

캄보디아 노사관계 제도의 구축과 국제 사회의 개입: 성과와 한계를 중심으로*

박진영**

국문초록

캄보디아의 노사관계 제도는 국제 사회, 특히 미국과 ILO의 적극적 개입을 통해 2000년대 초반 작업장 모니터링 프로그램과 노동중재위원회를 두 축으로 형성되었다. 국제사회의 지속적 지원은 두 제도의 영향력을 지속시켜 왔으며, 캄보디아 정부의 소극적 노동 정책을 배경으로 노사관계 제도는 나름의 균형을 유지하며 운영되어 왔다. 그러나 최근 캄보디아 정부는 적극적 노동 정책으로 선회하였고 이는 중재위원회의 역할과 위상을 약화시킴으로써 그간 유지되어 왔던 제도적 균형에 균열을 일으켰다. 이는 2013/14년 최저임금 인상을 요구하는 대규모 시위에 위기의식을 느낀 정부가 유인과 통제의 노동 정책으로 전환하여 온정주의적인 정책을 적극 도입하여 노동자들의 지지와 지원을 끌어내는 한편, 노동조합의 활동을 위축시키기 위해서 노동조합법을 도입하는 등 노동운동에 대한 공세적인 통제를 실시하고 있기 때문이다. 이와 함께 최저임금도 급격하게 인상시키는데 이는 온정주의 정책의 결과이자 동시에 노동자들의 집단적인 압력이 이루어낸 성과이기도 하다. 캄보디아의 사례는 국제 행위자의 개입을 통한 제도 구축의 성과와 한계를 보여줌과 동시에 노동조건 개선을 위해 국내 행위자인 노동자/노조의 역량을 키우는 것에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있음을 제시하고 있다.

주제어: 캄보디아, 노사관계, 노동 정치, 최저임금, 노동중재위원회, 노동운동, 국제 행위자

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A5C2A01092544).
** 전북대학교 동남아연구소 전임연구원. jinipa2014@gmail.com

I. 들어가며

1990년대 초반까지 내전으로 초토화된 캄보디아의 경제, 정치, 사회적 재건 과정은 국제적 관심사였다. 선거를 통한 정치의 정상화와 법 정비를 비롯한 국가 제도의 복구 및 구축, 경제 발전 전략 수립, 나아가 평화로운 일상의 삶을 복원하고자 하는 노력에 캄보디아 국민들뿐만 아니라 유엔을 비롯한 많은 국제기구들이 개입하였고, 각국 정부는 인적, 물적 자원을 지원했다.

노동법과 관련 제도, 노동 관행을 포함하는 노사관계 제도 구축은 이 과정에서 중요한 일부를 차지하였다. 국가 재건의 중요한 토대인 경제 발전이 노동 문제를 포함한 고용과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 1990년대 후반 국제 사회의 지원을 통해 만들어진 노동법은 국제 노동 기준을 준수하고 새로 시작되는 노동조합들이 활발하게 활동할 수 있는 기반을 제공하였다. 이 중 캄보디아의 노사관계 제도 형성에 특히 큰 영향을 미쳤던 것은 미국과 국제노동기구(ILO: International Labour Organisation)였다.

미국과 ILO에 의해 2000년대 초에 설립된 노동중재위원회(AC: Arbitration Council)는, 노동 조건 모니터 프로젝트인 Better Factories Cambodia(BFC)와 더불어 “유일하게 제대로 기능하는 노사관계 제도”(캄보디아 주재 외국대사관 관계자 인터뷰, 2018년 9월), 혹은 제대로 작동하지 않는 정부 기구에 대응하는 “제도적 혁신 (institutional innovations)”(Adler 2007)이라고 까지 여겨져 왔다. 또한 이 두 제도는 캄보디아를 윤리적인 의류제품의 생산지로 브랜드화하는 데 지대한 역할을 하였다. 국제 의류 산업의 생산 구조가 제3세계 노동자들의 저임금과 장시간 노동으로 이루어진다고 비판받고 있는 상황에서, 캄보디아의 의류 산업은 전문적인 역량을 바탕으로 공정한 판결을 내리는 노동중재위원회와 신뢰할만한 국제기구인

ILO가 운영하는 BFC 프로젝트가 있어 노동자의 기본권을 지키고 있다는 일종의 보증이었던 셈이다. 비록 후술할 바와 같이 2005년 이후로 BFC의 효과성에 대한 의문이 제기되기도 하였으나 두 제도는 캄보디아의 노사관계를 규율하는 대표적인 제도로 자리매김했고, 캄보디아의 노사관계는 이를 바탕으로 나름의 균형을 유지해 왔다.

그런데 2010년대 중반 이후로 그 두 축 중 하나인 노동중재위원회의 위상이 급격하게 약화되고 있다. 중재 건수가 급격하게 감소하는 한편 중재위원회의 판결에 대한 불신이 증가하고 있다. 중재위원회가 다룬 중재 건수는 2003년 설립 이후 2014년에는 361건까지 이르렀으나 2017년 50건으로 감소한 것을 시작으로 급격하게 감소하였고 현재까지도 회복되지 않고 있다. 또한 중재위원회의 기존 판결을 뒤집는 정부의 노동법 해석을 아무런 논쟁 없이 그대로 받아들임으로써 중재위원회의 전문성과 독립성에 의문이 제기되고 있는 상황이다.

그간 노사관계 제도의 중심축 역할을 하던 제도의 약화는 캄보디아 노사관계 제도의 변화뿐만 아니라 나아가 전체 노사관계가 중대하게 재편되고 있음을 드러내는 것으로 볼 수 있다. 본 논문에서는 중재위원회의 역할 변화를 중심으로 검토하면서, 국제사회, 특히 미국과 ILO가 캄보디아의 노사관계 제도 구축에 어떻게 영향을 미쳤으며, 현재 일어나고 있는 변화의 원인과 추이는 무엇인지를 살펴보고자 한다. 이를 통해 본 연구는 국제사회가 일국의 노사관계 제도 발달에 미치는 영향의 성과와 한계에 대해 분석할 것이다.

II. 노사관계 제도와 국제 사회의 역할

노사관계를 가장 단순하게 정의하면 고용주와 임금 노동자의 관

계이다. 18세기 산업화를 거치면서 시작된 고용-노동의 관계에 대한 관심은 노조를 통한 노동자들의 집단행동과 단체 협상을 통해 가혹한 노동조건을 해결하는 것에서 출발하였다(Webb and Webb 1897). 이후 노사관계 학자들은 노사관계를 노동조합이나 단체협상 뿐만 아니라 보다 폭넓게 하나의 시스템으로 규정한다. 시스템으로서의 노사 관계에는 세 행위자, 즉 정부, 고용주와 그를 대표단체, 노동자와 그를 대표하는 단체, 즉 노조가 있다고 전제한다. 이들 행위자들이 서로 상호작용하면서 각각 사회 안정, 이윤 추구, 임금 인상이라는 자신의 이해를 추구하는 과정에서 법, 규칙, 규범, 행위들을 만들어 간다는 것이다(Dunlop 1993).

이러한 기존의 노사관계 이론은 노사관계를 국내 행위자들에 의한 국내적 사안으로만 간주하고 함으로써 전방위적으로 나타나고 있는 세계화의 영향이 노사관계에 미치는 영향을 적절하게 분석하지 못하고 있다. 이에 일군의 연구자들은 국제적 행위자 연구를 통해 노사관계 이론을 확장시키고자 노력해 왔다. 다국적 기업의 소재 국가에 따른 노사관계 전략, 국제적 행위자들에 의해 구축되는 국제적 노사 관계에 대해 탐색하는 연구 등은 이러한 노력의 일환이다. (Kaufman 2004; Lakhani et al. 2013; Gumbrell-McCormick 2008). 그러나 이들 연구 역시도 국내적 노사관계와 국제적 행위자를 별개로 보아 이 둘 사이의 상호작용에는 주의를 기울이지 못하고 있다(Park 2021).

국제 행위자가 일국의 노사관계에 미치는 영향에 대해 연구한 것은 주로 노동 문제에 관심을 둔 학자들이었다. 이들은 국제 행위자가 국내 노동 조건 개선에 어떻게 영향을 미칠 수 있을 것인가를 집중적으로 탐구하였다. 이는 특히 세계화에 영향에 따라 변화된 생산과 노동 환경과 관련이 있다. 캄보디아를 포함한 신흥 공업국이 세계화를 통해 구축된 국제 공급망(global supply chains)에 참여함으로써

경제 개발을 이루고자 할 때 국제 생산 네트워크를 주도하는 국제 브랜드와 다국적 기업들의 영향력을 무시할 수 없고, 이는 사업장의 노동 관행 나아가 노사 관계에도 영향을 미치게 된다는 것이다(Park 2021). 즉, 북반구의 다국적 기업이 남반구의 노동력을 이용해 공급, 생산을 할 때 북반구의 노동 기준을 남반구에도 적용할 수 있는 가능성이 생기는 것이다. 북반구의 노동조합과 시민사회가 북반구에 소재하는 다국적 기업에 압력을 가해 남반구의 하청업체에서도 국제 노동 기준이 준수되도록 할 수 있는 기회가 만들어진 것이다.

북반구의 브랜드를 위해 남반구의 하청 노동력이 생산하는 구조를 가진 의류 산업은 이러한 국제적 연대 활동의 대표적인 타깃이 되어 왔다. 국제 의류 산업을 단순화해서 보면 최종 바이어인 국제 브랜드, 중간 관리자 역할을 하는 밴더(vender), 생산자인 하청 기업으로 구성된다. 이러한 구성은 국제 의류 산업의 생산 발전 단계에서 만들어졌는데 예를 들어 미국 의류 브랜드들의 하청 공장 역할에서 출발한 동아시아의 홍콩, 한국, 대만의 의류 기업들은 더 낮은 임금과 더 많은 수출 쿼터를 위해 캄보디아를 비롯한 동남아시아에 하청 공장을 세우거나 하청 계약을 통해 기존의 국제 바이어를 위해 생산하는 방식으로 역할을 변화시켜 왔다(Gereffi 1994). 국제 의류 산업의 구조에서 하청기업의 노동 관행에 미치는 영향과 관련하여 주목을 받아 왔던 것은 최종 바이어인 국제 의류 브랜드들이다.

