

## 韓國政治勢力間權力競爭變化 —從地域主義至陣營對峙\*

河凡植

國立高雄大學

### 摘要

由於韓國民主化，結束了民主和反民主的政治鬥爭，但因民主陣營分裂和「進步」派政府出現，出現「地域主義」和「保守」與「進步」陣營的對峙。就韓國的「地域主義」和「保守」與「進步」「陣營對峙」的特徵而言，全羅地域帶有「進步」色彩，而慶尙與「忠清地域」的「保守」色彩較為濃厚。「地域主義」和「陣營對峙」在選舉時產生巨大影響，成為決定政治權力結構的主要因素。韓國政治菁英成立以地域為基礎的政黨，形成與選民聯合的選舉，且政黨在選舉上選擇地域與理念分裂，使此問題成為論證的焦點，並透過提出自身的意見來謀求選民的支持。在此基礎上，「民主黨」和「新世界黨」分別成為代表全羅和慶尙地域、「進步」和「保守」陣營的政治權力，而「保守」色彩的「忠清地域」政黨也能保持一定的政治權力。但由於「進步」勢力的擴大和「陣營對峙」的加深，「忠清地域」政黨被「慶尙地域」政黨合併，故韓國政治權力結構從以地域為基礎的競爭轉換為以陣營為基礎的競爭。從實現民主化至第19屆總統選舉30年來，經由政治權力競爭的轉折，亦即1990年代著重於「地域主義」的權力競爭，2000年代靠理陣營時的競選與進步勢力接近保守勢力，2016年以後進步勢力超越保守勢力，占據了韓國政治權力。

關鍵詞：韓國選舉、政治權力、地域主義、陣營對峙

河凡植 國立高雄大學東亞語文學系副教授、國立政治大學國家發展研究所博士。研究專長：韓國政府與政治、朝鮮半島問題、韓國外交、東北亞國際關係。

\* 本文接受科技部專題研究計畫（編號：104-2410-H-390-013-）的補助，特此感謝。

（收件：2017/4/1，修正：2017/6/5，接受：2017/6/29）

## 壹、前言

韓國於1987年實施了民主化後，進行修憲，將總統選舉方式由間接改為直接選舉，並於1991年落實地方選舉。由於採取總統直選制和地方選舉制，除國會議員外，總統以及地方行政首長與議員皆由人民直接投票選出，故韓國人民透過投票來決定韓國中央和地方的政治權力。但是，由於民主勢力「統一民主黨」的分裂，金大中、金鍾泌成立以地域（湖南、忠清）為基礎的政黨「平和民主黨」與「新民主共和黨」，和以慶北與慶南地域作為政治根據的現有執政黨「民主正義黨」與反對黨「統一民主黨」競爭韓國權力，形成韓國「地域主義」政黨體系，且該政黨側重於地域主義，因而加深了韓國政治的「地域主義」。接著，面對朝小野大的政局，「保守」的執政黨（慶北的「民主正義黨」）與「保守」色彩的反對黨（慶南的「統一民主黨」、忠清的「新民主共和黨」）進行合併，與進步色彩的另外反對黨（湖南的「平和民主黨」）競爭政治權力，<sup>①</sup>形成了「進步」與「保守」陣營的對峙。此後，「地域主義」與「陣營對峙」在中央與地方選舉上發揮了關鍵作用，並成為決定韓國政治權力的重要因素。「地域主義」和「陣營對峙」是一個奇特的韓國政治現象，「地域主義」是指地域選民在投票行為上，依照其地域來投票的傾向，而「陣營對峙」則是「進步」勢力和「保守」勢力的對峙。從政治傾向來看，慶尙道、忠清道以及江原道的選民具有「保守」傾向，而全羅道的選民則具有「進步」傾向，此外，因首都圈（含首爾、京畿和仁川）選民的故鄉大多分散於全國各地，所以首都圈的選民會依其故鄉之選舉傾向進行投票，故「保守」或「進步」政黨在該區

---

<sup>①</sup> 韓國人指稱「地域」的用語有二，即依行政區域、歷史留下的習慣，因此韓國不僅以行政區域標明「市」與「道」其出生地域，同時，也依照歷史留下的習慣來標明其出生地。地域對峙上，慶尙道、全羅道以及忠清道是行政區域的名稱，歷史留下的名稱為「嶺南」與「湖南」以及「湖西」，在政治上區分地域時，以「嶺南」與「湖南」取代「慶尙道」與「全羅道」使用，而「忠清道」不常用「湖西」，故表示該三「地域」時，常用「嶺南」與「湖南」以及「忠清」。

域皆無法拿下壓倒性的勝利。

在政治學中，「地域主義」(Regionalism)一詞有兩個概念：即國際政治與國內政治的概念。從國際政治概念來看，「地域主義」是指區域內國與國之間的合作關係，換言之，地理鄰近國家之間，基於共同的利害關係、相互依存，增進交流、合作、整合，例如：歐盟、北美自由貿易區、東協等；從國內政治概念來看，則是源自於一個國家裡中心與周邊地域之間糾紛而產生，例如，以「地域主義」為基礎政黨作為實現地域共同體盼望的政治組織，通常追求分離獨立、自治、分權(Park, 2009:80)。

韓國「地域主義」更進一步的擴大此一概念，包括「地域情感」、「地域糾紛」、「地域利己主義」，但其概念有所不同。在韓國，「地域情感」是指地域居民對其他地域居民的負面情緒；「地域糾紛」是為追求自身的地域利益而與其他的地域利益產生衝突；「地域利己主義」則是指為提高自身地域的政治影響力與權力以及該地域利益的一種政治信念。隨著韓國政治狀況的轉變，表示「地域主義」的用語也改變。最早用語是「地域情感」，出現於1970年代，起因於地域發展不均衡的出現、統治菁英偏重「慶北」地域，到了1980年代，嶺南政權利用「地域主義」，謀求政治動員，以擴大意識形態的支配(An, 2007:228-29)，因此出現「地域糾紛」一詞，及至於1990年代，隨著地域政黨之間的合併與分裂，為更進一步強調地域相關的糾紛而開始使用「主義」一詞，之後，由「地域主義」取代「地域糾紛」(Park, 2015:127)，此一詞涵有「地域對立」之意。

韓國的「地域主義」是指「嶺南」與「湖南」以及「忠清」之間的「地域對立」，尤其是嶺南與湖南之間形成的宿怨與對立。在1960-70年代，出生於嶺南的朴正熙掌權，推動以嶺南地域為主的經濟開發政策，且湖南地域人物不僅被排斥在政權外，湖南地域也在經濟開發被疏遠，使得湖南地域人物產生疏離意識與被害意識。湖南人物認為，嶺南獨占韓國政治經濟特定地位是地域差別，為改變嶺南獨占的社會體制，抵抗嶺南政權，反對嶺南政權的經濟開發

政策，對此，嶺南爲了保住其政權，側重於地域主義，因而造成地域情緒，凝聚地域選民的團結，也進一步形成嶺南與湖南之間的地域對立。

嶺南與湖南之間的地域對立擴散到進步與保守之間的理念對峙。從 1948 年建政至今，韓國依靠韓美軍事同盟，確保國家安全，在 1960-70 年代高度經濟成長時期，政府採取威權主義開發體制，重視經濟成長，加上韓國社會文化上仍有儒家文化的威權思想，因此形成了韓國重視韓美關係、經濟成長以及垂直關係的社會秩序。此外，保守派著重維持社會秩序，而進步派則追求改變，因而造成進步與保守之間的衝突，也因此形成兩大勢力之間的陣營對峙。

韓國的高度經濟成長處於 1960-80 年代，此時，嶺南的政治人物掌權，左右了韓國政治，忠清的政治人物則參與嶺南政權，使得這兩個地域成爲保持現行社會秩序的「保守」勢力，而湖南爲了抵抗嶺南政權，追求改變以嶺南政權爲中心的社會體制，從而成爲「進步」的勢力。這樣的政黨對立使得選民把候選人與自己視爲一體，於是，出現了特定政黨在特定地域獲得選民壓倒性的支持。

韓國的進步與保守間的衝突主要表現在北韓 / 對外關係、經濟、社會以及反物質 / 物質主義等四個層次上。

針對政策理念，進步勢力與保守勢力之間形成了「陣營對峙」，但韓國的陣營對峙並不是二元區隔，而是基於政策理念傾向的程度差異而形成。目前在國會擁有席次的五個政黨分別是「共同民主黨」、「自由韓國黨」、「國民之黨」、「正黨」與以及「正義黨」。其中的「自由韓國黨」與「正黨」屬於保守派，而「共同民主黨」、「國民之黨」以及「正義黨」則屬進步派。進步派與保守派政黨之間存在明確的理念差異，即使是同屬進步勢力的「共同民主黨」、「國民之黨」以及「正義黨」之間也存有一定程度的理念差距。其中，「國民之黨」是中間派，「共同民主黨」爲中間偏左，而「正義黨」則屬於左派，他們對於個別政策的理念存有一定的差距。論到理念的異同，保守派與進步派之間差異最大的理念層次是對北韓 / 對外政策，而最接近的則爲反物質 / 物質的層次 (Park et al., 2016)。

表一 韓國理念對立結構

理念層次	質問項目	態度（「保守」←→「進步」）	作為質問對象的國會屆期
對北韓、對外政策層次	對北韓支援	中斷←→擴大	第 16、17、18 屆
	對美關係	加強←→再檢討	第 16、17、18 屆
	國家保安法	維持←→廢止	第 16、17、18 屆
	開城工業園區	縮小←→擴大	第 18 屆
	北韓人權	積極介入←→不介入	第 18 屆
	韓美 FTA	贊成←→反對	第 18 屆
經濟層次	改革財閥	解除限制←→加強限制	第 16、17、18 屆
	福利政策	縮小←→擴大	第 16、17 屆
	綜合不動產稅	緩和←→加強	第 16、17、18 屆
	日用品價格	反對政府加入←→贊成	第 18 屆
社會層次	死刑制度	維持←→廢止	第 16、17、18 屆
	機會及示威	嚴厲對應←→儘量容許	第 18 屆
	戶主制度	維持←→廢止	第 17、18 屆
反物質主義與物質主義層次	環境政策	最小化限制←→加強限制	第 17、18 屆
	核電廠建設	贊成←→反對	第 18 屆

資料來源：Kang（2010:176）。

從實現民主化至今，韓國嶺南、湖南以及忠清地域政黨都依靠地域主義贏得了地域選民壓倒性的支持。這些地域政黨分別占據了嶺南、湖南和忠清的政治權力，並藉此爭取中央的權力，也因此地域主義成爲主導選情的重要因素。經過了湖南進步勢力與嶺南保守勢力之間的政黨輪替與再度政黨輪替之後，進步勢力逐漸擴大，形成進步與保守勢力之間的陣營對峙，也因此地域主義與陣營對峙成爲決定全國政治權力的主要因素。然而，從 2011 年的「首爾市校園營養午餐制度」公投以來，進步的議題逐漸主導選情，使得保守政黨跟進進步議題，於是拉近了進步與保守勢力之間的理念差距。此外，面對 2012 的總統

