

예래휴양형주거단지에 대한 법적 고찰과 해결 방안에 관한 연구

문만석* · 공영민**

< 목 차 >

I. 서론	IV. 향후 방안
II. 판례 및 쟁점	V. 결 론
III. 대법원 판결에 대한 반향	<참고문헌>

< 국문 초록 >

2015년 3월 20일에 선고된 예래휴양형단지에 대한 대법원의 판결은 노력 여하에 따라 미래 제주의 개발 방향을 설계하기 위한 시금석이 될 수도 있고, 반목과 소송으로 소중한 시간을 낭비하게 하는 원인이 될 수도 있다. 예래휴양단지는 단지 예래동이라는 일정 지역의 문제가 아니라 제주도 전체와 미래 제주의 풍향계로서의 의미를 지니고 있다.

본 논문은 예래휴양단지에 대한 법원 판결의 의미와 쟁점을 살펴보고, 대법원 판결 후의 진행 상황에 대해 제주특별법 개정을 위주로 법률적인 검토를 하였다. 이를 바탕으로 향후 방안에 대하여 네 가지 방식의 개발 방안을 제시하였다.

호수에 던진 돌멩이 하나의 움직임이 호수 전체에 물결을 일으키듯, 판례 하나가 남기는

* (사) 제주미래발전포럼 연구기획실장/법학박사

** (사) 제주미래발전포럼 이사장/정책학박사

의미가 이전과 이후를 나누는 분기점이 되는 경우가 있다. 예래휴양형단지에 대한 대법원 판결은 판결 후에도 파문이 쉽게 가라앉지 않으며 제주 사회를 들썩이게 하고 있다.

본 논문은 제주 사회에 던져진 파문에 대해 그 원인과 결과를 차분히 고찰함으로써 예래휴양형단지의 바람직한 미래에 대한 필자가 생각하는 방안을 제시하고자 하였다.

핵심어: 소급효, 행정처분의 무효, 예래휴양형단지

I. 서론

최근 제주국제자유도시개발센터(이하, JDC)와 말레이시아 버자야 그룹이 추진 중인 예래휴양형단지 조성사업이 대법원의 최종 판결(2011두3746)로 사업이 중단되었고, 이를 둘러싼 해법을 놓고 첨예한 대립이 이어지고 있다. 제주도와 JDC는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」을 개정해서 사업의 계속 추진 의지를 보이고 있지만, 원토지주 협의회와 ‘제주도특별법 계약 저지를 위한 범도민 대책회의’ 등 시민단체는 제주특별법 개정으로 인한 난개발 등을 우려하면서 이에 반대하고 있다. 또한 대법원의 토지수용재결 무효 판결 이후 주민 측은 ‘소유권 말소 등기 청구소송’을 제기하였고, 사업 시행사인 버자야제주리조트(이하 BJR)는 서울지방법원에 JDC를 상대로 계약 위반에 따른 ‘손해배상 청구소송’을 제기함으로써 잇단 소송전으로 비화되고 있다.

제주도는 환경 보존과 개발의 중대한 갈림길에 서 있다. 2015. 3. 20일에 선고된 대법원의 판결은 노력 여하에 따라 최근 몇 년간 기하급수적으로 증가한 외국인 투자에 대한 근본적 검토와 미래 제주의 개발 방향을 설계하기 위한 시금석이 될 수도 있고, 계속되는 반목과 소송으로 소중한 시간을 허비하며 사회적 비용의 낭비를 초래할 수도 있다. 예래휴양형단지는 단지 제주의 특정 지역의 개발에 관련된 문제가 아니라 제주도 전체와 미래 제주의 개발 방향을 결정짓는 풍향계의 의미를 지니게 되었다. 망설임과 혼란이 사라진 뒤에 비로소 확신에 찬 발걸음을 내딛을 수 있

다. 반목과 혼란을 해결하는 일은 그 근본원인에 대한 성찰에서 시작되어야 한다.

본 논문은 예래휴양형단지에 대한 법원 판결의 의미와 쟁점을 살펴보고, 대법원 판결 후의 진행 상황에 대해 제주특별법 개정을 위주로 법률적인 검토를 하려고 한다. 현재 국회에 계류 중인 제주특별법 개정안은 대법원 판결로 중단된 예래휴양형단지 개발을 원래 계획대로 시행하려는 의도에서 비롯되었다. 제주특별법 개정안이 국회에서 통과될지 여부는 확실하지 않지만, 개정안의 통과 여부와 무관하게 대법원의 판결에 따라 무효가 된 행정처분의 효력을 되살리는 법률의 개정이 소급입법금지 원칙에 위배되는지를 검토할 필요성이 있다.

예래휴양형단지는 총 9단계 사업 중 현재 1단계 사업 공정률 65% 수준(2015년 6월말 기준)에서 공사가 중단되었고, 이는 총사업비 대비 전체 공정률의 15%에도 못 미치는 공정률이다. 본 논문의 목적은 대법원 판례의 평석을 벗어나 예래휴양형단지에 대한 출구전략을 논하고자 하는 데 있다. 제주특별법 개정안이 통과되는 경우를 포함하여 예래휴양형단지의 미래에 대한 다양한 방안을 강구함으로써 바람직한 제주 개발의 모습을 탐구하고자 한다.

II. 판례 및 쟁점

1. 사실관계

가. 도시계획시설 결정

- 1) 서귀포시장은 1997. 11. 5. 구 도시계획법(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 폐지되기 전의 것)에 기하여 서귀포시 일원에 면적 403,000㎡의 도시계획시설인 **유원지를 신설하는 것을 내용으로 하는 도시계획시설결정**(이하 '**위 도시계획시설결정**'이라 한다)을 하고, 이를 제주특별자치도 고시 제1997-76호로 고시하였다.

