

# 대만의 민주화: 과정과 요인\*

全 聖 興\*\*

- I. 문제제기
- II. 권위주의 통치와 그 기반
- III. 脫권위주의의 모색과 일당지배의 지속
- IV. 신·구 정권의 교체
- V. 민주화의 요인과 과제

## I. 문제제기

최근 中華民國 臺灣(Republic of China on Taiwan, ROCOT)이 국제적 관심의 초점이 되고 대만연구가 관련 학계의 주목을 받고 있다. 국제외교무대에서 갈수록 입지가 약화되는 대만이 주의를 끄는 이유는 크게 두 가지 요인에 의해서이다. 즉 그간 안정적이고 지속적인 성장을 구가하여 신흥공업국에서 이제 선진국의 대열로 도약하고 있는 대만의 경제발전은 흔히 동아시아모델 중에서도 하나의 성공사례(臺灣模式 또는 臺灣經驗)로 잘 알려져 있다. 아시아 금융위기의 한파 속에서

---

\*본 논문의 초고에 대해 유익한 논평을 해준 김도희 박사께 감사드립니다.

\*\*동덕여대 외국어학부(중국어 전공) 교수

큰 어려움 없이 위기를 극복해 나갈 수 있었던 것도 대만경제가 지니고 있는 강점을 잘 나타내는 것이라고 하겠다.<sup>1)</sup> 또한 이런 성과에 더해 최근 대만은 '모범적인 민주화'의 사례로도 각광받고 있다. 지난 3월 民進黨의 陳水扁 후보가 국민투표에 의해 제10대 總統으로 당선됨으로써 대만은 10여 년의 짧은 기간만에 일당체제의 권위주의정권으로부터 복수정당제도 도입, 직접선거의 민주적 경선에 의한 대표 선출 등의 과정을 거쳐 드디어 평화적 형태의 수평적 정권 교체까지 완수한 드문 사례로 기록되고 있다.

그러나 이런 정치발전과는 대조적으로 최근 대만해협을 둘러싼 양안관계에는 긴장이 고조되어 대만 뿐 아니라 그 주변 지역에 안보 위기를 연출하고 있다. 이는 "통일 문제에 어떤 인식을 지닌 지도부가 등장하는지"에 초미의 관심을 보이는 중국이 1996년 및 2000년 대만 총통 선거를 전후하여 군사적, 외교적, 그리고 대중매체적 수단을 동원해 대만내 '反통일세력'에게 보내는 강력한 경고 메시지로 인한 것이다.<sup>2)</sup> 따라서 대만의 정치 변화는 양안관계와 밀접한 연관을 갖는 것으로 국내 정치발전의 성과가 안보상의 위기를 초래하는 역설적 현상을 보여주고 있다. 비록 경제성과에 있어서는 자본주의적

1) 권위주의적 정치체제 하에 국가 주도의 고도 경제성장을 이룩한 동아시아 국가의 일반적 패턴과 대만의 특징에 대한 국내 연구는 다음을 참조. 구종서(1996); 김정렬(1998); 백종국(1998); 임혜란(1999); 최진욱(1994).

2) 중국의 위협은 대만독립을 지향하는 후보자를 겨냥한 것이기도 하지만, 대만민주화가 대륙에 미칠 영향을 우려해서라는 분석도 있다. 1996년 총통선거의 사례를 통해 이를 설명한 연구로는 Brown(1997) 참조.

발전의 한 모델로 지칭되지만 정치체제에 있어서는 레닌주의적 전통의 강력한 일당통제로 '악명' 높았던 대만이 급속한 민주화의 길을 걷게 된 것은 무슨 이유이며 또 그 과정은 어떠한지, 대만의 민주화가 왜 중국의 강경한 대응을 야기하고 또 그 결과는 왜 중국의 의도와는 빗나가는지, 대만의 새로운 정권 탄생은 민주화의 완결을 의미하는 것인지 아니면 새로운 정권은 어떤 어려운 과제를 안고 있는지 등의 문제는 학계가 풀어야 할 대만연구의 주요 과제로 대두되고 있다.

그러나 현재 대만에 대한 학계의 연구는 매우 미흡한 수준이다. 그것은 먼저 대만이 개혁 개방의 급격한 변화를 겪는 중국에 비해 그간 관심의 우선 순위에서 밀려나 있었다는 사실에서 이유를 찾을 수 있다. 즉 대부분의 중국연구자들은 거대한 중국사회의 격동기 변화를 추적하는 데 급급했고 중국에 대한 집중된 관심은 상대적으로 대만을 소홀히 취급하게끔 했다. 다른 한편으로 대만연구는 중국연구와의 관계에서 학문적 정체성을 확립하기가 쉽지 않다는 문제를 안고 있다. 대만연구는 중국연구의 일부인지 아니면 독립적인 영역인지 애매하다. 중국연구자들은 주로 중미관계나 양안관계 등 중국의 대외관계 차원에서 대만을 부분적으로 다루어 왔고,<sup>3)</sup> 대만 자체에 대한 연구는 일부 비교정치학자들에 의해 다국간 비교연구의 한 대상국가로만 취급해왔다.<sup>4)</sup> 따라서 지역연구로

3) 예컨대, 문홍호(1996), 홍덕화(1998) 등의 연구가 있다.

4) 국내의 대만연구는 일부 비교연구자들의 연구성과를 제외한다면 거의 전무하다고 볼 수 있다. 예컨대 대만정치 관련 단행본도 극소수의 번역서와 개황소개자료 외에는 학술연구결과물을 찾아보기 어렵다. 관련 자료는 첨부 [참고문헌]을 참조.

서 대만연구는 극히 제한된 수준에 머물러 있다고 하겠다.<sup>5)</sup> 이는 대만의 국가 정체성과도 연관이 있는 것이라고 할 수 있다. 대만을 중국의 일부로 본다면 대만연구는 중국연구의 연장 내지 그 범주에 들 것이고, 최근의 추세에서와 같이 대만을 하나의 독립적인 실체로 간주한다면 대만연구는 하나의 독립된 지역연구로서 위치할 것이다. 하지만 이런 문제는 대만연구의 양적 발전이 먼저 선행된 후에야 본격적으로 논의될 수 있는 것이다. 따라서 현 시점에서 우리에게 중요한 것은 대만이 동북아시아의 주요 관심의 대상으로 떠오르고 그것의 연구필요성이 증대되고 있다는 사실일 것이다. 상술한 문제의식에 기초해 본 연구는 최근 급격한 변화를 보여주고 있는 대만의 정치발전 과정에 대한 분석을 시도하고 있다. 특히 이 글은 민주화 과정에 대한 역사적 접근을 통해 민주화의 촉진 요인과 당면 과제를 파악하는 데 초점을 두고자 한다.

## II. 권위주의 통치와 그 기반

### 1. 권위주의 정권의 수립

국민당 정부는 1940년대 말 內戰에서 패배하여 중국대륙을 공산당에게 넘겨주고 대만으로 퇴각한 직후 대만을 대륙수복(反攻大陸 / 光復大陸)의 기지로서 간주했다. 그리고 이

5) 이런 점에서 총 13편의 대만관련 논문이 게재된 *The China Quarterly*, No. 148(1996)의 특집호와 같은 연구결과는 대만연구에 대한 최근의 변화된 경향을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

를 위해 초기에는 권위주의적 통제와 유화 정책을 병행하여 대만을 통치하고자 했다. 즉 국민당은 일제로부터 물려받은 대만사회의 막강한 권력과 부를 장악했으며, 레닌주의적 정당의 특징을 지닌 국민당의 조직적인 통제를 통해 정부·군·사회문화 부문 등을 독점적으로 장악했다. “공산당의 반란 시기에 있어서 총통에게 특별한 권한을 부여하는 것”을 주 내용으로 하는 ‘臨時條款’을 1948년에 통과시키고, 그 다음 해에는 대만 및 그 주변 도서에 대해 계엄령을 선포함으로써 정부는 사회질서를 위협하는 어떤 개인 및 단체도 체포하여 군법에 회부할 수 있는 권한을 부여받게 되었다. 이로써 국민당 정부는 공산국가와 비교해서도 결코 뒤지지 않는 철저한 사회통제 매커니즘을 구축하였다.(Chao and Myers 1994, 217)

