

자료집

입법평가 자료 07-08

# 입법평가의 제도화와 체계적 방식

(스위스 제네바 입법평가 실무 : 『주거개축에  
관한 법률안』에 대한 입법평가 사례)

연구자 : **Jean-Daniel Delley**

(제네바 대학교 법과대학 교수, CEPP 회장 역임)

2007. 12. 3

## 목 차

1. I. 서 론 .....	9
2. II. 조 직 .....	11
3. III. 방 식 .....	11
4. IV. 몇 가지 실행규칙들 .....	15
5. V. 주거의 사회적 정책 .....	16
6. VI. 제네바 모형의 강점과 약점 .....	18
▣ 【입법평가 사례】 - □□스위스 주거개축에 관한 법률□□	
7. 1. 도 입 .....	23
가. 1.1 위원회(commission)의 동기 .....	23
나. 1.2 평가의 문제들 .....	24
다. 1.3 작업팀 구성 .....	25
라. 1.4 방법 요약 .....	25
8. 2. 주거 개축에 관한 주 정책 .....	28
가. 2.1 LDTR의 연혁 .....	28
나. 2.2 정책의 목적 .....	32
다. 2.3 LDTR의 시행 .....	34
1) 2.3.1 교부된 허가와 공사 범주 .....	36

9. 3. LDTR의 영향 .....	38
가. 3.1 세입자에 미치는 영향 .....	38
1) 3.1.1 공사비용 제한 .....	38
2) 3.1.2 집세 규제 .....	39
가) 3.1.2.1 설문조사에 따른 집세 상승 .....	40
나) 3.1.2.2 행정 데이터에 따른 집세 변화 (2000/2001 총체적 프로젝트) .....	44
다) 3.1.2.3 OCSTAT에 따른 집세 수준 .....	46
3) 3.1.3 세입자 통지 .....	49
4) 3.1.4 세입자 변경 .....	51
5) 3.1.5 불법 개축 .....	52
6) 3.1.6 세입자에 미치는 영향에 관한 주요 골자 .....	53
나. 3.2 소유주에 미치는 영향 .....	54
1) 3.2.1 유지와 개축의 구분 .....	55
2) 3.2.2 행정적 절차의 인식 .....	56
3) 3.2.3 행정적 기간 .....	58
4) 3.2.4 공사 출자 .....	61
가) 3.2.4.1 순수 자본 또는 개축 자본 .....	62
나) 3.2.4.2 개축 보너스 .....	63
다) 3.2.4.3 다른 출자 근거 .....	63
5) 3.2.5 수익 .....	65
6) 3.2.6 소유주에 미치는 영향에 관한 주요 골자 .....	70
다. 3.3 집단에 미치는 영향 .....	71
1) 3.3.1 시작된 공사 유형 .....	72
2) 3.3.2 투자 .....	74
3) 3.3.3 도시 주거 유지 .....	77

4) 3.3.4 부동산 파크 상태 .....	80
5) 3.3.5 집단에 미치는 영향에 대한 주요 골자 .....	85
10. 4. 결 론 .....	87
가. 4.1 LDTR은 도시 주거를 유지하게끔 하는가? .....	87
나. 4.2 LDTR은 개축 프로젝트 비용을 제한하고 저렴한 집세를 보증 하는가? .....	87
다. 4.3 제네바 부동산 파크는 다른 곳보다 덜 개축되는가? ...	89
라. 4.4 소유주 전략에 대한 최대 집세의 영향은 무엇인가? ...	90
마. 4.5 개축 후 집세 변화는 어떠한가? .....	91
바. 4.6 개축 공사에 국가적 지원 부분은 무엇인가? .....	92
11. 5. 권 고 .....	96
가. 5.1 법의 내용에 관하여 .....	96
나. 5.2 법의 시행에 관하여 .....	97

## 입법평가의 제도화와 체계적 방식 스위스 제네바 주(州) 공공정책외부평가위원회

Jean-Daniel Delley

(제네바 대학교 법과대학 교수, CEPP 회장 역임)

### 1. I. 서 론

1999년 이후 스위스 헌법은 의회에 국가적 조치의 실효성을 평가하도록 요구하고 있다.(제170조) 여러 주(州)들 가운데, 제네바는 유일하게 법률에 대한 평가를 제도화 하였다. 프랑스어권의 제네바 주는 권한, 시민사회의 대표 및 당국과 행정에 대한 자치권을 결합시키는 독특한 해결책을 선택하였다.

1995년 1월 19일의 「행정관리 및 재정 관리의 감독에 관한 법률」은 여러 행정단위가 행하는 자동통제 및 주재무감독국이 행하는 중앙집권화된 내부통제를 포함하는 통제규정을 실행한다. 새로운 것은 다른 유형의 통제 즉 국가 조치의 실효성 통제라는 것인데, 이러한 통제는 ‘공공정책외부평가위원회(Commission externe d'évaluation des politiques publiques, 이하 CEPP로 약칭함)’가 행한다.

법률은 CEPP에 (a) 주 법률의 효력, (b) 법률의 목적에 상응하는 서비스 조직, (c) 공급·공적 지출의 유용성 및 비용 보고의 세 가지 평가 임무를 위임하고 있다. (b)와 (c)는 이미 다른 기관들에서 담당하고 있는 바, CEPP는 세 가지 임무 중 첫 번째 임무인 “입법 평가”에 우선시 하였다. 입법평가만이 주계획으로 실행하는 유일한 것이다. CEPP는

정부의 재정위원회와 관리통제위원회를 통해서 정부 및 의회의 위임을 받는다. 그러나 CEPP는 독자적인 권한으로 문서를 검토할 수 있고, 따라서 제소권을 소유한다.

CEPP는 외부행정기관이며 정책당국에 대하여 자치기관이다. 사실, 위원회의 위원들은 행정기관도 주 정책당국도 아니다. 재임불가한 8년임기로 주 정부에 의해 임명되는 위원들은 주의 사회적·문화적 다양성의 대표자가 되고, 경제적·정치적 관리분야에서 권한을 행사하게 된다. 초기부터, CEPP는 사경제 출신의 위원들, 평가 방법론의 요구로부터 익숙해진 대학교수들, 그리고 언론인들과 특히 구 정치인들과 같은 지역의 정치현실과 행정실체에 대하여 사정을 잘 아는 인사들을 규합하였다. 이러한 자치권은 CEPP 스스로가 평가주체를 선택하는 권한에서, 더하여 정부 및 두개의 의회 위원회가 그에게 위임할 수 있는 직무들로 반영된다.

CEPP는 광범한 조사권을 갖는다. 그러나 이러한 권한은 CEPP가 직무상 비밀과 대립할 수 있는 사실에 의하여 제한된다. 평가안에 관련되는 부처는 CEPP의 정보접근을 제한하는 권한이 있다. CEPP가 정부와 의회의 서비스기관임에도 불구하고 그러하다. 따라서 법률로 정해진 여타의 절차관련 규칙들은 -특히 엄밀하게 말해서 평가에 있어서 사전에 테스트 받을 인사들의 목록을 작성할 의무와 평가의 결론에 반박하는 것에 관한 전체 권한- 입법자 측의 평가 특성에 대한 부족한 이해를 뚜렷하게 보여준다.

법률은 보고서는 정부에 보내져야한다고 단순하게 지적하며 위원회의 보고서 공개에 대하여는 침묵하고 있다. 그러나 공개의 실시는 관련부처의 분명한 동의로 바로 인정된다. 결국, 비밀리에 행하여진 평가가 정치적인 논쟁을 불러일으킬 수는 없다. 즉 다른 관점에서, 평가에 사용된 방법과 도출된 결론들로부터의 타당성은 통제될 수 없다. 공개하지 않는 것은 정보공개와 투명성의 요구와 그 과정의 질적 통

제에 대한 요구를 위반하는 것이다.

## 2. II. 조 직

법률은 CEPP에 그 조직과 운영방식에 대한 책임을 맡긴다. 위원회는 (평가)주제선정과 연구그룹의 구성을 결정하고 마지막 보고서까지 평가진행의 모든 단계를 법적으로 유효하게 하기 위하여 평균 한 달에 한 번 총회로 모인다. 각각의 평가 주제는 평가의 개략적인 것과 타당성 조사를 준비하는 3~5명으로 구성되는 연구그룹에 의해 담당되고, 연구그룹은 최종보고서를 작성한다. 연구그룹은 두 명의 전문평가사를 포함시키는 사무국에 의해서 지원을 받는다. 결국 총회에서 정해지는 CEPP의 사무국은 위원회의 회기를 준비하고 시급한 결정들을 행한다.

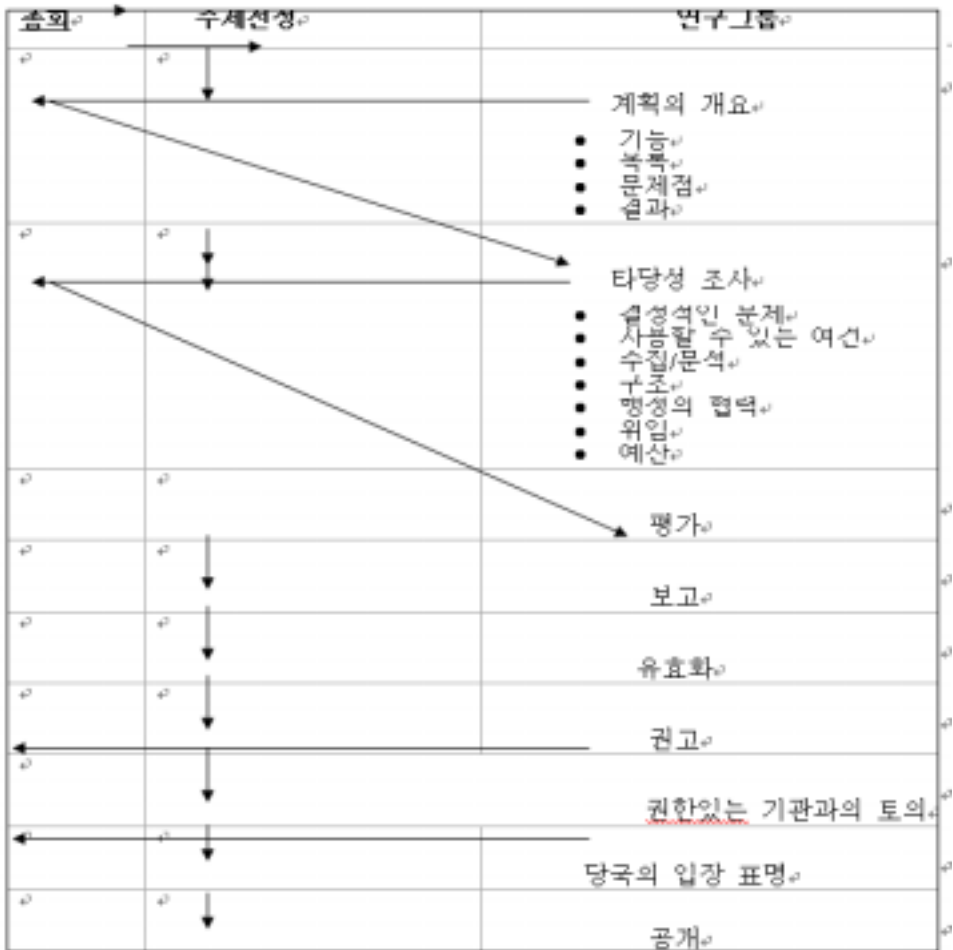
CEPP는 위원들에게 보수를 지급하고자 그에게 허가된 예산을 정한다. -회기수당과 특별 근로수당- 그리고 특별사무국에 조사의 위탁, 특히 위원들도 위원회의 사무국도 맡을 수 없는 여론조사나 다른 복잡한 분석을 명하는 경우를 정하고 있다.

## 3. III. 방 식

평가주제의 선정은 특별히 자동제소권을 사용하는 기관에 대하여 중요하다. CEPP는 유용성기준을 결합시켜야 하는데, 이는 CEPP의 신뢰성에 근거하는 자치권의 요구와 함께 정책당국을 지원하는 CEPP의 역할로부터 유래하는 것이다. CEPP는 실제사건들 있어서 종종 과장된 중요성을 부여하는 언론의 반응만큼이나 그들 자신의 고유한 편견을 경계해야 한다. 위원회는 일시적인 감정이나 지지자들의 이익을 위하여 평가를 도구삼고자 하려는 압력에 굴하지 않기 위하여 합의로 성립되는 선택을 함에 있어서 주의한다.

위원회는 법제의 재정적인 쟁점, 특별한 경우로부터 일반적인 정보들을 수집하도록 하는 본보기, 법률의 분쟁을 일으키는 특징(대립성, 충돌성) 혹은 이와는 반대로 명백하고 강력한 동의 등과 같은 몇 가지 선정기준들을 정하였다. 평가가 실시될 주제의 선정은 계속적으로 타당성 검토를 한다. 이러한 검토는 전체 평가절차를 이행하기 위하여 총회가 지정하는 연구그룹이 작성한 “계획의 개요(esquisse de projet)”라는 간접적인 수단으로 행한다.

<CEPP의 절차도>





개요는 법률 혹은 정책의 기능적 구조와 평가의 대상에서 야기될 수 있는 문제들을 간략하게 나타낸다. 즉 CEPP는 현행법제 혹은 입법 계획에 대한 재검토와 함께 이미 실행되었거나 이 분야에서 이미 예정되어진 조사들의 목록을 작성한다. 이는 중복을 피하고 불확정한 법제의 개정에서 유용한 정보를 제때에 제공하는 것에 관한 것이다. 만일 “계획의 개요”가 그들의 주제선정의 적절함에 대하여 CEPP의 위원들을 설득해야 한다면, CEPP는 정책당국과 불확정한 평가에 대하여 관련 행정기관들의 이익을 평가해야한다. 이러한 단계에서 이미 연구그룹은 이러한 검토를 실시하고, 필요하다면 그 계획에 대하여 관심을 갖는 상대방들을 설득하려고 애쓴다. 사실, 정책책임자의 지지와 관련 행정기관의 지지는 비록 열정적이지는 않더라도 두 가지 측면에서 필수적이다. 즉 그러한 지지는 행정관계자로부터 필요한 협력을 보장하고 평가가 유용할 것을 기대하도록 한다.

총회가 개요를 채택하는 때에, 총회는 연구그룹에게 타당성조사(*étude de faisabilité*)를 위임한다. 이러한 조사는 평가의 윤곽 즉, 채택된 문제들을 명확하게 한다. 조사는 평가가 검토해야할 법률 혹은 정책의 기능으로부터 가정모델을 제시하고 선택된 체계적인 방식을 제시한다. 타당성 조사는 사용가능한 수집중인 자료들의 목록을 작성한다. 타당성조사는 행정기관의 필요한 협조를 알아보고, 외부전문가에게 도움을 구한다. 결국 타당성 조사는 사업계획 및 예산을 제안한다. 평가의 제문제에 답하기 위하여 CEPP는 사회적 연구의 고전적인 방법을 사용한다. 즉 중요인사와의 인터뷰, 여론조사, 표본인구와의 심층취재, 전략, 주(州)간의 그리고 국가간의 비교 등이 그것이다. 특히 타당성조사가 미묘한 주제를 논의하는 때에는, 위원회는 이해관계자 대표로 구성되는 단체의 지원을 받는다. 이 단체는 평가로 인해 영향을 받는 주요 관계자들의 의향을 알아보고, 그들의 인식을 이용하며, 평가되는

정책의 적용과정에서 그들을 통합할 수 있게 한다.

이러한 조사를 근거로, 위원회는 사전에 논의하지 않고 때로는 그룹의 제안들을 수정하지 않은 “본래의미에서의 평가”에 청신호를 발한다. 비록 연구그룹은 사무국의 지원을 기대할 수 있지만 위원들은 그들의 권한기능 및 처분기능과 관련하여 이러한 단계에서 적극적으로 참여한다. 일반적으로, 그들은 질문서의 작성을 담당하고 법률의 주요 관계자 -실행 책임자, 수신자, 전문가 등- 들과의 인터뷰를 담당한다. 그룹은 정기적으로 총회에서 연구의 진행 및 직면하는 불확정적인 문제들을 고려하고, 필요하다면 평가의 방향을 바꾸도록 한다.

최종보고서안은 사실의 확인을 위하여 관련자들에게 제출되고 아직은 수정이 가능한 두 번의 독회를 거쳐서 CEPP에 의하여 채택된다. CEPP가 행정기관의 의도를 위하여 표명하게 되는 제안들은 관련 정치책임자 및 행정책임자에게 사전에 문서로 제출된다. 이러한 제출은 적합성 및 정책타당성 검사에 소용된다. 자문행정기관에 의하여 표명될 수 있는 비난들은 CEPP를 구속하지는 않는다. 제안의 채택으로 총회에서 제기된 논의들이 불거지는데, CEPP는 제안에 대한 권고들을 효과적으로 사용하기 위하여 그들 내부에서 광범한 동의를 구하고자 노력한다. 다른 관점에서 CEPP는 제안들과 실태분석 -공공활동의 중요한 선택을 결정하는 유일한 적법성을 정치권에서 대체되는 것을 피하는- 에서 엄밀한 관련이 있는지를 감독한다.

앞서 언급하였듯이, 실행(적용)은 CEPP의 보고서 발간으로부터 바로 행하여진다. CEPP는 특히 언론에 그 결과물을 홍보하는데 정성을 쏟는다. 기자회견을 여는 대신에 CEPP는 위원장과 사무국의 주선으로 기자들에게 그 결론과 평가의 쟁점들을 설명하는데 하루 종일을 보낸다. 이러한 처리방법은 정보 및 미디어의 취재의 품질을 만족시키는 결과를 낳았다.

#### 4. IV. 몇 가지 실행규칙들

행정기관은 일반적인 전망은 별로 즐기지 않는다. 행정기관은 그가 알기로 일상적인 연구에서 사용할 수 없다고 알고 있는 이론들을 경계한다. 그러나 평가자는 철저히 전체를 분석하여 행한 선택에 마음이 끌린다. 사람들은 -예를 들어 도시정책, 청소년정책- 전적으로 공공정책에 영향을 미치는 것이 이러한 유형의 평가라는 것을 안다. 실행에는 상당한 재정적 수단과 많은 시간이 소요된다. 평가가 확대되는 것은 정책의 실행(혹은 법률의 시행)이 정확성을 잃었다는 것이다. 평가의 현실을 보호하고 그 결론의 이용을 최적화하기 위하여 평가를 제한하는 것이 필수적이다. 이러한 맥락에서 입법평가는 과학적 연구와는 구분된다. 만일 평가가 그의 방법론성을 과학적 방법에서 빌려온다면, 평가는 우선 조사를 목적으로 하거나 설명적 이론을 세우는 것을 목적으로 하지는 않는다. 그러나 제안을 함에 있어서 법률의 효력을 발견하는 것을 목적으로 한다. CEPP는 한 해의 기간내에 평가를 완료하기 위하여 평가계획의 범위를 정하는데 항상 주의한다. 이를 하기 위하여, CEPP는 제한된 숫자로 평가를 한정시킨다. (이하의 표 참조)

문제는 주거에 대한 사회적 정책을 마련하는 수단의 전부를 포함하는 것과는 거리가 멀다. 그러나 이러한 정책의 주요 내용들을 평가하고 정책의 기대효과를 어떤 방법으로 실행시킬지를 평가한다.

정책권한을 대체시키려는 경향이 평가자를 위협하는 가장 첫 번째의 위험요소이다. 그러나 학자들이 “철학은 단지 신학의 하녀”라고 말하는 것처럼 평가가 정책을 위한 것이라는 것을 끊임없이 기억해야 할 것이다. 평가가 가치창출의 선택에서 정책을 대신할 수는 없는 것이다. CEPP는 두 가지의 이러한 경향을 배제시키려고 노력한다.

## 5. V. 주거의 사회적 정책

주거 일반법에 의한 건축 장려 평가

- 국가 지원은 시장에 나오는 주거 수 증가에 기여하는가?
- 국가 지원은 집세 수준을 낮추는데 기여하는가?
- 국가 지원은 건축 비용을 낮추는데 기여하는가?
- 보조금을 받는 주거의 수혜자의 특징은 무엇인가?
- 당국은 어떻게 국가가 책임지는 집세 부분과 보조금 지급을 위한 조건들을 결정하는가?

첫 번째 경향은 해결책을 제시하려는 자연적 욕구를 억제하는 것이다. 이는 엄격한 원칙을 지킴으로써 실현 가능하다. 이 원칙은 토양 분석 결과의 권고와 같다 : 관찰된 실제 부식토에서 항상 뿌리를 끄 집어내야 한다는 사실을 통해 권고의 정당화를 설명할 수 있다. 많은 가치들 중 하나가 우선적으로 선택된 이후에 정책에 개입해야 한다. 그리하여 장기 실업 반대 투쟁에 대한 평가의 범주에서, CEPP는 시스템의 급진적 변화를 제안하기를 거부하였다. 이러한 변화가 주(州) 정책의 목표를 결정하지도, 단계화하지도 못한다고 평가했기 때문이다. CEPP는 주(州)가 제공한 단기 고용이 실직 수당을 다 써버린 실직자의 사회 편입에 미친 긍정적 영향을 강조하였다. 반면, 이러한 고용이 노동 시장으로의 추후 복귀에는 그다지 영향을 미치지 못했음을 증명해야 했다. 그러나 CEPP는 사회적 차원에 우선권을 주어야 할 지, 직업 복귀에 미친 영향에 우선권을 주어야 할지에 관한 우선적 목표 결정에는 관여하지 않았다.

두 번째 경향은 권력의 유혹을 멀리하려는 것으로, 목적과 목표의 문제와 관련된다. 고전적 개념에 따르면, 평가는 우선 영향을 밝히고,

다음으로 어떤 기준에 따라 이 영향을 평가한다. 효력(efficacité) -즉 목표 실현 정도- 은 가장 자주 사용되는 기준이다. 안타깝게도 정책 당국이 법과 공공 정책에 심어준 야심은 아주 드물게 작용할 뿐이다. 야심들은 모호하고 추상적이며, 이것이 구체화된다면 반발이 없지 않을 것이다. CEPP는 선언된 목적과 목표에서 관찰된 영향에 직면하여, 이 이야기를 하는 것을 단번에 거절하였다. 정확히 말하자면 관련 당국을 대신하여 목적과 목표를 말하기를 꺼려했다. 왜냐하면 글이나 말을 통해 법이나 정책의 목적을 조작하는 것은 위험한 행위이다. 더구나 목적과 목표 모두 시간이 감에 따라 변화할 수 있다. 따라서 위원회는 상황을 스케치하는 수준에서 그친다. 당국에 확인서를 되돌려 보내고, 이 스케치와 그들의 의도가 얼마나 일치하는가를 묻는다. 예를 들면, 주거 사회 정책에 관해, CEPP는 퀄리티 높은 주거 건축 장려에 법률이 효과적으로 기여했음을 증명할 수 있다. 이 정책이 법이 규명하듯 ‘공공 활용’의 목적을 실현했는지 알려면, CEPP는 이 정책의 혜택을 받는 인구의 스케치, 그때까지 결코 그려진 적이 없는 스케치를 전달하는 것으로 족하다. 세금 공제에 있어서도 마찬가지이다. CEPP는 한편으로 자연인의 수입에 대한 세금 공제가 나타내는 국가 재정 손실 평가를 진행했으며, 다른 한편으로, 수입 수준에 따라 세금 공제가 납세자에게 가져다주는 재정적 이득을 계산했다. CEPP는 공제 시스템이 해가 감에 따라 점점 목표가 늘어나면서 처리에 있어 불평등을 낳았고, 세금의 인상을 현저히 완화시켰음을 보여주었다. 업무는 그 다음 관련 당국과 일반적으로 정책 관계자에게로 넘어가서 이 데이터를 평가하고 경우에 따라서는 법률로 채택하였다.

