

# 中華民國 政治發展의 經驗

葛 永 光

I. 政治發展의 含意

III. 6 가지 發展의 기준

II. 中華民國 政治發展의 特徵

IV. 結 論

중화민국정부가 대만에서 지난 30여년간 이룩해 온 발전적 경험중에서 경제발전의 성과는 이미 잘 알려져 있는 바이다. 그러나 정치발전에 관해 논한 것은 그리 많지 않아서 중화민국의 정치발전에 대한 성과 또한 그리 잘 알려져 있지 않다. 따라서 본 논문에서는 지난 30년간 중화민국의 정치적 발전의 경험을 검토해 보고자 한다.

## I. 政治發展의 含意

먼저 우리는 정치발전이란 말이 내포한 의미를 살펴 보아야 할 것이다. 정치발전이란 말은 아주 광범위하게 사용되고, 또 사용하는 사람들마다 그 의미의 차이를 드러낸다. 미국의 정치학자 Lucian W. Pye 는 일찌기 「정치발전」의 意義에 대해 결론지으면서 10가지의 서로 다른 意義를 제시했다.<sup>1)</sup> Lucian W. Pye가 내린 10가지 정의는 우리가 본문에서 「정치발전」을 논할 때 기본개념이 되어줄 것이다. 전체적인 것부터 언급하면 우리는 본문에서 정치발전의 개념을 안정과 질서의 기반위에서 변화를 추구하는 것으로 파악하고자 한다. 중화민국의 지난 발전적 경험중에서 우리는 중

1) Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little, Brown and Company, 1966), 아울러 雲五社會科學大辭典을 참고할 것, 第三冊, 政治學, (臺灣商務印書館出版, 1973年), pp. 193~194.

화민국정부가 「안정속에서 발전을 추구하는」정책을 일관적으로 지향해 왔음을 알 수 있다. 바꾸어 말하면 정치적 혹은 경제적인 영역을 막론하고 중화민국의 발전정책은 모두 안정이라는 우선 전제하에서 질서있는 진보와 변화를 추구했다.

다음으로 우리는 정치발전을 여러 방면의 사회변화 중의 어느 한 면으로 볼 수 있다. 바꾸어 말하면 정치발전과 각종 사회변화 및 경제변화의 관계는 매우 밀접하여 반드시 함께 논의되고 분석되지 않으면 안된다는 점이다. 이런 관점에서 볼 때 臺灣의 경제발전의 성공은 정치적 기초의 뒷받침 속에서 이루어진 것이라고 볼 수 있다. 또한 경제발전 성공의 배후에는 경제적 요인 이외에 정치적 요인으로 성공할 수 있었다고 볼이 옳겠다.

마지막으로 우리는 정치발전을 政治現代化의 하나의 과정으로 본다. 일반적으로 「政治現代化」란 현대식의 정당조직 및 제도·행정조직과 입법기관의 설립 및 西方이 강조하고 있는 가치, 성과, 효율 등의 관념이 잘 운용되는 것을 가리킨다.

## II. 中華民國 政治發展의 特徵

앞에서 우리는 중화민국이 정치발전을 꾀함에 있어서 안정과 질서 속에서 변화를 추구하는 방식을 채택하고 있다고 보았다. 그래서 우리는 일단의 서방학자들이 구미의 가치기준을 통하여 개발도상국의 민주정치를 평가하는 것이 그리 客觀的인 것이라고는 여기지 않는다. 그러나 이와 반대로 이러한 평가를 거부한다면 오히려 「種族中心主義」에 빠지거나 公平을 잃을 위험성이 있다. 우리는 개발도상국의 정치발전을 그 특수한 시간적·공간적 상황의 관찰을 통해 그 변화의 과정을 이해해야만 한다. 따라서 발전환경은 정치발전에 관해 논의할 때 반드시 먼저 고려해야 할 변수이다.

1. 安全이 끊임없이 위협받는 발전환경 : 중화민국정부는 1949년 중국

대륙이 중국공산당의 수중에 들어간 후 대만으로 이주한 이래 양 해안을 기반으로 중공과 대치하는 형세를 형성했다. 1949年 이래로 크고 작은 충돌이 발생하였다. 그중 1954년의 「大陳島之役」, 1955년의 「江山會戰」, 1958년의 「金馬砲戰」으로부터 1965년의 「閩海之役」 등이 특기할 만큼 비교적 큰 충돌이었다. 1965년 이후 쌍방간의 충돌은 점차로緩和되어 근 20여년간에 대규모 海戰이 발생하지는 않았다. 그러나 中共의 臺灣에 대한 무력위협은 항상 중화민국의 生存發展過程에 있어서 어두운 그림자로 남아 있다.

中共의 위협 이외에도 대만의 안전을 위협하는 또 다른 요소는 해외에 있는 대만독립분자들이 있다. 대만독립운동은 중화민국정부의 정책에 불만을 품은 해외의 소수 망명정객과 대만에 실망한 소수정객들로 구성되어 있는데 대만독립을 그 운동의 구호로 삼고 있다. 비록 그 계파가 많고 복잡하다고 하나, 그중 일부는 폭력적인 방법과 革命을 통하여 중화민국정부조직의 전복을 꾀하며, 호시탐탐 지도자급 인사의 안전과 사회의 질서와 안정을 파괴하려고 노리고 있고, 확실히 그들의 그러한 활동은 중화민국의 내부안전에 상당히 파괴적인 결과를 빚고 있다.

우리가 반드시 강조하고 싶은 것은, 중화민국의 정치발전은 바로 이렇듯 내부의 안전이 외부로부터 끊임없는 위협을 받으면서 진행되고 있다는 사실이다. 우리가 중화민국의 정치발전에 대해 논하는 속에서도 항상 이 점을 기억해야 하며, 그럼으로써 비로서 중화민국 정치발전의 근본적인 한계상황을 이해할 수 있으리라고 본다.

2. 一黨優勢制하의 민주정치 : 중화민국의 현행 정당제도를 일반적으로 一黨優勢制(one dominant party system)이라고 칭한다. Austin Ranney의 견해에 따르면 이런 정당제도의 특징은 하나의 큰 정당이 존재하나 또한 다른 상대당의 존재도 인정하는 동시에 반대파의 의식형태와 정책 또한 官으로부터 압제를 받지 않는다고 본다. 반대파와 더욱 강대한 정당이 선거와 정부직위를 획득할 수 있는 동등한 기회가 있기는 하나 정권이 바

필 가능성은 아주 적다고 보겠다.<sup>2)</sup> 중화민국에는 중국국민당이라는 하나의 주요한 黨이 있다. 국민당은 1949년 이래로 계속 臺灣에서 집권하고 있다. 국민당 이외에 靑年黨·民社黨 및 「黨外」 등 3개의 정치단체가 존재하고 있으며 또한 선거 중에는 국민당과 합법적이고 공개적이며 공평한 정치경쟁을 한다.

필자는 전에 국제회의를 통해 「一黨優勢制와 경제발전」이라는 논문을 발표하면서 이 제도를 통해서 정치안정을 촉진하며 정치와 행정인재를 보충하여 일관성있고 지속적인 경제정책을 실시함으로써 경제발전에 커다란 도움을 주고 있다고 논했다.<sup>3)</sup> 그러나 一黨優勢制는 경제발전이외에도 안정과 질서있는 가운데 민주정치에서의 정치경쟁을 고양하는데도 또한 도움을 준다.

