

글로벌 리포트

# GLOBAL REPORT

발행일 : 2018년 3월 5일(월)

## 영국 지방선거 보면 한국 지방선거 보인다 ①

### 최근 영국 지방선거 3大 키워드

디테일

생활정치

제3당

약진

수도권

진보당 강세



책임연구 이진 해외통신연구원  
진행 전략기획실



김 대 식  
여의도연구원장

### “지구 반대편 정당의 날갯짓 ... 우리 정치에 폭풍 일으킬 수도” “글로벌 정치 트렌드 분석 통해 黨이 나아갈 방향 가늠”

얼마전 홍준표 대표님을 모시고 핵 안보외교를 위해 미국에 다녀왔습니다. 미국 순방을 통해 세상을 보는 새로운 눈, 새로운 비전을 가지게 되었습니다. 무엇보다 자유한국당이, 나아가 한국 보수가, 더 나아가 한국정치가 좁은 울타리 안에서 자기들끼리 지지고 묶는 근시안적인 ‘우물 안 개구리 정치’를 벗어나야 한다는 생각을 했습니다. 더 넓은 시야로 세계무대를 바라보며 글로벌 정당과 어깨를 나란히 해야 한다는, 어찌 보면 당연한 생각도 해봤습니다.

특히 黨이 더 넓은 시야로 더 큰 정치를 펼치는 글로벌 정당으로 大도약하기 위해서는 黨의 싱크탱크인 여의도연구원이 먼저 중심을 잡아야 한다는 무거운 책임감을 느낍니다. 여의도연구원의 시선부터 우물 안을 넘어서겠습니다.

“브라질에 있는 나비 한 마리의 날갯짓이 미국 텍사스에 허리케인을 불러일으킨다?” 통계물리학에 나오는 ‘나비 효과(Butterfly effect)’를 설명하는 말입니다. 사소해 보이는 작은 일이 연쇄 작용을 일으켜 예상치 못한 큰 결과를 가져올 수 있다는 얘기입니다. 그만큼 세상 만사가 서로 얽혀 상호작용을 주고받는다라는 것을 강조한 말이 아닐까 싶습니다.

그렇습니다. 지구 반대편에 있는 정당의 작은 움직임이 우리 정치에 큰 폭풍을 일으킬 수 있습니다. ‘영국 지방선거를 보면 한국 지방선거가 보인다’를 주제로 한 『글로벌 리포트』 시리즈는 이러한 생각에서 출발했습니다. 의회정치의 원조, 영국 정당의 정책 트렌드와 지방선거를 분석하면 우리 당이, 한국 정치가 나아갈 방향을 가늠할 수 있다고 봅니다.

모쪼록 『글로벌 리포트』 시리즈를 통해 당의 정책 품질이 한 차원 더 높아지길 바라며, 국민 눈높이에 맞는 체감형 정책을 발굴하는 길잡이가 되길 기대합니다.

앞으로도 여의도연구원은 글로벌 정당 정책 트렌드와 해외 싱크 탱크의 다양한 콘텐츠를 소개하는 기획 리포트를 꾸준히 선보일 것을 약속드립니다.

감사합니다.

