

아프리카 보츠와나의 광물자원정책

허철호*

한국지질자원연구원 지질기반정보연구부 광물자원연구실

Mineral Resources Policy of Botswana, Africa

Chul Ho Heo*

Mineral Resources Group, Geology & Geoinformation Division, Korea Institute of Geosciences & Mineral Resources, Daejeon 305-350, Korea

1. 서 론

아프리카 보츠와나의 광업부문은 보츠와나 경제에 상당한 기여를 하고 있다. 제8차 국가 개발 계획기간 (1997-2003)중에, 광업부문이 국내총생산의 1/3을 차지했으며, 이는 수출의 70%와 총세수의 55%에 해당되는 것이다. 다이아몬드 광업이 1970년대 초반에 시작된 이후로, 보츠와나는 상당한 경제성장을 이루어냈다. 비록 이 국가가 독립이후에 뚜렷한 경제성장을 이루었을지라도, 경제다변화가 뿌리 내리지는 못했다. 그러나, 가까운 미래에 광업부문이 뚜렷한 성장동력으로 기대되고 있는 것이 현실이다.

광업은 특히 리스크에 민감하므로 투자자들은 투자 결정을 하기전에 유망국가에 대한 리스크분석을 수행한다. 경영, 정치 및 안보 리스크, 광석 매장량, 생산량, 건설, 광종 및 환경 리스크등 다양한 유형의 광업 프로젝트 리스크가 존재한다. 본 해설은 보츠와나의 광물자원정책의 현황을 다루고 있다. 또한, 탐사 및 개발 단계에서 민간투자자에게 중요한 정보들을 제공하고자 한다.

2. 본 론

2.1. 보츠와나의 투자환경

보츠와나는 광업부문에서 민간부문이 수용할 수 있는 투자환경을 지니고 있다. 정부는 성장하기 위해서 혼합경제를 채용했다. 보츠와나는 실용주의를 표방해

왔으며 높은 수준의 외환보유고를 유지하고 있다. 보츠와나 정부는 매력적인 세제와 거시경제안정성을 확보하여 민간부문 투자를 지속적으로 독려하고 있다. 정부는 다양한 투자 인센티브를 통하여 민간부문의 개발을 독려하고 있다. 보츠와나의 일반적인 인프라는 꽤 잘 발달되어 있다. 그러나, 해안과 떨어져 있기 때문에 사업에 장애요인이 되기도 한다. 그래서, 보츠와나 수출 개발 및 투자국은 물류를 개선시키려고 원스톱 서비스센터를 구축했다.

2.2. 보츠와나의 광물개발정책

보츠와나는 다이아몬드 광업이 1970년대 초반에 시작된 이후로 급속한 경제 및 사회 개발을 겪어왔다. 경이적인 경제성장에도 불구하고, 보츠와나는 광업관련 산업과 연계된 직업창출 관점에서는 긍정적인 효과를 보지 못했다. 광업으로부터 야기된 다변화도 없었다. 보츠와나는 경제를 다변화해 나가고 다이아몬드 일변도인 광업에서 벗어날 필요가 있었다. 개정된 광업법은 투자자에 호의적인 법률을 제공하고 관료제도를 감소시키는 수정조항을 지닌 것이 특징이다. 그 특징들은 다음과 같다.

- (1) 채광권을 습득하고 양도하는 데 있어 더욱 투명한 절차 채용
- (2) 과세제도 수정
- (3) 환경정책 도입
- (4) 탐사권에서 채광권으로 변경 용이
- (5) 보존권의 도입

*Corresponding author: chheo@kigam.re.kr

정부는 외국투자를 본국으로 유치하기 위해서 투자의 코드에 맞추어 수많은 수정조항을 만들어냈다. 보츠와나에서 광물개발의 변화된 정책을 반영하는 새로운 법안이 제반 전문가와의 토의 및 성공적인 광업국에 대한 정책연구 및 벤치마킹을 통해 1999년에 공포되었다. 정부는 이전 법안에서는 투자자에게 우호적이지 않은 광권 및 각료재량권을 공포했었다. 금번 신법안의 주요 특징은 구법안을 효율화하여 투자를 고취시켜서 1976년의 광산 및 광물법안의 단점을 줄이는데 있다. 게다가, 광권을 취득하고 양도하는 절차를 더욱 투명하게 하는데 각료의 재량권을 사용토록 했다. 예를 들어 세제와 로얄티가 수정되었고, 환경 정책이 최초로 입법에 포함되었다. 다음은 보츠와나의 새로운 광업 투자 환경에 대한 요약이다.

2.2.1. 기관체계

광물, 에너지 및 수자원부는 광물탐사 및 개발을 위한 재정, 입법 및 정책체계를 개발하고 수행하는 것을 주요 임무로 하고 있다. 광물, 에너지 및 수자원부는 또한 다양한 협정을 관장하며, 광물과 관련된 문제에 대해서 다양한 참여자들과 함께 광물투자증진 활동을 수행하고 있다. 그리고, 광물, 에너지 및 수자원부는 두 개의 기술적 부서가 지원하고 있는데, 광물 분야에서 다양한 기술적이고 공정상의 문제에 대한 법적 책임을 지고 있다.

