

## 민주화 이후 캄보디아의 의회정치와 정당정치: 의회의 정당 간 합의능력과 대(對) 행정부 견제능력을 중심으로

조 영 희\*

### I. 들어가며

역사적으로 볼 때 캄보디아의 의회는 헌법에 명시된 것처럼 독립된 권력기관으로 기능하기 보다는 강력한 정당, 정부, 혹은 개인 정치지도자의 정치권력에 의해서 쉽게 무력화되어왔다.<sup>1)</sup> 특히 민주캄푸치아(Democratic Kampuchea: 1975-1978)통치 시기와 캄푸치아인민공화국(the People's Revolutionary Party: 1979-1989)통치 시기에 의회는 강력한 사회주의 일당에 의해 좌우되었다. 그 이유는 민주캄푸치아 시기에 KCP(Khmer Communist Party)를 중심으로 정당국가체계(party state system)가 형성되고 캄푸치아인민공화국 시기에 KPRP(Khmer People's Revolutionary Party)를 중심으로 그것이 공고화되었기 때문이다. 정당국가체계란 “국가가 당에 봉사하건 당이 국가에 봉사하건 또 그 상호작용의 영향이 무엇이건 간에

\* 한국동남아연구소 선임연구원

1) 캄보디아에서는 민주화 이전에 모두 9차례의 선거를 통해 의회가 구성되었다. 1953년 독립이전에 세 번(1946/1947/1951), 캄보디아왕국시기(Kingdom of Cambodia: 1954-1970)에 네 번(1955/1958/1962/1966) 민주캄푸치아시기(Democratic Kampuchea: 1975-1978)에 한 번(1976), 그리고 캄푸치아인민공화국시기(the People's Republic of Kampuchea: 1979-1989)에 한 번(1981) 의회선거가 실시되었다(Chandler 1998: 173-245).

복수정당을 필요로 하는 정당체계를 결여하는 것으로서 일당정치체계(one-party political system)를 의미한다(Sartori 1976: 45).<sup>2)</sup>

한편 1993년에 UNTAC(United Nation Transitional Authority in Cambodia)의 주도하에 의회선거가 실시된 후 복수정당으로 의회가 구성되면서 사회주의 정치체제 하의 정당국가체계의 특성이 해소되는 듯 했다. 그러나 실제로는 1993년 이후에 5년마다 주기적으로 의회선거가 실시됐으나 의회는 정당, 정부, 그리고 소수의 유력한 정치지도자의 권력으로부터 자유롭지 못했다. 단적인 예로 보더라도 3회의 의회선거 모두 선거가 끝나고 의회가 곧바로 운영되지 못했다. 즉 의석을 획득한 정당 간에 정치적인 교착상태가 지속되다가 대립하던 정당 간에 전략적인 협력 관계가 형성된 뒤에야 의회가 작동하기 시작했던 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구의 주요 목적은 민주화 이후 의회정치의 효율성을 정당정치와의 관계를 중심으로 평가한 뒤 의회정치에 영향을 미친 정당정치의 주요 특성들을 설명하고자 하는 것이다.<sup>3)</sup> 이렇듯 의회정치의 양상을 정당정치의 맥락에서 설명하는 것은 대부분의 경우에 의정활동의 주체가 개별의원이나 실제로는 개별의원보다는 정당이 하나의 단위로 활동하는 경우가 많기 때문이다. 또한 의정활동에 대한 평가 혹은 정치적인 책임성 역시 의원 개개인보다는 정당을 대상으로 이루어지곤 하기 때문이다(강원택 1999). 이 연구에서는 의회정치의 효율성을 의회 내 정당 간 합의능력과 의회의

2) 물론 피(Peou)는 캄보디아의 일당정치체제는 노로돔 시하누크(Norodom Shihanouk) 통치시기에 1955년 의회선거를 기점으로 출현했다고 주장한 바 있다(Peou 2000). 그러나 여기서 말하는 일당정치체제란 하나의 정당 외에 다른 정당이 아예 존재하지 않는 사토리 식의 정당국가체계의 개념으로 이해할 수 있다(Sartori 1976).

3) 의회정치의 효율성을 연구하는 방법은 학자마다 다양하다. 예를 들면, 의회정치와 사회세력간의 관계를 강조하는 방식, 의회가 법안을 심의하고 가결하는 과정을 계량적으로 분석하는 방식, 그리고 의회가 사회적 요구에 얼마나 적절하게 대응해왔는가를 중시하는 방식 등 다양한 방법으로 연구되어 왔다(김용호 2003: 483).

대(對) 행정부 견제능력을 중심으로 평가하게 될 것이다. 그리고 정당정치의 다양한 특성 중에서도 ‘정당체계의 유형 혹은 특성’, ‘개별 정당의 규율정도’, ‘집권정당 혹은 연립정부의 의회 내 세력규모’가 의회정치의 효율성에 어떠한 영향을 끼쳤는가를 중심으로 논의할 것이다. 이러한 일련의 논의를 통해서 민주화 이후 캄보디아 의회정치가 제도적으로 강화되기 위한 관건이 무엇인가를 명확히 하고자 한다.

## II. 이론적 논의 및 연구방법: 의회정치와 정당정치

오늘날 거의 대부분의 국가들은 민주주의 이념을 실행하는 구체적인 방식으로 대의제민주주의를 채택하고 있으며 선거를 통해 선출된 의회는 국민의 대표기구로서 대의제민주주의의 핵심적인 정치제도라는 점을 부인하기 어렵다. 이러한 맥락에서 한 국가의 의회정치의 수준은 그 나라의 민주주의 발전과도 매우 밀접하게 관련된다. 특히 캄보디아와 같이 민주주의가 여전히 불안정하게 전개되는 국가들은 민주주의의 공고화를 위해서 의회정치의 제도화가 더욱 시급하다. 제도화(institutionalization)는 “조직과 절차가 가치와 안정을 획득하는 과정”(Huntington 1968: 12)이자 “정치적 행위자가 다른 행위자들의 행태에 관해서 명확하고 안정적인 예측을 할 수 있는 것”(Mainwaring 1999: 25)을 의미한다. 이러한 맥락에서 의회정치의 제도화는 의회가 그 제도적 핵심기능인 ‘대표기능’, ‘입법기능’, ‘행정부 감독기능’, ‘통합기능’, ‘갈등해결기능(정치적 리더십 기능)’ 등을 원활히 수행하는 것을 말한다(김영래 2004; 심지연 1999).

본 연구에서는 이러한 주요 다섯 가지 기능들 중에서도 특히 ‘입법기능’과 ‘행정부 감독기능’을 중심으로 하여 캄보디아의 민주화 이후

의회정치의 양상을 살펴볼 것이다. 그 이유는 이 두 가지의 기능이 대의제 민주주의의 당위적·현실적인 측면에서 가장 핵심적인 기능이라고 보기 때문이다. 우선 당위적 측면에서 보면 의회는 국민의 투표를 거쳐 선출된 대표기구로서 다양한 사회적 요구를 수렴하여 그것을 입법화시켜야 하는 헌법적 고유권한과 의무를 갖고 있다는 점에서 그 중요성이 제기된다. 한편 현실적인 측면에서 보면 대부분의 민주주의 국가에서 행정부의 권력이 점차 강화되면서 의회가 정부제출 법안을 사후 승인하는 기관으로 축소되고 있기 때문에 의회의 독립적 권력권한을 확대해야 한다는 점에서 그 중요성이 제기된다(Norton 1993).

그런데 이 연구에서는 의회의 입법기능과 대 행정부 감독기능을 평가하기 위해서 의회의 법안 가결수나 국정감사수행력 등에 관한 실증적 자료를 바탕으로 하는 통계적 분석까지 나아가지는 않을 것이다. 그보다는 의회를 구성하는 정당 간에 합의가 순조롭게 이루어져 의회가 효율적으로 작동하고 있는가 하는 점을 중심으로 의회의 입법기능을 간접적으로 평가할 것이다. 이러한 맥락에서 정당 간의 합의능력은 의회가 제출된 법안을 둘러싸고 의회 내의 신임투표를 실시했을 때 그것이 정당 간 합의를 토대로 순조롭게 처리되는가 하는 점을 평가지표로 삼는다. 그리고 의회의 행정부 감독기능은 의회가 그러한 기능을 자유롭게 수행할 수 있는 구조적 혹은 상황적 환경이 갖추어져 있는가 하는 것을 평가의 지표로 삼는다.

