

메콩 수자원 개발 이익과 비용 주체의 쟁점과 갈등: 본류 댐 싸야부리와 돈사홍을 중심으로*

이 요 한**

I. 서론

동남아 대륙부에 위치한 메콩강(Mekong River)은 4,900km의 길이와 795,000km²의 유역면적을 가지고 있는 세계에서 12번째로 큰 하천이다. 메콩강은 티베트 고원에서 발원하여 중국 윈난(雲南)성·미얀마·라오스·태국·캄보디아 그리고 베트남 6개국을 통과하는 국제하천이다.

메콩 유역의 자연적, 생태적인 통합성이 수천 년간 유지되어 왔지만 현재는 공식적인 국경에 의해 6개국으로 분할되어 있어 메콩강 개발에 따른 이익과 비용도 비대칭적으로 나누어지게 되었다. 메콩강과 관련한 다양한 개발 이슈 특히 수자원개발에 대한 각국의 입장 차이가 명확한 상황에서 논쟁과 갈등이 상존하고 있으며, 최근 민간기업과 NGO의 참여로 더욱 복잡한 이해관계를 형성하게 되었다.

메콩 유역의 수자원 개발과 관련된 이슈를 다루는 최근 국내연구는 많지 않다. 대외경제정책연구원(KIEP)에서 주로 메콩 유역연구

* 본 연구는 대외경제정책연구원(KIEP)의 2014년 전략지역 심층연구 사업, 2014년 서울대학교 아시아연구소의 아시아연구기반구축 사업(#SNUAC-2014-002)의 지원으로 작성되었습니다.

** 라오스 수파누봉 대학교(Souphanouvong University) 교수, 서울대 아시아연구소(Asia Center, Seoul National University) 객원연구원

를 수행해왔는데 김홍구 외(2011) 『메콩지역의 개발전략: 태국·캄보디아·라오스』라는 연구를 통해 관련 유역국의 전략적 접근을 정리하였다는데 의의가 있다. 김태윤 외(2012) 『한국의 메콩 지역개발 중장기 협력방안: 농업, 인프라 및 인적자원개발을 중심으로』 역시 메콩 유역의 산업별 현황과 한국과의 협력방안을 제시하였다. 메콩 유역의 이해관계자에 관해서 Philip Hirsch(2010) "Beyond the Nation States: Natural Resource Conflict and 'National Interest' in Mekong Hydropower Development"는 수자원 개발 관련 국가별 이익과 갈등에 대한 선도적 연구이다. Kate Lazarus(2011) 『Water Rights and Social Justice in the Mekong Region』은 그 동안 개발이익의 소외되어 온 이주민 및 유역민의 입장과 권리를 정리한 대표적 연구이다. 기존의 국내외연구는 수자원개발을 둘러싼 이해관계자별 입장을 설명하였지만 비용주체 외 이익주체에 대한 균형적·상호적 시각 및 갈등을 최소화하기 위한 논의는 부족한 상황이다.

메콩 수자원개발의 이해관계가 복잡하여 하나의 이론으로 현상을 모두 설명하기 어렵지만 본 연구의 기본적 논의는 수자원 정치(water politics 또는 hydro politics)에 기초하고자 한다. 수자원 정치란 “국경을 넘은 수자원의 사용에 관한 협력과 갈등에 대한 체계적 연구”로 정의할 수 있다(Elhance 1999: 3). 수자원 정치는 공공·민간 부문 그리고 국제적·국가적·지역적 시각을 통틀어 각종 제도와 실행 방안, 우선순위와 관련된 정책적 상호작용에 영향을 미친다는 점에서 중요한 분석틀을 제공한다(Mollinga 2008: 2). 메콩 수자원의 이익과 비용은 경제적인 이슈이지만 관련된 정책 결정은 매우 정치적인 과정(political process)에 의해 이루어지고 있음을 밝히고자 한다. 그러므로 본 연구는 각 이해관계자의 입장과 전략이 메콩 수자원 개발에 어떤 정책적 수단과 전략을 선택하는데 영향을 주는지에 초점을 맞추어 분석하고자 한다.

Buckles는 국제하천과 같은 자원 분쟁에 있어 이해관계자별 관점의 차이를 분석하는 것이 중요하며 이를 위한 다중이해관계자 분석(multi-stakeholder analysis)을 제시한다. 다중이해관계자 분석은 이해관계자간 이익과 역학관계의 차이를 연구하는 분석틀(analytical framework)로서, 누가 자원에 대한 현재의 정책결정에 영향을 주고 받는지를 살펴보는 것이다(Buckles 1999: 6). 또한 이 분석은 분쟁의 원인과 향후 개발 협력 방안을 모색하기 위한 지식과 정보를 제공한다는 의의를 갖는다. 따라서 본 연구는 메콩 수자원개발에 참여하는 다양한 이해관계자(stakeholder)들의 이익과 비용을 종합적으로 분석함으로써 기존의 연구에서 진전된 결과물을 내고자 한다. 또한 메콩 이해관계자의 정책참여 결정과정과 영향도를 비교 분석함으로써 향후 통합적이고 협력적인 거버넌스 구축의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 즉 기존연구에서 수행된 메콩 수력발전담 개발에 대한 국가의 입장, 시민사회의 입장, 초국가기구 및 기업의 입장을 종합적으로 서술하여 객관적 상황을 파악하고 갈등의 본질과 현상이 무엇 인지를 정리하여 균형적인 시각으로 현상을 파악하고자 한다. 본 연구는 수자원 개발에 대한 다양한 입장 즉 국가개발전략, 경제적 이익, 정치적 영향력, 환경에 대한 고려, 지역주민의 생존권 등 지지와 반대에 있는 각 그룹 별 입장의 차이를 살펴볼 것이다.

메콩 수력담 개발 이슈의 시의성을 확보하기 위해 본 연구는 가능한 최근 문헌을 참고할 예정이지만, 메콩 대부분의 국가가 개도국 수준에 머물러 있기에 관련 자료 및 통계 자료가 부족한 상황에서 직접적인 방문조사와 심층인터뷰조사를 병행하였다. 메콩 수력담 개발을 둘러싼 이해관계를 실증하기 위해서는 직접적인 방문과 면담 조사가 가장 효과적인 연구수단이 되었다. 국가의 경우에는 고위공무원, 아시아개발은행 및 메콩강위원회(MRC: Mekong River Commission)는 담당자를 면담하였고 투자기업, 지역민과 NGO 관계

자와의 면접조사도 시행하였다.

II. 메콩 수자원개발 현황 및 이해관계자

1. 수자원개발 현황

메콩강(Mekong River)은 티베트(Tibet) 고원에서 발원하여 중국 윈난(雲南)성·미얀마·라오스·태국·캄보디아·베트남 등 총 6개국을 통과하는 총 길이 약 4,900km, 총 유역면적 79만 5,000km²의 세계 12대 하천 중 하나이다(Gupta & Liew, 2007: 260). 메콩강의 연평균 유수량(discharge flow)은 14,000 m³/s로 세계 제 8위를 차지하며, 생태학적으로는 2만 여 식물 중, 430종의 포유류, 1,200종의 조류, 800종의 양서류, 850종의 어류가 서식하고 있어 세계에서 두 번째로 다양한

<그림 1> 메콩강 유역(Mekong River Basin) 및 주요 지표



총길이	4,900km(세계12위)
생태다양성	2,300여 생물 종(세계 2위)
유수량	14,000m ³ /s(세계 8위)
담수 어업량	230만 톤(세계 1위)
유역국 인구	6,700만 명(2012년 기준)
유역국 GDP	5,580억 달러(2013년 기준)
경제성장률	6.5%(2012년 기준)
수자원 잠재력	30,000MW
농경지	1,500만 헥타르

자료: Mekong River Commission(2011)

생물종을 보유한 것으로 알려져 있다(<그림 1> 참조). 6개 유역국의 총 인구는 3억 2,600만 명에 이르며, 메콩 유역에 직접적인 생존이 달려있는 인구도 6,700만 명에 달한다. 메콩 유역은 인종적으로 100여개가 넘는 다양한 민족이 분포되어 있으며 이들은 고유의 언어·신앙·문화와 사회 형태를 유지해왔다(USAID 2013: 4).

메콩 유역의 수자원을 개발하기 위한 노력은 1957년 UN이 설립한 메콩위원회(Mekong Committee)의 전신인 ECAFE(Economic Committee for Asia and Far East)의 제안으로 태국·라오스·베트남·캄보디아 등 4개국에 의해 시작되었으나 냉전체제 하의 유역국간의 갈등과 인도차이나 지역의 내전으로 인해 실현되지 못했다. 탈냉전이 시작된 1990년대 초부터 메콩강은 엄청난 잠재력을 보유한 하천이자 유역국가간 교류의 통로로 인식되기 시작했고, 메콩 유역에 대한 개발 프로젝트가 본격화되었다(Oehlers 2006: 465).

대표적으로 GMS(Greater Mekong Subregion)프로그램은 1992년 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)에 의해 시작되었고, 중국·태국·베트남·캄보디아·라오스·미얀마 등 메콩 유역 6개국이 모두 참여하고 있으며, 운송·에너지·통신·환경 등 중점분야에 대한 인프라를 개발하여 유역국간의 통합되고 번영된 비전을 지향한다. 1995년 시작된 메콩강위원회(MRC)는 현재 메콩 유역국 중 4개국(라오스·베트남·태국·캄보디아)이 회원국으로 있으며, 중국과 미얀마는 대화상대국(observer)으로 참여하는 정부간 기구(inter-governmental agency)로서 메콩강의 수자원 관리와 메콩 유역의 지속가능한 개발을 목표로 다양한 프로그램을 진행하고 있다. 이 밖에도 아세안 차원의 AMBDC(ASEAN Mekong Basin Development Cooperation)과 아세안 통합계획(Initiative for ASEAN Integration, IAI), 태국이 주도하는 ACMECS(Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy) 등이 메콩 유역 개발에 참여하고 있다.

현재 메콩 유역의 중요성과 잠재력은 유역 당사국뿐만 아니라 역외국가 및 초국가기구의 집중적인 관심과 조명을 받고 있다. 중국은 1990년대 초부터 메콩유역개발(GMS)에 적극 참여하여 메콩 유역국과의 무역·투자·원조를 크게 확대하였다(류석춘·최진명 2012). 미국은 베트남·캄보디아·라오스·태국 등 메콩 하류국을 포함하는 메콩하류유역계획(LMI: Lower Mekong Initiative)을 2009년 출범시켰으며 일본 역시 2009년부터 일-메콩정상회의(Japan-Mekong Summit)를 매년 개최함으로써 이 지역에 대한 영향력을 확대하기 위해 노력하고 있다. 이에 한국도 메콩 유역국과의 관계를 심화시키기 위해 2011년부터 한-메콩외교장관회의(Korea-Mekong Ministerial Meeting)를 정례화 하였으며 2013년부터는 한-메콩비즈니스 포럼(Korea-Mekong Business Forum)을 시작하고, 2014년을 한국-메콩교류의 해로 지정하는 등 다각적인 노력을 하고 있다.