選舉時，以嶺南為基礎的保守政黨合併了以忠清為基礎的保守政黨，因而形成了嶺南保守勢力與湖南進步勢力間的陣營對峙。面對 2014 年的地方選舉，由於忠清政黨的消失，使得忠清的選民產生了政治疏離感，忠清的保守傾向選民因而支持進步政黨的候選人，也因此出現了保守地域分裂現象。上述的發展導致韓國的地域主義與陣營對峙出現了明顯變化。本文因此以第 19 屆國會議員選舉、第 18 屆總統選舉以及第 6 屆地方選舉切入，探討韓國政治權力的競爭、地域主義和陣營對峙三者間的互動關係。

## 貳、理論背景

### 一、「地域主義」與「陣營對峙」的文獻回顧

民主化之後，韓國的政黨展開了地域主義、進步與保守勢力之間的對峙。地域主義與陣營對峙成為選民投票的主要考量，也左右了韓國的選舉。因此地域主義與陣營對峙成為韓國政治學領域的主要研究議題之一，有一些研究探討地域主義對選舉的影響，或從歷史的角度分析地域主義形成的原因；其他的相關研究則著重於陣營對峙的分析，亦即探討進步勢力與保守勢力的現況、理念衝突以及緩和陣營對峙的方案和政策。

首先，對地域主義研究而言，Joon-pyo Jung (2014) 採用各地域的全國化指數 (region nationalization score)，分析第 16 至 19 屆韓國國會議員的選舉結果，認為以地域為基礎的執政黨和反對黨超越其他當地政黨，透過其在全國性的選舉，發展成為以地域為基礎的全國性的政黨。由於國會議員選舉採取小選區最多票制和比例代表制，使得地域主義左右了選舉結果，也因此加深了地域結構。Kwang-il Yoon (2012) 採用 Miller 與 Shanks 的多階段說明模型 (multi-stage explanatory model)，分析地域主義對政治傾向、政黨認同、對政黨及政黨候選人的評價、投票選擇的影響，認為地域主義影響到地域選民對政黨認同的決定，經由地域主義的影響，進而影響到選民對特定政黨和政黨候選人的偏

愛。Jei-hee Kyung 與 Joon-pyo Jung (2012) 透過日本的「惜敗率」制度與韓國選管委提出的惜敗率制度進行比較分析，分析韓國引進惜敗率制度對緩和地域主義的影響，認為惜敗率制度使得政黨候選人同時參選選區和比例代表制，即使候選人在選區落選，也有可能當選比例代表，使得候選人即使在所屬政黨居於劣勢的地域參選，仍有誘因積極地展開選舉造勢活動，也因此特定地域上，即使是居於劣勢政黨的候選人也可能和當地選民接觸頻繁，因而改變選民投票行為的傾向，進而改善地域主義並對韓國的政治發揮正面的影響。Jin-ha Kim (2010) 以第 13、14、15、16、17 屆總統選舉上的地域主義投票傾向變化與政黨對地域依存性的變化切入，分析韓國地域主義的變化，認為第 13、14、15 屆的總統選舉出現了地域主義的投票傾向，第 16 屆的總統選舉更加深了此一投票傾向，但第 17 屆的選舉則緩和了地域主義的投票傾向；在總統選舉上，忠清的地域主義投票傾向最低，但以忠清為基礎的政黨對地域依存性最高，另外，地域主義與地域分裂、政治認識、地域政黨的動員，對韓國政治仍然發揮巨大的作用。Dae-hee Lee (2007) 以地理的歷史角度為切入，並側重於「地域認同」，分析從地方與道 (province) 層次所形成的地域情緒，依據其研究，韓國地域主義起因於地方官制 (高麗時期設置五道兩界，而朝鮮時期改成八道)，由於地方官制的出現，加強了當地居民對所屬地域的認同，且此一認同又與農耕文化結合，進一步深化了地域認同。另外，地域認同也產生地域偏見，韓國地域偏見是指對湖南地域的差別，中央支配階層排斥湖南人才進入中央官職，該地域偏見由於嶺南出身政權 (朴正熙政權) 上台以來，優先投資嶺南，產生嶺南與湖南地域間的不平衡。該地域偏見與地域認同的結合導致地域情緒的發生，並進一步影響到韓國的選舉。

另外，在「陣營對峙」的眾多研究中，Yoon-sil Kim (2014) 在第 16、17、18 屆總統選舉剛結束後，以滿 19 歲以上的 1,500 位選民為對象進行問卷調查，分析韓國選民的理念與投票行為之間的關係。此一研究發現了以下三個現象：首先，第 17 屆選舉以後，呈現出選民的保守化；其次，選民社會經濟

背景的差異對其政治傾向具有顯著的影響，例如，高年齡、低學歷、低所得及嶺南出身的選民成爲保守傾向的機率較高；再者，選民根據其政治理念來選擇政黨候選人，例如，保守傾向的選民選擇保守傾向政黨的候選人，而進步傾向的選民則選擇進步色彩政黨的候選人（Kim and Yoon, 2014）。Seok-jun Han（2013）採用直觀推論和認知動員理論（cognitive mobilization theory），分析韓國政治現實和理念傾向的關係，認爲發現保守與進步的形成政策態度不同，保守階層主要透過以政黨爲首的外生途徑而形成其政策，而進步階層則依據內部的途徑來形成自己的認知標準。Hye-jeong Ahn、Min-ju Lee 與 Ta-yun Jung（2012）以 20 至 60 世代的 533 人（男性 249 人、女性 284 人）爲研究對象，探討進步與保守的選民對韓國社會和政府的態度。結果顯示進步和保守的選民對社會和政府政策的意見近乎相同，但依據年齡和出身地域，則出現了明顯地差距，例如老年爲保守、年輕爲進步，嶺南爲保守、湖南爲進步，且進步群體和保守群體對盧武鉉政府的態度亦存在顯著差距，進步群體多做正面的評價，而保守群體的評價則較爲負面。Jung-do Kim（2009）利用韓國中央日報對第 16-18 屆國會議員當選人理念傾向的資料分析朝野政黨之間主要的理念分歧。結果顯示韓國政黨理念分歧的重點有以下三點：第一、由於政黨之間理念差距的擴大和政黨內部認同的強化，加深朝野政黨間理念的分裂；第二、政黨之間理念分歧最嚴重的在於韓美關係、國家保安法、對北韓支援等政治議題，且政黨間理念的差異與總統直接設定的政策議題有密切關係；第三、理念差異的擴大影響到法案的通過。

## 二、研究途徑：歷史「新制度主義」的適用

新制度主義從經濟學領域開始研究，逐漸發展出新制度主義的政治學。但新制度主義的成長不僅是爲了重申舊制度主義分析的優點，更多的是爲了修正政治學傳統研究的錯誤，因此，新制度主義在政治研究方面反映舊制度主義的特徵，但同時也提出政治研究在理論和經驗上的新方向（Peters, 1999:11）。新



制度主義是結合舊制度中許多假說，而利用行為主義的研究工具，使得制度研究更為豐富（徐正戎、張峻豪，2004:146）。新舊制度主義都是以制度為研究核心，舊制度主義就是以成文法條作為分析的主要對象，具有很強的法律主義傾向，但新制度主義不以成文法條為範圍，因而擴展到足以影響人們行為模式的規律（吳玉山，2001:8），分析制度與個人的行為及政治結果之間的關係、制度的持續與變化問題。

在新制度主義概念中，「制度」是一項規則，藉由制裁的手段來指導各種行為，換言之，它是一種制度化的規範。制度也可以是一種行為體系，而受到一組規則所指導（何景容〔譯〕，Lane and Ersson〔原著〕，2002:34）。更嚴格的說，制度是人為制定的限制，用以制約人類的互動行為。因此，制度構成了人類交換的動機，此處交換包括了政治的、經濟的以及社會的行為（劉瑞華〔譯〕，North〔原著〕，1998:7）。「制度」對行為者發揮制約作用，當行為者要決定他們的行為方針時，制度的存在將被列入考慮（何景容〔譯〕，Lane and Ersson〔原著〕，2002:53）。制度不論是以正式或非正式、有形或無形的存在，都在影響了個體或組織行為的動機與目的。

March 與 Olsen（1984:743-49）是第一個把「新制度主義」概念引進於政治學的學者，他們強調，政治制度具有相對自主性與政治生活中的意義與象徵性行動。新制度主義雖是一整合性的理論概念，但由於在研究途徑的假定上的差異，出現多元學派：歷史制度主義、理性選擇制度主義、以及社會學制度主義，而他們對制度與制度研究提出不同的假定與研究途徑。依據 Hall 和 Taylor（1996:936-57），理性選擇制度主義採取計算途徑來解釋制度對行為的影響方式，社會學制度主義則採用文化途徑來探討制度（將文化界定為制度）對行為者的影響，歷史制度主義則是使用這兩種途徑（折衷途徑或途徑依賴）來闡明制度與行為的相互關係，此外，理性選擇制度主義把制度當成中介變項，歷史制度主義者把制度當成獨立變項，而社會學制度主義則把制度視為依變項（Koelble, 1995:231-43）。

韓國民主化以來，韓國政黨將「地域主義」與「陣營對峙」作為凝聚選民的媒介以加深選民對政黨的支持，而選民則從「地域主義」與陣營對治的角度行使其投票權，因此「地域主義」與「陣營對峙」作為左右選舉的重要因素，也成為政黨在權力競爭上占優勢的主要因素。然而，經過二次政黨輪替，隨著選民投票考量的因素產生變化，左右權力競爭的因素也從「地域主義」轉換為「陣營對峙」。歷史制度主義認為，制度包括正式與非正式規則、程序、規範與不成文的慣例，制度是獨立變項，形塑行動者的利益選擇、計算能力與目標，因此以制度為中心，連結宏觀的社會結構因素與微觀的個體行為，來解釋國家與社會互動，研究焦點則放在重大政治議題上，例如民主轉型、政經體制與重大公共政策，強調在歷史脈絡與環境條件中，探索特定政治制度的形成與運作，解釋其政治表現或政策結果（蔡相廷，2010:53）。韓國「地域主義」與「陣營對峙」是決定政治權力的主要因素，然而，該因素僅是影響選民投票行為的手段，政治權力在選舉中透過選民投票選出，而選舉制度則是獨立變項，作為韓國「地域主義」與「陣營對峙」的背後制度，韓國政黨在選舉制度上，透過「地域主義」與「陣營對峙」，展開權力競爭。選出政治權力的選舉制度包括總統選舉、國會議員選舉以及地方選舉（含地方政府首長選舉、地方議會議員選舉）。<sup>②</sup> 因此韓國的「地域主義」與「陣營對峙」透過選舉制度而穩定。韓國實現民主化後，改採選舉制度，總統選舉由間接選舉制轉換為直選制，國會選舉由中選區制轉換為小選區制與比例代表的混合制度（但比例代表只占18.1%），加上制定地方選舉制度。這些選舉制度加強人民參與政治，然而，在