CEPP는 여러 단계의 평가 활동 속에서 규제 방식을 택하고, 관련 행정 관계자를 신속히 영입하며, 권고를 매우 엄격히 제한하면서, 불가능한 객관성을 추구하려하지 않았다. 모호한 위치와는 거리가 멀고, 객관성을 갖춘 관계자들 이상으로, CEPP는 사회적, 정치적 현실에 기

초한 태도를 갖추고, 평가의 주제들을 논의하며, 관련 당사자들이 작업을 가장 효율적으로 할 수 있도록 개입한다. 왜냐하면 평가는 진실을 주장하지 않기 때문이다. 평가는 단지 영향에 대한 정보 요소들을 제시할 뿐이다. 그것이 CEPP의 실제 궁극목적이다. 경우에 따라 이 요소들로부터 총체적 진실이 생겨날 수도 있고, 영향에 대한 새로운 논쟁이 전개되기도 한다.

## 6. VI. 제네바 모형의 강점과 약점

이 특수한 형태의 평가의 제도화는 많은 이점을 제시한다. 행정 외부 기관을 선정하면서, 법률은 평가 기능의 자율성을 선택했다. 이 방식은 평가 예심 기관이 정부에 속할 때 나타나는 정치 당국에의 복종을 면하게 해 준다. 또한 이 방식은 민간 부서가 위임자에게 경제적으로 종속되는 순간부터 공모 관계가 맺어지는 것을 막아준다. 하지만, 사회적, 문화적 다양성을 대변하는 시민 사회의 성격에 호소하면서, 법률은 분명히 평가를 순수한 기술적 관점이 아닌, 정치적 관점에 집어넣었다. CEPP는 평가 과정을 따라가며 위원들의 다양한 감성과 능력을 결합하여, 광범위한 정책적 합의와 강한 방법적 정당성을 모두 가져다주는 결과에 도달하게 한다.

그 지위에 있어 CEPP는 매우 큰 자율성을 지닌다. 이것은 행정에 대한 독립, 임무 수행에 필요한 모든 정보에 접근할 권리, 고유 예산, 그리고 특히 법정 점유권을 나타낸다. 이 조건들은 엄격한 절차와 더불어 작업의 공정성의 기초를 이룬다. 그러나 평가 작업에서 정부와 의회를 보조하는 CEPP의 기능은 이 당국들과의 신뢰관계의 존재를 의미한다. CEPP의 작업은, 학문적 성격의 작업과는 달리, 모든 실리적인 선입견으로부터 자유로운 지식의 전개를 목표로 하지 않는다. 반대로, CEPP의 작업들은 즉각적으로 유용하게 활용되어야 한다. 그렇

지 않으면, 당국의 자기비판 능력에 대해 대중을 안심시키는 것만을 겨냥하는 많은 상기한 기관들과 사정기관과 마찬가지로, 입법 평가는 하나의 알리바이에 지나지 않는다.

서비스의 기능과 자율성의 결합은 쉽지 않다. 이것은 끊임없이 만들어 나가야 할 섬세한 균형의 문제이다. 만약 서비스의 기능이 위원회의 자율성을 훼손하거나, CEPP가 당국에 의해 도구화된다면, 평가의 신뢰도는 약해진다. 만약 CEPP가 아무에게도 관심 없는 결과를 만들고, 정치적으로 받아들일 수 없는 권고를 한다면, CEPP는 고립될 것이고, 서비스 기능을 저버리는 것이다. 이러한 이유로, 비록 당국과의 관계에 항상 긴장감이 없지는 않지만, CEPP의 평가는 만족스럽게 이루어진다. 시행된 평가의 대부분은 법률 적용과 행정적 재구성 또는 적어도 행정 관행의 수정을 가져왔다.

위원회와 당국 간의 대화는 이 균형의 필수 조건이다. 법률은 물론 CEPP와 위임 예심기관들 -국사원(Conseil d'Etat), 재무 관리 규제 위원회(commissions de controle de gestion et des finances)- 사이에 '정규적, 지속적 접촉'을 권장한다(제17조). 이 접촉과 의사교환은 공적 활동의 범주에서 평가의 역할 이해를 돕기 위해 중요하다. 왜냐하면 평가는 특정 예심기관의 소유물일 수 없으며, 소유물이어서도 안 되기 때문이다. 정책 당국이 명백히 표현한 관심과 지지는 정부에 의한 평가 가능 영역에 적응하는 데 없어서는 안 되는 조건이다. 그 점에 관해서 국사원과 의회 위원회들에게 맡겨진 극소수의 위임 -평가된 법률 대부분은 위원회가 직접 선택하였다- 은 고무적인 것이 못된다.

이러한 적응은 행정적 개혁의 맥락에서 더더욱 없어서는 안 된다. 행정 개혁을 통해, 영향에 대해 책임을 지닌 공공 관리들은 법적인 엄격함보다 결과에 민감해지는 것을 볼 수 있다. 입법 평가는 단순화된 형태의 '모니터링' 하에서 정부 활동에 없어서는 안 되는 부분이

다. ‘모니터링’이란 입법이나 프로그램 작성에 필요한 데이터의 시스템적인 수확을 의미한다. 이 작성의 효능과 실효성을 반영하는 단순한 지표들을 제출하는 방식, 심지어는 개략적인 방식을 뜻한다 : 질, 양, 제공된 지급 비용, 그리고 특히 수혜자의 만족도. 이런 관점에서, 중요한 법과 논쟁의 대상이 되고 있는 법에 대해 행해지는 꼼꼼한 - 예를 들면 문제되는 재정 총액이나 수취인의 수를 통한- 평가 또는 해설적 성격의 평가에 국한하면서, CEPP는 더 이상 보충적인 기능만을 담당하지 않는다. 왜냐하면 CEPP의 민간적 성격 -독립성과 사회적 대표성- 이 부인할 수 없는 이점을 만들어낸다고 해도, CEPP는 또한 약점을 지닌다. 사실 위원회의 작업 능력은 모두 전문적인 일에 종사하는 -스위스에서 민간 행정에 자격을 부여하는 시스템- 위원의 시간 활용에 크게 좌우된다. 1년에 2~3개의 평가를 실시하는 CEPP의 리듬은 입법 자료군의 적용과 영향 규제 요구에 충분한 대응을 보증하지 못한다. 경제 경쟁이 점점 더 활발히 행해지는 때에, CEO나 간부들은 단체 업무를 위해 시간을 내기가 어렵다. 이러한 상황은 위원회 위원이 평가 절차의 확실한 시행보다는 검사와 유효화에 우선권을 두는 방식을 취함으로써, 사무국(비서관)을 강화시키는 결과를 낳는다.

평가 절차의 실효성과 필요성을 입증하는 것은 CEPP의 몫이다. 사실, 주 정부의 품 안에서는 평가의 중요한 요구에 부응할 수 없다. 그래서 평가는 행정 문화의 없어서는 안 되는 부분임에 틀림없다. 평가는 정부 내에서 진정한 반향을 일으켜야 한다. 그러나 이 반향은 국가의 근본적인 개혁, 현대적 관리 원칙 -달성할 목표에 특권을 주고, 목표를 통해 관리에 없어서는 안 되는 자율성을 정부에 부여- 의 적용을 내포한다. 이 시나리오에서, CEPP는 더 이상 약점으로만 개입하는 것이 아니다.



>입법평가 보고서례<

「주거개축에 관한 법률」

## 7.1. 도입

### 가. 1.1 위원회(commission)의 동기

수년 전부터 공공 정책 평가 외부 위원회(CEPP)는 LDTR<sup>1)</sup>의 효과에 관심을 갖기 시작했다. 1998년 완성된 첫 평가 프로젝트는 당시에 막 효력을 발생하게 된 법의 다양한 수정의 효과를 통합할 수 있도록 보류되었다. 프로젝트는 2001년 말 공식적으로 다시 채택되었고, 2002년 3월 28일 효용성을 연구해본 결과 평가의 윤곽이 결정되었다. 위원회는 참사원(Conseil d'Etat)의 격려와 더불어 그때부터 평가 작업에 참여했다.

다음과 같은 면에서 여러 이유들이 CEPP의 관심을 설명해준다:

- 다양한 목적(도심 주거 유지, 개축 후 저렴한 집세 유지에 의한 세입자 보호, 주거 파크 퀄리티 유지, 건물 구역 내 직장 유지)을 지닌 법률의 영향을 더 잘 알아야 할 필요성과 1983년 이래 지속적 목적인 ‘현 생활 조건과 환경 유지’<sup>2)</sup>(LDTR 제1조 제1항).
- 매우 논란이 되고 있는 LDTR의 효과 평가와 이 법의 시행을 책임진 행정기관 뿐 아니라 부동산 전문가들까지 가세한 많은 비평들.
- 법을 통한 여러 차례의 재검토와 대 평의회(Grand Conseil)의 논쟁은 발생 가능한 근본 문제의 존재에 대해 더 잘 이해되어야 함을 전제로 한다.

1) LDTR : Loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation.  
주택 철거, 변경, 개축에 관한 법

2) 건축 지대 1~4 내에서.

## 나. 1.2 평가의 문제들

거론된 문제들은 주거 파크와 그에 관련된 사람들에 관한 LDTR의 영향에 대한 것이다.

- I. LDTR은 도시 주거를 유지하게끔 하는가?
- II. LDTR은 개축 프로젝트 비용을 제한하고 저렴한 집세를 보증하는가?
- III. 제네바 부동산 파크는 다른 곳보다 덜 개축되는가?
- IV. 소유주 전략에 미치는 최대 집세의 영향은 무엇인가?
- V. 개축 후 집세 변화는 어떠한가?
- VI. 개축 공사에 있어 국가적 지원 부분은 무엇인가?

이 평가의 범위 내에서 실시된 설문조사와 회담에서 몇몇 보충적인 질문들이 나왔다 : 개축을 결정하는 요소들은 무엇인가? 국가 규제를 받지 않고 행해지는 개축 부분은 무엇인가? 세입자의 요구와 보상은 무엇인가?

평가의 영역을 한정하여 위원회는 의도적으로 LDTR의 몇몇 측면을 배제했다 : 아파트 배치 변경(제7조와 제8조), 아파트 판매(제39조), 개축 장려 대책(보너스 : 제15조 및 다음3). 철거와 수용의 경우에 대해서도 평가에서 배제하였다.

---

3) 이 보너스 사용에 관한 보고는 이 평가를 구상할 때 아직 대기 중이었다. 따라서 위원회는 이 문제를 심화하지 않기로 했다. 당시에 이 주제에 관한 어떤 보고도 없었다.

### 다. 1.3 작업팀 구성

작업팀은 앙투아네트 살라멩(그룹 대표), 카티아 오르베-파파지안, 베르나르 슈나이더로 구성되었고, 2003년 6월 위원회 개편 때 새로 입회한 필립 파바르제와 다비드 라샤가 합류했다. 상임 비서관 크리스토프 켈러할과 위원회 비서관 견습생인 파비엔 게 데튀르슈가 작업을 보조했다. 2001년 준비 작업은 프랑수아즈 뷔파, 사빈 에스티에, 피에르 밀레가 지휘하고, 옛 상임 비서관이었던 엠마누엘 상그라가 작업을 보조했다.

### 라. 1.4 방법 요약

아래 표는 이 평가에 사용된 정보들의 다섯 가지 근거들을 간략히 제시한다. 이 방법은 6.1에 보다 자세히 묘사되어 있다.

#### 1. 관련 당사자 대표들과의 회담

목적	양적 근거 하에 정보들을 비교하는 것, 주요 문제점들의 리스트를 만드는 것, 세입자와 부동산 전문가들을 위해 위험 부담을 파악하는 것(공사 비용, 수익 등 실제적인 LDTR의 영향)
수단	44 회담 : 주 행정기관에서 7 회담, 이익 수호 단체 측의 7 회담, 부동산 전문가 30회담 : 건축가, 관리인, 소유주(특히 보험, 금고, 코핀 등)

#### 2. 세입자 대상 설문조사

목적	국가 규제 기간과 그 이후의 집세 수준, 세입자의 요구와 보상을 파악하는 것, 미 개축 아파트 세입자들의 요구, 보상과의 결과를 비교하는 것
수단	1,030명의 세입자를 대상으로 그들의 주거 상황에 대한 전화 설문4)이 실시되었다. (1) 여전히 국가 규제 하에 있는 개축 주거의 세입자 303명 (2)

	더 이상 국가 규제를 받지 않는 개축 주거의 세입자 322명 (3) 개축 허가 요구가 받아들여지지 않은 주거의 세입자 200명 (4) 건물의 건축일이 개축 필수 기간(30년 이상)을 충족하는데도 불구하고, 어떠한 허가 청구도 하지 않은 주거의 세입자 205명
--	--

### 3. 행정적 데이터의 추출

목적	건축 허가 청구의 양과 형태를 묘사하는 것과 개축 시행에 대한 LDTR의 영향을 평가하는 것
수단	두 색인표의 활용 (1) 건축 허가의 일반적인 데이터베이스(SAD) : LDTR 허가 요구의 수와 형태, 청구 제출일과 허가일(1996년부터 정보화된 데이터) (2) 총체적 프로젝트 -다시 말해 최소한 한 건물에 들어가 있는 모든 주거- 를 위해 2000년부터 교부된 LDTR 하의 모든 개축 허가를 검토하는 건축 지대 검토 데이터베이스(RDB). 등록된 데이터들은 개축 형태, 개축 전후의 프로젝트의 형태적 특징(주거 수, 방 수, 주거 면적 등) 및 재정적 데이터(공사비용, 개축 전후 임대료)를 담고 있다.

### 4. 공식적 통계 분석

목적	일련의 통계적 지표를 수집하고 확인하는 것 : 개축 프로젝트의 수, 변형, 개축 공사비용, 집세 변화 등
수단	OCSTAT와 OFS에서의 데이터베이스 네 가지는 다음과 같이 분석된다. (1) SAD 데이터베이스(DAEL)와 건축 이동에 관한 통계 색인표(OCSTAT)의 복합 (2) 제네바 집세 수준(OCSTAT) (3) 건축주거 스위스 통계(OFS) (4) 건물·주거 연방 조사(OFS)

4) 사르디 M., 앙스만 A(2003). 개축 공사 인식에 관한 제네바 세입자 설문 조사. 공공 정책 평가 외 위원회 위임. 제네바 : 에라즘 협회.

## 5. 법률상의 비교

목적	스위스 다른 주들의 법률과 LDTR의 규정을 비교하는 것, 다른 법률의 엄중함의 등급을 정하는 것
수단	변형과 개축에 관한 주 법률의 수집과 분석(프리부르 대학 연방 협회에 의해 시행된 조사)

## 8.2. 주거 개축에 관한 주 정책

---

### 가. 2.1 LDTR의 연혁

LDTR은 1983년에 시작되었으나, 60년대의 법률에 기원을 두고 있다(아래 참조). 1983년부터 2003년까지 LDTR은 1989년과 1996년에 두 차례 중요한 개정을 하였다. LDTR은 다양한 벌금 프로젝트의 대상이 되었고, 이는 텍스트 수정으로 적어도 11번 반복함으로써 더욱 탄탄해졌다. 또한 LDTR의 변화는 네 번의 국민발안과 세 번의 국민투표를 야기했다.

#### **1962** : 전제 : 도심 주거를 유지하는 것

주택의 철거와 변형의 문제는 제네바에서 비교적 오래되었다. 1961년에 이미 참사원이 이 주제에 관한 법규를 채택한다. 도심에서의 건물 철거 상황으로 보아 심각한 주거 부족과 저렴한 주거가 사라질지 모른다는 불안감 때문이었다. 이 법규는 연방 재판소(Tribunal fédéral)의 결정에 따라 폐지되었다. 그래서 대 평의회는 1962년 10월 17일 ‘주거 부족 원인이 되는 주택 철거와 변형을 제한하는 법’(L 5 9)을 채택한다. 그러나 이 법은 주거를 사무실로 변형하는 경우나 호화 주택을 위한 변형에는 적용되지 않았다. 또한 이 법은 매년 참사원이 정한 부족의 경우에 적용된다(DTP 1992:9).

#### **1983** : LDTR의 출현 : 저렴한 집세를 유지하는 것

10년간의 사회적, 정치적, 법적 충돌 후, 1977년의 사회주의 발안과 의회의 술한 논쟁에 이어, 1983년 6월 26일, 제네바 총선거에 의해

‘주택의 철거, 변형, 개축에 관한 법(LDTR)’이 채택된다.

이 법의 목적은 변형의 경우 용인할 수 있는 조건 하에 거주자에게 그들의 주거에 머물 수 있도록 하기 위해 호화 개축을 막는 것이다<sup>5)</sup>. 변형에 관한 조치는 배치 변경을 제한하는 조항의 도입으로 강화되었다. 국민우선요구에 따라 집세 제한 개념을 도입한 일반적인 이해관계의 원칙이 똑같이 추가되었다<sup>6)</sup>. LDTR은 이후 여러 해 동안 중요한 법률의 근거가 되는 많은 상소를 야기했다.

### 1985 : 임대 주거를 유지하는 것

긴장 상황은 첫 판매휴가 때로 거슬러 올라간다. 주거 사회 정책을 위한 연합은 이 관행을 금지하기 위해 발안을 하였고, 국민 투표에 의해 널리 받아들여진다. 새로운 조항이 삽입되고, 허가 하에 임대 아파트 판매가 허용된다. 그렇게 하여 과도한 철거를 막고, 건물 변형을 엄격히 규제한 다음, LDTR은 이와 더불어 임대 주거 파크를 유지하는 것을 목표로 한다.

### 1989 : 첫 번째 개정 : 사용되는 기준의 정확성, 프로젝트의 ‘분할화 (saucissonnage)’ 반대

세 번째 발안은 LDTR의 변형 공사의 형태, 배치 변화, 집세 규제 기간을 명확히 하기 위한 것이었다. 발안의 텍스트는 몇 차례 수정을 거친 후, 1989년 6월 22일 대 평의회에 의해 채택되었는데, 발안 철회 후 여론 조사 없이 진행되었다. 이것은 국가로 하여금 동일한 건물에 대한 여러 프로젝트를 동일한 허가로 통합하여 처리할 수 있게 해주며(‘분할화’ 문제), 개축 허가 때 집세를 정하기 위해 사용되는 기준을 명시해 준다.

5) 공공 공사부(1992)를 참조할 것, 제네바 주거 건물 개축, 정비 노트 no.1, 제네바.

6) 제6조 제4항 : ‘주거는 장르, 집세 또는 가격에 있어 국민우선요구에 부응해야 한다.’



## 1992 : 빈 주거 반대

‘빈 주거와 투기 반대’ 발안에 따라, 1992년 9월 27일 법에 ‘임대 주거 부족 반대 조치’이라는 이름의 새로운 조치가 첨가되었다. 이 조치는 충분한 동기 없이 빈 채로 있는 주거의 재임대를 강제로 시행할 수 있게 해준다.

9개월 후인 1993년 6월, 수익, 상각 총액과 개축 공사에 투자된 자본의 적정 수익 예측에 사용된 유지비를 명시한 텍스트 수정이 채택되었다.

## 1996 : 두 번째 개정 : 완화와 개축 보너스

후퇴의 시기가 도래한다. 1995년 일명 ‘단색(monocolore)’이라 불리는 새 참사원이 LDTR의 개정을 제안한다. 이 시기에 건설업은 극적인 상황에 놓여 있었다. 노사는 개정안을 제안하는 데 동의했다. 그들의 선동으로 참사원은 대 평의회에 개축 보너스 지급을 제안하는 프로젝트를 제출한다. 이것은 제네바 부동산 파크의 유지·개축 공사 덕분에 신속하게 고용 창출의 근거를 만들어낼 것이라는 생각에서였다. 개축 보너스(매년 새로 천만 프랑)는 1996년 1월 25일 채택되었다.

**1999 : 강화 :** 천정가의 총액이 법에 등재되었다. 국가는 공사를 부과하거나 여러 상점들의 배치를 바꿀 수 있다.

1997년 12월, 좌파와 환경문제 전문가들이 새로운 법 프로젝트(PL 7752)를 제안하였고, 활발한 토론 끝에 1999년 3월 25일 주요 내용이 의회에 의해 채택된다. 우선요구의 개념이 여기 정의되어 있으며, 개

---

7) ‘국민우선요구’를 통해, 인구 대다수가 부담할 수 있는 집세를 요구한다. 즉, 인구의 중간 수입의 18%를 넘지 않는 수고비용을 의미한다(6조 6항). 1984년, 행정재판소는 방당 1,800~2,400프랑의 범위를 허용했다. 1993년, 2,800~3,225프랑 범위로 총액이 변화했다. 1999년 1월, 법은 수정하지 않고 이 금액을 그대로 적용했다.

축의 경우 천정가의 총액이 법에 나와 있다. 참사원은 2년마다 이 총액을 수정할 수 있다. 다른 주요 수정 : 국가는 특히 세입자의 요구에 따라 소유주에게 유지 공사 시행을 명할 수 있다(제42조 A). 주거가 부족할 경우, 국가는 2년도 더 전부터 몇몇 지방 빈 상점들을 주거로 이용할 수 있도록 하고 있다. 이에 부동산 계에서는 연방 재판소에 개축 공사 시행 의무(제42조 A)에 대해 상소를 제기했으나 기각되어, 국민투표로 법에 이의를 제기한다. 그러나 1999년 9월 26일, 새로운 LDTR이 국민투표에 의해 54% 과반수로 통과된다.

2000년 11월, 대 평의회는 도심 주거 가격을 줄이지 않기 위한 배치 변화를 허가하는 조건을 엄격히 규제하는 8188 법률안을 투표에 부친다(제8조 제2항). 새 조치가 2001년 3월 투표에 부쳐진다 : 건물을 경매에 부치는 경우, 층별로 소유권이 있는 아파트는 묶어서 팔아야 하며, PPE(층별 소유권) 형태로 내놓을 수 없다. 이 조치는 연방 재판소에 의해 폐지되었다.

2002년 5월 2일, 대 평의회에 의해 채택된 조항은 LGL(HLM 등) 체제 하에 수정된 집세 계산표가 LDTR의 계산표보다 우선시됨을 명시하고 있다. 보조금을 받는 주거에서의 개축은 그러므로 자율 집세보다 상당히 높은 집세 상승을 겪을 수 있다. 이 조항은 세입자 보호 단체들이 실시한 투표에 의해 11월에 철회되었다.

**2003** : 완화. 세입자의 임대 주거 취득이 다시 가능해짐. 판매휴가 위협이 다시 나타남.

‘판매휴가’의 복구와 동일시되는 LDTR 제39조의 새 조치에 반대하여, 2003년, ASLOCA와 주거 사회 정책을 위한 협회가 투표를 제안하였다. 투표가 실시되었지만, 이 주제에 관해 표를 얻지 못했고, 문제는 미해결된 채로 남았다.

한편, LDTR에 언급된 개축 시 천정가의 헌법 기재 뿐 아니라 세입자 보호법과 연관된 의무적 투표 등 여러 사항에 대해 제네바 헌법을 개정할 목적으로 세입자와 거주자 권리 강화와 보호를 위한 위원회가 발안을 제출했다(IN 120). 이 발안은 투표에 부쳐졌고, 대 평의회의 심사숙고 끝에 2004년 7월 결정되었다. 2005년 7월에 반대안이 제기된다.

## 나. 2.2 정책의 목적

LDTR의 목적은 세입자 보호 단체와 부동산 계 사이의 매우 활발한 정치적, 법률적 대립 분위기 속에서 변화해 왔다. 도심의 거리들이 상업화되고 인구가 도시 외곽으로 빠져나가는 시대에 LDTR은 도시 주거 유지의 수단이었다. 그 후 법률은 소유주의 권리에 대해 점점 제한적이 되어갔다. 이 원칙들은 술한 관례의 대상이 되었다. 재판소는 부정확한 많은 법적 개념들을 명확히 해야 했다. 게다가 판결은 종종 사법적 결정에 불만족한 관계자들에 의해 제안된 법률 개정을 야기했다.

