

토지문제와 경제개혁의 방향

I. 문제의 제기

1996년 12월 선진국그룹으로 인식되는 OECD에 한국이 세계에서 29번째로 가입하면서 많은 사람들이 우리도 이제 경제적인 문제에 한에서는 자부심을 가지는 것이 마땅하다고 생각했다. 일인당 국민소득은 1995년에 이미 1만 달러를 넘어섰으며, 교역규모 세계 13위, 세계8위의 자동차 수출국, 세계2위의 가전기기 생산국 등 화려한 경제성적표를 뽐내던 것이 얼마 전이다¹⁾. 그런데 OECD가입후 1년도 채 못되 우리는 국가파산을 걱정하는 처지에 놓이게 되었다. 정말 별안간 대재앙이 우리경제를 강타한 느낌이다. 신기하게도 헨리조지의 다음과 같이 경고가 시간과 공간을 뛰어넘어 현재의 한국경제위기를 설명하는 듯하다.

“이러한 산업불황은 갑작스레 오는 것으로 보인다. ... 모든 면에서 이상 없이 잘 움직이고 상공업이 활기를 띠면서 확장되다가 청천벽력처럼 갑자기 충격이 와서 은행이 붕괴되고 큰 제조업과 상업이 실패한다. 전 산업조

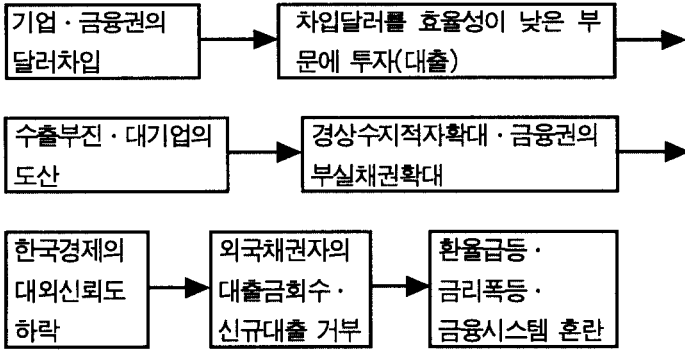
1) 『생활 속의 통계』, 통계청, 1996

직에 큰 충격을 가한 것처럼 실패에 실패가 거듭되며 모든 분야의 취업자가 일자리를 잃고 자본은 수익 없는 증권처럼 전락하고 만다.”¹⁾

그런데 우리의 경제적 난국이 정말 “갑작스레” 찾아온 것인가? 그렇지 않다. 모든 병은 통증을 느끼지 못할 정도로, 그리고 아무렇지 않은 듯이 시작하여 점점 증세가 악화되어, 자각증상이 나타날 때이면 이미 상당한 정도로 상황이 나빠져 있기 마련이다. 우리경제도 이미 오래 전에 오늘 의 어려움을 일으킬 원인을 가지고 있었다고 보아야 할 것이다. 그런데 문제는 바로 이 난리의 원인이 무엇인가하는 것이다. 그것을 알아야만 대처방안이 나올 수 있기 때문이다. 이 글의 목적은 한국경제의 구조적인 문제점을 진단하고 그것을 치유하기 위한 경제개혁의 방향을 모색하고자 하는 것이다.

자주 언급되는 경제위기의 원인으로는 관치금융, 노동시장의 경직성, 고임금, 고금리, 고물류비용, 과소비, 기술수준의 낙후, 재벌문제(족벌경영, 선단식 기업군, 문어발확장, 중복투자), 과도한 부채, 지나친 단기해외자금에 의존, 행정규제, 부정부패, 정경유착, 어음제도, 금융감독의 책임, 국제경쟁력의 약화, 수출부진 등이 있다. 이러한 요인들이 경제위기를 설명하는 원인들임은 의심의 여지가 없다. 그런데 경제개혁의 방향을 모색하기 위해서는 이들 단편적 원인들의 배후에 숨어있는 보다 근본적이고 기본적인 요인을 찾아야 한다. 이 글은 앞에서 언급된 것들과 같은 밖으로 드러난 원인들의 배후에는 심각한 토지문제가 도사리고 있다는데 주목할 것이다. 토지문제가 우리나라 경제에 그림자를 드리우고 있다는 것을 개략적으로 살펴보기 위해 우선 표면적으로 나타난 경제위기의 원인을 추적해 보자. 현재 우리가 겪고 있는 경제위기의 현상적인 인과관계는 다음과 같이 도식화하여 표현할 수 있다.

1) 헨리조지(김윤상 역), 『진보와 빈곤』, 비봉출판사, 1997, 264쪽



그런데 위의 흐름도의 중요한 단계마다 고지가·토지투기의 부작용이 깊게 관련되어 있다. 예컨대 기업과 금융권의 과도한 달러차입은 국내이자율이 해외이자율보다 크게 높기 때문에 발생한다. 그런데 해외이자율보다 국내이자율이 높은 중요한 이유의 하나로 고지가와 지가상승에 의한 토지로 부터의 높은 예상수익율이 꼽힌다. 그렇다면 차입된 달러가 효율성이 떨어지는 부문에 투자된 이유는 무엇인가? 그것은 사업의 건전성과 수익성에 기초한 대출이 아니라 토지를 안전한 담보로 간주하는 금융권의 대출행태에 크게 기인한다. 그런데 그러한 대출관행이 굳어지게 만든 원인의 하나가 바로 토지가격은 계속 상승한다는 믿음이다. 또한 국제경쟁력이 뒤져 수출이 어려워진 이유로 높은 생산요소가격을 들 수 있는데, 고지가는 당연히 기업의 생산비용을 높이는 원인이 된다. 뒤에서 설명하겠지만 고임금, 고금리, 고물류비용 등의 원인도 직간접적으로 고지가에서 원인을 찾을 수 있다. 결국 우리경제의 효율성을 저해하는 주요 요인은 토지문제라는 유추가 가능하다. 그렇다고 해서 이 글이 토지문제가 경제난국의 “유일한” 원인이라 주장하는 것은 아니다. 정경유착의 근절과 도덕성의 회복과 같은 더 근본적인 개혁의 표적이 있을 것이다. 그러나 우리는 범위를 좁혀 토지문제가 경제위기의 주요한 원인이 된다는 것을 환기하고 토지문제의 해결이 경제개혁의 방향이 되어야 한다는 것을 논의하고자 한

다.

