

캄보디아 2018: 일당 독점 국가의 출현

정 연 식*

국문초록

2018년 캄보디아의 경쟁 없는 선거는 캄보디아인민당이 상원과 하원을 독점하는 결과를 낳았다. 강제 해산되어 선거에서 배제된 캄보디아구국당은 선거 거부 운동을 벌여 선거의 합법성을 부정하려 했으나 오히려 높은 투표율은 캄보디아인민당의 재집권에 합법성을 부여했다. 캄보디아인민당은 복지정책 확대로 지지율을 끌어올리는 한편 반정부 인사들에 대한 포섭과 배제 전략으로 캄보디아구국당의 결집을 저지하고 있다. 의회를 독점한 인민당 정부의 독주가 예정된 가운데 민주주의의 복구를 위한 국제사회의 제재와 중국의 지원과 보호가 충돌하고 있다. 캄보디아 경제는 꾸준한 성장세를 이어갔지만, 특정 산업에 대한 의존도가 높아 향후 제재가 본격화될 때 타격이 불가피한 위기에 직면해 있다.

주제어: 캄보디아, 선거, 캄보디아인민당, 선거권위주의

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

I. 들어가는 글

2017년 말 캄보디아구국당(Cambodian National Rescue Party, 이하 구국당)이 강제 해산된 후 캄보디아의 정치체제는 그간의 패권적 권위주의체제에서 경쟁적 권위주의체제로 이행하던 방향을 되돌려 다시 패권적 권위주의체제로 회귀하면서 선거를 통한 민주화의 가능성을 봉쇄했다(정연식 2017; 정연식 2018a; Croissant 2018; Um 2018). 2018년은 총선을 치르는 해였지만 경쟁이 사라진 총선은 그 결과가 예정된 바나 다름없었기에 예년과 달리 선거 열기가 실종된 채 한 해를 시작했다. 그러나 4월 캄보디아의 설날인 쫄츠남 즈음 구국당이 선거 거부 운동을 전개하면서 총선은 투표 참여와 거부의 대결 구도로 전환되었고, 구국당이 참여하지 않으면서도 실제로 참여하는 선거, 득표율 대신 투표율이 승패를 결정하는 선거가 되었다. 선거 결과는 구국당의 기대 섞인 예상과 달리 투표율과 득표율 모두 캄보디아인민당(Cambodian People's Party, 이하 인민당)의 일방적인 승리였다. 이 결과는 어떻게 해석되어야 할까? 선거 배경과 전후 과정을 중심으로 2018년 캄보디아의 정치를 분석하고, 아울러 국내정치 상황과 맞물려 진화한 캄보디아의 국제관계와 아세안(ASEAN) 국가 중 최고 성장률을 기록한 경제에 대해서도 간략히 살펴보고자 한다.

II. 정치

1. 선거

2017년 11월 구국당이 해산된 후 우려되던 인민당 일당지배체제는 2월 말 실시된 상원 선거를 통해 가시화되었다. 캄보디아의 상원

은 국왕 지명 2명과 하원 추천 2명에 지방의회 의원들의 간접선거를 통해 선출되는 58명을 더해 구성되는데, 상원 선거에서 인민당이 58석 전체를 석권한 것이다(Phnom Penh Post[이하 PPP] 2018/02/26). 2017년 지방의회 선거에서는 전체 11,572석 가운데 캄보디아인민당이 6,503석(56.2%), 캄보디아구국당이 5,007석(43.3%)을 얻어 인민당이 과반을 유지하는 데 성공했지만, 인민당은 1,789석이 감소한 데 반해 구국당은 2,052석을 늘린 결과여서 인민당으로서는 7월 하원 선거에서의 승리를 장담할 수도 없거니와 2월 상원 선거조차 낙관하기 어려운 상황이었다. 구국당 강제 해산은 인민당이 이러한 위기에서 벗어나기 위해 기획하고 실행한 방책이었다(정연식 2018b: 201). 구국당 해산 후 미리 개정해둔 선거법에 따라 지방의회 의석이 재분배되었다. 구국당 의석 5,007석 가운데 4,548석을 얻은 인민당이 지방의회 전체 의석의 95.5%를 차지하게 되었고, 그 결과 상원 선출 의석 58석 전체를 석권할 수 있었다.

그동안 캄보디아 상원은 하원이 의결한 법안을 자동으로 통과시키는 고무도장으로 여겨졌는데, 그것은 인민당이 2000년 처음으로 상원이 구성되었을 때 과반수를 차지한 이후 2006년과 2012년 선거에서 75% 이상을 장악했기 때문이다. 사실 캄보디아 헌법은 하원에서 통과한 법안을 부결하여 수정을 요구하고, 수정안에 대해서 부결하고 폐기할 수 있는 권한을 상원에 부여하고 있다. 따라서 만약 2018년 상원 선거에서 인민당이 과반을 유지하는 데 실패한다면 하원 선거 승리만으로 국정을 장악할 수 없게 되고, 더욱이 개헌을 위해서는 3분의 2 확보가 필수적이다. 하지만 2017년 지방의회 선거 결과는 상원 선거에서 인민당의 과반 확보마저 위협하는 수준이어서 인민당으로서는 권력 독점을 보장할 수 있는 해법을 찾아야만 했다. 구국당 해산은 비록 그 비용이 크다 하더라도 상원과 하원을 모두 장악할 수 있는 확실한 해결책이었다.

상원은 구성 직후 하원에서 통과된 헌법 수정안을 의결하는데, 5개의 조항이 수정되었다. 그 가운데 주목해야 할 부분은 선거권과 피선거권의 요건을 개정하여 용이한 선거법에서 정하도록 한 34조와 정당의 설립 요건에 국익 우선을 명시하도록 한 42조다. 두 조항 모두 정치적 권리와 자유를 제한하고 정치적 도전 세력을 쉽게 제어할 수 있는 반민주적 조항이다(PPP 2018/02/02). 아울러 형법에 불경죄(Lèse-majesté)를 추가했는데, 이 또한 표현과 언론의 자유를 제한할 뿐만 아니라, 태국의 경우에서 목격되듯이 정치적 탄압의 도구로 활용될 가능성이 농후하다. 실제로 인민당 정부를 비판한 저명한 승려에 대해 국왕을 언급했다는 이유만으로 불경죄를 적용해 구속하는 사례가 나왔다(PPP 2018/09/22).

