

## 캄보디아의 2018년 총선: 캄보디아구국당 해산과 퇴행적 선거권위주의\*

정 연 식\*\*

### 국문초록

2018년 캄보디아 총선에서 집권당인 캄보디아인민당이 76.78%를 득표하며 하원 125석 전체를 석권했다. 총선 전 강제 해산되어 선거에 참여할 수 없었던 캄보디아구국당은 선거 거부 운동으로 저항했고 캄보디아인민당은 투표 독려로 대응했다. 그 결과 2018년 총선은 투표율로써 선거의 정당성을 심판하는 선거가 되었는데, 투표율 82.89%는 캄보디아인민당에게 승리와 함께 선거의 정당성을 희석하는 성과도 제공했다. 캄보디아구국당 지지층의 표는 분산되었다. 약 60만 표의 무효표는 캄보디아인민당에 대한 반대를 의미하지만, 그 두 배의 유권자들이 캄보디아인민당 지지로 선회함으로써 전체 결과를 부정하기에는 부족했다.

2013년 총선에서 정권교체의 위기를 경험한 캄보디아인민당은 안정적인 선거 승리와 정권 연장을 위해 총선 전 캄보디아구국당을 강제 해산하여 2018년 총선에서 경쟁을 제거하였다. 역대 총선을 통해 패권적 선거권위주의에서 경쟁적 선거권위주의로의 점진적 이행 궤적을 그리던 캄보디아의 정치체제는 2018년 총선을 통해 다시 패권적 선거권위주의로 퇴행하였다.

**주제어:** 캄보디아, 2018년 총선, 캄보디아인민당, 캄보디아구국당, 선거권위주의

\* 이 논문은 2017-2018년도 창원대학교 자율연구과제 연구비 지원으로 수행된 연구 결과임.

\*\* 창원대학교 국제관계학과 교수

## I. 들어가는 글

2018년 7월 29일 캄보디아에서 제6대 총선이 실시되었다. 선거결과는 집권당인 캄보디아인민당(Cambodian People's Party, 이하 인민당)의 일방적인 승리였다. 인민당은 76.78%의 압도적인 득표율로 하원 125석 전체를 석권하며 정권 연장에 성공했다. 하지만 이번 총선은 2017년 11월 실질적으로 유일한 경쟁 정당이었던 캄보디아구국당(Cambodian National Rescue Party, 이하 구국당)이 강제 해산된 후 선거에 참여할 수 없었기에 ‘영터리 선거’라는 비판을 피할 수 없었고, 특히 하원 의석 125석 석권으로 의회를 하나의 정당이 독점하는 유례없는 결과를 낳았다. 경쟁 정당을 제거하고 인민당 일당 국회가 탄생한 것이다. 인민당이 역대 최고 득표율을 기록한 이유는 무엇인가? 구국당이 해산됨으로써 얻은 결과인가? 아니면 구국당이 해산되지 않았더라도 얻을 수 있었던 결과인가? 캄보디아의 유권자들이 인민당에게 구국당 해체의 책임을 묻는 대신 지지를 보낸 이유는 무엇인가? 선거가 제공하는 합법성이 크게 훼손됨에도 불구하고 인민당이 구국당을 제거한 이유는 무엇인가?

이와 함께 제기되는 질문은 구국당 해산과 총선 결과가 캄보디아 정치체제의 성격에 미친 영향이다. 캄보디아의 정치체제는 그동안 선거권위주의(electoral authoritarianism) 체제로 규정되어 왔다. 체제 변화의 측면에서 서술하자면 1993년 첫 총선 이후 선거의 공정성이 꾸준히 개선되며 캄보디아의 정치체제는 패권적 선거권위주의에서 경쟁적 선거권위주의로 이행하는 궤적을 그려왔다. 특히 2013년 총선에서는 비록 실현되지는 않았지만 ‘선거를 통한 민주화’가 가능한 경쟁적 선거권위주의의 성격이 강화되었다(정연식 2008, 2015). 그러나 2018년 총선은 구국당을 해산하여 경쟁을 제거함으로써 이행의 방향을 역전시켰다. 그렇다면 퇴행의 폭은 어느 정도인가? 선거

권위주의는 캄보디아의 정치체제를 이해하는 데 여전히 유용하고 적절한 개념인가? 향후 캄보디아에서 선거는 어떤 의미를 담게 될 것인가? 이 논문은 2018년 총선 분석을 통해 이 질문들에 대해 답하고자 한다.

## II. 캄보디아구국당 해산과 2017년 지방선거

2018년 총선의 관심은 역설적이게도 강제 해산되어 총선에 참여할 수 없었던 캄보디아구국당에 집중되었다. 구국당 해산은 법안 상정 시 여야 간 합의를 의무화하는 국회 운영규정을 인민당이 2017년 1월 말에 일방적으로 폐지하면서 시작된다. 인민당은 바뀐 운영규정을 근거로 2월 초 정당법 개정안을 단독으로 상정하고 의결한다. 새 정당법의 핵심은 “중대한 범죄를 행한 자는 정당의 당직을 맡을 수 없으며 이를 위반한 정당은 해산한다”는 조항에 있다. ‘중대한 범죄’는 ‘국가의 통일을 저해하는 행위’ ‘국가안보에 영향을 미치는 행위’ ‘민주주의를 훼손하는 행위’ 등으로 규정되었는데(Phnom Penh Post [이하 PPP], 2017/02/13), 구국당은 정당법 개정의 목적이 ‘중대한 범죄’에 해당하는 혐의로 기소상태에 있는 구국당의 삼랑시(Sam Rainsy) 대표를 제거하는 데 있는 것으로 해석했다. 6월 지방선거를 앞둔 시점에서 당장 당이 해산되는 최악의 사태는 막아야 한다는 판단 아래 망명 중이던 삼랑시는 당 대표직을 사임했고 구국당은 껌소카(Kem Sokha) 부대표를 대표로 선출했다.

