

홍콩특별행정구역의 토지공급 및 관리제도 고찰

An Exploration of Land Supply and Management System in the Hong Kong Special Administrative Region

김 원 중 *

Kim, Won Joong

■ Abstract ■

The paper explores land supply and management system of Hong Kong which is assessed to give impact on the formation of current land system in the People's Republic of China since chinese increasing real estate-related investments into North Korea in recent years might influence North Korea's land system in future. After recovering H.K.'s sovereignty in 1997, China has altered Hong Kong's land system significantly: change of tenure length from 75 years to 50 years, 3% charge of Ratable Value (the rental value of the accommodation on the site) for annual land rent, introduction of Land Application System(which allows land applicants to ask certain sites to be released by government) etc.

But, Hong Kong government's revenue-oriented land policies eventually give rise to sharp increase of land and housing prices along with heavy developments of small-size housings that entails chronic housing shortages and discontents of housing welfare among citizens.

Key Words : land supply, land management, Hong Kong, land premium, land rent, land application system, chinese land system, land system of North Korea

* 부동산학 박사, 명지대학교 경영연구소 연구원 (주저자, kwj5242@naver.com)

I. 서론

2015년 11월 북한은 나선경제특구에서 활동할 예정인 북한 기업체들을 공개하고 이들 기업에 투자하는 외국자본의 경영 활동과 이윤을 보장하는 등 ‘자본주의적 시장경제’의 핵심 요소를 적용하겠다고 발표했다. 이것은 북한이 나선경제특구를 ‘일국양제(一國兩制)’의 홍콩식 모델로서 개발하려는 의도를 나타낸 것으로 분석되었다(한국경제신문 2015년 11월 18일자). 중국이 홍콩에 인접한 선전을 경제특구로 지정하고 홍콩에서 활동하는 외국자본과 기술을 유치하여 경제 발전의 계기로 삼은 것을 북한이 모방하려는 것으로 풀이된다.

〈표 1〉 자료는 북한의 대 중국 경제 의존도가 심화되고 있음을 가리킨다. 중국과의 교역 비중이 1999년도에는 25%를 나타냈으나 5·24 대북 경제 제재 조치가 시행된 2010년도에 80%를 돌파하고 2012년 이후 약 90%의 비중을 차지하고 있다. 5.24조치 이후에 중국의 대북한 투자가 급증한 것은 〈표 2〉에서도 확인된다.

최근 부동산 분야에서도 중국과 북한의 교류가 활발하다는 정황이 포착된다. 주택을 거래할 때 인테리어 비용을 별도로 요구하는 것이나, 중국 한족(혹은 조선족)이 북한의 무역 회사와 합영 혹은 합작 형태로 공장이나 상점 부지를 확보하여 건축한 후 북한 당국에서 부동산 사용권을 보장받고 있다(정은이, 2014). 이러한 사업의 자금원은 북한에 이미 8천명~1만 명 정도 거주하는 것으로 알려진 중국 국적의 화교들이라 한다(KDI 북한경제리뷰, '15년 12월호 86쪽).

이처럼 중국이 정치뿐만이 아니라 교역 및 투자 측면에서 북한에 큰 영향을 미치는 것을 고려할 때 향후 북한의 토지 제도의 운용 방향을 가늠하기 위해서는 중국이 개혁개방 이후 시행한 토지제도의 추이를 살펴볼 필요가 있을 것으로 판단한다.

중국이 개혁개방을 위해 토지 제도를 수립할 때 홍콩의 제도를 참고한 것은 선행 연구에서 확인된다. Nystrom(2007), 황유순(2008)은 중국의 토지 제도가 1840년대부터 홍콩에서 시행된 공공토지임대제의 영향을 받은 것을

〈표 1〉 대외무역에서 대 중국 의존도

연도	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
비중 (%)	25.0	32.5	32.7	42.8	48.5	52.6	56.7	67.1	73.0	78.5	83	89.1	88.3	89.1

출처 : 코트라, 「북한의 대외무역동향」 각 연도.

〈표 2〉 중국의 대 북한 직접투자 추이

(단위 : 백만 달러)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
투자액	1,12	14,13	6,50	11,06	18,40	41,23	5,86	12,14	55,95	109,46	86,20

출처 : 통일연구원(2015).

파악했고, 小田美佐子(2002, 18쪽)은 중국의 토지사용권 제도는 법적 측면에서 홍콩의 토지 소유권과 유사하다는 의견을 제시했다.

중국과 홍콩의 토지 및 공공임대주택 정책을 비교 연구한 Wong(2010)은 정부가 토지 소유권을 보유한 채 국가재정의 대부분을 토지 임대 수입 및 관련 세금에서 획득하여 경제발전을 추구한 것과 비싼 주택 가격 등에서 중국과 홍콩은 공통점이 많다고 피력했다.

Aveline Li(2004)는 홍콩 반환을 대내외에 천명한 1985년 영·중 공동 선언(Sino-British Joint Declaration) 이후 1997년 7월 홍콩 반환시점까지 홍콩을 양국이 함께 통치한 바, 이 기간 습득한 토지 정책 경험을 토대로 1987년 선전에서 최초로 토지 임대제를 시행하고 홍콩의 제도를 일부 변형해 중국은 자국의 토지 제도를 수립하였다고 주장한다.

중국이 토지임대제를 채택한 것은 국가가 모든 토지의 소유권을 갖고 있으며 정치적으로는 강력하지만 경제적으로는 취약하여 대규모의 사회간접시설을 건설할 여력이 없었기 때문이었다(Nystrom, 2007). 이는 현재의 북한 상황과 동일하다고 판단된다.

통계청의 2015년 자료에 의하면 2000년에서 2014년까지 북한의 대외수입은 매년 9억~15억 달러 가량 대외수출을 초과하여 약 130억 달러의 누적 손실을 기록했다. 이처럼 재정난 때문에 북한 정권이 경제 발전을 위한 제 역할을 수행하지 못하므로, 중국이 개혁·개방단계에서 사회간접자본 시설을 구축하고 재

원 확보를 위해 토지 사용권 제도를 시행한 것을 북한은 모방할 수 있다. 그리고 앞서 살펴본 바와 같이 북한의 최대 투자 및 교역 상대인 중국의 투자자들은 자국의 투자 환경과 동일한 여건 조성을 투자 선결요건으로 제시할 가능성이 높다.¹⁾

따라서 북한의 향후 토지 제도의 방향을 가늠하기 위해서 개혁·개방 초기 중국의 토지 제도에 큰 영향을 끼친 홍콩 토지 제도 고찰은 시사점을 제공할 것으로 생각한다.

조사방법으로서 문헌조사에 의한 2차 자료를 수집하였고 자료 확보를 위해 2016년 2월 홍콩대, 홍콩 국립도서관 및 홍콩특별행정구 토지국(Land Department) 등을 방문하여 관련 문헌과 자료를 취득하고 현지 인터뷰를 병행했다.

II. 홍콩 특별행정구역 개요

홍콩은 아열대 몬순형 기후로서 홍콩섬, 구룡반도, 新界(New Territories)와 란타우섬 등으로 구성되며, 국토면적은 서울의 약 1.8배인 1,104km²이고 이 중 67%는 그린벨트 혹은 공원에 해당한다. 제2차 세계대전 직후 1백만 명이 되지 않았던 인구는 2009년에 7백만 명에 육박할 정도로 급증하였고 유입된 인구의 대부분은 중국 본토 출신이다.

2014년 말 현재 총인구 7,230,000명, 266만 가구의 한족이 95% 이상을 차지하며 광둥어와

1) 2011년에 제정된 북한의 현행 외화관리법은 중국의 관련법과 매우 유사하다고 한 전공학자는 주장함.

영어가 통용되나, 중국 본토인들의 유입이 늘어나며 최근 영어로 의사소통이 되지 않는 지역이 증가하고 있다.

1840~1842년간에 있었던 아편전쟁 등의 패전 이후 영국에 양도된 홍콩은 1997년 7월 중국에 반환되면서 외교·국방을 제외한 중국 중앙정부의 영향을 받지 않는 특별행정구역이 되었다. 등소평이 주장한 ‘일국 이체제(1 nation 2 system)’를 기반으로 하는 현재의 통치 방식은 1990년 제정된 홍콩특별행정구기본법에 따라 2047년까지 50년간 유지된다.

