

# 홍콩의 공공주택 5개년 계획

1953년부터 홍콩 정부는 자본의 직접 투입과 토지의 간접보조금을 통해 공공주택개발을 지원해왔다. 130만 공공임대주택단지와 다양한 보조금이 지원된 프로그램이 개발되었으며, 1973년 이후로 새로운 홍콩 주택청이 공공주택의 사회의 필요에 의해 전반적인 건축과 할당, 관리를 맡게 되었고, 이를 정부부서와의 금융연계를 통해 수행하고 있다. 주택청의 금융적 위치와 정부와의 재정적 연계에 대한 주요 내용은 다음과 같다.

- 1) 홍콩 정부와 주택청 사이의 금융적 틀과 금융 기간의 변화과정
- 2) 주택청의 특정 보조금과 주거단위에 따른 수입, 지출 경향과 패턴
- 3) 주택청의 금융적 지속가능성

## 1. 금융연계

홍콩 정부는 수년간 공공주택에 관한 다양한 정책을 추진해왔다. 이는 정부와 주택청 사이의 재정적 관계를 보여주며, 5개의 단계로 분류할 수 있다.

### 1) 최소한의 홍콩 정부 금융 지원 : 1953년 이전

1950년대 초 이민자 인구가 크게 증가하여 도시지역에 인구가 모여들었다. 가족들은 단칸방이나 불법점거지에서 생활은 하였으나 홍콩 정부는 관심을 거의 보이지 않았고, 1953년 Shek Kip Mei화재사건(5만명 이상의 무주택자 사망)으로 인해 안전한 집에 대한 중요성을 인식하게 되었다.

### 2) [Safer Homes]를 위한 기금마련 : 1954~1972

처음 10년간(1954~1963) 홍콩 정부는 저가주택을 재발하기 위해 정착, 공공 업무 분야에 기금을 할당하였다. 이는 무주택자와 저소득 가정을 위한 것이었다.

점차 주거 환경에 대한 관심이 높아지면서 1964년에 주택의 긴급 수요를 담은 보고서가 발행되었다. 이전의 홍콩 주택청은 주택수요와 영역을 다루

는 경험을 축적하였으나 확장된 건설 작업이 정부재정의 큰 짐으로 다가왔다. 1968년이래로 홍콩 정부는 자기 자본을 확충하였으나 대출 확장을 그만두었고, 이러한 관계 속에서 주택 단위의 수는 적었고 감소하였다.

### 3) 주택 재정 지원의 지속 : 1973~1986

1972년 홍콩은 “영구적, 합리적 환경, 모두를 위한 홍콩” 이라는 내용을 담은 [주택공급10년계획]을 발표하였다. 이 계획은 시민을 위한 저가주택공급은 사회를 안정적으로 만들 것이며, 더불어 주택건설로 인한 고용증가로 경제성장에 도움을 줄 것이라는 주장이었다. 하지만 홍콩 주택청의 재정적 매카니즘은 그것을 수용할만한 상태가 안 되어 주택 수는 저조하게 증가하였다.

1973년에 새로운 주택청이 설립되었다. 정착부서와 주택, 도시서비스 부서가 설치되었다. 1970년대 중반 주택청은 주택소유권계획과 민간 부문 참여 계획을 통하여 판매를 위한 공공주택을 개발하게 되었다. 이 두 계획은 주택청의 현저한 재정적 공헌에 의해 이루어졌다.

### 4) 민간부문과의 협력 : 1987~1996

장기주택전략(1987)계획이 발표될 때까지 이 연계는 계속되었으며, 영국령이 끝나는 기간을 넘어서 이 계획은 확장되었다. 주택소유권 계획은 주택을 제공하기 위해 장기간의 전략을 선택하였다. 홍콩 정부는 민간부문의 자원을 이용하기로 결정했고, 주택청과의 재정연계로 들어갔다. 이런 새로운 재정 시스템 하에서 주택청의 주택 제공에 대한 접근은 상당한 변화를 가져왔다. 현물 보조금이 아닌 화폐 보조금이 제공되었다.

