

2025년 추계학술발표대회 : 일반부문

중국 임대형 사회주택의 공급 모델에 관한 연구

- 베이징 바이쯔완(百子灣) 공공임대주택과 완커(萬科) 포안위 안얼(泊寓院兒)
임대주택 사례를 중심으로 -

A Study on the Supply Models of Rental Social Housing in China

- Focusing on the Cases of Baiziwan Public Rental Housing and Yuan'er Vanke Port Apartment
Rental Housing in Beijing -

○장 명 월* 백 진**
Zhang, Mingyue Baek, Jin

Abstract

This study focuses on two rental housing cases that emerged under distinct land policy frameworks: Baiziwan Public Rental Housing, developed on state-owned land, and Yuaner Vanke Port Apartment, built on collectively owned rural construction land. By comparing and analyzing their respective land policies, development subject, production methods, and operational mechanisms, the study aims to elucidate how the two supply models—government-led and market-led—are structured and function. Through this comparison, the research offers an in-depth examination of the diversification and structural characteristics of China's rental social housing supply. Furthermore, it explores the implications of these two development models for addressing housing challenges faced by Asian and global cities, particularly in high-density urban environments where housing provision and policy design are pressing issues.

키워드 : 중국 임대형 사회주택, 토지 제도, 공급 주체, 생산방식, 운영체계

Keywords : Rental Social Housing in China, Land System, Supply Subject, Production Method, Operation System

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

오늘날 주거 문제는 전 세계적으로 급격한 도시화 진행과 도시 인구 증가에 따라 나타나는 보편적 현상으로, 각국의 사회 정책에서 핵심적 과제로 부상하고 있다. 이 가운데 사회주택(Social Housing)은 주택시장의 수요·공급 불균형을 완화하고 사회 통합과 도시 안정성을 촉진하는 핵심적인 정책 수단으로 자리매김해 왔다. 중국의 사회주택 제도와 공급 체계는 토지 제도, 도시화 진전, 주택 시장화 개혁 등 중국 특유의 제도적 환경과 긴밀히 연계되어 전개되었다(Zhang & Baek, 2025). 특히 최근 중국 정부는 “주택은 투기의 대상이 아니라 거주 공간”¹⁾이라

는 원칙을 명확히 하고, 임대형 사회주택의 발전을 국가 전략 차원으로 격상하였다. 이러한 정책 기조는 주택 보장 체계가 기존의 ‘소유권 기반 보장’ 중심에서 ‘임대 기반 보장’ 중심으로 전환되고 있음을 보여주며, 국제 사회 주택의 주류 형태와 수렴하는 경향을 반영한다.

그러나 전통적 공공임대주택은 정부 재정에 의존하는 방식으로, 토지 부족, 지방 재정 부담, 지속 가능성 문제 등 구조적 한계를 가지고 있으며, 특히 초대형 도시에서 이러한 문제가 두드러진다. 이에 따라 다원화·시장화된 주택 공급 모델의 모색이 중국 보장성주택²⁾ 정책 발전의 필연적 경로로 부상하였다. 베이징은 이러한 맥락에서 대표적 사례로, 초대형 도시의 주거 문제 해결을 위한 다양한 제도적 실험을 선도해 왔다. 그중 바이쯔완(百子灣) 공공임대주택과 완커(萬科) 포안위 안얼(泊寓院兒) 임대주택은 서로 다른 토지 제도를 기반으로 추진되어 공급 주체와 개발 방식에서도 뚜렷한 차이를 보인다. 전자는 정부 주도로 국가 소유 도시 토지를 활용한 전형적 공공임대 사례인 반면, 후자는 농촌 집단 경영성 건설용지와 민간 전문 기업 참여를 통해 도시와 농촌 토지 요소의 융합 가능성을 보여주는 시범사업이다. 본 연구는 이 두 사례를 비교 분석하여 토지 정책, 공급 주체, 개발 방식의 차이를 고찰하고, 중국 임대형 사회주택 공급의 다원화 실천과 구조적 특징을 규명하고자 한다.

