

진보와 보수의 입장에서 본 ‘공정한’ 토지제도 연구* **

A Study on the ‘Fair’ land system in the stance
of the progressive camp and the conservative camp

남기업***

본 연구에서 필자는 각각 진보와 보수의 대표적 사상가라고 할 수 있는 롤즈와 노직의 공정성 개념에 토지를 투입하여 보수와 진보의 ‘공정한’ 토지제도가 결국 ‘토지가치공유제’임을 보이려고 하였다. 필자가 이 연구를 수행한 까닭은 한국 사회의 진보와 보수 간의 갈등이 심각하다고 보기 때문이다. 양측은 각자의 논리에 갇혀서 상대방의 주장에 귀를 기울이려 하지 않는다. 그러나 양측은 공정한 토지 제도가 토지가치공유제라는 것에서 한 목소리를 내는 것이 가능하다. 토지투기를 근절할 수 있는 토지가치공유제에 진보와 보수가 동의한다는 것에서, 그리고 토지의 사회경제적 영향력이 다른 어떤 것보다 광범위하고 크다는 것에서 우리는 진보와 보수의 갈등을 크게 줄일 수 있는 가능성을 발견하게 된다.

주요어: 진보, 보수, 공정성, 토지가치공유제

* 이 논문은 2009년 교육과학기술부의 재원으로 연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2009-328-B00069).

** 본 연구는 2011년 4월 1일, ‘행정언어와질적연구학회’, ‘토지+자유 연구소’, ‘사회디자인연구소’가 공동으로 주관한 춘계공동학술대회에서 발표한 글을 수정·보완한 것이다.

*** 웨스트민스터신학대학원대학교 전임강사, 토지+자유 연구소 소장(namgi-up@hanmail.net).

1. 진보와 보수, 그리고 공정성

한국 사회에서 진보와 보수만큼 자주 등장하는 용어도 드물 것이다. 무슨 이슈가 터지면 양측이 서로 나뉘어서 치열하게 논쟁하는 모습을 너무나 자주 목격한다. 대표적으로 진보와 보수는 증세/감세에서, 복지확대/복지축소에서 격돌한다. 다 나름대로 이론적 근거가 있고 그걸 뒷받침할 수 있는 데이터도 확보되어있기 때문에 논쟁은 더 높은 수준에서의 ‘통합(synthesis)’이 아니라 ‘절충(compromise)’으로 귀결되는 것이 대부분이다.

한편 최근 한국 사회에서 ‘공정’이란 말이 널리 회자되고 있는데, 그 진원지는 다름 아닌 이명박 대통령이다. 이 대통령은 2010년 8·15 경축사에서 새로운 국정 지표로 ‘공정 사회’를 제시했다. 그는 공정 사회를, 출발과 과정에서 같은 기회를 주되 결과는 스스로 책임지는 사회라고 정의했고, 이런 의미의 공정을 모든 영역에서 확고히 준수될 수 있도록 하겠다는 포부도 밝혔다.

공정성이라는 가치를 어떻게 정의하느냐에 따라 다를 수 있겠으나, 공정성 자체를 거부하는 진보와 보수는 매우 드물 것이다. “공정하게 하자!”는 것에 누가 반대할 수 있겠는가. 그렇다면 공정성을 어느 영역부터 적용하는 것이 좋을까? 본 연구는 가장 광범위한 영향을 미치면서도 진보와 보수 모두 동의할 수 있는 영역이 가장 좋다고 생각한다. 그래야 진보와 보수가 통합할 수 있는 튼튼한 토대가 구축될 수 있기 때문이다.

이런 생각을 하면 먼저 노동이 떠오를 것이다. 그러나 노동이 중요한 영역이기는 하나 진보와 보수 모두 동의할 수 있는 ‘공정한 노동제도’가 도출되기는 어렵다. 아무래도 진보는 비정규직을 되도록 줄이는 것이 공정하다고 할 것이고, 보수는 기업에게 구조조정의 자유를 주는 것이 공정하다고 할 것이다. 그리고 의례 그렇듯이 양측은, 주장의 이론적 근거와 실증자료도 제시할 것이다. 두 번째로는 기업 영역이 떠오를 것이다. 기업 역시도 사회 전체에 미치는 영향력이 큰 것은 사실이지만 진보와

보수가 모두 동의할 수 있는 ‘공정한 기업제도’를 도출하기는 어렵다. 진보 쪽에서는 중소기업이 하는 영역에 대기업이 들어오지 못하게 하는 것을 공정하다고 할 것이고, 보수 쪽에서는 그것은 자유시장원리에 위배되고 소비자의 선택의 자유도 훼손하기 때문에 공정하지 못하다고 할 것이다. 그리고 노동의 경우와 마찬가지로 양측은 자신의 주장을 정당화할 수 있는 근거와 자료를 제시할 것이다.

이런 이유로 본 연구는 토지에 공정성을 적용하려고 한다. 후술하겠지만 토지는 노동과 기업보다 훨씬 광범위하게 영향을 미친다. 그리고 공정성 개념에 토지를 넣어보면 진보와 보수 모두가 동의하는 공정한 토지 제도가 도출된다.

그러나 이렇게 하려면 공정성을 엄밀하게 정의해야 한다. 하지만 본 연구는 공정성을 새롭게 정의하는 대신,¹⁾ 진보의 대표적인 사상가 중 한 사람인 롤즈(Rawls, John)와 보수의 노직(Nozick, Robert)의 공정성 개념에 토지에 넣어보고 진보와 보수에 부합하는 ‘공정한 토지제도’가 무엇인지를 도출하려고 한다.

이런 관점에서 본 연구는 다음과 같이 진행한다. 2장에서는 토지의 중요성을 검토한다. 이 검토를 통해서 토지의 사회경제적 영향력이 노동과 기업보다 훨씬 광범위하고 깊다는 것을 보인다. 3장에서는 롤즈와 노직의 공정성 개념을 살펴보고 그 개념에 들어맞는 토지제도가 무엇인지를 도출한다. 그리고 마지막 4장에서는 이렇게 도출된 ‘공정한 토지제도’의 의미를 살펴본다.

1) 본 연구가 정의한 ‘공정성(fairness)’ 개념에 관해서는 남기업(2010: 57~61)을 참조.

2. 토지의 사회경제적 영향력

1) 토지의 독자성 검토

앞서 잠깐 언급했듯이 본 연구는 다른 어떤 것보다 토지의 사회경제적 영향력이 가장 크다고 본다. 그런데 이런 생각은 현대 사회과학에서 크게 지지받지 못하는 것으로 보인다. 오늘날의 사회과학에서 ‘토지’는 부동산이라는 용어로 대체되었고, 고작해야 주택문제, 은행의 대출문제 정도로 다뤄질 뿐이다. 그것을 반영이라도 하듯 경제학 교과서에서는 ‘토지’가 거의 등장하지 않는다. 책 맨 뒤 색인표(index)를 통해서 겨우 찾을 수 있을 정도다.