2018년 3월 5일

여의도연구원 원장 김대성

## 핵심 포인트

- ▶ 영국은 한국에 비해 지방의회가 수가 많고 영향력이 크며, 지역의 주요 의사 결정이 지역의회 및 의회 간 협의를 통해 이뤄짐
- ▶ 선거 사이클은 지역별, 종류별로 다양해서 **매년 5월마다 부분적인 지방선거**가 진행되며, **선거 결과는 매해 정당 평가의 도구로 활용됨**
- ▶ 보수당 정권초기였던 2015년과 총리교체로 정권초기 분위기가 재현된 2017년 지방선거 모두에서 여당이 압승을 거둠
- ▶ 보수당, 노동당의 양당 경쟁이 두드러졌던 과거와 달리, **최근 10여년간 자유민주당(LD), 영국독립당(UKIP), 스코틀랜드국민당(SNP), 녹색당(Green) 등 제3당의 부상**이 눈에 띄
- ▶ 지방선거 공약은 지역의 주택, 취업, 보육, 교육, 안전 문제에 대한 실질적 지원 내용이나 개선 계획을 정확한 수치와 함께 제시하는 경향
- ▶ 정부에 대한 호감도가 높은 정권 초기에 진행되는 지방선거는 국적불문 제1야당에게 불리한 선거임을 자각하고, 설익은 정권심판론에 의존하기보다는 디테일한 생활 공약 개발에 박차를 가해야할 시점
- ▶ 이번 지방선거에서도 지난 대선처럼 중도보수 2040에게 완전히 외면당할 경우, 제3·4당 연합에 보수표를 더 잠식당한다는 위기감 공유 필요
- ▶ “위에서 아래로(Top-down)가 아닌 아래에서 위로(Bottom-up)” 방식의 영국 지방자치 전통을 벤치마크 해 주민참여형 지역정책을 선도하는 것이 민심 돌리기에 주효할 것으로 예상



---

## | CONTENTS |

- I. 영국 지방선거 무엇이 다른가 / 1
- II. 최근 3년간 지방선거 어땠나 / 2
- III. 영국 지방선거 3大 키워드 / 6
- IV. 자유한국당 벤치마킹 포인트 / 9

본고는 이진 해외통신연구원(英 유니버시티 칼리지 런던·UCL 공공정책 석사, 영국 유학 中)이 작성한 글로 자유한국당·여의도연구원 견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

---

# I. 영국 지방선거 무엇이 다른가

## 1] 오랜 지방의회 전통과 강한 권한

- 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역을 포괄하는 연합 왕국으로 지역마다 뿌리 깊은 자치 역사와 전통을 보유
  - ※ 각 지역은 행정구역의 구획 기준 및 명칭이 서로 달라 통합분석에 어려움이 있으므로, 본 보고서에서는 잉글랜드를 중심으로 분석을 진행하고, 그 외 지역은 선택적으로 포함
- 잉글랜드에만 85개의 행정자치주가 있고(10p [그림 6] 참조), 각 주는 하나 또는 여럿의 지역의회를 포함하고 있어서 지방의회의 수와 영향력이 한국에 비해 매우 큼
  - 잉글랜드 행정자치주: ▲런던(Greater London) ▲광역자치주(Metropolitan Counties, 6개) ▲일반자치주(Non-Metropolitan Counties, 77개) ▲실리제도(Isles of Scilly)
  - 잉글랜드지역에만 지방의회의 수가 353개에 달함(전국 418개)
- 또한 영국에서는 지역의 주요 의사결정이 지방자치단체장이 아닌 지역의회 및 의회 간 협의를 통해 이뤄짐
  - 지역의 구의회(district council/borough council)가 조세권, 주요 정책 결정권 등 핵심 권한을 보유
  - 최근 몇몇 대도시 지역에서 직선제 시장선거가 시작되었으나(런던 2000년~, 맨체스터 2015년~), 시장의 권한은 경제 개발 계획권에 제한
- 영국식 지방자치 모델은 작은 단위의 지방의회에 권한이 분산되어 광역 정책추진의 효율성이 떨어지는 단점이 있을 수 있으나, 풀뿌리 민주주의를 통한 주민 맞춤형 정책 수행이 용이하다는 장점

## ② 다양한 선거 사이클, 매년 열리는 지방선거

- 선거 사이클이 지역별, 종류별로 다양하다보니, **매년 5월에** 지선 진행
  - 심지어 하나의 지방의회 내에도 매해마다 의석의 일부만을 투표에 부치면서 매년 선거가 있는 경우도 있음
- 영국 지방선거의 승패 판별 기준은 ▲당 별 의석수 및 ▲지방의회 통제수 (특정 정당이 과반 이상이 되어 통제가 가능해진 의회의 수)
  - 정당 입장에서는 매년 지방선거 후에 변화된 지방의회 통제수와 의석수를 확인할 수 있기 때문에 추가적인 여론조사에 기댈 필요 없이 **지방선거 결과를** 매해 자기평가의 도구로 활용하는 경향