1988년 들어 주택구입론계획이 시작되었다. 이는 무이자로 자격이 되는 사람들에게 무이자로 제공된다. 더불어 주택청은 다양한 척도로 효율적 관리를 이끌어내는데 이는 보조금, 건설, 자산관리 등으로 구성되어 있다.

### 5) 기금조성의 새로운 방법 모색 : 1997~2002

1997년 이래로 주택청은 새로운 주택 목표를 달성하기 위해 일하고 있다. 정책의 목표는 주택 소유권 비율을 증가시키는 한편, 빠른 속도로 공공임대주택의 할당을 증가시키는 것이다. 자산가격의 경기침체에도 불구하고 이

계획은 계속 이어지고 있다.

홍콩 정부로부터 새로운 기금을 할당받았음에도 주택청은 [주택구입론계획]의 판매를 통한 새로운 재정방식을 구상하고 있다. 홍콩 주택금융공사에서는 이 계획을 위해 보다 많은 이용가능한 기금을 조성중이다. 더불어 더욱 거대한 민간 부문 연루가 자산관리에서 뿐만 아니라 공공주택개발에서도 분명히 나타난다. 제한된 예산 내에서 주택청은 민간부문을 개발과 건설 분야에서 끌어들이려 한다. 이를 통해 주택청은 주택계획에서의 개발자에서 촉진자(facilitator)로 그 역할을 바꿀 수 있게 되었다.

## 2. 금융의 경향 및 패턴

홍콩 정부와 주택청 간 금융연계 내의 변화에 대한 리뷰를 보면 주택청의 금융에 대한 경향과 패턴을 파악할 수 있다. 또한 주택청의 공공주택 제공을 위한 소득원천을 분석함으로써 미래의 금융지속가능성을 엿볼 수 있다.

### 1) 수입의 원천

주택청의 주된 기금의 총액은 홍콩 정부로부터 제공되며 더불어 정기적으로 자산의 매매와 임대를 통해 수입을 얻는다. 여기에는 주거, 상업, 산업용 부동산을 포함한다.

홍콩 정부는 공공주택을 크게 지원하고 있다. 주택청에게 토지, 대부금, 자본을 제공하며 이는 공공주택의 계획 및 개발을 위함이다.

홍콩의 모든 토지는 정부의 소유이며 이 토지들은 어떤 조건도 없이 주택청에게 주어진다.(홍콩모델하우스사회의 11개 소유지를 제외함) 실제 공공지출은 포함시키지 않음에도 불구하고 이는 공공수익의 잠재적 손실을 보여준다. 몇 년간 홍콩 정부는 공공주택프로그램을 신중히 진행해왔다. 주택청은 다양한 정부부서에서의 협력을 받았을 뿐만 아니라 또한 인프라부문에 있어 다른 부서에서의 비용을 지원받았다.;

이러한 간접적 지원 외에 정부는 자본과 확장된 대출을 주택청에게 제공했다. 일부는 무이자를 감안한 자본인데 잔액은 낮은 이자로 대출되었다.

주택청은 홍콩의 가장 큰 자산회사로 꼽히고 있다. 2000,2001년에 660,000

이상의 아파트를 임대함으로써 수익을 거두었는데, 이는 95억 2800만 달러에 육박한다. 하지만 공공임대주택의 임대는 보조금이 지급된 단계에서 정해진다. 주택청에 따르면 공공임대주택은 재정년도 2001,2002년에 19억달러의 손실을 가져왔다. 이는 아파트 1호당 한해에 \$,2,800, 한달에 \$237 이상의 보조금이 지급되었기 때문이다.

## 2) 지출

주택청은 상당한 지출을 매일의 운영을 통해 초래하고 있다. 게다가 주택청과 정부의 계좌가 나뉜 상태로 운영된 이래로 정부로부터 받은 대부금을 재지불해야 한다.

주택청의 계좌 내에서의 주된 지출은 공공임대주택과 주택소유권계획에 대한 건설, 관리, 유지이며, 주택의 재개발과 불법점거자들을 해결하는 일이다.

