

메콩유역 수자원 개발과 라오스의 전략적 포지셔닝*

이요한 | 서울대학교 아시아연구소 객원연구원 / 라오스 수피누봉대학 교수

인도차이나 지역의 탈냉전이 도래한 1990년대초부터 메콩지역의 수자원 개발은 본격화되었다. 내륙국가로 은둔과 고립의 역사를 갖고 있는 라오스는 최근 개혁과 개방으로 시장경제체제를 도입하였으나 노동력과 자본의 부족으로 2014년 현재 최빈국에 머물러 있다. 산업경쟁력이 전반적으로 취약한 라오스에게 메콩 수자원개발을 통한 전력수출은 빈곤과 저개발을 극복하고자 하는 미래의 희망이기도 하다. 하지만 메콩 수자원개발에 참여하는 이해관계자(stake holder)들 즉 주변국가의 정부, 국제기구, 투자기업 그리고 현지 거주민 등 다양한 요구에 맞서 라오스의 국익을 극대화시키고자 하는 전략적 포지셔닝이 필요한 상황이다.

라오스는 자국의 주권과 자율성을 지키면서도 국익을 극대화시키기 위해 다자주의(multilateralism)와 균형(balancing) 전략을 펴고 있다. 메콩주변국에 비해 상대적으로 국력이 약한 상황에서 양자적(bilateralism) 접근으로 협상하기보다는 MRC, ADB, World Bank, GMS 등 다자주의적 국제기구를 적극 참여하여 라오스의 입장과 이익을 관찰시키고자 노력해왔다. 또한 라오스의 지정학적 위치로 인한 중국, 베트남, 태국의 경쟁구도를 활용하여 이들 국가의 정치경제적 지원을 최대한 유인하고자 한다. 이와 같은 라오스의 다자주의와 균형전략은 일부 성과를 거두고 있지만, 수동적 선택이라는 측면에서 한계를 지니고 있다. 라오스의 미래를 위해서는 보다 능동적으로 지역 레짐을 선도하며 나아가 라오스 내부적인 경쟁력을 강화시켜 나가야 할 과제를 안고 있다.

주제어: 메콩강, 라오스, 수자원개발, 전력수출, 전략적 포지셔닝

* 본고에 유익한 논평을 주신 익명의 심사자들에게 깊이 감사드립니다. 본 연구는 2014년 서울대학교 아시아연구소의 아시아연구기반구축 사업의 지원을 받아 수행(#SNUAC-2014-002)되었음을 밝힙니다.

I. 서 론

인도차이나 중심부에 내륙에 위치한 라오스는 1975년 사회주의국가인 라오 인민민주공화국(Lao PDR: Lao People's Democratic Republic)을 건립하였다. 이후 10여 년간 라오스는 일부 공산국가와의 교류를 제외하고 외교적으로 고립된 시기를 보냈으나 1990년대 시장경제를 도입한 이래 현재까지 개혁과 개방을 위해 노력해왔다. 라오스는 1인당 국민총생산(GDP: Gross Domestic Product)이 1,396달러(2012년 기준, 라오스 통계청)으로 UN이 지정한 최빈국이며, 인구는 650만여 명(2012년 기준, 라오스 통계청)이다. 라오스는 메콩 수자원 개발과 전력 수출을 통해 미래에 '아세안의 배터리(the battery of ASEAN)' 역할을 하기 원한다(Lao Ministry of Planning and Investment, 2011: 99).

1990년대 폐쇄적 외교정책에서 개방 외교정책으로 전환한 라오스는 현재까지 대외관계에서 복잡하고 다양한 변화를 경험하고 있다. 동남아국가연합(ASEAN: The Association of Southeast Asian Nation) 회원국으로의 가입, 중국과의 관계 개선, 태국과의 교역 급증, 다수의 국제기구 참여, 서구국가들의 원조 확대에 이르기까지 최근 일어난 일련의 변화들은 라오스의 외교구도를 근본적으로 바꾸어 놓았다. 대외적 환경이 빠르게 변화함에 따라 라오스는 메콩 수자원 개발과 관련한 외교 전략을 적절하게 조정할 필요가 있었다. 주변 국가들이 대부분 라오스에 비해 외교경제력이 월등히 앞서는 상황에서 수력개발과 전력수출은 라오스가 가지고 있는 핵심적 카드라고 할 수 있다. 메콩강 내에서도 약소국의 위치에 있고 외교역량도 취약한 라오스가 다수 국가의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 수자원개발 이슈에 대해 어떻게 전략적인 포지셔닝을 하는지를 살펴보는 것이 본 연구의 핵심이다. 냉전 시기에 인도차이나 공산권의 일원으로 보호를 받았던 라오스는 탈냉전과 세계화의 흐름 속에서 이제 스스로 외부적 도전을 해결해야 하며 메콩 수자원개발이 대표적 사안이다.

국내외를 막론하고 메콩 수자원개발과 관련한 기존 연구 중 라오스 국가 전략을 구체적으로 분석한 사례는 거의 없다. 메콩유역 국가의 개별전략에 대한 연구 사례도 많지 않으며 일부 기존 연구도 지역강국인 중국 중심이나 메콩 유역국의 지역단위(regional level)로 분석이 이루어졌다. 본 연구는 메콩유역의 개별국가 전략 중 약소국이면서도 수자원개발의 핵심 국가인 라오스가 어떠한 외교적 대응으로 국익을 극대화하는지에 대한 사례연구이다.

약소국의 대응에 대한 이론적 논의로 송영우(2003)는 약소국의 외교전략을 냉전과 탈냉전으로 분리하여 제시하였다. 냉전의 경우 약소국이 강대국과의 주종관계(patron-client) 관계에 있었지만, 다극체제인 탈냉전의 경우 외교적 이익과 역량을 제고하기가 더 어려워졌음을 밝혔다. Kassimeris(2009)는 유럽연합(EU)에 참여하는 소국(small powers)들이 자국의 외교적 한계를 극복하기 위해 다자협력에 적극적임을 밝혔다.

메콩지역 역시 냉전 종식으로 대결구도의 역학관계가 근본적으로 바뀌어 일부 갈등 요소가 남아있지만 냉전시기에 비해 메콩 유역국 간의 갈등은 줄어든 상황이며, 상호협조적인 외교관계가 이루어지고 있다. 따라서 본 연구는 메콩유역의 역학관계의 변동이 라오스의 전략적 포지셔닝에 있어 '위협감소'라는 기회와 '경쟁의 심화'라는 도전이 동시에 발생한 상황이며, 새로운 여건에서 라오스가 제한된 외교력으로 어떤 전략적 선택을 하는지 살펴보고자 한다.

라오스의 전략적 포지셔닝이라는 본 연구의 목적을 위해 본고는 라오스의 수력개발 및 전력수출 전략에 대한 분석을 위한 정치경제외교적 환경을 포괄적으로 살펴보고자 한다. 메콩강은 6개국이 공유하는 국제하천이고 라오스가 메콩강의 중심에 위치한 상황이므로 라오스의 메콩 수자원개발과 관련된 이해관계는 매우 복잡하고 '안보'와 '주권' 같은 민감한 이슈와도 연계되어 있다. 따라서 본 연구는 주변국과의 관계, 메콩역외국가 및 국제기구의 입장과 상호 역학관계 등 다양한 변수를 심층적으로 분석하고자 한다.

본 연구는 첫째 메콩강의 지리적 환경과 라오스 내 사회경제적 의미를 조명해 보고 메콩 개발 역사에 라오스가 어떻게 참여해 왔는지 추이를 살펴보고자 한다. 둘째 라오스의 전력수출 역량이 확대되는 추이와 주변국의 전력

여건을 구체적으로 살펴 메콩 수자원개발에 대한 주변국의 관심이 증가하는 이유를 밝히고자 한다. 셋째 메콩 수자원 개발을 둘러싼 외교적 환경들을 살펴보고자 한다. 지정학적 위치와 더불어 라오스 외교적 선택에 영향을 주는 역내역의 변수들이 최근 어떻게 변화하고 있는지 분석하고자 한다. 마지막으로 메콩 수자원 개발과 관련한 이해관계가 복잡한 환경 속에서 라오스는 메콩 유역국과 이슈별로 어떻게 접근하고 있는지 또 어떤 전략이 유용한지를 전략적 포지셔닝이라는 개념을 중심으로 분석하고자 한다.

II. 라오스와 메콩 수자원 개발

1. 메콩 유역의 지리적 환경

메콩강은 티베트 고원에서 발원하여 중국 윈난성·미얀마·라오스·태국·캄보디아·베트남 등 총 6개국을 통과하여 남중국해로 유입되는 총 길이 약 4,900km의 세계 12대 하천 중의 하나이다(Liu et al., 2009: 80). 메콩강은 티베트 고원에서 중국 윈난성까지 2,161km 이르는 지역을 상류로, 미얀마, 라오스 국경지대부터 베트남 메콩델타까지 2,719km에 이르는 지역을 하류로 분류한다.

메콩강의 유수량은 강우량에 크게 의존하는데 열대몬순(tropical monsoon) 기후의 영향을 받는 이 지역은 - 지역에 따라 약간 다르지만 - 대략적으로 우기가 시작되는 5월부터 메콩 수위가 증가하다 9월경 최고 수위에 이르게 되며 건기가 시작되는 10월부터 점차 낮아져 4월경 최저 수위를 나타낸다. 메콩유역 강우량은 지역마다 차이가 커서 최대강우지역은 라오스 서부지역으로 연간 평균 2,500mm에 이르며, 최소강우지역은 태국 중부지역으로 연 1,000mm 미만에 불과하다. 불규칙적으로 남중국해에서 발생한 태풍에 의해 메콩 유수량이 증가하기는 하지만 대부분의 유수량은 몬순기후에 의한 강우량에 영향을 받는다(MRC, 2010: 7, 14, 19). 즉, 메콩강의 수위가 강우량에

의존하고, 건기와 우기에 따라 강우량이 큰 차이를 보이는 특징을 갖고 있어 1995년 메콩 유역국간 제정한 합의(Mekong Agreement & Procedural Rule)도 건기와 우기로 구분한 준수사항을 명기하였다.

