공간과사회 2019년 제29권 3호(통권 69호): 114~157
http://dx.doi.org/10.19097/kaser.2019.29.3.114

특집논문 | 도시와 커먼즈

제주특별자치도의 유원지 개발방식에 대한 비판적 검토
예래휴양형주거단지 개발사업 중단 사례를 중심으로*

A Critical Review of the Jeju Special Self-Governing Province's Amusement Park Development Method: A Case Study on the Stopped Yerae Resort-Type Residential & Commercial Complex

조성찬**

본 연구의 핵심 문제의식은, 외부 개발주체에게 막대한 개발이익을 안겨주는 방식으로 추진하는 제주특별자치도의 유원지 개발방식은 지역을 발전시키기보다는 오히려 지역사회를 파괴하는 방식이라는 관점이다. 이러한 문제의식에 기초하여 2015년 3월에 대법원 판결로 중단된 예래사업을 사례로 제주특별자치도의 유원지 개발방식을 비판적으로 검토하고 대안을 탐색했다. 비판적 검토는 '공유자원 사유화 모델'에 입각했으며, 대안 모색은 '토지가치 공유형 지역자산화'에 입각했다.

비판적 검토의 이론적 기초인 '공유자원 사유화 모델'에 입각하여 예래사례를 분석한 결과, 제주특별자치도는 유원지에 대해 대자본에게 특권적인 개발권을 부여하여 과도한 개발을 추진하다가 대법원의 원인무효 판결로 사업 추진의 정당성을 상실했음을 알 수 있었다. 그리고 해당 지역사회는 물론 한국 사회 전체가 심각한 영향을 받게 되었다. 구체적으로, 첫째, 예래사업을 무리하게 추진하면서 원주민이 소외되고 지역 공동체가 갈등 상황에 빠졌다. 둘째, 예래사업 중단으로 자원 낭비와 환경파괴가 진행되었다. 셋째, 투자자-국가 소송(ISDS)을 포함한 각종 법적 분쟁으로 행정력이 과도하게 소요되고 있다.

대안 모색은 '토지가치 공유형 지역자산화'에 입각하여 진행하였다. 대안의 기본적인 방향성은 정부 기관의 독점적 지배권 행사를 막고, 지역 공동체가 보다 실

* 이 논문은 2017년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단 한국사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2017S1A3A2066514).

** 하나누리 동북아연구원(landjustice@hotmail.com)

www.kci.go.kr

질적인 주체로 참여하도록 하는 것이다. 구체적인 지역자산화 전략으로, 예래사업에 적합성이 높은 토지협동조합을 예래사업의 출구전략으로 삼았다. 기본 원칙은 현 유원지 사업을 도시개발사업으로 전환하되, 사업주체를 새롭게 예래토지협동조합으로 하여 토지 및 건물을 확보하고 곶자왈 빌리지를 하나의 지역자산(community asset)으로 전환하여 지역사회가 이익을 공유할 수 있는 구조로 재추진하는 것이다.

주요어: 유원지, 예래휴양형주거단지, 제주국제자유도시, 사유화, 지역자산화

1. 서론

1) 문제 제기

2002년 제주국제자유도시특별법 제정으로 시작된 제주국제자유도시는 특별법 제2조에서 국제자유도시를 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위”로 정의하고, 제1조에서 추진 목적이 “(일부 생략) 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 밝혔다. 제주국제자유도시는 제주 지역민을 위한 공간이기보다는 ‘국가발전’을 위한 공간임을 분명히 했다. 제주특별자치도는 특별법이 정한 정의 및 추진 목적에 맞추어 각종 규제를 완화하고 투자를 유치하여 기업하기에 좋은 공간을 조성하는 데 주력해 왔다.

그 결과 제주도가 지역민이 아닌 외부 투자자들을 위한 공간 성격이 강해져서 여러 가지 부작용이 나타나고 있다. 드러난 문제들은 토지사유화 및 투기에 따른 폐단, 관광자원의 사유화 및 과도한 부동산 개발에 따른 폐단, 카지노벨트 구축 우려, 외부 자본에 과도한 의존으

www.kci.go.kr

로 유형화할 수 있으며, 각 유형별로 구체적인 문제들이 포함된다(조성찬, 2016a: 74).

제주특별자치도가 제주국제자유도시를 개발하는 과정에서 나타난 문제들을 관통하는 핵심 원인은 외부 자본에게 개발이익 추구 등 특별한 혜택을 주면서 제주도의 각종 자연자원을 사유하도록 허용한 후 상품화를 통해 막대한 이윤추구가 가능하도록 했기 때문이다. 따라서 제주특별자치도가 선택한 제주국제자유도시 발전전략은 구조적 한계를 가질 수밖에 없다. 이러한 발전전략은 지역경제의 발전 및 지역주민 소득증대로 이어지기보다는 오히려 지가 및 주택가격 급등, 자연환경파괴 등을 초래하여 지역공동체의 붕괴로 귀결될 위험성이 크다. 그 핵심 연결고리에 토지가 자본에 의해 '사유화'되면서 지역사회가 개발이익의 분배에서 배제된다는 메커니즘이 자리하고 있다. 즉, 지역경제를 발전시키기 위해 해외자본을 유치하되, 그 인센티브로 개발이익 사유화라는 지대추구를 허용할 경우, 이러한 지역경제 발전전략은 해당 지역경제를 소외시키는 역설적인 함정에 빠지게 된다는 것이다. 대표적인 사례가 추진되다 중단된 예래휴양형주거단지 개발사업이다.

제주국제자유도시 해외자본 유치 1호 사업이라는 상징성을 갖는 예래휴양형주거단지 개발사업(이하, '예래사업')은 2015년 3월 대법원 판결로 중단됐다. 이 사업은 버자야(Berjaya)라는 말레이시아 화교 자본이 중심이 되어 유원지 부지에 2조 5천억 원 규모로 관광시설 중심의 부동산 건설을 진행하려던 대형 사업이다. 이 사업이 특히 문제가 되었던 지점은 유원지라는 도시계획시설 부지에 카지노가 결합된 대규모 분양형 복합리조트를 건설하여 분양수익, 카지노수익 등을 도모하려 했다는 점이다. 유원지를 이와 같은 사업으로 추진하는 것은 국토계획법이 도시계획시설의 핵심 원칙으로 정한 '공공성'에 위배된다는 이유로 대법원은 개발사업 인허가 및 토지수용에 대해 '원인무효' 판결을 내렸다. 이는 제주도에서 중문관광단지 개발(1978년) 이후 적용돼온 유원지 개발사업 관행을 처음으로 깬 것이다.

www.kci.go.kr

대법원 판결 및 사업중단 후 사업자인 ㈜버자야제주리조트는 2015년 11월 6일 제주국제자유도시개발센터(JDC)를 상대로 3,500억 원대의 손해배상 소송을 제기했다.[1] 예래단지의 전(前) 토지주 58명은 JDC와 버자야제주리조트를 상대로 소유권 이전등기 말소(토지 반환) 소송을 제기했다. 제주특별자치도와 JDC는 유원지에 관광형 숙박시설을 설치할 수 있는 근거를 마련함으로써 중단된 사업을 재개하고 유사 사업들의 법적 기초를 마련하기 위해 지난 19대 국회에서 어렵게 제주도특별법의 유원지 특례조항을 개정했다(2016.5.19). 이후 원 토지소유주와 버자야제주리조트는 제주도 및 JDC를 상대로 소송전을 이어오고 있다. 급기야 2019년 7월 17일에는 버자야 랜드 버하드(Berjaya Land Berhad)가 한국 정부를 상대로 국제투자분쟁(ISDS) 중재의향서를 제출하고, JDC가 계약 당시 토지수용의 적법성에 대한 소송이 진행되던 사실을 고지하지 않아 지금까지 모두 4조 4천억 원 규모의 손해를 보았다고 밝혔다. 중재의향서 제출 90일 이후 정식 중재 제기가 가능해진다. 그렇게 되면 한국은 10번째 '투자자-국가 소송'(ISD)을 당하게 된다.

2) 연구목적 및 의의

본 논문에서 중심적으로 분석하려는 예래휴양형주거단지 개발사업은 유원지 개발사업으로, 제주국제자유도시의 핵심 문제가 복합적으로 나타나는 대표적인 사례다. 최근에는 이호유원지에서 거의 동일한 양상이 전개되고 있다(≪제주국제신문≫, 2019.9.19). 2016년 기준으로 제

1) 버자야제주리조트는 사업 중단 시점까지 자체 자금 1500억 원과 프로젝트 파이낸싱(PF)으로 1000억 원을 조달하는 등 총 2500억 원을 투자했다(≪제주의소리≫ 2015년 07월 15일, "대법 판결 4개월 만에 예래휴양형 주거단지 결국 공사 중지"). 따라서 투자비용 2500억 원에서 부지구입비 721억 원(버자야랜드 공시자료)을 제외하면 사업 중단 시점에서 투입된 비용은 대략 1500억 원가량 된다. 이 소송은 2016년 3월 7일에 1차 변론이 진행되었다. 본 소송의 사건번호는 2015가합569884[전]이다.

www.kci.go.kr

주도에는 제주국제자유도시 건설이라는 기치 아래, 예래사업과 유사하게 진행되던 관광 숙박단지 개발사업이 무려 26개에 이르고 있었으며, 강제 토지수용 절차를 밟은 사업지도 3개에 달했다. 전체 면적은 19.34km^{2}로, 우도 면적의 3배가량 된다.[2] 따라서 제주특별자치도가 추진하고 있는 유원지 개발사업이 제주국제자유도시 발전전략에서 어떤 위치를 차지하는지, 그리고 지역사회에 얼마나 큰 부작용을 초래하는지를 알 수 있다. 이러한 점에서 제주국제자유도시에서 전개되고 있는 유원지 개발사업의 본질을 파악할 필요가 분명하다.

이러한 맥락에서, 본 연구의 목적은 예래사업이 왜 중단되었는지를 비판적으로 검토함으로써 제주특별자치도가 그동안 추진해온 유원지 개발방식의 한계가 무엇인지를 심도깊게 살펴보는 것이다. 여기서 더 나아가 예래사업의 출구 전략을 모색함으로써 큰 틀에서 제주특별자치도의 유원지 개발방식에 대한 전환 지점들을 탐색하는 것이다.

예래사업은 상징성에서나 개발방식에서 기존 제주국제자유도시 발전전략의 성격 및 한계 여부를 판가름할 수 있는 시금석이다. 이 때문에 본 사업계획의 결정 및 추진과정과 중단 원인을 살펴보는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 또한 예래사업의 출구 전략은 비단 본 사업뿐만 아니라 제주특별자치도가 주도하는 각종 개발사업에 대해서도 정책적 방향성을 제공해 준다는 점에서 의의가 있다.

2) 자세한 통계는 다음 자료를 참고할 것: 제주특별자치도 국제자유도시건설교통국. 2015.4.6.『현안업무보고』; 이영웅. 2016.「제주지역 유원지 개발사업 추진 현황과 과제」. 제주환경운동연합; 'Pre' 제주사회포럼. 2016.3.31.「제주사회 평가와 과제」.

www.kci.go.kr

2. 분석틀 및 선행연구 검토

1) 분석틀

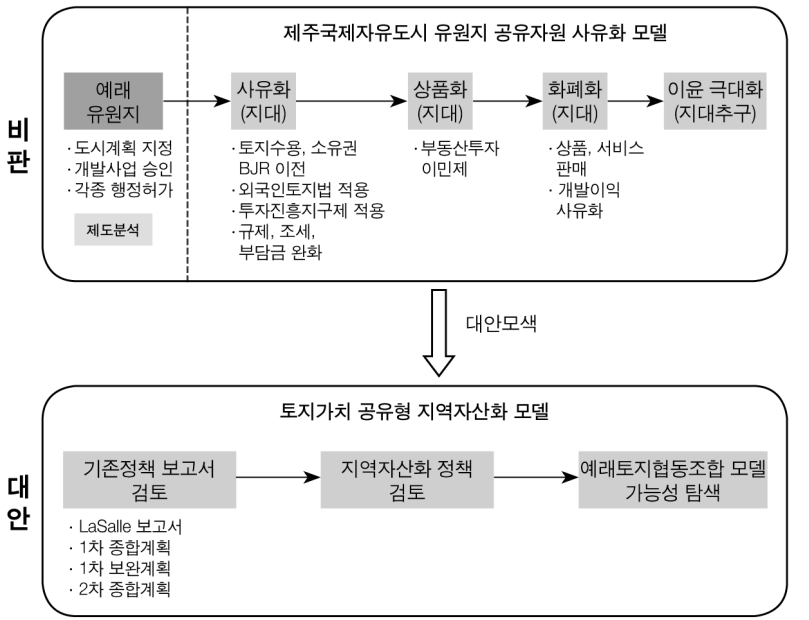
본 연구는 제주국제자유도시 개발 과정에서 나타난 문제들을 관통하는 핵심 원인이 외부 자본에게 개발이익 추구 등 특별한 혜택을 주면서 제주도의 각종 자연자원을 실질적으로 사유하도록 허용한 후 상품화를 통해 막대한 이윤추구가 가능하도록 했기 때문이라는 관점에 기초하고 있다. 이러한 제주국제자유도시 발전전략을 '공유자원 사유화 모델'로 칭한다(조성찬, 2016a). 이 모델은 비판적 검토를 위한 핵심 기초일 뿐만 아니라 대안 모색의 기초가 된다.

