

영국 보수당-자유민주당 연립정권의 상원개혁 시도

- 입법 실패과정에 드러난 정치적 함의를 중심으로 -*

김 상 수

차 례

- I. 서론: 상원개혁의 역사적 배경
- II. 1999년의 상원개혁: 세습작위귀족의 퇴출
- III. 보수당-자유민주당 연립내각의 상원 개혁법안(2011)
- IV. 보수당과 노동당의 반발과 법안의 실패
- V. 결론: 2015년 총선의 영향

I. 서론: 상원개혁의 역사적 배경

중세에 왕의 자문기관 역할을 담당하는 기관으로 시작된 영국의 의회(Parliament)는 14세기 중반부터 본격적으로 작위귀족들(Peers)이 모이는 상원(Upper Chamber)과 평민들이 모이는 하원(Lower Chamber)으로 나뉘었으며 16세기 중반부터는 정식으로 귀족원(House of Lords)과 평민원(House of Commons)이라는 명칭으로 불리기 시작해서 현재까지 이르고 있다.¹⁾ 막강한 귀족 세력이 상원을 중심으로 국왕의 정책(주로 전쟁 수행)에 반대할 경우, 국왕은 더 넓은 범위의 국민이 자신을 지지한다는 명분을 내세워 귀족들을 견제하고 국정에 필요한 재원을 마련하기 위해서 하원을 소집했다.

이후 17세기 중반의 내전과 명예혁명 등을 거치면서 국왕의 권한이 축소되자 하원은 독자적인 과세권과 입법권을 확보하게 되었고, 왕이 소집하지 않아

* 이 연구는 2014학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 이루어진 것임.

1) 본 논문은 원어 명칭의 변화와 상관없이 '귀족원(House of Lords)'은 '상원'으로, 평민원(House of Commons)'은 '하원'으로 번역하는 국내 학계의 관례를 따르기로 한다.

도 몇 년에 한 번씩 주기적으로 모이기 시작했다. 그 때마다 총선이 실시되는 것이 원칙이었으나 19세기 중엽 이전에는 투표가 실제로는 실시되지 않고 각 선거구의 유력자가 별 어려움 없이 하원으로 진출하는 경우도 많았다. 상원은 귀족 작위를 가진 특수 신분의 부유한 소수가 모여 국가에 봉사한다는 의미로 입법 활동에 참여하는 곳이었으므로 하원과 달리 총선이 실시될 필요가 없었다. 이것은 당연히 신분에 따른 특혜이기도 했다. 법안(Bill)이 정식으로 법(Act)으로 제정되기 위해서는 하원과 상원이 모두 동의한 후에 국왕의 재가를 받아야 했고 이러한 절차는 현재까지도 유효하다. 따라서 19세기에 하원을 중심으로 한 대의민주제가 정착된 이후에도 귀족정과 왕정의 자취는 여전히 영국 정치체도의 틀 안에서 유지되어 오고 있다고 할 수 있다.

현재 영국에서는 총선(general election)에서 하원 의석의 과반수를 획득한 정당의 대표가 총리직을 맡아서 하원을 중심으로 각종 정책을 추진한다. 하지만 19세기만 하더라도 자유당의 글래드스톤(William Ewart Gladstone) 총리가 하원을 중심으로 개혁정책을 추진했던 것이 오히려 예외적인 경우로 간주될 정도로 총리 또는 정당대표들이 상원에 권력 기반을 두고 활동하는 경우가 많았다. 이는 권력을 장악하기 위해서는 여전히 상원을 장악할 필요가 있었다는 의미이고, 총선에서 패배하여 자신의 정당이 하원에서 수적 열세에 놓이더라도 상원에서의 권력기반이 탄탄하면 여당을 견제할 수 있었다는 현실을 반영한 것이다.

이 당시엔 상원 의원의 절대 다수가 보수당 소속이거나 보수 성향이었기 때문에 주로 보수당이 총선에서 패배해서 야당이 되는 경우 이런 상황이 발생하곤 했다. 대표적인 경우가 글래드스톤의 아일랜드 자치법안(Irish Home Rule Bill)이 하원을 통과하고 나서도 상원의 거부권(veto) 행사에 막혀 법제화에 실패한 사례이다. 정부나 개별 의원이 하원에서 상정한 법안은 세 차례의 독회 및 해당 위원회의 심의 과정을 거쳐 전체 하원 의원의 과반수가 찬성하면 상원으로 넘겨져 동일한 과정을 반복하게 되어 있었고 이것은 현재도 비슷한 형태로 유지되고 있다.²⁾ 상원에서 법안의 수정을 요청하면 하원은 그것을 반영해야 했으며 양원이 모두 찬성하는 내용이 마련되어야만 왕의 재가를 얻을 수 있

2) 드물긴 하지만 상원에서 법안이 상정되는 경우도 있으며, 상원에서 먼저 통과된 법안은 하원에서 심의한다.

었다. 때로는 상원이 하원에서 통과한 법안의 심의를 거부함으로써 폐기해버리는 것이 가능했는데, 아일랜드 자치법안의 경우엔 대지주가 많았던 보수당 의원들의 이해관계에 해를 끼칠 수 있는 것이었으므로 상원의 심의 단계에서 폐기되었던 것이다.

하지만 예산안을 비롯해서 재정과 관련된 법안은 역사적으로 하원의 특권으로 간주되어 왔기 때문에 상원이 이에 대해서는 거부권을 행사하지 않는다는 관례가 20세기 초까지도 존중되고 있었다. 이러한 관례가 깨진 것은 1909년 자유당 정부가 상정한 이른바 ‘인민예산(People’s Budget)’을 보수당이 장악하고 있던 상원이 부결시켜버림으로써 촉발된 헌정 위기(constitutional crisis)였다. 이 사건은 결국 1911년 의회법(Parliament Act 1911)의 통과로 이어졌는데, 이것이 이후 진행된 일련의 상원개혁이 시작되는 계기가 되었다.³⁾

19세기 말부터 빈곤이 영국사회의 심각한 사회문제로 제기되었고 당시 양당 체제의 두 축이었던 보수당과 자유당은 이를 해결하기 위해 어떤 식으로든 재원을 마련해서 사회개혁을 추진해야 한다는 점에는 동의하고 있었다. 1909년에 자유당 정부의 재무부 장관이었던 데이비드 로이드 조지(David Lloyd George)는 사회개혁 프로그램에 필요한 재원을 마련하기 위해 최상위 부유층에게 부가세(supertax)를 부과하자는 내용을 골자로 한 예산안을 하원에 상정했다. 이 제안은 즉각 보수당과 그 지지자들의 반발을 불러일으켰으나 당시 보수당은 국가 재원을 사용해서 사회개혁을 추진하는 것 자체를 반대하는 전통적인 자유방임론자들과 외국으로부터의 수입품에 관세를 부과해서 사회개혁에 필요한 재원을 마련하자는 관세개혁론자(tariff reformers)들 사이에 내분이 발생한 상태였기 때문에 자유당의 공세에 제대로 대응하지 못하고 있었다. 이러한 상황에서 자유당은 예산안을 비교적 쉽게 하원에서 통과시킬 수 있었다. 상원은 이 법안에 거부권을 행사하고 싶었지만 재정 관련 법안에 대해서는 거부권을 행사하지 않는다는 관례가 문제였다. 하지만 부가세가 도입될 경우의 위험성을 더 높게 판단한 보수당은 결국 상원에서 결집하여 이 예산안을 부결시켜 버렸던 것이다.⁴⁾

3) 1911년 이전의 부분적인 상원개혁들과 본격적인 상원개혁의 필요성에 대한 논의들에 대해서는 다음을 참고할 것. 김기순, 「19세기 말 영국의 상원개혁론 - 1880년 -1895년 잡지 논설 분석」, 『영국연구』 32 (2014), 197-225.

