

2025년 추계학술발표대회 : 일반부문

한·중 공공임대주택의 생산방식과 운영체계에 대한 비교연구 - 강남 LH 3단지와 룡난자위안(龍南佳苑)을 중심으로 -

A Comparative Study on the Production Methods and Operational Systems of Public Rental Housing in Korea and China - Focusing on Gangnam LH Phase 3 and Longnan Garden Social Housing Estate -

○장 명 월*
Zhang, Mingyue

박 준 희**
PARK, Junhui

백 진***
Back, Jin

Abstract

This study compares two representative cases: Gangnam LH Complex 3 in Korea and Longnan Jiayuan in China. Both projects share similarities in government-led processes encompassing planning, development, construction, and management. However, their organizational structures differ. In Korea, the Korea Land and Housing Corporation (LH) oversees the entire process but commissions construction to private contractors. In contrast, China's state-owned Shanghai Huicheng not only manages development but also directly conducts construction and delegates operation and management to its subsidiaries. This comparison reveals institutional differences and highlights diverse organizational strategies to enhance efficiency and professionalism in public rental housing.

키워드 : 공공임대주택, 생산방식, 운영체계, 주택 제도, 공급 특징

Keywords : Public Rental Housing, Production Method, Operational System, Housing System, Supply Characteristics

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

공공임대주택은 사회적 취약계층의 주거 안정을 보장하기 위해 국가가 저렴한 비용으로 공급하는 제도로, 현대 도시 주거복지의 핵심 수단으로 자리 잡고 있다. 한국과 중국은 아시아를 대표하는 경제 규모를 갖추고 빠른 도시화를 경험한 국가로서, 특히 서울·베이징·상하이 등 대도시에서는 주택 가격 급등과 공급 불균형 문제가 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 상황에서 양국은 공공임대주택을 주요 정책 수단으로 활용하여 주거 부족 문제에 대응해 왔다.

그러나 두 나라의 사회적 환경, 역사적 맥락, 행정 체계의 차이로 인해 공공임대주택의 공급 방식과 운영체계에는 상이한 특징이 존재한다. 본 연구는 한국과 중국의 대표적 공공임대주택 사례인 서울 강남 LH 3단지와 상하이 룡난자위안(龍南佳苑)을 중심으로, 주택 생산방식과 운영

체계를 비교 분석한다. 구체적으로 정부의 역할, 개발 주체, 운영 관리 방식, 입주자 선정 기준 등을 검토하여 공통점과 차이점을 규명하고, 이를 토대로 양국 모델의 장단점을 평가한다. 나아가 정부 주도형 공공임대주택 정책의 개선 방향과 향후 시사점을 제시하는 것을 연구의 목적으로 한다.

1.2 연구의 대상 및 방법

본 연구는 한국의 강남 LH 3단지와 중국의 룡난자위안을 연구 대상으로 분석한다(표 1). 강남 LH 3단지는 2010년 국제지명초청 현상설계를 거쳐 2013년에 완공된 단지로, 일본 건축가 리켄 야마모토가 설계하였다. 서울에 위치하며, 한국 최초로 특별건축구역으로 지정되어 건설된 공공임대주택이라는 점에서 의의가 있다. 또한 국민임대 873세대와 영구임대 192세대가 혼합된 총 1,065세대 규모의 단지로 구성된다. 룡난자위안은 중국 건축가 장자징(張佳晶)이 설계하여 2012년 착수 후 약 5년의 과정을 거쳐 2017년에 준공되었다. 상하이 쉬후이구에 위치하며 총 2,021세대로 이루어져 있다. 주로 원룸, 투룸, 로프트(loft)형의 세 가지 세대 유형으로 구성되며, 면적은 35㎡에서 60㎡ 범위이다. 이 두 단지는 모두 대도시에서 추진된 정부 주도형 공공임대주택으로, 주택 생산방식, 설계 개념, 운영 관리 체계의 특징을 살펴보기 적합한 비교 사례라 할 수 있다.

연구 방법으로는 문헌 연구, 사례 답사, 비교분석을 병행하였다. 먼저 한국과 중국 공공임대주택의 정책·제도

* 서울대 건축학과 대학원 박사과정

** 서울대 건축학과 대학원 석사과정

*** 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

및 공급 방식을 다룬 기존 연구와 정책 자료를 검토하여 제도적 배경을 분석하였다. 이어 강남 LH 3단지와 룡난자위안의 현장 답사를 통해 공간 배치, 건축적 특징, 공동체 공간 활용 방식을 조사하였다. 마지막으로 두 단지를 건축적 특징, 생산방식, 운영 관리 체계 측면에서 비교하여 공통점과 차이점을 도출하였다.