이와 동시에 외래정권인 국민당은 토착 주민에 대한 정통성 확보 차원에서, 그리고 ‘自由中國’의 이미지를 유지하여 미국의 지지를 얻어내기 위해 유화적인 정책도 병행하였다. 예컨대, 프린스턴대학의 정치학박사 출신의 吳國楨을 臺灣省主席으로 임명하여 개혁적 정책들을 추진하는 한편 행정구역을 조정하여 대만인의 지지를 획득하고자 했다. 또한 胡適 등 자유주의 학자들의 잡지 『自由中國』 창간을 지원하기도 했다. 무엇보다 두드러지는 정책은 바로 地方自治를 인정한 것이다. 즉 지방정부 레벨에서 점진적으로 자치선거를 허용하여 대만의 정치엘리트층을 선별적으로 충원하였다.<sup>6)</sup> 권위주의 국가에

6) 당시 鄉 의원(1946), 縣 및 市 위원(1950), 縣長 및 市長(1950), 鄉·鎮 市長(1950-52), 省 의원(1954) 선거를 각각 허용하였

있어서 정권수립 초기에 이와 같이 지방자치가 추진된 것은 매우 특이한 사례라고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

국민당이 지방선거를 1950년대부터 허용한 이유로서는 다음 몇가지 요인을 들 수 있다. 대만에서의 국민당은 사회 기반이 취약하다는 약점을 안고 있었다. 당시 대만사회는 공업 기반·식량자급·생활수준·교육정도 등에 있어서 상당히 근대화된 수준을 유지하고 있었는데, 상층부에 대한 국민당의 통제력은 강하나 기층에 대해서는 약한 실정이었다. 이는 정치권력과 경제력에 있어서의 종족간 배분구조에서도 잘 반영되어 나타났다. 즉 민간경제 부문은 대만인이 장악했지만 정치는 대륙출신에 의해 독점되었던 것이다. 따라서 지방자치의 인정은 대중의 정치참여를 포용한다는 측면에서 외래 정권의 정통성을 확보하는 데 유리한 것이었다. 또한 지방선거를 통해 토착세력 중에서 확실한 정권의 대리인을 양성할 수 있고, 경쟁을 통해 지방 파벌에 대한 정보를 파악할 수 있을 뿐 아니라 후보지명을 통해 저항세력 길들이기를 해서 자신의 파벌을 키워나갈 수 있는 잇점도 있었다.<sup>8)</sup> 그리고 이와

다.(Lin 1999, 13)

- 7) 흔히 대만의 민주화는 한국의 경우와 비교되는데, 이런 점에서 보면 중앙 차원의 민주화가 선행된 후에 지방자치가 도입된 한국과는 대조적으로 대만은 지방자치가 선행되었다는 차이를 보여준다. 한국과 대만의 민주화 과정에 대한 구체적인 연구는 倪炎元(1995) 참조.
- 8) 그러나 이런 의도를 지닌 국민당의 유화정책이 반드시 대만의 민주화에 기여했다고 볼 수는 없다. 왜냐하면 이것은 다른 한편으로 중앙차원에서의 정치참여를 제한하는 효과를 지녔을 뿐 아니라 지방내 파당경쟁의 조작을 통해 분할 통치를 가능케 해주는 것이었기 때문이다.

같은 과감한 정책이 추진될 수 있었던 것은 국민당이 정치 경제적 자원에 대한 철저한 통제를 통해 선거에서 지속적인 우위를 확보할 수 있었기 때문이다. 대만선거의 특성상 돈과 조직을 통해 특정 유권자집단에 효과적으로 접근 가능한 자만이 승리할 수 있었는데, 국민당 후보만이 이런 경제적 레버리지와 정치적 매커니즘을 제공받을 수 있었던 것이다.(Tien 1996, 19)

초기 국민당의 유화적인 정책이 일부 대만인의 지지를 확보하는 데 기여하기도 했으나, 반면에 국민당 통치에 불만을 지닌 반대세력이 등장하여 언론 비판과 선거라는 두 가지 채널을 통해 자신들의 정치적 요구를 제기할 수 있는 여지를 마련하는 결과도 초래했다. 예컨대 잡지 『自由中國』은 원래 공산주의를 비판하고 자유민주사상을 고취시키기 위한 것이었는데, 그 활동을 지원한 국민당의 의도와는 달리 나중에는 비판의 화살을 통치당국에 돌리고 반대세력과 협력했다. 『自由中國』의 雷震과 대만성의 정치엘리트들(郭國基, 吳三連, 許世賢 등)이 주축이 되어 中國地方自治研究會 결성을 시도하였고, 1960년 지방선거 후에는 中國民主黨 조직의 분위기가 고조되어 집권당과 대립구도가 형성되기도 했다. 그러나 당시 외부환경은 국민당이 강경정책을 추진하기에 유리하게 전개되었다. 1958년에 중국의 대만해협 위기 조성, 미국 아이젠하워 대통령의 무조건적인 지원, 공산정권에 대한 대만사회의 두려움 등이 국민당 정부가 민주화에 대한 요구를 억압하는데 정당성을 부여해 주었다. 이로써 『自由中國』은 정간되고, 中國民主黨 창당 직전에 '내란음모'(叛亂) 죄로 관련인사

들이 체포 구속됨으로써 대중적 기반이 취약했던 新黨 운동은 종결되고 말았다.<sup>9)</sup>

## 2. 권위주의 정권의 공고화

초기 권위주의 정권의 건립 작업이 기본적으로 완수되자 1960년대에 들어 국민당 정부는 보다 통치 기반을 공고히 하고자 노력하였다. 당시 국제 환경은 越南戰과 중국의 文化大革命 등으로 인해 대만의 전략적 위치가 날로 증대되는 분위기로서 대만의 국민당 통치에 대한 미국의 지원도 강화되고 국민당의 反攻大陸 정책의 정당성도 증가되었다. 즉 국제환경과 대만의 외교적 위상, 그리고 권위주의 통치간에는 밀접한 상관관계를 이루고 있는데, 文革을 통해 나타난 중국의 극좌노선은 대부분의 친서방국가들이 대만을 합법적 국가로 인정하게끔 했으며, 이런 국제상의 지원은 집권당의 대내 통치의 정당성을 강화시켜 주었던 것이다. 당시 彭明敏 사건, 잡지 『文星』의 停刊 사건 등이 있었으나 대부분의 반정부 활동은 소수 지방정치인물들의 선거를 통한 고독한 투쟁의 성격으로서 조직화된 반대세력을 구축하지는 못했다. 따라서 통치권에 도전이 될만한 어떤 민주화 운동도 진전되지 못했다.<sup>10)</sup>

9) 이런 철저한 사회통제의 특징을 흔히 ‘黨-國體制’로 표현한다. 이에 대해서는 박윤철(2000) 참조.

10) 彭明敏事件이란 1964년 9월 臺灣大學의 彭明敏, 魏廷朝, 謝聰敏 교수 등이 선언문을 작성하여 ‘臺灣自救運動’을 고취시키려고 하다가 치안당국에 체포되어 반란죄로 장기간 구속된 사건이다.

이런 점에서 대만 정치발전의 계기는 외부로부터 촉발되었다. 1971년 中華民國이 유엔에서 축출되고 각국들이 中華人民共和國를 합법적 국가로 승인하게 됨에 따라 대만은 외교적 고립에 직면하게 되었다. 국제사회에서의 대만의 고립은 국민당 통치의 정통성을 약화시켰고 대만 사회 내에서 대내외 정책 조정의 필요성이 제기되었다.<sup>11)</sup> 이로써 1970년대에 들어 반정부 세력은 국민당 통치에 대한 명확한 반대의 명분을 얻게 되었을 뿐 아니라 새로운 발전의 계기를 마련함으로써 대안세력으로서의 '조직적 성격'을 갖추고 보다 적극적인 저항 운동을 전개하였다.

