



보수정치는 어떻게 살아남았나?

영국 보수당의 역사

강원택 지음

강원택康元澤

1961년 서울에서 태어났다. 서울대학교 지리학과를 졸업하고 같은 대학 정치학과 대학원에서 정치학 석사 학위를 받았다. 그 뒤 영국 London School of Economics & Political Science에서 정치학 박사 학위를 받았다. 현대경제사회연구원 주임연구원, 경남대 극동문제연구소 객원연구위원 등을 역임했으며 현재 송실대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 《한국의 정치개혁과 민주주의》, 《한국의 선거 정치》, 《한국정치 웹 2.0에 접속하다》 등 다수의 책을 썼으며 *Electoral Studies* 등 국내외 여러 저널에 많은 논문을 발표했다. 한국정치학회, 한국국제정치학회 연구이사를 역임했으며 현재 한국정당학회 부회장으로 있다.

E-mail kangwt@ssu.ac.kr

보수정치는 어떻게 살아남았나? _영국 보수당의 역사

지은이 | 강원택

발행자 | 이흥구

발행처 | (재)동아시아연구원

발행일 | 2008년 6월 23일

2008년 6월 23일 1쇄

편집 | 신영환

디자인 | 유정화

주소 | 서울 중구 을지로 4가 310-68 삼풍빌딩 909호

전화 | 02-2277-1683(代)

팩스 | 02-2277-1684

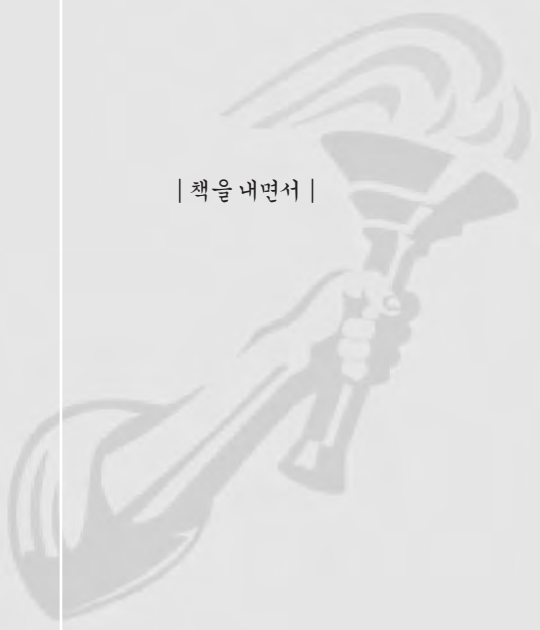
홈페이지 | www.eai.or.kr

등록 | 제2-3612호(2002. 10. 7)

ISBN 978-89-92395-08-3 93300

값 15,000원

서윤에게



| 책을 내면서 |

이 책은 아주 단순한 궁금증에서 비롯되었다. 3·4년을 채 못 버티고 포말처럼 사라지는 우리나라 정당의 모습을 지켜보다가 문득 의회 민주주의가 잘 이뤄진다는 영국으로 고개를 돌려 보았다. 그러면서 우리나라와는 달리 영국에서는 정당이 매우 긴 시간 동안 생명력을 유지해 오고 있다는 사실에 주목하게 되었다. 토리Tory라는 명칭의 정파가 등장한 것이 1670년대 후반이므로 보수당은 300년이 넘는 기간 동안 존속해 온 것이다. 정당정치가 본격화되는 1830년대를 기준으로 보아도 200년 가까운 세월 동안 보수당은 굳건하게 버텼다. 도대체 영국에서는 어떤 이유로 한 정당이 그렇게 긴 세월 동안 영향력 있는 정치적 실체로 계속해서 생존해 올 수 있을까 하는데 대한 궁금증이 생겨났다. 영국 보수당의 역사를 살펴보게 된 것은 바로 이와 같은 궁금증에 대한 답을 찾기 위한 것이었다.

