

# 토지보유세-토지배당이 지역 간 소득 격차 완화에 미치는 영향 연구

이성영\* / 임재만\*\*

본 연구의 목적은 토지보유세-토지배당 정책이 지역불균형발전과 지역 간 소득격차를 완화하는지 검토하고, 개선방안을 제시하는 데 있다. 토지보유세-토지배당의 지역별 순수혜액 분석 결과, 1/n 방식은 서울 등 토지가치가 높은 광역지자체의 부분만 아니라, 충남·경북 등 토지가액 대비 인구가 적은 광역지자체의 부도 유출됨을 확인할 수 있다. 낙후지역을 지원하는 지역균형발전 측면에서 부동산교부세 배분방식과 국가균형발전특별회계 배분방식을 활용하여 토지보유세의 일부를 지역 토지배당 방식으로 지역별로 차등적으로 할당한다. 인구부족지역의 순수혜액은 (+)로 나타나고 서울, 경기, 울산, 대구, 세종 등 지역은 (-)가 발생한다. 토지보유세-토지배당 정책의 지역균형발전 효과를 높이기 위해서는 토지보유세 총액의 일정 비율을 지역 토지배당 형식으로 지역별로 차등적으로 교부하는 방식으로 보완해야 한다. 재정패널 자료를 활용하여 계산한 지역 간 지니계수는 토지보유세율이 높을수록, 지역 토지배당 비율이 높을수록 전체 불평등도와 지역 간 불평등도가 낮아짐을 확인할 수 있다.

주제어 \_ 토지보유세, 토지배당, 균형발전, 지니계수 분해

\* 세종대학교 공공정책대학원 부동산학과 석사과정(제1저자)  
\*\* 세종대학교 산업대학원 부동산·자산관리학과 교수(교신저자)

# A study on the effect of “Land Value Tax–Basic Income” on easing the income gap between regions

Lee, Seongyoung\* / Lim, Jaeman\*\*

---

The purpose of this study is to estimate whether “Land Value Tax-Basic Income” policy contributes to balanced regional development and narrows the income gap between regions. As a result of analyzing the net benefits by region of “Land Value Tax-Basic Income” policy, it was confirmed that the unconditional  $1/n$  method leaked not only the wealth of metropolitan governments with high land value such as Seoul, but also the bankruptcy of metropolitan governments with insufficient population compared to land value such as Chungnam and Gyeongbuk. In terms of balanced regional development supporting underdeveloped areas, part of the Land Value Tax was distributed differentially to each region in “Regional Basic Income”. As a result of the analysis applying the ratio of “Real Estate Grant Tax Allocation” and the ratio of “Allocation of Special Accounts for Balanced National Development” was applied, the net benefit was (+) in underdeveloped regions, and (-) in metropolitan cities and metropolitan cities such as Seoul, Gyeonggi, Ulsan, Daegu, and Sejong. In order to confirm whether the “Land Value Tax-Basic Income” policy reduces the income gap between regions, the Gini coefficient between regions and within regions was decomposed using the National Survey of Tax and Benefit Data. As a result of the analysis, it was confirmed that the higher the Land Value Tax rate and the higher the “Regional Basic Income” ratio, the lower the overall inequality and regional inequality.

**Key words** \_ Land Value Tax, Basic Income, Balanced Development, Decomposition of Gini Coefficient

---

\* Student, Dept, of Real Estate, Graduate School of Public Policy(First Author)

\*\* Professor, Dept, of Real Estate and Asset Management, Graduate School of Industry(Corresponding Author)

# I. 서론

통계청은 2016년 장래인구 추계에서 인구감소 시점을 2032년으로 예측했지만, 예상보다 출산율이 감소하는 속도가 빨라 2019년 장래인구 특별추계에서는 인구감소 시점을 3년 당긴 2029년으로 발표했다. 하지만 코로나 팬데믹으로 인한 국제 순유입 감소와 혼인 급감에 따른 출산율 감소세 확대로 인해 인구정점이 다시 2028년에서 2020년으로 8년 당겨졌다. 인구감소 속도가 예상보다 급격히 빨라지고 있다.<sup>1)</sup> 인구감소가 만들어내는 피해의 강도는 지역별로 다르다. 경제위기가 오면 가장 취약한 계층인 빈곤층이 가장 타격이 큰 것처럼 인구감소가 가져올 피해 역시 일자리와 청년이 많은 수도권보다는 일자리와 청년이 적은 지방이 더 크게 입을 수밖에 없다. 지방 중에서도 지방 대도시보다 지방 중소도시와 농어촌 지역들이 더 피해가 크다. 대한민국 전체 인구감소가 아직 체감되기 전인 지금도 지방 중소도시의 저출산·고령화로 인구가 줄어들고 있는 상황인데 지방의 생산가능인구 감소속도가 가팔라지기 시작하면 지방 중소도시의 청년층이 일자리를 찾아 수도권과 광역대도시로 빠져나가는 속도는 더욱 빨라질 것이다. 대한민국 전체 단위에서 인구감소가 일어나더라도 상대적으로 일자리가 많은 수도권은 인구가 더 늘어날 수 있다. 총인구 감소가 일어나기 직전인 2019년 12월, 대한민국 역사상 처음으로 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 돌파했으며,<sup>2)</sup> 대한민국 전체 토지자산에서 수도권의 토지자산이 차지하는 비율도 56.6%(2017) → 56.9%(2018) → 57.2%(2019)로 갈수록 높아지고 있다.<sup>3)</sup> 2020~21년 수도권 주택가격 상승 추세까지 감안하면 수도권과 비수도권의 부동산자산 양극화가 심각해지고 있음을 확인할 수 있다.

인구와 부가 수도권과 대도시로 쏠리는 양극화 심화는 대한민국 전체 발전의 동력을 훼손할 가능성이 높다. 국토균형발전, 지역균형발전을 더 적극적으로 모색해야 할 시기다. 그간 국토균형발전, 지역균형발전을 위해 혁신도시·기업도시 등 다양한 시도들이 있었지만, 일시적 효과를 보이다 다시 인구가 수도권으로 집중되며 인구분산 효과를 보지 못했다. 인구분산을 위해 인구과밀지역에서 인구가 적은 지역으로 적극적으로 소득과 부를 이전시키는 방식을 검토할 필요가 있다. 박배균(2018)은 소득주도성장을 공간에 적용하여 교육과 복지·문화 등 지방에 복지재정을 더 많이 투입하여 지방의 삶의 질을 먼저 높이는 방안을 언급한 바 있다.<sup>4)</sup> 현재는 국가균형발전 특별회계와 중부세를 재원으로 하는 부

1) 통계청(2021), 『장래인구추계 : 2020~2070년』

2) 한겨레, “수도권 인구, 사상 처음으로 우리나라 전체 인구 50% 돌파”, 2020. 1. 6.

3) 한국은행(2021), “2020년 국민대차대조표(잠정) 작성 결과”

4) 시사인, “‘지방 소멸’ 막을 공간의 재계약”, 2018. 1. 17.

동산교부세 등으로 지방 중소도시와 농·산·어촌으로 재정을 지원하고 있지만, 재정 규모가 크지 않다. 문재인정부에서도 지방·수도권이 상생할 수 있는 국가균형발전 정책으로 수도권이 향유하는 개발이익을 지방의 발전을 위해 사용할 수 있도록 개발·과밀 부담금 등을 균형발전 재원으로 사용할 수 있는 제도적 개편 방안을 검토하겠다고 했지만, 아직 구체적인 방안은 나오지 않고 있다.<sup>5)</sup> 토지보유세는 효과적인 균형발전의 재원이 될 수 있다. 토지보유세에는 토지는 인간이 만든 재화가 아니며 개인의 노력이 아닌 공공투자 및 인구집중, 사회 전체의 발전으로 인해 토지가치가 상승하기에 모든 사람이 토지에 대한 권리와 지분이 동등하다는 철학이 담겨있다. 교통·행정 등 공공투자가 활발한, 모두가 선망하는 입지가 좋은 지역의 토지소유자는 높은 지대를 내고, 입지가 좋지 않은 지역의 토지소유자는 낮은 지대를 냄으로서 토지에 대한 권리와 지분을 함께 누릴 수 있다. 하지만 현실적으로 지대를 100% 환수한다는 것은 어렵기에 입지가 좋은 지역의 토지소유자들이 누리는 잔여 지대 이익이 있다. 토지보유세의 일부를 균형발전의 재원으로 삼는 것은 입지가 좋은 서울 및 대도시의 토지소유자들이 누리는 지대 이익을 공공투자가 약하고 입지가 좋지 않은 지방 중소도시 및 농·산·어촌 주민들과 함께 나누는 효과가 있다.

본 연구는 효과적인 지역 간 부의 이전 방식으로 토지보유세-토지배당 모델을 검토해본다. 토지보유세는 인프라 조성이 활발하고 인구가 집중되어 토지가치가 높은 서울과 대도시 지역에서 많이 걷히고 기반시설 투자가 약하고 인구가 적은 지방도시와 농어촌에서 적게 걷힌다. 반면 토지보유세로 거둔 세금을 토지배당으로 전 국민에게 고루 배분한다면 토지가치가 높은 서울에서 지방으로 부를 이전하는 효과가 발생할 수 있다. 본 연구에서는 실제 토지보유세-토지배당이 지역으로 부를 이전하는 효과가 있는지 확인하고, 지역으로 효과적으로 부를 이전하기 위해 토지보유세 일부를 지역에 차등적으로 배분하는 지역 토지배당 제도를 적용한다. 그리고 토지보유세-토지배당이 지역 간 소득 격차를 완화하는지 검토한다.