본 연구의 방법론적 구성은 다음과 같다. 2장에서는 한국과 중국 공공임대주택의 발전 흐름과 공급 방식의 특징을 제도적·역사적 맥락에서 고찰한다. 3장에서는 강남 LH 3단지와 룡난자위안 사례를 중심으로 건축적 특징, 생산방식, 운영 관리 체계를 분석한다. 4장에서는 두 사례 비교를 통해 도출된 시사점과 한계, 그리고 향후 공공임대주택 정책 개선 방향을 제시한다.

표1. 강남 LH 3단지와 룡난자위안의 건축 개요

사례	강남 LH 3 단지	룡난자위안
건축가	리첸 야마모토	장자징
년도	2010-2013	2012~2017
위치	서울강남보금자리주택 지구 A-3BL	상하이 쉬후이구 룡수이 남로 336번지
대지면적	34,400 m ²	48,112 m ²
연면적	85,878.184 m ²	146,467 m ²
건폐율	1.8	2.2
단위세대 유형 및 면적	국민임대: 36m ² , 46m ² 영구임대: 21m ² , 29m ²	35m ² ~60m ²
단위세대 수	1065 (국민임대 873세대와 영구임대 192세대)	2021
건축물 수	14	8
이미지		

2. 한·중 공공임대주택에 대한 이론적 고찰

2.1 한국 공공임대주택의 발전사 및 공급 특징

한국의 공공임대주택은 1962년 대한주택공사가 마포구 도화동에 건설한 소형 아파트에서 비롯되었다.¹⁾ 이후 제도와 공급 대상이 점차 구체화되면서 현재에 이르기까지 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택 등 다양한 유형의 공공임대주택 체계가 형성되었다. 공공임대주택은 국가나 지방자치단체의 재정, 또는 주택도시기금을 지원받아 공공주택사업자가 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 주택으로, 저소득층, 청년, 신혼부부, 고령자 등 주거 취약계층의 주거안정을 목적으로 한다(『공공주택 특별법 시행령』 제2조).

공공임대주택의 유형 및 공급 특징은 다음 표2와 같다. 공공임대주택은 그 유형이 매우 다양하며, 각 유형별로 공급 대상이 세분화되어 있다. 예를 들어, 영구임대주택은

생계·의료급여 수급자 등 최저소득 계층을 대상으로 시세의 약 30% 수준의 임대료에 50년 이상 거주할 수 있도록 지원한다. 국민임대주택은 무주택 저소득층을 대상으로 시세의 60~80% 수준의 임대료에 최대 30년 동안 거주할 수 있다. 행복주택은 청년, 신혼부부 등 젊은 계층을 위해 공급되며, 임대료는 시세의 60~80% 수준이고 임대 기간은 6~20년이다. 통합공공임대주택은 최저소득 계층부터 젊은 층, 사회 취약계층까지 광범위하게 지원하는 주택으로, 임대료는 소득 수준에 따라 시세의 35~90%로 차등 적용되며 임대 기간은 최대 30년이다. 이외에도 장기전세주택, 분양 전환공공임대주택, 기존주택 매입임대주택, 기존주택 전세 임대주택 등 다양한 유형이 존재하며, 각 유형별로 공급 대상과 조건에 관한 세부적인 규정이 마련되어 있다.

표2. 한국 공공임대주택의 유형 및 공급 특징

유형	주택 지원 주체	공급 대상	임대조건
영구임대 주택	국가나 지방자치단체의 재정	최저소득 계층	50년
국민임대 주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금	무주택 저소득층	30년
행복주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금	청년, 신혼부부	6~20년
통합공공 임대주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금	다양한 취약계층	30년
장기전세 주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금	현 생활권 유지 희망 서민층	20~30년
분양전환 공공임대 주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금	무주택세대, 신혼부부 등	5년/10년
기존주택 등매입임대 주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금	저소득층과 청년 및 신혼부부	20년
기존주택 전세임대 주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금	저소득층과 청년 및 신혼부부	20년

2.2 중국 공공임대주택의 발전사 및 공급 특징

중국은 1998년 이전까지 도시주택에 대해 복지주택분배제도(福利住房分配製)²⁾를 시행하였다. 중국의 도시 토지는 국가소유제를 기반으로 운영되며, 주택 개발 시 국가가 토지를 제공하는 방식이 특징적이다. 복지주택은 중국 최초의 공공임대주택 모델로 간주될 수 있으며, 공급 주체는 주로 공공기관이나 국유기업이었다. 이러한 기관들은 자체 직원들에게 주택을 분배하였고, 직원들은 저렴한 임대료 또는 무상으로 거주할 수 있었다. 그러나 복지주택분배제도는 중국 경제 발전에 부정적인 영향을 미쳤으며, 1978년 개혁개방 정책 시행 이후 분양주택 모델이 도입되기 시작

2) 건국 초기 중국은 국가가 모든 도시 주택을 통제하고 배분하는 완전한 국가 공급 체제를 시행했다. 시장을 통한 주택 거래는 존재하지 않았다.

