

2025년 토지 소유 불평등 현황

- 국토교통부 <2025년 토지소유현황> 분석 -

이진수 (leejinsu2@naver.com)

토지+자유연구소 연구위원

<요 약>

국토교통부의 「2025년 토지소유현황」을 분석한 결과, 개인 토지의 면적 기준 지니계수는 0.916으로 전년과 같았고, 가액 기준 지니계수는 0.804에서 0.797로 소폭 낮아졌다. 그러나 가액 기준으로 상위 30%가 전체 개인 토지의 90.0%를, 면적 기준으로는 상위 30%가 99.0%를 소유하고 있어 토지 소유의 불평등은 여전히 매우 높은 수준이다.

지역 간 토지가치의 격차도 계속 확대되고 있다. 2018~2025년 전국 토지 가액에서 수도권이 차지하는 비중은 62.4%에서 64.7%로, 서울은 30.6%에서 33.2%로, 강남 3구는 10.2%에서 12.2%로 증가했다. 특히 강남구의 비중은 4.5%에서 5.5%로 22.9% 증가해, 수도권에서 서울로, 다시 강남으로 범위를 좁힐수록 토지가치의 집중이 더욱 가파르게 진행된 것으로 나타났다.

토지는 생산과 생활에 필수적이면서 공급이 제한된 자산이다. 따라서 사회의 발전과 공공투자로 형성된 토지가치의 일정 부분을 사회에 환류하고, 개발토지의 공공 보유와 일자리·공공기능의 지역 분산을 확대해 소유 집중과 지역 간 격차를 완화할 필요가 있다.

1. 분석 개요

본 리포트는 국토교통부가 2026년 7월 28일 발표한 <2025년 토지소유현황> 통계를 바탕으로 토지 소유의 불평등을 두 가지 측면에서 분석한다. 세대 간 소유 분포와 지역별 편중이다. 세대별 분위 분석은 개인 토지를 대상으로 하고, 시군구별 집중도는 국유지·법인 소유를 포함한 전체 토지를 대상으로 한다. 토지소유현황 통계는 소유는 연말(12월 31일)을, 가격은 연초(1월 1일)를 기준으로 한다. 가격은 개별공시지가를 사용하며, 2025년 공시지가 현실화율(시장가격 대비 공시가격의 비율)은 2020년 수준인 65.5%로 유지되었다. 이 보고서에서 제시하는 시가 환산값은 공시지가에 약 1.53배를 적용한 단순 환산치이다. 이하의 표와 그림은 별도의 표기가 없는 한 국토교통부 <2025년 토지소유현황>을 기초로 한 것이다.

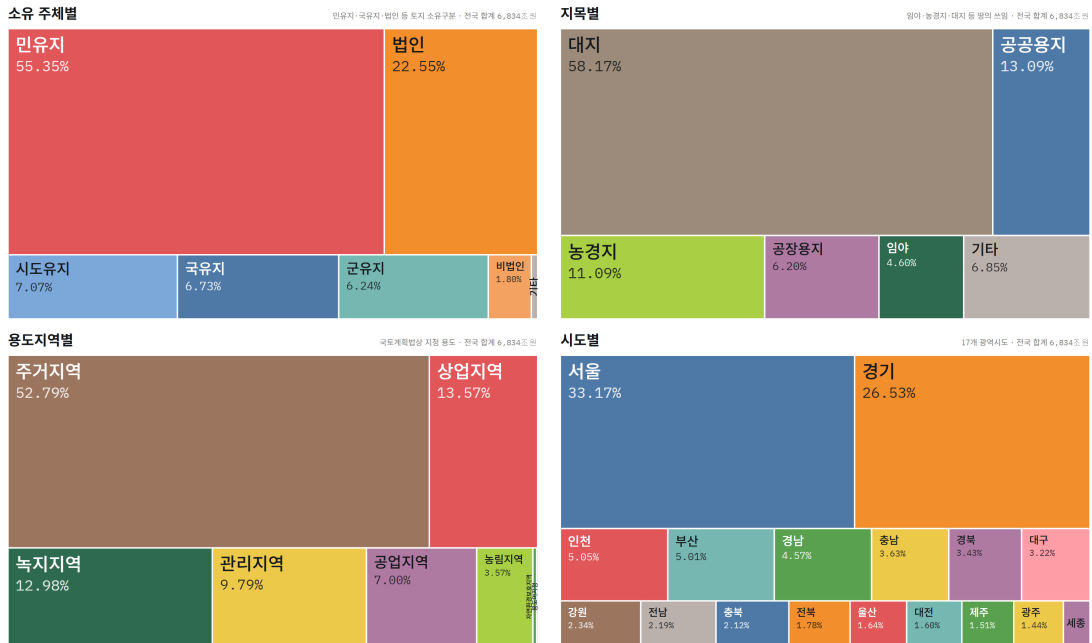
2025년 말 기준 공시지가 총액은 6,834.5조원으로 전년보다 2.8% 증가하였으며, 이 중 민유지(개인이 대표소유자인 토지)가 3,782.8조원(55.4%)으로 가장 큰 비중을 차지한다. 개인 토지소유자 수는 2,012만 명(전체 인구의 39.4%)이며, 세대 기준으로는 주민등록 2,430만 세대 중 1,565만 세대(64.4%)가 토지를 소유하고 있다.

이번 호에서는 100분위 자료 계산 방식을 기존의 직선형 보간 대신 곡선형 보간을 사용하여 추정의 정확도를 개선하였으며, 시군구 단위 지역 편중 분석을 추가하였다.

먼저 2025년 국토 소유 현황을 소유 주체별, 지목별, 용도지역별, 시도별로 가액/면적에 따라 개관하면 다음과 같다. 사각형 넓이는 각 항목이 전국 합계 가액에서 차지하는 비중을 비례한다.