2) 중국의 사회주택은 도시 저소득층을 위한 주택으로, 보장성 주택(保障性住房)이라고 통칭된다.

* 서울대 건축학과 대학원 박사과정

** 서울대 건축학과 교수, 건축학 박사

(Corresponding author : Department of Architecture and Architectural Engineering, Seoul National University, jub34@snu.ac.kr)

본 논문은 서울대학교 BK21 4단계 대학원혁신사업단 4단계 두뇌한국21사업으로부터 지원받은 연구임. 과제번호 : 0583-20250123

1) 이 원칙은 2016년 중앙경제공작회의에서 제기되었으며, 당시 과도한 주택 가격 상승과 투기 수요를 억제하고 부동산 시장의 거주 기능 회복, 기본 주거 보장, 사회 안정 촉진을 목적으로 하였다.

1.2 연구의 대상 및 방법

표1. 바이쯔완 공공임대주택과 완커 포안위안얼 임대주택의 건축 개요

사례	바이쯔완 공공임대주택	완커 포안위안얼 임대주택
건축가	MAD 건축사사무소 (마옌송)	주허 디자인 및 연구 센터, 중국 건축 디자인 및 연구 그룹 주식회사
년도	2014-2019	2018-2020
위치	베이징, 중국	베이징, 중국
대지면적	473,346㎡	47,498㎡
연면적	93,900㎡	10,300㎡
건폐율	3.5	2.8
건축밀도	68%	30%
지상 건축면적	303,351㎡	28,800㎡
지하 건축면적	169,995㎡	18,700㎡
단위세대 유형 및 면적	세 가지 유형: 40㎡, 50㎡, 60㎡	두 가지 유형: 20㎡, 29㎡
단위세대 수	4000 units	901 units
건축물 수	12	4
이미지		

본 연구의 분석 대상은 베이징에서 추진된 두 가지 임대형 사회주택 사례인 바이쯔완 공공임대주택과 완커 포안위안얼 임대주택이다(표 1). 바이쯔완은 MAD 건축사무소가 2014년 설계를 시작해 2019년 준공한 대규모 공공임대주택으로 약 4,000세대를 수용하며, 포안위안얼은 중국 건축디자인연구그룹의 주허(聚合) 디자인 및 연구센터가 2018년 설계를 담당하고 2020년 준공한 중규모 임대주택으로 총 901세대를 수용한다. 두 사례는 대지 규모와 연면적, 세대 수 등 건축적 특성이 상이하여 직접적인 설계 비교에는 한계가 있으므로, 본 연구는 토지 유형, 개발 과정, 정책적 배경, 공급·운영 방식 등 생산방식 측면에 초점을 맞춰 분석한다. 특히 바이쯔완은 국가 소유 도시 토지를 활용한 정부 주도형 프로젝트인 반면, 포안위안얼은 농촌집단 소유 경영성 건설용지를 기반으로 민간 기업이 참여한 협력형 프로젝트로, 서로 다른 토지 제도와 공급 모델을 반영한다.

연구 방법으로는 현지 조사, 문헌 및 정책 자료 수집, 전문가 인터뷰를 병행하였다. 방법론적 구성은 다음과 같다. 먼저, 제2장에서는 중국 사회주택의 유형과 제도적 특징을 검토하며, 특히 토지 소유권 구조와 임대형 사회주택의 유형을 분석한다. 제3장에서는 두 사례의 개발 과정, 생산방식의 특징, 운영·관리 방식, 그리고 이들의 사회적·정책적 함의를 고찰한다. 마지막으로 제4장에서는 두 가지 공급 모델의 장단점을 비교·종합하고, 연구의 학문적 의의와 한계점을 도출한다.