中華民國이 臺灣으로 옮긴 초기에는 安定의 필요 때문에 대부분의 정치·사회의 자원이 국민당의 장악하에 강화되어 있어 民·靑兩黨은 국민당과의 조직경쟁에서 뒤질 수 밖에 없었고, 심지어는 民·靑兩黨員들이 당적이 없는 후보자로 登記하기도 하였다. 아래의 도표에서 우리는 民·靑兩黨의 선거경쟁에서의 地位를 엿볼 수 있다.

〈表 1〉 民·靑兩黨의 역대 입법위원 및 국가대회대표위원 선거 중 득표율

政黨 選舉種類 선거년도	靑 年 黨		民 社 黨	
	입법위원 (%)	국가대회대표위원 (%)	입법위원 (%)	국가대회대표위원 (%)
58	3.2	0	0	0
61	6.0	0	0	0
64	4.2	—	0	—
69	0.7	0	0.1	0.1
72	0.4	—	0	0

2) Austin Ranney, *Governing: A Brief Introduction to Political Science* (N.T: Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1971), p. 216.

3) 葛永光撰, 「一黨優勢制와 經濟發展——中日韓之比較研究」, 政治大 三民主義研究所가 주관한 「東亞政治文化學術會議」(1976年 7月 20日)에 발표.

〈表 2〉 民·青 兩黨의 역대 縣市長·省議員 선거에서의 득표율

정당 선거종류 선거년도	靑 年 黨		民 社 黨	
	縣市長(%)	省議員(%)	縣市長(%)	省議員(%)
52~53	3.4	4.4	4.1	0.7
57	3.4	1.7	0	0.7
61	0	0.4	0	0
66	0	0.9	0	0
70	0.3	0.1	0	0

資料出處：盛杏溪, 「선거경쟁의 연구—민국 72년 입법위원 증가구역의 분석」, 정치대학 정치연구소 석사논문, 1973년.

〈表 3〉 역대 縣市長과 省議員 선거 중 國民黨과 非國民黨 후보자들이 획득한 의석수 및 득표율 통계표

선거종류 정당 의석 및 득표율 선거년도	縣 市 長				省 議 員			
	國 民 黨		非 國 民 黨		國 民 黨		非 國 民 黨	
	의석수 의석비율	득표율 (%)	의석수 의석비율	득표율 (%)	의석수 의석비율	득표율 (%)	의석수 의석비율	득표율 (%)
43	19 90.5	71.8	2 9.5	28.2	48 84.2	68.8	9 15.8	31.2
46	19 95.2	65.0	1 4.8	35.0	53 80.3	67.8	13 19.7	32.2
49	19 90.5	72.0	2 9.5	28.0	58 79.5	65.4	15 20.5	34.6
52~53	17 81.0	73.0	4 19.0	26.9	61 82.4	68.0	13 17.6	32.0
57	17 85.0	72.4	3 15.0	27.6	60 84.5	75.5	11 15.5	24.5
61	20 100.0	78.6	0 0	21.4	58 79.5	68.9	15 20.5	31.1
66	16 80.0	70.4	4 20.0	29.6	56 72.7	64.1	21 27.3	35.9
70	15 78.9	59.4	4 21.1	40.6	59 76.6	70.3	18 23.4	29.7

資料출처：同表 2

그러나 당의 세력이 점점 부상하면서 1977년의 지방공직자선거로부터 국민당과 당외의 선거경쟁은 새로운 단계로 접어들었다. 黨外는 득표율에 있어서 최고의 성적을 올렸을 뿐만 아니라(表 3 참고), 4席의 縣市長과 21席의 省議員 議席을 차지했다.

1977년의 선거이후 국민당과 비국민당 인사의 선거경쟁은 고정된 득표율을 보이고 있는데, 그래도 역시 국민당의 득표율이 70%를, 비국민당 인사의 득표율의 30% 정도를 차지하고 있다.

득표율과 의석수의 경쟁이 갈수록 치열해지고 있는 것 이외도 黨外에서는 1971년의 지방선거 중에 推薦制度를 채택하였는데, 이것은 黨外에서 처음으로 채택한 조직적인 공천방식이다. 또한 黨外는 그들의 통일된 선거경쟁방식을 채택하여 일치된 선거구호를 내놓았는데, 이것은 이미 黨外 초보단계의 정당이 출현했음을 의미하며 또한 黨外에도 이제 정치기구가 형성되어 선거경쟁에 돌입해 가고 있다고 볼 수 있다.

결국 一黨優勢制하에서 臺灣의 정치경쟁은 날로 치열해지고 있다. 臺灣의 一黨優勢制는 다른 개발도상국의 一黨獨裁와는 현저히 다른 것으로서 집권당의 통제와 계획하에 착실하게 민주정치를 추진하고 있다.

3. 軍人주도의 정치로부터 文官 주도의 정치로 : 학자들의 통계에 따르면, 1960년 이래로 개발도상국에 일어난(직접적이던 간접적이던) 군부의 개입으로 발생한 정쟁의 빈도는 아프리카가 25회, 라틴아메리카가 15회, 東亞가 20회, 中東이 14회로서 군인이 정치에 개입하는 것이 늘 개발도상국의 정치변란과 사회불안의 주요인이었다.

그러나 중화민국에서는 아직까지 군인의 정치에 간섭하는 상황이 발생한 적이 없다. 정부가 臺灣에 옮겨온 초기에는 安全상의 문제로 인해 군사통치가 성립한 것은 급박한 형세에서 자연스런 추세로 모든 정부체계가 고르게 군부의 영향을 받았다. 장개석총통과 陳誠부총통의 집권기간 중요한 당의 직무를 군부와 군부출신 문관들에게 대부분 담당케 했다. 그러나 1958년 臺海위기이후 중화민국은 점차 民主的인 文官들에 의해 통치, 발

전하고 있다.

장경국총통이 1970년 정치권력을 장악했을 때 장총통은 민주정치에 대한 확실한 인식과 신념을 가지고 있었기때문에 재차 「군사통치에 대한 반대의사」를 표시했다. 게다가 사회의 가치가 변하고 민주화와 자유에 대한 사회의 열망이 갈수록 커짐에 따라서 文官주도의 정치는 보편적인 관념이 되었다. 현재 국가의 안전정책에 대해서 군부의 영향력은 군사적 안전에 관한 범위내에 국한되어 있으며, 국내의 안전정책은 경찰이 담당하고 있다. 결국 국가안전의 위협에 대한 사회·경제·정치 심지어는 인구문제에 대한 모든 정책은 文官에 의해 제정, 실행되고 있다.<sup>4)</sup> 더우기 최근 장경국총통이 군사방면 출신이 아닌 汪道淵을 국방부장에 임명한 것은 文官政治에 대한 의지관철을 증명하는 것이다.

### Ⅲ. 6가지 發展의 기준

몇 가지 발전적인 기준의 예를 통해 한 국가의 정치발전의 정도를 헤아리는 것은 의미있는 작업이 될 것이다. 이러한 종류의 예에는 반드시 보편성이 뒤따라야 할 것이다. 바꾸어 말하면 그것은 반드시 경험에 의한 증명을 취해야 할 것이며, 가장 좋은 방법은 이러한 모범의 예를 표출된 지표를 통해 그 개념을 도출해 내는 것이 될 것이다.

