

## 북한 행정법의 체계와 특색

김 남 철\*

### <목 차>

- I. 서론
- II. 북한의 행정법
  - 1. 행정법의 기본적 성격
  - 2. 행정조직법
  - 3. 행정작용법
  - 4. 행정구제법
  - 5. 개별행정법
- III. 북한의 행정법학
- IV. 결론

### I. 서론

일반적으로 행정법이라 함은 행정에 관한 국내공법이라고 정의할 수 있다. 이러한 행정법의 개념은 서구에서 행정에 관한 재판제도가 마련되고, 행정에 고유한 법률이 축적되면서 생겨난 관념이다. 이러한 행정과 행정법의 개념은 이른바 삼권분립을 바탕으로 하고 있는 것으로서 행정은 법에 기속된다는 법치행정의 원리는 행정법을 지배하고 있는 이

\* 부산외국어대학교 법학부 조교수.

론이다. 다른 나라의 경우에도 그렇듯이 우리나라에도 행정법전이라는 통일법전은 없다. 그렇지만 행정법은 행정에 관한 무수히 많은 단행법령으로 구성되어 있어, 그 분량에 있어서 모든 법분야 가운데 단연 우위에 있다고 할 수 있을 정도로 방대하다.

이상의 우리나라의 행정법에 관한 일반적인 설명을 바탕으로 한다면, 과연 북한에도 행정법이 있는가 하는 의문이 생긴다. 왜냐하면 북한법과 같은 사회주의국가의 법은 우리와 같은 대륙법계의 법과는 다른 특성을 가지고 있고, 따라서 북한의 행정법은 우리의 행정법과는 상당한 거리가 있기 때문이다.

일반적으로 1당 독재체제가 지배하는 공산국가에서는 고위층의 지시나 당의 명령이 성문법규에 우선하는 규범적 효력을 가지고 있기 때문에 국가와 국민간의 관계를 규율하는 성문의 법규는 극히 미약한 것이 일반적인 실정이다. 이 때문에 대부분의 공산권국가의 법제에 대한 연구 가운데, 특히 행정법제에 관한 연구는 상대적으로 연구의 대상이 적을 뿐만 아니라, 공산체제의 변화가 없는 한, 우리의 행정법제와의 비교도 무의미한 경우가 많다.

일반적으로 북한법은 중국, 베트남과 함께 아시아 사회주의법계에 속하면서도 주체사상에 입각한 특수한 법문화권을 형성하고 있다고 볼 수 있다. 북한법의 커다란 특성은 이른바 법치국가원리가 거의 인정되지 않고 있다는 점이다. 북한의 경우 '조선노동당규약'이 헌법에 우선하고, 성문법보다는 최고위층의 교시와 지시, 노동당의 지침·강령, 내각의 정령 또는 결정이 최고의 법규범으로서 효력을 가지며, 실정법은 그 규범적인 기능은 매우 미미하여 대부분 선언적·형식적 규정에 지나지 않는다. 요컨대 북한에서의 법은 정치권력자 또는 정치집단의 통치행위를 합리화하고 합법화하는 도구에 불과하다고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 북한에서의 법의 역할은 자유민주주의국가에서의 그것에 비하여 현저히 떨어지고, 이 가운데 특히 북한의 행정법은 헌법, 민법, 형법, 국제법 등 법의 다른 분야에 비하여 그 비중이 상당히 약하다고 할 수 있다.

북한에는 행정법규범으로서 행정조직에 관한 법률과 개별행정법분야로서 토지, 공간계획, 보건 및 사회보장, 환경, 문화, 교육 등에 관한 법제 등이 제정되어 있다. 물론 북한의 경우 대부분의 법령이 공개되지 않아 정확한 것은 알 수 없지만, 명확한 사실은 우리나라의 경우 무수히 많은 양의 행정법규가 존재하는 점에 비하면 북한의 행정법제는 매우 미미한 실정이라는 점이다.

이러한 사정에 기인한 것인지는 몰라도, 그간 우리나라에서는 1990년대 들어 북한법에 관한 연구가 매우 활발하게 진행되었음에도 불구하고, 북한행정법에 대한 연구는 상대적으로 적었다고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 아래에서는 이러한 선행연구를 바탕으로 하여 북한의 행정법을 개관해 보기로 한다. 특히 몇몇의 행정에 관한 단행법의 내용도 간략히 소개해 본다.

## II. 북한의 행정법

### 1. 행정법의 기본적 성격

#### (1) 북한에서의 '행정'

행정의 관념은 삼권분립의 원칙을 전제로 하는 것이다. 이에 따라 행정을 법 아래서 국가목적의 실현하기 위한 사회형성활동이라고 이해하고 있는 대부분의 자유주의국가에서는 국가권력이 입법권, 사법권, 행정

1) 북한행정법에 관한 최근의 연구로는 김광수, 남북한 행정조직법 비교와 실질적 법치주의 정착방안, 명지대학교 사회과학논총, 제16집, 2000, 311면 이하; 김남진, 북한 행정법의 법원, 북한법률행정논총, 제6집, 고려대학교 법학연구소, 1988, 1면 이하; 동인, 북한의 행정법, 북한법률행정논총, 제8집, 고려대학교 법학연구소, 1990, 35면 이하; 김용규, 북한 행정법의 기본성격에 관한 연구, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1992; 박균성, 북한의 행정법, 단국법학 3 (1993), 59면 이하; 하철영, 북한의 행정법에 관한 고찰, 통일논총, 제7집, 동의대학교 법정연구소, 1994, 67면 이하 등이 있다.

#### 4 比較法學 (第 14 輯)

권으로 분화되어 있다. 북한의 경우에도 헌법상 입법·사법·행정권에 관한 규정을 두고 있기는 하다. 즉 최고인민회의가 입법권을 행사하고(제 88조), 내각은 최고주권의 행정적집행기관이고(제117조), 지방인민위원회는 지방주권의 행정적집행기관이며(제139조), 재판소는 재판에서 독자적이며 재판활동을 법에 의거하여 수행한다(제160조).

그러나 이러한 북한의 헌법규정은 견제와 균형을 바탕으로 하는 서구식 입헌주의와는 상당히 거리가 먼 것이다. 북한헌법은 이른바 중앙집권제원칙(제5조), 계급노선견지와 인민민주주의독재의 강화(제12조), 군중노선의 구현(제13조) 등 권력분립에 반하는 규정을 두고 있고, 북한은 조선노동당의 영도 하에 모든 활동을 진행한다는 규정(제11조)을 통하여 국가기관과 당이 일체를 이루고 있는 특수성을 보이고 있다. 그밖에 1998년 개정 헌법은 과거에 규정된 주석에 관한 규정을 폐지하였지만, 김정일이 노동당 총비서와 국방위원회 위원장을 맡으면서 국가에 대한 통치권을 장악하고 있음은 주지의 사실이다.<sup>2)</sup>

이렇게 볼 때, 북한의 경우 권력이 분화되어 있다고 보기 어려우며, 따라서 북한에 있어서의 행정은 독자적인 국가권력의 한 부분으로서의 독립성은 없고, 이에 따라 행정권의 범위를 확정하기도 매우 어렵다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

##### (2) 북한에서의 행정법

우리나라에서는 행정법은 행정에 관한 국내공법으로서 크게는 행정조직, 행정작용, 행정구제에 관한 법으로 구성되어 있다고 설명하고 있다. 행정법은 국가 또는 공공단체와 국민간의 권리의무관계에 관한 것으로서 이념적으로는 행정의 효율성과 국민의 권익보호를 추구한다.

한편 북한에서는 ‘국가법’이라는 용어가 사용되고 있는데, 여기에 우리나라의 행정법개념이 포함되는 것으로 이해된다. 즉 북한에서의 국가

2) 김광수, 전계논문, 315면 이하, 317면 이하 참조.

3) 김남진, 전계논문(북한의 행정법), 37면 이하; 하철영, 전계논문, 74면 이하.

법은 “국가의 정치적 기초와 경제적 기초, 국민의 기본권리와 의무, 국가기관의 조직과 활동의 기본원칙, 선거제도 등 국가사회제도의 기본을 이루는 사회적 제관계를 규제하는 법부문”이라고 정의되고 있는데, 이 가운데 특히 ‘국가기관의 조직과 활동의 기본원칙’에 해당하는 것이 행정법이라 할 수 있다.<sup>4)</sup>

한편 북한의 정치용어사전에서는 행정법을 “국가기관의 조직과 폐지, 그의 권한과 책임, 국가기관활동의 형식과 방법을 규정하며 국가관리분야에서 사회협동단체와 국민들의 권리, 의무를 설정하는 기능을 통하여 국가의 관리활동을 성과적으로 보장하는 것”<sup>5)</sup>이라고 정의하고 있는데, 행정조직이나 행정의 효율성에 관하여 정의하고 있는 점은 우리나라와 어느 정도 유사하다고 할 수 있지만, 행정작용에 대한 국민의 권익구제에 관하여 언급이 없는 점은 매우 다르다고 할 수 있겠다.

