

# 2005년 영국 총선: 신자유주의적 정책수렴과 기권층의 승리 및 차악의 선택

정 병 기 | 서울대학교 기초교육원

2005년도 영국 총선은 노동당의 연속 3기 집권이라는 점에서 주목할 만한 선거였으나, 투표참여율도 낮았으며 노동당의 실패가 큰 신승으로 끝났다. 또한 노동당과 보수당의 득표율 합계도 역사적으로 가장 낮은 수치를 기록하여 양대 정당에 대한 혐오증을 증명했다. 이민정책과 보건정책 및 유럽 정책에서 양대 정당은 뚜렷한 차이를 보이기는 했으나 국내정책에서 신자유주의적 정치로 수렴함으로써, 이번 선거는 정책별 투표동기가 약한 선거였다. 이라크 전쟁 문제도 양대 정당의 차이는 거의 없었으며, 전쟁 반대 경향이 높아진 영국 국민들의 정서는 자민당이나 기권을 택하는 방향으로 움직였다. 결국 2005년 영국 총선은 양대 정당의 신자유주의적 수렴에 따른 기권층의 승리와 차악의 선택이었다고 할 수 있다.

주제어: 2005년 영국총선, 신자유주의적 수렴, 기권층의 승리, 차악의 선택

## I. 서론

2005년 5월의 총선에서 영국 노동당은 3기 연속 집권에 성공했다. 그러나 선거 결과는 저조한 투표참여율과 지지율 하락으로 신승에 머물렀으며, 이러한 결과는 이미 충분히 예견된 바였다. 보수당의 경우도 소폭의 지지율 상승은 있었지만, 집권으로 연결되기에는 무리가 있었다.

노동당은 55.1%의 의석점유율(356석)을 보여 보수당의 30.7%(198석)에 비해 두 배 가까운 의석을 확보해 안정적인 정부를 구성했지만(표 1 참조), 그것은 승

표 1. 영국 총선 결과(2001, 2005)

	2001			2005		
	득표율	의석수	의석점유율	득표율	의석수	의석점유율
노동당	40.7	413	62.7	35.2	356	55.1
보수당	31.7	166	25.2	32.4	198	30.7
자민당	18.3	52	7.9	22.0	62	9.6
기타	9.3	28	4.2	10.4	30	4.6
합계	100.0	659	100.0	100.0	646	100.0
투표참여율	59.4			61.3		

\*스코틀랜드의 선거구 조정으로 2005년도 총의석수는 2001년에 비해 13석이 줄어듦.

자료: Research Paper 05/33 (10 March 2006), House of Commons.

자독식의 단순다수대표제 선거제도가 빚은 왜곡현상에 기인한 것이었다.<sup>1)</sup> 노동당의 득표율은 35.2%로, 보수당의 32.4%에 비해 2.8% 포인트 높은 것에 불과했으나, 9.6%의 의석을 차지한 자민당의 득표율은 22.0%에 달했다(2001년 총선에 비해 3.7% 포인트 상승). 비례대표제 국가였다면 노동당과 보수당의 대연정이나 자민당과의 연정이 불가피한 상황이었다. 그에 따라 오래 전부터 논란이 되어 온 선거제도 개혁이 다시 불거질 전망이다.

노동당의 입장에서 더욱 심각한 것은 2001년 총선에 비해 의석점유율이 7.6% 포인트나 하락하고 득표율도 5.5% 포인트 떨어졌다는 것이다. 그러나 2001년 총선에 비해 보수당도 향후 정국을 낙관할 상황은 아니었다. 2005년 총선에서 의석

1) 영국의 집권은 선거의 불비례가 판가름한 경우가 적지 않았다. 1959, 1983, 1987년에 보수당이 그러했고 1945, 1966, 1997년의 노동당이 그러했으며, 이러한 폐해는 양대 다수당의 독점적 위치를 확보해 주었다. 1997년 선거에서 노동당은 43.2%의 득표로 63.6%의 의석을 차지했으며, 1987년 보수당은 42.3%의 득표로 52.8%의 의석을 획득했다. 반면 제3당인 자민당은 1987년 22.6%의 득표로 3.4%의 의석을 얻고, 1997년에는 16.8%의 득표로 7.0%의 의석을 얻는 데 그쳤다. 스코틀랜드와 아일랜드 등 지역주의 문제를 안고 있는 상황에서 이러한 선거제도는 지역주의 정당에 유리하게 작용하여 스코틀랜드 민족당이 전국득표율 2% 안팎에 비례하는 의석률을 확보해 왔다. 현재 영국 선거제도의 불비례성은 심각한 문제로 떠올라 학계와 의회특위를 중심으로 추가의석제나 비례대표제 및 결선투표제 도입 등 다양한 보완책을 모색하고 있다. Nohlen 2004, 263-282 참조.

점유율과 득표율이 상승하기는 했지만, 의석점유율은 5.2% 포인트 올라갔으며 득표율은 0.7% 포인트 상승하는 데 그쳤기 때문이다.

투표참여율도 그다지 높지 않았다. 1918년 이후 가장 낮은 투표율(59.4%)을 기록한 2001년 총선보다 1.9% 포인트 상승하는 데 그쳐 2005년 투표참여율은 61.3%를 기록했다. 두 차례의 영국 노동당 정부가 국민들의 정치적 관심을 제고하지 못한 결과였다고 할 수 있다.