이러한 연구방법을 적용하는 것은 무엇보다도 민주화 이후 캄보디아 의회정치에 관한 다양한 1차 자료획득의 어려움에 기인한다. 2003년 이후 캄보디아 국내의 대표적 선거관련 시민단체인 COMFREL(The Committee for Free and Fair Elections in Cambodia)이 의회활동보고서를 주기적으로 만들고 있지만 통계화하기에 양적·질적으로 빈약하다. 뿐만 아니라 제 1기 의회와 제 2기

의회에 대해서는 체계적으로 정리된 1차 자료가 거의 없기 때문에 통계분석방법을 1기, 2기, 3기 의회 모두에 일관적으로 적용하기 어려운 실정이다.<sup>4)</sup> 또한 내각제 정부형태 하에서는 정부와 의회가 융합되는 경향이 강하여 둘 간에 입법권을 공유하기 때문에 대부분의 의회연구에서 활용된 것처럼 의회의 입법기능을 평가하기 위해서 의회법안과 정부법안을 구분하는 방법이 그리 유용하지 않다. 오히려 이 연구는 의회정치가 정당정치의 특성과 밀접하게 연관되어 있다는 점을 정당정치의 이론적 관점에서 명확히 설명하고자 한다. 이는 의회정치와 정당정치에 관한 일반화된 이론을 캄보디아에 적용한다는 점에서 의미 있다.

우선 의회정치와 정당정치의 관계를 이론적으로 고려할 때 중요한 점은 크게 세 가지이다. 첫째, 그 나라 정당체계가 어떠한 유형을 형성하고 있으며, 그 특성은 무엇이며, 그리고 그것이 의회정치에 어떠한 영향을 미치는가 하는 것이다. 무엇보다도 정당체계의 유형은 의회 내에 몇 개의 정당이 있는가를 통해서 대체적인 윤곽이 그려질 수 있다. 정당의 수를 계산하는 방식은 학자마다 다양하지만 가장 대표적으로는 락소와 타게파라(Lasso & Taagepera)의 유효정당수(Effective Number of Parties) 계산법과 적실성(Relevance)을 기준으로 정당의 수를 계산했던 사토리의 방식을 들 수 있다.<sup>5)</sup> 이 두 방법은 의회 내에서 정당체계에 영향을 미칠 수 있는 의미 있는 정당만을 고려한다. 하지만 실제로 정당체계의 유형을 결정하는 보다 중요한 요인은 그것의 특성이 본질적으로 경쟁적인가 혹은 그렇지 않은가 하는 것이다(Sartori 1976). 예를 들어 복수의 정당으로 의회가

4) [http://www.comfrel.org/report\\_on\\_p\\_g.php](http://www.comfrel.org/report_on_p_g.php)(검색일 2006년 12월 10일).

5) 락소와 타게파라의 방식은 의회 내에서 영향력 있는 정당의 상대성을 중시한다면, 사토리의 방식은 정당의 독립성을 중시한다. 사토리가 적실성 있는 정당의 범주에서 배제하는 기준은 정당의 존재자체가 정당 간 경쟁의 전술에 전혀 영향을 미치지 못하는 경우이다.

구성되는 경우에 정당체계가 경쟁적인 성격을 갖고 있다면 의회 내에서 공공연한 의견의 불일치나 반대가 자유로워 질 것이다. 집권여당은 물리적으로든 제도적으로든 의회 내 반대세력을 억압하려 하지 않기 때문이다.

둘째, 의회를 구성하고 있는 의미 있는 개별정당들의 정당규율의 정도가 의회정치에 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 것이다. 일반적으로 개별정당의 규율이 강할수록 의회정치는 의회중심이 아닌 정당중심주의로 갈 가능성이 높다. 의회중심주의에서는 정책에 대한 심의가 주로 의회라는 무대에서 이루어지는 반면 정당중심주의에서는 집권당과 행정부간의 협의과정에서 정책의 채택여부가 실질적으로 결정되는 경우가 많다(이정희 2004: 99). 따라서 한 국가의 의회정치가 정당중심주의일 경우 서로 이질적이거나 대립하는 정당 간에 공조적 관계가 형성된다면 의회는 개별정당의 영향을 크게 받기 때문에 의회 내에서 정당 간의 합의능력은 높아질 수 있을 것이다.

셋째, 집권정당(들)의 의회 내 의석규모가 의회정치에 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 것이다. 일반적으로 집권정당의 의석규모가 의회정치에 영향을 미치는 정도는 정부형태에 따라서 달리 나타날 수 있다. 대통령제일 경우에는 집권당은 의회 의석의 다수를 확보하지 못했더라도 소수당 정부를 구성할 수 있다. 이러한 경우에 야당세력이 크기 때문에 의회 내에서 정부에 대한 의회의 견제력이 강하게 작용할 가능성이 높다. 한편 대부분의 내각제 정부형태 하에서는 과반수 의석을 확보한 정당이 단독으로 집권하게 되지만 단독정부 구성의 요건을 갖추지 못했을 경우에는 정당 간에 연립정부를 구성하는 것이 일반적이다(Linz 1995). 또한 내각제 하에서는 정부와 의회가 융합되어 있는 경향이 강하기 때문에 일단 정부가 구성되면 내각 하에서는 행정부가 의회 내 다수의석을 갖추게 되므로 의회 내 집권정당(들)은 현 정부와 사실상 동일하다고 할 수 있다. 이러한

경우에 내각제 하에서 집권정당(들)은 의회 내에서 정책업무가 수행 되도록 수적다수로 행정부를 지지하고 지원하는 역할을 하는 반면에 야당(들)은 정부여당의 실정을 비판하고 여당과 정치적 경쟁을 벌이게 된다(강원택 1999: 262). 그러므로 집권여당이 고도로 확립된 규율을 갖춘 정당으로서 단독으로 절대 과반수 의석을 차지하면서 총리를 지원하는 “대통령형 총리제(Linz 1995: 183)”의 성격을 갖고 있다면 의회 내에서 야당의 대 행정부 견제능력이 원활하게 발휘되기 어려울 것이다.

### III. 민주화 이후 의회 내 정당정치의 양상

#### 1. 민주화 이후 캄보디아의 의회선거

민주화 이후 캄보디아에서는 1993년, 1998년, 그리고 2003년에 전국회의선거가 실시되었다.<sup>6)</sup> UNTAC 주도 하의 1993년 의회선거는 투표소 접근이 어려운 지역의 유권자들을 위해 이동투표소에서도 투표가 진행되었기 때문에 5월 23일부터 28일까지 6일 동안 실시되었다. 1993년 의회선거는 캄보디아 정치체제 변화에 있어 매우 중요하다. 우선 1991년의 파리협정에서 합의한 민주적 정치체제로의 전환을 국제적으로 가시화하는 계기였을 뿐만 아니라 캄보디아 선거 역사상 처음으로 개인후보자가 아닌 정당에 투표하는 정당명부 투표방식을 채택함으로써 정치과정에서 정당의 중요성이 더욱 부각되

6) 캄보디아는 1999년의 헌법 개정을 통해 의회제도가 단원제에서 양원제로 변화하였다. 이 연구에서는 하원선거와 그 결과 구성된 의회를 중심으로 논의할 것이다. 상원은 의회정치의 제도화를 심화 시켰다기보다는 집권여당이 상원을 장악함으로써 행정부와 거의 동일체로 인식되고 있기 때문이다.

게 되었기 때문이다. 1993년 헌법에서 정당다원주의를 채택한 이후 1993년 의회선거에서는 내무부에 등록된 20개의 정당이 선거에 참여하였다. 그리고 1993년 의회선거 이후 5년마다 주기적으로 선거가 실시되고 정당 간에 물리적 폭력도 크게 감소되는 등 의회선거가 제도적으로 정착되어 가고 있는 것처럼 보였다. 1998년 의회선거에서는 39개 정당이 참여하였고 2003년 의회선거에서는 23개의 정당이 참여하여 다음과 같이 의회가 구성되었다.