7월 29일 총선이 실시되었다. 강력한 경쟁 정당인 구국당이 해체되어 선거에 참여할 수 없었기에 인민당의 일방적인 승리가 예견되었지만 캄보디아구국당이 ‘깨끗한 손가락’ 운동, 즉 선거 거부 운동을 전개하면서 선거의 초점은 인민당의 승리나 득표율이 아닌 전체 투표율에 맞춰졌다. 2013년 총선과 2017년 지방선거 대비 감소한 투표율만큼 구국당 지지율로 해석할 수 있기 때문이다. 같은 논리로 50% 이하의 투표율은 실질적인 인민당의 패배를 의미하고, 인민당은 선거에서 승리하더라도 정통성을 잃게 된다. 구국당의 선거 거부 운동을 이끈 이러한 논리는 인민당에게도 작용해 인민당은 대대적인 선거 참여 운동을 전개했다. 결과적으로 2018년 총선은 선거 거부 운동 대 선거 참여 운동의 대결이 되면서 선거에서 배제된 구국당이 실질적으로 선거에 참여하는 양상으로 전개되었다.

선거 결과는 인민당의 완승이었다. 투표율은 82.89%를 기록했는데, 이는 2017년 지방선거 투표율 90.37% 대비 감소한 기록이지만 총선 투표율로는 1998년 총선 이후 가장 높은 투표율이다. 인민당은 76.78%를 득표해 25개 선거구 125석 전체를 석권했다. 구국당의 선

거 거부 운동에도 불구하고 82.89%라는 비교적 높은 투표율이 가능했던 이유는 ‘깨끗한 손가락’이 초래하는 정치적 비용에 있다. 캄보디아에서는 다중 투표를 방지하기 위해 투표 직후 검지에 쉽게 지워지지 않는 특수 잉크를 바르는데, 투표 참여 대 거부의 구도로 치러진 이번 총선에서는 투표 여부를 한눈에 판단할 수 있는 판독기의 기능을 한 것이다. 즉 ‘깨끗한 손가락’은 유권자의 실제 의사와 관계없이 구국당 지지 혹은 인민당 반대의 징표로 해석될 수 있다. 따라서 구국당의 호소에 동조하는 유권자라 할지라도 잠재적인 보복이나 불이익을 우려해 대거 투표에 참여할 수밖에 없었고, 선거 거부 운동은 역효과를 발휘하는 결과를 낳았다.

적극적 구국당 지지자 혹은 적극적 인민당 반대자들은 투표는 하되 무효표를 던짐으로써 ‘깨끗한 손가락’의 함정을 피해 자신의 의사를 표출했다. 무효표는 무려 59만여 표에 달했는데, 전체 투표수의 8.59%를 차지했다. 이전 선거에서 평균적으로 무효표가 10만 표 내외였던 점을 고려하면 대략 50만 명이 구국당 지지 혹은 인민당 반대의사를 밝힌 것으로 추정할 수 있다. 그러나 이전 선거에서 구국당을 지지했던 유권자들 가운데 최소 백만 명 이상이 인민당 지지로 선회했기 때문에 무효표만으로 인민당의 승리를 부정하기에는 충분치 않았다. 만약 구국당이 ‘깨끗한 손가락’ 대신 무효표 전략을 추진했다면 선거 결과가 크게 달라졌을 가능성도 없지 않다. 그러나 구국당은 무효표라는 묘수 대신 마지막까지 지지자들에게 선거 거부를 호소했고, 그 결과는 인민당의 역대 최대 득표율 76.85%였다. 인민당이 이처럼 높은 득표율을 기록할 수 있었던 데에는 편승효과가 크게 작용한 것으로 보인다. 선거 전 이미 인민당의 승리가 확정된 상태에서 승자의 편에 서는 편승 심리가 이전 선거에서 구국당을 지지했던 다수의 유권자들에게 작동한 것이다. 이들에게 민주주의가 정치적 선택의 절대 기준이 아니라면 인민당이 치적으로 내세우는 경제성

장과 정치적 안정의 가치를 인정하고 인민당을 지지하는 것도 충분히 가능하다. 결과적으로 2018년 총선은 구국당을 해산하고 선거에서 경쟁을 제거해 민주주의를 훼손한 데 대해 구국당이 기대했던 유권자들의 응징은 실현되지 않았으며 외려 인민당 정권에게 비록 형식적이라 하더라도 합법성을 부여한 선거가 되었다.

2. 포섭과 배제

선거 직후 인민당 정부는 원내 진출에 실패한 정당들의 의견을 국정에 반영한다는 명분으로 협의회의(Consultation Forum)를 구성하고 선거에 참여했던 19개 정당의 참여를 요청했다. 동시에 정치인, 언론인, 시민운동가들을 잇달아 석방하기 시작했다. 정치평론가 김속(Kim Sok), 시민운동가 텡 와니(Tep Vanny), 자유아시아방송(Radio Free Asia) 기자 2명, 2013년 총선 후 폭력시위 혐의로 최장 20년 형을 선고받고 복역 중이던 구국당 인사 14명, 인권운동가 5명이 차례로 석방되었다. 그리고 마침내 9월 초 껌 소카(Kem Sokha) 전 구국당 대표가 가택연금 형태로 석방되었다(정연식 2018b: 215). 비판적 인사들을 이처럼 한 번에 석방하는 것은 정부 비판의 여지를 축소하는 효과를 발휘하며, 석방 후 이들의 도전이 용인할 수준을 넘으면 다시 구속할 수 있어서 훈 센(Hun Sen) 정부가 반복적으로 취해온 전략이다. 아울러 주목해야 할 부분은 이들이 국왕의 사면을 통해 석방된 것이 아니라 훈 센 총리의 ‘자비로운’ 결정에 따라 형집행정지 혹은 보석으로 석방되었다는 점이다. 이 과정에서 석방된 인사들이 포섭되고, 야당 분열의 계기가 되기도 한다. 구국당 인사 14명이 석방되어 공개적으로 훈 센 총리의 ‘은혜’에 대해 깊은 감사의 뜻을 표했을 때 삼 랑시(Sam Rainsy)는 자신이 주도한 국제사회의 압력 덕분이라고 공치사를 늘어놓았다. 석방된 인사들은 즉각 삼 랑

