

# 行政上 代執行의 法的 問題

朴 尙 熙\*

## Die Rechtsprobleme des Verwaltungersatz vornahmes

Park, Sang-Hee

### 1. 行政上 代執行의 意義

行政上 代執行(Ersatzvornahme)이라고 함은 일정한 행정상의 의무가 있는 자가 代替의 作為義務<sup>1)</sup>를 자발적으로 이행하지 않는 경우에 행정청이 그 의무를 스스로 행하거나<sup>2)</sup> 또는 제3자로 하여금 이를 행하게 함<sup>3)</sup>으로써 의무의 이행이 있는 것과 같은 상태를 실현시킨 후 그에 관한 비용을 의무자로부터 징수하는 행정상의 강제집행을 말한다(행정집행법 제2조).<sup>4)</sup> 즉, 대집행은 스스로 이행하도록 과하여진 의무에 대하여 제3자에 의한 履行의 受忍 및 이행과 관련한 비용의 부담이라는 새로운 의무로의 변경절차라고 할 수 있는 바, 가령 위법건축물, 위법광고물의 철거대집행행위나 폐기물을 법령에 위반하여 처리한 경우에 환경부장관 등으로부터 발령된 조치명령을 위반한 때의 대집행이 이에 해당한다.

이러한 대집행은 금전급부의무 이외의 의무에 대한 일반적인 강제집행의 방법으로<sup>5)</sup> 종래에는 질서유지를 위한 소극적 목적의 차원에서 행하여졌던 것이 보통이나 최근에는 私有遊休地의 활용강제

\* 한국해양대학교 국제통상학과 조교수

1) 행정행위에 의하여 부과된 의무 외에 법령에 의하여 직접 부과된 의무도 포함된다(행정대집행법 제2조).

2) 이를 자기집행이라 하는 바, 우리나라는 이러한 자기집행을 대집행의 범주에 포함시키고 있으나, 독일의 대부분의 연방 각주는 이를 직접강제의 일종으로 취급하고 있다.

3) 이를 타자집행이라 하며, 전형적인 대집행의 예이다.

4) 독일의 행정집행법은 타자집행만을 대집행이라고 하고, 자기집행은 그 비용을 행정청 스스로 부담하는 직접강제의 일종으로 규정하고 있다(독일행정집행법 제10조·제12조). 이에 대하여 우리나라의 행정대집행법이 자기집행의 경우까지 대집행으로 규정함으로써 이른상 직접강제와 구별이 모호하기 때문에 대집행개념의 새로운 정립이 요청되며, 입법론상 자기집행은 직접강제로 보아 요건과 절차를 정비함이 바람직하다는 견해가 있다(金南辰, 「行政法 I」, 1998, 497면; 朴圭河, 「代執行의 要件·節次·不服」, 「考試研究」, 1994년 1월호, 100면). 한편 독일의 경우도 바덴-뷔르템베르크 행정집행법 제25조, 헤센 행정집행법 제74조 제1항 등 州行政執行法은 대집행을 타자집행뿐만 아니라 행정청의 자주집행까지 확대함으로써 직접강제의 영역이 현저히 제한되었을 뿐만 아니라 대집행과의 구별도 애매하게 되었다는 비판이 있다(H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 1992, S.458).

5) 行政代執行法 제1조는 「의무이행의 확보에 관하여는 따로 법률이 정하고 있는 것을 제외하고는 본법이 정하는 바에 의한다」고 규정하여 행정대집행법이 행정상 강제집행에 대한 일반법임을 명시하고 있다.

를 위한 代執行(代執行開發) 등 적극적으로 공공복지의 실현을 위해 활용되기도 한다.<sup>6)</sup> 이러한 대집행을 위해서는 의무를 명하는 법규와는 별도로 그 의무의 이행을 강제하는데 필요한 법적 근거도 필요한 바, 대집행에 관한 일반법으로 『행정대집행법』이 있다. 따라서 개별법에 행정대집행에 대한 규정이 없는 경우에도 행정대집행법이 정하는 요건을 충족하는 때에는 행정청은 행정대집행법에 근거하여 대집행을 할 수 있다. 그리고 대집행제도를 규정하고 있는 몇몇 개별법은 행정대집행법에 대한 특례를 정하여 행정대집행법에 대한 특별법적인 것도 있으나 단순히 행정대집행법이 정하는 바에 따라 대집행을 할 수 있다고 규정하는 법률이 대부분이다.<sup>7)</sup>

## 2. 代執行의 法的 性格

### (1) 代執行의 法的 性格에 대한 通說의 立場

대집행의 법적 구조에 대한 통설의 입장은 행정청과 작위의무있는 행정행위의 상대방사이에 존재하는 법적 관계는 공법적 성격을 지닌 반면에, 대집행의 확정과 함께 행정청과 대체적 작위의 실행을 위임받은 자 사이에 성립하는 법률관계는 사법적 성격을 띠며, 제3자와 의무자사이에는 대집행의 확정에 의하여 어떠한 직접적인 법률관계도 발생하지 않는다는 것이다.<sup>8)</sup>

이에 따르면 행정청과 의무자사이의 법률관계는 특별한 집행법상의 적법요건을 필요로 하는, 행정행위의 발령과 함께 성립하는 ‘공법상의 법률관계’의 범위내에서의 고권적인 집행조치를 의미한다. 제3자의 보수청구권의 이행을 위한 대집행비용과 관련하여 행정청에게는 의무자에 대한 비용상환청구권이 귀속된다. 대집행에 위법성이 있는 경우에 행정청은 의무자에 대하여 비용상환청구권을 행사하지 못하며, 행정청은 법률규정상 사무관리로 인한 비용상환청구권이나 부당이득청구권도 행사하지 못한다.

이에 반하여 대집행의 확정과 함께 행정청이 의무자대신에 제3자에게 행하게 하는 작위의 위임은 제3자와 행정청사이의 사법상 계약으로 체결되며, 이는 대체로 고용계약이나 도급계약으로 이루어진다. 행정청에 대한 제3자의 보수청구권은 계약에 의하여 정해지며 사법적 성격을 지닌다.

