

# 경제이슈, 정당 재편성, 그리고 중국요소: 대만의 사례\*

지은주 | 고려대학교

- | 목차
  - I. 서론
  - II. 이론적 접근: 정당재편성 이론과 정당경쟁이슈
  - III. 경쟁 이슈의 변화와 경제이슈의 동원
    - 1. 정당 체제의 변화와 경제이슈의 부상
    - 2. 2008년과 2012년 선거에서 경제이슈의 동원
  - IV. 정당 재편성 이슈로서 경제이슈의 한계
    - 1. 정당의 주요 이슈와 이에 대한 입장
    - 2. 평가: 경제이슈와 중국요소
  - V. 결론
- | 주제어 정당재편성, 경제이슈, 중국요소, 국가적 정체성, 대만, party realignment, economic issues, China factor, national identity, Taiwan

2008년과 2012년 선거에서 국민당은 대만의 경제적 침체를 극복할 수 있는 방안으로 중국과 교역 확대를 통한 성장정책을 제시함으로써 선거에서 승리할 수 있었다. 그러나 국민당이 제시한 경제이슈는 정당의 교체를 가져오기는 했지만 정당 체제의 패러다임을 바꾸는 정당재편성(party realignment)을 이끌지는 못했다. 그렇다면 경제이슈는 어떠한 이유로 정당재편성을 이끄는데 실패했는가? 기존의 연구가 주로 유권자의 투표 행태를 분석하는 방식을 택했다면 본 연구는 선거이슈의 특징과 정당의 이슈포지션(issue position)에 주목하여 정치 엘리트가 경제이슈를 동원하는데 왜 한계를 가지는지를 보여준다. 분석의 결과 경제이슈는 주류정당의 양극화된 입장이 명확하지 않다는 점과 경제이슈가 기존의 정당균열인 국가적 정체성(national identity)을 상당부분 반영하고 있기 때문에 정당재편성에 실패한 것으로 진단하였다. 특히 국민당과 민진당의 정당 실무자를 대상으로 한 심층 인터뷰를 활용하여 경제이슈가 국가적 정체성과 상당 부분 일치하는 균열선상에 있다는 것을 밝혀내었다.

\*이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2011-327-B00485).

## I. 서론

대만의 2008년과 2012년 입법원 선거에서 중국국민당(中國國民黨, 이하 국민당)이 모두 승리하였다. 과거 2000년 총통선거와 2004년의 총통선거에서 민주진보당(民主進步黨, 이하 민진당)이 승리하고, 2001년과 2004년의 입법원 선거에서도 민진당이 최다득표를 했던 것을 고려할 때 이는 대만 정당정치의 큰 변화였다. 이러한 정치변동은 권위주의 계승정당(authoritarian successor party)인 국민당이 민주화 이후 정권교체를 통해 재집권했다는 점에서도 의의를 갖지만, 정당정치의 관점에서 중요한 함의를 갖는다. 2008년 선거를 기준으로 하여 경제이슈가 부상하기 시작하면서, 국민당이 의회 내 다수를 차지하게 되었기 때문이다.

대만 정당체제에서 핵심적인 이슈는 오랫동안 국가적 정체성(national identity)이었다.<sup>1</sup> 국민당은 권위주의 통치시기에 국가통합을 위해 중화주의(中華主義)를 강조하였고, 1990년대 중반 이후 민진당은 대만의 자주성과 독립을 주장하면서 대만인 정체성을 강조하기 시작했다. 그리고 민진당의 이러한 동원전략은 대만인 정체성이 증가하면서 민진당에 대한 지지가 높아지기 시작했고, 결과적으로 민진당 선거 승리의 핵심 요소로 작용하였다.<sup>2</sup> 그러나 2008년과 2012년의 국민당이 승리한 선거에서는 국가적 정체성보다는 경제성장과 빈부격차와 같은 경제 이슈가 선거에서 자주 등장하기 시작했다. 따라서 많은 학자들이 대만 선거에서 경제이슈가 중요

1 국가적 정체성은 중국인 정체성, 대만인 정체성, 그리고 다중 정체성으로 구분된다. 중국인 정체성은 스스로를 중국인이라고 여기는 경우이며, 대만인 정체성은 스스로를 대만인이라고 여기는 경우이다. 그 외에 두 정체성을 동시에 지닌 다중 정체성이 존재한다. 정체성이 대만사회에서 중요해지고, 정당이 이를 동원하기 시작하면서 대만의 주요 국가기관과 연구기관에서 정기적인 여론조사를 통하여 그 변화를 측정해오고 있다. 최근의 측정기관으로는 언론기관인 TVBS산하 TVBS民意調查中心이 있다. [http://home.tvbs.com.tw/poll\\_center](http://home.tvbs.com.tw/poll_center)

2 盛杏援, 陳義彥, “政治分枝與政黨競爭: 2001年立法委員選舉的分析,” 『選舉研究』 第十卷制一期(2003), pp.7-40; Shelley Rigger, *From Opposition to Power: Taiwan's Democratic Progressive Party* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001); Tun-jen Cheng and Yung-ming Hsu, “The March 2000 Election in Historical and Comparative Perspectives: Strategic Voting, the Third Party, and the Non-Duvergerian Outcome,” in Bruce Dickson and Chien-min Chao (eds.), *Assessing the Lee Deng-hui Legacy in Taiwan's Politics* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2002), pp. 148-176; 지은주, “민주화 이후 대만의 독립문제와 정당체제의 재편성,” 『한국정치학회보』 제43집 제(1)호(2009).

해지기 시작했다는 점을 주목하기 시작했다. 우(Wu)는 대만 경제지표가 하락하면서 계급균열이나 분배이슈와 같은 경제이슈가 새로운 사회적 갈등으로 부상하고 있다고 지적하고 2010년 지방선거와 2012년 선거를 경제이슈가 핵심적이었던 선거로 평가하였다.<sup>3</sup> 김민환과 정현욱 또한 2010년 ECFA체결 이후 대만에서 국가적 정체성의 중요성이 감소하고 있는 반면 계급이익과 세대갈등이 중요해지고 있다고 지적한다.<sup>4</sup>

이러한 변화의 핵심에는 국민당의 역할이 있었다. 국민당은 주요 선거에서 경제의 회생과 발전을 선거 어젠다로 제시하기 시작했다. 2008년에는 중국과의 교역 확대를 통한 경제성장을 주장했고, 2012년에는 중국과의 경제협력기본협정(經濟協力基本協定, Economic Cooperation Framework Agreement, 이하 ECFA)의 확대를 통한 지속적인 경제성장을 약속했다. ECFA는 2008년의 선거공약을 구체화하여 2010년 중국과 체결한 자유무역협정에 준하는 협약으로서, ECFA를 체결한 이후 국민당은 중국과 교역을 본격적으로 주도해왔다. 반면 민진당은 중국과 교역의 확대가 대만의 대중국 경제의존도를 심화시키고, 일부 집단에게 부의 편중을 가져온다는 이유로 이를 규제할 것을 주장했다. 그리고 이러한 경제이슈가 2008년과 2012년 두 정당간의 핵심논쟁으로 부상하였다.

경제이슈의 부상과 더불어 2008년과 2012년의 선거는 국민당의 승리로 이어졌다. 국민당이 경제이슈를 강조한 것이 선거에서의 승리를 가져왔다면 이를 정당 재편성(party realignment)을 이끈 중대선거(critical election)<sup>5</sup>라고 볼 수 있을까? 선행연구는 경제이슈가 선거에서 중요한 이슈로 부상하고, 국민당의 승리에 기여했으나 정당 재편성을 이끌지는 못했다고 평가한다. 천루휘(陳陸輝) 등은 2008년 선

3 Yu-shan Wu, "From Identity to Distribution: Paradigm Shift in Taiwan Politics," Paper presented at 55th Annual Conference of the American Association for Chinese Studies, the State University of New Jersey at Rutgers, New Jersey, October (2013).

4 김민환, 정현욱, "‘양안서비스무역협정’의 쟁점과 대만 사회 갈등구조 변화," 『아태연구』 제21권 (3)호 (2014), pp. 5-35.

5 키(Key)는 정당재편성 과정에서 중대선거의 중요성을 강조했는데, 중대선거란 이를 기점으로 하여 새로운 사회균열이 정당경쟁에 형성되고, 이 균열선이 오랫동안 지속되는 전환점이 되는 선거를 말한다. V. O. Key Jr., "A Theory of Critical Elections," *Journal of Politics* 17-1 (1955), pp. 3-18.

거의 유권자 분석을 통해 여전히 국가적 정체성이 선거의 결정요인이고, 경제이슈가 중요하기는 하나 이는 대만인들의 중국에 대한 인식에 의해서 결정되기 때문에 결국 국가적 정체성이 중요함을 암시하였다.<sup>6</sup> 우친은(吳親恩) 등의 2008년과 2012년의 유권자 분석도 경제개방에 대한 유권자들의 태도는 여전히 국가적 정체성, 정당 일체감, 통일과 독립에 대한 태도의 영향을 받는 것으로 나타난다.<sup>7</sup> 지은주 역시 2008년의 선거에서 경제 이슈가 중요한 쟁점으로 부상하였으나 대만 유권자는 여전히 경제이슈보다 정체성에 기반하여 투표하고 있음을 보여주었다.<sup>8</sup> 결정적으로 바토(Batto)는 2008년과 2012년의 선거는 정당재편성을 위한 중대선거는 아니며 오히려 선거에서 중국요소(China factor)의 영향이 유지되고 있다고 보았다.<sup>9</sup>

경제이슈가 두 번의 선거에서 국민당에게 승리를 가져다주었지만 정당경쟁의 지형을 본질적으로 바꾸어 놓지는 못했다는 것이 선행연구의 결론이다. 선행연구는 유권자의 투표행태를 분석하였을 때 여전히 국가적 정체성이 중요한 투표요인임을 발견하였고, 이는 정치엘리트의 동원에도 불구하고 유권자의 재편성으로 이어지는 못했다고 결론짓고 있다. 실례로 2014년 10월에 치러진 지방선거에서 국가적 정체성을 주장한 민진당이 압승을 거두었다. 선거 결과는 국민당이 6대 직할시 시장 선거에서 한 곳만 승리했으며, 기타 현,시선거에서는 16개 지역 중에서 5개에서만 승리하였다. 가장 상징적인 타이베이 시장 선거에서 당선된 민진당의 지원을 받았던 무소속의 커원저(柯文哲)는 국민당이 주도하는 양안경제 교역의 빠른 속도에 반대하고, 대만의 주체성을 강조하는 선거공약으로 승리하였다. 이는 대만 선거에서 국가적 정체성의 문제가 다시 되살아 난 것을 의미한다.

6 陳陸輝, 耿曙, 王德育, “兩岸關係與2008年台灣總統大選: 認同, 利益, 威脅與選民投票取向,” 『選舉研究』 第十六卷制二期 (2009), pp. 1-22.

7 吳親恩, 林奕孜, “兩岸經貿開放, 認同與投票選擇: 2008年與2012年總統選舉的分析,” 『選舉研究』 第二十卷制二期 (2013), pp. 1-36.