1.3 선행연구 고찰

국내외 연구자들은 중국의 사회주택을 주로 건축 계획이나 도시 디자인보다는 정책 및 제도적 측면에서 접근하는 경향이 강하다. 한국에서 수행된 선행연구로는 한·중 주택 정책을 비교한 연구와 더불어, 공동주택단지 계획 관련 법규를 분석한 연구(Lee & Lee, 2014), 공공임대주택 정책을 비교한 연구(Lee, Oh & Sim, 2014)가 대표적이다. 또한 중국의 보장성 주택을 대상으로 경제적용주택과 저가 임대주택의 정책을 고찰한 연구(Kim, 2009), 공공임대주택 관련 법률·제도적 측면을 분석한 연구(Cai & Lee, 2024)도 존재한다. 그러나 이들 연구는 본 연구가 다루고자 하는 임대형 사회주택의 공급 모델에 초점을 두지 못했다는 점에서 한계가 있다.

중국 내 사례 연구로는 Zhang & Baek(2005)이 상하이 공공임대주택을 중심으로 사회주택의 공급 제도와 생산방식을 분석한 바 있다. 하지만 중국은 지역별로 사회주택의 운영 및 개발 방식이 다르게 전개되므로, 특정 지역 사례에 국한된 연구만으로는 중국 사회주택의 다면적 특징을 충분히 설명하기 어렵다. 이에 본 연구는 베이징에서 추진된 두 가지 대표적 임대형 사회주택 사례를 분석 대상으로 설정함으로써, 선행연구와 차별화된 연구의 독창성을 확보하고자 한다.

2. 중국 사회주택의 유형 및 제도에 대한 이론적 고찰

2.1 토지 제도의 특징

표2. 중국의 토지권 유형

구분	도시토지국유제	농촌토지집단소유제
소유권	국가 소유	농촌주민 집단 소유
관리 주체	국가	농촌 집단 경제 조직
토지 사용권 획득 방식	입찰, 경매, 배정 등의 방식	농업 생산, 거주, 건설 등의 목적으로 개별 농가나 구성원에게 분배
사용권 기한	주택용 토지: 70년 상업용 토지: 40년	사용권 배분된 목적에 따라 다름
소유권 거래 가능 여부	소유권 국가에 속하며, 개인 소유권 매매 불가	농민 개인 소유권 매매 불가
사용권 거래 가능 여부	사용권 일정 기간 동안 양도 가능	법에 따라 사용권 양도 가능
유통 방식	입찰, 경매, 배정 등	임대, 대여 등

중국은 도시 토지의 국유제와 농촌 토지의 집단 소유제라는 이원적 토지 제도를 시행하고 있으며, 도시는 국가 소유, 농촌과 교외 토지는 법률에 따라 집단 소유로 규정된다. 도시 토지는 사용권을 일정 기간 시장에서 취득할 수 있으나, 농촌 토지는 소유권 매매가 금지되고 사용권 이전이나 임대가 제한적이며, 원칙적으로 상품주택 개발에 활용할 수 없다. 따라서 개발을 위해서는 지방정부가 토지를 징수하고 국유지로 전환해야 하는 절차를 거쳐야 한다.

그러나 2017년 발표된 『농촌집단 건설용지 임대주택 건설 시범방안』을 통해 일부 도시에서 농촌집단 토지를 활용한 임대주택 건설이 허용되면서, 농촌집단이 직접 건설·운영하거나 협력 개발, 지분 참여 등 다양한 방식으로 주택 공급에 참여할 수 있게 되었고, 이는 임대주택 공급 모델의 새로운 가능성을 열었다.

2.2 사회주택의 유형 및 특징

중국 사회주택 체계는 주로 임대형과 분양형 두 가지 경로로 구성되며, 다양한 소득 계층과 주거 수요를 가진 도시 거주민에게 계층적 주거 보장을 제공하는 것을 목표로 한다. 분양형 사회주택에는 주로 경제적용주택(經濟適用房), 두한제한주택(兩限房) 및 공유지분주택(共有產權住房)이 포함되며, 임대형 사회주택에는 크게 저가임대주택(廉租房), 공공임대주택(公共租賃住房), 보장성 임대주택(保障性租賃住房) 세 가지 유형이 포함된다.

