

# 남아공의 유료도로법 및 토지수용법 개요

정보신청기관 : 대한무역투자진흥공사(KOTRA)

## I. 들어가며

외국 기업, 즉 한국 기업이 남아공 유료 도로 공사 프로젝트에 참가하거나 그러한 프로젝트를 수주하기 위해서는 유료 도로 교통법과 토지수용법뿐만 아니라 건설법률, 회사법, 환경관련 법률, 노동법률, 외환관리법, 조세법 등 여러 법률을 동시에 숙지해야 한다. 도로공사의 주요 공사인 토목 공사는 단순해 보이지만 그러한 토목 공사를 하기 위해서는 여러 가지 법률 규정의 준수가 요구된다.

본고에서는 남아공 유료도로법과 토지수용법의 주요 내용을 개괄적으로 다루고자 한다.

## II. 남아공 국립도로공사 및 국립도로법

### 1. 법률 제정 목적

“남아공 국립도로공사 및 국립도로법<sup>1)</sup>”의 제정 목적은 남아공 국립도로공사(South African National Roads Agency Limited: 이하 SANRAL)라는 정부가 백퍼센트의 지분을 소유하는 공기업(State Owned Company wholly)의 설립과 동기관을 통하여 국립도로 시스템의 관리 및 유지를 하기 위해 제정되었다. SANRAL은 국가 정책에 따라 국립도로의 개발, 유지 및 보수의 기능을 하게 되는데, 이러한 도로공사를 실질적으로 운영하는 이사회, 공사장(CEO) 등의 의무, 권한, 제정 및 운영상의 책임범위 등에 대해 동법은 규정하고 있다. 또한 동법은 국립도로에 관한 정부 정책 실행에 있어서 SANRAL이 따라야 하는 요건 및 방책에 대해 규정하고 있을 뿐만 아니라 국립도로 지정, 사용, 보호에 관련된 조항들을 담고 있다.



1) South African National Roads Agency Limited and national Roads Act, 7 of 1998.

## 2. 주요 내용

동법은 총 6장 63조와 2개의 부칙으로 구성되어 있다. 제1장은 SANRAL의 설립과 관련된 사항을 규정하고 있는데, 회사법이 규정하는 정부소유의 공기업으로서 회사법 적용을 받으면서도 일부 조항은 적용을 받지 않는다.<sup>2)</sup> 정부소유의 공기업으로서 회사 지분은 정부부처 소유의 부동산, 자산 등의 출자비율에 따라 지분을 갖게 되며, 부동산은 등기이전 절차에 따라 해당 부처에서 SANRAL로 소유권을 이전하도록 규정하고 있다.<sup>3)</sup>

SANRAL은 장관에 의해 임명된 7명의 이사로 구성된 이사회에 의해 운영이 되는데, 1명의 이사는 재정부에서 임명이 되며, 5명은 국립도로와 관련된 경험과 전문지식 및 기술을 소유한 자를 임명하도록 되어 있으며, 7명의 이사의 결정으로 이사회 의장(CEO)을 임명하도록 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

이사회 최소 정족수는 5명이며, 안건에 대해 다수결로 의사결정을 하게 되며, 만약 투표수가 동일한 경우 이사회 의장은 투표권을 갖게 된다.<sup>5)</sup>

### 1) SANRAL의 주요 기능

SANRAL은 국립도로와 관련된 정책범위 안에서 국립도로망에 대한 모든 전략적 계획, 설계, 건설, 운영, 관리, 조정, 유지·보수, 재건 등의 기능을 하게 수행하게 된다.<sup>6)</sup> 따라서 유료 도로 건설을 계획에서부터 추진, 운영방식 결정, 도로 건설 후 유지·보수 등 모든 단계를 SANRAL에서 관여하게 된다.

