

# 지공주의와 성경의 토지법

김성은(연세대학교 대학원 법학과 박사과정)(대학원 2-4)

## I. 들어가며

## II. 근대 토지소유권의 성립

중세사회를 무너뜨리고 성립한 근대사회는 개인주의와 자유주의라는 시대적 사상을 배경으로 하여 개인을 봉건적인 여러 구속으로부터 해방하고 모든 사람을 평등하게 다루며 그의 자유로운 활동을 보장하는 것을 지도원리로 하여 출발하였다. 즉, 인격절대주의를 배경으로 하는 개인주의적 법원리에 의해 법체계가 세워졌다고 말할 수 있다.<sup>1)</sup>

이러한 지도원리에 입각하여 토지소유관계는 모든 봉건적 구속을 벗어난 근대적 개인의 절대적 자유소유권<sup>2)</sup>을 지향하였다. 종래의 부담부토지소유권은 부담이 없는 자유롭고 완전한 개인 소유권으로 될 수 있게 되었다.

근대적 토지소유권이 성립하는 과정에서 중요한 역할을 한 것의 하나는 근대초기의 계몽사상과 자연법사상이며 다른 하나는 근대초기에 있어서의 로마법의 계수이었다.<sup>3)</sup>

인류법문화사상 최초로 물건에 대한 전면적·배타적 지배권으로서 소유권관념을 확립한 것은 로마법이다. 로마법상의 소유권개념은 그 후 근대시민사회의 법적 기초가 되었으며, 따라서 로마법상의 소유권의 형성·발달과정의 이해는 현행 소유권제도의 정확한 이해를 위한 불가결의 요건이다.<sup>4)</sup>

로마법상의 소유권(dominium proprietas) 개념은 古典期(BC 150~AD 300)에 확립되었다. 로마소유권은 목적물에 대한 소유자의 전면적·배타적 지배권을 말한다. 전면적 지배권이란 목적물을 자유로이 사용(uti)·수익(frui)·처분(abuti)할 수 있는 권능을

1) 박윤직, 民法總則(博英社, 2001), 55면.

2) 절대적 자유소유권이라는 의미는, 첫째 봉건영주의 제권리에 의한 제한에서 벗어났다는 것과, 둘째 소유권자의 자유의사에 의한 목적물건의 전면적 지배가 국가에 의하여 최고도로 중시되어 강력히 보장된다는 것과, 셋째 소유권 이외의 제한물건의 내용은 일정한 제한된 범위내의 것인데 반해 소유권은 전면적이라는 것이다.

3) 전윤철, “소유권 이론의 변천과 그 현대적 개념”, 법제월보 제3호(법제처, 1970.9), 58면.

4) 조규창, “사유재산권의 위기: 토지공개념의 허구성과 위험성”, 월간고시 제187호(1989.8.), 54면.

의미하며, 배타적 지배권은 소유물이 침해된 경우 반환청구(rei vindicatio)하거나 방해제거·예방을 청구(actio negatoria)하여 침해를 배제할 수 있음을 말한다. 이와 같이 소유권은 전면적 배타성을 그의 본질로 한다.<sup>5)</sup> 또한 로마법의 소유권은, 한편으로는 물건에 대한 단순한 사실적 지배인 점유(possessio)와 구별되었고 다른 한편으로는 役權·용익권·담보권 등과 같은 제한물권과 구별되었다.<sup>6)</sup> 그리고 이와 같은 소유권 개념은 動産이나 不動産을 구별하지 않고 인정되었다.<sup>7)</sup>

근대적 토지소유권을 법이론적으로 정립하여, 토지소유권을 무제한적인 개인적 완전한 지배권으로 발전시켜 헌법 기타 법률에 규정케 한 것은 19세기 판덱텐법학자들(Pandektisten)의 공적이었다. 판덱텐 법학자들은 자연법 및 계몽주의와 경제적 자유주의의 영향 하에서, 불가침의 신성한 소유권 개념을 구성하였다.<sup>8)</sup>

근대적 토지소유권은 그 소유자가 토지를 전면적으로 지배하여 그 토지를 사용·수익·처분할 수 있는 완전한 권리이다. 다시 말하면 토지소유권은 토지를 객체로 하여 그 토지의 사용가치 및 교환가치를 전면적으로 향유할 수 있는 완전물권이다.<sup>9)</sup> 이러한 정의는 소유권을 보장한다는 원칙의 선언이며 소유물에 대한 排他的이고 全面的인 支配라는 소유권의 내용을 규정한 것이다.<sup>10)</sup>

이와 같은 내용의 소유권에는 현실적 지배(점유)와는 분리되어서 토지를 전면적으로 지배할 수 있는 觀念性, 토지가 갖는 사용가치와 교환가치를 전면적으로 지배할 수 있는 全面性, 사용권능·수익권능·처분권능 등 개별적 권능의 원천으로서의 渾一性, 제한물권이 소멸하면 본래의 완전물권으로 회복되는 彈力性, 존속기간의 제한도, 소멸시효도 없는 恒久性이 있다.<sup>11)</sup>

이와 같이 근대적 토지소유권 개념은 일반의 소유권 절대사상 내지 원칙에 포함되어 소유권은 국가보다도 먼저 존재하는, 바꾸어 말하면 법 이전에 존재하는 신성불가침한 것이며, 국가에 의해서도 아무런 제약을 받지 않는 근대사법의 기본원칙의 하나를 이루고 있다.

프랑스 인권선언(1789. 8. 27)은 그 제17조에서 “소유권은 신성불가침한 권리이므로 법률에 의하여 공적 필요가 명백히 인정되고 또 사전에 정당한 보상을 지급한다는

---

5) 위의 논문, 55면.

6) 김상용, 앞의 책(주 17), 314면.

7) 위의 책, 315면.

8) 김상용, 앞의 책(주 17), 320면.

9) 김상용·정우형, 앞의 책(주 2), 62면.

10) 정해상, “이원적 소유권 개념의 필요성”, 법학논문집 제23집제1호(중앙대학교 법학연구소, 1998), 186면.

11) 김상용, 앞의 책(주 17), 326면.

조건하에서가 아니면 이 권리를 박탈할 수 없다”고 하여 소유권절대사상을 명백히 표시하였다. 그리고 프랑스 민법 제544조는 “소유권이란, 법령에 의하여 금지된 용법으로 사용하지 않는 한, 절대적인 방법으로 물건을 사용·수익하고 처분할 수 있는 권리이다”라고 규정하고 있다. 그리고 토지가 동산에 준하여 상품으로 거래될 수 있도록 하기 위해서 민법에 토지에 관한 특칙을 많이 둠으로서 토지소유권의 독자성을 부인하였다.<sup>12)</sup>

이와 같이 근대시민사회의 당초에 있어서는 재산의 소유가 시민생활의 기초이고 그 침해를 당하는 것은 생명 그 자체의 파괴를 가져온다는 조건하에서 소유권의 보장이 생활의 보장을 의미하고, 따라서 봉건세력으로부터 시민생활의 해방은 소유권의 해방을 필수 불가결의 것으로 하고 있었다.

근대적 소유권은 소유권 속에서 소유자의 인격의 자유가 실현되고, 따라서 소유권의 침해는 물질적인 이익의 침해에 그치지 않고 소유자의 인격의 자유의사가 침해됨을 전제로 하였다.<sup>13)</sup>

이와 같이 근대적 자유소유권이 일단 성립하자, 그것은 계약자유 원칙과 결합하여 자본으로서의 작용을 하게 되어, 자본주의는 급격히 발달하여 봉건사회의 경제체제가 가지고 있던 중세적인 침체성을 타파하고 생산력의 비약적 증가와 부의 경이적인 증대를 가져와 미증유의 경제적 번영을 이룩하였을 뿐만 아니라 인류문화의 향상을 위한 물질적 기반을 제공하였다. 이처럼 근대 초기에 있어서 소유권은 국가 이전의 신성불가침한 권리로 인정되었으며, 이러한 소유권의 절대성과 계약자유는 근대 자본주의 사회 또는 근대 시민사회의 법률적 지주가 되었다.