II. 바람직한 경제상의 준거

경제가 어떤 방향으로 개혁되어야 할 것인가를 논하기 위해서는 먼저 판단의 준거가 되는 “바람직한 경제상”이 무엇이나에 관한 합의가 도출되어야 한다. 왜냐하면 개혁의 필요성은 현실과 ‘바람직한 상태’의 격차를 인식하는 데서 출발하기 때문이다. 우리가 추구해야 할 바람직한 경제상은 무엇인가? 정운찬 교수와 이근식 교수는 ‘자유경쟁질서의 확립’, ‘국민들의 윤리와 자발성, 창의력이 발휘되는 공정하고 자유로운 시장경제의 확립’을 바람직한 경제상으로 제시하고 있다¹⁾. 이상적인 경제상에 대한 이러한 판단의 준거는 전통적으로 경제학에서 채택해온 경제의 ‘효율성’과 ‘공평성’의 두 개념으로 정리된다. 기독교윤리의 입장에서 헤이Hay는 인간이 하나님의 청지기로서의 역할을 잘 감당할 수 있고 경제정의를 실현할 수 있는 체제를 바람직한 경제체제로 본다²⁾. 이 논의는 추상적이어서 구체적인 정책으로 한국경제에 바로 적용하기에는 무리가 있으나 이것을 한국경제의 현상과 현재의 정책을 재평가하고 목표를 설정하는 기준으로 삼을 수 있을 것이다³⁾. 그런데 헤이의 주장도 경제의 효율성과 공평성이라는 개념과 상치되지 않는다. 헤이가 제시한 원칙에서도 나타나듯이 청지기는 하나님의 자원을 낭비해서는 안될 것인데, 이는 바로 효율성의 개념과 같은 맥락이다. 또한 청지기는 하나님이 인류의 기본적 욕구를 위해 준비하신 것을 함께 나눌 권리를 갖는데⁴⁾, 이는 경제의 정의와 공평성과 관계가 있다. 물론 세속적인 기준에서 말하는 효율성과 공평성이 물질주의에 바탕을 두고 있다는 것은 우리가 경계해야 할 것이다. 물질의 주인은

1) 이근식, “경제개혁의 방향과 과제”, 『경제정의』, 1994년 봄호 69쪽. (전강수, “경제개혁에 대한 기독교적 조망”, 『통합연구』, 169쪽에서 재인용)

2) Donald A. Hay, *Economics Today* (Apollos, 1989), 173쪽 (현대경제학과 청지기윤리, NP)

3) 전강수, “경제개혁에 대한 기독교적 조망”, 『통합연구』, 7권 4호, 171쪽

4) 헤이, 앞의 책, 72-77쪽

하나님이요 자칫물질이 우상이 될 수 있다는 경계를 명심하면서, 우리는 청지기윤리라는 대원칙아래서 효율과 공평을 한국경제가 구체적으로 추구할 방향의 준거로 삼기로 한다. 이제 효율적이고 공평한 경제가 무엇을 의미하는지 살펴보자.

2.1 효율적인 경제

일정한 생산요소를 투입하여 더 많은 생산을 할 수 있으면 그 경제는 더 효율적이 된다고 말한다. 즉 자원을 낭비하지 않고 알뜰하게 잘 활용할 수 있는 경제는 효율적으로 생산을 하는 경제인 셈이다. 또 효율성은 자원을 서로 경쟁적인 용처에 어떻게 배분하는가를 따지는 개념이기도 하다. 예를 들어 철강 1톤으로 자동차를 만들수도 있고 건물을 세울수도 있다할 때 어디에 그 철강을 투입하느냐 하는 문제에 직면한다. 만약 자동차보다는 건물이 사람들에게 더 큰 만족을 준다면 그 철강은 건축재료로 쓰여야 효율성이 있다. 즉 필요한 곳으로는 자원이 몰리고, 덜 필요한 곳에는 자원이 몰리지 않으면 그 경제는 자원배분상 효율성이 있는 경제가 된다.

아담스미스이후 경제학자들은 자유로운 시장기구가 경제의 효율성을 보장한다고 믿어왔다¹⁾. 다시말해, 누구나 상품을 자유롭게 교환하고 처분할 수 있는 자유시장이 존재하면 그 사회가 가장 필요하다고 생각하는 상품을 생산하는 산업에 자원이 투입되고, 또 그 산업에서는 그 자원을 낭비없이 이용하게 된다는 것이다. 여기서 상품의 가격이 효율적인 자원배분을 보장하는데 결정적인 역할을 하게 되는데, 가격이 자원이 어느 분야로 흘러들어가야 하는지에 대한 신호signal의 역할을 하기 때문이다. 예컨대 A라는 상품의 가격이 상승한다 하자. 이는 A라는 상품에 대한 수요가 늘어났기 때문인데, 자원을 가진 자는 A상품가격이 오른다는 것을 관찰함으로써 그 사회가 A상품을 필요로하고 있다는 것을 안다. 그는 이윤을 얻기위

1) 엄밀한 이론에 의하면 자유시장이 경제의 효율성을 보장하려면 공공재와 외부성이 존재하지 않아야 한다든가, 자원독점적 요인이 없어야 한다는 기술적인 전제가 만족되어야 한다.

해 자신의 자원을 A상품의 생산에 투입한다는 것이다. 자원이 A상품에 몰리면 사회가 원하는 A의 생산량은 늘어난다. 이런 논리에 따르면 경제전체의 효율성을 높이기 위해서는 모든 재화에 대해 자유로운 시장을 보장해야 한다. 주류경제학의 견해로는 여기서 '모든' 재화속에는 토지소유권 시장도 포함된다.