그렇다면 오늘날의 학문으로서의 사회과학이 토지를 중요하게 다루지 않는 이유는 뭘까? 토지의 중요성이 떨어져서일까? 본 연구는 토지를 자본²⁾의 하나로 간주하는 사회과학의 ‘치명적 오류(fatal mistake)’ 때문이라고 본다. 자본과 다른 토지의 독특성을 간과하고 토지를 독자적으로 다루는 것을 포기한 것이다. 이런 이유 때문에 토지의 사회경제적 영향력이 다른 어떤 것보다 크다는 것을 보이려면 먼저 토지가 독특한 생산요소로서 독자적으로 다뤄져야 함을 논증하지 않으면 안 된다.

본래 아담 스미스, 데이비드 리카도, 존 스튜어트 밀, 헨리 조지 등의 고전학파는 토지를 독자적인 생산요소로 다루었다. 특히 마지막 고전학파로 알려진 헨리 조지는 경기변동의 주된 변수로 토지를 다루었고, 진보 속에 빈곤이 공존하는 수수께끼 같은 현상을 토지문제에서 찾기도 하였다. 그런데 이런 흐름은 19세기 후반에 대두된 신고전학파에 와서 끊어져버렸고, 토지를 자본과 동일한 것으로 간주하는 새로운 흐름이 형성되었다. 하지만 이런 흐름은 주류 학문인 신고전주의에서 뿐만 아니라 마르크스주의에서도 동일하게 나타난다. 마르크스는 토지를 자본에 포

2) 본 연구에서 자본은 ‘생산된 생산수단’으로 정의된다.

함시켜서 ‘불변자본’이라고 간주한다. 케인즈주의도 마찬가지이다. 케인즈는 토지는 농경시대에서나 중요하다고 말한다(Keynes 저·조순 역, 1997: 242). 요컨대 토지를 자본의 하나로 간주하는 시각은 신고전주의든, 케인즈주의든, 마르크스주의든 모두 같다.

그러나 토지는 자본의 하나가 아니다. 토지는 출생에서, 가격결정 방법과 가격의 움직임에서 자본과 구분되는 독특한 생산요소다. 아래에서는 중요한 것 4가지만 검토해보도록 한다.

첫째, 토지는 주어졌고 재생산이 불가능한 생산요소다. 그에 반해 자본은 인간의 노력에 의해 만들어졌고 재생산이 가능하다. 재생산이 불가능하다는 것은 한 사람의 소유는 필연적으로 타인의 소유를 줄일 수밖에 없음을, 다른 말로 하면 피해를 수반할 수밖에 없음을 의미한다. 그러나 자본 소유는 타인에게 손해를 끼치지 않는다. 왜냐하면 자본은 본질적으로 절약과 저축의 결과이기 때문이다. 그뿐 아니라 자본 생산은 GDP를 증가시키고 고용을 창출하는 긍정적 효과도 낳는다. 이 부분만 놓고 보아도 우리는 일반물자인 자본과 달리 토지는 독특한 생산요소임을 알 수 있다.

둘째, 가격 원리가 다르다. 자본의 가격은 ‘과거’에 투입된 생산 원가를 중심으로 수요와 공급에 의해서 결정되지만, 지가(land price)는 ‘미래’에 발생할 지대(land rent)의 합을 중심으로 결정된다.³⁾ 자동차의 가격은 과거에 투입된 비용을 반영하고 있는데 반해, 지가는 먼 ‘미래’를 반영하고 있는 것이다(조성찬, 2010).

그런데 왜 지가는 미래를 반영할까? 본래 토지는 사람이 만들지 않았기 때문에 가격이 제로(0)여야 한다. 지금의 토지가 있기까지 인간이 노력한 것은 아무것도 없다. 그런데도 가격이 발생하는 이유는 토지의 생산성이 위치마다 다르기 때문이다. 같은 노동을 투입해도 사람들이 왕래가 빈번한 중심지에서 일하면 편리하고 돈도 많이 벌지만, 변두리에서

3) 지가는 수요와 공급이 아니라, 공급이 고정되어 있으므로 수요에 의해서만 결정되는데, 이를 ‘가격의 수요 결정성’이라 부른다.

일하면 불편하고 돈벌이도 별로다. 이런 생산성의 차이를 반영하는 것이 바로 지대인데, 땅값은 이 지대가 미래에도 계속 발생할 것을 가정하고 미래의 지대를 현재 가치로 할인해서 합한 것이다.

그런데 지가의 이런 특성 때문에 자본과 달리 토지에서는 투기⁴⁾가 일어난다. 자본의 경우에는 극히 예외적인 경우를 제외하고 가격은 시간의 경과에 따라 하락한다. 그런데 토지의 가격은 일반적으로 시간이 지남에 따라 올라가고, 앞으로 더 오를 것이라는 투기 분위기가 조성되면 폭등하게 된다. 이런 가격 움직임의 본질적인 차이에서 우리는 토지를 독자적으로 다뤄야 하는 또 다른 이유를 발견하게 된다.

셋째, 자본은 동질적(homogeneous)이지만 토지는 비동질적(heterogeneous)이다. 자동차인 자본은 서울에 있든지 태백에 있든지 가치가 같지만, 서울의 토지와 강원도의 토지는 전혀 다르다. 그뿐 아니라 서울에서도 강북의 토지와 강남의 토지도 다르고, 강남에서도 방배동의 토지와 압구정동의 토지가 다르다. 이런 특성 때문에 어떤 기업의 생산 활동에 자본을 한 단위 더 투입하는 것과 토지를 한 단위 더 투입하는 것은 다른 결과를 낳게 된다. 자본을 투입하는 것은 ‘수량’에 있어서만 한계투입물이지 ‘위치’에서는 한계투입물이 아니다. 그러나 토지를 투입하는 것은 ‘수량’뿐만 아니라 ‘위치’에 있어서도 한계투입물이 된다. 위치에서도 한계투입물이 된다는 것은 추가되는 토지를 기존 생산 활동에 통합시키는 데에 내부수송비용이 든다는 것을 뜻한다.⁵⁾

넷째, 자본의 용도는 정해져있지만, 토지의 용도는 다양하다. 토지의 용도는 위치별로 최선의 용도가 존재하는데, 그 용도는 항상 같은 것이

4) ‘투기’는 영어로 ‘speculation’인데, ‘speculate’는 ‘(미래를) 추측하다’는 뜻이다. 다시 말해서 투기는 미래에 발생할 불로소득에 대한 기대 때문에 발생한다.

5) 오늘날의 신고전주의 경제학이 형성되는데 가장 큰 기여를 한 미국의 클라크(Clark, John Bates: 1847~1938)는 토지와 자본이 다르지 않다고 주장한 것으로도 유명하다. 그는 자신이 정립한 한계생산력설을 통해 토지와 자본의 구분이 무의미하다고 주장했는데, 기본적으로 한계생산력설은 노동과 자본처럼 동질적인 생산요소에만 적용될 수 있는 이론이다.

아니라 시간의 경과에 따라 변화한다. 토지 자체는 변화하지 않지만, 토지의 사회경제적 위치는 바뀌기 때문에 최선의 용도는 변화하게 되는 것이다. 농지였던 토지가 대지 또는 도로, 운동장과 같은 공공용지 등으로 변경되는 것이 하나의 예다. 그에 비해서 자본의 용도는 제한적이고 변경되지도 않는다.

이상에서 살펴보았듯이 토지는 자본과 구분되는 독특한 성질이 있기 때문에 토지는 독자적인 생산수단으로 다루어져야 한다.

