

라오스 2018: 세피안-세남노이 댐 사고와 정치경제적 도전

이 요 한*

국문초록

본 연구는 2018년 7월 발생한 세피안-세남노이 댐 사고를 중심으로 2018년 라오스의 정치경제적 상황을 집중 조명하였다. 라오스 정치엘리트는 1당 체제와 안정적인 경제성장 등을 바탕으로 지난 40여 년간 독점적인 권력을 누려왔다. 특히 수력발전은 라오스 경제성장을 이끄는 핵심 산업이자 대형 인프라 프로젝트를 통한 정부-투자자의 결합은 권력 유지의 핵심자산이었다는 측면에서 이번 댐 붕괴가 라오스 정치경제에 미치는 반향은 적지 않다. 이번 댐 사고는 그동안 잠재되었던 라오스 정치엘리트의 부패·무능·비효율의 문제를 한꺼번에 노출시키는 계기가 되었다. 따라서 라오스 국민들이 향후 정치권력의 주요 정책 특히 대형 인프라 프로젝트가 예정된 지역의 거주민들이 기존의 수용적이고 협조적 반응에 변화가 있을 가능성이 높아졌다. 경제적으로도 수력발전의 의존도가 높은 라오스의 특성상 정책기조의 변화는 없겠지만 2025년까지 총 150개의 댐을 지어 아세안의 배터리가 되겠다는 야심찬 목표를 이루는 것은 불투명해졌다. 한국과 라오스 관계에 있어 참여기업의 즉각적인 구호성금의 지원과 정상회담에서의 지원입장 표명으로 인해 양국 관계의 악화는 없을 것으로 보인다. 그러나 이번 사고로 인한 한국 기업의 대형 프로젝트 시공능력에 대한 신뢰를 잃은 것은 불가피하다. 따라서 아직 규명되지 않은 사고원인에 대한 투명한 조사와 공정한 배상(또는 보상)으로 인해 신뢰를 회복하는 것이 필요하다.

* 한국외대 동남아연구소 초빙연구원, prolao@hanmail.net

주제어: 라오스, 거버넌스, 세피안-세남노이 댐, 수력발전, 부패지수, 경제성장, 한·라오스 관계

I. 들어가며

2018년 7월 23일 발생한 ‘세피안-세남노이(Xepian-Xenamnoy) 댐 사고’는 2018년 한 해 동안 라오스를 지배한 대형 이슈였다. 이 댐의 건설과 운용에 한국 기업인 서부발전과 SK건설이 참여하고 있어 국내외 언론에서도 크게 다루어진 바 있다(아시아경제 2018/07/27; 파이낸셜 뉴스 2018/07/26; BBC 2018/07/24; The Nation 2018/07/26; The New York Times 2018/07/26).

라오스 정부는 저개발 경제를 극복하고 최빈국(LDCs, the Least Developed Countries)을 탈피하기 위해 강력한 수력드라이브(Hydropower-drive) 정책을 펼쳐왔다(이요한 2014). 라오스는 수력발전의 생산과 수출을 통해 메콩 유역국인 태국·베트남·캄보디아의 전력부족과 중국 전력 수요를 공급하는 ‘아세안의 배터리’(ASEAN Battery) 전략을 견지해왔다(이장훈 2018). 라오스의 수력드라이브 정책은 개발참여자들에게는 대규모 경제적 이익의 기회를 제공했다. 반면 환경단체(NGO)는 무분별한 개발로 인한 환경파괴와 이주민들의 피해에 대한 비판을 지속적으로 제기하였다(Baker 2012; Chellany 2014; Baxter 2014). 특히 초대형 댐인 남튼2(Nam Theun 2) 댐과 메콩 본류 최초의 댐인 사야부리(Xayaburi) 댐에 대한 많은 논쟁이 있었다(Dore 2014). 라오스 정부는 수력댐 건설은 환경 부문에 대해 아무 문제가 없다고 주장하면서 반대 의견을 일축해왔으나 이번엔 발생한 대형 사고는 현 상황을 변화시킬 커다란 변수로 부상

하였다(Asia Times 2018/07/25).

본 연구는 ‘세피안-세남노이 댐 사고’를 중심으로 2018년의 라오스의 정치경제적 상황을 집중 조명하고 더불어 한국과 라오스 관계도 살펴보고자 한다. 2장에서는 댐 붕괴의 경위에 대해 자세히 살펴보고 이번 사고로 개발과 환경보호에 대한 해묵은 논쟁이 재연되었음을 언급하였다. 또한 사고의 원인에 대한 조사와 수해를 입은 피해 주민에 대한 라오스 정부의 미숙한 대응이 많은 비판을 불러일으키고 있음을 밝혔다. 3장에서는 이번 댐 사고가 안정적인 거버넌스를 유지해왔던 라오스 정부에게 미친 영향과 경제성장 전략에 미칠 영향에 대해서 전망해보았다. 세피안-세남노이 댐 프로젝트는 라오스 엘리트의 권력 유지의 핵심 자산인 경제성장과 외국인 투자자의 결합물이라는 점에서 상징성이 큰 사업이었다. 따라서 이번 댐 붕괴로 막대한 인명피해와 경제적 손실은 물론 정치엘리트의 견고한 거버넌스에 균열을 일으키는 요인으로 작용할 수 있다.