19세기부터 상원의 거부권 행사로 인해 몇 차례 중요한 정책을 수행하는 데 실패한 경험이 있던 자유당으로서는 이번 기회에 이러한 폐단을 제거하기로 결심했다.⁵⁾ 자유당 지도부는 하원이 통과시킨 예산안을 상원이 거부하는 것이 정당한지의 여부를 이슈로 내세워 1910년 1월에 총선을 실시하여 승리를 거둔다. 그들은 여기서 비록 과반수 의석의 획득하는 데는 실패했지만 아일랜드 민족주의자들과 연합해 재집권에 성공한다. 이것이 만약 현재 영국에서 발생한 상황이었다면 국민투표(referendum)를 통해 국민의 의사를 확인했겠지만 당시에는 그러한 제도가 확립되어 있지 않았기 때문에 자유당 정부는 현 의회를 해산하고 총선을 실시하는 방법을 택한 것이다.

여하튼 1월 총선은 국민의 뜻을 묻는 것이었기 때문에 보수당은 결과에 승복할 수밖에 없었고, ‘인민예산’은 비록 그 내용이 대폭 수정되긴 했지만 결국 상원을 통과했다. 자유당은 이를 계기로 상원이 향후에도 재정 관련 법안에 거부권을 행사하는 것을 금지하는 내용의 법을 제정하려 했지만, 보수당은 이러한 시도에 다시 반발했다.⁶⁾ 이에 자유당은 또 다시 의회를 해산하고 12월에 총선을 실시하여 상원의 권한 축소에 대한 유권자의 의견을 물었다. 결과는 1월 총선과 크게 다르지 않아서 자유당은 또 다시 아일랜드 민족주의자들과의 연합을 통해서만 여당의 지위를 유지할 수 있었지만, 이번엔 국왕과의 협상을 통해 만약 상원개혁에 보수당이 협조하지 않으면 그들의 상원에서의 우위를 상쇄할 만한 인원의 자유당 성향 작위귀족들을 새로 창출해서 상원의원으로 만들겠다는 방침이 천명되게끔 한다. 이에 굴복한 보수당은 결국 상원의 권한을 축소하는 법의 제정에 동의하게 되었고, 그 결과가 1911년 의회법이다.

이 법으로 인해 이제 상원은 하원에서 통과한 재정 관련 법안은 겨우 한 달 동안만 지체할 수 있게 되어 실질적으로는 거부권을 상실했다. 그 밖의 일반 법안들의 경우엔 상원이 2년 동안만 지체시킬 수 있게 되었고, 거부권은 행사할 수 없게 되었다.⁷⁾ 그런데 이 원칙은 얼핏 보기엔 상원의 거부권을 완전히

4) B.K. Murray, *The People's Budget 1909/10: Lloyd George and Liberal Politics* (Oxford: OUP, 1980).

5) P.F. Clarke, *Liberals and Social Democrats* (Cambridge: CUP, 1981).

6) E.H.H. Green, *The Crisis of Conservatism: The Politics and Ideology of the British Conservative Party, 1880-1914* (London: Routledge, 1996).

소멸시킨 것 같았지만, 실제로는 그렇지 않았다. 1911년의 의회법은 의회가 과거처럼 7년이 아니라 5년마다 열려야 한다는 새로운 규정을 포함하고 있었다. 어떤 정당이 총선에서 하원의 과반수 의석을 획득하여 집권에 성공하면 5년 동안만 여당의 지위를 누릴 수 있고, 5년이 지나기 전에 의회를 해산하고 총선을 실시하여 다시 집권하든지 다른 정당에게 권력을 내줘야 하는 것이다. 따라서 집권한 지 3년이 지난 시점부터는 여당이 하원에서 법안을 통과시키더라도 만약 상원에서 이를 2년 동안 지체시키도록 마음먹으면 다음 총선이 실시되기 전까지 법으로 제정되는 것이 불가능했던 것이다. 비록 상원의 거부권 상실이라는 상징적인 의미를 무시할 수는 없지만 상원은 여전히 상당한 수준의 권력을 보유할 수 있었고 법안의 추가 심의 및 수정 권고라는 공식적이고 표면적인 역할 외에도 정당정치에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 여지가 남아 있었다. 게다가 '상원의원이 될 수 있는 유일한 자격은 작위귀족 신분의 보유'라는 원칙은 이 법으로 인해서도 전혀 변하지 않았기 때문에 상원개혁은 이제 겨우 시작이었을 뿐 개선할 여지를 여전히 많이 갖고 있었다.

이러한 문제점들은 이후 1949년, 1958년, 1963년 등의 추가적인 개혁들에 의해 조금씩 개선되어 갔다. 1949년 의회법(Parliament Act 1949)은 재정을 제외한 일반 분야의 법안에 대한 상원의 지체 권한을 2년에서 1년으로 축소함으로써 상원이 하원을 견제할 수 있는 영향력을 축소했다.⁸⁾ 1958년의 개혁(Admission of Life Peers and Peeresses 1958)은 상원의원이 될 수 있는 자격을 확대해서 기존의 세습작위귀족(hereditary peers)에 더해 당대작위귀족(life peers)이라는 새로운 범주를 만들어냈다.⁹⁾ 이들은 혈통에 의해서 작위, 영지, 상원에 출석할 자격을 상속받는 기존의 상원의원들과는 달리, 법안의 세밀한 심의에 필요한 전문지식을 갖추거나 다양한 분야의 의견을 수렴하기 위해서 총리나 정당대표들이 국왕에게 추천하는 형식을 통해 상원에 진출할 수

7) Parliament Act 1911. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/contents> <2015. 11. 9>.

8) Parliament Act 1949. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/103/contents> <2015. 11. 9>.

9) Life Peerages Act 1958. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/6-7/21/contents> <2015. 11. 9>.

있었다. 이들은 가장 아래 단계의 세습작위귀족인 자작(남성은 baron, 여성은 baroness)과 동일한 등급의 작위를 하사받고 ‘경(남성은 Lord, 여성은 Lady)’이라는 존칭으로 불리지만 그 작위는 자손에게 세습되지 않으며 영지도 하사 받지 않는다. 반면 1963년에는 세습작위귀족이 작위를 포기하면 상원이 아닌 하원에서 활동할 자격을 부여하는 내용의 개혁도 추진되었다.¹⁰⁾ 1964년부터 본격적으로 상원에 진출하기 시작한 이들 당대작위귀족들의 역할은 점차 확대되어 결국엔 세습작위귀족들의 역량을 압도하게 되었다. 이러한 조치들은 결국 1999년 노동당 정권이 추진한, 상원에서 대다수의 세습작위귀족을 몰아내고 대부분의 상원의원을 임명직인 당대작위귀족으로 교체하는 개혁으로 이어졌다.

1999년에 노동당 정권이 주도한 상원개혁은 이후 상원도 하원과 마찬가지로 완전히 또는 부분적으로 선출직 의원들로 구성되도록 개혁해야 한다는 주장으로 이어졌다. 그런데 이러한 주장은 각 정당이 그 필요성에 대해서는 공감하면서도 하원을 중심으로 한 총리와 여당 지도부의 국정 장악력을 약화시킬 수 있는 여지가 있기 때문에, 막상 정권을 잡으면 그러한 개혁을 추진하는 것을 회피하게 된다. 영국은 법체계의 최상위에 위치한, 단일법전의 형태로 구성된 헌법이 없으므로 상원개혁과 같은 헌정 관련 사안들도 집권세력의 의지에 따라 비교적 쉽게 추진되거나 폐기될 수 있다. 영국헌법이 ‘정치적 헌법’이라고 불리는 이유이기도 하다.¹¹⁾ 노동당 정권이 대규모의 상원개혁을 성공시켰지만 상원의원을 선거를 통해 선출하는 방식을 도입하는 데는 주저했던 것도 이러한 조치가 정권의 이해관계 또는 노동당의 미래에 별로 도움이 되지 않는다고 판단했기 때문이다.