위임받은 제3자와 의무자사이에는 통설에 의하면 대집행에 의하여 어떠한 법률관계가 나타나지 않는다. 다만 행정청과 제3자 사이에 체결한 “위임계약”에서 대집행의 실행시 물건의 파손으로 인한 손해의 위험은 부수적인 책임보험의 가입에 의하여 해결하는 방식으로 제3자의 의무가 정해지는 예외적인 경우에 있어서는 제3자를 위한 계약을 인정하여, 의무자에게 제3자에 대하여 민법상의 보상청구권을 귀속시킬 수 있다고 하고 있다. 그러나 보통의 경우에는 제3자는 의무자에게 급부를 제공하지 않으며, 따라서 제3자는 사무관리로 인한 또는 부당이득으로 인한 의무자에의 보수청구권을 도출할 수 없다고 한다.

6) 대집행개발의 예로는 내수면어업개발촉진법 제6조제1항, 농지확대개발촉진법 제10조, 산림법 제14조제1항 등이 있다.

7) 이에 대하여 자세한 내용은 박상희, 김명연, 행정집행법의 제정방향, 한국법제연구원, 1995, 35면 이하 참조.

8) 홍준형, 행정법총론, 한울, 1994, 528면 이하; H. Maurer, a.a.O., S. 448.

(2) 法的 性格과 관련한 쟁점

통설에서 주장하는 바와 같이 행정청과 작위의무있는 행정행위의 상대방사이에 존재하는 법적 관계는 공법적 성격을 지닌 반면에, 행정청과 제3자, 즉 위임인사이의 법률관계는 사법상의 계약인 고용계약이나 도급계약인가 하는 것이 문제된다. 즉, 대집행의 법적 구조가 과연 공법적 구성요소와 사법적 구성요소로 분리되어 있는가 하는 점이다. 이는 쟁송수단의 구별, 행정의 행위도구성의 이해와 구분, 행정주체의 기능행사의 근거로서의 사법규정의 유추적용 등과 같은 부수적인 문제이외에도 손실보상법, 국가배상법, 결과제거청구법상의 문제와 관련될 뿐 아니라, 사인에 의한 행정과제의 이행이라는 도그마적인 근본문제를 야기시키고 있다.<sup>9)</sup>

첫째, 자기집행과 타자집행을 동시에 인정하는 법적 구조에 의한 경우 예컨대, 위법한 대집행의 실행에 의하여 손해를 입은 의무자는 통설에 의하면 타자집행의 경우에는 국가배상청구권이 인정될 수 없으나, 자기집행의 경우에는 국가배상청구권이 인정될 수 있다. 즉, 타자집행의 경우에는 사법상의 근거에 의하여 행위한 수임인은 “공적 직무의 행사에 있어서” 직무주체로서 활동하고 있는 것이 아니기 때문에 이에 의하여 피해를 본 의무자는 사법상의 불법행위청구권만을 주장할 수 있으나, 자기집행의 경우에는 국가배상법 제2조에 의한 국가배상을 주장할 수 있고, 만일 직무를 행한 자의 책임을 입증하지 못한 경우에도 의무자는 수용유사적 또는 수용적 침해를 이유로 한 보상을 청구할 수 있다. 이와 같이 자기집행과 타자집행을 모두 인정하는 경우에 동일한 위법한 대집행이더라도 그 직무행사의 주체가 누구이냐에 따라 행위의 법적 성격이 달라지고, 따라서 이에 대한 의무자의 청구권의 성격도 달라질 수 있는 바, 이는 행정청과 제3자, 즉 위임인사이의 법률관계를 사법상의 계약인 고용계약이나 도급계약으로 보기 때문에 나타나는 문제의 하나이다.<sup>10)</sup>

둘째, 위험의 부담에 있어서도 자기집행과 타자집행의 경우에는 차이가 난다. 예컨대, 자기집행에 의한 대집행의 실행중에 행정청소유의 공용물이 파손되거나 또는 직무를 수행하는 공무원이 신체적 상해를 입은 경우에 이에 대한 법적 책임은 무제한적으로 그리고 비이전적으로 행정청이 부담한다. 즉, 이 경우에 있어서 공용물에 대한 손해의 전보는 국가의 조세수단에 의하여 부담된다. 그러나, 타자집행의 경우에는 수임인은 사법상의 근거에 의하여 행위하였으므로 대집행의 실행에 의하여 입은 물건이나 신체에 대한 손해에 대한 위험을 전적으로 그가 부담하여야 한다.

셋째, 보다 본질적인 문제는 과연 행정청과 제3자, 즉 위임인사이의 법률관계가 사법상의 계약인 고용계약이나 도급계약인가 하는 것이다. 사인에 의한 행정과제의 이행의 양태와 형식을 가장 명확하게 방향설정하고 체계화시킨 Ossenbühl의 경우조차도, 행정주체와의 사법상 계약의 체결이 그에게 부과된 행정과제의 이행을 위한 수단으로서 사용되고 사기업자에 의한 계약상의 이행의무의 이행이 행정주체의 과제이행의 구성요소인 경우에 있어서 사법의 근거에 의하여 행위한 독립적인 사기업자를 어떻게 공법상의 책임제도에 귀속시킬 수 있는가에 대하여는 별다른 해명을 하지 못하고 있다.<sup>11)</sup>

9) J. Burmeister, Die Ersatzvornahme im Polizei- und Verwaltungsvollstreckungsrecht, JuS 1989, S. 256 ff.

10) 이에 관하여 자세한 것은 Burmeister, a.a.O., S. 258.

11) F. Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 3 Aufl., 1983, S. 27.

따라서, 행정청에 의하여 부과된 작위의무의 실행을 위한 제3자에의 위임을 통설의 경우처럼 사법상 계약으로 이해할 수는 없다. 행정청과 수입인사이의 관계는 수입인에게 행정청의 고권적 권능으로부터 도출되고 이에 의하여 정해지는 강제 및 침해권능이 위임된다는 점에서 사법상의 계약으로 받아들이기 어렵다. 즉, 사인에게는 위임에 의하여 “고권적 권능의 일부가 수탁” 되고, 사인은 “의무자에 대하여 경찰법에 의한 경찰의 시민에 대한 강제조치시 경찰이 지니는 개별적인 고권력”과 동일한 권능을 행사하므로 의무자의 입장에서 보면, 강제집행조치의 실현을 위하여 가장 중요하게 영향을 미치는 자는 사기업자이다. 사기업자의 행위는 직접적으로 권리영역을 침해하며, 그에 대하여 관계인은 대집행의 수인을 위한 공법상의 의무를 진다. 위임받은 사인은 작위의무를 지는 권리영역에 개입하고, 이 영역의 법익에 대한 정당한 침해를 할 수 있는 권한을 가진다.

