

도시계획시설로서 유원지의 공공성 강화 방안 연구*

Policy Implications for Reinforcing the Publicness of the Amusement Park as an Urban Planning Facility

김중은 Kim Joong-Eun**, 이민정 Lee Minjeong***

Abstract

The main purpose of this study is to suggest policy implications how to reinforce the publicness of the amusement park as an urban planning facility. To diagnose and resolve the publicness issues of the amusement park, this study conducts survey whether totally 211 amusement parks nationwide are operating in accordance with the legal purpose and examines judicial precedents on the publicness of the amusement park. Furthermore, this study compares the amusement park and functionally similar facilities focusing on the installation criteria of sub-facilities and then examines the possibilities of replacing the 'amusement park' with these similar facilities such as 'urban park', 'natural recreation forest', 'tourist complex', as well. The survey results show that minor changes in the sub-facility plans of the amusement park have been frequently occurred after determination of urban planning facility although only a small portion of amusement parks is designated to 'tourist destination' or 'tourism complex' redundantly and some sub-facilities such as accommodation facilities were sold in lots or open to members only. The comparative analysis results explain that the amusement park is more vulnerable to the publicness issues because there is neither mandatory sub-facilities nor restriction on the scale of sub-facilities in case of the amusement park. Therefore, it is necessary to revise current regulations on the amusement park so as to set the required main sub-facilities and to restrict the installation of sub-facilities without publicness while restricting minor changes after determination as an urban planning facility.

Keywords: Amusement Park, Urban Planning Facility, Publicness, Installation Criteria of Sub-facility, Tourism Complex

* 본 논문은 2016년 국토교통부의 연구용역으로 수행한 “사회적 요구를 반영한 도시계획시설 제도개선 방안 연구”의 내용 중 일부를 수정·보완하여 발전시킨 것임.

** 국토연구원 책임연구원(제1저자) | Assistant Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements | Primary Author | jekim@krihs.re.kr

*** 국토연구원 연구원 | Researcher, Korea Research Institute for Human Settlements | mjlee@krihs.re.kr

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

유원지는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」이라 한다)상 기반시설 종류의 하나로 ‘주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설’로 정의되어 있다. 유원지는 반드시 도시계획시설 결정 절차를 거쳐 설치하여야 하며 도시의 중장기 미래상을 제시하는 도시기본계획에도 반영되어야 하는 도시공간상 중요한 기반시설이기도 하다. 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하 「도시계획시설규칙」이라 한다)에서는 유원지를 준주거지역, 일반상업지역, 자연녹지지역¹⁾, 관리지역(계획 관리지역의 면적이 50% 이상일 것)에 1만㎡ 이상 규모로 설치하도록 결정 기준을 정하고 있으며, 유원지 내에 세부시설로 유희시설, 운동시설, 휴양시설(숙박시설 포함), 특수시설, 위락시설, 편의시설 등의 설치를 허용하고 있다.

삶의 질이 중시되고 있는 최근의 상황에서 도시공원과 달리 시설 내에 위락 및 숙박시설의 설치가 가능하다는 장점으로 인해 유원지는 도심 주변에서 숙박이 가능한 매력적인 여가, 문화공간으로서 차별화된 기능을 수행하고 있다. 그러나 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 설치

하기 위한 방안으로 오용되어 종종 도시계획시설로서의 적합 여부에 대한 법적 소송이 제기되고 있다. 이러한 문제들은 주로 「관광진흥법」상의 ‘관광자’나 ‘관광단지’ 성격의 사업임에도 불구하고 도시계획시설로서 유원지가 갖는 장점²⁾을 활용하기 위하여 이들 시설을 유원지로 중복지정하는 사례에서 발생하고 있는데, 이는 「관광진흥법」상의 지역³⁾으로 중복해서 지정하는 경우 「도시계획시설규칙」(제58조제2항)에서 규정하고 있는 시설 외에도 「관광진흥법」에서 규정한 시설을 포함하여 설치할 수 있도록 「도시계획시설규칙」내에 완화 조항(제58조제4항)을 두고 있기 때문이다.

한편 토지수용권에 대한 남용 방지를 위한 ‘공익사업 검토제도’의 도입⁴⁾ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 「토지보상법」), 개정 2015.12.29.]으로 향후 도시계획시설 결정과정에서 공공성에 대한 판단기준이 강화될 것으로 예상되는 바, 이에 대비하는 차원에서도 유원지 내에 설치 가능한 시설의 범위조정 및 입지제한 기준에 대한 정비가 필요하다.

이러한 배경하에 본 논문에서는 현행 유원지의 운영실태 조사 및 관련 제도 분석을 통해 도시계획시설의 하나인 유원지가 공공성의 측면에서 어떠한 문제점을 갖고 있는지를 분석하고, 유원지를 법에서 규정하고 있는 본래의 목적과 취지에 맞게 설치·운영할 수 있도록 제도개선 방안을 제시하고자 한다.

1) 자연녹지지역에 설치 시 30%까지 건폐율을 완화하여 적용할 수 있음(「국토계획법 시행령」 제84조제9항).

2) 용도지역·지구상의 건축물 입지제한 완화(용도 제한 및 높이 제한 미적용, 자연녹지지역 내 건폐율 30%까지 완화), 권역별 관광개발계획 반영 불필요, 소규모(1만㎡ 이상)라도 민간이 조성계획 수립 가능(50만㎡ 미만의 관광지 지정 불가), 설치 가능한 시설의 종류가 다양하나 필수설치시설이 없어 원하는 종류의 시설만으로 조성계획 수립 가능(관광단지의 경우 반드시 2종 이상 시설의 복합설치 필요).

3) ‘관광자’ 또는 ‘관광단지’ 지정지역과 ‘전문휴양업’ 또는 ‘종합휴양업’으로 사업계획을 승인 받은 지역.