본 논문은 우선, 이러한 역사적 배경에서 비롯된 1999년의 상원개혁 과정에 드러난 노동당, 보수당, 자유민주당의 이해관계를 의회기록과 언론보도를 통해 분석할 것이다. 그 다음으로는, 2010년에 노동당의 장기 집권을 끝내고 정권 교체에 성공한 보수당-자유민주당 연합내각이 상원의 추가 개혁 문제를 놓고

10) Peerage Act 1963.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/48/contents> <2015. 11. 9>.

11) Anthony Stephen King, *Does the United Kingdom Still Have a Constitution?* (London: Sweet & Maxwell, 2011).

내분을 일으키는 과정에 주목하여 '선거를 통해 구성된 상원'이라는 정치적 과제가 왜 그토록 오랫동안 별다른 진전을 이루지 못하고 있는지를 분석할 것이다. 이 논문은 현재까지도 진행 중인 사안에 대해 정치적으로 분석하는 지역학 연구이다. 따라서 역사적 배경에 대해 설명하는 서론과는 달리 본문은 기존연구 및 2차 사료에 대한 정리보다는 의회 관련 기록물과 언론보도의 분석에 더욱 집중한다.

II. 1999년의 상원개혁: 세습작위귀족의 퇴출¹²⁾

1997년에 집권한 토니 블레어(Tony Blair)의 노동당은 총선 공약집에서 약속한 대로 곧바로 상원의 개혁을 추진했다. 이것은 그동안 보수당 정권이 “민주주의의 가치를 위배하면서 방치해두었던 기존의 낡은 정치제도를 청소(clean up)”하여 새로운 영국을 건설하자는 노동당 정책의 일환이었다. 가장 시급한 과제는 세습작위귀족을 상원에서 모두 퇴출시키고 당대작위귀족들로 그 자리를 채우는 것이었다. 또한 특정 정당(특히 보수당) 소속 의원들이 상원 의석의 과반수를 차지하여 하원을 통과한 법안의 법제화를 독단적으로 연기할 수 있는 가능성을 차단하려 하였다.

세습작위귀족이 상원에 출석하여 표결에 참여할 수 있는 권한은 법령에 의해 폐지될 것입니다. 이것은 상원을 더욱 민주적이고 대의적(representative)으로 만드는 개혁과정의 첫 단계가 될 것입니다. [중략]

당대작위귀족들을 상원에 임명하는 제도도 재검토될 것입니다. 우리의 목표는 각 정당에서 지명한 당대작위귀족들이 이전 총선에서의 득표율을 정확히 반영하도록 점진적으로 개혁하는 것입니다. 우리는 독립적인 무소속 당대작위귀족들의 존재를 유지하는 데 전념하겠습니다. 상원에서는 어떠한 정당도 과반수를 추구하지 못할

12) House of Lords Act 1999.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/contents> <2015. 11. 9>.

것입니다.¹³⁾

노동당은 총선에서 워낙 압도적인 차이로(총 659개의 의석 중 노동당 418, 보수당 165, 자유민주당 46 석 획득) 과반수 의석을 차지하며 집권했기에 상원개혁은 이전 정권들에서는 상상할 수 없을 정도의 추진력으로 진행되었다.¹⁴⁾

자유민주당 역시 상원 개혁에 호의적인 반응을 보였다. 자유민주당은 총선 공약집에서 “효율적이고 민주적인 상원을 만들 것”이라고 약속하면서 상원을 “모든 국민과 지역을 대변할 능력이 있는, [투표에 의해] 선출된 의원들이 지배하는 의회로 변화시킬 것”이라고 천명했다.¹⁵⁾ 사실 이러한 입장은 노동당의 개혁안보다도 한 발 더 나아간 것으로서 이 당시에 실현되기에는 시기상조였다. 자유민주당은, 전체 정당 득표율이 아무리 높아도 각 선거구의 후보가 1위를 차지하는 데 실패하는 경우가 많으면 실제 의석수 확보에 있어서는 득표율보다 훨씬 저조한 성적을 낼 수밖에 없는 기존의 총선 투표방식으로 인해 엄청난 정치적 손해를 입고 있었다. 따라서 자유민주당으로서는 일단 상원 의석이 라도 총선에서의 득표율이 반영된 비율로 배정되고 특정 정당이 과반수 의석을 차지하는 위험성이 방지된다면 하원에서의 열세를 어느 정도 극복하며 정치적 영향력을 행사할 수 있을 것이라고 계산했던 것이다.

자유민주당 대표였던 패디 애쉬다운(Paddy Ashdown)은 노동당이 집권하기 이전인 보수당 정권 시절부터 노동당과의 연립내각 구성에 대해서 꾸준히 밀담을 진행했었다. 1997년 총선이 노동당의 압승으로 끝나는 바람에 연립내각의 일원으로서 자유민주당의 가치가 떨어지고 후임 대표인 찰스 케네디(Charles Kennedy)가 다른 정당과의 연합 형성에 회의적인 태도를 견지하면서 양당의 밀월은 끝이 났다. 하지만 적어도 1990년대 말에는 정치제도 개혁

13) 1997 Labour manifesto.

<http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab97.htm> <2015. 11. 9>.

14) “No 68. General Election Results, 1 MAY 1997,” <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m15.pdf> <2015. 11. 9>.

15) 1997 Liberal Democrats manifesto. <http://www.politicsresources.net/area/uk/e97/man/ld97man.htm> <2015. 11. 9>.

에 대한 양당의 공감대가 형성되어 있었다. 자유민주당의 지상과제는 총선에서의 비례대표제의 도입이었는데, 비례대표제 없는 소선거구제(first-past-the-post system)를 통하여 압도적인 과반수 의석을 차지한 여당은 굳이 비례대표제를 도입하여 자신들이 누릴 수 있는 막강한 권력을 약화시킬 필요가 없었다. 이러한 상황에서 자유민주당이 현실적으로 취할 수 있는 정책은 유럽 연합선거나 지방선거 등, 하원을 중심으로 한 중앙정치와의 연관성이 다소 떨어지는 성격의 선거들에서라도 비례대표제적 요소가 가미된 투표방식이 운영되게 하여 유권자들이 이러한 방식에 익숙해지게 만들려고 하는 장기적인 관점의 것이었다.

블레어의 노동당 정권은 하원에서의 압도적인 힘을 바탕으로 여러 법안들을 통과시키고자 했는데 보수당이 지배하는 상원이 번번이 이것들을 연기하는 바람에 정책수행에 차질을 빚게 되었다. 노동당이 집권한 해인 1997년 1년 동안 하원을 통과한 법안 중에 상원에 의해 법제화가 연기된 경우는 무려 38회에 달했다.¹⁶⁾ 가장 대표적인 예가 1998년에 노동당이 제안한 유럽의회 선거방식의 변화였다. 유럽연합 회원국 대부분이 비례대표제를 도입한 선거제도를 통해 자신들의 대표를 유럽의회로 보내고 있었지만, 영국만 총선과 마찬가지로 비례대표제 없는 소선거구제를 통하여 유럽의회 의원을 선출하고 있었다. 이는 영국의 특정 정당 소속 유럽의회 의원들에게 몰표를 가져다주는 효과를 발생시켜 유럽의회 내의 세력 균형을 무너뜨렸기 때문에 다른 회원국들과의 보조를 맞추기 위해서라도 비례대표제를 도입해야만 하는 상황이었다. 더군다나 블레어는 유럽연합에 대해 비교적 친화적인 태도를 취했기 때문에 개혁은 더욱 탄력을 받았다.