메콩강은 지형학적(physiography)으로 메콩상류(Upper Mekong) 지대, 북부고지대(Northern Highlands), 동부고지대(Eastern Highlands), 꼬랏고원(Korat Plateau) 지대, 남부고지대(Southern Upland), 저지대(Low Land), 델타지대(Delta) 지대 등 총 7지역으로 구분한다(Hirsch & Cheong, 1996).

메콩상류 지대는 발원지인 티베트 고원(Tibetan Plateau)부터 라오스, 미얀마 국경까지이며 좁고 깊은 협곡을 지나 흐른다. 이 지대는 메콩의 타 지역에 비해 강우량이 적고, 계절별로 수위의 격차가 크지 않다는 특징을 갖는다. 북부고지대는 미얀마의 고산 지대 태국 및 북부 지역의 포괄하며 소수민족의 근거지로서 주로 화전과 아편 재배로 공동체가 운영되는 경우가 많다. 동부고지대는 라오스의 중부와 남부, 베트남의 중부 고지대, 캄보디아의 동부를 포함하며 메콩지역 중 가장 강우량이 많은 지역이다. 이 지역은 메콩 전체 유수량의 2/5를 차지하며 생태학적으로도 매우 다양한 생물이 서식하는 지역이기도 하다. 꼬랏 고원지대는 태국 북동부 지역과 라오스의 메콩 좌측(Xayaboury Province) 지역을 포괄하며 상대적으로 적은 강우량과 땅의 비옥한 정도가 떨어지지만 인구밀도는 다른 메콩지대에 비해 높은 지역이다. 남부고지대는 캄보디아 및 톤레삽 호수를 포함하며 평균적인 강수량을 보이는 지역이기도 하다. 저지대는 캄보디아 북부와 라오스 남부이며 콘(Khone) 폭포로 인해 메콩본류의 항로를 가로막고 있는 특징을 갖고 있다. 델타지대는 캄보디아 남동부, 라오스 남부 지역을 의미하며 벼농사의 중심지이자 베트남의 곡창지대로서 베트남이 세계적인 쌀 수출국으로 자리잡는데 핵심적인 역할을 하는 지역이다.

메콩 상류로부터 운반되는 유수(流水)와 침전물(sediment)은 하류 지역인 캄보디아의 톤레삽 호수와 베트남의 메콩델타로 전달된다. 메콩강으로부터 유입되는 유수량과 침전물은 하류의 땅을 비옥하게 하고, 원활한 생태환경을 조성하여 메콩하류국가의 농어업에 큰 기여를 하고 있다. 생태학(ecology)적으로도 다양한 생물 종을 보유하고 있어 메콩강은 동남아의 보고(寶庫)일 뿐

아니라 세계적으로도 중요한 생태적 자산이다. 메콩유역에는 20,000종의 식물과 430종의 포유류, 1,200종의 조류, 800종의 파충류와 양서류가 서식하고 있는 것으로 최근 보고되었다(MRC, 2010: 23).

메콩유역의 자연적, 생태적인 통합성이 수 천 년간 유지되어 왔지만 현재는 공식적인 국경선에 의해 6개국으로 분할되어 있어 메콩강 개발에 따른 이익과 비용도 비대칭적으로 나누어지게 되었다. 메콩강과 관련한 다양한 이슈들 즉 수자원개발을 비롯한 경제개발, 경제협력, 환경협력, 수역(river basin) 관리 등 각국의 입장차이가 명확한 상황에서 논쟁과 갈등이 상존하고 있으며, 최근 민간기업과 NGO의 참여로 더욱 복잡한 이해관계를 형성하게 되었다.

2. 메콩의 사회경제적 의미

모든 유역국에게 메콩강은 매우 중요한 의미를 갖지만, 특히 라오스에게 메콩강은 역사의 시작과 과정 그리고 미래에 이르기까지 절대적 의미를 가지고 있다. 메콩강은 라오스 내에서 1,800km를 통과하며, 태국(접경거리 975km) 및 미얀마(접경거리 235km)와 자연스러운 국경을 형성하여 라오스라는 국가의 정체성을 갖게 하는 역할을 하였다(Lam 1997: 276). 메콩강 내 라오스가 차지하는 우수량의 비중은 35%, 유역의 비중은 26%로서 6개 메콩 유역국가 중 가장 크다(〈표 1〉 참고).

내륙국가로 바다가 없는 라오스에 메콩강은 외부와 접촉할 수 있는 교역

〈표 1〉 메콩강 내 유역국의 비중

국가	유수량 비중(%)	유역 비중(%)
라오스	35	26
미얀마	2	2
태국	18	23
캄보디아	18	20
베트남	11	8
중국	16	12

자료: Goh 2001: 471.

로로서 고립된 라오스의 지역적 환경을 완화시켜 주었다. 메콩강은 라오스 인 대부분의 상수원이자 강변 거주자에게 농업과 어업의 기반이기도 하다. 우기(雨季)의 메콩강 저지대에서의 농산물 생산은 라오스 인에게 주요한 먹거리를 제공하고, 막대한 어획량은 풍부한 영양소를 공급하는 원천이기도 하다. 풍부한 수산자원을 보유한 메콩강으로 인해 어업은 라오스 GDP의 13%, 일반가구 평균소득의 20%를 차지하며 특히 라오스 남부지역의 경우 80% 이상이 어업에 종사한다(MRC, 2010: 47).

메콩강의 의미가 최근에는 ‘자원으로서의 강(river-as-resource)’, 즉 수력 개발 및 전력수출을 통한 라오스 경제의 근간으로 변모하였다. 라오스가 추진하는 사회주의 경제체제의 시장 경제체제의 전환에 메콩 수자원 개발은 중추적 역할을 담당해왔다. 메콩강의 수력발전을 통한 전력수출의 증가는 라오스 경제성장률을 견인하였고, 2010년 남튼(Nam Theun) 2댐의 완공으로 전력생산 및 수출이 2배 이상 증가하였다(ADB, 2011).

라오스는 전통적인 농업국가 중심의 산업구조로서 GDP의 26%(2012년 기준), 고용의 약 70%를 차지한다. 라오스는 산업화를 위한 자본과 기술이 부족할 뿐 아니라 노동력도 베트남이나 캄보디아와 같은 주변 개도국에 비해 풍부하지 않은 편이다. 따라서 천연자원 및 농산품을 수출하고 공산품을 수입하는 불리한 교역 조건 속에서 라오스는 매년 큰 폭의 무역적자 및 경상수지 적자를 기록해왔다.

메콩 수자원 개발은 대규모 해외투자를 유입하여 고용을 창출할 수 있고, 수출을 통해 막대한 외환을 획득할 수 있는 라오스의 유일한 사업기반이라 해도 과언이 아니다(Bakker, 1999: 224). 현재 라오스 총 수출의 50% 이상을 차지하는 광산업의 경우 고갈의 위험과 가격변동이 심하다는 취약점이 있으며, 최근 빠르게 성장한 관광업 또한 경기변동 및 계절에 따라 민감한 변화를 보인다. 그러나 수자원 개발은 인프라만 구축된다면 안정적이고 지속적인 수익을 창출할 수 있다는 장점이 있다. 실제로 2001년부터 2009년까지 전력부문에 대한 외국인 투자액은 82억 달러에 달하여 동기간 총 외국인 투자 유입액의 50%를 차지하였다.

라오스의 수력개발과 전력산업은 빈곤감소, 인프라 건설, 무역적자 및 경

상수지 적자 해소, 정부의 세수(稅收) 증대, 신규 고용 창출 등으로 라오스 사회경제적 발전에 있어 중추적 역할을 해왔으며 앞으로 그 중요성은 더욱 커질 것으로 보인다. 라오스 정부는 2011년 현재 8개의 기존 발전소로 총 2,862_{MW}까지 발전용량을 확보하고 있으며, 2015년까지 10개의 추가 발전소 건립 프로젝트를 통해 5,015_{MW}까지 확충할 계획이다(Lao Ministry of Planning and Investment, 2011: 100). 전력 생산의 90%는 주변국으로 수출될 예정이므로 계획대로 수력자원이 개발되고 생산된다면 라오스 경제에 핵심적 외화 수입원으로 자리 잡을 것이다.

2015년까지 1인당 국민소득 1,700달러를 달성하고 2020년까지 2,000달러를 달성하여 최빈국을 탈피하는 것이 국가 우선순위의 라오스로서는 수력개발이 이러한 목표 달성에 중추적 역할을 할 것으로 기대한다. 또한 라오스는 메콩 수자원 개발 프로젝트의 안정된 투자환경을 제공하여 해외투자자들에게 자국 경제가 빠르게 성장하는 매력적인 투자지역으로 부각되기를 원하고 있다.

3. 라오스 수력개발 추이와 잠재력

라오스가 1975년 공산화된 이후에 1990년대 초까지 메콩 수자원에 대한 개발은 본격적으로 이루어지지 않았다. 1990년대 초 냉전구도의 붕괴는 라오스에 중대한 외교적경제적 변화를 가져왔으며, 당시 메콩 개발협력은 수자원 개발을 위한 댐 건설에 집중되었다. 개방을 시작한 이래 라오스는 태국중국 등 주변국과의 경제관계가 급증하였고, 메콩 유역 국가 간 갈등으로 인해 지지부진했던 수력발전 댐 건설 프로젝트 역시 재개하였다. 현재까지 메콩 유역국과 비교적 평화적인 관계를 유지하는 가운데 라오스의 수력발전 댐이 건설되어 왔고, 개발의 이익을 향유하였다.

메콩강 수력개발의 잠재력은 총 약 30,000_{MW}로 추정되며 이 중 라오스의 잠재력은 20,000_{MW}로 중국을 제외한 메콩 유역 국가 전체의 70%를 차지한다(〈표 2〉 참조). 메콩 지류의 잠재력은 17,000_{MW}, 본류는 13,000_{MW} 가량으

〈표 2〉 메콩유역국 수력개발 현황

(단위 MW)

국가	생산 중	건설 중	계획 중	총
캄보디아	1	-	5,589	5,590
라오스	662	2,558	17,686	20,906
태국	745	-	-	745
베트남	1,204	1,016	299	2,519
중국	7,050	7,600	1,500	16,150
총(중국 제외)	2,612	3,574	23,574	29,760

자료: Mekong River Commission 2008, 류석춘 외 2012.