- 2) 그 후 위 도시계획시설결정에 기한 유원지개발사업이 장기간 시행되지 않고 있던 중, 국무총리 국무조정실 산하 제주국제자유도시추진기획단은 2001. 11. 경 제주개발 7대 선도 프로젝트의 하나로 서귀포시 예래동 일대에 226,800㎡ 규모의 주거(콘도미니엄, 전원주택 등)·레저(골프장, 스포츠센터 등)·의료기능이 통합된 휴양형 주거단지를 개발하기로 계획하였다. 이후 위 개발방안의 연구를 수주한 한국토지공사는 2003. 1.경 기존에 제시된 면적이 협소하여 사업시행 면적을 778,800㎡로 조정하되, 구체적인 면적은 향후 시행계획의 타당성 조사의 결과에 따라 수정·보완 가능하다는 내용의 보고서를 제출하였다.
- 3) 이에 서귀포시장은 위 도시계획시설결정에 따른 사업시행지에 위 휴양형 주거 단지 개발사업(이하 ‘위 개발사업’이라 한다)을 시행하기로 결정하였다. 이후 제주도는 2003. 10. 14. 구 제주국제자유도시특별법(2002. 12. 30. 법률 제 6852호로 개정된 것) 제62조에 기하여 서귀포시장의 요청으로 JDC를 위 개발사업의 사업시행예정자로 지정하였다. 이에 따라 서귀포시장은 2005. 10. 14. 위 도시계획시설결정에 따른 사업시행지의 범위를 인근 토지까지 대폭 확장한 총면적 743,700㎡로 변경하는 것을 골자로 하는 도시계획시설 변경결정을 하였고, 이를 서귀포시 고시 제2005-42호로 고시하였다.
- 4) 서귀포시장은 2005. 11. 14. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2005. 12. 7. 법률 제7707호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘국토법’이라 한다)」 제86조 및 제 88조에 기하여 위 개발사업에 관한 도시계획시설사업 실시계획을 인가(이하 ‘인가처분’이라 한다)하고, 이를 서귀포시 고시 제2005-49호로 고시하였다.
- 5) JDC는 최종적으로 서귀포시 예래동 일대의 778,800㎡ 토지를 사업지로 인가 받았다.

나. 토지 수용

- 1) JDC는 2006. 3. 16.부터 사업시행지 내 토지소유자들과 사업부지의 협의매수를 진행하였는데, 일부 토지소유자(원고)들이 협의에 불응하자 같은 해 8. 1.

지방토지수용위원회에 수용재결을 신청하였다.

- 2) 지방토지수용위원회는 토지수용재결 신청사항을 열람공고하고, 수용재결 대상 토지 감정평가 의뢰를 하였다. 이후 2006. 12. 7. **수용재결**을 하였다.
- 3) 이 사건의 원고들은 최초 위 **도시계획시설결정** 상의 사업부지에는 편입되지 않았다가 위 **인가처분**에 따라 추가로 사업부지에 편입된 토지의 소유자들이다.

2. 원심 판결(광주고등법원 2009누401판결)

원심은 위 인가처분이 강행규정인 국토법상의 법률요건에 위반한 내용상 하자가 있어 무효이고, 그 하자가 중대하고 명백하여 당연무효인 인가처분에 기한 후행저분인 이 사건 수용재결도 무효라고 판단하였다.

가. 인가처분의 법률상 하자 여부

원심은 “유원지”와 “휴양형 주거단지”의 목적과 성질 및 공공성을 고려하여 인가처분의 하자를 다루었다.

- 1) 국토법에 정한 기반시설¹⁾인 “**유원지**”²⁾는 광장, 공원, 녹지 등과 함께 공간시설

1) 국토법에 정한 기반시설을 설치하고자 할 때에는 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시관리계획으로 결정하여야 하고(국토법 제43조 제1항), 도시계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등은 도시계획시설규칙으로 정하며(동법 제43조 제2항), 도시계획시설결정의 사업시행자는 실시계획을 작성하여(동법 제88조 제1항) 건설교통부장관, 시·도지사 등의 인가를 받아야 한다(동조 제2항).

2) 도시계획시설규칙 제56조(유원지)

이 절에서 “유원지”라 함은 주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설을 말한다.

제58조(유원지의 구조 및 설치기준)

① 유원지의 구조 및 설치기준은 다음 각 호와 같다.

1. 각 계층의 이용자의 요구에 응할 수 있도록 다양한 시설을 설치할 것
2. 연령과 성별의 구분없이 이용할 수 있는 시설을 포함할 것
3. 휴양을 목적으로 하는 유원지를 제외하고는 토지이용의 효율화를 기할 수 있도록 일정지역에 시설을 집중시킬 것

중 하나로서 “주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설”을 뜻한다. 그러나 위 개발사업에 따라 조성될 **“휴양형 주거단지”**는 국내외 관광객, 특히 고소득 노년층을 유치하여 중장기 체재하도록 함으로써 관광수익을 창출하는 것을 주된 목적으로 하는 시설로서 그 개념과 목적에 있어서 서로 다르다.

- 2) **유원지**는 구조 및 설치기준에 따라 “각 계층의 이용자의 요구에 응할 수 있고”, “연령과 성별의 구분 없이 이용할 수 있는” 시설을 설치하여야 한다. 그러나 위 **휴양형 주거단지**는 인근 주민의 자유로운 접근성과 이용가능성이 제한된 채 숙박시설 투숙객의 배타적 이용을 위한 각종 시설의 설치를 내용으로 하고 있어 위 유원지의 기준에 부합하지 않는다.
- 3) **유원지**는 기반시설로서 도시 공동생활을 위해 기본적으로 공급되어야 하지만 공공성이나 외부경제성이 크기 때문에 강제적인 토지수용에 기한 재산권침해가 예외적으로 정당화된다. 그러나 위 **휴양형 주거단지**는 본질적으로 사업시행자의 수익의 극대화에 중점을 둔 것인 만큼 상대적으로 공공성 추구의 측면은 소홀하다.
- 4) 따라서 피고인 JDC가 하고자 하는 위 **휴양형 주거단지**는 국토법상 기반시설인 **유원지에 해당하지 아니한다** 할 것인바, 기존의 위 도시계획시설결정이 존재함을 기화로 위 휴양형 주거단지를 유원지의 형식으로 개발하는 것을 내용으로 하는 위 인가처분은 강행규정인 국토법상의 법률요건에 위반한 내용상 하자가 있다.

나. 인가처분 및 수용재결의 효력에 관한 판단

- 1) 국토법 상 도시계획시설사업 인가처분은 그 자체가 행정처분의 성격을 띠는 것으로서 독립하여 행정쟁송의 대상이 된다.
- 2) 행정처분이 당연무효라고 하기 위해서는 단지 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객

관적으로 명백하여야 한다. 하자가 중대하고 명백한 것인지 여부를 판별함에 있어서는 그 법규의 목적, 의미, 기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰함을 요한다(대법원 2006. 6. 30. 선고 2005두14363 판결 등 참조).

