

독일의 토지공개념 운동:

아돌프 다마스슈케와 독일토지개혁가연합을 중심으로*

Land Reform Movement in Germany:

Focusing on Adolf Damaschke and the League of
German Land Reformers

김 성 은**

Kim, Seong-Eun

목 차

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| I. 들어가며 | IV. 아돌프 다마스슈케와 독일토지개혁가연합 |
| II. 헨리 조지의 토지사상 | V. 독일 토지공개념 운동이 우리나라 법제 |
| III. 플뤼르샤임과 독일토지소유권개혁연합 | 에 미친 영향 |
| | VI. 맺으며 |

19세기말 미국의 경제학자 헨리 조지는 저서 『진보와 빈곤』을 통하여 토지사유제의 폐지와 지대조세제를 통한 토지의 공유화(公有化)를 주장한다. 헨리 조지의 이론은 곧바로 독일로 전해져서 독일 토지개혁운동의 이론적 근간이 된다. 독일의 사회주의자들은 헨리 조지의 이론에 관심을 기울이지 않았으나, 플뤼르샤임은 헨리 조지의 이론에 감화되어 토지소

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2020..21.141>

투고일: 2020. 7. 31. / 심사의회일: 2020. 8. 7. / 게재확정일: 2020. 8. 18.

* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B8046155)

** 법학박사, 연세대학교 법학연구원 전문연구원

Research Fellow, Institute for Legal Studies, Yonsei University

유권개혁연합을 조직하여 토지개혁운동을 벌였으나 큰 성과는 없었다. 아돌프 다마슈케는 1898년에 플뤼르샤임의 토지소유권개혁연합을 계승하는 독일토지개혁가연합을 만들고 독일의 토지개혁운동을 주도한다. 1898년 독일의 조차지였던 중국 교주만에서는 독일제국해군과 슈라마이어에 의하여 세계 최초로 토지단일세를 근간으로 하는 교주만 토지조례가 시행이 되었다. 이를 계기로 독일에서 다마슈케의 토지개혁운동은 급성장하게 되어 독일토지개혁가연합은 10만명의 회원이 소속된 강력한 단체가 된다. 이후 독일토지개혁가연합의 활동의 결과로 독일의 여러 도시에서는 토지의 가치 상승분에 대한 과세가 이루어지고, 세습지상권법이 제정되었으며, 바이마르 헌법에는 개발이익의 사회로의 환수가 규정된다. 이러한 다마슈케의 토지개혁운동의 성공은 헨리 조지의 이론을 따르면서도 이를 교조적으로 받아들인 것이 아니라 독일의 대중들에게 받아들여질 수 있도록 유연성을 보여주었다는 것, 그리고 ‘조국 독일’을 강조하는 국수주의적인 측면에 기인했다고 보인다. 이러한 독일의 토지개혁운동은 이념적으로 개발이익 환수에 관한 법제 등 우리나라의 토지공개념 관련 법제에도 영향을 주었다고 할 수 있다.

[주제어] 아돌프 다마슈케, 독일토지개혁가연합, 헨리 조지, 지대조세제, 교주만 토지조례, 슈라마이어, 바이마르 헌법, 토지공개념

I. 들어가며

우리나라에서는 산업화 이후 지가양등과 토지 투기로 인하여 주택가격의 급격한 상승 등 많은 사회문제가 발생하였고, 이러한 문제를 해결하는 이념적 기초로서 1970년대 말부터 ‘토지공개념’이 논의되어왔다. 이후 1980년대 후반 경제 호황으로 전국적으로 부동산 투기 열풍이 불어닥치게 되자, 노태우 정부는 1989년말 이른바 토지공개념 3법, 즉 토지초과이득세법, 택지소유상한에 관한 법률, 개발이익환수에 관한 법률을 제정·시행한다. 그러나 헌법재판소에 의하여 토지초과이득세법은 헌법불합치결정을,¹⁾ 택지소유상한에 관한 법률은 위헌결정을 받았고,²⁾

개발이익환수에 관한 법률에 대해서는 개발이익환수제도 자체를 위헌으로 판단하지는 않았으나 개발이익 환수를 위한 지가 산정의 기준이 되는 시점을 대통령령으로 정하도록 한 것에 대하여는 위헌으로 판단한다.³⁾ 이렇게 헌법재판소의 결정에 의하여 토지공개념 3법은 무력화된다. 이후 노무현 정부의 종합부동산세 신설과 관련하여 토지공개념 논의가 재등장하였고, 2018년 3월 문재인 대통령이 발의한 제10차 헌법개정안에는 “국가는 토지의 공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우에만 법률로써 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.”(제128조 제2항)는 내용으로 토지공개념을 분명하게 선언한 조항이 포함됨으로써 토지공개념에 대한 논의는 다시금 활발히 진행된 바 있다.

그런데 그간의 토지공개념에 대한 논란은 토지공개념 3법, 종합부동산세, 제10차 개헌안 등 우리나라의 실정법의 제·개정 관련 논의를 중심으로 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 시야를 넓혀보면, 토지사유제로부터 파생된 토지 지대(rent) 수취의 편중, 이로 인한 토지 투기의 문제는 근대 이후 자본주의 시장경제가 발흥한 이후 전세계적인 문제로 대두되었고, 이러한 문제를 해결하기 위한 방안도 토지사유제를 근간으로 하는 자본주의와 토지를 비롯한 생산수단의 국유화를 주장하는 공산주의를 양극단에 두고, 자본주의와 공산주의 사이의 중도를 지향하는 다양한 이론들이 제시되었다. 따라서 토지문제에 대한 논의를 위해서는 근·현대 세계 여러 나라의 토지제도에 대한 종합적인 검토가 필요하며, 특히 토지공개념 논의의 발전을 위해서는 그 원형이라고 할 수 있는 19세기 미국의 경제학자 헨리 조지의 토지 사상, 그리고 외국의 토지공개념 입법 사례를 검토하는 것이 필요할 것이다.

19세기 미국의 경제학자 헨리 조지는 그의 대표저서 『진보와 빈곤

1) 헌법재판소 1999. 4. 29. 선고 94헌바37외66건(병합) 결정

2) 헌법재판소 1994. 7. 29. 선고 92헌바49,52(병합) 결정

3) 헌법재판소 1998. 6. 25. 선고 95헌바35,97헌바81,98헌바5·10(병합) 결정

(Progress and Poverty)』(1879)를 통하여, 토지사유제는 불의한 것이고 토지가치는 사회 구성원 모두가 공유(公有)해야 한다고 주장하면서, 그 구체적인 방법으로서 토지 지대(rent)를 100% 조세로 환수하는 지대조세제(land value taxation)을 제시하였다. 이러한 헨리 조지의 이론은 전세계 토지개혁가들의 호응을 받았고, 세계 여러 나라에서 헨리 조지의 이론에 영향을 받은 입법이 이루어지기도 하였다.

