

상업·업무시설의 주거시설 전환 해외사례와 정책적 시사점

이윤상 국토연구원 부연구위원 (yunsang@krihs.re.kr)

※ 이 워킹페이퍼의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀 주시기 바랍니다.

차례

01 서론	05
02 용도 전환을 통한 도심 내 주택 공급 정책 현황	07
03 용도 전환 해외사례	11
04 요약 및 정책 시사점	31

01 서론

1) 연구의 개요

■ 연구의 배경 및 목적

- 도심의 공실 오피스 및 상가 등을 주거시설로 전환하도록 허용하고 이를 활성화하고자 하는 정책이 지속적으로 시도되어 왔고, 현재 정부 주택공급 확대방안의 한 실행 수단으로 사용되고 있음
 - 공실 오피스 및 상가를 주거시설로 전환 후 장기공공임대, 공공지원민간임대주택으로 공급할 수 있도록 법적 근거를 마련하고, 전환이 촉진될 수 있도록 규제를 완화했음
 - 생활숙박시설을 주거시설(오피스텔)로 전환하는 것을 한시적으로 가능하게 했고, 오피스텔로 전환하는 사업을 실질적으로 어렵게 만드는 규제를 완화했음
 - 최근 정부의 “주택공급 확대방안(관계부처 합동, 2025. 9. 7.)”에서도 공실 상가, 업무 시설, 생활숙박시설 등의 비주거용 건물의 주거 용도 전환을 지원할 것을 발표하고 추진함
- 오피스 및 상가를 주거 용도로 전환하는 사업을 촉진하는 정책은 미국, 영국 등에서 도심 주택 공급 수단으로 사용되어 왔으며, 뉴욕과 런던 등의 대도시 정책 사례는 서울 도심 내 용도 전환 촉진 정책 설계에 참고할 만한 시사점들을 가지고 있음
 - 미국 뉴욕시는 도심 중심상업지역 내에서 주택 사업의 성공이 불확실하던 시절에, 규제 완화 및 재정 지원으로 도심 내 주택 공급의 마중물 역할을 성공적으로 수행한 정책 사례
 - 영국 런던시는 국가(잉글랜드)의 파격적인 규제 완화 정책으로 오피스의 주거 용도 전환 사업이 무분별하게 일어나는 상황에 대응하여 오히려 규제를 강화하여, 용도 전환으로 공급되는 주택의 질을 향상시키고, 필요한 오피스는 보전하려 하는 정책 사례
- 본 연구는 상업·업무 용도 시설을 주거 용도 시설로 전환하여 도심 내 주택 부족 문제에 대응해 온 미국 뉴욕, 영국(잉글랜드) 런던 등 해외 대도시 정책 사례 분석을 통하여, 정부의 주택공급 확대방안 추진 방안으로 고려하고 있는 용도 변환 관련 정책 실행 시 고려해야 할 정책 시사점을 제안하는 것을 목적으로 함

■ 연구의 내용

- 우리나라 비주거용 건물의 주거 용도 전환을 통한 도심 내 주택 공급 관련 정책 현황
- 비주거용 건물을 주거 용도로 전환하는 사업을 활성화하는 미국 뉴욕시 정책 사례 분석
- 비주거용 건물을 주거 용도로 전환하는 사업을 활성화하기 위한 영국(잉글랜드)의 규제 완화 정책과 이에 대한 런던시의 지역적 차원 대응 사례 분석
- 사례 연구 종합과 정책적 시사점

■ 연구의 기대 효과

- 도심 내 공실 상가 등을 활용한 주택 공급 방안 마련에 필요한 고려 사항을 제공하여, 정부의 주택 공급 확대방안 추진에 기여

2) 선행연구 및 차별성

■ 주요 선행연구

- 상업·업무 용도의 시설을 주거 용도로 전환하는 사업에 관한 연구들은 많지 않으며, 이 중 해외사례를 소개한 연구도 있으나, 자세한 정책 내용이 부족하여 정책적 시사점을 도출하는데 한계가 있음
 - 김은광·이상홍(2019)은 도심 오피스의 복합 주거용도 전환 해외사례를 연구하여, 이를 공실을 해결 방안으로 제안했음
 - 김은광·이상홍(2021)은 도심 오피스의 주거 전환 시에 수반되는 법정 주차계획 변화 문제 해결 방안을 제시했음
 - 김기중·이영민·조동기(2021)는 서울시 저이용 상업·업무공간의 현황을 유형별로 파악하고, 주거, 지역산업 지원, 주민 편의 등의 용도로 활용하는 방향을 제안했음
- 본 연구는 상업·업무 용도 시설을 주거 용도 시설로 전환하는 사업을 촉진하는 해외사례 분석을 통하여 정부의 주택 공급 확대방안의 목적 중 하나인 신속한 비아파트 공급 지원 방안에 대한 시사점을 제안함
 - 우리나라 서울과 비교할 만한 대도시인 미국 뉴욕과 영국 런던의 사례를 비교적 자세하게 검토하여 유사한 정책을 우리나라에 도입할 때 고려해야 할 실질적 시사점을 도출할 수 있는 연구임

02 용도 전환을 통한 도심 내 주택 공급 정책 현황

1) 용도 전환을 통한 도심 내 주택 공급 관련 정책

■ 제3차 장기 주거종합계획(국토교통부, 2024)에는 용도 전환을 통한 주택 공급이 직접적으로 언급되어 있지는 않으나, 용도 전환의 결과로 만들어질 수 있는, 도심 내 다양한 유형의 비주택 주거시설 공급 활성화를 위한 기반을 구축할 것이 포함되어 있음

- 제3차 장기 주거종합계획에서 국토교통부는 도심 내 주택 공급 부족 우려가 지속적으로 제기되고 있고, 미래에도 도심 등 우수 입지, 양질의 주택에 대한 수요가 지속할 것으로 전망했음
- 이에 따라서 “주택시장 정상화를 통한 안정적 주택공급”이란 정책 방향을 설정하고, 그 추진 전략으로 “선호도 높은 도심 주택공급 확대”, “국민이 원하는 다양한 주택공급 확대” 등을 선정했음
 - 여기서 다양한 주택 공급은 1·2인 가구 증가 등 다변화되는 주거수요에 대응한 다양한 유형의 소형주택을 의미하고, 공유주택, 도시형생활주택, 오피스텔 등을 포함함

■ 정부 국정과제 62(정부, 2025)의 목표에는 민간주택 신속공급이, 주요내용에는 도심 내 주택 공급이 포함되어 있는데, 용도 전환을 통한 도심 주택공급은 이러한 목표와 내용에 부합함

- 국정과제 62는 “주택시장 안정을 위한 주택공급 확대”로 공적주택 110만 호 공급과 민간 주택 신속공급 지원 및 주거환경 개선을 목표로 하고 있음
- 국정과제 62의 주요내용에는 도심주택 공급 확대를 위해 재개발·재건축 사업성 제고, 입지가 좋은 노후청사·국공유지 활용 주택공급 등을 포함하고 있음

■ 정부는 도심 내 주택공급 방안으로 공공 및 민간 주택사업자가 공실 오피스·상가를 주거시설로 전환하여 장기공공임대, 공공지원민간임대주택으로 공급하도록 하는 정책을 추진한 바 있음

- “수도권 주택공급 기반 강화 방안(국토교통부, 2020. 5. 6.)”에서 정부는 입지가 우수한 도심 내 공실 오피스·상가 등을 공공주택사업자(LH·SH)가 매입하여 1인용 장기공공임대로 전환하여 공급할 수 있게 하겠다고 발표함
 - 공공주택사업자가 오피스·상가 등을 매입·리모델링할 수 있도록 매입 대상의 범위를 확대하고, 주택도시보증금 금융 지원을 받을 수 있도록 함
 - 주거 전환 사업 활성화를 위해 임차인 자격을 차량 미소유자로 제한할 경우, 추가 주차장 설치를 면제함
- 이에 따라, 2020년 8월에 “공공주택 특별법”이 개정되어, 공공주택사업자가 공공매입임대주택으로 공급하기 위하여 매입할 수 있는 매입 대상의 범위를 확대하고, 완화된 주차장 설치 기준을 적용할 수 있게 됨(공공주택 특별법, 법률 제17481호, 2020. 8. 18., 일부개정)
 - 2020년 10월 대통령령 개정으로 공공임대주택으로 공급하기 위해 매입할 수 있는 건축물의 범위를 주거시설 외에도 근린생활시설, 업무시설, 숙박시설 등까지 확대함
 - 공공주택사업자에게 주택을 건설하여 매도하기로 약정을 체결한 자에게는, 전용면적 30㎡ 미만인 세대의 세대당 주차대수 기준을 0.7대에서 0.3대로 완화하여 적용함
- “서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안(관계기관 합동, 2020. 8. 4.)”에서는 규제 완화를 통해 민간사업자도 공실 오피스·상가를 주거 용도로 전환하여, 공공지원민간임대주택으로 공급할 수 있도록 지원할 것을 발표했음
 - 지원 방법은 리모델링 비용 용자 지원, 주차장 추가설치 면제 등을 포함함
 - 공공성 확보와 교통혼잡 방지를 위해서, 임대무기간을 10년 이상으로 하고, 차량 미소유자로 임차인을 제한하며, 주거취약계층에 우선공급 의무 부과 등의 요건을 적용함
- 이에 따라, 국토교통부는 2021년 1월에 ‘주택건설기준 등에 관한 규정’을 개정하여, 원룸형 주택으로 용도변경 시 소음기준, 주택단지 배치기준, 주차장 증설 등의 규제를 완화했음(주택건설기준 등에 관한 규정, 대통령령 제31389호, 2021. 1. 12., 일부개정)
 - 근린생활시설, 업무시설, 숙박시설 등을 원룸형 주택으로 용도변경하여 장기공공임대주택 또는 공공지원민간임대주택으로 사용하는 경우 일부 소음 및 주택단지 배치 기준 등을 적용하지 않도록 했음
 - 용도변경에 따라 주차장을 설치해야 하는 경우, 세대별 전용면적이 30㎡ 미만이고 임대기간 동안 자동차를 소유하지 않는 임차인에게 원룸형 주택을 임대할 때는, 용도변경 전의 용도(비주거용 용도)를 기준으로 주차장 설치 기준을 적용할 수 있도록 함

■ 정부는 생활숙박시설의 주거 용도 불법전용을 방지하는 한편, 이미 주거 용도로 사용되고 있는 기존 시설에 대해서는 용도변경을 통한 합법적 사용을 유도하기 위해, 생활숙박시설을 오피스

텔로 전환할 수 있도록 하는 방안을 추진해 왔음

- 정부는 적법한 용도변경 없이 주거시설로 사용되고 있는 기존 생활숙박시설에 대해 오피스텔 등 주거가 가능한 시설로 용도변경을 안내하고, 2년의 제도기간 동안 이행강제금 부과를 한시적으로 유예함(국토교통부, 2021. 10. 3.)
 - 또한, 제도기간 동안 기존 생활형숙박시설을 오피스텔로 변경하는 경우 “오피스텔 건축 기준” 중 발코니설치 금지, 전용출입구 설치, 바닥난방 설치 제한 등의 규정을 한시적으로 적용하지 않을 수 있도록 함(국토교통부, 2021. 10. 3.)
 - 정부는 “생활숙박시설 합법사용 지원방안(관계기관 합동, 2024. 10)”을 발표, 용도변경 과정에서 복도 폭, 주차장 등 건축 기준 충족이 어려워 용도변경이 불가능함이 있었음을 인식하고, 안전, 주거환경 보호 등을 지키면서도, 소유자들이 현실적으로 감내할 수 있는 비용으로 용도변경이 가능하도록 유연한 규제 방식을 도입함
 - 피난·방화설비 등을 보강하여 주거시설 수준의 화재 안전성능을 인정받으면, 복도 폭이 1.8m 미만이어도 오피스텔로 용도변경을 허용함
 - 내부 주차공간의 확장이 어려운 경우에는, 각 용도변경 사업의 여건에 따라, 외부 주차장 설치, 지자체에 주차 비용 납부, 지역 주차여건 양호 시, 기준의 50% 내에서 주차면수 완화 등의 대안을 제공함
 - 지구단위계획에 의해 오피스텔 입지가 불가능한 지역은 기부채납을 전제로 지구단위계획 변경을 지자체가 적극 검토하게 함
 - 용도변경 시, 전용 출입구 설치, 안목치수 적용 등을 면제하도록 “오피스텔 건축기준”을 개정함
- 정부는 “주택공급 확대방안(관계부처 합동, 2025.9.7.)”에서 신속한 주택공급 방안의 하나로 공실상가, 업무시설, 생활숙박시설 등의 용도 전환을 지원할 것을 발표하고 추진 중임
- 도심 내 공실 상가, 업무시설 등의 용도변경으로 신속하게 주택을 공급할 수 있도록 제도 개선 방안을 마련 중임
 - 수도권에서 건설 중인 생활숙박시설 약 1만 실에 대해 주거용 오피스텔로 용도전환을 지원하여 실수요자를 위한 주거시설 확충을 계획
 - 수분양자 동의율 기준 등 설계변경 요건을 완화하여 오피스텔로 용도변경을 위한 의사 결정을 원활하게 하도록 “건축물의 분양에 관한 법률” 개정(법률 제21164호, 2025. 12. 2., 일부개정)
 - 이미 발표된 용도변경을 위한 복도폭 완화 가이드라인 등 제도 개선 사항이 안착될 수 있도록 지자체와 협력을 강화 중임

