

綜合土地稅 賦課資料를 이용한 土地所有權 偏重度分析*

尹勇晩** · 韓東根***

본 연구는 종합토지세 부과자료를 이용하여 토지소유의 편중 정도를 파악할 수 있는 방법론을 제시하였다. 이같이 본 연구에서는 과세자료를 이용하므로 토지편중을 면적기준이 아니라 가치기준으로 파악할 수 있는 장점이 있으며, 기존의 전국단위 연구결과와 달리 지방도시까지 소유권 편중을 논의하였다.

평균세액곡선을 이용한 추정결과 1994년도 기준 우리 나라의 토지소유 편중도는 상위 1%에 해당하는 계층이 총과표의 46% 이상을 차지하고 있으며, 지니계수도 0.81을 나타내 토지편재가 심함을 알 수 있다. 그리고 시간이 경과함에 따라 토지소유의 편중 정도가 심화되어 가고 있는 것으로 분석되었으며, 대도시의 경우 대부분 편중 정도가 악화된 것으로 나타났다.

본 연구로부터 우리는 지가가 상승할 때 토지로부터의 자본이득이 일부 계층에 집중적으로 분배될 것이라는 함의를 끌어 낼 수 있었다. 토지자원의 효율적 이용만이 아니라, 토지로부터 발생하는 경제적 불평등의 완화도 주요한 정책과제라면, 본 논문의 결과는 토지로부터의 자본이득 환수와 같은 강력한 정책수단이 필요하다는 것을 보여 주고 있다.

핵심주제어: 토지소유, 편중도, 종합토지세

경제학문헌목록 주제분류: R1, H2

I. 서 론

한국 사회에서 분배적 경제정의를 왜곡하는 주요 요소로 토지문제를 들 수 있다. 토지라는 자산을 취득하려는 노력들이 종종 '토지투기행위'로 지목되는 이유는 급속한 토지가격의 상승이 가져오는 막대한 불로소득이 경제정의를 과

* 본 연구는 1997년도 학술진흥재단 인문·사회과학분야 중점영역연구비 지원에 의한 것임. 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원들께 감사드리며 남아 있는 오류는 전적으로 필자들의 책임이다.

** 시립인천대학교 경제학과 교수

*** 영남대학교 경제학과 조교수

괴한다는 믿음 때문이다. 토지로부터의 자본이득이 부의 분배에 미치는 영향에 관한 연구로 이정우(1991), 김홍린(1994), 현진권(1996) 등을 들 수 있다.

그런데 지가의 급속한 상승이 분배의 정의를 저해하려면 두 가지 조건이 만족되어야 한다. 첫번째 조건은 지가상승이 유발하는 자본이득이 제대로 사회로 환수되지 않는다는 조건이다. 다시 말해, 토지로부터의 자본이득이 조세제도를 통해 적정하게 환수된다면 분배적 정의문제는 발생하지 않을 것이다. 두 번째 조건은 토지의 소유권이 일부 계층에 편중되어 있어야 한다는 조건이다. 토지로부터의 자본이득이 사회로 환수되지 않는다 하더라도 모든 국민이 같은 정도의 자본이득을 챙길 수 있다면 분배문제는 발생하지 않을 것이다. 따라서 토지로부터의 자본이득이 분배정의라는 측면에서 문제가 되는 경우는 자본이득의 환수장치가 미비되어 있을 뿐 아니라, 소수계층이 많은 토지를 소유하고 있는 경우이다.

우리 나라에서 토지로부터 발생한 자본이득을 제대로 환수할 장치가 미비하다는 사실은 주기적으로 발생한 토지투기 붐이 반증하고 있을 뿐 아니라, 토지보유의 실효세율이 지극히 낮다는 사실에서도 확인할 수 있다.¹⁾ 그렇다면 우리 나라에서 토지소유의 편중 정도는 토지로부터 발생하는 자본이득분배의 편중을 나타낸다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 우리 나라에서의 분배적 경제정의를 연구하기 위해서는 토지소유의 편중도가 어느 정도인가를 보여 주는 연구가 반드시 필요하다.

본 연구는 우리 나라 토지소유권의 편중실태를 종합토지세 부과자료를 이용해 분석하고자 한다. 우리 나라의 전체 토지가 얼마의 소수에게 어느 정도로 집중되어 있는가 하는 것은 그 자체만으로도 관심거리이지만, 부의 불균형을 완화하려는 정책론자에게는 대단히 중요한 기초자료가 된다. 토지소유권의 편

1) 한국의 토지보유 실효세율은 세계적으로 대단히 낮은 수준에 속한다. 다음의 표 참조.

(단위: %)

	한 국	호 주	덴마크	프랑스	독 일	아일랜드	일 본
GDP 대비	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
	네덜란드	뉴질랜드	스페인	스웨덴	스위스	영 국	미 국
GDP 대비	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

주: 손재영(1993)에서 재인용.

