락.
- 외채규모는 50배로 늘어나 200억 크로네로 달함.
- 이자율 (실질이자율) 2배로 상승.
- 지가 폭등.
1960년 170억 크로네였던 전국 총지가는 1969년에는 670억 크로네로 뛰었음.
- 신규 주택의 임대료는 6배로.
- 인플레이션율은 약1% 수준에서 5% 내지 7%로 악화.
토지세법이 폐기된 이듬해인 1965년에는 8.5%에 달함.
- 세금이 5배 정도 인상.

3년이라는 짧은 기간이나마 덴마크 경제가 보여준 놀라운 변화와 그 이후의 급속한 경제 악화는 토지투기와 불로소득 근절이 얼마나 중요한지를 잘 보여 준다.

7. 토지세는 올리고 건물세는 내리는 것이 바람직하다고 하는 이유는?

현 정부는, “토지와 건물로 이원화되어 있는 평가체계는 의미가 없으므로 단일화되어야 함”을 주장해 온 일부시민단체와 조세전문가들의 잘못된 견해를 받아들여, 기존의 토지와 건물을 구분하여 평가하고 구분하여 과세하던 방식을 버리고, 토지와 건물을 통합하여 평가하고 통합하여 과세하는 방식으로 개편하였다. 그러나 토지와 건물로 이원화되어 있는 평가체계는 의미가 없는 게 아니라 오히려 매우 큰 의미가 있기 때문에 유지, 강화해야 한다. 이 점은 효율과 정의라는 두 가지 측면에서 검토해 보자.

먼저 토지의 최선사용이라는 ‘효율’의 측면에서 검토하면 토지와 건물을 분리하는 것이 타당하다. 토지 보유세는 토지의 유희화를 막는 효과가 있고, 건물분 재산세는 오히려 건물의 신축, 개조 등 토지이용을 억제한다. 그러므로 토지와 건물을 이원화하여, 토지 보유세는 인상하고 건물분 재산세는 인하하는 것이, 토지의 유희화를 막고 건물의 신축, 개조 등 효율

적 사용을 촉진하는 길인 것이다.

다음으로 ‘정의’의 측면에서 검토하더라도, 토지와 건물을 분리하는 것이 타당하다. 일찍이 헨리 조지는 토지와 건물을 구분하지 않고 하나로 묶어 ‘부동산’이란 용어를 사용하는 관습을 비판하면서, 인간 노동의 결과인 건물은 사유(私有)하고, 인간 노동의 결과가 아닌 토지는 공유(公有)하는 것이 정의로움을 다음과 같이 갈파하였다.

“토지사유제가 정의에 어긋난다는 사실을 이해하는 데 가장 큰 장애로서 관습적인 재산 분류 방식을 들 수 있다. 소유의 대상이 되는 모든 물건을 재산이라는 하나의 범주에 넣기도 하고, 또 이를 구분하더라도 철학적인 근거도 없이 법률적으로 동산(personal property, 개인 재산)과 부동산(real estate, 진정한 재산)으로 구분한다는 것이다. 진정한 자연스러운 물건의 구분은 노동의 생산물과 자연의 부존물로 가르는 것이다. 이를 정치경제학의 용어로 표현한다면 부와 토지이다.

이 두 종류는 본질에 있어 그리고 상호 관계에 있어 대단히 다르며 이를 다같이 재산이라고 분류한다면 재산권의 정의성과 부정의성 또는 옳고 그름을 논의할 때 사고의 혼란이 생긴다.

주택과 대지는 다같이 소유의 대상으로서 재산이고 또 법적으로는 다 같은 부동산에 속한다. 그러나 이 두 가지는 성질이나 상호관계에 있어 대단히 다르다. 주택은 인간의 노동에 의해 생산되며 정치경제학상 부의 범주에 속하지만, 대지는 자연의 일부이며 정치경제학상 토지의 범주에 속한다.

부의 본질적 성격은 노동의 구체적 결과라는 점, 인간의 노력에 의해 생긴다는 점, 그리고 그 존재와 부존재 및 증가와 감소는 인간에 의존한다는 점이다. 토지의 본질적 성격은 노동이 결과가 아니라는 점, 그리고 인간의 노력과는 물론 인간 자체와도 무관하게 존재한다는 점이다. 토지는 인간이 존재하는 터전이자 환경이고, 필요한 물자를 공급받는 창고이며, 노동에 필수불가결한 원료이자 힘이다.

이러한 구분이 이해되면 다음과 같은 사실도 따라서 이해된다. 자연적 정의는 부의 사유를 인정하고 토지의 사유를 부인한다.”(헨리 조지, 『진보와 빈곤』)

이와 같이 효율과 정의라는 두 가지 측면에서 토지와 건물을 통합하지 않고 구분하여 평가·과세하는 방식이 좋은데, 이 방식을 적용한 사례가 바로 미국의 토지·건물 차등세(two rate tax, two-tier tax, split-rate tax) 사례이다. 미국 지방세 수입의 대종을 이루는 재산세 중, 토지에 대한 세율은 높게 하고, 건물 등 개량물에 대한 세율은 낮게 하는 조세를 차등세라고 하는데, 이 토지·건물 차등세는 조지스트(Georgist, 헨리 조지의 사상에 공감하는 사람)들에 의해 헨리 조지의 사상을 점진적으로 구현하는 대안으로 제안되고 성취되어 온 것이다.

토지·건물 차등세는 1996년 노벨경제학상 수상자인 윌리엄 비크리도 적극 지지한 바 있다.

비크리에 의하면, 경제적으로 보면 재산세는 최악의 조세와 최선의 조세가 결합된 세목이라고 할 수 있는데, 최악의 조세라는 것은 부동산 중 개량물(건축물)과 제한적인 동산에 대해 과세된다는 점 때문이며, 최선의 조세라는 것은 토지 또는 부지(site)의 가액에 부과된다는 점 때문이다. 즉 토지와 건물로 구분하여 간단하게 표현하면, 건물에 대한 세금은 최악의 조세이고, 토지에 대한 세금은 최선의 조세라는 것이며, 달리 표현하면 건물에 대한 세금은 줄일수록 좋고 토지에 대한 세금은 늘릴수록 좋다는 것이다.

비크리에 의하면, 그 이유는 현행의 재산세를 토지의 가치(ad valorem)에 대해서만 부과하는 토지세인 토지가치세(land value tax)로 전환시키기만 해도 지방 특히 도시정부의 재정을 크게 개선할 수 있으며, 토지세는 필지의 용도와 상관없이 표준가치(standard value)로 적절히 부과되기만 하면 사실상 왜곡효과와 초과부담이 없기 때문이다. 반면, 건물세는 직접적인 건물세액 부담뿐만 아니라, 특히 고가의 건물을 신축하는 경우 현재의 건축비 지출에 추가하여 차입금 이자지급 비용 부담도 상당기간 지속되므로, 누적채무액이 증가하게 되어 건축활동을 심각하게 위축시키는 결과를 초래하기 때문이다.

미국의 토지·건물 차등세 사례는 펜실베이니아 주에 집중되어 있는데, 피츠버그(Pittsburgh), 스크랜턴(Scranton) 두 도시에서는 1914년에 차등세 제도를 도입하여 10년에 걸쳐 점진적으로 토지세와 건물세 간의 차이를 조금씩 증가시켜 토지세율이 건물세율의 2배가 되도록 하였다. 2차대전이 끝난 후 철강산업이 사양길에 접어들자 철강도시 피츠버그도 그 영향을 크게 받았으나 그럼에도 불구하고 차등세를 적용한 피츠버그의 경제는 오히려 피어났는데, 예를 들면 종전에 철도 용지, 창고로 이용되던 지역이 재개발되어 건물가치 7억 달러가 넘는 고층빌딩이 들어서고 지역의 고용인구가 4천 명에서 2만 명으로 늘어났다. 이러한 발전의 원인에 대해서 당시의 시장(David Lawrence)은 토지에 중과세하여 “토지를 투기 목적으로 방치하기 어렵도록 했기 때문”이라고 지적하였으며 후임 시장(Joseph M. Barr)도 건물세가 낮아 “민자 유치에 의한 재개발이 쉽게 이루어지고 좋은 빌딩이 들어섰기 때문”이라고 지적한 바 있다.

펜실베이니아 주는 1951년에 법률을 제정하여, 기초자치단체가 차등세 제도를 실시할 수 있도록 하였는데, 이후 1975년에는 주의 수도인 해리스버그(Harrisburg)에서 차등세 제도를 실시하였고 이후 작은 지방자치단체 여러 곳에서 뒤를 이었다. 예를 들면 1990년에는 뉴캐슬(New Castle), 듀케스니(Duquesne), 앨리쿼파(Aliquippa), 클레어톤(Clairton), 오일시티(Oil City), 타이투스빌(Titusville)에서 차등세 제도를 채택하였고 1991년에는 코츠빌(Coatesville), 듀보아(DuBois), 해즐턴(Hazleton), 락헤이븐(Lock Haven)도 이 제도를 채택하였으며, 1996년에는 인구 10만이 넘는 앨런타운(Allentown)에서도 채택하였다. 1997년 현재 차등세를 적용하는 곳은 모두 16개이다. 토지세율과 건물세율의 비가 높은 사례를 보면, 피츠버그에서 1979년에 3대1로 높아진 이후 곧 이어 6대1까지 높아진 바 있고, 피츠버그 인근의 워싱턴(Washington)에서는 1995년에 11대1에 이르렀고 앨리쿼파에서는 6대1에 달했다.

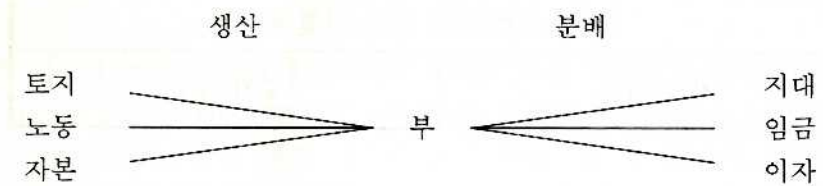
1975년에 차등세 제도를 도입한 해리스버그에서도 눈부신 결과가 나타났다. 해리스버그는 1981년 미국 전국에서 가장 사정이 어려운 도시 2위로 선정될 정도였는데 1994년 현재 폐

가상태의 가옥이 4,200채에서 500채로 줄어드는 동시에 기업체 수는 1,908개에서 4,329개로 늘어났다. 일자리 수도 4,700개가 증가하였고 사유부동산 총액이 2억1천2백만 달러에서 8억8천만 달러로 4배 이상이 되었으며, 시장(Stephen R. Reed)은 해리스버그의 부흥에 차등세 제도가 중요한 역할을 하였고, 이 제도에 따라 시내의 유흥지가 적극 개발되어 외곽지 개발 수요를 줄였기 때문에 도시 확산을 막고 농지 보존에도 크게 기여하였다고도 평가하였다.

요컨대 재산세 중에서 토지에 대한 세율은 높게 하고 건물 등 개량물에 대한 세율은 낮게 하는 미국의 토지·건물 차등세가, 토지 투기를 원천봉쇄하고 건설경기를 활성화시키며, 무분별한 도시 확산을 막고 도시 외곽의 녹지 공간을 보존하는 효과를 나타냈다는 점은, 토지·건물 차등세가 한국에서도 똑같이 국토 균형 발전을 위해 매우 바람직한 효과를 낼 수 있다는 점을 시사한다. 그러므로 현 정부는 토지와 건물을 구분하지 않고 통합하여 평가·과세하는 잘못된 개편안을 철회하고, 토지와 건물을 분리하여 토지세는 높게, 건물세는 낮게 부과하는 토지·건물 차등세를 실시하는 것이 바람직하다.

8. 지대를 걷고 그만큼 다른 세금을 줄이는 지대조세제를 왜 정의롭다고 하는가?

생산의 3요소인 토지, 노동, 자본을 투입하여, 부(富)를 생산하고, 생산된 부를 토지, 노동, 자본 각각의 사용 대가인 지대, 임금, 이자로 분배하는 것이 경제 현상이다.



여타의 세금을 철폐하고 토지 사용료인 지대를 과세, 징수하는 ‘지대 조세제(혹은 토지가치세제, 토지단일세제)’를 주창한 헨리 조지의 분배 정의관은 ‘개인의 것은 개인에게, 사회의 것은 사회에게!’이다. 자본주의의 사유재산권의 철학적 기초를 놓은 자연법 사상가 존 로크에 의하면, 노동자가 자기 노동 생산물을 소유하는 것은 천부인권이다. 그러므로 노동의 사용 대가인 임금과, 절약과 근면에 의해 축적된 자본의 사용 대가인 이자는 원칙적으로 사유(私有)하는 것이 옳다. 그러나 토지는 인간의 노동 생산물이 아니라 창조주께서 모든 인류에게 주신 선물이기 때문에 사유의 대상이 될 수 없다. 그러므로 토지의 사용 대가인 지대는 공유(公有)하는 것이 옳다.

지대 공유론의 정당성을 더 논증하면 다음과 같다. 지대 발생과 상승의 주요 3요인은 민간, 공공, 천연이다. 각각의 예를 들면, 민간에 의한 지대 상승이란, 민간의 경제 활동이 활발한 서울 명동의 지대가 시골보다 수천배 큰 경우이고, 공공에 의한 지대 상승이란, 정부의 사회간접자본 건설로 말미암아 그 인근 지대가 폭등하는 경우이며, 천연에 의한 지대상승이란 석유나 온천 등이 있는 지역의 지대가 높은 경우이다. 이 가운데 민간과 공공의 경우는 사

회가 지대를 발생, 상승시키는 것이며, 천연의 경우는 창조주께서 사회 전체에 주신 선물인 바, 어느 경우든 지주 개인 노력의 결과가 아니다. 그러므로 지대는 사회가 공유하는 것이 옳다.

그러나 현재 대부분의 국가는 지대에 대한 사회의 공유를 무시하고 개인이 소유하는 것을 허용하고 있고, 반대로 임금과 이자에 대한 사유재산권을 무시하고 세금을 강제 징수하고 있다. 열심히 일한 만큼 세금을 부과하는 것은 열심히 일한 만큼 벌금을 부과하는 것과 같이 부당한 것이다. 동서 고금을 막론하고 열심히 일해서 번 소득 가운데서 세금 내기를 좋아하는 국민이 없는 것은 민심의 기본이요, 경제 활동에 세금을 부과하면 경제는 위축될 수밖에 없다는 것은 경제학의 상식이다. 세금을 줄이는 것은 도덕적으로 정의로울 뿐 아니라 경제적으로도 효율적이다. 지대의 사유를 허용하면 토지 투기 문제를 완전히 근절할 수 없게 되는데, 토지 투기는 우리나라의 고비용 저효율 구조에 나쁜 영향을 미쳐 왔다. 요컨대, 세금을 줄이는 것과 마찬가지로, 지대를 공유하는 것도 도덕적으로 정의로울 뿐 아니라 경제적으로도 효율적인 것이다.

<표> 헨리 조지의 분배정의관

헨리 조지의 분배정의관	개인의 것은 개인에게	사회의 것은 사회에게
부의 분배 형태	임금과 이자는 개인에게	지대는 사회에게
세제 관련	임금과 이자에 대한 세금 철폐	지대를 사회가 공유
조세 형태	지대조세제(혹은 토지 단일세)	
생산 수단 소유 관계에 대한 함의	자본 사유	토지 공유

시민단체의 보편적인 조세정의관은 소위 수직적 형평성과 수평적 형평성이다. 수직적 형평성이란 부자와 가난한 사람 사이에 적절한 세 부담의 차이 두는 것이고, 수평적 형평성이란 직업, 업종, 지역 등에 관계없이 같은 크기의 소득이면 세금도 같아야 한다는 것이다.

