

KIEP 지역경제 포커스

대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4 2007년 4월 2일

ISSN 1976-0507 Vol. 1 No. 3

인도 경제특구(SEZ) 정책과 문제점

이순철 세계지역연구센터 동서남아팀 부연구위원(sclee@kiep.go.kr, Tel: 3460-1025)

오민아 세계지역연구센터 동서남아팀 연구원(moh@kiep.go.kr, Tel: 3460-1190)

- ▣ 중국의 경제개발구를 모방하여 도입한 인도의 경제특구(SEZ)가 최근 700여 개가 넘는 신청이 쇄도하는 가운데 토지 선정 및 보상, 거주민 이주 문제, 개발특구의 부동산투기화 등 다양한 문제들이 발생하면서 인도정부는 일시적으로 신규 특구 신청에 대하여 허가를 보류하고, 경제특구 정책을 다각적으로 검토하고 있음.
- ▣ 경제특구 정책은 ① 잦은 규정 수정에 의한 무제한적 승인, ② 민간자본 유치에 의한 개발시 규모, 인프라 건설, 가공구 비중 등에 대한 제약 축소, ③ 토지부지선정, 가격선정 및 보상 등의 개발 중심 규정 확대, ④ 또한 각종 과도한 세제 혜택 등으로 입주기업 및 개발업체에 매우 유리하게 전환해 나감.
- ▣ 이러한 정책변화는 ① 특구 개발에 대한 효율성 및 공정성 논쟁, ② 수출을 위한 개발보다는 투기성 부동산 개발 확대, ③ 조세수입 감소는 물론 신규투자보다는 기존 국내기업의 이주를 부추기는 결과 등을 초래함에 따라 인도 좌파, NGO 등의 거센 저항 유발 등으로 경제특구개발사업 추진을 어렵게 만들고 있음.
- ▣ 인도 경제특구 개발에 참여 및 입주한 우리 기업들은 현재 논의되고 있는 토지 수용 및 보상, 노동법 개정 여부 등의 정책 변화를 명확히 분석하고 이에 대한 대응책을 마련할 필요가 있음.

1. 서론

- 인도는 1991년 이후 각종 경제 관련 제도를 개혁하고 대외적으로 개방정책을 추진함에 따라 지난 20년간 연평균 5~6%의 성장을 기록하고, 최근에는 8%대의 성장세를 기록하여 중국 다음으로 세계에서 가장 빠르게 성장하고 있음.
 - 하지만 이러한 성장은 주로 IT 부문 중심의 급속한 성장에 의한 것으로 향후 지속적이고 안정적인 성장을 위해서는 제조업 동반 성장이 요구됨.
 - 이에 인도는 외국인직접투자 유치, 수출 증진, 국제경쟁력 제고 등을 통한 경제 성장 및 고용창출 방안의 일환으로 중국의 경제개발구를 모방하여 경제특구 (Special Economic Zone: SEZ)제도를 도입함.
- SEZ제도는 특히 기존의 IT 서비스산업이 누리왔던 세금면제, 재정 및 인력수급의 편의를 입주업체에 제공함으로써 외국인직접투자 유치 및 제조업 발전을 도모하기 위해 2000년 4월에 도입함.
 - 하지만 인프라시설 취약, 노동법 제약 등으로 2003년 말까지 당초 예상과는 달리 신규 SEZ 설립 및 기업 입주 실적이 저조하게 나타남.
 - ※ 2000년 이후 승인된 27개의 경제특구는 자금부족으로 건설이 지연되어 2003년 말까지 기존 수출가공구(Export Processing Zone)에서 전환된 8개 특구만이 실제로 가동됨.
- 인도정부는 경제특구 도입 후 운영실적 및 외국인직접투자가 부진하게 나타나자 2005년 6월 SEZ 설치 및 입주시 기업에 대해 다양한 인센티브 제공 및 입주요건 완화를 주요 내용으로 하는 경제특구법(Special Economic Zone Act, 2005)을 제정하고 2006년 2월에 경제특구시행령(Special Economic Zone Rules)을 발효함.
 - 본 법령이 발효한 후 경제특구 승인신청 건수가 700여 건에 이르는 등 폭발적으로 경제특구 신청이 쇄도함.
- 이러한 가운데 토지 선정 및 보상, 거주민 이주 등의 다양한 문제들이 발생하자, 인도정부는 2007년 1월 22일 관계장관회의에서 허가신청 과정에 있는 304개 경제특구에 대하여 일시적으로 승인을 보류한다고 발표함.