따라서, 자유와 재산에 대한 침해와 그 전제가 되는 관념인 시민에 대한 강제 및 침해권능의 “배타적인 국가에의 귀속”이라는 법치국가적인 법률유보에 근거하여 볼 때, 행정청이 사인에게 사법상 계약의 체결이라는 방식으로 고권적 법력을 부여하고 고권력 행사를 위하여 수권하는 것은 있을 수 없는 문제이다. 결국, 행정청과 사인과의 관계는 단지 행정과정의 이행목적을 위한 공법상 계약이라는 형식으로만 법적으로 적절하게 성질결정될 수 있다.<sup>12)</sup> 수입인은 그 행사가 제3자에 대하여 공법상의 법적 관계를 근거지워줄 수 있는 고권적 침해권능을 부여받으며, 그러한 고권력의 부여는 공법적 행위에 의하여만 수행될 수 있다.

넷째, 현행 행정대집행법은 대집행주체에 관하여 “당해 행정청 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 행하는” 자기집행의 경우를 대집행에 포함시키고 있는 바, 이러한 자기집행의 법적 성격이 대집행에 해당하는 것인지 직접강제에 해당하는 것인지도 문제가 된다. 이러한 자기집행의 법적 성격에 관한 논의의 실익은 일반적으로 대집행의 비용은 의무자가 부담하나, 직접강제의 경우에는 그 비용을 원칙적으로 행정청이 부담하기 때문이다. 그러나, 우리나라의 경우 이러한 자기집행에 의한 비용도 의무자가 부담하도록 하고 있는 바, 이에 대한 법적 성격을 분명히 할 필요가 있다.<sup>13)</sup>

### 3. 代執行的 主體

현행 행정대집행법은 행정대집행의 주체에 관하여 “당해 행정청” 또는 “제3자”가 행정대집행의 주체가 될 수 있음을 규정하고 있다. 이 경우 전술하였듯이 당해행정청 스스로 대집행하는 경우에는 그 법적 성격이 논란이 되고 있으며, 그 이외에도 대집행주체와 관련하여 다음과 같은 문제점이 제기될 수 있다.

12) Burmeister, a.a.O., S. 261.

13) 독일의 경우에도 대부분의 주행정집행법에 의하면(예 : 바덴-뷔르템베르크 행정집행법 제25조 ; 헤센 행정집행법 제74조제1항), 대집행은 행정청이 제3자에게 위임한 경우(타자집행)에만 인정되는 것이 아니라, 행정청 스스로가 “대체적인 방법으로” 활동하는 경우, 즉 자기집행의 경우도 인정되고 있으나, 이러한 자기집행의 경우에는 그 법적 성격을 직접강제의 일종으로 보고 있다. 이와 같이 직접강제에 의한 경우에도 대집행의 범위를 확장한 것은 대집행비용은 의무자가 부담하나, 직접강제비용은 원칙적으로 행정청이 부담하기 때문이라고 한다. 그러나 몇몇 주에서는 그 동안에 직접강제조치의 경우에 있어서도 비용에 대한 의무자의 구상권이 인정되었다(Erdmann, Die Kostenträgung bei Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs, 1987).

첫째, 행정청이 행할 수 있는 대집행(자기집행)과 제3자가 행할 수 있는 대집행 사이에 아무런 구별을 하고 있지 않아 행정청이 편의에 따라 이를 선택적으로 행사할 수 있도록 하고 있는 바, 이는 행정청 스스로 행하는 자기집행이 직접강제적 성격을 띤다는 면에서 양자사이에 어느 정도 차별성을 두는 것이 바람직하다고 본다. 즉, 제3자에 의한 대집행이 불가능한 경우이나 특히 행정청이 대집행할 필요가 있는 경우에만 행정청이 스스로 대집행을 할 수 있고 그 밖의 경우에는 제3자에 의한 대집행을 원칙으로 하는 것이 바람직하다고 본다.

둘째, 행정대집행법 제2조는 대집행의 주체가 될 수 있는 제3자의 요건에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 일반적으로 대집행이 주로 국민의 재산에 대하여 침해적인 작용을 행한다는 점에서 침해의 주체가 되는 제3자에 대한 요건을 법으로 어느 정도 구체화하는 것이 바람직하다고 본다. 개별법에 대집행주체인 제3자의 요건에 관하여 규정하고 있는 법률은 있다.<sup>14)</sup>

#### 4. 代執行의 對象

행정대집행의 대상은 “대체적 작위의무를 불이행한 경우”이다. 이 경우에 대집행의 대상과 관련하여 문제가 되고 있는 경우는 다음과 같다.

##### (1) 高度의 技術을 요하는 作爲義務

작위의무일지라도 의무자가 스스로 이행하지 않으면 목적을 달성할 수 없을 정도의 일신전속적 내지 고도의 전문기술을 요하는 작위의무는 대집행의 대상이 되지 못한다.

##### (2) 複數의 方法이 있는 作爲義務

작위의무에 있어서도 비교적 기술성이 상대적으로 높고 하나의 목적을 달성하기 위하여 복수의 기술적 방법이 있는 경우에는 그러한 정도의 기술성으로 인하여 의무가 대체성을 상실한다고는 할 수 없을 것이며, 행정청은 가장 『합리적이고 상대방에게 부당한 부담을 과하지 않는』 방법을 구체적인 대집행의 내용으로 하는 계고를 하여 그 기준이 충족되면 대집행할 수 있다고 해석하여야 할 것이다.<sup>15)16)</sup> 대집행의 가능성에 판단의 여지가 있는 경우에는 행정청이 대집행을 결정함에 있어 공정한 판단절차에 의하는 것도 대집행의 요건이다.

14) 내수면어업개발촉진법 시행령 제15조, 농지확대개발촉진법 시행령제11조 등.