자료: Boone(1989).

중에 대한 중요성이 크에도 불구하고, 그 현황에 대한 연구는 대단히 미미하다. 1988년의 토지공개념위원회의 보고서 이후 토지편중 실태를 알 수 있는 몇몇의 연구가 있었지만, 토지소유에 관한 자료의 접근이 지극히 제한되어 있어 기존 연구에 대한 토론이나 보완, 또는 수정 및 새로운 접근법에 대한 논의가 부족할 수밖에 없었다. 본 연구는 1990년부터 시행된 종합토지세 부과자료를 이용해 우리 나라 토지소유권의 편중을 파악할 수 있는 방법을 제시하고, 이에 의해 소유권이 얼마나 편중되어 있는가를 추정할 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ절에서는 종합토지세제도를 개관하고 종합토지세 부과자료를 이용한 소유권 편중의 추정방법을 논의한다. 제Ⅲ절에서는 1994년 자료를 이용한 우리 나라 토지소유권 편중의 추정결과를 제시하고, 다른 연구와 비교한다. 제Ⅳ절에서는 제Ⅲ절에서와 동일한 방법으로 1990년의 소유권 편중의 추정결과를 제시하여 1994년의 추정치와 비교한다. 그렇게 함으로써 종합토지세제의 도입이 우리 나라 토지소유권의 편중에 어떤 영향을 미쳤는가를 판단할 수 있을 것이다. 결론은 제Ⅴ절에 요약하였다.

Ⅱ. 종합토지세제와 토지소유 편중의 추정방법

1. 기존 연구와 본 연구의 차이점

이 연구는 다음과 같은 점에서 기존 연구와 차별될 수 있을 것이다. 첫째, 쉽게 구할 수 있는 자료로부터 토지소유의 편중 정도를 파악할 수 있는 방법론을 제시한다. 사실 우리 나라는 종합토지세 부과를 위해 완벽에 가까운 토지소유권에 대한 전산화된 종합자료를 보유하고 있다. 그러나 이 자료는 일반연구자들에게 접근이 막혀 있다. 재산권에 대한 개인정보의 보호라는 이유 때문에 행정자치부가 가지고 있는 토지소유권에 대한 자료는 전문연구자들로부터 철저히 차단되어 있다. 따라서 토지소유가 매우 편재되어 있다는 심증은 가지고 있지만 이를 객관적으로 입증할 자료가 거의 없다시피하다. 그러므로 본 연구는 누구나 쉽게 접근할 수 있는 공식통계를 이용하여 우리 나라 토지소유의 편중 정도를 파악하고 있다는 점에서 향후 이 분야의 연구활성화에 도움을 줄 수 있을 것이다.

둘째, 이는 앞의 논의와 관련되는 것인데, 매년 발표되는 공식통계를 이용하

므로 본 연구가 제안한 방법론이 좀더 보완된다면 우리 나라 토지소유권 편중에 대한 시계열추정이 가능하다. 지금까지의 토지소유권 편중에 대한 연구는 '특수한' 자료²⁾를 이용했으므로 토지편중 실태파악이 1회성으로 머물러 버렸다. 그러나 본 연구는 매년 발간되는 공식통계를 이용하는 방법을 제시하므로 동일한 방법이 매년 적용된다면 우리 나라 토지소유권 편중의 시계열자료를 확보할 수 있다.

셋째, 본 연구는 과세자료를 이용하므로 토지편중을 면적기준이 아니라 가치기준으로 파악할 수 있다. 개별필지의 토지들은 각각 생산성이 다르므로 생산성을 고려한 토지소유권의 편중도가 파악되어야 할 것임은 말할 나위 없다.

넷째, 기존의 연구에서는 주로 전국단위에서의 토지소유권 편중을 논의했다. 그러나 본 연구는 전국차원만이 아니라 주요 지방도시에서의 소유권 편중을 논의함으로써 관심을 지방까지 확대하였으며, 이를 통해 기존의 연구에서 전국 수준으로 통합하는 과정에서 숨겨졌던 지방토지시장의 특성을 파악하는 데 도움을 준다.

본 연구가 이상과 같은 장점을 가지고 있으나 상대적 약점도 가지고 있다. 가장 먼저 지적되어야 할 것은 본 연구가 과세자료를 이용하고 있으므로 토지를 1평도 소유하지 못한 계층들은 분석대상에서 제외된다는 점이다. 이는 결국 토지소유권 편중연구의 모집단을 어떻게 보느냐 하는 문제와 직결된다. 토지로 부터 가장 소외된 계층은 자기 땅을 1평도 소유하지 못한 사람들이므로 이상적으로 보면 당연히 이들을 모집단에 포함시켜야 할 것이다. 그러나 과세자료에는 토지보유세금을 낸 사람들만 잡히므로 토지가 없는 사람들을 분석에 포함시키려면 그들을 포함한 모집단을 가정해야 한다. 그런데 그 모집단을 어떻게 볼 것이냐에 관해서는 이견이 있을 수 있고 또한 강한 가정을 필요로 하므로 이상과 분석의 엄밀성 간에는 트레이드 오프(trade-off)가 있다. 본 연구는 토지 무소유자를 모집단에 포함시키지 않기로 한다. 따라서 본 연구에서 '편중'이라 함은 토지소유자들 간의 편중 정도를 의미한다.