홍콩은 중개무역항을 기반으로 선박, 방직 제조업을 위주로 한 제조업으로 성장했으나 2014년 말 현재 제조업은 GDP의 1.4%를 차지한 반면, 유통 및 무역과 금융을 중심으로 한 서비스산업은 92.9%의 비중을 차지한다. 내외국인 투자를 구별하지 않아서 외국인에 대해 조세 및 부지 제공의 별도 인센티브를 제공하지 않으나 2008년 법인세를 종전의 17.5%에서 16.5%로 낮추는 등의 투자환경을 조성

했다(Kotra).

홍콩은 국토가 협소하고 전체면적의 2/3가 그린벨트 및 공원이어서 정부는 간척을 이용해 1985년에서 2000년까지 3천 헥타르, 연간 200헥타르 이상의 토지를 공급했으나 2001년에서 2013년까지의 공급면적은 570 헥타르에 불과하다²⁾.

주택은 민간 주택, 공공 주택, 정부 보조금 수령 주택으로 나뉘며 2014년 말 현재 주택 재고는 약 270만호로서 공공주택 78만호, 보조금 주택 40만호 및 민간주택 149만호이고, 총 인구의 52%는 민간주택, 29%는 공공주택, 17%는 보조금을 받는 주택에 거주하고 있다³⁾.

Brooke(2010)는 <표 3>의 민간 주택 현황 조사에서 총 스톡(stock)의 33%는 40제곱미터 미만(class A)이며 40~70제곱미터(class B)는 48%를 차지하고, 오직 2%가 150제곱미터 이상(class E)인 것을 확인한 뒤, 높은 지가는 소형 주택의 양산과 직접적인 관련이 있음을 주장했다.

〈표 3〉 규모별 민간 주택 재고 현황

등 급	규 모	재 고	비 중(%)
A	40 m^2 미만	351,751호	33
B	40 m^2 이상 70 m^2 미만	532,083호	48
C	70 m^2 이상 100 m^2 미만	125,256호	11
D	100 m^2 이상 160 m^2 미만	57,514호	5
E	160 m^2 이상	24,010호	2

출처 : N. Brooke(2010).

2) Legislative Council Panel on Development, 2015. 토지 공급 부족으로 인해 2013년 말 현재 공실주택 47,000호(공실률 4.1%)로서 1997년 이후 가장 낮은 공실률을 기록하였으며, 2014년 9월말 기준으로 노약자 및 1인 가구가 주로 입주할 수 있는 공공임대주택 입주 대기자는 총 26만 5천명으로서 전체 인구의 3.5%에 상당함.

3) Hong Kong Yearbook 2014(www.yearbook.gov.hk/2014) 2016년 2월 9일 접속.

후술하겠으나 임대제를 시행하여 발생한 토지 임대수입이 막대하므로 홍콩은 법인세율과 소득세율이 각각 17.5%, 16%로써 낮은 편이다. 계약 기간의 토지 사용료 전액을 일시불로 납부하며 기간연장이나 용도변경 등의 사유로 사용 조건에 변화가 있으면 시가 평가 후 사용료를 다시 산출하여 임대료를 부과한다(김원중, 2014).

토지를 사용하는 대가로 임차인은 프리미엄(premium)과 사용료(rent)를 납부하는데 프리미엄은 임차기간에 보유하는 사용권의 임대료로서 계약시점에 일시불로 지급하는 비용을 뜻한다. 사용료(rent)의 경우 영국과 중국의 적용 방식은 약간 상이하여 영국이 지배하던 시기에 사용료(rent)는 시가와 무관하게 임대인과 임차인의 관계를 유지하는 수준의 상징적인 금액을 부과했다(Ho, 2001:18). 중국의 적용 방식은 본론에서 언급하고자 한다.

임대료는 관리비 및 기타 비용을 제외하고 실제 금액을 기준으로 산정하며 임대료 관련 데이터는 임대차법(Landlord and Tenant Ordinance)에 따른 신규 공지, 임대료 가치를 사정하는 산정법(Rating Ordinance)과 징수 절차를 규율하는 사용료 징수법(Government Rent Ordinance)에 근거하여 구득한다. 한편, 임대료 산정은 일반적으로 신규 임대일 때는 임대 개시 일에서 2~4주 전에 확정하며 갱신인 경우에는 1~3주전에 결정한다.

III. 홍콩의 토지 제도 변화

1. 토지 정책(1841~1898년)

영국은 1841년 6월 홍콩섬을 점령했으나 2년 뒤인 1843년 중국과 난징조약을 체결할 때까지는 일시적인 점령이었으므로 토지에 관한 정책이나 관리 방침이 없었다. 1841년 5월 1일 공매를 통해 연간 임대료를 최고가로 제시하는 자에게 토지를 매각한다는 처분 방식이 발표되고, 동년 6월 12일 필지당 10파운드를 최저 경매가로서 최초의 토지 매각이 시행됐다. 매각 후 6개월 내에 최소 1천달러 상당의 건물을 짓는 것이 계약 조건이었는데 처음부터 건축 규약(covenants)이 존재했다(Nissim, 2012:4)⁴⁾. 이 시기에는 토지 측량이 불분명하여 매매거래 이후 매수자의 이의 제기가 잇따랐으며 토지 거래 담당 관리가 군인이어서 법적으로 구속력 있는 매매서류를 갖추지 못했고, 장부에 매수자 성명과 매수 면적을 기록하는 것만으로 토지 불허(grant)를 받을 수도 있었다(Nissim, 2012:5). 정착지를 신속히 건설하는 과정에서 거래와 소유권을 보호하기 위한 행정 및 법적 체계를 구축하지 못했던 것으로 판단된다.

1843년 4월 영국은 홍콩을 영구적으로 소유하기 위한 중국과의 난징조약 체결 이전에 소위 ‘홍콩 헌장(Hong Kong Charter)’을 제정하여 토지의 거래, 상속 및 조세 권한을 홍콩 의회에 부여하는 등의 홍콩 지배를 위한 법적 기틀을 마련했다. 그러나 홍콩 지배에 관한 모든

4) 영국의 홍콩 토지 정책의 역사에 관해서는 R. Nissim(2012)을 주로 참고.

행정 업무는 런던에 있는 식민장관(Secretary of State for the Colonies)이 담당했다.

영국은 홍콩을 자유 무역항(free port)으로 선언하여 수입 물품에 관세를 부과할 수 없었으므로, 치안 유지 등의 공공 서비스를 제공하기 위해 발생하는 비용을 충당하려고 주요 세원으로서 토지 임대료에 세금을 부과했다. 이에 따라 토지 임차인이 건축을 할 수 있도록 유인할 수 있는 정도의 기간을 정해 건축할 때는 75년, 건축을 하지 않을 때는 21년간 토지를 사용할 수 있었다(Nissim, 2012:9-11).

1844년 토지 등록법이 제정되고 토지를 매수한 후 개발하지 않는 자를 막기 위해 모든 거래에서 거래금액과 총 임대료의 10%를 보증금으로 납부토록 했는데, 1847년에는 세수가 세출보다 작아 영국 의회가 적자를 보전하기도 했다(Nissim, 2012:11).

1848년 영국 정부는 임대기간 연장을 요구

하는 홍콩 거주 영국 상인들의 요청을 수용하여 임대기간을 999년으로 확대했으나, 999년 임대는 소유권과 차이가 없어 홍콩에 대한 지배력이 약화되고 미래에 실현될 가치 증가분을 회수할 수 없다고 판단하여 1898년에 75년 임대를 다시 시행했다. 그러나 상인들의 저항이 거세지자 1회에 한하여 75년 재연장을 허용하되 연장시점에 임대료를 재산정하는 것으로 최종 결정되었다. 이 때 체결한 다수의 임대 계약의 만기가 1973년에 도래하여 재임대 조건으로 현재도 시행중인 프리미엄의 추가 납부 없이 시장가치의 3%를 매년 지불하는 ‘정부임대법(Government Lease Ordinance)’이 탄생했다(Nissim, 2012:12-15). 이 때 채택한 임대기간 및 임대요율은 1997년 홍콩이 반환할 때까지 적용되었다.