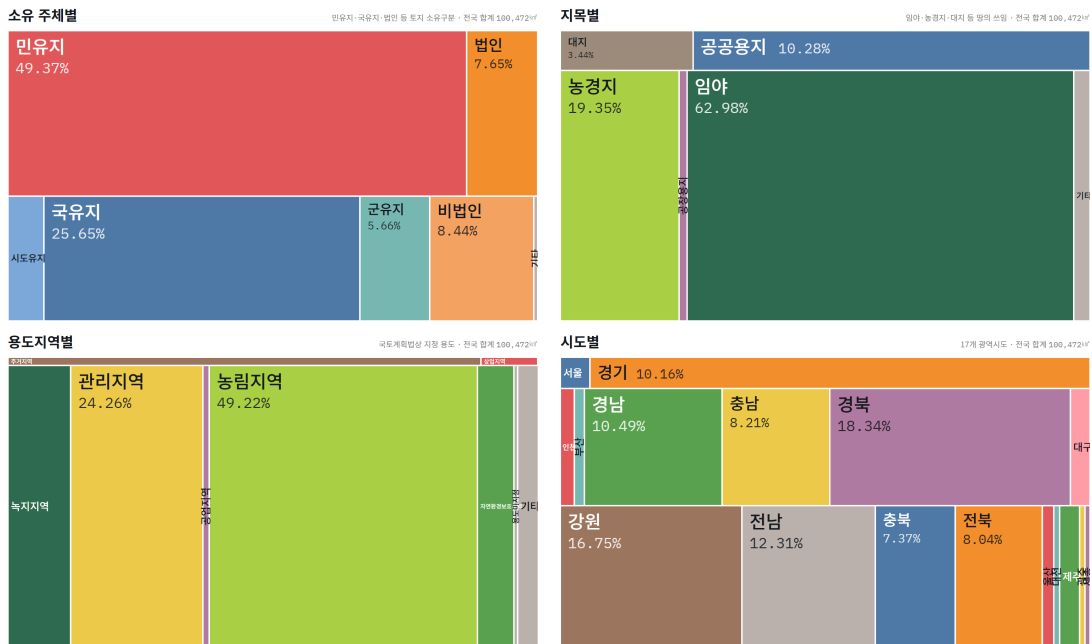
<그림 1> 가액 기준 토지소유 현황 개요 (2025)

가액 기준 토지소유 현황 (2025)



<그림 2> 면적 기준 토지소유 현황 개요 (2025)

면적 기준 토지소유 현황 (2025)



여기서 '민유지'는 대표소유자가 개인인 토지를 의미한다. 웹버전 보고서에서는 인터랙티브 차트로 연도별 변화 추이를 확인할 수 있다.

2. 토지 소유 집중도 추이 (2012-2025)

2025년 개인 토지의 소유 분포를 상위 분위 점유율과 지니계수로 살펴보면, 면적 기준 집중도는 2012년 이후 줄곧 비슷한 수준을 유지하고 있다. 가액 기준으로는 지니계수와 상위 분위 점유율이 대체로 낮아졌으나, 상위 1%의 점유율은 거의 줄지 않았다.

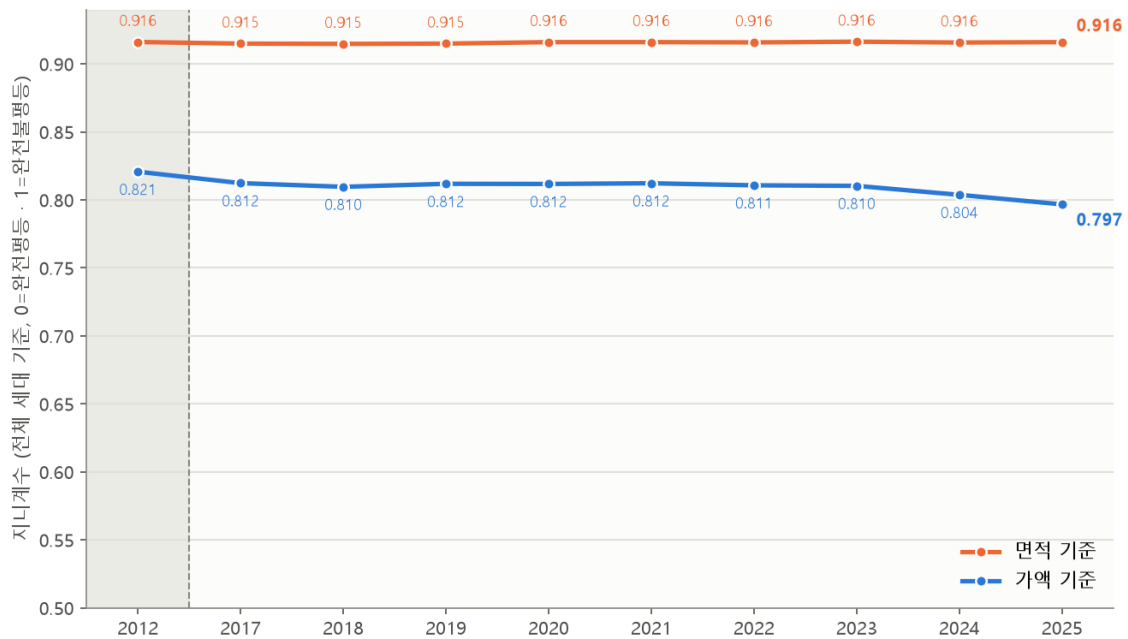
<표 1> 토지소유 집중도 추이 (개인 토지, 세대 기준)

