



인도 스마트시티미션을 둘러싼 사회·경제적 맥락의 고찰: 경제와 정치의 악순환 구조를 매개하는 재정 문제를 통해 본 기반시설 조성 전략*

강성용 서울대학교 인문학연구원 부교수

인도가 100여 개의 스마트시티를 구축하고자 추진 중인 국책과제 스마트시티미션(SCM)이 기획되고 추진된 사회·경제적 이면을 짚어 내고자 한다. 기반시설 부재와 제조업 육성 실패가 되먹임되는 매개고리인 국가재정난 속에서 민간자본 특히 외자유치를 통해 급박한 생활기반시설 조성을 이루어 내겠다는 복안을 가진 이 사업은, 현 집권당의 지지기반이자 힌두 근본주의와 시장경제를 보편적 가치로 내세우는 인도 신홍중산층의 요구에 부응하는 사업이기도 하다. 그런데 불가결한 토지수용의 제도와 현장 집행의 역사적 경험과 현실 속에서 드러나는 사회적 의사결정의 고비용 구조는 이러한 구상의 실현을 가로막고 있다. SCM을 매개로 삼아 경제와 정치적인 면의 악순환 구조를 풀어 가기 위한 시도가 이루어지고 있는 현실적인 맥락을 짚어, 스마트시티가 갖는 기술적 아우라와 모호성이 어떻게 정치적인 선전을 가능하게 하고 있는지를 지적하고 이와 함께 SCM의 저변에 자리 잡은 드러나지 않는 사업추진의 의도 그리고 그 함축과 한계를 드러내고자 한다.

주제어 스마트시티미션, 스마트시티, 청결인도미션, 신홍중산층, 토지수용

I. 들어가는 말

인도의 도시화과정은 오랜 기간 문제를 누적시켜 왔는데, 현재도 진행 중이다. 이미 약 3억 8,000만 명, 전체 인구의 31% 정도가 도시 거주민이 된 상황이지만, 아직도 약 69%의 인구가 시골(rural)지역에 거주하고 있어서(Census of India, 2011) 도시화의 속도는 당분간 낮아지지 않을 것으로 보인다. 동시에 인도는 6억 3,200만 명에 달하는 다면빈곤 인구를 가진, 단일국으로는 최대 다면빈곤 인구 보유국이다.¹ 2011년 총조사(census)에 따르면 뭄바이(Mumbai)는 주민의 41.3%가, 콜카타(Kolkata)는 29.6%가, 첸나이(Chennai)는 28.5%가, 그리고 상황이 훨씬

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 일반공동연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A5A2A03046245).

나은 벵갈루루(Bengaluru)는 8.5%가 빈민가(slum)에 살고 있다. 인도사회의 수많은 사회경제적 불평등과 생활환경의 문제가 도시화 과정과 맞물려 심화되고 있다. 이런 맥락에서 인도 정부는 2015년 6월에 스마트시티미션(SCM: Smart Cities Mission)을 출범시켜 5년간 100개의 스마트시티를 조성하겠다는 계획을 발표했다. 스마트시티의 기술적인 측면이나 사회적 맥락에 대한 연구는 다양하게 누적되어 있으며, 인도에서의 SCM에 대한 연구 또한 많은 양이 누적되어 있다(Aijaz, 2021; Sharma and Rajput, 2017). 이 글은 SCM이 인도의 근현대사 안에서 갖는 역사적 맥락을 좀 더 구체화하고, 그 사회·경제적 의미를 국가 재정난의 맥락에서 비판적으로 검토하고자 한다.

이를 위해 구체적으로 인도가 빠져 있는 악순환이 무엇이고, 왜 SCM이 대응책 중의 하나로 기획되고 추진되었으며, 현재와 같은 더딘 진행 양상을 보이게 되었는지 살펴볼 것이다. 우선 기반시설 부족이 제조업 발전을 가로막고 이것이 다시 조세징수 기반을 약화시켜 재정적자를 야기하며, 결국 다시 재정부족이 기반시설 부채를 낳는 악순환의 맥락에서 SCM이 검토될 것이다. 이를 필자는 “경제 악순환”이라고 부르고자 하는데, 특히 재정적자의 문제에 주목하여 표면적으로는 무관하게 보이는 많은 정치적·정책적 사안과 사건들이 이면에서는 구조적으로 이 악순환 안에 갇혀 있다는 것을 밝히고자 한다. 이 구조 안에서 이면을 파악하게 되면, SCM이 인도의 경제정책으로서 갖는 의미를 현실적으로 가늠할 수 있을 것이다. 구체적으로 사회기반시설의 절대적 결여 상태에 대해 위생시설 문제를 중심으로 살펴보고 나서, 이것이 국가재정의 빈곤과 맞물리는 양상을 밝힌다. 나아가 재원부족 현상이 근대화과정의 제조업 육성이 실패한 것과 연관되며, 이것은 다시 토지개혁을 통한 농촌 생활환경 안정화 실패에서 기인한 것임을 밝힌다. 나아가 2016년의 고액권 유통금지조치나 2017년 상품서비스세(GST) 도입과 같은 정치적 사건들의 맥락을 이 악순환 안에서 해명하고, SCM이 ‘미션’ 사업으로 출발한 맥락을 밝힐 것이다. 그리고 나서 공간 재구성 사업인 SCM이

¹ Human Development Report(2014). “다면빈곤”은 영국 옥스퍼드대학의 OPHI와 유엔개발계획이 공동 개발한 빈곤지수로 세계은행의 ‘하루 생계비 1달러(구매력평가 기준 1.25달러) 미만’이라는 빈곤지수와 다르게 가구 단위로 다면적인 생활수준을 평가하는 기준을 제시한다.

피할 수 없는 토지수용의 문제가 왜 풀기 어려운 난제가 되고 있는지, 그 현안과 역사를 구체적인 사례들과 함께 분석하겠다. 결론적으로 토지수용의 문제에도 재정난이 배후에 자리 잡고 있으며, 여기에 필자가 “정치 악순환”이라 부르고자 하는 사회적 의사결정의 고비용구조가 자리 잡고 있음을 밝히고자 한다. 이 맥락에서는 내각제 정치체제가 야기한 법률의 과잉생산을 통해 국가가 과잉개입하게 되면서도, 동시에 행정적 실행력의 부재 때문에 국가의 기초적 서비스 제공도 불가능한 국가부재의 모순적 상황이 문제가 된다. 독립 이후의 ‘허가권 통치(Licence Raj)’라는 비효율성이 극대화된 국가운영 체제 안에서 부정부패의 일상화가 고착되고 사회적 의사결정 과정이 왜곡되면서 정치적 결정이 필요한 모든 사안이 사법부의 판단으로 회귀되는 정치의 사법화가 이루어진 맥락을 살펴 보겠다. 그 자체로도 효율적이지 않은 사법부의 개입이 또다시 사회적 갈등조정 비용을 증가시켜 오면서 모든 주체들이 집단의 이익을 대변하는 단위로 뭉쳐 각자도생을 도모하는 사회구조가 정착된 정치현실을 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 이것이 최근에는 정치의 범죄화현상으로 표출되고 있는데, 이러한 사회적 갈등조정 고비용구조가 다시금 사회적 문제의 정치적 해결을 어렵게 만들고 있다.²

이렇게 경제 악순환과 정치 악순환의 문제가 중첩되는 지점의 예시로서 토지수용의 문제를 살펴보고, 이를 통해 정치 악순환이 어떻게 SCM을 포함한 기반시설 구축사업의 저해 요소로 작용하는지 드러내고자 한다. 각자도생의 사회윤리 속에서 투표에서의 다수자 지위를 차지하는 여타후진계층(OBC: Other Backward Classes)이 카스트정치의 틀 안에서 정치적 주도세력으로서 등장했고, 이 OBC와의 표 대결에서 승산이 없는 기득권층은 새롭게 자본주의적 소비주체로서 힌두전통의 보편성(hindutva)을 정체성으로 주장하며 인도의 (신흥)중산층으로 결집하였고, 이 기득권층이 현재의 인도 정치를 규정하는 것은 물론이고 SCM의 추진주체이자 지지자임을 SCM의 맥락에서도 분명하게 할 필요가 있다. 신흥중산층이 폐쇄적 주거단지를 구축해서 확보한 생활공간을 확장하려

² 이 정치 악순환의 구조에 대해서는 분량의 제한 때문에 산발적으로 필요한 맥락 안에서 소개하는 서술에 그치게 될 것이다. 연관 내용에 대한 한국어 자료로는 정채성(2014)를 참조하라.

는 시도가 SCM으로 투영된 것이며, 마침 SCM은 스마트시티가 내재적으로 가진 기술적 아우라와 모호성 때문에, 탈계급적 맥락화가 쉬운 성격을 가진 것이었다. 신흥중산층은 교육과 같은 비제도적 장벽만 구축한 집단이 아니고, 중앙권력과 지방권력의 다층적 분열이 만들어 낸 제도적 틈새를 장악해서 민주적 통제 밖의 사회적 결정력을 부분적으로 확보해 냈으며, 이를 보여 주는 좋은 예가 바로 SCM이기 때문이다. 이 맥락에서 SCM은 기술적 모호성으로 인해 성패의 판단이 어려울 뿐 아니라 중산층의 필요에 부응하는 정책으로서 정치적 안정성을 잃지는 않을 것이지만, 외자유치를 염두에 둔 기획으로서 실패하고 있다는 현실을 드러내고자 한다. 스마트 기술 자체가 투자금 환수를 위한 장치로 작동하는 맥락이 멀리는 재정적자와 연관되어 있다는 사실이 파악될 때에만 SCM의 기술적 아우라 이면에 자리 잡은 사회·정치적 맥락이 파악될 수 있음을 밝히게 될 것이다. 스마트 기술이 가진 아우라와 모호성을 근거로 한 탈계급적 맥락화에 주목하고, 이 기술이 열어 주는 투자금 환수의 기술적 가능성을 고려하면 SCM은 여타 기반시설 구축 사업과는 다른 특징을 지니는 것이 당연하다. 이러한 특징들이 현재 인도의 정치권에서는 SCM의 기술적 중립성과 사회적 중립성을 가장하는 수사를 통해 정치적 선전의 근거가 되고, 미래지향적 성공사례들의 누적이 이루어지고 있는 것으로 홍보되고 있다. 이러한 홍보 자체가 다시금 SCM의 숨은 목표인 외자유치를 위한 활동임을 필자는 지적하고자 한다. 이런 사실을 명확하게 하고 나면, SCM의 수혜자인 신흥중산층이 사회기반시설에 대해 추가 비용을 지불할 용의가 낮은 것은 물론이고 이의 조성을 위해 예측가능하고 투명한 투자환경을 조성하는 일에 관심이 없다는 사실을 근거로, 외자유치를 통한 원활한 사업 진행은 어려울 것으로 보인다는 필자의 판단이 설득력을 얻을 수 있을 것이다. 이러한 필자의 판단과 분석을 제공하기 위해 인도의 사회·경제적이고 정치적 문제의 총체적인 맥락을 언급하지 않을 수 없어서 다소 길게 역사적 맥락을 드러내는 논의가 불가피함을 미리 밝혀둔다.

II. 인도의 난제: 문제의 악순환 구조

1. 인도 기반시설의 현실: 배변시설과 상하수도

많은 사람들에게 충격적으로 다가가는 인도의 일상에 대한 체험은 대부분 극단적인 빈곤에 대한 충격이다. 2019년 간디 탄생 150주년을 기념하며 인도 정부는 국정과제에 대성공을 거두었다는 발표를 했는데, 주요 내용 중 하나가 9,200만 개의 화장실을 지었다는 것이었다. 실제로 그만큼의 화장실이 설치되는 성과가 있었는지 논란이 많지만, 국가의 중점사업으로 2014년부터 추진된 청결인도미션(SBM: Swachh Bharat Mission, Clean India Mission)이 왜 필요했는지에 대해 이해할 필요가 있다.³ 2012년에 SBM을 위한 토대조사가 밝힌 바로는 농촌지역 가구 중 이용 가능한 화장실을 갖춘 경우는 38.76%이고 이 화장실 중에서 79.42%만 작동 중인 것으로 나타났다.⁴ 이 사업을 통해 대부분 푸세식⁵ 화장실을 설치하면서도 전문가들이 원하는 구덩이 두 개짜리 화장실을 설치하지 못하는 경우가 다수인 현실에서⁶ 한국의 독자들이 일반적으로 생각하는 수세

³ 2019년 1월 9일자 Ministry of Drinking Water & Sanitation의 발표자료 “Swachh Bharat Mission well on track to achieve ODF India-Government cautions against poor-quality surveys”에서 27개 추가 야외배변 종식(ODF: Open Defecation Free)을 선언했다고 하는데, 현실과의 괴리를 잘 보여 주고 있다. SBM이 추진되고 나서 라자스탄(Rajasthan), 비하르(Bihar), 마다쁘라데쉬(Madhya Pradesh), 운파르쁘라데쉬(Uttar Pradesh) 네 주에서 이루어진 조사에서 2018년 기준으로 여전히 시골지역 거주민의 44%가 야외에서 대소변을 보고 있다는 결과가 나왔다. 이 네 주는 인도 시골지역 거주민의 5분의 2를 차지하는 지역들이어서 대표성을 충분히 갖고 있는데, 심지어 화장실을 갖춘 사람들의 23%가 야외에서 대소변을 보고 있는데 이 수치는 2014년부터 변화가 없다(Yadavar, 2019). 공무원들은 성과 보고를 위해 화장실 설치 건수를 늘이는 데에 주력하지만, 문제는 화장실을 설치하는 것과 그 화장실이 이용되는 것은 별개의 문제라는 사실이다. 그리고 화장실 설치가 늘어나면서 야외 배변이 줄어든 것은 화장실 보유인구가 늘어난 것과 연관되기는 하지만, 화장실 보유인구 가운데 야외배변을 계속하는 인구 비중이 바뀌지 않는다는 심각한 문제가 남아 있다. 이것은 화장실의 지속가능한 설계와 관리 문제뿐 아니라 문화와 생활 방식 그리고 교육의 문제까지 안고 있는 질문이어서 별도의 논의를 요한다.

⁴ Swachh Bharat Mission (Gramin), Baseline Survey 2012, All India Abstract Report. Cullet et al. eds. (2019: 3)에서 재인용.

⁵ 이 용어가 표준어에 포함되지 않았다는 사실보다는 이 용어가 함축하고 있는 화장실의 구조에 대한 함축이 현재의 맥락에서 더 중요하다고 생각해서 필자는 이 용어를 사용하겠다.

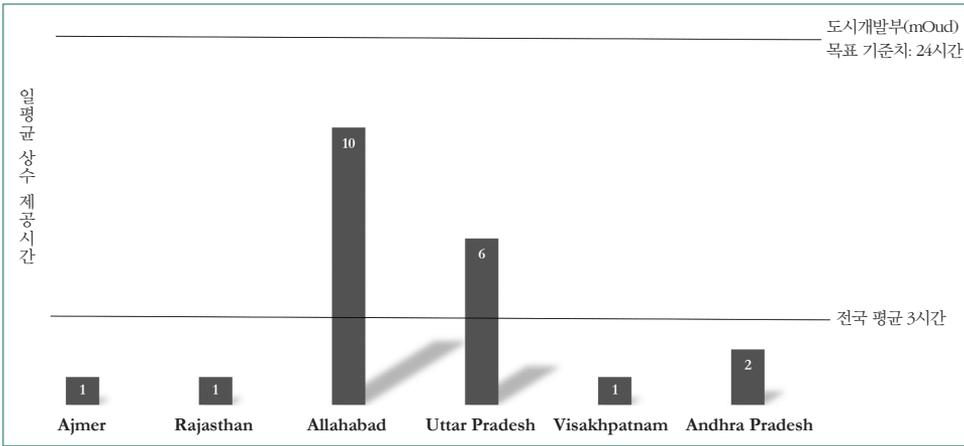


그림 1 일평균 상수 제공시간(Ravi et al., 2016: 47, Figure 30)

식 화장실은 고려의 대상이 되지 못한다. 수세식 화장실이 운영되려면 상수도와 하수도가 연결되어야 한다는 사실을 상기할 필요가 있다. 상수도가 연결되어 있다고 해도 실제로 물이 나오도록 하는 것은 또 다른 문제다. 공급되는 상수의 수질과 상관없이, 인도 전국에서 상수도를 통해 물을 공급받을 수 있는 것은 하루에 3시간이 평균이다.