시를 맹비난하며 대립했다(PPP 2018/08/29)

12월 초 삼 랑시가 미국에서 전당대회를 개최하면서 구국당 내 잠재되어있던 삼 랑시 계파와 껌 소카 계파 간 갈등이 표출되었다. 장기간 해외에서 소셜미디어 정치만 하는 삼 랑시에 대해 불만이 쌓여있던 터에 국내에 묶여있는 자신들을 배제한 채 전당대회를 개최한다는 소식에 껌 소카 계 구 인권당 인사들은 분노했다. 껌 소카는 정당한 절차를 밟지 않은 당 대회를 인정할 수 없다는 의사를 분명히 밝혔지만, 전당대회는 강행되었고 삼 랑시가 당 대표로 추대되었다. 껌 소카의 대변인은 공개적으로 삼 랑시를 거짓말쟁이라 비난했다(PPP 2018/12/05). 때맞춰 인민당은 정당법 개정안을 상정했는데, 핵심은 해산된 정당 소속으로 5년간 정치 활동이 금지된 정치인들도 국왕의 승인을 받아 정치 활동을 재개할 수 있다는 조항이다. 껌 소카 측은 즉각 개정안을 환영한다는 입장을 발표했다(PPP 2018/12/06). 반면 삼 랑시는 정당법 개정안이 구국당을 분열시키려는 훈 센 총리의 이간책이라며 개정안에 동조하는 것은 구국당을 배신하는 것이라고 단언했다. 이에 개정안 대상자들은 일제히 삼 랑시가 국민을 배신한 진짜 배신자라며 정치 활동 재개 의사를 밝히자 삼 랑시는 ‘짜구려 근시안’을 가진 자들은 훈 센 총리의 유혹에 넘어갈 것이라며 정당법 개정안 환영 입장을 밝힌 껌 소카와 그 측근들을 겨냥해 모욕적인 표현도 서슴지 않았다(PPP 2018/12/19). 개정안이 통과되더라도 껌 소카가 정치 활동을 재개하기 위해서는 기소 중지되거나 신속한 재판 후 국왕의 사면이 있어야 한다. 그렇게 된다면 당 대표직을 놓고 삼 랑시가 일방적으로 진행한 전당대회의 적법성이 다시 쟁점으로 부상할 것이며 양 계파 간 갈등이 분당으로 귀결될 가능성도 적지 않다.

삼 랑시는 소셜미디어를 통해 국내 지지자들과 소통하고 인민당 정부를 비판해왔는데, 국외 망명 기간이 길어지면서 시간이 흐를수

록 근거 없는 주장, 적절치 못한 언사, 비현실적인 계획 등으로 점점 민주화 투쟁을 이끄는 지도자로서의 면모를 스스로 훼손하고 있다. 예컨대 껌 소키는 절대 석방되지 않을 것이라고 장담하며 이를 두고 훈 센 총리에게 내기를 제안하는가 하면 선거 거부 운동이 실패했음에도 불구하고 다시 날짜를 지정해 국민 총 봉기를 호소하는 등 부적절하거나 비현실적인 언행을 반복하고 있다. 국민 총 봉기는 커녕 소규모 시위조차 조직되지 않았다. 연말에는 전격적으로 귀국을 발표해 관심을 모았지만, 실제로 언제 귀국할지는 미지수다. 최근 유럽연합의 경제 제재를 위한 예비 절차가 시작되자 구국당의 핵심 지지세력인 의류봉제산업 노조 지도자들이 제재가 결정되면 삼 랑시를 처단하겠다고 공언했다(2019/02/07). 그동안 삼 랑시가 유럽연합에 대해 끊임없이 제재를 요구해왔기 때문이다.

3. 친노동자 반노조 정책

2018년 1월 1일을 기점으로 개편된 사회보장제도가 실시되었다. 1인 이상 고용 사업장 전체로 확대 적용되는 새 제도에서는 고용인과 피고용인이 공히 월 급여액의 1.3%씩 부담하던 것을 3.4%, 최대 8.5달러로 인상하고 고용인이 전액 부담한다. 고용인의 부담은 2018년 최저임금 기준 연 26달러에서 70달러로 증가한다(PPP 2018/01/02). 대신 노동자들의 부담은 사라지고 의료와 출산 비용 전액을 사회보장기금이 지급하는 등 혜택이 대폭 확장된다. 1월 15일에는 새 노동법이 공포되었다. 노동자 보호 장치를 강화하라는 훈 센 총리의 지시에 따라 개정되었다는 점을 강조하며 공개한 새 노동법은 2년 한정 기간제 비정규직 노동계약을 무한 연장할 수 있게 했던 조항을 수정해 재계약을 1회에 한해 허용하고 그 후에는 고용이 보장되고 부가 혜택이 주어지는 무기계약을 의무화하고 있다(PPP 2018/01/

16). 2월에는 도산으로 인한 사업장 폐쇄 혹은 사업주 도주로 인한 체불임금을 정부가 지급하는 정책이 도입되었는데, 이 또한 훈 센 총리의 지시에 따른 정책이라는 점이 강조되었다(PPP 2018/02/28).