이 글은 위와 같은 영국 총선 결과를 역사적 투표 경향과 정책별 투표동기에 비추어 해석하는 것을 목표로 한다. 2005년 영국 총선에 대해 1년이 지난 현재까지도 국내에서 이루어진 연구는 아직 전무하다. 영어권 학술지에서는 여론조사기구 유가브(YouGov)의 자료를 가공해 정책별 투표를 분석한 논문(Quinn 2006)과 영국 에섹스(Essex) 대학 총선연구팀의 연구결과들(Sanders 외 2005; Whiteley 외 2005; Clarke 외 2006; Sanders 외 2006a; Sanders 외 2006b)이 주목할 만하다. 그러나 이 연구들도 모두 당해 총선에 초점을 두어 연구했기 때문에 역사적 투표경향과 관련한 영국인들의 선택까지 고려하지는 못했다. 따라서 이 글은 에섹스 대학의 자료들과 유가브(YouGov)의 통계 자료들을 재구성하되, 역사적 분석과 정책별 투표를 종합적으로 분석하고자 한다.

## II. 주요 정부정책과 정당정책: 신자유주의적 수렴

### 1. 제1, 2기 노동당 정부의 정책

1997년에 집권한 영국 노동당은 ‘급진중도’로 표상되는 ‘제3의 길’을 주창해왔다. 그 목표는 복지국가의 위기를 타개하고 신자유주의에 대항할 전략으로서, 사회민주주의가 취해야 할 새로운 대안의 제시였다. 그에 따라 노동당은 ‘권리는 반드시 책임을 수반한다’는 의미에서 ‘포지티브 복지’ 또는 ‘새로운 혼합경제’가 필요하다고 역설했다(김수행 외 2003, 82).

이러한 ‘제3의 길’은 당 차원에서 ‘신노동당’ 이념으로 이미 1995년에 개정된 당헌 4조에 수용되었다. 즉, 노동당은 ‘민주적 사회주의당’으로서, “권력과 부의 기회가 소수의 손에 있지 않고 다수의 손에 있”으며, “권리를 향유하면서도 의무

를 수행하고”, “연대와 관용과 존경의 정신으로 자유롭게 더불어 사는” 공동체를 건설하는 것을 목표로 한다고 규정했다(Pearce and Stewart 2002, 569). 이 때 ‘신노동당’이 규정하는 사회적 정의는 시민들에게 기회를 제공하는 것을 가리키되, 경제적 효율성을 저해해서는 안 되는 것이었다. 평등이란 모든 사람에게 균등한 교육 기회를 제공해 각자가 자기의 잠재력을 최고도로 발휘할 수 있게 하는 것이라는 관점이다.

그러나 ‘신노동당’과 ‘급진중도’를 내용으로 하는 ‘제3의 길’은 사실상 사회민주주의와 신자유주의를 초극하지 못했으며, 때문에 ‘새로운 특수한’ 정치철학을 형성한다고 보기는 어렵다(김수행 외 2003, 403). 따라서 정치경제적 상황에 따라 다시금 전통적인 유럽사민주의 정책(국유화나 재정적자 증가에 의한 경기부양책)이나 신자유주의 정책(건전 재정의 유지로 실업을 증가시키는 정책)으로 휩쓸리게 될 가능성이 크다고 할 수 있다. 실제로 노동당 정부의 사회경제정책은 시간이 갈수록 신자유주의 정책으로 수렴되어 갔다.

물론 노동당 정부는 공공서비스와 교육 및 보건의 개선과 확충을 시도했고,<sup>2)</sup> 2002년에서 2005년까지의 GDP 성장률을 다른 유럽지역보다 1~2% 포인트 높이고, 실업률도 프랑스와 독일의 절반 수준인 5% 선에 머물게 하는 데 성공했다(Quinn 2006, 170-1). 따라서 사회경제정책의 적지 않은 부분이 이번 총선에서도 노동당 정부의 주요 카드로 작용했다.

그러나 다른 한편으로는 진찰이나 수술 등 일정한 의료 부문을 영리적 민간 의료기관에 맡기는 방식으로 보건의료제도의 공사협조체제(Public-Private Partnership)를 확대해 왔다. 이는 복지수혜자들로 하여금 ‘앉아서 복지 급부를 계속 받을 수는 없게’ 함으로써 스스로 일자리를 찾도록 촉구하는 정책에 다름 아니었다(김승택 2002 참조). 복지정책과 맞물려 존재하는 ‘고용 장려금 제도’에도 사회보장제도 개혁에 대한 신자유주의적 논리가 스며들어 있었다. 즉, 최소생계 원칙의 강화를 통해 기업주의 부담을 감소시키면서 고용을 창출함으로써 서민층의 부담을 증대하는 것이었다. 이와 같이 영국의 사회경제정책은 사회구성원의 생활보장과 경제

2) 적극적 노동시장정책인 뉴딜(New Deal)을 도입하고 교육과 훈련을 크게 강조했으며, 특히 보건부문에서는 2008년까지 매년 7%씩 재정지출을 증대하여 병원시설을 늘림으로써 국민들의 병원 접근 기회를 개선해 왔다(Quinn 2006, 170).

적 평등 및 사회적 정의라는 원칙을 버리고 일하는 자의 근로 여건을 보장하고 국가의 경쟁력을 확보한다는 원칙으로 전환되었다. 그것은 노동자들에게 악조건의 일자리까지 강제하고 '복지에 앞서 근로'를 촉진하며 공급측을 위한 탈규제를 위해 국가가 개입하는 방향으로 전환하는 것이었다(정병기 2003 참조).