본 연구는 임대형 사회주택의 발전과 시행을 중심으로 다룬다. 먼저, 저가임대주택 제도는 1998년 중국이 주택 상품화 개혁을 전면적으로 시행할 당시, 도시 호적을 가진 취약 계층, 즉, 저소득 보장 가구와 특수 보호 대상자를 대상으로 한 사회주택 정책으로 확립되었다. 2014년까지 저가임대주택과 공공임대주택은 통합 운영되어 공공임대주택 체계하에서 관리되었으나, 기존 저가임대주택 대상자에 대해서는 차별화된 임대료 정책을 유지하여 보장의 정밀성을 구현하였다. 공공임대주택은 저가임대주택을 기반으로 보장 범위를 확대하여 중저소득층까지 포함하였으며, 점차 호적 제한을 완화하였다. 예를 들어, 상하이 등 도시에서는 공공임대주택 신청 시 호적을 필수 조건으로 요구하지 않고, 신규 취업 무주택자 및 안정적으로 고용된 외지 근로자를 공급 대상으로 포함시켜, 도시화 과정에서 인구 이동 현실에 대한 보장 정책의 대응을 보여준다. 보장성 임대주택은 2021년 이후 국가 차원에서 적극적으로 추진된 신형 보장주택으로, 주요 목표는 대도시 신시민과 청년층의 단계적 주거 어려움을 해결하는 데 있다. 특징으로는 호적 제한을 더욱 완화하거나 철폐하여 대상자를 크게 확대하였다.

3. 사례분석: 베이징 임대형 사회주택의 두 가지 공급 모델

3.1 바이쯔완 공공임대주택

(1) 건축적 특징

바이쯔완 공공임대주택의 핵심 개념은 전통적 아파트 단지의 획일적·폐쇄적 격자형 배치를 탈피하고, 도시 구조와 융합되는 개방형 커뮤니티를 구축하는 데 있다. 계획 단계에서는 대규모 대지를 여섯 개의 소규모 블록으로 분할하고, 주거 공간과 공유 공간을 입체적으로 분리하는 전략을 적용하였다. 1층은 도시로 개방하여 상업 및 서비스 기능을 배치하고, 2층은 연결 다리를 통해 공동 공원을 형성하여 주민 전용 공공 활동 플랫폼을 제공하였으며, 상부는 주거 단위로 구성되었다. 건축 형태는 Y자형 평면과

상부 테라스 후퇴 설계를 통해 기복 있는 ‘산형(山形)’ 스카이라인을 창출하는 동시에 일조 조건을 개선하여 모든 세대의 채광권을 보장하였다.



그림 1. 바이쯔완 공공임대주택의 마스터 플랜(좌); 실외 공유 공간(우)

(2) 생산방식 특징

바이쯔완 공공임대주택은 2010년 공공임대주택 정책 시행을 배경으로 추진된 대표적 사례로, 베이징시 차오양구 바이쯔완 지역에 위치하며 안정적인 국유지 확보를 통해 공공주택 건설에 필요한 토지 공급이 보장되었다. 공공임대주택 추진 과정에서 정부는 핵심 주체로서 수행하였다. 2011년 시 정부 지원 아래 설립된 베이징시 보장성주택건설투자센터(保障性住房建設投資中心)는 국유 플랫폼 기업으로서 개발·건설·운영을 일체적으로 담당하였다. 토지는 할당 용지 형태로 무상 제공되었으며, 사업 자금은 재정 보조금, 정책성 대출, 국유기업 자금, 특히 국가 개발 은행 장기 저리 대출 등을 통해 마련되어 정책적 지원을 반영하였다. 계획·설계 단계에서는 고수준 건축 설계 역량을 도입하여, 마옌송이 이끄는 MAD건축사무소가 설계안을 담당하였으며, 이는 보장성 주택 품질 향상과 사회성 있는 주택 개발에 대한 혁신적 탐구를 보여준다. 완공 이후, 소유권과 운영·관리 책임은 보장성주택건설투자센터에 귀속되어 개발, 공급, 관리가 통합되었다. 전 과정에서 정부는 정책 설계, 자원 제공, 감독 관리 등 다중적 역할을 수행하여 공공성과 복지적 성격을 확보하였다.

