

대표제 민주주의와 포퓰리즘

이관후*

이 글은 포퓰리즘의 정치적 성격과 작동원리를 '대표', '민주주의', '정치' 개념과의 관계 속에서 이해하고자 한다. 구체적으로는 '포퓰리즘적 리더십을 보이는 대표자와 그를 맹목적으로 추종하는 피대표자간의 열정적 상호작용이 대표제 민주주의와 정치에 미치는 영향'을 살펴본다. 이 글은 첫째, 포퓰리즘이 대표에 의한 정치를 반대하며 인민의 직접 통치를 지향한다는 주장에 반대한다. 포퓰리즘 운동은 일부 그러한 성향을 보이지만 포퓰리즘 정치는 오히려 대표제를 강하게 지향하기 때문이다. 둘째, 포퓰리즘이 소수의 통치가 아닌 다수의 통치를 지향하기 때문에 더 민주적일 수 있다는 주장은 근거가 없다. 포퓰리즘은 반엘리트주의를 표방하지만 반다원주의적 경향성을 제어할 수 있는 자율적 통제장치와 원리가 존재하지 않기 때문이다. 셋째, 포퓰리즘이 기존의 위기에 봉착한 정당정치와 관료제를 개혁하고 새로운 정치의 지평을 여는 계기가 될 수 있다는 주장에 반대한다. 포퓰리즘은 갈등의 존재와 그것들 간의 경쟁과 타협을 정치의 본질로 보지 않기 때문에 반정치적이다.

주제어: 포퓰리즘, 대표, 민주주의, 정치, 엘리트

* 건국대학교 상허교양대학 교수.

1. 포퓰리스트 모멘트 : 현대 정치학의 실패?

지난 한 세대 동안 포퓰리즘은 정치학 분야에서 가장 주목받은 개념 중 하나다. 비단 비교정치나 정치과정 같은 정치 현상을 다루는 분야 이외에 국제정치와 정치사상 등에서 포퓰리즘은 폭넓게 연구되고 있다. 이러한 연구들의 경향은 크게 3가지로 구분된다. 하나는 포퓰리즘에 대한 개념적 정의를 중심으로 그것이 나타나게 된 정치 사회적 배경 및 포퓰리즘의 유형과 성격에 대한 연구(Müller 2016, Moffitt 2017, Rodrik 2018, Galston 2018, Müdde and Kaltwasser 2019, 정병기 2020), 둘째, 유권자들의 포퓰리즘적 경향과 그것이 투표에 미치는 영향을 측정하는 연구(Rooduijn and Pauwels 2011, Kessel 2015, Goodwin 2015, Rooduijn and Brug 2016, Hawkins 2018, Kölln and Schöen 2018, Kaltwasser and Hawkins 2019, 하상웅. 2018, 길정아-하상웅. 2019, 김기동·이재묵. 2021, 허석재 2022, 장승진, 장한일. 2022), 그리고 셋째, 포퓰리즘을 극복할 수 있는 대안의 모색에 관한 연구(Levitsky and Ziblatt 2018, Pappas 2019)이다.

이러한 포퓰리즘 연구의 급속한 팽창은 지난 한 세대 동안 현실 정치에서 일어난 급격한 변화를 빼놓고 설명할 수 없다. 1990년대 이후 전통적 정당정치나 민주주의 이론으로 잘 해석되지 않는 사건들이 미국과 유럽 등에서 발생하기 시작했다. 미국에서 로스 페로라는 제3 후보가 1992년 대선에서 18.9%를 득표했고, 2000년대 후반에 들어서서는 공화당에 ‘티파티(tea party)’가 등장했다. 2016년 대선에서 민주당에서는 버니 샌더스가 힐러리 클린턴의 강력한 대항마로 떠올랐고, 공화당에서는 도널드 트럼프가 대통령 후보로 선출되어 대선에서도 승리했다. 유럽에서 기존의 의회정치와 정당체제에 균열이 발생하기 시작했다. 영국과

프랑스에서 극우 정당이 제도 정치에 진입했고, 대중적 지지에 기반을 둔 우경화 바람이 일기 시작했다. 국민투표를 통해 결정된 영국의 브렉시트나, 마린 르펜이 이끌었던 국민전선이 프랑스에서 선전하고 있는 정치 상황은 2차대전 이후 유럽에서 쉽게 예상하기 어려운 일이었다. 그리스와 스페인, 이탈리아에서는 경제위기 이후 포퓰리즘적 신생정당들이 생겨나 제도권 정치에 안착했다. 최근에는 동유럽의 헝가리와 폴란드, 불가리아 슬로바키아에서 극우 권위주의 성향의 포퓰리즘 정당들이 집권에 성공했다. 독일을 포함해 정치적 안정성이 높다고 평가받던 북유럽에서도 이민자에게 배타적인 극우 정당들이 영향력을 발휘하기 시작했고, 최근에는 네덜란드 총선에서 극우 정당이 득표율 1위를 기록하기도 했다.

이러한 일련의 흐름 속에서 정치학자들 뿐 아니라 언론과 일반인들까지 포퓰리즘에 대해 전 세계적으로 큰 관심을 갖게 된 계기는 무엇보다 2017년 트럼프의 당선이었다.¹⁾ 트럼프가 미국의 첫 포퓰리스트는 아니었지만, 세계적으로도 가장 큰 성공을 거둔 포퓰리스트라는 것은 분명하다. ‘트럼프 대통령’은 20세기 중반 이후, 후안 페론, 알베르토 후지모리, 우고 차베스, 실베로 베를루스코니, 레제프 에르도안, 빅토르 오르반 등, 남미와 동·남부 유럽에서 차례로 확산된 포퓰리즘이 미국이라는 서구 민주주의의 심장까지도 위협하기 시작했음을 알려주는 상징적 사건이었다.

그는 레비츠키와 지블렛이 제시한 ‘잠재적 독재자로서의 포퓰리즘 아웃사이더’가 보여주는 특성들을 모두 갖추고 있다. 말과 행동에서 민주주의의 규범을 거부하고, 경쟁자의 존재를 부인하며, 폭력을 용인하거나 조장하고, 언론과 정치적 경쟁자의 기본권을 억압하는 특성을 모두 보여준 것이다. 또한 집권 이후에는 독립적 국가기관들과 사법부를 장악하려는

1) 포퓰리즘 용어의 온라인 빈도 수 증가는 이 시기에 매우 폭발적이었다.
<https://en.irefeurope.org/publications/online-articles/article/do-we-need-direct-internet-centred-democracy/>

시도를 노골적으로 했고, 언론을 포함해 시민사회와 정치권의 비판자와 경쟁자를 처벌하려고 했으며, 상대방 지지자의 투표율을 낮추기 위해 노력했다(Levitsky and Ziblatt 2018). 심지어 그는 대선 결과에 대해 불복하는 태도를 보이며 의사당에 진입하려는 시위대를 사실상 선동하기도 했는데, 이러한 극단적인 태도는 그 이전까지 미국의 어떤 유력 정치인도 감히 시도하지 않았던 것들이다. 그는 미국 민주주의의 근간을 뒤흔들고 있으며, 더 놀라운 사실은 그가 또다시 대통령 선거에 유력한 후보로 도전하고 있다는 사실이다. 이것은 단순히 미국정치의 퇴행을 넘어서, 후발 산업국이나 2차 대전 이후의 신생국 혹은 제3세계가 아닌, 근대 시민혁명을 통해 현대 민주주의를 이끌었던 국가에서 가장 반민주적인 후퇴가 포퓰리즘을 수단으로 나타나고 있다는 점에서 충격적이다.