그러나 지대조세제의 조세정의관은, '개인의 것은 개인에게, 사회의 것은 사회에게'이다. 부자와 빈자의 사이에 세금 액수의 차별을 두고, 같은 크기의 소득이라고 하여 같은 액수의 세금을 내는 것이 형평이 아니다. 소득에는 노력소득이 있고 불로소득이 있다. 소득도 다 같은 소득이 아닌 것이다. 지대조세제의 조세정의관은, 근면과 절약에 의해 번 노력소득에 대해서는 과세하지 않고, 불로소득인 지대소득에 대해서는 과세해야 한다는 것이다.

9. 한국의 지대 총액은 얼마나 되나?

지대총액 규모가 얼마나 되는가도 큰 관심의 대상이 된다. 현대에 와서는 자연으로서의 토지가 생산에서 차지하는 비중은 적어지는 반면 자본, 기술 등의 비중이 커졌기 때문에 지대의 규모도 별로 크지 않을 것이라고 오해하는 사람들이 많다. 그러나 한국의 지대총액은 50

조원을 넘을 것으로 추정된다. 이 막대한 지대세액은 국가 총 재정수입의 상당한 액수이다.

10. 다른 불로소득도 많은데, 토지불로소득을 다른 불로소득보다 더 먼저 징수하는 이유는?

토지불로소득이 불로소득 중에서 가장 악성이기 때문에 이를 다른 불로소득보다 우선적으로 징수하여야 한다.

불로소득이라고 하면 일반적으로 노력과 기여가 없이 얻은 경제적 이익 또는 노력과 기여에 대한 통상적인 대가 이상의 경제적 이익을 의미한다. 이러한 각종 불로소득은 그 악성(惡性)의 정도에서 차이가 있는데 악성도는 다음과 같은 기준에 의해 판단할 수 있다.

① 사회적 차원에서 불로소득의 순폐단의 크기로 판단한다. 순폐단이란 불로소득의 총폐단에서 그 불로소득을 인정함으로써 얻을 수 있는 사회적 이익을 뺀 나머지를 말하며, 불로소득의 순폐단이 클수록 그 악성도가 높다.

② 개인적인 차원에서 불로소득의 기회균등성 및 무책손실(無責損失)의 회피가능성으로 판단한다. 첫째로 불로소득을 얻을 기회 불평등 정도가 클수록 악성도가 높다. 또 한 편에서 불로소득을 얻는 자가 생기면 다른 편에서 아무 잘못 없이 손실을 입는 자가 발생하는 경우가 많은데 이런 경우에 일반 국민이 그러한 무책손실을 피할 수 있는 가능성이 낮을수록 악성도가 높다.

이런 기준에 비추어 본다면 토지불로소득이 가장 악성임에 분명하다. 첫째로 토지불로소득은 폐단은 크고 사회적 이익은 전혀 없다. 둘째로 법적으로는 누구나 토지를 소유할 수 있으므로 토지불로소득을 얻을 기회도 균등하다고 할 수 있을지 모르나, 토지소유자가 되기 위해서는 막대한 금액의 지가를 지불해야 하는데 이러한 높은 진입장벽이 있는 한 기회는 실질적으로 매우 불균등하다. 셋째로 토지불로소득은 비지주계층에서 지주계층으로 이전되는 소득인데 토지는 모든 사람의 필수물자이므로 비지주계층이 그 피해를 회피할 방법이 없다.

반면 다른 불로소득은 모두 위의 세 기준 중 하나 이상에서 토지불로소득보다 악성이 덜하다. 예를 들어 증권의 시세차익도 불로소득의 일종이지만 증권거래는 자본 조달의 한 방법이라는 사회적 기능이 있으며 이자소득도 넓은 의미에서 불로소득의 일종이라고 할 수 있지만 이자소득을 인정함으로써 자본의 유통을 촉진할 수 있기 때문에 역시 사회적 기능이 있다.

그러므로 불로소득 중 가장 악성인 토지불로소득이 최우선적인 징수대상이 된다. 다만, 권력적·사회적 원인에 의한 불로소득 중에는 토지불로소득과 비슷한 정도의 악성도를 가지는 것이 있는데 (예를 들면 권력이 특정기업에 특혜를 줌으로써 그 기업이 얻는 특별 이익) 이런 불로소득은 징수에 있어 토지불로소득과 동등한 우선 순위를 부여해야 할 것이다.

11. 지대조세제는 바람직한 조세의 기준들에 비추어 볼 때 어떤가?

바람직한 조세의 첫 번째 기준은 조세가 생산에 주는 부담이 적어야 한다는 것이다. 대부분의 조세는 정도의 차이는 있을지라도 생산을 억제하는 효과가 있다. 공업, 상업, 자본, 토지 개량물 등에 부과되는 조세가 여기에 속한다. 이러한 조세는 생산을 억제하는 효과가 있으므로 생산을 억제하지 않는 조세로 수입을 얻을 수 있다면 부과해서는 안된다. 동일한 금액의 조세라 할지라도 부과하는 방식에 따라 생산에 전혀 다른 영향을 미칠 수 있다는 것을 헨리 조지는 다음과 같이 표현하고 있다.

“진실로 과세 방식은 금액에 못지 않게 중요하다. 무거운 짐도 잘 실으면 말이 거뜬하게 운반할 수 있지만 가벼운 짐도 잘못 실으면 말에게 큰 고통을 줄 수 있다. 적절한 방식으로 부과하면 별 어려움 없이 부담할 수 있는 조세도 잘못 부과하면 국민을 궁핍하게 하고 부의 생산력을 파괴할 수 있다. 이집트 왕 모하메드 알리가 야자수에 조세를 물리자 농민들이 야자의 야자수를 베어버리는 사태가 생겼으나 그 두 배의 세금을 토지에 부과했을 때에는 이런 결과가 생기지 않았다. 네덜란드의 알바 공작이 모든 판매에 대해 세율 10%의 조세를 매긴 적이 있는데 이 세제가 계속되었다라면 교환이 거의 중단되고 세 수입은 거의 못 올렸을 것이다.”(『진보와 빈곤』)

반면 지대세는 생산을 전혀 제약하지 않는다. 지대세를 부과하더라도 토지가 생산에서 이탈하지 않기 때문에(토지 소유자는 토지를 생산으로부터 이탈시켜 아무런 수입없이 조세를 부담하기보다는 생산에 투입해서 나오는 지대로 조세를 부담하려고 할 것이다) 생산은 전혀 지장을 받지 않는다. 지대세가 토지가치=지대를 초과하는 경우에는 토지가 생산에서 이탈할 수 있기 때문에 생산이 억제된다. 그러나 지대세는 토지가치=지대만을 징수하는 것이 원칙이기 때문에 이런 일은 적어도 이론적으로는 일어날 수가 없다.

더욱이 지대세는 토지투기를 방지함으로써 토지의 유희화 혹은 저밀도 사용을 억제하고 또 토지투기로 인한 불황을 방지하기 때문에, 생산을 억제하지 않는 정도를 넘어서 오히려 생산을 자극하는 효과가 있다. 다른 조세에 비해 지대세가 생산을 오히려 증대시키는 효과가 있다는 것을 헨리 조지 자신은 다음과 같이 정리하고 있다.

“토지가치에 대한 조세가 최선의 조세라는 사실은 너무나 명백하다. 공업에 과세하면 공업을 억제하는 효과가 생기고 토지개량물에 과세하면 토지개량을 줄이는 효과가 생기며 상업에 과세하면 교환을 막는 효과가 생기고 자본에 과세하면 자본투입을 방해하는 효과가 생긴다. 그러나 토지가치는 전액을 징수할 수 있으며 그 효과는 산업을 진흥하고 자본에 새로운 기회를 열어주며 부의 생산을 증대시키는 것으로 나타난다.”(『진보와 빈곤』)

바람직한 조세의 두 번째 기준은 조세의 징수가 쉽고 비용이 적게 들어야 한다는 것이다. 면허세 또는 인지세와 같이 그 자체로 저절로 징수되는 몇 가지 예외적인 조세를 빼면, 모든 조세 중에서 지대세가 징수가 가장 쉽고 비용이 가장 적게 드는 조세이다. 왜냐하면 토지는 감추거나 어디로 가져갈 수 없으며, 가치 평가가 쉽고, 일단 세액이 평가되고 나면 세

액을 수납하는 인력만 있으면 족하기 때문이다.

바람직한 조세의 세 번째 기준은 조세가 확실성을 가져야 한다는 것이다. 확실성이 없을 경우 세무 당국의 횡포와 부패, 납세자의 탈세와 사기의 가능성이 발생한다. 오늘날 우리나라에서도 종종 문제가 되고 있는 세무 공무원의 부정 문제는 바로 그들에게 너무도 많은 재량을 허용하기 때문이다. 그리고 봉급 생활자와 그 밖의 사람들(특히 변호사, 의사, 약사 등의 고소득자) 간의 조세부담 형평성의 문제가 끊이지 않는 것도 후자에 부과되는 조세의 확실성이 떨어지기 때문이다. 확실성이 떨어지는 조세가 많을 경우 부정과 부패로 인해, 그리고 탈세를 막기 위해, 엄청난 양의 사회적 부가 낭비되게 된다. 많은 수의 세무 공무원을 유지하기 위한 경비, 그들에게 바치는 뇌물, 탈세를 피하는 사람들이 지출하는 경비, 탈세 방지를 위한 각종 조치를 시행하기 위한 정부의 지출 등을 생각해 보라. 더욱이 그러한 조세는 사회 전체의 도덕성을 심각하게 저해한다. 세금이란 의례 내지 않거나 적게 내는 것이라는 생각에서 탈세와 허위 신고를 하는 것은 아무런 지장이 없는 일이 되어 버리고 세무 공무원에게 뇌물을 주는 것도 죄악으로 여기지 않게 된다. 세무 공무원이 되면 몇 년 안에 큰 부자가 될 수 있고 그것을 선망의 대상으로 여기는 사람들이 많아진다. 다른 문제에서는 법과 정의를 이야기하지만 세금 이야기만 나오면 아무도 그것을 거론하지 않는다.

그러나 지대세를 부과할 경우 조세체계가 단순하고 명확하게 된다. 조세의 평가와 징수도 확정적이어서 세무 공무원들에게 주어지는 재량의 여지는 거의 없어진다. 다른 조세가 없어지고 지대세만 남기 때문에 이 조세에 국민의 관심이 집중될 것이며, 따라서 당국의 과세액 평가에 인위적 조작이 개입될 여지는 극도로 제한된다. 요컨대 지대세는 매우 높은 확실성을 갖게 될 것이다. 헨리 조지의 이야기를 직접 들어보자.

“토지가치에 대한 조세는 재량 여지가 가장 적으며 최상의 확실성을 갖는 조세이다. 토지는 이동시킬 수도 없고 감출 수도 없는 만큼 토지에 대한 조세의 평가와 징수도 확정적이다. 토지세는 최후의 1센트까지 징수가 가능하다. 현재 토지평가가 불평등한 경우가 있지만 동산에 대한 평가는 훨씬 더 불평등하다. 또 토지평가의 불평등성은 주로, 토지와 토지개량물을 함께 과세한다는 점 그리고 ... 부도덕성이 세계 전체에 영향을 준다는 점에 기인한다.”(『진보와 빈곤』)

바람직한 조세의 네 번째 기준은 조세 부담이 공평해야 한다는 것이다. 앞서 이야기한 바 있는 능력설에 입각한 조세는 공평하지 않다. 그것은 과세대상이 되는 부의 원천을 따지지도 않으며 그것을 누리는 사람들의 수자도 고려하지 않기 때문이다. 노동소득과 지대소득이 액수가 같다고 해서 똑같은 조세를 부담하는 것이 정의로운가? 가족수가 다른 가계의 소득이 같을 때 똑같은 조세를 부담하는 것이 공평한가? 반면 지대세는 사회로부터 특별한 혜택을 받는 사람에게만 부담을 지우되 그 혜택에 비례해서 부담을 지운다. 이 조세는 사회가 창출한 가치를 사회가 거두고 또 사회를 위해 사용하는 조세이다. 모든 지대가 과세되어 사회의 필요 경비에 충당되면 자연이 예정하는 평등성이 성취된다. 각 국민은 개인적인 근면, 기술, 지적 능력에 의한 이익 이외에는 다른 사람보다 더 이익을 받는 일이 없다. 모든 사람은 자신이 정당하게 번 것을 갖게 된다. 그 때가 되면, 그리고 그 때가 되어야 노동은 정당한 보수를 받고 자본은 자연적인 대가를 받는다.

이상에서 바람직한 조세의 네 가지 기준 모두에서 지대세는 최상의 평가를 받는다

12. 지대조세제를 실시하면 지가(地價)가 거의 '0'으로 대폭락한다던데?

그렇다. 지가(地價)는 미래의 지대 수입을 모두 합하여 현재가치화한 것인데, 토지소유자가 매년 지대세를 납부하게 되면 지가는 자연히 '0'이 된다. 자세히 살펴 보자.

지가 = 미래의 모든 지대를 현재 가치로 환원하여 합(合)한 금액
- 미래의 모든 토지소유 부수비용

지대조세제 하에서 매년의 토지소유 부수비용은 매년의 지대세액이 되고 지대세액은 지대액과 일치하기 때문에, '미래의 모든 토지소유 부수비용'은 '미래의 모든 지대를 현재 가치로 환원하여 합(合)한 금액'과 같게 되므로

지가 = 미래의 모든 지대를 현재 가치로 환원하여 합(合)한 금액
- 미래의 모든 지대를 현재 가치로 환원하여 합(合)한 금액
= 0

즉 지대조세제를 실시하여, 지대를 100% 조세로 환수하게 되면, 지가는 0 이 되는 것이다. 그리고 지대세를 많이 부과할수록 지주가 가져가는 지대는 작아지므로 지가는 하락하고, 적게 부과할수록 지주가 가져가는 지대는 커지므로 지가는 상승하는 것이다. 물론 현실에서는 징수하는 지대세액과 현실 지대액간에 다소간의 오차가 있을 수 있기 때문에 지가가 정확히 0이 되지는 않겠지만 거의 0에 가까운 금액이 될 것은 분명하다. 여기에서 주의해야 할 것은 지가는 거의 0이 되지만, 지대는 여전히 존재하고 인구 증가와 기술 개선에 의해 상승한다는 것이다.

13. 지대조세제를 실시하면 지가(地價)가 거의 0이 되므로 재산권을 사실상 박탈하는 것이 아닌가? 이는 사유재산제에 위배되지 않는가?

지대조세제는 사유재산제에 위배되지 않는다. 사유재산제 사회에서도 정부가 국민의 사유재산에 세금을 부과하지만 이를 사유재산 침해라고 하지 않는다. 그러므로 지대조세제 자체는 사유재산제에 위배되지 않는다. 더구나 지대조세제는, 개인의 노력과 무관한 불로소득인 지대에 세금을 부과하는 대신, 개인의 노력소득에 대한 여타의 세금을 철폐하여, 노력소득에 대한 완전한 사유재산권을 보장하자는 것이므로 오히려 사유재산제의 취지에 더 적합한 제도이다.

사유재산의 원칙은 원래 자본주의의 철학적 기초를 놓았다고 평가되는 존 로크(John Locke)의 작품이다. 로크는 인간의 자기 자신에 대한 배타적 소유권에서 사유재산의 근거를 발견하였다. 즉 인간은 자기 자신에 대해 배타적 권리를 가지기 때문에 그의 노동과 노

동의 생산물에 대해서도 당연히 배타적 소유권(사유재산권)을 가진다는 것이다. 그러나 그는 토지(혹은 자연)는 하나님이 인류에게 공유물로 부여했다고 보았다. 토지가 인간에 의해 만들어진 것이 아니라는 점을 생각한다면 이러한 견해는 당연한 귀결이라고 해야 할 것이다. 원래 로크는 사유재산의 원칙을 펼칠 때 노동 생산물, 다른 말로 하면 노력소득만을 염두에 두고 있었던 것이다.

