

## 북한의 행정위법행위와 행정처벌법

김민배

(인하대학교 법학전문대학원 교수)

### 요약문

북한은 사회주의 법을 국가 관리의 기본 수단으로 사용하고 있다. 북한의 사회주의 법은 자본주의 법과는 다르게 강한 강제성과 권력성을 지니고 있다는 점에 특징이 있다. 북한은 법의 준수를 사람들의 의지나 자율에 맡기지 않는다. 법을 무조건적으로 지킬 것을 권력적으로 요구하고 있다. 국가의 법질서를 세워 나가는 것이 바로 인민정권의 권력적 활동의 목적이라는 것이다.

그렇다면 북한은 국가 관리를 어떻게 하는가. 즉, 행정활동을 어떤 기준으로 통제하는가. 국가 관리의 기준인 법과 규정 등에 어긋나는 행위를 행한 경우 어떻게 처벌하고, 제재하는가. 북한에서는 ‘행정위법행위’라는 기준을 설정하고, 이에 대해 제재와 처벌을 가한다. 물론 북한에서도 행정위법행위에 대한 행정처벌과 범죄에 대한 형사적 처벌을 구별하고 있다. 그러나 그 경계가 모호하다. 특히 남한과 달리 북한에서는 행정처벌이 사상적 혹은 심리적 차원에서 실시되고 있기 때문이다. 위법행위에 대한 법적 차원의 제재를 표명하고 있지만 교양적 처벌이라는 형식을 이용하여 사상적 차원의 처벌 등을 행하고 있다.

본고에서는 북한의 행정법 내용 가운데 행정위법행위와 행정처벌에 대해 검토하고자 한다. 동시에 북한의 행정위법행위와 행정처벌이 남한의 행정법과 관련하여 볼 때 어떤 점에서 유사하고, 어떤 점에서 차이가 있는가를 살펴보고자 한다. 다만, 남한의 관련 행정법 이론이 방대하다는 점을 감안하여, 북한 행정법의 내용과 직접 관련되는 내용만을 1차적인 비교의 대상으로 삼고자 한다. 이러한 검토를 통해 북한 행정법의 특성을 밝히고, 남한의 행정법과의 유사점과 차이점을 규명하고자 한다.

본고에서는 북한의 행정법은 질서유지가 우선이고, 그것이 사회주의국가체제의 수호 방식이라는 점을 밝히고자 한다. 행정적 제재 수단으로서 형사적 수단이 사용되는 것도 같은 차원이다. 행정처벌이나 법적 제재가 사회주의국가체제의 유지의 수단으로 실시되고 있다. 북한의 행정처벌법은 사상과 심리적 통제 수단을 사용하여, 위법행위를 교양을 통해 교정할 수 있다고 한다. 하지만 그것은 법치행정이나 인간의 존엄성은 물론 신체의 자유 그리고 정

신적 자유 등을 침해하는 것이다.

### 주제어

사회주의 법, 위법한 행정행위, 행정상 처벌, 행정상 제재, 행정행위의 흠, 행정처벌, 형사적 처벌, 과태료, 행정대집행법

## 【目次】

- |                    |                    |
|--------------------|--------------------|
| I. 서론              | III. 행정처벌의 본질과 특징  |
| II. 행정위법행위의 본질과 형태 | 1. 행정처벌의 목적과 본질    |
| 1. 행정위법행위와 당사자     | 2. 행정처벌의 특성과 대상    |
| 2. 위법행위 유형         | 3. 남한의 행정상 제재와의 비교 |
| 3. 남한 행정법과의 비교     | IV. 결론             |

## I. 서론

북한은 국가나 행정질서를 어떤 수단으로 관리하고 있는가. 북한은 법을 통해 행정질서를 유지하고 있다. 북한의 사회주의 법을 국가 관리의 기본수단으로 사용하고 있다. 북한은 사회주의 법이야말로 사람들의 활동을 통일적으로 조직하고, 지휘하는 사회주의 국가 관리의 기본수단<sup>1)</sup>이라고 한다. 그렇다면 여기에서 말하는 사회주의 법이란 무엇인가. 북한은 사회주의 법을 다음과 같은 뜻으로 사용하고 있다. 첫째, 국가의 권력에 의하여 준수되고 집행되는 행위규범으로 규정하고 있다. 둘째, 인민대중의 의사와 요구를 반영한 전사회적인 행동규범으로 규정하고 있다. 그리고 셋째, 인민대중의 의사와 요구를 반영한 사회주의 법은 사회의 모든 성원들이 의무적으로, 그리고 무조건적으로 지켜야할 행위규범<sup>2)</sup>이라는 것이다.

1) 손철남, “인민정권의 법적통제기능을 강화하는 것은 사회주의 국가관리의 필수적 요구”, 정치법률연구, 2011(1), 33면.

2) 위의 글, 33면.

북한의 사회주의 법은 자본주의 법에 비하여 강한 강제성과 권력성을 지니고 있다는 점에 특징이 있다. 북한은 법의 준수를 사람들의 의지나 자율에 맡기지 않는다. 법을 무조건적으로 지킬 것을 권력적으로 요구하고 있다. 즉, 모든 국가기관, 기업소, 사회협동단체, 국민들이 법규범의 요구대로 일하고 생활하도록 하고 있다. 국가의 법질서를 세워 나가는 것이 바로 인민정권의 권력적 활동<sup>3)</sup>이라고 한다. 북한의 인민정권은 법적 통제를 통해 국가 관리를 실시하고 있으며, 법을 통한 통제가 국가 관리의 기본 방식이자 실현 절차이다.

그렇다면 북한은 국가 관리를 어떻게 하는가. 즉, 행정활동을 어떤 기준으로 통제하는가. 국가 관리의 기준인 법과 규정 등에 어긋나는 행위를 한 경우 어떻게 처벌하고 제재하는가. 북한에서는 행정위법행위<sup>4)</sup>라는 기준을 설정하고, 이에 대해 제재와 처벌을 가한다. 왜 북한은 행정위법행위에 대해 행정처벌을 하는가. 북한은 행정처벌의 목적이 ‘행정법규범을 어긴 법위반자들에게 법질서를 어겨서는 안된다는 강한 자극을 주고, 낡은 사상의 발현인 위법행위를 다시는 저지르지 않도록 교양’하고, ‘위법적 의사를 가지고 있는 사람들에게도 위법행위를 해서는 안된다는 강한 심리적 충격을 주고, 각성시켜, 그들이 위법적 의사를 스스로 버리도록 교양’<sup>5)</sup>하는 데 있다고 한다.

물론 북한에서도 행정위법행위에 대한 행정처벌과 범죄에 대한 형사적 처벌을 구별하고 있다. 그러나 그 경계가 모호하다. 특히 남한과 달리 북한에서는 행정처벌이 질서유지의 차원과 함께 사상적 혹은 심리적 차원에서 실시되고 있기 때문이다. 위법행위에 대한 법적 차원의 제재와 함께 교양적 처벌을 매개로 하여 사상적 차원에서 다양한 행정처벌 방법을 사용하고 있다.

3) 위의 글, 33면.

4) ‘행정위법행위’라는 북한의 용어는 우리에게 낯설다. 남한의 위법한 행정행위에 해당하는 개념이라고 할 수 있다. 하지만 북한의 간행물 등에서 북한학자들이 공식적으로 사용한 용어이므로 본 논문에서도 그대로 사용한다. 북한의 법률용어 표기도 마찬가지이다. 한편, 북한이라는 호칭을 사용하는 것에 대해서 북한 측은 매우 부정적이다. 국제학술회의 등에서 보면 북한 측은 조선민주주의인민공화국, 조선, 공화국이라는 표기를 선호한다. 향후 어떻게 표기하는 것이 좋은가에 대해서는 검토가 필요하다. 그러나 남한과 북한은 일종의 보통명사로 사용하므로 여기에서도 그대로 표기하기로 한다. 김민배, “남한의 경제자유구역 운영경험과 북한에 주는 법적 시사점”, 토지공법연구, 제85집, 2019, 68면의 각주 2 참조.

5) 손철남, 앞의 글, 33면.

한편 북한에서도 행정의무의 불이행에 대해 행정강제 수단을 사용하고 있다. 그렇다면 북한이 말하는 행정강제란 무엇인가. 행정강제란 ‘국가행정관리의 철저한 실현을 위하여 행정 상대방에게 법적 의무를 강제로 이행하게 하거나 사회질서를 유지하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 상대방의 인신이나 재산에 대하여 강제적으로 취하는 구체적 행정행위’<sup>6)</sup>라고 한다. 그리고 행정강제의 수단도 매우 다양하고 구체적이다.

본고에서는 북한의 행정법 내용 가운데 행정위법행위와 행정처벌에 대해 검토하고자 한다. 북한이 사회주의의 법 사멸론<sup>7)</sup>과 다르게 법을 국가 관리와 통치의 수단으로 삼고, 이를 구체화한 행정법의 내용을 통해 북한 행정법의 특성을 분석하고자 한다. 동시에 북한의 행정위법행위와 행정처벌이 남한의 행정법과 관련하여 볼 때 어떤 점에서 유사하고, 어떤 점에서 차이가 있는가를 살펴보고자 한다. 다만, 남한의 관련 행정법 이론이 방대하다는 점을 감안하여, 북한 행정법의 내용과 직접 관련되는 내용만을 1차적인 비교의 대상으로 삼고자 한다. 이러한 검토를 통해 북한 행정법의 특성을 밝히고, 남한의 행정법과의 유사점과 차이점을 규명하고자 한다.

## II. 행정위법행위의 본질과 형태

### 1. 행정위법행위와 당사자

#### 가. 행정위법행위와 범죄

북한은 행정법에 대한 위법을 행정위법행위로 규정하고 있다. 따라서 북한이 말하는 행정위법행위의 본질과 형태에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 그런데 북한에서도 남한에서와 마찬가지로 행정법은 그 특성상 단일 법률로 제정되어 있지 않다<sup>8)</sup>. 따라서 개별

6) 허명혁, “행정강제의 특징과 종류”, 정치법률연구, 2011, 32면.

7) 瀧島 正好 「バシユカーニスによる法死滅論の基礎づけその批判」『法哲学年報』(1976) 132-145頁 (2019. 12. 26. 방문) <<https://doi.org/10.11205/jalp1953.1975.132>>.