2) 토지의 사회경제적 영향력

이렇게 토지와 자본이 다르다는 것을 알게 되면, 또한 지가(land price)가 미래에 대한 전망에 의해 좌우된다는 것을 생각하면, 그리고 토지가 자본과 달리 인간의 다양한 용도로 활용된다는 것을 알게 되면 토지에서 발생하는 문제가 사회경제 전체에 엄청난 영향을 미친다는 것을 파악할 수 있게 된다. 아래에서는 토지가 사회 전체에 얼마나 광범위한 영향을 미치는지 중요한 것 몇 가지만 검토해본다.

검토하기 전에 토지에 문제가 생겼다는 것이 무슨 뜻인지부터 살펴보자. 토지의 위와 같은 독특성 때문에 토지에서는 다양한 문제가 발생한다. 이용 측면에서 보자면 개별토지의 효율적 사용이 전체토지의 효율적 사용으로 연결되지 않아서 생기는 공간적 부조화 문제와, 토지사용결과를 쉽게 바꾸기 어려워서 생기는 시간적 부조화 문제가 있다. 그리고 토지 불로소득을 노리는 토지투기문제도 있다.

그러나 본 연구는 여러 가지 토지문제 중에서 토지 불로소득을 노리는 토지투기가 가장 크고 본질적인 문제라고 생각한다. 토지 불로소득이 존재하면 공간적 부조화 문제를 해결하기 위한 방안인 토지사용계획과 대단위 토지개발사업이 효과를 거두기가 대단히 힘들다. 또한 시간적 부조화 문제를 해결하는 가장 좋은 방법 중에 하나가 공공이 미래의 시간대별 토지사용계획을 공표하는 것인데, 토지 불로소득을 노리는 토지투

기가 발생하면 이런 계획이 제대로 실행되기가 어렵다(김윤상, 2002: 136~148). 이런 이유로 본 연구는 토지 불로소득을 노리는 토지투기가 토지 문제의 핵심이라고 보고 그것이 초래한 문제를 살펴보고자 한다.

첫째, 토지투기는 인간의 기본권인 주거권을 위협한다. 토지투기가 일어나면 주택가격이 급등하게 되는데, 이렇게 되면 시장에서 벌어들이는 정상적인 소득으로는 집을 구입하기가 어려워진다. 결국 대다수의 사람들은 은행에서 엄청난 금액의 대출을 받아야 하거나, 전월세금을 올려주거나, 아니면 낙후된 곳으로 이주해야 한다. 앞의 두 가지 경우는 소득에서 주거비가 차지하는 비중이 커진다는 것이고, 뒤의 경우는 주거환경이 더욱 열악해진다는 것이다. 이렇듯 토지문제는 대다수 사람들의 주거권을 크게 위협한다.

둘째, 토지투기는 금융 불안정 내지 금융위기를 초래해 경제 전체를 마비시키기도 한다. 주지하듯이 토지에 투기 분위기가 조성되면 금융기관의 많은 자금들이 고용을 창출하고 GDP를 증가시키는 생산에 이용되기보다, 토지투기로 몰리게 된다. 그런데 문제는 이렇게 자금들이 토지투기로 몰리게 되면 지가가 더 상승하게 되고, 이것은 다시 더 많은 자금을 토지투기로 끌어들이는 악순환이 발생하게 된다는 점이다. 토지가격이 계속 상승할 때는 금융기관도 대출자도 별로 걱정이 없다. 금융기관은 대출자가 원금을 상환하지 않으면 담보물을 회수하면 되고, 대출자는 원금을 상환하기 어려우면 팔아서 갚아버리면 된다. 금융기관도 대출자도 손해를 보지 않는다. 하지만 시장 참여자들이 이제 더 오르는 어렵겠다는 예상을 하게 되면, 즉 투기가 정점에 다다르게 되면 재앙이 닥쳐온다. 투기목적으로 토지를 소유한 사람들이 손해를 줄이기 위해 앞다투어 토지를 시장에 내 놓게 되는데, 이렇게 한꺼번에 물량이 쏟아지면 지가는 폭락하게 되고 결국 금융기관도 도산하게 되어 경제 전체가 마비된다.

이것의 가장 최근의 예가 미국의 서브프라임모기지 사태이다. 대부분의 학자들이 이 사태를 금융 시스템 자체에 무슨 문제가 있는 것처럼 이

야기하지만, 사태의 본질은 토지거품의 생성과 붕괴(boom and bust)였다. 이름도 어려운 수많은 파생금융상품들이 토지거품이라는 모래위에 지어졌기 때문에 위기가 초래된 것이다(이정전, 2009; 김윤상, 2009b). 그뿐 아니라 1980년대 말에서 1990년대 초에 일어난 북유럽 복지국가들의 금융 위기, 1980년대 말의 일본 금융기관의 연쇄도산은 바로 토지의 거품 붕괴가 원인이었다(전강수·한동근, 2003).

셋째, 토지투기는 노사갈등을 격화시킨다. 앞서 말했듯이 토지투기가 일어나면 주택가격이 급등하기 때문에, 노동자들은 때로는 자신의 노동 생산성을 넘어서는 과도한 임금인상을 요구하게 된다. 한편 기업 입장에서는 토지임대료나 필요한 토지 구입에 드는 비용이 늘어나기 때문에 노동자의 요구를 들어주기 더 어려워지게 되는데, 이렇게 되면 협상은 난항을 겪기 십상이고 어떤 경우에는 파업으로 치닫기도 한다. 한국의 경우 토지투기가 기승을 부릴 때 노동쟁의 건수도 급등했다는 데에서 우리는 이것을 확인할 수 있다(손낙구, 2008: 126). 요컨대 토지문제가 노사갈등의 중요한 원인이 된다는 것이다.

넷째, 토지투기는 빈부격차 심화에도 상당한 영향을 준다. 변창흠·안규오(2009)의 연구에 따르면 1998년 이후 한국에서 최근 10년간(1998~2007년) 발생한 토지 불로소득의 규모가 총 2002조 원이었던 반면, 이를 조세 및 부담금을 통해 환수한 규모는 총 116조 원, 그러니까 1886조 원의 불로소득이 토지소유자에게 들어갔다. 물론 이 어마어마한 불로소득이 모두 토지소유자의 주머니로 들어간 것은 아니다. 이미 들어간 돈도 있고 앞으로 들어갈 것도 있다. 그러나 한국의 토지소유 불평등이 상당한 점으로 미뤄보아⁶⁾ 대부분의 토지 불로소득은 극소수의 토지소유자가 차지했고 앞으로 차지할 것이라는 사실은 자명하다고 하겠다. 그런데 토

6) 2007년 10월 당시 행정자치부가 발표한 '2006년 토지소유 현황 통계'에 따르면 2006년 말 기준으로 한국의 토지소유자 가운데 상위 1%(50만 명)가 민유지의 57%, 상위 10%(약 500만 명)가 민유지의 98.4%를 소유하고 있는 것으로 나타났다.

지 불로소득은 생산에 기여한 소득이 아니라, 이미 만들어진 부(wealth) 중에서 가져간 것이라는 점에서 필연적으로 노력소득의 침해를 수반할 수밖에 없다. 다시 말해서 무(無)토지소유자의 노력소득이 토지소유자에게로 이전된 것이다. 그런데 바로 이런 토지 불로소득이 빈부격차를 심화시키는 가장 큰 원인이 된다(남상호, 2008).

