

나이지리아 광물자원개발법제에 관한 연구

- 2007년 광업법과 시행령을 중심으로 -

한국외대 법학전문대학원 교수

최 철

1. 서론

- 나이지리아는 OPEC 회원국으로 2011년 1월 석유 매장량 기준 세계 10위 국가로서 석유, 천연가스 등 에너지 자원을 중심으로 알려져 있으나, 나이지리아는 석유 뿐만 아니라 석탄 광상을 비롯하여 금, 철, 납/아연, 컬럼바이트(columbite), 역청(bitumen), 화강암 등 고체 광물(solid minerals)자원 분야에서도 광물개발 잠재력이 큰 나라임.
- 1910년대부터 금광개발이 이루어져왔고 1960년대까지 석탄, 주석, 아연 등의 세계적 생산국이었으나 1950년대에 석유가 발견되고 1970년대 석유황황(oil boom)을 거치면서 원유와 천연가스 개발에 정부정책과 투자자원이 집중되어 고체 광물부문의 개발이 침체되었고 광업부문의 불균형 성장이 초래되었음.
- 풍부한 에너지 자원을 기초로 석유 및 관련 제품을 수출을 함으로써 나이지리아 정부는 경제 성장을 추구하여 왔으나, 나이지리아는 원유 일변도의 단순 경제구조로 불균형적 산업구조를 보이고 있음. 석유부문이 나이지리아 경제에서 차지하는 비중이 GDP의 20%, 외화 수입의 95% 및 재정 수입의 75% 달할 정도로 석유 부문에 대한 의존도가 심화되어 국가경제 전체가 국제유가의 향배에 좌우되고 있어 지속 성장의 구조적인 문제로 작용하고 있음.

- 나이지리아의 공업화는 막대한 석유 및 가스 자원을 보유하고 있음에도 불구하고 정치적 불안정, 사회간접자본 미비, 자본 및 기술력의 절대 부족, 정책의 투명성 및 일관성 부족 등 여러 요인으로 인해 성과를 거두지 못하고 있었으나, 2007년 선거를 통한 권력이양은 역사적인 민주적 정권 이양으로 기록되고 있으며, 이러한 문민정부의 집권 구조가 점진적으로 정착되면서 경제·사회구조 개혁을 위한 정책을 지향하고 있음.
- 경제구조의 다변화와 사회 인프라의 구축이 나이지리아 정부의 중요한 정책적 지향점으로 대두되고 있으며, 석유·가스자원 중심 경제에서 탈피하여 다양한 고체광물자원의 개발을 통한 경제성장 동력의 다변화와 광물자원개발에 필요한 투자 유치를 위한 제도적 기반 형성에 노력하고 있음.
- 이러한 정책적 변화의 일환으로 나이지리아는 2007년 신광물광업법(The Nigerian Minerals and Mining Act of 2007, 이하 “2007년 신광업법”)을 제정하여 2007년 3월에 발효시킴으로써 기존의 1999년 광물광업법(The Minerals and Mining Act of 1999) 체제를 개편하였으며, 2007년 신광업법 제21조에 근거하여 2010년 광물광업령(Minerals and Mining Regulations of 2010, 이하 “광업법시행령”)이 입안되어 2007년 신광업법의 시행을 위한 법제도적 기반이 강화되었음.

2. 나이지리아 광업산업정책의 전환과 광업산업 개황

가. 나이지리아 광업정책 기조의 전환

- 나이지리아 정부는 경제개혁프로그램인 National Economic Empowerment and Development Strategy (NEEDS)를 수립하여 추진하고 있는데, 석유 에너지 자원 의존 일변도의 경제성장

에서 탈피하여 다변화된 자원 개발을 촉진하고자 하고 있으며, 이를 위하여 광물자원 개발을 산업정책의 우선 순위에 두고 있음. 광물자원 개발을 통하여 국부의 효율적 활용도를 제고하고 산업구조의 다변화를 통하여 국민경제의 발전을 위한 재정자원 확충을 목표로 하고 있음.

- 나이지리아 정부는 광물자원 탐사 및 개발활동의 성공적 수행을 위해서는 외국 투자자본의 투입과 관련분야의 기술적 지원이 필수적임을 인식하고 있어 광업자원 개발에 대한 외국자본의 투자 유치를 위한 노력을 하고 있음. 또한 신평업정책 하에서 광물자원개발이 환경에 미치는 영향을 최소화하고 지역사회발전에 기여할 수 있는 방향으로 광물자원 개발을 유도하고자 함.
- 광물자원의 계획적인 개발: 나이지리아는 광대한 영토를 관할하는 연방정부 체제로서 동종 광물에 대해서도 정책이 지역마다 다를 수 있고, 광업규제와 관련한 관할이 중복되어 정책의 해석 및 집행이 불일치하거나 복잡해 질 수도 있기 때문에 변별하고 일관성 있는 광업정책의 수립과 시행이 광물산업 발전을 위하여 필수적임.
- 광업산업 발전을 위한 신평업정책의 중심은 정부의 역할을 과거 ‘소유자-운영자(owner-operator)’에서 ‘관리자-규제자(administrator-regulator)’의 지위로 전환함으로써 정부주도의 광업개발에서 민간부문이 주도가 되어 광업자원의 개발과 성장의 중추적 역할을 수행하도록 하는 것을 광업정책의 기초로 하고 있음.
- 또한 광업개발 분야에서의 해외투자 유치를 위해 투자자들이 탐사와 개발에 장기투자를 할 수 있도록 유도하는 안정적인 규제체제의 구축과 정치·경제적 환경의 조성을 위해 노력하고 있음.