독일에서도 헨리 조지의 영향을 받은 토지개혁가들이 여럿 등장하였는데, 그 가운데 가장 대표적인 인물은 아돌프 다마슈케라고 할 수 있다. 다마슈케와 그가 의장으로 있었던 독일토지개혁가연합(Bundes deutscher Bodenreformer)의 노력으로 20세기 들어 프랑크푸르트, 뮌헨, 베를린 등 독일 여러 도시에서 토지 가치 상승분에 대한 과세제도가 차례로 입법이 되었고, 1900년 시행된 독일민법(BGB)에 포함되어 있던 세습지상권(世襲地上權, Erbbaurecht)을 대신하는 별개의 세습지상권법(Verordnung über das Erbbaurecht, ErbbauVO)이 1919년에 제정되었다. 또한 독일의 제1차 세계대전 패전 이후 제정된 바이마르 헌법의 제155조는 독일토지개혁가연합의 강령에 기초하여 토지개발이익의 환수를 그 내용으로 하고 있다. 또한 독일의 토지문제에 대한 논의는 중국에도 영향을 미쳤는데, 독일의 조차지였던 교주만에서는 1898년부터 세계 최초로 토지단일세가 시행되었으며, 중화민국 건국의 아버지 쑨원의 평균지권 사상에도 영향을 주었고, 이것은 현재 중화민국(대만)의 토지법제의 근간이 되었다.

독일의 토지개혁운동과 이로 인한 토지공개념 관련 법제의 입법을 살펴보는 것은, 우리나라 법제의 많은 부분이 대륙법계인 독일의 법제를 계수하였다는 점을 고려하면 우리나라의 토지공개념 논의의 발전을 위해서도 의미가 있을 것이다. 이하에서는 먼저 헨리 조지의 대표저서 『진보와 빈곤』을 중심으로 헨리 조지의 토지사상이 어떤 내용을 담고 있는지 알아보고(II), 헨리 조지의 영향을 받아 일어난 독일의 토지개혁 운동에 대하여 플뤼르샤임과 독일토지소유권개혁연합(III), 다마슈케와

독일토지개혁가연합, 그리고 중국 교주만의 토지개혁(IV)을 중심으로 차례로 살펴본다. 그리고 이상의 논의에 대하여 우리나라의 토지공개념 법제에 미친 영향을 중심으로 평가한다(V).

II. 헨리 조지의 토지사상

헨리 조지(Henry George, 1839-1897)는 그의 대표저서 『진보와 빈곤(Progress and Poverty)』(1879)를 통하여, 토지는 인간이 생산한 것이 아니므로 특정인이 소유할 수 있는 대상이 아니라는 철학에 바탕을 두고 토지가치를 공유(公有)해야 한다고 주장하였다. 그리고 그 구체적인 방법으로 토지의 지대(地代, rent)를 100% 조세로 환수하는 지대조세제(land value taxation)을 제시하였다.

헨리 조지는 우선 자본과 노동 두 가지를 생산요소로 보는 현재의 주류 신고전학과 경제학과는 달리, 고전학과 경제학의 논리를 계승하여 자본(capital)과 노동(labor), 그리고 자본과 별개로 토지(land)를 생산요소로 보았다.⁴⁾ 그리고 토지는 지구 육지의 표면만을 의미하는 것이 아니라, 지하자원을 포함한 물질적 우주 전체를 의미한다.⁵⁾ 또한 자본에 대한 대가는 이자(interest), 노동에 대한 대가는 임금(wage), 그리고 토지에 대한 대가는 지대(rent)라고 정의한다.

헨리 조지는 어떤 대상에 대한 배타적 소유권은 각자 자신의 능력을

4) 조지스트의 입장에서 신고전학과 경제학이 토지와 자본을 구별하지 않는 것에 대한 비판에 대한 상세한 설명으로는 남기업, 지공주의: 새로운 대안경제체제, 한국학술정보, 2007, 53-68쪽 참고.

5) 헨리 조지의 이러한 정의와는 달리, 헨리 조지에 대한 미국과 독일의 다수의 문헌에서 토지를 협의의 지표면으로 정의하고 사용하였음을 지적하는 것으로 Backhaus, "Germany", *Land-Value Taxation around the world*(3rd ed.), Annual Supplement to Vol. 59(5), *The American Journal of Economics and Sociology*, 2000, pp.223-224. 참조.

사용할 수 있는 자연권으로부터 나온다고 하면서, 자신의 노력의 결과 이외에는 어떤 소유나 통제도 인정될 수 없다고 말한다. 자신의 노동의 생산물에 대해서는 정당한 소유권을 주장할 수 있으나, 자기 노동의 생산물이 아닌 것에 대해서는 정당하게 소유권을 주장할 수 없다는 것이다. 따라서 노동의 결과도 아니며 인간의 노력과 상관없이 존재하는 인간 존재의 터전인 토지에 대해서는 배타적인 사유가 인정될 수 없다고 보고, 토지의 대가인 지대는 불로소득(uneared income)일 뿐이라고 보았다.⁶⁾ 그런데 토지를 개인이 배타적으로 소유할 수 있는 토지사유제에 의하면, 사회가 경제적으로 진보한다고 하더라도 생산의 결과를 분배함에 있어서 경제적인 진보와 아울러 토지의 대가인 지대도 증가하게 되고, 이에 따라 자본의 대가인 이자와 노동의 대가인 임금의 몫이 줄어들게 되며, 그로 인하여 경제적 진보 속에서도 빈곤이 줄어들지 않게 됨으로써, 정치적으로는 자유로운 사회라고 해도 경제적으로 노동자들은 노예상태로 전락하게 된다고 보았다.⁷⁾ 아울러 토지사유제는 토지의 가장 효율적인 이용을 보장하지 못한다고 보았다. 이에 따라 헨리 조지는 토지사유제를 폐지하고, 토지를 공동소유로 해야 한다(“We must make land common property.”)고 주장한다.⁸⁾

그런데 헨리 조지는 토지 공동소유의 구체적인 방법으로 국가가 모든 토지를 매수하는 것을 생각할 수 있으나, 토지소유자가 아무리 정당한 대가를 지불하고 토지의 소유권을 획득한 것이라고 해도 원천적으로 권원이 없는 것을 취득한 것이기 때문에 그 권리가 인정될 수 없고, 따라서 기존의 소유자에 대하여 어떠한 보상을 하는 것은 정의롭지 못하다고 보았다.⁹⁾ 또한 보상 대신에 토지공유제를 선언하여 모든 토지를

6) 헨리 조지, 김윤상 옮김, 진보와 빈곤, 비봉출판사, 1997, 324쪽.

7) 위의 책, 269쪽.

8) 위의 책, 312-313쪽.

9) 위의 책, 345-354쪽.

국가가 무상으로 환수하고, 경쟁입찰방식으로 필요한 사용자에게 배분하는 것은 매우 번거롭고 복잡할 것이라고 보았다.¹⁰⁾

헨리 조지는 효율적이면서도 동일한 효과를 얻을 수 있는 방법으로 개인에게 토지소유권을 부여하면서도, 모든 토지의 잠재적 지대를 평가하여 이것을 100% 조세로 흡수하자는 지대조세제(land-value taxation)를 주장한다. 이를 통하여 사실상 토지의 공유화를 달성할 수 있다는 것이다. 또한 지대조세제로서 충분히 큰 세수를 얻을 수 있을 것이기 때문에 다른 모든 조세를 폐지할 수 있을 것이라고 보았다.¹¹⁾ 이 점 때문에 헨리 조지의 주장을 토지단일세(single-tax)라고도 하며, 헨리 조지의 토지사상이 다른 토지개혁가들과 비교하여 가장 두드러진 특징이라고 할 수 있다. 이러한 단순함으로 인하여 헨리 조지의 토지사상은 세계 여러 지역에 영향을 줄 수 있었다.

