

# 예래휴양형 주거단지 대법원 판결 그 후



이정민(제주대학교 산업대학원 외래교수)

# 차례

- 휴양형 주거단지 개요
- 대법원 판결의 의미
- 도시계획차원에서 바라 본 판례
- 판결 이후 일어난 일들
- 쟁점과 관련된 사안들
- 특별법 관련 쟁점
- 대안은 무엇인가?

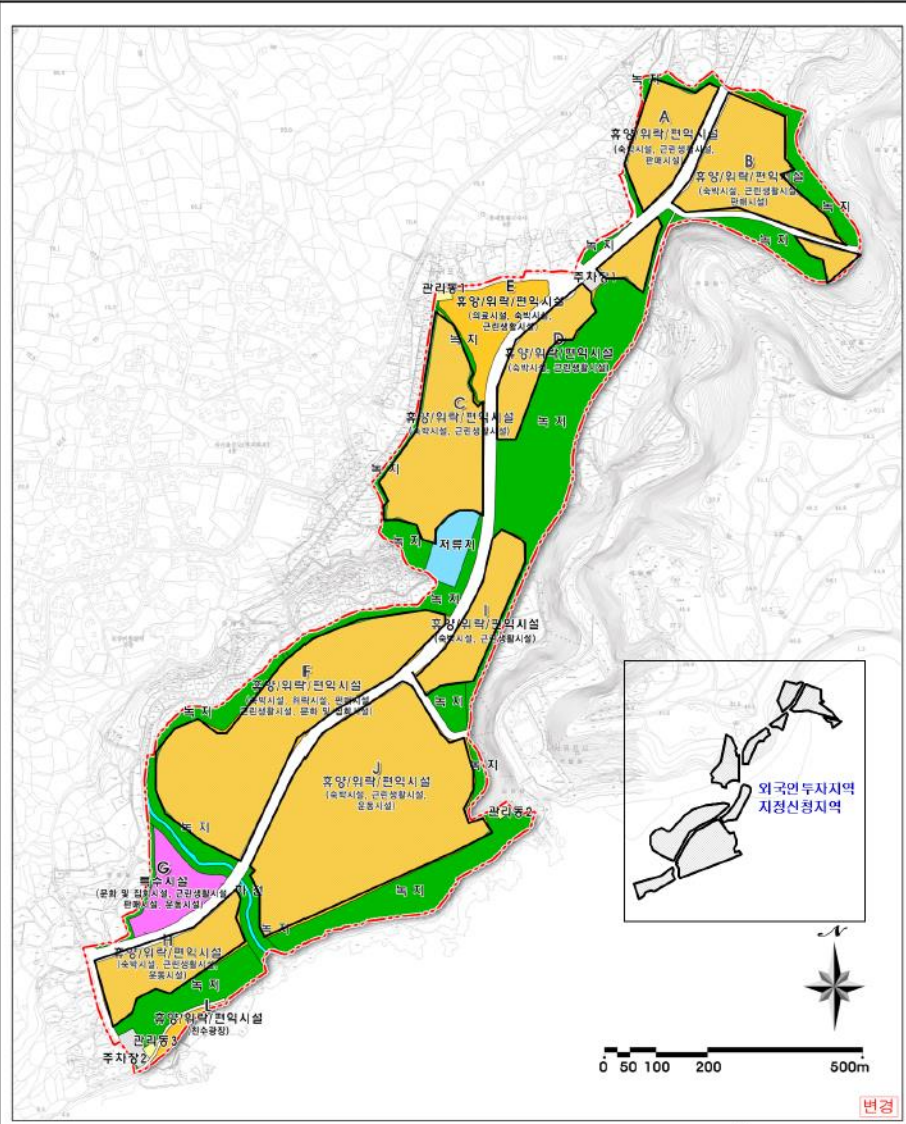
# 휴양형 주거단지 개요

# 추진경위

- 1997.11.05. 유원지 지정
- 2003.10.14. 사업시행예정자 지정(JDC)
- 2005.11.14. 실시계획인가 및 사업시행자 지정
- 2006.12.07. 토지매수 완료
- 2009.12.30. 제주투자진흥지구 지정
- 2010.11.03. 관광단지 지정 및 조성계획 승인고시
- 2013.09.30. 1단계 건축공사 착공
- 2015.02. 현재 공정률 50%
- 2015.03.20. 토지수용채결처분 취소 소송 원고승소
- 2015.08.03. 토지주 무효확인 소송 제기

# 유원지 조성계획

(단위 : m<sup>2</sup>)