로 추산되며, 메콩 상류의 잠재력은 18,000MW, 하류지역은 12,000MW로 추정된다(Menniken, 2007: 106). 현재 발전량은 약 2,612MW로 전체 잠재발전량의 10%에도 미치지 못해 앞으로 메콩 수자원 개발의 잠재력은 크다고 할 수 있다(Ratner, 2003: 62).

라오스 내 최초의 수력 댐은 태국 전력청(EGAT: the Electricity Generating Authority of Thailand)의 투자를 통해 건설된 남튼-힌분(Nam Theun-Hinboun) 댐이다. 남튼-힌분댐의 전력생산규모는 201MW이며 생산의 95%를 태국으로 수출한다. 이후 라오스와 태국은 메콩 유역을 개발하기 위한 대규모 프로젝트와 프로그램을 진행하고 있다(Binh, 2006: 66).

메콩 유역의 국가별로 수력개발 현황을 살펴보면 캄보디아의 경우 현재 수력발전소는 단 한 곳으로 발전용량 역시 1MW에 불과한 소형 댐뿐이다. 캄보디아 수력발전 잠재력은 약 5,000MW로 라오스 다음으로 크지만, 단기간 내 수력발전 생산과 공급은 기대하기 어렵다. 태국의 기존 수력발전 이외에 향후 수력발전 댐 건설은 계획조차 이루어지지 않고 있다. 베트남의 경우 기존 전력은 1,204MW로 유역 국가 중 가장 큰 발전용량을 보유하고 있으며, 5개의 수력발전 댐이 현재 건설 중이다. 그러나 단 2개의 수력발전 댐만이 추가로 추진계획되고 있어 베트남의 수력발전 잠재력이 거의 소진되었음을 보여준다. 메콩 주변국의 수력발전 여건과 댐 건설 추이를 살펴볼 때 조만간 라오스 수력발전의 역할과 비중이 역내국 가운데 가장 커질 것으로 보인다.

라오스 내 가용 수자원은 연간 1,900억m³에 달하며, 1인당 35,000m³로 인도차이나 지역에서 가장 풍부하기 때문에 수력자원 개발 및 전력수출에 유리

한 여건을 갖고 있다(Lao Ministry of Planning and Investment, 2008: 46). 라오스의 경제성장률은 2030년까지 평균 7.7%까지 증가하는 것에 비해 전력생산은 12.1%씩 증가할 것으로 예측되고 있다. 경제성장을 초과하는 전력생산은 초과공급을 발생시키므로 라오스 입장에서는 전력수출 시장을 적극적으로 개척해야 하는 상황이다.

III. 라오스 수자원 개발 현황

1. 라오스 수력개발 정책

라오스는 현재 메콩 수자원 개발을 통해 전력을 수출하여 많은 외화를 벌어들이고 있지만, 정작 자국 내 전력보급은 열악한 상황이다. 전력 소외지역에 대한 안정적 전력공급은 생활여건의 개선은 물론 라오스 사회통합에까지 영향을 미치는 요소이다. 2008년 현재 라오스 국내전력보급률은 58%이며, 전력소비는 연간 8~10%가량 증가하고 있다(ADB, 2009: 53). 따라서 라오스 정부는 수력개발을 통해 국내 전력보급률을 2020년까지 90% 이상 끌어올리는 것을 목표로 한다.

라오스의 메콩 수자원 개발 프로젝트는 해외원조나 차관이 아닌 해외기업의 직접투자를 통해 추진되었다. 이미 과도한 해외채무를 안고 있는 라오스 정부는 추가 차관 도입이 자국 재정에 부담을 가중시킬 것을 우려하여 민간 기업투자의 BOT(Build-Own-Transfer) 방식을 선호하였다. BOT 방식이 투자기업 입장에서는 투자국(라오스) 정부의 규제를 덜 받는다는 측면에서, 라오스 입장에서는 대규모 인프라를 구축할 수 있다는 측면에서 양측 모두 선호하는 방식이 되었다.

라오스는 지속 가능한 수력개발에 관한 주요 정책을 다음 세 가지로 설정하였다(Lao Science Technology and Environment Agency 2006: 11). 첫째, 경제적 지속가능(economic sustainability)으로 재생 가능한 자원의 활용

〈표 3〉 라오스 수력개발 현황

프로젝트 명	설립연도	규모(MW)
Nam Ngum 1	1971	150
Xeset 1	1990	45
Theun-Hinboun	1998	220
Houay Ho	1999	150
Nam Leuk	2000	60
Nam Mang 3	2004	40
Xeset 2	2010	76
Nam Theun 2	2010	1,088
Nam Lik 1,2	2010	100
Nam Ngum 2	2011	615
총 발전량		2,544

자료: Lao Ministry of Energy and Mine.

을 높여 재생 불가능한 자원 사용을 대체한다. 둘째 사회적 지속가능(social sustainability)으로 상호포용·이해·합의를 기초로 한다. 셋째 생태적 지속가능(ecological sustainability)으로 환경파괴를 최소화하는 것이다.

라오스는 현재 10개의 수력발전 댐을 운영하고 있으며, 총 발전량은 약 2,500MW에 이른다(〈표 3〉 참조). 2010년 이전까지 라오스 총 발전량이 1,000MW에도 미치지 못하였으나, 최근 대형 댐이 잇달아 건설을 완료함에 따라 2배 이상 큰 폭으로 증가한 것이다. 라오스는 총 수력 발전량의 약 80% 이상을 태국 등 주변국가로 수출하고 있다. 라오스는 향후 메콩 본류를 포함한 20여 개 이상의 댐 건설을 계획하고 있으며, 계획된 댐이 모두 완료된다면 2025년 라오스 총 발전량은 무려 13,000MW로 늘어나 기존 발전량과 합산하면 15,000MW로 확대될 것이다.

2. 전력수출 여건 및 전망

라오스는 주변 국가의 전력시장 수력발전 수출에 비교적 유리한 여건을 가지고 있다. 태국베트남캄보디아는 향후 10년간 5~7%의 경제성장률을 지속할 것으로 보여, 라오스를 제외한 메콩 유역국가 대부분이 전력부족을 우려하고 있다. 게다가 지역국가 중 가장 큰 전력 소비시장인 태국에 라오스가

가장 인접해 있다는 지리적 이점도 가지고 있다.

전술한 바와 같이 라오스를 제외한 메콩 유역국 중 수력발전 분야를 적극적으로 확충하는 국가는 현재 거의 없다. 태국은 환경보호 관련 시민단체의 반대로 수력 댐 건설을 현재 검토하지 않고 있으며, 베트남과 캄보디아의 경우 아직 수력발전의 가능성이 검증되지 못한 상황이다. 중국은 적극적으로 댐 건설 및 전력생산에 박차를 가하고 있으나, 윈난(Yunnan)성이 지리적으로 인도차이나 주요 국가와의 거리가 멀다는 점과 자국 전력수요가 우선이 되어야 하기에 본격적인 전력 수출에는 한계가 있다. 미얀마 역시 수력발전의 가능성은 보유하고 있으나 서방국가의 경제외교적 제재가 최근 점진적으로 해제되고 있어 본격적인 개발까지는 시간이 필요하다. 무엇보다 대규모 소비시장인 태국이 대체 전력시설을 갖추기 어렵다는 점이 라오스 전력수출에는 상대적으로 유리하게 작용한다. 태국 전력생산의 70%를 차지하는 LNG(Liquefied Natural Gas)는 향후 20년 안에 소진될 것으로 전망한다. 이로 인해 태국은 인근국가인 라오스의 수력개발을 통해 자국에 전력을 공급하는 전략으로 선회하였다.¹

라오스는 급속한 경제성장으로 전력부족을 겪고 있는 베트남과도 1995년 정부간 MOU를 맺고 1,500~2,000MW 규모의 수력발전을 공급하기로 하였다. 이 밖에도 Xe Kaman 1댐은 290~320MW 규모로 건설되어 베트남으로 전력을 수출하고 있다. 캄보디아로도 2020년까지 200MW의 전력을 공급하기로 하는 등 주변국에 대한 라오스의 전력수출은 향후 급속히 증가할 전망이다.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 경제성장과 산업화로 메콩 유역국의 전력수요는 2020년에 이르러 2010년의 2배 이상 급증할 것으로 예상된다. 반면 대부분의 메콩 유역국이 수요급증을 대처할 수 있는 전력공급 시설 확충은 어려운 상황이다. 이와 같은 메콩 유역국의 전력수급의 불균형이 라오스 전력 수출에는 유리한 여건이 된다. 라오스 입장에서라도 개별 국가에 대한 전력수출

1. 태국 EGAT(Electricity Generating Authority of Thailand) 송전시스템 국장(Chief, Transmission System Planning Department) Tawatchai Sumranwanich 및 대체발전 에너지자원 국장(Chief, Alternative Power Energy Resource Department) Nimit Sujiratanavimol과의 인터뷰(2013년 8월 21일).

〈표 4〉 메콩지역 전력수요 현황 및 전망

(단위: MW)

국가 \ 연도	2010	2015	2020
캄보디아	407	699	-
라오스	648	1,216	1,487
태국	25,612	33,897	44,695
베트남	20,000	31,495	50,000
계	46,667	67,307	96,182

자료: Mekong River Commission 2010: 26.

보다는 지역(regional) 단위의 전력수출을 선호하는데, 이는 규모의 경제를 통해 비용을 최소화하여 외화획득의 규모를 늘리면서 동시에 외국인 투자유치를 확대할 수 있기 때문이다.

