

# 정치과정에서 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 미치는 영향 비교분석

: 한국과 영국의 주요 정당을 중심으로, 1979~1997\*

정주신(한국정치사회연구소)

## 논문요약

본 논문은 1979년에서 1997년까지 18년간 한국과 영국의 주요 정당을 중심으로 정치과정에서 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 어떻게 영향을 미치는가를 비교분석하는 데 궁극적인 목적이 있다. 아울러 이 논제에서 파생되는 대통령제의 대통령이 나 내각제의 수상이 막강한 권력을 어떻게 사용해 왔는가, 한국의 대통령단임제가 권력구조로서 어느 정도의 효율성과 적실성이 있는가, 그리고 한국과 영국의 야당에 의한 정권교체는 어떻게 이뤄지는가 등도 부수적으로 살펴보고자 한다. 이를 위한 연구 방법으로는 제도적(대통령제, 내각제) 관점을 주요 변수로 하되, 리더십(권력추구)과 정치문화(지역주의) 관점을 보조 변수로 삼아, 이들을 상호 융합적인 방식으로 적용하고자 한다. 이 논의의 결과, 한국과 영국의 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 미친 영향의 요체는 다음과 같다. 양국의 대통령과 수상은 권력구조가 지닌 특성을 유지하면서 집권당의 활용과 야당의 무력화 전략을 통해 강한 권력욕으로 정권을 재창출하였으며, 반면 야당은 만년야당의 처지에서 집권당의 실책과 실정을 집권의 기회로 삼고자 했다. 이 과정에서 한국의 경우 지역주의가 민심으로 작용하였으며, 영국의 경우 좌우정당의 이미지가 중도적 포괄정당으로 바뀌면서 승기를 잡는 계기가 되었다.

주제어: 권력구조, 정치과정, 정당정치, 정권교체, 한국, 영국

\* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A5 B5A07041121).

## I. 서론

민주정치에서 정당은 권력획득을 목표로 선거에 후보자를 내고 국민을 위한 정책과 공약을 지켜가며 책임정치를 구현해 나가는 집단이다. 정당은 정당정치와 의회정치 등 정치과정을 주도하는 동시에 국민의 직접적인 정치참여의 통로로서 국민의 대표자를 선출하는 '선거를 위한 기구(the election machine)로서의 역할을 하게 된다. 그러므로 정당은 권력구조의 관점에서 볼 때 대통령제(presidential system)의 대통령이나 의원내각제(parliamentary system)의 수상처럼, 국가의 최고통치자 혹은 행정부의 수장을 맡을 사람을 선거의 승리로 선출해야 하며, 또한 그러한 행정부를 견제하고 비판하기 위한 입법부 역할을 담당하는 국회의원을 선출해야 한다. 이런 의미에서 권력구조의 존재는 정당정치나 의회정치 및 정권교체(regime transfer)에 이르기까지 국가의 정치과정 행위자인 정당 및 의회의 역할과 최고통치자를 선별하는 중요한 잣대가 되는 것이다.

중요한 것은 입법부와 행정부를 규정하는 권력구조가 정당정치 및 정당의 정권교체에 어떠한 영향을 미치는가 하는 것이다. 정당정치는 이념과 정책을 가진 두 개 이상의 여야 정당이 선거과정에서 정권획득을 목표로 정치공학적인 전략과 전술을 펼치는 정치과정을 의미하며, 정권교체는 여야의 대결을 통해 기존 집권당의 정치권력이 다른 야당으로 넘어가는 정치과정을 뜻한다. 다만 권력승계(succession of power)라 함은 보통 같은 정당이나 정치세력이 권력을 계승한다는 의미를 지닌다. 이러한 정치과정의 요체가 행정부와 입법부의 분리나 아니면 융합인가에 따라 권력구조가 상이할 수도 있겠으나, 보편적으로 권력구조는 대통령제와 의원내각제로 구분해서 살펴볼 수 있다. 최고통치자가 대통령에 의해 운용되는 대통령제이든 수상에 의해 운용되는 의원내각제이든, 권력구조는 정치적 상황에 따라 집중되거나 분산되는 경향이 있다.

미국과 같이 권력이 분산된 대통령제가 있는가 하면, 영국처럼 권력이 집중된 의원내각제도 존재한다. 미국의 대통령제는 3권분립으로 상호 견제와 균형을 취하는 반면, 영국의 내각제는 권력융합으로 상호 견제와 균형을 적용시킬

여지가 거의 없다. 권력구조 중 견제와 균형을 결여한 영국의 권력구조는 헤일섬(Lord Hailsham)경이 ‘선거에 의한 독재’(elective dictatorship)라고 부르는 조건에 근접하고 있다. 예컨대 미국의 대통령제가 3권분립의 원칙을 고수하는 것은 입법·행정·사법 등 3권간의 견제와 균형을 유지하기 위한 측면에서 권력을 분리하기 위함인 것이다. 반면 영국의 의원내각제가 의회와 행정의 융합을 명분으로 권력에 집중하고자 하는 것은 의회의 견제, 균형과 무관하게 다수당이 집권당이 되고 정부를 수반하기 위함인 것이다. 한국의 경우 대통령제 권력구조가 정치적 파행의 주범 혹은 여야정당 정치과정상의 운영에 문제가 있는 반면, 영국의 경우 권력의 집중과 무관하게 권력구조가 제도화되어 있다.

한국의 경우 제2공화국 시기 단명의 의원내각제를 수용한 바 있지만, 주로 대통령제를 채택해 왔다. 한국은 지난 권위주의시기에 1당우위체제를 유지하면서 제3공화국에서 대통령직선제, 제4공화국(유신체제)과 제5공화국에서 대통령간선제를 취하는 권력구조였으나, 1987년 민주화 이후 근 30년간 2.5정당제 하에 대통령직선제로 여야 간에 정권교체가 이뤄져 오고 있다. 그런데 ‘87년 체제’<sup>1)</sup>로 불 때 한국의 권력구조는 대통령제에서의 대통령 선출 방법이 5년단임 직선제로 정착돼오고 있다. 물론 정권 변동기에는 각 정당 간 이합집산을 보이면서 의원내각제를 채택하지는 주장도 비등하였으나, 기존 대통령직선제로 계속 유지되어 왔다. 반면 영국은 전통적으로 의회를 중심으로 한 의회정치를 바탕으로 의원중심의 의원내각제를 운영하면서 보혁구도에 의한 2.5정당체제를 유지해 오고 있다. 영국의 정당제도는 보수당과 노동당을 중심으로 하는 2당체제와 자유당 혹은 사회민주당으로 하는 0.5당체제가 상존한다. 그러므로 영국에서의 정권교체는 보수당과 노동당의 몫이다. 특히 영국은 원내정당이 커다란 비중을 차지하는 의원내각제 중심에서 주기적으로 정권교체를 해오고 있다.

요컨대 권력구조의 문제는 선거제도, 정당체제, 정치문화와 함께 한 국가의 정치제도를 결정짓는 가장 중요한 요소가 되었다. 대통령제와 의원내각제 중에

1) ‘87년체제’란 1987년 6월항쟁 이후 민주화의 성공과 군부정권의 퇴진을 가져올 수 있었던 배경요인이 다른 아닌 대통령간선제를 대통령직선제로의 제도적 변화를 낳은 현정체제를 의미한다.

서 어느 쪽을 선호하든 각기 장단점에 있기에 그 국가에 맞는 권력구조를 채택하는 것이 바람직한 제도의 수용인 것이다. 일반적으로 미국이든 영국이든 프랑스든 그 국가의 정치문화와 헌법정신에 알맞게 내려온 전통을 다른 특정 국가가 그 권력구조의 선택을 놓고 왈가불가한 논의만을 통해서 체제의 수행능력을 증진시킬 수 있는 방법을 모색하기 힘든 것이다. 그래서 권력구조를 포함한 민주주의 정치제도는 사회적 균열에 대해 일정한 조화를 꾀하며 정치 세력 간의 문제를 해결하는 협상과 타협의 산물이 되어야 한다. 따라서 한국의 대통령제와 영국의 의원내각제에 권력구조는 어떤 함수관계가 있는지를 고찰하는 것은 그것이 최고통치자의 리더십과 더불어 국가의 정치문화와 상관관계가 있기 때문에 매우 중요하다고 본다.

그래서 이 논문에서는 1979~1997년 시기에 정치과정에서 권력구조가 정당 정치 및 정권교체에 미치는 영향을 한국과 영국의 주요 정당을 중심으로 비교 분석하고자 한다. 두 국가를 비교하는 것은 영국이 의원내각제를 채택한 정치 선진국이고 한국이 대통령제를 채택하고 있지만, 정치적 불안과 권력남용이 심각하다보니 한국으로서는 권력구조가 안정되고 정치선진국이 되기 위해서라도 대통령제와 다른 영국의 권력구조와의 비교적 시각이 있어야 한다는 생각에서이다. 따라서 전통의 의원내각제를 고수한 영국과 대통령에게 권력이 집중된 정치후발국으로 대통령제를 채택해오고 있는 한국과를 비교분석 한다는 것은 향후 학문적·실천적 의의를 규명하는데 소중하다 하겠다. 향후 한국의 권력구조가 대통령중임제이든 의원내각제이든 정치과정의 중심 역할자인 정당과 정권획득을 목표로 하는 정당의 조직과 운영 방식에 중대한 변화를 가져오기 때문에, 영국의 의원내각제를 반면교사로 삼는다는 것은 시의적으로 매우 적실성을 갖는다고 본다.

본 연구과제의 범위는 1979년부터 1997년까지 18년간 한국의 대통령제와 영국의 내각제 하에서 진행된 주요 정당의 집권시기와 권력승계시기, 그리고 야당에 의한 정권교체시기에 이르는 과정이다. 주로 한국과 영국에서 보수정당이 18년간을 장기집권을 해 온 반면, 야당은 18년간 만년야당을 해 왔다.

한국의 경우 1979년 말에서 1997년 말까지 18년 기간에 대통령간선제(유신체제)-대통령간선제(제5공화국 헌법)-대통령직선제(제6공화국 헌법) 체제로 전개되어 왔다. 전두환(1980년~1988년), 노태우(1988년~1992년), 김영삼(1992년~1997년) 정부가 주도한 대통령 체에서 여야정당의 분포는 다음과 같다. 즉 민주정의당(민정당)-민주자유당(민자당)-신한국당-한나라당 등이 주요 여당이며, 이 당시 여당과의 대척관계에 있던 야당은 민주한국당(민한당)-신한민주당(신민당)-통일민주당(민주당)-평화민주당(평민당)-새정치국민회의(국민회의)-통합민주당(민주당)-자유민주연합(자민련) 등이다.<sup>2)</sup> 야당은 민주화 시기 이전은 물론 1987년 민주화 이후 김대중 정부가 들어서기 전까지 만년야당의 한계를 보였다.

반면 영국의 경우 1979년에서 1997년까지 대처(Margaret Thatcher)와 메이저(John Major)에 의해 거의 18년 기간에 보수당이 집권당으로 유지되어 왔으며, 이 시기 대척관계의 야당은 노동당이 있었다. 즉 구체적으로 영국 보수정당의 경우 대처 수상(1979년~1990년), 메이저 수상(1990년~1997년) 등이 주도하는 보수당이며, 주요 논의의 대상으로는 대처 정부, 메이저 정부가 된다. 보수당은 대처 집권시기 11년 동안 총선 세 번 연임, 그리고 메이저 집권 시기에 또 한번 집권이 있었던 반면, 야당인 노동당은 네 번 연속 총선 패배로 만년야당, 즉 야당에 의한 정권교체에 한계를 보여주었다.

## II. 이론적 배경 및 분석틀

일반적으로 권력구조가 국가별로 차이가 있는 것은 학계나 정치권에서 사용하는 권력구조의 개념에 대한 합의가 현재까지 없다는 논거이다. 더욱이 권력구조가 권력 원칙의 조직적, 구조적 실현 형태로서 정부형태라는 용어와 혼동되어 쓰이면서 개념상 혼란을 초래하고 있다. 이와 관련해서는 그 국가발전이나 성공한 대통령이나 수상이 없으면 그 어떤 권력구조를 가볍게 들먹거리는

2) 야당은 본래 정통야당을 유지해 왔으나, 지난 50년간 보수정당 집권시 야당은 중요 선거를 전후해서 분열되거나 통합을 이뤄왔다. 다만 자유민주연합(자민련)은 보수정당에서 김종필 중심의 총정권을 중심으로 분리되어 창당된 정당이다.