2장에서는 지역균형발전, 토지보유세와 토지배당의 이론적 배경과 토지보유세-기본소득, 기본소득의 재분배 효과 관련 선행연구를 살펴본다. 3장에서는 한국은행 2020년 국민대차대조표 민간토지자산 현황 자료를 토대로 지역별 토지보유세 규모와 토지배당의 지역별 배분을 추산하여 서울에서 지방으로, 대도시에서 지방 중소도시로 부가 이전하는지 확인하고, 토지보유세 일부를 지역에 차등적으로 배분하는 지역 토지배당 제도를 적용하여 지역 간 부 이전 규모를 추산한다. 4장에서는 2020년도 13차년도 재정패널 데이터를 활용하여 토지보유세가 지역별 소득격차를 완화하는지 지니계수 분석을 통해 확인한다. 마지막으로 5장에서는 본 연구가 지닌 정책적 함의와 연구의 한계, 그리고 추가 연구 주제를 검토한다.

5) 2021년 국토교통부 업무보고②, “지방·수도권이 상생할 수 있는 국가 균형발전!”, 2021. 2. 18

## II. 연구의 이론적 배경

### 1. 균형발전

자본주의 사회에서 불평등은 어쩔 수 없는 현상이다. 신고전주의 도시경제학에서는 지역 간 불평등은 장기적으로 수렴하는 경향을 보인다고 주장한다. 그러나 이에 대한 실증증거는 강하지 않다. 오히려 부의 불균등 축적과 도시집적의 영향으로 지역간 수렴보다 불균등이 유지 또는 심화된다는 증거가 더 강력하다(Remington, 2015). 미국에서 지역간 경제적 웰빙은 1980년 즈음까지 장기간 수렴해왔으나, 이후 격차가 벌어지고 있다(Kemeny and Storper, 2020). 지역 간 경쟁에 기반한 성장 촉진이 만들어내는 자연스러운 결과가 불평등이기 때문이다. 국가 전체의 성장과 지역간 불평등 수준은 무관하다(Carrascal-Incera et al., 2020). 하지만 한국의 지역 간 불균형발전과 그로 인한 지역격차는 자본주의 체제 본연의 경쟁으로 인한 결과라기보다는 국가의 강력한 시장개입과 정책을 통한 경제성장을 추구했던 한국의 ‘발전주의 국가’ 전략으로 인한 결과에 가깝다. 최병두(2007)는 ‘정부의 투자가 집중되었던 수도권과 동남임해지역은 경제발전을 견인하는 두 축이 되었으며, 국토 공간의 재편이 이루어지면서 지역불균등발전이 점차 심화되었다’고 말한다. 일부 지역에 집중적으로 국가의 자원을 투입하며 압축적 산업화를 달성했지만 동시에 자원 투입 여부에 따라 지역 격차와 불평등이 심화해졌다. 발전주의 국가 성장전략으로 인한 지역불평등은 지역 인구감소와 수도권 인구과밀 등 여러 가지 부작용을 낳으면서 2000년대 이후 대한민국의 주요 정치적 과제는 국토균형발전, 지역균형발전으로 전환되었다.

변창흠(2007)은 지역균형발전을 바라보는 관점을 다섯 가지로 유형화한다. 지역균형발전의 필요성 여부에 대해 지역균형 불가론(균형발전은 환상에 불과하다)과 지역균형 무용론(달성이 가능하다 해도 가치가 없다)이 대립하며, 균형발전 방법론에서는 사후 지역균형론(지역경제성장과 분권을 추구하면 균형발전이 이루어진다), 지역균형발전과 경쟁력 강화 동시추진론(지역균형발전과 수도권 경쟁력 강화를 동시에 추진해야 한다), 지역균형발전 우선론(다소간 성장의 지체나 경쟁력 훼손을 감내하더라도 지역균형발전을 최우선으로 추구해야 한다)이 대립한다. 현재 한국은 대한민국 전체 면적의 12.6%인 수도권에 전체 인구의 50% 이상이 집중되어 있을 정도로 심각한 상황이기에 방식의 차이만 있을 뿐 지역균형발전의 필요에 관한 전반적인 공감대가 이루어져 있다.

국가균형발전을 위한 정책은 크게 수도권 억제 정책과 지방 활성화 정책으로 나눌 수 있다. 지방 활성화 정책은 공공인프라를 지방으로 이전하고 건설하는 정책과 재정을 이전하는 정책으로 나눌 수 있다. 전자는 혁신도시, 기업도시, 행정중심복합도시 및 지역 공항 건설 등을 꼽을 수 있고, 후자는 국가

균형발전 특별회계(이하 균특회계)와 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세 등을 꼽을 수 있다.

혁신도시, 행정중심복합도시는 수도권에 집중된 정부기관과 공기업 등을 선도적으로 지방으로 이전하여 지역 인구와 입주기업이 증가하고 세수도 증가하는 선순환을 기대했던 대표적인 국가균형발전 정책이다. 혁신도시, 행정중심복합도시, 지방공항 건설과 같은 공공인프라의 이전과 건설에 대한 평가는 분분하다. 윤영모(2018)는 혁신도시가 해당 지역의 인구를 증가시켰지만, 원도심과 주변 지자체 인구가 혁신도시로 유출되어 공동화 현상이 일어나고 있다고 평가했다. 김우영·김만규(2021)는 공공기관 이전이 진주 혁신도시 인구를 증가시키는 데는 효과가 있었지만, 생산인구 유입과 일자리 창출에는 미흡했다고 평가한다. 공공기관 지역 이전이 일시적으로 지방인구 증가 효과를 나타내긴 했지만, 지방도시에 영구적으로 정착하는 이들은 여전히 적고, 민간 대기업은 고급인력 유치를 위해 수도권으로 집중되고 있기에 공공인프라 이전과 건설 중심의 국토균형발전 정책이 수도권 집중화 흐름을 막을 수 있는 수준은 아니었다고 평가할 수 있다. 최근에는 공공인프라 이전과 건설 논의가 더욱 정교화되고 있다. 지방 도시가 수도권에 대항하는 경쟁력을 갖추기 위한 수도권 규모의 광역지자체 연합인 ‘메가시티’ 전략이 부상하고 있다.

재정을 수도권과 광역대도시보다 낙후지역에 더 많이 지원하는 정책으로는 균특회계와 부동산교부세가 있다. 국가균형발전 특별법에 근거한 균특회계는 목적 자체가 ‘지역 간 불균형을 해소하고, 국민 생활의 균등한 향상과 국가균형발전’에 있으며 재정수요 30%(인구, 면적), 낙후도 70%(재정력지수, 노령인구비율, 지방소득세)에 따라 지역별로 배분하고 있다.<sup>6)</sup> 나라살림연구소에서 분석한 2008~21년 균특회계 보조금 지역별 배분내역을 살펴보면 2005년 5.4조 원이었던 균특회계 예산은 2021년 9.2조 원으로 증가했지만, 지자체 예산 대비 균특회계 보조금 비중은 2008년 5.5%에서 21년 2.5%로 축소되었다. 균특회계 보조금은 전남, 경북, 경남, 전북 등 수도권 및 광역대도시가 아닌 지역에 비중이 높지만, 최근에는 수도권 배분 비율이 높아지는 경향을 보인다. 종합부동산세 전액을 재원으로 기초자치단체와 제주·세종에 교부되는 부동산교부세 역시 균형발전을 위해 지방재정에 지원하는 교부금이다. 배분 방식은 특별자치시와 시·군·구의 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 부동산 보유세 규모(5%)에 따라 배분하며 제주특별자치도는 재원의 1.8%를 고정적으로 교부한다.<sup>7)</sup> 종합부동산세 세수의 약 77%가 수도권에 집중하는 반면, 약 75%가 비수도권에 배분하는 방식으로 국가균형발전에 이바지하고 있다.<sup>8)</sup>

6) 기획재정부(2020), 『국가균형발전특별회계 예산안 편성지침』

7) 행정안전부(2020), 『2019년도 지방교부세 운영사항』

8) 대한민국정책브리핑, “부동산교부세, 지자체 간 재정격차 완화”, 2021. 10. 5

## 2. 토지보유세와 토지배당

본 연구에서는 국가균형발전의 한가지 전략으로 토지보유세-토지배당 정책을 제안하기에 먼저 토지보유세와 토지배당에 관한 기원과 흐름을 살펴본다. 토지사용의 대가인 지대(地代)에 대해 과세하자는 토지보유세는 그 연원이 18세기 프랑스 중농주의학과까지 거슬러 올라간다. 이론적으로 지대는 최열등지(最劣等地)와 해당 토지의 생산량의 차이만큼 발생하기에 토지 소유자의 노력과 무관하다. 개인의 노력과 무관하므로 지대를 세금으로 징수해도 생산량을 감소시키거나 개인의 선택을 왜곡시키지 않는다. 이런 까닭에 경제학의 아버지인 아담 스미스(Adam Smith, 1723~90)는 그의 저서 『국부론』에서 “지대는 과세 대상으로 가장 적합한 유형의 재원(revenue)”<sup>9)</sup>이라고 말한 바 있다. 19세기 경제학자인 헨리 조지(Henry George, 1839~97) 역시 그의 저서 『진보와 빈곤』에서 사회 전체의 노력으로 상승하는 토지가치(지대)를 세금으로 환수하는 지대조세제를 주장하며 경제학계에 논쟁을 일으켰다. 토지보유세는 개인의 노력으로 인한 결과물은 최대한 보장하되, 천부적 자원으로 인한 이익이나 사회 전체의 노력으로 만들어낸 가치는 모두가 함께 누려야 한다는 철학적 가치관을 함축하고 있다. 이러한 철학은 정부의 규제와 세금을 싫어하는 자유주의 시장경제학자들 역시 동의하는 부분이기에 밀턴 프리드먼(Milton Friedman, 1912~2006) 역시 헨리 조지가 제안한 지대조세제를 “가장 덜 나쁜 세금”이라고 하며 정부 재원의 우선순위로 삼아야 한다고 했다.<sup>10)</sup>