### III. 개량주의적 토지사상의 발전

#### 1. 시대적 배경

근대의 자유소유권은 중세의 봉건적·신분구속적 소유권을 극복하기 위한 저항적 이데올로기로서 생성되어 근대 자본주의 발전에 크게 기여하였다. 그러나 근대 자본주의가 사회의 변화에 따라 독점자본주의로 변화함으로써 근대의 자유소유권은 갖지 못한 자의 소외라는 커다란 사회문제를 유발하였다.<sup>14)</sup>

12) 강금실 譯, 甲斐道太郎 外 著, 소유권사상의 역사(돌베개, 1984), 116면.

13) 장경학, 물권법(법문사, 1987), 70면.

14) 김상용, 토지소유권 법사상(민음사, 1995), 111면.

이런 사회문제를 해결하기 위하여 개량주의적 토지사상이 등장하였다. 개량주의적 토지사상은 사유재산제가 갖고 있는 사회적 모순을 사회주의에서와 같은 혁명적 방법에 의해서 일시에 제거하는 것이 아니라 점진적 방법에 의해서 시정하여 토지에 관한 정의로운 제도의 창설과 정의로운 사회의 건설을 도모하고자 하는 토지사상이다. 개량주의적 토지사상은 근대 소유권제도에 입각한 자유주의적 토지사상을 바탕으로 하면서 토지가 갖는 다면적 성질을 모두 고려하고, 사유재산제를 바탕으로 하면서 사유재산제가 갖는 문제점을 국가의 조달과 규제를 통해서 시정하여 토지자원 배분의 형평성과 토지이용의 효율성과 토지거래의 정상화를 점진적으로 이룩하여 이상적인 토지질서를 이룩하고자 하였다.<sup>15)</sup>

로크(John Locke, 1632~1704)는 그의 『시민정부론』에서 토지는 원래 하나님이 인류의 공유물로 내려주었다고 보았다. 다만 개인이 토지에 대해 투자를 하여 새로운 가치를 창조할 때에 그 토지는 그 개인이 소유할 수 있다고 옹호하였다.<sup>16)</sup> 한편 토지에 관한 노동의 가치가 아닌 이익, 예컨대 투기나 중간거래자가 취하는 사적 이익은 용서할 수 없는 죄악이라고 하였다.<sup>17)</sup> 18세기 이후 개량주의 토지사상은 로크의 자연법적 소유관념을 기초로 하여 토마스 페인(Thomas Paine, 1737~1809), 토마스 스펜스(Thomas Spence, 1750~1814), 오길비(William Ogilvie, 1736~1819), J. S. 밀(J. S. Mill, 1806~1873)에 의해 본격적으로 전개가 되기 시작하였다. 그리고 헨리 조지(Henry George)의 등장으로 그 정점에 이르게 된다.

## 2. 헨리 조지의 土地思想

이상과 같은 주장을 바탕으로 헨리 조지는 토지사유제도의 폐지를 주장한다. 원래 토지의 사유화는 정당화 될 수 없는 것이며 이것은 또한 토지의 가장 효율적인 이용을 보장하지 못하기 때문에 토지의 공유화를 서둘러야 한다는 것이다. 토지에 대한 사회의 공동권을 인정하되 토지 개량물 내지 토지 생산물에 대한 개인의 권리는 인정하는 제도를 도입한다는 것이다.

그 구체적인 방법으로 국가가 모든 토지를 매수하여 토지의 각 필지를 최고 가격

15) 김상용·정우형, 앞의 책(주 2), 103면.

16) 비록 로크는 토지의 사유화를 옹호하였지만, 다른 사람에게도 충분하고 동일하게 좋은 공유물이 남아 있어야 하고 사물이 손상되기 전에 생활의 편의를 위해 소비될 수 있는 정도를 초과하여 사유화하여서는 안 된다는 로크의 단서를 토지에 일관성 있고 정직하게 적용한다면 로크의 입장에서 토지가 희소한 상황에서는 토지는 공유물이라고 보는 것이 타당하다고 하는 견해가 있다.(이재율, “토지가치세의 공정성 문제”, 국제경제학연구 제7권 제2호(2001.8.), 256면).

17) 김상용·정우형, 앞의 책(주 2), 70면.

으로 청약자에게 입찰방법으로 임대하는 것을 생각할 수 있다. 국유화를 통해 토지 공유제를 확보하고 시장원리에 따라 토지의 이용자를 결정함으로써 토지이용의 효율을 도모할 수 있다는 것이다. 그러나 헨리 조지는 이 방법이 불의하기 때문에 적절하지 않다고 주장한다. 토지를 공유화 할 때 기존의 소유자에 대하여 어떠한 보상을 하는 것은 정의롭지 못하다는 것이다. 그 이유는 아무리 정당한 대가를 지불하고 토지의 소유권을 획득한 것이라고 해도 원천적으로 권원이 없는 것을 취득한 것이기 때문에 그 권리가 인정될 수 없다는 것이다. 보상 대신에 토지공유제를 선언하여 모든 토지를 국가가 무상으로 환수하고 앞에서 말한 것과 같은 경쟁입찰방식으로 필요한 사용자에게 배분하는 것은 매우 번거롭고 복잡할 것이라고 주장한다. 아주 효율적이면서도 동일한 효과를 얻을 수 있는 방법으로 그는 토지의 순수한 지대를 전부 국가가 조세로 흡수하는 방안을 제시하였다. 소위 토지단일세를 주장한 것이다. 모든 토지의 잠재적 지대를 평가하여 이것을 100% 조세로 흡수함으로써 사실상 토지의 공유화를 달성할 수 있다는 것이다.

조지는 이러한 조세는 자원의 배분을 왜곡시키지 않을 것이라고 믿었으며 그래서 토지자원의 배분은 시장에 의해서 효율적으로 이루어질 것이라고 주장하였다. 나아가서 이 조세로부터 충분히 큰 세수를 얻을 수 있을 것이기 때문에 다른 모든 조세를 폐지할 수 있을 것이라고 주장하였다. 노동의 결과는 완전히 개인에게 귀속되어야 하는 것인데 그것을 사회가 조세의 명목으로 빼앗아간다는 것은 정의롭지 못하다고 생각하기도 하였다. 여하튼 다른 생산요소에 대한 조세가 없어짐으로써 경제의 진보는 더욱 촉진될 것으로 생각하였다.

헨리 조지는 일련의 연설에서 자신의 지대조세제에 관한 주장이 성경에 바탕을 둔 것임을 강력하게 천명하였다. ‘도적질하지 말지니라 Thou Shalt Not Steal’는 강연에서는 토지사용제는 도적질을 허용하는 제도, 즉 십계명을 위반하는 제도라고 비판하였다.<sup>18)</sup> 그리고 ‘나라가 임하시옵고 Thy Kingdom Come’에서는 토지가치세가 이루어지는 곳이 바로 하나님의 나라라고 주장하기도 하였다.<sup>19)</sup> 또한 ‘모세 Moses’라는 연설에서 모세는 토지독점을 불가능하도록 만든 진정한 해방자라고 하였다.<sup>20)</sup> 그 이외에도 그는 그의 저서 곳곳에서 자신의 주장이 성경과 긴밀하게 연결되어 있다고 주장하였다.

헨리 조지는 지대조세제의 근거를 남에게 “남에게 대접을 받고자 하는 대로 남을

18) 대천덕·Henry George 共著, 토지와 자유:성서의 경제원리(생명의샘터, 1985), 107면.

19) 위의 책, 96면.

20) 김윤상·박창수, 앞의 책(주 113), 176~177면.