정도에서 헌법학계나 정치학계 또는 기존 정치권에서 필요에 따라 논의되어 오고 있는 실정이다. 더욱이 영국의 권력구조가 의원내각제의 원조이자 전통을 고수해 온 반면, 한국의 경우는 단명의 의원내각제를 제외하고는 대부분 대통령간선제 혹은 대통령직선제에 일부 내각제적 요소를 가미해 오고 있다. 그런데 한국은 성공한 대통령이 없다는 점에서 선거과정에서 주로 대통령중임제나 의원내각제 정도가 거론되는 정도이나, 실제 학계와 정치권에서 본격적으로 논의되지 못하고 있다. 이와 관련해서 권력구조의 문제는 정부형태와의 관계성 측면, 권력구조의 형성적 측면, 법과 제도적 개념으로서의 측면, 권력분립의 원칙적 측면, 그리고 정치과정의 측면 등으로 구분할 수 있다. 따라서 이 논문의 주제인 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 기존의 권력구조와 연계되는 연구를 검토해 볼 필요가 있다.

첫째, 헌법학계가 주장하는 정부형태나 정치학계가 내세우는 권력구조에는 어떤 함수가 있는가? 예컨대 헌법학계에서 논의되는 정부형태는 권력구조의 실제적 운용 측면이라기보다는 법과 제도의 이론적 규범적인 측면에 무게를 두고 있으며, 경우에 따라서는 각국의 정부형태에 대한 비교분석이나 상이한 제도가 갖는 장단점 구분에 치중해 오고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 헌법학계는 제도의 상호연관성이나 실제 운영에 관한 동태적 분석보다는 정태적 분석에 치중한다는 한계를 갖고 있다. 반면, 정치학계에서 논의되는 권력구조는 정부형태 자체보다도 권력구조의 생성과 운용, 변화 및 그와 연관된 다양한 요인들의 상관관계 등 제도의 현실적인 측면에 더 큰 관심을 갖는다.<sup>4)</sup> 이렇게 볼 때, 한국의 권력구조 논쟁은 단순히 권력구조와 정부형태의 분간이나 정부형태 대신 권력구조 사용은 권력구조가 민주화를 촉진 혹은 위축시키는가에 관심을 갖기 때문이다. 여하튼 대통령제든 의원내각제든 국가의 민주주의를 공고히 하고 권력구조의 제도화를 이뤄내면서,<sup>5)</sup> 그 원칙 하에서 권력의 배분이 제대로 실현

3) 권영성, 『헌법학원론』(서울: 법문사, 1994), pp. 758-792; 허 영, 『헌법이론과 헌법(하)』(서울: 박영사, 1991), pp. 148-261; 김철수, 『헌법학개론』(서울: 박영사, 1993), pp. 644-663.

4) 박호성 외, 「한국의 권력구조 논쟁: 이론과 현실」 『한국의 권력구조 논쟁Ⅱ』(서울: 풀빛, 2000), p. 16.

5) 박호성 외, 위의 책, p. 14.

될 수 있는 토대를 마련해야 할 것이다.

둘째, 법과 제도적 측면 개념으로서 의원내각제는 의회에서 선출되고 의회에 대해서 정치적 책임을 지는 내각(Cabinet)을 중심으로 국정이 운영되는 형태이다. 영국에서의 의회는 ‘국왕과 상원(귀족원)과 하원(서민원)’의 일체로 보고 있으므로, 주권은 ‘의회에서의 국왕’(King in Parliament)에게 있다.<sup>6)</sup> 영국에서 국왕은 형식상의 국가원수이며 도덕적 대표로서 국왕의 세습제가 의원내각제를 발전시키고 있는 것이다. 하원은 내각불신임권을 갖고 있으나 정당제도의 발달과 수상의 하원에 대한 주도권 강화로 인하여 그 실효성이 점차 감소하고 있다.<sup>7)</sup> 그리고 영국은 불문헌법국가로서 헌정제도를 운영하는 기준으로서는 일반법과 관습법 및 의회제정법<sup>8)</sup>이 있을 뿐이다. 성문헌법에 의하여 형성된 대통령제는 그 법적 개념형성의 가능성을 기대할 수 있지만, 불문헌법에 의하여 형성된 의원내각제는 그 형성이 정치적 형성이기 때문에 법적 형성과는 무관하다.<sup>9)</sup> 영국이 비록 불문헌법 국가라 할지라도 헌법적 관습법에 의해 민주적으로 통치되고 있는 것은 헌법의 현실과 권력분립 원칙의 기본요소를 이루어 입헌주의가 실현되고 있다고 할 것이다. 그러므로 의원내각제는 정치적 상황에 따라서 권력의 중심이 의회나 내각에 편중되어 운영될 수밖에 없다. 의원내각제는 의회주의와 대의의 이념에 입각한 책임정치를 실현시키는 제도이다. 즉 권력의 중심이 의회로 편중되어 운영될 때에는 현대적 의회주의를 의미하는 의회제의 경향을 띠게 되지만, 권력의 중심이 내각으로 편중되어 운영될 때에는 권력이 행정부인 내각으로 편중되어 운영되는 신의회주의적 경향을 띠기도 한다.

정당과 의회를 중심으로 발전해 온 의원내각제는 일반적으로 국민이 총선에

6) S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, 2nd ed., (Middlesex: penguin, 1973), p. 99.

7) *Ibid.*, pp. 173-174.

8) 의회제정법으로는 1949년의 국민대표법과, 1972년의 유럽공동체법 등이 있으나, 정부형태 등 중요한 부분에 있어서는 불문법률과 관습헌법에 의하는 것이 원칙으로 되어 있다. E.C.S. Wade & G. Philips, *Constitutional Law*, 8nd ed, (London: Longman, 1970), p. 197.

9) P.J. Madgwick, *Introduction to British Politics*, 3rd ed., 1984, p. 20

서 선택한 의회다수당이 집권하게 되고 그 당수가 수상이 되어 내각을 조직하고, 내각은 의회와 서로 권력적 균형을 유지하고 있는 것을 기본적 규약으로 하는 정부형태인 것이다. 영국의 의원내각제는 법과 질서 상으로는 입법부와 행정부가 분리·독립하고 있지만, 정치적으로는 두 기관이 밀접한 공존 협조관계를 유지하는 것을 특색으로 한다. 의회의 다수당에 의해 행정부가 구성되기 때문에 의회와 행정부 간 두 권력이 공조에 의해 국가기능의 통일성과 효율성을 보장할 수 있는 정치질서가 형성된다. 행정부의 성립과 존속이 의회의 신임에 의존하는 만큼 행정부는 의회에 정치적 책임을 지지 않을 수 없고, 그 책임은 내각의 연대책임을 의미한다. 그 연대책임은 각료와 의원의 겸직이 가능할 뿐 아니라, 행정부도 법률안제출권을 가지며, 행정부의 각료가 의회에 출석 발언할 수 있다. 그러나 의원내각제는 의회의 내각불신임제와 내각의 의회해산권을 통하여 입법부와 행정부 간에 권력적 균형이 유지된다.<sup>10)</sup> 다만 행정부의 법률안제출권과 행정입법의 확대에 인하여 전통적인 고유권한인 입법기능이 약화되고, 의회의 권한이 통법부화 되는 경향이 있다. 이렇게 의회가 통법부화로 행정부의 행위에 대한 감시 및 통제기능이 상대적으로 축소되어 가고 있음을 볼 수 있다.

반면 서구의 선진민주주의 국가들이 대부분 의원내각제를 택하고 있는 것과 달리, 예외적으로 미국은 대통령제를 채택해 오면서 헌법이 규정했던 원래 모습대로 한 번도 근본구조의 변화 없이 안정을 누려왔다.<sup>11)</sup> 미국 정치체제는 현재까지 거의 200여 년간 현존하는 체제에 대한 비판보다는 오히려 보수적인 집착이 강한 만큼, 일부 수정헌법을 유지하면서 견고하게 대통령제를 실시해 오고 있다. 그러나 미국을 제외하고 대부분 대통령제를 채택하고 있는 국가들은 민주주의 제도가 정착되지 않은 국가들이고, 대부분 권위주의적이거나 불안정한 민주주의 국가로 유지되어 왔을 뿐이다(Linz 1994, 4). 대통령의 전형적

10) 김 현 “영국과 일본의 의원내각제에 관한 비교연구,” 『한국방송통신대학논문집』 제14집(1992), 327-328.

11) 최선근, 『미국의 정치체제와 정치안정』 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도』 (상남: 세종연구소, 1998), pp. 114-115.

인 권력독주는 개발도상국에서 대통령이 의회보다 훨씬 많은 정치자원을 가지는 경우에 주로 나타난다. 그러나 문제는 정치적 후진국가에서 대통령제는 미국식 대통령 제도를 도입했으나 다양한 변종을 보여준다는 데 있다.<sup>12)</sup> 특히 미국 대통령제의 영향을 가장 많이 받은 한국의 대통령제와 남미의 대통령제는 그동안 군부정권의 등장과 그 독재정치로 인해 정치적 불안정을 초래해 왔다. 한국의 대통령제는 대통령제의 변종인 신대통령제, 위임대통령제로 불리어 왔다. 이런 정치적 후진국가에서 대통령제는 행정부가 우위에 있고 입법부와 사법부가 종속적인 상태에서 대통령의 독재정치나 전권이 행해지는 경우이다. 한국의 대통령제도 행정부의 수장인 대통령의 권력독주가 입법부나 사법부를 예측화시킴으로써 삼권분립이 제대로 운영되지 못하고 있는 실정이다.

대통령제 권력분립의 원칙은 국가권력을 분리하여 서로 간에 ‘견제와 균형’(checks and balances)을 유지하도록 하는 통치원리로서, 권력의 남용을 방지하여 국민의 기본권을 보장하려는 것이 그 목적이다. 보통 대통령제의 특징이 3권(입법권, 행정권, 사법권)을 복수의 3기관(입법부, 행정부, 사법부)에 분산시킴으로써 권력의 분산은 동시에 권력의 공유를 의미한다. 그러므로 3기관의 견제와 균형을 모토로 하기 때문에 대통령제는 3권분립의 원리를 근본으로 하는 독립성의 원리에 의해 규율되는 권력구조이다. 이렇듯 미국의 대통령제에서는 그 독특한 권력분산방식으로 인하여 3기관들이 견제와 균형의 관계를 유지할 수 있다.<sup>13)</sup> 그럼에도 불구하고 미국이 대통령제를 채택한 원인은 견제와 균형의 원리의 작용으로 인하여 다수 혹은 정부에 의한 횡포를 봉쇄함으로써 개인의 자유를 최대한 보장받을 수 있다는 확고한 신념을 갖고 있기 때문이다. 따라서 의회와 내각의 상호관계가 의존성의 원리에 의해 지배되는 정부형태인 의원내각제와는 대조적이다.

그러나 미국의 3권분립제도는 3기관 각각 적절한 권위를 부여해 통치에서

12) 최선근, 위의 논문, pp. 113-114.

13) 김종원, “영국의 의원내각제: 정부 권력구조와 정치수행능력의 관계” 박기덕 편 『민주주의와 정치제도』 (상남 세종연구소, 1998), pp. 162-163.

서로를 경쟁하게 만들고, 그 결과 정부의 통치행위에 대해서 누구도 책임을 지려고 하지 않게 운영되고 있다고 비판받는다. 3권제도는 종종 비효율적이고 비일관적이며 무책임한 정책의 수행, 정책적 교착상태, 그리고 책임회피, 특히 행정부와 입법부가 서로 상대방에게 비난을 떠넘기는 결과를 낳고 있다고 한다. 특히 미국 대통령제는 행정부와 입법부를 서로 다른 정당이 지배하는 경우, 정부의 무능과 비효율성, 그리고 재정적자의 증가는 오늘날 특별한 주목을 받고 있다. 의회와 대통령이 정부 정책에 대해서 서로 다른 견해를 가지고 대립하게 될 경우, 정부는 마비될 수밖에 없다. 오로지 정부기관 간의 합의를 이루어야만 정부가 정책수행능력을 발휘할 수 있다.

요컨대 대통령제에서는 입법부와 행정부가 제도적으로 독립되었을 뿐만 아니라 권력의 분산으로 인해 상호 거부권을 행사할 수 있는 반면, 의원내각제에서는 입법부와 행정부가 제도상 통합되어 있어서 입법권과 행정권이 한 군데 집중돼 있다.<sup>14)</sup> 대통령제의 경우 권력의 분점은 의회와 행정이 분리되는 방식인 반면, 의원내각제의 경우 의회와 행정이 융합되는 방식을 의미한다. 수상은 실질적으로 ‘선출된 수장’인 동시에 입법과 행정이 융합으로 불릴 만큼 그 권한이 강화되었다.<sup>15)</sup> 즉 의회와 대통령이 상호 독자적인 권력을 가지는 것이 대통령제임에 반하여, 의원내각제는 상호의존적인 권력을 가지는 것이다.<sup>16)</sup> 이렇듯 대통령제가 분산된 정부에 기초한다면, 의원내각제는 통일된 정부를 기초로 하고 있다. 전반적으로 대통령제는 다수결주의적 성향을 가지고, 의원내각제는 합의주의적 성향을 가지는 것으로 인식되고 있다.<sup>17)</sup> 성문헌법에 의하여 형성된 대통령제는 그 법적 개념형성의 가능성을 기대할 수 있지만, 불문헌법에 의하여 형성된 의원내각제는 그 형성이 법적 형성이 아닌, 정치적 형성이기 때

14) Samuel E. Finer, "Modern Political Systems: Europe," in Roy Macridis (ed.), *Modern Political Systems: Europe* 6th ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 198), p. 23.