토지의 특수성을 말하고 지대에 과세하자는 헨리 조지의 주장은 토지와 자본을 구분하지 않는 신고전경제학과 마르크스 경제학 진영 모두로부터 많은 반대에 부딪혔다. 한국에서의 토지보유세 반론은 주로 토지보유세의 이론적 측면보다는 토지보유세가 현실에 적용되었을 때 일어날 문제점들을 지목한다. 김경환·손재영(2020)은 100% 지대환수의 불가능성, 공한지의 미래비축기능 훼손, 토지보유세의 조세대체 시 소득분배 개선효과 한계, 지대평가의 어려움 등을 토지보유세의 현실적 한계로 꼽고 있다.

토지보유세 활용방안은 다양하다. 헨리 조지는 그의 저서 『진보와 빈곤』에서 토지사용 대가인 지대분을 토지보유세로 환수하고 생산적인 노력에 부과되는 여타 세금은 다 없애자는 토지단일세를 제안한 바 있다. 현대에는 토지보유세 강화·소득세 및 부가세 감면, 보유세 강화·거래세 완화, 토지세 강화·건물세 감면 등 다양한 패키지형 세제개혁 방안과 토지보유세를 복지재원으로 활용하는 생존권보합 등으로 이어지고 있다. 정확한 의미의 토지보유세는 토지사용의 대가인 토지임대료를 계산해서 환수해야 하지만 지대 추정을 위한 자료 확보가 어려워 본 연구에서는 부득이하게 자료 확보가 가능한 지가를 기

9) Smith(1776), Book V, Chapter II, Part II, Article I. 『공정한 부동산, 지속가능한 도시』 p.32 재인용

10) 『공정한 부동산, 지속가능한 도시』 p.32

준으로 토지보유세를 추정한다. 토지보유세에 대한 또 다른 활용방안으로 기본소득과 연계하는 방법이 있다. 토지는 인간이 만든 재화가 아니며 개인의 노력으로 토지가치가 상승하는 것이 아니기에 모든 사람이 토지에 대한 권리와 지분이 동등하다는 철학이 토지보유세에 담겨있기에 환수한 토지보유세를 모든 국민에게 고루 나누어주는 방식이 있다. 본 연구에서는 토지보유세만을 재원으로 논의하기 때문에 기본소득이라는 표현보다는 토지배당이라는 표현을 사용한다. 토지보유세를 모든 사람에게 고루 배분하는 토지배당에 대한 아이디어는 미국 독립운동에 핵심적 역할을 했던 사상가 토머스 페인(Thomas Paine, 1737~1809)이 그의 저서 『토지정의(Agrarian Justice)』에서 제안한 바 있다.

현대의 기본소득 논의에서도 재원 마련 방안으로 토지세, 탄소세, 데이터세 등 개인의 노력이 아닌 사회 전체의 노력이 담긴 공유부(common wealth)를 주목하고 있다. 토지보유세와 토지배당에 관한 대표적인 연구로는 남기업 외(2017)가 있다. 기존 토지보유세의 한 유형인 종합부동산세는 지역, 가액, 주택수 등에 따라 세율 차이가 심하고 토지와 건물을 합산하는 등의 한계가 있기에 종합부동산세의 한계를 보완한 국토보유세를 도입하고 거둔 국토보유세를 모든 국민에게 동일하게 기본소득으로 지급하는 방안을 제시했다. 기본소득형 국토보유세 정책의 재분배 효과를 분석한 결과, 전체 가구의 95%가 내는 국토보유세보다 돌려받는 기본소득이 더 큰 것으로 나타났다. 유영성 외(2020)에서는 국토보유세를 비례세 구조로 만들었을 때 전체 가구의 85.9%, 누진세 구조로 짤 때는 전체 가구의 95.7%가 내는 국토보유세 대비 받는 토지배당이 높은 순수혜 가구가 되는 것으로 나타났다.

토지보유세를 재원으로 삼는 방식을 넘어 기본소득 전반의 재분배 효과 연구는 다양하다. 2015년 근로소득세 천분위 자료를 활용하여, 소득공제와 세액공제를 없애고 추가되는 조세 수입을 재원으로 전 국민에게 기본소득으로 분배할 때의 재분배 효과를 검토한 강남훈(2019)에서는 천분위 자료에 나온 근로소득의 지니계수는 0.4739, 현재의 소득세 제도에서 0.4534로 조세의 재분배 효과가 미약하지만, 소득공제와 세액공제를 모두 없애고 추가 세수를 모든 근로자에게 기본소득으로 나누어주면 0.3979로 대폭 낮아진다는 것을 확인했다.

Tony Atkinson(2015)은 그의 저서 『Inequality - What can be done?』에서 기본소득과 유사한 참여소득(participation income)안과 사회보험 강화 안의 소득재분배 효과를 비교 분석한다. 현재 0.321인 지니계수는 참여소득 도입 시 0.266으로 떨어지며 사회보험 강화 시는 0.294로 떨어짐을 보여준다. 토지보유세-토지배당과 가장 유사한 실제 사례는 미국 알래스카 주다. 알래스카 주는 1975년 주 헌법을 개정하여 알래스카 영구기금(Alaska Permanent Fund: APF)을 설립한 후 석유와 천연자원 판매 수익의 최소 25%를 영구기금에 적립한다. 영구기금 운용수익은 배당을 받기 원하는 알래스카 모든 주민에게 매년 1회 배당금으로 돌려준다. 현재 알래스카는 미국에서 소득 불평등도가 가장 낮은 주에 속하며, Matthew Berman(2018)은 APF 배당금이 가난한 알래스카 선주민의 빈곤율을 감소시켰음을 확인했다.

본 연구는 국가균형발전 차원에서 지역 간 소득 격차 완화방안으로서 토지보유세-토지배당 모델을 적용하여 지역 간 소득 격차 완화 효과를 확인한다는 측면에서 기존 연구와 차별성이 있다. 기존 토지보유세 및 기본소득 재분배효과 연구 역시 전국 단위의 재분배 효과와 불평등도 완화 정도를 분석했을 뿐이다. 아울러 1/n 방식의 토지보유세-토지배당은 오히려 낙후지역의 부를 유출시킬 가능성이 있기에 토지배당의 일부를 지역 토지배당으로 설계했다는 점에서 연구의 차별성이 있다.

〈표 1〉 미국 주별 소득분배 상황\*

주	20062018 평균 지니계수
Alaska	0.4160
Utah	0.4206
Wyoming	0.4277
New Hampshire	0.4315
Hawaii	0.4340
Iowa	0.4348
Idaho	0.4369
Wisconsin	0.4375
Nebraska	0.4386
Vermont	0.4398

출처 : SSTI analysis of Census Bureau, American Community Survey 1-year estimates

### Ⅲ. 지역 간 부 이전 규모와 소득 격차 완화 효과 분석

#### 1. 연구의 흐름

토지보유세-토지배당이 지역 간 소득 격차를 얼마나 해소하는지 살펴보기 위해 먼저 지역별 토지보유세와 기존 토지분 재산세를 추산하여 토지배당액을 추산한다. 토지배당액을 모두 전국민에게 1/n씩 배당하는 방법과 전국배당과 지역배당으로 나누고 전국배당은 전국민에게 직접 1/n, 지역배당은 지역을 거쳐 지역주민에게 배당하는 방법의 지역 간 소득 격차 완화 효과를 비교한다. 마지막으로 지역 간 소득격차 완화 효과를 지역 간 지니계수의 변화를 통해 살펴본다.

토지보유세 총액과 재산세 토지분 총액은 한국은행 2020년 국민대차대조표 민간토지자산 현황 자료

를 토대로 실효세율<sup>11)</sup> 시나리오별로 추산한다. 토지보유세 총액에서 재산세 토지분 총액을 공제하고,<sup>12)</sup> 인구 수로 나누어 1인당 토지배당액을 산출할 수 있다. 1인당 토지배당액에 광역지자체별 인구 수를 곱해 지역별 토지배당액을 산출하고, 지역별 토지배당액에서 지역별 순토지보유세(=지역별 토지보유세 총액 - 지역별 재산세 토지분)를 차감하면 지역별 순수혜액을 산출할 수 있다. 지역별 순수혜액이 (+)면 해당 지역은 토지가치가 높은 지역에서 부를 이전받았다고 볼 수 있다. 토지배당은 토지배당액을 전부 1/n 배당하는 방식과 토지배당액을 전국배당과 지역배당으로 나누고 지역배당을 지역별로 차등 지원하는 방식으로 나누어 지역 간 부 이전 규모를 추산한다.