마지막으로 한국 기업이 참여한 댐의 사고였던 만큼 이번 댐 사고로 인한 한국과 라오스의 관계에 대해서도 살펴보았다. SK 건설은 사고 직후 피해자들을 위해 1,000만 달러를 기부하였고, 한국 정부는 2018년 11월 정상회의를 통해 사고에 대한 위로와 지원을 표현하였다. 라오스 정부 역시 한국 측의 노력에 감사를 표시하면서 이번 사고로 인한 한국과 라오스 관계의 악화는 없을 것으로 보인다. 하지만 이번 댐 사고로 인한 한국기업의 프로젝트 시공 능력에 대한 의구심이 제기되는 것은 불가피하다. 또한 댐 사고의 원인에 대한 투명한 조사와 공정한 보상을 통해 피해자를 비롯한 라오스 지역민들의 한국과 한국 기업에 대한 신뢰를 회복해야할 과제를 안고 있다.

II. 댐 붕괴 경위, 논쟁 그리고 대응

1. 사고 경위와 재연된 논쟁

아타푸(Attapeu) 지역에 위치한 세피안-세남노이 보조댐(saddle Dam) 중의 하나인 D댐의 붕괴로 인해 가장 큰 피해를 본 사남사이(Sanamxay)군(郡)의 분흙 폼마산(Bounhome Phommasane)군수는 “7월 23일 저녁 8시에 사고가 발생했으며, 군 전체에 피해를 입혔고 많은 사람이 수몰되었다”고 밝혔다. 라오스 정부는 이번 댐 사고로 인한 피해에 대해 “12개의 마을이 사라졌고, 40명의 사망자와 수천 명의 이재민이 발생했다”고 공식적으로 발표했다(Vientiane Times 2018c/07/27). 댐이 소재한 아타푸(Attapeu)의 주지사인 렛 사이아폰(Let Xaiyaphone)은 “228개의 집이 파괴되었으며, 재산 손실액은 수백만 달러로 추정된다.”고 언급하였다(Finney 2018/10/23).

2018년 7월 라오스 남부에 위치한 세피안-세남노이 보조댐의 붕괴는 지난 10년 내에 최대 규모의 재난으로 통룬 시술릿(Thongloun Sisoulith) 총리는 직접 재난 현장에서 현지 구조 작업을 지휘하였다. 세피안-세남노이 댐은 총 10억 달러 규모의 프로젝트로 2019년 완공 예정이었으며, 사고 당시 90%의 공정률을 기록하고 있었다. 이 댐은 410 MW 규모(연간 총 1,860GW, 한국 충주댐과 유사)로 전력을 생산하여 태국으로 수출하고 나머지는 라오스 국내에서 사용할 계획이었다. 세피안-세남노이 댐 프로젝트에는 SK건설(지분율 26%), 한국 서부발전(25%), 라오스 국영기업 Lao Holdings States(24%), 태국의 라차부리(Ratchaburi) 전력회사(25%) 등 총 4개의 회사가 컨소시엄을 이루어 참여해왔다.

사고 원인은 천재(天災)인지 인재(人災)인지에 따라 책임 여부가 규정되는데, 라오스 정부 측과 (한국) 기업 측의 시각이 다른 입장이

었다(The New York Times 2018/07/26). 한국 기업의 경우 사고 전날 내린 400mm 이상의 집중호우로 인한 범람(flooding)이란 입장이지만, 현지 언론의 경우 붕괴(collapse)라는 표현을 사용하였다(Vientiane Times 2018b/07/27). 특히 라오스 정부는 부실공사의 가능성에 대해 언급하고 있으며, 이번 사고로 발생한 모든 피해에 대해 댐 건설 참여사가 책임져야한다고 주장하였다(아시아경제 2018/07/27). 라오스의 사고가 발생하던 시기에 우기(雨季)인 점과 태풍 손틴(Son Thin)으로 인해 이례적인 집중호우가 내린 후 사고 현장이 모두 급류에 휩쓸려 나가 현재까지 정확한 원인 규명이 이루어지지 않고 있다.