기존 유원지 개발방식에 대한 대안적 접근법은 제주도가 환경적으로 감당할 수 있는 지속가능한 개발방식을 선택하고, 개발이익을 지역사회와 공유하는 것이다. 더 구체적으로, 정부 내지 특수 법인이 배타적인 방식으로 유원지를 소유 및 개발하는 것이 아니라 지역사회가 중심이 되어 다양한 이해관계자들이 건강한 관계 맺기가 가능한 개발방식을 선택하는 것이다. 이를 위해 '토지가치 공유형 지역자산화 모델'(조성찬, 2016b)에 입각하여 해결책을 모색하고자 한다. '토지가치 공유형 지역자산화'란 자연이 본래 부여했으며, 사회가 발전함에 따라 새롭게 창출되는 토지 가치를 지역 공동체가 향유하기 위해 토지를 어떻게 지역 공동체의 자산으로 삼을 것인지를 탐색하기 위한 모델이다.

본 연구의 전체 흐름은 다음과 같다. 먼저 예래사업의 추진과정을 살펴보고, '공유자원 사유화 모델'에 기초하여 유원지 개발사업을 비판적으로 검토한다. 다음으로 대안 마련을 위해 '토지가치 공유형 지역자산화 모델'에 기초하여 해결책을 모색한다. 원인 분석과 대안 모색이 마무리되면 본 연구의 의의와 한계를 제시함으로써 다음 연구를 위한 방향성을 제시한다. 비판적 검토 및 대안 모색의 분석틀을 보다 자세히 설명하면 <그림 1>과 같다.

www.kci.go.kr

〈그림 1〉 분석틀



우선 비판적 검토의 기초인 '공유자원 사유화 모델'의 핵심 체계는 공유자원이 먼저 사유화 과정을 거친 후 부동산 개발 등을 통해 상품화되어 판매의 대상이 되는 구조다. 이러한 과정을 거쳐 자연자원은 최종적으로 화폐화가 진행된다. 이 화폐의 속성 중에는 자연자원이 원천적으로 가지고 있었으며, 사회 공동체 및 지방정부의 노력으로 부가된 토지 지대(land rent)가 내재되어 있다. 최종 양태인 화폐는 다시금 [화폐(M) → 상품(C) → 증폭된 화폐(M′)]의 자본순환 과정으로 진입한다(조성찬, 2016a: 54). 이와 같은 구조에서, 예래사업을 대상으로 사유화 단계에서 외국인토지법 제정의 영향, 투자진흥지구제 지정, 토지 관련 규제완화, 조세 및 부담금 완화 내용 등을 살펴본다. 상품화 단계에서는 부동산 판매 촉진을 위한 부동산투자이민제 내용을 살펴본다. 마지막 화폐화 단계에서는 각종 상품과 서비스가 수요 과정을 통해 화폐

www.kci.go.kr

화가 진행되고, 이와 더불어 재산세 및 각종 부담금 등 개발이익 사유화를 위한 수단들이 화폐화가 됨을 개략적으로 살펴본다. 이러한 분석이 마무리되면 다시 공유자원 사유화 모델의 첫 출발점인 유원지 지정 단계로 돌아가, 대법원 판결을 중심으로 제도적 타당성을 분석하여 예래사업이 중단된 근본 원인을 밝힌다.

다음으로, '토지가치 공유형 지역자산화 모델'에 입각하여 대안을 모색한다. 해결책의 방향성은 공유자원의 사유화를 막기 위해 정부 기관에 의한 독점적 지배권 행사를 막으면서 지역 공동체가 보다 실질적인 주체로 참여할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해 먼저 '개발이익의 환수 및 지역화'를 매우 중요하게 인식하고 있었던 과거 LaSalle 보고서와, 이를 기초로 작성된 '1차 종합계획'의 구체적인 정책 아이디어를 살펴보고, 오늘날 해결되어야 할 과제들을 제시한다. 이어서 지역자산화(community assets building)의 의의, 이론적 기초 및 정책 모델에 대해서 살펴본 후 예래사업 부지를 대상으로 지역자산화 모델의 일종인 '토지협동조합' 모델의 가능성을 탐색한다.

2) 선행연구 검토

국유지의 효과적인 개발방식에 대한 연구나 도시계획시설의 공공성을 다룬 연구는 다수 존재한다. 그러나 제주국제자유도시 유원지 개발방식에 대한 비판적 검토 및 대안 모색의 관점에서 살펴볼 만한 선행연구는 많지 않다. 다행히도 도시계획시설 중 하나인 유원지를 대상으로 깊이 있게 검토한 포괄적인 연구로, 박환용 외(2015), 김중은·이민정(2017)의 연구가 있다. 그리고 제주국제자유도시 내 유원지 개발방식에 대한 연구로 한정하여 살펴보면 조성찬(2016a)의 연구가 있다.

먼저, 일반 유원지를 대상으로 공공성 강화 방안을 제시한 연구로 박환용 외(2015)의 연구는 사회복지시설, 민간 골프장 및 유원지 등 도시계획시설의 공공성 저해 사례를 분석하고 해결 방안을 제시했다. 그

www.kci.go.kr

러나 유원지 내 일부 시설만을 대상으로 현황 조사하는 데 머물러 유원지의 운영 실태를 깊이 있게 파악하지 못했다. '공유자원 사유화'라는 관점에서 유원지 개발방식에 대한 비판적인 연구로 나아가지도 못했다. 이에 비해 김중은·이민정(2017)의 연구는 최근 유원지의 공공성과 관련된 법원의 판결을 분석하고 전국 유원지 실태조사를 통해 공공성과 관련된 개발방식 및 운영상의 문제점을 도출하고, 유원지 내에 설치 가능한 세부시설의 공공성 강화 방안을 제시했다는 점에서 박환용 외(2015)의 연구에서 한 걸음 더 나아갔다. 그런데 아쉽게도 공유자원 사유화라는 문제의식이 약하고, 시설 설치기준으로 개선방안을 접근하는 한계를 보였다. 무엇보다 예래사업 대법원 판결을 다루었음에도 불구하고, 제주도 유원지를 분석 대상에서 제외했다. 그 이유는 제주특별자치도 내 유원지의 경우 「국토계획법」상의 설치기준을 적용받지 않고, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 「제주특별자치도 도시계획 조례」에서 규정한 별도 기준을 적용받기 때문이다. 제주국제자유도시 발전전략이라는 맥락에서 제주도를 대상으로 유원지 개발방식을 비판적으로 검토한 연구로 조성찬(2016a)의 연구가 있다. 그런데 이 연구는 '공유자원 사유화 모델' 성립을 위해 제주국제자유도시 개발과정에서 나타나고 있는 문제들을 유형화 및 모델화하는 데 초점이 맞추어져 있어서 유원지 개발방식을 심도 있게 검토하지 못했다.

선행연구 검토에서 또 하나의 중요한 범주는 '지역자산화'를 중심으로 진행된 선행연구이다. 그런데 아쉽게도 지역자산화 전략을 제주도 유원지 개발방식의 대안으로 제시한 연구는 찾을 수 없었다. 다만 제주도가 아닌 다른 지역의 문제를 분석하고 이에 대한 대책으로 지역자산화를 제시한 연구로, 조준혁(2011), 박수빈·남진(2016), 정이근·김대래(2017), 박성남·이은석(2019)이 있다. 그리고 제주지역 이슈를 대상으로 지역자산화 및 이에 준하는 방식을 적용한 연구로 강대선(2007), 김동주(2016), 김자경(2017)의 연구가 있다.

www.kci.go.kr

제주도 외의 지역 이슈에 대한 대책으로 지역자산화를 제시한 조준혁(2011)의 연구는 고양시 사례를 중심으로 영상제작단지를 도시마케팅의 자산으로 전환하는 과정을 분석했다. 박수빈·남진(2016)의 연구는 도시재생 과정에서 발생하는 젠트리피케이션을 예방하기 위해 영국 Localism Act의 지역공동체권리를 소개하고 적용 사례를 분석해 국내에 제도적 시사점을 제시했다. 이 연구가 살펴본 지역공동체 입찰권리는 지역자산화에 해당한다. 정이근·김대래(2017)의 연구는 부산시 사례를 중심으로 젠트리피케이션 현상과 대책을 검토했으나, 지역자산화를 통한 구체적인 대안 모색으로 나아가지는 못했다. 박성남·이은석(2019)의 연구는 대안주거 및 도시재생을 중심으로 지역자산화의 일종인 공동체토지신탁(CLT)의 국내 도입가능성을 고찰했다.

제주지역을 대상으로 진행한 강대선(2007)의 연구는 지역자산을 공동체 복지로 활용하기 위한 제주 공동체 역량의 분배적 특성을 분석했다. 김동주(2016)의 연구는 제주도에서 풍력발전단지 건설을 둘러싸고 발생한 갈등을 해소하고 지역에너지 자립을 도모하기 위해 추진된 '풍력자원 공유화운동'을 분석하고 긍정적인 효과가 있음을 밝혔다. 김자경(2017)의 연구는 양돈 산업의 중심지인 금악리를 대상으로, 마을공동목장의 경험을 가지고 있는 주민들이, 마을과 무관하게 추진된 양돈사업과, 여기서 발생하는 악취문제를 해결하기 위해 금악포크빌지리 사업을 추진한 사례를 분석했다. 금암리 주민들이 금악포크빌리지를 지역자산화하지는 못했지만 마을 이미지 개선, 악취 해결, 마을 자산에 대한 인식 강화 등 효과를 가져왔다고 밝혔다. 제주도를 대상으로 진행한 선행연구는 중단된 예래사업의 대안으로 지역자산화를 추진하는 데 있어 긍정적인 시사점을 제공한다는 데 큰 의미가 있다.

정리하면, 제주국제자유도시 유원지 개발방식을 분석 대상으로 하는 깊이 있는 비판 연구와 대안 모색을 위한 연구가 충분하지 못한 상황이다. 이러한 점에서 본 연구는 제주국제자유도시 발전전략의 한 축인 유원지 개발방식에 대해 예래사례를 중심으로 비판적으로 살펴보

www.kci.go.kr

고, 지역자산화를 중심으로 대안을 모색했다는 점에서 기존 연구와 차별성을 갖는다.

3. 대법원 판결로 중단된 예래휴양형주거단지 개발사업

1) 제주국제자유도시의 유원지 개발방식

유원지(遊園地)라는 말은 한자 그대로 해석하면 '놀이동산'이다. 누구나 적은 입장료로 즐길 수 있는 여가시설이라는 의미다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」)의 정의를 살펴보면, "주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설"이다.

유원지는 기본적으로 도시계획시설이다. 도시계획시설은 지자체의 도시계획사업 수행을 위한 기반시설로, 그 부지는 보통 공유지(公有地)에 해당한다. 아직 개발되지 않은 유원지는 사유지(私有地)에도 지정이 되는데, 이때 토지 소유자는 토지개발 행위에 강한 제한을 받는다. 그리고 지자체가 실제로 도시계획에 따라 유원지로 개발하려고 할 때 협의 매수 또는 강제 수용이라는 토지확보 과정을 거치게 된다. 이때 일반적으로 정부 재정을 투입하여 토지를 매수하게 되는데, 만약 정부 재정이 부족한 경우에 민간 자본을 끌어들이게 된다. 바로 이 지점에서 문제가 발생하게 된다.

외부 민간 자본을 통해 유원지를 개발하는 경우, 유원지 내 숙박시설 등 오락과 휴양기능을 위한 위락시설의 설치가 허용되는 점을 이용하여, 「국토계획법」에서 정한 유원지의 지정 목적과는 달리 공공성이 낮은 배타적 시설(분양 및 회원 모집이 가능한 숙박·위락시설, 상가 등)을 설치하여 유원지의 본래 목적에 위배되는 방식으로 개발된다. 무리한 개발을 위해 활용되는 방식은 보통 사업 성격상 「관광진흥법」상의 '관광지'나 '관광단지'로 추진해야 하는 사업을 유원지로 중복지정하는

www.kci.go.kr

것이다. 그렇게 되면 도시계획시설로서 유원지가 갖는 장점을 활용할 수 있게 되기 때문이다(김중은·이민정, 2017: 62).

그런데 앞서 언급했듯이 제주국제자유도시 내 유원지는 「국토계획법」상의 설치기준을 적용받지 않고 「제주특별법」 및 「제주특별자치도 도시계획 조례」에서 정하고 있는 별도의 기준을 적용받고 있다. 따라서 일반적인 「국토계획법」의 규정과는 차이를 보인다.