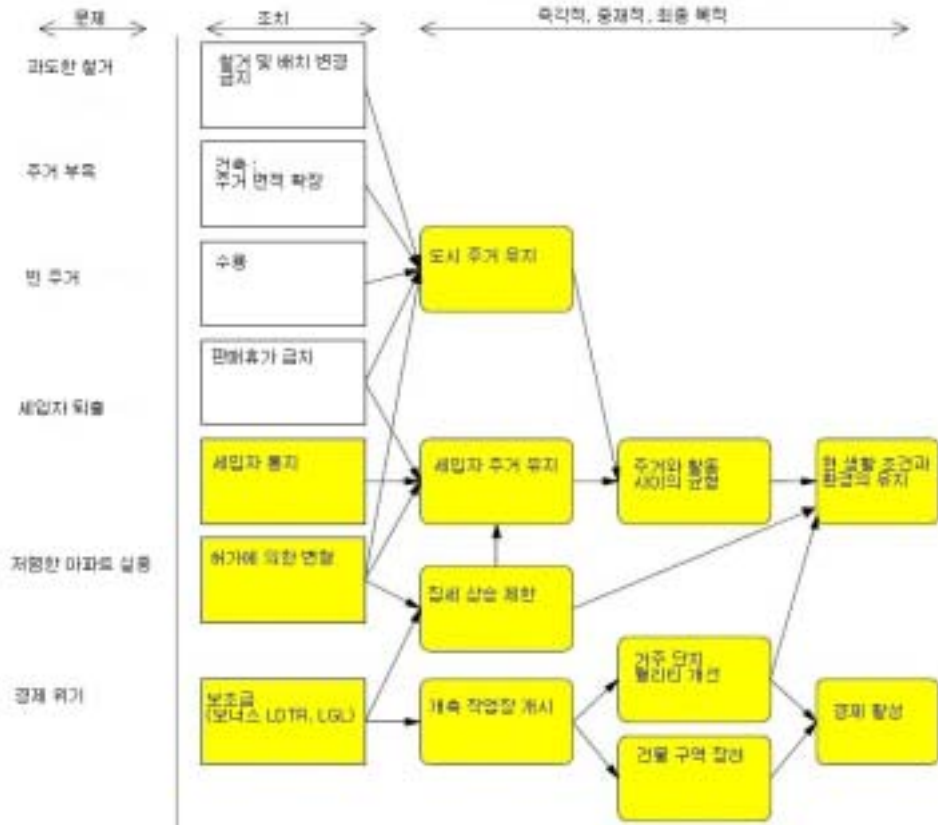
해가 갈수록 LDTR이 해결해야 할 문제들의 목록은 점점 더 많아졌다. 주거 부족과 과도한 철거 반대의 수단이 개축 장려와 판매나 공사 시 세입자에 대한 보호 강화로 진화했다. 취해진 조치들과 이 법의 목적은 이렇게 다양해져갔다.

1991~1996년의 경제 위기 때, 이 법은 경제정세 보너스에 의해 개축에 경제적 힘이 되기도 했다. 개축 작업 개시를 장려하기 위해 1996년부터<sup>8)</sup> 개축은 소유주의 임의 처분 하에 놓이게 된다. 이러한 맥락에서 다양한 기술적 적용 방식의 수정에 의해 법의 완화에 대한 합의가 이루어졌다.

---

8) 이 보너스는 1999년 말 폐지되었으나, 허가와 공사 개시 사이의 기간을 이유로, 이 보너스의 혜택을 받는 공사장이 현재에도 상당수 있다. 보너스는 2004년 1월에 재개되어, ‘기념물과 유적’ 건축에 한하여 그 사이 더 늘어난 보너스를 보충해 줄 것이다(LPMNS).

도표 1 : LDTR의 작용 이론



위의 도표 1은 LDTR이 안고 있는 사회·경제학적 문제들, 주요 중재 조치들, 달성해야 할 즉각적이거나 최종적인 목적을 나타낸다<sup>9)</sup>. 이 목적들은 법 텍스트와 판결이유전문에서 추려낸 것이다. 이는 실행 원칙을 확인하고 평가의 범위를 정할 목적으로 행해진 CEPP의 분석과 관련된다.

9) 이 ‘행동 이론’(과통, 1997 : 215ss)은 왼쪽에서 오른쪽으로 보는 것으로, 인과관계에 따라 요소들이 연결되어 있다(예 : 이런 조치가 행해지면, 이런 즉각적인 목적을 달성시킬 것이다 ; 이런 즉각적인 목적이 달성되면, 이런 중간 목적을 달성시킬 것이고, 이어서 과정, 정책, 관련법의 마지막에 이르게 된다). 이런 유형의 도표에서는 피드백(또는 순환적 관계)이 가능하다. 하지만 쉽게 이해할 수 있으므로 표시하지 않았다.

## 다. 2.3 LDTR의 시행

LDTR의 원칙은 일반적인 유지 공사를 제외하고 현 건물에 대한 모든 조정을 허가 하에 해야 한다는 것이다. 이는 도시 지역의 주거 수를 유지하고, 집세 가격의 다양한 경제적 상승 압력에 대항하기 위해서이다. 이는 건축 지대 1~4 구역에 적용된다<sup>10)</sup>. 개인 주택은 하나의 주거만으로 구성되며, 하나 또는 여러 개의 주거로 구성된 건축 지대 5구역에 위치한 빌라는 속하지 않는다.

서류 예심 후 DAEL의 건축 단속반에 의해 허가가 내려진다. 대부분의 경우 프로젝트 협상을 위해 건축 단속반과 신청자 사이에서 허가가 요구 제출(청구)에 사전 절차가 전개된다. 공사가 진행되기 전에 신청자는 허용되는 공사의 유형과 총액을 알아내고자 한다. 유지와 개축의 구별에 있어 법의 해석을 따라야 하기 때문이다.

청구 등록에서 LDTR의 규정은 첫 문단에 정의된 경우에 적용된다. 두 번째 문단은 유지 공사(법에 예속되지 않음)에 포함되는 항목을 명시하고 있다.

### 제 3 조 정 의 변 형

<sup>1</sup>변형은 다음을 목적으로 하는 모든 공사를 포함한다.

- a) 구조, 부피, 설치, 용도, 주택의 전체적 혹은 부분적 내부 배치 변경
- b) 새로운 주거 창출, 특히 옥상 증축
- c) 난방, 온수 공급, 엘리베이터, 옥조, 주방 등 상당한 중요성을 지닌 새로운 설비 창출
- d) 개축, 즉 주택의 전체적 혹은 부분적 상태 변경. 아래의 2항과는 달리 주거의 배치를 변경하지 않고 현 안락 시설을 강화하는 것.

10) 1987년 6월 4일 국토 정비에 관한 연방법 시행법(LaLAT)은 건축 지대를 정의한다 : 1~4구역은 도시 구역이나 마을이며, 5구역은 빌라 구역이다(LaLAT 19조, p.79).

2유지 공사는 현행법에 예속되지 않으며, 주택의 통상적인 개발 비용을 수반하는 일반적인 유지 공사를 의미한다. 정기적 유지 공사는 변형 공사로 간주되지 않으며, 현 안락 시설의 강화와는 관계가 없다.

적용 규정에 의하면 ‘건물의 구조를 변경하는 변형 공사는 건물의 형태나 성격, 용도, 구조물, 개념, 외양, 내부나 외부 구성 요소, 장비에 대한 공사’이며, ‘건물 내부의 배치를 바꾸는 변형 공사는 건물 내부의 벽돌, 틀, 칸막이나 목재 등에 대한 공사이며, 아파트의 유형을 바꾸는 공사’라고 명시되어 있다.

건축 단속반이 준 허가는 개축 공사 투자 자본에 허용된 수익과 공사 후의 집세를 명시하고 있다. 이는 이미 존재하고 있는 주거에만 해당된다. 예를 들어 옥상이나 상가 앞에 새로 만든 주거는 LDTR의 천정가보다 많은 액수(방당 약 6,000프랑)가 적용되어 허가를 받는다. 원칙상 방당 공사 평균 비용(18~20년 이상)은 이 총액이 1년에 방당 3,225프랑을 넘지 않는 한 각 방의 연간 집세가 된다. 만약 공사 후 집세가 이 총액을 초과하면, 천정가가 적용된다<sup>11)</sup>. 만약 공사 전의 집세가 3,225프랑 이상이었다면, 집세는 ‘동결’, 즉 공사비용이 집세를 넘을 수 없다.

표 1 : 세 가지 상황에서의 이론적 예

\* 18~20년 이상의 공사비용에 의거, 용인되는 수익 계산을 준중

집세 (가격/방/해)	공사 전 집세	허가된 집세 상승액*	공사 후 허가된 집세	허가된 인상률
A: 허용가	1,800	400	2,200	100%
B: 천정가	3,000	400	3,225	56%
C: 동결가	3,700	400	3,700	0%

11) 이것이 경제적으로 가망이 없음을 소유주가 증명하고, 천정을 3,500프랑으로 올리 기 위해 LDTR 11조의 예외를 획득하는 경우는 제외. 만약 이 조치가 시스템적으로 정부에 의해 신청자에게 제기된다면, 매우 드문 경우에 한한다.

첫 번째 예에서 공사비용은 집세에 영향을 줄 수 있다. 추가 비용(담보)과 투자 이윤이 세입자의 부담이 된다. 두 번째 경우 공사비용의 일부만이 세입자에게 영향을 줄 수 있으며, 나머지는 소유주의 예비금으로 충당되어야 한다. 세 번째 경우, 투자 총액의 이윤과 관계없이 공사 총비용이 소유주에 의해 지불되어야 한다.

천정가는 LDTR 제6조 제3항에 기술되어 있다. 이는 ‘국민우선요구’에 의해 결정된다. 계산 구성 요소는 국민의 중간소득, 임대 부담(혹은 허용되는 수고비용 : 18%), 요구되는 평균 방 수(빈체들러&페이쉐르, 1998 : 371)이다. 이론적으로 이 가격은 연간 방당 2,400프랑에서 3,225프랑까지이지만, 실제로는 대부분 개축 청구 심사 때 건축 단속반에 의해 적용되는 최대 총액이다. 요컨대 공사의 영향 계산은 종종 이러한 결과에 도달한다. 일단 허가가 교부되면, 국가는 세입자 통지를 요구하며, 3~5년의 규제 기간을 부과하여, 그 동안에는 집세를 올릴 수 없다.

마지막으로, 건물을 사용하는 경우에 작업장 방문이 이루어진다. 위반이 적발되면, LCI 제129조~제139조의 적용에 따라 처벌이 가능하다. 무허가로 시행된 공사에 대해서는 벌금이 2만 프랑까지 올라가며, 이러한 규제 외에 아예 허가를 받을 수 없는 공사도 있다.

### 1) 2.3.1 교부된 허가과 공사 범주

표 2는 1999~2002년 동안 LDTR에서 교부한 허가 수를 나타낸다. 표는 2000년과 2001년 건축 단속반 법무과의 데이터베이스에 기록된 총체적 프로젝트<sup>12)</sup>와 행정 색인표 구분에 의해 추출된 부분적 프로젝트<sup>13)</sup>를 보여준다. 부분적 프로젝트는 LDTR의 긍정적 예고를 받았으

12) 적어도 전체 ‘건물 입주’

13) 건물 일부만 관련

나, 전자 형태로 세분된 정보는 존재하지 않는다. 총체적 프로젝트는 원칙적으로 한 건물에 하나 또는 여럿이 들어가 있는 모든 주거를 대상으로 하며, 주거나 건물 구조와 관련된다.

표 2 : LDTR 허가 수 증가, 1999~2002년

개축 프로젝트	출처	1999	2000	2001	2002
총 프로젝트 수	SAD 데이터베이스	218	204 100%	202 100%	177
총체적 프로젝트	RDB 데이터베이스	.	80 39%	45 22%	.
부분적 프로젝트	.	.	124 61%	157 78%	.

출처 : 건축 단속반의 데이터베이스

허가를 받은 개축 및 변형 프로젝트의 총 수는 1999년의 218건에서 2002년에 177건까지 감소 경향을 보인다. 총체적 프로젝트의 수는 2000년~2001년 사이에 80에서 45로 감소했다. 반대로 부분적 프로젝트 수는 124건에서 157건으로 증가한다. 총체적 프로젝트의 평가 건적은 2000년에 1억 3천만 프랑, 2001년에 1억 1,400만 프랑을 나타낸다.

허가 이후, 개축 프로젝트를 위해 들어가는 지출은 일반적으로 일 년 이상 계속된다. OFS의 건축·주거 스위스 통계는 2001년 제네바 주거 건물 개축에 있어 약 2억 2500만 프랑<sup>14)</sup>의 지출(허가 하에서)을 해야된다.

14) 원칙적으로, 변형, 확장 공사의 규모는 1994년의 통계 조사 이래로 모든 주에서 다양한 장르와 범주로 분류될 수 있다. 안타깝게도, 부분적으로 재원의 문제와 기술적인 이유로, OFS는 제네바에만 1994년~2002년 개축 데이터를 제공하지 못했다. 다른 주에서는 2001년 지출에 대한 자료만 제공한다.



## 9. 3. LDTR의 영향

---

이 단원에서는 평균 기간과 장기간에 걸친 LDTR의 영향에 대해 소개하고, 세 개의 범주-세입자, 소유주, 공공단체에 미치는 영향-로 구분하였다. 각 범주마다 주요 골자가 각 피트의 끝부분에 다시 한 번 요약된다. 이 영향들은 관련 당사자들과 부동산 전문가와의 회담 분석, 세입자 설문조사와 통계 분석을 토대로 하여 기술되었다.

### 가. 3.1 세입자에 미치는 영향

이 단원은 공사 후 허가된 집세 최대액(공사비용 제한), 3~5년간 집세 규제 또는 공사 시에 임대인이 세입자에게 통지하고 DAEL에 의해 허가된 총액을 언급할 의무 등 세입자 보호 조치의 영향에 대해 기술하고 있다. 두 개의 다른 지표가 세입자에 대한 개축 공사의 잠재적 중요성을 묘사하기 위해 사용되었다 : 개축에 의해 일어난 퇴출(세입자 변경)과 무허가로 시행된 공사의 양.

#### 1) 3.1.1 공사비용 제한

법은 ‘합리적이고 균형 잡힌’ 것이 되도록 개축 공사를 규제한다 (LDTR 제1조). 따라서 법은 세입자에게 비용이 부담될 수 있는 개축을 막을 수도 있다. 다시 말해, 국가가 대신 나서서 공사의 타당성과 세입자 요구와의 조화를 판단한다는 것이다. 이러한 제한을 알고 있는 소유주들은 원칙적으로 덜 호화로운 프로젝트를 제시해야 한다. 회담 때 대부분의 소유주와 부동산 전문가들(19/24)이 약간의 차이는 있지만 이러한 법의 영향을 확인했다. LDTR은 비용 제한을 강요하는 반면, 소유주들로 하여금, 중·장기적인 투자 관점에서는 별 의미가

없지만, 단기적으로는 이를테면 낮은 퀄리티의 자재 사용과 같이, ‘최소화’라 일컬어지는 전략을 낳게 한다. 나머지 다른 소유주들은 비용을 제한하기 위해서가 아니라 비밀리에 무허가로 진행하기 위해 공사를 최소화한다. 다섯 명은 개축 비용을 제한하는 것에 수긍했는데, LDTR 때문이 아니라 그들 자신의 선택에 의한 것이었다 : 한 소유주는 자신이 직접 공사를 하고, 한 재단은 사회주거를 제안했다.

## 2) 3.1.2 집세 규제

DAEL은 허가 집세 총액을 규정한다. 이 집세는 규제 기간 동안에 변경될 수 없는데, 약 3~5년간이다<sup>15)</sup>.

회담에 의하면, 이 규제 기간은 부분적으로만 지켜진다. 사실상 관리인과 주인들이 규제 기간 동안 세입자의 변동이 없는 한 허가 요금을 적용하지만, 세입자가 바뀌는 경우 인상을 하기도 한다.

특히 그들의 고백으로 두 가지 형태의 불규칙성이 드러났다. 첫 번째 경우는, 소유주가 개축 공사 시 집세를 올리지 않는 전략으로<sup>16)</sup> 쉽게 허가를 따낸다. 그러나 세입자가 바뀌면 연간 방당 집세를 LDTR의 최고 마지선인 3,225프랑으로 올린다. 이렇게 되면 DAEL이 허가한 인상액을 훨씬 넘게 되지만<sup>17)</sup>, 천정가를 초과하지는 않는다. 이러한 집세 시행은 법에 위배되지는 않지만, 법의 취지에 부응하는 것도 아니다.

15) ‘그리하여 3년간 변형, 개축 건물에 대해 고정된 최대 집세와 판매가는 국가의 규제 하에 놓인다 (.....) 중대한 변형일 경우 이 기간은 5년까지 연장될 수도 있다’(LDTR 12조).

16) 집세 동결은 건물 임대료가 변하지 않음을 의미한다. LDTR에 의해 3,225프랑으로 한정된 것보다 적건 많건, 집세는 어쨌든 한동안 유지된다.

17) DAEL은 공사비용과 관련한 집세 인상을 허가한다. 만약 20년에 대해 이 평균 비용이 방당 500프랑이고, 첫 집세가 방당 2,000프랑이라면, 공사 후 최대 집세는 연간 방당 2,500프랑이지, 3,225프랑이 아니다.

두 번째 경우는, 소유주가 국가 규제 기간에조차도 세입자가 바뀔 때마다 집세를 올려 천정가를 초과하는 경우이다. 이는 법에서 정한 집세 동결 기간을 완전히 위반하는 것이다.

사례 연구 결과, 두 가지 회피 전략이 확인되었다. 하나는 집세가 건축 허가 청구 **이전에** 인상되는 경우로, DAEL은 이미 오른 집세를 동결시키기만 했을 뿐이다. 다른 하나는 임대인이 공사를 이유로 세입자와 새로운 계약을 체결한 경우로, 집세 규제 기간을 잘 준수하되, 집세가 **단계적으로 올라서**, 규제 기간이 끝나면 엄청난 인상이 예고된다. 세입자는 임대 만기가 되면 새로운 계약에 동의하든가 아니면 떠나든가 둘 중 하나를 선택해야 한다.

#### 가) 3.1.2.1 설문조사에 따른 집세 상승

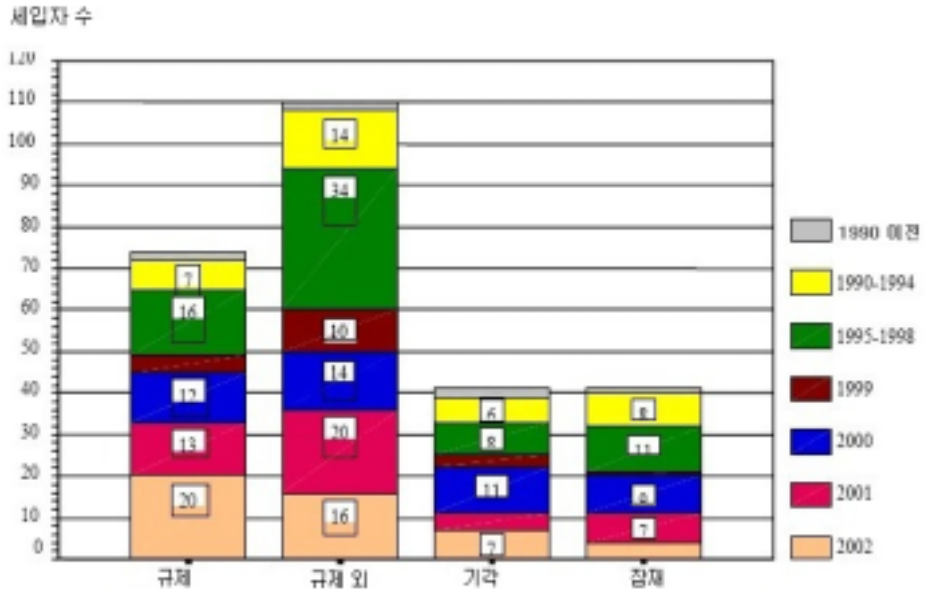
CEPP의 위임 하에 2002년 12월 에라즘 협회(사르디 & 앙스만, 2003)에서 세입자를 대상으로 전화 설문조사를 실시했다. 질문을 받은 세입자들은 필요한 서류를 가까이 두도록 지시한 우편물을 사전에 받았다. 행정적 데이터베이스와 결부하여 네 개의 주거 범주에 따라 답변을 분류할 수 있었다 : 규제 하의 개축, 규제 후의 개축, 허가 기각, 잠재적 요구 (cf. 6.1.2)

이 건물 분류에 따르면, 도표 2는 마지막으로 집세가 인상된 해를 언급한 세입자 수를 보여준다. 이 도표는 집세 인상을 언급한 세입자 그룹 중에서 구체적으로 날짜를 언급한 266명으로 구성된 그룹이다 (cf. 도표 제목의 ‘n=266’). 막대에 표시된 숫자는 매년 각 범주의 세입자 수를 나타낸다.

집세 인상에 관한 소유주들의 결정이 확인되었다 : 이론적으로 국가에 의해 집세가 동결된 주거의 범주에서도 무시할 수 없는 수의 세입

자들(적어도 15%, 45/303)<sup>18)</sup>이 최근 3년 동안 집세 인상을 겪었다. (cf. 도표 2의 첫 막대)

도표 2 :마지막으로 집세가 인상된 날을 언급한 세입자 수(n=266)

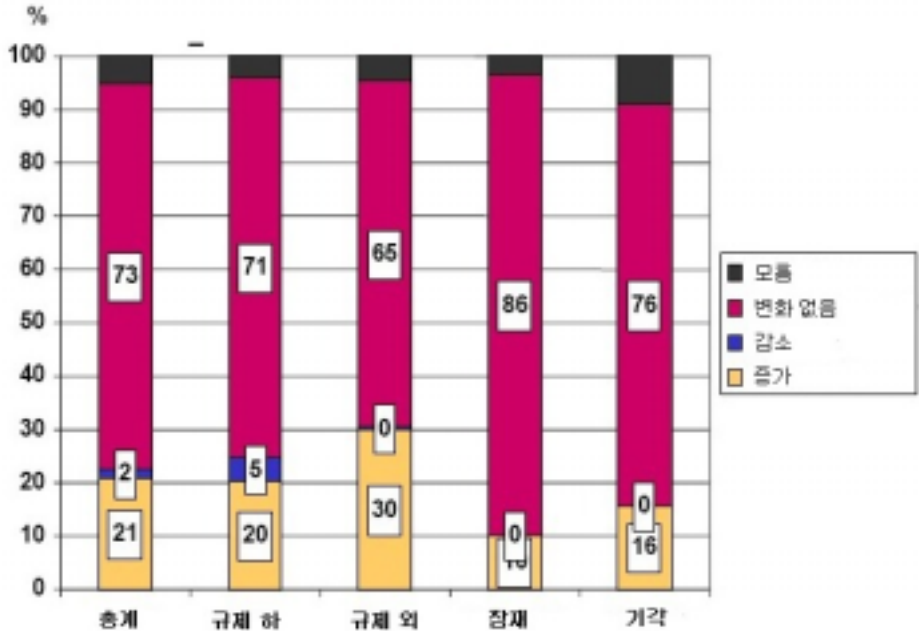


출처 : 사르디 & 앙스만 2003:34

한 편, 국가 규제를 벗어나면 집세가 오르는 것을 확인하게 된다. 도표 3에 분명히 드러나듯 아직 규제 하에 있는 주거 범주(20%)에서 보다 국가 규제를 벗어난 주거 범주(30%)에서 훨씬 더 큰 집세 인상을 볼 수 있다. 이는 보상 관행, 즉 국가 규제 이후, 집세의 갑작스러운 ‘벌충’을 나타내준다.

18) 45/303 비율은 다양한 근거에 따라 나왔다 : 45라는 수치는 도표 2의 첫 번째 기둥에서 나왔으며, 불법적인 인상을 언급한 사람들의 수이다. 303이라는 수치는 여전히 국가 규제 하에 있는 건물 범주에서 질문을 받은 세입자 총 수에 해당된다. 왜냐하면 몇몇 사람들은 이 질문에 대답하지 못할 수도 있었기 때문이다. 그래서 여기서서는 불법적으로 인상된 집세의 최소 15%에 대해 이야기한다.