8) 허명혁, “위법행위의 본질과 형태”, 정치법률연구, 2011, 37면. 한편, 최근 남한에서는 행정기본법의 제정을 위한 절차가 진행되고 있다. 법제처, ‘「행정기본법」 제정으로 법치행정 완성한다’ 보도자료, 2019. 7. 2.

법률과 규정을 구체적인 사실관계에 적용할 경우 그 해석이 중요하게 된다. 북한에서는 행정위반행위라는 개념과 기준을 사용하고 있다. 우선 행정위반행위란 ‘행정법률관계 당사자가 행정법을 위반하여 행정법이 보호하는 행정관계를 침해함으로써 사회에 일정한 손해를 끼친 범위반 행위’<sup>9)</sup>라고 한다. 그리고 행정위법행위는 행정법률관계를 침해함으로써 ‘국가와 사회공민에게 인적 및 재산적 손해를 일으키는 범위반행위’<sup>10)</sup>라는 것이다.

행정위법행위는 행정법을 위반하는 행위, 즉 행정법률관계 당사자가 행정법위반으로 사회에 일정한 손해를 주는 범위반행위이다. 그러나 행정위법행위는 범죄와 구별된다고 설명한다. 행정위법행위가 바로 범죄는 아니며, 범죄에까지는 이르지 않은 범위반행위라는 것이다. 그렇다면 북한에서는 형사적 처벌의 대상인 범죄를 어떻게 규정하고 있는가. 범죄는 ‘국가주권과 사회주의제도와 법질서를 고의 또는 과실로 침해함으로써 형벌을 줄 정도의 위험한 행위’라고 한다. 그리고 행정위법행위는 ‘국가의 행정관리질서를 고의 또는 과실로 침해함으로써 행정처벌을 줄 정도의 위험한 행위’<sup>11)</sup>라고 한다.

범죄와 행정위법행위는 침해하는 사회관계의 측면에서 일련의 공통점도 있다. 하지만 그것이 국가와 사회에 미치는 사회적 위험성 정도에서는 차이가 있다고 한다. 북한에서는 행정위법행위와 범죄를 구별하는 기준으로 위험성의 정도를 들고 있다. 즉, 행정위법행위는 범죄보다는 국가와 사회에 미치는 사회적 위험성이 약하다는 것이다. 따라서 사회적 위험성의 정도가 크면 그것은 범죄로 봐야 한다는 것이다. 북한이 행정위법행위들을 구분하는 것은 ‘개개의 위법행위의 사회적 위험성을 바로 평가하고 그에 따르는 법적 책임을 정확히 추궁’<sup>12)</sup>하는 데서 매우 중요한 의미를 가진다고 한다. 하지만 위험성의 경중을 구별하는 구체적인 기준이 무엇인가 하는 점에 대해서는 규정되어 있지 않다.

9) 허명혁, 앞의 글, 36면.

10) 위의 글, 36면

11) 위의 글, 37면.

12) ‘모든 사람들이 사회주의 법을 옳바로 지키도록 하자면 그들에게 위법현상과 그 해독성에 대하여 잘 알려주는 것이 또한 중요합니다’(김정일 선집 제10권 141면). 위의 글, 36면에서 재인용.

## 나. 행정법률관계와 당사자

행정위법행위란 행정법이 보호하는 행정법률관계를 침해하는 행위라고 한다. 그렇다면 북한에서 말하는 행정법률관계란 무엇인가. 북한은 행정법률관계를 ‘국가기관들과 사회협동단체 또는 국민들과의 행정관계를 규제하는 행정법에 의하여 맺어지는 법률관계’<sup>13)</sup>라고 한다. 따라서 행정위법행위에서 행정법률관계의 당사자가 행정위법행위의 당사자가 되게 된다. 즉, 행정법률관계의 당사자의 행위와 행정위법행위의 당사자 사이에는 그 관련성이 크다.

그런데 행정법률관계 당사자는 ‘행정법에 의하여 규제되는 권리의 향유자와 의무의 리행자로서 행정권을 행사하는 국가기관 일군뿐만 아니라 그 대상자인 기타 조직이나 국민들’이라고 한다<sup>14)</sup>. 구체적으로 국가기관, 국가기관일군, 기타기관, 기업소, 단체 및 국민들이 행정법률관계의 당사자이며, 행정위법행위의 규제 대상자가 된다.

## 2. 위법행위 유형

### 가. 주체에 의한 분류

북한에서는 위법행위를 그 주체에 따라 행정 담당자의 위법행위와 행정 상대방의 위법행위로 구분하고 있다. 행정 담당자의 위법행위는 행정 담당자가 행정법을 위반하고 행정법과 의무를 이행하지 않은 위법행위를 말한다. 구체적인 사례로 ‘직무태만, 직권남용, 월권행위’<sup>15)</sup>를 들고, 그와 같은 행위가 위법이라고 한다. 중요한 것은 행정 담당자의 위법행위가 행정 상대방의 위법행위보다 사회적 위험성이 더 크다고 판단한다는 점이다. 그 이유를 행정 담당자가 국가권능의 담당자라는 점에서 찾고 있다. 그리고 행정 담당자의 위법행위를 분류하고 있다. 즉, 국가행정기관의 위법행위, 담당자의 위법행위, 권한을 위임받은 조직의 위법행위로 구분하고 있다.

한편, 행정 상대방의 위법행위는 행정법관계의 일방 당사자로서의 행정 상대방이 행

13) 허명혁, 앞의 글, 37면.

14) 위의 글 37면.

15) 위의 글 37면.

정법을 위반하고 행정법적 의무를 이행하지 않은 위법행위이다. 즉, 행정 상대방의 위법행위는 행정 상대방이 행정법률관계에서 행정위법행위의 당사자가 되는 행위이다. 구체적인 사례로 교통질서 위반행위를 들고 있다<sup>16)</sup>. 북한에서 도로교통법을 위반하는 경우 다음과 같은 법적 제재를 한다.

첫째, 차의 등록, 통행 질서를 어겼거나 보행자와 차의 통행에 지장을 준 차는 정상에 따라 2개월까지 억류한다(북한 도로교통법 제82조). 둘째, 도로와 그 안전시설물을 파손시켰거나 위치를 변경시켰거나 차를 파손시킨 경우에는 원상 복구시키거나 해당한 손해를 보상시킨다(제83조). 셋째, 도로와 그 안전시설물 관리 및 리용질서를 어겨 도로교통에 지장을 주었거나 통행 질서를 어긴 경우에는 벌금을 물린다(제84조). 넷째, 차의 기술상태가 불비하거나 통행 질서를 심히 어기었을 경우에는 차의 운행을 중지시킨다(제85조). 다섯째, 차통행 질서를 어겼거나 교통사고를 일으켰을 경우에는 정상에 따라 운전자격을 정지 또는 강급, 박탈한다(제86조). 여섯째, 차통행 질서를 심히 어겼을 경우나 교통사고를 일으켰을 경우, 그리고 교통사고를 일으키고 도주하였을 경우에는 차를 압수 또는 몰수한다(제87조). 그리고 일곱째, 이 법을 어겨 도로교통 사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임 있는 일군과 개별적 국민에게는 정상에 따라 행정적 및 형사적 책임을 지운다(제88조).

그렇다면 행정위법행위를 규정하고, 이를 강제적으로 규율하는 목적은 무엇인가. 북한은 행정기관과 일군들의 적법적인 행정지시에 철저히 복종할 법적 의무를 강조하고 있다. 즉, 행정위법행위 관련 규정은 국가적 의사와 요구가 관철되지 못하게 한 행위에 대한 제재의 성격을 강조하고 있다. 만약 이를 방치하는 경우 전 사회에 올바른 법질서를 확립하는데 저해<sup>17)</sup>를 가져온다고 한다.

16) 위의 글 37면. 북한의 「조선민주주의인민공화국 도로교통법」은 주체93(2004)년 10월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령 제709호로 채택되었다.

17) 허명혁, 앞의 글, 37면에서는 ‘저해’라는 표현을 사용하고 있다. 남한에서는 법률 용어로 거의 사용하지 않는 개념이다. 사전상 沮碍(저애)란 순조(順調)롭게 되지 못하도록 방해(妨害)하거나 일이나 행동을 막아서 방해한다는 뜻이다. 네이버사전 (2019. 12. 26. 방문) <[https://dict.naver.com/search.nhn?dicQuery=%EC%A0%80%EC%95%A0&query=%EC%A0%80%EC%95%A0&target=dic&ie=utf8&query\\_utf=&isOnlyViewEE=>](https://dict.naver.com/search.nhn?dicQuery=%EC%A0%80%EC%95%A0&query=%EC%A0%80%EC%95%A0&target=dic&ie=utf8&query_utf=&isOnlyViewEE=>)>.

## 나. 행위에 따른 구별

북한에서는 어떤 행정법규범을 위반하였는가에 따라 적극적 위법행위와 소극적 위법행위로 구분하고 있다<sup>18)</sup>. 적극적 위법행위는 행정법의 금지 규정에서 지적하고 있는 금지된 행위들을 감행하는 위법행위라고 한다. 그리고 소극적 위법행위는 보통 행정법의 명령규범에서 지적하고 있는 일정한 행위 요구를 수행하지 않는 경우에 해당하는 행위를 말한다. 적극적 위법행위나 소극적 위법행위는 그것이 위반한 법규범에 있어서 서로 다르지만 국가와 사회, 인민대중의 이익에 손해를 주고, 국가의 행정관리질서를 침해하는 법위반행위들로서 사회적 위험성 정도에서는 큰 차이가 없다<sup>19)</sup>고 한다.

## 다. 내용과 형식에 의한 분류

북한에서는 행정위법행위를 그 내용과 형식에 따라 실체법적 행정위법행위와 수속법적 행정위법행위로 구분하고 있다. 행정법의 특성상 실체법과 수속법이 단독법전으로 제정되어 있지 않지만 행정위법행위를 실체법적 위법행위와 수속법적 위법행위로 구별하는 것은 해당 행정위법행위의 내용과 형식을 정확히 인식하는 데서 중요하다고 한다.