그림 1에서 보듯 대도시와 중소도시 그리고 시골지역의 지역별 편차가 크지만 도시지역에서도 상수도 시설이 당연한 것도 아니고, 항상 작동하는 것도 아니다. 대표적으로 가장 잘 유통되는 위키피디아 상의 자료를 보자면 “개선된 수원의 물”⁷에 접근할 수 있는 인구 비중이 1990년에 72%에서 2008년에 88%로 늘었다는 통계치가 주어진다.⁸ 거의 모든 수용자들이 저하된 질

⁶ 전문가들은 푸세식 화장실을 설치하면서 구덩이를 두 개 만들고, 하나를 사용할 때 다른 하나를 퇴비화하는 방식을 권하지만 이런 경우(twin pits)는 25%에 불과하고, 실제로 설치되는 화장실들의 다수인 40%는 구덩이 하나(single pit)짜리들이다. 게다가 31%의 푸세식 화장실은 분뇨통이 매립된 구조라서 이것을 비우려면 펌프차가 동원되어야 하는 구조이다. 따라서 이들은 유지비가 가장 큰 화장실 구조이고, 현장에서의 지속가능성이 떨어지는 문제가 그대로 남는다(Yadavar, 2019).

⁷ 개선된 수원은 부지 내에 갖추어진 관로를 통한 물공급, 공용상수도, 관우물(tube well), 관리되는 우물(protected dug wells), 관리되는 샘물(protected springs) 우수저장시설(rainwater collection) 등을 말한다.

⁸ Wikipedia, “Water supply and sanitation in India”(https://en.wikipedia.org/wiki/Water_

(deteriorated)로 물을 제공받으며, 지표면 가까운 지하수도 마찬가지로인데, 이는 가사와 공업 폐수가 통제 없이 방출되기 때문이라고 한다. 그런데 실제 일상의 모습은 일반적인 상상과는 꽤나 다른 경우가 많다. 예로 슬럼의 경우에는 도시 거주민들 중의 최약자들이 거주하기 때문에 상수도 보급률이 낮을 것이라 생각할 수 있지만, 실제로 슬럼거주민들의 상수도 접근가능성은 74%에 달해서 슬럼거주민이 아닌 도시거주민의 상수도 접근가능성 69.9%보다 높다. 이것은 슬럼거주민들이 개인적으로 사용가능한 상수도가 아니라 공동체 단위에서 공유하는 상수도 연결망을 사용하기 때문이다. 개인상수도망을 연결하려면 합법적인 소유권자임을 증명하고 신청을 해야 하는데, 이것이 불가능한 구조이기 때문에 슬럼거주민들이 상수도 연결을 신청하면 이 신청은 반려된다.⁹ 공용상수도마저 접근이 불가능한 사람들은 대부분의 경우 사설 탱크업자에게서 물을 사야하는 것이 현실인데, 이런 상황에 놓인 사람들이 가장 취약한 계층의 사람들이라는 데에 문제가 있다. 그리고 이들에게 사설탱크업자들은 국가가 제공하지 못하는 용수를 제공하는 중요한 사람들이어서 이들의 안정적인 활동은 반드시 보장되어야 하는 사정이 있다.¹⁰

우리가 간과하게 되는 또 다른 푸세식 화장실에 얽힌 현실은 푸세식 화장실이 기능을 하자면, 누군가 대소변과 기타 배설물을 펌프를 사용해서 혹은 손으로 퍼내야 한다는 사실이다. 펌프 사용을 전제로 한 화장실 설치, 즉 분뇨통을 매립한 방식의 푸세식 화장실이 시골지역 화장실 설치의 31% 정도라고 한다면, 그 외의 경우는 펌프 없이 퍼내는 일을 할 것을 염두에 둔 구조라고 해야 할 것이다.¹¹ 이런 일들은 인도에서 달리(Dalit)에 속하는 천민들이 도맡아 해왔고, 그리고 지금도 일상적으로 하고 있다. 그리고 그들이 하는 일은 종종 열

supply_and_sanitation_in_India) 항목 참조.

⁹ WaterAid India(2018: 15). 이와 연관된 구체적인 맥락의 예는 아래 IV.3의 델리개발청(DDA) 사례에 대한 서술을 보라.

¹⁰ 따라서 이들은 사회사업가이며 동시에 범죄자로 해당 지역 주민들의 정치적 대변인이 되고, 정치의 범죄화에서 주체로 등장하게 된다. 아래 IV.1에 있는 관련 서술을 보라.

¹¹ Chhabra(2017: 110f.)는 찬디가르의 하수구 청소부들이 처한 열악한 현실을 서술하면서 찬디가르만 해도 2,700명의 청소부가 일하고, 이 중 1,500명 이상이 외주업체를 통한 계약직으로 일을 하며 53명의 하수구청소부를 포함한 73명만이 지자체 소속 환경미화원으로 일한다고 밝히고 있다.

악한 하수관로나 오물통 속에 직접 들어가서 이루어지기도 하는지라 안전사고가 발생하는 일이 흔하다. 이것이 인도가 당면한 과제가 무엇인지를 보여 주는 한 단면이다. 기반시설은 건설에서 끝나는 것이 아니고, 그 운용이 직접 사회의 정치권력 관계와 연계되어 있다. 여기에 스마트시티도 예외가 아니다.¹² 국민들이 안전하게 배변할 수 있게 해 주는 일은 간단한 과제가 아니다. 모든 기반시설 구축의 과제는 톱니바퀴처럼 맞물려 있어서, 어느 한 측면에서 혹은 한 시설을 통해 단기간에 문제를 해결할 수 없기 때문이다.

2. 기반시설 구축과 재정의 문제

그렇다면 인도는 왜 이렇게 사회기반시설이 미비한 나라가 되었을까? 간단하게 보자면 기반시설을 구축할 돈이 없기 때문이다. 국가가 기반시설에 투자할 수 있는 여력이 없고 상시적인 쌍둥이 적자,¹³ 즉 무역적자와 재정적자에 시달리는 인도는 지금도 기반시설에 투자할 자본을 원활하게 마련하지 못하고 있다.¹⁴ 재정적자가 이어지면서 2011-12 회계연도 기준으로 인도 총 GDP의 10.8%만이 투자 가능한 가용액이 된다는 계산이 나온다(Roy, 2014). 국가의 재정수입이 열악한 이유는 세금을 거두지 못하기 때문이다. 규정상 연소득이 50만 루피 이하인 경우 소득세 부과 대상이 아니어서, 대부분의 사람들은 원천징수의 대상이 되지도 않고 소득세를 내지 않는다. 2018-19년에 해당하는 소득

¹² 스마트시티에 ‘smart citizen’이 요구된다는 논의들이 이어지고 있지만, 실제로 이 담론 자체가 스마트시티의 권력관계 공고화 작용을 드러내고 있다고 보는 것이 타당하다. van Gils and Bailey (2021) 참조.

¹³ 1978-79 회계연도 이래로 인도는 재정적자를 기록하고 있다. 상황은 1986-87년 GDP 대비 0.1%에서 2001년 3.45%로 악화되었다가 2003-04년도 이후 나아지고 있으며, 특히 2008-09년부터 지방정부재정은 균형을 맞추는 양상으로 나아지고 있다(Roy, 2014). 라틴 로이(Roy, 2014)의 분석에 따르면, 이러한 지방정부의 균형재정은 중앙정부 교부금에 의존하지 않는다고 하는데, 이런 면에서 보자면 SCM은 중앙과 지방의 재정을 동시에 동원하는 방식으로 발전적으로 기획된 사업이라고 할 수 있다. 쌍둥이적자에서 재정적자가 무역적자와 인과적 관계를 갖는지 등등의 문제는 지금 논의할 내용이 아니다.

¹⁴ 이러한 사정의 일부는 민간분야 저축의 절반 이상이 자본시장과 무관한 현금 등의 현물로 쌓여 있어 금융분야의 효율화가 이루어지지 못하고 있기 때문이다.

신고액이 50만 루피가 넘는 사람은 2020년 2월까지 통계로 보았을 때 1,460만 명에 불과하다. 그래서 어렵잡아 할 수 있는 표현이 “인도에서는 1%만이 소득세를 낸다.”인 것이다.¹⁵ 소득세와 함께 직접세의 한 축인 법인제도 절세를 넘어 탈세의 대상이 된 것이 오래된 일인데, 직접세의 비중 자체가 현저하게 낮다는 문제가 있어서 조세의 소득재분배 기능이 작동되고 있지 못한데다, 간접세 징수도 효율적으로 추적되며 관리되지 못하는 것이 현실이다. 현재 상황을 보자면, 조세수입은 2020-21년 예산추정치의 42.1%이고 2019-20년 기준으로는 45.5%이다. 비조세수입은 2020-21년 예산추정치의 32.3%이고 2019-20년 예산 기준으로는 74.3%이다.

인도정부는 실제로 거두어야 할 만큼의 세금을 거두지 못하는 역사를 반복하고 있다. 중앙정부와 지방정부가 거두는 세금 총액이 대략 GDP의 17%(중앙정부 13%) 정도 수준인데 이 수준은 부르키나파소(Burkina Faso)나 온두라스(Honduras) 정도의 수준이고 네팔(Nepal)보다도 낮다(Arun, 2020). 그리고 상황은 독립 이래로 나아져 본 적이 없다. 1950년 이후 60년 동안 중앙과 지방정부 징수 총 세금이 GDP대비 6% 정도 높아졌을 뿐이다. 1990년 이후의 경제성장기에도 별 변화가 없었다. 1991-92년 라오(Narasimha Rao) 정부가 경제개혁을 주도하던 시기에도 겨우 10%에 도달했을 뿐이다. 2018-19년에는 10.9%에 도달했다.¹⁶ 그런데 실제로 문제가 더욱 심각해진 것은 모디(Narendra Modi) 정부가 장시간에 걸친 구조적 개혁보다는 정치적인 수사로 포장 가능한 방식의 폭탄 터프리기식 일회성 정책을 사용하고 있다는 사실이다. 그 심각한 예가 고액권 유통금지조치이고 좀 더 긍정적이기는 하지만 최소한 단기적으로는 실패한 예가 상품서비스세 도입이다.

¹⁵ 간접세만 주로 부과하다 보니 2015-16 회계연도 기준 Economic Survey에 따르면 인도 유권자들 중에서 23%만 소득세를 낸다고 한다. 실제로 소득세를 내는 것은 이 기준으로도 4%에 불과하다(Sharma, 2020). 인도 하원의 질의에 대한 답변을 낸 재무부 당국자인 아누락 썩 타꾸르(Anurag Singh Thakur)의 답변을 인용해 보도한 내용이다. 이 보도에 따르면 2017년 7월부터 2020년 8월 사이에 수출을 근거로 한 GST 환급신청의 906건이 탈세의 경우라고 한다.

¹⁶ Daniyal 2019. PTI를 인용한 2021년 3월 31일자 *Business Standard*의 보도에 따르면, 인도 중앙정부 재정지출 내용에 따른 2020-21 회계연도 인도의 재정적자는 GDP의 9.3%이다.

3. 경제적 실패와 정치적 성공: 고액권 유통금지조치와 상품서비스세(GST) 도입

2016년 11월 8일 모디 총리가 이끄는 정부는 기존 1,000루피와 500루피 고액권의 화폐유통을 갑작스럽게 금지시켰다. 탈세와 부정부패를 막고 지하경제를 양성화시키겠다는 것과 위조화폐의 유통을 막아 경제를 발전시키겠다는 야심찬 목표가 발표되었다. 하지만 은행구좌도 없고 현금경제 의존도가 높던 서민들은 교환을 위한 신권이 준비되지도 않은 채 갑작스럽게 단행된 조치로 인해 적은 액수의 현금저축마저 사라질 위기를 맞아 자살을 택하는 예도 많았다.¹⁷ 이 맥락에서 언급되지 않을 수 없는 문제가 금융소외층 문제다. 인도에서 2011년 기준 58.7%만이 은행서비스가 이용 가능한 생활을 하고 있는데, 이는 2001년의 35.5%보다 개선되었지만 여전히 문제가 심각한 상황이고, 이 상황은 중국 다음으로 금융소외층 규모가 크다는 뜻이다(Hastak and Gaikwad, 2015: 195f.).¹⁸ 이러한 문제 상황은 2017년에도 크게 개선되고 있지 않은 것으로 나타난다.¹⁹ 2017년 인도에서 80%의 사람들이 은행구좌를 가지고 있지만 이 중의 절반이 휴면계좌라는 사실(Demirguc-Kunt et al., 2018)도 확인된다. 그런데 우리가 주목할 점은 인도에서는 식민시기인 1860년대부터 이미 은행권으로 경제활동을 흡수하기 위한 국가적 노력이 꾸준히 있었다는 사실이다. 그렇지만 실제로 상황은 크게 달라지지 않고 있다.²⁰ 또한 1981년부터 2011년의 기간 동안 인도

¹⁷ 부작용이 속출하는 상황이 되자 모디 정부는 추가로 고액권 유통금지조치를 취한 두 가지 이유를 보태었는데, 인도의 현대적 디지털 경제를 구축하기 위해 현금의존이 덜하게 하겠다는 것과, 환전을 하면서 공식 금융권 안으로 많은 자금이 수용되어 조세징수의 효율성을 높이겠다는 것이었다.

¹⁸ 이 데이터는 NSSO의 59차 Round Survey Results, 인도 정부의 인구총조사 2011, CRISIL-Financial Inclusion Index, RBI Working Paper Series의 정보, World Bank의 Financial Access Survey 결과를 언급한 연구의 필자들이 종합한 결과이다.

¹⁹ 인도에서 금융기관에 개인 구좌를 가진 15세 이상 성인의 비율은 2011년 35.23%; 2014년 52.75%; 2017년 79.84%로 파악된다(World Bank 자료, The Global Economy.com 제공).

²⁰ 경제자유화 조치가 이루어진 1991년부터 2014년 사이에 시행된 금융포용(financial-inclusion)정책 36개에 대한 분석(Sinha and Piedra, 2021)을 보더라도 이 문제가 단순한 한 가지 정책을 시행해서 해결될 문제가 아니라는 점은 분명해진다. 국가적인 정책이 실효성이 없는 가운데 인도에서도 2002~2008년 사이에 마이크로파이낸스 분야가 폭발적인 성장을 맞았다. 이것이 중앙정부 주도 사업의 한계를 잘 보여 주고 있기는 하지만, 그 자체로 장기적인 문제해결의 길이

사람들이 현금이나 물리적인 현물로 자산을 확보해 두는 현물저축의 비율은 GDP의 5%에서 GDP의 14.3%로 늘어났다(Roy, 2014). 결국 인도의 저축은 투자를 위한 사회적 자산이 되지 못하는 상황이 심화되고 있는 것이다.