15) 장석권, "영국 의원내각제의 특징," 『토지공법연구』 3권 (1996), pp. 275-280.

16) 유석진, "민주주의 정치제도의 형성, 운용과 체제의 수행능력," 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도』 (성남: 세종연구소, 1998), p. 526.

17) 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도』 (성남: 세종연구소, 1998), pp. 22-23.

문이다.<sup>18)</sup> 따라서 강력한 정부를 전제로 한 의원내각제는 상대적으로 대통령제 보다는 정치적 효율성이 높은 제도라 할 수 있다.<sup>19)</sup> 그러므로 한국의 대통령제와 영국의 수상정부제 간의 비교적 관점을 제시할 수 있다는 것이 이 논의의 주요 초점이 되는 것이다.

셋째, 권력구조와 정당체계의 운영과 관련, 권력구조가 정치과정의 중심 역할자인 정당과 맺게 되는 다양한 역학관계에 관한 것이다. 이러한 논의의 전제는 앞서 다룬 권력구조의 문제, 즉 정부형태와의 관계성 측면, 권력구조의 형성적 측면, 법과 제도적 개념으로서의 측면, 권력분립의 원칙적 측면 등이 정치과정적 측면을 희석시키거나 배제한 측면을 간과할 수 없다는 데서 찾을 수 있다. 그러므로 기존의 권력구조 연구는 권력구조와 정당정치 및 권력구조와 정권교체와의 연관성을 설명하는 선행연구 및 이론의 검토가 부족한 것이었다. 따라서 권력구조를 정치과정에서 정당정치나 정권교체에 관심을 두고자 하는 이유는 권력구조가 법과 제도 및 권력분립으로서는 설명할 수 없는 한계가 있다는 반증인 것이다. 이와 관련해서 다룬 기존의 연구는 권력구조가 정치과정의 중심 역할자인 정당과 맺게 되는 다양한 역학관계에 주목한 것이다. 이 연구는 권력구조의 유형은 정당정치의 운영에 중요한 변수이며, 정당체계의 유형과 구도는 권력구조의 유형에 따라 상당 부분 결정된다는 것이다. 그러면서 대통령제와 의원내각제에 따른 정당체계의 유형과 운영방식에 대한 이론적 검토를 하고 있다.<sup>20)</sup> 이 연구를 뒷받침하고 있는 것은 민주주의를 운영하고 있는 세계 30여개의 국가들을 대상으로 권력구조의 유형과 정당체계의 유형을 경험적으로 연구한 업적이다.<sup>21)</sup> 그 외 양당제-대통령제의 경우 일반적으로 정당의 내부규율이 약하고 정당 간의 이념적 정책적 차이가 의원내각제보다 작다거나, 양당제-의원내각제의 경우 집행권도 안정적이고 검증가능성과 책임성이 뛰어나다

18) P.J. Madgwick, *op. cit.*, p. 20.

19) 김종완, 위의 글, p. 164.

20)곽진영, "권력구조와 정당체계의 운영," 『한국의 권력구조 논쟁Ⅱ』(서울: 풀빛, 2000), pp. 63-64.

21) Scott, Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, (1993), pp. 198-228.

는 연구도 있다.<sup>22)</sup> 한편 권력구조가 정치과정에서 정권교체와 관련된 연구는 주로 대한민국, 미국, 영국, 프랑스, 스웨덴 등 주요 국가의 정권교체와 정책변동이란 주제로 다른 연구도 그 국가의 권력변동과 관계되기 때문에 중요한 업적으로 볼 수 있다. 이 연구는 정권교체를 “행정부의 수반직(대통령, 수상, 총리 등)이 기존의 정당과 이념을 달리하는 정당에 의해 지배되는 것”으로 정의하고, 다시 정권교체를 ‘단일형’과 ‘분점형’으로 구분, 전자를 행정부의 수반직과 의회를 모두 동일한 새로운 정치세력에 의해 지배되는 경우, 후자는 행정부 수반직은 이념을 달리하는 정당이 지배하는 것으로 바뀌지만, 의회는 이전 행정부의 수반직을 지배했던 정당의 지배가 계속되는 경우를 다루었다.<sup>23)</sup> 그 외 1979년부터 1990년 시기의 대처 보수당 정부와 1997년부터 2006년 시기의 블레어 노동당 정부를 중심으로 영국정치에서 수상의 리더십과 정권 재창출의 상관관계 비교분석도 정치과정에서 수상의 리더십과 정권교체를 구분하는데 유의하리라 본다.<sup>24)</sup> 또한 1979년부터 1997년 시기 한국과 영국의 보수정당을 중심으로 권력승계 이후 집권세력에 의한 체제유지의 연속성과 변화에 관한 비교분석도 한국과 영국의 권력구조 하 정당정치 및 정권교체를 파악하는 데 중요한 연구라 볼 수 있다.<sup>25)</sup>

그러나 기존의 연구들은 대부분 권력구조의 문제를 정부형태와의 관계성 측면, 권력구조의 형성적 측면, 법과 제도적 개념으로서의 측면, 권력분립의 원칙적 측면 등으로 구분해온 경향이 있어 국가의 권력구조가 정당정치나 정권교체에 어떠한 의미를 갖는지를 파악하기가 곤란했다. 다행히 최근에 와서는 정치과정의 측면에서 정당과 정권교체를 권력구조로 다루는 경향이 있어 다행으로 생각된다. 그럼에도 불구하고 정치과정에서 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 어떠한 성격과 영향을 가져다주는지를 파악할 수 있는 요체는, 다른 아닌 권력구조라

22) 정준표, “정당, 선거제도와 권력구조,” 국제평화전략연구원 엮, 『한국의 권력구조 논쟁』 (서울: 풀빛, 1997), pp. 142-143, 121-132.

23) 황성돈 외, 『정권교체와 정책변동』 (서울: 미래한국재단, 2010), pp. 8-10.

24) 정주신, “영국정치에서 수상의 리더십과 정권 재창출의 상관관계 비교분석: 보수당 정부(마거릿 대처)와 노동당 정부(토니 블레어)를 중심으로,” 『한국동북아논총』 제20집 제4호 (2015), pp. 291-310.

25) 정주신, “권력승계 이후 집권세력에 의한 체제유지의 연속성 및 변화에 관한 비교분석: 한국과 영국의 보수정당을 중심으로,” 『한국동북아논총』 제19집 제2호 (2014), pp. 163-186.

는 제도가 대통령이나 수상 등 최고통치자의 권력 추구 및 체제유지라는 관점에서의 리더십과 국가와 국민의 정치문화에 대한 이해에 있다고 본다.

그래서 본 연구과제의 주제는 정치과정에서 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 미치는 영향을 분석하기 위한 분석틀로 제도적(대통령제, 내각제)방식에다가, 리더십(권력 추구 및 유지)과 정치문화(관용, 합의, 비타협, 지역주의)를 상호 적용하는 융합적인 관점을 사용하고자 한다. 여기서 제도적 방식은 권력구조에 대한 문제의 핵심을 인식하면서, 인간의 정치행동이 법과 제도의 틀 속에서 역사적으로 규정되어지는 과정을 연구하는 방법이다. 그 다음 한국과 영국의 정치과정에서 정당정치 및 정권교체의 요체를 찾기 위해서는 결국 권력구조의 운영에서 최고통치자의 행태와 리더십을 파악하는 것이다. 더욱이 한국과 영국의 권력구조를 이해하고 그것의 핵심을 찾기 위해서는 그 국가의 정치문화를 반영해야 할 것이다. 따라서 한국과 영국의 권력구조가 정치과정에서 정당정치 및 정권교체에 미치는 영향을 비교하여 분석하기 위해서는 권력구조인 대통령제와 의원내각제를 분석의 주요 변수로 하고, 리더십과 정치문화를 보조 변수로 하여 서로 융합적인 방식을 택하고자 한다.

이런 의미에서 본 연구과제의 분석방법으로는 제도적, 리더십, 정치문화 등 세 가지의 관점을 복합적으로 사용하여 기술하고자 한다. 대통령제와 의원내각제를 중심으로 한 제도적 방법론은 비공식적 인간관계나 개인적 동기와 태도 등 제도 밖의 인간의 정치행동에 대한 체계적인 검토가 결여되어 있다. 반면 리더십 이론은 지도자의 개인적 특성과 행위 및 주변 환경과 상황을 복합적으로 구분해서 문제의 해법을 찾고자 한다면, 정치문화는 정치와 관련된 태도의 집합 또는 유형화된 가치체계로, 주관적인 가치, 신념, 상징에 대한 태도 등으로 규정한다. 따라서 이 논문은 한국의 대통령제와 영국의 내각제라는 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 미치는 영향을 대통령과 수상의 리더십과 그 국가 고유의 정치문화를 병행하면서 주요 정당을 중심으로 비교분석하고자 한다.

### Ⅲ. 정치과정에서 권력구조가 정당정치에 미친 영향 비교 분석

정치과정에서 권력구조가 정당정치에 미친 영향은 다양할 수 있으나, 여기서는 주로 한국의 경우 대통령간선제(민주화 이전시기, 제4공화국과 제5공화국)와 대통령직선제(민주화 이후시기, 제6공화국)하 보수정당의 정당정치를, 그리고 영국의 경우 보수당 대치 정부와 메이저 정부를 중심으로 의원내각제 하의 정당정치를 중심으로 권력구조가 정당정치에 미친 영향을 비교 분석하고자 한다.

#### 1. 한국 사례의 검토

첫째, 민주화 이전시기인 제4공화국(유신체제)과 제5공화국 하의 군부세력이 채택한 대통령간선제는 정당정치를 부정한 제도적 산물로서 군부의 정권계승과 독재정치의 수단이었다. 유신체제시기 통일주체국민회의와 제5공화국시기 대통령선거인단이 대통령을 간선으로 뽑은 것은 물론 이미 5·16 쿠데타(박정희 대통령)와 12·12 및 5·17 쿠데타(전두환 대통령)로 구정치인들을 숙청 및 배제하고 집권한 것은 군부정권의 비정당성과 비도덕성을 입증한 것이었다. 대통령간선제는 제4공화국(박정희)과 제5공화국(전두환) 시기에 계승된 지배적인 권력구조와 군사문화의 산물이며, 국민을 선거로부터 배제한 동시에 제도적으로 정당정치를 부정한 것이었다. 유신체제 말기인 1979년 10·26사건으로 박정희 대통령이 김재규 중앙정보부장으로부터 살해되고, 곧이어 전두환 보안사령관이 12·12쿠데타와 더불어 '박정희 없는 유신체제'로 통일주체국민회의에서 대통령으로 선출한 것은 정당정치를 부정하고 구군부(육사 2기와 8기 중심)와 신군부(육사 11기 중심 하나회세력) 간의 정권계승을 악용한 일이었다.

둘째, 군부정권에 의해 주도된 대통령간선제는 정권의 정통성과 합법성 부재에서 오는 강압적 통치리더십에 기인한 것이었다. 그러나 1987년 6·29선언은 대통령직선제의 부활로 권력구조의 민주화를 가져올 수 있었고, 그간 대통령간선제가 후계자에게 정권을 승계하는 식의 정권 제도화가 실패하였음을 보여준 것

이었다. 물론 유신체제시기에 박정희 대통령은 후계체제를 용인하지 않았지만, 10·26사건 후 ‘박정희 없는 유신체제’에서 신군부의 전두환 보안사령관이 유신헌법에 의해 대통령에 당선되고, 그 후 제5공화국이 대통령간선제와 대통령단임제에 따라 1987년 4·13조치에 의거해 제6공화국 형성 시에 육사 동기인 노태우 민주정의당 대표로 후계체제를 강화하려 했으나 6월항쟁으로 국민의 반대에 승복하여 결국 6·29선언에 따라 대통령직선제를 부활시킨 예도 있다. 그럼에도 당시 야권의 김영삼(상도동계)·김대중(동교동계)의 분열로 민주정의당 노태우 후보가 당선되는 이변을 가져와 군부에 의한 권력승계를 보여줬다.

