홍콩 모델 : 토지제도의 한계로 노정된 부동산 재벌의 도시지배와 '홍콩 현상'

조성찬(하나누리 동북아연구원)

1. 들어가며

1) 문제의식

서울보다 인구는 적으면서 면적은 1.82배 큰 아시아의 작은 섬 홍콩은 우리에게 무엇인가? 향나무를 실어 나르는 항구가 있었다고 해서 붙여진 이름인 홍콩(香港)은 누구에게는 꼭 가보고 싶은 매력적인 여행지로 다가올 것이다. 다른 누구에게는 중국 본토와의 정치적 갈등에 따른 민주화 운동의 성지로 다가올 것이다. 그런데 우리가 간과하지 말아야 할 것이 하나 있다. 거의 모든 토지가 도시정부 소유인 홍콩은 동아시아에 있어서 중요한 토지개혁 모델이라는 점이다. 홍콩은 중국 최초의 경제특구이자 실험공간인 션전(深圳)을 거쳐 중국 토지제도 개혁개방의 모델이 되었다. 더 나아가 중국을 통해 베트남과 북한의 경제특구 토지개혁에 영향을 미쳤다. 실제로, 2015년 11월에 북한이 라선경제특구 내 북한기업에 투자하는 외국자본의 경영활동과 이윤을 보장한다는 발표가 있었을 때, 한국경제신문(2015.11.18.)은 북한이 라선경제특구를 '일국양제(一國兩制)'의 홍콩식 모델로 개발하려는 것으로 분석했다.[1] 이 정도면 홍콩은 자유무역항과 중국에 속한 특별행정구를 넘어 동아시아 국가 토지개혁 모델의 상징으로 자리매김해도 될 것 같다.

그런데 홍콩 시민은 전혀 행복하지 않다. 이는 최근 현상도 아니다. 1927년 홍콩을 방문한 루쉰은 홍콩의 미래를 예견한 듯 하다. 그는 홍콩이 "하나의 섬에 불과하지만 중국의 모든 도시가 맞이할 현재이자 미래"라고 말했는데, 이는 홍콩이라는 식민 도시가 서양 주인과 부유한 중국인을 제외한 나머지 민중이 착취의 대상으로 전락하는 불평등 체제에 빠질 것을 이야기한 것이었다.[2] 실제로 홍콩이 1997년에 중국 본토로 반환되기 이전부터 이미 내부에 사회경제적 모순이 누적되면서, 대외적인 이미지와는 달리 시민들은 일상에서 고충을 겪고 있었다. 세계 최고 수준의 주택가격과 임대료 수치, 좁디좁은 방에 거주하는 홍콩 시민들의 모습을 담은 기사는 이제 식상할 정도다. 2020년 기준 한국의 지니계수가 0.33일 때 홍콩은 0.54로, 빈부격차가 한국보다 심각했다.

그 원인이 무엇일까? 본 연구는 홍콩 시민들이 경험하는 일상의 분노와 사회경제적 모순을 거슬러 올라가면 그 중심에 영국 식민지 시기부터 형성된 잘못된 토지제도가 자리하고 있다는 문제의식에 기초하고 있다. 조금 더 구체적으로 설명하면, 재벌 친화적인 홍콩 정부의 방관과 협력으로 토지제도와 부동산 시장이 부동산 개발사 재벌들에게 유리하게 작동하면서 시민들의 일상을 억압하는 지배구조가 형성되었다고 본다. 이러한 구조에서 중산층은 부동산 투자자로 나서기도 하지만 결국 부동산 재벌의 지배구조에 종속되어 추락하고 만다.

홍콩의 부동산 재벌들은 홍콩 토지제도의 결함을 너무 잘 이용하여 토지와 주택 분야는 물론이고 시민들의 일상과 밀접한 교통, 전기, 가스, 통신 같은 부문에 이르기까지 지배력을 확장했다. 그 결과 시민들이 일상에서 겪는 경제적 고통이 최고점에 달하자, 시민들은 민주화 운동을 전개하여 주체적으로 삶의 질을 개선하고자 했다. 이러한 점에서 시민이 원하는 제도

1) 김원중, "홍콩특별행정구역의 토지공급 및 관리제도 고찰", 『부동산분석』, 2016년 제2권 제1호, 120쪽.
2) 「2019년 홍콩은 어떤 모순 속에서 어떻게 싸워왔는가?」, 『플랫폼C』, 2020.1.3.

변화를 가져올 수 있는 행정장관 직선제는 매우 중요한 이슈였다. 청년 주도로 진행된 2014년 우산혁명과, 2019년 범죄인 송환법 반대 운동은 바로 이런 맥락에서 읽어야 한다.

현재 홍콩 사회에서 부동산 개발사 재벌 문제가 정치, 경제문제의 중심에 자리하고 있다는 인식이 확산되고 있다. 중국 정부는 한편으로 '국가안전법'을 제정하여 홍콩의 시민운동을 억압하면서도, 다른 한편으로 경제적 불평등에 대한 분노를 잠재우기 위해 재벌들에게 공공임대주택 공급 확대 요구, 신계지역 신도시 개발계획 발표 등 다양한 대책을 강구하고 있다. 그러나 홍콩 부동산 재벌 개혁에 대한 분명한 입장은 아직 표명되지 않았다.

2) 연구목적

이러한 문제의식에서 본 연구의 목적은 1997년 일국양제 이전부터 진행되어온 홍콩식 토지제도의 특징과 한계가 무엇인지를 밝히고, 소수 부동산 재벌이 홍콩식 토지제도에 기초하여 어떻게 교통, 전기, 가스 등 시민의 일상과 밀접한 부문에 이르기까지 세력을 확장해 나갔는지 분석하고, 마지막으로 이로 인해 초래된 사회경제적 문제를 '홍콩 현상'이라는 개념으로 살펴봄으로써, 부동산 재벌의 도시지배 전략을 비판적으로 살펴보는 것이다.

본 논문은 결론으로, 토지, 주택, 교통, 전기, 가스 등 시민의 일상을 지배하는 자원과 서비스를 '도시 커먼즈'(urban commons)로 규정하고, 자본주의와 사회주의 정부를 막론하고 도시 커먼즈는 투기와 독점의 대상이 될 수 없음을 주장한다. 이러한 주장은, 토지의 공동소유 및 관리라는 홍콩의 장점이 제대로 발현되기 위해서 선거 민주주의로는 한계가 분명하며, 토지와 같은 도시 커먼즈가 투기와 독점이 대상이 되지 않으면서도 지속가능한 발전에 활용되도록 공동체 의식 향상과 제도적 뒷받침이 결부되어야 함을 내포한다. 정부가 이러한 과제를 제대로 감당하지 못하면 도시는 주기적인 경제위기와 사회위기를 피할 수 없게 된다.

3) 이론적 기초

홍콩이나 중국처럼 도시 토지가 정부 소유임에도 불구하고 토지사유제 국가와 거의 동일하게 지대추구(rent-seeking) 문제가 발생하는 이유는 토지사용권자가 납부하는 토지사용료 즉 지대를 일시불로 납부하면서 지대가 자본화되고(land rent capitalization), 동시에 토지사용료가 제대로 환수되지 못하고 부동산 개발사와 개인 투자자 등의 주머니에 돌아가기 때문이다. 그래서 자본화된 지대는 본질상 토지사유제 하의 지가와 성질이 비슷해진다.

학문적으로, 지대자본화란 미래의 매년도 지대를 자본화율로 할인하여 현재가치로 전환한 후 모두 더하는 것을 의미한다. 홍콩처럼 토지가 정부 소유인 경우는 토지사용 기간만큼 자본화되는 반면, 토지사유제 하에서 사용기간이 무한대이기 때문에 자본화 기간도 무한대가 된다. 이렇게 설명하면 지가와 지대는 본질상 같아 보이지만, 지대가 자본화되면 중요한 변화가 발생한다. 지대는 '이미' 생산된 부의 일부로 '생산물시장'에 속하는 반면, 지가는 '아직' 생산되지 않은 미래의 부로 '자산시장'에 속하게 되기 때문이다.

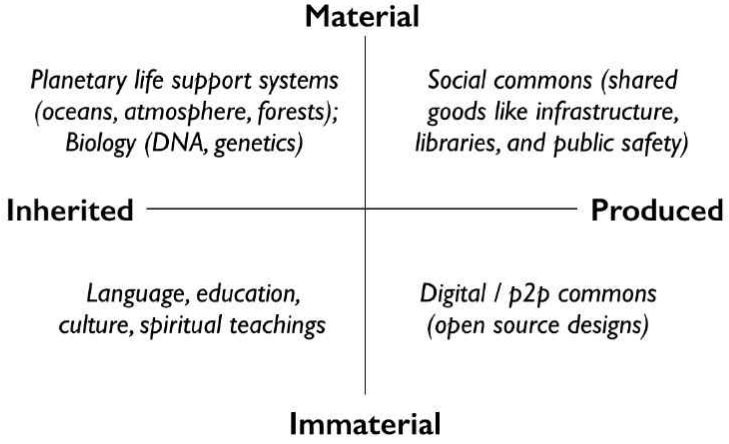
토지가 지가라는 옷을 입고 자산시장에 진출하게 되면 부동산담보대출의 대상이 되어 막대한 양의 신용화폐가 은행을 통해 창조된다. 그리고 부동산 매매차익을 노리는 투기적 수요의 대상이 된다. 이제 토지공유제와 토지사유제를 구분하는 것은 무의미하게 된다. 결국 이러한 시스템에서 부동산 투기, 화폐유동성 과잉 및 이로 인한 거품의 형성과 붕괴(boom and bust)는 피할 수 없게 된다. 홍콩과 중국이 지대를 매년 납부하는 방식(토지연조제) 대신 지대

를 자본화하여 일시불로 납부하는 방식(토지출양제)에 크게 의존하게 되면서 대자본에 의한 도시지배와 '홍콩 현상'은 피할 수 없게 되었다.