<sup>②</sup> 韓國行政區劃分中，一級行政區稱為廣域團體（含首爾市、釜山市、蔚山市、大田市、仁川市、光州市、大邱市、世宗市等8個市以及京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尙北道、慶尙南道、濟州道等9個道），二級行政區則是基礎團體（含226個市、郡、區），市、郡、區以下又分為面、邑、洞；再分為里、統。韓國地方選舉選出：廣域團體長；廣域議員（含705席直選議員 / 84席政黨比例代表議員）；基礎團體長（含共有226個市、郡、區）、基礎議員（含2,519席直選議員 / 379席政黨比例代表議員）。

地域對立與「陣營對峙」情況下，政黨藉由地域對立與「陣營對峙」凝聚與擴大支持者，而選民則依據其政治傾向把政黨候選人與自己視為一體從而行使投票權。

另外，韓國選舉制度改變了政黨在權力競爭中角力點，換言之，透過總統直選制與國會議員小選區制以及地方選舉，形成與鞏固的「地域主義」，進而透過靠「地域主義」的湖南進步政黨，推動選出嶺南出身的總統候選人，且引進嶺南地域的進步人士，藉此打破地域政黨的形象，並謀求轉換成以進步理念為基礎的全國性政黨。由此，權力角力從「地域主義」逐漸轉換到「陣營對峙」。另外，在「陣營對峙」情況下，進步勢力逐漸擴大，占據韓國行政權力與議會權力，主導韓國政治。從歷史脈絡上看，韓國選舉制度產生由「地域主義」轉向「陣營對峙」的變化。據此，本文採用歷史制度主義的研究途徑，以歷史脈絡作為切入點，分析韓國政治權力的競爭與「地域主義」以及「陣營對峙」三者間的互動關係。

## 參、韓國政黨的對立結構

### 一、地域主義

韓國地域情感主要起因於 1970 年代朴正熙政府推動以東南沿海地區為主的經濟開發，嶺南與湖南兩個地域的所得差距越來越大，加上朴正熙總統所錄用者多以嶺南出身的政治人物為主，嶺南出身的行政菁英占壓倒性的多數，且排斥湖南出生的人士，使得湖南政治人物與選民產生疏離感與被害意識。在 1980 年，以「光州民主化運動」為契機，兩個地域之間對立情感加劇。在此情況下，由 1987 年民主化之後，地域情感與政治結合，以地域政黨為媒介，尋求加強地域利益，因此政治中的「地域主義」出現，同時也加劇了地域對立。

韓國政治中的「地域主義」出現的原因在於，選舉制度的改變與「地域主義」政黨體系的成立。在韓國，政治中的「地域主義」透過選舉而穩定，其原

因主要是，「地域主義」政黨的候選人採取批評對方候選人的選舉戰略，以獲取地域選民的支持，<sup>③</sup> 而地域選民著重於「地域主義」的考量，支持該地域政黨的候選人。韓國「地域主義」投影於相同地域出生的政治人物與選民的意識，換言之，從地域選民立場來看，經由培育具影響力的政治人物，藉此推動地域發展，以加強地域利益，而從政治人物來看，獲取地域選民的壓倒性支持，加強政治根據地，進而確保在中央政治舞台競爭權力的空間。在此情況下，「地域主義」成為韓國政黨獲取政治權力的主要途徑之一。

「地域主義」左右韓國政治起因於，金大中、金鍾泌等具影響力的政治領導人在 1987 年總統選舉之際，分別成立以其政治根據地為基礎的政黨，如「平和民主黨」、「新共和民主黨」，且和當時執政黨「民主正義黨」與反對黨「統一民主黨」的總統候選人競選。當時四個政黨的總統候選人包括「民主正義黨」的盧泰愚、「統一民主黨」的金泳三、「平和民主黨」的金大中以及「新共和民主黨」的金鍾泌，他們分別出生於嶺南的慶北、慶南、湖南以及忠清，並均將其出生地作為自己的政治根據地，且以政黨作為權力競爭的後盾。因此韓國政治開始了「一盧三金」的時代，並形成「地域主義」政黨體系。韓國「地域主義」政黨體系開始於 1987 年民主化以來第 1 次總統大選，此後，經過 1988 年實施的國會議員選舉之後更形穩定。

韓國地域政黨特色是依靠政黨領袖的個人魅力來運作，政黨領袖在其黨內具有絕對性與壓倒性的影響力。事實上，民主化後韓國政黨的的特色為被各政黨領袖主導政治活動。因此，因已私有化的政黨結構，基於政黨領袖個人的政治目的，以地域為基礎的政黨進行與政黨之間的合併與分裂。且隨著地域政黨之間合併與分裂，形成「地域聯合」與「地域對立」的結構，換言之，「嶺南」、「湖南」以及「忠清」地域間的對立→「嶺南與忠清聯合」對立「湖南」→「湖

---

<sup>③</sup> 住在首都圈（含首爾、京畿和仁川）選民，約占據韓國選民的 50% 左右，其籍貫大多分散於全國各地，依其籍貫之選舉傾向進行投票。

南」以及「忠清」對立→「湖南與忠清聯合」對立「嶺南」→「嶺南與忠清聯合」對立「湖南」，其間地域政黨也曾更換黨名，以「嶺南」政黨為例，「民主正義黨」與「統一民主黨」合併為「民主自由黨」→「新韓國黨」→「大國黨」→「新世界黨」→「自由韓國黨」，以「湖南」政黨為例，「平和民主黨」→「民主黨」→「國民會議」→「新千年民主黨」→「開放我們黨」→「民主黨」→「新政治民主聯合」→「共同民主黨」與「國民之黨」，以「忠清」政黨為例，「新民主共和黨」→「自由民主聯合」→「國民中心黨」→「自由先進黨」→「先進統一黨」。值得注意的是，政黨通常是在選舉之前更換黨名。韓國政黨更名的原因主要是政黨的戰略態度與選民對政黨的態度，亦即韓國政黨面對其黨勢力衰落，藉由黨的面貌煥然一新，加強黨內團結，贏得國民的信任（徐志堅，2003），另外，韓國選民對政黨態度決定於選民對政黨與其候選人的好惡情感，而不是選民對政黨的綱領與政策（Jang, 2015:31）。

另外，忠清政黨在地域聯合與對立過程中，有時與嶺南政黨、有時與湖南政黨輪流進行地域聯合，從中爭取政權的一部分，但在此過程中反覆被吸收、合併且地域對立時分裂，因此，相較於嶺南、湖南政黨的持續存在，忠清政黨的存在則顯得間斷。忠清和嶺南與湖南兩個地域政黨能進行地域聯合原因是相較於嶺南與湖南形成對立關係，忠清和嶺南與湖南並無形成地域對立關係。湖南與嶺南對立開始於1971年第7屆總統選舉，反對黨候選人金大中與朴正熙總統競選總統，且透過以金大中為首的湖南政治人物與選民抵抗嶺南政權，而嶺南選民對湖南的抵抗行為感到不悅，嶺南與湖南深化了地域對立，進而在1980年湖南抵抗以全斗煥為首的嶺南出生軍人試圖掌握政權，發動了光州民主化運動，而全斗煥則以武力殘酷鎮壓民主化運動，因而使湖南與嶺南之間地域情感更加惡化，並出現敵對性的地域對立（Lew, 2002:137）。

因此韓國地域對立是以嶺南與湖南為主，兩個地域在獲取政治權力上形成激烈的競爭關係。韓國實現民主化後，理念的對立由民主與反民主轉換為保守與進步，形成了保守勢力與進步勢力。嶺南和湖南地域作為保守與進步間「陣

營對峙」的根據地，兩個地域選民對地域政黨給予壓倒性的支持，而在此基礎上，兩個政黨在總統選舉中，在其政治根據地獲得高達 70-90% 的支持度，以歷屆總統當選者為例，此兩地域為基礎的政黨候選人皆會當選韓國總統。

相較於嶺南、湖南地域政黨，忠清政黨在總統選舉上處於較不利情況，其主要原因在於，從地域人口來看，忠清人口與湖南差不多，甚至只占嶺南的 40% 左右，<sup>④</sup> 再從政治理念來看，由於忠清政治人物參與嶺南政權，因此出現擁護朴正熙時代經濟社會秩序體制的立場，且其政治理念多傾向為保守勢力，正因如此，保守勢力支持度分散至忠清政黨與嶺南政黨，另外，由於朴正熙政權以後，嶺南勢力占據大部分執政權力，嶺南政黨因而成為代表韓國保守勢力的象徵。雖然以忠清為基礎的政黨在國會議員選舉中獲取了當地保守選民的支持，藉此確保一定的國會席次，但其得票優勢僅在忠清，在忠清之外，保守勢力的票較偏重於嶺南政黨。另外，雖然相較於獨占進步勢力支持的湖南政黨，忠清政黨在權力競爭中居於劣勢，然而，忠清選民對當地政黨與嶺南、湖南地域政黨聯合無排斥感，因此忠清政黨在總統選舉上，有時與湖南政黨聯合，成立共同政府（如金大中政府），有時單獨參加總統選舉，有時與嶺南政黨合併，以確保在中央政治上的地位。

## 二、「進步」與「保守」間的陣營對立

從朴正熙經由軍事政變掌權以來，韓國政權成立「軍人官僚威權政體」。「軍人官僚威權政體」以反共、社會安定以及經濟開發為由，遏制市民社會的發展，限制人民的政治權利。在軍人官僚威權政體時期，政黨主要由執政黨占優勢，它是作為選舉的機構或宣傳的工具，而反對黨的作用僅為抗議組織，由

---

<sup>④</sup> 以 2013 年為基準，韓國人口的比重是首都圈（「首爾」、京畿、及仁川）人口將近 2,490 萬人次，占韓國人口 49.6%，慶尙地域人口有將近 1,300 萬人次，「忠清地域」人口有 525 萬人次，江源地域人口有 150 萬人次，該地域人口占韓國人口約 25.9%、10.4% 及 2.9%，全羅地域人口約 510 萬名。