이와 관련된, 그러나 보다 궁금했던 두 번째 의문점은 ‘보수’ 保守라

고 하는 신선하지도 않고 그리 매력적으로 보이지 않는 이름을 달고 어떻게 그 긴 세월 동안 정치적 경쟁력을 유지해 올 수 있었을까 하는 점이다. “옛 것을 지킨다”는 보수당이 생존해 온 지난 몇 세기 동안 영국 사회는 말 그대로 상전벽해 桑田碧海와 같은 변화를 겪었다. 보수당이 처음 생겨났던 당시 영국은 국왕과 귀족이 여전히 강력한 정치권력을 갖고 통치하던 봉건적인 계급사회였다. 그러나 그 이후 영국에서는 산업혁명과 함께 커다란 사회경제적 변혁을 겪었고 정치적으로도 참정권의 확대와 함께 대중 민주주의가 확립되면서 국왕은 형식적인 권위를 갖는 존재로 물러앉았다. 또한 노동계급의 정치적 요구를 대표하는 노동당이 자유당을 제치고 보수당의 새로운 정치적 경쟁자로 떠올랐다. 대외적으로도 영국은 ‘해가 지지 않는’ 제국주의 국가의 영광을 경험했지만 그 이후 1·2차 세계대전을 겪었고 대영제국은 붕괴했다.

이러한 정치적·사회적 격변 속에서도 보수당은 살아남았다. 과거의 가치, 질서, 이해관계를 지킨다는 ‘보수’ 정파가 이처럼 모든 것이 바뀐 세월의 격변 속에서 어떻게 정치적 정체성을 유지하며 또 자신을 지지하도록 유권자들을 설득해 낼 수 있었을까 하는 점이 매우 궁금했다. 이 책에서는 이처럼 보수라는 ‘케케묵은’ 꼬리표를 단 정당이 정치적으로 강력한 생존력과 경쟁력을 갖게 된 원인에 대해 살펴보고자 했다.

지난 3년 간 이 책의 저술을 위해 틈틈이 영국 정치사와 보수당 역사에 대한 관련 자료와 연구문헌을 읽는 일은 큰 즐거움이였다. 역사와의 소통이 주는 기쁨이 컸기 때문이다. 그러나 읽는 일과는 달리 책을 쓰는 일은 쉽지 않았다. 영국 보수당의 역사는 사실상 영국의 회정치의 역사이기도 한데, 이처럼 방대한 내용을 다룰 만한 역량이 되지 못한 나의 부족함 때문이었다. 또 한편으로는 선거행태 분석과

같이 계량적이며 분석적인 연구에 익숙해 있던 탓에 역사를 대상으로 한 글쓰기 자체가 나에게는 새로운 도전이었다. 많은 노력을 기울였지만 역시 명백한 한계를 뼈저리게 느낀다. 보수당의 역사가 보여줄 수 있는 재미와 역동성을 충분히 보여주지 못한 것 같아 자괴감이 들기도 한다.

영국 보수당의 역사가 앞으로도 계속해서 이어질 것인 만큼 이 책에서 담지 못한 새로운 역사는 언젠가는 다시 담아야 할 것이다. 그 때쯤이면 지금보다는 좀 나아진 모습을 보일 수 있기를 기대한다. 이 책에 쓰인 이름, 지명이나 연도, 숫자 모두 꼼꼼히 대조해가며 챙겼지만 여전히 실수가 남아 있을 지도 모른다. 이 책에 담겨 있을지 모를 실수와 잘못에 대한 지적과 꾸짖음을 기다리며 이는 이후 개정 작업 때 반영하도록 하겠다.

영국 정당에 대한 책을 쓰고 싶다는 것은 영국에 유학 하고 있던 시

절부터 가졌던 생각이었다. 이처럼 오래 전부터 이 책을 쓰고 싶었지만 필요한 도움을 얻지 못해 본격적으로 작업을 추진하는 데에는 여러 가지 어려움이 많았다. 당시 동아시아연구원^{EAI}의 원장이었던 김병국 교수의 지원이 없었더라면 아직까지도 이 저술작업은 제대로 시작되기 어려웠을 것이다. 이 자리를 빌려 깊은 감사의 인사를 전한다. 또한 3년 전 여름, 자료 조사차 영국에 머무는 동안 인터뷰에 응해 준 킹스톤^{Kingston-upon-Thames} 지역 보수당 지구당의 일반당원들, 보수당 중앙당의 홍보 담당 관계자들에게도 감사의 뜻을 전한다. 최명 교수께서는 서울대학교 정치학과에서 정년퇴임하시기 전 영국 정치와 관련된 귀중한 많은 자료를 건네주시면서 영국에 관한 책을 내라고 권하셨는데, 보잘 것 없지만 이 책으로 감사의 뜻을 조금이라도 표할 수 있으면 좋겠다. 원고를 늦게 보내고도 서둘러 내달라는 저자의 무리한 부탁에도 싫은 표정 없이 이 책을 깔끔하고