<표 1> 민주화 이후 의회선거 결과

	정당별 의석수(석)					총 의석수
	CPP	FUN	SRP	BLDP	Moulinaka	
1993년	51	58		10	1	120
1998년	64	43	15			122
2003년	73	26	24			123

\*자료출처: 캄보디아 중앙선거관리위원회 선거결과 집계자료(<http://www.neceselect.org.kh>)

\*CPP: Cambodian People's Party

\*FUNCINPEC: Front Uni National pour un Cambodge Independent, Neutre, Pacifique et Coopeatif

\*SRP: Sam Rainy Party

\*BMDP: Buddhist Liberal Democratic Party

\*Moulinaka: the National Liberation Movement of Kampuchea

그러나 이렇듯 복수정당이 참여하는 의회선거가 실시되었음에도 불구하고 실제로 의회선거의 제도화 수준은 매우 낮았다고 할 수 있다. 1998년 의회선거는 1997년 7월 제 1기 연립정부 내에서 발생했던 훈센의 무력 권력쿠데타 이후 선거가 중단될 위기에 처했을 당시 국제사회로부터의 경제원조 중단을 우려했던 집권여당 CPP가 국제사회의 압력 하에 1998년에 의회선거를 재개했다. 즉 의회선거가 국민의 대표를 선출하는 민주적 과정이라기보다는 집권세력의 권력을 정당화하는 수단으로 인식되었다고 할 수 있다. 특히 1997년에 개정

된 의회선거제도는 쿠데타 이후 반대정당들이 의회 내 부재했을 시기에 혼센 수상이 속한 CPP의 주도로 개정되었으며 그것은 결과적으로 CPP에게 유리한 제도였다. 한편 2003년 의회선거는 제도적으로 불공정성이 입증된 1997년의 개정선거법을 대체적으로 유지하고 선거관리위원회의 정치적 중립성이 약화된 채로 실시되었다.<sup>7)</sup> 따라서 캄보디아의 의회선거는 외형상 주기적으로 실시되고 반대세력에 대한 폭력이 감소하는 등 민주적으로 제도화되는 것으로 보이지만 사실상 의회정치는 주요 정당 간의 실질적인 권력분배구조에 의해 크게 좌우되었던 것이다. <표 1>의 의회선거결과를 보면 1993년에 군소정당이 11석을 차지했을 뿐 이후 1998년과 2003년 의회선거에서는 CPP, FUNCINPEC, 그리고 SRP 만으로 의회가 구성되고 있다. 그러므로 민주화 이후의 의회 내 정당정치의 양상은 이 세 정당간의 실질적인 정치권력의 분배상황, 즉 불균형한 정치권력구조와 밀접하게 연관되어 있다. 이제부터는 ‘정당 간 합의능력’과 의회의 ‘대(對) 행정부 견제능력’을 중심으로 민주화 이후 캄보디아 의회 내 정당정치의 양상을 살펴보도록 하겠다.

7) 캄보디아의 선거관리위원회는 1997년 개정선거법에서 처음으로 구상되었다. 그러나 선거관리위원회의 정치적 중립성 문제는 2003년 선거에서 더욱 부각되었는데, 그 이유는 2002년 개정선거법에서 선거관리위원회의 인적구성방식 때문이었다. 1997년 당시에는 선거관리위원회의 인적구성이 일반유권자 2인, NGOs 대표 1인, 그리고 의회 내 정당대표 각 1인을 포함했으나 2002년 개정선거법에서 이들을 모두 배제하고 11인에서 5인으로 축소함으로써 친 CPP인사들로 선거관리위원회가 구성될 가능성이 매우 높아졌던 것이다.

## 2. 의회의 정당 간 합의능력

민주화 이후 지금까지 세 번의 의회가 구성되었다. 공통점은 패배한 정당을 중심으로 선거결과에 대한 불복과 저항이 제기되면서 의회가 제대로 구성되지 못하고 일정기간 동안 파행하였다는 것이다. 그러나 이러한 공통점에도 불구하고 의회 내 정당 간 합의능력의 수준에서 어느 정도 변화와 차이를 나타내고 있다. 특히 1999년에 대립하던 두 정당, 즉 CPP와 FUNCINPEC 간에 공조적 관계가 형성된 후 제 2기 연립정부가 수립되고 의회 내 정당 간 합의능력으로 평가할 수 있는 의회정치의 효율성은 차츰 높아졌다.

우선 제 1기 의회(1993-1998)를 보면 대체적으로 1995년까지는 의회가 순조롭게 운영되었다고 할 수 있다. 그러나 1996년 초 들어서면서부터 의회 내에서 정당 간의 대립이 가시화되기 시작했다. 그 이유는 의회를 구성한 4개 정당이 모두 참여한 거국연립정부 내에서 권력분배에 대한 불만이 고조되었기 때문이다. 캄보디아 국회 자료에 따르면, 1995년 2월부터 12월까지 의회에서 통과된 37개 법안 중에서 25개 법안이 정부의 25개 중앙행정부처를 신설하는 것이었다.<sup>8)</sup> 당시 CPP는 1993년 선거결과 제 2당이였지만 실제로는 1979년부터 집권당이였기 때문에 정부 내 주요 권력을 장악하였다. 다시 말해서, 1993년 의회선거에서 제 2당이었던 CPP가 제 1당인 FUNCINPEC보다 실질적 권력을 더 많이 갖게 되면서 FUNCINPEC의 불만이 고조되고 있었던 것이다. 그 결과 FUNCINPEC을 주축으로 하고 BLDP와 KNP(Khmer Nation Party)<sup>9)</sup>가 합세한 NUF(National United

8) [http://www.cambodian-parliament.org/list\\_law\\_first.htm](http://www.cambodian-parliament.org/list_law_first.htm)(검색일 2007년 1월 10일).

9) KNP는 1996년 당시로서는 의회 내 정당이 아니었다. 그러나 SRP는 1995년에 KNP로 창당할 당시 이미 1992년의 운탁 선거법에서 정당등록 최소인원으로 규정한 5,000명을 넘는 100,000명이었고 1996년 10월경에는 176,000명의 당원을 확보한 상

Front)이 형성되었다. 하지만 BLDP는 1980년대 말부터 FUNCINPEC과 대립인 관계를 갖고 있었고 KNP도 1995년에 FUNCINPEC에서 의원자격을 박탈당한 삼랭시(Sam Rainsy)를 중심으로 창립된 정당으로서 FUNCINPEC과 대립하고 있었다. 그럼에도 불구하고 서로 이질적이고 대립적인 정당들은 의회 내에서 CPP를 견제할 목적으로 정당연합을 형성하였다. 한편 NUF에 대하여 CPP도 다른 군소정당들을 규합하여 반대 정당연합을 형성하였다. 그러나 이 시기에는 두 개의 정당연합 중에서 어느 쪽도 의석수 규모로 의회를 장악하지는 못했기 때문에 의회 내에서 정당 간의 대립이 고조되어 갔고 결국은 1997년에 연립정부 내에서 무력쿠테타가 초래되었으며 의회는 파행으로 치달았다.

다음으로 제 2기 의회(1998-2003)는 1999년에 신정부가 구성되는 것을 기점으로 하여 의회 내 정당 간 합의능력이 점차 향상되는 것으로 보인다. 이 시기 의회에서 통과된 법안의 종류를 크게 나누어 보면 국제협약이나 조약과 관련된 의회의 비준안이 44%를, 공공법이 22%를, 재정과 예산에 관한 법이 12%를, 조직 관련법이 14%를, 그리고 헌법과 선거법의 개정이 8%를 차지하였다(Center for Social Development 2003: 12). 특히 이 시기에 의회 내에서 헌법이 개정될 수 있었다는 것은 이전 의회보다 정당 간의 합의능력이 더 높아졌던 근거라고 할 수 있다. 캄보디아에서 헌법 개정은 의회 신임투표의 2/3 과반수를 얻어야만 통과될 수 있기 때문이다.<sup>10)</sup>

마지막으로 제 3기 의회(2003-2008)는 2003년 선거 후 신정부 구성이 지연되는 11개월 간 의회가 거의 작동하지 않았지만 2004년 7

태였다. 따라서 FUNCINPEC은 KNP와 대립적인 관계에 있었음에도 불구하고 1996년 당시에 CPP에 대항하는 정당연합을 형성하면서 KNP의 그러한 대중적 지지기반이 필요했다고 볼 수 있다.

10) [http://www.cambodian-parliament.org/list\\_law\\_first.htm](http://www.cambodian-parliament.org/list_law_first.htm)(검색일 2007년 1월 10일).