구분		2012	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	전년대비
가액	상위 1%	29.1%	27.6%	27.2%	27.6%	27.8%	28.5%	28.3%	28.4%	27.7%	27.6%	-0.1%p
	상위 3%	45.3%	43.7%	43.3%	43.8%	43.9%	44.1%	43.9%	44.0%	43.2%	42.8%	-0.4%p
	상위 5%	54.9%	53.3%	53.0%	53.4%	53.4%	53.6%	53.4%	53.5%	52.6%	52.1%	-0.5%p
	상위 10%	69.5%	68.1%	67.8%	68.1%	68.1%	68.2%	68.0%	68.0%	67.1%	66.3%	-0.8%p
	상위 20%	84.4%	83.5%	83.2%	83.4%	83.4%	83.4%	83.3%	83.2%	82.5%	81.5%	-0.9%p
	상위 30%	92.3%	91.7%	91.4%	91.6%	91.6%	91.6%	91.4%	91.4%	90.8%	90.0%	-0.8%p
	상위 50%	99.3%	99.1%	99.0%	99.0%	99.0%	99.0%	99.0%	98.9%	98.7%	98.4%	-0.3%p
면적	상위 1%	39.6%	39.8%	39.9%	40.0%	40.3%	40.4%	40.4%	40.5%	40.5%	40.7%	+0.1%p
	상위 3%	61.4%	61.6%	61.6%	61.8%	62.1%	62.2%	62.2%	62.4%	62.3%	62.4%	+0.1%p
	상위 5%	72.7%	72.8%	72.8%	72.9%	73.3%	73.3%	73.3%	73.4%	73.4%	73.5%	+0.1%p
	상위 10%	87.2%	87.0%	86.9%	87.0%	87.3%	87.2%	87.2%	87.3%	87.3%	87.3%	+0.1%p
	상위 20%	97.2%	97.0%	96.9%	96.9%	97.0%	97.0%	97.0%	97.0%	96.9%	97.0%	+0.0%p
	상위 30%	99.3%	99.1%	99.1%	99.1%	99.1%	99.1%	99.1%	99.1%	99.0%	99.0%	+0.0%p
	상위 50%	99.9%	99.9%	99.8%	99.8%	99.8%	99.8%	99.8%	99.8%	99.8%	99.8%	-0.0%p
지니계수(가액)		0.821	0.812	0.810	0.812	0.812	0.812	0.811	0.810	0.804	0.797	-0.007
지니계수(면적)		0.916	0.915	0.915	0.915	0.916	0.916	0.916	0.916	0.916	0.916	+0.000
토지 소유 세대		59.9%	60.9%	61.3%	61.3%	61.2%	61.7%	62.0%	62.0%	63.4%	64.4%	+1.0%p

상위 %는 토지를 소유하지 않은 세대까지 포함한 전체 세대 기준이다. 원자료는 토지 소유 세대만을 100분위로 나눈 것이어서, 미소유 세대를 포함한 전체 분포로 환산하려면 보간이 필요하다. 지난 호까지 사용한 직선 보간은 상위 구간의 가파른 곡률을 충분히 반영하지 못해 집중도를 과소추정하는 한계가 있었다. 이에 이번 호부터 단조증가성을 유지하는 PCHIP(단조 3차 에르미트 보간)을 적용해 2012~2025년 수치를 모두 재산정했다. 그 결과 2025년 상위 1% 점유율은 가액 기준 27.0%에서 27.6%로, 면적 기준 39.7%에서 40.7%로 이전 방식보다 높게 재산정됐다. 상위 10% 이하 구간과 지니계수는 두 방식의 차이가 크지 않다. 한편 면적 기준과 가액 기준은 각각 해당 지표로 세대를 정렬한 것이므로, 같은 상위 1%라도 두 기준이 가리키는 세대는 서로 다르다.

가액 기준으로는 상위 1% 세대가 27.6%를, 상위 5%가 52.1%를, 상위 10%가 66.3%를, 상위 30%가 90.0%를 소유하고 있다. 면적을 기준으로 할 경우 상위 1%가 40.7%를, 상위 10%가 87.3%를, 상위 30%가 99.0%를 소유하고 있다.

<그림 3> 개인 토지 소유 지니계수 추이



지니계수는 0에 가까울수록 평등(모두가 똑같이 소유)하고 1에 가까울수록 불평등(한 주체가 전부 소유)함을 뜻한다. 개인(세대 기준)의 토지 소유 지니계수는 가액 기준 0.797로 전년 대비 감소하였지만, 절대적인 수준에서는 여전히 매우 높은 불평등 수준을 나타낸다. 면적 기준 지니계수는 0.916으로 더 높으며, 2012년 이래로 거의 변화가 없다.

위 표에서 가액 기준 상위 분위 점유율은 전년 대비 일제히 낮아졌다. 다만 하락폭은 분위마다 달라서, 상위 3%가 0.40%p, 5%가 0.51%p, 10%가 0.80%p, 20%가 0.93%p, 30%가 0.78%p 낮아지는 동안 상위 1%는 0.09%p 낮아지는 데 그쳤다(27.7%에서 27.6%). 가액 점유율이 전반적으로 낮아지는 가운데 최상위 1%만 거의 줄지 않은 모습이다.

가액 기준 점유율을 2017년과 비교해도 같은 모습이다. 상위 10%는 68.1%에서 66.3%로, 상위 30%는 91.7%에서 90.0%로 낮아진 반면, 상위 1%는 27.6%로 8년 전과 같은 수준이다.

