

캐나다의 빈 사무실 주거공간 전환 정책과 시사점

이혜원
건축공간연구원 부연구위원

도심부 빈 사무실, 주거공간 전환 정책 도입

2024년 2월, 캐나다 공공서비스 및 조달부(Public Services and Procurement Canada)는 벨빌시의 한 연방 건물을 원주민, 폭력 피해자인 여성과 아동 을 위한 걱정 주택으로 개조할 예정임을 발표하였 다. 이 건물은 과거 서비스 캐나다(Service Canada) 의 사무실로 쓰이던 곳이다. 이 자리에서 장 이브 듀 클로(Jean-Yves Duclos) 공공서비스 및 조달부 장 관은 “캐나다의 주택 위기에 직면하여, 우리 정부는 잉여 연방 재산을 주택으로 전환하는 과정을 가속 화하고 간소화하고 있습니다. 오늘 벨빌에서 발표 한 내용은 연방 재산을 캐나다 국민을 위한 주택으 로 전환하려는 우리의 의지를 보여 줍니다”라고 말 하였다.*

캘거리시는 캐나다 주요 도시 가운데 빈 사무 실을 주거공간으로 전환하는 데 앞장서 온 도시이 다. 대부분의 도시는 코로나19 팬데믹으로 재택근 무 방식이 도입된 후 빈 사무실의 전환에 대한 논의 가 촉발되었다. 하지만 캘거리시는 역사적으로 인 구 대비 사무실 공간 비율이 높았고, 2014년 에너지 부문 경기 침체기부터 높은 공실률로 어려움을 겪 기 시작해 2020년에는 사무실 공실률이 32%까지 상승하여 세금 징수에 있어 위기가 찾아와 관련 정 책을 도입하게 되었다(Calvet, 2023).

2021년 캐나다 최초로 도입된 ‘캘거리 도 심부 사무실 전환 프로그램(Downtown Office Conversion Programs)’은 ‘캘거리 광역 도 심부 계획 실현: 초기 투자 및 인센티브 보고 서(Report C2021-0524 Realizing Calgary’s Greater Downtown Plan: Initial Investments and Incentives)’를 통해 수립되었고, 승인된 보고

* CMHC 웹사이트(<https://www.cmhc-schl.gc.ca/media-newsroom/news-releases/2024/canada-convert-federal-building-into-affordable-homes-belleville>, 검색일: 2025.5.24.)

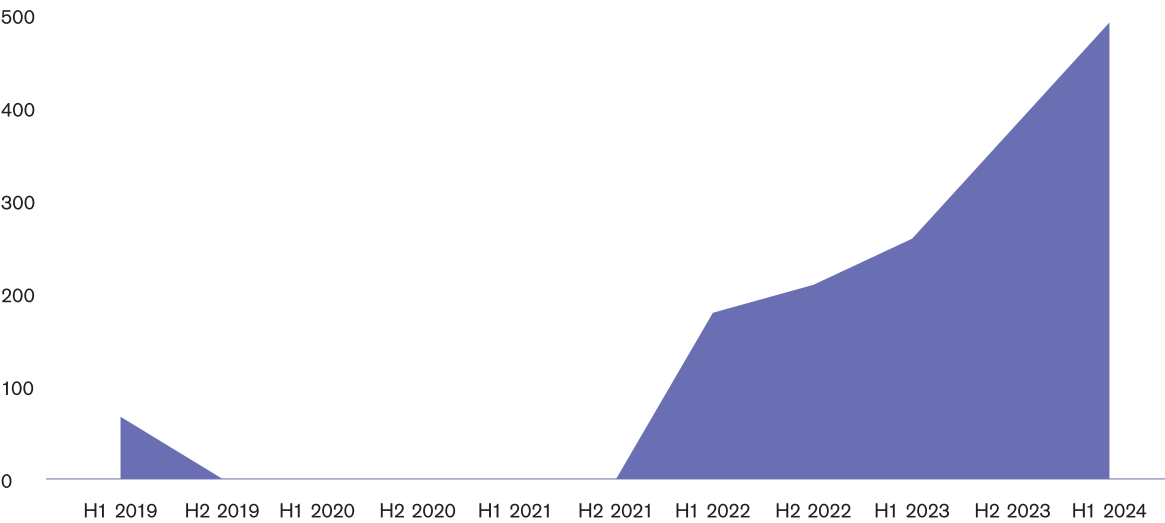
서는 향후 10년간의 실행 계획을 상세히 기술한 ‘캘거리 광역 도심부 계획: 재창조 로드맵(Report PUD2021-0220 Calgary’s Greater Downtown Plan: Roadmap to Reinvention)’ 보고서와 함께 발표되었다(Calgary, 2024). 이를 통해 활용도가 낮은 사무실을 주거공간이나 대학시설 등으로 전환 하여 도심 활성화를 도모한다. 11건의 사무실 전환 프로젝트를 통해 1,498개의 주거공간 공급을 추진 중이며, 2031년까지 약 56만m²의 빈 사무실 공간 을 전환하고자 한다. 캐나다 주택금융공사(Canada Mortgage and Housing Corporation: CMHC)에 서 작성한 2024년 주택 공급현황 보고서에 따르면, 도심부 개발 인센티브 프로그램을 통해 빈 사무실 을 주거공간으로 전환하는 사업이 지속적으로 증가 하고 있어 캘거리시의 주택 공급이 증가할 것으로 예상된다.