보기 좋게 꾸며준 EAI 신영환 연구원께도 감사의 말씀을 드린다. 이 책을 쓰면서 곳곳에서 만나게 되는 영국의 지명을 통해 과거 유학생 시절 가족과 함께 여행했던 추억을 떠올릴 수 있었던 것은 커다란 즐거움이었다. 아내와 두 딸에게 고마움을 전한다.

이 책에서 영국 정치의 역사를 이야기하고 있지만 여기서의 문제의식은 명백히 우리나라 정당 정치에 관한 것이다. 영국 보수당이 걸어온 다양한 성공과 실패의 경험은 보수, 진보를 막론하고 우리나라의 모든 정당에게 적지 않은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이 책이 한국 정당정치의 발전과 제도화에 조그마한 도움이라도 될 수 있기를 희망해 본다.

2008. 6.

새로운 출발점에 서서

신영환

| 목차 |

- ● 책을 내면서
- ● 일러두기

1. 프롤로그 _보수와 생존 ... 16

2. 보수당 이전의 보수파 _토리에서 보수당으로 ... 22

토리와 휘그 ... 23

소 피트와 토리의 부상 ... 33

리버풀의 토리와 억압 정치 ... 38

남겨진 개혁 ... 44

3. 필 수상과 보수당의 등장 ... 52

필과 곡물법 폐지 ... 53

분열과 정치적 찬바람 ... 67

4. 디즈레일리 _보수당의 기반 ... 70

기름칠한 장대의 끝에 올라서다 ... 71

일국 보수주의와 빌라 토리즘 ... 79

디즈레일리와 제국주의 ... 88

5. 자유당의 분열과 보수당의 행운 ... 94

솔즈베리와 연합파 자유당 ... 95

마지막 귀족 수상 ... 105

6. 보수당의 분열과 관세개혁 ... 112

세실 호텔과 벨포어 ... 113

제임벌린과 관세개혁 ... 118

평민과 귀족 간의 다툼 ... 128

7. 보나 로와 아일랜드 이슈 ... 137

8. 제1차 세계대전과 연립정부 ... 145

전시연립정부와 보수당 ... 146

쿠폰 선거와 칼튼 클럽의 반란 ... 153

9. 격변기의 보수당 _대공황, 사회주의와 볼드윈 ... 164

노동당의 부상과 볼드윈의 등장 ... 165

볼드윈과 새로운 보수주의 ... 174

맥도날드의 거국정부와 보수당 ... 185

10. 제임벌린의 유화정책과 제2차 세계대전 ... 199

11. 처칠과 제2차 세계대전 ... 207

처칠과 전시연립정부 ... 208

전쟁의 종식과 1945년 총선 ... 216

12. 전후 합의체제와 처칠 ... 225

당 노선의 전환과 산업현장 ... 226

밀리언 펀드와 당 조직의 정비 ... 233

보수당의 권력 복귀와 버즈켈리즘 ... 240

13. 이든과 수에즈 운하 사건 ... 250

14. 합의체제의 유지와 변화의 바람 ... 255

슈퍼 맥 ... 256

변화의 바람 ... 263

맥밀란 이후의 보수당 ... 268

15. 막다른 골목 ... 274

가장 예기치 못한 수상 ... 275

셀스돈 맨 ... 280

누가 영국을 통치하는가? ... 288

16. 대치 시대 _철의 여인과 신자유주의 혁명 ... 294

불만의 겨울 ... 295

나는 되돌아가지 않을 것이다 ... 304

세 번째 총선 승리와 내리막길 ... 317

17. 유럽 이슈와 당내 불화 ... 329

18. 다시 황야에서 ... 340

19. 에필로그 _보수정치는 어떻게 살아남았나 ... 351

● ● 참고문헌

◎ 일러두기

1. Prime Minister는 수상 혹은 총리 어느 쪽으로 불려도 무방할 것 같다. 우리 나라에서는 (국무)총리로 불린다. 그러나 비교정치적으로 영국 Prime Minister의 지위는 '동등한 이들 가운데 우위에 놓인' (first among equals) 특성을 갖는 존재로 평가 받는다. 그런 의미에서 본다면 수상(首相)이라는 용어가 보다 적합하다고 판단되어 이 책에서는 수상으로 용어를 통일한다.