- 3) 위 인가처분이 위 하자로 인하여 당연무효가 되는지 여부는 공공성, 목적, 추진과정에서의 인지 여부 등을 근거로 판단하였다.
 - ① 국토법은 그 성질상 공공성이 특별히 강조되는 일정한 시설만을 기반시설로 제한적으로 규정하고, 그러한 기반시설이 도시계획시설로 결정되는 경우 그 도시계획시설사업의 시행자에게 사업에 필요한 토지나 건축물 등을 수용 또는 사용할 수 있는 강력한 권한을 부여하고 있다. 그러나 공공성의 측면에서 위 기반시설에 해당하지 않는 개발사업을 국토법상 도시계획시설사업의 형식으로 인가하여 진행하도록 하는 것은 국토법의 중요한 부분을 위반한 중대한 잘못이다.
 - ② 위 휴양형 주거단지는 국토법에 정한 유원지와는 그 목적, 구조, 형태 등 모든 면에서 본질적인 차이가 있고, 이러한 차이는 객관적·외형적으로도 명백하다.
 - ③ 인가권자인 서귀포시장으로서도 이러한 문제점을 인지하였거나 충분히 인지할 수 있었다
- 4) 따라서 위 인가처분은 그 하자가 중대하고 명백하여 당연무효에 해당하므로, 결국 당연무효인 위 인가처분에 터 잡은 후행처분인 이 사건 수용재결도 무효가 된다.

3. 대법원 판결(2011두3746 판결)

가. 상고이유

- 1) 원심은 국토계획법령이 정하는 도시계획시설인 유원지에 해당하지 아니한다는 등의 이유를 들어, 이 사건 휴양형 주거단지를 개발하는 내용인 이 사건 도시계획시설사업 실시계획인가는 위법하다는 취지로 판단하였다.

- 2) 원심은 이 사건 인가처분은 그 하자가 중대·명백하여 당연무효이고, 당연무효인 이 사건 인가처분에 기초한 이 사건 수용재결도 무효라고 판단하였다.

나. 대법원의 판단

- 1) 원심은 관계 법령과 법리 및 기록에 비추어 위 도시계획시설 실시계획 인가는 위법하다고 판단하였다. 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍할 수 있고, 거기에 도시계획시설인 유원지의 의미, 도시계획시설결정에 기초한 도시계획시설사업의 실시계획이 그 도시계획시설결정에 맞는지 등에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.
- 2) 이 사건 휴양형 주거단지는 공공적 성격이 요구되는 도시계획시설인 유원지와는 거리가 먼 시설임이 분명하다고 할 것이다. 따라서 서귀포시장은 국토계획법령 규정의 문언 상 유원지의 의미가 분명함에도 합리적 근거 없이 처분 요건이 충족되지 아니한 상태에서 이 사건 인가처분을 하였다고 볼 수 있고, 이러한 하자는 객관적으로 명백하다.
- 3) 이 사건 인가처분은 그 하자가 중대·명백하여 당연무효이고, 당연무효인 이 사건 인가처분에 기초한 이 사건 수용재결도 무효라고 판단한 원심의 취지는 정당하다.

4. 판례의 쟁점

가. 유원지 여부에 관한 판단

유원지는 국토법에서 정한 기반시설이고, 도시계획시설사업의 시행자는 실시계획의 인가를 받으면 사업에 필요한 토지 등을 수용 및 사용할 수 있다. 제주도지사가 2013. 10. 14. 사업시행예정자를 지정하는 과정에서 “주거단지 조성이 가능한 도시관리계획을 수립하거나, 유원지로 추진하더라도 도시계획시설규칙에 적합하게 수립

되어야 한다.”는 지정조건을 부가한 점에서 위 사업을 유원지로 추진하는 것의 문제점을 인지하고 있었다고 할 것이다.

유원지로 사업을 추진하는 경우에는 일반적인 도시개발사업이나 관광단지에 비해 장점이 많다. 우선 토지소유자의 동의를 받지 않아도 되고, 이미 유원지로 구역이 결정된 곳이면 주민 의견청취·관련실과 협의·도시계획위원회의 심의 없이도 개발계획 변경이 가능하다. 또한 허용되는 개발밀도가 일반 관광단지에 비해 높아서 사업의 효율성이 증대된다. 따라서 유원지인지 여부는 사업의 성격뿐만 아니라 개발이익의 극대화, 사업추진의 용이성, 인가처분의 정당성, 토지 수용의 근거를 판단하는 핵심적 요소라 할 것이다. 위 사건의 예레휴양형주거단지를 유원지로 볼 수 없다는 판단의 근거는 다음과 같다.

- 1) JDC는 주거·레저·의료기능이 결합된 세계적 수준의 휴양주거단지를 조성함으로써 국내외 고소득 노인층 및 휴양관광객을 유치하여 인구유입 효과와 더불어 고부가가치 창조 등을 추구함으로써 제주국제자유도시의 개발기반을 구축하는 것을 이 사건 개발사업의 목적으로 표방하였다.
- 2) JDC는 이 사건 휴양형 주거단지의 주된 시설로서 휴양숙박시설(콘도미니엄) 및 관광호텔을 설치할 계획이었고, 도로·주차장 등 관리시설과 녹지를 제외하면 편익시설과 특수시설은 보조적 시설에 불과하였다.
- 3) JDC가 제출한 개발사업 시행승인 신청서에 첨부된 사업계획서에는 휴양 주거형 숙박시설은 단독형, 빌라형, 콘도형 등의 휴양콘도미니엄으로 조성하여 분양하는 것으로 기재되어 있었다.

따라서 이 사건 휴양형 주거단지는 고소득 노인층 등 특정 계층의 이용을 염두에 두고 분양 등을 통한 영리 추구가 그 시설 설치의 주요한 목적이라고 할 수 있고, 그 주된 시설도 주거 내지 장기 체재를 위한 시설로서 일반 주민의 이용가능성이 제한될 수밖에 없다. 또한 전체적인 시설의 구성에 비추어 보더라도 일반 주민의 이용은 부수적으로만 가능하다고 보이므로, 도시계획시설규칙 제56조에 정한 ‘주로 주

민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설'로서 공공적 성격이 요구되는 도시계획시설인 유원지라고 볼 수 없다.

나. 행정처분의 무효 여부에 대한 판단

- 1) 행정청이 어느 법률의 규정을 적용하여 행정처분을 한 경우에, 그 법률관계나 사실관계에 대하여는 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼의 여지가 있는 때에는 행정청이 이를 잘못 해석하여 행정처분을 하였더라도 이는 그 처분 요건사실을 오인한 것에 불과하여 그 하자가 명백하다고 할 수 없다(2004.10.15.선고 2002다68485 판결, 2012.10.25.선고 2010두25107 판결 등).
- 2) 그러나 법령 규정의 문언 상 처분 요건의 의미가 분명함에도 행정청이 합리적인 근거 없이 그 의미를 잘못 해석한 결과, 처분 요건이 충족되지 아니한 상태에서 해당 처분을 한 경우에는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼의 여지가 있다고 볼 수는 없다(2014.5.16.선고 2011두27094 판결).
- 3) 따라서 국토법의 규정 내용³⁾에다가 도시계획시설사업은 공공복리와 밀접한 관련이 있는 점, 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가처분은 특정 도시계획시설사업을 현실적으로 실현하기 위한 것으로서 사업에 필요한 토지 등의 수용 및 사용권 부여의 요건이 되는 점 등을 종합하면, 실시계획의 인가 요건을 갖추지 못한 인가처분은 공공성을 가지는 도시계획시설사업의 시행을 위하여 필요한 수용 등의 특별한 권한을 부여하는 데 정당성을 갖추지 못한 것으로서 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 하자가 있다고 할 것이다.
- 4) 행정처분이 당연무효라고 하기 위해서는 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고, 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백하여야 한다. 이 사건 행정처분은 그 하자가 중대·명백하므로 당연무효이다.

