부동산학연구 제19집 제4호, 2013. 12, pp. 255～279

Journal of the Korea Real Estate Analysts Association
Vol.19, No.4, 2013. 12, pp. 255～279

전용(Adaptive Reuse)을 활용한 미국의 도시재생 사례분석

Urban Revitalization in the US Cities Utilizing Adaptive Reuse Projects

최 유 진 (Choi, Eugene)*

< Abstract >

Adaptive reuse of historic buildings generates many tangible and intangible benefits. These benefits are not limited to the initiator (usually the developer) but are expanded to the community and the local government. Adaptive reuse may be considered as a catalyst for renewal of distressed urban areas by positively stimulating the local economy through job creation. These reasons enable private and public developers in the US have chosen adaptive reuse as tool for urban revitalization. It is because redundant buildings which are candidates for adaptive reuse projects are mainly located in distressed area that developers are less likely to invest their money to the project without public investment. In this case, the US federal government has invested their money via tax credits. The purpose of this paper is to analyze the role of tax credits as a factor influencing successful adaptive reuse projects which are tools for urban revitalization in the US cities. This study covers the role of tax credits such as historic preservation tax credit, low income housing tax credit and new market tax credit. Three different reuse cases are analyzed in the paper.

주 제 어 : 도시재생, 전용, 세액공제
key word : Urban Revitalization, Adaptive Reuse, Tax Credit

* 강남대학교 행정학과 조교수 eugenechoi@kangnam.ac.kr

I. 서론

최근 산업구조의 변화에 따른 인구의 감소로 극심한 사회문화적, 경제적 침체를 겪고 있는 도시의 정책결정자에게 각광 받고 있는 도시재생의 방법 중 하나가 전용(adaptive reuse)[1]이다. 보존가치가 뛰어난 건물의 외관을 보존하여 지역의 역사성 및 문화성을 보존시키되 지역사회의 요구와 상황에 맞게 재활용하자는 것이 전용계획의 핵심이다. 이와 같은 전용계획은 투자자의 투자비용을 저감(Latham, 2000)시킬 수 있을 뿐 아니라[2] 기존 건물을 활용함으로써 환경의 파괴를 최소화[3]할 수 있다(Bullen and Love, 2009). 또한 과거 효용이 다한 건물이 지역사회에 반드시 필요한 건물로 재탄생함으로써 도시의 활성화에 기여할 수 있게 된다(Zielenbach, 2000). 따라서 전용계획은 최근 동부를 중심으로 재도약과 쇠퇴의 기로에 선 도시의 가장 각광받는 도시재생 방법 중 하나가 되었다(Simons and Choi, 2010).

전용이 비록 상대적으로 적은 비용으로 도시를 재생시키는 방법이라고 할지라도 이미 인구가 급감하여 투자의 성공이 불확실한 도시의 상황을 고려할 때 전용계획의 성공을 장담하기는 어렵다. 이에 기존의 건물을 저렴한 가격에 구입하여 외관을 보존하되 지역사회의 요구에 부응하는 전용계획을 수립한 투자자에게는 연방정부가 세액공제제도(tax credit)를 활용하여 지원하고 있다. 다시 말해 공공성이 인정되는 전용계획에 연방정부의 공적 자금을 지원하는 것이다.

본 연구의 목적은 미국의 도시재생 방법으로서의 전용과 전용계획의 성공요인으로서 연방정부의 세액공제제도의 역할을 분석하는 것이다. 주로 도시의 재생에 사용되는 세액공제제도로는 Historic Preservation Tax Credit(이하, HPTC), Low Income Housing Tax Credit(이하, LIHTC), New Market Tax Credit(이하, NMTC) 등이 있는데, 본 연구에서는 이상의 세액공제를 활용하여 보존가치가 뛰어난 건물을 보존하고 새롭게 활용함으로써 도시재생에 긍정의 효과를 야기한 사례를 분석한다.

1) 전용을 나타내는 영어식 표현은 “adaptive reuse”이다. 이를 직역하게 되면 “적응적 재사용”이 된다. 다시 말해, 전용이란 건물의 효용이 한계에 이르렀을 때 지역사회의 요구에 “적응”하여 기존의 건물을 “재사용”하는 것을 말한다(Mallach, 2006).

2) 또한 전용계획은 건축 기한을 단축시킴으로써 투자자의 비용을 절감할 수 있는 장점도 있다. 전용은 새로운 건축물의 건설보다 훨씬 빠른 기한 내에 끝마칠 수 있는 장점이 있으며 이는 투자자로 하여금 건축비를 줄일 수 있다(Langston et al., 2008; Gorgolewski, 1995).

3) 선행연구는 일반적으로 과거에 지어진 건물은 현대식 건물에 비교하여 에너지가 더 절약되며(Latham, 2000), 건물을 철거 후 다시 건설하는 것보다 탄소를 적게 배출한다(Rabun and Kelso, 2009)고 지적하고 있다. 이뿐 아니라 기존의 건물을 재활용함으로써 건축 자재가 적게 소모되기 때문에 자연환경 역시 보존될 수 있고, 건축 자재를 운반하는 운송의 양이 감소되면 탄소를 적게 배출하도록 돕는다(Bullen and Love, 2009; Langston et al., 2008).

II. 이론적 배경 및 사례분석의 틀

1. 선행연구의 검토와 새로운 연구의 필요성

전용에 관한 해외 학계의 선행연구는 최근에 급증하고 있다. 이는 상대적으로 도시의 건설이 오래된 서구 사회에서 전용에 관한 학문적 관심이 늘어나고 있는 것에 기인하는 것이다. 전용에 관한 해외의 연구는 크게 두 가지 범주로 구분될 수 있다. 첫째, 전용에 적합한 환경, 예를 들어 전용 대상이 될 수 있는 건물의 물리적 환경이나 전용이 가능한 지리적 환경 혹은 지역사회의 상황에 관한 연구들이다. 이와 같은 연구들은 전용 결정에 미치는 영향요인을 탐색하기 위한 것이라 할 수 있다. 대표적으로는 Simons and Choi (2010)의 연구가 있다. Wilkinson et al.(2009)의 연구 역시 이 범주에서 속한다. 저자는 호주에서 최근 전용된 건물의 정보를 데이터베이스로 구축하여 성공적인 전용에 미치는 영향을 분석하고자 하였다.

전용의 동기요인과 장애요인을 분석한 Bullen and Love(2011)의 연구도 주목할 만하며 홍콩 사례를 중심으로 도시재생의 방법론으로서의 전용에 대해 연구한 Yau and Chan(2008)의 연구 역시 이 범주에 속한다고 할 수 있다.

전용에 관한 연구의 두 번째 범주는 전용의 효과에 초점을 맞춘 연구이다. 전용은 주로 도시재생방법론의 하나로 도시의 정책결정자에게 이해되고 있다(Tyler, 2000). 따라서 효과적인 전용 방법의 실천은 도시가 재생되는 긍정적인 효과를 야기할 수 있다. Choi(2010)의 연구가 대표적이라 할 수 있다. 저자는 연구논문에서 전용이 지역사회에 미치는 경제적 효과와 도시정부에 미치는 재정적 효과를 분석하였다. 한편 Bullen and Love(2009)의 또 다른 연구논문에서는 미국의 Los Angeles 시 사례를 중심으로 전용계획이 지역의 재생에 미치는 영향을 연구하였다. Loulanski (2006)는 역사적으로 가치가 있는 건물을 보존하면서 새롭게 활용하는 전용계획이 지역사회에 미치는 영향요인을 경제적 효과와 사회적 효과로 구분하여 분석하였다. 주로 도시의 문화와 역사성 보존에 초점을 맞춘 저자는 오래된 건물 중 역사적인 이야기를 간직하고 있는 특별한 건물이 보존된다면, 오히려 지역의 문화적 가치가 상승하여 도시재생에 긍정적으로 작용한다고 지적하였다.

도시재생에 관한 국내의 연구는 그동안 많이 축적되었다. 전용을 도시재생의 수단으로 인식하고 있는 본 연구와 같이 도시재생의 수단에 관한 연구가 활발히 진행 중에 있다. 문화와 예술이 도시재생에 미치는 영향을 분석한 연구논문이 가장 대표적이라 할 수 있다(예: 윤정란 외, 2012; 이호상·이명아, 2012; 정철현·김종업, 2012; 김항집, 2011). 본 연구는 특히 기존의 공간(혹은 건물)을 적절히 활용하여 도시재생의 한 축을 담당하게 하는 것에 관심이 있는데 이와 같은 목적을 지닌 연구도 있다. 대표적으로는 김지영 외(2013)의 연구가 있다. 김지영 외(2013)는 도시재생의 관점에서 유휴공간의 활성화 방안에 관한 연구를 진행하였다. 저자는 고가도로 하부공간의 활성화 방향을 도시재생 관점에서 접근하여 재활용 선진사례를 통해 활성화 방향을 분석하였다. 분석의 결과, 고가도로 하부공간은 기능적이며 미관적인 다양한 입체 기반시설이 수용되고 지역의 참여를 유발하는 실용적 공적공간을 제공한 것으로 드러

났다. 또한 저자는 독특한 장소성을 부여하여 공간이 가지는 희소가치를 통해 지속적으로 유지, 소통될 수 있는 공간적 가치가 도출될 수 있음을 지적하였다. 김현주·이상호(2011)는 유휴 공간 재활용 계획에 나타나는 도시재생개념의 영향을 분석하였다. 저자는 연구에서 기존의 유휴 공간 재활용 계획이 도시재생이라는 개념의 도입에 의해 어떻게 변화하는지를 탐색하였다. 저자는 결론에서 도시재생을 위한 재활용의 대상은 공간적 범위가 폐교, 근대건축물과 같은 단일 건축물 위주에서 산업시설, 기반시설, 이전적지·폐부지 등 다양한 유휴공간으로 확대되었음을 지적하였다. 또한 이와 함께, 내용적 범위도 건축물의 물리적 가치와 이전 용도의 속성만을 재활용하는 경향으로부터 대상이 가지는 역사성, 장소성, 대상과 관련된 지역 주민의 미시사적인 생활사에 까지 확대되었음을 지적하였다. 김대근·강명구(2011)는 산업지역 도시재생 활성화 요인에 관한 연구를 수행한 바 있다. 특히 노후산업단지의 재생사업과 구조고도화 사업을 비교분석한 특징이 있다. 저자는 연구에서 겉보기에는 유사한 조직을 가지고 있으나, 그 활성화 정도가 다른 두 가지 종류의 산업지역 도시재생사업에 대하여, 각각 4개의 사례를 정성적인 방법으로 분석하였다.