## 2. 지역별 토지보유세-토지배당 추산

토지보유세 총액은 누진세율 또는 비례세율로 할지에 따라, 가액 기준을 공시지가 또는 시가표준액으로 할지 등에 따라 세금 수입이 달라진다. 본 연구에서는 토지보유세-토지배당의 지역 간 부 이전 효과 및 지역 간 소득 격차 완화 효과를 원론적으로 분석한다는 차원에서 한국은행의 국민대차대조표에 있는 지역별 토지자산 순스톡을 활용하여 실효세율 기준으로 토지보유세를 추산한다. 지역별 토지보유세는 지역별 민간소유 지가총액에 보유세율을 곱해 추산한다.<sup>13)</sup>

- 지역별 토지보유세 = 지역별 민간소유 토지자산 총액<sup>14)</sup> × 보유세율

11) 남기업 외(2017)의 연구에서는 누진율을 적용한 세율을 0.1%에서 2.5%(공시지가 기준)까지 적용했고, 유영성 외(2020)의 연구에서는 비례세율 0.5%~4.0%까지 시뮬레이션을 했지만 본 연구의 시뮬레이션에서는 0.5%, 1.0%, 1.5%, 2.0%의 실효세율을 사용했다.

12) 현행 토지보유세의 유형으로는 토지분 재산세와 종합부동산세가 있다. 본 연구에서는 지방세인 토지분 재산세는 토지보유세에서 공제하고 국세인 종합부동산세는 폐지하여 이중과세의 위험을 방지한다.

13) 엄밀히 말하면 해당 지역에 사는 주민들만이 해당 지역의 토지를 소유하고 있지 않기에 해당 지역 내 토지가액 규모로 지역별 토지보유세 총액을 구하는 방식의 한계가 있지만, 이론적으로는 해당 지역의 토지가액 규모를 해당 지역의 부로 가정해도 무리가 없다고 보아 지역별 토지보유세 총액은 지역별 민간소유 지가총액을 기준으로 추산했다.

14) 지역별 민간소유 토지자산총액은 2020년 국민대차대조표 내 2019년 시도별 토지자산 순자본스톡(당해년 가격, 연말기준)에 국고교통부 2019년 토지소유현황 내 민유지 비율을 곱하여 추산했다.

〈표 2〉 지역별 인구 및 토지보유세액(2019년 말 기준)

(단위 : 십억)

지역	인구(명)	민간 소유 토지자산 총액	토지보유세 (세율 0.5%)	재산세 토지분*	토지배당액 (세율 0.5%)
서울	9,733,509	1,870,731	9,354	3,194	4,894
부산	3,411,819	331,873	1,659	531	1,716
대구	2,436,488	297,142	1,486	330	1,225
인천	2,956,119	323,110	1,616	521	1,486
광주	1,456,688	91,957	460	139	732
대전	1,474,152	126,048	630	163	741
울산	1,147,037	157,229	786	186	577
세종	342,328	70,969	355	65	172
경기	13,250,368	1,784,026	8,920	2,487	6,663
강원	1,540,540	173,117	866	173	775
충북	1,599,391	172,387	862	159	804
충남	2,122,455	298,935	1,495	284	1,067
전북	1,817,302	186,382	932	150	914
전남	1,864,712	212,192	1,061	165	938
경북	2,662,508	408,891	2,044	296	1,339
경남	3,361,344	418,375	2,092	429	1,690
제주	670,749	171,683	858	134	337
전국	51,847,509	7,095,044	35,475	9,404	26,071

\* 재산세 토지분은 토지 재산세와 주택 부속토지 재산세를 합산한 금액. 주택 부속토지 재산세는 별도 발표를 하지 않아 2019년 말 한 국은행 국민대차대조표 내 주거용건물 건설자산(1,725조 7,882억)과 주거용건물 부속토지(3,333조 4,034억)의 비율 34.1: 65.9를 적용해 추산.

1인당 토지배당금액은 전국에서 거둔 토지보유세 총액을 전국 인구로 나누어 구한다. 하지만 현재 재산세는 토지에 대해 과세하고 있으므로 이중과세를 피하기 위해 토지보유세 총액에서 재산세 토지분을 제하고 전국 인구로 나누어 1인당 토지배당금을 구한다. 재산세 토지분은 현행 토지 재산세와 주택 부속 토지 재산세를 더하여 구한다.

- 1인당 토지배당 = (토지보유세 - 재산세 토지분)/전국 인구

〈표 3〉 1인당 토지배당액

(단위 : 만)

세율 0.5%	세율 1.0%	세율 1.5%	세율 2.0%
50.3	118.7	187.1	255.6

지역별 토지배당 총액은 1인당 토지배당액에 지역별 인구를 곱하여 구한다.

- 지역별 토지배당 총액 = 1인당 토지배당 × 지역별 인구

토지보유세-토지배당의 지역 간 부 이전 효과를 확인해보기 위해 지역으로 들어오는 수입인 지역별 토지배당 총액 및 재산세 토지분 환급액과 지역에서 지출되는 지역별 토지보유세 규모를 비교해본다. 만약 한 지역의 토지보유세 규모보다 해당 지역의 지역별 토지배당 총액과 재산세 토지분 환급액이 더 크다면 해당 지역은 다른 지역으로부터 부가 이전된 것으로 볼 수 있다.

- 지역별 순수혜액 규모 = 지역별 토지배당 - 지역별 순토지보유세
- 지역별 순토지보유세 = 지역별 토지보유세 - 지역별 재산세 토지분

〈표 4〉 토지보유세-토지배당 지역별 순수혜액 규모

(단위 : 십억)

지역 \ 세율	0.5%	1.0%	1.5%	2.0%
서울	-1,266	-3,959	-6,653	-9,347
부산	587	1,262	1,937	2,612
대구	70	251	433	614
인천	392	799	1,206	1,613
광주	412	949	1,486	2,023
대전	274	653	1,031	1,410
울산	-23	-25	-26	-27
세종	-117	-238	-359	-479
경기	229	375	521	667
강원	82	270	459	647
충북	102	334	566	799
충남	-144	-186	-229	-271
전북	131	443	755	1,066
전남	41	256	471	686
경북	-410	-633	-855	-1,078
경남	27	235	443	651
제주	-388	-787	-1,186	-1,586

〈표 4〉는 토지보유세-토지배당의 지역별 순수혜액 규모를 정리한 표다. 서울, 울산, 세종, 충남, 경북, 제주는 해당 지역에서 거둔 순토지보유세보다 해당 지역 인구가 받는 토지배당 총액이 적어 해당 지역의 순토지보유세 수입이 다른 지역으로 흘러갔다고 볼 수 있다. 서울, 세종, 울산, 제주 등은 인구 대비 지가가 높은 지역이기에 (-)를 기록했을 것이다. 반면에 충남과 경북은 지가 대비 인구가 부족하여 토지배당 총액이 현저히 부족하여 (-)가 나타났을 가능성이 있다.

토지보유세-토지배당 정책을 시행할 때 지가 대비 인구가 부족한 충남과 경북의 부가 유출된다는 점은 지역균형발전 측면에서는 1/n 토지보유세-토지배당 방식보다는 인구가 부족하고 낙후지역이 많은 광역지자체를 고려하는 토지배당 정책이 필요하다는 점을 시사한다.

### 3. 토지배당 배분 방식에 따른 지역 간 부의 이전 규모의 변화

토지보유세-토지배당 정책이 지역균형발전에 기여하기 위해서는 1/n 토지배당 방식보다는 토지보유세 총액 중 일부를 지역균형발전 차원에서 사용하는 방식을 검토할 필요가 있다. 지가에 영향을 미치는 주요한 요인이 교통·산업·행정 등 공공 기반시설의 접근성이라고 한다면 이러한 기반시설 투자가 부족하거나 공공 기반시설에서 접근성이 떨어질수록 지가가 낮을 가능성이 높다. 현재 종합부동산세를 전액 지방교부세로 재정적 어려움이 있는 지방자치단체에 교부하고 있는 이유도 수도권에 공공인프라 집중 투자의 대가를 환수하여 공공인프라 접근성이 떨어지는 지방에 우선 배분하는 것이 형평성이 있다는 측면을 반영하고 있기 때문이다. 토지보유세-토지배당 역시 개인의 노력이 아닌 사회 전체의 노력이 반영된 토지가치는 모두가 함께 누려야 한다는 철학이 담겨있기에 1/n 방식으로 낙후지역의 부가 유출되는 방식보다는 상승한 토지가치가 고루 배분되도록 교정할 필요가 있다.

본 절에서는 1/n 방식의 토지배당이 가지는 한계인 인구가 부족한 지역에서 부의 유출을 막기 위해 토지보유세 총액의 일부를 지역균형발전 차원에서 지역에 차등 배분하는 방식을 사용하여 지역별 순수혜액 규모를 비교한다. 토지보유세 총액을 ‘전국 토지배당’과 ‘지역 토지배당’으로 나누고, ‘지역 토지배당’을 각 지역에 지방교부세와 보조금 형식으로 배분하면, 각 지역은 해당 지역주민에게 1/n 방식으로 다시 배당한다고 가정한다. ‘지역 토지배당’ 비율은 토지보유세-토지배당 정책의 기본 취지를 유지하는 선인 토지보유세 총액의 10%, 20%, 30%로 가정한다.