1851년 영국은 감정평가사가 사정한 임대료를 납부토록 하되 고정 임대료를 기준으로

〈표 4〉 토지사용 조건 및 현황

사용기간	계약시점 및 계약기간	사용종료 시점	임대 조건	위 치
999년	1843~1898년	2842-2897년	최초 계약시점에 고정	홍콩섬 및 구 구룡반도의 일부 옛 부두
75+75년	1899~1985년	2049~2134년 (1974~2060년 사이에 1회 연장 가능)	최초 계약시점에 고정+갱신 시점에 시장임대가치의 3% 인상	홍콩섬 및 구 구룡반도
99+99년 (희귀)		2097~2183 (1998~2084년 사이에 1회 연장 가능)		
50년 또는 2047년 6월 30일 중 늦게 도래하는 시점까지	1985년 5월 27일 부터	2047년 6월 30일 부터	1997년 6월 30일까지 고정+1997년 갱신 시점에 시장임대가치의 3% 인상	1985년 5월 27일 이전 사용 개시한 신 구룡반도를 포함한 신개척지
50+50년	2000년	2100년 (2050년에 연장 가능)	시장임대가치의 3% 인상	홍콩 디즈니랜드

자료 : webb-site.com, Hong Kong Land Lease Reform, Part 2.

산출한 프리미엄을 가장 많이 제시한 자를 낙찰자로서 선정하는 것과 낙찰 받은 임차인이 토지를 분할하고 양도할 수 있도록 허용하는 토지 관리 정책을 시행했다. 1853년에 토지 임대에서 확보한 프리미엄과 임대료 수입은 정부 세수의 57%를 기록했고, 그 비중은 1990년 38%, 중국에 반환된 1997년에는 30%로 축소되었으나 토지는 정부에게 현금 인출기와 같아서 돈이 필요할 때는 즉시 토지를 매각해 현금을 확보할 수 있었다(Wong, 2010:2).

2. 新界의 토지 정책(1898년 이후)

1898년 7월 영국은 홍콩섬 맞은편에 위치한 구룡반도를 포함한 ‘新界(New Territories, 이하 NT)’지역을 99년간 사용할 수 있는 조차권을 중국에서 확보한 뒤, 최초 75년간 사용하되 24년을 연장 사용할 수 있는 조건으로 토지를 매각했다.

NT에서 시행한 정책은 홍콩섬 및 구룡반도에 적용한 정책과는 상이했는데, 영구적 소유권을 확보한 홍콩섬과 달리 NT는 99년 임차권을 보유한 점에서도 차이가 있으나 홍콩은 원주민이 불과 8천 여 명인 반면에 NT는 조차당시에 10만 명에 달할 정도로 상주인구가 많았기 때문이었다(Nissim, 2012:17).

영국은 NT 지역을 477개로 나눠 각각의 소유권을 만들고 농지를 1급, 2급, 3급으로 구분한 뒤 1에이커에 3불, 2불 및 1불의 임대료(government rent)를 부과했다. 정착물이 있는 토지는 1에이커에 연간 50불 혹은 1주택에 50센트를 매겼고, 변화한 지역의 토지는 1에이커 당 100

불을 징수하였으며 이 세율은 1906년에 입법화되었다.

토지는 공매로 거래하여 건축 가능한 토지는 1제곱피트에 1센트가 시초가격이었고, 농지는 1제곱피트에 1/4센트에서 3/4센트가 시초가격이었다. 또한 철로나 간선도로에서 떨어진 토지가 1천 제곱 피트 미만인 경우에는 공매를 하지 않고 불하 형태로 매수할 수 있었으며, 농지는 프리미엄을 납부하는 조건으로 연 단위 혹은 5년 단위 임차도 가능했다(Nissim, 2012:18).

제2차 세계대전이 발생하기 전에 NT의 토지 거래는 관보에 매매 조건이 게재되었고 이에 따라 이뤄졌다. 일례로 1906년부터 1946년까지 14번의 관보가 발행되었으며 이 중에서 1906년과 1934년 발행된 관보에 게시된 조건이 기준으로 쓰였다. 1906년 관보에 실린 토지 사용 조건은 사용자와 건폐율의 제한은 없으나 2층

〈표 5〉 홍콩 반환 전후의 주요 토지 정책

시 기		반환 이전 (1997년 7월 이전)	반환 이후 (1997년 7월 이후)
임대기간		75년	50년
임대 조건	premium	납부	납부
	rent	연 3%	연 3% (시가 연동해 매년 조정)
	공급 계획 고시	없음	향후 5년간의 공급 계획 공시
신규 제도	매매 토지 신청	없음	토지응모제도 시행
	토지 불하	시행하지 않음	시행

이하로 건축하되 건물 임차 기간은 24개월이었다. 그러나 1934년 관보에 제시된 조건은 건폐율 66%, 건물의 전체 높이 25피트, 한 층의 높이 10피트 미만에 2층을 초과하지 않는 것으로 변화했다. 2차 세계대전 이후에는 토지의 개별 조건에 의한 거래가 많이 증가하여 관보를 이용한 거래는 종전처럼 흔하지 않았지만 1985년까지 이 방식은 존속했다(Nissim, 2012: 19-21).

요약하면 NT에 적용한 토지 정책은 홍콩섬과 구룡반도에 적용한 정책과 시뮬 달랐다. 영국이 영구적 주권을 갖고 있었던 홍콩섬과 구룡반도에서는 영국법을 시행하였으나 99년을 조차한 NT에서는 토지의 소유권, 양도 혹은 상속 등에 관해 중국의 관습법을 적용하였다. 따라서 NT에서는 토지 관련한 분쟁이 있을 때 법원은 중국의 관습이나 관습법을 준수했고 법원의 사전허가가 없으면 변호사가 변호를 할 수 없었다. 즉, 영국이 NT를 조차한 1898년 이후 홍콩의 토지 행정은 이미 1국 2제도가 시행되었음을 알 수 있다.

3. 영·중 공동선언(1985년)

1970년대 후반 들어 1997년에 종료되는 토지계약이 연장되지 않을 수 있다는 불안감이 홍콩 시민과 외국인 투자자들 사이에 나타나 투자를 가로막는 걸림돌이 되었다(Nissim, 2012: 27). 영국이 1984년 12월 홍콩 반환을 위해 중

국과 협의하기로 공표한 것은 1997년에 임대 기간이 종료되는 NT가 홍콩 육지의 92%를 차지하여 홍콩섬과 구룡반도를 가리고는 독자 생존이 불가능했기 때문이었다.⁵⁾ 이에 양국은 1985년 5월 홍콩 주권의 중국 양도에 관한 공동선언문을 발표하였고 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

1. 1997년 7월 이전에 만기가 도래하여 임대 연장이 불가능한 부동산 계약은 임차인이 원할 경우 2047년까지 추가 비용(premium) 부담 없이 연장할 수 있다. 단, 연장시점에 정부가 산정한 부동산의 시세 가치(ratable value)의 3%를 매년 납부해야 하며 1997년 7월 이후에 만기가 도래하는 계약은 중국이 추후 수립하는 홍콩특별행정구역 정부의 법률로써 처리한다.
2. 공동선언 이후 실제 양도일인 1997년 7월 1일 이전까지 영국(British Hong Kong Government)은 계약 시점에 일시불의 프리미엄을 수령하는 조건으로 토지 임대를 할 수 있으며 임대기간은 2047년 이전까지로 제한한다. 1997년 홍콩 양도 이후에 임차인은 프리미엄을 납부하지 않으나 연간 사용료로서 토지 가치의 3%를 납부한다.
3. 공동선언 시점부터 1997년 홍콩 양도시점까지 영국이 새로이 매각(임대)할 수 있는 토지 면적은 연간 50헥타르를 초과할 수 없다. 단, 공공임대주택 공급을 위해 필요한

5) 당초 영국은 소유권을 갖고 있던 홍콩섬과 구룡반도를 1997년 이후에도 보유하려 했으나 중국이 전기와 수도 공급을 중단하겠다고 위협하여 홍콩 반환이 결정된 것을 현지 인터뷰에서 확인함.