15) 박윤혼, “行政代執行의 對象과 節次”, 『警察考試』, 1983년 8월호, 46면; 金宗會, “現行 行政代執行制度의 問題點”, 『社會科學研究』, 제2집(慶尙大學教, 1984), 45면.

16) 환경행정에서 환경기준을 위반한 경우의 개선명령에 따른 시설개선명령 등의 경우는 비록 대집행이 가능하다고 하더라도 시설개선을 실제로 대집행하는 것은 의무자의 사업경영의 자주성을 침해할 가능성이 많다. 따라서 이러한 경우에는 집행벌을 도입하면 그와 같은 문제가 있는 대집행에 갈음하는 강제집행방법으로 기능할 수 있을 것이다.



### (3) 代執行에 多額을 요하는 作爲義務

어떤 의무가 대체적 작위의무로 이해되는 이상 그 의무를 타인이 대신하여 행하면 의무자 스스로 행하는 경우에 비하여 비용이 더 소요된다하더라도 역시 대집행의 대상이 된다.

### (4) 불완전하게 이행된 代替的 作爲義務

대체적 작위의무가 의무자에 의하여 부분적으로 또는 불완전하게 이행된 경우에 당해 행정청이 완전한 이행을 위하여 대집행을 할 수 있는가가 문제되는 바, 이에 대한 명문의 규정은 없지만 불완전 이행도 법이 예정한 의무가 이행되지 아니하는 점에 있어서는 다름이 없으므로 일반적으로 대집행의 대상이 된다고 보아야 할 것이다.<sup>17)</sup>

### (5) 土地·物件의 引渡義務

토지·물건의 인도의무가 대집행의 대상이 되는지가 문제된다. 引渡라 함은 물건의 점유를 타인에게 이전하는 것으로, 그 중에서 토지나 건물로부터 존치물건을 반출하고 사람을 퇴거시켜 그것을 타인에게 인도하는 것을 明渡라고 한다. 대체가능성이 있는 물건의 引渡에 대해서는 반드시 의무자가 점유하는 물건을 인도할 필요는 없고 타자로 하여금 대체물을 급부시키고 의무자로부터 그 대가에 상당하는 금액을 징수하는 방법으로 대집행을 행할 수도 있다. 이러한 대체가능성있는 물건의 인도의무가 대집행의 대상이 됨은 독일에서도 일반적으로 인정되고 있다. 그러나 건물 내에 사람이 기거하고 있는 경우에는 사람이 점유하고 있는 토지·물건 등의 인도는 실력으로 점유를 풀어 점유이전을 행하지 않으면 목적을 달성할 수 없으므로 대집행의 대상이 될 수 없다.<sup>18)</sup>

이와 관련하여 문제가 되는 것은 토지수용법 제64조의 규정이다. 즉, 토지수용법 제64조는 동법 제63조<sup>19)</sup>에 의하여 「구·시·군의 장은 기업자의 청구에 의하여 토지 또는 물건의 인도나 이전을 대행할 수 있다」고 규정하고 있는 바, 물건의 이전이 대체적 작위의무로서 대집행의 대상이 될 수 있다는 것은 명백하지만 점유자가 인도를 거부하는 경우에는 신체에 대한 직접강제를 필요로 한다. 대집행은 본래 대체적 작위의무에 대해서만 가능하므로 토지·물건의 인도의무는 완전한 의미에서는 대집행에 적합하지 않다고 할 것이다. 따라서 인도의무자가 인도대상인 토지·건물을 신체로 거부하여 인도를 거부하는 경우에 그 신체에 실력에 의한 구속을 가함으로써 점유를 푸는 것이 필요하며, 그러한 작용은 직접강제에 속하고 대집행의 관념에는 포함되지 않는다고 할 것이며, 토지수용법 제64조

17) 金鐵容, 「行政代執行(1)」, 『法政』, 1976년 12월호, 62면.

18) 「대집행은 의무내용의 강제적 실현을 도모하기 위하여 강제집행수단으로 인정되는 것이기 때문에 그 실효성의 확보를 위하여 대집행의 내용인 사실행위의 수행에 대한 저항을 배제하기 위하여 불가피한 최소한도에서 실력을 사용하는 것은 대집행에 수반하는 기능으로 인정된다」고 하여 저항의 배제에 대하여 명문의 규정은 없다고 하더라도 「조리상 인정된다고 해석하여야 한다」는 학설도 있다(廣岡隆, 行政代執行法, 1970, 176면).

19) 同法 제63조는 「토지소유자 및 관계인 기타 수용 또는 사용할 토지나 그 토지에 있는 물건에 관하여 권리를 가진 자는 수용 또는 사용의 시기까지 기업자에게 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 한다」고 규정하고 있다.

의 규정이 그러한 작용까지 허용하는 것으로 볼 수 없다.<sup>20)</sup> 따라서 토지수용법 제64조에 의한 토지·물건의 인도대행은 직접강제가 되지 아니하는 범위내에서 가능하다고 할 것인 바, 수용의 대상인 토지·물건의 인도를 확보하기 위해서는 그 장애가 되고 있는 수용의 대상 외의 가재도구 등 물건을 대집행에 의하여 반출로써 점유를 풀어 인도대상인 토지·물건의 현실적 지배를 기업자에게 이전함으로써 그 목적을 달성할 수 있을 뿐이라고 해석하여야 할 것이다.<sup>21)</sup>

#### (6) 不作為義務의 代替的 作為義務로의 轉換

법령이 특정사항에 관하여 절대적 금지를 한다든가 허가를 유보하여 상대적 금지를 하는 경우가 있는 바, 이와 같이 국민이 금지된 바를 행하거나 허가를 받지 않고 행할 때에는 부작위의무의 위반이 된다. 이러한 부작위의무의 위반에 대하여는 법령은 일반적으로 행정벌을 규정하고 있다. 그러나 금지규정의 위반으로 발생한 유형적 결과를 시정하기 위하여 직접 대집행을 할 수 있는지가 문제될 수 있는 바, 이것이 부작위의무의 대체적 작위의무로의 전환의 문제이다.

하천·도로·도시공원의 부지를 불법점유하여 공작물을 설치한 부작위의무의 위반의 경우에 곧바로 이를 강제로 제거하면 현행법이 인정하지 않는 직접강제가 되므로 하천법 제64조, 도로법 제74조, 도시공원법 제20조에 의한 제거를 명하여 부작위의무를 대체적 작위의무로 전환시키고 그 작위의무에 대한 불이행이 있으면 비로소 대집행을 할 수 있도록 규정하고 있다.