그러나 새 정당법은 궁극적으로 구국당 해산을 목표로 한 것으로서 2017년 6월의 지방선거 이후 본격적으로 전개된다. 캄보디아의 지방선거는 1년 후 치러지는 총선의 전초전이다. 지방선거 결과는 2013년 총선 결과와 크게 다르지 않았다. 인민당에 대한 지지가 소

폭 증가하고 구국당에 대한 지지가 소폭 감소했으나 전체적으로 구국당과 함께 유권자를 양분하고 있는 구도에는 큰 변화가 없었다(정연식 2018). 하지만 2012년 지방선거와 비교하면 인민당에 대한 지지가 큰 폭으로 감소했고 인민당에게 유리하게 작동하는 지방선거의 속성을 고려하면(Sullivan 2016: 163) 2013년 총선 결과와 비교하더라도 인민당에 대한 지지는 실질적으로 감소한 것으로 해석할 수 있다. 어느 쪽으로 해석하더라도 인민당의 입장에서는 정권교체의 위기를 절실히 체감했던 2013년 총선이 2018년 총선에서 재현될 가능성이 크다고 볼 수밖에 없는 결과였다. 인민당은 결국 총선 승리를 보장하기 위한 수단으로 구국당 해산을 선택한 것으로 풀이된다. 지방선거 직후 인민당은 정당법을 다시 개정해 ‘중대한 범죄’를 일반 범죄로 확대했다. 언제든지 구국당을 해산할 수 있는 법적 장치를 완비한 것이다.

[표1] 캄보디아인민당과 캄보디아구국당의 득표율 2008~2018 (%)

연도	캄보디아인민당	캄보디아구국당
2008년	58.11	28.53*
2012년	61.67	30.58*
2013년	48.83	44.46
2017년	50.76	43.83

\*삼량시당 득표율+인민당 득표율

출처: National Election Committee (<https://www.ncelect.org.kh>)

9월 인민당 정부는 껌소카 구국당 대표를 미국과 공모하여 국기를 전복하려 했다는 혐의로 전격 구속한 후 반역죄로 기소했다. 껌소카에 대한 공판이 시작되기도 전 인민당이 대법원에 구국당 해산 심판을 청구하자 대법원은 신속히 새 정당법에 의거해 구국당 해산을 선

고했다. 이어서 구국당 소속 정치인 118명에 대해 5년간 정치활동이 금지되었다. 동시에 구국당 의원들이 체포될 것이라는 소문이 퍼지면서 소속 의원 55명 가운데 30여 명이 급히 국외로 도피했다. 구국당은 법적으로 해산되었을 뿐만 아니라 실질적으로도 와해되고 말았다. 인민당 정부는 이처럼 구국당 정치인들의 활동을 원천적으로 봉쇄하고 구국당 당사 건물 전체를 압류함으로써 재창당의 가능성을 완전히 차단했다(PPP 18/02/28).

구국당 해산 선고 직전에는 의석 재배분을 위한 선거법이 서둘러 개정되었다. 대법원의 해산 선고 직후 선관위는 개정된 선거법을 적용해 구국당 몫의 하원 의석 55석을 재분배했다. 2013년 총선 득표율에 따라 훈신뻏(FUNCINPEC)에 41석, 캄보디아민족당(Cambodian Nationality Party)에 2석, 크메르경제개발당(Khmer Economic Development Party)에 1석, 배분을 거부한 민주동맹당(League for Democracy Party)와 크메르빈곤퇴치당(Khmer Anti-Poverty Party) 몫의 11석은 인민당에 배정하였다. 41석을 배정받은 훈신뻏의 2013년 총선 득표율은 3.66%에 불과하다. 2017년 지방선거 결과 구국당이 획득한 지방의회 의석도 재분배되었는데, 인민당은 5,007석 중 4,548석을 이양받아 지방의회 의석을 11,501석으로 늘렸다. 인민당의 지방의회 독점은 총선에서 인민당에게 더욱 유리한 환경을 제공하게 된다.

지금까지 살펴본 구국당 해산 과정은 구국당 해산이 총선 승리를 보장하기 위해 인민당 정부가 치밀하게 기획하고 집행한 결과물임을 방증한다. 왜 인민당은 엄청난 비용이 예상되는 구국당 해산이라는 선택을 한 것일까? 선거에서 경쟁이 제공하는 편익, 즉 합법성과 정통성은 그 가치가 아무리 크다 하더라도 선거에서의 승리 그 자체를 능가하지 않는다. 권위주의 정권에게 선거 패배는 엄청난 대가를 요구하기 때문에 선거 부정을 포함해 모든 수단을 동원해서라도 선

거에서 승리하는 것이 절대적인 과제가 된다(Bunce and Wolchik 2009: 256-57). 그러나 선거란 본디 위험한 게임이며 특히 경쟁은 선거의 불확실성을 증가시키는 주범이다. 따라서 모든 수단을 동원하고도 승리를 자신할 수 없을 때 권위주의 정권이 취할 수 있는 마지막 수단은 선거 취소, 선거결과 조작, 경쟁 제거 혹은 최소화다. 이 가운데 예상되는 저항의 세기가 비교적 작은 것이 경쟁을 제거하거나 최소화하는 것이라 할 수 있다. 요컨대 인민당은 구국당을 제거하더라도 구국당 지지자들의 저항이 감당할 수 없을 정도로 격렬하지는 않을 것이라는 판단 아래 정권교체의 위기를 가까스로 넘겼던 2013년 총선 상황이 반복되는 것을 막기 위해 구국당을 제거한 것이다.

### Ⅲ. 총선 과정과 결과

#### 1. 선거의 구도

7월 29일 총선이 실시되었다. 캄보디아의 선거제도는 25개 선거구에서 득표율에 따라 동트(D'Hondt) 방식으로 125석을 배분하는 비례대표제다. 인민당을 포함해 20개 정당이 참여했고 6,956,900명이 투표했다. 이번 총선의 특징 가운데 하나는 예년과 달리, 특히 삼랑시의 귀국을 계기로 선거 열기가 최고조에 달했던 2013년과 대조적으로 차분하고 조용하게 진행되었다는 점이다. 인민당의 일방적인 승리가 예상되면서 선거에 대한 유권자들의 관심이 크지 않았고, 인민당을 제외한 정당들은 대규모 선거운동을 장기간 수행할 자원이 없었기 때문이다. 20개 정당 중 11개 정당이 선거 유세를 한 것으로 선관위가 보고했는데, 실제로 인민당 외에는 선거 유세가 거의 없었

고 인민당조차도 선거운동 기간 중 첫날과 마지막 날 외에는 선거 유세의 규모와 횟수를 대폭 줄였다(PPP 2018/07/09).

