

대만 민주화와 변화하는 자본주의 체제*

황석만 창원대학교 사회학과 교수

이 논문은 민주화 이후 대만이 과거와 같은 높은 수준의 성장을 지속하지 못하고 있는 현상을 정치, 경제, 사회 부문의 상호작용 속에서 설명하고자 한다. 1949년 대만으로 퇴각한 국민당은 1960년을 전후해서 대륙 수복이 불가능하다는 현실 인식과 경제성장을 통한 자주국방을 요구하는 미국 요구에 따라 경제발전에 주력했다. 대만은 국가주도 수출 지향 경제발전 전략을 통해 단기간에 높은 경제 수준에 도달했지만, 이 경제 발전은 정부가 예상치 못한 전체 대만인들의 교육 수준 상승, 다양한 부문에서의 전문가와 중산층 증가, 심각한 공해, 급격한 임금노동자 증가에 따른 노사갈등 가능성을 낳았다. 그 결과 대만 시민 사회에서는 더 다양한 가치와 폭넓은 문화 수용성, 그리고 민주적 정치, 특히 대만인에 의한 자치 요구가 높아졌다. 대만에서는 1980년대 이후 정부 주도하에 민주화와 개혁이 서서히 일어났고 결정적으로 2000년 이래 세 번의 정권교체로 민주주의가 공고화되었다. 하지만 권위주의적 정권에 기대었던 경제발전 전략은 새로운 민주 체제에서 많은 문제를 노정했다. 또한 대만 정치에는 분성인 학살과 이들에 대한 억압과 통제로 생긴 분성인과 외성인 갈등구조가 잠재되어 있으며, 경제 구조에서는 중소기업 중심의 경제구조의 한계, 그리고 점증하는 노동, 시민사회의 능력 등은 과거와 다른 국가의 역할을 요구하고 있다. 이 논문은 결론에서 민주주의하에서 포스트 발전국가가 자본주의를 발전시킬 수 있는 가능성을 논의한다.

주제어 대만, 대만자본주의, 비교역사분석

I. 서론

일본과 한국은 경제발전과 민주주의 관계에 관한 연구에서 매우 중요한 사례이다(Iverson and Soskice, 2019; Haggard, 2015). 이 국가들은 서구적 가치와 시장경제 기반 위에서 수백 년에 걸쳐 발전한 서구 국가와 달리 국가가 발전을 주도하는 방식으로 단기간에 빠른 속도로 경제발전과 민주주의를 이룩했기 때문이다. 같은 이유에서 20세기 중반 저개발 국가에서 중진 발전국가를 거쳐 이제 선진국

* 이 연구는 2017년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아기초연구사업(0448A-20170007)의 지원을 받아 수행되었음. 또한 2018학년도 창원대학교 연구교수 연구비에 의하여 연구되었음.

으로 진입하려고 하는 대만 역시 세계 경제 발전 역사에서 보기 드문 예로 평가된다.¹ 개인당 국민소득(GDP Per Capita)이 1960년 163달러에서 2017년 2만 4,408달러로 급상승하였고² 경제도 1950년대의 농업 기반 사회에서 성숙한 산업 사회, 그것도 세계적인 가치사슬(global value chain)에서도 최상위를 다투는 상태로 이행했다(Wong, 2010). 또한 정치적으로도 권위주의에서 민주주의로 이행하고 있고, 사회운동이 활발한 시민사회로 변화했다(박윤철, 2004; Ho, 2010).

대만은 일본, 한국과 마찬가지로 국가가 경제발전에 적극적 개입하여 경제 발전을 추동하였다고 평가되는데(Wade, 1990), 1990년대 민주화 이후 대만 경제 발전에서의 국가 개입 양상은 변화하였고 국가 주도성은 약화되었다(Clark and Tan, 2012; Wong, 2010; 윤상우, 2013). 또한 2000년 이후 세 번에 걸친 정권 교체로 권위주의적 국가는 민주주의가 공고화된 국가로 변환했다. 하지만 민주화 이후 경제성장은 1980년의 20%선에서 2000년 이후 4% 이하 수준으로 떨어졌다(Executive Yuan, 2019). 급성장하던 개인별 국민소득은 1995년 1만 2,000달러를 기록한 후 2018년에 겨우 25,501달러를 기록했다.³ 최근 국내외 연구들은 민주주의 이후 대만 경제가 부진하다고 평가한다(국민호, 2015; 윤상우, 2013; 지은주, 2012; Clark and Tan, 2012).

이 글은 대만 경제 변화를 기존 정치 중심 설명을 확장하여 보다 광범위한 사회변화, 대외 환경 변화를 동시에 살펴보고자 한다. 비교 정치경제학적 관점을 사용하여 변화를 추동한 원인을 파악하고, 앞으로 발전 방향을 논의하고자 하는데, 이 분석 방법은 경제발전의 핵심을 정치, 사회와의 상호작용에서 6~70년대 남미 그리고 그 후 일본의 발전을 설명하는 데 사용되었다.⁴ 이 이론은 국내

¹ 세 국가 사이의 역사적 연계성에 관해서는 Cumings(1984)를 볼 것.

² National Statistics, Republic of China (Taiwan), <https://eng.stat.gov.tw/point.asp?index=1> (검색일: 2018. 12. 28).

³ 한국과 비교하면 대만의 부진이 두드러진다. 대만은 60년 경제발전 이후 한국보다 앞서갔지만, 최근에는 한국이 앞서가고 있다. 대만은 3만 달러에 진입하지 못하고 있지만, 한국은 2000년 12,179달러에서 2018년의 경우 33,434달러를 기록하고 있다(한국은행, cos mobile system, <https://ecos.bok.or.kr/mobile/100KeyStatCtl.jsp?actionType=statSub&pGubunCode=K14100>(검색일: 2020. 1. 5)).

⁴ 초기 비교정치학의 발전 궤적은 Evans and Stephens(1988), 최근의 연구 경향은 Mahoney, J.

외 정치가 경제발전에서 매우 중요한 역할을 하였지만, 국가는 시민사회와의 연관 속에서 작동한다고 가정한다. 국가가 어떤 시민사회 요소와 어떻게 연관되는지에 따라 정치 사회적 안정, 경제발전이 좌우되는 것이다. 구체적으로 시민사회 중 노동계급과 경제 엘리트는 국가와 연합하거나 갈등하면서 발전을 촉진 혹은 저해하는 중요한 역할을 한다. 이런 맥락에서 이 논문은 먼저 대만의 국가의 성격을 파악하고 이 국가가 노동계급, 시민사회, 경제 엘리트들과 어떻게 관계를 맺고 상호작용하였는지를 일본과 한국의 경험과 비교하여 파악하고자 한다. 대만 국가와 이들 집단의 끊임없는 상호작용이 현재의 대만 자본주의를 규정하고 있으며 미래의 모습에 영향을 주기 때문이다.

II. 이론적 틀

제2차 세계대전 이후 서구의 발전이론은 저발전 국가에서의 발전이 이뤄지지 않거나 저 발전하는 현상에 관심을 가졌다(Evans and Stephens, 1988). 당시 대표적인 발전이론이었던 근대화론(modernization theory)은 근대화를 이룩하지 못한 아시아, 아프리카 국가는 근대화를 이룩한 서양 국가가 가졌던 자본주의 정신, 합리성, 다양한 합리적 제도를 갖지 못했기 때문에 근대화에 실패했다고 가정했다(Valenzuela and Valenzuela, 1978: 537-543). 하지만 근대화론은 1970년대 이후 서양 자본주의와 다른 일본을 비롯한 한국, 대만 등 동아시아 국가들이 급속한 경제 발전을 이룩하면서 아시아, 아프리카 국가의 근대화론 설명의 적실성을 잃었다. 동아시아 경제는 1960년대부터 매우 빠른 속도로 발전했는데, 이들 국가는 베버가 제시했던 자본주의를 가능하게 하고 자본주의 정신을 불러일으킬 수 있는 개신교가 지배적인 국가가 아니었고, 구조기능주의에서 제시하는 자본주의적 발전에 필요한 여러 사회적 제도도 결여되어 있던 상태였다. 동아시아 국가별로 발전 시기의 차이는 조금 있지만, 일본이 앞서고, 대만과 한국이 추격하며 동아시아 경제발전은 시작되었고 그 발전 속도 역시 매우 빨랐다. 일본처럼 초기 산

업화를 경험했지만, 강력한 자본가 계급이 부재해서 자본주의 사회를 주도할 동력을 갖고 있지 못했거나 한국, 대만처럼 아예 자본가 집단 자체가 존재하지 않았던 국가에서도 자본주의적 발전이 이뤄졌다(Shin, 1998). 이들 동아시아 국가는 서양과는 뚜렷하게 다른, 획득적 지위(achieved status)보다는 귀속적 지위(ascriptive status)의 사회였고, 사회의 지배적 가치체계가 보편적 가치가 아닌 특수한 가치관을 가졌으며, 전통적인 확대가족 구조를 가진 산업 사회로의 전환에 불리한 상황이었음에도⁵ 경제성장을 이룩했다. 이처럼 근대화이론은 미발전 혹은 저 발전을 설명하는 유력한 틀이었고, 지금도 부분적으로 영향력을 유지하고 있지만, 서양과 다른 가치관을 유지하면서도 발전한 동아시아 존재 그 자체가 근대화이론이 현실을 제대로 설명하지 못한다는 점을 증명하였다.