토지는 면적 산정에서 제외한다.

4. 공동선언일에서 1997년 홍콩 양도시점까지 발생한 임대소득은 제반 비용을 제외하고 영국(British Hong Kong Government)과 중국(the future Hong Kong Special Administrative Region Government)이 균등하게 나눠 갖으며 양국은 각기 홍콩 소재 펀드(Capital Works Reserve Fund) 및 은행에 예치하되 토지개발 및 공공 목적 이외로는 인출할 수 없다.
5. 공동선언에서 합의한 사항을 이행하기 위해 양국은 동수의 인원을 선발하여 ‘토지 위원회’를 개설하여 실무를 협의하며 홍콩이 중국에게 반환 예정일의 직전일인 1997년 6월 30일에 해체한다.

토지 임대에 관한 상기 합의사항은 공동선언문의 부속문서 III에 실렸고 이는 홍콩특별행정구기본법 7조, 120조~123조에 그대로 반영되었다.

공동선언문에 반영된 토지임대관련 내용을 요약하면 영국 통치 시기에는 모든 계약에서 최초 계약 시점에 프리미엄(premium)을 수령하고 이후 임대료(rent)를 매년 징수하였으나 임대료는 시세를 반영하지 않은 명목상의 적은 금액이었다. 그러나 중국은 홍콩을 반환받으면서 토지 시세의 3%를 매년 임대료로 수령하여 세수를 확대할 수 있었다(Ho, 2001).

4. 중국의 주권 환수 이후(1998년~현재)

중국은 홍콩 주권을 환수한 뒤 수립한 홍콩

특별행정구역 정부를 통해 임대기간을 영국 통치시절의 75년에서 50년으로 단축하고 2047년 이전에 종료되는 임대계약을 2047년까지 연장시켰다. 또한 종전에는 기간 연장이 허용되지 않는 계약이더라도 매년 시장가치(Ratable Value)의 3%를 임대료로 납부하는 조건으로 계약 연장을 허용하고, 1960년에서 1983년까지 시행했던 ‘토지 교환(Letter A & Letter B)’ 제도를 폐지했으며 사용 목적이 유효하지 않거나 정부가 해당 토지를 필요로 할 경우 계약 연장을 금지했다. 이처럼 중국은 토지임대기간을 50년으로 단축시킴으로써 임차인이 일시불로 납부해야하는 프리미엄 부담을 완화시켜 사용자에게 토지사용의 편의성을 제공하며 토지 세수를 확대할 수 있는 실리를 확보했다(Ho, 2001:20).

1997년 말 발생한 아시아 금융위기로 인해 홍콩의 부동산가격이 급락하자 1999년 홍콩 정부는 시장안정대책으로서 종전의 공매 및 입찰제 외에 토지 사용자가 원하는 토지의 매각을 정부에 요청할 수 있는 ‘토지 응모 제도(Land Application System)’를 시행하고 향후 5년간의 토지 공급계획을 사전 고시했다. 경매 방식을 이용한 토지 매각을 중단하고 민간 주도의 개발을 촉진해 토지 및 주택의 탄력적 공급을 의도(Wong, 2015: 145)한 이 제도는 2004년 토지를 공급하는 단일 방식이 되었으며, 2005년에 공매 소요 시간을 종전의 10주에서 7주로 단축하고 입찰보증금을 입찰가격의 10% 혹은 5천만불(미화 650만불) 미만으로 제한하여 운영의 효율성을 꾀했다.

이 제도의 시행 후 2005년 3월에서 5월까지 있었던 2개 필지의 토지 매각에 4개의 매수

신청이 접수되었으나, 정부가 제시한 공개시장 가치(Open Market Value)⁶⁾보다 입찰 참여자의 입찰가액이 적어 토지매각이 거듭 실패했다. 정부는 2005년 6월 입찰가격이 공개시장가치의 80%에 도달하면 공매 혹은 입찰을 개시하는 것으로 입찰조건을 완화했으나, 매수가격으로 제시한 최고가가 비공개 평가가격인 경매개시 가격보다 낮으면 매각이 무산되는 조건이었다(Legislative Council Secretariat 2006: 8).

그러나 2000년대 초반 연간 5~6만호 건설 되던 주택이 2000년대 후반 12,000~14,000호로 연간 공급량이 줄어들자 홍콩 정부는 주택 공급량을 확대하기 위해 특정 부지의 매각에 경매 방식을 다시 적용함으로써, 현재는 정부의 부분적 시장 개입이 가미된 토지 옴모 제도가 시행중이다(Wong, 2015: 145-148).

부록 <그림 1>은 입찰제도의 토지 매각 절차이며 그 내용은 다음과 같다.

주무부서인 토지국(Land Department)은 매각할 토지 내역을 공시하기 위해 토지의 위치, 건폐율, 용적률 등의 기본사항과 최초 매각일 및 입찰보증금액 등을 발표한다.⁷⁾

매수 희망자는 신청서에 최저 가격을 제시하고 서명 혹은 날인한 매매계약서와 함께 입찰 보증금 상당액의 수표 혹은 현금지급 증서를 제출한다. 토지국은 2주 이내에 매수자가 제시한 가격의 수용여부를 고지하며 제안가격을 정부가 수용하지 않으면 기간 이자의 지급 없이 원금을 반환하며, 만일 제안 가격을 수용하면

매각방법, 매각 예정일을 포함한 안내서류를 계약서와 함께 동봉하여 제안자에게 발송한다. 경매나 입찰은 고지일에서 2개월 내에 개시되며 이 기간에 매수 희망자는 매수에 필요한 시간과 토지 규모를 토지국에 제안할 수 있다.

매수 희망자는 정부의 통지문 접수일로부터 2주내에 토지 매입 계약서에 날인하고 당초 지불을 약속한 매입 금액의 보증금을 납부한다. 이 때 토지국은 경매 혹은 입찰 방법 중에서 토지 매각 방식을 결정하고 매각과 관련한 내용을 언론과 관보에 홍보해야한다. 만일 최초 제안자가 낙찰 받지 못하면 기간 이자를 지급하지 않은 채 보증금을 반환하며, 토지 매수자가 없으면 토지국 산하의 토지 등록소(Land Registry)가 토지 소유권을 의무적으로 취득한다.

한편, 토지등록부는 거래가격 및 소유자의 인적 사항을 기록하고 보관하므로 상속 및 증여를 포함한 소유권(사용권)의 변동이 있더라도 토지 수요자는 해당 토지에 관한 기본 정보를 취득하는 것이 용이하다.

IV. 토지공급 제도

1. 관련 법령

홍콩은 마천루 같은 건물(wall like building), 환기(ventilation), 열섬 효과(heat island effect), 녹지 공간 확보, 구도심 지역 재생 등

6) Open Market Value는 매도자의 희망 매도 가격을 의미하나 토지 소유자가 국가이므로 사실상 정부가 제시한 가격을 뜻함.

7) 토지 공급 제도는 Legislative Council Secretariat(2006)를 참고.

이 도시계획 및 개발 분야의 현안이며 이러한 문제는 낡은 토지 및 도시 계획 정책에서 비롯된다(Brooke, 2010).

홍콩에서 성 존스(St. John's) 성당 부지를 제외한 모든 토지는 정부 소유인데 홍콩의 토지법은 다음의 4가지 유형으로 구분된다(Poon et. al, 1998).⁸⁾

첫 번째 유형은 임대 갱신 및 연장, 임대 조건에 영향을 미치는 법률로서 왕실 임대법(Crown Leases Ordinance), 신계법(New Territories Ordinance)과 신계 임대 연장법(New Territories Leases Extension Ordinance)이 있다. Crown Leases Ordinance는 다수의 임대 계약이 같은 날짜에 동시 만료될 때 발생 가능한 혼란을 방지하기 위해 임대 계약이 자동적으로 갱신되며 해당 부지가 재개발되지 않는다면, 3%의 연 임대료를 계약 만료 시점까지 납부하도록 하는 것으로서 신계 지역을 제외한 모든 지역에서 1973년부터 시행되었다. 신계법(New Territories Ordinance)은 왕실임대법과 내용이

동일하며 오직 신계 지역에서 적용되었다.