물론 로크는 이와 같은 자신의 입장과는 반대로 토지도 사유화할 수 있다고 주장했다. 사람들은 이 주장을 가지고 토지사유제를 정당화하고자 할지도 모른다. 그러나 이 주장에는 중요한 단서가 붙어 있다는 사실에 주의하지 않으면 안된다. 그것은 '다른 사람에게도 동일하게 좋은 토지가 남아 있어야 한다'는 것이다. 이것은 '로크의 단서'(Lockean Proviso)로 불려 왔다. 다른 사람에게도 동일하게 좋은 토지가 남아 있다는 것은 토지가 무한하여 가치를 갖지 않는다는 것과 같은 의미이다. 로크는 토지가 가치를 갖지 않을 경우에 한하여 토지사유제를 인정할 수 있다고 주장한 셈이다. 그러나 현대 사회에서 토지가 가치를 갖지 않는 경우는 찾아보기 힘들다. 로크가 살아 있다면 현대 사회의 토지사유제를 결코 용인하지 않을 것이다. 이상의 사실은 사유재산의 원칙이라는 것이 지대조세제를 부정하는 것이 아니라 오히려 지지하고 있음을 보여준다.

오늘날 우리는 노력소득에 부과되고 있는 각종 세금들에 대해 전혀 이상한 느낌을 갖지 않는다. 그리고 토지로부터의 불로소득은 토지가 사유재산이기 때문에 절대적으로 보장해야 하는 것으로 믿고 있다. 그러나 진정한 사유재산의 원칙은 노력소득에 대한 과세와 토지사유제 및 토지 불로소득의 사유화를 부정한다. 토지사유제를 용인하지 않았던 것은 로크만이 아니다. 아래의 구절들은 근대 이후 많은 위대한 사상가들이 토지사유제를 부정하거나 그 폐해를 지적하였음을 보여준다.

"하나님은 모든 인류에게 세상을 공유물로 주셨다. 어느 나라에서든지 소유자가 더 이상 개량자의 역할을 하지 않는다면 정치경제학은 토지소유를 옹호할 이유가 없다. 재산의 신성함을 이야기할 경우, 토지소유에는 그와 같은 정도의 신성함을 부여할 수 없다는 것을 기억해야 한다." [존 로크(John Locke 1632-1704)]

"지구는 인간이 그 위에서 노동하고 살아갈 공동의 재산으로 주어졌다." [토머스 제퍼슨(Thomas Jefferson 1743-1826)]

"지대는 많은 경우 그 소유자가 그 자신의 관심이나 주의는 전혀 기울이지 않고도 향유하는 그런 수입이다. 따라서 지대는 그 위에 부과되는 특수한 조세를 가장 잘 감당할 수 있는 그런 수입이다." [아담 스미스(Adam Smith 1723-1790)]

"사람들이 지구를 만든 것이 아니다. ... 개인의 재산이 되는 것은 개량물의 가치일 뿐이지, 지구 그 자체는 아니다. 모든 소유자가 그가 보유하고 있는 토지로부터 지대를 얻는 것은 사회 덕분이다." [토머스 페인(Thomas Paine 1737-1809)]

"지주들은 일하지 않고도, 위협을 감수하지 않고도, 혹은 절약하지 않고도 잠자는 가운데도

더 부유해진다. 전 사회의 노력으로부터 발생하는 토지가치의 증가는 사회에 귀속되어야 하며 소유권을 갖고 있는 개인에게 귀속되어서는 안된다.”[존 스튜어트 밀(John Stuart Mill 1806-1873)]

“토지, 즉 하나님께서 인간에게 가정과 생계를 위하여 주신 지구가 결코 어떤 사람이나 회사나 사회나 비호적인 정부의 소유가 되어서는 안된다는 것은 공기와 물이 그렇게 되어서는 안된다는 것과 마찬가지로.”[아브라함 링컨(Abraham Lincoln 1809-1865)]

“토지문제를 해결하는 것은 모든 사회문제를 해결하는 것을 의미한다. ... 사용하지 않는 사람이 토지를 소유하는 것은 노예의 소유와 마찬가지로 부도덕하다.”[레오 톨스토이(Leo Tolstoy 1828-1910)]

“당신네 나라(미국: 인용자)의 단일세론자, 헨리 조지의 가르침이 우리의 개혁 프로그램의 기초가 될 것이다. 토지세를 정부 수입의 유일한 수단으로 삼는 것은 극히 정의롭고, 합리적이며 공평하다.”[쑨원(孫文 1866-1925)]

우리 사회에서도 지주들이 사유재산의 원칙을 내세워 토지 불로소득을 일부나마 환수하고자 하는 정부의 시도를 저지하려고 했던 적이 있다. 80년대 말의 토지공개념에 대한 반발은 대표적인 사례이다. 그 때 지주들은 토지투기로 인한 집값 및 전세값 상승 때문에 간소한 서민들의 자살이 속출하는 상황에서도 토지공개념이 자본주의의 기초인 사유재산의 원칙에 위배된다는 주장을 하면서 강력하게 반발하였다. 그러나 사유재산의 원칙이란 아무 것이나 사유화할 수 있다는 이야기가 아니다. 토지는 진정한 사유재산의 원칙으로 볼 때, 사유화할 수는 없는 것이다.

14. 지대조세제를 실시하면 지주에게 보상해야 하는가?

원칙적으로 조세제도 개편에 따른 손실을 보상하는 것은 이론에도 맞지 않고 선례도 없다. 예를 들어 소득세제의 누진구조를 대폭 강화하는 세제개편을 통해 고소득자의 소득세가 종전보다 엄청나게 높아졌다고 할 때 이들이 소득 감소액에 대한 보상을 요구한다면 아무도 이를 정당한 요구라고 생각하지 않을 것이다. 또한 지가가 (거의) 0이 된다고 해도 토지소유자는 소유권을 그대로 가지고 있으므로 그 토지를 그대로 사용하는 데 아무 지장이 없으며 또 다른 토지의 지가 역시 0이 되므로 현재의 토지를 다른 토지로 바꾸는 데도 비용이 들지 않기 때문에 토지소유자가 특별한 손실을 입는 것이 아니라고 볼 수도 있다.

다만 지대조세제를 갑자기 실시할 경우에 토지사유제를 전제로 하여 형성된 사회경제 질서와 국민생활에 갑작스런 충격을 줄 가능성이 있다는 점에서 보상 문제를 고려해 볼 수도 있다. 그러나 이러한 고려는 토지소유자가 보상을 받을 권리가 있기 때문이 아니라 새 제도를 정착시키기 위해 또 제도 변화에 적응하는 과정에서 국민이 부담할 고통을 덜어주기 위해 필요할 뿐이다. 예를 들면 홍수가 나서 피해가 크게 생겼을 때 수재민이 특정 금액의 지원을 청구할 권리가 있는 것은 아니지만 정부가 예산을 써서 수재민을 돕는 것과 같다.

또 보상을 한다고 해도 보상액은 보상시점의 토지 시가로 보상해야 하는 것은 아니다. 보상액의 최대한은 토지소유자의 손실액인데, 지가가 0이 된다고 할 때 토지소유로 인해 생긴 손실액은 매입지가에 대한 원리금에서 토지소유기간의 지대를 공제한 금액이기 때문이다.

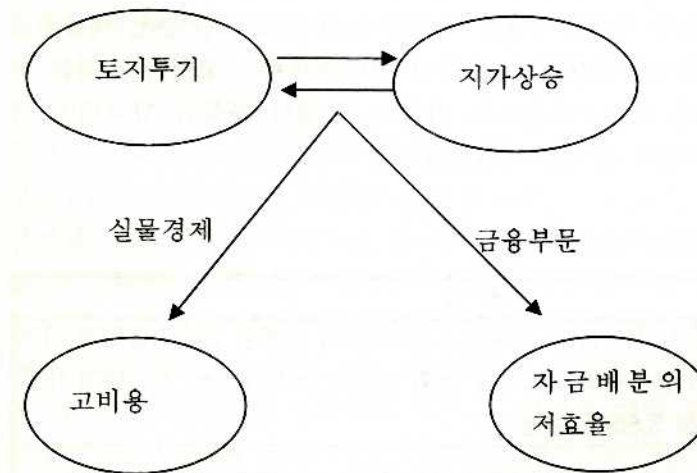
$$\text{보상액의 최대한} \leq \text{토지소유자의 손실} = \text{매입지가 원리금} - \text{토지소유기간의 지대}$$

위와 같은 보상액은 토지 시가에 비하면 훨씬 적은 금액이 될 것이다. 뿐만 아니라 토지소유자는 대체로 보아 수재민과는 달리 당장 생활이 어려운 계층이 아니기 때문에 보상액을 당장 현금으로 지불해야 하는 것도 아니다.

또 지대조세제를 실시하더라도 점진적으로 또는 사전에 충분한 시간을 두고 예고를 한 후 실시한다면 제도의 정착률과 국민의 고통 완화에 큰 도움이 될 것이므로 보상을 고려할 필요성이 줄어들 것이라고 하겠다. 이 경우에는 설혹 보상을 한다고 해도 보상액은 훨씬 줄어든다. 과도기간 내지 유예기간의 지대가 토지소유자에게 귀속됨에 따라 위 식에서 '토지소유기간의 지대'가 늘어나기 때문이다. 그러므로 지대조세제 실시에 따른 보상을 한다고 해도 흔히 생각하듯이 엄청난 재원이 일시에 필요한 것이 아니다.

15. 지대조세제가 한국의 고비용 저효율 구조에 미칠 영향은?

토지문제는 한국의 고비용 저효율 구조의 근본 원인이다. 고비용 구조의 대표적인 것이 '4고(高)'인데, 4고(高)란 고(高)지가, 고(高)금리, 고(高)임금, 고(高)물류비용을 의미한다. 그러나 이 중 고임금은 바람직한 것으로 선진 사회가 된다는 좋은 의미이기 때문에, 고비용 구조의 내용에서 제외하고 나머지 3고(高)를 살펴야 한다. 그리고 저효율 구조의 대표적인 것이 은행의 부동산 담보 대출로 인한 자금 배분의 저효율 문제이다. 그런데 이 3고(高)의 고비용구조와, 자금 배분의 저효율구조의 배후에는 모두 토지투기가 숨어 있다.



<그림> 토지투기와 고비용-저효율 구조의 생성 메커니즘

경제 위기의 구조적 요인이라고 이야기되는 것들 중 대다수의 배후에는 토지 문제가 숨어 있음을 알 수 있다. 한국 경제의 최대의 문제로 지적되었던 재벌 기업과 금융기관의 비효율적 경영도 사실은 토지 문제에서 유래하고 있다. 어떤 기업이나 금융기관이라도 일부러 비효율적인 경영을 추구하지는 않았을 것이다. 그렇다면 이들로 하여금 비효율적인 경영을 하도록 허용 또는 촉진한 조건이 존재하였다고 보는 것이 옳을 것이다. 그 조건은 바로 지대와 지가의 지속적 상승이었다. 지금까지 한국 기업들은 지대와 지가의 지속적 상승에 의존하여 생산적 투자와 토지 구입을 병행하는 투자 패턴을 고수해 왔다. 한국의 기업들 중 자본가 겸 지주가 많은 것은 이 때문이다. 자본가 겸 지주의 대표적 존재인 재벌은 생산 활동을 통해 이윤을 획득하는 동시에 토지로부터 막대한 불로소득을 얻을 수 있었다. 설혹 생산을 통해 이윤을 제대로 얻지 못하는 경우에도 토지로부터의 불로소득으로써 보충할 수 있었다. 그 동안 한국의 재벌들은 경영을 효율적으로 할 인센티브를 갖지 못했던 것이다.

금융기관의 부동산 담보 대출 관행은 위와 같은 경향을 부채질하였다. 지금까지 한국의 금융기관은 기업의 생산성이나 사업의 수익성이 아니라 담보의 안정성에 따라 자금을 대출해 왔다. 자금을 원활하게 대출 받기 위해서라도 기업들은 토지를 구입하지 않을 수 없었다. 그들은 토지를 담보로 대출을 받고 난 후에는 그 자금의 상당 부분을 다시 토지 구입에 사용하였다. 그렇게 구입한 토지는 다시 대출을 위한 담보로 활용되었다. 한국 금융 기관의 비효율적 자금 운용은 이러한 사정을 배경으로 한 것이다.(--> **자금배분의 저효율**)

이 과정에서 기업들의 자금 수요는 증가하고 그로 인해 금리는 상승하였다. 국제 금리에 비해 높아진 국내 금리는 마침내 중금사들로 하여금 단기 외채를 차입하여 국내 기업들에게 무분별하게 대출하도록 만들었다. IMF 외환 위기의 배후에는 바로 토지 문제가 도사리고 있었던 것이다. (--> **고금리**)

그리고 그동안 토지 불로소득의 사유화를 허용하였기 때문에 지가는 투기적 상승을 지속해 왔다(--> **고지가**) 뿐만 아니라 지가의 투기적 상승은 사회간접자본 건설을 위한 토지 보상비를 부당하게 증가시킴으로써 **고물류비용**을 야기하였다.(--> **고물류비용**)

이러한 한국의 고비용 저효율 구조에서 지대조세제는 지가를 거의 0으로 만들어, 매매차익을 노리는 토지투기의 동기를 원천적으로 봉쇄한다. 그래서 지대조세제는 고지가 문제를 해결하고, 고금리, 고물류비용을 저금리, 저물류비용으로 바꾸며, 은행의 부동산 담보대출 관행도 사라지게 만들어 자금배분의 저효율 문제도 해결한다.

<표> 토지 투기와 한국 경제의 고비용-저효율 구조

항 목	내 용
고비용 구조 (4高)	고지가 <ul style="list-style-type: none"> ■ 토지투기로 인한 지가(地價)의 상승-->초기자금이 부족한 신규기업에게 고지는 진입장벽. 한국의 공단분양가는 중국 현지 공장에 비해 4.2배, 동남아에 비해 6.7배, 해외평균에 비해 5.5배가 높음.
	고임금 <ul style="list-style-type: none"> ■ 토지투기로 인한 지가의 상승-->주거비용 증가-->노동자의 가계를 압박-->노동조합의 임금인상 투쟁-->명목 임금은 상승하지만 주택가격으로 조정된 실질

고비용 구조 (4高)	고임금	임금은 하락. 고임금은 원칙적으로 바람직한 것. 선진 사회가 된다는 것은 곧 고임금 사회가 된다는 의미이기 때문에 선진 사회가 되기를 바라면서 고임금을 문제시하는 것은 잘못. 그리고 비정규직 노동자들의 심각한 저임금 문제를 생각하면 과연 말 그대로 '고'임금이 존재하는지 회의적. 그런데 여기서 문제시하는 고임금은, 고임금 자체가 아니라 명목임금은 인상시키지만 실질임금은 하락시킬 수 있는 원인 중 하나인, 토지투기에 따른 주택비용 상승임. 노동자의 실질임금이 상승하기 위해서 토지 투기는 소멸되어야 함.
	고금리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 토지투기로 인한 지가의 상승-->금융기관의 토지 담보 대출이 관행화(사업의 수익성이 아니라 토지 담보가 있는냐의 여부를 기준으로 대출)-->기업들이 대출금으로 종종 더 많은 토지 구입-->다시 더 많은 토지를 담보로 더 많은 돈을 대출(악순환 : 토지 담보 대출-->대출금으로 토지 구입-->더 많은 토지 담보 대출)-->지가의 상승-->자금이 토지시장으로 집중-->자금에 대한 수요증가-->금리상승-->기업의 투자 저해.
	고물류비용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 토지투기로 인한 지가의 상승-->도로, 항만 등 사회간접자본 건설시 토지보상비 증가(수도권의 고속도로의 경우 95%를 차지)-->사회간접자본 확충 장애-->물류비용(운송비용) 증가-->가격 경쟁력 약화.
자금 배분의 저효율 구조	<ul style="list-style-type: none"> ■ 토지투기로 인한 지가의 상승-->금융기관의 토지 담보 대출이 관행화-->자금이 토지시장으로 집중-->고금리-->중소기업은 아무리 사업 아이템이 출중하고 특허상품을 개발하더라도 토지 담보가 없으면 자금을 빌리지 못하거나 금리가 너무 높아 심한 경우 도산. 	