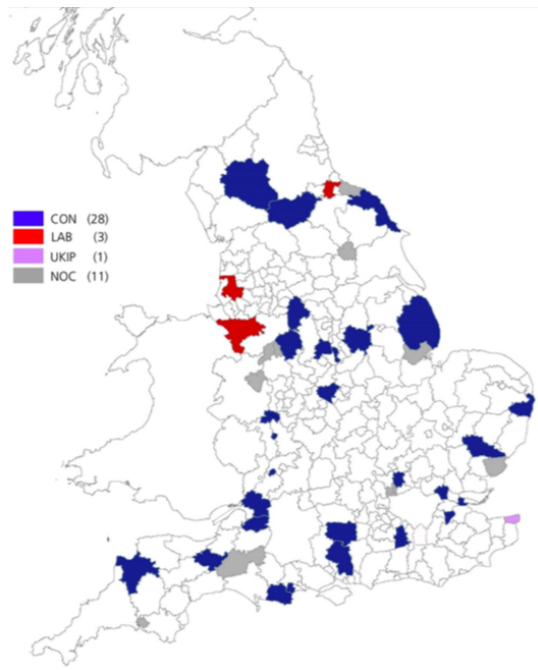
## Ⅱ. 최근 3년간 지방선거 어땠나

### ① 2015년 : 여당 압승과 제1야당 부진

- 총 279곳에서 치러진 지방의회 선거(총 9,335석) 중 보수당이 163곳, 노동당이 74곳, 자유민주당이 4곳, 영국 독립당이 1곳의 의회에서 과반 이상을 차지
  - 직전 선거에 비해 보수당은 25개의 의회를 더 통제하게 된 반면, 노동당과 자유민주당은 각각 5개와 4개의 의회에서 통제권을 잃음
  - 의석수 증감은 보수당은 +348석, 노동당은 -238석, 자유민주당은 -454석으로 나타남
- 제1야당이었던 노동당은 같은 해 치러진 총선에 비해 지방선거에서 훨씬 더 부진한 성적을 거둠
  - 보수당의 경우 국회와 지방의회의 의석 점유비율이 59%로 거의 흡사했던 반면, 노동당은 국회 24%, 지방의회 14%로 큰 차이를 보임

- 제1야당이 정권 초기 지방선거에서 좋은 성적을 거두기 어려울 수 있음을 시사
  - 영국 하원보고서(House of Commons library\_briefing paper)에 따르면, 영국 야당은 정권 초기보다는 중기(mid-term)에 진행되는 지방선거에서 선전하는 경우가 더 많음

[그림1] 2015년 영국 지방선거 결과: 지역별 통제 정당



\*흰색: 비선거, 파랑: 보수당, 빨강: 노동당, 분홍: 영국독립당, 회색: 통제정당 없음

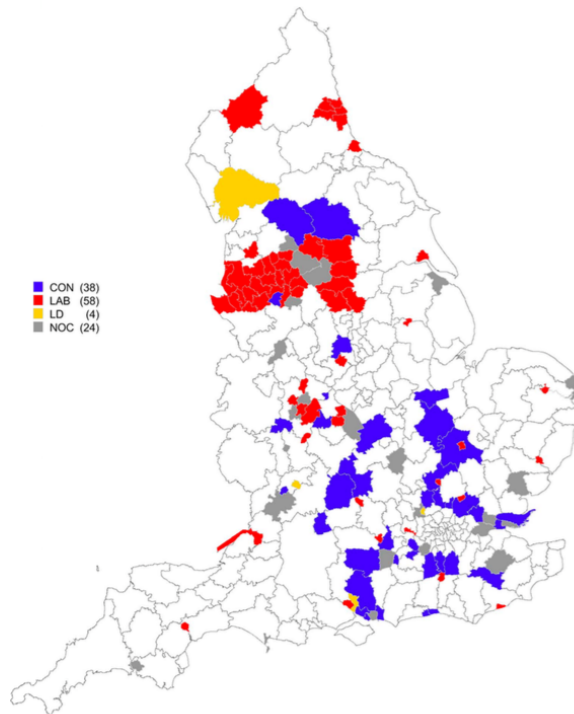
## ② 2016년 : 여당 부진, 지방선거가 이후 국민투표의 바로미터 기능