다섯째, 토지투기는 생산 활동도 제약한다. 생산 활동이 왕성하기 위해서는 기술력이 있고 창의력이 있는 기업은 시장에 신속하게 진출할 수 있어야 하고, 기술력이 떨어지거나 경영능력이 모자라는 기업은 얼른 퇴출되어야 한다. 그래야 시장이 더욱 역동적이고 효율적인 모습을 띄게 되는데, 이것은 시장 진입과 퇴출의 장벽이 얼마나 낮으냐에 의해서 좌우된다.

그러나 토지투기가 일어나 지가가 엄청나게 부풀려져 있으면 좋은 아이디어가 있고 기술력이 있는 잠재적 기업들이 시장에 진입하기가 어려워 수박에 없다. 토지를 사거나 빌리는데 너무나 많은 돈이 들어가기 때문이다. 반면에 기술력이 없거나 경영능력이 떨어지는 기업인데도 토지를 많이 가지고 있으면 퇴출되지 않고 버티거나 토지 불로소득이라는 음식을 먹고 오히려 큰소리치기도 한다. 결과적으로 토지 소유자들에 의해서 시장이 더욱 독점화되어가는 것이다.

마지막으로 토지문제는 사회갈등의 주된 원인이 된다. 2009년에 벌어졌던 용산참사는 왜 일어났는가? 그 일은 재개발로 발생하는 토지 불로소득을 재산권자, 건설업자, 세입자 중 누가 많이 차지할 것인가를 두고 벌어진 비극이다. 물론 세입자에게 지나치게 불리한 현행 제도도 문제지만, 만약 토지 불로소득을 공적으로 환수한다면 이런 일이 일어나지 않았다는 것을 생각하면 토지 불로소득을 노리는 토지투기가 사회갈등의 얼마나 큰 원인인지를 쉽게 이해할 수 있다.

이처럼 토지투기로 요약되는 토지문제는 주거 불안정, 금융 불안정, 노사관계 악화, 생산 활동 제약, 사회갈등에 엄청난 영향력을 행사한다. 이런 것을 보면 공정성이라는 잣대를 우선적으로 들이대야 할 곳이 바로

토지임을 알 수 있다.

3. 진보와 보수의 공정한 토지제도

본 장에서는 롤즈와 노직을 진보와 보수의 대표적인 사상가로 보고 두 사람의 공정성 개념에 토지를 넣어보려고 한다.⁷⁾ 롤즈는 자신의 독특한 계약론을 통해서 자유와 평등이 공존하는 사회를 구상했고, 보수의 노직 역시도 계약론을 통해 개인의 자유를 최대한 보장하는 사회를 제시한다. 그런데 재미있는 것은 진보와 보수를 대표하는 두 사람 모두 자신의 계약론이 공정성 위에서 진행된다고 말한다는 점이다. 아래에서는 롤즈와 노직의 공정성 개념을 정리하고 그 개념을 토지에 적용해서 두 사람이 말하는 공정한 토지제도를 도출하도록 한다. 단, 본 연구가 도출하려는 토지제도는 토지에서 발생하는 이익을 어떻게 하는 것이 공정한지에 관해서만 다루려고 한다. 좀 더 구체적으로 말해서 소유권의 3요소인 처분권, 이용권, 수익권 중 수익권에 관해서만 공정성을 적용하려고 하는데,⁸⁾ 이렇게 범위를 좁히면 토지가치사유제와 토지가치공유제 중 하나가 공정한 토지제도가 된다.⁹⁾

7) 그런데 노직이 보수를 대표한다고 할 수는 있어도 진보에 대한 롤즈의 대표성은 동의하기 어렵다고 할 수 있다. 롤즈는 평등주의가 아닌 자유주의적 토대 위에서 자신의 논리를 전개하는 학자라는 것이다. 그럼에도 본 연구가 롤즈를 진보의 대표적 사상가로 간주하는 이유는, 첫째 자유와 평등은 정의하기에 따라 상당히 다를 수 있는데, 롤즈가 말하는 자유는 개인의 자기소유권까지 부정하는 급진적(radical)인 면을 보이기 때문이고, 둘째, 다수가 동의하듯이 마르크스와 같은 사람을 진보의 대표자로 등장시켜 토지제도를 다루면 결론이 너무 뻔하기 때문이기도 하다. 생산수단의 사회화 목록에 토지는 당연히 포함된다. 이런 이유로 본 연구는 자유주의적 전통에 속했다고 평가되는 사상가를 등장시켜서 논의를 진행하는 것이 보다 광범위한 동의를 얻어낼 수 있다고 본다.

8) 토지제도의 분류에 관한 자세한 내용은 김윤상(2009a: 38)을 참조.

9) 본 연구가 공정성을 토지의 수익권에만 적용하려는 이유 중 하나는 토지소유권 중에서 가장 중요한 것이 수익권이라고 보기 때문이기도 하다. 예를 들어

1) 롤즈의 공정한 토지제도

(1) 롤즈의 공정성 개념 검토

롤즈의 정의론은 공정성으로서의 정의(justice as fairness)라고 할 만큼 공정성을 이해하는 것이 핵심이라 할 수 있다. 그는, 정의는 발견의 대상도 아니고 그렇다고 종교적 신념도 아니며 ‘사회적 합의의 대상’이라고 주장한다. 이런 관점에서 보면 가장 중요한 것은 절차적 합리성, 즉 공정성이 될 수밖에 없다. 공정성을 어떻게 정의하느냐에 따라서 합의의 내용이 달라지기 때문이다. 흔히 롤즈의 정의론을 가리켜 순수 절차주의적 정의관이라 부르는 이유가 바로 여기에 있다.

주지하다시피 롤즈의 공정성의 핵심은 운의 중립화(neutralizing fortune)에 있다. 좀 더 구체적으로 말해서 롤즈의 공정성은 하늘에서 내려준 만나(manna)와 같은 자연적 우선성과 사회적 우연성을 계약 상황에서 어떻게 배제시키느냐에 초점이 맞춰져 있다. 그는 “사람들을 불화하게 하고 그들의 사회적·자연적 여건을 그들 자신에게 유리하게 하도록 유혹하는 특수한 우연성의 결과들을 무효화시켜야 한다”(Rawls, 2003: 195)라고 할 정도로 운의 중립화를 중요하게 다룬다.

이를 위해서 그는 ‘무지의 베일(veil of ignorance)’이라는 독특한 장치를 도입하는데, 여기서 재밌는 것은 이 베일의 특징이다. 그가 고안한 무지의 베일은, 자기 자신의 신체적 특성, 부모의 지위, 재산의 정도, 지능, 자신의 합리적 인생 계획의 세목을 알지 못하며, 심지어 모험을 싫어한 다든가 비관적인가 낙관적인가 하는 심리적 특징을 가릴 정도로 두껍지만(thick), “정치 현상이나 경제 이론의 원칙들을 이해하며 사회 조직의

수익권이 개인에게 있으면 이용권과 처분권에 공적 개념을 적용하는 것이 가능하더라도 한계가 너무 분명하다. 그러나 수익권이 공공에게 있으면 이용권과 처분권이 공공에게 있든 개인에게 있든 크게 문제가 되지 않는다. 그리고 무엇보다 토지투기는 토지의 수익권, 즉 토지 불로소득을 사유화할 수 있는 권리 때문에 일어난다는 것을 생각하면 토지소유권에서 수익권이 가장 중요함을 알 수 있다.