사실 정치학자들이 현재 포퓰리즘에 주목하고 있는 관심에 비하면, 그것의 급속한 출현에 대한 예상이나 경고는 부족했다고 할 수 있다. 2000년대 이전까지 포퓰리즘은 민주주의, 자유주의, 사회주의 같은 이데올로기, 혁명과 전쟁, 쿠데타 같은 전환기적 사건, (군부)독재, 나치즘, 전체주의 같은 억압적 정치체제 등에 비해 중요하지 않은 개념이었다. 포퓰리즘은 20세기 전후에 미국과 러시아에서 나타난 농민 운동과 60년대 이후 남미 등 일부 저발전 국가들에서 나타난 국민동원의 한 방식으로 이해되었을 뿐, 21세기에 유럽이나 민주주의가 발전한 국가들에서 광범위하게 나타나리라고 예상된 정치적 현상이 아니었다(Hawkins and Kaltwasser 2017; 장승진·장한일 2022). 오히려 20세기 후반, 프랜시스 후쿠야마가 '역사의 종언(The end of history)'으로 이데올로기 경쟁이 끝났다고 선언했을 때, 많은 이들은 민주주의가 다른 체제와 더 이상 내용적으로 경쟁하지 않을 것이며, 정치체제의 최종적 형태로서 확정되었다고 판단했다(Fukuyama 1992).

그 이후에 가능하리라고 예상된 갈등은 탈정치적, 탈이데올로기적 갈

등, 곧 문화와 전통을 둘러싼 충돌이었다. 후쿠야마가 역사의 종언을 출간한 다음 해에 사무엘 헌팅턴이 『문명의 충돌』을 출간한 것은 우연이 아니었다(Huntington 1993). 이것은 전 지구적 세계화가 인류의 협력과 통합이 아니라 더 치열한 경쟁과 대립을 가져오고, 그것이 민족주의와 종교를 매개로 한 갈등으로 나타날 것이라는 예상이었다. 그리고 이 문명의 충돌이 주요 국가들의 국내 정치(domestic politics)에서 미칠 영향에 대해서는 대체로 제국주의적 극우주의와 팽창주의적 경향에 대한 우려가 지배적이었다. 이것은 분명히 20세기의 어두운 세계를 지배한 파시즘과 나치즘, 전체주의에 대한 트라우마, 더 멀리는 바이마르의 영향을 받은 독일 망명자들이 미국에서 구축한 이데올로기적 토대의 산물이었다(Greenberg 2016).

미국에서 조지 H. W. 부시 대통령이 걸프 전쟁을 벌이고, 그 아들인 조지 W. 부시 대통령이 9·11 테러에 대한 대응으로 아프가니스탄을 침공했을 때까지만 해도 이러한 팽창주의적 경향에 대한 경고는 타당한 것처럼 보였다. 예를 들어, 쉘던 윌린은 조지 W. 부시 대통령 시기인 2008년에 출간된 『이것을 민주주의라고 부를 수 있을까?』에서 기업권력 시대의 정치와 시민들의 정치적 탈동원화를 특징으로 하는 미국정치의 변화를 ‘전도된 전체주의(inverted totalitarianism)’이라고 명명했다(Wolin 2013). 이것을 작동시키는 핵심적 메커니즘은 권력을 일정한 한계 바깥으로 투사하는 슈퍼 파워다. 그는 9·11을 기점으로 슈퍼 파워가 주도하는 ‘테러리스트’의 박멸과 끝이 보이지 않는 ‘전쟁’이 민주주의를 수호하는 새로운 제국의 시대를 열 것이라고 보았다.

그런데 이러한 전망은 티파티의 출현을 예상하기에 충분한 것이었지만, 포퓰리즘의 시대를 예측한 것은 아니었다. 윌린은 이 책의 후반부에서 슈퍼 파워를 뒷받침하는 데모스의 비합리성에 대해 언급한다. 엘리트가 데모스의 비합리성을 키우고, 조작하고, 그들을 비합리적 유권자로 만

들어서 활용한다는 것이다. 이를 위해 엘리트들은 애국주의, 종교적 신념, 민족주의 등에 호소하는데, 이것들이 논박이 불가능한 ‘아우라’를 갖고 있기 때문이다. 그러나 월린은 슈퍼 파워와 제국지향이 기업의 사회적 통제 강화와 군사력을 통한 우파 제국주의로 나타날 것이며, 오바마와 같은 비주류 대통령이 이러한 슈퍼 파워의 작동을 자제시킬 수 있을 것이라는 희망도 갖고 있었다. 그러나 이때로부터 10년도 지나지 않아 공화당의 부시 대통령이 지향하던 슈퍼 파워와 제국주의에 반기를 든 유력 정치인은 트럼프였다. 중도적 리버럴이 아니라 극우적 포퓰리스트가 오히려 슈퍼 파워를 제지한 것이다. 그가 제시한 미국의 애국주의는 제국주의적인 것이 아니라 인종주의와 결합한 미국 국내의 백인 노동자 계급의 이해관계에 기반을 둔 것이었다.²⁾

미국 뿐 아니라, 많은 선진 민주주의 국가들에서 나타난 이러한 극적인 정치적 변화를 정치학자들은 ‘포퓰리스트 모멘트(populistmoment)’로 명명했다(Galston 2017; Mouffe 2019). 포퓰리스트 모멘트라는 용어는 이 개념이 현실과 이론에서 모두 갖는 영향력과 중요성을 분명하게 알려준다. 그러나 이 모멘트라는 표현은 동시에 정치학의 기존 연구들이 가졌던 한계, 예측과 전망의 실패라는 사실을 인정한 것이기도 하다.

이러한 맥락에서 볼 때, 현 시점에서 포퓰리즘의 급속한 성장, 곧 지구화가 가져온 다양한 갈등의 양상이 왜 제국주의적 팽창주의가 아닌 국내 정치적으로 소외된 집단이나 계급들의 자기방어적인 방식으로 나타났는가를 묻는 것은 유의미한 질문이 될 수 있다. 이와 관련해 많은 학자들은 포퓰리즘의 발생이 사회경제적 양극화와 관련이 있다고 보지만(Judis 2017, Gerbaodo 2022), 그것이 포퓰리즘이 출현하게 된 필요충분조건

²⁾ 월린이 예상한 미국 내 우파 애국주의의 변화 양상과 실제 일어난 일은 완전히 반대되는 방향이었다. 사실 월린 뿐 아니라 대부분의 정치학자들이 2010년 이전에 포퓰리즘의 부상을 예상하지 못했기 때문이다. 그만큼 기존의 정당정치에 대한 비판적 견해와 더불어 그것의 견고함에 대해서도 어느 정도 안주했던 것으로 보인다.

은 아니다. 역사적으로 볼 때, 기득권 엘리트에 대한 반발이라는 현상은 빈번한 것이었고, 현대 정치에서도 그 정치적 양상이 반드시 포퓰리즘으로 나타나는 것은 아니기 때문이다. 또한 최근의 포퓰리즘은 과거의 현상과 비교할 때 외형적 행태에서 일부 유사점이 발견될 뿐, 그것이 등장하게 된 시대적인 자본주의적 구조와 사회계층적 배경의 차이, 기술변화에 따라 동원과 결집이 일어나는 내부의 동학의 변화는, 20세기 초반의 미국이나 러시아, 1960-70년대의 남미와 상당한 질적 차이를 보여준다. 따라서 사회경제적 배경에 대한 설명은 최근 특정한 유형의 포퓰리스트 모멘트가 나타나게 된 간접적 조건을 제시할 수는 있지만, 포퓰리즘이 가진 본질적인 성격에 대한 설명으로는 부족하다.