SANRAL은 주지사나 지방자치단체의 요청과 장관의 승인하에 국립도로, 주도로, 지방국도등에 대해 계획, 디자인, 건설 등의 업무를 수행하며, 이러한 업무 수행을 대행할 일반인, 기업, 기관 등을 임명할 권한을 갖는다.<sup>7)</sup> 따라서 SANRAL은 도로 건설, 유지·보수, 운영, 관리 등과 관련하여 업무 경험이 있는 건설회사나 엔지니어링 회사를 독자적으로 임명할 수 있는데, 임명과정은 반드시 입찰과정이어야 한다고 규정하지 않고 있고, 수의계약, PPP(개인과 공기업간의 파트너십), 일반기업과의 벤처기업(Joint Venture) 형성 등 다양한 형태로 그 목적을 이룰 수 있도록 하고 있다.

SANRAL은 도로이용의 편의시설 등을 설치



- 2) 위의 법 제6조.
- 3) 위의 법 제7조.
- 4) 위의 법 제12조.
- 5) 위의 법 제15조.
- 6) 위의 법 제25조.
- 7) 위의 법 제26조.

및 건설해야 하며, 국립도로에 대해 울타리를 설치하도록 되어 있다. 또한 도로 주변의 나무, 잔디 등을 심으므로 토양의 손실로 인한 도로 붕괴 예방 등 도로 이용의 안전과 관련된 사업을 하도록 규정하고 있다.<sup>8)</sup> 뿐만 아니라 사용치 않는 도로에 대해 개발을 통해 수익사업 등을 추진할 수 있으며, 도로 관련 리서치, 위험에 대한 보험 가입 등 추가적 권한을 갖고 있다.<sup>9)</sup>

## 2) 유료도로 지정 및 철회

SANRAL은 장관의 승인하에 국립도로 전체, 국립도로의 특정 구간, 다리, 터널 등에 대해 통행세(toll)를 부과하는 유료 도로로 지정할 수 있을 뿐만 아니라 이전 법률에 의해 이미 유료 도로로 지정된 도로에 대해 이를 철회할 수 있다.<sup>10)</sup>

유료 도로를 사용하는 차량은 지정된 톨 플라자(요금소)에 납입해야 하며,<sup>11)</sup> SANRAL은 특정 차량에 대해 사용료 부과 면제, 또는 시간대별로 제한 부과나 일정기간 동안 통행료 부과를 정지

할 수 있다.<sup>12)</sup> 또한 이러한 면제, 제한, 정지 등을 철회할 권한도 함께 갖는다.<sup>13)</sup> 유료 도로 사용료와 관련하여 사용료 면제, 정지, 취소 등은 관보에 게시 후 14일 후부터 효력을 발생한다.

교통부 장관으로부터 유료 도로로 지정 승인을 받기 위해서 SANRAL은 장관에게 제안통보를 하도록 되어 있는데, 제안서에는 통행료 납입 톨 플라자(toll plaza)의 위치를 지정하며, 해당 지역의 설치와 관련하여 이해관계가 있는 사람들의 의견 수렴을 위해 톨 플라자 지정 후 30일의 기한을 두어야 하며, 국도를 관할하는 해당 주지사의 의견 수렴을 위해 최소 60일 이상의 기간을 허용하여야 하며, 각 관할 지방자치단체의 의견 및 권고사항을 종합하여 최종 보고서를 해당 장관에 제출해야 한다.<sup>14)</sup>

통행료 납입을 하지 않은 행위를 범법행위로 규정하고 벌금형이나 실형을 선고할 수 있다. 범칙금은 국립도로공사에 귀속된다(제5항).<sup>15)</sup>

이전 법률에 의해 유료 도로로 지정된 경우 동법에 의해서도 유료 도로로 인정이 된다(제6항).<sup>16)</sup>



- 8) 위의 법 제26조.
- 9) 위의 법 제26조.
- 10) 위의 법 제27조 제1항 (a).
- 11) 위의 법 제27조 제1항 (b).
- 12) 위의 법 제27조 제1항 (c), (d), (e).
- 13) 위의 법 제27조 제1항 (f).
- 14) 위의 법 제27조 제4항.
- 15) 위의 법 제27조 제5항.
- 16) 위의 법 제27조 제6항.