다만 분위별 점유율은 전체 세대를 기준으로 한 비율이어서, 세대 수가 늘면 같은 상위 1%라도 포함하는 세대가 많아진다. 총세대는 2012년 2,021만에서 2025년 2,430만으로 늘었고, 상위 1%에 해당하는 세대도 20만 2천에서 24만 3천으로 20% 늘었다. 따라서 소유 집종의 변화를 살피기 위해서는 소유자를 절대 인원 순위로 나누어 볼 필요가 있다.

<표 2> 개인 토지 가액의 소유자 순위 구간별 점유율 (2012~2025)

구간	2012	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	전년대비	2012~2025
1천명 미만	2.0%	2.0%	2.0%	2.1%	2.2%	3.0%	3.0%	3.1%	2.8%	2.9%	+0.1%p	+0.8%p
1천~5천명	2.6%	2.3%	2.3%	2.4%	2.6%	2.7%	2.6%	2.6%	2.5%	2.6%	+0.1%p	+0.02%p
5천~1만명	1.9%	1.7%	1.6%	1.6%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.6%	1.6%	+0.03%p	-0.3%p
1만~5만명	7.6%	6.6%	6.4%	6.3%	6.2%	6.2%	6.1%	6.1%	5.9%	6.0%	+0.1%p	-1.6%p
5만~10만명	5.2%	4.6%	4.5%	4.4%	4.2%	4.2%	4.1%	4.1%	4.0%	4.1%	+0.03%p	-1.1%p
10만~50만명	18.8%	17.3%	17.0%	16.9%	16.6%	16.2%	16.1%	16.0%	15.7%	15.6%	-0.1%p	-3.2%p
50만~100만명	11.8%	11.3%	11.3%	11.3%	11.1%	10.8%	10.8%	10.7%	10.6%	10.4%	-0.2%p	-1.4%p

소유자 순위를 원자료의 구간대로 끊은 것이어서 각 구간의 몫은 서로 겹치지 않는다. 일곱 구간을 합하면 상위 100만명의 몫이 되며, 2012년 49.9%에서 2025년 43.2%로 낮아졌다. 그 아래 구간은 토지소유자 수가 2012년 1,532만 명에서 2025년 2,012만 명으로 늘면서 같은 순위가 분포에서 차지하는 위치가 달라지므로, 연도 간 비교에서 제외했다. 변화가 0.05%p에 못 미쳐 소수 첫째 자리로는 0.0%p가 되는 칸은 둘째 자리까지 표시했다.

13년간의 변화를 보면 점유율이 높아진 곳은 1천명 미만 구간뿐이다. 2.0%에서 2.9%로 0.8%p 올랐다. 1천~5천명 구간은 2.6%로 제자리이고, 5천~1만명은 1.9%에서 1.6%로, 1만~5만명은 7.6%에서 6.0%로, 10만~50만명은 18.8%에서 15.6%로 모두 낮아졌다. 개인 토지소유자 2,012만 명 가운데 0.005%에 해당하는 1천명이 개인 토지 가액의 2.9%를 소유하며, 이들이 가진 토지 가액은 2012년 42.7조원에서 2025년 113.1조원으로 164.7% 늘어 같은 기간 개인 토지 가액 전체의 증가율 89.8%를 크게 웃돈다.

2025년 한 해만 놓고 보면 1만~5만명 위쪽 구간은 점유율이 높아지고 10만명 아래 구간은 낮아져, 상위 쪽으로 몫이 옮겨간 모습이 나타난다. 다만 변동폭이 0.2%p 안팎에 그쳐 한 해의 수치만으로 방향을 단정하기는 어렵다. 앞의 분위별 점유율에서 가액 기준 상위 분위가 일제히 낮아진 것과 방향이 다른데, 이 표는 토지를 소유한 개인만을 순위로 나눈 것이어서 미소유 세대를 포함하는 앞의 기준과 다르기 때문이다. 토지 소유 세대 비율이 63.4%에서 64.4%로 높아진 해에는 두 기준이 서로 다른 방향으로 나타날 수 있다.