실체법적 행정위법행위는 ‘행정법률관계 당사자의 행위가 형식상에서 행정법규범의 실질적 요구를 위반한 위법행위’<sup>20)</sup>를 말한다. 실체법적 행정위법행위는 행정 담당자가 적법적이지 못한 행위를 하거나 행정행위가 행정 담당자의 법적 권한을 벗어난 것이다. 또한 행위자의 의사표시가 진실하지 못하고, 행위의 내용이 행정법규범이 규정한 목적과 원칙, 규정에 어긋난 것이다.

수속법적 행정위법행위는 ‘행정법률관계 당사자의 행위가 형식상에서 행정법규범의 절차상 요구를 위반’<sup>21)</sup>하는 것을 말한다. 수속법적 행정위법행위는 행정행위가 법규범이 규정한 절차에 부합되지 않는 경우와 행위의 표현 형식이 법규범이 규정한 형식에

18) 허명혁, 위의 글, 37면.

19) 위의 글, 37면.

20) 위의 글, 37면.

21) 위의 글, 37면. ‘수속법적’이라는 표현은 일본의 법률용어와 유사하다. 남한에서는 사용하지 않지만 ‘절차법적’과 같은 의미이다. 한편, 이와 관련하여 남한에는 행정절차법이 있다.



부합되지 않는 경우에 나타난다. 실체법적 행정위법과 수속법적 행정위법이 발생한 경우 실체법적 혹은 수속법적 규정에 따라 당사자에게 행정책임을 추궁해야 한다고 본다.

### 3. 남한 행정법과의 비교

#### 가. 행정법률관계의 특성

남한의 경우에도 행정상 공법관계의 특성 가운데 하나로 행정주체가 우월한 의사의 주체로서 법률관계를 형성하는 것을 들고 있다. 행정법관계 가운데 권력관계란 법률관계에 있어서 행정권 의사의 우위성을 인정하는 것이다. 상대방인 국민의 입장에서 보면 불평등한 법률관계다. 남한의 경우 공정력과 자력집행력에 의한 효력이 이를 뒷받침하고 있다. 당연히 민사법원리는 적용하는 데 한계가 있다. 따라서 공법원리가 적용되고, 문제가 된 법률관계에 대한 다툼이나 구제는 행정쟁송의 대상이 된다.

한편 행정상 관리관계는 공공복리의 실현이라는 행정 목적의 효율성을 달성하기 위하여 사용되는 법률관계이다. 따라서 행정상 관리관계에는 공법원리가 아니라 원칙적으로 사법원리를 적용한다. 그렇다면 민사법과 다른 행정법상의 특수성은 어디에서 나오는 것인가. 그것은 행정법관계에 내재된 고유한 성질에서 나오는 것이 아니라 행정법상의 특수성을 감안하여 실정법이 인정한 것이다.

남한의 행정법관계의 특수성으로는 첫째, 행정주체 행위의 공정력을 든다. 행정상 법률관계는 적법 혹은 유효성의 추정을 받으며, 당연 무효가 아닌 한 효력이 발생한다는 원칙이다. 둘째는 행정주체 행위의 불가쟁성이다. 즉 행정상 법률관계를 다룰 수 있다고 해도 일정기간이 경과한 후에는 쟁송이 불가능하다는 원칙이다. 소멸시효나 제척기간과 밀접한 관계가 있다. 셋째는 행정주체 의사의 강제성이다. 이를 자력집행력이라고도 한다. 이와 관련한 법률로는 국세징수법이나 행정대집행법을 들 수 있다. 넷째는 행정구제절차의 특수성이다. 사법관계는 민사소송 절차에 의하지만 공법관계는 행정소송의 절차에 의한다.

남한과 북한의 경우 그 목적은 다르지만 행정법관계의 특수성을 인정하고 있다. 그런데 북한은 행정법을 준수하고 행정기관과 일군들의 적법적인 행정지시에 철저히 복

종할 법적 의무를 강조하고 있다. 북한은 행정법이 보호하는 행정관계의 침해를 방지하게 되면 사회에 일정한 손해를 넘어 사회주의체제의 위기로 이어진다는 것을 염두에 두고 있다. 북한의 행정상 법률관계가 대부분 일방적인 권력관계를 상정하고 있기 때문이다. 남한의 경우 행정법관계의 특수성상 다양한 법률관계와 당사자 수가 많은 점을 고려하여 법적 안정성을 우선하는 것과는 다르다. 그러나 북한의 행정법에서도 남한의 공법상 관리관계에 해당하는 법률관계를 상정하고, 이를 위반한 경우 행정처벌법에 의해 처벌하도록 하고 있다. 목적이나 특성에 있어서는 차이가 있지만 행정상 법률관계의 특수성을 강조하고 있는 점은 공통적이라고 할 수 있다.

#### 나. 위법행위의 기준

북한에서 행정위법행위의 기준이 되는 ‘직무태만, 직권남용, 월권행위’는 남한의 행정법에서도 위법한 행정행위나 행정작용 등에 해당할 수 있다. 남한에서는 행정조직법상의 징계책임의 문제로 다뤄지는 것이다. 남한에서도 권한을 넘은 행정주체의 행위나 부작위 등은 위법한 행정처분이나 행정행위와 직접 연계된다. 재량행위라고 해도 그 범주를 넘은 행위는 사안에 따라 행정행위의 무효 혹은 취소 사유가 될 수도 있다<sup>22)</sup>. 그리고 남한에서는 징계책임 이외에도 국가배상제도에 의하여 공무원의 위법한 직무집행으로 인한 배상책임을 다루고 있다<sup>23)</sup>. 국가배상법에 의한 배상책임의 요건도 구체적이다. 그리고 배상책임의 내용, 시효, 배상책임자 그리고 가해공무원의 책임을 다루고 있다.

북한의 경우에도 내각에 행정처벌권한을 부여하고 있다. 즉, 내각은 내각 소속 기관, 기업소, 단체의 일군이 직무수행과 관련된 위법행위를 한 경우 경고, 엄중경고, 무보수노동, 강직, 해임, 철직처벌을 줄 수 있다. 필요에 따라서 벌금, 중지, 변상, 몰수처벌도 줄 수 있다(북한 행정처벌법 제231조). 남한과 비교하여 보면 북한에서는 행정조직법상의 징계책임과 국가배상법상의 배상책임을 혼용하여 행정처벌의 수단으로 활용하고 있는 것을 알 수 있다.

22) 김민배 외, 행정법1, 2004, 230-235면.

23) 위의 책, 305-317면; 김철용, 행정법1, 2010, 481면 이하.

한편 북한에서는 행정 상대방의 위법행위로 도로교통법상의 교통질서 위반행위를 들고 있다. 북한의 경우 기본적으로 공적 의무의 강제와 그 불이행에 대한 처벌의 특성을 지니고 있다. 남한의 경우에도 도로교통법이 있고, 일정한 행위가 처벌이나 제재의 대상이 된다. 행정상 법률관계에서 주체가 아니라 준수 의무가 있는 객체를 대상으로 하고 있다는 점도 공통적이다.

#### 다. 위법행위와 행정행위

북한에서 사용하는 적극적 위법행위에 해당하는 것은 명령적 행위 가운데 허가라고 할 수 있다. 허가를 받아야 할 사항에 대해 허가를 받지 않고 하는 행위는 남한에서도 위법한 행정행위가 된다. 허가란 금지를 해제하는 명령이며, 국민의 자유를 회복시키는 행정행위이다. 따라서 허가를 필요로 하는 행위를 허가 없이 행한 경우에는 남한에서도 강제집행이나 처벌의 대상이 될 수 있다.<sup>24)</sup>

한편 북한에서 말하는 소극적 위법행위란 일정한 행위요구를 수행하지 않는 경우, 즉 의무불이행이라고 할 수 있다. 남한의 하명에 대한 위반이 이에 해당한다고 할 수 있다. 하명이란 국민에 대하여 금지 즉, 부작위 의무를 부과하는 명령이며, 국민의 자유를 제한하는 행정행위이다. 남한에서도 국민에 대해 작위의무, 부작위의무, 급부 의무, 수인의무를 부과한다. 국민의 자유를 제한하는 행정행위이다.<sup>25)</sup>

북한에서는 위법행위에 중점이 있고, 그것이 적극적인가 소극적인가는 중요치 않게 본다. 양자 모두 공동체에 손해를 주고, 국가의 행정관리질서를 침해하는 범위반행위이자 사회적 위험성이 있는 행위라고 보고 있다. 남북한에서 말하는 위법의 대상과 목적에는 차이가 있지만 명령적 행위라는 성격에는 유사성을 지니고 있다.

#### 라. 행정위법행위와 행정행위의 흠

북한의 실체법적 행정위법행위와 수속법적 행정위법행위는 남한의 행정법에서는 행정행위의 하자로 다루는 문제이다. 행정행위의 하자란 적법요건의 흠결을 말한다<sup>26)</sup>.

24) 홍정선, 행정법특강, 2017, 211-230면.

25) 위의 책, 210-211면.

26) 위의 책, 265면.

행정행위의 흠이란 행정행위의 효력 발생을 방해하는 사유라고 정의할 수 있다. 하자는 법령이나 공익에 위반한 행정행위의 상태, 즉 위법·부당한 행정행위를 가리킨다. 따라서 하자란 결함 내지 흠을 가리킨다. 흠의 발생원인은 행정행위의 법정요건과 공익요건의 위반인 경우가 대부분이다. 법정요건의 위반은 주체, 내용, 형식, 절차 가운데 어느 것인가가 법정요건을 충족하지 못한 경우다. 재량권의 행사가 위법은 아니지만 부적절한 경우에는 공익요건의 위반에 해당한다<sup>27)</sup>.

그러나 행정행위는 국민의 권리와 의무를 일방적으로 변동시키는 행위이다. 또한 행정행위가 효력이 있다는 것을 전제로 하여 다양한 법률관계가 이루어져 있다. 따라서 위법이 바로 무효가 되는 경우 법적 안정성을 해치는 심각한 문제와 함께 신뢰보호의 문제도 발생하게 된다. 남한과 같은 법치국가에서는 의사에 반하여 상대방의 자유 및 권리를 제한 박탈하는 행위를 하는 경우 당해 행정작용에 법률상 근거가 있어야만 한다.