IV. 라오스 수자원 개발의 대외환경

1. 글로벌 및 지역 환경의 변화

중국은 개혁과 개방 이후 비약적인 경제성장을 거듭하여 세계 제2위의 경제대국으로 등극하였다. 중국의 경제적 확대는 자연스럽게 메콩 수자원 개발과 인도차이나 지역에 대한 중국의 관심을 증가시켰다. 반면 미국과 일본의 인도차이나 지역에 대한 영향력은 과거에 비해 현저히 감소하였다(Simon 2008: 206). 현재 미국과 일본은 메콩 수자원개발에 대한 관심을 가지고 있지만, 메콩 유역국이자 직접 이해당사자인 중국의 영향력에 비해서는 상대적으로 작은 역할을 하고 있다. 이에 미국·일본·EU 등 주요 선진국들은 메콩 강위원회(MRC: Mekong River Commission), 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank), 메콩유역개발(GMS: Greater Mekong Subregion), 유엔개발프로그램(UNDP: United Nation Development Program) 등 초국가 기구를 통해 다자적으로 메콩 수자원 개발에 참여하고 있다.

〈표 5〉 메콩 유역 관련 주요 환경의 변화

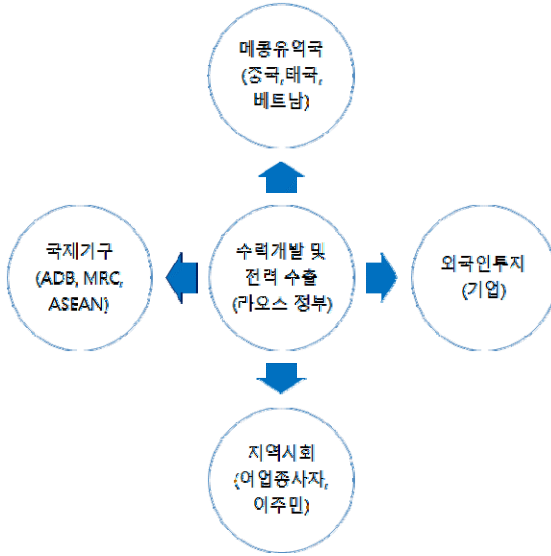
글로벌 환경의 변화	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 중국의 경제성장 및 영향력 증가 ▶ 미국·일본의 영향력 감소 ▶ 국제기구의 역할 증가
지역환경의 변화	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 메콩 유역국간 긴장 해소 및 상호의존 증가 ▶ 태국·베트남 신경쟁구도 ▶ 인도차이나 국가의 경제체제 전환

자료: 필자 작성.

메콩 수자원 개발의 환경 중 주목해야 할 근본적인 변화는 유역국 간 긴장관계 해소이다. 중국을 제외한 모든 메콩 유역국이 ASEAN에 가입을 완료함에 따라 역내 갈등요소는 크게 완화되었다. 서구 식민시대 이래 분쟁과 반목으로 점철되었던 메콩 유역이 안정을 되찾음으로써 수력개발에 있어 최대 장애물이 해결되었다.

인도차이나 지역의 영향력을 두고 태국과 베트남이 벌이는 신경쟁구도 역시 주목해야 할 변화이다. 과거 베트남은 캄보디아라오스와 함께 사회주의 동맹을 결성하였으나 탈냉전과 ASEAN 가입으로 인도차이나 3국의 결속력은 과거에 비해 매우 약화된 상태이다. 캄보디아는 공식적으로 공산주의를 포기하였으며, 라오스는 공산주의를 유지하고 있으나 시장 경제체제를 도입하여 자국 체제를 개방하였다. 태국은 이러한 변화를 경제적 확대의 기회로 삼았고, 특히 메콩 수자원 개발을 위해 라오스에 적극적인 접근을 하였다. 과거의 영향력을 유지하고자 하는 베트남과 새로운 경제적 맹주로 자리잡고자 하는 태국의 신(新)경쟁구도가 라오스와 메콩강 수자원 개발에도 영향을 미치고 있다.

라오스 국내외적인 변화는 메콩 수력개발과 관련된 주체가 국가 중심에서 민간 운영 또는 정부민간 공동운영으로의 변화를 요구하였다(Hirsch, 2010: 320). 메콩 수자원 개발의 잠재력과 파급효과가 큰 만큼 이해관계를 둘러싼 환경이 복잡하고 따라서 관련 당사자들 역시 다양한 상호관계를 형성하고 있다. 그림 1에서 보듯이 라오스의 수력개발과 전력수출에 대한 관련기관은 메콩 유역국국제기구 외국인투자지역사회 및 시민사회로 나누어 볼 수 있다.



자료: 필자 작성.

그림 1. 라오스 수력개발의 이해관계자들

다음 단락에서는 수력개발과 관련된 이해 관계자들의 입장, 특히 개별 국가의 입장을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 개별국가 환경

중국·태국·베트남·캄보디아·미얀마 유역국은 메콩 수자원 개발과 라오스 수력발전에 대한 자국의 이익 극대화를 위해 노력하고 있다. 본 단락에서는 메콩 수자원 개발에 대한 주요국의 입장과 현황을 살펴보고, 이에 대응하는 라오스의 개별국가(state level) 별 전략을 살펴보고자 한다.

1) 중국

중국은 메콩유역개발의 핵심적 국가로 1990년대 초부터 메콩강 개발에 관심을 표명하였으며, 1997년에는 아세안정상과의 메콩강 유역개발의 협력 강

화에 합의하였다. 메콩강(중국은 상류지역을 란창강, Lancang River로 부른다)은 우선 중국에 풍부한 수자원을 공급할 수 있다는 의미를 지닌다(류석춘·최진명, 2012: 157). 중국은 경제개발이 가속화되던 1990년대 후반부터 전국적으로 ‘물부족’ 현상이 심화되었으며, 이로 인해 곡물생산 감소의 어려움을 겪었다. 더불어 중국은 지구온난화를 초래하는 화석연료의 사용을 감소시키기 위해 수력발전 댐 건설을 적극 추진하였다(Smil, 1998: 937). 중국의 메콩강 댐 건설은 국내 ‘물 부족’ 현상의 해소와 ‘대체에너지’ 개발의 목적으로 적극 추진해왔으나 이로 인해 메콩강을 공유한 다른 유역국과의 갈등을 촉발 시켰다.

중국은 메콩 수자원 개발과 관련된 외교에서 국제관계이론에 언급된 현실주의자(realist)로서의 전형적인 행동양식을 보여왔다. 중국은 상류국가에 위치한 데다 동남아 국가에 비해 압도적인 경제력과 군사력을 보유하고 있어 ‘힘’에 기반을 둔 외교로 독자적 행동을 해왔다. 따라서 중국은 메콩 상류의 댐 건설에 대해 메콩 하류 국가들과의 협력에 소극적이다. 중국은 공식적으로 MRC의 정회원(member)이 아닌 옵서버(observer) 자격으로 참여하고 있어 MRC의 규정에 대한 의무는 없는 상황이며, 메콩하류국가와의 정보 제공도 잘 이루어지지 않고 있다.² 중국은 1980년대 초에 메콩강에 최초의 댐 건설을 시작하였지만, 동남아 메콩 유역국은 1990년대 들어서나 알게 되었다. 메콩 상류(본류) 내 란창(Lancang), 만완(Manwan), 다차오산(Dachaoshan), 징홍(Jinghong) 및 씨아완(Xiaowan) 댐을 건설하여 전력을 생산하고 있다. 중국은 메콩 상류개발을 통해 2017년까지 15,000MW 규모의 전력을 생산할 예정이며, 이 중 80%는 윈난성에서 사용하고 일부는 태국으로 수출할 계획이다(Mekong River Commission, 2011: 13).

중국은 메콩 상류에 댐을 건설하여 수력발전 능력을 강화하고자 노력하고 있으며 무엇보다 수운(水運)능력을 확장시킴으로써 인도차이나 및 인도양 지역으로의 물류수단을 위한 교역로 확보에 목표를 두고 있다(Osborne, 2006: 264). 중국이 세계 제2의 경제대국으로 성장함에 따라 전력수요가 급증하게

2. MRC 수문학 담당자(hydrology specialist) Dr. Paradis Somdeth과의 인터뷰(2014년 2월 4일)

되었고, 메콩강은 수력발전과 전력공급의 핵심지역으로 부상하게 되었다.

중국은 메콩 지역의 인프라를 확충하기 위한 GMS(Greater Mekong Subregion) 프로그램에도 매우 적극적으로 참여하고 있다. GMS 프로그램은 ASEAN 지역의 연계성(Connectivity)를 위해 아시아개발은행이 주도하는 사업이며 특히 저개발도상국인 라오스·미얀마·캄보디아·베트남, 즉 메콩유역국가에 초점을 맞추고 있다. 특히 GMS는 개발지향적인 특성을 가지고 있어 중국이 메콩유역 내의 수자원 개발을 정당화하는데도 도움을 주고 있다 (Summer, 2008: 71).

메콩유역은 수자원의 확보뿐만이 아니라 경제적 교두보의 의미를 지닌다. 즉 인도차이나 지역 및 인도양 지역의 유통 교두보를 구축함으로써 상대적으로 발전된 중국 동부지역과의 경제적 격차를 보이는 ‘서부지역의 개발 (develop the west)’을 도모해왔다(Dosch & Hensengerth 2005: 263). GMS 사업 참여를 주도하는 것도 중국의 중앙정부가 아닌 윈난(Yunnan)과 광시(Kwangsi)와 같은 인근 지방정부라는 점도 이러한 중국의 내부격차 해소의 전략과 관점을 반영한다(Summer, 2008: 72).

중국은 한편으로는 메콩 수자원 개발에 대한 분쟁을 방지하고 인도차이나 지역의 외교적 교두보를 마련하기 위해 라오스와의 관계확대를 도모하고 있다. 시진핑(Xi Jinping) 현 중국 주석은 2010년 부주석으로 라오스를 방문한 바 있으며, 비엔티안 국제공항 증축 및 동남아시아게임(Southeast Asian Game) 주경기장을 건립하는 등 라오스와의 관계 및 영향력 확대를 시도하고 있다(Case, 2011: 206).

2) 태국

태국은 라오스와 역사적으로나 문화적으로 동질성을 갖고 있는 이웃국가이다. 태국은 라오스를 메콩강을 마주한 형제(brotherhood) 국가로 인식하고 있으며, 태국은 현재 라오스 최대의 무역투자국이자 주요 원조국이다.