이번 댐 붕괴는 댐 건설의 안정성과 환경 파괴에 대한 오랜 논쟁을 재개하게 하였다(Scott 2018/12/14). 라오스 전문가인 위스콘신-메디슨(Wisconsin-Madison) 대학의 이안 베어드(Ian Baird) 교수는 “(라오스) 수력 댐의 저수지는 잘 관리되지 않았고, 정부는 관리감독에 소홀했다”라고 지적하였다(Asian Times 2018/07/25). International Rivers의 모린 해리스(Maurin Harris)도 “(라오스 수력)댐 계획과 운영에 대한 심각한 의구심이 제기되었다.”고 언급하였다. 수력발전 댐 건설에 대해 반대해왔던 환경운동가 슈메이커(Shoemaker) 역시 “라오스 내 환경관련 법규가 너무나 허술하다. (투자)기업들은 환경 보호와 관련한 아무런 감독도 받지 않는다.”고 비판하였다(The New York Times 2018/07/26). 이번 댐 붕괴 이전에도 2016년 세콩(Sekong) 댐 붕괴, 2017년 남 아오(Nam Ao) 댐 붕괴 등 3년 연속 댐 관련 사고가 발행하였지만 라오스 정부의 대응은 미온적이었고 결국 이번 사고와 같은 대형 참사를 방지하지 못했다.

2. 라오스 정부의 미숙한 대응

세피안-세남노이 댐의 붕괴의 사고 원인조사·현장 대응·후속

조치 등의 과정 전반에 있어서 라오스 정부는 미숙한 대응으로 일관하고 있다. 사고 직후부터 현재(2019년 2월 기준)까지 한국 언론을 비롯한 해외 언론의 관련 취재도 불허하고 사건을 덮는데 급급하였으며 댐 사고 원인에 대한 조사가 투명하게 이루어지지 않고 있다. 댐 피해 사망자가 40명에 불과하다는 라오스 정부의 공식적인 발표에 대해 한 익명의 피해자는 아시아타임즈(Asia Times)와의 인터뷰에서 사망자는 최소한 800명이며, 최대 2천명까지 될 수 있다고 언급해 정부가 피해규모를 의도적으로 축소한다는 의혹도 받고 있다(Jim 2018/10/19).

사고 이후 피해자의 치료와 보호를 위한 라오스 당국의 대응 또한 현장의 상황에 비해 크게 부족했다. 라오스 정부는 사고 직후 응급 의료진과 2억 킵(약 2,500만원) 상당의 의약품을 급파하고 4개의 의료보호소를 운영했다. 아타푸 지역 병원과 연계하는 등 지원에 나섰지만 라오스 보건부 장관(Health Minister)인 분콩 시하봉(Boukong Syhavong)은 “피해 지역의 부상자 중 100명 정도만이 치료의 혜택을 받았으며, 이외 피해자들에 대한 의료 서비스가 제공되지 않았고, 치료 약품도 부족하다”고 토로하였다(Vientiane Times 2018a/07/27).

댐 사고 피해자에 대한 라오스 정부의 미미한 보상에 대해서도 비판이 제기되고 있다. 사망 피해자의 경우 불과 180달러(약 20만원)의 위로금만 지급하였다(Gerin 2018/08/23). 또한 수천 명의 이재민들이 집, 직장, 재산을 잃고 생존조차 위협받는 상황에서 1인당 월 12달러(약 1만 5천원)의 생활비를 지원하겠다는 정부의 약속도 지켜지지 않고 있다(Avary 2018/11/27). 이번 피해로 최소 1,500만 달러(약 180억 원)의 구제 성금이 모였음에도(KPL 2018/07/26) 피해자들에게 투명하고 공정하게 전달되지 않는 것에 대한 비판이 제기되고 있다(Gerin 2018/08/23).

라오스 에너지광산부(Ministry of Energy and Mine)는 사고 이후

수력 댐의 안전성을 강화하기 위해 댐 시설 현황, 전력생산 계획, 긴급 상황에 대한 대응 계획을 주 1회 의무적으로 보고할 것에 대한 조치를 취했다(Vientiane Times 2018/07/26). 특히 긴급 상황이 발생한 경우 지역주민에게 경고하고 대피할 수 있는 방안을 마련할 것을 촉구하였다. 라오스 내 초대형 수력발전 댐인 남튼2(발전 용량 1,075 MW)댐을 비롯하여 남타(Nam Tha, 168MW)댐, 남응이엵(Nam Ngiep, 180MW)댐 등 대형 수력발전소에 대한 현황조사가 즉각적으로 이루어졌다. 또한 라오스 내 모든 수력 댐의 안전을 점검할 것과 특히 우기에 발생할 수 있는 집중호우에 대비하기 위한 정책을 마련하겠다고 발표하였지만 재난의 위협에 대한 근본적 해결조치라고 볼 수는 없다.