갑작스런 고액권 유통금지 발표 이전에 특권층들 사이에서 정보가 누설되고 있었다는 보도들이 이어졌고(Sethi, 2016), 이 조치가 혼란만 야기했을 뿐 실패했다는 평가가 경제 전문가들의 일반적인 의견으로 자리 잡았다. 장기간의 경제 데이터가 부재한 상황에서 단언은 어렵지만 이 조치가 초래한 경제활동의 혼란은 이미 노동시장의 데이터를 통해 분명하게 확인되고, 그 외의 효과는 금융권의 다양한 이자율 변동 등의 자료를 보면 실제로 없거나 미미하다(Lahiri, 2020). 대략 10~33%의 구권이 통화유통량에서 제거될 것이라는 예측은 완전히 빗나갔고, 99.3%의 구권이 단 60일의 주어진 기한 안에 모두 신권으로 교체되었다(Reserve Bank of India, 2017). 구권의 0.7%만 자금세탁에 실패한 셈이다.²¹ 고액권 유통량의 10~40%가 불법자금이라는 추정은 물론이고 탈세범들과 범죄자들이 고액권으로 재산을 쌓아 둔다는 추측을 반영한 정치적 주장부터 잘못된 것임이 드러났다(Rajagopalan, 2020: 202). 실제 현실을 알 수 없지만 가능성은 크게 두 가지다. 탈세와 범죄수익 보유자들이 미리 조세회피처나 페이퍼컴퍼니 등을 동원해서 돈세탁을 끝내고 기다렸다는 가능성과, 소수의 탈세자나 범법자들이 아닌 인도사람들 모두가 나름대로 탈세한 금액을 고액권으로 보유하고 있다가 다양한 빠른 대처방법을 통해 60일 만에 돈세탁을 해 내는 실력(?)을 보여 주었다는 것이다. 라자고빨란(Rajagopalan, 2020: 202)은 후자가 훨씬 현실성 있는 추측이라고 간주하고 다양한 현실의 문제들을 지적하고 있는데, 강력한 국가의 법률적 개입과 취약한 국가의 실행력 사이에서 오랜 세월 살아남은 인도인들은 이미 경제적인 면을 넘어 문화적으로 국가의 제도와 규정을 회피하는 생존을 위한 연습을 이어 오고 있다는 지적이 제기되었다(Luther, 2017). 전

필지에 대한 회의론이 현재로서는 강한 상황이다.

²¹ 이것이 얼마나 놀라운 상황인지 2002년 1월 도입된 유로화의 경우를 보면 쉽게 이해가 된다. 몇 달도 아니고 10년의 교환 기한을 주고서 나온 결과로 이태리 리라화의 99.15%, 그리고 프랑스 프랑화의 98.77%가 교환되었다(J. P. Koning의 지적을 Rajagopalan, 2020: 202에서 재인용).

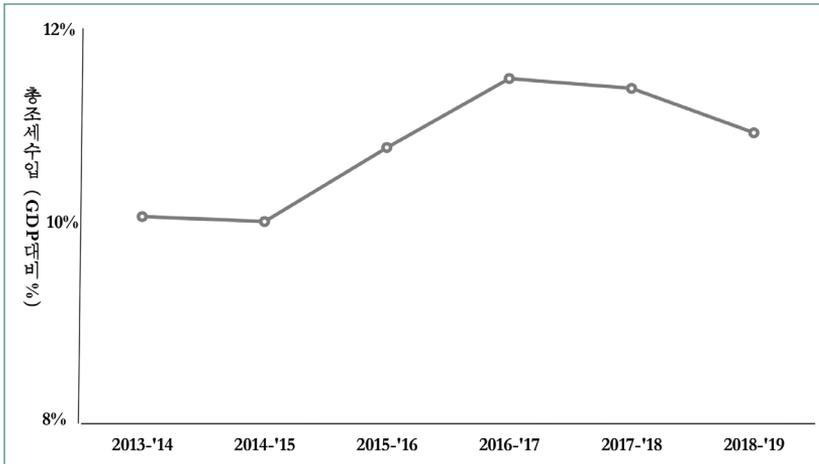
국민이 체득한 ‘jugaad’ 문화는²² 모든 인도인들이 강하지만 힘을 쓰지 못하는 모순적인 국가에서 하루하루를 살아가는 일에서 체득한 것이고, 이것은 인도 정부의 그 어떤 새로운 정책과 법률도 지금까지는 성공적으로 무력화시켜 오고 있다.

필자는 고액권 유통금지조치의 핵심이 고액권 문제에 있다고 생각하지 않는다. 인도에서는 조세회피를 위해 차명으로 부동산 등의 자산을 등록하고 관리하는 것이 일상화되어 있다. 이것을 “베나미자산”이라고 하는데 이미 1988년에 법이 제정되어(Benami Property Transactions Act, 1988) 강력하게 금지되어 왔고, 2016년에 이 법은 대폭 개정과 수정을 거쳐 재정비되었다. 하지만 법률의 과잉생산과 집행력의 부재는 여기에서도 적용되어, 부동산과 금괴 등 돈 세탁이 필요 없는 자산으로 개인 소유 자산의 대부분이 이미 전이된 것이 바로 고액권 금지조치 실패의 핵심적인 이유가 아닐까 하고 필자는 생각한다. 또한 인도 정부가 원래 고액권 유통금지를 통해 노렸던 것은 탈세나 범죄척결이나 지하경제 양성화가 아니라, 시장에서 유통되지 못하게 된 고액 구권만큼의 통화량을 늘여서 이를 국가재정을 위한 자금으로 삼으려 한 것이라고(Luther, 2017) 하는 의견에 필자는 동의한다. 다시 말해 회수되지 못할 것으로 보이는 10~40%의 구권에 해당하는 신권을 찍기만 하면, 그 돈으로 당장 급하게 필요한 기반시설 구축 등에 지출할 재정 자금을 확보하는 묘수를 짜냈던 것이다. 하지만 다시 인도정부는 국민들의 jugaad에 완패했다.

연관된 다른 하나의 사건으로 상품서비스세(GST: Goods and Services Tax) 도입이 있다. 이것은 예상과 달리 경제성장률 하락을 불러왔고, 중앙정부의 총조세 수입(gross tax revenue)의 GDP 대비 비율이 2016-17년에 11.2%에서 2018-19년에 10.9%로 줄어들었다.

조세징수의 문제는 역사적으로도 우여곡절이 많은 인도사회의 구조적인 문제이다. 인도는 식민시기인 1922년에 이미 누진세를 반영한 소득세를 도입했

²² 인도에서 흔히 “jugaad”이라고 하는 말은 한국어로 ‘요령/땀질처방/혁신’에 해당하는 말이다. 수단과 방법을 가리지 않고 당장 닥친 문제는 반드시 해결할 길을 찾는다는 것인데, 그 뒤따르는 파장은 그다음의 jugaad으로 따로 다룰 일이고 당장의 문제를 해결하는 것에만 주력하는 문화를 만들어 냈다. 이 문화는 이제 학술허계의 중요한 연구대상이 될 만큼 인도에 만연해 있다.



출처: Daniyal(2019).

그림 2 중앙정부의 총조세수입을 GDP 대비 비율로 나타낸 그래프(Economic Survey, 2019, 2018-19는 잠정치)

고, 중국은 한참 후인 1980년에야 같은 방식의 소득세를 도입했지만, 1990년대까지는 국가재정에 대해 별 의미가 없었다(Piketty and Qian, 2009: 53). 그런데 중국에서는 GDP 성장과 상응하는 납세자 비율 성장이 있었다. 1986년 0.1%가 못 되던 납세자 비율이 2008년 20%로 늘어났고, 이에 따라 중국에서 GDP 대비 0.1% 이하이던 소득세 세수는 2005년 1.5%를 넘었고 2008년에 2.5%에 달했다. 그런데 인도의 경우 소득세 면세기준점과 소득분위 구간 설정을 지속적으로 바꾸어 가면서 소득세의 GDP 대비 비중이 2~3% 사이에 갇혀 있게 되고 말았다. 다시 말해서 인도에서 소득세는 제대로 역할을 할 수 없는 구조가 정착되었다(Piketty and Qian 2009: 54). 인도에서는 간접세수가 직접세수의 거의 두 배에 이른다(Daniyal, 2019).

모디 정부가 세제합리화를 위해 중앙정부의 간접세 항목들을 통합하고, 또 주정부의 간접세를 통합하는 GST를²³ 2017년에 도입하자, 원래의 의도나 예

²³ 중앙정부와 주에서 부과하는 간접세를 통합하여 포괄적으로 부과하는 간접세로, 다양한 간접세들을 통일된 기준 아래서 통합하고자 기획된 세금이다. 2017년 7월 1일부터 도입되었다. 이에 대한 자세한 논의는 Rao and Chakravorty(2010)와 이용·김신주(2016) 참조. 자이틸리(Jaitely) 당시 재무장관은 GST 도입으로 1~2%의 추가 경제성장을 예견했다. 모디 총리는 2% 성장효과를 얻

측과는 정반대로 2017-18년 GST가 2016-17년 대비 10%가 감소했다. GST를 도입할 당시 모디 정부의 주장은 기존 조세징수체계가 비효율적이라고 했는데, 정반대의 결과를 만들어 내고 말았다. 게다가 경제발전 속도가 낮아지면서 상황은 더 나빠졌다.²⁴ 징세가 제대로 이루어지지 못하자 모디 정부는 지방정부로 이전하는 세수를 줄였다.²⁵ 지방정부에 교부할 필요가 없는 세목에서의 징수를 확대하고 세무공무원의 목표 징수액 달성 압력을 높여서 부작용이 속출했다. 소득세 납세자와 자영업자들에 대한 소득세 괴롭힘(harassment) 문제가 비등했다. 결국 세무서는(Income Tax Department) 2019-20 회계연도의 직접세 징수목표를 1조 루피나 낮추게 되었다(Daniyal, 2019). 2019-20 회계연도 상반기에는 정부가 인도중앙은행(Reserve Bank of India)에서 1조 7,600억 루피를 지원받고 Air India와 Bharat Petroleum Corporation을 2020년 3월까지 매각하기로 발표했다(Daniyal, 2019). 세수확보는 단순히 세율을 높이는 것을 의미하지 않는다. 정치적으로도 세금징수가 효율적이고 누락 없이 이루어지는 것이 세율 상승보다 지지를 받는 것은 당연하다. 매년 인도에서 예산안이 발표될 때가 되면 세금감면과 재정적자가 동시에 사회적 논쟁거리로 떠오른다. 이 상황이 현재도 지속되면서, 국가재정은 관례적으로 이렇게 부채와 비조세 수입을 통해 충당된다. 조세수입을 늘리자면, 세금을 낼 수 있는 소득을 보장하는 양질의 일자리를 갖는 인구가 늘어나고, 조세당국에 투명하게 파악되는 수입을 가진 사람들이 늘어나는 것이 가장 자연스러운 해결책이 될 것인데, 이는 일반적으로 제조업의 고용확대가 이루어지지 않고는 기대하기 힘든 것이 현실이다. 제조업 노동력은 시간이 지나면서 숙련노동자가 되고 이것은 생산성 향상으로 연결되면서 다시 더 높은 임금을 받을 수 있는 토대를 만들어 내기 때문이다.²⁶ 인

급했다.

²⁴ ICRA의 자료에 따르면 2019-20 회계연도 상반기에 중앙정부 GST 징수액은 전년동기 대비 3.5% 감소했다. 같은 회계연도 하반기의 시작 시점인 2019년 10월에는 전년동기 대비 5.3% 감소했다(Daniyal, 2019).

²⁵ ICRA 자료에 따르면 2019-20 회계연도 상반기에 중앙에서 지방의 주정부에 교부하는 세금은 3.4% 줄었고, 서벵갈(West Bengal), 케랄라(Kerala), 델리(Delhi), 라자스탄(Rajasthan), 뽀잡(Punjab) 주에서 공식 불만제기가 있었다(Daniyal, 2019).

²⁶ 여전히 1차산업에 종사하는 인구의 비중은 높게 유지되고 있지만, 이들이 창출하는 부가가치

도에서 제조업이 GDP에서 차지하는 비중은 16%인데, 한국의 31%나 중국의 32%는 물론이고 태국의 34%보다도 훨씬 낮다(Shukla, 2017).

4. 제조업 육성의 실패

인도 제조업은 역사적으로 몇 가지 발전단계를 거쳐 왔다. 1950년대와 60년대는 제조업의 기반을 조성하던 시기이고, 1965년에서 1980년까지는 허가권통치(Licence Raj/Permit Raj)²⁷가 지배하던 시절이었다. 1990년대에 본격적인 자유화와 경쟁체제가 성립되었다. 하지만 결과적으로 1979년부터 2014년까지 GDP에서 제조업분야의 비중은 25%로 고정적이었다고 할 수 있다.²⁸ 결국 GDP가 네 배로 늘었다고 하면 제조업도 네 배로 늘었다는 말이니까, 발전이 없었던 것은 아닌데 그 비중을 보면 인도 경제의 발전을 견인하고 있지 못한 것이다(Ranade, 2016). 국제경쟁력을 논할 수 없는 수준의 제조업 경쟁력은 결국 수입품 대체 능력을 갖출 수 없게 하고, 장기적인 무역수지 적자를 만들어 내고 있으며, 이러한 상황은 다시 인도 내 제조업 육성을 어렵게 하고 있다. 제조업이 정체된 이유는 여러 가지를 꼽을 수 있다. 과도한 조세부담²⁹, 기반시설의 미비, 자본조달의 어려움, 숙련 노동력의 부재, 연구개발 투자의 부재 등등. 하지만 결국 기반시설의 미비를 가장 큰 요인 중 하나로 꼽지 않을 수 없다.³⁰ 제조업 기반시설을 갖추는 데에 필수적이라고 할 수 있는 전력공급망의 문제만

의 비중은 줄어드는 것이 현실이다. 강성용 외(2021: 105ff.)를 보라.

²⁷ “British Raj(영국통치)”에 빗대어 라자고빨라차리(Chakravarti Rajagopalachari)가 널리 퍼뜨린 용어이다. 라자고빨라차리는 이 허가권통치에 반대해서 Swatantra Party(자립당)을 만들기도 했다.

²⁸ Shukla et al.(2017: 3). 근거는 Ministry of Finance(2014) 자료.

²⁹ 인도상공회의소(FICCI, Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry, 2014)의 발표에 따르면 인도 국내 물류비용의 비중이 17%까지 이른다고 하는데, 여기에는 주 경계를 넘는 상품 이동에 대해 부과되는 임의적인 세금들이 포함된다(Ranade, 2016).

³⁰ 인도에서의 기업활동을 위한 제반 조건들이 전혀 개선되지 않았다는 것은 아니다. 예로 World Bank가 2020년 발표한 Doing Business Index에서 인도는 190개국 중에서 63위를 차지하고 있다. 같은 조사에서 2015년에 130위를 차지하고 있다는 사실을 보면 더디지만 변화가 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

보더라고 상황이 명확해진다. 인도 내 전력부족은 상시적인데, 송전과정의 손실이 평균 20%에 달하는 현실의 문제를 해결하는 급선무가 남아 있다. 그래서 인도정부는 2021년 3조루피를 지역 송전사업자들을 지원하기 위해 사용하겠다고 했다. 안정적인 전력공급이 필요한데다 발전과 송전사업자들의 건전성을 개선하겠다고 발표했는데, 그 목표가 해외 투자자들이 관심을 가질 만하게 만들기 위해서라고 한다(Singh and Chakraborty, 2021). 그런데 이러한 발표에 대해 언론에서 언급하고 있는 추가 사실은 이 프로그램이 2015년에도 이미 발표된 적이 있고, 공인된 실패 사례였다는 것이다. 결국 이 사업의 성공을 기대할 근거가 있는지 의심스럽지만, 외자유치가 더욱 절실하다는 것만 확인시킨 셈이다. 이 경제 악순환에서 어떻게 벗어날 수 있는지가 바로 인도에게 던져진 가장 큰 질문이다.