서양의 자본주의를 설명하는 다른 틀인, 급진적인 이론도 아시아 자본주의 발전을 설명하는 데 일정한 한계를 드러냈다. 마르크스(Marx)가 자본주의 발전에 따라 계급 갈등이 부상할 것이라고 한 예상도 맞지 않았고(Deyo, 1989a), 주변부 국가의 종속적 발전의 한계를 주장했던 종속이론(dependency theory) 역시 세계 체제의 주변부에서 중심으로 진입한 일본이나, 한국과 대만의 눈부신 성장에 의해 이론의 현실 적합성에 대한 의구심을 불러일으켰다(Barrett and Whyte, 1982). 동아시아 국가들은 세계 체제 이론이나 종속이론의 예상과 달리 중심부로 진입하거나 매우 근접하는 모습을 보여 주었던 것이다.

이들 지역 발전은, 근대화이론이나 급진 이론들에서 주목하지 않았던, 국가가 핵심적 역할을 했다. 동아시아 국가에서는 국가가 상대적 자율성을 갖고 자본주의 성장 과정을 주도했던 것이다. 존슨(Johnson, 1982)이 일본을 발전국가라고 개념화한 것처럼, 일본, 한국, 대만에서의 경제발전에서 국가의 역할이 두드러졌다. 국가는 새로운 산업을 만들어 내기도 하고 다양한 방법으로 경제발전의 어려움을 극복하고 지속적이며 빠른 경제성장을 견인했다.⁶

⁵ 미국을 중심으로 한 선진국 학자들이 저개발 국가들이 전통적 가치관, 사회적 관행을 가지고 있으므로 발전하지 못하였다는 주장을 하였는데, 이에 대한 대표적인 비판으로 다음을 볼 것. Valenzuela and Valenzuela(1978).

⁶ 발전국가라는 관점에서 동아시아 국가를 연구한 대표적인 저서로 일본의 경우 존슨(Johnson, 1982), 한국의 경우는 암스덴(Amsden, 1992), 대만의 경우는 웨이드(Wade, 2004)를 들 수 있다.

비교 정치경제학은 위에 언급된 미국과 유럽 중심의 근대화론, 그리고 이에 비판적인 종속이론을 종합하여 새로운 접근법을 제시했는데, 이는 아시아의 독특한 발전 경험을 설명하고, 미래를 예측하는 데 도움이 될 수 있다. 에반스와 스티븐스(Evans and Stephens, 1988)의 선구적 이론을 이은 수많은 연구는 기존의 이론을 종합하여 정치와 경제의 상호작용, 구체적으로 국가와 다양한 계급의 상호작용이 이 지역의 자본주의를 어떻게 발전시켰는지를 역사적 분석으로 이해하는 틀을 제시한 바 있고, 이어서 많은 연구가 이 틀 속에서 수행되었다(Haggard, 2015). 주로 라틴 아메리카를 중심으로 이뤄진 비교정치학적 관점을 활용한 선행연구는 아시아 자본주의의 특성을 찾아내고 이해하는 데 많은 도움을 줄 수 있다. 본 논문은 이런 관점에서 대만정부라는 행위자의 특성을 이해하고, 대만 시민사회 주요행위자들의 형성과 국가와 상호작용의 역사를 파악함으로써, 미래 대만 자본주의 발전 궤적을 예상하고자 한다.

III. 대만 국가의 형성과 변화

대만은 중국에서 국민당 정부가 공산당에 패배하여 1949년 대만으로 옮겨 온 이후 강력한 일당 독재 권위주의 정권으로 장기 집권했는데, 1980년대 이후 서서히 민주 정치 체제로 이행했다. 1987년 국민당이 계엄령을 철폐하면서 국민당 주도하에 민주화가 서서히 이뤄졌고 2000년 선거에서 집권 국민당에서 야당 민주진보당(民主進步黨, 이하 민진당)으로 정권이 교체되고, 2008년 다시 국민당이 재 집권, 2016년 민진당이 또다시 정권을 탈환하는 민주주의 공고화 과정을 경험하고 있다.

1. 초기 구조: 유사 레닌주의 정당으로서의 국민당

1949년 이후 유사 레닌주의 정당인 국민당은 일당 독재로 대만을 통치하였다.⁷

⁷ 국민당을 유사 레닌주의라고 하는 것은 레닌주의 정당과 두 가지가 다르기 때문이다. 첫째는 비

1949년 중국 공산당과의 투쟁에서 패배하여 중국본토에서 퇴각하여 대만으로 온 국민당은 군대와 보안기구를 포함한 국가기구를 장악하고, 사회, 경제구조의 모든 부분에 침투하여 직접 조정했는데, 단기적으로는 생존, 중장기적으로 대륙에의 복귀라는 목표의식을 갖고 대만을 통치했다. 국민당은 도전받지 않는 권력으로서, 안정적인 통치 속에서 모든 자원을 대륙 수복을 위한 군 역량 강화에 사용하고자 했다. 이후 미국 대외정책 변화와 무력 대륙 수복 불가능 등 상황 변화에 따라 대만정부는 경제발전엔 눈을 돌리게 된다. 국민당 주도의 대만정부는 체제 안정 속에서 수출 지향 경제발전 계획을 수립하고 다양한 방식으로 경제발전을 도모했다(Cheng, 1987; Ho, 1987).

국민당이 이렇게 강력한 권력을 행사할 수 있었던 것은 잠재적인 도전자였던 대만 본성인(本省人)이 일본강점기부터 관료 등에서 거의 배제되어서 국가기구 경영 경험이 매우 적었고, 국민당이 본토에서 패배 경험을 반면교사로 삼아 토지개혁을 통해서 대만 농민들의 지지를 얻는 한편, 대륙에서 당에 도전을 일삼던 군부를 개혁하여 당 우위를 확립하는 등 자체적인 조직역량을 키웠기 때문이다. 또한 식민지 시기 일본의 재산을 모두 인계받고 반공 정권을 지지하는 외국 원조를 받은 국민당이 많은 자산을 소유할 수 있었던 것도 안정된 지배를 할 수 있는 이유의 하나였다. 이런 다양한 요인과 함께 국민당은 비상 상황을 이유로 1947년 대륙에서 선출되어 대만으로 함께 퇴각한 국회의원을 선거 없이 계속해서 자격을 유지하게 함으로써 정치적인 안정을 꾀할 수 있었다. 국민당은 무력으로 본토 수복 달성이라는 군사 목표가 가장 중요했고, 정치활동을 허용하면 사회분열이 일어날 수 있다는 전제하에 정치활동 자체를 엄격하게 규제하였다. 극소수의 학계 인사가 학문의 자유라는 보호막 밑에서 발언하는 것이 허용되는 정도였다. 오직 '건설적인 비판'만이 허용되는, 언론의 자유 등이 엄격하

프롤레타리아 정당이었던다는 점이다. 국민당이 전체를 장악한 가운데 지역 수준에서는 자율성을 보장하면서, 지역 엘리트들의 참여를 부분적으로 허용함으로써 대만인들의 정치에 대한 불만을 일정하게 배출하는 안전밸브 역할을 하였다. 둘째는 국민당이 공산주의 경제가 아닌 자본주의 경제를 목표로 하였다는 점이다. 국민당이 정당 이데올로기의 기반으로 삼은 손문의 삼민주의에서 평등은 중요한 기둥 중 하나지만, 결코 가장 성스러운 달성 목표가 아니었다. 대만은 사적 소유를 인정하였고, 시장 교환이 기본이었다(Cheng, 1989: 472).

게 제한되었다(Cheng, 1989: 473).

국민당의 단호한 통치는 1947년 2월 28일 시작된 대만인들의 항의 시위진압에서 잘 드러난다.⁸ 국민당 점령 당국은 담배소매상에 대한 거친 단속에 항의하면서 시작된 시위에 대해 2만 명 대만인을, 주로 지식인과 부유한 인사를 살해했다고 알려진다. 이 과정에서 수많은 대만 지식인이 살해됐기 때문에, 대만인의 저항은 완전히 뿌리 뽑혔고, 본토 출신 국민당 엘리트들은 대만인들을 쉽게 통제할 수 있었다. 학살 사건의 공포는 오랜 기간 대만인들이 국민당에 도전할 용기를 갖지 못하게 만들었다. 다만, 1947년 학살은 지속적으로 국민당에 대한 대만인의 적대감을 만들어 냈고 이는 추후 대만 정치 전개 과정에 다양한 영향을 주었다. 국민당은 대만인들의 일상사조차 감시하고, 대만 문화가 열등하다고 교육하고, 심지어 지역 언어(방언)를 쓰지 못하게 하고 북경어를 강제하기도 하였다. 국회의원 선거가 사실상 시행되지 않았기 때문에 대만인들은 중앙 공직에서도 배제되었다. 이는 대만인들이 중소기업 부문에서 두각을 나타내는 결과를 낳았다. 국민당 정부가 경제발전을 위해서 대만인들의 중소기업 경영을 허용하였기 때문이다. 하지만 1980년대에 들어서면 중소기업에서 상당한 부를 축적한 대만인이, 국민당 반대 정치 세력에 재정을 지원하는 예상치 못한 결과를 만들기도 했다.

하지만 국민당 정권의 안정성은 억압적인 통치로만 이뤄진 것은 아니었다(Cheng, 1989, 475-478). 토지개혁을 포함한 다양한 개혁을 통해서 농민들을 중심으로 한 대만인들의 동의를 얻어 냈다. 국민당은 공산당과의 전쟁에서 처참한 패배를 겪었고, 이를 만회해서 중국본토를 회복할 목표를 가지고 있었다. 국민당은 본토에서 공산당에서 패배한 원인의 하나로 개혁 실패를 파악하고 있었기 때문에 개혁 작업에 집중하였다. 대만 토착 지주와 이해관계를 같이하지 않는 국민당은 토지개혁을 통해서 농민들의 지지를 확보할 수 있었다. 소작농에서 소농으로 변한 농민들은 수입이 지속해서 증가하였는데, 농민들은 한정된 이상의 농토를 살 수 없었기 때문에 생산성을 높이기 위해서 기계화를 하거나, 축적된

⁸ 이 시기의 대만정부의 대만인에 대한 억압에 관해서는 다음을 볼 것. 란보조우(1998).