먼저 「제주도특별법」 제406조 제②항이 제시하고 있는 유원지의 정의를 살펴보면, 「국토계획법」이 정한 개념 외에 추가적으로 "관광객의 관광·휴양을 위하여 설치하는 편의시설·관광시설을 포함한다"고 되어 있어, 제주국제자유도시의 특성을 반영하였음을 알 수 있다.

다음으로 「제주도특별법」 제170조를 통해 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 유원지 개발사업을 포함하여 도시계획사업을 위탁받아 진행한다는 규정을 두고 있다. JDC는 국제자유도시 개발을 위해 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대라는 일반 사업 외에도, 관광단지 사업, 투자진흥지구 조성 및 관광단지 사업 등을 위탁받아 진행한다. 이 외에도 투자유치 업무를 진행할 수 있다. 그리고 이러한 사업주체인 JDC는 특수목적 법인임에도 불구하고, 「제주도 도시계획 조례」 제28조를 통해 '공공단체'라는 법인 성격을 명시하고 있다.

제주도에 설치되는 유원지의 '시설 결정기준'과 '구조 및 설치기준'은 각각 「제주도 도시계획 조례」 제8조의2 및 제8조의 3을 통해 구체적으로 규정하고 있다. 그런데 조문 내용을 자세히 살펴보면 유원지 안에 콘도 같은 분양형 숙박시설이나 카지노 같은 사행성 오락시설까지 설치 가능하다고 해석하기에는 여러 가지로 무리가 있다. 이는 뒤에서 구체적으로 살펴본다.

정리하면, 유원지 개발사업 주체로 국토교통부 산하에 설립된 JDC는 유원지로 지정된 토지에 대해 수용 등을 거쳐 토지를 확보한 후 관광단지로의 중복지정, 투자진흥지구 중복지정 및 해외 투자유치를 통한 개발을 진행할 수 있는 것이다. 그런데 공공단체에 해당하는 JDC

www.kci.go.kr

는 공공성이 담보되는 방식으로 유원지를 개발해야 함에도 불구하고, 해외 투자자본의 이해관계를 반영하기 위해 무리하게 분양형 콘도와 카지노 등을 사업에 포함시켜야 하는 갈등상황에 빠지기가 너무 쉽다. 이러한 사업 구조는 예래사업을 포함하여 제주국제자유도시 유원지 개발사업에서 극명하게 드러났다.

2) 유원지 개발사업으로 추진된 예래사업

(1) 예래사업 추진 및 중단 과정

예래휴양형주거단지 개발사업은 서귀포시가 1997년에 40만m^2 부지를 유원지로 개발하는 내용으로 도시계획시설 결정이 내려진 것이 출발이었다. 이후 제주도를 국제자유도시로 지정하기 위해 Jones Lang LaSalle 등이 수행한 용역보고서(2000년) 및 그 이후에 작성된 제주국제자유도시 종합계획(1차, 1차 수정, 2차)에서 본 사업이 중요한 선도사업으로 꾸준하게 포함되어 왔다. 그러다가 2005년 10월에 개발사업 승인이 떨어져 공사가 진행되다가 2015년 3월 대법원 판결로 중단된 것이다. 예래사업의 추진 과정 및 중단 일지를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 한 가지 강조하고 싶은 것은, 예래사업은 버자야제주리조트(버자야와 JDC의 합작법인)가 처음부터 추진한 것이 아니라는 점이다.[3] JDC가 먼저 2007년 10월에 부지 조성공사를 착공했다. 이듬해

3) 버자야 그룹은 말레이시아 재계 순위 6위(2007년 기준) 재벌이다. 동남아, 몰디브, 세이셸제도 등에 20여 개 호텔과 리조트, 쇼핑몰을 소유·운영하고 있다. 화상(華商) 출신인 빈센트 회장은 상장기업 15개를 포함해 100여 개의 자회사와 독자적인 항공사도 운영하고 있다. 그룹 계열사인 버자야랜드는 2006년 말부터 베트남에서 하노이 주상복합단지, 호찌민 금융센터를 포함해 6개의 부동산개발권을 따냈다. 예래휴양형주거단지 사업에 참여한 자회사가 바로 버자야랜드다. 다음 자료에서 정리하였다: http://kin.naver.com/qna/detail.nhn?d1id=4&dirId=410&docId=35009549&qb=67KE7J6Q7JW8&enc=utf8&section=kin&rank=1&search_sort=0&spq=0&pid=Skmp3soRR08ssa6jSnssssssss8-093362&sid=f%2B%2BFLCwOgDhdkIgTEXlT3A%3D%3D(검색일: 2015.7.29).

www.kci.go.kr

〈표 1〉 예래휴양형주거단지 사업 추진 일지

시기	내용
1997년 11월	서귀포시장, 예래동 일원에 유원지를 신설하는 도시계획시설 결정
2001년 02월	제주국제자유도시 및 시행계획 승인(7대 선도프로젝트)
2005년 10월	제주국제자유도시특별법에 의한 개발사업 시행 승인
2007년 10월	제주국제자유도시개발센터(JDC) 부지 조성공사 착공
2007년 12월	제주투자진흥지구 지정
2008년 04월	말레이시아 버자야사와 JDC 합작법인 ㈜버자야제주리조트 설립
2009년 01월	개발사업시행 변경 승인(시행자: JDC → 버자야사)
2009년 10월	토지소유권 이전(JDC → 버자야제주리조트)
2009년 11월	외국인 투자지역 지정고시
2009년 12월	제주투자진흥지구 지정 변경 고시(JDC → 버자야제주리조트)
2010년 11월	관광단지 지정 및 조성계획 승인 고시
2011년 12월	부지조성공사 완공
2013년 03월	1단계 건축공사(곶자왈 빌리지) 착공
2015년 03월	대법원, 토지수용 및 사업 인가 무효 판결
2015년 07월	공사 중단(시공사: POSCO건설, 건축공정률: 60%)
2015년 07월	새누리당 함진규 의원(경기 시흥갑)이 제주 특별법 개정 대표발의(주)
2015년 11월 6일	버자야제주리조트, JDC를 상대로 3500억 원 손해배상 청구 소송
2016년 1월 20일	토지매매예약완결권 실행, 토지소유권이 버자야제주리조트에서 JDC로 이전
2016년 5월 19일	제주도청과 JDC, 제주 특별법 관련 규정 개정(주)
2017년 9월 13일	제주지법, 원고(13명의 토지주)가 제주특별자치도와 서귀포시를 상대로 '도시계획시설사업 시행자 지정 및 실시계획인가 처분 취소' 소송에서 승소. 2005년부터 2015년까지 제주도와 서귀포시가 한 15개 행정처분 모두 무효.
2018년 3월 19일	버자야제주리조트, 제주도와 서귀포시를 상대로 2억 1천만 원의 손해배상 소송 청구
2018년 9월 05일	광주고등법원, '도시계획시설사업 시행자 지정 및 실시계획인가 처분 취소' 소송에 대한 피고(제주도)의 항소 기각.
2019년 4월 01일	버자야제주리조트, 제주도와 서귀포시를 상대로 한 2억 1천만 원 손해배상 소송에서 패소(1심)
2019년 7월 17일	버자야 랜드 버하드(Berjaya Land Berhad), 한국 정부 상대로 국제투자분쟁(ISDS) 중재의향서 제출. 손해액 규모 4조 4천억 원. 90일 이후 정식 중재 제기 가능.

주: 개정 내용을 정리하면, 관광개발사업의 유원지 시설의 범위에 관광시설을 포함시키고, 유원지 시설의 결정 및 구조와 설치기준에 관한 사항을 도 조례로 정할 수 있도록 했다. 예래휴양형주거단지 조성사업 정상화를 위해 중앙정부 권한의 일부를 제주자치도로 이양하여 특례적용을 추진한 것이다.

출처: 제주국제자유도시개발센터 홈페이지; ≪연합뉴스≫, 2015.7.17; 고등법원 판결문(2011.1.12. (제주)2009누401 토지수용재결처분취소 등) 및 최근 기사 종합.

www.kci.go.kr

4월에 버자야와 JDC가 합작법인을 만든 후 2009년 1월에 사업시행자를 JDC에서 버자야제주리조트로 변경하고, 같은 해 10월에는 토지소유권도 JDC에서 버자야제주리조트로 이전했다. 부지조성 공사 과정에서 중요한 변화들이 일어났던 것이다.

(2) 주요 개발계획에 담긴 예래사업 개요

예래사업과 관련된 개발계획은 미국의 부동산컨설팅회사인 Jones Lang LaSalle 보고서[4]에서 시작한다. 이 보고서는 이후 「제1차 제주국제자유도시 종합계획」(2002-2011), 「제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획」(2006-2011), 「제2차 제주국제자유도시 종합계획」(2012-2021)으로 이어졌다.

LaSalle 요약보고서에 따르면, 마스터플랜에서 제주도를 다섯 개의 지역 구조(북부, 남부, 서부, 동부, 중부)로 구분하고, 5개의 촉매 프로젝트를 제안했다. 그 중의 하나가 '휴양형 주거단지' 프로젝트다(Jones Lang LaSalle 외, 2000: 36~37). 이 계획의 핵심 콘셉트는 경제적 능력이 있는 퇴직자들이 온화한 기후 조건에서 여가를 즐기거나 아니면 주거가 가능한 공간을 만드는 것이었다. 나중에 포함된 카지노는 처음 계획에는 포함되지 않았다.

LaSalle 보고서에 기초하여 작성된 '제1차 종합계획'에서 7대 선도프로젝트라는 명목으로 예래사업이 포함되어 있다. 이를 통해 제주국제자유도시의 성공적인 개발에서 예래사업이 얼마나 중요한 위치를 차지하는지를 알 수 있다. 제1차 종합계획은 예래휴양형주거단지 계획 내용을 간략하게 제시하고 있다(제1차 종합계획, 80). 먼저 입지와 규모를 서귀포시 예래동 일원 226,800m^2(68,000평)이라고 명확하게 밝혔다.

4) 보고서의 전체 이름은 「제주국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본 계획수립 연구용역' 보고서(1999.9.1.~2000.4.30)」이다. 본 연구용역은 미국의 부동산컨설팅회사 Jones Lang LaSalle이 주도하여 수행했으며, 과제 진행 3단계에서 김&장(Kim & Chang) 로펌으로부터 법률자문을 받았다. 본 연구는 요약보고서를 참고했다.

www.kci.go.kr

〈표 2〉 제1차 종합계획 보완계획이 밝힌 예래휴양형주거단지 개발사업 개요

항목	주요 내용
추진현황	· 사업규모: 744천m^2 (225천 평) · 사업승인: 2005.10.5. · 실시계획승인: 2005.11.14. · 개발방향: 유원지사업으로 개발 · 사업기간 조정: 2009년 완공 → 2011년 완공
사업개요	· 사 업 명: 휴양형주거단지 조성사업 · 추진주체: 제주국제자유도시개발센터, 민간투자자 · 운영주체: 합작법인 (개발센터+민간투자자)
주요내용	· 휴양, 주거, 의료기능이 조화된 세계적 수준의 휴양형주거단지 조성으로 휴양을 성장거점으로 한 제주국제자유도시 건설의 기반조성
필요성과 타당성	· 새로운 휴양주거문화 형성을 통한 인구유입 효과 및 관광객 체류기간 연장 등 지역경제 발전도모
기대효과	· 지역개발효과: 단지 내 1일 활동인구 1만 명, 접근성 향상으로 지역상권 형성 · 고용파급효과: 지역민 우선고용 기회(약 1,700여 명) · 생산/소득 파급효과: 지역특화사업, 주민지역 농산물 우선공급 등 소득창출
연도별 사업추진 계획, 소요예산, 재원조달방안	· 시행계획에서 별도 수립

출처: 제주특별자치도, 2002: 434의 내용을 표로 정리

여기에 들어가는 기능은 주거시설(콘도미니엄, 전원주택 등), 골프장(연계 주거지 포함) 및 외부에도 개방하는 의료시설, 상업시설, 스포츠센터 등이었다.