2.2.2. 지질 및 광물 잠재성

보츠와나는 꽤 양호한 지질 데이터 베이스를 보유하고 있으며 탐사노력도 합리적으로 수행중에 있다. 보츠와나의 탐사활동은 1997-2001년 기간중에 변동이 심했었다. 상기 기간중에 다이아몬드 탐사가 가장 큰 관심을 끌어왔다. 에너지광물, 귀금속, 산업광물에 대한 탐사는 상기 기간중에 소강상태에 있었다. 1990년대 후반에는, 지질조사소가 광물투자 증진을 위해 기본적인 지질정보를 취합하는 프로그램을 운영했었다. 또한, 1997-2001년 기간중에는 보츠와나 전역에서 지도제작, 지구화학 및 지구물리 탐사가 수행되었다. 지질조사소로부터 최신의 지질정보를 쉽게 취득할 수 있음으로 인해 탐사회사들이 합리적인 비용으로 탐사를 쉽고 신속하게 수행할 수 있게 되었다.

2.2.3. 광권의 취득

광권의 취득에 관련한 1976년의 광산 및 광물법안에서 문제가 되었던 부분들을 해결하기 위해, 1999년

의 법안은 개선된 점을 보였다. 1976년의 법안은 회사가 리스크를 떠안고 탐사를 해야했으며 발견후에도 채광계약에 대한 안건들을 협상해야만 했다. 1999년의 법안에서는, 전과정이 더욱 자동화 되었고 예측가능해졌다.

2.2.4. 광물권

1976년의 광업법안에는 정찰, 탐광, 광업허가권의 세 가지 기본적인 광물권이 있었다. 탐광허가권 소유자는 채광 허가권만을 취득할 수 있었다. 새로운 법안은 이 코드를 수정했으며, 임의조항을 제거했다. 정찰 및 탐광허가권은 탐광허가권으로 합쳐졌고, 채광허가권으로 자동으로 전환되게 되었다. 이것은 작업이 중단되거나 시작되지 않으면 허가권이 말소되었던 이전 정책과 차이를 보인 것이다. 정찰승인, 제한된 탐광허가권, 제한된 허가권은 폐지되었다. 탐광허가권의 소유자는 1999년의 광산 및 광물법안에 따라 채광허가권에 응모할 수 있다. 신법안은 효과적으로 불확실한 일부조항을 제거했으며, 1976년 법안에 상정되어 있었던 광산의 발견과 개발간의 존재했던 협상단계를 제거했다. 1999년 법안은 관련 장관에 의한 불합리한 행동의 가능성을 제거했다. 투자자들은 양호한 행정법의 원칙에 의해 보호받는다.

2.2.5. 보유 인가권

1999년의 광산 및 광물법은 보유 허가권을 소개했다. 이것은 구체계에서 광산을 발견했을때 바로 경제적인 가치로 전환시키지 못하다가 발견광산을 사용하지 못하면 허가권을 잃어버리게 되었던 탐광권자들에게 적용되는 것이었다. 그러나, 보유 허가권은 허가하에 유지되는 지역내 탐광 활동 수준에 달려 있다. 보유인가권은 두개의 보유기간으로 구성되어 있으며 각각은 3년 동안이다. 첫 번째 기간은 배타적이며 개발이 불가능하다는 확신을 받기 쉬운 반면 두 번째 기간은 제3자가 그 광구를 재평가할수 있는 제한된 접근권을 제공할 것이다. 이러한 개정으로 균형이 갖추어질 것으로 보인다. 기존의 광물법의 수정조항은 즉각적인 광업개발이 경제적으로 또는 기술적으로 가능하지 않을때 만료후 6년까지 탐광권자가 한 광상의 권리를 유지토록 해준다. 면허소유자들은 그들이 필요한 기술적이고 재정적인 능력을 가지고 있고 받아들일 수 있는 광업 계획을 제출한다면 보장된 광업권을 교부받을 것이다.

2.2.6. 광물권의 양도

이 법률의 중요한 특징은 본 법률이 배타적인 권리

들을 과도하게 지체하지 않고 광물자원을 개발할 준비가 되어 있는 허가소유자들에 제공한다 라는 것이다. 광업 허가의 이전 또는 할당은 장관의 승인 없이는 하게 될 수 없다. 이 시스템은 투자자들이 재산권을 유지하려는 것을 허용하지 않고 단지 광업허가권을 갖도록 하는 것이다. 그리하여, 본 시스템은 보유권의 안전성과 연속성을 제공하지 못한다. 광업권을 양도하는 데 있어 더욱 투명한 절차를 만드는 것이 필요하다. 제한된 광업법은 투자자들에 큰 매력을 주지 못할 것이다.