신계 임대 연장법(New Territories Leases Extension Ordinance)은 1985년 5월 영·중 공동선언이 발효된 후 1997년 7월 이전에 계약 기간이 만료되는 임대 계약의 경우에 사용자가 원하면 2047년까지 계약 연장이 공동선언에 의거해 가능한 바, 신계 지역의 임대 계약이 자동 연장되도록 하는 법령이다.

두 번째 유형은 개발을 제약하는 법률로서 도시계획법(Town Planning Ordinance), 건축법(Building Ordinance), 자연공원법(Country Parks Ordinance)과 홍콩공항법(Hong Kong Airport Ordinance)이 있다. 도시계획법에 의거해 도시계획 위원회는 상설기구로서 도시계획을 전담하는데 정부가 구현하려는 도시계획을 사용자의 토지 양수 이전에 사용자에게 선결 조건으로서 이행을 요구하거나, 건축법으로서 입안하여 도시계획을 집행한다.

세 번째는 공공 및 민간 토지와 그 위의 정착물 사용을 통제하는 법률로서 토지법(Land Ordinance)

〈표 6〉 홍콩의 토지 관련 법령

법령의 규율 대상	법령 종류
임대조건 및 계약	왕실임대법(Crown Leases Ordinance), 신계법(New Territories Ordinance), 신계 임대 연장법(New Territories Leases Extension Ordinance)
토지 개발	도시계획법(Town Planning Ordinance), 건축법(Building Ordinance), 자연공원법(Country Parks Ordinance), 홍콩공항법(Hong Kong Airport Ordinance)
토지 및 정착물의 사용	토지법(Land Ordinance), 정부재점유권리보호법(Government Rights Re-entry Ordinance)
공공 목적 토지 취득	토지회수법(Land Resumption Ordinance), 토지취득법(Land Acquisition Ordinance), 지하철건설법(Mass Transit Railway Ordinance), 도로법(Road Ordinance), 갯벌 및 해저간척법(Foreshores and Sea-bed Reclamation Ordinance), 철도법(Railways Ordinance)

출처 : T. Poon & E. Chan(1998).

8) 토지법의 유형 분류와 세부 내용은 Poon et. al.(1998)을 참조할 것.

nance), 정부 재점유 권리보호법(Government Rights Re-entry Ordinance)이 있다. 토지법은 토지 관리를 규율하는 법령으로서 토지의 무단 점유, 면허 발급 및 토양, 잔디 및 석재 채취를 금지하고 무허가 정착물을 제거할 수 있는 근거를 제공한다. 이 법령은 당분간 개발되지 않은 토지를 대상으로 월 단위 혹은 분기 단위로 1~3년을 기간으로 단기 임대를 허용함으로써 임대 소득 창출과 함께 무단 점유를 저지하기 위해 소요되는 행정력의 손실 예방을 도모한다.

정부 재점유 권리보호법은 건축법을 준수하지 않거나 토지 프리미엄 혹은 임대료의 미납과 같은 임대 계약 조건을 위반했을 때 임대 계약을 취소할 수 있는 권한을 정부가 갖도록 하는 법령이다.

네 번째 유형은 정부가 공공 목적으로 토지를 취득할 수 있는 권한을 규율하는 법령으로서 1900년에 제정된 대표적인 법령인 토지회수법(Land Resumption Ordinance) 외에 토지취득법(Land Acquisition Ordinance), 지하철건설법(Mass Transit Railway Ordinance), 도로법(Road Ordinance), 갯벌 및 해저간척법(Foreshores and Sea-bed Reclamation Ordinance), 철도법(Railways Ordinance)이 있다.

2. 토지 행정

홍콩 기본법 제7조는 토지정책을 수행하는 담당 부서와 그 권능을 수행하는 법적 기반을

규정하여 홍콩특별행정부의 수반인 행정장관 휘하의 토지국장(Director of Lands)이 관련 업무를 총괄한다.

토지국(Land Department)은 홍콩특별행정 구역에서 토지 관련 정책을 수행하는 기관으로서 산하에 토지행정(Land Administration Office), 법률 자문(Legal Advisory and Conveyancing Office)과 조사 및 지도 제작(Survey and Mapping Office) 부서를 지휘하며 토지 행정(Land Administration Office)부서는 본부와 12개의 지역 사무소를 갖고 있다. 수행하는 주요 업무는 다음과 같다.

첫째, 정부 개발 계획을 충족할 수 있는 토지 확보 및 공급.

둘째, 정부 보유 토지의 일반 공개 매각 및 특정 용도 사용 조건의 특정 주체에 대한 토지 불하(private treaty grant).

셋째, 현존 임대 계약의 계약 연장 및 조건 변경.

넷째, 민간이 사용하는 토지 용도의 임대 조건 부합 여부의 점검.

다섯째, 정부 소유 유허 토지의 불법 점유 및 쓰레기투기 예방 업무 등이다.⁹⁾

즉, 토지행정부서는 주거 및 상업용지 등의 토지 매각(임대)업무를 관장하며 토지 교환과 임대 조건 변경을 위한 신청을 처리하고, 계약 연장, 갱신 및 경매(lease enforcement)와 민간 토지의 취득 업무를 담당한다. 한편, 법률 자문 부서는 토지 취득 및 불하에 관한 계약서를 작성

9) 토지국(Land Department)의 업무는 Legislative Council Secretariat 2006, "Information Note on Land Supply in Hong Kong", Research and Library Service Division, 2006 참고.

하고 법률 자문을 수행한다.

한편, 토지국은 업무를 구분하여 사용자가 1인인 토지의 계약 갱신 업무는 지역 토지 사무소(District Land Office)가 담당하며 업무 처리에 보통 12개월~18개월이 소요된다. 다수가 소유한 토지의 갱신 업무는 본부의 자산 관리부(Estate Management Section)가 담당한다.

3. 토지 공급 유형

공급하는 토지의 원천은 정부와 민간 부문이 소유하거나 이용 중인 토지이며 공매 및 불하를 이용해 공급하는데 2006년 현재 정부토지와 민간토지의 공급 비중은 각각 81%, 19%로 나타났다.¹⁰⁾

2008년 금융위기가 발생한 뒤 2010년 이후 부동산 가격이 다시 상승하자 정부는 향후 10년간 매년 2만가구의 민간 아파트를 공급하기 위해 기존 산업용지의 주거용지 전환, 빅토리아 항구 외곽지역의 간척, 농작물 재배가 불가능하거나 방치된 토지 및 그린벨트의 주택용지 전환 등의 토지공급계획을 수립하였는 바,¹¹⁾ 토지 공급 유형과 특성을 살펴보았다.

1) 토지 매각

전술하였듯이 1997년부터 홍콩 정부는 향후 5년간의 토지 매각 일정을 공개하고 매년 초에 매각할 토지의 매각 형태, 위치, 허용 용도와

용적률 등을 공표하며 매각 방식으로 공매(public auction), 입찰(public tender) 및 불하(private treaty grant)를 채택했다.

공매는 정부가 가장 선호하는 방식으로서 최고 가격을 제시한 입찰자가 토지를 취득하므로 정부 입장에서는 토지를 가장 경제적으로 사용할 수 있다. 그러나 이 방식은 도심에 위치한 작은 규모의 상업용지처럼 수요가 많아 공매 신청자가 많은 경우에 적합하므로 사업부지가 크거나 사용 용도에 제약이 있을 때는 잠재 수요가 작아 적당하지 않은 방식이다.

입찰은 공매방식과 달리 수요가 제한된 용도의 토지 매각에 적용되며 구매자가 주관적으로 평가한 금액을 지불한다.

불하 방식은 중국의 홍콩 환수 이후에 학교, 병원 등의 공공시설을 공급하기 위해 도입했다. 토지불하에 적용되는 프리미엄은 토지 용도에 따라 다른데 비영리목적의 경우에는 명목상에 불과하지만 가스 충전소처럼 상업용으로 토지를 이용할 때에는 시장 가격을 그대로 부과한다(Legislative Council Secretariat, 2006: 9).