필자의 견해로는, 포퓰리즘 개념을 보다 분명하게 포착하기 위해서는 이것이 정치적 현상이라는 점에 주목할 필요가 있다. 포퓰리즘은 전 지구적 차원의 변화에서 볼 때, 탈냉전 이후의 탈이데올로기 시대의 전개, 다자주의적 국제질서 속에서 민족주의와 애국주의의 새로운 발흥, 지난 세기를 풍미했던 정당 정치와 대표 체제의 근본적 위기, 디지털 기술과 결합된 정치·언론 환경의 변화가 세계적 수준에서 잉태한 정치적 변화다. 그러나 개별 국민국가들에서 그것이 실질적으로 형성되고 영향을 미치게 되는 작동원리의 차원을 보면, 그것은 선동적인 정치적 대표자와 그를 추종하는 피대표자 사이에서 형성된 독특한 정치 현상으로 이해되지 않을 수 없다. 이것은 포퓰리즘을 선거로 대표를 선출하는 자유민주주의, 선거제 대표 민주주의의 한 유형, 혹은 그것의 파생형태로 이해해야 하는 조건을 형성한다. 이러한 맥락에서 이 글은 포퓰리즘의 정치적 성격과 작동원리를 ‘대표(representation)’의 측면에서 이해하는 것이 필요하다고 본다. 여기서는 이 글의 분석 대상인 포퓰리즘의 이해를 돕고, 왜 대표의 측면에서 이해하는 것이 효율적인 방식이 될 수 있는지를 설명하기 위해, 기존 연구에서 나타난 포퓰리즘 개념의 특성을 먼저 살펴보고자 한다.

2. 포퓰리즘 개념의 모호성 : 정의와 작동 방식

포퓰리즘 개념의 정의와 관련해 대해 가장 널리 인용되는 학자는 폴 태거트와 무데·칼트바씨는이다. 그런데 이들의 포퓰리즘 정의는 그 보편적인 활용도에 비해서는 이해하기가 생각만큼 쉽지 않다. 폴 태거트는 포퓰리즘이 ‘순수한 국민과 타락하고 불순한 타자를 구분하는, 마음속에 구축된 공간을 배경으로 구성된 일종의 관념’으로 ‘이데올로기로서의 여러 속성을 갖지만, 이데올로기라고는 할 수 없는 어떤 개념’이라고 말한다(Taggart 2017, 16-21). 무데와 칼트바씨는 포퓰리즘을 ‘사회가 궁극적으로 서로 적대하는 동질적인 두 진영, 곧 ‘순수한 민중’과 ‘부패한 엘리트’로 나뉜다고 여기고, 정치란 인민(people)의 일반의지의 표현이어야 한다고 주장하는 중심이 얇은 이데올로기’로 정의한다(Müdde and Kaltwasser 2019, 16).³⁾

많은 학자들은 주로 이러한 정의의 앞 부분에 나타나는 ‘구분’이라는 공통점에 주목하고 이를 연구에 활용한다. 폴 태거트의 경우에는 ‘순수한 국민과 타락하고 불순한 타자의 구분’, 무데와 칼트바씨의 경우에는 ‘순수한 엘리트와 부패한 엘리트 간의 적대적 구분’이라고 정의하고 있는 부분이다. 이 ‘구분’은 현재 일어나고 있는 ‘현상’을 이해하는 데 유용한 측면이 있다. 그러나 그 구분이 작동하는 ‘원리와 과정’에 대한 설명은 ‘구분’이라는 현상에 대한 설명만큼 명확하지 않다. 그래서 폴 태거트의 경우에는 그것이 이데올로기가 아닌 ‘관념’인 이유, 무데·칼트바씨의 경우에는 이데올로기의 앞에 오는 ‘중심이 얇은’의 의미에 보다 주목할 필요가 있다.

3) 여기서의 ‘일반의지’는 루소가 ‘위임될 수 없는 인민주권’이라고 부른 맥락을 의미한다.

우선 폴 테거트가 포퓰리즘을 ‘이념(idea, ideology)’이 아닌 ‘관념(notion)’으로 개념화 한 이유는, 포퓰리즘에 하나의 세계를 통일적으로 설명할 수 있는 정치·경제·사회의 작동 원리와 그것의 동인을 설명하는 체계화된 철학이 존재하지 않기 때문이다. 즉, 관념은 이데올로기만큼 오랫동안 지속 가능하거나 동시에 수많은 사람들에게 전파될 수 있는 사고의 체계가 아니다. 실제로 포퓰리즘에서 활용되는 논리는 인상 비평 수준으로 매우 단순하거나, 또는 통계적으로 사실과 달라서 증명될 수 없는 경우가 많다. 유사하게 무데·칼트바써도 포퓰리즘을 이데올로기로는 간주하지만, 거기에 ‘중심이 얇다(thin-centered)’는 수식어를 붙인다. 이것은 포퓰리즘이 파시즘, 자유주의, 사회주의 같은 자기완결적 이데올로기가 아니라 민족주의처럼 다른 이데올로기에 연계되는(embedded) 제한적 형태로만 존재하거나 작동한다는 의미이다. 즉, 저자들이 이 표현을 사용한 이유는 포퓰리즘이 하나의 체계화 된 이데올로기가 아니라는 것을 강조하기 위한 것이다.

여기서 흥미로운 부분은 관념이나 얇은 중심이 형성되는 공간과 매커니즘이다. 폴 테거트는 관념이 ‘마음’ 속에 구축된다고 말하고, 무데와 칼트바써는 포퓰리즘이 ‘개인들이 정치적 현실을 분석하고 이해하기 위해 의존하는 일종의 심상 지도(mental map)’의 역할을 한다고 말한다(Müdde and Kaltwasser 2019, 17). 그런데 문제는 ‘마음 속에 구축된 관념’이나 ‘심상 지도’가 구체적으로 어떤 사회과학적 의미를 지니고 있는지가 불확실하다는 것이다.

예를 들어, 무데·칼트바써가 말하는 심상 지도 개념은 행동지리학에서 시작된 것으로 ‘한 개인이 세계를 이해하는 도식화된 관점’, 곧 ‘한 개인의 세계 인식과 행위 패턴을 결정짓는 일종의 단순화 된 세계관’으로 이해될 수 있다(Gregory, Johnston, and Pratt 2009). 그러나 이러한 단순화 된 세계관이 이데올로기가 수용되는 방식과 어떻게 차별적인지는

분명치 않다. 무엇보다 이들이 제시한 정의에서는 포퓰리즘이 개인의 심상을 넘어 집단적으로 외형화되는 과정에 대한 설명이 누락되어 있다.

그래서 주디스는 포퓰리즘 개념이 정확히 무엇을 의미하는지에 대해서는 아직 합의된 개념적 정의가 없을뿐더러, 포퓰리즘의 주요한 속성에 대해서도 다양한 의견이 제시되고 있다고 말한다(Judis 2017; 이관후 2019a). 예를 들어, 무테와 칼트바씨는 유럽에서는 반이민정서와 외국인 혐오가, 라틴아메리카에서는 후견주의와 부실한 경제관리가 포퓰리즘의 주요한 속성이라고 주장했다(Müdde and Kaltwasser 2019, 10). 그러나 최근 광범위하게 나타나고 있는 포퓰리즘의 다양성은 이러한 범주를 훌쩍 뛰어넘는다. 최근 들어 국내에서 정리된 사례만 봐도 서병훈은 ‘카리스마 리더십, 선동 정치, 체제 개혁의 한계, 보통 사람들에 대한 낭만적 미화, 엘리트에 대한 적개심 고취, 현상 타파 주장, 대의 민주주의에 대한 불신, 다계급 연합’ 등을, 주정립은 ‘인민에 대한 호소와 반(反)엘리트주의, 현실 타파 주장, ‘적’과 ‘우리’의 이분법적 사회상, 선동을 통한 단순화, 인민의 고양과 권위주의의 실제, 불안의 정치와 음모론, 심장 시대 혹은 이상적 지역의 설정, 카리스마적 지도자에 대한 의존’ 등을 포퓰리즘의 속성으로 이해한다(서병훈 2006, 주정립 2005, 2006a, 2006b; 정병기 2020, 95).