정당의 전략상 지지층과 경제정책 및 유럽정책에 있어서도 영국노동당의 노선은 중간층에 치중되었다. 구노동당이 국가, 집단주의, 누진세를 바탕으로 노동자 계급 혹은 근로자의 이익을 옹호하는 것을 목적으로 삼았다면, 신노동당은 시장과 개인 및 낮은 조세를 정책적 바탕으로 하고 미디어 매개와 인물 상징의 선거전술을 통해 유권자의 표를 최대한 획득하는 것을 목적으로 삼았다고 할 수 있다.

그밖에 외교정책에 있어서는 미국과 보조를 맞추어 이라크 전쟁을 적극적으로 찬성했는데, 이 정책도 신자유주의적으로 수렴해가는 '제3의 길' 노선이 국제적 신자유주의 노선인 세계화와 맞물려 이루어진 것이라고 할 수 있다. 특히 2005년 총선에서 이라크전과 관련된 이슈는 전쟁 초기와 달리 노동당 정부의 실패에 중요한 원인으로 작용했다.

## 2. 노동당과 보수당의 주요정책 비교

노동당은 가장 크게 강조한 정책의 하나인 교육부문에서 매우 상세하고 적극적인 정책을 제시했다.<sup>3)</sup> 노동당의 교육정책 슬로건은 '교육의 진전(Schools forward not back)'이었으며, 11세까지의 초등교육 강조와 중등교육 개혁이 주요 내용이었다.

노동당은 약 9,000개의 초등학교를 재설립하거나 재정비할 것을 약속했다. 그에 따라 2006년 9월까지 잉글랜드 지역에 약 1,500개의 직업학교를 설립할 것이며, 현재 17개가 개교한 시립학교(City Academy)도 2010년까지 최소한 200개 더 증설할 계획이다. 또한 2010년까지 잉글랜드 지역에 약 3,500개의 아동센터(Children Centres)를 설립하고 2015년까지 16세 소년들의 90%가 종일교육을 받을 수 있도록 하여 대중교육을 확대하기로 하였다. 그러나 연간 대학 수업료는 저소득 가정의 경우에 정부 장학금을 1,000파운드까지 지급하지만 최고 3천 파운드까지 인상하는 방안이 2006년 9월부터 시작된다.

3) <http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/index.html>(검색일: 2005년 11월 28일).

지난 노동당 정부의 교육정책적 성과와 한계도 2005년 총선에서 중요하게 작용했다. GDP 대비 교육예산은 2001년 5%에서 현재 5.4%로 인상했으며, 학교 건물 증축으로 80억 파운드를 지출하고, 1만 명의 교사 증원을 달성한 것이 긍정적인 성과였다. 그러나 초등학교 국가학력시험 수학과 영어에서 11세 기대수준의 85%를 달성코자 했으나, 수학 74%, 영어 78%에 머문 것은 부정적인 결과로 꼽힌다. 또한 잉글랜드 지역에서 16세까지 지급하는 교육수당을 18세까지 지급할 것을 시도했다가 부당한 기금 운영이라는 강력한 비판에 부딪히기도 했다.

반면 보수당은 교육 환경 개선을 내세웠으나 노동당만큼 상세한 계획을 제시하지는 않았다. 지방학교 지원을 확대하고 부모의 학교 선택권을 강화하는 것이 주요 목표였다. 그밖의 지원 확대로는 60만개의 학교를 증설하고 대학 학부생을 위해 9억 파운드의 지원금을 증액하며 교육 현대화를 위해 30억 파운드를 추가 지원한다는 약속이 있었다. 대학생을 위한 정책으로는 노동당과 달리 수업료를 폐지하되 정부 장학금을 정부기금 형태로 변경하고 생활비 지원을 위한 대역제도를 확충한다고 했다. 교육 정책에서 보수당이 노동당과 가장 크게 구별되는 점은 대학의 독립을 위해 1천8백만 파운드의 민간기부금을 허용한다는 것이었다. 이는 대학의 민영화를 확대한다는 방침이었다.

보건정책에서는 노동당과 보수당 모두 일정하게 민영화를 겨냥했다.<sup>4)</sup> 노동당은 NHS의 15%까지 민간의료로 이전하겠다고 약속했으며, 보수당은 민간병원을 선택할 수 있는 환자의 권한을 강화한다고 했다. 노동당의 주장은 책임감 있고 편리하며 개별적인 서비스를 목표로 2005년 말부터 4개의 의료 제공자들 중에 선택할 수 있게 하는 등 환자의 선택권을 확대할 계획이다. 보수당은 정부에 대해서가 아니라 의회에 대해 책임지는 공중보건 위원회를 구성하여 공중보건정책을 감시하되, 나머지는 개별 NHS 수탁기관에 맡긴다고 했다. 병원 외부의 치료를 확대하는 것은 두 정당에 동일하게 나타났다.

또 한 가지 중요한 사회정책은 연금 정책이었다.<sup>5)</sup> 두 정당 모두 연금의 인상을 공약했다. 노동당은 2007/8년까지 주당 1인 기초 연금을 79.06 파운드에서 82.05 파운드로 인상하고, 부부에게는 주당 109.45 파운드 또는 167.05 파운드로 인상한

4) <http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/health.html>(검색일: 2006년 1월 28일).