홍콩 디즈니랜드와 같은 위락시설과 주유소 부지의 불하 기간은 21년이며 이를 제외한 모든 유형의 불하는 계약기간이 50년이다. 단, 프랜차이즈 혹은 영업면허를 이용한 사업일 때의 불하 기간은 프랜차이즈나 영업면허 기간과 동일하다.

최근 10년간의 매각방식별 토지 프리미엄 수익 자료에 의하면 홍콩 화폐 기준으로 공매

10) Legislative Council Secretariat(2006). 토지공급 유형에 관해서는 이 자료를 참고.

11) John C. Tsang, 2012 Finance Minister of Hong Kong, Speech at Oxford and Cambridge Society of H.K.

및 입찰(1198억 달러), 불하(720억 달러), 용도 변경, 교환 및 연장(940억 달러)으로 나타났다 (Brooke, 2010).

2) 용도 변경(Modifications)

토지 용도 변경(modifications) 방식에서 용도변경(modification)과 교환(conditions of exchange)은 용도 변경 전후의 가치 차액에 상당하는 프리미엄을 납부하는 조건으로 불하를 받을 수 있다. 만일 경계정리(境界整理, boundary adjustment)를 하지 않아 변경 통지(modification letters)행위로써 충족된다면 임대기간과 연간 납부 임대료는 기존 조건과 동일하다.

실무에서는 토지를 이미 사용하는 자가 공개 경쟁 입찰을 거치지 않고 토지를 계속해서 사용하기 위해 토지 가치를 상향시킨다는 명분으로 용도변경을 신청하고, 관련 공무원과의 대면 협상을 통해 용도변경으로 인한 토지 가치 차액을 납부하는 형식으로 이 제도를 이용하기도 한다.

교환(conditions of exchange)에 의한 용도 변경인 경우에 신규 임대 기간은 재불하일에서 50년이고 시가의 3%를 매년 임대료로 납부해야 한다. 참고로 토지 용도 변경에서 발생하는 디벨로퍼의 수익은 2010년 현재 25%로 알려져 있다(Brooke, 2010).

부록의 〈그림 3〉과 〈그림 4〉는 임대 조건 변경과 교환 절차이다.

조건 변경이나 토지 교환 신청서를 접수하면 관련 부서의 의견을 청취하여 수용 여부를 검토하며, 수용하기로 결정하면 먼저 토지 사용 신청

자가 납부해야하는 프리미엄을 포함한 계약 조건을 신청자에게 통지한다. 만일, 토지국이 제시한 계약 조건에 신청자가 동의하면 기본 조건을 포함한 계약서를 제공하며 이 때 신청자는 1개월 이내에 수용 여부를 알려야 한다.

3) 재개발 목적의 토지 취득(land assembly)

1999년 정부는 재개발을 촉진하기 위해 토지 법을 제정하여 도심재생사업에서 토지 취득의 어려움을 해결하고자 재개발 사업자가 전체 토지의 90% 이상을 확보한 경우 토지 중재 재판소에 강제 조정 신청을 하여 잔여 토지를 취득할 수 있도록 했다. 2006년 정부는 건축된 지 40년이 넘는 건물과 행방불명 혹은 소재를 파악할 수 없는 소유자의 비율이 전체 토지의 최소 10%가 되고 토지 확보율이 80% 이상일 때 강제 매수를 할 수 있도록 기준을 완화했다.

4. 임대료

홍콩에서 토지와 관련된 과세는 연간 임대료, 임대 시점에 납부하는 프리미엄, 임대 변경 프리미엄(lease modification premium)과 임대기간 만료시 사용권을 갱신할 때 납부하는 프리미엄의 4가지로 구성된다(Ho, 2001:61).

도시에 소재한 모든 부동산의 소유자들은 정부임대법(Government Lease Ordinance) 제 40조에 의거하여 정부 소유의 토지를 사용하는 대가(government rent)를 지불해야 하며, 토지국(Land Department)이 임대료 징수 업무를 수행한다.

연간 임대료가 100 홍콩 달러를 상회할 때 토지국은 6개월(주로 5월과 11월)에 한 번씩 임대료 납부 고지서(Demand Notes for Government rent)를 발행하며, 만일 연간 임대료가 100불 이하일 때는 5년에 한 번씩 대개 5월에 고지서를 발송한다.

종전에는 건물 1동 전체에 고지서 한 통을 발부했으나, 정부임대법 제40조 혹은 정부 임대료 및 프리미엄 할당법(Government Rent and Premium Apportionment Ordinance) 제125조에 의거해 임대료를 재산정하여 임대기간이 갱신된 이후에는 동일 건물이라도 개별 부동산 소유자에게 각각 납부고지서를 발송하고 있다.

다음은 임대료의 결정방식에 관한 설명이다. 최초의 임대계약일 때 토지 임대료는 임대계약서에 명시된 금액을 납부한다. 만일 정부임대법 제40조에 의거해 계약이 갱신되면 갱신 시점 가치의 3%에 상당하는 금액을 납부하며, 이 금액은 해당 부동산이 재개발 될 때 까지 변함이 없다(재개발이 완료되면 임대료를 재산정하여 재개발된 부동산 가치의 3%를 다시 부과한다). 임대료의 산정은 정부임대법 제40조에 의거한다.

V. 결론

홍콩특별행정구역정부는 모든 토지의 소유자로서 토지를 높은 가격에 공급하여 세수를 증가시켜 건전 재정을 유지하는 임무와, 시민들의 주거 복지를 위해서 토지 및 주택 공급량을 늘

리고 주거비용을 낮추는 상호 모순된 역할을 동시에 수행하고 있다.

본고는 홍콩 토지 정책의 역사와 공급 제도 및 공급 형태 등을 고찰했다. 토지 정책의 시대별 변화상을 살펴보기 위해 영국이 홍콩섬 및 구룡반도 일부를 통치했던 1841~1898년의 점령 초기, N.T.를 조차한 1899년 이후 시기, 1985년 홍콩 반환을 위한 영·중 공동선언 시점 및 1997년 중국의 주권 환수 이후로 구분해 비교했다.

점령 초기에는 거래와 소유권을 보호하기 위한 행정 및 법적 체계가 미흡해 지역별로 적용한 임대기간과 조건이 상이했으나, N.T.를 조차한 1899년 이후에는 임대기간이 75년으로 통일되고 관보에 임대조건을 고시하는 등 토지 공급 제도가 안정화됐다. N.T.에서 시행한 토지정책은 홍콩섬 및 구룡반도에서 시행한 정책과는 상이했는데, 이는 N.T.에 10만 명에 달하는 원주민이 상주했기 때문이며 그래서 N.T.에서는 중국의 관습법을 준수했다.

1997년 7월 중국이 홍콩을 다시 통치하면서 토지제도의 큰 변화가 나타났다. 임대기간을 종전의 75년에서 50년으로 단축하여 사용자가 일시불로 납부해야 하는 프리미엄을 종전보다 30% 이상 감축시켜 수요자의 편의와 결과적으로 임대료 수입이 확대되었다. 사용료는 1997년 이전과 동일한 3%를 유지했으나 토지의 시장 가치를 평가해 그 값에 연동시켜 부과함으로써 영국 통치 시대에 비해 사용료 수입이 증가하는 효과가 나타났다.

또한 5년간의 토지 공급 계획을 사전 고시하고 사용자가 원하는 토지를 매수 신청할 수

있도록 허용하되 제3자와 공개 경쟁 입찰하는 제도(Land Application System)를 시행함으로써, 수익을 확보하는 동시에 시장친화적인 정책을 실시하는 효과를 노렸으며 공공시설을 공급하기 위해 수의 계약 형태의 토지 불하제도를 신규로 시행했다.

토지 공급 형태는 매각, 용도변경, 재개발 목적의 토지 취득으로 구분되며 가장 큰 비중을 차지하는 매각 방식은 공매, 입찰 및 불하로 나뉜다.