주택청은 수년간 정부에게서 얻은 자본과 대부금을 상환해야 한다. 영구적 자본에 관해서는 주택청이 배당된 이익의 양식 내에서 상환사는 정부투자자로서 얻어졌다. 또한 대부금에 관해 주택청은 주요한 원금의 잔액을 줄이는데 있어서 연 5%의 이자를 지불하는 것을 강요받았다. 그리고 대부금 자본을 상환해야 한다. 이 배당금과 이자지불에 관해서는 주택청의 계좌에서 확인할 수 있다.

## 3. 금융지속가능성

공공주택 부문에서의 주택청의 수입과 지출의 원천을 둘러볼 때 주택청의 금융지속가능성은 다음의 내용을 통해 이루어져야 한다.

- 정부가 주택청에게 더 많은 자본을 지원 할 것인지
- 매매 수입의 지속가능성
- 자산의 더 많은 매매
- 주택에 대한 사회적 기대
- 더 큰 규모의 재개발, 재건축에 대한 필요

### 1) 정부 보조금

과거 홍콩 정부는 주택재정착과 정부의 저가주택 재개발에 정부부서를 통하여 보조금을 지급했다. 새 주택청이 만들어진 이후 홍콩 정부는 공공임대주택과 주택소유권 계획을 만들기 위해 직접적으로 주택청을 지원했다. 모든 재정은 정부로부터 마련되었다. 현재도 여전히 정부로부터 무료로 토지와 자본을 지원받고 있지만 경기침체로 인해 더 많은 기금마련의 가능성은 희박해 보인다. 금융지속가능성을 유지하기 위해 스스로 새로운 방법을 모색해야 할 것이다. (예. 매매, 임대를 통한 수입 조성, 고유계좌를 통한 기금 유지 등)

### 2) 임대 수입

공공임대주택을 위해 저가 임대정책이 만들어졌다. 초기 목적은 홍콩의 경제생산비를 줄이면서 생활비를 낮추는 것이었다. 홍콩 내 제조산업과 사회안정성을 향상시키기 위해 이 정책을 시작하였다. 1980년대 이전 주거재정착을 위한 임대는 시장매매가격보다 10%정도 낮았다.

### 3) 자산 매매

주택청의 가장 주요한 수입은 아파트매매를 통해 이루어진다. 이것이 차지하는 비중은 전체수입의 50~60%정도이다. 경제침체기 이후 민간부문에서는 아파트 수요자가 감소하여 주택소유권, 중산층, 고소득층을 겨냥하였다. 하지만 현재 2가지 시장이 혼재하게 되었다. 그래서 주택소유권계획사업보다 주택매매대출사업에 더 큰 비중을 두는 것이 현재의 경향이다. 이 두 계획의 미래는 정부주택정책에 달려있고 이는 주택청의 금융상태를 파악할 것이다.

### 4) 주택에 대한 사회적 기대

지난 50년간 공공임대주택의 건설비는 증가하였고, 또한 질적으로도 성장하였다. 운영, 유지비용이 증가하였고, 부대시설도 제공되었다. 한정된 예산으로 삶의 질을 증가시키는 것은 어렵다. 그러므로 주택청은 비용효율적인 서비스를 제공하기 위해 다른 수단을 모색해야 한다. (예. 부동산 유지, 개발 서비스에 민간부문 참여 등)

#### 5) 재개발

재개발, 재건축에는 엄청난 비용이 소모된다. 하지만 현재 36,000호의 재개발단지만 남아있고, 마지막 무허가단지 개발은 2001년에 완료되어 공공임대주택의 재개발 비용은 앞으로 감소할 것이다.