또 하나의 약점은 토지소유권의 편중 정도를 파악하는 본 연구의 방법이 '평균세액곡선'에 의존하고 있는데, '평균세액곡선'을 도출하는 과정에 이용되는 가중치에 결과가 민감할 수 있다는 점이다. 평균세액곡선에 관해서는 후술하기로 한다.

2) 예컨대, 토지공개념위원회의 보고서는 당시 토지공개념을 도입하겠다는 정부의 의지에 힘입어 법정부적 지원을 받은 자료를 기초로 하고 있다.

여기서 본 연구에서 이용하는 용어를 명확히 하고자 한다. 본 연구는 종합토지세 부과실적을 이용하여 특정 액수의 종합토지세를 납부한 지주가 얼마만큼의 토지과표를 가지고 있는가를 추적하는 방법을 이용하므로 '토지소유권의 편중'이라 함은 종합토지세 과세대상 토지의 과표총액 중 각 계층이 얼마씩을 편중되게 가지고 있는가를 의미한다. 이는 1993년의 종합토지세 과세자료를 분석한 현진권(1996)의 연구가 공시지가를 이용한 점과 대비된다. 공시지가가 시가를 더 잘 반영하지만 종합토지세 부과실적과 공시지가를 함께 발표하는 통계자료가 없으므로 본 연구에서는 과세표준액을 이용한다.

2. 종합토지세

이 연구는 종합토지세 부과자료를 이용하므로, 여기서는 우선 종합토지세에 대해 간단히 정리한다. 종합토지세는 1989년에 지방세법 개정 때 도입된 토지보유과세제도이다. 이 종합토지세는 그 전의 토지분 재산세와 토지과다보유세를 통합한 것이다.

종합토지세는 과세대상을 ① 종합누진 과세대상, ② 별도누진 과세대상, ③ 분리비례 과세대상의 세 종류로 나누고, 대상마다 다른 세율구조를 채택하고 있다. ①과 ②는 누진세율을 적용하고 있고, ③에 대해서는 과세대상을 토지용도에 따라 다시 세 종류로 구분하고, 각각에 대해 서로 다른 비례세율을 적용하고 있다.

종합토지세 과세대상의 분류와 세율은 <표 1>에 정리되어 있다. 또한 <표 2>는 1994년 종합토지세 과세대상별 과세인원, 과세토지의 면적, 과세표준액을 보여 주고 있다.

3. 토지소유권 편중의 추정방법

행정자치부에서 발행하는 『지방세정연감』은, 예컨대 '5,000원 초과부터 1만원 이하'까지의 종합토지세 납부액과 같이 납세자가 납부한 금액을 몇 계층으로 나누고 각 계층에 속한 납세인구가 얼마나 되는가를 보여 주고 있다. 계층별로 납세액이 주어지고, 세율이 주어진다면 이론적으로 각 계층이 전체로 소유한 토지에 해당하는 과표액을 계산할 수 있다. 즉, $B = TAX/t$ 의 식을 이용할 수 있는데, 여기서 B 는 과표, TAX 는 부과된 종합토지세, t 는 세율을 나타

