

## 캄보디아 2020: 이중위기와 권위주의체제의 강화

정연식\*

### 국문초록

2020년 캄보디아는 EU의 EBA(무관세특혜) 지위 부분 철회와 코로나19라는 유례없는 이중 위기 상황을 맞아 국가적 역량을 총결집하여 대처했다. 적극적인 방역정책으로 코로나19 감염을 성공적으로 통제했으며 다양한 정책을 동원해 경제 붕괴를 저지했다. 비록 경제는 3.1% 마이너스 성장을 기록했지만 캄보디아의 취약한 산업구조와 핵심 산업에 가해진 막대한 타격을 고려하면 양호한 성적이다. 위기 극복 과정에서 캄보디아인민당의 패권적 권위주의체제는 더욱 정교히 강화되어 저항 세력은 크게 위축되었다. 정치적 퇴행에 대한 EU의 제재가 실행되었지만 중국의 강력한 지원에 힘입은 캄보디아의 버티기가 성공하면서 민주주의의 복원 가능성은 더욱 작아진 2020년이였다.

**주제어:** 캄보디아, 캄보디아인민당, 패권적 권위주의, 훈 센, EBA, 코로나19

\* 창원대학교 국제관계학과 교수, freedom@changwon.ac.kr

## I. 들어가는 글

새해 캄보디아 전국의 모든 공공기관에 “평화에 감사” 현수막이 설치되었다(Phnom Penh Post [이하 PPP], 2020/01/02). 캄보디아인민당(Cambodian People’s Party, 이하 인민당) 정부가 의미하는 평화는 갈등과 분쟁의 부재이며 사회 안전과 국민 행복의 전제 조건이다. 평화는 크메르루즈(Khmer Rouge) 시대를 종식한 인민당의 업적을 강조하는 동시에 캄보디아구국당(Cambodian National Rescue Party, 이하 구국당)을 국가 전복 세력으로 규정함으로써 구국당 해산을 정당화하는 마법의 단어가 되었다. 1월 7일 인민당의 최대 업적을 기념하는 승전절 행사에서 훈 센(Hun Sen) 총리는 이와 같은 평화의 가치와 의미를 거듭 강조하면서(Khmer Times [이하 KT], 2020/01/08) 2017년 구국당 해산 이후 구축한 패권적 권위주의체제가 2020년에 전개하게 될 강력한 권위주의적 통치를 예고했다(Morgenbesser 2019).

인민당 정부의 ‘평화’에 대한 도전은 외부에서 시작되었다. 이미 예고된 유럽연합(European Union [이하 EU])의 특혜관세(Everything But Arms [이하 EBA]) 지위 철회 여부가 대기하고 있었고, 예기치 못한 코로나19(Covid-19) 팬데믹이 거대한 쓰나미처럼 캄보디아의 권위주의체제를 위협했다. 두 가지 위기가 결합해 상승 작용을 일으키면 캄보디아 경제를 초토화할 수 있고, 업적과 성과를 근거로 지탱하는 권위주의체제는 위기 대응에 실패할 경우 일거에 붕괴할 수도 있기 때문이다. 2020년은 EBA 지위 철회와 코로나19라는 이중의 위기 속에 캄보디아의 권위주의체제가 시험대에 오른 한 해였다.

## II. 정치

연초에 정치권의 이목은 껌 소카(Kem Sokha) 전 구국당 대표에게 집중되었다. EBA 지위 철회를 막기 위해 인민당 정부가 껌 소카를 석방할 가능성이 점쳐졌기 때문이다. 1월 15일 2년에 걸친 수사 끝에 껌 소카의 반역 혐의에 대한 재판이 시작되었다. 유엔인권특별보고관은 재판 참관 후 “결코 수용할 수 없는 불공정한 재판”이라는 성명을 통해 정부를 압박했고(PPP 2020/01/20), 스위스 대사는 껌 소카 자택을 방문해 껌 소카 재판이 EBA 지위를 결정할 수도 있음을 암시했다(KT 2020/1/29). 비록 2월 12일 EBA 지위 부분 철회 결정이 발표되었지만, 6개월 후 시행되기 전에 결정을 번복할 수도 있어서 껌 소카 재판에 대한 관심은 계속되었다. 그러나 3월 12일 코로나19를 이유로 재판이 잠정적으로 중단된 후 재개되지 않으면서 정치적 타협 가능성도 희박해졌다.

그러던 중 5월 조문 정치가 시작되면서 다시 해빙 분위기가 만들어졌다. 껌 소카 전 구국당 대표가 빙모상을 당한 훈 센 총리를 조문해 50분간 대담한 것이다. 대화의 구체적인 내용은 공개되지 않았지만 껌 소카 석방 가능성이 다시 거론되기 시작했다(PPP 2020/05/07). 조문 직후 껌 소카는 EU 대사, 독일 대사, 프랑스 대사, 호주 대사들과 연속으로 면담을 가졌는데, 면담 후 모두 훈 센 총리와 껌 소카의 조우를 환영한다는 입장을 표명했다. 이어서 미국 대사와 스웨덴 대사도 껌 소카를 방문했고 훈 센 총리와의 조문 대담에 대해 인권과 민주주의를 위한 중대한 첫걸음으로 평가하면서(KT 2020/05/21) 껌 소카 재판 결과에 따라 EBA 지위 부분 철회 결정에 변화가 있을 수 있음을 암시했다. 훈 센 총리도 조문 당시 껌 소카 전 대표에게 EBA와 껌 소카 대표의 ‘운명’이 어느 정도 연계되어 있다는 점을 밝혔다고 언급해 극적인 타협이 임박한 듯했지만 특별한 진전이 없

었다.

7월 1일 과거에 훈 센 총리와 껌 소카 전 대표 사이의 있었던 전화 통화 내용이 익명의 페이스북 계정을 통해 공개되었는데 2015년 경에 있었던 대화로 추정되며 길이는 32분에 달한다. 통화 속에서 훈 센 총리는 자신이 2013년 삼 랑시(Sam Rainsy)의 사면을 요청했음에도 불구하고 이후 삼 랑시가 자신을 계속 공격했다는 사실에 분개하며 이제는 삼 랑시를 용납할 수 없으며 껌 소카 대표와는 협력을 통해 정치적 문제들을 해결해나가겠다고 말하고 있다. 인민당에서는 훈 센 총리와 껌 소카 대표 사이에 있었던 전화 통화였다는 사실을 인정했다(PPP 2020/07/02). 녹취록 공개는 의도적이었으며 그 이유는 훈 센 총리와 껌 소카와의 친밀성을 과시하는 한편 전 구국당 인사들 간 분열을 가속화하기 위한 것으로 추측해볼 수 있다. 달리 표현하면 껌 소카는 구국당 내 계파적 관점에 따라 훈 센 총리와 친밀한 관계이거나 내통했던 관계로 보이게 되었다.

녹취록 공개 후 껌 소카 전 대표는 지방 도시들을 방문하기 시작했다. 2019년 말 해외 출국 및 정치활동 금지를 조건으로 가택연금이 해제된 후 처음으로 지방을 방문한 것이다. 프놈펜 법원은 이에 대해 정치활동 금지 조건을 엄수해 줄 것을 요청했지만, 지방 방문 활동을 명백한 정치활동으로 규정하지는 않았다(KT 2020/07/20). 이처럼 껌 소카의 지방 행보는 정부와 사전 조율이 된 듯한 느낌을 주면서 8월 EBA 부분 철회 시행 전 극적인 타협 가능성에 마지막 희망을 걸게 했지만 결국 8월 12일 EBA 제재가 시행되었고 껌 소카 재판은 재개되지 않았다. EU가 제시한 타협안이 캄보디아 정부가 기대했던 수준에 미치지 못했던 것으로 추측할 수 있다.

EBA 부분 철회가 8월에 시행되자 훈 센 총리는 껌 소카 재판이 2023년 총선 이후로 연기될 수 있다고 언급하며 EBA 지위 관련 껌 소카 협상 카드를 완전히 포기한 듯한 느낌을 전했다(KT 2020/09/

07). EBA 지위 부분 철회로 인한 타격이 감내할 만한 수준이라는 판단과 함께 구국당 해산과 껌 소카 기소에 대한 정치경제적 비용을 모두 치른 상태에서 껌 소카 대표를 총선에 참여시킬 필요는 없다고 판단한 듯하다. 껌 소카 전 대표는 타협 가능성이 소멸되었음을 인지하고 자신에 대한 기소 철회를 공개적으로 요청했지만(PPP 2020/09/03), 변호인단의 재판 재개 요청마저 기각되면서 본디 3개월 정도 예상되던 재판은 결국 해를 넘기게 되었다.