나. 나이지리아 광업개황

- 광업자원개발에 대한 투자의 장기침체로 나이지리아의 GDP에서 광업이 차지하는 비율은 1% 정도임. 그러나 나이지리아에는 低황/회분 고품위 석탄을 비롯하여 철, 아연, 주석, 금, 탄탈석, 알루미늄 및 그 외 귀금속 광물들도 상당량 부존하고 있음.
- 나이지리아 광업철강개발부(The Ministry of Mining and Steel Development, "MMSD")는 나이지리아 전역에 걸쳐 500여곳의 광상을 조사한 결과, 석탄, 철, 주석, 금, Bitumen, Columbite, 납/아연 등과 산업용자재 광물 등을 투자 유망 광물로 선정하였으며, 아쿠아마린, 에메랄드, 다이아몬드, 루비, 사파이어 등의 보석류도 개발유망 분야로 제시하고 있음.
- 광업현황 - 광종별
 - 석탄(Coal): 나이지리아 석탄은 황과 회분성분이 낮은 bituminous 석탄으로 고열량 등급 석탄으로, 17개 광장에서 6억4천만톤의 매장량이 확인되었으며 추정매장량은 약 30억톤에 달하는 것으로 알려져 있음. Eungu와 Kogi주를 중심으로 분포되어 있음
 - 철광석(Iron Ore): 약 3억톤의 철광석이 Kogi, Enugu, Niger, Zamfata, Kaduna 주에 분포되어 있는 것으로 파악되고 있음. 현재는 Kogi주의 Itakpe를 중심으로 채광활동이 이루어지고 있으며, 다량의 oolitic iron ore가 Enugu와 Kogi에 매장되어 있는 것으로 알려져 있음
 - 납/아연(Lead/Zinc): 추정매장량 1천만톤의 납/아연 광상이 나이지리아의 8개주에 걸쳐 분포되어 있는 것으로 알려져 있으며, 특히 Plateau, Bauchi, Gombe, Nassarawa, Eboni 등의 주를 중심으로 발견되고 있음.

- 금(Gold): 나이지리아 서부지역의 schist belt에서 alluvial deposit과 primary deposit의 형태의 광상이 나타나고 있음. alluvial deposit은 대부분 영세한 기업 또는 개인을 중심으로 채취되고 있으나, 북서부와 남서부지역에 분포되어 있는 primary deposit은 기계화된 채굴을 진행할 만한 매장량을 보이고 있으며 지표에 가까운 위치에 상대적으로 고품위 광맥이 분포되어 있다고 함. Osun, Kwara 지역에서 매장이 확인되고 있음.
- 역청(Bitumen): 나이지리아의 Bitumen 매장량은 42억톤에 달하는 것으로 알려져 있으며 이는 원유 매장량의 2배에 달하는 것임. 나이지리아 정부는 Bitumen이 완전 개발될 경우 나이지리아 내국 수요 뿐만 아니라 주요 수출품으로 외화획득원이 될 것으로 기대하고 있음.
- 탄탈석(Tantalite): Nasawara, Gombe, Kogi 주에서 다량의 Tantalite 매장이 확인되고 있으며, 고품위의 tantalite로 50% 이상의 Ta₂O₅함량을 보이고 있음. 나이지리아 정부는 tantalite 개발을 위한 민간투자 유치에 관심을 보이고 있음.

3. 나이지리아 1999년 구광업법 체제의 구조와 한계

가. 나이지리아 구광업법 체제

- 2007년 신광업법 도입 이전에는, 나이지리아에서의 광물자원 탐사, 개발·생산 및 수출에 관한 광업활동은 1999년 구광업법에 의하여 규율되어 왔음.

□ 1999년 구광업법 체제하의 광업권 유형

- 1999년 구광업법 체제하에서는 고체광물개발부(Ministry of Solid Minerals Development)를 중심으로 광업규제가 이루어져 왔으며, 허가되었던 광업권의 종류와 내용은 다음과 같음 :
- 탐사허가(prospecting license): 광물 물리탐사를 위한 권리를 부여하는 것으로 대상지역은 무제한이며 기본적으로 1년 기한으로 부여됨.
- 독점탐사허가(exclusive prospecting license): 광물 정밀탐사를 위한 권리를 부여하는 것으로 대상지역은 20km²이내이며 2년 기한으로 부여됨 (총석총내 광물은 1년씩 2회, 현무암총 1년씩 4회, 광맥총 1년씩 5회 갱신 가능)
- 특별독점탐사허가 (special exclusive prospecting license): 광물 정밀탐사를 위한 권리를 부여하는 것으로 대상지역은 20km² 이상이며 2년 기한으로 부여됨 (1년씩 5회 갱신 가능)
- 임시채광임차권 (temporary mining lease): 광물개발을 위한 채광임차권 신청과정의 진행이 지연될 소지가 있는 경우에 권리를 부여하는 것으로 대상지역은 80ha이며 3년 기한으로 부여됨.
- 채광임차권 (mining lease): 광물개발을 위한 권리를 부여하는 것으로 대상지역은 80ha이며 21년 기한으로 부여됨 (10년 갱신 가능)
- 특별채광임차권 (special mining lease): 광물개발에 있어서 채광활동에 기술적 경제적 어려움이 있다고 판단되는 경우에 부여하는 권리로 대상지역은 80ha이상이며 21년 기한으로 부여됨 (10년 갱신 가능)

- 용수허가 (water license): 채광입차지역내의 용수이용에 대한 권리를 부여하는 것으로 채광입차권 유효기간과 연계하여 부여됨
 - 채석입차권 (quarrying lease): 채석활동을 위한 권리를 부여하는 것으로 대상지역은 5ha이며 5년 기한으로 부여됨 (갱신 가능)
 - 임시채석입차권 (temporary quarrying lease): 채석활동을 위한 권리를 부여하는 것으로 채석입차권 신청에 대한 진행이 지연될 소지가 있는 경우에 부여함. 대상지역은 5ha이며 3년 기한으로 부여됨.
 - 채석허가 (quarrying license): 소규모 채석활동을 위한 권리를 부여하는 것으로 대상지역은 0.5ha이며 1년 기한으로 부여됨 (갱신 가능)
- 탐사, 채광 및 채석 기간 중 생산된 광물에 대해서는 로열티가 부과됨.

□ 1999년 구광업법 체제의 한계

- 구광업법(The Minerals and Mining Act 1999)에 기초한 광업 규제체제에 대하여 다음과 같은 문제가 제기되었음:
- 위에서 보는 바와 같이 광업권의 종류가 많고, 동일 성격의 광업권에 대해서도 임시광업권, 특별광업권이 존재하는 등 광업권의 부여에 있어서 광범위한 재량권의 개입 여지가 있으며, 심사기준의 일관성 유지에 한계가 나타남. 또한 복잡한 광업권 구조로 권리의 중첩 또는 충돌의 가능성이 있음.