포퓰리즘의 주체가 누구인지에 대해서도 우리는 확정된 답을 갖고 있지 못하다. 포퓰리즘에는 농민, 혁명적 인텔리겐차, 인기 영합주의적 정치인 등에 따라 다양한 유형의 주체가 존재한다. 19세기 농민운동에서 20세기 초반 전체주의, 70년대 카리스마적 지도자들의 출현과, 21세기 트럼프즘까지 포퓰리즘의 주체는 여러 시기에 걸쳐 다른 형태로 나타났다. 이것은 포퓰리즘의 행위 주체를 인민(the people)으로 보는 관점, 추종자들의 직접적이고 맹목적인 지지에 기반해 통치하려는 특정 유형의 지도자, 혹은 그러한 전략을 활용하는 정당의 정치 스타일로 보는 여러

관점이 포퓰리즘 안에 뒤섞여있기 때문이다(Müdde and Kaltwasser 2019, 11-13).

이처럼 포퓰리즘은 이론적으로 정립되고 보완되는 과정을 통해 수립된 이념이나 개념이 아니라, 지난 100여 년의 상대적으로 짧은 기간 동안 매우 다양한 시공간에서 다양한 주체들에 의해 파편적으로 나타난 일종의 정치적 현상(syndrome)의 총체이다(Beyme 2011, 59). 포퓰리즘의 역사적 사례들을 살펴보아도, 이데올로기, 강령, 사회적 토대나 정치 스타일에서 어떤 공통점이 발견되기보다는 라클라우(Laclau)의 말대로 ‘공통의 수사(common rhetoric)’만 존재한다(정병기 2020, 95-98).

이러한 포퓰리즘 개념의 복합적인 성격은 무엇보다 그것이 특정한 정치적 비전이나 가치를 주장하려는 목적이 아니라, 상대에게 부정적 이미지를 부여하려는 정치적 수사(rhetoric)로 활용되면서 확산되었다는 특성에서 기인한다. 그래서 포퓰리즘은 ‘민주주의를 가장하지만 실제로는 다수 대중을 정치적으로 선동하여 국가와 사회를 혼란으로 몰아가려는 종류의 나쁜 정치적 전술’이라는 의미로 정치적 경쟁자나 비판자들에게 곧잘 활용된다. 실제로 대부분의 정치인들은 누군가 자신을 포퓰리스트라고 지칭할 경우에, 예외적인 수사적 차원을 제외하면 이를 받아들이지 않는다.⁴⁾ 이러한 이유로 적지 않은 연구자들은 포퓰리즘이 사회과학에서 유의미한 개념이 될 수 없으며, 학술적·분석적 개념이 아닌 특정한 목적을 가진 규범적 용어로서 언론이나 정치 영역에서만 사용될 수 있다고 여겼던 것이다(Müdde and Kaltwasser 2019, 10).

4) 이 예외적인 경우의 대표적 사례는 프랑스의 극우 정치인 장 마리 르펜이다. 그는 자신을 포퓰리스트라고 공격하는 데 대해서 “포퓰리즘은 민중의 의견을 중시한다는 뜻 아닌가요. 민주주의에서 민중이 의견의 권리를 가져야 하는가에 대한 질문에 그렇다고 답하는 사람을 포퓰리스트라고 한다면, 그럼 나는 포퓰리스트입니다”라고 반박했다(박상훈 2021). 이외에 라클라우와 무페의 좌파 포퓰리즘을 포데모스의 노선으로 끼여 받아들이던 이글레시아와 에레혼 정도가 이 사례에 해당될 것이다(Judis 2017, 182-186).

요약하면 이렇다. 포퓰리즘은 하나의 정치적 현상으로서 분명하게 포착되고 있지만, 그것이 어떻게 형성되고 작동하는지에 대한 구체적인 설명은 사례에 따라서 매우 다양하게 펼쳐진다. 그것은 말 그대로 중심이 얇기 때문에 여러 이데올로기의 영향을 받고, 그 이데올로기를 추종하는 집단에 따라서 그 현상의 주체도 시공간에 따라 달라진다. 포퓰리즘에는 체계화된 철학과 세계관이 존재하지 않기 때문에 '내용'과 '주체'를 중심으로 개념을 파악하기가 어려운 것이다. 예컨대, 마르크스 이론에서처럼 생산력과 생산관계의 모순이라는 내용과 노동자라는 주체, 현대 민주주의에서처럼 선거라는 제도와 시민이라는 주체 같은 요소들을 포퓰리즘에서는 확인하기 어렵다.

포퓰리즘 개념은 본질적으로 모호할 뿐 아니라, 포퓰리즘적 정치 현상이 얼마나 오래 지속될지에 대한 전망과 예측, 또 그것의 부정적 영향을 감소시키거나 극복할 수 있는 대안은 무엇인지에 대한 논의에서도 많은 이견이 존재한다. 무엇보다 포퓰리즘이 현대 민주주의를 얼마나 깊은 차원에서 침식하게 될지에 대해서 가장 다양한 의견이 존재하는 것으로 보인다. 이것은 학자들의 역량이나 열성의 문제라기보다는 포퓰리즘 개념의 본질과 성격에서 직접적으로 기인하는 것이다. 아래에서는 이러한 포퓰리즘의 특성을 '대표' 개념을 통해서 이해할 때, 보다 선명하게 드러나는 부분들이 있다는 것을 보여주고자 한다.

3. 대표와 포퓰리즘

1) 대표, 민주주의, 정치

이 글에서 포퓰리즘을 이해하는 도구로 사용하려는 핵심 개념은 ‘대표, 민주주의, 정치’다. 보다 구체적으로는 ‘포퓰리즘적 리더십을 보이는 대표자와 그를 맹목적으로 추종하는 피대표자간의 열정적 상호작용의 매커니즘과 그것이 대표제 민주주의와 정치에 미치는 영향’이다. 이것은 최근 우르비나티가 주로 제기한 논점이다. 그녀는 포퓰리즘에서 인민이 정치적 주체라는 관념은 신화이며, 오히려 대표(제)의 다른 한 형태, 혹은 왜곡된 형태로 이해하는 것이 포퓰리즘의 실체를 파악하는데 매우 중요하다고 말한다(Urbinati 2019).

이 글에서는 우르비나티의 관점을 기본적 틀로 받아들여, 방법론적으로 포퓰리즘과 연관된 핵심적 개념 및 거기서 파생되는 테제들을 비판적으로 검토하는 방식을 접근하고자 한다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 하나는 위에서 살펴본 것처럼 포퓰리즘 개념의 모호성과 다양성 때문에 개념의 내포를 중심으로 사례를 살펴보기보다는 외연의 경계선에서 접근하는 방식이 보다 효율적이기 때문이다. 다른 하나는 개념의 정의를 확정하기보다는 포퓰리즘 개념에 대한 부정적 접근을 통해서 포퓰리즘과 유사 포퓰리즘, 그리고 포퓰리즘이 아닌 것들을 보다 용이하게 파악할 수 있을 것이라는 기대 때문이다.