셋째, 민주화 이전시기에는 대통령이 당 총재를 겸임했던 관계로 한국의 정당체계는 집권당이 대통령에 종속된 채 국회의석 과반수를 상회하는 1당우위적 정당체제를 보여 정당정치의 가치를 훼손한 통치양태였다. 1당우위적 정당체계는 군부 집권당 중심의 패권정당, 대통령간선제로 당선된 대통령의 독선, 집권당인 민주정의당(제5공화국, 전두환 정부)과 민주자유당(제6공화국, 노태우 정부)의 권력승계, 민주자유당(3당합당)에 이은 신한국당(김영삼 정부)의 패권적 체제유지는 정당정치를 훼손하고 야당에 의한 정권교체를 차단하는 것이었다. 이러한 권력지향적 행태는 유신체제시기에는 집권당 외에 유신정우회(유정회)라는 체제행동대에 의해서, 제5공화국은 중선거구제에다가 비례대표제의 다수 획득이라는 총선 물로, 노태우 정부의 경우 3당합당이나 여대야소를 만들어 패권적 체제유지에 기인하였다. 민주화 이후시기 김영삼 정부에서도 패권적 1당우위의 정당체제를 형성하면서 여야간의 정당정치를 희석시키는 계기가 되었다. 1998년 김대중 정부가 들어서기까지 야당의 평화적 정권교체가 이루어지지 않았다는 것은 민주정의당과 민주자유당, 신한국당 등 보수정당이 제왕적 통치를 기반으로 했기 때문에 1당우위의 패권정당으로 계속 집권해왔다는 것을 의미한다. 제왕적 통치는 군부정권시기 대통령간선제의 권력구조 생성으로 헌정질서를 유린했을 뿐만 아니라 권력분립의 원칙을 심각하게 위협하는 것이었다. 민주화 이전시기에 야당은 제왕적 대통령제하에서 만년야당으로 도저히 정권교체가 불가능하고 국회의석조차 과반수 획득을 어렵게 한 결과였다. 그러

나 민주화 이후시기도 여대야소가 깨지지 않은 것은 당연하였다. 다만 김대중 정부가 들어설 수 있었던 것은 새천년민주당(김대중)과 자유민주연합(김종필)이라는 두 야당 간의 연대를 통한 연립정부 구성에 따른 결과였다. 물론 자유민주연합의 도움으로 정권교체를 이룬 김대중 정부도 이전 정권과 다르지 않은 권력지향적 정치문화의 행태를 보여주었다.

넷째, 군부정권시기에 입법부와 사법부는 행정부의 시녀 역할을 한 바, 3권 분립이 안된 관계로 입법부가 행정부에 종속되어 독립적으로 제 기능을 담당하기 어려웠다. 이 경우 대통령이 집권당과 행정부 및 입법부도 장악하는 강권통치로, 정당정치는 형해화될 수밖에 없었다. 한국이 대통령제임에도 불구하고 민주화 이전시기의 대통령간선제와 민주화시기 이후의 대통령직선제를 분별하고자 하는 이유는 엄연히 다르다. 군부정권시기 간선제는 독재정치로 3권 장악과 체제유지에 혈안이기에 권력분립과 정당정치가 어려울 수밖에 없었던 반면, 민주화시기 직선제는 국민의 정치참여 열기가 높아 권력분립 및 정당정치의 활성화 정도가 높게 나타난다. 따라서 정당정치와 3권분립은 국민의 적극적 참여에 의해 결과가 이뤄진다고 볼 때, 군부정권, 즉 민주화시기 이전에는 그러한 숭고한 국민의 희망을 앗아간 것이었다.

다섯째, 민주화시기 이전에는 군부세력의 강압적 지배로 야당을 탄압하는 계기로 삼았다. 특히 깡패를 동원하여 야당의 창당을 방해하거나 심하면 유신 체제 후기처럼 야당 총재인 김영삼 국회의원의 의원직 박탈은 군부정권이 패권적 체제유지를 위해서 야당을 희생양으로 만들고 정당정치의 무력화를 꾀하려는 의도였다. 반면 민주화 이후시기 노태우 정부나 김영삼 정부에서도 제왕적 대통령제가 3당합당이나 정당간의 야합으로 국회의석 과반수이상의 집권당을 유지해 왔다. 이처럼 민주화 이후 제왕적 대통령제가 3당합당을 한 까닭은 보수 집권의 안정과 차기 대통령 후계자를 만들어 체제의 영속성을 꾀하고자 하는 이유였다. 결국 여대야소의 국회는 집권당에 의해 악법이나 중요 법안 등이 파렴치하게 날치기로 통과되기 일쑤였고, 그 과정에서 집권당은 패권적 체제옹호에 열을 올렸다.

여섯째, 보수 집권당이 인위적으로 여소야대에서 여대야소로 만든 것은 패권적인 권위주의 체제를 공고히 하는 것이었다. 1992년 총선에서는 민주자유당이 국회 총의석의 49%를 차지했으나 무소속 영입으로 과반수이상의 의석을 만들었다. 김종필의 신민주공화당 세력이 떨어져 나가 김영삼 대통령의 신한국당(구 민주자유당)은 1996년 총선에서 과반수의석에 조금 미달했으나 약간 명의 무소속 의원을 영입하여 과반수이상의 정당이 되었다. 결국 정권유지를 위해서는 정책과 이념이 다른 정당과의 합종연횡도 불가한 경우이다. 이처럼 권력에 의한 여대야소로 집권당을 강화하는 것은 야당과의 차이를 두면서 야당에 의한 정권교체를 허용하지 않겠다는 의미에서 제왕적 대통령제를 통한 패권적 체제유지를 더욱 공고화시키려 했던 것으로 볼 수 있다.

일곱째, 3당합당으로 이론 거대 민주자유당의 내분은 3계파 간에 화해할 수 없는 사항, 즉 합당에 내재된 불화의 한 단면인 권력구조와 후보자 논의를 둘러싼 불협화음 때문이었다. 즉 합의각서에 따른 차기정권에 대한 밀약가능성, 내각제를 공론화하려는 민정계와 민주계와의 갈등, 현행제도 하에서의 대통령 후보의 경선문제, 소위 대구·경북지역(TK) 정치 등이 그것이다. 결국 집권 민주정의당이 여소야대 정국 상황에서 여소를 탈피하기 위한 수단으로 야2당을 끌어들이 3당합당을 한 자체는 정당정치를 무력화하고 군부정권을 계승할 수 있는 후계자 세력을 영입한 것이어서 패권적 체제유지의 일환으로 추진되었다. 그러나 3계파에 의한 이진투구의 파행은 보수 정당이 권력승계와 권력구조 문제를 해결하지 못한 채 당내 민주화를 훼손한 사례이다.

## 2. 영국 사례의 검토

첫째, 영국 권력구조의 안정성은 언제나 번갈아 집권을 할 수 있는 양대정당제의 발달과 두 정당의 집권기간의 균형에 기반을 두고 있다. 전통의 보수당과 노동당 양당이 번갈아 권력을 나눠가지듯이 영국의 정당정치는 양대정당의 축으로 발전해왔다는 점에서 정당정치의 활성화와 권력구조의 안정성을 띠

고 있다. 따라서 권력구조 자체보다는 정치과정상 권력구조의 운영이 더 중요함을 영국 정치는 잘 보여주고 있다. 영국의 경우 의원내각제의 전형을 보여 주나 관용과 합의에 의한 정치를 추구한 만큼, 집권당 정부와 수상에게 입법부와 행정부를 통할하는 막강한 권한을 부여하는 등 책임감 또한 뒤따른 것이다.

둘째, 영국의 의원내각제는 정당제의 발달이 실질적인 통치권력의 중심을 의회로부터 내각으로 이행시킴으로써 내각책임제(Cabinet Government)로 변모하게 되었다. 이 경우는 내각과 의회, 내각과 정당 사이의 권력관계에서는 내각이 절대적으로 우위에 있는 양상을 보여준다.<sup>26)</sup> 그러나 적용과정에서 수상의 지위가 현저하게 강화됨으로 말미암아 오늘날에는 또 다시 수상정부제(Prime Ministerial Government)로 전환된 셈이다.<sup>27)</sup> 즉 영국의 의원내각제가 내각의 중심에서 점차 집단적인 책임을 맡는 수상의 권한이 강화되면서 대통령제와 유사하게 수상정부제로 막강한 권한으로 체제유지를 강화시켰다.<sup>28)</sup> 이처럼 영국의 수상은 집권당이 확실한 과반수만 확보하고 있으면 대통령제 하에서 대통령이 가지는 것보다 훨씬 강한 통치력을 발휘할 수 있다. 국회 하원 의석의 과반수이상 획득에 의한 집권당 구성과 당수로서, 영국에서 수상이 갖는 권한은 매우 강한 것이 될 수밖에 없다. 영국의 수상은 입법부와 행정부를 이끌어 나가는 힘이 되기 때문에 막강한 수상이 될 수 있다.

셋째, 1979-1990년까지 11년간 영국 수상을 역임한 대처가 내각보다는 소수의 고문그룹과 만나서 정책의 기본 방향을 토의하는 것을 선호했다는 것은 대통령 정부의 특징을 보여주는 것이었지 내각 정부의 특징이 아니라는 것이다. 대처 수상이 내각을 임면할 수 있는 막강한 힘을 가지고 있기 때문에 대처와 소수의 측근들에 의해 내각이 여지없이 무시된 것이다.<sup>29)</sup> 그러므로 수상은 내각보다는 소

26) Jack, Lively & Adam Lively (eds.), *Democracy in Britain : A Reader* (Oxford Univ. Press, 1994, p. 168.

27) R.H.S. Crossman, *Inside view- Three Lectures on Prime Ministerial Government* (London: Jonathan Cape, 1972), p. 51; J.P. Mackintosh, *The Government and Politics of Britain* (London: Hutchinson Univ. Press, 1971); H. Berkeley, *The Power of the Prime Minister* (London: Allen & Unwin, 1968).

28) J.P. Mackintosh, "The Prime Minister and the Cabinet." *Parliamentary Affairs* 21, No. 1. (1968), p. 68.

29) Gerald Bernard Kaufman, *How to be a Minister* (London: Sidg. & J., 1980), pp. 77-86.

수의 측근이나 고문그룹을 선호한 것은 오히려 수상 중심의 좀 더 사인화(私人化)된 체제, 즉 미국식 대통령제에 가깝다는 비판이 설득적일 수밖에 없었다. 영국은 내각 정부가 아닌 대처가 군주처럼 운영하는 대통령식 정부형태를 가진 셈이다.<sup>30)</sup>

넷째, 대처는 1974년 현직 당수에게 당권도전을 통해 퇴진시킨 최초의 인물이었지만, 그녀 또한 1989년과 1990년 수상 재임시 두 차례의 당권도전을 받으면서 퇴출됐다. 대처의 퇴출은 개인적 사정에 의한 사임이나 선거패배와 무관하게 순수한 당내 반발에 의해서 교체된 최초의 영국 수상이라는 불명예를 안았다. 대처의 불명예 퇴진은 집권 보수당의 체제유지에 결정적인 패인으로 작용하였다. 대처는 결국 1990년 당권도전에서 퇴출당하였고, 그녀가 지명한 메이저가 차기 수상으로 선출되었다. 당내 반발에 의해서 현직 당수이자 수상인 대처가 퇴출당한 것은 체제유지의 부작용을 보여주었다.

다섯째, 대처 수상의 11년간의 장기집권은 야당이 변화 없이 정권교체를 바라는 허점을 역이용해서 나타난 결과적 현상이었다. 1979년 총선에서 대처가 이끈 보수당이 승리할 수 있었던 데는 대처 개인이나 보수당의 능력보다는 노동당의 분열이 더 중요한 요인으로 작용했다. 1983년의 노동당 선거강령은 당이 당시까지 가장 과격한 문건들 중의 하나로, 유권자의 지지를 넘는데 한계로 작용했다. 특히 1987년과 1992년 총선 후 보수당은 집권당이 되는 게 정상적인 것처럼 여겨졌으며, 노동당은 집권할 수 없는 정당으로 여겨졌다. 그 결과 노동당은 만년야당으로의 한계를 보일 수밖에 없었고, 오히려 보수당은 야당의 극좌파적 노선수정 없는 상황에서 대처의 능력이 과대평가 받은 요체가 되었다.

여섯째, 야당과 야당 당수의 무력함은 정책에서나 당내 파벌에 기인된 이유로 집권당과의 정당정치 부재이자 가장 큰 걸림돌이 되었다. 야당인 노동당의 내분과 유효한 정책대안 부재는 결국 보수당의 연속적인 체제유지를 가능케 한 승리요인인 반면, 야당의 약세 그 자체는 노동당 내분과 분열에 있었다. 야

30) Peter Hennessy, *Cabinet* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), p. 99.

당의 분열은 당 정책의 부재에 기인되다보니 집권 보수당에게 유리한 혜택이 돌아간 것일 뿐이다. 그렇다면 노동당이 집권할 수 있는 기회요인은 당 혁신과 우클릭에 의한 이념변화로 간다면 가능할 것이다. 그러나 대처나 메이저시기 노동당은 철저히 패배하는 만년야당으로 전락한 셈이다.