한편 삼 랑시 구국당 대표 대행에 대해서는 타협의 여지조차 없음이 확인되었다. 프랑스 법원이 6월에 삼 랑시의 명예훼손 혐의에 대한 공판을 개시했다. 혹 룬디(Hok Lundy) 전 경찰청장 헬기 추락 사망 사건은 훈 센 총리가 지시한 것이며 혹 룬디의 아들이자 훈 센 총리의 사위인 디 위찌어(Dy Vichea) 현 경찰부청장이 복수를 계획하고 있다고 주장한 데 대해 훈 센 총리와 디 위찌어가 2019년에 삼 랑시의 거주지인 프랑스 법원에 명예훼손으로 고소한 것이 인용된 것이다(PPP 2020/06/19). 삼 랑시 입장에서는 이 문제를 법정에서 공론화할 수 있기 때문에 법정에 기꺼이 출두하겠다는 입장을 밝혔다. 그러나 프랑스 법원이 코로나19를 이유로 심리를 2년 후로 연기함으로써 실제 재판은 열리지 않았다.

11월 프놈펜 법원은 삼 랑시 대표 행을 포함해 전 구국당 인사 9명에 대해 법원 출두 명령을 내렸다. 2019년 삼 랑시 일행의 귀국 시도를 정부 전복 혐의로 기소한 데 따른 공판이다. 그런데 이들은 모두 외국에 거주 중이며 정부가 입국을 실질적으로 허용하지 않기 때문에 이들이 귀국 후 법원에 출석할 가능성은 없다. 삼 랑시는 정부가 여권 유효기간을 갱신하고, 태국을 경유해 입국할 수 있도록 허용하고, 귀국 인사들을 환영하는 집회를 인정하고, 집회 참가자를 처벌하지 않는다면 당장 귀국하겠다는 성명을 발표했다(KT 2020/10/22). 자신들의 귀국을 막고 있는 것은 정부라는 점을 강조하는

메시지였다. 삼 랑시는 이를 계기로 다시 SNS 정치를 재개하고 파리 평화협정 기념일인 10월 23일 캄보디아의 평화를 염원하는 전 세계의 캄보디아인들이 캄보디아 영토 내 중국군 주둔을 반대하는 시위를 벌일 것이라고 밝혔다(PPP 2020/10/22). 실제로 10월 23일 중국 대사관 앞에서 중국군 주둔에 반대하는 시위가 있었고, 시위를 주도한 3명은 선동 혐의로 구속되었다. 훈 센 총리는 리엄(Ream) 해군 기지 중국군 주둔설은 결코 사실이 아님을 강조하고, 중국 대사관 앞 시위를 지목해 색깔혁명을 시도하는 세력과의 정치적 협상은 결코 없을 것임을 천명했다(PPP 2020/10/26). 프놈펜 법원은 중국 대사관 앞 시위는 불법 시위로 규정하고 이를 배후에서 조종한 전 구국당 인사 40명에 대해 반역 공모 및 선동 혐의 심리를 위한 법원 출두 명령을 내린 후(KT 2020/11/04) 추가로 67명에게 같은 혐의로 법원 출두 명령을 내렸다(PPP 2020/11/16). 2019년 삼랑시 귀국 시도와 관련해 법원 출두 명령을 받은 전 구국당 인사는 해외 체류 중인 인사들을 포함해 백 명이 넘는다.

법원 출두 명령을 받은 전 구국당 인사들 중 해외 망명 중인 9명은 주미 캄보디아 대사관에 여권을 신청하여 자신들의 귀국 의지를 표명하는 동시에 정부의 반응을 시험했다(KT 2020/11/22). 12월 1일 무 속후어(Mu Sochua) 전 구국당 부대표는 자신을 포함해 법원 출두 명령이 발부된 인사 전원이 1월 4일 귀국해 법원에 출두할 계획이며 주미 캄보디아 대사관에서 여권 발급을 거부함에 따라 외국 여권으로 입국할 예정이라고 밝혔다(PPP 2020/12/02). 2019년에 실패했던 귀국 투쟁이 다시 전개되는 듯했지만 금세 기세가 꺾였다. 외국 여권으로 입국을 하려면 비자가 발급되어야 하는데, 비자 발급이 거부되었기 때문이다. 게다가 9월에 귀국을 호언했던 삼 랑시는 함께 귀국하지 않는다고 밝혔다(KT 2020/12/17). 이들은 항공사 사정으로 귀국을 1월 15일로 연기하게 되었다며 귀국 항공편명까지 공개했지만

(KT 2021/01/04), 비자가 발급되지 않은 상황에서는 탑승조차 거부될 가능성이 크다. 결국 이들은 비자를 발급받지 못한 상태에서 탑승이 거부되어 귀국에 실패했고, 법원은 궤석으로 재판을 진행했다(KT 2021/01/18). 12월 프놈펜 법원은 삼 랑시를 ‘국왕 모독’ 혐의로 추가 기소했다. 코로나19 백신 구매를 위한 모금 캠페인을 국민 기만행위로 규정하고 이에 동참한 시하무니(Sihamoni) 국왕을 ‘꼭두각시’라 지칭한 데 대한 기소다(PPP 2020/12/28).

꺄 소카 전 대표는 국내에서 사법적으로 포박되어 있고, 삼 랑시를 비롯한 여타 구국당 인사들은 해외에서 SNS 정치에 매달리는 사이 캄보디아의 세련된 권위주의체제는 더욱 정교한 권위주의체제로 진화하고 있다(Morgenbesser 2020). 가장 세련된 방식은 구국당 해산과 같이 모두 적법한 절차에 따라 법의 이름으로 진행되는 것이다. 사법 권력을 이용해 민주주의의 기본적인 구성 요건인 시민의 기본권을 제약하고 훼손하는 것이다. 3월 내무부는 2019년 삼 랑시의 귀국 시도가 실패한 후 삼 랑시와 함께 쿠데타를 모의했던 ‘반역 집단’ 73명을 체포했고 이와는 별도로 불법 단체 ‘크메르를 해방하는 크메르인’에 가담한 91명을 체포했다고 발표했다(KT 2020/03/13). 7월에는 꺄 레이 피격 사망 4주기 추모를 위해 모인 시민들을 강제 해산시켰고(PPP 2020/07/09), 10월에는 국왕 모독 혐의로 전 구국당 인사 2명을 구속한 후 기소했다(PPP 2020/10/19).

가짜뉴스는 표현과 언론의 자유를 훼손하는 명분을 제공했다. 4월까지 23명이 가짜뉴스 유포 혐의로 체포되었고, 10명이 구금 상태에 있으며 그중 8명이 전 구국당 인사인 것으로 알려졌다(PPP 2020/04/10). 정부는 9월에도 총 145건의 가짜뉴스를 적발해 법적 조치를 취했다고 발표했다(PPP 2020/10/14). 명백한 가짜뉴스도 있는 것도 사실이지만, 권위주의체제에서는 가짜뉴스 제재는 정치적으로 남용될 여지가 크다. 7월 말 베트남과의 국경 문제에 대해 가짜뉴스를 퍼뜨

렸다는 혐의로 캄보디아노조연맹 위원장 및 시민단체 캄보디아감시 위원회(Cambodia Watchdog Council) 위원인 롱 춘(Rong Chhun)을 구속했다. 롱 춘은 트봉크뭉(Tbong Khmum) 주 국경지역을 방문해 농민들을 면담한 결과 국경표지가 잘못 설치되어 농민들이 토지 수백 헥타르를 잃었다는 사실을 알게 되었다고 공개했다. 국경관리위원회는 롱 춘의 주장은 사실 무근이며 캄보디아와 베트남 양국이 치밀한 조사 과정을 거쳐 현재 국경의 84%에 합의한 상황이며, 이를 바탕으로 양국이 제작한 국경지형도를 교환했다고 반박했다(PPP 2020/08/03). 베트남과의 국경 문제는 인민당 정부를 무너뜨릴 수 있는 가장 민감한 사안이어서 선동죄가 적용되어 유죄 판결을 받을 경우 최대 2년의 징역형에 처해질 수 있다.