경제학자와 정치학자가 정부의 정책의 결과에 대한 성과를 평가하는데 있어서 채택하는 방법은 반드시 일치하지는 않는다. 오랫동안 국민총생산액(GNP)은 일국의 경제성장의 성과를 평가하는 주요지표이었으며, 경제성장률 또한 가장 중요한 경제지표로서 평가됐다. 그러나 근래에 이러한 지표를 통한 평가는 냉혹한 비평을 받고 있다. 왜냐하면 근본적으로 GNP를 통해서만 해당 국민의 복지나 소득분배에 대해서는 알 길이 없

4) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, 7th printing (Cambridge, Mass; Harvard University Press, 1981) 참고.

기 때문이다. 예를 들면 인구는 적고 천연자원이 풍부한 中東의 產油國들은 비록 그 GNP는 매우 높으나, 그 정부정책의 성과가 그리 크다고 말하지는 않는다. 결국 우리는 여전히 하나의 다른 지표를 필요로 하는데 그것은 소득의 분배가 공평한가 아닌가를 알아봄으로써 비로서 진정한 정부정책의 성과여부를 판단할 수 있는 것이다.

정치에서 볼 때는 Eckstein과 社會科學研究所의 비교정치위원회(S. S. R. C.)에서 일찍부터 몇 가지 기준을 통해 정부정책의 성과를 판단하는 작업을 시험해 왔다. 그들이 채택한 기준은: 政府의 지구력(durability), 국내치안(civil order), 合法性(legitimacy)과 결정된 정책의 효력(decisional efficacy)<sup>5)</sup> 등이다. 그러나 이러한 기준은 개념상으로도 경험상으로도 문제가 있어 보인다. 어느 절대권력국가에 있어서 정부가 비록 오래 존재하고, 국내의 질서가 양호하다고 해서 그것이 반드시 발전의 성과를 나타내고 있는 것일까? 또 合法性이나 정책 결정의 성과 같은 것은 도대체 어떻게 측정해낸단 말인가? 이런 문제에 대해 좀 더 신중하게 생각해 볼 필요가 있겠다.

다른 일단의 학자들은 발전적 성과를 평가하는데 있어 한 국가가 당면하고 있는 일련의 위기들을 해결해 나갈 수 있는 능력여하로 판단한다. 이 일련의 위기들은 공동의식의 위기, 合法性 위기, 參與의 위기, 정부명령의 관철위기 및 분배의 위기 등을 포함한다.<sup>6)</sup> 이러한 위기의 해결은 사실상 사회가 요구하는 平等의 압력이 조성하는 반응, 정부능력의 확장 및 날로 분화하는 사회에 대한 적절한 대응 등을 포함한다. 이러한 平等(equality) · 能力(capacity) · 分化(differentiation)는 「發展徵候群」(development syndrome)<sup>7)</sup>을 형성하고 있다. 그러나 이러한 개념의 정의는 너무나 넓

5) Harry Eckstein, *The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions* (Beverly Hills; Sage Publications, 1971).

6) Leonard Binder et al., *Crisis and Sequences of Political Development* (Princeton; Princeton University Press, 1971).

7) 同上.

고, 또한 측정할 수 있는 구체적인 기준도 결핍되어 있다.

다음에서 우리는 Crawford Young 에게서 받아 들인 6 가지 指標를 사용해 보겠다. 이 6 가지 지표는 成長·平等·人權尊重·參與·自主性·社會能力 등이다.<sup>8)</sup>

1. 첫번째 기준은 成長(growth)이다. 의심할 여지없이 한 정부나 영도자는 성장, 특히 경제성장을 통한 생산능력의 증가를 정부정책의 가장 중요한 목표로 삼고 있다. 이렇게 볼 때 성장이란 경제발전의 지표를 통해서 볼 수 있다. 그러나 좀더 숙고해 보면 정치발전이 없는 경제발전이란 불가능하므로 경제성장 역시 정치발전의 목표 중의 하나로 볼 수 있고, 정부시책의 성과를 통해 그 여부를 평가할 수 있다.

2. 두번째 기준은 平等(equality)이다. 成長을 논외로 하더라도, 어떻게 경제성장의 결과를 공평히 분배하여 모든 사람이 누릴 수 있는가 하는 것 또한 정부시책의 성과 여부를 판단하는 중요한 기준이다.

여기에서 지적하는 平等은 사회·경제적 평등을 포함한다. 그래서 이것은 소득분배의 평등 뿐만 아니라 도시와 농촌과의 차이, 사회복지 및 국민 모두의 기회균등——예를 들면 교육의 기회, 취업 및 창업 등의 기회——등을 자세히 분석해 보면 한 정부가 정치발전 과정에서 획득한 성과를 알 수 있는 것이다.

3. 세번째 기준은 自主性(autonomy)이다. 이 기준은 국가가 외세의 압력을 받지 않으려는 민족주의적인 주장으로부터 유래한다. 특히 제 3 세계와 개발도상국에 있어서 이 기준은 더욱 정부의 生存能力 여부에 대해 판단의 근거가 된다.

물론 실제로 이 목표는 단지 부분적인 면에서만 성립한다. 오늘과 같은 국제사회 속에서 한 국가가 단지 고립되어서만은 생존할 수 없기 때문이다. 그래서 여기서 지적한 自主性의 주요의미는 한 국가가 제공된 정책선

8) Crawford Young, *Ideology and Development in Africa* (New Haven: Yale University Press, 1982).

택의 범위를 얼마만큼 넓게 확대해 나갈 수 있는가를 의미한다. 정책선택이란 아래와 같은 내용들을 포함한다. 외국의 원조에 의지하여 국내의 財政·經濟문제를 해결하는 정도는 어떠한가? 외채의 부담 정도는 어떠한가? 외국의 과학기술요원들에 대한 의존도는 어떠한가? 또한 외국기업들의 본국 천연자원에 대한 장악정도는 얼마나 심각한가 등의 문제를 내포한다. 만일 이러한 정책의 선택상에 있어서 외국의 압력과 의존도가 낮은 것을수록 그 국가의 자주성은 더욱 높은 것이다.

4. 네번째 기준은 인권존중(human dignity)이다. 우리가 모두 관심을 가지고 있는 인권존중이란 국가가 어떤 종류의 헌법을 지니고 있는가 뿐만 아니라 정부가 어떤 규모의 인권에 대한 침해나 탄압을 하고 있는가 하는 것의 문제이다.

5. 다섯번째 기준은 참여(participation)이다. 참여란 넓은 의미에서 볼 때 국민이 다음과 같은 기구——政黨·行政機關·立法機構 등——를 통해 얼마나 정치에 간섭하고 접촉하고 있는가를 의미한다.

6. 여섯번째 기준은 사회능력(social capacity)이다. 이것은 사실 정부가 새로운 도전이나 요구에 대해 대응할 수 있는 능력을 의미한다. 결국 정부의 계획성과 정책집행능력의 여부를 말한다.

이상 여섯가지의 기준은 매우 복잡할 뿐만 아니라 포함하고 있는 범위 또한 광범위하다. 사실 이 여섯 가지 기준을 통해 한 국가정부의 성과를 평가한다면 우리는 세계상의 어느 정부도 능히 하나의 조건조차 사람들로 하여금 만족시킬 수 없다는 것을 발견할 것이다. 그러나 이 여섯가지 기준은 혹 여섯가지 발전의 목표라고도 말한다면 오히려 이것은 우리에게 보다 발전적인 방향을 제시한다고 볼 수 있겠으며 우리가 한 국가의 발전 성과를 평가할 수 있는 기초가 되기도 한다.