태국에 있어 라오스의 메콩 수자원은 인접성과 활용성이 용이하므로 전략적 우선순위를 두고 적극적인 투자를 하고 있다. 1988년 당시 태국의 찻차이(Chatichai Choonhavan) 수상은 인도차이나 지역을 ‘전장(battle field)’에서

‘시장(market place)’으로 인식을 전환하면서 주변국 중 가장 신속하게 라오스 전력개발에 대규모 투자를 시행해왔다(Bakker, 1999: 216). 태국이 자국 NGO의 반대로 국내에서 신규 수력발전 댐 건설이 중단되자 자원외교(resource diplomacy)라는 명목으로 라오스 수자원 개발에 적극적으로 참여하였다(Hirsch, 2001: 241). 이에 라오스와 태국 정부는 1993년 1,500MW의 규모로 라오스 전력을 태국으로 공급하는 최초의 MOU를 맺었고, 1996년에는 3,000MW 규모로 전력공급을 확대하는 데 합의하였다. 2006년과 2007년 전력교환 프로그램(power exchange program)에 대한 MOU를 잇달아 체결하여 2015년까지 5,000MW, 2020년까지 7,000MW의 전력을 태국으로 수출하는 데 합의하였다.

태국이 라오스의 수력발전 개발 및 전력수입에 적극적인 이유는 단순히 국내 전력수요의 부족 때문만은 아니다. 태국 동북부 최대의 국경을 마주한 라오스는 안보적인 면에서도 중요한 의미를 지니며 태국 역시 에너지부문에 대한 영향력을 확대하고자 한다.³ 탈냉전 이후 베트남을 중심으로 한 인도차이나 블록이 균열현상을 보이고 역내긴장이 완화되자, 태국은 라오스를 경제적인외교적 진출에 있어 우선적 고려대상으로 삼았다. 태국은 또한 메콩개발을 통해 인도차이나 지역으로의 관문을 구축하고 국내적으로 개발이 부진한 동북부 지역의 균형개발을 도모하고 있다(Tsuneishi, 2005: 7).

태국은 역내에서 경제적으로 앞서 있던 국가로서 한때 바트(Baht) 경제권 형성을 목표하기도 했지만, 1997~1998년 아시아 경제위기가 태국으로부터 촉발되자 메콩 수자원을 개발하려는 계획의 대부분이 취소되었다(Park et al., 2003: 258). 라오스는 태국 경제위기로 당시 큰 손실을 입었고, 어떤 면에서는 태국 당사국보다 더 큰 경제적 위기를 경험하였다.⁴ 메콩 수자원 개발 역시 태국의 경제위기 이후 대부분 취소되었으며, 라오스 정부는 경제운

3. 태국 NGO MEENET(Mekong Energy and Ecology Network) 대표 Witton Permpongsacharoen 관계자와의 인터뷰(2013년 8월 22일)

4. 1997~1998년 경제위기 시 라오스 인플레이션은 무려 170%에 이르렀고, 1995년 달러당 800깁(Kip)에서 1999년 달러당 8,000깁으로 90% 이상 평가절하되었다. 1인당 국민소득은 1995년 500달러에서 1999년 135달러 수준으로 하락하였다(Reuter, 2001/04/30).

용에 큰 타격을 입었다. 그러나 경제위기가 진정된 2000년대 중반 이후부터 태국의 라오스 수자원 개발에 대한 참여를 재개하였다.

3) 베트남

라오스와 베트남 관계는 상호간 이념적으로 ‘제국주의자(imperialist)’로부터 승리를 얻기 위해 연대한 특별관계로 인식해왔다. 라오스 고위공무원들은 연례적으로 베트남 하노이에 위치한 국립정치행정원(National Political and Administrative Academy)에서 5개월간 마르크스-레닌주의에 관한 이념교육을 받고 있다. 이와 같은 교육 시스템은 라오스와 베트남 고위관료 간의 네트워크를 강화하고 양국 간 특별관계를 유지하는데 기여하였다.

1970년대 말 베트남의 캄보디아 침공으로 중국베트남 갈등이 고조되자 라오스는 베트남과 동맹관계를 명확히 하여 반(反)중국 노선을 분명히 하였고, 당시 진행 중이던 북부 라오스와 중국을 잇는 도로건설 중지를 요청하였다(Phraxayavong, 2009: 202). 이는 중국과 베트남 사이에 외교적 우선순위가 어디에 있는지를 보여주는 사례이다.

1977년 라오스베트남 양국은 ‘특별우호관계(Special Friendship Relationship)’라는 조약을 1992년까지 유지하였다. 이후에도 양국은 ‘혁명의 동지’관계를 바탕으로 정치군사기술경제 부문에서 긴밀한 협력을 유지해 왔다. 이념적 동맹의식이 완화된 1990년대 들어서도 라오스는 베트남과 특별한 관계를 유지하였다. 베트남라오스캄보디아의 ASEAN 가입 직후인 1999년 3국은 비공식 정상회담을 갖고 ‘인도차이나 블록(Indochina Bloc)’ 결성을 검토하기도 했다(Pholensa, 2006: 47). 현재 라오스 지도층의 주축인 혁명세대가 건재하기에 베트남 정치외교적 특별관계가 유지되겠지만, 새로운 세대가 정치적 주류(主流)로 등장한다면 경제적 이해(利害)가 양국 관계에 더 영향을 줄 가능성이 높다. 메콩 본류에 최초로 건설하는 라오스 사야부리(Xayaboury) 댐 건설 추진에 양국이 이견(異見)을 보인 것이 일례다. 라오스는 약 35억 달러의 투자를 태국으로부터 유치하여 사야부리 지역에 수력발전 댐을 건설하고 1,260MW 규모의 전력을 태국에 공급할 계획이었다. 이에 베트남은 공개적으로 라오스 댐 계획을 강력하게 비난하였는데 이는 양국의 특별관계를 고

려할 때 매우 이례적인 일이다(Hensengerth, 2008: 116). 앞으로 메콩 수자원 개발을 포함한 전력수출 문제에 대해 라오스·베트남의 양국 관계는 정치적이념적 연대와 현실적인 경제적 이해관계 사이에 새롭게 설정될 것으로 예상된다.

4) 캄보디아

캄보디아 역시 메콩하류국가로서 중국과 라오스의 댐 건설에 대한 피해를 크게 우려하고 있다. 캄보디아 내에는 메콩강과 연결되어 있는 톤레삽(Tonle Sap) 호수가 있고, 이 호수는 농업과 어업에 결정적 영향을 미친다(Lee, 2013: 235). 톤레삽 호수에 직접적으로 생계를 유지하는 인구가 150만명이며, 간접적으로는 600만 명에 이를 것으로 추정된다.⁵ 톤레삽 호수는 메콩강과 연결되어 7월부터 10월까지 우기 동안에 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 메콩지역의 범람을 조정하고, 생태계와 어업 활동에 근간이 된다는 점에서 매우 중요하다(김태운 외, 2011: 97). 따라서 메콩강의 수자원개발은 톤레삽 호수의 유수량에 변화를 주어 지역 거주민은 물론 캄보디아 경제 전반에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

캄보디아의 NGO 관계자는 메콩강 댐 중 자국과 가장 가까운 위치에 있는 라오스의 Don Sahong 댐이 최근 지어진 것에 대해서 우려의 정도가 높다고 밝혔다.⁶ 톤레삽 캄퐁플록(Kampong Pluck)이라는 마을의 현지주민들 역시 중국과 라오스 등 메콩 유역의 댐의 건설에 대해 인지하고 있으며, 과거에 비해 최근 톤레삽의 유수량의 기복이 심하고 어류의 산란과 크기가 줄어 들고 있다고 증언하였다. 또한 메콩댐 건설을 중단해 달라는 지역민의 서명이 담긴 서한을 캄보디아 정부는 물론 라오스, 태국 정부에게까지 제출하

5. 캄보디아 NGO FACT(Fishery Action Coalition Team) 프로그램 책임자(Program Manager)인 Mr. Youk Senglong과의 인터뷰(2014년 2월 5일).

6. 캄보디아 NGO Forum Ms. Tek Vanara와의 인터뷰(2014년 2월 5일)

였으나 현재까지 어떠한 답변도 받지 못했다고 밝혔다.⁷

캄보디아 정부는 베트남과 함께 중국과 라오스의 댐 건설에 대해 반대하는 입장이지만, 최근 중국의 대 캄보디아 원조와 투자가 급증하고 있는 상황에서 공식적인 반대를 표명하지는 않고 있다. 캄보디아는 메콩 하류국가의 일원으로서 2010년 MRC가 사무국을 상설화하는 과정에서 라오스 비엔티안과 캄보디아 프놈펜에 각각 상설사무국을 설치하는 등 MRC 체제에 대한 역할과 전략을 적극적으로 확대하고 있다. 따라서 메콩강의 댐 건설에 대해서도 특정국에 대한 공개적인 비판보다는 대상국과의 국제관계를 중시하면서도 안정적으로 자국의 경제와 산업 발전에 집중하려는 경향을 보여왔다(김태윤 외, 2011: 118).

V. 메콩 수자원 개발에 관한 라오스 대외전략

앞에서 살펴본 바와 같이 태국·베트남·캄보디아는 메콩강 내 댐 건설로 인한 부정적인 결과를 우려하여 반대의사를 표명하고 있다. 라오스의 메콩 수자원 개발에 대한 유역국의 반응이 부정적인 이유는 유수량의 변화가 농업 용수운송 홍수관광어업 등 전반적인 분야에 영향을 미치고 있기 때문이다.⁸ 역내국 간 갈등으로 인한 불안정은 메콩 수자원 개발 투자에 관심을 가지고 있는 투자자들에게 큰 비용으로 인식될 것이다. 따라서 라오스는 메콩강의 댐 건설 및 수력개발로 인한 갈등이 확산되지 않기 위한 전략이 필요하다.

7. Khamphong Pluck 마을(community) 주민 4명과의 인터뷰(2014년 2월 6일)

8. 국제 NGO International Rivers 동남아시아 책임자(Director, SE Asia Program) Ame Trandem과의 인터뷰(2013년 8월 21일).