국내의 선행연구 검토 결과 본 연구의 필요성은 다음과 같이 제기된다. 첫째, 본 연구에서와 같이 유휴공간의 재활용을 통해 도시를 재생시키자는 연구가 매우 제한적으로 수행되었다는 점이다. 선행연구는 산업단지 등 일부 사례에 초점이 맞추어져 있어서 교회 건물의 재활용에 초점을 맞춘 본 연구는 선행연구의 사례를 확장시켰다는 데에 큰 의의가 있다. 둘째, 건물의 재활용이 국내에서 큰 이슈가 되고 있음에도 연구가 매우 부족하다는 것이다. 중앙정부의 지방이전 등으로 인한 유휴 공간이 수도권에 많이 발생하였다. 이와 같은 공간을 적응적 재사용 측면에서 어떻게 활용할 것인지 연구가 매우 부족한데 본 연구는 이에 큰 시사점을 제공해 줄 수 있다. 셋째, 본 연구는 정책도구에 초점을 맞추었는데 선행연구는 구체적인 정책도구에 초점을 맞춘 연구가 매우 부족하다는 것이다. 유휴 공간의 발생은 기본적으로 지역의 경제가 매우 침체되어 있음을 의미한다. 이를 활용하기 위해서는 중앙정부의 재정지원이 절실함을 의미하는데 이를 소개한 연구논문이 매우 부족한 실정이다.

2. 미 연방정부의 세액공제제도의 개관

1) HPTC의 개관[4)]

HPTC는 연방정부가 제공하는 세액공제 중 도시재생을 위하여 활발하게 사용되고 있으며 가장 성공적이라는 평가를 받고 있다(Simons, 2005). HPTC의 관리는 연방 부처인 U.S. Department of Interior 산하의 National Park Service가 하고 있으며 역사성과 예술적 가치가 뛰어난 건물 중 지역경제 활성화에 이바지 하거나, 공공성을 높이는 건물의 보존(preservation), 복구(restoration), 재건(reconstruction), 전용(adaptive reuse) 등에 사용될 수 있다. 다만, 역사적 건물의 전용이라고 할지라도 새로운 구조물의 건축이 함께 동반되는 경우에는 지급되지 않는다.

HPTC는 전용 시 발생하는 비용의 10% 혹은 20%를 지급하는 두 가지의 형태가 존재한다. 20%의 세액공제는 역사적 건물로 인증 받은

4) 출처: U.S. National Park Service(2013)

(certified historic structure) 건물에 한하여 지급된다(National Park Service, 2013). 투자자가 인증받은 건물을 구매하여 투자하고자 할 때 20%의 세액공제를 신청할 수 있다. 신청이 이루어지면 각 주의 역사보존사무실(The State Historic Preservation Offices)와 The National Park Service가 신청서를 검토한 후 지급 결정을 하게 된다. 특히 The National Park Service 내의 기술 지원팀이 신청서를 기술적으로 검토한 후 매년 약 1000건의 지급을 승인하게 된다. 한편, 10%의 세액공제는 1936년 이전에 지어진 건물 중 역사성은 인정되지만 연방정부 혹은 주정부로부터 역사건물로 인증되지 못한 건물에 대한 투자에 지급되는 것이다. 10% 수혜의 또 다른 조건은 투자의 목적이 주거용도가 아니어야 한다는 것이다. 10%의 세액공제제도는 역사 건물로 인증 받지 못한 건물의 투자계획에 지급되므로 20%의 세액공제보다 지급조건이 오히려 더 까다롭다. 10%의 세액공제를 지급받기 위해서는 첫째, 최소한 50%의 외벽이 보존되어야 하며, 최소한 75%의 내벽이 보존되어야 하고 또한 최소한 75%의 내부 구조물이 보존되어야 하는데 이 세 가지 조건이 모두 충족되어야 한다(National Park Service, 2013).

HPTC는 1977년 연방정부의 법률에 의거 탄생하였다. 2012년까지 총 38,819건의 투자계획에 세액공제가 지급되었으며, 누적 총액으로는 약 660억 미국 달러에 달한다(National Park Service, 2013). The National Park Service가 펴낸 보고서에 따르면, 투자계획 한 건당 평균적으로 $1,045,255가 지급(2012년 기준)되었음을 알 수 있으며 매년 약 천 건의 투자계획이 HPTC를 통해 수혜를 받았음을 알 수 있다.

2) LIHTC의 개관[5)]

LIHTC는 1986년도에 의회에서 Section 42 of the Internal Revenue Code를 승인함에 따라 제정되었다. LIHTC는 건물을 전용하여 지역사회에 저소득 계층을 위한 임대아파트를 제공하는 것이 목적일 경우에 지급된다. LIHTC는 미국의 Department of Housing and Urban Development (HUD)가 주관하고 있다. LIHTC를 통해 임대주택 건설업자는 총공사비의 9%를 세액공제를 통해 지급받을 수 있는데, 건물을 판매하지 말고 15년간 소유해야 한다. 다시 말해, LIHTC를 지급받아 임대주택을 건설한 건설업자는 15년간 건물을 소유하며 저소득층을 위한 임대업에 종사해야 한다. 만약 30년간 건물을 팔지 않고 임대업에 종사하게 되면 추가적인 세액공제 혜택을 받을 수 있다. LIHTC의 신청자는 주로 도시정부의 개발공사가 많으며 비영리기구나 종교단체 등도 주요 신청자이다(HUD, 2013).

LIHTC 역시 두 가지의 형태가 존재한다. 건설되는 아파트의 총 호수 중 약 20%는 반드시 저소득층을 위한 임대아파트여야 하며 소득이 평균임금의 50%인 저소득층이 임대해야 한다. 혹은 건설되는 총 호수 중 40%가 반드시 저소득층을 위한 임대아파트여야 하며 소득이 평균임금의 60%인 저소득층에게 임대해야 한다(HUD, 2013).

LIHTC에 대한 정확한 집계는 1998년부터 이루어지고 있는데 HUD는 LIHTC의 근거 법률이 제정된 1986년부터 약 38,000의 투자계획(총 약 2,318,000 호의 건설계획)이 수혜를 받은 것으로 추정하고 있다.

5) 출처: U.S. Department of Housing and Urban Development(2013)

3) NMTC[6)]

NMTC은 비교적 최근인 2000년도에 의회에 의해 제정되었으며 그 목적은 저소득층 밀집 지역의 경제를 활성화시키기 위한 것이었다. NMTC은 연방 부처 Department of the Treasury의 하위 기구인 Community Development Financial Institution에서 관리하게 되는데 개인 혹은 기업 투자자는 약 39%의 투자비용을 세액공제를 통해 7년간 회수 받을 수 있게 된다. NMTC은 NMTC은 저소득층을 겨냥한 세액공제라는 점에서 LIHTC와 제도형성의 이유가 유사하다. 그러나 LIHTC이 임대주택의 건설을 유인하기 위한 세액공제제도인 반면에 NMTC은 그 사용범위가 훨씬 다양하다. 즉, 임대주택의 건설뿐 아니라 지정된 구역에 지역경제 활성화를 위한 투자에 이용될 수 있다. 신청자는 CDE (Community Development Entity)에 한정된다. 수혜를 받은 CDE는 지역의 실정에 맞게 NMTC을 투자할 수 있다(Community Development Financial Institution, 2013).

2012년 총 282개의 CDE가 NMTC 제공을 위한 기금을 신청하였는데 그 중 85개의 CDE가 선정되어 총 350억 미국 달러의 NMTC을 지급받았다. 하나의 CDE에 최소 S15million에서 최대 $80million이 지급되었으며 평균적으로 하나의 CDE 당 약 $40million의 NMTC이 지급되었다 (Community Development Financial Institution, 2013).

3. 사례의 선정과 분석틀의 설정

1) 사례선정의 기준

사례연구(case study)는 사회과학분야에서 널리 사용되는 연구방법으로 하나의 사례에 대한 깊은 이해 혹은 두 개 이상 복수의 사례에 대한 심층적 비교분석이 가능하다. 본 연구에서는 사례 간 효과적인 비교분석을 위해 다음과 같은 기준으로 사례를 선정하였다. 다음의 <표 1>은 본 연구를 위해 선정된 사례의 특징을 요약한 것이다.

첫째, 사례는 비교적 건물의 보존 가치가 큰 교회 건물로 한정하였다. 전용의 대상이 되는 건물은 수도 없이 많지만 전용계획을 통해 최대한의 유무형의 이득을 창출하기 위해서는 보존 가치가 뛰어난 건물이어야 한다. 미국의 도시는 교회를 중심으로 건설되었다. 따라서 각 도시마다 도시의 역사와 함께하는 교회가 존재하고 있지만 상당수는 그 기능을 상실하였다(Simons and Choi, 2010). 최근 미국 사회에서 교회 건물의 전용에 대한 관심이 급증하고 있는데 교회의 철거는 신성모독으로 받아들여지고 있을 뿐 아니라 예술적, 역사적 보존가치가 크기 때문이다 (Simons and Choi, 2010). 둘째, 지역 별 차이를 고려하여 사례를 선정하였다. 하나의 지역에서 복수의 사례를 선정하면 얻을 수 있는 정보가 많지 않다. 따라서 거시적 지역은 미국의 동부로 한정하되 뉴욕 주와 오하이오 주, 매사추세츠 주 등에서 하나의 사례씩 선정하여 지역의 차이가 전용사례에 미친 영향을 분석하였다. 셋째, 전용의 최종 산출물(outcome), 즉, 전용의 목적 역시 고려되었다. 교회는 다양한 목적으로 재활용될 수 있는데, 본 연구에서는 문화 공간으로 사용되는 교회와 회사의 사무실로 사용되는 교회, 임대아파트로 사용되는 교회를 각각 선정함으로써 전용목적 결정의 영향요인을 분석하였다. 마지막 넷째, 본 연구의 이론적 배경에 언급된 세액공제

6) 출처: U.S. Department of the Treasury(2013)

〈표 1〉 선정된 사례

교회이름	위치	전용 목적	세액공제
Asbury Methodist Church	뉴욕 주	문화 공간	NMTC, HPTC
First Church of Christ Scientist	오하이오 주	회사의 사무실	NMTC
St. Aidan Church	매사추세츠 주	임대 아파트	LIHTC, HPTC

제도가 활용된 사례를 선정하였다. 본 연구의 목적은 세액공제제도를 활용한 도시재생의 사례를 분석하는 것이다. 따라서 HPTC, LIHTC, NMTC 등이 활용된 사례를 분석하고자 하였다.

2) 사례 분석의 틀

전술한 바대로, 본 연구의 목적은 도시재생방법으로서의 전용계획에 대한 이해를 바탕으로 전용계획을 가능하게 하는 정책수단으로서의 미국 연방정부의 세액공제제도의 역할에 대해 분석하는 것이다. 분석의 틀로는 Fanning(2005)의 Highest and Best Use Decision Process(이하 HBU 분석틀)가 활용되었다. Fanning은 토지이용의 최종 산출물(outcome), 즉, 최종 이용의 목적을 정하기 위해서는 건물의 물리적 특징, 시장(market), 재정의 실현가능성에 관한 분석이 선행되어야 한다고 지적하였다. 한편, Simons and Choi(2010)는 역사적 건물은 크게 주거용도, 문화용도, 상업용도, 교육용도로 전용이 가능하다고 판단하였으며 오래된 학교와 교회건물의 현황분석을 통해 이를 확인하였다. 따라서 본 연구에서는 Fanning의 HBU 분석틀을 통해 도출된 지표와 Simons and Choi(2010)의 연구결과를 수정하여 다음의 <표 2>와 같은 연구의 분석틀을 설정하였다.