월 이후 의회가 구성되면서부터는 정당 간 합의능력이 가시적으로 향상되었던 것으로 볼 수 있다. 즉 의회가 공전하거나 파행하기 보다는 순조롭게 법안을 통과시킬 수 있었다. 2004년 10월부터 2005년 9월까지 실시된 의정활동보고서에 따르면, 이 기간 중에는 네 번의 특별회기를 포함하여 43회의 국회가 열렸고 45개의 법안이 통과되었다. 이것은 제 1기 의회와 제 2기 의회에서 통과된 법안의 수와 비교해 본다면 단 1년의 의회기간 동안에 상대적으로 많은 법안이 발의되고 통과되었다는 점에서 주목할 만하다. 한편 이 기간 동안 의회에서 통과된 45개의 법안 중에서 28개의 법안이 국제사회와의 협약, 조약, 그리고 협정서 등 국회의 비준안과 관련된 것이었다 (COMFREL 2005)는 점에서 의회 내 정당 간의 합의능력이 상대적으로 높아지면서 캄보디아 의회의 정상화를 대외적으로 가시화했던 시기라고 할 수 있다.

### 3. 의회의 대(對) 행정부 견제능력

캄보디아의 1993년 헌법에 따르면 의회가 행정부에 대한 감독 기능을 수행할 수 있는 세 가지의 법적 근거가 있다. 첫 번째는 전체로서 의회가 국가예산, 차관, 재정, 세금 등과 관련된 정부정책에 대해서 의회의 신임투표를 실시함으로써 반대의사를 표명할 수 있도록 하는 것이다(1993년 헌법 7장 90조; 1999년 개정헌법 7장 90조). 두 번째는 의회 내 여러 기관들이 대정부 질의를 통해서 행정부를 감독할 수 있도록 하는 것이다(1993년 헌법 7장 96조; 1999년 개정헌법 7장 96조). 세 번째는 개인의원들이 의회 회기 내에 의원발의를 통해서 정부정책과 그 수행에 관해서 반론이나 비판을 제기할 수 있도록 하는 것이다(1993년 헌법 7장 80조; 1999년 개정헌법 7장 80조).

우선, 전체로서 의회가 행정부에 대한 감독기능을 충분히 발휘할

수 있었는가 하는 점을 보면 실제로 야당이 정부여당에 대해서 실정을 비판할 수 있는 구조적 혹은 상황적 여건이 갖추어져 있는가 하는 것과 관련된다. 이러한 맥락에서 보면, 앞서 의회 내 정당 간 합의능력을 통해 살펴보았듯이, 제 1기 의회기간 동안에는 의회가 제대로 작동하기 보다는 대부분 공전하거나 파행하는 경우가 많았기 때문에 전체로서 의회의 대 행정부 견제능력은 거의 발휘되지 못했다. 한편 제 2기 의회와 제 3기 의회는 각각 1999년과 2004년을 기점으로 정당 간 합의 능력은 높아졌으나 대 행정부 견제기능을 오히려 낮아졌다고 할 수 있다. 야당이 의회 내에서 정부여당의 권력독점을 견제하려면 의회 내에서 야당의 지위가 인정되어야 하지만 제 2기 의회와 3기 의회에서 SRP의 의회 내 정치적 영향력은 오히려 축소되었다. SRP는 2003년 의회선거에서 1998년 선거보다 60% 이상 의석율이 증가했지만 의회 내에서 영향력을 행사할 수 있는 권한이나 지위를 전혀 갖지 못했다. 세 번의 의회를 비교해보면 제 1기 의회에서는 BLDP가 10석을 획득하고 의회 부의장직을 획득하였지만 제2기 의회에서 15석을 얻은 SRP는 의회 내에서 권한을 갖는 어떠한 지위도 얻지 못했다. 의회 내 정당의 영향력 확대에는 의석율의 증가가 매우 중요한 요인이지만 1998년 이후 SRP의 의석 증가율이 반영되지 않았던 것이다. 그것은 현행 헌법과 국회 내규 법에는 의회 내 정당들의 의회 권력배분과 관련된 규정이 없고 단지 의원 정족수의 2/3 과반수 투표로 결정되도록 되어 있는 것과 무관하지 않다. 제 2기와 3기 의회에서 CPP와 FUNCINPEC의 의석수를 합하면 모두 2/3 과반수를 충분히 확보할 수 있었기 때문에 의회 내에서 야당의 정치적 영향력을 합법적인 의회 절차를 통해서 약화시키는 것이 가능했던 것이다.

다음으로 의회 내 여러 기관들을 통한 대 행정부 감독기능은 실제로 의회의 9개 상임위원회가 대 행정부 질의를 통해서 행정부의 권

력독점을 견제할 수 있는가 하는 것이다. 1993년 신헌법에 따르면 9개의 상임위원회들은 관할 책임이 있는 문제에 대해서 관련 부처의 장관을 초청하여 그 문제에 대해 직접 질의할 수 있다. 단, 상임위원회가 대정부 질의를 할 때는 국회의장을 거쳐서 서면으로 정부에 제출하도록 되어 있는데 이 때 정부에서는 관련 장관들이 7일 이내에 서면으로 답해야 한다. 만약 질의내용이 특정 부처가 아닌 정부전반의 정책과 관련된 것이라면 수상이 직접 7일 이내에 답변해야 한다. 그러나 제1기 의회를 비롯한 한 나머지 두 번의 의회에서도 상임위원회를 통한 의회의 대 행정부 견제능력은 매우 낮았다고 할 수 있다. 특히 2004년 7월 신정부 구성 이후에 9개 상임위원회 중 어떠한 위원회도 대정부질의를 한 적이 없었다(COMFREL 2005). 상임위원회가 집권여당(들)의 인사들로만 구성되어 있어서 정부정책을 비판하기 보다는 지지하는 역할에 더욱 치중했기 때문이다. 즉 의회 내 기관을 통한 대 행정부 견제능력이 매우 낮았다고 할 수 있다.

<표 2> 의회 내 상임위원회 구성

1993-1998			1998-2003			2003-2008		
정당	위원장	구성원	정당	위원장	구성원	정당	위원장	구성원
CPP	4	25	CPP	4	31	CPP	5	27
FUN	4	25	FUN	4	31	FUN	4	27(15)
BLDP	1	6	SRP	1	10	SRP	0	0
총합	9	56	총합	9	72	총합	9	54

\*자료출처: COMFREL, *Annual Report on National Assembly Performance: Oct 2003-Sep 2004*(Phnom Penh: COMFREL, 2004), p. 4의 <표4>를 인용함.

제 3기 의회에서는 SRP가 신정부 구성 이후 2004년 8월에 국회의장에게 상임위원회 추천후보 명단을 제출하였으나 의회투표를 거친 결과 단 한 명도 임명되지 못했다. 그러나 FUNCINPEC은 SRP와

의석수 차이가 2석임에도 불구하고 4명의 위원장과 27명의 구성원을 배출하였다. 더욱이 2003년 의회선거에서 26석을 얻고도 27명의 상임위원회 구성원을 배출하게 된 이유는 12명이 두 개의 상임위원회에 중복되었고 나머지 3인이 각각 하나의 위원회에 소속되었기 때문이다.

마지막으로 의회 내에서 개별의원의 대정부 감독기능에 대한 평가는 의원발의의 내용과 강도가 얼마나 자유롭게 허용되는가 하는 것이다. 특히 여기서는 의회투표라는 합법적 절차를 통해서 야당의 정치적 영향력이 매우 축소되었던 제 3기 의회에서 각 정당의 개인의원의 의원발의 양상을 비교해 보자.

<표 3> 개별의원의 의원발의 논조 비교(2004년 10월-2005년 9월)

	발언 기회		발언 논조		
	시간(분)	의원수(명)	긍정적	중립	부정
CPP	901	26	274(30.41%)	561(62.26%)	66(7.33%)
FUN	1099	17	255(23.20%)	664(60.42%)	180(16.38%)
SRP	7151	14	84(11.75%)	292(40.84%)	339(47.41%)
총합	2715	57	613(22.58%)	1517(55.87%)	585(21.55%)

\*자료출처: COMFREL, *Second Annual Parliamentary Watch Report Oct 2004-Sep 2005*(Phnom Penh: COMFREL, 2005), p. 2의 <그림2> 인용함.