#### IV. 정치과정에서 권력구조가 정권교체에 미친 영향 분석

한국과 영국의 경우 당시 18년간 보수 정당에 의한 권력승계가 이뤄져왔으며, 이는 대체적으로 야당의 분열과 무능에 기인된 현상이었다. 다만 야당의 권력추구는 정당의 이념과 정책을 혁신하며 리모델링을 통해 정권교체로 이어질 수 있는 계기가 작용하였다. 여하튼 의원내각제이든 대통령제이든 정당은 권력획득과 체제유지로의 기능수행이 의회를 통해 실시된다는 데서 틀리지 않다. 이런 관점에서 한국과 영국이 주요 정당을 중심으로 정치과정에서 권력구조가 정권교체에 미친 영향을 분석적요하면 다음과 같다.

##### 1. 한국 사례의 검토

첫째, 한국의 여러 차례 권력구조의 변화가 헌정사의 변천과 밀접한 관련이 있다함은 구군부에 의한 5·16쿠데타와 3선개헌(박정희 대통령), 신군부에 의한 12·12 및 5·17쿠데타(전두환·노태우 대통령)를 통해 정당성 없는 군부정권의 형성을 계기로 특정 개인의 집권욕을 채워주는 경우가 대부분이었기 때문이다. 대표적인 것이 박정희, 전두환 정권의 경우 권력의 획득과 유지를 위해서 1987년 민주화 이전까지 유신헌법과 제5공화국 헌법에 대통령간선제를 채택해 왔다. 간선제는 집권자의 권력욕을 앞세운 수단이자 계속 집권을 위한 전략이었다. 그러기에 야당은 군부정권시기 정권교체 없이 만년야당 혹은 불임정당으로 불려져 왔으며, 야당 총제의 지도노선이 정권에 협력하는 중도통합(이철승)이거나 선명야당(김영삼)으로의 자리매김해야 하는 등 혼란을 초래했다. 이 과정에서 박정희 정권이 야당 총재 선거에 개입하여 중도통합론을 지지한

것은 우연의 일치가 아니었다.

둘째, 전두환 정권과 집권 민주정의당이 대통령의 임기직전까지 국민적 여론을 잠재우면서 뒤늦게 1987년 4·13호헌조치, 즉 대통령간선제로 현행 헌법을 고수한 조치는 대통령간선제에 의해 계속 집권하고 권력승계를 이루고자 한 것으로, 국민을 정략적으로 이용한 처사였다. 전두환 정권과 민주정의당은 탄압적인 4·13조치로 개헌논의를 중단시키지만, 6·29선언으로 체제위기에 봉착할 수밖에 없었다. 결국 전두환 대통령과 차기 후계자 노태우 민주정의당 대표 간의 6·29선언은 전두환 정권의 퇴진을 가속화시켰으나, 반대로 노태우 당 대표는 제13대 대선에서 야권(김영삼, 김대중)의 분열로 대통령에 당선되었다.

셋째, 한국의 집권 보수정당인 민주공화당과 민주정의당은 각각 유신체제와 제5공화국 헌정에 의해서 대통령간선제의 일환으로 손쉽게 정권유지를 해 온 터였다. 그러나 1987년 민주화 이후에 와서는 대통령직선제로 말미암아 적대적인 야당과의 대선전을 치러 승리해야만 했다. 군부 집권세력의 집권과정에서의 정당성 상실은 대선패배의 배경이 되었다. 그럼에도 불구하고 민주정의당 노태우 후보가 승리할 수 있었던 것은 통일민주당 김영삼 후보-평화민주당 김대중 후보의 단일화 실패와 더불어 신민주공화당 김종필의 대권후보 등장에 따른 야권이 분열된 데서 찾을 수 있다.

넷째, 한국의 경우 1972년부터 1979년까지 제4공화국(유신체제)시기에는 대통령직선제에서 대통령간선제로 전환되었고, 1980년부터 1987년 민주화 이전까지 제5공화국 헌법에 의한 대통령간선제, 그리고 1987년 6월항쟁에 의한 민주화 이후 대통령직선제를 실시하는 등 권력구조상 많은 변화를 보여주어 정권교체에 많은 영향을 주었다. 대통령간선제는 민주화 이전시기 군부정권이 체제유지 일환의 권력구조를 내세운 것이 결국 군부정권의 독재가 가능하다 보니 정권교체가 매우 어려운 형국이었다면, 대통령직선제는 권력획득이 유권자의 표심이 작용될 수 있도록 선거의 통로를 열어주다 보니 야당에 의한 정권교체가 용이한 수단이 되었다.

다섯째, 한국은 유신체제와 제5공화국 하에서 대통령간선제 실시로 제도화

위기를 초래했다. 군부정권이 대통령간선제를 채택해 체제유지의 연속성을 가져온 경우는 유신시기인 제4공화국(박정희, 최규하, 전두환)과 제5공화국(전두환)이었다. 따라서 국민 참여의 선거를 통한 정권교체와 같은 급격한 변화 역시 일어나기 어려운 형국이었다. 다만 1987년 민주화 이후 한국정치는 점차 제도화되고 있는 실정이다. 국가의 주인은 국민이고 주권재민으로 국민은 주권을 행사하는 것이 민주국가의 표본이다. 그런데 정당성이 취약한 군부정권은 대통령간선제를 실시한 반면, 민간정권은 국민직선의 대통령직선제를 피하는 셈이었다.

여섯째, 민주화 이전시기 집권 민주정의당 내의 후계자 지명에 관한 내분 속에서도 전두환 대통령은 1987년 6월 초 청와대에서 열린 고위핵심간부회의에서 차기 대통령후보로 노태우 대표위원을 천거하고 만장일치로 추대하였다. 이것이 일종의 ‘후계정치’로, 전임자가 퇴임 후에도 계속해서 후임자에게 영향력을 행사할 수 있다는 계승절차의 독점화이다. 그러나 제5공화국 정권의 민심이반과 대통령직선제 개헌쟁취의 산물인 6월항쟁은 대통령간선제에 의한 후계자 창출이라는 관점을 거부한 것이었다. 그 결과 군부체제의 위기이자 제도화의 위기는 군부정권 퇴진을 가속화시키면서 한국에 민주화의 이정표를 세울 수 있었다.

일곱째, 1987년 민주화 이후 여야간 ‘민주정의당’(노태우)-‘통일민주당’(김영삼)-‘신민주공화당’(김종필) 등의 3당합당에 의한 민주자유당의 결성은 정당간 정치연합에 의해 체제유지의 연속성을 꾀한 결과로 보수정당의 권력승계를 가져왔다. 이러한 보수대연합에 의한 3당합당은 민주화 이전시기 정당정치를 훼손한 것과 크게 다르지 않았다. 특히 권력욕을 채우기 위해서는 여도 야도 필요도 없고 우선 당선되거나 체제를 유지하는데 혈안이었다. 이는 야당이었던 새천년민주당의 경우에도 집권을 위해서는 당의 정체성이 다른 자유민주연합(김종필)을 끌어들이어 연립정부를 구성한 것에서도 나타나고 있다.

여덟째, 한국에서 제15대 대통령선거를 앞두고 권력구조와 정권교체에 관해 주목할 만한 움직임은 의원내각제 개헌을 매개로 두 야당 간의 연합형태를 취

한 것이었다. 호남과 충청의 특정지역을 기반으로 한 새정치국민회의(김대중)와 자유민주연합(김종필)의 연대는 최초의 여야간 평화적인 정권교체, 권력의 분점, 혹은 권력의 공유형태로 나타났다. 김대중-김종필(DJP) 간의 선거연합의 결과는 DJP연합 야당이 집권 보수 '한나라당'의 지배를 가로막는 평화적인 정권교체를 이룰 수 있었다. 집권 보수정당인 한나라당의 패인은 김영삼 대통령과 이회창 후보 간의 갈등, 이회창 후보와 김종필 후보 간의 연합실패, 승리를 낙관한 나머지 야당과의 정책차별화에 도움이 되지 못하여 결국 집권 한나라당의 체제유지에 결정적인 패인으로 작용하였다. 결국 제15대 대선과정에서 새천년국민회의의 김대중 후보는 자유민주연합의 김종필 후보와의 내각제 개헌을 수용하는 정치적 목적으로 DJP연합을 통해 정권교체를 달성할 수 있었다. 이는 노태우 정부시기에 집권당인 민주정의당이 여소야대 정국을 허물어 3당합당을 통해 보수정당 연합을 가져온 것과 차이가 없었다. 그 연대과정에서 대통령단임제의 직선제에서 의원내각제로의 전환을 모색하겠다고 했는데, 이는 결국 의원내각제로의 전환이 지켜지지도 않았으며 국민의 정서와 무관하게 정권획득을 위해 정당정치를 무력화시킨 정치적 야합에 불과했다.

아홉째, DJP의 연합의 파괴력은 김종필의 영향력이 김대중 후보의 열세지역이었던 대구, 경북으로 파고들어 지지세가 확산되는 것과 더불어 영호남 간 지역주의를 허무는데 일조했다. 선거결과 호남 외에는 표의 확장성이 떨어졌던 김대중에게 충청과 대구, 경북에서 엄청난 표의 확장을 불러왔다. 결국 1997년 제15대 대선에서의 김대중 후보의 승리는 역사상 처음으로 야당, 더 정확히 말하면 야당연합이 평화적인 정권교체를 통해 집권한 것이다. 그러나 DJP연합은 선거연합 과정에서 대통령직선제를 내각책임제로 개헌을 목표로 한 것이었으나 김대중 대통령의 거부로 DJP연합이 책임정치를 구현하는데 부합되지 못한 결과로 나타났다.

열째, 정권교체시기 한국 야당이 강한 야당으로 선회할 수 있는 요체는 집권여당의 정책실패에서 찾을 수 있었다. 집권당과 체제에 대한 야당의 정치적 도전은 정권교체를 달성하기 위해 불가피한 투쟁과정이다. 김영삼 정부의 국제

통화기금(IMF) 외환위기를 초래한 경제적 환란은 야당으로 정권이 교체될 수 있는 빌미를 제공하였다. 경제적 환란은 이미 김대중 후보가 경제대통령으로 인식될 만큼 국민들의 지지적 바탕이 인식되었다. 그것도 집권당의 실패와 김영삼 정부의 실책은 DJP의 연합의 결과 야당으로의 정권교체를 가속화시킨 것이다. 결국 야당에 의한 정권교체는 김영삼 정권의 정책 실패와 김영삼 대통령 아들의 국정농단, 야권연대에 의한 표의 확장성, 호남과 충청 지역주의의 확산 등에서 찾을 수 있다.

## 2. 영국 사례의 검토

첫째, 영국 보수당의 대처 수상은 1979년 5월 총선에서 노동당을 제치고 승리함과 동시에 정권교체에 성공할 수 있었다. 보수당의 승리는 노동당의 경제 정책의 실정에서 찾을 수 있다. 영국이 1976년 노동당이 IMF에 구제 금융을 신청할 정도로 심각한 경제 위기를 겪고 있던 터에, 이 총선의 승리로 대처는 신자유주의 정책을 주창할 수 있었으며, 보수당의 장기집권을 위한 강력한 수상의 권한을 최대로 활용하였다. 1980년대 초반에서 1990년대 중반까지는 신자유주의의 광풍이 전세계적으로 몰아쳤던 시기였다. 신자유주의는 대처리즘, 레이거노믹스로 불리면서 국가의 경제개입을 축소하기 위한 탈규제, 민영화, 자율화와 개방과 자유화가 시대의 대세를 이루었다. 특히 대처는 북해석유와 민영화라는 황금거위 덕분에 집권초기 신자유주의적 공세를 좌고우면하지 않고 추진할 수 있었다.<sup>31)</sup> 더욱이 대처는 보수당의 당내 민주화 확대와 포클랜드 전쟁, 그리고 노동당의 좌경화와 만성적인 내분이라는 우군을 등에 업고 결정적인 시기마다 정치적 정당성을 확보해 낼 수 있었다. 신자유주의로의 타개책은 보수당으로 하여금 총선 4연승 18년간의 정권교체를 할 수 있었던 반면, 야당인 노동당은 정권교체의 자력을 잃었다.

31) A. J. Davies, *We, The Nation: The Conservative and the Pursuit of Power* (London: Little, Brown and Company, 1995), p. 294.

둘째, 보수당의 지배와 체제유지의 근간은 1979년 이후 1997년까지 무려 18년 간 권력승계로 체제유지의 연속성을 지켜온 데서 찾을 수 있다. 보수당의 선거 승리는 대처에 의한 지지의 결과라고 할 수 없는 측면이 강할 정도로 노동당의 내분과 유효한 정책대안의 부재에서 기인된 것이다.<sup>32)</sup> 노동당은 18년간 야당으로 장기간 권력을 창출하지 못한 불임정당에 불과했다. 반면, 메이저 정부 당시, 보수당은 당내 갈등이나 파벌간 다툼으로 표출되어 왔으며, 결국 블레어(Tony Blair) 중심의 노동당이 정권을 교체할 수 있는 명분을 제공해 주었다. 보수당의 공식적인 당헌은 1998년 이전에는 존재하지 않았다는 점, 1997년 총선에서 블레어가 이끄는 노동당에 참패한 이후 당헌과 당 조직을 공식적으로 만들게 된 계기가 되었다.