#### 6) 전반적인 금융 지속가능성

주택청의 금융상태는 긍정적이다. (2001년 현재 630억달러의 잔액, 500억의 기금 110억의 운영잉여금이 있음) 하지만 주택계획은 아직도 정부 정책에 의존하고 있음. 이는 주택청의 역할과 수입과 지출사이의 잔액을 통해 결정될 것이다. 또한 경제사정이 좋지 않아 현금보유액을 예년의 33%수준으로 하향조정하였다. 안정적으로 기금을 유지하고 있으나 현재 새로이 기금을 조성하기 위한 방법을 모색하고 있다. (주차시설, 소매업의 민간화가 그 한 방법임)

### 4. 결론

지난 50년간의 금융연계시스템을 통해 앞으로의 계획을 수립할 수 있을 것이다. 그동안의 공공주택사업은 전적으로 정부의 지원으로 운영되었으나 지금은 새로운 요구가 나타나고 있으며 더불어 경제성장을 촉진시키기 위해 그에 따른 적합한 주택정책이 필요하다. 장기간동안 주택청은 새로운 기금을 찾기 위해 노력할 것이다. 또한 비용효율적인 방법으로 부동산 운영 및 유지비용을 줄이고 있으며 주택매매기금의 판매와 같은 새로운 기금조성 방법을 찾고 있다.

# 세입자구매사업계획과 주택소유권사업계획의 2차시장현황

## 1. 개요

공공임대주택 현 주식의 일부를 판매하는 정책은 홍콩특별관리지역 부서의장에 의해 1997년 10월 처음으로 발표되었다. 같은 해 12월 주택청은 세입자구매사업계획을 발표하여 10년간 약 25만 호를 판매하였다.

1997년, 2001년 두 차례 걸친 홍콩의 경기침체에는 자산 가격이 최고점의 65%정도로 급락했다. 이는 소비자비용의 하락까지 불러왔다.

가격붕괴 이후 공공임대주택과 주택소유권사업계획의 대량공급을 우려하는 의견들이 나타났다. 이중 세입자 구매사업계획은 자산가격하락의 한 요인으로 비난받았다. 2002년 11월 앞으로 4년간의 세입자구매사업에 관한 9개의 새로운 주택정책을 발표했는데 이는 주택에서의 정부역할의 축소가 재강조된 내용이었다. 이 내용은 매우 적절했던 반면 논란의 여지가 있었다.

공공임대주택 프로그램은 비효율적이고 공평하지 않았다. 지난 20년간 홍콩의 민간시장의 가격은 매우 알맞았으나 시장은 여전히 불안상황을 유지하고 있었다. 이러한 자산시장의 침체에 대한 원인 중 하나로 주택소유권사업계획의 2차시장의 등장이었다. 보조금이 지급된 시장과 지급되지 않은 시장의 두 가지로 나뉜 체제는 장기간으로 자산시장의 기초를 바꾸었고 시장 침체를 가져왔다.

## 2. 공공주택정책의 실패

홍콩의 공공부문은 640,000호의 임대주택, 356,000호의 주택소유권사업계획으로 이루어졌다. 이중 50%가 장기주택이다. 지난 10년간 연 신규주택공급량의 60%가 공공주택이었다. 이 중 공공임대주택은 자격에 맞는 가구에게 제공이 되었다. 주택청의 기준에 부합하는 가구들에게 공공주택아파트가 할당되었다.

각 가구에게는 시장가격의 25~30%의 임대비용이 청구되었다. 세입자에게

는 위치를 고려한 몇 개의 선택사항이 주어졌다. 아파트는 제한된 범위 내에서 제공된 표준디자인으로 지어졌으며, 임대료는 시장가격보다 낮았는데 그것은 보조금으로 충당되었다. 시장에서의 임대와 공공임대주택과의 차이는 전체 보조금이 각 가구에게 제공된다는 것이다.

많은 사람들의 생각과 대조적으로, 공공임대주택 프로그램의 비용은 빌딩의 건설비, 토지구성비용, 이자, 관리 운영비용들의 합보다 훨씬 많이 주택청에 의해 지불된다. 공동임대주택프로그램 하에서 가구들은 보조금을 지키기 위해 주택청이 할당한 아파트에 머물러야 한다. 만약 가구들에게 동등한 가치를 지닌 수입 혹은 임대 보조금이 지급된다면 주택청에 의해 할당된 아파트를 선택하지 않을 것이다. 이것이 시장경제의 비효율이라고 볼 수 있다. 다시 말해 사회가 주택보조금을 지급하기로 결정했다면 수여자에게 선택의 자유를 주는 것이 더 낫겠다.

