

도시 토지 및 지대 문제에 관한 연구 : 지대유형에 따른 대구시 지가 분석

최 병 두*

(目 次)

- | | |
|-----------------|-----------------------|
| 1. 문제의 제기 | 4. 지대유형에 따른 대구시 지가 분석 |
| 2. 접근방법의 재검토 | 1) 지가 변동과 분포 개관 |
| 1) 신고전적 접근방법 | 2) 사회공간적 구조와 지가 형성 |
| 2) 정치경제학적 접근방법 | 3) 토지개발과정과 지가 변동 |
| 3. 지대의 유형과 발생과정 | 5. 정책적 대안들의 함의 평가 |
| | 6. 요약 및 결론 |

1. 문제의 제기

토지는 본래 역사적으로 주어진 인간 삶의 공동적 터전이며, 사회적 생활과 경제적 생산이 이루어지는 생활 및 생산공간이다. 즉 인간은 토지와 그 위에 조성된 건조환경 속에서 자신의 일상생활을 영위하고, 사회공간적 관계를 형성하는 여러 가지 유형의 집단들을 구성하면서, 사회경제적 생산과 재생산을 유지, 확대, 변화시켜 나간다. 그러나 오늘날 자본주의 사회에서 토지는 이러한 사용가치로서의 기능 외에 또 다른 기능을 가진다. 즉 자본주의적 사회경제체제를 추동시키는 자본축적과정은 토지소유자에게 사적 독점력을 부여하고, 토지가 시장에서 그 가격이 결정되고 화폐를 매개로 하여 매매되는 하나의 상품이 되도록 했다. 이에 따라 토지는 이윤추구의 목적물이 되고, 나아가 단순히 매매만을 통해 더 많은 화폐

를 얻고자하는 투기의 대상으로 전락하는 문제성에 봉착하게 되었다. 만약 자본주의적 경제발전 과정에 따라 토지의 상품화와 독과점적 소유가 가속화되고 토지투기가 더욱 만연된다면, 토지는 그 본연의 가치와 기능을 상실하게 되고, 그 사회경제체제는 토지문제를 둘러싸고 야기되는 사회공간적 위기에 직면하여 결국 자신의 기반을 스스로 파괴하는 결과를 초래하게 될 것이다.

오늘날 한국사회가 바로 이러한 토지문제와 그로 인한 위기에 처해 있음을 부정할 수 있는 사람은 아무도 없을 것이다. 1985년에 비해 89년의 토지가격은 2배이상 폭등했으며¹⁾, 전국 토지가격의 상승으로 발생한 '자본이득'(그 의미상 지대)은 85년 10조9천억원이던 것이 88년에는 67조9천억원에 이르렀고, 89년에는 더욱 증대하여 88조원(국민총생산액의 64%)을 상회한 것으로 추정된다.²⁾ 뿐만 아니라, 자산계층의 독과점적 토지소유는 이와 같이 엄청난 자본이득을 극히 편향적으

*대구대학교 사범대학 지리교육과 조교수

이 논문은 1989년도 문교부 지원 한국학술진흥재단의 신진교수 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

1) 60년대 이후 전국 지가동향에 관해서 주 31)의 부표 참조.

2) 토지개발공사의 거래대상 토지가격을 기준으로 자본이득을 추정하면, 88년과 89년 각각 211조7천억원, 313조1천억원에 이른다.

민족민주운동연구소(편), 1990, 주택문제의 인식과 대안, 논장, p.65 참조.

로 사유화되도록 했다. 즉 전국 토지소유자들 중 상위 5%가 전국 민유지의 62.5%를 소유하고 있는 상황에서³⁾, 89년 발생한 자본이득 중 약 57조4천억원이 이들에 의해 전유된 것으로 추산된다. 이에 따라 토지시장에서 투기와 불공정거래가 난무하고, 독과점적 소유로 인한 토지의 상대적 부족이 야기되었으며, 또한 토지가격의 폭등으로 인해 주택가격과 임대료(즉 주거지대)는 85년에 비해 90년 6월 현재 각각 53.2%, 97.6% 폭등한 것으로 나타났다. 이와 같은 토지문제는 무자산 계층 즉 무토지무주택서민의 생활고를 가중시키는 한편, 비생산영역에서의 과잉 투기적 투자로 인하여 생산영역에서의 기계설비 및 기술연구부문에의 투자 부진과 이에 따른 경제적 침체의 가속화를 초래하고, 또한 계층계급간 불균등의 확대에 의한 사회적 불만의 누적 및 이에 대응하는 정부정책의 졸속성과 빈번한 실패로 정부에 대한 불신과 저항을 고조시키고 있다.

사실 이와 같이 토지를 매개로 하여 야기되는 사회공간적 위기와 이에 대한 우려는 그동안 상당히 많은 정책보고서들과 연구성과물들에 의해 이미 누차 지적되었다.⁴⁾ 특히 이들은 오늘날 토지(주택)문제가 얼마나 심각한가를 구체적으로 서술하여, 이를 국민대중에게 널리 인식되도록 하는 데 큰 기여를 했다고 할 수 있다. 그러나 토지문제의 실제적 심각성 못지않게 우려되는 점은 이러한 보고서나 연구물들 대부분이 단지 위기상황의 현상적 서술 수준에 머물러 있으며, 이에 근거를 두고 제시된 여러가지 정책적 대안들은 실효성이 없거나 문제의 가시적 상태만을 해소하고자 하는 대응요법적 또는 임기응변적 성격을 띄고, 때로 문제를 해결하기 보다는 오히려 악화시키는 결과를 초래했다는 점이다. 이러한 연구성과와 정책적 대안들의 문제성은 이들이 토지문제의 근본적 원인에 관한 분석을 무시하거나 비현실적 접근

방법 또는 부적절한 이론적 틀에 입각하여 문제를 분석했기 때문이라고 할 수 있다.

본 논문은 이러한 현실적 및 이론적 문제의식에서 오늘날 우리 사회가 안고 있는 토지문제의 원인을 규명해 보기 위한 노력의 일환으로, 도시토지가격 형성 및 그 변동과정과 이에 내포된 여러 문제들을 정치경제학적 지대이론에 입각하여 분석해 보고자 한다.⁵⁾ 이를 위해 본 논문은 (1) 우선 도시토지 및 지대 문제에 대한 두가지 대표적 접근방법들, 즉 신고전적 접근방법과 정치경제학적 접근방법을 포괄적으로 비교, 재검토해 보고, (2) 정치경제학적 지대이론에 의한 지대의 유형구분과 도시적 맥락에서 이의 응용가능성을 이론적으로 살펴본 후, (3) 이러한 도시지대의 이론적 범주화에 근거를 두고 대구시 토지가격의 형성과 그 변동과정을 분석하고, (4) 토지문제를 해결하기 위해 제시될 수 있는 몇가지 정책적 대안들을 지대이론에 입각하여 간략히 서술하고자 한다.

2. 접근방법의 재검토

1) 신고전적 접근방법

토지의 가격은 흔히 그 시장에서 수요와 공급간의 관계에 의해 결정되며, 특정 선호함수를 가진 각 개인은 주어진 제약(예, 소득)하에서 이러한 토지가격에 따라 자신의 총만족을 극대화시키도록 토지를 매매(또는 임대차)한다고 가정된다. 따라서 토지가격이 상승하면, 이의 공급량을 확대시킴으로써 가격의 하락 내지 안정을 유도할 수 있으며, 수요의 측면에서 토지의 할당과 이용 및 그 가격(또는 지대) 결정은 주로 개인적 능력과 경쟁에 의해 결정되는 것으로 간주된다. 이러한

3) 토지공개념연구위원회, 1989, 토지공개념연구위원회 연구보고서, p.4.

4) 대표적인 것으로, 토지공개념연구위원회, 1989, 위의 책; 김태동·이근식, 1989, 땅, 투기의 대상인가 삶의 터전인가, 비봉 참조.

5) 지대이론에 입각한 보다 이론적 논술로서 다음을 참조.

최병두, 1990, "자본주의 사회와 토지·주택문제", 경제와 사회, 제7호, pp.9-44.

가정은 사실 신고전적 접근방법에 근거를 둔 것이다. 물론 신고전적 이론은 이 보다 훨씬 더 정교하고 복잡한 모형들을 제시하지만,⁶¹ 그 접근방법의 출발점은 이러한 전제가정들이다. 특히 토지는 노동이나 자본과 마찬가지로 하나의 생산요소로 간주되며, 토지시장은 수요와 공급간의 조절, 즉 시장메카니즘을 통한 가격결정에 의해 균형이 이루어진다고 설명된다. 시장불균형을 유발하는 어떤 한 생산요소의 투입 변화는 다른 요소들의 투입량과 가격에 영향을 미치며, 그 결과 시장은 다시 균형상태에 이르게 되며, 이러한 시장균형은 실현된 생산요소들의 배분과 이용이 '파레토 효율성'이라는 점에서 사회적으로 최적이라고 주장된다. 이와 같은 시장메카니즘의 당위성과 효율성에 관한 신념은 토지의 최적 배분과 이용을 가능한 시장기능에 맡기고, 만약 시장이 실패할 경우 공공개입을 통하여 시장을 돕거나 촉진시켜야 한다고 믿는다.

이러한 신고전적 접근방법은 부분적으로 고전적 경제이론에 근거를 두고 있다. 봉건제의 몰락과 자본주의의 등장이라는 사회경제체제의 변혁기에 아담 스미스, 리카도, 밀로 이어지는 고전이론은 토지와 지대문제를 매우 중요한 주제로 다루었다.⁷¹ 특히 구래의 지주계급과 도시의 신흥 자본가계급 간의 갈등관계에서 사회적 잉여가치의 배분문제가 주요 현안으로 제기됨에 따라, 고전이

론가들의 대부분은 지대소득계급을 생산영역에의 기여없이 이득을 취하는 사회의 기생적 존재로 보고, 지대소득의 누적적 증대가 경제성장의 근본적 장애요인이 됨을 주장했다. 그러나 이와 같이 사회적 소득배분의 주요 문제로 취급되었던 지대 분석은 신고전적 이론으로 전환되면서 거의 무시되거나 또는 가격 측면만을 강조하는 지대론으로 바뀌게 된다.⁸¹ 즉 신고전적 접근방법 속에서 토지와 지대는 생산 및 경제성장과 소득배분에서 더 이상 중요하고 부정적인 역할을 담당하는 것으로 인식되지 아니하고, 다른 일반 생산요소들과 마찬가지로 취급되어 한계효용과 이윤극대화 등의 개념에 따라 분석되는 중립적 역할을 부여받게 된다.⁹¹ 신고전적 이론에서 토지 및 지대에 관한 연구가 이와 같이 경시되었던 것은 실제 토지 및 지대문제가 해결되었음을 의미하는 것은 결코 아니며, 오히려 자본주의적 경제발전과정과 사회적 관계를 적실하게 파악하지 못했거나 또는 이를 암묵적으로(또는 이데올로기적으로) 무시 내지 은폐하려 했기 때문이라 할 수 있다.

물론 도시화의 급속한 진행과 이에 따른 도시적 토지이용의 중요성은 1960년대 신고전적 접근방법을 도시적 맥락에 응용하고자 하는 여러 시도들을 등장시킨다.¹⁰¹ 신고전적 이론에 기반을 둔 도시토지이용론과 도시지대모형들은 일단 공급이 사회경제적으로 뿐만 아니라 지리적으로 주어진 것

6) 황명찬, 1989, 한국의 토지와 주택, 법문사, pp.99-125.

이정전, 1988, 토지경제론, 박영사.

Balchin, P.N. and J.L. Kieve, 1982, *Urban Land Economics*, MacMillan, London.

7) 이정전, 1988, 위의 책, pp.78-117.

이정전, 1987, "지대이론의 전개과정에 대한 역사적 고찰", 국토연구, 제8권.

Buchanan, D. 1929, "The historical approach to rent and price theory". *Economica* Vol.9, pp.123-155, reprinted in W.Fellner and B.F.Haley (eds), 1951, *Readings in the Theory of Income Distribution*, Blakiston, Philadelphia, pp. 599-637.

8) 이러한 이론적 전환은 도시산업의 가속화와 이에 따른 지주세력의 약화, 그리고 농업적 토지이용의 중요성 감소라는 사회적 배경을 반영한 것이라 할 수 있다.

9) 물론 때로 토지가 다른 생산요소들이나 상품들과는 달리 가지는 특성들이 강조되지만, 이는 단지 그 접근방법 속에서 단편적으로 고려되거나 이론외적으로 서술되고 있다. 신고전적 입장에서의 토지의 특수성에 관한 고려로서, 이정전, 1988, 위의 책, pp.11-18 참조.

10) Wingo, L., 1961, *Transportation and Urban Land*, Johns Hopkins Press, Baltimore;

Alonso, W., 1964, *Location and Land Use*, Harvard Univ. Press; Cambridge, Mass.;

Muth, R.F., 1969, *Cities and Housing*, Chicago Univ. Press, Chicago.

또한 신고전적 접근방법 내에서 기존의 연구성과에 관한 계검토로서 다음을 참조;

Richardson, H.W., 1977, *The New Urban Economics*, Pion, London.

으로 가정되면 도시토지에 대한 수요가 교통비용 및 특정사용에 대한 입지들의 유인력에 의해 영향을 받는 것으로 간주한다. 토지의 가격과 지대는 그 입지에 따른 접근성의 차이에 따라 결정되고, 따라서 도심에서 지가나 지대는 최고를 이루며 외곽으로 나갈수록 가격이 하락하는 것으로 분석된다. 또한 외곽으로 나갈수록 토지가격은 낮지만, 높은 교통비용으로 인해 토지사용자의 순수익은 상쇄되고 도시토지의 수요와 공급 및 도시공간구조 전체는 균형을 이루게 된다고 설명된다. 도심으로 부터 외곽으로의 거리에 따라 지대의 크기를 나타내는 '입찰지대함수'의 단면은 접근성과 교통비용 및 개인소득과 선호에 의해 결정되며, 각 소득집단의 주거입지는 상대적 소득의 크기와 개인들의 주거수요에 있어 경쟁에 의해 좌우된다고 주장된다. 이러한 점에서, 도시의 토지가격과 지대는 흔히 도심에의 접근성 변화, 또는 도시 내 각 지역의 경제활동의 특성들과 이를 수행하는 집단이 가지는 요인들과 관련되어 분석되거나, 또는 도시중심업무지역(CBD)의 범위설정 등에 응용된다.¹¹⁾

도시 토지 및 지대에 관한 이러한 신고전적 접근방법은 그 자체적으로 설정된 전제가정들과 이론틀 내에서 일관성있는 논리에 따라 도출되는 것처럼 보이며, 한국사회의 토지가격 결정과 지대발생의 메카니즘을 분석하는 준거로서 흔히 원용된다. 그러나 이 접근방법은 그 전제가정들과 이론전개과정 상의 일반적 문제점들을 안고 있을 뿐만 아니라 이에 의한 도시토지 및 지대분석에서 주요한 문제들을 간과하거나 왜곡시키는 오류를 범하고 있다.¹²⁾

신고전적 접근방법이 안고 있는 일반적 문제점

들로서, 첫째 이 접근방법은 (토지)시장에서 완전경쟁, 완전한 정보, 외부성과 법적 사회적 제약들의 부재 등, 극히 비현실적인 가정들을 전제로 한다. 그러나 실제 이러한 전제가정들을 통해 무시되는 점들이 시장기구의 형성과 가격결정에 더 큰 역할을 담당하고 있다. 둘째, 이 접근방법은 부수적인 현상인 개인선호를 강조함으로써, 인간을 원자화시키고 비사회적 존재로 전락시킨다. 즉 인간행동은 소속된 계층계급적 집단의 이해관계를 반영하며, 광범위한 사회경제체제 속에서 규정받는다는 사실이 무시된다. 셋째, 이 접근방법은 (토지의)공급과 수요관계에서 계속 증가하는 시장실패의 증거들에도 불구하고, 시장균형(또는 도시공간구조의 균형)원리를 여전히 이론적 핵심으로 하고 있다. 그러나 실제 시장에서 수요와 공급간의 불균형이 보다 일반적이며, 신고전적 접근방법은 이러한 불균형이 유발되는 원인들을 설명할 수 없다. 넷째, 그 정책적 함의에 관한 문제로서, 이 접근방법은 시장실패와 이에 의해 유발되는 사회경제적 문제들을 해소하기 위해 개입하는 국가의 성격과 공공정책이 중립적 조절기능을 담당하는 것으로 간주한다. 따라서 이 접근방법은 자본주의 국가의 정책들이 흔히 특정계급의 이해관계를 반영하고 이를 추구한다는 사실을 고려하지 않는다.