이 악순환의 근본원인은 토지개혁의 실패에 있다고 필자는 판단한다. 네루식 사회주의(Nehruvian Socialism)가 지배하던 시기는 예외로 치더라도 개방경제 시대가 본격화된 1991년부터는 제조업의 상황이 바뀌어야 할 것인데, 현실은 전혀 그렇지 못했다. 다양한 이유를 들 수 있겠지만, 핵심적인 이유는 바로 노동력 과잉이 지나쳤다는 것이고, 이것을 막을 농촌사회에서의 토지개혁을 포함한 근본적인 생활안정화 대책이 부족했다는 것이다. 한국이나 대만 혹은 일본에서 볼 수 있는 강력한 토지개혁의 과정이 이루어지지 못했고, 이는 농촌인구가 농업분야에서 종사하며 안정적으로 ‘생존’할 수 있을 만큼의 생산성에 도달하지 못하는 상황을 만들었고, 생존압력이 높아지자 많은 농촌 인구들은 도시로 유입되어 빈민층을 형성하게 되었다. 이들이 노동예비군이 되면서 한정된 일자리에 대한 저임금노동을 제공하는 경쟁이 강화되었고, 제조업을 영위하는 사업자들은 노동자들에게 안정된 고용의 형태는 물론이고 정당한 임금을 지불할 필요가 없어졌다. 이렇다 보니 제조업 사업주체들은 고용을 외주화하거나, 고용의 형태를 일용직으로 유지하면서 공식적인 고용의 형태를 갖추지 않는 방식으로 사업을 유지했다. 이것은 세금 면에서뿐 아니라 노동법 면에서도 유리한 선택이었고, 업체의 규모를 키워서 노동과 조세에 관련된 국가의 통제에 들어가야 하는 규모를 만드는 것이 오히려 불리한 선택이 되는 구조가 정착되었다. 다시금 법률의 과잉과 집행력의 부재가 동시에 등장하는 맥락

이다. 비공식(informal) 노동에 기반한 소규모 자영업자들이 난립하는 제조업 생태계가 조성되었고, 이들은 생산성 향상이나 기술개발에 투자할 경제주체들이 아니었다. 제조업 노동자의 숙련도 향상이 생산성 향상으로 연결되는 고리가 끊긴 상태에서 제조업분야 임금은 최저 이하로 유지되었다. 결국 국가주도로 이루어진 교육분야의 투자도 직업교육을 마친 청년들이 제조업 분야에 취업하지 못하게 되어, 교육 투자마저 비생산적인 투자가 되고 말았다. 도시로 유입된 이주노동자들은 최하층 일용직을 전전하면서 주로 단순 서비스업에 종사하거나 소형 자영업자가 되었다. 서비스업의 비대한 발전은 제조업 발전이 미비한 상황의 다른 얼굴에 불과했다.³¹ 인도상공회의소(FICCI, 2014)의 2014년 분석에 따라 인도의 서비스산업 비중이 55%에 달하고 제조업 분야 기여분이 16%에 그치는 상황이라고 한다면, 이제 전통적인 제조업 육성정책이 과연 성공적인 정책지향점인지 여부에서부터 재검토가 필요한 상황이 닦혔다고 할 수 있다.³¹ 이 상황에서 팽창일로를 걷는 도시지역의 부족한 기반시설을 확충함

³¹ 필자의 악순환 구조에 대한 분석이 단순논리에 매몰되어 있다는 비판이 제기될 수 있을 것인데, 이러한 점을 지적해 주신 익명의 심사자께 감사드린다. 인도 경제가 제조업 강화에(만!) 의존하지 않고 일자리 창출은 물론이고 지속가능한 경제성장을 이룰 수 있다고 생각한다면, 필자의 악순환에 대한 진단은 과장이거나 단순논리로 환원될 수 있기 때문이어서 이 비판은 가능하다. 우선 분명한 것은 현실에 대한 진단으로서 제조업 기반 구축이 이루어지지 않은 현실이 경제의 악순환을 만든다는 주장이, 제조업 강화 없이는 절대로 경제난을 벗어날 수 없다는 원칙론적이고 일반적인 주장을 함축하지는 않는다. 그런데 이 반론이 끌어들이는 보다 본질적인 논쟁거리는 이러한 형식논리의 논쟁이 아니라 인도 경제의 미래에 대한 핵심적인 질문이다. 즉 “인도식 지름길(Indian Shortcut)” 혹은 “도약적 성장(Leapfrogging)”이 가능한지 여부에 대한 큰 논쟁과 연관된 질문이다. 이론상 이 논쟁의 역사적 뿌리는 “패티클라크의 법칙(Petty-Clark’s Law)”이라고 불리는 발전 단계에 대한 설명에까지 닿아 있다. 국가재정의 문제나 일자리 창출의 문제는 제조업 육성과 단순하게 동치되지 않는다는 지적은 타당하다. 그리고 이 관점은 인도 경제에 대한 긍정적인 전망을 제시할 필요가 있는 사람들이 강하게 주장하고 있는 것으로 보인다. 그런데 반대로 인도의 3차 산업 발전 양상을 구체적으로 분석해 보면 이러한 주장이 허구적이라는 의견을 제시하는 학자들도 많다. 또한 인도정부의 제조업 육성을 위한 정책적 노력이 추구되는 양상을 보면, 인도가 새로운 발전의 지름길을 찾았다고 하기는 어려워 보인다. 이 큰 논쟁거리를 본 논문에서 직접 다루는 것은 불가능하고, 이렇게 다층적인 문제를 과도하게 단순화시켜서 흑백논리의 논쟁을 펼치는 것 자체에 무리가 있다고 필자는 생각한다. 하지만 필자는 이전 글(강성용 외, 2021)에서 실제 노동시장에서 확인 가능한 현상을 근거로 ‘인도식 지름길’을 주장하는 것에 대해 비판적인 입장을 표명한 바 있다. 또한 필자는 ‘인도식 지름길’ 담론이 경제적인 측면에서 조성된 현대적 인도예외론이라고 보고 이에 대해 비판적인 입장을 지니고 있다. 본 논문과 연관해서는 SCM이 생명정치적 형태로 국민의 생활에 물리적으로 개입하는 도시기반시설 구축과 관계된다는 면에서 제조업 분야의

과 동시에 다양한 사회적인 문제들을 함께 해결하겠다는 시도로 이루어진 사업이 SCM이다.³² 그리고 이 사업은 외자를 유치하고 현 정부의 지지기반인 신중산층의 요구를 반영하겠다는 전략적인 계산까지 함께 깔고 있다.

III. 스마트시티미션(Smart Cities Mission): 오래된 시도의 새로운 구성

1. 왜 “미션(mission)”인가?

간디의 유토피아니즘은 마을 단위의 자족적 공동체가 인도의 모든 문제를 해결할 기본 단위라는 전제를 깔고 있었다. 그래서 ‘인도는 곧 마을(공동체)’이라는 관념이 독립 인도의 초기 정치를 지배하고 있었다. 하지만 인도에서도 식민시기부터 이미 급속한 도시화가 진행되고 있었고, 도시화 문제를 해결하기 위한 고민과 시도는 오래전부터 지속되고 있었다. 이 역사적 맥락에서 우리는 SCM을 파악해야 한다. 우선 SCM이 왜 “미션”이라는 이름을 달고 있는 지부터 따져볼 필요가 있다. 인도는 원래 국책사업을 진행할 때 주로 “위원회(commission)” 형식을 활용했다. 이것은 영국-인도(Anglo-Indian) 행정조직 전통에서 익숙한 의사결정 구조의 한 형태이다. 그 안에도 다양성이 있기는 하지만, 이러한 형태의 조직은 입법, 사법, 행정의 기능이 모두 통합된 형태의 별도 단위를 구성해서 효율적으로 업무를 관장하기 위해 사용되는 조직이다.³³ 그래서 많은 경우 준사법기관처럼 행정부에 긴급한 사안에 대한 의견을 제시하거

역량과 직접 연관되어 있음을 환기시키고자 한다. 따라서 SCM을 다루는 맥락에서 인도 제조업이 갖는 구조적인 한계를 그 역사적인 맥락과 함께 지적하는 것은 필요불가결하다.

³² 강선구(2016: 20)는 “모디 정부의 핵심정책 가운데 하나가 바로 ‘산업화를 통한 도시중산층의 육성’이다. 도시 인구가 많아지고 중산층이 늘어나면 국가경제에서 도시경제가 차지하는 비중도 올라갈 것이다.”라고 정확하게 맥락을 언급하고 있다. 본 논문에서는 이러한 맥락 이면의 사회·정치적 역학관계를 짚어 내고자 한다.

³³ 예로 1895년 설립된 “왕립아편위원회(Royal Commission on Opium)”나 1979년의 “만달위원회(Mandal Commission)” 등을 들 수 있다.

나 혹은 단일 사안을 다루는 정책을 추진하기 위해 설치되기도 한다. 그런데 어떤 경우이건 이 조직이 상대적 독립성과 자율성을 가지며, 단기적인 정치적 이해관계를 넘어서는 활동을 할 수 있도록 조직되는 것이 일반적이다. 그래서 특정한 과학자 개인을 중심으로 특정한 기술개발을 위한 국책사업이 이루어지는 경우들에³⁴ 위원회 형태가 종종 동원되었다. 그래서 원자력과 우주항공 분야의 위원회 운영은 성공적이었던데 반해, 전자기술(electronics) 분야와 여타 생명과학 분야에서는 그렇지 못했다(Abraham, 2017: 678). 미션 형태의 사업은 라지브 간디(Rajiv Gandhi) 정부 시기(1984~1989)에 인도의 기술적 역량을 제고하기 위해 등장했다. 그 뿌리는 인디라 간디(Indira Gandhi) 2기 집권기(1980~1984) 후반기에 시작된 것이었다. 통신(telecommunication) 분야에서 처음 이 모델이 적용되었는데, 이 사업은 그 내용이 새로운 기술을 개발해서 확보하는 것이 아니라, 이미 존재하는 여러 기술들과 역량들을 조합하고 묶어 내서 체계를 세우는 것이었다(Abraham, 2017: 678). 그래서 나중에 깨끗한 식수를 보편적으로 제공하는 사업이나, 질병퇴치를 위한 예방접종사업 등에 적용되었다. 우리는 이 시기에 미션 모델이 인도 정치권에 등장한 사실에 주목할 필요가 있다.

인도 경제는 1991년의 외환위기를 계기로 급격히 개방화되어서 효율성과 합리성을 추구하게 되었고, 이때 획기적으로 기존의 네루식 사회주의가 파기되면서 경제성장을 이루었다고 오해를 하기 쉽다. 실제 구체적인 경제 데이터와 정책의 변화를 보면 상황전개의 현실은 상당히 다르다. 구체적으로 3가지 사실만 지적하겠다. 우선 인도 경제의 성장은 1980년대 초부터 시작되었고, 1991년 이후의 제조업 성장률이 이전과 큰 차이가 없으며, 그리고 인도의 지역별 경제성장 편차를 보면 인도의 국가단위 시장자유화가 일률적인 변화를 가져온 것이 아님을 알 수 있다(Kohli, 2006). 결국 단절적인 시장자유화조치가 아니라, 이전부터 지속되던 인도의 국가정책의 방향전환이 근저에 있다는 폴리(Kohli, 2006)의 지적은 타당하다. 1980년대부터 인도의 국가정책은 자본친화적이며 성장우선주의로 전환되었고, 이 맥락에서 80년대부터 시작된

³⁴ “기술 황제(technology czar)”로 불리는 특정 개인의 주도하에 특정한 사업이 이루어지는 경우들이 있었는데, 전형적인 예가 바로 인도의 원자력개발사업이었다.

모델이 국가의 국책사업 추진의 형식으로 자리 잡았다고 보는 것이 타당하다 (Abraham, 2017: 679). 그런데 미션 모델이 SCM에서 특히나 주목을 받게 되는 것은 그 규모나 진행속도가 아니라 국가권력이 생명정치적(biopolitical)³⁵ 형태로 국민의 생활에 개입하게 되었을 때 사용하기 적합한 통제형제가 되기 때문이다 (Abraham, 2017: 678).³⁶ 개인의 구체적인 일상에 강하게 개입하는 사업이지만, 또한 기술적 모호성을 통한 정치적 포장의 여지가 큰³⁷ 성격을 지닌 것이어서 미션 사업으로서 SCM 사업은 그 정치적 효용이 높았던 것이다.

2. 과거 사업들과의 연속성

SCM을 이해하기 위해서는 이와 직접 연관된 과제들이 역사적으로 어떻게 선행되어 왔는지를 파악할 필요가 있다. 인도의 사회기반시설 구축 사업, 그중에서도 도시정비사업은 아주 짧게는 자와할랄네루-국가도시정비미션(JNNURM: Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission)으로 거슬러 갈 수 있다. 이 사업은 2005년에 통일진보연합(UPA: United Progressive Alliance) 집권기에 도시기반시설과 상하수도, 쓰레기 수거, 도로와 교통망 정비는 물론이고 무허가 주택단지 정비를 위해 기획된 사업이었다. 2014년에 인도국민당(BJP: Bharatiya Janata Party)이 주도하는 국민민주동맹(NDA: National Democratic Alliance)은 사업을 재구성하고자 했다. JNNURM의 내용은 주로 도시재생사업의 내용을 담은 도시재생과 전환을 위한 아탈미션(AMRUT: Atal Mission for Rejuvenation and Urban Transformation)³⁸

³⁵ '생명정치(biopolitics)'라는 용어가 사회과학에서 사용되는 두 가지 의미와 그 역사적인 함의에 대해서는 Liesen and Walsh 2012를 보라. 최근의 스마트시티 관련 논의에서는 푸코(Michel Foucault)가 사용한 방식의 의미가 주로 사용되었지만, 쉘렌(Rudolf Kjellen)이 1920년대 처음 사용했던 의미나 Association for Politics and the Life Sciences를 결성하면서 1970년대에 미국에서 사용되었던 의미도 현재적인 함축을 여전히 가지고 있다고 필자는 생각한다. 도시공간의 재구성과 연관된 생명정치에 대한 담론에 대해서는 Brown(2015: 47ff.)를 참조.

³⁶ 앞서 II.1에서 언급한 청결인도미션(SBM)이 좋은 예가 되겠다.

³⁷ 이것을 아브라함은 "politically fraught"이라고 부른다(Abraham, 2017: 679). 이 점은 '스마트 시티' 자체가 인도정부가 공식 인정하듯 정의가 불가능한 개념이며, 따라서 기술적 모호함을 갖고 있어서 정치적 매력화는 물론 성패 여부의 단정을 피해 갈 수 있다는 사실에서 비롯된다.

³⁸ "atal(흔들리지 않는)"이라는 단어를 사용해서 '고집스럽게 추진되는'이라는 어감을 보태고 있

표 1 도시개발 사업별 규모와 기간 비교

사업	중앙정부재원(천만루피)	지방정부와 지자체재원 (천만루피)	민간투자	기간	해당도시의 수
SCM	48,000	48,000	허용	2015-2019	100
AMRUT	50,000	4,000	허용	2015-2019	500
HRIDAY	500	NA	허용	2014-2018	12
Total					5,097

출처: Taraporevala(2018: 5).

사업으로 재편되었고, 스마트시티미션과 문화유산도시개발 및 연계망사업(HRIDAY: The Heritage City Development and Augmentation Yojana)³⁹이 일부 내용을 수용하고 확대되어 기획되었다. 이 사업들의 내용을 비교해서 개괄하면 표 1과 같다.