그런데 토지는 다른 상품들과는 구별되는 독특한 성질을 가지고 있다¹⁾. 그래서 다음과 같은 의문이 생긴다. "지대가 지주의 손에 전유되는 체제하에서 토지를 자유롭게 매매할 수 있는 시장의 존재가 효율적인 자원배분에 도움을 줄까?" 그렇지 않다는 것이 조지주의자들의 주장이다. 프레드헤리슨은 지대가 환수되지 않는 상태에서 토지시장의 존재는 토지투기를 야기시키며, 아담스미스의 '보이지 않는 손'의 작용을 결정적으로 방해한다고 주장한다²⁾. 토지를 소유하고 있다는 하나의 이유만으로 생산에 기여하지 않은 지주는 생산물의 일부를 요구할 수 있고, 토지를 생산과정에 투입하는 것을 거부할 수 있다. 그렇기 때문에 지주는 자신이 이용도 하지 않고, 또 다른 사람들로 하여금 이용도 못하게 하면서, 단지 투기적 목적으로 토지를 점유할 인센티브를 가진다. 그런데 이러한 점유가 많아 질수록 '한계토지'가 자꾸 바깥으로 밀려나고 땅값은 더욱 상승한다. 토지가 아닌 일반 재화는 가격이 상승하면 공급이 늘어나지만, 지가의 상승은 토지의 공급을 늘리지 못하면서 지주의 불로소득만 증대시킨다. 그러면서 생산적인 부문에 토지자원이 투입되지 못하는 결과가 발생한다.

생산비용측면에서의 효율성 개념은 같은 상품을 얼마나 싸게 만들 수 있는냐에 관한 것이다. 그런데 토지투기로 인한 고지가는 비용측면에서의 효율성도 크게 저해한다. 공장용지의 구입비용이 높아 투자비용이 커지고, 자본이득을 노리는 자본이 토지로 흘러들어 금융의 흐름을 왜곡되고, 물류비용이 과다하며, 부동산담보를 제공하면 사업의 건전성과는 별개로 자

1) Mason Gaffney, "Land as a Distinctive Factor of Production", Land and Taxation (N. Tideman ed.), Shephard-Walwyn, 1994 에는 특히 토지가 자본과 구별되는 특성을 설명하고 있다.

2) Fred Harrison, The Power in the Land (Universe Books, 1983), 19쪽

금이 배분되는 것은 바로 토지투기와 그 결과인 고지가에서 원인을 찾을 수 있다.

2.2 공평한 경제

공평한 경제가 무엇을 의미하느냐 하는 것은 철학적, 윤리적 판단 문제이다. 그러나 공평에 대한 명시적인 정의를 가지고 있지 않다 하더라도 우리는 암묵적으로는 어떤 상태가 공평한 것인지, 덜 공평한 것인지에 대한 판단은 자주 한다. 여기서는 범위를 좁혀 “분배의 정의”가 관철되는 경제를 공평한 경제로 상정하기로 한다. 그런데 분배적 정의의 개념도 학자에 따라 대단히 다르다¹⁾. 그러나 이재울 교수는 그것이 어떻게 정의되든 처절한 빈곤과 커다란 빈부격차, 막대한 불로소득의 발생등은 분배의 정의를 위배하는 현상이라 말하고 있다²⁾.

헨리조지는 한 사람이 얻은 소득의 정당성은 그 사람의 “자기자신에 대한, 자기의 힘의 사용에 대한, 그리고 자기 노력의 결실”에서 나온다고 했다³⁾. 그렇다면 자기의 힘을 사용하지 않고, 직접 노력하지 않고서도 얻는 소득이 있다면 그것은 정당한 소득이 아니다. 즉 분배의 정의가 관철되지 못한 소득이라 할 수 있다. 이런 점에서 우리는 토지에서의 분배의 정의에 주목하고자 한다. 1980년대 이후 근로소득의 불평등도가 줄어들고 있다는 연구가 자주 나오고 있음에도 불구하고, 많은 국민들이 오히려 빈익빈부익부 현상이 확대되고 있다고 생각하는 원인은 바로 토지에서의 막대한 불로소득 때문이다⁴⁾. 이 글에서는 헨리조지의 정의에 따른 부와 소득의 분배가 달성될 때 그 경제는 공평한 경제라 부르기로 하고, 또 그와 같은 상태를 우리나라 경제개혁의 준거로 상정하기로 한다.

1) 이재울 교수의 「경제윤리」(민음사, 1996)는 분배적 정의가 화파, 혹은 사상별로 어떻게 다른지를 설명하고 있다.

2) 이재울, 앞의 책, 31쪽

3) 헨리조지, 앞의 책, 320쪽

4) 이정우, 「한국의 부, 자본이득과 소득불평등」, 경제논집, 서울대학교 경제연구소, 30권 1991.

III. 경제의 비효율과 토지문제

3.1 헨리조지의 불황원인의 진단

여기서는 토지투기, 고지가가 한국경제의 효율성을 떨어뜨리고 불황을 가져오는 주요한 원인이 된다는 것을 보이고자 한다. 경제의 효율성이란 필요한 부문에 자원이 즉각 공급되고 또 그 자원이 낭비없이 이용된다는 것을 의미한다는 것을 이미 설명했다. 그런데 토지가 투기의 대상이 되면 경제적 효율성은 크게 저해받는다. 헨리조지는 토지투기가 경제불황을 가져오는 과정을 다음과 같이 설명한다. “인구가 증가하고 개선이 꼬리를 무는 사회에서 토지가치는 계속해서 상승한다. 이러한 상황에서는 토지가치 상승이 미래에도 계속될 것으로 기대되기 때문에 자연스럽게 토지투기가 발생한다. 이 때 토지가치는 현재의 생산조건 하에서 노동과 자본에 대한 통상의 대가를 지불할 수 없을 정도로 상승한다. 그로 인해 생산 중단이 시작된다...일부에서 발생한 생산중단은 산업구조 속의 다른 생산부문에 대한 수요중단으로 나타나고, 다시 또 다른 부문의 생산이 제약된다”¹⁾. 즉 헨리조지에 의하면 경제성장에 따라 토지의 가치가 높아짐에 따라 미래에도 계속 토지가치가 높아질 것을 예상하는 투기꾼들이 이용할 의사도 없이 토지를 보유하게 되고, 이는 다시 토지를 더욱 부족하게 만들어 토지가격을 한층 더 상승시킨다는 것이다. 이와 같은 토지가격의 상승은 생산비용을 높여 생산을 압박하고 드디어 최고에 달한 토지가격 하에서는 생산을 중단할 수 밖에 없는 상황이 초래된다. 이것이 바로 경제불황인데, 한 부문에서 시작한 불황은 경제전체로 파급된다는 것이다. 따라서 헨리조지의 이론에 의하면 불황기 앞에서는 언제나 활황과 투기가 발생하며 토지가격은 대단히 높은 수준에 이른다.