도시토지 및 지대문제에 관한 신고전적 분석은 이러한 일반적 문제점들을 반영하면서 주요한 난점들을 발생시킨다. 첫째, 신고전적 도시지대론에 의하면, 지대는 토지 그 자체가 창출하는 생산성의 일부, 즉 자연적으로 주어진 토지의 속성(위치와 물리적 거리, 비옥도 등)에 의해 결정되는 잉여로서 간주되거나, 또는 토지소유자와는 무관

11) 장영희, 1987, "서울시 지가변동체계에 관한 연구", 지리학, 제36호, pp. 26-36.

이현욱, 1988, "광주시 주택지 지가의 분포와 그 형성요인분석", 지리학, 제37호, pp. 69-86.

남영우, 윤진숙, 1984, "서울시의 지가분포와 상승추세", 지리학총, 제11호, pp. 22-37.

12) Harvey, D., 1973, *Social Justice and the City*, Arnold, London, 최병두(역), 1983, 사회정의와 도시, 종로서적, pp. 137-150.

Shoukry, T.R., and A.J.Scott, 1981, "The urban land question" in Dear, M and A.J.Scott (eds), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, Methuen, London, 최병두·한지연(편역), 1989, 자본주의 도시화와 도시계획, 한울, pp. 177-185.

Ball, M., 1985, "The urban rent question", *Environment and Planning, A*. Vol 17, pp.503 - 525.

하게 잠재적 토지이용자들 간의 경쟁에 의해 발생하는 수입으로 인식된다. 이 경우, 지대는 토지성질이나 토지이용에 의해 결정되며, 지주는 단지 수동적 입장을 취하게 된다. 그러나 토지는 그 스스로 지대를 발생시키지 않는다.¹³⁾ 신고전적 지대론에 의하면, 지대의 발생은 결코 '자연적' 현상이 아니라 지대의 일반적 정의(즉 지대란 사용자가 토지이용의 댓가로 그 소유자에게 지불하는 것)에 합의된 바와 같이 사회적 관계를 나타내는 현상이라는 사실이 간과된다. 지대는 사적소유제도하에서 용인되는 토지상의 독점력을 통해 실현되며, 지주는 자신의 개인적 또는 계급적 힘을 능동적으로 활동하여 그렇지 않았을 경우 그 토지의 사용자(즉 노동이나 자본계급)에게 돌아갈 사회적 잉여가치의 일부를 전화시킨 것이다.

둘째, 신고전적 접근방법에서 신봉되는 토지시장의 기능은 분명 중요하지만, 가격균형이론에 입각한 분석은 토지시장의 형성, 토지의 공급과 수요, 토지시장에서 작동하는 자본 등이 사회경제적으로 어떤 의미를 가지는가를 무시한다. 토지시장은 토지가 상품화, 화폐화되고 그 소유자에게 이를 임의적으로 처분할 수 있는 독점적 권리가 부여될 때만이 형성된다. 또한 토지의 공급과 수요는 단순히 가격조절기능에 맞추어 이루어지는 것이 아니라 자본주의적 산업화와 도시화가 요구하는 사회공간적 구조의 형성과 재형성과정에 따라 발생한다. 그리고 토지시장에서 공급과 수요를 좌우하고 가격을 결정하는 자본의 량과 성질은 토지시장에 국한되는 것이 아니라 전체 경제의 자본축적과정 속에서 결정된다. 달리 말해서, 토지문제에의 신고전적 접근방법은 자본주의사회에서 지가폭등과 엄청난 자본이득의 발생을 가능

하게 하는 도시토지의 개발, 부동산자본의 작동, 나아가 도시 사회공간구조의 (재)구성은 단순히 개인적 경쟁관계나 수요와 공급의 균형원리에 의해 결정되는 것이 아니라 그 사회경제체제를 추동시키는 자본축적의 규정력에 따라 이루어진다는 사실을 간과하고 있다.

셋째, 신고전적 도시지대이론은 지대의 발생조건을 주로 특정 토지의 입지와 도심으로부터의 거리 즉 접근성과 관련시켜 파악하기 때문에, 이 접근방법에서 취급되는 지대의 유형은 입지지대(즉 차액지대 1)에 국한된다.¹⁴⁾ 그러나 도시지대는 단순히 차액지대만으로 발생하는 것이 아니다. 위에서 언급한 바와 같이 토지의 독점적 소유와 이권리의 개인적 또는 계급적 행사는 차액지대 뿐만 아니라 여러가지 상이한 메카니즘에 따라 상이한 유형의 지대를 발생시킨다. 이러한 도시지대 유형들의 범주화는 지대를 발생시키는 원인과 그 과정을 보다 체계적으로 분석할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 지대를 둘러싸고 야기되는 사회적 갈등관계와 또한 토지문제를 해결하기 위해 제시되는 여러가지 대안적 정책들의 함의를 분석하는 데 기반이 될 수 있다.

2) 정치경제학적 접근방법

도시토지와 지대문제에 관한 과학적 분석은 비현실적인 전제가정들이나 이론적 틀, 그리고 형식상 가치중립적인 인식론을 바탕으로 이루어질 수는 없을 것이다. 물론 신고전적 접근방법이 단순한 가정들로 부터 실재를 이론적으로 추상화시켰다는 점만으로 비판되지 않는다는 것이다. 그러나 어떠한 분석이라고 할지라도 구체적 현실로부터 실

13) 정치경제학적 가치이론에 의하면, 가치는 노동에 의해서만 창출된다. 토지와 그의 상품, 자본 등이 마치 그 자체적으로 어떤 가치를 창출하는 것 처럼 보이는 것은 이들이 자본주의 사회에서 '물신화' (fetishism) 되었기 때문이다. Harvey, D. 1982, *The Limits to Capital*, Blackwell, London, 제1장 참조.

14) Harvey, D., 1973, 앞의 책(최병두역), pp.142-3. 여기서 Harvey는 신고전적 토지이론이 '상대적'공간만을 다루며 '절대적'공간의 속성을 무시함으로써 다른 유형의 지대들을 고찰할 수 없었다고 주장한다. 그러나 그가 분류한 공간의 3가지 속성과 지대유형들 간의 관련성에 관해서 비판적 의문이 제기된다. 이에 관하여 다음을 참조. Bruegel, I., 1975, "The Marxist theory of rent and the contemporary city: A Critique of Harvey", in *Political Economy and the Housing Question*, The Political Economy of Housing Workshop, London, pp.34 - 35.

재적 전제들이 도출되어야 할 것이며, 이를 ‘합리적’으로 추상화시켜 이론을 정식화시켜야 한다.¹⁵⁾ 이러한 과정을 통해 어떤 이론이 정립될 때만, 그 이론은 실재를 설명할 수 있는 힘을 가지며, 이를 통해 그 이론은 확대 또는 재구성될 것이다. 정치경제학적 접근방법은 이러한 인식론을 바탕으로 토지문제를 분석할 수 있는 하나의 대안으로 제시될 수 있다. 특히 최근 이러한 접근방법을 적용하여 도시토지 및 지대문제를 연구하고자 하는 많은 연구결과들이 제시되고 있으며,¹⁶⁾ 국내문헌들에서도 아직 초보적 수준이긴 하지만 이러한 연구경향이 나타나기 시작했다.¹⁷⁾

정치경제학적 접근방법에 의하면, 토지는 그 일반적 특성들(예로, 비이동성, 공급의 절대적 한정, 다용도성, 외부효과와 공공성 등) 뿐만 아니라, 그것이 개발, 소유, 사용되는 사회경제적 역사적 맥락 속에서 보다 유의한 특성들을 부여받는다. 자본주의 사회에서 그 사회성과 역사성을 반영하는 토지의 특성들은 상품화(화폐화)와 ‘의제적’ 가치의 형성, 독점적 사적 소유권의 확립, 산업적 도시적 토지개발의 확대 등이다. 첫째, 토지는 단지 인간생활과 생산을 위한 사용가치 뿐만 아니라, 시장에 화폐를 매개로 하여 그 가격이 결정되고, 더 많은 화폐를 얻기 위해(즉 이윤극대화를 위해) 거래되는 하나의 상품이 된다. 특히 인간노동의 산물이 아닌 토지가 이 과정에서 마치 그 자체적으로 어떤 가치로서 지대를 창출하는 힘을 가진 것 처럼 신비화된다. 그러나 이러한 신비화에 의한 토지의 가공적 또는 ‘의제적’(fictitious) 가치의 형성은 미래에 토지상에 투입될 노

동과 자본을 적절히 할인하여 현가화(또는 자본화)한 것에 불과하다.¹⁸⁾ 둘째, 자본주의 사회에서 토지의 매매 또는 임대차와 이에 의한 전매차익의 수취 또는 그 사용의 댓가로서 지대의 전유는 이러한 토지의 상품화와 의제적 가치의 형성과 더불어 토지의 사적 소유권의 확립을 필요로 한다. 즉 사적 소유권은 일정 토지의 소유자로 하여금 그 토지에 대해 사용상의 독점 뿐만 아니라 이를 시장에서 판매 또는 임대할 수 있도록 하고, 또한 장래 수익성에 근거를 두고 지대를 청구할 수 있는 권리를 가지게 한다. 셋째, 오늘날 토지는 자본주의적 산업화와 도시화로 인해 대규모로 개발되는 경향이 있다. 이러한 ‘도시적’ 토지개발은 상품의 생산 및 유통과 노동력의 재생산을 위한 물질 기반으로 도시공간조직(또는 건조환경)을 재구성하는 한편, 토지가격의 급속한 상승과 막대한 자본이득의 발생을 일반화시킨다.

이러한 특성들을 부여받은 도시토지가 사회경제적 및 공간적으로 수행하는 역할은 자본주의 사회의 두가지 기본적 측면들, 즉 자본축적(또는 경제성장) 과정과 생산의 사회적 관계(즉 계급관계)와 관련되어 분석된다. 먼저 자본축적과정에서, 도시토지와 지대는 긍정적인 역할과 부정적인 역할을 모두 수행한다. 즉 자본주의적 경제발전과 더불어 토지상에 투입되는 자본은 토지 자체의 개발과 그 위에 여러가지 유형들의 건조환경(예, 주택, 공장, 사무실, 도로, 발전시설, 폐기물처리장 등)을 건설하도록 하여, 경제의 확대재생산을 위한 물질 기반을 확충하도록 한다. 이에 의한 토지개발과 도시공간의 재구조화는 상품의

15) 이러한 주장은 마르크스의 정치경제학적 방법론과 80년대초 지리학에서 관심을 끌었던 ‘과학적 실체주의’(scientific realism)에 근거를 두고 있다.

Marx, K., 1973(1857 - 8), *Grundrisse*, Penguin, Harmondsworth, pp.101 - 4.

Sayer, A., 1984, *Method in Social Science*, Hutchinson, London.

16) Ball, M., et al (eds.), 1985, *Land Rent, Housing and Urban Planning*, Croom Helm, London.

Brede, H., D.Barbara, and B.Kohaupt, 1976, *Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage*, Suhrkamp, Frankfurt. 또한 정치경제학적 접근방법이 최근 지리학에서 접하고 있는 위상에 관해 다음 참조;

Peet, R. and N.Thrift, 1989, *New Models in Geography: The Political Economy Perspective*, Unwin, London, 2Vols.

17) 경제와 사회, 1990, 제7호, 한국사회의 토지, 주택문제 특집 참조.

18) 이러한 토지의 자본화개치 개념은 정치경제학적 토지이론에서 뿐만 아니라 신고전적 접근방법에서도 인정된다. 특히 후자의 경우, 이의 수학적 정리(간단히 표현해서 $v = r/i$; v = 토지가격, r = 지대, i = 할인율 또는 이자율)는 토지가격의 분석에 흔히 인용된다.

생산과 유통, 노동의 재생산 등을 원활히 한다는 점 뿐만 아니라 특히 경제의 침체에 발생한 과잉자본이 투자될 수 있는 새로운 통로를 마련해 준다는 점에서¹⁹⁾ 자본축적에 분명 긍정적인 역할을 하며, 이러한 이유에서 도시토지개발과 건조환경건설은 흔히 경기활성화대책으로 이용된다. 그러나 이러한 토지상의 자본투입과 토지개발이 토지가격을 지속적으로 상승시킴에 따라, 단순히 가격상승에 의한 전매차익만을 노리는 투기적 자본이 토지시장을 장악하고, 이에 의한 토지의 독과점적 소유와 토지투기의 만연, 지가상승의 가속화와 개발이익 및 전매차익의 독점화, 그리고 실제 필요한 생산 및 소비토지의 부족 등이 초래된다. 자본주의사회에서 도시토지가 가지는 이러한 자본축적상의 부정적 역할은 이를 일시적으로 해소하기 위하여 (산업)자본이 토지를 독과점적으로 소유하여 토지자본을 포섭 합체화시킴으로써 적절한 토지개발(또는 미래에 필요한 토지 확보), 토지가격의 임의적 조정 및 자본가에 의한 지대의 전유로 이어진다. 그러나 이러한 자본의 전략은 토지를 둘러싸고 유발되는 모순을 독점자본 내로 내화시켰을 뿐이고, 그 모순은 더욱 심화되게 된다. 즉 실질적 가치를 창출하지 않는 부동산부문에의 투기적 투자는 생산부문에의 투자위축을 유발하고, 결국 그 자신의 경제적 전망을 스스로 무산시킨다.