대접하라”는 황금률에서 찾았다. 즉 자신의 권리와 함께 타인의 권리도 존중하자는 것이다. 그리고 그는 모든 사람은 인류 공동의 유산인 토지에 대해서 평등한 권리를 지닌다는 것을 일종의 자연권으로 신봉하였다. 그래서 조지는 자신의 지대조세제는 성경의 정신을 그대로 계승한 것이라고 주장하였다.<sup>21)</sup>

### 3. 헨리 조지의 土地思想의 影響

헨리 조지는 토지문제로 인한 빈부의 문제를 강제적인 몰수에 의한 국유화의 방법에 의하지 않고 지대의 몰수를 통해 해결할 수 있다고 주장하였다. 방법의 용이함으로 인해 그의 토지사상은 다른 나라에 영향을 줄 수 있었다.<sup>22)</sup> 물론 모든 다른 세목을 폐지하고 오로지 지대에 대한 과세만을 실시하는 순수한 단일세는 거의 시행되지 않고, 부분적으로 적용되거나 다소 변용되고 있다.<sup>23)</sup>

#### 1) 다마쉬케와 독일토지개혁자동맹

아돌프 다마쉬케(Adolf Damaschke; 1865~1935)는 독일 토지개혁운동의 투사로 베를린에서 태어나 베를린에서 일생을 마쳤다. 다마쉬케가 살았던 시대는, 독일에서 자본주의가 발전함에 따라 대도시가 형성되어 주택부족이 사회문제가 되고 사적 토지소유권의 남용현상으로 사적 자유토지소유에 대한 모순현상이 극심하던 때였다. 그는 본래 초등학교 교사였으나 베를린의 노동자지구에서 살면서 대도시의 주택문제가 지닌 사회적 모순을 해결하기 위하여 토지개혁운동에 몰입하게 되었다.

다마쉬케의 토지개혁이론은 헨리 조지의 영향을 받은 것이었다. 그러나 그는 헨리 조지의 사상을 독일에서 그대로 실현하기에는 어렵다고 믿었다. 1899년에는 독일토지개혁자동맹(Deutscher Bund der Deutschen Bodenreformer)이 그의 주도로 결성되었으며, 그는 의장이 되었다. 그는 주택부족 등 자본주의적, 사적 자유토지소유권의 남용문제를 해결할 수 있는 토지개혁을 주장하였다.<sup>24)</sup>

토지개혁이론에 의하면 지대는 모든 사람이 투입한 총노동의 성과이고, 그것은 사회에 속한다는 것이었다. 그러므로 지대는 사회전체를 위하여 유보되어야 한다고 하였다. 그래서 다마쉬케는 지대를 사회적 소유로 하는 것이 사회주의와 개인주의 간

21) 이재울, 앞의 논문(주 94), 170-171면.

22) 김상용·정우형, 앞의 책(주 2), 75면.

23) 위의 책, 77면.

24) 甲斐道太郎 外 著, 강금실 譯, 앞의 책(주 37), 155면.

의 평화를 가져올 수 있다고 하였다. 결국 그는 사적 개인주의적 토지소유권이 초래한 사회적 모순문제를 사소유권을 부인하는 사회주의적 방법으로 해결할 것이 아니라, 지대의 사회화, 즉 토지증가의 사회적 환수를 통하여 해결하고자 하였다.

다마쉬케와 그가 주도한 독일토지개혁자동맹의 활동의 가장 큰 성과는 바이마르헌법 제155조의 입법이었다. 독일의 바이마르공화국 헌법(1919년 제정) 제155조는 독일토지개혁자동맹의 강령을 그대로 받아들여, 제1항에서는 “토지의 분배와 이용은 국가가 이를 감독하고 그 남용을 막으며, 또 모든 독일인에게 건강한 주거를 제공하며 모든 독일인의 가족 특히 자녀가 많은 가족에게 그의 수요에 상응하는 주거 및 농업 자산가를 확보한다는 목적을 향해 노력하도록 국가가 감시한다.”고 하고, 토지소유자의 노력에 의하지 않은 土地增價, 즉 개발이익(development value; betterment)의 사회환수의 근거규정을 두어 동조 제3항은 “토지를 개척하고 이용하는 것은 토지소유자가 공공에 대하여 지는 의무로 한다. 노력 또는 자본을 사용하지 아니하고 발생한 가격의 증가는 공공을 위하여 이를 이용하여야 한다.”고 하였다.

제2차세계대전 이후의 입법도 대체로 이러한 경향을 따르고 있다. 독일 본(Bonn) 기본법(1949년 제정)과 독일연방공화국 기본법<sup>25)</sup>도 그 제14조 제1항에서 “소유권 및 상속권은 보장된다. 그 내용 및 제한은 법률로써 정한다.”고 하고 제2항에서는 “소유권은 의무를 수반한다. 그 행사는 동시에 공공의 복리에 기여하여야 한다.”고 하여 소유권의 사회적 의무성을 밝히고 있다.

## 2) 孫文의 三民主義

현대 중국의 국부 孫文(1866~1925)은 일생의 대부분을 만주족의 국가였던 청나라를 무너뜨리고 공화국을 건설하는 혁명가로 활동하였다. 손문의 11차례에 걸친 봉기 끝에 청나라는 멸망하고 중화민국이 건국되었다. 이러한 혁명의 기반이 되는 사상은 民族, 民主, 民生의 三民主義였고, 토지사상은 민생주의의 주된 내용을 구성하고 있다.

민생주의에서 가장 중요한 것은 地權의 均等化이다. 이 지권의 균등화 사상은 손문이 직접 언급한 바와 같이 헨리 조지로부터 그 사상적 영향을 받았다. “헨리 조지의 가르침이 우리의 개혁프로그램의 기초가 될 것이다. 토지세를 정부 수입의 유일한 수단으로 삼는 것은 극히 정의롭고, 합리적이며 공평하다.”<sup>26)</sup> “토지단세론이 실현된

25) 1990년 10월 3일 동독이 서독에 편입되자 기본법은 통일 독일 헌법으로 전체 독일 국민에게 구속력을 갖게 되었다.

후에는 문명이 진보함과 함께 국가는 부유해지며 현재의 난해한 세(稅)는 모두 면세되고 물가는 안정되며 인민도 유복하게 되어 세금을 납부하던 수천년래의 악정은 영구히 단절될 것이다.... 중국의 조세로서는 헨리 조지로부터 비롯된 토지단세법, 즉 토지의 지가에 대해 과세하고 다른 일체의 세를 면세하는 방법이 가장 적당하다. 왜냐하면 이 방법은 사회의 빈부의 불균등이라는 폐해를 정화시키고 재산의 증식력을 유지하고 과세가 간단하여 행하기 쉽고 수입이 확실하기 때문이다.”<sup>27)</sup> 그리고 독일 토지개혁자동맹의 구성원이자 다마쉬케의 제자였던 쉬라마이어(Ludwig Wilhelm Schrameyer; 1859~1926)에 의해 독일의租借地였던 膠州灣의 靑島에서 시행된 지대조세제 실천사례에 영향을 받았다.<sup>28)</sup> 독일은 1898년에 토지조세를 제정하여 지대조세제를 실시하였다. 즉 식민지 내에 어떠한 토지이든 간에 양도할 때는 그 가치증가분의 3분의 1을 총독부에 납부하도록 하고, 거래가 없는 토지는 매 25년마다 평가를 받아야 하며 같은 세율로 납부하도록 하였다.<sup>29)</sup> 손문은 쉬라마이어가 靑島에서 지대조세제 실시를 주관하고 있는 동안 그를 광둥의 국민당 정부의 고문으로 받아들이고 광둥에서의 지대조세제 실시에 의한 지권균등화 계획에 자문하도록 하였다.<sup>30)</sup>

손문의 삼민주의사상과 지권균등화 토지사상은 중화민국 헌법을 비롯하여 토지관계법에 구체적으로 반영되었다. 먼저 중화민국헌법(1946. 12. 25. 국민대회 통과 : 1947. 1. 1. 국민정부 공포 : 1947. 12. 25. 시행) 제142조에서는 “국민경제는 민생주의를 기본원칙으로 하고 토지소유권의 평균화와 자본의 통제를 실시하여 국가경제와 개인생계의 균등한 충족을 도모함을 목적으로 한다.”고 하여 민생주의가 경제의 기본원리임을 천명하고, 제143조에서는 “중화민국영토내의 토지는 국민전체에 속한다. 법률의 정하는 바에 의하여 국민이 취득하는 토지소유권은 법률의 보장과 제한을 받는다. 사유토지는 그 가격에 따라 납세하여야 하고, 정부는 가격에 따라 이를 매수할 수 있다. 토지에 매장된 광물과 경제상 공중의 이용에 공할 수 있는 천연자원은 국가의 소유에 속하여 국민이 취득하는 토지소유권으로 인하여 영향을 받지 아니한다. 노력과 자본을 요하지 아니하고 그 가치가 증가한 토지에 대하여 국가는 토지증가세를 징수할 것이며 이는 국민이 다같이 향유하여야 한다. 국가는 토지의 분배와 정리에 있어서 자작농 및 자신이 토지를 사용하는 국민을 부양함을 원칙으로 하고 또 그 적정한 경영면적을 규정하여야 한다.”라고 규정하여 토지는 국민전체

26) 한국토지공사 編, 앞의 책(주 9), 97면.