### (1) 成長과 發展

臺灣은 본래 천연자원이 부족하고 영토 또한 협소하여 경제발전 조건에

있어서 불리함을 안고 있다. 그러나 정부는 1953년에 4개년 경제개발계획을 수립하여 적극적으로 경제건설을 추진하여 약 30년간의 노력의 결실로 발전초기의 통화팽창 및 실업, 재정적자, 외환부족 등을 잘 극복했을 뿐만 아니라 장기간 안정된 성장을 유지함으로써 전반적인 국민생활수준을 현저히 개선하였다. 우리의 경제방면의 성취는 한 마디로 기적이라고 하겠다.

아래에서 우리의 경제발전의 과정을 간단히 회고해 보면 제 1 단계는 미국의 원조에 의존하던 시기(1953년~1960년)이다. Nail H. Jacoly의 통계에 따르면 미국의 원조는 臺灣의 경제성장율을 1배 이상 끌어올렸다고 한다.<sup>9)</sup> 당시 미국정부의 매년 평균 원조비는 1억불<sup>10)</sup>로서 우리의 국제수지여조를 보충해 주었다. 동시에 미국원조물자의 판매대금으로 일부는 정부의 재정적자를 보충하고, 일부는 농업과 공업의 투자용으로 쓰였으며, 투자재원의 부족을 보충하여 경제의 빠른 성장기반을 마련했다.

두번째 시기는 자력성장의 시기(1961년~1972년)이다. 정부는 1958년을 기점으로 일련의 개혁조치를 단행하였는데 그것은 외환무역의 개혁, 19가지 財政·經濟개혁조치, 투자환경의 개선 등을 포함하고 있다. 1965년 6월말 미국의 원조가 중단되었을 때는 1958년에 국민저축율이 10%에 못미치던 것이 이미 20%에 달하였으며 1972년에 이르러서는 30%를 초과하여 당시 이미 충분한 자본이 형성되었다.<sup>11)</sup>

1961년부터 1972년까지 12년간 우리의 경제성장속도는 더욱 가속되어 실질국민생산총액이 매년 평균 9.5%에 달함으로써 日本과 더불어 경제성장이 가장 빠른 국가로 대두되었다. 이 기간에 국내물가수준은 안정되어 도매물가는 매년 평균 2% 올랐으며, 소매물가는 3.5% 오르는데 그쳤다. 이것은 서독과 더불어 자유세계에서 물가가 가장 안정된 두 나라로 등장했다.

9) Nail H. Jacoly, *U. S. Aid to Taiwan* (New York: Frederick A Praeger Publishers, 1966), p. 152.

10) 經建會, *Taiwan Statistical Data Book*. (1975年 6월), p. 270.

11) 「中華民國臺灣地區國民所得統計分析」, 經建會出版, (1976年 2月), pp. 13~26.

세번째 단계는 국제경제의 불경기시기(1973년~1981년)이다. 석유가격이 중동전쟁의 발발로 인해 1973년에 무려 3배로 뛰으로써 세계경제는 불경기에 빠져들었다. 우리는 전체 석유를 수입에 의존하고 있어 석유가격의 상승은 자연히 경제성장에 엄청난 타격을 주었다.

1973년 국민생산총액(GNP)의 평균성장율은 12%에 달했으나 1974년에는 평균성장률이 0.63% 떨어졌다.

국내의 불경기의 압력을 맞아 정부는 1973년을 기점으로 일련의 개혁조치를 단행하였다. 국내에서 10가지 건설을 실시함으로써 우리 경제를 다시 일으켰다. 이것이 경제를 다시 촉진하여 경제성장과 고용기회를 제공하였으므로 그 공헌은 매우 큰 것이었다.<sup>12)</sup>

1977년 9월, 10가지 건설계획이 진행된 후 총통은 12가지 건설계획을 다시 진행하였다. 이 건설계획이 끝난 후 우리의 경제환경에 대한 개선은 매우 큰 것이었다. 1981년 6월 행정원이 제정한 「중화민국 경제건설 4개년 계획」은 82년부터 85년간에 工業의 고급화와 경제의 더욱 진보된 현대화의 목표를 달성케 하였다.<sup>13)</sup>

우리는 이제까지 간단하게 중화민국의 경제발전의 과정에 대하여 회고해 보았다. 중화민국은 짧은 30여년 기간에, 초기에 1백불에 불과하던 평균국민소득을 1985년에 무려 3,142불로 끌어 올렸을 뿐만 아니라 농업경제의 전환과 공업경제의 현대화 또한 이룩했다. 우리의 대외무역은 수입부문에 있어서는 세계 17위에서 15위로 뛰어 올랐으며, 수출부문에 있어서도 세계 15위에서 13위로 뛰어 올랐다. 이러한 성과는 능히 세계의 찬사를 받을 만한 것이어서 최근 미국의 스탠포드대학 연구소가 발표한 연구보고에 따르면 중화민국의 30년간의 성과는 다른 개발도상국의 백년간 성과를 초과하는 것이라 하였다.

12) 行政院經建會的 十項建設評估 참고, 1979年 11月; 內政部技術人力協調會報, 「國家重要建設所需補充技術人力問題分析後建議應採措施」, 1974年 8月 3日.

13) 陳逸文, 「我國新四年經濟計劃之概述」, 「臺灣經濟金融月刊」, 1982年 7月.

중화민국이 이룩한 이상과 같은 성과에 있어서 보다 중요하게 고려할 수 있는 변수는 경제적 변수보다는 경제성장에 계재된 정치변수이기 때문에, 오히려 학자들은 정치발전을 연구의 주요과제로 삼고 있다. 사실상, 臺灣이 경제적으로 이룩한 성과는 한편으로 중화민국정부가 정치발전상에서 이룩한 진전을 반영하고 있다. 예를 들면 경제학자 王作榮은 지적하기를 정부의 강력한 영도와 우수한 정책결정요원 및 청렴한 행정관리, 정부의 합리적인 기본건설계획, 적절한 발전정책 등이 臺灣경제발전의 중요한 정치요소라고 보았다.<sup>14)</sup> 필자는 이와 관련된 글 중에서 일찌기 臺灣의 一黨優勢制가 경제성장에 끼친 공헌을 특별히 지적한 적이 있다.<sup>15)</sup> 위에서 토론한 바에 의하면 우리의 빠른 경제성장은 사실상 정치적 안정과 청렴하고 유효적절한 행정능력에 기초하고 있으며, 또한 이러한 정치인수는 또한 우리의 정치발전의 성과를 반영하고 있는 것이다.

## (2) 平等과 發展

成長이외의 平等 또한 한 국가가 추구하여야 할 주요 목표이다. 경제적 평등에 관해 말하자면 1960年代의 臺灣의 노동력집약발전모델은 근로소득의 이윤율 자본소득의 이윤보다 더욱 빨리 증가시켰고, 또한 자본은 통상적으로 노동력의 분배에 비해 불균형을 나타냈다. 또한 臺灣經濟가 빠르고 지속적인 성장을 이룩함으로써 失業者와 就業人口를 폭넓게 수용함으로써 1960년대 말기에는 이미 노동자와 工人의 결핍현상을 나타냈다. 노동자와 공인의 부족현상은 결과적으로 고용주로 하여금 경쟁적으로 보다 나은 임금과 복지조건을 제시하게 함으로써 비전문직 공인의 임금을 인상시켜 경제적 평등을 촉진케 하였다.

14) 王作榮, “臺灣經濟發展的政治因素”, 「中國時報」, 1985年 10月 10日, 十四版.