돈으로 중소기업을 시작하기도 하여, 대만의 중소기업 증가에 크게 기여했다.⁹

또한 군대의 파벌을 금지하고, 국민당이 정치위원 제도를 통하여 군을 감독하고, 군인들의 전문성을 높였다. 퇴역한 고급 장교 등에 대해서 정부가 통제하고 있었던 국영기업에 취업을 알선하여 군부의 환심을 샀다. 이로써 군부는 정치에 관여하지 않고 국민당의 지배를 받는 직업 군인 제도가 확립되었다.

유사 레닌정당으로서의 국민당은 사회 전반에 걸쳐서 강력한 통제를 구사하면서도 한편으로는 사회 전반의 이해당사자들을 부분적으로 국정에 끌어들이는 조합주의적 전략을 구사한다. 2·28사건 이후 대만인들이 지방 수준에서의 참여를 일정하게 보장한다거나(신상진, 2002: 157), 노조, 농민조직 등 다양한 사회조직을 국가가 앞장서서 하고 이들의 주장을 일정하게 국정에 반영하기도 하면서 통제하였다(Chu, 1996).¹⁰

2. 민주화의 요구와 국민당의 선제적 대응

국민당의 일당 독재에 기반을 둔 대만 정치는 1970년대에 접어들면서 변화의 계기를 맞는다. 먼저, 1964년 중국이 핵무기를 개발한 것에 주목해야 한다. 이로써 대만이 무력으로 본토 수복 가능성이 사실상 없어졌기 때문에 임박한 본토 수복을 위한 전쟁 준비를 위해 정치적 자유를 제한해야 한다는 근거가 사라진 것이다. 또한 대만이 중국 전체를 대표하여 가입되어 있던 유엔에서 축출되고, 미국이 중국과의 수교를 위해 대만의 국가 인정을 포기함으로써 대만의 국제적 위상은 급락하였고 이는 국내에서 국민당 정권의 위신 추락과 연결되었다(Chu and Lin, 2001).

정통성이 약해진 대만정권에 대한 도전 세력은 1960년대 이후 대만정권의 경제 활동 자유화 정책에 힘입어 성장한 중산층, 대만 본성인 사업가와 밀접한 관

⁹ 호(Ho, 1987: 233-236)는 이 당시 유능한 경제 관료들이 매우 성공적으로 시행한 토지개혁이 대만 경제발전의 주춧돌이 되었다고 주장한다.

¹⁰ 흥미 있는 부분은 대만인으로서 국민당에 의해 지역 지도자, 정치인으로 포섭되었던 이들이 추후 민주화의 과정에서 일정하게 야당으로 변신하여, 민주화에 일정한 역할을 한다는 점이다(신상진, 2002: 157).

련을 맺고 있다(Cheng, 1989: 481). 자영업을 하거나 전문가 직업집단에 속한 이들은 국민당 일당 독재 통제 범위를 벗어나는 경우가 많았고, 이들 중 사회과학을 교육받은 지식인으로 전문성과 법에 관한 전문성을 갖고 있었던 야당 지도자들이 생겨났으며, 정치적 능력이 증가함에 따라 어젠다를 설정하고 법외적인(extralegal) 방법 등을 적절히 구사하여 억압적인 정권으로부터 일정한 양보를 받아 내기 시작했던 것이다(Cheng, 1989: 471; Hsiao, 1996: 8).

민주화 요구에 대해서 국민당은 서서히 민주적 제도를 선제적으로 도입하는 정책 기초를 채택했다(Cheng, 1989: 481-482). 우선 1973년 농업에 대한 보조금을 증가했고, 대만인 출신 지식인을 국민당에 충원하는 계획을 발표했다. 이 정책을 통해서 자신들의 권력 바탕이었지만, 흔들리던 농촌 지역에서 국민당 지지를 공고화했다. 이 배경에는 서서히 개혁해 대만인들의 불만을 부분적으로 해소하면 국민당이 계속 지배할 수 있을 것이라는 계산이 깔렸었다. 그래서 대만의 민주적 전환은 사회적 비용이 낮은 원만한(smooth) 특성을 갖는다는 평가도 있었다(Tien and Cheng, 1997).

하지만 국민당 정치인이 되려던 대만 정치지망생들이 국민당 당직에 진출할 수 없자 야당으로 합류하는, 예상하지 못한 결과를 낳았다. 대만인을 당에 충원하는 국민당의 영입 속도가 매우 느렸기 때문에 결과적으로 야당이 팽창하는 결과를 만든 것이다. 또한 매우 제한된 민주화에 대만인들은 좌절했고 그것은 더욱 과감한 요구, 시위의 형태로 나타났다. 1970년대 이후 국민당의 사실상의 일당 독재에 대항하는, 과거에는 상상하기도 힘들었던 ‘재야’ 세력이 성장하기 시작한다(신상진, 2002: 160-161). 이런 상황 속에서 1978년 미국이 대만과 단교하고 중국과 수교하는 결정을 하자, 국민당은 이를 이유로 들어 그해 후반부로 예정된 선거를 무기 연기하였다. 이에 1979년 가오슝에서 포모사 그룹으로 불리는 민주화 주도 대만 지식인, 정치가들은 강력한 대야 투쟁으로 시위에 나섰고 여기에 국민당 정부는 강경히 대처하지만 이는 오히려 재야 강경파를 강력한 응집력을 가진 집단으로 성장하게 만들었을 뿐이었다(신상진, 2002: 161).¹¹

¹¹ 이어진 1980년 입법위원 증원선거와 1981년 감찰위원 및 지방선거에서 가오슝 사건에 연루되어 투옥된 인사들의 가족과 변호사들이 대거 당선됨으로써 국민당 강경파 탄압이 역효과를 내었다

한편, 야당은 온건파와 급진파가 국민당과 협상, 중국과의 관계 정립을 놓고 대립하다 이를 해결하는 방법으로 공공정책회(Association for Public Policy)를 형성, 조정기구로 활용하는 등 야당의 능력을 확장했다. 국제적인 압력, 야당의 성장에 직면한 국민당은 1986년 중반 국회 개혁, 지방자치, 계엄령, 시민조직, 사회 개혁, 국민당 내부 개혁 등 6개 과제 연구 그룹 시작해서 본질적인 변화를 꾀하였다. 이때 창당이 허용되지 않는 상황에서 야당이 민주진보당(民主進歩黨, 이하 민진당)을 창당하여 정치적 위기가 만들어질 수도 있는 상황이었는데, 국민당 온건파가 당 내부에서 일종의 쿠데타를 일으켜 계엄령을 해제함으로써 극적이고 과감한 변화를 시도한다.

야당은 점진적으로 정치 능력을 향상시켰다. 민진당은 과거에는 거리시위를 통해 자신의 목표를 달성하고자 했는데, 이제는 국회 내에서 그리고 해외 민주세력과 연대하여, 특히 미국과 연계하여 국민당의 인권 탄압을 문제 삼으며 민주화를 추진하였다. 미국과 전혀 연계가 없었던 야당은 1982년 야당 지도자가 미국을 방문해서 미국 행정부, 국회 지도자들과 연계를 만들었고, 미국 지원 가능성을 확인, 이를 활용해서 대만정부를 압박했다(Cheng, 1989: 487-488). 1986년이 되면서 국민당도 야당의 정치적 기술이 늘고 온건해진 것을 인정하고 야당과 타협하여 자신에게 손해가 가장 적게 되는 전략을 선택했다.¹²

가오슝 사건 이후 대만인 온건파와 국민당 개혁파 사이에 대화와 협상이 1986년까지 지속되었고, 이는 1987년 계엄령 철폐로 이어졌다. 계엄령은 정치결사, 언론자유 등을 결정적으로 속박한 제도였기 때문에 이의 철폐는 대만의 정치 경제 등 모든 분야를 본질적으로 바꿀 수 있는 잠재력을 갖고 있었다. 계엄령 철폐의 배경에는 철폐 후에도 당시 선거규칙, 정당법이 국민당에 유리한 부분이 많고, 창당을 쉽게 한 새 정당법 아래에서 여러 당이 출현하였으며, 비 이익식 중-대 선거구제가 지속하는 상황에서 국민당이 다수당으로 여당 지위를 이어 갈 수 있다는 속셈이 깔렸었다. 또한 민주화를 서서히 진행함으로써 당에 대

는 것을 보여 주었다.

¹² 국민당은 삼 원칙을 받아들이는 조건에서 타협을 시도하였다. 삼 원칙은 비폭력, 공산주의 불용, 분리 독립 주장하지 않음이었다. 시민사회도 국민당 삼 원칙을 받아들이는 대신 불법 성립된 민진당 용인, 민주화 요구 등을 요구했다.

만인 당원을 많이 받아들이고 이들이 당에서 동화되는 시간을 벌여 당 조직을 정비할 수 있다는 판단도 계엄령 철폐 결정에 일조했다(Cheng, 1989: 487-495).¹³

국민당은 계엄령 철폐 이후 중앙과 지방 선거에서 서서히 민진당을 포함한 야당에 의석을 잃어 가는 모습을 보인다. 하지만 이 시기에 국민당 지도부는 본토 출신이 아닌 대만 출신으로 교체되면서 대만 정치의 핵심적 균열선¹⁴인 중국 본토와의 통일 대 대만 독립, 외성인 대 본성인의 대립 구도를 완화해 나간다(신상진, 2002: 165). 1988년 1월 국민당 지도자 장징궈(蔣經國)가 사망하자 그 뒤를 이어 대만 출신 본성인 리덩후이(李登輝)가 총통이 된다. 리덩후이의 등장 이후 국민당에 본성인 지도부가 증가하자 이에 불만을 가진 중국 본토 출신 외성인 정치인들이 탈당하여 신당을 만들기도 한다.