구분	부지면적 (m <sup>2</sup> )	건축물 (m <sup>2</sup> )		시설명	
		건축면적	연면적		
합계	744,205	170,886.66	824,925.71		
소계	433,360	163,700.22	796,181.40		
A지구	휴양콘도미니엄	24,140	12,503.19	콘도미니엄	
B지구	휴양콘도미니엄	45,390	21,371.69	콘도미니엄	
C지구	휴양콘도미니엄	48,030	19,338.34	스파리조트	
D지구	휴양콘도미니엄	27,580	6,894.99	밸리리조트	
F지구	관광호텔	93,640	52,019.22	메인 호텔	
G지구	공연장 (휴양콘도미니엄 부속시설)	16,300	5,778.85	28,975.10	
H지구	관광호텔	14,235	6,176.24	리조트호텔	
	휴양콘도미니엄	14,235	11,283.25	레지던스호텔	
I지구	휴양콘도미니엄	22,530	3,410.46	7,211.34	오션리조트
J지구	휴양콘도미니엄	127,280	24,923.99	47,982.04	오션밸리리조트
소계	310,845	7,186.44	28,744.31		
L지구	친수광장	3,000	866.09	866.09	
E지구	웰니스 리조트	20,150	6,320.35	27,878.22	
-	관리시설	88,656	-	-	도로 등
-	녹지시설	199,039	-	-	

외국인투자지역 지정신청자는 총 744,205m<sup>2</sup>의 면적에 대해 종합휴양지를 건축할 예정이나, 그 중 외국인투자촉진법 시행령 제25조의 업종 요건을 충족하지 아니하는 웰니스리조트 등에 대한 투자시설(부지면적 310,845m<sup>2</sup>)에 대해서는 지정신청대상에서 제외함.

# 개발이익(제2009-130호)

## • 투자진흥지구 지정 보고서

### 나. 투자회사의 손익 전망

- 투자회사의 손익은 투자개시연도인 2008년부터 조세감면이 종료되는 2027년까지 20년의 기간을 기준으로 분석함.
- 2008년부터 2027년까지의 전체사업지역에 대한 총괄사업수지는 18,783억원이며, 외국인투자지역 지정신청지역은 동일기간 17,943억원의 사업수지가 발생할 것으로 예상됨.
- 한편, 전체사업지에 대한 내부투자수익률은 14.96%, NPV는 7,488억원으로 예상됨.

〈예상사업수지〉

(단위:억원)

구 분	전체 사업지	외국인투자지역 지정신청지역	신청제외지역
매출액	109,346	107,280	2,066
분양수입	5,592	3,526	2,066
운영수입	103,754	103,754	-

## • 콘도미니엄을 전부 분양한다면?

- 연면적 : 368,785.80m<sup>2</sup>
- 분양대금 : 2조 2,311억 원(아덴힐 분양가 기준)

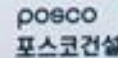
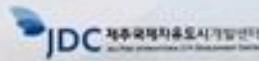
# 곶자왈 빌리지

## 제주 에어레스트 시티 곶자왈 빌리지 (Gotjawal village, Jeju Airst City)



### 공사개요 (Project Summary)

공사명 (Project)	제주 에어레스트 시티, 곶자왈 빌리지 Gotjawal village, Jeju Airst City
대지위치 (Location)	제주도 서귀포시 상예동 969외 51필지 Sangyedong, Seogwipo, Jeju
공사기간 (Construction Period)	2013. 10. ~ 2015. 11. (26개월) Oct. 13. ~ Nov. 15. (26months)
공사규모 (Composition)	147세대 (지하 1층 ~ 지상 3층) 147 units (B1~3F)
용도 (Building Use)	휴양 콘도미니엄 및 부대시설 Condominium and ancillary facilities
대지면적 (Site Area)	91,922㎡
건축면적 (Building Area)	20,232.72㎡
연면적 (Floor Area)	39,960.94㎡
용적률 / 건폐율 (Floor Area Ratio) / (Building-to-Land Ratio)	22.01% / 27.72%
주차대수 (Parking)	226
발주처 (Employer)	버저야제주리조트(주) BERJAYA JEJU RESORT LIMITED
설계/감리 (Architect / Supervisor)	㈜법건축 BALUM ARCHITECTS
시공사 (Main Contractor)	㈜포스코건설 POSCO Engineering & Construction Co.,Ltd.



총공사비 : 1,452억 원

예상되는 매출액 : 2,418억 원(숙박시설 분양가 아덴힐 리조트 기준)

# 대법원 판결의 의미



# 도시계획에 대한 법원의 태도

- **도시계획권한 : 헌법이 국가에게만 부여한 권한**
  - 입안권자와 결정권자에게 무한한 자율 재량 부여
  - 도시관리계획을 위반한 주민은 처벌받아도,
  - 도시기본계획을 위반하여 도시관리계획을 수립한 입안권자와 결정권자는 처벌 받지 않는다!
- **승인 사무에 대한 행정소송**
  - 대부분 원고 패소
  - 피고인 행정청이 패소하는 사례는 극히 드물다.
- **그런데 왜 휴양형 주거단지 사건은 패소했는가?**

# 판결 요지

- 유원지 : “주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설”
  - 영리 추구 위한 휴양주거형 숙박시설은 공익과 상충
    - 중대하고 명백한 하자
    - 실시계획승인 무효
    - 이에 근거한 토지수용재결처분 또한 무효
- 단순한 문언상 해석의 이유만으로?
  - 단군이래 최대 외자 유치사업을 문언 해석상의 이유만으로 패소처분을 한 것일까?
    - 다른 이유는 없을까?
    - 유원지에 대한 개념이 변경되었더라면 패소하지 않았을까?