2) 시사점

- 도심 내 상업·업무시설 등을 주거시설로 용도 전환하여 주택을 공급하는 방안은 도심 내 비아파트 주거시설의 신속한 공급이라는 주택공급 관련 상위 정책 달성에 적합한 수단임
 - 제3차 장기 주거종합계획은 지속적인 도심 내 주택 공급 부족 문제, 소형가구 증가 등의 수요 변화 문제를 인식하고, 도심 주택 공급과 다양한 비아파트 주거시설 확대를 추진 전략으로 선정했음
 - 정부 국정과제 62는 민간주택의 신속한 공급을 목표로 삼고, 도심 내 주택공급을 주요 내용으로 선정했음
 - 도심 내 상가, 업무시설 등을 주거시설로 전환함을 통한 주택공급은 도심 내 다양한 비아파트 주거시설을 신속하게 공급할 수 있는데 적합한 정책 실현 수단임
- 정부는 상업·업무·숙박시설 등의 주거용도 전환을 지원하고자 관련 규제를 완화한 바 있으며, 주택단지의 소음기준, 배치기준, 주차장 설치 기준 면제 등을 포함하고 있음
 - 공공주택사업자의 공공매입임대주택 공급 시, 매입 대상을 근린생활시설, 업무시설, 숙박시설 등으로 확대했고, 전용면적 30㎡ 미만 세대의 세대당 주차대수 기준을 0.7대에서 0.3대로 완화했음
 - 공공 및 민간주택사업자가 근린생활시설, 업무시설, 숙박시설 등을 원룸형 주택으로 용도변경할 경우 소음기준, 주택단지 배치기준 등을 미적용하고, 주차장 설치 기준을 용도변경 전의 용도 기준으로 적용하게 함
- 정부는 이미 주거 용도로 사용되고 있는 생활숙박시설을 오피스텔로 용도변경하여 사용할 수 있도록 하고자, 발코니설치 금지, 전용출입구 설치, 바닥난방 설치 제한 등의 규정을 한시적으로 완화하고, 복도 폭, 주차장 등의 건축기준을 완화했음
 - 먼저, “오피스텔 건축 기준” 중 발코니설치 금지, 전용출입구 설치, 바닥난방 설치 제한 등의 규정을 한시적으로 적용하지 않았음
 - 이후, 복도 폭, 주차장, 전용출입구 설치 등의 건축기준을 추가로 완화하고, 지구단위계획 변경이 필요할 경우 지자체에게 적극적인 협조를 요청하는 등, 소유자들의 용도변경 비용을 절감할 수 있도록 지원하고 있음

03 용도 전환 해외사례

1) 미국 뉴욕시 사례

- 미국 뉴욕시 비주거용 건물의 주거용 건물 전환 정책은 크게 과거 1990년 중반의 정책과 최근 2020년대의 정책으로 구분됨
- 1990년대 초반, 뉴욕시 오피스 시장은 심한 침체기를 겪었고, 특히 구도심(Lower Manhattan)의 오래된 오피스 건물들의 높은 공실률은 오래 지속되었음
 - 1980년대 과도한 오피스 공급과 경제 불황이 맞물려 뉴욕시 도심 오피스 시장은 심한 침체기를 겪었음(Morris, 1993; Idov, 2008)
 - 1990년대 초반, 뉴욕시 전체 오피스 공실률은 약 17%까지 상승했고, 특히, 구도심 지역 오피스 공실률은 약 20%에 달했으며, 그중에서도 오래된 구식 건물들의 공실률이 가장 높았음(Campion, 2022; Dunlap, 1990)
 - 뉴욕시의 다른 지역과는 다르게 구도심 지역의 오피스 공실률은 1990년대 중반이 되어서도 회복되지 않았음(Campion, 2022)
- 1995년, 뉴욕시 구도심의 높은 오피스 공실률 문제를 해결하기 위해서 주거용으로 전환되는 비주거용 건물에 대한 재산세 혜택 프로그램(Section 421-g)이 제정되었음
 - Section 421-g 재산세 혜택 프로그램은 뉴욕시 구도심에서 비주거용 건물을 공동주택으로 전환할 때 세금 공제(exemption)와 세금 감면(abatement)을 동시에 제공하는 프로그램임(New York City Department of Housing Preservation and Development, 2026a)
 - 재산세 혜택 프로그램은 뉴욕주 부동산 세법(Consolidated Laws of New York, Chapter 50-A Real Property Tax)의 Section 421-g에서 규정하고 있음
 - 이 프로그램은 1995년 7월 1일 이후부터 2006년 6월 30일까지 용도 전환 허가를 받은

경우에 한해 한시적으로 운영되었음

■ 재산세 혜택 프로그램은 용도 전환에 따른 건물 가치 증가분에 대한 재산세 공제(exemption), 용도 전환 후 첫째 기준 재산세에 대한 감면(abatement) 등으로 이루어지고, 혜택을 받는 기간 동안 임대료 규제를 받음(Consolidated Laws of New York, Chapter 50-A Real Property Tax, Article 4, Title 2, Section 421-g)

- 뉴욕시 구도심에 있는 비주거용 건물을 용도 전환하여 만들어진 공동주택은 용도 전환으로 인한 건물 가치 증가분 금액에 대한 재산세를 12년 동안 공제(exemption)받음
 - 재산세 공제가 가능한 공동주택은 비주거용 건물을 용도 전환한 건물이어야 하고, 도로 명으로 명시한 뉴욕시 구도심 특정 지역 경계 안에 위치해야 함
 - 상업시설, 커뮤니티 시설 등은 총 건물 연면적의 25% 이하여야 함
 - 용도 전환 완료 후 8년 동안은 건물 가치 증가분 금액 100%에 대한 재산세를 공제받고, 9년 차에는 80%, 10년 차에는 60%, 11년 차에는 40%, 12년 차에는 20%에 대한 재산세를 공제받음
 - 뉴욕시가 랜드마크 건물로 지정한 건물의 경우에는 9년 동안 건물 가치 증가분 금액 100%에 대한 재산세를 공제받고, 10년 차에 80%, 11년 차에 60%, 12년 차에 40%, 13년 차에 20%에 대한 재산세를 공제받음
 - 용도 전환 공사 기간 중 1년은 건물 가치 증가분 금액에 대한 재산세를 공제받음
- 뉴욕시 구도심에 있는 비주거용 건물을 용도 전환하여 만들어진 공동주택은 상기 재산세 공제에 더하여 14년 동안 나머지 재산세를 감면(abatement)받음
 - 용도 전환 완료 후 10년 동안은 용도 전환 완료 연도 기준 재산세 금액의 100%를 감면받고, 11년 차에는 80%, 12년 차에는 60%, 13년 차에는 40%, 14년 차에는 20%를 감면받음
 - 뉴욕시가 랜드마크 건물로 지정한 건물의 경우에는 11년 동안 재산세의 100%를 감면받고, 12년 차에 80%, 13년 차에 60%, 14년 차에 40%, 15년 차에 20%를 감면받음
- 재산세 혜택을 받는 기간 동안 해당 공동주택은 뉴욕주의 임대료 규제 대상 건물이 됨
 - 재산세 혜택 기간이 종료되면 임대료 규제 대상에서 해제될 수 있고, 분양 매매된 호실(unit)에 대한 가격 규제는 없음

■ 재산세 혜택과 함께 최대 용적률, 최소 호실 규모, 주차장 확장 제한에 대한 규제 완화가 시행되어 용도 전환을 촉진했음

- 1990년대 당시, 뉴욕주 공동주택법(Multiple Dwelling Law)은 주택의 용적률을 1,200%(floor area ratio of 12) 이하로 제한했음(Multiple Dwelling Law, Section

26)

- 뉴욕시 구도심 비주거용 건물의 용적률은 1,200%보다 높은 경우가 많아서, 주택으로 용도 전환이 불가능하거나 사업성이 떨어지는 경우가 발생함(Campion, 2022)
- 1995년 주의회의 법률 개정과 1995년 및 1996년 뉴욕시 조닝 조례의 개정으로 상기 주택 용적률 제한 적용을 면제받을 수 있게 됨
 - 1977년 이전에 비주거용으로 점유되었었고, 현재는 주거용으로 점유된 건물은 Section 26의 공동주택 용적률 제한을 받지 않고, Section 277의 적용을 받는데, Section 277은 용적률 제한을 뉴욕시 조례에 위임함(Multiple Dwelling Law, Section 277)
 - 뉴욕시 조닝 조례는 주거 용도로 전환된 건물의 경우, 최대 주택 용적률을 초과할 수 있도록 허가함(New York City Zoning Resolution, Chapter 5, Section 15-11, New York City Planning Commission, 1995)
 - 이러한 용적률 규제 완화는, 뉴욕시 구도심의 경우, 1977년 이전에 지어진 건물에 적용되었고, 맨해튼, 브루클린, 퀸즈의 일부 지역의 경우 1961년 12월 이전에 지어진 건물들에만 적용되었음(New York City Planning Commission, 1996)
 - 또한, 뉴욕시 조닝 조례를 개정하여, 최소 평균 호실 규모를 기존의 1,900 제곱피트에서 800 제곱피트로 축소하고, 200개 주차면을 상한으로 전체 호실의 20%에 해당하는 부속 주차면을 설치할 수 있도록 하는 등 주택 용도 전환 사업이 시장수요에 더욱 유연하게 대처할 수 있도록 규제를 완화했음(New York City Planning Commission, 1995 & 1996)
- 재산세 혜택 프로그램을 통해 98개 오피스 건물이 공동주택으로 전환되었고, 12,865호의 주택이 공급되었음(Campion, 2022)
 - 공동 주택으로 전환된 오피스 건물은 98채이고, 총 전환 면적은 1,280제곱피트에 달하며, 총 12,865호의 주택이 공급되었음
 - 총 전환 면적은 당시 뉴욕시 구도심 오피스 총면적의 약 13%에 해당함
 - 총 공급 주택 호수는 1990년과 2020년 사이 뉴욕시 구도심 주택 증가분의 40%를 초과함
 - 초창기에는 주로 임대주택이 주를 이루었으나, 점차 분양주택 부분이 증가하여, 총 전환 주택의 약 25%가 분양주택, 나머지는 임대주택으로 공급되었음
- 재산세 혜택 프로그램은 상당한 비용이 소요되었으나, 오피스 시장을 안정시키고, 구도심 주택 공급의 마중물 역할을 충실히 수행한 것으로 평가받음(Campion, 2022)

- 총 12억 달러의 재산세 혜택이 주어졌고, 이는 호당 92,000 달러에 해당함
 - 이는 각 년도 당시의 가격의 합이기 때문에, 현재가치로 환산하면 금액은 더 증가함
- 재산세 혜택 프로그램은 당시 검증되지 않았던 구도심 주택공급의 가능성을 시험할 수 있게 했고, 오피스 시장 안정과 24시간 사람이 사는 구도심이라는 도시계획 비전(New York City Planning Commission, 1995)을 달성하는 데 역할을 충실히 수행

■ 2024년도 오피스 건물의 주택 전환 장려 정책은 COVID-19 팬데믹이 촉발한 오피스 근로자들의 행태 변화와 그에 따른 오피스 시장 침체, 도심 주택에 대한 높은 수요라는 배경하에 추진되었음

- 세계의 다른 도시들과 마찬가지로, 뉴욕시에서는 COVID-19 팬데믹의 영향으로 많은 오피스 근로자가 해고되었고, 재택근무자는 증가했으며, 통근량은 감소했음
 - 팬데믹 초기 최소 12만 8천 명의 뉴욕시의 사무실 기반 근로자들이 해고됨(Office Adaptive Reuse Task Force, 2023)
 - 재택·유연 근무 등 근로자들의 근무 행태가 변하여, 통상적 근무 시간에 체류하는 인구를 기준으로 했을 때, 오피스 건물이 밀집한 뉴욕시 맨해튼(Manhattan)의 경우, 2019년과 2021년 기간 동안 약 80만 명의 근무 시간 체류 인구가 감소했음(Burrows and Burd, 2023).
 - 통근자의 감소로 광역 뉴욕시 대중교통 이용자 수는 2019년과 2021년 사이에 팬데믹 이전의 절반 이하로 떨어졌음(Haag and McGeehan, 2022)
- 팬데믹 이후에도 매일 사무실로 출근하는 비율과 통근 대중교통 이용자 수는 아직 팬데믹 이전 수준으로 회복되지 않고 있음
 - 사무실 기반 근로자들의 고용은 2022년 중반 기준 거의 회복되었음(Office Adaptive Reuse Task Force, 2023)
 - 그러나, 2025년 3월 기준, 맨해튼 사무직 근로자 중 57%만이 평일 기준으로 사무실에 출근해 있었고, 이는 팬데믹 이전 수준 사무실 출근 비율의 76%에 해당함(Partnership for New York City, 2025)
 - 또한, 고용주들의 75%는 현재의 유연근무제가 새로운 규범(new normal)으로 자리 잡았다고 말하는 한편, 나머지 25%의 고용주들은 사무실 출근을 늘릴 계획이라고 함(Partnership for New York City, 2025)
- 팬데믹이 불러온 사무실 근로자들의 출근 행태 변화는 뉴욕시 오피스 시장에 영향을 미쳐, 오피스 공실률이 크게 증가하고, 매매 가격은 하락했음
 - 재택·유연 근무의 증가와 경기 불확실성 등의 이유로 오피스를 임차하던 회사들이 계약