홍콩과 같이 같은 비효율적인 내용을 시도한 국가들 역시 실패했다는 많은 연구가 있다. 자원의 잘못된 할당과 소비패턴의 왜곡을 안게 되었다. Wong은 연간 0.5~1%의 국내총생산의 손실을 가져왔다고 보고 있다.

### 1) 공공임대주택프로그램의 비효율성

Wong과 Liu는 정부가 가구에게 지급하는 보조금의 단계를 측정해 보았다. 그리고 공공임대주택 세입자 가구에 의해 효용을 주는 단계를 측정했다. Yan은 1976~1996년의 인구센서스를 통해 가구 수입, 총 보조금, 순이익, 효율성 비율을 측정해냈다.

총 보조금과 순이익사이의 차이는 크게 나타났다. 상당히 많은 자원이 낭비되고 있었다. 정부가 공공임대주택의 보조금을 삭감한 후에 프로그램의 효율성은 상당히 증가하였다.

### 2) 공공임대주택프로그램의 비형평성

불행히도 주택자원의 다량의 재분배는 공평하게 진행되지 않았다. 공공과 민간부문에서의 가구의 수입재분배를 비교해볼 때, 공공주택정책에서만 가장 저소득층의 타겟이 잘못되었다.

## 3. 불완전한 공공주택 개정의 결과

공공임대주택의 비효율성과 비형평성은 현재 널리 알려져 있다. 이를 개정하기위해 수많은 시도가 행해졌다. 기존의 직접적 조항을 대체할 이중 임대 정책, 자산의 압박, 현재 세입자를 위한 수입 자격 기준, 등이 효율성과 형평성을 증가시키기 위해 소개되었다. 결과적으로 이 정책들은 보다 넓은 시장 하에서 가능한 효과에 대한 이해 없이 시행되었다. 이들 중 주택소유권사업계획과 세입자임대주택계획에서의 2차시장 생성은 의도하지 않은 심각한 결과를 가져왔다. 그것은 민간자산시장에서 현저하게 증가한 불확실성이다.

#### 4. 2개의 주택시장 형성

주택소유권사업계획과 세입자구매계획이 2차시장을 소개하기 전에 공공부문주택단위는 양도 불가능하였다. 그러므로 공공부문주택을 위한 시장은 존재하지 않았다. 공공주택부문의 가구들은 그들의 단위를 어떤 방법에서든 교환할 수 없었다. 단지 사적부문주택단위만이 교환 가능하였기 때문에 이 시스템 하에서 주택시장에 유일하게 공헌할 수 있었다. 교환가능성 없이 사적주택시장에서의 공공주택프로그램의 효과는 공급측면에서 제한된다. 교환가능성과 함께 거대한 단위의 공공 주택부문에서의 주식이 자유롭게 움직일 수 있다.

주택청은 새로운 2차시장을 개편했다. 그것은 현존하는 사적주택시장에서부터 독특하고 분리된 것이다. 공공부문의 주택주식의 큰 비율을 의미하는 다양한 금융 보조금의 소개와 제한의 부분적 안정은 현재 새로운 주택소유권사업계획과 세입자 구매계획의 2차시장에서의 교환가능성을 보여준다. 세입자의 수입과 사적주택부문의 주택소유자의 분배는 공공부문과 현저하게 차이가 나지는 않는다. 사적, 공공부문을 위한 수요는 거의 전부가 겹쳐질 것이다. 보조금이 제공되고, 제공되지 않는 두 가지의 시장은 현저하게 수요 혹은 공급측면에서 겹쳐질 것이며, 비보조금 시장에서의 활동의 대부분은 보조금 시장에서 조종하게 될 것이다.

주택소유권 사업계획과 세입자 구매계획의 2차시장이 계속해서 성장해감에 따라 이들 단위는 2차시장에서의 교환가능성으로 인해 민간시장을 대체

하는 매력적인 증가를 보일 것이다.

새로운 상황 하에서 공공과 사적주택부문은 연간공급흐름에서 뿐만 아니라 공급과 수요의 두 가지 측면에서, 그리고 전체 주식에서의 큰 비율에 결합되었다. 수요와 공급 측면에서 이러한 넓은 주식과 흐름 결합이 허용될 때 이 두 부문이 더 이상 나뉜 채로 존재하지 않을 수 있다.