- 총 124개의 지방의회 선거(총 2,782석)가 이루어졌는데 당별 의회 통제수에는 큰 변화가 없었으나, 의석수 변화에서는 보수당이 부진
  - 의석수 증감은 보수당 -38석, 노동당 -15석, 자유민주당 +48석
  - 선거대상 의석의 47%를 노동당이 차지하고, 보수당은 31%만 획득
  - 상징적이었던 런던 시장선거 역시 노동당의 사디크 칸(Sadiq Khan) 이 승리

○ 지방선거 결과가 같은 해 후반부에 진행된 국민투표의 바로미터 역할을 한 것으로 평가됨

- 2016년 10월의 Brexit 국민투표 결과도 여당 패배

[그림2] 2016년 영국 지방선거 결과: 지역별 통제 정당



\* 흰색: 비선거, 파랑: 보수당, 빨강: 노동당, 노랑: 자유민주당, 회색: 통제정당 없음

### ③ 2017년 : 정권 중기 선거에도 불구하고 여당 이례적 선전

○ 총 88개의 지방의회 선거(총 4,846석)가 이루어짐(스코틀랜드 32개, 웨일즈 22개 포함)

- 선거대상 의석의 61%를 보수당이 차지하면서 선전했고, 노동당은 18%를 차지해 전년도보다 부진한 성적을 거둠

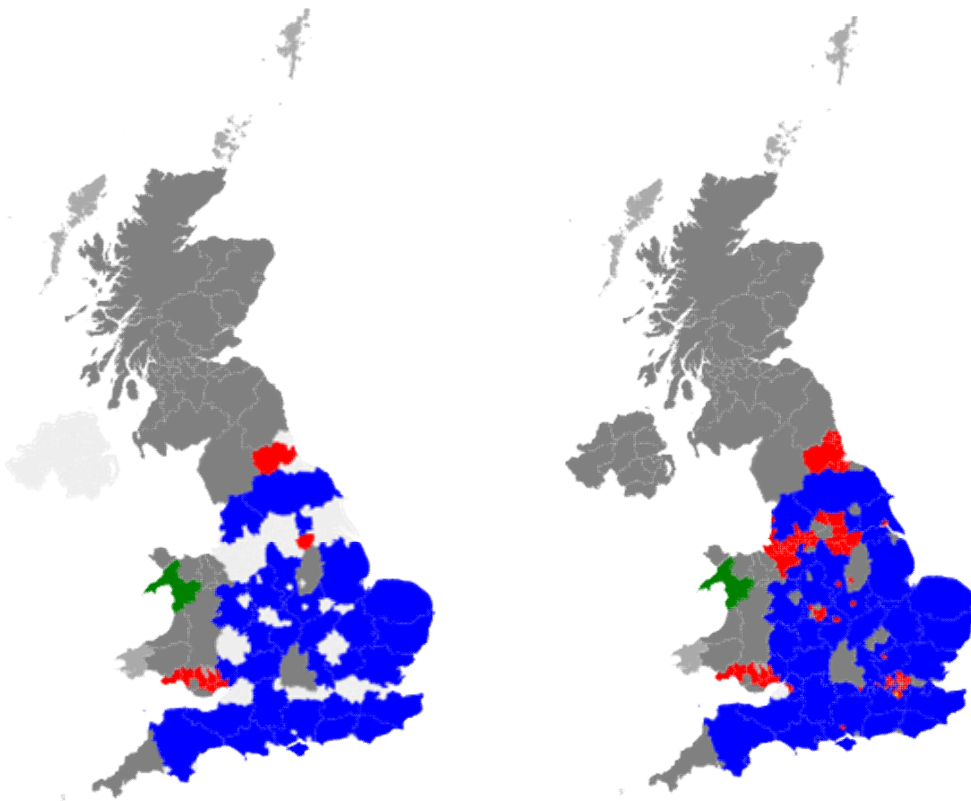
○ 정권 중기에 진행된 지선이라 여당이 고전할 것으로 예상되었지만, 결과는 정권 초기에 버금가는 여당의 압승으로 나타남