#### 1) 지역 토지배당 가중치 기준

토지보유세 총액의 일부를 지역 토지배당으로 나누어준다면 지역별 배당비율을 달리해야 지역균형발전 목표를 달성할 수 있다. 본 연구에서는 지역별 토지배당 가중치 부여 방식으로 현행 부동산교부

세 지역별 교부 비율과 균특회계 지역별 배분 비율을 사용하기로 한다. 특별자치시 및 시·군·구의 재정 여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 부동산 보유세 규모(5%)에 따라 배분하는 부동산교부세와 재정수요 30%(인구, 면적), 낙후도 70%(재정력지수, 노령인구비율, 지방소득세)에 따라 배분하는 균특회계는 국가균형발전, 지역균형발전의 목표를 달성하기 위해 낙후지역의 상황을 감안하여 부동산교부세와 균특회계 보조금을 지역별로 차등적으로 배분하고 있다.<sup>15)</sup>

〈표 5〉 2019년 시도별 부동산교부세, 균특회계 배분 내역

지역	시도별 부동산교부세*		시도별 균특회계**	
	금액(억 원)	비율(%)	금액(억 원)	비율(%)
서울	2,914	9.90	1,211	0.96
부산	2,107	7.16	3,230	2.57
대구	1,112	3.78	2,986	2.37
인천	1,324	4.50	3,358	2.67
광주	706	2.40	1,775	1.41
대전	720	2.45	1,739	1.38
울산	550	1.87	1,545	1.23
세종	58	0.20	797	0.63
경기	3,201	10.88	11,168	8.88
강원	2,426	8.25	11,035	8.77
충북	1,424	4.84	7,735	6.15
충남	1,868	6.35	11,008	8.75
전북	2,033	6.91	13,891	11.05
전남	3,079	10.47	19,206	15.27
경북	3,079	10.47	16,870	13.42
경남	2,290	7.78	14,582	11.60
제주	530	1.80	3,619	2.88
전국	29,421	100.00	125,754	100.00

\* 행정안전부(2020), 『2019년도 지방교부세 운영사항』

\*\* 나라살림연구소(2021)

〈표 5〉는 2019년도 부동산교부세 시·도별 교부내역과 비중, 균특회계 지역별 배분 내역과 비중이다. 기초 지자체에 배분하는 부동산교부세에 비해 상대적으로 균특회계가 수도권 및 광역시 배분 비율이 낮음을 확인할 수 있다. 부동산교부세 배분비율에 비해 균특회계 배분비율을 비교하면 서울과 부산에

15) 기획재정부(2020), 『국가균형발전특별회계 예산안 편성지침』

서 균특회계 배분비율이 부동산교부세 배분비율보다 매우 낮다. 대구 등은 다소 부동산교부세 배분비율이 상대적으로 높고, 충북 등은 반대로 균특회계 배분비율이 상대적으로 높다.

## 2) 1인당 토지배당 총액

토지보유세 총액을 전국 토지배당과 지역 토지배당으로 배분하는 경우, 1인당 토지배당은 지역에 따라 받는 금액이 달라진다. 재산세 토지분과 지역 토지배당을 위해 지방에 교부한 총액을 제외한 1인당 전국 토지배당금액은 다음과 같다. 1인당 전국 토지배당은 전국적으로 개인마다 동일하다.

- 1인당 전국 토지배당 = (토지배당총액 - 지역 토지배당총액)/전국 인구수

〈표 6〉 1인당 전국 토지배당액

(단위: 만)

지역토지배당 비율 \ 보유세율	0.5%	1.0%	1.5%	2.0%
10%	43.4	105.0	166.6	228.2
20%	36.6	91.3	146.1	200.8
30%	29.8	77.7	125.5	173.4

지역별로 교부되는 지역 토지배당금액은 개인에게 배당할 수도 있고, 해당 지역 복지재원으로 사용할 수도 있지만, 해당 지역 지자체가 해당 지역민들을 위해 사용하기 때문에 지역 토지배당 총액을 지역 인구수로 나눈 금액을 지역 토지배당이라고 가정한다.

- 1인당 지역 토지배당 = 지역별 지역 토지배당 총액/지역별 인구

1인당 지역 토지배당의 경우, 지역별로 차이가 크게 발생한다. 부동산교부세 배분 비율 기준으로 서울과 전남의 경우 지역별 교부 비율은 10% 수준으로 비슷하지만, 인구가 5배 이상 차이가 나기에 1인당 지역 토지배당(지역 토지배당 비율 10%, 보유세율 1.0% 기준)은 서울은 7.2만 원, 39.8만 원으로 역시 5배 이상 전남이 많은 모습을 보인다. 지역별 균특회계는 부동산교부세보다 농·어·산촌과 지방중소도시 중심의 광역지자체에 더 높은 비율로 보조금을 배분하기에 1인당 지역 토지배당은 서울 7천원, 전남 약 58만 원으로 파격적인 차이가 나타난다. 이처럼 지역 토지배당은 인구급감 지역의 주민에게 더 많은 혜택을 주는 효과가 있다. 1인당 토지배당 총액은 1인당 전국 토지배당과 1인당 지역 토지배당을 합하여 구한다.

- 1인당 토지배당 = 1인당 전국 토지배당 + 1인당 지역 토지배당

3) 토지보유세-토지배당 지역별 순수혜액 규모

지역 토지배당으로 각 지역별로 교부된 금액을 추가하여 토지보유세-토지배당의 지역 간 부 이전 효과를 확인해보았다.

- 토지보유세-토지배당 지역별 순수혜액 규모 = (지역별 '전국 토지배당' 총액 + 지역별 '지역 토지배당' 총액 + 지역별 재산세 토지분 환급액) - 지역별 토지보유세

〈표 7〉 토지보유세-토지배당 지역별 순수혜액 규모

(단위 : 십억)

지역토지배당비율		보유세율	부동산교부세 배분 기준				균특회계 배분 기준			
			0.5%	1.0%	1.5%	2.0%	0.5%	1.0%	1.5%	2.0%
서울	10%		-1,612	-4,653	-7,694	-10,734	-1,930	-5,287	-8,645	-12,003
	20%		-1,927	-5,282	-8,638	-11,993	-2,561	-6,551	-10,541	-14,530
	30%		-2,242	-5,912	-9,581	-13,251	-3,193	-7,815	-12,436	-17,058
부산	10%		603	1,295	1,986	2,677	440	969	1,497	2,026
	20%		624	1,336	2,048	2,760	298	684	1,070	1,456
	30%		644	1,377	2,110	2,842	156	399	643	887
대구	10%		38	187	336	485	-12	87	187	286
	20%		5	122	238	355	-95	-78	-61	-44
	30%		-28	56	140	224	-177	-243	-308	-374
인천	10%		339	694	1,049	1,403	275	564	854	1,143
	20%		297	609	921	1,233	167	349	531	713
	30%		254	524	793	1,062	59	134	209	283
광주	10%		398	922	1,445	1,968	363	852	1,340	1,828
	20%		384	893	1,401	1,910	314	752	1,191	1,630
	30%		369	863	1,358	1,852	264	653	1,042	1,431
대전	10%		260	624	988	1,352	222	548	874	1,201
	20%		246	596	945	1,295	170	445	719	993
	30%		232	568	903	1,239	119	341	564	786
울산	10%		-33	-45	-56	-67	-56	-90	-124	-158
	20%		-45	-69	-92	-116	-91	-160	-229	-298
	30%		-58	-93	-129	-165	-126	-230	-334	-438

세종	10%	-131	-265	-399	-534	-116	-234	-353	-472
	20%	-147	-298	-449	-599	-116	-236	-356	-476
	30%	-164	-331	-498	-665	-117	-238	-359	-479
경기	10%	-271	-625	-978	-1,332	-342	-766	-1,191	-1,616
	20%	-791	-1,666	-2,540	-3,415	-933	-1,949	-2,966	-3,982
	30%	-1,312	-2,707	-4,102	-5,497	-1,525	-3,133	-4,740	-6,348
강원	10%	269	645	1,021	1,397	288	683	1,077	1,472
	20%	456	1,019	1,582	2,145	494	1,094	1,695	2,296
	30%	644	1,394	2,144	2,894	700	1,506	2,313	3,119
충북	10%	166	464	761	1,058	213	557	900	1,244
	20%	229	588	948	1,307	322	774	1,227	1,679
	30%	291	713	1,134	1,556	431	992	1,553	2,114
충남	10%	-59	-18	24	66	26	153	280	407
	20%	21	142	264	386	191	484	776	1,069
	30%	101	302	504	706	356	814	1,272	1,730
전북	10%	251	683	1,114	1,546	398	976	1,554	2,132
	20%	372	924	1,477	2,029	666	1,511	2,357	3,202
	30%	493	1,166	1,839	2,512	933	2,046	3,159	4,272
전남	10%	288	750	1,212	1,673	459	1,091	1,723	2,355
	20%	532	1,237	1,943	2,648	873	1,919	2,966	4,012
	30%	775	1,724	2,674	3,623	1,287	2,748	4,208	5,669
경북	10%	-220	-253	-286	-319	-116	-44	28	100
	20%	-31	125	281	437	178	544	909	1,274
	30%	158	503	848	1,194	472	1,131	1,790	2,449
경남	10%	83	348	612	877	219	618	1,018	1,418
	20%	129	440	751	1,061	400	981	1,562	2,143
	30%	176	532	889	1,246	581	1,344	2,106	2,869
제주	10%	-370	-752	-1,134	-1,516	-332	-676	-1,019	-1,363
	20%	-352	-716	-1,080	-1,444	-276	-563	-851	-1,139
	30%	-334	-680	-1,026	-1,372	-219	-451	-682	-914