을 미루거나 사무실 면적을 줄이는 일들이 발생함(Office Adaptive Reuse Task Force, 2023)

- 뉴욕시 오피스 공실률은 2025년 6월 기준 23.8%, 8월 기준 22.3%로 상당히 높은 수준을 유지하고 있고, 팬데믹 이전 5년간 분기 평균인 9.4%의 두 배가 넘는 심각한 수준임(Burns, 2025; Cushman & Wakefield, 2025)
- 이에 따라, 맨해튼 오피스의 평균 매매 가격은 2019년 평방피트 당 1,037 달러에서 2025년 567 달러로 45.3% 하락했음(Cushman & Wakefield, 2025)

- 특히, 구식이 되어 버린, 오래된 오피스 건물들은, 최근에 공급된 오피스 건물들에 비해 임차인을 구하는 데 상당한 어려움을 겪었음
- 재정적으로 큰 문제가 없는 회사들은 직원들이 출근하고 싶어질 만한 고급 오피스를 저렴하게 임차할 수 있는 상황이었으므로 이를 선호했으며, 따라서, 새로 지어진 고급 오피스 건물들은 상대적으로 불황을 더 잘 견딜 수 있었음(Office Adaptive Reuse Task Force, 2023)
- 오피스 건물 시장은 온전히 회복되지 못했지만, 주택에 대한 수요는 보다 빨리 회복되었고 견조하게 유지되었음
- 뉴욕시 평균 주택 임차료는 2022년 동안에 회복되고, 이후로 꾸준히 상승하여, 높은 주택 수요가 있음을 확인함(Office Adaptive Reuse Task Force, 2023)

■ 2023년 이후로 뉴욕주 및 뉴욕시 정부는 재산세 혜택, 규제 완화, 행정 지원 등 일련의 정책들을 실행하여 오피스 건물의 주거용도 전환을 촉진하였음

- 2023년 8월, 오피스 건물의 주거용도 전환 관련 인허가 절차를 간소화·신속화하는 것을 지원하는 프로그램(Office Conversion Accelerator Program)과 전담 기관이 설립됨
- 2024년 4월, 최소 25%의 부담가능한 주택(affordable housing)을 포함하는 오피스 건물의 주거용도 전환에 대한 재산세 혜택 프로그램이 제정됨
- 2024년 12월, 더 많은 오피스 건물들이 주거용도로 전환될 수 있도록 뉴욕시 도시계획 위원회가 zoning 조례를 개정함
- 2025년 5월, 저렴한주택이 포함된 오피스 건물의 주거용도 전환 시, 용적률 상한 규제를 완화하도록 뉴욕주 공동주택법 개정
- 2025년 8월, 용적률 제한 예외 규정을 반영하여 개정된 zoning을 활용한 첫 번째 개발 계획(Midtown South Mixed-Use Plan)이 승인됨

■ 뉴욕시는 2023년 8월, 오피스 건물의 주거용도 전환이 신속하게 진행되는 것을 지원하기 위

해 오피스 용도 전환 촉진 프로그램(Office Conversion Accelerator Program)을 시작했음
(New York City Office of the Mayor, 2023)

- 이 프로그램은 건물 소유주가 오피스 건물의 주거 용도 전환을 위한 복잡한 행정 절차를 처리하는 것을 도와주기 위해 설립되었음
 - 50호 실 이상의 주택을 공급하는 용도 전환을 추진하는 오피스 소유주들은 시 정부 내 여러 부서에 개별적으로 연락할 필요 없이, 전담 담당자를 지정받아 법률적인 하자 없이 신속하게 행정 절차를 진행할 수 있도록 지원받을 수 있음(New York City Office Conversion Accelerator, 2026)
 - 프로그램 웹사이트(<https://www.nyc.gov/site/officeconversions/>)의 간단한 양식을 작성하면 손쉽게 절차를 진행할 수 있음
- 이 프로그램은 사업 추진을 위한 zoning 규제 분석, 각종 인허가 취득 등을 지원하고, 뉴욕시 정부 안의 다양한 부서에서 파견된 인원들로 구성된 전담반의 도움으로 사업 진행의 걸림돌을 파악하고, 신속하게 극복할 수 있게 함(New York City Office Conversion Accelerator, 2026)
 - 도시계획부(Department of City Planning), 건축부(Department of Building), 주택 보존 및 개발부(Department of Housing Preservation and Development), 랜드마크 보존 위원회(Landmarks Preservation Commission), 통합 심의 위원회(Board of Standards and Appeals) 등의 인력으로 구성된 범 부서 조직이 구성되어 있음
- 약 7개월 기간(2023년 8월과 2024년 2월) 동안 50여 개의 오피스 건물이 이 프로그램에 등록되었고, 4개 건물은 용도 전환을 절차를 시작했음
 - 시 당국의 공식 통계 발표는 없으나, 2024년 1월, 46개 오피스 건물이 이 프로그램에 등록되었고, 2,100호 이상을 공급할 예정인 4개 건물의 용도 전환 절차가 시작되었다고 보도됨(Marino, 2024)
 - 2024년 2월, 52개 오피스 건물이 프로그램에 등록되었다고 보도됨(Bauman, 2024)

■ 2024년 4월 뉴욕주 의회는 최소 25%의 부담가능한 주택 공급을 포함하는 비주거용 건물의 주거용도 전환 사업에 재산세 혜택을 주는 프로그램(Section 467-m)을 제정했음

- 상업건물 전환 세제 혜택을 통한 부담가능한 주택공급(Affordable Housing from Commercial Conversion Tax Incentive Benefit) 프로그램은 비주거용 건물의 주거 용도 전환하는 경우 재산세 공제를 해주기 위해 제정되었음(New York City Department of Housing Preservation & Development, 2026b)

- 호텔, 모텔, 기숙사 등 일시적 주거용도(class B multiple dwelling) 용도 건물은 제외
- 재산세 혜택 프로그램은 뉴욕주 부동산 세법(Consolidated Laws of New York, Chapter 50-A Real Property Tax, Article 4, Title 2)의 Section 467-m에서 규정하고 있음
- 재산세 혜택을 받기 위해서는 비주거용 건물 전환 사업이 6호 이상의 주택을 공급해야 하고, 임대주택으로 공급되어야만 하며, 부담가능한 임대주택을 포함해야만 함
- 2022년 12월 31일 이후 2031년 6월 30일 이전에 사업이 시작되어야 하며, 2039년 12월 31일까지는 사업이 종료되어야 하는 등 한시적으로 운영되는 프로그램임
- 재산세 혜택의 자세한 내용은 지리적 위치와 사업 시작일에 따라서 달라지는데, 먼저 시작하는 사업일수록 더 오랜 기간 재산세 공제가 주어짐
 - 기본적으로 사업 기간 중 3년 동안은 재산세의 100%를 공제받는데, 사업시작일과 완공 3년 전 날짜 중 더 늦은 날짜를 시작일로 정함
 - 사업시작일이 2022년 12월 31일 혹은 그 이후이고, 2026년 6월 30일 혹은 그 이전인 경우, 사업 완료 후 35년 동안 재산세 공제를 받게 됨
 - 사업시작일이 2026년 7월 1일 혹은 그 이후이고, 2028년 6월 30일 혹은 그 이전인 경우, 사업 완료 후 30년 동안 재산세 공제를 받게 됨
 - 사업시작일이 2028년 7월 1일 혹은 그 이후이고, 2031년 6월 30일 혹은 그 이전인 경우, 사업 완료 후 25년 동안 재산세 공제를 받게 됨
 - 특정 지역(Manhattan Prime Development Area)에서 사업을 할 경우, 매년 받는 재산세 공제 비율이 40~90%이고, 그 외 지역은 10~65%임
 - 보다 구체적인 재산세 공제 내용은 아래의 표와 같음

표 1 뉴욕주 재산세 혜택 프로그램 공제 내용 (사업시작일 2022년 12월 31일~2026년 6월 30일)

사업 완료 후 년도	공제 비율	
	일반 지역	Manhattan Prime Development Area
1~30년	65%	90%
31년	50%	80%
32년	40%	70%
33년	30%	60%
34년	20%	50%
35년	10%	40%

자료: New York City Department of Housing Preservation & Development, 2026b

표 2 뉴욕주 재산세 혜택 프로그램 공제 내용 (사업시작일 2026년 7월 1일~2028년 6월 30일)

사업 완료 후 년도	공제 비율	
	일반 지역	Manhattan Prime Development Area
1~25년	65%	90%
26년	50%	80%
27년	40%	70%
28년	30%	60%
29년	20%	50%
30년	10%	40%

자료: New York City Department of Housing Preservation & Development, 2026b

표 3 뉴욕주 재산세 혜택 프로그램 공제 내용 (사업시작일 2028년 7월 1일~2031년 6월 30일)

사업 완료 후 년도	공제 비율	
	일반 지역	Manhattan Prime Development Area
1~20년	65%	90%
21년	50%	80%
22년	40%	70%
23년	30%	60%
24년	20%	50%
25년	10%	40%

자료: New York City Department of Housing Preservation & Development, 2026b

- 재산세 혜택을 받기 위해서는 비주거용 건물 전환 사업이 부담가능한 임대주택을 포함해야 하는데, 아래의 조건을 충족시켜야 함
 - 최소 25%의 주택 호는 부담가능한 임대주택으로 공급되어야 하고, 최소 5%는 지역 중위소득(area median income) 40% 미만의 소득을 가지는 가구가 부담가능한 임대주택으로 공급되어야 함
 - 모든 부담가능한 임대주택의 목표 가구소득을 가중 평균한 값은 지역 중위소득의 80%를 초과할 수 없고, 부담가능한 임대주택의 목표 가구소득 유형은 3가지를 초과할 수 없으며, 지역 중위소득 100%를 초과해서는 안 됨
 - 비주거용 건물 전환 사업으로 공급된 부담가능한 임대주택은 영구적으로 임대료 규제를 받아야 하나, 일반 임대주택은 그렇지 않음
 - 부담가능한 임대주택은 일반 임대주택과 같은 출입구와 공용공간을 공유해야 하고, 특정 층이나 공간에 고립되어 위치해서는 안 됨

- 부담가능한 임대주택의 공급 유형의 구성은 일반 임대주택과 동일하거나, 최소 50%의 주택은 2개 이상 침실(중대형 평형)을 가져야 하고, 침실을 1개만 가진 주택(소형 평형)은 25%를 초과해서는 안 됨
- 재산세 혜택을 받는 기간 동안, 비주거용 건물 전환 사업주는 임대주택 운영을 위해 고용하는 서비스 직원들에게 적정 임금을 지급해야 함
- 30 호 미만을 운영하는 사업 혹은 연방·주·지방 정부의 지원을 받는 사업은 예외로 하고, 이 규정을 어길 경우, 재산세 혜택은 취소될 수 있음

■ 2024년 12월 뉴욕시는 주거 기회 확대 정책(City of Yes for Housing Opportunity)이라는 도심 내 주택공급 확대를 위한 조닝 규제 완화를 시행했는데, 이 중 하나로, 오피스 건물의 주거 용도 전환 촉진을 위한 규제 완화를 포함하고 있음