3) 도시계획시설사업의 시행자는 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 작성하여 행정청의 인가를 받아야 하고(국토법 제88조 제2항), 실시계획의 인가 고시가 있으면 도시계획시설사업의 시행자는 사업에 필요한 토지 등을 수용 및 사용할 수 있다(동법 제95조, 제96조).

Ⅲ. 대법원 판결에 대한 반향

1. 최근의 흐름

가. 공사 중지 명령

광주고등법원 제주 제1민사부는 예래휴양형 주거단지 내 토지주 4명이 JDC와 BJR(버자야제주리조트)를 상대로 낸 공사금지 가처분 항소심에서 토지주들의 신청을 받아들였다. 법원은 토지주들이 문제 삼은 10,542㎡ 가운데 8,212㎡에 대해 일체의 공사를 중지하라고 명령하였다. 재판부는 결정문에서 예래휴양형단지는 관광수익을 창출하는 것이 주된 목적으로 주민의 복지 향상에 기여하기 위한 유원지와는 개념과 목적이 달라 국토계획법이 정한 실시계획의 인가 요건을 갖추지 못하였다고 전제하였다. 이에 따라 유원지가 아닌 예래휴양형단지에 유원지로서의 인가를 내준 것은 위법하다고 판단하였다.

재판부는 이에 따라 인가처분에 중대한 하자가 있는 이상 이는 당연무효이고, 당연무효인 인가처분에 기초한 토지수용도 무효이므로 토지주들이 원래대로 소유권을 행사하여야 한다는 취지의 결정을 하였다. 재판부는 토지 강제수용이 무효인데도 BJR이 토지주들에 대해 아무런 조치를 취하지 않고 토지를 계속적으로 불법 점유하고 있어서 토지보전의 필요성이 인정된다고 판단하였다. 다만 10,542㎡ 가운데 8,212㎡는 호텔 건축이 예정된 토지로 착공전이기에 때문에 보전의 필요성이 인정되지만, 나머지 2,330㎡는 도로나 녹지로 이용되는 땅으로 이미 공사가 완료되었으므로 공사 금지를 청구할 필요성이 없다고 판시하였다.

나. 소유권 말소 등기 청구소송

서귀포시 예래동 주민 10여 명은 JDC와 BJR 등을 상대로 제주지방법원에 소유권

말소 등기 청구소송을 제기하였다. 주민들은 소장에서 대법원이 지난 3월 예래휴양형단지 인가처분은 당연무효이고, 무효인 인가처분에 기초한 토지 수용재결도 무효라고 판단하였으므로 수용된 토지를 토지주에게 반환해야 한다고 주장하였다. 주민들의 주장은 토지 강제 수용 당시 받은 보상금을 JDC에 돌려주고 토지의 소유권을 되찾겠다는 것이다.

이번 소송의 결과는 다른 토지주들에게 미치는 파급력이 강하게 작용할 것이고, 토지주들이 소송에서 이긴다면 예래휴양형단지 사업은 사업부지 확보의 어려움으로 향후 차질이 불가피할 것이다.

다. BJR의 손해배상 청구소송

예래휴양형주거단지 개발사업자인 BJR이 서울지방법원에 JDC를 상대로 계약 위반에 따른 손해배상 청구 등에 대한 소송을 제기하였다. BJR은 소장에서 지난 2009년에 체결한 토지매매계약의 경우 특약조항이 없는 민법상 계약이어서 BJR이 JDC로부터 토지 소유권을 이전받아야 하지만 대법원 판결로 불가능해졌다고 주장하였다. 이는 지난 3월 대법원이 JDC가 수용절차를 거쳐 BJR에 매각한 일부 토지에 대해 무효 판결을 내림으로써, JDC가 토지 매매계약의 특정 조건을 위반하였다는 것이다.

BJR은 2008년부터 2017년까지 2조 5000억 원을 투자하여 서귀포시 예래동 일원 74만 1193㎡에 휴양형주거단지를 개발할 계획이었으나, 1단계 사업으로 콘도 147가구와 상가 96개동 규모의 콧자왈빌리지 건설 중 대법원 판결에 따라 공사가 중지되었다. BJR의 손해배상 청구금액은 지금까지 콧자왈빌리지 건설에 투입된 2500억 원과 공사 미정산금 260억 원, 분양 지연에 따른 관리비와 위자료 등을 합친 3500억 원 규모이다.

이번 소송은 공사 중단에 따른 손해배상 청구소송의 성격을 띠고 있어서 제주도 와 JDC에 대한 압박용의 의미를 지닌다. 그러나 BJR이 사업에서 완전히 철수하면서 토지매입비와 공사비 등에 대한 손해배상을 청구한다면 손해배상금은 수천억 원에 이를 수 있다. BJR은 JDC와 버자야그룹이 공동 출자하여 설립한 회사이다. JDC

는 BJR의 지분 19%를 가지고 있어서, 이번 손해배상 청구소송은 JDC 입장에서는 결국 자신이 투자한 회사와 소송을 하게 되는 상황이다.

그러나 손해배상 청구소송의 가능성을 낮게 보는 주장도 있다. 이에 따르면 JDC는 2013년 9월 BJR과 대주단과 3자간 부동산 매매예약을 체결했다. 이 협약 4조에는 ‘사업시행권 양도 조항에 기한이익상실 사유가 발생한 경우 JDC는 전체사업에 대한 권리를 인수하고, BJR은 해당 일체 권리를 JDC에 양도한다.’고 규정돼 있다. 협약상 권리는 예래휴양형단지 전체 사업부지와 미분양물, 인허가권, 프로젝트 파이낸싱(PF) 채무, 주식, BJR이 전체 사업에 보유한 모든 권리를 의미한다.⁴⁾ 이에 따르면 부동산 매매예약에 따라 BJR이 대출을 갚지 못하더라도 모든 권리를 JDC가 양도받을 수 있고, BJR이 사업을 포기하더라도 JDC가 사업 전체를 양도받아 추진할 수 있다. 만약 매매목적물의 하자에 대해 JDC가 일체의 책임을 부담하지 않도록 매매약이 이루어졌다면, JDC는 귀책여부와 상관없이 BJR로부터 사업을 양도받을 수 있을 것이다.