2. 연구의 방법 및 범위

본 논문에서는 최근 유원지의 공공성과 관련된 법원의 판결을 분석하고 전국 유원지 실태조사를 통해 공공성과 관련된 운영상의 문제점을 도출하였다. 특히 이번 실태조사(2016.7.29.~8.16.)에서는 도시계획시설로 지정된 전국 211개 유원지⁴⁾를 대상으로 「국토계획법」에서 정하고 있는 유원지의 개념과 목적에 적합한지 여부를 검토하기 위해 「관광진흥법」에 의한 시설(관광지 및 관광단지)의 중복지정 여부, 유원지 시설의 배타적 이용 여부 및 유원지 내 「도시계획시설규칙」 제58조에서 규정하고 있는 세부시설별 설치면적 등을 조사하였다. 실태조사의 주요 결과에 대해서는 3장 2절에서 표(<Table 3, 4>)로 제시하였다.

또한 유원지와 유사한 성격을 지니는 ‘도시공원’, ‘자연휴양림’, ‘관광지’, ‘관광단지’ 및 ‘관광객 이용시설’을 대상으로 개별 법률에서 정하고 있는 세부시설의 설치기준과 배타적 이용시설의 허용 정도를 유원지와 비교하여 유원지 내에 설치 가능한 세부시설의 공공성 강화 방안을 제시하고, 나아가 이들 시설로 대체 지정이 가능한지도 종합적으로 검토하였다.

II. 도시계획시설의 공공성 관련 제도 동향 및 선행연구 검토

1. 도시계획시설의 공공성 관련 제도 동향

도시계획시설은 도시 기능 유지 및 주민 생활을 지원하기 위해 원칙적으로 공공이 조세를 통해 설치하는 시설로, 도시계획시설로 결정되면 건축 제한의 완화

와 토지의 수용 및 사용권한이 부여된다. 물론 공공이 모든 시설을 설치하기에는 재정상의 한계가 있기 때문에 일부 도시계획시설에 대해서는 민간의 참여를 허용하고 있으나, 최근 들어 민간이 공공성이 낮은 도시계획시설의 설치를 위해 토지수용 등의 권한을 남용하여 개인의 재산권을 침해하고 헌법의 가치를 훼손하는 경우가 종종 발생하고 있다(박환용, 김동욱, 윤중경, 이경춘 외 2015). 이를 방지하기 위하여 여러 차례 도시계획시설의 공공성 강화를 위한 제도개선이 이루어져 왔는데, 대표적인 사례는 다음과 같다.

용도지역상 공동주택 건설이 불가능한 보전녹지지역에 도시계획시설(사회복지시설)로 결정할 수 있는 「노인복지법」상의 노인복지주택(노인주거복지시설)을 민간 사업자가 건설, 분양하는 사례가 발생하자 사회복지시설의 배타적 이용을 금지하기 위하여 분양 및 임대 목적으로 설치하는 사회복지시설을 도시계획시설의 범위에서 제외하도록 「도시계획시설규칙」을 개정(2010.3.16.)하였다.

2011년에는 민간이 설치, 운영하는 골프장 등 공공필요성이 확보되지 않은 체육시설의 도시계획시설 결정에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 판결(헌법재판소 2011. 6. 30. 결정 2008헌바166 선고)에 대한 조치로, 「국토계획법」(제2조제6호)에서 체육시설의 범위를 ‘공공필요성이 인정되는 체육시설’로 한정하여 도시계획시설의 공공성을 강화한 바 있다.

최근에도 제주 예래 유원지(대법원 판례 2015), 담양 메타프로방스 유원지(광주고등법원 판례 2016) 등 배타적 이용 및 영리 목적으로 건설되고 있는 유원지에 대해 법원이 도시계획시설로서의 공공성이 낮다고 판결하여 사업을 무효화하는 사례가 발생하고 있으

4) 제주특별자치도 내 유원지(29개소)의 경우 「국토계획법」상의 설치기준을 적용받지 않고 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 「제주특별법」이라 함) 및 「제주특별자치도 도시계획 조례」에서 정하고 있는 별도의 기준을 적용 받기 때문에 이번 조사 대상에서 제외함.

나, 이를 예방하기 위한 제도적 보완은 아직까지 이루어지지 못한 상황이다.

2. 선행연구 검토

도시계획시설의 공공성에 관한 연구는 다수 존재한다. 김상조, 왕광익(2007)은 공공성을 ‘도시공간을 구성하는 토지와 건축물의 공익적 사용을 위한 사회적 합의점’이라고 정의하고, 민간투자에 의해 건설된 도시계획시설 중 민자역사, 버스터미널, 환승주차장을 대상으로 공급실태조사, 전문가 설문조사 및 주민 만족도조사를 실시하여 공공성의 수준을 평가하고 공공성 저해 요인을 분석하였다. 분석 결과, 주차장 및 터미널은 주변 지역에 비해 과밀하게 설치되어 가로 경관을 저해하고 있으며 복합이용시설은 상업시설 위주로 설치되어 이용자 편의 및 지역주민을 위한 배려가 부족한 것으로 나타났다. 이를 개선하기 위해 지자체 사전협의제, 시설 주변 지역의 지구단위계획 수립의 무지역 지정, 건축 내부심의 시 공공성 평가 강조 등을 제안한 바 있다.

김중보(2011)는 도시계획시설 결정을 위해서는 「국토계획법」상의 기반시설이 갖고 있는 공공성보다 더 강화된 헌법상 공공필요의 요건을 충족할 정도에 이르는 공공성이 필요하며, 이 요건을 충족할 경우에만 헌법상 수용이 정당화될 수 있다고 하였다. 또한 도시계획시설의 경우 시설의 종류나 설치, 귀속 및 관리주체에 의해 공공성이 영향을 받는다고 보고 이에 따라 공공성이 낮아지면 헌법이 규정하는 공공필요의 요건을 충족하지 못할 수 있다고 주장하였다.

박환용, 김동욱, 윤중경, 이경춘 외(2015)에서는 사회복지시설, 민간 골프장, 유원지 등 도시계획시설의 공공성 저해 사례를 분석하여 도시계획시설의 공공성 확보를 위해 도시계획시설의 설치 주체를 공공으로

한정하고, 이용 대상을 제한하지 않도록 해야 하며 사회적 이익에 기여하는 바가 큰 기반시설의 경우에는 「국토계획법」상의 기반시설 또는 도시계획시설에서 제외하는 방안을 제시하였다.