1) <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0068385>

하였다. 1998년을 기점으로 복지주택분배제도는 공식적으로 중단되었고, 도시주택의 상품화와 시장화가 본격적으로 추진되었다(Zhang & Baek, 2025).

복지주택 제도 이후 등장한 저렴임대주택(廉租房)은 중국의 대표적인 공공임대주택 정책 중 하나이다. 저렴임대주택은 도시 호적을 보유한 취약계층 주민에게 제공되는 주거 지원 제도로, 매매형 경제적용주택(经济适用房)과 함께 저소득층의 주거 안정성을 보장하는 사회주택 체계의 일환이다. 그러나 중국 경제의 급속한 성장과 도시화 진행에 따라 대도시에서는 도시 이주민의 주거 문제가 대두되었다. 이주민 대부분은 농촌 또는 타 지역 출신으로, 도시 호적이 없었기 때문에 정부가 제공하는 사회주택 지원 대상에서 제외되는 문제가 발생하였다.

이러한 한계를 극복하기 위해 2009년 전국 주택 및 도시농촌건설 업무 회의에서는 공공임대주택(公共租赁住房) 제도를 공식 도입하였다. 이 제도를 통해 기존 보장성 주택의 수혜 대상 한계를 확대하고 폭넓은 계층을 포괄하는 주택보장 체계를 구축하였다. 공공임대주택의 수혜 대상은 기존 취약계층에서 중저소득층까지 확대되었으며, 많은 도시 거주민의 주거 문제 해결에 기여하였다. 다만, 상하이시와 같이 호적 제한 없이 신청이 가능한 경우도 있으나, 베이징, 광저우 등 일부 대도시에서는 여전히 호적 요건이 적용되는 등 지역별 차이가 존재하였다.

2021년에는 『보장성 임대주택 가속화에 대한 의견(关于加快发展保障性租赁住房的意见)』이 발표되며 보장성 임대주택(保障性租赁住房) 제도가 도입되었다. 이 제도는 호적 제한을 완화하여 도시 내 안정적인 일자리가 있는 모든 주민이 신청할 수 있도록 함으로써 기존의 제도적 한계를 극복하고 주택보장 체계의 포용성을 강화하였다. 이를 통해 중국 정부는 도시 이주민을 포함한 다양한 계층의 주거 안정성을 확보하고자 하였다.

표3. 중국의 임대형 사회주택의 유형 및 특징(1949년~현재)

유형	시기	공급 대상	공급 주체
복지주택	1949~1998	공공기관이나 공공기업에 속한 직장인	국유기업이나 공공기관인 '단위(单位)'
저렴임대주택	1998~2014	도시 호적을 가진 취약계층	정부
공공임대주택	2010~현재	중저소득층 (호적 요거 여부 도시마다 다름)	정부
보장성 임대주택	2021~현재	중저소득층 (호적 제한 없음)	정부와 민간 협력

2.3 소결

한국과 중국의 공공임대주택 제도는 각국의 사회경제적 배경과 정책 방향에 따라 상이한 발전 궤적을 보인다. 한국의 경우 주거 취약계층의 세분화된 수요에 대응하기 위해 다양한 유형의 공공임대주택을 도입하였다. 영구임대, 국민임대, 행복주택 등은 각각 최저소득층, 서민층, 청년·신혼부부 등 특정 계층을 대상으로 차별화된 임대 조

건과 공급 방식을 제공하며, 계층별 맞춤형 주거복지 체계를 구축하였다.

반면, 중국의 공공임대주택 제도는 역사적 발전 단계와 정치경제적 환경 변화에 깊이 영향을 받으며 진화해왔다. 1998년 이전의 복지주택 분배제도에서 1998년 도입된 저렴임대주택, 2010년대의 공공임대주택을 거쳐, 2021년 보장성 임대주택으로의 전환은 중국 주택보장 정책의 패러다임 전환을 잘 보여준다. 특히 중국 제도의 핵심 변수는 호적 제도이다. 초기 제도들은 도시 호적 보유자만을 대상으로 한정하였으나, 최근 보장성 임대주택을 통해 호적 장벽을 해소하고 도시 이주민을 포함한 광범한 계층을 포용하려는 정책적 노력을 확인할 수 있다.