시대 변화의 징후는 1972년 말의 중앙 및 지방 선거에서 나타났는데, 省議員, 立法委員, 國民大會代表 등의 선거에서 무소속 후보의 당선이 속출하였다. 이는 국민당에 대한 민심의 이반을 반영하는 것이었다. 무엇보다 대만 민주화운동에 있어서 하나의 중요한 전환점을 이루는 것은 1977년 11월의 지방 선거로서 이를 통해 국민당 통치의 위기가 초래되었다. 선거 결과 국민당이 대만 퇴각 이후 최악의 성적으로 거두었는데, 무소속 후보가 5개의 縣·市長, 21개 省議員, 6개 臺北市議員 자리를 차지했을 뿐 아니라, 더욱이 선거기간 중에 국민당의

---

그리고 「文星」은 원래 서구의 문예사조를 소개하는 잡지였는데, 현실정치와 문화의 관계를 다루어 지식인 사이에 西化和 傳統간의 논쟁을 불러일으킴으로써 보수세력으로 하여금 이 논쟁이 정치적 문제라는 인식을 하게 하여 마침내 정간되었다.(彭懷恩 2000, 270)

11) 대만의 국제적 위상과 대외관계에 대해서는 李英明·張亞中(1998); Nath(1998); Sutter and Johnson(1994) 참조.

부정선거에 항의하는 대규모 폭력사태인 소위 '中壢事件'이 발생했기 때문이다. 또한 정당조직이 허용되지 않은 당시 非국민당 소속의 입후보자들을 중심으로 자신들의 상대적 열세를 만회하고자 정치적 결속을 도모하였는데, 이른바 '黨外' 조직을 결성함으로써 準정당 세력이 등장하기에 이른다. 이들은 1978년 中央民意代表 증원선거에서 최초로 선거후원단(助選團)을 조직하여 조직적인 선거활동을 전개하기도 했으나, '미국의 중국 승인'으로 선거는 중단되고 만다.<sup>12)</sup> 제도내 정치참여가 좌절된 당의 세력은 1979년 8월 잡지 『美麗島』를 창간하여 정당 창당의 사전 작업으로서 자신들의 정치이념을 선전하고자 하였다. 전국적으로 약 20여개의 사무소를 설치하고 주요 당의 정치인을 망라한 『美麗島』운동은 그 해 12월 대규모 가두시위가 촉발한 시위군중과 진압부대간의 무력충돌 사건(高雄事件)으로 인해 좌절되고 만다.(若林正文 1994, 197-201) 이 사건은 미국과의 단교로 안정을 회구하는 중산층의 지지를 확보한 집권당에게 유리한 정국 상황하에서 당의 세력이 격렬한 가두시위 형태의 반정부활동을 전개함으로써 민의를 상실하고 당국의 강경진압을 초래하여 비극적 결말로 막을 내린 것이다.

12) 中央民意代表 선거는 대륙에서 선출된 의원들이 종신적 형태로 의원직을 보유하고 있기 때문에 사망 등 결원이 있을 경우에만 선거를 실시하기 때문에 증원(增額)이란 용어를 부가하고 있다. 中央民意代表는 國民大會代表, 立法委員, 監察委員 등 3가지를 지칭한다.

### III. 脫권위주의의 모색과 일당지배의 지속

#### 1. 반대당의 등장

일반적으로 권위주의체제가 민주적 형태의 그것으로 전환 되기 위해서는 3가지 조건이 요구된다. 첫째는 정치적 반대조직을 인정할 것, 둘째 자유선거 즉 유권자가 자유의사로서 후보자를 선택할 수 있을 것, 셋째 정치지도자가 선거 결과를 받아들여 무력 등으로써 권력의 이양을 간섭하지 말 것 등이다. 따라서 민주화 과정에 있어서 공정하고 자유로운 선거를 통해 정치세력간에 국민지지 확보를 위해 서로 경쟁하는 매커니즘의 도입이 관건적이다. 이런 점에서 권위주의 정권의 입장에서 위협이 되는 것은 정통성의 위기보다 대안적 조직의 출현이라고 할 수 있다.(Przeworski 1986) 따라서 일당지배하 권위주의체제의 정치발전에 있어서 반대당의 등장은 중요한 분수령을 이루는 것이다. 대만의 경우에도 민진당은 국민당의 경쟁세력으로서 사회불만을 대변하는 기능을 수행했다.

상술한 1970년대 말의 美麗島 高雄事件은 국민당 정부와 반대세력 모두에게 자성의 계기가 되었다. 국민당 정부는 유사한 사건의 재발을 방지하기 위해서는 재야 반대세력에 대해 적절한 정치참여의 공간을 마련해줄 필요성을 느꼈고, 반대세력 역시 급진노선이 실패함에 따라 보다 온건한 방식으로 선회하게 되었다. 이런 배경하에 1980년 6월에 국민당 정

부는 1978년 이래 중단되었던 中央民意代表 增選선거를 연말에 실시할 것을 발표함으로써 관용적 정책 의지를 천명했다. 선거 결과 국민당은 총 73%의 득표를 획득함으로써 기본 구도가 변화되지 않는 선에서 소기의 목적을 달성할 수 있었다. 이와 동시에 다수의 당의 후보자들도 고득표로 당선되어 양측 모두 '大勝'을 주장하는 현상이 전개되었다. 그리고 그 후 1986년말 中央民意代表 선거에 이르기까지 당외세력은 점진적이고 완만한 성장세를 보여주어 대만정치는 보다 다원화된 정치국면을 연출하였다.

그러나 1980년대 전반에 걸쳐 민주화의 발전속도는 정체되었다고 평가되는데, 이는 국민당의 억압보다는 당외세력 내부의 분열에 기인한 것이다. 즉 康寧祥을 중심으로 한 당의 주류파와 이들의 온건노선에 불만을 가진 일부 급진파간의 갈등이 심화되다가 1983년 선거에서 국민당의 압승을 계기로 당외 세력은 분열되기에 이른다. 1984년 5월에 당외세력 재통합의 시도로서 黨外公職人員公共政策研究會를 결성하게 되는데, 이는 정부의 간섭과 내부 분열에도 불구하고 당외세력이 政黨化를 모색한 것으로서 의의를 지닌다. 예컨대 1985년 지방선거 기간 중에 이 연구회에서 後援會를 조직하여 후보자 추천 활동을 전개하였는데 피추천후보자들이 상대적으로 높은 득표율을 기록하였고 특히 臺北市의 경우엔 100% 당선을 기록함으로써 국민당에 대한 저항운동에서 정치 조직의 중요성을 입증하는 계기가 되었다. 1986년 이 研究會는 지방지회의 설립을 추진하였는데, 국민당은 비록 여러 차례 반대 입장을 표명하기도 했으나, 국제적 이미지 손상을 우려하는 한편

양측간의 충돌로 인해 정국혼란이 재연될 것을 염려하여 강력한 진압의 수단을 취하지는 않았다. 또한 이 무렵 해외의 台獨組織이 臺灣民主黨을 창당하여 대만으로 거점을 옮길 것을 선언함으로써 정당 창당을 둘러싼 경쟁적 분위기가 국내외에서 고조되었다. 이런 배경하에 당외세력은 마침내 1986년 9월 28일 民主進步黨 창당을 선언하고 11월 10일에 「제1차 전국대표대회」를 개최하여 江鵬堅을 초대 주석으로 선출함으로써 정식으로 출범하였다.(Tien 1989, 90-104)

## 2. 국민당의 개혁

대만사회에서 최초의 반대당인 民進黨의 출현은 시민사회의 성장과 함께 권위주의적 통치에 끊임없이 저항해온 반대세력의 민주화에 대한 확고한 의지와 노력의 결과라고 할 수 있다.<sup>13)</sup> 그러나 무엇보다 중요한 사실은 야당의 등장을 국민당이 '용인'했다는 점이다. 왜냐하면 반대세력과 힘의 대결에서 국민당이 양보한 것이라기보다는 전략적 차원에서 전향적인 정책으로 선회한 것이기 때문이다. 이는 정당허용 뿐 아니라 국민당이 계엄해제를 포함해 광범위한 위로부터의 개혁을 단행한 데서 잘 알 수 있다. 즉 1986년 10월 蔣經國 총통이

13) 민주화의 토양을 제공했다고 볼 수 있는 이런 시민사회의 주요 내용으로서는 지속적인 경제성장에 따른 생활수준의 급격한 향상, 도시화, 개인주의 및 소비주의를 비롯한 서구문화의 확산, 현대적 교육의 확대를 통한 자유민주주의적 가치와 규범의 주입 등을 들 수 있다. 이런 관점에서 대만의 민주화를 설명한 것으로는 Gold(1994)를 참조할 수 있다.

