

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2024두49933 이행명령처분취소  
원고, 상고인 원고 1 외 3인  
원고들 소송대리인 법무법인 파트너  
담당변호사 심정구  
피고, 피상고인 속초시장  
소송대리인 변호사 김희근  
원 심 판 결 서울고등법원 2024. 6. 26. 선고 (춘천)2023누356 판결  
판 결 선 고 2025. 9. 11.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요 및 쟁점

가. 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

1) 피고는 2016. 5.경 사업시행자를 소외 회사로 지정하여 속초시 ○○동 (지번 1 생략) 일대 토지에 도로를 개설하고 유원지를 조성하는 내용의 도시계획시설사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다) 실시계획을 인가하고 2016. 5. 20. 이를 고시하였다. 피고는 2019. 4. 10. 이 사건 사업에 관하여 준공예정일을 2021. 12. 31.로 변경하는 등의 실시계획(변경)인가 고시를 하였다(이하 위 인가 및 변경인가를 '이 사건 실시계획인가'라 한다).

2) 원고들은 2019. 8. 23. 강제경매절차를 통해 이 사건 사업부지 중 소외 회사가 소유하던 속초시 ○○동 (지번 1 생략) 임야 14,392㎡, 같은 동 (지번 2 생략) 잡종지 1,245㎡, 같은 동 (지번 3 생략) 잡종지 464㎡, 같은 동 (지번 4 생략) 임야 120㎡ 및 같은 동 (지번 5 생략) 잡종지 530㎡(이하 '이 사건 각 토지'라 한다)를 공동 매수하여 각 1/4 지분에 관한 지분소유권이전등기를 마쳤다.

3) 피고는 2022. 1. 19. 원고들에게, 원고들이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라 한다) 제135조에 따라 이 사건 사업에 관한 소외 회사의 사업시행자 지위를 승계하였음을 전제로, 국토계획법 제133조에 근거하여 이 사건 실시계획인가에 따른 도시계획시설 완공, 인가조건 이행, 도시계획시설 주변 펜스 철거 및 중로 2-32호선 복구 등의 사항을 2022. 2. 21.까지 이행하라는 내용의 이행명령 처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

#### 나. 쟁점

이 사건의 쟁점은, 원고들이 이 사건 각 토지의 소유권을 이전받음으로써 국토계획법 제133조 제1항 제15호의2의 '도시·군계획시설사업의 실시계획인가 또는 변경인가를 받고 그 실시계획에서 정한 사업기간 동안 사업을 완료하지 아니한 자', 즉 이 사건

사업의 사업시행자 지위를 승계하는지 여부이다.

## 2. 원심의 판단

원심은, 원고들이 이 사건 사업의 시행기간 내인 2019. 8. 23. 이 사건 각 토지의 소유권을 취득하여 국토계획법 제135조 제1항 제1호에 따라 이 사건 사업의 사업시행자 지위를 승계하였으므로, 이 사건 처분이 적법하다고 판단하였다.

## 3. 대법원의 판단

### 가. 관련 규정과 법리

1) 국토계획법 제86조 제5항 및 구 국토계획법 시행령(2025. 7. 1. 대통령령 제35628호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제96조 제1항에 따르면, 행정청이 아닌 자는 시행자로 지정을 받아 도시·군계획시설사업을 시행할 수 있고, 그 시행자로 지정받고자 하는 자는 사업의 종류 및 명칭, 사업시행자의 성명 및 주소(법인인 경우에는 법인의 명칭 및 소재지와 대표자의 성명 및 주소), 토지 또는 건물의 소재지·지번·지목 및 면적 등, 사업의 착수예정일 및 준공예정일, 자금조달계획을 기재한 신청서를 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수에게 제출하여야 한다.

국토계획법 제86조 제7항 및 구 국토계획법 시행령 제96조 제2항에 따르면, 국가 또는 지방자치단체, 일정한 공공기관 등이 아닌 자가 그 시행자로 지정을 받으려면 도시·군계획시설사업의 대상인 토지(국공유지는 제외한다) 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고, 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 얻어야 한다.

국토계획법 제133조 제1항은 "국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 이 법에 따른 허가·인가 등의 취소,

공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다."라고 규정하면서, 제15호의2에서 "제88조에 따라 도시·군계획시설사업의 실시계획인가 또는 변경인가를 받고 그 실시계획에서 정한 사업기간 동안 사업을 완료하지 아니한 자"를 규정하고 있다.