4월 초 프랑스에 망명 중인 삼랑시 전 대표가 구국당 지지자들에게 선거를 거부해 인민당을 심판할 것을 주문하고 나서면서 선거의 성격에 변화가 일어났다. 캄보디아구국운동(Cambodian National Rescue Movement)으로 명칭을 바꾼 구국당 인사들은 SNS와 전단지 등을 이용해 ‘깨끗한 손가락’ 캠페인을 전개했다. 캄보디아에서는 투표 직후 쉽게 지워지지 않는 잉크를 오른손 검지에 찍기 때문에 ‘깨끗한 손가락’은 투표를 하지 않았다는 의미가 된다. 선거 거부 운동은 구국당이 실질적으로 선거에 참여하는 효과를 낳았다. 즉 2017년 지방 선거 혹은 2013년 총선 투표율 대비 감소분을 구국당에 대한 지지 혹은 인민당에 대한 반대로 해석할 수 있는 것이다. 인민당이 선거에서 승리한다 하더라도 만약 투표율이 50% 이하로 내려간다면 그것은 곧 인민당의 패배를 의미하게 되고 국회와 정부는 대표성과 정통성을 상실하게 된다. 이후 인민당의 선거운동은 ‘깨끗한 손가락’ 캠페인을 무력화하는 데 집중되었다. 선거 거부는 민주주의를 부정하는 행위일 뿐만 아니라 국가에 대한 반역이나 다름없다는 메시지가 모든 매체를 도배했다. 경찰은 선거 거부 운동이 선거법 위반임을 공지한 후 단속에 나섰고, 통신사들은 일제히 투표 독려 메시지를 전송했다(PPP 2018/06/21). 교육부는 전 대학에 선거일 전후로 3일간 휴교를 지시했고, 급기야 시하무니(Sihamoni) 국왕까지 나서서 투표 독려 메시지를 발표했다(PPP 2018/06/27). 구국운동은 국왕에게 선거 거부에 동참해줄 것을 호소하는 한편 국왕에게는 투표권이 없음에도 불구하고 ‘국왕께서 투표하지 않을 것이니 우리 모두 국왕을 따르자’는 메시지를 퍼뜨리기까지 했다(PPP 2018/07/18). 이처럼 양측 모두 국왕을 끌어들이기 만큼 2018년 총선은 투표 거부 대 투표 독려의 대결로 전환되었고, 득표율이 아니라 투표율이 승패를 결정

하는 기이한 선거가 되었다.

## 2. 구국당의 패착과 인민당의 승리

구국당의 기대와는 달리 선거결과는 인민당의 일방적인 승리였다. ‘깨끗한 손가락’ 캠페인에도 불구하고 투표율은 82.89%를 기록했을 뿐만 아니라 인민당은 76.78%의 득표율로 하원 의석 125석 전체를 석권했다. 특히 투표율은 2013년 총선의 투표율 69.61%보다 10%포인트 이상 증가하여 구국운동의 선거 거부 전략을 무색하게 만들었다. 구국운동은 조작 가능성을 제기하며 선거결과를 부정했지만 근거는 제시할 수 없었다. 설령 조작이 있었다 하더라도 주요 선거감시기구들이 모두 선거감시를 거부했기 때문에 확인할 방법도 없다. 82.89%의 투표율은 역대 총선 투표율과 비교해 비정상적으로 높은 것이 아니며 구국당이 마지막으로 참여했던 2017년 지방선거 투표율 90.37%에 비하면 오히려 감소한 수치다.

[표2] 캄보디아 역대 총선 투표율 (%)

1993	1998	2003	2008	2013	2018
89.56	93.74	83.21	75.2	69.61	82.89

출처: National Election Committee (<https://www.ncelect.org.kh>)

높은 투표율의 일차적 원인은 손가락 잉크에서 찾을 수 있다. 캄보디아에서는 투표 직후 1주일가량 지워지지 않는 특수 잉크를 오른손 검지에 찍는데, 이 제도는 본디 다중 투표를 막기 위해 도입된 제도다. 하지만 이번 총선에는 투표 여부를 한눈에 손쉽게 가려내는 장치가 되었다. 선거가 인민당의 투표 독려 대 구국운동의 투표 거부 구도로 전환되자 사람들의 시선은 손가락으로 집중되었다. 손가락에



잉크가 없는 사람은 구국당 지지자로 단정할 수 있게 되었기 때문이다. 비밀투표의 원칙이 무너진 셈이다. 오전에 한산했던 투표소는 오후가 되자 붐비기 시작했다. 인민당이 손가락에 잉크를 찍지 않는 것은 국가에 대한 반역이라고 규정했던 터라 인민당을 지지하지 않는 유권자들도 보복이나 불이익을 우려해 투표소로 갈 수밖에 없는 상황이 연출된 것이다. 구국운동의 ‘깨끗한 손가락’ 캠페인은 한마디로 완전한 패착이었다.

잠정 집계결과가 발표되자 정작 주목을 받은 것은 거의 60만 표에 달하는 무효표였다. 무효표는 인민당에 반대하는 유권자들이 부득이하게 투표는 하되 무효표를 던지는 ‘약자의 무기’였다. 이전 선거에서 무효표가 평균적으로 10만 표 내외였다는 점을 고려하면 이는 인민당에 대한 반대 의사를 밝힌 유권자가 최소 50만 명에 달한다는 뜻이다. 구국당 해산에 적극적인 반대 의사를 표현한 것으로도 해석할 수 있다. 구국운동이 선거 거부 대신 무효표 전략을 호소했다면 그 수가 더 늘어났을 가능성도 없지 않다. 그러나 각도를 달리해서 보면 인민당에 대해 적극적으로 반대 의사를 표현한 유권자들이 60만 명에 불과하다는 해석 또한 가능하다. 60만 표가 결코 적은 수는 아니지만 구국당이 기대했던 것처럼 이번 총선이 구국당 해산의 책임을 물어 인민당을 징벌했다고 평가하기에는 충분하지 않다. 480여만 명의 유권자들이 인민당을 지지했기 때문이다.