라오스 정부는 기존 댐에 대한 전면적인 점검을 2019-2020년에 실시하겠다고 발표하는 등 이번 댐 붕괴로 인한 사회적·경제적 혼란을 최소화하기 위해 노력하고 있다. 그러나 대형 사고에도 불구하고 철저한 조사와 보상 및 사후 대책을 마련하지 않는 라오스 정부의 대응에 대해 비판의 목소리가 지속되고 있다(AEC News 2018/10/26). 이번 댐 사고가 수력 발전업을 비롯해 향후 라오스에서 수행 예정인 다른 인프라 프로젝트에 미칠 영향도 간과할 수 없다. 중국은 쿤밍(Kunming)과 비엔티안을 잇는 철도 건설을 진행 중이며, 공사 예정 지역에 거주 중인 주민들의 이주 배상도 주요한 이슈로 떠올랐다. 라오스 정부는 이주민을 위해 2,500억 킵(kip, 약 300억 원)을 배상하겠다고 약속했지만, 댐 피해 배상이 제대로 이루어지지 않는 현 상황에서 정부의 약속을 신뢰할지 미지수이다.

Ⅲ. 댐 붕괴의 정치경제적 영향

1. 일방적 정책 결정의 한계

라오스는 1975년 사회주의 정부가 들어선 이래 현재까지 1당(라오인민혁명당, Lao People's Revolutionary Party)체제의 장기집권이 유지되어 왔다. 야당이나 시민사회가 부재한 상황에서 커다란 도전 없이 라오스 집권 세력은 지난 40여 년간 권력을 누려왔다(Rhebin 2017). 2016년 새롭게 취임한 현 지도부 분항 보라쫓(Bounhang Vorachith) 대통령과 통룬 시술릿 총리는 집권 3년차에 세피안-세남 노이 댐 붕괴로 최대의 난관을 맞이하게 되었다. 분항 대통령은 82세(1937년 생), 통룬 총리는 74세(1945년 생)로 고령이어서 임기가 끝나는 2021년에는 권력의 세대교체가 이루어질 것으로 보인다. 새로운 정치 엘리트 세대는 기존 집권가의 소군주(princelings, 자녀 및 친족)를 중심으로 구성되어 있으며 69명의 인민혁명당 중앙위원 중 25%가 혈연관계로 맺어져 있다(BTI 2018).

라오스의 댐 건설과 수력자원개발에 대한 거버넌스는 국가와 투자 기업 중심의 정책결정이 이루어지는 구조를 갖고 있다. 일부 환경 단체에서 댐 건설로 인한 환경 파괴와 이주민의 피해를 제기하였지만 정책결정에 미치는 영향력은 미미하였다(Scott 2018/12/14). 이는 개발 이익을 누리는 라오스 정부, 투자은행, 기업 연합체가 압도적 힘의 우위를 갖고 있기 때문이다. 언론의 자유도 없고, 피해자의 권리를 주장할 수 있는 체계가 부재한 가운데 이주민을 포함한 라오스 국민 다수는 정부의 정책을 수용할 수밖에 없었다.

이번 댐 사고는 침묵하던 라오스 국민 다수의 의사를 바꿔놓는 전환점(turning point)이 되거나 최소한 정부의 정책에 대한 잠재적 반대자로 돌아설 가능성이 높다. 물론 사회주의 일당 체제하에서 정부

정책에 대한 라오스 국민들의 조직적인 시위나 공개 저항은 일어나기는 어려운 환경이다. 그러나 대형 프로젝트가 연쇄적으로 예정되어 있는 상황에서 직접적인 이해관계자의 위치에 놓이게 되었을 때 해당 지역 주민들은 이전과는 다른 반응을 보일 가능성이 높아졌고 실제로 일부 움직임이 나타나고 있다. 이와 같이 라오스 정부의 대형 인프라 정책에 대한 비협조와 지연 행위가 발생할 경우 관련 비용은 크게 증가할 것이다. 따라서 라오스에 투자하려는 기업과 금융기관은 이러한 위험부담(비용)을 고려하여 라오스에 대한 대규모 투자에 대한 재검토나 철회가 이루어질 수 있는 상황이다(Gerin 2018/10/23).

이와 같은 상황은 라오스 정부 지도자들의 거버넌스 개선 실패가 자초한 결과라고 할 수 있다. 국제투명성기구(Transparency International)가 2018년 2월에 발표한 라오스 정부의 부패지수(CPI: Corruption Perception Index)는 180개국 중 135위로 전년도 123위에 비해 12단계나 하락하였다<표 1 참조>. 통룬 총리가 2016년 취임 직후 부정부패 척결을 천명하고 30명 이상의 고위 공무원을 체포하는 의지를 보였지만 2018년 부패지수는 오히려 악화되었다. 2018년 11월 시엥캉(Xiengkhoung)에서 개최할 예정이었던 라오스 국민체전이 비리문제로 전격 취소된 것은 거버넌스 문제를 노출한 전형적인 사례라 할 수 있다. 이번 세피안-세남노이 댐 사고에 대해서 피해주민이나 라오스 국민이 가지고 있는 최대의 의구심 역시 해외에서 답지한 막대한 규모의 성금이 고위 관료들이 횡령하지는 않았는가에 대한 것(Jim 2018/10/19)으로 기존 거버넌스의 부패에 대한 불신이 광범위하게 퍼져있음을 알 수 있다.