우리나라가 현재 겪고 있는 경제위기도 전부는 아니라 하더라도, 상당부분이 토지투기와 그 결과로 발생한 지나치게 높은 토지가격에 기인한다는

1) 헨리조지, 앞의 책 252쪽

것을 부인하기 어려울 것이다. 아래에서는 한국의 고지가문제를 살펴보기로 한다.

3.2 한국의 고지가

최근 몇 년을 제외하면 지난 40여년간 우리나라의 땅값은 천정을 모르고 치솟아 왔다. 전국평균 땅값의 연간 상승율을 보면, 1969년 53.4%, 1977년 33.6%, 1978년 49%, 1983년 18.5%, 1989년 32%가 상승했다. 그 결과 1997년 건설교통부가 공식발표한 거래가능한 땅의 총땅값(공시지가)은 1996년 말을 기준으로 1천2백17조7천8백83억원에 이른다. 이는 96년의 경상 GNP의 3배가 넘는 규모이다. 최근 몇 년동안 지가가 안정되었기에 이 정도이지, 지가가 사상 최고의 수준을 기록했던 1991년에는 총지가가 GNP의 6배가 넘었다. 또한 극심한 지가양동이 있었던 1989년에도 지가는 GNP의 6.5배나 되었다. 시가기준으로 본 미국의 전국지가총액은 GNP의 0.6배, 영국이 2배 정도로 알려져 있다¹⁾. 토지문제가 심각한 것으로 알려진 일본의 경우에도 공시지가 기준으로 1988년에 4.8배라는 정점에 이른 후 거품붕괴를 경험한 바 있다²⁾. 또 <표1>, <표2>에서와 같이 몇 가지 다른 자료들을 보더라도 추정치의 차이는 있으나 한국의 지가가 세계에서 최고수준이라는 것을 확인할 수 있다. GDP대비 토지가치총액의 비율은 한국이 비교대상국들 중 최고수준이나, 금융자산가치총액의 비율은 최하의 수준을 보이고 있다. 이는 한국에서는 가치저장의 수단으로 금융자산보다는 토지를 선호하는 경향이 높다는 것을 시사하고 있으며 이것이 금융산업의 발달을 저해하는 한 요인이 됨은 의심의 여지가 없다. 1992년부터 3년 연속으로 지가가 하락하고 1995년, 1996년 두 해 동안에는 거의 지가 변동이 없는 안정추세를 보이고 있으나, 일본에서의 지가하락의 정도와 비교해

1) 일반적으로 공시지가는 시가보다 낮다. 미국과 영국의 경우, 시가기준으로 GNP대비 총지가의 비율이 이 정도이니, 만약 우리나라의 경우처럼 공시지가(만약 공시지가제도가 있다면) 기준으로 계산한다면 그 배수는 훨씬 낮을 것이다.

2) 김태동, 「토지문제와 경제발전」, 『한국경제: 쟁점과 전망』, 안병직 엮음, 지식산업사, 1995, 348쪽

볼 때 한국의 지가는 여전히 높은 수준임을 짐작할 수 있다¹⁾.

〈표1〉 각국의 토지가치 비교

	한국	일본	미국	프랑스	캐나다
토지가치(10억달러)	1463.6	4540	2950	172.1	256.2
GDP대비 배수	8.0	3.2	0.75	0.29	0.70
국부대비 배수	-	0.55	0.21	0.08	0.20

자료: Banks(1989, p18), 경제기획원(1991), 서울경제신문(1989,8,1)

주) 이정우, "한국의 부, 자본이득과 소득불평등", 경제논집, 1991, 335쪽에서 재인용

〈표2〉 각국의 GDP대비 토지자산·금융자산의 상대적 가치
(1994년), (단위: 배)

	한국	일본	미국	대만	영국	프랑스
토지자산	5.4	3.5	0.7	3.3	1.6	0.9
금융자산	2.4	4.2	3.2	3.4	3.2	4.2

자료: 조윤제, 「한국경제의 구조조정과제」, 대외경제정책연구원, 1997

주) 한국의 경우 공시지가를 기준으로 작성한 것임

이렇게 높은 우리나라의 지가는 높은 인구밀도, 도시화, 경제발전으로 인한 토지의 생산성향상 과 같은 기초요인(fundamentals)이 설명할 수 있는 정도를 훨씬 넘어선다. 즉 현재 우리나라의 땅값에는 땅 투기로 인한

1) 일본의 지가는 1990년 이후 계속 하락해, 1995년 11월 현재, 시가기준으로 거품이 가장 심했던 해의 지가수준에 비해 약 80%의 지가가 하락한 것으로 추정되고 있다. 또 거품전의 시세와 비교하면 지가가 약 50%하락한 것으로 추정된다. (자료: 'No Bottom In Sight', by Yasushi Kudo, <http://www.henry-george.org.au/kudo.1995.11.html>)

거품이 상당히 존재하고 있다는 것이다¹⁾.

3.3 고지가와 경제의 비효율

우리나라의 지가가 다른나라에 비해 비정상적으로 높다는 것이 밝혀졌으므로, 이제 그것이 한국경제의 효율성을 얼마나 저해하는지 살펴보기로 한다. 고지가의 가장 직접적인 영향은 필연적으로 토지자원을 이용할 수 밖에 없는 기업에게 높은 지대비용을 요구한다는 것이다. <표3>은 우리와 경쟁관계에 있는 나라들에서의 공장분양가를 우리나라와 비교하고 있다. 어느 지역들을 비교하느냐에 따라 차이는 있으나, 우리나라 기업의 토지구입 부담은 다른 나라기업들에 비해 적게는 2배, 많게는 100배나 크다. 1996년 전경련이 1천만 달러이상을 투자해 해외에서 공장을 운영하는 25개 국내기업을 조사한 자료에 의하면, 우리나라의 공단분양가는 평방미터당 148.9달러로 중국현지 공장에 비해 42배, 동남아에 비해 6.7배, 해외평균에 비해 5.5배가 높은 것으로 나타났다²⁾.