2. 제주특별법 개정안

제주도는 대법원 판결 취지에 따라 예래휴양형주거단지 사업계획에 대한 무효 고시를 내려야 하지만 행정절차를 이행하지 않고 있다. 제주도는 공사가 중단될 경우에 버자야그룹이 천문학적 규모의 손해배상을 청구할 것이라는 점을 강조하며 사업 정상화를 해야 한다는 논리를 펼쳐왔다. 이에 따라 제주도와 JDC는 예래휴양형단지의 사업 정상화에 대한 해결 방안으로 제주특별법 개정을 추진하고 있다.

그러나 제주도의 31개 단체가 참여하고 있는 ‘제주도특별법 개악 저지를 위한 범도민대책회의(이하 범도민대책위)’는 “현재 국회 안전행정위에 계류 중인 제주특별법 개정안은 유원지의 공공성을 죽이는 개악”이라고 반대의 뜻을 확고히 했다. 범도민대책위는 “제주특별법 개정을 추진 중인 제주도정과 JDC는 대법원 취지를 받아 난개발과 외국자본 토지잠식의 악순환을 종식시키고 제주의 가치를 지키는 새로운 모

4) 제주의 소리, “제주 예래단지 수천억 소송? 가능성 희박”, 2015년 10월 13일.

델을 찾아야 함에도 불구하고, 헌법에 어긋나고 난개발을 조장하며 자본만을 위한 계약을 추진하고 있다.”고 비판했다.⁵⁾

가. 유원지 특례

개정안의 주요 내용은 유원지 시설의 범위에 관광시설을 포함하고, 시설의 결정·구조·설치기준에 관한 사항을 도 조례로 정할 수 있다. 또한 의제 처리하는 과정에서 지구단위계획 구역뿐만 아니라 계획 내용까지 한꺼번에 변경할 수 있다. 부칙을 보면 지구단위계획 의제 처리는 신규 사업부터 적용한다고 하면서, 유원지는 이미 승인을 받은 것을 변경하는 것부터 적용한다고 규정하고 있다.⁶⁾

제주특별법 개정안이 통과될 경우, BJR은 현재 추진하고 있는 예레휴양형주거단지 유원지로 인정할 근거가 생겨 사업을 정상화할 가능성이 생긴다. 그러나 이 경우, 제주특별법 개정안이 소급입법으로서 위헌의 소지를 지니고 있는지 검토해 보아야 할 것이다. 개정안은 분양형 숙박시설이 공익에 부합하지 않는 등의 사유로 유원지가 아니라고 판시한 대법원 판결의 취지를 벗어나, 유원지의 공공성을 해치는 개발사업자의 이익을 위한 분양형 숙박시설 사업을 정당화 하고 있다.

나. 소급효에 대한 검토

1) 소급입법금지의 원칙

소급입법금지의 원칙은 법령을 이미 종결된 사실관계 또는 법률관계에 적용하는 것으로 입법하는 것을 금지하는 헌법원칙이다. 소급입법금지의 원칙은 개인의 신뢰 보호와 법적 안정성을 내용으로 하는 법치국가원리에 근거한 헌법적 효력을 갖는 법의 일반원칙이다.⁷⁾

5) 헤드라인제주, “특별법 개정안 폐기하라, 범도민대책회의 출범”, 2015년 11월 17일.

6) 개정을 추진 중인 제주특별법 부칙 제3조(유원지시설에 관한 적용례)에는 ‘제406조 제2항의 개정 규정은 이 법 시행 후 실시계획의 인가를 신청하거나 인가받은 실시계획을 변경하기 위해 신청하는 유원지 개발 사업부터 적용한다.’고 규정하고 있다.

2) 진정소급입법의 원칙적 금지

진정소급입법이란 이미 과거에 완성된 사실 또는 법률관계를 규율대상으로 하여 사후에 그 전과 다른 법적 효과를 생기게 하는 입법을 의미하고, 부진정소급입법이란 과거에 이미 개시되었지만 아직 완결되지 않고 진행과정에 있는 사실 또는 법률관계와 그 법적 효과에 장래적으로 개입하여 사후에 침해하는 입법을 의미한다.⁸⁾

진정소급입법은 법적 안정성과 그 주관적 측면인 개인의 신뢰를 현저히 침해하는 것으로서 원칙적으로 인정되지 아니한다.⁹⁾ 진정소급입법이라 하더라도 개인의 신뢰보호에 우선하는 특단의 사정이 있는 경우, 즉 기존의 법을 변경하여야 할 공익적 필요는 심히 중대한 반면에 그 법적 지위에 대한 개인의 신뢰를 보호하여야 할 필요가 상대적으로 정당화될 수 없는 경우에는 예외적으로 허용될 수 있다.¹⁰⁾

3) 진정소급입법의 예외적 허용

일반적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나 법적 상태가 불확실하고 혼란스러워 보호할 만한 신뢰이익이 적은 경우, 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 경미한 경우, 그리고 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우 등에는 예외적으로 진정소급입법이 허용된다. 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」이 그 예이다.¹¹⁾

4) 부진정소급입법의 원칙적 허용과 신뢰보호원칙에 의한 제한

법률은 한번 제정되었다고 변하지 않는 것이 아니라, 사회의 변동에 의해 개정 또는 제정되거나 폐지되기도 한다. 사회의 변동에 따라 법률의 변동이 생기는 경우는 대부분 현재 존재하는 어떤 사실이나 법률관계를 변경하려는 목적을 지닌다. 이에 따라 법률의 변동은 기존 법질서와 어느 정도의 이해관계의 상충이 불가피하다. 따라서 법률의 개정은 원칙적으로 허용되지만, 구법에 의하여 형성된 당사자의 신뢰보호에 의하여 입법형성

7) 박균성, 『행정법 강의』 제8판, 박영사, 2011, 54면.

8) 정회철, 『기본강의 헌법』 개정 4판, 도서출판 여산, 2009, 124면.

9) 정회철, 상계서, 124면.

10) 정회철, 상계서, 125면.

11) 박균성, 전계서, 57면.

권이 제한된다고 할 것이다.¹²⁾

부진정소급입법이 신뢰보호원칙에 위배되어 금지되기 위해서는 다음의 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 헌법상 보호 가치 있는 신뢰이익의 침해가 있어야 한다. 둘째, 신뢰이익의 상실로 인한 손해의 정도와 법률개정을 통해 달성하고자 하는 공익을 비교衡量하여 사익이 공익보다 커야 한다. 셋째, 보호되는 공익이 침해되는 사익보다 크더라도 사익이 최소침해되도록 경과규정을 둘 수 있음에도 경과규정을 두지 아니한 경우는 신뢰보호원칙에 위배된다.