그런데 하원을 통과한 이 법안을 상원이 심의를 중간시켜 몇 차례씩 연기시켜버리자, 블레어는 급기야 하원에서 폭발적인 분노를 표출하면서 보수당과 상원을 맹렬히 비난했다. “3대 1의 비율로 상원 의석의 압도적인 비율을 차지하고 있는 저 불박이 보수당원(inbuilt Tory)들은 총선 결과가 어떻게 나오든 하원의 의지를 뒤집기 위해 상원을 이용하는데, 이것은 민주주의가 아닙니다!”

16) “House of Lords Reform,” BBC NEWS (27 March 2001), http://news.bbc.co.uk/news/vote2001/hi/english/main_issues/sections/facts/newsid_1214000/1214416.stm <2015. 11. 9>.

자유민주당 대표 애쉬다운도 노동당의 분노에 공감을 표하면서 상원개혁의 필요성을 역설했다. “상원은 선출된 의원들의 의지를 좌절시켰으며 유권자의 3분의 2가 지지한 공정한 투표제도의 도입을 막으려 하고 있습니다.”¹⁷⁾ 여기서 유권자의 3분의 2란 노동당과 자유민주당의 득표율에 기초해서 유추한 수치였고, 두 정당의 공약에 유럽의회 선거제도의 개혁이 있었기 때문에 유권자의 지지를 받은 것으로 다소 자의적으로 해석한 것이었다. 상원이 법안을 지체시킬 수 있는 권한은 1년이었기 때문에 블레어는 동일한 법안을 다시 상정하여 결국 유럽의회 선거제도를 개혁하는 데 성공했지만, 상원의 이러한 행태는 상원 개혁에 대한 노동당의 의지를 더욱 강화 시키는 효과를 불러왔다.

하지만 보수당과 상원의 저항 역시 만만치 않았다. 몇몇 상원의원들은 만약 노동당이 세습작위귀족들을 몰아내려는 계획을 계속 추진하려 한다면 정부의 다른 법안들이 상원을 통과하는 것을 계속해서 연기시킬 것이라고 협박했다. 예를 들어 온슬로우 백작(Michael Onslow, Earl of Onslow)은 다음과 같이 말했다. “나는 스코틀랜드 법안(Scotland Bill)의 모든 조항을 통과시킬 때마다 표결이 시행되도록 밀어붙일 것이다. 표결을 한 번 하려면 20분이 걸릴 것인데, 조항들은 270개도 넘는다.” 이러한 저항은 비록 그 강도에선 차이가 나지만 노동당 내에도 존재했다. 노동당의 당대작위귀족 상원의원인 랜덜 경(Lord Randall)은 세습작위귀족들을 단번에 “제거(wipe out)”하려는 시도는 “인도주의적인 차원에서 수용할 수 없다”고 주장하며 그 대신 현재 상원의원들의 후계자들이 의원직을 물려받는 것을 금지시킴으로써 그들을 “단계적으로 폐지(phase out)”하자고 제안했다.¹⁸⁾

이러한 저항에 부딪힌 블레어는 보수당 소속 상원의원들과 타협안을 마련하기 위한 작업에 돌입하는 한편 보수당 지도부와 이들 사이에 내분을 일으키는 정치적 수완을 발휘한다. 블레어는 임시(interim) 단계로서 한정된 수의 세습작위귀족들을 상원에 잔류시키겠다는 입장을 천명했다. 그러자 보수당 대표인 윌리엄 헤이그(William Hague)는 하원 연설을 통해, 블레어의 입장선회는 그

17) “Blair Attacks Hereditary Peers,” BBC NEWS (18 November 1998), http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/216872.stm <2015. 11. 9>.

18) “Labour Peer Attacks ‘Degrading’ Lords Reform,” BBC NEWS (13 October 1998), http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/192702.stm <2015. 11. 9>.

의 상원개혁 시도가 얼마나 무원칙적인 것인지를 보여주는 것이라며 블레어를 맹렬히 공격했다. 그는 블레어가 상원을 “귀족원(House of Lords)”에서 “측근들의 모임(House of Cronies)”으로 바꾸려 한다고 비난하면서 보수당은 것처럼 “포괄적인 계획도 없고 원칙도 없는” 헌정 개혁에는 결코 동의하지 않을 것임을 다짐했다.¹⁹⁾

그런데 헤이그의 이러한 반응은 보수당의 상원대표인 크랜본 자작(Viscount Cranborne)이 이미 노동당의 타협안을 받아들여서 상원개혁을 지지하기로 결정했다는 사실이 블레어에 의해 알려지자 조롱거리로 전락하고 말았다.²⁰⁾ 헤이그는 즉각 크랜본 자작을 보수당 상원대표직에서 해임했지만, 이러한 조치에 반발한 상원의 보수당 중진들이 주요직책에서 자진 사퇴하자 헤이그도 결국엔 상원개혁의 흐름에 동참할 수밖에 없었다.²¹⁾ 압도적인 과반수 의석을 차지한 여당과 그들을 지지하는 여론의 흐름, 그리고 블레어의 강력한 정치적 능력에 굴복하고 만 것이다.

1999년 1월 19일에 하원대표인 마가렛 베크(Margaret Beckett)은 그동안 위원회 등 각계의 자문을 거쳐 가다듬은 노동당의 상원개혁 계획을 ‘상원 법안(House of Lords Bill)’으로 가다듬어 하원에 정식으로 상정했다(1차 독회). 하원은 2차 독회, 위원회 심의, 보고단계를 거쳐 3월 16일의 3차 독회 표결에서 340 대 132라는 압도적인 표 차이로 법안을 신속하게 통과시켰다.²²⁾ 바로 다음날 상원에 상정된 이 법안은 심의단계에서 몇 가지 수정을 거쳤다. 가장 중요한 수정사항은 수정안을 제출한 상원의원의 이름을 따서 이른바 웨더릴 수정(Weatherill Amendment)이라 불렀던 것인데, 이것이 바로 크랜본 경과 총리 사이에 맺어졌던 밀약을 반영한 것으로서 92명의 세습작위귀족을 상원에 잔류하도록 허용한다는 내용이었다.²³⁾ 웨더릴 경은 상원에서 수정안을 제출하

19) *Hansard, House of Commons Debate* (2 December 1998), vol. 321, c. 875.

20) *Ibid.*

21) “I Require You to Step Down,” BBC NEWS (2 December 1998). http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/226809.stm <2015. 11. 9>.

22) *Hansard, House of Commons Debate* (16 March 1999), vol. 327, c. 995.

23) Michael White & Lucy Ward, “Suspicious Peers Back Reform,” *The Guardian* (12 May 1999). <http://www.theguardian.com/politics/1999/may/12/lordreform.constitution> <2015. 11. 9>.

면서, “우리의 목적은 현재의 상원을 완전히 개혁된 상원으로 변화시키는 것을 쉽게 할 수단을 제공하는 것”이라고 하면서, “세습귀족작위를 보유하고 있다는 이유로 현재 상원의원직을 유지하고 있는 사람들 중 92명”을 “상원이 완전히 개혁되기 전까지” 상원에 잔류시키는 것이라고 밝혔다.²⁴⁾

이러한 내용을 포함한 상원의 수정안이 다시 하원에서 받아들여지고 11월 11일에 국왕의 재가를 받으면서 최종적으로 1999년 상원법(House of Lords Act 1999)이 제정되었다. 이 법안의 가장 큰 의의는 세습작위귀족들이 신분상의 특권으로 상원의원이 되는 것을 원칙적으로 금지시킨 것이었다. 비록 92명의 잔류를 임시로 허용했지만 추후 개혁의 출발점을 마련했고, 특정 정당 소속 의원이 상원의 과반수를 차지하는 것을 막는 조치가 명문화되진 않았지만 이제 대다수의 상원의원들이 총리와 정당대표들의 추천으로 임명되는 당대작위귀족들이었기 때문에 실질적으로는 특정 정당이 과반수 의석을 차지하는 것을 불가능하게 만들었던 것이다.