15) 葛永光著, 「中日韓政黨之比較研究——系統與功一之分析」, 臺大政治研究所碩士論文, 1980年; 다른 하나는 葛永光, “我國經濟發展 中的 政治因素——한 制度因素의 탐구”, 「中國時報」, 1985年 10月 10日, 十四版.

노동집약적 공업의 발전 이외에도 臺灣의 정예무역업자들은 대외무역에 있어서 분에 넘치는 이익을 도모하지 않고 국가이익에 맞추어 나갔다. 더욱 중요한 것은 이미 政府가 상당한 정도의 자주능력을 가지고 계획적인 경제체제 아래에서 본국의 商工業을 보호하고, 外資를 도입하며, 대외시장을 개척하여 경제성장을 가속함으로써 또한 소득분배를 더욱 평균화한 것이었다.<sup>16)</sup> 행정원이 집계한 통계에 따르면 우리의 소득분배는 소득수준의 상승에 따라 날로 평균화되는 현상을 나타내고, 세계에서 소득격차가 가장 작은 나라 중의 하나로 꼽히고 있다. 최고소득계층과 최저소득계층의 격차를 놓고 비교해 볼 때, 1950년대 초기 15 배에 달하던 것이 1966년에는 5.3 배, 1971년에는 4.5 배, 현재는 4.2 배로 떨어져 日本의 5.2 배, 독일의 7.1 배, 한국의 7.9 배, 미국의 9.5 배를 놓고 비교해 볼 때 훨씬 평균적이다.<sup>17)</sup> 이렇게 볼 때 중화민국 발전의 경험 중 경제성장의 속도가 빠를 뿐만 아니라 소득분배의 평균 역시 귀중한 성과로 보인다.

소득분배의 평등 외에도 경제성장에 따라서 사회재산의 증가와 사회복지도 갈수록 증시되고 있다. 오래 전부터 사회복지에 관한 입법도 점차 완비되고 있다. 예를 들면 아동복지법, 장애자복지법, 사회구호법, 노인복지법, 사회보험제도, 군인보험, 노동자보험, 공무원보험 및 농민보험 등이 설치되어 대다수의 국민이 모두 경제성장의 혜택을 누리게 되었다.

이것 외에도 臺灣에서 생활하는 국민은 모든 것을 공정하게 누릴 수 있다. 교육의 기회 또한 이와 같아서 30여년간 臺灣의 교육은 엄청난 진보를 하였다. 1946 학년도만 하여도 겨우 종합대학 1개, 단과대학이 3개에 불과하던 것이 1983 학년에 이르러서는 종합대학 16개, 단과대학 12개, 전문대학이 77개 등 전문교육기관이 105개로 늘었다. 9년제 국민의무교육

16) Thomas B. Gold, "Differentiating Multinational Corporation: American, Japanese and Overseas Chinese Investors in Taiwan," *Chinese Journal of Sociology* (Jul. 1983), p. 274.

17) 盧慶堉, "臺灣經濟發展의 검토와 전망", 「臺灣經濟研究月刊」, 五卷王期, (1982年5月), p. 14.

은 모든 사람으로 하여금 모두 평등한 교육의 기회를 가질 수 있게 하였다. 동시에 중화민국은 누구나 모두 정치에 참여할 수 있는 동등한 기회를 갖는다. 「1인 1표」의 평등원칙의 실시 이외에도 일반인은 모두 정부가 주관하는 어떤 시험에도 참가할 수 있다.

마지막으로 우리는 도시와 지방간의 격차의 상황을 살펴봄으로써 중화민국정부가 그 발전과정 중 평등이라는 목표를 얼마나 달성하고 있는가를 살펴보겠다. 1950년에 농가의 개인소득은 4,509 원, 비농가의 개인소득은 6,464 원으로 농가의 소득이 비농가의 69.8%를 점했다. 82년에 이르러 농가의 개인소득은 44,949 원, 비농가의 개인소득은 66,187 원으로 농가 소득이 비농가의 67.9%를 점했다. 비록 양자의 차이는 별로 줄지 않았지만 농민소득은 이 기간 근 10 배나 증가했다.<sup>18)</sup>

또한 1950년대에는 농촌에 근본적으로 工業과 就業의 기회가 존재하지 않아 농민은 가정에 도움이 될만한 다른 수입원이 없었다. 그러나 1960년을 출발로 일련의 공업이 활성화되어 농촌지역에도 공장이 설치되어 노동력과 토지를 흡수하여 농가의 수입이 크게 개선되었다. 많은 농가는 한편으론 밭을 경작하고, 혹은 공장에서 일을 하거나 다른 기타의 비농업생산활동을 통해 소득을 올렸다. 게다가 정부 또한 적극적으로 2段階 農地改革을 추진하여 농지의 경영규모를 확대함으로써 아울러 농업의 기계화에 박차를 가하고, 농산물 운송수단을 개선하고, 기본설비를 강화함으로써 농촌의 현대화를 이루어 농민의 생활을 개선했다. 이제 농민은 도시민과 마찬가지로 TV, 냉장고, 세탁기, 전화 등 현대문명의 이기들을 모두 향유할 수 있다. 또한 농촌의 의료 및 교육시설도 많이 개선되어 도시민과 별차 없이 지낼 수 있게 되었다. 臺灣의 사회·경제발전을 연구하는 학자들조차도 “어디가 대만의 농촌이고, 어디가 대만의 도시인지를 구별하기가 어렵다”고 한다.<sup>19)</sup>

18) 中華民國 國情소개, 行政院新聞局出版, (1984年 9月), p. 17.

19) Bernard Gallin, “Development and Change in Taiwan and Hong Kong: Implications for Future Relations with the People’s Republic of China”, in

이상에서 볼 때 우리는 중화민국의 발전경험이 소득분배에서 뿐만 아니라 사회복지활동에서도 큰 진전이 있으며 就業·參政·教育의 기회 또한 평등하며, 도시와 지방간의 격차문제도 해결되고 있으니 이것은 중화민국 발전의 가장 중요한 성과이다.

### (3) 自主性和 發展

앞에서 본 바와 같이 自主性이란 民族主義的인 주장에 그 뿌리를 두고 있으며 외세의 압력으로부터 벗어나는 것을 의미한다. 만일 종속이론<sup>20)</sup>의 관점에서 보면 종속도가 깊으면 깊을수록 자주성은 작아지고, 이러한 경우 우 종속된 국가의 경제발전은 많은 제약을 받는다.<sup>21)</sup> 우리는 종속이론의 관점을 통해서 지난 30여년의 臺灣의 經濟發展이 自主性을 바탕으로 이루어졌는가를 살펴보겠다.

---

Jack F. Williams, *The Future of Hong Kong and Taiwan* (East Lansing, Michigan; Asian Studies Center, Michigan State University, 1985), pp. 50~51.