### (3) 행정법의 기본원리

북한 행정법의 기본원리를 설명하고 있는 문헌의 부재로 인하여 현재로서는 이를 명확하게 규명하기는 어렵지만, 우리나라의 문헌들은 행정법의 으뜸법원인 헌법으로부터 행정법의 기본원리를 추론하고 있다.<sup>6)</sup> 이에 따르면 북한 행정법의 기본원리는 사회주의, 주체사상, 그리고 사회주의적 합법성원리로 요약될 수 있다.<sup>7)</sup>

그러나 이러한 기본원리는 행정법 성립의 전제조건인 법치행정의 원리와는 상당히 거리가 먼 것이다. 즉 북한의 경우에는 법률의 법규창조력, 행정에 대한 법률의 우위, 법률의 유보라고 하는 법치행정의 구체적인 원칙들이 매우 불완전한 형태를 띠고 있고, 법치행정의 궁극적인 목표인 인권보장과 관련하여서도 이를 보장할 만한 행정소송제도가 인정되고 있지 않다.<sup>8)</sup> 다만 ‘사회주의적 합법성의 원리’가 모든 기관, 기업

4) 김용규, 전계논문, 41면.

5) 사회과학원, 정치용어사전, 평양, 1971, 672면.

6) 김남진, 전계논문(북한의 행정법), 41면 이하; 하철영, 전계논문, 75면 이하.

7) 이에 관하여 상세는 김남진, 상계논문, 41면 이하 참조.

소, 단체와 국민의 활동이 법률 기타의 규범에 엄격히 일치할 것을 요구하는 원리(북한헌법 제18조)라고 이해된다면, 이러한 범위 내에서 '행정에 대한 법의 우위'는 어느 정도 설명될 수 있다고 볼 수 있을 것이다.<sup>9)</sup>

#### (4) 행정법의 법원

##### 1) 북한법의 특수성

법원은 법의 인식근거 또는 법의 존재형식을 말한다. 법원은 이를 다시 성문법원과 불문법원으로 나누고, 전자로는 헌법, 법률, 국제법규, 명령, 자치법규, 후자로는 관습법, 판례법, 조리를 드는 것이 일반적인 분류이다. 그러나 북한법의 경우는 이러한 일반적인 법원론과는 다른 일련의 특수성을 띠고 있다.

먼저 법의 체계를 대륙법계, 영미법계, 사회주의법계로 나눈다면, 북한의 법체계는 사회주의법계에 속하는 것으로서, 사유재산제도의 부인과 계획경제를 그 이론적인 기초로 하고 있다. 그리고 이러한 사회주의법계의 특성상 사법의 관념이 우리의 경우와 크게 다르고, 이러한 의미에서 공·사법이 혼재하는 경우가 오히려 일반적이라는 특징이 있다.<sup>10)</sup> 북한에서의 법은 당의 정책을 실현하기 위한 무기 내지 수단으로 이해되고 있다. 북한에서의 행정법은 법의 질서유지 및 법적 안정성의 보장기능은 도외시하고, 주로 행정기관의 권한과 의무를 규율하고 있다. 그 결과 위법한 행정으로 인하여 국민의 권익이 침해되더라도, 이에 대한 행정구제가 인정되고 있지 않다. 그리고 행정입법으로서의 법규명령과 행정규칙의 구분도 명확하지 않고, 상급기관이 하급기관에 대하여 발한 행정의 기준을 정하는 것은 모두 구속력을 가진 법으로 이해되고 있다. 이와 같이 북한에서의 법은 정치의 표현형식이고 정치의 실현수단에 불과한 것이므로, 사실상 법은 정치에 복종하여야 한다는 특수성을 가지

8) 이에 관하여는 박균성, 전계논문, 59면 이하 참조.

9) 김남진, 전계논문(북한의 행정법), 47면 이하.

10) 김남진, 상계논문, 48면 이하.

고 있다. 그 결과 북한의 경우 성문법보다는 최고위층의 교시와 지시, 노동당의 지침과 강령, 내각의 정령 또는 결정이 최고의 법규범으로서 효력을 가지며 국가와 사회단체 및 주민들은 직접 규율하고 통제하는 수단으로 작용하고 있다.<sup>11)</sup> 이와 같이 법의 단계적 구조와 관련하여서도 최고위층이나 당의 정책이 법에 우선하여 가장 최고의 효력을 가지고 있고, 그 아래 헌법, 법령, 명령, 정령 등이 놓이게 된다. 다만 이러한 법령 등의 우열관계는 명확하지 않으며, 그에 따라 위헌법률심사 등의 규범통제제도도 존재하지 않는다.<sup>12)</sup>

이상에서 볼 때 북한에서는 최고위층이나 노동당의 정책이 행정법의 법원으로서 매우 중요한 의미를 가지고 있음을 알 수 있고, 북한행정법의 법원을 이해함에 있어서는 이러한 특수성을 반드시 감안하여야 할 것이다. 다만 이하에서는 최고위층이나 노동당의 정책에 대한 설명은 생략하기로 하고, 일반적인 법원론에 따라 성문법원과 불문법원으로 나누어 고찰하기로 한다.

## 2) 성문법원

북한의 경우에도 행정법의 으뜸가는 성문법원으로는 헌법을 들 수 있다. 헌법에는 사회주의, 주체사상 등의 북한의 지도이념 등이 담겨 있고, 여기에서 행정법의 기본원리가 도출될 수 있을 것이다. 이러한 범위 내에서 헌법은 행정법의 상위규범으로서의 기능을 어느 정도 수행하고 있다고 할 수 있다. 다만 이미 언급한 바와 같이, 조선노동당 규약이 최고상위의 규범이고, 또한 노동당의 정책이나 최고위층의 교시가 헌법보다 우월한 효력을 가질 수 있다는 점에서 보면 최고규범으로서의 헌법의 가치는 거의 없다고 할 수 있다. 더욱이 북한에는 법령의 위헌심사제도도 인정되고 있지 않다.<sup>13)</sup>

11) 박균성, 전계논문, 67면 이하.

12) 김남진, 전계논문(북한의 행정법), 16면; 박균성, 상계논문, 73면.

13) 북한법제개요, 법무자료 제157집, 북한법제자료 제1호, 1991, 법제처, 9면 이하 참조.

헌법 이외의 성문법원으로는 최고인민회의의 법령과 결정(헌법 제97조), 국방위원회의 결정과 명령(제104조), 최고인민회의 상임위원회의 정령과 결정, 지시(제114조), 내각의 결정과 지시(제123조), 내각위원회, 각 성의 지시(제130조), 지방인민회의의 결정(제138조), 지방인민위원회의 결정과 지시(제144조) 등이 있다. 이미 언급한 바와 같이 북한에서의 이러한 성문법원 사이의 우열 및 관할사항은 명확하지 않다.

### 3) 불문법원

북한에서는 관습법이나 판례법의 법원성이 인정되지 않는다. 법을 정치적인 도구로 이해하는 북한법의 성격상 관습법은 봉건사회의 낡은 규범으로서 근로자들을 억압, 착취하는 것으로 이해되고 있으므로 그 법원성이 부정되고 있다.<sup>14)</sup> 판례법과 관련하여서도 북한에서는 재판소의 고유임무가 법의 적용에 있는 것이지, 법의 제정기능에 있는 것은 아니라는 점에서 그 법원성을 부인하고 있다.<sup>15)</sup> 그러나 이러한 설명이 아니더라도 북한에서는 행정소송제도가 인정되고 있지 않기 때문에 행정판례의 축적과 유사 사례에의 적용을 기대하기 힘들 뿐 아니라, 북한 헌법은 법의 해석기능이 사법기관이 아니라 행정기관인 최고인민회의 상임위원회에 의하여 수행되도록 규정하고 있는 점(제110조 제4호)에서 보더라도 판례법의 법원성이 인정되기 어려운 실정이라 할 것이다.

그러나 불문법원으로서 조리에 대해서는 이를 사회주의의 의식, 혁명적 법의식 또는 공화국법의 요구 등으로 표현하며 그 법원성을 인정하고 있다. 이것은 대부분의 사회주의 국가들이 법의 유동성의 원칙을 존중하는데서 오는 논리적인 귀결이라고 설명되고 있다.<sup>16)</sup>

14) 상계 북한법제개요, 13면 이하 참조.

15) 하철영, 전계논문, 76면, 각주 23 참조.

16) 김남진, 전계논문(북한의 행정법), 52면; 전계 북한법제개요, 14면 이하 참조.

## 2. 행정조직법

행정조직법은 행정주체의 조직에 관한 법으로서 구체적으로는 행정기관의 설치 및 그 권한 그리고 기관 상호간의 관계에 관한 법을 말한다. 행정조직법은 넓은 의미로는 국가행정조직법, 지방행정조직법 뿐 아니라 공무원법, 공물법, 영조물법까지를 포함하는 개념이지만, 여기에서는 좁은 의미로 국가 및 공공단체의 조직에 관한 법이라는 의미에서 북한헌법에 나타난 북한의 중앙 및 지방행정기관에 대해서 개관해 보기로 한다.

