

통치성을 통해 본 태국전력청의 환경갈등 관리: 매머석탄발전소 사례연구*

유 예 지**

요약

본 연구는 동남아시아 최대 규모의 갈탄 광산과 화력발전소가 위치한 태국 북부 매머지역(Mae Moh District) 사례를 통해, 에너지 인프라로 인해 환경문제와 사회적 갈등이 발생했던 지역이 국가와 공기업에 의해 ‘관리 가능한(governable)’ 공간으로 재편되어가는 과정을 푸코의 ‘통치성(governmentality)’ 개념을 통해 분석하였다. 태국전력청(Electricity Generating Authority of Thailand, EGAT)은 1990년대 두 차례의 아황산가스 과다 배출 사건 이후, 갈등의 원인을 기술적 문제와 주민들의 불신과 오해로 규정하고, 탈황설비(FGD), 집진기 등 환경관리 장치 도입을 통해 문제를 해결하려 하였다. 동시에 지역사회 개발기금과 CSR 사업, 언론홍보 및 축제와 박물관을 통한 석탄 옹호 담론의 생산 등 다양한 통치 장치를 도입하였다. 본 연구는 이러한 기술적·제도적·담론적 전략이 주민들의 수용성과 의존성을 강화하며, EGAT의 이익과 지역의 이익을 동일시하는 주체성을 구성하는 과정을 분석하였다. 이를 통해 환경문제가 단지 물질적 충돌이 아닌, 지식과 담론, 통치 기술이 결합된 권력의 장에서 관리되고 있음을 보여준다.

주제어: 에너지인프라, 환경갈등, 통치성, 석탄, 태국

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A5B5A17046771)

** 서강대학교 동아연구소 연구교수, yejiyoo@sogang.ac.kr

I. 서론

본 연구는 동남아시아 최대 규모의 갈탄광산과 화력발전소가 위치한 태국 북부의 매머지역(Mae Moh District) 사례를 통해, 에너지 인프라로 인해 환경문제와 사회적 갈등이 발생했던 지역이 국가와 전력회사에 의해 ‘관리 가능한(governable)’ 곳으로 재편되어가는 과정과 그 과정에서 활용된 다양한 통치 전략 및 담론을 살펴보는 것을 목적으로 한다.

태국 북부 람땡(Lampang Province)에 위치한 매머 석탄발전소는 1970~80년대 태국의 산업화 과정에서 전력 생산 거점으로 기능해 왔다. 그러나 1990년대 심각한 대기오염과 아황산가스(sulfur dioxide, SO₂) 과다 배출 문제로 주민들의 건강이 악화되고 가축과 농작물 피해가 발생하자 석탄 발전을 둘러싼 갈등이 운영사인 태국전력청(Electricity Generating Authority of Thailand, 이하 EGAT)과 지역주민, 환경단체를 중심으로 전면화된다. 2003년에는 피해 주민들이 결성한 매머환자 권리단체(Mae Moh Occupational Health Patients' Rights Network)가 EGAT을 상대로 행정소송을 진행하여 2015년 대법원의 최종 판결이 나오기까지 12년간 지난한 싸움을 한 바 있다(EGAT 2015a; TCIJ 2015). 이후 태국 사회에서 석탄 발전은 ‘더러운 개발’, ‘시민들의 우려에 경청하지 않는 정부’와 같은 부정적인 이미지를 연상시켜 왔으며 태국 내 신규 석탄발전소 건설 계획은 예정지 주민들의 강력한 반대에 부딪혀 연기되거나 취소됐다(Forsyth 2004, 431; Murakami 2017, 22).

그러나 최근 탈석탄과 저탄소 에너지 전환이 시대적 화두가 되는 상황에서 불구하고 오히려 매머 지역에서는 석탄 발전을 옹호하는 움직임이 나타나고 있다. 2029년까지 매머 석탄발전소의 전력 생산량을 절반으로 줄이고 감소분은 수입 전력으로 충당한다는 EGAT 이사회의

논의 안전이 2021년 초 한 언론에 의해 알려졌다(Daily News 2021/02/09), 주민대표들은 석탄 발전을 감축하면 전기요금 인상과 지역경제 붕괴를 초래할 수 있다고 주장하며 에너지부와 EGAT, 람팡도청(Lampang Provincial Office) 등에 항의서한을 전달하기도 하였다(EGAT Mae Moh 2021). 2016년에도 국제환경단체 그린피스 활동가들이 매머마라톤대회에서 진행한 ‘깨끗한 공기를 마실 권리(Right to Clean Air)’ 캠페인에 대해서도 지역 주민들의 의사가 반영되지 않은 외부단체의 일방적인 주장이라 반발하며 그린피스에 사과를 요청하기도 하였다(Prachatai 2016/08/15; MGR Online 2016/08/17; 2016/08/19).

본 연구는 과거 태국 내 석탄산업을 둘러싼 논쟁의 장이자 석탄 반대 운동의 핵심 지역이었던 매머가 기후위기시대 에너지전환 움직임에 침묵하고 심지어는 역행하고 있는 상황에 주목한다. 특히 그 배경에 있는 2000년대 초반 EGAT이 에너지 인프라에 대한 환경관리를 강화하고 지역사회와의 관계 개선을 위해 새롭게 도입한 발전소 및 지역사회 관리전략을 분석한다. EGAT은 에너지 인프라 및 석탄 옹호 담론을 생산하고 확산시키는 한편, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR) 사업을 확대하고 매년 마라톤행사와 축제를 개최해 광산과 발전소를 대중에 공개하여 석탄산업에 대한 부정적인 이미지를 탈피하고자 노력해 왔다.

따라서 본 연구는 석탄 발전을 둘러싼 갈등과 사회적 논란을 관리하기 위해 새롭게 도입된 EGAT의 관리전략을 권력에 대한 탈구조주의적 접근법이라 할 수 있는 푸코의 ‘통치성(governmentality)’ 개념으로 분석하고자 한다. 에너지 인프라로 인해 사회·환경적 문제가 발생한 지역이 관리 가능한 곳으로 재편되어 가는 과정을 분석하기 위해서는 강제력이나 탄압과 같은 권력에 대한 일차원적 접근이 아니라, 통치와 권력, 강제력과 자율성, 저항이 복합적으로 상호작용하고 있는 것으로 보는 통치성 개념 및 분석틀을 사용하는 것이 적합하기 때문이다.

본 연구는 태국 북부 매머 지역의 석탄발전소를 사례로, 정성적 사례 연구 방법에 기반하여 통치성 이론을 적용·분석하였다. 주요 분석자료는 EGAT의 공식 문서와 정책 자료, 언론보도, 그리고 2021년에 수행한 현장 조사 과정에서 수집한 주민, 활동가, 정부 관계자 등과의 인터뷰를 포함한다. 본 논문은 총 6장으로 구성된다. Ⅱ장에서는 통치성 이론에 기반한 기존 연구를 검토하고 분석틀을 제시하며, Ⅲ장에서는 EGAT이 환경갈등을 어떻게 문제화했는지 살펴본다. Ⅳ장에서는 기술적 해결, 지역사회 개발기금 및 CSR, 담론 전략 등 주요 통치 장치를 분석하고, Ⅴ장에서는 이러한 전략을 통해 형성된 주민 주체성과 그 정치적 함의를 고찰한다. 마지막으로 Ⅵ장에서는 연구의 주요 성과와 한계, 향후 과제를 정리한다.

Ⅱ. 기존 연구 검토 및 분석틀

본 연구는 앞서 간략히 밝힌 바와 같이, 푸코의 ‘통치성’ 개념을 통해 EGAT이 어떠한 전략과 기법들을 활용하여 석탄 발전을 둘러싼 갈등과 사회·환경적 논란을 관리해 왔는지 분석하고자 한다. 먼저 본 장에서는 권력에 대한 탈구조주의적 이해와 통치성 개념이 등장하게 된 이론적 배경을 살펴보고 이를 실증연구에 적용한 대표적인 연구를 소개한 후 본 연구에서 사용하게 될 분석틀을 제시하고자 한다.

‘권력(power)’이라는 개념은 사회과학에서 기본적인면서도 그 해석에 있어 굉장히 논쟁적인 개념이라 할 수 있다. 권력은 행위자들 사이에 직접적으로 행사되거나 의제 설정에 영향력을 발휘하여 결정이나 선택을 유보, 중단시키는 간접적인 방식으로 행사된다고 보는 행태주의적 접근법(Dahl 1957, 1961; Bachrach 외 1962)이 지배적이었으나 1960년대 미국 정치학계에서 촉발된 ‘권력의 차원에 대한 논쟁(faces

of power debate)’을 기점으로 행위자의 결정에 영향을 미치는 이데올로기의 역할과 구조의 영향을 강조하는 구조주의적 접근법이 등장하며 권력에 대한 논의가 다각화되었다(Lukes 1974). 행태주의와 구조주의적 접근법은 각각 개인과 구조를 권력이 발생하는 지점으로 보고 있다는 점에서 차이가 있지만 두 접근법 모두 권력이 발휘되는 과정을 인과적(a causal effect)으로 보았다는 점에서는 공통점이 있다(Torfin 2009).