1. 다자주의 전략

메콩 수자원 개발에 관한 라오스의 기본 전략은 개발 관련 이슈의 지역화를 통한 다자주의(multilateralism) 전략이다. 다자주의는 라오스처럼 약소국이 자국보다 강한 국가들과의 협상력을 높이기 위해 자주 활용하는 전략이다. 라오스는 메콩지역의 다양한 지역협력 레짐(regime)에 최대한 참여하고 있다. 이와 같이 라오스가 다자협력레짐에 적극적으로 참여하는 것은 지정학적으로 메콩강의 중심에 위치하기 때문이지만, 궁극적으로는 개별국가를 상대하는 양자주의(bilateralism)보다 다자주의를 더 선호하기 때문이다.

메콩 유역국 즉 중국·베트남·태국은 모두 라오스에 비해 절대적으로 국력이 강한 국가들이며 미얀마나 캄보디아 역시 상대적으로 라오스에 비해 강한 외교력을 가지고 있다. 따라서 메콩강의 주요 현안을 양자주의로 해결하려 한다면 라오스의 국익을 관철하기 어렵다. 라오스는 MRC, GMS, ASEAN 프로젝트와 같은 국제 레짐을 활용하는 다자주의 전략을 통해서 자국의 의사를 표현하고 참여국들의 광범위한 지지를 얻는 데 초점을 맞추고 있다(Suwanmontri, 2007: 9). 예를 들어 라오스의 메콩강 본류 댐의 건설에 대해서는 1995년 제정한 메콩 유역국 간 ‘메콩협정 및 절차규칙(Mekong Agreement & Procedural Rule)’에 대한 합의를 준수하고 있다고 주장한다.⁹ 1995년 합의는 (i) 우기(wet season)의 국가 간 하천과 건기의 국내 하천에 대한 사용(댐 건설 포함)은 주변국에 고지(notification)의 의무만 있고, (ii) 건기(dry season)의 국가 간 하천에 대한 사용은 사전 협의(prior consultation)가 필요하다는 것이다. 라오스 정부는 현재까지 이 합의를 준수해 왔기 때문에 큰 문제가 없다는 입장이다.

라오스는 1990년대 개방정책 이후 국제기구의 진출이 본격화하였고, 현재까지 라오스 내 핵심적 개발주체로 활약하고 있다. ADB, World Bank,

9. 라오스 에너지광산부 차관(Vice Minister, Ministry of Energy and Mine) Viraphong Viravong 및 에너지사업국 국장(Deputy Director General, Energy Business Department) Chanthaboun Soukaloun과의 인터뷰(2013년 8월 19일).

UNDP, MRC 등의 국제기구는 라오스 내 대규모 프로젝트를 유입하는 통로 일 뿐만 아니라 국가 개발의 비전목표전략과 같은 다양한 부문에서 정부의 정책을 수립하고 있다. 국제기구나 협력체의 라오스 수력개발에 대한 최대의 기여는 라오스 국내의 투자환경에 대한 신인도를 제공함으로써 대규모 투자 유입을 가능케 하였다는 점이다. 즉 ADB, World Bank가 주도적으로 라오스 내 수력발전을 비롯한 각종 기반시설에 대한 대규모 투자를 수행함으로써 민간투자자들의 투자를 유도하였다.

메콩강 역내 국제기구들은 라오스가 개발관련국과의 이해관계에 대해 소통할 수 있는 대화의 장을 마련하였다. 무엇보다 냉전 및 내전 시기 역내의 불안정한 시기에도 역내 국제기구는 메콩 개발과 관련한 레짐을 유지해 옴으로써 역내국간 갈등관계를 완화하는 데 도움을 주었다. 또 이러한 레짐의 유지는 탈냉전 직후인 1995년 메콩 유역국이 비교적 신속하고 원활하게 MRC를 형성하여 협력을 시작할 수 있는 기반을 제공하였다(Makim, 2002: 21). MRC는 지역국가 간의 분쟁을 완화하고 다양한 견해를 수렴하는 역할을 수행함으로써 라오스 전략에 있어 중요한 역할을 담당해왔다.

중국의 댐 건설에 대해서도 라오스는 메콩 유역국들과 연합하여 이슈를 지역화(regionalization)하고 이슈 연계(issue linkage) 전략을 사용하고 있다(Dore, 2003: 431). 중국이 MRC에 소극적이면서 GMS에 적극적으로 참여하는 이유는 GMS가 중국 원난성에서 동남아까지 대규모 인프라 구축을 목표로 하기 때문이다. 따라서 라오스는 GMS를 중국의 일방적인 메콩강 개발을 제어하는 데 효과적으로 활용할 수 있다. 예를 들어 메콩 수자원 개발 이슈를 GMS와 같은 보다 상위체제의 의제로 채택하여 다른 주요 이슈들과 함께 논의하도록 하는 것이다. MRC의 경우 중국이 초청국가(observer) 자격으로 참여하고 있어 MRC의 최종 결정을 따라야 할 의무를 갖지 않고 있다. 하지만 GMS의 경우 중국이 회원국으로 참여하고 있기 때문에 이 체제에서 합의된 내용은 중국도 준수할 의무가 있다. 라오스를 비롯한 동남아 국가들은 메콩 상류 댐 건설에 대한 이슈를 GMS에서 다른 이슈들과 함께 협상하여 중국의 타협과 양보를 이끌어 낼 수 있다.

메콩 유역국은 모두 ASEAN 국가이므로 ASEAN+3 정상회의를 활용하

는 방법도 있다. ASEAN은 매년 정상회의를 개최하고 있으며, ASEAN+1 (중국) 정상회의도 별도로 개최하고 있다. 따라서 메콩 수자원 개발과 관련한 쟁점들을 논의하는 장으로 ASEAN+3 체제를 활용하되 MRC는 이 이슈를 보완하기 위한 기술적 정보와 지식을 제공하는 역할을 할 필요가 있다. 물론 이 상위 레짐을 효과적으로 활용하기 위해서는 MRC 국가 간의 외교적 합의와 전략적 일치가 전제되어야 한다.

중국이 남중국해 영유권 문제를 ‘국내문제’로 인식하는데 대응하기 위해 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum)을 참고할 수 있다. ASEAN 국가들은 역외국을 포함하여 남중국해 분쟁에 대한 수단의 사용(즉 군사적 수단의 불용)에 대한 선언에 중국이 참여하도록 하였다. ASEAN 국가들은 이 선언으로써 압도적인 군사력을 가지고 있는 중국에 대한 적절한 견제장치를 마련하였다. 메콩 수자원 개발에 대한 중국의 일방적인 입장을 제어하기 위해서도 상류 댐에 대한 국제적으로 통용되는 규범과 합의(예, 환경보호)를 만들어 이에 중국이 동의하게 해야 한다. 이러한 합의는 중국이 자의적인 개발을 큰 분쟁 없이 평화적으로 제어할 수 있는 장치로 활용할 수 있다.

2. 균형전략

라오스가 현재의 지정학적 위치 속에서 메콩 수력개발의 이익을 극대화하기 위한 두 번째 전략은 균형전략(balancing strategy)이다. Roy(2005)는 자국의 주권과 자율성을 위협하는 국가들에 대한 균형전략을 고강도 균형전략(high intensity balancing strategy)과 연성 균형전략(soft balancing strategy)으로 구분하였다. 고강도 균형전략은 위협잠재국에 대한 명백한 대결정책을 펴는 것이며, 연성 균형전략은 협력과 조화를 통해 그 위협을 감소하거나 방지하는 것을 의미한다(Roy, 2005: 310).

라오스가 메콩 유역국과 상호의존이 증가하는 상황에서 수력개발과 관련하여 고강도 균형전략을 채택하여 주변국과 대립갈등관계를 갖는 것은 국익에 도움이 되지 않는다. 따라서 라오스는 메콩 유역국과의 불필요한 마찰을

피하고 협력과 조화를 통해서 자국의 이익을 극대화시키는 연성균형전략을 채택하고 있다.

중국베트남태국은 인도차이나 지역에서의 영향력 확보 또는 확대를 위해 라오스의 지지를 받는 것이 매우 중요하다. 중국은 인도차이나 지역 진출의 교두보를 마련하기 위해서, 베트남은 과거 인도차이나 지역의 패권을 유지하기 위해서, 태국은 바트(baht) 경제권의 확대를 위해서 라오스와의 외교적 관계를 강화하고 있다. 따라서 라오스는 주변 각국의 전략적 경쟁관계를 활용하여 국익을 극대화하고자 한다.

기본적으로 라오스 외교전략의 기본적 고려사항은 중국의 영향력 확대를 완화하는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 중국의 힘을 제어하기 위해서는 다자주의와 제도화를 통한 견제가 요구된다. 그러나 중국의 외교적·경제적 힘과 역할의 증가에 맞서 라오스가 대결적 외교정책을 견지하기 어렵다. 라오스가 중국의 영향력과 경제적 진출을 현실적으로 인정하고 중국의 대 라오스 투자 및 원조를 받아들임으로써 라오스 경제성장에 순기능으로 작용하도록 노력하고 있다. 다만 라오스 정부는 미얀마와 같이 중국과의 일방적 수혜 관계로 인해 대중국 의존도가 과도하게 심화되는 현상은 주의하고 있다(장준영, 2013: 100).

라오스 수력개발에 있어서 대 베트남·대 태국 전략 역시 균형전략에 입각하여 이해할 필요가 있다. 베트남은 중국의 라오스 영향력 확대, 특히 정치외교적 측면의 견제를 위해 필요하다. 즉 라오스는 베트남의 정치적·이념적 동반관계를 확고히 하여 중국의 일방적 외교력 행사를 방지하고자 한다. 베트남 역시 라오스와의 외교적 동맹이 자국 안보와 관련하여, 또한 대 중국대 태국과의 경쟁에서 핵심적인 부분이다. 중국이나 태국에 비해 베트남이 경제 규모가 상대적으로 열세에 있음에도 불구하고 베트남의 대 라오스 원조규모는 이들 국가와 대등한 수준으로 시행하고 있다(〈표 6〉 참조).