국토계획법 제135조 제1항은 "다음 각 호에 해당하는 권리·의무는 그 토지 또는 건축물에 관한 소유권이나 그 밖의 권리의 변동과 동시에 그 승계인에게 이전한다."라고 규정하면서, 제1호에서 "토지 또는 건축물에 관하여 소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자의 도시·군관리계획에 관한 권리·의무"를 규정하고 있다.

2) 위와 같은 관련 규정의 체계와 내용 등을 종합해 보면, 국토계획법 제135조 제1항 제1호에 따라 이전하는 '도시·군관리계획에 관한 권리·의무'에 사업시행자의 지위는 포함되지 않는다고 보아야 한다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

가) 국토계획법 제135조 제1항 제1호에 사용된 문언의 객관적인 의미를 고려할 때, 토지 또는 건축물에 관한 소유권이나 그 밖의 권리의 변동과 동시에 승계인에게 이전되는 권리·의무는 그 토지 또는 건축물에 관하여 '소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자'의 지위에 주어지는 도시·군관리계획에 관한 권리·의무라고 해석함이 상당하다. 국토계획법 제142조가 같은 법 제133조 제1항에 따른 이행명령을 위반한 자를 형사처벌의 대상으로 정하고 있는 점까지 함께 고려한다면, 문언의 가능한 의미를 벗어나 토지 또는 건축물에 관하여 '소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자'의 지위와 별개로 부여되는 사업시행자의 지위나 그 지위에 주어지는 권리·의무까지 국토계획법 제135조 제1항 제1호에 따라 승계인에게 이전된다고 해석하는 것은 타당하지 않다.

나) 국토계획법 제135조 제1항 제1호에 따른 이전 범위에 사업시행자의 지위까지 포

함된다고 보면, 사업시행자가 소유하는 부지 중 일부가 양도된 경우에는 양도인과 양수인이 공동으로 사업시행자가 된다거나, 사업시행자로부터 다수인이 그 부지를 양수한 경우에는 양수인의 수만큼 사업시행자가 증가한다는 결론에 이르게 된다. 이는 행정청 등이 아닌 자가 사업시행자로 지정받기 위한 요건을 엄격히 설정하고 사업의 안정적 수행을 위하여 자금조달계획 등 사업시행능력까지도 사전에 심사하여 그 사업시행자 지정을 하도록 한 제도의 취지를 형해화시킬 수 있다.

다) 국토계획법상 도시계획시설사업의 사업시행자 지정은 특정인에게 도시계획시설 사업을 시행할 수 있는 권한을 부여하는 처분이다(대법원 2017. 7. 11. 선고 2016두35120 판결 참조). 이러한 처분에 의하여 설정된 사업시행자 지위는 국토계획법 제86조 제5항, 제6항, 제7항, 구 국토계획법 시행령 제96조 제1항, 제2항 등에 따라 신청을 거쳐 법령이 정하는 요건을 갖춘 자에 한하여 사업시행자 변경지정 및 그 고시를 함으로써 이전되는 것이므로, 별도의 사업시행자변경지정처분 없이도 사업시행자의 지위가 승계된다고 보는 것은 타당하지 않다.

#### 나. 구체적 판단

앞서 본 사실관계를 위 법리에 비추어 살펴보면, 원고들이 강제경매절차를 통해 소외 회사로부터 이 사건 각 토지의 소유권을 양수하였다고 하더라도, 피고로부터 별도로 사업시행자(변경)지정처분을 받은 바 없는 이상, 원고들이 국토계획법 제135조 제1항 제1호에 따라 소외 회사가 가지는 이 사건 사업의 사업시행자 지위를 승계하였다고 볼 수 없다. 따라서 원고들이 이 사건 사업의 사업시행자 지위, 즉 국토계획법 제133조 제1항 제15호의2의 '도시·군계획시설사업의 실시계획인가 또는 변경인가를 받고 그 실시계획에서 정한 사업기간 동안 사업을 완료하지 아니한 자'에 해당한다고 보아

그 조항에 근거하여 이 사건 처분을 할 수는 없다.

그런데도 원심은 원고들이 국토계획법 제135조 제1항 제1호에 따라 이 사건 사업의 사업시행자 지위를 승계하였음을 전제로 이 사건 처분이 적법하다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단에는 국토계획법 제135조 제1항 제1호에 따라 이전하는 권리·의무의 범위에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

#### 4. 결론

나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            이숙연

                  대법관            이흥구

주    심            대법관            오석준

                  대법관            노경필