서구 시민 사회는 1960년대부터 기업도 사회 구성원이므로 그들이 가진 사회적 책임을 다해야 한다는 요구를 해 왔고 이러한 압력은 기업의 사회적 책임 프로그램들(CSR: corporate social responsibilities)의 발전으로 이어졌다(Carroll 1999). CSR 프로그램들은 국제 공급 네트워크를 통해 생산, 판매되는 국제 의류 산업에서 특히 주목받았는데, 국제 의류 브랜드들이 사회적 책임 프로그램을 통해 그들의 하청을 받는 공장에 고용된 노동자들의 노동조건을 개

선할 수 있는가에 연구자들의 관심이 집중되었다. 또한 국제 생산망의 말단에 속한 남반구 노동자들과 노조를 지원하고자 하는 북반구의 노조와 시민단체들이 압력을 행사함으로써 이러한 브랜드들에 미치는 영향에 대한 연구도 다수 진행되어 왔다(Campbell 2006; Carroll and Shabana 2010; Fransen and Brian 2012; Anner and Evans 2004; Anner 2007).

이러한 측면에서 국제 사회가 캄보디아 의류 산업 노동권 향상에 적극적으로 개입했던 사례는 많은 연구자들의 관심을 받아 왔다. 캄보디아는 값싼 노동력을 기반으로 의류산업의 국제 공급망의 말단에 참여함으로써 내전으로 초토화된 사회를 재건하고 경제발전을 이루고자 하였다. 이 과정에서 앞서 언급한 바와 같이 국제사회가 깊숙이 개입하였고, 새로운 제도의 구축은 그 결과물 중 하나였다. 특히 연구자들의 관심은 의류산업 작업장 모니터링 프로젝트인 Better Factories Cambodia(BFC)와 노동중재위원회(Arbitration Council)에 집중되었다. 이 제도들이 노동 조건을 개선했는가에 대해서 연구자들의 평가는 일부 엇갈리는 부분이 있기는 하나 대체로 긍정적이었다(Kolben 2004; Polaski 2006; Wetterberg 2011). 부정적인 비판은 주로 BFC를 향한 것으로, BFC와 연계되어 있던 미국 시장으로의 수출 쿼터가 2005년 중단된 뒤 효과적 제재 수단을 잃었다는 점, 정보 공개에 제약을 둔다는 점, 노동자들의 목소리를 제대로 반영하지 못하고 있다는 점, 노동 기본권 중 결사의 자유를 개선하지 못한 점 등이었다(Arnold 2013; Stanford Clinic & WRC 2013; Solidar 2020). 이러한 한계에도 불구하고 BFC가 전반적인 노동 조건을 개선해 왔다는 것에 대해서는 캄보디아 현지의 노조 활동가들 역시도 동의하고 있는 점이었다(CLEC & CCC 2012).

그러나 이러한 연구들은 BFC를 통한 노동 조건 개선에 집중되어 있으며, 노사관계 제도의 다른 한 축인 중재위원회에 대한 연구는

상대적으로 많지 않은 편이다. 또한 중재위원회에 대한 기존 연구의 대다수는 대안적 분쟁 조정 기구(ADR: Alternative Dispute Resolution)로서의 역할이나 기능에 집중되어 있는데 이는 주로 미국 법학자들의 ADR 시스템의 해외 적용에 대한 관심에서 출발한다 (Zack 2009; Paffarini 2016; Ponak and Teras 2016).

이러한 연구들은 국제 행위자가 노사관계 제도에 미치는 영향과 국내 행위자의 대응, 그리고 그에 따른 제도의 변화에 대한 연구로까지 이어지지 않고 있다. 세계화로 인한 생산과 시장의 세계적 통합은 각국의 노사관계도 영향을 미칠 가능성이 크지만 이에 대한 본격적인 연구는 아직은 많지 않다. 본 연구는 캄보디아의 사례를 통해 국제 행위자가 캄보디아의 노사관계 제도 구축에 어떻게 영향을 미쳤으며, 현재 일어나고 있는 변화의 원인과 현 상황을 살펴봄으로써 무엇인지를 살펴봄으로써, 국제 사회가 일국의 제도 발달에 미치는 영향의 성과와 한계, 그리고 국내 행위자의 역할에 대해 분석해 보고자 한다.

Ⅲ. 캄보디아 노사관계 제도의 구축과 변화

1. 노사관계 제도의 구축 과정

앞서 간략하게 언급한 바와 같이 국제사회가 캄보디아 노사관계 제도의 구축에 개입하게 된 배경에는 캄보디아가 처한 역사적 특수성과 아울러 세계화를 통한 생산 체계의 국제적 통합이라는 국제적 상황이 동시에 영향을 미쳤다. 우선 1970년대부터 1990년대 초반까지 지속된 캄보디아의 내전이 1991년 파리 평화 협정을 통해 종식된 이후 그 복구 과정을 국제사회가 재원과 인적 지원을 통해 주도하였

고 제도의 정비 역시도 그 일부였다(Ear 2009). 이는 부분적으로는 내전으로 인한 캄보디아의 인적, 물질 손실의 결과이기도 하였다. 20여 년간 지속된 내전은 캄보디아 사회를 완전히 파괴시키다시피 했는데, 인구의 1/3이 사망했다고 추정되며 특히 크메르루주에 의해 인민의 적으로 지목되었던 지식인층의 대다수는 사망하거나 도피하여 인적 자원의 손실이 컸다. 단적인 예로, 1979년 베트남이 크메르루주를 수도 프놈펜에서 국경지역으로 밀어냈을 때, 캄보디아의 수도 프놈펜 내에 생존해 있던 법대 졸업생이 10명에 불과했다는 기록이 있을 정도였다(Hall 2000: 120). 또한 1979년 크메르루주를 국경지역으로 밀어낸 베트남이 그 후 10년 간 캄보디아를 실질 통치하면서 구축한 사회주의에 기반을 둔 경제와 제도를 시장경제로 전환하는 과정을 거치면서 유럽과 미국 등 서방 세계의 영향력이 지대해질 수밖에 없었다(Adler and Woolcock 2009; Un 2009).

이 당시 국제 사회의 주도 하에 제정된 법과 제도들은 국제법들을 준거로 하고 있으며 특히 노동 관련법들은 국제 노동 기준에 따르고 있다. 이를 단적으로 보여준 것이 국제연합 캄보디아과도행정기구(UNTAC: United Nations Transitional Authority in Cambodia)가 실질적인 정부 역할을 하던 1993년에 제정된 헌법이다. 헌법에는 고용을 선택할 권리, 동일노동 동일임금, 가사노동과 임금노동의 동일가치, 노조 설립과 파업의 권리, 임신부에 대한 고용 차별 금지와 출산 휴가의 권리가 명시되어 있다. 노사관계를 보다 직접적으로 규율하는 노동법은 1997년 제정되었는데 국제노동기구와 미국 노동조합의 영향이 크게 작용하였다(Adler and Woolcock 2009; Ear 2009). 이 법은 임금, 노동시간, 휴가, 보건, 해고, 노동조합과 단체 행동, 노조 분쟁 해결 체계 등을 다루고 있다.

국내적 요인과 함께 세계화라는 국제적 요인은 캄보디아 노사관계에 국제 행위자가 영향력을 행사할 수 있는 환경을 제공하였다.

이는 캄보디아가 국제 의류 산업의 공급망에 참여함으로써 경제를 발전시키겠다는 전략을 잡았기 때문이다. 내전으로 인해 초토화된 산업 기반 및 인적 자원의 대량 손실, 풍부하지 못한 천연자원 등의 조건에서 캄보디아의 선택지는 그다지 많지 않았다. 미숙련의, 풍부한 젊은 노동력을 기반으로 노동집약적인 의류, 봉제업을 중심으로 한 수출 지향적 산업화로 방향을 잡은 것이다.

이렇게 시작된 캄보디아의 의류 산업은 국제 브랜드들을 위한 하청 생산 위주의 의류 산업을 중심으로 급격하게 성장한다. 1995년 20개에 불과하던 의류 공장은 대만, 홍콩, 말레이시아, 싱가포르, 한국 자본을 바탕으로 한 공장 설립을 통해 2000년에 190개, 2017년에 660여개로 증가하였다. COVID-19 직전인 2019년 정부 등록 의류 수출 기업은 574개로 621,000명을 고용하였다(BFC 2020). 의류 산업은 캄보디아 수출액의 70%를 차지하면서 캄보디아 경제 발달에 견인차 역할을 해 왔다. 이에 힘입어 캄보디아 경제는 1994년~2015년 간 평균 7.6% 성장하여 세계 6위의 경제 성장률을 기록하였으며, 2016년 최빈국에서 벗어나 세계은행 기준 하위중소득국으로 상승하였다(World Bank 2017).

산업화 초기 미국과 유럽의 지원은 캄보디아 의류 산업 발전에 중요한 역할을 하였다. 이들이 부여한 관세 혜택은 의류산업 발전을 지원하였다. 유럽연합은 2001년 무기를 제외한 모든 상품 ‘Everything But Arms(EBA)’에 대해 무관세혜택을 부여함으로써 캄보디아 의류 산업의 가격 경쟁력을 지원하였다. 미국은 일반특혜관세제도 the Generalized System of Preference를 통해 무관세 혜택을 부여하는 것에서 더 나아가 캄보디아 의류 산업에 우호적인 무역협정을 통해 의류 산업의 발전에 지대한 영향을 미쳤다. 1999년 체결된 미-캄보디아 섬유 의류 무역 협정(the US-Cambodia Textile and Apparel Trade Agreement)은 의류 공장에서의 노동 조건이 개선될

경우 미국 의류 시장의 쿼터를 늘려주는 조항을 포함하고 있었다. 미-캄 섬유무역협정에 따르면, 미국은 캄보디아 의류 수출에 대한 무관세 쿼터를 매년 6% 증가시키는 것과 동시에 노동조건이 실질적으로 개선될 경우 최고 14%까지 추가로 쿼터를 늘려주기로 하였던 것이다.