제1차 종합계획이 수립된 지 5년 후에 작성된 '제1차 종합계획 보완계획'의 중요한 변화는, 이전까지의 예래휴양형주거단지 계획은 말 그대로 '계획' 차원이었으나 보완계획에 담긴 내용은 사업승인(2005.10.5)이 난 구체적인 개발사업을 다루고 있다는 점이 특징이다. 그런데 제1차 종합계획 보완계획에서도 분명하게 '유원지 사업'으로 개발한다고 명시하고 있으나, 개발 내용은 유원지와 관련이 없는 휴양형 주거단지 조성사업이었다. 다만 아직 해외 투자자인 버자야가 명시되지 않고 있으며, 사업 내용에 카지노는 아직 포함되지 않았다(<표 2> 참조). 해외

www.kci.go.kr

〈표 3〉 추진되다 중단된 예래사업의 전체 사업 및 1단계 사업 개요

항목	주요 내용
추진배경	제주도의 청정환경을 활용한 국제수준의 주거형 휴양단지를 조성하여 21세기 친환경적 고부가가치 휴양 관광사업을 조성하기 위함
위치·면적	서귀포시 예래동, 741,192.9m^2[5]
사업비	미화 22억 8585만 2000달러(한화 2조 5144억 3800만 원)
사업 기간	2005년 ~ 2017년 12월
사업시행자	버자야제주리조트주식회사(BJR)
주요 시설(주)	휴양숙박시설(호텔, 빌라, 콘도, 부대·위락시설), 상업시설(전문식당가, 쇼핑센터), 공연장, 카지노, 헬스 & 메디컬 센터 및 스파리조트
근거법	제주특별자치도 설치 및 제주국제자유도시 조성을 위한 특별법 제229조 및 제230조
1단계 건축공사(곶자왈 빌리지) 사업계획	· 면적: 대지 91,922m^2, 연면적 39,960.94m^2 · 주요시설: 메종 블록 51세대 / 마켓 블록 96세대 등 총 147세대
카지노 추진 계획	· 전체 10단계 중에서 2단계에 추진 · 부지면적: 60,572m^2, 연면적: 250,884.64m^2 · 층수 150m 이하, 객실수 505실 규모

주: 구체적인 토지이용계획 및 시설물 설치계획은 '예래휴양형주거단지' 관광단지 지정(변경)·조성계획 승인(변경) 고시 (제주특별자치도 고시 제2014-43호)를 참고할 것.
출처: JDC와 제주참여환경연대의 정보공개청구 자료 종합.

투자자가 명시되고 카지노 사업이 추가되는 변화는 제2차 종합계획 보고서에 반영되었다. 1차 종합계획에서 제시한 골프장 기능이 빠지고, 대신 카지노가 들어간 것이다. 최초의 사업승인(2005년 10월 5일)에는 없던 카지노 사업이 이후에 '경미한 사업변경'을 통해 추가되었다(<표 3> 참조). 이후 분양형 콘도와 카지노는 공식적인 사업으로 추진되었다. 각각의 사업 개요는 <표 2> 및 <표 3>과 같다.

참고로, 예래사업이 추진하려던 카지노 계획을 보면(<표 3>), 부지

5) 개발면적은 '예래휴양형주거단지' 관광단지 지정(변경)·조성계획 승인(변경) 고시(제주특별자치도 고시 제2014-43호)에 의해 기존 면적 744,205m^{2}에서 741,192.9m^{2}로, 3,012.1m^2 감소했다. 기존 도로로 이용되고 있는 일부 녹지용지를 관광단지에서 제척하고, 지적 확정측량에 따른 단지로 조정했기 때문이다.

www.kci.go.kr

면적은 60,572m^2, 연면적은 250,885m^{2}였으며, 150m 이하의 층수에, 객실 수는 505실 규모였다. 그리고 카지노는 전체 10단계 사업에서 2단계 사업으로 추진할 계획이었다. 예래사업을 마지막까지 성공적으로 추진하기 위해서는 사업 초기에 카지노를 통해 자금이 공급되어야 했기 때문이다. 그만큼 카지노 사업은 매우 중요했다. 이러한 성격은 버자야랜드(버자야레저) 공시자료를 통해서도 확인된다.[6] 합작투자 체결 후 버자야레저가 올린 공시자료에 따르면, 건설할 사업 내용에서 카지노 사업을 'a full-fledged(완전한 규모를 갖춘)'라는 표현을 쓰며 500룸(rooms)을 설치할 것이라고 밝혔다. 또한 카지노 사업을 핵심 개발(the key development)이라고 표현하면서, 개발 초기 단계에 건설할 것임을 밝혔다.

3) 유원지의 사유화 과정 분석

(1) 사유화 단계: 투자진흥지구제가 토지 사유화 및 개발이익 사유화 촉진

예래사업 부지는 '형식상' 사유화에 필요한 제도적 조건들을 충분히 갖추었다. 먼저, 1998년 6월 28일에 「외국인토지법」이 제정되고 외국인에게 토지시장이 개방되면서 출발 조건이 충족되었다. 이 법에 따르면, 외국인 등이 대한민국 영토 안의 토지에 관한 권리의 취득에 대해 일부 보호지역은 사전허가를 받도록 하고, 그 외 지역은 취득 후 신고하도록 했다. 다섯 달 후인 1998년 11월 17일에 제정된 「외국인투

6) JDC와 합작회사를 설립한 기업은 구체적으로 버자야랜드의 자회사인 버자야레저다. 버자야레저는 2008년 4월 29일 JDC와 제주 예래휴양형주거단지 조성을 위해 합작계약한 내용을 말레이시아 증권거래소(Bursa Malaysia)에 공시했다. 카지노 사업 정보 외에도 중요한 것으로 두 가지가 있다:
- 최초 납입자본금 3000만 달러에 대해 버자야가 81%, JDC가 19% 분담함.
- 버자야는 토지가격 721억 원(7300만 미국달러)의 대금을 JDC에 지급하고 토지 소유권을 획득함. 대신 JDC는 450만 미국달러를 넘지 않는 범위에서 도로와 공원 등 기반시설 형태로 토지를 개발해야 함.

공시 정보: http://www.bursamalaysia.com/market/listed-companies/company-announcements/677189(2015년 8월 11일 검색).

www.kci.go.kr

자 촉진법」은 외국인의 토지 획득을 위한 법적인 기반을 더욱 강화시켰다. 두 법은 모두 당시의 IMF 경제위기를 타개하기 위한 것으로, 외국 개인은 물론이고 외국 투자기업들에 대한 토지시장 개방은 제주국제자유도시 발전전략이 공유자원 사유화 모델에 의존하도록 하는 데 중요한 제도적 장치가 되었다.

제주국제자유도시 발전전략을 직접적으로 지원하는 운영체제라고 볼 수 있는 제주도특별법에도 토지 사유화의 제도적 기초가 충실히 담겼다. 가령, 동법 제147조에 의해 개발사업 시행승인을 받은 경우, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조 제1항에 따른 사업인정을 받은 것으로 의제처리 된다(제148조 ①항 5의 규정). 즉, 공익사업 명목으로 개발사업 시행승인을 받게 되면 토지수용을 할 수 있도록 이에 필요한 국토교통부의 사업인정을 받은 것으로 보겠다는 것이다. 이러한 법적 근거에서, 예래사업을 추진한 국토교통부 산하 공기업인 제주국제자유도시개발센터(JDC)는 2005년 10월, 예래사업 개발사업 시행승인을 받고 토지수용 권한을 획득했다. 이후 대법원 소송의 발단이 된 토지 강제수용 등을 거쳐 사업부지 전체 토지소유권을 획득한 JDC는 매각 방식으로 2009년 10월에 토지소유권을 합자회사인 버자야제주리조트로 이전했다.[7] 그 근거는 두 가지다. 하나는 제

7) 소유권을 획득한 버자야제주리조트는 사업무산 리스크를 최소화하기 위해 '토지매매예약완결권'이라는 특이한 계약을 했다. 그 내용은, 프로젝트 파이낸싱으로 자금을 확보한 버자야제주리조트가 채무를 불이행하는 등 특정 사유가 발생할 경우, 버자야제주리조트가 확보하고 있는 토지소유권을 JDC가 자동적으로 매입하여, 여기서 확보한 대금으로 채무를 이행하는 내용이다. 구체적으로, 대출만기일까지 대출원리금이 상환되지 않으면, 6개월이 되는 날에 토지매매예약완결권이 행사되어 부동산 매매가 성립된 것으로 간주된다. 그리고 JDC는 해당 매매성립일 15시까지 1,070억 원의 매매대금을 이의제기나 항변 없이 유동화회사 또는 금전채권신탁 수탁자가 지정하는 계좌에 입금하여야 한다(NICE신용평가(주), 「버자야제삼차(주) 신용등급 평가 보고서」, 2015년 1월 14일). 실제로 1단계 건축공사 대출금 상환 만기일이 도래했으나 버자야제주리조트가 대출금을 상환하지 못하자, 버자야제주리조트는 2016년 1월 20일 토지매매예약완결권 계약에 따라 사업토지 60만m^2를 JDC에 매각했다. 이 날짜는 사업이 중단된 2015년 7월 10일로

www.kci.go.kr

주도특별법에서 JDC가 토지의 취득 등은 물론 공급과 임대를 할 수 있다는 규정이다(제170조 ①항의 2 가목). 더 중요한 법적 근거가 있다. 제주도특별법 제147조 ⑩항에서, 외국인투자에 의한 개발사업은 다른 규정에도 불구하고 「외국인투자 촉진법」을 따른다고 규정하였다. 이 법의 제13조 ①항을 보면, 공공기관은 토지를 포함하는 국공유 재산을 수의계약으로 외국인투자기업에게 임대 및 매각할 수 있다고 규정하고 있다. 여기서 한 가지 눈여겨볼 지점은, 「외국인투자 촉진법」 제13조는 전체적으로 매각보다는 '임대'에 방점이 있다는 점이다. 순서상 임대를 가장 먼저 규정하고 있으며, 임대차 최대 기간도 50년으로 설정하고 연장도 가능하다. 임대 방식을 매각 방식보다 먼저 제시한 것은 제주도특별법도 마찬가지다. 이러한 관점에서 볼 때 JDC는 '어떤 특별한 이유'로 매각 방식을 선택한 것으로 보인다.

앞의 논의에서 외국 투자기업도 국내 토지소유권을 획득할 수 있는 법적 근거들을 살펴보았다. 그런데 외국인이나 투자기업이 토지소유권을 획득하도록 한다는 그 자체가 어떤 특권을 강하게 부여하는 것은 아니다. '공유자원 사유화 모델'에서 문제제기한 핵심은 토지라는 자연자원의 사유화와 토지 지대 등 개발이익의 사유화가 결합되었을 때 지역 주민들을 공간적으로나 경제적으로 배제한다는 것이었다. 이런 맥락에서 투자진흥지구의 지정은 토지의 사유화 및 개발이익의 사유화라는 두 가지 조건을 충족시키는 핵심 수단이었다.

2002년 4월에 시행된 투자진흥지구제도는 민자유치 촉진을 위해 2000만 달러 이상(2006년 7월부터 500만 달러, 한화 50억 원으로 하향 조정됨) 투자한 기업에 국세(법인세, 소득세), 지방세, 각종 부담금 등을 면제 또는 감면하는 제도로, 현재 국내외 자본이 투자한 44개 투자진흥지구 가운데 39곳이 휴양·호텔 사업일 정도로 투자가 관광시설 개발에 집중되어 있다.

부터 정확히 6개월이 지난 시점이었다.

www.kci.go.kr

투자진흥지구제의 핵심 쟁점은 사업체가 위치를 지정하면 어느 지역도 허용해 준다는 점이다(제주도특별법 제217조). 해외 투자기업은 이 제도를 활용하여 정부로 하여금 매입 또는 토지수용을 할 수 있도록 강제할 수 있다(조성찬, 2016a: 63~64). 현재 투자진흥지구는 주로 관광단지 중심으로 지정 및 개발되고 있다. 이러한 특성은 예래사업에서도 그대로 적용되었다. 2007년 12월, 예래사업 부지는 투자진흥지구로 지정되어, 앞서 살펴본 개발사업 승인에 따른 토지수용뿐만 아니라(제148조 ①항 5의 규정), 투자진흥지구제를 활용한 이중의 토지수용이 가능해졌다.

투자진흥지구제는 토지수용을 넘어서서 각종 특혜를 제공한다. 우선 조세 부담을 줄여준다. 제주도특별법에 따르면, 투자진흥지구를 포함하는 과학기술단지, 자유무역지역, 개발사업지구 내의 기업에게 법인세, 소득세, 취득세, 관세, 등록면허세, 재산세를 감면해 준다(제237조). 각종 부담금도 감면해 준다. 개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 개발부담금, 기반시설부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면 점·사용료 및 하천 점·사용료를 감면할 수 있다고 규정하고 있다(제238조).

투자진흥지구로 지정된 예래사업 역시 이러한 특혜를 누릴 수 있도록 사업 인허가가 처리되었다. 대신 토지 소유주들은 자신의 토지로부터 쫓겨나고, 지역 주민들 역시 향후에 발생할 개발이익에서 배제되어야 하는 제주형 젠트리피케이션의 피해자들이 되었다.