국왕의 재가를 받아서 법이 제정되기 직전에 상원은 이미 92명의 잔류 의원을 선출하기 위한 시행령을 마련해 집행했다. 1999년 10월과 11월에 걸쳐 노동당 2명, 자유민주당 3명, 무소속 28명, 보수당 42명, 부의장 및 여타 행정업무를 담당할 의원 15명 등 90명을 선출했는데, 유권자들(기존의 상원의원들)은 자신이 잔류시키고자 희망하는 후보들을 선호 순으로 명기했고, 가장 많은 표를 받은 사람 순으로 잔류의원 명단에 포함되는 방식이었다.²⁵⁾ 왕실의 의견을 맡은 2명의 직책은 투표 절차 없이 존속시켰다. 1차로는 선호 순서와 상관 없이 다득표 순으로 포함시켰고 동점자가 나오는 경우에만 선호 순서를 적용시켰다. 이런 방식은 비록 전 국민을 상대로 한 선거는 아니었지만 총선 투표 방식인 비례대표제 없는 소선거제의 대안들 중 하나였으므로 자유민주당의 입장에서선 선거제도 개혁에 대한 홍보로서 활용할 수 있었다. 선출된 의원들 중 결원이 발생하면 2002년 11월까지의 그 다음 순위의 득표자가 보충하기로 했으며, 이러한 경우는 두 차례 발생했다.

이후에는 결원이 발생할 경우 보궐선거가 치러지기로 결정되어 2003년에 2

24) *Hansard, House of Lords Debate* (11 May 1999), vol. 600, c. 1088.

25) *Hansard, House of Commons Debate* (26 July 1999), vol. 604 cc. 1290-1292.

회, 2004년에 1회, 2005년에 4회, 2007, 2008, 2009년에 각각 1회, 2010년에 2회, 2011년에 4회, 2013년에 2회, 2014년에 4회, 2015년엔 현재까지 6회가 실시되었다. 보궐선거에서의 투표방식도 선호투표제를 도입했는데 이번엔 과반수의 유권자들로부터 1순위 지명 표를 얻는 사람이 잔류의원으로 당선되는 방식이었다. 만약 과반수 득표자가 없을 경우엔 1차 개표에서 1순위 지명 표를 가장 적게 받은 사람을 제외하는 동시에 그 사람을 1순위로 지명한 유권자들이 2순위로 지명한 후보자들을 찾아 일일이 배분한다. 계속 이런 식으로 진행해서 과반수 득표자가 나올 때까지 진행하는 방식이었다.²⁶⁾ 하지만 노동당 정부가 계획하고 있던 “완전한 개혁”이 달성되면, 이런 방식을 통해 잔류하고 있던 92명의 세습작위귀족들도 결국에는 상원에서 퇴출될 운명이었다.

III. 보수당-자유민주당 연립내각의 상원 개혁법안(2011)

노동당은 상원개혁의 다음 단계로 세습작위귀족들을 완전히 퇴출시키는 방안을 꾸준히 추진했다. 2000년에 웨이컴 경(Lord Wakeham)을 책임자로 해서 구성된 왕립위원회(Royal Commission)는 상원의원의 수를 대폭 축소하고 그 일부를 국민들의 투표를 통해 선출할 것을 건의했으나 실현되지는 못했다.²⁷⁾ 이후에도 노동당 정부는 여러 차례의 백서 발간과 여론수렴을 통해 상원의 전체 또는 일부를 선거를 통해 선출된 의원들로 구성하는 개혁을 준비했다. 블레어가 사임한 후 고든 브라운(Gordon Brown)이 총리직을 이어받아 이끌게 된 노동당 정부는 2009년에 현직 세습작위귀족 상원의원이 사망하면 그 후계자는 상원의원이 될 자격을 갖지 못하게 하는 법안을 제안하려 했다. 하지만 상원개혁에 대한 다른 내용들도 포함된 이 법안을 2010년으로 예정된 총선 이전에 무사히 통과시키기 위해서 노동당 정부는 결국 이 내용을 삭제하는 전략을 취해야만 했고, 노동당이 2010년 총선에서 패배하면서 상원개혁의 공은 보수

26) <http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/holnotice20100601.pdf> <2015. 11. 9>.

27) *Royal Commission on the reform of the House of Lords: A House for the Future* (January 2000).

당-자유민주당 연합내각으로 넘어가게 되었다.

2010년 5월에 실시된 총선의 결과가 보수당 단독 정권의 수립으로 이어졌더라면 상원에 대한 추가개혁은 여기서 멈췄을 가능성이 높다. 왜냐하면 상원 대 하원의 대결은 실질적으로는 보수당 대 여타 정당들의 국면으로 진행되어 왔기 때문이다. 물론 보수당도 이제는 상원의 일부가 선출직 의원으로 구성되어야 한다는 내용을 골자로 한 상원개혁 계획을 공약에 포함시키고는 있었지만 이후 실제로 전개된 상황을 근거로 보면 자유민주당과 노동당에 비해서는 그러한 계획을 실현할 의지도 약했을 뿐더러 당내 반대의견도 만만치 않았던 것이 확실하다. 하지만 총선에서 가장 많은 의석수를 획득했음에도 과반수 획득에는 실패한 보수당이 연합내각의 파트너로 자유민주당을 선택하면서 상원 개혁의 불씨는 꺼지지 않고 명맥을 유지할 수 있게 되었다.

총선 이후 자유민주당이 보수당과 맺은 연합내각 구성동의안의 내용 중에 가장 중요한 것은 현행 총선의 투표방식을 바꾸는 것이 좋을지에 대해서 국민투표를 실시하자는 것이었다.²⁸⁾ 보수당은 이러한 종류의 선거개혁에는 무관심하거나 반대하는 것이 당론이었지만, 연합내각을 구성해야만 하는 상황이었기에 그에 대한 찬반여부를 묻는 국민투표를 실시하자는 제안까지 반대할 수는 없었다. 연합내각의 두 정당은 따라서 국민투표의 실시에 대해서만 합의하고 대안의 투표방식 도입에 대해서는 각각 찬성과 반대라는 당론을 결정하고 상반되는 내용을 캠페인을 벌였다. 노동당은 당론을 결정하지 않았다. 2011년 5월 5일에 지방선거와 함께 실시된 국민투표의 결과는 자유민주당의 바람과는 달리 현행 방식의 유지를 선호하는 것으로 나왔다.²⁹⁾

이러한 상황에서 자유민주당이 취할 수 있는 전략은 이제 상원개혁에 집중하는 것이었다. 상원개혁 역시 비중은 낮았지만 연합내각 구성동의안에 포함되어 있는 내용이었다. 상원의원 선거에 도입될 투표방식은 어떤 형태로든지 비례대표제의 성격이 가미된 것이 될 것이었기에 자유민주당으로서는 선거개

28) "Conservative-Liberal Democrat Coalition Deal: Full Text," *The Guardian* (12 May 2010). <http://www.theguardian.com/politics/2010/may/12/lib-dem-tory-deal-coalition> <2015. 11. 9>.

29) "Vote 2011: UK Rejects Alternative Vote," BBC NEWS (7 May 2011). <http://www.bbc.com/news/uk-politics-13297573> <2015. 11. 9>.

혁을 위한 차선책으로 추진할 가치가 있었고, 이런 방식을 통해 구성된 상원은 높은 득표율에도 불구하고 하원 의석수 점유율이 낮은 자유민주당에게 정치적 활력소를 제공할 수 있을 것이었다. 자유민주당은 연립내각의 파트너로서 여당의 지위에 있었기 때문에 보수당과의 협상을 통해 자신들의 계획을 현실화시킬 수 있는 가능성이 그 어느 때보다도 높았다. 더군다나 노동당 역시 블레어와 고든이 이끌던 시절부터 상원개혁에 호의적인 태도를 보이고 있었기 때문에 자유민주당에게는 상원개혁을 주도할 수 있는 매우 좋은 기회가 주어진 셈이었다.