2.2.7. 환경의무

정부는 광업 산업이 환경적으로 신뢰성이 있는 방법으로 수행될 것을 기대한다. 그러나, 보츠와나에는 1999년 광업법에서 간결한 개요를 삽입한 것을 제외하고 광범위한 환경 보호 법률이 없다. 광업에 대한 약간의 관련성을 지닌 기타 법률로는 1971년의 오염법, 1978년의 기계법 및 1998년의 폐기물법이 있다.

2.2.8. 소규모 광업

보츠와나에는 제한된 소규모의 광업 산업이 있고, 이 부문을 활성화하기 위해 새로운 구조적 틀을 도입할 필요가 있다. 소규모의 광업을 위한 절차는 세부적인 면에서 부족하고, 필수적인 관심이 요망된다. 광물정책은 소규모 및 대규모의 광업을 구분해야 하며, 소규모의 광업 부문에 관계가 있는 안건들을 언급해야 한다. 대규모의 광업에 관계가 있는 입법이 소규모의 광업에 반드시 적절하지 않으며 소규모 광업 부문의 절차가 만들어져야 할 필요가 있다.

2.2.9. 광물협정

광업법은 광물협정에 대한 조항을 가지고 있으며, 광업 조례를 보충하는데 도움이 될 것이다.

2.2.10. 과세

보츠와나의 세계 시스템은 변동금리 소득세에 대한 조항을 규정하고 있으며, 이는 투자자에 대한 의욕을 저해하지 않고 정부의 세계 목적을 충족시키는 것으로 사료된다. 세계는 수익성이 낮은 광업 프로젝트에 대해서는 매우 낮은 세율을 적용하고 있으며, 매우 수익성이 좋은 프로젝트에는 더욱 높은 세율을 적용하고 있다.

2.2.11. 로얄티

로얄티 부과금은 보석 및 귀금속을 제외하고 모든

광물들에 대해서 5% → 3%로 하향 조정되었다.

2.2.12. 투자환경

양호한 광물 잠재성과 안정한 투자환경이 결합하면 보츠와나가 대부분의 남아프리카 국가들보다 투자자들을 끌어들일 뿐만 아니라 광업회사들로부터 더욱 많은 세수를 거두어 들일 수 있을 것이다. 보츠와나의 광물정책과 정치적 안정성은 양호한 광물 잠재성과 함께 상당한 광업투자를 유치하는 결과를 낳았다. 예를 들면, Orapa 확장 프로젝트에 미화 275,000불이, 최근에는 Jwaneng Mine Aquarium 프로젝트에 미화 7천6백만불이 투자되었다. 보츠와나는 1966년 독립 이래로 민주적으로 설립된 정부하에서 상대적인 평화를 누리고 있다. 전술한 요인들은 보츠와나가 투자자들에게 양호한 투자처가 되는데 있어서 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

3. 결 론

보츠와나는 효율적인 행정구조에 의해 지원을 받는 깨끗하고 투명한 법적 재정적 법률을 갖고 있다. 보츠와나는 약 30년간 국제적인 투자자들과 공정하고 합리적인 거래를 해왔다. 이로 인해 정부는 광업회사들과 지분을 공유하고 로얄티 지금 협약을 순조롭게 하게 되었다. 보츠와나는 투자자에게 우호적인 나라로서 위상을 올리기 위해 노력을 해왔다. 보츠와나에서 탐사비용은 주로 다이아몬드에 초점을 맞추고 있을 뿐만 아니라 변화가 심한 편이다. 보츠와나는 역시 다이아몬드에 집약적으로 의존하고 있는데, 수출의 80%와 정부수입의 50%를 차지하고 있는 실정이다. 그래서, 정부가 다른 광물에 대한 탐사활동을 유치하는 것이 중요하다. 광물정책은 다른 광물자산의 개발을 촉진시켜야 한다. 보츠와나의 광물정책은 잘 정의되어 있으나 세부사항은 미진한 부분이 있다. 정책 문건은 광물 세계, 광물권, 탐광 정보, 광물선팡, 광물 마케팅, 연구 및 개발, 광산 건강 및 안전, 인적자원개발, 이주노동자 등을 포함한다면 유용할 것이다. 관련 안건들이 하나의 정책 문건에 포함되어 있다면 투자유치에 도움이 될 것으로 사료된다.

사 사

본 연구는 한국지질자원연구원이 수행하고 있는 지식경제부 출연사업인 해외광물자원 협력 및 기술정보구축

과제(08-1121)에서 지원되었습니다. 그리고, 건설적인 조언을 해주신 익명의 심사위원에게 감사를 드립니다.

참고문현

Botswana Mines and Minerals Act (1976) chapter 66:01.

Botswana Mines and Minerals Act (1999) chapter 66:01.
Republic of Botswana Mining Development Plan 9 (2003/
04-09) p. 203.
Republic of Botswana Mining Development Plan 8 (1997/
98-03) p. 207.

2008년 8월 20일 원고접수, 2008년 10월 19일 게재승인.