(2) 상품화 단계: 카지노와 콘도미니엄이 결합된 복합리조트 제공

'공유자원 사유화 모델'에 따르면, 이윤추구를 위한 최종적인 화폐화로 나아가기 위해서는 토지라는 자연자원의 사유화에서 출발하되 '상품화'를 거쳐야 한다. 예래사업의 경우, 카지노가 결합된 복합리조트라는 핵심 콘셉트에서 알 수 있듯이, 다양한 상품(서비스)을 제공할 계획이었다. 휴양숙박시설로 호텔, 빌라, 콘도미니엄, 부대·위락시설

www.kci.go.kr

이 있으며, 상업시설로 전문 식당가, 쇼핑센터가 있고 그 외에도 공연장, 카지노, 헬스 & 메디컬 센터 및 스파(spa) 리조트가 있다. 그런데 이러한 기능은, 일반적인 유원지처럼 누구에게나 개방된 것이 아니라, 콘도 및 빌라의 소유 및 이용자와, 호텔 투숙객들만 이용할 수 있는 것들이다. 그리고 예래사업의 핵심 사업이 17층(150m)의 카지노 전용 빌딩 외에, 45층(240m)의 분양형 콘도미니엄이라는 점에서, 콘도미니엄의 성공적인 분양은 예래사업 전체의 이윤 극대화에 있어 매우 중요한 사안이었다. 콘도미니엄의 성공적인 분양을 가능하게 하는 수단이 바로 부동산투자이민제다.

2010년 2월부터 2018년 4월까지 한시적으로 시행되는 부동산투자이민제는 외국인이 휴양콘도 등 휴양체류시설에 일정 금액(미화 50만 불 또는 한화 5억 원) 이상을 투자하면 국내 거주비자(F-2)를 주고, 5년이 지나면 영주권(F-5)을 허용하는 제도이다(조성찬, 2016a: 66). 2010년 전국에서 제주도에 처음으로 실시된 이 제도는 예래사업 개발이 완료된 직후에 곧바로 적용될 것이었다. 이 제도는 2018년 4월이라는 기한이 있었기에 사업의 조속한 추진은 매우 중요했다.

부동산투자이민제는 상품화 단계의 성공적인 완성을 위한 핵심 수단이었다. 왜냐하면 예래사업이 성공적으로 진행되기 위해서는 1단계인 곶자왈 사업에 포함되어 있는 콘도미니엄이 성공적으로 분양되어 현금흐름이 안정 상태에 들어가야 하는데, 성공적인 분양을 위해서는 국내뿐만 아니라 해외 개인 투자자들이 적극적으로 참여해야 한다. 이것을 가능하게 하는 제도가 바로 부동산투자이민제인 것이다. 부동산투자이민제는 외국인이 휴양콘도 등 휴양체류시설에 일정 금액 이상을 투자하면 국내 거주비자(F-2)와 영주권(F-5)을 허용하기 때문에 해외 투자자가 콘도미니엄 분양에 적극적으로 참여하도록 유도할 수 있다. 물론 주요 고객은 중국의 투자자들이다.

www.kci.go.kr

(3) 화폐화 단계: 세금 및 부담금 감면으로 개발이익 사유화

화폐화 단계는 크게 세 가지 경로로 진행된다. 첫째 경로는 예래사업의 1단계 사업인 곶자왈 사업이 계획대로 진행되어 상품화가 성공적으로 진행되고, 이후 각종 상품과 서비스가 국내외 이용자 및 투자자들에게 공급되면, 그 결과 발생하는 화폐 이윤이 버자야제주리조트로 귀속된다. 이렇게 해서 공유자원 사유화 모델의 마지막 단계인 화폐화가 기본적으로 충족된다. 이후에는 분석틀에서 언급한 [화폐(M) → 상품(C) → 증폭된 화폐(M′)]의 자본순환 과정으로 진입하게 된다.

둘째 경로는, 1단계(사유화 단계)에서 논한 재산세 및 각종 부담금 감면 규정으로 인해 상품 및 서비스의 판매로부터 발생하는 화폐 수입의 일정 부분이 개발이익 형식으로 사회화되지 않고 기업에 내재화되면서 개발이익의 화폐화가 실현된다.

셋째 경로는 분석틀에서 강조하지는 않았지만 예래사업 부지의 가격 상승에서 발생하는 개발이익의 잠재적 화폐화다. 제주국제자유도시의 성공적인 개발은 예래사업 부지를 포함하여 제주지역 전체의 지가를 상승시킨다. 따라서 버자야제주리조트는 사업의 성공적인 추진과 상관없이 지가 상승이라는 특권적 혜택을 누릴 수 있는 가능성이 크다. 어쩌면 화폐화의 최종 단계가 토지의 매매 차익 실현인지도 모른다.

4) 사업 중단 원인에 대한 제도적 분석

(1) 대법원 판결의 개요

예래사업이 난항에 빠진 과정을 요약하면 다음과 같다. 1997년 11월 5일 서귀포시장이 예래동 일원에 유원지(403,000m^2)를 지정하는 도시계획시설결정을 내렸다. 그러나 유원지 개발사업이 장기간 실행되지 않자, 국무총리 국무조정실 산하 제주국제자유도시추진기획단은 2001년 11월에 제주 개발 7대 선도 프로젝트의 하나로 서귀포시 예래동 일대

www.kci.go.kr

에 226,800m^2 규모의 주거(콘도미니엄, 전원주택 등)·레저(골프장, 스포츠센터 등)·의료기능이 통합된 휴양형 주거단지를 개발하기로 계획했다. 휴양형 주거단지 면적은 유원지 지정 면적의 절반가량 되는 면적이다. 그런데 서귀포시장은 2005년 11월 14일, 기존 유원지 면적의 두 배 정도로 확대하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제86조 및 제88조에 근거하여 도시계획시설변경 없이 그대로 유원지 개발사업으로 도시계획시설사업 실시계획을 인가했다. 이때 JDC가 제출한 사업계획서에는 휴양 주거형 '숙박시설'은 단독형, 빌라형, 콘도형 등의 휴양 콘도미니엄으로 조성하여 분양하는 것으로 기재하였다(대법원 판결문 2011두3746). 주거단지가 숙박시설로 바뀐 것이다. 그리고는 2007년 12월에 외국자본 투자유치를 위해 제주투자진흥지구로 지정하였고, 2009년 11월에는 콘도 등의 분양 촉진을 위해 외국인 투자지역(투자이민제)으로 지정했다. 예래사업의 본질은 2010년 11월, 관광단지 지정 및 조성계획 승인 고시를 거치면서 외부로 드러났다.

이러한 과정에서 중간에 토지소유자들의 토지 강제수용에 대한 반발이 있었다. JDC가 2006년 3월 16일부터 사업시행지 내 토지소유자들과 사업부지의 협의매수를 진행했으나, 원고들이 협의에 불응했다. 같은 해 8월 1일 피고(JDC)는 지방토지수용위원회에 수용재결을 신청했다. 지방토지수용위원회는 토지수용재결 신청사항을 열람공고하고, 수용재결 대상토지 감정평가 의뢰를 한 후 2006년 12월 7일 수용재결을 승인했다. 원고들이 토지수용 재결에 불복하여 중앙토지수용위원회에 이의신청을 하자, 중앙토지수용위원회는 2007년 11월 22일에 원고 한 명의 토지 손실보상금을 일부 증액하고 나머지 원고들의 이의신청을 모두 기각했다.

제주도 국제자유도시건설교통국 현안업무보고(2015.4.6)에 따르면, 지방토지수용위원회가 1차(2006.10.19), 2차 및 3차(2006.12.7), 4차(2007.7.27)에 걸쳐 토지 강제수용이 아닌 협의를 통해 모두 34명으로부터 95필지를 77억 2200만 원에 매입했다. 그리고 토지수용재결(강제수용)을

www.kci.go.kr

〈표 4〉 예래휴양형주거단지 토지 수용재결, 협의 및 공탁 현황

(단위: 명, 필지, m^2, 백만 원)

구분	재결				협의				공탁			
	소유자	필지	면적	보상비	소유자	필지	면적	보상비	소유자	필지	면적	보상비
합계	108	167	215,200	17,677	34	95	90,677	7,722	74	72	124,523	9,955
1차	22	49	80,833	6,922	15	33	44,576	3,729	7	16	36,257	3,193
2차	11	15	21,860	1,680	1	2	2,013	130	10	13	19,847	1,550
3차	73	102	111,908	8,866	18	60	44,088	3,863	55	42	67,820	5,003
4차	2	1	599	209					2	1	599	209

출처: 제주특별자치도 국제자유도시건설교통국, 2015.4.6.

통해 모두 108명으로부터 167필지(215,200m^2)를 176억 7700만 원에 확보했다. 토지수용재결로 토지를 강제수용 당한 소유자 108명 중에서 74명의 보상비가 공탁 처리되었다.

이후 토지소유자들은 법적으로 토지수용 무효소송 단계에 들어갔다. 2007년 12월 31일에 22명의 토지소유주가 제주지방법원에 소송을 제기했다. 2009년 12월 30일에는 4명의 토지소유주만이 광주고등법원에 항소했다. 고등법원 판결(광주고등법원 2011.1.12. 선고(제주)2009누401판결)에서 승소한 토지소유자들은 대법원 판결(2011두3746, 2015.3.20)에서도 승소했다. 대법원 판결의 핵심은 인허가권자인 서귀포시가, 유원지 요건인 공공성을 충족시키지 못하는 예래휴양형주거단지 도시계획을 인가한 것은 무효이고, 이러한 인가에 기초한 토지수용재결(裁決)도 무효라는 것이다. ㈜버자야제주리조트가 추진한 사업은 유원지 성격과는 전혀 다른 카지노와 콘도 등 관광 숙박단지 개발사업으로, 법적·계획적 불일치가 존재하고 있었다.

예래사업 중단은 현행 법체계의 문제를 분명하게 드러냈다. 본 사례는 사업 내용과 유원지 목적 간의 불일치를 넘어, 더욱 큰 차원에서 제주도 특별법과 일반법 간의 충돌 문제로 볼 수 있다. 제주도 특별법은 기본적으로 투자자를 위해 사람, 상품, 자본의 이동이 자유롭고, 기

www.kci.go.kr

업의 편의가 보장되는 국제자유도시를 추구하고 있는 반면, 일반법의 적용을 강하게 받고 있는 유원지는 투자자보다는 공공의 이익을 더 중시하고 있어, 두 법률 체계 사이에 충돌이 있기 때문이다(제주 MBC. 2015.4.10.에서 신용인 제주대 교수 발언).

(2) 예래사업 추진 과정의 주요 법적 쟁점들

① 유원지에 휴양형 주거단지 개발이 가능한지 여부

촉매 프로젝트로 제안된 휴양형 주거단지 조성사업은 유원지의 본래 목적에 부합하지 않기 때문에 개발이 불가능하다. 따라서 유원지에 휴양형 주거단지 개발사업을 추진하기 위해서는 어떤 조치가 필요하다. 상식적으로 생각하면, 당연히 유원지 부지를 휴양형 주거단지 개발에 맞는 용도로 도시계획시설 변경을 했어야 했다. 당시 제주도지사 역시 이러한 인식을 하고 있었음은 대법원 판결문에도 나타나 있다. 본 판결문에서, 제주도지사는 피고 개발센터에 대한 휴양형 주거단지 개발사업 시행예정자 지정통보를 하면서 "국토계획법에 의하여 도시계획시설의 결정(유원지 해제, 축소 등)과 주거단지 조성이 가능한 도시관리계획이 수립·결정되어야 하고, 유원지 개발사업에 의해 추진할 경우 유원지시설이 결정된 구역 내에서 도시계획시설규칙에 적합하게 조성계획이 수립되어야 한다"는 지정요건을 제시했다.

첫 번째 권고사항은 한마디로 유원지 지정을 해제하거나 축소하라는 제주도의 행정요구였다. 그런데 JDC는 이를 따르는 대신 두 번째 권고사항인 유원지 개발사업으로 추진했다. 이것이 가능했던 이유는, 1979년 8월 24일에 개정된 구 「도시계획시설기준에 관한 규칙」(1979년 7월 제정) 때문이었다. 본 규칙이 제정 후 한 달 뒤에 개정되면서 제48조의2(제주도특정지역에 대한 특례)가 신설되었다. 그 내용은 제주도 관광지구 안에서 시행하는 유원지의 경우 특례조항을 만들어, 다른 지방에서는 간이숙박시설 정도만 허용되는 것을 제주도에서는 호텔과 콘도

www.kci.go.kr

등의 설치가 가능하도록 하는 것이었다. 제주도가 특정지역으로 지정되면서 유원지 시설의 선택폭을 넓혀준 것이다. 심지어 유원지 조성계획에 주택이 포함되는 경우 주택 건설 역시 가능해졌다. 이러한 특례를 허용한 이유는 당시 중문관광단지를 개발하기 위한 것이었다(강남규, 1985: 183; 이정민, 2015). 결국 제주국제자유도시개발센터는 과거에 개정된 규정에 근거해 첫째 쟁점의 난관을 통과하여 유원지 개발사업으로 휴양형 주거단지를 개발할 수 있게 된 것이다.