### 3) 톨 프라자 운영

SANRAL은 톨 프라자 운영과 관련하여 일반인이나 기업에 외주를 줄 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 유료 도로 운영, 유지·보수, 관리, 통행료 징세 등과 관련하여 독자적으로 계약 체결을 할 수 있다. 또한 디자인, 도로 건설, 유지, 보수, 재건 등의 프로젝트와 관련된 자금 조달을 어떻게 할 것인가에 대해 해당 업체와 논의할 수 있도록 하고 있다.<sup>17)</sup>

따라서 유료 도로 건설시 투자자가 해당 구간을 시공하고 시공과 관련된 공사 대금을 자체 조달하고, 공사대금 환수를 위해 일정 기간 통행세 징수를 통해 투자금을 환수하도록 하고 있다. 투자금 환수를 위해서 통행료 징수 톨 프라자 건설, 운영 등 또한 투자 기업의 자본으로 운영할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>18)</sup>

통행료 납입과 관련하여 통행료를 납입하지 않는 자에 대해 점수제(points demerit system)의 도입을 통해 점수가 누적되면 도로 사용을 금지시키는 등의 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.<sup>19)</sup>

### 4) 자금 조달

정부는 국회의 승인을 거쳐 국고에서 SANRAL에 자금 대여를 할 수 있으며, 대여금에 대한 이자를 지불하도록 하고 있다.<sup>20)</sup>

뿐만 아니라 SANRAL은 교통부 장관과 재정부 장관의 승인하에 국립도로에 대한 계획, 디자인, 도로 확장 및 신도로 건설 공사, 유지, 재건 등에 소요된 비용에 대해 제3의 기관으로부터 자금을 조달할 수 있으며, 필요한 경우 정부가 발행하는 정부보증(government guarantee)을 발행할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>21)</sup>

SANRAL은 2010년 축구 월드컵 개최를 전후하여 남아공의 정치 수도인 프리토리아와 경제 수도인 요하네스버그 구간의 하우텡주(Gauteng Province) 고속도로 확장 보수 공사를 완료하였다.

원래 이 공사는 주(Province) 도로공사로 시작되었다가 다시 국도와 고속도로를 관장하는 SANRAL로 이전되었는데, 동 공사 대금지급과 관련하여 정부에서 공사대금에 대한 정부 보증을 발행하였는데, 그 내용은 공사대금을 할부 형



17) 위의 법 제28조 제1항.  
 18) 위의 법 제28조 제2항.  
 19) 위의 법 제29조.  
 20) 위의 법 제33조 제1항.  
 21) 위의 법 제33조 제2항.

식으로 통행료 징수에서 지불하도록 하고, 만약 SANRAL이 한 달이라도 공사대금의 일부를 지불하지 못할 경우, 총 공사대금에 대한 잔금을 일시불로 즉시 지불해야 한다는 조건이었다. 이 프로젝트에 지불된 비용에 대해 해당 구간 통행료 부과를 통해 공사대금을 환수하기로 결정하고 2012년 5월 1일부터 시행하고자 하였으나, 각 시민 단체 및 노조들의 반발로 통행료 부과가 시행되지 않고 잠정적으로 미루어지게 되었다. 해당 업체는 통행료 징수를 통해 공사대금을 환수받을 수 없게 됨으로 인해 SANRAL은 공사대금에 대해 일시불로 지불해야 할 의무가 발생하였다.

결국 국회는 교통부 회계연도 2011/12년의 추가 예산으로 R5.75 billion을 책정하고 국고에서 이를 지불하도록 하는 법을 통과시켰다.<sup>22)</sup> 추가 예산은 SANRAL로 이체되어 도로확장 및 보수 공사 대금으로 지급되었다.

### 5) 토지수용

교통부는 국립도로 사용 및 신도로 건설 및 기존 도로 확장과 관련하여 토지수용을 할 수 있는데, 보상은 SANRAL에서 하도록 규정하고 있

다.<sup>23)</sup> 토지수용에는 토지 전반을 수용하거나 일부 수용, 도로 사용, 굴착, 도로공사에 사용되는 물, 진흙, 모래, 돌, 자갈 등을 채굴, 도로 건설 근로자 임시 숙소설치, 건설 자재 및 장비 비축을 위해 일시적으로 토지 사용을 할 수 있다.<sup>24)</sup>