- 광업법의 적용과 관련하여 장관에게 광범위한 재량권 (discretionary powers)을 부여하고 있으며, 광업권 부여기간에 대한 안정성이 확보되지 않음.
- 정부에게 채굴 광물에 대한 선매권(pre-emption)을 부여함.
- 광업권에 대한 담보권(security interest)설정이 인정되지 않음.
- 환경관련 조항의 불명확성 등의 문제점이 제기되어 결국 광업부분에 대한 투자의 감소와 광업산업의 침체로 이어졌음.

4. 나이지리아 2007년 광업법과 신광업법체제의 이해

2007년 신광업법의 도입

□ 1999년 광업법체제의 수정

- 1999년 광물광업법의 한계와 문제점을 극복하기 위하여 기존 법체제를 재검토하였으며, 신광업법제에서는 광업권(Mining Title)의 안정성 보장, 광업권 허가절차의 투명성 제고, 민간부문이 주도하는 광업산업 촉진 등을 관련법에 반영하기 위하여 수정되었음.
- 정부는 이를 위해 ‘선착순 배정’ 원칙을 기준으로 한 광업권 신청을 처리하며, 구체적이고 객관적인 법규정에 기초하여 허가체계를 관리하고, 광업권의 중복허가 문제를 해결하기 위하여 The Mining Cadastre Office(MCO)를 설립하였음. MCO는 광업권 등록 및 관련 행정업무의 중추적 역할의 수행하는 기관임.

- 광물철강개발부(Ministry of Mines and Steel Development, MMSD)내에 광물자원 개발과 관련하여 4개부서 (① Mines Inspectorate Department, ② Mines Environment and Compliance Department, ③The Mining Cadastre Office, ④ Artisanal and Small-scale Mining Department)가 설치되어 있으며, 이들 부서는 MMSD가 나이지리아의 광물자원을 관리하는데 주요 역할을 담당함.

□ 2007년 신광업법의 입법목적과 핵심개념

- 입법목적: ① 광업부문의 규제 원칙을 세우기 위한 정부정책과 관련분야 혁신의 지향점을 보여주며, ② 경쟁력 있는 사업 환경 조성과 나이지리아 광물자원의 운영자 및 소유자로서의 민간부문의 역할 인정, ③ 투자자들의 리스크 관리도구 및 투자 의사결정의 주요 고려요소로의 기능, ④ 정부역할을 광업부문의 규제자로 제한하는 등 정책적 목표를 실현하기 위하여 입법을 추진함.
- 2007년 신광업법의 핵심개념: ① 광업권신청 자격요건의 개방 (come one, come all), ② 동일지역에 대한 권리(title)신청 경쟁시- 기본적으로 '선착순' 원칙으로 해결(first come first served), ③ 권리 보장, ④ 탐사 및 채광단계에 대한 최소작업의 무 부과, ⑤ '사용하지 않으면 권리상실' (use it or lose it)의 원칙, ⑥ 기간제한-재량권 축소, ⑦ 주광물자원환경관리위원회(State Mineral Resources and Environmental Management Committee) 설립, ⑧ 지역사회개발협정, ⑨ 환경영향평가서, 환경보호 및 복구계획, 환경보호기금 설정

2007년 신흥업법 체제의 내용

가. 광물자원의 소유와 통제

(Ownership and Control of Minerals)

- 2007년 신흥업법은 나이지리아의 영토의 모든 광물에 대한 권리와 통제권이 기본적으로 나이지리아 국민을 대표하는 정부에 귀속됨을 전제하고 있음.¹⁾ 민간이 개발·생산한 광물자원에 대한 권리는 관련법의 규정에 따라 광물자원을 적법하게 취득한 개인에게 이전됨.
- 신흥업법 제22조 1항은 광업목적의 토지이용은 토지이용의 다른 어떤 용도보다도 우선권을 갖는다고 규정하고 있으며 광업목적의 토지 접근, 이용, 점유는 토지이용법상 최우선 공익 무합하는 것으로 규정하고 있음.²⁾ 이는 광업자원개발 목적의 토지 이용이 공공이익의 구현에 합치하며 이러한 토지사용에 토지이용법상 최우선적 대우를 받는 것임.

나. 광업권(Mineral Titles)

□ 2007년 신흥업법 체제에서의 광업권 유형:

- 신흥업법은 ①예비조사허가(Reconnaissance Permit), ②탐사허가

1) Section 1(1): The entire property in and control of all Mineral Resources in, under or upon any land in Nigeria, its contiguous continental shelf and all rivers, streams and water courses through out Nigeria, any area covered by its territorial waters or constituency and the Exclusive Economic Zone is and shall be vested in the Government of the Federation for and on behalf of the people of Nigeria.

2) Section 22(1): "The use of land for mining shall have a priority over other uses of land and be considered for the purposes of access, use and occupation of land for mining operations as constituting an overriding public interest within the meaning of the Land Use Act"라고 언급함.

(Exploration License), ③ 채광입차권(Mining Lease), ④ 소규모 채광입차권(Small Scale Mining Lease) ⑤ 채석입차권(Quarry lease), ⑥ 용수 이용허가(Water Use Permit)를 규정하고 있음,

- 나이지리아에서 광업 활동을 하고자 하는 자는 광물의 종류와 특성, 규모에 따라 이들 광업권 가운데 하나를 통하여 광물자원을 탐사 또는 개발할 권리를 획득하며, 이러한 광업권을 부여 받지 않은 광업활동은 법규위반으로 처벌의 대상이 됨.