# 도시계획 차원에서 바라본 판례

# 적합한 휴양형 주거단지 개발방식은?

## 휴양형 주거단지?

- 주거단지인가 관광단지인가?
  - 콘도인가 아니면 고급주택인가?
- 유원지 개발사업 .vs. 도시개발사업

## 2003.10. 14. 사업시행예정자 지정 의견

국토계획법에 의하여 도시계획시설 변경·결정(유원지 해제, 축소 등)과 주거단지 조성이 가능한 도시관리계획이 수립·결정되어야 하고, 유원지 개발사업에 의해 추진할 경우 유원지 시설이 결정된 구역내에서 도시계획시설규칙에 적합하게 수립되어야 한다.

→ 도지사는 이미 유원지 개발방식의 문제점을 알고 있었다?

→ 전문가 집단인 개발센터가 이 사실을 몰랐을까?

## 그런데 왜 개발센터는 유원지 개발방식을 고집했는가?

# 유원지 개발방식 선택 이유는?

**이미 유원지로 지정되어 있었다.**

- 1997. 11. 05. 예래 유원지 지정고시

**유원지 사업방식은 혜택이 많다.**

- 유원지 조성계획 변경은 경미한 변경이다.
  - 주민의견 청취, 관련실과 협의, 도시계획위원회 심의 없이도 계획변경이 가능하다.
- 허용되는 개발밀도가 높다.
  - 건폐율 60%, 용적률 200%
  - 자연녹지지역 건폐율 20%, 용적률 80%
- 토지확보 요건을 충족하지 않아도 사업추진이 가능하다.
  - 토지사용동의를 얻어야만 하는 지구단위계획에 비해 유리

**사업의 편의성 때문에 유원지 개발방식 고수  
→ 이러한 꼼수에 개발센터가 수렁에 빠졌다.**

# 판결 이후 일어난 일들

# 개발센터 이사장의 사과(15.03.31)

정리가 되면 수시로 발표하겠다. 전담 TF 구성 대책마련... 하지만...



# 도정질문에 대한 도지사의 답변(15.04.15)

- 법원은 무효! 도정은 무효 고시 하지 않음(04.06)
  - 무효확인 소송이 아니라서?

원희룡 "최악의 경우 JDC-제주도, 법정서 맞설 수도"



유원지 개념에 대한 규정은 국토부와 협의사항"이라며 "내부적으로 검토하는 것을 일일이 답변하게 되면 나중에 빌미가 되고, 최악의 경우 법적 증거가 된다



# 국토부장관과의 면담(15.04.14.)

유원지 판결 2개월만에 내놓은 대책이 고작 '폭탄 돌리기'인가  
[미디어窩] 제주도-국토부-JDC 겹으로는 긴밀한 협의, "그 속내는?"



# 새누리당 중앙당 예산정책협의회(15.09.02)

## 원희룡 “예래단지 해법? 제주특별법 개정 도와달라”

2일 새누리당 중앙당과 가진 예산정책협의회서 건의...김정훈 정책위의장 “적극 협조”