27) 박종현, “민생주의 논쟁 소고”, 경상사학 제10집(경상대학교 경상사학회, 1994.10), 163~164

28) 김상용·정우형, 앞의 책(주 2), 83면.

29) 위의 책, 261면.

30) 위의 책, 81면.

의 것임을 선언하고, 토지의 불로증가를 토지증가세에 의하여 국가가 환수하여 모든 국민이 다같이 향유하도록 규정하고 있다.

이것은 바로 손문의 지권균등화 사상 그대로를 헌법에 반영하고 있다. 이러한 헌법상의 손문의 토지사상을 구체적으로 실천하기 위하여 토지에 관한 기본법이라 할 수 있는 토지법(1930. 6. 30. 국민정부 공포 : 1936. 3. 1. 시행)을 제정하고 나아가서 평균지권실시를 위하여 1954년 도시토지평균지권조례를 제정하여 1957년부터 도시토지에 한해서만 토지증가세를 부과징수하다가, 1977년부터 모든 토지에 토지증가세를 부과징수하기 시작하여 법률명칭도 1986년에 平均地權條例로 개칭하고 내용도 크게 개정하였다. 토지세, 토지증가세부과를 위한 구체적인 내용과 절차에 관해서는 토지세법을 제정하여 시행하고 있다.

이와 같이 중화민국에서는 손문의 토지사상을 그대로 입법으로 반영하여 구체화하고 있으며, 이것을 보다 효율적이고 종합적으로 실천하기 위하여 토지관리기구도 내 정부내의 지정사로 일원화하여 토지정책의 입안, 토지관계법의 시행, 등기, 토지과세, 토지이용계획의 입안 및 실천 등 토지에 관련된 모든 업무를 담당토록 하였다.<sup>31)</sup>

#### IV. 성경의 土地法

##### 1. 序 說

성경의 토지법에 담긴 원리는 한마디로 土地神有(토지는 하나님의 것)과 平均地權(평등한 토지권)이다. 성경적 토지개념은 하나님이 주신 토지를 만인이 평등하게 그 혜택을 함께 누리는 것이다.<sup>32)</sup>

##### 2. 고대 이스라엘의 사회 구조

이스라엘 이전의 가나안 사회는 ‘봉건적’ 노선을 따라 조직되어 있었다. 그리고 작은 도시국가들이었던 가나안 왕국들 각각에서 지극히 계층화된 사회적 피라미드의 맨 꼭대기에 있는 엘리트층에 권력이 집중되어 있었다. 맨 꼭대기에는 왕과 가신, 전사(戰士)가 자리 잡고 있었고, 그 다음으로 상인과 장인, 자유인이 중간계급을 형성했다. 가장 밑바닥에는 성곽 도시와 성곽 없는 촌락들 주변에서 토지를 경작했던

31) 위의 책, 87면.

32) 강석진·지종덕, “성서 속의 토지기록에 관한 연구”, 한국지적학회지 제19권 제2호(2003), 11면.

소자작농이 있었다.<sup>33)</sup>

이와는 대조적으로 고대 이스라엘은 지파 사회(tribal society)였다. 이스라엘은 지파(šebet/matteh : tribes)와 친족(mišpāhâ : clans)과 가족(bêt-āb : households)으로 삼등분된 구조를 가지고 있었다. 이 세 층 중에서 친족과 가족은 평균적인 이스라엘 백성들의 일상생활에서 훨씬 더 큰 사회적, 경제적 의미를 지니고 있었다.

지파는 가장 큰 규모의 친족집단으로서 야곱의 열두 아들들의 이름을 따서 불렸다. 지파가 갖는 주요한 의의는 일정 지역의 토지 보유권을 유지시키는 데 있었다. 또한 친족은 서로 연결되어 있는 가구들의 집단으로서, 야곱의 손자들의 이름을 따라 명명되었다(즉, 이스라엘 지파의 조상들의 아들의 이름을 따라 불렸다). 친족은 종종 지역에 따른 정체성을 갖기도 했던 것 같다. 그래서 때때로 마을 이름과 친족의 이름이 같기도 했다. 친족은 서로를 보호해주는 가족들의 연합으로서의 역할을 감당했으며, 경제적, 사회적, 사법적, 군사적으로 다양한 의무를 지고 있었다. 마지막으로 가족은 가장 작은 단위였지만, 그래도 여전히 큰 집단이었다. 가족은 살아 있는 존속 남자 한 사람의 가구 안에서 살아가고 있는 모든 사람들로 이루어졌다. 따라서 그 남자의 한 아내나 여러 아내, 그의 아들들과 그 아들들의 아내들과 아들들의 아들들과 그들의 아내들 및 아직 혼인하지 않은 딸들이 포함되었을 것이다. 그러므로 통상적으로는 삼대로 이루어진 공동체였으며, 때로는 비교적 어려서 결혼한 사람을 포함해서 사대로 이루어지기도 했다. 또한 그 가구의 일부분으로 살고 있는 종들이나 거주하고 있는 외국인들까지 포함되기도 했는데, 이들은 분명 분할되어 있는 토지 내에 있는 작은 집단 거주지에서 살았을 것이다.<sup>34)</sup>

경제적으로 주로 자급자족했던 이 단위들은 이스라엘의 마을과 지역에서 사회적으로 중요한 대부분의 사법적, 경제적, 종교적, 군사적 기능을 수행했다. 그러므로, 팔목할만한 자율성과 사회적 자유를 누리던 그 같은 견고한 단위들이 모인 구조물로서 초기 이스라엘 사회는 사회적으로 분권화 되어 있었으며, 위계적이지 않았다. 그 사회는 ‘최고위층’의 부와 특권이나 권력에 맞추어 움직였던 것이 아니라, ‘최하위’ 계층들의 사회적 안녕과 경제적 생존에 맞추어 작용했다.<sup>35)</sup>

### 3. 土地神有

#### 1) 하나님의 땅

33) Robert Gneuse 著, 성찬성 譯, 앞의 책(주 60), 105면.

34) Christopher J. H. Wright 著, 김재영 譯, 현대를 위한 구약윤리(한국기독교학생회출판부, 2006), 471-472면.

35) 위의 책, 73면.

“토지를 영구히 팔지 말 것은 토지는 다 내 것이니라.”(레위기 25:23a)

토지는 궁극적으로 하나님의 것이었다. 이 주제는 이스라엘 제의 전통(cultic tradition)의 일부로서, 예언서들과 시편들 가운데 흔히 나타난다.<sup>36)</sup> 따라서 토지는 하나님의 것이었기 때문에 인간이 자의적으로 매매할 수 없었다. 이는 혈연에 따른 분배제도를 보호하는 효과를 가져왔다. 가능한 한 대가족 안에 혹은 최소한 그 친족의 친척 범위 안에 남아 있도록 해야 했다.<sup>37)</sup> 이는 토지를 이익을 위해 사고 팔수 있는 상품으로 여겼던 가나안 사람들의 토지관과 대립한다.<sup>38)</sup>

## 2) 하나님의 백성

“너희는 거류민이요 동거하는 자로서 나와 함께 있느니라.” (레위기 25:23b)

‘거류민이요 동거하는 자’로 번역이 된 ‘게림 웨토샤빔’(gērîm wētôšābîm)이라는 말은 가나안 땅에서 이스라엘 백성들 가운데 거주하되 인종상으로 이스라엘 족속이 아닌 사람의 집단을 가리킨다. 그 사람들은 땅을 빼앗긴 가나안 족속들의 후손이나 이주해 들어온 자들이었을 수 있다. 그들에게는 땅에 대한 소유권이 전혀 없었다. 그래서 그들은 토지를 소유하고 있는 이스라엘 가구들에게 거류 피고용인(노동자나 기술공들)으로 고용되어 생계를 이어갔다. 그들을 고용한 이스라엘 가구가 계속해서 경제적으로 발전하고 있는 경우에만, 그 거류 외국인 노동자들은 보호와 안전을 누릴 수 있었다. 그러나 그렇지 않을 경우 그들의 입지는 매우 위험한 것이었다. 그러므로, 그들은 그들의 취약성으로 인해 정의를 베풀어야 할 각별한 대상으로 이스라엘 법에 자주 언급되어 있다.