Ⅲ. 플뤼르샤임과 독일토지소유권개혁연합

헨리 조지의 주장은 자본주의가 발전함에 따라 대도시가 형성되어 주택부족이 사회문제가 되고 사적 토지소유권의 남용으로 인한 모순현상이 극심해져 고통을 받던 많은 이들의 많은 호응을 받게 되었다. 이후 전세계에서 그의 이론을 따르는 토지개혁가들이 등장하게 된다.

헨리 조지의 등장 이전에도 독일에는 다양한 토지개혁운동이 존재하였다. 그러나 지대조세제를 주장한 아르트(Karl Arndt, 1788-1877)나 토지국유화를 주장한 고센(Hermann Heinrich Gossen, 1810-1877)와 같은 토지개혁가들에 대하여 대중들의 반응은 냉담하였다. 또한 토지국유화를 주장한 슈탐(August Theodor Stamm, 1822-1892)은 나중에 헨리 조지의

10) 위의 책, 390-391쪽.

11) 위의 책, 391-394쪽.

주장이 자신의 주장을 표절한 것이라 하여 물의를 일으켰다.¹²⁾

헨리 조지의 『진보와 빈곤』은 출간된 지 얼마 되지 않아 1880년부터 독일어로 번역되어 소개되었다. 그러나 영국에서 헨리 조지의 『진보와 빈곤(Progress and Poverty)』이 좌파와 우파 모두에게 영향을 준 것과는 달리,¹³⁾ 독일 사회주의 진영은 이미 이념적으로 체계를 잡고 있었고, 이들은 노동문제에 관심이 있었을 뿐, 토지문제에 대하여 특별한 관심을 기울이지 않았다.¹⁴⁾ 또한 마르크스는 토지는 사적으로 소유할 수 없고, 토지의 사적 소유가 노동자를 노예화한다는 헨리 조지의 주장에 대해서는 공감하였으나, ‘단일세’를 통하여 토지의 지대만을 환수하자는 헨리 조지와는 달리 토지와 아울러 자본의 국유화를 주장하였다.¹⁵⁾ 한 때 협력관계였던 조지와 마르크스는 나중에 서로를 비판하였는데, 조지는 마르크스가 토지와 자본을 생산수단이라는 범주로 묶은 것을 비판했고, 마르크스는 조지에 대하여 “잉여가치의 본질에 대해서 전혀 이해가 없는 사람”이라고 맞받아쳤다.¹⁶⁾

그러나 독일의 기업가 미하엘 플뤼르샤임(Michael Flürscheim, 1844-1912)은 헨리 조지의 이론에 감명을 받아 그의 저서와 연설문을 출간하여 독일 대중에게 소개하였고, 독일 최초의 토지개혁운동조직을

12) Michael Silagi, “Henry George and Europe: Precursors of Land Reform in Germany: Marx and the Land Question; The Beginnings of the Georgist Movement in the Empire”, *The American Journal of Economics and Sociology* 51(2), 1992.4, p.248.

13) 영국의 경우, 1884년 설립된 점진적 사회주의 단체 페이비언 협회(Fabian Society)는 헨리 조지의 토지이론에 영향을 받아 개발이익의 환수를 주장하였다. 이후 페이비언 협회 회원들이 주축이 되어 1900년에 영국 노동당이 창당되었고, 제2차 세계대전 이후 노동당 집권시에는 개발이익환수 법령이 제정·시행되고, 보수당 집권시에는 개발이익환수 법령이 폐지되는 일이 반복되었다. 김승중/정희남, “영국의 개발이익 환수제도에 관한 연구”, 부동산연구 제15권 제1호, 한국부동산연구원, 2005. 참조.

14) Michael Silagi, op. cit., p.250.

15) Ibid., p.253.

16) 남기엽, “지대 기본소득의 잠재력과 마르크스의 착취론”, 진보평론 2012년 겨울호(통권 제54호), 2012.12, 207쪽.

만들었다.

플뤼르샤임은 독일 프랑크푸르트에서 유대인 사업가의 아들로 태어났다. 그는 미국에서 은행업을 익혔고, 1872년에 귀국하여 40여 명의 직원이 있는 바덴에 있는 가게나우 철강회사를 경영하였다. 16년 뒤 그가 토지개혁운동을 위하여 사업을 정리하였을 때, 회사의 노동자는 1천여 명으로 늘어나 있었다. 플뤼르샤임은 그의 노동자들이 겪고 있는 사회문제를 해결하고자 하였고, 특히 노동자를 위한 주택 건설과 소비자 협동조합에 관심이 있었다. 그러던 중, 1881년 자신의 주치의였던 슈탐의 추천으로 플뤼르샤임은 헨리 조지의 『진보와 빈곤』을 읽게 되었고, 그는 큰 감동을 받았다. 이후 토지의 사적 독점이 사회문제의 뿌리라고 보고 그것과 싸우기로 하였다. 1884년에 그는 자신의 첫번째 책인 『평화의 길(Auf friedlichem Wege)』을 출간하여 『진보와 빈곤』을 소개하면서, 그 요지인 “토지를 공동소유로 해야 한다”는 메시지를 전파하였다. 같은 해 헨리 조지에게는 “유럽에서 가장 열광적인 찬사를 담아” 자신과 독일의 토지운동을 소개하는 서신을 보냈다. 1890년에는 자신의 두 번째 책 『유일한 구원의 길(Der einzige Rettungsweg)』을 출간하였다.¹⁷⁾

그런데 플뤼르샤임은 이후 자신의 토지개혁이론을 헨리 조지와는 다소 다르게 전개한다. 즉, 헨리 조지가 생산요소를 자본, 노동, 토지로 보고, 토지의 지대만을 환수하자고 주장한 데 반하여, 플뤼르샤임은 토지뿐만이 아니라 자본에 대해서도 개혁이 필요하다고 주장하며, 자본에 대한 불로소득의 환수를 주장하였다.¹⁸⁾ 또한 조지가 지대조세제 시행 이후 토지소유자에 대한 보상은 정의롭지 못하다고 한 것에 반하여, 플뤼르샤임은 토지소유자에 대한 보상을 주장하였다. 조지는 자신의 주장에 상충되는 플뤼르샤임의 주장에 대하여 자본에 대한 불로소득의

17) Michael Silagi, “Henry George and Europe: An Industrialist and Pioneer Social Reformer, Michael Flürscheim, Publicized George’s Ideas in Germany”, *The American Journal of Economics and Sociology* 51(4), 1992.10, pp.495-496.

18) Ibid., pp.497-498.