도표 3 : 공사를 이유로 한 집세의 변화



N=697

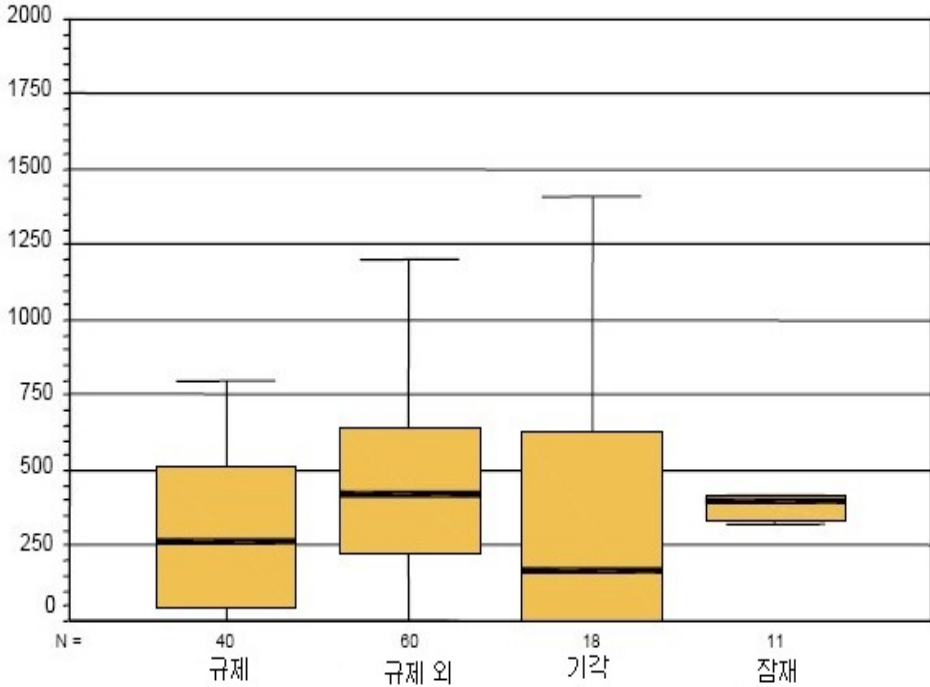
헤리움 협회 © 2002

출처 : 사르디 & 앙스만 2003:44

규제가 끝난 후에 인상이 특히 심한데, 이러한 규제 외 주거 범주에서는 월평균 492프랑까지 집세가 인상되며(도표 4), 중간<sup>19)</sup>은 월간 396프랑에 위치한다. 건물 전체가 월간 392프랑의 중간 인상 추세를 보인다.

19) 중간 : 관찰한 바의 반이 그것보다는 적고, 나머지 반이 그것보다 많다. 일반적으로, 중간은 평균보다 극한 가치에 대해 더 안정적이고 덜 민감하다(cf. 6.6 중간에 대한 설명).

도표 4 :세입자에 의해 입증된, 공사를 이유로 한 집세의 중간 상승  
(현재 집세와 아파트 입주 시 집세의 차이)<sup>20)</sup>



출처 : 사르디 & 앙스만 2003:30

설문조사에서 거론된 집세 인상은 대부분 최근의 것이다. 왜냐하면 앙케이트 이전 5년 내에 이러한 인상이 있었기 때문이다. 공사뿐만 아니라 모든 인상 동기를 헤아린다 해도, 다른 범주에서는 38%인데 반해, 집세 인상이 56%인 범주는 바로 막 국가 규제를 벗어난 건물 범주임을 알 수 있다(사르디 & 앙스만 2003:28). 모든 동기를 포함하여 이러한 인상은 월평균 492프랑이다.

20) ‘박스플롯’ 형태의 이 그래프 해석은 6.5에 설명되어 있다. 국가 ‘규제’하의 첫 범주의 건물에서 중간은 262프랑인 반면(‘박스플롯’ 중간에 굵은 검은색 수평선으로 표시), 평균은 여기 나타나지 않았지만 292프랑에 달한다.

게다가 이 인상에는 소유주와의 동의하에 세입자가 직접 떠맡은 경비(페인트칠, 조리 시설, 욕조 등)는 포함시키지 않는다. 이러한 관행은 우리의 사례 연구에서 여러 차례에 걸쳐 반복적으로 확인되었으며, 설문조사에 의해서도 드러났다. 이렇게 주인은 허가 비용 일부를 ‘밖으로 빼돌려’ 이득을 보는 한편, 세입자는 이것이 장기간 집세에 영향을 미치지 않는 못하기 때문에 역시 이득을 본다.

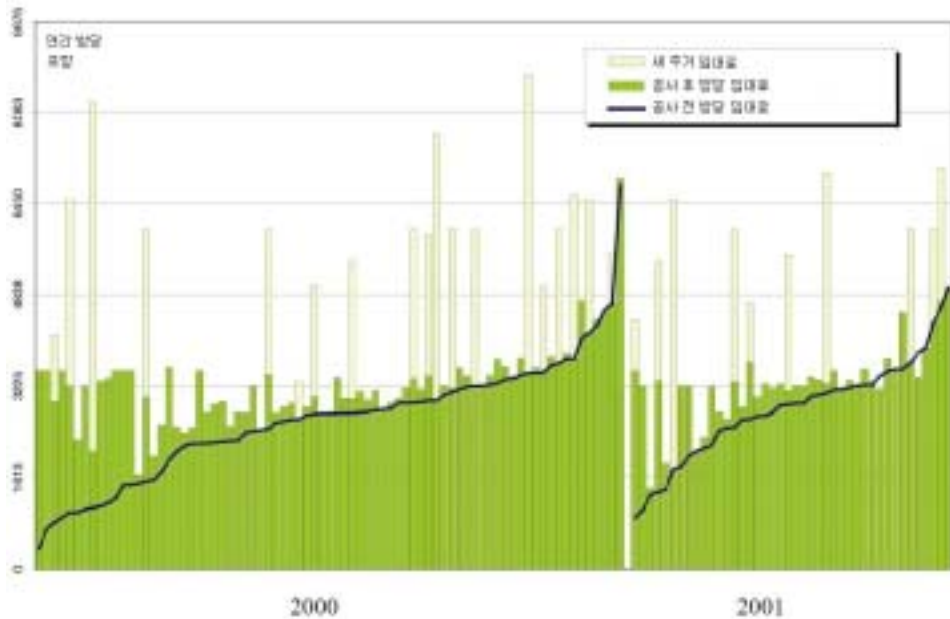
건축 단속반에 의해 LDTR의 체제 하에 허가된 집세의 어떤 규제도 자발적으로 행해진 바 없다. 처벌하는 경우는 거의 없으며, 반드시 세입자의 고발이 있어야 한다. 건축 단속반에 의하면, 새로운 세입자들이 입주 시 새 집세에 이의를 제기하는 일부 아파트 공사의 경우에 한해 규제가 이루어질 뿐이다.

#### 나) 3.1.2.2 행정 데이터에 따른 집세 변화 (2000/2001 총체적 프로젝트)

허가 시에 소유주들이 만든 데이터 -공사의 재정적 계획과 공사 전후 임대료- 에서 집세 인상을 목격할 수 있다.

도표 5는 허가를 받은 집세 인상을 보여준다. 개축 공사 때 새로 만들어진 주거는 3,225프랑의 천정가를 따르지 않는다(예 : 옥상 증축). 따라서 집세가 LDTR 한도를 초과할 수 있다. 그러나 이 집세는 허가를 받은 것이기 때문에 개축 이후의 새 임대료에 포함된다. 공사 전체에 자금을 조달하고, 국가가 동결한 집세로 인한 잠재적 손실을 상쇄시키기 위해, 소유주는 개축 프로젝트 때 새 주거를 판매하기도 한다.

도표 5 : 2000~2001년 공사 전후 임대료 비교(곡선 상에 나타난 공사 전 집세 수준의 증가 순서대로 분류. 허가를 받은 총체적 프로젝트에 한함)



출처 : 건축 단속반, 색인표 RDB

그래프 해독 : 그래프 맨 왼쪽에 위치한 2000년 첫 허가에서 공사 전 방당 평균 집세는 400프랑이다(곡선에 나타난 수치). 공사 후, 방당 평균 집세는 3,500프랑이다(막대에 나타난 수치).

총체적으로 그래프 자료는 LDTR이 자극한 집세 벌충을 보여준다. 개축 전 집세가 저렴할 때, 공사비용에서부터 정해진 한계까지 집세가 오를 수 있음을 상기하자<sup>21)</sup>. 반대로 비싼 집세는 오를 수가 없다. 그래서 2000년과 2001년에 프로젝트의 약 2/3가 위의 도표와 같은 양상을 나타냈고, 규제 하에 있었던 1/3은 비싼 집세가 천정가에서 동결되었다.

21) 이론상, 이는 어떤 집세를 두 배나 세 배까지 올릴 수도 있다. 하지만 실제로는 정부가 세입자가 직장이 있다면 인상을 단계별로 나누어 하길 요구한다.



새로 만들어진 방에 있어서 집세는 예전에 연간 방당 최대 6,000프랑이었다. 이후 계산표는 변화하지만, 남용을 피하도록 건축 단속반에서 제시하는 수익성 계산에 따른다. 옥상에 지어진 호화 아파트와 관련하여 이 새로운 주거에 엄청난 집세 변화가 나타나는 것을 확인할 수 있다.

표 3은 방당 임대료의 변화를 보여준다. 69.2%의 주거에서, 집세가 15% 한도 내에서 오르는데, 이는 적정해 보이며, LDTR이 집세 인상을 제한한다는 것을 증명해준다. 나머지 1/3의 집세 인상은 문제가 있다. 비록 집세 자체는 낮다 하더라도, 어쨌거나 이것은 세입자들의 입장에서 상당히 높은 인상임을 나타낸다.

표 3 2000~2001년 총체적 프로젝트의 임대료의 변화

방당 임대료 변화(프로젝트에 의한 평균)	5% 이하	5%~15%	15% 이상
퍼센티지로 본 총체적 프로젝트 수	33.3%	35.9%	30.8%

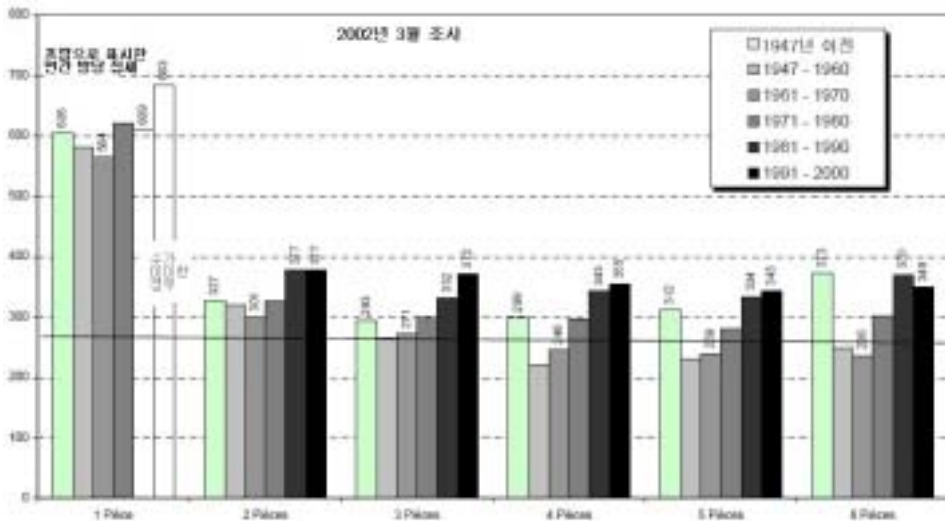
### 다) 3.1.2.3 OCSTAT에 따른 집세 수준

OCSTAT는 제네바 아파트의 집세 차이와 수준을 지속적으로 거론한다. 개축된 주거와 미 개축 주거가 구별는데, 이는 미 개축 주거와 비교하여 개축 주거의 집세 수준 변화를 명확히 보여 준다<sup>22)</sup>.

22) 하지만, 결과를 해석해보면, 양케이트의 미약함을 알 수 있다. 세 가지 점에서 그렇다 : 1) ‘미 개축’ 주거 부분은 데이터 발췌 시에 설문 응답자의 실수 때문에 미약할 수 있다. 따라서 뒤이어 오는 비교에서, ‘미 개축’ 주거 범주는 개축 주거의 약한 비율을 포함한다. 2) 아파트당 평균 집세 계산 시, 통계는 개축 년도를 고려하지 않는다. 그래서 10년 전 개축된 주거와 다른 연도에 개축된 주거가 둘 다 개축 주거로 간주된다. 그러나 분명 두 건물 사이에 집세에 미치는 영향은 다르게 나타난다. 마찬가지로, 개축 유형에 대해서도 고려하지 않는다. 3) 일반적인 관점에서, 집세를 비교하기란 어렵다. 집세의 수준이 다양한 요소들에 의해 결정되며, 그 요소들 중 일부는 수량화할 수 없거나 힘들기 때문이다(주거의 위치, 전망, 교통수단 접근성, 환경, 오염 등). 양케이트는 대표성을 증대시키도록 많은 수의 주거를 통합하여 이런 문제를 피하고자 한다.

데이터들은 일반적으로 집세 수준이 건물의 나이에 달려있음을 보여준다. 보다 높은 가격에 임대되는 1947년 이전의 주거는 제외하고, 건물이 새 것일수록 집세가 올라간다(도표 6). 1947년 이전 건물은 아마도 좀 더 개축이 되어 퀄리티가 더 높거나 더 좋은 입지를 지니고 있기 때문에 철거되지 않았다는 것이다.

도표 6 : 방당 월평균 집세



수평선은 월간 방당 LDTR 천정가인 268.75 프랑을 가리킨다.

출처 : OCSTAT, 집세 통계 - CEPP

네 칸짜리 아파트 평균 집세는 건물의 나이에 따라 월간 984프랑에서 1,420프랑까지 변화한다. LDTR에 기재된 우선요구는 같은 크기 아파트에 대해 월간 800프랑에서 1,075프랑까지로 기록되어 있다.

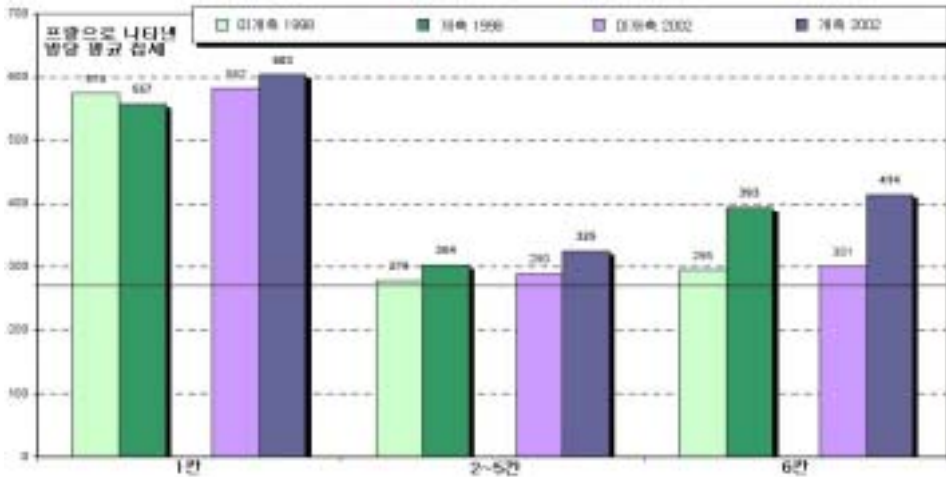
미 개축 주거와 비교하여 개축 주거의 집세 수준을 살펴보면 세 그룹으로 구분할 수 있다(도표 7).

- 더 큰 아파트에 비해 방당 집세가 훨씬 더 높은 한 칸짜리 주거 (원룸)의 경우, 개축 주거의 집세 수준은 미 개축 주거 집세의 일반

적인 수준보다 약간 더 높다(+3.5%). 1998년에는 미미한 수이지만 반대 경향이 목격되었다.

- 2~5개의 방으로 구성된 주거는 총체적으로 균등한 방당 가격에 임대되었다. 개축된 아파트는 방당 평균 집세가 250~300프랑 정도였던 미 개축 아파트보다 약 30프랑 비싸게 임대되었다(+10.8%).
- 여섯 칸짜리 대형 개축 주거는 미 개축 주거에 비해 방당 100프랑 가까이 차이나는 훨씬 높은 집세 수준(+27%)을 보여준다.

도표 7 : 1998년과 2002년 개축 후 방당 월간 집세 수준



출처 : OCSTAT, 집세 통계 - CEPP

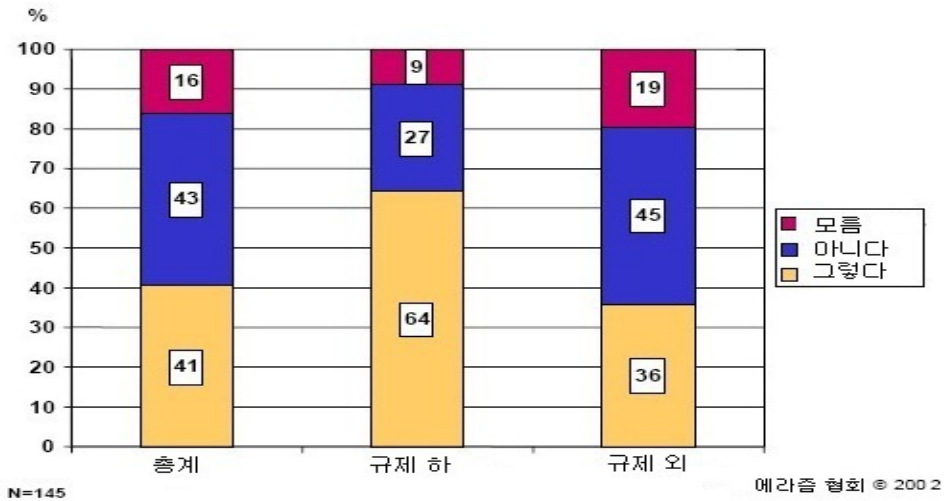
개축된 2~5칸짜리 아파트의 연간 방당 집세는 1998~2002년 사이에 3,648프랑에서 3,900프랑까지 오른다(+6.9%). 우선요구와 비교해 보면, 천정가 3,225프랑을 초과하여 13~21%의 격차를 보여준다. 개축된 네 칸짜리 아파트는 2002년에 월평균 1,300프랑이다. 대형 아파트(여섯 칸짜리)의 경우 이 격차는 46%~54%에 달한다. 유추해보건대, 2002년에 여섯 칸짜리 개축 아파트는 LDTR이 예상한 월간 2,484프랑보다 1.5배 더 비싸다.

1998년에서 2002년까지 4년간 2~5칸짜리 아파트 집세의 평균 증가는 미 개축의 경우 4.3%, 개축의 경우 6.9%이다<sup>23)</sup>. 여섯 칸짜리 아파트는 각각 2%와 5.3%이다. 같은 기간에<sup>24)</sup> 소비자 가격 지수가 4.6% 증가했다. 따라서 대형 아파트에서는 인상이 덜 심했지만, 비례적으로 볼 때 더 비쌌다.

### 3) 3.1.3 세입자 통지

세입자 보호 조치로서, LDTR은 공사를 알리고 건축 허가를 게시할 것을 권고한다. 설문조사(도표 8)에 따르면, 이 보호 조치가 최근 사례들(국가 규제 하에 있는 건물 범주)에서 상당수(64%) 지켜지는 것으로 보이는 한편, 더 오래된, 즉 국가 규제 기간이 끝난 건물들의 사례에서는 비율이 낮음(36%)을 알 수 있다.

도표 8 : 세입자에 대한 통지



출처 : 사르디 & 앙스만 2003:46

23) 1980년부터 만들어져 집세가 이미 LDTR 천정가보다 높은 아파트에 있어, 개축 공사는 문제를 제기할 위험이 있음을 을 상기하자.

24) 계산에서 간주된 기간 : 1998년 5월부터 2002년 5월까지

대부분의 경우 세입자는 관리인이나 소유주의 편지로, 그보다는 드물지만 세입자 회의 때 통보를 받으며, 극히 드문 경우이긴 하지만 인상 통지서로 통보를 받기도 한다.

LTDR은 공사 조항에 있어 세입자에게 ‘보호자’ 역할을 하는 것처럼 보인다(도표 9). 국가 규제 하의 건물에 사는 세입자는 규제가 끝난 범주의 30%와는 반대로, 관리인이나 소유주와 공사 규모에 대해 더 자주 의견을 나눴다(36%)고 언급했다. 공사의 재정적 중요성은 31%로, 덜 자주 논의되었다(사르디 & 앙스만 2003:41).

도표 9 : 공사 규모에 대한 관리인이나 소유주와의 토론



N=697

에라즘 협회 © 2002

출처 : 사르디 & 앙스만 2003:40

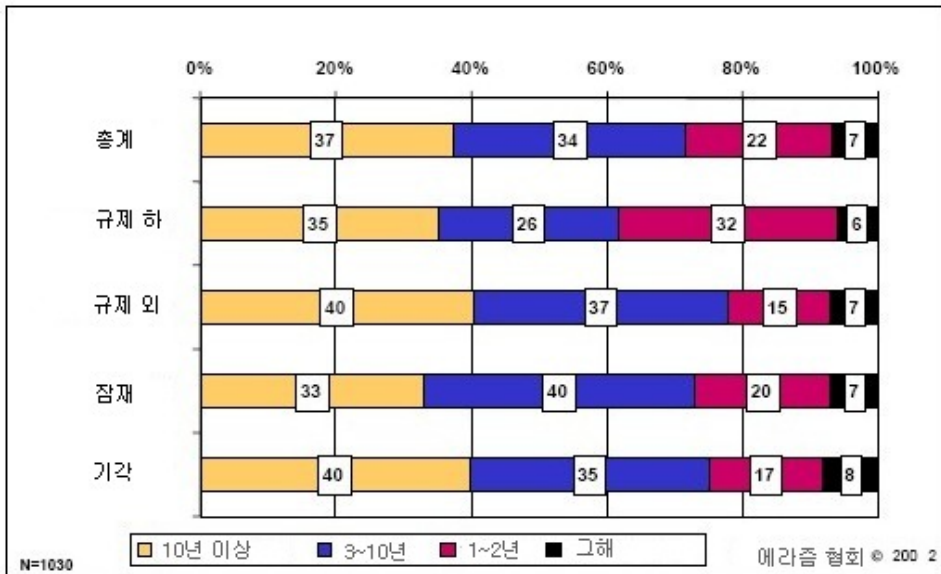
세입자 대다수가 개축 공사에 대해 호의적이었다 : 일반적으로 77%, 규제 하의 범주에서 69%, 규제 후 범주에서는 81%였다(사르디 & 앙스만 2003:43).

#### 4) 3.1.4 세입자 변경

개축 공사는 예전 세입자들 중 일부의 퇴출과 새 세입자 입주를 야기할 수 있다. 이러한 세입자 변경의 이유로는 공사 전후 집세의 인상, 공사 기간 동안의 폐해, 임대계약 수정 등 여러 가지를 들 수 있다. LDTR의 세입자 보호 조치는 퇴출을 가능한 한 제한하는 것을 목표로 한다.

세입자를 대상으로 하는 설문조사에 따르면, 이러한 세입자 이동이 자주 있어왔다(도표 10). 국가 규제 하의 주거에서 최근 2년간 새로 들어온 세입자 비율(38%)이 더 큰 것을 알 수 있다. 나머지 범주에서는 25%였다. 어찌됐건 LTDR이 없다면 이런 비율이 나올 수 없을 것이다.

도표 10 : 주거 지속 기간



출처 : 사르디 & 앙스만 2003:11

### 5) 3.1.5 불법 개축

몇몇 소유주들의 과도한 관행에 반발하여 LDTR에 적힌 조치들은 점점 더 구속적이 되었다. 제네바 법규는 스위스에서 가장 엄격하다. 정치적 선택보다 우선하여 국가는 현재 가능한 수단을 가지고 실제로 강력한 조치들을 시행할 수 있을 것인가? 그 답은 이 속박에 매여 있는 사람들-소유주, 관리인, 건축가-과 정부의 관행을 살펴보면 알 수 있다.

회담에서 참가자의 거의 절반에 해당하는 14명이 우리에게 ‘분할화’ 전략을 사용한다고 고백했다. 이 공사의 분할은 세입자가 바뀔 때 아파트를 하나씩 하나씩 개축하는 것으로, 매우 은밀히 불법적으로 진행된다. 그리하여 결과적으로 허가를 받지 않은 채 건물이 전부 개축된다. 이 경우 집세는 국가 규제나 3,225프랑의 천정가를 따르지 않고, 세입자들은 인상액을 부담하게 된다.