Simons and Choi는 건물의 전용에 영향을 미치는 건물의 물리적 지표로는 건물의 크기, 내부의 높이, 주차장의 넓이, 역사 건물 지정 여부 등이 있음을 지적하였다. 건물의 크기가 상대적으로 크면 이는 많은 수의 호(unit)를 건설해야하는 주거용도로 매우 적합하여 전시 및 공연 등의 행사를 기획해야 하는 문화용도로도 적합하다. 또한 교육용도로도 적합한데 많은 수의 강의실을 내부에 건설할 수 있기 때문이다. 그러나 상업시설로는 적합하지 않거나 크게 중요한 요소는 아닌 것으로 Simons and Choi는 지적하였다. 그 이유는 일반적으로 미국 사회에서 대규모의 상업시설은 고유한 건축 양식이 있다. 따라서 건물의 크기가 커지면 오히려 작은 규모의 상업시설을 운용하고자 하는 투자자에게 매력이 떨어질 수밖에 없기 때문이다. 또한 Simons and Choi는 건물의 전용에는 지역의 시장요인이 중요하게 작용함을 지적하면서 이를 측정하는 지표로 거시적 위치, 주변 가계의 소득, 주택건설 허가 수 등을 제시하였다. 거시적 위치는 주변 지역의 개발 가능성 및 교회건물을 전용할 경우의 성공 가능성을 높여주는 요소라 할 수 있다. 따라서 개발가능성이 높으면 일반적으로 주거용도, 상업용도로의 전용에 긍정적인 영향을 미치지만 교육용도 혹은 문화용도로의 전환은 우선순위가 아니라고 할 수 있다. 마지막 재정요인은 활용 가능한 연방정부의 재정 인센티브로서 투자자의 투자결정에 큰 영향을 미치는 요인이다(Simons and Choi, 2010). 대표적인 지표로서 HPTC, LIHTC, NMTC을 본 연구에서 선정하였다. HPTC는 임대를 목적으로

〈표 2〉 사례 분석의 틀

요인(Factor)	지표(Proxy)	긍정적 영향
건물의 물리적 요인	건물의 크기	주거용도, 문화용도, 교육용도
	내부의 높이	주거용도, 문화용도
	주차장의 넓이	주거용도, 문화용도, 상업용도
	역사 건물 지정 여부	모든 전용
시장요인	거시적 위치	주거용도, 상업용도
	가계의 소득	주거용도(고급 주거지), 상업용도, 문화용도
	주택건설 허가 수	주거용도, 상업용도
재정요인	HPTC	주거용도(임대), 문화용도, 상업용도
	LIHTC	주거용도(임대)
	NMTC	주거용도, 문화용도, 상업용도

하는 주거용도, 문화용도, 상업용도에 활용될 수 있는 반면 LIHTC은 저소득층을 위한 임대 아파트로의 전용에만 활용될 수 있다. NMTC은 보다 광범위하게 활용될 수 있는데 HPTC가 임대를 위한 주거개발에만 활용될 수 있는 반면에 NMTC은 판매를 위한 주거개발에도 활용될 수 있다.

Ⅲ. 사례의 분석

1. Asbury Methodist Church의 전용계획

1) 건물의 역사 및 전용계획의 개관[7)]

Asbury Methodist Church는 1871년에 버펄로 시에서 주로 활동했던 건축가인 John Selkirk에 의해 디자인 되었으며 1876년에 고딕양식으로 완공되었다. 교회의 첫 이름은 Delaware Avenue Methodist Church이었는데, 1917년에 감리교단의 교회통합정책으로 인근 교회와 통합하면서 교회가 문 닫기 전까지 사용된 Asbury Methodist Church(이하 Asbury 교회)라는 이름을 갖게 되었다. 그러나 1980년대 초반 버펄로 시의 경제상황이 극도로 악화되고 백인들의 교외화가 절정에 이르면서, 교회는 더 이상 운영이 불가능하였다. 이후 아주 짧은 기간 동안 각기 다른 두 교단에 의해 건물이 사용된 적이 있었지만 오래 지속되지는 못하였고 1990년대 초에 교회가 문을 닫으면서 교회를 구입한 버펄로 시 당국은 교회의 철거를 논의하였다. 그러나 100년의 역사를 간직하고 있는 건물에 대한 지역사회의 보존 요구가 끊이지 않았다. 그러던 중 Righteous Babe Record라는 음반 회사의 회장인 Scot Fisher와 동업자인 음악가 Ani DiFranco가 당시 건물의 소유권을 가지고 있었던 시 당국으로부터 교회 건물을 구입하여 건물을 철거하지 않고 문화적 시설로 탈바꿈 시킬 계획을 수립하였다. 마침내 2000년대 초중반 전용계획(adaptive reuse project)을 통해 2008년 콘서트홀과 각종 문화 및 상업시설을 포함한 시설로 탈바꿈하게 된다.

7) 출처: www.righteousbabe.com(발췌 후 요약)

2) 건물의 물리적 요인

다음의 <그림 2>는 Asbury 교회의 조감도(鳥瞰圖)를 보여주고 있다. 그림에서 확인할 수 있듯이 교회건물 부지의 가장 큰 특징은 도시 중심가에 위치한 부지로서 상대적으로 많은 수의 차량을 주차할 수 있는 주차공간이 존재한다는 것이다. 주차공간의 존재는 Asbury 교회건물을 다양한 목적으로 재사용할 수 있도록 하는 원동력이 될 수 있다. 주차공간이 비교적 넓기 때문에 넓은 주차공간을 필요로 하는 문화시설로의 사용이 가능하다. 큰 규모의 공연이 진행될 경우에는 넉넉한 규모의 주차장이 필요한데 넓은 주차 부지를 보유하고 있다는 것은 문화시설로의 전용에 큰 장점이 될 수 있다. 또한 넓은 주차장을 필요로 하는 아파트 등의 공동주택으로의 재활용이 가능하다. 그러나 건평 등과 같은 건물의 규모를 고려할 때 아파트로의 전용계획은 부적합했던 것으로 판단된다. 건평이 약 1,255㎡[8]로 큰 규모가 아니며 다수의 아파트 호를 건설하기 어려웠다.

교회의 외관은 붉은 벽돌로 건축되었으며 내부는 전형적인 교회구조이다. 즉, 교회에 들어서면 종교예식을 위해 비교적 큰 홀이 있으며 지하에는 교회의 크고 작은 모임과 식사를 위한 공간(방)이 다수 있는 형태이다. 이상의 건물 내부 상황은 문화시설로 전용하기에 용이한 것으로 판단되었다. 교회건물 자체의 큰 홀은 공연장에 적합하며 지하의 작은 방들은 카페 등이나 작은 상점을 운영하기에 적합한 구조이기 때문이다.

건물의 나이는 130년을 넘어설 정도로 오래된 건물이었다. 역사적으로 두 번의 대규모 수리를 통해 건물의 외관은 비교적 잘 보존되었다. 그러나 건물에 큰 역사적 의미를 부여하기는 힘들 것으로 추정된다. 왜냐하면 건물이 역사적인 건물인지 혹은 단순히 오래된 건물인지의 판단은 미국 연방정부에 역사적 장소(National Register of Historic Place)로 등재되어 있는지 여부가 중요한 판단기준이 되기 때문이다. 비교적 오래된 건물의 나이에도 불구하고 Asbury 교회는 역사 지정건물로 등재되어 있지 않았다. 따라서 지역사회에 미치는 역사적 가치가 그리 크지는 않았던 것으로 판단된다.

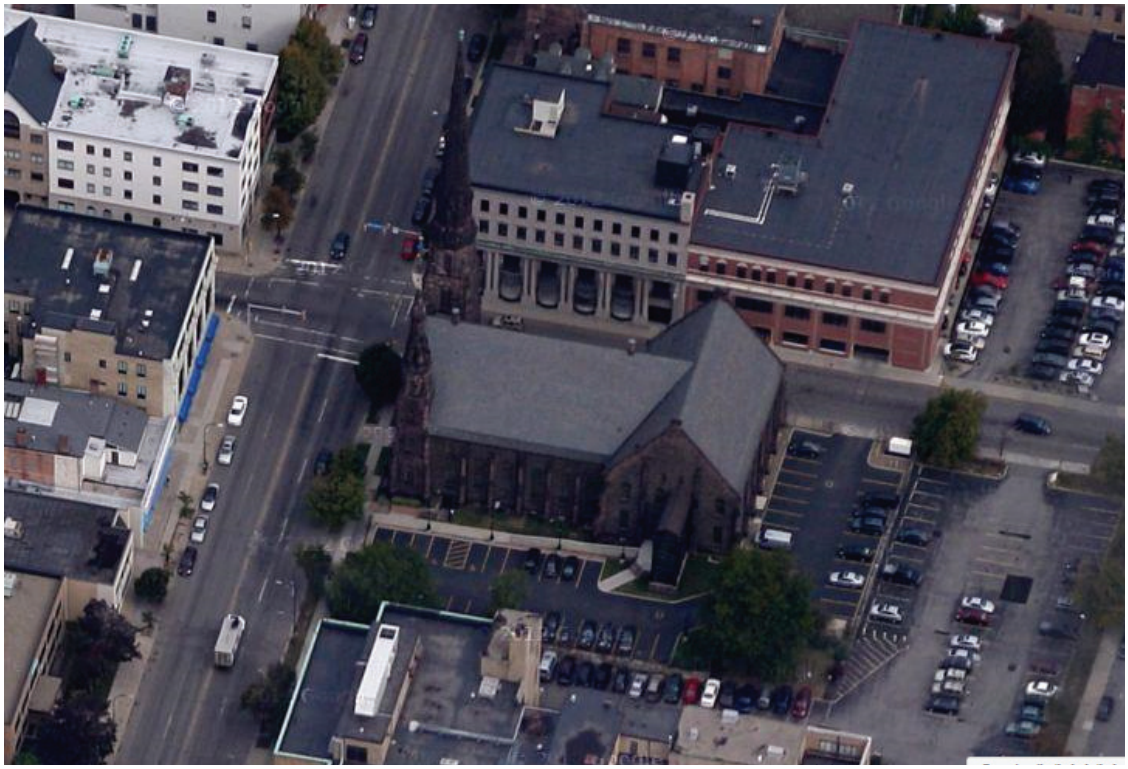
3) 시장요인

다음의 <그림 2>는 Asbury 교회의 지리적 위치를 보여주고 있다. 교회는 동부의 역사가 오래된 도시인 버펄로 시 다운타운에 위치하고 있으며 현재까지도 극심한 경제적 침체를 겪고 있다. 교회의 접근성은 그리 나쁜 편이 아니었다. 불과 10분 정도 거리에 고속도로가 위치해 있었으며 지역에서는 비교적 교통량이 많은 Delaware Ave.와 W. Tupper St.이 만나는 사거리에 위치하고 있다.[9] 거시적 관점에서 교회건물의 위치는 매우 큰 장점이 있다고 할 수 있다. 우선 서쪽으로는 5대호 중 하나인 이리 호(Lake Erie)에 인접해 있으며 온타리오 호(Lake Ontario)와도 멀지 않다. 또한 세계적인 관광지인 나이아가라 폭포에 한 시간 이내로 접근할 수 있다. 이와 같은 지리적 특징은 Asbury 교회의 개발가능성을 높여주는

8) 출처: Erie County의 홈페이지(발췌 후 요약)

9) 일반적으로 교통량이 많은 곳에 위치한 부지는 주택으로의 개발에 적합하지 않다. 한국과 달리 일반적으로 미국에서는 교통량이 많은 곳을 주거지로 정하는 것이 선호되지 않는다. 교통량은 구글에서 제공하는 Google Earth의 추가기능을 통해 구할 수 있다.