태국의 대 라오스 경제진출은 주변국가 중 가장 적극적이다. 2001년부터 2009년까지 태국과의 무역이 라오스 총 무역의 50% 이상을 차지하여 여타 국가에 비해 압도적인 차이로 1위를 차지하고 있으며, 태국의 대 라오스 투자 역시 전체 해외투자 유입액의 1/3 이상을 차지하며 최대 투자국 지위를

〈표 6〉 주요국의 대 라오스 ODA 현황

(단위: 백만 달러)

국가	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	순위(2009기준)
일본	62.18	71.53	78.01	63.17	1
중국	21.16	34.39	4.51	46.56	2
태국	18.79	18.61	18.21	35.01	3
한국	5.88	19.56	11.45	29.40	4
베트남	24.86	10.47	18.93	23.34	5

자료: Orboune, 2010.

지키고 있다. 라오스가 투자국으로의 경제적 매력이 거의 없다는 것을 볼 때, 태국의 대 라오스 투자는 매우 전략적인 의미를 지닌다고 할 수 있다.

태국의 대 라오스 원조액 역시 일본중국에 이어 3위를 차지하고 있다. 태국은 2005년 일본의 JICA(Japan International Cooperation Agency)의 지원 아래 NEDA(Neighboring Countries Economic Development Agency)를 설립하여 주변 국가에 대한 원조를 강화하였고, 현재까지 라오스가 주요 원조 대상국이다.

라오스는 중국·베트남·태국의 정치적·경제적 영향력 확대를 인정하고 받아들이는 동시에, 이를 자국 이익 극대화를 위해 각국 간의 거리를 적절히 유지하고자 한다. 즉 어떤 특정 국가에 과도히 편향되어 의존하는 것을 지양하고 균형전략을 실시함으로써 자국의 주권을 보호하면서 주변국가의 진출이 라오스 경제성장에 순기능적 역할을 하기를 기대하고 있다.

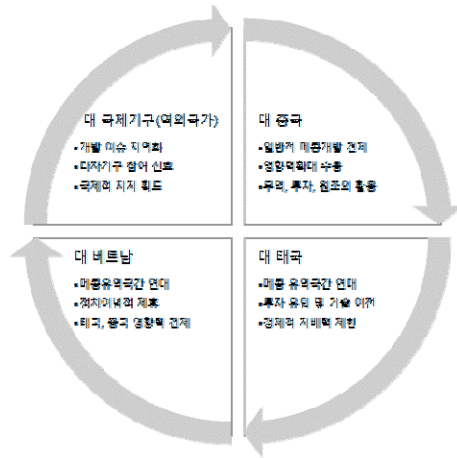
매콩 수자원 개발과 관련하여 라오스는 개발 프로젝트를 분산시킴으로써

〈표 7〉 주요국의 대 라오스 무역투자 현황(2001~2009 합계)

(단위: 백만 달러)

국가	무역규모	순위	투자규모	순위
태국	11,652	1	3,310	1
중국	2,273	2	1,543	3
베트남	2,207	3	2,055	2
일본	886	4	424	6
한국	244	9	396	7

자료: IMF Statistics, 2010.



자료: 필자 작성.

그림 2. 라오스 수력개발의 전략적 포지셔닝

특정 국가의 자본기술에 종속되는 것을 방지하고자 한다. 1990년대 아시아 경제위기 이후 댐 건설 투자국 및 주체의 다변화는 부분적으로 성공을 거두었다고 평가할 수 있다. 라오스가 2008~2009년 글로벌 경제위기를 극복할 수 있었던 것은 수력발전 참여기관과 국가를 다변화시킴으로써 위험(risk)을 분산시켰기 때문이다. 라오스는 향후 메콩 수자원 개발의 잠재력을 극대화하기 위해서는 태국, 중국, World Bank 등 기존의 참여자들 외에 미국·유럽연합(EU)·한국·일본·베트남 등 다수의 국가들이 참여하기를 희망하고 있다.

3. 수동적 전략의 한계

라오스가 중국·태국·베트남과 같은 지역 강국의 틈새 속에서 약소국의 취약한 위상을 벗어나기 위해 다자주의 전략과 균형전략을 선택하였음을 밝혔다. 그러나 라오스의 현 전략들은 현재의 외교적 상황을 수용하는 입장에서 크게 벗어나지 않는다. 라오스의 전략적 포지셔닝이 현 상황을 수동적으로 받아들여 일시적 또는 부분적으로 성과를 거둘 수 있지만, 중장기적으로

는 능동적이고 적극적인 태도로 외교적 선택을 할 수 있도록 변화를 모색해야 한다.

MRC를 비롯한 국제기구를 활용한 다자주의 전략을 통해 메콩 수자원 개발에 관한 라오스의 이익을 극대화하고자 하는 노력에 한계를 갖고 있다. 우선 MRC는 중국이 회원국으로 정식 가입하지 않고 초청국(observer) 자격으로만 참여하고 있어 라오스의 외교전략을 실현하는 데 한계가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 메콩 상류에 위치한 중국은 다른 국가에 비해 압도적인 외교적·군사적 힘을 가지고 있기 때문에, 다른 메콩 유역국의 협의를 통해 개발협력에 관한 공동의 이익을 추구하지 않는다.¹⁰ 중국은 기본적으로 메콩 수자원 개발은 자국 내에 위치한 수역개발이라는 태도로 MRC 중심의 하류 국가와의 협의에 관심을 두지 않는다. 중국이 MRC의 정식 회원국으로 참여하지 않는 이유도 참여할 때의 이익보다 손실이 더 큰 것으로 보기 때문이다 (Hirsch, 1999: 405).

라오스는 최근 메콩강 수위가 특히 건기(乾期)에 현저하게 낮아져 그 원인을 메콩 상류의 중국 댐 건설로 보고 있다. 중국 댐이 추가적으로 건설된다면 메콩 유수량은 더욱 부족해져 결국 라오스 수력발전에 결정적 장애가 될 것이다(Sotharith, 2006: 12). GMS와 MRC의 다자협력의 틀을 지속적으로 활용하되, 개별 국가 간 쌍무적인 부문에서 명확한 규범과 상호 신뢰할 수 있는 규칙을 제정하는 것이 뒷받침되어야 한다. 특히 라오스는 수력발전과 관련된 규범을 주도적으로 제안하는 것이 시급하다.

메콩 수자원 개발은 라오스의 외교적 입지를 넓혀주고, 주변국과의 협상에 있어서도 주요한 카드인 것은 분명하다. 즉 풍부한 수력자원과 전력수출을 또한 국제관계에서 라오스의 위상을 높여주는 동시에 주변국의 라오스에 대한 적극적 접근을 유인하는 요소이기도 하다. 라오스는 주변의 역학관계 속에서 균형전략을 활용하고 있으나 재정 운영에 있어 해외원조(ODA: Official Development Assistance)에 크게 의존하는 여건 속에서 균형전략을 통해 주권과 자율성을 유지하기에는 한계가 있을 것이다(Phraxayavong,

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

2009: 187).

라오스 정부 발표에 따르면 2006년부터 2010년까지 공공투자 총액은 24조 7,470억 킵(kip)에 달하는데 이 중 정부투자는 3조 9,920억 킵에 불과한 반면 ODA는 무려 20조 7,650억 킵으로 전체의 약 80%를 차지하였다(Lao Ministry of Planning and Investment, 2010: 2). 해외원조에 절대적으로 의존하고 있는 특히 중국태국베트남의 원조 비중이 큰 라오스로서는 메콩수자원개발의 이해관계에서 있어서 주도적인 외교적 선택이 어려울 수 밖에 없다. 이는 World Bank·ADB·MRC의 경우도 일방적 의존관계가 지속된다면 유사하게 라오스의 외교적 주권을 제약할 수 있다.

라오스가 메콩 수자원 개발과 관련한 외교적 반경과 입지를 넓히고 국가 이익을 극대화하기 위해서는 재정의 해외의존, 특히 메콩 유역국의 원조에 대한 의존도를 낮추는 것이 병행되어야 한다. 그러기 위해서는 라오스 정부가 현재의 주변국과 국제기구의 원조 및 투자에 안주하지 않고 국가적 기간산업인 수자원 개발의 잠재력을 적극적으로 활용해 나가야 할 것이다.

VI. 결론

라오스는 2020년까지 최빈국 탈피를 국가의 최우선 과제로 삼고 있고, 메콩 수자원 개발은 이 과제를 달성하기 위한 핵심 산업이다. 따라서 라오스는 수력개발에 대한 자율을 지키고자 노력하며 이를 위해 다자주의 전략과 균형 전략을 수행하고 있음을 밝혔다. 하지만 메콩 수자원 개발이 라오스의 사회경제적 발전으로 이어지기 위해 라오스 정부가 내부적으로 해결해야 할 과제도 많다. 우선 라오스 정부는 전력수출을 통해 얻어진 수입의 효율적인 분배를 위해 노력해야 한다. 라오스 원조 유입이 ‘가진 자(have)’와 ‘가지지 못한 자(have nots)’의 격차와 불균형을 심화시킨 것처럼, 메콩 수자원 개발의 이익이 빈부격차를 확대하지 않도록 노력해야 한다. 현재까지 메콩 수자원 개발의 이익이 주요 지도층과 관련 공무원 및 관련 기업 등 소수에 의해 독점

되는 반면, 개발로 생존권을 위협받는 지역주민과 어민들에게는 정작 충분한 보상이 이루어지지 않았다. 메콩 수자원 개발 이익이 효율적으로 공정하게 배분되는 시스템을 구축하지 못한다면 라오스 사회의 불신과 반목만 확대될 것이다.

라오스 수력개발의 미래를 위해서는 단순한 전력수출을 벗어나 전반적인 국가 효율성의 개선, 송배전 시스템 구축, 향후 수력발전 프로젝트 운영을 위한 인적자원 개발에 노력해야 한다. 라오스가 수력발전과 전력수출을 통해 얻는 현재의 이익에 안주하여 자체 기술개발과 인프라 확충에 소홀히 한다면 수력발전의 미래는 영구적으로 자본과 기술을 보유한 국가들에 의해 주도되는 상황을 맞이할 수도 있다.