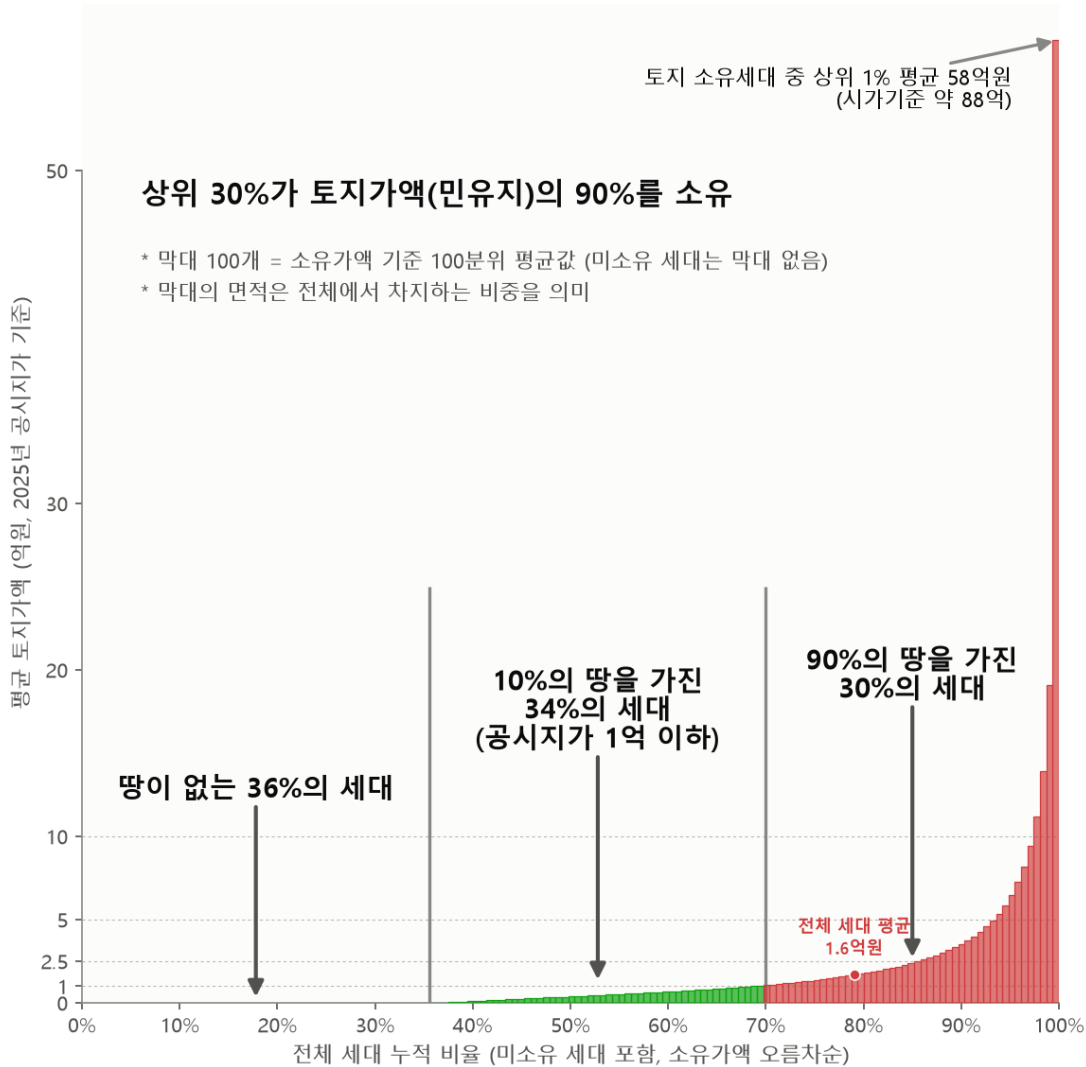
다만 상위 1천명의 점유율은 2020년 2.2%에서 2021년 3.0%로 한 해 사이에 올라선 뒤 그 수준에서 등락하고 있다. 2021년 한 해에만 이들의 보유 가액이 48.5% 늘어난 반면 개인 토지 가액 전체는 6.7% 느는 데 그쳤다. 통계 작성 기준이 달라진 것인지 실제 변동인지는 공표 자료만으로 판단하기 어렵다.

3. 분위별 소유 분포

아래 그래프는 토지소유 순위에 따른 세대별 평균 토지가액(공시지가 기준)을 나타낸 것이다. 토지 소유세대 100분위 자료에 토지를 소유하지 않은 35.6%의 세대를 더하여 100개 막대로 표시하였다(미소유 세대 구간은 막대 없이 빈 공간으로 표시). 소유의 분포가

상위 계층에 매우 집중되어 있으며 상위 10% 이상에서는 분위가 올라갈수록 소유가액이 급격히 증가하는 모습을 보인다.

<그림 4> 분위별 평균 개인토지 소유가액 (2025)



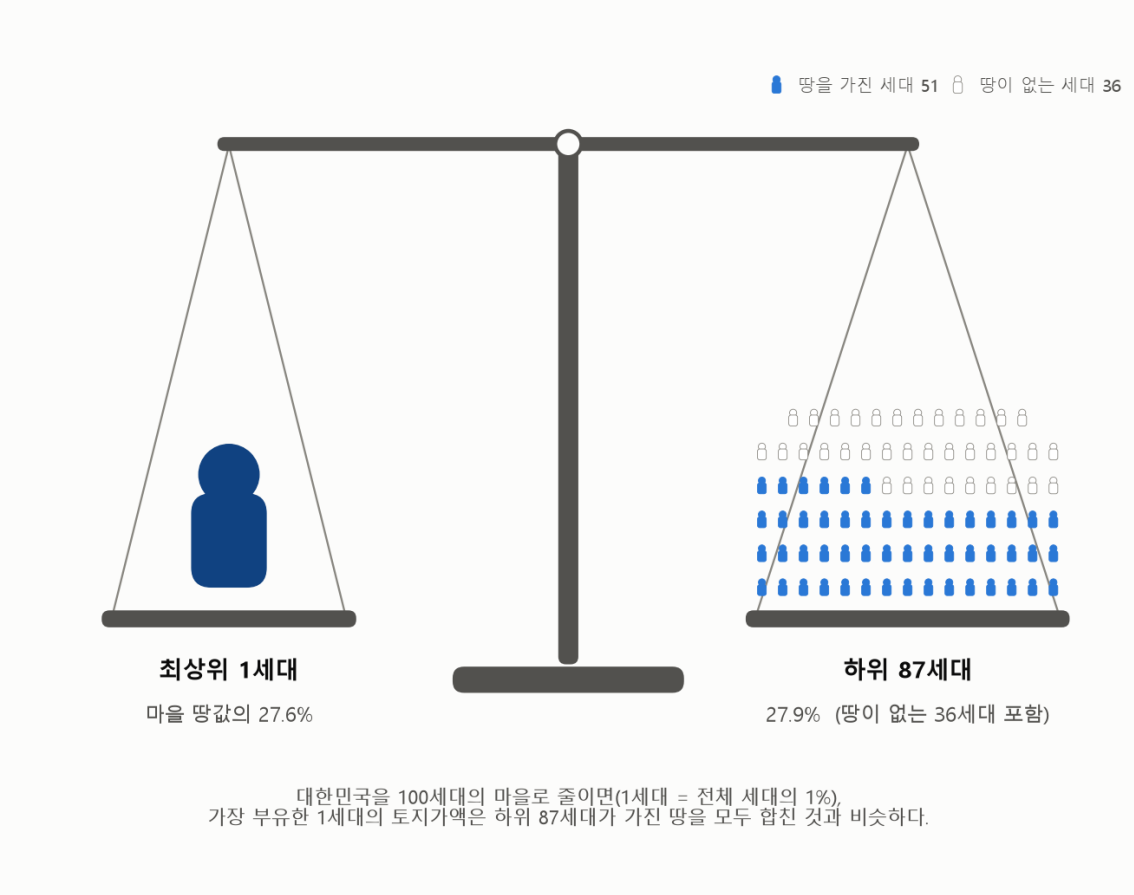
보간법을 쓰지 않고 100분위 원자료 그대로를 막대로 나타냈다. 소득 불평등을 사람 키에 비유해 시각화하는 “펜의 행진(Pen’s Parade, 1971, Jan Pen)” 방식을 사용했다. 시가 환산값은 2025년 공시지가 현실화율 65.5%를 일률 적용한 단순 환산치.