토지 등 공유자원이 아무리 중요해도 민주주의 정부에서건 아니면 사회주의 정부에서건 심지어 식민지 정부에서건 공유자원이 독점과 투기의 대상이 되는 것을 피할 수 없는 것 같다.[3] 자본주의 도시 홍콩은 특이하게도 식민지 정부, 민주주의 정부의 특성이 중첩되어 있으며, 여기에 더해 중국 본토로부터 사회주의 통치체제의 영향력이 강화되고 있다. 이러한 문제의식에서 토지 등 공유자원의 공공성을 지켜내고 시민의 일상을 보호하며, 지속가능한 사회를 추구하는 데 커먼즈 개념은 매우 중요하다. 다만 현대와 같은 도시화된 사회에서, 정부의 관리체계 바깥에 있는 자연자원에 대한 전통 공동체의 소유와 관리라는 기존 커먼즈 개념의 한계를 극복할 필요가 분명하다. 그래서 필자는 '도시 커먼즈'(urban commons) 개념을 수용하게 된 것이다.[4]

커먼즈(commons)를 간략하게 정의하면, "우리가 생존과 복지(well-being)를 위해 상호간에 의존하는 것들"이다.[5] 데이비드 볼리어(David Bollier)는 조금 더 구체적으로 커먼즈를 4가지로 정의한다. 이 중에서 "공유 가치와 커뮤니티 정체성을 보존하는 자원들의 장기 관리(stewardship)를 위한 사회 시스템", "함께 물려받거나 창조하며, 우리의 자녀들에게 물려주어야 하는 부. 공동의 부는 천부 재능, 도시 인프라, 문학 작품과 전통, 지식을 포함"이라는 정의가 도시 커먼즈와 밀접한 관련을 갖는다. P2P 이론가인 마이클 바우웬(Michel Bauwens)은 아래 <그림 1>과 같이 4가지 카테고리로 커먼즈의 차원을 설명한다. 이 중에서 물질적이면서 만들어진 것에는 사회 커먼즈(인프라 같은 공유된 재화, 도서관 및 공공 안전)이 있다. 이처럼 데이비드 볼리어의 개념과 마이클 바우웬의 개념에는 자연자원에 해당하는 전통적인 커먼즈 개념을 넘어 도시의 공유자원까지 포괄하는 도시 커먼즈 개념이 담겨있다.

<그림 1> 4가지 카테고리로 구성된 커먼즈의 유형



출처 : José Maria Ramos ed., 2016: p. 3.

3) 조성찬, "공유자원 사유화 모델에 기댄 제주국제자유도시 발전전략의 비판적 검토", 『공간과 사회』, 2016년 6월호(제 26권 2호), 44~79쪽.

4) 조성찬, "도시재생에서 공유경제 실현을 위한 '토지가치 공유형 지역자산화 모델' 연구", 『입법·정책』, 서울특별시의회, 제14호 2016년 6월, 107~132쪽.

5) José Maria Ramos ed., *The City as Commons: A Policy Reader*, the Commons Transition Coalition, Melbourne, Australia, 2016.

앞서 정의된 커먼즈의 논리를 따른다면 사유화된 토지는 공유자원 또는 커먼즈에서 제외된다. 그런데 실정법상 사유화된 토지는 공유자원에 속하지 않는다는 것을 인정한다 하더라도, 자연이 비옥도 및 입지 형태로 부여했으며, 이에 더해 인구증가, 기반시설의 설치 및 도시화 등 사회 전체의 노력에 의해 상승하는 토지가치인 지대는 경제 이론상 개인의 소유가 될 수 없다.[6] 지대는 토지라는 공유자원의 요체로, 커먼즈에 속한다. 토지를 누가 소유하고 있느냐는 중요하지 않다. 따라서 이러한 새로운 차원의 도시 커먼즈 개념은 홍콩 사회의 문제를 해결할 대안 담론의 기초가 된다. 홍콩 시민들이 토지 및 토지에서 발생하는 지대를 커먼즈로 인식하게 되면 대자본 편향적인 정부에게 보다 분명한 개혁을 요구할 수 있다. 게다가 이 개념은 시민들을 공동체로 결집하여 새로운 대안을 모색할 수 있는 사유의 기초로 작동할 수 있다. 이러한 점에서 커먼즈는 자연스럽게 사회적 경제(social economy)와 연결된다. 커먼즈는 사회적 경제에서 중요한 공동체 자산의 역할을 감당하기 때문이다.

2. 홍콩 토지제도의 특성과 한계

1) 중국 반환 이전 홍콩 토지제도의 형성

홍콩은 영국의 점령 및 조차(租借) 시기에 따라 순차적으로 홍콩섬, 까우룽(九龍) 반도, 신계(新界)로 구성된다. 홍콩섬은 제1차 아편전쟁(1840)으로 영국군에 의해 점령되었으며, 1842년 난징조약을 체결하면서 청이 공식적으로 양도했다. 홍콩섬은 빅토리아 시티(Victoria City) 건립과 총독부 신설(1843)이 보여주듯, 홍콩의 핵심부로 발전했다. 까우룽 반도는 제2차 아편전쟁(1860)으로 베이징 조약이 체결되면서 영국에 할양되었다. 신계는 1898년 영국이 99년간 조차한 곳으로, 유효기간은 1997년까지였다. 신계는 중국 션전경제특구와 홍콩을 지리적으로 이어준다. 신계에 영구 양도 방식이 아닌 조차 방식이 적용되면서, 1997년에 홍콩 전체가 반환되는 원인이 되었다.

홍콩의 핵심부인 홍콩섬이 점령될 당시 식민지 토지제도가 형성되기 시작했다. 전쟁이 진행되던 1841년 5월, 당시 영국 선장이던 엘리엇(Elliot)은 홍콩섬 토지 전체를 공유(the Crown)로 선포했다. 그 배경에 대해 『홍콩의 역사』를 쓴 Endacott(2006)에 따르면, 당시 모든 영국 식민지는 토지투기 때문에 몸살을 앓고 있었으며, 지가 상승에 따른 투기가 예상되어 좋은 부지를 확보하고 미래 발전을 보장하기 위해서 섬 전체를 공유(the Crown)로 선포한 것이었다.[7] 토지투기 문제는 홍콩의 출발과 함께 했던 문제의식이었다.

홍콩섬을 공유로 선포한 엘리엇은 다음과 같은 명령을 발표하고 토지제도의 가이드라인으로 삼도록 했다: 토지를 팔지 말고 임대할 것(75년), 토지개발권을 공공에게 부여할 것, 경매를 위해 '연간' 지대 최저가격을 설정할 것, 최고의 연간 지대 입찰자에게 임대할 것, 정부에 통지하지 않는 사적인 토지거래는 금지할 것 등이다. 엘리엇이 제시한 기본 원칙은 홍콩 토지제도의 기초를 다지는 데 중요한 의미를 가졌다. 필자는 이러한 원리에 기초한 토지제도를 '공공토지임대제'로 칭한다. 그런데 아쉽게도 얼마 가지 않아 후퇴하게 된다.

2) 토지 임차기간과 지대납부 방식 후퇴

---

6) 헨리 조지, 『진보와 빈곤』, 김윤상 옮김, 비봉출판사, 1997.
7) G. B. Endacott, 『홍콩의 역사』, 윤은기 옮김, 한국학술정보, 2006, 43쪽, 66쪽.

엘리엇이 제시한 공공토지임대 원칙은 크게 임차기간 및 지대납부 방식 두 가지 점에서 변화가 발생한다.[8] 먼저 임차기간이 길어졌다가 줄어들었다. 초기인 1843년에 결정된 건축용지와 기타용지의 임차기간이 각각 75년과 21년이었다. 토지사용을 희망하는 이들은 공개 경매를 거쳐 토지사용권을 획득하였다. 그런데 토지사용자 특히 영국 상인 자본가들이 75년의 임차기간에 불만을 표하면서 1848년 영국 정부는 '무상'으로 75년 기간을 999년으로 연장했다. 그리고 1860년에 까우룽섬의 영토권이 영국에 귀속되면서 기존 토지소유자들 역시 보상을 받은 후 임차기간 999년의 토지사용자로 전환되었다. 그러다가 38년 후인 1898년, 영국 정부는 999년의 임차기간을 문제시하여 홍콩 총독에게 999년의 임차기간 제도를 폐지하고, 75년을 새로운 임차기간으로 설정하도록 명령했다. 그러나 토지사용자의 강한 반대에 직면하면서 부득이하게 75년의 '무상' 연장을 허용한 후에야 제도변화가 가능해졌다.

이러한 흐름은 1984년, 중국과 영국 정부 사이의 홍콩 반환 협상에서도 이어진다. 홍콩은 식민통치 초기부터 이미 지대 일시불 방식을 적용하면서 동시에 임대가치를 기준으로 명목지대를 부과하고 있었다. 그런데 홍콩 반환을 둘러싼 협상 과정에서 홍콩 정부는 명목지대 수준을 다시 인상할 생각이 없었으며, 50년 기한의 토지사용권 연장에 대하여 일시불 지대를 요구하지도 않았다. 같은 해에 중국 및 영국 정부가 체결한 <공동선언> 부록 제3항은, 1997년 6월 2일 또는 그 이전에 기한이 도래하는 모든 토지사용권에 대해 '무상'으로 50년 재연장하는 내용으로 양국 정부가 합의하였다.[9] <공동선언>에 반영된 토지임대 관련 내용을 요약하면, 영국 통치 시기에는 모든 계약에서 최초 계약 시점에 토지사용료 일시불에 해당하는 프리미엄(premium)을 수령하고 이후 매년 명목지대(rent)를 징수하였으나 명목지대는 시세를 반영하지 않은 낮은 금액이었다. 그러나 홍콩이 중국에 반환되면서 일시불 프리미엄을 받지 않는 대신 토지 임대가치 시세의 3%를 매년 징수하여 세수를 확대할 수 있었다.[10]

다른 변화는 경매 대상이 '연간 지대'에서 전체 사용기간의 지대 총액으로 변경되었다는 점이다. 즉 지대 매년 납부에서 일시불 방식으로 전환된 것이다. 이후 연간 지대는 평가 지대의 5%를 납부하는 명목지대(ground rent)로 변하여 고정되었다.[11] 지대 납부방식의 변화는 토지 임차기간의 변동과 긴밀하게 연결되어 있다.