〈그림 1〉 Asbury 교회의 조감도(그림 출처: 구글맵)

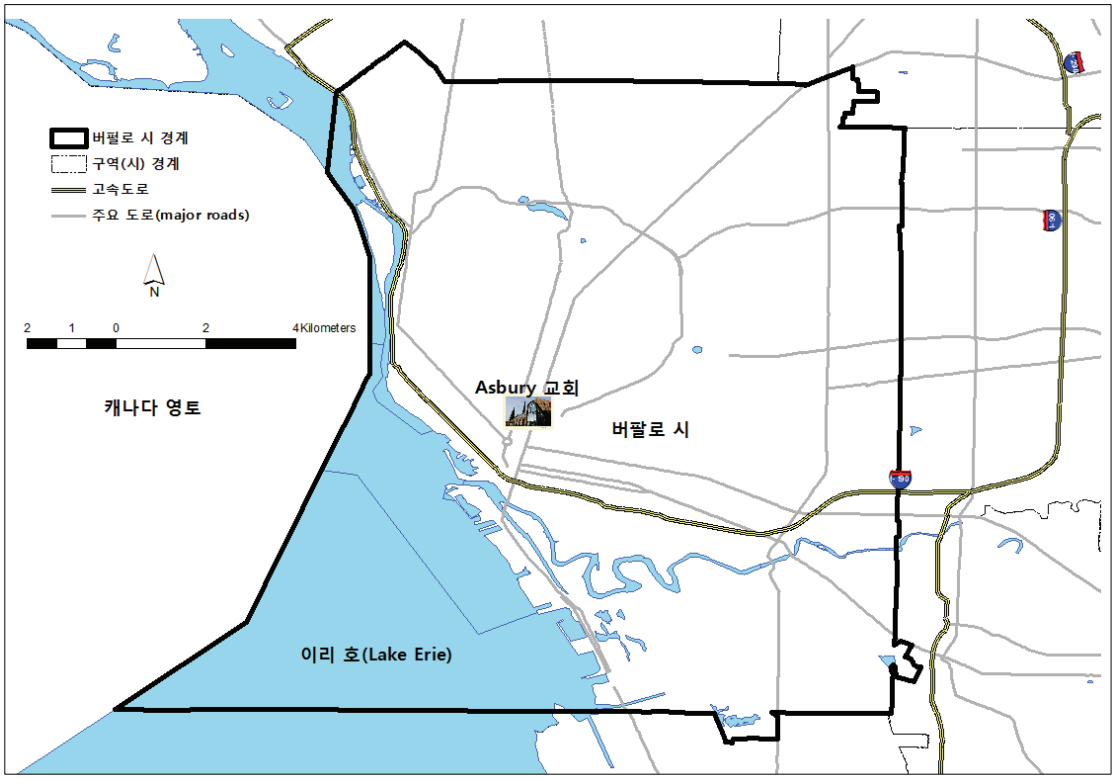


요소라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 지리적 장점에도 불구하고 버펄로 시의 시장상황은 녹록치 않았기 때문에 전용계획 대신 새로운 건축계획(new construction project)은 불가능했던 것으로 판단된다. 버펄로 시는 미국에서 가장 경제상황이 좋지 않고 인구가 감소[10]하고 있는 지역 중 하나이다. 당연히 부동산 시장상황 역시 최악이다. 부동산 경기의 지표 중 하나인 가계소득의 중앙값(median household income)은 2009년 $29,285에 불과한데 뉴욕 주의 평균값은 $54,659에 달한다(자료 출처: city-data.com). 뉴욕 주에서 인구가 두 번째로 많은 도시정부인 버펄로 시의 지역경제의 침체 정도를 파악할 수 있다.

다음의 <그림 3>은 버펄로 시와 뉴욕 주의 인구 천 명당 주택건설 허가 수의 추이를 보여주고 있다. 이 지표는 부동산 경기의 활성화 지표로서 크기가 클수록 부동산 경기가 활성화되어 있음을 의미한다. 버펄로 시는 뉴욕 주의 평균에 비교하여 부동산 경기의 활성도는 매우 낮음을 알 수 있다. 예를 들어, 1993년 뉴욕 주의 인구 천 명당 주택건설 허가 수는 10.3인데 반하여 버펄로 시는 이 보다 훨씬 낮은 2.3이다. 버펄로 시의 부동산 경기 활성도는 대체적으로 뉴욕 주의 활성도와 그 추이를 같이 한다. 2002년과 2005년에 상대적으로 가장 활성도가 높았으나 이후 지속적으로 부동산 경기는 침체일로를 걷게 되었다.

10) City-Data의 조사에 따르면, 2000년부터 2011년까지 버펄로 시의 인구감소율은 10.7%에 달한다.

〈그림 2〉 Asbury 교회의 위치

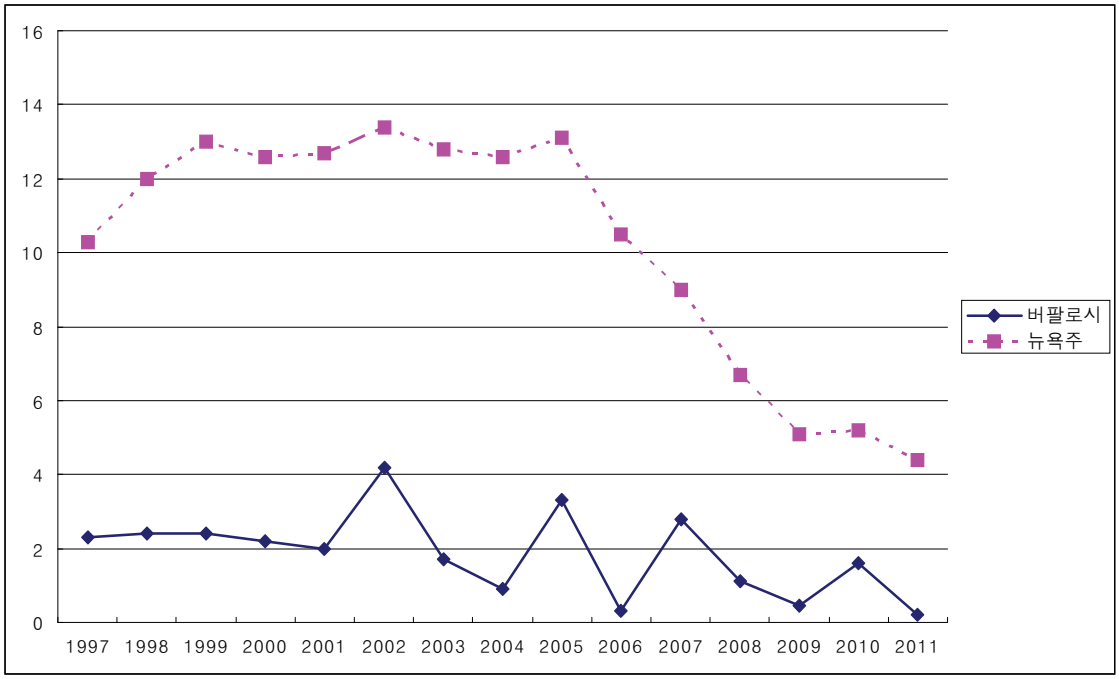


Asbury 교회의 전용계획은 대체적으로 2000년 초에 완성되었으며 2000년대 중반에 그 계획이 실행되었다. 버펄로 시의 부동산 경기 상황이 Asbury 교회 전용 계획의 유일한 영향요인은 아니지만 큰 영향을 받았음을 추론할 수는 있다. 그림에서 볼 수 있듯이 버펄로 시의 부동산 경기는 뉴욕 주 평균에 비교하여 활성도가 상당히 떨어졌음을 알 수 있다. 이는 곧 부동산에 대한 개발 수요가 많지 않음을 의미하는 것이기 때문에 교회를 철거하고 새로운 개발계획을 진행하게 되면 투자가 성공하지 못할 가능성이 크다고 할 수 있다. 교회를 그대로 보존하면서 많은 수익을 낼 수 있는 주택으로의 전용계획 역시 쉽지는 않은 선택이었다. <그림 3>을 통해 알 수 있듯이 부동산 시장 경기의 활성도가 낮기 때문에 고수익의 부동산 개발계획이 쉽지 않기 때문이다.

4) 재정요인으로서의 세액공제의 역할

전술한 바대로 Asbury 교회 전용계획의 최종 산출물(outcome)은 문화공간이다. 본 연구의 분석을 바탕으로 Asbury 교회가 문화공간으로 전용되는데 긍정적으로 작용한 영향요인을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 넓은 주차장 부지와 상대적으로 크지 않은 교회의 내부, 넓은 홀 등을 고려할 때, 교회건물의 물리적 특징은 문화시설로의 전용에 잘 부합되었다. 위치 역시 문화시설로의 전용을 지지하였다. 그 이유는 비교적 교통량이 많은 곳에 위치한 부지였기 때문에 미국인들

〈그림 3〉 버펄로 시와 뉴욕 주의 인구 천 명당 주택건설 허가 수



(출처: city-data.com, 저자에 의해 재구성)

이 주거지로 선호하지 않기 때문이다. 둘째, 버펄로 시의 시장상황을 고려할 때 새로운 구조물을 건축하는 것이나 수익성이 높은 대신 투자위험이 큰 부동산의 개발은 적합지 않았다는 것이다. 따라서 비교적 수익성이 높은 주택으로의 전용계획이나 임대 사업을 위한 부지로의 전용계획이 고려되지 않고, 투자자의 회사가 입주하여 투자자가 직접 문화시설을 운영하는 전용계획이 추진되고 실행된 것으로 판단된다.

셋째, 그럼에도 불구하고 철저하게 낙후된 버펄로 시의 사회경제적 상황을 고려할 때, 연방정부의 재정적 지원 없이 전용계획이 완료되기는 매우 어려웠다. 이에 Asbury 교회의 전용계획을 수립한 투자자는 적극적으로 연방정부의 세액공제제도를 활용하고자 하였다. 건물의 물리적 특징 등으로 처음부터 저소득층을 위한 임대주택의 건설을 고려하지 않았기에 LIHTC의 신청은 불가능하였으나 100년 이상 된 교회가 보존되기 때문에 HPTC을 신청할 수 있는 자격이 있었다. 또한 지역에 새로운 기업이 입주하게 되므로 NMTC 역시 신청 자격이 있었다. 따라서 투자자는 연방정부에 NMTC과 HPTC을 동시에 신청하여 두 세액공제를 활용하여 전용계획을 진행하였다. 교회 건물의 구입비를 포함한 총건설비용은 약 $9.8 million이었으며 HPTC로 $1.7 million, NMTC로 $2.5 million을 충당하였다.