최근 주요국의 메콩 유역에 대한 일련의 외교적 확대는 메콩 유역국이 가지고 있는 지정학적 가능성과 잠재력을 보여준다. 중국과 태국을 제외한 메콩 유역국은 현재 최빈개도국의 경제적 수준을 가지고 있지만, 풍부한 자원과 노동력을 바탕으로 미래의 신흥시장으로 또 동남아 최후의 미개척 시장으로서의 매력을 보유하고 있다.

<표 1> 메콩 유역국 수력개발 현황

(단위 MW)

국가	생산 중	건설 중	계획 중	총
캄보디아	1	-	5,589	5,590
라오스	738	2,764	17,686	20,767
태국	745	-	-	745
베트남	1,204	1,016	363	2,583
총	2,688	3,780	23,638	29,684

자료: Mekong River Commission(2011)

메콩 수력개발의 총 잠재력은 29,684 MW에 달하지만, 현재(2011년) 생산 중인 전력은 2,688 MW로 전체 잠재력의 10%에도 미치지 못한다(<표 1> 참조). 메콩 수력개발은 주변국의 전력부족과 맞물려 중요성의 정도가 고조되는 만큼 이 지역의 주요 이슈에 대한 관심 또한 증가하고 있다.

WWF(2005)에 따르면 메콩 유역에 무려 260개의 수력발전을 위한 댐이 건설되었거나 건설된 예정이다. 이는 수자원이 메콩 유역국 대부분이 겪고 있는 전력부족을 해결할 수 있는 유일한 수단이기 때문이다(Fink & Cramer 2008: 47). 특히 메콩 유역의 잠재력이 가장 핵심적인 수자원 개발에 대해서는 개발 참여자들의 다양한 관점이 투영되면서 복잡한 이해관계의 조정이 필요하게 되었다.

2. 메콩 유역 이해관계자

메콩 수력개발의 경제적 이익을 확인한 유역 국가별 정부 및 기업과 세계은행(World Bank, WB), ADB와 같은 국제금융기구는 메콩 유역의 수력발전댐 건설을 적극적으로 추진하고 있다. 하지만 무분별한 댐의 건설은 유수량의 변화와 생태계의 파괴와 같은 심각한 환경문제를 촉발시킬 우려가 있고 이는 개발의 이익에 소외되어 있는 메콩하류국가(베트남·캄보디아) 및 메콩강에 의존하고 있는 수천만 명의 거주민들에게 막대한 피해를 가져올 것으로 보인다.

수천 년의 역사를 통해 하나의 통합된 생태계로서 메콩강을 공유하고 고르게 혜택을 받아왔던 국가와 주민들은 본격적인 수자원 개발 이후 이익을 누리는 그룹과 비용을 지불해야 하는 그룹으로 나뉘게 되었다(<표 2> 참조). 여기에 역외주체인 초국가기구와 국제시민단체가 각각 이익과 비용을 지불하는 그룹을 지원 또는 후원하는 형

태로 가세하여 메콩강을 둘러싼 이해관계는 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다(Hirsch 2010: 320).

<표 2> 메콩 수력 댐 개발의 이익과 비용 주체

	이익	비용
국가	중국·라오스	베트남·캄보디아
초국가기구	World Bank, ADB	국내·국제 NGO
민간	투자기업	농어민·거주민

자료: 필자 작성

개발의 이익과 비용 부담의 불균형적인 구조와 일부 주체의 일방적 이익추구는 역내 이해관계자들의 갈등과 분쟁을 증폭시킴으로써 이익을 최소화하고 비용을 최대화할 우려가 있다. 본 연구는 메콩 수력개발 주체를 국가, 초국가기구, 민간으로 나누어 개발을 찬성(이익 추구)하는 그룹과 개발을 반대(비용 지불)하는 그룹의 상호입장과 주요 쟁점들을 분석하고자 한다. 즉 국가수준에서 개발에 적극적인 중국과 라오스의 입장, 개발에 반대하는 베트남과 캄보디아의 입장은 어떠한지 살펴보고, 초국가기구로서 대규모 개발프로젝트에 재정적으로 지원하는 WB, ADB와 지역주민의 의사를 대변하는 국내와 국제시민단체(INGO)의 대조적 입장을 비교하고자 한다.

개발의 주체 중 가장 직접적인 투자기업과 지역거주민(이주민)의 입장과 논리도 살펴보고자 한다. 메콩 수력개발과 관련된 각 이해관계자들의 입장과 이익을 가능한 고르게 공유할 수 있는 합의점을 찾아 비용을 최소화한다면 갈등은 현재보다 현저히 감소하게 될 것이다.

Ⅲ. 메콩 수력개발 이익 주체의 입장

1. 유역 국가(정부)

(1) 중국

중국에게는 19개에 달하는 국제하천이 있으며 대부분 상류 지역을 점유하고 있다. 중국은 1997년 UN에서 채택된 “국제하천에 대한 비항행식사용에 대한 법(The the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses)”에 반대하고 있다(소병천 2009: 218). 중국에게 메콩강(중국은 란창강이라 칭함)에 대한 접근은 중국 국제하천 전반에 대한 전략적 행동양태를 보여주는 사례다.

1978년 개혁·개방정책이 시작된 이래 중국은 현재까지 폭발적인 경제성장을 지속해왔고 에너지 수요 또한 폭증하게 되었다. 과거 주요 자원의 수출국이었던 1993년 석유수입국가가 되었고, 2007년 석탄수입국가로 전환되었다. 중국은 에너지 부족을 해결하기 위해 수자원을 적극적으로 개발하였다. 전 세계 수력발전에서 중국이 차지하는 비중이 2007년 15%에서 2010년 21%로 증가하였으며, 1997년부터 2007년까지 두 배로 늘어났으며 전체 전력에서 수력이 차지하는 비중은 6%까지 증가하였다(Gleick 2009: 92).

중국에는 현재 25,000개의 댐이 있는 것으로 추정되고, 이는 세계 최대 규모다. 메콩 유역의 댐 개발은 2025년까지 8개의 댐을 완공하여 약 16,150 MW(연간 약 70,000 GW)를 생산하는 것을 목표로 한다(<표 3> 참조). 중국이 메콩강에서 차지하는 유수량은 16%이지만 라오스/태국에 유입되는 유수량의 60%, 캄보디아로 유입되는 유수량의 45%를 차지하고 있어 댐 개발이 목표대로 완공되었을 경우 메콩 하류국가들에게 미치는 영향은 매우 클 것으로 예상된다(Biba

2012: 608).

<표 3> 중국의 메콩 수력 댐 건설계획

	전력생산량(MW)	착공시기(년)	완공시기(년)
만완(Manwan)	1,500	1986	1995
다차오산(Dachaosan)	1,350	1997	2003
징홍(Jinghong)	1,750	2004	2009
샤오완(Xiaowan)	4,200	2002	2010
누어짜두(Nuozhadu)	5,850	2005	2012
간란바(Ganlanba)	150	계획 중	계획 중
밍손(Mengsong)	600		
공구차오(Gongguoqiao)	750		
계	16,150		

자료: 류석춘·최진명(2012: 163), International River(2013)

중국의 메콩 수력개발은 국내의 에너지공급이 절대적으로 부족한 상황을 해소하기 위한 일차적 수단이지만 원난성 지역에 대한 전력 공급의 차원을 넘는 전략도 고려하고 있다. 즉 중국은 단순한 수자원의 확보 뿐 아니라 메콩 유역을 경제적 교두보로서 개발하기 원한다. 중국은 인도차이나 지역 및 인도양 지역의 유통 교두보를 구축함으로써 상대적으로 발전된 중국 동부지역과의 경제적 격차를 보이는 ‘서부지역의 대개발(develop the west)’를 도모하고 있다(Dosch & Hensengerth 2005: 263).

중국은 메콩 유역의 인프라를 확충하기 위해 GMS 프로그램을 적극 활용하고 있다. GMS는 ASEAN 지역의 연계성(connectivity)을 위해 ADB가 주도하는 사업이며 메콩 유역국에 초점을 맞추고 있다. 중국은 개발지향적인 GMS의 참여로 메콩내의 수자원 개발을 정당화하는 반면 MRC에는 정회원국으로 참여하지 않고 대화국(observer) 자격으로 참여하고 있다(Summer 2008: 71). 이는 개발지

향적인 GMS가 중국의 대 동남아의 외교적·경제적 이익에 부합한 반면 MRC 가입을 통해서 얻을 이익이 없다고 판단했기 때문이다. 오히려 중국 입장에서는 MRC의 정회원국으로 가입하면 메콩 유역 개발에 대한 MRC의 주요 의무사항을 준수해야 하는 부담을 안게 된다. 따라서 중국의 대 메콩 유역에 대한 이해관계는 GMS에 대한 적극적 참여와 MRC에 대한 소극적 참여라는 현재의 기조는 계속 유지될 것으로 보인다.

(2) 라오스

라오스에게 메콩강은 국가의 존재와 정체성을 상징하는 매우 절대적인 의미를 가지고 있다(Lam 1997: 276). 실제로 메콩강 내 라오스가 차지하는 유수량의 비중은 35%, 유역의 비중은 26%로서 6개 메콩 유역국가 중 가장 크다(Goh 2001: 471). 라오스는 메콩 수력개발이 향후 국가산업발전에 핵심 분야라고 인식하고 있다. 2010년부터 2013년까지 8개의 수자원 댐이 건설되었으며, 2014년 현재 민간 분야(해외투자자) 및 국제기구(WB, ADB)와 협력하여 2,000 MW를 생산하고 있으며, 2020년까지 안정적이고 지속적인 전력의 생산을 통해 90%를 수출하고 10%를 국내에서 사용할 계획이다(Lao National Development Strategy).

라오스 정부가 수자원개발에 적극적인 이유는 라오스가 저개발 농업국가(GDP 26%, 고용 70%, 2012년 기준)로서 경제구조의 전환이 매우 어렵기 때문이다. 또한 라오스는 주변 개발도상국과 달리 노동 및 자원도 부족한 상황이기에 수력발전과 전력수출은 국가의 핵심 산업으로서 중요성을 갖고 있다. 현재 전력 수출은 매년 평균 약 11%씩 성장하고 있으며 2014년에는 전력수출액이 46억 달러에 이를 것으로 기대하고 있다. 라오스 수출은 광공업 및 에너지에 크게 의존하고 있는데, 전력수출은 전체 수출의 12.8%를 차지(2014년 추

정)하여 광산물, 가공 산업에 이어 3번째 수출품목으로 자리 잡을 것으로 보인다.