조속한 시일내에 계엄을 해제하고 정당조직을 허용할 것을 천명한 것을 시발로,<sup>14)</sup> 蔣 총통의 뒤를 이은 李登輝 총통 시대에 와서도 退職條例를 통과시켜 대륙에서 건너온 국회의원들에 대해 自願에 의한 퇴직을 고취하고, 집회시위법을 제정하여 공개적인 정치활동을 제도화하는 한편 총통선거를 직선제로 개정하는 등 다양한 민주화 조치를 공세적으로 펼쳤다.

사실상 1980년대 중반 이후 대만 민주화 과정에서 나타나는 주요 특징 중 하나는 통치엘리트 집단으로부터 민주화 개혁이 주도되는 동시에 국민당 일당지배가 지속되었다는 사실이다. 이 두가지 역설이 병존하는 '기이한' 현상은 대만정치 연구자들이 풀어야 할 하나의 과제였다고 하겠다. 즉 국민당은 왜 위로부터의 개혁을 단행했고, 또 그럼에도 불구하고 어떻게 지속적인 우위를 유지할 수 있었는지의 문제이다. 이와 관련하여 우선 지적할 것은 기득권의 포기를 의미하는 정치개혁에 대해 국민당 내부에서 반대가 없었던 것은 아니라는 사실이다. 예컨대 자신들의 기득권 상실을 우려한 국민당 보수세력이 국가안보를 명분으로 계엄해제에 반대했는데, 이에 대해 그 대안적 장치로서 실질 의미보다는 상징적 의미가 강한 國家安全法의 제정이라는 절충안을 제시함으로써 반대파를 무마시킬 수 있었다. 그러나 무엇보다 보수파의 불만을 효과적으로 제어할 수 있었던 것은 이런 설득보다는 蔣經國 총통의 개인적 권위를 통해서라고 볼 수 있다. 당시 그는 비록

14) 공식적으로는 계엄령을 대체한 國家安全法이 1987년 6월 立法院에서 통과된 뒤 7월에 정식으로 계엄이 해제되어 약 40년간의 '非常時期'가 종료되었다.

부자세습이라는 약점을 안고 있긴 했으나 1975년 蔣介石의 사망 후 그 뒤를 이은 이래로 강력한 카리스마를 바탕으로 군부를 비롯해 국민당 관료조직을 효과적으로 장악하고 있었다. 따라서 군부의 지지를 받고 있는 蔣 총통의 확고한 의지가 위로부터의 개혁 추진에 중요한 역할을 했다고 하겠다.<sup>15)</sup>

따라서 이런 당내 반발에도 불구하고 정치개혁을 단행한 배경은 개혁 지향적인 국민당 지도부의 전략적 선택이라는 보다 거시적인 측면에서 잘 설명될 수 있다. 첫째, 갈수록 중국의 국제적 지위는 향상되는 반면 대만의 고립이 가속화되는 상황에서 미국의 지지를 확보하기 위해서는 도덕적 명분이 있어야 했는데, 국민당은 '自由民主主義 臺灣'이라는 이미지가 미국 및 기타 민주주의국가들의 동정을 구하는 데 필요불가결한 조건이라고 인식했다. 이로 인해 민주적이고 개방적인 정책의 추진이 불가피해진 것이다. 둘째, 광범위한 국민적 지지를 확보하기 위해 사전대응적인 개혁 조치들을 적극적으로 추진했다고 볼 수 있는데 이는 시대변화의 도전에 적극적으로 대응하려는 합리적 선택이라고 하겠다. 즉 대만의 국제적 고립은 대만의 중국인들에게 민족 정체성의 위기를 불러일으켰고, 새로운 臺灣民族主義가 대두되는 분위기하에서 85%의 대만인에 대한 통치가 더 이상 강제력에 의해서만은 불충분하며 갈수록 증대되는 밑으로부터의 요구에 직면하여 정치참여를 지방수준에서 전국수준으로 확대하는 것이 필요하다고 인식한 것이다. 따라서 비록 반정부세력에 대해 그

15) 국민당의 개혁과 일당지배의 병존 현상은 선거제도적 측면에서도 설명될 수 있다. 이에 대해서는 Lin(1999)을 참조.

간 효과적인 통제력을 발휘할 수는 있었지만 국내외적 위기 상황에 직면하여 국민당 지도부는 정통성 확보 차원에서 새로운 정책의 전환을 모색했던 것이다.

이런 전향적인 자세와 인식의 바탕에는 선거를 통한 당의 세력과의 경쟁에서 충분히 승산이 있다는 판단이 깔려 있었다. 이는 선거에서의 국민당 득표율을 통해 잘 알 수 있다. 예컨대 民進黨 창당을 용인한 1986년 12월초에 실시한 中央民意代表 선거에서 民進黨은 약 22%의 득표와 함께 일부 지역에서 최다득표를 기록하여 兩黨政治의 구도를 연출했다. 그 후 다수의 정당이 출현하여, 1989년 12월에 실시된 첫 정당간 경쟁 선거인 입법위원 선거에서는 집권당 외에 39개의 정당이 경선하여 국민당이 약 60%, 민진당이 약 30%의 지지를 확보하였다. 그러나 제1기 대표를 선출한 이래 44년만에 제2기 대표를 선출하기 위해 실시된 1991년 총선에서는 61개 정당이 경쟁하여, 오히려 국민당이 71%의 득표율을 기록했다. 이 선거는 헌법개정을 주관하는 국민대회의 대표를 선출하는 것으로서 치열한 선거전이 전개되었었는데, 선거결과는 국민당의 전국적인 승리로 귀결되었다.<sup>16)</sup>

그 후의 각종 선거에서도 비록 민진당이 점진적인 성장의 추세를 보여주었지만 전반적으로 국민당 일당우위의 구도는 변함없이 지속되었다. 이는 집권당으로서 국민당이 선거를 통

16) 국민당은 헌법개정권의 안정 의식인 3/4 확보를 목표로 하였고, 민진당은 그 저지를 위해 총의석수의 1/4 확보를 목표로 했다. 경선 의석수와 자세한 득표 내역에 대해서는 안승국(1997) 참조.

한 경쟁에서 가지는 유리한 기득 조건 외에 다음과 같은 요인에 의해서라고 할 수 있다. 첫째, 경제적 요인으로서 대만은 국민당 통치 이래로 급속한 경제발전을 이룩했을 뿐 아니라 세계 최상위의 외환보유 등의 성과와 함께, 三民主義 이념의 民生政策 추진으로 대부분의 신흥공업국이 안고 있는 폐단인 분배문제로부터도 비교적 자유로웠다. 둘째, 안보적 요인으로서 엄청난 국력의 차이를 보이는 중국대륙과의 대립으로 인해 국민 다수가 안정을 우선시하는 여론이 형성되어 있어 권위주의적 통치를 정당화해 주었다. 따라서 급격한 현상타파를 추구하는 민진당에 대한 지지가 그다지 높지 않았다. 셋째, 정치적 요인으로서 국민당 정부는 대륙에서의 失政을 거울삼아 민심 확보에 필요한 여러 가지 정책을 의식적으로 추진했다. 예컨대 관료적 부패를 일소하는 데 노력하여 다른 동아시아 국가들에 비해 대만사회는 정경유착의 폐해나 관료적 규제가 심하지 않은 편이었다. 또한 초기의 지방자치 허용을 시작으로 점차 정치참여의 수준을 발전시켜 전국적 차원으로 확대하였는데, 이런 전략은 국민당 정부가 민주적 이미지를 연출하여 대중지지를 확보함으로써 정권의 안정을 보장해주는 효과적인 테크닉이라고 할 수 있다.(최장집 1993) 즉 국민당의 장기 집권과 권위주의적 통치에 대한 불만도 갈수록 증대되었으나, 국민당 정부의 주요 성과에 대한 긍정적 평가는 이를 상쇄해 주는 효과가 있었다고 볼 수 있다. 그러나 이런 전략이 장기적으로는 성공하지 못하였는데 그것은 아래에서 보는 바와 같이 외부 요인보다는 주로 국민당 내부에서 비롯되었다.