미국의 이러한 개입은 당시 미국 정부의 정책 방향 및 정치 상황과 크게 관련이 있다. 당시 클린턴 대통령은 세계화를 통한 자유 무역을 강력하게 추진하였다. 그러나 미국의 노동조합은 자유 무역 정책이 남반구 국가들의 저임금 노동력과 경쟁하게 함으로써 미국의 제조업 일자리를 없앨 것이라고 우려를 표명하였다. 노동조합을 설득하기 위해 자유무역이 경제 성장뿐만 아니라 남반구 국가들의 노동권 보호도 가능하게 할 수 있다는 사례가 필요했던 클린턴 행정부는 캄보디아를 선택하고 이 나라를 우수 사례로 만들기 위해 다양한 지원을 아끼지 않았고 그 결과물이 미-캄 섬유무역협정이었던 것이다(Arnold and Shih 2010; Kolben 2004; Polaski 2006; Wetterberg 2011).

무역협정이 규정하는 추가 쿼터를 부여하기 위해서는 노동조건이 개선되었음을 확인해 줄 제도와 이를 운영할 기관이 필요했다. 그러나 캄보디아 정부의 약한 행정력과 심각한 부패로 인해 그 역할을 제대로 수행할 것이라고 기대하기 어렵다고 판단한 미국 정부는 ILO에게 개입을 요청하였다. 미국의 요구에 부응하기 위한 ILO의 실행의 제도적 결과물이 BFC와 노동중재위원회였다.

BFC는 2001년 ILO의 의류 공장 노동 조건 모니터링 프로젝트(ILO Garment Sector Project)로 시작되었는데, 전술한 바와 같이 그 주요 목적은 노동 조건 개선 여부를 미국 정부에 보고하는 것이었다. 2004년 섬유 쿼터를 규율했던 다자간섬유협정(Multi-Fiber Arrangement) 종료 이후 미국이 더 이상 섬유 쿼터를 부여할 수 없게

되자, 2005년 이후 동 프로그램은 BFC로 이름을 변경하여 국제 의류 브랜드들로 타겟을 바꾸어 이들에게 캄보디아 의류 공장의 노동조건을 모니터한 결과를 제공하는 것으로 현재까지 지속되고 있다. 섬유 쿼터 시스템 종료 이후 동 프로젝트가 노동 조건 개선을 유인할 동력을 잃어 더 이상 유효한 역할을 할 수 없을 것이라는 비관적 시각이 제기되었다. 또한 캄보디아 의류 사업체 고용주 연합은 BFC 프로그램이 노동 기준을 위반한 기업들의 이름을 공표하지 못하도록 하는 로비에 성공하였다. 이러한 관행은 내외의 강력한 비판을 받고 2014년부터 철회되었다(Stanford Clinic & WRC 2013; Carmichael 2013). 그러나 여러 제약들과 한계들에도 불구하고 캄보디아 의류 산업의 전반적인 노동조건을 개선해 왔으며 특히 아동노동, 모성보호, 차별 개선 등에서 성과가 있었다는 평가를 받았다(CLEC & CCC 2012).

한편 노동중재위원회는 빈번하게 발생하는 노사 갈등을 규율할 제도가 필요하다는 미국의 요구에 따라 설립되었다. 2003년 ILO는 오랜 준비 끝에 노사정이 추천한 중재위원 30인으로 구성된 노동중재위원회를 발족시켰다. 이후 노동중재위원회는 BFC와 함께 캄보디아 노사관계에서 중추적 역할을 담당해 왔다.

2. 캄보디아 노사관계의 특징

국제 사회의 적극적 개입으로 1990년대 후반부터 2000년대 초반에 걸쳐 구축된 캄보디아의 노사관계 제도는 노동권 보호뿐만 아니라 노동조합의 양적 성장에 기여하였다. 앞서 언급한 바와 같이 국제 노동기준에 준거해 만들어진 노동법은 노동권 보호의 기본 틀을 제공하였고, 이렇게 열린 공간에서 캄보디아 노동조합은 비교적 자유롭게 조직화를 진행하였다.

2013년 이전까지 캄보디아 정부는 소극적 노동 정책을 펼쳤다. 정부의 노동 정책이나 노사관계 정책은 오랫동안 정책적인 우선순위에서 밀려나 있었다. 노동 관련법의 제·개정은 물론이고, 제정된 법의 시행조차도 무기한 연기되는 일이 빈번했다. 그 예 중 하나가 2002년 제정된 사회보장법(National Social Security Law)이다. 동 법은 노동자들을 위한 사회 보장 제도를 담고 있으나, 그 시행 관련 일정이 불투명한 상태였다. 그러나 노동자들의 대규모 시위가 있고 난 2016년부터 사회보험의 시행되기 시작했고, 2023년 현재 의료보험, 산재, 국민연금까지 확대되고 있다.

그간 캄보디아 정부는 노조가 정권의 안정에 위협이 되었던 몇몇 사례를 제외하고는 직접적으로 노동 문제에 개입하기 보다는 친정부 노조를 통해 노사관계를 안정화시키는 방식을 채택하였다. 캄보디아의 노동조합은 그 정치적 성향에 따라 세 그룹으로 구분되는데 친정부, 친 야당, 그리고 정치 세력으로부터 독립적인 노조가 그것이다. 정부는 친정부 노조의 설립과 운영을 직간접적으로 지원해 왔으며 이러한 상황은 자유로운 노조 설립 분위기와 함께 소규모 노조의 난립으로 이어졌다. 2018년 현재 4,351개의 단위노조, 180개의 연맹 28개의 총연맹이 설립되었다. 이들 노조가 대부분 소규모라는 점은 600여개의 의류 산업 공장에 3,000여개의 노조가 존재한다는 점에서 특히 분명하게 드러난다. 이들 노조의 대다수가 친정부 그룹에 속하며 친 야당이나 독립 노조 그룹에 속하는 노조 연맹은 극소수에 불과하다. 친정부 노조의 지도자들에게는 정부에서 노동부 자문위원이라는 직책이 부여되며, 비공식적으로 재정지원도 이루어진다(노조 관계자 인터뷰, 2018년 11월). 또한 친정부 노조의 경우 여타의 노조들에 비해 파업의 빈도가 현저하게 낮다(Nuon and Serrano 2018).

캄보디아 정부가 소극적 노동 정책을 펼치는 동안 노동 조건을 모니터링하고 분쟁을 조정하는 역할을 담당했던 것은 비국가 기구인

BFC와 노동중재위원회였다. 두 제도는 설립 과정과 그 이후의 재정과 운영의 측면에서 캄보디아 정부로부터 독립적으로 존재해 왔다. 2019년 이전까지는 미국과 스웨덴 등 해외 정부와 국제 의류 브랜드가 두 기관의 대부분의 예산을 지원해 왔다. BFC는 ILO가 운영하고 노동중재위원회는 비정부기구인 노동중재위원회재단(Arbitration Council Foundation)이 운영해 왔다.

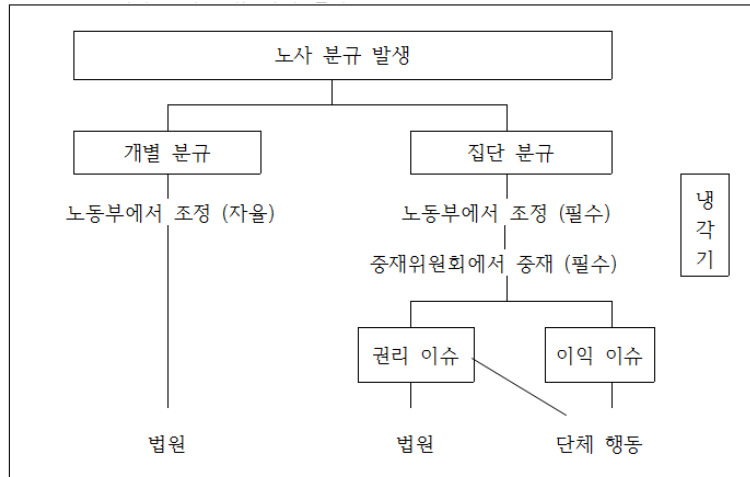
IV. 노동중재위원회의 역할과 변화

1. 노사관계에서 노동중재위원회의 역할

캄보디아의 노사분규 조정 제도는 노동중재위원회가 도입되면서 작업장 단위의 협상(negotiation), 노동부에서의 조정(conciliation), 노동중재위원회에서의 중재(arbitration)의 세 단계 구성을 갖추게 되었다.

노동중재위원회는 노사분규를 다루는데 있어 가장 중요한 역할을 하고 있는 것으로 여겨져 왔다. 이들은 공신력과 중립성, 그리고 전문성을 갖춘 기구로 노사 양측에서 높은 신뢰를 받아 왔다. 이는 부패가 만연한 것으로 비판받고 있는 캄보디아 공공 기관에서 극히 예외적인 사례로 받아들여졌다. 특히 사법부가 노동 문제나 노동법에 대한 이해도가 낮고, 사법부에 대한 불신이 만연하여 법정 밖에서 이루어지는 거래가 판결을 결정한다는 의심을 받고 있는 상황에서 노동중재위원회는 노사 분쟁 조정에서 믿을 만한 판결자로서 역할 해왔다(노동법 전문가 인터뷰, 2023년 7월).

<그림 1> 캄보디아의 노사분규 조정과 중재 과정



출처: ADB and ILO(2015: 76)에서 재구성.