표 1. SEZ 입주 및 개발업체 혜택사항

SEZ 입주업체 혜택사항	SEZ 개발업체 혜택사항
배타적 면세구역으로 무역 및 관세에서 외국영역 대우를 받음	SEZ 개발, 운영, 관리에 필요한 물자의 구입, 수입시 면세 조치
제조업, 무역, 서비스 등 다양한 업종 활동가능	외국투자의 SEZ내 주거시설, 쇼핑몰, 병원, 학교 등 다양한 시설 건립 허용
외환수익 의무에서 3년내 적극적 외환수익 거두는 것으로 조건 약화	개발업체 투자 모기업에 대한 소득세 면제
수입시 별도의 허가 불요	SEZ내 개발계획 수립의 자율성 보장
국내 구입물품 판매세(Sales Tax) 환급	Service Tax 면제
SEZ내 자체 통관시설 이용	SEZ내 자체발전, 송전, 배전 허용

- 비록 일시적으로 경제특구에 대한 허가 승인을 보류하고 있지만, 전반적인 경제특구 정책변화가 요구되는 것으로 평가되고 있음.
- 본고는 인도정부가 경제특구법을 제정하고, 시행령을 추진한 배경 및 주요 내용에 대하여 고찰하고, 또한 최근 경제특구 추진에 따른 성과 및 부작용 등 경제특구 운영 동향 및 실태를 분석하여 인도정부의 최근 경제특구에 대한 정책적 논의를 살펴보고 시사점을 제시함.

2. 최근 경제특구 운영 현황 및 실태

- 150개 SEZ, 40억 달러 투자 유치 등의 계획을 담은 SEZ 정책이 다양한 인센티브를 제공하는 2005/6년 경제특구법으로 새롭게 전환함에 따라 2007년 1월 현재 237개의 SEZ가 승인되고 304개가 허가를 기다릴 정도로 경제특구 개발에 새로운 모멘텀을 제공하고 있음.
- 인도의 열악한 인프라와 행정규제가 심한 상황에서 기업들은 인프라가 잘 갖추어져 있고 다양한 인센티브 혜택을 제공하는 SEZ를 선호하고 있음.
- 특히 SEZ에 입주한 기업은 외환순수취의무(positive net foreign exchange earning)만 달성하면 되고 제조, 무역, 서비스업 등 다양한 업종이 활동할 수 있는 요건이 충족되므로 SEZ로의 입주 수요는 끊임없이 폭주하고 있음.

- 2007년 1월까지 인도정부는 237건을 승인하였으며, 이 중 부지 확보가 안 된 166건은 원칙적인 승인을 받은 상태임.

표 2. 인도 SEZ 업종별 승인 추이

	정식승인	원칙승인	총계
IT/ITES	85	38	123
다품종 중사업	13	35	48
섬유 및 의류	13	10	23
의약 및 BT	13	5	18
IT하드웨어	10	5	15
엔지니어링	4	8	12
원자재	2	5	7
자동차	3	3	6
보석류	2	3	5
기타	5	5	10
합계	150	117	267

주: 원칙승인(In-Principal Approval)은 토지 확보 또는 토지 관련 주정부와의 합의 없이 일반적인 SEZ 개발계획안에 대하여 승인해 주는 제도이며, 정식승인(Formal Approval)은 토지를 주정부와 협의하여 확보한 것을 증명할 경우 승인해 주는 제도임.
 자료: Ministry of Commerce(2006. 8)

- 특히 다국적 기업과 인도의 기업들이 앞 다투어 SEZ 설립 신청을 하고 있어, 기대했던 산업투자가 확대되고 있으며, 고용창출도 함께 확대되고 있음.
- 릴라이언스, 노키아, POSCO 등 많은 인도 대기업 및 글로벌기업들이 전국에 있는 특별경제구역에 향후 수십억 달러를 투자할 것이라고 발표함.