자본주의 사회에서 도시토지 및 지대문제는 또한 자본축적이라는 동전의 또 다른 면, 즉 계급관계의 측면에서 분석된다.²⁰⁾ 토지를 매개로 한 계급적 관계는 한 사회에서 (일정기간) 생산된 총잉여가치가 임금, 지대, 이윤의 형태로 노동자, 지주, 자본가에게 분배되는 과정에서 발생한다. 이러한 분배과정에서 지주의 몫 즉 지대는 분배될 사회적 잉여가치의 총량과 그리고 자신의 이해관

계를 실현시킬 수 있는 지주의 사회적 능력에 좌우된다. 물론 지대는, 다음 절에서 논의될 것처럼, 그 유형에 따라 상이한 메카니즘을 통해 발생하며, 분배될 사회적 잉여가치에서 전화될 부분도 상이하다. 그러나 일반적으로 지주의 계급적 힘(상대적으로) 충분히 클 경우, 노동계급 뿐만 아니라 자본계급을 직·간접적으로 강제하여 그들에게 돌아갈 몫의 일부를 지대로 전화시키게 된다. 그러나 자본주의사회에서 지주가 직접적 화폐지대를 얻기위해 생산의 도구이며 조건으로서 토지에 대한 권리를 자본에게 부여한다는 역사적 사실은 지주가 한때 토지의 통제를 통해 장악했던 노동의 지배와 그후 축적의 고도화에서 더이상 지배적 역할을 하지않음을 의미한다. 특히 단지 더 많은 화폐를 얻기위해 투기적으로 토지가 전매될 경우, 지주는 일종의 화폐자본가로 전환하게 되고,²¹⁾ 궁극적으로 지주는 자본계급에 합체되게 된다. 따라서 도시토지 및 지대를 둘러싸고 야기되는 계급갈등은 합체된 지주-자본가계급(즉 독점자본)과 노동계급 간의 관계로 수렴되고, 자본축적의 모순적 결과에 의한 계급투쟁을 중첩적으로 함의하게 된다.

이러한 정치경제학적 이론들이 한국사회의 토지 및 지대문제를 분석하는 데 원용되기 위해서는 많은 경험적 연구들을 통해 그 구성이 확보되어야 할 뿐만 아니라, 이를 바탕으로 추상적 이론의 수준에서도 보다 세련되어야 할 것이다. 우리 사회의 도시토지 및 지대문제를 이러한 접근방법을 적용하여 분석하는 데 있어 특히 고려되어야 할 몇가지 문제점들이 지적될 수 있다. 첫째, 정치경제학적 토지지대이론, 나아가 이의 일반이론은 시·공간을 초월하여 보편적으로 적용될 수 있는 방법론으로 정립된 것이 아니다. 달리 말해서, 이 이론은 서구사회의 역사적 배경하에서 정립된 것

19) Harvey, D. 1981. "The urban process under capitalism: a framework for analysis", in M. Dear and A. J. Scott, 앞의 책(최병두, 한지연 편역), pp. 60-92 참조. Harvey는 이를 '자본의 2차순환'이라고 부른다.

20) Edel, M., 1976. "Marx theory of rent: urban applications", *Kapitalstate* Vol. 4-5, pp. 100-124.

21) 이러한 토지에의 자본투입은 일정한 이자나 배당을 위한 정부의 채권이나 기업의 주식 또는 사채 등에의 투자와 유사하다. 이들은 모두 금융자산으로 취급될 수 있는 '의제적 자본'의 주요형태들이며, 이들의 거래에서 구매자가 사용하는 화폐(자본)는 '이자bearing 자본'(interest-bearing capital)이라고 불린다.

Harvey, D., 1982. 앞의 책, p. 368.

이기 때문에, 이를 원용하여 특정 시대의 특정 지역사회에서 야기되는 문제를 분석하고 이의 해결 전략을 모색하는 데는 그 사회의 특수한 조건들(예로, 자본축적의 고도화단계, 특정 국가의 성격 등)이 고려되어야 할 것이다. 둘째, 자본주의 사회에서의 토지와 지대문제를 둘러싸고 야기되는 계급관계에 관한 분석에서 지주의 계급적 위상과 지대의 근원은 여전히 모호한 상태에 있다. 이러한 분석상의 난점은 토지소유자 및 사용자집단들 각각이 다양한 계층적 범주들로 구성되어 있으며, 또한 지대가 생산영역과 소비영역에서 모두 발생할 뿐만 아니라 현재 실현 또는 심지어 발생되지 않은 사회적 잉여가치를 의제적으로 현가화하여 이를 전유하고자 한다는 사실에 기인한다. 셋째, 마르크스에 의해 종합, 재구성된 정치경제학적 지대이론 특히 그 범주화는 사실 농업적 토지이용이 탁월한 시대를 배경으로 한 것이다. 따라서 이에 의한 지대의 범주화를 원용하여 오늘날과 같이 복잡하게 발달한 도시적 토지이용과 도시지대의 전유관계를 분석하기 위해, 도시적 맥락에서 이루어지는 여러가지 사회공간적 요소들 및 도시토지개발과정들에 관한 세심한 고려가 요청된다.²²⁾

3. 지대의 유형과 발생과정

일반적으로 지대란 토지사용을 위해 토지소유자에게 지불되는 댓가로 정의되며, 엄격히 순수 토지에만 국한될 경우 '대지지대'(ground rent)라고 불린다. 특정토지의 가격은 그 토지에서 현

재 뿐만 아니라 미래에 발생할 지대를 적절히(예, 이자율에 따라) 현가화 또는 자본화한(capitalized) 것으로 인식된다. 이러한 점은 신고전적 접근방법과 정치경제학적 접근방법에서 공통적으로 인정된다. 신고전적 방법론에 입각한 지대이론에서, 지대는 잠정적 토지사용자들 간의 경쟁관계에 의해 결정된다고 주장되며, 이러한 개념을 표현하기 위해 '입찰지대'(bid rent)라는 용어가 사용된다.²³⁾ 또한 지대는 도시공간적 측면에서 상이한 입지의 잇점에 따라 발생된다고 주장되며, 이러한 유형의 지대를 개념화하기 위해 '입지지대'(locational rent)라는 용어가 사용된다. 그러나 정치경제학적 접근방법에 의하면, 자본주의사회에서 지대는 단순한 경쟁관계나 입지상의 차이에 의해서만 발생하는 것이 아니다. 즉 도시지대는 토지의 사적 소유를 바탕으로 토지에의 자본투입과 토지개발 그리고 자신의 몫을 극대화시키고자 하는 토지소유자의 전략간의 관계에서 전개되는 여러가지 상이한 과정들을 통해 발생한다. 이러한 여러가지 지대발생의 과정을 규명하기 위해 지대를 적절히 범주화하여, 각 유형들이 도시적 맥락에서 어떻게 발생하는가를 고찰할 필요가 있다. 정치경제학적 지대이론에 따르면, 지대의 유형은 차액지대 1, 차액지대 2, 독점지대, 절대지대로 구분된다.²⁴⁾

특정 토지가 가지는 성질(예, 농업적 토지이용에서 비옥도)이나 입지상의 잇점(특히 도시적 맥락에서 접근성)에 따라서, 이의 사용자는 보다 불리한 토지사용에 비해 생산비용이나 주거비용을 절감시킬 수 있다. 이러한 토지의 소유자는 그 사

22) 마르크스의 지대이론, 특히 지대의 범주화가 도시적 맥락에 그대로 원용될 수 있는가에 대한 의문은 주요한 논쟁점이 되고 있다.

Edel, M., 1976, 앞의 글 및 Ball, M., 1985, 앞의 글 참조. 또한 다음 참조.

Clark, E., 1987, "A critical note on Ball's reformulation of the role of urban land rent", *Environment and Planning A*, Vol.19, pp.263 - 267.

Haila, A., 1989, "Misguided rhetoric on rent: a comment on Ball and Clark", *Environment and Planning A*, Vol.21, pp.1525 - 32.

23) '입찰지대'라는 용어는 실제의 설명에 있어서나 논리적 개념화에 있어서 모두 부적절한 것 처럼 보인다. 왜냐하면, 현실 세계에서 토지사용을 위한 자유로운 경쟁이란 거의 불가능하며, 또한 만약 완전경쟁이 이루어지고 그 결과로 지대가 결정된다면 이 지대는 결국 '입지지대'와 같은 내용을 함의하게 된다.

24) Marx, K., 1967, *Capital*, Vol.3, International Publishers, New York, 제38장~45장 참조. 또한 Harvey, D., 1973, 앞의 책 및 Harvey, D., 1982, 앞의 책 참조.

용자로부터 절감된 비용의 일부를 지대로 전유할 수 있을 것이다. 이 지대는 그 기반이 되는 입지의 잇점이 전체 도시공간에 균등하게 분포되어 있지 않기 때문에 발생하며, 이에 따라 '차액지대'(differential rent)라고 불린다. 차액지대의 전유는 개념정의상 토지에서 생산된 상품의 가격(주거토지의 경우, 노동력재생산비용에 근거를 둔 임금)에 영향을 미치지 않는다. 이러한 차액지대는 특정 토지의 상대적 잇점이 어떻게 발생하는가에 따라 두가지 유형으로 구분된다. 첫번째 유형의 차액지대 즉 차액지대 1은 토지의 상대적 잇점이 토지소유자의 행위와는 무관하게 그 토지의 역사적으로('자연적'이라기 보다) 부여받은 성질이나 또는 주변 토지의 외적 영향(즉 외부성)에 의해 주어질 경우 발생한다. 즉 차액지대 1은 각 토지에 투입된 자본의 량이 같다고 가정하고 역사적으로 또는 사회공간적으로 형성된 접근성의 차이에 기인한 초과수익을 지대로 전화시킨 것이다. 차액지대의 발생조건으로서 특정 토지의 상대적 잇점은 자연적으로 주어진 것이 아니며—즉 과거에 투입된 노동이나 자본이 역사적으로 토지상에 구현된 결과이거나 또는 주변토지의 개발에 의한 외부효과에 기인하며—따라서 영구적으로 고정된 것이 아니라 사회경제발전과 도시공간구조의 재구성에 따라 역사적으로 변화한다.

차액지대 1이 상이한 질의 토지상에 동일한 자본투입을 가정하는 반면, 차액지대 2는 동일한 질의 토지상에 상이한 자본투입에 따라 발생하는 잉여가치의 차이를 반영한다. 이러한 유형의 지대를 전유하기 위해, 토지소유자는 토지상에 자본투입을 적극적으로 유도하여 개발하고자 하는 강력한 동기를 가질 수 있다. 토지상에 이러한 자본의 흐름은 전반적 축적의 속도와 단계 및 특정 지역이나 산업부문(대표적으로 건설산업) 내 자본의 집중 여부에 좌우되며, 또한 자본시장에서 탁월한 조건들(예, 신용체계의 발달정도, 이자율

등)과 국가의 지원정책에 민감하게 반응한다.²⁵⁾ 이와 같이 차액지대 1과 차액지대 2는 분석상 구분되지만, 실제 복잡한 관련성을 가지고 있기 때문에 그 구분이 모호해 진다. 즉 차액지대 2와 관련된 토지상의 자본투입과 토지개량은 그 가치가 토지에 구현되어 토지이용의 효율성이나 상대적 잇점을 비교적 지속적으로 발생시킬 수 있다. 이 경우, 차액지대 2는 차액지대 1로 전화되고, 토지소유자가 전유하는 지대에서 어떤 부분이 자본의 투입에 기인하며, 또 어떤 부분이 토지의 지속적 성질에 기인하는 것인지를 구분하기 어렵게 된다. 이러한 점에서 차액지대 1은 차액지대 2의 기반으로서 이해되어야 한다. 또한 특정 토지가 가지는 성질이 다양한 것 처럼 토지상에 자본의 적용도 다양하며, 따라서 도시적 맥락에서 차액지대의 발생과정에 있어 상이한 접근성을 가진 토지상에 차별적 자본투입이 일반적이다. 이러한 차액지대는 전통적 지대이론에서 19세기 초 튜넨의 「고립국이론」에서부터 1960년대 알롱소(Alonso)의 도시 「토지이용론」에 이르기 까지 '입지지대'라는 개념으로 이해되어 왔다. 그러나 '차액지대' 개념은 단순히 공간적 거리와 운송비를 강조하는 입지지대의 의미를 내포할 뿐만 아니라, 근본적 발생원인으로서 토지상의 자본투입 문제와 토지의 독점적 사적 소유권을 강조한다.

도시토지의 독점적 사적 소유권의 역할은 또 다른 유형의 지대, 특히 '독점지대'(monopoly rent)의 발생과정에서 보다 명확히 들어난다. 이 유형의 지대는 토지사용자들이 상이한 입지와 성질을 가지는 특정 토지의 이용을 위한 경쟁이나 또는 토지소유자들이 그들이 통제하는 토지의 가격이나 지대를 위한 경쟁이 자유롭게 이루어질 수 없는 조건들 하에서 그 토지상의 생산물 가격이 독점적으로 형성될 수 있을 때 발생한다. 즉 독점지대의 전유는 특정 토지의 소유자가 그 토지의 사용을 통제하여 그 토지의 생산물에 대해 독점가

25) 이자율과 주택건설에의 자본투입간의 관계에 대하여 다음 참조:

King, R.J., 1989. "Capital switching and the role of ground rent: 1 theoretical problems". *Environment and Planning A*, Vol.21, p.450.

26) 농업적 토지이용에서 이러한 지대발생의 사례로서, 독점가격으로 쉽게 팔릴 수 있도록 우수한 질을 가진 포도주를 생산할 수 있는 포도밭을 들 수 있다.

격을 형성할 수 있는 능력에 좌우된다. 독점지대가 발생되는 상황들은 두가지 유형으로 구분될 수 있으며, 이들은 토지소유자가 특정 토지의 희소성과 이의 독점적 소유에 근거를 두고 토지상의 생산물가격을 독점적으로 형성할 수 있도록 그 토지의 사용을 통제함으로써 지대를 전유한다는 점에서 공통점을 가진다. 첫번째 상황으로, 특정 활동에 적합한 성질 또는 입지를 가지는 토지의 사용을 통제할 수 있는 토지소유자가 그 토지의 사용자로부터 독점지대를 수취할 수 있다. 이러한 상황의 사례로,²⁶⁾ 도시 주거공간의 계층적 분화에 의해 특정 주거지역을 선호하는 사용자로부터 임의적으로 결정된 지대를 실현시킬 수 있는 권위적 신분적 입지의 주거지 등을 들 수 있다. 독점지대가 발생하는 또 다른 상황으로서, 토지소유자들은 그들이 통제하는 미사용토지상에서 생산될 상품들이 시장가격 이상으로 높은 가치를 생산할 수 없을 경우 이 토지를 사용 또는 임대하지 않음으로써 기존 사용토지상 생산물의 독점적 가격을 형성하여 지대를 수취할 수 있다. 이와 같은 상황에서 발생하는 지대는 전자의 경우와 구별되어 독점지대 2라고 불리며, 다음으로 설명될 유형의 지대(즉 절대지대)와 흔히 비교된다.²⁷⁾

만약 어떤 토지에서 차액지대의 발생 메카니즘만으로는 지대가 수취될 수 없을 경우, 토지소유자는 새로운 토지상에 자본의 투입 즉 개발을 중지 또는 기피함으로써 또 다른 유형의 지대를 전유할 수 있다. 이러한 이유에서 어떤 지역이나 또는 토지를 직접 이용하는 어떤 산업부문에서 발생하는 지대는 기본적으로 절대지대(absolute rent)를 내포한다. 즉 토지소유자들이 생산중인 최열 등 한계토지로부터 지대를 추출할 수 없을 경우,

그들의 제도화된 계급적 힘으로 시장에서 토지를 철수시킴(즉 생산중단 또는 개발지연)으로써 한계토지도 그 소유자에게 지대를 전유할 수 있도록 해준다. 이에 따라 도시토지에서 절대지대는 주로 도시외곽지역의 개발과정에서 발생하지만, 일정 도시지역내 모든 토지에서의 지대는 도시외곽의 최열등토지를 기준으로 결정된 차액지대보다도 더 높게 된다. 독점지대의 수취가 토지사용을 통제할 수 있는 개별 토지소유자의 능력에 좌우된다면, 절대지대는 토지소유자가 토지상의 자본투입에 대해 체계적이고 조직적인(즉 계급적인) 장애물을 설정함으로써 발생한다. 특히 토지소유권의 제도적 보장은 토지소유자에게 사회공간적 조건이 그를 위해 지대를 발생시킬 수 있는 방식으로 토지이용이 가능할 때 까지 자신의 토지를 개발하지 않을 수 있는 권한을 부여한다. 이러한 경우 발생하는 절대지대는 차액지대와는 달리 토지소유자에게 즉각적인 수익을 실현시켜 주지는 않는다. 즉 절대지대는 자신의 토지를 개발로부터 유보시킴으로써 기대되는 지가상승을 위한 소유자의 계급적 권리행사와 개발지연시간에 토대를 두고 있으며,²⁸⁾ 이러한 지대는 결국 새롭게 개발될 토지와 그위의 생산물의 가격을 독점적으로 형성하도록 한다.