그러나 노동중재위원회의 판결 자체는 집행력을 가지지 못한다. 판결 결과는 분쟁 당사자 양측 모두가 동의하는 경우에만 법률적인 구속력을 가지기 때문이다. 이러한 측면에서는 그 영향력이 제한적이기는 하나, 노동조합은 중재 결과를 법률 이외의 방법으로 적극적으로 활용해 왔다. 노동자들은 중재위원회의 판결(주로 노동자들에게 우호적인)을 국제 캠페인에 적극 활용해 왔다. 이는 소규모 노조의 난립으로 인해 협상력이 약한 캄보디아 노동조합에 주요한 전략이기도 했다. 캄보디아 노동조합은 우호적인 판결을 근거로 국제 노동조합과 시민사회에 연대를 호소하고, 다국적 의류 브랜드인 바이어들에게 자신들의 고용주인 하청기업에 압력을 행사해 노동 기준을 준수하도록 요구하였다.

국제 행위자의 역할을 이용하는 캄보디아 노동조합의 협상 전략에서 노동중재위원회의 존재와 그들의 판결은 매우 중요한 역할을 차지해 왔다. 이는 국제 브랜드들 역시도 노동중재위원회를 신뢰하

기 때문에 가능한 것이기도 했다. 현지에서 만난 한 유럽 의류 브랜드 관계자는 “노동중재위원회의 판결이 있으면 우리는 반드시 그것을 존중하며 우리 파트너(하청기업)들도 이를 따르도록 한다”고 말하였다. 캄보디아 노조 간부 역시도 중재위원회의 판결 없이는 국제 브랜드들을 압박하여 하청 기업으로 하여금 노동법을 준수하도록 하는 것이 거의 불가능하다고 말하기도 했다. 이는 특히 캄보디아 정부의 미약한 행정력과 현장에서의 노동법 위반 사례로 인해 발생하는 노사분규 문제를 해결하는 데 가장 효과적인 전략 중 하나로 여겨져 왔음을 보여주는 것이다. 따라서 중재 이전 사업장에서의 협상이나 노동부에서의 조정은 “중재위원회로 가기 위한 다리 역할”로 간주되었다(노조 간부 인터뷰, 2018년 11월). 중재위원회의 결과를 활용하여 국제 브랜드와 국제 노동조합, 해외 소비자 단체에 호소하는 것은 캄보디아 의류공장에서의 노사분규를 해결하는 가장 전형적인 모델이 되어 왔다. 즉, 노동중재위원회가 노동쟁의 해결의 핵심적인 부분 중 하나로 역할 해왔던 것이다.

2. 노동중재위원회의 영향력 약화

이처럼 노사관계에서 주요한 위치를 차지했던 중재위원회의 위상이 2010년대 중반부터 변화하기 시작했다. 양적, 질적 측면 모두에서 그 영향력이 감소한 것이다. 우선 중재위원회에 접수된 사례 수가 대폭 감소하였다. 위원회 내부 자료에 따르면 노동중재위원회는 2003년 설립 이후 2016년까지 한 해 평균 190여건의 사례를 다뤘고 특히 2014년과 2015년에는 각각 361건과 338건을 처리하였다. 그러나 2017년부터 접수 사례 수가 급격하게 감소하여 2017년 50건, 2018년 59건이었다가 2019년 117건으로 약간 증가하였으나 2020년 66건, 2021년 44건, 2022년 50건으로 다시 감소한 상황이다(<표 1>

참조).

<표 1> 연도별 노동중재위원회 접수 사례 수(2003~2022)

연도	중재 접수 건수	연도	중재 접수 건수
2003	31	2013	285
2004	114	2014	361
2005	81	2015	338
2006	120	2016	248
2007	148	2017	50
2008	159	2018	59
2009	180	2019	117
2010	145	2020	66
2011	191	2021	44
2012	255	2022	50
총계	3042		

출처: 노동중재위원회 내부 자료

이와 함께 노동중재위원회의 전문성이 흔들리는 상황이 발생하였다. 중재위원회는 그간 노동법의 해석과 적용에 있어 캄보디아 법원보다 더 신뢰를 받아 왔다. 그러나 최근 정부가 위원회의 그간의 판례에 반하는 노동부 지침(instruction)이나 고시(notification)를 하달함으로써 위원회가 노동법을 잘못 해석하고 있는 것으로 만들어 버렸다. 그 예 중 하나가 기한의 정함이 있는 근로, 즉 비정규직 고용의 최대 허용 기한과 관련된 노동법 67조를 둘러싼 해석이었다. 그간 중재위원회는 노동법 67조를 해석하는데 있어, 비정규직으로 2년 이상 고용할 경우 자동으로 기한의 정함이 없는 고용, 즉 정규직으로 전환되는 것으로 판결 내려왔다. 그러나 캄보디아 노동부는 2019년 지침 Instruction 050/19를 통해 이와는 다른 해석을 내놓았다. 즉,

비정규직 고용의 첫 번째 계약은 2년 이상 고용 금지 산정에 포함되지 않으며 재계약에서만 2년 이상 고용 금지가 적용되며 따라서 첫 번째 계약을 2년으로 할 경우 비정규직으로 최대 4년까지 고용하는 것이 가능하다는 지침을 내린 것이다. 이에 대해 중재위원회는 아무런 반박이나 논쟁 없이 조용히 노동부의 지침을 수용하였고, 이에 따라 중재하고 판결을 내리고 있는 상황이다(중재위원회 관계자 인터뷰, 2023년 7월). 이는 판결의 일관성 문제뿐만 아니라 보다 노동법 해석과 적용 관련, 독보적 지위를 인정받아 왔던 위원회의 역할이 부정당하는 상황이 된 것이다.

이와 같이 노동중재위원회의 위상이 급격하게 저하된 데에는 캄보디아 정부의 직간접적인 개입이 크게 영향을 미쳤다. 우선, 노동중재위원회에 접수되는 사례 수 감소가 2016년 도입된 노동조합법과 직접적으로 연관되어 있다는 점은 이를 보다 분명하게 보여주고 있다. 이러한 측면을 이해하기 위해서는 캄보디아 노동법에서의 개별 분쟁과 집단 분쟁에 대한 처리 절차의 차이와 노사분쟁 중 개별 분쟁과 집단 분쟁의 비중의 변화 추이에 대해 살펴볼 필요가 있다.

캄보디아 노동법(제300조~제317조)은 개별 분쟁과 집단 분쟁을 구분하여 정의하고 처리 절차를 달리하고 있다. 개별 분쟁은 사용자와 노동자 개인 혹은 다인과의 사이에서 발생하는 것으로 근로계약서, 단체협상, 노동법의 해석이나 적용과 관련된 분쟁으로 정의한다. 집단 분쟁은 하나 또는 일인 혹은 다인의 사용주와 몇 명의 노동자 간 노동조건, 노동조합의 권리 행사, 사업장 내 노조 인정, 노사관계 등과 관련된 것으로, 기업의 효율적 운영이나 사회 안정을 위태롭게 할 만한 이슈를 둘러싼 분쟁으로 규정된다. 노동부에 접수된 노사분쟁 사례 중 조정 과정에서 합의에 이르지 못할 경우 집단 분쟁만이 노동중재위원회에 중재를 신청할 수 있으며 개별 분쟁은 법원으로 이관된다.

<표 2>는 2014년부터 2022년까지 노동부에 조정을 위해 접수된 총 노사 분쟁 사례 수와 개별 분쟁과 집단 분쟁의 분류 및 그 비중을 제시하고 있다. 이에 따르면 전체 노사 분쟁 사례는 매년 증감을 반복하여 전체 조정 신청 건수는 2015년 1,166건으로 정점을 찍은 후 이후 감소와 증가를 반복해서 보이고 있다. 그런데 이를 개별 분쟁과 집단 분쟁으로 구분하여 볼 경우, 2017년을 기점으로 커다란 변화를 보이고 있다. 집단적 분쟁 비중이 2017년 크게 감소한 후 이전의 비중을 회복하지 못하고 있는 것이다.

<표 2> 노동부 조정 절차에 접수된 노사 분쟁 분류(2014년~2022년)

		2014	2015	2016	2017	2018*	2019	2020	2021*	2022*
개별 분쟁	합의	94	102	89	228	-	287	329	-	-
	미합의	87	42	123	191	-	254	182	-	-
	무효	17	5	4	57	-	30	41	-	-
	소계	195	149	216	476	417	571	552	695	681
집단 분쟁	합의	307	425	230	56	-	128	156	-	-
	미합의	562	586	406	70	-	123	86	-	-
	무효	6	6	1	1	-	6	5	-	-
	소계	875	1017	637	127	163	257	247	154	225
총 접수 사례		1,070	1,166	853	603	580	828	799	849	906

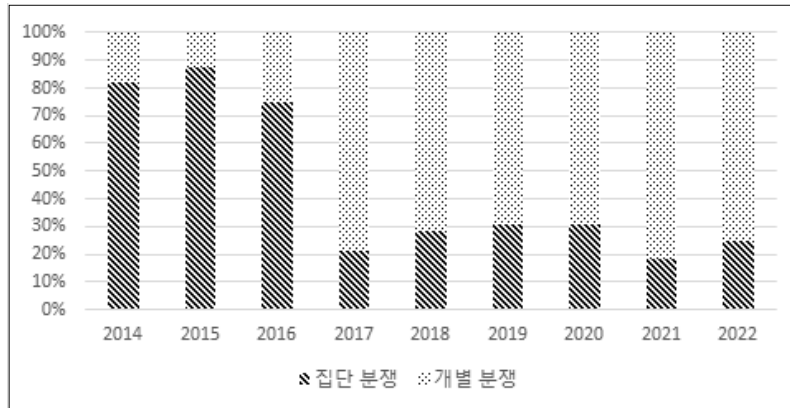
출처: 캄보디아 노동부 내부 자료. 필자가 2018년과 2023년 필드워크 동안 해당 업무를 담당하고 있는 노동부 관료와 노동부 공시 자료를 통해 입수한 자료에 근거함.