현재의 SCM이 내용상 처음 언급된 것은 “녹지개발사업”으로 BJP가 2014년 선거공약집(Election Manifesto 2014)에서 제시한 내용이었다. 내용은 최신의 기술과 기반시설을 갖춘 100개의 새로운 도시들을 만들어서 지속가능성과 특정 분야에서의 특징점을 확보하겠다는 것이었다(Bharatiya Janata Party, 2014: 18). 2014년에 BJP 주도의 연정이 구체화되고 정부는 녹지개발에서 스마트시티로 노선을 바꾸었다. 2015년에는 사업초안이 “현존 도시들에서의 사업 재조정과 녹지 및 위성도시들을 넘어서는” 사업(Bharatiya Janata Party, 2014; Hoelscher, 2016)에 집중된 형태로 내용이 회람되었다. SCM에서 ‘100개’라는 숫자를 제외하면 그 내용은 NDA 정부가 새로 세운 정책은 아니다. UPA 정부의 구상을 지속해 가는 사업이었다. 예를 들어 델리-뭄바이 산업회랑(Delhi Mumbai Industrial Corridor)사업은 그 안에 이미 스마트시티 구축을 늦어도 2011년부터 포함시키고 있었다. UPA 정부의 도시개발장관(Urban Development Minister)이었던 까말 날(Kamal Nath)

지만, 구체적으로는 BJP 창당의 주역 중 한 명이고 세 번에 걸쳐 수상을 역임한 바 있는 아탈 비하리 바즈빠이(Atal Bihari Vajpayee, 1924~2018)를 가리면서 붙인 이름이라고 할 수 있다. 그리고 “AMRUT”이라는 조어는 쌍쓰끄리따의 “죽지 않음” 혹은 “불사의 영약”을 의미하는 “amṛta(甘露)”를 연상시키는 단어이고, 힌두 전통에서 중요한 신화적인 맥락을 갖는 단어이다.

³⁹ 쌍쓰끄리따의 “심장, 핵심, 정수”를 뜻하는 “hrdaya”라는 단어를 연상시키는 조어를 사용해, 인도 전통의 보전에 대한 의미를 부여했다고 보인다.

이 2012년에 이미 JNNURM의 2단계 실행계획이 스마트시티를 포함하고 있다고 발표한 적도 있다(Burte, 2014: 22).

3. 스마트시티 사업의 구조적 특성

SCM은 새로운 사업이라기보다는 기존 사업의 변형이고, 약간의 새로운 강조점을 설정한 사업이라고 이해하는 것이 맞다. 따라서 SCM의 특징 두 가지에 주목하고자 한다. 하나는 바로 SCM이 물리적 기반시설을 확충하는 사업이라는 특징이다. 인도가 상시적으로 필요로 하던 기반시설 구축사업이며 따라서 과거 사업들의 연장이고 물리적 토목사업의 면모가 강한 사업이라는 말이다. 첨단기술의 개발과 적용이 광고되고 있지만, 사업의 주된 내용은 물리적인 건설사업인 경우가 많다. 이미 초창기부터 시멘트 생산업체들이 증산으로 대응하는 등(Burte, 2014: 22) 대규모 토목사업의 면모가 두드러졌다(Taraporevala, 2018: 4). 그리고 두 번째로 필자가 주목하는 특징은 바로 민간투자, 특히 해외자본의 투자유치를 강조하는 사업이라는 것이다. 스마트시티 조성 이후 투자금회수가 가능한 사업에 초점이 맞추어져 있으며, 결국 민간부문에서의 투자유치가 중요한 사업이다. 이것은 인도정부가 기반시설 구축에 활용할 재정수입이 부족한 상황에서 피할 수 없는 선택이었고, 중앙정부의 지원금이 주정부의 지원금을 매칭펀드 방식으로 요구한다거나⁴⁰ 혹은 정부지원금이 시드머니 성격으로 간주되는 구조를 지향한다는 뜻이다. 실제 대부분의 SCM 사업의 추진 과정에서 민간부문 투자나 외자유치가 성공적으로 이루어지지 못했고, 결국은 정부 지원금에 의지하는 형태로 진행된 측면이 있다. 따라서 선정되고 추진된 사업들이 시간적으로 뒤로 가면 갈수록 투자금액을 줄여서 국가 재정의 한도 안에서 추진되어야 한다는 현실적인 상황에 맞추는 방식으로 사업이 변형되었다

⁴⁰ 사업 기획 시 SCM에서 시민참여를 강조했지만, 이를 구현할 하위 지자체(local government)의 역할은 제한되고 말았다. 이는 민영 기업체의 사업 형식으로 추진되는 SCM에서 현지 지자체가 재정지원의 주체가 되지 못하는 사정에서 비롯된 한계가 분명하게 드러난 것이다. 결과적으로 주정부 차원의 의사결정에 사업 추진이 의지하게 되면서, 주정부를 중심으로 한 의사결정 단위에 권력의 집중화가 이루어지는 현상을 피하기 어려웠다.

(Taraporevala, 2018: 4).

SCM은 크게 3가지 지리적인 사업수행 형태를 상정하였는데 (1) 지역기반 개발(area-based development), (2) 도시통합개발(pan-city development), (3) 녹지개발(greenfield development)의 구분이 이루어졌다. 첫째 형태는 도시 내의 특정 지역에 집중하는 개발사업이고, 둘째 형태는 도시 전체를 아울러 진행시키는 사업이며, 셋째 형태는 기존의 도시가 확장되는 방식으로 새로운 지구단위를 개발하는 자본투여가 큰 사업이다. 경제성을 앞세운 투자 면에서 본다면 세 번째 형태는 자본투입의 규모가 커서, 시장의 반응이 적은 것이 당연해 보인다(Hoelscher, 2016). 결국 SCM은 주변부 도시들이나 배후지역을 광역으로 모두 아우르기보다는, 다시 말해서 ‘도시’를 만드는 사업이라기보다는 ‘상업지구’, ‘주거지구’, ‘공업지구’를 도시 내에 만드는 사업이 될 것이라는 것을 의미한다.⁴¹ 실제 기반시설의 수요는 중소도시에 훨씬 많은데 JNNURM이 대도시 중심으로 흘러가는 문제가 있다(Khan, 2014)는 지적이 이미 있었지만, SCM은 이 부분에서 대도시로의 집중을 의도적으로 선택했다고 보인다. 여기에는 BJP의 집권기반인 인도의 신흥중산층⁴²에 대한 고려가 작동하고 있다고 보인다. 결국 인도의 스마트시티에 대해서는 부재에 가까운 (생활)기반시설을 구축하기 위해 ICT-기술을 활용하여 도시의 기반시설 구축과 관리의 비용을 최소화한다는 목표 이상을 주장하는 것은 정치적인 수사이거나 먼 미래의 허구적인 청사진일 뿐이라고 해야 적절하다. 그렇다면 질문은 다시 ICT-기술을 활용한 효율

⁴¹ 결국 집적도가 높은 대도시의 극히 제한된 영역 내의 토지들에 대해 용적률 상향이나 기타 방법을 통해 토지 활용도를 높여 주면 재정적인 면에서 사업이 구현될 가능성도 높고 해당 지역의 도시기반시설이 구축되는 것도 사실이지만, 이것이 지극히 제한된 구역에서만 일어나는 변화이고 또 일회적일 수밖에 없다는 문제가 있다. 이는 부바네쉬바르(Bhubaneswar)의 경우나 델리(Delhi)의 경우 혹은 벨가움(Belgaum)의 경우 등 많은 스마트시티 사업에 해당된다(Dutta and Mohanty, 2016).

⁴² “신흥중산층(neo-middle class)”이라는 용어는 대부분 1991년의 경제자유화조치 이후 등장한 도시 전문직중산자를 중심으로 한 상대적 부유층을 말한다. 용어로 ‘중산층’을 사용하지만 내용상 국제 자본주의체제 안에서 소비자로서 자리 잡을 수 있는 “부유층(neo-rich)”을 의미하는 말로 사용된다. ‘중산층’을 어떻게 정의할 것이며 — 소득기준 판단에 따른 기준만도 Kapur, 2010: 145에 11가지가 제시되어 있는 상황을 보라! — 그것이 무슨 의미가 있는지는 여기에서 논할 수 없지만, 스마트시티의 맥락에서는 Ghertner(2012: 1161f.)를 참조하고 인도의 사회·정치적 맥락에 대해서는 Fernandes(2006), Kapur(2010), 정채성(2014)를 참조하라.

성의 극대화가 도시 기반시설 구축 비용을 인도의 재정적 현실이 감당할 수 있는 수준까지 낮출 수 있는지의 문제로 환원된다. 이 문제에 대해 확정적인 답을 줄 수는 없다. 하지만 필자는 왜 이러한 근본적인 맥락과는 괴리된, 그리고 실제로 생태적이거나 사회적인 지속가능성을 갖춘 도시를 구축하는 면에서 효율성이 떨어지는 것으로 평가되는 방향의 사업 진행과 예산집행이 계속되는지를 이해하자면, 인도의 정치지형과 사회 구조적인 면에서 스마트시티 사업을 이해해야 한다고 생각한다.

IV. 토지수용의 문제: 의사결정 구조의 악순환

1. 허가권통치와 정치 악순환의 고착

인도가 독립 이후부터 기반시설 구축 문제를 해결하기 위한 노력을 하지 않았던 것은 아니다. 이미 식민시기부터 다층적인 선거와 정치적 의사결정 과정에 참여해 왔던 인도의 집권엘리트들은 독립 이전부터 이 문제에 대한 고민을 해 왔다. 인도인들이 식민시기에도 지니고 있던 일정한 지분의 정치권력과 맞물려 발전한 민족자본이라고 할 만한 기업들도 식민시기에 나타나고 있었다.⁴³ 따라서 독립 이후의 인도가 경제발전을 위해 어떤 전략적 선택을 할

⁴³ 전형적인 예가 바로 타타그룹(Tata Group)이다. 잼셋 타타(Jamset N. Tata)가 1868년 창립한 타타그룹은 1857년 설립된 비를라(Aditya Birla)그룹과 함께 식민시기부터 활동해 온 전통 재벌이다. 타타그룹은 식민시기 인도국민회의(Indian National Congress)를 지원하거나 가족의 종교전통에 따른 도덕률을 강조하고 지배구조를 합리화하고 사회환원과 과학기술 개발에 투자하는 등의 활동을 통해 인도를 대표하는 민족기업으로서의 위상을 유지하고 있다. 하지만 식민시기 아편 무역으로 기반을 잡아 영국 주도의 방직산업에 진출하고 이후 중공업 분야 투자에 성공하면서 발전했고, 영국 식민통치를 지원하는 등등의 자본으로서의 자기 재생산의 논리에 충실했다고 하는 것이 보다 정확한 평가이다. 실제로 타타와 비를라는 양차 세계대전을 통해 발전했고 위기 상황에서의 독점력을 적극 활용한 바 있다. 따라서 선·악의 흑백논리를 넘어서서 다루어질 필요가 있는 인도경제사에서 중요한 주체들이다. 그런데 이들은 네루 통치기 계획경제 체제를 구축하는 일에 주도적 역할을 하면서 독립 이후 인도를 만들어 내는 일에 중차대한 역할을 했다. '정경유착'이라는 딱지가 부죽해 보일 만큼의 주도적인 주체였고 이를 통해 막대한 이익을 얻기도 했지만, 이 과정을 통해 '국가/민족(nation)'으로서의 인도를 만드는 일에서 결정적인 역할을 했다는 사실과 그

지 결정이 중요했는데, 네루(J. Nehru)를 중심으로 한 집권층은 사회주의 경제 노선을 택했다. 물론 정치적 수사로는 사회주의와 자본주의를 융합시킨 혼합 경제(Mixed Economy) 노선을 통해 양 체제의 장점만을 수용하겠다고 했지만, 모든 절충이나 타협이 그러하듯 양쪽의 장점만 취하겠다는 시도는 일반적으로 양쪽의 단점만을 취하는 결과를 낳는다. 인도가 그랬다. 자국산업의 육성을 위해 높은 관세로 수입장벽을 세워 두고, 중화학공업 위주의 산업육성정책을 구사했다. 그리고 소비재 생산이나 여타 사회적 수요를 충족시켜야 하는 다른 분야에 대한 투자는 후순위로 밀려났다. 특히나 뼈아픈 실수는 대다수 인도인들의 삶의 터전이던 농촌에서 (인도의 본모습인 마을공동체의 현장에서!) 경제적이고 사회적인 개혁과 발전의 토대가 될 토지개혁이 강력하게 실시되지 못했다는 점이다. 물론 토지개혁의 강도는 각 주별로 편차가 상당하기는 하지만, 동북아시아 3국의 토지개혁 경험에 비교하면 미비했던 것은 사실이었다. 결국 낙후된 농촌은 전근대적 씨족사회의 유산과 카스트질서를 그대로 보존한 채 인도 사회의 저변을 전근대의 감옥에 가두게 되었다. 국가주도로 중화학공업을 육성하고 수입대체산업을 발전시켜 경제발전을 이루어 내면 농촌사회의 발전과 함께 사회의 전근대적인 유산들은 모두 사라지게 될 것이라는 신념이 근저에 있었다. 이는 사회주의 초창기의 낙관론과 경제결정론이 결합된 집권엘리트들의 경제관이었고, 이러한 경제관은 연이은 경제정책의 실패를 낳게 만들었다.⁴⁴ 필요한 소비재 생산은 물론이고 기타 산업 정책에서는 허가권통치가 시행되었다. 그 내용은 어떤 주체가 어떤 생산품을 1년 동안 얼마나 생산할지에 대해서 국가가 허가를 해 주는 체제였다. 생산의 주체는 사기업이 될 수 있으니, 겉으로 보기에는 시장경제의 장점을 국가주도 계획경제와 융합시킨 것처럼 착각할 수 있겠지만, 내용은 전혀 달랐다. 허가받은 양보다 더 많은 양을 생산하는 업체나 공장이 있다면 가혹한 처벌이 내려졌다. 국가가 허가한 이상을 생산하는 자는 국가경제의 적이 되는 것이다. 그렇다면 같은 원자재를 투

역사적 발전과정을 보면 분명 '민족자본'이라는 호칭이 어울리는 것도 사실이다.

⁴⁴ 물론 20세기 초중반의 사회주의 혁명이 현실화된 경험을 안고, 냉전 상황에서 인도 경제정책과 외교정책을 구상했던 사람들의 지향성에 대한 평가를 현재의 관점에서 일방적으로 내리는 것은 적절하지 않을 수 있다.

입해서 보다 많은 생산품을 만들거나, 같은 양을 더 짧은 시간 안에 만들어 내는 업체가 있다고 한다면, 이 업체는 국가경제의 적이 되는 것이다. 결국 모든 생산 주체들의 성공 여부는 생산성 향상이나 경쟁력 확보가 아니라 허가의 할당량을 더 많이 받아 내는 일에 집중될 수밖에 없었다. 다시 말해서 정치인과 관료에게 뇌물을 주고 더 많은 할당량을 받아 내는 일이 모든 기업과 경제주체의 최우선 과제가 되는 경제체계를 구축했던 것이다. 정치인과 관료집단의 통제가 갖는 비효율성을 넘어, 구조적인 부정부패의 틀이 고착되었고, 모든 권력이 허가권자에게 집중되었다. 정책결정의 주체들에게 허가권은 곧 뇌물 수입을 의미하는 것이어서 정책결정 주체들의 주도로 허가 취득의 과정은 점점 더 복잡하고 어려워지게 되었다. 대기업이 무엇인가를 생산하기 위해서는 정부부처 80군데에서 허가를 받아야 하는 상황까지 벌어지게 되었다. 크게 보아, 이 상황이 1947년부터 1990년까지 이어졌다고 할 수 있다. 실제로 이 불합리한 체제에 대한 수정은 80년대 중반부터 본격적으로 이루어졌는데,⁴⁵ 허가권 통치의 관행에 결정타를 날린 것은 바로 1991년 인도의 국가부도 사태였다.