2015년에는 광공업 및 에너지 부문의 수출은 전체 수출의 72%에 이르며, 이 중 광물자원이 60%, 수력자원이 40%에 이를 것으로 보인다.¹⁾ 특히 수력발전은 청정(clean)하고 재생가능(renewable)한 에너지 생산이 가능하며 고갈의 염려가 없다는 점을 라오스 정부는 중시하고 있다. 수력 발전은 앞으로 라오스 전체 국가 자본(natural capital)의 33%를 차지할 것으로 예상될 만큼 잠재력이 큰 상황이다. 이에 라오스는 과거 중국의 메콩 상류댐의 건설을 반대하는 입장에서 다른 동남아 메콩유역국과 동일한 입장에 있었으나 메콩 본류 댐 건설에 대한 필요와 관심이 증가하자 새로운 입장과 논리로 전환하게 되었다.

라오스의 대 메콩 유역에 대한 개발 지향적 접근은 명확하지만 메콩 유역국에 대해 압도적 우위의 위상을 갖는 중국과 같이 일방적 강행은 어려운 상황이다. 오히려 메콩 유역국 중 가장 약소국의 위치에 있는 라오스는 수자원개발을 위해 최근 MRC와 같은 초국가기구나 주변국의 정치경제적 경쟁관계를 활용하는 균형전략(balancing strategy)을 활용하고 있다(Suwanmontri 2007: 9). 예를 들어 메콩 본류에 최초로 건설 중인 싸야부리(Xayabouri) 댐에 대해서는 1995년 제정한 ‘메콩협정 및 절차규칙(Mekong Agreement & Procedural Rule)’에 대한 합의를 준수하고 있다고 주장한다. 라오스는 이에 싸야부리댐의 건설은 메콩강위원회(MRC)의 관련 합의를 모두 충족하는 것이며 게다가 환경에 가장 적게 영향을 미치는 방식(Run of River 방식)으로 건설 중이기에 상류에 있는 중국 댐 건설과는 차별화 되어있다는 입장이다. 라오스는 또한 MRC의 합의를 준수하고

1) 라오스 투자기획부 아시아태평양 및 아프리카 부국장 Kouthong Sommla(Deputy Director, Asia-Pacific and Africa Division)와의 인터뷰(2014년 7월 4일).

있으며, 베트남·캄보디아로부터 공식적인 반대는 없다는 입장이다.

<표 4> 라오스 수자원개발에 대한 기대 이익

분류	기대 이익
거주민(local)	<ul style="list-style-type: none"> • 도로 신설 및 개선 • 생활여건의 개선(교육, 의료, 전기, 상수도 공급 등) • 거주민의 고용 창출 • 무역, 환경보호, 개량 농업 개발 프로그램 제공
국가이익(national)	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세 및 이익 분담금 수입 증가 • 안정적이고 재생가능하며 경쟁력 있는 전력공급 확보 • 기술인력(엔지니어)의 증가
지역이익(regional)	<ul style="list-style-type: none"> • GMS/ASEAN 내에서의 에너지 공급 증가 • GMS/ASEAN의 전력망(grid) 확충 • 저렴한 비용(현재 0.50-3.70\$/kW)의 메콩 유역 전력 확보 • 화석원료(fossil fuel) 및 CO2 배출의 대체 가능

자료: POYRY 2013: 26을 참고하여 필자가 재구성

라오스는 싸야부리댐 이외에도 남부지역에 돈사홍(Don Sahong) 댐 건설을 예정하고 있으며 본류에 건설할 예정임에도 불구하고 사실상 본류 댐이 아니라는 논리로 건설을 강행하고 있다. NGO 및 국제사회의 반대에 대해서도 싸야부리댐 건설이 환경에 부정적 영향을 미칠 것이라는 주장은 전문성이 부족한 그룹의 의견일 뿐이라고 일축하고 있다. 또한 라오스 정부는 싸야부리와 돈사홍 댐 건설과 관련한 모든 정보를 투명하게 공개하고 있다고 주장한다.²⁾

라오스는 수자원개발과 관련하여 주변국과의 협력과 조화를 통해 잠재적 갈등을 감소시키는 균형전략을 활용하고 있다(Roy 2005:

2) 이상의 내용은 라오스 에너지광산부 차관(Vice Minister, Ministry of Energy and Mine) Viraphonh Viravong 및 에너지정책 및 사업국 국장(Director General, Energy Policy and Planning Department) Daovong Phonekeo, 행정부국장 Akhondeth Vongsay(Deputy Director, Administration Division)과의 인터뷰(2014년 7월 3일).

310). 중국·베트남·태국 등 관련 유역국은 인도차이나 지역에서의 영향력 확대를 위해 라오스의 지지를 받는 것이 중요하다. 중국은 인도차이나 지역진출의 교두보를 위해서, 베트남은 과거 인도차이나 지역의 영향력을 유지하기 위해서, 태국은 바트(Baht) 경제권의 확대를 위해 라오스와의 외교적 관계를 강화하고 있다.

라오스는 이러한 경쟁적 구도 속에서 특정 국가에 편향된 정책보다는 균형을 유지하며 자국의 이익을 극대화하고자 한다(김홍구 외 2011: 161, 162). 라오스 본류 댐인 싸야부리 건설에도 전력공급이 부족한 태국의 전력공사(Electricity Generating Authority of Thailand, 이하 EGAT) 및 민간 기업 회사 및 금융기관이 참여하게 하고 있다. 반면 베트남과의 관계는 경제적인 측면 보다 정치외교적 결속에 초점을 맞추므로써 중국이나 태국의 영향력 확대를 견제하도록 하고 있다. 따라서 베트남은 라오스와의 관계 유지를 위해 메콩 본류 댐에 대한 반대 입장에도 불구하고 정부 차원의 공식적 반대는 없는 상황이다.

2. 민간투자(기업)

(1) EGAT과 Xayaburi Power

메콩 유역의 수자원 개발에 대한 투자를 진행하거나 계획 중인 기업들은 전력 생산을 통한 수익을 이루는 대표적 이해집단이다. 따라서 수자원개발의 투자기업은 기본적으로 유역국 정부의 개발논리와 일치한 입장을 보이고 있으며, 기술적·구체적인 타당성 조사를 통해 개발논리를 정당화하고 있다. 본 절에서는 메콩 본류 댐 건설의 대표적 투자기업인 EGAT, Xayaburi Power, Megafirst 등의 입장과 논리를 중점적으로 다루고자 한다.

태국은 라오스의 개혁과 개방 초기부터 메콩 수력개발에 적극적

으로 참여하였다. 라오스는 지리적으로 태국과 가까워 수자원을 통해 생산된 전력을 수입하기가 쉬운데다가 1990년대 이후 태국 내에서 수력댐 건설이 중단됨으로 인해 더욱 적극적으로 메콩 수력개발에 참여하고 있다. 이러한 라오스 내 메콩 수력개발을 주도하고 있는 곳이 EGAT이다. EGAT의 관계자에 따르면 태국 총 에너지 수요에서 15%를 해외로부터 수입할 계획이며 현재는 10%를 수입한다고 한다.³⁾ 라오스로부터 상당량의 전력을 수입하고 있음에도 불구하고 EGAT은 이로 인해 발생하는 비용에 대해서는 소극적인 대응을 하고 있다. EGAT은 전력 구입 시 송전선의 건설로 인한 라오스 내 환경파괴는 라오스 정부가 해결해야 한다는 입장이다.

싸야부리(Xayaburi) 댐은 라오스가 메콩 본류 댐에 최초로 건설하고 있는 댐으로서 많은 논쟁을 야기하고 있다. 싸야부리댐은 2019년 완공될 예정으로 총 39억 달러의 건설비용이 투입되는 대규모 사업으로 2014년 7월 현재 39%의 공정률을 보이고 있다. 일일 최대 1,285 MW의 전력생산 용량을 가지고 있으며 연간 총 생산량은 7,450 GW로 예상되며 이 중 6,985 GW를 태국으로 수출하고 나머지 전력은 라오스 국내에서 사용될 예정이다.

라오스 현장에서 댐을 건설하고 있는 Xayaburi Power의 경우 싸야부리댐이 MRC의 규정을 준수해왔으며, 어류와 생태의 보존을 위한 부속시설 등도 추가하였다고 주장한다. Xayaburi Power는 수자원개발로 인한 환경적 비용 보다는 전력생산과 고용창출과 같은 경제적 이익과 홍수 조절과 같은 긍정적 측면을 강조한다.

Xayaburi Power는 자체적으로 수행한 연구를 통해 댐 건설 이후에도 침전물 및 어류의 회류에는 문제가 없고, 싸야부리댐이 하천의

3) EGAT Tawatchai Sumranwanich 국장 (Transmission System Planning Department) 및 Nimit Sujiratanavimol 국장 (Power Energy Resource Department)과의 인터뷰 (2013년 8월 21일).

물을 저장(storage)하는 전통적 방식의 댐이 아닌 하천의 수량과 흐름을 최대한 유지하는 Run of river 방식으로 건립되고 있어 환경에 미치는 영향이 적다는 입장이다⁴⁾.

수질 및 생태보호와 관련해서는 MRC의 지침(guidelines)을 준수하기 위한 별도의 연구가 진행 중이며, 이에 대한 답변을 기다리고 있는 상황이다. 즉 Xayaburi Power의 주장을 종합해보면 국제사회나 메콩 하류국가들이 우려하는 수질의 악화, 침전물의 감소, 생태 다양성의 감소에 대해 충분한 연구가 이루어질 것이며 이를 최소화하는 방향으로 Xayaburi 댐을 건설하고 있다는 입장이다.

수자원개발로 인한 사회적·환경적 영향을 최소화하기 위해 환경운영계획(Environmental Management Program)과 재이주행동계획(Resettlement Action Plan)을 운영하고 있음을 밝혔다. 특히 이주가 불가피한 458 세대(household)를 위한 보상과 소득 보전을 실시할 것이며 주택은 물론 거주에 필요한 학교, 병원, 도로 등의 지원도 시행하고 있다고 한다(Xayabourri Power Brochure). 또한 이주민 세대별로 1명 이상을 댐 건설 현장의 노동자로 채용하여 소득을 창출할 수 있도록 지원하고 있다. 댐 건설로 인해 발생하는 지역민의 이주 문제에 있어서도 16개 마을이 댐 건설에 영향을 받고 있으나, 이주 주민들에게 버섯 재배나 양서류 양식, 대체 농업 등 원하는 직업을 선택하여 기초 단계를 지원받도록 하였으며 전기·학교·병원·사원 등의 기반 시설을 제공하여 이주 이전보다 나은 생활환경을 조성하였음을 밝히고 있다(POYRY 2013: 5).

생태적 보호를 위해서는 어류보호, 침전물의 흐름, 수로(Navigation), 수질 등 4가지를 중점적으로 노력하고 있다. 어류의 회류를 원활하게 하는 설비(Fish Passing Facilities)를 별도로 건설 중이

4) 이상의 내용은 Xayaburi Power의 lead manager인 Prat Nantasen과의 인터뷰(2014년 7월 7일).