此政治上存在威權政治對抗民主政治的主導議題，反對黨提供選民爭取民主化的集體激勵，同時，抗議軍事威權政權（郭秋慶，2010:5），且在此過程中，形成了以金泳三和金大中為首的民主陣營，進而在政治糾紛中凸顯出了民主問題。圍繞著民主化，民主陣營與反民主陣營展開激烈的對立，民主與反民主自然成爲韓國政治糾紛的主要因素之一。

由於 1987 年實現民主化，民主與反民主陣營之間政治糾紛消失，政治對立由「民主」與「反民主」轉換爲「進步」與「保守」，因此韓國逐漸出現政治理念的分歧。韓國的政治理念分歧在於反共、經濟以及自由與威權主義之上。第一、反共主義是圍繞著國防安全理念形成左派與右派之間的紛爭，此安全紛爭起因於金大中政府對北韓包容政策，以金大中政府對北韓提供經濟支援爲契機，韓國出現保守與進步之間的分歧，此一分歧也擴散到朝野政黨之間的理念對立。保守陣營對北韓關係上重視安全考量，採取敵對態度，強調對北韓實施強硬政策，主張南韓應保留「國家保安法」，而進步陣營則以同一民族觀點作爲切入點，強調推動兩韓交流發展，要求修改「國家保安法」。就經濟問題而言，保守陣營擁護財閥經濟，反對政府介入市場、福利政策的擴大，而進步陣營重視以民主控制扭曲的市場經濟、加強福利政策、實現均衡發展與分配的正義。就自由與威權而言，保守陣營強調法與秩序、傳統與威權、社會位階秩序，而進步陣營重視個人的自由與人權、對社會弱勢階層的平等意識、政治參與（Cho, 2015:65-68）。

實現民主化後，雖然韓國形成了以進步勢力與保守勢力爲主的「陣營對峙」，但由於金泳三帶領的「統民黨」與「保守」色彩強烈的「民正黨」與「共和黨」合併，成立勢力龐大的「保守」執政黨，而以金大中爲首的「平民黨」帶領「進步」色彩的反對黨，形成「保守」地域以及「進步」地域的地域理念地圖，也出現「保守」政黨占多數、「進步」政黨占少數的政黨政治結構。由於受到朝鮮時代的儒家思想以及朴正熙政權時期威權統治與獨裁開發的影響，形成了重視保守的政治文化，大部分韓國選民具有保守的意識形態，不太能接

受進步的政治理念，保守的意識形態占據韓國政治。因此金大中採取中間偏左的政治理念，面對 1997 年總統選舉，進行與保守勢力的忠清政黨（當時自由民主聯合）聯合而在選舉中獲勝，藉此成立進步勢力政府，但由於是與保守政黨成立共同政府，且保守政黨占據國會多數，因此保守政黨與政治人物對政府仍發揮其影響力，保守陣營凌駕於進步陣營，尚未出現進步與保守之間的競爭結構。另外，金大中政府屬於進步勢力，但面對亞洲金融危機，採取新自由主義經濟政策，推動自由貿易協定，進行企業結構調整，而保守勢力也支持金大中政府的經濟政策，因此，金大中政府時期，韓國進步與保守勢力的理念差異僅侷限於反共主義（北韓問題），圍繞著北韓包容政策，「進步」與「保守」之間展開了「陣營對峙」。

然而 2002 年第 16 屆總統選舉之際，「進步」與「保守」勢力的「陣營對峙」超越北韓問題，擴散到經濟與社會議題。第 16 屆總統選舉是民主化以來第 1 次進步與保守勢力都選出單一候選人，也是第 1 次「陣營對峙」的競選。進步勢力的盧武鉉在競選中提出經濟改革與福利政策等「進步色彩」的政見而獲勝，且成立進步勢力的政府，接著，進步勢力執政黨在 2004 年第 17 屆國會議員選舉獲取過半席次，韓國進步勢力政權第一次同時掌握行政權力與國會權力。在此情況下，進步勢力政權推動進步政策，執政黨推動四大改革立法（修改國家保安法、制定過去歷史清算法、言論關係法以及私學法），政府推動進步政策，透過大幅增加福利的預算，提高國民基礎生活保障，加強社會保險、醫療福利、保育、老人與障礙人的福利，同時，推動增稅政策，從擁有房產總價超過 6 億韓幣以上的家庭徵收綜合不動產稅，另外，對北韓政策上繼承金大中政的包容政策，採取和平繁榮政策，推動兩韓經貿交流合作發展（Joo, 2014）。盧武鉉政府的進步政策受到基層與 20-40 歲的青壯年代為首的選民歡迎，因此韓國進步勢力逐漸擴張，進步勢力的支持度開始接近於保守勢力。然而進步政府所推動的改革立法與進步政策影響到保守勢力與其支持者的利益，因此保守勢力強烈反彈與對抗進步勢力的政權，加劇進步與保守勢力的「陣營對峙」。



面對進步政策的擴大與進步勢力的成長，保守勢力的反對黨提名曾擔任現代建設執行長與首爾市長的李明博為總統候選人，且凝聚保守勢力的團結，藉此參加 2007 年舉行的第 17 屆總統選舉，李明博當選新總統，保守勢力政黨再度實現了政黨輪替，接著 2008 年執政黨在第 18 屆國會議員選舉中獲取過半席次，藉此保守勢力再度掌握行政權力與議會權力。由於保守勢力對於盧武鉉政府的進步政策強烈反感，因此李明博政府撤回盧武鉉政府的政策，採取以「市場主義」與「開發主義」為基礎的經濟政策，削減福利，推動「四大江治水工程」，採取企業友好政策，降低企業法人稅與綜合不動產稅，推動國營企業民營化（Young-myung Kim, 2014:149）。李明博政府的經濟政策加劇所得兩極化，形成貧富差距擴大，引起基層人民、青壯年層與進步傾向的民眾之不滿，因此再度加劇進步與保守勢力的對立。

李明博政府時期，進步與保守勢力的對峙主要針對福利政策，尤其是全面落實校園營養午餐免費的制度。校園營養午餐免費政策是一項具爭議性的社會話題，進步與保守勢力展開激烈的政治攻防戰。其實，韓國在出現免費營養午餐相關糾紛之前，以弱勢家庭學生為對象，提供免費營養午餐，但學生須得繳交低收入證明給老師才能申請之，此申請手續有可能傷害申請學生的自尊心，因此學生寧願放棄申請。進步勢力認為，此政策損害申請免費營養午餐學生的尊嚴，同時也主張營養午餐屬於義務教育的一部分，因此應擴大免費涵蓋的範圍，從小學到高中，政府應當免費提供營養午餐。但保守勢力認為，校園免費營養午餐制度是過度福利政策，不僅不符公平正義，且加重政府的財政負擔。此一營養午餐議題引發社會的爭議，並成為兩個陣營理念對峙的主要指標。

## 肆、韓國政黨間對立結構的轉變

### 一、營養午餐政策引起支持「進步」政策選民增加

圍繞著校園營養午餐制度，進步與保守陣營展開激烈的政治攻防戰。韓國

營養午餐爭議始於 2010 年京畿道教育廳推動免費校園營養午餐，但從推動此制度以來，營養午餐制度逐漸擴大到全國。因此步勢力政黨主張，採取免費校園營養午餐制度，增加營養午餐的預算，提供學校財政支援，使得學校能向所有學生提供營養午餐。但屬於保守勢力的執政黨、中央及地方政府主張，大範圍的免費午餐政策將會給政府財政帶來難以承受之重，因此以弱勢家庭為對象，選擇性地採取分階段方式提供免費午餐。

由於屬於保守勢力的「大國黨」掌握首爾市行政權，而進步勢力的「民主統合黨」占據首爾市議會多數，因此兩個陣營展開激烈的攻防，首爾市成為營養午餐制度的激戰場，也成為韓國落實或不落實免費校園營養午餐的關鍵。由進步勢力的反對黨占據多數的市議會通過了實施校園免費營養午餐的決策，但由保守政黨吳世勳領導的首爾市政府拒絕執行，並決定進行「校園免費午餐公投」，此外吳世勳表示，如果投票率不能達標，或開票未獲過半數支持，他將辭去市長一職。由於公投投票率不足法定有效投票率，因而成為無效公投。對此，吳世勳市長承擔投票活動失敗，宣布下台。此公投是首爾市歷史上首次進行政策投票，首爾市民透過不參加公投而選擇校園免費午餐，藉此表示支持福利政策的擴大。

因此，保守勢力的市長下台之後，首爾市民在首爾市長補選中選出進步勢力的候選人朴元淳為下一任首爾市長。由於朴元淳的當選，進步勢力奪回首爾市的行政權，並仍占據首爾市議會的多數。在此情況下，首爾市政府加強福利政策，擴大營養午餐的範圍，全面向學生提供免費營養午餐，乃至推動「首爾市立大學」的半價學費（Kang, 2011）。首爾市政府的福利政策不僅受到首爾市民的歡迎，也引起了全國人民的注意，「民主黨」所採取的進步政策逐漸受到選民的支持，「民主黨」的支持度也因此越來越增加。與此相反，由於人民對於削減福利政策與親企業政策的不滿，使得「保守」執政黨的支持度持續下滑。甚至進步勢力的「民主黨」於 2011 年其支持度超越了保守勢力的「大國黨」。加強福利政策與經濟民主議題，超越「進步」勢力，並受到中間人民的支持，

成爲韓國社會的關鍵議題。

## 二、「進步」與「保守」理念的差距縮小與「保守」地域政黨的合併

由於免費營養午餐的政策爲，選民對「保守」政府與執政黨所推動政策的不滿日益增加，因此「大國黨」處於政治危機。2012年是新一屆中央政治權力改選的一年，並在4月與12月分別舉行第19屆國會議員選舉與第18屆總統選舉。面對國會議員與總統選舉，「大國黨」亟需提高選民的信任，穩固保守勢力的政權，爲此，他們於2011年12月成立「非常對策委員會」（委員長爲朴槿惠）著手改革的措施。因此，朴槿惠爲了挽回選民支持度，引進中間偏右人士金鍾仁、李相敦與時值27歲的年輕人李俊錫爲非常對策委員，讓他們進行政黨革新的大手術，「非常對策委員會」爲了因應選民對於加強福利政策的要求，採取較爲「進步」色彩的政見，另外，爲了修改以往極右與老舊政黨的負面印象而進行改名，於2012年2月將黨名由「大國黨」改爲「新世界黨」，且在政黨綱領裡刪除「保守」一詞，更進一步提出「進步」色彩的政見。

「大國黨」所提出政見主要是經濟民主化、福利政策的擴大，前者是強調大企業對社會的責任，限制大企業進軍中小企業事業領域，後者則包括創造工作機會、實施無償保育（限於0-5歲）、補助老人醫療費等，藉此淡化李明博政府極右政策所產生的負面政黨印象，同時，響應加強福利的聲浪，以提高中間人民的支持度。此外，「保守」反對黨「自由先進黨」也提出「進步」色彩政見，加強福利政策，提供兒童津貼（限於0-5歲）、將大學學費分階段逐步降低至70%、增加工作機會且減少非正式的工作，且採用經濟民主化概念，引進出資總額限制制度，<sup>⑤</sup>以限制大企業無條件的擴大並保護中小企業。