한편 관광지와 유원지 간의 유사성을 비교, 분석한 연구로 김향자(2010)의 연구가 있다. 이 연구에서는 관련 제도 분석 및 전문가 심층 인터뷰 등을 통해 「관광진흥법」상의 관광지 제도에 대한 문제점을 분석하고, 관광지 제도를 활성화하기 위한 제도개선 방안을 제시하였다. 그 방안 중 하나로 관광지와 유사성이 높은 「국토계획법」상의 유원지와 「자연공원법」상의 국·도립공원 집단시설지구 제도를 비교하여 분석하고 관광지를 이들 시설로 대체하는 방안을 검토하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이 도시계획시설의 공공성을 다룬 논문은 다수 존재하나 유원지를 대상으로 공공성 강화 방안을 제시한 연구는 박환용, 김동욱, 윤중경, 이경춘 외(2015)를 제외하고는 거의 없는 실정이다. 이 경우에도 언론이나 법원의 판례를 통해 문제가 제기된 사례를 분석하고 유원지 내 일부 시설만을 대상으로 현황을 조사하는 데 그쳐 전반적인 유원지 운영실태를 파악하는 데는 한계를 보이고 있다.

III. 공공성 측면에서 유원지의 문제점 분석

도시계획시설인 유원지가 공공성 측면에서 어떠한 문제가 있는지를 파악하기 위해 최근 법원이 공공성 문제로 유원지의 도시계획시설 실시계획 인가에 대해 무효 판결을 내린 사례를 고찰하고, 전국의 유원지를 대상으로 공공성 여부를 파악하기 위해 실태조사를 실시하였다. 나아가 현행 법제도상 유원지 내에서 허용하고 있는 세부시설의 설치기준을 유사시설과 비교

하고 유원지의 공공성 강화를 위해 적용 가능한 요소들이 있는지도 검토하였다.

1. 유원지의 공공성 관련 법원 판례 분석

1) 제주 예래 유원지에 대한 대법원 판례

제주특별자치도 서귀포시 예래동 일원(77만 8천㎡)을 도시계획시설 결정 절차를 거쳐 유원지로 지정하여 국제적인 고급 휴양리조트 단지로 조성(호텔, 분양형 콘도, 쇼펄물, 카지노, 컨벤션센터 등을 건설)하는 사업에 대해, 대법원은 유원지 개발사업의 실시계획 인가 처분과 이에 기초한 수용재결은 무효라고 판시하였다(대법원 2015. 3. 20. 선고 2011두3746 판결). 대법원은 예래 유원지가 유원지로 도시계획시설사업 인가를 받았음에도 불구하고 유원지 내 휴양형 주거단지는 「국토계획법」에서 정한 유원지와는 그 개념과 목적이 상이하고 관광수익과 숙박시설 분양 등을 통한 영리 추구를 목적으로 하며 인근 주민의 자유로운 이용이 제한된 채 숙박시설 투숙객의 배타적 이용을 위한 각종 시설의 설치로 계획되었다고 판단하였기 때문이다.

이 판결 이후 제주특별자치도는 예래 유원지의 실시계획 인가 처분에 대한 문제를 해결하기 위해 도내에 설치하는 유원지에 대해 보다 관광 성격에 맞는 시설의 설치를 허용하되, 숙박시설의 면적을 30% 이내로 제한하도록 「제주특별법」 및 「제주특별자치도 도시계획 조례」(제8조의2 및 제8조의3)를 개정하였다.

2) 담양 메타프로방스 유원지에 대한 고등법원 판례

전라남도 담양읍 학동리 일원(13만 5천㎡)에 메타세쿼이아 거리와 연계되는 관광명소를 조성하기 위하여 펜션, 콘도, 호텔, 컨벤션센터, 상가 및 음식점 등을

유원지 도시계획시설사업을 통해 건설하고자 하였으나, 광주고등법원이 전남지방 토지수용위원회의 토지수용재결(2013. 9.)에 대한 취소 소송(2013. 10.)에 도시계획시설사업 실시계획 인가가 무효라고 판시(광주고등법원 2016. 2. 4. 선고 2014누6066 판결)하여 사업이 중단된 사례이다.

당시 고등법원은 담양 메타프로방스 유원지의 경우 사업 시행자 지정을 위한 토지소유 요건(사유지 면적의 3분의 2 이상)을 충족하지 못하였음(59%만 소유)에도 불구하고 해당 사업자가 사업 시행자로 지정되었고, 또한 사업 시행자가 설치해야 하는 세부시설(숙박, 상가 등)을 사업기간 내에 제3자가 시설 부지를 공급받아 설치하는 방식으로 실시계획이 인가되었기 때문에, 사업 시행자 지정 및 실시계획 인가 처분은 그 하자가 중대, 명백하여 무효이며 펜션·콘도·호텔이 전체 부지면적의 22%에 해당하여 유원지라기보다 관광객의 편의를 위한 숙박시설 및 상가 등에 불과하다고 판시한 것이다.

2. 전국 유원지의 공공성 관련 실태조사 결과 분석

1) 관광지 및 관광단지 중복지정 여부

제주도를 제외한 전국 211개 유원지 중 약 21%(관광지 18%, 관광단지 3%)가 「관광진흥법」에 의한 시설로 중복지정된 것으로 조사되었다. 관광단지 최소 지정규모인 50만㎡를 기준으로 구분했을 때, 50만㎡ 이상 규모의 유원지에서 관광지 및 관광단지의 중복지정 비율이 다소 높게 나타났다(<Table 1> 참조).

2) 유원지 내 시설의 배타적 이용 여부

전체 유원지의 약 22%(46개소)가 유원지 내 시설을 분양 또는 회원제 등 배타적 방식으로 운영하고 있는

Table 1 _The Number of Amusement Parks Designated as Tourist Destination or Tourism Complex

(unit: place)

Area of Amusement Park	Designated as Tourist Destination	Designated as Tourism Complex	Amusement Park Only	Total
Less than 500,000 sq. m.	27 (18%)	N/A	125 (82%)	152 (100%)
500,000 sq. m. and More	11 (19%)	7 (12%)	39 (69%)	57 (100%)
Total	38 (18%)	7 (3%)	164 (78%)	209* (100%)

Note: *Non-Response in Two Amusement Parks.