그러나 미셸 푸코(Michel Foucault)는 권력이 개인이나 집단, 구조에서 일방적으로, 억압적인 형태로 발생하는 것이 아니라, 모든 권력은 관계적(relational)이며 사회의 모든 관계에 걸쳐 분산되어 있다고 보았다(Foucault 1977, 1992, 2003; Mills 2003; Torfin 2009). 이러한 인식론에 따르면 권력은 “사회적 행위자들의 관계로 이어진 정체성, 그들의 세계관과 행동의 범위를 구성하고 규제하는 여러 종류의 힘과 전략들이 상호 교차하는 지점(a crisscrossing field of forces and strategies)”이라 할 수 있다(Haugaard 외 2009, 8; Torfin 2009, 112).

미시적 권력과 규율이 분산되어 존재하는 다양한 기관들(수용소, 병원, 회사, 학교 등)에 관한 연구 이후, 푸코는 통치 방식의 역사적 조건이 변화해 왔음에 주목하고 1978년 2월 콜레주 드 프랑스(College de France) 강의에서 ‘통치성’이라는 새로운 개념을 소개한다. ‘통치합리성(governmental rationality)’, ‘통치의 기술(the art of governing)’로도 지칭되는 이 개념은 행동양식에 대한 지도(conduct of conduct), 즉 시민들의 품행과 태도, 행동을 통솔하고 지도하는 것으로서 억압과 강압, 규율이 아닌, 자유롭게 행동할 수 있는 범위를 규정하는 것으로 피지배자를 통치하는 것을 의미한다(Dean 2010; Foucault 1991). 따라서 권력은 바로 그 자율성이 보장되는 공간을 규정하는 것을 통해 행사된다(Torfin 2009, 113).

이와 같은 권력에 대한 탈구조주의적 접근법에 따르면 권력은 단순

히 개인이나 구조에 의해 생산되는 것이 아니라 특정한 의미와 정체성을 포함하거나 배제하는 것으로서 개인과 구조를 구성하고 재구성하는 다양한 힘들과 전략의 복잡한 관계망으로 봐야 한다. 통치성 연구자들에게는 거대이론을 제시하는 것이 아니라, 권력이 발현되어 영향을 미치는 다양한 방식과 지점들, 즉 통치와 관리의 정교한 메커니즘을 분석하는 것이 핵심이 된다.

이러한 통치성 개념을 개발사업과 관련된 실증연구에 적용한 대표적인 연구들을 간단히 살펴보면, 제임스 퍼거슨은 그의 저서 『반정치기계(The Anti-Politics Machine)』(1994)에서 통치성을 다양한 통치 장치들을 통해 인구와 공간을 관리 가능하게 만드는 것이라 정의하였다. 개발사업을 추진하기 위해서는 “이해하기 쉬운, 명료한 개입 지점(an intelligible field)”을 찾는 것이 필수적이지만, 이러한 개발사업의 개입 지점을 찾는 과정에서 문제를 기술적인 측면으로 단순화시키고 그 토대에 자리 잡은 정치경제적 구조를 간과하는 문제가 있다는 점을 지적하였다.

인류학자 타냐 리는 인도네시아에서 2세기 동안 다양한 주체들(식민세력, 권위주의 정부, 세계은행과 아시아개발은행과 같은 국제원조기구 등)에 의해 추진되어 온, 그러나 ‘개선에 대한 의지(the will to improve)’라는 유사한 열망을 추구해 온 개발사업들에 관한 연구를 진행하였다. 이 연구를 통해 리는 첫째, 결핍의 문제를 ‘문제화(problemmatization)’하여 개입의 지점을 가시화하고, 둘째, 이 문제를 ‘기술적으로 해결할 수 있는 것으로 만드는(rendering technical)’ 과정을 통해 전문가들에 의한 통치가 시작된다고 보았다. 이 과정에서 통치하는 자와 통치를 받는 자, 그리고 전문가와 교정의 대상이 구분되었다는 점을 밝혔다. 또한 개선과 진보, 발전을 약속하며 진행되어 온 다양한 개입들이 항상 성공적인 것은 아니었으며 지배자와 피지배자 사이의 갈등을 일으키게 된 토지 수탈, 빈곤, 부채의 증가, 불법 벌목의 문제

가 발생해왔음을 지적하였다(Li 2007).

마지막으로는 ‘에코통치성(Eco-governmentality)’ 개념을 제시한 마이클 골드만(Michael Goldman)의 연구를 소개하고자 한다. 골드만(Goldman 2001, 2005)은 개발사업의 문제점을 지적하는 사회운동의 등장에 대응하기 위해 세계은행이 새롭게 도입한 ‘환경적으로 지속가능한 개발(environmentally sustainable development)’ 패러다임과 ‘녹색 지식(green knowledge)’을 분석하였다. 이러한 세계은행의 에코통치성이 처음으로 적용되었던 사업인 라오스의 남툰2댐(Nam Theun 2 Dam) 사례분석을 통해, 전문가들을 중심으로 연구 조사가 진행되었으나 세계은행이 추진하는 사업에 불리한 연구 결과는 은폐되었으며 복잡한 생태계의 특성이 반영되지 않고 단순화되었다는 점을 지적하였다. 그 과정에서 지역 주민들의 토착 지식은 비전문적, 비과학적인 것으로 간주되어 배제되는 결과를 가져왔다는 점을 밝혔다. 이러한 골드만의 연구는 강압적인 방식이 아니라 새로운 지식을 생산하고 확산하는 방식으로 세계은행의 통치성이 적용되고 있음을 보여주었다.

이와 같이 통치성 연구는 권력과 지배가 단지 중앙집권적 국가 장치를 통해서만 작동하는 것이 아니라, 다양한 행위자, 장치, 담론을 통해 분산적이고 비가시적으로 실현된다는 점을 강조한다. 본 연구는 이러한 통치성 개념에 따라, 에너지 인프라로 인한 환경갈등이 어떻게 문제화되고, EGAT이 이를 ‘관리 가능한 문제’로 재구성하여 지역을 관리해 왔는지를 분석하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 첫째, 환경갈등의 원인을 어떠한 문제로 설정하고, 통치 개입의 지점을 구성하였는지를 분석한다. 둘째, 갈등을 통치 가능한 상태로 만들기 위해 EGAT이 도입한 세 가지 통치 장치- 1. 기술적 해결로서 환경관리 강화, 2. 지역사회 개발기금 및 CSR 확대, 3. 홍보활동을 통한 담론적 정당화-를 중심으로 구체적인 전략과 기법을 검토한다. 셋째, 이러한 통치 장치를 통해 주민들이 EGAT에 의존하며 그 이익을 자기의 이익으로 동일시하

게 되는 주체성 형성과 그 함의를 분석할 것이다.

Ⅲ. 태국전력청의 발전소 및 지역사회 관리의 시작: 문제화 및 개입 지점 설정

1970년대 국제 석유파동의 여파로 태국 정부는 국내 부존자원의 비중을 높여 에너지 안보를 확보하기 위해 매머석탄발전소의 설비용량을 빠르게 확장하였다. 석탄발전소는 전력만 생산한 것이 아니라 상당량의 오염물질도 함께 배출하게 되는데, 매년 160만 톤의 아황산가스가 배출되었고, 이는 주변 마을과 환경에 심각한 영향을 미치게 된다(Boonlong 외 2011, 12). 특히 태국 정부와 EGAT이 공식적으로 인정한 1992년과 1998년 두 차례의 아황산가스 과다 배출은 매머지역 내 사회·환경갈등을 가시화하는 결정적인 계기가 되었다. 따라서 본 장에서는 이 두 사건과 1999년에 주민들에 의해 제기되었으나 공인되지 못한 또 다른 아황산가스 과다 배출 사건을 중심으로 EGAT과 관련 정부기관이 해당 문제의 원인을 어떻게 파악했으며, 이를 토대로 어떠한 대책을 제시했는지 정리하고 점차 조직화되는 주민운동에 직면하여 갈등 국면을 관리하기 위해 어떠한 전략을 새롭게 도입했는지 살펴보고자 한다.

1. 1992년 10월 1차 아황산가스 배출사건

먼저 1992년 10월에 발생한 아황산가스 과다 배출 사건의 경우, 문제의 원인 파악과 대책에 관한 논의와 결정이 신속하게 진행된다. 10월 1일 새벽 주민들은 마을에 회백색의 먼지와 가루가 흩날리는 것을 목격하게 되는데, 이 미상의 가루로 뒤덮인 농작물과 초목들은 시들었고

주민들 역시 호흡곤란과 어지럼증, 메스꺼움 등의 증상을 호소한다. 이는 3일간 지속되다 잦아들었지만, 10월 20일 다시 발생하면서 매머의 환경문제는 국가적인 이슈로 부상하게 된다. 태국의 주요 일간지인 마띠쑤(Matichon)은 사건 발생 다음 날인 21일부터 매머석탄발전소의 아황산가스 배출 문제를 1면에 배치하였고 당시 총리였던 추안 립파이(Chuan Leekpai)는 10월 28일 상황 파악을 위해 매머에 직접 방문하기도 한다.