[표3] 정당별 득표율 2013~2018

정당	득표	2013년 총선	2017년 지선	2018년 총선
캄보디아인민당	득표수	3,235,969	3,540,056	4,875,189
	득표율	48.83%	50.76%	76.78%
캄보디아구국당	득표수	2,946,176	3,056,824	596,775
	득표율	44.46%	43.83%	8.59%*

\*무효표 수÷전체 투표수

출처: National Election Committee (<https://www.necelect.org.kh>)

무효표 8.59%를 구국당이 득표한 것으로 가정하면 구국당 득표율은 2013년 총선과 2017년 지방선거에서 얻었던 44.46%와 43.83%의 20% 수준으로 감소한 것으로 해석할 수 있다. 반면 인민당의 득표율 76.78%는 2013년 총선과 2017년 지방선거에서 기록했던 48.83%와 50.76%에서 50% 포인트 이상 증가한 결과다. 50% 내외의 인민당 지지층을 상수로 잡으면 지난 총선과 지방선거에서 구국당을 지지했던 유권자들 가운데 백만 명 이상이 인민당에 표를 준 것이다. 이들이 모두 적극적인 인민당 지지자로 선회한 것으로 해석할 수는 없다 하더라도 적극적인 반대 의사를 표현한 것이 아님은 분명하다.

### 3. 결과 분석

인민당의 득표율이 큰 폭으로 증가한 이유는 무엇일까? 우선 밴드 왜건 효과를 지목할 수 있다. 즉 인민당의 승리가 확정적인 상황에서 승자가 될 인민당을 선택하는 편승 심리가 중간지대의 부동층에서 작동한 것으로 볼 수 있다. 편승 심리가 작동하기 위해서는 우선 인민당에 대한 거부감이 크지 않아야 하고 지지의 명분과 논리를 찾을 수 있어야 한다. 필요한 명분과 논리는 인민당이 충분히 제공하고 있었다. 인민당의 선거전략은 평화와 안정을 보장하는 인민당 대 분열과 혼란을 조장하는 반대세력의 이분법적 구도 속에서 경제성장을 비롯한 인민당의 업적과 시혜성 정책 공약을 제시하는 것이었다. 확고한 인민당 반대자가 아니라면 이와 같은 인민당의 논리를 수용하는 것도 어렵지 않다. 아울러 인민당이 조장하는 공포 분위기 또한 인민당 지지를 견인하는 요인이었다. 인민당 정부는 구국당을 캄보디아에 적대적인 외부 세력과 결탁해 국가 전복을 꾀하고 끊임없이 ‘색깔 혁명’(color revolution)을 획책하는 집단으로 규정하고 이들을 반드시 척결하겠다는 메시지를 끊임없이 반복했다. 심지어 인민당이

재집권에 실패하면 유혈 내전이 불가피할 것이라는 노골적인 협박도 서슴지 않았다(정연식 2018, 128). 크메르루즈 시대가 남긴 기억의 공포를 소환해 구국당 해체를 정당화하고 그에 대한 책임을 오히려 업적으로 둔갑시킨 것이다.

인민당 지지에 편승 가능한 부동층의 규모는 역대 총선의 야당 득표율을 통해 추정해볼 수 있다. [표4]에서 볼 수 있듯이 2013년 총선에서 구국당이 기록한 44.46%는 삼랑시당과 인권당이 구국당으로 합당하기 이전에 참여한 2008년 총선에서 각각 얻었던 21.91%와 6.62%를 더한 28.53% 대비 15.92% 증가한 결과다. 15.92%는 인민당과 왕당과 정당의 감소분인 9.28%와 7.01%를 더한 16.29%와 수렴한다. 15.92% 증가분은 삼랑시당과 인권당의 극적인 통합 효과와 더불어 선거 직전 삼랑시의 귀국으로 정권교체의 가능성이 체감되던 상황이 이끌어낸 결과로 해석할 수 있다(정연식 2015, 102). 구국당의 주축이라고 할 수 있는 삼랑시당이 1998년 총선에 처음으로 등장했을 때 얻은 득표율 14.27%와 2003년 총선에서 얻은 21.87%는 전적으로 훈신뻬에서 이동한 것으로 보아도 무방하다. 그 이유는 같은 기간 인민당의 득표율 또한 증가했기 때문이다. 2008년 총선에서 훈신뻬가 분열한 후 왕당과 득표율이 10% 감소하지만 삼랑시당의 득표율은 증가하지 않고 신생 정당인 인권당이 6.62%를 얻었다. 따라서 삼랑시당이 확보한 핵심 지지층은 20% 수준으로 볼 수 있는데, 거의 모두 삼랑시가 소속되어 있던 훈신뻬 지지자들이었다. 왕실 정당 훈신뻬에 내재한 비민주적 속성을 고려하면 이들의 정치적 선택에 있어서 민주주의와 인권이 최우선적 기준이 아닐 가능성이 크다. 그렇다면 인민당 정부의 비민주적 성격은 인민당을 거부해야 할 만큼 중대한 결격사유가 되지 않을 수 있다. 지지하던 정당과 지도자들이 사라졌지만 선택은 해야 하는 상황에서 이들은 인민당을 선택한 것이다. 이에 반해 민주주의적 가치를 중시하며 구국당 해산을 용인

할 수 없는 지지자들은 무효표라는 묘수를 선택했지만 8.59%는 이들이 구국당 지지층 내에서 차지하는 비중이 크지 않다는 것을 의미한다. 인권당 대표였던 껌소카 구국당 대표가 수감된 상태에 있었기 때문에 무효표 8.59%의 다수는 통합 전 인권당 지지층, 즉 인권당이 2008년 선거에서 얻었던 득표율 6.62%가 차지하는 것으로 추정할 수 있다.