8 지은주, “정체성과 경제적 이익의 동학: 2008년 대만 총통선거에서 유권자의 선택,” 『한국정치학 회보』 제46집 (1호) (2012), pp. 359-382.

9 Nathan Batto, “Continuity in the 2012 Presidential and Legislative Elections,” in Jean-Pierre Cabestan and Jacques deLisle (eds.), *Political Changes in Taiwan under Ma Ying-jeou* (New York: Routledge, 2014), pp. 618-1131.

그렇다면 경제이슈는 2008년과 2012년 집권정당의 교체와 의회의 다수당의 변화시켰음에도 불구하고 왜 정당재편성을 이끄는 데에는 실패하였는가? 본 연구는 이 질문에 답을 구하기 위해 경제이슈의 정당재편성을 위한 이슈로서의 조건에 주목하여 그 원인을 분석하고자 한다. 선행 연구들이 유권자의 분석에 치중하여 대안 재편성의 한계를 지적하였다면, 본 연구는 이러한 유권자의 재편성에 이르지 못한 정치엘리트의 실패한 이슈동원에 주목한다.

이를 위한 논문의 전개는 다음과 같다. 2장은 문헌연구와 이론적 틀을 제시한다. 먼저 정당재편성 이론을 검토하고, 선거이슈가 정당재편성을 이끌기 위해서는 어떠한 조건을 충족해야 하는가를 검토한다. 3장에서는 정당재편성 시기를 전후한 대안의 정당체제의 변화를 설명하고, 선거 경쟁에서 경제이슈가 중요해지는 구조적 조건을 검토한다. 그리고 이어서 2008년과 2012년 선거에서 경제이슈의 스펙트럼상에 각 정당의 위치가 어떠한지를 분석한다. 4장은 경제이슈의 정당재편성 이슈로서의 한계를 제시한다. 마지막 장에서는 이제까지의 논의를 정리하고 연구의 함의를 제시한다.

## II. 이론적 접근: 정당재편성 이론과 정당경쟁이슈

정당재편성이란 무엇인가? 키(Key)가 미국 정당정치 변화를 정당재편성이라는 용어로 설명한 이후 정당재편성에 대한 다양한 연구가 발전하였다. 그 개념과 관련하여서도 학자마다 중요시 여기는 부분에 차이가 있는데 키(Key)와 선퀴스트(Sundquist)는 정당재편성을 기존의 정당노선 위에 과거와는 새로운 이슈균열을 형성하는 것<sup>10</sup>이라고 하였고, 스톱스(Stokes)와 폼퍼(Pomper)는 유권자들의 유동

10 V. O. Key Jr., "Secular Realignment and the Party System," *Journal of Politics* 21-2 (1959), pp. 198-210; James L. Sundquist, *Dynamic of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States* (Washington D.C.: Brookings Institution, 1983).

성의 증가로 인해 다수당이 바뀌는 현상이라고 하였다.<sup>11</sup> 한편 달톤(Dalton et al.) 등은 정당재편성을 기존 정당체제의 지지기반에 거대한 변화가 발생하면서 대중의 지지양식이 변화하는 현상<sup>12</sup>이라고 하였다. 이들의 정의를 정리해 보면 학자들은 정당재편성을 크게 두 개의 입장에서 보고 있다. 하나는 기존의 정당 균열이 새로운 균열로 대체되는 것을 강조하고 있는 반면, 다른 하나는 유권자의 선호가 변화하면서 지지정당이 교체되는 것을 말한다. 결과는 유권자의 투표행태의 변화로 이어져 다수정당 혹은 집권당이 교체된다.

정당재편성은 유권자의 변화에서 출발한다. 유권자의 지지정당에 대한 충성심이 변화하게 되면서 정당의 재편성이 시작되는 것이다. 이러한 유권자를 변화시키는 원인은 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 유권자의 세대교체가 이루어지면서 유권자의 선호가 장기에 걸쳐 스스로 변화하는 것이다. 잉글하트(Inglehart)는 서구에서 유권자의 세대교체는 새로운 정당 균열구조를 형성한다는 것을 발견했다.<sup>13</sup> 특히 경제적으로 풍요로운 시기에 성장한 유권자는 경제적 이익보다는 삶의 질을 추구하게 되고, 정당 경쟁 역시 이를 반영하게 된다. 둘째, 급격한 사회적 변동이 새로운 정당 균열을 형성하기도 한다. 특히 전쟁, 혁명, 민주화와 같은 사회의 거대한 변화는 유권자들의 선호와 의식을 단기간에 바꾸곤 한다.<sup>14</sup> 대만의 1990년대 민주화는 정치 지형을 짧은 시간에 민주대 반민주의 균열로 바꾼 바 있다. 마지막으로 정당재편성은 정치엘리트의 정치적 동원에 의해서 이루어지기도 한다. 사회적 갈등은 다양한

11 Donald E. Stokes and Gudmund Iversen, "On the Existence of Force Restoring Party Competition," in Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes (eds.), *Elections and the Political Order* (New York: Wiley, 1966); Gerald M. Pomper, *Elections in America: Control and Influence in Democratic Politics* (New York: Dodd, Mead, 1968).

12 Russell J. Dalton, Scott C. Flanagan, and Paul Allen Beck (eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984).

13 Ronald Inglehart, *The Silent Revolution* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1977); Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990).

14 Martin S. Lipset and Alfred Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (New York: Free Press, 1967).

시민운동이나 사회적 저항으로 표현되기도 하지만 이것이 모두 정당재편성으로 이어지지 않는다. 즉 정치인이 적극적으로 사회적 갈등을 정당경쟁에 끌어들이기 때 정당재편성으로 이어진다는 것이다. 1960년대 미국 정당정치의 중요한 균열을 형성한 인종갈등은 1940년대부터 사회의 핵심적인 갈등으로 떠올랐지만 정당 경쟁이슈로 발전하지 못했다. 이후 민주당이 이를 선거에서 쟁점화시킨 1960년대에 이르러서야 정당체제에 반영될 수 있었다.<sup>15</sup>

유권자가 변화된 선호에 따라 투표를 하여 정당재편성을 이끌기도 하지만 잠재되어 있는 사회적 갈등을 정당체제에 반영하는 것은 정치엘리트의 역할이다. 사르토리(Sartori)는 사회적 균열을 정당경쟁의 장으로 끌어들이는 것은 정당의 역할이라 하였고,<sup>16</sup> 샤프트슈나이더(Schattschneider)는 사회적 균열은 정치엘리트에 의해 선택적으로 동원되고 조직된다고 하였다.<sup>17</sup> 이 과정에서 정치 엘리트는 자신에게 유리한 이슈를 발굴하고 동원하여 자당에 대한 지지도를 높이고자 한다. 정치 엘리트는 자신에게 불리한 이슈를 유리한 이슈로 대체하고자 한다. 이러한 경쟁이슈의 변화를 칼마인스와 스티imson(Carmines and Stimson)은 ‘이슈의 진화’(issue evolution)로 표현하였다. 정당재편성을 이끄는 이슈는 생성하고 발전하며 그 성장과 쇠퇴의 주기(cycle)를 갖는데, 중요한 점은 이 이슈가 스스로 진화해서 나온 정치적 환경을 바꾸는 힘을 가진다는 것이다.<sup>18</sup> 즉 새로운 이슈는 정당 재편성을 이끈다. 그러나 정치 엘리트가 동원한다고 해서 모든 이슈가 다 정당 재편성을 가져오는 것은 아니다. 여기에는 다음과 같은 조건이 필요하다.

15 Edward G. Carmines and James A. Stimson, *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics* (Princeton, J.J.: Princeton University Press, 1989), p. 11.

16 Giovanni Sartori, “The Sociology of Parties: A Critical Review,” in Peter Mair (eds.), *The West European Party System* (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 150–182.

17 Elmer E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Cengage Learning (1975).

18 Edward G. Carmines and James A. Stimson, *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics* (Princeton, J.J.: Princeton University Press, 1989), p. 11.

첫째, 이슈 자체의 특징이다. 칼마인스와 스티븐스에 의하면 선거에 쟁점으로 제시된다고 해서 모든 이슈가 다 정당재편성을 가져오지는 않는다. 칼마인스와 스티븐스는 정당재편성을 가져오는 이슈는 유권자의 반응을 불러오고, 상징적(symbolic)이어야 한다. 정당이 중요한 이슈라고 제시해도 유권자가 이에 대해 반응하지 않으면 투표로 이어질 수 없다. 또한 지나치게 구체적인 이슈는 다수의 지지를 받기 어렵다. 또한 이슈는 단기간에 출현한 것이 아닌 오래전부터 존재해오던 즉 잠재되어 있던 이슈여야 한다.<sup>19</sup> 미국의 인종갈등이 정당경쟁에 반영되기까지 약 15년이라는 시간이 필요했다. 이 외에도 정당재편성을 위한 이슈에 대해 칼마인스와 스티븐스는 복잡한 이슈(hard issues)는 지나치게 어려워서 유권자의 호응을 이끌지 못하기 때문에, 단순한 이슈(easy issues)여야 한다고 하였다.<sup>20</sup>

둘째, 정당 재편성을 가져오는 이슈에 대한 정당의 입장과 태도 또한 중요하다. 무엇보다도 정당과 후보자는 이슈에 대해 명확한 입장을 보여야 한다. 그리고 그 이슈에 대한 정당간 경쟁이 양극화되어야 한다. 번햄(Burnham)은 수렴하는 이슈(valence issue)는 정당체제에 단기적인 영향을 미칠 수는 있으나 정당의 재편성으로 이어질 수 없다고 지적하였다. 즉 정당경쟁에서 양극화(polarization)를 이끌 수 있는 이슈만이 정당 재편성을 가지고 온다.<sup>21</sup> 따라서 이슈는 정치엘리트에 의해 어떻게 동원되는가도 중요하다. 선퀴스트(Sundquist)는 정당재편성 과정에서 이슈를 양극적인 방향으로 동원하는 데에 있어서 정당의 역량이 중요함을 강조하고 있다.<sup>22</sup>

마지막으로, 정당 재편성을 위해 가장 중요한 것은 새로운 이슈가 기존의 이슈와 동일하거나 유사한 균열선을 형성해서는 안 된다.<sup>23</sup> 사니와 사르토리(Sani and

19 Edward G. Carmines and James A. Stimson, "The Dynamic of Issue Evolution: The United States," in Russell Dalton, Paul Beck, and Scott Flanagan (eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Societies* (Princeton: Princeton University Press, 1984), p. 144.

20 Carmines and Stimson (1989), pp. 11-12.

21 Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics* (New York: W.W. Norton, 1970)

22 James L. Sundquist, *Dynamic of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States* (Washington D.C.: Brookings Institution, 1983).

Sartori)에 의하면 새로운 이슈에 대한 유권자들의 균열이 기존 균열을 가로지를 때 정당 재편성이 초래되고, 기존 균열과 중첩될 때에는 정당재편성이 발생하지 않는다.<sup>24</sup> 새로운 이슈가 새로운 차원의 균열선을 형성할 때 유권자들의 지지를 이동시킬 수 있고, 지지의 이동이 다수정당을 교체하기 때문이다.