- City of Yes for Housing Opportunity 정책은 주거 기회 확대를 목표로 하는 조닝 규제 완화 정책으로, 모든 지역(동네)에 조금씩 더 주택을 건설하도록 유도하여, 뉴욕시의 주택 위기를 극복하겠다는 비전을 표방하고 있으며, 오피스 건물의 주거용도 전환을 장려하기 위한 규제 완화도 포함하고 있음(New York City Department of City Planning, 2026)
- City of Yes for Housing Opportunity는 비주거용 건물의 주거용도 전환에 관한 뉴욕시 조닝 조례(Article I, Chapter 5)를 개정하여 일부 건물에만 적용되던 규제 완화의 적용 대상을 확장하였고, 이에 따라 용도 전환의 사업 가능성·사업성을 개선함
 - 뉴욕시 조닝 조례 Article I, Chapter 5(Residential Conversion within Existing Buildings)는 주거 용도로 전환되는 비주거용 건물이 일반 주택에 적용된 규제보다 완화된 규제를 용적률, 밀도, 채광 및 환기 등에 적용받을 수 있게 하는 특별 규정임
 - 2024년 조닝 개정 이전에는 맨해튼, 브루클린, 퀸즈의 일부 지역과 맨해튼 구도심 지역에 한하여, 각각 1961년 12월 이전, 1977년 1월 이전에 지어진 건물만을 대상으로 완화된 규정을 적용했음(New York City Planning Commission, 1996)
 - 2024년 개정으로, 지역에 상관없이 1990년 12월 31일 혹은 그 이전에 지어진 모든 건물이 Article I, Chapter 5의 완화된 규정을 적용받을 수 있게 되어, 완화된 규정을 적용받는 용도 전환 대상 범위를 확장했음(New York City Planning Commission, 2024)
 - 규제 완화를 적용받게 되면 주거용 건물의 용적률 상한을 초과하는 비주거용 건물이라도 주거용 건물로 전환할 수 있고(Section 15-11), 저층 건물의 세대에는 바닥면적의 1/3 이하 범위에서 용적률·밀도 계산에서 제외되는 복층을 설치할 수 있고(Section 15-111), 건축법(Building Code), 공동주택법(Multiple Dwelling Law) 등의 기본

적인 채광·환기 기준 외 별도의 zoning 규제를 받지 않음(Section 15-112)

- 기존 뉴욕시 zoning 조례 Article I, Chapter 5는 전환되는 건물의 용도를 주방과 화장실을 포함하는 주택으로 규정하였으나, 이번 개정으로 주방과 화장실이 없는 단일 거주실(rooming unit), 복지 지원 주택(supportive housing), 기숙사 등의 다양한 형태의 주거 형태를 포함할 수 있도록 함(New York City Planning Commission, 2024)
- 또한, 기존 뉴욕시 zoning 조례 Article I, Chapter 5에는 특별 허가를 받아야만 주거 용도 전환이 가능한 상업지역들이 존재하였으나, 2024년 개정으로 특별 허가 없이 비주거용 건물의 용도 전환이 가능하게 되었음(New York City Planning Commission, 2024)
 - 본래 이 규정은 몇몇 상업지역 안에 위치했던 특정 상업 및 경공업 산업을 보호하고자 시행되었으나, 현재 보호 대상 산업들은 이미 거의 사라진 상태로, 현재 이 규정의 취지가 무색하게 되었음

■ 2024년 4월 뉴욕 주의회는 공동주택 용적률 제한에 대한 예외 규정을 신설하여, 일정 비율의 부담가능한 주택(affordable housing)을 공급하는 경우 용적률 제한을 완화하는 정책을 실시했음

- 1961년 이래로 뉴욕주 공동주택법은 주택의 용적률을 1,200%로 제한해 왔음
 - 1968년 이전에 지어진 공동주택, 호텔과 같은 단기 거주 시설은 예외임
- 2024년 공동주택법의 개정으로 공동주택 용적률 적용의 예외 조항들을 신설했는데 이는 아래와 같음(New York State Multiple Dwelling Law, Article 3, Title 1, Section 26)
 - 예외를 적용받는 공동주택은 해당 시의 통합 토지 이용 심사 절차 거쳐서 사업 허가를 받아야 함
 - 예외를 적용받는 공동주택은 해당 시의 주거복지 프로그램이 지정하는 최소 비율 이상으로 영구적인 부담가능한 주택(permanently affordable housing)을 포함해야 함
 - 뉴욕주 도시개발 공사(New York state urban development corporation) 사업의 경우에는 지역 중위소득의 80% 이하 가구가 부담가능한 임대주택을 총 임대주택의 25% 이상 공급하면, 통합 토지 이용 심사 절차 없이, 예외를 적용받을 수 있음
 - 역사보존 지구, 예술가 주택 등 예외가 적용될 수 없는 경우가 명시됨
- 이러한 용적률 제한 규제 완화를 적용받을 경우, 일정 비율의 부담가능한 임대주택을 공급하면, 최대 주택 용적률을 초과하는 비주거용 건물을 공동주택으로 전환할 수 있음
 - 대표적인 사례는 5 Times Square 건물로 38층 오피스 건물로 용적률은 3,335%로 주거 용도 전환이 불가능하였으나, 현재 300여 호실의 저렴한 주택을 포함한 1,250호 실의

공동주택을 공급하는 복합용도 건물로의 전환 사업이 진행 중임(New York State Governor's Office, 2025)

■ 미드타운 남부 혼합용도 계획(Midtown South Mixed-Use Plan)은 용적률 제한 예외 규정을 반영한 새로운 고밀도 주거지역 조닝을 활용한 첫 번째 사례로 맨해튼 미드타운 지역에 상당한 양의 주택을 공급할 예정임

- 2025년 8월 14일, 뉴욕시 의회는 미드타운 남부 혼합용도 계획(Midtown South Mixed-Use Plan)을 승인했음(New York City Council, 2025a)
- 이 계획은 조닝 수정(rezoning)을 통해서 맨해튼 미드타운 지역에 2,800호의 부담가능한 주택을 포함하는 최소 9,500호 이상의 주택을 공급하고, 패션 산업 보존, 공원, 대중교통 시설 등의 지역 인프라 투자를 확충할 예정임(New York City Council, 2025b)
- 이 계획은 뉴욕주 정부가 공동주택 용적률 제한에 대한 예외 규정을 만들고, 이를 반영하여 신설된 뉴욕시 정부의 고밀도 주거지역(R11, R12) 조닝을 활용하여 조닝 수정을 한 첫 번째 사례임(New York City Council, 2025b)

■ 2024~2025년도에 시작된 비주거용 건물의 주거용도 전환 정책의 실적을 평가하기에는 아직 이르나, 초기 가시적인 효과가 있다는 평가도 존재함

- 비주거용 건물에서 주거 용도로 전환된 바닥면적은 2023년 1,600만 제곱피트에서 2024년 3,300만 제곱피트로 증가했고, 2025년 8월 기준 4,100만 제곱피트로 이미 2024년 전환 바닥면적을 초과하여 구체적인 성과를 보인다는 평가가 존재(Burns, 2005)

2) 영국 런던시 사례

■ 런던이 속한 잉글랜드에서는 2013년 5월 30일부터 오피스의 주거용도 전환 사업이 통상적인 지자체의 계획허가(full planning permission) 절차를 거치지 않고, 간소화된 허용개발권(prior approval under permitted development right) 절차를 통해 진행될 수 있게 되었음

- 오피스의 주택 전환 절차 간소화 정책은 비어있거나 충분히 활용되지 않는(under-used) 오피스를 생산적인 용도로 활용하고, 국가적인 주택 부족 문제 해결에 기여할 수 있는 새로운 계획 수단으로 도입되었음(U.K. Government, 2013)
- 해당 법령(the Town and Country Planning (General Permitted Development) (Amendment) (England) Order 2013)은 2013년 5월 9일 국회에 제출되고, 5월 30

일부러 시행되었음

- 영국 정부(Department of Communities and Local Government)는 당시 잉글랜드의 주택공급 속도를 증가시켜 수요에 더욱 민감하게 반응해야 할 긴급한 필요가 있다고 인식하고, 오피스의 주택 전환이 이러한 필요를 충족시키는 데 기여할 수 있을 것으로 기대했음(U.K. Department for Communities and Local Government, 2013)
 - 정책 목적은 주택공급 증가를 지원하고, 오피스 재생을 장려하고, 비어있는 부동산을 생산적인 용도로 활용하기 위해 용도 전환 절차를 용이하게 만드는 것임
- 오피스 주택 전환 절차 간소화 정책 이전에는 용도 전환은 일반적인 지자체의 도시계획 절차를 거쳐서 허가받았으나 이 정책 시행으로 오피스의 주택 전환은 허용된 개발 권리(permitted development right)를 가지는 사업으로 분류되었음(the Town and Country Planning (General Permitted Development) (Amendment) (England) Order 2013)
 - 2013년 도입 시에는 3년 동안 한시적으로 시행되도록 설계되었으나, 2016년에 영구적으로 시행되도록 개정되었음
 - 허용된 개발 권리를 가진다고 해서 허가 절차 없이 개발사업을 하는 것은 아니고, 보다 간소화된 허가 절차(prior approval)를 거치게 되며, 통상적인 계획허가 절차에 비해 매우 제한된 영역에 관해서만 사전 승인 절차를 진행할 수 있음
 - 통상적인 계획허가 절차에서는 토지이용, 디자인, 층고, 어메니티, 역사성, 일조, 부담 가능한 주택 공급 등 지자체 도시계획에 포함된 모든 영역에 관하여 평가를 받아야 함
 - 용도 전환 사업자는 지자체에 사전 승인(prior approval) 절차 필요 여부를 결정해 달라고 신청해야 하고, 지자체는 교통 영향, 환경 오염, 침수 위험 등 제한된 이슈에 관해 사전 승인 절차를 요구할 수 있어, 지자체의 재량 행사가 제한적임
- 오피스 주택 전환 절차 간소화의 도입으로 인한 이득보다 경제 활동 손실이 더 크다는 것을 지자체가 입증한 지역은 적용 예외(exemption) 지역으로 지정되었음
 - 오피스 건물 감소로 인해 국가적으로 중요한 경제 활동 지역의 손실이 일어나거나, 지역적으로 부정적인 경제적 영향이 상당하다는 것을 입증한 지역으로 자세한 지역은 아래 표 4와 같음
 - 대표적으로 런던의 중심상업지역(CAZ: Central Activities Zone)은 국가적으로 중요한 업무지역이기 때문에 오피스의 주거 용도 전환의 가속화로 인해 오피스 공급이 줄어들고, 오피스 임대료가 상승할 수 있고, 이는 국가 및 지역 경제에 악영향을 미칠 수 있음
 - 아래의 표에 지정된 적용 예외 지역뿐만 아니라 안전관리구역(safety hazard area), 군용 폭발물 저장구역(military explosives storage area)에서는 간소화 정책이 적용될 수 없고, 문화재 지정 건물 혹은 역사 유적에도 적용될 수 없음

표 4 오피스 주택 전환 절차 간소화 예외 지역 및 해당 지자체

예외 지역	해당 지자체
Central Activities Zone and Tech City, London	Common Council of the City of London London Borough Council of Islington London Borough Council of Hackney London Borough Council of Tower Hamlets London Borough Council of Southwark London Borough Council of Lambeth Westminster City Council Royal Borough Council of Kensington and Chelsea London Borough Council of Camden
The whole of the Royal Borough of Kensington and Chelsea	Royal Borough Council of Kensington and Chelsea
Areas in the Isle of Dogs	London Borough Council of Tower Hamlets
3 areas known as the Royal Docks Enterprise Zone	London Borough Council of Newham
2 areas known as Milton Park Enterprise Zone	Vale of the White Horse Borough Council
Harwell Oxford Enterprise Zone	Vale of the White Horse Borough Council
2 areas known as Manchester City Centre Core	Manchester City Council
13 areas within the Gunnels Wood Employment Area	Stevenage Borough Council
8 areas in and around De Beauvoir	London Borough of Hackney
6 areas in and around Mare Street	London Borough of Hackney
BT Building, London Road	Sevenoaks District Council
An area in London Road	Sevenoaks District Council
Crown Inn, Westerham Trading Centre	Sevenoaks District Council
Ashford Commercial Quarter	Ashford Borough Council
Petersfield Parish	East Hampshire District Council
Alton Parish	East Hampshire District Council
An area in Whitehall and Bordon	East Hampshire District Council
Horndean Parish	East Hampshire District Council
Liss Parish	East Hampshire District Council
Bramshott and Liphook Ward and Parish	East Hampshire District Council
Ropley Parish	East Hampshire District Council
Bentley Parish	East Hampshire District Council
Grayshott Ward and Parish	East Hampshire District Council
Four Marks and Medstead Ward	East Hampshire District Council

자료: the Town and Country Planning (General Permitted Development) (Amendment) (England) Order 2013

■ 정부의 사전 정책 영향 평가 보고서는 오피스의 주거 전환 정책이 금액화된 비용(monetised costs)을 발생시키지 않을 것으로 평가했음(U.K. Department for Communities and Local Government, 2013)

- 오피스의 주거 용도 전환이 지역사회에 미치는 영향은 일반적인 주거개발과 유사하여 추가적 기반시설 요구가 필요 없을 것으로 평가했으며, 오피스가 오랫동안 공실로 있었다면 주거 용도 전환이 쾌적성을 향상하게 시킬 수 있으므로, 부정적인 영향이 있을지는 불분명하다고 평가했음
- 지자체의 사업 허가 재량권이 제한되는 문제가 있지만, 문제가 예상되는 지역에는 이미 적용 예외(exemption)가 지정되었기 때문에 심각한 부정적인 영향은 없을 것으로 평가했음
- 오피스를 이용하는 사업체들이 줄어든 오피스 공급량으로 인해 임대료 상승 가능성을 인정했으나, 당시 오피스의 낮은 가격과 높은 공실률 등을 근거로, 그러한 가능성은 낮을 것으로 평가했음