5) <http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/pension.html>(검색일: 2006년 1월 28일).

다고 공약했으며, 보수당은 1인 주당 연금을 7파운드, 부부에게는 11파운드 인상한다는 계획이었다. 보수당이 공약한 인상분은 부부가 아닐 경우 노동당보다 많은 것이 사실이었다. 그러나 보수당 연금정책의 핵심은 연금 인상이 아니라 연금을 소득과 연계해서 조정하고 세금 경감을 통해 사적연금을 확대한다는 것이었다.

조세와 재정 정책에 있어 노동당과 보수당의 정책 차이는 더욱 미미했다.<sup>6)</sup> 두 정당 모두 재정 균형을 목표로 하고 관료제를 축소하여 작은 정부를 구성한다는 것이었다. 노동당 정부의 예산은 현 2005/6년도가 총 5,190억 파운드이고, 2006/7년과 2007/8년에는 각각 5,490억 파운드와 5,800억 파운드로 증가할 것으로 예상되었다. 이중 2008년까지 교육부에서 120억 파운드, 보건 부문에서 230억 파운드가 증가할 전망이다. 정부부채도 큰 폭으로 증가하여, 금년도에 340억 파운드, 다음 해에 320억, 그리고 2007년에 290억 파운드가 각각 많아질 것으로 추측되었다. 그에 따라 노동당은 수입과 지출의 균형을 크게 강조했다. 그 구체적인 방안으로 불필요한 공직들을 폐지하겠다는 것이었다. 이미 7,800개가 런던 바깥으로 이전되었고 12,500개가 폐지되었는데, 앞으로 도합 84,000개의 공직이 폐지될 계획이었다. 노동당은 이를 통해 지난 해 215억 파운드를 절약했고, 장차 20억 파운드가 더 절약될 것이라고 주장했다. 반면 상속세는 상한선을 현재 263,000 파운드에서 275,000 파운드로 곧 인상하고, 2007년에 다시 300,000 파운드로 인상할 것을 계획했다. 반면 연료세는 9월까지 동결하며, 소득세 상한선 도입은 반대했다.

보수당은 재정지출 증가 속도를 노동당보다 더 느리게 잡았다. 보수당이 기획한 2007/8년도 예산은 노동당보다 120억 파운드가 적은데, 교육과 보건 부문의 지출도 더 적어 각각 63억 파운드와 186억 파운드만 증액할 계획이었다. 정부기구 축소에는 더욱 적극적이었다. 168개의 정부 기구와 235,000개의 공직을 폐지하고, 탈규제 법안을 제정하며, 상공부 규모도 현재의 1/5로 감축하겠다고 했다. 보수당은 노동당이 수입과 지출의 균형을 이루지 못할 것이며 재집권하면 반드시 조세를 인상할 것이라고 공격하며, 집권하면 지방세와 상속세 등을 모두 낮추겠다고 공약했다.

이라크 전쟁은 선거의 주요 배경이었지만, 양대 정당의 선택에는 크게 작용하지 못했다.<sup>7)</sup> 보수당도 근본적으로는 노동당의 전쟁 참가 정책을 지지했으며, 다만 블

6) <http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/tax.html>(검색일: 2006년 1월 28일).

레이어에 대한 국민들의 실망감을 이용하려 했을 뿐이었다. 오히려 이라크 전쟁의 수혜자는 자민당이었다고 할 수 있는데, 실제 자민당은 전쟁을 반대하면서 노동당 지지자들을 견인하려고 노력했다.

블레어는 처음 대량살상 무기의 존재를 이유로 군대를 파견했지만 이라크에 대량살상 무기가 없음이 증명되자 곤혹스런 입장에 처했다. 그러나 그는 이 사실을 알면서도 국민들에게 알리지 않은 채 후세인 제거와 이라크 민주화를 명분으로 전쟁 참가를 계속 정당화했다. 그에 따라 블레어 정부는 이라크의 혼란이 진정되고 이라크 정부가 요청할 때에야 군대를 철수할 것이라고 했다. 보수당의 입장도 이라크전 개입문제와 대미 관계 등에 있어서는 노동당과 동일하다. 이러한 입장에서 보수당은 선거를 의식해 정책적 언급은 가능한 한 피하고, 블레어의 정직하지 못한 처리만을 문제 삼았다.

그러나 이라크전은 양대 정당이 동일하게 부정적으로 작용했지만 상대적으로는 노동당의 실표에 더 큰 영향을 미친 것이 사실이다. 노동당의 실표율은 특히 런던에서 8.4%를 보여 대단히 높았는데, 이는 무슬림과 대학생들로부터 표를 잃은 탓으로 분석된다(Quinn 2006, 175).

대외 정책과 관련하여 양대 정당이 두드러지게 구별되는 것은 유럽정책이었다.<sup>8)</sup> 노동당은 조세·사회보장·외교에서는 국가 주권을 강조하는 입장이었지만, 유럽연합을 찬성하여 2006년도에 있을 유럽연합 헌법에 대한 국민투표를 앞두고 찬성을 위해 홍보해 왔다. NATO와의 관계에서도 NATO와 경쟁하지 않는 한에서 유럽의 독자적인 안보정책을 강화하려는 입장이었다.