며, 댐 건설 중이나 건설 이후에도 하천의 생태계를 보호할 것이라 피력하고 있다. 침전물에 대해서도 자연수로 이외에도 4개의 자동문(flap door gate)을 갖춘 30m 폭의 7개의 방수로(spillway)를 추가적으로 만들어 하천의 흐름을 유지할 예정이다. 또한 메콩강을 자연 항로로 유지하기 위해 Navigation lock을 별도로 설치하여 500 톤(DWT)급 선박이 연중 늘 운행할 수 있게 작업 중이며 댐 건설 이후 수질의 악화를 최소화하기 위해 댐 주변에 수질관리소를 운영하여 점검할 계획이다.

(2) Megafirst

Megafirst는 말레이시아계 기업으로 라오스 돈사홍(Don Sahong) 댐 건설을 주도하고 있다. 돈사홍 댐은 캄보디아 국경과 마주하는 라오스 최남단 지역에 260 MW 발전규모로 건립 예정이며 사업비는 총 6억 달러 정도 투입될 예정이다(DSPC 2014: 8). 돈사홍 댐이 주목을 받는 이유는 싸야부리댐 이후 라오스의 2번째 메콩 본류에 위치한 댐으로서 향후 예정되어 있는 라오스 메콩 본류 댐 추진의 분수령이 될 수 있기 때문이다.

돈사홍 댐은 최근 몇 년간 생태계에 미치는 영향을 평가하기 위한 다양한 연구를 시도해왔고, 라오스 정부 및 MRC 가이드라인에 맞추어 건설을 준비하고 있음을 밝혔다. 돈사홍 댐의 진행과정을 간략히 살펴보면 2007년부터 침전물 표본 조사(sediment sampling campaign)를 시작하였으며, 2009년부터 2013년까지 어류에 대한 모니터링(fishery monitoring)에 대한 과학적 연구를 수행하였다. 2013년 9월 돈사홍 댐에 대한 기술적·환경적 연구결과를 공개하였으며, 동년 11월 라오스 정부 주최로 관련 발표 및 현장 방문이 이루어졌다.

2014년 1월 라오스 정부 및 투자기업의 보고서에 대한 MRC 공동 위원회(MRC Joint Committee)의 1차 검토 회의가 열렸으며, 3월에

는 MRC 정부, 관계자, 개발 업자 등이 참여한 MRC 기술회의(Technical Workshop)가 비엔티안에서 개최되었다. 이와 같은 회의를 통해 돈사홍 댐과 관련된 주요 이슈들 즉 수문학(hydrology), 침전물, 어류, 수질, 생태계, 댐 디자인 및 운영, 수운(navigation) 및 사회적 이슈 등을 다루었다(DSPC 2014: 12~15).

Megafirst의 입장도 싸야부리 댐에 대한 Xayabouri Power의 입장과 매우 유사하다. 돈사홍 댐 역시 싸야부리 댐과 같이 물을 저장하지 않은 Run of River 방식으로 메콩 상하로의 흐름에 영향을 주지 않을 것임을 주장한다. 게다가 돈사홍 댐이 메콩 본류에 위치하지만 수력발전 시설이 하천의 전체가 아닌 일부 지류(Hoy Sahong)의 유수만 차단하기 때문에 본류 댐이 아니라고 주장한다. Megafirst는 돈사홍댐 건설로 메콩 유수량의 15%, 침전물의 8%에만 영향을 줄 뿐이라고 밝혔다. 또한 자연 유수량 및 어류의 흐름을 유지하기 위한 경로(migration channels)를 별도로 설치할 예정이다.

돈사홍 개발과정에서도 어류의 경로를 금지하는 것은 유역 어민들의 과도한 어망(漁網) 설치 때문이며, 2011년 이래 어류의 이동을 개선하기 위한 3개의 경로(channel)를 확보하였으며, 2014년 2월 현재 4번째 경로를 만들고 있다고 한다. 어류의 종류, 크기, 양(abundance) 등을 조사하기 위한 다양한 방법을 시도하고 있으며, 2009년 이래 어민 60명을 동원하여 상류(지류 입구)와 하류(지류 출구)의 어류 이동을 모니터링하고 있다. 유생어류(larval fish)의 이동에 대한 연구도 2013년부터 시작되어 현재까지 진행 중이며 유생의 밀도(density) 및 구성(composition)에 대한 면밀한 조사가 이루어졌다.

Megafirst에 의하면 다른 지류를 통해서 어류의 회류는 충분히 이루어질 수 있으며, 돈사홍 댐의 건설 역시 어류 회류에 최소한의 영향(least restricted)을 줄 수 있도록 디자인 되어 있고 별도의 어류 회류를 위한 경로도 신설할 것이며, 댐 건설 과정과 이후에도 환경

영향에 대한 검증을 지속적으로 실시할 것임을 밝혔다.⁵⁾

돈사홍 댐의 건설과 관련해서는 2014년 2월에 댐 현장(섬)과 육지를 연결하는 교량과 도로의 건설이 시작되었다. 라오스 정부 및 투자 기업은 돈사홍 댐의 건설을 통해 전력 생산이라는 기본 목표 이외에도 도로 건설, 위생, 의료, 교육 시설에 대한 현지 주민들에 대한 생활여건 개선을 추진하고 있으며, 관광 산업의 육성과 인프라 구축을 통한 고용창출을 기대하고 있다.

3. 국제기구

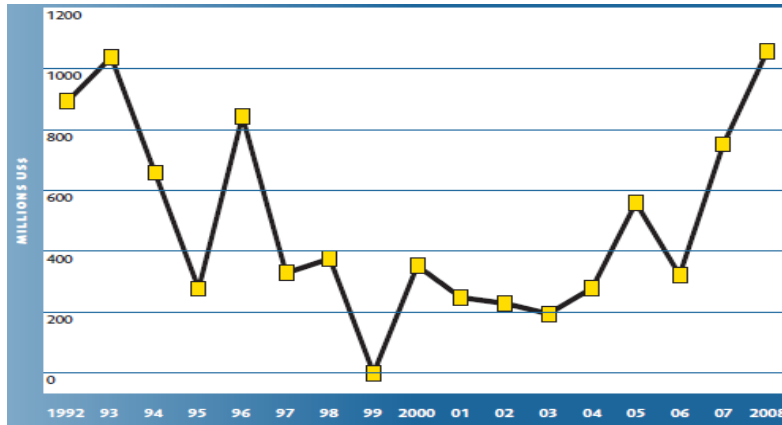
(1) 세계은행

개도국의 경제성장과 전력공급을 위한 세계은행의 댐 건설지원 프로젝트는 1970년대와 1980년대 절정을 보였으나, 1990년대 들어 환경파괴와 같은 부정적 결과로 인해 댐 프로젝트 지원을 크게 축소하였다. 하지만 2000년대에 들어 수자원개발에 대한 세계은행의 지원이 재개되었으며, 특히 라오스의 댐 건설에 대한 세계은행의 대규모 지원이 이루어졌다.⁶⁾ 세계은행이 댐 건설에 대한 지원을 재개한 것은 에너지가 개도국의 빈곤을 타파하기 위한 핵심적인 분야라고 판단하였기 때문이다(World Bank 2009: 6). 또한 개발공여국 입장에서 세계은행을 대규모 개발 자금을 장기적 저리로 차입할 수 있는 채널로 적극 활용해왔다.

5) 이상의 내용은 Megafirst Donsahong 댐 프로젝트 책임자(Project Director) Yeong Chee Meng 과의 인터뷰(2014년 2월 10일)를 정리한 것임.

6) 세계은행과 라오스 수자원개발에 대한 자세한 내용은 www.worldbank.org/laont2 참고.

<그림 2> 세계은행의 수자원개발 지원 추세(1992년~2008년)



자료: World Bank, 2009.

세계은행은 2010년 완공된 라오스의 1,000 MW규모의 남튼 2(Nam Theun 2) 댐 건설에 1억 5천만 달러를 지원하였다. 이는 총 사업투입비 13억 달러의 10% 이상 지원한 것으로 사회경제적 지원프로그램도 포함되어있다. 6,000명 이상의 이주민이 발생하고 환경에 대한 부정적 영향에 대한 우려에도 불구하고 세계은행은 향후 20억 달러 이상의 수익이 예상되어 라오스 경제개발의 근간이 될 수 있다는 판단 아래 남튼 2 댐 건설에 대규모 자금을 지원한 것이다. 이는 메콩 수력개발에 대한 세계은행의 시각이 환경보호보다는 경제개발에 우선순위가 있음을 보여주는 대표적 사례이다.

세계은행은 남튼 2댐의 전력생산과 수출이 라오스의 안정적인 경제성장에 기여하고 있으며, 이주민의 생활 여건 또한 개선되었다고 최근 보고서에 언급하였다(World Bank & ADB 2012: 15, 16). 이외에도 세계은행은 라오스 환경과 사회프로젝트(Lao Environment and Social Project), 지역전력공급프로젝트(Rural Electrification Project), 수력광산기술지원프로젝트(Hydro Mining Technical Assistance

Project) 등 개발 지향적 프로젝트를 다양하게 시행하고 있다.

세계은행은 또한 베트남의 수자원 관리를 위해서도 1억 6천만 달러를 지원하기로 하였다(연합뉴스 2011년 7월 15일). 베트남의 메콩 델타(Mekong Delta)지역은 매년 2천만 톤의 쌀을 생산하여 전체의 50%를 차지하는 곡창지대이다. 따라서 메콩델타 지역의 농업과 지역 민을 보호하고 관리하기 위한 메콩델타수자원프로젝트(Mekong Delta Water Resource Project)를 시행하고 있다(World Bank 2011: 1).

세계은행은 대규모 개발에 따른 부정적 평가와 여론에 대응하기 위해 환경보존을 위한 지침도 세웠다. 세계은행은 지난 30년간 상수원, 위생, 농업, 환경보호 등의 영역을 포함하는 통합수자원관리(IWRM: Integrated Water Resource Management)를 개발하고 운영하는 역할을 해왔다. 하지만 세계은행이 개발프로젝트를 직접 수행하는 것이 아니라 위탁에 의해 프로그램이 실행됨으로 인해 환경보존 가이드라인이 실제적으로 개발현장에 적용되는 지는 미지수이다(Hartje 2008: 301, 305). 세계은행의 산하조직인 IFC(International Finance Corporation)는 라오스의 경우 수력발전이 지속가능(sustainable)하도록 지원하며, 수력발전을 반대하는 입장은 아니다. 세계은행은 수자원개발이 이루어지더라도 환경이 보호되고, 피해를 보는 지역주민들이 안전과 생계가 보장되도록 투자와 자문서비스를 제공하는 역할을 맡고 있다고 한다.⁷⁾

세계은행이 메콩 수력개발에 대해 적극적인 지원을 하는 이유는 거버넌스 측면에서도 찾아볼 수 있다. 세계은행의 빈곤감소(poverty reduction)라는 본연의 목적을 부합하기 위해서는 사업의 성과가 확실하고 프로젝트 이후 평가가 용이한 사업을 선호할 수밖에 없다. 다른 사업에 비해서 수자원의 개발과 운용은 사업성이 확실하고, 지속적인 사후 평가도 가능한 사업이다(Hartje 2008: 310). 또한 환경에

7) 세계은행 IFC의 Senior Operation Officer, Kate Lazarus 와의 인터뷰(2013년 8월 19일).