2. First Church of Christ Scientist의 전용계획

1) 건물의 역사 및 전용계획의 개관[11)]

미국 오하이오 주 클리블랜드 시에 위치한 First Church of Christ Scientist(이하 Scientist 교회)는 1931년 건축되었다. 교회의 역사는 오래되었으나 소유구조의 역사는 간단하다. 건축과 동시에 Scientist 교회가 2002년 10월까지 건물을 소유하다가 2002년 10월 전용계획을 실현시킨 의료기기 디자인 기업인 Nottingham-Spirk가 건물을 기업의 본사로 사용하기 위해 매입하였다. 공식적으로 Scientist 교회는 2002년까지 건물을 소유하였으나 교회는 1975년에 문을 닫았다. 1990년대에 들어서 클리블랜드 시는 Scientist 교회와 계약을 체결하고 도시의 대표 오케스트라단인 Cleveland Orchestra의 주요 공연장으로 사용하였다. 하지만 다시 오케스트라단의 주공연장이 새롭게 확보되면서 교회는 1995년 이후로 문을 닫은 채 2002년까지 방치되었다.

교회의 소유권은 2002년 10월 Nottingham-Spirk에게 이전되었다. Nottingham-Spirk는 클리블랜드 미술학교(Cleveland Institute of Art)의 산업디자인 학과에서 처음 만난 John Nottingham과 John Spirk에 의해 설립되었다. 40년의 역사를 자랑하는 Nottingham-Spirk의 성장배경에는 인근에 위치한 Cleveland Clinic과 Case Western Reserve University의 대학병원이 큰 역할을 했다. 즉, 두 병원과의 협력 하에 의료기기 디자인 회사로서 기업이 크게 성장할 수 있었다. 연방정부에 의해 역사적 장소(National Register of Historic Place)로 지정되어 역사성과 보존가치를 인증 받은 Scientist 교회는 지역사회에서 보존 요구가 끊이지 않았다. 2003년부터 교회건물을 의료기기 디자인 기업의 사무실로 전용될 있도록 재단장 되었다. Asbury 교회와 마찬가지로 외관은 최대한 보존되었다. 외관을 최대한 보존하면서 건축비를 절감하였고 내관 역시 원형 홀은 그대로 보존되고 원형인 홀을 따라 디자인 연구실 및 사무실이 추가되었다. 다시 말해 도넛 형태로 연구 및 사무공간이 확보된 것이다.

2) 건물의 물리적 요인

다음의 <그림 4>는 Scientist 교회의 조감도를 보여주고 있다. 붉은 색 벽돌로 외관이 디자인된 Asbury 교회와 달리 Scientist 교회건물은 석회암(limestone)으로 외관이 둘러 쌓여있기 때문에 전체적으로 백색의 구조물이다. 교회의 중요한 물리적 특징은 다음과 같다. 첫째, 5층 높이의 건물로서 교회부지의 크기는 큰 편이 아니다. 교회건물의 높이는 높지만 넓이가 작은 편이기 때문에 많은 수의 호(unit)를 건설해야하는 공동주택으로의 전용이 용이하지 않았을 것이다. Scientist 교회건물 역시 전형적인 교회의 모습을 하고 있다. 즉, 내부에는 예배, 미사 등의 종교의식을 거행하기 위한 넓은 홀이 존재하고 지하에 작은 규모의 방이 존재하는 형태이다. 따라서 Scientist 교회도 Asbury 교회와 마찬가지로 고수익을 내기 위하여 분양 아파트 등으로의 전용은 불가능했을 것으로 판단된다. 둘째, 주차 공간 역시 넉넉한 편이 아니다. 최대 50대 이상의 차량이 주차하기 어렵기 때문에 문화시설로의 전용 역시 좋은 판단이 아니었다. 다시 말해 큰 규모의 문화공연이 개최될 경우, 관람객을 수용할만한 주차공간이 주어지지 않는데 많은 수의 관람객을 수용하기

11) 출처: Nottinghan-Spirk 홈페이지(발췌 후 요약)

〈그림 5〉 Scientist 교회의 조감도

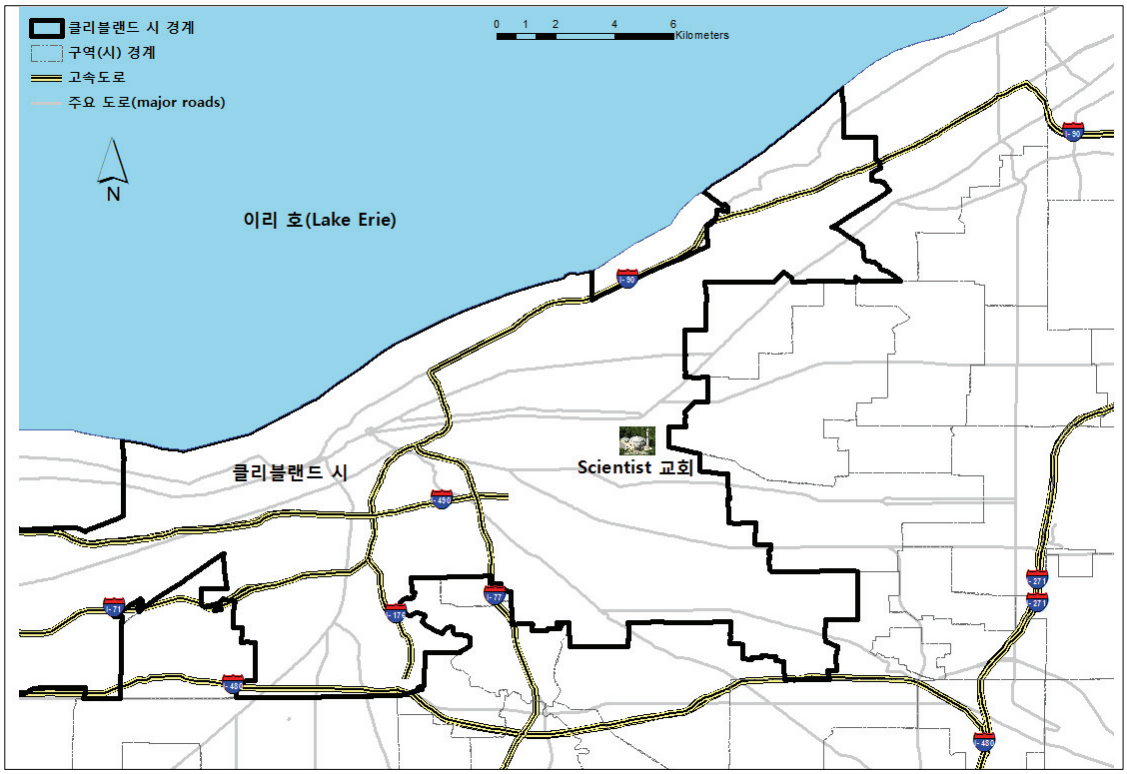
위해서는 주차공간의 확장이 필요한 상태였다. 즉, 비용이 추가로 발생할 수 있다. 셋째, 건물의 예술적 가치 및 보존 가치가 우수했다. Scientist 교회는 미국 연방정부에 의해 역사적 장소(National Register of Historic Place)로 지정되었다. 이는 곧 교회의 보존가치를 연방정부가 인증한 것이라 할 수 있다. 따라서 전용계획은 철거 후 건축하는 계획보다 우선적으로 검토되어졌을 것이다.

3) 시장요인

다음의 <그림 5>는 Scientist 교회의 지리적 위치를 보여주고 있다. 거시적인 관점에서 교회의 위치는 재활용의 장점과 단점이 혼재해 있다. 장점으로는 5대 호 중 하나인 이리 호에 불과 5마일 정도 떨어져 있으므로 이리 호의 개발이 선행된다면 Scientist 교회의 재개발 수요는 많아질 수밖에 없다. 그러나 단점 역시 존재하는데 5대 호 연안 도시 중에서도 가장 빨리 낙후되고 있는 클리블랜드 시에 위치하고 있다는 것이다. 클리블랜드 시는 2000년대 중반 이후 루이지애나 주의 뉴올리언스 시를 제외하고 가장 인구가 많이 감소하였다. 뉴올리언스 시의 인구 급감은 태풍 카트리나(Hurricane Katrina)의 영향이었다는 것을 감안하면 사실상 클리블랜드 시는 최근 미국 내에서 가장 많이 인구가 감소하고 있는 지역이다.

그러나 미시적인 관점에서 교회건물의 지리적 위치는 풍부한 가능성을 지니고 있다. 클리블랜드 시의 업타운(uptown) 지역에 위치하여 클리블

〈그림 6〉 Scientist 교회의 위치

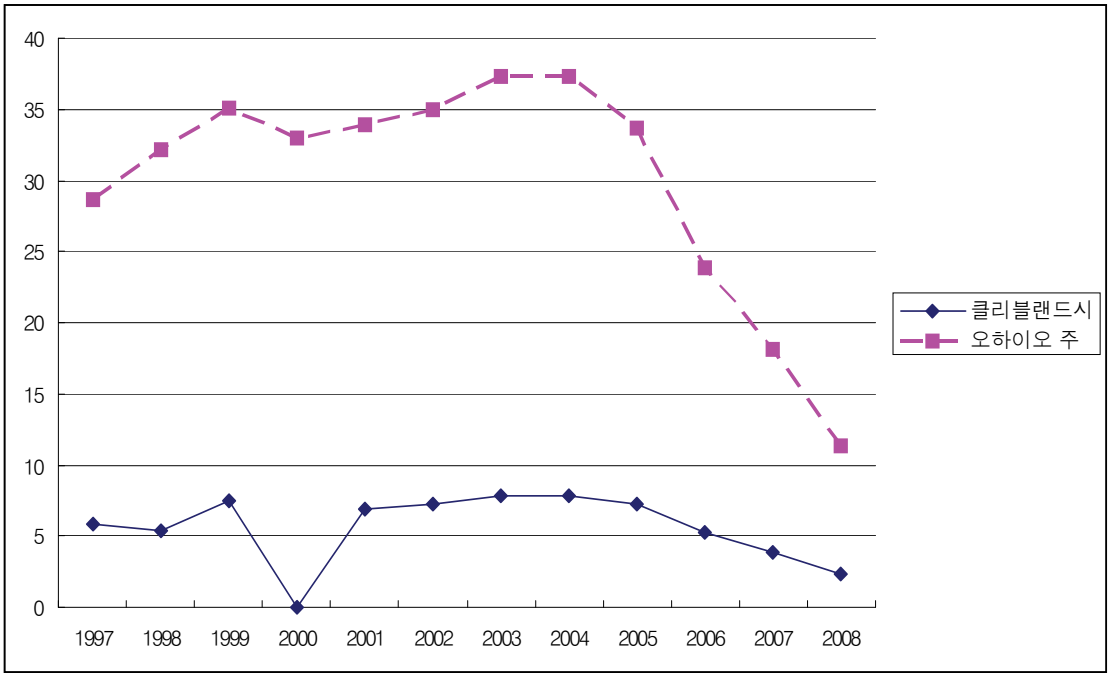


랜드 시 내에서는 상대적으로 부유한 지역이다. 특히 교회건물 인근에 Cleveland Clinic과 Case Western Reserve University의 대학병원이 위치하고 있어 구매력이 높은 일자리가 많이 창출되고 있다. 두 병원을 중심으로 크고 작은 규모의 식당과 상가 등이 밀집하고 있어 도시 내에서는 상대적으로 가장 삶의 질이 높은 지역이라고 할 수 있다.