面對「進步」議題的要求與保守政黨提出「進步」政見，進步勢力政黨提

<sup>⑤</sup> 出資總額限制制度是指，限制大企業以公司資金購買與擁有其他公司股票的金額。主要防止財閥集團利用自己公司的資金，設立或購買別的公司來擴大其規模。

出更「進步」色彩的政見。「民主統合黨」提出更加強的福利政策，實施無償保育（以0-5歲兒童為對象）、大學實施半價學費、提供無償醫療、環保營養午餐（義務教育機關），<sup>⑥</sup>而經濟政見則提出引進出資總額限制制度、加強產金分離制度、<sup>⑦</sup>加強大企業的社會責任（例如、改善公司支配與非正式雇用現況、創造青年雇用與工作機會等）。「進步統合黨」提出無償保育、無償教育（針對義務教育機關的學生提供學費、營養午餐、校服以及學用品）、無償醫療，且對富人增加課稅。由於韓國國會內政黨皆提出「進步」色彩的政見，「進步」議題占據了第19屆韓國國會議員的選舉議題。

在2012年國會議員的選舉中，「新世界黨」積極採取「進步」色彩的政見，主導保守勢力的競選活動，且進步勢力的「民主統合黨」和「統合進步黨」進行聯合選舉，在每個選區中選出代表進步勢力的單一候選人，以營造有利的選舉環境。在此情況下，有力的總統候選人朴槿惠與文在寅分別引領「新世界黨」與「民主統合黨」的選舉運動，但2007年「自由先進黨」總統候選人李會昌敗選且隱退政壇之後，再也沒有出現從忠清政黨出身的重量級政治人物，因此，相較於「新世界黨」與「民主統合黨」，「自由先進黨」無法引起「忠清」選民的青睞。加上以「新世界黨」與「民主統合黨」為主，國會議員選情激烈展開，因此「忠清」選民的投票傾向偏重於「新世界黨」與「民主統合黨」，「自由先進黨」只有獲得三個選區的選票，包括比例代表中的2席次，國會議員席次300席中只獲得5席次，大幅削減其政治地位。相反的，「新世界黨」獲得152席次（含比例代表25席次），而「民主統合黨」則贏得127席次（含比例代表21席次），此外「統合進步黨」也獲取13席次（含比例代表6席次）。

由於第19屆國會議員選舉結束8個月後，韓國預定舉行第18屆總統選舉，

---

<sup>⑥</sup> 韓國義務教育對象包括國小、國中以及高中。

<sup>⑦</sup> 金產分離制度是適用於公正交易法、銀行法以及金融支柱公司法，主要分離金融資本與產業資本，例如，限制產業資本（一般企業）擁有金融資本（金融企業），而不允許金融資本擁有產業資本，但實際上只限制產業資本擁有銀行，而容許擁有證券公司、保險公司等。

因此，此次國會議員選舉的結果將對下一屆總統選舉產生影響。此次國會選舉結束後，「新世界黨」與「民主統合黨」分別進行總統選舉初選，於8月和9月選出朴槿惠與文在寅為總統候選人，著手準備下一屆總統的選戰。但由於國會議員選舉的敗陣，且黨領導層也提出引退的表態，「自由先進黨」遭遇政黨解散的危機，因此「自由先進黨」和「新世界黨」與「民主統合黨」不同，於5月成立「非常對策委員會」，力求扭轉黨的逆境，並在此情況下將黨更名為「先進統一黨」，期待藉此讓地域選民耳目一新。但「先進統一黨」內部並未出現取代引退政壇的重量級政治人物，失敗引起「忠清」選民的關注，故「忠清」選民對當地政黨的支持度明顯下滑，「先進統一黨」被大幅削減在「忠清」上的政治地位，甚至無法提名其自身的總統候選人。

「新世界黨」與「民主統合黨」的總統候選人確定之後，無黨籍的安哲秀於9月宣布參加總統選舉，因此韓國主要總統候選人包括朴槿惠、文在寅以及安哲秀。朴槿惠屬於保守勢力，而文在寅與安哲秀則是進步勢力。由於安哲秀的參選，進步勢力的主要候選人有二，因此進步勢力認為，若文在寅與安哲秀都參加總統選舉，將會分散進步勢力的票，進步勢力候選人必敗無疑。對此進步勢力號召文在寅與安哲秀推動候選人單一化，凝聚進步勢力的力量，以營造有利的選舉環境。面對進步勢力的單一化，「新世界黨」於2012年10月合併「自由先進黨」，防止「忠清」的「保守」勢力脫離「保守」陣營，藉此凝聚以「新世界黨」為首的保守勢力的力量。但由於「自由先進黨」被「新世界黨」吸收合併，因此忠清政黨沒落。另外安哲秀於11月宣布退出總統競選，並支持「民主統合黨」候選人文在寅。之後，保守勢力與進步勢力均實現了候選人單一化。

由於進步與保守勢力分別推出單一候選人，此次總統選舉的決勝關鍵為大部分人民支持的經濟民主與加強福利的部分，因此朴槿惠擬定中間左派的政見，第一是福利政策，依照人生階段規劃不同的人民福利、國家負責4大重症疾病、依學生家庭經濟狀況減免大學學費；第二是經濟民主化政策，保護經濟弱勢階層的權益、嚴厲處理大企業集團的違規行為以及企業負責人親屬騙取私

益，但反對富人加稅。除了富人加稅以外，對於經濟民主與福利政策，朴槿惠與文在寅的政見明顯重疊，此外有關北韓政策的政見，兩人都主張擴大與北韓交流，雖然朴槿惠強調以北韓放棄核武計畫為前提，比文在寅更保守，但相較於李明博政策，算是提出較靈活的北韓政策政見。

由於「新世界黨」與「民主統合黨」提出相似的政見，縮小了「進步」與「保守」政黨的理念差距，加上兩個政黨經由合併與推出單一候選人，分別凝聚進步與保守勢力的陣營團結，因此，相較於之前總統選情，此次選情上，地域對峙傾向有所緩和（Jung, 2015:109-10），然而，進步與保守勢力分別以文在寅與朴槿惠為中心凝聚其選民（Go, 2014:89），也顯現保守與進步陣營對決的態勢。值得注意的是，由於提出進步色彩的政見政策，朴槿惠保持保守陣營獨占的經濟成長議題，同時成功切入了原先進步陣營獨占主導的福利議題（Song and Park, 2014），既維持住「保守」選民的支持，又進一步擴大中間選民的青睞。在此期間，文在寅以凝聚對李明博政府反感的選民展開選戰。因此，除了原有進步與保守傾向的選民之外，諸多的中間選民也投入此次選舉，參加投票的選民高達 3,072 萬，投票率也達 75.8%，創下 2000 年以來的最高投票率。<sup>⑧</sup> 在此次選舉中，雖然朴槿惠得票率為 51.6%，擊敗文在寅，守住執政地位，但文在寅也獲得空前的高票數其得票率達 48.0%，形成兩人勢均力敵的態勢。此次選情展現出進步勢力成長的主要原因在於韓國人民經由金大中與盧武鉉政府以及李明博政府的執政，經歷「進步」政策的擴大與削減對生活的影響，因而反彈「保守」政府的經濟政策，支持進步勢力的政策。

雖然朴槿惠提出了順應時代要求的選舉政見並得到中間選民的支持，但其要求皆涉及到與「保守」政權支持者的利益，因此朴槿惠政府將其政見制定成

---

<sup>⑧</sup> 南韓 1987 年 10 月修憲，採取總統直選制，規定總統任期為 5 年。1987 年 12 月舉辦 1971 年來第 1 次總統直選，此選舉為 13 屆總統大選，紀錄 89.2% 的投票率，出現投票旋風，其後因民眾的政治參與逐漸冷淡，投票率逐漸下降，例如 14 屆 81.9%、15 屆 80.7%、16 屆 70.8%、17 屆 63.0%。

政策時與支持者的利益產生巨大的矛盾。亦即，爲了守住政權，保守勢力的支持者雖然支持朴槿惠，但並不支持她所提出的政見，此時，反對陣營卻強烈要求朴槿惠政府落實其選舉政見，要求推動經濟民主化和加強社會福利。由於自己政見與支持者的利益相衝突，又爲了落實其政見，朴槿惠應與兩個陣營溝通，尋找一個折衷的政策。然而，朴槿惠總統原屬極右政治傾向，且其領導風格傾向於僵硬和威權，在「進步」色彩的政見與「保守」支持階層的相撞情況下，朴槿惠並不願意拋棄其支持勢力，因此 2013 年朴槿惠總統上台後拋棄了其政見，並以無法確保加強福利的預算爲由，延後實施半價大學學費、高校無償教育等教育福利政策，削減老人基礎年金、四大重症疾病提供治療費等老人福利政策。同年 7 月，朴槿惠政府爲了活化經濟，要求大財閥擴大投資與雇用，在此過程中拋棄經濟民主化（Kwak, 2013），反而承接與執行了李明博政府的福利政策，加強推動鐵路、醫療、天然氣與自來水的民營化（Koo, 2013）。

另外，面對北韓的軍事挑釁與加強非對稱戰力，朴槿惠政府終止「開城工業園區」的運作，完全切斷兩韓經濟交流，因此兩韓關係惡化程度比李明博政府時期更甚。在此情況下，朴槿惠政府加強反共意識，壓制具親北立場的政治勢力，因此韓國對北韓問題上形成「保守」傾向的社會氛圍。雖然朴槿惠提出「進步」議題的政見來獲得總統選舉的勝利，但由於保守勢力朴槿惠的當選與人民對朴總統的支持，削弱了「反保守、親進步」的傾向，造成保守階層增加，進步階層減弱，因此加劇了韓國社會的保守化（Seo, 2013）。另外，「進步」政黨「民主統合黨」認爲，由於「民主統合黨」採取「進步」議題政策政見，失去了中間人民的支持，因此「民主統合黨」於 2013 年 5 月召開全國代議員大會，決定將黨名更改爲「民主黨」，並修改政黨綱領，除保留福利與經濟民主化外，修正與刪除無償醫療、半價學費的「進步」議題內容，同時追加經濟成長與對北韓的安全等「保守」理念內容，以淡化「進步」色彩。同時，原先偏左的「民主黨」與標榜中間偏右的安哲秀（率領新政治聯合）於 2014 年成立新黨「新政治民主聯合」，調整爲採取中間偏右的政治理念。由於「新世界黨」引進「進