16. 지대조세제는 생산에 어떤 효과가 있는가?

첫째, 지대조세제는 토지의 최선사용을 촉진한다. 지대세가 부과되면 토지소유자는 토지를 저사용(底使用: 해당 토지를 낮은 등급으로 사용) 상태로 방치하면 손실을 입기 때문에 토지를 직접 또는 간접으로 적정 용도로 개발하거나 토지를 매각하게 되므로 개인이 소유하는 토지는 생산성이 가장 높은 용도로 사용된다. 또한 지대조세제로 인해 토지사용자와 소유자가 대체로 일치하는 경향이 나타나게 되므로 토지사용이 더욱 알뜰해 지게 된다.

둘째, 지대조세제는 생산의욕을 촉진한다. 불로소득의 기회가 많은 사회에서는 자금이 생산 부문보다는 불로소득의 기회로 흘러 들어가기 마련이다. 또 불로소득의 액수가 클 경우에는 열심히 일할 의욕이 사라지고 또 절약, 저축하여 자본을 축적할 의욕도 사라지고 만다. 즉 생산부문에서는 자금을 구하기도 어렵고, 노동의 양과 질이 떨어지고, 자본축적도 잘 이루어지지 않기 때문에 생산이 저조해진다는 것이다. 지대세를 부과하면 토지소유로 인한 불로소득기회는 완전히 봉쇄되므로 생산의욕이 높아진다. 또 지대세 수입이 증대하면 생산, 유통, 소비, 소득, 부 등 생산활동 또는 그 결과에 대한 조세가 감면될 것이고 이것이 생산의욕을 다시 자극하게 된다.

17. 지대조세제는 분배에 어떤 효과가 있는가?

첫째, 지대조세제는 토지분배의 평등화를 촉진한다. 지대조세제를 실시하면, 토지소유자는 지대세를 정부에 납부하고 토지사용자는 지대를 토지소유자에게 지불하므로, 토지비용에 관한 한 토지를 소유하면서 사용하건 임차하여 사용하건 양자의 금전적 손익은 동일하다. 그러나 토지임차인은 토지소유자와의 계약을 통해서만 토지를 사용할 수 있기 때문에 토지 사용의 보장이라는 점에서 토지를 직접 소유하는 것보다 불리하고, 지가가 거의 '0'이기 때문에 토지를 매입하기 위해 추가 비용이 필요한 것도 아니므로, 토지 사용자는 가급적 토지소유권을 취득하려고 하게 된다. 뿐만 아니라 토지소유자는 사용하지 않는 토지는 처분하게 되므로 토지의 유량공급도 원활하게 된다. 이러한 이유로 토지소유자와 실수요자가 일치하는 경향이 나타난다. 이처럼 지대조세제에서는 토지소유자와 실수요자가 일치하는, 농지에서서의 경자유전(耕者有田)의 원칙이 상공용지를 포함한 모든 토지에까지 자연스럽게 확대된다. 그렇다면 토지의 분배상태는 상당히 평등해질 것이다. 토지의 소유자와 사용자가 일치한다고 해서 토지소유가 균등하게 되는 것은 물론 아니다. 토지 사용 목적에 따라 필요한 토지의 양과 질이 다르기 때문이다. 그러나 실수요자와 소유자가 일치하게 되면 적어도 현재처럼 투기목적의 과다 보유는 분명히 시정될 것이므로 토지배분의 평등화 효과는 상당히 나타날 것이다.

둘째, 지대조세제는 소득과 부의 분배의 평등화를 촉진한다. 지대세를 부과하면 토지가치가 상승 또는 하락해도 그 이익이 토지소유자에게 가지 않고 조세로 모두 징수되므로 소득과 부의 분배가 토지불로소득에 의해 악화되는 것을 막을 수 있다. 소득과 부의 분배의 불평등을 심화시키는 원인 중 토지가 차지하는 비중이 매우 크다는 점을 생각하면, 분배의 평등화에 큰 도움이 될 것이다.

18. 지대조세제가 신기업의 창업을 촉진한다면?

세금이 생산을 압박한다는 것은 경제학의 상식이다. 열심히 생산하는 만큼 세금을 부과하는 것은 열심히 생산하는 만큼 벌금을 부과하는 것과 같이 부당한 것이다. 근로소득에 세금이 가중되면 근로의욕이 꺾이게 되고 사업소득에 세금이 가중되면 사업의욕이 꺾이게 된다. 유통 단계에 세금이 가중되면 유통 활동이 침체된다. 생산활동에 세금이 부과되면 생산은 압박당한다.

"현재의 과세방식은 인공의 사막과 산처럼 교환을 저해한다. 상품이 세관을 통과할 때 무는 관세는 전세계를 둘러 오는 수송비보다 더 무겁다. 현재 부과되는 조세는 인간의 노력, 근면, 기술, 절약에 벌금을 물리는 것과 같은 효과를 낸다. 갑은 오두막에 살고 을은 갑보다 더 열심히 일하여 좋은 집을 짓고 산다고 하면 을이 갑보다 더 세금을 물게 되는데, 이는 을이 자기의 노력과 근면에 대해 벌금을 무는 것과 같다. 갑이 낭비할 때 을은 저축을 한다면 갑은 벌금이 면제되고 을이 벌금을 물게 된다. 누군가 배를 만들면 나라에 해를 준 것처럼 그 사람의 노력에 세금을 매긴다. 철도가 개설되면 철도가 공해라도 되는 듯이 세금을 받으려 온다. 공장이 건설되면 세금을 매기는데, 이런 세금을 내고도 이윤을 확보하기 위해

서는 여러 가지 부작용이 꼬리를 물게 된다. 우리는 자본이 필요하다고 하면서도 누군가 자본을 축적하거나 형성하면 우리가 그에게 특허라도 준 것처럼 세금을 부과한다. 황무지를 옥토로 바꾸어 놓는 사람을 조세로써 처벌하며, 기계를 도입하고 늪을 농지로 바꾸는 사람에게 벌금을 물린다. 이러한 조세가 생산에 얼마나 무거운 부담이 되는지에 대해서는 우리 조세체계가 유통단계에 미치는 모든 과급효과를 추적해 본 사람이라야 알 수 있다."(헨리 조지, 『진보와 빈곤』)

지대조세제는 바로 이러한 각종 조세를 폐지하고 지대를 징수하기 때문에, 생산활동을 크게 촉진시킬 것이다. "이 조세가 부의 생산에 미치는 효과를 검토해 보자. 모든 단계의 교환을 저해하고 모든 형태의 산업을 압박하는 현재의 각종 조세를 철폐하면 마치 성능이 좋은 용수철에 실린 무거운 짐을 들어내는 것과 같은 효과가 생긴다. 참신한 힘이 주입되므로 생산은 새로운 모습으로 활기를 띠고 교환도 새로운 자극을 받아 그 효과가 멀리까지 파급될 것이다."(헨리 조지, 『진보와 빈곤』)

신기업을 창업하기 위해서는 토지를 매입해야 하는 경우가 많으므로 높은 지가는 신기업 창업을 막는 큰 경제적 장애라고 할 수 있다. 시장이 자원의 효율적 배분 기능을 수행하려면 시장참가가 자유로워야 하는데 이처럼 높은 지가가 장애로 존재한다면 시장 기능에 상당한 제약이 생기고 생산의 능률성은 떨어지게 된다. 그런데 지대조세제를 실시하면 지가가 거의 0이 되기 때문에 지가라는 장애가 사라져 신기업의 시장진출이 쉬워지고 결국 생산이 촉진된다.

19. 지대조세제로 노동자가 노동의 대가를 모두 받는다면?

헨리 조지는 지대조세제의 효과로서, 노동자가 직접 토지에 자기 노동을 투입하는 자가 노동이 증가하고, 노동자가 그 정당한 수준의 임금, 곧 자기 노동의 대가 전부를 받게 되는 것에 대해 다음과 같이 언급했다. "이러한 변화가 노동시장에 미칠 효과를 생각해 보자. 현재와 같은 일방적인 경쟁은 사라진다. 노동자가 일자리를 얻기 위해 경쟁을 벌여 임금이 최저 생존 수준으로 하락하는 대신, 어디서든지 고용주가 노동자를 구하기 위해 경쟁을 벌이고 임금은 정당한 수준으로 올라간다. 왜냐하면 노동수요에 있어 최대의 경쟁자라고 할 수 있는 자가노동 수요가 노동시장에 등장하기 때문이다. 이 경쟁자는 인간의 욕구가 완전히 충족되기 전에는 절대로 노동수요를 멈추는 일이 없다. 이 때 고용주는 교역 확대와 이윤 증대라는 자극을 감지하는 다른 고용주와도 경쟁을 해야 하며 또 토지독점을 막는 조세제도로 인해 활짝 개방된 자연의 기회를 이용하여 자가노동을 하려는 사람과도 경쟁을 해야 한다."(헨리 조지, 『진보와 빈곤』)

모든 직장인의 가슴에는 남의 밑에 들어가 일하기보다는 자기 사업을 하고자 하는 열망, 곧 임금노동자가 되는 것보다 자가노동자가 되고자 하는 욕구가 있다. 이것은 하나님의 형상으로 창조된 인간이 가지고 있는 자유에 대한 열망인 것이다. 그리고 직장인은 보통 한 직장에서 고용되어 얼마 동안 일하다 보면 노하우와 창의(아이디어)가 생기는데, 이 노하우와 창의를 활용하면 다니던 직장을 그만 두고 자기 사업을 할 수 있는 정도가 된다. 그러나 지

금처럼 높은 지가가 진입장벽으로 존재하는 한, 이 노하우와 창의는 꽃피우지 못하고 사장되고 마는 경우가 많다.

그러나 지대조세제를 실시하면, 지가가 거의 0이 되고, 투기용으로 놀리던 토지를 포함하여 모든 토지 사용과 창업의 기회가 그것을 원하는 만인에게 개방된다. 따라서 소자본만 가지고도 창업이 아주 수월해진다. 그리하여 자가 노동자 계층이 급증하게 된다. 물론 입사한 지 얼마 안되는 노동자는 그런 소자본도 마련하기 힘들 것이다. 그러나 수년이 지나 어느 정도 사업에 대해 노하우와 창의가 쌓일 때쯤이면 자가노동을 할 수 있는 소자본도 마련할 수 있을 것이다. 그리고 지대조세제 하에서는 이 기간도 상당히 단축될 것이다.

그렇게 되면 고용주의 입장에서 이 노동자를 자기 사업장에 계속 고용하고 싶다면, 이 노동자가 자가 노동을 할 경우의 소득에 준하는 임금을 주도록 경제 메카니즘이 압박할 것이다. 노동자의 입장에서서는 임금노동시의 임금과 자가노동시의 임금분 소득을 비교하여, 임금노동시의 임금이 더 적다면 직장을 그만두는 경향이 강해질 것이기 때문이다.

그리고 전체 노동시장에서는 대변화가 일어나게 된다. 자가 노동의 증가에 의해, 전체 임금노동자의 수에서 자가노동으로 빠져 나간만큼 임금노동자의 공급은 줄어들게 된다. 그리고 생산의 활성화로 임금노동에 대한 수요는 증가하게 된다. 즉 노동의 수요는 증가하고 노동의 공급은 감소하게 된다.

그러면 실업은 감소하게 되고 임금은 상승하게 되는 것이다. 이 현상이 현저하다면 (비자발적) 실업은 사라질 수 있을 것이다. 그리고 임금상승은 고용노동의 임금과 자가노동의 임금분 소득이 일치하는 데에서 멈출 것이다. 고용노동의 임금이 자가노동의 임금분 소득보다 작으면 노동자는 자가노동으로 빠져 나가려고 할 것이어서 더 오를 것이고, 그 반대라면 노동자들이 계속 사업장에 남아 있기 때문에 고용주는 더 내릴 것이기 때문이다. 그런 점에서 고용사업장에서 임금노동자의 임금은 자기가 자가노동을 할 때의 임금분 소득에 해당하는 임금, 곧 자기 노동의 대가 전부를 받게 되는 것이다.

자가 노동의 경우 생산된 부는 토지와 노동(자기 자신)과 자본 각각의 사용대가로 지대, 임금, 이자로 분배되는데, 지대는 조세로 정부에 귀속되고, 이자는 자본 사용의 대가로 귀속되며, 나머지 임금은 자기 자신의 노동의 대가 전부가 될 것이다. 바로 그 자가노동시의 임금수준이 고용노동시의 임금과 같아지기 때문에, 고용노동의 임금은 자기 노동의 대가 전부가 되는 것이다. 더 이상 노동자가 임금을 빼앗기는 노동착취는 존재하지 않게 되는 것이다.

20. 지대조세제가 종업원 지주제를 강화시켜, 주식회사에 대한 노동자의 공유적 사유화를 촉진한다면?

지대조세제를 실시하면, 실업과 저임금 구조를 타파할 수 있고, 노동자가 자기 노동의 대가 전부를 임금으로 받을 수 있을 것이다. 그렇다면, 노동자가 그 임금의 일부로 회사의 주식을 사서-즉 종업원지주제의 강화를 통해- 노동자가 노동자 겸 자본가가 될 수 있는 가능성이

이 훨씬 커질 것이다.

종업원지주제는 최근 공기업 민영화의 대안으로 한전기술의 노동자들을 비롯하여 공기업 노동자들이 제기하고 있다. 종업원지주제와 생산성 향상과의 상관관계를 실증분석한 어느 연구 보고서에 따르면, 종업원지분이 1% 늘어날 경우 2.6% 부가가치 증가효과가 있으며, 종업원들의 지분보유기간이 길면 길수록 그 효과가 더 커지는 것으로 나타났다.

지대조세제는 토지 사용의 대가인 지대만 과세하고, 자본 사용의 댓가인 이자에는 비과세하므로 지대조세제 이후 자본 독점의 강화가 예상된다. 그러나 토지 독점은 자본독점의 어머니이며, 토지독점을 철폐하면, 자본독점은 해소된다. 자본 집중이 아닌 종업원지주제 강화 등을 통한 노동자의 자본에 대한 '공유(公有)적 사유(私有)'가 강화될 것이다. 자기 노동의 대가 전부를 임금으로 받는 고임금을 통해, 자회사의 주식을 노동자들이 살 수 있게 되고, 그래서 노동조합이 지배주주가 되면, 회사를 노동자가 공유하는 것과 같이 되는 것이다. 이것은 자본가로부터 폭력으로 '빼앗아서' 이루어지는 게 아니라 노동자가 자기 노동의 대가를 전부 받게 유도하는 지대조세제를 통해, 고임금으로 주식을 '정당하게 매입함으로써' 이루어지는 것이다. 그리고 이 때, 노동자 각 개인의 주식 보유 정도에 따라 그 배당금의 크기가 달라지므로 절대적 공유가 아닌 공유적 사유가 되는 것이다.

헨리 조지는 『진보와 빈곤』에서 지대조세제 이후 기업의 노동조직이 협동조합 방식으로 변화할 것이며, 자본가 겸 노동자가 등장할 것이라고 아주 짧게 언급했다. "내가 제안한 방식대로 지대를 모두 징수하면 대규모 자본이 투입되는 기업에서는 노동조직이 협동조합 방식을 취하게 되지 않을까 추측한다. 부가 더 평등하게 분산되면 같은 사람이 자본가 겸 노동자가 될 것이기 때문이다."(헨리 조지, 『진보와 빈곤』)

종업원 지주제는 노동자가 소속 회사의 주주가 되어 회사의 중요 의사결정에 참여한다는 경제체제의 민주화의 측면, 그리고 회사가 발전하는 만큼 주가가 오르고 주식배당금이 높아지기 때문에 노동자들의 자발적이고 적극적인 노동의욕의 증진에 기여한다는 의미에서 회사의 발전과 노동자의 경제적 이익이 함께 간다는 측면에서 바람직하다.