두 가지 변화를 정리하면, 토지사용자의 강력한 이해관계로 인해 임차기간이 변동되면서 지대환수 체계 역시 무너졌다. 임차기간 재조정과 반환 시 무상 연장, 지대 일시불에 따른 불충분한 지대환수 등은 홍콩에서 부동산 개발사에 의한 토지독점이 형성되는 기초가 되었다.

현재 홍콩의 일시불 방식에 따른 토지사용료 납부는 3단계로 이루어진다. 즉 [1단계. 임차계약 초기단계] → [2단계. 임차계약 수정단계] → [3단계. 임차계약 연장단계]에서 모두 일시불로 토지사용료(프리미엄)를 납부한다. 앞에서 언급한 대로 매년 납부하는 명목지대가 이미 고정되어 있기 때문에, 홍콩 정부는 임차계약 초기단계에서 일시불 수입을 극대화하고자 한다. 그래서 이 단계의 수입이 가장 크다. 다음으로, 임차계약 수정을 희망하는 토지사용자는 토지국에 신청하여 공식 허가를 얻으면, 임차계약 수정으로 인해 발생하는 토지가치 증가분에 대해 개발이익(betterment charge)을 일시에 납부해야 한다. 마지막으로, 토지사용 기한이

---

8) Endacott, 2006, 95~96쪽.

9) Cruden, Gorden N., Land Compensation and Valuation Law in Hong Kong, Hong Kong、Singapore、Malaysia : Butterworths, 1999. pp. 6~12.

10) Ho, 2001; 김원중, "홍콩특별행정구역의 토지공급 및 관리제도 고찰", 『부동산분석』, 2016년 제2권 제1호, 127쪽에서 재인용.

11) Phang, Sock-Yong, "Hong Kong and Singapore" in Andelson, R. V.(ed.), Land-Value Taxation Around the World, Oxford: Blackwell Publishers, 2000, p. 340.

되어 임차계약을 연장하고자 할 경우 추가된 사용기간에 해당하는 지대를 일시불로 납부해야 한다.

홍콩 토지제도가 갖는 한계에도 불구하고 전체 재정수입에서 토지사용료 수입이 큰 비중을 차지했다는 점은 부정할 수 없다. Phang의 연구에 따르면, 1970년부터 임차한 토지를 대상으로 분석한 결과, 홍콩은 1970년부터 1991년 사이에 발생한 토지가치 증가 부분의 39%를 환수하였다.[12] 이 기간의 토지사용료 수입이 정부 재정 총수입의 21%를 차지하였으며, 정부 총 기초시설 비용의 80% 이상을 차지하였다. 1982년에는 이러한 비율이 35%로 상승하였으며, 총 기초시설 비용의 109%로 상승하여 가장 높은 수준에 이르렀다. 좀 더 최근 자료를 살펴보면, <사우스차이나모닝포스트>는 홍콩 정부의 가장 큰 수입원이 '공공토지 판매'라고 보도하면서, 2018년 홍콩 정부 수입 중 42%가 '토지 프리미엄 및 인지세'였다고 밝혔다. 또 지난 4월부터 시작된 정부 회계에서는 정부 수입 중 33%, 1970억 홍콩달러(한화 약 30조129억 원)가 토지 프리미엄 및 인지세였다.[13] 2020/21년 회계연도를 살펴보면, 홍콩 정부 재정에서 토지경매 및 임대수입이 차지하는 비중이 22.8%였다.[14] 큰 흐름으로 보면 토지에서 발생하는 수입이 재정에서 차지하는 비중은 감소하고 있다.

그런데 문제는 토지사용료의 높은 비중이 여전히 정부로 환수되지 않고 부동산 개발사와 개인의 주머니로 돌아갔다는 점 외에, 토지에서 확보한 수입이 다시금 도로 등 기초시설 설치비용으로 쓰여 일반 시민에게 사회복지 형태로 돌아가지 않는 재정 구조이다. 즉, 회수한 토지사용료 수입이 '자본사업 예비기금(The Capital Works Reserve Fund)'의 형태로 도시 기초시설 설치에 쓰이면서 다시금 토지가치를 상승시켜 결국은 부동산 개발사에게 이익이 귀속되는 일종의 '폐쇄적인 토지사용료 순환구조'가 형성된다는 점이다.

현재, 홍콩의 부동산 소유자는 실제 지대를 과표로 하여 5%의 재산세(rates)와 3%의 명목지대 및 15%의 임대소득세(property tax)를 납부한다.[15] 반면 홍콩 정부가 기업 중심의 정책을 펼치면서 법인세는 세계 최저 수준이다. 연간 과세소득이 200만 홍콩달러 이하인 기업에는 8.25%, 초과 기업에는 16.5%의 법인세율을 적용한다.[16]

3) 홍콩식 토지제도의 구조적 한계

먼저, 토지사용료 일시불 및 낮은 수준의 명목지대는 고지가의 핵심 원인으로 작용했다. 만약 정부가 매년 토지에서 발생하는 지대 전부를 환수한다면, 지가가 높아질 수 없으며 오히려 '0'으로 수렴하게 된다. 그런데 홍콩 지가는 일시불 방식 때문에 초기에 고지가가 형성되었으며, 낮은 수준의 명목지대는 투기수요를 자극하여 지가가 급등하는 원인이 되었다. 1970-1995년 기간의 임대수입 구성이 홍콩 지가가 높은 원인을 설명한다. 1970-1995년 기간의 토지임대 총수입 67,147백만 미국달러 중에서 토지사용료 매년 납부액이 차지하는 비율은

12) Phang, Sock-Yong, 2000, ibid. pp. 343~344.
13) 「홍콩 경제 불평등이 만든 청년의 '엔드 게임'」, 『월간 워커스』 2019.10.3. ; "Can Hong Kong break the stranglehold of the city's biggest developers on land reserves?", Sandy Li, South China Morning Post, September 30, 2019.
14) The 2020-21 Budget 홈페이지; 김수현, "홍콩은 집값이 왜 비싼가? : 홍콩 주택시장의 구조와 특성", 『서울도시연구』, 2020년 21권 4호, 118쪽에서 재인용함.
15) Eddie Chi-Man Hui & Vivian Sze-Mun Ho and David Kim-Hin Ho,"Land Value capture mechanisms in Hong Kong and Singapore",Journal of Property Investment & Finance, Vol.22 No.1, 2004, p. 83.
16) 「홍콩 경제 불평등이 만든 청년의 '엔드 게임'」, 『월간 워커스』 2019.10.3.

겨우 4%에 불과한 반면 일시불 수입이 96%를 차지한다. 또한 일시불 수입 중에서 1단계 수입이 75%로 가장 높은 비중을 차지하며, 2단계 수입은 20%, 3단계 수입은 1%를 차지한다.[17] 이로써 알 수 있듯이, 홍콩 정부가 1단계 수입에 지나치게 의존하게 되면서 지가 앙등을 초래하였다.

홍콩이 1단계 일시불 수입에 의존한 원인은 다음과 같다. 홍콩의 명목지대가 낮은 수준으로 고정되어 있으며(1단계), 재개발 추진시 임차계약을 재협상하는 과정이 어려웠으며(2단계), 계약 연장시 납부하는 일회성 대금에 대해 임차인들이 강렬하게 반대했기에(3단계), 결과적으로 1단계에서 가장 많은 수입을 확보하려고 노력했기 때문이었다.

다음으로, '지나친 초기 일시불 의존 및 낮은 명목지대' 구조는 높은 진입장벽 및 토지독점을 형성하게 되었고, 토지독점은 다시 주택가격의 급등과 부동산 투기 및 금융 불안정성 문제를 초래하였다. 1단계 경매 일시불 금액이 몇 백만 홍콩달러나 되기 때문에 거대 자본가만이 경매시장에 참여할 수 있다. 그러다 보니 소수의 부동산 개발사가 공급을 독점하게 되었다. 한 통계에 따르면, 홍콩 전체 주택의 70%가 7대 개발사에 속했으며, 55%는 4대 개발사에, 25%는 한 개발사에 속했다. 이러한 자본가는 대체로 금융산업과 밀접한 관계를 맺기 때문에 부동산 가격 폭락은 금융위기를 초래할 가능성이 크다. 그리고 비록 1단계 경매 일시불 금액이 높다 하더라도, 미래의 토지가치 증가를 완전히 환수할 수 없다. 결과적으로, 이러한 현상이 부동산 투기를 초래하고, 다시 주택가격의 상승을 초래한다. 특히 1984년 홍콩 정부가 1997년 6월 27일 만기가 도래하는 모든 토지 임차계약을 '무상'으로 2047년까지 연장한 사건은 부동산 투기를 더욱 부추기는 계기가 되었다.

세 번째로, 토지사용료 일시불 방식과 부동산담보대출의 결합으로 부동산 시장에 유동성 과잉이 초래되고 부동산투기가 극심해지면서 1997년의 금융위기가 초래되었다. Staley(1994)에 따르면, 홍콩의 부동산업과 건설업이 홍콩 증권시장에서 45%를 차지하였는데, 이러한 수치는 싱가폴의 13%, 말레이시아의 8%, 일본의 2%, 영국의 10%보다도 훨씬 높다.[18] 谢经荣(2002)에 따르면, 과거 20년 동안 부동산 관련 대출이 GDP에서 차지하는 비중이 20~30%에 이르다가 1998년에는 무려 70% 수준에 육박하였다. 1980년대 초, 개인주택 구매에 사용된 대출이 GDP의 8%를 차지하였는데, 1998년에 이르러 그 비율이 40%에 이르렀다.[19] 이처럼 부동산 건설과 구매 과정에서 발생한 대량의 은행담보대출이 부동산 시장에 진입하면서 부동산업이 지나치게 빠르게 확장했을 뿐만 아니라, 홍콩의 경제성장이 지나치게 부동산업에 의존하게 되었다. 이 과정에서 중산층 투자자가 부동산투기에 참여하게 되면서 부동산 시장의 거품 증가를 초래하였다.