〈표 1〉 종합토지세 과세대상 및 세율

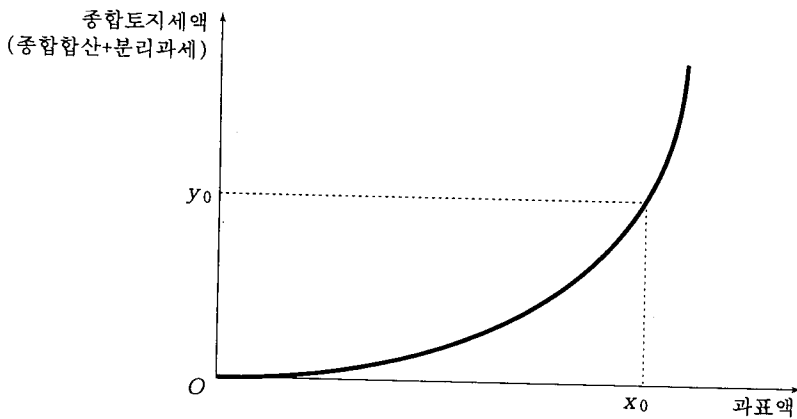
	과세대상 토지	세 율
종합누진 과세대상	<ul style="list-style-type: none"> • 주거용 토지 • 부채지주 소유농지 • 도시계획구역 내의 농지, 임야, 목장용지 • 기준면적을 초과하는 목장용지, 공장용지 • 나대지 • 잡종지 • 기타 분리과세대상 제외토지 	최저 2,000만 원 이하 0.2% ~ 최고 5억 원 초과 5.0% (9단 계 초과누진세율)
별도누진 과세대상	<ul style="list-style-type: none"> • 일반영업용 건축물 부속토지(위법시공건축물 부속토지, 건축물가격이 부속토지가격의 10% 미만인 건축물 부속토지는 제외) 	최저 1억 원 이하 0.3% ~ 최고 500억 원 초과 2.0% (9 단계 초과누진세율)
분리비례 과세대상	• 자경농지, 중중농지	0.1%
	• 특수개발립, 영림계획허가립, 중중립 등 분리과세대상 임야	0.1%
	• 기준면적 내의 목장용지	0.1%
	• 기준면적 내의 공장용지	0.3%
	• 토개공, 주공, 수자원공사의 분양, 공급, 임대용 토지	0.3%
	• 발전설비용 토지, 채광허가된 광구 내 토지, 공유수면매립토지	0.3%
	• 골프장, 별장, 고급오락장용 토지	5.0%
	• 기준면적초과 주거용 토지	5.0%

〈표 2〉 1994년 종합토지세 과세대상별 비중

	과세인원(명)	과세면적(천m ²), (%)	과표액(백만 원), (%)	세액(백만 원)
종합합산	8,493,360	27,357,565 (40.9)	128,359,730 (50.9)	—
별도합산	663,908	571,267 (0.9)	56,543,986 (22.4)	—
분리과세	3,559,317	38,985,328 (58.3)	67,058,558 (26.6)	—
계	12,716,585	66,914,160 (100)	251,964,274 (100)	1,074,832

주: 연감자료에 의하면 종합토지세 과세인원 합계가 1,255만 7,536명으로 나타나 있으나, 연감의 과표단계별 과세상황의 과세인원을 합산하면 〈표 2〉의 계와 같다.

자료: 내무부, 『지방세정연감』, 1995.



〈그림 1〉 평균세액곡선

낸다. 그런데 종합토지세는 과세물건의 종류에 따라 종합합산, 별도합산, 분리과세로 나뉘어 서로 다른 세율이 적용될 뿐만 아니라 전자의 두 유형에는 각각의 누진세율이, 분리과세대상에 대해서는 세 가지의 비례세율이 토지용도에 따라 달리 적용된다. 따라서 앞의 식에서 세율 t 를 일정한 것으로 볼 수 없다. 따라서 우리는 다음과 같은 간접적인 방법을 이용하고자 한다.

먼저 '평균세액곡선'을 구한다. 평균세액곡선은 어떤 토지소유자가 보유한 토지가 종합합산대상에 속하든, 별도합산대상에 속하든, 또는 분리과세대상에 속하든 현행 종합토지세제하에서 '평균적으로' 납부해야 하는 세액을 과표액에 대응해 나타낸 곡선이다. 이를 〈그림 1〉로 나타낼 수 있다. 〈그림 1〉에서 종축은 '평균적인' 토지종합세액을 나타내고, 횡축은 과표액을 나타내고 있다. 평균세액은 종합합산, 별도합산 그리고 분리과세대상에 대한 세액을 포괄하고 있다. 이론적으로 보면 이 평균세액곡선이 도출된다면, 그림에서처럼, 예컨대 y_0 의 세액을 납부한 사람이 소유하고 있는 땅의 과표액은 x_0 라고 역산할 수 있다. 평균세액곡선은 실제 종합토지세액곡선의 평균선 개념이 되어야 할 것인데, 본 연구에서는 1994년 종합토지세 과세대상 토지에서 종합합산, 별도합산, 분리과세에 해당하는 토지의 과표액을 각각의 가중치로 이용했다.

즉, 1994년 종합토지세 부과대상이 되는 과표를 보면 과세대상 과표총액 중 종합합산이 약 50.9%를, 별도합산이 약 22.4%를, 그리고 분리과세가 약 26.6%를 차지하고 있다. 이 비중을 '평균세액곡선'을 도출하는 가중치로 이용했다. 분리과세대상은 다시 토지용도에 따라 0.1%, 0.3% 그리고 5%의 비례세율이

〈표 3〉 평균세액에 따른 과표액

과표액(만 원)	종합토지세 평균세액(만 원)
14	0.05
78	0.30
197	0.75
790	3.00
1,975	7.50
6,777	30
14,235	75
44,993	300
87,669	750
255,136	3,000
501,750	7,500
2,078,749	55,000
9,849,683	300,000
23,903,619	750,000
47,326,846	1,500,000

적용되기 때문에 분리과세대상 토지 중 각각의 범위에 드는 과표액의 비중을 가중평균하여 분리과세에 적용될 평균세율을 구했다. 〈표 3〉은 이렇게 구한 평균세액곡선을 보여 주고 있다.