이러한 전제에서 검토해보고자 하는 포퓰리즘 테제와 그에 대한 반론의 요지는 다음과 같다. 첫째, 대표와 관련하여 이 글은 포퓰리즘이 대표에 의한 정치를 반대하며 인민의 직접 통치를 지향한다는 주장에 반대한다. 대신 포퓰리즘이야말로 어떤 정치 이념보다 더 강력하게 ‘대표’를 필요로 하며, 인민의 직접통치는 오히려 그것을 달성하기 위한 레토릭에 불

과하다고 주장한다. 그 이유는 포퓰리즘의 유토피아적 이상이 ‘정치’가 존재하는 한 결코 달성될 수 없으며, 만약 그것이 달성된 것처럼 보인다면 그 공동체에는 정치 없는 통치, 곧 전체주의만이 존재하기 때문이다. 5) 둘째, 민주주의와 관련해서는 포퓰리즘이 소수의 통치가 아닌 다수의 통치를 지향하기 때문에 더 민주적일 수 있다는 주장은 근거가 없다. 포퓰리즘은 반엘리트주의를 표방한다는 점에서 민주주의에서 잉태된 이념·현상이지만, 그 배타적 속성상 반민주적·반다원주의적 경향성을 제어할 수 있는 자율적 통제장치와 원리가 존재하지 않기 때문이다. 셋째, 정치와 관련해서는 포퓰리즘이 위기에 봉착한 정당정치와 관료제를 개혁하고 새로운 정치의 지평을 여는 계기가 될 수 있다는 관점에 반대한다. 6) 포퓰리즘은 본질적으로 정치적 운동이라기보다는 반정치적 현상이며, 갈등의 존재와 그것들 간의 경쟁과 타협을 본질로 보는 정치관을 인정하지 않기 때문이다. 이하에서는 이러한 주장을 포퓰리즘과 대표제에서의 정치적 주체의 문제, 그리고 포퓰리즘의 반민주주의·반정치적 성격 등을 중심으로 순차적으로 나누어 살펴볼 것이다.

2) 포퓰리즘과 대표의 실패

‘대표’의 맥락에서 위에서 살펴본 포퓰리즘의 다양한 정의와 설명들을 공통점을 중심으로 최소주의적으로 정리한다면, ‘피대표자인 사회구성원들을 화해할 수 없는 상호배타적인 집단들로 구분하고, 상대집단과 그 정

5) 여기서 ‘정치’는 언론 등이 일상적으로 사용하는 정치의 용법과는 다소 다르다. 이 문장에서의 정치는 순전한 권력투쟁이나 음모 같은 것과 구분되는, 이견들 간의 타협을 통한 갈등 해결의 수단과 장으로서의 정치다. 정치의 다양한 해석과 이 글의 맥락에 대해서는 버나드 크릭(Crick 2021)을 참조.

6) 이러한 주장은 특히 좌파 포퓰리즘의 가능성을 긍정적으로 보는 관점에서 제기된다.

치적 대표에 대한 공격을 주요 내용으로 하는 선동적 정치 양태'로 재구성할 수 있을 것이다. 이러한 개념을 기반으로 한 포퓰리즘과 정치적 대표의 관계에서 가장 중요한 테제 중 하나는 '엘리트들이 독점하고 있는 기존의 통치에 반대하고 대표제 민주주의의 절차적 한계를 넘어서 인민(국민)의 직접적인 의지가 통치에 반영되도록 해야 한다'는 주장이다(Müdde 2007; Judis 2017; Taggart 2017; 하상용 2018; 김만권 2019; 장석준 2019; 이관후 2019a; 장승진·장한일 2022).

이 주장의 핵심은 현대 대의민주주의에서 선출된 정치적 대표인 엘리트들이 시민과 유권자를 대표하기보다는 자기들의 기득권을 강화하는 데만 열중해왔기 때문에, 이에 대한 정당한 반발로 포퓰리즘이 나타났다는 것이다. 이러한 맥락에서의 포퓰리즘은 정치 엘리트들의 기득권을 재생산하는 시스템으로 전락한 현대의 '대표제 민주주의(representative democracy)'에 근본적인 문제를 제기하고, 이것을 인민의 직접적인 참여로 대체하고자 하는 정치적 기획으로 이해할 수 있다.

실제로 많은 연구자들은 포퓰리즘의 등장 배경으로 '정치적 대표의 위기(crisis of political representation)'를 언급한다. 대표제의 가장 기본적인 기능은 국가와 사회, 대표자와 피대표자를 연결하는 것(linkage)인데, 대표자들이 더 이상 시민들의 의제를 반영하지 않기 때문에 그 본질이 훼손되었다는 것이다. 또 그 원인은 정당과 정치인들이 시민들의 지지에 의존하기보다는 국가기구 및 기업 등과 카르텔을 형성함으로써 존재를 유지하기 때문이라고 본다. 실제로 현대의 선거 민주주의에서 주요한 기득권 정당들, 예를 들어 소선거구 하에서 양당제 정당들이나 비례대표제 하에서 3~4개의 계급·종교·지역을 기반으로 유력 정당들은, 실제 그들을 지지하는 시민들을 대표하지 않아도 여전히 대표로 선출되는 일이 빈번하게 벌어진다. 이러한 정당과 정치인들은 특정한 유권자 집단을 대표한다는 명목(standing for)으로 선출된 대표지만, 실질적으로 유권

자들을 위한 행위(acting for)는 하지 않는 기득권 엘리트들이며, 이것이 반복되자 시민들이 분노하기 시작했다는 것이다(Taggart 2002; Mastropaolo 2021).

이러한 대표의 위기와 포퓰리즘의 출현 관계는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 현대의 대표제 민주주의 제도의 정당성, 타당성, 불가피성은 인정하지만, 그 제도의 취지가 제대로 달성되지 않고 있기 때문에 이에 대한 인민의 적극적 개입 혹은 직접 통치의 확대가 필요하다는 주장이다. 다른 하나는, 엘리트에게 정치를 위임하는 대표제와 인민주권을 토대로 자치와 자율을 원리로 하는 민주주의는 본질적으로 모순적 관계에 있으며, 대표의 실패와 포퓰리즘의 관계는 모순적 가치의 충돌이 주기적으로 표출되는 계기적 상황이라는 관점이다.

먼저 전자의 관점을 검토해보자. 여기서 ‘다수 인민의 통치’라는 포퓰리즘 테제는 단지 현대 민주주의에서 발생한 대표의 문제를 해결하기 위해 인민 주권의 원리를 강조하는 것보다 맥락적으로 훨씬 더 급진적이고 전복적인 대안으로 이해될 수 있다. 단순히 선거제도, 정당제도의 변화를 넘어서 ‘대표제’를 근본적으로 해소하고, 현대 민주주의의 실천적 차원에서 인민의 상시적이고 직접적인 통치를 제도적으로 확립하자는 주장으로 이해할 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서 엘리트 통치의 배제와 인민의 참여는 현재 전 세계적 포퓰리즘 현상에서 가장 일반적으로 주장되는 테제로 보인다.

그런데 현대의 대표제 민주주의를 보완하기 위한 인민의 참여는 어떠한 방식으로 가능한 것일까? 먼저 근현대의 여러 ‘시민혁명의 순간들’을 포퓰리즘 테제가 현실화된 시공간으로 생각할 수 있다. 실제 20세기 이래로 현대의 여러 포퓰리즘이 작동하는 방식을 보면, 그것은 시민들의 봉기나 혁명의 상황과 유사하다. 이것은 정치적 주체의 문제에서 엘리트주의(Elit-ism)에 반대하는 의미로서 말 그대로 인민주의(Popul-ism)다.

그런데 보다 자세히 그 봉기와 혁명의 경과들을 들여다보면, 우연적인 짧은 시간을 제외하면 모든 혁명과 인민의 직접 행동은 소수의 정치적 리더가 존재하지 않을 때 ‘지속 가능’하지 않았다. 민주주의가 하나의 국가를 통치할 수 있는 지배적 이데올로기로 확립된 근대에서 예를 찾아보면, 파리코뮌과 러시아혁명 같은 서구 역사에서의 거대한 정치적 사건 뿐 아니라, 가장 가까운 한국 현대사에서 나타난 민주화 운동인 4.19혁명, 80년의 해방 광주 같은 시공간들에서도 인민주주의의 이상은 장기 지속될 수 없었다. 오히려 보나파르티즘, 페론주의, 트럼피즘 등의 전형적인 사례에서처럼, 인민주주의로서의 포퓰리즘은 항상 ‘카리스마적 리더와의 정서적 유대를 갖는 추종자들’을 기반으로 작동했다(이준형 2022, 정병기 2020).