경제성장을 추구하는 저개발국가, 특히 저임금 추수형 자본에 의존하는 권위주의 체제는 대개 급속한 자본축적을 위해 친자본 반노동적 속성을 갖는데, 캄보디아의 인민당 정권은 지난 수년간 이러한 속성에서 벗어나 적극적으로 노동자 복지정책을 확대해왔다. 정책 대결로 박빙의 승부를 펼쳤던 2013년 총선을 계기로 인민당 정부는 구국당의 핵심 지지층인 노동자들의 지지를 얻기 위한 복지와 노동정책을 수립하고 시행하기 시작했다. 복지와 노동정책의 연속성과 지속성 측면에서 선거권위주의체제의 특성이 확인된다. 즉 집권당의 승리를 담보하기 위해 선거의 공정성은 훼손될 수 있지만, 그럼에도 불구하고 높은 득표율로 합법성과 정통성을 얻고자 하는 집권당의 욕구가 유권자들의 요구에 대한 대응성(responsiveness)을 증가시키는 효과를 발휘하는 것이다(정연식 2015; Morgenbesser 2016). 이는 훈 센 총리의 선거 전후 행보에서 확인할 수 있다. 훈 센 총리는 선거 전 인민당 승리가 확정적인 상황에서도 7회에 걸쳐 총 6만여 명의 노동자들과 직접 만나 지지를 호소하는 행사를 가졌고, 선거 후에도 4회에 걸쳐 총 7만 명의 노동자들을 만나 노동자들의 복지 개선을 약속했다(정연식 2018b: 213-214). 의류봉제산업 노동자가 70만 명이니 대략 20% 가까이 훈 센 총리를 직접 만난 셈이다. 10월 훈 센 총리는 체불임금 정부 지급 정책에 따라 의류제조업체 노동자 257명에게 체불임금 지급을 명령했고(PPP 2018/10/05), 연말에 노조 지도자들과의 면담에서는 건설 부문에도 최저임금을 적용해달라는 요구를 현장에서 즉각 수용하고 실행을 약속했다. 새해에는 노동자들에 대한 무료 법률 서비스를 제공하기 위해 자신이 직접 변호사 봉사단을 조직하겠다고 약속했다(PPP 2019/02/21). 이처럼 선거 이후에도

정책의 연속성과 확장성이 발현된다는 점에서 일회성 선거용 선심 공약과는 성격을 달리한다. 안정적인 장기집권을 위해서는 지지층 확장이 필수적이라는 인식이 권위주의체제의 대응성을 제고하는 현상이다.

아울러 이 과정에서 늘 훈 센 총리가 전면에 나서는 형식은 모든 구성원을 책임지는 가부장적 지도자, 자비로운 불교 군주를 지양하는 정치문화적 요인도 크게 작동하고 있음을 보여준다. 대표적인 사례는 최저임금 결정 과정에서 노사정위원회의 최종합의안에 훈 센 총리가 5달러를 추가 인상하는 방식이다. 그야말로 최고 권력자가 ‘시혜를 베푸는’ 이 방식은 이제 관행으로 굳어져 협상 당사자들은 합의액에 5달러가 추가될 것을 계상해 협상하고 합의한다. 가부장적 불교 문화는 1월 7일 프놈펜 해방일을 맞아 제작해 공개한 다큐멘터리 영상에서 확연히 드러난다. 훈 센 총리는 크메르루즈의 지옥에서 캄보디아를 구원한 해방자로 묘사되는데, 보리수나무 아래에서 계시를 받아 악의 무리를 제압한다는 설정은 불법(dharma) 세계를 구축하는 짜끄라와르틴(cakravartin)을 연상하게 만든다.

문화적 해석은 인민당 정부의 노동자 지향 정책과 노조 억압 정책 사이의 모순을 설명하는 점에서도 유용하다. 인민당 정부는 노조 시위에 대해 강경 대응 방침을 고수하고 있다. 최악의 사례로, 2014년 1월 임금 인상을 요구하며 시위 중이던 노동자들에게 특수부대를 투입해 진압했는데, 군부대의 총격으로 다섯 명이 사망했다. 당시 2013년 총선 직후 선거 불복 운동이 진행 중인 상황에서 노조의 조직적 시위가 곧 정치적 저항으로 이어질 수 있다는 우려가 낳은 결과였다(정연식 2014). 이후 개정된 현행 노동법은 노조 등록에 필요한 조합원 수를 최소화해 노조 설립이 용이한 동시에 각종 의무 조항이 많아 노조의 등록 취소 또한 용이하다. 노조의 수를 최대한 늘려 노조를 파편화하고 구심력 발생을 억제하는 한편 필요하다면 간단히 불법

화할 수 있는 법이다(정연식 2017: 210). 훈 센 총리는 선거를 앞둔 시점에서 노조 지도자들을 초청해 정치적 시위와 야당과의 연계 활동은 절대 용납하지 않겠다는 점을 강조하는 한편, 노조 조합원 수, 노동자 시위 건수, 노동쟁의 건수가 대폭 감소한 통계를 제시하며 노조의 영향력이 전반적으로 감소하는 바람직한 추세에 있다고 언급한 부분에서 노조에 대한 훈 센 총리의 인식을 엿볼 수 있다(PPP 2018/04/23). 간략히 말해 노동자들에 대해 베풀되 조직화는 허용하지 않겠다는 것이다. 이와 같은 친노동자, 반노조 정책의 꾀리에서 2018년을 장식한 인민당 정부의 노동정책은 이념적 지향성에 기인한 것이 아니라 지지율 제고를 통한 정통성 확보 욕구와 그 방법으로 최고 권력자의 시혜 형식이 결합한 결과물로 볼 수 있다.

Ⅲ. 경제

캄보디아 경제는 2018년에도 지속적인 성장세를 유지했다. 국내 총생산액은 2017년도 대비 7.0% 증가해 235억 달러에 달할 것으로 예측되고, 1인당 생산액은 인구증가 효과에 따라 그보다 낮은 5.4% 성장해 1,450달러 내외가 될 것으로 전망된다. 성장세에 힘입어 증권 시장도 크게 성장했다. 캄보디아증권교환지수 CSX는 연초 340.2로 시작해 연말 416.3으로 22% 증가했다(PPP 2018/12/26).

