

## 대 법 원

## 제 2 부

## 판 결

사 건 2013두15750 이행강제금부과처분취소청구  
원고, 상고인 원고  
소송대리인 변호사 한범석  
피고, 피상고인 수원시 장안구청장  
원 심 판 결 서울고등법원 2013. 7. 5. 선고 2012누34008 판결  
판 결 선 고 2014. 12. 11.

## 주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

## 이 유

상고이유를 판단한다.

1. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라고 한다)에 따르면, 토지 거래계약을 허가받은 자는 그 토지를 허가받은 목적대로 이용하여야 하고(제124조 제1항), 시장·군수 또는 구청장은 이에 따른 토지의 이용 의무를 이행하지 아니한 자에 대하여 상당한 기간을 정하여 그 의무를 이행하도록 명할 수 있으며(제124조의2 제1

항), 그 이행명령이 정하여진 기간에 이행되지 아니한 경우에는 이행강제금을 부과한다(제124조의2 제2항). 시장·군수 또는 구청장은 최초의 이행명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 한 번씩 그 이행명령이 이행될 때까지 토지의 이용 의무기간 내에 반복하여 이행강제금을 부과·징수할 수 있고(제124조의2 제3항, 제4항), 이행명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 명령을 이행하기 전에 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다(제124조의2 제5항). 한편 시장·군수 또는 구청장은 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 알려야 한다(제124조의2 제8항의 위임에 따른 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제124조의3 제5항).

국토계획법상 토지거래계약의 허가를 받은 자에 대한 토지의 이용 의무 불이행에 따른 이행명령 및 이행강제금 부과 등에 관한 이러한 규정들의 문언 및 취지와 체계에 의하면, 국토계획법상의 이행강제금은 이행명령의 불이행이라는 과거의 위반행위에 대한 제재가 아니라, 토지거래계약의 허가를 받아 토지를 취득한 자에게 허가받은 목적대로 토지를 이용할 의무의 이행을 명하고 그 이행기간 안에 의무를 이행하지 않으면 이행강제금이 부과된다는 사실을 고지함으로써 의무자에게 심리적 압박을 주어 의무의 이행을 간접적으로 강제하는 행정상의 간접강제 수단에 해당한다. 아울러 국토계획법 제124조의2 제3항은 '시장·군수 또는 구청장은 이행명령이 이행될 때까지 이행강제금을 반복하여 부과·징수할 수 있다'고 규정하여 이미 이행강제금 반복 부과 요건으로 이행명령이 이행되지 않았을 것을 요구하고 있으므로, 국토계획법 제124조의2 제5항의 '새로운 이행강제금'에 최초의 이행강제금을 포함하여 해석하지 아니하는 경우 그 규정의 의미를 찾기 어려운 점, 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금 부과·징수의

뜻을 미리 문서로 알리도록 한 것은 그 부과 전까지 이행을 다시 촉구하여 그 이행이 이루어지면 이행강제금을 부과하지 아니한다는 취지도 포함하는 것으로 보이는 점을 고려하면, 국토계획법 제124조의2 제5항이 이행명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하도록 규정한 것은 이러한 이행강제금의 본질상 이행강제금 부과로 이행을 확보하고자 한 목적이 이미 실현된 경우에는 그 이행강제금을 부과할 수 없다는 취지를 규정한 것으로서, 이에 의하여 부과가 중지되는 '새로운 이행강제금'에는 국토계획법 제124조의2 제3항의 규정에 의하여 반복 부과되는 이행강제금뿐만 아니라 이행명령 불이행에 따른 최초의 이행강제금도 포함된다고 해석함이 타당하다. 따라서 이행명령을 받은 의무자가 그 명령을 이행한 경우에는 이행명령에서 정한 기간을 지나서 이행한 경우라도 최초의 이행강제금을 부과할 수 없다고 보아야 한다.

2. 그럼에도 원심은 국토계획법 제124조의2 제5항을 이행명령에서 정한 기간이 경과 후에 그 명령을 이행하였다고 하더라도 최초의 이행강제금 부과에는 영향이 없다는 취지로 해석한 뒤, 원고가 지정된 기간 안에 이행명령을 이행하지 않은 것이 인정되는 이상 이행명령의 기간이 경과한 후에 주택을 건축하여 이행명령을 이행하였다고 하더라도, 이 사건 이행강제금 부과처분이 위법하다고 볼 수 없다고 판단함에 그치고, 나아가 위 주택 건축이 토지거래허가서상의 이용목적에 부합하여 원고가 이행명령을 이행한 것으로 볼 수 있는지 여부에 관하여는 심리·판단하지 아니하였다.

이러한 원심판단에는 국토계획법 제124조의2 제5항의 해석 및 국토계획법상의 이행강제금 부과 요건에 관한 법리를 오해한 나머지 필요한 심리를 다하지 아니하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

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

재판장	대법관	신영철
-----	-----	-----

	대법관	이상훈
--	-----	-----

주심	대법관	김창석
----	-----	-----

	대법관	조희대
--	-----	-----