대만의 경제이슈는 이 조건을 충족시키는가? 충족시키지 못한다면 이는 어떠한 이유 때문에 그러한가? 펠(Fell)은 2008년 이후 대만에서 현저한 이슈는 여전히 국가적 정체성이며, 심지어 부패가 경제이슈보다 중요했다고 보았다.<sup>25</sup> 그러나 단순히 국가적 정체성이 경제이슈보다 현저성(saliency)에서 앞섰다고 단정 짓기 이전에 선거운동 과정에서 정당이 적극적으로 제시했던 경제이슈가 왜 정당재편성을 이끄는 데 실패했는지를 검토하는 것이 우선적인 일이 되어야 한다. 정당 재편성을 이끌기 위한 이슈가 갖추어야 하는 조건에서 대만의 경제이슈는 어떠한 문제점이 있는지를 검토해 보는 것이 필요하다.

이를 위해 본 연구는 문헌연구를 기반으로 하고 정당 관계자의 심층 인터뷰를 활용하여 선거에서 제시되는 경제이슈가 서구의 정당 재편성을 이끈 경제이슈와는 어떠한 차이점이 있는지를 제시한다. 문헌연구를 통해서도 각 정당이 선거운동 과정에서 경제이슈의 스펙트럼 상의 이슈위치(issue positioning)를 알 수 있으며, 인터뷰를 통해서도 선거운동 과정에서의 주장을 넘어 경제이슈에 대한 정당의 실질적인 입장을 알 수 있다. 심층 인터뷰는 두 차례에 걸쳐 진행되었는데 첫 번째는 2011년 11월에, 그리고 두 번째는 2013년 4월에 정당의 추천을 받은 국민당과 민진당의 정당 실무 관계자를 대상으로 하여 진행되었다. 이 시기에 주요 이슈에 대한 정당의 입장은 경제이슈가 중요해지던 시기에 선거에서 각 정당이 주장하는 경제이슈의 특징과 정당의 이슈 포지션(issue position)을 이해하도록 해준다. 2011년 질문은 개

<sup>23</sup> Carmines and Stimson (1989), p. 11.

<sup>24</sup> Giacomo Sani and Giovanni Sartori, "Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies," in Hans Daalder and Peter Mair (eds.), *Western European Party Systems: Continuity and Change* (Beverly Hills: Sage, 1983), pp. 307-340.

<sup>25</sup> Dafydd Fell, "Taiwan's Party System in the Ma Ying-jeou Era," in Cabestan and deLisle (eds.), (2014), pp. 1140-1697.

방향으로서 “국민당(민진당)이 가장 중요하게 여기는 이슈는 무엇이며 이에 대한 국민당(민진당)의 입장은 무엇인가?”이다. 2013년에는 질문을 보다 구체화하였다. 이는 (1) “2008년 국민당 집권 이후 국민당(민진당)이 가장 중요하게 여기는 이슈는 무엇인가?” (2) “향후 귀 국민당(민진당)이 중요하게 다루어야 할 이슈는 무엇이라고 생각하는가?” (3) “중국과의 통일에 대한 2008년 이후 국민당(민진당)의 입장은 어떠한가?” (4) “중국과의 교역에 대한 국민당(민진당)의 정당 입장은 어떠한가?”로 구성되어 있다.

### Ⅲ. 경쟁이슈의 변화와 경제이슈의 동원

#### 1. 정당체제의 변화와 경제이슈의 부상

이 장에서는 2008년 전후의 대만 정당체제와 경쟁 이슈의 변화를 검토한다. 대만은 2008년을 전환점으로 하여 그 이전은 다당제, 그 이후는 양당제라고 할 수 있다. 다당제하의 대만에서는 국민당과 민진당이 주류정당으로 의석의 대부분을 차지했고, 소수정당으로는 중국신당(中國新黨, 이하 신당), 친민당(親民黨), 대만단결연맹(臺灣團結聯盟, 이하 대연)이 활동하였다. <표 1>에 의하면 2004년 입법원 선거에서 국민당과 민진당이 각각 32.7%와 36.1%의 득표율로 79석과 89석을 차지하였고, 친민당과 대연이 13.8%와 7.9%를 득표하여 각각 32개의 의석과 12개의 의석을 차지하였다.

그러나 2008년 선거 이후 정당체제는 국민당과 민진당의 중심이 되는 양당제로 볼 수 있다.<sup>26</sup> <표 1>에 의하면 2008년 선거에서 국민당이 71.7%로 가장 높은 득표

26 2008년 대만의 정당체제가 다당제에서 양당제로의 전환한 데에는 2005년에 있었던 선거제도개혁이 중요한 기여를 하였다. 대만의 입법위원 선출을 위한 기존의 단기비이양식 중선거구제(single-non-transferable-vote and multi-member district system)는 극심한 경쟁을 조장하여 정치적 부패를 야기한다는 이유로 많은 비판을 받아왔다. 2005년 대만은 선거제도를 소선거구 단순다

율을 기록하였고, 민진당은 23.9%를 얻었다. 반면 나머지 소수정당은 1% 미만의 득표에 그쳤다. 2012년 선거에서도 양당제는 지속되었다. 국민당은 56.6%의 득표율로 113석 중 64석을 차지하였고, 민진당은 2008년보다 증가한 35.4%를 얻음으로써 의석을 40석으로 확대하였다. 소수정당인 친민당과 대연이 각각 3개 의석을 획득하였으나 2008년 이전의 의석을 회복하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

〈표 1〉 주요선거에서 후보와 정당의 득표율과 의석수

	총통 선거			입법원 선거		
	2004 (제11대)	2008 (제12대)	2012 (제12대)	2004 (제6대)	2008 (제7대)	2012 (제8대)
국민당	롄잔 49.9	마잉지우 58.4	마잉지우 51.6	79(32.7)	81(71.7)	64(56.6)
민진당	천쉐이벤 50.1	세창팅 41.6	차이양원 45.6	89(36.1)	27(23.9)	40(35.4)
신당				1(0.13)	0	0
친민당			송추위 2.8	34(13.8)	1(0.9)	3(2.7)
대연				12(7.9)	0	3(2.7)
기타				10(9.3)	1(0.9)	3(2.7)

출처: 중앙선거위원회, Republic of China, <http://db.cec.gov.tw> (검색일: 2014. 7. 27)

그렇다면 선거에서 정당의 경쟁 이슈는 어떻게 변화했는가? 민주적 전환 직후인 1990년대 초반 대만에서는 국가적 정체성, 노동, 환경, 여성 등 다양한 사회적 이슈가 경쟁적으로 출현하였다. 그러나 국가적 정체성 외에 다른 이슈는 유권자의 큰 관심을 끌지 못했다.<sup>27</sup> 1991년 당 강령에 대만독립조항(臺灣獨立條項)을 추가한 민진

수결제로 바꾸었다. 뒤베르제의 법칙(Duverger's law)에 따르면 소선거구 단순다수제는 양당제를 이끄는 데 대만의 사례도 이 법칙을 따른다. 2005년 대만의 선거제도의 개혁과 정당체제와 관련해서는 다음 논문을 참조할 것: John Fuh-sheng Hsieh, "The Origins and Consequences of Electoral Reforms in Taiwan," *Issues & Studies* 452 (2009), pp. 1-22; Jih-wen Lin, "The Politics of Reform in Japan and Taiwan," *Journal of Democracy* 17-2 (2006), pp. 118-131.

27 游盈隆, 『民意與臺灣政治變遷: 1990年代臺灣民意與選舉政治的解釋』(臺北: 月旦, 1996); Tse-min Lin, Chu Yun-han and Melvin J. Hinich, "Conflict, Displacement and Regime Transition in Taiwan: a Spatial Analysis," *World Politics* 48-4 (1996).

당은 대만독립의 문제를 적극적으로 제기하였고, 그 이후 정당간의 경쟁은 민진당의 대만독립 주장과 국민당의 반대의 입장(통일 혹은 현상유지)으로 바뀌었다.<sup>28</sup> 소수정당은 국민당과 민진당을 중심으로 하여 이데올로기적으로 유사한 정당과 협조하며 경쟁하였다. 신당은 국민당에서 탈당한 인사들이 구성한 정당으로서 국민당보다 중국과의 통일을 더욱 강조하였으며, 친민당 역시 국민당에서 탈당한 인사들이 구성한 정당으로 이데올로기나 이슈 포지션은 국민당과 거의 동일하다. 이 두 정당은 주요 선거에서 국민당과 협력하였고 이들의 협력을 범남진영(泛藍陣營)이라고 부른다. 한편 대연은 국민당의 전총통인 리덩휘(李登輝)가 탈당하여 창당한 정당이지만 반(反)중국과 대만독립을 주장하여 민진당과 협력하는 범녹진영(泛綠陣營)을 형성하였다. 두 진영의 경쟁은 국민당과 민진당, 즉 두 정당경쟁의 확대라고 볼 수 있으며 핵심 경쟁 이슈는 통일과 독립으로 표현되는 국가적 정체성이었다.<sup>29</sup>

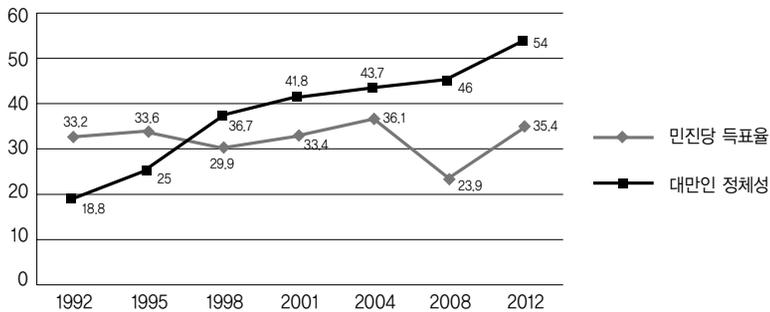
〈그림 1〉에 의하면 1992년 12월 18.8%의 대만인 정체성은 2004년 12월 43.7%, 2012년에는 54%로 증가하였다. 1998년과 2001년, 그리고 2004년의 민진당 득표율이 상승하고 있는 것을 볼 수 있는데 이 시기에 대만인 정체성 역시 36.7%, 41.8%, 그리고 43.7%로 상승하고 있다. 또한 2000년과 2004년의 총통선거에서 민진당 후보인 천쉐이벤이 승리하였다. 따라서 많은 연구가 국가적 정체성을 2000년 선거 이후 민진당 선거 승리의 핵심 요인으로 보았다. 그러나 〈그림 1〉에 의하면 2004년 이후 대만인 정체성과 민진당의 득표율의 관계는 이전과 다른 양상을 보인다. 대만인 정체성이 이전보다 가파르게 상승하는 반면 민진당의 득표율은 2008년에 23.9%로 역대 선거에서 최하위를 기록하였고, 2012년 선거에서는 35.4%를 회복하였으나 대만인 정체성의 상승폭에는 조응하지 못했다. 이러한 추세는 2004년 이후에는 대만인 정체성의 상승이 민진당의 정당득표율의 변화와 상관성이 없다는

28 Tun-jen Cheng and Yung-ming Hsu, "Issue Structure, the DPP's Factionalism, and Party Realignment," in Tien Hung-mao (ed.), *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1996), pp. 137-173; Rigger (2001); Yu-shan Wu, "Taiwanes Nationalism and Its Implications: Testing the Worst-Case Scenario," *Asian Survey* 44-4 (2004), pp. 614-625.