<표3> 주요국 공장분양가 국제비교 (단위: 천원/평)

공단명	한국		오스틴	원야드	티후아나	필라우	쑤저우	자파르(말레이시아)
	천안	광주 첨단	(미국)	(영국)	(멕시코)	(스페인)	(중국)	
부지가격	512	286	16	5	77	114	140	121

자료: 조운제, 「한국경제의 구조조정과제」, 대외경제정책연구원, 1997

물류비의 급속한 증대도 한국의 경제효율성을 저해하는 요인이 되는데,

1) 우리나라의 지가에 거품이 존재한다는 연구논문은 이진순(1996), 김태동(1993), 김경환·서승환(1990) 등이 있다.

2) 서울경제신문, 1996.11.16 2면, 매일경제신문, 1996.12.21 10면

이것도 지나치게 높은 땅값에 상당한 원인이 있다¹⁾. 한 자료에 의하면 1996년 현재, 우리나라의 물류비용은 GNP대비 약 15%를 상회하고, 제조업의 총매출액의 약 17%이상을 차지하는 것으로 추정되고 있다²⁾. 총매출액 대비 일본의 물류비가 8.84%, 미국의 물류비가 7.72% 정도인 점을 감안하면 우리나라의 물류비는 이들 나라들 보다 2배 이상 높다는 것을 알 수 있다³⁾. GNP에 대비한 미국의 물류비는 약 10.5%로 우리나라의 2/3수준에 불과하다.

이같이 우리나라의 물류비가 높은 것은 철도, 도로, 항만 등과 같은 사회간접자본이 부족하기 때문인데, 이 같은 사회간접자본을 확충하는데 엄청난 토지보상비가 소요된다. 한 예로 지가의 급속한 상승으로 도로 시설비에서 용지비가 차지하는 비중은 1979년의 6.2%에서 1983년에는 18.2%로, 그리고 1987년에는 35%로 급속히 상승했다⁴⁾. 고속도로 건설경비를 예로 보더라도, 경부선의 경우 1km당 1억원이 들었는데 판교-구리간 공사에만 103억원이 소요되어 20년 사이 100배로 뛰었다. 용지보상비의 고속도로 전체 건설비에서 차지하는 비중은 경부고속도로의 10%에서 최근(1995년) 수도권인 경우 95%를 차지하고 있다⁵⁾.

고임금도 한국경제를 경쟁상대국에 비해 경쟁력을 약하게 만드는 요인으로 지적된다. 그런데 사실 따지고 보면 고임금의 원인도 상당부분 높은 지가와 그로 인한 높은 주택가격 때문이라 보는 것이 타당하다. 이진순 교수는 이를 다음과 같이 설명한다: “지가폭등으로 인한 주거비 상승 때문에 근로자들은 이미 경쟁국에 비해 높은 임금수준임에도 불구하고 계속적으로 높은 임금인상을 요구하고 있다. 사실 지난 수년 동안의 급격한 임금

1) 물류비란 생산지에서 소비지까지 상품의 유통에 필요한 제경비를 말한다. 여기에는 운송비, 보관비, 하역비, 정보관리비 등이 포함되는데, 우리나라의 경우 열악한 도로사정과 하역시설의 미비가 물류비 증대의 중요한 요인(운송비용이 전체물류비의 약65%차지)으로 꼽히고 있다.

2) 이용재, “도로와 철도간 화물수송 역할분담 방안”, 「국토정보」, 국토개발연구원, 1996, 11 6쪽

3) 이용재, 앞의 논문, 7쪽

4) 건설부, 「토지공개념 확대방안」, 1989 (이진순, 「경제개혁론」, 1996년, 58쪽에서 재인용)

5) 이진순, 앞의 책, 11쪽

상승에도 불구하고 근로자들의 생활은 크게 개선되지 못했다. 오른 임금 상승분을 모두 저축하더라도 폭등하는 전세금과 집값을 충족시킬 수 없어 교외로 이사하거나 추가적으로 빚을 질 수 밖에 없었다”¹⁾. <표4>는 여러나라의 주거비용을 보여주고 있는데, 서울의 근로자는 다른 도시의 근로자들 보다 자신의 소득에서 주거비 비중이 훨씬 크다는 것을 알 수 있다. 이와 같이 생활비에서 차지하는 비중이 가장 높은 주거비의 부담이 경쟁관계에 있는 나라들보다 크므로, 한국의 근로자들은 더 높은 임금을 요구하게 되고, 이것이 상품의 국제경쟁력을 떨어뜨린다.

<표4> 각국의 주거비용 지표(1990년 기준)

	서울	방콕	쿠알라 룸푸르	홍콩	싱가폴	런던	파리	워싱턴	스톡홀름	동경
주택가격의 소 득배수(PR)	9.25	3.10	5.30	7.43	2.60	7.24	4.22	3.53	4.58	11.15
임대료의 소득 배수(RIR)	0.35	0.20	0.20	0.08	0.28	0.12	0.21	0.23	0.11	0.16

자료: IBRD and UNCHS, Housing Indicators Program, 1992

우리나라의 금리가 국제시세 보다 높은 이유도 비정상적으로 높은 지가와 그 상승율에 있다고 보는 견해가 있다(이진순). 헨리조지의 주장처럼 지대가 공공부문으로 완전히 환수되지 않는 환경에서는 토지는 가치저장의 수단, 즉 자산의 기능을 한다. 또한 토지자산과 금융자산은 상호대체관계에 있다. 만약 토지에서의 기대수익율이 금융자산에서의 그것보다 높다면 토지로 자금이 몰리게 되어 금융부문에 자금공급이 줄어든다. 이는 금리를 상승시키는 작용을 한다. 이와는 별개로 지가상승의 기대심리가 고금리를 야기하는 또 하나의 연결고리가 있는데, 그것은 물가오름세 심리이다. 실증분석의 결과에 따르면 지가상승이 물가상승을 선도하는 것으로

1) 이진순, 앞의 책, 10쪽

나타난다¹⁾. 그렇다면 지가의 상승을 예상하는 국민들은 물가의 상승을 예견하게 되고, 따라서 인플레이심리가 가세하여 금리수준을 끌어 올린다. 따라서 지가가 안정된다는 믿음을 국민들에게 심어주지 않는 한, 인플레이심리와 함께 우리나라 금리수준의 하락을 기대하기 어렵다고 보아야 한다.