■ 추후 법 개정으로 오피스의 주거용도 전환은 영구적인 정책이 되었고, 적용 예외 지역이 폐지되고, 규제의 강화와 완화가 번갈아 이루어졌음

- 2016년 법 개정으로 오피스의 주거용도 전환 간소화 정책은 한시적인 정책에서 영구적인 정책으로 바뀌었고, 적용 예외 지역은 2019년까지 연장되었음(The Town and Country Planning (General Permitted Development) (England) (Amendment) Order 2016)
 - 2016년 법 개정으로 한시적 적용 조문을 삭제했고, 2013년 설정된 적용 예외 지역의 적용 기간이 기존 2016년 5월 30일까지에서 2019년 5월 30일까지로 연장되었음
- 또한 2016년 법 개정으로 사전 승인 절차 필요 여부를 결정할 때 고려할 수 있는 이슈에 상업시설로부터 발생하는 소음 영향이 추가되었고, 사전 승인 이후 3년 내 완공 규정이 포함되었음(The Town and Country Planning (General Permitted Development) (England) (Amendment) Order 2016)
 - 1층에 있는 술집으로부터 발생하는 소음으로 인해 위층 주택에 사는 주민이 받는 피해, 사전 승인을 받아놓고 장기간 방치하는 문제 등을 반영한 내용임
- 2020년에는 세 가지 관련 법령이 개정되었는데, 첫 번째 법령에서는 건물용도 코드를 개정하여 오피스와 상업시설을 같은 대분류(Class E)로 묶어서 추후 오피스와 상업용도 건물의 주거용도 전환을 통합하여 다루는 정책으로 변화하는데 기여했음(The Town and

Country Planning (Use Classes) (Amendment) (England) Regulations 2020)

- 2020년에 개정된 두 번째 법령에서는 오피스 전환 사업자가 계획 평면도를 제출하도록 의무화했고, 이를 기반으로 지자체는 모든 거주 가능한 방(habitable room)에 충분한 자연채광(adequate natural light)이 확보되지 않는 사업에 대해 사전 승인 거부를 해야 할 것을 명시했음(The Town and Country Planning (Permitted Development and Miscellaneous Amendments) (England) (Coronavirus) Regulations 2020)
- 2020년에 개정된 세 번째 법령에서는 국가 공간 기준(nationally described space standard)을 충족시키지 못하는 주택을 공급하는 계획을 허가하지 않을 것을 명시했음(The Town and Country Planning (General Permitted Development) (England) (Amendment) Regulation 2020)
 - 법령의 구문은 내부 바닥면적이 37제곱미터 미만 이거나 국가 공간 기준을 충족하지 못하는 주택은 허가하지 않는다고 하고 있으나 국가 공간 기준에서의 최소 면적이 37제곱미터인 것을 고려하면, 사실상 국가 공간 기준을 준수하지 않을 경우 허가하지 않는다고 해석할 수 있음
 - 이 기준은 일반적인 사업 승인 절차에서는 강제 규정이 아니지만, 2020년 법령 개정으로 오피스의 주거용도 전환 간소화 정책으로 공급되는 주택에 한하여 의무화된 것인데 이는 일부 사업자들이 지나치게 협소한 주택을 공급하여 주택의 질 저하에 대한 비판을 수용하여 이루어진 조치임
- 2021년 법 개정으로 오피스의 주거용도 전환은 상업·오피스·서비스 용도의 주거용도 전환으로 범위가 확대되었고, 공실 기간, 상업·오피스·서비스 용도로 사용된 기간, 면적 제한 등의 제한조건이 추가되었음
 - 해당 건물이 사전 승인 신청일 이전, 최소 연속 3개월 동안 공실이어야만 간소화 정책의 대상이 될 수 있음
 - 해당 건물이 사전 승인 신청일 이전, 최소 연속 2년 동안 상업·오피스·서비스 용도로 사용되었어야만 간소화 정책의 대상이 될 수 있음
 - 해당 건물의 총 연면적이 1,500제곱미터 이하여야만 간소화 정책의 대상이 될 수 있음
 - 안전관리구역, 문화재 지정 건물 등 기존의 제약 조건에 더하여, 건물과 부속토지가 특별과학관심 지역(SSSI: Site of Special Scientific Interest)일 경우에는 간소화 정책의 대상이 될 수 없음
 - 사전 승인 심사 대상 항목에 해당 건물이 보존구역(conservation area) 안에 위치하는지 여부, 1층 부분의 용도 변화 여부, 공업·폐기물 관리·창고·물류 용도 지역에 위치할 경우 미래의 거주민들에 대한 영향, 보육시설·보건소 등의 서비스가 사라지는지 여부 등이 추가되었음

- 2024년 법 개정으로 2021년에 추가되었던 공실 기간 및 면적 제한 규정이 삭제되어 추가적인 규제 완화가 이루어졌음(The Town and Country Planning (General Permitted Development) (England) (Amendment) Order 2024)
- 2021년 도입되었던 총 연면적 1,500제곱미터 초과 건물에 대한 규제가 삭제되어, 규모에 상관없이 간소화 정책을 적용할 수 있게 되었음
- 2021년 도입되었던 최소 연속 3개월 동안 공실 기준이 삭제되어, 공실 여부와 상관없이 간소화 정책을 적용할 수 있게 되었음

■ 오피스의 주거용도 전환 절차 간소화 정책은 도심 내 주택 공급 증가라는 성과를 달성했으나 주거 품질 저하, 부담가능한 주택 공급 기회의 손실, 지역 기반시설 확충 미비, 고용 창출 공간 손실 등의 부작용으로 인해 비판받았음

- 오피스 주거용도 전환 절차 간소화 정책으로 주택 공급 확대라는 목표를 일정 수준 달성한 것으로 평가됨
- 오피스 주거용도 전환 절차 간소화 정책을 통해서 잉글랜드 전체에 공급된 주택은 10년 동안 약 10만 호에 이르고, 연평균 약 1만 호에 이름(U.K. Government, 2025)
- 오피스 주거용도 전환 절차 간소화 정책을 통해서 런던에 공급된 주택은 10년 동안 2만 3천 호 이상이고, 연평균 2천 호 이상임(U.K. Government, 2025)

표 5 오피스 주택 전환 절차 간소화로 잉글랜드 전체와 런던에 공급된 연도별 주택 공급 호수

연도	잉글랜드	런던
2015-2016	12,824	3,645
2016-2017	17,751	6,296
2017-2018	11,559	2,993
2018-2019	12,075	2,777
2019-2020	10,598	2,126
2020-2021	8,116	867
2021-2022	8,381	2,360
2022-2023	7,963	1,523
2023-2024	6,695	645
2024-2025	5,154	599
합계	101,116	23,831

자료: Table 120: components of housing supply: net additional dwelling, England. Table 123: housing supply: net additional dwellings, component flows of, by local authority district, England. Live tables on housing supply: net additional dwellings. U.K. Government. 2025. https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-net-supply-of-housing?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2026년 5월 22일)

- 그러나 간소화 절차 정책 없었을 경우 예상 공급량과 실제 공급량을 비교해서 정책 효과를 분석한 것은 아니므로 해석에 주의해야 함
- 지나치게 협소한 주택, 작은 평형만으로 구성된 공급 계획, 채광 부족, 부적절한 위치, 외부 어메니티 공간(amenity space) 부족 등 주택 품질 문제가 오피스의 주택 전환 간소화 정책의 문제로 종종 비판받아 왔음
 - 한 사례 비교연구는 간소화 정책으로 공급된 주택의 약 30%만이 국가 공간 기준의 최소 면적을 충족했지만, 통상적인 계획 승인 절차로 공급된 주택의 약 94%가 최소 면적 기준을 충족했음을 보고했음(Clifford et al., 2018)
 - 또 다른 사례 비교연구는 간소화 정책으로 공급된 주택의 22.1%만이 국가 공간 기준의 최소 면적을 충족했으나, 통상적인 계획 승인 절차로 공급된 주택의 73.4%가 최소 면적 기준을 충족했다고 보고했음(Clifford et al., 2020)
 - 통상적인 계획 승인 절차로 공급된 주택이 최소 면적을 충족하지 못했을 때는 경미한 경우가 많았으나, 간소화 정책으로 공급된 주택이 최소 면적을 충족하지 못했을 때는 그 면적 차이가 상당히 크게(예를 들어, 50%) 발생했음(Clifford et al., 2020)
 - 간소화 정책으로 공급된 주택의 77%는 원룸형 주택으로, 통상적 계획 승인 절차로 공급된 주택의 원룸형 주택 비율(37%)보다 훨씬 높았음(Clifford et al., 2018)
 - 간소화 정책으로 공급된 주택의 72.0%는 단면 채광(single aspect), 27.3%는 양면 혹은 삼면 채광(dual or triple aspect) 구조였으나, 통상적인 계획 승인 절차로 공급된 주택의 29.5%만 단면 채광 구조이며, 67.1%는 양면 혹은 삼면 채광 구조였음(Clifford et al., 2020)
 - 간소화 정책으로 공급된 주택의 7.9%는 중심상업·업무·산업 지역에 둘러싸여 위치한 반면, 통상적 계획 승인 절차로 공급된 주택의 1.0%만이 중심상업·업무·산업 지역에 둘러싸여 위치했음(Clifford et al., 2020)
 - 간소화 정책으로 공급된 주택의 3.5%만이 사적인 어메니티 공간(발코니 등)을 제공했으나, 통상적인 계획 승인 절차로 공급된 주택의 23.1%가 사적인 어메니티 공간을 제공했음(Clifford et al., 2020)
- 통상적인 도시계획 승인 절차를 거쳐서 사업이 이루어질 때는 지자체가 사업주와 부담가능한 주택 의무 공급량, 기반시설 확충을 위한 부담금 등을 협상하여 정하는 데 반해, 간소화 정책은 법이 규정한 제한된 이슈에 대해서만 협상하므로, 부담가능한 주택 공급 확대와 기반시설 확충 기회를 상실하게 됨
 - 간소화 정책 절차로 진행되는 사업 대부분은 부담가능한 주택 공급 의무와 기반시설 부담금 지급 없이 사업을 진행해 왔음(Clifford et al., 2020)
 - 한 연구는 5개 사례 지역에서, 약 5년 동안, 1,667호의 부담가능한 주택을 공급할 기회

와 약 백만 파운드의 부담금을 징수할 기회를 간소화 정책으로 잃었다고 주장했다 (Clifford et al., 2018)

- 오피스의 주거용도 전환 간소화 정책으로 전환 사업이 가속화되고, 오피스 공급량이 감소하면, 고용 및 수입을 창출하는 공간이 감소하여, 도시 특히 도심의 경쟁력이 저하된다는 비판이 제기됨
 - 오피스의 주거용도 전환 간소화 정책으로 지자체가 고용 창출 공간의 보전 필요성을 평가하여 심사할 권한이 제한되고, 런던 대부분 지역에서 주택의 가치가 오피스 및 상업 건물의 가치보다 높기 때문에, 오피스 공간의 손실의 발생이 가속화될 우려가 큼 (Clifford et al., 2018, Greater London Authority, 2021)
 - 오피스의 주거용도 전환이 개발이익을 가져오므로, 일부 사례에서는 공실 혹은 저이용 오피스가 아닌 오피스도 주택으로 전환되었고, 기존 임차 기업에 퇴거를 통보하거나 임차 계약 갱신을 거절하는 경우도 있었음(Clifford et al., 2018)
 - 주거 용도로 전환되는 오피스 중, 등급이 낮은 저렴한 오피스의 전환이 더 자주 일어나므로, 스타트업 기업, 중소기업 등에 더 큰 부정적 영향을 끼치며, 이러한 중소기업들은 대기업에게 필요한 서비스를 공급하는 큰 경제 생태계의 부분이므로, 결국 전체 경제에 악영향을 끼칠 것으로 우려됨(City of London, 2021)
 - 또한 영국에서의 주택 임차 계약은 상당히 장기 계약으로 이루어지기 때문에, 향후 여건 변화에 맞춰 오피스 및 상업 대규모 재개발을 진행할 필요가 있는 시점이 도래해도 쉽게 사업을 진행하기 어려울 것으로 전망함(City of London, 2021)