<표 1> 라오스 거버넌스 지표

| 부패지수 | 기업경영여건 | 글로벌경쟁력지수 | 인간개발지수 |
|----------|----------|----------|----------|
| 135(176) | 154(190) | 112(140) | 139(189) |

자료: Transparency International 2018; World Bank Group 2019; World Economic Forum 2018; UNDP 2018.

참고: 괄호안은 총 대상국

해외투자자의 가늠자가 될 수 있는 세계은행의 기업경영여건(Doing Business 2019)에서 라오스는 190개국 중 154위를 기록해 전년도에 비해 13단계 하락하였다. 또한 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 발표하는 ‘글로벌경쟁력지수 2018’(Global Competitiveness Index 2018)은 140개국 중 112위로 전년도에 비해 14단계나 하락하여 동아시아 및 태평양(East Asia and the Pacific) 조사 대상 국가 중 최하위를 기록하는 부진을 보였다. 또한 UNDP가 발표하는 인간개발지수(HDI: Human Development Index)도 라오스는 189개국 중 139위 전년도에 비해 1단계 하락하여 사회경제적 관련 지표가 모두 하락하였다(<표 1> 참조).

2. 경제 현황과 수력발전

라오스의 2018년 경제성장률은 6.6%로 2017년에 비해 약간 감소할 것으로 전망한바 있다(ADB 2018a, 282). 농업부문의 작황 부진과 광업 부문의 부진으로 성장세가 둔화되었다. 농업부문은 2018년에 2.0% 성장하여 전년도 2.9%에 비해 감소할 것으로 예상된다. 광업은 -2%의 성장률을 보인 반면 건설부문과 서비스 부문의 성장이 농업과 광업의 부진의 영향을 일부 만회할 것으로 보인다. 전력 생산은 약 8% 증가하여 라오스 경제성장을 견인하고 있다. 게다가 2019년

에는 1,300MW 규모의 싸야부리(Xayaburi) 댐이 완공되면 경제성장률에 대한 기여도가 더욱 높아질 것으로 예상하였다(ADB 2018b).

<표 2> 라오스 주요 경제지표

| 경제지표(%) | 2018 | 2019 |
|----------|-------|-------|
| GDP 성장률 | 6.8 | 7.0 |
| 물가상승률 | 2.0 | 2.5 |
| 경상수지/GDP | -14.9 | -13.7 |

자료: ADB(2018a)

2019년 GDP 성장률은 7.0%로 소폭 증가할 것으로 보이며, 물가상승률은 2018년으로 상대적으로 안정세를 나타냈지만, GDP 대비 경상수지 적자는 -14.9%로 큰 폭의 적자를 기록할 것으로 보인다 <표 2>. 외환보유고는 2018년 12월 기준으로 10억 달러 이하로 수입 결제대금의 1.5개월(45일) 수준에 불과한 실정이다(ADB 2018b, 190). 2018년 전반기의 수출은 제조업 상품과 전력 수출의 호조로 전년도 대비 36.6%나 크게 증가하였다. 같은 기간 수입은 15% 증가하였다. 환율은 달러 대비 평가절하(라오스 킵의 가치하락)이 지속되고 있는데 이는 대외부문의 적자가 개선되지 않기 때문이다(ADB 2018b, 189-190).

라오스 경제를 견인하는 3대 산업(광업·관광업·수력발전) 중에서 광업의 비중은 단가의 하락으로 감소하고 있으며, 관광업 또한 2015년을 정점으로 2016년과 2017년 연속 마이너스 성장을 기록하였다(MICT & ADB 2018). 따라서 수력발전은 라오스 정부 입장에서 유일한 성장산업으로서의 기대감을 가지고 있는 상황이다. 2016-2020년의 제 8차 5개년 국가사회경제개발전략(NSEDP: National Socio-Economic Development Plan)에서는 수력, 광산업, 플

랜테이션 농업의 해외투자를 지속적으로 유입하여 2020년까지 최빈국 탈피를 목표로 하였다.

라오스 정부는 현재 46개의 수력 댐을 운영하고 있으며, 약 7,000 MW의 전력 생산 능력을 갖추고 있다. 추가로 54개의 댐을 건설 중이며 2020년이 되면 총 100개의 댐으로 약 10,000MW, 2025년이 되면 총 150개의 댐에 25,000~30,000MW의 전력생산 능력을 갖출 예정이다(김영민 2018). 또한 생산 전력의 85%를 주변국으로 수출하여 현재의 3배 이상의 수출액을 목표로 하고 있다(아시아경제 2018/11/27).