- 브렉시트 투표에 대한 책임을 지고 데이비드 카메론 총리가 사퇴하자 보수당 정부는 내부경선을 통해 테레사 메이 총리를 새로운 총리로 선출
- 메이 총리가 강한 카리스마를 앞세운 리더십을 보여주자 새로운 내각에 힘을 실어주려는 제2의 정권초기와 같은 분위기가 형성됐는데, 이것이 지선에 긍정적 영향을 준 것으로 해석됨

[그림3] 2017년 영국 지방선거 결과: 지역별 통제 정당

< 2017년 선거 지역 >

< 영국 전체 통제 상황 >



\* 흰색: 비선거, 파랑: 보수당, 빨강: 노동당, 초록: 웨일즈당, 진회색: 통제정당 없음,  
연회색 : 무소속 의원이 의회 과반 이상

### Ⅲ. 영국 지방선거 3大 키워드

#### ① 캠페인 : 디테일에 집중한 생활정책과 자치권 강조가 두드러짐

- 정당들이 총선 캠페인에서는 정권심판, 이데올로기 논쟁, 외교 정책 등 거시 담론에 힘을 많이 쓰지만, 지선에서는 미시 정책의 개발과 홍보에 더 힘쓰는 경향
- 영국 정치권은 2009년 경제위기 이후 지속된 낮은 경제성장률, 치솟는 주택비용 등의 경제문제를 해결하지 못하고 있고, 이는 국민들의 생활고로 직결됨(일자리, 주택문제)
- 이로 인한 국민들의 불만이 브렉시트 투표 등에서 표출되었고, 정치권은 신뢰회복을 위해 국민들이 피부로 느낄 수 있는 정책 개발에 힘쓰는 상태
- 지방선거 공약은 지역의 ▲주택 ▲일자리 ▲보육 ▲교육 ▲안전 문제 등에 대한 실질적 지원 내용이나 개선 계획을 정확한 수치와 함께 제시하는 경향
- 디테일이 좋은 정책들은 대부분 [언제까지/무엇을/어떻게] 바꿀지의 내용을 포함하며, 더 나아가 목표달성을 위한 [투입예산/체감혜택]이 무엇인지를 단순명료하게 설명
- 또한 디테일이 좋은 정책은 전문가 아닌 일반 국민이 들어도 손에 잡힐 듯 하고(反추상성), 현실성 있고(反포퓰리즘), 타겟층이 확실함

<p><b>좋은 예</b> : 2016년 영국 지방선거 정책 中</p>	<p>▲2020년까지 지역공공주택 건설량 2배 확충 ▲4년간 대중교통비 동결 ▲맞벌이가정 1주 30시간 무료보육 서비스로 가계별 연간지출 5천파운드 절감(2020년까지 정부예산 10조 투입) ▲2020년부터 지역 내 공공버스 전기버스로 전수 교체 ▲지역 기술센터를 신설해 고용과 직결되는 디지털교육, 기술교육 집중 우선 실시</p>
<p><b>나쁜 예</b> : '새 정부 경제정책 방향, 11p (관계부처협동, 2017.7.25)</p>	<p>▲공공취업지원서비스 강화를 위해 고용복지+센터 확충, 취업 상담인력 충원, 전문성 강화 및 처우개선 노력 확대 ▲수요자 맞춤형 서비스 제공 및 일자리 정책 관련 핵심정보 생산을 위한 국가일자리정보 플랫폼 구축</p>