북한에서 말하는 수속법적 행정위법행위는 남한의 경우 절차상의 위법에 해당한다. 남한의 행정절차의 헌법적 근거는 제12조의 적법절차조항이다. 직접적으로는 형사법 발동에 관한 것이지만 적법절차의 원칙을 헌법상 명시한 것이라고 할 수 있다<sup>28)</sup>. 그리고 행정절차에 관한 일반법으로서 행정절차법을 두고 있으며, 민원사무와 관련하여 민원사무처리에 관한 법률이 있다. 행정절차에 대해서는 개별 법률에 규정되어 있는 경우가 많다. 청문에 관한 식품위생법 제81조, 의견청취에 대한 토지보상법 제28조 제1항, 진술기회부여에 대한 국가공무원법 제13조 등이다.

북한의 실체법적 행정위법행위는 주체적 측면에서 행정 담당자의 위법이나 법적 권한의 유월에 관한 것이다. 그리고 객체적 측면에서는 행위자의 의사표시가 허위이거나 행위의 내용이 위법인 경우이다. 따라서 남한의 행정행위의 흠과 관련한 법정요건이나 공익요건과 큰 차이가 없다. 하지만 북한의 실체법적 행정위법행위와 수속법적 행정위법행위가 남한의 행정행위의 하자와 행정절차법에 의한 규율과 차이가 있는 부분은 법치국가적 기준이다. 남한의 경우에는 실체법적 차원은 물론 절차법적 차원에서도 법치국가 원리와 적법절차를 중시한다. 그러나 북한의 경우 법치행정의 기준이나 절차

27) 박근성, 행정법강의, 2017, 262면 이하.

28) 헌법재판소 1992. 12. 24. 선고 92헌가8 결정.

등에 한계가 있다. 북한의 경우 기본적으로 법치행정이라기보다는 특성상 공산당의 명령 즉, 당치가 우선하기 때문이다.

### III. 행정처벌의 본질과 특징

#### 1. 행정처벌의 목적과 본질

##### 가. 행정처벌법의 연혁과 기본원칙

북한의 행정처벌법은 2004년 7월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제546호로 채택된 후 8차례의 개정이 있었다. 최근에는 2011년 10월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1902호로 수정 보충되었다<sup>29)</sup>. 특히 2008년의 내용을 대폭 수정한 2011년 개정 법령은 신설 조항이 55개이며, 삭제된 조항은 8개이다. 전체 254조에 이른다.

북한은 행정처벌법의 사명이 ‘위법행위와 행정처벌에 대한 규제를 정확히 하고 그 적용에서 제도와 질서를 엄격히 세워 위법현상을 막고 온 사회에 준법기풍을 확립하는데 이바지하는데 있다’라고 한다(동법 제1조). 또한, 위법행위의 사전방지 원칙을 내세우면서 준법교양과 법적통제를 강화하여 모든 기관, 기업소, 단체와 국민들이 법을 자각적으로, 의무적으로 지키며 위법행위를 미연에 방지하도록 하는 데 있다고 한다(제2조). 행정처벌법의 적용 대상은 위법행위를 한 기관, 기업소, 단체와 국민이며, 북한에서 위법행위를 한 국제기구 또는 다른 나라 단체, 기업, 국민에게도 적용하고 있다. 다만 외교특권을 가진 다른 나라 국민에 대하여서는 그때마다 외교적 절차에 따라 해결한다고 한다(제5조). 행정처벌법은 행정처벌을 적용할 수 있는 위법행위와 그에 따르는 행정처벌의 종류, 적용절차, 방법 같은 것을 규제하고 있다(제7조).

##### 나. 행정처벌의 본질

북한에서는 법을 위반한 자들에게 행정처벌을 적용하려면 행정처벌의 본질과 특성

29) 행정처벌법은 통일법제 데이터베이스에서 제공한 법령 파일에 따른다. 다만 인용 시 일부 용어는 남한의 표기로 바꾸어 사용한다. (2019. 12. 20. 방문) <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>>.

을 이해하는 것이 중요하다고 한다. 북한에서는 행정처벌을 사회의 모든 성원들에게 높은 준법의식을 키워주는 교양수단으로 본다(북한 행정처벌법 제3조). 또한, 행정처벌의 대상이 되는 범위반자들의 대부분은 사회적 교양의 대상들이라고 한다. 이들에게 행정처벌을 적용하는 것은 ‘그들의 머리 속에 남아있는 낡은 사상 잔재를 철저히 뿌리 빼며, 과오를 진심으로 뉘우치고 모든 사업과 생활을 법규범과 규정의 요구대로만 하게 하자는데 있다’<sup>30)</sup>라고 한다.

북한은 행정처벌의 목적이 행정법규범을 어긴 범위반자들에게 법질서를 어겨서는 안 된다는 강한 자극을 주고, ‘낡은 사상의 발현인 위법행위’<sup>31)</sup>를 다시는 저지르지 않도록 교양하는 데 있다고 한다. 뿐만 아니라 위법적 의사를 가지고 있는 사람들에게도 위법행위를 해서는 안 된다는 강한 심리적 충격을 주고 각성시켜 그들이 위법적 의사를 스스로 버리도록 교양하는 데 있다고 한다<sup>32)</sup>. 한편 행정처벌은 범죄를 미리 막는 중요한 수단이라고 한다. 범위반행위에 대하여 내버려두면 그것이 나중에는 필연적으로 범죄에 이르게 된다고 한다. 따라서 국가의 법규범과 규정을 어기는 현상에 대해서는 시초에 철저히 교양 개조할 필요가 있다는 것이다<sup>33)</sup>.

그런데 법 기관과 검열감독통제기관들이 제기된 사건을 취급 처리하는 과정에서 형사책임(민사책임)을 추궁할 정도에 이르지 못한 위법행위를 발견하였거나 형사책임(민사책임)을 추궁할 정도의 범죄행위라고 하더라도 범죄자의 개준성<sup>34)</sup> 정도를 고려하여 행정처벌을 적용해야 할 경우들이 있다는 것이다. 행정처벌의 의의는 바로 형법을 적용할 정도에 이르지 못한 위법행위에 대하여 제때에 법적 제재를 적용함으로써 범죄를 예방하는 데 있기 때문이다.

그리고 모든 국가기관의 조직과 활동은 행정법규범에 따라 진행되며, 행정처벌은 국

30) 리철광, “행정처벌의 본질과 특징”, 정치법률연구, 2010, 40면.

31) 위의 글, 40면.

32) ‘공민은 누구나 다 법을 지켜야 하며 위법행위를 하였을 때에는 법적 제재를 받아야 합니다’(김정일 선집 제7권 318면). 리철광, 위의 글, 40면에서 재인용.

33) 리철광, 앞의 글, 40면.

34) 개준은 개과천선(잘못을 반성하고 마음을 올바르게 고쳐먹음)의 북한말이다. 네이버사전 (2019. 12. 26. 방문) <<https://ko.dict.naver.com/#/search?query=%EA%B0%9C%EC%A4%80&range=all>>.

가 사회생활의 모든 분야에서 엄격한 제도와 질서를 세우는 중요한 수단이라는 것이다. 행정처벌은 행정법규범을 위반한 범위반자들에게 제때에 법적 제재를 적용하도록 함으로써 모든 기관, 기업소, 단체의 일군들과 국민들이 국가의 법규범과 결정, 지시들을 의무적으로 집행하는 강한 규율을 세우도록 자극하고 추동해야 한다고 본다. 만일 사회성원들이 행정법규범은 안중에도 없이 되는대로 행동한다면 국가사회생활에서 제도와 질서를 옹계 세울 수 없게 되며, 나아가서 사회주의제도를 고수할 수 없다고 한다<sup>35)</sup>.

## 2. 행정처벌의 특성과 대상

### 가. 특성

북한에서도 행정처벌은 형사적 처벌과 구별되는 고유한 특성이 있다고 한다. 행정처벌의 특징은 처벌의 성격에서 찾아볼 수 있다. 행정처벌은 형사적 처벌과는 달리 행정적 성격을 띤다. 행정처벌이 행정적 성격을 띤다는 것은 범위반자들의 인신상 자유를 구속하지 않고 사회정치생활은 그대로 하면서 행정적인 통제로 집행된다는 것을 의미한다<sup>36)</sup>. 행정처벌이 행정적 성격을 띠게 되는 것은 행정처벌의 대상으로 되는 위법현상이 그 엄중성에 있어서 폭력의 방법으로 제재<sup>37)</sup>를 가해야 할 정도의 위험한 행위가 아니기 때문이다.

행정처벌의 대상이 되는 것은 기관, 기업소, 단체와 국민들이 사회생활, 경제생활과 정에서 저지른 위법행위로서 형사책임을 추궁할 정도에 이르지 못한 경미한 위법행위이다. 국가가 행정법규범을 어긴 경미한 범위반자들에게 일정한 법적 제재를 적용하게 되는 것은 ‘사람들의 머릿속에 남아있는 자그마한 낡은 사상적 잔재도 없애고, 그들이 선군혁명위업수행에 한 사람같이 떨쳐나서도록 하자는데 있다’<sup>38)</sup>라고 한다. 행정법규범을 어긴 경미한 범위반자들은 행정적 제재의 방법으로도 얼마든지 교양개조를 할

35) 리철광, 앞의 글, 40면.

36) 위의 글, 40면.

37) 위의 글, 40면.

38) 위의 글, 40면.

수 있다는 것이다.

북한의 행정처벌법에서 말하는 위법행위는 국가의 법질서를 고의 또는 과실로 어긴 행정처벌을 적용할 정도의 위험한 행위이다(북한 행정처벌법 제8조). 행정처벌법에서의 행정처벌은 형벌을 적용할 정도에 이르지 못한 위법행위를 한 기관, 기업소, 단체와 공민에게 적용하는 행정법적 제재이다(제13조). 형사적 처벌은 14살 이상<sup>39)</sup>의 개별적 사람에게만 적용된다. 그러나 행정처벌은 위법행위 당시 16살 이상인 자에 대하여서만 적용할 수 있다. 16살 미만인 자가 위법행위를 하였을 경우를 대비하여 사회적 교양대책을 수립하도록 하고 있다(제9조). 북한의 행정처벌법은 아직 범죄에까지 이르지 않은 위법행위에 대하여서만 적용할 수 있도록 하고 있다(제10조). 그러나 다음과 같은 경우에는 행정처벌법을 적용하지 않는다. 정신장애자가 자기의 행위를 가리지 못하거나 통제할 수 없는 상태에서 위법행위를 한 경우, 수행된 행위가 정당방위, 긴급피난에 해당되는 경우, 같은 위법행위에 대하여 이미 행정처벌을 받은 경우, 행정처벌적용시효가 지난 경우이다(제11조).