[표4] 역대 총선 정당별 득표율 (%)

		1993	1998	2003	2008	2013	2018
인민당		38.23	41.42	47.35	58.11	48.83	76.85
구국당	삼랑시당	/	14.27	21.87	21.91	44.46	(8.59)
	인권당	/	/	/	6.62		
훈신뻬	훈신뻬	45.47	31.71	20.75	5.05	3.66	5.89
	라나룻당	/	/	/	5.62		
기타(정당 수)		16.3 (18)	12.7 (33)	10.03 (19)	2.69 (6)	3.06 (5)	17.28 (18)

출처: National Election Committee (<https://www.necelect.org.kh>)

무효표 비율과 함께 인민당을 제외한 정당들의 득표율도 주목할 만하다. 1993년 첫 총선에 20개 정당이 참여한 이후 33개 정당이 참여했던 1998년 총선을 정점으로 참여 정당 수가 점차 줄어들어 2013년 총선에는 단 8개의 정당이 참여했는데 이번 총선에서 다시 20개로 급증했다. 이 증감현상에 대해서는 연구된 바가 없어 명쾌한 해석을 제시하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 주목을 끄는 한 가지 사실은 군소 정당들의 득표율이 역대 총선 중 가장 높다는 사실이다. 인민당과 훈신뻬를 제외한 18개 정당이 모두 더해 17.28%를 득표했는데, 3.06%에 불과했던 2013년 총선과 비교하면 증가 폭이 14.22%

에 달한다. 선거에 참여한 정당 수가 엇비슷해 직접적인 비교가 가능한 2003년 총선에서 19개의 군소 정당들이 얻었던 10.03%에 비해서도 상당히 증가한 수치다. 따라서 17.28%의 상당 부분은 잠재적인 구국당 지지자들 가운데 인민당을 거부하는 유권자들이 군소 정당을 선택한 결과일 것으로 추정할 수 있다.

정당의 수가 많을수록 표가 분산되는 현상은 일반적이다. 특히 구심적 정당이 부재한 경우에 원심력은 더욱 크게 작용한다. 19개 군소 정당들 가운데 어느 정당도 구국당을 대신해 구심점을 차지하지 못함으로써 표는 분산되었다. 인민당을 제외한 19개의 참여 정당 중 13개 정당이 신생 정당이었다. 훈신땃과 민주동맹당이 그나마 지명도가 있는 정당이지만 각각 5.89%와 4.86%를 얻어 2013년 총선 대비 각각 2.23%와 3.83% 증가하는 데 그쳤다. 나머지 정당들 가운데 주목할 만한 정당은 신생 정당인 크메르의지당(Khmer Will Party)이다. ‘구국당의 정신’이라 자칭하며 후보자의 60%가 구국당 출신이라는 점을 강조하고, 껌소카 전 구국당 대표 석방을 공약으로 제시했으나(PPP 2018/06/13) 3.35%를 득표하는 데 그쳤다. 이들 군소 정당들이 구국당을 대신할 수 있는 정당으로 유권자들의 선택을 받지 못한 것은 동원 가능한 자원과 능력이 턱없이 부족했기 때문이다. 예컨대 구국당의 후계자를 자처한 크메르의지당의 경우 선거운동 첫날 프놈펜에서 동원한 유세단 규모가 200명에 불과했고, 훈신땃과 민주동맹당을 제외한 다른 정당들은 선거 당일 투표소에 참관인 한 명도 배치할 수 없었다(PPP 2018/07/12). 이들 군소 정당들은 인민당과의 대결 구도를 만들어 존재감을 부각하는 데에도 실패했다. 풀뿌리민주당이 한차례 인민당을 비판한 경우를 제외하고는 모든 정당들이 인민당 정부에 대해서 침묵했다. 사실 2013년 총선에서 구국당이 약진할 수 있었던 가장 큰 이유는 베트남과의 국경문제, 베트남인 불법 체류자 문제 등을 쟁점화하여 뿌리 깊은 반베트남 정서에 호소했기

때문이었다(정연식 2015: 106-108). 하지만 2018년 총선에서 그 어떤 정당도 인민당의 아킬레스나 다름없는 베트남을 공개적으로 언급하지 않았다(PPP 18/06/25). 군소 정당들은 들러리 정당이 되는 데 그치고 말았다.

구국당이 배제된 2018년 총선에서 잠재적 구국당 지지자들은 무효표, 군소 정당, 인민당으로 분산되었다. 구국운동의 선거 거부 운동은 지지층의 분산을 막는 데 실패했고, 구국당 지지층을 결집하고 흡수할 수 있는 대안 정당도 등장하지 않았다. 분산된 표 가운데 가장 큰 몫은 인민당이 차지했다. 인민당 지지로 선회한 유권자들에게 인민당이 차선책이었다 하더라도 인민당으로서는 큰 성과가 아닐 수 없다. 인민당에게 구국당 강제 해산은 국내외의 비판과 저항을 봉쇄해야 하고, 최악의 경우에는 국제사회의 제재라는 비용까지 치러야 하는 위험한 선택이었다. 그러나 합법적으로 정권 연장에 성공했을 뿐 아니라 높은 투표율과 압도적인 득표율까지 수확함으로써 그 위험한 선택은 편익이 극대화된 결과를 낳았다. 선거결과 발표 후 삼랑시 구국운동 대표가 ‘엥터리 선거’로 선출된 ‘가짜 정부’라 비난하자 인민당은 합법적 선거를 통한 국민의 선택을 부정하는 망언이라 일축했다(PPP 2018/08/06). 이와 같은 인민당의 자신감은 2018년 총선이 인민당에게 제공한 절차적 합법성을 근거로 하고 있다.

#### IV. 경쟁적 선거권위주의에서 패권적 선거권위주의로

선거를 통해 획득한 형식적 합법성이 인민당 정권의 권위주의적 속성을 희석하지는 않는다. 프리덤하우스(Freedom House)가 평가하는 2018년 자유 지수에서 캄보디아는 207개국 중 비자유 국가 57개