토지 규모가 작고 도심에 위치하여 수요가 많으면 정부는 비싼 사용료를 받을 수 있는 공매 방식으로 토지를 매각한다. 토지 사용 용도변경의 경우에 영국이 통치하던 시기에는 임대 기간을 연장할 수 없는 조건의 계약이었더라도 1997년 이후에는 시장가치의 3%를 매년 사용료로 납부하는 조건하에 토지 사용 연장을 허용했다.

요약하면 중국이 홍콩을 다시 통치하면서 시행한 토지 정책은 토지사용기간을 단축시키고 매년 시가 재평가를 거쳐 연간 사용료를 부과하는 등의 세수 확보를 지향한 정책이었음을 확인할 수 있었다. 또한 공공시설 확충을 목적으로 토지 불하와 사용자가 원하는 토지의 입찰을 허용하는 고객맞춤형의 공급제도를 새로이 시행하는 등 많은 변화가 나타났음을 파악했다.

본 연구에서 홍콩과 중국 토지 제도의 유사성을 확인한 결과, 다음 연구에서는 홍콩과 중국의 토지 제도를 구체적으로 비교분석한 뒤 북한의 현행 토지제도와의 관련성을 연구하고자 한다.

참고문헌

1. 김원중, 2014, 「통일 이후 북한토지 관리 방안 연구 - 토지 공공임대제 비판을 중심으로」, 『통일과 법률』 17: 36-66.
2. 김석진·양문수, 2015, 『북한 비공식 경제 성장 요인 연구』, 통일연구원.
3. 양문수, 2016, 「2014년 북한 시장화 동향과 향후 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』 2016년 1월호, 13-34.
4. 정은이, 2014, 「북한 부동산투자현황에 관한 분석」, 『2014 세계 북한학 학술대회 자료집』 1: 390-410.
5. 황유순, 2008, 「중국 도시토지사용권 시장화 연구」, 한국의국어대 국제지역학 박사논문.
6. KDI 북한경제리뷰 '15년 12월호
7. 小田美佐子, 2002, 『中國土地使用權と所有權』, 法律文化社.
8. Roger Nissim, 2012, *Land Administration and Practice in Hong Kong*, Hong Kong University Press.
9. N. Aveline and Ling-Hin Li, 2004, "Property Markets and Land Policies in Northeast Asia The Case of Five Cities: Tokyo, Seoul, Taipei and Hong Kong", *Maison Franco-Japonaise, The University of Hong Kong*.
10. Steven L. Nystrom, 2007, "Risk and Time in a Land Lease Economy" XXX FIG General Assembly, Hong Kong.
11. Wong, Kwok-Chun, 2010, "Government Land Ownership and Public Housing: The Experiences of Hong Kong and China", 21st CEA Conference at Oxford, 12-13.
12. G. Benchetrit and D. Czamanski, 2004, "The gradual abolition of the public leasehold system in Israel and Canberra: what lessons can be learned?", *Land Use Policy*, 21: 45-57.
13. Vivian Sze Mun Ho, 2001, "The Land Administration System in Hong Kong", the Dissertation for the Hong Kong Polytechnic

- University.
14. Thomas N. T. Poon and Edwin H. W. Chan, 1998, “Real Estate Development in Hong Kong”, Pace Publishing.
 15. Yue Chim Richard Wong, 2015, “Hong Kong Land for Hong Kong People: Fixing the Failures of Our Housing Policy”, Hong Kong University Press
 16. Legislative Council Secretariat 2006, “Information Note on Land Supply in Hong Kong”, Research and Library Service Division
 17. N. Brooke, 2010, “What Price Hong Kong Government’s Land Policy?” Hong Kong Democratic Foundation, Seminar by Professional Property Services Ltd.
 18. John C. Tsang, 2012, Finance Minister of Hong Kong, speech at Oxford and Cambridge Society of Hong Kong.
<http://www.info.gov.hk/gia/general/>
 19. Land Department, 2015, Legislative Council Panel on Development – Increasing Land Supply.
<http://www.landsd.gov.hk/en/land-sale/records.htm>
 20. South China Morning Post “Hong Kong government urged to review land premium assessment system to raise home supply” 2015년 7월 1일자 기사.
 21. Hong Kong Yearbook 2014
<http://www.yearbook.gov.hk/2014>
 22. Hong Kong Basic Law
<http://www.cmab.gov.hk/en/issues/basic.htm>
 23. <http://www.globalwindow.org>
 24. <http://hankyung.com>
 25. <http://www.hkdf.org>
 26. <http://webb-site.com>
 27. <http://www.globalwindow.org/GW/global/hk/info코트라>

논문접수일 : 2016년 4월 12일

심사(수정)일 : 1차 2016년 5월 26일

게재확정일 : 2016년 5월 30일

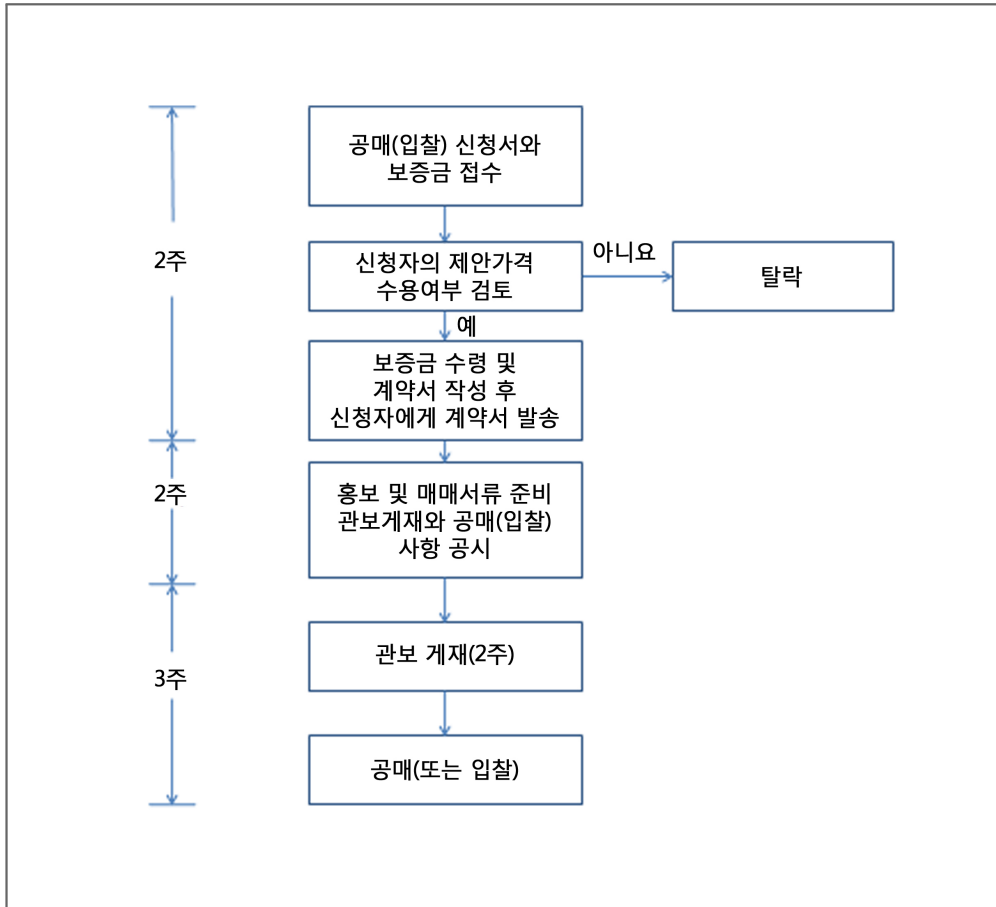
국문초록

본 연구는 북한과 중국의 경제 교류가 심화되고 북한의 부동산에 투자하는 중국인들이 증가하는 현실에 비추어 향후 중국의 토지제도가 북한에 영향을 미칠 가능성을 고려해 현행 중국 토지제도의 원형이라고 평가되는 홍콩의 토지 제도를 연구했다. 연구결과로서 홍콩의 토지 제도는 영국이 홍콩을 반환한 1997년 이후 크게 변화되어 사용기간을 종전의 75년에서 50년으로 단축하고 매년 토지의 시장가치를 평가하여 임대료를 부과하며, 매각 예정 토지를 사용자가 지정하는 제도를 도입하는 등의 수익 확대를 목표로 하는 정책을 위주로 시행하였다. 그러나 수익을 우선 목표로 하는 토지 공급 정책은 토지 및 주택가격의 필연적인 상승과 소형 주택 위주의 개발을 초래하여 현재 나타나고 있는 만성적인 주택부족 문제를 야기한 원인이 되었다.