당시 과학기술환경부 장관인 피싼 문삿싸턴(Pisan Moonsatsathorn)은 10월 22일 국회 보고를 통해 문제의 원인으로 EGAT의 관리 소홀과 발전소의 기술적 미비, 비정상적인 대기상태를 지적하였다. 매머석탄 발전소에서 배출된 아황산가스가 저기압으로 인해 분산되지 못하고 분지 지형인 매머에 정체되어 인근 마을에 치명적인 피해를 준 것이다. 실제로 당시 매머석탄발전소에는 황산화물을 제거하는 탈황설비(Flue Gas Desulfurization, 이하 FGD)는 설치되어 있지 않았고 집진기는 작동하지 않았다.

사실 이 문제의 근본적인 원인은 석탄 채굴과 화력발전 그 자체에 있었으나, 환경 파괴적인 석탄이라는 에너지원에 대한 재고¹⁾를 하기보다는 기술 개선과 관리를 통해 드러난 증상만을 해결하고자 하였다. 따라서 10월 27일 발전소의 기술 개선과 피해 주민 손해배상을 골자로 한 내각 결의안이 통과된다. 이 결의안에는 첫째, 피해 주민들에 대한 충분한 치료와 지원, 둘째, 보상 관련 논의를 위한 위원회 발족, 셋째,

1) 당시 석탄을 대체할 다른 전력원에 대한 논의가 아예 없었던 것은 아니다. 당시 태국 정부의 대변인이었던 아피싯 웨차치와(Abhisit Vejjajiva)는 전력부족 사태에 대비하여 태국 정부가 원자력발전소 건설을 고려하고 있다고 밝혔으며(Matichon 1992/10/27), 일부 하원의원들도 이에 찬성하며 원자력발전소를 잘 관리한다면 체르노빌과 같은 사태는 발생하지 않을 것이라고 주장하였다(Matichon 1992/10/29). 그러나 부지선정으로 인해 발생하는 에너지부정의(energy injustice)와 핵폐기물 문제를 지적하며 원자력발전을 반대하는 그룹도 있었다(Matichon 1992/11/08). 이는 결국 논의에만 그치고 구체적으로 추진되지는 않았다.

단기대책으로 매머 발전소의 전력생산량 통제, 넷째, 장기 대책으로 발전소 총 11기 중 4기(8~11기)²⁾에 FGD를 설치하는 것이 해결 방안으로 제시되었다. 이 결의안에 따라 구성된 지방정부, EGAT, 주민대표로 구성된 위원회는 이튿날 보상 규모와 액수를 확정 지었고 10월 31일 구체적인 보상액이 명시된 내각 결의안이 최종 통과되며 이 사건은 정부 차원에서는 공식적으로 종결이 된다.

그러나 EGAT의 문제해결 의지와 책무성에 대한 의문은 계속되었다. 왜냐하면 이 사건이 발생하기 전 이미 EGAT이 매머 지역의 대기오염 문제를 인지하고 있었다는 언론보도가 나왔기 때문이다(Matichon 1992/10/28). EGAT은 1981년부터 1988년까지 매머지역 대기질에 대한 연구조사를 진행한 바 있는데 매머광산과 발전소 주변의 미세먼지 수치가 기준치를 초과한다는 결과가 나왔다는 것이다. 따라서 1991년 10월 태국 보건부(Ministry of Public Health)는 국가경제사회발전위원회(National Economic and Social Development Board)에 이와 같은 사실을 보고하는 한편, EGAT에 방지 대책을 강구할 것을 요청하였다. 이러한 보도에 EGAT은 즉각 부인하며 예전부터 대기질 모니터링 시스템을 설치하여 상시적으로 점검을 하고 있었고 이번 사건은 여느 때와 다른 대기 상황으로 인해 발생한 ‘사고an accident’임을 강조하였다(Matichon 1992/10/29). 매머 주민들은 람뽕도청에도 민원을 제기했으나 돌아오는 것은 “매머사람들은 잘못 생각하고 있다. 매머발전소는 세계적 수준의 매연저감장치를 설치했다. 만약 주민들이 발전소에서 나온 유독가스 때문에 병이 생긴 것이라면, EGAT 매머지부 직원들은 벌

2) 당시 매머에는 석탄발전소 11기(총 설비용량 2,025MW)가 가동 중이었고 12~13기(총 설비용량 600MW)는 건설 중이었다. FGD 설치와 관련해서는 발전소가 건설 중이었던 12~13기의 경우 1993년 10월부터 설비공사가 시작되어 95년에 설치가 완료되었고 8~11기는 1994년 11월에 시작되어 1997년 말에서 1998년 초에 순차적으로 설치가 완료된다. 4~7기는 1997년 10월에 공사가 시작되어 2000년 2월에 FGD가 설치되었다. 1~3기의 경우는 발전소 노후화로 인해 2000년 3월 모두 폐쇄된다.

써 사망했을 것이다.”라는 비아냥거림뿐이었다(Matichon 1992/10/26).

2. 1998년 8월 2차 아황산가스 배출사건

그러나 주민들의 우려대로 문제는 또다시 발생했다. EGAT은 FGD의 설치가 완료되면 아황산가스 배출로 인한 환경문제는 더 이상 발생하지 않을 것이라는 강한 믿음을 갖고 있었다. 1997년 11월 3일에는 세쪽에 달하는 기사를 통해 FGD뿐만 아니라 집진기, 대기질 모니터링 시스템까지 완비하였다는 것을 강조하며 문제해결에 대한 EGAT의 책임 있는 자세를 적극적으로 홍보하기도 하였다(Matichon 1997/11/03). 그러나 1998년 8월 중순 무렵 또다시 기준치를 초과하여 아황산가스가 배출되었고 당시 불안정한 대기상태로 인해 유독가스가 발전소 주변에 정체되어 다시 한번 인근 마을은 큰 피해를 보게 된다.

9월 4일 EGAT은 설치 중이었던 FGD 시스템에 기술적 결함이 있음을 인정하고 단기대책으로 전력 생산량을 설비용량의 4분의 1 수준으로 감축하며, 30일 간의 조사위원회를 발족하기로 하였다. 주민들은 이 조사위원회에 두 가지 핵심 요구를 하였는데, 첫째, EGAT이 추진 중이던 매머광산 확장 계획을 전면 철회할 것, 둘째, 피해 보상뿐만 아니라 장기적으로 해당 지역 주민들의 건강권과 생존권을 보상할 수 있는 이주대책을 마련할 것이었다. 이는 단순한 기술적 보완이나 일시적 보상으로는 갈등이 해소되지 않는다는 주민들의 인식을 반영한 보다 근본적인 요구였다. 조사위원회는 주민들의 의견을 실질적으로 반영하지 않은 채 피해자 보상과 더불어 람땡도지사를 위원장으로 한 별도의 이주대책위원회를 30일간 구성하겠다는 결론을 내렸다. 이후 10월 15일부터 11월 15일까지 진행된 이주대책위원회는 논의 결과를 EGAT에 전달하였으나, EGAT은 아무런 후속 조치를 취하지 않았다.

이에 주민들은 집단행동에 돌입한다. 1998년 11월 24일, 23개 마을

에서 온 천여 명의 주민들은 EGAT의 시간별기 전략과 문제해결에 대한 의지와 진정성이 없음을 지적하였다. 주민들의 항의에 람빵도지사는 이미 피해 보상을 하기로 결정이 난 사안이기 때문에 이에 불복하는 사람들은 법적 소송을 하는 것이 나을 것이라는 발언을 하여 대화는 난항을 겪었고 결국 주민들은 매머광산과 발전소로 가는 도로를 점거하며 시위를 진행하였다. 주민들은 매머광산 발전소 반대 행동을 결성하고 상급 기관인 산림청(Royal Forest Department, RFD)에 광산허가 취소요청 서한을 보내거나 국제기구인 세계은행과 아시아개발은행에 매머광산과 발전소에 대한 금융지원을 중단할 것을 요청하는 활동을 본격적으로 시작하게 된다(Prachachat Business 1998/11/19).