* 세분화된 자료 없음

<차트 1>에서 보여주고 있는 바와 같이 집단 분쟁으로 분류된 사례는 2016년까지 70~80%에 이르다가 2017년과 2018년에는 각각

21%와 26%로 급격하게 감소하였다. 2020년 30%대로 약간 증가하였으나 2021년, 2022년 18%와 24.8%로 여전히 이전의 집단 사례 비중을 회복하지 못하고 있다.

<차트 1> 노동부 조정 과정 개별-집단 분쟁 비중



출처: 캄보디아 노동부 자료를 바탕으로 재구성

1년 사이에 일어난 이러한 변화를 노사관계의 성숙 등과 같은 환경적인 요인에 따른 자연적 변화라고 보기에는 감소폭이 너무 크다. 그보다는 보다 직접적인 요인이 작용했다고 보는 것이 합리적일 것이다. 우선 노동부 조정 단계에서 많은 사례가 집단적 분쟁이 아닌 개별 분쟁으로 분류되었을 가능성이 있다. 이에 대해 필자와 인터뷰를 했던 당시 조정 업무 담당 공무원 역시 개별 분쟁 사례가 비정상적으로 증가하였다고 인정하고 있었다(조정 담당 공무원 인터뷰, 2018년 12월).

앞서 언급한 바와 같이 2016년 도입된 노동조합법은 이러한 변화에 가장 크게 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 새로운 노조법은 30%를 초과하는 노동자를 조직한 다수 노조만이 노동부에 집단 사례를 위

한 조정 신청을 할 수 있도록 하고 있다. 600여개 사업장에 3,000여개 노동조합이 난립하고 있는 캄보디아의 상황에서 대다수 노조들은 집단적 분류로 조정 신청하기 어려운 상황에 처했다. 노조에 반발에 직면하자 소수 노조들만 존재하고 다수 노조가 없는 사업장의 경우는 30%를 초과하는 노동자들이 지문 날인을 통해 집단적 분류 조정신청을 할 수 있는 예외를 두었다, 그러나 노조의 영향력이 강하지 않을 경우 비조합원인 노동자들을 지문 날인을 하도록 설득하기 쉽지 않은 상황이었다. 또한 노동조합 관계자에 따르면 2016년 노동조합법 이전에는 노조가 개입되어 있는 경우 관련 당사자의 수에 상관없이 통상적으로 집단 분류로 조정을 신청할 수 있었으며 “당연히” 집단적 분류로 간주되었던 노조 간부의 해고 건 조차도 개별 분류로 분류된다고 하였다(노조 간부 인터뷰, 2023년 7월).

이에 따라 작은 노조가 제소한 대다수의 조정 신청이 노동부의 조정 절차를 거치면서 개별 사례로 분류되었으며, 조정 과정에서 개별적 사례로 접수되었다는 것은 조정에서 합의에 이르지 못한다고 해도 노동중재위원회에 접근할 기회가 없음을 의미한다. 이러한 제약에 대한 비판에 직면한 캄보디아 정부는 2021년 노동법을 개정하여 개별 분류도 노동중재위원회에 중재 신청을 할 수 있도록 하였으나 2023년 7월 현재까지도 시행령이 만들어지지 않아 법 시행이 무기한 미뤄지고 있었다.

이는 결과적으로 중재위원회의 중재 사례 축소로 이어졌다. 위 표에서 제시하고 있는 바와 같이 노동중재위원회로 이관 대상이 되는 사례인 미합의 집단 분쟁 사례는 2015년 586건에서 2020년 86건으로 2015년 대비 약 85% 감소하였다. 이 중 중재위원회에 접수된 사례 수는 66건이었다.

3. 노동중재위원회와 정부의 개입

새로 도입된 노동조합법의 영향에서 보여주는 바와 같이 노동중재위원회의 약화는 정부의 개입과 밀접하게 연관되어 있다. 실제 정부는 다양한 방법으로 노동중재위원회에 개입하고 영향력을 행사하고자 하였다. 우선 중재위원회의 재정에 캄보디아 정부가 간여하기 시작했다. 그간 해외의 지원으로 운영되었던 중재위원회의 재정에 2019년부터 캄보디아 정부가 예산을 투입하기 시작했다. 이는 2019년 미국 정부가 위원회 예산 지원 중단을 통보하면서 시작되었다. 그간 3년 단위의 프로젝트를 통해 수십만 달러를 지원해 왔던 미국은 방침을 변경하여 지원 중단을 결정하여 위원회 내외에 커다란 충격을 안겼다. 그러한 결정에는 당시 트럼프 행정부 내부의 정치적 상황과 함께 2017년, 2018년에 걸친 중재위원회에 접수된 사례 수의 급격한 감소가 영향을 미쳤을 것으로 중재위원회는 보고 있었다(중재위원회 관계자 인터뷰, 2019년 1월). 그러자 캄보디아 정부가 부족한 재원을 자신들이 충당하겠다고 나섰다. 다양한 통로를 통한 협상을 거쳐 2020년부터 미국 정부의 재정적 지원은 재개되었고, 스웨덴 정부에서도 지원을 받게 되었으나 캄보디아 정부의 예산 투입 역시도 지속되어, 2019년 10%로 시작된 정부의 재정 지원 비중은 2023년 30%까지 증가하였다(Dara 2020; 중재위원회 관계자 인터뷰, 2023년 7월).

둘째, 최근 캄보디아 정부는 중재위원들의 육성 및 교육 훈련을 정부가 직접 담당하겠다고 천명하였다. 2003년 중재위원회가 출범한 시기에 지명된 서른 명의 중재위원들은 이제 곧 은퇴할 시기가 다가오고 있다. 이들이 은퇴한 자리를 채우게 될 차세대 중재위원들을 정부가 육성할 경우 중재위원들이 정부의 입김으로부터 자유로울 수 있을 것인가에 대한 의구심을 불러일으킬 수밖에 없다. 이보다

는 간접적이기는 하나, 그간 공간적으로 독립적으로 존재하던 중재 위원회의 사무실을 정부 소유 건물로 이전하도록 요청하는 것 역시도 정부의 영향력 증대 노력 중 하나로 볼 수 있을 것이다(국제 노동 단체 관계자 인터뷰, 2023년 7월).

셋째, 노동중재위원회를 대체할 제도 구축 시도 역시 그러한 측면에서 이해할 수 있을 것이다. 2016년 노동조합법을 둘러싼 논란 중 하나는 노동법원의 설립이었다. 노동법원은 1997년 제정된 노동법에 처음 언급되고 있으나 설립 관련한 논의가 본격적으로 시작된 것은 2016년 노동조합법이 노동법원의 역할을 보다 구체적이고 포괄적으로 제시하면서부터였다. 동 법은 노동법원이 노조의 등록 취소, 노조와 사용자 단체의 해산 권한, 노조 관련 선거 관할, 파업과 직장 폐쇄의 합/불법 판단 권한 등을 가진다고 규정하고 있다. 이에 따라 캄보디아 정부는 2017년 노동법원을 개원할 것이라고 발표하였다(Khmer Times 2016/07/06). 그러나 국제 사회는 부패가 만연한 캄보디아 사법 체계를 고려할 때 노동법원의 설립이 노동권을 보호하는데 도움이 될 것인가에 대해 회의적인 한편, 노동법원 설립이 중재위원회를 약화시킬 것에 대한 우려를 표명하였다(국제기구 관계자 인터뷰, 2018년 9월). 결국 캄보디아 정부는 2018년 노동법원이 필요하지 않다는 입장으로 선회하였다(The Phnom Penh Post 2018/02/07).

이러한 환경에서 그 동안 독립적으로 운영되었던 노동중재위원회가 캄보디아 정부로부터의 독립성을 지켜낼 수 있을 것인가에 대한 의문이 제기되고 있다. 위원회가 노동법을 해석하고 노사 분쟁을 중재하는데 있어 정부의 눈치를 보지 않고 정당하게 판정을 내릴 수 있을 것인가에 대한 회의적인 시각이 등장하게 된 것이다. 일부 중재위원의 경우 민감한 사례에 대해 기피하고자 하는 경향을 보인다는 의심까지 제기되고 있는 상황이다. 또한 정부의 친정부적인 노동법 해석을 그대로 수용한 것 역시도 향후 위원회가 중립적인 입장을 견

지하지 못할 것이라는 우려어린 시각을 부인하기 어렵게 한다(노조 간부, 국제노동단체 활동가 인터뷰, 2023년 7월).

V. 캄보디아의 정치상황과 노동 정책

이러한 노동중재위원회의 위상의 변화는 캄보디아 정치상황의 변동과 맞물려 있다. 2013년 노동자의 대규모 시위로 인해 촉발된 정치적 위기를 타파하기 위한 방책으로 캄보디아 정부가 노동 정책을 변화시키는 과정에서 노사관계에서 주요한 역할을 하고 있던 노동중재위원회는 필연적으로 그 영향을 받을 수밖에 없었던 것이다 (Ward and Mouly 2016).

1. 2013년 이전의 노동 정책

앞서 언급한 바와 같이, 의류 수출을 통한 산업화 및 경제 발전 과정에서 외국, 특히 미국의 입김이 강하게 작용하는 상황에서 1990년대 이후 장기 집권을 하고 있는 훈센 총리 하의 캄보디아 정부는 노사관계에 소극적으로 개입하고 있었다.