#### 나. 행정처벌의 종류

북한의 행정처벌의 종류는 다음과 같다. 첫째, 경고, 엄중경고처벌은 직무수행과 관련하여 가벼운 위법행위를 한 관리일군에게 적용하는 행정법적 제재이다. 경고처벌기간은 3개월, 엄중경고처벌기간은 6개월이다(북한 행정처벌법 제15조). 둘째, 무보수 노동은 직무수행과 관련하여 무거운 위법행위를 한 자에게 적용하는 행정법 제재이다. 무보수노동의 집행은 범위반자를 어렵고 힘든 부문에서 노동을 시키는 방법으로 한다. 산전 3개월, 산후 7개월 기간에 있는 여성, 중병환자, 전염병환자에 대해서는 무보수노동처벌을 집행할 수 없다. 무보수 노동처벌기간은 1개월 이상 6개월 이하이다(제16조). 셋째, 노동 교양처벌은 노동 단련형에까지 이르지 않은 위법행위를 한 자에게 적용하는 행정법적 제재이다(제17조).

넷째, 강직, 해임, 철직처벌은 보다 무거운 위법행위를 한 관리일군에게 적용하는 행정법적 제재이다. 강직처벌의 집행은 해당 일군의 직급을 내려놓는 방법으로, 해임, 철

---

39) 위의 글, 40면.



직처벌의 집행은 해당 일군의 직무를 떼는 방법으로 한다(제18조). 다섯째, 벌금처벌은 위법행위를 한 기관, 기업소, 단체와 공민에게 물질적 자극을 줄 목적으로 적용하는 행정법적 제재이다. 벌금액수는 벌금규정에 준한다(제19조). 여섯째, 중지처벌은 비법적으로 경영, 건설, 영업을 한 기관, 기업소 단체에 적용하는 행정법적 제재이다. 중지처벌의 집행은 해당 대상에 대하여 봉인 또는 동력공급, 물자공급, 은행거래 같은 것을 차단시키는 방법으로 한다. 중지처벌은 결함을 퇴치하면 해제시킨다(제20조). 일곱째, 변상처벌은 국가 및 사회협동단체의 재산에 손해를 준 기관, 기업소, 단체와 공민에게 적용하는 행정법적 제재이다. 변상처벌의 집행은 해당 손해액의 전부 또는 일부, 배수로 물게 하는 방법으로 한다(제21조). 여덟째, 몰수처벌은 비법적으로 이루어졌거나 위법행위에 이용된 재산을 가지고 있는 기관, 기업소, 단체와 공민에게 적용하는 행정법적 제재이다. 몰수의 집행은 몰수대상에 속하는 재산을 국고에 넣는 방법으로 한다(제22조).

그리고 아홉째, 자격정지, 강급, 자격박탈처벌은 기술기능자격을 소유한 자가 그것을 이용하여 위법행위를 하였을 경우에 적용하는 행정법적 제재이다. 자격정지처벌은 자격을 일시적으로 정지시키는 방법으로, 강급 처벌은 자격급수를 낮추는 방법으로, 자격박탈처벌은 자격을 완전히 빼앗는 방법으로 집행한다(제23조).

#### 다. 행정처벌의 대상

북한에서 행정처벌은 위법행위를 한 기관, 기업소, 단체와 국제기구 및 기업체에도 적용된다. 기관, 기업소, 단체와 국제기구 및 기업체에 행정처벌을 적용하도록 하는 것은 경제관리에서 엄격한 제도와 질서를 세우는 데서 행정처벌이 적극적인 역할을 하는 것과 중요하게 관련되어 있다. 따라서 기관, 기업소, 단체와 국제기구 및 기업체가 비법거래를 한 경우에는 그 물자들을 몰수하거나 위법적인 경영활동을 한 단위들에 기업중지, 운영중지와 같은 행정처벌을 적용한다<sup>40)</sup>.

행정처벌의 특징은 처벌절차에서 찾아볼 수 있다. 형사적 처벌은 반드시 법이 정한

40) 행정처벌법 제3장 제2절 경제관리질서 위반행위로서 제49조에서부터 제131조까지 규정되어 있다. 대외적인 경제환경의 변화에 따라 토지제도, 화폐, 지하자원, 상품 판매, 외환관리, 밀수행위 등에 대하여 처벌규정을 신설하거나 개정하고 있다. 북한의 토지제도 변화 흐름에 대해서는 김민배, “중국토지제도의 변화 경험과 북한의 토지제도 변화 가능성”, 외법논집, 제37권 제1호, 2013, 91-107면 참조. 북한의 경제자유무역지대와 외국인투자에 관해서는 김민배(2019), 앞의 논문, 65-92면 참조.

소송 절차에 따라 수사, 예심기관에 의한 사건조사, 검찰기관의 기소와 재판소의 심리 및 판결에 의하여 국가의 이름으로 적용된다. 그러나 행정처벌은 특별한 수속절차가 없이 해당 권한 있는 국가기관이 행정적인 명령과 지시의 방법으로 직접 적용한다<sup>41)</sup>. 행정처벌은 사회주의법무생활지도위원회와 내각, 검찰, 재판, 중재, 인민보안, 검열감독 기관, 자격수여기관이 준다. 기관, 기업소, 단체도 법이 정한 범위 안에서 해당하는 행정처벌을 줄 수 있다(북한 행정처벌법 제229조). 행정처벌을 결정한 기관은 행정처벌집행기간이 끝나면 즉시 해제결정을 하여야 한다(제249조).

이것은 행정법규범을 어긴 범위반자들에게 해당하는 법적 제재를 제때에 적용할 수 있게 하며 범죄를 미연에 방지하고, 국가기관들의 사업 권위를 보장하는 데 의의가 있다고 한다. 북한에서는 행정처벌이 그 성격과 적용대상, 그리고 처벌절차에서 형사적 제재와 근본적으로 다른 특징이 있다고 한다.

#### 라. 행정처벌의 감경사유

행정처벌은 위법행위의 목적과 동기, 수단과 방법, 실행 정도, 공모관계, 위법자의 위험성 정도 같은 것을 고려하여 그 종류와 한도를 정한다(북한 행정처벌법 제25조). 행정처벌적용에서 감경사유는 다음과 같다. 공모한 위법행위의 피동분자인 경우, 국가기관이 위법행위에 대하여 조사할 때 협력하였을 경우, 국가에서 맡겨준 일을 더 잘하려고 하다가 위법행위를 한 경우, 정당방위, 긴급피난의 정도를 넘었을 경우, 자백하였을 경우, 특출한 공로를 세운 자가 위법행위를 한 경우, 약취하였거나 파손한 재산을 스스로 보상하였거나 원상 복구하였을 경우, 피해자에게 잘못이 있을 경우이다(제28조). 행정처벌을 받은 자가 자기의 과오를 진심으로 뉘우치고 사업과 생활을 특별히 잘하였을 경우에는 그 집행기간이 절반 이상 지난 다음 그가 받은 행정처벌을 기한 전에 제시켜줄 수 있다(제31조).

행정처벌 적용에서 가중사유는 다음과 같다. 공모한 위법행위의 주동분자인 경우, 여러 번 위법행위를 한 경우, 법집행일군의 위법행위조사활동을 방해하였을 경우, 위법행위와 관련한 증거를 은닉 또는 소멸시켰을 경우, 위법사실을 알린 사람이나 증인을

41) 리철광, 앞의 글, 42면.

폭행하였거나 보복하였을 경우, 비상사태나 재해발생 시에 위법행위를 한 경우, 자기의 보호 밑에 있거나 직무상 복종관계에 있는 자에 대하여 위법행위를 한 경우이다(제29조).

한편 행정처벌을 받은 자가 그 집행이 끝나기 전에 새로운 위법행위를 하였거나 숨긴 위법행위가 발견되었을 경우에는 이미 받고 있는 행정처벌의 집행기간을 늘이거나 보다 무거운 행정처벌을 적용할 수 있다(제30조). 행정처벌을 받은 자의 권리제한과 관련하여 경고, 엄중경고, 무보수 노동, 노동교양 처벌을 받은 자는 처벌기간 안에 국가 표창을 하거나 등용, 동급조동시킬 수 없으며 중요행사, 회의, 강습에 참가시키거나 휴가, 휴양을 주거나 다른 나라에 출장 보낼 수 없다(제33조). 그러나 행정처벌의 시효와 관련하여 위법행위를 한 때부터 일정한 기간이 지나면 행정처벌을 적용할 수 없다(제32조).

#### 마. 일반 행정질서 위반행위에 대한 처벌

국가의 정책집행을 무책임하게 한 자에게는 경고, 엄중경고 또는 3개월 이하의 무보수 노동처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수 노동 또는 강직, 해임, 철직처벌을 준다(북한 행정처벌법 제158조). 직무상 의무를 수행하지 않았거나 되는 대로 하여 엄중한 경과를 일으켰거나 상급기관에서 조직한 중요회의에 참가하지 않은 자(제160조), 일군이 이기적 목적으로 직권을 남용하여 사회적 물의를 일으킨 경우에는 경고, 엄중경고 또는 3개월 이하의 무보수 노동처벌을 준다. 정상이 무거운 경우(제159조), 승인 없이 상급의 권한에 속한 행위를 하여 무질서와 혼란을 조성하였거나 다른 기관, 기업소, 단체의 사업에 필요 없이 간섭하여 지장을 준 자(제161조), 뇌물을 주었거나 받았거나 중개한 자에게는 경고, 엄중경고 또는 무보수 노동, 노동교양, 강직, 해임, 철직처벌을 준다(제163조).

일군이 위법행위를 하여 국가기관의 권위를 훼손시켰을 경우(제162조), 지원, 후원, 부조, 사업보장과 같은 명목으로 물질적 부담을 시킨 자(제164조), 인권유린행위(제165조), 행정검열질서위반행위(제179조), 비밀관리질서를 어긴 자(제182조), 국경통행검사질서위반행위(제183조) 등에 대해 경고, 엄중경고, 벌금, 무보수노동, 노동교양, 강직, 해임, 철직처벌을 한다.