이번 사건이 1992년에 발생한 사건과 다른 점은 문제 대응 과정에 있어 주민운동이 조직화하였다는 것이다. 주민들이 다양한 경로와 방식을 통해 구체적인 요구사항을 전달하며 항의하자, EGAT은 1999년 3월 새로운 대응 방침을 발표한다. 주민들의 핵심 요구사항인 이주는 ‘적절한 이주 대상지 및 예산 부족’으로 인해 추진할 수 없지만 그 대신 5천만 바트(원화 약 18억 5천만 원) 규모의 지역사회 개발기금을 조성하고 홍보활동(Public Relations, PR)을 강화하겠다는 것이었다(Matichon 1999/03/04; 1999/05/17). EGAT은 이러한 새로운 전략을 통해 주민들이 매머광산 발전소를 잘 이해할 수 있기를 기대한다고 밝혔다. 이는 EGAT의 지역사회의 사회·환경적 갈등을 관리하는 데 중요한 분기점이 되었다. 왜냐하면 지역사회 개발기금 도입을 통해 발전소 운영에 비판적인 주민들의 관심은 이 기금으로 돌리게 하는 한편, 개발기금이 제도화됨에 따라 주민들의 EGAT에 대한 의존적 관계가 형성되고 강화되었기 때문이다. 새로 도입된 지역사회 개발기금의 발전 과정과 운용 방식, 그 영향에 대해서는 구체적인 통치 장치들에 대한 다음 장에서 기술할 예정이다.

3. 1999년 인정받지 못한 환경영향과 심화하는 갈등

주민들의 요구사항은 반영되지 않고 지역사회 개발기금이라는 새로운 유형의 지원방안이 추진되는 가운데, 1999년 12월 25일 주민들은 앞서 발생한 두 차례의 아황산가스 배출 때와 유사한 증상을 경험한다. 주민들은 어지럼증과 눈과 코, 인후에서의 통증을 호소했고 농작물은 시들었다. 주민들은 EGAT의 재발 방지 약속에도 불구하고 되풀이되고 있는 이 상황을 도무지 이해할 수가 없다고 밝히며, 문제를 해결할 수 없다면 주민들을 안전한 지역으로 이주시켜 줄 것을 다시 한번 요청하였다(Matichon 2000/01/05).

그러나 이전 두 차례의 사건과는 다르게 이번 건은 아황산가스 과다 배출로 인해 발생한 것이 아니라는 발표가 나왔다(Matichon 2000/01/14). 진상조사위원회는 매머발전소에는 FGD가 모두 설치되었고 당시 배출된 아황산가스가 기준치를 넘지 않았기 때문에 주민들과 농작물에 그러한 피해를 줄 수 없다는 것이었다. 이번 문제는 발전소의 기술 결함 때문이 아니라 이상저온현상으로 인한 자연재해이므로 이전의 두 사건과는 다르게 피해보상을 해줄 수 없다는 결정이 나왔다. EGAT은 FGD 설치 이후 아황산가스 관리에 대한 강한 자신감을 보이며 주민들이 호소하는 피해에 대해 책임지려 하지 않았다.

그러나 주민들이 주장한 바와 같이 석탄광산과 발전소에서 발생하는 환경문제는 굴뚝에서 배출되는 아황산가스만이 아니었다. 석탄 채굴의 전 과정에서 발생하는 먼지, 소음, 유독가스는 물론, 발전소에서 발생하는 아황산가스 이외의 매연과 미세먼지, 수질오염 및 수자원 부족 등 상당히 많은 문제가 산재해 있었다. 그리고 당시 아황산가스의 수치가 기준치를 넘지 않았다고 해서 그동안 배출되어 온 아황산가스가 축적되어 나타나는 장기적 영향까지 무시할 수는 없는 일이었다.

이에 주민들은 피해를 입증하기 위해 의학적 소견을 제출하고

EGAT에 본격적으로 맞서게 된다(Matichon 2001/08/12). EGAT이 고용한 의사들은 주민들의 질병의 원인을 밝히려 하지 않았기 때문에 2001년 7월 24일 주민들은 방콕에 위치한 라차위티병원(Rajavithi Hospital)의 산업보건전문의에게 세 명의 환자를 데려갔고 이들의 증상은 아황산가스에 노출되어 발생한 폐질환이라는 진단을 받게 된다. 2001년 8월 11일, 매머의 피해 주민들은 방콕에서 기자회견을 열고 매머광산과 발전소로 인한 환경문제가 여전히 지속되고 있다는 점을 지적하고, 이에 따라 매년 환자들이 증가하고 있으며 특히 3~12세 아동들이 위험한 상황에 처해있음을 밝혔다.

의학적 소견에도 불구하고 EGAT은 주민들의 의견을 수용하지 않았기 때문에 주민들은 세 가지 방향으로 주민운동을 다각화하기 시작한다. 첫째, 상급 기관인 람똥도청과 중앙정부(당시 총리는 탁신 친나왓) 및 국회에 진정서를 제출하며 문제해결을 요청하였으며, 둘째, 2003년에는 행정소송을 제기하여 매머의 문제를 전국적으로 알리는 한편, 공공기관의 책무성을 법적으로 요구하고자 하였다. 마지막으로 ‘석탄에 반대하는 사람들의 연합(People against Coal Coalition)’을 결성해 다른 지역의 석탄 반대운동과 연대하여 석탄산업 자체의 문제점과 이산화탄소 배출로 인한 지구온난화에 대한 영향까지 지적하며 로컬 차원에 국한되었던 주민운동을 국가적, 지구적 차원으로 확장하였다.

그러나 EGAT의 입장에는 변함이 없었다. 1992년과 1998년 주민들에게 치명적인 영향을 미쳤던 아황산가스 과다 배출 문제는 FGD를 설치하는 것으로 모두 해결되었기 때문에 지역 내 환경문제는 더 이상 없다는 입장이었다. 주민들이 반대운동에 참여하는 이유는 EGAT에 대한 ‘불신’과 ‘오해’ 때문이므로 이를 해결하기 위해서는 지역사회 공헌 활동과 광산 및 발전소 운영에 대한 홍보를 적극적으로 추진하는 것이 중요하다는 결론을 다시 한번 확인한다(ADB 2002).

따라서 2000년대 초부터 EGAT은 매머에서 발생한 사회·환경적 갈등

등을 관리하여 석탄발전 산업을 유지하는 것은 물론 국내 석탄발전의 비중을 점차 높여가고자 다양한 통치 장치들을 활용하게 된다. 본 연구에서는 1) 기술적 해결로서 광산 및 발전소 환경관리 강화, 2) 경제적 해결방안으로서 지역사회 발전기금의 제도화, 3) 사회문화적 해결로서 발전소 홍보사업 및 언론홍보 확대 등 세 측면을 중심으로 살펴볼 것이다. 결국 EGAT은 근본적인 해결책이라 할 수 있는 석탄 사용 감축과 에너지전환에 대한 고민보다는 석탄산업의 현상 유지와 확대를 위해 기술관료적, 개입주의적 입장에 따라 사후적 문제해결에만 초점을 맞췄다고 볼 수 있다.

IV. 태국전력청의 환경갈등 통치 장치 도입

1. 기술적 해결로서 발전소 환경관리 강화

EGAT은 1990년대 아황산가스 배출로 인한 환경 및 건강 피해, 그리고 그에 따른 사회적 갈등에 대응하기 위해 발전소의 기술적 설비 개선을 핵심 전략으로 삼았다. 특히 1992년과 1998년 두 차례의 심각한 대기오염 사태 이후, EGAT은 FGD의 설치를 포함한 오염물질 제어 기술을 본격적으로 도입하였다. EGAT이 이러한 기술적 해결(technological fix)을 선호한 이유는 기존의 에너지 시스템을 유지하면서도 석탄을 기반으로 한 전력 생산을 지속할 수 있었기 때문이다. 이는 환경문제를 기술적 수단을 통해 해결할 수 있다고 믿는 기술낙관주의자(techno-optimists)의 관점과 맞닿아 있다(York 외 2003).

FGD 설치 계획은 합의 이후 단계적으로 수립되어 실행에 옮겨졌으며, EGAT은 모든 유닛에 대한 설치를 1999년까지 완료하는 것을 목표로 하였다(Matichon 1997/07/02; 1997/10/14; 1997/11/03). 설치가 완

료되어 감에 따라 EGAT은 매머 지역의 대기오염 문제를 기술적으로 해결할 수 있다는 확신을 강화해 갔다.

〈표 1〉 매머 발전소 호기별 FGD 착공 및 가동 시기

발전소	FGD 착공 시작	FGD 가동 시작
4호기	1997년 10월	2000년 2월
5호기		
6호기		1999년 12월
7호기		
8호기	1994년 11월	1997년 11월
9호기		1997년 9월
10호기		1998년 3월
11호기		1998년 1월
12호기	1993년 10	1995년 5월
13호기		1995년 9월

* 1~3호기는 FGD가 설치되지 않은 채 가동되다 1~2호기는 2000년 3월, 3호기는 1999년 9월 폐쇄되었다.

모든 유닛에서의 FGD 착공이 완료된 1997년 11월 3일, EGAT은 마 라춘 신문에 세 쪽 분량의 광고형 기사, 일명 애드버토리얼(advertorial)을 게재하였다(Matichon 1997/11/03). 이 지면에서 EGAT은 1992년 아황산가스 배출이 비정상적인 기상 조건에 기인했음을 인정하면서도, 문제에 대한 책임을 지고 지속적으로 노력해 왔다는 점을 강조하였다. 또한 EGAT은 FGD뿐만 아니라 집진기, 대기질 모니터링 시스템 등 환경 관리 장치를 도입함으로써, 발전소의 모든 유닛이 최대 출력으로 가동되더라도 더 이상의 대기오염은 발생하지 않을 것이라고 주장하였다.