국에 포함되었고, 국경없는기자회(RSA)의 언론자유 지수에서는 45.9점으로 180개국 중 142위로 평가되었다. 언론과 표현의 자유, 집회와 결사의 자유에 대한 억압은 선거를 앞둔 시점에서 더욱 강화되었다. 인민당 정부는 비판적인 인사들에 대해 명예훼손과 허위사실 유포 등으로 고소 고발하거나 기소하는 방식으로 언론과 시민사회를 위축시키고 자기검열을 강제해왔다. 베트남 관련 문제를 집요하게 제기하며 훈센 총리와 인민당 정부를 비판하던 정치평론가 껀레이(Kem Rey)는 백주에 피살되었고, 정치평론가 김속(Kim Sok)에게는 명예훼손 혐의로 징역 18개월 실형이 선고되었다. 이처럼 구속수감되어 있는 정치인, 시민사회운동가, 언론인들의 수는 20여 명에 달했다. 비판적 영문 일간지 캄보디아데일리(Cambodia Daily)는 그동안 일반적 관행에 따라 납부하지 않았던 직원들의 소득세 6백만 달러 추징에 자진 폐간하였고, 프놈펜포스트(Phnom Penh Post)는 훈센 총리와 친분이 있는 말레이시아 자본에 매각된 후 편집국장을 해고했다. 정부는 자유아시아방송(Radio Free Asia) 프놈펜 지국을 강제 폐쇄한 후 외국인 직원을 강제 추방하는 한편 내국인 직원을 구속했고, 미국의 소리 방송(Voice of America) 프로그램을 송출한 라디오방송국 19개를 강제 폐쇄했다.

캄보디아의 정치체제에 대해 그동안 선거권위주의(electoral authoritarianism)가 적합한 개념으로 적용되어왔다(Heder 2005; Hughes 2009; 정연식 2009, 2015). 선거권위주의는 “주기적으로 선거를 치르되 자유와 공정이라는 민주주의 원칙이 체계적으로 훼손되어 권위주의적 통치 수단으로 이용되는” 정치체제를 지칭한다(Schedler 2006, 7). 선거권위주의 개념이 제공하는 이론적 가치는 아예 선거를 치르지 않거나 선거를 치르더라도 단순한 요식행위에 불과한 권위주의체제와 달리 선거권위주의체제의 선거는 비록 집권세력의 승리를 보장하기 위한 장치들이 다양한 수준에서 동원되면

서 선거의 공정성은 담보되지 않지만, 그럼에도 불구하고 유의미한 정치적 기능을 수행한다는 점이다. 권위주의 정권이 주기적으로 선거를 실시하는 것은 민주주의라는 외피와 함께 최소한의 형식적 합법성을 획득하기 위함이다. 그렇기에 경쟁의 수준이 낮은 패권적 선거권위주의에서도 주기적으로 반복되는 선거는 선거 과정과 결과를 통해 유권자들의 요구와 정치적 의사를 표출하고, 안정적인 지지율을 통해 합법성과 정통성을 확보하고자 하는 집권세력으로부터 유권자들의 요구에 대한 반응성(responsiveness)과 책임성(responsibility)을 제고하는 효과를 발휘할 수 있다. 경쟁적 선거권위주의, 즉 선거에서 경쟁의 수준이 비교적 높은 경우에는 선거를 반복하는 과정에서 도전 세력이 결집하고 성장하는 결과로 이어질 수도 있으며, 궁극적으로 체제 변화의 동력을 축적해나가게 된다(Levitsky and Way 2002; Lindberg 2009). 요컨대 선거권위주의 개념의 효용성은 선거가 유도하는 권위주의 체제의 내적 변화와 체제 변화의 동력과 방향성에 초점을 두는 데 있다. 한 가지 유의해야 할 점은 선거권위주의에서 체제 변화의 방향성이 민주주의 쪽으로 고정되어 있지 않다는 점이다. 즉 패권적 권위주의에서 경쟁적 권위주의로, 나아가 민주주의로 진행할 수도 있지만, 다시 패권적 권위주의로 후퇴할 수도 있고 심지어 권위주의로 퇴행할 수도 있다는 것이다(Rocssler and Howard 2009; Morgenbesser 2017). 권위주의적 집권세력이 점증하는 체제 변화의 가능성에 적극적으로 대응해 선거에서 경쟁의 수준을 낮추거나 아예 경쟁을 제거할 수 있기 때문이다.

그동안 캄보디아의 정치체제에 대해 선거권위주의 개념을 적용한 것은 주기적인 선거가 체제 내에 형성하는 변화의 역동성을 적확히 파악하는 데 효용적이었기 때문이다. 1993년 첫 총선 이후 주기적인 선거가 반복되면서 도전 세력의 규모와 역량은 성장하고 결집했고, 인민당 정부의 반응성도 제고되었다. 특히 2013년 총선에서 ‘선거를



통한 민주화'를 기대할 수 있는 정도의 경쟁이 펼쳐지면서 캄보디아는 경쟁적 선거권위주의로 규정되기에 모자람이 없었다(정연식 2015; Sullivan 2016). 그러나 2018년 총선에서 인민당 정부는 구국당을 해산하고 경쟁을 제거함으로써 캄보디아 정치체제를 이행 방향을 역전시켰다. 선거권위주의는 여전히 캄보디아의 정치체제를 설명하는 유용한 개념으로 적용될 수 있을까? 아니면 선거가 체제에 아무런 영향도 미치지 못하는 권위주의로까지 퇴행한 것일까?

이 질문에 대한 답은 선거권위주의의 개념상 권위주의적 속성의 강도가 아니라 집권세력이 선거에 투입하는 의미와 가치에서 찾아야 한다. 이와 관련해 2018년 총선에서 나타난 한 가지 특이한 사실은 최고 권력자 훈센 총리의 적극적인 참여다. 훈센 총리는 직접 선거 유세에 참여하지 않는 것이 그간의 불문율이었는데, 이번 총선에서는 선거운동 첫날과 마지막 날 인민당 유세에 직접 등장해 지지자들의 열렬한 환호를 받았다. 더욱 주목해야 할 부분은 훈센 총리가 직접 노동자들을 대상으로 구국당 해산을 정당화하고 인민당 지지를 호소했다는 사실이다. 언론 보도를 바탕으로 필자가 집계한 바로는 훈센 총리는 3월 1회, 4월 1회, 5월 2회, 6월 3회, 7월 2회, 총 6만 명의 의류봉제산업 노동자들을 만나 인민당 정부의 업적과 당위성을 홍보하는 한편 최저임금 인상을 약속했다. 약 70만 명에 이르는 의류봉제산업 노동자들은 구국당 지지 성향이 압도적인 것으로 간주되기 때문에 인민당의 취약한 부분을 훈센 총리가 직접 공략한 것이다. 노동자뿐만 아니라 대학생들도 설득 대상이었다. 훈센 총리는 주요 대학 졸업식을 순회하며 축사와 함께 인민당 정부를 지지해야 하는 이유를 역설했다(PPP 2018/05/23, 2018/06/07, 2018/06/27). 훈센 총리는 선거 후에도 노동자들과 만나는 행사를 이어갔다. 8월과 9월 네 차례 총 7만 명의 노동자들을 대상으로 연설하는 행사를 가졌다(PPP 2018/08/09, 2018/08/16, 2018/08/24, 2018/09/20). 이러한 이