- 새로운 직선제 시장직의 등장으로 지역의회 자치권이 축소될까 우려하는 지역민을 안심시키는 차원에서 지방자치권 강조

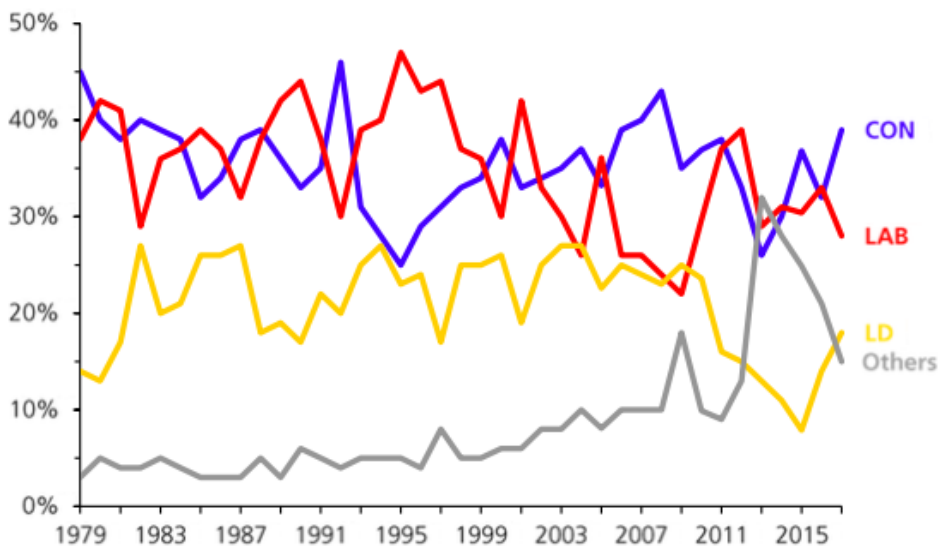
### ② 제3당 : 2010년 이후 제3당의 존재감이 커지는 추세

- 보수당, 노동당의 양당 경쟁이 두드러졌던 과거와 달리, 최근 10여년간 자유민주당(LD), 영국독립당(UKIP), 스코틀랜드국민당(SNP), 녹색당(Green) 등 제3당의 부상이 눈에 띈
  - 주류 양당의 지방의회 의석 점유율이 1990년 77%에서 2000년 68%, 2010년 67%, 2017년 66%로 지속적 하향세
  - 민주화 세대의 주류화, 약해진 지역성, 높은 교육수준, 개인주의 확산 등으로 국민 개개인의 개성이 강해지면서 양당 구조가 국민의 다양한 니즈를 충분히 반영하지 못해 나타나는 현상으로 해석됨

### ③ 수도권 : 최근 두드러지는 진보당 강세

- 런던 시민들은 최근 3년 내 진행된 시장선거와 브렉시트 국민투표에서 모두 진보적 투표성향을 보이는 중

[그림4] 영국 정치권에서의 제3당의 부상



\*보수(파랑), 진보(빨강)를 제외한 회색과 노란색의 합이 제3당의 부상을 의미



- 런던의 도시문화는 높은 2030인구(대학생 및 젊은 노동자)와 이민자 인구로 인해, 타도시에 비해 자유롭고 다문화적인 문화가 주를 이루는데, 이런 분위기가 진보적 투표성향으로 이어진다는 분석
- 현재는 수도권 외 지역에서는 보수적 성향의 유권자들이 많이 남아있는 상황이나, 20-30년 뒤에는 결국 오늘날 런던(수도)의 진보적 문화가 지역으로도 퍼질 가능성이 크다는 현지 언론의 전망