생각컨대, 법치주의의 원리를 엄격하게 이해하는 이상 부작위의무가 있다고 하여 그 위반에 의하여 생긴 결과를 시정하기 위한 작위의무를 당연히 도출할 수는 없으며, 부작위의무를 규정한 법령조항에서 위반의 결과를 시정하기 위한 행정처분의 권한을 당연히 도출해 낼 수도 없다고 할 것이다. 따라서 어떤 행위의 금지(부작위)의무에 대한 위반으로 생긴 유형적 결과의 시정을 위해서는 부작위의무를 대체적 작위의무로 전환하기 위한 별도의 법률적 근거를 필요로 한다. 그러므로 음식점이나 유흥업의 경영자가 영업정지명령에 따르지 않을 경우에도 법률의 근거가 없는 한 출입구폐쇄의 대집행 등은 할 수 없다.

### 5. 代執行의 要件

행정대집행법 제2조는 행정대집행의 요건으로 「법률에 의하여 직접 명령되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위로서 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 않는 경우」이외에 「다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고」 또한 「그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때 …대집행을 할 수 있다」 라고 규정하고 있다. 이러한 행정대집행법상의

20) 이러한 경우는 입법론적으로 명문의 규정으로 직접강제를 규정하거나 또는 필요한 경우 경찰상의 원조를 요청할 수 있다는 규정을 두는 것이 필요할 것으로 본다. 독일의 연방행정집행법과 주행정집행법은 대집행이나 직접강제에 대한 저항은 실력으로 배제할 수 있다는 것과 경찰의 직무원조를 요청할 수 있음을 명시적으로 규정하고 있다.

21) 引渡·明渡義務와 行政強制에 대한 자세한 것은 廣岡隆, “行政強制をめぐる問題點”, 『公法の理論』(有斐閣, 1977), 485~494면 참고.

대집행요건과 관련하여 다음과 같은 문제가 제기될 수 있다.

(1) '다른 手段으로써 그 履行을 확보하기 곤란하고'란 表現의 問題點

우선 「다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고」라는 요건에서 과연 '다른 수단'이란 무엇인가 하는 문제이다. 일반적으로 행정상의 강제집행수단은 비례의 원칙상 관계인에게 최소한의 침해를 주는 수단을 사용하여야 하므로 여기에서 '다른 수단'이란 대집행이라는 수단보다 경미한 수단을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 직접강제나 이행강제금은 여기에서 제외되며<sup>22)</sup> 간접적 강제수단도 대집행보다 가혹한 수단인 경우에는 제외된다. 따라서 여기에서의 다른 수단이란 강제집행수단보다는 오히려 의무자의 자발적인 의무이행을 가능케 하는 수단인 행정청의 권유, 지도 등 비공식적 행정작용이 추가 된다고 할 수 있다.

그러나 대집행의 요건으로 명시하고 있는 '다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고'란 표현은 이러한 해석의 가능성에도 불구하고 그 표현의 불명확성으로 인하여 잘못된 해석의 소지가 있다. 즉, 문언상의 해석으로는 대집행이외의 수단에 의한 집행이 비록 대집행이라는 수단보다 가혹하다고 하더라도 행사할 수 있다고 해석할 가능성이 있다. 따라서 '다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고'란 표현을 이러한 해석상의 오해의 소지가 없게 보다 명확하게 규정하는 것이 바람직할 것이다. 예컨대, '대집행보다 경미한 수단에 의하여는 그 이행을 확보하기 곤란하고'라고 규정하는 것이 하나의 예가 될 것이다.

(2) "심히 공익을 해할 것으로 인정될 때"의 해석상의 문제점

「그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때」라는 대집행의 요건에 있어서 "심히 공익을 해할 것으로 인정될 때"라는 불확정법개념을 사용하고 있는 바, 이러한 불확정법개념의 해석과 적용을 어떻게 할 것인가가 문제된다. 행정상 의무를 과하는 것과 그것을 대집행에 의하여 강제적으로 실현하는 것과는 의무자의 자유의 침해에 있어서 異質的인 것일 뿐만 아니라 대집행은 단순히 의무의 부과보다도 더 한층 강한 침해일 수 있다. 따라서 대집행을 가능한 한 제한하기 위하여는 의무를 과할 때에 요구되는 공익상의 필요보다 한층 큰 공익상의 필요가 대집행을 함에 있어 요구됨을 명시하여야 한다. 따라서 대집행의 요건으로서 「그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때」라는 규정을 둔 것은 의무의 불이행은 모두 공익을 해치는 것이지만 이익을 형량하여 사익보다 공익이 월등한 경우에 한하여, 즉 공익위반이 현저한 경우에 비로소 대집행을 할 수 있다는 취지인 것으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 규정상의 취지에도 불구하고 요건상에 "심히" 공익을 해친다는 표현을 사용하였는 바, 이러한 표현은 매우 주관적이고 애매하기 때문에 그 해석에 있어서 행정청의 자의적인 판단이 개입될 수 있다. 따라서 불이행을 방치하는 것이 공익을 해치는 정도의 경중에 대한 판단을 어느 정도

22) 직접강제나 이행강제금은 개별법률에 명시적으로 규정된 경우에만 인정되는 수단이므로 이러한 해석론이 아니더라도 당연히 행사될 수 없는 것이다.



객관화할 수 있는 근거를 법상 명시하는 것이 바람직하다. 즉, 불이행을 방치함에 의하여 의무자가 가지는 사익, 대집행에 의한 공익, 이와 관련한 제3자의 이해관계 등 제반사정이 고려될 수 있는 장치가 필요하다. 이 경우 비례의 원칙에 의한 비교형량방법이 고려될 수 있다. 물론, 현 규정도 이러한 취지가 반영되었다고 볼 수 있으나 그 표현방법이 지나치게 주관적이고 애매하기 때문에 이를 보다 객관적이고 명확하게 할 필요가 있다는 것이다.