참가한 6명의 관리 중 4명이 세입자가 바뀔 때 무허가로 ‘가벼운 개축’을 시행한다고 고백했다. 그러므로 이 관행은 매우 통상적인 것이며, 관리들은 두 가지 동기로 그것을 설명한다 : 1) 법에 의해 규정된 법적 구속을 회피하는 것, 2) 그들에 따르면 공사비용까지 높아지게 하는 두 세입자 간의 집세 미 회수금을 최대한 제한하는 것. 8명의 건축가 중 반이 이런 관행을 알고 있다고 고백했다.

어쨌든 이 관행은 모든 형태의 공사에 일반적인 것은 아니다. 무언가 쌓아올릴 필요가 있거나, 달리 표현하자면 공사가 외부에서도 보일 경우, DAEL에 공식적인 청구를 피할 수 없다.

만약 공사의 ‘분할화’를 포기하기로 했다면, 이는 법적인 규정이 완화된다는 조건 하에서이다. ‘제도적’ 소유주(금고, 기금 등)처럼 다른

유형의 소유주들은 그들의 명성을 위협할 수 있는 불법적 관행에 뛰어드는 모험을 할 이유가 없다.

무허가 공사에 관하여, 특히 허가가 기각된 건물과 한 번도 허가 청구를 한 적이 없는 건물들에 대해 세입자들의 폭로가 이어진다. 이 증언들을 믿는다면, 부동산 전문가와의 회담에서 확인된 바보다 법을 회피하려는 경향이 훨씬 더 크다. 건물 외관 개축 -세입자의 1/4(24%)이 지적-이나 지붕 개축 -세입자의 약 1/5(18%)이 지적-과 같은 외적인 공사에서조차도 이런 경향이 나타난다. 승강기 설치와 같은 주요 실내 공사에 있어서도 마찬가지로 세입자 23.5%가 지적했다. 특히 위에서 언급된 세 가지 유형의 공사에서 세입자의 1/5이 불법 개축에 대해 지적했다. 이것은 이 건물 범주 내 집세 인상률에 부응한다 : 26%의 세입자가 그들의 건물에서 진행된 공사(유지 또는 개축)를 집세 인상과 결부시켰다.

### 6) 3.1.6 세입자에 미치는 영향에 관한 주요 골자

- 부동산 전문가들에 의하면, 개축하고자 할 때 LDTR 때문에 단기 투자 전략이 효과적이다. 이 전략은 세입자의 희생을 유발한다 : 유지 부담, 공사 비용, 집세의 인상, 자재 퀄리티 하락 등
- 공사를 시행하기 전 세입자 통지 선호(64%의 사례에서 긍정적 답변)
- 세입자는 대부분 공사에 호의적이다.
- 허가를 받은 프로젝트는 공통점을 지닌다 : 일반적으로 낮은 집세일수록 인상이 심하다 : 공사 전 집세와 3,225프랑 천정가의 차이가 단번에 집세를 두세 배 인상하게끔 법적으로 허용해준다.
- 법은 종종 다음에 의해 위반된다.
  - ▶ 세입자 변동 시 아파트 무허가 개축



- ▶ 건물 공동 구역의 무허가 개축
- ▶ 국가 규제 기간의 집세 인상
- 법은 종종 다음에 의해 회피된다.
  - ▶ 미리 집세를 인상함 : 공사를 위해 집세가 인상되어 건축 허가 시 그 수준으로 유지되며, 다시 인하되지는 않는다.
  - ▶ 차차 집세를 인상함(단계적으로 집세를 인상함) : 새로운 임대 계약서에 인상이 기입되며, 국가 규제가 끝나면 매우 높은 인상이 예상된다.
- 2년 후 임대인 앞으로 보내지는 임대료 발송 요구를 제외하고, LDTR 체제 하에 허가를 받은 집세에 대해 건축 단속반에 의해 어떤 철저한 규제도 행해지지 않는다.
- 세입자 설문조사에 따르면, 대개의 경우 집세는 국가 규제가 끝나면 대폭 인상된다.
- 새 세입자들은 이전 세입자보다 훨씬 더 높은 집세를 낸다.
- 최근 개축된 건물에서 세입자 이동이 더욱 심하다(다른 범주에서는 25% 인데 반해, 최근 개축 건물에서는 새 세입자가 38%에 달한다).
- 2000년과 2001년에 허가를 받은 프로젝트에 따르면, 집세는 주거의 1/3이 15% 이상, 다른 1/3이 5~15%, 나머지 1/3이 5% 이하 인상되었다.
- 집세 통계에 의하면, 2002년에 개축된 2~5칸짜리 주거는 LDTR의 천정가보다 평균 21% 더 비싸다. 개축된 네 칸짜리 아파트는 월평균 1,300프랑이다. 여섯 칸짜리 아파트는 천정가보다 54% 더 높은 1.5배에 이른다. 개축된 여섯 칸짜리 아파트는 월평균 2,484프랑에 이른다.

### 나. 3.2 소유주에 미치는 영향

이 단원은 기술적·행정적 구속, 허가 기간, 공사 출자와 개축 시행 수익의 관점에서 세입자들에 대한 법의 영향을 다루고 있다. 이 영향

력은 관련 소유주에 따라 경중의 차이가 있다. 제네바에서 건물의 대부분(부동산의 60%)은 매우 작은 소유주 또는 작은 소유주에게 속해 있다(cf. 6.4)

### 1) 3.2.1 유지와 개축의 구분

LDTR 텍스트는 11장으로 구성되는데, 기술적 내용은 복잡하다. 예를 들면, 제3조는 유지 공사와 개축 공사를 구별하는 정의를 담고 있다<sup>25)</sup>. 이 미묘하고도 중요한 차이에 의해, 유지 공사는 허가를 받지 않아도 되는 반면, 변형에 해당하는 개축은 LDTR의 소관에 놓이며 국가 규제를 받게 된다.

법률에 명시되어 있음에도 불구하고, 이 정의는 여전히 해석을 필요로 한다. 이해를 위해 우리는 전문가에게 법적인 관점에서 유지와 개축을 구분해줄 것을 요청하였고, 그들의 정의와 위에 언급한 정의를 비교하였다.

참가자 중 과반수 이하(13/27)가 우리에게 법률과 정확히 일치하는 유지, 개축, 변형의 정의를 제시했다.

부동산 전문가(관리인, 건축가)와 소유주 간에 상당한 차이가 목격된다. 요컨대, 13명의 소유주 중에서 네 명만이 법에 따른 기준을 우리에게 제시했다. 이 네 명의 소유주는 코뮌이거나 ‘제도적’ 유형의 소유주였다. 반면에, 건축가 7명 중 6명이 LDTR에 대한 관련성과 정의를 완벽하게 이해하고 있었다. 관리인의 경우, 두 명이 어물어물 정의를 내렸고, 다른 두 명은 유지 공사에 대해 매우 광범위한 해석을 내렸으며, 나머지 두 명은 법에 대한 정확한 이론적 지식을 가지고는

25) ‘유지 공사는, 현재 법에 예측되어 있지 않은데, 주택의 일상적인 개발의 일부로서의 유지 공사를 의미한다. 적절한 정기적 유지 공사는 변형 공사로 간주되지 않으며, 현 안락함의 증대를 피하지 않는다.’

있었지만, 일반적으로 ‘상당히 융통성 있게 취급한다’고 고백했다.

따라서 원하건 원치 않건 막연함이 존재한다. 변형이라는 용어가 사람들의 머릿속에 분명한 개념을 되찾을수록, 개축과 유지의 구분은 더 명확히 내리기가 어려워진다. 이 두 개념을 구분하기 위해 공사 유형보다 공사 규모를 기준으로 삼는 정부에서조차도 이러한 어려움은 나타난다. 한 아파트에 하나의 옥조를 바꾸는 것은 유지에 해당되고, 건물의 모든 옥조를 바꾸는 것은 개축에 속한다.

따라서 LDTR 제3조의 정의는 시민 뿐 아니라 행정 기관에도 적용의 어려움을 제기한다. 왜냐하면 이 정의는 해석하기 나름인 ‘안락함의 증대’나 ‘합리적인 공사’와 같은 개념을 수반하기 때문이다. 이런 식의 개념을 사용하는 것은 개축 공사와 마찬가지로 기술적 중재에 관련된 사항에 있어서는 부적합하다. 그 결과 행정 재판소(Tribunal administratif)에서 다양한 해석 가능성을 검토하는데, 이는 유지·개축 공사나 절차를 서두르기 위함은 아니다.

## 2) 3.2.2 행정적 절차의 인식

행정적 절차를 시행하기 위해 요구되는 기간은 개축 공사를 시행하도록 하는 국가적 장려의 지표이다. 이 영역에서 관련 당사자들이 느끼는 시간과 허가 교부에 드는 실제 시간을 명확히 구분해야 한다. 그러므로 우리는 허가에 소요되는 기일(청구 제출로부터 건축 허가 시까지)에 대해 참가자들의 인식을 비교하였다. 이 기간 중 일부는 LDTR과 연관된다. 왜냐하면 다른 법들은 허가 시에 똑같이 적용되기 때문이다.

질문을 받은 사람의 2/3(31명 중 20명)가 DAEL의 경험에 대해 이야기했다. 빠른 절차 허가(APA) 청구에 대한 답변 기간은 3~6개월이다. 확정 요구 절차 허가(DD) 청구에 대한 답변은 6개월~1년이다. 그러나

일부는 DD 청구에 2~3개월이 걸렸다고 주장한다. 이러한 기간 인식은 행정 데이터에서 수집한 정보와 거의 일치한다(cf. 도표 12). 일반적으로 이용자들은 이 절차가 너무 무겁다고 느끼며, 공사비용 증가의 직접적 원인이 되는 시간 낭비라고 생각한다. 다른 주와의 비교를 실시한 한 금고에 따르면, 허가 절차는 다른 후보다 제네바에서 두 배 이상 오래 걸린다.

참가자의 대부분이 행정을 매우 가혹하게 평가한다. 주된 비난은 극도의 엄격성, 수동적 자세, 타협 부족, 더딘 행정, 그들이 바라고 기대하는 ‘파트너’로서가 아닌 검열관 같은 태도 등이다. 참가자들은 건축 허가 청구를 제출하기 전에 ‘실수 없이’ 서류를 작성해야 한다고 이야기한다. 그러기 위해서는 국가 기관들과 사전 협의를 거치는 것이 중요하다. 청구가 일단 제출되면, 종종 ‘서류를 따르는 것’이 필수적인 것으로 판단된다. 즉, 즉각 ‘그것을 진행시킬 것’이 선고되는 것이다.

참가자들에 따르면, DAEL과 위원회들 사이에서<sup>26)</sup>, 또는 위원회들 자체에서 행정 절차에 이의가 제기된다. 국가 기관, 공동체, 위원회 등 30여개의 심사기관을 거친다. 결국 이 다양한 예심 기관들의 이해관계 때문에 종종 프로젝트가 마비되기도 한다. 풍자적 교훈이 자주 회자된다 : ‘어떤 사람들은 가장 값비싼 창문을, 어떤 사람들은 가장 예쁜 창문을, 그리고 나머지는 가장 색다른 창문을 골라야 한다. 시장에 나온 어떠한 창문도 분명히 동시에 이 세 가지 요구를 충족시키지는 못할 것이다.’

행정적인 과중함은 우리의 많은 참가자들에게 있어 개축의 걸림돌이다. 그러나 또 다른 중요한 걸림돌이 종종 거론된다 : 공사나 집세 인상에 반발하여 세입자가 올리는 상소. 이 상소에 의해 걸린 브레이

26) 건축 위원회, 도시 계획 위원회, 기념물 및 사적 위원회 등. 이 위원회들의 직무는 개축에만 한정되지 않는다.

크는 행정적 절차에 의한 브레이크보다 훨씬 심각하다. 자문 위원회는 결정에 문제가 있을 경우 접촉하기 쉽지 않다는 점을 상기할 것.

### 3) 3.2.3 행정적 기간

1996년 초부터 DAEL에 제출된 건축 프로젝트의 분석은 청구 제출과 허가 사이의 평균 기간이 141일, 다시 말해 4~5개월가량임을 보여준다. 표 4는 두 유형의 절차에 대한 평균 기간의 정보를 제공한다 : 빠른 절차 허가(APA)는 평균 104일이 소요되며, 확정 요구(DD)는 훨씬 더 오래 걸린다(7개월이 넘는 226일).

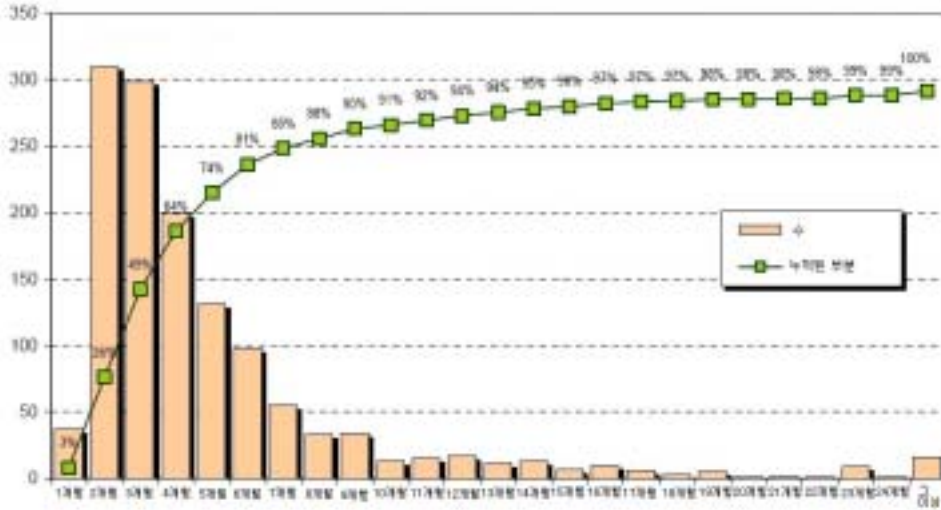
표 4 : 1996년 1월 예정 프로젝트 허가 획득 기간

	프로젝트 수	평균 기간	중간 기간
합계	1,326 (100%)	141일 4.5개월	94일 3.0개월
APA	929 (70%)	104일 3.4개월	77일 2.5개월
DD	397 (30%)	226일 7.3개월	156일 5.0개월

비록 지시적인 가치이긴 하지만, 이 기간이 상당히 신중히 여겨져야 한다는 사실에 주목하자. 왜냐하면 여기서는 청구 제출일과 건축 허가일이라는 출발점과 도착점만을 다루기 때문이다. 그런데 청구는 정보 추가나 프로젝트 수정을 위해 종종 제출자에게 반송되어 온다. 답변 시점은 신청자에게 달려 있지, 행정기관과는 상관없다. 또한, 기간은 프로젝트의 복잡성과 청구의 퀄리티에 따라 크게 달라질 수 있다.

한편, 평균의 활용은, 다음 도표가 보여주듯, 기간의 큰 변화를 감추고 있다.

도표 11 : 시간에 따른 프로젝트 분포



출처 : DAEL 행정 색인표 발췌

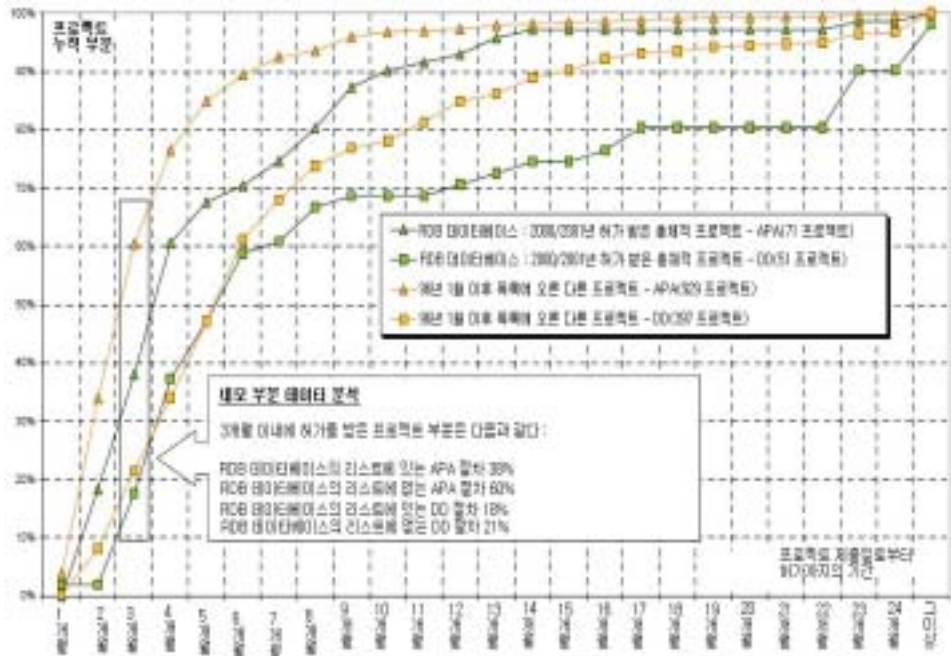
프로젝트의 절반가량이 3개월 이내에 허가를 받는 반면, 15%는 7개월 이상 걸린다. 더 문제성이 있는 프로젝트는 허가를 받는 데 2년 이상 걸리기도 한다.

도표 12는 데이터의 네 그룹에 따른 기간의 분포를 나타낸다. 그 중 하나는 절차 유형(APA와 DD)에 따른 것이고, 다른 하나는 리스트에 기록된 프로젝트 전체<sup>27)</sup>와 2000년, 2001년의 총체적 프로젝트(cf. 2.3.1) 구분에 따른 것이다. 여기서 나타나는 하나의 경향은 2000년과 2001년의 총체적 프로젝트가 다른 프로젝트 전체에 비해 평균적으로 허가받는 시간이 더 오래 걸린다는 점이다. 한편, 빠른 절차는 확정 요구보다 더 신속함을 알 수 있다.

27) 리스트에 기록된 프로젝트는 1996년으로 거슬러 올라가므로, 마지막 프로젝트는 총체적 프로젝트도 포함한다.

총체적 프로젝트는 2000년과 2001년을 대상으로 하며, 다른 모든 프로젝트는 1996년에서 2002년까지를 대상으로 한다.

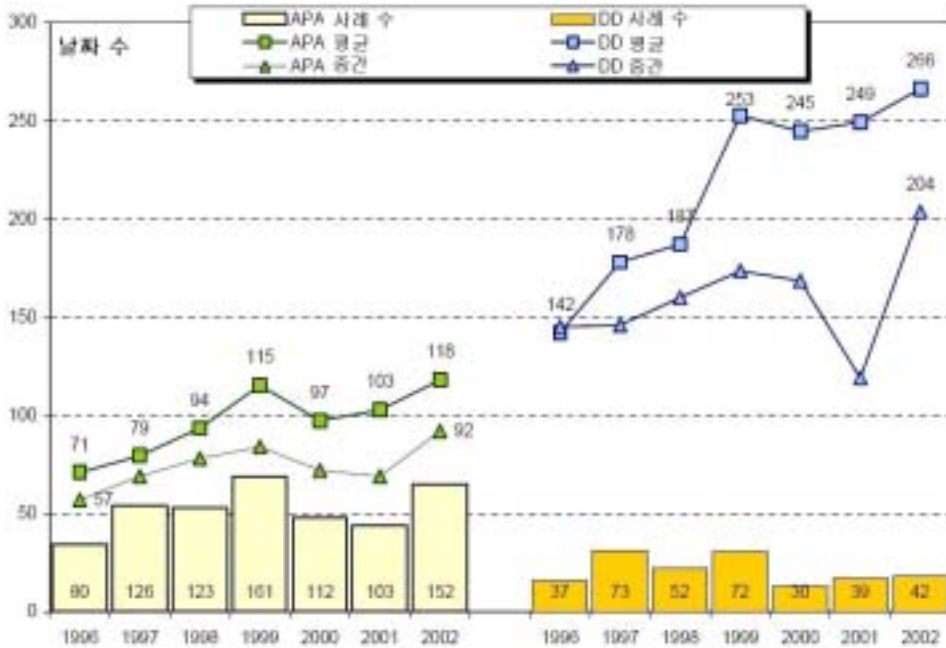
도표 12 : 절차에 따른 기간 변화



출처 : DAEL 행정 색인표 발췌

도표 13은 경향이 고정적이지 않다는 것을 보여준다. 전반적으로 1998년 이래로 APA 절차나 DD 절차 모두 중간 기간뿐만 아니라 평균 기간도 연장되었다. 게다가 APA 절차는 1년 정도 걸리는 DD 절차에 비해 평균적으로 절반 정도 짧은 기간에 처리되는 양상을 보인다. 확정 요구는 특히 1999년 LTDR의 새 조치에 따른 절차를 적용하면서 기간 연장이 초래되었다.

도표 13 : 절차 유형과 허가년도에 따른 기간



출처 : DAEL 행정 색인표 발췌

#### 4) 3.2.4 공사 출자

공사 출자는 LTDR -특히 적정 수익 계산에 의해 집세 총액을 규정하는 제11조-의 강제력에 의해 까다로워질 수 있다. 예를 들어, 수익이 충분치 않다면 은행이 대출을 거절할 수도 있다. 이런 문제를 피하고 건물의 재정 상황이 안전하도록 하기 위해<sup>28)</sup>, 예를 들면 개축 출자에 갖다 쓰면서 소유주들은 나중에 개축 공사로 인해 얻을 혜택 일부를 따로 떼어다 써야 할 것이다. 이렇게 예비하지 않을 경우, 소

28) 이 상황은 특히 판매가에 달려 있다. 과열기에 몇몇 건물들은 예누리된 가격에 팔리고, 이는 개축공사에 자금을 조달하기 훨씬 더 어렵게 만들고, 건물 수익은 불충분해진다.



유주는 다른 금고에서 자금을 끌어오거나, 게다가 경우에 따라 인상될 지도 모르는 담보를 잡으면서까지 필요한 돈을 빌려야 한다.

경제적으로 어려운 시기에 공사를 장려하기 위해 1996년부터 법에 ‘경제정세 개축 보너스’가 등장했다. 이 원조는 1996년부터 1999년까지 시행되었고, 이후 폐지되었다. 법은 다른 형태의 원조를 제시했다 : 보조금을 받는 건물에 기금 출자를 하고, 개축 공사의 실질적인 가격 인상을 눈감아줬다.

공사비용은 대체적으로 평균보다 높고, LDTR에 의해 출자가 어려웠던 역사적 건물 개축을 위한 기금에도 2002년 6월 29일부터 기념물과 사적에 관한 새로운 법 조치(LPMNS 42조)가 똑같이 적용되었다.

#### 가) 3.2.4.1 순수 자본 또는 개축 자본

질문을 받은 14명의 소유주 중 두 명만이 개축을 위해 특별 기금을 마련했다. 두 경우는 금고였다. 둘 다 이 기금에 건물 당 임대료의 10%를 할당했다. 둘 중 하나는 출자가 실제로 너무나 미약하기 때문에 이 기금이 더 이상 아무 공급을 받지 못한다고 밝혔다. 여기에 두 명의 제도적 소유주가 가세하여, 그들의 스위스 부동산 파크 기금 전체를 위한 총체적 예비 기금을 조성했다고 밝혔다. 그러나 어떤 고정 할당도 이 기금에 주어진 바가 없다. 개인 소유주들의 경우, 어느 누구도 추후의 개축이나 변형 공사를 위한 기금을 자발적으로 구성한 적이 없다. 필요한 경우 이용할 수 있는 담보가 줄어들 수도 있다는 것을 기금을 만들지 않는 이유로 들었다. 관리인의 경우, 자신들의 고객들 중 어느 누구도 개축을 위한 기금을 조성하지 않는다고 말한다. 그러나 두 경우에, 이 상황을 유감으로 생각했는데, 왜냐하면 구속력 있는 법적 토대가 제네바 부동산 파크를 더 잘 지탱해 줄 것이기 때문이다.