대한 부정적 평가에 대한 우려에도 불구하고 수자원 개발은 현지 정부의 전폭적인 협력을 받을 수 있다는 점에서 세계은행의 향후 사업에도 주요한 우선순위로 부각될 가능성이 높다.

(2) 아시아개발은행

아시아개발은행(ADB)은 GMS 사업 추진기관으로서 메콩 수력개발에 참여하고 있다. GMS 사업은 냉전이 해체된 메콩 유역의 대규모 개발을 통하여 국가 간 무역과 지역적 시장경제권(Regional Market Economy)을 형성하는 것을 목표로 한다(Oehlers 2006: 467). ADB의 GMS 프로젝트는 1차(1992년~2002년) 및 2차(2002년~2012년) 사업을 종료하였으며, 현재 3차(2012~2022년) 사업을 진행하고 있다. 제 3차 사업은 GMS 유역국(중국·베트남·라오스·미얀마·캄보디아, 태국)간의 연계성(Connectivity)과 경쟁력(Competitiveness)을 제고하기 위해 510억 달러 이상 투자될 예정이다(ADB, 2011). 2013년 12월 개최된 19차 GMS 장관급 회의(GMS Ministerial Conference)에서는 제 3차 GMS 사업기간 동안 총 30억 달러 규모로 에너지 분야에 투자하기로 합의하였다(ADB 2014: 2).

캄보디아의 ADB의 경우 역내에서 수행되는 프로젝트와 국가 간 연계성을 원활하게하기 위한 모니터링 사업을 수행하고 있다. 메콩강 프로젝트의 경우 국가 간 이해관계가 상이(相異)한 상황에서 협력에 기반을 둔 틀(framework)이 작동되지 않고 있음을 인정하고 있다. 또한 GMS 내에서 중국의 투자 비중이 매우 커서 자국(중국)이익 중심의 방식으로 개발을 진행하고 있어 이에 대한 우려도 많다고 언급하였다⁸⁾.

8) 캄보디아 ADB 프로젝트 Senior Management Specialist, Janur Hakim 과의 인터뷰 (2014년 2월 4일).

<표 5> ADB 에너지 사업 부문

No.	사업명	사업기간 (연도)	사업규모 (백만 \$)	참여국
1	Design and Funding of a Backbone Grid	2016-2020	468	라오스
2	Reinvestigation of Thailand-Lao PDR-Vietnam Interconnection	2016-2020	276	라오스 태국
3	Nabong 500 kV Substation Transmission Facility Project	2014	106	라오스
4	Continued Projects in Rural Electrification and Off-Grid Power Development	2014-2017	100	라오스 캄보디아
5	500kV Line from Mawlamyine to the Main Grid	2020	640	미얀마

자료: ADB(2013)

라오스 ADB는 현재 28개 사업, 총 6억 6천만 달러의 규모로 다양한 프로젝트를 수행하고 있으며, 농업·교육·도로 부문에 대해 주로 사업을 다루고 있다. 라오스의 남튼 2댐 건설을 지원하였으나, 기본적으로는 댐 건설보다 환경보호수단(environmental safeguard)을 주로 지원하고 있다고 밝혔다(<표 5> 참고).

ADB는 댐 건설을 통한 전기 생산보다는 재생에너지에 초점을 맞추고, 에너지 효율을 높이기 위한 방안에 집중하고 있다고 한다. 즉 에너지 부문에서는 생산된 전력을 효율적으로 송전(transmission)하는데 많은 노력을 기울이고 있다. ADB는 현재 메콩강을 비롯한 유역국(베트남·캄보디아 포함)댐 건설이 과도하다고 판단하고 있으며 환경적인 측면에서 더 엄격한 기준을 적용하고자 한다.⁹⁾

9) 라오스 ADB Senior Project Officer, Khamtanh Chanty 와의 인터뷰(2014년 7월 3일).

IV. 메콩 수력개발 비용 주체의 입장

1. 국가

(1) 베트남

베트남은 메콩강이 가장 마지막으로 통과하는 위치에 있기에 상류지역의 댐개발, 수질 오염, 평등한 하수(河水)의 사용과 관련해 매우 취약한 입장이다(Hensengerth, 2008: 101). 메콩 하구에 위치한 메콩 델타는 베트남의 곡창지대(rice bowl)이자, 어업의 보고(fish basket)로 농어업 생산량의 15%를 의존하고 있다. 메콩델타의 면적은 36,000 km²로 경작지는 2백만 헥타르에 이르며 주로 쌀을 재배하고 있다. 메콩 상류에서 전달되는 침전물(sediments)은 메콩 델타를 비옥하게 하는 결정적인 요소이기에 상류의 댐 건설로 인한 침전물의 차단을 베트남은 크게 우려하고 있다. 또한 메콩 델타의 거주민들은 고도 10 미터 이하에 살고 있어, 하천의 수위에 따라 쉽게 영향을 받을 수 있는 취약지대에 거주하고 있다.

메콩 수력개발은 중국을 비롯한 상류국가에게 혜택을 줄 뿐 베트남에게 주는 이익은 거의 없다는 입장이다.¹⁰⁾ 오히려 농어업부문에 부정적인 영향을 주어 빈곤계층이 대부분인 농어민들이 더욱 어려운 상황에 빠질 것으로 우려하고 있다. 하지만 베트남의 입장에서도 메콩 수력개발을 통한 에너지 공급과 고용 창출도 모색되고 있다. 베트남과 캄보디아의 국경에 위치한 세산(Sesan) 댐의 경우 매우 적극적으로 건설을 진행하고 있어 메콩 수력개발에 대한 베트남의 입장이 일관되지 않음을 보여준다. 베트남의 이와 같은 입장은 중국 및 라오스의 댐 건설을 반대하는 논리의 약화를 초래할 수밖에 없다.

10) 베트남 Can University, Research Institute for Climate Change, Vice Director, Le Ahn Tuan와의 인터뷰(2014년 2월 13일).

MRC 정회원국으로서 국가메콩위원회(VNMC: Vietnam's National Mekong Committee)를 운영하는 베트남의 MRC에 대한 활용 또한 모호한 상황이다. 개발과 환경의 균형을 추구하는 MRC에 대해 베트남이 적극적인 지지를 해야 하는 상황임에도 불구하고 MRC보다 GMS를 중시하는 경향을 보인다. MRC는 운영 자금의 90% 이상을 국제사회 특히 서구국가의 지원에 의존하고 있고, 회원국으로부터의 지원은 부족한 상황이다.¹¹⁾ 또한 MRC의 운영체제와 의사결정이 서구적 방식으로 이루어진다는 점도 메콩 회원국에게는 낮은 상황이라는 점도 베트남의 MRC와의 적극적 협력을 저해하는 요소이다 (Hengsengeth 2008: 109).

베트남의 법률과 제도적 측면에서도 MRC와의 연계성을 찾아보기 어렵다. 예를 들어 베트남의 농업부(Ministry of Agriculture)의 경우 관련 규정에 있어 MRC에 대한 언급이 전혀 없는 상황이며 하천 유역관리기구(RBOs: River Basin Organizations)에 대한 전문적 기술과 예산도 배정되어 있지 않다. 무엇보다 국가메콩위원회 내에서 협력해야 할 외교부, 농업부, 기획투자부 간의 이견으로 메콩 유역개발에 대한 일치된 행보를 보이지 못하고 있다(Hirsch & Jensen 2006: 37, 43).

베트남은 메콩 수력개발로 인한 환경적 비용의 발생에도 불구하고 MRC보다 GMS 거버넌스를 선호하는 경향이 있다. 베트남 정부는 사회주의 체제 하에서 적극적인 개방정책과 경제개발 전략을 추진하고 있어, 환경에 대한 관심보다 성장에 우선순위를 두어 왔다 (Dara 1995: 29~30). GMS는 동북아와 동남아시아의 정치적 환경에 기초하여 구성되었고, ‘아세안 방식(ASEAN Way)’이라는 비공식적인 논의와 점진적인 협력의 방식으로 운영되기에 베트남을 비롯한

11) MRC Initiative on Sustainable Hydropower, Task Leader인 Voradeth Phonekeo, Program Officer인 Piset Chea와의 인터뷰(2013년 8월 19일).

동남아시아국의 정치적 부담이 적다(Hirsch & Jensen 2006: 36~38).

GMS의 동력이 되는 투자금도 중국과 일본과 같은 아시아국가에 의해 동원된다는 점도 서구의 지원에 의존하는 MRC와 대조된다. 따라서 베트남 입장에서 수자원개발을 통한 환경 파괴의 비용이 막대하지만 개발과 성장에 우선순위를 둔 정부의 우선순위 전략에 의해 메콩 분류에 건설되는 중국과 라오스의 댐에 대한 반대에는 한계가 있는 상황이다. 오히려 메콩 분류 댐 건설로 인한 비용지불의 대가로 중국과 라오스에 이익의 공유를 요구할 수 있다. 예를 들어 직접적인 중국 정부의 베트남에 대한 개발원조 확대나 간접적으로 GMS에 참여하는 중국 자본의 베트남에 대한 투자 확대를 요구하는 것이다. 라오스의 경우에는 라오스 수력자원에 대한 공동투자과 전력의 수입을 도모하는 방안을 모색할 수 있다.

(2) 캄보디아

캄보디아 정부는 오랫동안 메콩 수력개발과 협력에 대해 주목해 왔으며, 메콩 하류국가로서 최근 중국과 라오스의 분류 댐 건설로 인한 피해를 크게 우려하고 있다. 특히 캄보디아는 메콩 유역의 농업과 어업에 의존하며 살아가는 지역민에게 부정적 영향을 줄 것으로 보고 있다(Keskinen et al. 2008: 96). 캄보디아 내에는 메콩강과 연결되어 있는 톤레삽(Tonle Sap) 호수가 있고, 이 호수는 농업과 어업에 결정적 영향을 미친다(Lee 2013: 255). 톤레삽 호수의 약 60%가 메콩강 분류에서 유입되며 직접적으로는 150만여 명, 간접적으로는 캄보디아 인구의 1/5에 해당되는 600만여 명이 톤레삽에 의존하며 살아가고 있다.¹²⁾

톤레삽 호수는 메콩강과 연결되어 7월부터 10월까지 우기 동안에

12) FACT의 프로그램 매니저(Program Manager) Youk Senglong과의 인터뷰(2014년 2월 5일).