셋째, 대처의 경우 유럽통합에 대한 비타협적인 자세로 당 안팎으로부터 반발을 초래하게 되었고, 결국 수상직을 사퇴하여 후임인 메이저가 계승했다. 그러나 메이저 시기 유럽문제를 둘러싼 당내 내분과 갈등은 대처-메이저 수상의 권력승계에 악영향을 미쳤을 뿐만 아니라 수상의 리더십을 약화시켰고, 당 전체를 침체국면으로 몰아넣었다. 보수당은 유럽통합정책을 두고 당내 분열을 거듭한 끝에 1997년 총선에서 블레어가 이끄는 노동당에게 정권을 넘겨주어야 했다. 대처는 또한 유럽 통합에 대한 비타협적인 자세로 당 안팎으로부터 반발을 초래해 1990년 11월 22일로 사퇴했다. 그리하여 대처는 영국사에서 총선 패배나 건강상의 이유와 무관하게 강제로 퇴진당하는 유일한 수상이 되었다.<sup>33)</sup> 대처의 뒤를 이어 보수당의 수상이 된 메이저 정부 당시 보수당은 유럽문제를 둘러싼 당내갈등으로 효과적인 지도력을 발휘하지 못했다. 이러한 수상의 리더십 약화는 당의 정체성에 문제가 생기고 궁극적으로는 1997년 5월에 실시된 총선에서 기존 의석의 절반이상을 잃는 참패를 당해 노동당의 블레어

32) Ian Gilmour, *Dancing With Dogma: Britain Under Thatcherism* (London: Pocket Books, 1992), pp. 334-335.

33) Philip Giddings, "Prime Minister and Cabinet," Donald Shell and Richard Hodder-Williams (eds), *Churchill to Major: The British Prime Ministership Since 1945* (London: Hurst & Company, 1995), p. 68.

에게 정권교체의 빌미를 주는 계기가 된다.

넷째, 대처가 수상직 3기연임의 위업을 달성한 후 ‘인두세’(poll tax)를 도입한 것은 정책의 실패로 체제위기까지 내몰리게 되었다. 대처는 부의 균점을 이루기 위해 인두세를 도입했으나 이것이 국민들의 반발을 사게 되어 사임에 이르게 되었다. 무엇보다 대처가 당 내외의 엄청난 반발을 무릅쓰고 도입했던 인두세는 당적을 초월한 정치인들이나 노동계급은 물론 중산계급이 포함된 대규모 시위와 폭동을 야기했다. 더욱이 1980년대 대처 정부가 들어선 이후 빈부격차와 빈곤층의 비율이 증가되었다.<sup>34)</sup> 이로 인해 조세저항에 직면하게 되고 결국 집권세력의 체제위기까지 내몰리게 되었다. 결국 엄청난 반발을 낳은 인두세 파동을 빌미로 집권 보수당은 대처를 당수로부터 몰아내고 수상직에서 거의 쫓아내다시피 하였다. 인두세는 대처 수상이 1987년에 선거 압승을 틈타 다시 도입된 것이었는데, 결국 1991년 메이저 정부에 의해서 폐지되었다.

다섯째, 대처 수상의 퇴진은 보수당 후임 수상인 메이저의 당 장악이나 대처 정부와의 정책 차별화에 도움이 되지 못하고, 결국 집권 보수당의 체제유지에 결정적인 패인으로 작용하였다. 메이저가 1992년 4월 초 실시된 총선에서 승리하여 수상에 취임하였으나, 메이저 수상은 계속된 경기침체와 유럽통합 문제에 대한 당내 갈등으로 극히 저조한 지지를 얻었다. 메이저는 1992년 총선에서 예상을 뒤엎고 신승을 거두었으나 이후 보수당은 유럽통합정책을 두고 분열을 거듭한 끝에 1997년 5월 초 실시된 총선에서 최악의 패배를 당했다. 보수당은 총선에서 기존 의석의 절반이상을 잃는 참패를 당해 블레어가 이끄는 노동당에 정권을 넘겨주어야 했다.

여섯째, 18년간의 보수당 지배 하에서 노동당이 정권교체를 할 수 있었던 것은 블레어가 당권을 잡고 당수 선출 이듬해인 1995년에 노동당 당헌의 국유화조항Ⅳ를 전격 폐기하는 등 사실상 '자기부정'(self-denial)에 가까운 냉철한 혁신을 해온 데 있다.<sup>35)</sup> 무엇보다 전통적으로 좌편향 성향을 보였던 지구당

34) D. Willets, "The Family." D. Kavanagh and A. Sheldon eds, *The Thatcher Effect* (Oxford Univ. Press, 1989), p. 268.

표의 90%가, 그리고 노조진영의 절반 이상이 조항Ⅳ의 폐기에 찬성했다. 노동당은 당내 갈등과 정책부재 및 국정수행 능력 의심으로 우여곡절이 많았으나, 좌편향의 정책에서 약간 우편향으로 변모를 꾀해 정권창출을 위한 국민의 정당으로 재건하는 데에 온힘을 기울였다. 이러한 구조개편이야말로 훗날 블레어가 자신의 '신노동당' 구상과 '제3의 길' 프로젝트를 순조롭게 진행할 수 있었던 디딤돌이었다.<sup>36)</sup> 노동당은 1997년 정권교체하기까지 18년이 걸린 셈이다.

일곱째, 보수당이 18년간 집권할 때 대처 정부의 원칙과 추진력이 바탕이 돼서 장기집권을 누리게 되었지만, 역설적으로 보면 야당인 노동당이 무능하고 보수당의 대체를 바꿀만한 실력자가 없었음을 부인할 수 없다. 따라서 보수당의 승리는 18년간 영국을 통치하며 장기집권을 누리게 되었다. 노동당은 18년간 야당으로 장기간 권력을 창출하지 못한 '만년야당' '불임정당'에 불과했다. 대처 정부의 장기집권시기 야당의 약화는 당 내부의 분열과 대립이었던 당 조직과 이념을 쇠신하지 못한 결과였다. 그 후 블레어가 노동당의 당수가 돼 당 이념과 체질을 쇠신하여 정권교체의 토대가 되었음을 부인할 수 없다. 결국 야당이 구태의연한 모습을 보이면 유권자들은 야당을 버리는 것과 마찬가지로 야당이 변화하고 새로운 리더의 등장이 성사된다면 분명코 야당도 정권교체를 할 수 있음을 역사가 증명해 준 것이다.

여덟째, 영국에서 지역주의는 노동당이 포괄정당으로 자리매김하고 정권을 장악하는데 유리한 측면으로 작용하였다. 영국 잉글랜드 북부와 스코틀랜드 지역은 노동당이 강세를 보이는 반면, 잉글랜드 남부지방은 보수당의 오랜 아성으로 남아 있다. 그러나 1997년 총선에서 블레어의 노동당은 계급과 지역기반을 넘어서서 포괄 정당화하고 있었다.<sup>37)</sup> 반면에 노동당의 전통적 지지기반이던 잉글랜드 북부나 스코틀랜드에서 유권자들의 이탈이 늘어났다. 이제 노동당

35) Tudor Jones, *Remaking the Labour Party: From Gaitskell to Blair* (London: Routledge, 1996), pp. 138-149.

36) 고세훈, 『영국정치와 국가복지: 신자유주의에서 신자유주의로』 (서울: 집문당, 2011), p. 269.

37) Paul Richards, *Is the Party Over? New Labour and the Politics of Participation*, Fabian Pamphlet 594 (London: The Fabian Society, 2000), pp. 7-8.

의 생존은 보수당의 아성인 ‘중부 잉글랜드인들’(Middle Englishers)을 얼마나 동원할 수 있는가의 문제로 귀착됐다.<sup>38)</sup> 노동당 압승의 배후에는 ‘중하방 연대’ 중심의 선거전략, 곧 중부 잉글랜드 석권이라는 새로운 현상이 자리잡고 있었다.<sup>39)</sup> 이러한 지역적 지지의 편중은 한 지역내 특정정당의 ‘지배정당 구조’(one-party dominant regions)를 이끌어내고 그 지역내 다수 유권자들은 그들의 오랜 지지정당에 실망감을 갖게 되는 경우 대안의 부재에 직면할 수밖에 없다.<sup>40)</sup> 1997년 총선에서 노동당은 418석을 얻어 역사 이래 최대의 압승을 거두었으며, 보수당 집권 18년에 종지부를 찍은 것이다. 그러나 노동당의 득표율 44.4%는 기대보다 낮았다. 따라서 노동당이 63%의 의석 점유율을 얻은 것은 주로 영국식 소선거제의 덕택이었다.

## V. 양국 간의 비교분석 및 시사점

그렇다면 지금까지 논의된 한국과 영국의 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 미친 영향과 관련 양국 간의 비교분석을 통한 시사점을 찾고자 한다. 양국의 유사점은 보수정당이 18년간 장기집권을 피하면서 대통령제의 대통령과 내각제의 수상이 강력한 권한을 유지한 것이다. 차이점은 한국의 대통령제는 권력구조가 제도화되지 못해 선거 때마다 개편논의가 있었던 반면, 영국의 의원내각제는 제도화되어 합의정치를 해온 데 있다.

우선 한국과 영국의 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 미친 영향과 관련 하여 제시되는 공통점은 대통령이든 수상이든 행정부 기능의 강화에 따른 막강한 권력집중 내지는 제도화의 위기를 초래하고 있다는 것이다.

38) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (London: Harper Collins, 1957); Colin Hay, *The Political Economy of New Labour: Labouring under False Pretences?* (Manchester: Manchester Univ. Press, 1999), Ch.3.

39) Joel Krieger, *British Politics in the Global Age: Can Social Democracy Survive?* (London: Oxford Univ. Press, 1999), pp. 20-23.

40) 강원택, "영국 양당제의 약화와 자유민주당 지지의 증가에 대한 연구," 『국제정치논총』 제38집 1호. (1998), p. 219.

첫째, 한국과 영국은 권력이 집중됨으로써 정치과정에서 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 제도화 위기의 정치현상을 보여준 것이다. 한국 대통령제의 권력구조는 입법부와 행정부의 균형을 취하기보다는 대통령 중심의 행정부 권력이 집중되어 대통령이 권위주의적인 막강한 권한을 행사해 왔다. 그 결과 민주화시기 이전의 박정희 대통령으로부터 시작한 막강한 권한은 군부정권시기에 전두환 대통령이 그러했다. 민주화시기 이후 노태우, 김영삼, 김대중 대통령시기에도 권력구조 면에서 많은 시행착오를 겪으면서 제도화 위기의 정치현상을 보여주었다. 그러나 영국은 의회와 행정의 융합에 의한 권력구조의 합리적 특징을 지닌 채 의원내각제를 채택했음에도 불구하고, 권력구조의 실제 운영에서는 수상에게 막강한 권한이 집중되면서 의원내각제의 제도화 위기를 보여주고 있다.

둘째, 한국의 대통령제와 영국의 의원내각제는 민주주의를 훼손할 만큼 대통령과 수상에게 막강한 권한을 부여하고 있다. 한국의 대통령은 행정부의 수장으로서 의회보다 훨씬 많은 정치자원을 가지게 되어 후진국형 ‘초대통령제’ 혹은 ‘제왕적 대통령제’로 가게 된 경우이며, 반면 영국의 수상은 의회의 지원하에 무소불위에 가까운 권한을 휘둘러 ‘수상의 대통령화’로 언급될 만큼 수상 권한의 절대화, 즉 ‘수상독재체제’로 불리기도 한다. 여기서 한국의 대통령이 제왕적이고, 영국의 수상이 독재체제로 비유되어 공통점을 가지나, 실제에서는 영국이 한국보다는 합리적이고 관용적 측면에서 보면 수상직의 제도화가 우월할 수밖에 없다. 이 경우 대처시기 뿐만 아니라 블레어시기에 더욱 강화된 느낌이지만, 영국은 전통의 의원내각제에다 정권교체가 자유롭다. 하지만 한국의 경우 민주화시기 이전 군부권위주의에 대통령간선제로 정권교체를 할 수 없어서 야당은 만년야당으로 자리매김 될 수밖에 없었다. 그러나 한국은 민주화 이후 정권교체가 가능할 정도로 국민의 정치에 대한 관심이 높아졌다.

셋째, 요즘 세계적인 경향은 선진국이나 후진국할 것 없이 국가권력이 권력구조와는 상관없이 행정부로 집중되는 현상을 보이고 있다는 것이다. 이러한 현상은 선거와 정당의 성격변화와 결합되면서 복지국가론으로 정당화되고 있

기 때문에 행정부의 기능이 강화되고 있는 추세이다. 국가기능의 확대에 따른 행정권의 강화와 정당제의 발달로 국가권력이 행정부로 집중되는 경향을 부정할 수 없는 헌정현실로 받아들일 때, 국민과 내각(수상), 의회와 내각, 그리고 여당과 야당 사이의 권력메커니즘 균형을 이룰 수 있을까하는 것이 중요한 과제로 대두되고 있다. 이러한 행정부의 막강한 권한으로 영국이 수상정부제도의 등장과 함께 수상 권력의 막강함을 가진 것처럼 한국 대통령제의 대통령도 중앙집권적 행정국가를 지향하면서 독재화하고 있음을 알 수 있다.