라오스 에너지광산부(Lao Energy and Mine Ministry)의 캄마니 인티랏(Khammany Inthirath) 장관은 이번 사고에도 불구하고 2019년으로 예정된 세피안-세남노이 댐의 준공과 전력 생산에는 변화가 없을 것이라고 언급하였다. 에너지광산부의 사이파솿 폼수팜(Xayphaseuth Phomsoupham) 국장은 이번 댐 프로젝트는 사고를 대비한 보험이 있어서 사업의 재정적 손실은 크지 않을 것이라고 언급하였다(Vientiane Times 2018/07/28). 이번 댐 사고에도 불구하고 라오스 정부의 수력발전 중심의 경제발전 전략 기조는 유지될 것으로 보이지만 라오스 국민(특히 댐 주변의 거주민)의 우려와 불안감을 어떻게 해소할 것인지가 향후 과제가 될 것이다. 또한 신규 수력발전 댐의 건설의 속도조절과 관련 해외투자 유입 감소 추세가 나타날 가능성에 대해 배제할 수 없는 상황이다.

3. 한·라오스 관계

세피안-세남노이 댐 사고 이후 현지 언론은 한국 기업의 책임에 대해 자주 인용되었다. 현지 언론은 사업 발생 이후 한동안 아무런 공식적 발표가 없다고 의문을 제기하는 등 한국 기업의 소극적인 대응에 대한 비판이 제기되기도 했다(Vientiane Times 2018a/07/27). 참

여기업인 SK 건설은 즉각적으로 1,000만 달러를 기부하고, 한국 정부도 의료진과 구호품을 현지에 급파하였다(국제신문 2018/07/27). 문재인 대통령은 2018년 11월 싱가포르에서 열린 아세안+3(한·중·일)회의에 참석한 자리에서 통룬 총리와 정상회담을 갖고 세피안-세남노이 댐 붕괴사고와 인명피해에 대한 위로와 지원의 뜻을 밝혔다(한국일보 2018/11/14). 통룬 총리 역시 한국의 지원에 대한 감사의 뜻을 전해 세피안-세남노이 댐 사고가 현재까지 양국관계에 부정적인 영향을 준 요소는 없어 보인다(The Diplomat 2018/12/01). 그럼에도 불구하고 이번 사고로 인해 한국 기업의 대형 프로젝트 시공 능력에 대한 신뢰를 잃은 것은 불가피하다. 향후 한국 기업이 라오스 내 대형 인프라 사업 수주 경쟁에 뛰어들 경우 라오스 정부와 지역민의 신뢰를 회복하는 것이 관건이 될 것이다. 이를 위해서는 세피안-세남노이 댐의 안정성을 확보하는 것은 물론 아직 규명되지 않은 사고 원인에 대한 투명한 조사와 책임 여부에 따른 공정한 보상과 배상이 이루어질 필요가 있다.

민간부문에서 한국과 라오스 간의 관계는 2018년에도 지속되었다. 한국의 관광객은 2017년 17만 명 이상으로 태국·중국·베트남에 이어 4위 규모이며 특히 전반적인 라오스 관광객 감소 추세에도 한국은 전년도와 거의 유사한 규모를 보여 한국관광객의 비중은 더욱 커졌다(MICT & ADB 2018). 라오스 내 최초로 ‘2018 주간한국축제’(Korea Week Festival 2018)가 10월 5일-7일에 비엔티안에서 개최되었으며 양국의 기업과 일반인들이 참석하여 성황리에 마쳤다(The Diplomat 2018/12/01).

<표 3> 한국의 대 라오스 교역 추이

| 년도 | 수출 | | 수입 | | 교역 (천불) | 수지 (천불) |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 금액 (천불) | 증감률 (%) | 금액 (천불) | 증감률 (%) | | |
| 2017 | 92,202 | -27.1 | 27,329 | 20.2 | 119,531 | 64,873 |
| 2018 | 78,029 | -8.2 | 27,051 | 17.1 | 105,080 | 50,978 |

자료: 무역협회 K-stat.

참고: 2018년 통계는 11월까지만 포함

경제적으로 양국관계는 2018년 11월 기준 한국의 대 라오스 교역액이 1억 5백만 달러로 한국의 무역대상국 261개국 중 114위를 차지하였다. 이는 전년도 대상국 순위에 비해 4단계 낮아진 것으로 교역액 또한 2018년 12월 금액을 포함하더라도 전년도 1억 1,900만 달러에 비해 약간 감소할 것으로 추정된다. 한국의 대 라오스 교역 수지 또한 2013년 이래 지속적으로 감소하고 있다(<표 3> 참조).

한국의 대 라오스 교역액이 감소하는 이유는 대 라오스 시장의 협소함, 수출입 품목의 특정 제품(자동차 및 목재)에 대한 편중 심화 등으로 꼽을 수 있다. 한국은 신남방정책에 있어 라오스를 인도차이나 물류의 중심지로서 핵심파트너로 인식하고 2020년까지 무역액을 현재의 2배 이상 수준인 2,400만 달러까지 높이기로 목표했지만(The Diplomat 2018/12/01), 현재의 감소 추세를 전환시키기 위한 무역 다변화 추진 등 특단의 변화가 필요해 보인다.