이러한 각 유형의 지대들은 그 발생과정과 근원 및 이의 수취를 둘러싸고 야기되는 사회적 관계를 규명하기 위해 범주화된 것으로, 도시적 맥락에서 특정 토지상에서 배타적으로 발생하는 것은 아니다. 즉 어떤 토지의 소유자가 수취하는 지대에는 이들 유형의 지대성분들이 모두 내포될 수 있으며, 지대발생과정을 조건지우는 사회공간적 상황에 따라 내포하는 지대의 유형이 변할 수 있다.

27) 마르크스에 의한 이들 간의 가장 공식적 구분은 독점지대에 의해 형성된 토지생산물의 가격이 그 가치 이상인 반면 절대지대에 의한 토지생산물의 가격은 가치 이하로 유지된다는 점이다. 이에 관한 비판적 분석으로 Edel, M., 1976, 앞의 글, pp.105-6참조. 또한 다음 참조:

Scott, A.J., 1980, *The Urban Land Nexus and the State*, Pion, London;
Lauria, M., 1984, "The implications of Marxian rent theory for community-controlled redevelopment strategies", *Journal of Planning Education and Research*, Vol.4, pp.16-24.

28) Lamarche, F., 1976, "Property development and the economic foundations of the urban question", in C.G.Pickvance(ed.), *Urban Sociology: Critical Essays*, Tavistock, London, 조성윤·이준식(편역), 1986, 도시지역운동연구, 세계, p. 67.

표 1. 도시시대의 유형별 발생과정

구분\지대유형		차액지대 1	차액지대 2	독점 지대	절대 지대
도시의 사회- 공간적 구조	도심으로부터 거리	⊗			
	독점적 토지 소유	□	□	⊗	⊗
	토지의 상대적 부족			⊗	
	정책적 이용 규제			□	⊗
도시 개발 과정	도로신설, 확충과정	□	⊗		□
	도심 재개발과정		□	⊗	□
	도시외곽개발과정		□		⊗

⊗ : 주요발생 지대 유형, □ : 부차적 발생 지대 유형

예를 들면, 도시내 불량주거지역에서 상황에 따라 상이하게 발생하는 여러가지 유형의 지대가 확인된다. 만약 이 지역의 토지와 주택의 임대료수준이 상대적으로 낮은 상태라면, 이는 주택의 불량, 노후화에 기인한다고 볼 수 있다.²⁹⁾ 그러나 만약 임대료가 주택의 노후화에도 불구하고 상승한다면, 이는 여러가지 지대의 증가 요인에 의한 것으로 추정될 수 있다. 첫째, 주변토지의 개발에 의해 생긴 외부효과로 사용자가 입시장의 추가적 잇점을 얻을 경우, 이에 따라 소유자는 접근성의 향상에 의한 지대, 즉 차액지대를 요구할 수 있다. 둘째, 일정소득수준에 적합한 저렴한 주거지의 부족이 작용할 경우, 토지, 주택소유자는 독점가격을 형성하여 독점지대를 요구하게 된다. 셋째, 노후화된 건물의 철거와 그후 새로운 토지이용과 토지가격의 상승이 예상될 경우, 임대료의 상승은 부분적으로 절대지대를 반영하게 된다.

이와 같이, 특정 토지에서 발생하는 지대는 여러가지 성분들을 동시에 내포하는 한편, 그것이 발생하는 상황에 따라 상이할 수 있다. 달리 말해서 도시의 사회공간적 구조의 여러 요소들이나 다양한 종류의 도시개발과정에서 발생하는 지대는 특정 유형을 우선적으로 더 중요하게 반영한다. 표 1은 도시 사회공간적 구조의 여러 요소들과 도시개발의 여러 과정들이 관련되는 주요 지대의 유형을 나타낸 것이며, 다음 절에서 대구시의 지가형성과 변동에 관한 자료를 토대로 이들에 관한

구체적 설명이 제시될 것이다. 물론 이와 같이 도시토지의 가격과 지대를 도시의 사회공간적 구조와 도시개발과정과 관련시켜 분석하는 것은 그 자체적으로 지대의 크기 또는 이를 자본화한 토지가격의 규명을 완결지우는 것은 아니다. 특히 도시지대의 발생과정과 지가변동은 토지시장에 유입되는 자본의 량과 성격(예로, 유흥자본의 유동적순환, 건설자본의 특성 등)에 크게 좌우된다. 그리고 토지상의 투기적 투자가 지대로 전환될 미래의 잉여가치를 창출할 수 있는 노동이나 자본의 능력을 증가하여 무모하게 지대전유(즉 전매차익에 의한 자본이득)를 요구할 경우, 토지가격은 실현가능한 지대의 상승없이도 폭등할 수 있다.³⁰⁾ 그러나 지대의 전유와 토지상의 자본투입여부는 기본적으로 지대가 발생될 수 있는 도시의 사회공간적 구조와 도시개발과정에 관한 고려를 일반적으로 전제한다.

4. 지대유형에 의한 대구시 지가 분석

1) 지가 변동과 분포 개관

우리나라의 토지가격은 60년대 이후 급속하게 진행된 자본주의적 산업화 및 도시화과정과 더불어 지속적으로 상승하며, 60년대 전반을 제외하면 특히 총량적 경제가 높은 성장율을 보인 시기들(국민총생산 GNP 을 기준으로 하여 볼 때, 그

29) Lamarche, F., 1976, 위의 글, p. 78.

30) Harvey, D., 1982, 앞의 책, pp. 367-372 참조.

표 2. 대도시 지가변동률

단위 : %

도시\년도	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89
전국평균	26.99	26.60	33.55	48.96	16.63	11.68	7.51	5.4	18.5	13.2	7.0	7.3	14.67	27.47	31.97
대도시평균	21.87	21.04	46.67	79.08	21.96	17.02	7.11	5.6	31.7	21.6	7.8	6.4	13.91	29.47	31.95
서울	31.63	16.06	31.70	135.70	6.40	13.42	3.56	8.7	57.7	23.3	8.1	3.7	6.29	28.06	33.54
부산			48.53	93.59	14.20	24.01	6.81	4.3	15.4	10.3	8.7	9.9	46.50	35.25	17.49
대구	13.59	21.21	33.01	51.50	82.62	12.64	4.05	1.3	7.0	6.9	6.6	5.4	57.68	38.17	35.15
인천			43.29	98.45	16.99	12.59	11.15	7.0	34.3	27.9	4.8	6.5	6.90	16.11	46.72
광주	23.05	26.11	57.70	60.76	9.43	28.41	24.00	4.4	11.5	2.3	1.8	4.5	19.53	59.98	42.99
대전	24.02	20.77	65.58	34.53	6.36	16.21	4.28	5.3	40.4	76.2	17.0	11.1	3.60	16.48	20.83

자료 : 건설부, 1990, '89.4/4분기 지가동향, 104쪽

성장율이 대체로 10%를 상회한 시기들)과 그 직후, 즉 60년대 말기, 70년대 말기, 그리고 80년대 말기에 폭등하는 추세를 보였다.³¹⁾ 물론 이러한 사실은 각 도시(또는 지역)별 지가의 변동과 상승폭이 경제성장의 전반적 추세에 의해 획일적으로 적용됨을 의미하는 것은 아니다. 표 2에서 나타나는 바와 같이, 78년의 경우 서울, 부산, 인천시의 지가상승율은 100% 이상 또는 그에 가까이 폭등한 반면, 대구, 광주, 대전시의 지가상승율은 전국 평균수준을 약간 상회하거나 이에 미치지 못하는 정도였다. 그 다음 해의 경우, 대도시들의 대부분에서 지가상승율은 매우 저하되며 전국수준을 하회하지만, 대구시의 지가는 특이하게 폭등세를 가속화함을 볼 수 있다. 이러한 지가변동의 지역적 차별성은 83년과 84년에도 나타나서 서

울, 인천, 대전시의 지가는 대폭 상승하는 반면, 그외 대도시들에서 지가는 지속적인 안정국면을 대체로 유지한다. 또한 87년의 지가상승은 부산과 대구에서 우선적으로 나타나서, 그 후 전국적인 지가폭등을 선도하고 있다.

이와 같이 한 도시에서 지가상승의 시간적 차별성은 전국적 산업화와 도시화과정을 지배하고 조정하는 자본축적의 규정력, 특히 지역별로 잠재되어 있는 부동산자본과 그리고 지대전유의 극대화를 추구하여 전국적 규모로 유통하는 유흥자본이 개별 도시의 특정 조건들에 따라 시·공간적으로 상이하게 작용되기 때문에 야기된 것이라고 할 수 있다. 시·공간적으로 차별성을 가지는 부동산자본의 지역적 침투 또는 활성화는 각 도시의 토지개발 및 여타 이용규제의 변화를 동반한다.³²⁾

31) 60년대 이후 전국 평균지가와 국민총생산 증가추세에 관한 다음 부표를 참조.

부표 전국 대도시 평균지가 및 국민총생산(GNP) 증가추세

(단위 : %)

년 도	'64	'65	'66	'67	'68	'69	'70	'71	'72	'73	'74	'75	'76
지 가	50.0	35.3	41.4	43.6	48.5	80.7	29.7	33.4	7.5	5.8	18.7	25.5	24.0
GNP	9.6	5.8	12.7	6.6	11.3	13.8	7.6	9.1	5.3	14.0	8.5	6.8	13.4
년 도	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89
지 가	50.0	79.1	22.0	17.0	7.1	5.6	31.7	21.6	7.8	6.4	13.9	29.8	30.5
GNP	10.7	11.0	7.0	-4.8	5.9	7.2	12.6	9.3	7.0	12.9	12.8	12.2	6.5

자료 : 대도시 평균지가 ; 한국감정원, 도시시장가격조사, 각년도 국민총생산 ; 경제기획원, 한국통계연감, 각년도

32) Clarke, S. and N.Ginsburg, 1975, "The political economy of housing" in *Political Economy and the Housing Question*, Political Economy of Housing Workshop, London, p.9. 여기서, 특정 입지에서 토지 및 주택의 수요는 자본주의적 발전의(지역적) 불균등성에 의해 결정된다고 주장된다. 또한 자본의 유통적 순환에 있어 지역적 차별성과 지역불균등 발전에 관하여 다음을 참조 ; 최병두, 1990, "경제구조의 개편과 지역불균등발전", 사회와 사상(8월호), pp. 53-71.

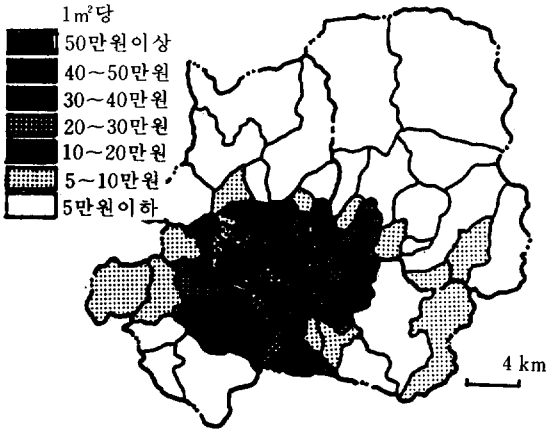


그림 1. 대구시 동별 지가 분포, 1986년

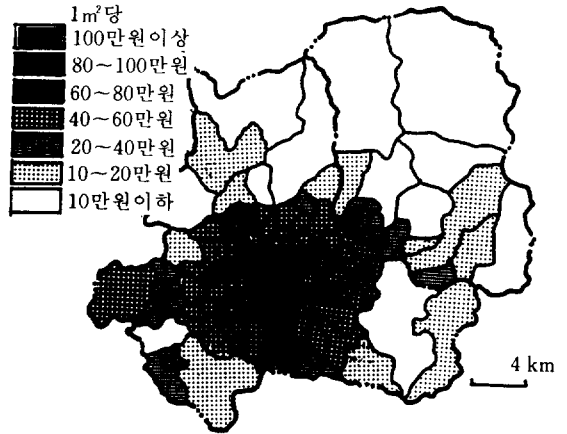


그림 2. 대구시 동별 지가 분포, 1989년

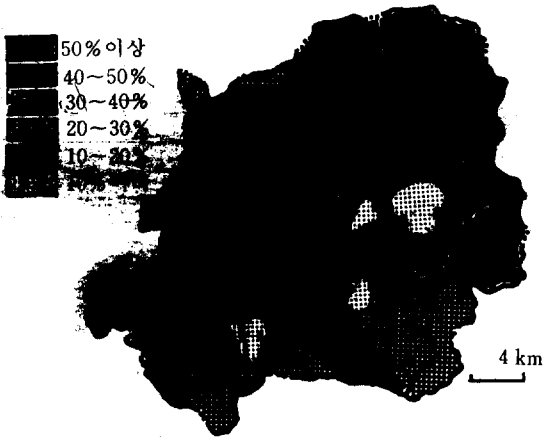


그림 3. 대구시 동별 지가상승율 분포, 1982~86년

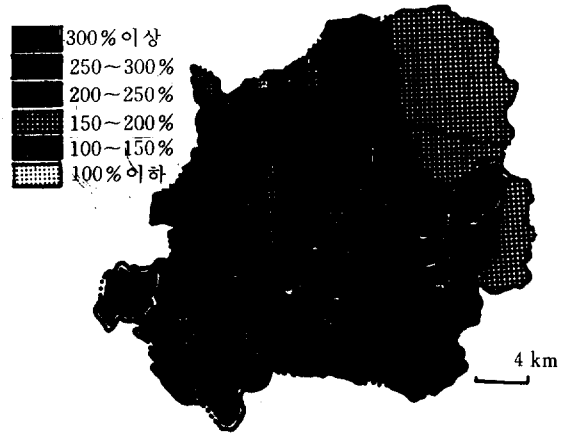


그림 4. 대구시 동별 지가상승율 분포, 1986~89년

즉 대구시의 지가형성과 변동은 한편으로 전반적 경제성장을 추동시킨 자본축적양식과 또 다른 한편으로 이에 규정되면서 조종하는 특정 도시의 사회경제적 조건들과 도시개발과정에 의해 결정된다고 할 수 있다. 이러한 과정을 통해 대구시의 지가는 상대적으로 안정기간이었던 82년에서 86년사이 총 28.5% 상승한 반면, 87년에서 89년 사이는 앞선 4년 동안의 상승폭을 10배 이상 능가한 294.4% 폭등한 것으로 나타났다.³³⁾ 그 결과 대구

시 전체 토지(민유지와 국공유지 포함)의 가격 추정은 1982년(10월 1일) 23.6조원, 1986년(10월 1일) 31.5조원이던 것이 1990년(1월 1일)에는 104.0조원으로 급상승하고,³⁴⁾ 대구시에서 이러한 토지가격의 상승으로 발생한 자본이득은 82년에서 86년 사이 약 7.9조원, 86년에서 89년말 까지 약 72.5조원으로 추산된다.