메콩강의 수위가 최고조에 이르게 되면 메콩강의 물이 톤레삽 호수로 유입되다가 건기가 시작되는 11월부터 메콩강의 수위가 낮아지면 역으로 톤레삽 호수의 물이 메콩강으로 유입된다. 메콩강과 톤레삽 호수의 유수량의 상호유입이라는 특수한 상황은 메콩 유역의 범람을 조정하고, 생태계와 어업 활동에 근간이 된다는 점에서 매우 중요하다(김홍구 외 2011: 97). 따라서 메콩강의 수자원개발은 톤레삽 호수의 유수량에 변화를 주어 지역 거주민은 물론 캄보디아 경제 전반에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 반면, 캄보디아는 GMS의 목표인 역내 경제 성장과 안정적인 경제발전에 대한 기대가 큰 상황이다.

캄보디아는 오랜 내전으로 인해 경제가 꺾어졌고, 라오스와 더불어 세계최빈국 중의 하나가 되었다. 게다가 캄보디아의 인구는 급증하고 있고, 평균 전력보급률은 31%로 매우 열악한 상황이다. 따라서 GMS가 추구하는 무역, 관광, 물류 인프라의 확충을 거부할 이유는 없고, 오히려 이러한 개발프로그램을 새로운 경제성장의 동력으로 삼아 신흥시장으로 도약하고자 하는 목표를 갖고 있다. 실제로 캄보디아가 GMS에 참여한 이래 시장경제(market-based system)로의 전환이 순조롭게 진행되고 있으며, 산업화와 현대화를 기초로 평균 7%의 높은 경제성장률이 유지되어왔다(Sotharith 2006: 4, 12).

캄보디아는 GMS 개발에 따른 이익과 비용에 대해 기대와 불안이 교차하는 상황이다. 캄보디아가 중국의 원조에 크게 의존하는 상황에서 중국이 주도하는 메콩 개발에 대한 반대도 쉽지 않다. 따라서 캄보디아는 수자원을 비롯한 메콩 개발에 대한 직접적인 반대보다는 환경과 생태를 보호하기 위한 장기적 전략과 계획이 필요하다는 점을 강조한다. 예를 들어 지속가능한 개발을 위해 생태보존회랑계획(Biodiversity Conservation Corridors Initiative)을 제안하였다(Sotharith 2006: 13).

캄보디아에게 메콩 수력개발은 환경파괴로 인한 비용과 개발과

원조의 이익 사이에 평가되고 있고, 캄보디아 정부는 양면적 전략을 통해 이익을 극대화하는 방안을 모색해야 하는 상황이다(Keskinen et al. 2008: 96). 특히 2013년 이래 지속되고 있는 국내정치 불안¹³⁾은 주변국 특히 중국의 외교적·경제적 의존을 더욱 심화시킬 수 있고 메콩 수력개발에 대한 소극적 대응의 새로운 요인으로 작용할 수 있다.

2. NGO 및 지역민(이주민)

(1) NGO

메콩 수력개발의 위험과 비용을 지적하는 NGO의 대표적 기관으로는 SavetheMekong, International River, MEENET, NGO 포럼 등이 있다. 베트남이나 라오스의 경우 NGO의 설립과 운영에 제약이 따르는 상황이어서 메콩 관련 NGO의 활동은 태국과 캄보디아에 한정되어 있다. SavetheMekong은 메콩 5개 유역국가 주민단체, 민간단체, 국제민간단체, 예술가, 기자, 전문가가 참여하는 연대회의로서 MRC와 ADB의 개발사업에 대한 이의를 제기하며, 단체 간 정보공유와 연대행동을 주도한다(김고운·이미홍 2004: 19).

MEENET(Mekong Energy and Ecology Network)은 태국의 NGO로서 메콩 유역의 개발 이슈를 다루며 시민사회의 의견을 활성화하기 위해 노력하고 있다. MEENET은 EGAT의 에너지 정책 특히 메콩 유역의 댐 개발에 대해 EGAT의 규모 확대에만 치우친 정책이라고 비판하고 있다. MEENET은 태국의 현재 에너지의 생산량만으로도 전력 수요를 충분히 충족할 수 상황이며, 그럼에도 라오스 댐 개발에

13) 2013년 7월 실시된 캄보디아 총선에서 현 집권당이 123석 중 63석을 얻어 과반을 겨우 넘긴 승리를 거두었으나, 야당과 시민들은 부정선거에 의한 승리라고 주장하며 시위를 벌였으며 2014년 7월 현재 야당의원에 대한 투옥 등 정치사회적 불안이 지속되고 있음.

적극적으로 참여하는 것은 궁극적으로 인도차이나 반도 내에서 에너지 헤게모니(energy hegemony)를 장악하려는 태국 정부의 의도 때문이라고 지적하고 있다¹⁴⁾.

MEENET은 EGAT의 에너지정책은 신재생에너지나 에너지 효율 향상에는 관심이 없고 국내외적으로 전력생산량을 크게 증가시킴으로써 EGAT의 영향력을 확대하는데만 초점을 맞추고 있다고 비판한다. 또한 태국의 현 전력시장은 EGAT의 독점구조를 가지고 있으며 이러한 구조가 개선되지 않는 한 메콩 유역의 댐 개발은 지속될 것으로 보고 있다.

무분별한 메콩댐 개발을 막기 위해서는 시민사회의 성장이며, 태국의 국민들은 댐이 과연 왜 필요한지, 댐 건설로 인해 누가 이익(예: EGAT)을 보고 손해(예: 환경파괴)를 보는지 다른 대안은 없는지 고려해야 한다고 주장한다. 싸야부리 댐의 경우에는 표면적으로 라오스 정부가 추진하고 있으나 실제로는 여러 이해관계자들이 함께 진행시키고 있으며, 이로 인한 환경파괴에 대한 책임이나 장기적인 영향에 대해서도 누구도 감수하거나 고려하지 않고 있다. 라오스의 시민사회 역시 사회주의 체제 하에서 정부의 정책을 반대하는 목소리를 내기 어려운 상황이다. 태국의 경우 시민사회의 역량과 영향력을 증가시키기 위해서는 관련 전문가와의 협력을 통해 환경에 미치는 연구를 수행하고 그 결과를 공유하는 것이라고 제안한다.

International Rivers는 세계 주요하천의 이슈에 참여하는 NGO이며 방콕(Bangkok) 지부는 메콩 이슈 특히 본류 댐 문제를 주로 다루고 있다.¹⁵⁾ 라오스 내에서는 이주민 문제에 주로 관심이 있고 베트남과 캄보디아가 수력댐 건설에 반대하도록 추진 중이다. International

14) MEENET 책임자(Director), Witoon Permpongsacharoen 과의 인터뷰(2013년 8월 21일).

15) International Rivers 동남아프로그램 Ame Trandem 과의 인터뷰(2013년 8월 21일).

Rivers는 MRC의 리더십이 약하여 현재의 분쟁에 대한 조정 능력이 없음을 지적한다. 또한 라오스 정부가 베트남 및 캄보디아의 공식적 반대가 없음을 주장하지만, 찬성한 적도 없음을 강조한다. 캄보디아와 베트남이 라오스의 메콩 본류댐 건설을 중지시킬 만한 의지와 능력이 없음도 언급하고 있다.

싸야부리댐의 이주민들의 경우 앞에서 살펴본 대로 라오스 정부와 투자기업은 이들에게 새로운 정착지와 생계 보장을 마련해주었다고 주장하지만 International Rivers 관계자들은 현장조사를 통해 이주민이 정부의 약속받았던 주택과 경제활동이 보장되지 않아 매우 분개하고 있다고 밝혔다. 또한 환경에 부정적 영향이 거의 없을 것이라는 라오스 정부의 주장과는 달리 International Rivers의 조사로는 적어도 40종의 생물이 멸종될 것으로 예상하였다. 특히 댐 건설의 이익이 라오스 국민 전체에게 돌아가기 보다는 일부 고위 공무원에게 집중될 것으로 보이며 이를 위한 감시활동도 하고 있음을 밝혔다.

캄보디아의 NGO 연합체의 사무국 역할을 하는 포럼(NGO Forum)은 초국가적 NGO와 협력을 통해 메콩강 이슈를 다루고 있다. 메콩강 댐 중에서 특히 싸야부리 댐과 돈사홍 댐과 관련해서 활동하고 있으며 특히 캄보디아와 인접한 돈사홍 댐 이슈에 대해 우려가 많다고 밝혔다.¹⁶⁾ NGO로서 기술적 문제를 구체적으로 다루지는 않지만, 수력발전과 관련한 정보를 수집하고 NGO 참여자들의 이해와 인식제고를 돕고 있다. 또한 기존의 환경영향평가 정책에 대해 비판하고, 추가해야 할 것들을 요청하고 있다. 초국가적 환경영향평가에 대해서 필요성은 인지하고 있으나 현실적으로 어려운 부분이 있고, 국내 이슈조차 정부 내 여러 부처 간의 갈등으로 인해 문제가 발생하

16) NGO 포럼 수력분야관계자(Hydropower Development Project Coordinator)와의 인터뷰(2014년 2월 5일).

고 있음을 밝혔다.

캄보디아의 NGO인 FACT(Fishery Action Coalition Team)는 2000년에 설립하였으며 톤레삽(Tonle Sap) 호수의 어업과 환경문제를 다루고 있다. 따라서 메콩강 본류의 댐 건설은 톤레삽 호수의 수위, 어류의 이동, 침전물의 변화에 영향을 미칠 것으로 보고 FACT는 이와 관련된 프로그램을 진행하고 있다. 현재 EU 등의 후원을 받아 수량의 변화나 기후변화에 대응하기 위한 어업공동체(CFs: Community Fisheries)의 역량강화 프로젝트를 진행하고 있다.

(2) 지역민(이주민)

메콩 수력개발로 가장 큰 비용을 지불하는 그룹이 지역 거주민이지만 그 비용에 상응하는 보상이나 이익의 공유는 거의 이루어지지 않는 상황이다. 메콩강은 그동안 상대적으로 안정되고 통합된 생태계를 유지해 온 마지막 국제하천으로 여겨진다(Sarkkula et al. 2009: 227). 지역민들은 매년 260만 톤에 이르는 어업 생산량을 가지고 있고, 이로 인한 소득은 매년 20억 달러에 이른다(MRC 2011: 9).

메콩 수력개발은 어류의 종류와 수의 감소, 침전물의 감소 등 생태계에 근본적이고 부정적인 영향을 미쳐왔다. 댐 건설로 메콩 유역 내 최소한 9,000 헥타르의 농경지가 감소할 것으로 예상되며, 특히 베트남의 메콩 델타 지역으로 염분이 포함된 유수의 우려되는 상황이다(Pearse-Smith 2012: 76~77). 메콩 유역국 대부분이 저개발국가인 상황에서 유역민의 소득 수준은 매우 낮은데다가 생업을 의지하고 있는 메콩 유역마저 생태적으로 파괴된다면 경제적 비용으로 산출이 불가능한 수준의 치명적 피해를 입을 것이다(Peterson & Middleton 2010: 4).