3. 사례분석: 강남 LH 3단지와 통난자위안의 생산방식 및 운영체계 특징

3.1 강남 LH 3단지

(1) 건축적 특징

강남 LH 3단지는 저소득층의 주거비 부담 완화를 넘어, 고품질의 주거환경을 조성하고 입주민에게 자부심을 주는 새로운 공공주택 모델을 지향하였다(LH & Korea Architects Association, 2010). 건축가 야마모토 리켄은 강남 LH 3단지 설계를 통해 전통 한옥의 생활 방식을 현대적으로 재해석하여 21세기 주거 프로토타입을 제시하고자 했다(Riken, 2010). 그는 한옥의 핵심 요소인 마당과 사랑방을 변형·적용하였다(그림 1). 전통 마당은 가족 소통의 중심 공간이었는데, LH 3단지에서는 이를 다층적이고 개방된 커먼필드(Common Field)로 발전시켜 주민 간 상호작용과 공동체 형성을 촉진하였다. 또한 사랑방은 각 세대의 현관방으로 재구성되어, 열린 마당과 시각적으로 연결되면서 개인 공간의 경계를 설정하는 매개 공간으로 작동한다. 이로써 프라이버시와 소통을 동시에 보장하는 공동체적 주거가 구현되었다.

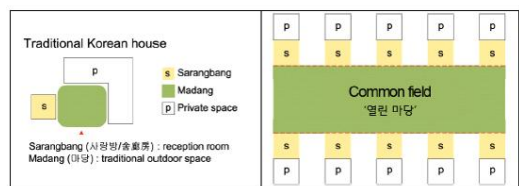


그림 1. 리켄 야마모토 한옥에 대한 해석

(2) 생산방식 특징

강남 LH 3단지는 국가 주도형 공공임대주택 생산방식의 전형적인 모델을 보여주는 사례이다. 한국토지주택공사(LH)가 시행사로 토지 취득부터 계획, 설계, 시공, 관리에 이르기까지 전 과정을 총괄하였다. LH는 정부 출자기관(정부 지분 83.72%)으로서 공공자원을 집중적으로 투입하여 대규모 주택단지를 조성하였다. 이 공공임대주택 개발에 있어서 토지는 LH가 직접 소유한 국유지를 활용하였으며, 개발 자금은 LH의 자체 자금과 정부 주택기금으로 조성됨으로써 공공성과 경제성을 동시에 확보하였다. 이 단지는 순수 임대주택으로 운영되며, 임대 수익은 LH의 다

른 공공주택 사업에 재투자되는 선순환 구조를 통해 장기적·안정적인 재정 기반을 마련하였다. 이러한 생산방식은 공공성과 효율성의 결합이라는 장점을 가지나, 정부 주도로 인해 민간의 창의성과 유연성이 상대적으로 제한될 수 있고, 막대한 공공 자본이 선행 투입되어야 한다는 단점도 동시에 내포한다.

(3) 거주 및 운영 특징

강남 LH 3단지지는 한국토지주택공사(LH)가 관리·운영하는 공공임대주택으로, 입주자 모집은 LH 청약센터 웹사이트의 공고문을 통해 확인할 수 있다. 입주자 선정 절차는 순위 구분, 배점 평가, 추첨의 단계로 이루어진다. 신청 자격은 기본적으로 무주택세대구성원이어야 하며, 가구원 수, 소득 기준, 자동차 소유 여부, 재산 및 부채 수준 등에 따라 1순위부터 차등적으로 구분된다. 배점 기준에는 청약저축 가입 여부, 신혼부부 및 한부모 가구, 부모·자녀 간 육아 지원 가구, 사회취약계층 등 다양한 항목이 반영된다. 이러한 전 과정은 LH가 주도적으로 관리·운영하며, 거주 안정성을 제고하기 위한 공공 관리체계를 갖추고 있다.

3.2 룽난자위안

(1) 건축적 특징

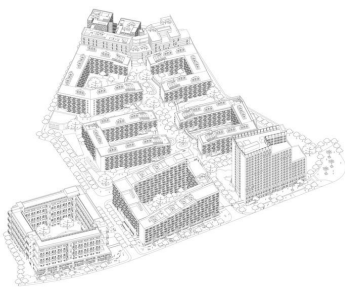


그림 2. 룽난자위안 건축단지 배치도

룽난자위안은 ‘폐쇄된 도시(围城, enclosed city)’ 개념을 적용하여 전통적인 중정(中庭) 주거의 이상을 현대적으로 변용하고, 동시에 일조 조건의 제약을 해결하며 단조로운 고층 아파트 주거 양식에 대한 비판적 대안을 제시하였다.