A. 예비조사허가(Reconnaissance Permit)

- 예비조사허가는 허가 보유자가 광물자원에 대한 예비적 조사와 지표면에서의 소량샘플을 획득할 수 있는 허가이며 시추·채굴 혹은 기타 ST(subsurface techniques)를 실시할 수 없으며, 사회·환경적으로 책임 있는 방법으로 예비조사활동을 수행해야함.
- 예비조사허가는 1년의 기한으로 주어지는 비(非)배타적(non exclusive) 허가이며 법률에 규정한 조건을 준수하는 경우 연단위로 갱신 가능함.
- 예비조사허가는 아직 어떠한 탐사허가(exploration lease), 채광입차권(mining lease) 소규모 광산입차권(small scale mining lease) 등이 부여되지 않은 지역을 대상으로 예비조사활동과 소량 샘플 획득을 허용하는 허가임.
- Mining Cadastre Office는 신청서 제출 및 수수료(prescribed fees) 납입 후 30일 이내에 요건을 갖춘 신청자에게 허가를 해야 함. 예비조사허가 보유자는 관련기관에 정보보고서 및 정기보고서를 제출해야 하며, 본 허가는 양도가 허용되지 않음.

B. 탐사허가(Exploration License)

- 탐사허가는 허가권 보유자에게 허가구역 내에서 광물자원의 탐사목적을 이루기 위해 필요한 시추와 대량표본 채취(bulk sampling) 및 광물품위를 평가하기 위한 시험가공 등 광물자원탐사 목적의 필요활동을 수행할 수 있는 배타적(exclusive) 권리를 부여함.
- 탐사허가는 면적이 200 km²를 넘지 않는 지역을 대상으로 부여되며, 탐사대상지역에 다른 탐사허가, 채광입차권(mining lease), 소규모채광입차권(small scale mining lease), 채석장입차권(quarry lease) 등의 권리가 설정되어 있지 않아야함.
- 탐사허가 기간은 3년의 기간 동안 부여되며 탐사허가 기간 내에 허가 보유자가 최소작업의무(minimum work obligation commitment)의 이행과 법률이 규정한 관련 조항을 준수한 경우 2년 기간단위로 2회에 걸쳐 갱신이 가능함. Mining Cadastre Office는 탐사허가에 대한 적법한 신청서를 접수한 30일 이내에 법이 정한 조건에 따라 법률의 조건을 만족하는 신청자에 대하여 허가를 부여하여야 함.
- 탐사허가 보유자는 법률에 따른 탐사활동의 종료 후 광물의 개발·생산활동을 수행하기 위하여 기 허가된 탐사지역 내에서 채광입차권(mining lease), 소규모채광입차권(small scale mining lease), 채석장입차권(quarry lease)을 신청할 수 있는 배타적(exclusive) 지위를 갖게 됨.
- 만약 탐사허가 보유자가 광물자원을 판매하는 경우 탐사허가 보유자는 채광입차권(mining lease) 보유자가 광물자원에 대한 로열티를 지급하는 경우와 같이 나이지리아 정부에 법률이 규정한 로열티를 지급하여야 함.

C. 채광임차권 (Mining Lease)

- 채광임차권은 허용된 광업지역 내에서 광물자원의 개발·생산 활동을 위하여 토지를 점유, 이용하고 채광활동으로 생산된 광물의 거래, 판매, 수출 및 기타 처분 등에 관한 배타적(exclusive)권리를 임차권 보유자에게 부여하는 권리임.
- 채광임차권의 대상이 되는 지역은 면적이 50 km²를 넘지 않는 지역으로, 다른 탐사허가, 소규모 채광임차권(small scale mining lease)의 대상이 되는 지역에 해당되지 않아야 함.
- Mining Cadastre Office(MCO)는 적법한 신청서 접수 45일 이내에 자격요건을 충족한 신청자에 대하여 채광임차권 허가함. 광업임차권은 25년의 기간 동안 부여되며, 임차권 보유자가 최소작업의무(minimum work obligation commitment)를 준수하고 기타 관련법규정의 요건들을 충족시킬 경우 20년을 넘지 않는 기간단위로 갱신할 수 있음. 기간갱신에 의해 연장 가능한 최대기한에 대한 제한은 없음.
- 채광임차지역에서의 광물개발활동 개시를 위한 조건(pre-conditions for commencement of development on mining lease area): 채광임차권 보유자는 다음의 조건을 충족하기 전에는 광물개발활동을 시행할 수 없음.
 - ① 관련법이 요구하는 환경영향평가조사(environmental impact assessment studies) 보고서와 환경영향경감조치계획(mitigation plans)의 제출과 이에 대한 광업환경국(Mines Environment Compliance Department)의 승인이 있어야함.
 - ② 광업조사국(Mines Inspectorate Department)에서 부과하는 최소작업의무(minimum work obligation)의 수행을 위한 세부계획 또는 프로그램을 제출하여야 하며 광업조사국의 승인이 있어야함.

- ③ 광업환경부(Mines Environmental Compliance Department)이 승인한 시익사회발전협약(Community Development Agreement)의 체결이 완료되어야 함.
- ④ 채광임차권보유자는 대상토지와 관련하여 기존 토지 이용자에게 관련법에 따른 적정한 통지와 보상이 이루어져야 하며, 분쟁이 있는 경우 중재에 의해 결정된 내용에 따라 분쟁이 해결되어야 함.

○ 신평업법의 규정과 다른 관련 법령에 따라, 임차권 대상지역의 적법한 점유자(lawful occupier)는 당해지역에서 가축을 방목하거나 경작할 권리를 유지할 수 있음. 다만 이러한 가축방목, 토지경작 행위는 광업활동을 방해하지 않는 한도에서 허용됨.

○ 기술·전문성 자격요건(Technical Expertise Qualification Requirement):

- 채광임차권이 부여되기 위해서는 광산업에 대한 기술·전문지식과 경험을 보유한 전문가를 신청회사가 고용하고 있어야함.
- 광업전문가를 고용한 회사는 채광임차권의 기간 동안 당해 전문가의 고용이 유지되어야 하며, 고용된 전문가는 임차권 기간 동안 수행되는 광업활동에 직접 관여하고 감독을 하여야 하며, 이러한 전문가 고용의 유지와 참여는 채광임차권 유지의 조건이 됨.

○ 설비를 제거할 권리(Rights of Lessee to remove fixtures):

- 임대료 및 기타 비용을 내는 광산의 임대자는 임대가 만료되거나 다른 결정이 내려진 경우 alluvial lease의 경우 3개월, lode lease의 경우 6개월 안에 모든 설비(plant), 건물, 다른 모든 소유물을 제거해야함.
- 임차인이 임대료, 로열티, 다른 비용을 지불하지 않은 경우 비용 대신 설비로 대신 지불함.
- 해당 기간 내에 설비를 제거하지 않은 경우 설비(plant), 건물, 소유물 등은 연방정부의 소유로 함.