### (1) 행정조직의 이념과 원리

북한헌법은 1948년에 제정되어 1972년, 1992년, 그리고 최종적으로는 1998년에 개정되었다. 1998년 북한헌법은 서문을 두고 있는 것이 특징인데, 북한헌법은 이 서문과 제3조에서 1994년 사망한 김일성의 주체사상을 그 지도이념으로 하고 있음을 천명하고 있다.

북한의 경우에도 통치기구가 입법기관, 사법기관, 행정기관으로 구분되어 있다. 즉 북한헌법은 입법기관으로서 최고인민회의(제88조), 최고주권의 행정적집행기관이며 전반적국가관리기관으로서 내각(제117조), 사법기관으로서 검찰소와 재판소(제147조, 제153조)에 관하여 규정하고 있다. 그러나 이와 같은 국가기관의 분화는 입법·사법·행정기관 상호간의 견제와 균형의 원리에 입각한 ‘권력분립원칙’에 의거한 것이 아니라 단지 기능의 분리만을 의미한다는 점에서 우리의 경우와는 크게 다르다고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

북한헌법에 나타난 북한 권력구조의 특색은 중앙집권원칙이라고 할 수 있다. 북한헌법 제5조는 “조선민주주의인민공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의 중앙집권제원칙에 의하여 조직되고 운영된다”라고 하여 이 원칙을 국가기관체계의 구성과 운영에 있어서의 중심적인 원칙으

17) 상계 북한법제개요, 100면 참조.

로 삼고 있다. 여기에서 민주주의 중앙집권제는 사회주의적 통치구조에 관한 기본원리로서, 구체적으로는 중앙 및 지방의 국가권력기관은 인민의 선거에 의하여 구성되고, 여타 국가기관은 이 국가권력기관에 의하여 구성되며 그에 대해 책임을 지고, 국가권력은 궁극적으로 최고국가권력기관에 집중되고, 상급기관의 결정은 하급기관을 구속하며, 각 기관 내부에서는 소수는 다수에 복종하고, 지방은 중앙에 복종한다는 것을 의미한다.<sup>18)</sup> 이러한 민주주의 중앙집권제원칙에 따라 선거가 민주적으로 운영된다면 몰라도, 선거가 형식적으로 치러지고 있는 북한의 정치현실에서 볼 때 이 원칙은 궁극적으로 1인에 의한 권력독점을 옹호하는 형식논리에 불과하다고 하겠다.<sup>19)</sup>

## (2) 중앙행정조직

북한은 1998년 헌법개정을 통하여 국가주석과 중앙인민위원회를 폐지하고, 최고인민회의 상임위원회를 신설하였으며, 또 정무원의 명칭을 내각으로 바꾸었다. 이렇게 볼 때 북한의 중앙행정기구로는 최고인민회의 상임위원회, 내각, 국방위원회를 들 수 있다.

먼저 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의상설회의가 폐지되면서 신설된 것이다. 최고인민회의 상임위원회는 조약을 비준 또는 폐기하고, 외국 주재외교대표를 임명 또는 소환하는 권한(제110조 제14, 15호) 등을 가진 최고인민회의 휴회중의 최고주권기관이다(제106조). 최고인민회의 상임위원회는, 특히 행정과 관련하여, 헌법, 최고인민회의 법령, 결정, 국방위원회 결정, 명령, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지하며 지방인민회의의 그릇된 결정집행을 정지시키고(제110조 제6호), 내각 위원회와 성을 창설하거나 폐지하며(동조 제10호), 최고인민회의 휴회 중에 내각총리의 제의에 의하여 부총리, 위원장, 상, 그 밖의 내각성원들을 임명 또는 해임

18) 상계 북한법제재요, 100면.

19) 이에 관하여는 김광수, 전계논문, 315면 이하 참조.

하고(동조 제11호), 행정단위와 행정구역을 신설하거나 변경(동조 제18호)하는 등의 권한을 갖는다. 한편 최고인민회의 상임위원회는 과거의 최고인민회의상설회의에는 인정되지 않았던 ‘최고인민회의 휴회기간에 제기되는 국가예산과 그 조절안을 심의하고 승인하는 권한(동조 제3호)’이 새로 부여되었는데, 이는 경제적 어려움에 유연하게 대처하기 위한 취지로 이해되고 있다.<sup>20)</sup>

그 다음으로 내각은 북한헌법상 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관으로 되어 있다(제117조). 과거 정무원이 단지 행정적 집행기관이었던 점, 과거 정무원을 지도하던 중앙인민위원회가 폐지된 점, 그리고 내각의 총리가 북한 정부를 대표한다는 점(제120조)에서 1998년의 헌법개정을 통하여 내각의 위상이 한층 격상되었다고 할 수 있다.<sup>21)</sup> 내각의 집행기관으로는 내각위원회와 성이 있다(제127조). 내각에는 전원회의와 상무회의가 있다. 내각전원회의는 내각성원전원으로 구성하며 상무회의는 총리, 부총리와 그밖에 총리가 임명하는 내각성원들로 구성한다(제121조). 내각전원회의는 행정경제사업에서 나서는 새롭고 중요한 문제들을, 그리고 상무회의는 내각전원회의에서 위임한 문제들을 토의결정한다(제122조).

북한의 행정조직 가운데 특이한 것이 국방위원회이다. 국방위원회는 국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관이다(제100조). 국방위원회의 위원장은 일체의 무력을 지휘통솔하며 국방사업전반을 지도한다(제102조). 국방위원회는 국방건설사업을 지도하고, 국방부문의 중앙기관을 창설하거나 폐지할 수 있으며, 나라의 전시상태와 동원령을 선포하는 등 국방에 관한 막강한 권한을 가진다(제103조). 이러한 국방위원회는 형식적으로는 군사행정을 그 주된 업무로 하는 행정기관이지만, 현재 김정일 당총비서가 국방위원장이라는 직위를 통하여 정부

20) 김광수, 상계논문, 318면.

21) 김광수, 상계논문, 318면.

의 통치권을 장악하고 있는 점에서 미루어 볼 때, 실질적으로는 최고의 행정기관으로서의 위상을 가진다고 할 수 있겠다.<sup>22)</sup>

### (3) 지방행정조직

북한의 지방행정조직의 경우에도 행정조직의 원리로서 민주주의 중앙집권체원칙이 그대로 통용된다. 이에 따라 지방행정기관은 중앙행정기관에 절대 복종하여야 한다. 북한헌법은 지방행정조직으로서 제5절과 제6절에서 각각 지방인민회의와 지방인민위원회에 관하여 규정하고 있지만, 북한의 경우 민주주의 중앙집권체원칙에 따라 모든 기관이 최고 권력자를 정점으로 피라미드식으로 형성되어 있으므로, 헌법에 규정된 지방행정기관이 국가로부터 어느 정도의 독립성이 인정된 지방자치기관이라고 볼 수는 없다. 북한은 지방자치에 대하여 '본질상 관료주의적 중앙집권체계의 일환으로서 중앙권력기관의 지시와 명령을 지방의 민의라는 가면 밑에 실행하며, 민주정치라는 위장으로 근로대중을 회유기만하기 위한 부르조아독재의 기구'라는 부정적인 인식을 가지고 있다.<sup>23)</sup> 이렇게 볼 때 북한에서는 지방자치가 인정된다고 할 수 없고, 따라서 북한헌법상의 지방행정기관은 단지 국가의 하부기관에 불과하다고 할 수 있겠다.

북한의 지방행정기관으로는 주민의 대표기관으로서의 성격을 가지는 지방인민회의와 집행기관으로서의 성격을 가지는 지방인민위원회가 있다.

지방인민회의로서 도(직할시), 시(구역), 군 인민회의는 지방주권기관으로서(제131조), 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선거된 대의원들로 구성하도록 되어 있다(제132조). 지방인민회의는 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정보고의 심의·승인, 지방예산과 그 집행보고의 심의·승인, 해당 지역에서의 국가의 법을 집행하기 위한 대

22) 이에 관하여는 김광수, 상계논문, 319면 참조.

23) 전계 북한법제개요, 85면.

책수립 등을 그 소관사항으로 한다.

지방인민위원회로서 도(직할시), 시(구역), 군 인민위원회는 해당 인민회의 휴회중의 지방주권기관이며, 해당 지방주권의 행정적집행기관이다(제139조).