리덩후이 이후 2000년 선거에서 야당인 민진당의 천수이벤(陳水扁)이 총통에 당선된다. 이는 50년 이상 지속한 국민당의 장기집권이 끝났다는 것과 대만의 급격한 변화가 예측되기도 하지만, 실제 변화는 그다지 크지 않았다. 국민당의 분열로 천이 당선되기는 하였지만, 득표율은 40%에 미달했고 의석수도 70석(전체 225석)에 머물렀기 때문에 집권당이 된 민진당은 대만 정치 경제에 큰 변화를 이룰 수 없었고, 국민당의 영향력이 지속되었다.¹⁵ 한 연구는 대만 여론조사 결과 다수의 대만인은 경제 발전과 안정을 개혁보다 더 선호하는 것으로 나오고 이에 국민당과 민진당의 정책이 호응하여 서로 비슷해지는 결과를 낳고 있으며 이는 결국 과거 경제발전을 성취했고 현상유지(status-quo) 정당인 국민당의 강점이라고 평가한다(Hsieh, 2001).

대만 정치에서의 국민당의 기득권 유지와 민진당의 도전의 교착 상태가 유지되고 있다고 하는 것은 대만 근대사의 최대 쟁점인 2·28사건을 둘러싼 과거사 청산 문제에서 잘 드러난다. 과거사를 정리하자는 민진당을 중심으로 하는 청산

¹³ 김범석(2002)은 경로의존이론을 적용하여 대만의 민주주의로의 경로는 부과를 통한 이행이라고 주장하는데, 이는 국민당이 다른 정치 세력보다 강력한 힘을 갖고 위로부터의 변화를 시도했다는 것을 의미한다.

¹⁴ 쉬(Hsieh, 2001)는 대만 정치의 지속적이고 본질적인 균열선은 대만의 독립을 둘러싼 외성인과 본성인의 갈등구조라고 본다.

¹⁵ 총통 선거에서 천수이벤은 39.3%를 얻었지만, 국민당에서 탈당한 무소속 후보 쑹추위(James Soong, 宋楚瑜), 그리고 국민당 후보였던 련잔(Lien Chan, 連戰)의 표를 합하면 60%에 가까웠다.

엘리트와 이를 거부하는 국민당이 중심이 되는 저항 엘리트 사이의 갈등에서 민진당은 제한된 성공만을 거두게 되었는데¹⁶ 이는 대만 정치에서 민진당이 제한된 권력만을 갖고 있었다는 강력한 증거였다. 민진당의 집권은 제한된 개혁을 가져왔을 뿐이며, 이는 2008년 국민당에 권력을 넘겨주는 결과로 귀결된다. 천수이벤은 8년을 집권하였지만, 2012년 야당에게 정권을 넘겨주게 되는 데, 여러 이유 중 중국과의 불화 등에 따른 부진한 경제 상황과 밀접한 영향이 있다(국민호, 2015: 153-157).¹⁷ 정권을 이어받은 국민당은 중국과 관계 개선, 경제 협력 강화로 경제성장을 추구하였지만 이 역시 별다른 성과를 남기지 못하고 오히려 중국과 확대된 경제 협력이 중국에 대만 종속, 대만 내부의 불평등 심화에 대한 불만 고조로 말미암아서 2012년 총통 선거에서 어려움을 겪고 급기야는 2016년에 다시 민진당에게 권력을 넘겨주었다.

2016년의 권력 교체는 대만의 민주주의가 공고화되었다는 것과 국민당 우위의 대만 정치가 변화하였다는 것을 보여 준다. 2000년 민진당 천수이벤의 승리는 국민당의 분열이 있었기 때문에 39.3% 득표로 가까스로 당선되었지만, 2016년 민진당 차이잉원(蔡英文)은 56.1%를 득표하여 독자적으로 당선되었다.¹⁸ 이는 대만 정치의 본성인/외성인, 대만독립/중국과의 통일, 경제성장 정책이 다양한 층위에서 다른 관점과 정책을 가진 민진당과 국민당이 서로 경쟁하면서 이뤄질 것이라고 예측할 수 있다.

¹⁶ 지은주와 董思齊(2009: 241-244)는 경로 의존이론에 기반을 두어 민진당의 역사청산에서의 한계를 논하고 있다.

¹⁷ 1997년 아시아경제위기에서 별 영향을 받지 않았던 대만은 한동안 발전을 지속하는 것처럼 보였지만, 2000년대 들어 중국의 성장에 따른 대만 경제 경쟁력의 상실, 대만 전자산업이 2000년 IT 버블 붕괴에서 받은 타격 등 다양한 요인이 복합적으로 작동하여 대만 경제는 저성장 시기로 접어들었다.

¹⁸ 지은주(2016: 292)는 대만 민주주의가 여러 지표에 의해서 완전한 민주주의로 평가되지만, 지속 가능하기 위해 필요한 올바른 민주 제도의 수립, 완전한 시민권의 보장, 민주주의에 대한 신임 등의 항목에서 한계를 보인다고 지적한다.

IV. 정치와 기업 관계 형성과 변화

1949년 이후 국민당의 관심은 경제발전보다는 중국본토로의 회귀였기 때문에 경제발전에만 관한 관심은 군사력 강화 다음의 우선순위였다. 하지만 60년대 후반 이후 중국 공산당 정권이 공고화되어 본토 수복이 사실상 무산되고, 대만 경제발전을 통한 자체 방어능력을 키우려는 미국 대외 정책의 변화에 따라 대만도 경제발전에만 노력을 기울인다. 초기 중요 대기업들은 모두 국영으로 국가의 강력한 통제 속에서 지원을 받으며 성장하였고, 중소기업은 대만 본성인들도 경영할 수 있었는데, 70년대 이후 경제발전과 민주화는 이러한 국가 주도적 성장 계획에 본질적인 변화를 가져오고 나아가서 국가와 기업 간의 관계도 바꾼다.

1. 초기 관계

제2차 세계대전 후 공산주의 확산을 막기 위해 경제지원을 하던 미국은 1950년대 초 대만, 한국 등을 자립 경제로 만들어 해외지원 예산 절감을 위한 정책을 수립하고 이를 동아시아 국가 정책에 반영하게 유도하였다(Ho, 1987: 245; 신규성, 1997: 11). 따라서 대만도 경제성장을 통한 자립 경제 국가로 변화하지 않을 수 없었다. 미국은 대만의 경제발전을 위해서 경제정책 수립을 자문하고, 미국 시장에 접근할 수 있는 다양한 혜택을 지원했다(Ho, 1987: 245). 이는 또한 미국 경제 변화와도 밀접한 연관 속에서 일어난 현상이었다. 미국 경제가 제조업 중심에서 금융 기반 경제로 변화하는 과정에서 대만은 미국 제조업이 비워 주는 자리를 채우며, 빠른 제조업 중심 경제발전을 효율적으로, 짧은 시간에 성취할 수 있었다.

국가는 기업에 해외 수요, 산업 생산 기술, 해외 판매 등 보다 많은 정보를 제공했고, 필요한 경우 은행 대출을 알선하고, 다양한 산업정책을 통해서 기업, 산업을 발전을 도모했다. 또한 특정 기업, 산업 혹은 경제 전반에 걸쳐 어려움이 생기면, 기업이 자체적으로 해결하게 방관하지 않고, 국가가 기업/산업의 통폐합을 유도하거나 금융 지원을 사용하여 적극적으로 해결하였다.

일군의 학자들은 이렇게 국가가 경제발전을 위해서 적극적인 역할을 하는 것을 발전국가라고 정의했다. 발전국가는 흔히 은행을 포함한 금융기관을 장악하여 특정 기업/산업에 자금을 몰아주고, 필요한 기술, 숙련 노동자를 제공하며, 노사관계도 통제하는 등 기업 발전에 필요한 모든 것을 제공한다.¹⁹ 이 발전전략이 잘 작동하기 위해서는 정책결정자들, 특히 관료들이 기존 이해관계자의 영향에서 독립하여 발전 가능성이 있는 산업을 적절히 선정하고 지원할 수 있는 능력이 있어야 한다. 발전전략, 경제정책, 인센티브 제도 결정에 대만 국가는 독자적이었고, 정치적 토론이나 사회적 압력의 영향에서 벗어났다.

본토에서 자본가들, 특히 상하이 자본가들에게 휘둘렸던 국민당은 연고가 없던 대만에서는 자본가에 대해서 일정한 자율성을 갖고 있었으며, 또한 국가가 기업과 재벌을 통제하는 국가 우위의 상황이었다. 또한 퇴각 초기에 국민당은 본토 수복이라는 가장 중요한 목표를 달성하기 위한 수단으로 경제를 바라보았기 때문에 경제발전에서 이익을 얻는 것에 커다란 관심을 두지 않았다. 1970년대를 넘어서면서, 대만정부는 경제발전이 집중하는데, 이는 중국 정권의 공고화와 밀접한 연관이 있다. 중국이 핵무기를 개발하고, UN이 대만을 축출하였으며, 중국이 유엔에 가입하고, 미국이 대만과 상호방위조약 철폐, 국교 단절을 하자, 국민당은 무력으로 본토 수복을 포기하고 장기적으로 경제발전을 통해 통일을 이룩한다는 정책을 수립하였다.