그러나 보수당은 유럽연합이 국가주권을 지나치게 침해한다고 생각하며 유럽연합 구성원 자격의 재협상을 주장했다. 유로화 도입에도 반대하며, 유럽연합 국민 투표에서도 유권자들에게 불참할 것을 종용했다. 유럽 안보 문제에서는 독자적 안보 구조를 반대하며, 오로지 NATO 안에서만 활동할 것을 주장해 왔다.

이민정책에서도 노동당과 보수당의 입장은 첨예하게 구별되었다.<sup>9)</sup> 노동당은 노동인력 보충을 이유로 경제적 이민의 제한을 반대하는 반면, 보수당은 모든 형태

7) <http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/war.html>(검색일: 2005년 11월 28일).

8) <http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/europe.html>(검색일: 2005년 11월 28일).

9) <http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/immigration.html>(검색일: 2005년 11월 28일).



의 이민을 제한할 것을 주장했다. 매년 이민자 수의 상한선을 정하자는 것이었다.

이와 같이 이라크 전쟁을 제외한 유럽정책과 이민정책에서 두 정당은 첨예한 차이를 노정했으나, 이라크 전쟁과 국내 정치에서는 그다지 커다란 차이를 보이지 않았다. 2005년 총선은 이념의 차이를 넘어 정책의 차이조차 선명하지 못한 선거였다고 할 수 있다. 물론 상대적인 차이지만 노동당이 교육과 경제 및 보건 정책에서 보수당에 비해 유권자들에게 더 설득력 있게 다가간 것은 사실이었다. 그러나 영국 유권자들의 낮은 투표참여율과 양대 정당에 대한 낮은 지지율과 그 차이를 볼 때, 그들의 선택이 얼마나 어려웠는지 충분히 짐작할 수 있다.

### III. 양대 정당 혐오증과 정책별 투표 동기: 기권층의 승리와 차악의 선택

#### 1. 투표참여율 변화와 양대 정당 혐오증

영국도 다른 유럽국가들과 마찬가지로 이념정당 구도가 확립된 후 역사적으로 투표참여율이 높은 나라였다. 그러나 일정한 굴곡이 있기는 하지만 1950년대 이후 80%를 넘지 못했으며, 1990년대에 와서는 더욱 급격하게 하락하여 2001년에는 사상 처음으로 60% 이하로 내려가 유럽에서 가장 낮은 59.4%를 기록했다(그림 1 참조). 2005년 총선의 투표참여율은 2001년 총선에 비해 1.9% 포인트 상승했지만,

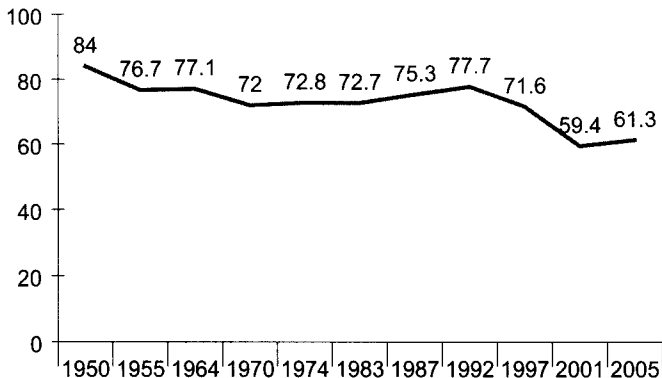


그림 1. 투표참여율 변화

표 2. 영국 역대 총선 결과(%)

연도	보수당	노동당	자민당/연맹	기타
1945	39.8	48.3	9.1	2.7
1950	43.5	46.1	9.1	1.3
1951	48.0	48.8	2.5	0.7
1955	49.7	46.4	2.7	1.1
1959	49.4	43.8	5.9	1.0
1964	43.4	44.1	11.2	1.3
1966	41.9	47.9	8.5	1.6
1970	46.4	43.0	7.5	3.1
1974	37.8	37.1	19.3	5.8
1974	35.8	39.2	18.3	6.8
1979	43.9	37.0	13.8	5.7
1983	42.4	27.6	25.4	4.6
1987	42.3	30.8	22.6	4.3
1992	41.9	34.4	17.8	5.8
1997	30.7	43.2	16.8	9.3
2001	31.7	40.7	18.3	9.3
2005	32.4	35.2	22.0	10.4

자료: Kastendiek, et al. 1998, 674; United Kingdom general election, 2001과 2005.

역사적 맥락에서 볼 때는 가장 낮은 투표율의 하나라는 오명을 벗지 못했다.

특히 1990년대는 노동당이 다시 집권한 시기였으며 2005년 제3기 집권 때까지도 과거의 투표참여율을 회복하지 못했다는 점에서 노동당 정부뿐만 아니라 수권정당으로서 대안을 제시하지 못한 보수당에 대한 회의가 동시에 작용했다고 할 수 있다.

그러나 영국 국민들의 정당혐오증은 다른 유럽 국가들과 달리 기성정당 전체에 대한 것이 아니라 양대 정당에 대한 실망에 기인한다는 점에서 특징적이다. 표 2에서 보는 바와 같이 자민당에 대한 지지율은 1974년에 20%에 육박한 후 1983년에는 25.4%를 기록하는가 하면, 최근까지도 15~25% 사이를 유지하면서 과거보다 신장된 상태를 지속하고 있다.