<표 4> 한국의 대 라오스 투자현황

| 연도 | 신고 건수 | 신규 법인 수 | 투자금액 (단위: 천불) |
|------|-------|---------|---------------|
| 2017 | 30 | 6 | 57,072 |
| 2018 | 14 | 3 | 32,698 |

자료: 한국수출입은행 해외경제연구소

참고: 2018년 통계는 3분기까지만 포함

2018년 한국의 대 라오스 투자 또한 <표 4>와 같이 전년도에 비해 감소하였다. 한국수출입은행 해외경제연구소가 발표한 자료(2018년도 4분기 미포함)에 따르면 신고 건수와 신규 법인 수는 전년도에 비해 절반에 불과했으며, 투자금액은 전년도에 비해 2천5백만 달러 감소하였다. 라오스의 높은 경제성장률에 비해 한국의 무역과 투자는 감소하고 있어 역시 대 라오스 투자확대를 위한 정책적 노력이 필요한 상황이다.

IV. 나가며: 노출된 문제와 잠재된 갈등

라오스는 외형적으로 안정적인 정부 교체, 경제성장률의 호조 등으로 커다란 어려움 없이 지내왔다. 하지만 2018년 7월에 발생한 세피안-세남노이 댐의 붕괴는 잠재되어 있던 라오스의 부패·무능·비효율의 문제를 한꺼번에 노출시켰다. 또한 광산물 수출의 지속적인 감소와 관광업의 부진으로 경제의 유일한 돌파구였던 수력발전 분야에서의 대형 악재는 라오스 정치지도자들에게 당혹감을 안겼다.

세피안-세남노이 댐 붕괴가 가져온 당장의 변화는 크지 않아 보인다. 라오스 정부의 언론통제, 피해규모 축소 등으로 문제를 덮기 위한 노력과 비판적인 언론이나 시민사회의 부재로 인해 댐 붕괴 이슈는 적어도 라오스 내에서는 빠르게 사라졌다. 하지만 라오스 정치엘리트의 정통성을 뒷받침하던 대형 인프라 프로젝트에서의 사고는 현 정부를 향한 지지 또는 소극적 수용이라는 태도의 전환을 가져올 수 있다는 점에서 장기적으로는 변화의 출발점이 될 수 있다.

라오스 입장에서 이번 댐 사고에도 불구하고 수력드라이브 정책 기조는 당분간 변화가 없을 것이다. 다만 과거에 정부의 정책에 대해 일방적으로 수용하던 지역민들의 태도에 변화를 가져올 가능성이

크다. 또한 집권 엘리트의 권력 독과점과 무능과 부패에 대해 침묵하던 라오스 일반국민들의 잠재된 불만에 대해서도 고려해야 한다. 피해 주민에 대해 턱없이 부족한 보상과 해외구호기금에 대한 불투명한 운용 등이 인터넷 등을 통해 민심에 확산되고 있기에 향후 어떤 계기를 통해 폭발력을 발휘할 수도 있다.

2021년 예정된 정부와 세대의 교체는 기존의 혁명 세대가 물러나고 사회정부 수립 이후에 태어난 세대들의 비중과 역할이 증가하는 전환점이 될 것이다. 라오스의 사회적, 정치적 환경을 고려할 때 기존 엘리트 세력의 대폭적인 교체는 불가능에 가깝다. 그러나 이번 댐 사고로 분명하게 드러난 집권 엘리트의 거버넌스 문제에 대한 개선이 이루어지지 않고 권력의 대물림만 이루어지게 된다면 국민들과 집권 세력 간의 잠재적 갈등은 더욱 심화될 것이다.

〈참고문헌〉

- 국제신문. 2018. “라오스 댐 사고, 국내 건설사 동남아 공사 수주 약
영향 우려..SK그룹 라오스에 천만 달러 기부.” 7월 27일.
- 김영민. 2018. “동남아시아 배터리 차질 우려하는 라오스.” 『시사인』
10월 16일.
- 아시아경제. 2018. “라오스 장관 ‘댐, 부실시공+집중호우 탓인 듯’
7월 27일.
- _____. 2018. “7월 댐 붕괴사고 아픔 딛고...라오스 전력 수출
3배 늘린다.” 11월 27일.
- 이요한. 2014. “메콩 수자원 개발 이익과 비용 주체의 쟁점과 갈등:
분류 댐 싸야부리와 돈사홍을 중심으로.” 『동남아시아연구』
24(4): 3-37.
- 이장훈. 2018. “동남아, 전력난 심각...에너지 시장 뜨겁다.” 『한국경
제매거진』 12월.
- 파이낸셜 뉴스. 2018. “라오스 사고 댐 수주 합작법인, 법에 따라 보
상 약속.” 7월 26일.
- 한국일보. 2018. “문대통령, 라오스 댐 붕괴 사고 위로 뜻 전해.” 11
월 14일.
- ADB(Asian Development Bank). 2018a. *Asian Development Outlook
2018: How Technology Affects Jobs*. Manila: ADB.
- _____. 2018b. *Asian Development Outlook 2018
Update: Maintaining Stability Amid Heightened Uncertainty*.
Manila: ADB.
- AEC News. 2018. “Laos Dam Collapse: Bombshell Accusation, Few
Answer.” 10월 26일.
- Asia Times. 2018. “Lao dam disaster points to Party failing.” 7월 25

일.