주제어 : 토지공급, 토지관리, 홍콩, 토지프리미엄, 토지임대료, 토지웅찰제도, 중국의 토지제도, 북한의 토지제도

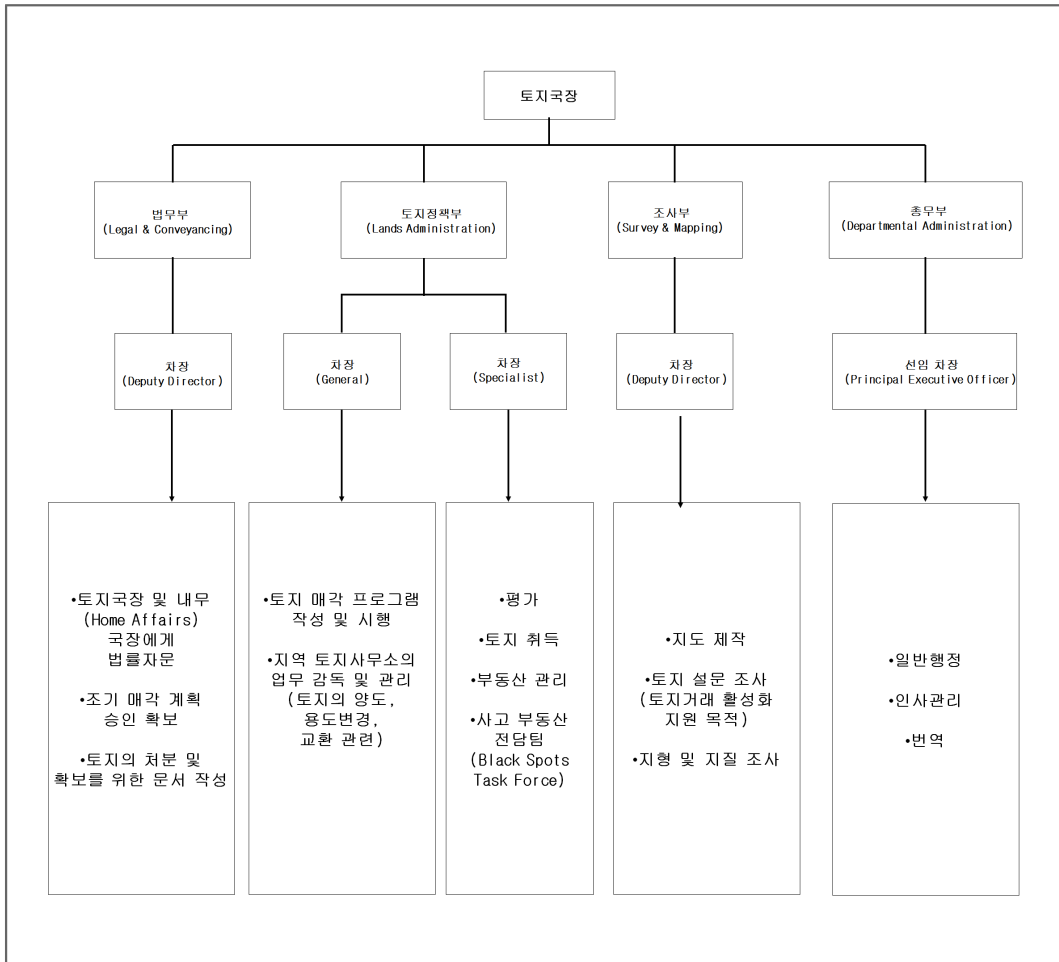
부 록

〈그림 1〉 용도 변경 신청 제도(modified Application List System)의 토지 매각 절차



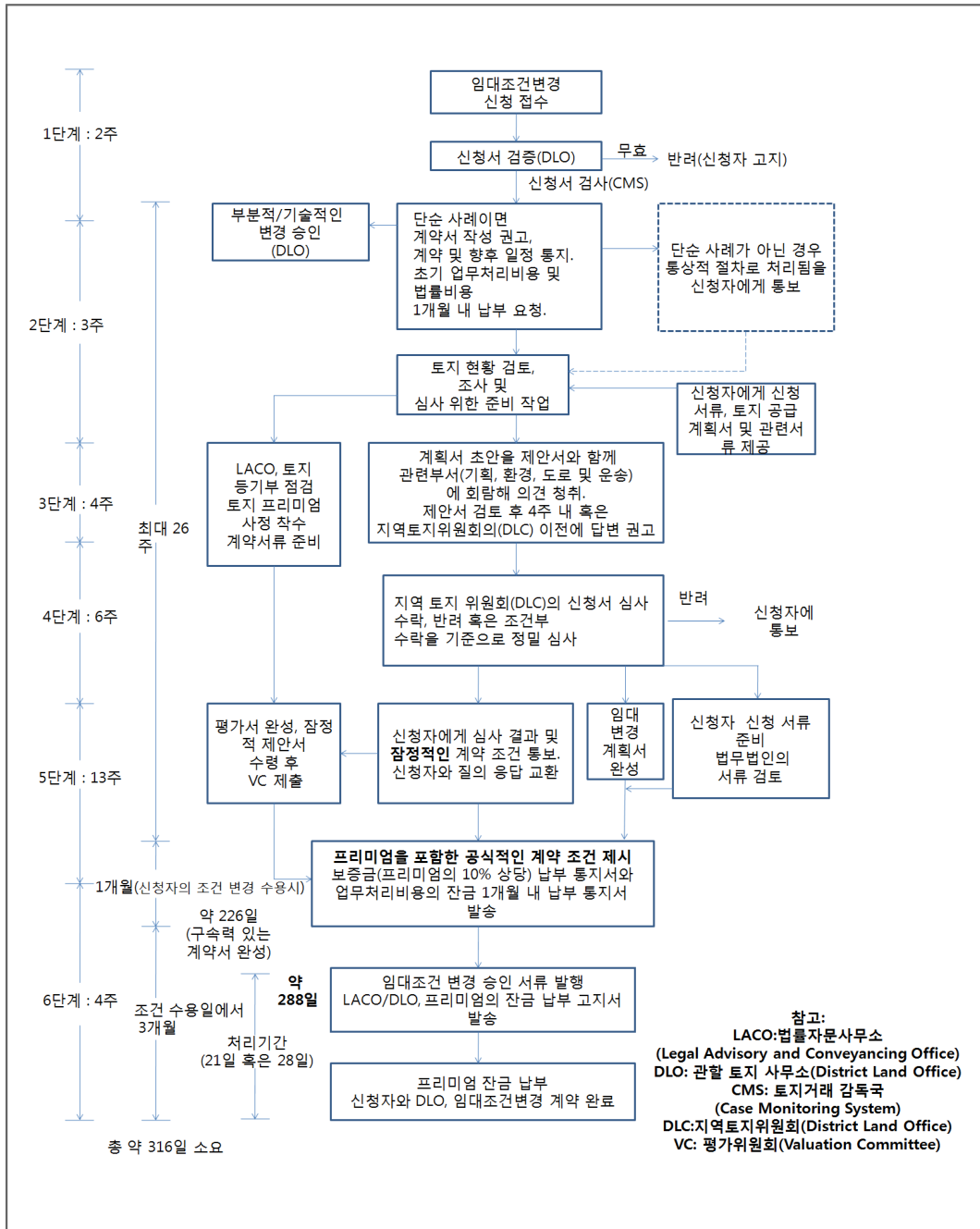
출처 : 토지국.

〈그림 2〉 토지국 조직도



출처 : 토지국.

〈그림 3〉 임대 용도 변경 업무 절차



출처 : 토지국.

〈그림 4〉 토지 교환 업무 절차