가까운 현대에서도 미국의 ‘월가 점령운동’, 스페인의 ‘15-M 운동’, 이탈리아의 ‘오성운동’ 같은 시민의 직접 행동 사례들이 있지만, 파블로 이글레시아스라는 지도자를 통해 ‘포데모스’라는 정당으로 수렴된 스페인의 경우 정도가 지속성을 갖고 정치적 결과를 남긴 정치적 기획이었다. 반면 월가 점령운동처럼 스스로의 정체성을 ‘직접적이고 투명한 참여민주주의(direct and transparent participatory democracy)’라고 명시하고 이를 관철시키려 했던 시도는 특별한 성과를 남기지 못하고 사라졌다(Reybrouck 2013).

그런데 최근에는 이러한 전통적 인민주주의와 차별성을 강조하면서, 인터넷 투표와 온라인 토론 등 다양한 디지털 기술을 기반으로 한 시민들의 직접 참여를 통해 기존 대표제의 한계가 극복될 수 있다는 주장도 있다. 그러나 그 내용을 들여다 보면, 온라인을 통한 민주적 의견 수렴과 토론은 정부나 정당 같은 기존의 대표제 기구들이 더 활발하게 사용하고 있다. 한국 정부에서 활용한 ‘광화문 1번가’, 스페인 포데모스의 온라인 플랫폼 ‘레딧(Reddit)’, 대만의 디지털 민주주의 등은 모두 기존의 대표

제에 기반을 두고 작동한다. 대만의 디지털 장관 오드리 탕은 ‘대표(representativeness)’를 ‘재현(representation)’이 대체했다고 말했지만, 그 역시 정부(government)라는 전통적 ‘대표’ 체제 내에서 시민과 통치 엘리트들을 유의미하게 연결시킬 수 있었기 때문에 작동한 ‘재현’이었다(전병근 2021). 온라인으로 토론되고 수렴된 의견들이 정부와 의회, 정당을 통해서 대표될 수 있을 때, 그 의견들은 비로소 유의미한 ‘재현’이 될 수 있었던 것이다. 그리고 이 과정에서 대표된 의견을 공적으로 대표하는 사람은 여전히 소수일 수밖에 없었다. 그런 의미에서 이것은 대표의 새로운 형식과 내용일 수 있으나, 대표가 다른 무엇에 의해 대체된 것은 아니다. 오프라인에 존재하는 정부가 디지털 민주주의를 존중하지 않는다면 그 플랫폼은 언제든지 무의미해질 수 있다. 오히려 이러한 대표의 본질적 속성을 무시하고 참여자들의 상호적이고 공개적인 토론과 비판, 공정한 이야기의 규칙과 통제가 결핍된 상황에서 온라인 미디어가 소수의 선동가들에 의해 적극적으로 활용될 때, 인민(의 의견)은 재현되기보다는 왜곡되었다(이준형 2022).

3) 포퓰리즘과 대표: 운동 혹은 정치?

역사적 선거의 결핍이 포퓰리즘 테제의 가능성을 완전히 부인하는 것은 아니다. 근현대의 이데올로기를 포함해 많은 정치사상과 이론들이 역사적 사실로 구현된 적이 사실 많지 않기 때문이다. 그래서 포퓰리즘 테제를 주장하는 사람들은 역사적 선거 대신 사상적 선거로, 이를테면 위임을 기반으로 하는 대표제의 본질적 한계를 비판했던 루소식의 주장을 당위적으로 제기하기도 한다. 기실 많은 유토피아적인 정치 이데올로기와 마찬가지로 루소가 제시했던 작은 정치 공동체에서 다수의 시민들이 직

접 참여하는 체제는, 당장 현실화 될 수는 없지만 민주주의가 지향해야 할 이상적인 모델로 의미있게 작동해 왔다. 따라서 포퓰리즘도 그러한 경향성을 가진 인민의 자발적 요구로 이해해야 한다는 것이다. 이러한 주장은 원리적 측면에서 상당한 설득력을 가질 뿐 아니라, 포퓰리즘이 작동하는 과정에서 그 참여 주체들에게 직관적인 영향력을 발휘한다. ‘사람들’이 모여 있는 바로 그 장소에서 권력이 형성된다는 아렌트적 관점에 따르더라도 이것은 충분히 용인될 수 있는 주장처럼 보인다(Rosenfeld 2011).

그러나 모든 정치적 결정에 시민들이 직접 참여하고 거기서 만장일치가 일어날 수 있다면, 루소는 오히려 ‘일반의지’라는 개념을 만들어 내지 않았을 것이다.⁷⁾ 그런 상황에서는 일반의지라는 개념이 필요하지 않기 때문이다. 오히려 루소는 ‘다수가 통치하고 소수가 통치받는 것은 자연적 질서에 반하며, 인민이 끊임없이 모여서 공적 사안에 열중하는 것은 상상하기 힘들다’는 것을 잘 알고 있었다. 그리고 “신들로 구성된 인민이 있다면 이 인민은 민주적으로 스스로 통치할 것”이지만, “그렇게 완전한 정부는 인간에게 맞지 않는다”고 단언했다(Rousseau 2018, 84-85; Pettit 2009, 93; 이관후 2019b). 그래서 일반의지는 양도될 수 없는 주권을 가진 인민들이 합의하여 내린 의사결정이 어떤 의미가 있는 것인가에 대한 설명이지, 그것이 사람들이 모이기만 하면 자동적으로 나타나는 어떤 것이라든지, 혹은 누구나 알 수 있을 정도로 명백한 결론이 정해져 있다든지 하는 것을 의미하는 개념은 아니었다(김영욱 2017).

사실 민주주의에서 단일한 ‘국민의 뜻’이란 존재할 수 없고, 존재하지 않는다. 민주주의란 의견의 불일치(discrepancy)를 전제하고, 그중 어느

7) 일반의지 개념에 따르면 만장일치는 다수결에 의해서도 가능하다. 그러나 적어도 루소는 이 경우 의견이 채택되지 않은 ‘소수’가 통치하고 있다고 말하는 것에 상당한 어려움이 있다는 것을 의식하고 있었다(이관후 2019a).

것도 더 절대적으로 옳지 않다는 오류가능성(fallibility)의 원리에 따라 서만 운영될 수 있다(이관후 2019a). 민주주의란 혼돈과 양극화 사이의 칼날 위에서 균형을 잡는 정치체제이며(Ansell 2024), 이 균형의 필요성은 곧 실질적으로는 누구도 어느 특정한 시점에 국민 전체를 대표할 수 없다는 사실로 귀결된다. 요컨대 ‘국민의 의지’가 무엇인지 확인할 수 있고, 그것을 대표하는 누군가가 ‘분명하게 존재한다’는 것은 포퓰리즘이 만들어 낸 신화에 불과하다(Weale 2018). 포퓰리즘은 그런 맥락에서 선동적 ‘유사’ 민주주의에 불과하다.

정치적 주체의 문제에서 ‘대표를 대체하는 인민의 통치’라는 포퓰리즘 테제는 이론적, 현실적으로 모두 정치적 수사에 가깝다. 그들의 수사에 따르면 국민(의 의사)은 본래 하나인데, 이 국민들의 단일성-통합성을 저해하는 것이 바로 정당정치다. 카르텔적 정당 정치는 사실상 적대적 상호공존의 체제이며, 이들은 다원주의라는 외피를 통해 국민들의 통합성을 교묘하게 왜곡한다(Müller 2016). 그래서 포퓰리스트들은 국민들의 의견을 직접적으로 확인할 수 있는 국민투표제적 민주주의(plebiscitary democracy)를 선호하는 것이다. 그들은 국민들의 통합적인 의견을 수시로 확인하기만 한다면, 정치적 갈등은 사라지고 진정한 민주주의가 실현될 것처럼 주장한다.