29 陳文俊 (2003), p. 42.

것을 말해준다. 1998년 선거부터 2004년 선거까지 대만인 정체성의 증가가 민진당의 동원과정에서 중요한 역할을 했다면, 이후 대만인 정체성의 증가는 선거의 결정 요인으로서 의미를 상실해가고 있는 것으로 보인다.

〈그림 1〉 대만인 정체성과 민진당 득표율 (1992-2012) (%)



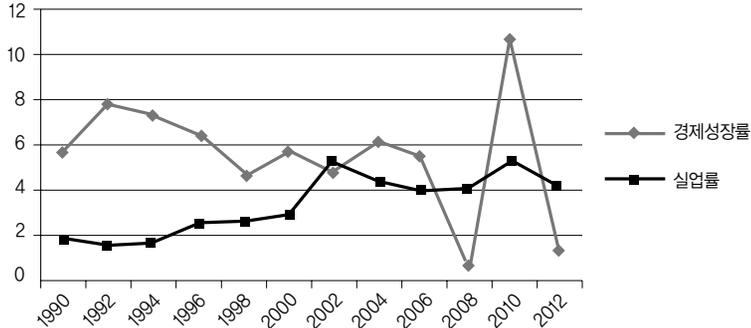
출처: TVBS民意調查中心(2013) 總統大選與統獨國族認同民調, 表10. 臺灣民眾國族認同趨勢表 참조.

이러한 가운데 대만 정당경쟁에서 경제이슈가 중요한 이슈로 등장하기 시작했다. 대만의 경제 성장률은 이미 1992년 이후 2010년<sup>30</sup>의 한해를 제외하고 하락의 추세에 있었다. 특히 1990년대 말의 동아시아의 외환위기와 2008년의 세계경제의 침체는 대만의 경제에 영향을 미쳐 2001년과 2009년에는 각각 -1.2와 -1.8라는 전례 없던 마이너스 성장을 기록하였다.<sup>31</sup> 또한 실업이 증가하면서 1990년대 2%미만이었던 실업률은 2002년과 2010년에는 5%를 넘어섰다. 이러한 경제성장률과 실업의 증가는 1990년대 중반이후의 현상이었다. 그러나 2004년 선거까지도 두 정당의 경쟁에서 경제이슈는 중요하지 않았다. 정당이 경제이슈를 선거에 전면으로 내세우기 시작한 것은 2008년 총통선거운동부터였다.

30 2010년의 성장률은 ECFA체결의 즉각적인 경제적 효과이므로 장기적인 추세로 보기 어렵다.

31 〈그림 2〉는 1990년부터 2년 간격으로 경제성장률과 실업률의 추이를 보여주고 있다. 따라서 2001년과 2009년의 자료는 표시되어 있지 않다.

〈그림 2〉 대만 주요 경제지표(2004-2012)



출처: Executive Yuan, R.O.C.(Taiwan), Council for Economic Planning and Development, Taiwan Statistical Data Book (2013)

## 2. 2008년과 2012년 선거에서 경제 이슈의 동원

### 1) 2008년 선거이슈: 경제성장 vs. 국가적 정체성

2008년 1월과 3월에는 각각 입법원선거와 총통선거가 있었다. 입법원선거를 앞두고 민진당은 이전 선거와 마찬가지로 대만독립과 국가적 정체성 문제를 핵심적인 이슈로 제시했다. 천쉐이벤 집권 2기 이후 시작된 ‘정명운동’(正名運動)은 선거를 앞두고 더욱 가속화되었다. 대만내의 기관이나 건물의 중국식 명칭을 대만의 정체성이 나타나도록 바꾸는 이러한 운동을 통해 민진당 정부는 2005년 ‘총통부’를 ‘중화민국대만총통부’로, 2006년에는 ‘중정(中正)국제공항’을 ‘타오위엔(桃園)국제공항’으로, 2007년에는 ‘중정기념관’을 ‘대만민주기념관’으로 바꾸었다.<sup>32</sup> 이러한 움직임은 더욱 가속화되어 선거를 앞두고 민진당은 2007년 8월 대만을 ‘정상국가화’하기 위한 개헌을 주장했고, 이는 선거가 가까워지면서 대만 명의로 유엔에 가입하자는 ‘대만명의 유엔가입’(入聯)의 주장으로 변화하였다.

선거운동과정에서 국민당은 천쉐이벤의 경제정책을 비판하고 중국과의 관계개선

<sup>32</sup> 박병석 (2010); 지은주 (2012b), p. 368.

을 통한 경제성장 방안을 제시하였다. 그러나 민진당이 국가적 정체성 이슈를 적극적으로 동원하자 국민당 역시 대만인 정체성을 강조하였다. 마잉지우(馬英九) 후보는 선거를 앞둔 2007년 10월 자신이 홍콩 출신이라는 약점을 극복하기 위해 자신의 조부와 부친의 유해가 대만에 있음을 강조하였고, 중화민국 정부가 대만에서 58년을 지속한데 반해 중국에서는 단지 38년밖에 존속하지 못했다는 점을 지적하면서 자신 또한 대만에 더욱 오랜 기간 동안 거주하였기 때문에 대만인 정체성을 가지고 있다고 강조했다. 또한 민진당의 '대만명의 유엔가입' 안에 대항하여 국민당은 중화민국의 명의로 다시 유엔에 복귀하자는 '중화민국 유엔복귀'(返聯)안을 제시하였다.

2008년 1월 입법원 선거는 민진당의 완전한 패배였다. 국민당이 지역구 61석, 전국구 20석을 합하여 총 81석을 차지한 반면, 민진당은 지역구 13석, 전국구 14석으로 총 27석 밖에 차지하지 못했다.<sup>33</sup> 이러한 패배에 대한 원인 분석과정에서 언론과 학계는 대만 경제의 어려움을 지적하였다. 시정평(施正鋒) 단장대(淡江大) 교수는 대만의 경제문제가 심각해짐에 따라 민진당의 지지 세력이 이탈했다고 진단하였고, 우루이귀(吳瑞國) 푸런대(輔仁大)교수는 유권자들이 생활의 질과 경제실적을 대만인 정체성보다 중요하다고 여기기 시작했다고 진단하였다. 즉 민진당은 국가적 정체성을 주요 선거이슈로 동원했으나 유권자들은 경제이슈를 더욱 중요시했다는 분석이었다.<sup>34</sup>

이어진 2008년 총통선거에서 국민당 후보인 마잉지우는 입법원 선거결과에 힘을 입어 경제문제에 더욱 집중하였다. 그는 천쉐이벤 집권 8년 동안 대만경제가 고실업과 저성장으로 경제적 침체기였다고 비판하고, 각종 규제를 완화하고 중국과 교역을 확대함으로써 경제회생을 모색하겠다고 하였다.<sup>35</sup> 그는 중국과 포괄적인 경제

33 더욱이 민진당이 중요한 선거쟁점으로 제시했던 국민투표안은 '정상국가안'을 포함시키지 못했으며, 부당정당재산안과 반부패안의 경우는 각각 투표율 26.3%와 26.1%로 투표율 과반에 미치지 못하여 부결되고 말았다.

34 2008년 선거에서는 민진당의 뇌물수수, 부패혐의 등과 같은 부패의 문제가 핵심 쟁점이 되기도 하였다. 입법원 선거를 앞두고 총통부인과 2명의 총통 측근, 3명의 장관과 4명의 차관이 부패혐의로 기소되거나 조사를 받았다. 이러한 문제는 일부 유권자들의 민진당 지지 철회로 이어졌다.

협력협정을 체결하여 양안관계를 정상화하겠다고 하였다. 이는 부총통 후보인 샤오완창(蕭萬長)의 아이디어였는데 이는 양안이 대등한 협상을 통해서 시장을 확대하는 방안으로 대중국 수출과 투자를 확대하고, 대만 농산물 수출의 활로를 찾는다는 것이다. 마잉지우는 이를 통하여 경제성장 6%, 국민소득 3만 달러, 실업률 3%를 달성하겠다는 '633계획'을 제시했다. 이에 대하여 민진당의 세창팅 후보는 경제문제에 있어서는 국민당의 주장을 공격하는 한편 국가적 정체성을 재차 강조하였다. 국민당이 주장하는 중국과의 포괄적 경제협력협정은 '하나의 중국시장' (一中市場)을 의미하며, 이는 궁극적으로 대만경제를 중국으로 종속화시키고, 중국에서 수입되는 농산물은 대만의 농촌을 피폐화하고, 대만인들은 결국 구직을 위해 중국으로 가야할 것이라고 비판하였다. 또한 중국이 제공하는 선의에 기반을 둔 교역은 한계를 지닐 수밖에 없다고 공격했다. 또한 국가적 정체성과 관련하여 마잉지우의 영주권 문제를 공격하였다. 세창팅은 마잉지우 후보와 그 가족들이 모두 미국의 영주권을 보유하고 있다고 주장하고 이에 대한 명확한 입장을 표명하라고 하였다.<sup>36</sup>

국민당이 경제이슈를 강조하고, 민진당이 여전히 국가적 정체성 이슈를 강조하는 가운데 선거운동은 이후 ECFA로 구체화 될 양안공동시장의 논의를 중심으로 전개되었다. 마잉지우 후보가 양안공동시장은 세계화의 맥락에서 불가피한 선택임을 강조한 반면, 세창팅은 이에 보다 신중해져야할 뿐만 아니라 주체성을 가지고 중산층을 육성해야하며, 중국으로의 투자가 대만으로 회귀하도록 해야 한다고 주장했다. 2008년 총통선거의 결과는 국민당의 승리였다. 마잉지우는 전체 58.5%의 득표율로 41.6%를 차지한 세창팅을 이겼다. 또한 각 정당이 발의한 '대만명의 유엔가입'안과 '중화민국 유엔복귀'안의 주민투표는 투표율이 과반에 미치지 못하여 부결되었다.

즉, 2008년 입법원 선거는 물론이고, 이어진 총통선거에서 국민당이 모두 승리하였다. 1월에 실시된 입법원 선거운동 기간에는 경제이슈보다 국가적 정체성의 이슈

35 문홍호, "2012 대만 대선과 마잉주정부의 대내외정책 전망," 『국방연구』 제55권 (1)호 (2012), pp. 148.

36 지은주 (2012b), pp. 370-371.

가 정당경쟁에서 중심을 차지하였으나 입법원 선거의 결정요인이 경제이슈라고 분석된 후에 실시된 총통선거 운동기간에는 양안공동시장의 확대라는 경제이슈가 쟁점이 되었다. 동시에 치러진 총통선거에서 국민당의 마잉지우는 51.6%를 득표하였고, 민진당의 차이잉원은 45.6%를 득표하였다. 입법원 선거에서 국민당은 56.6%를, 민진당은 35.4%를 얻었다.