3. 토지독점에 기초한 부동산 재벌의 도시지배

1) 홍콩의 소수 부동산 재벌 개요

앨리스 푼은 『홍콩의 토지와 지배계급』에서 당시 홍콩의 소수 부동산 재벌 개요를 소개하면서 재미있는 통계를 제시했다. 미국 헤리티지재단이 작성한 '2010 경제자유지수보고서'(Index

17) Steven C. Bourassa and Yu-Hung Hong ed., Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences, Lincoln Institute of Land Policy, 2003, p. 161.
18) Yu-Hung Hong, ibid., 2003, p. 171에서 재인용.
19) 任宏·王林著, 『中国房地产泡沫研究』, 重庆：重庆大学出版社, 2008, 203~207에서 재인용.

of economic freedom)에서 16년 연속으로 홍콩이 경제 자유도 세계 1위를 차지했다는 내용이었다. 그래서 최근은 어떠한지를 확인해 보았다. 결과는 놀라웠다. 홍콩은 그 이후로도 2020년까지 1위를 유지했다.[20] 그런데 아쉽게도 2021년부터 홍콩과 마카오는 평가 대상에서 제외되어 더 이상 홍콩이 1위를 하는 통계는 보기 어렵게 되었다.

홍콩의 경제 자유도가 25년 연속 1위라는 것은 칭찬할 만한 일인가? 앨리스 푼은 이에 대해 부정적이다. 자유방임 정책으로 경쟁 정책과 관련 법률 및 규제 기구가 부족해서 산업과 경제가 집중되기 때문이라는 것이다. 그렇게 해서 형성된 것이 바로 홍콩의 부동산 재벌들에 의한 홍콩 경제의 지배구조 형성이다. 홍콩 부동산 재벌의 특징은 가문 형식을 띤다는 점이다. 소수 가문들이 회사의 소유와 경영에서 가문의 영속성을 추구한다. 이처럼 불공정한 경제구조에서 시장 지배력을 확보한 소수의 가문들이 부를 영속화하면서 시민들에게 지배력을 행사하는 것은 중세 봉건제도와 다르지 않다고 보았다. 그래서 홍콩의 상위 3개 개발사의 주택시장 점유율이 77%로 추산되었다.[21]

부동산 재벌은 기업인수 및 합병을 통해 주택을 포함하는 부동산, 전기, 가스, 공공버스·페리, 슈퍼마켓 부문을 장악했다. 모두 시민의 일상과 직결된 영역들이다. 그리고 이러한 부문들은 모두 독점 성격이 강하여 일반적으로 도시정부가 공급의 주체가 된다. 그런데 홍콩 정부는 그 공급주체의 범위를 부동산 재벌에게 개방한 것이다. 여기에 해당하는 가문은 청쿵그룹의 리카싱 가문, 선흥카이 부동산그룹의 궈더성 가문, 헨더슨 랜드의 리자오지 가문, 신스제발전 그룹의 정위퉁 가문, 워프/휠록 그룹의 바오위강 가문, CLP 그룹의 카두리 가문이다. 이들 가문의 창업자들은 성실한 노력과 탁월한 경제적 판단으로 토지 및 부동산 부문에서 발판을 마련하여 재력을 확보한 후에 앞서 언급한 돈이 되는 부문으로 영역을 확장했다. 푼은 그 과정을 상세히 제시하고 있다.[22]

이들 여섯 가문 중에 네 가문은 홍콩 경제가 침체기이던 2003년에 <포브스>가 선정한 세계 억만장자 순위에 올랐다. <포브스>의 2010년 순위에서 리카싱이 약 210억 미국달러, 리자오지는 185억 미국달러, 궈 형제는 170억 달러에 달했다.[23] 5개 부동산 대재벌은 판매되는 민간 주택의 50%를 공급하고 있으며, 지난 10년간 값싼 대출로 인해 2003년 이후 주택가격이 5배나 오르자 이들의 자산도 급증했다. <포브스>의 2019년 분석에 따르면, 홍콩의 50대 부자 중 18명(36%)이 부동산 재벌이었다. 홍콩에서 '슈퍼맨'으로 알려진 리카싱은 수십년간 홍콩에서 가장 부유한 인물로 재산이 2018년에 317억 달러에 달하는 것으로 추산됐다.[24]

2) 부동산 재벌 사례 : 리카싱(李嘉誠)의 청쿵그룹[25]

한국 사회에 잘 알려진 홍콩의 부동산 부호는 리카싱이다. 리카싱의 청쿵그룹이 토지독점에 기초해서 경제적 지배력을 확장하게 된 과정을 구체적으로 살펴보면, 앞에서 언급한 여러 요인들을 보다 입체적으로 실감있게 파악할 수 있다.

---

20) 출처 : https://www.theglobaleconomy.com/rankings/economic_freedom/(북한은 첫해인 1995년부터 2021년까지 최하위였음)
21) Poon, 앞의 책, 2021, 32쪽, 44쪽, 55쪽.
22) Poon, 앞의 책, 2021, 57~78쪽.
23) Poon, 앞의 책, 2021, 84쪽.
24) “Can Hong Kong break the stranglehold of the city’s biggest developers on land reserves?”, Sandy Li, South China Morning Post, September 30, 2019.
25) Poon, 앞의 책, 57-62쪽 내용을 활용하여 재구성함.

리카싱 가문의 지배하에 있는 상장 기업들로는 청콩 홀딩스, 허치슨 왐포아, 홍콩전기, 청콩 인프라, CK생명과학, Tom.com, PCCW 등이 있다. 이들 기업의 시가총액은 2010년 5월 말까지 853억 미국달러에 달했다. 청쿵그룹(PCCW 제외)은 당시 54개국에 사업체를 두고 있었다. 그룹의 핵심 사업으로는 부동산 개발, 항만 및 관련 서비스, 통신, 호텔, 소매 및 제조, 에너지 및 인프라가 있다.

1928년 광둥성에서 태어난 리카싱은 열한 살 때 홍콩으로 이주했다. 그는 플라스틱 꽃 제조사업으로 큰돈을 벌어 이를 발판으로 홍콩 부동산 시장에 참여하기 시작했다. 청쿵그룹의 대표인 청쿵 홀딩스는 1960년대부터 성장한 홍콩의 대표적인 개발업체다. 이 기업이 추진한 대표적인 주거사업으로, 왐포아 가든(94개의 타워에 11,224채), 킹스우드 빌라(58개 타워에 15,880채), 롱 라구나시티(38개의 타워에 8,072채)가 유명하다. 청쿵 홀딩스는 2009년 12월 즈음, 향후 5, 6년간 부동산 개발을 지원하기에 충분한 토지은행을 보유하고 있었다. 이 기업은 일찍부터 다른 분야와 홍콩 바깥 지역에서 진출하여 국제적인 대기업으로 자리매김했다.

리카싱은 기업 매매를 통해서도 막대한 수익을 창출했다. 1979년 홍콩-상하이은행으로부터 허치슨 왐포아의 대량 주식을 매입했으며, 1985년 홍콩랜드로부터 홍콩전기를 인수했다. 1992년 캐나다 회사인 허스키 오일을 인수했다.

리카싱은 두 아들을 통해서도 사업을 확장했다. 리카싱이 청쿵 홀딩스와 허치슨 왐포아 회장을 맡고, 장남 빅터는 청쿵 인프라와 CK생명과학 회장이며, 차남 리차드는 PCCW 회장이다. 리차드는 아버지의 스타 TV에서 일한 경력을 살려서 스타 TV 매각(1993), 퍼시픽 센추리 그룹 설립(1993), 인텔과 공동으로 태평양 컨버전스 코퍼레이션(Pacific Convergence Corporation) 설립(1998) 등 굵직한 사업을 추진했다. 이러한 사업 추진에 홍콩 정부와 중국 정부의 도움이 있었다. 장남 빅터는 청쿵 홀딩스의 부회장을 맡았으며, 1986년 밴쿠버 엑스포 부지 복합개발사업을 성공적으로 추진했다. 또한 호주의 중요한 전력자산을 구매하여, 홍콩인프라와 홍콩전기는 호주에서 가장 큰 전기 공급업체가 되었다.

리자청의 청쿵그룹 자산 규모는 2014년 기준 320억 미국달러로 홍콩의 다른 재벌들보다 앞섰다.[26] 청쿵그룹을 포함하여 홍콩의 재벌들이 문어발식 경영으로 비판받는 한국 재벌과 비슷한 양상으로 구멍가게부터 공공사업까지 주무르고 있지만, 사업확장의 기본 전략은 독과점이 가능한 도시 기반시설 사업과 공공사업이다.

그런데 최근 중국 2위 부동산 개발회사 헝다그룹이 2021년 12월 6일에 채권 이자 8,250만 달러를 갚지 못해 결국 채무 불이행 상태에 빠졌다. 헝다그룹을 홍콩 재벌들과 비교하면 부동산을 발판으로 확장했다는 점은 동일하지만, 재미있게도 사업확장 영역은 프로축구 구단, 전기차, 생수, 태양광 시장 등 나름 경쟁이 치열한 분야들이다. 이는 홍콩 재벌들이 독과점 시장에 진출한 것과 비교된다. WSJ 등은 2014년 11월 4일 기사에서, 홍콩 재벌이 중국 본토에 수십~수백억 달러를 투자했기 때문에 중국 정부는 기본적으로 홍콩 재벌이 홍콩을 지배하는 시스템이 유지되길 바란다고 분석했다. 그런데 2016년에 시진핑이 중앙경제공작회의에서 "房子是用来住的，不是炒的"(집은 사는 곳이지, 투기의 대상이 아니다)라고 언급한 이래, 중국 정부는 3개 지표를 기준으로 부동산 개발 업체의 재무건전성을 평가 및 관리해 오고 있다. 그리고 시진핑이 최근 공동부유론을 강조하면서 중국 본토의 헝다, 완다, 비구이위안 등 굴지의 부동산 기업의 부채 위기에 적극적으로 나서지 않고 있다. 이러한 맥락에서 향후 중국 정부가 홍콩 부동산 재벌에 대해 어떤 정책을 펼칠 것인가는 매우 중요하다.