그러나 현재 종업원지주제의 가장 큰 장애는, 노동자 주식보유 비율을 제한한 법규정보다도, 노동자들의 임금수준이 생계 유지와 내집 마련에도 빠듯하여 소속 회사의 주식을 사는 것을 엄두도 내지 못하는 문제, 곧 저임금 문제이다. 지대조세제가 실현되어 곧 노동자가 정당한 임금, 곧 자기 노동의 댓가 전부를 받을 수 있게 되면, 저임금 문제를 해결할 수 있기 때문에, 지대조세제는 종업원 지주제 실현을 위한 경제체제적으로 아주 중요한 필요조건이 되는 것이다.

21. 지대조세제가 집값을 절반이하로 떨어뜨린다면?

1980년대 말에 밀어닥친 토지 투기로 인해 1990년 4월 이사철에 전월세값이 폭등하여 그것을 감당할 수 없어 길거리에 나앉게 된 세입자 17명이 그 귀중한 생명을 스스로 끊었다.

그 중에는 아내와 두 자녀와 함께 동반 자살한 기독교인의 가정도 있었다. 신문에 난 그의 유서 중 일부이다. "아버지 때부터 시작되어 오고 있는 가난이 나에게 물려졌고 기적이 없는 한 자식들에게도 물려지게 될 것이다. 빈익빈 부익부의 악순환이 끝날 조짐은 없다. 폭등하는 부동산 가격에 내 집 마련의 꿈은 고사하고 매년 오르는 집세도 충당할 수 없는 서민의 비애를 자식들에게는 느끼게 하고 싶지 않다... 집을 비워달라는 얘기를 들은 후부터 하루도 마음 편할 날이 없었다... 하나님 아버지!... 정치하는 자들, 특히 경제 담당자들이 탁상공론으로 실시하는 경제정책마다 빗나가고 실패하는 우를 범하여 가난한 서민들의 목을 더 이상 조르지 않도록 그들에게 능력과 지혜를 주시어서, 없는 자들의 절망과 좌절이 더는 계속되지 않도록 하여 주시옵소서..."

빈자의 자손은 계속 빈자로 남을 수밖에 없는 '계급의 세습화'는 절망스런 현실이었고, 이 고통스런 현실 앞에 이들은 자살을 택한 것이었다. 이들의 죽음은 사회적 불의에 의한 사회적 타살이었다. 그런데 땅값은 절대 떨어지지 않는다는 '토지 신화'가 존재하는 현실에서, 토지 투기는 한국에서는 '10년 주기설'이라는 말처럼, 10년을 주기로 반복되고 있기 때문에, 또 언제 이런 살인적 토지 투기가 닥칠지 모르는 것이다.

우리 나라 주택난의 중요한 원인은 주택가격이 높다는 점과 주택을 지을 택지가 부족하다는 점이다. 주택가격은 택지, 건축자재, 노임 등의 가격으로 구성되는데, 택지가격이 주택가격의 50%를 상회하는 것이 일반적이다. 지대세를 부과하면 택지가격이 거의 0이 되므로, 주택가격이 대폭 낮아지고 따라서 주택건설과 구입이 쉬워진다. 또 지대세를 부과하면 투기 목적으로 토지를 방치하는 일이 없어지므로 택지의 공급이 많아지며, 필요한 규모 이상의 주택을 보유하는 일도 없어지므로 같은 면적의 택지에도 더 많은 주택을 지을 수 있게 된다. 요컨대 지대조세제는 주택난을 해결하는 강력한 제도인 것이다.

한마디로 지대조세제를 부과하면, 집값은 절반이하로 떨어진다. 그러나 한 가지 주의할 것은 지대조세제 하에서 주택을 종전보다 매우싼 가격에 구입한 후에 공짜로 택지를 쓰는 게 아니라 매해 지대를 정부에 세금으로 낸다는 것이다.

2000년 현재, 통계청의 발표에 의하면 결혼 후 내집 장만에 걸리는 기간이 평균 10.9년이라고 한다. 지대조세제가 실시되면 내집 마련에 걸리는 기간은, 아마 그 절반에도 못미치는 기간으로 크게 단축될 것이다. 왜냐하면 집값이 절반 이하로 하락한다는 점 외에도, 노동자가 자기 노동의 대가 전부를 받게 되는 고(高)임금 사회가 된다는 점, 각종 조세가 철폐되어 물가가 하락한다는 점등 노동자 소득에 대한 플러스 효과들이 있기 때문이다.

그리고 현재 집을 가지고 있는 사람들은 집값이 떨어지니까 손해보는 것 아닌가 하는 의문, 이 들 수 있는데, 그것은 하나만 알고 둘은 모르는 이야기가 된다. 왜냐하면 집주인이 현재 사는 집에서 이사하여 더 넓은 집을 구하려고 할 때, 혹은 자녀들이 결혼시에 자녀들의 집 장만을 해주려고 할 때, 지대조세제의 주택 가격 인하 효과를 그도 누릴 수 있기 때문이다.

22. 도시보다 넓은 땅을 가지고 있는 농민들에게는 불리하지 않나?

농촌에 땅을 가지고 있는 사람들 중에는 부재지주(不在地主)가 많다. 즉 도시에 거주하면서 농촌에 땅을 가지고 있는 사람들이 많은 것이 현실이다. 그러나 지금 질문하는 것은 지대조세제의 실시가, 부재지주가 아닌, 농촌에 살면서 고통하고 있는 농민에게 그 고통을 가중시키지는 않을 것인가에 대한 문제이다.

지대조세제가 시행될 경우 농민의 세부담은 늘어날 것인가 줄어들 것인가? 실증조사를 거쳐야 정확한 결론을 낼 수 있겠지만, 농지는 현재의 사용가치를 기준으로 본다면 거의 한계토지이며 따라서 지대도 거의 0일 것으로 추정된다. 그렇다면 지대조세제를 시행하더라도 농민의 세부담은 늘어나지 않을 것이다.

그러나 혹 농민의 세부담이 늘어난다면 어떻게 할 것인가? 그 때는 농민에 대한 직접소득보상을 고려할 수 있다. 즉 먼저 토지를 소유한 농민도 예외없이 지대세를 내도록 하고, 다음으로 도시토지를 비롯하여 모든 토지소유자로부터 징수한 막대한 지대총액 중 일부를, 농업의 비교역적 기능, 예컨대 논농사의 경우 담수와 홍수방지 등 환경보존기능과 식량안보 기능 등에 대해 직접지불제를 통해 농업에 대한 정당한 보상을 하면 된다. 현재 논농사 직불제도라는 제도가 시행되고 있는데 그 액수가 너무 적어서 그 실효가 거의 없다. 농민에 대한 직접 소득 보상제도는 WTO 하에서도 허가된 것이고 현재 미국과 EU는 막대한 액수의 돈을 자기 농민들에게 직접 소득 보상으로 지불하고 있다.

1960년대 이후 지금까지 한국의 정부 정책은 저곡가 정책으로 농업을 희생시키고 공업을 진흥시켜 왔다. 그 결과 현재 농촌에는 노인 분들만 남아 있고, 게다가 농산물 수입개방의 현실 앞에서 농업과 농민과 농촌은 절망하고 있다. 농업과 농민과 농촌을 살릴 수 있는 대안은 무엇인가? 농가소득을 보전시켜 주는 길이다. 어떻게 보전시킬 수 있는가? 농가소득은 농업 소득과 농외 소득의 합인데, 값싼 외국 농산물의 수입개방으로 농업 소득은 날로 감소할 수밖에 없는 현실에서, 농외 소득 중 직접 소득 보상을 강화해주는 것이다. 그런데 관건은 농민에게 직접소득보상을 해줄 수 있는 재원의 마련이다.

지대조세제는 이에 대한 강력한 대안이 된다. 지대세로 논농사 직불제와 같은, 농민에 대한 직접소득 보상 제도를 강화시키면 된다. 헨리 조지의 지대조세제의 목적은 지대를 거둘 뿐만 아니라 사회가 '공유'하는 데 있다. 즉 농민과 같이 한해 수조원에 달하는 환경보존 기능을 수행하면서도 그 보상을 제대로 받지 못하고 있는 분들에게 드리는 보상으로 사용되는 것은 그 중요한 목적이 되는 것이다.

그러나 농업에 대해 이러한 지원을 하면, 농지의 지대가 상승할 것이므로 정책의 효과가 크지 않을 수 있음을 또한 고려해야 한다.

23. 지대조세제가 환경친화적이라던데?

지대조세제는 환경친화적인데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 지대조세제는 토지사용의 대가

를 사회공동체가 공유하자는 것이고, 환경세제도는 환경사용의 대가를 공유하자는 것이다. 즉 지대조세제와 환경세제도의 공통적인 철학은, 사람이 만들지 않은 토지(환경)에 대해 그 사용자로부터 토지(환경)의 사용대가를 조세로 사회공동체가 환수한다는 것이다.

둘째, 지대조세제는 난개발을 억제하고 녹지(綠地)와 같은 오픈 스페이스(open space)를 보존한다. 도시 주변이 무질서하게 확대되는 스프롤(sprawl) 현상의 원인 중 하나는, 투기용 유희지 때문에 도심부의 놀리는 땅을 뛰어 넘어 비정상적으로 도시의 외연이 확대되는 개구리 뿔뛰기(frog-leaping) 식의 개발이 이루어지기 때문인데, 지대조세제는 스프롤을 방지할 것이다. 지대조세제가 실시되면, 토지 투기와 토지 저사용(해당 토지의 등급 이하로 사용, 즉 비효율적 사용)이 원천봉쇄되고, 그래서 도심부에서, 투기용으로 놀리는 땅과 저사용되는 땅을, 해당 토지의 용도에 맞게 사용하도록 경제메카니즘이 작동된다. 지대조세제 실시 후 막대한 지대세액을 감당하면서 땅을 놀리거나 저사용하는 것은 어리석은 짓이 될 것이고, 그래서 토지투기꾼이나 토지저사용 소유자의 입장에서는 이미 지대조세제 실시로 재산가치는 거의 '0'이 되었고, 생산 의욕과 능력이 없으면, 하루빨리 그런 의욕과 능력이 있는 사람에게 넘기는 게 손해를 덜 보는 것이 되기 때문이다. 그래서 지대조세제는 도심부의 투기용 유희토지와 저사용토지를 해당 토지의 등급에 맞게 개발하도록 자극한다. 그 말은 반대로 말하면, 도심 외곽의 녹지(綠地)와 같은 오픈 스페이스를 개발하는 압력이 상대적으로 줄어들게 된다는 것을 의미한다. 오픈 스페이스의 보존은 환경운동에서 매우 중요한 정책 중의 하나이다. 이러한 이유로 난개발 방지와 관련하여, 외국에서는 조지스트 운동과 환경 운동이 함께 협력하고 있다.

셋째, 환경정의(Environmental Justice)의 광의적 개념에 지대조세제 사회가 목표하는 토지 정의와 노동정의가 포함된다는 사실이다. 환경정의의 개념은, 일반적으로는 '선진국, 백인종, 지배계급, 부유층, 남성, 성인, 현세대 인간, 인간종 vs 후진국, 유색인종, 피지배계급, 빈곤층, 여성, 아동, 미래세대 인간, 인간 이외의 자연적 존재간의 정의(正義)'를 의미한다. 이 개념정의는 사회정의의 개념까지 포괄하는 광의적 개념 정의로서, 토지정의와 노동정의의 개념까지 포괄하는 것이다. 이 때 토지정의는 '토지 사용 대가의 공유(公有)', 즉, 토지를 사용하는 만큼 토지 사용의 대가인 지대(地代)를 토지 사용자가 전유(專有)하지 않고, 사회공동체가 공공 재원으로 환수하여 공유(公有)하는 것을 의미하고, 노동정의는 '노동 사용 대가의 완전 사유(私有)'로서, 노동 사용의 대가인 임금(賃金)을 어느 누구에게도 조금이라도 착취당하지 않고, 그 전부를 노동을 제공한 해당 노동자가 사유(私有)하는 것을 의미한다. 그런데 토지정의와 노동정의는 지대조세제의 목표이다. 요컨대 환경정의의 광의적 개념에 토지 정의와 노동정의가 포함된다는 사실이 바로 그 토지정의와 노동정의를 목표하는 지대조세제의 환경친화성을 나타내 주는 것이다.

24. 지대조세제가 형평성과 효율성, 생태환경이라는 세 마리 토끼를 모두 잡는다면?

어떤 경제정책에 대해 그것이 바람직한지 여부를 판별하기 위해서는 먼저 판별의 기준이 필요한데 그 판별의 기준으로 일반적으로 학계에서는 3E(Equality, Efficiency, Ecology) - 즉 형평성, 효율성, 생태·환경 - 가 수용되고 있다. 그런데 지대조세제는 형평성과 효율성과

생태·환경이라는 이 세 마리 토끼를 모두 잡을 수 있는 바람직한 경제정책이다. 이것은 이미 앞의 질문들에 대한 답변들에서 개별적으로 밝혔는데, 이것을 한데 모아 요약하여 표로 정리하면 다음과 같다.

<표> 3E(Equality, Efficiency, Ecology)에 기초한 지대조세제 검토

항 목	내 용
형평성 (Equality)	<p>■ 토지 가치 공유를 통한 평균 지권(平均 地權) 구현 평균 지권을 구현하기 위한 방식은 크게 두 가지가 있는데, 하나는 토지의 면적을 사람 수에 따라 균등 분할하는 방식이고, 또 하나는 토지의 가치를 사회가 공유하는 방식이다. 그런데 토지의 면적을 균등 분할하는 방식의 경우, 현대 도시산업문명에서 국가적으로 그것을 실현하는 것은 기술적으로 불가능하다. 그래서 현대에 평균 지권을 실현하기 위한 유일한 방식은 바로 토지 가치를 사회가 공유하는 방식이다. 지대조세제는 바로 토지 가치를 사회가 공유함으로써 평균 지권을 구현한다.</p>
	<p>■ 공평한 조세 바람직한 조세의 기준 중 하나는 조세 부담이 공평해야 한다는 것이다. 현행 능력설에 입각한 조세는 공평하지 않다. 그것은 과세대상이 되는 부의 원천을 따지지도 않으며 그것을 누리는 사람들의 수자도 고려하지 않기 때문이다. 노력소득과 불로소득이 액수가 같다고 해서 똑같은 조세를 부담하는 것이 정의로운가? 가족수가 다른 가계의 소득이 같을 때 똑같은 조세를 부담하는 것이 공평한가? 반면 지대세는 사회로부터 토지를 배타적으로 점유하는, 특별한 혜택을 받는 사람에게만 조세 부담을 지우되 그 혜택에 비례해서 부담을 지운다. 지대세는 사회가 창출한 토지 가치를 사회가 거두고 또 사회를 위해 사용하는 조세이다. 지대세는 공평한 조세인 것이다.</p>
	<p>■ 경자유전(耕者有田)화를 통한 토지 분배의 평등화 촉진 지대조세제 하에서, 지가(地價)는 거의 '0'이기 때문에 토지 사용자는 토지소유권을 취득하려고 하고, 토지소유자는 사용하지 않는 토지는 처분하게 되므로, 토지소유자와 실수요자가 일치하는 경자유전(耕者有田)화가 진행되어, 적어도 현재처럼 투기목적만을 겸한 토지의 과다 보유는 분명히 시정될 것이므로, 완전 평등화는 아니지만, 토지 배분의 평등화 효과는 상당히 나타날 것이다.</p>
	<p>■ 소득과 부의 분배의 평등화 촉진 지대세를 부과하면 토지가치가 상승/하락해도 그 이익이 토지소유자에게 가지 않고 조세로 모두 징수되므로 소득과 부의 분배가 토지불로소득에 의해 악화되는 것을 막을 수 있고, 소득과 부의 분배의 불평등을 완화시키는 원인 중 지대 소득이 차지하는 비중이 매우 크다는 점을 생각하면, 소득과 부의 분배의 평등화에 큰 도움이 될 것이다.</p>
	<p>■ 노동자가 노동의 대가를 모두 받는 '노동 정의' 실현 촉진 지대조세제 하에서 지가(地價) 거의 '0'화로 만인에게 개방된 토지가 자가 노동을 언제든 기다리는 가운데, 자가 노동은 급증하고, 전체 임금 노동자의 수에서 자가 노동으로 빠져 나간만큼 임금노동의 공급은 줄어들게 되고, 생산의 활성화로 임금노동에 대한 수요는 증가하게 된다. 즉 임금 노동의 수요는 증가하고 임금 노동의 공급은 감소하게 된다. 따라서 임금노동시장에서 (비자발적) 실업은 감소하게 되고 임금은 상승하게 되는데, 이 현상이 현저하고 강력하게 나타난다면 실업은 사라질 수 있을 것이고, 고용노동의 임금은 자가 노동의 임금분 소득에 육박하는 수준으로 상승할 수 있을 것이다. 지대조세제 하에서 자가 노동자와 임금 노동자를 막론하고 노동자들이 자기 노동의 대가를 모두 받는 '노동 정의'의 실현이 촉진될 것이다.</p>
	<p>■ 종업원 지주제 강화를 통해 주식회사에 대한 노동자 소유 촉진, 노동자 겸 자본가 등장, 노-자 대립 소멸 촉진</p>