전체 세대의 35.6%는 토지를 전혀 소유하지 않으며, 중간 34.4%의 세대는 개인 토지의 10.0%만을 소유하고 있다. 반면 상위 30%의 세대가 개인 토지 가액(2025년 공시지가 기준 3,965.6조원, 시가 환산 시 약 6,054조원)의 90.0%를 소유한다. 토지 소유세대 중 상위 1%의 평균가액은 57.8억 원으로, 시가로 환산하면 88.3억 원에 해당한다. 개인 토지 가액을 전체 세대수로 나눈 평균값은 공시지가 기준 1억 6,318만 원(시가 기준 2억 4,913만 원)이다.

이 집중도를 아래와 같은 그림으로도 표현할 수 있다. 대한민국을 100세대의 마을로 줄이면(1세대 = 전체 세대의 1%), 토지가액이 가장 큰 1세대가 가진 토지가액(전체의

27.6%)은 하위 87세대(토지 미보유세대 포함)가 가진 땅을 모두 합친 것(27.9%)과 비슷한 수준이다.

<그림 5> 대한민국이 100세대의 마을이라면 - 최상위 1세대와 하위 87세대의 토지가액 (2025)



하위 87% 세대의 가액 점유율 합은 27.94%로 상위 1%의 27.57%와 비슷한 수준이다.

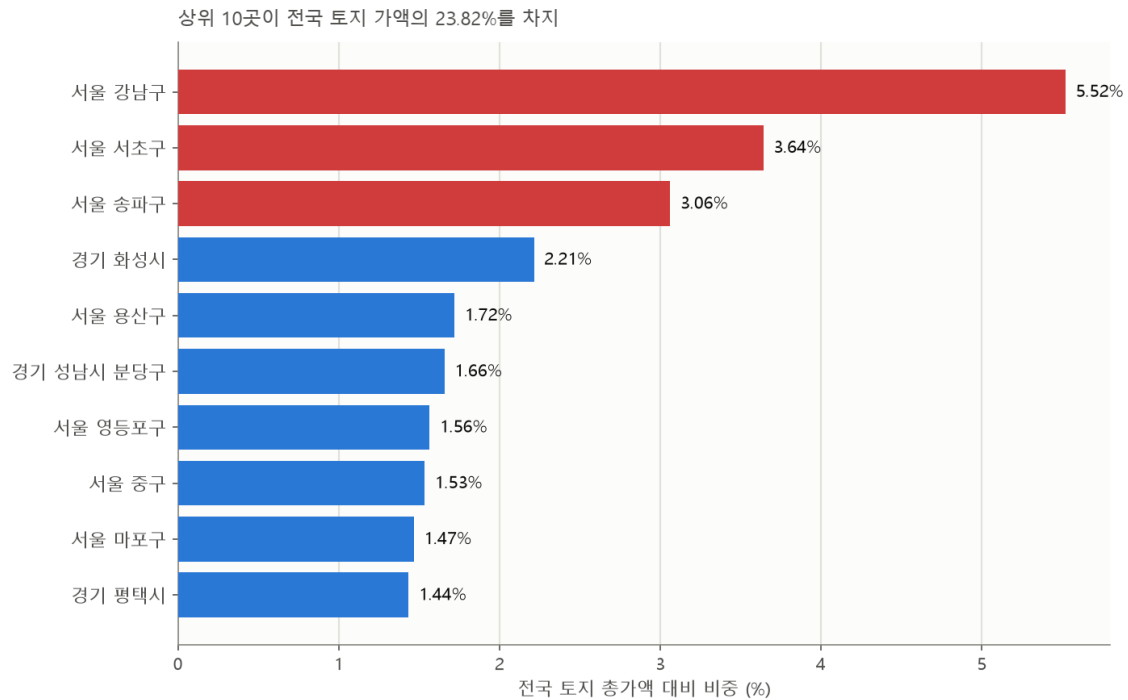
상위 1,000명의 평균 토지가액은 1인당 약 1,131억 원으로, 전체 소유자 평균 약 1억 9,700만 원의 574배에 이른다.

4. 토지 소유의 지역적 편중

토지 소유 불평등은 ‘누가’ 얼마나 갖고 있는가뿐 아니라 ‘어디’에 집중되어 있는가의 문제이기도 하다. 시군구 단위 통계표를 이용해 해당 시군구 내 전체 토지(민유지, 법인, 국유지 등)의 토지 총액이 전국에서 차지하는 비중을 비교해보았다.