토지수용 결정에 있어서 교통부 장관은 해당 지역을 수용하지 않고서는 도로 신축이나 확장이 불가능하다는 합리적 근거(reasonable grounds)를 바탕으로 해야 한다.<sup>25)</sup> 토지수용이 결정이 된 경우, 보상 이외에도 일부 토지만 수용한 경우 토지수용 후 잔여 토지가 쓸모없게 된 경우 이를 함께 수용하도록 해야 한다.<sup>26)</sup>

토지수용과 관련하여 ‘토지수용법’<sup>27)</sup>의 제7조에서 제24조까지의 규정으로 따르도록 규정하고 있다.<sup>28)</sup> 토지수용에 대한 보상 등은 다음 장인 ‘토지수용법’에서 함께 다루고자 한다.

## III. 토지수용법

남아공의 토지수용은 아주 민감한 부분이다. 이웃 나라인 짐바브웨의 경우 무가베 정부는 백인 농장을 무상으로 몰수하여 토지 재분배를 시



22) Additional Adjustments Appropriation Act(2011/12 Financial Year) 1 of 2012.

23) 남아공 국립도로 공사 및 국립도로법 제41조.

24) 위의 법 제41조 제1항.

25) 위의 법 제41조 제2항.

26) 위의 법 제41조 제3항

27) Expropriation Act, 63 of 1975

28) 남아공 국립도로 공사 및 국립도로법 제41조 제5항.

도하였으나, 매년 지속적 마이너스 경제성장을 기록하다 결국 국가 파산의 위기에서 아직도 허덕이고 있다. 국가 고유의 금융시스템이 붕괴되면서 현재 미국달러를 환폐로 사용하고 있다. 남아공의 현 집권당인 ANC의 일부 과격파들은 무상으로 토지 재분배를 실시하자고 주장하고 있다.

### 1. 토지수용법 개관

토지수용법(Expropriation Act)은 1975년 6월 20일 제정이 되어 1977년 1월 1일부터 시행된 아주 오래된 법률이다. 동 법률을 개정하기 위해 개정법률안이 2008년 국회에 상정되었으나 여러 반대로 인해 현재까지 확정이 되지 않는 상태에 있다. 토지수용법은 총 97조로 구성되어 있는데, 세월의 흐름에 따라 개정을 통하여 제4조, 제16조, 제17조, 제25조, 제27~95조 등을 삭제하였다.

토지수용의 관장은 공공사업부 장관(Minister of Public Works)이다. 공공사업부 장관은 공공 목적으로 토지수용을 할 권한을 갖고 있다.<sup>29)</sup> 지방 자치단체 또한 토지를 수용하거나 임시적으로 토지 사용권한을 갖는데, 이러한 권한을 행사할 시 반드시 토지수용법이 제시한 규정과 절차

를 따라야 한다.<sup>30)</sup>

### 2. 수용 대상 토지의 사전 점검

공공 목적으로 토지수용이 필요한 경우, 장관은 해당 토지가 공공 목적에 필요한지 여부를 파악하기 위한 토지 실사(inspection), 토지 시가 사정을 위해 해당토지를 측량에 필요한 인력이나 장비 동원, 토지 시추, 독 설치 등을 할 수 있다. 그러나 빌딩 안이나 담으로 둘러싸인 뜰이나 정원에 들어가고자 할 경우 반드시 주인의 사전 승인을 얻어야 하며, 해당 주인에게 적어도 24시간 전에 사전 통보를 해야 한다.<sup>31)</sup> 국가의 토지수용 사전 점검과 관련하여 손해나 손실을 입은 경우 해당 손해나 손실이 발생한 후 6개월 이내에 보상을 청구해야 하며, 손해나 손실의 완료 시점이 6개월을 초과한 경우 청구인은 해당 부처에 손해나 손실의 원인과 더불어 소송 제기 의사에 대해 1개월의 통보 기간을 주어야 한다.<sup>32)</sup>

### 3. 토지수용의 통보

토지수용이 결정이 되면 해당 주무 장관은 해당 토지를 영구 수용 또는 일시 사용의 여부에 대해 토지수용 통지서를 해당 토지 소유자에게 발



29) 토지수용법 제2조.