### 바. 행정처벌의 적용절차와 방법

행정처벌은 사회주의법무생활지도위원회와 내각, 검찰, 재판, 중재, 인민보안, 검열감독기관, 자격수여기관이 준다. 기관, 기업소, 단체도 법이 정한 범위 안에서 해당한 행정처벌을 줄 수 있다(북한 행정처벌법 제229조). 사회주의법무생활지도위원회는 국가기관, 기업소, 단체의 일군이 위법행위를 한 경우 경고, 엄중경고, 무보수노동, 노동교양, 강직, 해임, 철직, 벌금, 중지, 변상, 몰수, 자격정지, 강급, 자격박탈처벌을 줄 수 있다(제230조).

행정처벌의 제기는 검찰, 재판, 중재, 인민보안기관과 검열감독기관이 한다. 기관, 기업소, 단체와 공민도 행정처벌에 대한 제기를 할 수 있다(제239조). 행정처벌을 제기하려는 기관, 기업소, 단체와 공민은 위법자료를 해당 행정처벌기관에 서면으로 제출하여야 한다. 위법자료에는 범위반자의 이름, 직장직위, 위법내용, 적용하려는 법조문 같은 것을 구체적으로 밝히고 증거자료를 첨부하여야 한다(제240조). 행정처벌은 사회주의법무생활지도위원회 또는 내각 상무회의, 기관, 기업소, 단체의 책임일군협의회에서 심의하고 결정으로 준다. 그러나 재판, 중재기관에서 주는 행정처벌은 판정 또는 재결로 준다(제242조). 행정처벌기관은 위법자료를 받은 날부터 30일안에 심의하고 해당한 결정을 하여야 한다(제243조).

행정처벌기관은 행정처벌을 심의 결정할 경우 해당 위법자를 참가시켜야 한다. 그러나 벌금, 중지, 변상, 몰수처벌 문제를 심의 결정할 경우에는 위법자를 참가시키지 않을 수 있다(제244조). 행정처벌기관은 위법행위가 형벌을 줄 정도로 엄중할 경우 그 자료를 해당 법 기관에 넘겨야 한다. 행정처벌대상자가 자기의 취급관할이 아닌 경우에는 위법자료를 해당 행정처벌기관에 넘긴다(제245조).

행정처벌을 결정한 기관은 행정처벌집행기간이 끝나면 즉시 해제결정을 하여야 한다. 이 경우 행정처벌해제결정통지서를 작성하여 해당 기관, 기업소, 단체에 보내야 한다(제249조). 상급기관은 아래 행정처벌기관에서 잘못 적용한 행정처벌에 대하여 변경시키거나 취소시킬 수 있다(제250조). 기관, 기업소, 단체와 공민은 행정처벌의 적용과 집행에 대하여 의견이 있을 경우 해당 행정처벌기관 또는 상급행정처벌기관에 신소할 수 있다(제252조). 행정처벌 적용과 집행에 대한 신소를 받은 행정처벌기관 또는 행정

처벌집행기관은 신소를 받은 날부터 중앙급기관은 60일, 도(시)급기관은 40일, 구역(군)급기관은 20일 안에 심의 처리하고 그 결과를 신소를 한 기관, 기업소, 단체와 국민에게 알려야 한다(제253조). 행정처벌 적용과 집행에 대한 감시는 검찰기관이 한다. 이 경우 검찰감시법에 따른다(제254조).

### 3. 남한의 행정상 제재와의 비교

#### 가. 목적과 특성

남한에서도 정부나 지방자치단체는 다양한 행정 목적의 달성을 그 사명으로 하고 있다. 무엇이 행정 목적인가에 대하여는 한마디로 말할 수 없지만 치안 질서의 유지나 공공의 이익의 증진은 행정 영역에 공통된 행정 목적이다. 이처럼 목적 달성에 국민의 협력이 필요불가결한 분야에서 협력을 얻지 못하거나 혹은 국민이 법규를 위반하여 목적을 달성할 수 없는 경우 행정은 어떻게 대처하는 것이 좋은가. 이 경우 취할 수 있는 방법은 다음과 같다. 우선 명령을 내려 국민에게 의무를 부과한다. 그리고 의무를 이행하지 아니하는 경우 그 의무를 강제로 실현시킨다. 마지막으로 의무를 이행하지 아니한 국민에 대하여는 처벌을 한다.

남한에서 행정벌은 행정상의 의무 위반자에 대하여 일반 통치권에 기초하여 국가 또는 지자체가 제재로서 과하는 벌이라고 정의되고 있다. 그런데 형사벌은 법률상의 의무 위반에 대하여 과하여지는 제재라는 의미에서 행정벌과 공통된 성격을 갖고 있다. 양자의 차이점은 형사벌이 형사적 법익을 침해한 위반자의 악성에 대하여 가하는 벌인 반면, 행정벌은 위반자의 선악보다는 행정법규의 위반 사실 자체에 대하여 가하는 벌이라는 것이다.

형벌은 범죄 관련 규정의 위반자에 대하여 과하는 제재이다. 그리고 형사벌이란 형사법에 위반하는 행위에 대하여 과해지는 형벌이다. 그러나 형사범뿐만 아니라 행정법에 위반하는 행위에도 형벌이 가해질 수 있다. 이 형벌을 형사벌과 구별하기 위하여 행정형벌이라고 한다<sup>42)</sup>. 행정형벌의 과형 절차는 형사소송법에 의하는 것이 원칙이다.

42) 김유환, 현대행정법, 2019, 301면 이하.

행정벌은 내용에 따라 행정형벌과 행정상의 질서벌(과태료)로 나누어진다. 행정형벌은 행정상의 중대한 의무 위반에 대하여 부과된다. 형법 제41조에 규정된 형벌, 즉 사형, 징역, 금고, 자격상실, 자격정지, 벌금, 구류, 과료, 몰수의 9가지가 적용되는 경우를 행정형벌이라고 한다. 행정형벌에는 형법총칙(형법 제8조)<sup>43)</sup>이 적용되며, 검찰의 기소에 의해 형사소송법에서 정한 절차에 따라 법원이 판단한다. 그러나 과벌 절차의 예외를 개별법에서 정하는 경우도 있다.

북한도 행정벌과 형사벌을 구별하고 있다. 행정벌은 형사적 처벌의 대상인 범죄가 되기 이전이라는 시점을 제시하고 있다. 그런데 북한의 경우 형사벌 대상과 범죄를 동일시하고 있다. 다만 행정벌은 형사벌보다는 범죄의 질 등이 미약한 경우를 상정하고 있다. 남한의 경우에도 행정적 제재의 유형인 행정질서벌과 행정형벌을 구별하고 있다. 남북한 모두 유사한 기준과 개념을 사용하고 있다. 하지만 구체적인 기준이나 제재 방식에서는 차이가 있다. 처벌의 수단에서도 큰 차이가 있다. 북한에서는 사회주의적 특성을 감안하여 남한에서는 사용하지 않는 무보수 노동이나 노동교양 등을 제재의 수단으로 활용하고 있다.

#### 나. 행정처벌과 질서유지

시민이 전입신고를 게을리한 행위가 바로 사회질서에 위해를 끼치는 것은 아니다. 그러나 이것이 의무 위반 행위라는 점에는 차이가 없다. 만약 이러한 태만이 만연하게 되는 경우 행정질서를 유지하기 어렵다. 이와 같이 행정상 질서유지를 목적으로 하지만, 바로 행정형벌을 과할 가치가 없는 정도의 경미한 의무 위반 행위에는 금전벌인 과태료를 부과한다. 행정상 질서벌로서의 과태료는 형벌이 아니므로, 행정형벌과 같이 형법총칙과 형사소송법은 적용되지 않는다<sup>44)</sup>. 행정형벌과 행정질서벌의 병과(이중처벌)에 대해서 학설은 대립하고 있다. 판례는 양자는 성질이 다르므로 병과해도 일사부재리의 원칙에 어긋나는 것이 아니라는 입장이다<sup>45)</sup>.

43) 제8조(총칙의 적용) 본법 총칙은 타법령에 정한 죄에 적용한다. 단 그 법령에 특별한 규정이 있는 때에는 예외로 한다.

44) 김유환, 앞의 책, 308면 이하.

45) 대법원 1996. 4. 12. 선고 96도158 판결[자동차관리법위반][공1996.6.1.(11),1639] 【판시사항】 임시운행허가기간을 벗어나 무등록차량을 운행한 자에 대한 과태료의 제재와 형사처벌이 일사부재리의 원칙에

현재 질서위반행위규제법이 과태료의 모범 역할을 하고 있다<sup>46)</sup>. 질서위반행위란 ‘법률(조례를 포함)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위’를 말한다. 법률에 따르지 아니하고는 어떤 행위도 질서위반행위로 과태료를 부과하지 아니한다(질서위반행위규제법 제6조). 고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다(제7조). 14세가 되지 아니한 자의 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다(제9조). 행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있다(제20조). 법원은 상당하다고 인정하는 때에는 심문 없이 과태료 재판을 할 수 있다(제44조).

북한의 경우 위법행위를 한 경우에 대하여 다양한 제재 수단을 활용하고 있다. 경고, 엄중경고, 무보수 노동, 노동교양, 강직, 해임, 철직, 벌금, 중지, 변상, 몰수, 자격정지, 강급, 자격박탈처벌 등이다. 남한의 경우에도 대상에 따라 경고, 불문경고, 정직, 강등, 파면 등을 사용하며, 사안에 따라 영업정지, 영업폐쇄, 봉인 등을 실시한다. 그러나 무보수 노동이나 노동교양 같은 제재 수단은 없다. 북한의 벌금이 남한의 과태료에 해당하는지 알 수 없다. 제재 수단으로 사용하는 용어 가운데는 남한에서 형사적 처벌 수단과 관련된 내용도 포함되어 있다. 북한의 경우 행정처벌법과 형벌을 구별한다고 하지만 그 경계선이 불분명하다.

#### 다. 새로운 제재 수단

남한의 경우 대체적 작위의무의 불이행에 대처하는 행정대집행 이외에도 의무의 불이행에 대한 유효한 제재 방법을 개별법에서 규정하고 있다. 행정의 실효성 확보를 위해 최근에는 새로운 방법과 제재 수단들이 등장하고 있다.