---

26) 자료: 「홍콩의 재벌들 우산 혁명에서 왜 표적이 됐나」, 『서울신문』 2014. 11. 5. (https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20141105012016)

3) 부동산 재벌의 도시지배 형성 요인 개요

홍콩 부동산 재벌의 도시지배 형성 원인에 대해 앨리스 푼은 다음과 같이 압축적으로 설명하고 있다. 저자는 토지제도, 산업 집중, 그리고 엄청난 부의 불균형이 여러 가지 사회적, 경제적 병폐를 야기시켰다고 종합적으로 진단한다.

> 부동산 부문과 적어도 하나의 독점 부문 또는 경쟁 결여 부문을 오가면서, 홍콩의 경제 영주들은 세계에서 가장 부유한 이들에 맞먹는 부를 쌓을 수 있었다. 이는 본질적으로 불공평한 토지제도와 부동산 개발사 우호적인 토지 및 주택정책, 경쟁 규제의 부재 그리고 친기업 정부 때문이다. 다른 말로, 토지제도의 작동과 비경쟁적인 기업 환경의 결합은, 정부가 배후에서 감독 역할을 하면서, 추악한 괴물로 성장할 것으로 보이는 몇 개의 경제적 거물들을 만들어냈다.[27]

홍콩의 부동산 재벌이 토지독점을 기초로 여러 사업분야로 확장하여 시민의 일상을 경제적으로 지배했을 뿐만 아니라 정치부문에서도 지배력을 확보하여 정치, 경제 분야에 걸쳐 도시를 지배하게 된 요인들을 정리하면 아래의 <표 1>과 같다. 요인별 자세한 설명은 생략한다.

<표 1> 부동산 재벌의 도시지배 형성 요인

분야	내용
토지	• 영국 식민정부 시기부터 추진된 토지제도의 왜곡
정책	• 고지가 정책 : 토지 프리미엄을 통한 막대한 토지 매각수익 의존 • 1984년 영중 공동선언에서 1년에 50헥타르 이하로 토지공급 제한 • '9개항 계획'을 통해 개발용지 경매 일시 중단 및 HOS 공공주택 공급 중단 • 경쟁법 및 소비자보호법 부재로 산업 및 경제 집중과 낮은 경쟁력
경제	• 토지은행, 공공시설/서비스 기업 인수합병, Letter A/B, 신청 리스트 방식 등을 활용하여 저렴한 토지 비축 • 토지독점, 주택시장 독점, 임대변경 제도 등을 통해 막대한 개발이익 향유 • 부동산 독점을 기초로 금융권력 획득. • 반경쟁적 인수합병을 통해 슈퍼마켓, 공공시설/공공서비스, 선박, 언론, 보험, 카지노, 호텔 등 부문 등 다른 경제 부문에 대한 지배구조 확장 • 경기 불황기에는 부동산 판매 수입 대신 안정적인 임대료와 관리비 수입 향유. 호황기에는 초과 임대료 요구. • 중국 본토로부터 투기적 자금 유입 및 부동산 구매
정치	• 홍콩 정부와 재벌간 정경유착 • 재벌의 정치 참여 강화 및 입법의회 지배 • 중국 본토의 홍콩 지배전략 가속화 : 일국양제의 실질적인 폐기 • 행정장관 직접 선거권 부재로 시민들의 정책 욕구 전달체계 마비
구조화	• 정치-경제의 악순환 구조 형성 • 소수 재벌이 정치를 장악, 자기들에게 유리한 정책 추진 및 개혁에 저항

자료 : 앨리스 푼의 저서, 『홍콩의 토지와 지배계급』의 내용을 기초로 직접 작성함.

부동산 재벌의 도시지배를 정리하면 다음과 같다. 소수의 부동산 재벌이 친기업 정부의 방관과 협력을 등에 업고 막대한 토지와 농지를 확보하여 토지사용권 경매시장에서 우월한 위치를 점하고, 부동산 개발에서 막대한 부를 취득하였다. 그 재력을 이용하여 도시 기초시설 부

27) Poon, 앞의 책, 2021, 199쪽.

문에까지 확장하여 도심 부지를 추가적으로 확보할 뿐만 아니라 안정적인 사업수익을 창출하는 구조를 만들었다. 부동산 재벌의 금융조직 확장은 이러한 구조의 정점에 있다. 여기에 홍콩의 카지노 사업도 빠질 수 없다. 그런데 부동산 재벌이 토지독점에 기초하여 다른 분야에까지 지배력을 확장해 갔기에 마치 부동산 재벌이 어떤 주범으로 보일 수 있지만, 그 내면을 보면 홍콩 정부가 수립한 토지제도와 각종 경쟁규제 정책이 근본 원인에 해당한다고 볼 수도 있다.

4) 홍콩 정부의 정치구조와 토지공급 제약요인

<표 1>에서 부동산 재벌의 도시지배 형성 요인을 압축적으로 제시했는데, 그 중에서 중요한 요인으로, 홍콩 정부의 정치구조와 토지공급 제약요인을 살펴보자.

홍콩 정부는 지금까지 친기업 성향을 보여왔다. 홍콩특별행정구의 수장인 행정장관은 선거인단에 의해서 선출된다. 현재 홍콩에선 인구 3%에 해당하는 246,440명만이 홍콩 행정장관 선거인단 1,200명을 선출할 투표권을 갖는다. 게다가 선거인단은 4개 그룹(정치인 집단, 교수 등 전문가 집단, 금융 등 산업 대표단, 노동자 집단)의 '직능단체'로 나누어 각각 300명씩 선출된다. 2014년 당시 전체 선거인단 1200명 중에서 재벌이 700명을 차지하기도 했다. 뿐만 아니라 후보자는 두세 명으로 제한하고, 친중국 성향의 소수 이익집단에 의해 지배되는 지명위원회의 동의를 얻어야 한다.[28] 따라서 일반 시민들의 의견이 선거 과정에서 제대로 반영되기 어렵다. 이로 인해 홍콩은 여전히 '식민 체제'의 굴레를 벗어나지 못하고 있다. 과거 영국이 주도하는 자본주의 체제의 식민지였다면, 오늘날 중국의 일국양제 체제에서 그 관성이 이어지고 있다.

다음으로 홍콩의 토지공급 제약요인이 어떻게 부동산 재벌의 도시지배를 가능하게 했는지 살펴보자. 홍콩은 언뜻 보기에 산이 많아 토지공급에 물리적인 제약이 있는 것처럼 보이지만 몇 가지 통계를 들여다보면 이러한 인식은 오류가 많다는 것을 알 수 있다. 우선 홍콩은 St. Jones 성당 부지를 제외하고 나머지 전체에 해당하는 95%의 토지가 정부소유다. 이 중에서 84%가 미개발지이다.[29] 김원중(2016)은 조금 다른 통계를 제시하는데, 전체 홍콩 토지의 67%가 그린벨트 혹은 공원에 해당한다.[30]

이러한 상황에서 개발용 토지가 충분히 공급되지 못하고 있다. 먼저 1984년 영중 공동선언에서 1997년까지 1년에 50헥타르 이하로 토지공급을 제한했었다. 물론 홍콩 반환 이후로 폐지되기는 했지만, 홍콩 정부는 간척을 이용해 1985년에서 2000년까지 3천 헥타르, 연간 200헥타르 이상의 토지를 공급했다. 그러나 2001년에서 2013년까지의 공급면적은 겨우 570 헥타르에 불과했다.[31] 산업 컨설팅을 전문으로 하는 부동산서비스 회장 니콜라스 브룩(Nicholas Brooke)은 정부가 지난 20년간 토지를 공급하지 않으면서 고지가가 형성되는데 일조했다고 비판한다.[32]

그런데 홍콩에 개발 목적으로 공급할 토지가 없는 것이 아니다. 바로 신계지역을 중심으로

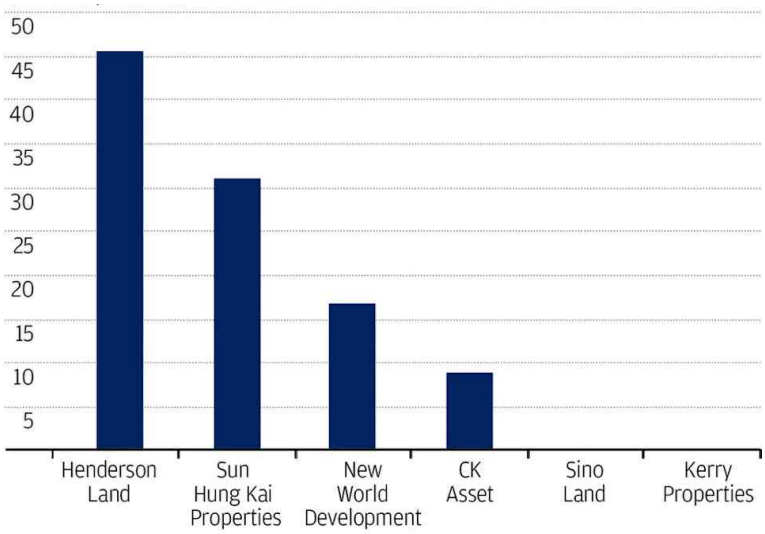
---

28) 「홍콩 경제 불평등이 만든 청년의 '엔드 게임'」, 『월간 워커스』 2019.10.3.
29) 김수현, "홍콩은 집값이 왜 비싼가? : 홍콩 주택시장의 구조와 특성", 『서울도시연구』, 2020년 21권 4호, 117쪽.
30) 김원중, "홍콩특별행정구역의 토지공급 및 관리제도 고찰", 『부동산분석』, 2016년 제2권 제1호, 121쪽.
31) 앞의 논문, 122쪽.
32) "Can Hong Kong break the stranglehold of the city's biggest developers on land reserves?", Sandy Li, South China Morning Post, September 30, 2019.