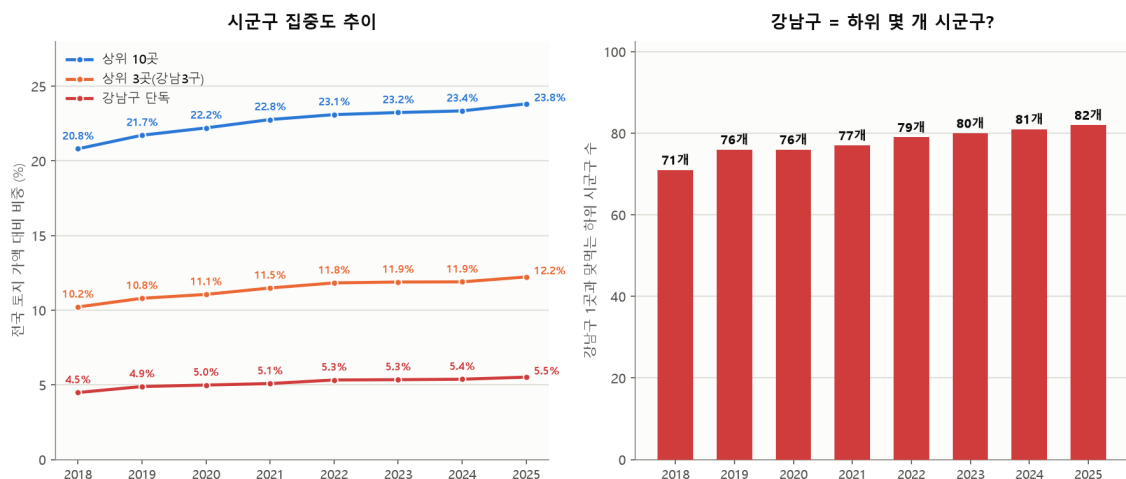
전국 250여 개 시군구 중 상위 10곳이 전국 토지 가액의 23.8%를, 상위 3곳(강남·서초·송파, 이른바 ‘강남 3구’)만으로도 12.2%를 차지하고 있다. 특히 강남구 한 곳의 가액이 전국 토지 가액의 5.5%로, 하위 82개 시군구를 모두 합친 가액과 같은 수준이다.

<그림 6> 시군구별 토지 가액 집중도 상위 10개 시군구 (2025)



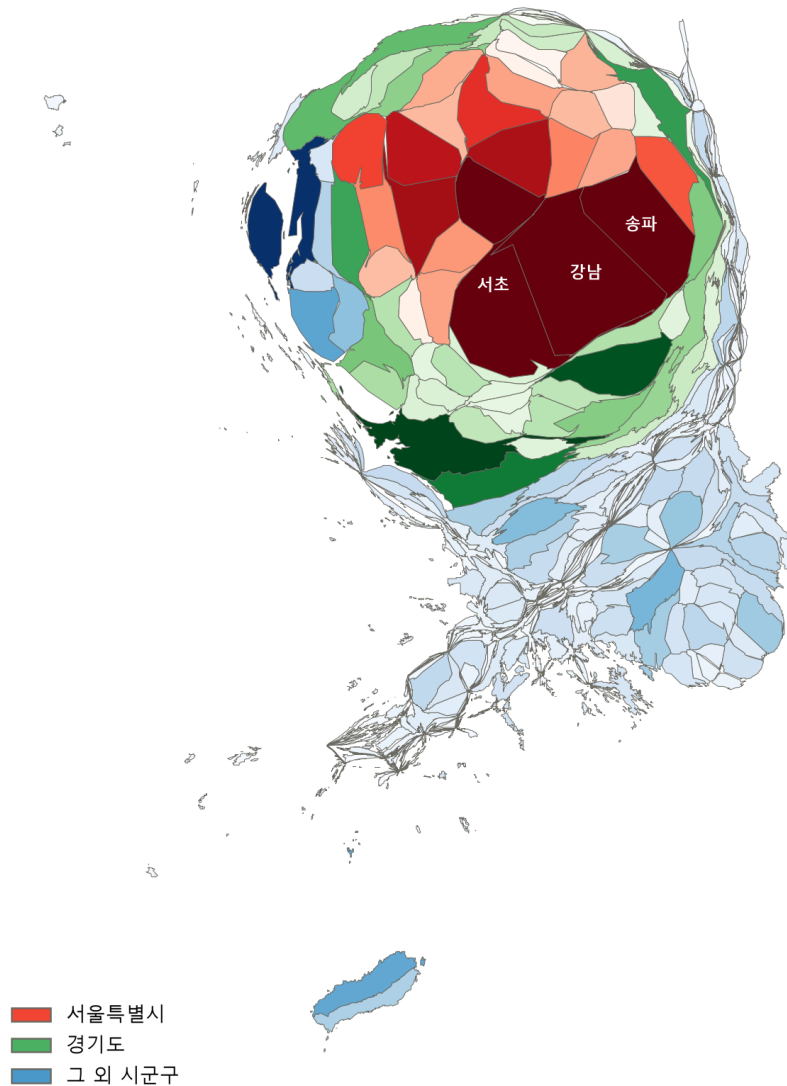
이 지역별 격차는 점점 벌어지고 있다. 원자료가 시군구 단위로 제공되는 2018~2025년 기간 동안, 지가총액 상위 10개 시군구가 전체에서 차지하는 비중은 20.8%(2018)에서 23.8%(2025)로, 강남 3구의 비중은 10.2%에서 12.2%로 8년 연속 늘었다. 강남구 한 곳과 같은 가액이 되려면 하위 몇 개 시군구를 합쳐야 하는지를 계산해 보면 격차가 벌어지는 속도가 더 선명하게 드러난다. 2018년에는 하위 71개 시군구(전체의 28%)를 합쳐야 강남구 하나와 같아졌는데, 2025년에는 그 수가 82개(전체의 33%)로 늘었다.