## IV. 신·구 정권의 교체

### 1. 李登輝의 臺灣化 정책

국민당 개혁을 주도함으로써 대만 민주화에 핵심적 역할을 했던 蔣經國 총통이 1988년 1월에 사망하자 당내 권력투쟁의 와중에서 李登輝가 국민당 주석 서리에 임명되었다. 그리고 그해 7월 「제13차 전국대표대회」에서 정식으로 주석직에 취임함으로써 최초로 대만인 총통이 탄생했다. 당시 과도기적 인물에 지나지 않을 거라는 예상을 깨고 그는 1996년 최초의 직접선거를 통한 민선 총통을 거쳐 10여년간 최고통치자의 지위를 고수했다. 그는 자신의 권력기반 강화를 위해, 그리고 대만 민주화의 발전을 위해 '종족동원'(族群動員)의 수단과 '臺灣化' 정책을 구사했는데, 이는 대만 정치 변화에 지대한 영향을 미쳤다. 李登輝는 총통직에 취임한 후 전임자의 민주화 개혁을 계승할 것을 천명하고 보다 적극적인 정책을 추진해 나갔다. 그는 이런 개혁 정책을 자신의 취약한 당내 입지를 강화하고 권력기반을 공고히하는 데 활용하고자 하였다. 즉 그에게 있어서 개혁이란 '대만화'를 통한 당내 입지 강화, 그리고 민주화는 '종족동원'을 통한 반대당과의 연합 및 대중 지지의 확보를 의미하는 것이었다.(Leng 1996, 27)

흔히 사회균열(social cleavages) 구조는 정치인들이 자신들의 지지를 강화하기 위해 활용하는 주요 정치적 수단이 된

다. 일반적으로 주요 사회균열구조로서는 계급모순, 지역갈등, 종족대립 등이 있으며, 정치인들은 각각 계급의식, 지역감정, 종족 정체성을 동원함으로써 권력장악을 위한 대중적 지지 경쟁에서 유리한 입지를 확보하고자 한다. 대만의 경우, 정치적 경쟁의 구도를 규정짓는 주요 사회균열구조는 종족대립이라고 할 수 있다.(Chu 1996; Tu 1996) 국민당 정권은 대만 이주 이후 각종 정치사회화 작업을 통해 사회통합의 노력을 경주해 왔다. 그러나 일본의 퇴각 후 초기 국민당 집권 시기에 발생한 '二二八' 사건은 토착 대만인들로 하여금 '종족집단정체성'(族群認同)을 자각하게 했다.<sup>17)</sup> 그 후 중앙 권력이 대륙인에 의해 완전히 장악되자 대만인들의 불만은 더욱 증폭되었다. 반정부세력을 비롯한 정치인들에 의해 이런 종족의식이 동원됨으로써 臺灣人和外省人の 구분은 고도로 政治化되었다.<sup>18)</sup> 장기간의 국토분단 상황은 대만을 하나의 政治實體(political entity)로 만들었고 스스로 하나의

17) 228사건은 1947년 2월 27일 專賣局의 감시원과 담배노점상간의 사소한 시비로 인한 폭행사건이 도화선이 되어 약 6천여명의 사상자를 낸 것으로 '추정'되는 대규모 폭동 및 진압 사건으로 확대된 것인데, 그 이면에는 일본으로부터 대만을 접수한 국민당 정부의 부패와 폭정, 그리고 外省人 중심의 통치체제에 대한 대만 본성인들의 불만이 내재된 것이다.(若林正丈 1994, 73-80)

18) 17세기 중엽 鄭成功이 反清復明의 기지로서 대만에 독립적인 정권을 세운 뒤 수백년간에 걸쳐 漢인들이 이주해 왔다. 河洛語, 客家語, 國語(北京語) 3개의 언어군으로 나눌 수 있는데 전자의 2개 언어군은 1945년 이전에 몇 대에 걸쳐 거주해온 사람들로 흔히 臺灣人(本省人)이라고 칭하고, 1945년 이후 대륙으로부터 이주해온 후자를 外省人이라고 부른다.(Copper 1996, 54-58)

국가로 자리매김하게 하였다. 특히 유엔에서의 축출 이후 외교상의 위기는 국내정치로 전환되어 중화민국의 국제적 고립 탈출을 위한 여러 가지 대안 중 대만독립은 회피할 수 없는 중요한 하나의 선택으로서 인식되었던 것이다. 다만 권위주의 통치시대의 계엄하에 대만독립의 논의는 철저히 억압되었던 것뿐이다.

물론 여론조사 결과 등을 보면, 중국정체성(中國認同)을 지닌 사람보다 대만정체성(臺灣認同)을 지닌 사람이 갈수록 늘어나는 추세이다. 그러나 보다 엄밀한 의미에서 보면 종족개념은 인식상의 경계가 모호하여 대부분이 스스로를 대만인이자 중국인으로 생각하고 있다.<sup>19)</sup> 그리고 경제사회적 자원의 배분에 있어서도 양자간 차이가 근소할 뿐 아니라 정치민주화 등의 요인으로 갈수록 종족정체성은 오히려 약화되는 측면도 있다. 따라서 소위 '종족정치'(族群政治, ethnic group politics)가 대만정치의 주요 특징으로 등장한 것은 정치가들이 종족 문제를 정치적으로 동원한 데 주로 기인한다. 특히 1990년대에 들어 李登輝 총통은 종족동원으로써 대중주의(populism) 노선을 추진하고자 했다. 그 일환으로 李登輝는 취임 직후 국가 통치집단내 本省人의 비율을 지속적으로 증

19) 1993년 관방의 여론조사에 의하면, 정체성 인식에 있어서 48%가 중국인, 17%가 대만인, 33%가 중국인인 동시에 대만인이라고 밝혔는데, 1999년에는 12%만이 중국인이라고 답했고 37%가 대만인이라고 말해 대만인으로서의 정체성이 증가되었음을 보여주는 한편, 45%가 스스로를 중국인이자 대만인이라고 응답해 명확한 종족 구분에 의한 일방적 추세만은 아님을 보여주고 있다. 『뉴스위크』, 제430호(2000. 5. 24).

가시켰다.

과거 蔣經國 총통 역시 중화민국의 유엔 축출 및 외교상의 위기를 타개하기 위해 本省 엘리트의 지지를 확보하려고 臺灣化를 추진한 적이 있었다. 그러나 이에 비해 李登輝의 그것은 보다 광범위한 차원에서 전개되는 '중화민국의 대만화'라고 할 수 있다. 왜냐하면 그는 대만인 엘리트 층원을 중심으로 한 전략적 차원의 대만화에 국한된 것이 아니라 보다 실질적이고 포괄적인 의미에서의 대만화를 추구했기 때문이다. 그는 자신의 당내 권력기반이 취약하기 때문에 통치집단 자체를 점진적으로 와해시키는 한편 臺灣民族主義를 주창하는 반대세력의 '종족동원' 자원을 흡수하여 대중적 지지 기반을 확충하려는 고도의 전략을 추진했던 것이다. 즉 인구구성상 민주주의의 다수결 원칙과, '최초의 대만인 총통'이라는 의미, 그리고 인민의 목소리(人民的聲音) 등을 주장하기만 해도 이는 政敵을 상대하는 데 중요한 무기가 되는 것이었다. 따라서 종족동원을 통한 臺灣化로써 대중주의적 정치를 구사한 이런 전략은 궁극적으로 외래정권인 국민당을 와해시키고 臺灣化에 대한 국민적 합의도출을 통해 사회 반대세력과 새로운 정치협력을 형성하는 것이었다. 그리고 이런 대연합(grand coalition)의 구조는 대만 民意의 '주류'를 장악함으로써 李登輝 정권의 합법성을 공고히 해 주었다.(彭懷恩 2000) 그러나 반면에 그것은 국민당의 분열이라는 결과도 함께 가져다주었다.