1950년대 중반 이후 국민당 정권이 경제발전을 위해서 노력한 것은 사실이지만, 정권은 대만 출신(본성) 민간 기업인들과 일정한 거리감, 심지어는 경계심을 갖고 있었다는 것을 주목해야 한다(Cheng, 1989: 476; Chu, 1989: 666). 이는 앞서 언급한 국민당이 대륙에서 경험한 대자본가의 전횡, 그리고 자신들이 저지른 대만인 학살로 인해 생겨난 대만인들의 원한과 관련이 있다. 국민당 정부는 본토인에게 적대적인 대만인들이 대자본가로 성장하여 국민당 거부세력이 될 가능성을 우려하여 이들을 감시하면서 일정한 거리를 유지하였던 것이다. 80년대 이

¹⁹ 이를 뒷받침하는 이론은 유아(유치) 산업론인데, 특정 산업이 시작하는 단계에서는 다른 나라에서 이미 성장한 산업과 비해서 경쟁력이 떨어지기 때문에 유치산업이 경쟁력을 갖출 때까지 국가가 다양한 방법으로 보호해야 한다는 이론이다. 발전국가에 관한 대표적인 연구로는 존슨(Johnson, 1982), 대만의 발전국가에 관한 대표적인 연구로는 웨이드(Wade, 2004)를 볼 것.

전에는 전체 광공업 생산에서 국영기업이 차지하는 비율이 매우 높았고, 대만인이 경영하는 대기업의 영향력은 매우 적었다(국민호, 1993: 21). 그 결과로 국영 대기업은 주로 안정적인 내수시장을 담당하고, 이들이 남긴 불확실한 해외시장의 위험성을 감수하면서 수출 사업을 한 것은 대만인(본성인) 중소기업 사업가였다(Hsiao, 1993: 148).

2. 국가와 기업 관계 변화

1958년 이후 포화한 국내시장이 아닌 수출 지향 경제발전 전략을 시작하였는데, 대만인이 대기업 소유 가능성을 억제하고 대신 중소기업 창업을 허용하는 정책을 수립했다. 정치는 본토인이 하고 대만인들은 중소기업 위주의 경제활동을 하게 장려했다. 하지만 1980년대 들어서 정부는 대기업으로 이뤄진 국영기업 부문에 투자를 동결하고, 창업 지원을 통해서 중소기업 육성을 시작했다. 국영기업 부문의 비효율성이 두드러졌지만, 반대로 중소기업으로 이뤄진 민간부문은 활발히 성장하였기 때문이다(국민호, 1993: 173). 그 결과 대만은 이천만 인구에 70만 개 이상의 중소기업이 있는, 중소기업 지배적 경제 체제로 변화하였다.

이 경제발전은 예상치 못한 여러 결과를 낳았다. 노동자 계급이 등장하고, 수많은 대만인 기업이 집단이 증가하면서, 이들은 서서히 국민당의 통제를 벗어나기 시작했다. 경제발전에 따라서 역동적인 자본주의 시스템이 국민당 정치 시스템을 능가하기 시작했다(Cheng, 1989: 483). 경제발전과 더불어 사회 분화가 일어나면서 다양한 조직, 단체 등이 등장하기 시작했고, 국민당은 이러한 조직에 과거처럼 영향력을 행사할 수 없었다. 국민당은 직업과 기능에 따라 조직을 재편성하려고 노력했지만, 과거 행정조직으로 짜인 구체제를 고치지 못해서, 시민, 경제 조직, 단체 증가를 반영하지 못하고, 침투해서 통제할 수 없었다. 예를 들면, 라이온스 클럽, 로터리 클럽, 청년 상공회의소와 같은 새롭게 등장하는 시민 사회조직들, 특히 해외와 연계된 끊임없이 새로 생겨나는 다양한 사회조직에 제대로 침투할 수 없었다.

또한 자본주의적 사고가 과거의 국민당 아이디어와 경쟁하기 시작했다. 자본주의는 계약에 바탕한 비인격적 관계, 소비자 취향 중시, 공정한 경쟁을 위한 경

기규칙(game rule)의 존재로 특징지을 수 있는데, 이런 사고에 익숙한 사람들은 민주주의도 일종의 정치적 시장에서 소비자가 자유롭게 정치 지도자를 선택할 수 있어야 하고 정치 소비자의 선택을 받으면 집권을 하고 그렇지 않으면 권력에서 내려와야 한다는 생각을 하게 되었다(Cheng, 1989: 482). 금융 지원 등 국가의 지원을 크게 필요로 하지 않는 산업이었던 섬유와 비내구재 소비재 산업에서 서양의 부르주아가 정치적 자유를 선도한 것처럼 정부 지원을 크게 필요로 하지 않았던 대만 중소기업인들이 대만 민주화의 중요한 후견인이 되었다(Cheng, 1989: 484).

정치적 변화를 이끈 주요 세력들은 중산층으로 정치학, 법, 사회학을 공부했는데, 이들은 자본주의 발전에 따라 기업과 경제발전에 필요한 인력이 되었지만, 이들은 단순히 회사원, 화이트칼라 노동자를 넘어서는 역할을 했다. 교육 과정에서 서구 민주주의에 대한 이해가 높아졌고, 이를 대만에 적용하려고 시도하였다. 게다가 이들은 정치적 기술, 조직 기술 등이 그 전 세대보다 비교할 수 없이 좋았다. 이들은 중소기업가와 다양한 사회적 연줄로 연결되어 있어서 경제적인 지원을 받을 수도 있었고, 필요할 경우 일자리를 얻을 수도 있었다. 한 저자는, “대만의 사회과학대학들은 삼만 개의 수출 기업과 야당에 동시에 인력을 공급”했다고 서술하고 있다(Cheng, 1989: 483).

V. 국가와 노동

권위주의적인 국민당 정부는 노동 관련 조직은 허용하지만, 노동자들의 자주성을 통제하고 제한하는 강력한 조합주의적 통제정책을 펼쳤고 이는 장기간의 안정적인 노사관계를 지속시켰다. 민주화의 과정에서 자율적인 노동조합이 탄생하였고, 이들은 일정하게 국가의 정책에 도전하고 있지만, 노동에 대한 국가 우위성은 상당 정도로 지속하고 있다고 평가된다.

1. 초기의 순치된 노동

국민당 정부와 노동의 관계는 그다지 적대적이지 않은 관계였지만, 시기별로 변화를 겪어 왔는데, 이는 산업화의 정도와 성격, 그리고 국가의 억압적 성격과 밀접한 영향을 갖는다. 국가와 노동자 사이의 비적대적 관계는 크게 두 요인의 영향을 받았다. 첫째는 국민당과 대만 자본가들의 관계이다. 상하이 자본가들에게 휘둘렸다는 평을 받기도 하던 본토의 국민당은 대만 퇴각 후에는 토착 기업/자본과 연계성이 없었고, 일정한 자율성을 갖고 있었으며, 오히려 국가가 자본에 우위에 있었기 때문에 자본가의 노동자 착취를 허용하거나 국가가 앞장서서 노동자 탄압을 하는 대신 오히려 선제적으로 노동조합 형성을 장려했다(김준, 1991: 148).

두 번째 요소는 초기 국영기업이 중심이었던 산업구조와 70년대 이후 중소기업 중심의 대만 경제구조이다. 60년대와 70년대를 지나며 대만의 노동자는 많이 증가하지만, 중소기업, 특히 지방과 농촌에서 수많은 기업이 성장하게 된다. 대만기업은 국민당이 실제 소유하거나 혹은 사실상 직접 경영하는 대기업 중심으로 하는 국영기업과 대만인들이 주인인 중소기업으로 나뉘는데, 전자는 좋은 노동 조건과 높은 임금으로 커다란 불만이 없었고(Deyo, 1989a: 158), 후자의 경우는 중소기업주가 소수의 노동자를 직접 통제하는 데 별다른 어려움이 없어 심각한 노사갈등이 존재하지 않았다. 또한 대부분의 중소기업 노동자가 자신의 기업을 창업할 계획이었기 때문에 잠정적으로 노동하며 소위 일을 배우는 상황에서 중소기업 사장에 대해서 적대적인 행동을 보이지 않았다. 어쩌면 가장 중요한 요소는 중소기업의 소유주와 노동자 모두 본토인에 의해서 차별받는 대만인이라는 의식을 공유하고 있었다는 점일 것이다. 이렇게 중소기업을 중심으로 하는 대만 노동자 고용의 특성상, 노동자 의식에 기반을 둔 노동 계급의식의 형성, 노조 결성 등이 어려웠다(Deyo, 1989a: 157).