## 5. 하나의 주택시장을 재창조하려는 노력 강화

공공부문주택단위를 위한 분리된 시장의 창조는 많은 공공주택세입자와 소유자로 하여금 주택에 대한 열망을 고취시킨다. 하지만 이는 민간시장에 즉각적으로 부정적 영향을 미쳤다. 공공주택단위의 변형을 용이하게 하기 위한 시장 메커니즘의 창조는 이전의 상황보다 향상된 반면 불가피하게 부작용을 초래한다.

현재의 민간주택의 2차시장 활성화의 부족은 주로 주택소유권사업계획과 세입자구매계획의 2차시장에 의해 창조된 교환효과의 침체에 대한 반영으로 볼 수 있다. 가격이 낮고 많은 산출량에도 불구하고 시장이 활발하지 않은 것은 놀랄 일이 아니다.

공공부문의 시장은 2개로 나뉜 것 보다 단일된 형태로 개편되는 것이 더 나을 것이다. 가능한 한 두 시장을 단일화하는 것이 가장 중요한 문제이다. 세입자구매사업계획을 회복시키는 것과, 주택구매사업계획과 세입자구매계획의 사용자들을 위한 인센티브를 향상시키는 것, 이 두 문제가 빨리 달성되어야 한다. 이는 보조금이 지급된 토지의 양을 줄임으로써 달성가능하며, 이러한 토지는 정부로 되돌아가야 한다. 또한, 시장의 단일화는 소비와 투자를 자극시키며 시장 내의 불확실성을 줄여준다. 이러한 내용은 공공정책에 공헌하지 않는다. 즉, 자신의 집을 가질 수 있게 해주는 것이 아니다.

보다 비용효율적인 대출보조금계획이 보다 많은 것을 달성할 것이다. 현재에도 공공임대주택프로그램은 절실히 필요로 하는 사회의 부분 속에서 자리 잡고 있다. 하지만 무엇이 가능하더라도 보조금이 지급된 임대계획은 보다 다양한 선택조건과 함께, 자격이 되는 가구들에게 제공되어야 한다. 번영하는 민간임대시장은 주택시장을 장기간의 안정을 위한 더 좋은 해결책이 될 것이다.

홍콩의 도시재생 :

## 유니온 스퀘어 프로젝트 (Union Square Project)

[also known as Kowloon Station]

<http://www.union-square.com.hk>

### 1. 소개 및 위치

- Union Square는 세계 각국에서 일어나는 개발의 한 종류임
- 런던의 Canary Whar개발의 2배 규모이며, 주거, 상점, 호텔, 사무실, 레저시설이 입지할 예정임
- MTR Kowloon역에 위치하여 편리하며, 홍콩국제공항과의 접근성도 좋음 : 세계의 관문 역할을 함

< 지도 >



## 2. Union Square에 위치한 빌딩 목록

Building(name)	Floors	Year
International Commerce Centre	118	2010
The Cullinan I	68	2008
The Cullinan II	68	2008
Sorrento 1	75	2003
The Harbourside	75	2003
Sorrento 2	66	2003
The Arch	65	2005
Sorrento 3	64	2003
Sorrento 5	62	2003
Sorrento 6	60	2003
The Waterfront 1	46	2000
The Waterfront 2	46	2000
The Waterfront 3	46	2000
The Waterfront 5	46	2000
The Waterfront 6	46	2000
The Waterfront 7	46	2000
Kowloon Station Phase 7	102	2007

## 3. 개발 주체



Sun Hung Kai Properties

- 홍콩의 거대 프리미엄 개발업체. 1972년 홍콩 주식시장에 처음 등장하여 현재는 18,000명 이상의 직원을 가지고 있음
- 주된 사업은 매매와 투자 목적의 자산을 개발하는 것이며, 가장 강력한 전문분야는 in-house expertise in land aquisition, 건축, 건설, 엔지니어링, 세일즈, 마케팅, 자산관리서비스 등 임