步」議題來淡化其「保守」政治理念，相反的，最大反對黨引進「保守」政治理念，來降低「進步」色彩，因此縮小了「進步」與「保守」政黨之間的理念差距，也使兩個政黨的差別性逐漸消失。

### 三、「地域主義」的出現與理念的分歧：國防安全要保守、經濟要進步

在「進步」與「保守」政黨理念差距逐漸消失的情況下，韓國於2014年6月舉行第6屆全國同時地方選舉，選出廣域團體長與議員、基礎團體長與議員，與此同時，舉行教育監選舉，<sup>⑨</sup>選出市與道單位教育行政機關的首長。廣域團體長是部長（首爾）或次長（首爾以外的廣域團體長）等級的政務公務員，率領市與道單位的行政機關，對地域政治、經濟以及社會產生關鍵性的影響，在廣域團體長選舉中獲選的政黨有利於該地的立足。因此政黨在廣域團體長選舉上展開激烈的競選，以獲得市與道單位的行政權。由於廣域團體長選舉舉行以市與道層次為主，因此政黨競選活動主要以地域為主，側重於地域情緒與理念對立，凝聚支持者的團結並拉攏浮動投票者的支持。由於政黨層次的競選活動，「地域」選民投票時投給當地的「地域」政黨候選人，雖然候選人本人的知名度超越競選對手，但若候選人的政黨不是當地的「地域」政黨，就無法在廣域團體長選舉中獲勝。因此當地的「地域」政黨在地方選舉中占了絕對優勢。

經歷2012年的兩大選舉之後，「進步」與「保守」政黨的理念差距逐漸縮小，加上面對2014年的地方選舉時，遭逢「世越號」沉沒等一連串安全的事故，社會安全議題更受到重視，「新世界黨」與「新政治民主聯合」都提出了相似的政見，正因如此，「進步」與「保守」政黨之間的理念差距逐漸縮小。另外，在2012年總統之際，將「忠清」作為政治根據地的「先進統一黨」被「新世界黨」合併之後，使「忠清」政黨沒落。因此與2012年的國會議員與總統選

---

<sup>⑨</sup> 韓國教育監是專責市與道單位教育行政機關的首長，到1990年為止，由總統來任命，從1991年至2006年，由教育委員會或教育監選舉人團選出，至於2007年，採取居民直選制，以市或道的當地居民選出，從2012年起，與地方選舉同時舉行。



舉不同，在脫離「陣營對峙」的狀況下，地域選民能較自在地投票給自己認為適宜且反映自身利益與地域利益的候選人，因此出現了保守勢力的分裂與進步勢力政黨大躍進的局面。

以忠清南道知事（相當於省長）選舉為例，在韓國，忠清南道與慶尙南道皆為代表保守的地域，大部分人民具有保守的政治傾向，因此忠清政黨是保守政黨，雖然屬於進步勢力「新政治民主聯合」的安熙正，於 2010 年的第 5 屆忠南道知事選舉中獲勝，但當時保守勢力的忠清政黨「自由先進黨」與嶺南政黨「大國黨」的候選人都參加競選，因此忠南地域保守選民的投票分散於兩個保守政黨，由於保守政黨的分裂，以湖南為基礎的「新政治民主聯合」候選人安熙正以 42.25% 的得票險勝於「自由先進黨」候選人（得票 39.94%）與大國黨候選人（得票 17.79%）。但在忠清政黨被嶺南政黨合併的情況下，保守政黨「新世界黨」候選人鄭鎮碩與現任道知事安熙正參加第 6 屆忠南道知事選舉，以 52.15% 比 44.02%，輕鬆贏過鄭鎮碩。

在此次選舉競選過程中，安熙正提出忠清宏願論，號召忠南選民讓他當選並培育次世代的韓國領導人，藉此展現出成為忠清出身的第一個總統的目標。從地域觀點上看，忠清曾擔任執政，但因為經由地域聯合而只掌握政權的一部分，且由於不是地域聯合的主角，無法掌握政權的中心地位，加上由於地域聯合的分裂，忠清政黨的執政期間為 1990 年至 1995 年與 1998 年至 2001 年，共 8 年，從 2002 年後只處於反對黨的位置。由於執政期間短暫且不完整，相較於嶺南與湖南地域政黨，忠清政黨沒有機會擴張政黨勢力，突破其政黨的地域性，只有從地域情感切入，面對國會議員選舉與地方選舉，占據忠清國會議員席次與地方議會的多數，而沒有其他地域選區出身的國會議員與地方議會議員以及地方政府首長，更加強化政黨的地域性。加上，由於「新世界黨」與「新政治民主聯合」為主展開的進步與保守政治對峙，忠清的進步與保守傾向的選民對於「新世界黨」與「新政治民主聯合」的支持度逐漸擴大，忠清政黨日益式微，至於 2012 年總統選舉，被嶺南政黨合併而消失。由於地域性的限制，忠清不

僅並未能培育像金鍾泌與李會昌般的重量級政治人物，且代表忠清地域的政黨也消失，在此情況下，忠清地域與中央權力更形疏遠。

因此，安熙正側重於「地域主義」，以激發選民的地域感情方式主導選情，在選舉中獲勝，成為代表忠清的主要政治人物。依據「新政治民主聯合」戰略委員長陳聲準的說法，安熙正的選舉口號再次引起疏遠中央權力的忠清選民支持，<sup>⑩</sup> 使得忠清在選情上佔據優勢，並造成具有保守色彩的忠清南道選民壓倒性的支持年輕的進步政黨現任道知事，使其順利連任（Sim, 2014）。忠南選民支持進步政黨候選人是一種戰略性考量，換言之，在忠清尚未出現代表當地的重量級政治人物情況下，當時現任道知事是最有前途的政治人物，因此雖然忠南選民不願接受他的所屬政黨，但支持他成為在中央舞台上代表忠清的主要政治人物，培育他參加總統競選，成為第一位出身於忠清的總統，以提高忠清在中央的政治影響力。由於忠清選民戰略性考量，保守陣營出現了忠清與嶺南的分裂。

另外，雖然韓國社會趨於保守化，但韓國選民對反共主義（對北韓政策）議題與經濟（經濟民主與加強福利）具有不同立場，換言之，有關北韓與經濟問題，韓國保守勢力重視安全與成長，而進步勢力則重視合作與分配（經濟民主與福利）。就韓國人民而言，除韓半島爆發戰爭外，北韓問題對人民生活並無太大的影響，但福利政策涉及到人民生活，因此韓國人民對北韓政策上重視安全考量，但對經濟與福利政策上，仍支持加強福利。也因此，韓國的選民希望對北韓的政策要「保守」、福利政策卻要「進步」的理念。正因如此，面對朴槿惠政府拋棄經濟民主化與削減福利政策，諸多人民抗議朴槿惠政府，並強烈要求落實選舉政見，以改善社會公平，提高基本生活品質。

在此情況下，營養午餐在此次地方選舉上成為代表福利議題的主要政策，

---

<sup>⑩</sup> 作者訪談第 19 屆國會議員兼共同民主黨戰略委員長陳聲準，時間為 2016 年 1 月 26 日，地點為韓國國會議員陳聲準辦公室。

也成為教育監選舉的主要議題。雖然地方選舉競選活動以地域為主，但政黨層次主導競選活動，地方黨部選情受到中央黨部的影響，支持特定政黨的選民投票考量脫不了政黨。然而，依據韓國地方教育自治相關法，政黨不得推薦教育監候選人（National Law Information Center at Korea, 2016），故教育監與其他地方行政首長不同，不屬於任何特定政黨。因此選民投票教育監時，不受政黨競爭影響，能依照自己的利益考量選出地方教育行政首長。由於「地域」居民直接投票，教育監對中央政府與地方政府具有獨立性，且扮演國家層次教育議題的設定者與主導者之角色，例如，全面營養午餐制度、教師評鑑等（Yong-il Kim, 2014:158）。因此，教育監對全面落實校園免費營養午餐發揮重要的影響，但執行政策仍需依靠市或道政府的預算，亦即營養午餐政策需取得市或道政府的支持才能順利落實。雖然，「保守」廣域團體長以財政壓力為由反對全面落實免費營養午餐，並要求僅限於提供給弱勢階層學生。但營養午餐是教育政策的一環，屬於教育監的權限，因此支持營養午餐的教育監不顧市或道政府的反對，全面落實了營養午餐制度。

韓國採取全面免費營養午餐制度自 2009 年落實以來，逐漸增加，到 2014 年為止，全國學校當中，七成多的學校採取免費營養午餐制度，如下表二。

表二 年度別免費營養午餐落實學校

年度	免費營養午餐現況											
	國小			國中			高中			學校合計		
	全體學校數	落實營養午餐學校	比重 (%)	全體學校數	落實營養午餐學校	比重 (%)	全體學校數	落實營養午餐學校	比重 (%)	全體學校數	落實營養午餐學校	比重 (%)
2009	5,852	1,427	24.4	3,110	304	9.8	2,234	81	3.6	11,196	1,812	16.2
2010	5,845	2,123	36.3	3,128	427	13.7	2,255	107	4.7	11,228	2,657	23.7
2011	5,893	4,703	79.8	3,150	803	25.5	2,286	205	9.0	11,329	5,711	50.4
2013	5,942	5,622	94.6	3,180	2,393	75.3	2,326	300	12.9	11,448	8,315	72.6
2014	5,960	5,607	94.1	3,190	2,433	76.3	2,333	311	13.3	11,483	8,351	72.7

資料來源：Chun-jin Kim (2014)。

儘管落實營養午餐的福利政策將面對財政的壓力，但大部分人民支持免費營養午餐制度，因此有學生子女的家庭支持提出全面落實營養午餐的候選人。以全面落實校園營養午餐制度而言，「進步」傾向的候選人支持但「保守」傾向候選人則反對。因此在福利「進步」的理念占優勢的情況下，「進步」傾向的教育監受到選民的壓倒性的支持，獲勝「保守」政治傾向的選區，在 17 個選區中獲勝 13 個選區，故進步勢力主導了教育行政權。