30) 위의 법 제5조.

31) 위의 법 제6조 제1, 2항.

32) 위의 법 제6조 제3항.

송하여야 한다.<sup>33)</sup> 토지수용 통지서에는 수용 토지에 대한 상세내역, 일부 수용인지 전부 수용인지의 결정, 수용면적을 통보해야 하며, 일부 수용인 경우 스케치 플랜을 제공해야 한다. 일부 수용에 대해 소유주는 통보를 받은 지 30일 이내에 수용되는 일부 토지에 대한 보다 구체적인 정보를 국가에 요청할 수 있다.<sup>34)</sup> 또한 통지서에는 수용일자, 임시 사용인 경우 해당 기간, 소유권 이전 일자 등을 명기하여 토지대장에 기록된 소유자 주소나 토지에 부속된 권한이 등록된 등기부의 주소로 송부하도록 되어 있다. 그러나 주인의 거처를 알 수 없을 경우, 관보에 해당 토지수용을 게재하고 2주 동안 일주일에 한번씩 토지가 위치한 지역 신문에 게재하도록 되어 있다.<sup>35)</sup>

#### 4. 수용 토지의 소유권 이전

수용 토지의 소유권은 토지수용일자로 소유권이 국가에 귀속되며, 토지에 부속된 저당권 등 모든 물권은 취소된다.<sup>36)</sup> 토지 소유권이전 일자와 토지 점유일자가 다른 경우 수용된 토지의 주인은 해당 토지를 관리할 의무를 지며, 관리 소홀로 인하여 손해가 발생한 경우 국가에서 배상

청구를 할 수 있다. 토지소유권 이전일과 토지 점유일이 다른 경우, 해당 토지 주인이 등기우편으로 즉시 국가의 토지 점유를 요청하는 서한을 송부할 수 있으며 이 경우 최소한 21일의 기한을 허용하여야 한다.<sup>37)</sup> 토지 점유일이 토지수용일과 다름으로 인해 토지를 관리해야 하는 경우 해당 토지에서 나온 소산물은 해당 주인이 취할 수 있다.<sup>38)</sup>

#### 5. 수용된 토지 소유자의 의무

토지수용에 대해 소유자는 60일 이내에 주무 장관에 서면으로 보상 금액을 수용할 것인지 여부, 보상금액을 수락하지 않을 경우 요청하는 보상금액과 보상금액 산정 근거를 상세히 기술하여 제출해야 한다.<sup>39)</sup> 토지수용 통지서에 보상금액이 기재되지 않는 경우에도 보상금액을 수락하지 않는 경우처럼 보상금액 및 금액 산정의 근거를 제시해야 한다. 또한 토지 위의 건물을 수리를 했다든지 토지 가치를 상승시켰을 경우 이를 명시해야 하며, 해당 토지가 임대하고 있는지 여부, 임대했다면 임차인의 인적 사항, 해당 토지에 건물을 신축하고 있을 경우 건설업자의 인적



33) 위의 법 제7조 제1항.  
 34) 위의 법 제7조 제2항 (a).  
 35) 위의 법 제7조 제5항.  
 36) 위의 법 제8조 제1항.  
 37) 위의 법 제8조 제5항.  
 38) 위의 법 제8조 제6항.  
 39) 위의 법, 제9조 1항.

사항 등을 해당 관청에 통보해야 한다. 이러한 정보들을 기초로 해서 주무장관은 토지 보상금액을 산정하게 된다.

주무장관은 토지 소유권자에게 60일 이내에 소유권 권리증서의 양도를 명할 수 있으며, 소유권 권리증서가 제3자에게 있는 경우, 해당인에게 요구할 수 있다.<sup>40)</sup>

## 6. 토지수용 보상금

토지 보상 금액에 대해 통보하지 않았거나 토지수용대상이 된 소유주가 법이 요청한 정보 제공을 하지 않을 경우, 주무 장관은 임의로 토지 보상액을 산정하여 통보할 수 있다. 또한 소유주가 요구하는 금액에 대해 주무 장관은 조정된 금액과 그 근거를 다시 토지 소유자에게 통보할 수 있다. 만약 소유자가 해당 금액에 대해 법원에 제소하지 않은 경우, 이를 수용한 것으로 본다.<sup>41)</sup>