Source: Kim, Kim, Kim and Lee 2016, 80.

Table 2 _Sale by Units or Offering of Membership in Amusement Park by Phase of Facility Project

(unit: place)

Phase of Facility Project	Sale by Units or Offering of Membership		Total
	Yes	No	
Determination of Urban Planning Facility	3 (4%)	70 (96%)	73 (100%)
Designation of Project Implementer	1 (100%)	-	1 (100%)
Authorization of Implementation Plan	27 (33%)	55 (65%)	82 (100%)
Completion and Operating	15 (27%)	40 (73%)	55 (100%)
Total	46 (22%)	165 (77%)	211 (100%)

Source: Kim, Kim, Kim and Lee 2016, 81.

며, 사업추진 단계별로는 유원지의 도시계획시설 결정이나 사업 시행자 지정단계보다는 실시계획 인가 이후의 단계에서 배타적 운영 비율이 평균보다 높게 나타났다(<Table 2> 참조). 이는 도시계획시설 결정 이후 경미한 변경(「국토계획법 시행령」 제25조) 절차를 거쳐 유원지의 공공성을 훼손하는 배타적 시설의 도입을 추진하는 경우가 발생하고 있다는 것을 의미한다.

3) 숙박시설 및 위락시설의 부지면적 비율

숙박시설 비율은 대부분(약 91%)의 유원지에서 30% 이하였으며 위락시설은 3개소를 제외한 나머지 유원

지에서 10% 이하로 나타났다. 전체 유원지의 숙박시설 평균 면적은 6만 179㎡이며, 최댓값은 91만 6,915㎡(해당 유원지 전체 면적의 16%), 최솟값은 699㎡(해당 유원지 전체 면적의 1.5%)로 조사되었다. 전체 유원지에서 숙박시설이 차지하는 부지면적 비율은 전국 평균 12.6%이었으며 최댓값은 64.7%(8만 2,028㎡), 최솟값은 0.1%(1,690㎡)로 나타났다. 이를 관광단지 지정이 가능한 최소면적 규모(50만㎡) 기준 전후로 살펴보면, 유원지의 규모에 따라 차이가 나타나지는 않았다(<Table 3> 참조). 사업 추진단계별로는 도시계획시설 결정단계보다 실시계획 인가 이후의 사업 추진단계에서 상대적으로 숙박시설의 비율이 다소 높

Table 3_Ratio of Accommodation and Amusement Facilities by Size of Amusement Park

(unit: place)

Ratio Type of Facilities	Within 10%	Over 10% and Within 20%	Over 20% and Within 30%	Over 30% and Within 40%	Over 40% and Within 50%	Over 50%	Total
Accommodation Facilities	71 (54%)	32 (25%)	16 (12%)	6 (5%)	4 (3%)	2 (2%)	131 (100%)
Less than 500,000 sq. m.	46 (51%)	22 (24%)	16 (18%)	4 (4%)	1 (1%)	2 (2%)	91 (100%)
500,000 sq. m. and more	25 (62%)	10 (26%)	-	2 (5%)	3 (8%)	-	40 (100%)
Amusement Facilities	-	2 (67%)	-	-	-	1 (33%)	3 (100%)
Less than 500,000 sq. m.	-	1 (100%)	-	-	-	-	1 (100%)
500,000 sq. m. and more	-	1 (50%)	-	-	-	1 (50%)	2 (100%)

Source: Kim, Kim, Kim and Lee 2016, 82.

Table 4_Ratio of Accommodation Facilities in Amusement Park by Phase of Facility Project

(unit: place)

Ratio Phase of Facility Project	Within 10%	Over 10% and Within 20%	Over 20% and Within 30%	Over 30% and Within 40%	Over 40% and Within 50%	Over 50%	Total
Determination of Urban Planning Facility	19 (46%)	14 (36%)	3 (8%)	2 (5%)	1 (3%)	1 (3%)	40 (100%)
Designation of Project Implementer	-	-	-	-	1 (100%)	-	1 (100%)
Authorization of Implementation Plan	32 (57%)	12 (21%)	6 (11%)	4 (7%)	2 (4%)	-	56 (100%)
Completion and Operating	20 (61%)	6 (18%)	6 (18%)	-	-	1 (3%)	33 (100%)
Non-response	-	-	1 (100%)	-	-	-	1 (100%)
Total	71 (54%)	32 (25%)	16 (12%)	6 (5%)	4 (3%)	2 (2%)	131 (100%)

Source: Kim, Kim, Kim and Lee 2016, 83.

계 나타냈다(<Table 4> 참조).

3. 유원지 유사시설과의 세부시설 설치기준 비교

도시공원의 경우, 「도시공원 및 녹지에 관한 법률 시

행규칙」에서 설치 가능한 공원시설의 종류(별표 1 및 제9조제1항)와 공원시설의 부지면적 비율을 정하고 있으며(별표 4), 설치 가능한 세부시설의 종류를 공원의 종류 및 규모에 따라 달리 정하고 있다(제11조).

자연휴양림의 경우, 「산림문화·휴양에 관한 법률

Table 5_ Comparison of Criteria for Installation of Sub-facilities between Amusement Park and Similar Facilities