<표1> 캄보디아의 주요 경제 지표

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018(추정)
GDP 성장률(%)	7.31	7.43	7.07	7.04	6.95	6.90	7.0
1인당 GDP(달러)	950	1,028	1,099	1,163	1,270	1,384	1,450
물가상승률(%)	2.933	2.943	3.855	1.221	3.022	3.7	3.5

출처: World Bank (<https://data.worldbank.org>)

화려한 경제성장에도 불구하고 빈곤 문제는 크게 개선되지 않고 있다. 세계은행 통계에 따르면 빈곤 인구는 2007년 47.8%에서 2015년 13.5%로 대폭 감소했지만, 2018년 유엔개발계획(UNDP)이 발표한 다차원 빈곤지수에 의하면 전체인구의 35%가 빈곤 상태에 있으며 이 가운데 12%는 심각한 빈곤 상태에 있는 것으로 나타났다. 차 상위 21.1%도 빈곤 위기 상태에 있으며, 특히 프레아 비히어(Preah Vihear)와 스통 트렝(Stung Treng) 같은 일부 지방의 경우 빈곤 인구의 비중이 60%를 상회한다. 도농 간 격차가 심화하는 한편 부가 집중된 수도 프놈펜에서도 빈곤 인구가 7%에 달한다(UNDP 2018). 특히 부동산 가격 상승에 따른 주거비 급등으로 인해 프놈펜 거주 이주 노동자들의 실질소득이 감소하면서 일부는 빈곤선 아래로 하락하고 있다.

2018년도 경제성장을 이끈 두 축은 예년과 마찬가지로 봉제산업과 부동산 및 건설 산업이다. 봉제산업은 캄보디아 국내총생산의 40%를 차지하는 최대 산업이다. 약 600여 개의 업체에서 생산하는 의류와 신발류 제품이 전체 수출의 70%를 차지하는데, 2018년 대미 수출이 증가하면서 캄보디아는 처음으로 수출 100억 달러를 돌파했다. 전년 대비 23%나 증가한 규모이며 2017년도 19.2% 증가와 함께 최근 수년간 급성장세를 이어갔다. 봉제산업의 고용 인원도 6만 명 증가해 총 76만 명을 고용하고 있는 것으로 집계되었는데, 전체 제조업 노동자의 86%에 해당한다(PPP 2018/12/25). 그야말로 캄보디아의 핵심 중추 산업이다. 그러나 역설적으로 이는 단일 산업에 대한 의존도가 지나치게 높다는 것을 의미한다. 봉제산업이 처한 구조적 취약점은 국내 유통 화폐의 90%가 달러화라는 사실과 이로 인해 달러화로 지급되는 임금 수준이 경쟁 지역과 비교해 높다는 점이다. 달러화 유통은 달러화 가치 상승에 비례해 가격 경쟁력을 떨어트리는데 특히 수출산업인 봉제산업은 직접적인 영향을 받게 된다. 사실

이러한 위험 요인으로 인해 봉제산업 신규 투자는 이미 감소세로 돌아섰고, 성장률도 2016년을 정점으로 7.2%에서 2017년 4%로 감소한 뒤 2018년에는 4% 이하로 예상된다(PPP 2018/03/13). 2019년 최저임금은 정부 제시안인 월 177달러로 노사정위원회에서 합의된 후 예의 총리 추가분 5달러를 더해 182달러로 확정되었다(PPP 2018/10/16). 이는 방글라데시의 월 60달러, 새롭게 부상하는 미얀마의 월 80달러보다 월등히 높은 수준이며 베트남 최고액 지역의 2019년도 최저임금으로 책정된 월 180달러보다 높다. 그러나 고물가, 특히 부동산 가격 폭등에 따른 주거비용 폭등과 상대적으로 부족한 부가 혜택으로 인해 여전히 최저임금이 최저 생계비를 쫓아가는 실정이며, 따라서 향후 지속적인 인상 압력을 받을 수밖에 없다.

수출 대상 지역 중 유럽연합과 미국의 비중이 높은 점도 위험 요소다. 전체 수출에서 유럽연합과 미국이 각각 44%, 22%를 차지해 두 지역에 대한 의존도가 높다. 높은 의존도에 따른 위험성은 2018년에 가시화되었는데, 유럽연합은 캄보디아의 민주주의와 인권 후퇴에 대해 경제 제재를 결정하고 EBA(Everything But Arms) 관세 특혜 자격 취소를 위한 절차를 10월에 개시했다. EBA 취소가 확정되면 최대 수출 품목인 의류에는 12%, 신발류에는 17%의 관세가 부과되면서 캄보디아 수출산업에 심대한 타격을 가하게 된다. 주문량 감소, 수익 구조 악화의 악순환이 시작될 수 있으며 그에 따른 수출 급감은 수출 의존도가 높은 캄보디아 경제의 성장을 둔화시키고, 상대적인 가격 경쟁력 약화로 인해 제조업에 대한 외국인 투자가 중단되거나, 최악의 경우 이미 임금 경쟁력마저 취약한 상황에서 외국인투자기업의 철수와 이전으로 이어질 가능성도 있다. 인민당 정부가 구국당 해산을 단행했을 때 이와 같은 경제 제재의 가능성을 완전히 배제하지는 않았겠지만, 막상 유럽연합이 실행 단계로 들어서자 크게 당황한 모습이다. 정부는 ‘진정한 경쟁력’을 확보하여 ‘캄보디아의 경제가 도

약하는 계기'가 될 것이라며 EBA 취소가 초래할 충격을 긍정적으로 해석하는 한편 '독립과 주권' 수호를 위해 어떤 비용이라도 치를 준비가 되어있다고 강조했다(PPP 2019/02/13). EBA 취소가 확정되기까지는 1년여의 기간이 남아있지만, 대처할 방안은 난망한 상태다.