由於「地域主義」與經濟福利政策，「新政治民主聯合」支持度較增加，除湖南地域市長與道知事外，奪下忠清地域市長與道知事，以及首爾市長，但由於「地域主義」與「陣營對峙」，「新世界黨」也保住嶺南地域市長與道知事，以及仁川市長與京畿道知事等大首都圈廣域團體長，進步與保守勢力可說是平分秋色，但在脫離政黨競爭的教育監選舉中，進步勢力獲取了壓倒性的勝利。在此次地方選舉中結果表示，韓國人民在經濟與福利議題上仍支持進步政策。然而，朴槿惠政府與執政黨不顧人民的意願，仍採取成長取向的經濟政策，推動親財閥大企業的政策。在朴槿惠主政下，經濟進入低成長且青年失業率增加、家庭負債持續增加，貧富差距也日益嚴重，因此擴大了以年輕世代為主反朴槿惠政府與保守勢力的情緒。對此，「新政治民主聯合」推動改革，黨名更名為「共同民主黨」，並加強進步色彩，提出經濟改革與擴大福利的政見，以面對 2016 年的第 20 屆國會議員選舉；然而，「新世界黨」仍提出親近大企業的政見，對所得兩極化問題採取消極態度，加上發生黨內派系間的內訌，遭遇中間選民的拋棄。由於進步勢力的擴散，雖然「共同民主黨」遭遇分裂，「共同民主黨」分為「共同民主黨」與「國民之黨」，進步勢力政黨增加為三個政黨，但進步勢力取得過半席次，奪下國會主導權。進步勢力擴張的趨勢持續到 2017 年總統補選，在此大選中，將近 70% 的選民投給進步勢力的候選人；反觀保守陣營僅得到 27.8% 的選票。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 進步勢力「共同民主黨」文在寅、「國民之黨」安哲秀以及「正義黨」沈相奵分別得到 41%、21.4% 以及 6.2%，而保守勢力「自由韓國黨」洪準杓與「正黨」劉承旼分別得到 21% 與 6.8%。

## 伍、結論

民主化以來，韓國「地域主義」、進步以及保守勢力的「陣營對峙」是政黨之間權力競爭的主要因素，並在所有選舉上影響選民的投票行為，從而決定了韓國的政治權力。然而，隨著權力結構的改變，政黨之間的競爭對立關係從地域對立轉變為進步與保守勢力的理念對峙，政黨與選民的關係也從政黨主導選情逐漸轉變為政黨因應選民要求而提出其政見。韓國政治勢力之間的對立有地域間的對立以及進步勢力與保守勢力間的對峙，其中，嶺南與湖南地域政黨，藉由地域對立與「陣營對峙」，分別掌控韓國政權，同時，引進其他地域人才，超過其政治根據地，力求轉型成全國性政黨。相反的，忠清政黨夾在嶺南與湖南政黨，靠「地域主義」而生存，因此，隨著理念對峙在選民投票考量上占據主要因素，忠清的進步與保守傾向的選民對於嶺南保守政黨與湖南進步政黨支持度逐漸擴大，同時，忠清政黨日益式微，被嶺南地域保守政黨合併而消失。

雖然進步勢力與保守勢力展開理念對立，且由於軍事威權政權的長期執政與開發獨裁的影響，具保守理念人民多於傾向進步的人民，保守勢力在韓國社會中仍占優勢，因此形成保守勢力政黨有利掌權的政治環境。然而，2003年至2012年經歷進步與保守經濟福利政策的差距，人民對保守勢力政權的反感日益增加，而對進步勢力的支持則逐漸擴大。進步勢力與保守勢力的理念差距展現在對北韓政策與經濟福利政策，其中，經濟福利政策牽涉到人民生活，因此韓國出現「經濟政策要進步、北韓政策要保守」的選民意識形態。該選民意識形態改變韓國保守勢力在權力競爭中占優勢的結構，韓國人民壓倒性支持進步勢力的政黨，不僅成立進步派政權，且高度支持總統與執政黨，扮演進步派政權的後盾角色，抑制保守勢力在野黨的牽制。

從實現民主化至第19屆總統選舉30年來，經由政治權力競爭的轉折，亦即1990年代著重於「地域主義」的權力競爭，2000年代靠理念對峙的競選與進步勢力接近保守勢力，2016年以後進步勢力超越保守勢力，占據了韓國政治

權力。雖然，「地域主義」在選舉中仍然發揮作用，但由於經濟福利的問題以及政策理念在選民投票考量時占據更重要地位，「地域主義」因此日益式微，而進步勢力與保守勢力的對峙成爲主導權力競爭中最主要因素。另外，由於「進步」勢力日益擴大，並藉此成立進步政權且其政策受到人民的肯定，因此，短期而言進步勢力在「陣營對峙」上仍占據優勢，同時爲 2018 年地方選舉營造了有利環境。

## 參考書目

- 吳玉山 (2001)。〈制度、結構與政治穩定〉，《政治學報》，第 32 期，頁 1-30。
- (Yu-shan Wu [2001]. "Institution, Structure and Political Stability." *Chinese Political Science Review*, No. 32:1-30.)
- 徐正戎、張峻豪 (2004)。〈從新舊制度論看我國雙首長制〉，《政治科學論叢》，第 22 期，頁 139-80。
- (Jeng-rong Shyu and Chun-hao Chang [2004]. "Re-examination of the Semi-presidential System in Taiwan: The Perspectives of Old and New Institutionalism." *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 22:139-80.)
- 徐志堅 (2003)。〈韓國新黨名字很怪〉，《人民網》。<http://www.people.com.cn/BIG5/paper68/10644/967843.html>。2017/04/07。
- (Zhijian Xu [2004]. "The Name of New Political Party at South Korea is Strange." *People's Daily Net*. <http://www.people.com.cn/BIG5/paper68/10644/967843.html> (accessed April 7, 2017.)
- 郭秋慶 (2010)。〈韓國民主轉型的行程與延伸的問題〉，《台灣國際研究季刊》，第 6 卷，第 4 期，頁 1-27。
- (Chiu-ching Kuo [2010]. "The Genesis of Korean Democratic Transition and its Problems." *Taiwan International Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 4:1-27.)
- 蔡相廷 (2010)。〈歷史制度主義的興起與研究取向—政治學研究途徑的探討〉，《臺北市立教育大學學報—人文社會類》，第 41 卷，第 2 期，頁 39-76。
- (Hsiang-ting Tsai [2010]. "The Rise and Orientation of the Studies on Historical Institutionalism: A Research Approach in Political Science." *Journal of University of Taipei. Humanities & Social Sciences*, Vol. 41, No.24:39-76.)
- 何景容 (譯)，Lane, Jan-Erik and Svante Ersson (原著) (2002)。《「新制度主義」政治學》。臺北：韋伯文化。
- (Lane, Jan-Erik and Svante Ersson [2002]. Jiing-rong Ho [trans.]. *The New Institutional Politics: Performances and Outcomes*. Taipei: Weber Publication International Ltd.)
- 劉瑞華 (譯)，North, Douglass C. (原著) (1998)。《制度、制度變遷與經濟成就》。臺北：時報文化。
- (North, Douglass C. [1990]. Rui-hua Liu [trans.]. *Institutions, Institutional Change & Economic Performance*. Taipei: China Times Publishing Co.)
- 국가법령정보센터 (2016)。《지방자치교육에 관한 법률》。<http://www.law.go.kr/EB%20%95%EB%A0%B9%EC%A7%80%EB%B0%A9%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%9E%90%EC%B9%98%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0> (accessed October 16, 2016)。
- (National Law Information Center at Korea (2016). "Local Educational Autonomy Act." <http://www.law.go.kr/EB%B2%95%EB%A0%B9%EC%A7%80%EB%B0%A>

- 9%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%9E%90%EC%B9%98%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0 [accessed October 16, 2016].)
- 강 경 석 (2011). < 반 갑 등 록 금 물 꼬 …… 박 원 순 1 년 당 겨 내 년 실시 >, 《동아일보》, 제 3 호. <http://news.donga.com/3/all/20111103/41597574/1> (accessed March 30, 2017).
- (Kang, Kyung-seok (2011). “Park Won-sun Will Implement Half-price University Tuition One Year Ahead of Schedule.” *Dong-A Ilbo*, November 3. <http://news.donga.com/3/all/20111103/41597574/1> [accessed March 30, 2017].)
- 강원택 (2010). 《한국 선거정치의 변화와 지속》. 서울 : 나남.
- (Kang, Won-taek [2010]. *Developments in Electoral Politics of South Korea*. Seoul: Nanam.)
- 경 제 회, 정 준 표 (2012). < 석 패 율 제 도 와 지 역 주 의 완 화 >, 《한 국 과 국 제 정 치》, 제 28 권, 제 2 호 : 177-210.
- (Kyung, Jei-hee and Joon-pyo Jung [2012]. “The Best Loser System and the Relief of Regionalism in Korea.” *Korea and World Politics*, Vol. 28, No. 2:177-210.)
- 고 원 (2014). < 안 철 수 ‘중 도 정 치’ 의 효 과 성 에 관 한 연 구—방 향 이 론 의 관 점 을 중 심 으 로 >, 《한 국 정 치 연 구》, 제 23 집, 제 3 호 : 83-109.
- (Go, Won [2014]. “A Study on the Effects of Ahn Cheol-soo’s Centrist-oriented Strategy: An Application of Directional Theory.” *Journal of Korean Politics*, Vol. 23, No. 3:83-109.)
- 곽 정 수 (2013). < 집 권 반 년 만 에 …… 박 근 혜 정 부, 재 벌 에 두 손 >, 《한 겨 레 신 문》, July 28. [http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/597472.html](http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/597472.html) (accessed October 20, 2016).
- (Kwak, Jung-soo [2013]. “Just Ruling Six Months, Park Geun-hye Surrenders Chaebol.” *Hankyoreh*, July 28. [http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/597472.html](http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/597472.html) [accessed October 20, 2016].)
- 구 도 회 (2013). < 계 승 하 며 진 화 하 는 박 근 혜 정 부 민 영 화 정 책 >, 《노 동 사 회》, 제 172 호. <http://klsi.org/content/%EA%B3%84%EC%8A%B9%ED%95%98%EB%A9%B0-%EC%A7%84%ED%99%94%ED%95%98%EB%8A%94-%EB%B0%95%EA%B7%BC%ED%98%9C-%EC%A0%95%EB%B6%80-%EB%AF%BC%EC%98%81%ED%99%94-%EC%A0%95%EC%B1%85> (accessed October 7, 2016).
- (Koo, Do-hee [2013]. “Park Geun-hye’s Privatization Policy is Succeeding and Evolving.” *Labour Society Bulletin*, No. 172. <http://klsi.org/content/%EA%B3%84%EC%8A%B9%ED%95%98%EB%A9%B0-%EC%A7%84%ED%99%94%ED%95%98%EB%8A%94-%EB%B0%95%EA%B7%BC%ED%98%9C-%EC%A0%95%EB%B6%80-%EB%AF%BC%EC%98%81%ED%99%94-%EC%A0%95%EC%B1%85> [accessed October 7, 2016].)