환수는 용인할 수 있었으나, 토지소유자에 대한 보상 문제에 대해서는 자신의 주장을 굽히지 않았다. 그러나 이러한 이론상의 차이가 있었지만, 조지와 플뤼르샤임의 친밀한 관계는 그 이후에도 계속 이어졌다.¹⁹⁾

1885년 플뤼르샤임은 독일의 토지개혁자들의 조직을 만들자는 제안을 수천 장을 만들어 사람들에게 보냈다. 그러나 단지 20여 명만 호응을 하였을 뿐이다. 어쨌든 1886년 7월 4일에 베를린에서 아홉 명의 토지개혁자들이 모여 영국의 조지스트 모임의 이름(Land Restoration League)을 본따, ‘토지연맹(Land-Liga)’을 결성하였다.²⁰⁾ 이들은 스스로를 조지스트라고 하면서, 곧바로 헨리 조지에게 모임의 결성을 알리는 편지를 보냈다. 그러나 곧 플뤼르샤임은 다른 회원과의 견해차를 이유로 토지연맹을 떠났다. 그리고 그 다음 해인 1887년말에 토지연맹은 그 활동을 완전히 멈추었다.

이후 플뤼르샤임은 1888년 9월 16일, 프랑크푸르트에서 토지소유권 개혁연합(Bund für Bodenbesitzreform)을 만들었다.²¹⁾ 플뤼르샤임은 회원들의 만장일치로 회장으로 추대되었지만, 유대인이었던 플뤼르샤임은 반유대주의 선동에 휘말리는 것을 피하기 위하여 회장직을 사양하였다. 플뤼르샤임의 제안으로 국제변호사인 하인리히 베베르크(Heinrich Wehberg, 1855-1912)가 회장으로 선출되었다. 그리고 앞서 언급하였듯이, 플뤼르샤임은 헨리 조지와 같이 불로소득인 토지의 지대의 환수를 주장함과 아울러, 헨리 조지의 주장에서 한 발 더 나아가, 토지의 국유화와 아울러 자본에 대한 불로소득의 환수도 주장하였고, 헨리 조지와는 달리 토지소유자에 대한 보상을 주장하였다. 그리고 그 첫 번째 단계로

19) Ibid., pp.499-500.

20) Michael Silagi, “Henry George and Europe: Early Efforts to Organize Germany’s Land Reformers Failed, But the Pioneers Won a National Demonstration”, *The American Journal of Economics and Sociology* 52(1), 1993.1, p.119.

21) 1889년 이후에는 외국의 유사한 명칭을 가진 조직과 구별하기 위해 ‘독일 토지소유권 개혁연합’(Deutsche Bund für Bodenbesitzreform)이라 하였다.

서, 토지 가치 상승분에 대한 환수를 주장하였다.²²⁾

1890년 독일토지소유권개혁연합은 프레제(Heinrich Frese)를 회장으로 선출하였다. 연합의 궁극적인 목표는 여전히 토지 지대의 환수 내지는 토지국유화였으나, 이 때부터 연합은 건설 노동자의 보호와 같은 이른바 “현재의 요구”에 집중하게 된다. 이 과정에서 연합 내에 불화가 발생하게 되고, 오일렌슈타인(Eulenstein) 등 토지개혁운동의 순수성을 지키고자 했던 이들이 연합을 탈퇴하게 된다.

독일토지소유권개혁연합은 1892년에는 회원수가 600여 명까지 늘어나지만, 이후 하향세로 돌아섰고, 1893년에는 독일제국의회 선거에 몇 명의 후보를 내세웠지만 단지 257표만 얻었을 뿐이다. 결국 독일토지소유권개혁연합은 1896년에 해체된다.

이상과 같이 독일의 토지개혁자들의 모임은 다마슈케의 독일토지개혁가연합이 결성되기 이전인 1898년까지는 단지 소수의 사람들만의 모임이었을 뿐이다. 그러나 훗날 이러한 토지개혁운동조직에서의 활동을 바탕으로 아돌프 다마슈케를 비롯한 여러 토지개혁가들이 성장하게 된다.

IV. 아돌프 다마슈케와 독일토지개혁가연합

19세기말부터 20세기초에 독일에서 활동한 토지개혁가들 가운데, 가장 대표적인 인물은 아돌프 다마슈케라고 할 수 있다. 다마슈케가 등장하기 이전까지 독일의 토지개혁운동은 단지 수백명의 지지자들만 있었을 뿐이고 그나마 분열과 해산을 거듭하였다. 그러나 다마슈케가 1898년 토지개혁운동조직인 독일토지개혁가연합을 결성한 이후, 전성기에는 독일토지개혁가연합의 회원이 10만 명에 이르고, 이후 제1차 세계대전 이후 바이마르 헌법의 제정에도 영향을 주는 등의 성과를 거두게 된다.

22) Michael Silagi, op. cit., p.122.

1. 아돌프 다마슈케의 생애

아돌프 빌헬름 페르디난트 다마슈케(Adolf Wilhelm Ferdinand Damaschke, 1865-1935)는 베를린의 판자집에서 태어나 베를린에서 일생을 마쳤다. 그는 본래 초등학교 교사였으나 베를린의 노동자지구에 살면서 대도시의 주택문제가 지닌 사회적 모순을 해결하기 위하여 토지개혁운동에 헌신하게 되었다.

다마슈케는 성인이 되어 초등학교 교사로 일하던 중에, 1890년 8월 플뤼르샤임의 독일토지소유권개혁연합의 집회에 우연히 참석하게 되었다. 이를 계기로 그는 연합의 회원이 되었다. 이후 1891년에는 사무국장이 되었고, 1893년에는 연합의 2인자가 되었다. 그 때부터 그는 연합의 기관지 『자유토지(Freiland)』를 발간하였다. 얼마 지나지 않아 그는 명목상 회장인 프레제를 대신하는 연합의 지도자 역할을 하게 되었다. 그러나 1896년 독일토지소유권개혁연합은 그 활동을 마감한다.

이후 1898년 4월 부활절에, 다마슈케는 옛 독일토지소유권개혁연합의 140명의 지지자와 함께 독일토지개혁가연합(Bundes deutscher Bodenreformer)을 (재)결성하였고, 그는 의장이 되었다.²³⁾ 1935년 숨질 때까지 그는 독일토지개혁가연합의 의장이자 대변인이었다.

2. 교주만 토지조례와 독일토지개혁가연합의 성장

19세기말 제국주의 식민지 확장 경쟁의 시대에, 독일은 영국과 프랑스에 이은 제국주의의 후발주자였다. 이 당시 독일은 여러 식민지에서 토지투기가 극성을 부려 통치에 많은 어려움을 겪고 있었다. 1895년 독일 동아프리카 식민지의 총독 헤르만 폰 비스만(Hermann von

23) 독일토지개혁가연합은 스스로 옛 독일토지소유권개혁연합이 재결성된 것이라고 하였으며, 기관지 『자유토지』의 제호와 지령도 옛 독일토지소유권개혁연합의 그것을 계승하였다.