D. 소규모 채광임차권(Small Scale Mining Lease)

- 소규모 채광임차권(small scale mining lease)은 면적 3 km²를 넘지 않는 소규모 광산지역을 대상으로 채광활동을 수행할 수 있는 권리임.
- 소규모 채광임차권자는 광업지역의 제한뿐만 아니라 연간 채광 가능한 광물의 양에 대한 제한이 있으며, 채굴방법에 대해서도 제한이 있음.
- 소규모 채광임차권은 5년의 기간 동안 부여되며 최소작업의무 등 법률이 규정한 조건을 충족하는 경우, 5년을 넘지 않는 단위기간 내에서 연장이 가능함. 기간 갱신을 통한 최대권리기간에 대해서는 제한이 없음.
- 소규모 채광임차권자는 광업환경청이 정하는 바에 따라 광산지역의 복구(rehabilitation)활동을 할 의무가 있으며, 법에 규정된 Fee를 지불하여야 함.
- 소규모 채광 작업장의 수준이 소규모 채광임차권이 규정하는 지역 제한을 초과할 경우, 임차권 보유자는 MCO에 서면신청서를 제출하여 임차권을 채광임차권으로 전환하거나, 권리 대상지역의 확대를 위한 신청을 할 수 있음.
- 정부는 임차권이 적법하게 등록되고 광업활동을 수행하는 광업조합(mining co-operative)에 대하여 대상광물의 지질학적 조사와 광물 품질에 대한 조사정보, 환경평가조사, 폐기물처리에 관한 지침, 비즈니스, 기술 등에 대한 워크샵 등의 서비스(extension service)를 제공할 수 있음.

E. 채석임차권(Quarry Lease)

- 채석임차권은 대상지역내에서의 채석가능광물(quarriable mineral)의 채취 및 처리, 운반 등 채석장 운영에 필요한 모든 활동을 할 수 있는 권한을 부여하는 권리임.
- 채석임차권의 대상이 되는 채석가능광물(quarriable mineral)에는 석면(asbestos), 고령토(china clay), 백토(fuller's earth), 석고(gypsum), 대리석(marble), 석회석(limestone), 운모(mica), 파이프 백토(pipe clay), 전판암(slate), 모래(sand), 암석(stone), 홍토(late rite), 자갈(gravel) 등이 포함됨.
- 채석임차권은 5 km²를 넘지 않은 지역을 대상으로 부여되며, 5년 이하 기간 내에서 권리가 부여됨.
- 채석임차권은 최초 임차기간을 넘지 않는 기간단위로 갱신이 가능하며, 갱신하지 않으면 폐지됨. 갱신을 통한 기한연장의 최대기간에 대한 제한은 없음.

F. 용수이용허가(Water Use Permit)

- 용수이용허가는 권리보유자에게 광물탐사 및 광산운영을 위한 물의 보급과 사용에 대한 권리를 부여함.
- 용수이용을 위해 허가된 지역은 관련법규에 규정된 허가 목적에 필요한 만큼의 지역을 초과할 수 없으며. 용수이용허가의 기간은 이를 이용하는 채광임차권, 소규모채광임차권 혹은 채석임차권 등 각 권리에 부여된 권리기간 동안 효력을 유지함.

□ 광업권 신청자격(Qualified Applicants)

- 예비조사허가(Reconnaissance Permit), 탐사허가(Exploration License), 소규모광업입차권(Small Scale Mining Lease), 채석입차권(Quarry Lease)의 신청자격:
 - 기본적인 신청지원자격은 법적능력(legal capacity)를 가지고 범죄 기록이 없는 나이지리아 시민 또는 나이지리아 회사법에 의해 설립된 법인 (body corporate duly incorporated under the Companies and Allied Matters Act) 또는 광업조합(Mining Co-operative)
 - 탐사허가(Exploration License)의 경우는 당해 지역에 대한 예비조사허가(Reconnaissance Permit)를 보유한 자로서 예비조사허가에 따른 이행조건을 충족한 자가 신청자가 될 수 있음.
 - 소규모 광산입대(Small Scale Mining Lease)의 경우, 당해 지역에 대한 탐사허가(Exploration License)를 보유한 자로서 탐사허가에 따른 이행조건을 충족한 자가 신청자가 될 수 있음.
 - 채석장입대(Quarry Lease)의 경우, 도로, 철로, 댐 등의 공공이익을 위한 건설공사 또는 구조물 건설을 위해 건축자재를 필요로 하는 자가 신청자가 될 수 있음.
- 채광입차권(Mining Lease)의 경우, 나이지리아 회사법에 의해 설립된 법인(body corporate duly incorporated under the Companies and Allied Matters Act)으로서 입차권을 신청하는 대상지역 내에 광물자원이 상업채굴 가능 규모로 존재함을 소명하고 대상 지역의 탐사허가(Exploration License)에 부가된 조건을 충족한 자가 신청자가 될 수 있음 .

- 용수이용허가(Water Use Permit)를 위한 경우, 탐사허가(Exploration License), 채광입차권(Mining Lease), 또는 채석입차권(Quarry Lease) 보유자로서 해당 시기에 용수의 이용이 필요한자 또는 탐사허가(Exploration License), 채광입차권(Mining Lease), 또는 채석입차권(Quarry Lease) 신청자로서 허가를 받는 경우 용수의 이용이 필요할 것으로 예상되는 자가 신청자가 될 자격이 있음.
- The Mining Cadastre Office(MCO)는 신청일로부터 기산하여 과거 5년의 기간 동안 신청인인 회사의 지배주주(controlling shareholder)가 광업법 위반으로 선고를 받은 기록이 있는 경우 신청한 광업권을 부여하지 않음.
- 광업권 신청자는 특히 신청대상 영역에 대한 광업탐사 또는 채광활동을 수행할 수 있는 충분한 자본과 기술을 보유하고 있음을 MCO에 소명하여 규정된 조건을 만족시켜야 함.