질서위반행위규제법에서는 관허사업의 제한을 규정하고 있다. 행정청은 허가·인가·면허·등록 및 갱신을 요하는 사업을 경영하는 자가 체납을 한 경우 그에 대해 사업의 정지 또는 허가 등의 취소를 할 수 있다(제52조). 질서위반행위규제법은 고액·상습체납자에 대해 원은 검사의 청구에 따라 결정으로 30일의 범위 이내에서 감치(監置)에 처할 수 있다(제54조). 행정청은 자동차관리법 제2조 제1호에 따른 자동차의 운행·관리

반하는 것인지 여부(소극)

46) 김동희, 행정법1, 2014, 525-531면.

등에 관한 질서위반행위 중 과태료를 납부하지 아니한 자에 대하여 체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 그 소유의 자동차의 등록번호판을 영치할 수 있다(제55조).

건축법에 의하면 허가권자는 허가나 승인이 취소된 건축물 또는 시정명령을 받고 이행하지 아니한 건축물에 대하여는 다른 법령에 따른 영업이나 그 밖의 행위를 허가·면허·인가·등록·지정 등을 하지 아니하도록 요청할 수 있다(제79조 제2항). 관세법은 고액·상습체납자의 명단 공개를 규정하고 있다(제116조의2). 식품위생법은 위반사실의 공표를 규정하고 있다(제84조). 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률은 1개월 이상의 기간을 정하여 그 위반 사항을 시정하도록 명하도록 규정하고 있다(제58조). 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 소독업자가 일정한 사유에 해당하는 경우 영업소의 폐쇄를 명하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있다(제59조).

금전상 제재 수단으로 과징금 제도가 있다. 과징금은 형벌이 아니다. 그러므로 불법적으로 금전적 이익을 얻은 경우에는 그에 대한 박탈 조치를 할 수 있다. 형벌과의 병과도 가능하다. 과징금 부과와 이중처벌 여부에 대해 헌법재판소는 헌법 제13조 제1항이 금지하는 이중처벌에 해당하지 않는다고 한다<sup>47)</sup>. 식품위생법 제82조에서는 영업정지 등의 처분에 갈음하여 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 세금납부와 같이 기한이 정해져 있는 납부 의무에 대하여 금전상의 가산세와 같은 추가 부담을 과할 수 있다(국세징수법, 소득세법, 관세법 등).

통고처분이란 일정한 위법행위의 범법자에게 형벌 대신 범칙금을 납부토록 명하고, 범칙자가 그 범칙금을 납부하면 처벌이 종료되는 과형 절차를 말한다. 조세범(조세범 처벌법 9조), 관세범(관세법 227조), 출입국사범(출입국관리법 102조), 교통사범(도로교통법 제163조)등에 규정되어 있다.

북한의 경우 처벌과 제재 수단으로, 직무상 위법행위에 대해서는 경고, 엄중 경고, 무보수 노동, 강직, 해임, 철직 등의 방법을 사용한다. 그리고 자격정지, 강급, 자격박탈 등은 전문가 자격, 기술자격을 받은 자에게 적용한다. 한편 벌금, 변상처벌 등은 노동보수를 받는 자에게 적용한다. 북한은 기본적으로 사회주의경제체제를 통해 움직이고

47) 헌법재판소 2011. 6. 30. 선고 2009헌바55 결정(부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률 제5조 제1항 위헌소원).



있다. 따라서 남한의 자본주의체제와 같은 선상에서 비교하는 데 한계가 있다.

그러나 북한의 경우 사회주의국가체제를 유지하고 관리하기 위해 변화된 현실에 맞는 처벌과 제재 수단을 도입하고 있다. 방대한 조문의 행정처벌법이 그 예이다. 특히 개정을 거듭하여 다양한 행정처벌 대상을 규정하고 있다. 구체적으로 국방관리질서 위반행위, 경제관리질서 위반행위, 문화관리질서 위반행위, 일반행정질서 위반행위, 사회공동행정질서 위반행위를 규정하고 있다. 법령의 내용만으로 보면 남한의 관련 법령과 큰 차이가 없다. 행정법의 특성상 국가와 사회 그리고 공동체의 법률관계를 규정하여, 질서유지와 공공복리를 목표로 하기 때문이다.

#### IV. 결 론

사회주의의 국가 사멸의 개념에 따르면 중국적인 공산사회에서 전통적인 국가의 기능은 불필요해질 것이라고 한다. 엥겔스는 국민의 정부이긴 하지만 사물의 관리에 의한 국가의 변형 그 자체 등으로 인해 전통적인 의미의 국가가 되지 않는다고 주장하였다. 공산주의 사회에서 사회계급은 소멸되고, 그 결과 법을 필요로 하지 않는 국가, 즉 공산주의 사회가 열린다는 것이다<sup>48)</sup>. 법의 사멸 이론 역시 국가 사멸 이론과 마찬가지로 맑스주의 법률관이다. 즉, 국가 및 법률은 계급과 함께 발생한 것이며, 사회가 공산주의의 단계까지 나아가 상품 거래 교환이나 계급 대립이 소멸되면 국가나 법률도 불필요해져 사멸해간다고 하는 사고방식이다<sup>49)</sup>. 레닌은 자신의 『국가와 혁명』에서 국가 사멸의 이념을 지지했다. 소련의 파슈가니스 등에 의해 적극적으로 주창되었다.

그러나 스탈린 시대의 소련은 국가 사멸에 대한 생각을 접었다. 스탈린이 ‘일국사회주의’를 추진해 나가는 과정에서 파슈가니스는 소련의 전복을 기도하는 무정부주의자로서 낙인을 받아 숙청의 대상이 되었다. 비신스키는 사회주의 법체계의 존립을 부정

48) 渋谷謙次郎 「パシュカーニス法理論の再検討(1) : 『法の一般理論とマルクス主義』. をめぐって」 『神戸法學雑誌』 (2012) 59-131頁; 渋谷謙次郎 「パシュカーニス法理論の再検討(2) : 『法の一般理論とマルクス主義』. をめぐって」 『神戸法學雑誌』 (2013) 1-55頁 (2020. 1. 7. 방문) <<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81004347.pdf>>.

49) 松田博 「マルクス国家論の「再審」に関する覚書」 『立命館産業社会論集』 第41巻 (2005) 219-228頁.

한 가해자 이론이라면서 파슈가니스를 규탄하였다<sup>50)</sup>. 스탈린 이후에도 ‘국가의 사멸이 법의 사멸로 이어지지 않고 공산주의 사회에서도 일정한 법규범이 필요하다’는 현실을 받아들이게 된다<sup>51)</sup>. 1936년 스탈린 헌법 이후 법학의 해체가 아니라 사회주의 법학의 부활로서 다시 나타나게 된다.

물론 북한의 법이론이 소련과 같은 법 사멸론과 법 부활론의 논쟁을 거쳐 발달한 것은 아니다. 북한은 사회주의 전반에서 진행된 사회주의 법체계의 부활과 강화라는 흐름을 그대로 계승한 것이라 할 수 있다. 동시에 북한의 법이론은 다른 사회주의 국가와는 달리 그 자체의 특성을 반영한 것이다. 북한의 국가체제에 대해서는 다양한 논쟁이 있다. 그러나 북한은 선군정치를 내세우고 있고, 위법이란 선군정치에 반하는 것이라고도 한다. 북한이 선군정치를 내세우는 경우 주로 다음과 같은 논지를 펼친다. 즉, ‘주체의 사상론이 선군정치의 기초이다. 선군사상은 혁명군대를 주력군으로 하여 혁명력 역량편성의 독창적이고도 과학적인 전략전술을 밝혀주는 혁명이론이다. 선군시대의 혁명의 주체는 수령, 당, 군대, 인민의 통일체이며, 혁명의 주체로서의 위력은 혁명의 수뇌를 핵으로, 중심으로 하는 당과 군대, 인민의 일심단결, 혼연일체에 있다. 일심단결은 하나의 사상과 신념, 동지적 사랑과 의리에 기초한 당과 군대, 인민의 혼연일체이다’<sup>52)</sup>라고 한다.

그런데 북한에서 사용하는 선군과 주체사상 그리고 행정위법과 처벌의 관계를 논리적으로 규명하기는 쉽지 않다. 문언적으로 보면 주체사상과 선군정치 그리고 당과 군대 그리고 인민이 일맥상통하는 관계에 있으며, 이에 반하는 것은 위법이라는 논리가 된다. 북한의 행정법이 말하는 행정위법행위나 행정처벌법도 이와 연계되어 있을 것으로 보인다. 행정처벌법도 결국은 사회주의 법체계의 고수에 일차적인 목적이 있다는 점을 고려할 때 당과 군이 국가의 핵심이고, 이를 위반하는 행위는 처벌과 제재의 대상이 되는 것이다. 행정상 법률관계 즉 행정주체인 국가와 그 상대방인 국민과의 관계

50) 김민배, 칼 맑스의 소유론과 소련헌법의 소유제도, 인하대 법학박사학위논문, 1991, 242면.

51) Surin, Kenneth, “Marxism(s) and The Withering Away of the State”, Social Text 27 (27), Duke University Press, 1990, 35-54.

52) 김영진, “선군정치는 주체의 사상론에 기초한 정치”, 정치법률연구, 2008(4), 9면; 차광혁, “선군사상은 혁명군대를 주력군으로 하여 혁명력량 편성의 과학적인 전략전술을 밝힌 혁명이론”, 정치법률연구, 2011(4), 17면; 안재철, “선군정치는 주체혁명위업완성의 필승의 전략전술”, 정치법률연구, 2011, 12면.

가 일방적이고, 권력적인 것도 마찬가지이다.

남한의 경우 행정상 법률관계의 당사자를 주체와 그 상대방인 객체로 구별하지만 북한에서는 행정주체가 대부분 일방적으로 법률관계를 형성시키므로 그 객체인 인민이 법률관계에서 갖는 법적 지위는 의미가 없다. 행정법관계를 작용법적 관계와 특별 권력관계로 구분하는 경우 후자의 성격이 강하다. 행정법관계의 내용적 측면에서 보면 국가적 공권이 개인적 공권보다 강조되고 있다. 특히 일방적으로 의무를 강조하고 있다는 점에 차이가 있다. 한편 남한에서는 행정작용의 위법을 행정행위의 주체와 상대방, 절차적 위법과 의무 불이행 등으로 구분한다. 북한이 말하는 행정위법행위와 남한에서 말하는 위법한 행정행위는 동일하지 않다. 남한과 마찬가지로 북한도 행정상 제재의 대상이 되는 위법행위와 형사적 처벌이 필요한 위법행위를 구별하고 있다. 그러나 행정상 제재의 대상이 되는 위법과 형사적 처벌의 대상이 되는 위법의 경계가 분명하지 않다.