Wissman)은 국유토지의 매매를 중단하고 임대만 할 수 있게 하였다. 이런 정책에 대하여 토지투기업자와 언론의 비판이 거졌으나, 독일토지 소유권개혁연합의 회장 프레제와, 구성원이었던 아돌프 다마슈케(Adolf Damaschke)는 독일토지소유권개혁연합의 기관지 『자유토지』에 비스만의 정책을 지지하는 글을 써서 게재하였다. 이 글 자체에 대해서 대중적인 호응은 없었으나, 독일 해군청에서 관심을 보였다. 이를 계기로 해군청 내의 토지개혁에 관심이 있던 이들은 다마슈케를 초청하여 모임을 가졌다. 이들 가운데 독일 해군청장 티르피츠(Alfred Peter Friedrich von Tirpitz, 1849-1930) 제독을 비롯하여 해군청의 여러 인사들이 토지개혁 운동에 공감하였고, 몇몇은 나중에 토지개혁가연합에 가입하여 활동한다. 그리고 해군청은 몇 년 뒤 중국 교주만에서 기존의 제도와는 다른 토지제도를 시행하게 된다.²⁴⁾

독일은 중국에 교두보를 마련하고자 기회를 노리고 있었다. 그러던 중 1897년 11월 1일, 산둥성에서 독일인 선교사 2명이 피살되는 사건이 발생하였다(거야교안(巨野教案)). 이 사건을 계기로 디더릭스(Otto von Diederichs, 1843-1918)를 사령관으로 하는 독일제국해군 원동(遠東)함대는 11월 14일 산둥성 교주만(膠州灣)을 점령하였다. 1898년 3월, 독일제국과 청제국은 ‘중국-독일 교오조계조약(中德膠澳租界條約)’을 체결하고, 청제국은 교주만을 99년간 독일제국에 조차하기로 하였다. 1898년 4월, 독일 빌헬름 2세는 교주만을 독일의 보호령으로 선포하고, 이후 교주만은 기존의 독일 식민지와는 달리 독일 외무부 식민지국이 아닌 제국해군청(Reichsmarineamt)의 관할에 두었다.

교주만의 토지개혁은 교주만 총독부의 자문위원 슈라마이어(Ludwig Wilhelm Schrameier; 1859-1926)가 주도하였다. 독일은, 중국에서는 홍콩

24) Michael Silagi, “Land Reform in Kiaochow, China: From 1898 to 1914 the Menace of Disastrous Land Speculation was Averted by Taxation”, *The American Journal of Economics and Sociology* 43(2), 1984, p.169.

이나 상하이 같은 도시를 다스리던 영국과 프랑스 등 제국주의 선발주자들과 경쟁을 해야 하는 처지였다. 그런 가운데 토지투기로 인한 지가 상승은 독일 뿐만이 아니라 영국과 프랑스로서도 식민지 경영에 있어서 겪고 있는 문제였다. 1897년 11월 14일 교주만 점령 당일, 독일 제국해군은 포고령을 내려 당국의 허가가 없는 토지매매를 금지하였고, 이후 교주만 일대의 부지를 중국인들로부터 매수하고 칭다오(靑島)를 건설한다. 1898년에는 슈라마이어의 교주만 총독부에 대한 보고서를 기초로 한 「교주만 토지조례(Landordnung von Kiautschou)」가 제정, 시행되었다. 이 토지조례의 핵심은 매년 6%의 토지가치상승분에 대한 과세였다. 또한 토지를 매매할 때 가격 상승분의 25%에 대해서도 과세를 하였다. 그리고 토지거래에 있어서는 총독부의 허가를 받도록 하였고, 허가받은 용도대로 이용하지 않았을 경우 총독부는 토지를 몰수하도록 하였다. 또한 토지세 이외에 소소한 항목을 제외하고 나머지 세금은 폐지하였다. 비록 슈라마이어는 「교주만 토지조례」가 만들어진 1898년 당시에는 헨리 조지의 지대조세제에 대하여 상세히 알지 못하였다고 수차례 밝혔으나,²⁵⁾ 훗날 「교주만 토지조례」에 대해서는 도시·지역 단위를 넘어서 세계 최초로 국가 단위에서 헨리 조지의 지대조세제(토지단일세)가 시행된 사례였다는 평가를 받고 있다.²⁶⁾

한편 「교주만 토지조례」는 현대 중국의 국부 쑨원(孫文; 1866-1925)에게도 영향을 주었다. 쑨원은 11차례의 봉기 끝에 1901년 신해혁명을 통해 청나라를 무너뜨리고 중화민국을 건국하였다. 이러한 혁명의 기반이 되는 사상은 민족, 민주, 민생의 삼민주의였고, 민생주의에서 가장 중요한 것은 ‘평균지권(平均地權)’ 사상이었다. 평균지권 사상은 쑨원이 1904-5년 해외 순방 중 알게 된 헨리 조지와 존 스튜어트 밀의 사상의 영향이라고 여겨지는데, 아울러 교주만에서의 지대조세제의 시행의 영

25) Ibid., pp.173-175.

26) Ibid., p.172.

향을 받은 것이라고 할 수 있다.²⁷⁾ 훗날 1924년 쑨원은 슈라마이어를 광둥 국민당 정부의 고문으로 받아들이고, 광저우 시장인 아들 쑨커(孫科)와 함께 하면서 광둥에서의 지대조세제 실시에 의한 지권 균등화 계획에 자문하도록 하였다. 슈라마이어가 1926년 중국에서 교통사고로 사망하자, 쑨커는 시립묘지에 슈라마이어에 대한 기념비를 세우고 손수 기념문을 작성하였다.

이러한 교주만에서의 지대조세제의 시행은 독일 본토에서도 성공적인 사례로서 평가를 받았고, 이를 결정적인 계기로 하여 독일토지개혁가 연합은 과거의 토지개혁운동단체들과는 달리 급성장하게 된다. 해군청장 티르피츠 제독은 1899년 1월 독일제국의회에서 「교주만 토지조례」에 대하여 보고하였는데, 이후 1900년 다마슈케는 해군청의 식민지 정책을 지지하는 내용의 “카메룬이냐 교주만이냐?”라는 제목의 논문을 발표하여 제국의회의원들과 독일 국민들에게 토지개혁운동을 알린다.²⁸⁾ 이후 독일토지개혁가연합은 10만명의 회원이 있는 강력한 단체가 되었고, 수백명의 공무원, 법관, 기업인, 교사 등이 그 회원이었다. 1901년에 토지개혁가연합은 “새로 건설된 운하변 토지를 토지 투기로 인한 인위적 가격상승으로부터 보호하자”내용으로 94,000명의 서명을 담아 프로이센 의회에 청원하였고, 1919년에는 84,000명의 서명과 함께 다마슈케를 바이마르 공화국의 대통령으로 추대하고자 하였다. 그리고 1919년 바이마르 제헌 의회 의원 가운데 76명 가량이 정파를 막론하고 다마슈케의 영향력 안에 있었다.²⁹⁾

27) Ibid., p.168.

28) Klaus Hugler/Hans Diefenbacher, *Adolf Damaschke und Henry George - Ansätze zu einer Theorie und Politik der Bodenreform*, Metropolis-Verlag, 2005, SS. 151-152.

29) Michael Silagi, “Henry George and Europe: In Germany, George’s Followers, headed by Adolf Damaschke, Won Several Statutes and A Constitutional Revision.” *The American Journal of Economics and Sociology* 52(3), 1993.7, pp.370-371.