다. 광업인센티브(Mining Incentives)

- 광업활동을 수행하는 회사는 총이익을 산정함에 있어서, 투자가 이루어진 해에 발생한 소정의 자본지출(Qualifying Capital Expenditure)의 95%에 해당하는 금액을 자본충당금(capital allowance)으로서 공제하는 것이 허용됨
- 광업활동운영자(mining operator)는 다음과 같은 혜택을 받을 수 있음:
 - 광업활동 수행만을 위한 목적으로 수입된 설비(plant), 기계류(machinery), 장비(equipment), 부속물(accessories)에 대하여 광업조사국장(Mines Inspectorate Director)의 검사와 승인을 거친 경우 당해 수입물품에 대한 수입관세의 지불을 면제함.

- 해외주재원으로 승인된 사람에 대한 해외주재할당(expatriate quota)과 주거허가(residence permit)부여에 대한 혜택, 해외주재원의 개인 송금할당(personal remittance quota)에 대해 나이지리아 외부로 송금시 부과되는 세금 면제.
- 광업권(mineral title)의 보유자는 자유로운 자금이동(free transferability of funds)과 외환계좌(foreign exchange domiciliary account)의 보유가 허용되며, 광업목적 기계류, 부품 및 기타 투입물의 구매를 위해 외환수입액의 일정금액(portion of foreign exchange earnings)의 유보를 나이지리아 중앙은행(Central Bank of Nigeria)으로부터 허가받을 수 있음.
- 광업권(mineral title)을 부여받은 모든 회사는 광업생산이 시작된 날로부터 3년 동안 면세(tax relief)혜택을 받으며, 일정 조건을 충족하는 경우 주무장관에 의해서 2년의 기간 동안 연장될 수 있음.
- 광업권 보유자가 외환으로 하는 모든 투자에 대해서는 Foreign Exchange (Monitoring and Miscellaneous Provisions) Act와 Nigerian Investment Promotion Commission Act)가 적용됨.
- 광물생산활동을 수행하는 회사는 환경보호, 광산회복(mine rehabilitation), 원상복구(reclamation), 폐광(mine closure) 등의 비용을 충당하기 위하여 세금공제가능 유보금(tax deductible reserve)을 마련하여야 하며, 이러한 유보금은 독립적이고 자격이 있는 전문가에 의하여 광업법에서 규정하는 바에 따라 그 적정성이 평가되어야 함.

라. 광물의 소유와 구매

(Possession and purchase of minerals)

- MMSD 장관에 의해 권한을 부여받아 임무를 수행하는 officer 외에는 원칙적으로 어떤 사람도 광물을 소유할 수 없음. 단, 광업권(mineral title) 보유자 당해 광업지역으로부터 생산하거나, 탐사개발자가 mineral title area로부터 광물을 채취하는 것은 예외로 함.
- 광업법에서 규정한 광물 구매 허가(license to purchase mineral) 없이 광물의 매입은 허용되지 않음 (section 94 of the Act).
- 소규모채광업차권(small scale mining lease)를 통한 산출물을 구매하기 위한 광물구매센터(Minerals Buying Centre)설립이 규정되어 있음.

마. 환경적 고려사항과 지역사회의 권리

(Environmental considerations and rights of host communities)

□ 2007년 신평업법 제4장(Chapter 4)은 환경적 고려사항과 지역사회의 권리와 관련하여 다음과 같은 내용을 규정하고 있음:

- 광업권대상지역에서 현지지역주민이 소금, soda, potash, 방연석(galena)과 같은 물질을 획득할 수 있는 권리
- 특정지역에서 광물탐사 금지
- 소유자(owner)와 점유자(occupier)에 대한 통지(notice)와 권리의 보존
- 보상의 형태와 평가(assessment)와 지불
- 광산의 복구(restoration of mines)와 매립(reclamation)
- 지역사회 발전협약(Community Development Agreements)
- 환경보전관련 의무와 환경영향평가(Environmental Impact

Assessment)의 내용 등.

- MMSD 장관은 광업권(mineral titles)보유자들이 광업법상 규정된 환경보호 관련 의무규정 준수를 보증하기 위하여 환경보호 및 복구 기금(Environmental Protection and Rehabilitation Fund)을 조성하도록 규정하고 있음 (section 121). 광업권 보유자는 법이 규정하는 바에 따라 일정 금액을 기금조성을 위해 납부하여야 하며, 이 기금은 장관에 의해 임명된 수탁자(trustees)가 Trustees Investment Act의 규정에 따라 운영하도록 규정하고 있음.
- 수질오염 및 물 공급의 변경(alteration in water supply) 방지.
 - 광업권 보유자는 광업활동과 관련해서 사용된 용수 내에 동·식물에 해가 될 정도의 위해물질이 함유되지 않도록 조치할 의무가 있음.
 - 탐사나 채굴, 생산활동 과정에서 해당 지역 내에 지역사회에 의해 숭배(veneration)의 대상이 되는 나무나 여타 물건에 대한 파괴나 침해행위가 있어서는 안됨.

**바. 광업권의 이전, 취소, 포기 등
(Transfer, Revocation, Surrender of Mineral Titles)**

- 광업권 이전(Transfer of Mineral Title)
 - 탐사허가(Exploration License), 광업입차권(Mining Lease), 소규모광업입차권(Small Scale Mining Lease), 채석입차권(Quarry Lease) 보유자는 해당 광업권의 이전 또는 양도를 위한 신청을 Mining Cadastre Office에 제출할 수 있음. 단, 예비조사허가(Reconnaissance Permit)의 경우는 이전, 양도가 허용되지 않음.
 - 광업권에 대한 이전, 양도 신청에 대하여 Mining Cadastre Office의

Director-General은 해당 광업권의 양수인(transferee)이 광업권 보유자로서 적정 자격을 갖고 있는지, 광업권 양수도 계약과 관련 문서 등을 검토하고, 광업권 양도에 관한 수수료 지급 등의 조건을 충족하는 경우 광업권의 양도를 승인함.