그러나 이는 캄보디아 정부가 노동운동 및 노동조합에 무한 자유를 허용했다는 의미는 아니었다. 특히 정부는 정권에 도전이 될 만한 사안에 민감하게 반응하여, 노동 이슈가 정치화되거나 노동운동이 정치 세력과 연계될 조짐에 대해서는 공권력을 동원해서라도 막았다. 노동자들의 임금인상과 근로조건 개선 요구가 작업장을 넘어 거리 시위로 이어질 경우 정부는 시위진압 경찰을 동원하여 강경 진압하여 노동 이슈가 정치적 이슈로 확대되는 것을 경계하였다(Voice

of America 2003/11/19). 특히 정부에 도전하는 목소리를 내는 노조 지도자는 폭행당하고, 심지어 목숨을 잃기도 했다(Lawreniuk 2018). 그 가장 극명한 예가 2004년 노동자들의 절대적 지지를 받으면서 빈번하게 거리 시위를 주도하고 최저임금 인상을 주장했던 노조 지도자 체비체(Chea Vichea)의 암살이었다. 특히 체비체는 당시 유력 야당이었던 삼랑시 당과 연계되어 훈센 총리와 집권 여당을 강하게 비판했으며 정부는 그의 영향력을 두려워했다(Nachemson and Sineat 2019). 그의 암살 이후 정부는 소극적이고 부실한 조사로 일관하여 암살의 진범과 배후를 은폐하였고, 이러한 상황이 노조 활동가들에게 던지는 메시지는 명확하였다. 노조 활동가들은 노동 이슈를 사회, 정치적 이슈로 확장시키는 것을 저어하게 되었고, 노동 이슈는 사업장 내 이슈로만 남아 있게 되었다. 이러한 상황은 2010년과 2013년 최저임금 인상을 요구하는 대규모 시위 이전까지 계속되었다.

2. 최저임금의 노동 정치화

2013년 노동자들의 대규모 시위는 정부의 이러한 소극적 노동 정책을 극적으로 변화시키는 계기가 되었고, 노동 이슈는 중요한 정치 이슈로 대두되었다. 2013년 노동자들의 대규모 시위를 촉발시킨 계기는 최저임금 인상 요구였다. 캄보디아의 최저임금은 산업 노동자들의 절대 다수를 차지하는 의류 산업 종사 노동자들에게 적용된다. 최저임금은 그 명목과는 달리 노동자들이 받는 기본급이 된다. 즉, 최저임금에 몇 가지 수당을 더한 금액이 노동자들이 실질적으로 받게 되는 임금인 셈이다. 또한 의류 산업에서의 최저임금 인상은 다른 산업에서의 임금을 견인하는 결과를 가져오게 된다. 따라서 최저임금 결정은 의류 산업 노동자들뿐만 아니라 전체 노동자들의 가장 큰 관심사가 되었다.

캄보디아의 최저임금이 최초로 도입된 것은 1997년으로, 노조와 협의 과정 없이 정부와 기업은 최저임금을 40달러로 결정하였다. 이후 최저임금은 부정기적으로 인상되었는데 인상의 동인은 노동자들의 시위였다. 노동자들의 시위는 최저임금을 2000년 45불, 2006년 50불로 인상시키는 계기가 되었다. 특히 2007년과 2008년의 경제 위기 이후 경기가 회복세로 돌아서기 시작한 2010년은 최저임금 인상 요구가 대규모로 확산된 시기였다. 2010년 노조 추산 200,000(경영자 단체 추산 30,000명)이 참여한 대규모 시위 이후 최저임금은 61불로 인상된다. 그러나 이러한 금액은 노동자들의 요구에는 턱없이 못 미치는 액수였다(Chang 2022).

2010년 이후 최저임금은 점점 주요한 사회, 정치적 이슈로 부상하였으며 2013년 총선 국면을 맞아 최대의 정치적인 사안이 되었다. 당시 야당이었던 캄보디아구국당(CNRP: Cambodia National Rescue Party)은 선거에 승리할 경우 당시 80불이던 최저임금을 160불로 인상하겠다고 약속하였다. 비록 야당이 4% 차이로 선거에서 패배하였으나 이는 1990년대 이후 의회의 절대 다수를 장악해왔던 집권 여당에게는 선거 패배와 동일하게 충격적인 결과로 받아들여졌다. 특히나 선거 이후 2013년 9월부터 2014년 1월에 걸쳐 최저임금 인상을 요구하는 수십만 노동자들의 대규모 시위는 집권 여당에게 1985년 집권 이래 최대의 정치적 위기를 가져왔다. 시위대를 향한 경찰의 발포로 인한 희생자를 내고서야 마무리되기는 하였으나, 이 시위는 캄보디아 노동운동사 뿐만 아니라 캄보디아 역사 전반에서 가장 규모가 컸던 시위로 기록되었다(Franceschini 2020; Lawreniuk 2020). 한 가지 특기할만한 점은 이 시위가 노조에 의해 주도되기 보다는 노동자들의 자발적인 참여로 폭발적으로 확대되었다는 점이다. 노조가 시위를 계획했던 시점인 10월보다 한 달 앞서 9월부터 시위가 촉발, 확산되었던 것이다(노조 관계자 인터뷰, 2017년 5월). 최저임

금 인상이라는 시위대의 요구는 다른 어떤 사안보다도 노동자들에게 호소력이 있는 이슈였던 것이다.

3. 유인과 억제의 노동 정책으로의 변화

2013/4년 노동자 시위 이후 캄보디아 정부는 당근과 채찍 전략을 구사하여, 다양한 제도와 정책 도입을 통해 노동자들의 지지를 이끌어 내는 한편 노동조합을 통제하기 위해 노력하고 있다(Ford et al. 2021). 노동자들의 지지를 유도하기 위한 유화 정책으로 대표적인 것은 훈센 총리가 2주에 한 번씩(2018년 총선 국면에는 주 2회) 모든 공장 노동자들을 직접 만나는 자리를 마련하여 정부 정책을 선전하고 노동자들의 애로를 청취하며 직접 해결해 주는 것이었다. 해당 날짜에 지정된 사업체들은 하루 휴업하고 노동자들에게 유급 휴가를 주어 행사에 참여시켜야 했다. 한 관계자의 말을 빌리자면, 정부 고위 관리가 노동자들을 직접 만나는 일조차 없었던 캄보디아에서 총리가 움직이는 초유의 상황인 것이다. 훈센 총리는 이 행사에서 노동자들을 “내 조카들”(nephews and nieces)이라고 호칭하며, 노동자들의 애로를 위로하고 보살피는 자애로운 모습을 연출하는 한편, 이 때 접수된 노동자들의 요구 사항을 직접 정책에 반영하기도 했다. 대중 행사에 참여한 노동자들에게 현금을 선물로 지불하고, 임신 여성 노동자를 위한 현금 지원을 위해 4백만 달러 이상의 예산을 책정했다고 발표하거나(Allard and Thul 2018) 사업체 폐업으로 인해 퇴직금을 제대로 받지 못한다는 애로 사항에 노동법을 개정하여 해고 수당(indemnity pay)을 근속 보상 수당(seniority pay)으로 변경하고 중간 정산 의무화(2018년)한 것이다.

노동법의 개정을 포함하여 법제도가 적극적으로 이루어졌다. 노동부 산하에 법률팀(Legal Team)이라는 비공식적인 특별 부서를 설치

하여 해외에서 교육받거나 국제 조직에서 일한 경험이 있는 젊은 엘리트들을 채용하여 이들에게 법제도의 검토 및 새로운 법안 수립의 역할을 담당하게 하였다(담당 공무원 인터뷰, 2018년 12월). 앞서 언급했던 2002년 제정된 이후 제대로 시행되지 못했던 사회보장법(National Social Security Law)에 근거한 직장의료보험(2016년) 등도 시행되었다(OECD 2017). 2023년부터는 가사서비스 노동자나 뚝뚝(삼륜 택시) 기사를 포함한 모든 비공식 노동자들에게 의료보험 가입의 문이 열리는 등 대상이 확대되었다. 또한 2022년부터 연금제도가 실시되었다.

<표 3> 캄보디아 최저임금 변동 추이(1997~2022, 단위: USD)

연도	최저임금	전년 대비 증가율 (%)	연도	최저임금	전년 대비 증가율 (%)
1997	40	-	2011	61	0
1998	40	0	2012	61	0
1999	40	0	2013	80	31.1
2000	45	12.5	2014	100	25.0
2001	45	0	2015	128	28.0
2002	45	0	2016	140	9.4
2003	45	0	2017	153	9.3
2004	45	0	2018	170	11.1
2005	45	0	2019	182	7.1
2006	50	11.1	2020	190	4.4
2007	50	0	2021	192	1.1
2008	50	0	2022	194	1.0
2009	50	0	2023	200	3.1
2010	61	22.0	2024	204	2.0

출처: ILO, <https://tradingeconomics.com/cambodia/minimum-wages> 데이터

또한 최저임금도 지속적으로 인상되고 있다. <표 3>에서 제시하는 바와 같이 최저임금이 가장 큰 폭으로 증가하였던 것은 선거와 대규모 시위가 있었던 2013년으로 당시 최저임금은 전년에 비해 30%가 인상되었고 2014년과 2015년 지속적으로 각각 25%와 28%의 증가율로 최저임금이 도입된 이래 가장 큰 증가폭을 보였다. 이후 다시 최저임금이 두 자리 숫자로 인상된 것은 선거가 있었던 2018년이었다. 인상 과정에 있어서도 온정주의적인 태도를 보여주고 있다. 즉, 노사정으로 이루어진 최저임금결정기구(LAC: Labor Advisory Committee, 2019년부터는 최저임금위원회)가 논의를 통해 결정해 정부에 승인을 요청한 금액에 정부가 일정 금액을 더 얹어 최종 인상 금액을 발표하는 것이다. 예를 들어 2019년 정부 발표 최저임금은 182불이었는데 이는 최저임금 결정 기구가 논의를 통해 정부에 요청한 177불보다 5불 많은 금액이었으며, 2020년 최저임금은 최저임금위원회가 요청한 187불보다 3불 많은 190불로 발표되었다. 2023년 10월 결정된 2024년 최저임금은 204불로 인상되었다.