한편 오타와시와 런던시도 캘거리시처럼 행 정절차 간소화와 인센티브 제공을 통해 사무실의

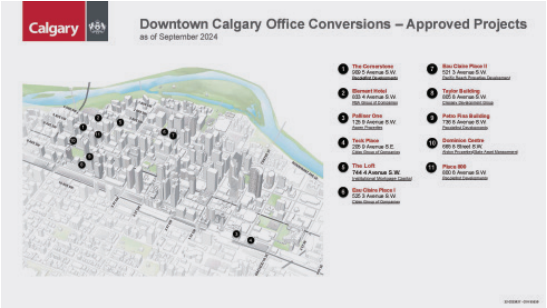
주거공간 전환을 유도하고 있다. 이에 반해 헬리팩 스시는 재정적 인센티브 없이 행정절차 간소화와 최소 주차대수 설치 의무 삭제 등 규제 개혁을 통해 사무실의 주거공간 전환을 이뤄 가고 있다.

2024년 5월, 온타리오주에서는 한 의원이 건 물의 용도변경을 가로막는 규제 장벽을 제거하는 것을 목표로 ‘상업시설 주거용 전환법(Commercial to Residential Conversion Act)’을 발의하였으 나 주 정부가 부결하였다. 그러나 온타리오주 정부 는 해당 법안에서 요구했던 내용 가운데 일부 내 용을 활용하여 규제 개혁안을 제안하였다. 규제 개 혁안은 부지 상태 기록(Record of Site Condition: RSC)* 관련 제도인 ‘환경보호법(Environmental Protection Act)’ 개정안에 포함되며, 주요 내용은

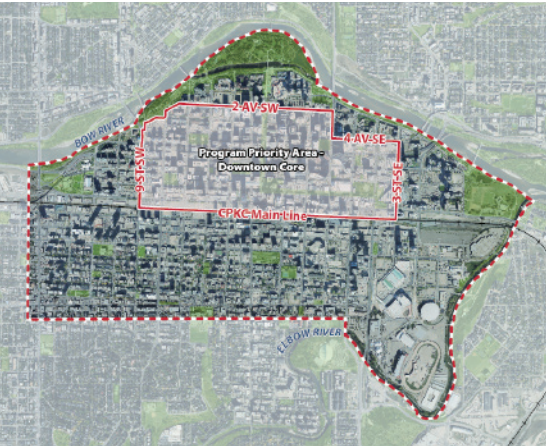
* 해당 부지 위 또는 아래에 존재할 가능성이 있는 오염 물질에 덜 민감한 용도(공업 및 상업용도 공유재산)에서 더 민감한 용도(주 거, 공원, 교육연구기관, 농업 또는 기타 용도)로 변경하기 전에 제 출해야 한다.



캘거리 도심부 주택 공급을 촉진하기 위한 사무실에서 주거공간 전환 프로젝트 진행 현황
출처: CMHC(2024, p.20)



캘거리 도심부 개발 인센티브 프로그램 적용 현황
출처: 캘거리시 웹사이트(<https://newsroom.calgary.ca/five-more-downtown-office-to-residential-conversion-projects-to-receive-city-funding/>, 검색일: 2025.5.28.)