이러한 도시지가 형성과 변동은 물론 다시 그 도시내 각 지점 또는 세부지역들의 구체적 조건들

33) 대구시 60년대 및 70년대 지가변동 및 분포에 관한 현상적 분석으로서 다음을 참조: 이덕규, 1983, 대구시의 지가변동 및 분포에 관한 연구, 경북대학교 석사논문.

34) 대구시 동별 지가는 1982년(10월 1일)과 1986년(10월 1일)의 경우 건설부, '82년 및 '86년 지가변동율표준지에서, 1990년(1월 1일)의 경우 건설부, 공시지가 수준표에서 각 동별 표준지들의 지가평균을 근거로 하여, 대구시 전체 지가상승율에 따라 90년의 공시지가를 기준으로 수정하여 산정했음.

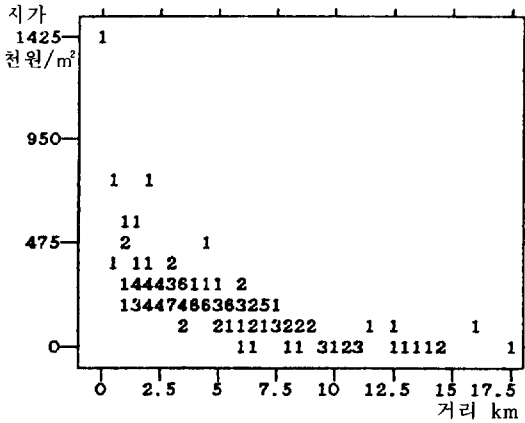


그림 5. 대구시 거리별 지가 분포, 1986년

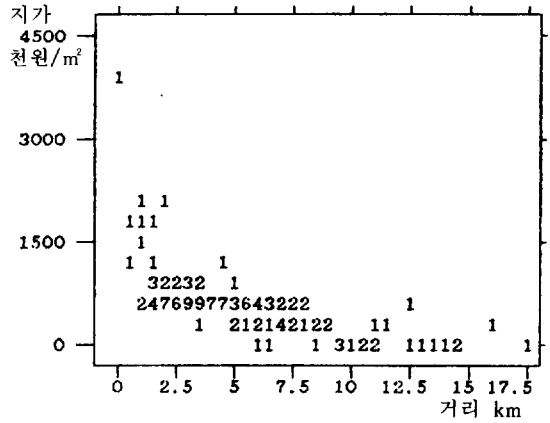


그림 6. 대구시 거리별 지가 분포, 1990년

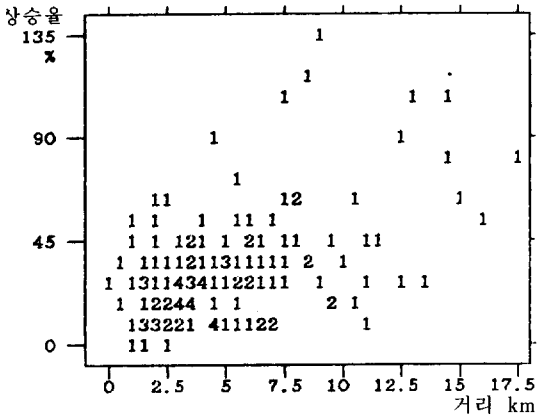


그림 7. 대구시 거리별 지가상승율, 82~86년

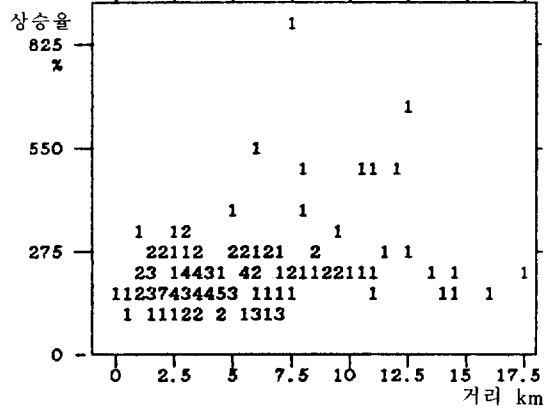


그림 8. 대구시 거리별 지가상승율, 86~89년

과 상황의 상이성 및 개발과정의 차별적 적용을 반영한다. 대구시의 경우, 동별 지가분포는 중심 상업업무시설들이 밀집한 도심부(동성동과 그 주변지역)와 2층 아파트가 밀집한 고급주택지역(범어 4동)에서 1㎡당 86년의 경우 50만원 이상, 89년말 100만원 이상의 최고지가분포를 보이며, 그 외곽으로 갈수록 하락하는 경향을 보인다(그림 1, 2 및 그림 5, 6 참조). 이러한 지가분포는 도시 지가분포의 일반적 도시시대곡선을 나타내지만, 뒤에서 설명될 것 처럼 단지 접근성에 의해서만 결정된 것이 아니다. 그리고 지가상승율은 82~86년의 경우 도심부의 일부 동들에서도 높게 나타나긴 하지만, 도시외곽 지역의 동들에서 높게 나타난다. 반면 86~89년의 경우, 앞선 기간동안에

크게 상승하지 않은 외곽지역의 동들에서 높은 지가상승율을 보이면서, 도시 전역에 걸쳐 지가가 대체로 폭등한 것으로 나타난다(그림 3, 4 및 그림 7, 8 참조). 이러한 지가상승율의 동별 분포양상은 접근성의 차이에 기인한 것은 아님이 분명하다. 달리 말해서 이상과 같은 대구시의 지가 형성 및 변동의 시·공간적 차별성과 이러한 양상을 유발하는 원인들은 대구시의 사회공간적 구조와 도시토지의 개발과정과 관련시켜 설명되어야 할 것이다.

2) 사회공간적 구조와 지가형성

지가형성에 영향을 미치는 도시 사회공간구조의 주요 요소들은 도심으로 부터의 거리 즉 접근

표 3. 대도시지역 사유지소유 실태

(단위 : %)

소유계층 \ 도시	전 국	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전
토지보유율	—	28.1	33.1	38.3	30.1	69.7	46.2
상위 5%	65.2	57.7	72.3	72.6	64.2	55.7	65.1
상위 10%	76.9	65.9	81.4	82.4	77.8	69.4	76.4
상위 25%	90.8	77.8	89.5	92.4	88.8	88.4	88.2
지니GINI계수1*	—	0.911	0.946	0.944	0.937	0.838	—
지니GINI계수2**	0.849	0.709	0.846	0.867	0.812	0.808	—

주 : * 전체가구기준, ** 토지소유자기준

자료 : 토지공개념연구위원회, 연구보고서, 1989, 5, 34쪽

성, 토지의 독과점적 소유, 토지 및 주택의 상대적 부족과 주거지분화, 정부의 토지이용규제와 지역지구제 등을 포함한다. 물론 이러한 요소들은 특정 토지상에 배타적으로 작용하는 것이 아니라 동시에 다소간의 영향을 미치면서 그 토지의 가격이나 지대 결정에 작용하지만, 그 작용 메카니즘은 각각 상이한 형태의 지대발생과정을 반영한다.

먼저, 도심으로부터의 거리 즉 접근성이 일정 지점의 토지 지대(입지지대 또는 차액지대)와 가격 형성에 중요한 영향을 미친다는 사실은 일반적으로 인정된다. 이러한 사실은 대구시 도심(최고지가를 나타내는 동성동을 기준)으로부터의 거리별 각 동 of 지가분포를 나타낸 그림 5와 6에서도 확인된다. 그러나 접근성에 따라 특정 지점의 지가가 형성되고 그 토지에서 차액지대가 전유될 수 있다는 점은 토지의 자연적 속성 즉 물리적 거리가 지가와 지대를 형성함을 의미하는 것은 아니다. 또한 각 지점의 지가나 지대가 단지 그 지점의 토지이용에서 지대를 지불할 수 있는 능력을 가진 기능들 간 경쟁의 결과라고만 설명될 수 없다. 즉 만약 토지가 사적으로 소유되지 않는 상황이라면, 이러한 토지가격의 형성이나 차액지대의 전유가 발생하지 않을 것이다.³⁵⁾ 따라서 접근성에 따른 차액지대의 발생과 이의 전유는 '자연적' 현상이 아니라, 토지소유권이 특정 집단(또는 계급)에 국한되어 있기 때문에 발생하는 '사회적'

현상이다. 이러한 토지의 사적 소유권을 전제로 한 차액지대의 전유는 각 지점의 토지상에 역사적으로 형성된 상대적 잇점에 따라 생산자나 소비자가 생산활동의 초과이윤 또는 소비(주거)활동에 있어 초과임금을 얻게 되고 이를 지대로 전회시킬 수 있는 능력에 따라 토지소유자들이 수취하는 것으로 설명될 수 있다.

접근성이 지가 및 지대 형성에 있어 하나의 부분적 조건에 불과하다는 사실은 대구시 각동의 지가상승율이 거리와 거의 무관하다는 점에서도 유추된다. 즉 대구시 1982-86년 사이 각 동 of 지가상승율은 도심으로부터 같은 거리에 입지해 있는 동들 간에도 큰 편차를 보이며, 또한 외곽지역의 동들에서 대체로 높게 나타난다. 또한 1986-89년 사이 대구시 지가상승의 특성은 그 율이 거리상 큰 편차를 가진 동들에 일률적으로 적용되고 있다는 점이다. 이러한 현상은 또 다른 요인들이 지가상승에 지대한 영향을 미쳤음을 의미한다.

사실 토지 위치의 상대적 잇점에 기인하여 발생하는 차액지대를 포함하여 모든 도시토지의 지대 및 이의 자본화된 가치로서 지가의 형성에 있어, 가장 중요한 영향을 미치는 요소는 토지의 소유관계이다. 우리나라의 토지소유관계는 전국적으로 극히 편중된 양상을 보이며, 대구시의 경우는 더욱 심하게 나타난다(표 3 참조). 즉 대구시 전체 가구의 토지보유율은 38.3%로 서울, 인천, 부산 시 등에 비해 약간 높지만, 토지소유자들 중 상위

35) Edel, M., 1976, 앞의 글, p. 102.

표 4. 대구시 주택관련지표들의 변동 추이

(단위 : %)

구분 \ 년도	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89
인 구 수	3.4	3.6	2.8	2.7	0.9	3.1	3.48	3.39	2.14
가 구 수	5.2	4.6	3.2	3.5	2.9	3.0	3.27	5.4	4.1
주택보급율	55.2	55.2	57.5	56.9	56.6*	56.8	57.2	60.82	62.48
지가소유율	40.8	40.5	40.0	40.2	37.5	39.5	40.3	40.4	40.1

주 : *경제기획원, '85 인구 및 주택센서스 보고에 의하면, '85년 대구시 주택보급율은 49.1%임.

자료 : 대구직할시, 대구주택자료집, 1989, 16, 17, 20쪽

계층 5%, 10%, 25%가 대구시 사유지의 72.6%, 82.4%, 92.4%를 각각 소유하고 있다. 이는 대도시들 중에서 가장 편향된 소유관계를 보이는 수치로서, 이에 따라 토지소유자를 기준으로 한 지니 (GINI) 계수도 대구시에서 가장 높게 나타난다. 대구시에 있어 상위계층에 의한 이러한 독과점적 토지소유는(그 자체만으로 대구시 지가를 전국적으로 가장 높게 만드는 것은 아니지만) 그 소유자들이 토지와 그위의 건축물 가격과 지대를 독과점적으로 형성하는 데 가장 용이함을 의미한다. 달리 말해서, 대구시의 토지는 토지의 독과점적 소유에 기인하는 지대발생메카니즘, 특히 토지소유자의 개인적 또는 계급적 힘을 바탕으로 결정되는 토지와 토지생산물의 독점가격에 의한 독점지대 및 절대지대의 성격을 더 많이 반영하고 있다.

토지의 독과점적 소유는 특히 도시토지의 상대적 희소성과 이에 따른 주택부족현상을 야기시킴으로써 독점지대를 발생시킨다.³⁶⁾ 대도시의 일반적 양상과 마찬가지로 대구시에서도, 도심지역은 인구밀도가 감소하지만³⁷⁾ 중심업무기능의 확충으로 토지부족현상이 심화되고, 이는 그 토지소유자들로 하여금 보다 높은 지대를 독점적으로 형성할 수 있도록 한다.(그리고 도심 토지부족현상은 토지의 고밀도이용을 위한 재개발을 유도하여 차액지대 2를 증가시키고 지가상승을 가속화시킨다. 또한 도심과 가까운 주거지역에서 이 지역을

선호하는 잠재적 인구밀도가 급속히 증가하여, 이에 따른 택지 및 주택부족(그리고 그후 택지개발 또는 주택재개발)은 토지와 주택가격 그리고 지대를 폭등시킨다. 물론 대구시에서, 높은 인구증가율이 지속되고 또한 이 보다 더 높은 가구수의 증가추세가 계속됨에도 불구하고, 주택보급율은 점진적으로 상승하는 추세를 보인다(표 4 참조). 그러나 토지 및 주택의 독과점적 소유로 인해 자가소유율은 대체로 40% 수준을 계속 맴돌고 있으며, 이는 대구시 전체 가구의 60% 정도가 주택의 절대적 부족과 독과점적 소유로 인한 상대적 부족으로 토지 및 주택소유자가 독점적으로 결정된 주택지대(임대료)를 강제적으로 지불당하고 있음을 의미한다.