지방인민위원회는 인민회의를 소집하는 것 이외에도, 해당 인민회의와 상급인민회의, 인민위원회, 내각과 내각 위원회, 성의 법령, 정령, 결정, 지시의 집행, 해당 지방의 모든 행정사업의 조직집행, 지방의 인민경제발전계획의 작성 및 그 실행대책의 수립 등 행정에 관한 업무를 그 소관사항으로 하고 있다(제141조). 북한헌법은 내각은 지방인민위원회의 사업을 지도하고(제119조 제3호), 지방인민위원회는 상급인민위원회와 내각에 복종한다고 하여(제146조) 내각이 지방인민위원회의 상급기관임을 명확히 하고 있다. 이는 과거 1992년 북한헌법상 정무원이 지방의 행정적 집행기관이었던 지방행정경제위원회 사업을 지도하도록 되어 있었는데, 1998년 헌법개정으로 지방행정경제위원회가 폐지되고 그 행정에 관한 소관사무가 지방인민위원회로 이관된 데에 따른 것으로 보인다.

한편 1992년 북한헌법에서는 이들 기관 이외에도 행정적 집행기관으로서 지방행정경제위원회에 관하여 규정하고 있었고, 지방인민위원회는 지방인민회의의 휴회 중의 지방주권기관이라고만 규정되어 있었다. 그러나 기술한 바와 같이 헌법개정을 통하여 지방행정경제위원회가 폐지되고 그 권한이 지방인민위원회에 흡수되었다. 그 결과 지방인민위원회는 현행 헌법상 지방인민회의의 휴회 중의 지방주권기관이면서, 지방주권의 행정적 집행기관이라고 새로이 규정되게 되었다(제139조).

### 3. 행정작용법

행정작용이라 함은 공익목적 실현하기 위한 행정의 각종 행위형식을 말하는 것으로서, 예컨대 행정입법, 행정계획, 행정행위, 공법상 계

약, 사실행위 등으로 이를 구분해 볼 수 있다. 이와 같이 행정작용을 행정의 행위형식에 따라 구분하는 것은 어느 행정작용이 어떠한 행위형식에 해당되는가에 따라 그 권한의 소재, 법적 근거, 효과, 재송방법 등에서 차이가 있기 때문이다. 그러나 북한의 경우에는 행정재송제도가 인정되고 있지 않기 때문에 행정작용을 위와 같이 구분한다 한들 큰 실익은 없는 셈이다.

행정작용 가운데 매우 중요한 비중을 차지하고 있는 행정행위와 관련하여 북한에서도 1950년대에는 행정행위의 개념, 요건, 효력 등에 관하여 논의가 있었던 것으로 조사되고 있다.<sup>24)</sup> 이러한 행정행위의 개념은 우리가 이해하고 있는 것과 거의 유사한 것이었는데, 이에 대하여는 행정기관의 의사표시만으로 개인의 권리·의무가 결정된다고 하는 행정행위론은 당의 전 인민과 개개인에 대한 지도와 결정력을 무시한 것으로서 당이 관여할 수 없는 행정행위의 효력은 당의 우위성에 비추어 용인될 수 없다는 격렬한 비판이 있었다고 한다.<sup>25)</sup> 요컨대 이러한 비판은 개인에 대한 행정법관계에서는 행정법규의 존재만으로 충분한 것이고, 여기에 별도의 국가의 의사표시가 필요하다든지, 위법한 행정행위는 무효라든지 하는 것은 당에 반하는 사고방식이라는 것이다.<sup>26)</sup> 행정행위를 이와 같이 이해하는 한, 북한에서는 행정행위의 개념이 인정된다고 할 수 없을 것이다.

북한의 행정법규의 대부분이, 예컨대 공익상 필요하다고 인정할 시는 필요한 조치를 명할 수 있다는 식으로 구체적 처분을 처분권자의 재량에 맡기고, 또 법조문에 불확정개념이 상당히 사용되는 경우가 있는데, 이와 같은 입법의 태도는 행정작용에 있어서 극단적인 행정편의주의의 반영이라고 할 수 있다. 즉 행정법규는 다만 형식적으로 존재하는 것이고, 구체적인 결정은 그 때 그 때의 당이나 행정기관의 필요에 따라 편

24) 김용규, 전계논문, 56면 이하; 하철영, 전계논문, 85면 참조.

25) 하철영, 상계논문, 85면.

26) 김남진, 전계논문(북한 행정법의 법원), 9면.

리하게 처리한다는 것이다.<sup>27)</sup> 이와 같은 법제와 법현실 아래에서는 행정의 효율성은 기할 수 있겠지만, 개인의 권리보호는 기대하기 힘든 것이다.

#### 4. 행정구제법

행정구제라 함은 행정작용으로 인하여 침해된 개인의 권익을 구제해주는 것을 말하는 것으로서, 일반적으로는 이를 행정상 손해전보와 행정쟁송으로 구분할 수 있고, 전자는 다시 행정상 손해배상과 손실보상으로, 후자는 행정심판과 행정소송으로 나누어 볼 수 있다. 오늘날 이와 같은 행정구제제도는 행정작용으로 인한 침해로부터의 인권보장이라고 하는 실질적 법치주의의 궁극적인 목적을 실현시키기 위하여 필수불가결한 제도라고 인식되고 있다.

##### (1) 행정쟁송

우리나라에서 말하는 행정쟁송이란 행정법상의 법률관계에서의 다툼을 심리·판정하는 절차를 말한다. 이 가운데 행정상 분쟁의 판정기관이 독립한 법원이고 정식 소송절차에 의하여 판정하는 것을 행정소송이라고 하고, 행정기관이 심리·판정하는 절차를 행정심판이라 한다.

이러한 행정쟁송제도는 위법 또는 부당한 행정처분에 대한 개인의 1차적인 권리구제수단으로서 이에는 분쟁당사자간의 대립되는 권리·의무관계가 전제되어 있어야 한다. 이러한 행정상의 권리의무관계에서 발생하는 분쟁이 있을 때, 행정쟁송을 통하여 행정의 적법성이 보장되고, 궁극적으로는 개인의 권리가 보호되는 것이다.

그러나 북한에서는 그 정치의 특성상 이와 같은 국가와 개인간의 이원적인 대립관계가 존재한다고 보기 어렵다. 즉 북한의 경우에는 사회전체가 개인에 우선하고 국가의 지도에 대하여 개인이 지지하는 것을

---

27) 김용규, 전계논문, 58면.

내용으로 하는 새로운 법률관을 정해 놓고 이를 국가권력이 강제하기 때문에 이러한 정치풍토에서는 국가와 개인이 서로 대립할 수 있다고 보기 어렵기 때문이다.<sup>28)</sup> 더 나아가서 북한에서는, 기술한 바와 같이, 행정행위의 개념을 부인하고 있고, 처분의 경우에도 대부분이 행정청의 광범한 재량이 인정되어 있기 때문에, 이러한 여건에서는 행정쟁송이 제대로 이루어지기 어렵다.

다만 북한에서는, 정확하게 행정쟁송제도라고 표현하기는 어렵겠지만, 넓은 의미에서의 행정구제제도로서 이른바 신소 또는 청원이라는 제도를 인정하고 있다. 북한헌법은 1948년 헌법부터 지금까지 3차례 개정되면서 빠짐없이 신소와 청원에 관한 규정을 두었는데, 특이한 점은 이 규정이 매번 조금씩 개정되었다는 사실이다. 먼저 1948년 북한헌법 제25조는 “국민은 주권기관에 청원 또는 신소를 제출할 수 있다. 국민은 주권기관 공무원의 비법적 행위에 대하여 신소할 수 있으며 그 결과로 입은 손해에 대하여 배상을 청구할 수 있다”라고 규정하였으나, 1972년 헌법에서는 제55조에서 “국민은 신소와 청원을 할 수 있다”라고만 규정하였다. 그러다가 1992년 헌법 제69조는 “국민은 신소와 청원을 할 수 있다. 신소와 청원은 법이 정한 절차와 기간 안에 심의처리하여야 한다”라고 다소 구체화하였고, 1998년 헌법 제69조에서는 “국민은 신소와 청원을 할 수 있다. 국가는 신소와 청원을 법이 정한데 따라 공정하게 심의처리하도록 한다”라고 하여 신소와 청원권의 내용을 법에 전면적으로 위임하는 태도를 취하고 있다.

북한에서 신소와 청원이 어떠한 제도인가를 알아보기 위해서는 먼저 이에 대한 정의를 살펴보아야 할 것이다. 먼저 신소는 국민들이 사회적으로 정당한 요구나 국가기관, 기업소, 사회협동단체 및 개별적 일군들의 사업상의 부족점과 관련하여 해당기관, 단체에 제기하는 의견이라고 이해되고 있고, 청원은 국가기관, 기업소, 협동단체, 정무원(현 내각)들

28) 김용규, 전계논문, 59면 참조.