〈표 7〉은 토지보유세 총액에서 지역 토지배당 비율을 10%, 20%, 30%로 했을 때 부동산교부세 배분 기준과 균특회계 배분 기준으로 한 토지보유세-토지배당 정책의 지역 간 부 이전 효과를 나타낸 지역 별 순수혜액 규모를 보여준다. 부동산교부세 배분 기준으로 분석한 결과, 지역 토지배당 비율 20%에 서부터 충남, 경북 등 지가 대비 인구가 부족한 지역의 부가 유출이 아닌 유입으로 나타났다. 제주특별 자치도는 현행 부동산교부세 배분 방식에서 부동산교부세 총액의 1.8%를 고정적으로 교부하기 때문에 유입보다 유출이 크게 나타났다. 균특회계 배분 비율 기준 토지보유세-토지배당 정책의 지역 간 부 이

전 규모를 보면, 토지보유세-토지배당 순수혜액이 수도권과 광역·특별시에서 (-)를 보이고 있다. 이는 균특회계가 부동산교부세보다 농·어·산촌과 중소도시가 있는 광역지자체에 배분하는 비율이 높기 때문이다. 토지보유세-토지배당 정책의 지역균형발전 효과를 높이기 위해서는 토지보유세 총액의 일정 비율을 지역 토지배당 형식으로 지역별로 차등 교부하는 방식이 보완되어야 함을 확인할 수 있다.

#### 4. 지역 소득 격차 완화 효과

##### 1) 자료와 분석방법

여기서는 13차년도(2020년) 재정패널조사 가구용 데이터를 사용하여 토지보유세-토지배당이 지역별 소득격차를 완화하는 효과가 있는지 검토한다. 재정패널조사 자료를 사용하는 이유는 개별 가구의 소득, 가구원 수, 재산세 및 종부세 납부 금액, 주택과 상가, 토지 등 가구의 부동산 소유 현황과 시가 등의 문항이 세분되어 있어 본 연구에 필요한 데이터를 얻을 수 있기 때문이다. 13차년도(2020년) 재정패널조사에서는 총 8,792가구가 응답했다. 이들 중 본 연구에 필요한 문항에 응답하지 않은 79가구와 응답에 과도하게 큰 금액을 기입한 15가구를 제외하고 8,698가구를 대상으로 연구를 진행했다.

토지보유세-토지배당 정책이 지역 간 소득격차를 완화하는지 확인하기 위해 본 연구에서는 현재 가구들의 연간소득 및 토지보유세-토지배당 정책 시행 후 연간소득을 활용하여 지역 간 소득격차를 확인해본다. 그룹 간, 그룹 내 불평등도를 분석하는 방법으로 허쉬만-허핀달 지수, 브누이언 지수, 타일지수, 지니계수 분해 등이 있지만 본 연구에서는 Dagum(1997)의 지니계수 분해법을 사용한다. 집단 간 평균에만 영향을 받는 다른 지수와 달리 Dagum의 지니계수 분해법은 분해과정에서 집단 간 및 집단 내 각각의 평균에 영향을 받아 보다 정확한 측정이 가능한 장점이 있기 때문이다(이창근, 2019). 지니계수를 구하는 일반적인 식은 다음과 같다.

$$Gini = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{r=1}^n |y_i - y_r| \quad (1)$$

위 식에서  $y$  는 가구소득,  $n$  은 총가구수,  $i, r$  은 개별가구,  $\mu$  는 전체가구의 평균소득을 의미한다. 전체 지니계수를  $k$ 개의 하위집단으로 나눈다면 아래와 같은 식으로 분해할 수 있다. 본 연구에서  $k$ 개의 하위집단은 17개 광역지자체를 의미한다.

$$Gini = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{j=1}^k \sum_{h=1}^k \sum_{i=1}^{n_j} \sum_{r=1}^{n_h} |y_{ji} - y_{hr}| \quad (2)$$

식(3)은  $j$ 지역 내 지니계수를 나타내며, 식(4)는  $j$ 지역과  $h$ 지역 사이의 지니계수를 나타낸다.

$$G_{jj} = \frac{1}{2n_j^2\mu_j} \sum_{i=1}^{n_j} \sum_{r=1}^{n_j} |y_i - y_r| \quad (3)$$

$$G_{jh} = \frac{1}{n_j n_h (\mu_j + \mu_h)} \sum_{i=1}^{n_j} \sum_{r=1}^{n_h} |y_{ji} - y_{hr}| \quad (4)$$

식(2)와 식(3)을 토대로  $j$ 의 하위 집단의 상대적 비중( $p_j = n_j/n$ )과 측정지표의 점유비중( $s_j = n_j\mu_j/n\mu$ )를 이용하여 다음과 같이 재구성할 수 있다. 전체 불균등도를 나타내는 지니계수( $G$ )는 집단 내 지니계수( $G_w$ )와 집단 간 지니계수( $G_b$ )의 합으로 표현된다(성현곤 외, 2006).

$$G = \sum_{j=1}^k G_{jj} p_j s_j + \sum_{j=2}^k \sum_{h=1}^{j-1} G_{jh} (p_j s_h + p_h s_j) = G_w + G_b \quad (5)$$

본 연구에서는 대한민국 17개 광역지방자치단체를 기준으로 지역 간 소득불평등도와 지역 내 소득불평등도를 계산했다. 재정패널의 가구 연간소득, 재산세·종부세 납부 후 연간소득, 토지보유세-토지배당 시행 후 연간소득(세율 0.5%, 1.0%, 1.5%)을 기준으로 지역 토지배당 비율(0%, 10%, 20%, 30%)을 도입했을 때 지역 간, 지역 내 소득불평등도를 지니계수 분해를 통해 확인했다. 가구소득에는 가구균등화지수<sup>16)</sup>를 적용하여 가구원 수 차이로 인한 소득불평등도를 보정했다. 토지보유세는 해당 가구의 건물총자산 내 토지가격<sup>17)</sup>과 주택 외 토지가격을 합한 금액에 토지보유세율을 곱해 추산했다.

- 토지보유세 = 토지건물총자산(거주주택가격+거주의주택가격+주택외건물가격)\*0.66+주택외토지가격\*토지보유세율

16) 가구원수에 따라 가구원들이 느끼는 경제적 후생의 정도가 다를 수 있으므로(안아림, 2015) 가구균등화지수를 적용했다. 균등화 처리 방법은 경제협력개발기구(OECD) 제공근지수 방법을 사용했다.

17) 토지와 건축물이 합쳐져서 평가되고 있는 주택 및 비주거용 건물의 토지보유세를 추산하기 위해 주택 및 비주거용 건물의 토지분 가액 비율을 찾아야 한다. 이를 위해 한국은행 국민대차대조표(2019년 말 기준) 내 가계 및 비영리단체 건설자산(주거용 건물+비주거용 건물) 총액 1,871조 7,836억 대비 주거용, 비주거용 건물 부속토지 자산 총액 3,628조 6,897억 비율인 34:66를 적용해 추산했다.

〈표 8〉 각 소득별 수식 정리

현재 가구소득(X)	$X/\sqrt{\text{가구원수}}$
토지분 증부세·재산세* 납부 후 가구소득	$(X - (\text{토지분 재산세} + \text{토지분 증부세})) / \sqrt{\text{가구원수}}$
토지보유세-토지배당 시행 후 소득	$(X - \text{해당 가구 토지보유세} + ((\text{전국토지배당소득} + \text{지역배당소득}) * \text{가구원수})) / \sqrt{\text{가구원수}}$

\* 재정패널 내 재산세와 증부세 자료는 토지와 건물을 분리하지 않아 토지분 증부세와 재산세는 건설자산 총액 대비 부속토지자산 총액 비율인 34:66을 적용하여 추산.  
 토지분 재산세 + 토지분 증부세 = (거주주택재산세 + 거주외주택재산세 + 건물재산세 + 증부세1 + 증부세2) \* 0.66 + 토지재산세1 + 토지재산세2

2) 분석결과

〈표 9〉는 지역별 현재 가구 평균소득과 토지분 증부세와 재산세 납부 후 가구 평균소득, 부동산교부세 배분 비율 기준과 균특회계 배분 비율로 토지배당 시행 후 평균 가구소득을 비교하였다.