## 나) 3.2.4.2 개축 보너스

참여자의 반 조금 넘는 수(13/25)가 개축 보너스를 활용했다. 몇몇은 이 지원의 타당성에 대해 의구심을 갖는다. 참가자들에 의하면, 이 시스템은 납세자의 부담을 야기한다. 몇몇 세입자의 수입에 관해 항상 파악이 어렵기 때문이다. 이 논쟁은 허가 하에 개축된 건물의 세입자 수입을 계산하게끔 해주는 우리 설문 조사에는 해당되지 않는다. 설문 결과에 따르면, 세입자의 60%가 십만 프랑 이하의 연간 순수입을 얻고, 25%는 5만 프랑 이하의 수입을 얻음을 알 수 있다.

보너스에 관해 우리는 1996년 7월에서 2000년 4월 사이<sup>29)</sup>, 약 3년 반에 걸친 데이터를 활용했다. 267개 건물과 4,514 주거가 총액 약 3,200만에 달하는 지원 혜택을 받았다. 2000년과 2001년 사이에 개축된 주거의 평균치를 참조해보면, 보편적으로 개축 두 건당 약 한 건(57%), 즉 총 7,815 주거 중 4,514 주거에 보너스가 활용되었음을 알 수 있다.

표 5 : 1996~1999년 ‘개축 보너스’ 활용

건물 수	아파트 수	방 수	공사비용	지급된 보조금
267	4,514	16,358	328,968,378	31,868,073

출처 : 국가 DAEL, 2003년 3월 19일

## 다) 3.2.4.3 다른 출자 근거

소유주들은 개축 공사를 위해 다른 출자 근거들을 활용할 수 있다. 네 가지 근거가 아래 제시되어 있다.

---

29) 2000년에만 몇몇 사례들.

1) LDTR에 따른 개축은 종종 LGL에서 언급한 보조금의 혜택을 입는다. 실제적으로, 중대한 개축의 경우 공사 수익 기준을 적용해 볼 때 매우 높은 집세를 예상케 한다. 공사 후 집세는 주거 임대 관리소(OCL)에 의해 결정되며, 보조금은 원칙적으로 LDTR에서 정한 천정가를 따르도록 한다.

이 두 법 사이의 조목이 소유주들 사이에서 처리의 동일성 문제를 제기한다. 왜냐하면 OCL에 의해 허가된 집세(보조금 포함)가 LDTR 천정가보다 더 높기 때문이다. 보조금 혜택을 받는 소유주는 그러므로 이 혜택의 부여에 대한 객관적인 기준이 없기 때문에 이득을 보게 된다.

또 다른 문제가 제기되는데, 특히 HM(공동주택) 보조금에 있어서 그렇다. 이 보조금은 법인화되어, 세입자의 수입에 따라 달라진다. 따라서 수입이 많은 주거에 대한 집세는 LDTR 천정가를 초과할 수 있다. 이것은 DAEL 내에서, 주거 관청(LDTR을 적용)과 OCL 사이에서 충돌의 원인이 된다.

LDTR과 LGL을 적용하여 허가된 집세의 천정을 조율함으로써 이 두 가지 문제를 동시에 해결할 수 있다. 두 번째 문제만을 해결하려면, 보다 간단한 방법으로, LGL을 따르는 건물일 때 집세에 대한 LDTR의 기준 적용을 거부하면 된다.

바라건대, 이 두 법의 조치 사이에 보다 큰 일치가 요구된다.

2) 대 소유주로서 제네바 시는 주거 사회 정책을 추구한다. 그러므로 개축 공사비용은 집세에 직접 영향을 미치지 않지만, 사회 예산에 포함된다. 이것은 상황을 객관적이고 투명하게 만들지 못한다 : 집세가 오르지 않기 때문에 아무 문제없이 허가가 부여되지만, 원가(예전 집세 +공사비용)가 3,225프랑의 한도를 넘을 수 있다.

3) 회답에서 거론된 회피 관행은 공사 출자에 기여할 수 있다. 집세를 미리 인상하면, 개축이 집세 인상을 야기하지 않으면서 개축 기금에 기여할 수 있다. 국가에 의해 집세가 동결되기는 하지만, 개축 허가가 부여된다.

4) 중요하고 다양한 부동산 파크를 가진 소유주들은 재정 상태가 좋은 건물들로 몇몇 건물의 나쁜 수익을 상쇄시킬 수 있다. 거기에 다른 활동들로 얻은 혜택까지 더해진다.

### 5) 3.2.5 수 익

LDTR 제11조는 허용 가능한 수익 계산을 제시하며<sup>30)</sup>, 제6조는 연간 방당 3,225프랑의 천정가를 제시한다. 이 두 가지 구속은 주거 소유주가 투자한 자본 수익에 관계한다. 회답을 통한 조사로 제네바 소유주들이 얻은 고유 기금의 정확한 수익률(투자 자본과 혜택 사이의 관계)을 결정하고자 하였다.

회답 때, 관계자 다수(19/30)가 고유 기금의 정확한 수익의 질문에 대해 회피하는 태도를 보였다. 나머지 11명은 고유 기금의 수익률이

---

#### 30) 11조 계산법

- <sup>1</sup> 공사 전체를 고려하여, 다음을 포함하여 집세 총액 또는 최고 판매가를 고정한다 :
  - a) 일반적으로 최대 비용의 70%에 대해 계산된, 제네바 주 은행이 시행한 제1급 담보 이자보다 0.5 포인트 높은 공사 투자 자본의 공정 수익 ; 수익률은 차츰 줄어가는 예비기금의 영향에 따른다.
  - b) 일반적으로 18~20년의 오차허용 범위, 즉 5.5%~5%에 해당하는, 시설의 수명에 따라 계산된 예비기금
  - c) 일반적으로 공사의 1.5% 가량 소요되는 유지 비용
  - d) 의무법 269조와 이후 조항들에 따라 고려된 인상, 인하의 다른 요소들
- <sup>2</sup> 장르, 유형, 퀄리티, 원가, 방 수, 면적에 있어 국민우선요구에 주거가 부응할 때, 변형 후 집세는 국민우선요구에 부응해야 한다.
- <sup>3</sup> 만약 변형이나 개축 전 집세가 국민우선요구에 부응하는 집세 수준을 초과한다면, 집세를 인상하지 않고 소유주에게 공사비용을 지원하는 것이 경제학적으로 가능하다고 여겨질 때 관할부서에 의해 같은 수준으로 유지된다.

정확히 1.75%~15%라며, 매우 대조적인 상황을 묘사한다. 네 명의 관리인은 4.5~15%라고 답했고, 한 관리인은 2%가 안 된다고 주장했다. 제도적 소유주는 4~6.4%라고 답했고, 제네바에서 2003년까지 4%에 고정되어 있던 LPP 최소 수익에조차 도달하기 어려울 때도 종종 있다고 답했다. 두 개별 소유주는 6%라고 언급했다.

수익의 관점에서 큰 부동산 파크 소유주(공공 단체, 준비 기관, 보험 등)는 몇몇 경우에 있어 보다 수익성 있는 건물로 손실을 벌충할 수 있지만, 아주 작은 소유주들에게는 이런 가능성이 없으며, 보상이 될 만한 대체 수입도 없는 것으로 보인다. 그들의 수익률은 아파트를 차례차례 개축하고자 하는 LDTR을 따를 경우 훨씬 더 감소될 수 있다.

2000년과 2001년 사이에 허가를 받은 119개의 총체적 프로젝트의 데이터는 개축 프로젝트 공사에 대한 순수익을 계산할 수 있게 해 준다<sup>31)</sup>. 순수익 분포는 2.7%에서 8.3%까지의 비율 변화를 보여 준다<sup>32)</sup>. 대부분의 프로젝트(64%)가 4% 이하에 머무는데, 이는 프로젝트 출자 비용을 위해 참조 가능한 담보율 이하이다<sup>33)</sup>. 평균적으로 공사 당 순수익은 3.06% 정도이다.

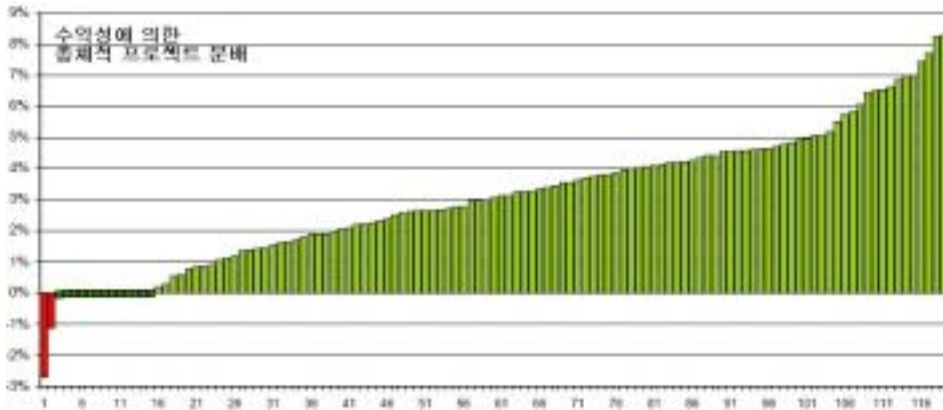
---

31) 공사의 순수익률은 공사 전후 임대료의 차이와 모든 공사의 비용(건적) 사이의 관계 하에 결정된다 :

$$\text{공사 순수익} = \frac{\text{개축 후 임대료} - \text{개축 전 임대료}}{\text{최종 건적} - \text{보조금}}$$

32) 두 개의 부정적 비율은 소유주의 파산의 결과이며, 건물은 낮은 가격에 되사진다.  
33) 제1급 담보율. 2000년에 옛 담보 평균 비율이 4.20%였고, 새 담보율은 4.29%였다. 2001년에 4.30%~4.36%까지 올랐다(출처 : BNS 계간지, E2). 큰 은행의 비율은 약간 더 높았다.

도표 14 : 2001~2003 총체적 프로젝트의 수익성 비율 분포<sup>34)</sup>



만약 프로젝트가 새로운 주거를 창출한다면, 이 평균치는 4.9%까지 상승하며, 그렇지 않을 경우에는 2.4%까지 떨어진다. 중요한 공사(총체적 개축, 포장 공사)는 자잘한 수리(4.2%)보다 수익성이 낮다(2.8%). 건물의 나이가 수익성에 영향을 미치지 않는다는 사실을 기억하자. 프로젝트가 주거 수(5.1%), 방의 총 수(4.9%), 전체 면적(4.7%), 방당 면적(4.7%)의 증가를 가져올 때 공사의 순수익은 더 높아진다.

표 6 : 주거와 방 수에 따른 2001년과 2001년 총체적 프로젝트의 평균수익

주거 총 수의 변화		공사 순수익				공사 순수익			
		평균	중간	유형별 편차	방 총 수의 변화	평균	중간	유형별 편차	
감소	13	2.6%	2.6%	0.4%	감소	7	2.3%	2.6%	0.5%
안정	80	2.5%	2.3%	0.2%	안정	78	2.4%	2.3%	0.2%
증가	26	5.1%	4.6%	0.3%	증가	34	4.9%	4.6%	0.3%
총계	119	3.1%	3.1%	0.2%	총계	119	3.1%	3.1%	0.2%

34) 이 그래프의 4% 이하에 위치한 수익성은 집세가 LDTR 천정가에 따르고 있음을 명백히 보여준다.

주어진 시점에 개축을 하느냐 마느냐 결정하는 것은 또한 출자 근거에 달려있다 : 고유 기금일 경우에 순수익은 이론상 4% 이하로 떨어지며, 현재 담보율로 빌린 기금일 경우에도 개축 프로젝트에서 종종 수익을 낼 수 없다.

건물에서 나온 수익은 똑같이 중요하다 : 건물을 담보로 한 대출이 부분적 혹은 전체적으로 갚아지면, 고유 기금 수익은 예비금을 구성하거나 개축 기금을 공급할 수 있다.

허가 시, 현 연방 법규에 따라 공사 순수익만을 조사하지, 출자 상황 전체의 수익성에 대해 조사하는 것이 아니므로, 소유주의 실제 수고비용에 대해 결정지을 수 없다. 사실, 공사 순수익은 수익성의 매우 왜곡된 이미지를 줄 수 있다. 부동산 투자로는 큰 수익을 내면서 공사 수익은 나쁠 수도 있고, 그 반대의 상황도 가능하다. 시장 제한과 현 연방 법률 속에서도 정기적으로 집세를 올린 소유주는 확실히 장기적인 관점에서 높은 수익을 얻었다. 반대로, 오래 전부터 세입자들을 변경하지 않고 집세를 올리기 위한 모든 법적 가능성을 활용하지 않은 소유주는 수익성이 낮았다(cf. 아래 예). 모든 스위스에서 유효한 허가, 각각의 건물 집세에 대한 개축의 영향은 경제적으로 무의미하며, 불평등을 지닌다(소유주들 사이에서, 그리고 세입자들 사이에서도). 결국은 타당한 집세를 책정했던 소유주가 비난을 받는다(혹은 가장 반사회적 소유주가 각광받는다).

#### 공사 수익 또는 건물의 수익성 계산의 예 :

건물의 수익성은 개축 공사가 집세에 미치는 영향 뿐 아니라 개축 전 집세 변화에도 똑같이 좌우된다. 두 개의 시나리오(표 7)를 비교하면서 설명해 보자.

방당 원가가 30,000프랑이고, 방당 첫 집세가 2,000프랑인 오래된 건물이 있다고 가정하자. 첫 번째 시나리오(A)에서 소유주는 개축 때까지 집세를 정기적으로 올린다. 두 번째 시나리오(B)에서 소유주는 집세를 올리지 않는다.

30년 후 건물이 개축된다. 공사 수익 기준에 따르면 두 시나리오 모두 집세 인상이 똑같이 나타나야 한다. 그러나 시나리오 A에서 소유주는 집세를 올릴 수가 없다. 왜냐하면 이미 허가된 천정가에 도달했기 때문이다.

표 7 : 공사 수익 VS 건물 수익성

시나리오	A	B
방당 원가	30,000	30,000
1년 :		
집세(프랑/방/년)	2,000	2,000
- 개발 부담 <sup>1</sup> (프랑/방/년)	300	300
= 이윤 (프랑/방/년)	1,700	1,700
2~30년 :		
집세 연간 인상	1.9%	0%
30년 :		
공사 전 집세	3,225	2,000
방당 공사비용(C)	20,000	20,000
31년 :		
이론적 집세 인상(6.125%/공사)	1,225	1,225
허가된 집세 인상( $\Delta L$ )	0	1,225
공사 후 집세	3,225	3,225
이윤(집세 - 부담)	2,925	2,925
<b>공사 순수익(<math>\Delta L/C</math>)</b>	<b>0.0%</b>	<b>6.1%</b>
<b>31년 수익성(내적 수익률<sup>2</sup>)</b>	<b>5.9%</b>	<b>5.0%</b>

<sup>1</sup>개발 부담은 계산을 단순화하기 위해 불변하는 것으로 가정한다.

<sup>2</sup> '내적 수익률'은 연평균 비율에 해당한다.

공사가 집세에 미친 영향의 관점에서만 논하자면, 시나리오 A에서 소유주는 매우 손실을 입은 것처럼 보인다. 왜냐하면 공사 수익이 전



무하기 때문이다(반면 시나리오 B에서는 공사 수익이 6.1%나 된다). 그럼에도 30년간 평균 5.9%의 수익성을 획득한다(시나리오 B에서는 겨우 5%에 불과하다). 그러므로 공사 수익은 부동산 투자 수익성의 좋은 지표가 될 수 없다. 공사 수익은 공사 전 집세의 변화에 달려있으며, 이는 허용되는 인상을 정하기 위해 꼭 알아야 할 필요가 있다. 그러나 여기서 연방 법규와의 충돌이 생길 수 있다. 왜냐하면 공사 수익 기준이 임대계약 법규를 그대로 베낀 것이기 때문이다(의무 법전).

위의 예에서 간접적인 방식으로 공사 전 집세를 가늠하게 해 주는 것이 방당 천정 3,225프랑이다. 연방 재판소의 법률에 의해 허가된 임대 계약 법규의 예외에 해당된다. 그러나 만약 공사 수익 기준에 따라 허용된 집세가 천정을 넘지 않는다면 이 메커니즘은 기능하지 않는다. 특히 부분적 개축(예를 들면 단순한 포장 수리)의 경우 그러하다.

연방 법규가 공사 전 집세에 대해 허용 가능한 인상을 변조하는 것을 허락하지 않으므로, 공사 후 집세의 천정에 관한 메커니즘 활용이 늘어날 거라 생각할 수 있다. 공사 규모와 관련하여 이 천정을 조정하는 것 말이다. 현행 천정은 전면적 개축에는 계속 유효하겠지만, 부분적 개축에서는 감소된다(이는 너무도 논리적인 사실이다). 이러한 변화가 연방 재판소에 의해 받아들여질지 어떨지는 아직 미지수다.

### 6) 3.2.6 소유주에 미치는 영향에 관한 주요 골자

- 유지와 개축의 개념에 있어서 법에 모호함이 존재한다. 예를 들어, 유지와 개축을 구분해주는 기준인 안락함의 증대는 정부든 전문가든 각자가 해석하기 나름이다. 한편 회담 때, 유지, 개축, 변형에 대한 확실한 정의를 내린 사람은 참가자의 반에도 못 미쳤다.
- 유지와 개축을 구분하는 데에는 공사의 형태보다는 양이 더 결정적인 것으로 보인다. 이는 공사의 세분을 자극한다.

- 행정 데이터에 따르면, 빠른 절차 허가를 얻는데 평균 3.4개월이 걸리며, 확정 요구 허가의 경우에는 7.3 개월이 소요된다. 이 기간은 신청자가 자문 당국의 추가 요구에 응답할 시간을 포함한 것이다.
- 건축 허가 청구 제출에 선행된 협의에도 불구하고, 2000년과 2001년 허가된 중대한 개축(확정 요구)에 있어서, 프로젝트의 50%가 처리되는데 6개월이 걸리고, 80%에 이르는 데 17개월이 걸렸다. 이 시기에 기간은 전반적으로 늘어났다.
- 소유주나 그 대리인은 허가 수여 기간에 대해 정확히 평가한다. 그들은 개축에 대한 구속의 관점에서 이 기간이 너무 길다고 생각한다.
- 몇몇 제도적 소유주가 한 건물의 임대료의 10%까지 할애하는 개축 기금을 조성하는데 반해, 어떤 개별 소유주도 개축 공사의 가능성에 대해 예비를 하지 않는다. 그들은 개축을 위해 저축을 하기보다는 차라리 담보를 갚는 쪽을 택한다.
- 1996년 7월에서 2000년 4월 사이에 개축된 주거 프로젝트의 대부분이 ‘개축 보너스’라는 국가 지원을 받았다.
- 대부분의 프로젝트는 담보율보다 낮은 공사 순수익을 얻는다. 하지만 이 기준은 상대적이다. 왜냐하면 LDTR에 기재된 ‘허용 수익’은 소유주의 실제 수고비용에 대해 의사를 표명하게 허락하지 않기 때문이다. 결국 기준은 오직 공사(순수익)에만 기초하며, 반면에 프로젝트의 수익성은 이윤과 투자 자본 사이의 관계-건물 역사를 포함한 더 큰 개념- 하에 측정된다.
- 공사 순수익의 현행 계산법은 경제적 무의미와 처리의 불평등성(소유주 사이에서와 세입자 사이에서)을 내포한다. 결국은 집세가 타당했던 소유주가 비난을 받는다(혹은 가장 사회적이지 않은 소유주를 선호한다).

### 다. 3.3 집단에 미치는 영향

제네바 인구 전체에 대한 일련의 영향이 아래 제시되어 있다. 시작된 공사 유형에 대한 LDTR의 적용, 프로젝트를 대표하는 규모, 개축 투자 등에 관한 것이다. 도시 주거 유지나 부동산 파크 상태도 마찬가지이다.

### 1) 3.3.1 시작된 공사 유형

LDTR에 의한 비용 제한은 시작된 공사 유형에 위험한 영향을 미칠 수 있다 : 중대한 개축이나 중요한 공사를 실행하기를 단념하고 간단한 공사들에만 착수할 것이다.

수집된 증언들은 이 점에 대해 매우 미묘한 차이를 보인다. 몇몇은 부동산 파크의 퀄리티를 보증하고 싶어 하며, 중대한 중요한 개축 프로젝트에 참여하는 반면, 다른 사람들은 중요한 공사들을 나중에 돌리고 싶어 한다. 건물 내부 개축은 세입자 순환과 관련하여 진행된다. 외부 수리 때, 일반적으로 허가 청구가 제출된다. 집세 인상 제한을 목적으로 LDTR이 요구하고 우리 참가자들 대부분이 언급한 바 있는 비용 제한은 공사를 ‘기술의 법칙’(대상의 퀄리티와 장수)에 따라 하도록 허락하지 않는다. 그 대신 ‘자질구레한 수리’ 따위에 특권이 부여된다. 그래서 선택된 옵션은 재료의 내구성이 아니라 오로지 비용에 의해서만 이루어진다. 이와 같이 단언하면서, 건물 전문가들은 몇몇 유형의 공사가 중대하고 비용이 많이 드는 공사로 분류되는 콘크리트 탄산염 처리를 하지 않는 등 더 이상 정상적으로 시행되지 않고 있다고 얘기한다.

공사 유형에 관한 DAEL의 데이터는 ‘총체적 프로젝트’에 대해서만 취급하고 있다. 즉 한 건물 전체에 대한 결과를 지닌 것이다. 2000년과 2001년 사이에 125개의 허가가 내렸다. 같은 기간에 ‘부분적 프로젝트’ 55개의 허가를 추가해야 한다. 전체적으로 총체적 프로젝트는 70%인 반면, 부분적 프로젝트는 30%가 허가를 받았다.

총체적 프로젝트의 표본에서 우리는 허가의 40% 이상이 총체적 개축(건물 포장과 내부 수리)에 관계된다는 것을 확인한다. 나머지 40%

는 포장을 조정하는 것이고, 11%는 ‘자잘’하다고 일컫는 공사이다. 이 자잘한 수리는 난방 시설 교체나 승강기 설비와 같이 그래도 건물 전체에 대한 것이므로 총체적 프로젝트에 속한다.

표 8 : 2000년과 2001년에 허가받은 총체적 프로젝트 공사 유형

	2000		2001		총계	
	개수	비율	개수	비율	개수	비율
총체적 개축 & 주거 창출	9	11.3%	5	11.1%	14	11.2%
총체적 개축(포장 & 내부 설비)	23	28.8%	17	37.8%	40	32.0%
포장 & 자잘한 수리	5	6.3%	6	13.3%	11	8.8%
포장만	23	28.8%	9	20.0%	32	25.6%
포장 & 주거 창출	6	7.5%	2	4.4%	8	6.4%
자잘한 수리 & 주거 창출	8	10.0%	2	4.4%	10	8.0%
자잘한 수리	4	5.0%	0	0.0%	4	3.2%
기타	0	0.0%	1	2.2%	1	0.8%
부정확	2	2.5%	3	6.7%	5	4.0%
총계	80	100.0%	45	100.0%	125	100.0%

출처 : 건축 단속반의 법 처리반, CEPP

주어진 1년 동안에 진행 중인 프로젝트를 조사하는(허가가 아니라) 연방 통계를 살펴보면(표 9), 실제로 수리의 1/3(29%)에 해당하고, 승인받은 지출의 절반에 해당되는 주요 중재 유형이 중대한 개축임을 알 수 있다. 이는 포장, 아파트 내부나 건물 공동 구역 배치에 관한 조정으로 구성되어 있다. 2001년에 총 633개의 개축 프로젝트가 제네바에서 진행 중이었다.