- 김영명 (2014). < 한국 민주주의의 발전과 퇴보—노무현 정부와 이명박 정부 >, 《한국정치연구》, 제 23 권, 제 3 호 : 137-62.
- (Kim, Young-myung [2014]. “The Development Decay of Korean Democracy: A comparison of Roh Moo-hyun and Yi myung-bak Governments.” *Journal of Korean Politics*, Vol. 23, No. 3:137-62.)
- 김용일 (2014). < 교육감의 역할과 향후 변화 전망에 관한 연구 >, 《교육문제연구》, 제 27 권, 제 4 호 : 149-72.
- (Kim, Yong-il [2014]. “A Study on the Role of Superintendent and its Prospect.” *Journal of Research in Education*, Vol. 27, No. 4:149-72.)
- 김윤실, 윤종빈 (2014). < 한국 유권자의 이념과 후보 선택—16, 17, 18 대 대선을 중심으로 >, 《동서연구》, 제 26 권, 제 2 호 : 119-41.
- (Kim, Yoon-sil and Jong-bin Yoon [2014]. “Ideology and Voting Choice in Korea: Focusing on the 16th, 17th and 18th Presidential Elections.” *East and West Studies*, Vol. 26, No. 2:119-41.)
- 김진하 (2010). < 한국 지역주의의 변화—투표행태와 정당을 중심으로 >, 《현대정치연구》, 제 3 권, 제 2 호 : 89-114.
- (Kim, Jin-ha [2010]. “The Change of Korean Regionalism: A View on Voting Behaviors and Political Parties.” *Journal of Contemporary Politics*, Vol. 3, No. 2:89-114)
- 김정도 (2009). < 정당간 이념갈등에 대한 경험적 연구 >, 《21세기정치학회보》, 제 19 권, 제 3 호 : 145-169.
- (Kim, Jung-do [2009]. “A Empirical study on Ideological Conflict among Parties.” *21st Century Political Science Review*, Vol. 19, No. 1:145-69.)
- 김춘진 (2014). < 학교 73%가 무상급식, 4년새 세배로 급증 >, 《국회의원 보도자료》, February 26. <http://blog.daum.net/chamsu/15848476> (accessed October 3, 2016).
- (Kim, Chun-jin [2014]. “73% of Schools Provide Free Meals, Number Has Tripled in Four Years.” *Press Release of Congressman in Korea*, February 26. <http://blog.daum.net/chamsu/15848476> [accessed October 3, 2016].)
- 류석춘 (2002). 《한국의 사회발전—변혁운동과 지역주의》. 서울 : 전통과 현대.
- (Lew, Seok-choon [2002]. *Korean Social Development: Movement for the Reform and Regionalism*. Seoul: Tradition and Modernity.)
- 박상훈 (2009). < 만들어진 현실—한국의 지역주의, 무엇이 문제이고, 무엇이 문제 아닌가 >. 서울 : 후마니타스.
- (Park, Sang-hoon [2009]. *Manufactured Reality: Korean Regionalism, What Is the Problem, What Isn't the Problem*. Seoul: Humanitasbooks.)
- \_\_\_\_\_ (2015). 《정당의 발견》. 서울 : 후마니타스.
- (\_\_\_\_\_ [2015]. *Discovery of Political Parties*. Seoul: Humanitasbooks.)

- 박윤희, 김민수, 박원호, 강신구, 구본상 (2016). <제 20 대 국회의원 선거 당선자 및 후보자의 이념성향과 정책태도>, 《의정연구》, 제 22 권, 제 3 호 : 118-58.
- (Park, Yun-hee, Min-su Kim, Won-ho Park, Shin-goo Kang, and Bon-sang Koo [2016]. "Ideology and Policy Positions of the Candidates and the Elects in the 20th Korean National Assembly Election." *Journal of Legislative Studies*, Vol. 22, No. 3:118-58.)
- 서 어 리 (2013). < 한국 사회 보수화 되나 ..... 보수가 진보보다 16%p 많아 >, 《프프레스안》, January 2. <http://www.pressian.com/news/article.html?no=5622> (accessed April 4, 2017) .
- (Seo, Eo-lee [2013]. "Korean Society will be conservative, conservative is 16% more than Progress." *Pressian*, January 2. <http://www.pressian.com/news/article.html?no=5622> [accessed April 4, 2017].)
- 송진미, 박원호 (2014). <이슈선점과 정당일체감—제 18 대 대통령 선거를 중심으로>, 《한국정당학회보》, 제 13 권, 제 1 호 : 5-31.
- (Song, Jin-mi and Won-ho Park [2014]. "Issue Ownership and Party Identification: The 2012 Korean Presidential Election." *Korean Party Studies Review*, Vol. 13, No. 1:5-31.)
- 심규상 (2014). <대망론 선언한 안희정, 충남지사 재선성공>, 《오마이뉴스》, June 5. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002000080&PAGE\\_CD=R0501&CMPT\\_CD=S0016](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002000080&PAGE_CD=R0501&CMPT_CD=S0016) (accessed April 7, 2017) .
- (Sim, Kyu-sang [2014]. "Ahn Hee-jeong who is to declare his president-ambition rumor won re-election to the Governor of Chungcheongnam-do." *OhmyNews*, June 5. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002000080&PAGE\\_CD=R0501&CMPT\\_CD=S0016](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002000080&PAGE_CD=R0501&CMPT_CD=S0016) [accessed April 7, 2017].)
- 안철현 (2007). 《한국정치과정의이해》. 부산: 경성대학교출판부.
- (An, Cheol-hyun [2007]. *Understanding of Korean Political Process*. Busan: Kyungseong University Press.)
- 윤광일 (2012). <지역주의와 제 19 대 총선>, 《대한정치학회보》, 제 20 집, 제 2 호 : 113-138.
- (Yoon, Kwang-il [2007]. "Regionalism and 19th general election." *Korean Journal of Political Science*, Vol. 20, No. 2:113-38.)
- 안혜정, 이민주, 정태연 (2013). <한국사회와 정부에 대한 태도에서 진보·보수집단간 차이>, 《한국심리학회지—문화 및 사회연구》, 제 19 권, 제 4 호 : 529-52.
- (Ahn, Hye-jeong, Min-ju Lee, and Tae-yun Jung [2013]. "Differences in Attitudes Toward Society and Politics Between Liberals and Conservatives." *Korean Journal of Culture and Social Issues*, Vol. 19, No. 4:529-52.)
- 이대희 (2007). <지역주의 원인의 비판적 고찰>, 《사회과학연구》, 제 23 집, 제 1 호 : 275-95.
- (Lee Dae-hee [2007]. "A Critical Study on the Causes of Korean Regionalism." *Social Science Research*, Vol. 23, No. 1:275-95.)

- 장 승 진 (2015). < 한국의 유권자의 정당 일체감과 투표행태—정당 편향 유권자 (partisan leaners)의 특성과 투표선택을 중심으로>, 《한국정치연구》, 제 24 집, 제 2 호 : 25-52.
- (Jang, Seung-jin [2015]. “Party Identification and Voting Behavior in the Korean Electorate: Characteristics and Vote Choices of Partisan Leaners.” *Journal of Korean Politics*, Vol. 24, No. 2:25-52.)
- 정 준 표 (2014). < 한국 국회의원 선거를 통해 본 선거제도와 지역주의 효과>, 《한국정치연구》, 제 23 집, 제 2 호 : 129-60.
- (Jung, Joon-pyo [2014]. “The Effects of the Electoral System and Regionalism in Korean National Assembly Elections.” *Journal of Korean Politics*, Vol. 23, No. 2:129-60.)
- \_\_\_\_\_ (2015). < 대통령 선거를 통해 본 지역주의의 시작과 그 변화 양상>, 《한국정치연구》, 제 24 집, 제 2 호 : 83-119.
- (\_\_\_\_\_ [2015]. “The Origin of Regionalism and Its Patterns of Change in Korean Presidential Elections.” *Journal of Korean Politics*, Vol. 24, No. 2:83-119.)
- 조성대 (2015). 《이념의 정치와 한국의 선거》. 서울 : 오름.
- (Cho, Sung-tae [2015]. *Political Ideology and Korean Election*. Seoul: Oreum.)
- 주재현 (2014). < 노무현정부의 이념적 지향과 정책현실—주요 쟁점에 대한 대응을 중심으로>, 《정부행정》, 제 10 권 : 1-28.
- (Joo, Jae-hyun [2014]. “Roh Moo-Hyun Government’s Ideological Orientation and Reality of Policy: Focused on Response to Major Issues.” *Journal of Government Administration*, Vol. 10:1-28.)
- 한석준 (2013). < 진보와 보수의 정책의사 결정경로에 대한 탐험적 연구>, 《정치·정보연구》, 제 16 권, 제 1 호 : 85-112.
- (Han, Seok-jun [2013]. “An Exploratory Study on the Reasoning Path of the Progressive and Conservative.” *The Journal of Political Science & Communication*, Vol. 16, No. 1:85-112.)
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms.” *Political Studies*, Vol. 44, No. 5:936-57.
- Koelble, Thomas A. (1995). “The New Institutionalism in Political Science and Sociology.” *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 2:231-43.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.” *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3:734-49.
- Peters, B. Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter Press.

# Changes in Power Competition among Political Groups in South Korea: From Regional Confrontation to Conflict Between Conservatives and Progressives

*Bum-sig Ha*

## Abstract

In South Korea, due to democratization, the pattern of democratic and anti-democratic competing for political power is eliminated. But, there is growing concern about regionalism and confrontation between conservative and progressive caused by the split of liberal party and formation of liberal government. The development of regionalism in South Korea is like Jeolla region is progressive, and Gyeongsang and Chungcheong region is very strong conservative.

Korean political elites has been engaged in forming a joint election with voters through establishing region-based political parties. South Korean political parties in the election choose to exercise control over certain regions that share the party's same ideologies. On this basis, Democratic Party and Saenuri Party became the representative political power for Jeolla and liberals; Gyeongsang regions and conservatives. Chungcheong was another region-based conservative party that maintained a certain political power in Chungcheong. However, by expansion of the progressive forces and deepening of the confrontation between progressives and conservatives, the Chungcheong regional political party (i.e., Liberty Forward Party) was merged by Gyeongsang regional party (i.e., Saenuri Party). As a result, South

---

**Bum-sig Ha** is Associate Professor of Department of East Asian Languages and literature at National University of Kaohsiung, He obtained his Ph.D. from the Graduate Institute of Development Studies at National Chengchi University. His academic interests include government and politics of South Korea, foreign policy of South Korea, Korean Peninsula issues, International Relations of Northeast Asia.

Korean political power structure was converted from region-based competition to ideology-based competition.

From democratization to the 19th presidential election 30 years, South Korean has been Experiencing the transition of political power competition, that is, power competition in the 1990s focused on the regionalism, power competition in the 2000s focused on conflict between conservatives and progressives, and progressive forces are close to conservative forces, progressive forces on and after 2016 has been overtaking conservative forces and has been occupying the political power of South Korea.

**Keywords:** South Korea's Election, Political Powers, Regionalism, conflict between conservatives and progressives.