### (3) 「할 수 있다」는 可能規定의 解釋上 問題點

행정대집행법은 위의 요건이 충족되는 경우에 대집행을 「할 수 있다」는 가능규정을 사용하고 있는 바, 이 경우에 요건이 충족된 경우에도 대집행의 실행여부에 대하여 행정청에 재량이 인정되는지 아니면 요건이 충족된 경우에는 반드시 대집행할 의무가 존재하는지에 대하여 논란이 되고 있다. 그러나, 행정대집행법의 문언이 ‘할 수 있다’는 가능규정의 형태를 취하고 있으나 요건을 포함한 이 규정의 전체적인 취지로 볼 때 이것은 그러한 요건이 충족된 경우에 대집행을 하여야 한다는 취지이지 요건이 존재함에도 불구하고 그 실행여부를 행정청의 재량에 맡기는 취지는 아니다. 즉, 행정대집행법이 대집행의 요건으로 「다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고」 또한 「그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때」라는 매우 제한적인 요건을 두고 있는 것은 이러한 요건이 충족된 경우에는 반드시 대집행하여야 한다는 취지로 해석하여야 할 것이다.<sup>23)</sup> 그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정됨에도 불구하고 법규정이 「할 수 있다」는 규정을 두고 있어서 대집행의 실행여부에 대하여 행정청이 재량을 가질 수 있다고 보는 것은 동 규정에 대하여 지나치게 고지식한 해석을 하는 것이다. 따라서 이러한 논란을 해소하기 위하여는 「할 수 있다」는 표현을 「하여야 한다」는 표현으로 고치는 것이 바람직하다고 본다.

### (4) 代執行實行的 前提要件으로서의 不可爭力の 問題

우리나라의 행정대집행법은 대집행의 요건으로 그 의무불이행의 전제되는 행정행위가 불가쟁력을 발생하고 있어야 하는지 여부에 대하여 별다른 규정을 두고 있지 않아서 불가쟁력이 없는 행정행위, 즉 아직 쟁송수단에 의하여 다룰 수 있는 행정행위에 대하여도 대집행할 수 있는지 여부가 논란이 될 수 있다.<sup>24)</sup> 현행 행정대집행법이 이를 명시적으로 규정하고 있지 않으므로 법해석상 의무를 과한 행정처분이 계쟁상태에 있는 경우에도 대집행을 할 수 있다고 볼 수 있다. 그 결과 쟁송에 의하여 의무를 과하는 행정처분이 취소되더라도 쟁송을 하는 동안 집행정지결정이 없는 한 이미 대집행이 실행되어 원상회복불능상태로 되어 상대방은 손해배상을 청구하는 외에 다른 구제방법이 없게 된다.

23) 이와 같이 요건에서 불확정법개념을 사용하고 효과면에서 재량규범으로 이루어진 경우를 일반적으로 연결규정 또는 혼합규정이라고 하는 바, 이러한 경우에는 요건규정의 해석을 통하여 요건충족이 이루어진 경우에는 효과면에서 비록 재량규범의 형태로 되어 있더라도 재량이 소멸하여 기속행위로 된다고 한다(재량의 소멸론).

24) 물론 이러한 문제는 행정상 강제집행수단의 하나인 대집행에 대하여 국한된 문제가 아니라 행정상 강제집행수단전체에 걸친 문제이지만 행정집행에 대한 일반적 집행요건을 규율하는 일반법이 없으므로 여기에서 논의하기로 한다. 참고로 독일의 행정집행법 제6조는 행정집행의 허용성과 관련하여 일반적으로 행정집행을 할 수 기 위하여는 그 대상인 행정행위가 불가쟁력을 발생하여야 한다는 점을 명시하고 있다.

이러한 점을 고려한다면 비록 법률상 제약이 없다고 하더라도 행정청은 구체적 사정을 고려하여 가능한 한 의무를 과하는 행정처분이 불가쟁적으로 된 다음에 비로소 대집행을 실행하도록 하여야 할 것이다. 더구나 상대방의 쟁송을 예상하여 행정청이 既成事實을 창출함으로써 상대방의 의도를 봉쇄하기 위하여 대집행을 서두르는 일이 있어서는 안될 것이다.

결국 이러한 문제는 우리나라가 행정행위에 대하여 광범하게 공정력을 인정하고 있고 또한 행정쟁송에 있어서 집행부정지를 원칙으로 하고 있는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 그러나 대집행의 경우에는 이미 실행이 완료된 상태에서는 행정쟁송을 제기하더라도 회복되는 법률상 이익이 거의 없고, 대집행에 의하여 의무자가 지는 불이익은 매우 크므로 독일의 경우처럼 불가쟁력이 아직 발생하지 않은 경우에 대한 대집행은 허용하지 않는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이 경우에 행정쟁송상 집행부정지원칙을 완화하든지 직접 행정대집행법에 이를 명시하든지 하는 것이 고려될 수 있다.

## 6. 代執行의 節次

대집행의 절차에 관하여 행정대집행법 제3조 내지 제6조에서 규정하고 있는 바, 이에 의하면 대집행은 계고, 대집행영장에 의한 통지, 대집행의 실행, 비용징수의 4단계로 이루어져 있다. 따라서 이하에서는 이들 절차에 대하여 단계별로 그 문제점을 살펴 보기로 한다.

### (1) 제3자에 의한 代執行의 경우에 대한 節次規定의 未備

행정대집행법은 대집행의 주체로서 「행정청」과 「제3자」를 인정하고 있으나, 대집행의 절차에 관한 규정에서는 행정청이 대집행하는 경우에 대하여만 규정하고 있고 제3자가 대집행하는 경우에 대하여는 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 따라서 제3자가 대집행하는 경우에 대하여도 동일한 절차를 진행하는 것인지 아니면 이와는 다른 절차를 취할 것인지에 대하여 명확하게 규정할 필요가 있다. 개별법의 경우 제3자가 대집행하는 경우에 대한 절차규정을 두고 있는 예가 있다(농지확대개발촉진법 시행령 제11조).