이러한 유인책과 함께 정부는 노동조합 통제도 적극적으로 진행하고 있는데 주로 법, 제도의 틀을 이용하고 있다. 우선 2013년과 2014년에 걸친 대규모 노동자 시위와 관련하여 다수의 주요 노조 간부들을 사회 안정 저해 혐의로 기소하고, 이후에도 파업 관련하여 노조 연맹 대표를 기소하는 등의 방식으로 노조 활동을 위축시키고 있다. 노동조합 통제에 가장 주요한 역할을 하고 있는 법 중 하나는 앞서 언급한 노동조합법이다. 1997년 제정된 노동법 이외에는 노동조합을 규율할 법이 없는 상황에서 노동조합법의 제정은 이전에도 몇 차례 논의되었으나 모두 무산된 상태였다. 앞서 노동중재위원회에 영향을 미친 것으로 언급한 2016년 노동조합법은 노조, 특히 친정부 노조 이외의 노조들이 반대하는 상황에서도 정부의 강력한 정책적 의지로 제정되었다.

노조들은 동법이 노동조합의 설립과 운영, 해산에 정부의 개입 여지를 확대하고 노조 활동에 여러 가지 제약을 두어 노조 활동을 위축시키고 있다고 비판한다. 동법 시행 이후, 노조 설립 시 이전보다 훨씬 더 많은 서류를 요구하거나 접수된 서류를 빈번하게 반려함으로써 친정부 노조 연맹에 연계되지 않은 단위노조들의 설립을 어렵게 하는 한편, 노조 운영 관련해서 다양한 자료와 문서를 정부에 보고토록 의무화하며, 파업 요건을 강화하는 등 노조 운영에 많은 제약을 가함으로써 노동자의 기본권을 침해하고 있다는 것이다.

가장 논란이 되고 있는 내용 중 하나가 앞서 논의한 노사 분류의 협상과 조정과 관련된 내용이다. 노동조합법은 분쟁 협상과 조정 과정에서 상급 연맹의 개입을 금지하여 상대적으로 법적 지식과 관련 전문 인력이 부족한 단위 노조는 분쟁 처리 절차에서 고용주에 비해 상대적인 어려움에 직면하게 되었다. 또한 상급 연맹과 단위 노조의 관계를 효과적으로 단절시켜 이들 사이의 연대를 가로막는 한편 압력에 보다 취약한 단위노조를 정부가 직접 상대함으로써 장기적으로는 노동운동 전반을 원자화시킬 것이라는 우려를 낳고 있다 (노동단체 활동가 인터뷰, 2023년 7월). 또한 앞서 언급한 바와 같이 다수 노조 지위를 가진 노조만이 노사 분쟁 사례를 노동중재위원회에 제소할 수 있다는 조항 역시도 노동중재위원회의 영향력 약화와 소규모 노조의 중재위원회 접근 기회 차단 등의 문제를 야기하고 있다. 이는 그간의 캄보디아 노동운동이 주요하게 사용하던, 국제 연대를 통해 외부의 힘을 이용한다는 전략을 더 이상 활용하기 어려울 수 있음을 의미한다.

이러한 노동자들과 노동조합을 향한 당근과 채찍 전략은 2023년 7월 선거를 앞두고 더욱 강화되었다. 선거 이후 예정되어 있던 훈센 총리의 장남 훈 마넛의 총리직 승계와 권력층 자녀들의 장, 차관직 승계 등 집단적 권력 세습을 위해 선거에서의 압도적 승리가 필요하

였던 만큼 캄보디아 여당인 인민당은 유력 야당을 무력화시키는 한편으로 노동자들의 지지를 유지, 확대하기 위해 공을 들인 셈이다(정연식 2023). 권력 승계 직후인 2023년 9월에 있었던 최저임금 심의에서 최저임금위원회는 202달러를 제안했고, 새로운 수상인 훈 마넛은 여기에 2달러를 더 얹어 204년 최저임금은 204달러로 결정되었다(Sothear 2023).

VI. 결론

캄보디아의 사례는 국제사회의 개입을 통해 구축된 제도의 성과와 그 한계를 보여주는 예가 될 것이다. 미국을 비롯한 국제사회의 영향력 하에 만들어진 노동중재위원회를 포함한 캄보디아의 노사관계 제도는 캄보디아 국내의 여타 정부 기관과 분리되어 독립적으로 운영되면서 일정한 성과를 거두었다. 노동중재위원회는 전문적이고도 공신력 있는 판결을 통해 노동조합이 국제 브랜드와 국제 사회에의 호소를 통해 노동 분쟁을 해결할 수 있는 도구를 제공하였고, 작업장 모니터링 프로젝트는 일정 정도 노동 조건의 개선을 이루었다고 평가받고 있다. 그러나 캄보디아 정치 상황의 변동은 이러한 성과의 지속성에 대한 의문을 제기하게 하고 있다.

그간 노사관계 제도의 설립과 운영 과정에 소극적으로 개입하였던 캄보디아 정부는 노동 이슈가 정치 영역으로 확산되자 그동안의 입장을 바꾸어 유인과 통제를 통한 적극적 정책으로 방향을 전환하였다. 노동자들과의 직접적인 접촉을 늘리고 온정주의적인 정책을 적극 도입하여 그들의 지지와 지원을 끌어내고 있다. 노동조합의 활동을 위축시키기 위해서 법제도를 통한 공세적인 통제를 실시하고 있다. 그 과정에서 법제도의 변화는 국제사회의 개입의 주요한 성과

중 하나였던 노동중재위원회의 역할을 무력화시키는 상황으로 이어졌다.

이러한 측면에서 캄보디아의 사례는 국제 행위자들의 제도 도입과 개선을 위한 노력의 성과와 한계를 여실히 보여준다고 할 수 있다. 국제 행위자의 필요에 의해 도입된 제도는 일정 성과를 거둘 수 있으나 국내 정치를 포함한 내부 역동에 취약할 수밖에 없다는 것이다.

이와는 대조적으로 노동자들이 자신들의 힘을 통해 얻어낸 성과인 최저임금은 지속적으로 인상되고 있다. 특히 2012년 61달러에서 2013년 80달러, 2014년 100달러로 급격히 상승하게 된다. 그 이후 최저임금은 매년 상승하여 2019년 182달러로 인상되었다. 이러한 최저임금의 인상은 코로나 시국에도 꾸준히 이어져 2020년 190달러, 2023년 200달러로 인상되었다. 캄보디아의 최저임금이 자연적으로 주어지거나 정부의 시혜에 의해서만 인상되었다고 볼 수 없는 점은 캄보디아와 비슷하거나 더 높은 경제 수준 가진 이웃 나라들의 최저임금과 비교했을 때 여실히 드러난다. 캄보디아의 1인당 GDP가 1,625달러인데, 베트남의 GDP는 그 두 배가 넘는 3,756달러이나, 최저임금은 195달러(최고액 기준)로 더 낮다. GDP가 2,458달러인 방글라데시의 최저임금은 캄보디아의 50%에도 못 미치는 95달러이다. 캄보디아보다 GDP가 낮은 미얀마의 최저임금은 62달러로 캄보디아 최저임금의 30%에 불과하다.

이는 노동자들이 선거와 시위를 통해 자신들의 정치적 힘을 보여줌으로 가능한 것이었다. 2013년 노동자들은 선거를 통해 정부 여당에 대한 불만을 표출하였고 선거 이후 이어진 대규모 시위는 동안 간과되었던 노동 대중의 정치적 영향력을 확인할 수 있는 계기가 되었다.

정치 상황이 어떠한든 노동자들이 체감하는 무엇보다도 커다란

변화는 최저임금의 대폭 인상이다. 그리고 이는 외부에서 주어진 것이 아닌 노동자들의 집단적인 압력이 이뤄낸 정치적 성과라고 할 수 있을 것이다. 이는 국제 행위자에 의한 제도 도입과 변화가 국내 정치 상황의 변화에 따라 제한적인 성과를 가진다는 측면과 대조된다고 할 수 있다. 또한 국제 행위자가 일국의 노동 조건 개선을 위해서는 제도적 개선뿐만 아니라 국내 행위자들(특히 노동조합과 노동자들)의 역량을 키우는 것 역시도 중요하게 고려해야 함을 제시하고 있다. 캄보디아 노동자들은 자신들의 정치적 역량을 통해 최저임금을 인상시켰다. 그러한 성과인 최저임금 인상이 정부의 온정주의로 치환되는 것으로 끝나지 않기 위해서는 캄보디아 노동운동의 노력이 필요하다. 이를 노동운동의 역량 강화로 어떻게 이어갈 것인가는 그간 국제연대에 기대어 발전해 왔던 캄보디아 노동조합의 향후 성장을 위한 과제가 될 것이다.