농지가 있다. 그런데 문제는 약 4천 헥타르에 달하는 홍콩 전체 농지 중 거의 80%가 방치되어 있다는 것이다.[33] 그 이유는 원주민이 정옥권(丁屋權)이라는 토지소유 특권을 누리고 있으며, 무엇보다 부동산 재벌들이 대규모의 농지를 점유하고 있기 때문이다. 중국의 션전과 인접한 홍콩의 신계지역은 농지가 많아 일찍이 1960년대부터 신도시 개발지로 선정되었다. 그런데 신계가 영국 조차지로 넘어간 1898년 이전에 태어난 원주민과 그 부계 남성에게 보상 차원에서 집을 지을 수 있는 권리인 정옥권을 부여했다. 장정아(2018)는 이 권리를 가부장적인 특권으로 인식하면서, 이 권리를 집을 짓는 데 활용하는 게 아니라 이윤을 위해 권리를 팔거나 농지를 임차하면서 재개발 과정에서 여러 문제가 발생하고 있다고 분석했다.[34] 그래서 홍콩의 부동산 시장 관계자들은 "토지 자체는 부족하지 않다. 대신 의지가 부족한 것이다"고 하며, 방치된 산업용지나 농지 등을 적극적으로 이용할 것을 제안했다.[35]

농지 문제는 부동산 재벌의 농지 보유와 연결된다. 신도시 개발의 이익을 노리는 주체가 바로 앞에서 살펴본 거대 부동산 재벌들이기 때문이다. 앨리스 푼은 자신의 저서에서 그 배경과 과정 등을 자세히 언급했다. 최근 통계를 살펴보면, 리카싱과 궈탁셍은 1970년대에 1평방피트당 10홍콩달러(HK$10)에 신계 농지를 매입하기 시작한 이래, 홍콩의 부동산 재벌들은 약 1억 평방 피트의 농지를 보유하고 있다.[36] 아래 <그림 2>는 2018년 말 기준 부동산 재벌들이 보유하고 있는 농지의 규모다. 부동산 재벌들이 대규모 농지를 보유하는 이유는 신도시 개발계획 등의 대상 부지로 선정되면 이익 극대화가 가능하기 때문이다.

<그림 2> 부동산 재벌의 농지 보유(2018년 말 기준, 단위: 백만 평방피트)



자료 : Company, BofA Merrill Lynch Global Research; "Can Hong Kong break the stranglehold of the city's biggest developers on land reserves?", Sandy Li, South China Morning Post, September 30, 2019.에서 재인용함.

33) 장정아, "홍콩 땅을 지킨다는 것: 홍콩 정체성에서 향촌과 토지의 의미", 『현대중국연구』, 2018년 19권 4호, 10쪽.
34) 앞의 논문, 9쪽.
35) SCMP, 2018.6.8.; SCMP,2018.10.9.; 김수현, 2020, 119쪽에서 재인용함.
36) "Can Hong Kong break the stranglehold of the city's biggest developers on land reserves?", Sandy Li, South China Morning Post, September 30, 2019.

4. 부동산 재벌의 도시지배에 따른 '홍콩 현상'

1) '홍콩 현상'의 개요

토지제도가 후퇴하면서 형성된 고지가 제도는 다른 정책들과 결부되면서 소수 부동산 개발사에게 유리한 제도적 기초가 되었다. 물론 이 구조에서 홍콩 정부도 막대한 토지사용권 매각 수익을 누렸다. 부동산 재벌의 지대추구와 홍콩 정부의 묵인 내지 방관으로 형성된 부동산 재벌의 도시지배는 다양한 사회 경제적 문제를 초래했다. 앨리스 푼은 이에 대해 총체적으로 다음과 같이 설명한다.

> 경제적으로는 자원과 에너지의 상당 부분이 부동산 시장으로 흘러 들어가면서 홍콩의 경제 기반이 수십 년간 점점 축소되고, 이전의 산업들도 죽어가고 있다. 직업의 수와 직업의 다양성도 계속해서 줄어드는 추세이다. 수십 년 동안 구축된 토지독점을 통해서 거대 개발사들은 임대 시장의 통제권을 갖게 되었다. 그로 인해 홍콩의 임대료는 세계 최고 수준으로 유지되었다. 이러한 살인적인 임대료가 소상공인들의 생존에 심각한 위기를 초래했다. 그리고 높은 집값과 임대료로 인해 홍콩 시민들은 거주의 질이 계속해서 하락했다. 대다수의 저소득층은 좁게 구획된 아파트에서 살아야 하고, 심지어 전문직들조차도 주택 소유가 불가능한 꿈이라고 생각하는 지경에 이르렀다. 문제는 여기서 끝나는 것이 아니다. 과도한 임대료는 소비자물가를 치솟게 하는 직접적인 원인이 되었고 이는 일반 시민의 생활 수준을 낮추는 결과를 가져왔다. 이러한 악순환은 토지를 소유한 사람들만 점점 더 부유해지고 그렇지 않은 사람들은 몰살에 가까운 위험에 처하게 되는 이른바 '홍콩 현상'을 야기했다. 계속해서 벌어지는 부의 격차는 도저히 메울 수 없는 수준으로 치닫게 되었다. 동시에 소외된 계층은 감당할 수 없는 거주 비용과 엄청난 생활비로 인해서 영원한 고통을 감내하고 있다.[37]

한 마디로 일반 시민들이 일상을 영위하기에 홍콩의 도시경제 구조는 너무 버겁다는 것이다. 2014년 11월, 우산혁명이 일어나자 미국의 CNN머니, 월스트리트저널(WSJ) 등도 홍콩 재벌들의 독과점으로 인한 부익부 빈익빈 현상이 홍콩 민주화 시위를 촉발한 주요 원인 중 하나로 꼽았다. 특히 CNN머니의 "일상생활에서 장을 보고, 전등을 켜고, 버스를 타는 것까지 재벌의 손을 거치지 않을 수 없다"는 지적은 매우 인상적이다.[38]

홍콩이 처한 사회경제적 어려움은 몇 가지 통계로도 확인이 가능하다. 홍콩의 지니계수는 1981년 0.45에서 2016년 0.54로 꾸준히 상승하고 있다. 0.5가 넘으면 폭동을 우려할 만한 수준이라고 한다. 우산혁명이 일어난 시점은 지니계수가 0.5를 넘는 2014년이었다. 홍콩의 2019년 기준 최저임금(시간당)은 37.5홍콩달러로, 당시 기준 환율로 한화 5,716원에 불과했다. 당시 한국의 최저임금은 8,350원이었다. 월평균 중위소득 50%에 미치지 못하는 빈곤층이 계속해서 증가하고 있으며, 2018년에 18.6%가 빈곤층에 속했다. 소비자물가지수도 가파르게 상승하고 있다. 2015년을 100으로 볼 때, 2019년에 110.9까지 올랐다. 당시 한국은 104.8이었다.[39]

---

37) 앨리스 푼이 참여한 출판기념 북콘서트 발표자료 일부, 2021.10.30.
38) 『서울신문』 2014. 11. 5.
39) 「홍콩 경제 불평등이 만든 청년의 '엔드 게임'」, 『월간 워커스』 2019.10.3.

다음으로 살펴볼 중요한 것이 주거문제이다. 홍콩은 1997년 아시아 금융위기가 발생하면서 주택가격이 급락하게 되었다. 특히 2003년에 사스(SARS) 사태가 발생하면서 약 7년 동안 가장 높은 주택가격 대비 1/3 수준으로 하락했다. 이를 계기로 홍콩 정부는 규제를 완화하고 공공임대주택 공급을 줄여나가면서 자가 중심의 경기부양책을 펼치기 시작했다. 이후 주택가격은 다시 오르기 시작하여, 2009년을 기준으로 해도 3배 이상 올랐으며, 장기적으로 볼 때 무려 17년간 상승세가 이어지고 있다.[40] 홍콩의 주택시장과 주택정책을 분석한 김수현(2020)은 주택가격 상승요인으로 금융 유동성 확대, 중국 경제성장의 영향, 토지공급 제약 등을 제시했다.[41]

주택가격 상승 수준을 몇 가지 통계로 확인해 보자. 2019년 4월에 부동산 서비스 기업 CBRE가 발표한 '글로벌 리빙 보고서'에 따르면 홍콩의 평균 집값은 한화 약 14억 원으로 세계 최고를 기록했다. 당시 19.4㎡(약 5.8평) 크기 원룸도 약 11억 원에 팔릴 정도다. 고급주택 평균 가격도 약 78억 원으로 홍콩이 세계 1위였다.[42] 한국 언론에 소개된 몇 가지 통계를 살펴보자. 홍콩 정부가 발표한 저소득층 주거환경에 관한 통계에 따르면 조사대상 물건의 중간에 해당하는 '중앙치' 주택 면적은 겨우 10㎡로, 월 임대료는 한화로 약 61만5천 원이었다.[43] 다른 통계치를 보면, 홍콩 시민들은 월 2만 홍콩달러(약 300만원) 이상의 임대료를 부담했으며, 이는 가구당 평균 소득의 70%에 달했다.[44] 주택 구입도 쉽지 않다. 주택가격은 지역마다 천차만별인데 2019년 1월 즈음에 신계지역인 추엔완(Tsuen Wan)에 위치한 荃新天地 2기 아파트의 경우, 건축면적 102㎡(전용면적 77㎡)의 주택가격이 17억 7천만 원이었다. 홍콩은 이미 1평당 1억 원이 넘는 아파트가 즐비하다. 최근 분양되는 아파트는 9평이 넘지 않는다고 한다. 대부분 80년대 이후 세대가 4평에 4억원 하는 초미니 아파트를 분양받는데, 주택가격의 90%를 은행 대출로 충당하면서 평생 채무의 늪에 빠지게 된다.[45]