### (2) 戒告上の 問題點

계고에 있어서 논란이 될 수 있는 문제는 계고와 의무를 과하는 행정행위가 결합할 수 있는가의 문제이다. 독일의 행정집행법은 명문으로 대집행의 계고와 의무를 과하는 행정행위와의 결합가능성을 인정하고 있으나, 우리나라의 경우에는 이러한 명문규정이 없다. 현행 행정대집행법은 의무의 불이행이 있더라도 대집행을 행하기 위한 별도의 요건을 규정하고 있으므로 계고는 원칙적으로 의무를 부과하는 행정행위와는 별도로 판단하여야 한다. 즉, 계고는 의무를 명하는 행정행위와는 결합할 수 없다. 다만 법률에 다른 규정이 있거나(건축법 제53조의3) 의무를 과하는 행정행위를 할 때 대집행요건이 충족될 것이 명백하고 급속한 실시를 요하는 아주 긴급한 사유가 있을 경우에는 예외적으로 인정될 수 있다고 하고 있으나, 이에 대하여는 반대하는 입장도 있다. 따라서, 이는 입법적으로 해결하

여야 한다고 본다.

그리고 「상당한 이행기간」을 정하여 계고하도록 규정하고 있는 바, 여기에서 ‘상당한’ 이라는 불확정법개념을 사용하고 있어서 그 해석에 있어서 논란이 될 수 있다. 일반적으로 ‘상당한 이행기간’이란 사회통념상 이행에 필요한 기간을 의미하는 것으로 해석하고 있는 바, 이러한 표현은 이에 맞게 보다 구체적으로 표현하는 것이 바람직하다고 본다.

### (3) “代執行令狀에 의한 通知”와 관련한 問題點

행정대집행법상 이와 관련하여 문제가 될 수 있는 것은 대집행할 시기와 대집행영장에 의한 통지 사이에 어느 정도 시간적 간격을 둘 것인가에 대한 명문규정이 없다는 점이다. 실제로 사람이 거주하는 가옥퇴거의 경우에는 거주자가 그 가옥에서 물건을 반출하여 퇴거하기 위하여 어느 정도 시간이 필요하므로 대집행할 시기와 대집행영장에 의한 통지사이에 어느 정도 시간적 간격을 둘 필요가 있다.

### (4) 代執行實行에 있어서의 問題點

#### 1) 代執行에 대한 抵抗의 排除

적법한 대집행행위에 대하여 의무자는 이를 수인할 의무가 있다. 따라서 의무자가 수인을 거부하고 실력으로 저항하는 경우 그 저항행위가 형법상의 공무집행방해죄나 폭행죄의 구성요건에 해당할 때에는 이에 의한 처벌이 가능하며, 또한 저항이 곧 행해질 것이 확실히 예상되는 경우 그 저항이 「인명 또는 신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있을 때」에는 경찰관직무집행법 제5조의 위험발생의 방지를 위한 피난 등의 조치에 의하여 저항이 배제될 수 있을 것이다. 그러나 대집행과 같은 의식적·계획적인 행정활동을 행함에 있어서 저항을 배제하기 위하여 불측의 천재·사변 등의 경우에 경찰관이 응급조치를 할 권한을 정한 경찰관직무집행법 제5조를 적용할 수 있을 것인가에 대해서는 의문의 여지가 있으며, 또한 상대방에게 경찰의 원조하에 대집행이 이루어진다는 인상을 줄 우려가 있다는 점에서도 반드시 적절한 조치라고는 할 수 없다.

여기서 위와 같은 조치와는 별도로 대집행의 실행에 대한 저항이 있는 경우에 대집행실행자가 대집행에 수반하는 기능으로서 실력으로 그 저항을 배제할 수 있는지가 문제될 수 있다. 독일 행정집행법상의 규정처럼<sup>25)</sup> 저항행위에 대하여 실력에 의한 배제를 인정하는 규정이 있는 경우에는 문제가 없으나 이와 같은 규정이 없는 우리나라에서는 이와 관련하여 견해의 대립이 있다.

적극설은 필요한 한도내에서 저항의 배제를 위한 부득이한 실력행사는 대집행에 수반되는 것으로 인정하여야 한다고 보아 실력적 배제행위가 대집행에 내재하는 당연한 기능으로 본다. 이에 대하여 소극설은 독일행정집행법 제15조와 같은 규정이 없는 우리나라에서는 실력에 의한 저항의 배제를 당연히 대집행기능으로 보기는 어려우며, 대집행은 의무의 대체적 실행에 그쳐야 하고 따라서 그와

25) 독일행정집행법 제15조제2항은 「의무자가 대집행이나 직접강제에 저항을 하는 때에는 실력으로써 이를 배제할 수 있다. 경찰은 집행행정청의 요청에 따라 직무원조를 제공하여야 한다」라고 규정하고 있다.

같은 저항이 공무집행방해죄를 구성하는 것을 전제로 경찰관직무집행법(제5조)에 의한 즉시강제의 방법에 의지할 수 밖에 없다고 한다.<sup>26)</sup> 소극설이 다수설의 입장이다.

생각컨대, 대집행은 의무내용의 강제적 실현을 위한 강제집행수단이라는 점에서 그 실효성을 확보하기 위하여 대집행의 내용인 사실행위의 수행에 대한 저항을 배제하기 위한 불가피한 최소한도에서의 실력을 사용하는 것은 대집행에 수반하는 기능으로 인정되어야 한다고 본다. 예를 들어 철거의 대상인 건물내의 거주자가 철거작업의 실시를 방해하는 경우에는 집행책임자의 판단으로 폭력행위가 아닌 온건한 방법으로 건물 밖으로 데리고 나가는 정도의 일은 허용된다고 할 것이다. 이 경우 대집행은 건물의 철거라는 대체적 작위를 실행하기 위한 대물적 강제이지만 이를 실행함에 있어 저항이 있는 경우 대집행의 실효성을 확보하기 위한 불가피한 조치로서 위와 같은 대인적 강제를 할 수 있는 것이다.<sup>27)</sup> 그러나 입법론상으로는 독일에서와 같이 실력에 의한 저항의 배제를 명시적으로 인정하고, 그 요건과 절차를 명확하게 규정하는 것이 바람직하다 할 것이다. 그리고 민사소송법은 민사상의 강제집행에 대하여 『집행하는 경우에 저항을 받을 때에는 집달관은 경찰 또는 국군의 원조를 청구할 수 있다』(동법 제592조)고 규정하고 있는 바, 행정대집행에 있어서의 집행책임자에 대해서도 마찬가지로의 권한을 인정하는 규정을 두는 것이 바람직하다고 할 것이다.