본 연구는 〈표 3〉의 과표액과 평균세액의 관계를 기초로 토지소유의 편중도를 추정할 것이므로, 이 표가 어떻게 도출되었는지에 대해 좀더 명확히 할 필요가 있다. 예컨대, 〈표 3〉에 의하면 종합토지세를 30만 원 납부하는 사람은 6,777만 원의 과표에 해당하는 토지를 소유하는 것으로 나타나고 있다. 이제 평균세액 30만 원과 과표 6,777만 원이 어떻게 연결되어 있는가를 살펴보기로 하자. 1994년도 종합토지세법에 의하면 6,777만 원의 과표에 해당하는 지주는 그 토지유형에 따라 다음과 같은 종합토지세를 납부하여야 한다. 즉, 그 토지가 종합합산대상인 경우에는 21만 8,850원을, 별도합산대상인 경우에는 20만 3,310원을, 그리고 분리과세대상인 경우에는 평균적으로 53만 1,995원이 부과된다.³⁾ 그런데 우리는 ‘평균적’인 세액을 구해야 하므로 앞의 세 가지 세액을 가중평

3) 이 세액은 종합토지세법상의 세율을 적용하면 구할 수 있다. 여기서 종합합산과 별도합산은 누진과세이다. 분리과세대상의 토지는 종류에 따라 다시 0.1%, 0.3% 그리고 5% 중 하나의 세율을 적용받는데, 1994년의 경우 분리과세대상별 과표를 기준으로 가중평균하면 평균적으로 0.785%의 세율이 적용되는 것으로 파악할 수 있다. 본문에서 53만 1,995원은 0.785%의 세율을 적용한 것이다.

균한다. 여기서 쓰이는 가중치는 앞에서 언급한 바와 같이 종합합산 50.9%, 별도합산 22.4% 그리고 분리과세 26.6%를 적용한다. 그래서 6,777만 원의 과표에 해당하는 토지소유자는 평균적으로 30만 원($\approx 218,850\text{원} \times 50.9\% + 203,310\text{원} \times 22.4\% + 531,995 \times 26.6\%$)의 종합토지세를 납부하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 도출된 <표 3>을 우리는 다음과 같이 이용할 수 있다. 예를 들어, 『지방세정연감』의 통계에서 3만 원의 종합토지세액을 납부한 인구가 100명인 것으로 발표하고 있다 하자. 3만 원의 종합토지세를 납부한 사람이 보유하고 있는 토지가 종합합산에 해당하는지, 또는 다른 두 유형의 과세대상에 해당되는지 알 수 없지만, 평균적으로 보면 그 납세자는 약 790만 원 과표에 해당하는 토지를 소유하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 790만 원 과표 상당의 토지를 소유한 사람은 총지주모집단 중에서 100명이며, 이 계층이 소유하고 있는 토지의 총과표액은 약 7억 9,000만 원으로 추정한다.

과세통계자료에는 과세액을 구간별로 나누어 그 구간에 속한 금액의 세금을 납부한 납세자가 몇 명이라는 식으로 나타나 있으므로 각 구간에서의 ‘대표세액’을 설정할 필요가 있다. 이 대표세액은 당해 구간에 해당하는 납부세액을 대표하는 금액이다. 본 연구에서는 이 대표세액을 그 구간 양 끝점의 중간값으로 정했다. 세액계층별로 대표세액이 구해지면 앞의 평균세액곡선에서 그 대표세액의 근거가 되는 과표를 찾을 수 있고, 이렇게 찾아진 과표액에 그 계층에 속한 납세인구를 곱하여 그 계층이 차지하고 있는 종합토지세 과표가액을 구할 수 있다. 이와 같은 방법으로 각 세액계층이 보유하고 있는 과표액을 구한 다음에는 그것이 전체 과표총액에서 차지하는 비율을 계산하여 과표액으로 표시한 토지소유권의 편중 정도를 파악할 수 있다. 여기서 우리는 널리 쓰이는 편중지표로 지니계수를 구하기로 한다. 또한 상위 몇 %의 인구가 과표총액의 몇 %를 차지하고 있는가도 구해 보기로 한다.