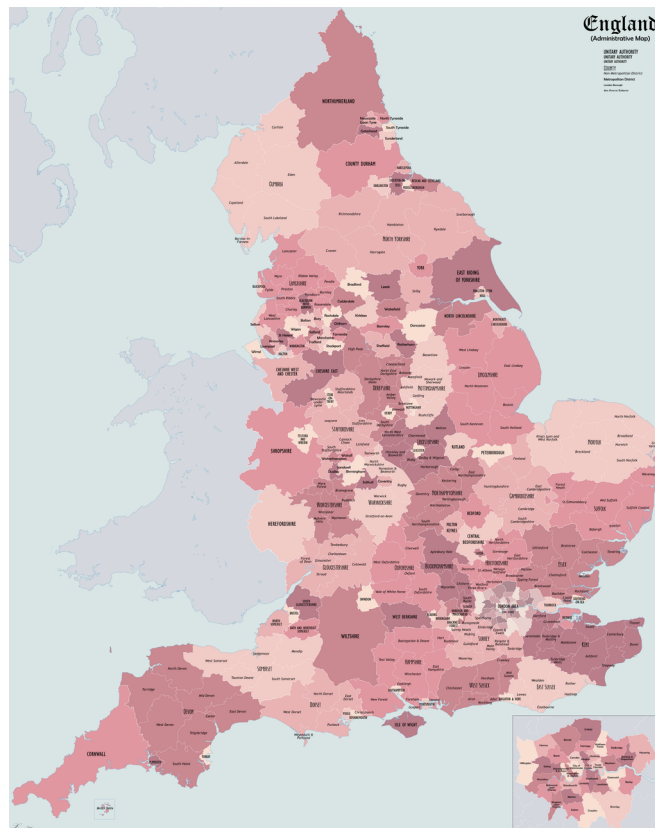
## IV. 자유한국당 벤치마킹 포인트

- 정권 초기에 진행되는 지방선거는 제1야당에게 절대적으로 불리한 선거임을 자각하고 철저한 대비 필요
  - 정부에 대한 호감도가 비교적 높은 시기이므로, 거시적 네거티브 공격(ex. 설익은 정권심판론)만으로는 민심을 돌리기 어려움
  
- 최근 10년간 제3당 부상 경향이 뚜렷한 영국정치 추세에 주목하고, 당의 정확한 지지층 및 타겟층 분석에 심혈을 기울일 필요
  - 지방선거에서도 지난 대선처럼 중도보수 2040에게 완전히 외면당할 경우, 제3,4당 연합에 보수층 표심을 점차 빼길 수 있다는 긴장감 공유 필요
  
- 지방선거에서는 디테일한 주민 맞춤형 정책역량에 최대한 집중하고, 거시적 네거티브 이슈를 간헐적으로 활용하는 영국식 캠페인 주목
  - 추상적이고 실현 불가능한 100대 정책보다, 디테일하고 실현가능한 5대 정책이 낫다는 믿음으로, ▲환경 ▲청년일자리 ▲보육 ▲교육 ▲주택 정책에 대한 지역별 상세 정책 개발이 중요
  
- “위에서 아래로(Top-down)가 아닌 아래에서 위로(Bottom-up)” 방식의 영국 지방자치 전통을 벤치마크 해 주민참여형 지역정책 고민
  - 주민참여형 지역자치 카테고리가 확대될수록 지역전통과 개성이 보호·강화되는 효과가 있어 정책 만족도가 대체적으로 높음
    - 예시 : 4차 산업혁명 대응을 위한 지역별 신성장동력 개발 시, 지자체가 지역민들의 신성장동력 선호분야를 미리 조사해 선호도가 높은 산업을 유치하는 노력을 보이는 등 전략정책개발에 주민 참여

[그림5] 영국의 행정구역



[그림6] 잉글랜드 행정자치주





서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층  
TEL : 02, 6288, 0502 E-mail:ydi@ydiins.or.kr Website:www.ydi.or.kr

---

여의도연구원은 해외 정당정책 트렌드와 주요 싱크탱크 콘텐츠를 소개·분석하는 기획 보고서 「글로벌 리포트」를 발간하고 있습니다.  
보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며, 자유한국당과 여의도연구원 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.