캄보디아의 캄퐁 플록(Kampong Phluck) 지역민은 메콩 수력개발로 직접적인 영향을 받는 대표적 사례이다. 캄퐁 플록은 톤레삽 호수

의 공동체 중의 하나로 인구는 약 3,500여명이고 주민의 95%는 어업에 종사하고 있다. 캄퐁 플록 주민들은 라오스 돈사홍댐과 캄보디아 내 세산(Sesan)댐 건설로 어류의 회유 및 오수 유입을 우려하고 있다. 다수의 주민들은 최근 들어 잦은 홍수와 어류의 종류 및 크기 가 줄고 있다고 증언한다.¹⁷⁾ 개발로 인한 피해를 느낀 캄퐁 플록 주민들은 캄보디아 내 댐 건설을 중지시키기 위해 지역주민들의 서명을 모아 캄보디아 정부에 요청하였으나 현재(2014년 2월 인터뷰 기준)까지 답변을 받지 못했다고 한다. 또한 NGO 관계자들의 도움으로 태국·라오스·베트남 정부에게도 서한을 보냈으나 이들에게도 답변이 없는 상황이다.

수자원개발로 부득이하게 거주를 옮겨야 했던 이주민들의 상황도 크게 다르지 않다. 오랫동안 친숙하게 살아왔던 지역을 떠나 새로운 거주지로 이주한 지역민들에게 적응의 문제는 물론 경제적 문제도 큰 상황이다. 특히 이주민들의 경우 교육 수준이 낮은 미숙련 노동자(low-skilled worker)인 경우가 많아 새로운 직업으로의 이진이 제한되어 있다(Souvannaphoum 2008: 2). 정부와 투자 기업의 이주민 프로그램은 실현될지에 대한 의구심도 있으며 무엇보다 현재 비용을 전담하는 투자기업의 기대이익이 실현되지 않거나 변경될 경우 이주민에 대한 직접적인 피해가 불가피하고 이에 대한 대안도 마련되어 있지 않다.

메콩 수력에 대한 개발 논리가 압도적인 상황 속에서 지역 거주민의 입장을 반영하기가 쉽지 않지만, 지역생태지식(local ecological knowledge)의 생산을 통해 현재의 의사결정체제에 영향을 주고자 하는 노력들이 시도되고 있다(김고운·이미홍 2014: 29). 지역생태지식은 지역의 환경자산을 파악하여 지역주민의 환경자원 보전과 지속가능 개발을 주도할 역량을 증진하기 위한 것이다. 현재의 정부와

17) 캄퐁 플록의 마을주민 관계자 4명과의 인터뷰(2014년 2월 7일).

국제기구에 집중되어있는 정보와 의사결정의 불균형문제를 해결하기 위해서는 비전문가인 지역주민이 경험한 지식을 축적하여 환경 문제에 대한 본질과 대안을 제시하고자 하는 것이다. 현재는 태국의 개발지역 주민들에 의해 시도되고 있지만, 향후 메콩 수력개발에 있어 모든 국가의 개발유역 지역민이 능동적으로 참여하는 방안으로 주목되고 있다.

3. 소결론: 메콩 이해관계자와 거버넌스

본 연구는 개발 갈등의 논리를 이해관계자 별로 정리하여 균형적 시각으로 현 메콩 수력개발 현황을 본류 댐을 중심으로 접근하였다. 본 연구는 또한 수자원 정치의 다중이해관계자분석(multi-stakeholder analysis)을 적용하여 메콩강이 국제하천으로서 국가 간의 이해관계가 다르고, 이해관계자별로 주장하는 입장과 논리가 다른 점과 수자원개발에 영향을 미치는 정도를 본문에서 밝혔고

[표 6] 수자원 개발 이해관계자별 논리와 정책결정 영향도

이해 관계자	논리/입장	정책결정 영향도	
국 가	상류 국가	경제성장 및 전력생산을 위한 필연적 수단 환경과피를 최소화하기 위한 수단 마련(투자기업과 동일)	높음
	하류 국가	상류국 개발 주도에 따른 환경의 부정적 영향에 대한 우려 환경보다 경제성장에 보다 전략적 우선순위를 설정	중간
국제기구	개도국의 안정적인 경제성장을 위한 효과적 사업 수자원 개발은 사후 평가와 모니터링이 용이한 분야	높음	
투자기업	장기적으로 안정된 수익 보장 환경과피를 최소화하기 위한 수단 마련(상류국가와 동일)	중간	
NGO	개발주체가 제시한 환경보호 수단의 실용성에 의문제기	낮음	
이주민	수자원 개발에 대한 반대의사를 정부와 NGO에 표명	낮음	

이해관계자 별 각 논리와 정책결정 영향도를 아래[표 6]과 같이 정리하였다.

이와 같은 이해관계자 별 논리와 입장의 종합은 메콩 수력개발을 둘러싼 갈등의 현상과 원인을 이해하는 균형적 시각을 갖는데 도움을 줄 뿐 아니라 갈등을 해소하기 위한 방안을 마련하는데 필요한 기초적 정보를 제공할 수 있다.

본 연구를 통해 각 이해관계자별 논리와 주장은 모두 타당성이 있지만, 현실적으로 개발과 관련된 의사결정이 정치경제적 힘에 이루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 야당, 시민단체, 언론의 자유가 취약하고 민주적 의사결정체제가 확립되지 않은 메콩 유역국에서 수자원개발과 같은 대규모 국책사업은 정부 또는 특정 소수의 권력 집단에 의해 정책결정이 독점되어왔다. 따라서 상류국가의 수자원개발 정책결정 영향도는 높은 상황이다. 세계은행과 아시아개발은행, 민간 기업은 정책결정의 주체라기보다는 국가(정부)에 의해 결정된 사항을 공동으로 수행하는 2차 기관이다. 세계은행과 아시아개발은행 투자 및 신용을 제공하는 측면에서 상류국 정부의 정책결정에 영향을 보다 더 줄 수 있다는 점에서 민간기업에 비해 정책결정영향도는 높다. 민간기업은 상류국 정부와 국제기구의 정책결정에 직접적인 영향을 주기보다는 결정된 정책을 컨소시엄 형태로 수행한다는 측면에서 영향도는 중간이라 할 수 있다.

메콩 수력개발은 국가 중심적 이익 추구 즉 인간이나 환경에 대한 보호보다는 경제성장 패러다임으로 진행되고 있다. 이는 수자원을 적극적으로 개발하고 있는 상류국 중국과 라오스는 물론 이를 반대해야 하는 베트남과 캄보디아도 동일한 상황이다. 즉 베트남과 캄보디아 정부에게도 환경보다는 경제개발이 최우선이 되는 상황이고 따라서 통합수자원관리(IWRM: Integrated Water Resource Management) 원칙을 추구하는 MRC보다는 개발지향적인 GMS 사업에 보다 적극

적인 참여를 하고 있다. 따라서 이해관계자별 비용주체인 베트남, 캄보디아가 개발이익 주체인 중국, 라오스의 수자원 개발에 대한 공식적이고 적극적인 반대에 한계가 있기에 상류국 정부에 비해 정책결정 영향도는 낮은 중간으로 평가할 수 있다.

NGO와 지역민(이주민)의 경우에는 메콩 수자원 정책결정에 영향을 줄 수 있는 정치적 수단이 부재한 상황이어서 그들의 환경적 논리와 주장에도 불구하고 수자원개발 정책 결정에 반영되기에 쉽지 않은 구조를 가지고 있기에 이들의 정책결정영향도는 낮다. 또한 상류국가-국제기구-투자기업이 정치경제적 권력과 자금을 중심으로 효과적으로 연대하는 것에 비해 민간부문의 하류국가-NGO-지역민의 연대는 거의 이루어지지 않는다는 점도 메콩 이슈가 개발 패러다임 중심으로 이루어지는 주요 요인이다. 현재와 같이 개발 이슈가 절대적 우위에 있는 힘의 구조는 이익과 비용의 불균형과 다양한 이해관계자 간의 갈등을 지속하게 하는 근본적 원인이다.

V. 결론

본 연구에서 살펴본 메콩 수력개발 이해관계자들의 갈등을 최소화하기 위해 즉 이익과 비용의 불균형 구조를 해소하기 위해 다음과 같은 두 가지 방안을 제시하고자 한다. 첫째 개발이슈와 환경이슈가 현재와 같은 갈등구조가 지속되지 않기 위한 새로운 거버넌스의 구축이 요구된다. 특히 현재 개발과 환경의 중재적 역할을 담당해야할 MRC의 역할 확대나 MRC의 한계를 극복하기 위한 새로운 거버넌스의 구축이 요구된다. 현재 서구적 가치와 규범을 중심으로 하는 MRC는 개발 주체인 유역국은 물론 하류 유역국의 적극적인 협력을 가져오는데 한계가 있다. 특히 GMS와 경쟁을 하는 것은 MRC의 위

상을 더욱 위협하는 상황을 초래할 수 있다. 따라서 MRC가 운영 주체(ownership)를 유역국으로 넘기고, 유역국에 비해 전문성을 보유한 분야에서의 기능적 역할(technical assistance)에 집중할 필요가 있다.

현재의 개발주체와 환경주체를 포괄할 수 있는 새로운 거버넌스가 창출도 고려되어야 한다. 새로운 메콩거버넌스의 핵심요소는 초국적, 협력적, 미래지향적 특성을 포함해야 한다. 특히 새로운 거버넌스는 개발주체를 제어할 만한 정치외교적 수준을 가져야 한다는 점에서 MRC나 GMS에 비해 높은 위상을 가져야 한다. 또한 새로운 거버넌스는 지역민-NGO(-학계)를 포함하는 즉 비용을 지불하는 입장과 논리를 제시할 수 있는 이해관계자를 반드시 포함해야 한다.

둘째 새로운 거버넌스의 구축과 별도로 정보의 공유를 비롯한 투명한 의사소통과 공동의 이익을 추구하는 특히 환경보호를 위한 지역민-국내 NGO-국제 NGO의 연대와 협력이 요구되며, 대학이나 연구소 등 학계(學界) 역시 참여방안을 모색할 필요가 있다. 개발을 반대하는 목소리를 별도로 내기보다는 대안을 제시해야 하며 이를 위해서는 개발이 가져올 이익과 비용에 대한 면밀한 조사가 선행되어야 한다. 태국의 생태지식조사와 같이 능동적인 참여를 학계와 NGO가 적극적인 연대를 통해 발전시켜 나가야 할 것이다. 또한 지역별, 산업별 피해 지역과 비용에 대한 조사가 이루어지고, 개발의 이익을 독점하는 그룹에 이에 대한 비용 지불을 유도하는 방향으로 즉 현재 이해관계자간의 대립으로 인한 비용을 조정하여 생산적인 이익의 공유가 이루어지는데 기여하도록 해야 할 것이다. 더불어 각 이해관계자간의 개선과제에 대한 적극적 확산과 대응 방안에 대한 모색도 필요하다. 즉 이해관계자별 책임과 의무에 대한 제시가 필요하다.