1950년대에 국민당 정권의 수출 지향적인 산업화가 시작되면서 산업노동자의 수가 증가하게 된다. 하지만 아직도 산업노동자의 대부분은 일제하에 만들어진 대기업, 주로 국영기업의 노동자이었다. 이들은 비교적 좋은 임금을 받는 노동자로서 대만인과 본토인이 섞여 있는 상황이었다. 그런데 앞서 언급된 2·28

학살로 말미암아 대만인과 본토인 사이에서는 뛰어넘을 수 없는 인종적 정체성 틈이 존재했다. 또한 정부의 엄격한 감시하에서 노동자들은 저항보다는 대부분은 순응하거나 일탈 수준의 개인적, 소극적인 저항의 모습을 보일 뿐이었다(Ho, 2010). 이러한 국민당의 산업화 초기의 적극적인 노동자 포섭 정책은 매우 효과적으로 노동자들에게 침투했고, 그 결과 민주화 과정, 그 이후에서도 노동자들의 적극적이고 전투적인 행위를 대신 소극적이고 온건한 행동을 하게 만들었다고 평가된다.²⁰

2. 노동운동의 성장

1980년대의 민주화 운동의 성장과 1986년의 계엄령 철폐는 불만을 가진 노동자들의 집단 요구와 행동을 표출할 기회를 제공했다. 하지만 이전 시기에 형성된 노사관계 특성은 이후 노동운동의 활성화에 큰 장애로 작용했다. 주로 지방, 농촌 지역에 산재한 중소기업 위주의 노동자 고용, 농민이면서 노동을 부업으로 하거나, 자신의 중소기업 창업의 준비단계로 생각하는 노동자, 기업주와 노동자 모두 대만인으로서 피해의식의 공유, 본토인 노동자와 대만인 노동자 사이의 분열 등이 그것이다.²¹

그 결과 노동자들이 민주화의 과정 자체에서도 중요한 역할을 하지 못했고, 노동자들은 중요하지 않은 사회적 행위자로서 인식된다. 80년대 이후 임금 인상과 고용 조건 개선을 요구하면서 집단행동을 하는 노동자들의 숫자가 크게 늘었다. 또한 노동자 정당을 결성하려는 시도도 있었지만, 실패 후 대중정당인 민진당에 흡수된다(지은주, 2016: 285). 점차 노동자들의 집단행동도 크게 줄어, 노동자가 대만 사회의 중심적 세력으로 인지되지 않고 노동 문제 자체가 사회적

²⁰ 데이오(Deyo, 1989b: 160)는 그 증거로 1984년 노동자들 복지를 향상하는 데 큰 역할을 한 「근로기준법」 개정 과정에서 노조가 아닌 행정 관료들 역할이 결정적이었고, 그 후 노동자당 결성 주장도 노동자가 아닌 중산층 지식인이었음을 지적한다.

²¹ 본토인 노동자와 대기업인 국영기업의 노동자 사이에서 본토인과 대만인 사이의 갈등구조를 만들어 노동자 사이의 단결을 해치고, 전국적인 수준의 노조에서도 비슷한 문제가 생겨나 대만 노조의 단결을 해치는 원인으로 아직도 남아 있다.

의제에서 뒤로 밀렸다(Chu, 1996: 498). 민주화 이후에도 노동세력은 기존질서와 타협적인 모습을 보인다(지은주, 2016: 285). 노조는 임금상승보다 근로조건 개선에 관심이 있었고, 민주화 직후 증가한 쟁의도 주로 개별적 노사관계와 관련된 법적 분쟁이었으며, 연대투쟁, 전국적 투쟁은 거의 존재하지 않았다. 기업 해외이전으로 고용 불안정이 증가할 때도 노조는 정부에 도움을 요청하고 정부와 대화를 통해서 해결하는 방식을 선호한다. 독자적인 노동 정당으로 의회진출을 시도하다 실패하자 민진당에 참가하는 결정을 내리기도 한다. 이는 노동집단의 독자성이 크게 훼손되는 결과를 낳았다(지은주, 2016: 286).

VI. 국가와 시민사회

퇴각한 국민당은 대만에서 시민사회를 엄격하게 통제하면서, 반공과 전쟁 준비에 몰두하였기 때문에 이 상황에서는 자율적이고 정부에 도전할 수 있는 시민운동은 거의 존재하기 어려웠다.²² 하지만 50년대 후반부터 경제성장이 시작되면서 상황은 서서히 바뀌기 시작한다. 성공적인 경제성장은 동시에 예상하지 못한 많은 문제를 만들어 냈기 때문이다. 산업 생산이 증가함에 따라 많은 여성 노동자를 포함하는 임금노동자 수의 증가를 가져와서 노사갈등 잠재성이 커졌고, 급속한 공업화로 대기, 물 오염으로 인한 공해문제가 생겨났으며, 경제 수준이 높아짐에 따라서 시민들의 삶의 질 고양에 대한 요구도 늘어났다. 이러한 변화는 양질의 노동력 필요에 따라 대학교육의 확대, 세계화의 진전에 따른 외부 정보 유입에 따라 권위주의적 정권에 대한 비판의식이 있는 지식인과 결합되어 시민사회 존재감을 키웠다.²³

1980년대까지 국가는 시민 집단을 인정하지 않았다. 유사 레닌주의 정당 국

²² 이 시기에 정부에 대해서 ‘건설적인 비판’을 할 수 있었던 거의 유일한, 몇몇 미국에서 교육받은 지식인을 중심으로 활동하던 『자유중국(Free China Fortnightly)』이라는 격월간지는 정부 압력에 의해서 1960년에 자진 폐간할 수밖에 없었다(Cheng, 1989: 479).

²³ 샤오(Hsiao, 1996)는 1987년 계엄령 해제 이전에도 소비자운동, 반공해운동, 자연보호 운동 등 7개의 다양한 운동이 1980년대부터 나타났다고 보고하고 있다.

가에서 국가와 독립적으로 존재하는 집단, 시민은 존재하지 않았고 단지 국가의 통제를 받는 국가 구성원으로서의 국민만이 존재했다. 1980년대에 진입하면서 대만에서는 경제성장에 따라 환경오염, 계급 착취, 농민 빈곤 문제가 사회적 불만으로 드러나기 시작했다. 여기에 더해 성차별, 토착민에 대한 차별과 감시는 높은 수준의 교육을 받고 정보가 많아진 시민들의 불만을 키웠다. 증가한 여성 노동자들은 전통적 성별 분업에 기반을 둔 가부장적 질서에 대한 비판의식을 키웠고, 합리적이고 개인주의적 가치관을 가진 고학력 전문가들의 증가 역시 기존 전통적 가치관, 권위주의적 정치 질서와 충돌했다. 기존 정치, 사회 제도가 이를 적절히 대응하지 못하자, 이해당사자들은 집단으로 자신들의 문제해결을 요구하게 되었고, 그 결과 민주화 운동, 환경운동을 포함하는 다양한 운동이 성장하게 된다. 과거처럼 국가에 포섭된, 국가의 한 부분으로서 국민이 아닌, 국가와 일정하게 거리를 두는, 정부가 쉽게 전통적인 방식으로 통제하기 어려운 자율적인 집단이 생겨나서 집단으로서 국가의 지배질서에 도전하기 시작한 것이다.

1949년 국민당의 집권 초기부터 80년대 사이에는 주로 비정치적인 소비자운동, 여성운동, 환경운동 단체나 잡지가 생겨나 자신들의 목소리를 내기 시작했다. 단체나 잡지를 만드는 이들은 많은 경우 기존 관변단체에서 좌절감을 겪던 사람들이었다. 대만정부가 독립적인 시민단체가 나타나지 못하게 많은 부문에서 선제적으로 관변단체를 만들어 두었기 때문이었다. 새롭게 나타난 시민운동 단체는 초기에는 권위주의적 정부에 직접 대항하기보다는 자신들의 목소리를 내면서도 정부와 타협하는 경향을 보였다. 정부도 이들 의견을 부분적으로 수용하거나, 정부 기구에 포섭하기도 했다. 그래서 이 단체는 적극적이거나 투쟁적이지도 않았고, 피해자들과 직접 연계되지도 않았다(박윤철, 2004: 517).

1987년 언론 자유를 포함한 시민적 자유를 회복시킨 계엄령 철폐는 억눌렸던 시민사회를 해방하는 역할을 했다. 대만은 군사주의, 산업주의를 거쳐 민주주의로 이행했다. 대만 시민사회는 계엄에 대한 두려움 없이 시민운동을 마음껏 전개할 수 있게 되었으며, 수많은 사회운동단체가 결성되었다.²⁴ 1988년이 되

²⁴ 계엄령 이전에는 상상할 수 없었던 사법개혁 운동이라든지 반핵운동과 같은 정치제도와 사회제도를 본질에서 바꾸려는 시민운동이 등장하였다(Hsiao, 1996: 96).

면서 결사의 자유가 부분적으로 회복되었지만 완전히 회복한 것은 1989년이다. 1993년부터는 시민운동이 합법화됨에 따라서 제도화의 길로 간다. 각각의 이해 당사자들이 규격화된 방식으로 자신들의 이해를 추구하는 것이다. 자치단체장이 경찰 통제를 이양받으면서 사회운동과 관련 체포 숫자가 급격히 줄어들고, 야당 정치인이 국회 등에 진출함에 따라서 거리시위 대신에 정치를 통한 문제해결을 시도하게 된다. 2000년에는 민진당이 정권을 잡으면서 많은 시민운동가가 정부에 참여하여 시민운동 의제를 정책에 반영하고자 노력한다. 하지만 경제침체에 직면했던 민진당 정권은 경제 활성화를 명분으로 공약했던, 시민운동이 요구했던 정책을 포기한다.