## 2. 국민당의 분열

李登輝 총통 취임 후 국민당내 통치엘리트들은 대만인 총통의 등장을 내심 지지하지는 않았으나 형식상이나마 환영을 표시할 수밖에 없었고 일반 당원들은 사회통합(소위, 族群融合)에 유리하다는 점에서 긍정적으로 받아들였다. 그러나 「13차당대회」(1988년), 8대총통선거(1990년) 후보지명 등의 권력경쟁 과정에서 李 총통은 지속적으로 당내 반대세력의 제거를 시도했다. 이에 1989년 12월 입법위원 증원선거 직후 趙少康, 郁慕明, 陳癸淼, 李勝峰 등이 당내민주화를 구호로 '아래로부터 위로'의 정치참여를 통해 권위주의적 정당구조를 타파하고자 新國民黨連線을 결성하였다. 이는 李 총통의 노선과 대립하게 되었고 1990년 2-3월 총통 후보추천 절차상의 문제를 둘러싸고 起立派와 表決派의 대립으로 나타났다. 趙少康을 비롯한 表決派는 상대적 열세를 면키 어려웠을 뿐 아니라 언론으로부터 非主流派라는 고리표를 달게 되었다.<sup>20)</sup>

그 후 李 총통은 당내 '反李' 세력을 제거할 일련의 계획을 추진하고 新國民黨連線을 外省人의 종족이단체(族群團體)로 몰아세우고자 하였으나 성공하지 못했다. 1992년 국민당의 「13기2중전회」에서 총통선거 방식 중 직선(국민직접투표)과 간선제(위임직접선거)를 둘러싸고 논쟁이 전개되었는데, 新國民黨連線의 郁慕明 등이 李 총통이 지지하는 직선 방식을 비판함으로써 더욱 분열이 가속화 되었다. 이를 외부에서

20) 이에 대한 자세한 분석은 Ling and Myers(1992) 참조.

는 '臺灣國民黨' 對 '中國國民黨'의 모순으로 불렀다. 이에 당 중앙이 여러 가지 명분을 내세워 新國民黨連線의 입법위원을 공천하지 않자 그들은 새로운 정당 설립의 구상을 갖게 되었다. 그리하여 1993년 8월 10일 新國民黨連線의 王建煊, 趙少康 등이 탈당하여 新黨 창당을 선언하게 된다. 반면 李登輝는 1993년 8월의 「제14차당대회」에서 창당 이래 최초의 비밀 투표에 의해 82.5%의 지지를 획득하여 당주석으로 선출됨으로써 보다 권력을 공고히하게 되었다. 그러나 그 후에도 국민당은 통합되지 못했다. 최초의 민선총통의 자리를 차지하기 위해 李登輝는 연임하지 않는다는 원칙을 어기고 대만출신 엘리트 林洋港의 출마를 저지하려고 시도했고 그 과정에서 林을 郝柏村과 연합하여 무소속으로 출마하게 함으로써 또한 번의 분열을 초래했다. 그리고 그는 1996년 총통대선에서 또 다시 대만인 정서에 호소함으로써 자신의 목적을 달성할 수 있었다.<sup>21)</sup>

그 해 연말에 李 총통은 省 제도의 폐지를 통해 “대만은 중국의 하나의 省이 아니다”라는 정치적 의미를 들춰내려고 시도했는데 이는 省長 宋楚瑜의 강력한 반발을 불러일으켰다. 그리하여 1997년 헌법개정 과정에서 '凍省' 對 '反凍省'의 두 세력간 대결은 국민당을 더욱 위기로 몰고갔다. 반면에 개헌 논의를 통해 국민당은 오히려 민진당과 협력관계를 강화해 나갔고 이는 민진당 내부의 반발을 야기하여 張忠棟과 陳永

21) 이런 대만인 정서를 포함하여 투표행태에 영향을 미치는 다양한 요인 즉, 여론(民意)과 선거결과에 대한 체계적인 분석은 游盈隆(1996) 참조.

興의 탈당을 초래했다.<sup>22)</sup> 1999년에 와서 省 제도 폐지 문제로 宋楚瑜와 중앙의 대립이 더욱 심화되었고, 그가 총통 경선에 참여하기를 원했으나 당내경선(初選) 방식으로 후보자를 결정하는 것을 허용하지 않음으로써 그의 탈당을 초래했다. 이에 宋이 무소속으로 출마함으로써 국민당은 결정적으로 분열되었다.

2000년 3월 18일 총통선거는 국민당의 連戰-蕭萬長, 민진당의 陳水扁-呂秀蓮, 무소속의 宋楚瑜-張昭雄 3파전으로 전개되었는데, 민진당 후보가 제10대 총통-부총통에 당선됨으로써 대만은 건국 후 최초로 수평적 정권교체를 완수하였다.<sup>23)</sup> 선거 결과를 전혀 예상 밖이라고 할 수는 없으나 이는 대만사회에 적잖은 충격을 가져다 주었는데 그것은 무엇보다 집권 55년의 국민당 정권의 下野라는 선거결과가 기존 정치질서의 와해를 의미할 뿐만 아니라 대내외적 정치환경이 고도의 불확실성의 상태에 처하게 되었다는 데 주요 원인이 있다.

## V. 민주화의 요인과 과제

이상의 논의를 통해 볼 때 대만의 민주화 과정에 있어서 대만-중국간의 외적 대립과 本省人-外省人간의 내적 균열이라

22) 민진당 역시 창당 직후 투쟁노선상의 갈등으로 강경-온건 세력으로 대립했으며, 그 후 다양한 파벌로 분화되어 왔다. 이에 대해서는 黃德福(1992) 참조.

23) 득표결과는 連戰 23.1%, 陳水扁 39.3%, 宋楚瑜 36.8%을 각각 기록했다.

는 구조적 요인이 각 정치 세력의 선택을 제약하였는데, 이런 조건은 국민지지 확보를 위한 경쟁에 있어서 반대세력으로서 민진당의 저항과 집권당으로서 국민당의 대응 방식을 결정지었다. 왜냐하면 각각의 요인은 상황 변화에 따라 각 정치세력들에게 유리하게도, 또 불리하게도 작용했기 때문이다. 예컨대 초기 중국과의 대결적 상황은 권위주의 통치의 기반이었으나 나중에는 대만의 외교적 위기와 정체성 문제로 이어져 오히려 탈권위주의의 촉진요인이 되었다. 또한 초기 종족의식과 그 갈등은 반대세력의 기반이기도 했으나 이에 근거한 강경한 대륙정책(臺獨)은 중국의 위협을 자초하여 안정을 회구하는 대다수 대중들의 지지를 확보하는 데 불리한 요인이 되기도 한다.

따라서 양안관계를 중심으로 한 국제환경, 종족대립의 사회구조, 반대세력의 저항패턴, 국민당의 정책선택 등 4가지 구조적·과정적 요인이 대만 민주화의 주요 변수들이라고 할 수 있다. 즉 1970년대 중미수교의 국제환경이 국민당의 정통성을 약화시키자 미국 등 서방국가의 지원과 국민적 지지를 확보하기 위해 1980년대 중반 이후 '위로부터의 변화'가 적극적으로 추진되었으며, 1990년대 들어 李登輝 총통은 취약한 당내 권력 기반을 공고히 하기 위해 종족갈등의 구조적 조건을 정치화하여 본성인 집단에 대한 대중동원의 전략을 추진하였다. 전자는 반대당의 존재를 합법화함으로써 일당체제의 포기를, 그리고 후자는 국민당의 분열을 재촉함으로써 권위주의정권의 몰락을 각각 가져왔다.