토지 및 주택의 부족으로 인한 토지, 주택가격과 지대 형성은 토지, 주택시장의 분절과 주거지 분화로 인한 주택유형별 또는 주거계층별 상이한 형태의 독점지대 발생메카니즘을 내포함으로써 보다 강화된다. 토지 및 주택시장의 분절은 공급자들의 정책적 또는 자체적 구분(공영 및 민영건설, 그리고 민영건설업자들 내의 차별성)과 수요자의 계층적 능력 간의 상호조응에 의해 형성되며,³⁸⁾ 이로 인해 상이한 주택유형이나 규모로 구분되는 하부시장에서 토지, 주택소유자(그리고 이의 건설업자)는 하부시장내 주택부족을 적절히 통제함으로써 토지, 주택의 독점가격 및 독점지

36) 도시토지의 부족은 물론 도시기능의 확대와 인구증가와도 관련되지만, 이들은 항상 토지의 (독과점적)사적소유관계를 배경으로 토지부족현상을 야기시킨다.

37) 예를들면, 대구시 도심에 위치한 동인 1·2가동의 경우, 1km²당 인구밀도는 1980년 20,495명, 1985년 16,197명, 1988년 14,751명으로 감소한다.

38) 임서환 외, 1989, 서울시주거환경의 변화과정 및 주거실태에 관한 연구, 단우건축(미발간).

표 5. 대구시 주택유형별 호수와 가격변동 추이

(단위 : 호, %)

구 분	'85년 총 주택호수	주택 건설 호수				주택 가격 변동			
		'86	'87	'88	'89	'86	'87	'88	'89
합 계	245,551	8,624	14,086	13,305	—	1.0	20.6	12.5	9.7
단 독	166,602	4,801	6,013	5,985	—	0.9	19.0	12.0	6.5
연 립	4,508	15	289	189	—	3.1	25.3	-2.6	20.6
아파트	62,102	3,808	7,784	7,131	—	1.2	24.5	16.9	17.0

자료 : '85년 주택유형별 호수 : 경제기획원, 『'85 인구 및 주택센서스 보고』

주택건설호수 : 대구직할시, 『대구주택자료집』, 1989, 25쪽.

주택가격변동 : 대한주택공사, 『주택통계편람』, 1990, 102쪽.

표 6. 대구시 토지용도 계획

(단위 : 천㎡)

재정비 년도	합 계	주거지역				일 반 상 업	공업지역			녹지지역		
		소계	전용주거	일반주거	준주거		소계	일반공업	준공업	소계	생산녹지	자연녹지
1976*	735,983	70,726	5,795	49,903	15,029	8,420	17,158	13,416	3,742	639,679	27,920	21,897
1987**	740,730	72,303	5,346	56,565	10,392	12,879	19,324	14,825	4,499	636,224	611,759	614,327

주 : *대구시 4차 재정비, **5차 재정비

자료 : 대구직할시 시정전문연구반, 1989, 『대구도시행정기초자료집』, 177쪽

대를 형성할 수 있게 된다. 대구시 주택유형별 건설상황과 가격변동추세를 보면, 단독주택(다세대주택 포함)에 비해 아파트수는 절대적으로 증가하지만, 이는 아파트의 잠재적 수요를 자극함으로써 그 하부시장내 지속적인 부족현상을 유지하고 가격을 폭등시키고 있다.³⁹⁾(표 5 참조)

이러한 토지, 주택시장의 분절을 반영하고 이를 더욱 강화시키는 도시 주거지분화는 분화된 각 지역내에서 특정한 계층적 성격을 지닌 토지 및 주택부족을 야기하고, 이에 따른 독점지대의 수취메카니즘이 계층별로 상이하게 적용되도록 한다.⁴⁰⁾ 즉 무토지무주택 저소득계층은 저렴한 소규모 주택의 부족으로 인해 불량주거지역들에 있는 다가구주택의 일부를 임대하고 임대료를 불가피하게 지불해야 한다. 이에 따라 그들의 생활수준

은 노동력의 가치 이하로 퇴락하고, 주거환경의 열악성은 지속, 악화된다. 또한 중간계층집단들의 경우, 이들은 가용한 '선호된' 주거공간의 부족이라는 점에서 제한을 받으며, 따라서 중상류층의 주거지역에서도 전세가구들이 빈번하게 발생한다. 이 경우 그들의 초과소득은 보다 나은 주거환경을 선호한 댓가로 주택소유자에게 지불되는 독점지대로 전화되게 된다. 반면 상위 소유-사용계층은 특정 신분적 권위적 주거지의 토지 및 주택가격을 인위적으로 높게 결정함으로써 사용상의 경쟁에서 국외자들을 배제시키는 한편, 가격상승으로 발생하는 지대를 그들 자신의 토지나 주택 자체에 자본화시켜 양도차익을 얻게 된다.⁴¹⁾

도시토지의 가격 및 지대의 형성에 영향을 미치는 또 다른 요소는 국가나 지방정부에 의한 토지

39) 김타열, 1990, "대구시 주거수준의 실태와 주택공급 정책의 방향", 대구주택문제 현황과 과제(미발간 학술토론 발표문).

40) 토지, 주택시장의 분절화 또는 주거지분화에 의한 지대 수취 메카니즘의 다양성은 결과적으로 모든 지역의 지가 및 임대료 상승을 초래하기 때문에, 지가상승의 외형적 차별성이 나타나지 않는다.

41) Ball, M., 1985, 앞의 글, p.517.

표 7. 대구시 용도별 토지가격 지수(1989말)

(87년 1월=100)

구분\용도별	평 균	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	비도시지역
시평균	294.87	299.49	240.35	363.33	372.50	346.25
중 구	227.59	284.58	219.59	-	-	-
동 구	330.69	312.68	267.95	325.14	362.80	346.25
서 구	339.64	290.78	276.96	436.84	280.92	-
남 구	273.42	278.78	262.86	-	-	-
북 구	305.37	300.97	272.67	283.82	408.32	-
수성구	348.52	330.31	323.64	342.86	391.35	-
달서구	304.39	281.82	259.81	368.26	351.44	-

자료 : 건설부, 1990, 『'89.4/4분기 지가동향』, 76쪽

이용규제이다. 토지이용에 대한 정부의 통제는 우선적으로 절대지대가 발생할 수 있는 조건을 형성한다. 즉 지역지구제의 시행, 개발제한 구역의 설정, 기타 토지이용 및 개발의 통제는 사실 토지의 무분별한 이용이나 개발을 방지하고 토지이용의 합리성과 개발의 효율성을 제고시키기 위해 시행되지만, 여타 사회공간적 조건들과 이의 변화에 적절히 대응하지 못할 경우 오히려 토지문제를 유발시키는 결과를 가져 올 수 있다. 특히 정부에 의한 토지개발규제는 특정 지역의 토지에 자본이 투입되는 것을 저지시키는 제도적 장애물로서 작용한다. 이와 같은 자본투입의 통제는 해당 토지상에서 자본들 간의 자유로운 경쟁을 억제시키고 이로 인해 그 토지이용에 의한 생산활동에서 발생하는 이윤이 평균이윤을 이하로 하락하는 것을 막아주는 효과를 가진다. 이에 따라 생산자(토지개발 및 주택건설업자 포함)들은 초과이윤을 얻게 되고, 토지소유자는 이를 절대지대로 전유할 수 있게 된다.

이러한 절대지대는 토지이용의 규제상에서 변경(대표적으로 용도변경) 과정에서 가지적으로 실현되어 지가폭등을 유발하게 된다. 대구시는 1987년 5월 도시제5차재정비계획을 통해 도시내 용도지역을 전면적으로 재조정한다(표 6 참조). 이에 따라 주거지역, 상업지역, 공업지역의 면적

은 각각 157.7만㎡, 445.9만㎡, 216.6만㎡ 증가하고, 반면 녹지지역은 345.5만㎡ 감소하게 된다. 이러한 용도변경, 특히 녹지지역으로 부터 주거, 상업, 공업지역으로의 용도변경은 87년과 88년 대구시 지가를 다른 대도시들이 비해 급격히 상승시키는 데 주요한 원인이 된 것으로 추정된다.⁴²⁾ 또한 이러한 용도변경은 보다 집약적 용도로 전환한 토지의 가격상승 뿐만 아니라, 녹지지역 토지의 타용도 변경가능성을 증대시킴으로써 상대적으로 저렴한 이들 지역의 토지에 투기를 조장하고 이에 따라 그 가격을 상승시키는 결과를 초래하게 된다. 이러한 사실은 대구시의 도심지역을 형성하고 주거지역과 상업지역으로 구성된 중구의 경우 1987년 이후 지가상승율은 가장 낮으며, 반면 공업단지 조성이 진행 중인 서구의 공업지역과 북구 및 수성구의 녹지지역의 지가상승율이 매우 높게 나타났다는 점에서 확인된다.(그림 7 참조)

3) 토지개발과정과 지가변동

도시의 사회공간적 구조의 여러 요소들이 도시 토지의 가격과 지대 형성을 조건지우는 한편, 도시토지의 개발과정(즉 자본투입과정)은 이러한 조건들 하에서 지가변동을 직접 유발하게 된다.

42) 인천시의 경우, 자연녹지에서 주거지역, 상업지역, 공업지역으로의 용도지역 변경만으로 지가는 각각 2.4, 2.7, 2배 상승했다. 토지공개념연구위원회, 1989, 앞의 책, p.3.

표 8. 대구시 도로 정비 현황

(단위 : km, km², %)

구분\년도	'70	'75	'80	'85	'87	'88
총연장	613.5	587.2	683.9	1050.7	1120.6	1136.7
면적	5.3	9.0	8.7	13.4	14.6	14.8
도로율	—	—	12.7	13.6	14.0	14.2
포장율	21.0	38.5	47.8	70.8	80.1	83.1

자료 : 대구직할시 시정전문연구반, 1989, 대구도시행정기초자료집, 323쪽

내무부, 1989, 한국도시년감, 360-1쪽

특히 도로의 신설 또는 확충, 기존 도심의 재개발, 새로운 주거 및 공업용지를 위한 도시외곽개발 등은 토지상에 자본투입을 유도하여 토지이용의 효율성을 제고시킴으로써 지가상승을 유발한다. 물론 이러한 도시토지의 개발과정이 지가의 변동에 미치는 영향은 토지상의 자본투입의 결과로서 나타나는 차액지대 2의 변동만을 반영하는 것은 아니다.⁴³⁾ 도시토지개발 직전에 흔히 나타나는 것 처럼, 개발에 대한 단순한 계획 또는 예상만으로 해당 지역에 투기적 부동산자본이 투입되고, 이에 따라 독점지대나 절대지대를 반영하는 엄청난 지가상승이 유발되게 된다.

차액지대의 전유를 가능하게 하는 특정 토지의 입지 잇점은 물리적 공간상에 고정되는 것이 아니라, 도시개발과정들 특히 도로의 신설 및 확충을 위한 투자(그의 경제활동의 입지 및 도시인구의 지리적 분포의 변화)를 통해 지속적으로 변화한다. 즉 도로의 신설 또는 확충을 위한 공공투자는 주변 토지의 접근성을 향상시킴으로써, 해당 토지의 소유자로 하여금 차액지대를 증가시킬 수 있는 기회를 제공한다. 대구시의 경우, 1980년에서 85년 사이 도로의 총연장과 면적은 다른 기간들에

비해 상대적으로 크게 증가하며(총연장 53.6%, 도로면적 54.0%), 도로포장율도 매우 높아진다(표 8 참조). 따라서 이 기간 동안 대구시의 지가상승율은 이러한 도로의 신설, 확충 또는 정비의 결과를 상당히 반영했을 것으로 판단된다.

공공투자에 의한 도로개발은 주변 토지의 접근성 제고를 통해 그 자체적으로 교통비용을 감소시킴으로써 해당 토지의 소유자에게 차액지대의 증대를 가능하게 할 뿐만 아니라,⁴⁴⁾ 신설 또는 확충된 도로 주변의 토지에 민간투자가 도입될 수 있도록 함으로써 보다 집약적인 토지이용을 가능하게 하여 토지가격과 지대를 상승시킬 수도 있다. 그러나 공공투자로 인한 입지 잇점의 향상은 특정 토지상의 직접적 자본투입 없이 일반적으로 토지소유자의 통제 밖에 있는 요인에 의해 주어지며,⁴⁵⁾ 이점은 이러한 외부효과에 의한 지가 및 지대상승을 기대하는 투기적 투자를 유발시킨다. 이러한 투기적 소유는 도로개발과 부차적인 해당 토지의 직접적 개발에 의해 상승될 차액지대의 전유뿐만 아니라 개발을 예상한 지가상승을 통해 절대지대의 성격을 가진 지대의 전유도 추구한다.

도시토지의 가격과 지대의 변동을 가져오는 또

43) 또한 자본투입이 차액지대를 항상 증가시키는 것도 아니다.

Harvey, 1982, 앞의 책, pp.353 - 358.

44) 도시외곽지역을 연결하는 도로의 신설이나 확충은 도시내 각 지점들 간 접근성의 차이를 줄임으로써 차액지대를 감소시킬 수도 있을 것이다. 그러나 어떠한 경우에도 모든 지점들이 동일한 접근성을 가지는 것은 불가능하며, 접근성의 차이가 차액지대에 반영되는 비율은 그 도시(또는 전체사회)의 사회경제적 상황들(즉 사회적 잉여가치의 규모, 계급관계)에 좌우된다.

45) Lamarche, F. 1976, 앞의 글(조성윤, 이준식 편역), p.61 - 62.

또한 내생적 차액지대와 외생적 차액지대 간의 구분에 관해 다음 참조 :

Lipietz, A. 1985, "A Marxist approach to urban ground rent : the case of France", in Ball, M. et. al. (eds.), 앞의 책, pp.148 - 150.

표 9. 대구시 도시재개발 사업 현황*

구분	지구명	면적(㎡)	지정일	시행기간	시행자	주용도	사업비(원)
도심 재개발	덕산 1	5,689	'79. 2	'83. 2—85. 6	추진위원회	판 매	168
	태평 2	10,395	'80. 11	'83. 1—85. 7	재개발조합	아파트	100
	덕산 2	6,143	'79. 9	'88. 1—91. 1	동방생명	업 무	321
	복성 1	2,796	'85. 7	'85. 7—89. 6	재개발조합	업 무	186
	대봉	14,972	'75. 5	'87. 4—90. 12	대구백화점	판 매	82
주택 개발 재개발	신천C	2,337	'75. 5	'81. 7—83. 7	추진위원회	아파트	7
	범어 2	27,958	'75. 5	'83. 7—83. 12	우방주택	아파트	76
	동인	2,650	'75. 5	'83. 4—85. 2	재개발조합	아파트	12
	동산	4,517	'84. 1	'85. 7—86. 12	주택공사	아파트	45
	범어 3	36,614	'84. 6	'87. 4—88. 6	우방주택	아파트	210
	신천 2	34,308	'86. 1	'86. 12—89.	주택공사	아파트	290

주: *1980년 이후 완료된 재개발사업에 한함.