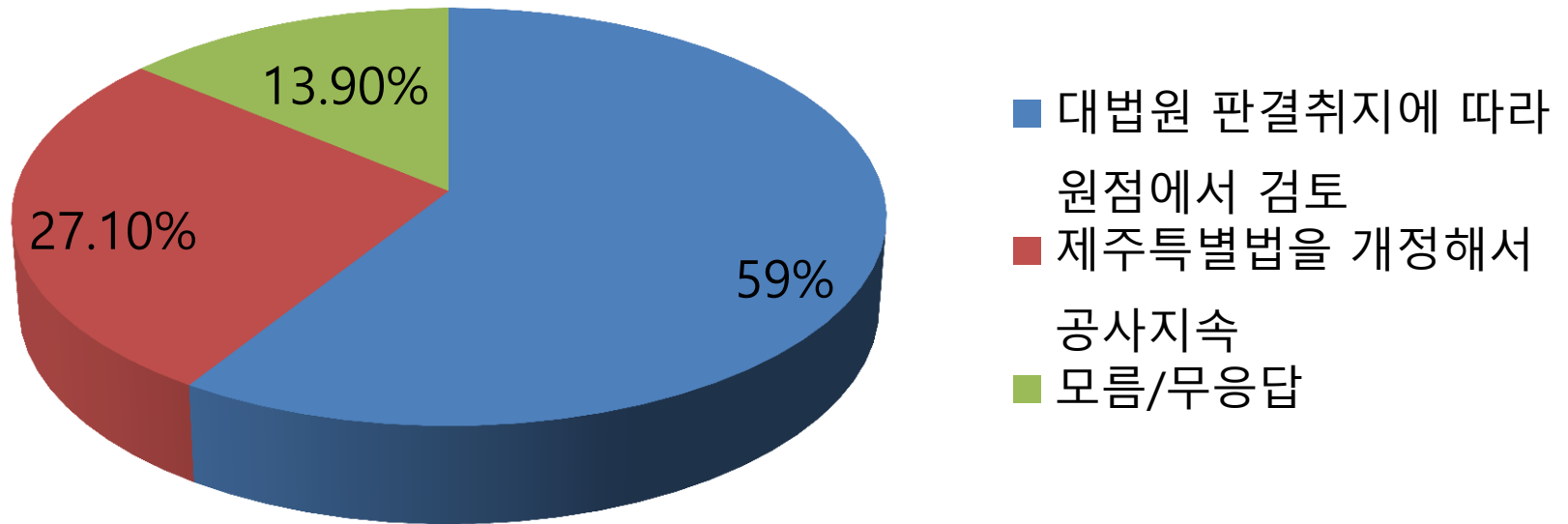


# 토지주와 도민의 움직임

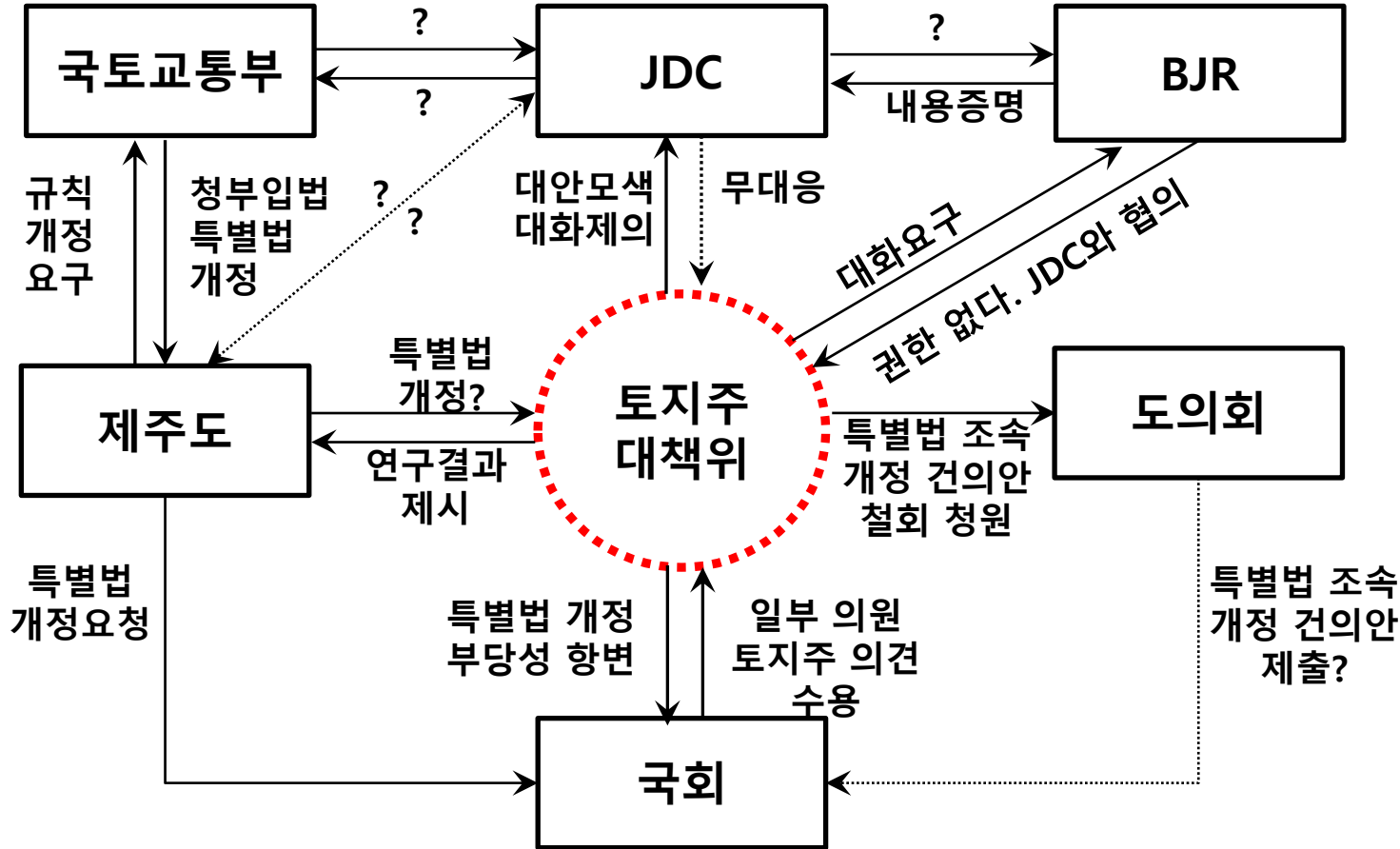
- 일부 토지주 환매관련 소송 제기
- 08.03. 토지주 사업시행자 지정 취소 및 실시계획인가 무효확인 소송 제기
- 08.12. 토지주, 제주씨을네트워크 간담회
- 08.18. 예래휴양형주거단지대책위 사업정상화 촉구 성명서 발표
- 09.12. 예래휴양형주거단지 원토지대책협의회 출구전략 모색 연구보고서 발간
- 10.06. 도의회 청원서 제출
- 10.07. 원토지주대책위원회 공개토론회 제안
- 10.07. 제주도, JDC, 대책위원회 3자 간담회