지리적 특징만을 고려할 때 높은 수익을 기대할 수 있는 고급 주택으로의 전용계획이 가능하다. 또한 병원에서 근무하는 고소득 수입자를 겨냥하여 고급 임대아파트로의 전용 역시 가능하다고 할 수 있다. 그러나 저소득층을 겨냥한 임대아파트로의 전용은 쉽지 않은 지역이다. 비교적 고소득층이 주거하고 있는 지역으로서 임대 아파트 건설에 따른 지역 내 갈등이 우려되기 때문이다. 임대사업을 목적으로 상가로의 전환 역시 불가능한 것은 아니지만 인근 지역의 교통량이 많지 않다는 것을 고려해보면 상가로의 전환은 보다 신중해야 했다. 투자자가 직접 운영하는 기업의 사무실 용도로의 전용도 고려해 볼 수 있다. 지역 내에 고급 주택이 많이 위치하고 있기 때문에 부가가치가 큰 기업이 교회건물을 구입하여 입주한다면 기업에서 근무하는 직장인들의 출퇴근이 매우 편리하다. 마지막으로 문화시설로의 전환도 가능하다. 지역 주민의 경제적 여건이 문화를 향유할 수 있기 때문이다.

지리적 특성과는 달리 지역의 거시경제지표는

〈그림 7〉 클리블랜드 시와 오하이오 주의 인구 천 명당 주택건설 허가 수



(출처: city-data.com, 저자에 의해 재구성)

새로운 부동산 투자에 대한 위협 요소로 작용한 것으로 보인다. 예를 들어, 클리블랜드 시는 2000년부터 2011년 사이에 인구가 무려 17.2%나 감소했으며, 2009년 가계소득의 중앙값(median household income)은 $24,687 그쳐 미국 내에서 농업지역으로 분류되는 오하이오 주의 평균 가계소득의 중앙값인 $45,395에도 크게 미치치 못하고 있다(데이터: city-date.com). 지역의 거시경제의 낙후 정도를 알 수 있다.

다음의 <그림 6>은 클리블랜드 시의 부동산 경기를 나타내는 주요 지표 중 하나인 인구 천 명당 주택건설 허가 수의 추이를 오하이오 주의 허가 수와 비교하여 보여주고 있다. 대체적으로 2003년에서 2004년 사이에 주택경기는 가장 좋았음을 알 수 있으며 2004년 이후로는 주택건설 허가 수가 꾸준히 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 미국의 부동산 경기가 비우량 주택담보 대출 사태(sub-prime mortgage crisis) 전후로 급격히 냉각되었기 때문에 오하이오 주와 클리블랜드 시 역시 이를 피해가지는 못한 것으로 보인다. <그림 6>에서 주목할 것은 버펄로 시의 사례와 마찬가지로 클리블랜드 시는 오하이오 주에서 주도(州都)인 콜럼버스를 제외하고 인구가 가장 많은 도시임에도 불구하고 오하이오 주의 주택건설 허가 수에 비교하여 크게 낮은 허가 수를 나타내고 있다는 것이다. 클리블랜드 시의 부동산 경기 상황이 오하이오 주의 다른 지역과 비교해 볼 때 훨씬 좋지 않음을 의미한다. 이와 같은 부동산 경기 상황에서 문을 닫은 교회를 철거하고 새로운 건축물을 건설하는 것은 무리한 계획이었을

것이다. 따라서 교회의 외관을 살리는 전용계획이 채택된 것으로 보인다.

4) 재정요인으로서의 세액공제제도의 역할

Scientist 교회전용의 최종 산출물(outcome)은 디자인 기업의 본사이다. 본 연구의 분석을 바탕으로 Scientist 교회가 회사의 사무실 및 연구실로 전용되는데 긍정적으로 작용한 영향요인을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 교회 내부의 공간은 상대적으로 컸지만 외부 부지의 크기를 고려할 때 문화시설과 주거시설로의 전용이 쉽지는 않았다는 것이다. 즉, 많은 주차공간이 확보될 수가 없었으며 이를 위해서는 추가 주차장의 건축이 필요했다. 하지만 이는 지역경제의 상황을 고려할 때 불가능한 미션에 가까웠다. 둘째, 미시적 관점에서 지리적 위치의 특징은 교회건물의 고급주택으로의 전용을 지지했지만 거시경제가 이를 뒷받침하기에는 무리가 있었다. 전술한 바대로 클리블랜드 시는 미국의 도시정부 중 가장 많이 인구가 감소하고 있는 지역이며 부동산 경기도 2000년대에 급속히 냉각되고 있는 지역이다. 비록 Scientist 교회가 위치하고 있는 지역적 특성이 비교적 양호하다고 하더라도 외부에서 인구유입이 있어야 고급주택으로의 전용이 가능하다는 것을 감안하면 고급주택으로의 전용은 위험이 매우 큰 선택이었을 것이다. 셋째, 문화시설과 고급주택으로의 전용이 쉬운 선택이 아니었기 때문에 기업이 입주하여 본사의 건물로 활용하는 전용계획이 최종적으로 추진되었다는 것이다. 그러나 이 역시 지역의 경제상황이 매우 좋지 않았기 때문에 연방정부의 세액공제제도가 활용되었다.

Scientist 교회의 Nottingham-Spirk 본사로의 전용계획의 총 비용은 약 $8 million이었다. 투자자(Nottingham-Spirk)는 기존건물 외의 새로운 건물의 건축을 자제하면서 내부의 구조만 변경하여 회사의 사무실, 연구실 등으로 탈바꿈시켰다. 이 과정에서 내부의 구조를 변경시키는 비용의 20%는 HPTC로 마련된 재원이 사용되었으며 기업이 일자리를 창출할 수 있다는 점을 감안하여 투자자는 NMTC을 신청하였다. 총 전용비용 중 $0.5 million은 NMTC으로부터 충당되었다.

3. St. Aidan Church의 전용계획

1) 건물의 역사 및 전용계획의 개관[12)]

St. Aidan Church(이하 Aidan 교회)는 1911년 완공되었다. 교회는 중세 프랑스의 건축양식을 따라 건축가 Charles D. Maginnis에 의해 디자인되었다. 건물은 보스턴 대교구(Archdioceses of Boston)의 성당으로 1999년 문을 닫을 때까지 종교부지로 활용되었다. 1978년에는 연방정부의 역사적 장소(National Register of Historic Places)로 지정되어 건축물의 역사성과 보존가치를 인정받게 되었다. 1999년 문을 닫은 이유는 신도수의 급감이 원인은 아니었다. 보스턴 대교구의 지역교회 통합 정책에 의해 인근 교회와 통합되는 과정에서 문을 닫게 되었던 것이다.

교회가 문을 닫음과 동시에 교회부지의 재활용에 대해 보스턴 대교구는 발 빠르게 움직였다. 보스턴 대교구는 교회 부지를 부동산 시장에 매물로 내놓아 새로운 교회부지의 주인을 찾는 대신 보스턴 대교구 산하 Planning Office for Urban Affairs[13)](이하 POUA)를 통해 고급 공동주택과(luxury condominiums)과 저소득층을 위한

12) 출처: The Planning Office for Urban Affairs(www.poua.org)

〈표 3〉 Aidan 교회의 재개발 계획의 변천

계획	시기	건설 호의 수	임대주택 건설 호의 수	교회의 전용
최초의 계획	2000	140	92	×
수정계획	2002	90	58	교회 내부에 아홉 호 건설
최종 계획	2003	59	50	교회 내부에 아홉 호 건설

임대주택(low income housing)이 혼합된 주택단지로 교회 부지를 전용하고자 하였다. POUA의 최초 계획은 보스턴 대교구의 내부 사정과 브루클린 타운[14]의 의회의 요청에 의해 몇 차례 수정되었는데 그 주요 내용은 다음의 <표 3>과 같다.

교회 부지는 미사 장소로 사용되는 본 건물과 성직자의 숙소로 사용되는 사택(rectory) 건물 세 동 등 총 네 개의 건물로 구성되어 있다(<그림 8> 참조). POUA와 브루클린 타운 의회의 최초 계획은 부지 내의 모든 건물을 철거하고 공동주택 140호를 건설하는 것이었다. 그 중 92호는 저소득층에게 공급될 수 있도록 임대주택으로 계획되었다. 그러나 이와 같은 계획이 지역사회에 알려지자 큰 반발에 직면하였다. 그 이유는 지역의 역사성을 대표하는 구조물 중 하나인 Aidan 교회의 철거가 신성모독으로 받아들여졌기 때문이다. 이에 POUA와 브루클린 타운 의회는 계획을 수정하였다. 수정된 계획에는 미사 장소로 사용되었던 교회건물을 보존하고 그 내부에 고급주택 9호를 건설하는 것을 골자로 하고 있다. 나머지 사택 세 동 역시 보존되고 그 내부에는 임대주택 58호와 고급주택 23호를 건설하여 총 90호의 공동주택을 건설하기로 한 것이다. 하지만 이와 같은 수정안도 추진되지 못하고 최종적으로는 59호를 건설하고 이중 50호는 저소득층을 위한 임대주택으로 공급하고 미사 장소에 들어설 9호만 최고급 아파트로 건설하기로 결정하였다. 2005년에 건설이 시작되어 2009년에 고급주택 9호의 분양이 시작되었고 임대주택 입주 신청은 2010년부터 시작되었다.

2) 건물의 물리적 요인

Aidan 교회의 부지는 약 7,432㎡인데 주위에는 주로 단독주택이나 저층의 고급 아파트가 자리하고 있다. 교회의 부지는 본 건물(<그림 7>의 좌측 상단 건물)과 성직자의 사택 세 동 등 총 네 개의 건물로 구성되어 있다.

주차공간으로는 <그림 7>에서 확인이 쉽지는 않지만 상당히 큰 면적의 주차부지가 부지안의 건물과 건물 사이에 조성되어 있었고 약 200대의 차량의 주차가 가능했다. 교회의 본관건물은 2층 높이로 그렇게 높은 편이 아니었고 Scientist 교회와는 달리 내부의 홀이 직사각형 형태의 구조물이었다. 넓은 주차 공간은 문화시설로의 전용

13) POUA는 보스턴 대주교 산하의 비영리기구(non-profit organization)이다. 주요 역할은 첫째, 보스턴 대주교의 정책에 의해 문을 닫게 되는 교회의 판매와 개발을 담당하거나 둘째, 보스턴 대주교가 관할하는 지역의 토지를 구매하여 지역사회에 공헌할 수 있는 개발을 하는 것이다. 따라서 저소득층을 위한 임대주택 건설 사업 추진 등이 주요 업무이다(출처: www.poua.org).

14) 브루클린은 미국의 전형적인 교외지역(suburban area)으로서 행정구역 상 City가 아닌 Town이다. 이는 곧 브루클린 타운은 도시화가 진행되지 않은 지역임을 의미한다.