Name of Facility	Urban Park	Natural Recreation Forest	Amusement Park	Tourist Destination and Tourism Complex	Tourist-use Facility Business (Specialized Resort Business and General Resort Complex Business)
Applicable Act	Act on Urban Parks, Greenbelts, Etc.	Forestry Culture and Recreation Act	National Land Planning and Utilization Act	Tourism Promotion Act	
Categories of Sub-facilities	Sports Facilities	Athletic Facilities	Sports Facilities	Sports and Recreation Facilities	
	Recreation Facilities	Accommodation Facilities	Resort Facilities (Including Accommodation Facilities)	Accommodation Facilities	Accommodation Facilities
	Playing Facilities, Culture and Education Facilities	Experience and Education Facilities	Playing Facilities, Special Service Facilities	Recreation and Cultural Facilities	Individual Facilities
	Convenience Facilities	Convenience Facilities	Convenience Facilities, Amusement Facilities	Entertainment Facilities	Restaurant Facilities
	Park Management Facilities	Public Health Facilities, Telecommunication Facilities, Safety Facilities	Management Facilities	Public Convenience Facilities, Supporting Facilities	Other Facilities
	Land Facilities, Urban Agriculture Facilities				
	Other Facilities		Other Facilities		
Criteria for Installation of Sub-facilities	Applicable	Applicable	Applicable	Applicable	Applicable
Required Sub-facilities	Applicable	Not Applicable	Not Applicable	Applicable	Applicable
Restriction on Scale of Sub-facilities	Applicable (Installable Type and Size of Parks/Total Floor Area and the Number of Floors of Building/ Ratio of Site Area)	Applicable (Total Floor Area and the Number of Floors of Building)	Applicable* (Relax Building-to-Land Ratio up to 30% in a Natural Green Area)	Not Applicable	Not Applicable

Note: *Amusement Parks in Jeju Special Self-Governing Province Only.

시행령」에서 자연휴양림 내에 설치 가능한 시설의 종류(별표 1의2)와 시설별 설치기준(제7조)을 정하고 있는데, 건축물 규모에 관해서는 연면적과 높이만을 제한하고 있다.

관광지 및 관광단지외의 경우, 「관광진흥법 시행규칙

에서 설치 가능한 시설의 종류와 시설별 설치기준(제 58조제2항 및 별표 18)을 제시하고 있다. 각 세부시설 별로 별도의 면적 비율을 규정하지는 않고 있으나, 필수시설과 임의시설로 구분하여 필수시설의 설치를 의무화하고 있는 점이 특징이다. 관광객 이용시설업(전

문휴양업⁵⁾ 및 종합휴양업⁶⁾에 대해서도 각 세부시설 별로 별도의 면적 비율을 규정하고 있지는 않으나 복수의 세부시설군 설치를 의무화하고 있다.

한편 이들 유사시설 간 숙박시설 관련 설치기준을 비교해 보면, 도시공원을 제외한 모든 유사시설에 숙박시설의 설치가 가능하며, 자연휴양림을 제외한 나머지 시설에서는 분양 가능한 숙박시설(호텔업, 휴양콘도미니엄업, 제2종 종합휴양업)의 설치를 허용하고 있음을 알 수 있다. 숙박시설의 면적 비율은 제주도 내 유원지(30% 이내)를 제외하고는 별도로 규정하지 않고 있으며, 건축물의 밀도에 대해서도 자연휴양림과 제주도 내 유원지를 제외하고는 별도로 규정하고 있지 않다. 또한 자연휴양림, 관광지 및 관광단지 제외하고는 별도로 숙박시설 설치기준을 제시하고 있지 않다(<Table 5> 참조).

4. 공공성 측면에서 유원지의 문제점

앞서 고찰한 법원의 판례는 민간이 유원지 조성을 위해 국·공유지를 제외한 토지 면적의 3분의 2 이상을 취득하고 토지소유자 2분의 1 이상의 동의를 얻어 「토지보상법」에 따라 토지수용의 요건을 갖추었다 하더라도, 행정소송이 발생하여 법원이 유원지 내 세부시설계획의 공공성이 없다고 판단하면 사업이 무효화될 수 있음을 시사하고 있다. 또한 전체 유원지의 약 91%에서 숙박시설의 면적 비율이 30% 미만(54%

의 유원지는 10% 미만)으로 조사되어, 대부분의 유원지가 아닌 숙박시설을 과다하게 설치한 몇몇 특정 유원지에서만 공공성의 문제가 제기되고 있는 것으로 나타났다.

한편 전국 유원지 중 관광지 또는 관광단지로 중복 지정된 유원지는 약 21%(45개소)로 나타났다. 유원지 내 세부시설을 분양 또는 회원제 등의 배타적인 형태로 운영하고 있는 곳은 전체 유원지의 약 22%(46개소)로 조사되었는데, 이 중 91%(42개소)가 도시계획시설 결정단계 이후인 실시계획 인가 또는 준공 및 운영 중인 상태로 나타나 도시계획시설 결정 이후 사업계획을 변경하여 배타적 이용시설을 계획하는 것으로 파악되었다. 따라서 유원지의 도시계획시설 결정 이후 사업 추진과정에서도 공공성이 유지될 수 있도록 관련 제도를 정비할 필요가 있다.

유사시설 내 세부시설 설치기준을 비교해 본 결과, 유사시설 중 가장 공공성이 강한 도시공원의 경우에도 공원 조성을 촉진하기 위해 상대적으로 공공성이 낮은 시설(예를 들어 골프장, 승마장, 대형마트 등)의 설치를 허용하고는 있으나 공원의 공공성 유지를 위해 세부시설별로 설치규모(설치 가능한 공원 종류·규모, 건축물의 연면적·층수, 부지면적 비율 등)를 제한하고 있다. 또한 비교적 공공성이 낮은 「관광진흥법」에 의한 시설의 경우에도 시설의 지정목적(관광기능)을 다할 수 있도록 필수설치시설군⁷⁾을 규정하고 있다.

5) 관광객의 휴양이나 여가 선용을 위하여 숙박업 시설이나 음식점시설을 갖추고 전문휴양시설 중 한 종류의 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업(「관광진흥법 시행령」 제2조).

6) 관광객의 휴양이나 여가 선용을 위하여 숙박시설 또는 음식점시설을 갖추고 전문휴양시설 중 두 종류 이상의 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업이나, 숙박시설 또는 음식점시설을 갖추고 전문휴양시설 중 한 종류 이상의 시설과 종합유원시설업의 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업(제1종 종합휴양업)과 관광객의 휴양이나 여가 선용을 위하여 관광숙박업의 등록에 필요한 시설과 제1종 종합휴양업의 등록에 필요한 전문휴양시설 중 두 종류 이상의 시설 또는 전문휴양시설 중 한 종류 이상의 시설 및 종합유원시설업의 시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업(제2종 종합휴양업)으로 구분됨(「관광진흥법 시행령」 제2조).