이스라엘 백성들은 하나님 앞에서의 자신들의 지위를, 거류하면서 자신들에게 의존해서 살아가고 있던 이러한 사람들의 지위와 유사한 것으로 여겨야 했다. 그러므로 이스라엘 백성들은 그 땅에 대한 궁극적 소유권을 갖고 있지 않았다. 그 땅은 하나님의 소유였다. 하나님이 바로 최고의 주인이었던 것이다. 이스라엘은 집단으로 그 땅에 세 들어 온 임차인들이었다. 그럼에도 불구하고, 이스라엘 백성들은 하나님의

36) 위의 책, 277면.

37) 위의 책, 276면.

38) Jong Keun Lee, "The Theological Concept of Divine Ownership of the Land in the Hebrew Bible", Th.D. Diss.(Boston University, 1993), p.113

보호 아래서 그리고 그 분을 의지하여 그 땅에서 안정된 혜택을 누릴 수 있었다. 그러므로, 그 용어들은 권리에 대한 부인이 아니라 오히려 보호받는 의존적 관계에 대한 천명인 것이다.<sup>39)</sup>

#### 4. 平均地權

##### 1) 土地의 公平한 分配

“여호와께서 모세에게 말씀하여 이르시되, 이 명수대로 땅을 나눠 주어 기업을 삼게 하라. 수가 많은 자에게는 기업을 많이 줄 것이요 수가 적은 자에게는 기업을 적게 줄 것이니 그들이 계수된 수대로 각기 기업을 주되 오직 그 땅을 제비 뽑아 나누어 그들의 조상 지파의 이름을 따라 얻게 할지니라. 그 다소를 막론하고 그들의 기업을 제비 뽑아 나눌지니라.” (민수기 26:52-56)

구약성서에서 기술하고 있는 토지법은 현실적으로 이스라엘이 가나안 땅을 침공한다는 사실과 그 땅을 제비뽑아 하나님이 주실 축복의 선물로 나누어 가진 다음 자손 대대로 물려준다는 사실에 기초하고 있다. 이렇게 분배된 토지를 기업(基業, inheritance)이라고 한다. 히브리 원어의 의미는 ‘제비를 뽑아 분배한 땅’이다.<sup>40)</sup>

모세의 인도에 따라 이집트를 떠난 이스라엘 민족이 가나안 땅을 점령하기 전 모든 지파가 각각 그들의 수적 규모에 비례하여 토지를 갖도록 하는 분배가 이루어졌다(민수기 26:52-56). 약속의 땅의 동남쪽 경계에 있는 모압 평지에서 지파별로 그리고 그 가족별로 인구조사가 이루어졌다(민수기 26:1~51). 특별히 선출된 대표자들로 구성된 기구가 땅을 나누는 임무를 맡았다. 각 지파에서 한 명의 대표를 뽑아 그 기구를 구성하였는데, 눈의 아들 여호수아와 제사장 엘르아살이 그 우두머리가 되었다. 지파들 사이에서 배분이 공평하게 이루어지도록 하기 위해서, 제비뽑기로 배분이 확정되도록 되어 있었다(민수기 26:55-56). 각 지파가, 그리고 각 지파속의 각 가족들이 (레위 지파만 제외하고는) 공동으로 차지하는 기업 가운데서 그 수에 비례하는 몫을 차지하였다. 성서에는 “수가 많은 자에게는 기업을 많이 줄 것이요 수가 적은 자에게는 기업을 적게 줄 것이니 그들이 계수된 수대로 각기 기업을 주되”(민수기 26:54) 라고 기록되어 있다.<sup>41)</sup>

39) Christopher J. H. Wright 著, 김재영 譯, 앞의 책(주 66), 278면

40) 대천덕 著, 전강수·홍종락 譯, 앞의 책(주 55), 17면.

이어서, 여호수아 13-19장에 나오는 토지 분배에 대한 진술은 토지가 지파별로 분배되었을 뿐만 아니라 “그들의 가족대로(에 따라서)” 분배되었다고 반복해서 기록하고 있다. 그 목적은 분명했다. 각 지파와 친족과 가족이 그 규모와 필요에 따라서 충분한 토지를 소유할 수 있도록 해야 한다는 것이었다. 토지 보유는 공평해야 했으며 왕이나 소수의 부유한 자들에게 집중되지 않도록 분배되어야 했다. 팔레스틴 지방 지형의 다양함을 고려해 볼 때, 이것은 모든 가족이 똑같은 것을 소유해야 한다는 의미가 아니라 모든 가족이 충분히, 즉 경제적으로 생계를 유지해 나갈 수 있을 만큼 충분히 소유해야 한다는 것을 의미했다.<sup>42)</sup>

## 5. 禧年法

“너는 일곱 안식년을 계수할지니 이는 칠 년이 일곱 번인즉 안식년 일곱 번 동안 곧 사십구 년이라. 일곱째 달 열흘날은 속죄일이니 너는 뿔나팔 소리를 내되 전국에서 뿔나팔을 크게 불지며 너희는 오십 년째 해를 거룩하게 하여 그 땅에 있는 모든 주민을 위하여 자유를 공포하라. 이 해는 너희에게 희년이니 너희는 각각 자기의 소유지로 돌아가며 각각 자기의 가족에게로 돌아갈지며 그 오십 년째 해는 너희의 희년이니 너희는 파종하지 말며 스스로 난 것을 거두지 말며 가꾸지 아니한 포도를 거두지 말라. 이는 희년이니 너희에게 거룩함이니라. 너희는 밭의 소출을 먹으리라.” (레위기 25:8-12)

### 1) 禧年の 의미

희년(Jubilee)은 일곱 안식년 주기 후에<sup>43)</sup> 찾아오는 절기로 자유와 해방의 해이다. 희년이라는 말은 요벨(yobel), 즉 '수양의 뿔'이라고 하는 히브리어에 그 뿌리를 두고 있는 용어로 보인다.<sup>44)</sup> 희년을 맞이하는 해의 일곱번째 달의 열 번째 되는 날,

41) Frederick Verinder 著, 이풍 譯, 하나님의 토지법(기독교대학설립동역회 출판부, 1996), 59면.

42) Christopher J. H. Wright 著, 김재영 譯, 앞의 책(주 67), 276면.

43) 희년이 49년째 되는 해에 선포되었는지 아니면 50년째 되는 해에 선포되었는지 학설이 대립한다. 이는 레위기 25장 8-9절과 10-11 사이의 본문상의 희년 선포시기에 대한 불일치 때문에 제기되며, 부차적으로는 2년 연속되는 동일 법규의 이중 실행 여부에 대한 회의와 2년 연속되는 땅의 휴경이 가져오게 될 사회·경제적인 어려움, 특별히 가난한 자들이 겪게 될 어려움을 고려하는 학자들의 견해 때문에 발생되었다(위의 책, 27면).

44) 히브리어 '요벨(yobel)'이라는 용어는 칠십인역(Septuagint, LXX)에서는 '아페신(ἄφεσιν)'으로 그리고 라틴어 성서 불가타(Vulgata)에서는 기쁨(rejoice)이라는 뜻의 '유빌라레(Jubilare)'로 각각 번역되었다.