롱 춘 위원장 구속 직후 구국당을 비롯해 시민단체와 노조 등이 즉각 석방을 요구하며 시위를 벌였다. 시위에 참여한 시민단체 회원 7명이 체포되었고 그 가운데 3명은 선동 혐의가 추가되었다. 15개 시민단체는 롱 춘 석방을 위한 탄원서를 캄보디아 주재 각국 대사관과 국제노동기구에 제출했다(KT 2020/08/10). 79개의 시민단체가 롱 춘 위원장의 석방을 촉구하고 시위 진압 과정에서 국가 폭력이 자행된 데 대해 항의하는 공동성명을 발표했고, 이어서 학생연맹협회 대표 학생들과 노조 대표 등이 롱 춘 위원장 석방 탄원서를 캄보디아 주재 유엔인권고등판무관실에 전달했다(PPP 2020/08/25). 크메르승리당을 이끄는 쉰응 소포언(Soung Sophorn) 대표도 국경 문제를 비판한 직후 체포되었다. 이들의 석방을 요구하는 시위가 계속되었지만, 체포되고 구속되는 사람들의 수만 늘어났다. 정부는 모두 법률에 의거해 엄정하게 집행된 사안으로서 사법적 절차에 따라 처리될 것이라는 간결한 입장을 반복할 뿐이다.

시민사회단체들은 자신들의 활동을 제약하는 랑고LANGO(Law on Associations and Non-Governmental Organizations), 즉 시민사회



단체법의 개정을 5년째 요구하고 있지만, 정부는 5년째 시민사회단체들의 의견을 수렴하면서 개정을 미루고 있다(PPP 2020/02/ 11). 나아가 2020년에는 코로나19 상황을 명분으로 국가비상사태 선포에 관한 법 제정에 나섰다. 기간을 최대한 3개월로 하되 필요에 따라 연장이 가능하도록 정하고 있어 악용될 여지가 많은 법이다(PPP 2020/04/02). 결국 4월에 국회를 통과해 헌법위원회의 검토를 거쳐 국왕 서명으로 발효되었다. 인권 단체들은 비상사태를 무기한 연장할 수 있다는 점과 군사력 사용에도 제한이 없는 점에 대해 깊은 우려를 표명했다. 그러나 정부는 국민의 생명과 안전을 위한 필수적인 법이라고 옹호했다(KT 2020/04/30). 이처럼 적법한 절차를 통해 입법된 법률을 근거로 기본권을 훼손하며 비판의 목소리를 제압하는 정교한 방식으로 캄보디아 권위주의체제는 더욱 공고화되고 있다(Ciorciari 2020; Un 2019).

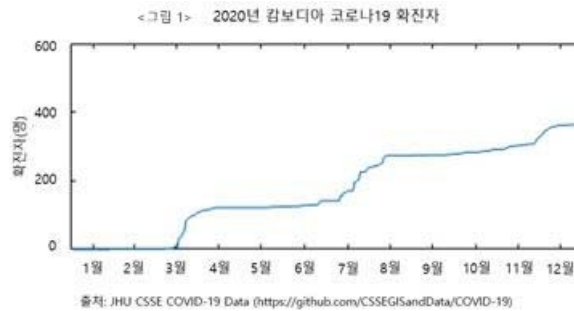
캄보디아의 권위주의체제가 억압과 탄압만으로 지탱되는 것은 아니다. 국민 다수가 인민당 정부를 지지하고 있으며, 인민당의 성과와 업적에 대한 지지다. 2020년 코로나19는 캄보디아의 경제와 사회에 유례없는 위기를 초래했지만, 한편으로는 인민당 정부의 역량을 검증하는 기회가 되었다.

캄보디아에서는 1월 말 첫 코로나19 확진자가 발생했지만 외국인 입국자였고 추가 확진자가 나오지 않았기 때문에 코로나19 초기에는 위기감이 그리 크지 않았다. 2월 훈 센 총리는 코로나19 전파 가능성에 대한 우려로 다수의 국가가 입항을 거부했던 크루즈 선박 웨스터담(MS Westerdam) 호의 시하누크빌(Sihanoukville) 항 정박을 인도주의적 차원에서 승인한다고 발표했다. 승객과 승무원을 포함해 총 41개국 1,455명이 탑승하고 있었는데 그 가운데 미국인이 651명으로 가장 많았고, 미국 대사관은 즉각 환영과 특별한 감사의 메시지를 전했다(PPP 2020/02/12). 추후 캄보디아를 떠난 웨스터담 호 승객

중 확진자가 나왔지만, 다행히 추가 감염 사례가 나오지 않으면서 훈 센 총리의 과감한 결정은 결과적으로 캄보디아의 대외 이미지를 개선하고 특히 미국과 관계 개선의 계기를 만드는 성과를 얻었다. 한편 코로나19는 중국과의 긴밀한 관계를 강화하는 계기도 되었다. 우한에서 코로나19가 급속히 확산될 때 캄보디아 정부는 캄보디아-우한 간 항공편을 폐쇄하지 않았고, 우한에 거주하는 캄보디아 교민들을 대피시키지도 않았다(KT 2020/01/31). 오히려 훈센 총리가 직접 우한을 방문해 코로나19에 대한 공포를 해소하겠다고 나섰다. 비록 우한이 봉쇄되어 북경 방문으로 대신했지만 초기 코로나19에 대한 캄보디아 정부의 인식을 고스란히 드러내는 결정들이었다.

그러나 3월로 접어들면서 코로나19가 전 세계로 확산되고 국내 캄보디아 인 확진자가 나오면서 정부의 인식과 자세도 크게 변화했다. 3월 초 시엠리엵(Siem Reap)에서 학교를 운영하는 일본인이 여행에서 돌아온 후 확진 판정을 받았고 접촉자로 분류된 44명이 격리되어 검사를 받은 결과 같은 학교에서 근무하는 캄보디아인 한 명이 추가로 확진 판정을 받았다. 정부는 즉각 시엠리엵 소재 모든 학교를 폐쇄했다(PPP 2020/03/08). 이후 확진자가 계속 증가하는 추세를 보이자 특정 국가에 대해 출입국을 제한하는 조치를 취했고 전국 각급 학교 등교 중단, 종교집회 금지, 유흥주점과 극장 영업 중지 등 강력한 사회적 거리두기 정책을 실시했다. 해외 유입 확진자가 계속 증가하는 데 맞춰 비자 면제 중단, 신규 비자 발급 중지와 함께 입국 희망자에 대해 거주국 대사관에 사전 비자 신청 후 출발 시간 72시간 내 발급된 코로나19 음성 확인서와 보험 증서(최저 5만불) 지참을 의무화했다. 쏘츠남(설날: 4월 13-16일)이 있는 4월이 되자 정부는 쏘츠남 휴일 자체를 연기하고 가족 모임을 제외한 모든 형태의 집회를 금지했다(PPP 2020/04/07). 이와 같은 강력한 방역 정책 덕분에 코로나19는 캄보디아에서 충분히 통제 가능한 수준으로 유지되었다.

5월말까지 123명의 확진자가 발생했는데, 대다수가 해외유입 확진자이며 그 가운데 캄보디아인은 52명에 그쳤다(KT 2020/05/18). 세계보건기구(WHO)는 캄보디아를 가장 모범적이고 성공적인 방역 국가로 꼽았다. 이후 9월까지 확진자 수는 총 280명으로 증가했지만 거의 대부분 해외유입 사례였고, 대규모 지역감염은 발생하지 않았다(PPP 2020/10/05).



11월 28일 최초의 지역 감염으로 23명의 확진자가 발생하면서 확진자 수가 335명으로 급증하자 정부는 모든 국립대학 및 사립학교에 휴교령을 내리고 20인 이상의 모임과 단체 스포츠 활동도 금지했다. 12월에 들어 다시 한 번 지역 감염 확진자 18명이 더해져 12월 31일 기준 총 확진자 수 378명, 사망자 0명으로 집계되었다.<sup>1)</sup>

캄보디아 정부는 적극적인 방역정책으로 코로나19 확산을 억제하는 데 성공하면서 정부의 위기 대응 역량을 입증했고, 코로나19로

1) 이후 태국에서 귀국하는 노동자들 가운데 확진자가 증가하면서 확진자 수가 400명 대로 늘어났고, 2월 말 대규모 지역 감염 발생으로 3월말까지 한 달 동안 1,400명 이상 확진자가 발생해 누적 확진자 수는 3월 26일 기준 1,968명이 되었고 첫 사망자도 나왔다. 교육부는 전국 모든 학교에 대해 다시 휴교령을 내린 상태다(PPP 2021/03/22).