〈그림 9〉 Aidan 교회의 조감도

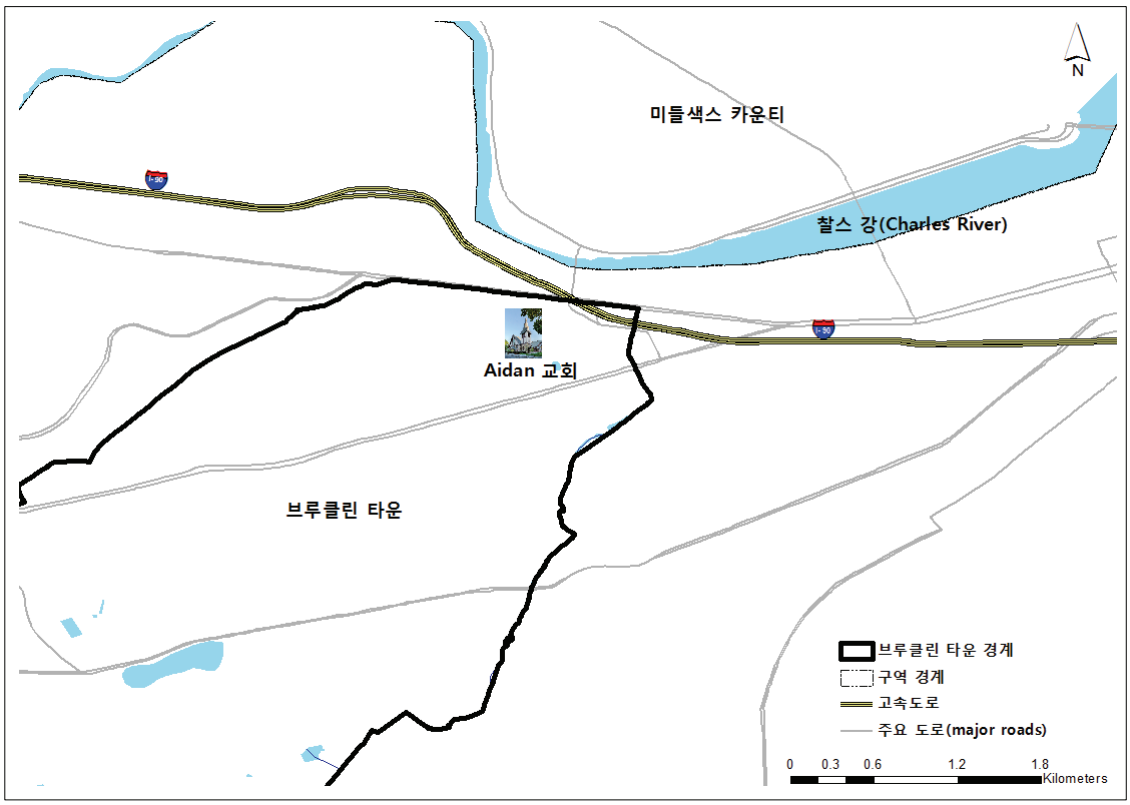
이나 다세대주택으로의 전용을 가능하게 하는 요인이었으나 높지 않은 교회건물의 구조와 직사각형 내부의 홀은 공연장으로 아주 적합하다고 할 수는 없었다. 사택은 일반적으로 주거공간이다. 사택의 존재는 이미 주거용도로의 전용가능성을 높여주는 것이라 할 수 있다. 다시 말해 교회만 존재했다면 주거용도로의 전환이 쉽지 않았지만 그림에서 보는 바와 같이 이미 성직자의 사택이 존재했기 때문에 이를 다세대주택으로 전용하기는 매우 쉬운 일이었다. 따라서 교회부지가 문을 닫고 공동주택으로 전용되는데 큰 공헌을 한 물리적 특징은 사택의 존재라 할 수 있다.

교회는 연방정부에 의해서 1978년에 역사적 장소로 지정(National Register of Historic Place) 되어 있었다. 일반적으로 연방정부 혹은 주정부에 의해서 역사적 장소로 지정되면 건물을 철거하고 새로운 건축계획을 실행하는데 제약이 따른다. 따라서 Aidan 교회가 역사적 장소로 지정되어 있었기 때문에 우선적으로 전용계획이 고려된 것으로 보이며 역사적 장소로 지정되어 있었다는 것은 교회건물의 역사성과 예술적 가치가 연방정부에 의해 인증되어 있었다고 할 수 있다. 따라서 교회에 대한 보존 요구가 지역사회에서 많았을 것으로 추정되며 이는 교회를 철거하는 것보다 전용계획을 수립하는데 큰 기여를 했던 것으로 보인다.

3) 시장요인

다음의 <그림 8>은 Aidan 교회가 위치한 지역의 지리적 특징을 보여주고 있다. Aidan 교회는

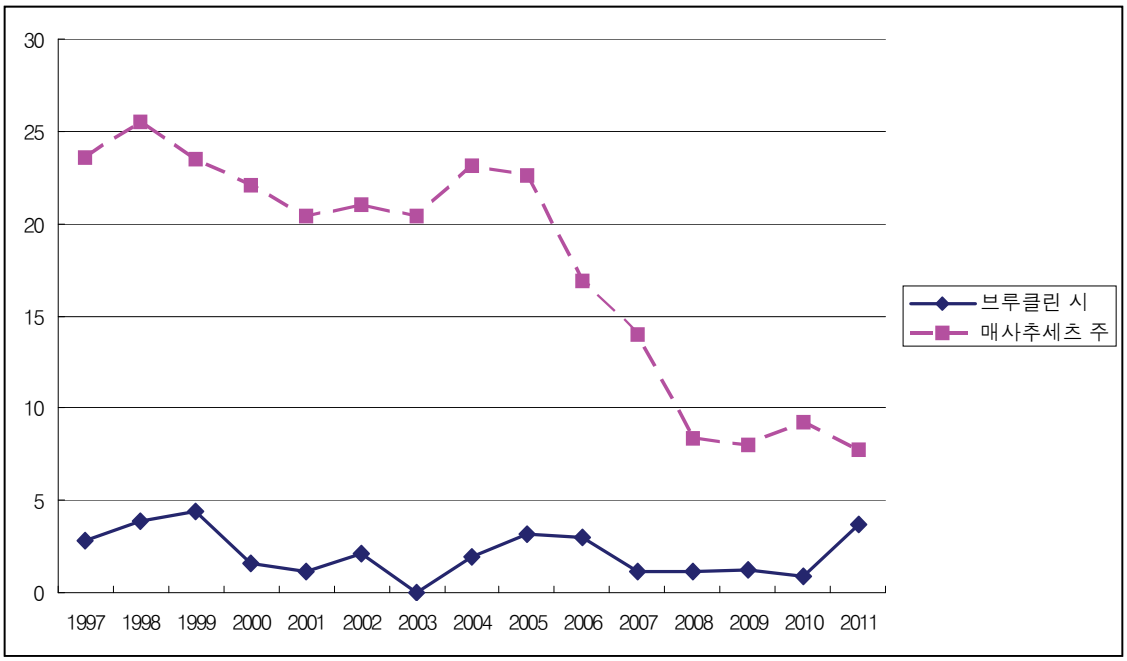
〈그림 10〉 Aidan 교회의 위치



미국의 전형적인 교외지역(suburban area)에 위치하고 있다. 미국 사회에서 교외지역은 일반적으로 백인거주 지역으로 부동산 가격이 높고 사회경제적으로 안정되어 있다. Aidan 교회 역시 상대적으로 사회경제적 상황이 안정되어 있는 지역에 위치하고 있다. Aidan 교회는 인근 도로의 교통량이 상대적으로 매우 적은 지역에 위치하고 있다. 이러한 지역은 일반적으로 주거용도로 선호가 매우 높다. 지역 주민의 여가생활을 즐길 수 있는 찰스 강(Charles River)이 멀지 않은 곳에 있고 인근에는 다양한 도시공원이 조성되어 있어 보스톤 인근 지역에서 주거지역으로 선호가 상당히 높은 곳에 교회가 위치하고 있다. 이상의 지리적 특징은 Aidan 교회가 주거용도로 전용되었을 경우에 성공가능성이 매우 크다는 것을 의미한다.

매사추세츠 주 브루클린 타운은 앞의 Asbury 교회와 Scientist 교회가 위치한 버펄로 시나 클리블랜드 시와는 다른 사회경제적 특징을 지니고 있다. 그 이유는 버펄로 시와 클리블랜드 시는 전형적인 도심지역(inner-city)이지만 Aidan 교회가 위치한 브루클린 타운은 보스턴 시의 교외에 위치한 교외지역(suburban area)이기 때문이다. 교외지역은 일반적으로 도심지에 비교하여 백인 인구의 비율이 높고 주택의 가격이 높은 고급주택이 많은 것이 특징이다. 블루클린 타운도 마찬가지이다. 브루클린 타운의 가계소득의 중앙값(median household income)은 2009년에 $92,153

〈그림 11〉 인구 천 명당 주택건설 허가 수



(출처: city-data.com, 저자에 의해 재구성)

이었으며 이는 $64,081인 매사추세츠 주의 중앙값에 비교하여 상당히 높은 수치임을 알 수 있다. 도시의 인종적 특징도 앞의 두 도시와는 확연한 차이를 드러내고 있다. 브루클린 타운의 인구 구성은 백인이 73.3%, 아시아 인종이 15.6%로 백인이 절대다수 거주하는 지역이며, 흑인의 비율은 3.1%에 지나지 않고 있다(데이터: city-data.com). 이와 같은 도시의 거시경제 상황은 부동산 투자자에게는 매력적이다. 상업시설이나 고급주택 등으로의 전용이 모두 가능한 지역이기 때문이다.

다음의 <그림 9>는 브루클린 타운과 매사추세츠 주의 인구 천 명당 주택건설 허가 수의 추이를 비교한 것이다. 브루클린 타운은 상대적으로 적은 면적의 교외지역이기 때문에 주택건설 수 자체는 매사추세츠 주에 비교하여 적을 수밖에 없다. 하지만 이를 브루클린 타운의 부동산 경기가 냉각되어 있다고 해석하기는 어렵다. 그 이유는 2005년 이후 급속히 감소하고 있는 매사추세츠의 주택건설 허가 수에 비교하여 브루클린 타운은 변동의 폭이 크지 않기 때문이다. 즉, 비우량주택담보대출로 촉발된 부동산 위기에 크게 영향을 받지 않는 곳이라는 해석이 가능하다.

4) 재정요인과 세액공제의 역할

전술한 바대로, Aidan 교회부지는 현재 고급주택 9호와 저소득층을 위한 임대주택 50호를 포함하여 총 59호로 구성된 공동주택으로 활용되고 있다. 전용의 최종 산출물(outcome)이 공동주택이라고 할 수 있다. 교회부지의 물리적 특성, 시장요인 등을 분석한 결과 전용산출물의 결정에 영향을 미친 요인을 요약하면 다음과 같다. 첫째,

교회의 물리적 특징으로 교회의 본 건물과 더불어 성직자의 생활공간인 사택(rectory)이 존재했다는 것이다. 사택 내부에는 이미 독립된 침실과 주방공간이 존재하였기 때문에 이 공간을 공동주택으로 전용함에 있어 내부 공간의 재구성 작업이 많이 필요하지 않았다. 이는 내부 재구성에 따른 건축 비용을 상당히 저감시킬 수 있는 요인으로 작용하여 POUA가 수월하게 전용계획을 실행할 수 있도록 하였다. 둘째, 교회부지의 뛰어난 역사성과 보존가치는 교회를 철거하고 새로운 건설을 하는 계획을 불가능하게 하였다는 것이다. 교회는 연방정부의 역사적 장소로 지정(National Register of Historic Places)되어 있었다. 철거 후 새로운 건물의 건설이 불가능한 것은 아니지만 교회가 지닌 역사성과 보존가치가 연방정부로부터 인증되었기에 지역사회에 보다 많은 반발을 불러일으켰을 것을 쉽게 추정할 수 있다. 셋째, 지역사회의 사회경제적 상황이 고급주택의 추가 건설을 흡수할 수 있었기 때문에 다세대주택으로의 전용계획이 가능하였다. 교회부지가 위치한 지역은 보스턴 시의 교외지역으로 매사추세츠 주 내에서는 손꼽히는 고소득 지역이다. 따라서 아홉 호의 고급주택의 건설이 부담되는 지역은 아니며 오히려 보다 많은 수의 고급주택을 필요로 하는 지역이었다. 비록 거시경제가 좋은 상황은 아니었지만 지역 내의 경제적 상황은 전용계획에 부합하였다.