한편 북한에서 형법규범의 효력이 국가주권과 국가권력의 법적 표현이라고 하는 것도 같은 맥락이다. ‘형법규범은 국가주권을 장악한 계급의 이해관계에 맞게 제정되는 것으로 하여, 형법규범의 효력은 철저히 계급적 성격을 띠게 된다. 형법규범의 효력은 폭력적 성격의 징벌과 제재, 즉 폭력적 성격의 법적 구속력이 된다’<sup>53)</sup>라는 것이다. 북한이 형벌의 목적과 관련하여 ‘국가는 죄를 범한 범죄자들이 범죄행위를 통하여 느끼게 되는 정신 육체적 쾌락에 대비할 수 없을 정도의 정신 육체적 고통을 느끼게 함으로써 그들의 범죄행위의 돌이킬 수 없는 사회적 후과와 자기의 정신 육체적 고통으로부터 강한 심리적 변화를 가져오게 한다. 형벌 적용을 통해 범죄자들은 정신적, 육체적 고통을 받게 되며 범죄의 해독성을 뼈저리게 느끼게 된다’<sup>54)</sup>라는 것을 들고 있다.

북한이 정신 육체적 고통을 가해 범죄를 단죄한다는 것은 인간의 존엄을 침해하는 것이다. 인간존엄과 인권이라는 국제적 규범과는 전혀 다른 방식으로 신체와 정신에 대한 가혹행위를 정당화하고 있기 때문이다. 물론 북한에서는 행정처벌법의 경우 형사법과 다르다는 점을 강조하고 있다. 행정처벌이 형사적 처벌과는 달리 행정적 성격을

53) 리광일, “형법규범의 효력 본질과 특징”, 정치법률연구, 2011, 32면.

54) 김수영, “형벌적용의 목적에 대한 과학적 이해”, 정치법률연구, 2011(1), 34면.

갖는다는 논거로 범위반자들의 인신상 자유를 구속하지 않는 점을 들고 있다. 그 이유는 행정법규범을 어긴 경미한 범위반자들은 행정적 제재의 방법으로 얼마든지 교양·개조할 수 있기 때문이라고 한다. 북한의 행정처벌에는 직무상 위법행위와 관련한 경고, 엄중 경고, 무보수 노동, 강직, 해임, 철직 등이 있다. 그리고 자격정지, 강급, 자격박탈 등 전문가 자격, 기술자격을 받은 자에게 적용하는 처벌이 있다. 벌금, 변상처벌 등 노동보수를 받는 자에게 적용하는 처벌도 있다. 한편 16살 미만자는 노동을 할 수 없으므로 노동보수를 받는 자에게 적용 처벌들은 적용될 수 없다고 한다.

그러나 행정법은 질서유지나 공공복리 차원에서 규정되는 것이므로 형사적 처벌의 대상인 범죄와는 근본적으로 다른 것이다. 질서유지의 대상과 그 자체가 악인 형사적 범죄 사이에는 차이가 있다. 그런데도 북한의 행정법은 질서유지가 우선이고, 그것이 사회주의국가체제에 필요하다는 것을 반증하고 있다. 행정적 제재 수단으로서 형사적 수단이 사용되는 것도 같은 차원이다. 행정처벌이나 법적 제재가 사회주의국가체제의 유지의 수단으로 실시되고 있다는 점을 나타내고 있다. 또한 교양이라는 제재 수단을 통해 사상적, 심리적 통제와 개조를 밝히고 있는 점도 북한의 위법 개념과 행정처벌의 특성을 나타내는 것이다. 특히, 북한의 행정처벌법은 사상과 심리적 통제 수단을 사용하고, 교양을 통해 위법행위를 교정할 수 있다고 한다. 그것은 법치행정이나 인간의 존엄성은 물론 신체의 자유 그리고 정신적 자유 등을 침해하는 것이다.

(논문접수: 2020. 1. 13. 심사개시: 2020. 1. 14. 게재확정: 2020. 1. 28.)

## 참고 문헌

### 1. 국내 문헌

김동희. 행정법1. 박영사, 2014.

김민배 외. 행정법1. 한국방송통신대학출판부, 2004.

김민배. 칼 맑스의 소유론과 소련헌법의 소유제도, 인하대 법학박사학위논문. 1991.

\_\_\_\_\_. “중국토지제도의 변화 경험과 북한의 토지제도 변화 가능성”, 외법논집, 제37권 제1호. 2013.

\_\_\_\_\_. “남한의 경제자유구역 운영경험과 북한에 주는 법적 시사점”, 토지공법연구, 제85집. 2019.

김유환. 현대행정법. 법문사, 2019.

박균성. 행정법강의. 박영사, 2017.

법제처. 「행정기본법」 제정으로 법치행정 완성한다’ 보도자료. 2019. 7. 2.

홍정선. 행정법특강. 박영사, 2017.

헌법재판소 1992. 12. 24. 선고 92헌가8 결정.

대법원 1996. 4. 12. 선고 96도158 판결.

네이버사전 (2019. 12. 26. 방문) <[https://dict.naver.com/search.nhn?dicQuery=%EC%A0%80%EC%95%A0&query=%EC%A0%80%EC%95%A0&target=dic&ie=utf8&query\\_utf=&isOnlyViewEE=>](https://dict.naver.com/search.nhn?dicQuery=%EC%A0%80%EC%95%A0&query=%EC%A0%80%EC%95%A0&target=dic&ie=utf8&query_utf=&isOnlyViewEE=>)>.

네이버사전 (2019. 12. 26. 방문) <<https://ko.dict.naver.com/#/search?query=%EA%B0%9C%EC%A4%80&range=all>>>.

## 2. 북한 문헌

김수영. “형벌적용의 목적에 대한 과학적 이해”, 정치법률연구. 과학백과사전출판사, 2011(1).

김영진. “선군정치는 주체의 사상론에 기초한 정치”, 정치법률연구. 과학백과사전출판사, 2008(4).

리광일. “대인적 및 공간적 효력에 대한 공화국의 형법규제는 국가의 자주권실현을 담보하는 법적 규제”, 정치법률연구. 과학백과사전출판사, 2011(2).

\_\_\_\_\_. “형법규범의 효력 본질과 특징”, 정치법률연구. 과학백과사전출판사, 2011.

리철광. “행정처벌의 본질과 특징”, 정치법률연구. 과학백과출판사, 2010.

손철남. “인민정권의 법적통제기능을 강화하는 것은 사회주의 국가관리의 필수적 요구”, 정치법률연구. 과학백과사전출판사, 2011(1).

안재철. “선군정치는 주체혁명위업완성의 필승의 전략전술”, 정치법률연구. 과학백과사전출판사, 2011.

차광혁. “선군사상은 혁명군대를 주력군으로 하여 혁명력량 편성의 고학적인 전략전술을 밝힌 혁명리론”, 정치법률연구. 과학백과사전출판사, 2011(4).

허명혁. “위법행위의 본질과 형태”, 정치법률연구. 과학백과출판사, 2011.

\_\_\_\_\_. “행정강제의 특징과 종류”, 정치법률연구. 과학백과출판사, 2011.

## 3. 외국 문헌

瀧島 正好 「パシュカーニスによる法死滅論の基礎づけとその批判」『法哲學年報』(1976)  
<<https://doi.org/10.11205/jalp1953.1975.132>>.

松田博 「マルクス國家論の「再審」に關する覺書」『立命館産業社會論集』第41卷 (2005)  
<[http://www.ritsumei.ac.jp/ss/sansharonshu/assets/file/2005/41-1\\_04-01.pdf](http://www.ritsumei.ac.jp/ss/sansharonshu/assets/file/2005/41-1_04-01.pdf)>.

澁谷謙次郎 「パシュカーニス法理論の再検討(1) : 『法の一般理論とマルクス主義』. を

めぐって」『神戸法學雑誌』(2012); 澁谷謙次郎「パシュカーニス法理論の再検討(2) : 『法の一般理論とマルクス主義』. をめぐって」『神戸法學雑誌』(2013) <<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81004347.pdf>>.

Surin, Kenneth. "Marxism(s) and The Withering Away of the State", Social Text 27 (27).  
Duke University Press, 1990.

Abstract

**Illegal Administrative Conduct and  
Administrative Punishment Law in North Korea**

Kim Min Bae

(Professor, Law School, Inha University)

North Korea uses socialist law as the basic means of managing the country. Socialist law is different from capitalist law in South Korea. In particular, the North's administrative law features strong coercion and power. North Korea does not entrust compliance with the law to people's will or autonomous actions. It is calling for the compulsory observance of the law powerfully. The goal of the people's government is to establish the law and order of the nation.

Then, how does North Korea manage its state? On what basis do residents' administrative activities be controlled? How do you punish a person for committing an illegal act? In North Korea, it sets a standard of illegal administrative activities. And if they violate it, they will be punished. In North Korea, it also distinguishes between administrative punishment for administrative misconduct and criminal punishment for crimes. But the boundary is not clear. In particular, administrative punishment is being carried out in North Korea on an ideological or psychological level. In other words, they are punishing them for administrative misconduct with a level of ideological control. North Korea has various penalties for illegal administrative activities.

In this study, I want to review the illegal administrative activities and administrative punishments among the contents of the North's administrative law. At the same time, we would like to examine what points the North's illegal administrative conduct and administrative punishment are similar in relation to the South's administrative law, and what makes the difference. However, only those directly related to the contents of the North Korean administrative law will be subject to the primary comparison.



Through this review, I want to reveal the characteristics of the North Korean administrative law and identify similarities and differences with the South's administrative law. In this study, I want to explain that maintaining order is the priority of the North Korean administrative law. It is the same way that criminal means are used in administrative sanctions. In North Korea, administrative punishment or legal sanctions are being enforced as a means of maintaining the socialist state system. The North's administrative punishment law uses the means of thought and psychological control. But it violates the rule of law or human dignity, as well as the human freedom and spiritual freedom.

**Key Words**

Socialist law, Illegal administrative act, Administrative penalties, Administrative sanctions, Defects of administrative conduct, Administrative Punishment, Criminal punishment, Penalty, Administrative Enforcement Act