## 2) 2012년 선거이슈: 중국과 교역확대 vs. 중국과 교역제한

2008년 집권 이후 마잉지우 총통은 선거운동기간에 제시했던 중국과의 교역 확대를 실시했다. 집권 국민당은 양안 직항기 개설, 중국인의 대만 관광과 투자 확대, 인민폐의 대만내 환전 허용, 중국 교육기관의 학력인정과 중국인 유학생 유치 등 활발한 중국과의 교역을 추진하였다. 이어서 대선기간동안 제시했던 양안공동시장 논의를 구체화하여, 2010년에 중국과 자유무역협정에 준하는 ECFA를 체결했다. 국민당은 ECFA를 체결하면서 양안관련 정책을 현실적으로 정비했으며, 양안업무를 처리하는 기구인 중국의 '해협회(海峽會)'와 대만의 '해기회(海基會)'의 협상기능을 되살려 양안교류의 제도화와 법제화를 추진했다.<sup>37</sup> ECFA의 효과는 즉각적이었다. 2010년 대만은 10.7%의 성장을 기록하였고(<그림 2>참조), 2011년에는 국민소득 2만 달러를 달성했다.

2012년 선거는 이러한 경제성과에 대한 평가와 향후 ECFA의 확대에 대한 입장의 차이가 쟁점이 되었다. 2012년 1월 14일 대만에서는 대선과 총선이 동시에 실시되었다. 총통선거에서 국민당은 마잉지우 후보가 재선에 도전하는 가운데 민진당은 차이잉원(蔡英文) 후보가 출마하였다. 선거운동 기간 동안 국민당은 2008년 집권 이후 중국과의 교역을 통해 이룩한 경제적 성과를 강조하고, 이를 지속하여 향후 '황금의 10년'(黃金十年)을 가져올 것을 약속했다. 그리고 이를 위해 지속적인 개방과 규제완화정책을 실시할 것을 선언하였다. 마잉지우는 ECFA가 단순한 경제협력

<sup>37</sup> 문홍호 (2012), p. 140.

을 위한 조치가 아니라 중국과의 상호신뢰에 바탕을 둔 일종의 신뢰구축조치임을 강조하면서 양안관계의 안정화가 대만의 정치, 경제, 안보에 절대적으로 유리하다고 강조했다.<sup>38</sup>

2012년 선거에서 민진당 역시 경제이슈를 강조했다. 그러나 지나치게 중국에 의존적인 국민당의 정책을 비판하면서, 중국과의 교역이 초래하는 부정적인 효과를 강조했다. 실제로 국민당이 추진하고 있는 ECFA는 성장률에 있어서 일시적인 효과만 있었다. 2010년의 높은 성장률은 이듬해 2011년에는 4%로 하락하였고, 중국과의 교역이 중심이 된 성장정책은 수혜집단과 더불어 피해집단도 발생시켰다. 이로 인해 민진당은 ‘공평정의’(公平正義)를 제시하고 소득증가, 빈부격차해소, 실업해소 등의 문제를 제시했다. 민진당은 중국에 대한 경제의존이 대만의 정체성을 훼손함은 물론이고, 부의 불평등 또한 초래할 것이라고 지적하였다. 따라서 민진당은 사회적 갈등을 유발하는 ECFA에 의존하기보다 미국이 주도하는 환태평양경제동반자협정(TPP)에 적극 참여해야 한다고 주장하였다.<sup>39</sup>

선거 캠페인 기간 동안 국민당과 민진당은 ‘92공식’(九二共識)을 중심으로 하여 대립하였다.<sup>40</sup> ‘92공식’은 궁극적으로 중국과 통일을 지향하는 국민당과 이에 대해 반대하는 민진당의 대립이었다. 그러나 2012년 선거에서 ‘92공식’ 논쟁의 쟁점은 대만의 주체성과 자주성과 관련된 문제라기보다 중국과의 교역을 확대할 것인가 혹은 규제할 것인가의 문제였다. 즉 중국과 교역의 확대를 주장하는 경우 ‘92공식’을 인정하여, 안정된 중국과의 관계 속에서 경제교역과 확대를 지속해야한다고 주장했다. 국민당은 ‘92공식’을 인정하여 양안간의 정치적 관계에 대한 소모적 논쟁을 지양하고자 했다. 반면 민진당은 국민당이 독단적으로 공산당과 합의한 ‘92공식’은

38 문흥호 (2012), p. 142; 지은주 (2012a), pp. 194-196.

39 지은주, “2012년 대만의 대선과 총선,” 『선거연구』 제3권 (1)호 (2012a), pp. 194-196.

40 2001년 중국 공산당과 대만 국민당은 ‘하나의 중국’(一個中國)의 원칙에 합의하되 그 해석과 표현을 각자 한다는 ‘92공식’에 합의하였고, 이후 국민당은 이를 당의 기본통일방안으로 삼았다. 2012년 선거운동과정에서 이러한 ‘92공식’이 핵심적인 선거이슈로 부상하였다. 당시 ‘92공식’을 찬성하는 경우 마잉지후 후보에 대한 지지가 높았고, 이에 반대하는 경우에는 차이잉원에 대한 지지가 높았다. 이에 대해서는 다음을 참조할 것. 蒙志成 (2014).

대만의 정체성과 자주성을 훼손하며, 따라서 새로운 '대만공식' (臺灣共識)을 합의해야 한다고 주장했고, 중국과 교역 확대의 위험성을 경고했다.

'92공식' 논쟁은 대만내 기업인들의 국민당 지지 선언으로 이어졌다. 특히 선거 막바지로 접어들면서 이는 더욱 격화되었다. 2012년 1월 3일 장룽(長榮)그룹의 장룽파(長英發) 회장은 공개적으로 '92공식'을 지지하였다. 그는 과거에 적극적인 친쉐이벤의 지지자였는데, 경제적 이익을 고려하여 정치적 입장을 변화시킨 대표적인 사례였다. 그 밖에도 치메이(奇美)그룹, 위엔동(遠東)그룹, 귀찬(國產)그룹 등의 기업인들이 '92공식'을 공개적으로 지지하였다. 2012년 선거에는 대만의 민간자본의 경우 계급적인 기반으로 양안관계를 보기 시작한 것으로 진단할 수 있다.<sup>41</sup>

2012년 선거운동 기간 동안 정당경쟁은 중국과 교역의 확대를 통한 경제성장을 주장하는 국민당과 이를 제한하고자 하는 민진당간의 경쟁이 되었다. 2008년 선거가 국민당의 경제이슈와 민진당의 국가적 정체성간의 대결이라고 한다면 2012년은 경제이슈라는 스펙트럼위에 두 정당이 중국과의 교역확대와 규제라고 하는 다소 분극화된 경쟁으로 나타났다. 그리고 국민당은 경제이슈를 선거에 효과적으로 활용함으로써 집권정당이 될 수 있었다.

## IV. 정당재편성 이슈로서 경제이슈의 한계

### 1. 정당의 주요 이슈와 이에 대한 입장

그렇다면 무엇 때문에 경제이슈는 집권정당의 교체를 가져왔음에도 불구하고 대만의 정당재편성을 이끄는 데는 실패했는가? 이를 위해 먼저 2011년과 2013년 실시한 정당 실무자 인터뷰를 통해 주요 이슈에 대한 정당의 입장을 살펴본다. 여기에

41 김민환, 정현욱 (2014), pp. 12-16; 지은주 (2012a), p.195.

는 경제이슈와 더불어 국가적 정체성, 통일 혹은 독립, 그리고 양안관계에 대한 내용이 포함된다.

2011년 인터뷰에서는 주요 이슈에 대한 정당의 입장에 대해 개방된 질문을 제시했다. 질문은 “국민당이 가장 중요하게 여기는 이슈는 무엇이며 이에 대한 국민당의 입장은 무엇인가?”이다. 국민당<sup>42</sup>은 지난 2008년 선거 이후 국민당은 ‘선경후정’(先經後政)을 중시하고 있으며 실업과 경제문제에 집중하고 있다고 하였다. 양안관계와 관련하여 경제, 문화, 인적 교류가 진행되지만 이는 양안의 ‘현상유지’가 이루어지는 가운데 실현되는 것이며, ECFA는 이러한 교류 중 일부분에 해당할 뿐이라고 하였다. 마잉지우 정부는 양안관계를 통해 무엇보다도 대만의 평화를 추구하는 것이 목적이라는 것을 강조했다.

국민당이 중요시 여기는 이슈에 대해서는 환경과 민생 문제를 제시했다. 당시 대만사회에서 중요한 이슈로 제기된 것은 원전문제, 사형제도, 그리고 복지이슈였다. 원전문제와 관련하여 국민당은 “안전이 보장되지 않는 한 추진하지 않는다”는 입장이며, 전문성을 고려한 선택이 이루어져야 하지 감정적이거나 정치적인 이유로 논쟁이 되어서는 안된다고 주장했다. 민생문제와 관련하여 대만의 복지국가의 현황과 국민당의 입장을 설명하였는데 복지이슈는 본래 대만 정치에서 중요한 이슈가 아니었지만 국민당이 이를 주도하면서 복지이슈가 중요한 정치의제로 떠오르고 있는데 국민당은 유럽식 복지국가 모델을 참고하고 있으며, 민간주도보다는 정부가 주도하는 방향으로 발전을 추진하고 있다고 하였다.<sup>43</sup> 또한 중요한 점은 복지를 위해서는 중세가 필요한데 이를 얼마나 실현할 수 있는가가 문제라고 지적했다. 국민당의 경우 정치적인 판단이 개입될 수 있는 사회적인 이슈의 경우 정당이 핵심의제로 받아들이지 않는다고 하였다. 당시 미국산 소고기 수입문제 역시 대만에서 주요 이슈로 등장하였는데 국민당은 이를 사회적 이슈로 간주하고 이에 대해 특별한 입장을 취

42 인터뷰는 2011년 11월 14일 국민당사에서 국민당 산하 국가정책연구기금회(國家政策研究基金會)의 천화성(陳華昇)과 이루어졌다.

43 그러나 선거에서 복지이슈는 민주화 이후 민진당이 먼저 제시했다.

하지 않는다고 하였다.

2011년 민진당과 인터뷰 또한 개방된 질문으로 진행되었다. 질문은 “민진당이 가장 중요하게 여기는 이슈는 무엇이며 이에 대한 민진당의 입장은 무엇인가?”이다. 이에 대해 민진당<sup>44</sup>은 우선적으로 민생문제를 당의 가장 핵심적인 이슈로 제시했다. 대만에서는 사형제도가 논쟁의 핵심이었는데 이를 민생 문제의 일환으로 제시하였다. 또한 응답자 개인적으로는 과거청산의 문제, 2.28사건의 해결이 논의되고 진행되어야 한다는 것을 강조하였다. 양안관계에 대한 추가적인 질문에 대해서는 대만은 독립된 국가라는 점을 강조했다. 당내에서는 이에 대해 다른 입장이 존재하기는 하나, 당강에 독립국가조항이 명시되어 있으므로 통일된 입장을 취하는 데에는 문제가 없다고 하였다. 또한 ‘서진’(西進), 즉 중국과 양안교역을 통해 가까워지는 것에 대한 위협성을 제기하면서 중국과의 관계를 어떻게 정립해야 하는가를 설명하였다. 최근에는 반공(反共)이라는 용어가 대만내에서 사라지고, 양안교역이 진행되고 있는데 여기에서 중요시해야 하는 점은 양안간의 평등한 관계를 유지하는 것이라고 하였다. 즉 양안은 동등한 입장에서의 교역이 진행되어야 한다고 하였다. 또한 양안 교역과정에서 보다 신중해야 한다고 하였다.