인한 충격을 흡수해 사회경제적 피해를 최소화하는 데 있어서도 정부의 역량을 과시했다. 3월로 접어들어 코로나19 상황이 위협적인 수준으로 부각되자 훈 센 총리는 코로나19 차단을 최우선 국가 과제로 지정하고 모든 정부 부처 및 국가 기관의 예산을 50% 절감하여 4억 달러를 확보해 코로나19 대응 비용으로 지출할 것을 지시했다(PPP 2020/03/05). 정부는 당장 예산 5천만 달러를 투입해 산업용 전기요금 인하를 실시했고 하반기 추가 인하도 약속했다(PPP 2020/02/16). 이어서 제조업, 농업, 서비스업에 대한 추가 지원책으로 6월부터 5개월간 전기요금 25% 감면을 집행하는 등(PPP 2021/01/18) 연말까지 총 여섯 차례에 걸쳐 부양책을 실시했다.

실업 지원금과 취약 계층 재난 지원금 정책은 그중에서도 가장 주목할 정책적 성과로 평가할 만하다. 봉제산업에서 3월부터 가동 중단 사태가 일어나 실직자가 속출하자 정부는 실업 급여 제도가 없는 상태에서도 신속히 월 40달러의 실질적인 실업 급여 제도를 만들어 연말까지 가동했고, 그 결과 연 33만 명의 일시적 실직자에게 총 2천 2백만 달러의 실업 지원금을 지급하는 역량을 발휘했다(PPP 2020/11/23). 아울러 취약 계층에 대해 선별 재난 지원금 예산 1억2천5백만 달러를 확보하고 가구당 기본 월 30달러에 가족이 많은 경우 최대 100달러까지 지원해 첫 달인 6월에 53만8천 가구에 2천3백만 달러가 지급되었고, 이어서 7월에 59만8천 가구에 2천8백80만 달러가 지급되었다. 2차 지원금은 8월에 64만4천 가구 2천8백만 달러, 9월에 66만2천 가구 2천8백80만 달러가 지급되었다. 10월에 3차 지원금 2천9백30만 달러가 67만4천여 가구에 지급되었고, 11월에는 3천70만 달러가 70만3천여 가구에 지급되었다. 3차에 걸쳐 6개월간 지급한 지원금 총액은 1억6천5백만 달러에 달한다(PPP 2020/12/16). 비록 코로나19가 유발한 대응책이지만 이와 같은 대규모 사회보장 프로그램을 창출하고 집행함으로써 정부의 역량을 과시했고, 유엔개발

계획(UNDP)은 이러한 대응책들이 캄보디아의 빈곤 퇴치에 크게 기여한 점을 높이 평가했다(PPP 2020/09/02).

백신과 관련해 정부는 백신 접종 대상으로 천만 명을 목표로 설정하고, 우선적으로 고위험군 50만 명에 대한 백신 확보에 나섰다. 정부는 기부 캠페인을 통해 확보한 5천7백만 달러에 정부 예산 1억 달러 이상을 더해 COVAX를 통해 백신을 구매할 계획이었지만(PPP 2020/12/26), 백신 확보가 여의치 않자 중국이 기증하는 시노팜 백신 50만 명분을 도입하기로 결정했고, 2021년 2월 초에 백신이 도착해 접종이 시작되었다(PPP 2021/01/18).

### Ⅲ. 경제

2020년 캄보디아 경제는 2월로 예정된 EU의 EBA 자격 철회 여부 발표를 기다리며 극도의 긴장감 속에서 새해를 시작했다. EBA 자격이 철회되면 EU 시장으로 수출되는 상품에 12~17%의 관세가 부과되는데, EU 시장은 2018년 기준 전체 수출의 46%를 차지하는 최대 시장이다. 훈 센 총리는 EBA 지위가 철회되면 반드시 EU에 보복하겠다고 위협했고, 관련 기업들은 탄원과 호소를 반복하며 자격 유지를 희망했다. 심지어 EU의 제재를 환영했던 삼 랑시마저도 EBA 자격 유지를 옹호하고 나설 정도로 EBA 자격 철회는 캄보디아 경제의 역대 최악의 위기가 될 것으로 간주되었다(정연식 2020; Un and Luo 2020). 설상가상으로 코로나19 사태가 장기화되면서 EBA 지위 철회와는 비교가 되지 않을 정도로 경제 전반에 걸쳐 모든 산업에 엄청난 타격을 가했다. EBA 지위 부분 철회와 코로나19의 이중 위기가 2020년 한 해 캄보디아 경제에 어떤 충격을 가했으며 캄보디아 경제는 어떻게 대응했는지 캄보디아의 3대 산업, 즉 봉제산업, 건설산업,

관광산업 중심으로 살펴보겠다. 3대 산업이 2019년 국내총생산에서 차지하는 비중은 건설이 35.7%, 관광 18.7%, 의류 17%의 순이고, 고용은 의류 94만 명, 관광이 62만 명, 건설 20만 명 순이다(PPP 2020/11/19).

2월 12일 EU는 캄보디아의 EBA 지위를 부분 철회하기로 결정 발표하였다. EU 27개국이 수입하는 캄보디아 상품의 20%, 혹은 약 10억 유로에 해당하는 수출품에 대해 기존의 무관세 혜택이 적용되지 않고 12~17%의 관세가 부과되며 이 조치는 6개월 후 8월 12일부터 적용된다(KT 2020/02/13). 캄보디아 정부는 크게 반발하며 EU의 결정을 강력히 비난했지만, 최악의 경우 EBA 전면 철회까지 각오하고 있던 터여서 내심 부분 철회 결정에 크게 안도하는 모습이였다. 상무부는 EU로 수출되는 상품에 부과될 관세가 약 1억 유로 정도가 될 것으로 예상되며 이는 캄보디아 전체 의류 수출액의 1%에 불과하다는 논리로 EBA 지위 부분 철회가 미칠 영향이 그리 크지 않다고 하며 애써 그 의미를 축소했다(PPP 2020/02/14). EBA 지위 부분 철회 발표 후 캄보디아 정부는 2020년 경제성장률 예상을 6.1%에서 5.5%로 하향 조정하면서 캄보디아 경제의 고속 성장세 유지를 낙관했다(PPP 2020/02/18).

그러나 EBA 부분 철회 조치가 시행되기도 전에 중국발 코로나19 여파가 의류산업에 먼저 심각한 타격을 입혔다. 2월부터 중국에서 수입되는 원자재 공급이 중단되기 시작했는데, 의류봉제산업 전체 원자재의 60%가 중국산이어서 상당수의 공장이 가동을 중단할 수밖에 없는 사태가 발생했다. 노동부는 200개 정도의 공장이 가동을 중지해 약 9만 명의 노동자들이 일시적인 실직 상태가 될 것으로 예측하면서 이들에게는 1인당 월 100달러를 지원할 계획이라고 밝혔다(KT 2020/02/14). 이후 고용주가 최저임금의 40%를 지급하고 정부가 20%를 지원하는 방식으로 변경하면서 가동이 중단된 사업장의

노동자들은 최저임금 190달러의 60%인 114달러를 매달 받게 되었다(PPP 2020/02/25). 기업 이윤이 전년 대비 40% 이상 감소한 의류 산업 기업에 대해서는 100% 세금 감면, 20~40% 감소한 기업에는 50% 세금 감면을 발표했다(PPP 2020/03/27).