그러나 EGAT이 신뢰했던 기술적 해결은 아황산가스 배출이라는 현 상을 일시적으로 완화할 수는 있었지만, 그 근본적인 사회·환경적 문제

를 은폐하는 방식이었다. 앞서 설명한 바와 같이, 모든 유닛에 FGD가 설치된 이후에도 다시 아황산가스 초과 배출 사태가 발생하였고, 일부 유닛에서는 FGD의 기술적 고장으로 인해 발전소 가동이 중단되는 상황도 벌어졌다. EGAT은 이러한 기술적 한계를 공식적으로 인정하기 보다는, 주민들의 지속적인 문제 제기와 비판을 ‘불신’과 ‘오해’의 결과로 규정하였다.

환경 갈등의 원인을 주민 인식의 문제로 전환하면서, EGAT은 2000년대 초반부터 CSR과 홍보활동을 핵심 통치 수단으로 적극 활용하기 시작했다. EGAT은 ‘삶의 질 향상 기금(Quality of Life Development Fund)’과 ‘전력개발기금(Power Development Fund, 이하 PDF)’ 등을 통해 물질적 보상과 지역개발 지원을 확대하였고, 동시에 매머 광산 박물관, 매머 축제, 언론홍보 등의 활동을 통해 석탄 발전과 EGAT에 대한 긍정적 이미지를 형성하는 데 주력하였다.

2. 지역사회 개발기금 및 CSR 확대

1999년 3월, EGAT은 환경 및 건강 피해를 겪은 지역 주민들을 위한 대응책으로 ‘삶의 질 향상 기금(Quality of Life Development Fund)’을 제안하였고, 이에 따라 초기 예산 5천만 бат 규모의 지역개발기금이 설치되었다(Matichon 1999/03/04). 그러나 이 제안은 주민들의 재정착 요구를 회피하려는 전략으로 받아들여졌으며, 일부 마을에서는 강한 반발이 제기되기도 했다(Matichon 1999/05/17). 이후 EGAT은 보다 장기적이고 체계적인 지역사회 지원 방식을 도입했으며, 대표적인 예로는 다음 세 가지가 있다.

첫째, 2004년부터 2013년까지 9년간 시행된 인구·지역사회개발협회(Population and Community Development Association, 이하 PDA) 기금이다. 이 기금은 PDA가 3단계로 나누어 시행한 것으로, 매년 2천만

빛이 배정되어 주민들의 직업 훈련, 지역 금융조합 설립(예: Love Mae Moh Community Bank) 등에 활용되었다.

둘째, 보다 제도화된 방식으로는 PDF가 있다. PDF는 2007년 에너지 산업법(Energy Industry Act)에 근거하여 설립된 것으로, 발전소 운영으로 영향을 받은 지역의 개발 및 복구, 지방분권적 개발, 재생에너지 확대 등을 주요 목표로 한다(Energy Industry Act 2007). 매머 지역에서는 2012년부터 시작되었다. 매머 발전소로부터 매년 약 3억 5천만 바트(약 147억 원)의 PDF가 적립되며, 매머 지역에는 약 70%가 집중적으로 배분된다.³⁾ 이 가운데 마을 단위에는 약 50%가 배정되며, 주로 농업 지원, 직업 훈련, 인프라 건설 등에 사용된다(2021/03/05 인터뷰). 이 기금은 과거의 기금들과 달리, 담당 기관이 직접 기획·집행을 주관하지 않고, 지역 행정조직이나 주민 그룹 등이 제안서를 제출하여, 지역사회 개발위원회(Community Development Committee), ERC/PDF 매머 사무소, 방콕의 에너지규제위원회사무실(Office of Energy Regulatory Commission of Thailand, OERC)의 평가를 거쳐 선정된 사업에 지원금이 제공된다.

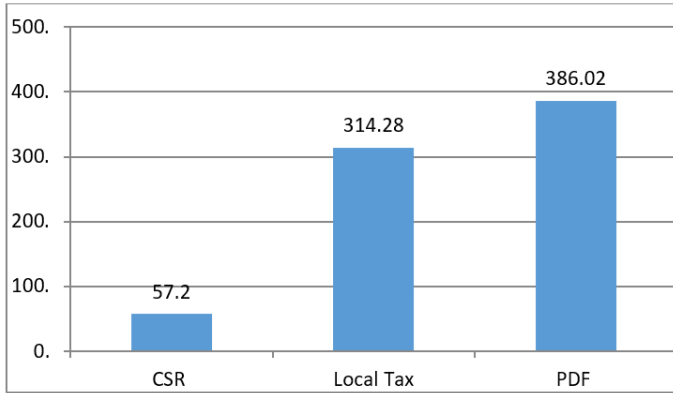
셋째, EGAT 자체 CSR도 2001년 이후 본격화되었다. 2021년 기준으로 EGAT은 총 7천 4백만 바트(약 31억 원)의 CSR 예산을 편성하였으며, 이 중 96%가 지역사회협력국에 배정되어 공공시설 개선, 직업 교육, 환경 모니터링 등 총 29개 사업이 추진되었다. 또한 2019년부터는 매머의 5개 지역에 매년 5백만 바트(약 2억 원)씩 인프라 지원금을 제공하고, 44개 마을에는 각 5만 바트(약 210만 원)의 문화활동 예산이 배정되었다.

현재 EGAT이 매머 지역에 재정적으로 기여하는 주요 예산 출처는 PDF, CSR, 그리고 광산 사용료에 따른 지방세 등 세 가지다. EGAT의

3) 나머지 30%는 교육 부문, 의료 부문, 람빵주의 다른 12개 시에 각각 10%씩 배분된다.

2020년 공식 보고서에 따르면, 이들 세 항목을 통해 해당 연도에 지역 사회에 제공된 총지원 예산은 약 7억 5,751만 바트(한화 약 291억 원)에 달하였다(그림 1 참고).

〈그림 1〉 2020년 EGAT 매머지부의 지역사회개발 지원금 연간 예산
(단위: 백만 바트)



출처: EGAT Mae Moh 2020

이러한 자금 지원은 매머 지역 주민들에게 일정한 경제적 혜택을 제공하였으며, 주민들은 지역 내 예산이 풍부하다는 데서 자부심을 느끼기도 했다(2021/03/10 인터뷰). 그러나 동시에 이들 프로그램은 다양한 비판에 직면하고 있다. 특히 PDF의 경우, 실질적인 집행의 어려움이 지속적으로 제기되어 왔다. 매머 지역의 90%가 국유림으로 지정되어 있어, 주민들이 제안한 많은 개발사업이 RFD의 승인을 받지 못해 좌절되었으며, 그 결과 단기 사업에만 제안서가 몰리는 문제가 생기고 기금이 실제 사용되지 못하고 계속 적립만 되는 상황이 발생하였다(2021/03/05 인터뷰).

또한 PDF와 CSR 사업이 일시적인 해결책에 불과하다는 비판 역시 존재한다. EGAT을 상대로 한 소송에 참여했던 한 주민은, EGAT이 광

산을 개발하고 발전소를 운영하면서 환경을 파괴하고 주민들의 생계 수단을 박탈하며 건강을 악화시켰기 때문에, 이러한 기금은 ‘보상’의 기능조차 충분히 하지 못한다고 주장하였다(2021/03/07 인터뷰). EGAT이 지역사회 공헌 프로그램을 통해 사람들을 지원한다고 주장하지만, 실제로는 “지역사회를 돌보는 친절하고 호의적인 지원자”라는 이미지를 구축함으로써 자신들의 이익을 정당화하는 데 그 자금을 활용하고 있다고 비판하였다(2021/03/07 인터뷰). 이는 기술적 해결과 더불어 경제적 지원을 통해 갈등을 관리하려는 통지 장치로 해석될 수 있다. 주민을 수혜자 또는 협력자로 재구성함으로써, 갈등의 구조적 원인은 비가시화되고 문제는 단편화되었다.

3. 홍보활동을 통한 담론적 정당화

EGAT은 기술적 해결과 경제적 지원을 넘어, 석탄산업과 매머 지역에 대한 부정적 인식을 줄이고 발전사업의 정당성을 확보하기 위해 담론적 수단을 적극적으로 활용하였다. 박물관, 축제, 언론을 통해 석탄 산업에 대한 긍정적인 이미지와 서사를 생산해 왔다. 이는 푸코가 말한 통치성 개념에서 핵심적인 요소인 지식과 담론을 통해 사회적 수용성을 구성하고 행동을 유도하는 통치 방식의 전형이라 할 수 있다.

먼저 매머광산박물관(Mae Moh Mine Museum)을 통해서도 첫째, 석탄은 라마 7세(쁘라차티뵝 국왕)의 유산이며, 둘째, 철저한 환경 관리와 청정 석탄 기술(Clean Coal Technology) 도입을 통해 석탄발전도 친환경적일 수 있다는 점, 셋째, 지역사회 공헌 활동을 통해 발전소가 지역사회와 공존할 수 있다는 점을 강조하고 있다(Yoo 2023).