즉 대속죄일<sup>45)</sup>에 이 羊角나팔이 울려 퍼지게 되면, 기업(基業)의 원주인에게로 회복되는 것을 포함한 이스라엘 모든 백성에게 자유가 선포된다.<sup>46)</sup> 모든 사람은 닻새에 걸쳐 조상으로부터 물려받은 토지로 돌아가서, 희년이 시작되는 15일에는 초막절(草幕節)<sup>47)</sup>을 지키게 된다. 그 닻새는 또한 토지를 임차했던 사람들이 토지를 원래의 가족에게 돌려주기 전에 마지막 곡물을 추수할 기간이기도 하다. 초막절은 우리의 秋夕과 시기적으로 일치한다(음력 8월은 유대인 달력의 7월이다).<sup>48)</sup>

토지는 당시에 거의 유일한 생산수단이었고, 토지를 상실할 경우에는 소작농이나 농업노동자, 혹은 노예로 전락할 수밖에 없었다. 최초 토지분할시에 토지가 균등하게 분배되었지만, 흉년이나 질병 등의 불운 때문에 어려움에 처한 경우, 그런 사람은 부득이 토지를 팔 수 밖에 없었을 것이다. 이런 경우에 토지를 판 본인은 일시적으로 어려움을 덜 수 있으나 그 후에는 토지가 없는 채로 어려운 형편에서 살아야 했다. 만일 토지가 영구적으로 팔린다면 토지를 판 본인뿐 아니라 그 자손들도 토지가 없는 채로 소작농이나 노동자로 살게 된다. 희년의 목적은 이러한 무토지상태, 즉 가난의 세습화를 방지하고 원래의 비교적 평등한 토지분배 상태를 시간이 흘러도 유지시키는 것이었다.<sup>49)</sup>

## 2) 토지 무르기

“너희 기업의 온 땅에서 그 토지 무르기를 허락할지니 만일 네 형제가 가난하여 그의 기업 중에서 얼마를 팔았으면 그에게 가까운 기업 무를 자가 와서 그의 형제가 판 것을 무를 것이요 만일 그것을 무를 사람이 없고 자기가 부유하게 되어 무를 힘이 있으면 그 판 해를 계수하여 그 남은 값을 산 자에게 주고 자기의 소유지로 돌릴 것이니라.” (레위기 25:24~27)

고대 이스라엘에서 토지는 원칙적으로 양도될 수 없는 것이다. 그러나 경제적으로 곤란한 일이 있어서 더 이상 토지를 소유할 수 없을 때에 한하여 예외적으로 양도

45) 고대 이스라엘의 성전 지성소(至聖所, most holy place)에서 대제사장이 백성들의 죄를 대신해서 속죄하는 날이다.

46) 김병하, 앞의 책(주 87), 23면

47) 가을의 절기로 올리브, 포도, 무화과 등을 수확하고 이를 감사하면서 해를 끝마치는 연말 추수감사제이다.

48) 대천덕 著, 전강수·홍종락 譯, 앞의 책(주 55), 19면.

49) 이재율, “헨리 조지의 토지가치세와 성경적 토지제도”, 신앙과 학문 제11권 2호(기독교학문연구소, 2006. 6.), 176면.

가 허용되었다. 그러나 자신의 친족이나 본인이 이를 還買할 수 있도록 하였다.

토지무르기에 대해서는 다음과 같은 두 가지가 문제된다. 하나는 친족이 이미 다른 사람에게 팔린 땅을 되사는 것인지, 아니면 그의 가난한 친족이 팔려고 내놓은 땅에 대해 先買權을 갖는 것인지에 대한 것이다. 뒤따르는 두 개의 법이 다루고 있는 사례들은 분명히 전자의 입장에 우호적이다. 반대로, 예레미야는 어떤 사람의 사촌이 소유한 한 필지의 땅을 직접 그로부터 매입함으로써 그것을 구입할 수 있는 권리를 행사하는데(예레미야 32장), 이것은 후자의 입장을 지지한다. 보아스가 룻의 문제를 처리하는 절차(룻 4장)는 예레미야서에 기록된 것과 일치한다.<sup>50)</sup>

다른 하나는 무르기 된 자산이 원 주인의 관리 아래 놓이게 되는지, 아니면 희년까지 救贖者가 관리하는지에 대한 것이다. 대부분의 학자들은 전자의 입장을 받아들이면서 무르기는 그 자체의 의미에 의하면 그 자신의 원주인에게 되돌아간다는 것을 암시한다고 주장한다.<sup>51)</sup>

그러나 이와 같은 ‘基業을 잃고 위기에 처해 있는 사람을 구원해 줄만한 능력이 있는 사람’을 가지고 있지 못한 사람이라 하더라도 희년이 가까워짐에 따라 땅의 가격이 내려가기 때문에 수년이 지난 다음에는 그 잃었던 땅을 다시 살 수도 있었다 (26-27절)<sup>52)</sup>

### 3) 토지의 회복

“그러나 자기가 무를 힘이 없으면 그 판 것이 희년에 이르기까지 산 자의 손에 있다가 희년에 이르러 돌아올지니 그것이 곧 그의 기업으로 돌아갈 것이니라.”(레위기 25:28)

토지의 원주인이 자신의 땅을 재구입할만한 충분한 돈을 모으지 못했더라도, 그 땅은 희년에 그에게 조건 없이 반환된다. 그는 자신의 상속토지를 경작하기 위해 복귀한다. 이 경우에 하나님은 친히 이러한 법안을 통해 그의 친족으로 행세하신다.<sup>53)</sup>

토지의 회복은 메소포타미아에서의 미샤룸(mišarum)이라고 알려진 더욱 더 포괄적인 법적제도의 한 일면이다. 미샤룸은 정의의 행위로서 채무와 고용(역무) 계약의 중지, 세금의 지불 정지와 채권자들의 손에 들어간 토지의 회복 등으로서 고대 바벨

50) John E. Hartley 著, 김경열 譯, WBC 성경주석:레위기(솔로몬, 2006), 839면.

51) 위의 책, 839-840면.

52) 김병하, 앞의 책(주 87), 51면.

53) John E. Hartley 著, 김경열 譯, 앞의 책(주 95), 841면.

른 시대의 왕들에 의해서 이루어졌다. 그 칙령은 보통 다음과 같이 표현되었다. “aššum šarrum mišarum ina mātīm iškum(그 왕이 그의 나라에서 정의를 세웠다.)” 이 칙령은 종종 왕이 등극할 때에나 통치 제 2년째 선포되었다. 한 번이나 그 이상의 칙령이 사회의 경제적 평등을 위해 왕의 재임시에 발표되곤 했다.

미샤룸 법령과 성서상의 회년 규례의 차이는 메소포타미아의 법령은 예측할 수 없고 불규칙적이었으며 전적으로 왕들의 의지에 달려있었던 반면, 성서상의 회년은 규칙적이며 하나님의 명령에 의한 것이었다는 데 있다.<sup>54)</sup>

## VI. 성경의 토지법과 지공주의에 대한 법적 평가

### 1. 聖書의 土地法에 대한 評價

#### 하나님의 영토고권

영토고권은 일정하게 공간적 범주로서 존재하는 공동체 구성원에 구속력을 지니는 국가의 배타적 국가권력(내지 통치권)이다. 영토고권에 의하여, 국가는 영토를 국가의 소유권의 객체로서가 아니라 지배권 행사의 객체로 보아 영토고권으로써 영토 및 영토 내 구성원을 지배할 수 있게 된다. 영토의 변경은 영토고권의 지역적 범위를 변경케 한다.<sup>55)</sup>

하나님이 토지를 소유한다는 것은 하나님이 토지를 다스리신다, 즉 영토고권이 있다고 보아야 할 것이다. 하나님이 토지를 인간처럼 소유하여 사용·수익·처분한다고 보기는 어렵다.

#### 지파·족속·가정의 토지에 대한 다중소유권

반면 게르만법상의 소유권은 로마법상의 소유권과 본질적으로 내용을 달리한다. 게르만부족의 공동체 구성원에게는 토지의 용익권만이 있었을 뿐 소유권은 공동체 자체에 습手的 또는 總有的으로 귀속되었고, 따라서 소유권이 개별화되지 않아 단체법상의 공동소유형태로 나타난다. 즉 가옥과 택지는 가족단체에, 토지는 씨족원의 공동경작의 목적으로 씨족단체 또는 촌락공동체에 귀속되었으므로 처분권이 제한되었

54) 이종근, 앞의 책(주 64), 368면.

55) 강경근, “領土權과 領土高權”, 고시연구 2006년 11월호, 86면.