인터뷰가 진행되던 시기는 2010년 5월 양안간 ECFA가 체결되고 양안교역이 활발히 이루어지던 시점이었다. 우선적으로 국민당은 양안교역의 경제적인 효과를 강조한 반면, 민진당은 민생의 문제를 제기하면서도 여전히 민주화 이후 완료되지 못한 과거청산의 문제를 제시하였다. 이어서 국민당은 민생의 문제를 강조하였고, 당시 사회적으로 쟁점이 되었던 원전건설, 사형제도, 복지이슈에 대한 입장을 강조하였다. 민진당은 양안교역에 대한 원칙적인 입장을 설명하였는데 2011년 두 정당과의 인터뷰는 국민당의 경우 대만 경제의 성장을 위한 방안에 치중하고 있는 반면, 민진당은 민생 혹은 여전히 민주화 이후의 문제들을 중시하는 것을 볼 수 있다.

2013년의 인터뷰는 네 가지 질문으로 세분화되어 있다. 먼저, 국민당과의 인터뷰

44 인터뷰는 2011년 11월 15일 민진당사에서 민진당 중앙당부 국제사무부 부주임(國際事務部 副主任)인 세화이회(謝懷慧)와 진행하였다.

설문 중 (1) “2008년 집권 이후 국민당이 가장 중요하게 여기는 이슈는 무엇인가?”라는 질문에 대해 국민당 정당 실무자는 “양안관계가 가장 중요하다”고 답했다. 그는 양안관계 중에서도 경제적인 교역 부분을 우선시한다는 것을 강조했다. 즉 중국과의 교역을 통해 대만내의 실업문제를 해결하고 사회 안정 문제를 해결할 수 있다고 설명했다. 국민당의 정당 실무자는 경제 문제가 먼저 해결된 이후 정치적인 문제로 이동해야 한다고 응답했다.<sup>45</sup>

두 번째 질문인 (2) “향후 국민당이 중요하게 다루어야 할 이슈는 무엇이라고 생각하는가?”라는 질문에 대해서는 민생이 가장 중요하며, 이를 위해서는 지속가능한 발전이 필요하다고 강조했다. 지속가능한 발전은 광범위한 의미에서 해석되는데 정권의 안정과 환경의 보존 문제 또한 포함된다고 강조했다. 집권 2기에 접어든 마잉지우 정부는 지나치게 경제를 강조하기 때문에 환경이슈를 간과하는 경향이 있는데 민중이 원하는 바를 경청하여 지속가능한 발전으로 이끌어야 한다고 강조했다.

세 번째 질문인 (3) “양안통일에 대한 2008년 이후 국민당의 입장은 어떠한가?”라는 질문에 대해서는 공식적으로는 현상유지를 지지하며, 양안간의 광범위한 평화협정이 체결되어야 한다고 응답했다. ECFA 역시 이러한 평화협정 중 하나라고 대답했다. 그러나 평화협정의 내용은 아직 명확하지 않으며, 중국과의 경제적 교류의 확산에는 대부분 찬성하는 반면, 대만의 주권문제에는 여전히 민감한 사항이라고 대답했다. 마잉지우 총통이 지향하는 양안관계는 적어도 향후 50년간 평화 체제를 유지하는 것이라고 강조했다. 네 번째 질문인 (4) “중국과의 교역에 대한 국민당의 입장은 어떠한가?”에 대해서는 중국과의 교역은 지속되어야 하고, 더 많은 교류가 있어야 한다고 대답했다.

2013년 민진당과의 인터뷰 역시 동일한 질문으로 진행되었다.<sup>46</sup> 첫 번째 질문인 (1) “2008년 국민당 집권 이후 민진당이 가장 중요하게 여기는 이슈는 무엇인가?”

45 인터뷰는 2013년 4월 23일 국민당사에서 국민당 평동현 당부지위 주임(屏東縣黨部主委 主任)인 장야평(張雅屏)과 진행하였다.

46 인터뷰는 2013년 4월 24일 민진당 국제부 부주임(國際部 副主任)인 양나이팡(楊酒芳), 그리고 정책회정부부 집행장(政策會政務副 執行長)인 주창룽(朱昌龍)과 진행하였다.

라는 질문에 대해서는 특정하게 중요한 이슈를 말하기는 어렵다고 대답했다. 당시 사회적 이슈가 되었던 핵발전소의 폐지, 국민연금 개혁, 행정원장 교체 등의 문제가 민진당이 해결해야 하는 문제라고 대답했다.

이어서, (2) “향후 민진당이 중요하게 다루어야 할 이슈는 무엇인가?”라는 질문에 대해서는 언론의 친중국적인 경향을 해결해야 한다고 지적했다. 또한, 아직 완수되지 않은 ‘2.28사건’과 ‘백색테러’ 가해자에 대한 진상규명과 같은 과거청산의 문제를 해결해야 한다고 대답했다.

세 번째 질문인 (3) “양안통일에 대한 2008년 이후 민진당의 입장은 어떠한가?”에 대해서는 그 대답은 이미 당 강령에 이미 포함되어 있다고 응답했다. 대만의 미래가 어떠한지 하는가는 민진당의 ‘대만독립조항’을 통해 당 강령 속에 이미 입장이 제시되어 있는데, 가장 중요한 것은 대만의 미래를 바꾸고자 하는 결정은 반드시 2300만 대만 주민의 동의가 우선시되어야 한다는 것이라고 강조했다. 현재 민진당은 지금보다 적극적이고 자신 있게 중국에 직면해야 한다고 설명했다. 또한 경제적인 필요에 의해서만 중국을 필요로 할 것이 아니라 평등하게 대화할 수 있는 중국이 되어야 한다고 대답했다.

마지막 질문인 (4) “중국과의 교역에 대한 민진당의 입장은 어떠한가?”에 대해서는 2012년 선거 이후 민진당 내에 중국사무부(中國事務部)가 설립되어, 중국과의 교역에 관한 민진당의 입장을 세우기 시작했다고 대답했다. 큰 틀에서 설명하자면 양안관계에서 대만은 경제적으로는 중국과 협상할 수 있으나 정치적으로는 협상하기 어려운 현실이라고 하였고, 민진당이 반공(反共)을 주장하는 것은 아니며, 중국과 호혜관계 혹은 평등한 관계를 수립해야 한다고 주장했다. 이와 관련해서 민진당 내의 공동 인식의 창출이 필요하고, 보다 투명한 중국과의 교역이 이루어져야 한다고 대답했다.

〈표 3〉은 2013년 국민당과 민진당의 인터뷰 응답 결과를 요약한 것이다. 중국과 통일을 지향해 온 국민당으로서는 중국과의 우호적인 관계를 활용하여 경제성장을 추진할 것을 주장하고 있다. 그러나 국민당 역시 중국과의 교역이 중국으로의 흡수

통일이 되어서는 안 된다는 입장이다. 따라서 양안 간에는 현상유지가 지속되어야 하며, 이는 향후 평화체제로 보장되어야 한다고 주장한다. 이러한 입장은 국민당의 기존 통일 이데올로기에서 벗어난 것처럼 보일 수 있으나 이는 '92공식'의 다른 표현이라고 보는 것이 더 정확할 것이다. 2012년 선거운동 중 마잉지우 후보는 '하나의 중국'에서 중국이란 '중화민국대만'(中華民國臺灣)을 의미하는 것이라고 설명한 바 있으며, 대만이 중심이 된 통일의 입장을 고수하고 있다.

〈표 3〉 국민당과 민진당 정당 실무자 심층인터뷰 (2013년 4월)

	국민당	민진당
“2008년 국민당 집권 이후 귀 정당이 가장 중요하게 여기는 이슈는 무엇입니까?”	양안관계 (경제교역부문)	핵발전소 폐기, 국민연금, 행정원장 교체
“향후 귀 정당이 중요하게 다루어야 할 이슈는 무엇이라고 생각하십니까?”	지속가능한 발전	친중국적 언론의 문제, 해결되지 못한 과거청산
“양안통일에 대한 2008년 이후 귀 정당의 입장은 어떠한가?”	현상유지 (향후 50년간 평화체제)	대만의 독립
“중국과의 교역에 대한 귀 정당의 입장은 어떠한가?”	지속되고 확대되어야 함	평등한 관계에서 중국과의 교역 지지

〈표 3〉에서 정리한 민진당의 응답은 여전히 국가적 정체성을 중시하고 있다. 2012년 '92공식'과 중국과 교류 확대가 선거 쟁점이었음에도 불구하고 민진당은 대만독립, 중국과의 대등한 교류, 과거청산, 환경 등의 문제를 여전히 강조하고 있다. 중국과의 교역이 평등한 관계 - 대만을 국가로 인정하는 국가대 국가의 관계 -에서 이루어져야 함을 강조함으로써 대만이 실질적인 독립국가임을 중국이 인정해야 한다는 것을 암시하고 있다. 또한 민진당은 경제이슈보다 환경, 과거청산, 국민연금개혁과 같은 문제들을 더 중요한 이슈로 제시하고 있는데 환경이외의 문제들은 상당부분 국가적 정체성과 관련된 문제이기도 하다.<sup>47</sup>

47 과거청산의 경우 대만인 정체성의 집단에서는 보다 명확한 진실규명을 요구하는 한편 중국인 정체성 집단에서는 반대의 입장이다. 또한 기존 연금제도하에서는 과거 대륙에서 국민당 정부와 함께 이주해 온 외성인(外省人)들이 여전히 수혜를 받고 있기 때문에 민진당은 이를 개혁하기를 주장한다.

## 2. 평가: 경제이슈와 중국요소

2011년과 2013년에 실시한 두 정당의 인터뷰 결과는 거의 유사하다. 국민당은 양안관계 중 경제교역을 가장 중요시했고, 민진당의 경우 당면한 정치적 현안을 더욱 중요시 했다. 이후 정당이 전념해야 할 이슈는 국민당은 민생과 지속가능한 발전이라고 응답했고, 민진당은 두 번의 인터뷰에서 모두 과거청산의 문제를 제시했다. 또한 대만 언론에 영향을 미치는 중국자본의 문제도 새롭게 제기하였다. 중국과의 관계에 대해서는 민진당이 독립을 주장하는 원칙적인 입장을 강조하였고, 국민당은 양안간의 관계의 변화보다는 평화로운 현상유지가 중요하다는 것을 강조했다. 선거에서 쟁점이 되고 있는 양안교역의 규모에 대해서는 국민당이 이를 지속적으로 확대해야 한다는 입장이라면 민진당은 양안이 평등한 관계에서 교역을 해야 함을 강조하였다.