토지 보상에 대해 국가와 소유자가 합의할 수 없을 경우, 고등법원이나 중재를 통해 그 금액이 결정된다.<sup>42)</sup>

토지보상금은 실질적으로 토지를 점유하지

않았을지라도 토지수용일자에 최소 80% 금액을 지불하도록 하고 있다.<sup>43)</sup> 보상금액 산정은 원칙적으로 해당 부동산의 수용당시의 시장 가격 (market value)과 토지수용으로 인해 입게 되는 실제적 경제 손실액에 대한 총액으로 산정을 하는 것을 원칙으로 하고 있다.<sup>44)</sup>

## 7. 토지수용법 개정 동향

토지수용법은 2008년 개정 법률안이 나왔으나 여러 이해 관계로 인해 아직 최종 개정 법률안이 국회를 통과하지 못하고 있다.

주요 개정 동향을 보면, 현행 토지수용법은 토지수용의 요건으로 반드시 공공목적(public purpose)인 경우에만 가능하도록 규정하고 있고, 공공의 이익(public interest)의 경우는 허용하고 있지 않다. 따라서 개정 법률안은 공공의 이익의 경우도 수용가능을 규정하고 있다.<sup>45)</sup> 또한 현행 토지수용법이 국가 소유의 광물자원이나 수자원에 대한 수용을 허용하지 않고 있는 부분에 대한 개정을 포함하고 있다.

그리고 토지수용 절차를 보다 명료하게 하며, 특히 보상액에 대한 분쟁이 있을 경우, 주무 장관



40) 위의 법 제9조 제3~5항.

41) 위의 법 제10조 제5항.

42) 위의 법 제10조 제6항.

43) 위의 법 제11조 제1항.

44) 위의 법 제12조 제1항.

45) Publication of explanatory summary of the expropriation bill, 2008, General Notice 440 of 2008, page 1.



에 대한 결정을 법원의 재고(review)를 통해 확정하는 방안으로 법률 개정안이 제출되었다.

#### IV. 나오면서

남아공에서의 유료 도로공사 사업을 위해서 토지수용법은 그리 중요한 부분에 해당되지 않는다. 물론 토지수용법은 남아공 현지인들에게는 아주 민감한 사항이다. 그것이 과거 백인들이 무력으로 또는 제도적으로 흑인들의 토지를 수용하여 백인 중심으로 재분배하였고, 이에 대해 흑인 민주화 정권 이후 곳곳에서 토지 분쟁이 발생한 것은 사실이다. 또한 최근에 집권여당의 좌파들은 무상으로 토지를 수용하여 재분배하여 빈부격차를 줄여야 한다는 입장 표명을 하고 있다.

그러나 외국 투자자 입장에서 보면 토지수용은 크게 관여할 사항은 아니다. 국가에서 국립도로나 지방도로의 신축 또는 확장의 정책을 세우면 해당 관청인 SANRAL은 해당 프로젝트의

파트너를 찾게 된다. 토지 신축이나 확장에 필요한 토지수용은 교통부 장관이나 공공사업부 장관의 명으로 이루어지며, 도로공사를 담당하는 시공사나 시공사의 몫은 아니다. 그 이유는 토지수용은 행정 행위로서 국가 행정 관청을 통해서 이루어질 수 있기 때문이다.

“남아공 국립도로공사 및 국립도로법”은 도로 인프라 구축에 국내 투자자뿐만 아니라 해외 투자자들 또한 파트너로 환영하고 있다. 따라서 SANRAL의 도로 개발계획이나 도로공사 시공과 관련된 발주 정보를 통해 유료 도로공사 수주를 시도해 볼 수 있다. 더욱이 투자 금액에 대한 정부보증(government guarantee)을 요구할 수 있고, 신축이나 증축한 국립도로에 대해 통행료 부과와 유지 및 보수 사업을 통해 투자 금액을 환수할 수 있도록 제도적 안전장치가 마련되어 있다.

#### 서 광 옥

(해외입법조사위원, 남아공 현지 변호사)