② 휴양형 주거단지에 숙박시설이 포함될 수 있는지 여부

앞서 살펴본 LaSalle 보고서 및 제주국제자유도시 종합계획을 살펴보면 형식상 예래휴양형 주거단지 개발계획의 방점은 '주거단지'에 있다. 그런데 현재 중단된 예래휴양형주거단지 개발사업은 카지노를 핵심으로 하며, 주거시설과 유사한 시설들은 사실 모두 '숙박시설'이라는 점이다. 이러한 성격은 대법원 판결문에도 나온 "휴양 주거형 숙박시설"이라는 표현에서도 확인할 수 있다.

휴양형 주거단지에 특혜 성격이 강한 숙박시설 설치가 가능하게 된 근거는 바로 2010년 11월에 승인 절차를 마무리한 관광단지 조성계획이다. 관광단지 조성계획 승인 외에 한 가지 더 살펴볼 것은, 제주특별자치도가 「관광진흥에 관한 조례」를 제정하면서, 관광단지 내에 주택을 건설할 수 있는 규정이 마련되었다. 이는 예래휴양형주거단지 때문에 생겨난 조항이고, 예래휴양형주거단지를 제외하고 관광단지 내에 주택건축이 이루어진 사례가 없다(이정민, 2015). 정리하면 주택건설이 가능한 관광단지로 변경하여 합법적인 틀을 갖추고 실제 사업은 주택이 아닌 숙박시설을 설치하는 것이다. 이로써 둘째 쟁점인 휴양형 주거단지에 숙박시설을 설치할 수 있느냐의 문제가 해결되었다.

참고로, 주거단지가 콘도라는 숙박시설로 변경된 시점은 버자야사가 2조 5000억 원을 예래휴양형주거단지에 투자하겠다고 했을 때이다. 2010년 법무부 고시에 의해 부동산 투자이민제가 시행되면서, 사

www.kci.go.kr

업시행자인 버자야제주리조트가 주택을 콘도로 변경한 것이다. 이러한 사실이 외부에 알려지지 않았던 이유는 시설 변경이 '경미한 변경'으로 처리되었기 때문이다(이정민, 2015).

③ 콘도, 카지노와 같은 관광시설이 유원지의 목적에 부합하는지 여부

JDC는 유원지 개발방식 및 제주도 관광단지에 주어지는 특례를 활용하여 첫째 쟁점과 둘째 쟁점을 무사히 통과했다. 그런데 토지소유자의 소송 및 대법원 판결로 인해 마지막 쟁점에서 막혔다. 고등법원 및 대법원이 주목한 지점은 바로 셋째 쟁점이었다. 여러 가지 편법을 통해 유원지에 콘도미니엄, 카지노 등 관광시설을 설치하고자 했지만, 이러한 시설이 유원지의 본래 목적인 일반 시민들의 오락과 휴양을 위한 공공목적 시설일 수는 없기 때문이다. 결국 당초에 유원지 지정을 사업 목적에 맞도록 변경했어야 했는데 그러지 않고 사업을 추진한 것이 부메랑이 되어 돌아왔다.

유원지 도시계획시설 실시계획 인가처분이 위법인 근거는 세 가지로 요약된다.[8] 먼저, 판결문에 따르면, 휴양형 주거단지는 원래 지정된 유원지의 개념 및 목적과 전혀 다르게, 국내외 관광객(특히 고소득 노년층)을 유치하여 주민 이용이 어려운 콘도미니엄, 의료시설, 카지노 등을 통한 관광수익 창출이 주된 목적이다. 다음으로, 휴양형 주거단지는, 유원지와 달리, 인근 주민의 자유로운 접근성과 이용 가능성을 제한하고, 투숙객의 배타적 이용을 위한 시설을 제공하고 있다. 마지막으로, 유원지가 공공성이 강한 기반시설이어서 토지 강제 수용이 가능하나, 휴양형 주거단지는 사업시행자의 수익 극대화가 중점이기 때문에 토지 강제 수용이 정당화되지 않는다. 이러한 이유로 토지수용 역시 당연무효 판결을 받았다.

8) 대법원 사건 번호: 2011두3746 토지수용재결처분취소등(2015년 3월 23일 대법원 판결). 고등법원 사건 번호: 광주고등법원 2011.1.12. 선고 (제주)2009누401 판결.

www.kci.go.kr

(3) 제주특별자치도 및 JDC가 무리한 개발사업을 추진한 이유

제주특별자치도 및 JDC가 예래사업을 추진한 정황은 여러 곳에서 드러난다. 첫째, 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 주민협의를 거치지 않고 무리하게 토지를 강제수용했다. 그리고 토지수용 과정에서 JDC가 주민을 설득하려는 노력이 부족했다(제주 MBC. 2015.4.10.에서 이영웅 제주환경운동연합 사무처장 발언). 둘째, 개발사업 추진 연구검토 자료를 보면 인허가에 중대한 하자가 있음을 지적하고 있음에도 불구하고 제주 행정이 이를 무시하고 인허가를 해 주었다(고등법원 판결문). 셋째, 판결의 논리적 정합성을 따지는 3심으로 가더라도 2심 판결이 뒤집힐 가능성이 낮음에도 불구하고, JDC는 2심에서 패소한 후 대책 마련 대신 대법원 상고를 선택했다. 심지어 2심 판결 이후 원고(토지소유자) 측 변호사가 JDC에 여러 차례 협의를 요청했으나 거부당하기까지 했다.

그럼 왜 제주특별자치도와 JDC가 유원지 도시계획시설 실시계획 인허가가 불법임을 알고도 무리한 선택을 했을까? 이에 대해 김태일 교수(제주대 건축학과, 제주 MBC. 2015.4.10.에서 발언)는 JDC가 지금까지 보여 왔던 개발방식에서 오는 문제로 보았다. JDC가 지금까지 유원지 개발 사업을 추진할 때 소송이 걸려오지 않았고 어려움이 없었다는 것이다. 또한 큰 규모의 조직이라는 자만심도 작용했을 것으로 보았다. 이영웅 사무처장(2015)은, JDC가 대법원에서 패소하더라도 4명에게만 토지를 되돌려주면 된다는 안일한 판단을 했을 가능성에 주목했다. 대법원이 사업승인까지 무효처분을 내릴 것이라고는 생각하지 않았을 것이라는 견해다. 이정민 박사(이정민, 2015)는 조성계획 변경을 '경미한 변경'으로 처리하여, 인허가 절차를 간략하게 처리하기 위한 것으로 보았다. 경미한 변경으로 처리하게 되면 주민의견 청취, 관련 부서와의 협의, 도시계획위원회 심의 등을 거치지 않아도 되기 때문이다.[9)]

9) 일반적으로, 다른 지방들은 관광진흥법에 의한 관광개발사업으로 사업을 추진한

www.kci.go.kr

앞서 언급한 이유들은 결국 근본 목적과 연결된다. 근본 목적이란 결국 이윤 극대화다. 첫째, JDC가 유원지 사업으로 밀어붙인 이유는, 도시계획시설에 속하는 유원지 사업으로 추진해야 토지수용이 훨씬 수월하기 때문이다. 관광단지로 개발하게 되면 필요한 토지를 강제수용하는 것이 쉽지 않다.[10] 둘째, 유원지는 관광단지보다 더 높은 개발용량을 확보할 수 있다. 유원지는 건폐율 60%, 용적률 200%를 적용받고 있는 반면, 관광단지는 건폐율이 자연녹지는 20-80%, 관리지역은 40~80%를 적용받고 있다. 그리고 유원지에 지구단위계획이 수립되면 고도제한 완화 혜택을 누릴 수 있다(제주 MBC. 2015.4.10.에서 김태석 제주시 의원 발언). 셋째, 숙박시설을 대상으로 적용되는 부동산투자이민제도를 활용하게 되면 분양수익을 극대화할 수 있다.

5) 중문관광단지 사업에서 시작된 유원지 개발사업 인허가의 뿌리 깊은 관행

1978년에 제주도에서 처음으로 추진되기 시작한 중문관광단지와 대략 20년 후인 2001년에 추진되기 시작한 예래휴양형주거단지 개발사업은 유원지 지정, 토지 강제 수용 등 여러 가지 면에서 유사하다. 심지어 이의를 제기한 최후 구성원의 규모마저 같다. 다만 한 가지 큰 차이점은 중문관광단지는 이의를 제기한 주민들이 결국 포기하고 공

후 도시관리계획 재정비시 이를 유원지로 지정한다. 반면 제주도는 사업 시행 이전에 이미 유원지로 지정한 후 특별법으로 관광개발사업 시행승인을 의제처리하기 때문에 관광진흥법이 정한 절차(관련 기관과의 협의) 없이도 경미한 변경으로 사업계획을 변경하는 것이 가능하다(이정민, 2015).

10) 관광진흥법 제54조 ④항에서, 민간개발자가 관광단지를 개발하는 경우, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조제1항에 따른 사업인정(제58조제13호)을 받을 수 없으며, 마찬가지로 해당 토지의 수용 및 사용할 수 없다(제61조①항)고 규정하고 있다. 다만, 다만, 조성계획상의 조성 대상 토지면적 중 사유지의 3분의 2 이상을 취득한 경우 남은 사유지에 대하여는 수용 또는 사용이 가능하다고 규정하고 있다(개정 2009.3.25).

www.kci.go.kr

〈표 5〉 예래휴양형주거단지 및 중문관광단지 개발사업의 유사점 비교

비교항목	예래휴양형주거단지(2001년)	중문관광단지(1978년)
영역화	제주국제자유도시(1호 사업)	제주특정지역(1호 사업)
입지	구 중문면 예래동 등 일원	구 중문면 서귀동 등 일원
유원지 사업	도시계획사업(유원지)으로 시행	도시계획사업(유원지)으로 시행, 도시계획법 제30조 규정에 의해 토지수용령 적용
입주 시설	콘도, 호텔, 카지노, 의료 등	면세점, 호텔, 골프장, 카지노 등
외자 참여	외국자본(버자야) 주도	외국자본 참여(베켓인터내소널)
재결 주체	제주도 지방토지수용위원회에서 토지수용 재결	제주도 지방토지수용위원회에서 토지수용 재결
토지수용	일방적인 토지수용령, 시가보다 낮은 감정가로 수용	일방적인 토지수용령, 시가보다 낮은 감정가로 수용
이의 제기	토지소유자 법원 소송	토지소유자 이의신청, 중앙토지수용위원회 등 각계에 소원장 발송
이의 제기자	강모씨 외 3인 대법원 소송	K모씨 외 3인의 끈질긴 투쟁, 결국 공탁금 수령
법개정	사후 법개정 시도 중단	사후 법개정 성공

출처: 강남규, 1985: 161~193쪽의 내용과 본 논문의 내용을 정리함.

탁금을 수령한 반면, 예래휴양형주거단지 사업의 소송 제기자는 대법원 승소라는 성과를 거두었다는 점이다(<표 5> 참조). 이처럼 제주도에서 부동산 개발의 역사는, 현재 진행 중이거나 완료된 26개의 유원지 개발사업을 포함하여, 치밀하게 반복되고 있었다. 이제는 유원지 개발사업 인허가 관행이 중단될 시점에 이르렀다.

6) 예래사업이 초래한 부작용

지금까지 예래휴양형주거단지 사례를 중심으로 제주국제자유도시 유원지 사업이 어떻게 공유자원 사유화 과정을 거쳤는지, 그리고 예래사업이 중단된 원인이 무엇인지에 대한 제도적 분석을 실시했다. 제주특별자치도가 대자본에게 유원지에 대한 특권적인 개발권을 부여하여 과도한 개발을 추진하다가 대법원 판결로 사업 중단을 당하게 되

www.kci.go.kr

면서, 해당 지역사회는 물론 한국 사회 전체에까지 심각한 영향을 주었다. 이는 구체적으로 다음과 같은 세 가지 양상을 띤다.

첫째, 예래사업을 무리하게 추진하면서 원주민이 소외되고 지역 공동체가 갈등 상황에 빠졌다. 제주특별자치도는 천혜의 공간인 제주도를 개발하기 위해 예래동을 도시계획시설인 유원지로 지정하고, 협의매수에 응하지 않은 대부분의 원주민으로부터 토지를 강제로 수용했다. 유원지는 '공공성'이라는 명분으로 대자본에게 과도한 특혜를 부여하면서 사유지로 전락했다. 그 결과 원주민은 소외되었고, 지역 공동체는 의견 충돌로 분열했다.

둘째, 예래사업 중단으로 자원 낭비와 환경파괴가 진행되었다. 대법원 판결로 65%의 공정률을 보인 1단계 곶자왈 빌리지 사업은 2019년 현재 중단된 지 5년이 되었다. 공사가 재개되지 않으면 그 자체로 자원 낭비에 해당하며, 철거하여 원상복구 하는데도 막대한 비용이 소요될 것이다. 그리고 이미 진행된 환경파괴는 누구도 책임지지 않을 것이다.