# 토지주와 도민의 움직임

## 제주MBC여론조사 결과



# 그간의 상황 종합



제주도, JDC, 국토교통부, 국회 모두 해결방안 마련 과정에서 토지주 배제 문제의 당사자인 JDC는 묵묵부답. 결과는 싸늘한 도민 여론

# 쟁점과 관련된 사안들

# BJR .vs. JDC 소송이 가능할까?

- **13.09.25. 매매예약에 의한 가등기**
  - 이유 : 대주단의 요청에 의해 신용보강을 위해 가등기
  - 기한이익 상실 사유가 발생하는 경우 JDC는 전체 사업에 대한 권리(전체사업부지, 미분양물, 인허가권, PF채무, 주식 및 BJR이 전체 사업에 대해 보유하고 있는 모든 권리 등)을 인수하고, BJR은 해당 일체의 권리 등을 JDC에 양도하기로 함(Supplyment Agreement 제4조(사업시행권))
- **소송 가능성은 전혀 없다.**
  - 가등기 설정 당시 JDC와 BJR 및 BLB와 체결한 계약 서상 소송은 불가능할 것으로 판단됨
  - 만약 소송이 이루어진다면?

# JDC는 왜 BJR를 잡지 못해 안달인가?

## • **버자야제삼차(주) 신용평가보고서(p.3)**

이후 차주는 매매목적물에 대한 매매대금 지급과 동시에 매매목적물에 관하여 소유권 이전등기를 위하여 필요한 서류를 교부하고, 매매대금 전액이 지급되었음을 통보받은 날로부터 1 영업일 이내에 매매목적물을 현상대로 JDC에게 인도하여야 한다. JDC는 매매목적물의 하자 기타 여하한 사유로든 매매대금의 감액 또는 공제를 주장하거나 매매계약을 해제할 수 없으며, 유동화회사는 **매매목적물의 하자에 관하여 JDC에 대하여 일체의 책임을 부담하지 않는다.**

## • **지금과 같은 상황에서 공사가 중단된다면?**

- JDC는 기성 건축물에 대한 하자보증을 받지 못함
- 새롭게 공사를 진행하는 경우 추가 비용 발생

## • **JDC는 사업시행자로서의 신뢰도 상실**

- 국제자유도시 사업시행자로서 부적격



# JDC .vs. 제주도청 소송가능성은?

## • 제주도의 실책은?

- 사업시행예정 지정시 최선을 다했다.
  - JDC에 주거단지 개발방식 권유
  - 유원지 방식인 경우 도시계획시설 기준 충족 권유
- 그러나 유원지 개발사업 방식 자체를 막지 못했다.
  - JDC의 유원지 사업 강행
  - 2008년 단군 이래 최대 외자유치 사업

## • JDC가 손해보는 것은?

- JDC가 직접 사업시행을 하는 경우 막대한 개발이익이 보장되는데, 손해 보는 것이 있을까?

## • 어떤 근거로 도지사는 천문학적인 소송에 휘말릴 수 있다고 하는 것인가?

# 특별법 개정과 관련된 쟁점

# 특별법 개정 내용

②제주자치도 안에 설치하는 도시·군계획시설 중 유원지시설 등 대통령령으로 정하는 도시·군계획시설의 건폐율·용적률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 및 제78조에도 불구하고 도조례로 정한다.

②-----  
-----유원지시설  
(주민의 복지향상에 기여하거나  
관광객의 다양한 욕구를 충족시키기  
위해 설치하는 오락·휴양  
및 관광시설 등을 포함한 시설  
을 말한다)의 결정·구조 및 설  
치기준 등에 필요한 사항과 건  
폐율·용적률에 관한 사항은----

**유원지의 정의에 관광객의 욕구 충족과 관광시설 등도 포함될 수 있도록 개정**

# 특별법 개정 내용

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 2016년 1월 25일부터 시행한다.