형평성 (Equality)	<p>지대조세제가 실시되면, 자기 노동의 대가 거의 전부를 임금으로 받는 고임금을 통해, 자회사의 주식을 노동자들이 살 수 있게 되고, 그래서 노동조합이 지배주주가 되면, 회사를 노동자가 소유할 수 있게 되는데, 이것은 자본가로부터 '폭력으로 빼앗아서' 이루어지는 게 아니라 노동자가 자기 노동의 대가를 거의 전부 받게 유도하는 지대조세제를 통해, 노동자들이 고임금으로 주식을 '정당하게 매입함으로써' 이루어지는 것이다. 헨리 조지는 지대조세제 이후 기업의 노동조직이 협동조합 방식으로 변화할 것이며, 자본가 겸 노동자가 등장할 것이라고 언급했는데, 이것은 마르크스주의적인 노-자 대립(노동과 자본의 대립)이 소멸된다는 것을 의미한다.</p> <p>■ 집값 절반 인하, 서민의 '내 집 마련의 꿈' 달성 촉진 일반적으로 택지가격이 주택가격의 50%를 상회하기 때문에, 지대세를 부과하면 택지가격이 거의 0이 되므로, 주택가격이 절반 정도로 대폭 낮아지고 따라서 주택건설과 구입이 쉬워진다. 또 지대세를 부과하면 투기 목적으로 토지를 방치하는 일이 없어지므로 택지의 공급이 많아지며, 필요한 규모 이상의 주택을 보유하는 일도 없어지므로 같은 면적의 택지에도 더 많은 주택을 지을 수 있게 된다. 지대조세제는 주택난을 해결하는 강력한 제도인 것이다.</p> <p>그래서 지대조세제 하에서 내집 마련에 걸리는 기간은, 크게 단축될 것인데, 그 이유는 집값이 절반 정도로 하락한다는 점 외에도, 노동자의 임금이 상승하게 된다는 점, 각종 조세가 감면되어 물가가 하락한다는 점 등 노동자 실질 소득에 대한 플러스 효과들이 있기 때문이다.</p>
	<p>■ 생산 의욕과 생산 활동 촉진 지대조세제는 생산 의욕과 생산 활동을 촉진한다. 불로소득의 기회가 많은 사회에서는 자금이 생산부문보다는 불로소득의 기회로 흘러 들어가기 마련이다. 또 불로소득의 액수가 클 경우에는 열심히 일할 의욕이 사라지고 또 절약, 저축하여 자본을 축적할 의욕도 사라지고 만다. 한편 세금이 생산을 압박한다는 것은 경제학의 상식이다. 근로소득에 세금이 가중되면 근로의욕이 꺾이게 되고 사업소득에 세금이 가중되면 사업의욕이 꺾이게 된다. 유통 단계에 세금이 가중되면 유통 활동이 침체된다. 생산 활동에 세금이 부과되면 생산은 압박당하는 것이다. 지대세를 부과하면 토지소유로 인한 불로소득기회는 완전히 봉쇄되므로 토지불로소득으로 인한 생산의욕 감퇴를 막고, 오히려 생산, 유통, 소비, 소득, 부 등 생산활동 또는 그 결과에 대한 조세를 감면시켜 생산의욕과 생산 활동을 촉진한다.</p> <p>■ 토지의 최선 사용 촉진 지대조세제는 토지의 최선사용을 촉진한다. 지대세가 부과되면 토지소유자는 토지를 저사용(底使用: 해당 토지를 낮은 등급으로 사용)하거나 투기용으로 유평화시키는 만큼, 손실을 입기 때문에 토지를 자신이 직접적으로, 또는 타인에게 임대하여 간접적으로 토지의 용도에 맞게 사용하거나, 아니면 토지를 매각하게 되어 경제 메카니즘을 따라 토지가 적정 용도의 사용자에게 넘어가므로 토지의 최선 사용이 촉진된다.</p> <p>■ 신기업 창업 촉진 신기업을 창업하기 위해서는 토지를 매입해야 하는 경우가 많으므로 높은 지가는 신기업 창업을 막는 큰 경제적 장애라고 할 수 있다. 그런데 지대조세제를 실시하면 지가가 거의 0이 되기 때문에 고지가라는 장애가 사라져 신기업의 시장진출이 쉬워지는 것이다.</p> <p>■ 효율적인 조세 효율적인 조세의 기준 중 하나는 조세의 징수가 쉽고 비용이 적게 들어야 한다는 것이다. 면허세 또는 인지세와 같이 그 자체로 저절로 징수되는 몇 가지 예외적인 조세를 빼면, 모든 조세 중에서 지대세가 징수가 가장 쉽고 비용이 가장 적게 드는 조세이다. 왜냐하면 토지는 감추거나 어디로 가져갈 수 없으며, 가치 평가가 쉽고, 일단 세액이 평가되고 나면 세액을 수납하는 인력만 있으면 족하기 때문이다.</p>
효율성 (Efficiency)	<p>그리고 효율적인 조세가 되기 위한 또 하나의 기준은 조세가 확실성을 가져야 한다는 것이다. 확실성이 없을 경우 세무 당국의 횡포와 부패, 납세자의 탈세와 사기의 가능성이 발생한다. 오늘날 우리나라에서도 종종 문제가 되고 있는 세무 공무원의 부정 문제는 바로 그들에게 너무도 많은 재량을 허용하기 때문이다. 그리고 봉급 생활자와 그 밖의 사람들(특히 변호사, 의사, 약사 등의 고소득자) 간의 조세부담 형평성의 문제가 끊이지 않는 것도 후자에 부과되는 조세의 확실성이 떨어지기 때문이다. 확실성이 떨어지는 조세가 많을 경우 부정과 부패로 인해, 그리고 탈세를 막기 위해, 엄청난 양의 사회적 부가 낭비되게 된다. 많은 수의 세무 공무원을 유지하기 위한 경비, 그들에게 바치는 뇌물, 탈세를 피하는 사람들이 지출하는 경비, 탈세 방지를 위한 각종 조치를 시행하기 위한 정부의 지출 등을 생각해 보라. 그러나 지대세를 부과할 경우 조세체계가 단순하고 명확하게 된다. 조세의 평가와 징수도 확정적이어서 세무 공무원들에게 주어지는 재량의 여지는 거의 없어진다. 다른 조세가 없어지고 지대세만 남기 때문에 이 조세에 국민의 관심이 집중될 것이며, 따라서 당국의 과세액 평가에 인위적 조작이 개입될 여지는 극도로 제한된다. 지대세는 매우 높은 확실성을 갖는 조세인 것이다.</p> <p>■ 환경친화적 철학 지대세와 환경세의 철학은, 사람이 만들지 않은 토지(환경)에 대해, 그 사용자로부터 토지(환경)의 사용대가를 사회가 환수한다는 점에서 일맥상통한다.</p> <p>■ 스프롤 억제, 녹지(綠地)와 같은 오픈 스페이스(open space) 보존 지대조세제는 도심부의 투기용 유평 토지와 저사용 토지를 해당 토지의 등급에 맞게 개발하도록 자극하여, 도심부의 유평 토지와 저사용 토지 때문에 개구리 뿔뿔이(frog-leaping) 식으로 도시 개발이 이루어지고 도시가 무질서하게 확대되는 스프롤(sprawl)을 억제하고, 녹지(綠地)와 같은 오픈 스페이스(open space)를 보존시켜 생태·환경에 기여한다.</p>

효율성 (Efficiency)	<p>그리고 효율적인 조세가 되기 위한 또 하나의 기준은 조세가 확실성을 가져야 한다는 것이다. 확실성이 없을 경우 세무 당국의 횡포와 부패, 납세자의 탈세와 사기의 가능성이 발생한다. 오늘날 우리나라에서도 종종 문제가 되고 있는 세무 공무원의 부정 문제는 바로 그들에게 너무도 많은 재량을 허용하기 때문이다. 그리고 봉급 생활자와 그 밖의 사람들(특히 변호사, 의사, 약사 등의 고소득자) 간의 조세부담 형평성의 문제가 끊이지 않는 것도 후자에 부과되는 조세의 확실성이 떨어지기 때문이다. 확실성이 떨어지는 조세가 많을 경우 부정과 부패로 인해, 그리고 탈세를 막기 위해, 엄청난 양의 사회적 부가 낭비되게 된다. 많은 수의 세무 공무원을 유지하기 위한 경비, 그들에게 바치는 뇌물, 탈세를 피하는 사람들이 지출하는 경비, 탈세 방지를 위한 각종 조치를 시행하기 위한 정부의 지출 등을 생각해 보라. 그러나 지대세를 부과할 경우 조세체계가 단순하고 명확하게 된다. 조세의 평가와 징수도 확정적이어서 세무 공무원들에게 주어지는 재량의 여지는 거의 없어진다. 다른 조세가 없어지고 지대세만 남기 때문에 이 조세에 국민의 관심이 집중될 것이며, 따라서 당국의 과세액 평가에 인위적 조작이 개입될 여지는 극도로 제한된다. 지대세는 매우 높은 확실성을 갖는 조세인 것이다.</p>
생태·환경 (Ecology)	<p>■ 환경친화적 철학 지대세와 환경세의 철학은, 사람이 만들지 않은 토지(환경)에 대해, 그 사용자로부터 토지(환경)의 사용대가를 사회가 환수한다는 점에서 일맥상통한다.</p> <p>■ 스프롤 억제, 녹지(綠地)와 같은 오픈 스페이스(open space) 보존 지대조세제는 도심부의 투기용 유평 토지와 저사용 토지를 해당 토지의 등급에 맞게 개발하도록 자극하여, 도심부의 유평 토지와 저사용 토지 때문에 개구리 뿔뿔이(frog-leaping) 식으로 도시 개발이 이루어지고 도시가 무질서하게 확대되는 스프롤(sprawl)을 억제하고, 녹지(綠地)와 같은 오픈 스페이스(open space)를 보존시켜 생태·환경에 기여한다.</p>

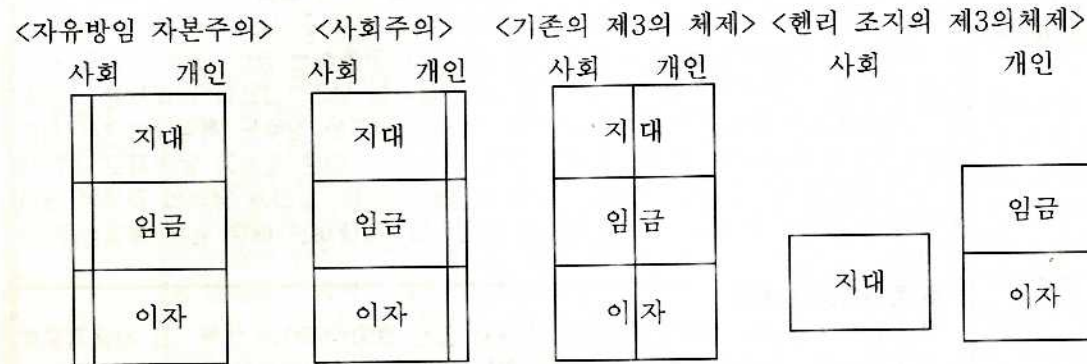
25. 현실 사회주의와 어떻게 다른가?

현실 사회주의의 실패를 초래한 결정적 요인을 한 마디로 요약하면, 공격 목표 설정이 잘못 되었다고 할 수 있을 것이다. 마르크스주의자들은 자본주의의 근본적 문제가 시장과 자본이 아니라 토지 사유에서 비롯된다는 것을 간과하지 못하고, 시장을 철폐하고 자본을 몰수하는 쪽으로 나갔던 것이다. 그러나 지대조세제 사회는 계획이 아닌 시장을 택하고, 토지는 공유(公有)하며 자본은 사유(私有)하는 사회이다. 지대조세제는 자본주의라는 정(正)과 사회주의라는 반(反)을 지양하는 합(合)이다. 지대조세제 사회는 자본주의와 사회주의의 장점을 모두 가지고 있다. 그렇기 때문에 지대조세제는 좌파에게는 자본가 지배의 구원자로 비난받고, 우파에게는 사회주의라고 비난받는다. 그러나 지대조세제는 자본주의도 아니고 사회주의도 아니다. 지대조세제 사회는 실패와 고통으로 얼룩진 이들 양 체제와는 전혀 다른 새로운 사회인 것이다.

마르크스나 케인즈와는 달리 헨리 조지는 자유 시장 경제를 확고하게 지지하였다. 그는 정부를 신뢰하지 않았고 관료제를 경멸했다. 흔히 오해되고 있듯이 그는 결코 무분별한 평등주의자가 아니었다. 그가 추구했던 유일한 평등은 기회의 평등이었다. 따라서 실제로 그가 의도했던 바는 자유 시장의 효율적 작동을 방해하는 독점적 장애물들을 제거함으로써 그것을 참으로 자유롭게 만드는 것이었다. 또한 헨리 조지에 의하면, 인간의 노동은 그 자신의 연장(extension)이기 때문에 개인의 자기 자신에 대한 권리는 자기 노동에 대한 권리, 나아

가 자기 노동의 생산물에 대한 권리를 포함한다. 즉 헨리 조지는 노동의 생산물에 대해서는 절대적 사유권이 인정되어야 한다고 주장하였다.

경제체제를 구분하는 기준은 여러 가지가 있는데, 소득분배의 방식을 가지고도 경제체제를 구분할 수 있다. 아래의 그림은 바로 소득분배의 방식을 가지고 경제체제를 구분한 것이다.



첫 번째 그림은 자유방임 자본주의 하의 소득분배라고 할 수 있다. 여기서는 지대, 임금, 이자 세 소득의 많은 부분이 민간의 수중에 남겨진다. 그리고 각 소득의 일부분이 조세로 징수되어 공공 경비로 충당된다. 여기서는 각 소득이 본질적으로 서로 다른 범주의 것이라는 것이 파악되지 않는다. 따라서 공적으로 징수되어야 할 지대가 개인의 주머니로 자유롭게 들어가고 전적으로 개인에게 귀속되어야 할 임금과 이자의 일부가 공공경비를 조달하기 위해 조세로 징수된다.

두 번째 그림은 사회주의 하의 소득분배를 나타낸다. 여기서는 지대, 임금, 이자의 많은 부분이 일단 정부에 귀속된다. 정부는 이렇게 징수한 부를 다시 재분배하여 사회주의의 이상인 평등을 달성하고자 한다. 그러나 개인에게 소득을 처분할 수 있는 권리를 허용하지 않았기 때문에 개인의 인센티브는 극도로 억압된다. 그리고 자본주의 하의 소득분배와 많이 다른 것 같지만 각 소득을 구분하지 않는다는 점에서 공통적이다.