그러나 이를 통해 실제로 그들이 지향하는 (혹은 그들이 알지 못하는) 포퓰리즘 정치의 많은 부분은 인민의 단일성을 위장한 ‘개인 리더십 중심의 민주주의(personal leadership-centred democracy)’일 뿐이며, 대부분의 경우 자신들의 조직 내에서는 이미 실현되고 있다. 이러한 의미에서 포퓰리즘 정당과 정치인은, 그들이 내세우는 정치적 수사와는 달리 실제로는 완전한 의미에서 대표의 역할을 하는 정치적 기구나 개인이다(Urbinati 2014; Mastropaolo 2021). 정치적 수사의 이면을 넘어서면 우리는 오히려 포퓰리즘이야말로 항상 대표를 필요로 한다는 사실에 도

달하는 것이다.

그런데 왜 포퓰리즘은 ‘진정한 인민에게는 엘리트나 대표가 필요하지 않다’는 주장을 노골적으로 하고, 사람들은 그것에 설득당하는 것일까? 이러한 포퓰리즘의 이중적 성격에 대해 우르비나티는, 단계적 차원과 위상적 차원에서 모두 포퓰리즘 ‘운동’과 포퓰리즘 ‘정치’를 구분할 필요가 있다고 주장한다(Urbinati 2019). 그는 포퓰리즘이 민주주의의 일부이며, 인민 주권과 실제의 통치 사이에 간극이 존재한다는 것을 보여주는 비판적 인식에서 출발한 급진적 운동의 성격을 갖는다고 본다.⁸⁾ 또한 ‘대표제’가 생성하는 긴장을 극대화하여 위기를 알리고 해결의 방안을 모색하도록 강제하는 역할을 한다는 점에서 유의미한 현상이라고 평가한다.

여기서 유의할 점은, 포퓰리즘이 운동의 차원에서는 기존 국가권력과 권력자들을 공격하면서 대표의 폐기를 주장하지만, 국가의 통치에 참여하는 권력을 추구하는 포퓰리즘 정치의 차원에서는 항상 대표제를 활용하는 정치적 리더를 필요로 한다는 점이다. 즉, 포퓰리즘은 독립적인 정치 이념이나 통치 이데올로기가 아니며, 대표제 민주주의를 비판하는 ‘운동’의 한 형태지만 ‘정치’로서는 실재할 수 없는 전략이자 현상이다. 그런 맥락에서 우르비나티는 경쟁적 사회운동으로서의 포퓰리즘과 정치권력 획득을 목적으로 하는 포퓰리즘을 구분한다. 예를 들어, 그는 1930년대의 미국 포퓰리즘을 공동체적 마을과 개인 생산자들의 농업 사회를 이상화하고 산업화와 기업 자본주의에 반대하는 사회 운동으로 보지만, 그것이 정치화 될 때는 파시즘과 같은 대표제 민주주의의 가장 나쁜 형태로

8) 여기서 주권과 통치 사이의 간극은 단순히 선거를 도입한 현대 대표제 민주주의에서만 발생하는 것은 아니다. 역사학자 사무엘 피너는 인류의 모든 역사에서 이러한 간극이 발생한다는 사실을 발견했고, 모든 역사에서 존재한 모든 정부는 ‘대표제’이며, 여기서 발생하는 긴장이 정치의 요체임을 확신했다(Finer 1985, 1997). 로코나 루소 역시 모두 이 사실을 잘 알고 있었기 때문에, 대표를 가능하게 하는 가상의 ‘계약’이 어떻게 작동할 수 있는지에 대해 관심을 기울였다고 볼 수 있다.

나타나게 되며, 중국에는 민주주의와 정치를 중단시킨다고 본다.

또 다른 포퓰리즘 연구자인 물러 역시 이러한 견해에 동의한다. 그는 포퓰리즘이 스스로 주장하는 바와는 달리 실제로 인민의 직접 민주주의를 지향하지 않으며, 오히려 대표제 민주주의에서 특정 요소, 곧 정당과 의회가 제 역할을 못할 때 나타나는 우발적이고 일시적인 예외적 현상이라고 본다. 포퓰리즘은 대표제 민주주의가 위기에 처했을 때 언제나 나타날 수 있는 반엘리트적 정치 ‘운동’이지만 그것이 정치권력을 지향하는 한 대표제 민주주의에서 벗어날 수 없으며, 그것을 부정하는 태도는 단지 레토릭에 불과하다는 것이다(Müller 2016).

4) 대표인가 인민인가 : 버크와 페인

포퓰리즘은 운동의 차원, 또는 정치적 수사에서는 인민주의, 곧 인민의 지배를 표방한다. 그러나 우르비나티의 지적대로 그것이 정치와 권력이라는 실제의 차원으로, 또한 선거와 정당정치라는 제도의 차원으로 확장되면 곧 ‘대표’의 문제를 맞닥뜨린다. 만약 포퓰리즘이 대표(제)의 영역을 벗어날 수 없다면, 이제 문제가 되는 것은 ‘포퓰리즘이 선호하는 대표자(representative)는 누구냐’라는 질문이다. 이 주체의 문제에서 핵심은 ‘엘리트’와 그에 대항하는 ‘인민’의 실체다.

원리적으로만 보면 현대 민주주의에서 모든 시민들은 정치에 참여할 권리를 가지며, 선거에서 대표자를 선출하는 역할 뿐 아니라 스스로 정치적 대표자가 될 자격도 갖추고 있다. 대표제를 통한 민주주의에서는 대표가 될 수 있는 과정에서의 ‘열린 경쟁(open competition)’과 ‘평등한 참여(equal participation)’가 필수적 조건이기 때문이다(Thompson 1976; Przeworski 1999). 이러한 원리적 측면만 본다면, 선거권과 피

선거권이 평등하게 보장되어 있는 대표제 민주주의에서는 누구나 대표로 선출될 수 있기 때문에, 이것을 엘리트주의 통치체제라고 말할 수는 없다.⁹⁾

그러나 마네이 날카롭게 지적했듯이, 현대 대표제 민주주의는 실제로 그렇게 작동하지 않는다. 선거는 본질적으로 ‘유사성(resemblance)’보다는 ‘탁월성(distinctiveness)’가 작동하는 제도다. 선거제도를 채택하고 있는 어디에서나 정치인의 대부분은 그 사회의 엘리트 계층에서 충원된다. 선거를 통한 대표제는 본질적으로 귀족성의 속성을 가진다(Manin 2004). 비단 민주주의 뿐 아니라 ‘대표’를 통해 정치가 운영된 모든 정치공동체에서, 통치에 참여한 정치적 주체는 역사적으로 항상 ‘특정한 소수’였다.

그래서 엘리트와 인민이라는 대립적 구도에서 포퓰리즘이 대표제와 갖는 관계의 본질을 잘 보여주는 쟁점은 ‘누가 정치적 대표로 적절한가?’라는 질문, 곧 대표자의 자격과 자질(qualification and competence)에 대한 문제다(Thompson 1976). 포퓰리즘이 기존의 엘리트 대표에 대한 부정과 다수 인민의 참여를 본질로 한다면, 포퓰리즘 정치에서의 대표는 속성상 엘리트가 아니어야 한다. 여기서 누가 엘리트이고 아닌가의 문제를 역사적·사회적 맥락에서 검토하거나, 엘리트의 정의에 대한 기존의 많은 논변을 검토하는 것은 불가능하고 필요하지도 않을 것이다. 여기서 중요한 쟁점은 현대 대표제 민주주의에서의 정치적 대표로서의 엘리트이기 때문이다. 그리고 이에 대한 가장 중요한 논쟁은 버크와 페인의 대립적인 주장들에서 확인된다(이관후 2019a).¹⁰⁾

⁹⁾ 이것은 J.S 밀이 ‘대의정부론’에서 제시한 원칙을 데니스 톰슨과 아담 쉐보르스키가 개념적으로 구분해 낸 것이다.