표 3. 주요 기업의 인도 SEZ 투자 계획

기업	투자 규모	투자분야	투자지역
릴라이언스(Reliance)	180억 달러 3,200 에이커	제조업, 서비스, 농가공업	구르가온 뭄바이
노키아(Nokia)	10억 달러	-	타밀나두
DBF	20,000 에이커	발전소, 쇼핑몰, 주거시설, 공원, 제조단지	구르가온
POSCO	-	제철소, 용수, 항만, 전력, 도로	오리사
TATA Steel	-	-	고팔퍼(Gopalpur)
Jindal Stainless Steel	-	-	자이프르

자료: 다양한 자료

- 인도 상공부는 SEZ를 통해 2009년까지 100만 명의 고용창출효과와 130억 달러 정도의 외자유치를 통해 제조업 부문 경쟁력이 비약적으로 강화될 것을 기대하고 있음.
- o 인도정부의 2004/05 연례보고서에 따르면 동 회기년도까지 948개 기업이 SEZ에 입주하여 영업을 하고 총 11만 명의 일자리가 창출되었고 이중 4만 명이 여성인력임.

표 4. 인도 SEZ의 최근 2년간 수출 실적

(단위: 천만 루피)

연도	수출실적
2003/04	13,854
2004/05	18,309
2005/06*	15,581

주: * 4~12월 예상치

자료: Ministry of Commerce, *Annual Report 2005/06*.

- 하지만 SEZ의 신청열기가 식지 않고 있는 가운데 토지 보상 및 거주민 이주 문제 등의 다양한 문제들이 발생하면서, 인도정부는 2007년 1월 관계장관회의에서 새롭게 신청한 304개 경제특구신청서에 대하여 일시적으로 승인을 보류함.

3. SEZ 정책의 문제점

- 인도정부는 경제특구의 총 수를 150건으로 제한하는 계획을 세웠으나, 지속적인 규정 전환 및 승인절차 간소화를 통해 무제한적으로 경제특구를 승인해 왔으며, 이러한 승인은 무분별한 경제특구 확산 및 특구 개발의 공정성 훼손이라는 문제에 직면하게 됨.
- SEZ 개발 건수 제한을 해제한 후 700여 개의 SEZ가 신청되었으며, 국내기업들이 대거 입주신청을 하고 있어 실효성 및 인도경제에 대한 파급효과가 의문시됨.

- 이는 중국은 국가급 157개, 성급 166개, 그 외 시 및 현급 등 총 500여 개가 있으나, 또한 중국의 개발구는 외자유치를 통한 중국경제개발이라는 목표에 의해 추진되어 나름대로 성과를 거둔 것과는 대별됨.
- 특히 수출진흥지역(Export Oriented Unit)에 입주한 기업, BPO(Business Process Outsourcing) 등 IT 기업에 주어졌던 법인세 면제기간이 2007~10년에 종료됨에 따라 기존 면세혜택 기업들이 경제특구로 대거 이동하려하고 있어 신규투자보다는 조세 회피 또는 조세 피난처로 활용되고 있음.
- 재무부, 좌파정당, NGO 단체 등은 이러한 이동으로 연방정부에 2010년까지 380억 달러의 막대한 세수 감소가 예상 된다고 주장하고 있음.
- 인도의 SEZ는 중앙정부 또는 주정부가 재정투자를 하는 중국의 개발특구와는 달리 민간자본 유치에 의한 개발을 장려하고 있어, 현재 허가 신청한 SEZ는 대부분 규모가 작아 SEZ 활용방법상의 다른 유형이 나타남.
- 중국의 5개 경제특구의 총면적은 약 3만 8천 km²로 남한 면적의 2/5에 해당하는 광활한 면적을 보유하고 있으나, 인도는 전체 267개 특구 가운데 절반인 133개 특구 규모가 평균 4.2km²에 불과해 특구로서의 효율성을 기대하기가 힘든 상태임.
- 특히 작은 규모의 SEZ일수록 인프라에 대한 투자를 거의 하지 않는 반면, 각종 세제혜택을 받고 있기 때문에 SEZ 규모의 효과 및 효율성에 대한 문제가 계속 제기되고 있음.
- 최근에 SEZ에 대한 가장 큰 이슈는 토지 선정 및 수용, 토지 보상, 이주 문제 및 재활 조치 등 토지 관련 문제임.
- SEZ 승인과정에서 부지 확보와 지역내 갈등을 일으키는 사례가 빈번히 발생함.
- 소득이 낮고 좌파성향이 강한 서벵갈(West Bengal)지역에서는 인도네시아의 Salim Group의 토지 선정 과정에서 반대세력의 투쟁으로 최근 6명의 사상자가 발생하여 SEZ승인을 일시적으로 보류하고 있는 상태임.