반면 노동당과 보수당 양 당에 대한 지지율을 보면, 1955년에 가장 높았다가 1980년대 초반까지 지속적으로 하락했음을 알 수 있다. 1980년대 후반에 다시 높

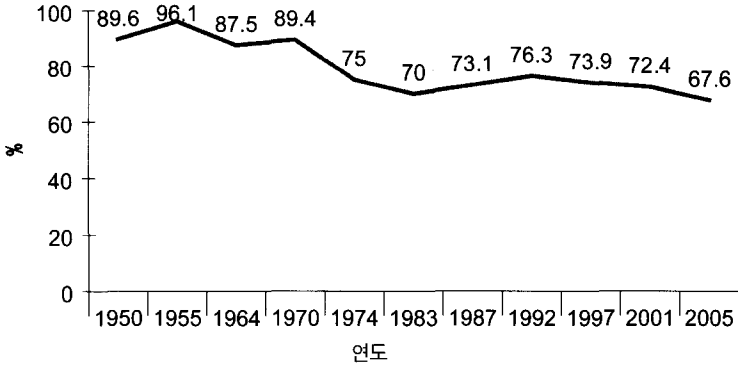


그림 2. 양대 정당 지지율 추이

아지기 시작했으나 과거의 지지율을 회복하기에는 턱없이 낮았으며, 1992년에 다시 낮아지기 시작하여 2005년에는 67.6%라는 역사상 가장 낮은 지지율을 보였다 (그림 2 참조). 이러한 현상 역시 1990년대에는 양대 정당에 대한 혐오증이 심화되어 왔으며, 1997년 이후 노동당 정부 집권때 더욱 악화되었음을 시사한다. 노동당 연속 집권 기간 동안에 노동당과 보수당의 정책이 신자유주의적으로 수립되어 간 것에 대한 영국 국민들의 반응이라고 할 수 있다.

## 2. 정책별 투표 동기

정당을 선택하게 된 주요 투표 동기를 두세 가지 묻는 질문에 답변한 설문조사를 보면, 보건정책과 이민정책이 가장 큰 이슈였다(표 3 참조). 보건정책을 주요 동기로 꼽은 유권자들이 45%로 가장 높았으며, 40%를 보인 이민정책이 다음으로 높았다. 반면 가장 낮은 동기로 선택된 정책은 유럽정책으로 10%에 불과했으며, 환경과 이라크 전쟁도 12%로 역시 낮은 수준에 머물렀다.

그러나 이민과 치안(35%)은 우선순위에서 앞섰지만 시간에 따른 인식 변화는 크지 않거나 거의 없었다. 이것은 정책적 차이에 따라 지지정당을 바꾸지 않는 전통적 지지자들의 입장일 가능성이 많다. 반면 선거 기간 동안에 특정 정책에 대한 인식 변화의 폭이 크다는 것은 부동층 유권자들의 입장을 대변한다.

우선순위에서는 앞서지 못했지만, 투표 전 한 달 사이에 가장 큰 인식변화폭을 보인 정책은 보건·경제·교육·유럽·이라크 전쟁이었다. 보건정책을 주요 동기

표 3. 정당 선택의 주요 정책별 동기(% , 2005)

주요 정책 \ 날짜	4월 5일	4월 22~23일	5월 2~3일
보건	41	43	45
이민	40	43	40
치안	36	39	35
조세	30	30	28
연금	27	26	26
경제	27	28	31
교육	20	21	23
유럽	13	10	10
환경	13	12	12
이라크 전쟁	9	7	12

자료: [http://www.yougov.com/archives/pdf/RMW050101011\\_2.pdf](http://www.yougov.com/archives/pdf/RMW050101011_2.pdf)(검색일: 2005년 11월 28일)

로 꼽은 유권자들은 41%에서 45%로 증가했으며, 경제정책은 27%에서 31%로 증가했다. 교육정책도 20%에서 23%로 증가했으며, 이라크 전쟁은 9%에서 12%로 상승했다. 한편 유럽정책을 주요 동기로 꼽은 유권자들은 13%에서 10%로 하락했다.

따라서 인식 변화의 폭이 가장 큰 정책들 중 유럽정책을 제외한 나머지 4가지 정책이 이번 선거에서 중요한 동기가 되었다고 할 수 있다. 유럽정책은 양대 정당의 입장이 매우 다름에도 불구하고 주요 동기로 인식하는 비율이 오히려 줄어들었기 때문이다. 유럽연합 헌법에 대한 국민투표가 따로 실시되기 때문에 굳이 총선이 유럽연합 문제를 가름하는 선거로 인정되지 않은 것으로 이해할 수 있다.

경제정책과 이라크 전쟁의 중요성은 선거 다음날 발표된 새 내각 명단을 통해 알 수 있다. 경제정책을 주도해온 고든 브라운(Gorden Brown) 재무장관과, 이라크 전쟁 참전을 주장했던 잭 스트로(Jack Straw) 외무장관을 비롯해 주요 인물들이 취임했다. 그러나 이라크 전쟁에서 준비 소홀로 영국군 희생이 늘었다는 비판을 받아 온 제프 훈(Geoff Hoon) 국방장관은 경질됐다.