이런 대만의 민주화 과정을 국가-사회관계의 관점에서 개

관한다면 다음 3가지 단계의 변천으로 요약될 수 있다. 먼저, 1970년대에 들어 시장경제의 발전과 시민사회의 점진적인 성숙으로 당-국체제의 국민당 통치에 저항하는 반대세력(黨外)이 등장하였다. 이에 국민당 정권은 초기에는 권위주의적 탄압으로 일관하였으나 1980년대 중반 무렵부터 반대당의 존재를 허용하여 제도내 경쟁체제로 이를 흡수함으로써 국가-사회간 타협의 가능성을 열어 놓았다. 그리고 1990년대에 와서는 상술한 각종 구조적·과정적 변수들의 작용으로 집권당의 분열과 국가(李登輝의 국민당)-사회(민진당의 온건파) 세력간의 전략적 연합 등 민주적 게임물에 의한 정치적 변화를 통해 궁극적으로 정권교체에 이르게 된 것이다.(Leng 1996, 16-36)

이런 점에서 볼 때, 대만의 민주화에 있어서 시민사회의 성장과 반정부조직의 저항운동이 미친 영향을 간과할 수는 없다. 그러나 상대적 관점에서 평가한다면 대만의 민주화는 주로 집권 국민당 내부의 다이내믹스에 의해 추동되었다고 볼 수 있다. 민주화의 시발을 상징하는 蔣經國 총통의 획기적인 개혁 조치, 그리고 그 뒤를 이은 李登輝 총통의 독특한 정치적 위상과 교묘한 전략 등은 민주주의로의 전환이 주로 위로부터의 변화에 의해 주도되었음을 보여주는 것이다. 그러므로 비록 평화적 정권 교체는 이루어졌지만 민주주의의 공고화 단계에 이르기까지 해결해야 할 많은 문제들이 산적해 있고 그 과정에서 적잖은 혼란이 예상된다. 신구 정권의 교체가 이루어지는 과정에서 기존 권력과 권위의 공백을 메우려는 새로운 세력들의 각축으로 말미암아 대만 정치는 일정 기간 동

안 불확실성의 시대를 경험하게 될 것이다.

무엇보다 단순다수의 선출방식에 의해 39.3%의 득표를 한 陳水扁이 당선되었는데 이는 나머지 60%의 유권자가 그를 지지하지 않았다는 의미이다. 즉 합법성을 지니나 정통성은 확보하지 못하는 이런 상황은 반대세력들이 그 권위에 도전하게 되는 정치적 공간이 될 것이다. 정권교체 후에도 여전히 국민당이 입법원내 다수를 차지하고 있는 상황에서 陳 총통은 법안 및 예산이 통과되지 못하는 처지에 빠지게 될 것이다. 따라서 야당이 입법원 다수 정당으로 있는 동시에 ‘雙首長制’의 게임법칙에 직면하여 소수 득표로 총통에 당선된 신 집권정당 민진당에게 가능한 선택이란 바로 야당과 공조체제를 구축하는 것이다.<sup>24)</sup> 예컨대 국민당 당적의 내각수반을 임명하여 소위 左右共治(cohabitation)하거나, 아니면 連戰의 국민당 내지 宋楚瑜의 新民黨과 협력하여 집권당 중심의 연립내각(coalition)을 구성하는 것이다.(彭懷恩 2000, 339) 그러나 陳 총통은 이를 거부하고 국민당 출신의 國防部長을 개인신분으로 발탁하여 행정원장에 임명하였는데, 결국 唐飛 행정원장은 국민당의 비판과 여론에 밀려 사임하고 현재 陳 총통은 탄핵 소추와 연립내각 구성의 압력 등에 몰려 집권 초기부터 정치적 위기에 직면해 있다.<sup>25)</sup>

24) 雙首長制란 이등위 총통이 과거 취임 후 민주화를 추진하는 과정에서 ‘헌법회귀’를 주장하였다가 대만 헌법이 내각제에 근접하고 총통은 거의 권한이 없는 원수의 지위에 불과하다는 사실을 발견하고는 지속적으로 개헌을 시도하여 총통의 권한을 확대함으로써 총통과 행정원장이 부문별로 권력을 분점하는 이중체계를 의미한다.(黃介正 2000)

아울러 민진당 정권은 중국대륙으로부터의 외부 압력도 받고 있다.<sup>26)</sup> 중국은 그간 대만의 분리·독립 움직임에 민감하게 반응해 왔다.<sup>27)</sup> 특히 중국은 1996년 선거 때의 무력위협에 비해서는 다소 완화된 형태이긴 하나, 2000년 총통선거 기간 중에도 黨 강령에 臺灣獨立을 명시한 민진당의 득표에 불리하도록 소위 '종이 미사일'로 불리운 각종 협박용 언사를 구사하였다.<sup>28)</sup> 그리고 일반 국민들도 臺獨 성향의 陳 총통 집권 이후 양안관계가 충돌국면에 돌입하게 되지 않을까 우려하고 있다. 특히 최근에 많은 중소기업들이 새로운 시장 확보 차원

- 
- 25) 비록 반대당(국민당)이 제시한 자료이긴 하나 최근 한 여론조사에 의하면, 陳水扁 총통의 행정 및 통치능력에 대한 국민 여론이 취임 3개월 후에는 만족 55.11%, 불만족 29.93%이었는데, 6개월 후에는 각각 42.88%, 45.35%로서 만족도는 약 12% 하락한 반면에 불만족도는 15%나 증가했다고 전한다. 『明報』(2000. 11. 20.)
- 26) 현재 양안관계는 대만 집권당의 최대 당면과제이기도 하지만 중-미 갈등의 주요 현안으로서 동북아 지역 안정에 매우 중요한 문제이다. 양안관계에 대한 최근 자료로서는 다음을 참조. 王功安·毛磊(1999); 劉文麗·李松林(1999); 張亞中(2000); 蔡瑋(2000).
- 27) 예컨대 李登輝 총통의 '兩國論' 발언에 대한 비판으로서 國務院 臺灣事務辦公室新聞局 編(1999a)를 참조.
- 28) 홍콩의 『文匯報』를 포함하여 중국의 주요 언론들은 "대만독립을 주장할 경우 전쟁불사" 운운하며 선거 막바지 무렵에 '양안문제'로 위기를 고조시켰다. 특히 朱鎔基 총리는 기자회견을 통해 강력한 경고 메시지를 전달하기도 했다. 이에 궁지에 몰린 민진당 내부에서는 '대만독립'의 黨綱 폐지 여부를 논의하기도 했으나 陳 후보는 "당선 후 정당활동에서 물러나 全民總統이 되겠다"는 선언과 함께 보다 유화적인 정책으로 선회함으로써 무난히 위기를 잘 극복할 수 있었다.(하영애 2000)

에서 정부의 제한 조치에도 불구하고 대륙진출 붐을 일으킴으로써 兩岸交流에 있어서 획기적인 변화를 정부에 요구하고 있다. 현재 陳 총통은 그것이 자신의 약점 중 하나라는 사실을 잘 알고 이를 만회하고자 취임 후 “하나의 중국 문제는 협상의 의제가 될 수 있다”는 등 평화의 메시지를 계속 띄우고 있으나 중국측이 “하나의 중국 원칙을 인정하는 것이 협상의 기본 전제”라고 주장하며 냉담한 반응을 지속하고 있다.<sup>29)</sup> 따라서 陳 총통으로서는 민주화의 동력이었던 대만 정체성의 확립을 보장하는 동시에 대륙과의 협상도 순조롭게 진행시켜야 하는 어려운 숙제를 안고 있다.(송정훈 2000) 이런 대내외적인 어려움에 직면하여 집권 민진당이 과연 憲政主義의 규범과 민주적 원칙에 의거해 순리적으로 문제를 풀어나갈 수 있을지 그 귀추가 주목되고 있다. 따라서 ‘대만 민주주의의 승리’로 칭송되고 있는 陳水扁 총통의 당선은 권위주의정권의 몰락임에 분명하나 그것은 민주화의 완결이 아니라 새로운 시작을 의미하는 것에 불과하다고 하겠다.

29) 이 문제는 국제적 이슈로서 총통 선거 전후를 통해 연일 언론에 보도되었다. 예컨대 『뉴스위크』, 제419호(2000. 3. 8); 제421호(2000. 3. 22); 제422호(2000. 3. 29); 제423호(2000. 4. 5); 제430호(2000. 5. 24) 등을 참조.