제2조(인·허가 등의 의제에 관한 적용례) 제148조제1항제8호의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 신청하는 관광개발사업부터 적용한다.

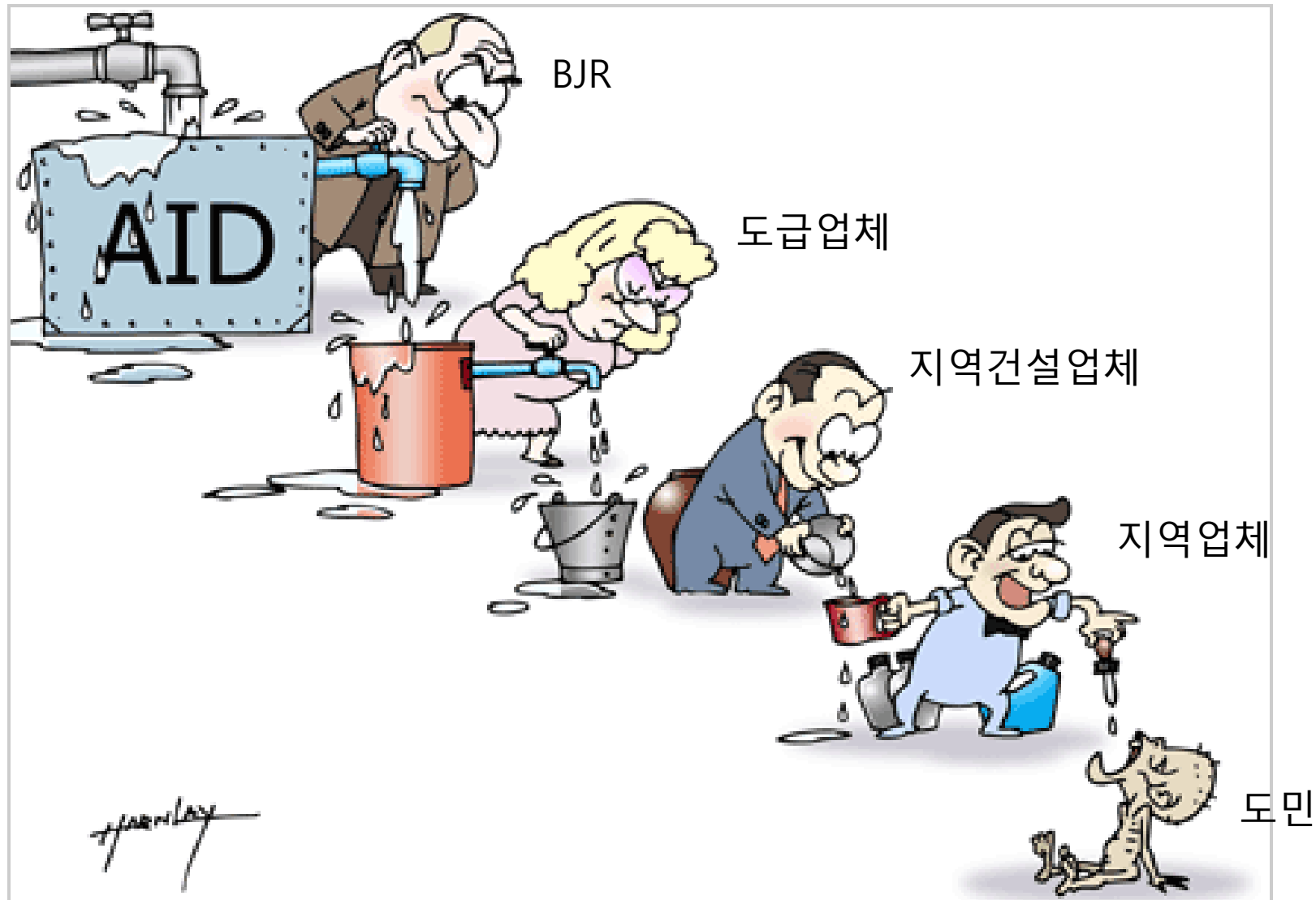
제3조(유원지시설에 관한 적용례) 제406조제2항의 개정규정은 이 법 시행 후 실시계획의 인가를 신청하거나 인가받은 실시계획을 변경하기 위해 신청하는 유원지 개발사업부터 적용한다.