- 20) 종속이론은 60년 말기에서 70년 초기에 갑자기 개발도상국가가 발전에 어려움을 겪고 있을 때 형성됐는데 발전학이론과 서로 관련을 맺고 있다. 종속이론은 서로 다른 학파, 전통, 분류가 존재한다. Philip O'Brien의 분류에 따르면 종속이론은 3가지 종류로 나눌 수 있다. 제 1종은 「結構論」으로서, 국제경제의 구조가 일종의 국제분업기구로서 라틴아메리카가 분업상에 있어 여러 나라에 속해 있다. 이 파의 주요 학자로는 Osvaldo Sunkel과 Celso Furtado가 있다. 제 2종은 마르크스주의의 관점인데 중심국과 주변국의 구조적 종속관계로서 중심국은 자본주의의 확장역량과 「불평등교환관계」를 운영함으로써 주변국의 지속적인 「경제잉여」를 착취하고, 주변국이 단지 초보적인 수출생산단계에 머물게 함으로써 영원히 중심국의 생산자료와 기술에 종속되고, 영원히 저개발단계에 머물러 있게 된다. 이 파의 주요 학자로는 Ray Mauro Marin, Theotonio Dos Santos와 A.G. Frank가 있다. 제 3종은 마르크스주의와 結構論의 절충형으로 사회학자들로 주로 구성돼 있고 Anibal Quijano, Fernando Cardoso 등이 대표적 인물이다. Philip J. O'Brien, "A Critique of Latin American Theories of Dependency" in Ivar Oxael, (ed.), *Beyond the Sociology of Development* (London; Routledge Kegan Paul, 1975), pp. 7~27.
- 21) T. Dos Santos, "The Structure of Dependence.", *American Economic Review* (60), pp. 289~290.

종속이론에 따르면 종속국가의 발전은 아래와 같은 두 가지 가정 하에서 이루어진다.<sup>22)</sup> ① 종속도는 경제성장의 완만을 조성한다. 한 국가가 밖으로부터의 투자와 원조에 의존하는 정도가 높으면 높을수록 그 국가의 경제성장은 늦어진다는 것이다. ② 종속은 국내소득분배의 불균형을 초래하여 외자와 원조가 많으면 많을수록 이 국가의 국내소득의 분배는 불균형을 이룬다.

그러나 臺灣의 발전경험에서 보자면 경제성장이 지속적이고 소득분배 또한 어느 국가보다 평균적이다. 종속이 낮은 경제성장을 조성한다는 학자들의 주장에 따르면 선진개발국가가 종속국가에 설치한 해외공사를 통해 이윤을 회수한 후 종속지역에 대한 투자에는 관심이 없어 종속국가의 경제발전을 방해한다는 것이다. 그러나 1960년대 외국의 대만에 대한 투자 비율은 계속 확대되었고, 비록 선진개발국이 약간의 이익을 본국으로 회수했을지라도, 대부분은 대만경영에 재투자되었다. 예를 들면 미국의 1974년에 대외투자 중 잉여이익의 51.4%를 재투자부분에 할당했다.<sup>23)</sup> 외자소득이익 중 본국으로 보내는 비율은 작고 재투자의 비율은 높아서 대만의 경제발전은 오히려 촉진되었다.

그밖에도 1965년 6월 미국의 원조가 중단된 후에는 우리는 반드시 우리의 자주역량을 발휘해 경제발전을 이룩하지 않을 수 없었다. 이로써 중화민국 정부는 외국의 원조나 외국정부의 간섭없이 경제발전을 적극적으로 밀고 나갈 수 있었다.

그리고 외국경제에 대한 의존도가 경제불평등을 초래한다는 것은, 대만의 무역업자들이 대외무역에 있어서 필요 이상의 이익을 도모하지 않으며 국가이익을 중시하고, 또 정부의 자주적인 경제건설의 추진은 빠른 경제

22) Richard E. Barrett & Martin King Whyte, "Dependency Theory and Taiwan: Analysis of a Deviant Case" *American Journal of Sociology*, Vol. 87, No. 5, (1982), pp. 1064~1089 참조.

23) O.E. Whichard and J.N. Freidlin, "U.S. Direct Investment Abroad in 1975", *Survey of Current Business*, 56 (August 1976), p. 41.

성장을 이룩하고, 국민의 교육수준을 향상시키는 등, 전반적인 분배의 평형을 이루었다.

위에서 상술한 바에 의해서 臺灣의 발전과정 중 미국의 원조나 외국의 자본·기술이 대만경제발전에 미친 영향은 무척 크다. 그러나 이것이 오히려 대만경제를 정체시키거나 경제불평등을 야기시키지는 않았다. 어쨌든 대만경제는 빠른 속도로 성장하였고, 소득분배 또한 상당히 균등한 것이었다. 그 주요한 요인은 臺灣政府의 적극적이며 자주적인 경제발전 추구에 있다.

#### (4) 人權과 發展

일반정치학적 개념상으로 인권이란 정부가 개인의 자유와 권리를 마땅히 보장하는 것을 의미하여 인권이란 자유나 「公民權利」(Civil Right) 등과 같다. 그러나 복지국가의 출현 이후 정부의 역할은 인권의 보장 뿐만 아니라 인권의 증진을 실행함으로써 인권의 의의는 정치적 범주를 넘어 경제·사회 및 敎育 등의 방면에까지 미치게 되었다. 바꾸어 말하면 인권에 해당하는 범위는 「한 개인이 태어나서 죽을 때까지의 전체활동에 대한 합법적인 보장 및 적극적인 증진」을 말한다. 모든 생존권, 자유권(신체자유, 언론의 자유, 출판의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유, 이주의 자유, 신앙의 자유 등), 재산권, 근로권, 참정권, 평등권, 청원권 등이 모두 포함된다.<sup>24)</sup>

우리의 헌법 서문에 언명되었듯이 : 「중화민국 국민대회는 전체 국민의 여망과 손증산선생의 중화민국 창립의 유지를 받들어 국권을 공고히 하고 민권을 보장하며 사회안녕과 국민복리를 증진시키고자 본 헌법을 제정하여 전국에 공포·실행하니 영원히 준수한다.」 이 말에서도 드러나듯이 우리의 헌법은 인권을 보장하고 있다. 또한 헌법 제2장 중의 7 조에서 18 조

24) 張潤書, “從保障人權到增進人權”, 中國人權協會編印, 「三十年간의 인권발전」에 실려있음, 1986년 1월.

까지를 살펴보면 국민의 각종 자유와 권리를 구분하여 규정하고, 정부는 반드시 이 조항들을 보장하고 존중해야 한다.

中華民國政府는 臺灣으로 옮긴 후 한편으로는 중공의 무력침략의 위협 속에서 사실상 여전히 혼란수습상태에 놓여 있었던 관계로 국가의 안전보장을 위해 1949년 5월에 계엄령을 선포했다. 다른 한편으로는 정부는 내란수습의 상태하에서 여전히 민주헌정의 本旨를 관철해야 했다. 그래서 「혼란수습」과 「헌법의 시행」은 병행해야 함으로써 당연히 인권보장상 일반 구미국가와 같은 입장에서 논할 수는 없었다.

그러나 최근 몇 년간 정부의 인권보장에 대한 개혁과 노력은 역력히 보여진다.<sup>25)</sup> 먼저 신체의 자유와 군사재판의 문제에 있어서 과거와 비교해 보면 확실히 상당한 진보가 있다. 먼저 사법개혁에 있어서는 사법권분립을 실시했다. 69년 7월 1일 수정·공포된 「법원조직법」에 따르면 고등법원 이하의 각급 법원은 사법부소속에 두고, 각급 검찰기관은 새로 성립한 법무부에 두었다. 그래서 이 사법개혁은 군사재판과정을 審級·辯護·公開 및 獨立審判 方面으로 개혁하였을 뿐만 아니라 또한 형사소송법을 개정하여 범죄혐의자를 조사하는 단계에서 혐의자도 변호사를 청함으로서 보호를 받을 수 있게 했다. 또 대법관회의에서 「違警罰法」을 해석하여 헌법 위배사항을 숙고한 후 적극적으로 「社會秩序安寧法草案」을 연구하고 있다. 과거 국민들이 치안단위의 비밀경찰로부터 체포되는 그러한 일은 이미 없어졌다.