Ⅲ. 1994년 자료로 추정한 토지소유권 편중실태

행정자치부에서 발행하는 『지방세정연감』 자료를 이용해 이 방법으로 토지소유의 편중도를 추정한 결과를 <표 4>와 같이 정리할 수 있다. 이 추정결과에 의하면 우리 나라의 토지소유 편중 정도가 대단히 심하다는 것을 알 수 있다. 전국평균으로 보면 상위 1%에 해당하는 계층이 종합토지세 과세대상 총과표

〈표 4〉 1994년 토지소유권 편중 정도

	지니계수	상위계층 집중도		
		상위 1%	상위 5%	상위 10%
전국	0.8109	46.45	63.82	76.71
서울	0.716	32.54	54.44	61.57
대구	0.7376	32.02	53.31	64.85
광주	0.8102	47.34	65.34	77.06
부산	0.7406	36.53	55.80	67.42
인천	0.7592	38.52	55.34	70.12
대전	0.8317	42.99	62.65	75.66

〈표 5〉 도시근로자 가구의 소득 및 지출불평등 정도

연도	소득		근로소득		이자 및 배당소득		소비지출	
	상위 10%	지니계수	상위 10%	지니계수	상위 10%	지니계수	상위 10%	지니계수
1990	24	0.2948	22	0.2773	41	0.4964	20	0.2226
1991	23	0.2870	23	0.2752	35	0.4962	20	0.2012
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: 현진권(1996)

의 46% 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 지니계수도 같은 실정을 보여 주고 있는데, 전국적으로 보아 0.81의 높은 지니계수를 얻었다. 지역별로 보아도 약간의 차이는 있으나 전체적으로 지니계수는 0.74에서 0.83까지의 높은 수치를 보이고 있어 토지소유의 편차가 심함을 알 수 있다.

우리의 연구에서 얻은 토지소유 편중에 대한 지니계수가 어느 정도의 편중을 나타내고 있는지를 알아보기 위해 도시근로자 가구의 소득불평등을 나타내는 지니계수와 비교해 보자. 〈표 5〉는 연도별로 조사한 우리나라 도시근로자 가구의 소득분포에 대한 지니계수를 보여 주고 있다.

〈표 5〉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 0.4 정도이다. 이와 같은 소득 및 소비지출에 대한 지니계수와 우리의 연구에서 얻은 토지소유의 지니계수를 비교해 보면 우리나라의 토지소유가 얼마나 일부 계층에 편중되어 있는가를 짐작할 수 있다.

한편, 우리의 연구는 종합토지세의 납부금액을 기준으로 역산한 과표가치의 편중을 보여 주고 있다. 따라서 우리의 연구가 얼마나 '토지소유'의 현실을 잘 반영하고 있는가를 평가하기 위해 토지소유권 편중에 관한 기존의 연구결과와 우리의 연구결과를 비교해 보고자 한다. 토지소유권의 편중을 가장 심각하게 다루면서 종합적으로 조사한 연구로 1988년의 토지공개념위원회의 연구를 들 수 있다. 토지공개념위원회(1989)의 연구는 우리 나라의 토지소유 편재를 최초로 실증분석했다는 데 큰 의의가 있으나, 토지면적을 기준으로 한 것이므로 토지의 생산성이 고려되지 못했다는 단점이 지적된다.

또 하나의 연구는 현진권(1996)의 연구이다. 그 연구는 1993년 내무부의 종합토지세 과세자료를 바탕으로 공시지가를 기준으로 토지소유권의 편중을 분석했다. 공시지가가 과표보다 시가를 훨씬 잘 반영하므로 현진권(1996)의 연구는 우리 나라의 토지소유 편중현황을 대단히 정확히 나타내고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 그 연구가 의존한 자료는 일반연구자가 접근할 수 없는 정부 내부자료에 의존하고 있다는 점에서 토지소유권 편중의 변화나 추세를 연구하는 데는 크게 도움이 되지 않는다는 단점이 있다. 그러나 1993년이라는 일정 시점에서 본다면 현진권의 연구는 대단히 정확하므로 이 분야에서 다른 방법에 의한 연구들을 비교하는 기준으로 삼을 수 있을 것이다.

〈표 6〉은 토지공개념위원회(1989)와 현진권(1996)의 연구를 본 연구와 비교하고 있다. 두 연구결과를 비교하면 본 연구의 결과가 현진권의 경우보다 토지 편중 정도가 심한 것으로 나타나고 있는데, 특히 상위계층에 토지소유가 훨씬 집중된 것으로 나타나고 있다.⁴⁾

본 연구에서는 지방도시별로 토지소유권의 편중도도 계산했는데, 이를 토지공개념위원회의 연구결과와 비교하면 〈표 7〉과 같다.

〈표 6〉과 〈표 7〉은 우리 나라 토지소유권의 편중 정도가 대단히 심하다는 것을 각 연구 모두 확인시켜 주고 있으며, 이는 지방도 예외가 아니라는 것을 보여 주고 있다. 또한 지방도시들 간의 비교에서 나타나는 특징은 대도시일수록 중소도시보다 소유권의 편중 정도가 다소 약하게 나타난다는 점이다.