**형식적인 유원지 도시계획시설 실시계획 변경만 거치면, 현재 불법인 사업이 합법적인 사업으로 바뀐다.**

**제주도정은 “경미한 변경”으로 처리하지 않겠다. 그렇다면 왜 특별법을 개정해야만 하는가?**

**과연 예래동 휴양형 주거단지는 특별법을 개정하면서 추진해야 할 만큼 공익이 강한 사업이고, 그 공익이란 무엇인가?**

# 공익 = 개발에 따른 낙수효과?



# 특별법 개정 가능할까?

- **법원의 판단을 무력화하기 위한 청부입법일 뿐!**
  - 소급입법에 대한 논란
  - 특정업체의 이익을 대변하기 위한 청부입법 비판
- **전국 시민단체 특별법 개정 반대 연대 움직임**
  - 시민단체의 반발 때문에 상정되지 않고 계류
  - 19대 국회 회기 종료로 자동 폐기될 가능성 높음
- **2016년 4월 총선거**
  - 3권 분립의 근간을 흔드는 입법이라는 비판
  - 일부개정 법률안 발의의원 및 서명의원 출마하는 경우 부정적 영향
- **법률안의 시급성 우선순위**

대안은 무엇인가?

# 특별법 개정 외에 대안은 없는가?

- **특별법을 개정하면 공익성을 확보할 수 있는가?**
  - 관광진흥법 토지수용 조항 합헌 판결(2011헌바250)
  - 지역개발 및 지원에 관한 법률 토지수용 조항 위헌 (2011헌바129)
  - 공공성이 높은 개발사업에 한정하여 강제수용권 인정
- **그렇다면 휴양형 주거단지는 공익적인가?**
  - 외국인 사업자에게 막대한 개발이익을 안겨주는 사업이 공익에 부합하는가?
- **특별법을 개정하지 않고 정상화는 불가능한가?**
  - 계획방식(도시개발사업방식)을 변경하면 가능하다.
- **특별법 개정은 최악의 선택이다.**
  - 특별법 개정은 최후의 수단일 뿐, 최선의 수단이 아님
  - 특별법 개정은 우리가 할 수 없다. 만약 안 된다면?



# 새로운 조직 참여 가능한가?

- 토지주 연구보고서에서 제시된 대안의 내용
  - ‘새로운 조직’ 매입 + 일반분양 모델
  - ‘새로운 조직’ 매입 + 공공토지임대제 적용 모델
  - 제주도청, 도민이 함께하는 ‘예래토지협동조합모델’
- 실현 가능성은?
  - BJR이 휴양형 주거단지개발사업 포기할까?
    - 토지매매예약완결권 JDC에 따라 BJR은 사업에서 배제 가능
  - JDC가 휴양형 주거단지개발사업을 포기할까?
    - JDC는 특별법상 국제자유도시 개발사업 사업시행자
    - JDC의 개발센터시행계획을 변경하면서까지 사업을 포기하지는 않을 것임. 사업포기는 존재이유 자체를 부정하는 것
- 관계 법령을 개정한다면 특별법 개정과 다른 점?

# 도시개발방식에 따른 논란

- 사업시행자는 누가될 것인가?
- 현재 대로 도시개발사업 추진 가능한가?
  - 제2차 국제자유도시종합계획 변경
- 주거단지인가 숙박단지인가?
  - 배타적인 숙박시설은 별장일 뿐
  - 별장도 부동산투자이민제의 대상이지만, 투자진흥지구 지정대상은 아님
  - 환매권과 관련된 문제에서 벗어날 수 있는가?
- 도시개발사업에 따른 인허가 기간은?
  - 도민과 토지주의 합의만 있다면 충분히 단축가능
  - 행정적인 문제보다 도내 지역 정치의 문제

# BJR이 사업시행자?

- **BJR이 사업시행자가 될 수 있는가?**
  - 기업도시개발특별법과 도시개발법상 사업시행 가능
  - JDC와의 매매예약 및 토지환매 문제 해결 여부
    - 기존 토지주들의 반발을 어떻게 해결할 것인가?
    - 조합형태로 추진한다면 법인명이 바뀌어야 한다.
  - 외국 기업이 막대한 개발이익을 얻는 사업을 허용하는 것에 대한 정서상의 문제와 다른 사업과의 형평성
    - 제주도의 혁신적인 발전과 실업률 해소에 도움이 되는가?
    - 다른 사업자들이 도시개발사업을 요구했을 때에는?
- **지금까지 보여준 BJR의 능력으로 가능할까?**
  - 명목상 사업시행자는 BJR이지만, 실질적인 사업 시행은 JDC가 주도적으로 추진
  - 지난 5년 동안 BJR이 보여준 능력이 없다.