의 사업을 개선·발전시키기 위하여 공민이 제기하는 창의적인 의견이라고 정의되고 있다. 이렇게 볼 때 청원은 국가기관이나 사회단체 등에 대한 의견제시제도로서의 성격이 강한 반면, 신소의 경우는 이러한 의견제시기능 뿐 아니라, 적어도 1948년 헌법에서는 공무원의 위법한 행위에 의하여 침해된 권리와 이익의 회복을 요구하는 등의 개인의 요구도 포함되어 있다는 점에서 청원과는 많이 다른 것으로 보인다.<sup>29)</sup>

그러나 신소가 청원과 다르다고 해서 이를 우리나라의 행정심판과 유사하다고 볼 수는 없을 것 같다. 왜냐하면 이미 언급한 바와 같이 1948년 헌법과는 달리 현행 헌법은 신소에 대하여 법이 정한 바에 따라 처리하도록 한다고만 규정하고 있을 뿐이기 때문에, 별도로 신소의 제기권자, 제기기간, 판정기관 등에 관한 법이 제정되어 있지 않은 이상, 이를 행정심판이라고 보기는 어려울 것이다. 다만 신소는 행정기관에 대하여 제기하고 당해 행정기관이 이를 처리하는 것으로 보이는데,<sup>30)</sup> 그렇다면 이는 우리나라의 이의신청에 가까운 것이 아닌가 한다. 특히 신소가 행정기관의 부당한 행위에 대하여 개괄적으로 인정되는 것이 아니고, 신소에 관하여는 개별법이 정한 바에 따른다고 하는 현행 헌법의 법문언을 보더라도 더욱 그러하다고 생각된다.

다만 북한헌법상의 청원은 이를 의견제시제도로 이해하는 한, 널리 국정에 대한 국민의 의사표시를 보장하기 위한 제도로서 우리나라에서 인정되고 있는 청원제도와 유사하다고 할 것이다.

이렇게 볼 때 북한에서는 넓은 의미에서의 행정구제제도는 존재한다고 할 수 있지만, 실질적으로 국민의 권익보호를 위한 행정쟁송제도는 인정되고 있지 않다고 볼 것이다.

29) 김용규, 상계논문, 59면 이하 참조.

30) 북한의 내각결정 가운데에는 내각에 대한 신소는 15일 이내에, 성 및 도에 대한 신소는 12일 이내에, 기타 기관에 대한 신소는 10일 이내에 재결할 것을 규정하고 있는 경우가 있다고 한다(김용규, 상계논문, 60면).

### (2) 행정상 손해배상

행정상 손해배상은 국가 또는 지방자치단체의 위법한 작용에 의하여 개인에게 가하여진 손해를 전보해 주는 제도를 말하는 것으로서, 오늘날 대부분의 국가에서 이와 같은 국가배상책임제도가 인정되고 있다. 기술한 바와 같이 1948년 북한헌법 제25조에는 “... 공민은 주권기관 공무원의 비법적 행위에 대하여 신소할 수 있으며 그 결과로 입은 손해에 대하여 배상을 청구할 수 있다”는 규정이 있었다. 그러나 그 이후의 헌법개정에서는 이 문구가 완전히 삭제되었다. 이는 어떻게 보면 공산정권의 불가침성이라는 인식을 바탕으로 행정상의 잘못이 있다면 그것은 말단 일꾼들의 잘못이지 통치자의 잘못은 아니라는 북한사회의 특수성까지도 관련이 있을 것으로 생각된다.<sup>31)</sup> 아무튼 북한에서는 공무원의 불법행위로 인한 손해에 대해서는 공무원 개인의 민사상의 책임은 인정될 수 있을지는 몰라도 국가의 배상책임은 인정되지 않는다.

### (3) 행정상 손실보상

행정상 손실보상은 공공필요에 의한 적법한 공권력행사로 인하여 개인의 재산에 가해진 특별한 희생에 대하여 전체적인 공평부담의 견지에서 행하여지는 재산적 보상을 말한다. 이러한 손실보상제도는 사회국가원리에 의한 재산권침해의 불가피성과 법치국가원리에 의한 조절적 보상이라는 이념이 결합된 것이라는 점에 그 제도적 의의가 있는 것이다. 우리나라에서는 헌법 및 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 등의 개별법에서 손실보상에 관한 규정을 두고 있다.

북한에서는 모든 생산수단을 국가와 사회협동단체가 소유한다(북한헌법 제20조). 그리고 국가소유권의 대상에는 제한이 없다(제21조). 따라서 북한헌법에는 개인의 재산권보장에 관한 규정이 없다. 다만 북한헌법 제24조에 의하면 단지 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유만이 개인소유로서 인정되고 있는데, 이것도 노동에 의한 사회주의

31) 김용규, 상계논문, 61면 참조.

배분과 국가·사회의 추가적 혜택으로 이루어지는 것이다. 동조는 이러한 개인소유는 국가의 보호를 받고 그 상속권이 법적으로 보장된다고 규정하고 있으나, 그 이상의 손실보상규정은 찾아볼 수 없다. 이는 북한 헌법이 말하는 개인소유는 손실보상의 대상이 되는 재산권과는 거리가 먼 까닭이라고 생각된다. 이렇게 볼 때 북한과 같이 개인의 재산권이 보장되지 않는 경우에는 행정상 손실보상을 논의할 여지는 없다고 할 것이다.

### 5. 개별행정법

이미 언급한 바와 같이 북한에서의 행정에 관한 단행법률은 소수에 그치고 있다. 북한에 있어서는 공개되지 아니한 법령이 상당하다고 하니, 어찌 보면 이와 같은 평가가 잘못된 것일 수도 있다. 하지만 당과 국가기관이 일체를 이루고 있는 북한정치체제의 특수성으로 인하여 북한에서의 행정은 하나의 독립한 국가권한으로 분화되어 있지 못하고, 또한 법치행정의 원리가 지배하지 않기 때문에 행정에 관한 별도의 법률의 제정필요성이 우리나라에 비하여 적을 것임은 분명한 사실이다. 이와 같은 특수성상 북한의 경우에는 법률보다는 상당수의 법률하위명령·규칙이나 지시에 의하여 행정이 이루어지고 있다.

현재 북한에서는 토지·보건·환경·문화·교육 등의 개별행정분야에서 몇몇의 단행법률이 제정되어 있다. 그러나 이러한 단행법률의 특징은 거의 모두가 국가의 주민에 대한 지도·통제에 관한 규정을 두고 있다는 점이다. 이를 통하여 국가는 주민들의 공공생활을 강력하게 통제하고 있는 것이다. 그러나 통제에 관한 규정은 있어도 행정구제에 관한 규정이 없다는 것 또한 북한행정법의 특징이라 할 수 있다. 이와 같은 북한의 행정법은 사회주의국가로서의 북한사회의 특수성을 그대로 반영하고 있다고 볼 것이고, 따라서 북한에서는 국가의 일방적인 강제는 있어도, 우리가 이해하는 국가와 개인간의 행정상 법률관계는 존재하기 힘들다

고 볼 것이다.

이하에서는 이러한 관점에서 북한의 개별행정법분야의 주요 단행법률을 살펴보기로 한다. 다만 이에 대한 상세한 설명은 피하고, 법률의 구체적인 내용을 간략히 개관하기로 한다.

### (1) 토지행정법

#### 1) 토지법

북한에서는 1972년 주체사상을 지침으로 명시한 헌법개정이 이루어진 후 이에 따라 각 법분야별로 개정작업이 전개되었는데, 북한의 토지법도 이러한 과정에서 1977년 제정되었다.<sup>32)</sup>

토지법은 총 6장 80개조로 구성되어 있는데, 구체적으로는 토지소유권, 국토건설총계획, 토지보호, 토지건설, 토지관리에 관한 규정들을 두고 있다. 토지법은 토지 및 공간계획에 관한 기본법으로서의 성격을 가진다.<sup>33)</sup>

토지법은 북한에서 토지는 혁명의 고유한 전취물로서(제1조), 인민들의 혁명정신이 깃든(제3조) 인민의 귀중한 생활밀천이며 나라의 재부(제8조)라고 규정하고 있다. 그리고 사유재산을 인정하지 않는 그들의 이념에 따라 토지는 국가 및 협동단체의 소유이고 그 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 할 수 없다고 하고 있다(제9조).

토지법은 공간계획 중의 하나인 국토건설총계획에 관한 규정을 두고 있는데, 이는 우리나라 국토기본법상의 국토계획에 해당하는 것이다. 북한 토지법상의 국토건설총계획은 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획(제14조)을 말하는데, 이것이 북한 공간계획에 있어서의 최상위의

32) 이 이전의 토지법의 연혁에 관하여는 이은정, 북한 토지법의 체계와 특색, 북한법 체계와 특색(세종연구소, 1994), 531면 이하; 전계 북한법체계요, 416면 이하 참조.

33) 북한토지법에 관하여 상세는 이은정, 상계논문, 542면 이하; 상계 북한법체계요, 435면 이하 참조.

계획으로 여겨진다. 토지법은 국토건설총계획의 원칙, 기간, 내용에 관하여 규정을 두고 있는데, 북한에서는 2002년 국토계획법을 제정하여 이러한 토지법의 기본적인 내용을 구체화하고 있다. 이에 관하여는 별도로 살펴보기로 한다.