2012년 6월 27일에 부총리(Deputy Prime Minister)이자 자유민주당 대표였던 닉 클레그(Nick Clegg)는 하원에 상원개혁 법안(House of Lords Reform Bill 2012)을 상정했다. 법안은 그 동안의 조사와 여론수렴을 바탕으로 상원에서의 선출직 의원의 비중을 점진적으로 높여 최종적으로는 360명의 선출직, 90명의 임명직, 12명의 성직귀족(Lords Spiritual), 그리고 상원의 행정업무를 담당할 약간의 인원 등으로 구성되게 하자고 제안했다.³⁰⁾ 그런데 이러한 제안은 연립내각 구성동의안의 내용을 바탕으로 2011년 5월에 작성된 법안초안(Draft Bill)과 비교하면 개혁의 속도와 강도가 다소 완화된 것이었다. 원래는 상원의 수를 300명으로 대폭 줄이고 곧바로 80% 이상을 선출직 의원으로 구성하자는 내용이었지만 상원과 보수당을 비롯한 각계의 비판의견에 직면해서 내용을 소폭 수정했던 것이다.³¹⁾

하지만 법안은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드를 아우르는 그레이튼 브리튼 지역의 경우엔 정당명부식 비례대표제를, 북아일랜드의 경우엔 선호투표제의 일종인 단기이양투표제도(single transferable vote system)를 도입하여 하원에서와 같이 정당 득표율과 의석 점유율의 편차가 크게 나타나는 것을 방지할 것을 제안했다. 이것은 자유민주당의 희망에 부응하는 것이었다. 이렇게 선출된 의원들은 15년을 단기임기로 상원에서 입법 활동을 하게 되며, 주기적인 선거를 통해 3분의 1씩 교체가 될 것이었다. 비록 노동당이 상원 전체를 선출

30) House of Lords Reform Bill 2012. <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2012-2013/0052/13052.pdf> <2015. 11. 9>.

31) Lucinda Maer, *Reform of the House of Lords: the Coalition Agreement and further developments* (London: House of Commons Library, 2 June 2011).

직 의원으로 채우고, 성직귀족을 모두 퇴출하며, 양원의 관계를 명확히 정립하고, 법안의 통과 여부를 반드시 국민투표를 통해 결정해야 한다는 조건들을 내세우며 이것이 충족될 경우에만 법안의 통과를 지지할 것이라고 밝히면서 법안의 통과에 제동을 걸 것으로 예상됐지만, 상원개혁의 큰 흐름에는 동의하고 있었기 때문에 노동당으로 인해 큰 문제가 발생할 확률은 적어 보였다.³²⁾ 이 법안이 정상적으로 의회를 통과하여 2013년 봄까지 법제화되면 2015년에 첫 상원 선거가 치러질 계획이었다.

IV. 보수당과 노동당의 반발과 법안의 실패

보수당-자유민주당 연립내각의 이러한 계획은 2012년 7월 11일에 제이콥 리스-모그(Jacob Rees-Mogg)를 비롯한 91명의 보수당 의원들이 하원에서 여당 지도부에 반기를 들면서부터 심상치 않은 기운이 발생하기 시작했다. 법안은 이제 하원의 2차 독회 단계에 접어들어서 의원들의 심의를 거쳐 표결을 통과하면 위원회단계로 넘어가는 데 성공할 예정이었지만 심의의 주제와 범위 및 시간제한 등에 대해 결정하는 ‘프로그램 발의(programme motion)’ 단계에서 91명의 여당 의원들이 노동당과 합세해 반대표를 던지면서 심의를 제대로 진행하기도 전에 제동이 걸렸던 것이다. 여당 내 “반역(rebel)”이 발생했다는 언론 보도가 퍼져나가기 시작했다.³³⁾ 노동당은 상원개혁 자체에는 동의했지만 여당이 법안을 졸속으로 처리하려 한다는 명분을 내세우며 법안이 심의단계에 넘어가는 것에 제동을 걸었다. 영국의 중앙정치에서는 이러한 사태가 발생하여 정당 지도부의 권위가 손상을 입으면 권력을 장악하거나 유지하는 데 매우 좋지 않은 영향을 끼치게 되므로 보수당 지도부는 상원개혁을 추진하는 데 있어서 신중한 태도를 취하게 될 수밖에 없었다. 문제는 당시 정권이 자유민주당

32) “Labour Plans to Side with Tory Rebels to Disrupt Coalition's Lords Reform Bill,” *The Guardian* (9 May 2012), <http://www.theguardian.com/politics/2012/may/09/labour-lords-reform-bill-timetable> <2015. 11. 9>.

33) “House of Lords: Rebel MPs,” BBC NEWS (11 July 2012). <http://www.bbc.com/news/uk-politics-18793449> <2015. 11. 9>.

과의 연립을 통해 수립된 것이었기 때문에 이것이 보수당 내의 분열뿐 아니라 정권의 존립 자체를 위협할 수도 있다는 사실이었다.

이들 보수당 “반역자” 의원들이 상원개혁 법안에 반대했던 가장 큰 이유는 만약 상원이 하원과 마찬가지로 선거를 통해 선출된 의원들로 구성된다면, 왕실(군주정), 상원(귀족정), 하원(민주정)으로 구성된 영국 정치의 세 축 사이의 균형상태가 무너질 위험이 있기 때문이었다. 영국에서 왕정과 귀족정이 철폐되지 않고 지금까지도 그 형식과 기능을 유지해올 수 있었던 것은 국민으로부터 선거를 통해 통치권을 위임받은 하원이 추진하는 민주정을 이들이 배격하지 않고 보완해왔기 때문인데, 만약 상원도 선거를 통해 통치권을 위임받게 되면 하원을 중심으로 한 균형 잡힌 영국식 대의민주제도가 큰 혼란에 빠질 수 있다고 우려했던 것이다. 다시 말하면 연립내각이 추진 중인 방식의 상원의 개혁은 하원의 우월성이라는 영국 정치의 철칙에 위배된다는 것이었다. 이들은 또한 금융위기 등 더욱 급박한 사안들이 산재한 상황에서 정부가 상원개혁을 너무 조급하게 처리하려 한다는 우려도 제기하면서 더욱 충분한 시간을 갖고 천천히 추진하자는 의견도 표명했다. 강경파 보수당 의원인 내더인 도리스(Nadine Dorries)는 캐머런이 평의원들의 의견에 귀를 기울이지 않고 상원개혁과 같은 중요하지도 않은 일에 집착하다면 대표직에서 쫓겨날 수도 있다는 협박성 발언도 서슴지 않았다.³⁴⁾

사실 언론에서는 이를 보수당 지도부에 반역하는 의견인 것으로 묘사했지만 지도부 입장도 크게 다를 바 없었던 것으로 짐작해볼 수 있다. 연립내각의 유지를 위해 일단 상원개혁을 의제로 삼긴 했지만 보수당 입장에서는 별로 유리할 게 없는 내용의 개혁이었기 때문이다. 캐머런 총리가 하원에서 상원개혁안의 처리에 반대하는 동료 의원에게 고향을 쳤다는 보도가 나오기도 했으나, 그것이 진심에서 우러난 것이었는지, 자유민주당과의 협조를 유지하기 위해서 꾸며낸 행동이었는지는 알 수 없는 노릇이다.³⁵⁾ “반역자” 의원들과 함께 법안

34) “Rebel Tory MP Nadine Dorries Warns Cameron of Ousting,” *Independent*, (6 May 2012). <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/rebel-tory-mp-nadine-dorries-warns-cameron-of-ousting-7718320.html> <2015. 11. 9>.