2. 영국 선거 관련 데이터는 가끔씩 연구서마다 다른 숫자가 발견되어 혼란을 주기도 했다. 이 책에서는 1830년부터 1900년 이전까지의 선거 관련 기록은 N. J. Crowson, 2001, *The Conservative Party Since 1830* (London : Pearson Education)에, 그리고 1900년부터 2000년까지의 관련 자료는 D. Butler and G. Butler, 2000, *Twentieth Century British Political Facts 1900-2000* (London : Macmillan)에 따르기로 한다.



The Art of Survival

A History of the British Conservative Party

Won-Taek KANG

1. 프롤로그 _보수와 생존

보수당the Conservative Party은 그 명칭 그대로 기존의 질서와 이해관계를 지키고 보존하기to conserve 위해 존재하는 정당이다. 따라서 보수당은 ‘현상유지를 위한 정당’ the party of the status quo(Chamley 1996, 1)이다. 그러나 긴 세월의 흐름 속에서 본다면 모든 것은 변하기 마련이다. 정치적으로 격변의 시기를 겪었다면 변화의 폭은 더욱 클 수밖에 없을 것이다. 단기적으로 볼 때는 보수세력이 지켜야 할 가치나 이해관계가 분명하게 존재하겠지만 오랜 역사 속에서 볼 때 지켜야 할 것의 내용은 끊임없이 바뀔 수밖에 없다.

지난 200년 동안 영국 보수당을 둘러싼 정치적 환경은 너무나도 커다란 변화를 겪었다. 소수의 특권계급만이 지배하던 정치는 이제 대중민주주의로 전환되었다. 경제적으로 봉건적인 토지기반의 경제로부터 산업혁명과 함께 상공업 중심의 경제로 바뀌었고 복지국가와 신자유주의를 거치면서 오늘날에 이르렀다. 국제정치적으로도 작은 섬나라의 지위로부터 제국주의 시대에 해가 지지 않는 대영제국의 찬란한 황금기를 경험했으나 1·2차 세계대전을 거치면서 제국은 해체되었고 영국은 이제 국제무대에서 평범한 국가로 전락했다.

수처럼 극적이라고 할 만한 커다란 역사적 변화 과정을 고려할 때, 보수당이 처음 등장했던 무렵에 지켜야 할 것과 제국주의 전성기에 지켜야 할 것, 그리고 제2차 세계대전 이후의 새로운 환경에서 보수세력이 지켜야 할 것은 서로 다를 수밖에 없다. 그렇다면 “옛것을 지키겠다”는 보수당은 변화하는 정치환경 속에서 무엇을 어떻게 지켜낼을까?

“영국의 보수 세력은 자신들의 이해관계와 가치를 격변의 근대사를 거치면서도 성공적으로 지켜냈다

다른 국가의 역사와 비교할 때 영국의 보수 세력은 자신들의 이해관계와 가치를 격변의 근대사를 거치면서도 성공적으로 지켜냈다. 무엇

보다 영국에서는 혁명과 같은 통제할 수 없는 정치적 급진주의나 급격한 정치적·사회적 변화를 피할 수 있었다. 프랑스 대혁명이나 러시아 혁명, 독일 및 이탈리아에서의 파시스트의 등장처럼 기존의 헌정체제가 붕괴되고 정치적 급진주의가 전 사회를 극단적인 상황으로 몰고 가는 일도 일어나지 않았다. 오히려 보수당이 처음 등장했던 시절 귀족과 젠트리 등 토지소유계급이 이끌던 영국 사회의 기본적인 통치형태는 지금도 외형적으로 볼 때 크게 달라지지 않았다. 국왕은 여전히 존재하며, 귀족계급들은 그 때와 마찬가지로 귀족원House of Lords이라는 이름의 상원에 출석하고 있으며, 영국의 ‘국교회’ 國教會인 성공회 역시 그 지위를 온전하게 유지하고 있다. 물론 실질적인 권한이나 구성에 변화가 생겨나기는 했지만, 이런 기구들은 보수당이 대표하는 영국 보수 세력이 대단히 성공적으로 과거의 질서와 통치구조 그리고 기득권을 지켜왔음을 잘 보여주는 사례들이다.