토지법은 토지보호를 위하여 강하천정리사업(제20-29조), 산림건설사업(제30-40조) 및 지하자원개발에 따른 토지유실방지(제41, 42조)에 관하여 규정하고 있고, 그밖에도 제5장에서 토지건설사업으로서 논수리화 체계와 발판개공사, 토지정리사업과 토지개량사업, 도시와 그 주변환경의 문화적 건설과 도로건설, 수자원보호를 위한 연안, 영해건설에 관한 규정을 두고 있다. 한편 이러한 공간계획이나 토지보호, 토지건설과 관련하여 북한에서는 토지관리의 중요성이 강조되고 있는데, 토지법은 이와 관련하여 토지이용허가제도와 토지관리에 대한 감독통제규정을 두어 엄격하게 토지를 관리하고 있다.

## 2) 국토계획법

기술한 바와 같이 북한에서는 2002년 국토계획법을 제정하였다. 국토계획법은 토지법의 국토건설총계획에 관한 규정을 구체화하는 법이다. 이러한 의미에서 국토계획법은 아마도 토지법상의 국토계획에 관한 5개 조항만으로는 국토공간을 효율적으로 규율하기 곤란하다는 현실적인 필요에 의하여 제정된 것으로 판단된다. 이 국토계획법은 우리나라의 국토기본법에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

국토계획법은 국토계획을 국토와 자원, 환경의 관리에 관한 통일적이며 종합적인 전망계획으로 정의하고, 이를 전국국토건설총계획, 중요지구 국토건설총계획, 도(직할시) 국토건설총계획, 시(구역)·군국토건설총계획으로 구분하고 있다(제2조). 한편 동법은 국토계획을 기본건설계획과 설계작성의 기초(제6조)라고 함으로써 국토계획이 최상위의 공간계획임을 명시하고 있다.

국토계획법은 농경지보호, 도시의 적정규모화, 지역적 특성의 고려,

경제적 효율성, 국방상의 요구, 환경보호를 국토계획수립의 원칙으로 규정하고(제11조), 국토계획의 기간은 50년이라 하고 있다(제12조).

그리고 국토를 건설하거나 자원을 개발하려는 기관, 기업소, 단체는 국토환경보호기관에 신청서를 제출하여야 하고, 이 때 부지조사나 환경영향평가보고서 같은 문건을 첨부하도록 하고 있다(제26조). 끝으로 동법은 이 법에 위반하는 행위에 대한 제재와 같은 강력한 지도통제규정을 두고 있다(제5장).

### 3) 건설법

건설법은 건설총계획 작성과 실현, 건설설계의 시공, 건설물의 준공검사에서의 확립하기 위한 목적에서 1993년에 제정되었다. 건설법은 건설총계획이라는 공간계획과 건축질서에 관한 법으로서 내용적으로는 우리나라의 국토의계획및이용에관한법률과 건축법의 통합입법에 해당하는 것이라고 볼 수 있다.

먼저 건설법은 공간계획과 관련하여 제2장에서 건설총계획에 관하여 규정하고 있는데, 이에 따르면 건설총계획은 건설대상을 합리적으로 배치하고 계획적으로 건설하기 위한 종합적인 전망계획이라 하고, 건설총계획은 국토건설총계획에 따라 세운다라고 하고 있다(제10조). 이렇게 볼 때 건설총계획은 국토계획의 하위계획으로서 이를 보다 구체화하는 계획이라고 판단되고, 이러한 의미에서 우리나라의 도시계획에 해당한다고 볼 것이다. 건설법 제11조는 건설총계획을 수립하는 데 고려하여야 할 제반 이익을 정하고 있는데, 자연환경, 문화재, 전통적 건물 등의 보호와 공간의 효율적 활용 이외에 혁명전적지와 혁명사적의 보존을 규정하고 있는 것이 특이하다. 건설총계획은 다시 산업건설총계획, 도시 및 마을 건설총계획, 부문별 건설총계획으로 나뉜다(제12조).

그 외에 건설법은 건축질서에 관한 것으로서 건설설계(제3장), 건축시공(제4장), 준공검사(제5장)에 관한 규정을 두고 있고, 제6장에서는 건설에 대한 국가의 지도와 통제에 관한 규정과 제재규정들을 두고 있다.

## 4) 도시경영법

북한은 도시와 마을을 깨끗하게 할 목적으로 1992년 도시경영법을 제정하였다. 동법은 도시경영은 도시와 농촌의 건물과 시설물을 보호관리하고 도시와 마을을 전망성있게 꾸려나가는 사업이라고 정의하고(제1조), 건물과 시설물은 인민의 귀중한 재부이므로, 국가가 이러한 건물과 시설물의 보호관리사업을 개선하여 그 수명을 늘이고 효과있게 이용하도록 한다고 하여(제3조) 도시경영의 이유를 강조하고 있다. 동법은 이러한 목적을 위해서 국가가 건물과 시설물을 제때에 빠짐없이 등록하도록 함으로써(제4조), 건물과 시설물에 대한 강한 통제를 할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

도시경영법은 이러한 건물 및 시설물의 보호와 관련하여 건물관리(제2장), 상하수도, 난방시설운영(제3장), 도시도로, 하천 정리(제4장), 원림 조성(제5장), 도시미화(제6장)에 관한 규정을 두고 있다. 제7장에서는 도시경영에 대한 지도와 관리규정 및 제재규정을 두고 있다.

## (2) 보건·사회보장행정법

북한에서 보건 및 사회보장에 관한 입법은 대부분 1950년대 초반까지의 기간동안에 이루어졌으나, 1972년 주체사상에 입각한 사회주의헌법 공포 후인 1970년대 중반 이후부터 법률이 제정되었는데, 그 대표적인 것이 1976년의 어린이보육교양법과 1980년의 인민보건법이다.<sup>34)</sup>

## 1) 인민보건법

1980년 제정된 인민보건법은 북한의 기존 보건정책과 지금까지 북한에서 관리 및 운영지침으로 사용해 오던 정무원결정, 김일성교시 등의 규정들을 보완하여 법제화한 것이다.

인민보건법은 인민보건사업을 사람들의 생명을 보호하고 건강을 증진

34) 북한의 보건 및 사회보장행정에 관하여는 상계, 북한법제개요, 509면 이하; 김승조, 북한의 사회보장 및 환경에 관한 법, 북한법 체계와 특색(세종연구소, 1994), 605면 이하 참조.

시키며 모든 근로자들이 무병장수하여 사회주의·공산주의 위업을 수행하는데 적극 이바지하게 하는 보람차고 영예로운 혁명사업이라고 정의하고 있다(제1조). 이어서 인민보건의 원칙으로 이른바 무상치료제(제2조), 예방의학의 원칙(제3조), 주체적인 의학과학기술(제4조) 등 세 가지 원칙을 제시하고, 인민보건법의 핵심적인 내용인 이들 원칙에 대해서 제2장에서 제4장에 걸쳐 규율하고 있다.

북한의 보건의료법제는 북한이라는 특수한 사회경제체제가 만들어낸 사회유지기구의 하나이고, 특히 체제의 우월성을 설명하기 위하여 흔히 내세우는 제도라는 점<sup>35)</sup>에서 인민보건법의 실효성에 대해서는 의문의 여지가 있다 할 것이다.<sup>36)</sup>

## 2) 어린이보육교양법

1976년 제정된 어린이보육교양법은 북한의 탁아제도 전반에 걸친 포괄적인 법률이라고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

어린이보육교양법은 제1조에서 어린이들을 혁명위업의 계승자로 정의하고, 어린이들을 사회적으로 키우는 것이 사회주의국가의 중요한 시책으로서 북한에서는 어린이들을 탁아소와 유치원에서 국가와 사회의 부담으로 키운다고 하고 있다(제2조). 그리고 이 법의 적용대상인 어린이는 세상에 난 때부터 학교에 가기 전까지의 어린이로 규정하고 있다(제10조). 동법 제5조는 주체사상이 이 법의 지도이념임을 천명하고 있고, 제6조에서는 어린이보육교양법은 어린이들을 주체형의 혁명적 새 인간으로 키우고 여성들을 어린이양육의 부담에서 해방시키는 것을 이 법의 취지 내지 목적으로 설명하고 있다.

어린이보육교양법은 이상의 기본원칙을 바탕으로 국가와 사회적 부담에 의한 어린이양육(제2장), 문화적이며 과학적인 어린이보육(제3장), 혁

35) 상계 북한법제개요, 520면.

36) 상계 북한법제개요, 538면 참조.

37) 이에 관하여 상세는 상계 북한법제개요, 544면 이하 참조.

명적인 어린이보육교양(제4장), 보육원, 교양원(제5장) 등에 관한 규정을 두고 있다.