35) “Cameron in Angry Confrontation with Leader of Tory Revolt on Lords Reform,” *The Guardian* (11 July 2012). <http://www.theguardian.com/politics/2012/jul/11/cameron-clashes-with-lords-reform-revolt-leader?newsfeed=true> <201

에 반대하기 위해 각료에서 사퇴하는 보수당 의원까지 발생하고, 표결을 강행할 경우 부결될 것이 확실해지자 보수당은 정치적 위험을 방지하기 위해 결국 법안의 추진을 중단할 것을 결정했다.³⁶⁾

법안을 상정한 장본인이었던 클레그는 법안이 폐기될 것이라는 연립내각의 방침을 언론에 알리면서 분노를 삭이지 못했다. 그는 보수당 “반역자” 의원들의 행위가 연립내각 구성동의안에 정면으로 위배되는 것이라고 지적하면서 그에 상응하는 조치로서 보수당이 적극적으로 추진 중이던 총선 선거구의 수를 감축하는 개혁에 협조하지 않을 것이라고 밝혔다.³⁷⁾ 하지만 보수당의 입장에서 이 정책은 자유당이 요구한 총선 투표방식 변경에 대한 국민투표의 실시와 연계된 사안이지 상원개혁과는 무관하다는 견해를 밝히며 반발했다. 보수당은 국민투표를 실시함으로써 이미 약속을 지켰다는 것이다. 2013년 1월에 실시된 표결에서 실제로 자유민주당이 보수당의 법안 추진에 제동을 걸면서 연립내각의 존속은 큰 어려움에 빠지게 되었다. 노동당 대표 에드 밀리밴드(Ed Miliband)는 자유민주당으로부터 법안의 통과에 협조하지 않은 것에 대해 비판을 받아 상원개혁이 노동당의 최우선 과제는 아니지만 자신들은 항상 개혁을 지지하며 이것이 국민투표로 결정되길 바란다고 하면서 상원개혁의 최대 걸림돌은 노동당이 아니라 보수당임을 강조했다.³⁸⁾

5. 11. 9>.

36) “David Cameron Retreats on House of Lords Reform,” *The Telegraph* (2 August 2012). <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/9447897/David-Cameron-retreats-on-House-of-Lords-reform.html> <2015. 11. 9>.

37) “Nick Clegg: Lords Reform Plans to be Abandoned,” BBC NEWS (6 August 2012). <http://www.bbc.com/news/uk-politics-19149212> <2015. 11. 9>.

38) “Lib-Dems under Pressure to Abandon Lords Reform,” *The Guardian* (3 August 2012). <http://www.theguardian.com/politics/2012/aug/03/lib-dems-abandon-lords-reform>. “‘Traitor’ Clegg Sparks Civil War in Coalition: Tory Fury as He Accuses Them of Breaking Deal on Lords Reform,” *Mail Online*, (6 August 2012). <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2184431/Nick-Clegg-Lords-Reform-Tory-fury-Lib-Dem-leader-delivers-crushing-blow.html> <2015. 11. 9>.

V. 결론: 2015년 총선의 영향

2015년 5월에 실시된 총선에서 보수당은 예상을 뒤엎고 하원에서 과반수의 의석을 획득하면서 단독으로 정권을 잡는 데 성공했다. 비록 1997년 총선 직후의 노동당처럼 엄청난 격차의 의석수를 확보하며 집권한 것은 아니지만 이제 적어도 자유민주당의 눈치를 보며 정책의 우선순위를 조정해야 할 필요는 없게 되었다.³⁹⁾ 실제로 보수당은 집권 이후 상원개혁에 대해 별다른 관심을 표명하지 않았는데, 이는 자유당과의 연립내각 때 추진했던 상원개혁이 어떤 목적에서 비롯되었는지를 잘 보여주는 것이다. 최근 보수당은 오히려 노동당과 자유당이 추진했던 상원개혁의 흐름에 역행하려는 모습을 보이고 있다. 보수당이 추진 중인 유럽연합 국민투표 법안이나 세금공제 삭감 법안에 대해 노동당과 자유당이 상원에서 연합하여 제동을 거는 사례들이 발생하자, 캐머런은 보수당 성향의 상원의원들을 추가로 임명하는 조치를 고려하고 있다.⁴⁰⁾ 캐머런은 다음과 같이 불만을 표시했다. “상원이 어떤 식으로든 하원에서의 상황을 반영하는 것은 중요합니다. 그런데 현재는 그것과 거리가 멍니다. 단번에 그렇게 하자는 얘기는 아닙니다. 단지 상원이 하원의 상황을 좀 더 정확하게 반영해야 한다는 것이지요. 이것은 총리들이 아주, 아주 오랫동안 매우 합당하고 공정한 이유로 취해왔던 입장입니다.”⁴¹⁾ 연립내각 시절에 상원을 선출직 의원들로 채워야 한다고 열변을 토하던 그의 모습과는 너무나도 거리가 멀다.

39) 2015년 총선 이후 보수당의 정책 수행 방식이 여러 분야에서 훨씬 더 과감해지기 시작한 점에 주목한 국내연구로 다음과 같은 것들이 있다. 김상수, 「국내정치 전략으로서의 ‘유럽연합 국민투표 법안(2015-2016)’ : 영국 보수당의 유럽회의주의를 중심으로」, 『EU연구』 41 (2015), 71-101, 김용민, 홍재우, 「유럽회의주의의 심화와 내부 민족주의의 발호: 2015년 영국 총선거 결과를 중심으로」, 『영국연구』 33 (2015), 197-233.

40) “David Cameron Threatens Peers over Tax Credits,” *The Telegraph* (21 October 2015), <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/georgeosborne/11944957/Lords-poised-to-back-down-over-bid-to-kill-off-tax-credit-cuts.html> <2015. 11. 9>.

41) “David Cameron to Appoint More Tory Peers to the House of Lords,” *The Guardian* (28 July 2015). <http://www.theguardian.com/politics/2015/jul/28/david-cameron-to-appoint-more-tory-peers-to-the-house-of-lords> <2015. 11. 9>.

서론에서 살펴봤듯이, 영국의 상원개혁은 1911년의 자유당과 1997년의 노동당 총리들이 보수당이 상원을 장악하여 국민이 선출한 대표들이 정책을 추진하는 것을 방해하는 데 대한 분노에서 시작된 것이다. 그런데 2015년에는 보수당 총리가 보수당이 장악하지 못한 상원에 대해 불만을 터뜨리고 있다. 이러한 상황은 그동안 점진적으로 진행되어 온 상원개혁의 범위를 보여주는 동시에, 이 개혁이 정당들의 당리당략에 의해 얼마나 많은 영향을 받는 것인지를 보여주기도 한다. 현재 보수당이 상원개혁에 대해 취하고 있는 태도가 유권자들에게 어떤 영향을 끼칠지에 대해서는 예측하기가 쉽지 않지만, 그동안의 흐름을 거스르고 있다는 것만은 분명해 보인다.