현재 우리가 겪고 있는 경제위기의 한 원인으로 금융기관이 과도하게 부동산담보에 의존해 대출을 해왔다는 점이 자주 지적되고 있다. 금융기관들은 담보만 믿고 대출금의 용처에 대한 수익성평가를 하지 않으므로, 자원이 효율적인 부문으로 배분된다는 보장이 없다. 또한 땅값이 하락내지 안정되어 있는 상황에서 대출금의 회수가 어려울 때 채권확보를 위해 땅을 처분하려 해도 잘 처분되지 않을 뿐 아니라, 설사 매각된다해도 처음에 담보를 잡을 때의 예상가치 보다 훨씬 낮은 값을 받을 수 밖에 없으므로 부동산 담보관행에 의한 대출은 금융기관의 부실화의 한 원인이 되고 있다. 그렇다면 왜 부동산담보에 의한 대출관행이 생겼을까? 그 이유는 바로 높은 토지가격과 지가는 오르게 마련이라는 믿음이다. 토지투기의 열풍과 그것에 대한 잠재적 기대심리가 없어지지 않는한, 부동산담보 대출관행은 근절되기 어려울 것이다. 이 점도 우리나라의 토지문제가 경제적 효율성을 저해하는 큰 요인이다.

IV. 공평성과 토지문제

우리나라 분배문제의 중심에는 토지문제가 도사리고 있다. 한국의 토지문제가 분배구조를 악화시키는 메커니즘은 다음과 같다. 즉 토지보유에 대한 실효세율이 대단히 낮은 상황에서 지가의 상승은 지주에게 엄청난 자본이득을 가져다 준다. 그렇다하더라도 만약 토지가 전국민에게 골고루 나뉘어져 있다면 자본이득의 발생이 분배의 왜곡을 가져온다고 보기는 어

1) 손재영, "지가와 거시경제변수간의 인과관계에 관한 실증분석", 「토지시장의 분석과 정책과제」, 한국개발연구원, 1993. 그러나 반대의 인과관계, 즉 물가상승이 자가상승을 초래한다는 관계는 기각되었다.

려울 것이다¹⁾. 그러나 현실은 소수의 지주계층이 대다수의 토지를 소유하고 있는 실정이다. 따라서 토지소유권의 편중과 지가의 상승, 그리고 토지보유에 대한 실효세율이 극히 낮다는 점이 함께 어울어져 한국의 분배구조를 왜곡시키고 있다고 말할 수 있을 것이다.

먼저 지주가 땅을 보유함으로써 지불하는 보유세의 실효세율이 우리나라의 경우 다른 나라들 보다 크게 낮다는 것을 확인해 보자. <표5-1>과 <표5-2>는 총지가액과 GDP에 대비한 각국의 토지보유의 실효세율과 비중을 각각 보여주고 있다.

<표5-1>각국의 토지보유세의 비중과 실효세율 (단위: %)

	한국	호주	덴마크	프랑스	독일	아일랜드	일본
GDP대비	0.22	1.42	1.10	0.85	0.40	2.08	1.21
실효세율	0.02	2.54	0.92	0.45	0.19	1.04	0.39

<표5-2>각국의 토지보유세의 비중과 실효세율 (단위: %)

	네덜란드	뉴질랜드	스페인	스웨덴	스위스	영국	미국
GDP대비	0.58	2.08	0.27	0.43	0.19	3.16	3.41
실효세율	0.58	1.00	0.18	0.40	0.10	1.80	1.73

자료:Boone, "Perspectives on the High Price of Japanese Land",
Economic Research Institute, EPA, 1989

주) 손재영, "한국의 지가:토지투기와 시장실패",「토지시장의 분석과 정책과제」,1993 에서 재인용

앞의 표에서 볼 수 있듯이 우리나라의 토지보유세는 세계에서 가장 낮은 수준이다. 이는 지가상승의 이익을 지주가 거의 전유한다는 것을 의

1) 이 경우에도 지가상승이 경제적 효율성을 저해한다는 문제는 여전히 남는다.

미한다. 이런 세계 하에서 우리나라의 토지투기가 극심하다는 것은 당연한 일이다.

이제 우리나라에서 토지로 부터의 자본이득이 지주들에게 얼마나 돌아갔는지를 살펴보기로 한다. 지가상승으로 인한 자본이득은 잠재적 자본이득과, 토지를 실제로 매각했을 때 실현되는 실현된 자본이득으로 나눌 수 있다. 여기서는 잠재적 자본이득만 보기로 한다. <표6>은 토지로 부터 발생한 잠재적 자본이득의 추정치를 보여주고 있다. 연구들 마다 차이가 나는 것은 그 동안 우리나라 지가총액에 대한 공식통계가 존재하지 않았기 때문이다. 1997년 한동근의 연구는 1997년 9월에 발표된 공시지가를 기준으로 한 결과이다. 추정된 자본이득에 의하면 1960년대 부터 1970년대까지는 매년 발생한 자본이득이 평균적으로 경상GNP의 200%를 상회했다. 산업화와 도시화가 급속히 진행되었던 그 기간에 토지를 가진 계층은 막대한 자산가치의 증가를 향유할 수 있었다. 1980년대에도 60-70년대 보다는 규모가 줄었지만 여전히 막대한 자본이득이 토지로 부터 발생했다. 평균적으로 보면 80년대에 매년 경상GNP의 약75%에 해당하는 지가상승분이 지주들의 손에 들어갔다. 특히 1988년 부터 1990년까지 3년간은 경상GNP 규모를 훨씬 넘는 자본이득이 발생했다. 90년대에 들어서 지가가 안정되자 토지로 부터 발생하는 잠재적 자본이득은 크게 감소했다. 특히 1992년 부터 3년간은 토지보유로 부터 자본손실이 발생하기도 했다. 자본이득의 정의가 의미하듯 자본이득은 지가의 상승율과 직접적인 관계를 가진다. 따라서 우리나라와 같이 토지보유세율이 낮은 상태에서는 지가안정이 토지에서의 불평등을 완화하는데 필수적인 요건이 된다는 것을 알 수 있다.