### (3) 환경행정법

#### 1) 환경보호법

1986년 제정된 북한의 환경보호법은 북한의 환경행정법분야의 기본법에 해당한다.<sup>38)</sup> 우리나라의 경우에는 환경정책기본법 이외에 무수히 많은 세부적인 환경분야의 단행법들이 존재하는 반면, 북한의 경우는 하나의 단행법들에서 환경보호에 관하여 총괄적으로 규정하는 단일법형태를 띠고 있다. 이는 북한의 경우 환경문제에 대한 인식과 법제수준이 우리나라에 비하여 낮은 것이라고 볼 수 있다.

북한의 환경보호법은 제1장에서 환경보호의 기본원칙을 규정하고 있는데, 먼저 제2조에서 환경보호에 대한 대책수립 및 투자의 증대라고 하는 국가의 역할을 강조하고, 구체적으로는 환경보호관리사업의 계획적 진행, 환경보호의 원칙에서 도시와 마을의 형성, 산업시설들의 합리적 배치(제3조), 공해방지대책수립에 대한 지도통제(제4조) 등을 규정하고 있다. 아울러 환경을 보호관리하는 것이 인민의 의무임도 강조하고 있다(제5조). 한편 동법은 제7조에서 “조선민주주의인민공화국은 조선반도와 그 주변에서 핵무기, 화학무기의 개발과 시험, 사용으로 나라의 환경이 파괴, 오염되는 현상을 반대하여 투쟁한다”라고 규정하고 있는데, 오늘날의 북한의 핵개발현실을 놓고 보면, 이러한 규정은 북한법의 선언적이고 형식적인 점을 잘 설명해 주는 것이라 하겠다.

환경보호법은 제1장의 기본원칙 이외에 자연환경의 보존과 조성(제2장), 환경오염방지(제3장), 환경보호에 대한 지도관리(제4장), 환경피해에 대한 손해보상 및 제재(제 5장)에 관하여 규정하고 있는데, 제2장의

38) 북한의 환경보호법에 관하여는 한국법제연구원, 북한의 환경보호관계법제, 북한법제분석 95-2, 1995, 17면 이하; 상계 북한법제개요, 562면 이하; 김승조, 전계논문, 630면 이하 참조.

자연환경의 보존과 조성은 우리나라의 자연환경보존법의 내용과 유사한 것이다. 그리고 북한 환경보호법은 제3장에서 환경오염방지에 관하여 일괄적으로 규정하고 있는데, 이는 우리나라의 경우 환경법제가 환경보존과 폐기물관리로 구분되어 개별입법주의를 채택하고 있는 것과는 크게 다르다고 할 수 있다. 제3장에서는 환경오염의 규제대상으로서 대기오염, 물오염, 해양오염, 농약오염, 방사성물질오염, 소음·진동 공해 등을 규정하고 있다.

한편 북한 환경보호법은 환경피해에 대한 구제 및 제재로서 손해보상, 손실보상, 억류, 운영 및 운행중지, 철수, 원상복구, 행정적·형사적 책임을 규정하고 있는데, 특히 손해보상 및 손실보상이라는 용어가 주목된다. 예컨대 제47조는 “환경을 손상, 파괴, 오염시켜 사람의 건강과 국가 및 사회협동단체, 국민의 재산에 해를 끼친 기관, 기업소, 단체 및 국민은 그 손해를 보상하여야 한다”라고 하고, 제49조는 “환경보호질서를 어겨 국토와 자원에 피해를 주었을 때에는 환경보호감독기관이 해당 손실을 보상시킨다”라고 규정하고 있다. 그러나 생각건대 여기에서 손해보상과 손실보상의 개념구별도 명확하지 않을 뿐 아니라,<sup>39)</sup> 이 규정은 단지 가해자인 개인과 피해자인 개인의 관계에서 손해 및 손실의 보상이 이루어짐을 규정한 것이지, 공무원의 가해행위에 대하여 공무원 자신의 민사책임 이외에 국가의 손해배상 및 손실보상책임을 인정한 것이라고는 볼 수 없다.

## 2) 지하자원법

북한에서는 비교적 최근인 1993년에 지하자원법이 제정되었다. 일반적으로 사회주의국가들에는 환경보호정책과 자원개발정책의 통일화경향이 있는데, 북한의 경우에도 이러한 영향으로 1986년 환경보호법을 제정하고 뒤이어 지하자원법을 제정하게 된 것이라고 이해되고 있다. 이러한 영향 이외에도 종래 북한의 자원낭비가 심하였고, 또 만약 외국자본

39) 상계 북한의 환경보호관계법제, 27면 각주 20 참조.

이 유입될 경우 초래될 수 있는 자원의 불법적인 개발과 유출을 방지하여야 한다는 실제적인 목적도 이 법의 제정배경이라고 설명되고 있다.<sup>40)</sup>

그러나 이러한 지하자원법의 제정배경에도 불구하고, 이 법은 환경의 보호라는 관점보다는 지하자원의 개발을 통한 경제적 이익의 창출이라는 점에 우선적인 초점이 맞추어져 있는 것으로 보인다. 즉 동법 제1장 지하자원법의 기본을 보면 이 법은 지하자원의 탐사, 개발, 이용에서 규율과 질서를 세워 '사회주의경제건설을 다그침'을 목적으로 하고 있고(제1조), 지하자원의 탐사는 나라의 재부를 늘이기 위한 중요한 사업이라고 하고 있으며(제3조), 지하자원의 개발사업은 자립적 민족경제의 토대를 강화하기 위한 필수적 요구로서 국가는 이에 투자를 집중하도록 하고 있고(제4조), 지하자원을 효과있게 합리적으로 이용할 것을 강조하고 있다(제5조).

지하자원법은 지하자원을 금속, 비금속, 가연성 광물자원과 지열, 지하수, 광천자원으로 구분하고, 이러한 지하자원은 국가의 소유임을 명시하고 있다(제2조). 동법은 동법의 기본원칙 이외에 지하자원탐사(제2장), 지하자원개발(제3장), 지하자원이용(제4장)과 이에 대한 국가의 지도와 통제(제5장)에 관하여 규정하고 있다.

### 3) 산림법

북한은 1992년 산림법을 제정하였다. 이는 산림의 조성과 보호, 산림자원의 이용에 관한 법(제1조)라는 점에서, 기술한 바와 같이 환경보호정책과 자원개발정책의 통일적으로 파악하려하는 사회주의국가의 경향을 반영한 것이라고 생각된다.

산림법은 산림을 산림토지와 그 안에 있는 동식물자원으로 보고, 이는 국가만이 소유한다고 규정하고(제2조), 산림의 종류를 특별보호림, 일반

40) 김창규, 북한의 지하자원법제, 북한법제분석 96-1, 한국법제연구원, 1996, 25면 이하.

보호림, 경제림, 펠나무림으로 구분하고 있다(제3조). 국가는 산림의 조성, 보호 및 합리적인 이용을 위하여 산림건설의 통일적이며 종합적인 계획인 산림건설총계획을 수립하여야 하고(제5조), 산림의 조성을 위하여 기관, 기업소, 단체에 담당림을 정하여 주고 책임적으로 조성·관리하도록 한다고 규정하고 있다(제6조). 이러한 산림법의 기본원칙 이외에 동법은 제2장에서 제5장에 걸쳐 산림조성, 산림보호, 산림자원의 이용, 산림경영에 대한 지도통제를 규율하고 있다.

#### (4) 문화행정법

문화행정과 관련하여 북한에서는 1994년 문화유물보호법을 제정하였다.

동법은 제1장 문화유물보호법의 기본에서 이 법의 목적은 문화유물보호관리, 문화유물의 원상보존, 민족문화유산의 계승발전이라고 밝히고 있다(제1조). 한편 우리나라의 경우 문화재를 유형문화재·무형문화재·기념물·민속자료로 나누고 있는데 비해, 북한의 경우는 문화유물을 비교적 간단하게 역사유적과 역사유물로만 구분하고 있다(제2조). 문화유물은 국가만이 소유하는데, 다만 상속받은 역사유물은 공민도 소유할 수 있다는 규정을 두고 있는 점(제3조)이 매우 특이하다. 한편 제3조는 불법유출된 역사유물의 반환청구를 한다는 규정도 두고 있다.

문화유물보호법은 제2장 문화유물의 발굴과 수집에서 문화유물의 발굴은 문화유물보존기관과 해당전문기관만이 하도록 하여(제10조), 개인에게는 발굴자격을 인정하지 않고 있고, 발굴된 유물은 해당 기관에 넘기도록 하고 있다(제12조). 문화유물의 수집과 관련하여서는 국가에 바친 역사유물에 대해서는 그 가치에 따라 특별히 보상하여 준다는 규정을 두고 있다(제14조).

제3장 문화유물의 평가와 등록에서는 문화유물보존지도기관과 해당기관이 문화유물을 국보문화유물, 준국보문화유물, 일반문화유물로 평가하고(제16조), 이를 반드시 등록하도록 하고 있다(제19조). 등록된 문화

재는 그 변동사항 및 폐기·이관·개명시 제때에 보고 또는 승인을 받도록 하여 문화유물을 보호하고 있다(제20, 21조).