표 9 : 지출 통계에 따른 공사 유형(1,000프랑)

선별된 프로젝트			아직 미제출된 프로젝트	주거 창출 또는 감축					건물 변형				주거 변형		총계
증분	취소	기준 외 주거		허가 대기	건물 개축	필수 설비 추가	여러 방의 재배치	주거의 단순 통합에 의한 감축	주거 단순 분할에 의한 창출	포장/주거/공동 구역	포장	주거 실내 수리	공동 구역 수리	구조 변경	

입법평가 보고서 「주거개축에 관한 법률」

사례 수	1	19	72	112	31	25	13	10	1	85	101	4	37	72	50	633
	0%	3%	11%	18%	5%	4%	2%	2%	0%	13%	16%	1%	6%	11%	8%	100%
	92		112	80				227				122	633			
	15%		18%	13%				36%				19%	100%			
총 지출	8,569	0	53,589	122,006	63,237	16,541	20,148	2,282	250	272,704	69,617	20,506	18,417	18,598	5,663	692,127
	1%	0%	8%	18%	9%	2%	3%	0%	0%	39%	10%	3%	3%	3%	1%	100%
	62,158		122,006	102,458				381,244				24,261	692,127			
	9%		18%	15%				55%				4%	100%			
(총액/프로젝트)	8,569	0	744	1,089		662	1,550	228	250	3,208	689	5,127	498	258	113	1,093
2001년 지출	102	0	28,430	11	23,946	6,543	4,455	563	0	82,366	35,837	7,708	10,598	10,567	3,887	215,013
	0%	0%	13%	0%	11%	3%	2%	0%	0%	38%	17%	4%	5%	5%	2%	100%
	28,532		11	35,507				136,509				14,454	218,900			
	13%		0%	17%				63%				7%	100%			
(총액/프로젝트)	102	0	395	0	772	262	343	56	0	969	355	1,927	286	147	78	340
(Ct년/Ct 총계)	1.2%	0.0%	53.1%	0.0%	37.9%	39.56%	22.1%	24.7%	0.0%	30.2%	51.5%	37.6%	57.5%	56.8%	68.6%	31.1%

출처 : OFS, CEPP

결과는 따라서 완화된다 : 한편으로는 LDTR이 중대한 공사를 막게 되는데, **2/3가 가벼운 수리**라는 것을 보면 이것을 확인할 수 있다. 다른 한편으로는 LDTR이 아무 것도 막지 못한다. 왜냐하면 **지출의 절반이 중대한 개축을 위해 쓰이기** 때문이다.

이 결과를 설명하기 위해 확인되지 않은 하나의 가설이 남아있다 : 제도적 소유주는 특히 예비금을 이유로 중대한 공사를 감행할 것이다. 반면 작은 소유주들은 그다지 자주 시도하지는 못할 것이다.

### 2) 3.3.2 투자

집세 규제와 천정가를 이용하여, LDTR은 개축 투자에 간접적으로 작용을 한다. 만약 법률의 원래 의도가 호화 개축과 프로젝트의 불균

형을 피하는 것이라면, 이 조치가 투자 감소를 야기하지는 않는지 지켜보아야 한다.

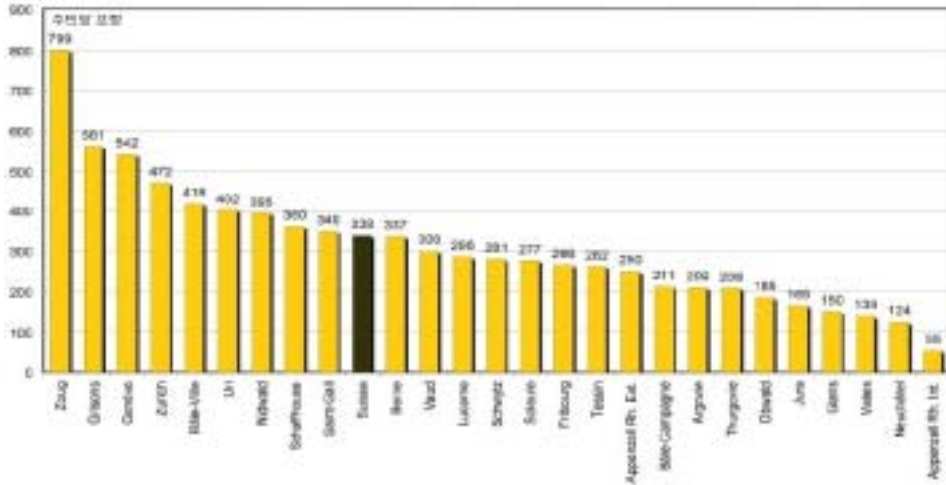
설문에 응한 부동산 관계자들 중 단기간에 정책 추구에 의해 부동산 소유물이 훼손당한 사람들(14/31)은 LDTR이 만든 개축의 결림들에 대해 종종 비난한다. 소수(5/31)가 투자 감소의 원인을 제시한다 : 느린 행정, 복잡한 절차, 법적 구속, 투자 자본에 비해 너무 낮은 수익. 또 다른 소수(5/31)는 LDTR의 영향으로 투자자들이 달아난다고 얘기한다.

스위스에서 80년대부터 변형과 개축 공사 증가가 나타나기 시작해, 변형 개축 공사가 1980년에는 건축에서의 일반적인 지출의 18%를 넘었고, 1994년에는 31%, 2001년에는 33%에 이른다. 주거와 주거 전용 건물을 위한 공사 지출에서 개축 공사 부분이 1994년 이래로 똑같다.

2001년, 주거 소유주들에 의해 국가적으로 43억 프랑이 변형, 확장, 개축, 정화 공사에 지출되었다. LDTR과 관계없는 빌라와 집합 주거(예를 들면 노인 전용 시설)를 예외로 하고, 주거 용도로만 사용되는 건물과 주로 주거용으로 사용되는 건물을 헤아려 볼 때, 지출이 국가적으로 24억5천7백만, 제네바에서 2억2천5백만(9.2%)에 이른다. 기술적인 이유로 1994년까지 거슬러 올라갈 수 없었다.

도표 15는 주민에 의한 변형 지출을 보여준다. 개축 공사에 가장 많이 지출한 주 중에 제네바도 포함되어 있다. 제네바의 이러한 위치는 2001년 개축 수고비용이 빌라를 포함한 주거 전체에 대한 지출과 전체 주거 수의 관계에 의해 측정될 때 더욱 확고해진다 : 제네바 주는 주그, 그리송에 이어 3위이며, 취리히보다 한 단계 앞선다.

도표 15 : 변형, 확장, 개축, 정화 지출



2001년, 여러 주거가 있는 주거 건물. 출처 : OFS, CEPP

이 데이터에 따르면, 주거를 목적으로 사용되는 건물의 제네바 소유주들은 2001년에 많이 개축을 실시했음을 알 수 있다<sup>35)</sup>. 주거의 개축과 변형에 있어 제네바 법과 유사한 법을 시행하는 보주는 주민당 300프랑으로 스위스 평균보다 아래 위치하고 있다. 발빌은 철거, 배치 변경, 빈 주거에 대한 법을 채택한 반면, 취리히는 적합한 법규를 찾지 못했다. 이제 그리송 주의 사례를 설명해 보자 : 높은 개축 비용은 아마도 관광객이나 스위스 주민이 제2의 주거로 사용하는 별장 주거 때문일 것이다(cf. 6.2).

35) 제네바의 나아진 위치는 가격 효과의 결과일 수 있다. 사실 일반적으로 다른 지역보다 도시 중심부 제네바에서 건축 비용과 가격이 더 높다. 그러나 같은 공급(개축)에 대해 지방 가격이 없어서, 어떠한 통계적 지표(가격 지표, m3 가격 등)도 스위스 평균과 비교하여 제네바에서의 개축 지출의 차이를 설명해주지 못한다(80% 가까이 더 높은 수준인데도!). 이런 기준에서 제네바 개축비용이 더 큰 공사의 밀도나 LDTR이 금지한 호화 개축 때문에 더 높은 것이라고 생각하기에는 의심스러운 바가 있다.

## 3) 3.3.3 도시 주거 유지

도시 주거 유지에 작용하는 요소는 다양하며, LDTR의 역할과 다른 요소들(PUS, PLQ 등)을 구분하는 것이 쉽지 않다. 이론적으로는 분명히 배치 변화(사무실 용 주거 변형)와 공사 유형에 대한 법에 의해 부과된 구속이 주거 유지를 용이하게 한다. 게다가 우리가 만난 전문가들의 질적 평가가 그것을 확인시켜 준다. 그들에 따르면, LDTR은 사무실이나 상업 지대를 위해 주거가 도심에서 사라지지 않도록 기여한다. 시행 20년 후인 현재 상황이 도표 16에 묘사되어 있다.

도표 16 : 2003



출처 : 지리청, 제네바 주. 임대된 2주거 이상 건물만 검은 색으로 표시하였다. 따라서 PPE, 빌라, 주거 외의 목적으로 쓰이는 건물은 제외하였다.



통계를 살펴보면(표 10), 제네바 시의 주거 수가 1960년부터 현재까지 지속적으로 오른 반면, 같은 기간 인구(표 11)는 변화가 없음을 알 수 있다.

표 10 : 각 시의 주거 수 변화

	1960	1970	1980	1990	2000
<b>제네바</b>	<b>66,277</b>	<b>77,804</b>	<b>88,207</b>	<b>94,142</b>	<b>103,057</b>
카루주	4,403	5,743	6,741	7,740	9,093
베르니에	2,408	7,632	11,297	11,811	13,009
랭시	2,020	7,094	9,705	10,084	11,957
메랭	823	4,708	7,332	7,983	8,450
오넥스	595	4,582	6,804	7,003	7,516
주	90,513	132,700	166,725	182,881	206,448

출처 : 제네바 주 통계 연감 : 1960~1990년 주거 연방 조사

표 11 : 각 시의 주민 수 변화

	1960	1970	1980	1990	2000
<b>제네바</b>	<b>176,183</b>	<b>173,618</b>	<b>151,505</b>	<b>171,042</b>	<b>177,964</b>
카루주	12,760	14,055	13,100	15,036	17,590
베르니에	8,045	22,230	27,962	28,482	29,559
랭시	6,967	20,523	23,527	22,960	25,688
메랭	3,215	14,255	18,808	19,519	19,548
오넥스	2,128	13,524	16,956	15,736	16,419
주	259,234	331,599	349,040	379,190	413,673

출처 : 제네바 주 통계 연감 : 인구 연방 조사

스위스 다른 도시들과 비교해 보면(표 12), 제네바는 반대 양상을 나타내는 것을 알 수 있다. 다른 도시들은 인구가 담보하거나 감소하는데도, 제네바 인구는 1960년에서 1980년 사이에 상당한 인구 감소가 나타났음에도 불구하고 1980년 이래로 다시 증가하고 있다.

표 12 : 스위스 도시들에서의 인구 변화

	1960	1970	1980	1990	2000	2000/1980
<b>제네바</b>	<b>176,183</b>	<b>173,618</b>	<b>156,505</b>	<b>171,042</b>	<b>171,964</b>	<b>14%</b>
로잔	126,328	137,383	127,349	128,112	124,914	-2%
취리히	440,170	422,640	369,522	365,043	363,273	-2%
생갈	76,279	80,852	75,847	75,237	72,626	-4%
뇌샬텔	33,430	38,784	34,428	33,579	32,914	-4%
프리부르	32,583	39,695	37,400	36,355	35,547	-5%
뤼가노	23,937	27,121	27,815	25,334	26,560	-5%
루체른	67,433	69,879	63,278	61,034	59,496	-6%
발빌	206,746	212,857	182,143	178,428	166,558	-9%
베른	163,172	162,405	145,254	136,338	128,634	-11%

출처 : OFS

천정가는 없지만 비교할 수 있는 범률에도 불구하고, 로잔 시는 인구 증가 선을 넘지 못한다. 취리히 시가 인구를 유지하고 있는 것과는 상반되게, LDTR에 비교할 수 있는 어떠한 법적 조치도 없었다. 어쨌든 결과는 분명하다. 다른 주의 어떤 배후지도 제네바에 준하는 흡인력이 없다.

표 13 : 스위스 도시들에서의 주거 변화

	1960	1970	1980	1990	2000	2000/1980
생갈	23,834	29,652	32,594	35,987	38,420	18.9%
프리부르	8,402	12,511	15,231	16,158	17,715	16.3%
<b>제네바</b>	<b>66,277</b>	<b>77,804</b>	<b>88,207</b>	<b>93,777</b>	<b>101,794</b>	<b>15.4%</b>
루체른	20,884	25,396	28,796	30,533	33,067	14.8%
뇌샬텔	10,948	14,369	15,625	16,309	17,187	10.0%
취리히	150,310	170,536	182,235	186,291	196,640	7.9%
로잔	45,587	56,911	64,329	66,006	69,383	7.9%
뤼가노	6,313	9,010	15,382	15,207	16,333	6.2%
바젤	74,194	86,811	91,413	92,295	96,640	5.7%
베른	54,332	63,222	70,149	70,973	72,334	3.1%

출처 : OFS, 인구 연방 조사, 2000

스위스 다른 도시들에 비해 제네바는 취리히, 베른, 로잔보다 월등히 주거 수가 증가했다. 게다가 소도시들이 가장 높은 증가율을 보이는 가운데, 제네바만이 상위 그룹 중 유일하게 대도시이다.

#### 4) 3.3.4 부동산 파크 상태

LDTR을 달가워하지 않는 사람들이 종종 내놓는 논쟁은, 부동산 파크 상태가 이 법의 시행 하에 타락을 겪으리라는 것이다. 1990년의 조사처럼, 개축에 있어 마지막 주로 참가한 제네바 주에서는 이 문제에 대해 적용 가능한 데이터가 부족한 것이 사실이다. 13년 후에도 이러한 상황이 계속될 것인가?

참가한 관계자 대다수(19/28)는 제네바 부동산 파크 상태가 불만족스럽고 노후하다고 생각한다. 분명 주관적인 견해이다. 참가자 중 단 한 명만이 자신의 판단을 지지하기 위해 객관적인 기준을 사용했다<sup>36)</sup>. 나머지 소수(8/28)는 반대로 부동산 파크 상태가 만족스러우며, 잘 착수되었다고 생각한다.

개축 실제 상태에 대해 객관적인 지표가 거의 존재하지 않는다. 쉐러 & 알(1997)은 제네바를 포함한 몇몇 도시와 도시 밀집 지대에 대해 1960년 이후 개축된 주거 건물의 비율을 소개하고 있다. 1990년의 건물 연방 조사에 따르면 그 중에는 1920년 이전에 세워진 건물도 있다. 국가 평균이 70% 정도, 지방이 50~80%인데 반해, 제네바 밀집 지대의 개축 빈도는 40% 이하에 머무른다. 저자들은 ‘제네바 전 구역에서 개축된 옛 건물의 낮은 비율은 집세의 부당한 인상을 막을 목적으로 만든 옛날 법(최근 개정됨)에 의한 것으로 보인다’라고 결론을 내린다.

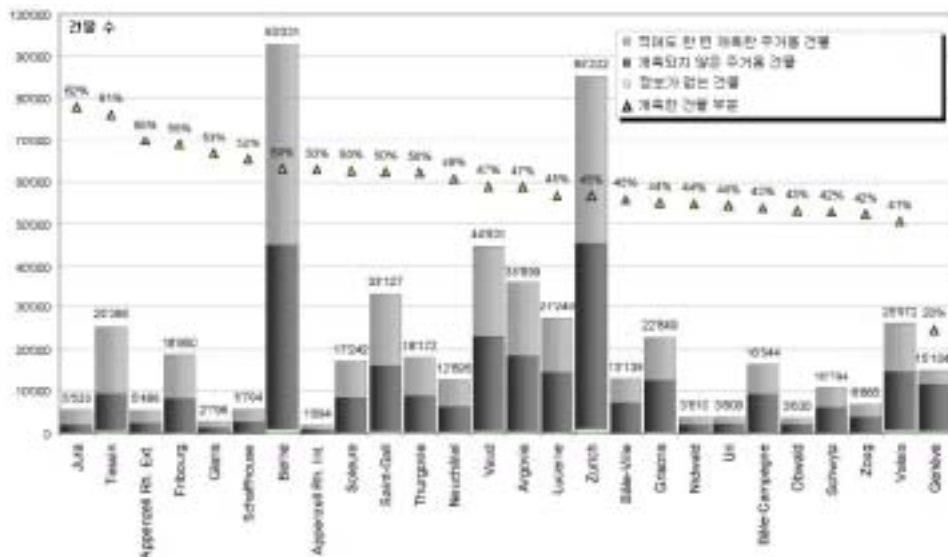
2000년 연방 조사는 건물 파크 개축률을 주(州)별로 비교하고 있다. 개축, 변형이 LDTR을 따르는, 전적으로 혹은 부분적으로 주거에 사용

36) 사용된 기준 : 이 관계자에 따르면, 체계적으로 뒤진 자재의 수명

되는 건물(여기서는 간단하게 주거 파크라고 표현)을 빌라나 다른 주거와 명확히 구분하고 있다.

2000년 개축 주거 파크가 20%에 불과한 제네바가 여러 주 중에서 맨 끝에 표시되었다. 다른 주들은 41%~61%를 나타내었다(도표 17). 또한 주거 파크의 규모와 개축률 사이에는 어떠한 상관관계도 없다.

도표 17 : 2000년 주거용 건물 스위스 파크 상태



출처 : OFS, 건물 주거 연방 조사, 2000; CEPP

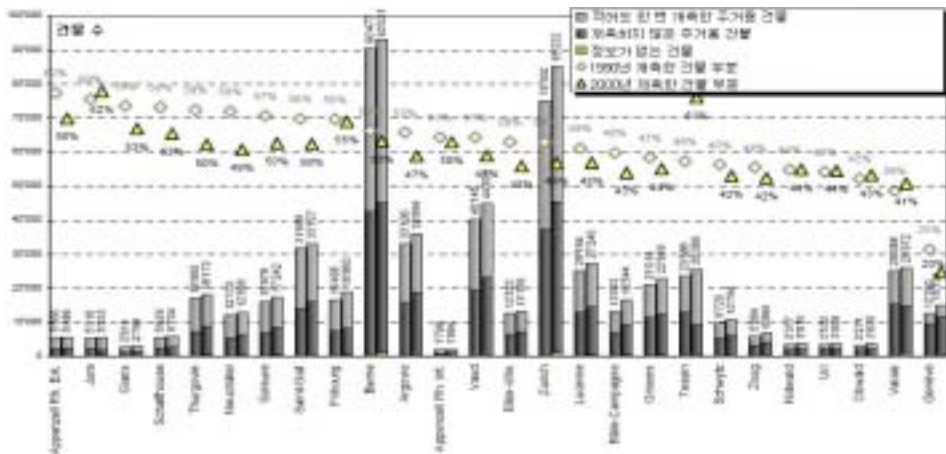
전문가 측에 따르면, 제네바의 비율은 지나치게 낮아 보인다. OCSTAT 는 데이터 분석이나 처리에 있어 오류나 시스템 상의 문제가 없이 정확하고 명료하다고 주장하지만, 아무도 이 결과에 대해 설득력 있게 해석 하지는 못한다.

가능성 있는 해석은 다른 주에 비해 주거 파크의 나이가 비교적 적다는 것이다. 사실 나이 분류가 최근일수록 개축 평균 비율은 낮다. 하지만, 나이 구조는 다른 주와 제네바가 크게 차이가 없다. 예를 들

면, 제네바 파크의 46% 가량이 1970년 이후 세워졌고, 이 수치는 다른 주의 평균보다 아주 조금 높은 수준이다. 한편, 나이 분류에 의한 개축률 조사해 보면, 제네바 비율은 다른 주의 비율보다 거의 항상 낮다는 것을 알 수 있다.

2000년 조사를 통해 밝혀진 개축률 결과는 1990년의 결과(도표 18)로 더욱 확신할 수 있다. 1990년에도 12,700에서 15,104로(10년간 제네바에서 19% 상승) 주거 파크의 증가를 확인할 수 있다.

도표 18 : 1990년과 2000년 주거용 건물 수와 개축률



출처 : OFS, 건물 주거 연방 조사, 1990 & 2000; CEPP

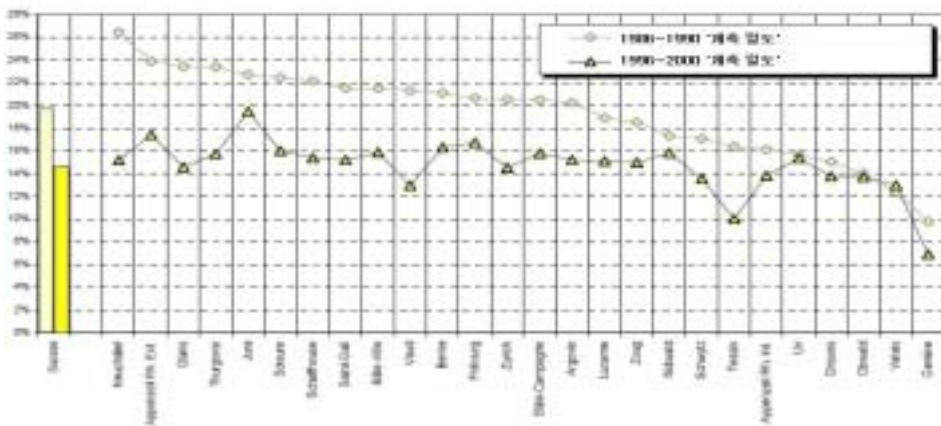
1990년 개축률에 따라 주(州)를 나열하였다. 제네바는 1990년에도 이미 다른 주들과 상당한 격차를 보이며 맨 끝에 위치했다. 하지만 개축 평균 비율은 더 높았다(2000년에는 20%였으나 1990년에는 25%). 게다가 대부분의 주가 1990년에는 더 높은 비율을 나타냈다. 적어도 두 가지 요소가 1990~2000년 사이의 개축률 감소를 설명해줄 것이다 :

- 1990년 이전에는 없었던 개축 건물 수와 비교하여 10년간 개축되지 않고 새로 세워진 건물의 더 빠른 증가
- 조사는 마지막 개축만을 기록하였다.

LDTR이 어떤 역할을 할 수 있었을까? 제네바의 미약한 개축률은 결국 개축 투자에 대한 LDTR의 부정적 영향 탓으로 여겨졌을 것이다. 개축에 대한 엄격한 규정의 영향은 개축 기간이 최신일수록 더 막대했을 것이다. 왜냐하면 1999년의 법 텍스트에 총액이 기재된 천정가의 적용과 더불어 법이 점점 엄격해졌기 때문이다.

앞의 두 개의 도표에 표시된 평균 개축률은 1990년의 조사를 위해 1970년까지, 심지어 1960년까지 거슬러 올라가는 개축까지도 고려한다. LDTR의 브레이크에 대한 가정을 확인하는 방법은 최근 개축률을 더 옛날 비율과 비교하는 것이다. 1996~2000년 사이에 개축된 건물 수와 건물 파크간의 비교는 최근 개축 공사의 ‘밀도’를 설명해준다. 최근 비율은 1986년에서 1990년까지 목격된 비율(도표 19)과는 크게 다르지 않다는 것을 알 수 있다. 1996년 이래로 제네바는 항상 개축 건물 비율이 가장 미약(7%)하여, 테생 주(10%)보다 뒤에 위치하는 반면, 다른 주의 비율은 12%~18% 사이에 위치한다. 즉, 제네바는 상대적으로 높아진 비용과 늘어난 개축에도 불구하고 90년대 동안에 꼴찌를 면치 못했다.

도표 19 : 다른 두 기간의 개축 ‘밀도’



출처 : OFS, 건물 주거 연방 조사, 1990 & 2000; CEPP



1990년 다양한 건축 유형 비율이 제네바에서 동일하게 나타나지만, 2000년에는 사정이 다르다. LDTR 하에 개축된 건물 부분이 다른 건물 부분보다 눈에 띄게 더 미약함을 알 수 있다. 90년대 법적 조치의 부정적 영향을 살펴볼 수 있다.

여전히 해결해야 할 골치 아픈 문제가 남아 있다. 특히, 개축에 들어간 지출 문제가 그러하다. 개축률에 대한 LDTR의 영향에 대한 찬반 논쟁이 아래 요약되어 있다.