정부의 발 빠른 대처에도 불구하고 원자재 공급 중단이 계속되면서 3월에 50개 공장이 가동을 중단해 노동자 3만 명이 임시 실직 상태에 있다고 보고되었고(PPP 2020/03/24), 4월에 들어 가동을 중단한 공장의 수는 100개를 넘었다. 애초 정부의 계획대로 기업이 부담하는 임금의 40% 지급이 되지 않자 기업 부담을 30달러로 낮추고 정부가 40달러를 지원하는 형식으로 변경했다. 결과적으로 휴직 노동자에게 지급되는 금액은 114달러에서 70달러로 감소했다(PPP 2020/04/07). 4월에 접어들자 EBA 부분 철회 효과도 나타나기 시작했다. 캄보디아의류생산자협회(GMAC)는 소속 기업들의 60% 정도 주문이 취소되는 상황이라며 이로 인해 50만 명의 노동자가 영향을 받을 것으로 예측된다며 EU 측에 EBA 부분 철회 조치 취소를 호소했고, 거듭해서 시행 연기를 요청하며 마지막 순간까지 희망의 끈을 놓지 않았다(PPP 2020/04/16; 2020/06/02). 자재 공급난과 맞물려 4월에 가동을 중단한 공장의 수는 130개로 늘었으며 10만 명의 노동자가 실직 상태에 빠졌다(KT 2020/04/28). 시간이 지날수록 상황은 악화되어 5월에는 200개의 공장이 가동 중단 상태에 들어갔고 20만 명의 노동자가 실직 상태가 되었다(PPP 2020/05/05). 노동부는 2월 이후 6월까지 총 324개의 공장이 가동을 중단해 총 193,924명의 노동자들이 실직 상태에 있었고, 일부 공장은 가동을 재개해 6월 현재 199개의 공장이 가동을 중단한 상태이며 87,647명이 실직 상태에 있다고 발표했다(PPP 2020/06/10). 9월이 되어서도 상황은 호전되지 않았다. 코로나19로 중단되었던 자재 공급이 재개되었음에도 불구하고 150개의 공장이 가동 중지 상태에 있었고, 5만 명의 노동자가

무급 실직 상태에 있었다(PPP 2020/09/22). 2020년 한 해 EBA 부분 철회와 원자재 공급 중단으로 인한 가동 중단 사태가 장기화되어 129개의 공장이 최종 폐업해 7만 명 이상의 실직자가 발생했고, 112개의 신규 공장이 가동되었지만 2만 명 정도 고용하는 데 그친 것으로 집계되었다(PPP 2021/01/12). 정부는 11월까지 9개월간 총 33만 명의 일시적 실직자에게 2천2백만 달러를 지급한 것으로 발표했다(PPP 2020/11/23).

이와 같은 최악의 위기 상황에서도 2020년 캄보디아의 총 교역액은 358억 달러로 전년 대비 2.5% 증가하는 성과를 얻었다. 수출은 주력 수출 상품인 의류 제품은 74.2억 달러를 수출해 전년 대비 7.8% 감소했음에도 불구하고 2019년 대비 16.72% 증가해 172억 달러를 달성했다. 2020년 수출 증가에는 농산물과 자전거 수출이 큰 역할을 했다. 캄보디아의 농산물 수출은 처음으로 40억 달러를 넘었다. 그 가운데 쌀은 전년 대비 11.4% 증가한 69만 톤을 수출해 5.39억 달러를 벌었다. 벼 수출 289만 톤, 7.23억 달러를 더하면 전체 미곡 수출액은 12.62억 달러에 달해 코로나19로 인해 수출이 일시 중단되었음에도 불구하고 대 중국 수출량이 크게 늘어나 증가세를 기록했다(PPP 2020/01/04). 자전거도 주요 수출 품목으로 부상해 2020년에도 5.27억 달러를 수출했는데, 전년 대비 27% 증가한 규모이며 세계 5위에 해당한다(PPP 2021/01/15). 자전거 제조업의 성장은 제조업 다변화 최대 성과로 간주할 수 있다. 하지만 봉제산업이 차지하는 비중은 여전히 압도적이다. 의류 제품이 전체 수출의 43%를 차지했고, 3대 수출품인 의류, 신발, 여행용품 수출은 합계 94.94억 달러를 기록해 전체 수출의 55%를 차지했다. 수입은 원자재 수입 감소에 따라 전년 대비 7.84% 감소한 186억 달러를 기록했다. 미국이 수출의 29.6%를 차지해 최대 시장으로 부상했는데, 이미 2019년부터 유럽으로 향하는 수출이 급감하는 추세를 나타낸 데다 EBA 지위 부분



철회 여파와 베트남-EU 간 FTA 발효로 당분간 미국이 최대 수출국으로 유지될 전망이다. 중국은 최대 수입국으로서 전체 수입의 43.1%를 차지했다(KT 2021/04/02).

관광산업은 코로나19의 직격탄을 맞았다. 관광산업은 캄보디아 GDP의 18.7%를 차지하며 62만 명을 고용하는 캄보디아 경제의 중심축 가운데 하나다(KT 2020/02/10). 2월부터 국제선 항공편이 잇달아 취소되면서 3개 국제공항 연간 이용 승객은 2019년 대비 81.3%, 화물 운송은 29.9% 감소했다(PPP 2021/01/20). 전체 외국인 방문객 수는 2019년 대비 80%가 감소해 1,300만 명에 그쳤고 그 가운데 국가별 방문객 수 1위인 중국인 방문객 33만 명도 전년 대비 89% 감소한 숫자다(PPP 2021/03/26). 특히 시엠리엵(Siem Reap)은 거의 초토화되다시피 하여 휴업 혹은 폐업하는 숙박업소가 속출했다. 정부는 시엠리엵 소재 모든 숙박업소에 대해 2월부터 5월까지 4개월간 완전 면세 조치를 취했고(KT 2020/02/25), 이어서 항공산업과 관광업체에 대해서도 3개월 면세를 결정했다(PPP 2020/03/31). 이후 3개월 단위로 관광산업에 대한 면세 조치를 연장했으며 8월에는 5차 부양책의 일환으로 관광업계 실직자에 대해서도 정부가 월 40달러를 지원하는 정책을 시행했다(PPP 2020/08/02). 정부 집계에 따르면 8월까지 관광산업이 입은 손실은 50억 달러에 달했다(PPP 2020/09/03). 결국 2020년 한 해 관광산업은 -36% 성장을 기록했으며(KT 2021/03/17) 2021년에도 큰 폭의 마이너스 성장이 불가피한 상황이다.

캄보디아 경제의 마지막 한 축을 담당하는 건설산업은 관광산업과 연계되어 성장해왔던 터라 코로나19로 인한 충격이 컸다. 부동산 및 건설 신규 투자는 3분기까지 전년 대비 10% 감소하며 60억 달러 이하로 떨어졌다(PPP 2020/11/11). 특히 중국인들의 건설 및 부동산 투자가 지난 3년간 20억 달러 이상 투입되었던 시하누크빌은 정부의 도박 금지령까지 더해져 신규 투자가 대폭 감소하고 기존의 부동산

가치마저 급락했다. 73개의 카지노가 폐쇄되었고 각종 건설도 중단되면서 건설 노동자를 포함해 중국인 20만 명이 캄보디아를 떠났다. 당장 실업자 1만 명이 발생했고 부동산 임대 수요가 실종되면서 부동산에 투자했던 현지 주민들이 파산하는 사태가 이어졌다(KT 2020/02/06). 2019년에는 취업 및 사업 허가를 받은 중국인 수가 22,000명에 달했지만, 현재는 2,000명만이 체류하는 것으로 알려졌다(KT 2020/02/27).

중국인들이 대거 출국한 것과 마찬가지로 해외 이주 노동자들이 코로나19를 피해 대거 귀국하는 상황이 전개되었는데, 이로 인해 캄보디아 경제에는 두 가지 새로운 과제가 주어졌다. 하나는 이들이 해외에서 송금하는 외화 수입이 대폭 감소했다는 점이다. 약 120만 명의 이주 노동자들이 해외에서 매년 20억 달러 이상 송금해왔으며 2019년에는 역대 최대 액수인 28억 달러를 송금했다(PPP 2020/02/23). 이는 같은 해 총 수출액의 20% 정도에 해당하는 규모다. 태국에 이어 두 번째로 이주 노동자를 많이 송출하는 한국에서는 약 65,000 명의 이주 노동자들이 매년 4억 달러를 송금하고 있다(KT 2020/02/04). 그러나 2019년 신규 송출 이주 노동자 수가 전년 대비 80% 감소한 데다(KT 2020/02/20), 귀국 노동자들이 계속 증가해 연말까지 태국으로부터 돌아온 노동자들만 총 13만 명에 달했다(PPP 2021/01/11). 이들을 대상으로 조사한 결과 귀국 노동자들의 60%가 귀국 후 실직 상태에 있으며 30%는 소득이 전무한 상태로 파악되었다(PPP 2020/05/14). 이들을 위한 재정적 지원과 일자리 창출이 시급한 과제로 대두되었다.