〈표 9〉 지역별 평균 가구소득

(단위 : 만)

			현재 연간 소득	토지분 증부세· 재산세 납부 후*	부동산교부세 기준			균특회계 기준		
					0.5%	1%	1.5%	0.5%	1%	1.5%
서울	지역 토지 배당 비율	0%	3765	3838	3823	3844	3862	3823	3844	3862
		10%			3820	3836	3846	3815	3828	3838
		20%			3815	3828	3838	3807	3810	3812
		30%			3810	3818	3825	3800	3789	3786
부산	지역 토지 배당 비율	0%	2811	2844	2868	2923	2995	2868	2923	2995
		10%			2869	2925	2998	2866	2919	2976
		20%			2870	2927	3001	2859	2910	2965
		30%			2871	2929	3004	2861	2897	2950
대구	지역 토지 배당 비율	0%	3046	3055	3085	3134	3189	3085	3134	3189
		10%			3083	3129	3182	3079	3123	3173
		20%			3080	3125	3176	3074	3112	3157
		30%			3078	3121	3170	3069	3108	3140
인천	지역 토지 배당 비율	0%	2852	2945	2936	3007	3079	2936	3007	3079
		10%			2941	3002	3073	2937	2996	3062
		20%			2938	2998	3066	2932	2991	3046
		30%			2936	2994	3059	2926	2987	3036

광주	지역 토지 배당 비율	0%	2809	2873	2846	2911	2976	2846	2911	2976
		10%			2845	2908	2972	2849	2901	2961
		20%			2852	2905	2967	2853	2891	2945
		30%			2851	2902	2963	2848	2889	2929
대전	지역 토지 배당 비율	0%	3436	3460	3482	3558	3633	3482	3558	3633
		10%			3481	3555	3628	3477	3547	3616
		20%			3480	3552	3624	3472	3535	3599
		30%			3478	3549	3619	3466	3524	3582
울산	지역 토지 배당비율	0%	3128	3145	3165	3231	3297	3165	3231	3297
		10%			3163	3228	3292	3160	3221	3283
		20%			3161	3224	3287	3155	3211	3268
		30%			3160	3221	3282	3150	3202	3253
세종	지역 토지 배당 비율	0%	3375	3394	3412	3442	3472	3412	3442	3472
		10%			3404	3427	3450	3411	3441	3471
		20%			3397	3412	3428	3411	3440	3470
		30%			3389	3397	3405	3410	3440	3469
경기	지역 토지 배당 비율	0%	3389	3461	3451	3491	3537	3451	3491	3537
		10%			3453	3480	3518	3452	3479	3515
		20%			3447	3470	3501	3447	3468	3496
		30%			3444	3468	3486	3444	3463	3483
강원	지역 토지 배당 비율	0%	2941	3062	2994	3046	3087	2994	3046	3087
		10%			3002	3073	3144	3004	3077	3149
		20%			3021	3111	3200	3025	3118	3212
		30%			3040	3149	3235	3046	3139	3252
충북	지역 토지 배당 비율	0%	3307	3344	3375	3449	3511	3375	3449	3511
		10%			3381	3450	3530	3385	3459	3544
		20%			3387	3462	3549	3385	3481	3577
		30%			3382	3475	3568	3396	3491	3598
충남	지역 토지 배당 비율	0%	3055	3125	3116	3179	3251	3116	3179	3251
		10%			3113	3191	3269	3119	3203	3287
		20%			3119	3202	3286	3131	3227	3323
		30%			3125	3214	3303	3143	3251	3358
전북	지역 토지 배당 비율	0%	2539	2622	2581	2650	2720	2581	2650	2720
		10%			2591	2671	2750	2603	2695	2787
		20%			2601	2691	2781	2626	2740	2855
		30%			2611	2711	2811	2648	2785	2922
전남	지역 토지 배당 비율	0%	2623	2651	2662	2728	2793	2662	2728	2793
		10%			2682	2767	2852	2695	2794	2892
		20%			2701	2805	2910	2728	2859	2991
		30%			2720	2844	2968	2761	2925	3090

경북	지역 토지 배당 비율	0%	2652	2704	2682	2741	2794	2682	2741	2794
		10%			2693	2757	2821	2699	2768	2838
		20%			2704	2778	2853	2710	2802	2889
		30%			2709	2780	2885	2727	2836	2939
경남	지역 토지 배당 비율	0%	2945	2968	2983	3050	3129	2983	3050	3129
		10%			2985	3054	3135	2991	3067	3154
		20%			2987	3059	3142	3000	3084	3174
		30%			2990	3063	3148	3009	3102	3194
제주	지역 토지 배당 비율	0%	2731	2721	2740	2776	2813	2740	2776	2813
		10%			2744	2785	2826	2752	2802	2852
		20%			2748	2793	2838	2765	2828	2891
		30%			2752	2801	2850	2778	2854	2929

\* 현재 연간 가구 평균소득 대비 보유세 납부 후 연간 평균소득이 많은 이유는 보유세 납부 후 연간소득이 (-)가 되는 가구는 계산에서 제외되었기 때문이다. 고자산·저소득층에게 토지보유세-토지배당이 미치는 영향에 대한 연구가 필요함을 확인할 수 있다.

〈표 10〉은 현재 가구소득과 토지보유세-토지배당 시행 후 가구소득의 전체불평등도와 지역 간, 지역 내 불평등도를 부동산교부세 배분 비율 기준과 균특회계 배분 비율 기준으로 비교한 표다.

〈표 10〉 지역 간, 지역 내 소득불평등도

Categories				현재 연간 소득 (A)	토지분 중부세 재산세 납부 후 (B)	부동산교부세 기준(C)			균특회계 기준(D)		
						토지보유세 0.5% -토지배당 (C1)	토지보유세 1% -토지배당 (C2)	토지보유세 1.5% -토지배당 (C3)	토지보유세 0.5% -토지배당 (D1)	토지보유세 1% -토지배당 (D2)	토지보유세 1.5% -토지배당 (D3)
Inequality	GINI Coeff.	지역 토지 배당 비율	0%	0,37626	0,36286	0.36555	0.35847	0.35177	0.36555	0.35847	0.35177
			10%			0.36502	0.35809	0.35121	0.36476	0.35765	0.35072
			20%			0.36471	0.35752	0.35032	0.36433	0.35669	0.34964
			30%			0.36447	0.35672	0.34973	0.36363	0.35584	0.34872
Between - Region Inequality	GINI Coeff.	지역 토지 배당 비율	0%	0,33619	0,32445	0.32716	0.32088	0.31493	0.32716	0.32088	0.31493
			10%			0.32673	0.32056	0.31440	0.32648	0.32016	0.31397
			20%			0.32643	0.32005	0.31362	0.32610	0.31929	0.31300
			30%			0.32624	0.31937	0.31311	0.32548	0.31855	0.31223
Within-Region Inequality	GINI Coeff.	지역 토지 배당 비율	0%	0,04007	0,03841	0.03839	0.03759	0.03684	0.03839	0.03759	0.03684
			10%			0.03829	0.03753	0.03681	0.03828	0.03749	0.03675
			20%			0.03828	0.03747	0.03670	0.03823	0.0374	0.03664
			30%			0.03823	0.03735	0.03662	0.03815	0.03729	0.03649

〈표 10〉의 지역 간 불평등도를 살펴보면 토지보유세율이 높아질수록 지역 간 지니계수가 낮아짐을 확인할 수 있다. 특이한 점은 종부세-재산세 납부 후(B)와 토지보유세 0.5%-토지배당(C1 또는 D1)을 비교하면 토지배당을 하지 않는 경우보다 토지배당을 하는 경우에 지니계수가 높다. 실효세율이 낮은 경우에 토지배당을 하면 현행보다 지역 간 소득격차는 오히려 더 커진다는 역설적 상황을 맞는다. 현행 토지분 종부세-재산세 납부 후 소득의 지니계수가 토지보유세 0.5% 소득의 지니계수보다 낮은 이유는 현행 종부세-재산세는 누진세율로 되어 있고, 본 연구의 토지보유세는 비례세율로 되어 있기 때문으로 추측된다. 지역 간 토지가치 격차가 심한 우리나라는 지역 간 소득 격차 완화 측면에서는 비례세로 설계한 실효세율이 높아야 보다 효과적일 수 있다.

교부세 배분 비율 기준과 균특회계 배분 비율 기준을 비교해보면 균특회계 배분 비율 기준이 전체 지니계수와 지역 간 지니계수를 조금 더 낮추는 효과가 있다. 이는 균특회계 보조금이 부동산교부세보다 낙후지역에 더 많이 배분하기 때문으로 보인다.

토지보유세율이 높을수록 지역 간 소득불평등도가 낮아진다는 것은 토지보유세-토지배당 정책을 통해 토지가치가 높은 서울과 수도권, 대도시 등 광역지자체에서 토지가치가 낮은 광역지자체로 부가 이전된다는 의미이기도 하다. 이러한 결과는 토지보유세-토지배당 정책이 지역균형발전에 기여하는 정책임을 함의하고 있다. 지역 토지배당 비율을 높일수록 전체 지니계수와 지역 간 지니계수가 낮아짐을 확인할 수 있다. 지역 간 소득격차 완화와 지역균형발전의 효과를 높이기 위해서는 토지보유세 총액에서 지역 토지배당 비율을 일부 적용하는 것이 효과적임을 보여주는 결과다.