비효율적 경제체제 속에서 각자도생의 노력은 집단이기주의와 맞물려 내각제 정치체제를 통해 일상의 모든 것에 개입하는 ‘강한 국가’로서의 법률과 규정의 과잉생산을 이루어 냈고, 동시에 부정부패와 맞물린 국가행정의 실행력의 부재는 아무것도 하지 못하는 ‘약한 국가’로서의 모순적인 상황을 만들어 냈다. 사회적 의사결정 과정이 왜곡되면서 정치적 결정이 필요한 많은 사안이 사법부의 판단으로 회귀되었고, 그 자체로 결코 효율적이지 않은 사법부의 판단이 정치화되면서 또다시 모든 사회적 갈등조정 비용을 증가시켰다. 이 맥락에서 하층민들이 택한 생존의 길은 집단의 이익을 대변하는 사회운동조직이면서 동시에 범죄조직인 집단의 주도권을 정치적으로 지지하는 것이었고, 이는 지금도 정치의 범죄화를 강화시켜 가고 있다. 정치의 사법화와 범죄화 안에 갇혀 사회적 의사결정이 왜곡되자 개별 집단의 각자도생 논리가 사회를 더욱 강하게 지배하게 된다. 이 정치 악순환의 문제가 적나라하게 드러나는 대목

⁴⁵ 이 시기에 재무장관이었던 만모한 싱(Manmohan Singh)의 기여에 학자들이 주목하는 맥락이다.

이 바로 토지수용의 문제이다. SCM은 본질적으로 공간 확보가 절대적으로 필요한 사업이어서, 이 사업의 진척이 어떻게 이루어질지에 대한 절대적인 선결 조건으로서 토지수용의 문제를 피해 갈 수 없다. 토지수용은 바로 인도가 안고 있는 근본적인 문제의 두 번째 악순환 고리를 잘 드러내 주는 약한 고리이기 때문에 검토할 필요가 있다.

2. 토지수용, 그 악몽의 역사

토지수용 문제는 SCM을 추진하면서 불거진 문제가 아니라, 인도의 빠른 도시화 과정 속에서 벌어진 다양한 문제들이 토지수용의 효율성은 물론이고 공정성을 확보하지 못한 기존의 정책실패 때문에 대두된 문제라는 사실에 주목해야 한다(Mohanty and Dutta, 2014). 다시 말해서 SCM을 위해 토지 문제 해결이 중차대한데, 실제로는 SCM을 계기로 이미 심각해진 문제가 사회적으로 대두된 것이고, 기존의 많은 문제들을 야기한 핵심 사안은 바로 토지수용을 포함한 토지활용의 난맥상이다. 게다가 SCM을 추진하기 위해서는 부분적으로 혹은 계획된 사업 전체가 새로운 토지의 수용을 필요로 하는 경우가 많으니 문제를 피할 수 없고, 원래 수용지역으로 예상된 것 이외의 토지가 실질적인 사업 추진을 위해 추가적으로 필요한 경우가 발생하면 상황은 더욱 심각해진다.⁴⁶ 그리고 잊지 말아야 할 것은 토지수용은 연쇄작용을 낳는다는 사실이다. 한 지역의 토지수용은 수용만으로 끝나지⁴⁶ 않는다.⁴⁷ 도시공간은 그 공간에서 거주

⁴⁶ 예로 망갈루루 스마트시티 유한회사(Mangaluru Smart City Limited)가 추진 중인 사업을 위해 스마트시티를 관통해서 NH-66 고속도로와 도시를 연결하는 도로를 건설해야 하는데, 도로건설에 필요한 토지를 수용하지 못하고 있다. 제도적으로 사업주체인 유한회사는 중앙정부 지침에 따라 직접 토지수용을 할 수 없게 되어 있고, 따라서 관할 지자체(Mangaluru City Corporation)가 토지를 수용해야 하는데 스마트시티 미션의 예산에 포함되어 있지 않은 토지는 보상금 부족으로 수용이 불가해지는 것이다(Vinobha, 2020).

⁴⁷ 2017년에 트리치(Trichy)는 SCM에 선정되었고 이미 과밀화된 도심의 재래시장인 간디시장(Gandhi Market) 재개발은 SCM에 포함되어 있었다. 기존 재래시장을 철거하고 복합상가를 조성해서 공간을 확보하고 도심재개발을 하겠다고 계획했다. 지자체 소유의 부지인데다 필요한 사전 조사를 행하고 재개발을 위한 컨설턴트까지 고용하는 등 형식적인 조치를 다 취했지만, 상인들은 철거의 전제조건인 이주를 거부했다. 상인들은 부분철거와 재개발을 순차적으로 진행해야 한다고

하는 사람들의 생존 및 일상과 직접 연관되기 때문이다.

SCM 추진 과정에서 토지수용 문제가 특히나 심각해지는 이유는, 긴 기간 많은 사건들 속에서 강력한 부정적인 경험들이 누적되어 왔기 때문이다. 인도 독립이후부터 2004년까지 총 6,000만 명이 토지수용으로 강제이주되었고, 그 중에 최소 40%가 부족민(tribals)이고 20%가 달릴이라고 한다(Saxena, 2012: 437a). 1990년까지의 강제 토지수용은 대부분 국가에서 수자원 확보를 위해 댐을 건설하면서 발생한 수몰지구 이주민들이었는데, 1947~2000년 사이에 4,000만 명이 수자원관리시설 건설에서 발생한 이주민들이었고 이 중 2,500만 명이 이주민(displaced by land acquisition)이었고 1,500만 명이 물리적인 이주 없이 토지 등의 생계수단을 박탈당한 경우라고 한다(Fernandes, 2004: 1192b). 그런데 1990년까지의 댐 건설 강제이주민 중 24.9%만이 재정착했고, 75.1%가 2002년에도 기약 없이 보상과 정착이 이루어지기를 기다리고 있다(Kumar and Mishra, 2018: 26)는 자료도 있다. 표 2를 보면 1991년 경제자유화조치 이전 어떤 개발사업들이 토지수용의 이유였고 이주민들 중에 재정착이 이루어진 경우가 얼마나 드문지를 잘 보여 주고 있다.

이렇게 약자들을 상대로 한 토지수용에서의 믿기 어려울 만큼의 불이익 강제 조치들은 토지수용 과정의 합리적인 이해관계 조정과 타협을 불가능하게 만드는 사회적 이유가 되고 있다. 몇 개 지역을 표본으로 이루어진 30년간의 등록 완료된 토지거래 70만 건을 분석한 결과는, 공시가 산정방식이 시장가격

요구하고 있다. 상인들은 원래 자리로 복귀되지 않는 재개발은 의미가 없다고 반발한다. 하지만 도시 전체의 상습적인 교통정체에 대응하기 위해서는 간디시장 철거를 강행해야 한다는 목소리도 상존한다. 간디시장 내 도매상들을 시 외곽의 새로 조성된 시장 부지로 2020년 4월에 이주시키기로 추진된 사업은, 이전을 거부하는 상인들의 저항으로 진전을 보이지 못하고 있고, 7억 7,000만 루피가 투입된 새로운 시장시설(Kallikudi Central Market for Vegetables, Fruits and Flowers)은 기능을 못하고 있는 것뿐 아니라 구 시장터가 도심재개발 사업을 막고 있는 문제가 지속되고 있다(Ganesan, 2021). 최근 보도(TNN, 2021a)에서 간디시장 구역에서 도로공사를 다시 시작한다는 주고속도로부(state highway department)의 발표가 있었지만, 이것은 다분히 정치적인 발표이고 현실과는 괴리가 있어 보인다. 2020년 초에 상인들은 이주를 거부했고 코로나 사태가 터지면서 결국 사업 진척은 없던 일이 되었다(Karthik, 2020). 그런데 2차 대유행을 겪고 있던 2021년 4월의 보도(TNN, 2021b)에서 상인들 중의 야채 도매상들은 이전하겠다는 입장인데, 이들에게서 상품을 공급받는 소매상들은 이전에 반대하는 상황이 이어지고 있다고 한다. 다양한 이해당사자의 이해관계 조정이 쉽지 않은 것은 아마도 당연한 일이다.

표 2 인도에서 1951~1990년 동안 개발사업으로 인한 강제 이주민 발생 추이와 재정착 (미)원료자 비율(단위: 100만 명)

개발사업종류	총 이주민 수	%	재정착원료자 수	%	재정착대기자 수	%
댐	16.4	77.0	4.10	25.0	12.3	75.0
광산	2.55	12.0	0.63	24.7	1.92	75.3
산업시설	1.25	5.9	0.375	30.0	0.875	70.0
자연보호	0.6	2.8	0.125	20.8	0.475	79.2
기타	0.56	2.3	0.15	30.0	0.35	70.0
총합	21.30	100	5.38	25.0	15.92	75.0

출처: Kumar and Mishra(2018: 27)에서 일부 발췌. 원 출처는 Fernandes and Paranjpye(1997).

을 전혀 반영하지 못하고 있다는 것을 보여 준다(Mohanty and Dutta, 2014). 여기에서 우리가 놓치지 말아야 하는 사실은 10명의 이주민이 발생할 때 6명의 비율로 생계박탈피해자가 발생한다는 사실이다(Fernandes, 2004: 1192b). 이주민은 공식적으로 주거지를 옮겨 달라 요구할 권리를 갖는 사람들이지만, 개발사업으로 그 생계대책이 없어지는 토지 소유권이 없는 사람들은 이러한 위치마저도 차지하지 못하는 사람들이다.

원래 1894년 토지수용법(Land Acquisition Act, 1894)에서는 공익을 위한 토지수용에 사적 기업의 토지사용이 포함되지 않았다. 그런데 정부는 물론이고 대법원까지 공익을 위한 토지수용에 대한 해석을 사기업이 포함되는 것으로 확대해 주면서 이러한 법률규정의 내용은 무의미해졌다. 그런데 원칙상 모든 공익을 위한 토지수용은 국가재정이 지출되어야 하는 것이고, 자본을 가진 기업이 실제로 토지를 사용하는 경우라고 하더라도 부족한 국가재정과 집행력이 결여된 행정기관과 이를 악용하는 범죄자들과 부정부패까지 개입되면서 토지수용의 원활한 집행은 현실적으로 불가능한 일이 되었다. 이러한 상황전개는 피해 당사자의 강한 반발과 게릴라전투를 포함한 무장봉기의 출현 같은 극단적 저항을 일상화시켰다. 문제는 이런 사회경제적 비용이 과연 제대로 토지보상비를 지급하는 것보다 낮은 것인지에 대해 심각한 의심이 든다는 점이다. 토지수용에 대한 저항은 낮은 보상비만의 문제가 아니다. 근본적으로 필요한 정부에 대한 신뢰가 거의 전무하기 때문이다. 표 2에서 보이듯 사람들이 오랜 기간

에 걸쳐 겪은 현실은 재정착에 대한 정부의 약속은 결코 믿어서는 안 된다는 것이다. 그리고 대부분의 경우 실제로 보상비를 받는 사람들은 그 땅에서 살지 않는 토지소유주들이거나 중간에서 이득을 취하는 사람들이다.

그런데 2009년의 토지수용법(Land Acquisition Bill, 2009)에서는 상당히 심대한 변화가 있었다. 내용은 사적인 이해관계 주체이더라도 해당 토지의 70% 이상을 합법적 계약(lawful contract)을 통해 매입했다면, 나머지 30%는 토지수용의 대상이 된다는 것이다.⁴⁸ 결국 문맹률이 높고 소유관계 개념이 희박한 부족민(tribals) 거주지역에서 범죄조직과 결탁된 범법정치인(goonda)들이 활약할 수 있는 장이 마련된 셈이다. 폭력과 불법과 서류조작 등의 다양한 방법을 통해 합법으로 포장이 가능한 토지매입이 70%를 넘기게 되면, 해당 토지를 자산화해서 막대한 부를 얻을 수 있는 길이 열리는 것이다. 이런 맥락에서 이들이 활동할 수 있게 해 주는 아주 좋은 토대는 바로 인도의 토지대장이 절망적일 만큼 케케묵은 것(hopelessly out of date, Saxena, 2012: 438a)이라는 사실이다. 돌레라(Dholera) 사업⁴⁹에서 구체적인 토지대장 문제의 사례가 잘 드러난다. 예로 하이반뿌르(Haibatpur) 마을에 사는 38세의 바울리야(Falajibhai Nagjibhai Bauliya)라는 농부는 96에이커의 농지를 소유했다고 하는데, 지금 전산화된 농지 기록에는 그 절반도 나타나지 않고 있다(Kohli, 2016). 1968년에 국가에서 받은 농지가 아직도 공식 기록에 반영되지 않고 있는 것이다. 이 농지에 대해 내야 하는 불하대금 납부가 완료되기 전에는 농지대장에 기록해 주지 않고 있는 것이 하부 단위 현장 조세징수기관의 관행이다. 수많은 농지개혁 법안들과 유사정책들(Land Ceiling Act, State Tenancy Law, Santhani Scheme)이 시행되었지만, 실제로 농지를 갖지 못하고 문맹이었던 농민들의 권리관계가 공식 서류에 반영되지 않은 경우가

⁴⁸ 이 내용에 해당하는 법률 규정은 명확한 서술을 위해 아래와 같이 원문을 인용하겠다:

(iii) the provision of land for any other purpose useful to the general public, for which land has been purchased by a person under lawful contract or is having the land to the extent of 70 per cent, but the remaining 30 per cent of the total area of land required for the project is yet to be acquired.

Explanation: The word 'person' shall include any company or association or body of individuals, whether incorporated or not.

⁴⁹ 아래에서 설명할 돌레라특별투자구역(DSIR) 사업.

허다하다. 문맹 문제와 맞물려 토지가 세월이 지나면서 지속적으로 분할된 과정을 겪었고 해당 공무원이 부패한 경우가 많았기 때문에 이러한 문제는 계속 악화되어 왔다.

3. LARR과 토지출자

토지수용 문제에서 탈출구가 되리라 많은 기대를 얻은 것은 바로 토지출자(land pooling) 방식의 토지수용이었다. 토지출자의 경우 토지소유자가 미개발 토지를 자발적으로 넘겨주고 대신 개발된 이후의 토지 중 일부를 보상으로 받는 방식을 사용한다. 이상적인 경우라면 사업추진의 장애물이 될 수 있는 높은 토지보상금⁵⁰을 아낄 수 있는 개발주체와 개발 이후 가치가 증대된 토지를 받는 피수용자 모두 이득을 얻을 수 있다. 우선 토지소유주가 아닌 생계박탈피해를 위한 대책은 되지 못한다는 한계⁵¹는 차치해 두고 이 가능성의 의미와 맥락을 검토해 보자. 토지출자 방식의 해결책이 지닌 맥락과 의미를 역사적으로 검토하자면 우선 구자랄(Gujarat)주의 돌레라특별투자구역(DSIR: Dholera Special Investment Region)이나 구자랄국제금융기술도시(GIFT: Gujarat International Finance Tec-City)와 같은 개발사업을 검토해 보아야 한다. 2007년 발표된 DSIR 사업은 “국제적인 생산과 유통의 허브”로서 스마트시티와 국제공항까지를 갖춘 지역 발전의 비전을 제시했다. 이 사업은 실제로 델리-뭄바이 산업회랑의 일부로 24

⁵⁰ 비다디스마트시티(Bidadi Smart City) 프로젝트 추진을 준비하고 있는 벵갈루루대도시권개발청(Bangalore Metropolitan Regional Development Authority) 공무원이 토지보상비가 ‘폭탄’이 될 수 있다는 표현을 언론 인터뷰에 사용했을 만큼 토지보상비는 스마트시티 사업추진에서 부담이 되는 것이 현실이다(Rohith, 2016). 그래서 뿌두체리(Puducherry)의 경우처럼 특별경제구역(Special Economic Zone) 조성을 위해 수용된 토지가 스마트시티 프로젝트를 위해 전용되는 예들도 있다(PTI, 2016).