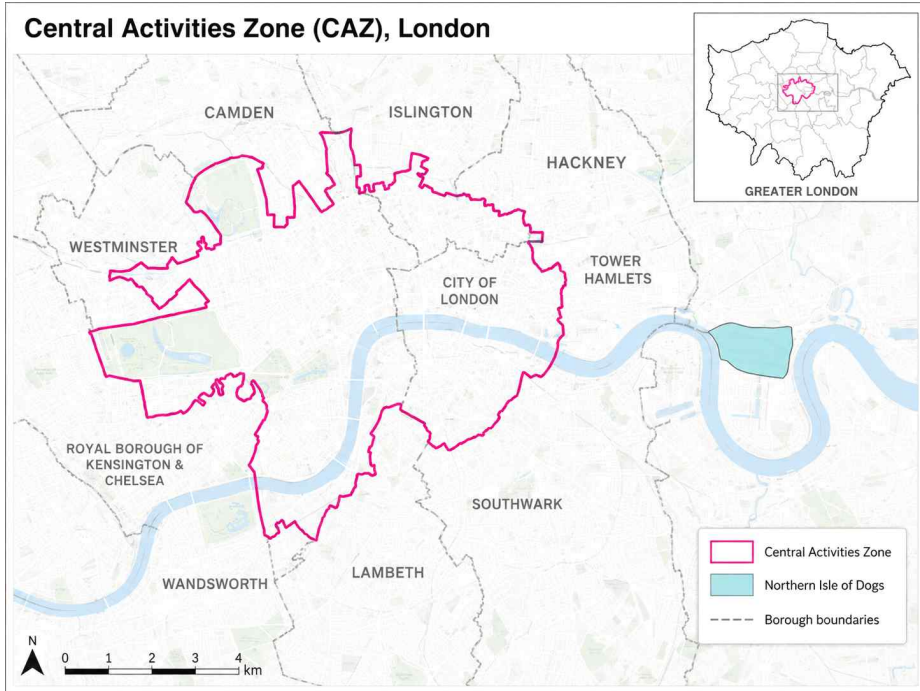
■ 오피스의 주거용도 전환 절차 간소화 정책의 예외 지역이 폐지된 후, 일부 지자체들은 “제4조 지침(Article 4 Direction)”에 따른 자체 예외 지역을 지정하기 시작했음

- 법령에 명시된, 절차 간소화 정책의 예외 지역은 2019년 5월 31일부터 폐지되었으나, 관련 법령의 “제4조 지침”에 규정된 별도의 절차를 통하면, 지자체가 간소화 정책의 적용을 받지 않는 지역을 따로 지정할 수 있음
 - 2013년 오피스 주택 전환 절차 간소화 정책 도입 시에 설정되었던 적용 예외 지역은 2016년 관련 법령 개정으로 2019년 5월 30일까지 연장되었으나, 이후 추가 연장은 이루어지지 않아, 5월 31일부터는 사실상 폐지되었음
 - 적용 예외 지역의 폐지 이후에도, 여전히 지자체가 특정 지역에서 간소화 정책 적용을 원하지 않을 경우, 관련 법령의 “제4조 지침”에서 (Article 4 Direction of General Permitted Development Order)을 정하는 절차를 거치면, 오피스 주택 전환 사업이 통상적인 사업 승인 절차를 거쳐야만 승인받을 수 있는 지역을 지정할 수 있음(The Town and Country Planning (General Permitted Development) (England)

Order 2015)

- 제4조 지침에서는 정당한 사유가 있을 때, 도시계획 관련 부처의 장관 혹은 지자체 도시계획부서가 절차 간소화 정책의 적용을 받지 않는 지역을 정할 수 있게 했음
 - 국가계획정책체계(National Planning Policy Framework)는 제4조 지침이 절제된, 특정 대상에 한정된 방식으로 사용되어야 하고, 용납될 수 없는 부정적인 영향을 방지해야 할 필요가 있을 때, 탄탄한 증거에 근거에 기반해서, 가능한 작은 지리적 범위 안에서만 사용되어야 한다고 권고하고 있음(U.K Ministry of Housing, Communities, and Local Government, 2024)
 - 지자체가 먼저 제4조 지침 문서를 작성하고, 지역사회, 이해관계자 등이 볼 수 있도록 공개해야 하며, 도시계획 부처의 장관에게도 통지해야 하는데, 장관은 명확한 사유가 있을 때 이 지침을 수정 또는 취소시킬 수 있는 권한을 가짐(The Town and Country Planning (General Permitted Development) (England) Order 2015)
- 런던은 국제적, 국가적인 업무중심지를 포함하고 있어서, 국가와 지역경제 회복 및 고용 창출 기능을 훼손시키지 않아야 한다는 근거로 오피스의 주거 용도 전환 간소화 정책의 예외 지역을 다수 지정하고 있음
 - 런던의 지자체(borough)들은 적용 제외 구역이 폐지된 후로, 적극적으로 제4조 지침을 따라 자체 적용 제외 구역을 지정했음
 - 광역런던정부(Greater London Authority)는 COVID-19 팬데믹으로 인한 경제 불황에서 회복하기 위해서는 기존의 고용 산업을 보호하고 새로운 고용을 창출하는 것이 중요한 국가적·지역적 과제임을 강조함(Greater London Authority, 2021)
 - 고용 보전 및 창출이란 목표를 위해서 균형 잡힌 상업 용도와 주거 용도의 개발과 관리가 필요하고, 또 하나의 중요한 과제인 주택 공급은 런던 도시계획(London Plan 2021)을 따라 진행되므로, 간소화 절차가 아닌 일반적인 도시계획 절차로 오피스의 주거 용도 전환 사업이 진행되는 것이 바람직하다고 주장함
 - 광역런던정부는 경제와 고용 회복이라는 국가적 목표 달성을 위해서, 전환 간소화 절차 적용 제외 구역 지정이 필요한 지역들을 제안하고 근거를 제시함(Greater London Authority, 2021)
 - 중심활동지역(Central Activities Zone)과 금융업무지구(Northern Isle of Dogs)는 영국 총부가가치(Gross Value Added)의 11%, 런던 총부가가치의 약 절반을 담당하고, 영국 총고용의 13%, 런던 총고용의 39%를 담당하는 대체 불가능한 업무·상업지역이므로 차별화된, 맞춤형 계획이 필요하며, 간소화 절차를 사용한 무분별한 전환 사업이 지역의 경제, 문화, 정체성을 훼손시킬 수 있음

그림 1 런던의 중심활동지역(Central Activities Zone)과 금융업무지구(Northern Isle of Dogs)



출처: Greater London Authority. 2021. Strategic evidence to support London borough Article 4 Directions (commercial to residential).
https://www.london.gov.uk/sites/default/files/strategic_evidence_to_support_commercial_to_residential_article_4s_in_london_july_2021_final_report.pdf (검색일 2026년 5월 27일)

- Tech City, Royal borough of Kensington & Chelsea, 런던 도시계획 상 지역 업무 중심지, 도시형 업무지구(urban business parks)는 런던에서 전략적으로 중요한 오피스 밀집 지역으로, 2019년 기준 100억 파운드 이상의 경제 규모를 가지며, 이들 지역의 성장은 국가와 런던의 경제 성장에 중요한 역할을 하고 있음
- 그 외에도 런던 안에 산재하는 지역중심지(town centers)와 중심상업가(high streets)는 런던의 문화, 지역사회, 경제의 중심지로 특히 스타트업 기업과 같은 중소기업에게 필수적인 고용 창출 공간을 제공하므로 런던의 경제회복에 중요한 역할을 담당함
- 현재 제4조 지침을 통하여 예외 적용 지역을 지정한 런던 지자체는 City of London, Westminster, Kensington & Chelsea, Camden, Islington, Hackney, Tower Hamlets, Southwark, Lambeth, Wandsworth, Richmond, Brent, Hillingdon, Bromley, Waltham Forest, Kingston, Hounslow, Lewisham 등임

04 요약 및 정책적 시사점

1) 연구 결과 요약

- 정부는 상업·업무시설의 주거시설 전환을 장려하기 위한 일부 규제 완화 정책을 2020년 초반부터 실행해 왔고, 최근에도 신속한 도심 내 주택 공급 방안의 하나로 추진 중임
 - 상업·업무시설의 주거시설 전환은 도심 내 주택공급 확대라는 중요한 정부 정책 과제를 달성하는 데 중요한 수단이 될 수 있음
 - 정부는 2020년대 초반부터 도심 내 공실 오피스·상가를 주거시설로 전환하여 장기공공임대주택, 공공지원민간임대주택으로 공급하도록 하는 정책을 추진했음
 - 공공주택사업자가 오피스·상가 등을 매입·리모델링하여 공공임대주택으로 공급할 수 있도록 매입 대상의 범위를 확대하고, 주차장 설치 기준을 완화했음
 - 민간사업자가 오피스·상가 등을 주거 용도로 전환하여 공공지원민간임대주택으로 공급할 경우, 리모델링 비용 용자 지원, 주차장 추가설치 면제 등을 지원하는 대신, 임대기간을 10년 이상으로 하고, 임차인은 차량 미소유자로 제한하고, 주거취약계층에 우선공급 의무를 부과했음
 - 이후 원룸형 주택으로 용도변경 한 경우, 소음 및 주택단지 배치 기준의 일부 적용 면제, 자동차 미소유 임차인 조건 충족 시, 주차장 설치 기준의 유연한 적용 등의 규제 완화가 추가되었음
 - 정부는 이미 주거 용도로 (불법적으로) 사용되고 있는 생활숙박시설 소유자들을 규제하기 위해 이를 오피스텔로 전환할 수 있는 대책을 마련하면서 관련 규제를 완화한 바 있음
 - 복도 폭 제한, 발코니 설치 금지, 전용 출입구 설치, 바닥난방 설치 제한, 주차장 설치 기준 등에 관한 규제가 한시적으로 미적용 혹은 완화되었음
 - 정부는 신속한 주택 공급 방안의 하나로 공실 상가, 업무시설, 생활숙박시설 등의 용도 전환을 지원할 것을 발표하고 추진 중임
- 1990년대 뉴욕시의 주거시설 전환 촉진 정책은 크게 재산세 혜택과 조닝 규제 완화로 구분할

수 있으며, 도심 주택 공급과 오피스 시장 안정에 기여한 것으로 평가받고 있음

- 뉴욕시 비주거용 건물의 주거시설 전환 촉진 정책은 크게 1990년대와 2020년대의 정책으로 나눌 수 있음
- 1990년대 전환 촉진 정책은 1990년대 초반 경제 불황 시기의 오피스 시장 침체 문제 해결을 위해 도입되었는데, 구도심(Lower Manhattan) 오래되고 낡은 오피스의 공실률이 특히 높았음
- 24시간 사람이 사는 도심이라는 뉴욕 도시계획 목표에도 불구하고, 당시 구도심에서는 주택 공급의 사업성이 검증되지 않은 상태였으므로, 정부는 재산세 혜택 프로그램과 일부 규제 완화 정책으로 오피스 공실 문제를 해결하고, 도심 내 주택 공급을 도모하고자 했음
- 재산세 혜택 프로그램은 구도심 지역 안에서 비주거용 건물을 공동주택으로 전환할 때 재산세 공제(exemption)와 재산세 감면(abatement)을 동시에 제공함
 - 1995년 7월 1일 이후부터 2006년 6월 30일까지 한시적으로 운용했음
 - 뉴욕 구도심의 특정 지역으로 지리적 범위를 분명하게 한정함
 - 재산세 공제 혜택은 전환 사업으로 증가한 건물가치 증가분의 일정 비율을 재산세 산정 시 공제하는 것으로 전환 후, 12년 동안 혜택을 받게 되나, 공제 비율은 시간이 지날수록 점점 감소하도록 설계됨
 - 세금 공제에 더하여 세금 감면 혜택이 주어지는 데, 전환 완료 연도 기준 재산세액의 일정 비율을 감면해 주는 것으로, 전환 후, 14년 동안 혜택을 받게 되며, 역시 공제 비율은 시간이 지날수록 점점 감소하도록 설계됨
 - 재산세 혜택을 받는 기간 동안만 임대료 규제를 받도록 설계됨
- 뉴욕주 법령에 따라, 주거용 건물 용적률 상한을 초과하는 비주거용 건물은 공동주택으로 전환할 수 없었는데, 법령 개정을 통해 해당 규정의 적용을 받지 않도록 규제를 완화했음
 - 이러한 규제 완화는 전 지역 모든 건물에 적용되는 것은 아니고, 특정 지역에 특정 연도 이후에 건설된 건물에만 해당하도록 하여 뉴욕 구도심(Lower Manhattan)에 공실 문제를 겪고 있는 낡은 오피스 건물들을 겨냥하여 설계된 것임
- 또한 뉴욕시 zoning 조례를 개정하여, 주택 호실 규모, 주차면 설치 기준 등의 규제를 완화하여 용도 전환 사업자가 시장 수요에 더욱 유연하게 대처할 수 있게 하고, 따라서 사업성을 개선할 수 있도록 조치하였음
- 1990년대의 재산세 혜택 프로그램을 통해 12,856호의 주택이 공급되었고, 오피스 시장이 안정되었으며, 뉴욕 구도심 주택 공급 사업의 마중물 역할을 충실히 수행하였으나, 호당 약 92,000달러에 상당하는 재산세를 징수하지 못했기 때문에, 정책의 효율성에 대한