수출의 20%를 차지하는 농산물 수출도 전망이 밝지 않다. 쌀 수출은 2017년 63만여 톤으로 전년 대비 17% 성장한 후 2018년 다시 50만 톤 미만으로 급감했다(PPP 2018/12/12). 정부는 수출 감소의 원인을 밀수에서 찾고 있지만, 밀수출 규모조차 정확히 파악하지 못하고 있는 실정이다. 쌀뿐만 아니라 최근 수출이 급성장한 천연고무를 비롯한 농산물 또한 대부분 유럽 시장으로 수출된다는 점에서 농산물 수출도 EBA 지위 취소로 인한 충격을 피할 수 없다. 시장 다변화와 작물 다변화 등의 농업발전 전략과 실현을 위한 투자가 필요하지만, 농업 투자는 미진한 상태에 있다.

2018년도 상반기 외국인직접투자액은 승인 기준 13억달러로 집계되었는데, 전년도 동기 대비 14% 증가했다. 이 가운데 중국인 투자가 80%를 차지하고 있으며 주로 부동산과 건설에 집중되면서 제조업과 농업 투자는 감소했다(PPP 2018/08/15). 중국인들의 투자가 갖는 효과는 양면적인데, 당장은 건설 산업을 견인하는 동력을 제공한다. 중국인 투자에 힘입어 건설 산업은 2018년 국내총생산의 11.5%를 차지했는데, 고용효과도 커서 2017년 260,000명을 고용한 것으로 나타났다. 한편 중국인들의 투기성 자금이 부동산에 집중되면서 부동산 가격 폭등을 야기하는 부정적인 측면도 있다. 예컨대 중국인들이 집중적으로 매입에 나선 시하누크빌 토지 가격은 1년 만에 2배 이상 폭등했고 시하누크빌은 중국인들의 도시로 변신했다(PPP 2018/08/09). IMF는 향후 5년간 캄보디아의 부동산 시장 성장세가 둔화할 것으로 예측했으며(PPP 2018/10/14) 세계은행도 부동산 투자 거품을 경고했다(PPP 2018/05/11). 부동산 가격 거품에 대한 우려와

경고는 서서히 현실로 나타나기 시작했다. 수도 프놈펜 도심의 고급 아파트는 외국인 구매자 부재로 가격 상승 여력이 소멸한 것으로 전망되면서 임대료가 평균 10% 이상 하락했다(PPP 2018/05/04). 이를 반영하듯 건설 부문 투자가 감소세로 돌아섰다. 건설 부문 투자액은 2017년 64억 달러로 역대 최대치를 기록한 후 2018년에는 52억 달러로 20% 감소했다(PPP 2018/12/25).

IV. 국제관계

2018년 캄보디아의 국제관계는 구국당 해산에 대한 유럽연합과 미국의 제재, 그에 대한 반발, 그리고 중국에 대한 의존도 심화로 요약할 수 있다. 미국과의 관계는 캄보디아가 2017년 합동군사훈련을 취소하면서 친중반미(親中反美) 노선을 구체화한 이후 급속히 경색되었다. 2월초 미국은 구국당 해산에 대한 제재조치로써 론놀(Lon Nol) 정권 당시 캄보디아에 제공한 채무 5억 달러 탕감 논의를 중단한다고 선언했다. 이는 채무 상환을 요구하겠다는 의사를 표현한 것으로, 캄보디아 정부는 채무 자체를 부정하는 방식으로 대응했다. 이어서 미국이 캄보디아에 대한 원조 삭감을 발표하자 이에 맞서 캄보디아 정부는 미국의 ‘식민지화’ 야욕에 대한 투쟁을 천명했다. 양국은 첨예하게 대립하기 시작했다. 미국은 원조 삭감 조치 철회 조건으로 투옥 중인 구국당 인사 전원 석방과 구국당 합법화를 요구했고, 인민당 정부는 단호하게 거부했다. 선거를 사흘 앞둔 7월 26일 미국 하원은 미국 내 캄보디아 자산 동결, 금융거래 금지, 고위급 관료 입국 금지 등을 골자로 하는 ‘캄보디아민주주의법’을 통과시켰다. 캄보디아 정부는 선거에 미칠 영향에 촉각을 곤두세우며 미국의 제재를 주권침해로 규정하고 강력한 어조로 미국을 비난했다.

훈 센 정부가 이처럼 미국과 정면 대립으로 맞서는 배경에는 중국이 지원을 보장했기 때문이다. 중국은 2016년 시진핑 주석이 캄보디아를 방문했을 때 무상 지원 1억7천8백만 달러를 포함해 총 2억3천7백만 달러 원조를 약속한 바 있다. 중국은 이미 캄보디아의 최대공여국으로 부상해 전체 원조의 30%를 지원하고 있다. 이와 비교해 2017년 미국의 캄보디아 원조가 7천9백만 달러였고, 2018년에는 그마저도 삭감되어 2천1백50만 달러가 예정되어 있었다는 점을 계산하면 캄보디아 정부의 강경한 태도가 그리 무모한 선택으로 보이지는 않는다(정연식 2017; 정연식 2018a; Chong 2017). 1월 초 메콩-관창 협력 정상회의 참석차 캄보디아를 방문한 중국의 리커창(李克強) 총리는 19개 개발협력안에 서명했는데, 훈 센 총리가 요청한 시하누크빌 고속도로 사업과 프놈펜 신공항 사업이 포함되었다. 시하누크빌 고속도로 사업은 이미 예비조사가 완료된 상태인데 18억 달러가 소요되는 대규모 사업이다(PPP 2018/01/12). 6월에는 중국의 국방부장 웨이펑허(魏鳳和)가 캄보디아를 방문해 양국 간 군사협력을 강화하는 데 합의하고 군사원조 1억3천만 달러를 약속했다. 양국 정부는 또한 합동군사훈련인 금룡작전의 규모를 확대하는 데에도 합의했다(PPP 2018/06/19).