- Avary, Max. 2018. "Government Fails in Promise to Deliver Assistance to Victims of Laos Dam Burst." *Radio Free Asia* 11월 27일.
- Baker, Christopher G. 2012. "Dams, Power and Security in the Mekong: A Non-traditional Security Assessment of Hydro-development in the Mekong River Basin," *NTS-Asia Research Paper 8*, Singapore: RSIS Center for Non-Traditional Security (NTS) Studies for NTS-Asia.
- Baxter, Matthew H. 2014. "The Run of River: Water, Politics and Asia," *Asian Survey* 54(4): 611-620.
- BBC. 2018. "Laos hydroelectric power ambitions under scrutiny." 7월 24일.
- BTI(Bertelsmann Stiftung). 2018. "*Laos Country Profile*." <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/LAO> (검색일: 2019/01/09)
- Chellaney, Brahma. 2014. "Water, Power and Competition in Asia." *Asian Survey* 54(4): 621-650.
- Dore, John. 2014, "An Agenda for Deliberative Water Governance Arenas in the Mekong." *Water Policy* 16: 194-214.
- Finney, Richard. 2018. "Lao Governor Walks Back Projected Costs For Housing in Flood-Hit Attapeu," *Radio Free Asia*. 10월 23일.
- Gerin, Rosanne. 2018, "Lao Government's Compensation for Villages Affected by Dam Disaster 'Inappropriate'" *Radio Free Asia*. 8월 23일.
- Jim, Pollard. 2018. "New Questions Asked about Laos Dam Toll,

- Builder's Role." *Asia Times* 10월 19일.
- KPL(Lao News Agency). 2018. "Vietnam Sends USD 200,000 in Aid To Laos After Dam Collapse." 7월 26일.
- MICT & ADB. 2018. *Statistical Report on Tourism in Laos 2017*. Vientiane: MICT, Tourism Development Department.
- Rhebin, Boike. 2017. "Laos in 2017: Socialist Rhetoric and Increasing Inequality." *Asian Survey* 58(1): 201-205.
- Scott, Katy. 2018. "Is Laos Facing a Dam Disaster," CNN. 12월 14일.
- The Diplomat. 2018. "South Korea, Laos Move to Solidify Ties." 12월 1일.
- The Nation. 2018. "Laos gets tough on dam." 7월 26일.
- The New York Times. 2018. "A Day before Laos Dam, Failed, Builders Saw Trouble." 7월 26일.
- Vientiane Times. 2018. "Dam safety monitoring stepped up after Attapeu outpouring" 7월 26일.
- _____. 2018a. "Express accountability for fatal flooding, dam firm urged." 7월 27일.
- _____. 2018b. "Flood impacts deep, widespread as survivors offer survival stories." 7월 27일.
- _____. 2018c. "Laos, Thailand, China forge ahead in flood search." 7월 27일.
- _____. 2018. "Xe-Pian Xe-Namnoy power project commercial operation date unchanged." 7월 28일.

(2019.01.15. 투고, 2019.01.24. 심사, 2019.02.19. 게재확정)

<Abstract>

Laos 2018:
The Accident of Xepian-Xenamnoy Dam and
Politico-economic Challenge

LEE Yohan
(Hankuk University of Foreign University)

This study focuses on the political and economic situation of Laos in 2018 based on the Xepian-Xenamnoy Dam accident that occurred in July 2018. The Lao political elite has enjoyed monopoly power over the past 40 years based on the one-party system and stable economic growth. Especially, hydroelectric power generation is one of most important industry that leads Laos economic growth, and the combination of government-investors through large infrastructure projects was a core asset of maintaining power. The dam accident has exposed the problems of corruption and inefficiency of the Laotian political elite. Therefore, it is increasingly likely that the Lao people will change their accommodative and collaborative responses to the main policies of the political elites, especially those in areas where large infrastructure projects are planned. Laos, which is highly dependent on hydroelectric power, is unlikely to change its economic policy base, but by 2025 it has been questioned to achieve an ambitious goal of building a total of 150

dams in order to become 'the Battery for ASEAN'. There will be no deterioration in relations between Korea and Laos due to the immediate assistance provided by the participating companies and the support of the summit. However, it is inevitable that the accident caused the loss of confidence in Korean companies' ability to build massive infrastructure projects. Therefore, it is necessary to restore trust with transparent investigation for the cause and fair compensation for the refugees that has not yet been clarified.

Key Words: Laos, Governance, Xepian-Xenamnoy Dam, Hydropower, Economic Growth, Corruption Perception Index, Korea-Laos Relation