매머 축제(Mae Moh Festival)는 공기가 가장 맑고 시원한 11월에 개최되며, 박물관에서 강조된 석탄 옹호 서사를 보다 확장된 공간에서 감각적으로 경험하도록 설계된 장치였다. EGAT은 광산이 내려다보이는

언덕에서의 잔디 썰매와 전망대, 유명 연예인이 다수 출연하는 콘서트, 커뮤니티 투어 등 다양한 체험형 프로그램을 통해, 방문객들이 매머 지역과 석탄발전소를 ‘깨끗하고 안전하며 지역사회와 공존할 수 있는 공간’으로 인식하도록 유도하였다. 매머 발전소 홍보 잡지에서는 ‘축제를 찾은 이들이 매머가 환경적으로 잘 관리되고 있고 지역 주민과도 원활한 관계를 유지하고 있다는 점을 직접 확인했다’는 후기를 반복적으로 강조한다(The Nation 2019/11/24; EGAT Magazine 2014, 43; 2015, 45). 이 축제는 지역경제 활성화를 목적으로 기획되었지만, 사실상 EGAT이 추구하는 석탄산업의 정당성을 즐거움과 감동의 형식을 통해 전달하는 감성적 통치의 일환이었다. 결과적으로 매머 축제는 단순한 문화 행사가 아니라, ‘청정하고 지역사회와 공존할 수 있는 석탄산업’이라는 서사를 대중에서 설득력 있게 전달하는 담론 장치로 기능하였다고 할 수 있다.

박물관과 축제가 현장 방문자들에게 감각적이고 정서적인 수준에서 석탄산업에 대한 수용성을 확산하고자 했다면, 언론홍보는 더욱 광범위한 국민 여론을 형성하고 국가 정책의 정당성을 강화하는 장치로 기능했다. 언론보도는 태국 내 석탄 발전 확대 계획이 포함된 2015년 전력수급계획(Power Development Plan 2015, PDP2015)에 대한 여론을 긍정적으로 만드는 것을 목표로 삼았다고 볼 수 있다. 2000년대 후반부터 2010년대 중반까지 매머와 석탄, 에너지 이슈에 관한 애드버토리얼과 특정 언론사의 연재 특집 보도 형식의 EGAT 홍보 기사를 상당수 게재하여 석탄 발전도 깨끗하고 안전할 수 있다는 이미지를 확산하는 한편 유가 급등, 후쿠시마 원전 사고, 여전히 비싼 재생에너지의 대안이 석탄이라는 점을 강조하고자 하였다(EGAT 2015b; 2016; Paritchart 2008; 2012). 이러한 특집 기사 및 광고형 기사는 단순한 정보전달을 넘어, 석탄산업을 ‘합리적이고 불가피한 선택’으로 구성함으로써, 에너지 정책에 대한 대중적 비판 가능성을 비가시화하고 국가적 차원의

통치 정당성을 선제적으로 구축하는 담론 전략으로 기능하였다.

이처럼 EGAT은 기술적 설비 도입을 통해 환경문제를 ‘기술적으로 해결할 수 있는 것’으로 정의하고, 지역사회 개발기금 및 CSR을 통해 경제적 지원을 제공하였으며, 박물관, 축제, 언론을 통해 석탄 발전에 대한 긍정적인 이미지를 확산시켰다. 이들 장치는 각각 독립적으로 작동한 것이 아니라, 상호보완적인 관계 속에서 작동되었다. 즉, 기술은 환경문제를 둘러싼 갈등을 ‘해결할 수 있는 문제’로 구성하고, 경제적 지원은 주민들에게 자신들의 삶에 혜택을 가져다준다는 인식을 심어 줌으로써 수용을 유도하며, 담론은 그 과정을 사회적으로 정착시키는 수단으로 기능하였다. 이처럼 다양한 기술·제도·담론 장치는 복합적으로 작동하며 주민들의 수용성과 순응성을 끌어내는 통치 장치로 기능하였다.

V. 주체성 형성: EGAT에 의존하는 마을 만들기와 비판의 주변화

EGAT은 발전소 환경개선 기술 도입과 지역사회 개발기금, 홍보활동 등 다양한 통치 장치를 통해 매머 지역을 ‘갈등의 공간’에서 ‘관리 가능한 공간’으로 재편해왔다. 이와 같은 통치 전략은 단지 물질적 보상을 제공하거나 이미지를 개선하는 데 그치지 않고, 마을 주민들의 인식과 행동 방식을 재구성하는 효과를 낳았다. 그 결과 매머 지역 주민들은 EGAT에 대한 의존도를 강화하며, EGAT의 이익과 지역사회의 이익을 동일시하는 주체성(subjectivity)을 형성해 갔다.

1999년 삶의 질 향상 기금을 시작으로 EGAT이 도입한 각종 지역사회 지원 프로그램(PDA, PDF, CSR 등)은 지역의 생계와 공공 서비스

전반을 지탱하는 기반이 되었으며, 이는 곧 주민들의 EGAT 의존 구조를 고착화시켰다. 한 지방관료는 “주민들이 마치 부모에게 음식을 기다리는 아이처럼 EGAT의 지원에 의존하게 되었다”고 표현했으며(2021/03/08 인터뷰), 현지 조사 중에 만난 주민들은 EGAT이 떠나면 지역경제는 큰 위기를 맞게 될 것을 우려했다. 주민들이 가장 우려하고 있는 것은 바로 PDF 기금이 축소되거나 중단되는 것이었다. 실제로 PDF의 산정 기준이 전력 생산량에 연동되어 있기 때문에, 발전소 가동이 중단될 경우 마을에 배정되는 기금도 줄어들기 때문이다. 앞서 언급했듯이, 실제로 이 기금이 집행되는 비율이 낮음에도 불구하고, 주민들이 이러한 믿음을 가지고 있는 것은 이 기금이 주민들에게 실질적으로 도움이 되는 것처럼 인식되도록 꾸준히 홍보해 왔기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 구조는 주민들이 발전소 유지를 적극적으로 지지하도록 만드는 유인으로 작동해 왔다.

매머 주민들의 EGAT에 대한 의존은 단순한 생계 차원을 넘어, 자신들의 미래를 EGAT의 존재와 밀접하게 연관 짓도록 만들었다. 2021년 EGAT의 매머발전소 감축 계획이 알려지자, 주민대표들은 EGAT과 람빵도청, 매머시청(Mae Moh District Office)에 항의서한을 전달하고 “EGAT과 우리는 이웃입니다.” “태국의 전력 생산 도시로서의 매머를 지지합니다.” “매머 발전소가 에너지 안보입니다.” 등의 문구가 적힌 플래카드를 들고 시위를 한 바 있다(EGAT Mae Moh 2021). 이 사례는 주민들이 EGAT의 이해와 지역사회의 이익을 동일시하며 형성해 온 주체성의 단면을 잘 보여준다.

매머 주민들이 EGAT의 석탄발전사업을 강하게 지지하고 외부 비판으로부터 이를 방어한 사례는 여러 차례 반복됐다. 대표적으로 2016년 그린피스가 매머 하프마라톤(Mae Moh Half Marathon) 행사에서 ‘깨끗한 공기를 마실 권리(Right to Clean Air)’ 캠페인을 벌이자, 일부 주민들은 매머의 이미지를 훼손하고 행사 취지를 모독한 행위라며 강하

게 반발했다. 마을 내에 그린피스의 행동을 규탄하는 현수막을 게시하는 한편, 매머 지역에 대한 이미지 훼손은 지역 공동체의 권리를 침해한 것이라 주장하며 태국 국가인권위원회(National Human Rights Commission of Thailand)에 진정서를 제출하기도 하였다(MGR Online 2016/08/17, 2016/08/19; 2021/04/02 인터뷰).

물론 특정한 시설이나 개발사업을 두고 지역 주민들 사이에 찬성과 반대의 의견이 공존하는 것은 자연스러운 일이다. 그러나 최근 매머 지역에서 나타나는 양상은 단순한 의견의 차이를 넘어선다. EGAT에 대한 지지와 협력을 표명하는 주민들의 목소리는 점점 더 공개적이고 조직적으로 확대되고 있지만, 그와 반대되는 태도를 보이는 주민들의 목소리는 점차 사라지거나 들리지 않게 되었기 때문이다.