우리나라에서 발생하는 토지의 자본이득이 얼마나 큰 규모인지를 보기 위해 세계적으로 지가가 높다고 알려진 일본의 경우와 비교해 보기로 한다. <표7>은 토지로 부터 발생하는 일본의 잠재적 자본이득을 보여주고 있다. <표7>에 의하면 일본에서는 1982년 부터 1992년 기간동안 매년 GDP의 약 31%에 해당하는 자본이득이 발생했다. 같은 기간의 한국에서 발생한 자본이득의 규모를 계산해 보면 경상GNP의 약 72%에 해당하는 자본이

득이 토지에서 발생한 것으로 계산된다. 이는 우리나라의 토지에서 발생하는 불로소득의 규모가 얼마나 큰지를 보여주고 있다.

앞에서도 언급되었지만, 토지로 부터의 자본이득이 크다는 사실 그 자체가 부의 분배를 왜곡시키는 것은 아니다. 예컨대 전국민이 토지를 골고루 나누어 가지고 있다면, 토지가격 상승으로 인한 자본이득도 모든 국민이 골고루 나누어 가지게 되기 때문이다. 그러나 우리나라의 토지소유권은 일부계층에 대단히 편중되어 있다. <표8>은 토지소유의 집중도에 관한 몇 가지 연구결과를 소개하고 있다. 토지공개념위원회는 면적을 기준으로 볼 때 상위 5%의 인구가 우리나라 토지의 65%이상, 상위 10%의 인구가 거의 77%의 토지를 차지하고 있다고 보고했다. 토지의 가치를 기준으로 연구한 현진권의 연구(1996)에 의하면 면적기준보다는 상위 10%에 집중

<표6> 토지로 부터 발생한 잠재적 자본이득의 추정치
(경상GNP대비, %)

년도	김홍린 의 연구 (1993)	토지공개념위원 회의 연구 (1989)	홍원택의 연구(1993)	김태동의 연구(1993)	한동근의 연구(1997)
1981	15.7				47.2
1982	10.6				31.9
1983	35.2				97.2
1984	25.5		67.7	99.2	71.8
1985	13.5	13.8	36.4	53.4	38.6
1986	13.6	13.3	34.7	50.8	36.8
1987	24.9	31.7	63.4	93.0	67.3
1988	48.6		113.7	166.6	120.6
1989	68.3		149.7	219.3	158.9
1990	47.7		105.6	154.7	112.1
1991					69.9
1992					-7.2
1993					-36.3
1994					-2.4
1995					2.1
1996					3.1

되는 소유권의 정도가 다소 떨어지는 63.4%로 나타났으나, 지니계수로 보면 전반적인 소유권편중의 정도는 약간 더 심한 것으로 나타나 있다.

〈표7〉 일본의 토지로 부터의 잠재적 자본이득

년도	지가총액 (조엔)	지가상승률 (%)	잠재적 자본이득 (조엔)	경상GDP (조엔)	경상GDP대비 자본이득(%)
1982	854	4.7	56	271	20.7
1983	886	3.0	32	282	11.3
1984	931	2.4	45	301	15.0
1985	1004	2.6	73	320	22.8
1986	1257	7.7	253	335	75.5
1987	1673	21.7	416	348	119.5
1988	1839	8.3	166	371	44.7
1989	2153	16.6	314	396	79.3
1990	2389	11.3	236	425	55.5
1991	2191	-4.6	-198	451	-43.9
1992	2007	-8.4	-184	466	-39.5

자료: 김태동, "한일 양국경제에서의 자산가격변동과 거품의 상호비교", 「한국경제」20호, 1993의 <표3>에서 재작성

〈표8〉에 의하면 우리나라 토지소유권의 편중도를 나타내는 지니계수가 0.8이상인데, 토지소유의 편중이 얼마나 심각한지를 알아 보기 위해 도시근로자 가구의 소득불평 등을 나타내는 지니계수와 비교해 보자. 〈표9〉는 연도별로 조사한 우리나라 도시근로자 가구의 소득분포에 대한 지니계수를 보여주고 있다. 〈표9〉에 의하면 근로소득과 소비지출의 지니계수는 0.3을 넘지 않고 있으며, 비교적 불평등 정도가 심하다고 알려진 이자 및 배당소득의 지니계수도 1992년만 0.5를 넘었을 뿐 기껏해야 0.4정도이다. 이와 같은 소득 및 소비지출에 대한 지니계수와 토지소유의 지니계수를 비교하면 우리나라의 토지소유가 얼마나 일부 계층에 편중되어 있는가를 짐작할 수 있다.

〈표8〉 토지소유권의 집중

		토지공개념위원회의 연구 (1989)	현진권의 연구 (1996)
불평등 측정 기준		면적	공시지가
기준년도		1988년	1993년
지니계수		0.849	0.861
상위계층 집중소유정도	상위 1%	—	27.9
	상위 5%	65.2	50.6
	상위 10%	76.9	63.4

주) 토지공개념위원회의 연구는 토지소유자만을 기준으로 계산한 것이고, 현진권의 연구는 토지미소유자도 모집단에 포함한 것임.