기초와 인간 심리의 법칙들”(Rawls 2003: 196)을 계산할 수 있을 정도로 얇다(thin). 이렇게 롤즈는 두껍고 얇은 베일을 쓴 개인을 ‘원초적 입장(original position) 속에 있는 개인’이라고 정의하고, 그 상태에서 정의의 원칙을 도출할 수 있는 구상을 한다.

이런 원초적 입장에 있는 개인들은 무엇에 합의할까? 잘 알려져 있듯이 평등한 자유의 원칙과 차등의 원칙에 합의를 본다는 것이 롤즈의 결론이다. 모든 사람에게 평등한 자유를 주되 경제적 불평등은 최소 수혜자에게 최대 이득이 될 수 있을 때에만 용인한다는 것이다. 역으로 말하면 경제적 불평등 용인이 최소 수혜자에게 최대 이득이 되지 않으면 인정할 수 없다는 것으로, 이것은 강력한 재분배의 논거가 된다. 롤즈가 원초적 입장에 있는 개인들이 차등의 원칙에 동의할 것이라고 본 것은 모든 사람들이 자신이 최악의 상황에 처할 수도 있다고 가정하기 때문이다.

그러면 차등의 원칙을 적용해야 할 근거는 무엇일까? 더 거슬러 올라가서 계약 상황에서의 개인의 능력 배제를 무엇으로 정당화할 수 있을까? 이것은 인간의 능력이 공적 자산(common assets)이라고 보는 관점, 다른 식으로 표현하면 ‘자기소유권(self-ownership) 부정’의 관점이다. 롤즈는 인간의 능력은 자신의 순수한 노력이 아니라 환경적 조건이나 유전적 특징 등이 좌우한다고 보기 때문에 자신이 가진 모든 것이 내 것이라는 주장은 정당하지 않다고 간주한다. 좀 더 쉽게 말해서 어떤 사람이 돈을 잘 번다는 것은 결국 재산 많고 능력 있는 좋은 부모를 만났기 때문이라는 것이다. 요컨대 무지의 베일은 바로 인간의 능력은 공유되어야 할 자산이라는 생각에 근거하고 있다.

그러나 공적 자산이란 개념은 일종의 직관이다. 한 사람의 능력이 형성되는 데에 있어서 개인의 순수한 노력과 그것과 무관한 운이 각각 얼마나 작용했는지를 식별해내는 것은 불가능하다. 그리고 개인의 노력과 무관한 운이 개인의 능력을 구성하는 중요한 요인이라 하더라도 그것을 왜 공적 자산이라고 보아야 하느냐는 비판도 가능하다. 아무튼 롤즈는

인간의 능력을 공적 자산이라고 봐야 공정할 수 있다고 보았다. 요컨대 롤즈의 공정성의 핵심은 단순히 계약의 과정에만 적용하는 것이 아니라 계약 참여자들의 상태까지 적용한 개념인 것이다.

(2) 공정한 토지제도

전술했듯이 롤즈의 공정성 개념은 개인이 가진 운을 중화시키는 것이 특징이다. 그러면 롤즈의 공정성 개념 위에 개인의 능력이 아닌 인간에게 주어진 토지를 올려놓으면 어떤 결과가 도출될까?

롤즈는 원초적 상황에서 무지의 베일을 쓴 개인들이 각종 경제 이론이나 인간 심리의 법칙들을 이해할 수 있는 사람이라고 했다. 그렇다면 계약 상황에 있는 사람들은 토지가치인 지대가 불로소득이라는 것을 충분히 이해할 것이다.¹⁰⁾ 또한 토지 불로소득을 용인하게 되면 사회 구성원들 마음속에 투기 심리가 발동한다는 것도 충분히 예상할 수 있다. 또한 이런 토지투기는 앞서 살펴본 것처럼 생산을 제약하고 분배를 악화시키며 사회갈등을 유발한다는 것도 충분히 파악할 수 있다. 그리고 무엇보다 계약 상황에 있는 개인들은 자신들이 토지투기의 수혜자가 아니라 피해자일 수 있다는 것도 충분히 예상할 수 있다.

그렇다면 이런 상황에서 계약 당사자들은 토지가치공유제와 토지가치 사유제 중 어떤 토지제도에 합의할까? 본 연구가 보기에는 토지가치인 지대를 사회 구성원 전체가 공유하는 토지가치공유제에 합의할 것이라고 본다. 특별한 경우를 제외하곤 누구든지 중심지에서 살거나 경제활동을 하고 싶어 한다. 중심지에서 살면 각종 문화적 혜택을 누릴 수 있고, 사업을 해도 더 많은 돈을 벌 수 있기 때문이다. 그런데 중심지가 주는

10) ‘지대(land rent)’는 토지의 생산성을 말한다. 그런데 이 생산성은 개별토지소유자가 아니라 사회나 정부가 만들었기 때문에, 이것을 사유화하는 것을 ‘불로소득’이라고 하는 것이다. 다시 말해서 변두리에 비해서 중심지의 생산성이 높은 것은 정부가 그 토지의 용도를 변경해주고 그곳에 도로나 학교, 경찰서 같은 기반시설을 설치하고 사람들이 모여살기 때문이지, 토지소유자가 노력해서 생산성이 높아진 것은 아니라는 것이다.

혜택을 사회가 환수하여 공유하면 중심지에 사는 사람이나 변두리에 사는 사람 모두 불만이 없게 된다. 불평의 원인이 중심지의 생산성이나 편리함을 토지사용자가 독식하는 것이었는데, 그 대가를 지불하기 때문이다. 이렇게 롤즈의 공정성 개념 위에 토지를 올려놓게 되면 결국 계약 참여자들은 토지가치공유제에 서명할 것으로 볼 수 있는데, 이것이 바로 롤즈 입장에서 본 ‘공정한 토지제도’라고 할 수 있다.

그러나 지금의 토지제도는 롤즈의 계약 상황에서 도출한 공정한 토지제도와는 너무나 거리가 멀다. 오늘날의 토지제도는 지대의 거의 대부분을 사유(私有)하는, 한마디로 말해서 불공정한 제도이다. 그렇다면 롤즈는 자신의 계약 상황에서 도출한 공정한 토지제도, 즉 지대를 100% 환수하는 제도로 개혁해야 한다고 주장할까?