캄보디아의 친중반미(親中反美) 정책 기조는 미국과 중국 사이의 공방으로 확산되었다. 2018년 말 중국이 코꽁(Koh Kong)에 해군기지 건설을 추진한다는 소문이 일자 미국의 펜스(Mike Pence) 부통령은 이에 대한 캄보디아 정부의 공식 확인을 요구했고, 캄보디아 정부는 미국의 주장을 정면으로 부인했다(PPP 2018/11/19). 한편 2019년 초에는 론놀 정권의 채무 탕감 문제와 관련해 캄보디아 정부가 1970년 론놀의 쿠데타 배후에 미국이 있었다는 주장을 제기하고, 미국 대사관은 이에 대해 사실무근이라는 입장을 발표했다. 주목해야 할 점은 중국 대사관이 나서서 론놀의 쿠데타가 미국 CIA의 작품이라

며 미국 대사관의 발표를 정면으로 반박했다는 사실이다. 중국은 이외에도 여러 사안에 걸쳐 캄보디아의 보호자 역할을 자처하고 나섰다. 선거를 앞둔 시점에서 유럽연합이 캄보디아의 EBA 지위 취소 검토를 시작하자 중국대사가 나서서 유럽연합이 EBA를 무기로 캄보디아 정부를 위협한다고 비난했다. 다음날 성대하게 치러진 캄보디아-중국 수교 60주년 기념행사에서 중국은 캄보디아를 ‘외압에 굳게 맞서는 작지만 강한 나라’로 추켜세웠다(PPP 2018/07/23). UN 인권특별조사관이 캄보디아의 인권 상황에 대해 비판적인 보고서를 발표했을 때 중국대사가 다시 전면에 나서 강력한 비판과 함께 캄보디아를 옹호했다(PPP 2018/09/27). 이후 캄보디아 정부도 그동안 유럽연합에 대한 언급을 자제하던 태도를 바꿔 유럽연합과 정면으로 대립하기 시작했다. 하지만 앞에서 살펴본 것처럼 결국 유럽연합은 캄보디아의 EBA 지위 취소를 위한 절차에 착수했다. 미국은 ‘캄보디아민주주의법’ 이후 추가 제재를 거론하고 있지 않지만, 양국 관계가 더욱 악화되어 미국이 캄보디아의 최혜국 지위를 취소하는 등의 강력한 추가 제재를 가한다면 캄보디아 경제는 그야말로 심각한 위기에 봉착할 것이다. 결과적으로 캄보디아는 중국에 더욱 의존할 수밖에 없는 위치에 서게 되었다.

이처럼 캄보디아가 강대국들의 전선이 되어가는 1970년대의 데자부 상황에서 일본의 행보가 눈길을 끌었다. 구국당 해산 이후 미국과 유럽연합이 모두 구국당 해산에 따른 선거의 불공정성 문제를 제기하며 선거비용 지원을 중단하는 사이에 일본은 선거비용 750만 달러 지원을 약속하며 독자적인 행보를 취했다. 나아가 프놈펜 주재 일본대사가 정부와 구국당 사이의 중재자 역할을 자처하고 나섰다. 훈센 총리는 뜬금없는 일본의 제안을 즉각 거부하는 한편 일본의 오지랖에 대해 경고했다(PPP 2018/03/26). 일본 대사는 이에 아랑곳하지 않고 신생정당으로서 구국당 계승을 표방한 크메르의지당(Khmer

Will Party) 대표와 만나는 등 적극적으로 캄보디아 정국에 개입하는 자세를 취했지만(PPP 2018/05/04) 이후 인민당 정부가 무대응으로 일관함으로써 캄보디아 문제에 개입해 강대국의 위상을 확보하려던 일본의 시도는 시나브로 무산되었다.

한국은 일본과는 대조적으로 캄보디아의 정치 상황으로부터 물러서서 인민당 정부와의 우호적 협력관계를 유지하는 데 주력했다. 훈 센 총리는 북한의 평창올림픽 참가 결정을 환영하며 남북 화합과 한반도 평화를 기원하는 메시지를 전한 것을 시작으로 남북정상회담 성공과 한반도의 비핵화 지지 성명을 발표하는 등 한국 정부 지지 정책을 견지했다. 캄보디아는 또한 한-아세안 대화조정국의 자격으로 한-아세안 간 조율사의 역할을 수행하며 한국과의 긴밀한 협력관계를 유지해나갔다. 2019년 3월 문재인 대통령이 캄보디아를 국빈방문했다. 양국은 한국의 대 캄보디아 공적개발원조 기금 확대를 담은 2019년-2023년 대외경제협력기금 약정을 비롯해 4개 협력 약정을 체결했다. 문재인 대통령은 신남방정책의 이행 과정에서 한국의 핵심 파트너인 캄보디아에 대한 지원을 지속적으로 확대해나갈 것을 약속했고, 훈 센 총리는 한반도 평화 프로세스를 추진해나가는 한국 정부의 노력을 적극적으로 지지한다고 화답하여 양국의 우호관계를 다졌다.

훈 센 총리는 새 정부를 구성한 후 수차례 외교무대에 직접 올랐다. 9월 중국 난닝에서 열린 중국-아세안 엑스포의 공동의장 자격으로 참석한 후 아세안정상회의를 위해 베트남을 방문했다. 모두 아세안 행사여서 당연한 참석이라고 할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 캄보디아의 정부 수장으로서 훈 센 총리가 외국 정상들과 함께 하는 장면은 국내외에 선거의 합법성을 알리고 인정받는 효과를 제공한다. 그러한 측면에서 9월 말 훈 센 총리의 UN 총회 참석은 훈 센 총리 외교의 절정이었다. UN 본부 방문, 총회 참석, 특히 구테레스

(Antonio Guterres) 사무총장과의 회담 장면은 선거의 공정성 논란에서 탈출해야 하는 인민당 정부에게 정치적 부적과 같은 것이다. UN 방문 후 훈 센 총리는 유럽으로 향했다. 아시아유럽정상회의(ASEM) 참석을 위해 브뤼셀을 방문한 후 터키를 공식방문했고, 이어서 제네바의 세계투자포럼에 참석했다(PPP 2018/10/17). 제재의 주체인 유럽연합의 중심에서 합법성을 외친 것이다. 그리고 10월 메콩-일본 정상회의를 위한 일본 방문, 11월 싱가포르 아세안정상회의를 마지막으로 훈 센 총리의 2018년 순례는 막을 내렸다. 첨언하자면, 싱가포르 회의에서도 훈 센 총리는 중국을 잊지 않았다. ‘전략적 파트너 중국과의 관계가 아세안에 깊이 뿌리내릴 수 있도록 역량을 결집해야 한다.’ 훈 센 총리가 힘주어 강조한 부분이다.