례적 행보는 정통성을 얻고자 하는 훈센 총리의 의지를 반영한다고 풀이할 수 있다. 즉 선거가 제공하는 절차적 합법성에 더해 높은 지지율이 부여하는 정통성까지 얻고자 하는 것이다. 특히 이번 총선에서는 구국당 해산으로 인해 훼손된 절차적 합법성을 높은 지지율로 만회해야 할 필요성이 컸다. 인민당의 승리가 확정적인 상황임에도 불구하고 예전과 달리 훈센 총리가 노동자들과 대학생들을 설득하고자 나선 것은 이런 이유에서다.

이처럼 집권세력이 여전히 선거에 정치적 의미와 가치를 부여한다는 사실을 고려하면 캄보디아에서 선거는 경쟁을 최소화했음에도 불구하고 정부의 반응성과 책임성 등 체제의 성격에 영향을 미치는 변수로 유지될 것으로 보인다. 따라서 선거권위주의는 캄보디아의 정치체제를 설명하는 개념으로서 유효한 것으로 판단하고, 캄보디아는 경쟁의 수준이 높은 경쟁적 선거권위주의에서 경쟁을 최소화한 패권적 선거권위주의로 회귀한 것으로 파악하는 것이 적절하다고 하겠다.

## V. 선거가 끝나고 난 뒤

선거가 끝난 후 인민당 정부는 ‘협의회의’(Consultation Forum)를 상설기구로 설치하고 선거에 참여했던 19개 정당에게 참여를 요청했다. 공산당 독재체제로부터 차용한 이 제도는 국회 의석이 없는 정당들의 요구와 의견을 수용하고 반영하기 위한 것이지만 실상은 일당 지배의 비민주성을 가리기 위한 장치에 불과하다. 민주동맹당과 빈곤퇴치당을 제외한 17개 정당이 참여 의사를 밝혀 최소한의 형식은 갖추었지만 실제로 제 기능을 수행할 가능성은 없다.

협의회의 설치를 발표하던 날 예고 없이 정치평론가 김속(Kim

Sok)이 형집행정지로 석방되었다. 이튿날 장기간 복역 중이던 시민 운동가 뎀바니(Tep Vanny)도 석방되었고, 다음날에는 자유아시아방송 기자 2명이 석방되었다. 일주일 후에는 2013년 총선 후 폭력시위 혐의로 수감되어 있던 구국당 인사 14명이 석방되었고, 마침내 9월 초 껌소카 전 구국당 대표가 전격 석방되었다(실제로는 가택연금 상태에 있다). 그리고 9월 말 인권시민단체 아드훗(Adhoc) 소속 시민운동가 5명이 형집행정지로 석방되었다. 이로써 정치적인 이유로 수감되어 있던 인사들이 모두 석방되었다(PPP 2018/09/27). 인민당 정부는 이들을 석방해 정부에 대한 비판의 소지를 제거하고 비판 세력이 결집할 수 있는 여지를 차단하는 것이 낫다고 판단한 듯하다.

추가적인 설명을 위해서는 한 달에 걸쳐 진행된 석방 시리즈에서 석방의 근거가 사면이 아니라는 사실에 주목해야 한다. 사면은 국왕의 권한으로 통상적으로 총리가 제청하고 국왕이 사면하는 형식을 취해왔지만, 이번에는 모두 형집행정지 혹은 보석으로 전격 석방되었다. 이는 곧 훈센 총리가 내린 ‘자비로운’ 결정임을 의미한다(PPP 2018/08/29). 불교 문화에서 이상적인 군주는 백성에게는 한없이 자비로우면서도 악의 무리에게는 무자비한 존재다. 과거에 시하누크(Sihanouk) 국왕이 그랬듯 훈센 총리도 항상 이러한 불교 군주의 이미지에 자신을 투사한다(Jeong 2011). 훈센 총리는 선거 기간 중에는 자신을 크메르루즈라는 악의 무리를 제거한 해방자이자 구국당이라는 ‘역도’를 제압한 전사로 묘사하고(PPP 2018/05/01), 선거가 끝난 후에는 죄인들에게 은혜를 베푸는 자비로운 지도자로 다시 돌아온 것이다. 이러한 관점에서 보면 최저임금 인상, 교원 급여 인상, 사회보장 급여 인상, 유류세 인하와 같은 정책을 총리가 직접 발표하는 현상이 자연스럽게 설명되고, 훈센 총리가 직접 선거운동에 참여하면서까지 얻고자 했던 것은 자신과 같은 자비로운 지도자가 얻어야 마땅한 높은 지지율이었다고 해석할 수 있을 것이다.

## VI. 맺음말

2013년 총선에서 44.46%의 득표율로 인민당 정부를 위협했던 구국당은 2018년 총선을 앞두고 강제 해산되었다. 구국당은 선거 거부 운동으로 인민당에 맞섰지만 결과는 완패였다. 구국당의 투표 거부와 인민당의 투표 독려 구도로 치러진 2018년 총선은 82.89%의 투표율을 기록하며 인민당의 승리를 선언했다. 구국당은 낮은 투표율로 선거 자체의 정당성을 부정하려 했지만, 그 전략이 실패했을 때 오히려 선거의 정당성을 인정하는 결과를 초래한다는 사실을 인지하지 못했다. ‘깨끗한 손가락’ 캠페인이 성공할 수 없는 캄보디아의 현실도 고려하지 않았다. 결과적으로 인민당 정부는 절차적 합법성을 획득했다. 구국당이 사라진 상황에서 구국당 지지층의 표는 분산되었다. 약 60만에 달하는 표가 무효표 형태로 선거의 정당성을 부정하고 구국당 해산에 대해 저항했지만 인민당이 기록한 76.78%의 역대 최고 득표율을 부정하기에는 부족했다.