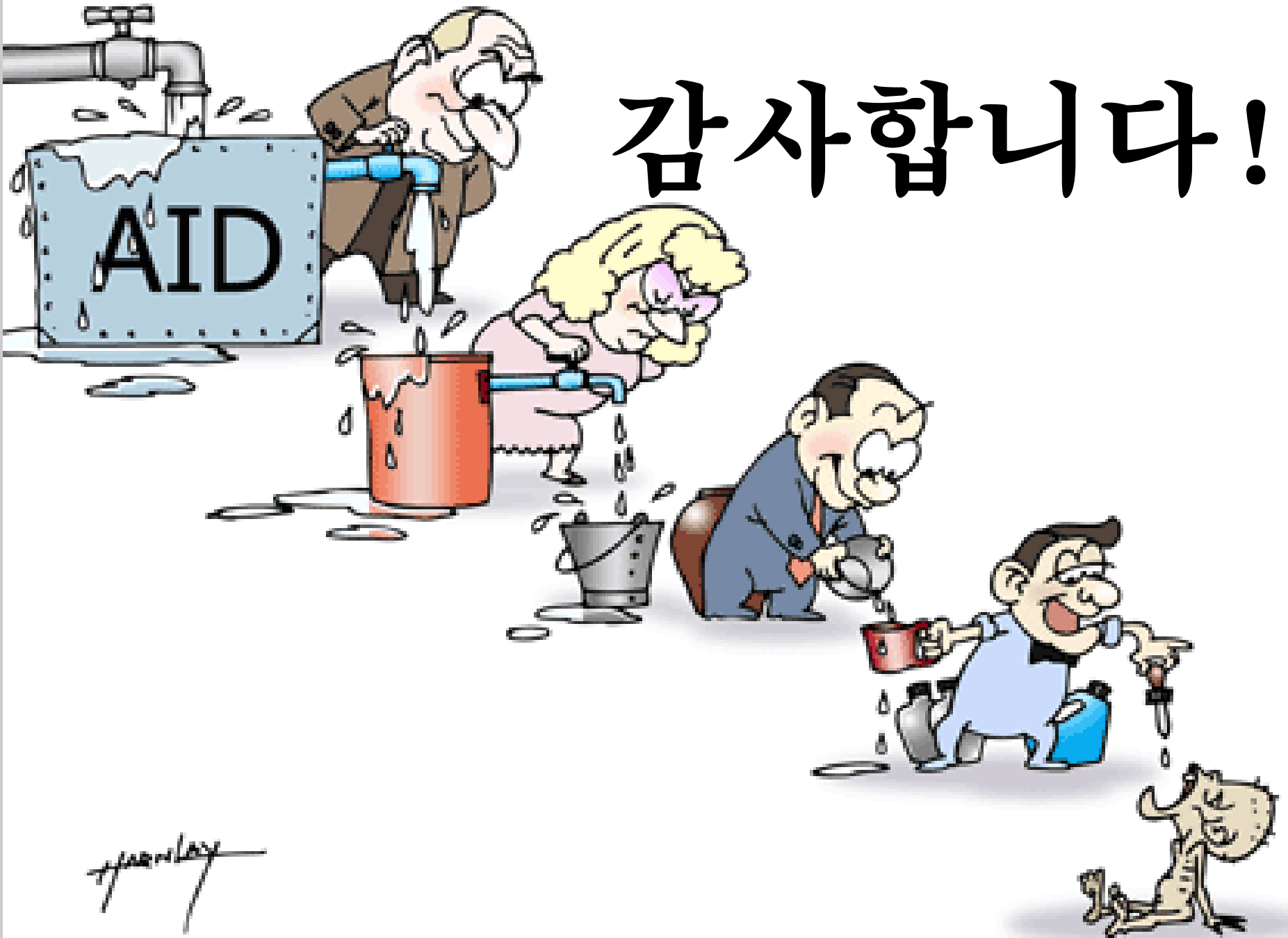
# JDC가 사업시행자되어야 한다.

- **법상 지위가 부여된 사업시행자**
  - 국제자유도시 시행계획 사업시행자
  - 도시개발법에 의한 사업시행자
- **그렇다면 BJR과 관계는?**
  - 각 사업부지를 BJR에 매각하고, 계획대로 개발이 이루어질 수 있도록 유도
  - 종합계획 변경이 이루어지지 않는다면 BJR 철수?
  - 대출금을 JDC가 대납한다면, BJR 철수
- **토지환매 문제 어떻게 해결할 것인가?**
  - 자본력이 약한 토지주 환매소송 부담
  - 환지방식으로 일정 기간내 계획대로 개발하도록 유도

# 이번 기회에 JDC는 환골탈태해야

- **전문기관으로서의 지위를 강화해야 한다.**
  - 면세점 수입에 안주해서는 전문기관이 될 수 없다.
  - 싱가포르의 URA를 벤치마크해라.
- **1개 사업자에게 올인하는 것은 바람직하지 않다.**
- **끌려다니는 협상을 해서는 안 된다.**
  - 토지매각방식부터 바뀌어야 한다.
  - 투자자가 원한다고 개발계획 변경하는 것은 부적절
  - 개발계획 변경 후 사업자 재공모가 답이다.
- **제주도와 긴밀하게 협의해야 한다.**
- **국제자유도시의 성공적인 추진을 위해 직접 사업시행을 해야 한다.**
  - 주거복지사업도 국제자유도시 성공에 기여한다.

감사합니다!



*Handwritten signature*