캘거리 도심부 개발 인센티브 프로그램 적용 가능 구역
출처: 캘거리시 웹사이트(https://www.calgary.ca/development/downtown-calgary-incentive-program/_jcr_content/root/maincontentpar/responsivegrid/grid_layout_copy/column-87059d5c-4e76-41a0-94e6-c1efea07f27d0/grid_layout/column-f61d581c-7578-4d3d-bebb-3a6de88fc9c60/content_block/responsivegridA/image.img.png/172669190-2602/program-priority-area-map.png, 검색일: 2025.5.22.)

적합 용도별 인센티브 비율

적합 용도	인센티브 비율	비고
주거	제공피트당 75CA\$	1층 로비와 주거 편의시설 관련 인센티브 비율은 50%
공유 주거(기숙사 형태)	제공피트당 60CA\$	1층 로비와 보조사용공간 관련 인센티브 비율은 50%
호텔	제공피트당 60CA\$	1층 로비와 보조사용공간 관련 인센티브 비율은 50%
학교(K-12 학교)	제공피트당 50CA\$	-
공연예술센터	제공피트당 50CA\$	-

출처: Calgary(2024, p.2)

RSC 제출의 면제 대상을 확대하는 것으로 현재 의견 수렴 중이다.

캘거리 도심부 개발 인센티브 프로그램

빈 사무실을 주거공간으로 전환하는 도심부 개발 인센티브 프로그램은 해당 부동산이 Greater Downtown Plan Area에 위치하여야 하며, 그 가운데 Program Priority Area-Downtown Core에 위치하면 우선권이 부여된다. 그리고 기존 사무실 공간을 주거공간, 공유 주거공간, 호텔, 학교, 공연예술센터 등의 적합 용도로 전환해야 인센티브가 주어진다. 캘거리시 도심 전략팀의 예비 검토와 종합 검토 결과를 인센티브 승인위원회에 상정하고 위원회에서 승인할 때 인센티브가 지원된다. 인센티브 지원 자금은 부동산 한 건당 최대 1,500만 캐나다달러(약 151억 원)이지만, 위원회가 동의하면 그 이상의 지원도 가능하다.

적합 용도 중 하나 이상이 포함된 경우 전환될 기존 사무실 공간의 원래 연면적을 기준으로 1층 및 플러스 15층 높이에서의 활성 용도에 대해 제곱피트당 50캐나다달러의 인센티브 자금을 제공한다. 활성 용도는 소매점, 푸드마켓, 음식점, 어린이집, 그리고 인센티브 승인위원회 재량으로 적절하다고 판단하는 기타 용도도 포함될 수 있다.

로비 공간과 주민 편의시설은 활성 용도에 해당하지 않는다.

빈 사무실의 주거공간 전환 시 고려 사항

일반적으로 캐나다에서는 사무실의 주거공간 전환을 금지하고 있어 모든 건물이 전환에 적합한 것은 아니다. 이러한 여건을 감안하여 2024년 CMHC가 지원하여 캐나다 도시연구소(Canadian Urban Institute)가 수행한 연구의 보고서에 따르면 바닥면적 및 평면 구성, 건물 형태, 서비스 구역 zoning, 주변 환경, 외피 구성 등 다섯 가지 평가요인과 각종 규제를 포함해 전환의 적합성을 평가하였다. 특히 해당 보고서에서는 브루탈리스트 고층건

물(Brutalist High-rise), 철골구조 고층건물(Steel Frame High-rise), 저층건물(Low-rise Building), 중층의 건축자산(Heritage Midrise), 도전적인 중층건물(Challenging Midrise) 등 다섯 가지 건물 유형으로 분류하고, 다섯 가지 평가요인을 중심으로 전환 시 장점과 해결해야 할 과제에 대해 정리하였다.