7) 관광단지의 경우 반드시 공공편의시설과 숙박시설 중 1종 이상, 운동·오락시설 또는 휴양·문화시설 중 1종 이상을 의무적으로 설치해야 함.

하지만 유원지의 경우 기능 활성화를 위해 공원 성격의 유사시설보다는 「관광진흥법」상의 시설에 가까운 설치기준을 준용하고 있음에도 불구하고 필수설치 시설을 규정하지 않고 세부시설의 설치규모도 제한하지 않아 공공성 문제가 제기될 가능성이 높은 상황이다.

IV. 도시계획시설로서 유원지의 공공성 강화 방안

1. 유원지 관련 규정 개정 방안

앞 장에서의 유원지 운영실태 및 공공성 측면에서의 문제점 분석(공공성 관련 법원 판례 및 실태조사, 유사 시설과 공공성 측면에서의 세부시설 설치기준 비교) 결과를 고려할 때, 「국토계획법」상 유원지의 설치목적 달성 및 공공성 강화를 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다. 첫째, 「도시공원 및 녹지에 관한 법률」상의 도시공원과 같이 시설의 공공성이 상대적으로 낮더라도 기능 활성화를 위해 입지를 허용한 시설에 대해 공공성 확보 차원에서 입지 및 설치규모를 제한하거나, 둘째, 「관광진흥법」상의 관광지 및 관광단지과 같이 시설의 설치목적 달성을 위해 일부 시설의 설치를 법적으로 의무화할 필요가 있다. 끝으로 유원지의 도시계획시설 결정 이후 사업추진 과정에서도 공공성이 유지될 수 있도록 관련 제도를 함께 정비하여야 한다. 보다 구체적인 「국토계획법」 및 「도시계획시설규칙」 내 유원지 관련 조항의 개정 방안은 다음과 같다.

1) 유원지 기능 활성화를 목적으로 허용한 세부시설의 공공성 확보를 위한 입지 및 설치규모 제한

유원지 내에 분양, 임대 또는 회원모집 등의 방법으로

배타적 이용이 가능한 시설(예를 들어 숙박시설, 편익 시설 등)의 설치를 불허하거나 도시공원에서와 같이 유원지 규모에 따라 각각의 설치면적 비율을 제한하면, 유원지 내에 설치 가능한 시설 중 공공성 논란이 일고 있는 관광 숙박시설 및 상업시설의 과도한 설치를 제한할 수 있을 것으로 판단된다.

또한 민간이 공공성 문제로 개별 도시계획시설로는 설치할 수 없는 시설(예를 들어 민간이 설치, 운영하는 골프장)의 유원지 내 입지 또는 설치규모를 제한하여 유원지 내에 공공성이 낮은 도시계획시설을 설치하기 위해 토지수용 등의 권한을 남용하는 것을 사전에 방지할 필요도 있다.

보다 강력한 방안으로 관광지 또는 관광단지 등으로 중복지정 시 「관광진흥법」에서 정하고 있는 시설을 추가로 설치할 수 있도록 한 「도시계획시설규칙」 내 조항을 삭제하는 것을 검토할 수 있다. 이를 통해 용도지역상 입지제한 완화, 민간의 조성계획 수립 가능, 유원지 허용시설의 추가 설치 가능 등의 이점을 얻기 위해 관광지 또는 관광단지 성격의 시설을 유원지로 중복지정하는 것을 억제할 수 있을 것이다.

2) 유원지의 설치목적 달성을 위해 필수설치시설 규정

유원지 내 세부시설을 「국토계획법」상 유원지의 정의에 부합하거나 유원지 관리에 필요한 '주시설'(예를 들어 유희시설, 운동시설, 숙박시설을 제외한 휴양시설, 관리시설 등)과 나머지 '부대·편익시설'(예를 들어 특수시설, 위락시설, 숙박시설, 편익시설 등)로 구분하는 것이다.

이 방식을 통해 부대·편익시설 면적이 주시설 면적을 초과하지 못하도록 제어하는 동시에 부대·편익시설로 구분되는 시설을 해당 시설의 구조 및 설치기준에 따라 설치하도록 제한할 수 있으며, 편익시설의 경

우에는 용도지역별 기준에 따라 건축 제한도 가능하다(「도시계획시설규칙」 제6조의2).

또한 관광단지와 같은 방식⁸⁾으로 주시설 중 2개 이상의 세부시설군 설치를 의무화하여, 유원지 내 다양한 시설의 입지를 유도하는 방안도 함께 고려할 수 있다.

3) 최초 도시계획시설 결정 이후 세부시설 변경기준 강화

마지막으로 최초 시설 결정 이후 일정 규모 이상의 세부시설 변경을 수반하는 조성계획을 변경할 때에는 도시관리계획의 경미한 변경대상에서 제외하여, 주민 의견 청취, 도시계획위원회 심의 등의 절차를 이행하도록 하는 것이다. 앞서 살펴본 법원 판례 및 실태조사 결과와 같이 최초 시설 결정 이후 사업성 제고를 위해 숙박, 위락시설 등 배타적 이용시설의 비율을 높이는 것을 이를 통해 제어할 수 있으며, 도시계획시설 결정(변경)에도 적용되는 「토지보상법」에 따른 ‘공익사업 검토제도’에도 대응할 수 있을 것이라고 판단된다.

2. 유사시설로 대체 지정 방안

반드시 도시계획시설로 결정하여 설치해야 하는 유원지의 공공성 논란을 해소하기 위하여 현행 유원지 관련 규정을 개정하는 것과는 별개로, 도시계획시설의 종류에서 유원지를 폐지하고 유사시설로 대체 지정하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

우선 유원지를 「도시공원 및 녹지에 관한 법률」상

의 도시공원으로 전환할 경우, 9홀을 초과하는 규모의 골프장, 숙박시설, 자동차야영장, 유스호스텔을 제외한 청소년시설, 음식점, 「관광진흥법」상 허용시설, 일반목욕장, 단란주점 등의 세부시설 설치가 제한된다.