이 시기에 의회 내에서 개인의원 발의의 내용은 정부의 정책수행에 대한 평가뿐만 아니라 의원자신의 개인적 의사표명 등 다양한 이슈들이 다루어졌지만 그 중에서도 연립정부의 정책수행에 관한 평가가 대부분을 차지하고 있다. 이러한 맥락에서 보면 <표3>은 야당인 SRP의 개별의원들이 다양한 논조로 정부에 대한 의견을 표현하고 있다는 점에서 의원발의가 자유로운 것으로 보인다. 하지만 개별 의원이 정부의 정책수행에 대해서 실정을 비판할 수 있는 발언의 강

도에 대해서는 명확하지 않다. 따라서 개인의원에게 허용되는 의원 발의의 실제적 강도에 대해서 명확히 파악하려면 국회의원 면책특권이 어느 정도까지 보장되고 있는가를 살펴볼 필요가 있다.

개별 의원의 면책특권은 의원직을 수행하는 동안 개인적으로 정부에 대한 비판을 제기하더라도 그로 인한 정치적 억압을 받지 못하게 함으로써 개별의원의 대 행정부 견제능력을 보호하는 법 규정이다. 캄보디아의 1993년 헌법에는 의원의 5년 임기 동안에는 개인 의원을 법적으로 고발하거나 체포하는 것이 원칙적으로 불가능하다고 규정되어 있다. 그러나 불가피한 경우에는 의회의 2/3 과반수 투표로 의원의 면책특권을 박탈할 수도 있다. 실제로 2005년 2월에 FUNCINPEC의 당 대표이자 국회의장인 라나리드 왕자는 삼랭시당의 당 대표와 주요 인사 두 명의 의원면책특권을 박탈하기 위해서 상임위원회를 긴급히 소집하였고 야당인사가 배제된 상임위원회를 중심으로 2/3 과반수 투표로 쉽게 통과시킬 수 있었다. 삼랭시와 두 명의 주요 인사들의 면책특권이 박탈된 후 야당의원들의 대 행정부 견제기능은 사실상 매우 약화 되었다.

#### IV. 의회정치에 영향을 미친 정당정치의 특징

##### 1. 새로이 출현하는 정당체계의 특성

사실상 캄보디아에서 민주화 이후 의회선거는 1993년, 1998년, 2003년에 걸쳐 3차례 실시되었기 때문에 선거의 경험이 비교적 짧고 선거관련 자료들도 체계화되어있지 않은 편이다. 그럼에도 불구하고 선거결과를 중심으로 한 선거집합자료들을 바탕으로 3회의 의회 선거를 분석해보면 정당체계의 차원에서 두 가지의 특성을 발견할

수 있다.<sup>11)</sup>

첫 번째 정당체계의 특성은 1998년 의회선거부터 의회 내에서 CPP, FUNCINPEC, 그리고 SRP 등을 중심으로 하여 3당 체제 현상이 지속되고 있다는 것이다.<sup>12)</sup> 캄보디아 중앙선거관리위원회의 자료에 따르면, 2005년 기준으로 내무부에 등록된 정당의 수는 50여 개가 넘지만 3회의 의회선거에서 의회를 구성했던 3개 주요 정당 외에 선거에서 최소 2% 득표율을 넘는 다른 정당은 없었다.<sup>13)</sup> 이러한 3당체제의 특성은 민주주의가 비교적 안정적으로 발전하는 국가들에서 흔히 발견되는 것으로서 대부분의 신생민주주의 국가들과 비교해본다면 예외적이라고 할 수 있다. 대부분의 경우 민주화 초기 정치체제 전환의 국면에서는 민주화 이전에 비해서 정당의 수가 폭증하고 의회를 구성하는 정당의 수도 최소한 5개 이상일 때가 많기 때문이다.<sup>14)</sup>

이렇듯 캄보디아에서 3당체제의 특성이 나타나는 것은 무엇보다도 민주화 이후에 의회를 구성한 주요 정당들 중에서 CPP와 FUNCINPEC이 1991년 파리협정 체결당시 캄보디아 측 당사자였던

11) 주로 캄보디아 중앙선거관리위원회(NEC)와 캄보디아 내 주요 선거관련 시민단체인 COMFREL의 집합자료를 활용하였다. 이 둘을 양적·질적으로 비교해보자면, NEC보다 COMFREL의 자료가 비교적 다양하고 세부적으로 정리되어 있는 편이다.  
 12) 탁소와 타게파라의 유효정당수 계산법에 따르면, 1기 의회에서 2.38개, 2기 의회에서 2.41개, 그리고 3기 의회에서 2.30 개로 계산되어 평균적으로 2.36개로 산출되었다. 그러나 이 연구에서는 사토리의 계산법을 주로 따르고 있는데, 그 이유는 상대적으로 규모나 영향력이 작은 정당이라고 하더라도 정당체계에 영향을 미칠 수 있는 개별정당으로서의 독립성을 중시하기 때문이다.  
 13) 단, 1993년 의회선거에서는 BLDP와 Moulinaka가 2% 이하의 득표율을 얻었으나 각각 10석과 1석을 얻었다. 그것은 당시의 의석할당방식이 비례대표제 중에서 상대적으로 비례성이 높다고 알려진 헤어쿼터식을 적용하였기 때문이다. 지금과 같은 동트식을 적용할 경우 이들은 1석도 얻지 못했을 것이다.  
 14) 일례로 동남아의 신생민주주의 국가들과 비교해보더라도 필리핀, 태국, 인도네시아의 경우에 민주화 이후 의회 내 정당의 수는 10개 이상이며(이동윤 2002), 동유럽의 신생민주주의 국가들을 보더라도 최소한 2개 이상의 의석을 갖고 의회를 구성하는 정당의 수가 평균적으로 7.2개로 나타났다(Richard Rose 2003).

주요 성과였고 그들이 1993년 유엔과도통치기구 하의 선거를 계기로 자신들의 기존 조직과 핵심적 인물들을 그대로 유지한 채 정당으로 변모하였다는 데 있다. 이러한 맥락에서 보면 CPP와 FUNCINPEC이 1993년 선거를 계기로 생성된 신생정당들에 비해서 기존의 정치권력이 큰 것은 당연하다. 한편 1기 연립정부에서 FUNCINPEC 소속 의원으로서 재무장관을 지냈던 삼랭시를 중심으로 1995년에 창당된 SRP(1995년 당시는 KNP)는 삼랭시 개인의 리더십 성격을 기반으로 전국적 정당으로 자리매김하고 있다. 그의 리더십 이미지는 고급교육을 받은 인텔리틱 이미지와 대중적 카리스마가 혼합되어 있다. 이러한 이중적 이미지는 SRP가 국내외적으로 캄보디아의 민주적 야당으로서의 인지도를 높임으로써 해외의 정당 네트워크를 구축하고 그것을 기반으로 당의 재정능력을 확보하는데 기여해왔다.<sup>15)</sup> 하지만 이들 세 개 주요 정당과 달리 군소정당들은 선거를 치르기 위한 당원의 규모, 재정능력, 조직력 등의 기반이 모두 취약하였을 뿐만 아니라 실제 선거과정에서도 집권여당의 정치적 억압이 가해지는 등 완전히 자유로운 경쟁을 할 수 없었다. 이것은 민주화 이후에 3당체계가 형성되고 있는 주요 요인인 것이다.

두 번째 정당체계의 특성은 이렇듯 3당체계가 형성되는 가운데 CPP의 정치권력이 더욱 공고화되고 있다는 것이다. 그러나 캄보디아에서 복수정당이 참여하는 선거의 경험이 매우 짧기 때문에 이러한 특성이 “일당우위체계(pre-dominant party system)”로 귀착될지 혹은 “패권정당체계(hegemonic party system)”로 귀착될 것인지를 단정하는 것은 아직 이르다.<sup>16)</sup> 그럼에도 불구하고 이러한 정당체

15) SRP의 해외사무소는 호주, 벨기에, 캐나다, 독일, 미국, 프랑스, 일본 등 7개국에서 활동 중이며 국제적으로 SRP를 알리거나 지지를 호소하는 중요한 기반이 되고 있다.

16) 사토리의 정당체계 유형분류에 따르면, 일당우위체계는 본질적으로 경쟁적 정당체계이고 패권정당체계는 비경쟁적 체계이다. 이에 관한 자세한 내용은 Sartori(1976)를 참조할 수 있다.