3. 아돌프 다마슈케와 독일토지개혁가연합의 토지개혁운동의 성과

다마슈케와 독일토지개혁가연합은 그 이전의 독일의 토지개혁운동과는 달리 대중적인 호응을 얻었고, 다음과 같은 성과를 거두었다.

(1) 독일에서 도시 토지의 가치 상승분에 대한 과세라는 성과를 거두었다. 1903년에는 작센의 외츠슈(Oetzsch)에서 처음으로 토지 가치의 증가에 대하여 과세를 하였고, 뒤이어 독일의 수백 개의 도시에서 이를 도입하였다. 그중에는 프랑크푸르트(1904년), 뮌헨(1910년), 베를린(1910년)과 같은 대도시도 있다. 1911년에는 제국의회에서 토지 가치 상승분에 대한 과세에 관한 입법이 이루어졌으나, 매우 복잡하고 허점이 많았기 때문에 1913년에는 다시 폐지되었다.

(2) 1900년 시행된 독일민법상에는 건축물을 건축·소유하기 위해 타인의 토지를 사용할 수 있는 용익물권으로, 타인의 토지이용권과 건물 소유권을 내용으로 하는 물권인 세습지상권(世襲地上權, Erbbaurecht)이 규정되어 있었다. 독일토지개혁가연합은 이에 대하여 추상적이고 단편적이며 이용되기 어렵다는 지적하였다. 이에 따라 1919년에 세습지상권은 주택문제를 해결하고 건축자금의 조달을 용이하게 하며 또한 토지 투기를 막으려는 취지의 별도의 세습지상권법(Verordnung über das Erbbaurecht, ErbbauVO)이 제정되었고 민법상의 세습지상권 부분은 삭제되었다.³⁰⁾

세습지상권은 도시의 주택문제를 해결하는데 주로 이용된다. 세습지상권이 설정되는 토지는 주로 공공기관이 소유하는 토지이며, 토지소유

30) 2007년 11월 23일 세습지상권법은 Gesetz über das Erbbaurecht(Erbbaurecht)로 그 명칭이 변경되었다(BGB1. I 2007, 2614).

자인 공공기관은 건축희망자에게 세습지상권의 목적인 건축 부지를 제공한다. 이를 통해 건축희망자는 토지의 매수비용을 절약할 수 있고, 토지소유자는 반복적으로 지료를 지급받을 수 있게 된다. 또한 세습지상권은 제한물권으로서 담보로 제공할 수 있고 건축된 주택은 세습지상권의 본질적 구성부분이므로, 건축희망자인 세습지상권자는 토지소유자처럼 타인으로부터 건축자금을 융자받을 수 있게 된다.³¹⁾

(3) 다마슈케와 독일토지개혁가연합의 활동의 가장 큰 성과는 바이마르 헌법 제155조의 입법을 들 수 있다. 제1차 세계대전의 패전 이후 바이마르공화국 헌법이 제정될 때(1919년 제정), 바이마르 헌법 제155조는 독일토지개혁가연합의 1919년 2월의 제안을 받아들여, 제1항에서는 “토지의 분배 및 이용은 국가가 감독하고 그 남용을 막으며 또한 모든 독일인에게 건강한 주거를 제공하며 모든 독일의 가족 특히 다수의 자녀를 가진 가족에게 그 수요를 충족하는 주거와 가산을 가지게 하여야 한다. 장래 제정할 가산법에 있어서는 특히 출정군인을 고려하여야 한다.”고 하고, 토지소유자의 노력에 의하지 않은 토지의 가치 증가, 즉 개발이익의 사회환수의 근거규정을 두어 동조 제3항은 “토지를 개척하고 이용하는 것은 토지소유자가 공공에 대하여 부담하는 의무로 한다. 노동 또는 자본을 사용하지 아니하고서 발생한 토지의 가격의 증가는 공공을 위하여 이용하여야 한다.”고 하였다.³²⁾ 그러나 이러한 바이마르 헌법 제155조의 제정에도 불구하고, 개발이익 환수에 대한 후속 입법 등의 조치가 없었기 때문에 실질적인 결과를 내지는 못하였다고 평가된다.³³⁾

31) 양형우, “독일법상 주거소유권과 세습지상권”, 재산법연구 제30권 제2호, 한국재산법학회, 2013.8, 52쪽.

32) Michael Silagi, op. cit., p.381.

33) Klaus Hugler/Hans Diefenbacher, op. cit., 2005, S.14.

4. 다마슈케의 토지개혁론

다마슈케의 토지개혁론은 기본적으로는 헨리 조지의 뒤를 이었다고 할 수 있다. 그러나 두 사람 사이에는 여러 가지 차이가 있었다. 헨리 조지는 자신의 지대조세제 이론의 근거를 자연법(natural law)에 두었다. 그리고 그 이론은 모든 사람, 모든 시대에 있어서 적용될 수 있다고 보았다. 반면 다마슈케는 자연법과 같은 영구적인 가치에 대하여는 그렇게 관심을 두지 않았고, 탈역사적인 헨리 조지와는 달리 토지개혁의 실현은 역사의 발전과정의 맥락 안에 있다고 보았다.

또한 다마슈케는 자신의 주장을 먼저 앞세우지 않으면서, 토지개혁운동이 독일의 대중들에게 받아들여질 수 있도록 노력하였다. 다마슈케가 만든 독일토지개혁가연합의 강령을 보면 이러한 다마슈케의 의도를 짐작할 수 있다. 이 강령에서는 “토지개혁가연합은 토지문제가 사회문제 가운데 중요한 한 부분이라고 본다.”라고 하는데, 토지문제가 사회문제의 중요한 부분임을 말하지만 그 가운데 ‘한 부분’이라고 함으로써 다소 유연한 태도를 보인다. 또한 다마슈케는 토지문제에 대한 입법을 촉구하였지만, 정작 구체적으로 어떤 내용의 법을 만들 것인가에 대하여는 말하지 않는다. 헨리 조지와 그 뒤를 따르는 조지스트는 토지의 지대를 조세로 환수하여 공동체의 소유로 해야 한다고 주장하는데, 다마슈케의 강령은 지대에 대하여도 “가능한 한 모든 사람에게 유용하게 쓰여야 한다.”고 하여 지대의 환수를 절대적인 지향점으로 생각하는 것이 아니라 ‘가능한 한’ 추구하는, 완화된 태도를 보인다. 또한 지대에 대한 과세도 도시의 유흥지에 한정하자고 한다. 아울러 온전한 형태의 지대조세제 대신에 토지 가치의 증가분에 과세를 하자는 주장을 하였는데, 이는 헨리 조지 보다는 영국의 철학자 J. S. 밀의 주장에 더 가까운 것이었다. 다마슈케의 독일토지개혁가연합은 헨리 조지의 이론을 근간에 두었지만, 독일의 대중들에게 받아들여질 수 있는 완화된 형태의 토지개혁을 옹호하

였다.