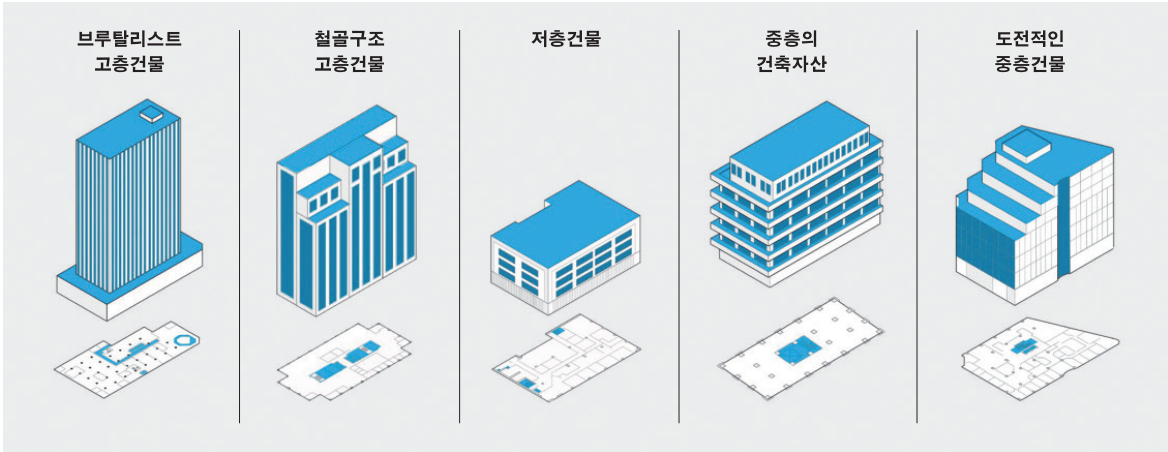
다섯 가지 평가요인에 대한 일반적인 고려 사항을 좀 더 살펴보면, 바닥면적 및 평면 구성에 있어서는 창문과 코어 사이 거리, 기존 엘리베이터 대수*

* 사무실은 주거보다 엘리베이터 대수 기준이 더 강화되어 있어 이미 주거 용도 법적 기준을 만족하는 경우가 많다.

사무실에서 주거공간 전환 시 장점 및 해결 과제

건물 유형	장점	해결 과제
브루탈리스트 고층건물	·대부분 직사각형 바닥판을 가지고 있어 주거 계획에 이상적 ·네 면 모두 자연광이 들어오도록 개조하는 데 적합 ·콘크리트 재료의 재사용은 탄소 배출 감소에 큰 영향	·개폐 가능한 창문이 거의 없음 ·창문 비율이 낮은 콘크리트 구조 ·실내 레이아웃을 방해하는 내부 기둥 ·깊이가 깊어 자연광 유입이 어려운 내부공간
철골구조 고층건물	·내부 기둥이 없어 유연한 유닛 구성 가능 ·높은 창문 비율 ·상대적으로 신축 건물이 많아 유틸리티와 자재의 품질이 높고 현재 규정을 준수하기 쉬움	·깊이가 깊어 자연광 유입이 어려운 내부공간 ·유리 커튼월이 설치되어 있는 경우, 개폐 가능한 창문이나 발코니를 설치하기 위해 외관을 교체해야 할 수도 있음
저층건물	·직사각형 바닥판을 가지고 있는 경우 주거 계획에 이상적 ·개폐 가능한 창문이 이미 설치되어 있는 경우가 많음 ·콘크리트 재료를 재사용하는 것은 탄소 배출 감소에 큰 영향을 미칠 것	·다른 유형보다 창문 비율이 낮음 ·넓은 바닥면적으로 더 많은 공용공간(복도, 엘리베이터, 계단 등) 필요
중층의 건축자산	·높은 창문 비율 ·높은 천정고 ·위치는 도시 중심 지역의 주거 용도로 적합 ·독특한 건축적 품질을 가지고 있어 거주자들에게 매력적으로 느껴질 것	·실내 레이아웃을 방해하는 내부 기둥 ·건축 당사와 전환 시 건축법상 요구 사항의 차이로 인해 어려움이 있음
도전적인 중층건물	·충마다 다른 바닥형태를 이용해 야외 편의공간 제공 가능 ·창의력을 발휘할 수 있음	·불규칙한 형태를 따르는 내부 기둥과 모서리 공간으로 인해 실내 레이아웃 구성이 어려움 ·유리 커튼월은 개폐 가능한 창문이나 발코니를 설치하기 위해 외관을 교체해야 할 수도 있음

출처: Canadian Urban Institute(2024, p.54, p.56, p.58, p.60, p.62) 참고하여 저자 작성.



전환의 적합성 평가를 위한 다섯 가지 건물 유형
출처: Canadian Urban Institute(2024, p.79)

를 고려하여야 한다. 건물 형태에 있어서는 직사각형 바닥 형태 여부를, 서비스 구역 조닝은 충분한 주차공간과 MEP(기계, 전기, 배관 등)에 대한 고려를 포함한다. 주변 환경에 있어서는 보행성, 대중교통 접근성, 자연채광, 시야 차단 여부, 남향 창문 설치 여부에 대해 사전에 확인해야 한다.