2008년 대통령 선거에서 연대했던 민진당이 패배함에 따라서 시민운동도 심대한 타격을 받았다고 생각했지만, 국민당이 승리한 후 보수적인 정책으로 회귀하자 시민운동은 빠른 속도로 활성화되었다. 2008년 대학생들이 중국 특사 반대 시위에서 경찰이 학생에게 가혹 행위를 했다고 하며 대규모 시위가 벌어졌고, 이어서 2009년 카지노 시위, 2010 강제토지수용과 관련 농민 시위, 미국 쇠고기 수입에 대한 소비자 반대 시위, 해고노동자, 공영 TV 지지시위에 수많은 시민이 참여하게 되었다. 이에 자극받아 민진당도 폐지했던 사회운동국을 당내에 기구로 설치했다.²⁵

2008년 핵발전소 건설을 주장해 온 국민당이 집권한 후 4기 핵발전소를 거의 완공할 즈음이었던 2011년에 일어난 후쿠시마 핵발전소 사고는 반핵 시민운동을 활성화하는 역할을 했다. 야당과 재야인사가 결합한 시민운동은 시위 등으로 국민당 정부에 지속적인 압력을 가해서 2014년 핵발전소 건설 잠정 중단 및 폐쇄를 끌어냈다(Ho, 2014; 최창근·장지호, 2015). 2014년에 일어난 해바라기 운동은 기존 야당이나 노조 등의 조직이 아닌 대학생을 중심으로 한 청년들이 사이버 공간을 적극적으로 활용하면서 의회를 점거하고 지속해서 시위를 이어 갔다. 이들의 지지를 받는 후보가 선거에서 당선되기도 했다. 과거의 타협적인 대만 시민운동과 결별한 새로운 대만 시민운동의 등장을 보여 주는 것이었다(양동

²⁵ 하지만 시민운동과 야당의 연계는 뚜렷하지 않다. 야당 정치인들이 시위 현장에서 나갔지만, 그다지 환영받지는 못했다.

권, 2016).

역설적이게도 활발한 새로운 시민운동 등장의 원인은 2000년 민진당에 정권을 내주었다가 2008년에 재집권한 국민당의 반동적 정책이었다. 특히 국민당의 해고 법 도입, 공영 미디어 통제, 중국 중심 역사 교육으로의 회귀, 환경정책 비판자를 협박하는 등의 비민주적 억압적 행태는 많은 시민을 분노하게 했고(고금비, 2016: 11), 새로운 사회운동의 촉진제가 되었다. 시민들은 민진당 치하에서 지지부진한 사회개혁, 민주화에도 실망했었지만, 국민당의 보수회귀, 비민주적 행태에 커다란 실망과 분노를 느끼고 적극적으로 시민운동에 참여하였다.

요약하면, 유사 레닌주의 정당 국가였던 대만에서 1987년 계엄령 해제 이후 시민운동은 서서히 성장했고, 2000년 민진당으로 정권교체가 된 후 더욱 활발한 활동을 하며 성장했지만, 의회를 포함한 정치경제, 사회에서 국민당의 실질적 지배가 지속하는 상황에서 온건한 활동을 할 수밖에 없었다. 또한 2008년 민진당에서 국민당으로 정권교체가 이뤄지자 다시 한 번 시민운동은 위축되는 것으로 보였다. 하지만 한번 성장한 시민운동은 결코 소멸할 수 없었으며 오히려 국민당의 보수회귀, 억압적 정치행태가 나타나자 오히려 세력을 키우며, 급진적이고 직접적인 행동을 포함하는 다양한 효과적인 전략을 선택하여 여러 번 성공을 거두는 모습을 보여 주었다.

VII. 결론

대만은 성공적인 경제발전과 공고화된 민주주의를 성취했지만, 과거와 같은 고도성장을 지속하지 못하고 있다. 고도성장을 끌어오던 대만 국가는 안팎으로 부터의 도전에 직면하고 있다. 중국이라는 외부요인에 의해 강한 영향을 받으며, 내부적으로는 점차 강해지는 시민사회와 노동운동의 도전에 직면하고 있다. 하지만 대만 정치와 사회는 매우 역동적이다. 쉹(Cheng, 1989)은 1989년 당시 새로 창당된 야당인 민진당이 가까운 시일에 국민당을 이기는 것이 어려우리라 예측했다. 두 당이 비슷한 정강·정책을 갖고 있고, 목표로 하는 유권자도 비슷한 상황에서 많은 자산과 대기업 등 많은 자원을 소유하고 있는 국민당이 유리하

리라는 것이었다(Cheng, 1989: 496). 하지만 그로부터 11년 후 당시 야당이었던 본성인 중심의 민진당이 집권했다. 이후 대만 정치에서 본성인 정체성이 정당 결정의 주요 요인이 되었기 때문에 소수와 외성인 정체성을 가진 국민당은 재집권이 어려울 것이라고 여겨졌지만, 예상을 깨고 국민당은 2008년에 재집권에 성공했다. 국민당 재집권으로 본성인 정체성의 중요성이 약화하였다고 생각하고 국민당이 중국과 경제통합, 나아가서 정치적 통일을 시도했을 때, 대만독립을 주장한 민진당이 2016년 총통선거에서 다시 승리하여 재집권하는, 예측을 뛰어넘는 역동적인 정치가 대만에서 전개되고 있다.

이런 경험은 대만 정치의 미래가 다양한 요인에 의해서 복합적으로 영향받을 것이라는 점을 시사한다. 정체성은 앞으로도 중요한 역할을 할 것이지만, 정체성의 중요성은 제한적이며 경제 변수 등 다른 요소와 결합하여 그 영향력이 결정될 것이다. 2008년의 선거에서 당시 집권당이었던 민진당이 야당인 국민당에 패배한 결과는 경제 발전이 정체되고 환경보호, 사회권 보장 등 다양한 경제적, 사회적, 정치적 과제를 해결하지 못한 정권은 다수 정체성을 대표하더라도 권력을 놓치게 된다는 교훈을 준다. 국민당이 지도부를 대만인으로 교체하고, 경제전문가를 총원하여 중국과의 교역을 통한 경제성장 전략을 제시한 것이 여론 지지를 얻어 2008년 재집권하게 되었던 것이다. 2016년 총통선거에서는 국민당이 집권 후 권위주의적 과거로 회귀하려는 정치행태를 보이고 양안 교류 확대로 대만 산업의 공동화와 이에 따른 불평등이 심화됨으로써 정체성의 정치가 다시 작동하여 국민당이 민진당에게 정권을 넘겨줘야만 했다.

대만 정치경제에서 성장하는 시민사회는 점차 더 중요한 역할을 담당할 것이다. 대만의 시민사회는 허약하고 권력에 순응한다는 평가를 받았지만, 점차 자체 역량을 강화하며 국가의 주도권에 도전하고 있다. 민주화와 민진당의 집권에서 중요한 역할을 했던 본성인 출신 대만인 기업가는 과거와 다른 역할을 할 것이다. 많은 대만인 기업가는 중국과의 경제협력 과정에서 많은 이득을 얻었고, 특히 2008년 국민당의 재집권 후 그러했기 때문이다. 이들은 민진당을 지지했던 대만인 정체성의 기업가에서 중국과의 협력 속에서 이익을 추구하는 자본가 집단으로 변화하고 있다. 민진당을 지지했던 많은 대만 기업인이 중국과의 교역 중요성이 커짐에 따라 대만 독립을 반대하고 본토와 연계성을 강조하는 국민당

을 지지하는 경우가 많아진 것이다.

약한 노동자 계급의식, 분열된 노동조합에서 비롯된 현재 허약한 노동계급의 존재가 지속될 것인지 여부는 대만 경제구조의 변화, 노동법 변화 등에 영향받을 것이다. 신자유주의적인 변화 속에서 기업의 해외 이전이 지속되어 일자리가 줄어들고 고용 조건이 악화된다거나, 쉬운 해고 등을 도입하는 새로운 경영이 확산된다면 지금처럼 협조적이거나 소극적인 노동조합, 노동운동이 지속되지 않을 것이다. 노동운동과 관련하여 대만 시민운동을 주목할 필요가 있다. 시민운동은 지금까지 높아진 시민의식, 사회운동의 경험을 바탕으로 공해문제, 성차별, 소수민족 등등의 다양한 현대 대만 사회의 문제점에 대해서 지속적으로 문제를 제기해 왔고, 특히 최근 권위주의적인 모습을 보였던 국민당 정권에 강한 도전을 했었다.

하지만 이 시민운동과 노동운동의 연대는 매우 미약했다. 왜냐하면 대만은 지금까지 중소기업에 기반을 둔 산업구조, 노동자 계급 형성, 노동자 의식 고양을 가로막는 대만인 정체성, 미 발전된 시민운동, 타협주의적인 전통 등 사회갈등을 완화할 수 있는 여러 구조적, 문화적 요인이 있었기 때문이다. 그러나 조정되지 않은 자본주의, 이윤 추구의 가치 공동체적 가치를 넘어서는 상황, 경제적 불평등이 심화하는 상황으로 넘어간다면 노동조합, 시민운동과 국가가 충돌하는 등 사회적 갈등이 심화하는 국면으로 들어갈 가능성은 점차 커질 것이다.²⁶

과거 경제발전을 이끌었던 발전국가라고 불린 대만정부는 대만이 직면하고 있는 많은 문제를 해결하는 데 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 민주화 이후 성장한 시민사회, 노동운동, 기업 등의 다원화된 요구를 조정하는 리더십이 매우 약화되었기 때문이다. 이런 맥락에서 클락과 탄(Clark and Tan, 2012)은 성공적인 민주화가 발전국가의 효율성을 저해했다는 ‘성공의 비용’이라는 개념을 사용하기도 했다. 지금과 같은 상태에서 과거와 같은 국가가 일방적으로 주도하는 발전은 가능하지 않다는 것이다. 왕(Wong, 2010) 역시 대만 경제발전이 정체되었

²⁶ 해바라기 운동은 온건한 사회운동이 주류였던 대만 사회운동과 달리 매우 급진적이며 직접행동에 의존했다는 점에서 미래 대만 사회운동의 흐름을 예측할 수 있는 중요한 지표가 될 수 있다 (Ho, 2015).