계의 특성은 1998년 선거를 기점으로 하여 CPP가 전체의석의 50% 이상을 획득함으로써 의회 내에서도 정치권력을 더욱 확대할 수 있게 되었다는 점은 매우 중요하다. 다시 말해서, CPP는 다수당으로서 정부정책을 강력하게 지지할 수 있게 된 것이다.

이렇듯 의회 내에서 CPP의 권한이 강화되게 된 원인 가운데 간과할 수 없는 한 가지는 선거법의 정치적 효과가 작용했던 것이다. 다시 말해서, 1997년 개정선거법에서 의석할당방식을 정당명부식 비례대표제의 헤어쿼터식(Hare quota)에서 동트식(d'Hont)으로 전환한 결과 CPP가 의석의 이득을 보게 되었던 것이다. 동트방식의 비례성이 다양한 선거구 크기별로 크게 차이가 난 결과 제 1당에게 가장 유리한 정치적 효과가 초래되었기 때문이다.<sup>17)</sup> 또한 CPP 권력강화의 또 다른 원인은 경제적 빈곤과 밀접하게 관련되어 있는 정치적 후견인주의 문화가 CPP에게 가장 유리하게 작용했다는 것이다 (Legerwood 1992: 4). 국제사회가 이식해 놓은 서구적 방식의 의회 선거가 캄보디아인들에게 낯선 제도였다. 따라서 특정정당에 대한 유권자들의 투표행위는 부유한 정치인으로부터 받은 개인적 수혜에 대한 댓가로 인식되는 경향이 강하기 때문에 후견-추종의 네트워크가 강한 CPP가 가장 유리했다(Hedger 2005). 물론 의회 내에서 제 1당의 권력이 강화된다고 해서 의회정치가 약화된다고 일반화하기는 어렵다. 민주주의가 공고화된 국가에서는 의회의 책임정치가 오히려 강화될 수도 있기 때문이다. 그러나 CPP가 1979년 이래 강력한 집권여당이고 1997년 훈센의 쿠데타 이후 연립 정부 내 파트너 정당인 FUNCINPEC의 당세가 매우 약화된 상황을 감안한다면 의회 내에서 집권여당인 CPP가 다수당으로서 강화되면서 정당국가체계의

17) 물론 현실적으로 비례대표제를 채택한 대부분의 민주주의 국가들이 동트식을 적용하고 있다는 점을 감안한다면 동트식은 각 국가별 선거의 구조적 상황이나 정당정치 특성에 따라 차별적인 결과를 초래할 수 있다는 점을 주목해야 한다. 이와 관련해서 보다 본격적인 분석은 조영희(2006)을 참조할 수 있다.

권위주의 정당정치의 습성이 해소되기 어려운 상황이다.

## 2. 의회와 정당 간의 불균형한 정치권력 구조

1993년 UNTAC 하의 선거법에서 정당명부식 투표방식을 채택한 이후에 정당은 의회선거의 전 과정 뿐만 아니라 선거 이후의 의회정치 과정에서도 가장 중요한 정치적 행위자로 부각되었다. 더욱이 그러한 주요 정당들은 모두 당의 규율이 강한 편이어서 의회정치가 의회를 중심으로 운영되기 보다는 개별정당의 특성에 큰 영향을 받아왔다. 즉 개별 정당들이 다른 정당에 대해서 어떠한 태도를 갖는가 하는가에 따라서 의회정치의 양상이 달라졌던 것이다.

그런데 이렇듯 의회가 정당중심주의 경향을 갖는 것과 관련하여 더욱 중요한 문제는 캄보디아의 주요 개별정당들의 강한 규율이 정당의 특정한 이념에 바탕을 두기 보다는 특정한 정당 지도자에 대한 충성심으로 형성되어 왔다는 것이다. 이는 무엇보다도 모든 주요 정당들의 의원후보선출방식이 폐쇄적인 하향식공천방식의 관행을 지속하고 있는 것과 관련된다. 특히 이러한 폐쇄적 공천방식은 정당명부비례대표제 하에서 유권자의 선호를 반영하기 어렵기 때문에 정당소속 인사들은 공천권을 얻기 위해서 유권자보다는 정당의 유력한 지도자들을 더 인식하게 되었다.

민주화 이후 지금까지 캄보디아의 주요정당들은 소수 정치엘리트를 중심으로 위로부터 형성되고 주도되어 왔으며 지금까지도 그러한 전통이 지속되고 있다. 즉 캄보디아의 주요 정당들은 평화적으로 당내 리더십이 교체되기보다는 특정지도자가 당을 장악해왔다고 할 수 있다. 특히 1979년 이후 27년째 집권여당인 CPP는 훈센이 1985년 수상에 취임한 후 지금까지 현직수상이자 CPP의 당부총재를 맡고 있다.<sup>18)</sup> 리더십교체와 관련해보면 CPP의 당내 민주주의 수준은 아

직까지 매우 낮다. 이러한 상황은 FUNCINPEC과 SRP의 경우에도 크게 다르지 않다. FUNCINPEC의 경우에 CPP나 SRP에 비해 당내에서 파벌싸움으로 인한 리더십위기를 많이 경험했지만 그것은 소수 정당지도자들 간의 권력다툼일 뿐 당내의 민주화 과정은 아니었다. 라나리드 왕자가 FUNCINPEC 내로 영입되었던 1983년부터 1997년 연립정부 내에서 쿠데타가 발생할 때까지 당내에서 라나리드의 리더십을 둘러싸고 파벌대립이 지속되었고 그 과정에서 9개의 신당이 창당되었을 뿐이다. 또한 SRP도 CPP와 FUNCINPEC과 마찬가지로 당내에서 삼행시를 대체할 만한 리더십이 없기 때문에 리더십교체의 가능성이 거의 희박하다. SRP가 다른 두 정당에 비해서 국내외적으로 민주적 야당의 이미지로 상징화되어 있다고는 하지만 당내민주주의의 수준은 다른 정당들과 마찬가지로 낮다고 할 수 있다.<sup>19)</sup> 더욱 개인화되어가고 있는 정당정치의 특성이 의회의 자율성을 제한하고 의회정치의 약화를 더욱 가속화시켰던 것이다.

또한 개별 의원들은 유권자의 대표로서 자율적으로 기능하기 보다는 정당의 대표로서 제한된 기능을 수행하는 경향이 강하다. 일례로 국회의원들은 자신이 선출된 소속지역구 유권자들의 요구를 수렴하기 위해서 지역을 방문하는 경우가 거의 없다. 비록 드물게 소속지역구를 방문하기도 하지만 대부분의 경우에 단순히 유권자들에게 선물공세를 하거나 개발프로젝트의 착수기념식 행사에 의례적으로 참여하거나 지역구 정당사무소의 네트워크를 강화하는 것이 주요

18) 1980년대 중반까지 친베트남 세력으로 대표되는 KPRP(Khmer People's Revolutionary Party, KPRP: CPP의 전신)에는 치아심(Chea Sim)을 중심으로 하는 강경파와 훈센을 중심으로 하는 온건파가 대립하였으나 1980년대 후반 들어서면서부터 훈센중심의 파벌이 더욱 우세한 입지를 갖게 되었다. 그러나 현재 CPP의 당 총재는 1979년 이후 지금까지 치아심이 맡고 있는데, 이는 당내에서 발생할 수 있는 파벌싸움을 최소화하기 위한 전략이기도 하다.

19) 캄보디아의 정당정치에서 민주적 야당으로서 SRP의 의미를 강조하는 연구로는 Hughes(2001, 2002)를 참조할 수 있다.

목적이었다. 그 결과 의원의 의정활동은 적절한 법안과 정책을 작성하기 위한 것이 아니라 다음 선거를 위한 소속정당의 선거기구로서 그 성격이 강하다.