그 다음 한국과 영국의 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 미친 영향과 관련하여 제시되는 차이점은 한국이 영국보다 대통령 1인중심의 권력구조로 운용되다보니 많은 문제점이 야기되고 있다는 점이다.

첫째, 한국의 경우 정치문화, 정치·사회적 평등의 정도, 지역경제의 발전수준이 국가의 정치적 안정과 발전을 이뤄내지 못한 요체는 권력구조가 권력에 함몰되었다는 데서 찾을 수 있다. 그에 반해 영국은 의원내각제로 안정적인 민주주의를 추구하고 있으며, 정치문화, 정치·사회적 평등으로 발전을 이뤄내고 있다. 한국은 불용, 비타협, 이기주의, 지역주의 등이 만연해서 권력구조도 매번 바뀌어야 한다며 개혁을 추구한다지만, 그렇지 못해 왔다. 현재 운용되는 권력구조도 대통령이 국무총리나 장관에게 책임을 위임해도 될 사안을 모든 것은 대통령의 몫이 되다시피 해왔듯이, 대통령 1인에 권력이 집중되어 있는 상태에서 권력분립, 대통령의 시대정신 및 헌법준중, 관용과 서번트 리더십 없이 권력운영은 까다로울 수밖에 없다.

둘째, 대통령제보다 의원내각제의 정부가 강력한 힘을 발휘할 수 있는 이유는 행정과 입법의 융합인 권력구조에 기인한다. 영국의 의원내각제는 집권당의 당수이자 수상이 입법부와 행정부를 동시에 장악함으로써 정책의 수립에서 집행에 이르기까지 정부 수행능력을 원활하게 운용할 수 있다. 반면 한국의 대통령제는 여소야대의 경우 서로 이해관계가 상충되는 입법부와 행정부가 존재하여 정부 수행능력에 적지 않은 어려움을 초래할 수 있다. 가령 대통령과 함께하는 집권당이 의석 과반수를 획득한 여대야소라면 대통령에게 큰 힘을 얻

게 되겠지만, 만약 야당이 원내의석 과반수이상을 얻으면 여소야대로 야당의 힘이 강해 대통령의 국정운영은 어려움에 봉착하게 된다.

셋째, 영국 대처 수상의 경우 인두세라든가 유럽통합 문제로 당내 불신임을 불러왔으며, 그 결과 보수당 당수직을 잃게 되고, 수상직에서도 물러난 것이다. 한국의 경우 독재를 방지하기 위해 대통령단임제를 채택했는데, 민주화 이전시기인 전두환 정권 때 7년 단임제였다가, 민주화 이후에는 5년 단임제로 실시되지만 중도에 하차한 사람은 없다. 그러나 대통령제에서 대통령이 국정농단이나 부정부패가 있을 시 국회가 대통령의 탄핵을 발의할 수 있고, 그 결과 헌법재판소에서 탄핵이 인용되면 대통령은 그 직을 잃게 된다. 예컨대 2017년 3월 10일 박근혜 대통령이 국회에서 발의한 탄핵안이 헌법재판소에서 인용되어 대통령직을 잃었다. 다만 영국에서 총선의 승리로 수상이 연속해서 집권을 할 수 있지만, 그리고 한국의 대통령단임제에서 대통령은 5년간의 통치를 할 수 있지만, 각기 특정 정책의 실패나 국정농단 같은 초유의 사태가 발생하면 권력의 유지는 중단될 수밖에 없을 것이다.

넷째, 영국 권력구조의 안정성은 집권 가능성이 유력한 양당제의 발달과 양대 정당의 집권 기간이 균형을 이루고 있는 점에 기반하고 있다. 영국의 권력구조는 실제 운영과정에서 극한 대결의 정치보다 온건과 타협으로 이루어지는 ‘합의’의 정치를 통해 이뤄진다. 그러나 한국의 대통령제는 영국의 선진화된 권력구조 통과를 달리 합의의 정치보다는 극한 대결의 정치를 지향해 오고 있다. 대결의 정치는 권력구조의 제도적 완성보다는 여야 정치권이 대권욕에 함몰되어 나타난 현상으로 볼 수 있다. 한국은 영국처럼 합의보다는 불신, 타협보다는 비타협, 관용보다는 갈등을 유발하는 정치문화의 속성을 개선하지 않는 한 어떠한 권력구조도 그 장점을 찾을 수 없을 것이다.

다섯째, 한국의 경우 대통령제가 국무총리를 두거나, 국회의원의 국무위원 겸직, 장관에 대한 국회의 불신임건의, 행정부의 법률안 제출권 등, 의원내각제적 요소를 갖춘 제도임에도 불구하고 권력구조의 위기를 보여주고 있다. 영국은 ‘수상의 대통령화’ 타이틀에 걸맞지 않게 의원내각제를 제도화해서 안정

적인 체제를 유지해 가고 있다. 한국은 의원내각제적 요소를 가진 대통령제가 그 본래대로 3권분립이라는 권력구조의 제도화보다는 대통령 1인의 권력독주에 있다고 볼 수 있다. 이는 영국인보다 한국인이 대체적으로 최고통치자에 오르면 제왕적 권력욕이 강한 민족임을 그대로 보여준 예라 할 수 있다.

여섯째, 한국의 대통령은 집권당 총재를 맡아 집권당 내의 도전으로부터 자유로우며 제왕적 통치라 할지라도 각료의 임명권자로서 각료의 도전이 존재하지도 않아 어떤 피해를 감수할 필요는 없다. 한국의 대통령은 집권당 총재를 맡거나 아니면 집권당을 좌지우지할 수 있어 집권당이 의석 과반수를 보유하면 제왕적 통치도 가능하다는 것을 역대 전두환, 노태우, 김영삼, 김대중 대통령 사례에서 찾을 수 있다. 반면 영국의 수상은 당내의 적이 생기면 그들로부터 도전을 받거나 각료해임권을 지나치게 사용하면 되레 해를 입을 수가 있다. 영국 대처 수상이 당수직에서 축출당하는 데도 바로 이러한 과오가 가장 중요한 변수로 작용했다.

일곱째, 한국의 경우 군부정권시기 대통령간선제는 대통령이 막강한 권한을 행사하기 위해서 야당을 만년야당으로 만들면서 집권당 1당우위적 정당체계나 의회의 행정부 시너로 만들고자 했다. 반면 민주화 이후 대통령직선제의 경우 대통령이 3당합당과 DJP연합에 의한 정당연합, 그리고 여대야소, 여소야대 정국 등 합종연횡이나 이합집산을 꾀했다. 그러나 총체적으로 대통령은 민주화 이후 군부정권시기와 다를 바 없는 막강한 권한을 행사하였지만 권력말기 대통령 친인척에 의한 비리나 국정농단으로 권력누수현상을 보여주었다. 그런데 영국의 경우 의원내각제 하의 정당정치가 절제와 역사적 전통을 중심으로 제도화되어서 합종연횡이나 이합집산이 없고 2.5정당제에 의한 정당정치로 보수당과 노동당이 양분하듯이 정권을 잡는 것도 영국 국민들의 선택으로 볼 수 있다.

마지막으로 한국과 영국의 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 미친 영향과 관련하여 제시되는 시사점은 한국이 대통령제이든 의원내각제이든 관용과 타협, 그리고 헌법정신을 통한 합리적인 정치적 성숙이 생성되어야 하는 점을 영국으로부터 배워야 한다는 것이다.

첫째, 한국정치에서 배려와 관용 및 타협의 정치문화 없이 영국의 의원내각제를 도입하는 것은 시기상조일 수 있다는 것이다. 왜냐하면 영국정치는 권력구조 자체보다는 정치과정상 권력구조의 운영적 측면이 더 중요함을 잘 보여주고 있기 때문이다. 그런데 한국의 경우 지역주의와 비타협적인 정당의 운영으로 민주적인 의사가 관철되지 못하고 특정지역에서 정치적 딜레마가 발생함에도 그 지역주의에 이끌리는 정치를 해오고 있을 뿐이다. 예컨대 박정희, 전두환, 노태우, 김영삼 대통령처럼 대통령이 되기 위해서는 영남지역주의를 이용하여 정권을 잡거나 김대중 대통령의 DJP지역연합 내지는 노무현 대통령의 충청지역에 행정수도 이전 방식의 특혜를 통한 정권교체를 해 오고 있는 것이다. 따라서 한국에서 관용과 타협의 정치문화 없이 비합리적 정당운영과 특정지역 특혜를 내세우면서 영국의 의원내각제를 고려한다는 것은 매우 어려운 일임에 틀림없다.

둘째, 영국적 합의의 정치적 전통은 제도 자체에서 기인하는 것이 아니라 수많은 정권교체의 역사를 통해서 확립된 정치적 관행이라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 그러나 1987년 민주화 이후 국민의 정치적 성숙이나 정권교체의 역사가 일천한 측면에서 대통령제가 실패했기 때문에 의원내각제를 채택하지는 것은 어불성설이다. 권력구조의 제도화는 물론 여야의 정치적 타협 및 관용이라는 역사적 전통 없이 영국식의 권력구조는 부합되지 않는다. 한국의 경우 보수정당이 제1공화국에서 제6공화국 김영삼 정부에 이르기까지 50년간 통치를 해왔으며, 그 이후 김대중-노무현 정부의 개혁정당이 평화적 정권교체를 실시한 10년 만에 다시 보수정부로 권력이 넘어갔다. 그 만큼 한국에서는 정권교체가 빈번하지도 않았고, 권력구조를 통한 정당정치나 의회정치가 제도화가 안 된 상태에서 의원내각제를 쉽게 생각하는 경향은 잘못된 처사로 볼 수 있다.

셋째, 영국은 전통적인 의원내각제 하에서 보혁구도의 이념정당에 걸맞게 권력추구나 정치과정을 운영하고 있는데 반해, 한국의 경우 보혁구도의 이념정치를 모색하기보다는 특정 집권세력이 기득권을 장악하면 그 기득권에 혈안일

만큼 권력욕이 지나쳐 대통령제의 폐단을 보여주고 있다. 한국의 경우 기득권 세력이 비타협적 '제로섬 게임'(zero-sum game)의 권력욕에 혈안이어서 영국 특유의 보혁구도에 따른 국민의 입맛에 맞게 온건한 정치를 운영하면서 평화적으로 국민의 선택을 받는 권력구조가 형성되지 못하고 있다. 관용과 배려라는 정치문화가 온전히 형성되지 않고 오로지 권력에 함몰되거나 개인의 욕심을 버리지 못하는 한, 의원내각제는 시기상조라 볼 수 있다. 만약에 영국형 의원내각제를 고려의 대상이라 할 때, 이에 대한 국민적 참여와 합의를 어떻게 이끌어내며 대응하느냐가 관건이 될 수 있다.

넷째, 한국은 순수한 대통령제의 권력구조가 아니라, 대통령제적인 요소와 의원내각제적인 요소가 혼합된 병폐를 치유하지 않고 오늘에 이르고 있다. 대표적으로 제3공화국에서 제6공화국에 이르기까지 헌법에 대통령제로서 부통령을 두지 않는 대신 의례적으로 국무총리제의 채택, 국무총리제를 두고 국무총리 임명에 대한 국회동의권, 국무총리와 국무위원에 대한 국회의 해임건의권, 정부의 법률안제출권, 국회의원과 국무위원의 겸직 허용 등이 의원내각제적 요소이다. 한국의 정치가 제도화되어 있지 못하고 민주정치에 대한 관용과 소통이 부족한 상태에서 대통령에게 과도한 권력이 부여되고 있는 것은 의원내각제적 요소가 혼용되고 있기 때문이다. 대통령은 필요에 따라 총리를 지명하거나 국회의원을 장관에 발탁하면서 정권유지에 골몰하는 셈이다. 그러므로 의원내각제적 요소를 배제하고 대통령제 본연의 취지에 맞게 3권분립의 원칙에 따라 개정되어야 할 것이다. 아니면 의원내각제를 채택해야 하나, 실제 한국에서 의원내각제는 영국처럼 관용의 문화와 역사적 전통 없이 어렵다는 것을 명심할 필요가 있다.