넷째, 전용계획의 공공성으로 인해 LIHTC 뿐만 아니라 HPTC도 사용이 가능했다는 것이다. 이는 전용계획의 성공가능성을 높이는 주요 요인으로 작용했다. 본 전용계획에서는 총 $3.5 million의 LIHTC이 사용되었으며 HPTC 역시 $3.5 million이 사용되었다. 이는 총 전용계획 비용의 40%에 해당되는 비용으로 개발자인 POUA가 전용계획을 성공적으로 마무리 할 수 있는 원동력이 되었다.

Ⅴ. 결론

본 연구에서는 미국 동부의 각기 다른 지역에 위치한 교회의 전용을 통한 도시재생사례를 분석하면서 이에 적용된 연방정부의 세액공제제도를 검토하였다. 최종 산출물 선정에 있어 영향을 미친 영향요인을 건물의 물리적 특징, 시장요인, 세액공제제도 등으로 구분하여 살펴보았다. 특히 비우량담보대출 위기로부터 촉발된 도시경제의 급격한 침체시기에 연방정부의 세액공제제도를 활용한 도시의 재생에 초점을 맞추어 사례를 분석하였다. 사례로는 뉴욕 주의 버펄로 시에 위치하여 현재는 문화공간으로 활용되고 있는 Asbury 교회, 오하이오 주의 클리블랜드 시에 위치하여 현재는 디자인 기업의 본사로 활용되고 있는 Scientist 교회, 매사추세츠 주의 브루클린 타운에 위치하여 현재는 공동주택으로 활용되고 있는 Aidan 교회를 선정되었다. 사례분석을 통해 한국의 도시재생 정책에 함의를 도출할 수 있었다. 구체적인 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 도시의 역사적 가치가 보존되는 전용사례에 연방정부의 세액공제제도가 적극 활용된다는 점이다. 미국 동부 지역에 위치한 도시의 경우에는 도시 안에 역사적으로 보존 가치가 높은 건물이 다수 존재한다. 본 연구의 분석 대상이 된 세 교회 건물 역시 모두 1900년을 전후로 건축된 것으로 도시의 역사적 유물에 해당한다. 미국의 경우에는 역사적 건물의 적극적인 보존을

위해 HPTC 제도를 도입하고 있다. 본 연구의 사례와 같이 전용계획이나 단순한 보존을 위한 재건축 등에 다양하게 사용될 수 있다. 한국의 재생정책이 도시의 역사성을 훼손하는 방향으로 진행되었다는 비판이 존재한다는 것을 감안할 때, 시사점이 적지 않다고 할 수 있다.

둘째, 전용계획에 사용되는 세액공제제도는 민간 기업의 적극적인 참여를 유도한다는 것이다. 본 연구의 분석 대상인 세 전용사례는 모두 민간기업이 주 투자자이다. 중앙정부 혹은 지방정부의 적극적 개입 없이 도시의 재생이 이루어질 수 있는 것이다. 도시의 경제가 낙후되면, 민간부문은 투자에 어려움을 겪게 되는데 본 사례와 같이 세액공제제도를 통하여 민간 기업이 전용에 참여할 때 비용의 부족분을 보존해줌으로써 투자의 위축을 막을 수 있다. 우리나라의 도시재생은 공기업에 의존하는 경향이 매우 강하다. 도시재생이 대규모 단위로 진행되기 때문에 공기업이 주도를 하고 민간이 참여하는 형태가 된다. 그러나 도시의 개발이 완료되고 도시가 성장을 거듭한 후, 여러 요인에 의해 낙후되기 시작하면 이와 같은 도시재생의 방법의 적용은 매우 어렵다. 이미 지어져있는 건물을 철거하고 다시 건설을 시작하면 비용이 막대할 뿐 아니라 환경적 악영향도 매우 크기 때문이다. 따라서 작은 규모의 도시재생작업이 꾸준히 진행되어 도시가 재생되는 방향으로 나아가야 한다. 이와 같은 상황에서는 민간 기업의 투자가 활성화될 필요가 있다. 본 연구의 사례는 이에 적지 않은 시사점을 제공한다.

셋째, 연방정부의 세액공제제도를 통해서 도시의 형평성이 개선될 수 있다는 점이다. 브루클린 타운에 위치한 Aidan 교회의 사례를 주목할 필요가 있다. 브루클린 타운은 비교적 부유한 백인의 거주 지역이지만 보스턴 대교구의 결단에 의해 지역에 임대주택 아파트가 공급되는 결과가 도출되었다. Aidan 교회가 전용되어 건설된 임대주택에는 보스턴 시의 저소득층이 이주할 것으로 예상되었는데 이는 보스턴 도심지에 거주하던 저소득층에 저렴한 가격의 주택을 공급하는 효과를 창출한 것이다. 우리나라 도시재생 정책은 효율성에 초점을 맞춘 정책이었다. 즉, 기존 건물을 철거하고 주택을 고급화하여 고소득층을 도시로 유입시키겠다는 것이다. 주택의 고급화와 고소득층의 도시 내 유입은 도시정부의 재정능력을 향상시킬 수 있기 때문에 도시재생정책은 도시의 발전에 필수적으로 여겨져 왔다. 그러나 정책의 집행과정에서 기존 지역에 거주하던 저소득층은 보다 좋지 않은 주거지로 이주해야만 했다. 도시재생정책이 도시의 형평성을 더욱 악화시킨 것이다. 브루클린 타운 사례의 시사점이 크다고 할 수 있다.

논문접수일 : 2013년 8월 13일
논문심사일 : 2013년 9월 4일
게재확정일 : 2013년 11월 25일

참고문헌

1. 김대근·강명구, “산업지역 도시재생 활성화 요인에 관한 연구 : 노후산단재생사업과 구조고도화사업 비교를 중심으로”, 「국토계획」 제46권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 2011, pp. 99-115.
2. 김지영·유진형·김철중, “도시재생 관점에서 바라보는 유휴공간의 활성화 방향 연구 -고가도로 하부공간을 중심으로-”, 「한국공간디자인학회 논문집」 제23권, 한국공간디자인학회, 2013, pp. 75-83
3. 김항집, “역사, 문화자원과 연계한 지방중소도시의 도시재생 방안”, 「한국지역개발학회지」 제23권 제4호, 한국지역개발학회, 2011, pp. 123-147
4. 김현주·이상호, “유휴공간 재활용 계획에 나타나는 도시재생개념의 영향 분석 : 기존 연구에 등장하는 계획 사례를 중심으로”, 「대한건축학회 논문집 – 계획계」 제27권 제6호, 대한건축학회, 2011, pp. 103-112
5. 윤정란·여옥경·장성화, “문화적 도시재생전략 비교 연구 -전주시 및 군산시 사례를 중심으로-”,「국토지리학회지」 제46권 제3호, 국토지리학회, 2012, pp. 321-332
6. 이호상·이명아, “문화예술을 매개로한 도시재생 전략에 관한 사례연구 -부산 감천문화마을과 나오시마 사례를 중심으로-”, 「한국과학예술포럼」 제10권, 서울과학기술대학교 과학문화전시디자인연구소, 2012, pp. 110-121
7. 정철현·김종업, “도시재생을 통한 창조도시 구현 방안 연구: 부산시 구도심의 문화거리 활용을 중심으로”, 「지방정부연구」 제16권, 제3호, 한국지방정부학회, 2012, pp. 347-372
8. Bullen, Peter A. and Love, Peter E. D., “Residential regeneration and adaptive reuse: learning from the experiences of Los Angeles”, Structural Survey, 제27권, 제5호, 2009, pp. 351-360
9. Bullen, Peter A. and Love, Peter E. D., “Factors influencing the adaptive re-use of buildings”, Journal of Engineering, Design and Technology, 제9권, 제1호, 2011, pp. 32-46
10. Choi, Eugene, “Justification of public subsidy: Externality effects of a historic church reuse project on neighborhood housing sale prices in Cleveland, Ohio”, International Review of Public Administration, 제15권, 제1호, 2010, pp. 51-67
11. Fanning, Stephen F., Market analysis for real estate: concepts and applications in valuation and highest and best use, Illinois: Appraisal Institute, 2005
12. Gorgolewski, M., “Optimizing renovation strategies for energy conservation in housing”, Building and Environment, 제30권, 제4호, 1995, pp. 583-589
13. Langston, Craig, Wong, Francis K. W., Hui, Eddie C. M., and Shen, Li-Yin, "Strategic assessments of building adaptive reuse opportunities in Hong Kong", Building and Environments, 제43권, 2008, pp. 1709-1718.
14. Latham, Derek, Creative re-use, United Kingdom: Donhead Publishing, 2000
15. Loulanski, Tolina, "Cultural Heritage in Socio-Economic Development: Local and

Global Perspective", Environments Journal, 제 34권, 제2호, 2006, pp. 51-69
16. Mallach, A., Bringing building back, New Jersey: National Housing Institute, 2006
17. Rabun, J. Stanley and Kelso, Richard, Building evaluation for adaptive reuse, New York: Wiley, John & Sons, 2009
18. Simons, Robert A., When bad things happen to good property, Washington D. C.: Environmental Law Institute, 2006
19. Simons, Robert A. and Choi, Eugene, “Adaptive reuse of sacred buildings and schools: Determinants of project outcomes”, International Real Estate Review, 제13권, 제1호, 2010, pp. 79-108
20. The Planning Office for Urban Affairs, 2013
21. Tyler, N., Historic preservation: An introduction to its history, principles, and practice, New York and London: W.W. Norton and Company, 2000
22. U.S. Community Development Financial Institution, 2013
23. U.S. Department of Housing and Urban Development, 2013
24. U.S. Department of Treasury, 2013
25. U.S. National Park Service, 2013
26. Wilkinson, Sara J., James, Kimberley and Reed, Richard, “Using building adaptation to deliver sustainability in Australia”, Structural Survey, 제27권, 제1호, 2009, pp. 46-61
27. Yau, Yung(Simon) and Chan, Ho Ling, “To rehabilitate or redevelop? A study of the decision criteria for urban regeneration projects”, Journal of Place Management and Development, 제1권, 제3호, 2008, pp. 272-291
28. Zielenbach, Sean, The art of revitalization: Improving conditions in distressed inner-cit neighborhoods, New York and London: Garland Publishing, 2000
29. Erie County 홈페이지, 2013
30. Nottingham-Spirk 홈페이지, 2013
31. The city-data.com, 2013