무엇보다 경제정책은 노동당 승리의 주요 동기가 되었다. ‘노동당과 보수당 중 어느 정당이 경제정책에서 더 효과적이라고 생각하는가?’ 라는 질문에 노동당에 대한 긍정적인 평가가 보수당에 대한 긍정적 평가보다 27% 포인트 더 많았다(표 4 참조). 또한 블레어의 정책을 통해 경제가 많이 나아졌는가라는 질문에 70%가

표 4. 정책별 효과성 평가(2005년 5월 2~3일)

주요 정책	경제	보건	교육	조세	연금	치안	이민
비율 차이	27	19	13	10	6	-10	-21

질문: 노동당과 보수당 중 어느 정당이 더 효과적이라고 생각합니까?(%: 노동당 - 보수당)

자료: [http://www.yougov.com/archives/pdf/RMW050101011\\_2.pdf](http://www.yougov.com/archives/pdf/RMW050101011_2.pdf)(검색일: 2005년 11월 28일)

표 5. 이라크 전쟁에 대한 영국 국민들의 태도

	정당하다	정당하지 않다	모르겠다	주요 사건
2003년 3월	53	39	8	전쟁 시작
2003년 4월	66	29	5	미군 바그다드 진입
2003년 11월	43	45	11	부시의 영국 방문 직전
2003년 12월	53	33	14	후세인 체포
2004년 7월	42	50	8	
2005년 1월	35	56	9	

자료: [http://www.yougov.com/archives/pdf/TEL040101022\\_3.pdf](http://www.yougov.com/archives/pdf/TEL040101022_3.pdf)(검색일: 2005년 11월 28일)

그렇다고 대답했다.<sup>10)</sup>

보건과 교육 정책도 일정하게 노동당에게 유리하게 작용했다. 같은 질문에서 노동당에 대한 긍정적인 대답이 보수당의 경우보다 보건정책과 교육정책에서 각각 19%와 13% 포인트 더 많았다. 비록 지지율의 큰 하락을 경험한 상처 입은 승리였지만, 경제와 보건 및 교육 정책을 통해 노동당의 상대적 승리가 가능해졌다고 할 수 있다.

그렇지만 교육 정책의 경우는 다른 해석이 가능하다. 실제 교육 정책은 이번 선거에서 노동당이 가장 강조한 정책이었다. 그럼에도 불구하고 유권자들의 상대적 인지도가 높지 못했다는 것은 노동당의 교육정책이 국민들의 요구에 부응하지 못했기 때문이다.

한편 이라크 전쟁은 이번 총선의 주요한 배경적 이슈로 작용해 선거의 이변을 낳기도 했다. 이라크 참전 거부를 촉구해 노동당에서 제명됐던 조지 갤러웨이(George Galloway) 의원이 노동당 후보를 제치고 당선된 것이다. 실제 영국 국민들의 이라크 전쟁에 대한 태도를 보면, 상당한 변화를 읽을 수 있다(표 5 참조). 이

10) [http://www.yougov.com/archives/pdf/RMW050101011\\_2.pdf](http://www.yougov.com/archives/pdf/RMW050101011_2.pdf)(검색일: 2005년 11월 28일).

이라크 전쟁이 발발하던 당시 영국 국민들의 53%가 이 전쟁을 정당하다고 생각했으나, 약 2년이 지난 2005년 1월에는 불과 35%만이 정당하다고 생각했다. 반면 이라크 전쟁이 정당하지 않다고 생각한 비율은 같은 시간대에 39%에서 56%로 상승했다. 투표동기의 상대적 중요도에서는 하위에 머물렀지만, 이라크 전쟁이 이번 선거에 미친 영향은 다소 강했다고 할 수 있다. 다만 보수당과 노동당의 정책적 차이가 거의 없는 상황이었으므로, 투표참여율을 높이지 못한 이유로 더 많이 작용했을 가능성이 있다.

#### IV. 결론

2005년도 영국 총선은 노동당의 연속 3기 집권이라는 점에서 주목할 만한 선거였다. 그러나 1997년과 2001년 선거에 비해 실패가 컸고 투표참여율도 역사적으로 가장 낮은 상태를 벗어나지 못했다는 점에서 노동당의 상처입은 승리를 가져온 선거이기도 했다. 이번 선거는 또한 노동당과 보수당의 득표율 합계도 역사적으로 가장 낮은 수치를 기록하여 양대 정당에 대한 혐오증을 증명했다. 때문에 2005년도 총선의 최대 승리자는 38.7%에 해당하는 기권층이라고 해도 과언이 아니다.

지난 8년의 집권을 통해 노동당은 보건과 교육 및 경제 부문에서 긍정적인 성과를 남겨 국민들의 지지를 일정하게 유지한 것은 사실이다. 그러나 그 정책들조차 노동당의 전통적인 입장이 아니라 보수당과 차별성을 보이지 않는 신자유주의적 전환을 통해 가능했다는 점에서 신승에 기여했을 뿐이었다. 이른바 '제3의 길'로 정립된 '신노동당'과 '급진중도' 이념이 전통사민주의와 신자유주의를 초극한 것이 아니라 '복지에서 근로로' 근간을 변경함으로써 신자유주의 정치로 옮겨간 것이었다.

보수당도 노동당에 대한 대안을 제시하지는 못했다. 특히 국내정책에 있어 보수당은 전통적인 보수주의 정책과 신자유주의 정책을 고수함으로써 지지율 상승에도 불구하고 노동당을 추격하지 못한 것이다. 따라서 양대 정당의 정책은 주요 국내정책에서 신자유주의적 수렴현상을 보임으로써 정책별 정당선택의 동기를 충분히 부여하지 못했다고 할 수 있다.