다. 판례의 태도

1) 부진정소급효의 문제(2001. 10. 12. 선고 2001두274 판결)

행정처분은 그 근거법령이 개정된 경우에도 경과규정에서 달리 정함이 없는 한 처분 당시 시행되는 개정 법령과 그에서 정한 기준에 의하는 것이 원칙이고, 그 개정 법령이 기존의 사실 또는 법률관계를 적용대상으로 하면서 종전보다 불리한 법률효과를 규정하고 있는 경우에도 그러한 사실 또는 법률관계가 개정 법령이 시행되기 이전에 이미 종결된 것이 아니라면 이를 헌법상 금지되는 소급입법이라고 할 수는 없으며, 그러한 개정 법령의 적용과 관련하여서는 개정 전 법령의 존속에 대한 국민의 신뢰가 개정 법령의 적용에 관한 공익상의 요구보다 더 보호가치가 있다고 인정되는 경우에 그러한 국민의 신뢰보호를 위하여 그 적용이 제한될 수 있는 여지가 있을 따름이다.

2) 진정소급입법의 문제(2005. 5. 13. 선고 2004다8630 판결)

법령은 일반적으로 장래 발생하는 법률관계를 규율하고자 제정되는 것이므로 그 시행 후의 현상에 대하여 적용되는 것이 원칙이고, 다만 예외적으로 법령이 그 시행 전에 생긴 현상에 대하여도 적용되는 경우가 있는 바, 이것을 법령의 소급적용이라고 한다. 법령의 소급적용, 특히 행정법규의 소급적용은 일반적으로는 법치주의의 원리에 반하고, 개인의 권리·자유에 부당한 침해를 가하며, 법률생활의 안정을 위협하는 것이어서, 이를

12) 정회철, 전게서, 127면.

인정하지 않는 것이 원칙이고(법률불소급의 원칙 또는 행정법규불소급의 원칙), 다만 법령을 소급적용하더라도 일반국민의 이해에 직접 관계가 없는 경우, 오히려 그 이익을 증진하는 경우, 불이익이나 고통을 제거하는 경우 등의 특별한 사정이 있는 경우에 한하여 예외적으로 법령의 소급적용이 허용된다고 할 것이다.

라. 사례의 검토

1) 부진정소급입법 여부

소급입법은 입법자에게 입법재량이 있고 헌법상 위헌법령심사라는 별도의 통제장치 존재하므로 특별한 사정이 있는 경우에는 예외적으로 허용될 수 있다. 그러나 신 법령에 아무런 경과규정이 없어 입법된 내용 자체가 과거의 행위에 적용할 근거가 없음에도 불구하고 이를 소급하여 적용하는 것은 법관에게 주어진 법 해석 권한을 초과하는 것으로 허용될 수 없다고 할 것이다.¹³⁾ 따라서 소급입법과 소급적용의 개념은 구분되어야 한다.

사례의 경우 대법원에서 예래휴양형주거단지는 유원지가 아니므로 유원지임을 근거로 행한 행정처분이 무효 판결을 받았다. 대법원의 판결에 따라 당연무효인 행정처분을 되살리려는 제주특별법 개정안의 시도는 일견 진정소급효의 외양을 띠고 있다. 그러나 법원의 판결은 법 적용의 문제일 뿐 입법의 문제가 아니다. 그러므로 제주특별법 개정안은 아직 완결되지 않은 사실 또는 법률관계에 적용되는 부진정소급입법에 관한 문제가 된다.

2) 신뢰보호원칙 위배여부

법률의 개정 시 구법 질서에 대한 당사자의 신뢰가 합리적이고도 정당하며 법률의 개정으로 야기되는 당사자의 손해가 극심하여 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 그러한 당사자의 신뢰의 파괴를 정당화할 수 없다면 그러한 새 입법은 신뢰보호의 원칙상 허용될 수 없다. 신뢰보호원칙의 위배여부를 판단하기 위해서는 한 면으로는 침해받은 이익의 보호가치, 침해의 중한 정도, 신뢰가 손상된 정도, 신뢰침해의 방법 등과

13) 김주석, “행정법령에 있어서 해석에 의한 소급적용의 가능성- 대법원 2007. 2. 22. 선고 2004두12957 판결을 중심으로”, 법조 2008-5(Vol.620), 257면.

다른 한 면으로는 새 입법을 통해 실현하고자 하는 공익적 목적을 종합적으로 비교·형량하여야 한다(1995. 6. 29. 94헌바39).

제주특별법 개정안이 부진정소급입법이라면 신뢰보호원칙의 위배 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 당사자의 침해받은 이익과 공익을 종합적으로 비교·형량하여야 하는데, 이익이 공익보다 크다고 할 수 없을 것이다. 또한 개정 전 법령의 존속에 대한 국민의 신뢰가 개정 법령의 적용에 관한 공익상의 요구보다 더 보호가치가 있다고 인정되는 경우에 그러한 국민의 신뢰보호를 위하여 그 적용이 제한될 수 있지만, 제주특별법 개정안의 경우 신뢰보호의 이익이 공익상의 요구보다 크다고 할 수 없을 것이다.

IV. 향후 방안

1. 기본방향

예래휴양형주거단지는 2조 5000억 원이 투자되는 대규모 투자개발사업이다. 이미 1단계 공사가 시작되어 2500억 원이 투입되었다. 투자의 공익성이 없고 환경에 부정적인 요소가 많은 개발사업이라면 1단계 공사가 시작되었더라도 사업의 일몰을 고려할 수도 있을 것이다. 그러나 사업의 일몰 조치는 사업의 계속 추진을 반대하는 범도민대책위 등에서도 고려 요소로 여기지 않는다.

사회적 갈등을 푸는 가장 기본적인 방법은 투명하게 정보가 공개되고, 공개된 정보에 따라 상대방을 인정하며 대화와 타협의 노력을 기울이는 것이다. 예래휴양형주거단지는 계약서에서부터 카지노 설립 문제에 이르기까지 커튼 뒤에 가려져 있었고, 이에 따라 제주도와 JDC에 대한 신뢰가 저하되었고 사업에 대한 의혹만이 눈덩이처럼 부풀어 올랐다. 토지의 수용은 공익성이 확보되는 경우에 한하여 제한적으로 이루어져야 함에도 불구하고, 토지수용과 용적률 등의 이익을 위해 문제점을 인지하고 있으면서도 유원지 개발방식을 고집하였다. 또한 대법원 판결 후에도 제주특별법을 개정하여 기존의 하자 있는 행위를 치유하려고 시도하고 있다.