주택가격이 이렇게 높고, 공공임대주택 대기자가 많다 보니 홍콩 사람들은 쪽방에 거주하거나 홈리스 신세가 되는 길밖에 없다. 홍콩에서는 홈리스가 맥도날드에서 잠을 청한다고 한다. 2017년에 홍콩의 NGO단체인 '달팽이 아파트 문제 해결을 위한 플랫폼(全港關注劏房平台)'에서 흥미로운 조사를 진행했다. 이 조사에 따르면, 30년 이상 된 낡은 건물 중 약 42퍼센트가 쪽방으로 개조됐다. 아파트 하나를 평균 4.3개의 쪽방으로 개조하여 평균 월세가 40-60만원 수준이다.[46]

홍콩 현상은 부동산 이슈에 국한되지 않는다. 조금 더 큰 구조에서 보면 투기 수요에 따른 주기적인 부동산 거품 형성 및 붕괴와 금융위기는 물론이고 정치 분야에서 행정장관 직선제를 요구하는 시민운동이 전개되었으며, 이에 대응하여 중국 정부는 국가안전법을 제정(2020)하고 시민통제를 강화했다. 최근에는 홍콩의 친정부파 위원들이 캐리 람에게 리브홈세이프(LeaveHomeSafe-安心出行) 애플리케이션의 실명제 추진 및 건강코드와의 연동을 요구하기까지 했다. '리브홈세이프' 애플리케이션을 실명제로 하고 중국의 건강코드와 연동하게 되면 중국에서 홍콩 시민의 모든 동선을 추적 가능하다.[47] 이 외에 지난 6개월 사이에 홍콩의 대표

---

40) Huang & Shen, 2017; Li, 2016; Bloomberg, 2020.4.23.; 김수현, 2020, 111-112에서 재인용함.
41) 김수현, 2020, 114.
42) 「홍콩 경제 불평등이 만든 청년의 '엔드 게임'」, 『월간 워커스』 2019.10.3.
43) 「홍콩, 10㎡에 2.3명 거주 '극소주택' 사회문제화」, 『연합뉴스』 2018.1.23.
44) 「홍콩 불안의 근원, 부동산 헤게모니를 들여다보다」, 『프레시안』 2019.11.29.
45) 홍명교, "홍콩은 불타는가: 홍콩사회의 모순과 홍콩 항쟁", 플랫폼C, 2020.10.
46) 홍명교, "홍콩은 불타는가: 홍콩사회의 모순과 홍콩 항쟁", 플랫폼C, 2020.10.
47) 인천대학교 중국학술원 중국화교연구소 차이나데일리브리프, 2022.1.13.일자.

적인 진보 언론인 빈과일보(2021년 6월 폐간), 스탠드 뉴스(2021년 12월 29일 폐간), 시티즌 뉴스(2022년 1월 2일 정간)가 잇달아 폐간 혹은 정간을 발표했다. 이처럼 다양한 차원의 '홍콩 현상'을 정리하면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 부동산 재벌의 도시지배에 따른 '홍콩 현상'

분야	현상
토지, 부동산	• 높은 땅값, 주택가격, 상가 임대료 • 슈퍼마켓 생필품 가격 상승 • 공공시설, 공공서비스(전기, 가스, 버스, 페리, 통신) 요금 상승 • 투기 수요에 따른 주기적인 부동산 거품 형성 및 붕괴
사회경제	• 중산층 붕괴, 중소기업 퇴출 • 일자리와 창업 기회 위축 • 저임금, 빈부격차 심화
금융	• 가계부채 심각 • 주기적인 금융위기
정치	• 중국 정부의 국가안전법 제정 및 시민통제 강화 • 행정장관 직선제 등 시민운동 전개 • 홍콩의회, 시민의 동선 파악 앱 설치 요구 • 언론통제 강화

사우스차이나모닝포스트(SCMP)는 한 연구자를 인용하여 다음과 같이 홍콩 시민이 처한 상황을 압축해서 정리하고 있다: "간단히 그리고 직설적으로 말해서 홍콩인들은 부동산 소유자와 그렇지 않은 사람들 두 부류로 나뉜다. 시간이 지날수록 빈부격차는 커지고 무주택자들은 점차 좌절한다. 그들은 미래를 보지 못한 채 절망 속에서 살고 있다."[48]

2) 부동산 투자로 몰락한 중산층 사례

홍콩 현상이 전개되는 와중에 홍콩 사회의 중심축인 중산층은 어떤 입장이었으며 어떤 경제적 선택을 했는지, 그리고 어떤 변화들이 있었는지는 매우 중요하다. 홍콩 중산층의 정치 경제적 견해는 향후 홍콩이라는 도시가 어떤 방향으로 흘러갈지를 알려주는 나침반이기 때문이다.

우선 언급할 것은, 홍콩의 중산층은 홍콩의 중국 반환 논의가 진행되던 시기에도 어떤 정치적 입장을 밝히지 않았다. 그러다가 1997년 아시아 외환위기로 타격을 받으면서 오랫동안 문제시하지 않았던 홍콩 스타일의 시장주도 자본주의에 의문을 표하기 시작했다. 그렇다고 해서 2000년대 초반이 지나서도 자신들의 분노를 정치적 액션으로 표출하지는 않았다.[49]

홍콩의 중산층은 정치적 입장에서는 보수적이었지만 부동산 투자에 있어서는 적극적이었다. 그런데 문제는 중산층들이 부동산 게임의 큰 판을 읽지 못했다는 것이 문제였다. 홍콩 정부가 고지가 정책으로 재정수입의 많은 비중을 확보하면서 부동산 개발사 역시 고지가 정책을 통해 이익을 확대할 수 있는 다양한 전략을 추구하였다. 여기에는 시민들을 부동산 투자시장에 끌어들이는 전략도 포함된다. 일반 시민들, 특히 중산층은 이들의 먹잇감이 되는 것을 주저하지 않았다.

홍콩의 중산층이 부동산 투자에 빠지게 된 이유는 간단하다. 막대한 돈을 벌 수 있다고 판

48) "Can Hong Kong break the stranglehold of the city's biggest developers on land reserves?", Sandy Li, South China Morning Post, September 30, 2019.

49) Tai-lok Lui, "Rearguard Politics: Hong Kong's Middle Class", The Developing Economies, 2003, XLI-2, pp. 161~183.

단했기 때문이다. 앨리스 푼은 그의 책에서 상징적인 사례 하나를 상세하게 설명하고 있다.[50] 한 사례를 깊이 살펴보면, 중산층이 어떤 기대로 부동산 투자에 참여했으며 어떤 과정을 거치면서 몰락하게 되었는지 생생하게 확인할 수 있다.

당시 개발사에서 근무하던 A는 방 4개짜리 고급 아파트(매달 4만 미국달러 주택담보대출 상환)를 소유하고 있고, 두 자녀는 국제학교에 보낼 정도였으며, 아내도 투자은행에 다니는 직장인이었다. 부부는 한 달에 15,500 미국달러의 수입이 있었으며, BMW를 타고 주말에는 고급 식당에서 외식도 하고 스포츠도 즐기던 홍콩 중산층의 표본이었다. 그러다가 부동산 투자로 수익을 누리는 친구를 따라 1997년 여름 샤틴(Shatin)의 호화 프로젝트에 관심을 두고 110만 미국달러의 고층 아파트를 매입했다. 그들은 계약금 30%를 결제하기 위해 통장에 가지고 있던 33만5천 미국달러를 모두 쏟아부었으며, 부동산 담보대출로 76만1천 미국달러를 빌리면서 매달 6,450 미국달러를 상환해야 했다. 그러다 1997년 홍콩에 금융위기가 닥쳤고, 샤틴의 아파트는 54만2천 미국달러로 50% 가량 크게 떨어졌다. 설상가상으로 A는 다니던 회사가 파산하면서 해고되었고, 살던 아파트를 팔아 작은 임대아파트로 이사를 갔다. 그런데 아내의 임금이 10% 삭감되면서 투자했던 샤틴 아파트 담보대출 상환을 체납하게 되었다. 이후의 과정은 쉽게 예측 가능하다. 결국 2001년에 아내도 해고되면서 부부는 은행에 의해 파산 선고를 받았다. "중산층이 힘들게 부를 축적하는 데 수년이 걸렸지만, 탕진하는 데는 잘못된 결정 하나와 놀라울 정도로 짧은 시간이면 충분했다."

홍콩은 1997년 금융위기에 따른 부동산 시장 붕괴와 경기 침체로 무수한 중산층도 하위 계층으로 전락했다. 홍콩특별행정구 통계에 따르면, 2009년 상반기에 홍콩 시민의 약 17.9%인 약 123만 6000명이 저소득층 또는 빈곤층 가정으로 분류되었다(2018년에 18.6%가 빈곤층). 편중된 부는 홍콩 사회를 부유한 지배계층과, 가난하고 생존을 위해 고군분투하는 다수로 갈라놓았다. 희생을 당한 중산층 사람들은 대부분 고액 연봉의 전문가, 회사 임원, 공무원, 교사, 사업가들이었다. 그들 중 다수는 부동산에 투자할 여분의 현금을 은행에 가지고 있었다. 그들은 민첩하게 부동산 투자 시류에 편승했고, 레버리지(계약금 30%, 은행 대출금 70%)가 높아 매우 위험한 게임임에도 불구하고, 주저 없이 빠른 수익을 기대하며 저축한 돈을 쏟아부었다. 일부는 게임 지분을 늘리기 위해 자신의 집과 사업을 은행 대출의 담보로 이용하기도 했다.[51]

홍콩의 중산층은 여느 사회의 중산층과 마찬가지로 정치적으로 상당히 보수적이어서 자신의 정치적 견해를 분명히 피력하지 않았다. 그러나 부동산 시장 붕괴와 투자 실패로 자신과 가족, 동료들이 중산층에서 탈락하게 되면서 거리에 나서게 되었다. 기존 중산층을 포함한 일반 시민들은 경제적 고충이 심각해지면서 거리로 나와 친재벌 정부와, 권력자들을 보호하고 약자들을 박해하기 위해 취해진 냉혹하고 불공정한 정책들에 항의했다. 식민지 이후 시대에 교사, 의사, 중산층, 사회복지사, 공무원, 연금수혜자, 외국인 가정도우미, 심지어 노년층까지 대규모로 대중시위를 벌였다. 이러한 일들은 우리가 잘 알고 있는 우산혁명(2014)과 범죄인 본국 송환법 시위(2019년) 이전에 전개된 일들이다. CNN.com 기사는 2002년 당시 홍콩의 생생한 사회상을 생생하게 묘사하고 있다.[52]

3) 홍콩 시민들의 대안 모색

---

50) Poon, 앞의 책, 215~219쪽.
51) Poon, 앞의 책, 111쪽.
52) "The Inevitable Decline of Hong Kong and the Clash of Civilizations", CNN, June 26, 2002.