- 또한 인도의 연립내각(UPA)에서는 유혈사태 지역인 서벵갈의 편잡(Punjab)과 우타르 프라데쉬(Uttar Pradesh) 지방 선거가 다가오면서 농민들의 표를 의식하여 SEZ 토지 승인을 보류하고 있음.
- SEZ법상 SEZ 토지는 주정부가 활용가능한 토지를 지정하고, 강제적으로 토지 매입을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 대부분 농업에 적합한 토지를 수용하여 농민들로부터 기업 또는 개발자에게 부동산 가격차익이 전가되고 있는 실정임.
- 이에 좌파연합은 토지수용법(Land Acquisition Act of 1894, LAA)을 일부 개정하여 정부가 토지를 수용할 때 적절한 이주민의 보상 및 재활을 가능하도록 주장하고 있음.
- 현재법(Section 6 of LAA)에 따르면 공공의 목적을 위해서는 지방정부가 토지를 민간으로부터 수용하여 공공기관이 아닌 민간개발자에게 판매·양도할 수 있도록 하고 있어, 개발업자들이 개발에 따른 막대한 이득을 볼 수 있는 여지가 많음.
- 민간자본으로 SEZ 개발시 강제수용이 가능하고 합리적인 토지시장가격 적용은 물론 합리적인 가격 책정 및 보상도 규정되어 있지 않아 비난의 대상이 됨.
- 현재 수용되고 있는 토지는 대부분 농업활동에 매우 알맞은 토지들로서 농민들의 생활터전을 빼앗고 있다고 주장이 확대되고 있어 토지수용을 더욱 어렵게 만들고 있음.
- 한편 SEZ의 성공적인 운영을 위해서 경직적인 노동법 규정을 SEZ 입주기업에 한하여 완화하려는 노력 역시 좌파세력의 끊임 없는 반대에 부딪치고 있음.
- SEZ 도입시 외국인투자를 확대하기 위해 SEZ내에서 노동법 규정을 완화하는 법안을 준비하였으나 좌파세력의 반대로 노동 관련 예외적용 규정이 통과되지 못함.
- 이에 따라 100인 이상 기업은 종업원을 해고할 때 복잡한 해고절차를 거쳐야 하는 노동법이 특구내에서도 동일하게 적용됨.

- 그럼에도 불구하고 외국인투자를 유인하기 위해서는 현 노동법을 개정할 수밖에 없다는 것이 일반적인 평가임. 하지만 현 노동법이 SEZ규정에 의거하여 개정된다면 모든 사업체로 확장될 가능성이 높아 좌파 등 반대세력의 저항이 매우 클 수밖에 없는 실정임.

4. 평가 및 시사점

가. 평가 및 전망

- 인도정부가 SEZ 승인을 보류한 것은 실제로 SEZ 정책을 전면 개편하기 위한 것보다는 최근 악화되고 있는 여론 및 반발 추세를 가라앉히려는 의도에서 추진되고 있다고 평가됨.
- 인도는 투자를 확대하여 지속적인 경제성장을 해야 하기 때문에 경제개발을 위한 SEZ 투자 및 개발은 계속될 수밖에 없음.
- 최근 인도정부는 토지 취득이 된 SEZ에 대해 허가의 최종단계인 고지(Notification)를 하고 있으며, 일부 연방주는 계속 SEZ 계획을 발표하고 있음.
- 다만 최근에 인도정부는 SEZ를 신청한 개발업자들에게 현재 개발 진척 내용을 모두 보고하라는 문서를 보낸 것을 보아 계획보다 늦어지고 있는 SEZ 개발에 대해서는 허가를 취소할 가능성이 높음.
- 실제로 Hewlette Packard와 CA Computer Associates가 최소 부지 확보 조건인 10만 m²을 충족시키지 못하여 승인이 철회됨.
- 정식 승인된 SEZ 235개 중 단지 63개만 고지(notified)됨.
- 승인 취소가 예상되는 SEZ는 거의 민간자본으로 추진되고 상대적으로 규모가 작으며, 농민 및 좌파로부터 저항이 심하여 토지 취득이 사실상 어려울 것으로 판단됨.