이와 같은 최악의 위기 상황에서 정부는 -1.9% 성장을 목표로 경제 살리기에 최선을 다했다. 2020년 캄보디아 경제의 최종 성적표는 -3.1% 성장을 기록했는데, 아시아개발은행이 예상했던 -4%보다 뛰어난 성적이며 미증유의 코로나19 상황과 캄보디아의 취약한 산업

구조를 감안하고, 캄보디아 경제에서 가장 큰 비중을 차지하는 의류 산업, 건설산업, 관광산업이 각각 -6.4%, -2.4%, -36%의 마이너스 성장을 기록했다는 사실을 고려하면 그야말로 우수한 성적표라 평가할 수 있다(KT 2021/03/17). 2020년 외국인 투자는 승인액 기준 238개 사업 82억 달러를 기록했는데, 비록 2019년 94억 달러 대비 약 12%가 감소했지만 이 또한 코로나19 상황을 고려할 때 양호한 결과다(PPP 2021/02/12). EBA 지위 부분 철회 효과를 상쇄하기 위한 다양하고도 기민한 정책적 노력, 코로나19 확산을 막아낸 강력한 방역 정책이 함께 빚어낸 결과다.

캄보디아 정부는 2021년에 코로나19 극복과 함께 경제가 예년의 성장세를 회복할 것으로 기대하고 있다. 10월에 체결된 캄보디아-중국 FTA가 2021년 1월에 발효되면 그 효과로 대중 수출이 25% 이상 증가할 것으로 예상하고 있고(PPP 2020/10/13), 아울러 아세안 회원국으로서 참여하는 역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP)과 2월에 체결한 한국과의 FTA가 캄보디아 경제성장에 새로운 동력을 제공할 것이라 기대하고 있다. 2021년도 최저임금이 월 192달러에서 194달러로 2달러 인상에 그친 것도 EBA 부분 철회로 약화된 경쟁력을 복원하는 데 일조할 것으로 기대하는 눈치다(PPP 2020/09/10). 정부는 현재 주간 수당의 130%로 고정되어 있는 야간근무수당을 주간 수당의 100%로 바꾸고 대체휴일제도를 폐지하는 노동법 개정을 시도하고 있는데 노동계의 강력한 반발에 부딪히고 있다(PPP 2020/01/13). 그러나 경쟁력 확보와 외국인투자 유치에 위해 반드시 관철해야 한다는 것이 정부의 입장이어서 향후 상당한 진통이 예상된다.

#### IV. 국제관계

지난 수년간 캄보디아 국제관계는 친중 정책을 기조로 전개되었고, 중국을 향한 캄보디아의 기울기와 의존도가 함께 커지면서 관련국들의 우려와 견제를 초래하게 되었다(Chong 2017; 정연식 2019: 46-48). 2020년에도 친중 정책은 2월 초 훈 센 총리의 중국 방문을 통해 재차 확인되었다. 1월 중국 우한에서 코로나19가 대규모로 확산되는 상황에서도 캄보디아 정부는 캄보디아-우한 간 항공편 폐쇄 불가 방침을 밝혔고, 우한에 거주 중인 캄보디아 교민 23명에 대해서도 대피 조치를 취하지 않겠다고 발표했다. 훈 센 총리는 그와 같은 선부른 결정들이 캄보디아 경제에 미치는 타격이 지대할 뿐만 아니라 중국과의 관계를 크게 훼손하게 될 것이라고 경고했다(KT 2020/01/31). 코로나19 팬데믹의 심각성을 충분히 인지하기에는 조금 이른 시점이었다 하더라도 중국에 대한 경도가 지나치다는 비판을 받기에 충분했다.

실제로 훈 센 총리는 2월 초 한국 방문에 이어 우한 방문을 계획했다. 그러나 이미 우한이 봉쇄된 상황이어서 훈 센 총리는 그 대신 리커창 총리의 초청을 받아 서울에서 북경으로 직행했고 북경에서 시진핑 주석과 양자회담을 가졌다. 시진핑은 양국 관계에 ‘새 시대’가 시작되었다고 평가하며 ‘공동 운명’ 정책이 양국 관계를 더 높은 수준으로 격상시킬 것이라고 말했다. 시진핑은 구체적으로 EBA 철회 가능성까지 언급하며 더 많은 중국 기업들이 캄보디아에 투자하여 경제적 타격을 극복하도록 지원하겠다고 약속하며 캄보디아의 변함없는 친중 노선에 대해 보상을 제공했다(PPP 2020/02/07). 훈 센 총리는 귀국 후 즉각 중국에 마스크 30만 장 기증으로 화답했고(PPP 2020/02/25), 코로나19로 인해 모든 행사가 취소되는 상황에서도 3월 15일부터 2주간 실시되는 중국과의 합동군사훈련 금룡 작전은

강행되었다. 6월 아세안정상회의를 앞두고 열린 아세안 외무장관회의에서는 남중국해 문제에서 캄보디아는 중립을 지킬 것이라는 입장을 천명함으로써 기대되는 역할을 충실히 수행했다(PPP 2020/06/25).

10월에는 중국의 왕이 외교부장이 1박 2일 일정으로 캄보디아를 방문해 양국간 FTA 체결을 비롯해 원조 협력 확대를 약속했고 백신 제공도 약속했다. 훈 센 총리는 훗날 EU의 EBA 지위가 완전히 철회될 때에도 캄보디아-중국 FTA는 영원할 것이라고 말하며 어떤 상황에서든 중국이 캄보디아 경제를 지탱해줄 것이라는 기대와 희망을 표현하였고, 왕이 부장은 캄보디아의 주권과 존엄성을 지지한다고 밝혀 서구의 대척점에서 캄보디아를 지원 보호하겠다는 입장을 분명히 전달했다(PPP 2020/10/12).

그러나 이와 같은 친중 노선은 미국-중국 갈등 구조 속에 캄보디아를 고착시키는 데 수반되는 비용이 발생한다. 본격적으로 중국의 부상을 견제하고 나선 미국은 2019년부터 캄보디아에 대해 다각적으로 압박을 가하기 시작했다. 연초에는 크메르공화국 시절 미국이 제공했던 차관 6억 달러 상환을 요구하고 나섰고, 이어서 민주주의 훼손과 인권 탄압을 명분으로 미 의회에서 캄보디아 제재 법안들을 발의했으며, 구국당 강제해산을 이유로 대미 수출에 무관세 혜택을 부여하는 일반특혜관세제도(GSP, General System of Preferences) 자격 철회를 거론하기까지 했다. 연말에는 매그니츠키 법(Global Magnitsky Act)을 적용해 캄보디아 군부 장성들에 대해 자산 동결 등의 제재를 실행했다(정연식 2020: 80-81).

이처럼 2019년은 그간의 친중 정책과 그에 따른 반미 정책이 대가를 치르는 듯한 형국이었다. 그러나 2020년에 접어들어 미국의 입장과 접근에 변화가 감지되었다. 연초에 머피(Patrick Murphy) 미국 대사는 다양한 분야에서 미국의 협력과 지원을 약속하며 심지어 외국

기업의 투자 유치를 위해 적극적으로 노력하겠다는 화해의 메시지를 전달했다. 또한 외교관계 수립 70주년을 강조하며 기념 콘서트 등 다양한 행사를 개최하는 등 우호적인 분위기를 계속 연출했다(PPP 2020/01/09). 머피 대사는 이례적으로 행 삼린 국회의장과의 만나 다양한 부문에서 협력을 강화하겠다는 미국의 뜻을 전달했다(PPP 2020/02/05). 이후 실제로 머피 대사는 사르 켕 내무부 장관과 만나 사이버 범죄 대응에 미국의 지원과 협력을 약속했고, 이후 실제로 미국 법무부 소속 사이버 범죄 전문가들이 캄보디아를 지원하고 있다고 발표했다(PPP 2020/05/28). 양국 외교관계 수립 70주년 기념식에서도 미국은 캄보디아 정부의 성공을 기원하며 다양한 분야에서 지원을 아끼지 않겠다는 뜻을 거듭 천명했다(KT 2020/07/03). 9월에는 띠어 반 국방장관과 고위 장성들을 만나 군사안보 분야에서도 협력을 확대해나가기로 합의했고, 2019년에 제기했던 부채 상환 문제에 대해서도 유연한 입장으로 선회해 부채 상환이 시급히 해결해야 할 과제는 아니라는 뜻을 전했다(PPP 2020/10/16). 5월에는 코로나19 지원 명목으로 750만 달러를 무상으로 지원했고, 9월에도 추가 지원을 약속했다(PPP 2020/09/24).