세 번째 그림은 복지국가 혹은 시장사회주의 등 기존의 제3의 경제체제 하의 소득분배를 나타낸다. 여기서는 개인과 사회 간에 부와 권력을 분배함에 있어서 균형을 추구한다. 그러나 여기서도 각 소득의 본질적 차이에 대한 인식은 존재하지 않으며 따라서 각 소득 중 개인과 사회에 각각 돌아갈 부분의 경계가 자의적으로 결정된다. 전적으로 개인에게 귀속되어야 할 임금과 이자의 상당 부분이 조세로 들어가기 때문에 노동자와 자본가의 불만은 증가하고 사회적 긴장이 고조된다.

네 번째 그림은 헨리 조지의 제3의 경제체제에서 나타날 소득분배이다. 여기서는 각 소득이 뚜렷하게 구별된다. 지대는 사회로 돌아가고 임금과 이자는 개인에게 돌아간다. 즉 불로소득과 노력소득이 분명하게 구별되는 것이다. 이 체제 하에서는 자유를 제한하지 않고서도 평등이라는 목표를 달성하며, 특권과 독점을 허용하지 않고서도 자유를 달성한다. 그리고 자의적 방법이 아니라 정당한 방법으로 부와 권력의 분배의 균형을 달성한다.

26. 지대조세제가 통일한국의 대안이 된다던데?

통일은 남북 동시 개혁적인 통일이어야 한다. 그리고 통일한국의 바람직한 체제는 자본주의와 사회주의의 단점을 극복하고 그 장점을 유기적으로 통합한 체제여야 한다. 그런 점에서 지대조세제 사회는 통일 한국의 대안이 된다.

흔히 자본주의와 사회주의의 대립은 사유와 공유, 시장과 정부, 효율과 평등의 대립이라고 이야기한다. 그리고 자본주의와 사회주의의 대립이 격렬했던 만큼, 사유와 공유, 시장과 정부, 효율과 평등은 서로 상충(trade-off) 관계에 있는 것으로 이해되어 왔다. 그래서 양 체제의 모순이 드러날 때마다 각각은 상대방 체제의 원리를 적당하게 도입함으로써 그것을 해결하고자 해 왔다. 소위 혼합경제나 복지국가, 시장 사회주의 등은 그러한 노력의 소산이다.

그런데 이와 같은 '혼합'은 토지, 노동, 자본(그리고 그 각각의 사용대가인 지대, 임금, 이자)의 차이나 사적 권리와 공동적 권리의 구별 기준에 대한 정확한 인식이 이루어지지 않은 가운데 적당하게 이루어졌다는 점에서 문제가 있다. 그래서 혼합경제는 중도를 지향하기는 했지만, 양 체제의 모순을 극복할 수 있는 진정한 의미의 중도 체제가 되지 못하고 단지 '잘못된 절충'(false compromise)의 수준에 머무를 수밖에 없었다.

<표> 자본주의와 사회주의 및 헨리 조지의 제3의 체제비교-통일한국을 위한 대안체제

	소유 관계		시장/계획
	토지	자본	
자본주의	사유	사유	토지 사유제 하에서 왜곡된 시장
사회주의	공유	공유	계획
제3의 체제	공유	사유	토지 사유제가 무력화된 진정한 시장

그러나 헨리 조지의 대안은 사유와 공유의, 그리고 시장과 계획의 무원칙적인 절충과는 본질적으로 다르다. 양 범주가 갖는 순수성이 유지되고 또 유기적으로 결합된다. 시장은 토지 사유의 질곡을 벗어버리고(자본주의)-또는 무능하고 난폭한 계획 기구를 대신하여(사회주의)-자유롭게 자원배분 기능을 수행할 것이고, 물수적 조세의 부담에서 벗어나는(자본주의)-또는 자신이 생산한 부를 자기 것으로 할 수 있게 된(사회주의)-노동자와 자본가들은 전에 없던 의욕과 창의성을 가지고 생산성을 높여 갈 것이다. 우리는 여기서 사적 권리와 공동적 권리, 그리고 효율과 평등을 조화시킨 진정한 제3의 경제체제의 가능성을 발견한다. 이것은 바로 통일한국을 위한 대안적 체제이다.

27. 지대조세제 실시 후, 토지소유자가 상품가격의 인상이나 토지임대료의 인상 등의 방법으로 지대세를 전가시키지 않을까? 지대세가 전가된다면 지대조세제의 효과가 없지 않을까?

지대조세제의 효과는 지대세를 모두 토지소유자가 부담할 경우에 완전한 효과가 발생한다.

완전경쟁시장을 가정하는 교과서적인 통설에서는 지대세와 같은 토지보유세는 전가되지 않는 것으로 되어 있다. 교과서에서는 지대세가 전혀 전가되지 않는다고 하지만 독과점이 존재하는 현실에서는 지대세가 얼마간 전가될 수 있다.

그러나 현실에서는 거의 모든 조세가 전가될 수 있다는 점을 생각하면 전가 가능성이 있다고 해서 지대조세제에 반대하는 것은 옳지 않다. 예를 들어 누진소득세는 고소득층에 높은 소득세를 부과함으로써 소득재분배를 통한 과세공평을 달성하는 것이 목적이다. 그러나 고소득층인 기업경영자가 자신의 봉급을 책정할 때 소득세 공제 후의 가처분소득을 기준으로 함으로써 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. 노조가 임금협상을 할 때 소득세 공제 후의 가처분소득을 기준으로 협상에 임한다면 결국 소득세는 기업에 또는 소비자에게 전가된다. 그러므로 전가를 이유로 지대세를 비판한다면 같은 이유에서 소득세도 비판해야 옳다는 것이다.

이러한 점을 고려한다면 판단의 기준은 전가가 되느냐 안 되느냐에 있는 것이 아니라 전가의 정도가 극심하여 조세 부과와 본래 목적을 달성할 수 없을 정도이나 그렇지 않으나에 두어야 한다. 만일 현실에서 지대세의 전가율이 매우 높고 앞으로도 전가율이 낮아질 전망이 없다면 지대세의 이론상의 효과가 아무리 뛰어나더라도 구태여 기존 세제를 개혁하여 지대조세제로 전환해야 할 이유가 없을 것이다. 그러나 전가율이 그리 높지 않거나, 당장은 전가율이 높더라도 점차로 전가율이 낮아진다고 한다면 전가 가능성은 지대조세제에 반대할 근거가 될 수 없다.

또 토지보유세는 토지소유자의 토지시장 지배력이 크거나 토지사용자의 생산물시장 지배력이 클 경우에 전가될 수 있는데, 지대세는 토지불로소득을 줄임으로써 토지소유자의 시장지배력을 약화시키는 효과를 갖기 때문에 지대조세제를 실시하면 토지소유자의 전가 능력도 시간이 흐름에 따라 약화된다. 즉 지대세를 계속 실시해 가면 그로 인해 전가율도 낮아진다.

28. 지대조세제가 경제에 일으킬 수 있는 쇼크와 그 예방책은?

지대조세제를 급작스럽게 실시하면 지가는 거의 0으로 대폭락하게 되기 때문에, 은행의 부동산 담보의 가치가 폭락하여 은행이 기업으로부터 자금을 급히 회수하려고 하여 중소기업들이 줄줄이 도산하게 되는 사태가 발생할 수 있다. 예상할 수 있는 이런 쇼크 외에 또한 전혀 예상치 못한 쇼크들이 그물망처럼 연결되어 있는 경제 메카니즘에서 발생할 수 있다. 그러므로 합리적인 지대조세제 도입방식은 점진적으로 토지보유세를 강화해 가는 것이다. 그렇게 하면 급작스런 쇼크를 방지할 수 있고, 발생하더라도 그 쇼크의 강도가 낮은 단계에서 해결책을 찾을 수 있게 된다.

29. 점진적 도입시 그 원칙은?

지대조세제에 대한 점진적 도입의 원칙은, 토지보유세 강화를 생산·유통·소비·소득·부 등에 대한 조세의 감면과 묶어서 패키지로 도입하는 것이다. 이것은 조세체계 전체로 보면 노력소득에 대한 과세에서 지대소득에 대한 과세로 그 무게 중심이 이동하는 '조세이동'(Tax Shift)을 의미한다. 이 패키지형 조세개혁의 원칙은 다음 3가지로 표현할 수 있다.

- 토지보유세↑ & 건물분 재산세↓
- 토지보유세↑ & 부동산 거래세↓
- 토지보유세↑ & 부가가치세·근로소득세·법인세 등↓

30. 기득권자의 저항이 클 텐데 과연 실현될까?

지대세를 부과한다고 해서 토지소유자가 다른 사람보다 불리하게 되는 것은 아니지만 토지소유자가 기왕에 누리던 특권 즉 토지불로소득을 취득하고 토지를 통해 경제권력 및 사회권력을 장악하는 특권을 상실하게 되므로 토지소유자 계층이 반발할 것으로 예상된다. 어느 사회에서나 사회의 상층부와 대토지소유계층은 대체로 일치하고 있으며 특히 토지불로소득이 중요한 정치자금원이 되기도 하기 때문에 대토지소유자의 반발은 상당한 정치적 압력이 되어 지대조세제의 실시를 방해할 가능성이 있다.

그러나 이 의문은 어디까지나 염려의 수준이어야 하며 이 의문을 이유로 하여 개혁에 반대한다면 이는 옳지 않다. 개혁이란 현실이 부당하기 때문에 필요한 것이며 이상적인 개혁일수록 기득권층의 이해에 반하는 경우가 많다. 기득권층의 정치적 저항을 이유로 개혁에 반대한다면 부당한 현실을 유지하자는 것과 같다. 또 역사적으로 보아 기득권층의 이해에 반하는 개혁이 실현된 적이 없는가 하면 그런 것은 아니다. 정치적 저항과 혼란을 이유로 반대가 심했던 금융실명제나 토지개혁 등 커다란 개혁도 평화적으로 성사되었다.

정치적인 저항이 두려워 개혁을 포기하기에 앞서 과연 이 개혁이 목표로서 옳은 대안인가를 진지하게 검토하고 그 결과 옳다는 결론이 나온다면 부작용을 최소로 하는 방안을 모색해야 한다. 쉬운 길이든 멀고 험난한 길이든 한 걸음 한 걸음이 쌓여 목적지에 도착하는 것이다. 꾸준한 홍보와 설득을 통해 정치적 저항을 최소로 하는 노력이 필요하다.

한편 정치적 저항이라고 하지만 이는 소수의 강력한 반대를 의미할 뿐 국민 다수는 지대조세제를 지지할 것이다. 우선 토지불로소득을 최우선적인 세원으로 삼는다는 지대세의 명분에 대부분의 국민이 찬성할 것이고, 지대조세제를 실시하면 지금보다 납세액이 줄어드는 국민이 훨씬 많을 것이므로 일반 국민은 실리적인 측면에서도 지대세 제도를 지지할 것이다.

II. 지대조세제의 점진적 적용 방안: 부동산 문제에 대한 토지정의시민연대의 단기·중기 대책

1. 각계의 부동산 단기 대책들에 대한 검토

강남에 국한되었던 부동산 투기바람이 판교 개발을 계기로 서울의 동남권 일대를 휩쓸고 있다. 부동산 대책에 역점을 두어온 참여정부로서도 위기감을 느끼지 않을 수 없다. 부동산 대책에 소극적이었던 한나라당이 오히려 강경한 대안을 제시하는 정도가 되었다.

부동산 투기에 관한 근본 대책에 대해서는 지난 40년간의 경험과 연구를 통해 대체로 사회적 합의에 도달한 것으로 보인다. 그 요지는 이렇다. “부동산 투기는 불로소득을 먹고 살며 부동산 불로소득은 근본적으로 토지에서 나온다. 따라서 토지보유세를 강화하여 토지불로소득을 원천봉쇄해야 한다.”

다행히 참여정부에서도 이러한 합의를 정책에 적극 반영하여 왔다. 그러나 이걸 장기적인 근본대책이다. 반드시 이 방향으로 가야 하지만 그러나 오랜 시간이 지나서야 비로소 완성이 되는 대책이다. 따라서 최근 불고 있는 강남-판교 벨트의 아파트 투기바람을 잠재우는 효과를 내지는 못하고 있다. 그러자 각계에서 이런저런 단기 해법을 내놓고 있다.

우선 금리 인상론이 있다. 다른 조건이 동일하다면 자산가치는 미래의 기대수익에 비례하고 현재의 이자율에 반비례한다. 따라서 현재의 낮은 이자율은 부동산 가격 상승의 중요한 원인이 된다. 그러나 이런 이유로 지가가 상승하는 것은 지극히 자연스러운 시장작용이다. 이자율은 경제 전체를 보고 판단할 문제이지 집값을 잡으려고 무리하게 올리는 것은 정도가 아니다.

주택공급 확대론도 있다. 물론 집을 많이 지으면 결국에는 집값이 내려갈 것이다. 또 투기와 무관하게도 양질의 주택은 꾸준히 공급해야 한다. 그러나 이 대책은 실수요에 대한 정밀한 진단이 전제되어야 한다. 목전의 불을 끄려고 서둘러 보면 과잉공급을 초래할 수 있고 몇 년 후에는 건설업과 경제의 장기 불황이라는 쓰라린 결과를 낳을 수 있다. 또 판교발 투기바람은 공급 확대론이 초래한 재앙이라는 점도 교훈으로 삼아야 한다.

통계가 증명하듯이, 현재의 부동산 광풍은 공급 부족 때문이 아니다. 국세청이 지난 2000년부터 올해까지 부동산가격이 급등한 서울 소재 9개 아파트단지의 거래량을 분석해 본 결과, 전체 거래량 2만 6821건 중 3주택 이상 보유자의 취득건수는 1만 5761건으로 무려 전체의 58.8%에 이르는 것으로 나타났다. 한 마디로 공급부족론은 거짓이었다는 것이다. 공급부족론이 허구라는 것은 매매가 대비 전세 비율이 사상 최저치로 내려갔다는 데에서도 잘 나타난다. 지난 6월 17일 국민은행이 내놓은 ‘주간 아파트 가격 동향조사’에 따르면 6월 13일 현재 서울의 매매가 대비 전세금 비율은 47.7%로, 이는 국민은행이 통계를 작성하기 시작한 1998년 12월 이후 가장 낮은 수치이다. 집값상승이 본격화되기 전인 2001년 12월의

63.4%보다는 무려 15.7%포인트 낮은 것이다. 매매가 대비 전세값의 비율이 낮다는 것은 공급부족론이 허구였다는 것을 말하고 있는 것이 아니고 무엇이겠는가? 이른바 ‘강남벨트’와 분당, 용인 등지의 아파트 가격이 양등하는 이유가 투기적 가수요 때문이라는 실증적인 통계는 또 있다. 서울 강남권과 경기도 분당, 용인 지역의 올해 주택담보 대출은 지난해 말과 비교할 때 7.9%늘어났는데 이는 다른 지역의 증가율보다 세 배 가까이 된다는 점, 특히 올들어 강남, 분당, 용인의 주택담보 대출 증가액은 전국 증가분의 43%를 차지한다는 점, 같은 기간 전국 평균 집값상승률이 1.6%였던 데 반해 이 지역 집값은 8.4%올랐다는 점 등을 보면 강남권역에 실수요가 아닌 투기적 가수요가 얼마나 기승을 부리고 있는지 금방 알 수 있다.

강남 재건축 규제를 완화해야한다는 주장도 공급 확대론의 하나이다. 불로소득이 없는 정상적인 시장에서도 나타날 재건축이라면 모르되 지금처럼 주로 불로소득을 얻기 위해 추진하는 재건축에 대한 규제를 완화하는 것은 부작용이 더 크다.

분양원가를 공개하라는 요구도 있다. 이것은 부동산에 대한 ‘묻지 마’ 투자 대신 합리적인 근거 위에 투자를 하도록 유도하는 데 다소간의 도움이 될 것이다. 또 소비자는 상품의 내용과 원가에 관한 정보를 얻을 권리가 있다. 그러나 그렇다고 해서 공급자가 원가를 공개할 의무를 가진 것은 아니며, 설혹 공급자가 원가를 공개한다 한들 신빙성이 보장되지 않는다.