비판적 입장을 견지했던 매머환자권리단체 역시 2015년 대법원의 최종 판결 이후 운동의 추진력이 약화하였고, 이후에는 PDF의 집행 감시 활동에 집중하게 되었다(Kaosod 2014/02/02; Matichon 2012/08/19; Nakawiroj 2013). EGAT이 PDF를 자신들의 이익을 정당화하는 수단으로 활용하고 있다고 비판하면서도(2021/03/07 인터뷰), 이 단체는 매년 60만 бат(약 2500만 원)의 PDF 예산을 받아왔다. 이 기금을 통해 매머환자권리단체는 피해 주민의 생계를 지원하고자 ‘몬힌푸(Mon Hin Phu) 벽돌 협동조합’을 구성하였으나, 해당 조합이 생산한 벽돌이 매머 석탄발전소에 납품되고 이를 EGAT이 적극 홍보한 사실은 모순적인 상황을 드러낸다(EGAT Mae Moh 2015; 2018/07/24). 이는 과거 탈석탄을 요구하던 급진적 비판이 제도화된 감시 활동으로 전환되었음을 시사한다. 이처럼 EGAT은 PDF를 통해 기존의 비판 세력마저 제도 안으로 흡수함으로써, 반대 담론을 약화하는 효과를 거두었다고 평가할 수 있다.

결과적으로 매머 지역에서 EGAT을 중심으로 형성된 주체성은 ‘자립적인 시민’이 아닌 ‘지원의 수혜자’로서의 위치를 강화하였으며, 이

는 EGAT의 석탄발전사업에 대한 비판을 희석하고 저항의 정당성을 약화하는데 기여했다. 이러한 주체성은 통치성 논의에서 말하는 ‘통치 받는 자의 자발적 복종’을 보여주는 사례이며, 동시에 탈탄소 전환이라는 시대적 흐름 속에서 석탄 발전에 대한 대중적 수용성을 재구성하는 정치적 기술로 작동하였다고 볼 수 있다.

VI. 결론

본 연구는 태국 북부 매머 지역에서 발생한 환경갈등 사례를 중심으로, 국가 전력 공기업인 EGAT이 환경문제와 지역사회의 반발을 어떻게 ‘관리 가능한’ 문제로 재구성하고 관리해 왔는지를 푸코의 ‘통치성’ 개념을 통해 분석하였다. 특히 1990년대 두 차례의 심각한 아황산가스 배출 사건 이후, EGAT이 단순한 기술적 개선을 넘어서 다양한 통치 전략 - 기술적 환경 관리, 지역사회 개발기금 및 CSR, 담론적 홍보활동 - 을 결합하여 갈등을 비가시화하고 주민들의 수용성을 강화해 온 과정을 추적하였다.

분석 결과, EGAT의 전략은 세 가지 층위에서 작동하였다. 첫째, 기술적 해결로서의 FGD, 집진기, 대기질 모니터링 시스템 등의 설치를 통해 환경문제를 ‘관리 가능한 기술적 문제’로 환원시켰다. 둘째, 지역사회 개발기금 및 CSR은 주민들을 수혜자로 재구성하며 경제적 의존을 심화시켰고, 이에 따라 비판 세력은 제도 내로 흡수되거나 침묵하게 되었다. 셋째, 박물관, 축제, 언론홍보를 활용한 담론 전략은 매머와 석탄산업을 ‘청정하고 지역사회와 공존할 수 있는’ 것으로 재현함으로써 석탄에 대한 대중적 수용성을 감성적, 문화적 차원에서 구축하였다. 이러한 복합적 통치 전략은 매머 주민들로 하여금 EGAT의 이익을 지역사회의 이익과 동일시하게 했고, 이는 곧 자발적 복종의 주체성 형성으

로 귀결되었다. 이처럼 본 연구는 에너지 인프라를 둘러싼 환경 갈등이 단지 물질적 이해관계의 충돌이 아닌, 국가와 공기업에 의해 구성되고 관리되는 정치적이고 담론적인 과정임을 밝혔다라는 점에서 의의가 있다.

그러나 동시에 본 연구는 다음과 같은 한계점을 갖는다. 첫째, EGAT의 전략에 대한 정밀한 예산 분석, 정책 결정 과정에 대한 내부 문서 접근 등이 제한되어 정책 및 전략 구상의 내적 논리를 충분히 추적하지 못했다. 둘째, 주민의 주체성 형성에 있어 세대, 계급, 젠더 등 내적 차이를 충분히 분석하지 못했다는 점도 향후 보완이 필요한 지점이다. 마지막으로, EGAT의 통치 전략이 장기적으로 어떤 효과와 균열을 낳고 있는지에 대한 후속 연구가 필요하다. 예컨대 PDF 축소, 기후위기 대응 정책의 변화, 국제적 탈석탄 흐름 속에서 매머 지역이 어떠한 방향으로 재구성되고 있는지는 아직 조사되지 않았다. 향후 연구에서는 이러한 한계를 보완하고, ‘저탄소 전환’이라는 새로운 전지구적 아젠다 하에서, 과거의 ‘관리된 갈등’이 어떻게 재구성되고 있는지를 추적하는 것도 중요한 연구 과제로 남는다.

투 고 일: 2025. 06. 01

심 사 완 료 일: 2025. 06. 21

게 재 확 정 일: 2025. 07. 01

참고문헌

- ADB. 2002. *Mae Moh Environmental Evaluation: Final Report Volume 1 - Main Report* (No. 34465-012). Asian Development Bank.
<https://www.adb.org/projects/documents/tha-mae-moh-environmental-evaluation-final-report-tacr>(검색일: 2019.07.28.).
- Bachrach, Peter and Baratz, Morton S. 1962. "Two Faces of Power." *The American Political Science Review*. 56(4): 947-952.
- Boonlong, Raine, Farbotko, Carol, Parfondry, Claire, Graham, Colum, and Macer, Darryl. 2011. *Representation and Decision-Making in Environmental Planning with Emphasis on Energy Technologies* (Working Group 4 Report; Ethics and Climate Change in Asia and the Pacific (ESCAP) Project). UNESCO.
- Bulkeley, H., Castán Broto, V., & Maassen, A. 2014. "Low-carbon Transitions and the Reconfiguration of Urban Infrastructure." *Urban Studies*. 51(7): 1471-1486.
- Dahl, Robert A. 1957. "The Concept of Power." *Behavioral Science*. 2(3): 201-215.
- _____. 1961. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City* (2nd Edition). Yale University Press.
- Daily News. 2021. "Global Warming Conference: Buy Electricity from Laos! (in Thai)" *Daily News*. February 9.
- Dean, Mitchell. 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (Second edition). SAGE Publications.
- EGAT. 2015a. "EGAT Respects the Judgment on Mae Moh case." *EGAT*.
https://www.egat.co.th/en/index.php?option=com_content&view=article&id=233&Itemid=147(검색일: 2021.02.10.).
- _____. 2015b. "Kraiburi Coal-fired Power Plant Project: Clean Technology

- (Part 1) (in Thai). *Kaosod*.
- _____. 2016. “Thepa Coal-fired Power Plant (Part 1) (in Thai).” *Matichon*.
- EGAT Mae Moh. 2015. “For Quality Concrete Work, Go to Mon Hin Phu Concrete (in Thai).” *Sawadee Mae Moh*. 2nd Quarter.
- _____. 2018. “EGAT Mae Moh and Mon Hin Phu Community Enterprise (in Thai).” *EGAT Today*. July 24.
- EGAT Mae Moh. 2020. “Mae Moh Community Development Plan for the Year 2021 (in Thai).” *Sawadee Mae Moh*. 3rd Quarter.
- _____. 2021. “Request for Clear Answer in the Case of Suspension of Mae Moh Power Plant (in Thai).” *EGAT Mae Moh Facebook*. <https://www.facebook.com/MaemohEGAT/photos/pcb.3667873359916766/3667868356583933/>(검색일: 2021.03.23.).
- EJOLT. 2019. *Nam Choan Dam, Kanchanaburi province, Thailand. Environmental Justice Atlas*. <https://ejatlas.org/conflict/nam-choan-dam-kanchanaburi-province-thailand/>(검색일: 2020.07.21.).
- Murakami, Tomoko, ed. 2017. *Creating Better Social Acceptance for Electric Power Infrastructure*. ERIA.
- Ferguson, James. 1994. *The Anti-Politics Machine: “Development,” Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press.
- Forsyth, Timothy. 2004. “Industrial Pollution and Social Movements in Thailand.” Richard Peet and Michael Watts, eds. *Liberation Ecologies: Environment, Development and Social Movements* (Second Edition). Routledge.
- Foucault, Michel. 1977. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (A. Sheridan, Trans.). Penguin Books.
- _____. 1991. “Governmentality.” Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller, eds. *The Foucault Effect: Studies in*

- Governmentality*. The University of Chicago Press. pp.87-104.
- _____. 1992. *The History of Sexuality* (reprinted.). Penguin Books.
- _____. 2003. *The Birth of the Clinic: An Archaeology of Medical Perception* (A. Sheridan & A. M. Sheridan, Trans.). Routledge.
- Gartner, Candice. 2016. “The Science and Politics of Infrastructure Research: Asserting Power, Place, and Agency in Infrastructure Knowledge.” *Journal of Human Development and Capabilities*. 17(3): 377-396.
- Goldman, Michael. 2001. “The Birth of a Discipline: Producing Authoritative Green Knowledge, World Bank-Style.” *Ethnography*. 2(2): 191-217.
- _____. 2005. *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the age of globalization*. Yale University Press.
- Haugaard, Mark and Clegg, Stewart R. 2009. “Introduction: Why Power is the Central Concept of the Social Sciences. Stewart R. Clegg and Mark Haugaard, eds. *The SAGE Handbook of Power*. SAGE Publications. pp. 1-24.
- International Rivers. 2014. “Pak Mun Dam: A Struggle of Fishers, an Epic of River Protection.” *World Rivers Review*. <https://www.internationalrivers.org/resources/8483>(검색일: 2019.10.08.).
- Kaosod. 2014. “Mae Moh Patients Demand Pollution Compensation, Concerned over Fund Non-Payment (in Thai).” *Kaosod*. February 2.
- Laungaramsri, Pinkaew. 2017. “28. Thailand: Whither gender in the environmental movement? P. Hirsch, ed. *Routledge Handbook of the Environment in Southeast Asia*. Routledge. pp. 470-482.