본 연구가 이해관계자 간의 객관적 상황에 대한 선행적 연구로서의 의의를 가지지만 이해관계자 간의 게임의 틀이나 자기 이익 극대

화를 위한 경쟁과 협력 가능성에 대한 연구가 추가적으로 이루어져야 한다. 따라서 본 연구자는 연구 결과를 기초로 향후 메콩 거버넌스의 프로세스에 대한 분석과 예측을 후속연구로 진행하고자 한다.

메콩강은 동남아는 물론 인류 모두가 소중하게 보존해야 할 자산으로 방임과 무관심으로 시간이 지나고 나면 돌이킬 수 없는 상황에 도달할 수도 있다. 이미 많은 국제하천이 무분별하고 이기적인 개발로 인해 황폐하게 된 것에 비해 메콩강은 아직 기회가 있다. 본 연구는 새로운 거버넌스의 구축의 필요성을 제시하였지만 구체적으로 어떻게 새로운 국제적 거버넌스를 구축할 것인가는 별도의 후속연구를 통해 보완되어야 할 것이다. 포괄적 국제적 거버넌스의 신속한 구축과 더불어 유역 국가별 이해관계자간 투명한 정보의 공유와 역할별 책임 공유를 통해 수천 년간 ‘어머니의 강’으로 흘러온 메콩강을 미래에도 공존의 하천으로 보존해야 할 것이다.

주제어: 메콩강, 이해관계자, 수력발전댐, 중국, 라오스, 베트남, 캄보디아, 메콩강위원회, 세계은행, 아시아개발은행

〈참고문헌〉

- 김고운·이미홍. 2014. “다층적 물 거버넌스에서 마을 공동체의 역할과 한계: 메콩 하류구역과 태국 마을 살리기 사례의 비교분석을 중심으로.” 환경사회학회 학술대회 발표문.
- 김태윤 외. 2012. 『한국의 메콩 지역개발 중장기 협력방안: 농업, 인프라 및 인적자원개발을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원 (KIEP).
- 김홍구 외. 2011. 『메콩지역 개발 전략: 태국·캄보디아·라오스』. 서울:

- 대외경제정책연구원(KIEP).
- 류석춘·최진명. 2012. “메콩강유역개발사업(GMS)을 통해 본 중국의 대 동남아시아지역협력연구: 중국 대외정책의 변화배경과 지역협력의 양면성.” 『국제·지역연구』 . 21(2): 137-173.
- 소병천. 2009. “국제하천의 비항행적 사용에 관한 국제법적 소고.” 『국제법학회논총』 54(3): 217-243.
- ADB(Asian Development Bank). 2011. *The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program Strategic Framework(2012-2022)*. Manila: Philippines.
- _____. 2013. *Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program: Regional Investment Framework Pipeline of Potential Project(2013-2022)*. 19th GMS Ministerial Conference, Vientiane, Lao PDR.
- _____. 2014. *GMS e-Updates: Recent and Upcoming GMS Events and Initiative*, 7(2), Manila: Philippines.
- Biba, Sebastian. 2012. “China’s Continuous Dam-building on the Mekong River.” *Journal of Contemporary Asia*, 42:4, 603-628.
- Buckles, Daniel. 1999. *Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*. World Bank Institute: International Development Research Center. Washing DC: USA.
- Dara, O'Rourke. 1995. “Economics, Environment, and Equity: Policy Integration during Development in Vietnam,” *Berkeley Planning Journal*, 10.
- Dosch, Jorn and Oliver Hengsengerth. 2005. “Sub-regional Cooperation in Southeast Asia: The Mekong Basin.” *European*

- Journal for East Asian Studies*. 4(2): 263-286.
- DSPC(Don Sahong Power Company), 2014. *Don Sahong Hydropower Project: Progress Update*. April.
- Elhance, Arun. P. 1999. *Hydropolitics in the 3rd World: Conflict and Cooperation in International River Basins*. Washington DC: US Institute of Peace Press.
- Goh, Evelyn. 2001. "The Hydro-Politics of the Mekong River Basin: Regional Cooperation and Environmental Security." T. H. and J. D. Kenneth Boutin(eds). *Non-Traditional Security Issues in Southeast Asia*. Singapore: Select Publishing for Institute of Defense and Strategic Studies.
- Gupta, A. and Liew, S. C. 2007. "The Mekong from Satellite Imaginary: A Quick Look at a Large River." *Geomorphology* 85: 259-274.
- Hartje, Volkmar. 2008. "The World Bank's Water Sector Policy Reforms." Waltina Scheumann, Susanne Neubert and Martin Kipping(eds). *Water Politics and Development Cooperation: Local Power Plays and Global Governance*. Berlin: Springer.
- Hensengerth, Oliver. 2008. "Vietnam's Security Objectives in Mekong Basin Governance," 3(2): 101-127.
- Hirsch, Philip. 2010. "The Changing Political Dynamics of Dam Building of Mekong." *Water Alternative*. 3(2): 312-323.
- Hirsch, Philip & Jensen, Kurt Morck, 2006. *Nation Interests and Transboundary Water Governance in the Mekong*. The University of Sydney, Australia Mekong Resource Center.
- Keskinen, Marko. Mehtonen, Katri & Varis, Olli. 2008. "Transboundary Cooperation vs. Internal Ambition: The Role

- of China and Cambodia in the Mekong Region,” Nevelina I. Pachova, Mikiyasu Nakayama, and Libor Jansky(eds). *International Water Security: Domestic Threats and Opportunities*. Tokyo: United Nations University Press. 79-109.
- Lam. N. V. 1997. “External Assistance and Laos: Issues and implications for development story.” Mya Than & Joseph L. H. Tan.(eds.). *Laos’ Dilemmas and Options: The Challenge of Economic Transition in the 1990*. ST. Martin’s Press & Institute of Southeast Asian Studies.
- Lazarus, Kate. Badenoch, Nathan. Dao, Nga. Resurreccion, Bernadette P(eds). 2011. *Water Rights and Social Justice in the Mekong Region*. London & Washington: Earthscan.
- Lee Seungho. 2013. “Hydropower Development in the Mekong River Basin: Analysis through the Hydro-Hegemonic Approach.” *Southeast Journal*. Center for Southeast Asian Studies: Hankuk University of Foreign Studies, 20(1): 223-259.
- Mekong River Commission(MRC). 2011. *Planning Atlas of the Lower Mekong River Basin*. MRC Development Plan Programme.
- Mollinga, Peter. P. 2008. "Water Policy-Water Politics: Social Engineering and Strategic Action in Water Sector Reform," Waltina Scheumann, Susanne Neubert and Martin Kipping(eds). *Water Politics and Development Cooperation: Local Power Plays and Global Governance*. Berlin: Springer.
- Oehlers, Alfred. 2006. “A Critique of ADB policies towards the Greater Mekong Subregion,” *Journal of Contemporary Asia*. 36(4): 464-478.

- Pearse-Smith. 2012. "The Impact of Continued Mekong Basin Hydropower Development on Local Livelihoods." *The Journal of Sustainable Development*. 7(1): 73-86.
- Peterson & Middleton. 2010. "Feeding Southeast Asia: Mekong River Fishers and Regional Food Security." International workshop on *Mekong Environment and Livelihood: The Changing Situation and Transboundary Implications*. Cantho, Vietnam.
- POYRY. 2013. *Xayabouri Hydro Project Progress Updates: Xayabouri HPP Status(Draft)*.
- Roy, Denny. 2005. "Southeast Asia and China: Balancing and Bandwagoning?" *Contemporary Southeast Asia*. 27(2): 305-322.
- Sarkkula, J. Keskinen, M. Koponen, J. Kummu, M. Richey, J. E. & Varis, O. 2009. "Hydropower in the Mekong Region: What Are the Likely Impacts upon Fisheries?" F. Molle, T. Foran & M. Kakone(eds.), *Contested Waterscapes in the Mekong Region: Hydropower, Livelihoods and Governance*. London: Earthscan.
- Sotharith, Chap. 2006. "How can Mekong Region Maximize the benefits of Economic Integration: A Cambodian Perspective," Paper presented in a Seminar on *Accelerating Development in Mekong Region: The Role of Economic Integration*. Organized by IMF, 26-27 June, Siem Reap, Cambodia.
- Souvannaphoum. 2008. *Migration and Health Impacts among Low-skilled Labors in the Greater Mekong Subregion: A Case Study*. Mekong Institute, Khon Kaen University. Thailand
- Summer, Tim. 2008. "China and Mekong Region." *China*

Perspective. 3: 68-77.

Suwanmontri, Montri. 2007. *The Lower Mekong Region Hydrodam & Livelihood*. Thailand.

USAID(United States Agency for International Development). 2013. *USAID Mekong ARCC(Adaptation and Resilience to Climate Change) Impact and Adaptation Study: Main Report*. Bangkok: USAID Asia Regional Environment Office.

World Bank. 2009. *Directions in Hydropower*. Washington DC.

_____. 2011. *Mekong Delta Water Resource Project*. Report No. 64344.

World Bank & ADB. 2012. *Nam Theun 2 Board Updates: Project Progress during 2012*. Vientiane.

WWF. 2005. *Preliminary data bank on existing and proposed hydropower schemes in the Mekong river basin*, Vientiane.

기타자료

www.worldbank.org/laont2(검색일: 2014년 8월 5일)

Xayabouri Power Brochure(취득일: 2014년 7월 7일)

(2014.10.13투고, 2014.11.18심사; 2014.11.24게재확정)

<Abstract>

The Stakeholder Issues and Conflicts on the Benefits and Costs of Mekong Water Resource Development focused on Xayaburi and Donsahong Hydropower Dam Construction in Mekong Mainstream

LEE Yo Han

(Asia Center, Seoul National University)

While natural and ecological integration in the Mekong River basin were well-sustained for thousands of years, for now being segmented by 6 national borders, the cost and benefit of the Mekong River development was divided with asymmetry structure. There have been serious controversies and conflicts among Mekong River riparian states with regard to various kind of the Mekong development, especially on the construction of hydropower dam in the Mekong mainstream. Recently the issues were even more complicated by the participation of private enterprises and Non-government organization(NGO).

The article makes effort to synthesize the benefits and costs of each stakeholder who is participating in the Mekong hydropower development. Thus, this study attempts to make different research outcomes with the existing studies, observing the each and all

perspectives of states, civil society, international organizations and enterprises on Mekong River development with objective descriptions. Then it analyses to recognize with balanced perspective what the essence and current affairs is on the Mekong River hydropower development. The article will also examines the distinct standpoints of each stakeholder groups, whether the support or oppositions on the Mekong River development, that were the states' development strategy, economic interests, political power, environmental considerations and the rights to live of local residents in the River.

Key Words: Mekong River, Stakeholder, Hydropower Dam, China, Lao PDR, Vietnam, Cambodia, Mekong River Commission, World Bank, Asian Development Bank