- 그러나 향후 SEZ 개발에서 이주민 보상 및 재활 문제는 어느 정도 개선될 것으로 보임.
- 인도중앙정부가 관계장관회의(EGoM)에 농민들을 위한 토지 수용 및 재활 프로그램에 대하여 어떻게 SEZ 개발과 연계할 것인가에 대한 대응방안을 개발업체에 요구하고 있음.
- 신규 승인 및 고지될 SEZ는 토지 확보, 재활프로그램, 조세회피 가능성 등 주요 난제들을 고려하여 최종결정될 것으로 예상됨.
- 하지만 공식 승인된 235개의 SEZ는 이미 토지를 확보하였기 때문에 최근에 논의되는 정책변화에 영향을 받지 않을 것으로 전망됨.

나. 시사점

- 최근 인도 경제특구와 관련하여 발생한 문제점들은 과다하고 비체계적인 승인으로 SEZ 개발에 의한 이득이 경제 전체 또는 지역경제에 도움을 줄 수 있다는 기대가 점차 사라지면서 발생한 것임.
- 특히 SEZ 개발이 기업에는 혜택을 주는 반면, 이주 지역민들은 오히려 생활터전만 잃게 되어 빈곤현상을 심화시킬 수 있다는 점이 더욱 부각됨에 따라 SEZ 개발 반발이 확대되어 부지 확보를 어렵게 만들고 있음.
- 비록 SEZ에 대한 개념 및 정책기조는 크게 변하지 않을 것으로 예상되지만 토지 확보 및 적절한 보상, 이주민 재활에 대한 논쟁은 SEZ 개발정책뿐만 아니라 여타 인도 경제개발 관련 모든 사업에 영향을 미칠 것으로 사료됨.
- 특히 SEZ 개발이 부동산투기로 일반대중에게 각인되고 있으며, 다른 비경제개발

사업 역시 부동산투기로 비추어져 SEZ 개발에 더욱 악영향을 미치고 있음.

- SEZ 개발을 둘러싼 잦은 충돌로 현 정권 및 서벵갈 좌파의 정치적인 이미지가 이미 크게 훼손되고 있으며 이러한 추세가 마하라슈트라와 같은 주요 경제개발지역까지 확대되고 있어, 선거표를 의식한 정부는 토지 수용에 적극적으로 나서지 않을 것이므로 SEZ의 토지 확보는 더욱 느려질 것으로 판단됨.
 - 이는 인도정부가 토지 수용에 대하여 좀 더 투명하고 공정하게 추진함과 동시에 이주에 따른 토지 보상 및 재활제도를 수정해야 한다는 의미를 내포하고 있음.
- 향후 우리 기업이 인도 SEZ 건설에 참여할 경우 인도의 SEZ 정책을 명확히 분석하고, 특히 토지확보 및 보상 등의 문제에 어떻게 대응해야 할 것인지에 대한 방안을 마련하여 진출하는 것이 바람직함.
 - 만약 우리 기업이 현지점에서 인도 SEZ 개발에 진출해야 한다면, 현재 협상 중인 한·인도 경제동반자협정(CEPA) 협상을 통하여 대응하는 것이 바람직한 것으로 사료됨.
 - SEZ내에 입주한 우리 기업들은 현재 논의 되고 있는 SEZ 정책 논의에 의해 거의 영향을 받지는 않겠지만, 각종 조세 면제 및 혜택, 노동법 개정 등의 분야는 직접적인 관련이 있을 것으로 판단됨.
 - 민간자본에 의한 SEZ의 난개발이 예상되는 만큼 새로운 SEZ에 입주할 우리 기업들은 규모, 인프라시설, 각종 편의시설 등을 철저히 조사하여 SEZ를 선택해야 할 것임.