⁵¹ 예로 안드라프라데쉬(Andhra Pradesh) 주의 아마라바티(Amaravathi)의 경우만 보더라도 현실적으로 모두가 이익을 얻는 것은 결코 아니었다(HLRN, 2017: 23; 70, fn.88). 대다수 달릿(Dalit)에 속하는 토지가 없는 일용직 노동자들은 2,500루피만을 보상으로 받고 직업이 없어졌으며 일자리를 찾아 매일 50km를 이동해야 하는 상황이 벌어졌다. 이러한 아마라바티에서의 토지출자 문제에 대해 몬포트사회연구소(Montfort Social Institute)가 전하고 있는 동영상이다. <http://www.youtube.com/watch?v=bdaBCuBFInc>.

개의 사업거점들 중 하나에 해당하는 사업이었고, 당시 구자랄 주지사였던 모디가 이 사업을 발표했던 당사자였는데, 이제는 모디가 총리가 되었고 그래서 2015년에 중앙정부에서 278억 4,000만 루피의 자금지원이 이루어지면서 실질적으로 추진되기 시작한 사업이다. 그런데 이 사업이 더욱 중요해진 이유는 바로 탈이 많았던 토지수용에서 벗어나 토지출자 모델을 도입했다는 사실이다. 이런 모델이 필요해진 직접적인 이유는 바로 2013년에 「토지수용 및 이주정책에 대한 공정한 보상과 투명성 제고를 위한 법(LARR: Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act, 2013)」이 제정되었기 때문이다. 이 법을 통해 토지 수용으로 생계대책을 잃게 되는 사람들의 권리침해에 대한 사회적 영향을 고려하고 이주와 재정착에 대한 권리를 신중하게 고려해야 하는 상황이 벌어졌다.⁵² 그런데 현실적으로는 이 법을 통해 많은 상황이 개선되기보다는 토지주들과 수용주체들 간의 힘겨루기가 더욱 심해지고 사업진행은 더욱 더뎠고 사법부 의존이 강화되는 경향이 나타났다. 이러한 상황을 타개할 묘안으로 정책 전문가들 사이에서 제안되고 선호되던 해결책이 토지출자 방식인데, 이 해결책도 큰 희망이 되고 있지 못하다.

DSIR 사업에서의 토지출자 모델은 토지소유주가 토지를 유동화시켜 자본이 커질 때 수익을 나누는 투자주체로서의 기업가 역할을 하라는 것인데, 문제는 현장의 농민들이 당장 먹거리를 확보할 대체 농토가 제대로 주어지지 않는다는 것이었다. “돈을 먹을 수는 없잖아요?”라는 구호가 모든 것을 말해 준다. 우선 구자랄 주에서 특별투자구역법(Special Investment Region Act, 2009)에 따라 정부는 농부들의 땅 50%를 아무런 보상 없이 수용할 수 있다. 왜냐하면 나중에 개발이 완료되고 나서 저가의 농토 대신 받게 될 비싼 땅이 크기가 절반이라고 해도, 원래 농토 전체보다 훨씬 가치가 큰 땅이 될 것이라는 사실 때문이다. 그러니까 수용자들은 수용 대상 토지가 단순한 황무지(barren land)라고 전제하고

⁵² LARR 2013은 정부사업의 경우 동의가 필요하지 않게, 공공-민간 합작사업은 70% 토지주의 동의를, 그리고 민간사업은 80% 토지주의 동의를 얻도록 규정했다. 추가로 사회적 영향평가(Social Impact Assessment)를 의무화했고 관계사업의 경우라면 환경영향평가(Environmental Impact Assessment)도 시행하도록 했다. 그리고 관계된 다중곡물영농지(irrigated multi-cropped land)는 주정부가 정하는 상한선 이상으로 수용되지 못하게 했다.

있었던 셈이다. 그런데 농부들은 아주 비옥한 옥토이고 밀과 목화를 경작하고 야채들도 자라는 좋은 땅이며, 국가에서 약속한 관개시설이 갖추어지면 더욱 가치 있는 땅이 될 것이라고 한다. 따라서 이들에게 대체지로 주어질 진짜 황무지에서 이들은 보상으로 받을 토지를 유동화할 때까지 생계대책이 없게 된다(Kohli, 2016). 또한 새로 이주하게 되는 대체농지가 있다고 해도 그곳에 농업을 위한 시설을 갖추자면 투자금을 확보해야 하고 관공서의 허가를 새로 받아야 하는데, 이것은 엄두가 나지 않는 과제가 되고 만다. 그리고 개발이 끝난 고가의 토지를 받는다고 해도 그 토지는 용도가 IT, 여가시설, 스포츠 등으로 구역에 따라 제한된다. 따라서 그 땅에서는 다른 활동을 할 수가 없게 된다. 또 토지소유자인 농부들의 경우 자발적으로 농지를 제공하고자 하지 않는 경우 이더라도 주변의 토지들이 수용되고 나면 영농이 불가능해서 농지를 포기해야 하는 경우가 많다(HLRN, 2017: 23).

이런 제도적 공백이 시골 농지의 경우에만 적용되는 것이 아니다. 예로 델리개발청(DDA: Delhi Development Authority)⁵³의 경우를 보자. 1962년 이후 80년대까지 DDA는 많은 토지를 저소득층 주거문제 해결을 위한 목적으로 수용했다. 그런데 폭발적으로 늘어나는 도시 노동자들에게 주택을 공급하도록 토지를 개발하는 데에 실패했고, 이 토지들은 대부분 방치되었다. 결국 재정부족이 배후에 자리 잡고 있었다. 그런데 델리 마스터플랜에서는 도시빈민층에게 도시의 거주용지 25%를 할당하게 되어 있었다. 그래서 1990년대 들어서서 노동자들이 비공식 내지는 불법적으로 미개발 부지에 정착하는 것을 정치인들과 공무원들이 묵인해 주게 되었다. 주정부에서 이 토지들을 90년대 말부터 민영화하려고 하자 300만 명으로 추산되는 이 불법주거단지 거주민들이 이미 확고하게 고착된 현실이 된 주거단지를 철거하는 일에 강력하게 반발하였고, 이 문제는 정치적 해결이 불가능한 일이 되고 말았다. 결국 여기에서는 빈민들의 거주지에 대한 점유가 불법이며, 슬럼은 도시의 미래를 위해 제거되어야 한

⁵³ 델리의 토지수용 및 개발과 관리와 증여 등을 담당하는 기관인데 중앙정부의 통제를 받아 지방정부의 의사결정과 무관한 위치에 있고, 이는 중앙정부의 도시계획과 현장을 담당하는 관료 그리고 선출직 공무원들이 괴리되는 구조를 잘 보여 준다.

다는 상류층의 논리가 토지민영화를 위해 동원되는 상황에 이르게 되었지만 (Ghertner, 2011: 509ff.) 현실적인 해결은 요원한 상황이다.

4. 소급입법과 소급징세 그리고 사법부의 정치

LARR이 토지수용의 현장에서 실제로 관철되었는지는 별도의 질문으로 남겨 두자. 몇몇 주 단위(Tamil Nadu, Maharashtra and Karnataka)에서는 식민시기 법률(Land Acquisition Act, 1894)에 근거한 기존 규정들을 계속 적용시켜 토지수용을 강행했다. 2013년의 LARR이 대체 법안으로 제정된 후에도, 식민시기 법률이 여전히 관철되었던 것이다. 예로 LARR이 발효된 직후 따밀나두주에서는 LARR이 주 내부에서 적용될 때 동시에 적용되도록 첨가조항을 제시해서 LARR의 예외 3가지를 만들어 2015년 1월부터 시행하게 했다. 이에 따른 소송전이 이어지고 있고 여러 주의 개별 사정들이 복잡한 전개 양상을 낳고 있지만, 분명하게 LARR에 대한 중앙정부와 정치권에서의 회피시도는 여전히 살아 있는 양상이다. 마드라스고등법원(Madras High Court)이 2019년 7월 3일 따밀나두주의 토지수용법이 LARR로 무효가 되었다고 판결했다. 따라서 토지가 이미 개발 완료되어 사용이 시작된 경우가 아니라면 2014년 이후 주법률에 따라 이루어진 토지수용을 모두 무효화했다(Gokhale, 2019). 그런데 따밀나두 주의회는 딱 두 주만에 이 판결에 대응해서 고안된 법률(Tamil Nadu Land Acquisition Laws (Revival of Operation, Amendment and Validation) Act, 2019)을 통과시켰다. 이 법에서 기존의 법률 규정들이 다시 효력을 갖는다고(revived) 명기했다. 이렇게 되자 결국 최종 판단은 대법원에 맡겨졌고 인도대법원이 2021년 6월 29일에 이에 대한 판결을 내렸다.⁵⁴ 핵심 사안은 3가지였는데, 첫째는 소급의 유효성이었다. 2019년 따밀나두의 법이 기존 법률을 소급해서 유효하게 만들었으니 소급입법인데, 기존 법률이 2013년 9월 26일자(LARR이 대통령의 인가를 받은 날)로 유효하게 되었다고 규정한 내용이 해당된다. 6년을 소급해서 유효성을 규정한 것인데 대법원

⁵⁴ Supreme Court of India. Bandhua Mukti Morcha vs Union of India & Ors. on 29 June, 2021.

은 의회가 소급해서 법률의 유효성을 규정할 권한이 있다고 인정했다.⁵⁵

이 판결의 파장은 결코 만만하지 않다. 수많은 주정부들은 LARR의 토지수용 관련 제한을 우회하기 위한 여러 방법을 동원해 오고 있었는데, 따밀나두의 판례를 통해 이제 주의회에서 소급적용으로 LARR 이전 법률이나 혹은 법적 분쟁이 있기 이전의 법률을 부활시킬 길이 열렸기 때문이다. 이는 앞으로 토지수용과 관련된 복잡한 갈등의 현장에서 또 다른 변화를 불러일으킬 것이다. 이미 수용한 토지의 수용을 무효화시키는 판결에 대응할 정치권의 우위가 분명해지는 상황이다. 이것만 문제가 아니다. 더욱 크게 주목할 부분은 바로 소급적용 법률의 유효성이 확인되었다는 점이다. 인도 헌법은 형법의 소급적용을 금지한다. 하지만 대법원은 의회가 다른 분야, 예로 조세징수에 대한 법률의 소급입법권을 가지는 것은 대부분 인정해 왔다. 그런데 문제는 토지수용의 참여 주체가 외국자본이고 국제소송의 가능성을 고려한다면 간단한 문제가 아니다. 다시 말해서 침해한 갈등, 즉 토지수용의 갈등에 대한 죽은 법률이 다시 살아나는 일이 인도에서는 얼마든지 가능하다는 말인데, 헤이그의 상설중재법원(The Permanent Court of Arbitration)은 명확하게 이런 방식의 소급입법이 자유무역협정에 따른 공정하고 공평한 대우의 기준(standard of equitable and fair treatment under a free trade treaty)을 침해한다고 판결을 했다.⁵⁶ 조세를 소급해서 부과하는

⁵⁵ 두 번째 쟁점은 법률이 참조(referential)방식일 수 있느냐 하는 것이었는데, 내용은 지난 법률의 유효성을 인정하는 의회 의결 과정에서 대상이 된 세 법률의 이름만 언급이 되었고, 실제 법률의 규정 내용이 의회에서 통과된 것은 아니었다는 것이다. 대법원은 이런 방식의 '참조' 내용이 분명한 경우여서 문제가 없다고 했다. 셋째 쟁점은 법원 판결을 의회가 무력화할 수 있느냐 하는 것이었다. 마드라스 고등법원 판결을 의회가 무력화시키는 것에 대해 2019년 법률이 이전의 법들을 유효하게 만든다고 명시했기 때문에 고등법원판결을 준수하는 것이라고 했다. 다시 말해서 판결을 무효화한다는 것이 아니고 고등법원 판결의 사유가 된 근거를 제거했기 때문에 문제가 없다는 것이다. 판결이 해당 법률에 대해 새롭게 의결되고 유효성을 검증받아야 한다고 했는데 문제를 해결했다는 것이다.

⁵⁶ 대표적으로 Vodafone의 경우를 들 수 있다. 보타폰은 Hutchison Essar의 지배권을 해외에서 이루어진 112억 달러짜리 거래로 2007년 인수했다. 인도 국세청은 1억 1,218만 루피의 세금을 누락시켰다고 통보했고 벌금으로 7,900만 루피를 청구했다. 이에 보타폰은 소송을 강행했고 최종심에서 승소했다. 그러자 정부는 2012년에 조세법을 소급개정해서 이 사건에 개입했고, 결국 보타폰은 국제법을 찾아 상설중재법원으로 이 사건을 가져갔다. 다른 Cairn Energy의 경우도 거의 비슷한 구조를 가진 사건이다. 관련 사건은 이 외에도 인도 내 자산을 취득한 15개 회사들이 연관된 줄소송의 문제였다.

데, 여기에 소급입법을 수단으로 동원하는 인도의 관행은 심각한 문제를 안고 있었다. 그래서 전문가들이나 정치인들 모두 이 문제를 알고 있었지만 인도의 사법부는 인도의 뼈대한 정치적 의사결정 주체였던 셈이다. 2018년 당시 재무 장관이던 자이틀리(Arun Jaitley)는 보다폰(Vodafone)관련 징세 문제가 “잘못된 결정(erroneous decision)”이었다고 생각한다고 발언한 바 있는데, 2014년 7월 의회의 예산기조연설에서는 “소급 징세를 할 수 있는 권한은 국가의 주권사항”이라고 하면서 다만 조심스럽게 행사되어야 한다는 단서를 붙인다(*The Economic Times* 20/12/24). 합리적 제도 구축과 정치적 구호 사이에서 줄타기하는 모습이 적나라하게 연출된 것이다. 바로 이러한 사실들이 외국자본의 투자를 실질적으로 불가능하게 만드는 시장과 제도의 불확실성을 인도 정부 스스로 증폭시키고 있다는 사실을 드러내 준다. 정치권과 사법부 모두가 불합리한 관행을 유지하는 일에서 정치적으로 각자의 몫을 하고 있었던 상황이라고 할 수 있는데, 인도가 처한 현실은 변화를 요구하고 있다. 최근 2021년 조세법(Taxation Law (Amendments) Act, 2021)이 2021년 8월 13일 대통령의 재가를 받았고, 이 법안의 내용에는 그간 꾸준하게 논쟁거리가 되고 문제가 되어 온 소급 징세의 대표적 사안이었던 2012년 법률에서의 소급 징세를 이제야 무효화시켰다.

그렇다면 LARR로도 변화가 가능하지 않은 토지수용문제의 근본 원인은 무엇인가 검토해야 한다. 근본적으로 문제는 지가산정체계가 식민시기 토지수용법을 그대로 따르고 있다는 사실이다. “circle rate”이라고 불리는 방식이 적용되는데, 그 의미는 부동산이 그 이하의 가격으로는 거래가 불가능한 최저가를 산정하는 방식을 말한다. 각 지자체(district)가 거래가격의 평균가에 기초해서 평균 지가를 결정하는데, 이 공시지가에서 평균가를 벗어나는 가격들은 무시된다. 따라서 세금을 아끼기 위해 매도자가 실거래가를 낮추어 신고하는 일이 일상인 현실을 전혀 반영하지 못하는 체계가 유지되고 있다(Mohanty and Dutta, 2014). LARR에서는 이렇게 설정된 기준가격에 승수(multiplier)를 곱하는 것을 인정하는데, 도시지역은 1이 승수이고 시골지역은 1부터 2 사이의 수를 곱하는 방식이다. 그리고 나서 위자료(solatium)로 동일한 액수를 상정하고 가산하는 체계이다. 하지만 근본적인 가격책정의 방식 자체를 손보지 못하고 있다. 실제로는 LARR이 시행된 이후 제대로 토지수용이 원활하게 이루어진 적이 없다. 토

지의 실제 가치가 새로운 법률에 따라 최저가로 산정되는 것보다 몇 배 높게 나타나기 때문이다(Mohanty and Dutta, 2014). 그러니 SCM이 이 새로운 조건에 맞추어 사업을 진행하기를 바라는 것은 무리이다. 이 모든 문제는 결국 SCM의 가이드라인에서부터 토지수용의 문제에 대해 그리고 토지수용과 연관되어 발생할 다양한 문제들에 대해서 처리방식이나 파급효과를 평가하는 구조를 설계하지 않은 때문이다. 더욱 근본적으로는 국가의 재정난을 사회적 약자들에게 전가하는, 저가 강제 토지수용이 관철되고 있기 때문이다. 이를 위해 소급 입법과 사법부의 정치도 함께 거두고 있다고 할 수 있다.