한편 이민정책과 유럽정책에서 양대 정당은 뚜렷한 차이를 노정했으며, 2005년

총선에서 이 두 정책은 보건정책과 함께 영국 국민들이 가장 높은 관심을 보인 분야였다. 그러나 노동당이 보건정책에서 상대적 우위를 보이고 보수당이 이민정책에서 상대적 우위를 보였기 때문에 이 두 정책이 총선 결과를 좌우하지는 못했다. 유럽정책도 노동당과 보수당의 입장 차이를 명확히 보인 부문이었으나 유권자들의 관심도가 낮아 승패의 계기가 되지는 못했다.

2005년 총선의 주요 가늠자 중의 하나는 이라크 전쟁이었다. 이라크전은 비록 유권자들의 관심도면에서 다른 정책들에 비해 미미했으나 2001년 총선에 비해 국민들의 태도가 큰 폭으로 변화함으로써 양대 정당에 대한 지지율 감소와 투표참여율 저하 및 자민당의 상대적 승리를 결과했다. 양대 정당과 달리 자민당은 이라크전에 대한 반대입장을 분명히 함으로써 전쟁을 둘러싼 이슈에 실망을 품은 유권자들에게 다가간 것이었다.

이와 같이 2005년 영국 총선은 몇 가지 주요 이슈에도 불구하고 전체적으로는 정책별 투표 동기가 약한 선거였다고 할 수 있다. 물론 1990년대 중후반 유럽을 석권했던 사민주의 정치와 '제3의 길'이 다시 노을져갈 무렵에 노동당의 3기 연속집권이라는 이변을 연출한 것은 분명한 사실이다. 그러나 그 속내는 양대 정당의 신자유주의적 수렴에 따른 기권층의 승리와 차악의 선택이었다는 점을 부인할 수 없다.

## 참고문헌

- 김수행 · 안삼환 · 정병기 · 홍태영. 2003. 『제3의 길과 신자유주의: 영국, 독일, 프랑스를 중심으로』. 서울: 서울대학교출판부.
- 김승택. 2002. 『사회안전망체계의 국제비교연구 (1): 영국』. 서울: 한국노동연구원.
- 정병기. 2003. “신자유주의와 ‘제3의 길’: 영국, 독일, 프랑스의 비교.” 『현장에서 미래를』 제83호(1월호), 128-156.
- Clarke, Harold, David Sanders, Marianne Stewart and Paul Whiteley. 2006. “Taking the Bloom Off New Labour’s Rose: Party Choice and Voter Turnout in Britain, 2005.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 16, No.1, 3-36.
- Kastendiek, Hans, Karl Rohe and Angelika Volle, eds. 1998. *Länderbericht Großbritannien: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Nohlen, Dieter. 2004. *Wahlrecht und Parteiensystem*. 4. Aufl., Opladen: Leske+Budrich.

Pearce, Malcolm and Geoffrey Stewart. 2002. *British Political History 1867~2001: Democracy and Decline*. London: Routledge.

Quinn, Thomas. 2006. "Choosing the Least-Worst Government: The British General Election of 2005." *West European Politics* 29, No.1, 169-178.

Sanders, David, Harold Clarke, Marianne Stewart and Paul Whiteley. 2005. "The 2005 General Election in Great Britain." Report for the Electoral Commission. The British Election Study at the University of Essex.

Sanders, David, Harold D. Clarke, Marianne C. Stewart and Paul Whiteley. 2006a. "Internet Surveys and Political Attitudes: 'Feedback to Respondents' Experiments in the 2005 British Election Study." The British Election Study at the University of Essex.

Sanders, David, Harold D. Clarke, Marianne C. Stewart and Paul Whiteley. 2006b. "Does Mode Matter For Modelling Political Choice?: Evidence From the 2005 British Election Study." The British Election Study at the University of Essex.

Whiteley, Paul, Marianne C. Stewart, David Sanders and Harold D. Clarke. 2005. "The Issue Agenda and Voting in 2005." *Parliamentary Affairs* 58, No.4, 802-817.

<http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/europe.html> (검색일: 2005년 11월 28일).

<http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/health.html> (검색일: 2006년 1월 28일).

<http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/immigration.html> (검색일: 2005년 11월 28일).

<http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/index.html> (검색일: 2005년 11월 28일).

<http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/pension.html> (검색일: 2006년 1월 28일).

<http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/tax.html> (검색일: 2006년 1월 28일).

<http://politics.guardian.co.uk/election2005/policyguide/war.html> (검색일: 2005년 11월 28일).

[http://www.yougov.com/archives/pdf/RMW050101011\\_2.pdf](http://www.yougov.com/archives/pdf/RMW050101011_2.pdf) (검색일: 2005년 11월 28일).

[http://www.yougov.com/archives/pdf/TEL040101022\\_3.pdf](http://www.yougov.com/archives/pdf/TEL040101022_3.pdf) (검색일: 2005년 11월 28일).

Research Paper 05/33 (10 March 2006), House of Commons. <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf> (검색일: 2006년 3월 30일).

United Kingdom general election, 2001. [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Kingdom\\_general\\_](http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_general_)



election%2C\_2001(검색일: 2006년 3월 30일).

United Kingdom general election, 2005. [http://en.wikipedia.org/wiki/UK\\_General\\_Election\\_2005](http://en.wikipedia.org/wiki/UK_General_Election_2005)(검색일: 2006년 3월 30일).