한편 「관광진흥법」상의 관광지로 전환할 경우, 권역별 관광개발계획에 반영하여야 하고 민간이 조성계획을 수립할 수 없을 뿐만 아니라 용도지역상의 건축물 입지제한을 적용받게 되는 제약이 있다. 또한 관광단지로 전환 시에는 50만㎡ 미만의 규모로는 설치가 불가능하다는 점과 관광단지 내 필수설치시설 요건을 충족해야 하는 어려움이 추가로 발생할 것으로 예상된다(<Table 6> 참조).

V. 결론

유원지는 「국토계획법」에서 규정하고 있는 ‘주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설로 삶의 질이 중시되고 있는 최근의 상황에서 도심 주변에서 숙박이 가능한 매력적인 여가·문화공간의 기능을 담당하고 있다. 유원지로 도시계획시설 결정이 이루어지면 민간 사업자라도 「토지보상법」에 따라 토지수용이 가능하기 때문에 반드시 현행에서 정하고 있는 공공필요 요건이 충족되어야 한다. 그러나 현행 규정상 유원지 내 오락·휴양기능을 위한 위락시설의 설치를 허용하고 있는 점을 이용하여 도시계획시설로 결정되었음에도 불구하고 일부 공공성이 낮은 배타적 시설을 설치·운영하여 유원지의 공공성에 대한 법적 문제(제주 예례 유원지에 대한 대법원 판례, 담양 메타프로방스 유원지에 대한 고등

8) 관광단지 내에는 반드시 공공편익시설과 숙박시설 중 1종 이상, 운동·오락시설 또는 휴양·문화시설 중 1종 이상을 의무적으로 설치해야 함.

Table 6 _ Review of Substitutability between Amusement Park and Similar Facilities

Name of Facilities	Amusement Park	Urban Amusement Park(Seoul)	Tourist Destination	Tourism Complex
Applicable Act	• National Land Planning and Utilization Act	• Act on Urban Parks, Greenbelts, Etc./ Seoul Urban Parks Ordinance	• Tourism Promotion Act	
Definition	• A urban infrastructure for promoting residential welfare with recreation and resorting function	• A park for improving leisure and emotion of citizens by installing playing and amusement facilities	• A place where natural or cultural resources for tourism are available and basic conveniences for tourists have also been made available	• An area designated as a base for tourism pursuant to this act, in which diverse tourist facilities are or shall be developed comprehensively for various types of tourism and relaxation of tourists
Land Expropriation	• Public: Possible • Private: Acquisition over 2/3 of Land Areas + Agree over 1/2 of Land Owner(Excluding Any State or Public Land)	• Public: Possible • Private: Acquisition over 2/3 of Land Areas + Agree over 1/2 of Land Owner(Excluding Any State or Public Land)	• Public: Possible • Private: Acquisition over 2/3 of Land Areas (Excluding Any State or Public Land)	
Higher-level Plan (Term/Authority)	• Urban or Gun Master Plan (20yrs/City Mayor·the Head of a Si/Gun)	• Urban Park and Green Area Master Plan (10yrs/City Mayor·the Head of a Si/Gun) • Urban or Gun Master Plan(20yrs /City Mayor·the Head of a Si/Gun)	• Plan for Development of Tourism by Region Pursuant (5yrs/City Mayor·Self-Governing Province Governor)	
Land Expropriation	• Quasi Residential Areas, General Commercial Areas, Natural Green Area, Control Areas(Contained over 50% of Planned Control Areas)	-	• Natural Green Area, Planned Control Areas, Suitable Area as Sub-Facilities in the Recreation Development Promotion Districts Etc. (If Not, Necessary to Alter of Urban or Gun Management Plan)	
Designated Area	• 100,000 sq. m. and more	• Public: No Limit • Private: 100,000 sq. m. and more	• No Limit	• 500,000 sq. m. and more
Person with Authority or Proposed to Formulate	• Public (Persons with Formulate to Urban or Gun Management Plan) • Private(Proposed)	• Public (Persons with formulate to urban or Gun management plan) • Private(proposed)	• Public (City Mayor·Self-Governing City Mayor·Self-Governing Province Governor)	
Persons with Authority to Determine or Designate	• Public (Persons with Authority to urban or Gun Management plan)	• Public (Persons with Authority to Urban or Gun Management Plan)	• Public(City Mayor·Self-Governing Province Governor)	
Authority to Formulate Implementation Plan (Project Operator)	• Public (City Mayor·Self-Governing City Mayor·Special Self-Governing Province Governor) • Private(Proposed)	• Public (City Mayor·Special Self-Governing Province Governor) • Private(Proposed)	• Public (City Mayor·Self-Governing City Mayor·Self-Governing Province Governor)	• Public (City Mayor·Self-Governing City Mayor·Self-Governing Province Governor·Public Cooperate) • Private
Authority to Implementation Plan	• Public (Persons with Authority to Urban or Gun Management Plan)	• Public (Persons with Authority to Urban or Gun Management Plan)	• Public(City Mayor, Self-Governing Province)	
Operator	• Public or Private	• Public only (City Mayor·Special Self-Governing Province Governor) • Private	• Public or Private	
Criteria for Installation of Sub-Facilities	Playing Facilities, Sports Facilities, Resort Facilities(Including Accommodation Facilities), Special Service Facilities, Amusement Facilities, Convenience Facilities, Management Facilities, Other Facilities	Land Facilities, Recreation Facilities, Culture and Education Facilities, Convenience Facilities	Public Convenience Facilities, Accommodation Facilities, Sports and Recreation Facilities, Recreation and Cultural Facilities, Entertainment Facilities, Supporting Facilities	
			• Required Sub-Facilities - Public Convenience Facilities	• Required Sub-Facilities - Public Service Facilities + At Least One Sub-Facilities in Accommodation Facilities + At least One Sub-Facilities in Sports and Recreation Facilities or Recreation and Cultural Facilities
Special Cases Concerning	• Not apply to restriction on usage and height of building in the special-purpose district • Relax building-to-land ratio up to 30% in a natural green area	-	• The state and local governments may grant an exemption or discount of the rent for state or public property to project executors of tourist destinations, etc., as prescribed by presidential decree	

법원 판례 등)가 지속적으로 발생하고 있다.