제4장 문화유물의 보존관리에서는 문화유물의 원상유지가 보존관리의 기본임을 밝히고 있고(제22조), 역사유적의 보존을 위하여 역사유적보호구역을 지정하도록 하고 있다(제24조). 그밖에도 문화유물보호법은 문화유물의 복구개건(제5장)과 문화유물보호에 대한 지도통제(제6장)에 관한 규정을 두고 있다.

#### (5) 교육행정법

북한의 교육행정분야에서는 대학에 관한 규정과 교육법이 제정되어 있다. 먼저 대학에 관한 규정은 1949년에 제정된 것으로 대학에서의 학업, 강좌, 대학생, 기구 및 운영, 대학 중요행정사업과 학업 및 과학연구사업에 대한 협의기관으로서의 대학평의회 및 각 학부에 설치되는 학부평의회, 그리고 우리나라의 학칙에 해당하는 내부규정 등에 관한 규정을 두고 있다.

한편 북한에서는 최근인 1999년 교육법이 제정되었는데, 이 법에서는 북한에서 확립된 사회주의교육제도가 북한 인민들이 새 사회를 건설하기 위한 투쟁에서 이룩한 고귀한 전취물(제2조)이라고 하여, 이 법의 제정을 통하여 교육제도의 우수성을 선전하고자 하는 의도가 있는 것이 아닌가 생각된다. 북한에서 사회주의교육학의 기본원리는 건전한 사상 의식과 깊은 과학기술지식, 튼튼한 체력을 가진 믿음직한 인재를 키우는 것(제3조)이고, 특히 주체교육을 강화하는 것이 사회주의교육의 중요요구(제6조)라 하여 북한에서는 교육이 정치적 목적달성에 이용되고 있음을 보여주고 있다. 교육법은 제2장에서 전반적무료의무교육제에 관하여 규율하고 있는데, 이에 따르면 북한에서의 모든 교육은 무료이고(제16조), 북한에서의 의무교육은 중등일반의무교육이라 불리는데 그 학제는 11년이라고 규정되어 있다(제13조). 그밖에 교육법은 교육기관과 교육일군(제3장), 교육내용과 방법(제4장), 교육사업에 필요한 여건을 인민경제

계획을 정확히 준수하여 보장하는 것을 내용으로 하는 교육조건보장(제 5장) 및 교육사업에 대한 지도통제(제6장)에 관한 규정을 두고 있다.

### Ⅲ. 북한의 행정법학

북한의 경우 학문으로서의 법학의 위상은 경제학, 정치학, 역사학 등의 다른 학문분야에 비하여 그리 큰 비중을 차지하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이는 이미 살펴 본 바와 같이 북한과 같은 사회주의 국가에서의 법은 현실적인 규범적 기능은 매우 약하고, 대부분 선언적이고 형식적인 규정에 불과하다는 것과 매우 밀접한 관련이 있다고 생각된다. 더 나아가 '조선노동당규약'이 헌법에 우선하고, 각종 성문법보다도 최고위층의 교시와 지시, 노동당의 지침·강령, 내각의 정령 또는 결정이 최고의 법규범으로서 효력을 발하고 있는 북한법의 특성상, 특히 북한의 행정법과 행정법학은 다른 법학분야에 비하여 더욱 미미한 존재라고 할 수 있다.

북한에서는 미약하나마 법학이 김일성종합대학 법학부, 사법성 법률학교 등에서 전문적으로 교육되고 있고, 소수의 헌법·행정법 관련 교과서가 존재하고 있는 것으로 파악되고 있다.<sup>41)</sup>

북한은 최근의 정치적, 경제적 정세의 변화에 따라 외국자본의 유치를 위하여 30여 종의 각종 특별법을 제정하는 등 법률부분에 있어서의 가시적인 변화를 보이고 있지만, 아직까지 북한의 사상적 체계에 근본적인 변화가 일고 있다고 판단할 수는 없다. 이와 같이 북한이 사회주의와 주체사상과 같은 기존의 정치노선을 고수하는 한, 북한의 법학도 여전히 이러한 북한의 이데올로기와 정치사상에 구속될 것이므로, 이러한 상황

41) 이에 관하여 상세는 최종고, 북한법이론과 북한법학의 회고와 전망, 북한법률행정논총, 제10집, 고려대학교 법학연구소, 1995, 25면 이하 참고.

에서는 북한에서의 법학연구가 활발해질 것으로 기대하기는 어려울 것으로 전망되고 있다.<sup>42)</sup>

#### IV. 결 론

이상에서 북한행정법의 기본적인 성격, 행정조직법, 행정작용으로서의 행정행위에 대한 인식, 북한의 행정구제제도로서의 신소와 청원, 개별행정법분야, 북한에서의 행정법학을 설명하면서, 북한행정법에 관하여 개괄적으로 검토해 보았다.

사실 북한행정법에 대한 연구는 법에 대한 인식과 국가와 국민간의 관계에 대한 이해가 우리와는 크게 다르다는 점 때문에 우리의 행정법과의 비교라는 관점에서는 별로 의미가 없는 것이라고도 할 수 있다. 예컨대 북한과 같은 사회주의국가에서는 성문법규보다는 고위층의 지시나 당의 명령이 우선하기 때문에 이러한 정치체제에서는 법치행정의 풍토와 이를 바탕으로 한 국가와 국민간의 이원적 관계가 정립될 수 없을 것이다. 이와 같이 법이 정치적인 수단으로 작용하는 한, 행정법규의 존재는 다분히 형식적이고 장식적인 것에 불과한 것이 된다. 더 나아가 행정법학이 국가와 개인의 관계에서 행정의 효율성과 개인의 권익보호라는 두 가지의 상반된 이념을 어떻게 조화시킬 것인가를 연구하는 학문이라면, 북한과 같이 개인의 권익보호를 위한 행정구제제도가 거의 마련되어 있지 않은 국가에서는 행정법학의 존재와 발전을 기대하기 어려운 것이다.

그러나 북한행정법의 사정이 우리나라의 경우와는 상당한 차이가 있더라도 통일이라는 관점에서는 이에 대한 연구는 여전히 의미 있는 작업이라고 생각한다. 특히 우리나라에 비하면 매우 소수의 것이지만, 북

42) 최종고, 상계논문, 39면.

한에서의 행정과 관련된 단행법률에 대한 연구는 매우 의미 있다고 판단된다. 따라서 통일을 준비하는 의미에서 북한의 개별행정법분야에 대한 분석과 연구는 앞으로도 꾸준히 지속되어야 할 것이다.

논문주제검색키워드 : 북한행정법(Das nordkoreanische Verwaltungsrecht), 사회주의법계(Das sozialistische Rechtssystem), 사회주의적 합법성원리(Das sozialistische Legalitätsprinzip), 북한행정조직법(Das nordkoreanische Verwaltungsorganisationsrecht), 신소(Einwand in Nordkorea), 북한개별행정법(Das besondere Verwaltungsrecht in Nordkorea)

<Zusammenfassung>

Das System und die Merkmale des  
nordkoreanischen Verwaltungsrechts

Prof. Dr. jur. Kim, Nam-Cheol  
(Pusan University for Foreign Studies)

Im allgemeinen gehört das nordkoreanische Recht mit China und Vietnam zum sozialistischen Rechtssystem in Asien. Aber davon bildet das nordkoreanische Recht vor allem aufgrund von der sog. Unabhängigkeitsideologien eine besondere Rechtskultur. Das größte Merkmal des nordkoreanischen Rechts ist, daß die Rechtsstaatlichkeitsprinzip in diesem Land kaum anerkannt ist. Im Nordkorea gehen die Vorschriften oder die Ordnungen der Arbeiterpartei dem Verfassungsrecht vor, deswegen haben die materiellen gesetzlichen Vorschriften meistens nur formelle und deklaratische Bedeutung.

Als Verwaltungsrecht sind im Nordkorea ein paar Gesetze und Verordnungen insbesondere im Bereich von Verwaltungsorganisation, Boden und Raumplanung, Gesundheit und Sozialversicherung, Umwelt, Kultur, Erziehung usw. erlassen. Aber in der Quantität sind dieser noch geringfügig. In der Abhandlung wurden die wesentlichen Charakter, Verwaltungsorganisation, Verwaltungshandeln, Verwaltungsabhilfe des nordkoreanischen Verwaltungsrechts sowie das besondere Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft in Nordkorea behandelt.

Bemerkenswert ist, daß der Begriff der Verwaltungsakt und das System der Verwaltungsabhilfe in Nordkorea nicht bestehen. Zwar sind der Einwand und die Petition als Verwaltungsabhilfe i.w.S. auch in Nordkorea anerkannt, aber die wesentlichen Abhilfesystem vorhanden noch nicht, wie der Widerspruch und die Verwaltungsklage sowie das System der staatlichen Ersatzleistungen.