## VI. 결 론

이 연구의 요체는 한국과 영국의 주요 정당을 중심으로 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 어떤 영향을 미치며 정국운영에 어느 정도 적실성이 있었는가를 살펴보는 데 있었다. 영국이 총선을 통해 제1당이 집권당이 돼 수상을 중심으로 정부를 구성하여 의회정치를 제도화시켰다. 반면, 한국은 유신체제와 제5공화국 하에서 대통령간선제 실시로 제도화 위기를 초래했으나, 1987년 민주화 이후 한국정치는 점차 제도화되고 있는 실정이다. 그런데 논제의 관점은 한국과 영국이 권력구조가 다름에도 불구하고 정치과정에서 권력구조가 정당정치 및 정권교체에 미친 영향은 지대하다고 볼 수 있다. 이런 점에서 이 연구는 권력구조인 대통령제와 의원내각제를 분석의 주요 변수로 하고, 리더십과 정치문화를 보조 변수로 하여 서로 융합적인 방식을 택하여 한국과 영국의 대통령제와 의원내각제가 정당정치 및 정권교체에 미친 영향을 비교분석하고자 한 것이다.

한국은 정당의 제도화가 취약한 환경에서 주로 대통령 간선제/직선제 하에서 대통령에게 많은 권한이 집중되는 폐단을 가지고 있으며, 영국은 전통적인 양당제로 발전한 의원내각제의 환경에서 수상에게 막강한 권한이 집중되는 경향을 보여 왔다. 중요한 것은 정당정치를 행하기 위한 전제조건으로 권력의 중심축이 대통령이나 수상에 있느냐, 아니면 정당과 의회에 집중되느냐이다. 대통령제의 한국이나 의원내각제의 영국이나 결과적으로 보면 대통령이나 수상에게 막강한 권력이 집중되어 온 것이 사실이다. 그것이 한국에서 일천한 미국식 대통령제에다가 권위주의적인 대통령의 등장이 당연히 막강하다 볼 수 있겠지만, 영국의 경우 수상정부제라 하더라도 선진국인데 어떻게 막강한 권한을 가지고 통령제의 대통령처럼 막강한 권력을 활용할 수 있었느냐가 논제의 관점 포인트였다.

요컨대 논제와 관련하여 정치과정에서 권력구조가 정당정치와 정권교체에 미치는 영향은 다양하다고 볼 수 있으며, 추후 쟁점이 될 사항을 정리하면 다

음과 같다.

첫째, 논제의 핵심은 어떠한 권력구조가 제도로서 공동체에 보다 더 많은 책임감, 효율적인 정부, 공정한 참여 보장 등 공동선을 공급할 수 있는가였다. 이 구분은 단순히 최고 행정수반인 대통령제의 대통령인가, 아니면 의원내각제의 수상인가에 따르는 것이 아니고, 대통령과 수상이 의회의 신임에 독립적/종속적인가의 여부와 선출방식이 직선/간선인가에 따른 것이다.

둘째, 권력구조 논쟁의 핵심사항은 권력의 소재와 분점에 관한 것이었다. 권력의 소재는 대통령제와 의원내각제의 경우 단순히 행정의 최고책임자가 대통령인가 혹은 수상인가에 따르는 것이다. 이 중에서도 특히 입법부와 행정부의 분립은 의원내각제로부터 대통령제를 구별 짓는 가장 중요한 특징이다. 대통령제의 중요한 특징인 3권간의 권력의 분립과 공유, 그리고 견제와 균형이다. 그러나 한편, 한국은 순수한 대통령제의 권력구조가 아니라, 대통령제적인 요소와 의원내각제적인 요소가 혼합되어 있어 권력이 분립되지 못할뿐더러 대통령에게 강력한 권한을 부여하고 있다.

셋째, 입법부와 행정부의 관계에서 대통령제와 의원내각제의 차이가 두드러지게 나타난다는 점이다. 대통령제에서는 입법부와 행정부가 제도적으로 독립되었을 뿐만 아니라 권력의 분산으로 인해 상호 거부권을 행사할 수 있다. 의원내각제에서는 입법부와 행정부가 제도상 통합되어 있어서 입법권과 행정권이 한 군데 집중돼 있다. 이렇듯 대통령제가 분산된 정부에 기초한다면, 의원내각제는 통일된 정부를 기초로 하고 있다. 내각은 입법부와 행정부를 동시에 장악함으로써 정책의 수립에서부터 집행에 이르는 전과정에서 결정권을 갖고 있다.

넷째, 의회와 대통령이 서로 다른 정당에 의해서 지배되는 경우 책임성의 문제가 제기될 수 있다. 그런데 대통령제에서 대통령이 정책을 수행하는데 기본적인 제한으로 정부의 권력구조가 단점정부(여대야소)가 아닌 분할정부(여소야대)의 형태를 띠고 있다는 점이다. 물론 의원내각제인 영국의 경우 의회 다수당이 정권을 획득하기 때문에 연립내각을 구성할 수 있으나, 권력구조가 여

소야대 및 여대야소에 영향을 미치지 않는다. 여기서 야당이 의회의 다수당인 경우 제도적 갈등으로 인하여 행정부와 의회 간의 타협이 불가능해지고, 국가행위가 비효율적일 수 있다. 이 경우 가장 적극적으로 대통령의 권한행사에 제동을 거는 기구는 의회이다.

다섯째, 한국의 대통령제와 영국의 의원내각제에서 행정수반과 의회의 다수당과의 관계는 매우 중대하다. 한국과 같은 대통령중심제의 경우에는 정권교체에 관여된 정치세력들의 동질성 정도를 기준으로 볼 때, 단점형 혹은 분점형 정권교체가 발생할 수 있다. 영국과 같은 의원내각제의 경우에는 의회를 지배하는 정당과 행정수반직을 지배하는 정당이 기본적으로 같기 때문에 이런 분류는 적용될 수가 없다. 대신 영국에서는 정권을 교체한 주체가 단일 정당이냐 아니면 복수의 정당들이 연립한 것이냐로 적용될 수 있다.

## 참고문헌

- 강원택, “영국 정당민주주의: 형성과 변화.” 서강대 사회과학연구소, 『사회과학연구』 Vol.11 No.1, 2003.
- 강원택, “영국 양당제의 약화와 자유민주당 지지의 증가에 대한 연구.” 『국제정치논총』. 제38집 1호, 1998.
- 고세훈, 『영국정치와 국가복지: 신자유주의에서 신자유주의로』. 서울: 집문당, 2011.
- 곽진영, “권력구조와 정당체계의 운영,” 『한국의 권력구조 논쟁Ⅱ』. 서울: 풀빛, 2000.
- 권영성, 『헌법학원론』. 서울: 법문사, 1994.
- 김종완, “영국의 의원내각제: 정부 권력구조와 정치수행능력의 관계.” 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도』. 성남: 세종연구소, 1998.
- 김철수, 『헌법학개론』. 서울: 박영사, 1993.
- 김 현, “영국과 일본의 의원내각제에 관한 비교연구.” 『한국방송통신대학논문집』. 제14집.
- 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도』. 성남: 세종연구소, 1992, 1998.
- 박기덕, “정치제도 연구의 문제영역과 관련 변수.” 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도』. 성남: 세종연구소, 1998.
- 박호성 외, “한국의 권력구조 논쟁: 이론과 현실” 『한국의 권력구조 논쟁Ⅱ』. 서울: 풀빛, 2000.
- 유석진, “민주주의 정치제도의 형성, 운용과 체제의 수행능력.” 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도』. 성남: 세종연구소, 1998.
- 이정희 외, 『지구촌 선거와 정당』. 서울: 한국외대 출판부, 2007.
- 장석권 1996. “영국 의원내각제의 특징.” 『토지공법연구』. 3권
- 정주신, “영국정치에서 수상의 리더십과 정권 재창출의 상관관계 비교분석: 보수당 정부(마거릿 대처)와 노동당 정부(토니 블레어)를 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제20집 제4호, 2015.
- 정주신, “권력승계 이후 집권세력에 의한 체제유지의 연속성 및 변화에 관한 비교분석: 한국과 영국의 보수정당을 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제19집 제2호, 2014.
- 정준표, “정당, 선거제도와 권력구조,” 국제평화전략연구원 엮, 『한국의 권력구조 논쟁』. 서울: 풀빛, 1997.
- 최선근, “미국의 정치체제와 정치안정.” 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도』. 성남: 세종연구소, 1998.
- 황성돈 외, 『정권교체와 정책변동』. 서울: 미래한국재단, 2010.
- 허 영, 『헌법이론과 헌법(하)』. 서울: 박영사, 1991.
- 중앙일보, 2012/09/27.
- Berkeley, H. 1968. The Power of the Prime Minister. London: Allen & Unwin.
- Boddanor, Vernon. 1996. Politics and the Constitution : Essays on British Government. Vermont : Dartmouth Publishing.
- Coxall, Bill and Robins, Lynton. 1994. Contemporary British Politics. London: Macmillan.

- Crossman, R.H.S. 1972. *Inside view- Three Lectures on Prime Ministerial Government*. London: Jonathan Cape.
- Davies, A. J. 1995. *We, The Nation: The Conservative and the Pursuit of Power*. London: Little, Brown and Company.
- Dearlove, John and Saunders, Peter. 2000. *Introduction to British Politics*, 3rd edition, Cambridge: Polity.
- de Smith, S.A. 1973. *Constitutional and Administrative Law*, 2nd ed., Middlesex: penguin.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. London: Harper Collins.
- Finer, Samuel E. 1987. "Modern Political Systems: Europe." in Roy Macridis (ed.), *Modern Political Systems: Europe* (6th ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Giddings, Philip. 1995. "Prime Minister and Cabinet." Donald Shell and Richard Hodder-Williams, eds. *Churchill to Major: The British Prime Ministership Since 1945*. London: Hurst & Company.
- Gilmour, Ian, 1992. *Dancing With Dogma: Britain Under Thatcherism* . London: Pocket Books.
- Hay, Colin. 1999. *The Political Economy of New Labour: Labouring under False Pretences?* Manchester: Manchester Univ. Press.
- Hennessy, Peter. 1986. *Cabinet*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hennessy, Peter. 2000. *The Prime Minister: The Office and Its Holders Since 1945*. London: Penguin.
- Jones, Tudor. 1996. *Remaking the Labour Party: From Gaitskell to Blair*. London: Routledge.
- Kaufman, Gerald Bernard. 1980. *How to be a Minister* . London: Sidg. & J.
- King, Anthony. 1985. "Margaret Thatcher: The Style of a Prime Minister." Anthony King, ed. *The British Minister*. Durham, NC.: The Duke Univ. Press.
- Krieger, Joel. 1999. *British Politics in the Global Age: Can Social Democracy Survive?* London: Oxford Univ. Press.
- Lively Jack, Adam Lively (eds.), 1994. *Democracy in Britain : A Reader*. Oxford Univ. Press.
- Mackintosh, J.P. 1971. *The Government and Politics of Britain*. London: Hutchinson Univ. Press.
- Mackintosh, J.P. 1968. "The Prime Minister and the Cabinet." *Parliamentary Affairs* 21, No. 1.
- Madgwick, Peter. 1994. *A New Introduction to British Politics*. Cheltenham: Stanley Thornes.
- Madgwick, P.J. 1984. *Introduction to British Politics*, 3rd ed.,
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2.
- Norton, Philip. 2003. "The Presidentialization of British Politics." *Government and Opposition*, 38/2.

- Richards, Paul. 2000. *Is the Party Over? New Labour and the Politics of Participation*. Fabian Pamphlet 594. London: The Fabian Society.
- Willets, D. 1989. "The Family." D. Kavanagh and A. Sheldon, eds. *The Thatcher Effect*. Oxford Univ. Press.
- Wade, E.C.S. & G. Philips, 1970. *Constitutional Law*. 8th ed, London: Longman.

## Abstract

A Comparative Analysis of the Impact of Power Structure on Party Politics  
and Regime Change in the Political Process  
: Focusing on main Political parties in Korea and the UK, 1979~1997

Chung, Joo-Shin (Korea Institute of Politics and Society)

The aim of this study is to analyze and compare the impact of power structure on party politics and regime change in the political process: Focusing on main political parties in Korea and the UK for 18 years from 1979 to 1997. In addition, this study examined how the president under the presidential system and the prime minister of the parliamentary system exerted enormous power, whether the single-term system for the presidency of Korea as power structure was efficient and appropriate and how regime change carried out by the opposing parties in Korea and in the UK. For this purpose, the study employed institutional aspect (presidential system and parliamentary system) as key variables with leadership (power pursuit) and political culture (regionalism) as subsidiary variables in order to apply them in a mutually integrated method. As a result of examination, the impact of power structure of Korea and the UK on party politics and regime change is as follows. The president and the prime minister in both countries kept characteristics of power structure and reproduced regime with strong desire of power through the utilization of the ruling party and incapacitation strategy against the opposing parties. To the contrary, the opposing parties tried to seize the opportunity from mistake and maladministration of the ruling party. In this process, regionalism played a role in popular sentiment in case of Korea. As for the UK, the image of left and right parties was changed to the moderate catchall party which prompted a momentum to win the election.

**Key words:** Power structure, Political process, Party politics, Regime change, Korea, UK

투고일 : 2017년 7월 14일 • 심사일: 2017년 7월 21일 • 게재확정일 : 2017년 8월 25일