V. 전망

훈 센 정부는 2018년 총선 승리를 바탕으로 의회를 독점하고 향후 5년간 도전 없는 권력을 확보했다. 껌 소카는 재판 없이 구금이 연장되고 있으며, 삼 랑시의 국외 망명은 장기간 지속될 가능성이 크다. 게다가 소속 정치인들의 정치 활동 재개 여부를 놓고 구국당은 분열의 위기를 맞고 있다. 구 인권당 계열 인사들이 삼 랑시의 반대에도 불구하고 정치 활동을 재개하더라도 구국당을 재건해 도전하기보다는 충성 야당의 역할을 맡을 가능성이 더 크다. 그러한 조건으로 정치 활동 재개에 대한 국왕의 승인을 받을 것이기 때문이다.

인민당 정부의 포섭 전략은 야당 인사에게만 적용되는 것이 아니다. 잠재적으로 가장 큰 위협이 될 수 있는 군부에 대해서는 진급을 이용해 충성을 담보하고 있다. 2018년 단행된 두 차례 군 인사에서 무려 800명이 장군으로 진급해 전체 장군 수가 3천 명에 달한다(PPP

2018/03/01). 그리고 그 정점에는 훈 센 총리의 장남 훈 마넛(Hun Manet) 장군이 있다. 훈 마넛 장군은 7월 4성 장군으로 진급한 후 9월 총사령관에 임명되었다(PPP 2018/09/07). 향후 10년 이상 총리 직을 수행하겠다고 호언장담하는 훈 센 총리의 자신감은 이처럼 도전 가능한 세력을 완전히 제거했다는 판단에 기인한다.

그러나 훈 센 정부의 견고한 권위주의체제에 대한 진정한 위협은 정치가 아니라 경제로부터 올 가능성이 크다. 현재 진행되고 있는 유럽연합의 EBA 자격 취소를 위한 절차가 완료되어 취소 결정이 내려진다면 캄보디아 경제는 EBA에 대한 의존도가 높은 산업구조로 인해 심대한 타격을 입게 될 것이다. 최악의 경우에는 수출 급감, 자본 이탈, 그리고 대규모 실업 등의 위기를 맞을 수도 있다. 훈 센 정부가 EBA 취소 결정을 막을 수 있는 최선의 방법은 우선 껌 소카 전 대표를 복권시키고, 구국당을 다시 합법화하고, 나아가 언론과 표현의 자유를 복원하는 등 제재의 원인을 제거하는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 2019년은 훈 센 정부에게 정확한 판단을 요구하는 새로운 도전의 한 해가 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 정연식. 2014. 캄보디아판 ‘광주 사태’, 한국 ‘악덕 자본’ 논란. 프레시안. <<http://www.pressian.com/news/article/?no=111481>> (검색일: 2014.01.12)
- _____. 2015. “2013년 캄보디아 총선: 선거권위주의에 대한 도전.” 『동남아시아연구』 25(1): 85-119.
- _____. 2017. “캄보디아 2016: 민주주의의 퇴행.” 『동남아시아연구』 27(1): 193-219.
- _____. 2018a. “캄보디아 2017: 민주주의의 붕괴.” 『동남아시아연구』 28(1): 121-144.
- _____. 2018b. “캄보디아의 2018년 총선: 캄보디아구국당 해산과 퇴행적 선거권위주의.” 『동남아시아연구』 28(4): 197-221.
- Chong, Terence. 2017. “The Politics behind Cambodia’s Embrace of China.” *ISEAS Perspective* 59: 1-7.
- Croissant, Aurel. 2018. “Cambodia in 2017: Descending into Dictatorship?” *Asian Survey* 58(1): 194-200.
- Morgenbesser, Lee. 2017. “The Failure of Democratization by Elections in Cambodia.” *Contemporary Politics* 23(2): 135-155.
- Um, Khatharya. 2018. “Cambodia 2017: Plus ça change...” *Southeast Asian Affairs*. Singapore: ISEAS. 97-112.
- UNDP. 2018. *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update, Briefing note for countries on the 2018 Statistical Update, Cambodia*. <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/KHM.pdf>> (검색일: 2019.01.10)
- World Bank. 2018. *Cambodia Economic Update: Recent Economic*

52 동남아시아연구 29권 2호

Developments and Outlook. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/888141543247252447/pdf/132482-WP-PUBLIC-nov-28-Economic-Update-Nov-final-01Low-res.pdf>) (검색일: 2019.01.10)

(2019.04.10. 투고, 2019.04.17. 심사, 2019.05.07. 게재확정)

<Abstract>

Cambodia 2018: Power Monopolized

JEONG Yeonsik
(Changwon National University)

The Cambodian elections in 2018, deprived of competition, led to the unprecedented monopoly of the parliament, both the Senate and the House of Representatives, by the ruling Cambodian People's Party. The dissolved Cambodian National Rescue Party encouraged its supporters not to vote, attempting to nullify the elections. Yet a high turnout failed the boycott strategy and endowed legitimacy to the ruling party. While the newly instated government woos more support with strengthened social security polices, the Rescue Party members scramble to avoid further emasculation. The EU and the US began the procedures for economic sanctions aiming to press the Cambodian government to restore the democratic procedures, as China stands in the way alleging to protect its Cambodian allies. The Cambodian economy recorded another robust growth in 2018. But it faces new challenges coming that could bring about a devastating impact when the sanctions are put into effect.

Key Words: Cambodia, Elections, Cambodian People's Party, Electoral Authoritarianism