앞서 말했듯이 가장 큰 토지문제인 토지투기는 토지 불로소득인 지대를 개인이 사유하기 때문에 발생한다. 따라서 지금의 토지문제를 해결하는 데는 두 가지 방법이 있다. 하나는 방금 계약 상황에서 도출한 제도, 즉 지가(land price)를 ‘0’으로 만드는 지대 100% 환수 방법과, 또 다른 하나는 매입지가를 고정시키는 제도인데 이는 지대에서 매입지가의 이자를 초과하는 부분만 환수하는 방법이다.¹¹⁾ 전자의 방법을 적용하면 선의

11) 토지가격은 항상 오른다는 ‘토지신화’에 익숙한 우리에게 지가(地價)가 고정된다는 것이 쉽게 이해하기 어려울 수 있어 좀 더 자세히 설명해본다. 예를 들어, 매년 100만 원의 고정수익이 생기는 기계가 있다고 하고, 은행 이자율은 5%라고 가정하자. 그러면 이 기계의 가격은 얼마나 될까? 그것은 고정수익을 이자율로 나눈 결과에 의해 결정된다. 즉, $100만\ 원 \div 0.05 = 2000만\ 원$ 이 되는 것이다. 마찬가지로 원리로, 지대와 이자의 차액을 환수하는 지대이자차액세제를 적용하는 토지도 고정수익만 발생하기 때문에 지가가 고정된다. 예컨대 어떤 토지의 가격이 1억 원이라고 하고, 이자율이 5%라고 하자. 그리고 그 토지가 치인 지대가 2011년 450만 원, 2012년 500만 원, 2013년 510만 원, 2014년 530만 원... 이렇게 계속 상승한다고 하자. 이런 상태에서 지대에서 이자부분만을 빼고 환수한다는 것은 토지가격 1억 원에 대한 이자인 500만 원을 넘는 부분만 세금으로 환수한다는 것이다. 즉, 2013년 10만 원(510-500) 환수, 2014년 30만 원(530-500) 환수... 이렇게 하면 그 토지에서는 앞으로 계속 500만 원의 고정수익밖에 발생하지 않기 때문에, 결국 그 토지의 가격은 1억 원($500/0.05=1억$)으로 고정되는 것이다.

의 피해자가 생길 수 있고 후자의 방법은 지가가 고정되기 때문에 그런 문제가 생기지 않는데, 본 연구는 롤즈의 순수 절차적 정의관이라는 그의 논리 전개에 철저함으로 미뤄보아 전자의 방법이 롤즈에게 더 적합할 것이라고 본다.¹²⁾

한편 여기서 하나 흥미로운 점은 개인의 능력이 공적 자산이라는 주장은 증명이 불가능한 직관이기 때문에 논란의 여지가 충분히 있지만, 즉 광범위한 재분배는 논쟁의 대상이 될 수 있지만, 토지를 공적 자산이라고 보는 것은 자명하다는 사실이다. 토지는 누가 만들지 않았고, 모든 사람이 똑같이 필요하며, 사람의 신체와 독립된 어떤 것이기 때문이다. 물론 오늘날의 시각으로 보면 공적 자산이라는 것에 반대할 수 있지만, 적어도 순수 절차적 정의를 내세우는 롤즈의 논리에서 토지에 대한 공적 자산 개념과 그것을 구현하기 위한 토지가치공유제라는 결론은 자연스럽게 도출된다고 하겠다.

2) 노직의 공정한 토지제도

(1) 노직의 공정성 개념 검토

노직 역시도 계약론자이다. 노직은 재치 있고 탁월한 논증을 통해서 무정부 상태인 아나키도 아니고 개인의 자유를 침해할 우려가 있는 복지국가도 아닌 개인의 자유를 최대한 보장할 수 있는 최소국가가 도출됨을 그의 책 『自由主義의 정의론(*Anarchy, state, and utopia*)』에서 보여준다. 최소국가가 보호해야 하는 자유의 영역은 당연 소유의 자유이다. 노직은 계약 상황에 있는 개인들이, 최초 취득 과정에서 다른 사람에게 해를 주지 않았다면, 취득한 소유물을 자발적으로 교환했다면 소유는 정당하고, 만약 이 둘을 위배했을 시에는 시정하면 된다는 원칙, 즉 취득의 원칙(the prin-

12) 물론 지대 100% 공유는 점진적 방식으로 해야 한다. 만약 지금 지대 100%를 환수하면 지가는 ‘0’이 되어 경제전체가 충격에 빠질 수 있기 때문이다. 점진적 방식에 관한 자세한 설명은 김윤상(2009a: 17장) 참조.

principle of justice in acquisition), 이전의 원칙(the principle of justice in transfer), 교정의 원칙(the principle of rectification of violation of the first two principles)이라는 3원칙에 서명할 것이라고 주장한다. 노직은 이런 정의의 원칙을 절차적 공정성에서 도출하고 있다.

그런데 같은 절차적 공정성을 언급하는 롤즈와 노직이 제시한 정의론이 다른 까닭은 무엇일까? 그것은 노직이 자기소유권의 절대적 옹호를 공정성의 핵심으로 삼은 반면, 롤즈는 그것의 전면적 부정을 논거로 삼았기 때문이다. 자기소유권을 전제한다면 취득과 이전(transfer) 과정에서 타인에게 해가 되지 않으면 된다는 결론이 도출되지만, 자기소유권을 부정한다면 취득과 이전 과정에 개입할 수 있는 차등의 원칙이 도출될 수 있다.

물론 많은 사람들은 롤즈의 논리에 동조할 가능성이 높다. 왜냐하면 조금만 생각해봐도 대다수의 사람들이 갖고 있는 능력이 개인의 순수한 노력보다는 타고난 운에 의해 좌우된다고 보기 때문이다. 그러나 노직은, 개인의 타고난 환경과 기질, 그리고 능력 등은 하늘에서 떨어진 만나와 같이 자의적이고 임의적이기 때문에 도덕적 정당성을 가지기 어렵다는 롤즈의 주장에 대해서 다음과 같이 부정하기 어려운 반론을 제기한다.

만약 자의적인 것으로부터 도덕적 중요성을 지닌 어떤 것도 나올 수가 없다고 하면, 각 개인의 존재도 도덕적 중요성을 지닌 것일 수 없다. 왜냐하면 많은 정자 가운데 어느 것이 난자와 수정하는데 성공하느냐는, 도덕적인 관점에서 자의적이기 때문이다(Nozick, 1991: 336).

주지하듯이 롤즈의 공정성이 노직의 그것 보다 엄밀하고 철저하다고 할 수 있는데, 이것은 칸트에게서 영향 받은 것이다. 롤즈는 인간의 의지가 그 의지를 넘어서는 특수한 조건들 속에서 추구된다면 그 결과는 항상 타율적일 수밖에 없다고 보는 칸트의 자율성 개념을 수용한다(홍성우,

1991: 132). 이런 관점에서 보면 인간이 자신의 순수한 노력과 관계없는 타고난 운에 기반해서 행동한다는 것은 타율적 존재가 되는 것이다. 이런 이유로 롤즈는 타율적 인자들이 계약 상황에 영향을 주지 못하게 하기 위해 무지의 베일이라는 장치를 도입한 것이다. 그러나 문제는 이 자율성 개념이 아무리 논리적 완결성을 지니고 있다 하더라도 논증 불가능한 직관이라는 점에 있다. 사정이 이렇다면 우리는 노직의 논리 속으로 들어가서 논의를 전개할 수밖에 없다.