V. 결론: 스마트시티, 새로운 계기의 등장

토지수용 문제가 SCM 진척을 막는 핵심적인 장애가 되는 이유는 인도가 기반시설 투자를 감당할 재원이 없는 상황에서 공공재 성격이 강한 토지를 부동산 자본으로 전환시키는 방식(Datta, 2016)으로 재원을 충당하겠다는 전략적 판단을 했기 때문이다. 부동산이 가치를 가진 경제적 자산으로 재창출될 때 그 초기 비용, 다시 말해 원소유주나 이용자들에게 주어져야 하는 보상비용이 높다면 수익률은 구조적으로 떨어질 수밖에 없다. 따라서 공식적으로 소유권을 주장할 수 있는 농민들이나 소유권 없이 소작농으로 일해 왔던 농민들 혹은 소유관계에 대한 법적 관계설정도 모호한 부족민들이 가장 큰 피해자가 되는 구조는 이미 설정되어 있다. 그리고 그 결과물로 창출되는 스마트시티는 그 구조에 맞지 않는 사회적 약자들을 포용하기 어렵다. 사회적 약자들에게 신흥중산층이라 불리는 부유층들과 함께 공공와이파이나 홈네트워크서비스를 제공하는 것은 “개발에 편자”라고 해야 한다.

스마트시티 조성을 위해 그리고 그것의 유지를 위해 이루어져야 할 자본투입이 국가재정에서는 불가능할 때(경제 악순환), 결국은 민간영역에서 합리적인 투자가 이루어져야 하며, 이 중에서도 큰 부분은 해외 자본이 개입되어야 한다는 것은 분명하다. 하지만 해외자본 유치가 이루어지기 위해서는 공적 자본의 투입이 보장되어 토지확보 문제 등등의 선결과제가 해결되어야 하는 것

은 물론이고, 투명하고 예측가능한 제도의 구축 및 의사결정 참여 가능성과 투자이익환수 보장이 이루어져야 한다. 하지만 사법부까지 나서서 관행화하고 있는 소급입법의 관례는 정치 악순환에 갇힌 인도의 사회적 의사결정구조의 문제를 다시 한 번 잘 드러내 주고 있다. 기반시설 부족이 제조업 발전을 막고 이것이 다시 조세징수 기반을 축소시켜 재정적자를 만들어 내고, 결과적으로 재정 부족이 기반시설 부재를 야기하는 경제 악순환의 고리에, 토지수용을 매개로 SCM이 정치 악순환의 고리까지 연계시키고 있는 것은 아닌지 우려스러운 것은 사실이다. SCM이 이 두 악순환의 교차점에 자리 잡아 그 어떤 마디를 끊어내는 모책이 될 것인지 단언하기는 어렵다. 하지만 분명한 것은 이 사업을 추진하는 정치적 주체로서 BJP와 수혜자로서의 신흥중산층의 이해관계가 일치하는 현재의 구도 안에서 SCM은 지체되는 한이 있더라도 꾸준히 추진될 가능성이 높다. 그렇다면 인도는 미래를 위해 SCM이 또 다른 악순환의 고리, 즉 법률의 과잉생산과 실행력 부재가 불러온 각자도생과 집단주의의 악순환(정치 악순환)을 강화시키지 않게 노력해야 할 것이다. 그리고 이 두 악순환을 고르디우스의 매듭으로 간주하는 태도와 정치적 선전을 위한 일회성 정책은 지양해야 한다. 감동적이지 못할지라도, 지속성을 갖춘 다양한 정책들의 조합만이 복잡하게 얽힌 문제들을 다루는 해결책이 될 것이기 때문이다.

투고일: 2021년 10월 6일 | 심사일: 2021년 11월 15일 | 게재확정일: 2021년 11월 30일

참고문헌

- 강선구. 2016. “스마트 도시로 옹비하는 인도 도시화 정책.” 『세계와 도시』 16, 18-29.
- 강성용·이명무·김윤호·남은영·이상진. 2021. “COVID-19가 인도 노동시장에 미친 영향: 노동격차 확대와 디지털화를 중심으로.” *Journal of Appropriate Technology* 7(1), 102-114.
- 이용·김신주. 2016. “인도 상품서비스세(GST) 법안의 주요 내용과 시사점.” 『KIEP 오늘의 세계경제』 16(27).
- 정채성. 2014. “인도 신중간계급의 사회경제적 성격 및 기타후진카스트 집단과의 관계

- 연구.” 『인도연구』 19(1), 69-108.
- Abraham, Itty. 2017. “From the Commission to the Mission Model.” *The Journal of Asian Studies* 76(3), 675-696.
- Aijaz, Rumi. 2021. “India’s Smart Cities Mission, 2015-2021: A Stocktaking.” *ORF Special Report* No. 155, August 2021, Observer Research Foundation.
- Arun, T. K. 2020. “How India Can Fix Its Problem of Not Collecting Enough Taxes [EconomyPolicy].” *The Economic Times* (January 22).
- Bharatiya Janata Party. 2014. “Election Manifesto 2014.” http://www.bjp.org/images/pdf_2014/full_manifesto_english_07.04.2014.pdf.⁵⁷
- Brown, Wendy. 2015. *Undoing the Demos: Neoliberalism’s Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Burte, Himanshu. 2014. “The ‘Smart City’ Card.” *Economic and Political Weekly* 49(46), (November 15), 22-25.
- Census of India. 2011. Ministry of Home Affairs, Government of India.
- Chhabra, Aarish. 2017. *The Big Small Town: How Life Looks from Chandigarh*. Mohali-Chandigarh: Unistar Books.
- Cullet, Philippe, Sujith Koonan, and Lovleen Bhullar, eds. 2019. *Right to Sanitation in India: Critical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Daniyal, Shoaib. 2019. “Hard Times. It’s Not Only You: Falling Tax Revenues Mean Modi Government Is Feeling the Slowdown Pinch Too.” *Scroll.in* (December 02).
- Datta, Ayona. 2016. “Will India’s Experiment with Smart Cities Tackle Poverty: Or Make It Worse?” *The Conversation* (January 28).
- Deepak Karthik. 2020. “Gandhi Market Revival Plan Back to Square One.” *The Times of India* (February 17).
- Demirguc-Kunt, A., L. Klapper, D. Singer, S. Ansa, and H. J. Richard. 2018. *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Washington, DC: World Bank.
- Dutta, Kaushik and Prasanna Mohanty. 2016. “Land Challenges In Smart Cities.”

⁵⁷ 참고문헌 및 본문에서 제시된 모든 인터넷상의 자료는 2021년 10월 1일에 그 내용이 확인된 것임을 밝혀둔다.

- Geography and You* (January 4).
- Fernandes, Leela. 2006. *India's New Middle Class: Democratic Politics in an Era of Economic Reform*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.
- Fernandes, Walter. 2004. "Rehabilitation Policy for the Displaced." *Economic and Political Weekly* 39(12), (March 20-26).
- Fernandes, Walter and V. Paranjpye. 1997. *Rehabilitation Policy and Law in India: A Right to Livelihood*. New Delhi: Indian Social Institute.
- FICCI. 2014. *Suggested Labour Policy Reforms*. New Delhi: FICCI and All India Organization of Employers.
- Ganesan, S. 2021. "Civic Projects: More Misses than Hits." *The Hindu* (January 01).
- Ghertner, D. Asher. 2011. "Gentrifying the State, Gentrifying Participation: Elite Governance Programs in Delhi." *International Journal of Urban and Regional Research* 35(3), 504-532.
- _____. 2012. "Nuisance Talk and the Propriety of Property Middle Class Discourses of a Slum-Free Delh." *Antipode* 44(4), 1161-1187.
- van Gils, Bart A. M. and Ajay Bailey. 2021. "Revisiting Inclusion in Smart Cities: Infrastructural Hybridization and the Institutionalization of Citizen Participation in Bengaluru's Peripheries." *International Journal of Urban Sciences* (online publication) 2021, 1-21.
- Gokhale, Nihar. 2019. "How Maharashtra, Karnataka & Tamil Nadu Use Outdated State Laws To Acquire Land." *IndiaSpend* (October 09).
- Hastak, Anuradha and Arun Gaikwad. 2015. "Issues Relating to Financial Inclusion and Banking Sector in India." *The Business and Management Review* 5(4), 194-203.
- HLRN. 2017. *India's Smart Cities Mission: Smart for Whom? Cities for Whom?* New Delhi: Housing and Land Rights Network.
- Hoelscher, Kristian. 2016. "The Evolution of the Smart Cities Agenda in India." *International Area Studies Review* 19(1), 28-44.
- Human Development Report. 2014, United Nations Development Programme, New York.
- Kapur, Devesh. 2010. "The Middle Class in India: A Social Formation or Political Actor?" *Political Power and Social Thoery* 21, 143-169.

- Khan, Sama. 2014. "The Other JNNURM: What Does It Mean for Small Towns in India?" *CPR Urban Working Paper 4*, December 2014. New Delhi: Center for Policy Research.
- Kohli, Atul. 2006. "Politics of Economic Growth in India, 1980–2005: Part I: The 1980s." *Economic and Political Weekly* 41(14), 1251–1259.
- Kohli, Namita. 2016. "Land Pooling Looks Fertile, But Dholera Farmers Not Reaping Benefits." *The Hindustan Times* (January 21).
- Kumar, Sudesh and Anindya J. Mishra. 2018. "Development-Induced Displacement in India: An Indigenous Perspective." *Journal of Management & Public Policy* 10(1), 25–36.
- Lahiri, Amartya. 2020. "The Great Indian Demonetization." *Journal of Economic Perspectives* 34(1), 55–74.
- Liesen, Laurette T. and Mary Barbara Walsh. 2012. "The Competing Meanings of 'Biopolitics' in Political Science Biological and Postmodern Approaches to Politics." *Politics and the Life Sciences* 31(1/2), 2–15.
- Luther, William J. 2017. "Second Thoughts on Indian Demonetization." *AIER* (November 01).
- Ministry of Urban Development. 2015. *Smart Cities Mission Guidelines*. New Delhi: Government of India.
- Mohanty, Prasanna and Kaushik Dutta. 2014. "Buying Land for India's Smart Cities." *The Mint* (September 19).
- Piketty, Thomas and Nancy Qian. 2009. "Income Inequality and Progressive Income Taxation in China and India 1986–2015." *American Economic Journal: Applied Economics* 1(2), 53–63.
- PTI. 2016. "Land acquired for SEZ to be used for Smart City project in Puducherry." *The Economic Times* (June 23).
- Rajagopalan, Shruti. 2020. "Demonetization in India: Superfluous Discovery and Money Laundering." *The Review of Austrian Economics* 33, 201–217.
- Ranade, Ajit. 2016. "Stagnant Manufacturing, Raising the Share of Manufacturing in GDP: This Is a Hard Nut to Crack, But Crack It We Must." *Mint* (July 13).
- Rao, Kavita R. and Pinaki Chakraborty. 2010. "Goods and Services Tax in India: An Assessment of the Base." *Economic and Political Weekly* 45(1), 49–54.

- Ravi, Shamika, Adie Tomer, Ankit Bhatia and Joseph Kane. 2016. *Building Smart Cities in India Allahabad Ajmer and Visakhapatnam*. Washington D.C.: Brookings India and Brookings Institution.
- Reserve Bank of India. 2017. Annual Report 2016–17. August 2017.
- Rohith, B. R. 2016 “BMRDA to Try Landpooling for Bidadi Smart City Project.” *The Times of India* (December 01).
- Roy, Rathin. 2014. “Twin-Twin Deficit.” *National Institute of Public Finance and Policy (NIPFP) One Pager*, 2014 May.
- Saxena. N. C. 2012. “Land Acquisition for Industry.” Kaushik Basu and Annemie Maertens, eds. *The New Oxford Companion to Economics in India*, 436-442. Oxford: Oxford University Press.
- Sethi, Aman. 2016. “Before PM’s Announcement, Rumours of Demonetisation Abounded.” *The Quint* (November 12).
- Sharma, Poonam and Swati Rajput, eds. 2017. *Sustainable Smart Cities in India: Challenges and Future Perspectives*. Berlin: Springer International Publishing.
- Sharma, Samrat. 2020. “Only 1% of India Pays Income Tax, Govt Shows Proof; Tax Evasion Still a Major Roadblock.” *Financial Express* (September 21).
- Shukla, Kinjal, Maitreyi Purohit, and Shubhra P. Gaur. 2017. “Studying ‘Make in India’ from the Lens of Labour Reforms.” *Management and Labour Studies* 42(1), 1-19.
- Singh, S. and D. Chakraborty. 2021. “Government Plans \$41 Billion Reform to Revive Ailing Power Utilities.” *Economic Times* (January 27).
- Sinha, Gaurav R. and Lissette M. Piedra. 2021. “Unbanked in India: A Qualitative Analysis of 24 Years of Financial Inclusion Policies.” *International Social Work* 64(4), 578-595.
- Taraporevala, Persis. 2018. “Demystifying the Indian Smart City An Empirical Reading of the Smart Cities Mission.” *Center for Policy Research Working Paper*, 10th August 2018.
- The Economic Times. 2020. “Retrospective Taxation: India loses Cairn Energy Arbitration Case But Goes after Vodafone” *The Economic Times* (December 24).

- TNN. 2021a. “Highways Dept Begins Work to Relay Roads in Gandhi Market.” *The Times of India* (January 23).
- _____. 2021b. “Vegetable Traders Still Divided over Shifting to G Corner.” *The Times of India* (April 12).
- Vinobha, K. T. 2020. “Short of Funds, MCC Struggles to Acquire Land for Smart City Road.” *The Times of India* (October 20).
- WaterAid India. 2018. “State of Urban Water Supply in India 2018.”
- Yadavar, Swagata. 2019. “After 4 Years Of Swachh Bharat, Open Defecation Down 26 Percentage Points, But Toilet Use Does Not Match Construction Spree.” *IndiaSpend* (January 07).

Abstract

The Socioeconomic Context of the Smart Cities Mission in India: Strategy to Build Infrastructure Countering Fiscal Deficit in a Mediating Position between the Economic and the Political Vicious Circles

Sung Yong Kang *Seoul National University*

The Smart Cities Mission (SCM) in India initiated by the Narendra Modi government in 2015 is to be understood and reviewed in the wide socioeconomic contexts of India. The SCM aims basically, in my judgement, to create the urgent living infrastructure mobilizing private capital, especially foreign direct investments. This could contribute to escape the vicious circle of financial deficit, the missing infrastructure, the weak manufacturing industry, and the lack of infrastructure investments. However, the indispensable land acquisition for the SCM reveals the high-cost structure in social decision-making in India and points out the reason of the stalled progress in the Mission. Leaving political slogans and technological ambiguities aside, the potential transformative power of the smart city and its limitations should be reviewed against the relevant historical background. It is suggested carefully that the financial deficit would be the most fundamental mediating loop between the economic vicious circle and the political chains of problems in India. It is the reason why not the one-off political events such as the demonetization in 2016, but the combination of persistent policies are required.

Keywords | Smart Cities Mission, Smart City, Swachh Bharat Mission, Neo-middle Class in India, Land Acquisition