### 3. 정당 간 불안정한 연립정부 구성과 의회 내 의석분포의 변화

내각제 정부형태에서는 정부수립을 위해서 의회 내 의석의 수가 매우 중요한 의미를 가진다. 캄보디아에서는 민주화 이후에 단 한 번도 제 1당이 단독정부를 수립한 적이 없었고 세 번 모두 연립정부가 구성되었다. 그러나 내각제에서는 연립정부 수립이 자연스러운 현상이기 때문에 캄보디아에서도 연립정부 구성 자체가 정치과정상 중요한 문제는 아니었다. 오히려 문제는 연립정부 내 정당들이 오랜 기간 동안 서로 이질적이고 적대적인 관계를 갖고 있었기 때문에 그러한 정당들 간에 형성된 연립정부가 본질적으로 불안정하다는 것이었다. 1993년 의회선거 이후 캄보디아에서는 정부구성과 관련하여 일종의 패턴이 발견된다. 그것은 매번 선거에서 패배한 정당들이 선거결과에 대한 불복을 계기로 신정부 구성을 저지하면서 정치적인 교착상태를 초래하지만 대립하던 정당 간에 정부 내 권력을 나눠가짐으로써 전략적인 공조체제를 형성하는 것으로 귀결된다는 것이다. 정부구성 과정에서 나타나는 그러한 일종의 패턴은 특히 FUNCINPEC이 의회 내에서 당세가 급격히 쇠퇴하면서 정부 내 집권당으로서 자신들의 권력을 지속하고자 CPP와의 협력 체제를 대외적으로 강조하면서 더욱 명확해졌다.

그런데 이렇듯 정당 간 불안정한 연립정부가 세 번의 의회 동안에 지속되었던 원인은 무엇보다도 1993년 헌법에 명시된 까다로운 단독정부 수립의 요건 때문이다. 대부분의 내각제에서는 제 1당이 50% 이상의 의석을 확보했을 경우에 단독정부를 수립할 수 있도록

되어 있지만 캄보디아는 단독정부 구성의 요건으로 2/3 과반수 이상의 의석을 요구하고 있다. 1993년 헌법에 따르면 국왕이 국회의장의 추천과 2인의 국회부회장의 동의를 얻은 후 제 1당이 된 정당의 의원 가운데 1인의 수상을 임명하면 신정부가 수립된다. 이 조항 때문에 최소한 2/3 의석과반수를 얻지 못한 제 1당은 불가피하게 이질적이고 적대적인 상대 정당과 연립정부를 수립해야만 했다. 즉 정당 간 연립정부의 내각을 수립하기 위해서 ‘수’적 다수를 확보해야 했던 것이다.

따라서 연립정부 구성과정에서 정당 간 관계가 대립적인가 혹은 협력적인가에 따라서 의회의석 분포가 달라짐으로써 의회정치에도 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 의석분포의 변화를 시기별로 보면 제 1기 연립정부에서는 1995년까지만 해도 4개의 정당이 의석을 나누어 갖고 있었으나 1996년 정당 간 대립이 극화되고 1997년 초 CPP에 반대하는 정당연합과 CPP를 지지하는 정당연합이 형성되면서 의회 내 의석분포가 이분화 되었다. 한편에서는 FUNCINPEC을 중심으로 FUNCINPEC의 58석과 BLDP의 손산파(Son Sann) 5석을 합해 63석으로 확대되었고, 다른 한편에서는 CPP를 중심으로 CPP의 51석, BLDP의 이엥몰리파 5석, 그리고 몰리나까(Moulinaka)의 1석을 합해 57석을 확보하였다. 그러다가 1997년 4월 경 FUNCINPEC에서 탈당한 의원의 5석을 합하여 CPP 정당연합 측의 의석수는 모두 62석으로 확대되었다. 한편 1999년 제2기 연립정부와 2004년 연립정부 수립 이후에는 연립정부 내 정당들의 의석수 합이 각각 107석과 99석이 되었다. 이것은 정부 내 집권정당들이 법안을 둘러싸고 협력하기만 한다면 의회 내에서 헌법 개정과 같은 중요 사안까지도 쉽게 통과시킬 수 있는 의석수였다. 그런데 이렇듯 확대된 의석규모가 외형상으로는 정부 내 정당들의 의석수 합이지만 실제로는 CPP가 연립정부 내에서 실권을 장악하고 있기 때문에 CPP의

주도적 입장을 지지하고 옹호하는 의석규모가 확대된 것이라고 할 수 있다. 더욱이 캄보디아의 정부형태가 내각제이므로 대통령제와 달리 정부를 구성한 의회 내 정당들이 정부의 정책을 비판하기보다는 지지하는 경향이 강하므로 의회의 대 행정부 견제능력은 거의 작동하지 못했다.

## V. 맺음말

지금까지 살펴본 민주화 이후의 캄보디아 의회는 의회정치와 효율성 차원에서 보았을 때 대체적으로 의회 내 ‘정당 간의 합의능력’은 점차 높아지는 반면 의회의 ‘대 행정부 견제능력’은 점차 낮아지는 것을 알 수 있었다. 그러나 대부분의 내각제 정부형태를 취하는 국가에서는 정당을 중심으로 의회가 운영되는 경향이 강할 뿐만 아니라 집권여당의 규모가 커질 경우에 이러한 의회정치의 양상이 나타나기 쉽기 때문에 그 자체가 의회정치의 제도화에 부정적인 영향을 미쳤다고 보기 어렵다. 오히려 민주화 이후 아직까지 하나의 제도로서 고려되기 어려운 유동적인 정당정치의 특성들이 의회정치의 제도화를 가로막는 요인이다.

유동적인 정당정치의 특성들은 개별정당의 차원과 정당체계의 차원에 모두 존재한다. 우선 개별정당 차원에서는 정당의 개인화 현상이 지속되거나 더욱 강화되고 있다는 것이다. 앞서 지적하였듯이 캄보디아의 주요 정당들은 모두 공통적으로 위계적인 정당구조를 지속하고 있으며 당내 민주주의의 수준이 매우 낮다. 그런데 더욱 중요한 문제는 집권여당인 CPP가 조직으로서의 정당보다는 개인 지도자로서의 훈센 수상의 패권적 리더십 하에 주도되어 왔다는 것이다. 당내에서 훈센의 패권은 한편으로는 정치적, 경제적 자원들이 훈센을 중심으로 결집되면서 더욱 강화되는 동시에(Hedger 2005) 다른

한편으로는 최근 들어서 훈센이 CPP나 자신에 대한 비판적 세력들을 공공연하게 억압하면서 강화되고 있다(Myers 2006). 또한 개별정당 차원에서 나타나는 유동적 정당정치의 다른 특성은 주요 정당들이 정책적 입장 혹은 이념적 태도 등을 명확히 하지 않고 정당을 선거에서 승리하기 위한 선거기구로 인식하고 있다는 것이다. 그 결과 개별정당들은 유권자를 위한 정책을 개발하기 보다는 유권자 개인 혹은 집단에게 단순히 물질적 혜택을 제공함으로써 정치적 지지를 동원해왔다. 이러한 상황에서 의회의 대표성은 매우 약하다.

다음으로 정당체계 차원에서 유동적 정당정치의 특성은 크게 3가지이다. 첫째, 의회선거과정에서 정당 간에 경쟁이 보장되지 못하고 있다는 점이다. 민주화 이후 3회의 의회선거를 비교해보면 선거과정에서는 정당 간의 물리적인 대결은 점차 축소되고 있으나 대표행위 등을 중심으로 하는 후견인주의 선거 전략이 지속되고 집권당에게 유리하도록 선거제도를 조작하는 등 비민주적인 선거방식이 여전히 존재한다. 둘째, 정부 내 정당 간의 실질적인 권력분배 상황이 매우 불균형하다는 점이다. 1979년부터 실질적인 집권여당이었던 CPP는 민주화 이후 연립정부 내에서 정부의 핵심적인 권력을 모두 장악해왔다. 그 결과 집권당과 국가가 거의 일치되어 있는 권위주의적 정치유산이 완전히 해소되지 못하고 있다. 셋째, 내각제 하에서 정부수립을 위한 수적요건을 충족시키기 위해서 불안정한 연립정부가 구성되면서 그에 따른 의회 내 의석분포의 양상도 유동적이라는 점이다. 더욱이 정당 간에 정책적 혹은 이념적 차별성이 부재한 상태에서 정당 간에 연립정부를 구성하면서 개별정당 내 구성원들의 연대감도 한층 약화되었다. 의원들의 당적이동이 더욱 유동적으로 될 가능성이 높아졌다.