현 상황에서 바람직한 예레휴양형단지의 출구전략을 고민해보아야 한다. 출구전략은 크게 두 가지 방향에서 접근할 수 있을 것이다. 먼저 제주특별법 개정안이 통과되는 경우와 통과되지 않는 경우를 구분하여 접근 방법을 다르게 한다. 제주특별법 개정안이 통과되지 않는 경우에는 ① 도시개발방식으로 전환하는 방식과 ② 유원지 고유의 특성을 살리는 방식으로 구분한다. 또한 제주특별법 개정안이 통과되는 경우에는 ③ 현재 계류 중인 개정안이 통과되는 방식과 ④ 새롭게 제주 개발의 방식을 정립하여 제주특별법을 개정하는 방식을 구분한다.

2. 개정안이 통과되지 않는 경우

가. 도시개발방식으로 전환

제주특별법은 도시계획과 관련된 대부분의 권한을 도지사에게 부여하고 있다.¹⁴⁾ 특히 지구단위계획 수립 지침을 자체적으로 만들 수 있다. 따라서 제주특별법 개정안이 통과되지 않더라도 도시개발사업방식으로 예레휴양형단지를 연착륙시킬 수 있다.¹⁵⁾ 도시개발

14) 제주특별법 제243조 (국토의 계획 및 이용에 관한 특례)

- ① 제292조 내지 제294조의 규정에 의한 절대보전지역·상대보전지역 및 관리보전지역으로 지정된 지역에 대하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제27조 제3항의 규정에 불구하고 토지의 토양, 입지, 활용가능성 등 토지의 적성에 대한 평가를 하지 아니할 수 있다.
 - ② 도지사는 지역여건상 필요한 때에는 도조례로 용도지구의 명칭과 지정목적, 건축 그 밖의 행위금지 및 제한, 개발사업에 따른 토지사용면적의 제한사항 등을 정하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조의 규정에 의한 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다.
 - ③ 제주자치도 안에 설치하는 도시계획시설 중 유원지시설 등 대통령령이 정하는 도시계획시설의 건폐율·용적률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 및 제78조의 규정에 불구하고 도조례로 정한다.
 - ④ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제10조, 제16조 제2항(협의에 한한다), 제29조 제2항 제2호·제3호·제5호 내지 제7호 및 제39조의 규정에 의한 건설교통부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장의 권한은 이를 도지사의 권한으로 한다.
 - ⑤ 도지사는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제8조 제2항, 제16조 및 제30조 제2항과 법률 제7470호 국토의계획및이용에관한법률 일부개정법률 부칙 제2항의 규정에 불구하고 건설교통부장관의 승인을 얻지 아니하거나 협의를 거치지 아니하고 구역 등의 지정 또는 변경, 광역도시계획의 수립 또는 변경, 도시관리계획의 변경 또는 결정 및 최초 도시기본계획의 수립을 할 수 있다.
- 15) 제229조(개발사업의 시행승인 등) ① 개발사업을 시행하고자 하는 자는 도지사의 시행승인을 얻어야 한다. 다만, 개발사업의 시행자가 국가 또는 개발센터인 경우에는 도지사의 의견을 들어야 한다.
 ② 제1항의 규정에 의하여 도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위는 도조례로 정한다.

사업은 주거단지나 상업지역을 조성하는 데 효율적인 방식이다.

이 방식은 제주도지사가 예레휴양형주거단지를 위해 종합계획을 변경하지 않는 한 고도가 30m로 제한되므로, 150m 규모의 카지노 호텔 등은 건설이 불가능하다. 이 경우 기존 시행사인 BJR이 이를 수용할지 여부가 불투명하고, 다툼의 여지가 남을 수 있다. 그러나 이 방식은 기존 예레휴양형단지의 중단된 1단계 공사를 무리없이 승계하여 진행할 수 있고, 저밀도로 개발함으로써 환경파괴의 위험을 낮출 수 있다.

나. 유원지 고유의 개발

대법원 판결을 계기로 JDC가 예레휴양형주거단지 사업을 인수하고 제주도민과 함께 지혜를 모아 법의 취지에 맞게 관광숙박시설이 아니라 공익성을 띤 주민복지 향상 사업으로 개발하는 방식이다. 이는 도민이 주체가 되는 자주적인 제주개발의 모형으로 기능할 수 있을 것이다. 이 경우 예레휴양형주거단지는 외자유치를 통한 대규모 개발사업 아니라 도민개발사업의 성격을 띠면서 제주와 제주도민의 삶의 질을 풍요롭게 할 수 있다. 다만 이 경우 매몰비용의 문제와 사업 인수에 따른 비용의 문제가 따른다.

3. 개정안이 통과되는 경우

가. 현재 계류 중인 개정안이 통과되는 방식

제주도는 최근 토론회 과정에서 “특별법을 개정하더라도 예레휴양형주거단지는 경미한 변경으로 처리하지 않겠다. 다시 인·허가 과정을 거치되 원 도정 출범 당시 제시한 대규모 개발사업의 친환경 가이드라인을 적용하겠다.”고 발표하였다. 그러나 이렇게 된다면 JDC가 다시 유원지 조성계획을 작성해 제출하여야 할 것이다. 특별법 개정안이 통과된다고 하더라도 제주도의 입장이 다시 인·허가 과정을 거치는 것이라면 소급입법의 문제는 발생하지 않을 것이다. 다만 법이 개정되면 유원지 시설의 결정과 구조, 설치 기준 등을 담은 조례를 제정해 후속 절차를 밟게 된다. 시행사인 BJR은 관련법에 맞춰 인허

가 절차를 다시 처음부터 진행해야 한다.

나. 독자적 제주개발 방식

유원지에 대한 정의를 변경하는 개정안이 아니라, 제주도의 특성에 맞는 개발방식을 탄력적으로 수립할 수 있도록 제주특별법의 규정을 개정하는 방식이다. 최근 신화역사공원의 예에서 보듯 제주는 싱가포르의 개발방식을 벤치마킹하는 경향이 강하다. 제주특별법은 도지사에게 개발에 관한 재량권이 넓은 범위로 부여되어서 활용하기에 따라서는 제주특별법의 큰 틀에서 개발과 보존의 마스터플랜을 엮어갈 수 있다. 싱가포르의 도시계획 체계는 시사하는 바가 크다.