비판도 존재함

■ 2020년대 뉴욕시의 주거시설 전환 촉진 정책은 행정 지원, 재산세 혜택, 조닝 규제 완화 등이 있으며, 이에 따라 매년 주거시설로 전환된 바닥면적은 증가하고 있음

- 2020년대 전환 촉진 정책은 COVID-19 팬데믹으로 인한 경제 불황과 재택근무 확산 등으로 오피스 시장이 침체하였던 시기에 도입되었음
 - 오피스 근무자들의 대량 해고, 재택근무 등으로 인한 오피스 수요 감소 및 불확실성 증가 등으로 오피스 공실률이 증가하고 매매 가격은 하락했음
 - 특히 오래된 낡은 오피스 건물들은 임차인을 구하는 데 큰 어려움을 겪었음
 - 반면, 도심 주택 수요는 빨리 회복되었고, 견조하게 유지되었음
- 2023년 이후로 뉴욕주 및 뉴욕시는 행정 지원, 재산세 혜택, 규제 완화 등의 오피스 건물의 주거용도 전환 촉진 정책을 실행했음
- 먼저, 오피스 건물의 주거 용도 전환이 신속하게 진행되도록 지원하는 프로그램(Office Conversion Accelerator Program)과 전담기관을 설립했음
 - 이 프로그램은 조닝 규제 분석, 각종 인허가 취득 절차 간소화 등으로 복잡한 행정 절차를 신속하게 처리할 수 있도록 지원하는 역할을 하며, 전환 사업자는 전담 담당자를 지정 받아 사업 허가 절차를 진행할 수 있음
- 재산세 혜택 프로그램을 재도입하여, 주택 공급량의 25% 이상 부담가능한 주택을 포함하는 비주거용 건물의 주거 용도 전환 사업의 경우에는 재산세 혜택을 받을 수 있도록 했음
 - 6호 이상의 임대주택을 공급하는 사업으로, 부담가능한 주택을 포함하는 사업만을 대상으로 함
 - 2031년 6월 30일 이전에 시작하여 2039년 12월 31일까지 종료되는 사업에 적용되는 한시적 정책임
 - 1990년대 정책에 비해 지리적 범위가 크게 확대되었고, 특정 지역(Manhattan Prime Development Area)의 사업은 재산세 공제 비율이 훨씬 높도록 설계됨
 - 또한, 일찍 시작하는 사업일수록 재산세 공제를 더 오랜 기간 동안 받도록 설계됨(25년~30년)
 - 1990년대 정책에 비해 부담가능한 임대주택 공급 의무가 강화되어, 최소 25%의 주택은 부담가능한 임대주택이어야 함
- 오피스 건물의 주거 용도 전환 촉진을 위한 조닝 조례 규제 완화가 시행되었음
 - 도심 내 주택공급 확대를 위한 조닝 규제 완화 정책의 일부로 시행되었음
 - 완화된 조닝 규제를 받는 방법이 기존에도 존재해 왔으나, 그 적용 대상을 확대하여

- 1990년 이전에 지어진 모든 건물들이 완화된 규정을 따를 수 있도록 했음
- 또한, 일반적인 공동주택뿐만 아니라 주방과 화장실이 없는 단일 거주실, 복지 지원 주택, 기숙사 등 다양한 형태의 주거 시설도 공급할 수 있도록 했음
- 일부 지역에서는 전환 사업이 특별 허가를 받아야만 했는데, 이를 폐지했음
- 공동주택 용적률 제한에 대한 예외 규정을 신설하여, 일정 비율의 부담가능한 주택을 공급할 경우, 용적률 제한을 완화하는 정책을 시행했음
- 건축 연도에 상관없이 뉴욕시 통합 토지 이용 심사 절차를 거쳐서 용적률 완화가 가능하게 되었으나, 뉴욕시 주거복지 프로그램이 지정하는 비율 이상으로 부담가능한 주택을 공급해야 함
- 아직 정책 실적을 평가하기엔 이르나 주거용도 전환 바닥면적이 지속적으로 증가하고 있다는 평가가 존재함

■ 런던이 속해 있는 잉글랜드에서 2013년 오피스의 주거용도 전환 사업이 일반적인 지자체의 계획허가를 거치지 않고, 간소화된 허용개발권 절차를 통해 진행될 수 있게 되었음

- 공실 상태이거나 충분히 활용되고 있지 못한 오피스를 생산적인 용도로 활용하고, 국가적인 주택 부족 문제 해결에 기여할 수 있는 새로운 계획 수단으로 도입되었음
- 오피스의 주거 용도 전환 사업은 원래 통상적인 지자체 도시계획 절차를 거쳐서 허가를 받았으나 이 정책 시행으로 오피스의 주거 용도 전환 사업은 이미 허용된 종류의 개발 사업으로 인정받아, 간소화된 허가 절차를 통해 제한된 범위의 이슈에 대해서만 심사받게 됨
- 이러한 정책 도입으로 인한 이득보다 오피스 감소로 인한 경제 활동 손실이 더 크다는 것을 지자체가 입증한 지역은 법령에서 적용 예외 지역으로 지정하였음
- 런던시의 많은 중심업무지역은 적용 예외 지역으로 지정받았음
- 이 정책은 한시적인 성격을 가졌으나, 추후 법령 개정으로 영구적인 정책이 되었음

■ 오피스의 주거용도 전환 절차 간소화 정책은 도심 내 주택 공급이라는 성과를 달성했으나 주거 품질 저하, 부담가능한 주택 공급 기회의 손실, 지역 기반시설 확충 미비, 고용 창출 공간 손실 등의 이유로 비판받아 왔음

- 오피스 주거용도 전환 절차 간소화 정책으로 주택 공급 확대라는 목표는 일정 수준 달성
 - 약 10년 동안, 잉글랜드 전체에는 약 10만 호, 런던에는 약 2.4만 호의 주택을 공급
- 지나치게 협소한 주택, 작은 평형만으로 구성된 공급 계획, 채광 부족, 부적절한 위치, 외부 어메니티 공간 부족 등 전환 사업으로 공급된 주택의 품질 문제가 비판받아 왔음

- 통상적인 도시계획 인허가 절차를 거쳤으면 확보될 수 있었던 의무적인 부담가능한 주택량, 또는 기반시설 확충을 위한 부담금 등을 간소화된 절차에서는 요구할 수 없어 지역 인프라 확충 기회를 잃어버렸다고 비판받아 왔음
 - 오피스의 주거용도 전환 사업이 가속화되고, 오피스 재고량이 감소하면, 고용 및 수입을 창출하는 공간이 감소하여, 도시 특히 도심의 경쟁력이 저하되는 비판이 제기됨
- 오피스의 주거용도 전환 절차 간소화 정책은 영구화되었으나, 정책 예외 지역은 폐지되었고, 이후 일부 지자체, 특히 런던의 지자체들은 “제4조 지침”에 따라서 자체 예외 지역을 지정하여 간소화 정책에 대한 거부권을 행사함
- 런던은 국제적, 국가적인 업무중심지를 포함하고 있어서, 국가와 지역 경제 회복 및 고용 창출 기능을 훼손시키지 않아야 한다는 근거로 오피스의 주거 용도 전환 간소화 정책의 적용 예외 지역을 다수 지정하고 있음

2) 정책적 시사점

- 뉴욕과 런던을 포함한 잉글랜드에서는 상업·업무시설의 주거시설 전환 실적이 증가하는 가시적인 성과를 보여주었으나, 정책이 없었을 경우와 실적을 비교한 엄밀한 평가는 이루어지지 않았음
- 엄밀한 계량 기법에 의한 정책 효과 평가는 이루어지지 않았으나, 주거 전환 사업 촉진 정책은 일정 수준의 성과를 거둔 것으로 판단됨
 - 도심 내 주택공급 확대의 중요성을 고려했을 때, 우리나라에서도 주거시설 전환 촉진 정책을 추진할 필요가 있겠으나, 잉글랜드(런던) 사례에서 지적된 문제점들이 발생하지 않도록 면밀한 정책 설계가 필요할 것임
- 해외사례에서 살펴본 규제 완화의 내용은 용적률, 주차장, 주택 규모 등 우리나라 정책이 사용하고 있는 내용과 크게 다르지 않지만, 구체적인 내용은 지역적 상황과 규제 상황에 맞추어 시행되어야 할 것으로 판단됨
- 용적률, 주택 규모, 주차장 설치 기준 등 중에서 어떤 것이 사업 가능성 및 사업성 향상에 있어 중요하고 시급한 문제인지는 지역별로 다르므로, 지자체의 역할이 큰 것으로 판단되고, 지자체는 관련 사업자들의 의견을 충분히 수렴해야 할 것으로 판단됨
 - 뉴욕 사례에서는 비주거용 건물과 주거용 건물의 허용 용적률 차이가 중요한 문제였고,

잉글랜드와 런던의 사례에서는 오피스 건물이 보호되어야 하는 지역적 특성을 고려하는 것과 협소한 주택 위주의 공급이 문제가 되었던 것과 같이 사업 가능성 혹은 사업성 향상을 위해 필요한 규제 완화 요소와 이에 따라 발생할 수 있는 부작용을 신중하게 종합적으로 고려해야 함

- 뉴욕시 사례와 같이, 중앙정부와 지자체가 함께 정책을 설계하여 국가 법령과 지자체 조례가 정합성을 가지고 마련되어야 할 것임

■ 정책 초기에는 지리적으로 한정된 분명한 대상 지역과 건물들을 염두에 두고, 이에 맞추어 정책을 설계하고, 점진적으로 확대하는 접근이 바람직할 것임

- 1990년대 뉴욕시 정책 사례를 보면, 공실 오피스가 발생하는 구체적이고 한정된 지역(Lower Manhattan)의 낡은 오피스 건물들을 특정하여 정책을 시행했고, 이에 필요한 구체적인 일부 규제를 완화하는 방식으로 접근했으며, 2020년대에는 점차 대상 지역과 건물들을 확대하는 방식으로 정책을 시행했음
- 구체적인 정책 적용 대상을 특정하기 위해서는 먼저 구체적인 공실, 임대료 등의 현황 조사와 전환 사업자들이 직면하는 문제점들을 충분히 수렴하고 분석하는 과정이 선행될 필요가 있음
 - 뉴욕시도 이러한 현황 조사 및 분석 후, 관련 절차를 거쳐 정책을 시행했고, 오피스 건물의 허용 용적률이 주택의 허용 용적률보다 커서, 전환 시 zoning 규정을 위반할 수밖에 없는 문제 등을 발견할 수 있었음
 - 또한, 주거시설로 전환하고자 하는 구체적인 대상을 분명하게 특정하고, 그러한 대상 건물들이 공실 및 저이용 상태로 오랫동안 방치되어 있었음을 증명하도록 할 필요가 있음
 - 런던을 포함한 잉글랜드의 경우 주택가격이 오피스 가격보다 평균적으로 높았기 때문에 전환 사업자들은 문제없이 잘 사용되고 있는 오피스 건물도 주거시설로 전환하는 등의 문제가 발생했었음
 - 공실 및 저이용 문제가 발생하고 있는 건물이 오피스인지, 일반 상업용인지, 지식산업센터인지를 지역별로 파악하여 지역별 대상 건물을 구체화하는 것이 선행될 필요가 있음
- 영국(잉글랜드)의 사례를 보면, 전국적인 규제 완화 정책을 중앙정부가 초기부터 적용했는데, 이에 따른 부작용과 비판에 직면했고, 런던 등의 지자체에서는 이러한 정책 적용의 거부권(예외 지역 지정)을 적극적으로 사용하고 있음

■ 광범위한, 급격한 규제 완화 정책 시행은 부작용이 생길 수 있으므로 신중하게 접근할 필요가 있음

- 영국(잉글랜드)의 전국적인 규제 완화 정책은 전환 사업으로 공급되는 주택의 낮은 품질, 부담가능한 공급 및 기반시설 확충 기회 손실, 고용 창출 공간 손실 등의 부작용 발생으로 비판받았음
- 추후 법령 개정으로 일부 부작용을 보완하였으나, 전국적으로 적용되는 정책의 한계로 런던을 비롯한 대도시 지역 등에서는 규제 완화 정책에 대한 거부권을 적극적으로 사용하여 이러한 부작용을 회피하려고 노력하고 있음
- 주택 공급을 비롯한 도시계획은 지역적 특성의 영향을 충분히 고려해야 하고, 정책의 부작용을 고려할 충분한 시범사업 기간이 필요할 것으로 판단됨
- 영국(잉글랜드)의 경우에는 과감한 규제 완화를 먼저 시행하고 추후 문제점을 보완하는 방식으로 정책을 시행한 반면, 뉴욕의 경우에는 점진적인 규제 완화와 재정 지원을 시행하는 방식으로 접근했음
- 어떤 방식을 채택하더라도, 정책 부작용을 최소화하기 위해서는 정책설계자, 사업자, 지자체 담당자, 주민 등으로부터 충분한 의견을 청취하고 수렴해야 할 것임