(3) 사회적 정책적 영향력

바이쯔완 공공임대주택은 사회·정책적 차원에서 다음과 같은 복합적 영향을 지닌다. 첫째, Y자형 평면, 개방형 블록, 입체적 커뮤니티와 같은 혁신적 설계를 통해 기존 사회주택의 ‘저기준·저품질’이라는 고정적 인식을 극복하고 설계 및 건설 수준을 제고하였다. 둘째, 베이징에서 비교적 이른 시기에 추진된 대규모 공공임대 사례로서, 임대 중심의 사회주택 모델이 대도시에서 실현의 가능성을 입증하며 국가의 ‘임대 중심, 매매 병행’ 정책 방향을 강화하였다. 셋째, 개방형 가로 공간과 공유 공간을 강조함으로써 사회주택의 격리감과 주거 낙인을 약화시키고, 사회 통합과 주거 공평성 제고의 가능성을 제시하였다. 넷째, 토지·금융·운영·임대 배분 관리의 연계를 탐색하고, 정부와 전문 건축 기관의 협력을 통해 공공정책과 전문 설계가 결합되는 새로운 지향점을 보여주었다.

3.2 완커 포안위안얼 임대주택

(1) 건축적 특징

완커 포안위안얼 임대주택은 도시 청년을 대상으로 기

능이 복합적이고 활력이 넘치는 공유 주거 공동체를 조성하는 데 주력하였다. 건축 외관은 현대적이고 단순한 백색 매스를 기본으로 하였으며, 내부에는 여성 전용, 피트니스, 라이브 방송, SOHO, 반려동물 친화형 등 다섯 가지 맞춤형 주거 유형을 도입하여 세입자의 개별적 요구에 정밀하게 대응하였다. 커뮤니티의 핵심에는 약 500㎡ 규모의 공유 거실을 배치하여, 도서관, 피트니스룸 등 다양한 기능 공간을 통합함으로써 주민 간 교류를 촉진하는 사회적 허브로 작동하게 하였다. 1층과 2층에는 카페, 식당 등 상업시설을 도입하여 편리하고 다층적인 생활 장면을 구현함으로써, 새로운 세대 청년들의 주거 및 사회적 기대를 전방위적으로 충족시켰다.



그림 2. 완커 포안위안얼 임대주택의 마스터 플랜(좌); 주거 내 공유 거실(우)

(2) 생산방식 특징

완커 포안위안얼 임대주택은 베이징시에서 농촌집단 건설용지를 활용한 최초의 시범 프로젝트 중 하나로, ‘정부 정책 지도, 시장 기업 주도, 마을 집단 참여’라는 다원적 협력 구조를 잘 보여준다. 프로젝트는 청수사(成壽寺) 농촌집단(현 베이징 금성원투자관리회사)과 베이징 완커 기업이 공동 추진하였으며, 토지는 농촌집단 소유를 유지하면서 경영권 출자는 완커와의 45년 사용권 약정을 통해 제공되었다. 완커는 개발, 건설, 운영·관리를 전담하며, 장기적 운영 수익을 통해 초기 투자를 회수하는 구조를 마련하였다. 자금 조달은 주로 완커 자체 조달로 이루어졌고, 국가개발은행에서 장기 특별대출을 지원받아 집단 토지 기반 임대주택 건설에 대한 금융정책의 혁신적 지원을 반영하였다. 소유권은 청수사촌 집단과 완커가 공동 보유하며, 협약을 통해 임대 수익과 배당을 배분함으로써 집단 토지의 보존·증가와 지속 가능한 수익 창출이 가능하도록 설계되었다. 전 과정에서 정부는 정책 제공자, 제도 혁신자, 감독 관리자로서 역할을 수행하였다. 구체적으로, 농촌집단 건설용지 임대주택 시범 정책을 제정하여 합법적 근거를 제공하고, 인허가 절차를 간소화하여 개발 편의를 보장하며, 주택 품질, 임대료 수준, 임차인 대상 등을 규제하여 프로젝트가 보장성 임대주택의 지향과 기준에 부합하도록 관리하였다.