셋째, 투자자-국가 소송(ISDS)을 포함한 각종 법적 분쟁으로 행정력이 과도하게 소요되고 있다. 그동안 진행된 법적 분쟁은 2006년 3월 16일에 부지 매수를 둘러싸고 갈등을 일으키기 시작한 이래로 토지주와 제주특별자치도 사이에서의 토지소유권 분쟁, 버자야제주리조트와 제주특별자치도(JDC) 사이에서의 손해배상 청구, 기존 유원지 사업의 정당성 확보를 위한 제주특별자치도의 제주도특별법 개정 노력 및 여기에 더해 버자야제주리조트의 투자자-국가 소송으로 인해 너무나 많은 사법부 및 정부의 행정력이 소모되고 있다(<표 1> 참고). 이는 앞으로도 수년간 지속될 예정이다. 투자자-국가 소송과 관련하여 한국 정부는 법무부를 중심으로 대응팀을 구성하여 활동할 것으로 예정되어 있는데, 안타깝게도 제주도에서 시작된 하나의 유원지 사업이 한국 사회 전체를 흔들어놓는 형국이 되었다. 이제 제주특별자치도는 잘못된 발전전략을 추진하다가 발생한 사회적 갈등에 대해 책임을 깊이 인식

www.kci.go.kr

하고 새로운 전환을 도모해야 한다.

4. 예래사업 대안 모색

1) 과거 보고서가 주는 시사점

토지 및 개발이익이 거대자본에 사유화되는 구조 속에서 외부 자본과 제주지역의 상생은 불가능하다. 오히려 제주 도민이 제도적 폭력 및 개발 폭력의 위험에 빠질 가능성이 크다. 제주도는 이제 제주국제자유도시 유원지 개발처럼 자본의 논리와 국가 공권력이 결합하여 지역을 상대로 폭력이 반복되는 개발 관행을 중단시켜야 한다. 자본과 지역이 상생할 수 있는 대안적인 발전전략의 원칙은 이러한 관점에서 출발해야 한다.

〈표 6〉 각종 보고서에서 제시한 개발이익 환수 및 주민 참여 수단

보고서 유형	개발이익 환수 및 공유 방안	특징
LaSalle 보고서	▲종합토지세 과표 현실화 ▲개발부담금 부과 ▲공공시설 예정지 공공보유 토지 확대 ▲주민들의 직접 개발 참여 ▲토지의 장기신탁 및 수익 배분 ▲주식 또는 채권 발행을 통한 제주도민의 자본 참여 유도	지가문제, 개발이익 문제 세심한 고려
제1차 종합계획	▲개발이익 환수 ▲일정규모 이상 대규모 토지 공영개발 ▲토지비축제도 도입(공공토지 보유 확대)으로 개발이익 원천 환수 ▲토지 장기임대로 토지 소유와 이용 분리 ▲개발사업 결정과정에 주민이 참여하여 개발이익 지역환원 유도 ▲토지이용권 분양 방식(소유권 유지+지대계약 갱신) 등을 통해 지역주민의 주도성 유지	LaSalle 보고서 기초로 작성 개발이익 환수 및 지역화 중시

자료: LaSalle 보고서(2000), 제1차 제주국제자유도시종합계획(2002), 제1차 제주국제자유도시종합계획 보완계획(2006), 제2차 제주국제자유도시종합계획(2012)의 관련 내용을 요약함.

www.kci.go.kr

그런데 놀랍게도 과거 제주도 국제자유도시종합계획에 담긴 개발이익 환수 및 공유 수단을 자세히 살펴보면 본 논문에서 대안으로 제시하려는 토지가치 공유형 지역자산화라는 정책 방향에 시사하는 바가 매우 크다. <표 6>에서 LaSalle 보고서와, 이를 기초로 작성된 '1차 종합계획'은 "개발이익의 환수 및 지역화"를 매우 중요하게 인식하고 있었음을 알 수 있다. 가령, '종합토지세 과표 현실화', '개발부담금 부과를 통한 개발이익 환수', '개발 과정에 주민들 직접 참여', '주식 또는 채권 발행을 통한 제주도민의 자본 참여 유도', '토지이용권 분양방식(소유권 유지+지대계약 갱신) 등을 통해 지역주민의 주도성 유지' 등은 개별적으로건 아니면 전체 체계로 보건 토지가치 공유형 지역자산화 맥락에서 상당한 설득력 있는 아이디어다. 그런데 아쉽게도 제1차 보완계획과 제2차 종합계획에서 개발이익 환수 및 주민참여의 정신이 유명무실해졌으며, 그 결과 실제 유원지 개발사업 과정에서 대부분 배제되었다.

2) 해결되어야 할 과제들

(1) 법적 소송의 종료

법적 소송은 현재진행형이다. 게다가 해외 투자기업이 국가를 상대로 손해배상 청구를 준비하고 있다. 다행히도 가장 중요한 근거인 대법원 판결로 인해 예래사업은 토지 재산권 문제가 정리되고 사업 인허가도 정리되어 국내의 법률적 갈등은 조만간 해결될 것으로 보인다. 그리고 투자자-국가소송은 제주도라는 지역과 분리되어 진행될 것이다. 즉 투자자-국가소송의 결과가 예래사업 출구전략 모색에 직접적인 영향을 주지 않을 것이라는 점이다. 그렇게 되면 예래사업을 원점에서 고민할 수 있는 조건들이 마련된다.

www.kci.go.kr

(2) 제도개선

제주특별자치도는 지금까지 무리하게 개발행정을 펼쳐오면서 이를 뒷받침하기 위한 제도들을 마련해 왔다. 이제 이러한 제도들도 제자리를 찾아가야 한다. 먼저 예래사업이 대법원 판결로 중단되면서 제주특별자치도 정부는 곧바로 제주도특별법의 유원지 특례조항을 개정했다. 무리한 유원지 개발방식을 중단시키기 위해서는 관련 조항을 삭제해야 한다.[11] 또한 JDC 등에게 토지 강제수용을 가능하게 한 제주도특별법 제151조의 제한적 토지수용 조항을 삭제해야 한다. 마지막으로 JDC의 소속을 제주도 산하기관으로 이관하고 도민의 감시를 직접 받으며 사업을 진행하는 역할로 재조정해야 한다.

(3) 도민들의 제주도 자원에 대한 인식 전환

제주도(濟州島)는 하나의 커다란 공유자원이다. 그 안에 한라산, 바다와 바람, 지하수, 토지, 마을목장은 물론이고 제주 고유의 문화가 형성 및 발전한 곳이다. 이러한 공간에서 만약 도민은 물론이고 외부 자본이 자신들의 욕구를 극대화하기 위한 방식으로 개발하게 되면 제주는 난개발과 환경파괴라는 치명적 손상을 입게 되어 제주에 몸 담고 있는 주체들의 경제적 자립기반이 크게 손상될 것이다. 따라서 이제 제주 도민과 자본은 제주도 전체를 하나의 큰 공유자원으로 보고 어떻게 지속 가능하면서도 효과적으로 사용할 것인지에 대해 지혜를 모아야 한다.

11) 제주특별자치도는 유원지 특례조항 개정을 제주의 여건에 맞는 공공성이 강화된 제주형 유원지 제도를 시행하는 것으로 설명한다. 유원지 설치기준에 주민복지시설 및 관광객 휴양시설로 하고, 관광숙박시설을 전체 면적의 30% 이내로 하도록 규정하고 있으며, 이를 위해 2017년 3월 제주도 도시계획조례의 유원지 결정기준 및 설치기준을 개정하고, 같은 해 5월 제주형 유원지시설 가이드라인을 마련해 시행하고 있다. 그러나 제주도 특별법의 유원지 특례조항 개정 본질은 관광숙박시설 설치에 대한 근거 마련이다.

www.kci.go.kr

3) 토지가치 공유형 지역자산화(community asset building) 전략

영국의 지역자산화 운동단체인 Locality가 정의하는 지역자산(community asset)의 정의는 “토지와 건물로서, 커뮤니티 조직이 소유 또는 관리하는 것이다. Locality 구성원들은 자산을 사용하여 장기간의 사회적, 경제적 및 환경적 개선을 도모하여 자신이 속한 지역을 변화시키는 것”이다. 즉, 개인 또는 정부 소유의 자산(토지와 건물)을 커뮤니티(마을공동체)의 자산으로 전환하는 것이 바로 지역자산화의 정의라고 할 수 있다. 이때 모든 토지와 건물을 지역자산으로 보는 것이 아니라, “커뮤니티에 혜택을 제공할 수 있는 활동들에 재투자될 수 있는 이윤을 창출할 수 있는 것들”로 한정하고 있다. 지역자산의 핵심 대상은 토지와 건물 등 유형의 자산을 넘어 그 유형자산이 최종적으로 창출하는 가치가 결국은 지역이 함께 창출한 무형의 가치, 대표적으로 토지가치를 공유하자는 것이다. 이러한 점에서 본 연구는 지역자산화의 성격과 목적을 보다 분명히 부각시키기 위해 ‘토지가치 공유형’으로 표현한 것이다(조성찬, 2016b).

위에서 살펴본 토지가치 공유형 지역자산화 전략은 1차 종합계획에서 제시된 개발이익 환수 및 주민참여 수단과 긴밀하게 연결된다. 그 중에서 눈여겨볼 지점은, 공공토지를 확대하고, 토지이용권 분양 방식을 통해 토지 소유와 이용을 분리하며, 개발사업에 지역주민을 보다 적극적으로 참여시켜 지역주민의 주도성을 유지하려는 원칙들이다. 이러한 원칙들은 앞서 언급한 토지가치 공유형 지역자산화 전략이 정부 보다는 지역 공동체가 지역자산을 소유 및 이용한다는 점에서 차이를 보이고는 있지만, 지역자산화 전략에서도 토지 확보 방식이 정부로부터의 장기 임대 또는 토지 매입이기 때문에 연결되는 지점은 분명하다.

조성찬의 연구(2016b)는 보다 구체적인 지역자산화 모델로, 공공토지임대제, 토지임대부 공정상가, 토지협동조합, CLT(community land

www.kci.go.kr

〈표 7〉 토지 소유 및 이용 방식에 따른 토지협동조합 모델 분류

토지이용 방식 / 토지소유 주체	매입	임대차	신탁	출자
사유 토지	민간토지매입형	민간토지임차형	민간토지신탁형	민간토지출자형
국공유 토지	공공토지매입형	공공토지임차형	공공토지신탁형	공공토지출자형

자료: 조성찬·성승현, 2014: 10쪽의 표 수정함.

trust) 방식 등을 제시하고 있다. 다양한 모델은 실제 적용 대상의 성격과 조건들 및 가능성을 검토하여 달리 선택 가능하다. 이 중에서 '1차 종합계획'에서 제시된 토지관리정책 및 주민 참여 수단이 주는 시사점과, 예래사례가 갖는 성격을 종합적으로 고려할 때, 토지협동조합의 적용 가능성이 가장 크다.

토지협동조합은 지방정부는 물론 기존 토지소유자와 지역주민, 사회적 자본 등이 조합원으로 참여하여 정부 토지와 민간 토지를 지역자산으로 전환한 후 지분에 따라 토지가치를 공유하는 방식이다. 협동조합의 기본적인 성격에 비추어 토지협동조합을 정의하면, '토지'라는 생산요소의 획득과 사용을 협동으로 운영하여 조합원과 지역사회의 발전에 기여하고자 하는 법인으로서, 토지 자산은 공동으로 소유하고 민주적으로 운영한다. 다만 토지의 소유와 사용은 투기를 목적으로 해서는 안 된다(조성찬 외, 2014). 토지협동조합은 「공유재산 및 물품 관리법」 제28조 ①항의 재산 관리 및 처분 방법을 기초로 분류하면 <표 7>과 같이 제시할 수 있다.

4) 도시개발사업으로 전환 및 토지협동조합을 통한 지역자산화

(1) 대안 모색의 원점

예래사업은 대법원 판결로 토지수용 및 각종 인허가 모두 무효가 되었다. 주거단지 개발사업 시행 승인과 사업시행자 지정 자체가 무효

www.kci.go.kr

가 된 것이다. 각종 인허가 취소를 진행하지 않은 제주특별자치도는 이어지는 소송에서 패소하면서, 예래사업을 추진하기 위해 2005년도부터 진행한 모든 인허가는 무효라고 인정했다. 그리고 투자진흥지구에서도 곧 해제될 전망이다. 그렇게 되면 사업자가 감면받았던 취득세 등 지방세 감면분이 추징된다. 사업이 원점으로 돌아가는 수순이다. 다만 1997년 최초 유원지로 환원하는 도시관리계획 변경 결정이 실제적인 원점일 가능성이 크다.

토지 재산권 관점에서 살펴보면, 토지소유권은 JDC가 가지고 있는 상태다. 이는 버자야제주리조트와 JDC 사이에 맺은 '토지매매예약완결권'이라는 법적 장치 때문에 진행되었다. 그리고 곳자왈 빌리지는 버자야와 JDC 합작법인인 버자야제주리조트(BJR)가 소유하고 있다. 이제 대법원 판결로, 사업자는 원상복구(곳자왈 빌리지 철거)하고 토지소유권을 원소유자에게 돌려줘야 한다. 그리고 기존에 보상을 받고 토지를 매각한 원소유자는 보상금을 반환하고 토지를 되돌려 받아야 한다.