또한 다마슈케의 운동이 독일에서 성공한 것은 그의 국수적인 언어 구사 때문이기도 하였다. 합리주의자인 헨리 조지는 토지에 대하여 경제적인 관점으로 생산의 요소 중 하나로서 접근하였다. 그러나 다마슈케에게 독일의 토지는 독일인들에게 “나는 조국이다! 나는 신성하다!”고 외치는, 이성을 초월한 신비한 존재였다.³⁴⁾

V. 독일 토지공개념 운동이 우리나라 법제에 미친 영향

헨리 조지의 토지 이론에 기반을 둔 독일의 토지공개념 운동, 특히 다마슈케의 독일토지개혁가연합의 활동을 통하여 제정된 독일 바이마르헌법 제155조는, 나치 독일을 거쳐 제2차 세계대전 이후 제정된 현재의 독일연방공화국 기본법에 직접적으로 계승되지는 않았다. 또한 법제의 많은 부분에서 독일의 법제를 계수한 우리나라의 경우도 재산권에 관한 헌법 제23조³⁵⁾는 독일 바이마르헌법 제153조를 모범으로 하여 제정된 것이나, 제155조는 받아들이지 않았다. 다만 우리나라 농지개혁법 제의 기초가 된 제헌헌법 제86조의 “농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다”는 규정이 바이마르 헌법 제155조의 영향을 받았다는 견해가 있다.³⁶⁾

그러나 헨리 조지와 다마슈케의 주장은 우리 사회에, 그리고 우리

34) Michael Silagi, op. cit., p.378.

35) 대한민국 헌법 제23조 ①모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ②재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

36) 김홍진, “한국헌법과 바이마르 헌법”, 공법연구 제14호, 한국공법학회, 1986.7, 43쪽.

법제에 이념적으로 영향을 주었다고 보인다. ‘불로소득’으로 번역되는 ‘unearned income’은 헨리 조지가 토지 지대 개념을 대중화하기 위하여 만들어 낸 용어이다. 이는 영국의 철학자 J. S. 밀의 ‘불로토지가치 증가’(unearned increment of land)라는 용어를 수정하여 지대가 토지 가격 상승분 뿐만 아니라 모든 토지 지대를 포함하도록 개념을 확장한 것이다.³⁷⁾ 이러한 불로소득에 대한 개념은 토지 지대 취득, 혹은 토지 가치의 상승분의 취득을 기대하며 토지를 매수하는 것을 ‘토지투기’로 보고 이를 죄악시키는 것으로 이어졌다. 투자(investment)와 비교하여 투기(speculation)을 정의하는 것은 어려운 일이며, 구분이 필요한지에 대해서 의문을 가지는 견해도 있으나, 토지투기라는 개념은 이미 우리 사회에서 널리 받아들여지고 있다고 할 수 있다.³⁸⁾

우리나라에서는 1970년대 이후 토지투기에 대항하는 ‘토지공개념’이 형성되고, 1980년대말 토지공개념 3법인 토지초과이득세법, 택지소유상한에 관한 법률, 개발이익환수에 관한 법률이 입법화되었다. 토지초과이득세법과 택지소유상한에 관한 법률은 각각 헌법재판소의 헌법불합치, 위헌 결정을 계기로 폐지되었으나, 개발이익환수에 관한 법률은 여러 차례 개정을 거치면서 현재까지 존재하고 있다. 개발이익환수에 관한 법률은 그 입법 목적을 “이 법은 토지에서 발생하는 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배분하여서 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”고 밝히고 있고(제1조), 개발이익에 대해서는 “개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價)상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자(이하 “사업시행자”라 한다)나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가

37) Larry Schweikart/Michael Allen, *A patriot's history of the United States: from Columbus's Great Discovery to the war on terror*, Sentinel, 2007, pp.438- 참조.

38) 토지투기의 의의에 대한 상세한 설명으로는 정우형, 한국토지투기사, 피앤씨미디어, 2018, 9-15쪽 참조.

분”(제2조 제1호)이라고 정의를 하고 있다. 이러한 개발이익, 그리고 개발이익환수에 대한 개념은 토지의 지대 모두를 불로소득으로 본 헨리 조지보다는 토지가치 증가분의 환수를 주장한 J. S. 밀의 이론에 더 가깝다고 할 수 있으나, 토지의 지대를 전부 환수하느냐 일부분만 환수하느냐의 차이일 뿐, 토지의 지대(의 일부분)을 불로소득으로 보았다는 점에서는 공통된다고 할 것이다. 그리고 다마슈케의 독일토지개혁가연합의 활동을 통하여 제정된 독일 바이마르헌법 제155조는 지대를 불로소득으로 보고 사회로 환수하고자 하였던 헨리 조지의 이상이 국가의 헌법 차원에서 규정된 최초의 사례로서, 이념적으로 우리나라의 토지공개념 관련 입법과, 특히 토지공개념을 명문화하려 한 문재인 정부의 제10차 헌법개정안 제128조 제2항의 선례라고 할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 토지의 지대 혹은 가치상승분의 환수는 개인의 토지소유권을 침해한다는 논란에서 자유롭지 못하다. 헨리 조지의 사상을 따르는 조지스트들은 지대조세제는 토지의 지대를 공유화할 뿐, 개인의 토지소유권은 계속 인정된다고 주장한다.³⁹⁾ 그러나 토지소유권은 달리 말하면 양도·상속이 가능한 영구적인 지대수취권이라고 할 수 있는데, 헨리 조지의 주장대로 온전하게 지대조세제가 시행된다면 토지의 교환가치가 조세로 100% 환수됨으로써 지가는 이론상 0이 되고, 따라서 토지소유권은 토지의 사용가치만을 향유할 수 있는 토지용익권으로 축소되어 사실상 토지의 무상공유화가 이루어진다고 보는 것이 타당하다.⁴⁰⁾ 또한 중세 분할소유권제도(geteiltes Eigentum)와 유사하게 국가에는 유일한 토지소유자로서 지대를 수취할 수 있는 상급소유권(Obereigentum)이 있고, 토지소유권자에게는 토지용익권으로 축소된 하급소유권(Untereigentum)이 주어지는 것으로 재편될 것이라고 보아야 할 것이다. 즉 국가가 실제로 유일한 토지소유자로 인정되고, 개인 토지소유자는 사실상 국가에

39) 김윤상, 지공주의: 새로운 토지 패러다임, 경북대학교출판부, 2009, 272쪽.

40) 광태원, 토지는 공유되어야 하는가, 한국경제연구원, 2005, 20쪽.

조세 형태의 지대를 내는 임차인과 같이 될 것이다.⁴¹⁾ 또한 토지 지대의 전면적 사회 환수가 아니라 개발이익의 환수를 목표로 한다고 하더라도, “정상지가(正常地價)상승분을 초과하여..... 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분”으로 정의되는 개발이익을 환수하려는 것은, 지대 조세제가 온전하게 시행되었을 때 만큼은 아니더라도 토지의 무상 공유화라는 문제점을 공유하고 있다고 생각한다. 따라서 토지의 사회성을 감안한다고 하더라도 토지사유제를 근간으로 하고 있는 우리 법제상 개발이익도 원칙적으로는 토지소유자에게 귀속이 되는 것이 타당하다고 본다.