## 〈참고문헌〉

- 구중서. 1996. “동아시아 발전모델과 한국.” 『한국정치학회보』, 제30집 2호.
- 김정렬. 1998. “동아시아 발전이론의 비판적 재구성을 위하여.” 『한국정치학회보』, 제32집 3호.
- 대만경제연구회 엮음. 1992. 「대만이 한국을 앞질러 뛰고 있다」. 서울: 하늘.
- 대의경제정책연구원 편. 1993. 『臺灣便覽』. 서울: 대외경제정책연구원 지역정보센터.
- 문홍호. 1996. 「13억인의 미래: 중국은 과연 하나인가?」. 서울: 당대.
- 박윤철. 2000. “대만의 정권교체와 사회의 재구조화.” 제69차 동아연구 발표회(서강대학교 동아연구소).
- 백종국. 1998. “「동아시아 모델」 위기론에 대한 비판적 고찰: 한국의 외환위기를 중심으로.” 『한국정치학회보』, 제32집 3호.
- 산업연구원 편. 1992. 『臺灣』. 서울: 産業研究院.
- 송정훈. 2000. “현단계 양안관계와 민진당 陳水扁 정부의 대륙정책: 그 한계와 성격.” 한국세계지역연구협의회 춘계학술회의.
- 안승국. 1997. “대만의 민주화와 정당정치: 선거지형과 이행의 동학을 중심으로.” 『國際政治論叢』, 제37집 1호.
- 임혜란. 1999. “한국과 대만의 산업화패턴과 경제위기: 산업정책과 정치연합.” 『한국정치학회보』, 제33집 1호.
- 中華民國行政院新聞局 편. 1992. 「問答으로 알아본 中華民國臺灣」. 서울: 行政院新聞局.
- 中華民國行政院新聞局 편. 「중화민국 현황과 전망」. 출판사항미상.

- 최장집. 1993. "민주주의로의 이행: 대만과의 비교." 『한국민주주의의 이론』. 서울: 한길사.
- 최진욱. 1994. "관료적 권위주의와 정당정치: 한국과 대만을 중심으로." 『국제정치논총』. 제34집 2호.
- 하영애. 2000. "대만총통선거가 동북아 정치에 미치는 영향." 한국정치학회 추계학술회의.
- 한인회 역. 1992. 『대만현대정치사』 (상·하). 서울: 지영사.
- 홍덕화. 1998. 『두개의 중국과 실리의외교』. 서울: 자작아카데미.
- 國務院臺灣事務辦公室新聞局 編. 1999a. 『'兩國論'批判(一,二)』. 北京: 九州圖書出版社.
- 國務院臺灣事務辦公室新聞局 編. 1999b. 『兩岸關係與和平統一』. 北京: 九州圖書出版社.
- 若林正文 著, 洪金珠·許佩賢 譯. 1994. 『臺灣: 分裂國家與民主化』. 臺北: 月旦出版社.
- 倪炎元. 1995. 『東亞威權政體之轉型: 比較臺灣與南韓的民主化歷程』. 臺北: 月旦出版社.
- 吳玉山. 1997. 『抗衡或扈從: 兩岸關係新詮』. 臺北: 正中書局.
- 王家英. 1998. 『臺灣近年外交政策的趨向: 一個政治經濟學的觀點』. 香港: 香港海峽兩岸關係研究中心.
- 王功安·毛磊 主編. 1999. 『臺灣政治轉型與兩岸關係』. 武漢: 武漢出版社.
- 劉文麗·李松林. 1999. 『我國和平統一的進程』. 北京: 華文出版社.
- 游盈隆. 1996. 『民意與臺灣政治變遷』. 臺北: 月旦出版社.
- 李英明·張亞中 主編. 1998. 『兩岸主權論』. 臺北: 生智.
- 張亞中. 2000. 『兩岸統合論』. 臺北: 生智.
- 陳明通·鄭永年 主編. 1998. 『兩岸基層選舉與政治社會變遷: 哈佛大學東西方學者的對話』. 臺北: 月旦出版社.
- 蔡璋. 2000. 『中共的涉台決策與兩岸關係發展』. 臺北: 風雲論壇.

- 彭懷恩. 2000. 「臺灣政治發展的反思」. 臺北: 風雲論壇.
- 行政院大陸委員會 編. 1998. 「大陸工作參考資料(1998)」. 臺北: 行政院大陸委員會.
- 行政院大陸委員會 編. 1999. 「大陸工作參考資料(1999)」. 臺北: 行政院大陸委員會.
- 行政院新聞局 編. 1997. 「中華民國國情簡介」. 臺北: 行政院新聞局.
- 黃介正. 2000. 「臺灣的民主化與東北亞秩序」. 同德女子大學校演講 (9. 6).
- 黃德福. 1992. 「民主進步黨與臺灣地區政治民主化」. 臺北: 時英.
- Brown, Deborah A. 1997. "Democracy in the Republic of China on Taiwan: The P. R. C.'s Responses to It through Its Actions in Hong Kong." *American Asian Review*. Vol. 15, No. 3.
- Cabestan, Jean-Pierre. 1996. "Taiwan's Mainland Policy: Normalization, Yes; Reunification, Later." *The China Quarterly*. No. 148.
- Chao Linda and Ramon H. Myers. 1994. "The First Chinese Democracy: Political Development of the Republic of China on Taiwan, 1986-1994." *Asian Survey*. Vol. 34, No. 3.
- Clough, Ralph N. 1996. "The Enduring Influence of the Republic of China on Taiwan Today." *The China Quarterly*. No. 148.
- Copper, John F. 1996. *Taiwan: Nation-State or Province?* Taipei: SMC Publishing Inc.
- Copper, John F. 1999a. "Taiwan's 1998 Legislative Yuan, Metropolitan Mayoral and City Council Elections: Confirming and Consolidating Democracy in the

- Republic of China." *Occasional Papers/ Reprint Series in Contemporary Asian Studies*.
- Copper, John F. 1999b. *As Taiwan Approaches The New Millennium: Essays on Politics and Foreign Affairs*. Lanham: University Press of America.
- Chu Yun-han and Tse-min Lin. 1996. "The Process of Democratic Consolidation in Taiwan: Social Cleavage, Electoral Competition, and the Emerging Party System." Hung-Mao Tien, ed. *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Gold, Thomas B. 1994. "Civil Society and Taiwan's Quest for Identity." Stevan Harrell. Huang Chün-chieh, eds. *Cultural Change in Postwar Taiwan*. Taipei: SMC Publishing Inc.
- Leng Tse-Kang 1996. *The Taiwan-China Connection: Democracy and Development Across the Taiwan Straits*. Taipei: SMC Publishing Inc.
- Lin Jih-wen. 1999. "Democratization under One-Party Dominance: Explaining Taiwan's Paradoxical Transition." *Issues & Studies*. Vol. 35, No. 6.
- Ling Ts'ai and Ramon H. Myers. 1992. "Surviving the Rough-and-Tumble of Presidential Politics in an Emerging Democracy: The 1990 Elections in the Republic of China on Taiwan." *The China Quarterly*. No. 129.
- Nath, Marie-Luise, ed. 1998. *The Republic of China on Taiwan in International Politics*. Berlin: Peter Lang.

- Przeworski, Adam. 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy." Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead, eds. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Shambaugh, David. 1996. "Exploring the Complexities of Contemporary Taiwan." *The China Quarterly*. No. 148.
- Sutter, Robert G. and William R. Johnson, eds. 1994. *Taiwan in World Affairs*. Boulder: Westview Press.
- Tien Hung-mao and Yun-han Chu. 1996. "Building Democracy in Taiwan." *The China Quarterly*. No. 148.
- Tien Hung-Mao. 1989. *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*. Taipei: SMC Publishing Inc.
- Tien Hung-Mao. 1996. "Elections and Taiwan's Democratic Development." Hung-Mao Tien, ed. *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Tu Weiming. 1996. "Cultural Identity and the Politics of Recognition in Contemporary Taiwan." *The China Quarterly*. No. 148.
- Wu Jauhsieh Joseph. 1995. *Taiwan's Democratization: Forces behind the New Momentum*. Oxford: Oxford University Press.
- Yahuda, Michael. 1996. "The International Standing of the Republic of China on Taiwan." *The China Quarterly*. No. 148.