1) 싱가포르의 도시계획 체계

싱가포르의 도시계획 체계는 크게 5단계로 구성된다. 범위가 크고 장기계획엔 컨셉플랜(Concept Plan), 지역적인 맥락을 고려하는 공원 및 수변공간계획(Park and Waterbodies Plan), 그리고 아이덴티티계획(Identity Plan), 이를 바탕으로 마스터플랜 초안(Draft Master Plan)과 개발지침계획(Development Guide Plan)이 작성되고 마지막으로 구체적인 마스터플랜이 계획된다. 개발지침계획은 다시 도시설계계획(Urban Design Plan)과 보존마스터플랜(Conservation Master Plan)으로 세분화된다.¹⁶⁾

컨셉플랜은 40~50년 뒤의 비전을 제시하는 장기계획으로 1971년에 최초로 수립되었고, 10년 마다 재정비된다. 대규모 지역에 대한 토지이용 및 교통에 대한 장기적인 전략 및 정책을 그 내용으로 한다. 법정계획인 마스터플랜보다 인구 및 맥락 변화에 융통성이 있고 성장 추이에 민감하다는 장점이 있다.¹⁷⁾ 컨셉플랜에서 비전·부처간 협조·대규모 개발사업 등을 다룬다면, 마스터플랜은 구체적인 토지이용·용도·개발밀도·구체적인 도시계획을 다룬다.

개발지침계획은 완성된 컨셉플랜에 따라 마스터플랜을 작성하기에 앞서 미리 계획된

16) 황윤성, “용도지역제의 변화과정을 통한 복합용도개발(MXD)에 관한 연구”, 성균관대학교 석사학위 논문, 2007, 123면.

17) 황윤성, 상계논문, 124면.

다. 컨셉플랜의 광범위한 비전을 명확한 제안으로 구체화하고, 각 구역에 대한 세부 프로그램을 수립하며 법적인 구속력을 지닌다.¹⁸⁾

마스터플랜은 10~15년 후를 전망하여 개별 필지의 토지 이용 및 밀도에 구체적인 지침을 제시하는 법정 계획으로 도시개발을 올바른 방향으로 조성하는 데 중점을 두고 있다. 수립된 컨셉플랜, 개발지침계획 등의 전략과 설계를 바탕으로 작성하여 5년마다 재정비된다.¹⁹⁾ 싱가포르의 마스터플랜에서 지역의 성격에 따라 그 용도를 정하고, 이를 바탕으로 세부블록 계획이 시행된다.²⁰⁾

화이트존(White Zone)은 최근 싱가포르의 경직된 도시계획과 규제 중심의 계획이라는 문제점을 극복하기 위하여 도입된 새로운 개념이다. 화이트존은 도시계획을 사전에 결정하지 않고 미래의 토지 이용에 더 많은 유연성을 제공하려는 목적을 지니고 있다.²¹⁾

2) 싱가포르의 시사점

첫째, 체계적인 절차에 의한 단계별 개발을 진행한다. 계획에서부터 컨셉플랜을 잡고 초기마스터플랜과 개발지침계획의 단계를 거쳐 최종 마스터플랜을 수립한다. 이에 따라 각 지역의 개발 개념과 지역적 맥락에 적합한 구체적인 마스터플랜을 작성할 수 있을 뿐 아니라 단계별 피드백 과정과 시대적 수요에 바로 대응할 수 있다.²²⁾

둘째, 화이트존의 지정이다. 하나의 색깔로 대체되던 근대주의적 토지 용도 구획 개념에서 한 단계 발전한 것이 뉴욕의 복합용도지구(MX)인데 화이트존은 복합이 될 용도조차 미리 정하지 않고 개발 개념에 적합한 용도를 차후에 지정하게 된다.²³⁾

싱가포르의 도시계획 체계는 비전에 따른 단계적 개발과 정형화되지 않은 구획 개념이라는 모델을 제시한다. 이를 반면교사로 삼아 제주의 특성에 알맞은 개발 모델에 대한 진지한 탐구가 뒤따라야 한다. 그런 연후에 큰 틀의 비전을 제시하고 세부 사항을 다듬으며 미래 제주의 모습을 담아갈 법령의 정비가 이루어져야 할 것이다.

18) 황윤성, 상계논문, 124면.

19) 황윤성, 상계논문, 125면.

20) 황윤성, 상계논문, 125면.

21) 황윤성, 상계논문, 127면.

22) 황윤성, 상계논문, 128면.

23) 황윤성, 상계논문, 128면.

V. 결 론

최근 제주는 심한 몸살을 앓고 있다. 최근 몇 년 사이 넘쳐나는 관광객과 순유입 인구, 그 인구를 수용하기 위한 시설의 설치, 제한된 토지에 따른 망가지는 중산간의 모습 등은 제주의 미래에 대한 심각한 질문을 던지고 있다. 예래동은 외국자본의 대규모 투자 개발사업의 이름이기도 하지만, 제주도의 미래 개발의 이름일 수도 있다.

본 논문은 예래휴양형주거단지의 수용재결처분에 관한 대법원의 2011두3746 판결을 중심으로 판례에 대한 의미와 판결 후의 흐름을 살펴보았다. 원심은 인가처분의 법률상 하자 여부와 행정처분의 효력에 관하여 판단하였고, 대법원은 원심의 취지가 정당하다고 판결하였다. 대법원의 판결은 이후 제주사회를 반목과 혼돈으로 몰아갔다. 제주자치도는 제주특별법 개정안을 마련하여 유원지의 개념에 관광시설을 포함시킴으로써 중단된 사업을 계속 이어갈 의지를 드러내고 있다.

2011두3746 판결은 제주의 현재와 미래에 대한 중요한 화두를 던지고 있다. 제주의 미래는 던져진 화두에 얼마나 진지하게 답하느냐에 달려 있다. 본 논문은 향후 예래휴양형단지의 출구전략을 제주특별법 개정안이 통과되는지 여부를 기준으로 네 가지 방식으로 나눠 고찰하였다. 각 방식마다 장·단점이 있을 수 있고 분류 기준이 일반적이지 않을 수 있지만, 제주도의 정체성을 지키면서 지속가능한 발전을 이어갈 수 있는 방식에 대한 나름의 고민을 담아서 서술하였다.

[참고문헌]

- 김주석, “행정법령에 있어서 해석에 의한 소급적용의 가능성- 대법원 2007. 2. 22. 선고 2004두12957 판결을 중심으로”, 법조 2008·5(Vol.620)
- 박군성, 『행정법 강의』 제8판, 박영사, 2011.
- 정회철, 『기본강의 헌법』 개정 4판, 도서출판 여산, 2009
- 황윤성, “용도지역제의 변화과정을 통한 복합용도개발(MXD)에 관한 연구”, 성균관대학교 석사학위 논문, 2007
- 제주의 소리, “제주 예래단지 수천억 소송? 가능성 희박”, 2015. 10. 13.
- 헤드라인제주, “특별법 개정안 폐기하라, 범도민대책회의 출범”, 2015. 11. 17.