- Li, Tania Murray. 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Duke University Press.
- Lukes, Steven. 1974. *Power: A Radical View* (2nd edition). Palgrave.
- Matichon. 1992. ““Mae Moh” Power Plant of Death: Endless Suffering (in Thai).” *Matichon*. October 26.
- _____. 1992. “Villagers Afraid to Touch Their Food (in Thai).” *Matichon*. October 27.
- _____. 1992. “Evidence of EGAT’s Toxic Gas Unfolds (in Thai).” *Matichon*. October 28.
- _____. 1992. “EGAT Accused of Concealing Toxic Substances: “Chuan” to Inspect Mae Moh (in Thai).” *Matichon*. October 29.
- _____. 1992. “From Mae Moh to Nuclear Power: Is it the Final Solution? (in Thai)” *Matichon*. November 8.
- _____. 1997. “Installing Gas Detectors: Confidently Addressing Mae Moh Pollution Issue (in Thai).” *Matichon*. July 2.
- _____. 1997. “Mae Moh Power Plant Speeds Up FGD Installation, Completion Expected by 1999 (in Thai).” *Matichon*. October 14.
- _____. 1997. “EGAT Helps Reduce Pollution by Shutting Down and Maintaining the Mae Moh Power Plant During Winter (in Thai).” *Matichon*. November 3.
- _____. 1998. “Road to Mae Moh Power Plant Blocked (in Thai).” *Matichon*. November 25.
- _____. 1999. “Plan Adjusted to Emphasize Public Relations, Aimed at Reducing Opposition to Mae Moh Power Plant (in Thai).” *Matichon*. March 4.
- _____. 1999. “Mae Moh Victims Uninterested in 50-Million-Baht Development Fund (in Thai).” *Matichon*. May 17.
- _____. 2000. “Threat of a 500-Strong Mob, Mae Moh Urged to Take

- Responsibility for Gas Leak (in Thai).” *Matichon*. January 14.
- _____. 2000. “Mae Moh Villagers Stunned as EGAT Released Sulfur Dioxide (in Thai).” *Matichon*. January 5.
- _____. 2001. “3 villages Affected, Over 300 Residents Hospitalized More Than a Thousand Times (in Thai).” *Matichon*. August 12.
- _____. 2012. “Mae Moh Villagers Complain About Lack of Transparency from Power Plant (in Thai).” *Matichon*. August 19.
- MGR Online. 2016. “Lampang Residents Demand Greenpeace Apology, Ask to Exclude Mae Moh from Campaign (in Thai).” *MGR Online*. August 17. <https://mgronline.com/local/detail/9590000082307>(검색일: 2022.02.07.).
- _____. 2016. “Mae Moh Residents Display Banners Condemning Greenpeace (in Thai).” *MGR Online*. August 19. <https://mgronline.com/local/detail/9590000082894?fbclid=IwAR08NWNdD69IPX1kvApAwKfzBJPl7M9arP91rORcJczfvjWgmuYoTpv0Vvg>(검색일: 2025.04.28.).
- Mills, Sara. 2003. *Michel Foucault*. Routledge.
- Missingham, Bruce D. 2003. *The Assembly of the Poor in Thailand: From Local Struggles to National Protest Movement*. Silkworm Books.
- Nakawiroj, Maliwan. 2013. *Striding as Citizens: A Case Study on Monitoring the Management of the Power Development Fund in Mae Moh District* (in Thai), Lampang Province. King Prajadhipok’s Institute.
- Parichart, Sommai. 2008. “Mae Moh, an Alternative in the Era of Expensive Oil? (in Thai)” *Matichon Weekly*.
- _____. 2012. “Mae Moh: An Alternative after the Fukushima Nuclear Disaster (in Thai).” *Matichon Weekly*.
- Prachachat Business. 1998. “Mae Moh Villagers Prepare for Major protest

- on November 24 (in Thai).” *Prachachat Business*. November 19.
- Prachatai. 2016. “Greenpeace Explains “Black Shirt” Protest Drama During Mae Moh Half Marathon (in Thai).” *Prachatai*. August 15. <https://prachatai.com/journal/2016/08/67462>(검색일: 2022.02.07.).
- Rafey, William and Sovacool, Benjamin K. 2011. “Competing discourses of energy development: The implications of the Medupi coal-fired power plant in South Africa.” *Symposium on Social Theory and the Environment in the New World (Dis)Order*. 21(3): 1141-1151.
- Rigg, Jonathan. 1991. “Thailand’s Nam Choan Dam Project: A Case Study in the “Greening” of South- East Asia.” *Global Ecology and Biogeography Letters*. 1(2): 42-54.
- _____. 1995. *Counting the Costs: Economic Growth and Environmental Change in Thailand*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Suwanaket, Sirilak. 2015. “Unseen Mae Moh (in Thai).” *EGAT Magazine*. 8(6). <https://www.egat.co.th/home/en/egat-magazine/>(검색일: 2022.03.05.).
- TCIJ. 2015. “Did Mae Moh Villagers Really Win Their Case Against EGAT? (in Thai)” *TCIJ*. October 18. <https://www.tcijthai.com/news/2015/18/scoop/5839>(검색일: 2020.01.13.).
- Thaoladda, Praewpisak. 2014. “Unseen Mae Moh: Winter Love Festival (in Thai).” *EGAT Magazine*. 8(6). <https://www.egat.co.th/home/en/egat-magazine/>(검색일: 2022.03.05.).
- The Nation. 2019. EGAT Reaches out to Lampang Locals with Mae Moh Festival. *The Nation Thailand*. <https://www.nationthailand.com/in-focus/30378686>(검색일: 2022.09.14.).
- Torfin, Jacob. 2009. “Chapter 6. Power and Discourse: Towards an Anti-Foundationalist Concept of Power.” Stewart R. Clegg and Mark Haugaard, eds. *The SAGE Handbook of Power*. SAGE

Publications. pp. 108-124.

Yoo, Yeji. 2023. “Unpacking Pro-coal Narratives in Thailand: The Case of Mae Moh Mine Museum.” *Journal of Mekong Societies*. 19(2): 153-178.

York, Richard & Rosa, Eugene A. 2003. “Key Challenges to Ecological Modernization Theory: Institutional Efficacy, Case Study Evidence, Units of Analysis, and the Pace of Eco-Efficiency.” *Organization & Environment*. 16(3): 273-288.

<인터뷰>

ERC/PDF 람빵지부 기획팀장, 남성, 람빵 매머, 2021/03/05

매머환자권리단체 대표, 여성, 람빵 매머, 2021/03/07

매머시청 관계자, 남성, 람빵 매머, 2021/03/08

주민 #1, 여성, 람빵 매머, 2021/03/10

주민 #2, 여성, 람빵 매머, 2021/03/10

태국 그린피스 활동가, 방콕, 2021/04/02

Abstract

Rendering Environmental Conflict Governable:

The Case of Mae Moh Coal-fired Power Plant in Thailand

Yoo, Yeji

Institute for East Asian Studies, Sogang University

This study analyzes how the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) rendered environmental conflict ‘governable’ in Mae Moh, a coal-dependent district in Northern Thailand, by applying Michel Foucault’s concept of governmentality. Focusing on the aftermath of major sulfur dioxide pollution incidents in the 1990s, this study explores how EGAT managed the conflict through a combination of technological, institutional, and discursive strategies. These included flue gas desulfurization (FGD) systems, community development funds, CSR projects, pro-coal public relations campaigns, and cultural events like festivals and museum exhibitions. This study finds that such governing techniques not only mitigated public resistance but also fostered a form of subjectivity among local residents that aligned their interests with those of EGAT. By framing environmental risks as technical and controllable, dissent was silenced and community consent was manufactured. The case of Mae Moh demonstrates how state-linked energy institutions govern through various strategies of

knowledge production, incentive distribution, and identity construction. It also offers insights into how environmental politics in Southeast Asia are shaped not only by material stakes but also by subtle techniques of rule.

Keywords: Energy Infrastructure, environmental conflict, governmentality, coal, Thailand