여기서 곳자왈 빌리지 철거 및 토지소유권 원소유자 회복을 원점에 포함시킬지 여부는 매우 중요하다. 이정민(2015)도 예래사업이 무효가 된 원인이 도시계획시설인 유원지 방식으로 추진됐기 때문에 일어난 것으로, 도시개발사업 방식으로 전환하면 문제를 해결할 수 있을 것으로 보고 있다. 따라서 만약 곳자왈 빌리지를 철거하지 않고 토지소유권도 개인에게 귀속시키는 것이 아니라 도시개발사업으로 추진한다면 새로운 가능성을 모색할 수 있다.

(2) 도시개발사업으로 전환

도시개발사업이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다(서울시 도시계획용어사전). 이 방식이 갖는 가장 중요한 특징은 기존 휴양형 주거단지 개발사업

www.kci.go.kr

이 그대로 유지(토지 환지 및 수용방식, 혼합방식 가능)되어 환매권 소송에 대처할 수 있다는 점이다. 숙박시설이 포함된 지역은 도시개발사업을 통해 모두 상업지역으로 재지정해야 한다(이정민, 2015). 다만 보통의 도시개발사업은 사업 완료 후 개별분양을 통한 수익추구가 목적이기 때문에 일반적인 도시개발사업으로 추진되어서는 안 되고 지역자산화 철학 및 전략을 가진 조직, 가령 원토지소유자가 주체가 되는 예래토지협동조합이 사업 시행자로 나서야 한다.

⑶ 예래토지협동조합을 통한 지역자산화

토지협동조합을 활용하는 경우, 여러 가지 사업추진 방식이 가능하다. 관건은 토지를 어떻게 확보할 것인가 하는 점이다. 예래사업 부지가 1997년 유원지 지정 상태로 복귀되었다고 가정해보자. 토지는 현재 JDC 소유로, 원토지소유자에게 반환해야 하는 상황이다. 그러나 합의를 통해 JDC의 소유를 유지한 채 가칭 예래토지협동조합이 장기 임차하여 확보할 수도 있고, 아니면 토지소유권을 개인이 아닌 예래토지협동조합에 이전하는 식으로 지역자산화를 추진할 수 있다. 토지의 공동소유에 동의하지 않는 원토지소유자의 토지는 매입, 현물출자, 대토 등의 방식으로 확보할 수 있다. 건물의 경우는 현재 소유자인 버자야 제주리조트가 철거 및 원상복구 책임이 있기 때문에 무상 또는 유상으로 확보할 수 있다. 이후 예래토지협동조합은 곶자왈 빌리지를 완공한 후 지역자산의 원리에 맞도록 관리·운영하여 수익을 창출하고 지역과 이익을 나눌 수 있다.

5. 결론

본 연구의 핵심 문제의식은, 외부 개발주체에게 막대한 개발이익을 안겨주는 방식으로 추진하는 제주특별자치도의 유원지 개발방식은

www.kci.go.kr

지역을 발전시키기보다는 오히려 지역사회를 파괴하는 방식이라는 관점이었다. 이러한 문제의식에 기초하여 최근 대법원 판결로 중단된 예래사업을 사례로 하여 제주특별자치도의 유원지 개발방식을 비판적으로 검토하고 대안을 탐색했다.

비판적 검토의 이론적 기초인 '공유자원 사유화 모델'에 입각하여 예래사례를 분석한 결과, 제주특별자치도 정부는 유원지에 대해 대자본에게 특권적인 개발권을 부여하여 과도한 개발을 추진하다가 대법원의 원인무효 판결로 사업 추진의 정당성을 상실했음을 알 수 있었다. 그리고 해당 지역사회는 물론 한국 사회 전체가 심각한 영향을 받게 되었다. 구체적으로, 첫째, 예래사업을 무리하게 추진하면서 원주민이 소외되고 지역 공동체가 갈등 상황에 빠졌다. 둘째, 예래사업 중단으로 자원 낭비와 환경파괴가 진행되었다. 셋째, 투자자-국가 소송(ISDS)을 포함한 각종 법적 분쟁으로 행정력이 과도하게 소요되고 있다.

대안 모색은 '토지가치 공유형 지역자산화'에 입각하여 진행하였다. 대안의 기본적인 방향성은 정부 기관의 독점적 지배권 행사를 막고, 지역 공동체가 보다 실질적인 주체로 참여하도록 하는 것이다. 과거의 LaSalle 보고서와, 이를 기초로 작성된 '1차 종합계획'에 이미 "개발이익의 환수 및 지역화"를 매우 중요하게 인식하고 있어 중요한 시사점을 얻을 수 있었다. 구체적인 지역자산화 전략으로, 예래사업에 적합성이 높은 토지협동조합을 예래사업의 출구전략으로 삼았다. 기본 원칙은 현 유원지 사업을 도시개발사업으로 전환하되, 사업주체를 새롭게 예래토지협동조합으로 하여 토지 및 건물을 확보하고 곶자왈 빌리지를 하나의 지역자산(community asset)으로 전환하여 지역사회가 이익을 공유할 수 있는 구조로 재추진하는 것이다.

본 연구는 다음의 한계를 내포하고 있다. 우선 제주 전체 유원지에 대해 체계적으로 분석하지 못했다. 그리고 대안 모색에 있어서 다른 선택지에 대한 비교 검토를 전개하지 못했다. 마지막으로 예래토지협동조합을 중심으로 다양한 이해관계자가 어떻게 건강한 관계 맺기를

www.kci.go.kr

할 것인지에 대한 심층적인 고민이 부족했다. 이를 위해서는 새로운 개념틀이 필요하다. 이러한 한계는 향후 연구에서 보다 체계적이며 구체적으로 접근해야 할 지점들이다.

새로운 개념을 제안하는 것으로 연구를 마무리하고자 한다. 예래 부지는 사유지, 국공유지, 법인 소유 성격이 혼재하고 있으며, 유원지가 갖는 공공성이라는 도시계획 목적과 투자법인 소유 형식이 상충하기 때문에 분석에서 상당한 혼란을 초래하고 있다. 따라서 이러한 성격을 비판적으로 담아낼 수 있는 개념틀로서 새롭게 도시 커먼즈(urban commons)를 제시할 필요가 있다. 도시 커먼즈라는 개념은 전통적인 커먼즈 개념을 확장하여, 도시 토지가 이미 사유, 국공유 또는 법인 소유 형식으로 재산권이 설정되어 있다 하더라도 천부(天賦)되고 공급이 한정된 도시 토지는 그 이용이 궁극적으로 모든 시민들의 좋은 삶을 보장하는 기반으로 정의할 수 있다. 특히 유원지처럼 토지 이용 목적이 공공성을 강하게 띄는 경우 도시 커먼즈의 개념이 더 분명히 요구된다. 이러한 개념은 도시 토지를 둘러싸고 발생하는 각종 갈등 상황에서 관점 형성 및 정책 판단을 위한 지침을 제시할 수 있다.

원고접수일: 2019년 8월 7일
1차 심사완료일: 2019년 9월 1일
1차 수정완료일: 2019년 9월 23일
2차 심사완료일: 2019년 10월 4일
게재확정일: 2019년 10월 4일
최종원고접수일: 2019년 10월 6일

www.kci.go.kr

Abstract

A Critical Review of the Jeju Special Self-Governing Province's Amusement Park Development Method: A Case Study on the Stopped Yerae Resort-Type Residential & Commercial Complex

Sungchan Cho

The core issue of this study is the view that the Jeju Special Self-Governing Province's (JSP) existing method of developing amusement parks is a way of destroying the community rather than developing the area. Based on this sense of problem, this paper critically reviewed the JSP's strategy for developing a Free International City and explored alternatives.

Based on the theoretical basis of the critical review, the JSP gave the privileged development right to develop the amusement parks and lost the legitimacy of the project due to the Supreme Court's ruling. As the result, the entire Korean community as well as the local community has been seriously affected.

Alternative exploration was undertaken on the basis of 'Land Value Sharing Community-Asset Building'. The basic direction of the alternative is to prevent the exercise of exclusive control of government agencies and to allow local communities to participate as more substantive entities.

Keywords: Amusement Park, Yerae Resort-Type Residential & Commercial Complex Development, Jeju Free International City, Privatization, Community Asset

www.kci.go.kr

참고문헌

'Pre' 제주사회포럼. 2016.3.31.「제주사회 평가와 과제」.

≪연합뉴스≫, 2015.7.17. "서귀포 예래휴양형단지 개발 무산 위기."

≪제주국제신문≫, 2019.9.19. "이호유원지 조성 사업계획 전면 재검토 촉구."

≪제주의소리≫, 2015.7.15. "대법 판결 4개월 만에 예래휴양형 주거단지 결국 공사 중지."

Jones Lang LaSalle. 1999.9.1.-2000.4.30.「'제주국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획수립 연구용역' 보고서」

NICE신용평가(주). 2015.1.14.「버자야제삼차(주) 신용등급 평가 보고서」.

강남규. 1985.『제주도 토지투기 실태』. 돌베개.

강대선. 2007.「지역사회복지 자산화를 위한 지역사회역량의 분포특성 및 접근방향: 제주도 대상」. ≪國土計劃≫, Vol.42, No.4.

고등법원 판결문. 2011.1.12. (제주)2009누401 토지수용재결처분취소 등.

김동주. 2016.「제주도 풍력자원 공유화운동 분석: 프레임과 레퍼토리를 중심으로」. ≪인문학연구≫, Vol.20.

김자경. 2017.「커머닝 개념을 통한 마을의 문제 해결 방안에 관한 사례 연구」. ≪로컬리티 인문학≫, No.17.

김중은·이민정. 2017.「도시계획시설로서 유원지의 공공성 강화 방안 연구」. ≪국토연구≫, 2017.6, 61~74쪽.

대법원 판결문. 2015.3.23. 2011두3746 토지수용재결처분취소등.

박성남·이은석. 2019.「공동체토지신탁의 국내 도입가능성 고찰: 국내 지역사회자산화, 대안주거 및 도시재생 사례를 중심으로」. ≪도시설계한국도시설계학회지≫, 제20권 제1호(통권 제91호),

박수빈·남진. 2016.「젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구」. ≪서울도시연구≫, Vol.17 No.1,

박환용 외. 2015.『도시계획시설 입지구조기준 정비방안 연구』. 국토교통부.

삼성경제연구소·제주발전연구원. 2011.『제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012-2021)』.

이영웅. 2016.「제주지역 유원지 개발사업 추진 현황과 과제」. 제주환경운동연합.

이정민 자료. 2015. alog.auric.or.kr/home/sindori.aspx.

정이근·김대래. 2017.「둥지 내몰림: 부산의 사례와 대책」. ≪부산연구≫, Vol.15, No.2.

제주 MBC. 2015.4.10. <시사진단> "불법 논란 관광개발 대책은?"

제주특별자치도 국제자유도시건설교통국. 2015.4.6.『현안업무보고』.

www.kci.go.kr

제주특별자치도. 2002.「제1차 제주국제자유도시종합계획(2002-2011)」.
_____. 2006.「제1차 제주국제자유도시종합계획 보완계획(2006-2011)」.
_____. 2011.「제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012-2021)」.
_____. 2014.「'예래휴양형주거단지' 관광단지 지정(변경)·조성계획 승인(변경) 고시」, 제2014-43호.
조성찬. 2016a.「'공유자원 사유화 모델'에 기댄 제주국제자유도시 발전전략의 비판적 검토」. ≪공간과 사회≫, 2016년 6월호(제26권 2호).
_____. 2016b.「도시재생에서 공유경제 실현을 위한 '토지가치 공유형 지역자산화 모델' 연구」. ≪입법·정책≫, 서울특별시의회, 제14호 2016년 6월, 107~132쪽.
조성찬·성승현. 2014.「공공토지임대제의 한계 극복을 위한 토지협동조합 모델 및 전통시장 적용 연구」. ≪도시행정학보(KCI)≫, 2014년 3월, 제27집 제1호, 1~33쪽.
조준혁. 2011.「영상제작단지의 도시마케팅 자산화 과정 연구: 고양시 사례를 중심으로」. ≪한국도시지리학회지≫, Vol.14, No.3.
네이버 검색 자료: http://kin.naver.com/qna/detail.nhn?d1id=4&dirId=410&docId=35009549&qb=67KE7J6Q7JW8&enc=utf8&section=kin&rank=1&search_sort=0&spq=0&pid=Skmp3soRR08ssa6jSnssssssss8-093362&sid=f%2B%2BFLCwOgDhdkIgTEXlT3A%3D%3D (검색일: 2015.7.29.).
버자야레져 공시 정보: http://www.bursamalaysia.com/market/listed-companies/company-announcements/677189.
제주국제자유도시개발센터 홈페이지(https://www.jdcenter.com/main.cs).

www.kci.go.kr