이와 같은 미국의 유화적 접근은 캄보디아에 대한 제재와 압박이 중국에 대한 캄보디아의 의존도를 심화시키고, 결과적으로 캄보디아에게 일방적인 친중 노선 외에는 선택의 여지가 없게 만들 뿐이라는 판단에 따른 것으로 풀이된다. 미국의 전략적 방향 선회가 계속 유지된다면 캄보디아의 입장에서는 결국 과도한 친중 정책에 수반되는 리스크가 제거된 셈이고, 기존의 친중 노선을 유지하면서도 전략적 유연성을 발휘해 미국과의 관계를 개선할 수 있는 여지가 주어지게 될 것이다. 훈 센 총리가 웨스터댐호 기항을 전격적으로 수용한 결정은 결과적으로 그러한 전략적 유연성을 발휘하는 계기가 되었다. 웨스터댐호 기항 허용과 관련해 폼페이오 국무장관이 훈 센 총리에게

감사의 뜻을 전했고, 미 하원의원으로부터도 감사의 서한이 전달되었다. 훈 센 총리는 즉각 답신을 통해 미국과의 관계 개선을 희망했다. 훈 센 총리는 중국과의 합동군사훈련 직후에도 지난 3년간 중단되었던 미국과의 합동군사훈련이 재개될 수도 있다고 언급하며 미국이 제공한 관계 개선의 기회를 놓치지 않았다(PPP 2020/ 03/30).

그러나 캄보디아의 민주주의와 인권 상황은 미국이 전략적으로 양보할 수 없는 사안이 발생할 경우 언제든지 다시 문제 제기하고 제재의 명분으로 삼을 수 있는 요소로 남아있다. 머피 대사는 이례적으로 껌 소카의 재판을 참관한 후 재판의 불공정성을 지적하며 껌 소카의 복권을 요구했는데, 어휘 선택에 신중을 기함으로써 관계 개선에 대한 의지도 함께 전달하는 메시지였다. 5월에는 껌 소카 자택을 방문해 면담하고 껌 소카와 훈 센 총리가 가졌던 조문 대담을 높이 평가함으로써 민주주의와 인권 문제가 소멸되지 않았음을 상기시키는 동시에 관계 개선에 대한 희망도 함께 표명하였다(KT 2020/05/21). 미 하원 의원 대표단이 1월에 캄보디아를 방문해서 양국 간 협력 강화 의지를 천명한 부분에서도 미국의 전략적 변화를 읽을 수 있었다. 그러나 동시에 인권과 민주주의 상황에 대한 우려를 전달하는 동시에 중국군의 캄보디아 주둔 가능성에 대한 설명을 요구함으로써 캄보디아 내 중국의 해군 기지 구축과 같은 사안은 타협의 대상이 될 수 없음을 분명히 밝혔다(KT 2020/01/23).

캄보디아 정부는 캄보디아 내 중국 해군 기지 건설 의혹에 대해 전혀 사실이 아니라고 강조했다(KT 2020/01/23), 훈 센 총리까지 나서서 띠어 반 국방장관이 독자적으로 중국 해군의 리엄(Ream) 항만 사용을 허가했다는 낭설이 있다고 소개하고 캄보디아 영토 내 어떤 외국군 기지도 허용되지 않을 것이라고 강조했다(KT 2020/06/02). 그럼에도 불구하고 중국의 해군 기지 설치 혹은 사용 의혹은 쉽게 풀리지 않았다. 특히 리엄 해군 기지에 2012년 미국의 원조로 세워

진 캄보디아 해양안보위원회 전략사무소 건물이 철거되었다는 사실이 알려지면서 의혹은 증폭되었다. 이를 공개한 미국의 전략국제문제연구소(CSIS)는 캄보디아와 중국의 비밀협약에 따라 기존의 건물을 이전하고 중국이 리엄 기지를 사용하기 위한 것이라는 주장을 펼쳤다. 캄보디아 정부는 전략사무소 운영을 강화하기 위해 입지 조건이 좋은 인근 지역으로 이전한 것이라며 중국 해군의 주둔 가능성에 대해서는 강력하게 부인했다(PPP 2020/10/05). 그러나 이미 2019년에 건물 수리를 미국에 요청한 후 미국이 요청을 수용하자 수리하지 않겠다고 회신하여 미국의 의혹을 샀던 이력이 있는 데다(정연식 2020: 82), 미국의 원조로 건립된 건물을 미국에 통보조차 하지 않은 채 허물었고 뒤늦게 사실을 인정함으로써 미국의 의혹을 사기에 충분했다. 훈 센 총리까지 진화에 나섰다. 캄보디아는 중국의 위성 국가가 아니며, 캄보디아의 헌법에 따라 외국군의 캄보디아 내 주둔은 불가능하다고 강조했지만(PPP 2020/10/07), 11월에 들어 리엄 기지 내 미국의 원조로 건조된 정비시설마저도 사전 협의 없이 철거되었다는 사실이 추가로 공개되면서 중국군 기지 문제는 재점화되었다. 미국은 이에 유감을 표명하고 캄보디아 정부의 외국군 주둔 불허 방침을 고수하기 바란다는 경고성 메시지를 전달했다(KT 2020/11/11).

한국과의 우호적 관계는 양자 2021년 2월 FTA 체결로 한 단계 더 격상되었다. 훈 센 총리는 서울에서 열린 천주평화연합 회의 참석을 위해 2월 3일부터 3일간 한국을 비공식 방문했다. 캄보디아 노동자 등 주재민 1,200명과 간담회를 가진 후 문재인 대통령, 정세균 총리와의 회담을 갖고 교류와 협력을 확대해나가는 데 뜻을 모았다(PPP 2020/02/07). 그리고 7월에 캄보디아-한국 FTA 협상이 시작되었다. 2019년 신남방정책의 일환으로 양국간 FTA 추진이 합의된 후 공동연구와 공청회를 거쳐 본격적인 협상이 개시되었다. 2019년 기준 한국의 대 캄보디아 수출액은 6.96억 달러였고 수입액은 3.35억



달러를 기록해 양국간 교역액이 처음으로 10억 달러를 넘어섰다(PPP 2020/06/16). 2월에는 한국과 FTA를 체결했다. 캄보디아는 전체 품목의 93.8%, 한국은 95.6%에 대해 관세가 철폐된다(PPP 2021/02/04). 이어서 9월에는 썬락 소콘 외교부 장관이 제10차 한-메콩 외교장관 회의에 참석해 전략적 동반자 관계로의 격상을 환영한다는 입장을 표명하고, 한국이 캄보디아에 지원한 30만 달러 상당의 코로나19 진단키트에 대해 사의를 표명했다(PPP 2020/09/30).

북한과의 관계에서는 정부 차원의 협력 혹은 대립 상황이 없는 가운데 캄보디아는 불법 체류 북한인 16명을 적발해 전원 추방 조치하였고 유엔의 북한 제재를 적극적으로 이행하는 차원에서 캄보디아 내 모든 북한 기업에 폐쇄 명령을 내렸다. 캄보디아 정부는 이미 2019년 말 캄보디아 내 북한 식당과 북한이 건설하고 운영하던 파노라마 박물관을 폐쇄한 바 있다. 이에 대한 북한의 공식적인 반응은 없었다(KT 2020/01/07). 캄보디아의 대외전략에서 북한이 갖는 가치는 중국의 특별한 주문이 없는 한 미미한 수준에 머무를 것으로 보인다.