다는 점에서는 클락과 탄의 주장에 동의하면서도 조심스럽게 현재의 정체가 발전으로 가는 도약을 위한 정체가될 수도 있다는 점을 지적하고 있다. 대만 경제의 도약을 위해서 기업들은 경쟁국들보다 더 최선의 기술을 활용하는 산업(예컨대 바이오산업)으로 진입해야만 하는데, 이 과정에서 생기는 불확실성(uncertainty)을 감당할 수 있는 것은 기업 수준에서는 불가능하고 오로지 국가만이 가능하다. 이 주장은 특정 집단의 이익 증대에 초점을 둔 국가 주도적 발전 정책 수립과 집행이 아닌, 정부가 다양한 이해집단이 결정에 참여한 경제와 사회 발전정책을 주도적이고 효과적으로 이끌어 나갈 수 있다는 포스트 발전국가론과 궤를 같이한다(Haggard, 2015; Evans, 2010; Chang, 2010). 특히 양안관계 불안, 사회 불평등 증가에 의한 시민사회 불만의 증가 등은 반드시 적절히 제어해야 하는데, 이는 국가만이 할 수 있는 것이다. 그래서 민주주의가 공고화된 지금 과거 성공적인 경제성장을 선도한 경험이 있는 관료들이 포진되어 있는 대만 국가는 민주주의적 결정과정을 통해 의사결정을 하고 발전을 주도할 수 있는 가능성도 열려 있다고 조심스럽게 예측해 볼 수 있을 것이다.

투고일: 2019년 11월 15일 | 심사일: 2019년 12월 3일 | 게재확정일: 2020년 1월 29일

참고문헌

- 고금비. 2016. “사회운동세력의 정당정치진입: 대만 시대 역량의 사례.” 연세대학교 석사 학위 논문.
- 국민호. 1993. “국가 주도적 경제발전: 일본 한국 대만의 산업정책에 대한 비교 연구.” 『현대사회과학연구』, 4권, 151-185.
- 국민호. 2015. 대만의 민주화와 경제성장의 딜레마. 『현상과 인식』 39(3), 133-169.
- 김범석. 2002. “갈라지는 민주화의 길.” 『국제정치논총』 42권 2호, 237-262.
- 김준. 1991. “대만에 있어서 노동자 계급의 형성과 노동운동 1945~87.” 『경제와 사회』 10권, 126-170.
- 란보조우. 1998. “대만-2.28에서 50년대로 이어지는 백색테러.” 『역사비평』 42권, 53-69.
- 박윤철. 2004. “대만의 시민사회조직과 시민사회의 성숙도.” 『중국학연구』 30권, 511-

538.

- 신규성. 1997. “한국과 대만의 경제발전과정 비교 연구.” 『경제연구』 6권 2호, 1-26.
- 신상진. 2002. “대만의 민주화: 과정과 시사점.” 『한국동북아논총』 23권, 155-171.
- 양동권. 2016. “정보화 시대의 대만 사회운동.” 『대만연구』 8권, 25-39.
- 윤상우. 2013. “신자유주의 시대의 대만 발전국가: 변화와 연속성.” 『경제와 사회』 100권, 407-438.
- 지은주·董思齊. 2009. “신생 민주주의 과거청산의 정치적 동학.” 『국제정치논총』 49(5), 225-250.
- 지은주. 2012. “정체성과 경제적 이익의 동학: 2008년 대만 총통선거에서 유권자의 선택.” 『한국정치학회보』 46(1), 359-382.
- 지은주. 2016. “대만의 민주주의는 공고화되었는가?” 『국제정치논총』 56(3), 263-297.
- 최창근·장지호. 2015. “대만의 원자력발전소 건설은 어떻게 중단되었는가.” 『한국행정논집』 27권 3호, 673-690.
- Amsden, A. H. 1992. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press on Demand.
- Barrett, R. E. and M. K. Whyte. 1982. “Dependency Theory and Taiwan: Analysis of a Deviant Case.” *American Journal of Sociology* 87(5), 1064-1089.
- Chang, H. J. 2010. “How To ‘Do’ a Developmental State: Political, Organisational and Human Resource Requirements for the Developmental State.” *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*, 82-96.
- Cheng, T. J. 1989. “Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan.” *World Politics* 41(4), 471-499.
- Chu, Y. W. 1996. “Democracy and Organized Labor in Taiwan: The 1986 Transition.” *Asian Survey* 36(5), 495-510.
- Chu, Y. H. and J. W. Lin. 2001. “Political Development in 20th-Century Taiwan: State-Building, Regime Transformation and the Construction of National Identity.” *The China Quarterly* 165, 102-129.
- Clark, C. and A. C. Tan. 2012. “Taiwan’s Increasingly Boxed-in Economy: Economic Performance and Democratization.” *Korea Observer* 43(1), 113.
- Cumings, B. 1984. “The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences.”

- International Organization* 38(1), 1-40.
- Deyo, F. C. 1989a. *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1989b. "Labor and Development Policy in East Asia." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 505(1), 152-161.
- Evans, P. and J. D. Stephens. 1988. "Studying Development since the Sixties: The Emergence of a New Comparative Political Economy." *Theory and Society* 17(5), 713-745.
- Evans, P. 2010. *The Challenge of 21st Century Development: Building Capability-Enhancing States*. New York: United Nations Development Programme.
- Executive Yuan, R. O. C (Taiwan). "Council for Economic Planning and Development." *Taiwan Statistical Data Book*. https://www.ndc.gov.tw/en/News_Content.aspx?n=607ED34345641980&sms=B8A915763E3684AC&s=EDDF6690A4EE6CB (Accessed on Jan, 5th, 2020).
- Haggard, S. 2015. "The Developmental State is Dead: Long Live The Developmental state." *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, S. and T. J. Cheng. 1987. "State and Foreign Capital in the East Asian NICs." *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, 84-135.
- Ho, M. S. 2006. "Challenging State Corporatism: The Politics of Taiwan's Labor Federation Movement." *The China Journal* 56, 107-127.
- _____. 2010. "Understanding the Trajectory of Social Movements in Taiwan 1980-2010." *Journal of Current Chinese Affairs* 39(3), 3-22.
- _____. 2014. "The Fukushima Effect: Explaining the Resurgence of the Anti-Nuclear Movement in Taiwan." *Environmental Politics* 23(6), 965-983.
- _____. 2015. "Occupy Congress in Taiwan: Political Opportunity, Threat, and the Sunflower Movement." *Journal of East Asian Studies* 15(1), 69-97.
- _____. 2016. "Making an Opportunity: Strategic Bipartisanship in Taiwan's Environmental Movement." *Sociological Perspectives* 59(3), 543-560.
- Ho, S. P. 1987. "Economics, Economic Bureaucracy, and Taiwan's Economic Development." *Pacific Affairs*, 226-247.
- Hsiao, H. H. 1993. "The Political Economy of State-Business Relations in Taiwan."

- Acta Oeconomica*, 145-171.
- _____. 1996. "Social Movements and Civil Society in Taiwan." *The Copenhagen Journal of Asian Studies* 11(1), 7.
- Hsieh, J. F. S. 2001. "Whither the Kuomintang?" *The China Quarterly* 168, 930.
- Iversen, T. and D. Soskice. 2019. *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism Through a Turbulent Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*. CA: Stanford University Press.
- Mahoney, J. and K. Thelen, eds. 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- National Statistics, Republic of China Taiwan. <https://eng.stat.gov.tw/point.asp?index=1>(검색일: 2018. 12. 28).
- Shin, G. W. 1998. "Agrarian Conflict and the Origins of Korean Capitalism." *American Journal of Sociology* 103(5), 1309-1351.
- Tien, H. M. and T. J. Cheng. 1997. "Crafting Democratic Institutions in Taiwan." *The China Journal* 37, 1-27.
- Valenzuela, J. S. and A. Valenzuela. 1978. "Modernization and Dependency: Alternative Perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment." *Comparative Politics* 10(4), 535-557.
- Vogel, S. K. 2018. *Marketcraft: How Governments Make Markets Work*. New York: Oxford University Press.
- Wade, R. 2004. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wong, J. 2010. "From Imitator to Innovator: The Political Economy of Industrial Upgrading in the 21st Century." *Taiwan's Politics in the 21st Century: Changes and Challenges*, 131-156.

Abstract

Democratization and Changing Capitalism in Taiwan

Suk-Man Hwang Changwon University

This paper attempts to explain the dynamics of Taiwan capitalism by the interaction among the political, economic, and social sectors. The Nationalist Party, which retreated to Taiwan in 1949, attempted rapid economic development in response to the US demand for self-defense through economic growth and its recognition of futility of “retaking mainland China” around 1960. Although the state-led export-oriented economic development plan was successful to achieve a high level of economic development in a short period of time, it entailed a higher level of education among the populace, increased number of professionals, a middle class, severe industrial pollution, and increased number of laborers, that raised the possibility of cultural, social and political conflict in Taiwan. Consequently, Taiwanese civil society has raised their voice to achieve higher cultural tolerance and full democracy, especially the autonomy by Taiwanese locals. Since the 1980s, democratization and reform have taken place, and three regime changes since 2000 have consolidated democracy in Taiwan. Past history is, however, still haunting Taiwan: the slaughter of Taiwanese locals followed by suppression and harsh control by the Nationalist party. The conflict structure between Taiwanese locals and Nationalist party supporters persists even today. The limitations of SME-oriented economic structure are also evident. More importantly, the

unsettled relationship among government, labor and civil society limits further development. The challenge of labor and civil society to the state hampers the autonomy of the state to manage the economy effectively. The relationship with China also affects the future Taiwan capitalism. The interplay of internal and external factors will form the future Taiwanese capitalism.

Keywords | Taiwan, Taiwanese Capitalism, Comparative Historical Analysis