이 인터뷰와 선거에서 정당이 제시한 동원 의제와의 차이점이 있다면 양당이 모두 선거에서는 경제이슈를 강조했지만, 인터뷰에서는 민생의 중요성을 강조하고 있다는 점이다. 경제이슈와 민생을 분리해서 설명할 수는 없지만 선거 시에 강조한 경제이슈는 중국과의 교역을 확대할 것인가 제한할 것인가의 선택 문제라면, 인터뷰 시에는 국민당이 보다 민생에 주력하는 모습을 보여주었으며, 민진당은 독립, 과거청산 등 국가적 정체성을 핵심의제로 다루고 있다는 것을 보여준다. 그렇다면 앞서 제시한 정당 재편성을 위한 이슈의 세 가지 조건을 기준으로 하였을 때 대만의 경제이슈는 어떻게 평가할 수 있는가?

먼저, 정당 재편성을 위한 이슈는 오래전부터 잠재되어 있던 이슈여야 하며 유권자의 반응을 불러일으켜야 한다. 대만 유권자들의 경제적 불만은 이미 1990년대 중반이후 누적되어 왔다. <그림 2>에 의하면 1990년대 중반부터 대만의 경제성장률은 하락하고 있으며 실업이 증가하고 있었다. 이에 따라 경제적 상황에 불안감을 느낀 대만 주민들은 국민당이 추진하는 ECFA에 대해 지지를 보내기 시작했다. “당신은 마잉지우 정부와 중국이 ECFA를 체결하는 것에 찬성하십니까?”라는 질문에 대

해 2009년 3월 찬성하는 입장이 조사 응답자의 29%였다면 체결을 앞둔 시점인 2010년 5월에는 41%로 증가하였다.<sup>48</sup> 대만 주민들은 국민당이 제시하는 중국과의 경제교역이 침체에 빠진 대만 경제에 활로를 제시해줄 것이라고 본 것이다. 또한 2012년 선거운동 과정에서 나타난 대만 기업인들의 '92공식' 지지 선언은 일부 유권자로 제한된 현상이지만 경제교역의 확대에 대한 강한 반응을 보여준다.

한편 정당 재편성을 위한 이슈는 상징적이면서도 단순해야 한다. 경제이슈가 상징적이면서도 단순한 이슈인가 하는 것은 경제이슈의 범위를 어떻게 설정하는가와 관련된다. 단순한 성장과 분배의 경쟁이라고 한다면 국민당을 경제성장을 추구하는 정당으로 그리고 2012년 민진당을 소득 분배를 주장하는 정당으로 나눌 수도 있다. 그러나 대만의 경제이슈는 중국과의 인적, 물적, 문화적 교류와 같은 광범위한 분야를 포함한다. 더욱이 이러한 경제이슈의 특징은 중국과의 관계의 설정, 즉 국가적 정체성의 문제로도 확대된다. 이러한 차원에서의 경제이슈라고 한다면 단순한 이슈라고 보기도 어렵다.

둘째, 정당이 이슈에 대해 어떠한 태도를 갖는가이다. 정당재편성을 위해서는 정당 후보자가 이슈에 대해 명확한 입장을 보여야 하고, 정당 경쟁이 양극화되어야 한다. 그렇다면 국민당과 민진당은 경제이슈에 대해 명확한 입장을 보였는가? 앞서 2008년과 2012년 선거운동 과정에서 두 정당의 경제이슈상의 위치를 살펴보면 국민당은 비교적 명확하다. 국민당은 중국과 경제 교역 확대를 주장하였고, 이를 통해서 대만의 침체된 경제 성장을 회복해야 한다고 주장하였다. 2011년 인터뷰에서도 국민당은 경제성장을 위해 양안관계를 최대한 활용해야 한다는 입장이다.

그러나 민진당은 양안경제교류에 대해 '중국과 교역의 반대'로 출발하여 '소득 증가,' '빈부격차 해소,' '실업해소' 등으로 그 입장이 변화하고 있다. 2008년 선거운동 과정에서 민진당은 중국과의 교역 확대가 초래할 부정적인 정치적 결과에만 집중하였고 이보다는 '대만명의 유엔가입'이라는 국가적 정체성의 문제를 강조하

48 TBVSM民意調查中心, [http://home.tvbs.com.tw/poll\\_center](http://home.tvbs.com.tw/poll_center) (검색일: 2015. 2. 14).

였다. 그러나 2012년 선거에서는 ECFA가 초래한 부정적인 결과를 비판하면서 빈부격차해소, 실업해소, 불평등 완화 등을 제시하면서 분배를 강조하면서 국민당의 성장위주 경제정책을 비판했다. 이러한 변화는 두 정당이 성장과 분배라는 양극화된 경쟁을 하는 것으로 보일 수 있으나, 민진당의 주장은 중국과의 교역에 대한 반대, 그리고 이어서 그 부작용을 해소하기 위한 대안을 제시하는 것이었을 뿐 분배에 초점을 둔 것은 아니었다. 따라서 두 정당의 경제이슈의 동원방식은 서구 정당체제에서 나타나는 양극화된 성장과 분배의 경쟁이라고 볼 수 없다.

이러한 정당의 태도는 정당실무자의 심층인터뷰에서 확연하게 나타난다. 국민당이 양안관계를 경제성장을 추진할 수 있는 기회로 본 반면, 민진당은 중국과의 관계를 대만의 독립적인 지위와 주권을 훼손할 수 있는 국가적 정체성의 문제와 관련하여 해석하고 있다. 민진당은 양안관계에서 여전히 대만독립을 주장하고 있으며, 중국과 경제교역에 대해서는 우선순위를 두고 있지 않다. 또한 핵발전소 폐기, 국민연금, 행정원장 교체 등 실생활과 관련된 이슈에 더 중요성을 두고 있으며, 중국과 대만이 평등한 관계에서 교역이 이루어져야 한다는 사실상 실현 불가능한 주장을 하고 있다. 따라서 경제이슈에 대해 국민당은 경제성장이라고 하는 비교적 명확한 목적에서 양안교역의 확대를 주장하고 있는 반면, 민진당은 양안교역을 경제적 의존도의 심화, 부의 불평등의 심화, 그리고 궁극적으로는 대만의 주권을 훼손할 수 있는 요인으로 해석하고 있다. 심층 인터뷰에서 나타난 정당의 경제이슈상의 위치는 선거 운동과정에서 나타난 정당의 주장보다도 양분화 되었다고 보기 어렵다.<sup>49</sup>

마지막으로, 정당 재편성을 위해서는 새로운 이슈가 기존의 균열이슈와 동일하거나 유사한 균열선을 형성해서는 안 된다. 그러나 대만의 경제이슈는 경제이슈에 대

49 두 정당간의 경제이슈에 대한 경쟁이 분극화되지 않았다는 또 다른 근거는 2000년대 중반까지 민진당은 중국과의 교역을 원했다는 점이다. 민진당의 천웨이벤 총통은 2000년에 집권한 이후 중국과의 대화를 희망하고, 경제 교역에 대해 적극적인 개방을 실시한 바 있다. 그러나 중국이 이에 호응하지 않음으로써 민진당의 시도는 실패하였다. Michael S. Chase, Kevin L. Pollpeter, and James C., Mulvenon, *Shanghai'd? The Economic and Political Implications of the Flow of Information Technology and Investment Across the Taiwan Strait* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2004), pp. 96-114.

한 두 정당의 위치에서 나타나듯이 기존의 정당 균열선인 국가적 정체성의 문제와 다른 층위의 균열이라고 보기 어렵다. 경제이슈는 각 정당의 통일관, 이데올로기, 국가적 정체성에 대한 위치에 따라 중국과의 교역에 대한 태도에 차이를 가져온다. 국민당은 중국과의 통일을 추진해왔던 정당으로서 비공식 혹은 공식적으로 중국과 대화를 주도해왔고, 중국과 경제교역의 확대를 주장했다. 그러나 강한 대만인 정체성을 기반으로 하는 민진당은 중국과의 교역 확대가 가져올 경제적인 효과보다는 이로 인한 대만의 독립적인 지위의 훼손을 우려했다.

물론 다중 정체성이 증가하고, 중국이 일관되게 대만에 대해 우호적인 태도를 견지한다면 경제이슈는 국가적 정체성과 다른 차원의 균열을 형성할 수도 있다. 대만에서는 다중 정체성을 가진 비율이 상당히 높다. 또한 중국은 대만이 독립을 선언하지 않는 한 공동의 발전을 추구한다는 입장이며 이러한 중국의 신호를 인지하고 대만이 독립의 주장으로 중국을 자극하지 않는다면 양안간의 경제 교류는 일정기간 동안 안정적으로 지속될 수 있다.<sup>50</sup> 최근 대만의 젊은 세대 중 다중 정체성이 증가하고 있는 점, 중국을 안보위협이라기 보다는 경제적 기회로 해석하는 인구가 증가하고 있는 점은 경제이슈가 국가적 정체성과는 다른 층위의 균열을 형성할 수 있는 가능성을 보여준다. 양안 교역을 통해서 경제적 이익을 얻는 집단은 국가적 정체성과 관계없이 국민당의 정책을 추종하는 경향이 있기 때문이다.<sup>51</sup> 그러나 현 단계에서는 대만 정당경쟁에서 경제 이슈가 국가적 정체성을 대체했다고 보기 어렵다. 두 정당의 선거의제는 물론이고, 정당과의 심층인터뷰에서는 중국에 대한 태도, 즉 경제교역에 대한 태도는 결국 두 정당의 국가적 정체성의 입장의 영향을 받고 있다. 2008 보다는 2012년의 국민당 지지율이 감소한 점, 2014년 지방선거에서 확대된 양안교역이 대만의 독립적인 위치를 상당부분 훼손할 것이라고 주장한 민진당이 대거 당선된 점 등은 결국 경제이슈가 국가적 정체성의 이슈를 대체하지 못했다는 것을 보

50 김예경, 김민지, “마잉주 정권 출범이후 양안관계의 개선과 내재적 요인: 중국의 제한적 수용과 대만의 인식,” 『중국연구』 제50권 (2011), p. 333.

51 김민환, 정현욱 (2014), pp. 13-16.

여준다.

## V. 결론

2008년과 2012년 선거에서 국민당은 민진당의 경제정책이 실패했음을 비판하고, 이를 극복할 수 있는 방안으로 중국과 교역 확대를 통한 성장정책을 제시했다. 대만에서는 장기적인 경제침체와 실업의 증가로 인해 사회적 불안이 가중되고 있었는데, 이러한 사회적 분위기 속에서 국민당의 경제이슈가 유권자의 호응을 일으켰다. 그 결과 선거에서 쟁점은 중국과 교역을 둘러싼 문제로 이동하였고, 이 과정에서 국민당이 총선과 대선에서 모두 승리할 수 있었다. 그러나 경제이슈는 집권정당의 교체를 가져오기는 했지만 대만의 정당재편성을 이끌지 못했다. 키(Key)는 정당 재편성이 완성되기 위해서는 새롭게 등장한 균열이 오랜 기간 동안 현저성(saliency)을 가져야 한다고 했지만, 2014년 11월의 지방선거에서 국민당은 국가적 정체성을 바탕으로 하여 양안교역에 반대하는 민진당에 참패했다.