4) 본 연구에서는 토지소유의 각 계층에 종합합산, 별도합산 그리고 분리과세의 가중치를 동일하게 적용하였음에 유의할 필요가 있다. 만약 토지를 많이 소유한 계층일수록 5%의 고세율을 적용받는 분리과세대상의 토지비중이 높다면 (분리과세대상 토지의 성격상 그럴 개연성이 충분히 있다) 본 연구의 추산방법은 토지소유권의 편중도가 높은 방향으로 편이될 가능성이 있다.

〈표 6〉 기존 연구결과와 비교

		토지공개념위원회 (1989) 연구결과	현진권(1996) 연구결과	본 연구결과
불평등 측정기준		면적	공시지가	과세표준액
기준연도		1988년	1993년	1994년
지니계수 (전국, 토지소유자 기준)		0.849	0.8032	0.8109
상위계층	상위 1%	—	23.7	46.45
집중소유 정도	상위 5%	65.2	44.2	63.82
(토지소유자 기준)	상위 10%	76.9	55.9	76.71

자료: 토지공개념위원회(1989); 현진권(1996)과 필자 계산.

〈표 7〉 지방도시의 토지편중도 연구결과 비교(토지소유자 기준)

	상위계층 소유집중 정도				지니계수	
	상위 5%		상위 10%			
	토지공개념 위원회 연구	본 연구	토지공개념 위원회 연구	본 연구	토지공개념 위원회 연구	본 연구
전 국	65.2	63.8	76.9	76.7	0.849	0.811
서 울	57.7	54.4	65.9	61.6	0.709	0.716
부 산	72.3	55.8	81.4	67.4	0.846	0.741
대 구	72.6	53.3	82.4	64.9	0.867	0.738
인 천	64.2	55.3	77.8	70.1	0.812	0.759
광 주	55.7	65.3	69.4	77.1	0.808	0.810
대 전	65.1	62.7	76.4	75.7	—	0.832

자료: 토지공개념위원회(1989)와 필자 계산.

IV. 토지소유권 편중의 추세

서로 다른 두 시점에서 계산한 토지소유의 편중 정도를 비교함으로써 우리는 한국의 토지편중도가 개선되고 있는가 또는 악화되고 있는가를 판단할 수 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이 본 연구는 연구자가 쉽게 구할 수 있는 과세 통계자료를 이용하여 토지소유권 편중의 정도를 측정할 수 있는 방법을 제시하고 있다. 따라서 동일한 방법을 서로 다른 연도에 적용하여 토지소유권 편중

〈표 8〉 1990년 종합토지세 과세대상별 비중

	과세인원(명)	과세면적(천m ²), (%)	과표액(백만 원), (%)
종합합산	7,549,332	29,500,136 (45.0)	57,106,000 (53.0)
별도합산	478,364	143,765 (0.2)	19,588,000 (18.2)
분리과세	3,745,761	35,915,970 (54.8)	31,056,000 (28.8)
계	11,773,457	65,559,871 (100)	107,750,000 (100)

자료: 내무부, 『지방세정연감』, 1991.

〈표 9〉 1990년 토지소유권 편중 정도

	지니계수	상위계층 집중도		
		상위 1%	상위 5%	상위 10%
전 국	0.794	43.20	64.03	70.57
서 울	0.710	40.15	56.27	68.85
대 구	0.726	37.98	56.69	68.92
광 주	0.753	37.61	58.01	63.48
부 산	0.785	45.17	63.69	73.86
인 천	0.809	51.99	70.19	75.64
대 전	0.771	41.75	62.94	69.91

의 정도가 변화하는 양상을 파악할 수 있다.

지금까지 논의된 방법으로 종합토지세가 실시된 첫 해인 1990년의 토지소유의 편중 정도를 계산해 보았다. 참고로 1990년의 종합토지세 과세대상별 비중을 보면 〈표 8〉과 같다. 〈표 9〉는 1990년 우리 나라 토지소유 편중의 정도를 정리하고 있다.

〈표 9〉와 〈표 4〉를 비교하면 종합토지세가 실시된 4년 동안 우리 나라 토지소유권의 편중 정도가 어떻게 변화되었는가를 파악할 수 있다. 두 표에서 알 수 있듯이 전체적으로 토지소유권의 편중 정도는 크게 변화하지 않았으나 편중도가 약간 심화되는 듯한 인상을 주고 있다. 지니계수로 토지소유권의 편중 정도를 파악한다고 할 때, 1990년에 비해 1994년의 지니계수는 전국차원에서 약 2.14% 악화된 것으로 나타났다.

〈표 10〉에서 6대 대도시별로 지니계수의 변화를 살펴보면, 부산과 인천 두

〈표 10〉 1990~1994년의 지니계수 변화

	지니계수의 변화분	불평등의 변화 정도와 방향
전 국	0.017	2.14% 악화
서 울	0.006	0.85% 악화
부 산	-0.0444	5.66% 개선
대 구	0.0116	1.60% 악화
인 천	-0.0498	6.16% 개선
광 주	0.0572	7.6% 악화
대 전	0.0607	7.87% 악화

곳만 편중도가 개선된 것으로 나타났고 나머지 4개 대도시는 악화된 것으로 나타났다.