노직에게 있어서 가장 중요한 것은 최초 취득(initial acquisition) 과정이다. 그것이 정당하지 못하면 교정의 원칙에 회부되어야 하기 때문이다. 그래서 그는 자신의 사상적 계보의 꼭대기에 있는 로크의 소유권이론을 검토한다. 로크는 최초 취득이 정당하려면 한 가지 조건을 충족시켜야 한다고 하는, 이른바 ‘충분조건(sufficiency proviso)’을 제시한다. 이것은 공유물인 자연을 자신의 소유물로 하려면 다른 사람에게도 충분히 좋은 것이 남아 있어야 한다(at least where there is enough, and as good left in common for others)는 주장이다.

하지만 노직은 로크의 충분단서를 엄격하게 적용하면 사적 소유권이 발생하기 어렵다고 보고, 보다 약화된 조건(a weaker requirement)을 제시한다. 그가 수정한 충분단서는 “타인의 입장을 악화시키지 않는 것”(Nozick, 1991: 272)인데, 만약 “어떤 사람의 사유화가 이 단서를 위반하는 것이었다 할지라도 타인의 입장이 악화되지 않도록 배상한다면 그의 사유화는 허용된다”고 하였다. 그리고 “그가 이 타인들에게 배상하지 않는다면, 그의 사유화는 취득에 관한 정의원리의 단서를 위반하는 것이자 부정하는 것이 될 것”이라는 점도 덧붙였다(Nozick, 1991: 273). 그렇다면 다른 사람의 상황을 악화시킨다는 것은 무엇인가? 그것을 어떻게 검증할 수 있을까?

그런데 이 부분에서 노직은 사적 소유권이 효율적이라고 단정하고 만다(Nozick, 1991: 291). 개인의 사적 소유권을 존중하면 효율이 극대화되어서 결국 사적 소유에서 배제된 수많은 사람들의 상황이 개선될 수 있다

고 보는 것이다.

아무튼 롤즈와 달리 노직의 공정성 개념은 개인이 처한 상황의 차이를 당연한 것으로 받아들인 상태에서의 계약에 참여한다는 것이 핵심이다. 요컨대 계약을 하는데 있어서 다른 사람에게 해만 주지 않으면 공정하다고 보는 것이다.

(2) 공정한 토지제도

이제 노직의 공정성 개념에 토지를 넣어보자. 방금 말했듯이 노직에게 있어서 세 가지 소유 원칙 중 가장 중요한 것은 ‘취득의 원리’이다. 그러므로 노직의 논리에서 중요한 것은, 자연의 하사품인 토지를 소유하는데 있어서 다른 사람의 삶을 악화시키지 않는 가장 좋은 방법이 무엇인가에 있다.

명시적으로 언급하지 않았지만 노직은 가장 좋은 방법이 수익권을 개인이 소유하는 토지가치사유제라고 본 것으로 볼 수 있다. 그는 최초 취득을 논하면서 “생산수단을 가장 효율적으로 (유일하게) 사용할 수 있는 사람의 수중에 생산수단이 있게 함으로써 사회적 생산물을 증대시킨다”(Nozick, 1991: 271)라고 했는데, 여기에서 우리는 그가, 토지를 사유화해야 토지가 가장 효율적으로 이용되고 그럼으로써 토지소유에서 배제된 사람들의 상황도 개선될 수 있다고 생각했다는 것을 유추할 수 있게 된다.

그런데 좀 더 자세히 따져보면 토지가치공유제가 노직의 공정성 개념에 더 적합한 것임을 알 수 있다. 주지하듯이 토지를 최초 취득한 사람과 토지를 소유하지 못한 사람 간에 같은 노력을 투입해도 소득에서는 분명한 차이가 날 수밖에 없다. 토지가 없는 사람은 결국 토지 소유자에게 임대료인 지대를 지불해야 하기 때문이다. 그뿐 아니라 토지를 취득한 사람 간에도 차이가 난다. 왜냐하면 2장에서 검토했듯이 모든 토지의 생산성은 위치에 따라 차이가 나기 때문이다. 다시 말해서 토지를 소유했다 하더라도 한 사람은 생산성이 높은 토지를 다른 사람은 생산성이 낮

은 토지를 소유할 수밖에 없는데, 이렇게 되면 같은 노력을 해도 결과는 차이가 난다. 그런데 토지의 생산성 차이를 의미하는 지대를 환수하여 공유하면 토지를 취득한 사람과 소유하지 못한 사람 간의 차이, 좋은 토지를 소유한 사람과 생산성이 떨어지는 토지를 소유한 사람 간의 차이는 사라진다. 그럼에도 차이가 난다면 그것은 개인의 노력의 차이임으로 이것은 노직에게 있어서 문제가 되지 않는다.

이것에 대해서 우등한 토지를 소유한 자와 열등한 토지를 소유한 자 간의 차이와 토지를 소유한 자와 그렇지 못한 자 간의 차이가 생긴다고 해도, 토지 불로소득인 지대를 사유화해야 그나마 후자의 삶이 좋아진다는 반론을 제기할 수 있다. 즉, 토지가치공유제보다 토지가치사유제가 토지의 효율적 이용을 촉진하여, 생산성이 떨어지는 토지를 소유한 사람이나 토지를 아예 소유하지 못한 사람들의 상태를 더 호전시킬 수 있다고 주장하는 것이다. 그러나 앞에서 다뤘듯이 토지 불로소득을 사유화하게 되면 투기가 일어나고 토지라는 한정된 자원이 비효율적으로 사용될 가능성이 높아진다. 오히려 반대로 토지 불로소득인 지대를 환수하여 공유하는 것이 토지투기의 가능성을 차단하고 토지의 효율적 이용을 촉진한다.

결론적으로 토지가치사유제보다 토지가치공유제가 노직의 공정성 개념에 더 잘 부합한다. 더구나 토지는 노직이 비판한 ‘공적 자산’의 대상에 포함되지 않기 때문에, 또 토지가치인 지대는 토지소유자가 아닌 사회가 만들었다는 것이 명백하기 때문에 노직이 토지가치공유제에 찬성할 이유는 더욱 분명하다.

그러면 노직은 지금의 토지가치사유제를 어떻게 바꾸자고 주장할까? 다시 말해서 토지가치를 100% 환수하는 방법과 지금의 토지가격을 고정시키는 방법, 둘 중에 어떤 제도로 가야한다고 생각할까? 앞서 말했듯이 롤즈는 지대 100% 환수에 동의할 것이라고 볼 수는 있으나, 노직도 그렇다고 보긴 어렵다. 왜냐하면 이미 사유화가 엄청나게 진행된 상태에서 지대를 100% 환수하면 지가가 ‘0’이 되는데, 이렇게 되면 지금의 제

도가 계속될 것이라고 가정한 상태에서 토지를 매입한 사람들은 피해를 볼 수 있기 때문이다. 본 연구는 노직이 지대에서 매입지가의 이자를 초과하는 부분만 환수하는 방법에 동의할 것이라고 본다. 다시 말해서 그는 과거의 불공정성을 전면적으로 시정하는 방식보다 앞으로의 문제를 예방하는 데에 관심을 둘 가능성이 크다는 것이다. 이것은 미국의 원주민들의 토지권리 주장에 대해서 부정적으로 답하는 그의 모습에서 어느 정도 유추할 수 있다(Lyons, 1982).

요컨대 노직의 공정성 개념에 토지를 넣어보면 현재와 같은 토지가치 사유제가 아니라 적어도 지대에서 매입지가의 이자를 제외한 부분을 환수하여 공유하는 토지가치공유제가 도출된다고 할 수 있다.