라오스 수력발전이 단순한 경제적 이익의 차원을 넘어서 라오스 국가 전체를 격상시킬 수 있는 큰 잠재력을 지니고 있는 만큼, 주변국투자기업과의 협력을 심화·발전시켜 나가야 할 것이다. 또한 다양한 전문가 집단이 참여하여 메콩과 관련된 각종 합의와 규범들을 검토하고 수정하기 위한 제도적 틀도 마련해 나가야 할 것이다.

지금까지 살펴본 라오스의 메콩 수자원 개발 전략을 고찰해 보았을 때 한국이 참여하기에 매우 우호적인 상황임을 알 수 있다. 라오스 입장에서 한국의 참여는 그들이 추구하는 다자주의와 균형전략에 일치한다. 한국 역시 2011년부터 매년 한국메콩 외교장관회의를 매년 개최하고 있고, 2013년부터 민간차원의 메콩비즈니스 포럼, 2014년 한국-메콩 교류의 해 지정 등 그 관계를 확대하고 있는 상황에서 메콩수자원 개발에 대한 적극적 논의를 떠나갈 필요가 있다. 한국의 SK건설, 서부발전 등 일부 기업이 이미 메콩 수력발전 댐 사업에 참여하고 있지만, 전체적인 잠재력에 비추어볼 때 매우 미미한 수준이다. 한국 정부가 메콩 수자원 개발에 대한 보다 정확하고 세밀한 분석을 통해 라오스 정부에 구체적 사업들을 제시한다면, 라오스와의 관계 개선은 물론 양국의 상호 이익 증대에 크게 이바지 할 것이다. 이제 메콩지역의 중요성이 부상하는 시점에서 라오스를 비롯한 메콩 개별국가의 입장과 전략을 이해함으로써 우리도 적절한 정책과 대응방안을 수립해야 할 때이다.

투고일자: 2014-01-10 심사일자: 2014-05-13 게재확정: 2014-05-27

참고문헌

- 김태운 외. 2011. 『메콩지역 개발 전략: 태국, 캄보디아, 라오스』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 류석춘·최진명. 2012. 「메콩강유역개발사업(GMS)을 통해 본 중국의 대 동남아시아 지역협력연구: 중국 대외정책의 변화배경과 지역협력의 양면성」, 『국제·지역연구』 21권 2호, pp. 137-173.
- 송영우. 2003. 『현대외교론』. 서울: 평민사.
- 장준영. 2013. 『미얀마의 정치경제와 개혁개발: 성과와 과제』. 서울: 지식과 교양.
- Asian Development Bank. 2009. *Lao People's Democratic Republic: Country Strategy and Program Midterm Review*. Manila: Philippine.
- Asian Development Bank. 2011. *Asian Development Outlook 2011*. Manila: Philippines.
- Bakker, Karen. 1999. "The Politics of Hydropower: Developing the Mekong." *Political Geography*, 18: 209-232.
- Case, William. 2011. "Laos in 2010; Political Status, Rapid Development and Regional Counter-weighting." *Asian Survey*, 51(1): 202-207.
- Dore, John. 2003. "The Governance of Increasing Mekong Regionalism." Mingsam Kaosaard and John Dore (Eds.). *Social Challenges for the Mekong Region*. Bangkok: White Lotus.
- Dosch, Jorn and Oliver Hensengerth. 2005. "Sub-regional Cooperation in Southeast Asia: The Mekong Basin." *European Journal for East Asian Studies*, 4(2): 263-286.
- 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.
- Hensengerth, Oliver. 2008. "Vietnam's Security Objectives in Mekong Basin Governance." *Journal of Vietnamese Studies*, 3(2): 101-127.
- Hirsch, Philip and Gerard Cheong. 1996. *Natural Resource Management in the Mekong River Basin: Perspectives for Australian Development Cooperation*, Final Report to AusAID.
- Hirsch, Philip. 1999. "Beyond the Nation State: Natural Resource Conflict and 'National Interest' in Mekong Hydropower Development." *Golden Gate University Law Review*, 29(3): 399-414.
- _____. 2001. "Globalization, Regionalization and Local Voices: The Asian Development Bank and Rescaled Politics of Environment in the Mekong

- Region.” *Singapore Journal of Tropical Geography*, 22(3): 237-251.
- _____. 2010. “The Changing Political Dynamics of Dam Building of Mekong.” *Water Alternative*, 3(2): 312-323.
- Kassimeris, Christos. 2009. “The Foreign Policy of Small Powers.” *International Politics*, 46: 84-101.
- 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.
- Lam, N. V. 1997. “External Assistance and Laos: Issue and Implications for Development Story.” Mya Than and 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.
- Lao Ministry of Planning and Investment. 2008. *Strategic Framework for National Sustainable Development Strategy for Lao PDR*. Vientiane: Lao PDR.
- _____. 2011. *The Seventh National Socio-Economic Development Plan (2011~2015)*. Vientiane: Lao PDR.
- Lao Science Technology and Environment Agency. 2006. *Nation Policy: Environmental and Social Sustainability of the Hydropower Sector in Lao PDR*. Vientiane: Lao PDR.
- Makim, Abigail. 2002. “Resources for Security and Stability?: The Politics of Regional Cooperation on the Mekong, 1957-1971.” *The Journal of Environment Development*, 11(5): 5-52.
- Mekong River Commission. 2008. *Basin Development Plan: Hydropower Database*. Vientiane: Lao PDR.
- _____. 2010. *State of the Basin Report 2010*. Vientiane: Lao PDR.
- _____. 2011. *Basin Development Strategy 2011-2015*. Vientiane: Lao PDR.
- Menniken, Timo. 2007. “China’s Performances International Resource Politics: Lessons from the Mekong.” *Contemporary Southeast Asia*, 29(2): 97-120.
- Orboune, Syviengxay. 2010. “Lao PDR and its North East Asian Partners: China, Japan and Korea.” Mistuhiro Kagami. (Ed.). *Japan and Korea with Mekong River Basin Countries*. BRC Research Report No. 3, Bangkok Research Center, IDE-JETRO, Bangkok: Thailand. 164-205.
- Osborne, Milton. 2006. *The Mekong: Turbulent Past, Uncertain Future*. NSW: Allen & Unwin.
- Park Donghyun, Simon Tan Eng Kui, Tan Yee Keong, Alexius Wong Chow Khin, and Yap Tee Peng. 2003. “The Post-Crisis Role of the Thailand in the Greater Mekong Subregion (GMS).” *Journal of Asia Pacific Economy*, 8(2): 251-279.
- Pholensa, Vathana. 2006. “From Indochinese Dreams to Post-Indochinese Realities.”

- Diokino, Maria Serena I. and Nguyen Van Chinh (Eds.). *The Mekong Arrangement & Rearranged*. Chinag Mai: Mekong Press. 43-65.
- Phraxayavong, Viliam. 2009. *History of Aid to Laos: Motivation and Impacts*. Chiang Mai: Mekong Press.
- Ratner, Blake D. 2003. "The Politics of Regional Governance in Mekong River Basin." *Global Change, Peace & Security*, 15(1): 59-76.
- Roy, Denny. 2005. "Southeast Asia and China: Balancing and Bandwagoning?" *Contemporary Southeast Asia*, 27(2): 305-322.
- Simon, Sheldon. W. 2008. "ASEAN and the New Regional Multilateralism: The Long and Bumpy Road to Community." David Shambough and Michael Yahuda. (Eds.). *International Relation of Asia*. USA: Rowman & Littlefield Publishers
- Smil, Valcav. 1998. "China's Energy and Resource Uses: Continuity and Change." *China Quarterly*, 156: 935-951.
- Sotharith, Clap. 2006. How can Mekong Region Maximize the Benefits of Economic Integration: A Cambodian Perspective. Paper presented in a Seminar Organized by the IMF (26-27, June). Siem Reap: Cambodia.
- Summer, Tim. 2008. "China and the Mekong Region." *China Perspective*, 3: 68-77.
- Suwanmontri, Montri. 2007. *The Lower Mekong Region Hydrodam & Livelihood*. Thailand.
- Tsuneishi, Takao. 2005. "The Regional Development Policy of Thailand and Its Economic Cooperation with Neighboring Countries." *Institute of Developing Economies*, 32: 1-47.

Hydropower Development in Mekong Region and the Strategic Positioning of Lao PDR

Yohan Lee

Professor, International Business Management, Souphanouvong University

Visiting Fellow, Asia Center, Seoul National University

Hydropower development in the Mekong River basin was launched with the advent of Post-cold war from the early of 1990's. Laos, which has a history of reclusion and isolation as a land-locked country, had started to accept the market economy. However it still remains as one of Least Developed Countries(LDCs) due to the lack of labor and capital. While the electricity export through hydropower development in Mekong River is the only hope that Laos has in overcoming poverty and underdevelopment in the future, it is now very essential that the Lao government design ways to strengthen its strategic positions in order to respond to various kinds of requests from stakeholders of Mekong River development such as governments of neighboring countries, international institutions, investment corporations and inhabitants in the development area.

To maintain sovereignty and autonomy and to also maximize national interest, Laos has pursued the strategy of multilateralism and balancing. Against obvious geopolitical disadvantages of being a weaker power, Lao has eagerly taken part in and favored multilateral international organization such as the MRC, the ADB, the World Bank and the GMS over bilateral approaches which has hardly negotiated with stronger counterpart. Moreover Laos has endeavored to balance the political and economic support from the competitive structure in the Mekong region among China, Vietnam and Thailand that wish to take initiatives based on cooperation from Laos. Such multilateralism and balancing strategy of Laos has proven successful so far. However it has faces critical limitation as a passive strategy. Therefore, the Lao government should precede the intra-regional regime of Mekong River; furthermore, there are significant challenges that require strengthening the internal competitive power of hydropower industry for the future of Laos through improving productivity as well as transmission capability.

Keywords: Mekong River, Laos (Lao PDR), Hydropower, Electricity Export, Strategic Positioning