다음으로 헌법 제 11조에 보장되어 있는 언론, 강연, 출판, 저작의 자유는 최근 몇년간 상당한 진보가 있었다. 많은 정치론적인 간행물들의 내용에 대한 기준이 많이 완화되어 예리하게 정부를 비판하고 있는 잡지들도 어디서나 쉽게 구할 수 있다. 또한 거주이전과 외국여행의 자유, 종교의 자유, 집회 및 결사의 자유도 최근 몇년간 정부가 힘껏 보장하는 태도

25) 李鴻禧, “우리 憲政史에 있어서 人權問題의 회고와 전망” 中國人權協會出版, 「五年간의 人權의 회고와 전망」에 실려 있음. 1984年 8月.

를 취하고 있다.

이러한 일련의 중요한 입법개혁을 통해 우리의 인권의 발전상황을 엿볼 수 있다.<sup>26)</sup> 「法院組織法」외에도 「國家賠償法」이 69년 7월 2일에 공포되어, 공무원의 책임제도를 법률적으로 완성했을 뿐 아니라 더 나아가서 정부의 행정효과를 증대시켰다. 더욱 중요한 것은 이러한 立法이 국민의 권리에 대한 정부의 존중과 보장임을 나타내고, 정부와 국민간의 평등한 법률관계를 인정한 것이다. 이외에 「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」의 제정은 정부가 국민의 정치적 자유와 헌법 제 17조에 규정한 국민의 참정권을 존중하고 있다는 구체적 표현이다. 그밖에 69년 2월에서 7월 사이에 제정한 「兒童福利法」, 「老人福利法」, 「殘障福利法」, 「社會補助法」 외에 공무원보험 및 勞工보험제도, 그리고 협의 중에 있는 농민보험제도는 모두 정부의 사회정의를 실현하려는 구체적 표현이다. 69년 7월 4일에 공포·시행된 「更生保護法」과 「公設辯護人條例」에서는 집행이 완료되어 출옥한 사람과 범죄혐의가 있는 피고 등에게 대하여 필요한 권익을 균등히 보장함으로써, 기본인권이 일찌기 받았던 범죄나 범죄혐의로 인해 손상을 받지 않도록 규정하고 있다.

종합해 보면 정부는, 최근 인권보장상의 노력과 현실적인 개선을 통해 많은 진전을 이루었다. 몇년째 중화민국에 대해 상당히 배타적인 태도를 보여 왔던 미국무원의 「臺灣人權報告」조차도, 최근 우리가 보여준 인권보장상의 진전에 대해 상당히 높이 평가하고 있다. 정치발전의 관점에서 볼 때, 중화민국이 인권보장과 그것의 추진을 통해 이룩한 진보와 성과는 정치발전이 점진적으로 성숙해 가고 있음을 나타낸다.

##### (5) 參與와 發展

인류의 역사상, 국민의 정치참여요구와 실제적으로 公共生活에서 국민

26) 焦興銀, 「從最近我國重要的法律改革看政府保障人權的努力」, 中國人權協會編印, 「30년간의 인권발전」에 실려 있음, 1981年 1월.

이 대거 참여하게 되는 현상은 비록 1, 2백년에 지나지 않지만 오늘날에 이르러서도 다수의 참여에 대한 요구에 관한 견해는 여전히 일치하고 있지 않다.

어떤 사람은 다수의 정치참여는 정부의 자원징수행위(예를 들면 徵稅)를 감소시킨다고 보는가 하면 어떤 사람은 정치참여가 개인의 정부의 태도(정책)변화에 필요조건이라고 본다. 또 어떤 사람은 참여가 자원분배상 낭비를 조장한다고 본 반면 어떤 사람은 참여가 정책결정자로 하여금 정책을 수정할 수 있는 기회를 제공한다고 보았다. 또 어떤 사람은 참여가 한 국가가 현대화하는 과정에서 반드시 필요한 권력의 집중을 막아 장애가 된다고 보았으며, 어떤 사람은 참여가 책임정치를 구현하는 요소로 보았다. 또 어떤 사람은 參與의 요구가 제도상의 한계를 뛰어 넘음으로써, 국민의 정부에 대해 지나친 요구를 고무하여 정국의 불안정을 초래한다고도 보았다.<sup>27)</sup>

정치참여에 대한 견해가 어떠한든 많은 연구가 알려주듯이 사회가 현대화됨에 따라, 더우기 경제발전의 단계가 높아지면 높아질수록 정치참여의 단계로 보다 높아지고 있다.<sup>28)</sup> 예를 들면 투표율은 항상 학자들에 의해 국민의 선거참여에 대한 중요한 지표가 된다. 이렇게 볼 때 우리는 근 10여년 동안(71년~83년) 4번의 공직자선거(국가대회대표자, 立法委員, 省縣議員 및 縣市長)가 있었는데 투표율은 모두 63% 이상으로, 이런 고투표율(63%~80%)의 현상은 국민의 정치참여 정도가 얼마나 높은가를 설명한다.

단지 투표율을 통해 보는 것으로 정치참여도의 전모를 살피는 것은 부족하다. 선거에 참여한 입후보자들의 선거열기를 통해 관찰해 보자. 1969년

27) Mayron Weiner, "Political Participation: Crisis of the Political Process," Leonard et al., *Crises and Sequences in Political Development*, pp. 159~204.

28) Fred I. Greenstein and Helson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 3, (Addison-Welsey Publishing Company, 1975), pp. 33~34.

에서부터 1980년의 기간에 역대 中央民意代表 보궐선거에 참여한 국민은 모두 931명, 성(省)의원 선거에 참여한 사람은 1,006명, 縣市의원 선거에 참여한 사람은 모두 14,099명, 鄉鎮市民代表선거에 참여한 사람은 85,947명<sup>29)</sup>에 이른다. 이외에도 國民黨에 급년에 신청한 사람 수를 통해서도 정치참여의 상황을 살펴볼 수 있다. 이번 입법위원의 정수는 57명인데 당내에서 신청에 참여한 사람은 128명으로 정수의 2.3배이며, 국가대회대표위원의 경우 정수가 62명인데 신청인은 284명으로 4.58배이며, 감찰위원의 경우 정수 12명에 신청인은 49인으로 4.08배에 해당한다. 이것으로 볼 때 참여의 열기가 얼마나 큰가를 알 수 있다.

이외에도 우리는 아래의 몇 가지 예를 통해 중화민국의 정치참여의 상황을 엿볼 수 있다.

① 선거참여의 경로: 臺灣의 省 이하의 의원은 모두 국민의 직접선거에 의하여 선출되고, 中央級의 民意代表는 대부분이 국민의 직접선거에 의하여 선출된다. 縣市場은 臺北과 高雄의 두 직할시를 제외하고는 역시 직접선거에 의하여 선출된다. 總統은 국민대회의 간접선거를 통해 선출된다. 그래서 선거참여의 단계로 볼 때 그 참여의 범위와 폭은 매우 크며, 아울러 선거기간동안 선거에 참여하는 국민의 만족도 또한 매우 크다.