특히 5번 동에서는 SI(Skeleton-Infill) 시스템을 실험적으로 도입하여 7.6m 구조 프레임에 소형 유닛을 계단식으로 배치함으로써 공간적 다양성을 확보하고, 향후 기능적 가변성을 가능하게 하였다.

단지는 40~60㎡ 규모의 소형 세대로 구성된 아파트 5동, 약 35㎡ 규모의 기숙사형 건물 2동, 1동의 독립 상업 시설로 구성되어 있으며, 임차인의 다양한 주거 수요를 수용한다. 건축 형태는 7층 규모의 복도형 U자형 블록 4동, 저층의 회(回)자형 블록 2동, 스텝식 높이를 가진 판상형 고층 블록 1동으로 이루어진다.

(2) 생산방식 특징

룽난자위안은 정부 주도의 공공임대주택 프로젝트로, 개발은 상하이 휘청그룹(匯成集團)이 담당하였다. 이 기업은 정부 산하의 국유기업으로, 구체적인 사업 개발, 투자, 소유권 운영을 수행하는 실행 주체로서 기능한다. 건설은 그 산하의 상하이 휘청 공공임대주택 건설유한공사에서 맡았으며, 운영과 관리는 같은 그룹 계열사인 상하이 쉬후이 휘중(懷衆) 공공임대주택 운영유한공사가 담당하고 있다. 토지는 도시 국유건설용지를 행정적 배분을 통해 확보

하였으며, 사업 자금은 쉬후이 구정부의 재정으로 조달되었다. 따라서 주택의 소유권 구조는 국영기업 휘청그룹에 소유하고 있다. 이 주택 단지의 개발 과정에서 정부는 정책 수립자이자 자원 제공자, 감독자 및 관리자의 역할을 동시에 수행하며, 이를 통해 거주 안정성을 보장하면서도 공공성과 효율성을 함께 추구하는 생산 체계를 형성하고 있다.

(3) 거주 및 운영 특징

이 주택의 공급 대상은 주로 쉬후이 구 내의 다양한 인구 집단, 특히 신산업의 청년 종사자, 유입 인재, 농민공, 그리고 기타 새로운 도시 거주민들이며, 입주 자격은 가구의 무주택 여부, 거주중 및 거주기간, 사회보험 납입 연수, 소득 등 상하이시 공공임대주택의 기준을 충족해야 한다. 임대차 계약 기간은 기본 6년이며, 임대료는 인근 민간 아파트 임대료의 약 80% 수준으로 책정되어 있다.

4. 결론

본 연구는 한국의 강남 LH 3단지와 중국의 룽난자위안을 대상으로, 이들의 생산방식과 운영체계의 특징을 비교·분석하였다. 두 사례 모두 정부가 주도적으로 기획 단계에서부터 개발, 건설, 운영 및 관리에 이르기까지 전 과정을 일괄적으로 관리한다는 점에서 유사하다. 그러나 구체적인 실행 방식에서는 차이가 나타난다. 한국의 강남 LH 3단지의 경우, 한국토지주택공사(LH)가 시행사로서 토지 선정부터 운영 관리까지 전체 과정에 참여하며, 건설은 별도의 민간 건설사가 맡아 수행한다. 반면 중국의 룽난자위안은 국영기업인 상하이 휘청이 개발을 총괄할 뿐 아니라, 자회사를 설립하여 직접 건설을 담당하고, 운영 및 관리 또한 또 다른 자회사를 통해 수행한다. 즉, 중국은 국영기업의 내부 계열사를 통해 개발·건설·운영을 분화하여 체계적으로 관리하는 구조를 보이며, 각 자회사는 명확한 역할을 분담하여 운영의 전문성과 효율성을 강화하고 있다. 이러한 비교는 단순히 두 국가의 제도적 차이를 밝히는 데 그치지 않고, 공공임대주택의 효율성과 전문성 확보를 위한 조직 운영 방식의 다양성을 제시한다는 점에서 의의가 있다.

참고문헌

1. LH & Korea Architects Association. (2010). *International Invitational Competition for Seoul Gangnam District Design Masterpiece Housing*. Seoul, LH.
2. Riken, Y. (2010). [idea PROJECT] A3 BLOCK, *Monthly Architecture & Culture*, 3(50), 94-99.
3. Zhang, M. & Back, 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.