## 2) 代執行에 따른 物件의 保管

대집행은 의무자에게 명하여진 의무를 대체적으로 실행하는 것이므로 집행책임자는 자기의 재산과 동일한 주의의무로 집행하여야 하며, 또한 대집행의 실행으로 발생한 대집행대상과 관련한 물건(가옥의 해체자재, 기타의 동산 등)을 보관하여 본인에게 반환하여야 할 의무가 있다.

대집행의 실행 중 집행책임자가 사실상 위의 물건을 점유하고 소유자가 이를 점유관리할 수 없는 사정이 있는 때에는 집행책임자에게 이의 보관책임이 있으며, 대집행책임자는 사무관리자로서의 주의의무를 가지고 보관하여야 한다. 그러나 소유자가 직접 점유할 수 있는 상태에 있음에도 불구하고 인수를 거부하거나 방치하는 경우에 대집행책임자는 어느 시기까지 이를 보관하여야 하는가에 대한 규정이 없어 문제이다. 법해석론상 대집행실행으로 생긴 물건에 대하여 소유자에게 그것을 인수할 것을 통지하고 소유자가 그것을 점유·관리할 수 있는 상태하에 두는 것을 조건으로<sup>28)</sup>으로 집행책임자는 그에 대한 보관책임을 면한다고 볼 수 있을 것이다.

## 7. 代執行과 瑕疵의 承繼與否의 問題

행정대집행은 계고, 대집행영장에 의한 통지, 대집행의 실행, 비용징수의 4단계로 이루어지며 이러한 각각의 행위가 결합하여 대집행이라는 하나의 법효과를 완성시킨다. 이 경우에 선행행위, 예컨

26) 金南辰, 앞의 책, 502면; 洪準亨, 앞의 책, 531면.

27) 독일의 경우에도 저항의 실력에 의한 배제의 규정이 없었을 때에도 실력에 의한 저항의 배제는 판례·학설에 의하여 인정되었다고 한다(廣岡隆, 앞의 책, 161면).

28) 집행책임자는 민법 제487조의 규정에 의하여 물건을 공탁하거나 목적물이 공탁에 적합하지 아니할 때에는 민법 제490조의 규정에 따라 법원의 허가를 얻어 이를 경매하거나 시가로 放賣하여 그 대금을 공탁할 수 있을 것이다.

대 계고에 하자사유가 있는 경우 이러한 하자사유가 후행행위, 즉 대집행영장에 의한 통지, 대집행의 실행, 비용징수 등에 승계되는지 여부가 문제될 수 있다. 통설은 선행행위와 후행행위가 결합하여 하나의 법효과를 완성시키는 경우에는 하자가 승계된다고 보고 있다. 이에 대하여 대법원은 「대집행의 계고, 대집행영장에 의한 통지, 대집행의 실행, 대집행에 요한 비용의 납부명령 등은 타인이 대신하여 행할 수 있는 행정의무의 이행을 의무자의 비용부담하에 확보하고자 하는, 동일 목적을 위하여 단계적인 일련의 절차로 연속하여 행하여지는 것으로서, 서로 결합하여 하나의 법률효과를 발생시키는 것이므로, 선행처분인 계고처분이 하자가 있는 위법한 처분이라면, 비록 그 하자가 중대하고도 명백한 것이 아니어서 당연무효의 처분이라고 볼 수 없고, 대집행의 실행이 이미 사실행위로서 완료되어 그 계고처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 없게 되었으며, 또 대집행비용납부명령 자체에는 아무런 하자가 없다고 하더라도, 후행처분인 대집행비용납부명령의 취소를 청구하는 소송에서 청구원인으로 선행처분인 계고처분이 위법한 것이기 때문에 그 계고처분을 전제로 행하여진 대집행비용납부명령도 위법하다는 주장을 할 수 있다고 보아야 할 것이다」<sup>29)</sup>고 판시하여, 이러한 통설의 입장을 따르고 있다.

## 8. 결 어

행정대집행과 관련하여 1954년 3월 18일에 제정된 행정대집행법이 일반법으로 제정되어 시행되고 있는 바, 45년이 지난 지금까지 1984년의 행정심판법제정에 의한 타법개정에 의한 개정 이외에는 아직까지 별다른 개정작업이 이루어지지 않고 있다. 이는 행정대집행법 그 자체가 개정할 필요가 없어서 그러한 것이 아니라, 법이 지니고 있는 여러가지 문제점에도 불구하고 대집행제도에 대한 연구와 관심이 미흡하고 또한 제도개선에 대한 노력이 부족한 등 여러가지 복합적 요인이 작용하고 있는 듯하다. 따라서 앞으로 행정상 대집행제도에 대한 보다 체계적인 연구를 통하여 행정상 강제집행의 가장 중요한 수단인 대집행제도가 보다 합리적이고 현실성있게 기능하기를 바란다.

29) 대판 1993.11.9. 93누14271.



## Zusammenfassung

Die Ersatzvornahme ist regelmäßige Form des Vollstreckung vertretbarer Handlungen. Wenn der Pflichtige die ihm durch den Verwaltungsakt auferlegte Handlung nicht durchführt, kann die Behörde einen Dritten mit der Vornahme auf Kosten des Pflichtigen beauftragen. Die Ersatzvornahme ist also Ausführung durch einen Dritten auf Kosten des Pflichtigen im Auftrag der Behörde. Sie kommt nur bei vertretbaren, d.h. auch durch andere Personen durchführbaren Handlungen, nicht aber bei höchstpersönlichen Handlungen sowie bei Unterlassungen und bei Duldungen in Betracht.

Die Behörde schließt mit dem Dritten einen privatrechtlichen Vertrag ab, der die Rechtsbeziehungen zwischen ihr und dem Dritten bestimmt. Es steht dem Dritten frei, ob er den Vertrag abschließen will. Die Rechtsbeziehungen zwischen der Behörde und dem Pflichtigen sind öffentlich-rechtlicher Natur. Zwischen dem Pflichtigen und dem Dritten bestehen keine Rechtsbeziehungen.

Im folgenden hat von voherein die koreanische Verwaltung ersatzvornahmegesetz zum Gegenstand.