참고문헌

- 정연식. 2023. “2023 캄보디아 총선: 선거와 권력 세습.” 전동연 이슈페이퍼 25. https://jiseas.jbnu.ac.kr/CrossEditor/binary/files/000010/JISEAS_Issuepaper25_final.pdf (검색일: 2023.10.13.)
- ADB(Asian Development Bank) and ILO. 2015. Cambodia: Addressing the Skills Gap. Unpublished paper. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/176283/cambodia-addressing-skills-gap.pdf> (검색일: 2023.10.13.)
- Adler, Daniel, 2007. “Informalizing the Formal: Labor Relations in Cambodia.” *Justice for the Poor* 1(3): 1-4. <https://ssrn.com/abstract=1133724> (검색일: 2023.11.01.)
- Adler, Daniel and Michael Woolcock. 2009. *Justice without the role of law? The challenge of rights-based industrial relations in contemporary Cambodia, Justice & development*. The World Bank working paper series 2(2).
- Allard, Tom and Prak Chan Thul. 2018. “Crack Down and Cash: Hun Sen’s Recipe for Victory in Cambodian Election.” *Reuters*. June 15. <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-election-rights-insight-idUSKBN1JA3B1> (검색일: 2023.10.13.)
- Anner, Mark. 2007. “Forging New Labor Activism in Global Commodity Chains in Latin America.” *International Labor and Working-Class History* 72(1): 18-41.
- Anner, Mark and Petter Evans. 2004. “Building Bridges Across a Double Divide: Alliances between US and Latin American

- Labour and NGOs.” *Development in Practice* 12(1/2): 34-47.
- Arnold, Dennis. 2013. “Better Work or ‘Ethical Fix’? Lessons from Cambodia’s Apparel Industry.” *Global Labour Column*. <http://column.global-labour-university.org/2013/11/better-work-or-ethical-fix-lessons-from.html> (검색일: 2023.11.01.)
- Arnold, Dennis and Toh Han Shih. 2010. “A Fair Model of Globalisation? Labour and Global Production in Cambodia.” *Journal of Contemporary Asia* 40(3): 401-424.
- BFC(Better Factories Cambodia). 2020. “Various years. Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia’s Garment Sector.” Unpublished report.
- Carmichael, Robert. 2013. “ILO to Publicize Failings at Cambodian Garment Factories.” *Voice of America*. Sep. 27. <https://www.voanews.com/a/un-labor-watchdog-to-publicize-failings-at-cambodian-garment-factories/1758187.html> (검색일: 2023.11.01.)
- Campbell, John L. 2006. “Institutional Analysis and the Paradox of Corporate Social Responsibility.” *American Behavioral Scientist* 49: 925-38.
- Carroll, Archie. 1999 “Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct.” *Business & Society* 38(3): 268-295.
- Carroll, Archie B. and Kareem M. Shabana. 2010. “The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice.” *International Journal of Management Reviews* 12(1): 85-105.
- Chang, Dae-oup. 2022. “Transnational Labor Regimes and Neo-liberal Development in Cambodia.” *Journal of Contemporary*

Asia 52(1): 45-70.

- CLEC (Community Legal Education Center) & CCC (Clean Clothes Campaign). 2012. "10 Years of the Better Factories Cambodia Project." <https://cleanclothes.org/resources/publications/ccc-clec-betterfactories-29-8.pdf> (검색일: 2023.10.20.)
- Dara, Voun. 2020. "Arbitration Council Receives Funds from the US, Sweden." *The Phnompenh Post*. February 27. <https://www.phnompenhpost.com/national/arbitration-council-receives-funds-us-sweden> (검색일: 2023.10.13.)
- Dunlop, John T. 1993. *Industrial Relations Systems*. Harvard Business School Press.
- Ear, Sopal. 2009. "The political economy of aid and regime legitimacy in Cambodia." Öjendal J and Lilja M. (eds), *Beyond Democracy in Cambodia*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies. 151-188.
- Franceschini, Ivan. 2020. "At the Roots of Labor Activism: Chinese and Cambodian Garment Workers in Comparative Perspective." *Journal of Contemporary Asia* 50(1): 144-167.
- Fransen, Luc & B. Brian Burgoon. 2012. "A market for worker rights: explaining business support for international private labour regulation." *Review of International Political Economy* 19(2): 236-266.
- Ford, Michele, Michael Gillan, and Kristy Ward. 2021. "Authoritarian Innovations in Labor Governance: The Case of Cambodia." *Governance* 34(4): 1255-1271.
- Gereffi, Gary. 1994. "The Organization of Buyer-driven Global Commodity Chains: How US Retailers Shape Overseas

- Production Networks.” Gary Gereffi and Miguel Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Praeger. 95-122.
- Gumbrell-McCormick, Rebecca. 2008. “International Actors and International Regulation.” Paul Blyton, Edmund Heery, Nicolas Bacon, Jack Fiorito (eds.), *The SAGE Handbook of Industrial Relations*. London: Sage Publication Ltd. 325-345.
- Hall, John A. 2000. “Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia.” *Stanford Journal of International Law* 36(1): 119-174.
- Kaufman, Bruce. 2004. *The Global Evolution of Industrial Relations*. Geneva: International Labour Office.
- Khmer Times*. 2016. “Labour Court to be Ready Next Year.” July 06. <https://www.khmertimeskh.com/25492/laborcourt-to-be-ready-next-year/> (검색일: 2023.10.13.)
- Kolben, Kevin. 2004. “Trade, Monitoring, and the ILO: Working to Improve Conditions in Cambodia’s Garment Factories.” *Yale Human Rights and Development Law Journal* 7: 79-107.
- Lakhani, Tashlin, Sarosh Kuruvilla, and Ariel Avgar. 2013. “From the Firm to the Network: Global Value Chains and Employment Relations Theory.” *British Journal of Industrial Relations* 51(3): 440-472.
- Lawreniuk, Sabina. 2018. “‘Hun Sen Won’t Die, Workers Will Die’: The Geopolitics of Labor in the Cambodian Crackdown.” *Made in China* 3(3): 82-85.
- _____. 2020. “Intensifying Political Geographies of Authoritarianism: Toward an Anti-geopolitics of Garment

- Worker Struggles in Neoliberal Cambodia.” *Annals of the American Association of Geographers* 110(4): 1174-1191.
- Nachemson, Andrew and Yon Sineat. 2019. “15 years on, justice elusive in Cambodia union leader’s murder.” *Aljazeera*. January 22. <https://www.aljazeera.com/news/2019/1/22/15-years-on-justice-elusive-in-cambodia-union-leaders-murder> (검색일: 2023.10.12.)
- Nuon, Veasna and Melisa Serrano. 2018. *Unions and Development in Cambodia*. Unpublished report: Friedrich Ebert Stiftung.
- OECD. 2017. *Social Protection System Review of Cambodia*. Paris: OECD Development Pathways, OECD Publishing.
- Paffarini, Jacopo. 2016. “Justice Reforms and Migration of ADR Models through the New International Conditionality: The Cambodian Arbitration Council.” *Comparative Law Review* 7(1): 1-26.
- Park, Jinyoung. 2021. “International Actors in Cambodian Labor Politics.” *Journal of Asian Sociology* 50(1): 179-202.
- Ponak, Allen, and Daphne Taras. 2016. “Rule of Law and the Arbitration Council of Cambodia.” *Employee Rights and Employment Policy Journal* 20(1): 37-70.
- Polaski, Sandra. 2006. “Combining Global and Local Forces: The Case of Labor Rights in Cambodia.” *World Development* 34 (5): 919-932.
- The Phnompenh Post. 2018. “Hun Sen Says No Need for Labour Courts, Proposes Solution to Mass Faintings.” Feb. 07. (<https://www.phnompenhpost.com/national/hun-sen-says-no-need-labour-courts-proposes-solution-massfaintings>)

- Solidar. 2020. "Final Public Project Implementation Report for Piloting union capacity building to engage in evidence-based bargaining using public data." unpublished report.
- Sothear, Kang. 2023. "It's official, \$204 is new minimum wage" *Khmer Times*. September 29. <https://www.khmertimeskh.com/501368251/its-official-204-is-new-minimum-wage/> (검색일: 2023.10.13.)
- Stanford Clinic (International Human Rights and Conflict Resolution Clinic of Stanford Law School) & WRC (Worker Right Consortium). 2013. "Monitoring in the Dark." Unpublished report. <https://humanrightsclinic.law.stanford.edu/project/monitoring-in-the-dark/> (검색일: 2023.11.03.)
- Un, Kheang. 2009 "The judicial system and democratisation in post-conflict Cambodia." Öjendal J and Lilja M. (eds), *Beyond Democracy in Cambodia*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies. 94-99.
- Voice of America. 2003. "Cambodia's Garment Workers Clash With Police." <https://www.voanews.com/a/a-13-a-2003-11-19-47-cambodia-s-66838027/375136.html> (검색일: 2023.10.11.)
- Ward, K., and V. Mouyly. 2016. "Employment Relations and Political Transition in Cambodia." *Journal of Industrial Relations* 58 (2): 258-272.
- Webb, Sidney and Beatrice Webb. 1897. *Industrial Democracy*. London; New York: Longmans, Green, and Co.
- World Bank. 2017. *Cambodia - Sustaining strong growth for the benefit of all : a systematic country diagnostic*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/>

캄보디아 노사관계 제도의 구축과 국제 사회의 개입: 성과와 한계를 중심으로 39

curated/en/620151496155751423/Cambodia-Sustaining-strong
-growth-for-the-benefit-of-all-a-systematic-country-diagnostic
(검색일: 2023.10.10.)

Wetterberg, Anna. 2011. “Public-private Partnership in Labor Standards Governance: Better Factories Cambodia.” *Public Administration and Development* 31: 64-73.

Zack, Arnold. 2009. “How Labor Arbitration Has Changed the Workplace Landscape in Cambodia.” *Dispute Resolution Journal* 64(2): 76-81.

(2023.10.14. 투고, 2023.10.17. 심사, 2023.10.30. 게재확정)

<Abstract>

Building Cambodian Industrial Relations Systems and the Intervention of the International Actors: Achievements and Limitations

Jinyoung PARK
(Jeonbuk National University)

This article analyzes the achievements and limitations of international actors' intervention to build industrial relations (IR) systems in Cambodia. International actors, especially the USA and the ILO, have played crucial roles in building and operating two key IR institutions, Better Factories Cambodia, a factory monitoring program, and the Arbitration Council (AC), a dispute resolution system. The institutions have been praised as champions of improving working conditions and instrumental in balancing the IR systems under the passive labor policies of the Cambodian government. However, the government has recently changed to active intervention, resulting in the weakening of the AC after being politically threatened by the massive mobilization of workers demanding the minimum wage (MW) increase in 2013. The government has used both inducements towards workers and constraints of trade unions while steeply and continuously increasing MW. It is not only an outcome of paternalistic policy but also an achievement of the worker struggle, differing from the weakening AC, an institution given by

international actors. The Cambodian case presents the achievements and limitations of institution building by international actors and the importance of the capacity building of domestic actors, especially unions and workers, to improve workers' rights.

Key Words: Cambodia, Industrial Relations, Globalization, Labor Politics, Labor Movement, Arbitration Council, International Actors