- 광업권 이전·양도 신청에 대하여 양수인이 광업권자격을 갖춘 상태에서 Director-General이 30일 이내에 당해 이전·양도 신청에 대한 승인절차를 진행하지 않는 경우, 30일 경과로 자동적으로 승인이 이루어진 것으로 간주되며 MCO의 register에 이전등록이 됨.
- 광업권 이전·양도 신청에 대한 Director-General의 결정에 불복이 있는 경우, 신청자는 연방고등법원(Federal High Court)에 소의 제기가 가능함.

□ 광업권의 취소(Revocation of Mineral title)

- 신평업법상의 규정 위반으로 광업권의 취소사항에 해당하는 경우 Mining Cadastre Office는 광업권의 취소에 대한 Minister의 서면 승인을 구하는 신청을 하여야 함.
- MCO는 광업권 보유자가 법령 위반 사항을 규정된 시한내에 치유하지 못하여 취소사유가 발생한 경우, 광업권 취소 30일 전에 취소에 관한 내용과 취소사유의 상세한 내용을 톨 광업권 보유자에게 통지(notice)하여야 함.
- 광업권 취소에 대한 MCO의 결정에 불복이 있는 경우, 취소된 광업권 보유자는 연방고등법원(Federal High Court)에 소의 제기가 가능함.

□ 광업권의 포기(Surrender of Mineral Title)

- 광업권 보유자는 광업권의 포기를 위하여 Mining Cadastre Office에 신청할 수 있으며, MCO는 포기 신청서를 검토하고 광업권과 관련하여 기발생한 rent나 fee가 완납되었음을 확인하고 포기신청을 수리할 수 있음.
- 광업권의 포기가 수리된다 하여도 환경관련 의무와 같이 광업권 포기 전 발생한 의무나 광업권과 관련하여 부과된 잔여 의무는 그대로 효력을 가짐.

사. 광업권의 통합과 전환

(Consolidation and Conversion of Mineral Titles)

□ 광업권의 통합(Consolidation of Mineral Title)

- 광업입차권(Mining Lease), 소규모광업입차권(Small Scale Mining Lease), 채석입차권(Quarry Lease) 보유자 및 용수이용권(Water Use Permit)로서 인접한 지역에 동일 유형의 복수 광업권을 가진 보유자는 동종의 복수 광업권을 하나의 광업권으로 통합하는 신청을 MCO에 제출할 수 있음.
- 광업권 통합 신청이 승인되어지기 위해서는 통합된 광업권 대상 지역에 대한 환경영향평가 보고서가 제출되어 환경부(Federal Ministry of the Environment)의 승인을 받아야 하며, 통합 광업지역에 맞는 수정된 환경보호·회복프로그램(Environmental Protection and Rehabilitation Program)이 제출되어야 함.
- 광업권 통합으로 단일화 된 광업권의 대상지역의 면적이 당해 광업권에 대하여 법률이 허용하는 최대면적을 초과하는 경우에는 MCO

는 광업권 통합을 승인할 수 없음.

□ 광업권의 전환(Conversion of one lease to another):

- 소규모광업입차권(Small Scale Mining Lease) 또는 채석입차권(Quarry Lease) 보유자는 보유 입차권을 광업입차권(Mining Lease)으로 전환하기 위한 신청을 MCO에 제출할 수 있음.
- 채광입차권(Mining Lease)으로 전환을 신청한 소규모광업입차권(Small Scale Mining Lease) 또는 채석입차권(Quarry Lease) 보유자는 광업법이 규정한 광업입차권을 부여 받을 수 있는 요건을 모두 충족해야함.
- 소규모광업입차권(Small Scale Mining Lease) 또는 채석입차권(Quarry Lease)으로부터 전환된 채광입차권(Mining Lease)의 기간은 신청자가 요청한 기간과 법이 규정한 최대기간 가운데 보다 단기인 기간으로 함.

아. 토지에 대한 접근, 이용, 점유

(Access, Use and Occupation of Land)

- 광물에 대한 권한은 연방정부(Federal Government)가 보유하고 있으며, 광업활동을 위한 토지사용은 "우선적 토지사용(priority land use)"이며 "최우선적 공공이익(overriding public interest)"에 부합하는 것으로 규정하고 있음.
- 주정부(State Government)는 주(State)내의 토지에 대한 권리, 지상권(surface right)에 대한 권한을 보유하고 있음.
- 연방정부와 주정부간의 이해관계의 상충은 주광물자원환경위원회(State Mineral Resources and Environmental Committee)에서 관리함.

- 토지점유권(right of occupancy)의 대상이 되는 토지에 광업권이 부여된 경우, 해당 주의 지사(Governor of the State)는 60일내에 토지에 대한 점유권을 취소할 수 있는 권한이 있음.
- 광업권 보유자는 대상 토지의 권리자와 물사용 권리자에 대하여 적절한 보상을 해야 하며, 장관은 지역사회에 대한 보상을 위해 특별 기금을 설치할 것을 광업권 보유자에게 지시할 수 있음.

자. 구광업법하에서 부여된 광권소유자의 지위

(Status of holders of mineral titles granted under the repealed act)

- 구광업법 하에서 광업과 관련된 권리(right), 임차권(lease), 허가(license)를 가졌던 권리자들은 지정일(appointed date)을 기준으로 임시(interim)권리, 임차권, 허가를 가지는 것으로 간주됨.
- 임시기간(interim period) 동안, 임시(interim) 권리, 계약, 허가 보유자들은 지정일(appointed date) 직전에 권리보유자들이 수행하고 있었던 광업활동을 계속 할 수 있으며, 구광업법 하에서 부여된 것과 동일한 권리와 의무를 지게됨.

차. 법규위반과 처벌, 분쟁해결 (Offences and Penalties)

- 신광업법의 제5장은 불법채광(illegal mining), 허위보고, 부실정보보고, 광물민수, 부정확한 계량행위, 위법적 간섭·방해 행위 등 법규위반행위에 대한 처벌을 규정하고 있음.
- 관련 법령의 조항 또는 광업권의 내용에 대한 해석 또는 적용에 대하여 광업권 보유자와 정부간에 다툼이 있는 경우, 일차적으로 우호

적으로 협상에 의하여 해결하도록 함.