V. 결 론

지금까지 우리는 종합토지세 부과자료를 이용하여 우리 나라의 토지소유권 편중 정도를 분석하였다. 본 연구에서는 종합토지세 부과자료를 이용, 손쉽게 구할 수 있는 자료로부터 토지소유의 편중 정도를 파악할 수 있는 방법론을 제시하였다. 따라서 본 연구에서는 과세자료를 이용하므로 토지편중을 면적기준이 아니라 가치기준으로 파악할 수 있는 장점이 있으며, 기존의 전국단위의 연구결과와 달리 지방도시까지 소유권 편중을 논의하였다.

그리고 평균세액곡선을 이용한 추정결과 1994년도 기준 우리 나라 토지소유 편중도는 상위 1%에 해당하는 계층이 총과표의 46% 이상을 차지하고 있으며, 지니계수도 0.81을 나타내 토지편재가 심함을 알 수 있다. 그리고 시간이 경과함에 따라 토지소유의 편중 정도가 심화되어 가고 있는 것으로 분석되었으며, 6대 대도시의 경우 부산과 인천 두 곳만 제외하고 나머지 대도시의 경우 편중 정도가 악화된 것으로 나타났다. 따라서 적어도 1990년과 1994년 사이에는 종합토지세가 토지소유권의 편중도를 개선시키지 못한 것으로 판단되며, 이는 종합토지세를 부과함으로써 토지보유비용을 높이고, 토지이용의 형평성을 제고하려는 정책의도가 제대로 구현되지 않고 있음을 보여 주고 있다. 따라서 그 동안 꾸준히 제기되어 온 과표현실화의 필요성이 다시 제기된다고 보인다.

이 같은 추정결과를 바탕으로 우리는 지가가 상승할 때 토지로부터의 자본이득이 일부 계층에 집중적으로 분배될 것이라는 함의를 끌어 낼 수 있다. 토

지자원의 효율적 이용만이 아니라 토지로부터 발생하는 경제적 불평등의 완화도 주요한 정책과제라면, 본 논문의 결과는 토지로부터의 자본이득 환수와 같은 강력한 정책수단이 필요하다는 것을 보여 주고 있다.

참고문헌

- 건설부, 『국토이용계획제도의 개선방안』, 1993.
- _____, 『주택정책의 평가와 향후 정책방향에 관한 연구』, 1994. 1.
- 국토개발연구원, 『제3차 국토종합개발계획 시안(1992-2001)』, 1992. 4.
- _____, 『국민주거상태 및 주거의식조사』, 1993.
- 권미수, 「한국의 토지세제의 지가안정효과분석」, 『경제학연구』 제45집 제2호, 한국경제학회, 1997.
- 김경환, 「7차 5개년 계획과 주택금융의 위상」, 『주택금융』 145, 1992. 7, pp. 43~61.
- _____, 『주거상태의 재평가를 위한 관련지표 용역결과 보고서』, 국토개발연구원, 1993. 10.
- 김홍린, 「한국지가상승에 따른 토지발생자본손익의 추정, 1953-1990」, 『경제학연구』 제41집 제2호, 한국경제학회, 1994.
- 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.
- 손재영, 「한국의 지가: 토지투기와 시장실패」, 『토지시장의 분석과 정책과제』, 한국개발연구원, 1993.
- 이성욱 · 한상국 · 최명근, 『토지세제의 평가와 향후 정책방향』, 한국조세연구원, 93-05, 1993.
- 이정우, 「한국의 부, 자본이득과 소득불평등」, 『경제논집』 30권 3호, 서울대학교 경제연구소, 1991.
- 토지공개념위원회, 『토지공개념위원회 연구보고서』, 1989. 5.
- 통계청, 『한국의 사회지표』, 1994.
- _____, 『도시가계연보』, 각호.
- 현진권, 「토지소유의 편중실태와 종합토지세의 세부담분석」, 『조세정책과 소득재분배』, 한국조세연구원, 1996.

- Boon, P., "Perspectives on the High Price of Japanese Land," *Economic Research Institute*, EPA, 1989.
- Flood, R. and R. Hodrick, "On Testing for Speculative Bubbles," *Journal of Economic Perspectives*, 1990, pp. 85~101.
- Gaffney, Mason, "Land as a Distinctive Factor of Production," *Land and Taxation*, Tideman, ed., Shephard-Walwyn, Ltd., 1994.
- Geisler, Charles, "Land and Poverty in the United States: Insights and Over-sights," *Land Economics*, Vol. 71, 1995.