VI. 맺으며

19세기말부터 20세기초의 독일의 토지개혁운동은 헨리 조지와 그의 저작 『진보와 빈곤』의 영향 아래 있었다고 할 수 있다. 다만 헨리 조지의 개인의 토지소유권의 사실상 폐지와 지대조세제의 도입, 그리고 그 외의 조세를 폐지하는 단일세의 주장을 그대로 따르지는 않고, 지대조세제 대신 토지가치의 상승분에 대한 과세, 그리고 토지소유자에 대한 보상 긍정 등 그 실제적인 측면에 있어서는 헨리 조지와 차이가 있었다고 할 수 있다.

헨리 조지의 영향 아래 이루어진 세계의 토지개혁운동 가운데, 아돌프 다마슈케가 중심이 된 독일의 독일토지개혁가연합은 그 이전의 소수의 동조자들의 모임으로 그친 그 이전의 운동에 비해서 독일 여러 도시에서의 토지가치상승분에 대한 과세 입법, 세습지상권법 입법, 그리고 바이마르헌법 제155조의 개발이익환수 규정 제정 등의 여러 가지 성과

41) 김성은, “지공주의와 성경의 토지법”, 신앙과 학문 제16권 제3호, 기독교학문연구회, 2011.9, 83쪽.

를 거두었다고 할 수 있다. 다마슈케의 토지개혁운동이 여러 동조자를 만들고 정치적으로도 어느 정도 영향을 미친 것은 그 원류인 헨리 조지의 지대조세제 이론을 교조적으로 받아들이지 않고 토지의 가치 증가분에 대한 과세를 주장하는 등 유연한 모습을 보였기 때문일 것이다.

그러나 다마슈케의 토지관은, 자연법에 토대를 두고 경제학적인 엄밀한 논리 전개를 통해 토지 문제를 접근하였던 헨리 조지와는 달리, 국수주의적 면모도 가지고 있었다. 이러한 측면은 다마슈케의 토지개혁운동이 과거와는 달리 대중들의 지지를 얻고 가시적인 성과를 거두는 요인이 되기도 하였지만, 이러한 비이성적인 접근은 다마슈케의 토지개혁운동의 문제점이었다고도 할 수 있다. 그리고 1920년대 이후 세계 경제공황과 1930년대 나치 독일의 등장, 1945년 제2차 세계대전 이후 이러한 토지개혁운동이 지속되지 않고, 독일 대중들에게서 잊혀졌다는 점에서, 장기적인 관점에서는 성공하였다고 보기 어렵다.

참고문헌

1. 단행본

- 곽태원, 토지는 공유되어야 하는가, 한국경제연구원, 2005.
김윤상, 지공주의: 새로운 토지 패러다임, 경북대학교출판부, 2009.
남기엽, 지공주의: 새로운 대안경제체제, 한국학술정보, 2007.
정우형, 한국토지투기사, 피앤씨미디어, 2018.
헨리 조지, 김윤상 옮김, 진보와 빈곤, 비봉출판사, 1997.

Hugler, Klaus/Diefenbacher, Hans, *Adolf Damaschke und Henry George -
Ansätze zu einer Theorie und Politik der Bodenreform*, Metropolis-
Verlag, 2005.

Schweikart, Larry/Allen, Michael, *A patriot's history of the United States:
from Columbus's Great Discovery to the war on terror*, Sentinel,
2007.

2. 학술지

- 김성은, “지공주의와 성경의 토지법”, 신앙과 학문 제16권 제3호, 기독교
학문연구회, 2011.9, 69-97쪽.
김승중/정희남, “영국의 개발이익 환수제도에 관한 연구”, 부동산연구
제15권 제1호, 한국부동산연구원, 2005, 117-137쪽.
김효전, “한국헌법과 바이마르 헌법”, 공법연구 제14호, 한국공법학회,
1986.7, 7-48쪽.
남기엽, “지대 기본소득의 잠재력과 마르크스의 착취론”, 진보평론 2012
년 겨울호(통권 제54호), 2012.12, 192-213쪽.

양형우, “독일법상 주거소유권과 세습지상권”, *재산법연구* 제30권 제2호, 한국재산법학회, 2013.8, 33-62쪽.

Backhaus, “Germany”, *Land-Value Taxation around the world(3rd ed.)*, Annual Supplement to Vol. 59(5), *The American Journal of Economics and Sociology*, 2000, pp.221-237.

Silagi, Michael, “Land Reform in Kiaochow, China: From 1898 to 1914 the Menace of Disastrous Land Speculation was Averted by Taxation.” *The American Journal of Economics and Sociology* 43(2), 1984.4, pp.167-177.

_____, “Henry George and Europe: An Industrialist and Pioneer Social Reformer, Michael Flürscheim, Publicized George’s Ideas in Germany.” *The American Journal of Economics and Sociology* 51(4), 1992.10, pp.495-501.

_____, “Henry George and Europe: Early Efforts to Organize Germany’s Land Reformers Failed, But the Pioneers Won a National Demonstration.” *The American Journal of Economics and Sociology* 52(1), 1993.1, pp.119-127.

_____, “Henry George and Europe: In Germany, George’s Followers, beaded by Adolf Damaschke, Won Several Statutes and A Constitutional Revision.” *The American Journal of Economics and Sociology* 52(3), 1993.7, pp.369-384.

_____, “Henry George and Europe: Precursors of Land Reform in Germany: Marx and the Land Question; The Beginnings of the Georgist Movement in the Empire”, *The American Journal of Economics and Sociology* 51(2), 1992.4, pp.247-256.

[Abstract]

Land Reform Movement in Germany: Focusing on Adolf Damaschke and the League of German Land Reformers^{*}

Kim, Seong-Eun^{**}

In the late 19th century, Henry George, an American economist, said that the abolition of the land ownership system and the socialization of land through the Land Value Taxation(LVT, Single-tax). Georgism passed directly to Germany and became the theoretical basis for the German land reform movement. German socialists did not pay attention to Georgism, but Flürscheim was influenced by Georgism and organized the German Union for Landownership Reform, to initiate a land reform movement, but they didn't pay off. In 1898, Adolf Damaschke established the Union of German Land Reformers, which succeeded to Flürscheim's German Union for Landownership Reform, and led the land reform movement in Germany. In 1898, the German Imperial Navy and Schrameier enforced the "Kiaochow Land Statute" based on a single-tax on land in Kiaochow, China. With this opportunity, Damashke's land reform movement grew rapidly in Germany, and the Union of German Land Reformers became a powerful organization with about 100,000 members. Subsequently, as a result of their activities, land value increase tax was imposed in various German cities, the Hereditary Land Rights Law was enacted, and the Weimar Constitution regulates the transfer of development gains to society. Damashke's land reform movement followed Georgism, but did not accept it dogmatically, so that it could be accepted by the German public.

^{*} This article was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government(NRF-2015S1A5B8046155).

^{**} Research Fellow, Institute for Legal Studies, Yonsei University

However, it seems that it was due to the nationalist aspect of emphasizing ‘German Fatherland’. It can be said that the German land reform movement ideologically influenced Korea’s legal system related to the public concept in land, such as the Restitution of Development Gains Act.

[Key Words] Adolf Damaschke, League of German Land Reformers, Henry George, Land Value Taxation, Kiaochow Land Statute, Schrameier, Weimar Constitution, Public Ownership Conception of Land