- 투자와 관련한 정부와의 분쟁이 일차적으로 협상에 의하여 원만하게 해결되지 못한 경우 나이지리아투자촉진법(Nigerian Investment Promotions Act)이 규정한 바에 따라 해결하도록 규정.
- 위의 기준에 의하여 해결되지 않은 분쟁의 경우와 광업법령의 위반행위에 대해서는 연방고등법원(Federal High Court)이 관할 법원이 됨.

5. 신평업법체제와 MMSD의 광업관련부처

□ 신평업법의 시행(The administration of the Act)과 관련 부처

- MMSD 장관은 나이지리아 광물자원산업의 체계적이고 지속적인 발전을 도모하고, 광업활동을 위해 필요한 기반시설을 제공하고 광물자원산업 발전이라는 정책적 목표를 달성하기 위해 정부의 개입이 필요한 영역을 파악함으로써 내·외국의 민간투자를 유치할 수 있는 투자환경을 조성할 책임이 있음.
- 광업철강부(Ministry of Mines and Steel Development, "MMSD")내에 광업규제체제의 적용과 신평업법의 적절한 시행을 위해 광업등록청(The Mining Cadastre Office), 광업조사국(The Mines Inspectorate Department, "MID"), 광업환경국(The Mines Environmental Compliance Department, "MECD")을 설치함.

□ 광업등록청(The Mining Cadastre Office)

- 광업규제체제의 효과적 시행과 광업권등록부(Cadastral register)를 관리할 주무관청으로 Mining Cadastre Office ("MCO")가 설립되었음.

- MCO는 광업권의 허가신청을 처리하고 광업권의 발급, 취소, 이전, 갱신, 수정, 통합 및 전환 등과 같은 광업권과 관련한 사무일체를 관장하는 독립적 성격의 기관(autonomous body)인.
- MCO는 광업권 행정과 관련된 업무의 투명성을 높이기 위하여 "first come first served" 원칙에 의한 우선권 부여, 재량권(discretionary power)의 축소와 주관적 평가 요소를 가능한 배제함으로써 광업권 처리에 있어 객관성을 제고하려 함. 또한 광업등록부와 관련한 지적도, 데이터베이스, 등록부와 관련하여 외부기관의 의견을 반영함으로써 투명성을 높이려 함.
- MCO는 광업권 관련 신청절차를 위한 수수료와 서비스 비용을 청구할 수 있으며, 연간 서비스 비용(annual service fee)의 경우 Cadastre에 의한 서비스 관리와 운영을 위해 square cadastral unit 당 일정 비율로 비용이 책정되어 청구됨.
- 광업권 보유자(holder)가 규정된 소정의 비용(fee)을 지급하지 않는 경우 광업권을 취소할 수 있음.

6. 결 론: 시사점

- 본 연구에서는 석유산업과의 비대칭적 성장 속에서 침체되어 있던 광업산업을 발전시키고 광업자원개발 촉진을 위한 나이지리아의 광업정책과 규제체제의 변화를 2007년 신광업법과 관련 시행령을 중심으로 연구함으로써 아프리카의 주요 자원보유국인 나이지리아의 현지국 법제변화가 갖는 의미를 이해하고자 함.

- 2007년 신흥광업법은 구체제에 비하여 광업권의 구조를 단순화하고 광업권허가에 있어 객관성, 투명성을 제고할 수 있도록 개선되었으며, 이러한 변화는 나이지리아 광물자원의 탐사와 개발·생산을 촉진시키는 유연한 규제환경을 제공하는데 기여할 것으로 판단됨.
- 특히 광업권의 등록 및 관련 행정사무를 관할하는 독립적 성격의 주무관청으로서 Mining Cadastre Office의 설치와 광업권 부여에 있어서 투명성을 제고하기 위한 객관적 기준의 설정은 자의적 재량권을 축소하고 예측가능성을 높임으로서 광물자원분야에 대한 투자의욕을 고취시킬 수 있음.
- 또한 광업권의 이전·양도에 대한 MCO의 승인의 기준이 단순하고 객관적이며, 원칙적으로 광업권 양도에 대한 승인을 하는 구조를 갖는 것은 광업권에 대한 다양한 형태의 투자구조가 가능하도록 한다는 점에서 의미가 있음.
- 그러나 광업업차권의 대상지역이 50 Km에 불과한 경우와 같이 광업 대상지역이 소규모로 분할되어 있는 경우가 많아 이에 대하여 어떻게 대응할 것인가에 대한 연구가 필요함. 광업권의 통합(consolidation)을 가능하게 하는 규정이 있으나, 통합된 후 단일화된 광업권의 대상 지역이 법에서 규정한 지역범위를 벗어나기 어려워 규모의 경제 확보에 어려움이 있을 수 있음.
- 광업권 부여에 있어서 객관성 투명성 제고를 위한 "first come first served"원칙의 적용은 광업권 신청의 남발을 가질 수 있으며, 광업권의 용이한 양도구조와 결합하여 광업활동에 대한 의지가 없음에도 불구하고 투기적으로 광업권을 신청하여 이전하는 방식의 관행이 만연할 우려가 제시될 수 있음.

- MCO는 최근 "use it or lose it" 원칙을 적용하여 640여개의 광업권을 취소한 바 있는데, 이는 투기적 광업권 신청과 광업권의 남발에 의해 초래된 것으로 볼 수 있음.
- 나이지리아 광업에 대한 투자를 검토하면서 기발급된 광업권의 취득을 통하여 진출하고자 하는 경우, 광업권의 유효성에 대한 면밀한 검토와 함께 광업권의 면적제한 등의 내용상 사업 경제성을 달성할 수 있는지 등에 대한 고려가 필요함.
- 광업분야의 균형적 성장은 석유자원 의존 일변도의 나이지리아 산업구조의 혁신을 위해 나이지리아 정부가 지향하는 우선적 과제임. 따라서 현재의 법제는 기본적으로 광업자원개발 투자자에게 우호적인 방향으로 규제체제가 전환되고 있으나, 최근 나이지리아 Zamfara 지역에서 금채굴 활동에 사용된 납중독으로 인하여 다수의 인명 피해가 발생하는 등 환경보호, 지역사회보호를 위한 규제가 강화될 것으로 보임.