북한에 대한 제재 동참에서 볼 수 있듯이 캄보디아는 유엔 외교에 적극적이다. 유엔은 유럽연합의 압박에 맞설 수 있는 기회를 제공하고, 세계 발전과 평화에 기여하는 국가 이미지를 생성하고 확산할 수 있는 영역이다. 1월에 캄보디아는 유엔평화유지군 184명을 레바논에 파견했다. 지난 14년간 캄보디아는 9개국에 연인원 6,557명의 평화유지군을 파견해오고 있으며 현재 4개국에 787명이 주둔하고 있다(PPP 2020/01/31, 2020/04/13). 5월에는 국가고문방지위원회 설치에 관한 법안이 국회를 통과했다. 지난 10여 년간 국내 정치적 상황으로 인해 진전이 없다가 유엔 고문방지협약 서명국으로서의 책임을 다해야 한다는 훈 센 총리의 의지가 표명된 후 마침내 정부로부터 독립된 국가고문방지위원회가 설치되었다(PPP 2020/05/20). 이어

서 자금세탁 및 테러자금 조달 방지 법안, 대량살상무기 확산을 위한 자금조달 방지법도 국회를 통과했다. 2019년 국제자금세탁방지기구(FATF)가 캄보디아를 경계 대상 국가로 지정한 데 이어 2020년 5월에 EU도 자금세탁 및 테러 자금조달 방지 위험 국가 12개국에 캄보디아를 포함시키자 서둘러 관련 법안을 통과시키며 국가 신인도 악화를 막기 위한 노력을 경주했다(PPP 2020/06/05).

베트남과의 관계에서는 인민당 정부의 아킬레스건이나 다름없는 국경 문제가 다시 불거졌다. 4월 칸달(Kandal) 주 국경 미합의 지역에 베트남군이 31개의 막사를 설치한 사실이 알려지자 캄보디아 외교부는 막사 철거를 공식적으로 요청하며 진화에 나섰다(KT 2020/05/22). 베트남은 코로나19 차단을 위한 용도로 설치한 임시 시설이며 조만간 철수할 것이라 회신했지만 일부만 철거한 후 나머지는 계속 유지했고, 일부는 심지어 콘크리트 구조물로 대체되기까지 했다(KT 2020/08/31). 연말에 이르러서야 베트남의 막사 철거가 완료되었다는 정부 발표가 있었다(PPP 2020/11/26).

베트남과의 국경 문제는 2019년 10월 훈 센 총리와 응우옌 쑤언 푹 총리가 양국 국경선 84%에 대해 합의하고 나머지 16% 지역에 대해서도 지속적으로 해결해나갈 것에 대해 합의한 바 있다. 그러나 국경 문제는 언제든지 양국의 적대적 정서를 터뜨릴 수 있는 도화선으로 늘 잠복해 있을 것이다. 라오스와의 국경 문제는 양국 정상회담을 통해 평화적 해결에 합의한 후 접경 지역 86%의 국경 지정에 양국이 합의했고, 2월 초 라오스 대통령이 캄보디아를 방문해 합의 내용을 확정했다(KT 2020/02/10).

## V. 맺음말

캄보디아는 EBA 지위 부분 철회와 코로나19라는 유례없는 이중 위기 속에서 2020년을 시작했다. 캄보디아 정부는 국가적 역량을 총동원하여 위기에 대응했다. 코로나19에 대해서는 과도하다고 할 정도로 과감하고 신속한 방역정책을 통해 연간 확진자 수를 400명 이내로 통제하는 성과를 얻었다. 확진자의 과반이 해외유입 외국인이고 사망자가 한 명도 발생하지 않은 점까지 고려하면 그야말로 경이로운 성적이다. 그러나 코로나19가 EBA 부분 철회와 결합해 가한 경제적 타격은 피할 수 없었다. 2020년 캄보디아 경제는 -3.1% 성장을 기록했다. 하지만 캄보디아의 취약한 산업구조 속에서 핵심 산업이 모두 큰 폭의 마이너스 성장을 했다는 점을 감안하면 예상보다 양호한 성적이다. 가용 자원을 총동원해 다양한 경제 지원책과 부양책을 집행함으로써 피해를 최소화한 결과다.

인민당 정부는 위기 상황을 돌파하는 역량을 과시하며 체제를 정당화하는 성과도 얻었다. 인민당 정부는 반대 세력을 억압하며 제도적으로 무력화하는 장치를 추가했고 위기 상황은 그러한 억압적 제도 구축에 명분을 제공했다. 위기 상황이 권위주의체제를 더욱 강화하는 결과를 낳은 것이다. 반면에 전 구국당 저항 세력은 분산되고 분열된 상태에서 대안과 희망을 제시하지 못하는 집단으로 전락하고 있다. EBA 부분 철회 확정과 함께 껌 소카 전 구국당 대표의 석방 가능성도 사라졌고, 최악의 경우 재판이 장기간 지연되거나 종결된 후에도 사면 복권이 되지 않는다면 껌 소카 대표가 저항 세력을 결집해 2023년 총선에 참여할 수 없게 된다. 전 구국당 세력은 구심점이 제거된 상태에서 이미 사분오열되고 있는 양상이다.

2017년 구국당 해산과 민주주의 파괴에 대한 정치경제적 비용은 2020년 EBA 부분 철회로 청구되었다. 공교롭게도 미증유의 코로나

19 위기와 겹치면서 인민당 정부가 감당할 수 없는 위기로 증폭될 수도 있는 상황이었지만 역으로 EBA 부분 철회로 인한 피해가 코로나19로 인한 피해와 희석되었고 인민당 정부가 기민한 대응으로 위기를 돌파하면서 오히려 인민당 정부의 계산과 선택에 부합하는 양상으로 전개되었다. 즉 인민당 정부가 EBA 부분 철회라는 비용을 시나브로 치러냄으로써 권위주의체제 유지에 따르는 정치경제적 부담이 제거된 것이다. 2020년 EBA 지위 부분 철회와 코로나19의 이중 위기는 결과적으로 캄보디아의 권위주의체제를 강화하는 기회로 작용했다.

〈참고문헌〉

- 정연식. 2019. “캄보디아 2018: 일당 독점 국가의 출현.” 『동남아시아연구』 29(2): 31-53.
- \_\_\_\_\_. 2020. “캄보디아 2019: 정치적 퇴행과 경제적 도전.” 『동남아시아연구』 30(1): 63-89.
- Chong, Terence. 2017. “The Politics behind Cambodia’s Embrace of China.” *ISEAS Perspective* 59: 1-7.
- Ciorciari, John D. 2020. “Cambodia in 2019: Backing Further into a Corner.” *Asian Survey* 60(1): 125-131.
- Khmer Times*. <<https://www.khmertimeskh.com/>>
- Morgenbesser, Lee. 2019. “Cambodia’s Transition to Hegemonic Authoritarianism.” *Journal of Democracy* 30(1): 158-171.
- \_\_\_\_\_. 2020. *The Rise of Sophisticated Authoritarianism in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Phnom Penh Post*. <<https://www.phnompenhpost.com/>>
- Un, Kheang. 2019. *Cambodia: Return to Authoritarianism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Un, Kheang and Jing Jing Luo. 2020 “Cambodia in 2019: Entrenching One-Party Rule and Asserting National Sovereignty in the Era of Shifting Global Geopolitics.” *Southeast Asian Affairs* 2020. ISEAS - Yusof Ishak Institute. 119-134.

(2021.04.13. 투고, 2021.04.13. 심사, 2021.04.26. 게재확정)

<Abstract>

## Cambodia in 2020: Getting through the Crisis

JEONG Yeonsik  
(Changwon National University)

Faced with the unprecedented and catastrophic dual crisis of the COVID-19 pandemic and EU's EBA withdrawal, Cambodia concentrated all efforts in 2020 to get through the dual crisis. Vigorous quarantine measures have managed to control the spread of the virus in Cambodia and various economic policies have deterred economic collapse. Although Cambodia's economy shrank by 3.1% in 2020, it is fair to judge that Cambodia fared well given the catastrophic performance of the major industries. Cambodia's hegemonic authoritarianism has been strengthened and sophisticated leaving little space for political opponents. EU's sanction was activated but not enough to pull out political changes in Cambodia. With China's unconditional support, Cambodia has survived the international pressure and the odds for the restoration of democracy in Cambodia seem to have further dwindled.

**Key Words:** Cambodia, Cambodian People's Party, hegemonic authoritarianism, Hun Sen, Kem Sokha, EBA(Everything But Arms), COVID-19