■ 그동안 우리나라에서는 사용하지 않던 상업·업무시설의 주거시설 전환을 촉진하기 위한 재정 지원 정책 활용을 고려할 수 있음

- 뉴욕시는 1990년대와 2020년대에 한시적인 재정 지원 정책을 시행하여 소기의 성과를 거두었음
- 1990년대 정책은 도심 내 주택 공급 사업이 충분한 수요와 사업성을 가지는지 불확실한 시기였기 때문에, 이러한 재정 지원 정책이 사업성을 검증할 수 있는 기회를 제공하고, 사업 확산의 마중물 역할을 한 것으로 평가됨
 - 도심 내 주택 공급은 당시 24시간 사람이 사는 도심이라는 도시계획 정책 목표와도 부합했음
- 재정 지원의 구체적인 형태는 뉴욕시의 재산세 공제 및 감면처럼 지자체의 지원(재산세 징수 포기)으로 이루어질 수도 있지만, 정부 예산 혹은 주택도시기금 활용 등을 통해서 중앙정부가 지원하는 방법도 있음
 - 이러한 정책의 현실적인 대상은 서울시 혹은 수도권이 될 가능성이 높으므로 지자체 지원 정책으로 하는 것이 더 타당할 수도 있으므로 충분한 논의가 이루어질 필요가 있음
- 추후, 도심 내 상업·업무시설의 주거시설 전환이 활성화되면, 이러한 재정 지원을 통해 또 다른 문제들을 해결하는 데 쓰일 수 있을 것임
 - 뉴욕시의 사례를 보면, 1990년대 재정 지원은 전환 사업의 촉진 자체에 보다 초점이

맞추어져 있었으나, 주택 전환 사업이 어느 정도 자리 잡은 2020년대의 재정 지원에서는 부담가능한 주택의 의무 공급에 보다 초점을 맞추어 이루어졌음

참고문헌

- 국토교통부. 2020. 수도권 주택공급 기반 강화 방안.
https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=7&id=95083855 (2026년 3월 19일 검색)
- 국토교통부. 2023. 오피스텔 건축기준 일부개정 고시.
https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95086084 (2026년 3월 19일 검색)
- 국토교통부. 2024. 제3차 장기 주거종합계획.
https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95090134 (2026년 3월 19일 검색)
- 국토교통부. 2024. 생활속박시설 합법사용 지원방안.
https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95090276 (2026년 3월 19일 검색)
- 관계기관 합동. 2020. 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안.
https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95084254 (2026년 3월 19일 검색)
- 관계기관 합동. 2025. 주택공급 확대방안.
https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95091185 (2026년 3월 19일 검색)
- 대한민국정부. 2025. 이재명정부 123대 국정과제 - 국민이 주인인 나라 함께 행복한 대한민국.
<https://www.korea.kr/common/download.do?fileId=145737019> (2026년 3월 19일 검색)
- 법제처. 2026. 주택건설기준 등에 관한 규정, 제정·개정·폐지.
<https://www.law.go.kr/LSW//lslInfoP.do?lslSeq=228683&ancYd=20210112&ancNo=31389&efYd=20210112&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#rvsTop> (2026년 3월 19일 검색)
- Bauman, A. 2024, February 25. Tackling housing crisis, New York City moving forward with Office Conversion Accelerator program. *CBS News*.
<https://www.cbsnews.com/newyork/news/tackling-housing-crisis-new-york-city-moving-forward-with-office-conversion-accelerator-program/> (검색일 2026년 4월 23일)
- Burns, J. 2025. NYC zoning changes, high vacancy rates drive office conversion activity. *Facilities Dive*.
<https://www.facilitiesdive.com/news/nyc-zoning-changes-high-vacancy-rates-drive-office-conversion-activity/802120/> (검색일 2026년 4월 14일)
- Burrows, M. and Burd, C. 2023. Growth in Home-Based Work Decreased Manhattan's Commuter-Adjusted Population by 800,000.
<https://www.census.gov/library/stories/2023/07/commuter-adjusted-population.html> (검색일 2026년 4월 14일)
- Campion, S. 2022. *The Potential for Office-to-Residential Conversions - Lessons from 421-g*.
<https://cbcny.org/research/potential-office-residential-conversions> (검색일 2026년 4월 2일)
- City of London. 2021. *Article 4 Direction to remove permitted development rights for change of use from office (Class E(g)(i)) to residential (Class C3) in the City of London*.

<https://www.cityoflondon.gov.uk/assets/Services-Environment/article-4-supporting-evidence-2021.pdf> (검색일 2026년 5월 27일)

Clifford, B., Ferm, J., Livingstone, N., and Canelas, P. 2018. *Assessing the impacts of extending permitted development rights to office-to-residential change of use in England*.
<https://www.rics.org/content/dam/ricsglobal/documents/to-be-sorted/assessing-the-impacts-of-extending-permitted-development-rights-to-office-to-residential-change-of-use-in-england-rics.pdf> (2026년 5월 26일)

Clifford, B., Canelas, P., Ferm, J., Livingstone, N., Lord, A., and Dunning, R. 2020. *Research into the quality standard of homes delivered through change of use permitted development rights*.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/902220/Research_report_quality_PDR_homes.pdf (2026년 5월 26일)

Cushman & Wakefield. 2025. Rethinking space: The rise of office-to-residential conversions in New York City.
<https://content.cushmanwakefield.com/api/public/content/6e41c3ad4d3e48648b963eb79c981203?v=9b31b0c8> (검색일 2026년 4월 14일)

Dunlap, D. W. 1990. March 4. Commercial Property: Manhattan Office Vacancies; Differing Definitions Make the Numbers Slippery. *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/1990/03/04/realestate/commercial-property-manhattan-office-vacancies-differing-definitions-make.html> (검색일 2026년 4월 2일)

Greater London Authority. 2021. *Strategic evidence to support London borough Article 4 Directions (commercial to residential)*.
https://www.london.gov.uk/sites/default/files/strategic_evidence_to_support_commercial_to_residential_article_4s_in_london_july_2021_final_report.pdf (검색일 2026년 5월 27일)

Haag, M. and McGeehan, P. 2022. How Remote Work Is Devastating New York City's Commuter Rails. *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2022/01/21/nyregion/nyc-commuter-rail-pandemic.html> (검색일 2026년 4월 14일)

Idov, M. 2008. January 31. The Stench of '89. *New York*. <https://nymag.com/news/features/43574/> (검색일 2026년 4월 6일)

Marino, K. 2024, January 16. Exclusive: 46 NYC office buildings could convert to apartments under city's new plan. *AXIOS*. <https://www.axios.com/2024/01/16/office-conversions-nyc-apartments> (검색일 2026년 4월 23일)

Morris, C. 1993. Navigating the Nineties - The Economic Realities Facing New York. *City Journal*.
<https://www.city-journal.org/article/navigating-the-nineties> (검색일 2026년 4월 2일)

New York City Council. 2025a. *Amidst Housing Crisis, NYC Council Approves Midtown South Mixed-Use Plan and Other Projects That Will Deliver Over 10,000 New Homes*.
<https://council.nyc.gov/press/2025/08/14/2940/> (검색일 2026년 5월 12일)

New York City Council. 2025b. *NYC Council Land Use Committees Approve Midtown South Mixed-Use Plan That Will Deliver Nearly 10,000 New Homes, with over \$488 Million for Investments in Garment District Industries and Neighborhood Benefits*.
<https://council.nyc.gov/press/2025/08/06/2936/#:~:text=This%20is%20the%20City's%20first,on%20by%20the%20full%20Council>. (검색일 2026년 5월 12일)

New York City Department of City Planning. 2026. *City of Yes for Housing Opportunity*. <https://www.nyc.gov/content/planning/pages/our-work/plans/citywide/city-of-yes-housing-opportunity> (검색일 2026년 4월 15일)

New York City Department of Housing Preservation and Development. 2026a. *Tax Credits and Incentives* - 421-g. <https://www.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/tax-incentives-421-g.page#:~:text=The%20421%2Dg%20Tax%20Incentive%20is,multiple%20dwellings%20in%20downtown%20Manhattan>. (검색일 2026년 4월 6일)

New York City Department of Housing Preservation and Development. 2026b. *467-m: Affordable Housing from Commercial Conversions*. <https://www.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/tax-incentives-467-m.page> (검색일 2026년 4월 28일)

New York City. Office *Conversion Accelerator*. <https://www.nyc.gov/site/officeconversions/index.page> (검색일 2026년 4월 17일)

New York City Office of the Mayor. 2023, August 17. *Mayor Adams, DCP Director Garodnick Unveil Proposal to Convert Vacant Offices to Housing Through City Action, Outline Next Step in "City of Yes" Plan*. <https://www.nyc.gov/mayors-office/news/2023/08/mayor-adams-dcp-director-garodnick-proposal-convert-vacant-offices-housing-through#:~:text=in%20search%20box-,Mayor%20Adams%2C%20DCP%20Director%20Garodnick%20Unveil%20Proposal%20to%20Convert%20Vacant,August%2017%2C%202023> (검색일 2026년 4월 17일)

New York City Planning Commission. 1995, July 26. N 950426 ZRM: In the matter of an application submitted by the Department of City Planning relating to Article 1, Chapter 3 and Article I, Chapter 5 of the Zoning Resolution. <https://www.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/about/cpc/950426.pdf> (검색일 2026년 4월 10일)

New York City Planning Commission. 1996, June 5. N 960483 ZRM: In the matter of an application submitted by the Department of City Planning relating to Article I, Chapter 3; Article I, Chapter 5; and Article II, Chapter 3 of the Zoning Resolution. <https://www.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/about/cpc/960483.pdf> (검색일 2026년 4월 10일)

New York City Planning Commission. 2024, September 25. N 240290 ZRY: In the matter of an application submitted by the Department of City Planning modifying multiple Sections of the Zoning Resolution. <https://www.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/about/cpc/240290.pdf> (검색일 2026년 4월 16일)

New York State Governor's Office. 2025, May 21. Governor Hochul and Mayor Adams announce major office-to-housing transformation at 5 Times Square to create up to 1,250 homes, including 313 affordable homes. <https://www.governor.ny.gov/news/governor-hochul-and-mayor-adams-announce-major-office-housing-transformation-5-times-square> (검색일 2026년 4월 17일)

OECD. 2022. *OECD Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure*. Paris: OECD.

Office Adaptive Reuse Task Force. 2023. *New York City office adaptive reuse study*. <https://www.nyc.gov/assets/planning/downloads/pdf/our-work/plans/citywide/office-adaptive-reuse-task-force/office-adaptive-reuse-study.pdf> (검색일 2026년 4월 13일)

Partnership for New York City. 2025. *Return to office reaches 76% of Pre-Pandemic Conditions; 1 in 4 Employers Plan to Increase Office Attendance Requirements.*

<https://pfnyc.org/research/return-to-office-survey-results-march-2025> (검색일 2026년 4월 14일)

U.K. Department for Communities and Local Government. 2013. *Relaxation of planning rules for change of use from offices to residential.*

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7cbbc1e5274a38e57566b4/Relaxation_of_planning_rules_for_change_of_use_from_offices_to_residential_-_impact_assessment.pdf (검색일 2026년 5월 18일)

U.K. Department for Levelling Up, Housing and Communities. 2023. *Government response to the Levelling Up, Housing and Communities Select Committee report on permitted development rights.*

<https://www.gov.uk/government/publications/permitted-development-rights-response-to-the-select-committee-report/permitted-development-rights-response-to-the-select-committee-report> (검색일 2026년 5월 21일)

U.K. Government. 2013. Planning measures will make best use of underused buildings for providing new homes.

<https://www.gov.uk/government/news/planning-measures-will-make-best-use-of-underused-buildings-for-providing-new-homes> (검색일 2026년 5월 19일)

U.K. Government. 2025. Live tables on housing supply: net additional dwelling.

https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-net-supply-of-housing?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2026년 5월 22일)

U.K. Ministry of Housing, Communities, and Local Government. 2024. *National Planning Policy Framework.*

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67aafe8f3b41f783cca46251/NPPF_December_2024.pdf (검색일 2026년 5월 27일)

Volden, G. H. and Samset, K. 2017. Governance of major public investment projects: Principles and practices in six countries. *Project Management Journal* 48, no.3: 90-108.

국토연구원 워킹페이퍼는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 연구진이 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구, 창의적 제안 등을 다룹니다. 원고는 공모와 평가를 거쳐 발간되며, 관련하여 문의사항이 있으신 경우 국토연구원 연구기획팀(044-960-0441, hi222@krihs.re.kr)으로 연락주십시오.

WP 26-07

상업·업무시설의 주거시설 전환 해외사례와 정책적 시사점

연 구 진 이윤상
발 행 일 2026년 7월 3일
발 행 인 임재만
발 행 처 국토연구원
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2026, 국토연구원



이 원고의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

이 원고에는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체, 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체, 재단법인 연제구상권활성화재단에서 제공한 연제오방맛길체가 적용되어 있습니다.

KRIHS  국토연구원