그러므로 공급자에 의한 원가공개제보다는, 공신력 있는 제3의 기관이 (예를 들면 감정평가 협회가) 건설원가를 평가하여 소비자에게 제공하는 ‘원가평가제’가 더 낫다. 사실 건설원가의 평가는 그리 어려운 작업도 아니다. 단지 공신력이 문제가 될 뿐이다.

아파트 분양권 전매를 일정 기간 금지하자는 주장도 있다. 단기 전매차익을 노리는 투기를 차단하자는 것이다. 현실적으로는 이해가 가는 주장이지만, 불법 품목이 아닌 다음에는 상품의 거래는 자유롭게 해주는 것이 원론이다. 또 전매를 금지해 본들 전문 투기꾼들이 피해 나갈 편법이 얼마든지 있다. 그러므로 전매 금지 조치는 다른 좋은 수단이 소진되었을 경우에 한정되어야 한다.

아파트 후분양이 필요하다는 말도 있다. 거래 시점은 당사자가 자율적으로 정하는 것이 원칙이기 때문에 판교처럼 일제히 선분양하도록 하는 것은 원론에 어긋난다. 또 거래는 완제품을 보고 하는 것이 보통이므로 후분양이 더 자연스럽기도 하다. 또한 후분양을 하면 선분양 후 분양권을 전매하는 사태는 막을 수 있다. 그러나 투기는 불로소득을 먹고 사는데 분양 시기를 조절한다고 해서 불로소득이 없어지는 것은 아니다. 그러므로 후분양 자체는 문제 해결에 큰 도움이 안 된다. 이 점은 분양권 전매 금지의 경우에도 해당된다.

택지를 공영개발하고 모두 공공임대주택을 지어 공급해야 한다는 주장도 유력하다. 공공임대주택 역시 임대료를 제대로 책정한다면 불로소득의 여지가 없으므로 그 지역에서는 부동산 투기가 사라질 것이다. 그러나 부동산 불로소득은 건물이 아니라 토지에서 생기므로, 건물까지 임대료 하는 것은 지나친 방법이다. 토지만 임대하면 된다. 그리고 공공임대주택은

나름대로 부작용도 있다. 건설업체는 주택을 지어 발주처인 정부 또는 공사에 납품하므로 주택 수요자보다는 공사 발주처에 신경을 쓴다. 입주자도 자기 집이 아니므로 알뜰하게 사용하지 않게 된다. 정부나 공사의 권한이 커지면 비능률과 부정부패의 가능성도 커진다.

2. 부동산 문제에 대한 토지정의시민연대의 대안

1) 토지보유세↑ & 건물분 재산세↓: 토지·건물 차등세

부동산 투기의 진정한 원인은 건물이 아니라, 그 건물이 입지하고 있는 토지에 있다. 일반적으로 건물은 시간이 지나면서 가치가 하락하는 반면, 토지는 그 가치가 상승하는데, 부동산 투기는 바로 이 상승하는 토지가치를 불로소득으로 얻기 위해 일어나는 것이다. 그리고 부동산 보유세를 강화해 갈 때, 건물과 그 건물이 입지한 토지를 구분하지 않고 통합해서 과세하게 되면, 건물 공급을 위축시킬 가능성이 있다. 그러므로 현행 '토지·건물 통합평가·통합과세' 방식 대신, 과거 '토지·건물 분리평가·분리과세' 방식으로 회귀해야 한다.

건물 공급을 위축시키지 않고 오히려 촉진하면서 부동산 투기도 근절하려면, 건물과 그 건물이 입지한 토지를 분리해서 토지분 보유세는 올리고 건물분 보유세는 내려야 한다. 이처럼 건물과 그 건물이 입지한 토지를 분리해서, 토지분 보유세는 올리고 건물분 보유세는 낮추어 부동산 보유세를 건물분에서 토지분으로 이전시키는 것을 '토지·건물 차등세'라고 한다.

- 토지분 보유세 ↑ 효과: 토지불로소득 환수, 부동산 투기 근절
- 건물분 보유세 ↓ 효과: 건물의 신축·개조 활성화

실제로 미국의 피츠버그 시와 해리스버그 시에서 '토지·건물 차등세'를 시행하여 큰 효과를 보았다. 피츠버그는 1979년 토지세율은 높이고 건물세율은 낮추는 방법으로 토지세율과 건물세율의 비가 3대 1이 되도록 했고, 곧이어 토지세율을 더욱 높여 6대 1이 되게 하였다. 그 결과 피츠버그 시는 건축 활동이 다른 도시들보다 크게 활발해졌다. 2차 대전 이후 철강산업의 쇠퇴로 철강도시였던 피츠버그도 쇠퇴하고 있었는데, 이 '토지·건물 차등세'가 실시되면서, 종전에 철도 용지와 창고로 이용되던 지역이 재개발되어 건물가치 7억 달러가 넘는 고층빌딩이 들어서고 지역의 고용연구가 4천 명에서 2만 명으로 늘어났다. 이러한 발전의 원인에 대해서 당시의 시장(David Lawrence)은 토지에 증과세하여 "토지를 투기 목적으로 방치하기 어렵도록 했기 때문"이라고 지적하였으며, 후임 시장(Joseph M. Barr)도 건물세가 낮아 "민자 유치에 의한 재개발이 쉽게 이루어지고 좋은 빌딩이 들어섰기 때문"이라고 지적했다.

1975년에 차등세 제도를 도입한 해리스버그에서도 눈부신 결과가 나타났다. 해리스버그는 1981년 미국 전국에서 가장 사정이 어려운 도시 2위로 선정될 정도였는데, '토지·건물 차등세'를 시행한 후, 1994년 폐가상태의 가옥이 4,200채에서 500채로 줄어드는 동시에 기업체 수는 1,908개에서 4,329개로 늘어났다. 일자리 수도 4,700개가 증가하였다. 시장(Stephen R. Reed)은 해리스버그의 부흥에 차등세 제도가 중요한 역할을 말하였다.

노벨경제학상 수상자인 윌리엄 비크리도 '토지·건물 차등세'를 적극 지지하면서, 재산세 중 토지분 재산세는 최선의 세금이니 올려야 하고, 건물분 재산세는 최악의 세금이니 내려야 한다고 말했다. 토지불로소득 환수와 부동산투기 근절뿐만 아니라 경기 활성화와 실업 문제 해결도 해야 하는 우리나라 상황에서, 이런 효과를 가진 토지·건물 차등세는 매우 바람직한 대안이다.

토지·건물 차등세에 대해 토지와 건물을 분리해서 평가하는 것이 기술적으로 어렵다는 반론이 있지만, 실상은 그렇지 않다. 토지·건물 분리평가 기법은 다음과 같다. ① 건물분 가격은 건물건축비용 등을 반영하는 '비용평가법'으로, ② 토지분 가격은 전체 부동산 가격에서 건물분 가격을 빼는 '차감법'으로 간단하게 토지와 건물을 분리 평가할 수 있다.

2) 부동산 보유세↑ & 부동산 거래세↓ : 현 정부 임기 내 부동산 보유세 실효세율 1% 추진, 종합부동산세 부과기준을 기준시가 9억원에서 6억원 이하로 조정·세금 인상 상한선(전년대비 150%) 폐지

부동산 투기를 근절하면서 동시에 부동산 거래를 활성화시키기 위해서는 부동산 보유세는 강화하고, 부동산 거래세는 감면해야 한다는 것은 학계의 통설이다. 그런 점에서 5.4 부동산 대책을 수정 보완하여 추진해야 한다. 사실 따지고 보면 역대 어느 정부도 5.4 대책처럼 거래세를 보유세 중심으로 전환하는 목표와 일정표를 제시한 정권은 없었다. 이런 면에서 5.4 대책은 상당히 우수하다고 평가할 수 있다.

그런데도 5.4 부동산 대책이 시장에서 평가를 못 받고 있는 이유는, 앞서 언급했듯이, 이 정책의 실현 가능성이 없어 보이기 때문이다. 그도 그럴 것이 참여정부가 내세운 목표치는 2008년에 가서야 현재의 보유세 0.15%를 0.24%로 높이고, 최종목표인 1%는 차차기 정권인 2017년에서 실시될 전망이다. 이것이 실현가능할 것이라고 누가 생각하겠는가.

현행 누진세제를 고려하지 않고 평균적으로 계산하면, 1억원짜리 부동산의 경우, 2003년 부동산 보유세 실효세율이 0.12%니까 1년에 12만원, 곧 매달 만원밖에 안되고, 2008년에 0.24%로 두 배가 되더라도 1년에 24만원, 매달 2만원밖에 안된다. 2017년에 1%가 되면 1년에 100만원인데, 가격이 3천만원대인 중형 승용차의 한 해 자동차세가 100만원인 것을 생각하면 이 목표치도 너무 낮다. 그러므로 정부는 1%의 목표를 차기, 차차기로 넘기지 말고 임기 내에 반드시 추진할 것이라고 선포해야 한다. 만약 1%의 실천의지가 시장참여자들에게 강력한 신호로 전달되어, 투기적 가수요를 꺾는데 기여를 한다면 이것은 다음 단계인 중·장기 단계로 나아갈 수 있다. 중·장기 단계인 2017년의 목표치도 실효세율 3%로 수정, 강화되어야 한다.

또 만약 (제2 발제의) 토지불로소득을 차단할 수 있는 국토보유세를 채택하지 않는다면, 정부는 부동산 부자의 보유세 부담을 높여 과다 보유를 억제하겠다는 종합부동산세의 원래 취지를 살리기 위해서, 종합부동산세 기준을 기준시가 9억원에서 6억원 이하로 조정하여 부과대상을 확대하고, 종합부동산세 세금인상 상한선(전년도 재산세 납부액의 150%)을 폐지하

는 등 종합부동산세를 실질적으로 강화해야 한다.

3) 토지보유세↑ & 부가가치세·근로소득세·법인세 등↓: 2017년까지 토지보유세 실효세율 3%로 강화

<토지정의>가 제시하는 중기 대책은 2017년까지 토지보유세의 실효세율을 3%까지 강화하면서 생산과 유통과 소비와 부와 소득에 부과되는 다른 세금은 감면하는 것이다. 이것의 근본정신은 불로소득은 환수하여 공유하고 노력소득은 사유를 더 보장하여 노력을 더 장려하는 것이다. 여기서 감면해야 할 세금의 순서는 빈자와 부자를 막론하고 똑같이 부담하기 때문에 가장 역진적이며 상품단가를 높이는 부가가치세, 생산 활동을 위축시키는 근로소득세, 법인세 등이다. 이것의 효과는 다음과 같다.

첫째, 저축과 투자의 증가를 가능하게 한다. 토지보유세의 지속적인 강화는 지가의 하향 안정화를 가져와 투자를 자연스럽게 제거할 수 있기 때문에, 지금 시중에 400조원에 달하는 자금을 저축이나 투자로 유도할 수 있다.

둘째, 소비와 투자의 선순환을 가능케 한다. 부가가치세의 감면으로 물가 하락, 지가의 하락으로 주택가격의 하향안정, 그리고 근로소득세 감면 등으로 가계의 가처분소득액이 증가되면 민간소비가 촉진되고 그것은 다시 투자증대로 이어질 것이다.

셋째, 창의적이고 경쟁력 있는 신기업의 시장진출의 가능성을 획기적으로 높여주는 대신, 지대추구형 기업은 퇴출의 위험에 놓이게 한다. 신기업의 시장진입이 용이하려면 초기투입 비용이 낮아야 하는데, 토지보유세의 지속적인 강화가 지가의 하향 안정을 가져와 초기투입 비용의 부담을 현저하게 줄여줄 수 있다. 이렇게 되면 창업이 활발해지고, 이것은 실업문제 해결에 큰 도움이 될 것이다. 그런 반면, 기존에 주로 토지불로소득을 먹고살았던 지대추구형 기업은 시장에서 점점 설자리를 잃게 될 것이다. 요컨대, 국민경제를 튼실하게 하는데 크게 기여할 수 있다는 것이다.

4) 판교 등 신도시의 대안: '토지 공공임대-건물 민간분양' 방식

개발이익의 본질은 건물이 아닌 그 '건물이 입지한 토지 불로소득'이다. 그러므로 토지와 건물을 구분하여 정책을 마련해야 한다. '토지공공임대-건물민간분양' 방식이란, 판교처럼 토지를 공영개발하는 경우, 정부가 토지를 매수·수용하여 택지로 조성한 후 팔지 않고 공유상태로 유지하면서 공공 임대하고 건물은 민간 건설업체가 건설하여 토지는 빼고 건물만 분양하는 방식이다.

이 방법을 쓰려면 정부나 공사 등이 토지를 취득하고 조성하는 데 들어가는 초기비용을 당장 회수할 수 없다는 문제를 해결해야 한다. 초기비용은 연기금을 활용하면 될 것이다. 우리나라에서 토지임대료 수입만큼 확실한 투자 대상도 잘 없을 것이다. 적절한 투자 수익을 올리기 어려운 이 시대에, 국민연금처럼 고갈이 우려되는 공익자금을 동원하면 누이 좋고 매부 좋은 결과를 얻을 수 있다.

분양가는 기존의 분양가에 비해 토지분은 빠지므로 절반이하로 하락할 것이다. 대신 입주자는 매해 토지 임대료를 정부에 납부해야 한다. 그러나 공공임대아파트에 비해 '내 집'이라는 장점이 있다. 그리고 건설사는 건설 아파트에 대해 기존의 토지불로소득은 얻지 못하지만 공공임대아파트에 비해 시장에서 정상이윤은 확보 가능하다는 장점이 있다.

토지만 건물도 임대하는 공공임대주택의 경우, 임대료를 제대로 책정한다면 불로소득의 여지가 없으므로 그 지역에서는 부동산 투기가 사라질 것이다. 그러나 부동산 불로소득은 건물이 아니라 토지에서 생기므로, 건물까지 임대로 하는 것은 지나친 방법이다. 토지만 임대하면 된다.

공공임대주택은 나름대로 부작용도 있다. 건설업체는 주택을 지어 발주처인 정부 또는 공사에 납품하므로 주택 수요자보다는 공사 발주처에 신경을 쓴다. 입주자도 자기 집이 아니므로 알뜰하게 사용하지 않게 된다. 정부나 공사의 권한이 커지면 비능률과 부정부패의 가능성도 커진다.

그러므로 토지는 공영개발 방식으로 조성하여 임대를 하되 건물은 건설업체가 지어 분양하도록 하는 것이 좋다. 용지는 정부 또는 공사가 조성하여 임대하고 건물은 민간 건설업체가 지어 분양하는 이런 방식은 당면한 판교만이 아니라 앞으로 신도시, 대규모 아파트 단지 등에도 적용할 필요가 있다. 그렇게 하면 정부는 토지불로소득을 완전 환수해서 좋고 건설업체는 용지를 수월하게 확보해서 좋다.

건물만 분양하고 토지를 임대로 유지하면 주택 소유자의 지위가 불안해지지 않는가 걱정할 수 있다. 그러나 '임대'의 한 방법으로 우리 민법에서 정하는 지상권 제도를 활용하면 해결된다. 민법 제 280조에 의하면 아파트의 경우에는 지상권의 최소연한은 30년이고, 약정에 의해 더 길게 할 수도 있다.

또 건설업체가 분양가를 지나치게 높게 책정할 가능성도 있으나 건물은 토지와 달리 불로소득을 낳기 어려우니까 '건설원가 평가제'를 통해 소비자에게 정확한 정보를 제공하면 별 문제가 안 될 것이다. 이상을 요약하면 다음과 같다.

■ 당면 문제인 판교처럼 토지를 공영개발하는 경우에는 토지를 분양하지 말고 임대(지상권을 설정)하는 것이 최선이다.

■ 앞으로도 대규모 용지는 공영개발 방식으로 조성하여 임대하고, 건설은 민간 건설업체에게 일임하는 것이 좋다.

■ 건설원가 평가제도 같이 실시하여 소비자가 건물 가치에 대한 객관적 정보를 가질 수 있도록 해 준다.

5) 행정도시·기업도시의 대안: '토지 공공임대·지대 환수' 제도