폭풍우처럼 몰아쳐 온 역사의 거친 변화 속에서 기득권을 지키겠다는 것은 대단한 생존의 기술art of survival을 요하는 것이다. 정치적 변화에 대한 시대적 요구에 저항하면서 과거의 질서와 가치, 이해관계를 지키려는 보수당의 입장은 언제나 그 시대에 제기된 사회적·정치적 요구와 팽팽한 긴장관계를 만들어 낼 수밖에 없었을 것이다. 보수당은 옛 것을 지키면서도 동시에는 새로운 환경에 어떻게 적응해 갈 것인가 하는 쉽지 않은 도전에 계속해서 직면해 왔던 것이다. 이와 같은 긴장관계 속에서의 선택과 결정, 그로 인한 정치적 결과가 영국 보수당의 역사를 만들어 왔다.

가진 자의 정치적 생존의 기술이 중시된다는 점에서, 보수주의는 하나의 이념‘ism’이라기보다 경험이나 상식 등 현실적 체험과 관찰에 의해 형성된 사고방식, 감정의 양태, 생활양식으로 봐야 한다는 지적은 의미

가 있다(Smith 1997, 17). 적극적으로 새로운 시대정신을 추구하거나 새로운 정치질서를 꿈꾸는 것이 아니라 변화에 대한 거부와 저항이라는 수동적이고 대응적인 속성을 보수주의는 내포하고 있기 때문이다. 따라서 보수주의는 구체적인 원칙이기보다 폭넓고 다양한 태도의 결합, 이념보다는 기질의 문제로 볼 수 있는 것이다.

사실 보수당이 대표하는 이념을 두고 당내에서 심각한 이념적 대립이나 토론이 벌어진 적도 그다지 많지 않았다. 그런 만큼 보수당이 대표하는 보수주의가 무엇인지 언제나 꼭 집어서 정의하기가 쉽지 않은 것도 사실이다(Ball 1995, 25-26). 이 책에서 이념적 요인보다 생존의 기술로서의 보수주의에 주목하는 것도 바로 이 때문이다. 또한 이는 보수당의 역사가 이념적 순수성이나 완고함보다는 실용성과 유연성이 보다 중시되어 온 까닭을 설명해 주는 것이기도 하다. 보수당의 원칙은 실현하려는 추상적인 목표라기보다 실용적인 목적을 위한 도구일 뿐이라는 것이다.

보수주의에는 변화에 대한 두려움이 내재해 있다. 물론 이는 개인적 기질의 문제이기도 하지만 보다 중요하게는 사회적·경제적 신분이나 이해관계가 반영된 것이다. 예컨대 노동자 등 하층계급의 갑작스러운 정치적 부상은 기존 사회질서의 많은 부분을 변화시킬 수 있다. 이러한 변화가 몰고 올 수도 있는 사회적 격변, 법과 질서의 붕괴, 혹은 사회적 규범이나 신분질서의 붕괴 등은 ‘가진 자들’에게 위협적으로 느껴질 만한 것들이다. 따라서 보수주의는 변화가 몰고 올 불확실성, 즉 어떻게 될 지 잘 알지 못하는 것에 대해 불신과 거부감을 담고 있으며, 반대로 현재 편하고 익숙한 것에 대해 애정을 느낀다. 보수주의자들이 전통과 기존 제도를 중시하는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 전통과 관습, 제도 등 사회의 핵심적 중추는 우리가 원한다고 마음대로 처분할 수 있

는 당대의 소유물이 아니라 다음 세대를 위해 믿고 지켜야 하는 것이다. 즉 세월의 검증을 거쳐 형성된 정치적 기구나 제도, 전통, 관습은 일시적인 유행이나 이론에 의해 쉽사리 버릴 수 있는 것이 아니라는 것이 보수주의자들의 주장이다(Ball 1995, 27). 어떤 장점이나 덕을 갖고 있

“오랜 기간 동안 많은 사람들이 지켜온 전통과 질서, 제도에 대한 존중이 보수주의의 핵심적 가치를 형성하고 있다

지 않다면 기존의 질서와 제도는 변화의 요구에 직면했을 때 이미 변화되었거나 폐기되었을 것이라는 말이다. 오랜 기간 동안 많은 사람들이 사용하고 지켜온 전통과 질서, 제도에 대한 존중이 보수주의의 핵심적 가치를 형성하고 있다.