4. 토지가치공유제와 진보와 보수의 합일점, 그리고 상식

지금 한국 사회는 진보와 보수 간의 대결이 심각하다. 각자의 논리에 갇혀서 상대방의 주장에 귀를 기울이려 하지 않는다. 노동, 기업, 세금, 복지, 교육 등 거의 모든 영역에서 상반된 목소리를 내고 있다. 터하고 있는 전제와 전개하는 논리, 그것을 뒷받침하는 데이터, 그리고 시장과 사회를 바라보는 관점이 판이하게 다르기 때문이다.

그렇다면 양측 모두 합의할 수 있는 영역은 없을까? 본 연구는 최근 한국 사회에 널리 회자되고 있는 ‘공정성’이라는 가치를 통해서 통합의 영역을 찾아보려고 하였다. 물론 진보와 보수가 정의하는 공정성의 내용은 서로 다를 테지만, 그래서 많은 영역에서는 서로 충돌하지만, 토지에 서만큼은 같은 결론이 도출된다. 진보의 롤즈와 보수의 노직의 공정성 개념의 차이는 자기소유권에 대한 관점 차에서 발생한다. 롤즈는 자기소유권을 부정해야 공정할 수 있다고 생각했고, 노직은 자기소유권을 존중하는 것이 공정하다고 본 것이다. 그런데 롤즈와 노직의 공정성 개념에 토지를 넣어보면 토지 불로소득을 환수하여 공유하는 토지가치공유제라

는 같은 결론이 도출된다. 다시 말해서 사상적으로 진보와 보수를 대변하는 두 학자가 제시한 공정한 토지제도는 토지가치공유제인 것이다. 물론 진보와 보수 간에는 토지가치공유제를 적용하는 방법에 있어서는 약간의 차이를 보일 수는 있다. 좀 더 철저한 논리를 전개한 롤즈는 지대를 100% 환수하는 방식에, 덜 충격적인 방식을 선호하는 노직은 매입지가의 원리금을 인정하는 방식에 동의할 것으로 보인다.

토지가치공유제에 진보와 보수가 동의한다는 것에서, 그리고 토지의 사회경제적 영향력이 다른 어떤 것보다 광범위하고 크다는 것에서 우리는 중요한 함의를 끄집어 낼 수 있다. 흔히 진보는 안정된 사회를 지향하는 반면 보수는 시장의 효율성을 중요하게 생각하는데, 공정한 토지제도의 핵심인 토지가치를 공유를 하게 되면 안정된 사회와 효율적 시장이 조화될 가능성이 높아진다. 토지가치가 공유되어 토지투지가 근본적으로 해결되면 토지투기에 짓눌렸던 시장은 더욱 활성화될 수 있고, 토지 불로소득으로 인한 빈부격차가 시정되기 때문에 사회는 보다 안정될 수 있다.¹³⁾ 요컨대 토지가치공유제에서 진보와 보수가 새롭게 만날 수 있는 가능성이 생겼다는 것이다.

그리고 본 연구를 통해서 한 가지 확인할 수 있는 것은, 토지가치공유제는 진보와 보수를 떠나 역지사지를 하는 인간이라면 누구나 동의할 수 있는 ‘상식’에 부합한다는 점이다. 고정관념과 이해관계를 벗어나 조금만 생각해 보면 토지는 인간이 만들지 않았고 어떤 사람도 토지 없이 살 수 없기 때문에 원칙적으로 토지에 대한 권리는 모든 사람에게 평등하다는 것에 동의하지 않을 수 없다. 또한 그렇기 때문에 오늘날과 같이 토지를 단독으로 사용할 경우에는 토지사용에서 발생하는 특별한 이익, 즉 토지의 생산성 차이에서 발생하는 토지가치를 환수해서 공유하는 것에도 동의할 수 있다(김운상, 2002: 172~173). 이렇게 보면 우리는 지금 사사건건 진보와 보수로 나뉘어서 치열하게 논쟁하고 있지만, 우리 사회에

13) 토지 불로소득의 환수효과에 관한 자세한 내용은 김운상(2009: 275~278)을 참조.

정작 필요한 것은 상식으로의 복귀인지도 모른다.

❖ Abstract

A Study on the ‘Fair’ land system in the stance of the progressive camp
and the conservative camp

Nam, Gi-Eup

In this study, I tried to show that ‘the public ownership of land value’ is the ultimate common ground for fair land system of both the progressive camp and the conservative camp, by inserting land factor into the fairness concept of Rawls and Nozick, who have been recognized as the most representative philosophers of the progressive camp and the conservative camp respectively. The reason why I carried out this study is because, I think, the conflicts between two camps in S. Korea is very serious. So, based on two facts that, first, two conflictory camps cannot but approve that ‘the public ownership of land value’ can solve the problem of land speculation, and second, the socio-economic influences of land are wider and deeper than anything else, we can find out the possibilities to greatly decrease the conflicts between two camps.

Keywords: progressive camp, conservative camp, fairness, the public ownership of land value

참고문헌

- 김윤상. 2009a. 『지공주의: 새로운 토지 패러다임』. 경북대학교출판부.
- _____. 2009b. 「버블 비국과 지공주의」. 이정전·김윤상·이정우 외. 『위기의 부동산』. 후마니타스.
- _____. 2002. 『토지정책론: 토지사유제에서 지대조세제로』. 한국학술정보(주).
- 남기업. 2010. 『공정국가: 대한민국의 새로운 국가모델』. 개마고원.
- 남상호. 2008. 「가계자산 분포와 불평등도의 요인별 분석」. 한국노동연구원 주최 제9회 한국노동패널 학술대회 발표 자료.
- 변창흠·안규오. 2009. 「개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도 개선방안 연구」. 대한국토도시계획학회 2009 춘계산학협동 학술대회(5.29).
- 손낙구. 2008. 『부동산 계급사회』. 후마니타스.
- 이정전. 2009. 「부동산 시장 만능주의를 넘어」. 이정전·김윤상·이정우 외. 『위기의 부동산』. 후마니타스.
- 전강수·한동근. 2003. 「지가와 신용: 한국과 일본의 비교분석」. 《경제학연구》, 51권 4호.
- 조성찬. 2010. 「부동산시장 침체기는 부동산정책 패러다임의 전환기」. 《토지+자유 비평》, 2호(08/27).
- 홍성우. 1991. 「칸트 윤리학에 관한 롤즈적 해석」. 《역사와 사회》, 1권 6호.
- George, Henry 저·김윤상 역. 1997. 『진보와 빈곤』. 비봉출판사.
- Keynes, J. M. 저·조순 역. 1997. 『고용, 이자 및 화폐의 일반이론』. 비봉출판사.
- Lyons, David. 1982. "The New Indian Claims and Original Rights to Land." In Paul, Jeffrey(eds.). *Reading Nozick: Essays on Anarchy, State and Utopia*. Blackwell.
- Nozick, Robert 저·강성학 역. 1991. 『自由主義의 정의론』. 大光文化社.
- Rawls, John 저·황경식 역. 2003. 『정의론』. 이학사.
- 행정자치부. 2007. 「2006년 토지소유현황 발표」. 보도자료(10/1).