② 官民접촉: 민주정치 중 국민이 직접 관리나 의원과 접촉하여 문제를 상담하고, 의사를 반영하는 것은 또한 정치참여의 중요한 부분이다. 臺灣에서는 蔣經國先生이 行政院長에 취임한 이후로는 더욱 출장하여 일반 시민과 대화하며 意見을 들음으로써 「官爲公僕」의 관념과 官民이 서로 호응하는 분위기를 이끌어 냈다. 현재 많은 縣의 市長들은 모두 「시민과의 시간」 혹은 「신속안내소」 등을 설치하여 시민의 의견을 청취한다. 의원과 시민간의 접촉은 시민은 民意代表와 전화나 편지 혹은 대화 등을 통해서 자신의 공공업무에 대한 의견과 입장을 전하고 또한 자주 의원과 대화를

29) 朱志宏, "政治參與現代立法", 國立臺灣大學政治研究所主編, 「民權主義와 政治建設」, 1981年 1月.

나눈다.<sup>30)</sup> 이렇듯 시민과 관리, 의원과의 접촉의 기회는 매우 빈번하여, 시민은 이러한 직접적인 기회를 통해 의견을 표현하고 공공정책에 영향을 준다.

이상에서 우리는 台灣이 30여년 동안 현대화의 진전에 따라 정치참여의 정도도 매우 높아지고 있음을 알 수 있다. 이것은 부단 투표율과 선거에 참여하는 인사의 수에서 뿐만 아니라 선거참여의 경로가 다양화되고 그 범위가 점점 확대되는 것을 반영한다. 그러나 한편 정치참여의 폭이 확대됨에 따라 급전과 폭력이 개입되거나 정치야심가들이 선거를 이용하여 시민들의 심리를 선동하여 사회의 혼란을 조성하려드는 등의 불안요소도 안고 있다. 이것은 우리가 정치참여의 폭을 넓혀가는데 있어서 특별히 조심하여야 할 것이다.

#### (6) 能力과 發展

앞에서 제기한 바와 같이 能力이란 정부가 변화하는 환경의 새로운 도전이나 요구에 대해 대응할 수 있는 능력이라고 보았다. 이러한 능력은 정부의 정책결정의 성과, 즉 정부가 계획하고 집행하고 새로운 변천을 조종하는 능력이 어느 정도인가에 따라서 그 새로운 목표를 달성할 수 있는 것이다.

우리는 먼저 중화민국정부가 경제정책에서 획득한 성과를 통해 그 정책결정능력을 살펴 볼 수 있을 것이다. 1953년부터 1960년에 이르는 기간 台灣의 경제발전은 주로 미국의 원조에 의존하고 있었으며, 당시 미국의 원조는 모든 경제방면에서 매우 중요한 역할을 하고 있었다. 그러나 정부는 장차 미국의 원조가 중단될 것임을 미리 알고 1958년을 출발의 일련의 개혁조치를 단행했다. 외환무역개혁, 19가지 財經改革조치, 경제발전 가속방안 및 투자장려조례, 「1인 1일 1원 저축운동」 등이 이런 일련의

30) 李麟添의 「立法角色之研究」 참조, 제 8 회 桃園縣議員角色傾向之分析, 臺北, 臺灣商務印書館, 民國 69 年 3 月; 黃立三, 「臺北市議會不成文行爲規範之研究」, 臺共政治研究所碩士論文, 1979 年 5 月.

개혁조치 속에 포함된다. 특히 「1인 1일 1원 저축운동」의 목적은 소비절약과 저축 및 투자, 수출을 장려하는 데 있다. 미국의 원조가 중단되었을 때는 58년에 10%에 못이치던 저축율이 20%를 넘어 72년에는 30%를 초과하여 매년 축적된 재력이 이미 충분한 자본을 형성하고도 남음이 있었다. 그래서 61년부터 72년의 12년간 우리의 경제성장이 그토록 빠를 수 있었으며, 실질국민총생산액의 성장률 또한 매년 9.5%에 달했다. 1973년 中東戰爭이 발발하자 석유가격은 급증하였다. 정부는 곧 일련의 개혁조치를 취했다. 국내에서는 10가지 건설계획을 실시함으로써 경제가 다시 활성화되고 대량의 취업기회를 제공했다. 물가안정에 있어서는 74년 1월 27일 경제안정조치방안을 공포하여 물가를 8%로 떨어뜨렸다. 이러한 일련의 조치는 매우 시기적절한 것이어서 세계경제가 위기에 빠져 모두 큰 타격을 받고 있을 때도, 우리의 경제는 순조롭게 성장할 수 있었다. 1984년에 성장률은 10.5%를 기록했으며, 1985년에는 국제경기가 보편적으로 떨어져서 공업국가의 평균성장률이 3.5%에 그친 반면 우리는 여전히 4.5%의 성장률을 유지했다. 중화민국의 이러한 경제성장에 있어서의 뛰어난 발전은 그 경제정책의 뛰어난 대응능력에 있다고 하겠다.

경제정책의 능력과는 상대적으로 우리의 外交와 국내정치정책은 그 변화하는 환경에 대응하는 능력이 대체적으로 완만하게 보여진다. 聯合國에서 탈퇴한 후 우리는 국제조직과 외교관계에 있어서 하나하나 물러나 지금의 정책당국은 변화에 대응할 만한 능력이 충분한 것처럼 보여지지 않는다. 국내의 정치나 사회 또한 이미 급격하게 변화하고 있는데도 현행의 제도나 기구 등은 변화하는 환경에 적절히 대처하지 못하는 것 같다. 中央民意代表기관의 충실문제, 지방자치의 법제화문제, 제입법, 정당금지문제도 역시 정부가 적절하게 대응하여 해결하여야 할 문제들이다. 다행히도 國民黨 12차 3중대회 이후 이 일체의 문제는 전기를 맞이하였다. 집권당의 蔣主席은 12人 中央常委를 열어 당면하고 있는 정치문제 중 중대 현안들을 해결할 수 있는 방안을 연구했다. 중대현안으로 제기된 문제는,

① 中央民意機構의 충실화문제, ② 地方自治의 法制化문제, ③ 國家安全法문제, ④ 民間사회단체조직문제, ⑤ 사회치안문제, ⑥ 黨務工作문제 등이다. 정부는 華航과 中共民航의 談判事件과 無黨籍人士와의 대화문제 등을 통해 보다 유연하고 탄력성있게 대처함으로써 사람들이 정부가 외교 및 국내정책을 처리하는데 있어서 결정능력을 여전히 보여주고 있음에 무한한 기대와 믿음을 일으키게 한다. 우리는 정부가 경제정책 뿐만 아니라 동시에 국내의 정치정책에서도 모두 능력과 힘을 보여줌으로써 장차 우리의 생존발전을 보다 높은 단계로 끌어 올 것을 희망한다.

#### IV. 結 論

본문은 6 가지 발전기준을 통해서 중화민국의 지난 30년간의 정치발전 에 있어서의 성과를 살펴 보았다. 전체적으로 보면 성장의 달성과 분배의 목표에 있어 중화민국 정부는 상당한 발전을 이루었다고 보겠다. 인권과 참여의 목표는 상당한 개선이 있었으며 自主性에 있어서도 美·日에 대한 의존도를 인정하더라도 꾸준히 발전하여 왔음을, 상기한 진술에서도 알 수 있거니와, 정부의 정책결정의 능력 또한 경제면에서 변화하는 환경에 아주 신속히 대처해 왔다. 단 국내의 정치적 상황에 대응하는 능력은 앞으로 더욱 강화될 것이다. 결국 우리가 이러한 문제를 다룰 때 우리가 처해 있는 환경을 떠날 수 없다는 것이다. 끊임없는 中共의 위협 속에서도 중화민국 정부가 이룩한 모든 성과는 정치발전에 대해 연구하는 학자들이면 모두 인정하는 것이다.