그러나 보수당이 변화를 거부했다는 표현은 적절하지 않다. 변화 자체를 거부했다면 보수당은 오늘날까지 살아남지 못했을 것이다. 현재의 가치를 보존하는데 가장 큰 관심이 있기는 하지만 보수당을 반동적인 존재라고 보기는 어렵다(Ball 1995, 34). 보수당이 거부했던 것은 급진적이고 과격한 전면적인 변화에 대한 요구였다. 그 대신 그들은 통제할 수 있는 수준의 점진적이고 온건한 변화는 수용했다. 변화에 대한 요구가 강하게 제기될 때는 먼저 적극적으로 개혁 방안을 도입하는 모습을 보이기도 했다. 개혁 이슈를 선점하는 것이 보수당이 지키고자 하는 이익이나 가치를 보호하는데 도움이 된다고 판단한 때문일 것이다.

둘이켜 바라보는 입장에서는 보수당이 온건하고 점진적인 변화를 성공적으로 수용해 왔다고 평가할 수 있을지 모르지만, 질풍노도와 같은 변화의 요구가 솟구치던 시대에 어디까지가 과연 보수당이 받아들일 수 있는 온건하고 점진적인 변화인지, 또 어떤 요구까지를 거부해야 하는 것인지를 구분하기란 쉽지 않은 일이었을 것이다. 시대적 변화를 바라보고 해석하는 당내의 시각도 각기 달랐을 것이다. 이 때문에 보수당 내 오직 하나의 보수주의만이 존재해 왔다기보다는 여러 개의 대안적

시각이 동시에 공존해 왔을 것이라는 주장이 보다 현실적이다(Smith 1997, 22). 그런 만큼 변화의 요구에 직면한 당의 대응을 둘러싸고 보수당 내에서는 언제나 심각한 정치적 갈등이 존재해 왔던 셈이다.

보수당 내의 잠재적 갈등을 잠재우고 성공적으로 시대적 요구에 부합하도록 만들었나의 여부는 누가 당을 이끌었는지에 따라 커다란 차이를 보였다. 당을 하나로 통합하고 시대적 요구에 지혜롭게 대응했던 지도자를 맞이했던 때와 그렇지 못했던 때의 당의 정치적 운명은 너무나도 커다란 차이를 보였다. 그런 점에서 보수당의 역사는 당을 이끌어온 지도자를 중심으로 논의하는 것이 보다 적절해 보인다. 역사적으로 높은 평가를 받는 디즈레일리, 볼드윈, 처칠, 대처와 같은 지도자는 거센 변화의 요구 속에서 보수당의 통합을 이뤄내고 새로운 보수의 가치를 성공적으로 제시한 인물들이지만 보수당의 역사는 반드시 이들처럼 성공적인 지도자만을 맞이했던 것은 아니었다.

거친 역사의 도전 속에서도 영국의 보수세력은 성공적으로 생존해 왔다. 노동당의 부상과 함께 자유당이 정치적으로 몰락하는 와중에서도 “옛 것을 지킨다”는 보수당은 여전히 굳건한 경쟁력을 가진 정당으로 존재하고 있다. 농업에 기반한 봉건사회에서 근대 산업사회를 거쳐 후기산업사회에 이르기까지 보수당은 ‘보수’라는 그 이름을 그대로 간직한 채 살아남았다. 거센 비바람을 맞으면서도 꽃을 피우고 가지를 뻗어온 커다란 노송이 그 둥지 속에 많은 세월의 이야기와 생존의 비밀을 감추고 있듯이, 영국 보수당 역시 오랜 역사의 풍파 속에서도 살아남게 한 많은 감춰진 이야기가 있을 것이다. 성공적 생존 뒤에 숨겨져 있는 그 이야기를 이제 살펴보기로 하자.