유원지의 공공성 문제를 파악하기 위해 실시한 전국 유원지 조사 결과에 따르면, 유원지를 관광지 또는 관광단지로서 중복지정하거나 시설을 분양 또는 회원제 등의 배타적 방식으로 운영하고 있는 곳은 전체 유원지 중 일부에 불과하였다. 그러나 도시계획시설 결정 이후에 사업계획을 변경하는 사례가 많이 나타나, 도시계획시설 결정 이후 사업추진 과정에서도 공공성이 유지될 수 있도록 관련 제도를 정비할 필요가 있음을 알 수 있었다. 또한 유사시설과 시설 내 세부시설 설치기준을 비교 분석한 결과, 유원지의 경우 기능 활성화를 위해 공원 성격의 유사시설보다는 「관광진흥법」상의 시설에 가까운 설치기준을 준용하고 있음에도 불구하고 필수설치시설을 규정하지 않고 세부시설의 설치규모도 제한하지 않아 공공성 문제가 제기될 가능성이 높은 것으로 파악되었다.

따라서 이와 같은 문제점들을 해소하고 도시계획시설 측면에서 유원지의 공공성을 강화하기 위해서는 첫째, 유원지 기능 활성화를 목적으로 허용한 세부시설의 공공성이 확보될 수 있도록 입지 및 설치규모를 제한하고, 둘째, 유원지의 설치목적 달성을 위해 「관광진흥법」상의 시설과 같이 필수설치시설군을 별도로 규정할 필요가 있다. 마지막으로 위의 두 가지 제도개선 사항이 제대로 효과를 발휘할 수 있도록 최초 도시계획시설 결정 이후 세부시설의 변경기준을 강화하는 조치가 동시에 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

1. 광주고등법원. 2016. 2. 4. 선고 2014누6066 판결.
Gwangju High Court Decision. 2014Nu6066 Decided February 4, 2016.
2. 김상조, 왕광익. 2007. 공공성을 고려한 도시계획시설의 합리

적 공급방향. 안양: 국토연구원.

Kim Sangjo and Wang Kwangik. 2007. *Rational Supply Direction of Urban Planning Facility by Public Ownership*. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.

3. 김종보. 2011. 도시계획시설의 공공성과 수용권. 행정법연구 30호: 277-307.
Kim Jongbo. 2011. Publicity of urban planning facility and Expropriation. *Administrative Law Journal* 30: 277-307.
4. 김중은, 김상조, 김동근, 이민정. 2016. 사회적 요구를 반영한 도시계획시설 제도개선 방안 연구. 세종: 국토교통부.
Kim Joong-Eun, Kim Sangjo, Kim Dongkun and Lee Minjeong. *A Study on the Improvement of the Urban Planning Facility System Based on the Social Demand*. Sejong: Ministry of Land, Infrastructure and Transportation.
5. 김향자. 2010. 관광지 제도개선 방향 연구. 서울: 한국문화관광연구원.
Kim Hyangja. 2010. *The Study on the Improvement Direction of the Development System of Tourist Sites*. Seoul: Korea Culture and Tourism Institute.
6. 대법원. 2015. 3. 20. 선고 2011두3746 판결.
Supreme Court Decision. 2011Du3746 Decided March 20, 2015.
7. 박환용, 김동욱, 윤중경, 이경춘, 조완섭, 김형국, 홍석기 외. 2015. 도시계획시설 입지구조기준 정비방안 연구. 세종: 국토교통부.
Park Hwanyoung, Kim Donguk, Yoon Junggyeong, Lee Gyeongchun, Cho Wanseop, Kim Hyeonguk and Hong Seokgi, et al. 2015. *A Study on the Standard for Determination and Installation of Urban Planning Facilities*. Sejong: Ministry of Land, Infrastructure and Transportation.
8. 헌법재판소. 2011. 6. 30. 선고 2008헌바166 결정.
Constitutional Court Korea Decision. 2008HunBa166 Decided June 30, 2011.

- 논문 접수일: 2017. 4. 10.
- 심사 시작일: 2017. 5. 11.
- 심사 완료일: 2017. 5. 18.

요약

주제어: 유원지, 도시계획시설, 공공성, 세부시설 설치기준, 관광단지

본 논문에서는 최근 도시계획시설 측면에서 공공성 논란이 일고 있는 유원지에 대해 법원의 관련 판례 및 운영실태조사 분석과 유사시설 내 세부시설 설치 기준 등을 종합적으로 검토하여 유원지가 법에서 규정하고 있는 본래의 목적과 취지에 맞게 설치, 운영 될 수 있는 방안을 제시하였다.

도시계획시설인 유원지의 공공성 측면에서의 문제점을 파악할 목적으로 전국 유원지를 대상으로 실태조사를 실시한 결과, 관광지 또는 관광단지로 중복 지정하거나 시설을 분양 또는 회원제 등의 배타적 방식으로 운영하고 있는 곳은 전체 유원지 중 일부에 불과하였다. 그러나 도시계획시설 결정 단계 이후에 사업계획을 변경하는 사례가 상대적으로 많아 공공성 측면에서 문제가 발생하는 것으로 나타났다.

또한 현행 법제도상 유원지 내에서 허용하고 있는 세부시설의 설치기준을 유사시설과 비교하고 유

원지의 공공성 강화를 위해 적용 가능한 요소들이 있는지를 검토한 결과, 유원지의 경우 필수설치시설을 규정하지 않고 세부시설의 설치규모도 제한하지 않아 공공성 문제가 제기될 가능성이 높은 것으로 파악되었다.

따라서 「국토계획법」상 유원지의 설치목적 달성 및 공공성 강화를 위해서는 첫째, 유원지 기능 활성화 목적으로 허용한 세부시설의 공공성이 확보될 수 있도록 입지 및 설치규모를 제한하고, 둘째, 유원지의 설치목적 달성을 위해 「관광진흥법」상의 시설과 같이 필수설치시설군을 별도로 규정하는 것이다. 마지막으로 위의 두 가지 제도개선 사항이 제대로 효과를 발휘할 수 있도록 최초 도시계획시설 결정 이후 세부시설의 변경기준을 강화하는 조치가 동시에 이루어져야 할 것이다.