인 용 문 헌

- 김기순. 「19세기 말 영국의 상원개혁론 - 1880년-1895년 잡지 논설 분석」. 『영국연구』 32 (2014): 197-225.
- 김상수. 「국내정치 전략으로서의 ‘유럽연합 국민투표 법안(2015-2016)’ : 영국 보수당의 유럽회의주의를 중심으로」. 『EU연구』 41 (2015): 71-101.
- 김용민, 홍재우. 「유럽회의주의의 심화와 내부 민족주의의 발호: 2015년 영국 총선거 결과를 중심으로」. 『영국연구』 33 (2015): 197-233.
- 1997 Labour manifesto. <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab97.htm> <2015. 11. 9>.
- 1997 Liberal Democrats manifesto. <http://www.politicsresources.net/area/uk/e97/man/ld97man.htm> <2015. 11. 9>.
- “Blair Attacks Hereditary Peers.” BBC NEWS (18 November 1998), http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/216872.stm <2015. 11. 9>.
- “Cameron in Angry Confrontation with Leader of Tory Revolt on Lords Reform.” *The Guardian* (11 July 2012). <http://www.theguardian.com/politics/2012/jul/11/cameron-clashes-with-lords-reform-revolt-leader?newsfeed=true> <2015. 11. 9>.
- Clarke, P.F. *Liberals and Social Democrats*. Cambridge: Cambridge UP, 1981.
- “Conservative-Liberal Democrat Coalition Deal: Full Text.” *The Guardian* (12 May 2010). <http://www.theguardian.com/politics/2010/may/12/lib-dem-tory-deal-coalition> <2015. 11. 9>.
- “David Cameron Retreats on House of Lords Reform.” *The Telegraph* (2 August 2012).

<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/9447897/David-Cameron-retreats-on-House-of-Lords-reform.html> <2015. 11. 9>.

“David Cameron Threatens Peers over Tax Credits.” *The Telegraph* (21 October 2015).

<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/georgeosborne/11944957/Lords-poised-to-back-down-over-bid-to-kill-off-tax-credit-cuts.html> <2015. 11. 9>.

“David Cameron to Appoint More Tory Peers to the House of Lords.” *The Guardian* (28 July 2015).

<http://www.theguardian.com/politics/2015/jul/28/david-cameron-to-appoint-more-tory-peers-to-the-house-of-lords> <2015. 11. 9>.

Green, E.H.H. *The Crisis of Conservatism: The Politics and Ideology of the British Conservative Party, 1880-1914*. London: Routledge, 1996.

Hansard, House of Commons Debate (16 March 1999) 327, c. 995.

Hansard, House of Commons Debate (2 December 1998) 321, c. 875.

Hansard, House of Commons Debate (26 July 1999) 604 cc. 1290-92.

Hansard, House of Lords Debate (11 May 1999), vol. 600, c. 1088.

House of Lords Act 1999. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/contents> <2015. 11. 9>.

“House of Lords Reform.” BBC NEWS (27 March 2001),

http://news.bbc.co.uk/news/vote2001/hi/english/main_issues/sections/facts/newsid_1214000/1214416.stm

House of Lords Reform Bill 2012.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2012-2013/0052/13052.pdf> <2015. 11. 9>.

“House of Lords: Rebel MPs.” BBC NEWS (11 July 2012).

<http://www.bbc.com/news/uk-politics-18793449> <2015. 11. 9>.

“I Require You to Step Down.” BBC NEWS (2 December 1998).

- http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/226809.stm <2015. 11. 9>.
King, Anthony Stephen. *Does the United Kingdom Still Have a Constitution?* London: Sweet & Maxwell, 2011.
- “Labour Peer Attacks ‘Degrading’ Lords Reform.” BBC NEWS (13 October 1998),
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/192702.stm <2015. 11. 9>.
- “Labour Plans to Side with Tory Rebels to Disrupt Coalition's Lords Reform Bill.” *The Guardian* (9 May 2012),
<http://www.theguardian.com/politics/2012/may/09/labour-lords-reform-bill-timetable> <2015. 11. 9>.
- “Lib-Dems under Pressure to Abandon Lords Reform.” *The Guardian* (3 August 2012).
<http://www.theguardian.com/politics/2012/aug/03/lib-dems-abandon-lords-reform> <2015. 11. 9>.
- Life Peerages Act 1958.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/6-7/21/contents>.
- Maer, Lucinda. *Reform of the House of Lords: the Coalition Agreement and further developments*. London: House of Commons Library, 2 June 2011.
- Murray, B.K. *The People's Budget 1909/10: Lloyd George and Liberal Politics*. Oxford: Oxford UP, 1980.
- “Nick Clegg: Lords Reform Plans to be Abandoned,” BBC NEWS (6 August 2012). <http://www.bbc.com/news/uk-politics-19149212> <2015. 11. 9>.
- “No 68. General Election Results, 1 MAY 1997,”
<http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m15.pdf> <2015. 11. 9>.
- Parliament Act 1911.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/contents> <2015.

11. 9>.

Parliament Act 1949.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/103/contents>
<2015. 11. 9>.

Peerage Act 1963. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/48/contents>
<2015. 11. 9>.

“Rebel Tory MP Nadine Dorries Warns Cameron of Ousting.” *Independent*,
(6 May 2012).

<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/rebel-tory-mp-nadine-dorries-warns-cameron-of-ousting-7718320.html> <2015. 11. 9>.

Royal Commission on the reform of the House of Lords: A House for the Future (January 2000).

“‘Traitor’ Clegg Sparks Civil War in Coalition: ‘Tory Fury as He Accuses Them of Breaking Deal on Lords Reform.’” *Mail Online* (6 August 2012).

<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2184431/Nick-Clegg-Lords-Reform-Tory-fury-Lib-Dem-leader-delivers-crushing-blow.html> <2015. 11. 9>.

“Vote 2011: UK Rejects Alternative Vote.” BBC NEWS (7 May 2011).
<http://www.bbc.com/news/uk-politics-13297573> <2015. 11. 9>.

White, Michael & Lucy Ward. “Suspicious Peers Back Reform.” *The Guardian* (12 May 1999).

<http://www.theguardian.com/politics/1999/may/12/lordreform.constitution>
<2015. 11. 9>.

Abstract

The UK Conservative-Liberal Democrat Coalition's Attempt at Lords Reform - Focusing on Political Implications of Its Failure -

Kim, Sangsoo (Hankuk University of Foreign Studies)

This article deals with the historical process of Lords reform of the UK, which began with the Parliament Act 1911. The People's Budget proposed by the Liberal Party in 1909 provoked the Conservative Party to break the convention that Money Bills supported by the Commons should not be vetoed by the Lords. This was followed by the Liberals' political manoeuvre to weaken the power of the Lords, which had been dominated by the Conservatives and frequently thwarted the Liberals' reform policies throughout the nineteenth century. The Parliament Act 1911 prohibited the Lords veto over Money Bills and restricted its power to delay the Bills passed by the Commons within two years.

Another series of Lords reforms was initiated by Tony Blair's new Labour government in 1998. Encouraged by the landslide general election victory in 1997, the Labour Party succeeded in removing most of the hereditary peers from the House of Lords. Although the Conservatives fiercely resisted this reform, Blair made the reform Bill passed by both Houses of Parliament. The Labour continued to pursue further reforms of the Lords and the Liberal Democrats supported this process because they wanted to exert political powers through the reformed Lords in the situation that it was very difficult to send enough candidates to the House of Commons due to the first-past-the-post system.

The Conservative-Lib Dem Coalition government wanted to reform the House of Lords by making its composition to include more than 80% of elected members. As the Liberal Democrats had already failed to displace the first-past-the-the-post system with an alternative voting system, they began to focus on reforming the Lords in 2012. Their effort was, however, faced with Tory rebel's resistance in the second reading of the House of Commons, and the House of Lords Reform Bill was abandoned. This triggered political conflict between the Conservatives and the Liberal Democrats. Since winning the majority of the seats of the Commons in the general election 1915, the Conservatives have not paid enough attention to the Lords reform, while attempting to appoint more peers to the Lords, who take favourable attitudes toward the Conservatives.

Key Words: The Conservative Party, The Liberal Democratic Party, The Labour Party, The Colation government, Lords reform
영국 보수당, 영국 자유민주당, 영국 노동당, 연립정부, 상원개혁

논문접수일: 2015.11.16

심사완료일: 2015.12.07

게재확정일: 2015.12.07

이름: 김상수

소속: 한국외국어대학교 통번역대학 영어통번역학부

주소: (17035) 경기도 용인시 처인구 모현면 외대길 47

이메일: terence@hufs.ac.uk