시사점

빈 사무실 주거공간 전환 정책은 공실률을 낮추고

도심부 활력을 증진시키며 주택을 빨리 공급할 수 있는 긍정적인 변화를 가져올 수 있다. 또한 건축 과정에서 발생하는 탄소를 줄일 수 있다. 하지만 모든 도시, 모든 건물에 적합하지 않을 수 있으므로 건물 자체에 대한 평가를 비롯해 규제 사항, 시장 관점에서 신중히 살펴봐야 할 것이다.

우리나라는 수도권으로의 인구 쏠림 현상과 이로 인한 주택가격 상승, 그리고 업무시설과 상업 시설의 높은 공실률 문제에 직면해 있다. 몇 해 전

서울 도심의 호텔을 공공임대주택으로 전환한 사례가 있었으나 바닥 난방 및 환기의 어려움, 개인 주방 및 세탁 공간 부재, 열악한 방음 상태 등의 이유로 혹평을 받았다.

앞서 살펴본 전환 가능성 평가요인, 규제 장벽 제거, 인센티브 도입 등 캐나다 주요 도시에서 추진 중인 빈 사무실의 주거공간 전환 정책은 국내 건축물의 탄력적 용도 전환 관련 정책에 충분한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

참고문헌

- 1 런던시 웹사이트. <https://london.ca/business-development/community-improvement-incentives>(검색일: 2025.5.24.)
- 2 오타와시 웹사이트. <https://ottawa.ca/en/planning-development-and-construction/residential-property-regulations/development-application-review-process/development-application-submission/office-residential-conversions#section-5c4b54e6-e3c7-4dd4-a18f-585b51c28dde>(검색일: 2025.5.24.)
- 3 온타리오주 웹사이트. <https://ero.ontario.ca/notice/019-9310>(검색일: 2025.5.24.)
- 4 캘거리시 웹사이트. <https://www.calgary.ca/development/downtown-calgary-incentive-program.html>(검색일: 2025.5.22.)
- 5 캘거리시 웹사이트. <https://newsroom.calgary.ca/five-more-downtown-office-to-residential-conversion-projects-to-receive-city-funding/>(검색일: 2025.5.28.)
- 6 캘거리시 웹사이트. https://www.calgary.ca/development/downtown-calgary-incentive-program/_jcr_content/root/maincontentpar/responsivegrid/grid_layout_copy/column-87059d5c-4e76-41a0-94e6-c1efa07f27d0/grid_layout/column-f61d581c-7578-4d3d-bebb-3a6de88fc9c60/content_block/responsivegridA/image.img.png/1726691902602/program-priority-area-map.png(검색일: 2025.5.22.)
- 7 CMHC 웹사이트. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/media-newsroom/news-releases/2024/canada-convert-federal-building-into-affordable-homes-belleville>(검색일: 2025.5.24.)
- 8 Calgary. (2024). Revised Downtown Calgary Development Incentive Program Terms of Reference. <https://www.calgary.ca/content/dam/www/pda/pd/documents/downtown-calgary-development-incentive-program-terms-of-reference.pdf>
- 9 Calvet, S. (2023.10.3). How the City of Calgary is incentivizing the conversion of office towers into residences. *CANADIAN ARCHITECT*. <https://www.canadianarchitect.com/how-the-city-of-calgary-is-incentivizing-the-conversion-of-office-towers-into-residences/>(검색일: 2025.5.22.)

- 10 Canadian Urban Institute. (2024). Charting the Path to Office Conversions in Canadian Cities : A National Housing Strategy Demonstrations Initiative. <https://canurb.org/wp-content/uploads/Charting-the-Path-to-Office-Conversions-in-Canadian-Cities-EN.pdf>
- 11 CMHC. (2024). Fall 2024 Housing Supply Report. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/market-reports/housing-supply-report/2024/housing-supply-report-2024-fall-en.pdf>



사무공간을 주거 및 상업 용도로 전환한
임페리얼 플라자(Imperial Plaza)



임페리얼 플라자 1층 슈퍼마켓



임페리얼 플라자의 주거공간 내부

©이재원