다. 이를테면 가장은 그의 상속권자의 동의가 없이 토지를 처분할 수 없었으며, 동의 없이 처분한 경우 상속권자는 이를 무상으로 환취할 수 있었다. 이와 같이 게르만법상 토지소유권은 단체에 합수적 또는 총유적으로 귀속되었고 나아가 토지의 단독소유권개념도 확립되지 않았다. 왜냐하면 소유권이 그의 권능의 구체적 작용에 따라 수많은 소유권개념으로 분리되었기 때문이다. 특히 게르만법은 규범생활에서 公·私法의 미분화로 인해 토지에 대한 국왕이나 영주의 권리를 모두 사소유권으로 표시했고, 타인의 토지를 용익하는 자도 소유권자라고 했다. 이를 로마법상의 소유권과 비교하면 로마재산법이 소유권을 중심으로 편성되었음에 반하여 게르만법은 물건을 사실상 또는 법률상 사용·수익하는 용익권을 중심으로 편성되었다.<sup>56)</sup>

그러나 희년이 도래하면 매수인은 보상을 받지 못하더라도 무조건 매도인, 즉 최초로 땅을 분배받은 자나 그의 후손에게 되돌려 주어야 하기 때문에 이는 결국 모세나 여호수아로부터 최초로 땅을 분배받은 자는 영원히 그 땅의 소유권을 후손에게 상속하는 것과 하등 다를 바 없다는 해석도 가능하다고 본다. 오늘날의 의미로 새긴다면 재산에 대한 상속은 자기 소유가 인정되는 것에 한정되어야 하며, 남의 소유에 속한 것을 상속시킬 수는 없는 것이다. 따라서 이렇게 해석한다면, 토지는 하나님의 소유이면서 동시에 최초로 분배 받은 가문의 소유인 것이 된다. 다시 말하자면, 구약성서에서의 토지에 대한 권리는 중층적 구조의 소유권으로, 토지를 최초로 분배받은 가문은 그 소유권을 갖는 것이며, 이러한 소유권을 바탕으로 자기의 토지를 타인에게 팔 수 있다고 생각할 수도 있다.

기업으로 주어진 토지의 경우, 토지의 사용권, 수익권을 가족에 주었고, 다만 처분권에 있어서 영구 매각권은 허용하지 않고 한시적인 사용권의 매매만을 허용하였다. 토지는 각 가족의 자손들이 영구적으로 사용해야 할 생산수단이었으므로 한 세대가 영구히 매각할 수 있는 권리는 가지지 못하지만, 대부분의 토지관련 권리가 가족에게 있으므로 이 제도는 당연히 토지사유제인 것이다. 혹자는 성경이 地代의 公有를 주장한다고 하는데,<sup>57)</sup> 이것은 잘못된 해석이다. 토지가 가족별로 분할되어 있기 때문에 토지 용도의 변화나 질의 변화에 따른 토지가치의 증가나 감소는 토지소유주에게 귀속되었다.<sup>58)</sup>

56) 조규창, 앞의 논문(주 18), 57면.

57) 박창수, 앞의 논문(주 78), 15면.

58) 이재율, 앞의 논문(주 94), 183면.

다만 구약성서상의 희년제도를 통해서 나타나는 토지제도는, 토지를 최초로 분배받은 자와 그 가문에게는 사용·수익은 물론 양도와 상속이 인정되지만 매매는 제한되고 있다. 따라서 비록 상속이 인정된다고 하나 매매가 제한된다는 점에서 엄격한 의미의 소유권이라고 할 수 없고, 사용·수익과 상속이 인정되는 특수한 형태의 권리라고 할 수 있다.<sup>59)</sup>

#### 토지‘매수’인이 갖는 권리의 성질

앞서 논의한 바와 같이, 이스라엘의 토지에 대한 소유권은 하나님의 것이고 팔 수 없는 것이었으나, 최초로 땅을 분배받은 자와 그 가문의 경제적 궁핍을 해결하기 위한 경우 예외적으로 토지의 매매를 허용하고 있다.

무엇을 산다는 것은 산 사람이 그 물건을 다시 팔거나 또는 마모 등으로 인하여 없어질 때까지는 산 사람의 소유로 남아야 하는 것을 의미한다. 따라서 소유권이 보장되려면 그 물건을 소유하고 있는 동안은 소유자의 뜻대로 사용·수익은 물론 처분할 수 있는 권리까지도 보장되어야 한다. 만일 어떤 물건을 일정한 기간 동안만 사용하고 그 기간이 도래하면 되돌려주어야 한다는 것을 전제로 한다면, 되돌려 받는 쪽에 소유권이 계속 남아있는 것이 되며, 되돌려주어야 하는 쪽은 사용 또는 수익권만 있는 것으로 해석해야 한다.

한편, 매수인의 입장에서 희년이 도래할 때마다 토지를 매도인에게 되돌려 주어야 하기 때문에 언제나 사용·수익권만 인정된 것으로 해석해야 할 것이다. 따라서 매수인은 매수 등의 용어에도 불구하고 소유권이 아니라 사용권이나 수익권만 갖는 賃借人의 지위에 있었다고 하는 것이 옳을 것이다.<sup>60)</sup>

구약성서에 나타나는 토지에 관한 권리는 최초로 땅을 분배받은 자에게는 사용·수익은 물론 상속권까지도 인정하는 소유권에 준하는 강력한 권리를 주었으면서도, 매수인에게는 매도인이 원할 때 언제나 되돌려 주어야 하고, 또한 희년이 돌아오면 무상으로 토지를 되돌려 주어야 하는 매우 미약한 형태의 임차권만 인정하는 특수한 형태의 권리구조로 이해해야 할 것이다. 즉 토지의 완전한 소유권은 하나님에게 있으며, 최초로 토지를 분배받은 가문은 매매가 허용되지 않는 불완전한 소유권을, 그

59) 토지소유권 고유의 권능을 처분권능으로 볼 경우, 처분이 제한된 소유권을 ‘소유권’이라고는 더더욱 볼 수 없을 것이다.

60) 대천덕 著, 전강수·홍종락 譯, 앞의 책(주 55), 18면.

리고 매수인은 사용·수익권만 인정되는 토지임차권을 갖는 것으로 이해해야 할 것이다.<sup>61)</sup>

#### 헨리 조지의 土地思想에 대한 評價

지대조세제에 대하여는 사실상 개인의 토지소유권을 부정하고 토지를 무상몰수한다는 비판이 있다.<sup>62)</sup> 이에 대하여 지대조세제를 지지하는 입장에서는 개인의 토지소유권을 인정하되 단지 토지가치만을 공유화할 뿐이라고 한다.<sup>63)</sup>

민법학에서는 소유권에는 세 가지 권능, 즉 사용권·수익권·처분권이 있다고 설명한다. 각 권능 중 무엇을 사적주체에 귀속시킬 것인가에 따라 토지소유제도를 분류하면, 토지사유제는 토지소유권의 세 구성요소를 모두 사적 주체에 부여하는 제도이고, 토지공유제는 토지소유권의 세 구성요소를 모두 사적 주체가 아닌 주체 즉 공동체 또는 공적 주체가 가지는 제도이다.<sup>64)</sup>

토지소유권 각 권능의 渾一性 문제를 논외로 한다면, 토지사유제와 토지공유제의 양극단 사이에 지대조세제와 토지공공임대제가 있다. 지대조세제는 토지사유제처럼 토지의 사용과 처분은 사적 주체가 결정하되 토지가치만은 정부가 징수하는 제도이다. 토지공공임대제는 토지공유제처럼 토지의 처분권과 수익권은 정부가 가지되 토지사용은 토지공유제처럼 토지의 처분권과 수익권은 토지사유제처럼 사적 주체에 맡기는 제도이다. 사적 주체는 토지를 사용하는 동안에 정부에 토지사용료를 납부하며 사용을 그만 둘 때에는 원칙적으로 토지를 반납한다.<sup>65)</sup>

지공주의자들의 토지소유권에 대한 설명은 중세의 분할소유권제도를 연상하게 한다. 중세에는 토지소유권이 관리·처분권을 내용으로 하는 상급소유권(Obereigentum)과 경작·이용권을 내용으로 하는 하급소유권(Untereigentum)으로 분할되어 하급소유권자인 농민은 상급소유권자인 영주에 대해서 각종의 공적부담을 지고 있었다. 그래서 중세의 토지소유권은 부담부소유권이였다.<sup>66)</sup>

중세의 봉토를 비롯한 대부분의 토지에는 永小作權, 永借地權과 같이 세습·양도성이 있는 강력한 토지수익권이 설정되었다. 이러한 물권적 용익권은 소유권에서 분

61) 박창수, “구약성서상의 토지제도와 부동산가격결정방법에 관한 고찰”, 부동산학보 제15집(한국부동산학회, 1998.12.), 15면.