## IV. 결론

본 연구는 토지보유세-토지배당 정책이 지역균형발전에 기여하는지 확인하기 위해 지역별 토지보유세 규모와 토지배당의 지역별 배분을 확인하여 서울에서 지방으로, 대도시에서 지방중소도시로 부가 이전하는지 확인해보았다. 토지보유세-토지배당의 지역별 순수혜액 분석 결과, 1/n 방식은 서울 등 토지가치가 높은 광역지자체의 부뿐만 아니라, 충남·경북 등 토지가액 대비 인구가 부족한 광역지자체의 부도 유출됨을 확인할 수 있었다. 지역균형발전 측면에서는 1/n 토지보유세-토지배당 방식보다는 낙후 지역 및 지가 대비 인구가 부족한 광역지자체를 고려하는 토지배당 방식이 필요하기에 토지보유세의 일부를 지역 토지배당 형식으로 지역별로 차등적으로 교부하는 방식을 적용했다. 시뮬레이션 결과, 부동산교부세 배분 비율 기준에서는 지역 토지배당 비율 20%에서부터 충남, 경북 등 인구부족 지역의

순수혜액이 (+)로 나타났으며 균특회계 배분 비율 기준에서는 인구부족 지역은 거의 순수혜액이 (+)로 나타나고 서울, 경기, 울산, 대구, 세종, 제주 등 광역시·특별시에서 (-)가 발생했다. 토지보유세-토지배당 정책의 지역균형발전 효과를 높이기 위해서는 토지보유세 총액의 일정 비율을 지역 토지배당 형식으로 지역별로 차등적으로 교부하는 방식이 보완되어야 함을 확인했다. 토지보유세-토지배당 정책이 지역 간 소득격차를 완화하는지 확인하기 위해 재정패널 자료를 활용하여 지역 간, 지역 내 지니계수를 분해했다. 분석 결과 토지보유세율이 높을수록, 지역 토지배당 비율이 높을수록 전체 불평등도와 지역 간 불평등도가 낮아짐을 확인할 수 있었다.

본 연구를 통해 확인한 정책적 시사점으로 토지보유세-토지배당 정책이 지역 간 소득 불평등을 완화하는 효과가 있다는 점, 지방소멸을 예방하고 국토균형발전을 이루기 위해서는 토지보유세-토지배당 정책이  $1/n$  방식보다는 낙후되어 지가 대비 인구가 부족한 지역을 위한 안배가 필요하다는 점을 꼽을 수 있다. 현재 건물과 토지에 함께 부과되는 종합부동산세는 부동산교부세로 균형발전의 재원으로 사용되고 있지만 종합부동산세는 지역, 가액, 주택수, 보유기간 등에 따라 세율 차이가 심하고 회피 수단이 많아 토지보유세가 가지는 특장들이 훼손된 상황에서 토지에만 부과되고 비교적 단순한 토지보유세 형태로 종합부동산세를 대체하는 균형발전 재원으로 검토해 볼 수 있음을 확인하였다.

본 연구는 토지보유세 과세기준이 되는 공시지가가 아닌 시세 기준 민간토지자산 총액과 비례세율을 사용하였다는 점에서 실제 현실 정책과는 괴리가 발생하는 한계가 있다. 본 연구에서는 자료의 한계로 세액 산정기준인 공시지가 및 누진 과표기준을 구체적으로 적용하지 못했지만 이를 적용하여 분석한다면 더욱 정밀하게 지역불평등 완화효과를 확인할 수 있을 것이다. 부동산 가격 및 소득이 과소추정되어 지역별 대표성을 충분히 담보하지 못한 재정패널 데이터의 한계로 인해 현재 소득 불평등도와 토지보유세-토지배당 정책의 소득 격차 완화 효과가 충분히 반영되지 못했다는 점도 본 연구의 한계다. 고자산·저소득층에게 토지보유세-토지배당 정책이 미치는 효과까지는 검토하지 못하였다. 이는 추후 연구 과제로 남겨둔다. 궁극적으로 우리나라의 지역간 격차에서 양질의 일자리와 상대적 삶의 질이 처분가능소득보다 더 중요한 요인이라는 점에서(정준호, 2021) 토지보유세-토지배당은 근본적인 지역간 격차 해소 방안이 아니라는 근본적인 한계를 지닌다.

## ■ 참고문헌 ■

- 강남훈(2019). “근로소득세 공제 없애고 기본소득을 지급할 때의 재분배 효과-근로소득 천분위 자료 분석”, 『사회경제평론』, 32(1): 1-27.
- 국토교통부(2020). 『2019년 토지소유현황』
- 권혁진(2008). “가구균등화지수의 분배이론적 의미와 불평등지수에 미치는 영향 - 1982년~2004년 도시가구 가계지출을 중심으로 -”, 『응용경제』, 10(1): 163-195.
- 기획재정부(2020). 『국가균형발전특별회계 예산안 편성지침』
- 김경환·손재영(2020). 『부동산 경제학』, 건국대학교출판부
- 김우영·김만규(2021). “공공기관의 혁신도시 이전의 인구 및 고용효과 : 진주시 사례를 중심으로”, 『한국지역지리학회지』, 27(2): 144-163.
- 나라살림연구소(2021). 『2008 ~ 2021년 국가균형발전특별회계 보조금 지역별 배분내역 분석』, 나라살림브리핑 173호.
- 남기엽·전강수·강남훈·이진수(2017). “부동산과 불평등 그리고 국토보유세”, 『사회경제평론』, 30(3): 107-140.
- 변창흠(2007). “참여정부 지역균형발전정책의 평가와 향후 과제”, 『학술대회 발표논문집(한국정책분석평가학회)』, 1-28.
- 성현곤·김혜자(2006). “지니계수분해법을 이용한 서울대도시권 지방재정의 불균등도 추이분석”, 『국토계획』, 41(6): 195-212.
- 안아림·마강래(2015). “소득세, 공적부조, 사적이전소득의 지역소득 재분배효과”, 『국토계획』, 50(3): 287-298.
- 유영성 외(2020). 『기본소득형 국토보유세 도입과 세제개편에 관한 연구』, 경기연구원
- 윤영모(2018). 『혁신도시와 주변지역의 인구가동 특성과 대응과제』, 국토연구원
- 이상경 외(2021). 『공정한 부동산, 지속가능한 도시』, 시공사
- 이창근(2019). “우리나라 세대별 노동력의 지역격차 연구”, 『GRI 연구논총』, 21(1): 127-148.
- 정준호. (2021). “글로벌 가치 사슬과 한국의 지역 간 격차: 2010년대 이후를 중심으로”. 『경제와 사회』, 131: 88-125.
- 최병두(2007). “발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화”, 『한국지역지리학회지』, 13(1): 82-103.
- 통계청(2021). 『장래인구추계 : 2020~2070년』

한국은행(2021). “2020년 국민대차대조표(잠정) 작성 결과”

행정안전부(2020). 『2019년도 지방교부세 운영사항』

행정안전부(2020). 『2020년 지방세 통계연감』

Atkinson, A.B. (2015). *Inequality : What can be done?*, Published by Harvard University Press

Berman, Matthew(2018). “Resource rents, universal basic income, and poverty among Alaska’s Indigenous peoples”. *World Development*, 106: 161-172.

Carrascal-Incera, A., McCann, P., Ortega-Argilés, R., & Rodríguez-Pose, A. (2020). “UK interregional inequality in a historical and international comparative context”. *National Institute Economic Review*, 253, R4-R17.

Dagum, C. (1997). “Decomposition and interpretation of Gini and the generalized entropy inequality measures”. *Statistica*, 57(3): 295-308.

Kemeny, T., & Storper, M. (2020). “Superstar cities and left-behind places: disruptive innovation, labor demand, and interregional inequality”. Working Paper (41). International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK.

Remington, T. F. (2015). “Why is interregional inequality in Russia and China not falling?”. *Communist and Post-Communist Studies*, 48(1), 1-13.

한겨레(2020.01.06). “수도권 인구, 사상 처음으로 우리나라 전체 인구 50% 돌파”

시사인(2018.01.17.). “‘지방 소멸’ 막을 공간의 재계약”

2021년 국토교통부 업무보고②(2021.02.18). “지방·수도권이 상생할 수 있는 국가 균형발전!”

대한민국정책브리핑(2021.10.05.). “부동산교부세, 지자체 간 재정격차 완화”

<https://ssti.org/blog/useful-stats-income-inequality-growing-nationally-and-all-states-2006-2018> 국가과학기술연구회

---

원 고 접 수 일 | 2022년 1월 7일

심 사 완 료 일 | 2022년 2월 8일

최종원고채택일 | 2022년 2월 16일

이성영 racer0808@daum.net

세종대학교 공공정책대학원 석사과정에 재학 중이다. 논문으로는 “국공유지 점유자들의 주거권 해결을 위한 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델 연구”(2015)가 있다. 주요 관심 분야는 토지보유세, 지방 소멸 등이다.

임재만 limjaeman@sejong.ac.kr

2001년 연세대학교에서 경영학박사(재무관리전공)를 취득했으며, 한국부동산연구원과 대구대학교를 거쳐 현재는 세종대학교 산업대학원 부동산·자산관리학과 교수로 재직 중이다. 최근 “고가 주택·다주택자 보유세 강화는 정당한가?”(2021), “공동주택 지배구조와 입주자 집합행동이 관리비에 미치는 영향”(2020, 공저), “서민의 자가소유 촉진을 위한 공적 주택금융 개선방안”(2019, 공저) 등의 논문을 발표했다. 주요 관심 분야는 부동산 금융과 투자, 부동산정책 등이다.