지금까지 홍콩이 영국 식민지 시기부터 누적되어 온 토지제도의 한계와, 이에 기초하여 부동산 재벌들이 토지독점 및 막대한 개발이익을 향유하면서 홍콩이 사회경제적 모순에 빠지게 되었음을 살펴보았다. 이러한 문제를 해결하기 위해 앨리스 푼은 다양한 정책적 처방을 제시했지만, 그 수행 주체가 결국은 홍콩 정부라는 점에서 정부를 상대로 긴 싸움을 해야 한다. 그런데 조금만 시각을 달리하면 억압받는 시민들이 주체가 아래로부터 새로운 대안을 모색하는 저항이나 실험을 전개하고 있음을 알 수 있다. 이러한 흐름을 간략하게라도 살펴보면 대안 모색을 위한 사유가 거대한 정책 중심에 매몰되는 함정에 빠지지 않을 수 있다. 홍콩 시민들의 아래로부터의 저항과 대안 모색 흐름은 도시 커먼즈와 연결된다.

홍콩 사회를 깊이 있게 살펴본 장정아(2013, 2021)에 따르면, 2000년대 후반 홍콩의 대표적 상징 중 하나인 스타페리(天星) 부두와 종탑 철거 등 일련의 사건들을 거치며, 일반 대중들도 정부의 일방적인 철거와 재개발에 의문을 품기 시작했다. 토지제도와 자본독점의 문제 그리고 부동산 개발상과 정부의 결탁으로 형성된 정치경제적 권력에 대한 문제제기도 시작되었다. 홍콩 정부가 중국 대륙과 철도 인프라를 연결하기 위한 농촌 지역 철거에 맞서면서 이러한 흐름은 도시에서뿐만 아니라 신계지역의 농촌사회를 중심으로 전개되기 시작했다. 부동산 재벌이 운영하는 체인점에서 물건을 사지 않고 지역에서 생산한 농산물을 구매하는 운동을 전개한 삼쉬포 사례도 중요하다. 이러한 흐름은 자연스럽게 기존의 정치경제 체제에 대한 비판에서 나아가 일상 생활공간에서 대안적 경제체제를 모색해야 한다는 주장으로 발전했다. 신계지역의 또 다른 사례인 채원촌 사례는 토지의 중요성을 일깨운 소중한 사례다. 장정아(2013)는 이 사건을 계기로 홍콩 시민들이 사실상 최초로 토지가 홍콩인에게 어떤 의미이고 어떻게 쓰여야 정의로운지를 이야기하기 시작했다고 평가했다. 이러한 흐름과 에너지가 '홍콩토지연맹'의 설립과 운동으로 이어졌다는 점이 그 증거다. 토지정의 운동은 부동산패권 타도, 인민의 거주권리 수호, 홍콩 농업의 회복을 통한 도시와 향촌의 공존, 모든 층위에서의 민주 실현을 목표로 내세웠다.[53]

아래로부터의 운동에 사회적 경제(social economy)를 결합하는 사례도 있다. 김주영(2019)은 역시 신계지역에 위치한 틴수이와이 신도시에서 전개된 사회적 경제 계획인 틴지족와이(天姿作圍)의 구체적인 활동을 분석했다. 틴수이와이 신도시는 1973년 당시 인구증가에 따른 주택 수요를 충족시키기 위해 아파트 단지가 공급된 홍콩 내 9개 지역 중 하나이다. 당시 사업지역 대부분의 토지를 매입한 MCL이라는 민간 컨소시엄은 개발이익을 극대화하기 위해 고밀도의 아파트를 짓고, 단지 내 상가를 독점하면서 물가가 높게 형성되었다. 이 외에도 중심가와 멀리 떨어져 있는 등 주거환경이 좋지 않아 틴수이와이 신도시는 2004년 이후 자살, 가정폭력, 살인사건 등이 꾸준히 발생하는 슬픔의 도시가 되었다. 이러한 지역사회 문제에 직면하면서 자본 독점적인 경제체제에 저항하고 주민들의 삶의 질을 개선하기 위해 사회적 경제 원리를 적용한 사업을 추진하기 시작했다. 그 출발은 2008년 공동구매계획이었으며, 오늘날 6개의 소조직으로 발전했다.[54]

홍콩 도심에서 사회적 주택을 공급하는 사회적 기업 라이트 비(Light Be) 사례도 눈여겨 볼 필요가 있다. 라이트 비는 싱글맘에게 저렴한 주택을 공급하는 라이트 홈(Light Home) 사업

53) 장정아, "홍콩 로컬리티: 지역 커뮤니티에 기반한 저항성의 모색", 『중앙사론』, 2021년 54집, 457~512쪽.; 장정아, "빈민가에서 문화유산의 거리로: 홍콩 삼쉬포지역 사례를 통해 본 도시권", 『동북아문화연구』, 2013년, 제36집, 57~75쪽.

54) 김주영, "홍콩 '틴지족와이'의 사례를 통해 본 사회적 경제의 정치학", 『비교문화연구』, 2019년 25권 1호, 45~93쪽.

도 추진하고 있다.[55] 라이트 비는 재미있게도 홍콩의 부동산 재벌과 협력관계를 맺고 있다. 최근에 홍콩의 부동산 재벌들이 시민들로부터 비난을 받게 되면서 토지를 기부하면서 성난 민심을 달래고 있는데,[56] 라이트 비 사례로 이러한 연장선에 있다. 라이트 비의 설립자 Ricky Yu는 사회주택을 지을 땅을 찾고 있었는데, 2016년에 홍콩 최대 지주의 3세인 청(Cheng)에게 제안을 했고, 둘 사이의 관계가 이어져 오다가 청은 2019년 9월에 New World Development Limited가 보유한 농경지의 5분의 1을 홍콩 정부 및 라이트 비를 포함한 비영리 단체에게 기부한다고 발표했다.[57]

그렇다고 홍콩에서 시민 중심의 아래로부터의 저항과 대안 경제체제 모색이 어떤 큰 줄기를 형성하고 있지는 않다. 김주영(2019)도 사회적 경제는 "저항의 시작점"이라며 과도한 의미 부여와 거리두기를 하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 흐름은 세계적인 자본주의의 흐름 속에서 지역의 중요성을 강조하면서 소수만이 획득할 수 있는 개발이익에만 골몰하는 경제에 대한 반발이라는 성격은 분명하다. 그리고 틴지족와이의 사회적 경제 계획이 '전형홍콩(轉型香港, Transition Hong Kong)', 즉 전환과 변화를 궁극적인 목표로 확장되고 있는 것에서 알 수 있듯이,[58] 홍콩 시민이 주체로 등장하여 대자본의 토지독점에서 비롯된 자본주의 경제체제를 극복하려는 물줄기는 더욱 커질 것이다.

5. 결론 : 도시 커먼즈의 중요성

지금까지 토지독점을 기초로 소수의 부동산 재벌과 정부가 공식, 비공식적 협력을 통해 지배구조를 구축하게 되면서 기존 중산층을 포함한 일반 시민들이 구조적인 모순에 빠져 헤어나오지 못하게 됨을 살펴보았다. 마이클 바우웬의 정의에 따르면, 토지, 주택, 교통, 전기, 가스 등 시민의 일상을 지배하는 자원과 서비스는 '도시 커먼즈'(urban commons)에 해당한다. 그런데 토지, 주택 등 도시 커먼즈가 대자본에 지배되면 결국 시민들은 노예로 전락하게 된다. 그리고 자본주의 시장경제 시스템에서 주기적인 경제위기와 사회위기를 피할 수 없게 된다.

필자는 그동안 토지제도의 중요성을 강조하는 연구를 진행해 왔다. 그런데 홍콩 사례에서 자본이 가진 힘에 의해 토지제도의 내용과 정부의 태도가 좌지우지되는 것을 확인하면서 기존 접근법을 수정해야 할 필요성을 인식하게 되었다. 즉, 도시 커먼즈를 둘러싸고 자본과 정부 및 시민이 전개하는 투쟁의 관점으로 토지제도를 재해석해야 한다는 것이다. 홍콩에서 중심추 역할을 제대로 감당해야 할 정부는 언뜻 시민의 편에 서는 것 같으면서도 결국은 대자본의 입장을 대변하고 있다. 토지 자원의 소유자인 정부가 자본의 편에 서면 시민은 기댈 곳이 없어진다. 시민이 주체적 역량을 키워야 하는 이유다.

이제 홍콩은 어디로 가야 하나? 우선 자본-정부-시민의 힘 사이에 세력균형을 이뤄야 한다. 그렇게 하려면 정부 대표는 물론 하위 지자체 대표가 시민의 선택을 받아야 한다. 그리고 시민도 결국은 자기 이익에 투표하기 때문에 얼마든지 토지제도 후퇴 등 도시 커먼즈를 왜곡할 수 있다. 그래서 도시 커먼즈에 대한 시민들의 높은 수준의 사회적 합의는 매우 중요하다. 결국 시민들의 높은 공동체 의식에 기초하여 정부 정책과 자본독점을 관리해야 한다.

---

55) 「가난한 자를 위한 한 평은 없다」, 『한겨레21』 제1063호 2015.5.27.
56) Bloomberg, 2019.12.30.; 2020.1.10.; 김수현, 2020, 118쪽에서 재인용함.
57) "Can Hong Kong break the stranglehold of the city's biggest developers on land reserves?", Sandy Li, South China Morning Post, September 30, 2019.
58) 김주영, "홍콩 '틴지족와이'의 사례를 통해 본 사회적 경제의 정치학", 『비교문화연구』, 2019년 25권 1호, 84~85쪽.