〈표9〉 도시근로자 가구의 소득 및 지출 불평등 정도

년도	소득		근로소득		이자 및 배당소득		소비지출	
	상위 10%	지니 계수	상위 10%	지니 계수	상위 10%	지니 계수	상위 10%	지니 계수
1990	24	0.2948	22	0.2773	41	0.4964	20	0.2226
1991	23	0.2870	23	0.2752	35	0.4962	20	0.2102
1992	23	0.2836	20	0.2579	41	0.5331	19	0.2071
1993	25	0.2798	23	0.2769	35	0.4625	19	0.1980
1994	23	0.2608	20	0.2608	38	0.4774	19	0.1968

자료: 조세정책과 소득분배 (현진권 편), 1996

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라의 토지소유권은 대단히 편중되어 있고, 토지가격 상승으로 인해 일부 계층에게 귀속되는 불로소득은 막대하다. 더욱이 그러한 자본이득이 세금으로 환수되는 정도가 지극히 미미한 실정이다. 그렇다면 토지투기와 고지가가 계층간 생활수준 격차를 크게 벌리는 역할을 하고 있다는 결론에 도달하게 된다. 이정우 교수는 근로

소득은 평준화 되는 경향이 있으나 재산소득 및 자본이득의 불평등은 심해지고 있으며, 그 결과 한국의 소득분배가 개선되지 않고 있다고 주장한다¹⁾.

V. 결어 - 경제개혁의 방향

지금까지 우리는 토지투기, 고지가가 우리나라의 경제효율성을 떨어뜨리고, 분배의 정의를 가로 막는 주요 요인이 된다는 것을 살펴 보았다. 그렇다면 경제개혁의 방향은 명확해 진다. 토지투기를 근절하고 지가를 낮추는 길이 우리나라의 경제효율성과 공평성을 제고하는 길이다. 그러면 어떻게 토지투기를 막고 지가를 낮출 수 있을까? 그 방법으로 헨리조지는 지대를 환수하라고 제안한다. 그것이 토지로 부터의 혜택을 모든 사람들에게 골고루 보장하는 길이며, 토지이용만이 아니라 모든 경제활동을 효율적이고 활기있게 만드는 확실한 방법이라 주장한다. 「진보와 빈곤」에서 발견할 수 있는 그의 논리와 주장은 상당한 설득력이 있다. 헨리조지의 논리에 대한 비판과 그 비판으로 부터 조지의 이론을 방어하는 새로운 노력들이 과거 100여년 이상 계속되고 있다²⁾.

토지문제를 단순히 “토지”문제로만 파악해서는 안된다는 것이 이 글의 논지이다. 토지문제는 우리나라 경제의 체질과 배분적 성격을 규정짓는 대단히 중요한 의제이다. 따라서 토지투기를 잡고 지가를 안정시키려는 시도는 ‘토지체제의 개혁’ 정도가 아니라 ‘경제개혁’의 시각에서 접근되어야 할 것이다.

헨리조지가 주장한 지대의 100% 환수는 현실적으로 어려울지 모른다. 여기에는 기술적인 문제도 있겠지만, 무엇보다도 지주들의 저항이 거셀

1) 이정우, 앞의 논문, 366쪽

2) Critics of Henry George, Edited by Robert Andelson, Associated University Presses, 1979 가 헨리 조지의 이론에 대한 비판과 반박들을 잘 정리하고 있다.

것이며 땅을 한 평도 갖지 못한 사람이라 할 지라도 오해 때문에 그것을 거부할 수 있을 것이다. 많은 경제학자들이 주장하는 토지보유세의 강화(서울의 인상 및 과표의 현실화), 거래세의 경감, 건물분 재산세의 경감, 각종 토지관련 면세범위의 축소, 복잡한 토지관련세제의 단순화 등은 비교적 실현가능성이 있지 않나 생각된다. 그러나 이러한 제도개선이 헨리 조지의 처방과 어느정도 합치할 수 있을 지에 관해서는 연구가 있어야 할 것이다.

최근에 지가의 상승율이 주춤하고 안정세를 보임에 따라 더 이상 토지 문제가 없는 것으로 착각하기 쉽다. 그러나 일본의 지가하락의 정도를 볼 때, 아직도 우리나라 지가에는 거품이 남아 있는 것으로 보인다. 토지제도의 개혁이 없는 않는 한, 우리나라의 토지문제는 잠복하고 있다고 보아야 할 것이다. ☞

참고문헌

- 김경환·서승환, "부동산투기와 자산가격 거품", 「한국경제연구」, 한국경제연구원, 1990. 12
- 김태동, "한일 양국경제에서의 자산가격변동과 거품의 상호비교", 「한국경제」, 성균관대학교, 20-1권, 1993. 9
- 김홍린, "한국지가상승에 따른 토지발생자본손익의 추정: 1953-1990", 경제학연구, 41집 2호, 1993
- 손재영(편), 「토지시장의 분석과 정책과제」, 한국개발연구원, 1993
- 안병직(편), 「한국경제: 쟁점과 전망」, 지식산업사, 1995
- 이용재, "도로와 철도간 화물수송 역할분담 방안", 「국토정보」, 국토개발연구원, 1996. 11
- 이재율, 경제윤리, 「민음사」, 1995
- 이정우, "한국의 부, 자본이득과 소득불평등", 경제논집, 서울대학교 경제연구소, 30권 1991. 6
- 이진순, 「경제개혁론」, 비봉출판사, 1995

- 전강수, "경제개혁에 대한 기독교적 조망", 「통합연구」, 171쪽
- 조윤제, 「한국경제의 구조조정과제」, 대외경제정책연구원, 1997
- 토지공개념연구위원회, 「토지공개념연구위원회 연구보고서」, 1989. 5
- 통계청, 「생활 속의 통계」, 1996
- 헨리조지(김윤상 역), 「진보와 빈곤」, 비봉출판사, 1997
- 현진권, 「조세정책과 소득재분배」, 한국조세연구원, 1996. 4
- 홍원탁, "경제: 21세기초 한국의 모습", 「계간사상」, 1993 여름호
- 서울경제신문, 1996. 11. 16일자
- 매일경제신문, 1996. 12. 21일자
- Donald A. Hay, *Economics Today* (Apollos, 1989), (현대경제학과 청지
기윤리, IVP)
- Fred Harrison, *The Power in he Land* , Universe Books, 1983
- Mason Gaffney, "Land as a Distinctive Factor of Production", *Land
and Taxation* (N. Tideman edit.), Shephard-Walwyn, 1994
- Robert Andelson (Edited), *Critics of Henry George*, Associated
University Presses, 1979
- Yasushi Kudo, "No Bottom in Sight", <http://www.henry-george.org.au/kudo.1995.11.html>