62) 광대원, 토지는 공유되어야 하는가?(한국경제연구원, 2005), 20면.

63) 김윤상, 앞의 책(주 132), 190면.

64) 위의 책, 31면.

65) 위의 책, 32면.

66) 김상용·정우형, 앞의 책(주 2), 12면.

화·독립한 소유권의 단편으로서 처분권만 없었을 뿐 토지의 용익이라는 점에서는 소유권과 다를 바 없었다. 그 결과 토지용익권을 일종의 토지소유권으로 보아 하급소유권으로 구성하고 이에 대하여 지료·소작료 등을 징수하는 본래의 의미의 소유권을 상급소유권이라 하여 한 개의 소유권을 질적으로 분리한 分割所有權(geteiltes Eigentum) 개념이 형성되었다.

그런데 이는 중세 註釋學派(Glossatoren)<sup>67)</sup>가 로마법의 소송제도에 착안하여 구성한 것으로, 로마소유권과 같은 실체법개념이었던 것은 아니다. 주석학파는 본래 로마법상 訴權의 분류인 固有訴權(actio directa)<sup>68)</sup>과 準訴權(actio utilis)<sup>69)</sup>의 구별을 게르만 토지소유관계에 적용하여 로마법상 지상권자와 영차지권자에게 주어진 준소유물반환청구권에 따라 용익물권을 準所有權으로, 소유권을 固有所有權으로 구성했다. 이 법이론이 12세기에 독일에 계수되어 봉건법상 봉물에 적용되었고, 이어서 다른 부동산용익권에 확장되었다. 근세에 이르러 고유소유권은 상급소유권, 준소유권은 하급소유권이라는 개념으로 대체되었다.<sup>70)</sup>

지대조세제에 있어서 토지소유권이 公有인지 私有인지가 문제가 되는 것은, 토지는 명목상 私有로 되어 있으나 토지 지대가 100% 환수되기 때문에 사실상 수익권을 소유권자에게서 박탈하는 것이므로 公有로 보는 것이 타당하지 않느냐는 것이다. 지대조세제는 토지의 사용과 처분에는 제한을 두지 않으나, 토지의 교환가치를 조세로 100% 환수하는 것을 목표로 한다. 따라서 지대조세제가 시행된다면, 地價는 이론상 0이 된다. 완전경쟁토지시장에서 토지소유권의 對價인 地價는 미래에 발생할 것으로 예상되는 모든 地代의 자본가치에서 토지소유부수비용을 뺀 금액이 된다. 토지소유권은 토지의 영구적인 우선사용권인 동시에 영구적 지대수취권이며 또한 토지의 처분권을 포함하므로 지가는 이들 권리의 경제적 가치의 합이다. 그러나 토지의 독과점이 없고 대체토지가 풍부한 완전경쟁적 시장에서는 토지소유자가 토지를 경쟁적

67) 11세기 말부터 13세기 중엽까지 이탈리아의 볼로냐 법학교를 중심으로 학설취찬(Digesta) 등 로마법에 주석을 다는 방법으로 로마법을 연구하였던 학파이다. (김상용, 法史와 法政策:로마민법학사중심(한국법제연구원, 2004), 127면.)

68) 고유소유권은 완전쌍무계약의 당사자간에 제기할 수 있는 소송을 가리킨다. 예를 들면 매매에서 매도인의 소송과 매수인소송, 賃約에서 임대인, 노무자, 도급인의 貸主訴訟과 임차인, 사용자, 수급인의 借主訴訟 등 계약당사자에게 부여된 고유한 소송을 말한다. (현승중 著·조규창 增補, 로마법(박영사, 1996), 262면.)

69) 준소권이란 시민법상의 소송방식서를 법률상 보호대상이 아닌 법률관계의 당사자에게까지 부여한 경우이다. (위의 책, 256면.)

70) 이러한 토지소유권의 이원적 구성은 중세봉건제도하의 왕토사상의 반영으로서 최고봉주인 국왕이 모든 국토의 상급소유권자이며, 백성은 하급소유권자인 용익권자라는 기본관념에 근거한다. 영국에서는 오늘에 이르기까지 제한물권인 용익소유권만이 인정되고 있다.

으로 공급하므로 토지의 우선사용권과 처분권은 특별한 경제적 가치를 가질 수 없을 것이다. 따라서 지가는 영구적 지대수취권의 가격, 즉 미래의 모든 지대를 현재 가치로 환원한 금액에서 토지소유부수비용의 현재가치를 뺀 금액이 된다. 지대조세제를 실시할 때 토지소유부수비용은 지대세액이 되며 지대세액은 지대액과 일치하므로 그 결과 지가는 0이 된다. 물론 현실에서는 지가가 정확히 0이 되지는 않겠지만, 지가가 대폭 하락하여 거의 0에 가까운 금액이 될 것은 분명하다.<sup>71)</sup> 그런데 지가가 0이 된다는 것은 토지의 교환가치를 토지소유자가 수취할 수 없다는 의미이고, 따라서 개인의 土地所有權은 토지의 사용가치만을 향유할 수 있는 土地利用權으로 축소되게 되고, 이는 개인은 하급소유권을 가지게 되는 것이라고 볼 수 있을 것이고, 지대를 100% 수취하게 되는 국가는 상급소유권을 가지고 있다고 볼 수 있을 것이다.

본디 지대조세제가 土地公有制의 대응으로 제시된 제도이고, 비록 지대조세제가 토지의 사용권과 처분권을 현재의 소유주에게 남겨 둔다고 하더라도 토지의 가치를 0으로 만드는 조치이기 때문에, 사실상 토지의 無償 公有化와 같다고 볼 것이다.<sup>72)</sup>

지공주의 패러다임에 대하여는, 특히 지공주의가 ‘성경적 토지정의’에 부합한다고 믿는 분들에게는, 우선 고대 이스라엘과 21세기 대한민국은 너무나 큰 차이가 있음을 간과한 것이 아니냐고 묻고 싶습니다. 고대 이스라엘은 사람들이 지파(tribes)-친족(clans)-가족(households)의 3단계로 이어지는 공동체에 강하게 묶여 있었고, 토지는 지파-친족-가족 각 공동체가 삼중으로 소유하고 있었습니다. 50년마다 매각한 토지를 회복하게끔 한 레위기 25장의 회년법도 제가 보기에는 토지를 근간으로 하여 지파-친족이 항구적으로 존속하게끔 하는 것이 그 목적입니다. 그런데 현재 우리는 공동체가 아니라 개인 중심의 사회를 구성하였고, 그에 따라 개인이 토지를 자유롭게 소유할 수 있게 하였습니다. 누가 어떻게 토지를 소유하느냐의 문제는 그 사회가 어떻게 구성되었느냐에 따라 선택할 수 있는 것이지, 성경에 공동체가 토지를 소유하도록 하였다고 하여 현재 우리가 그것을 그대로 따라야 할 것은 아니라고 봅니다.

그리고 성경이 지공주의자들이 말하는 바처럼 토지의 공유(公有)를 말하고 있다고 보기는 어렵다고 봅니다. 성경은 토지의 공동소유(共同所有)를 말하고 있고, 더 구체적으로는 총유(總有)라고 할 수 있을 것입니다. 그런데 이는 사유(私有)의 한 형태이지, 공유(公有)라고 할 수는 없습니다. (더욱이 성경의 토지법에는 ‘공(公)’이라고 할

71) 위의 책, 192면.

72) 이재율, 앞의 논문(주 109), 246면.

수 있을 왕이나 국가에 대하여는 말하고 있지 않습니다.) 토지를 국가가 공유(公有) 하든 공동체 구성원이 공동소유(共同所有)를 하든 “우리 땅”이라고 할 수는 있습니다. 그런데 공동체가 작다면 “우리 땅”이 너, 나, 우리 모두의 땅이 될 수 있겠지만, 그것이 국가의 국토를 이르는 말이 된다면 그것은 국민 모두의 땅이라고 말은 할 수는 있을지언정 국민 개개인이 국토를 개인적으로 소유한다고 볼 수는 없겠지요. “독도는 우리 땅”이라고 하였을 때 독도는 “우리 땅”이기는 하지만 대한민국 국유지 이지 우리 국민 개개인의 소유라고는 할 수 없듯이 말입니다.

## VII. 나가며