표 14 : LDTR의 영향 지표

지 표	
<b>호의적</b>	<p>스위스 전체에 비해 개축 건물 파크의 미약한 비율(20%)</p> <p>2000년 말 개축 밀도(LDTR의 영향이 더욱 두드러진 시기)는 7%밖에 안 되는 비율로, 제네바를 항상 꼴찌로 격리시킨다.</p> <p>2000년의 개축 건물 부분의 격차(1990년에 비해)는 LDTR 하의 건물과 다른 건물 사이에 더욱 심하다(1990년에 2%에서 2000년에는 14%).</p> <p>다른 주와 비교해 볼 때, LDTR 하의 건물과 다른 건물 사이 개축률의 기간에 더욱 두드러진 차이</p>
<b>비호의적</b>	<p>LDTR의 적용을 받지 않는 건물 역시 미약한 비율을 보이지만, 그다지 명확하지는 않다. 따라서 이 일반적인 미약한 비율은 설명되지 않은 채로 남아 있다.</p> <p>개축 밀도는 1990년 말에 비해 2000년 말에 더 이상 그다지 두드러지지 않는 반면, LDTR은 더 강력한 영향력을 지니게 되었다.</p> <p>1990년 조사 시, LDTR은 6년간 작업했는데, 이것으로는 다른 주와 제네바의 격차를 설명하기에 불충분하다.</p>

### 5) 3.3.5 집단에 미치는 영향에 대한 주요 골자

- LDTR의 비용 억제는 ‘기술의 법칙(대상의 수명과 품질을 보증하는)에 따라’ 공사하는 것을 허용하지 않는다.
- 2년간(2000년과 2001년)을 살펴보면 총체적 개축과 부분적 개축 사이에 허가는 동일한 몫(각각 40%)으로 배분된다.
- 자잘한 수리는 제한적인 부분에 국한되었다(11%).
- 지출의 반이 중대한 개축에 사용되었다.



- 부동산 관계자는 종종 LDTR이 개축의 걸림돌이 된다고 비난한다.
- 제네바는 가장 많이 투자하는 주 중에 3위에 위치하므로, 개축에 들어가는 지출 수치는 좀 더 낙관적이다. 이 결과는 제네바를 스위스에서 가장 개축이 미약한 도시(20%의 개축 건물)로 평가했던 2000년 조사 결과와는 반대된다. 이러한 모순의 원인을 밝히기는 어렵다.
- 1960년부터 도시 주거 수가 꾸준히 늘고 있다.
- 스위스 주요 도시들에 비해 제네바는 1960년과 1980년 사이에 극심한 감소를 겪은 이후에 1980년부터 오늘날까지 인구가 증가한 유일한 도시이다. 2000년에는 1960년과 같은 수준에 도달하였다.

## 10.4. 결 론

---

다양한 정보를 사용하여 끌어낸 결론은 다음의 여섯 가지 평가 질문에 답을 준다.

### 가. 4.1 LDTR은 도시 주거를 유지하게끔 하는가?

LDTR의 최초의 동기 중 하나는 호화 주거와 사무실, 상가들로 인해 저렴한 주거가 도심에서 사라지는 것을 막는 것이다. 도시에서의 현 주거 상태를 볼 때, 이 목적은 달성되었다.

설문에 응한 전문가들의 견해에 따르면, 비록 이 결과와 관련된 다양한 요소들(국토 정비 정책, 주거 부족, 경제 상황, 상가 공급 등)과 LDTR의 순수한 영향을 구분하기 어렵기는 하지만, 사실상 이 상태에 대한 LDTR의 기여를 무시할 수 없다.

LDTR의 목적은 국민우선요구에 화답하는 주거를 보존하는 것이다. 이 평가는 개축 공사에 대한 투자에 초점을 맞췄다. 그러나 이 작업에서 분석되지 않은 배치 변화와 철거 금지는 오늘날 목격되는 결과에 마찬가지로 강하게 기여했다. 이러한 규제 메커니즘(천정가, 철거와 배치 변화 금지 등)이 없었다면, 도시의 현 주거 상황은 분명 달라졌을 것이다.

### 나. 4.2 LDTR은 개축 프로젝트 비용을 제한하고 저렴한 집세를 보증하는가?

1983년 만들어진 이래로, LDTR은 국가가 프로젝트 비용에 개입할 수 있게끔 해 주었고, 그 결과 호화 개축 현상에 종지부를 찍었다.

1999년에 천정가는 제6조 제3항에 기재된 바와 같다. 전에도 정부가 비슷한 제한을 하기는 했지만 법에 나와 있지는 않았다.

경험적 결과에 따르면, 비용 제한은 일반적으로 3년인 국가 규제 기간에 최대로 나타났다. 방당 3,225 프랑의 천정가 이하의 집세를 책정한 주거에서는 이러한 규제가 그다지 구속적이지 않으며, 소유주들이 허가된 최대한도로 인상될 때까지 공사에 참여하도록 자극한다. 제네바 평균 집세와 비교해 볼 때, 이 경우, 집세는 ‘저렴’하다. 그러나 이전 집세에 비해 인상 폭이 너무 커서, 어떤 세입자들은 공사 후 집세를 낼 수 없게 될지도 모른다. 이런 상황은 ‘현재의 생활 조건 유지’라는 목적에 부응하지 않는다. 수치를 보면, 공사 시 혹은 공사를 이유로 한 세입자 변동이 필연적으로 나타난다. 수치가 가장 높은 것이 주거 건물이기 때문이다(38%).

집세가 이미 법에서 정한 천정가에 도달한 주거의 경우, 미리 집세를 인상해서 공사에 조달했거나, 일시적인 손실을 참작한 것이다. 즉각적으로 집세에 영향을 받지 않고, 국가 규제 기간에 제한을 받으며, 공사 후 3~5년의 규제 기간이 끝나면 집세 인상으로 벌충을 할 수 있기 때문이다.

부동산 전문가 측에서는 넉넉한 세입자들이 LDTR의 천정가 덕분에 그들의 지불 능력보다 훨씬 낮은 집세의 혜택을 받는다는 의미에서 황재 효과를 비난한다. 그러나 법의 목적은 이런 유형의 세입자를 혜택에서 배제하지 않는다. 이것은 천정가 시스템의 목적도 아니다. 왜냐하면 그것은 소득과는 상관이 없기 때문이다.

주거의 무시할 수 없는 한 부분은 LDTR이 정한 비용 제한과 관계가 없다. 몇몇 집단에 대한 사회 정책은 공사 시 집세가 오르지 않게 해서 각각의 예산에 의해 비용이 부담된다. 이 경우 집세 인상은 집단에 의해 부담된다. 이런 주거의 세입자는 집세 인상으로부터 잘 보호받지만, 이는 LDTR 때문이 아니다.

비용 제한은 법률에 의해 원하지 않는 좋지 못한 결과를 낳는다 : 새 세입자들이 더 높은 집세를 지불해서, 예전 집세로 겪은 소유주들의 손실을 벌충해준다. 결국 이러한 비용 제한은 공사의 분할을 야기한다. 공사 전체 비용은 공사가 한 가지만 진행될 때보다 더 높기 때문에, 공사의 주요 지불자와 수혜자인 세입자에게 더 높은 집세가 부과된다.

허용 수익 면의 결과를 살펴보면, 소유주에게 비용 제한은 효과적이다. 허용 수익은 담보율보다 훨씬 밑이다. 그러나 실제 구속력은 건물의 재정 상태에 달려 있다. 많은 매개변수(구입가, 고유 기금, 구입 후 임대료, 예비기금 했수, 건물과 자재의 퀄리티 등)가 존재하며, 허가 청구 심사 때 이 데이터들은 심사를 받지 않기 때문에, 개축 프로젝트 시 소유주가 들인 실제 수고비용을 계산하기는 어렵다.

### 다. 4.3 제네바 부동산 파크는 다른 곳보다 덜 개축되는가?

1990년과 2000년의 건물 주거 연방 조사는 제네바 부동산 파크가 다른 곳보다 덜 개축되었음을 보여준다. 개축 공사에 있어 제네바는 명백히 맨 뒤에 위치한다.

반면, 2001년에 개축에 사용된 지출은 -여기서는 허가받은 공사만을 대상으로 한다- 주거 건물 관리인과 소유주가 개축 수고를 해서, 제네바를 주그, 그리송보다 뒤, 취리히와 베른보다는 앞인 세 번째에 위치시켰음을 보여준다. 이것은 여러 가지 방식으로 설명될 수 있다 : 너무 오래 유보된 개축 공사의 재개, 부동산 투자에 대한 관심 회복, 담보율 하락. 스위스에서 주거 투자 전체에 대해 개축 지출 부분이 상당한 증가를 보인다.

법의 지속적인 개정과 의회의 논쟁을 보면, 아마도 많은 개축 공사가 소유주에게 더 유리한 시기로 접어들었다. 동시에, 새로운 경제 속에 증권 투자가 매력을 잃어, 부동산 투자 수익률과의 격차가 줄어들었고, 위험 요소를 생각할 때 이런 현상은 더욱 강하다. 90년대와 비교하여 담보율이 크게 낮아지고, 투자하기에 훨씬 좋아졌다.

주관적인 관점에서, 관계자들은 양적인 데이터에서만 미묘한 차이가 나는 인상을 피력한다. 양적인 데이터나 회담 둘 다 제네바를 옛날만큼 염려스러운 범주에 놓지는 않는다. 총체적으로 행해진 실험에 대한 그들의 확신 속에 개축의 걸림돌로서의 LDTR의 영향은 발견할 수 없다. 그러나 몇몇 유형의 소유주와 재정 상황에 있어, 천정가는 공사에 족쇄를 채울 수도 있다.

#### **라. 4.4 소유주 전략에 대한 최대 집세의 영향은 무엇인가?**

법에서 정한 천정가의 영향은 매우 큰 것 같다. 회담이나 세입자 설문 조사, 양적 데이터 분석 등에서 확인된 바와 같이, 천정가는 일련의 좋지 않은 효과를 낳는다. 무엇보다도 공사 보고가 필수적이며, 여러 단계로 공사를 분할한다(아파트를 하나하나씩 개축). 그 결과 임대인은 비용을 줄이기 위해 건축가에게 위임하기를 꺼리고, 자재의 퀄리티를 낮추며, 암시장에서 노동자를 구한다. 전문가 측이 비난하는 ‘작은 독립가들’이 늘어나고 있는 게 그 증거이다.

경제적인 관점에서, 천정가는 작은 소유주를 불리하게 만든다. 왜냐하면 이들은 대규모 소유주들과는 달리 한 건물에 대한 손실을 다른 건물로 벌충할 수 없기 때문이다. 그러므로 이러한 한계는 작은 소유주들의 시장 참여에 걸림돌이 된다. 게다가 문제가 되는 대상의 특수성을 고려하지 않은 ‘눈 먼’ 조치에 직면하여 투자자들마저 달아나 버린다.

한편, 그럼에도 프로젝트에서 수익을 얻기 위해 행해지는 쟁탈전은 공사의 퀄리티에 영향을 줄 수 있다 : 일단 허가가 나고 집세가 인상되면, 불충분하다고 여겨지는 수익을 올리기 위해 자재의 퀄리티를 낮추는 경향이 강하다. 건물 개시 때 국가가 규제를 발휘한다 하더라도, 상당수의 프로젝트 수정이 규제망을 벗어나거나, 더 이상 고칠 수 없게 되는데, 공사 완료와 건물 개시 때 행해지는 규제 사이에 시차가 클수록 더욱 그렇다.

### 마. 4.5 개축 후 집세 변화는 어떠한가?

임대인에게 있어 법적 조치에 대한 명백한 위배가 아닌 한, 법을 회피하기 위한 전략을 개발하는 것이 관행이 되어 있다. 집세에 대한 LDTR의 강한 구속은 허가 전과 국가 규제 기간 후에 임대인에게 집세 인상을 부추긴다. 더 심각한 문제는, 임대인 일부(15%)가 집세 동결 기간에조차 똑같이 집세 인상을 실시한다는 것이다.

법이 집세 인상에 대해 ‘늦은 효과’를 발휘한다면, 이 보호는 단지 일시적인 것에 불과하며, 국가 규제가 끝났다는 것은 집세의 대폭 상승, 즉 기다린 시간에 대한 벌칙을 의미한다. 세입자 설문 조사를 통해, 국가 규제 기간이 끝나면서부터 집세가 월평균 492프랑<sup>37)</sup> 인상되었음을 알 수 있다.

장기적인 관점에서 집세에 대한 LDTR의 영향은 아마도 제한적이다. 하지만 적어도 공개적인 공사를 할 경우 이 법이 없을 때보다 공사 유형과 인상 총액 사이의 합치는 분명 더 잘 보장된다.

실제로 이런 경우는 더 이상 보기 힘들지만, 이 법이 호화 개축을 막는다는 것을 잊어서는 안 된다. 이러한 유형의 프로젝트에서 비롯

---

37) 중간 : 396프랑.

되는 극심한 집세 인상을 막아주는 것이다. ‘결점을 통한’ 이 효과 또한 고려되어야 할 점이다.

#### **바. 4.6 개축 공사에 국가적 지원 부분은 무엇인가?**

1996년 ‘개축 보너스’라 이름 붙여진 보조금 제도가 도입되어, 2년간 연간 천만 프랑의 예산이 책정되었다. 이 보너스의 활용은 처음에 미미했는데, 그것을 이유로 1999년까지 연장되었으나 결국 중단되었다. 이 보너스는 개축 공사에 약 3천 2백만 프랑을 지급하며 완전히 활용되었다. 4,514 주거 개축에 활용되고, 우리의 평가에 의하면 약 두 건당 한 건(57%)이다.

2000년과 2001년 프로젝트 분석은 수치가 더욱 명확한데, 보너스 제도가 끝났을 때 개축 공사에 대해 보조를 받은 주거 부분은 17.6%(22/125 프로젝트)에 이른다. 이 보조금의 성격은 다양하다 : 보너스(2000), LGL 보조금, 시 보조금

##### **최종 고찰**

평가 결과를 보면, LDTR에 대한 주요 연구가 중대한 개축 공사를 막는지 알기 위해 이루어진 것이 아니라는 것이 명백해진다. 왜냐하면 이런 유형의 프로젝트 상당수가 이미 거론되었기 때문이다. 소유주들의 공사 동기는 매우 미묘한 차이를 보이며, 법적 조치를 지키면서 채택한 투자 전략에 달려 있다. 많은 건물을 가졌거나 대규모 공사를 하는 소유주는 다른 이들보다 더 쉽게 법에 명시된 수익 제한을 감수한다.

법은 세입자 보호를 훼손하는 관행에 의해 매우 자주 위반되거나 회피된다 : 집세 동결 기간 위반, 미리 또는 단계적으로 집세 인상,

천정가의 임의 해석, 공사 분할, 몰래 하는 공사. 이에 대해 법은 공사 방식에 관해 세입자를 보호하는 효과를 지닌 것으로 보인다.

LDTR 제11조의 공사 순수익 계산은 애매한 경제 이론에 근거해 있어서 부분적인 지표만을 줄 뿐이다. 차라리 건물의 총체적 수익성을 평가하는 편이 낫다. 이는 건물의 재정 상태와 개축 출자 가능성에 대한 보다 정확한 지표를 제공해준다.

관계자 일부는 LDTR이 개축의 걸림돌이 된다고 비난하지만, 개축 공사에 상당한 지출이 투자되었고, 2001년에는 제네바를 스위스에서 3위에 위치시켰다. 지출 수준이 높아졌지만, 주거 건물 개축률은 다른 주에 비해 반 정도 떨어진다.

유지 공사와 개축 공사 사이의 모호한 정의는 텍스트에 적힌 명시에도 불구하고, 무허가 공사를 하면서 처벌을 받지 않는 소유주들에 비해 법을 준수하는 소유주에게 불이익을 가져다주고 있다.

건축 허가 절차는 너무 느리다고 판단되며, 개축에 걸림돌의 하나로 작용한다<sup>38)</sup>. 30개 예심기관 사이에 이해관계의 대립이 있을 수 있다. 부동산 전문가들의 시각에서 보면, 국가는 파트너가 아니라 검열관이다.

제네바의 상대적으로 미약한 개축률은 놀랍지만, LDTR과는 다른 요소들이 통계에 영향을 미쳤을 수 있다. 하지만 이러한 요소들은 도시들 사이에서 관찰되는 비율 차이를 설명해주지는 못할 것이다. 왜 제네바 관계자들은 다른 주 관계자들이 하는 것과 전혀 다른 방식으로 그 질문을 해석하는 것일까? 아마도 제네바 주거 시장을 지배하는 조건이 특수하고, 개축이 건물에서 건물로, 주에서 주로 비교하기가 힘들기 때문일 것이다. 견적, 공사, 주거 단위 등의 용어 비교도 마찬가지이다. 그러나 스위스 나머지 주와 비교하여 제네바 비율의 모든 차이를 오로지 LDTR의 탓으로 돌리는 것은 미묘한 문제다. 이 미약

38) 보다 중요한 걸림돌의 다른 부분은 세입자의 상소에 기인한다.



한 비율은 LDTR 시행보다 더 이전부터 있어온 역사적 사실이다. 근본적으로 제네바의 미약한 비율은 설명하기 어렵다.

결론적으로, LDTR은 도시 주거 유지, 공사 시 국가에 의한 집세 규제 원칙과 관련된 계층의 수용과 같이 많은 긍정적 효과를 유발한다. 반면, 예기치 않은 비생산적 결과도 많다. LDTR은 법을 더 이상 준수하지 않고 무례하게 행동하는 부동산 계에 대해 신뢰의 결핍을 드러낸다. 집세 인상 억제는 일시적일 뿐이며, 법은 피해갈 경우 심지어 세입자에 대해서도 비용 인상을 낳는 것처럼 보인다. 이것은 명백하며 종종 있는 사실이다. 소유주에게 있어, 천정가 시스템은 재산이 많거나 큰 부동산 파크를 소유한 사람에게 혜택을 준다. 그들은 작은 소유주들은 누릴 수 없는 은행 혜택을 받을 수 있다. 그래서 개축 공사에서 더 큰 수익을 내거나, 한 건물의 손실을 다른 건물의 수익으로 벌충할 수 있다. 제네바에서 소유주의 74%가 소유권의 한 부분을 차지하고 있으며, 이 범주의 소유주가 전체의 36%를 소유한다는 사실을 기억하자(cf. 6.4)

법에 대한 이러한 고찰과 동시에, 이 평가 때 행해진 조사는 제네바주의 지리적 특수성에 기인한 경제 실태를 명확히 해 준다 : 국경에 접한 영토와 주거 부족이 주거의 가격에 강한 압력을 가해서, 집세가 자주 인상되어도 세입자들은 반박할 여지를 느끼지 못한다.

이 법의 가장 중요한 힘은 개축 때 공사 유형에 대해 당국과 세입자가 주시할 권리가 있다는 점이다. 이는 건물 개선과 집세 하락 사이의 합치를 보장해준다. 이렇게 LDTR은 과도한 요구에 대해 난간 역할을 해주며, 대수롭지 않은 공사로 집세를 과도하게 인상하거나 세입자 이동을 유발하는 호화 개축의 경우에 대해서도 마찬가지다.

사실 국가는 만족할 만큼 엄격하지 못하며, 집세 천정 시스템에 있어서도 마찬가지이다.

이와 같은 확인을 토대로, 위원회는 다음의 여덟 가지 권고를 통해  
법 텍스트 수정과 LDTR 시행 조정을 제안하는 바이다.

## 11.5. 권 고

---

연방법인 LDTR이 등재된 사법적 틀은 현 문맥 속에 실현 가능한 제안의 영역을 제한한다. 이런 사고 하에, LDTR이 추구하는 목적이 부분적으로 달성되었음을 고려하면서, 큰 변화를 주지 않되, 정해진 목적을 더 잘 달성하기 위해 준비를 할 것을 위원회는 권고하는 바이다. 위원회는 세입자와 소유주의 이해관계 사이에서 평형을 유지하는데에 노력을 기울였다.

### 가. 5.1 법의 내용에 관하여

1. 국민우선요구에 부응하는 공사 후 집세 원칙을 유지할 것. 그러나 많은 기준에 토대를 둔 해석을 야기하므로, 이 개념을 수정할 것. 제네바 인구의 영향 비율의 기준 이외에, 건물의 퀄리티(건축 시기, 입지, 공해, 건축 퀄리티)와 주거의 퀄리티(규모, 용적, 설비)를 고려해야 한다. 이러한 해석은 PPE에서 아파트 임대 가치를 결정할 때 쓰이는 세무 행정의 실제 관행과도 조화를 이룬다. 이를 통해 국민우선요구의 차별화를 피하고, 관련 건물과 주거의 특수성을 파악할 수 있다. 현재의 해석은 단선적이어서 지나치게 경직되어 보인다.

2. 국민우선요구에 부응하는 천정 집세를 규정에 등재할 것. 현재 법의 등재는, 헌법에서도, 오늘날 국민발안에서 선포하듯, 법의 평가를 엄격하게 만들고, 좋지 않은 효과를 야기한다. 규정에 천정 집세를 등재하면, 더 자주, 더 쉽게 천정 집세를 알 수 있을 것이다.

3. 집세에 미치는 공사 투자의 영향과 관련하여(LDTR 제11조), 방만 참조할 것이 아니라 주거 면적이나 방 면적에 대한 참조로 대체할

것. 이를 통해 관련 주거의 특징을 더 잘 이해할 수 있다<sup>39)</sup>.

4. 연방 법규에 의해 용인된 범위 내에서<sup>40)</sup>, 격려 조치를 통해 임대인이 각 건물에 개축 기금을 조성하도록 장려할 것. 세입자와 당국은 개축 기금 총액과 배정에 대해 영구적인 불 권리를 갖게 된다. 건물을 판매할 경우, 개축 기금은 이 건물에 남게 된다. 이러한 개축 기금의 존재는 집세에 큰 영향을 미치지 않으면서 소유주에게 정기적으로 큰 공사를 할 수 있게끔 해 준다.

5. 공사 후 집세 가격 결정에서의 불일치를 줄이기 위해 LDTR과 LGL의 텍스트를 조율할 것.

## 나. 5.2 법의 시행에 관하여

6. 신청자 용 텍스트에 유지 공사와 개축 공사를 구분해주는 정의를 명시할 것.

7. 몇몇 소유주와 관리인의 명백한 법적 조치 위반을 보면, 건축 단속반은 신뢰할만한 정보를 얻기 위해 조치를 취하고 규제와 처벌의 관점에서 보다 명백한 압력을 행사해야 한다. 특히 다음에 의해 규제를 증가한다 :

39) 대 평의회의 주거 위원회는 m<sup>2</sup>당 계산된 집세 시스템의 통과가 2003년 9월 2일 PL 8694-A를 참조하여 균형을 잡아준다는 결론에 이르렀다.

40) 지금으로서는, 연방 재판소의 법률(특히 ATF 117 II 84))은 임대인에게 집세 결정에 이용되는 수익 계산에 주기적인 큰 공사를 위한 예치금을 포함시키는 것을 허락하지 않는다. 개축 기금에 이 배당을 부기할 것을 거절한 동기는 세 가지이다 : 우선, 세입자는 개축 기금 액수 배당을 확인할 수 없다 ; 다음으로, 세입자는 건물을 나갈 경우, 개축 기금에 이바지했음에도 불구하고 혜택을 받지 못한다 ; 마지막으로, 건물을 판매할 경우, 개축 예치금은 일반적으로 구매자에게 넘어가지 않는다. 만약 나중에 재정적인 수단으로 임대인이 개축 기금을 만들도록 자극을 받는다면, 국가는 배당을 규제할 수 있을 것이다. 주 법률은 똑같이 세입자에게 주시 권리를 줄 수 있으며, 건물 판매의 경우, 개축 기금이 세입자에게 결부된 채로 있음을 예측할 수 있다.

- 무작위로 선택한 개축 건물의 심화 규제 : 공사 후 허가받은 집세를 유지하고 있는지 확인할 것. 세입자가 서명한 임대 계약서 사본과 세입자의 지불 증명과 같은 확실한 임대 확인서를 요구할 것.
- 허가된 공사와 실제 공사(자재 퀄리티 저하)의 일치를 확인하는 시스템 상의 규제

8. 개축 허가를 얻기 위한 절차에 소요되는 기간은 가능한 한 단축되어야 한다. 기간의 일부가 신청자와 청구 퀄리티에 책임이 있다고 해도, 행정은 더 빨리 서류를 처리해야 한다. 이런 의미에서, 위원회는 정보 처리 수단을 개선하자는 발안을 지지한다(특히 지체된 사항의 자동 정보 처리). 이는 각 서류에 대해 적극적인 심사를 맡아보는 사람을 선정함으로써 더욱 강화될 것이다.