한편 2006년 초반 들어 대립하던 CPP와 SRP간의 정치적 타협 과정에서 두 정당이 단독정부 수립의 요건을 의회의석 2/3 과반수에서

단순과반수로 개정하는 데 합의하였다. 이는 CPP가 향후 선거에서 50% 이상을 획득하기만 해도 더 이상 연립정부를 구성할 필요가 없다는 것을 의미한다. 이러한 헌법 개정이 의회정치의 양상에 매우 중요한 영향을 끼치게 될 것으로 보인다. 이미 CPP와 SRP간의 헌법 개정에 관한 합의 이후에 사실상 CPP와 FUNCINPEC의 정부 내 공조체제는 와해되기 시작했고, 일례로 국회의장이 FUNCINPEC의 라나리드 왕자에서 CPP의 행삼린 고문의원으로 대체되었다. 향후 2008년 의회선거 및 의회정치와 관련해서도 크게 두 가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 한 가지는 CPP가 50% 이상 의석수를 확보하여 무난하게 단독정부를 수립할 수 있다는 것이다. 다른 한 가지는 FUNCINPEC의 쇠퇴로 인해 SRP가 의석의 혜택을 얻게 된다면 의회 내에서 야당의 영향력이 커질 수 있기 때문에 보다 안정적인 정당체계가 형성될 수도 있다는 것이다. 이 경우에 상대적으로 의회 내에서 정당 간 합의능력은 낮아질 수 있으나 대 행정부 견제능력은 높아질 수 있을 것이다. 하지만 현재로서는 전자의 가능성이 더 높아 보인다. CPP가 2008년 선거를 위해서 이미 FUNCINPEC과 통합정당을 추진하고 있는 상황에서 의회선거 과정뿐만 아니라 의회정치 과정에서 의회 절차를 통해서 SRP를 더욱 억압할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 그럴 경우에 향후 정당체계 차원에서 CPP의 패권 정당화가 예상된다.

위에서 언급한 정당정치의 특성들을 모두 고려할 때, 민주화 이후 캄보디아 의회정치의 제도화를 위해서는 정당정치 차원에서 크게 다섯 가지의 관건이 제기된다. 첫째, 개별정당의 당내 민주화 둘째, 개별정당의 정책중심 정당화 셋째, 정당 간에 자유롭고 공정한 선거의 보장 넷째, 정당국가체계의 권위주의적 정당정치의 해소 다섯째, 불안정한 정당 간 공조체제의 지양 등이다. 이러한 요건이 빠른 시일 내에 갖추어지기는 어렵겠지만 점차적으로 충족된다면 정당정치의

제도화 될 뿐만 아니라 정당정치에 기반을 둔 캄보디아의 의회도 진정한 의미에서 대의제민주주의의 핵심적 정치제도로써 기능할 수 있을 것이다.

주제어: 의회정치, 정당, 정당정치, 정당체계, 정당 간 합의능력, 행정부 견제능력, 제도화, 대의제민주주의

### 참고문헌

- 강원택. 1999. “의회정치와 정당.” 한국정치학회 편. 『한국의회정치론』 pp. 257-282. 서울: 건국대학교 출판부.
- 김용호. 2003. 『한국정당정치의 이해』. 서울: 나남.
- 김영래. 2004. “한국 의회정치의 반성과 개혁과제.” 한국정치학회 편. 『한국 의회정치와 제도개혁』 pp. 19-44. 서울: 한울아카데미.
- 심지연. 1999. “의회정치와 민주주의.” 한국정치학회 편. 『한국의회정치론』 pp. 31-60. 서울: 건국대학교 출판부.
- 이동운. 2002. “동남아시아의 정당정치와 민주주의: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례비교.” 연세대학교 대학원 정치학 박사학위 논문.
- 이정희. 2004. “한국 당정관계의 역동성과 제도화.” 한국정치학회 편. 『한국 의회정치와 제도개혁』 pp. 95-124. 서울: 한울아카데미.
- 조영희. 2006. “민주화 이후 캄보디아의 정당정치: 선거제도의 정치

- 적 효과분석.” 한국정치학회 연례학술회의 발표문.
- 후안린쯔바렌쭈엘라 저. 신명순·조정관 공역. 1995. 『내각제와 대통령제』. 서울: 나남.
- Aun Porn Moniroth. 1995. *Democracy in Cambodia: Theories and Realities*. Phnom Penh: CICP.
- Caroline Hughes. 2001. “Transforming Oppositions in Cambodia.” *Global Society* 15(3): 295-318.
- Caroline Hughes. 2002. “Parties, Protest and Pluralism in Cambodia.” *Democratization* 9(3): 165-186.
- COMFREL 2003. *Final Statement and Report on the National Assembly Elections*. Phnom Penh: COMFREL.
- COMFREL 2004. *Annual Report on National Assembly Performance: Ooc 2003-Sep 2004*. Phnom Penh: COMFREL.
- COMFREL. 2005. *Second Annual Parliamentary Watch Report: Oct2004-Sep2005*. Phnom Penh: COMFREL.
- David Chandler. 1993. *Cambodian History: Politics, War, and Revolution since 1945*. Bangkok: Silkworm Book.
- David Chandler. 1998. *A History of Cambodia*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Duncan McCargo. 2005. “Cambodia: Getting Away With Authoritarianism?.” *Journal of Democracy* 16(4): 98-112.
- Giovanni Sartori. 1976. *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. London: Cambridge University Press.
- Judy Legerwood. 1992. *Analysis of the situation of women in Cambodia*. Phnom Penh: UNICEF.
- Kao Kim Houn & Norbert von Hofmann. 1998. *National Elections:*

*Cambodia's Experiences & Expectations*. Phnom Penh: CICP.

Kao Kim Hourn (ed.). 2002. *Elections in Cambodia: Lessons Learned and Future Directions*. Phnom Penh: CICP.

K. Viviane Frings. 1997. "Rewriting Cambodia history to 'adapt' it to a new political context: The Kampuchean People's Revolutionary Party's historiography(1979-1991)." *Modern Asian Studies* 31(4): 807-847.

M. Lakso & R. Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.

Nathaniel Myers. 2006. "Hun Sen Undermines Cambodia's Stability." *Far Eastern Economic Review* 169(1): 42-46.

Philip Norton. 1993. *Does Parliament Matter?*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Raoul M. Jennar. 1995. *Cambodian Constitutions 1953-1993*. Bangkok: White Lotus.

Richard Rose. 2003. *Elections and parties in new European democracies*. Washington D.C.: CQ Press.

Robert J. Huckshorn. 1976. *Party Leadership in the States*. University of Massachusetts Press.

Samuel P. Huntington. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Scott Mainwaring. 1999. "Party Systems in the Third Wave." *Journal of Democracy* 9(3): 67-81.

Sorpong Peou. 2000. *Intervention and Change in Cambodia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Tin Maung Maung Than. 2004. "Cambodia: Strongman, Terrible Man, Invisible Man, and Politics Power Sharing." *Southeast Asian Affairs* 2004: 73-86.

Steve Hedger. 1995 "Cambodia's Democratic Transition to Neoauthoritarianism." *Currently History* 94(596): 425-429.

Abstract

The Parliamentary Politics and Party Politics of  
Cambodia Since Its Democratization: The  
Degree of Mutual Agreement among the  
Parliamentary Parties and the Parliament's  
Checking Power against the Executive

Cho, Young Hee

(Researcher, Institute of Southeast Asia Studies)

The purpose of this article is to examine the parliamentary politics since the democratization of Cambodia, considering the characteristics of its party politics. For this purpose it evaluates the efficiency of parliamentary function focusing on both the degree of mutual agreement among the parliamentary parties and the parliament's checking power against the executive. The former seemed to be improving and the latter has been so weak. Although this result can be natural to the cabinet government, this means the level of institutionalization of parliamentary politics is still very low in Cambodia. It is because the parliamentary politics has been affected from fluid party politics that can not still considered as an institution since its democratization.

Characteristics of fluid party politics since democratization can

be summarized as follows: First, the major individual parties are still in the very low levels of intra-party democracy and become a machine party. Second, the major individual parties do not have their distinctive policies or party ideology. Third, the competitiveness among parties is still low in a parliamentary elections. Fourth, the characteristics of party state system that do not distinguish a state with a party still has continued. Fifth, unstable cooperative relationship among competitive parties has been repeated to establish a new government. Therefore if these fluid characteristics of party politics are solved, the institutionalization of parliamentary politics can be accomplish gradually in Cambodia.

Key Words: parliamentary politics, party, party politics, party system, the degree of mutual agreement among the parliamentary parties, the parliament's checking power against the executive, institutionalization, representative democracy