(3) 사회적 정책적 영향력

완커 포안위안얼 임대주택은 주택 공급, 사회적 가치, 정책적 협력 측면에서 다층적 영향을 미친다. 집단 토지를 활용한 집중형 임대주택 건설을 통해 전통적 ‘국유 토지 양도’ 경로를 돌파하고, 임대 수요와 합법적 주택 부족이라는 구조적 모순에 새로운 해결책을 제시하였다. 단위 세대 면적은 작지만(약 25㎡) 임대료를 통제하고 도서관, 피트니스룸, 공유 거실 등 공용 공간을 배치하여 기능 부족

을 보완함으로써 ‘저렴한 임대료와 높은 주거 품질’의 균형을 실현하였다. 또한 농촌집단 경제 조직이 직접 임대 주택 시장에 참여하여 토지를 자산화하고 새로운 수익원을 창출할 수 있게 했다. 개인 공간과 공용 공간의 상호 보완적 설계는 공동체 의식과 사회적 교류를 강화하고, 임대주택의 품질화·커뮤니티화에 대한 사회적 인식을 확대하였다. 마지막으로, 정부 주도, 집단 토지 제공, 민간 기업 운영을 결합한 협력 모델을 통해 재정 부담을 완화하고 다자간 상생을 실현하며, 정책 확산과 제도적 혁신의 가능성을 보여준다.

4. 결론

본 연구는 바이쯔완 공공임대주택과 완커 포안위안얼 임대주택 사례를 비교 분석하여, 중국 보장성 주택 공급 체계에서 형성된 ‘이중 궤도 병행’ 혁신 구조를 규명하였다. 정부 주도형 바이쯔완 모델은 국유지 기반으로 행정력과 정책적 지원을 활용해 개발과 운영을 일체화하고, 기본적 주거 형평성과 공공성을 실현하였다. 반면, 시장 주도형 완커 포안위안얼 모델은 집단 토지를 활용하고 사회 자본과 전문 기업을 도입하여 임대주택의 시장화 투자와 효율적 운영을 가능하게 하였으며, 주택 공급 효율과 커뮤니티 품질을 향상시켰다. 특히 집단 토지 기반 임대주택 실천은 도시·농촌 토지 자원 활용과 공급 경로 확장을 통한 제도적 혁신을 보여주며, ‘정부-시장’ 이중 주도과 ‘국유-농촌집단’ 토지 병합형 혼합 모델은 중국 주택 체계의 구조적 다양성을 확대하고, 동아시아 및 전 세계의 주택 정책에 참고할 수 있는 새로운 표준과 도구를 제공한다.

참고문헌

1. Cai Y. & Lee S. (2024). The Main Content and Improvement Measures of Public Rental Housing in China. *Real Estate Law Review*, 28(1), 15-36.
2. Lee H. & Lee S. (2014). A Comparison of Regulations on Collective Housing Planning of Korea and China. *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 30(6), 219-227.
3. Lee H., Oh J., & Sim, Y. (2014). Public Rental Housing Policy in China and Korea. *SH Urban Research & Insight*, 4(2), 1-10.
4. Kim S. (2009). Study on Transformation China's Public Housing Model: Focusing on Affordable Housing & Low-cost Rental Housing. *The Korea Academic Association of Contemporary Chinese Studies*, 10(2), 123-154.
5. Zhang, M. & Baek, J. (2025). Understanding China's Social Housing Supply System and Generation Methods - Focusing on Seven Public Rental Housing Projects in Shanghai -, *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 41(04), 97-108.