지방 선거에 앞서 대만에서는 2014년 3월부터 약 한 달간 ECFA의 양안 서비스 협정 체결에 반대하는 ‘해바라기 운동’(Sunflower revolution)이 전개되었다. 이는 대기업만 이득을 보는 중국과의 협정에 대한 반대운동이었지만, 한편으로는 지나친 대중국 의존이 초래하는 부작용에 대해 경고하는 운동이었다. 또한 2014년 9월 홍콩에서는 행정장관의 직접선거에 중국이 추천하는 인사만을 후보로 인정한다는 조치에 대해 반발하는 주민들의 시위가 시작되었다. ‘우산혁명’(Umbrella revolution)으로 불리는 이러한 저항은 중국이 주장하는 일국양제(一國兩制)의 허위성을 비판하는 것이었다. 중국은 대만에 대해서도 일국양제안을 제시해왔는데 이러한 홍콩의 현실은 양안교역의 확대에 대한 대만주민의 불안감을 키우는 계기가 되었다.

대만 국내정치에서 중국요소(China factor)는 항상 정당의 경쟁 이슈에 영향을

미쳐왔다.<sup>52</sup> 양안경제교역과 관련된 경제이슈 또한 예외가 아니다. 대만의 경제성장이 중국에 의존하는 비중이 커질수록 중국의 대만에 대한 경제적, 사회적 나아가서는 정치적 영향력 또한 증가하게 된다. 이로 인해 경제이슈는 서구 정당체제에서 나타나는 바와 같이 성장과 분배의 경쟁으로 새로운 균열선을 형성하기 보다는 기존의 국가적 정체성과 동일한 균열선으로 이동하고 있다. 따라서 본 논문은 정당재편성 이슈로서의 대만의 경제이슈의 한계를 지적하고, 대만의 정당경쟁은 일시적인 변동이 있었으나 국가적 정체성을 바탕으로 한 경쟁을 대체하지 못했다는 점을 보여주고 있다. 대만의 이러한 사례연구는 정당재편성 과정에서 이슈의 중첩성이 발생하는 경우 재편성이 실패하는 사례를 설명하는데 유용할 것이다. 특히 대만의 사례는 유사한 안보이슈를 가지고 있는 한국에게 시사하는 바가 크다. 한국도 대만과 같은 분단국가로서 반공은 오랫동안 선거에서 중요한 이슈였다. 한국의 진보와 보수의 균열이 서구의 진보와 보수의 균열을 반영하기 보다는 상당한 부분이 정당의 대북관과 연결되어 있다는 점을 고려할 때 향후 대만의 사례와의 비교연구 또한 유용할 것이다.

## 참고문헌

- 김민환, 정현욱. “‘양안서비스무역협정’의 쟁점과 대만 사회 갈등구조 변화.” 『아태연구』 제 21권 제3호 (2014).
- 김예경, 김민지. “마잉주 정권 출범이후 양안관계의 개선과 내재적 요인: 중국의 제한적 수용과 대만의 인식.” 『중국연구』 제50권 (2012).

52 Emerson Niou, “The China Factor in Taiwan’s Electoral Politics,” in Jim Meernik and Philip Paolino (eds.), *Democratization in Taiwan: Challenges in Transformation* (Ashgate Publishing, 2008).

- 문흥호. “2012 대만 대선과 마잉주정부의 대내외정책 전망.” 『국방연구』 제55권 제1호 (2012).
- \_\_\_\_\_. “국민당의 재집권과 대만의 대내외정책 변화 전망.” 『신아세아』 제15권 제2호 (2008).
- 박병석. “탈식민주의 관점에서 본 대만의 탈중국화운동: 본토화운동과 정명운동.” 『동양정치사상사』 제9권 제1호 (2010).
- 지은주. “2012년 대만의 대선과 총선.” 『선거연구』 제3권 제1호 (2012a).
- \_\_\_\_\_. “정체성과 경제적 이익의 동학: 2008년 대만 총통선거에서 유권자의 선택.” 『한국정치학회보』 제46집 제1호 (2012b).
- \_\_\_\_\_. “민주화 이후 대만의 독립문제와 정당체제의 재편성.” 『한국정치학회보』 제43집 제1호 (2009).
- Batto, Nathan. “Continuity in the 2012 Presidential and Legislative Elections.” In Jean-Pierre Cabestan and Jacques deLisle, eds. *Political Changes in Taiwan under Ma Ying-jeou*. New York, 2014.
- Burnham, Walter Dean. *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*. New York: W.W. Norton, 1970.
- Carmines, Edward G. and James A. Stimson. “The Dynamic of Issue Evolution: The United States.” In Russell Dalton, Paul Beck, and Scott Flanagan, eds. *Electoral Change in Advanced Industrial Societies*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*. Princeton, J.J.: Princeton University Press, 1989.
- Chase, Michael S., Kevin L. Pollpeter, and James C. Mulvenon. *Shanghaied? The Economic and Political Implications of the Flow of Information Technology and Investment Across the Taiwan Strait*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2004.
- Cheng, Tun-jen and Yung-ming Hsu. “Issue Structure, the DPP’s Factionalism, and Party Realignment.” In Tien Hung-mao, ed. *Taiwan’s Electoral Politics and Democratic Transition*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1996.
- \_\_\_\_\_. “The March 2000 Election in Historical and Comparative Perspectives: Strategic Voting, the Third Party, and the Non-Duvergerian Outcome.” In Bruce Dickson and Chien-min Chao, eds. *Assessing the Lee Deng-hui Legacy in Taiwan’s Politics*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2002.

- Dalton, Russell J., Scott C. Flanagan, and Paul Allen Beck, eds. *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.
- Fell, Dafydd. "Taiwan's Party System in the Ma Ying-jeou Era." In Jean-Pierre Cabestan and Jacques deLisle, eds. *Political Changes in Taiwan under Ma Ying-jeou*. New York: Routledge, 2014.
- Goldstien, Steven M. "Chen Shui-bian and the Political Transition in Taiwan." In Steven M. Goldstein and Julian Chang, eds. *Presidential Politics in Taiwan: the Administration of Chen Sui-bian*. Norwalk: EastBridge, 2008.
- Hsieh, John Fuh-sheng. "The Origins and Consequences of Electoral Reforms in Taiwan." *Issues & Studies* 452 (2009).
- Inglehart, Ronald. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. *The Silent Revolution*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1977.
- Key Jr, V.O. *Public Opinion and American Democracy*. New York: Alfred A. Knof, 1961.
- \_\_\_\_\_. "A Theory of Critical Elections." *Journal of Politics* 17-1 (1955).
- \_\_\_\_\_. "Secular Realignment and the Party System." *Journal of Politics* 21-2 (1959).
- Lin, Jih-wen. "The Politics of Reform in Japan and Taiwan." *Journal of Democracy* 17-2 (2006).
- Lin, Tse-min, Chu Yun-han and Melvin J. Hinich. "Conflict, Displacement and Regime Transition in Taiwan: a Spatial Analysis." *World Politics* 48-4 (1996).
- Lipset, Martin S. and Alfred Rokkan. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, 1967.
- Nauthton, Barry. "Economic Policy Reform in the PRC and Taiwan." In Barry Naughton, ed. *The China Circle: Economic and Electronics in the PRC, Taiwan, and Hong Kong*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1997.
- Niou, Emerson. "The China Factor in Taiwan's Electoral Politics." In Jim Meernik and Philip Paolino, eds. *Democratization in Taiwan: Challenges in Transformation*. Ashgate Publishing, 2008.
- Pomper, Gerald M. *Elections in America: Control and Influence in Democratic*

- Politics*. New York: Dodd, Mead, 1968.
- Rigger, Shelley. *From Opposition to Power: Taiwan's Democratic Progressive Party*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.
- Sani, Giacomo and Giovanni Sartori. "Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies." In Hans Daalder and Peter Mair, eds. *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Beverly Hills: Sage, 1983.
- Sartori, Giovanni. "The Sociology of Parties: A Critical Review." In Peter Mair, eds. *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- Schattschneider, Elmer E. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Cengage Learning, 1975.
- Stokes, Donald E. and Gudmund Iversen. "On the Existence of Force Restoring Party Competition." In Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes, eds. *Elections and the Political Order*. New York: Wiley, 1966.
- Sundquist, James L. *Dynamic of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1983.
- Wu, Yu-shan. "From Identity to Distribution: Paradigm Shift in Taiwan Politics." Paper presented at 55th Annual Conference of the American Association for Chinese Studies, the State University of New Jersey at Rutgers, New Jersey, October 11-13 (2013).
- \_\_\_\_\_. "Taiwanese Nationalism and Its Implications: Testing the Worst-Case Scenario." *Asian Survey* 44-4 (2004).
- 蒙志成. "92共識對2012年台灣總統大選的議題效果：「傾向分數配對法」的應用與實證估算." 『選舉研究』第二十一卷制一期 (2014).
- 盛杏援, 陳義彥. "政治分枝與政黨競爭：2001年立法委員選舉的分析." 『選舉研究』第十卷制一期 (2003).
- 吳親恩, 林奕孜. "兩岸經貿開放, 認同與投票選擇：2008年與2012年總統選舉的分析." 『選舉研究』第二十卷制二期 (2013).
- 游盈隆. 『民意與臺灣政治變遷：1990年代臺灣民意與選舉政治的解釋』臺北：月旦，1993.
- 陳陸輝, 耿曙, 王德育. "兩岸關係與2008年台灣總統大選：認同, 利益, 威脅與選民投票取向." 『選舉研究』第十六卷制二期 (2009).
- 陳文俊. "藍與綠—臺灣選民的政治意識型態初探." 『選舉研究』第十卷制一期 (2003).

민진당 <http://www.dpp.org.tw> (검색일: 2014. 9. 8).

입법원 <http://www.ly.gov.tw> (검색일: 2014. 7. 27).

중앙선거위원회 <http://www.cec.gov.tw> (검색일: 2014. 7. 27).

TVBS民意調查中心 [http://home.tvbs.com.tw/poll\\_center](http://home.tvbs.com.tw/poll_center) (검색일: 2014. 9. 27; 2015. 2. 14).

Taipei Time (2004. 1. 1 - 2012. 12. 31).

中國時報 (2004. 1. 1 - 2012. 12. 31).

## Economic Issues, Party Realignment, and China Factor: the Case of Taiwan

Eunju Chi | Korea University

During the 2008 and 2012 election campaigns, the KMT made economic issues their main agenda to promote growth through expanded economic trade with China. Because of their economic agenda, the KMT won these elections. However, they were not able to bring about the party realignment which is the paradigm shift of party system. Why were they unsuccessful? Preceding studies have focused on the fact that politicians use strategic application of economic issues for mobilizing voters or analyze the behaviors of voters through statistical analyses. This article examines the characteristics of economic issues and the position of political parties on the spectrum of economic issues, and analyzes the reasons for the KMT's failure in leading party realignment. The KMT and the DPP's positions are not clearly polarized and the economic cleavage mirrors the national identity. These two findings are the main obstacles for party realignment in Taiwan. Using in-depth interviews with policy officials of the KMT and the DPP, this article provides solid evidence that economic issues have failed to replace national identity issues.