그러나 2018년 총선이 인민당에게 제공한 합법성은 형식 논리에 근거한 합법성이다. 유일한 경쟁 상대를 제거한 선거가 진정한 선거로 인정될 수 없다. 선거 이후 미국, 유럽연합, 호주는 선거 연기와 구국당의 복원을 요구했다. 선거가 예정대로 진행되자 미국은 총선 직전 하원에서 캄보디아에 제재를 가하는 ‘캄보디아 민주화 법안’을 통과시켰고, 유럽연합은 선거 후 캄보디아의 EBA(무기를 제외한 모든 상품 수출에 대한 관세 특혜) 지위 조정을 통한 제재를 검토 중이다. 하지만 미국이 가하는 제재는 미미한 수준이며 유럽연합의 제재가 어떤 수준에서 실행될지 미지수다. 제재가 실행된다 하더라도 캄보디아를 보호하겠다고 공언한 중국이 버티고 있어 인민당 정부가 선거결과를 스스로 부정하고, 구국당을 복원하고, 재선거를 실시할 가능성은 거의 없다.

캄보디아의 2018년 총선은 강력한 경쟁 상대를 배제함으로써 캄보디아의 정치체제를 경쟁적 선거권위주의에서 패권적 선거권위주의로 퇴행시킨 선거였다. 경쟁의 수준이 낮은 패권적 선거권위주의 체제에서도 선거는 합법성을 제공하고 정부의 반응성과 책임성을 요구해 통치 비용을 최소화한다. 캄보디아의 인민당 정부도 그동안 선거가 제공하는 편익을 기반으로 유지되어왔고 또한 안정적인 지지층을 확보하고 있기 때문에 권위주의로 퇴행을 거듭할 이유가 없다. 따라서 캄보디아에서 선거는 주기적으로 반복하며 캄보디아의 정치와 사회에 관한 중요한 정보를 전달하는 역할을 수행할 것이다. 캄보디아의 정치체제에 대해 선거권위주의 개념이 여전히 유효하다고 판단되는 이유다.

〈참고문헌〉

- 정연식. 2008. “캄보디아의 2007년 지방선거: 패권적 선거권위주의에서 경쟁적 선거권위주의로.” 신윤환 편. 『동남아의 선거와 정치사회적 변화』 서강대학교 출판부. 371-405.
- \_\_\_\_\_. 2009. “캄보디아의 2008년 총선: 선거권위주의의 공고화.” 『동아연구』 56: 139-170.
- \_\_\_\_\_. 2015. “2013년 캄보디아 총선: 선거권위주의에 대한 도전.” 『동남아시아연구』 25(1): 85-119.
- \_\_\_\_\_. 2018. “캄보디아 2017: 민주주의의 붕괴.” 『동남아시아연구』 28(1): 121-144.
- Bunce, Valerie and Sharon Wolchik. 2009. “Opposition versus Dictators: Explaining Divergent Electoral Outcomes in Post-Communist Europe and Eurasia.” S. Lindberg (ed.), *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 246-268.
- Heder, Steve. 2005. “Hun Sen’s Consolidation: Death or Beginning of Reform?” *Southeast Asian Affairs*. Singapore: ISEAS. 113-130.
- Freedom House. 2018. Freedom in the World 2018. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FITW\\_Report\\_2018\\_Final\\_SinglePage.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf). (접속일 2018년 10월 2일).
- Hughes, Caroline. 2009. “Reconstructing Legitimate Political Authority through Elections?” Joakim Öjendal and Mona Lilja (eds.), *Beyond Democracy in Cambodia: Political Reconstruction in a Post-Conflict Society*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies. 31-69.

- Jeong, Yeonsik. 2011. "The Idea of Kingship in Buddhist Cambodia." *Kyoto Review of Southeast Asia* 11.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13(2): 51-65.
- McCargo, Duncan. 2005. "Cambodia: Getting Away with Authoritarianism?" *Journal of Democracy* 16(4): 98-112.
- Morgenbesser, Lee. 2017. "The Failure of Democratisation by Elections in Cambodia." *Contemporary Politics* 23(2): 135-155.
- Schedler, Andreas. 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Reinner.
- Reporters Without Borders. 2018. 2018 World Press Freedom Index. <https://rsf.org/en/ranking> (접속일 2018년 10월 2일).
- Rocssler, Philip and Marc Howard. 2009. "Post-Cold War Regimes: When Do Elections Matter?" Staffan Lindberg, ed. *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sullivan, Michael. 2016. *Cambodia Votes: Democrat, Authority and International Support for Elections 1993-2013*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.

(2018.10.18. 투고, 2018.10.22. 심사, 2018.11.07. 게재확정)

<Abstract>

## Cambodia's 2018 General Elections:

The Dissolution of Cambodian National Rescue Party and  
Regressive Electoral Authoritarianism

JEONG Yeonsik  
(Changwon National University)

The Cambodian People's Party swept all 125 assembly seats with 76.78% of the vote in 2018 general elections. The Cambodian National Rescue Party, having been dissolved by court, was excluded from the election and attempted to nullify the legitimacy of the election by demanding its supporters to boycott the election. The Cambodian People's Party launched a campaign encouraging to vote in a desperate need to thwart the boycott movement. The election then became an unprecedented kind of competition the winner of which is decided not by the percentage of the vote but by turnout. The Cambodian People's Party was the winner with the high turnout of 82.89%, securing the means to defend the legitimacy of the election. The potential supporters of the Cambodian National Rescue Party spread out with about a million voters switching to support the Cambodian People's Party. Over a half million invalid votes that unequivocally voiced opposition to the Cambodian People's Party were not sufficient to deny the legitimacy of the election.



Having experienced the fierce competition in the 2013 general elections that threatened to end its rule, the Cambodian People's Party decided to secure its power in the upcoming election and executed a tactic designed to remove the rival party through legal means. Competition being removed, the Cambodian political system decayed back to hegemonic electoral authoritarianism from competitive electoral authoritarianism to which it had made gradual progress through the general elections in the past.

**Key Words:** Cambodia 2018 general elections, Cambodian People's Party, Cambodian National Rescue Party, electoral authoritarianism