자료: 대구직할시 시정전문연구반, 1989, 대구도시행정기초자료집, 338-42쪽

다른 요인들은 도심과 그 주변지역의 재개발 및 도시외곽지역의 새로운 개발과정을 포함한다. 토지소유자는 가능한 한 기존의 토지이용 보다도 더 많은 지대를 얻을 수 있도록 토지나 그위의 건축물들을 재개발하고자 한다. 특히 접근성이 높고 상대적 희소성이 보장된 도심의 토지소유자들은 자신의 토지를 보다 집약적으로 이용할 수 있도록 재개발함으로써 보다 높은 지대를 전유할 수 있게 된다. 대구시의 경우, 도심재개발은 덕산 1지구를 포함하여 모두 5개지구들에서 완료 또는 마무리단계에 있으며,⁴⁶⁾ 이들은 중심업무, 상업시설 또는 아파트주거시설의 확충을 주목적으로 하고 있다(표 9 참조). 또한 접근성이 상대적으로 매우 높지 않더라도 기존의 토지이용으로 부터 수취되는 지대가 높지 않거나 또는 건축물들의 노후화로 지대나 지가가 상대적으로 하락할 경우, 해당 토지의 소유자는 이를 재개발하여 보다 높은 지대를 얻고자 할 것이다. 이 경우 재개발은 주로 주거시설의 고밀화 및 고급화를 위한 주택개발에 초점을 두게 되지만, 최근 대구시에서 나타나는 바와 같이(표 9 참조) 점점 대형화되어 주거기능 외에 상

업, 서비스기능을 갖춘 복합주거단지개발로 확대되어 가는 경향이 있다.

이러한 도시재개발은 토지이용의 집약화와 효율성 제고를 통해 보다 높은 차액지대와 이를 반영하는 높은 지가를 형성할 수 있게 한다. 그러나 이 경우, 차액지대는 단순히 재개발을 담당하는 토지소유자나 건설업자에 의해서만 형성되는 것이 아니라 지역내에서 수행되는 여러 활동들의 상호보완관계에서 발생한다. 즉 상업, 업무지역 주변에 건설된 아파트단지의 토지, 주택소유자는 이들 기능과 근접해 있다는 점에서 절감된 교통비용을 차액지대로 전유할 수 있는 한편, 상업, 업무시설의 소유자는 새로운 고객의 유치로 증가한 이윤을 차액지대로 전유할 수 있게 된다. 즉 재개발지구의 토지소유자들이 전유할 수 있는 기본임대료(즉 건축물로 고정화된 자본을 포함하여 재개발과정에 투입된 건설자본에 대한 이자와 그 건축물의 감가상각비) 이상의 지대는 이러한 재개발의 관련적 입지가 임차인들에게 가져다 주는 이윤의 증대 또는 비용의 절감에 비례하여 증가하게 된다. 그러나 이들 지역의 토지소유자들은 자신

46) 그외 덕산 3지구를 포함하여 6개 지구들(모두 중구에 위치하며, 총면적은 42,400㎡) 이 도심재개발지구로 83년 이전에 지정되었지만, 현재 미시행된 상태임.

표 10. 대구시 신개발 사업 현황

구 분	지구명	면적(천㎡)	시행기간(환지처분일)	시행주체	사업비(억원)
토지구획 정리사업	만촌지구	389	'81.6 (84.12)	대구직할시	31.1
	지산지구	372	'81.6 (84.12)	대구직할시	23.1
	죽전1지구	108	'81.12(84.8)	토지조합	7.7
	죽전2지구	211	'83.4 (87.5)	토지조합	21.7
공영개발	둔덕지구	158	'86.6 - '87.7	대구직할시	32.0
	성서공단1	2645	'84.6 - '88.6	대구직할시	596.0
	월배지구	625	'83. - '87.12	토지개발공사	201.1
	안심지구	469	'84. - '87.12	토지개발공사	159.2
	불로지구	117	'84. - '87.12	토지개발공사	42.5
	송현지구	213	'84.10 - '87.12	주택공사	95.0

주 : *1980년 이후 완료된 신개발사업에 한함.

자료 : 대구직할시 시정전문연구반, 1989, 대구시행정기초자료집, 324-9쪽

이 직접 통제할 수 없는 이러한 관련적 입지의 잇점에서 발생하는 차액지대 뿐만 아니라, 재개발을 보다 대형화하여 대규모 주거단지와 부대시설을 동시에 조성함으로써 차액지대의 발생과정을 그 자신의 통제하에 두고 나아가 이를 통해 토지와 주택 뿐만 아니라 상가 등의 부대시설물들의 가격이나 임대료를 독과점적으로 결정하여 독점지대를 얻고자 한다. 도시재개발 과정은 또한 이를 예상하여 단지 지가 상승만을 노리는 투기적 소유를 조장하여 절대지대를 발생시키게 된다.⁴⁷⁾

도시외곽지역의 새로운 개발과정은 개발의 결과로 인한 토지이용의 효율성 향상으로 차액지대를 상승시킬 뿐만 아니라, 보다 주요하게 이 지역의 토지소유자들로 하여금 도시기능의 공간적 확대로 지가가 상승할 때 까지 해당 토지를 계속 보유하여 상승된 가격에 전매하고 그 차액을 절대지대로 전유할 수 있도록 한다. 우리나라에서 이러한 도시외곽의 토지개발은 80년대 초까지 주로 토

지구획정리사업에 의해 추진되었으며, 그후는 주로 공영개발에 의존하고 있다. 이에 따라 개발과정에서 발생하는 지대(즉 소위 개발이익)의 일부는 개발조합을 구성한 토지소유자들의 수취에서 국가나 지방정부의 수취로 전화되게 되지만,⁴⁸⁾ 여전히 지가는 폭등하고 막대한 개발이익은 해당 토지의 소유자나 특히 그 주변지역의 토지소유자에게 돌아가고 있다. 대구시의 경우, 80년대 전반까지는 주로 토지구획정리 사업을 통해 만촌, 지산, 죽전지구 등에서 새로운 택지가 개발되었으며, 그후는 주로 공영개발을 통해 둔덕, 성서공단, 월배, 지산, 범물지구 등을 포함하여 12개 지구들이 새로운 주거용지 또는 공업용지로서 개발 완료 또는 현재 시행 중에 있다.(표 10 참조) 이와 같은 도시외곽지역의 개발과정은 앞의 도 3과 4에서 나타난 바와 같이 개발지구를 포함하는 동들의 지가를 폭등시켰다.⁴⁹⁾

도시외곽지역의 개발과정에서 유발되는 지가상

47) Edel, M., 1976, 앞의 글에서는 도심재개발에 의한 차액지대 2의 실현이 강조되는 반면, Lauria, M, 1984 앞의 글에서는 재개발과정에서 절대지대와 독점지대 2의 발생이 강조된다.

48) 토지구획정리사업의 경우도, 물론 개발과정에서 발생하는 지대(즉 개발이익)의 일정부분은 공공용지의 확보를 통해 국가에 의해 수취된다. 대구시의 경우, 이러한 공공용지 확보와 사업비 충당을 위한 체비지로 인한 환지의 감소분, 즉 감보율은 70년대 평균 30% 정도이던 것이 80년대초 급증하여 평균 45~48%에 이른다.

49) 도시외곽지역의 특정 토지에 있어 지가상승은 지역(또는 도시) 경계 밖 인접지역(예, 대구시의 경우, 대표적으로 경산시)의 성장추세에 영향을 받는다. 이러한 영향은 부분적으로 해당 지역의 개발촉진과정을 통해 파악될 수 있다.

승과 지대문제는 개발의 결과에 의한 차액지대의 발생과 실현 보다는 개발과정에 내포된 절대지대의 발생을 더 주요하게 반영한다. 왜냐하면, 이 지역의 토지소유자들은 개발 그 자체를 목적으로 하기 보다는, 대부분 도시발전의 확산으로 해당 토지가 개발되게 됨에 따라 유발될 지가상승을 목적으로 토지를 소유하고 심지어 공지 상태로 방치해 두기 때문이다. 즉 도시외곽지역 토지에서 발생하는 절대지대는 해당 토지의 개발 그 자체에 의해 발생하는 것이 아니라, 개발에 의해 지가가 상승하게 될 때 까지 그 토지를 계속 보유할 수 있는 소유주의 권리행사에 근거를 두고 있다. 이러한 절대지대의 발생과정에 관한 분석은 토지소유권의 계급적 성격에 관한 규명과 함께 토지소유자들이 일정 수준으로 지가가 상승하기 전 까지 개발을 지연시킬 수 있는 조건들 또는 이를 위한 장애물들의 설정에 관한 설명을 필요로 한다. 대규모 외곽지역의 개발에서 독점적 권리를 가진 토지소유자들이 지가상승을 위해 설정할 수 있는 대표적인 장애물로서, 이 지역의 농지, 녹지 및 여타 유희토지의 투기적 소유, 이러한 투기적 토지소유에 기인하는 개발투자의 지연이 대표적이고, 그 외 대규모 자본투입을 어렵게 하는 토지의 분할소유 등이 지적될 수 있으며, 정부에 의한 개발제한구역의 설정이나 여타 토지이용상의 규제들도 절대지대의 발생조건이 되고 있는 것으로 추정된다.⁵⁰⁾

5. 정책적 대안들의 합의 평가

도시 토지문제는 이상에서 누차 직·간접적으로 강조한 바와 같이 토지시장에서 수요와 공급간의 불균형에 의해 단순히 유발되거나, 또는 특정 지점의 토지 가격이나 지대가 그 지점의 물리적 위치나 그 토지의 이용을 위한 단순한 경쟁관

계에 의해 결정되는 것이 아니다. 자본주의 사회에서 도시 토지와 지대 문제는 종국적으로 자본축적과정과 토지소유관계에 기인하며, 보다 구체적으로 개별 도시의 지가 및 지대 형성과 변동은 이러한 일반적 조건들 하에서 그 도시의 사회공간적 구조의 여러 요소들과 이에 조응하는 도시토지개발과정들에 의해 결정된다. 지대유형의 범주화에 기반을 둔 도시지대론은 도시토지문제에 관한 보다 일반적 또는 구체적 분석 모두에서 주요한 역할을 담당한다. 이러한 지대의 범주화와 지대이론은 또한 지가를 안정시키고 도시토지문제를 해결하기 위해 제시되는 여러가지 대안적 정책들의 합의를 평가하고, 보다 근본적 문제해결을 위한 전략을 모색하는 데도 원용된다.

최근 우리나라에서 도시토지문제가 심각한 양상으로 노정됨에 따라 여러가지 대안적 정책들, 예로 토지개발의 촉진, 토지이용 규제 확대, 토지세제의 강화, 그리고 토지의 국·공유화에 관한 주장들이 제시되고 있다. 이러한 주장들에 있어 전자의 세가지 유형들은 명시적으로 또는 암묵적으로 신고전적 관점에서 도출된 것이며,⁵¹⁾ 반면 마지막 대안은 보다 정치경제학적인 문제분석에 바탕을 두고 있다. 이러한 대안적 정책들의 합의에 대한 평가를 실제 나타날 수 있는 이들의 경험적 결과들을 주요하게 고려해 보아야 하겠지만, 그러나 외형적으로 들어나는 현상들에 관한 고찰이 아니라 실천성을 전제로 한 이론적 관점에서 이루어져야 할 것이다.

신고전적 이론에 입각한 수요·공급의 원리에서 볼 때, 토지가격을 안정시킬 수 있는 가장 효율적(또는 최소한 가장 논리적) 방안은 도시토지개발의 촉진이다. 이 경우, 토지개발의 확충은 증가한 토지 수요를 충족시킴으로써 가격을 안정시키고 나아가 도시적 생산 및 소비(주거) 활동을 보다 원활히 뒷받침할 것이라고 주장된다. 그러나 사실 그 동안 우리나라의 산업화와 도시화과정에서 토지개발은 급속히 확대되어 왔음에도 불구하고

50) Edel, M., 1976, 앞의 글, pp.112 - 3.

51) Shoukry, T.R. and A.J. Scott, 1981, 앞의 글(최병두, 한지연 편역), pp.174 - 177.

하고, 지가는 지속적으로 상승 또는 폭등되었으며 토지문제는 더욱 심화되었다. 즉 그 동안의 토지개발과정은 토지이용의 효율성 제고를 통한 차액지대의 증가 뿐만 아니라 이를 예상한 독과점적 토지소유와 토지투기를 만연시키고 독점지대나 절대지대의 추출 기회를 증대시켜 왔다. 물론 토지개발의 촉진은 개발된 토지가 그 사용가치를 필요로 하는 실수요자에게 직접 제공될 수 있다면, 토지문제의 해결을 위한 하나의 방안이 될 것이다. 즉 토지개발의 확대는 도시내 토지 및 주택의 상대적 희소성을 완화시킴으로써 그 부족으로 인해 발생할 수 있는 독점지대를 감소시킬 것이며, 또한 도시교통로의 확충으로 개별 토지들의 상대적 잇점의 불균등을 완화시켜 차액지대를 감소시킬 수도 있을 것이다. 그러나 토지가 독과점적으로 소유되고 있으며, 생산부문에서 유출된 과잉자본이 토지시장을 배회하고 있는 상황에서, 도시토지개발의 촉진은 지가를 안정시키고 토지문제를 해결하기 보다는, 오히려 지가상승을 자극하고 문제를 더욱 악화시키는 경향이 있다.

토지이용 및 거래에 대한 규제정책도 신고전적 관점에서 볼 때 토지이용을 위한 부분별한 경쟁관계를 적절히 통제하여 그 이용의 합리성과 효율성을 제고시킴으로써 토지문제를 해결할 수 있는 하나의 방안이 된다. 이에 따라 특정 지역을 개발예정지역으로 고시하여 타용도로의 이용규제, 또는 개발제한구역의 설정과 같이 보다 원천적인 개발억제, 그리고 토지거래의 신고 및 허가지역의 지정 확대 등이 제시된다. 토지이용의 규제는 차액지대의 발생 및 증가기회를 억제함으로써 지가상승을 막을 수 있을 것이며, 토지거래의 규제는 전매차익을 노리는 투기적 거래를 억제함으로써 독점지대나 절대지대가 발생하는 것을 저지시킬 수 있을 것이다. 그러나 토지이용의 규제는 또 다른 한편으로 도시토지의 상대적 희소성을 가중시킴

으로써 독점지대를 수취할 수 있는 토지소유자의 독점력을 오히려 강화시키고, 또한 토지에의 자본투입을 제도적으로 저지시킴으로써 절대지대의 발생을 유도하여, 결과적으로 도시토지가격의 전반적 상승을 초래할 수 있다. 또한 토지거래의 신고 및 허가지역의 지정 확대는 독점지대나 절대지대가 실현되는 (즉 화폐로 현가화되어 수취되는) 기회를 차단시킬 수 있겠지만, 이는 토지가 독과점적으로 소유되고 지속적으로 도시토지개발이 진행되어 토지의 효율성이 제고되는 상황에서 지대를 감소시키거나 또는 지대가 발생하는 원인을 해소시키는 것이 아니라 단지 일시적으로 이들이 실현되는 것을 지연시킬 뿐이다.