<그림 7> 토지 소유의 지역 집중도 추이 (2018~2025)



아래는 이를 시각적으로 나타내기 위해 시군구의 면적을 실제 크기가 아니라 토지가액에 비례해 표현한 지도(cartogram)이다. 수도권과 서울 그 중에서도 강남권이 차지하는 비중이 매우 큼을 확인할 수 있다.

<그림 8> 지가총액 면적 비례 지도(2025)



연속 카토그램 알고리즘(Dougenik et al. 1985)으로 작성. 웹 버전 보고서에서는 같은 데이터를 2018~2025년 8개 연도 타임랩스로 확인 가능.

지난 8년간 수도권의 토지 가액 집중도는 지속적으로 심화돼 왔으며, 그중에서도 서울, 강남으로 범위를 좁혀갈수록 집중도의 증가 속도는 더 컸다. 수도권의 토지총액이 전체에서 차지하는 비중은 62.4%에서 64.7%로, 서울은 30.6%에서 33.2%로, 강남 3구는 10.2%에서 12.2%로, 강남구는 4.5%에서 5.5%로 증가했다.

<표 3> 지역 단위별 토지 가액 비중 추이 (2018~2025)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2018~2025 변화율
수도권(서울+경기+인천)	62.4%	62.9%	63.3%	63.8%	63.8%	64.2%	64.4%	64.7%	3.7%
서울특별시	30.6%	31.5%	31.8%	32.4%	32.8%	32.8%	32.7%	33.2%	8.4%
강남 3구(강남·서초·송파)	10.2%	10.8%	11.1%	11.5%	11.8%	11.9%	11.9%	12.2%	19.7%
강남구	4.5%	4.9%	5.0%	5.1%	5.3%	5.3%	5.4%	5.5%	22.9%

5. 요약 및 결론

2025년 토지 소유 현황을 분석한 결과, 개인 토지의 면적 지니계수는 0.916으로 변함이 없고 가액 기준 지니계수는 0.804(2024)에서 0.797로 소폭 감소하였다. 다만 가액 기준 상위 분위 점유율이 전반적으로 낮아지는 가운데 상위 1%의 점유율만 27.7%에서 27.6%로 거의 줄지 않았다. 가액으로 상위 30%가 90%를, 면적으로는 상위 30%가 99%를 소유하고 있다.

한편 지역 간 토지가치 격차도 계속해서 벌어지고 있음을 확인하였다. 수도권 토지 가액이 전체에서 차지하는 비중은 계속 증가하고 있으며, 서울과 강남으로 범위를 좁힐수록 집중도의 증가 속도는 더 가팔랐다. 특히 강남구의 비중은 2018~2025년 22.9% 증가했다. 이는 수도권, 특히 서울과 강남으로 토지가치가 집중되는 흐름이 지속되고 있음을 보여준다.

토지는 국민 모두의 생산과 생활에 필수적인 기반이자 총량이 제한된 자산이다. 토지 소유가 일부에 집중될수록 다른 이들의 토지 접근 기회가 줄어들고, 토지에서 발생하는 지대와 자본이득도 소수에게 집중될 수 있다. 특히 토지가치는 소유자의 노력만이 아니라 사회 전체의 발전과 공공투자에 의해 형성된다는 점에서, 그 이익이 일부에만 귀속되면 불평등이 더욱 심화될 수 있다. 따라서 과도한 토지 소유 집중을 완화하고, 사회적으로 형성된 토지가치의 일정 부분을 사회에 환류하는 한편, 개발토지를 공공이 지속적으로 보유하는 방식을 확대할 필요가 있다.

지역 간 토지가치 격차도 완화해야 한다. 수도권, 특히 서울과 강남으로 토지가치가 집중되어 온 흐름을 바꾸기 위해 일자리와 공공기능을 비수도권으로 분산하고 지역균형 발전 정책을 더욱 강화할 필요가 있다.

참고문헌 및 분석 도구

자료

- 국토교통부, 《2025년 토지소유현황》, 국토교통 통계누리(stat.molit.go.kr)
- 통계청(KOSIS), 주민등록인구현황

문헌

- Dougenik, J. A., Chrisman, N. R., & Niemeyer, D. R. (1985). An algorithm to construct continuous area cartograms. *The Professional Geographer*, 37(1), 75-81.

- Fritsch, F. N., & Carlson, R. E. (1980). Monotone piecewise cubic interpolation. SIAM Journal on Numerical Analysis, 17(2), 238-246.

분석 도구

- Virtanen, P. et al. (2020). SciPy 1.0: fundamental algorithms for scientific computing in Python. Nature Methods, 17, 261-272. — 100분위 보간에 PchipInterpolator 사용
- Fink, C. (2024). python-cartogram 1.0.2. <https://github.com/austromorph/python-cartogram> — 위 Dougenik et al.(1985) 알고리즘 구현, 카토그램 작성에 사용

<후원 안내>

토지+자유연구소에 후원해 주십시오. 평등한 토지권에 기초한 종합적이고 체계적인 대안, 부동산 문제로 고통당하고 있는 우리 사회를 정의롭게 고칠 수 있는 구체적인 치밀한 정책설계도, 탐욕에 기초한 자본주의를 치료할 수 있는 건강한 이론을 연구하겠습니다.

- 후원계좌: 국민은행 001501-04-183495 (예금주: (재)한빛누리(토지자유연구소), 기부금영수증 발급 가능) / 우리은행 1005-901-610854 (예금주: 토지자유연구소)
- 홈페이지(landliberty.or.kr/support-info)에서 일시후원 및 정기후원 신청이 가능합니다.
- 문의: 02-736-4906 · land-liberty@hanmail.net