토지세계의 강화도 토지에 대한 가수요를 억제한다는 점에서 신고전적 관점에서 흔히 주장된다. 이러한 주장은 또한 사회적 가치의 생산에 직접 참여하지 않는 토지소유자들이 불로소득으로서 지대를 전유하기 때문에 이를 국가가 세금으로 거두어 들일 경우 이러한 목적으로 자행되는 투기적 토지소유는 근절될 것이라는 논리에 바탕을 둔다.⁵²⁾ 그러나 토지문제의 해결, 특히 토지가격의 안정이라는 측면에서 볼 때, 토지세계의 강화는 다른 신고전적 정책들에 비해 실효성이 가장 낮을 뿐만 아니라 도시토지문제를 가장 왜곡시키는 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 첫째 이 정책은 세금을 부가하기 위한 전제조건으로서 모든 토지의 화폐화를 촉진시키고, 둘째 부가되는 세금은 논리적으로 해당 토지의 소유자가 수취하는 지대를 초과할 수 없으며, 따라서 세제강화에는 어떤 한계가 있을 뿐만 아니라 토지소유자는 실제적 손실을 보지 않고, 셋째 더욱이 토지세계의 강화는 결국 지가에 전가되어 지대 및 지가상승 요인으로 작용하며, 그 결과 무토지계층들만이 토지소유자에게 지불하는 지대 뿐만 아니라 전가된 세금 까지도 부담하는 이중적 피해를 볼

52) 최근 우리나라에서 조세강화를 주장하는 학자들의 이러한 논리는 주로 Henry George의 연구에 근거를 두고 있다. George, H., 1946, *Progress and Poverty*(15th edn.), Robert Schalkenback Foundation, New York. 김윤상(역), 1989, 진보와 빈곤, 무실.

이러한 조세주의의 관점에 대한 비판으로 다음을 참조 :

이철호·한상진, 1990, "토지공개념과 독점자본의 토지소유", *경제와 사회*, 제7호, pp.83 - 85.

것이기 때문이다. 사실 이러한 토지세의 강화는 토지소유자가 전유하는 지대의 일부를 기본적으로 총자본의 이해관계를 대변하거나 자신의 지배 권력의 유지·확대를 추구하는 국가에 이전시키는 것에 불과하다.

정치경제학적 관점에서 볼 때, 토지문제를 해결할 수 있는 대안적 정책은 토지를 국·공유화하여 이를 합리적 이용에 계획적으로 배분하거나, 또는 일정 공동체지역내 주민들로 하여금 공유적으로 소유, 사용하도록 하는 것이다. 토지의 국·공유화는 토지개혁을 통해 급진적으로 이루어 질 수 있지만, 국가에 의한 국·공유지의 점진적 확대를 통해서도 가능할 것이다. 이러한 전략은 무토지노동계급에 의해서 뿐만 아니라 자본가계급에 의해서도 주장될 수 있다. 만약 자본가들이 그들의 생산활동을 위해 토지를 사용한 댓가로 자신이 전유할 수 있는 이윤의 일부를 지주에게 지대로 지불해야만 한다면, 이들은 지대(특히 독점지대 및 절대지대)를 줄이거나 폐지시키기 위해 토지의 국·공유화를 주장할 것이다. 그러나 현실적으로 자본가들이 직접 토지를 소유할 수 있는 유희자본과 계급적 힘을 가지며 제도들이 이를 용인하는 경우, 이들은 토지의 국·공유화 보다는, 지대로 지불되는 자신의 몫을 되찾을 수 있을 뿐만 아니라 오히려 스스로 지주계급의 입장에서(즉 자본과 토지계급이 일체화되어) 토지를 독과점적으로 소유하고 지대와 지가를 임의적으로 결정하며 이를 임대 또는 전매하여 가능한 높은 지대를 전유하고자 할 것이다.

토지의 국·공유화는 또한 임금계의 가격(예, 주거비용)을 상승시키는 지대를 줄이고자 하는 무토지무주택계층들(대표적으로 노동계급)에 의해 보다 절실히 주장될 수 있다. 그러나 이러한 전략의 실현이 필수적으로 노동계급에 수혜로운 것은 아니다. 그렇지 않을 경우라 할지라도 만약 토지이용비용이 이미 노동력의 가치를 결정하는 기본임금수준의 일부를 구성한다면, 노동은 높은 주거비용의 일부 또는 전부를 자본가에게 전가시킬 것이다. 반면, 토지의 국·공유화가 추진되어 절대지대의 하락으로 주거비용이 감소한다고 할

지라도, 자본/임노동관계에서 자본의 사회적 계급력이 일반적으로 그러한 것 처럼 더 강할 경우, 자본은 노동임금을 하락시키거나 저임금상태를 유지시킴으로써 사회적 잉여가치의 배분에서 지대로 전화되었던 노동의 몫을 자신의 초과이윤으로 전유하고자 할 것이다. 따라서 지대를 폐지 또는 감소시키기 위한 토지의 국·공유화 전략은 자본과 토지가 분리되어 있는 상황에서 보다 용이하게 실현될 수 있으며, 또한 이러한 전략이 실현된 이후에도 노동에게 돌아갈 잉여가치의 여분이 임금감소를 통해 자본에게 돌아가는 것을 저지시킬 수 있는 정치제도적 장치가 마련되거나 또는 실제 사회적으로 노동계급의 힘이 상대적으로 더 강할 경우에만 그 실효성을 발휘할 수 있다.

6. 요약 및 결론

도시 토지 및 지대 문제에 관한 분석과 이를 해결하기 위한 대안적 정책의 모색은 그 문제를 유발하는 구조적 원인을 규명하고 이를 근본적으로 해결하는 데 기여할 수 있는 접근방법과 이론적 틀을 토대로 하여야 한다. 이러한 점에서 우선 토지 및 지대문제의 분석에 원용되는 기존의 접근방법에 대한 반성이 요구된다. 신고전적 접근방법은 몇가지 전제가정들에서 출발하여 추상적 개념들과 복잡한 모형들에 입각하여 문제를 분석하고자 하지만, 실제 그 근본적 원인들에 관한 분석을 무시하거나 왜곡시키고, 이러한 관점에서 제시된 정책적 대안들도 단순히 문제를 일시적으로 해소시키는 데 국한되거나 또는 심지어 문제를 더욱 악화시키는 것 처럼 보인다.

이러한 비판적 반성은 도시 토지 및 지대 문제에 관한 보다 과학적 분석을 위해 대안적 접근방법을 요구한다. 본 논문은 그 대안으로서 정치경제학적 접근방법에 기반을 두고, 자본주의 사회에서 도시토지들의 주요 역사적 특성들을 지적하고 자본축적과정과 사회적 계급관계와 결부시켜 도시토지문제를 개관하며, 지대유형의 범주화를

통해 여러가지 지대발생 메카니즘을 고찰하고자 했다. 그리고 이러한 이론적 배경하에서, 대구시 토지의 가격 형성 및 변동을 그 도시의 사회공간적 구조의 주요 요소들 및 토지개발과정들과 관련된 유형별 지대발생 메카니즘에 따라 분석하고자 했다. 또한 토지문제를 해결하기 위해 제시될 수 있는 몇가지 대안적 정책들의 합의가 이러한 지대이론을 토대로 평가되었다. 본 연구의 결과로서 도출 또는 강조될 수 있는 주요 주장들은 다음과 같이 요약된다.

1) 한 사회의 토지가 가지는 특성은 그에 자연적으로 부여된 성질(예, 비이동성, 부증성 등)에 의해 결정되기 보다는 그 사회의 역사적 사회경제적 구조속에서 형성된다. 자본주의 사회에서 도시토지가 가지는 특성들은 토지의 상품화의 의제적 가치 형성, 토지의 사적 소유제도, '도시적' 토지개발 등이며, 오늘날 우리 사회에서 유발되는 도시토지문제 등은 이러한 특성들에 기인한다. 즉 이러한 특성들은 자본주의 사회의 자본축적과정과 사회적 계급관계에 의해 규정되며, 도시토지 및 지대는 이러한 과정과 관계를 다시 강화 또는 변화, 재구성시키는 주요 요인이 된다.

2) 자본축적과정과 사회적 계급관계가 도시 토지 및 지대 문제를 유발하는 방법은 지대의 유형(즉 차액지대, 독점지대, 절대지대)에 따라 상이하다. 즉 지대의 범주화는 지주의 토지소유권과 관련된 토지상의 자본투입 여부 및 지대를 둘러싸고 야기되는 지주, 자본가, 노동자 계급들 간의 사회적 관계를 구체적으로 설정해 주는 분석틀이 될 수 있다. 지대이론은 매우 추상적 수준의 자본축적 논리와 계급관계가 보다 구체적 매체인 도시 토지 및 지대문제에 실제 어떻게 작동하는가를 밝혀주는 매개고리이다.

3) 이러한 지대이론은 특정 도시에서의 지가 및 지대가 어떻게 형성되며, 변동하는가를 구체적으로 분석하는데 원용된다. 물론 한 국가영토 내 특정도시(또는 지역)들의 지가는 전국적으로(특히 서울을 중심으로) 형성된 유희(부동산) 자본의 사회공간적 순환과 이의 지역적 적용의 차별

성으로 인해 시·공간적으로 불균등하다. 그리고 한 도시의 지가형성과 변동은 그 도시의 사회공간적 구조의 여러 요소들(대표적 요소들로서, 도시의 경관형성과 상대적 접근성, 토지의 독과점적 소유양상, 토지, 주택의 상대적 부족과 주거지분화, 정책적 토지이용규제 등)과 토지개발과정들(도로의 신설 또는 확충, 도심재개발, 도시외곽 개발 등)과 관련된다. 이러한 차별성과 관련성은 어떠한 유형의 지대발생 메카니즘이 그 도시의 지가 및 지대 결정에 내재해 있는가를 분석해 봄으로써 과학적으로 해명될 수 있다.

4) 도시지대이론은 또한 도시 토지 및 지대문제를 해결하기 위해 제시되는 여러가지 대안적 정책들의 합의를 평가하고 근본적 문제해결을 위한 전략을 모색하는 데 기여한다. 만약 어떤 정책이 특정 유형의 지대발생이나 실현을 억제할 수 있지만 또 다른 유형의 지대발생을 더욱 자극한다면, 이는 실효성을 가진 대안으로 제시될 수 없다. 심지어 정치경제학적 관점에서 주장되는 토지의 국·공유화도 실제 그 전략이 실현된다고 할지라도, 만약 사회계급적 힘관계에서 자본의 힘이 노동의 힘에 비해 여전히 우세하다면 그 실효성은 의문시 될 것이다. 따라서 자본주의 사회에서 도시 토지 및 지대 문제의 근본적 해결방안은 사회경제적 구조의 전반적 개선을 위한 실천적 노력을 전제로 한다.

본 연구에서 도시토지 및 지대에 관한 이론적 고찰과 특정 도시의 지가 분석에의 원용은 추상적이론구성이나 구체적 현실분석에서 여러가지 미흡한 점들을 안고 있다. 지대이론의 정형화에 보다 체계적으로 논의되어야 할 많은 문제들이 남아 있는 상태이며, 대구시의 지가분석에 있어서도 보다 구체적인 세부지역분석을 하지 못했고, 또한 토지시장에서 자본의 흐름이나 건설자본의 역할에 관해서 전혀 언급하지 못했다. 본 논문의 이와 같은 미흡함은 물론 정치경제학적 접근방법의 한계에 기인하는 것이 결코 아니라, 도시 토지 및 지대이론의 정형화의 구체적 원용에 더 많은 학문적 연구가 필요함을 의미한다고 하겠다.

The Urban Land and Rent Question: An Analysis of the Formation and Variation of Land Price in Daegu, with a Categorisation of Rent

Choi, Byung-Doo*

Summary

Both interpreting the urban land and rent question and searching for alternative policy for it should be based on a scientific approach with which one can investigate its structural causes and resolve them fundamentally. At this point, it can be argued that a serious reflection on existing approaches to urban land and rent is necessary. The neo-classical approach, which has been, and still is, pervaded in the mainstream urban land and rent theory, has tried to analyse urban land problems, beginning with some presuppositions, and developing abstract concepts such as the principle of supply and demand in land market and complex models which might be applied to a study on urban land-use with a spatial structure in a state of equilibrium. But this approach might be charged with ignoring what in reality has made urban land problems, and with proposing alternative policies on the basis of it which seem to be limited to a simple discipation of problems that would make them more seriously.

Such critical reflections may well lead to alternative approaches to urban land and rent problems. This paper introduces the political economy perspective as an alternative, and tries to clarify basic nature of urban land characterised historically under capitalism, to interpret the urban land and rent question in relation to process of capital accumulation and social relation of class, and to see mechanisms of producing urban rent different with category of rent forms. On the basis of these theoretical considerations, the formation and variation of land price in Daegu has been analysed in relation to main elements of sociospatial structure of the city

and important processes of urban land development, which have involved different mechanisms of rent production. And finally, implications of alternative policies for resolving urban land problems have been evaluated from the standpoint of rent theory considered above.

Some points which may be derived out or argued as results of this paper are summarised as follows:

1) Nature of urban land in a society is not merely determined with its naturally given qualities (such as the limitation of supply, and its locality) but rather characterised historically under the whole structure of the society. The nature of urban land in a capitalist society thus involves its commodification and imposition of fictitious value, the private landownership, and the persistent effects of urban land development, which are all institutionalised under capitalism, and implied in the capitalist urban land and rent question. In other words, the urban land and rent question under capitalism should be interpreted in terms of process of capital accumulation (especially on the stage of which the excessive capital in the sphere of production can be channelled to land market and construction of built environment) and social relation of classes - in which landed interests would be eventually merged into monopoly capital: urban land and rent in turn restructure the accumulation process and class relation.

2) The ways in which the accumulation process and class relation play central roles in producing urban rent are different with forms of rent (i.e. differential, monopoly, and absolute rent). A categorisation of rent is required for a necessary analytical frame which can be applied

* Assistant Professor, Dept. of Geography Education, Daegu University

to see how landed property claims its right over capital investment on land, and how conflicts in class relations are brought out among the labour, landlords and capitalist in a distribution of social surplus value. Theory of rent, if formulated appropriately, can be a theoretical chain which can relate the logic of capital accumulation and class relation in a high level of abstraction with a more concrete study on urban land and rent problems.

3) Such a theory of rent then can be applied to an analysis on how land price, the capitalised value of rent, has been formed and changed in a certain urban area. Land price of each city in the overall territory of a country would be formed and changed unevenly over time and space, because of difference in socio-spatial circulation of capital (esp. property capital) in time and of its different application to certain cities or regions. There are also some elements of socio-spatial structure of a city in question (mainly, spatial accessibility in a landscape of the city, degree of monopolised possession of landed property, relative shortage of land and housing with residential segregation, and regulation policies of land-use) and processes of urban land development (new constructions or expan-

sions of road, renewals of urban centre, development of suburban areas, etc) which have more or less influences on the formation and variation of land price of the city. All of these processes forming and changing land price reflect different mechanisms of rent production, and hence should be analysed properly on the basis of a categorisation of rent.

4) A theoretical consideration with the category of urban rent also can be applied to an evaluation of alternative policies for urban land and rent problems. If a policy would be able to reduce or prevent one form of rent from increasing but only at the expense of production of other forms of rent, it cannot be suggested as an effective alternative. Even the strategy of land nationalisation, which would be proposed from a political economic perspective, would be questioned to its effectiveness in reality, if force of the capital class in social relation of power would still stronger than that of the labour class and hence appropriate the rest of social surplus value after realising the strategy. Therefore the fundamental resolution of urban land and rent problems would be possible only with a practical transformation of socio-spatial structure in the whole.