¹⁰⁾ 최근 트럼프 전 대통령이 사용하는 많은 어휘가 토머스 페인의 『상식』을 인용한 레이건 대통령과 유사하다는 점이 알려지면서, 포퓰리즘과 페인의 연관성이 더욱 주목받고 있다. 포퓰리즘과 페인의 관계, 페인과 동시대 스코틀랜드 애버딘 학자들의 사상과의 관계

버크는 통치에 적합한 자질을 가진 소수의 ‘자연적 귀족(natural aristocracy)’이 존재한다는 사실을 의심하지 않았던 반면, 페인은 이를 완강히 거부했다. 보수주의자인 버크는 사회(국가)가 자연적 질서에 의해 이루어졌으며, 사람들 사이에서의 불평등 역시 자연적 본질이라고 본다. 사람들 사이에는 어떤 자연스러운 위계가 존재하는 것이다. 특히 그에게는 ‘누구에게 지배할 권리가 있는가?’라는 질문이 야기하는 정치적 권리의 문제가 사회적·경제적 권리보다 더 중요한 문제였는데, 부적격자들에 의한 무질서한 통치를 피하는 것이 다른 어떤 것보다 중요했기 때문이다 (Levin 2016).

그렇다면 적격자는 누구인가? 버크는 계몽주의의 전통을 따라 혈통이나 작위 같은 봉건적 속성을 내세우지 않고, 근대주의자로서의 면모를 보여준다. 그가 제시한 통치의 적절한 주체로서의 진정한 자연적 귀족은 공정하고 성숙한, 계몽된 수탁자(trustee)로서의 자격을 갖춘 사람들이었다. 인민들로부터 주권을 양도받아 그 스스로의 지혜와 양심을 통해 최선의 방안을 찾아내는 것이야말로 그들의 정치적 임무였다. 물론 그러한 자연적 귀족은 여전히 세습적 귀족 가문에서 배출될 가능성이 가장 높았다 (Ball and Dagger 2006; 이관후 2018).

그러나 이때의 엘리트는 혈통적 의미에서의 귀족적 엘리트가 아니며, 자질과 능력의 차원에서 귀족성(소수성·탁월성)을 갖고 있는 엘리트다. 여기서의 귀족성은 한 사회에서 자연적으로 소수의 사람들이 갖추게 되는 정치적 역량을 의미하며, 제도적 차원에서는 선거에서 뽑힌 결과로 나타나는 통치 권력의 소유자들이 갖는 성격이다. 이러한 귀족성이 필요한 이유는 그것이 정치의 본질이기 때문이다. 정치는 높은 수준의 실천적 지혜(practical wisdom)로서 신중한 분별력(prudence)을 요구하며, 그러

에 대해서는 Rosenfeld(2011)를 참조.

한 역량은 적절한 경험과 교육을 통해서만 길러질 수 있다는 것이 버크의 생각이었다.¹¹⁾

페인의 생각은 달랐다. 그는 버크가 중세적 귀족주의자가 아님을 잘 알고 있었기 때문에, 비판은 중세적 귀족정이 아니라 근대적 엘리트주의에 집중되었다. 그는 현명하게도 엘리트주의 자체를 비판하기보다는 정치의 본질에 대해 버크가 잘못 이해하고 있다고 지적했다. 그는 “정부의 첫 번째 원칙에 관한 논문”에서, 정치는 버크가 생각하는 것처럼 복잡한 것이 아니며, 여가나 학습이 필요한 영역이 아니라고 주장했다. 또한 『인권』(Rights of Man)에서는 정치가 신비로운 영역이며 소수만이 이해할 수 있는 미스터리처럼 보이게 하는 것이야말로 앙시앵 레짐의 핵심이었다고 비판했다. 페인은 통치가 역사나 철학에 대한 지식이 필요 없이 날 것의 정보만을 가지고 하는 일종의 지적 행위이며, 그러한 차원의 지적 행위를 할 수 있는 능력은 대부분의 사람들에게 평등하게 주어져 있다고 믿었다(Levin 2016).

페인에게 엘리트의 통치를 대체할 수 있는 주체는 ‘상식’을 가진 인민이었다. 그가 보기에 영국의 왕정과 북아메리카에 대한 식민 지배가 잘못이라는 것은 평범한 인간의 상식으로 알 수 있는 것이다. 그는 ‘옳고 정당한 질서의 관점에서 볼 때, 스물 한 살 청년(영국의 왕)이 자기보다 나이도 더 많고 더 현명한 수백만 명의 인민들에게 법적 지시를 내리는 것은 매우 우스꽝스러운 일’이라는 것을 누구나 알 수 있다고 역설했다(Paine 2012). 또한 페인은 이러한 ‘평범한 진리’가 당대에 유행하던 현학적 문장이 아닌 대중이 이해할 수 있는 ‘평범한 언어’로 얼마든지 유통될 수 있다고 봤다. 그가 보기에 상식이 통치의 기반으로 받아들여지지

11) 그는 자연적 귀족과 세습 귀족을 개념적으로 구분하고 있기 때문에, 그를 중세적 맥락의 엘리트주의자라고 비판하는 것은 온당치 않다. 버크의 입장은 아마도 현대사회에서 능력주의(meritocracy)에 가까운 것이다.

않은 것은, 성직자들이 1000년 넘게 성서를 그들만의 언어로 비밀스럽게 간직했던 것처럼 통치의 언어를 인민들에게 허용하지 않았기 때문이었다.

페인은 상식과 자치, 독립을 결합시켰고, 『상식』(Common Sense)이 발간된지 몇 주 만에 많은 식민지인들은 미국의 독립이 왜 필요한가에 대해 확신하게 되었다. 그 이후에 벌어진 일은 민주주의와 포퓰리즘, 대표제가 왜 하나의 뿌리를 갖고 있고, 그것들을 섬세하게 구분하기 어려운가를 말해준다. 필라델피아의 ‘정치적 리더’들은 대중의 독립에 대한 열망을 고조시키기 위해 ‘인민의 권위’에 호소하기 위해 인민들이 참여하는 대규모 옥외집회를 ‘조직’했다. 이 과정에서 중간계층과 농민, 장인과 노동자들은 독립전쟁에 기꺼이 참여할 뜻을 내보였다. 또한 그렇게 독립된 국가의 투표권은 부가 아니라 충성심에 의해 결정되어야 한다는 관점이 점차 지배적인 의견이 되었다. 펜실베이니아는 세금을 납부하는 모든 민병대원들에게 지방선거 참정권을 부여하고, 자유의 몸인 흑인을 포함해 각 주(state)에서 1년 이상 거주한 모든 성인 남성 납세자에게 선거권을 주었다. 재산의 여부나 독립적 생계 여부도 묻지 않았으며, 이것은 선거권 뿐 아니라 공직 출마자에게도 똑같이 적용되었다. 이러한 선거권의 확대는 ‘인민의 판단력’을 합법적 통치의 기반으로 삼으려는 시도의 분명한 성공을 의미했다. 역사학자 로젠펠드는 이처럼 ‘오늘날 우리가 포퓰리즘이라고 부르는 모든 특징들이 1776년 필라델피아에 이미 분명히 나타났’다고 말한다. 그는 포퓰리즘이 18세기에 이렇게 첫 모습을 보인 후에 19세기 초가 되면 이미 현대 포퓰리즘의 조건이 될만한 관념을 상당한 수준에서 구성하고 있었다고 본다. 그것은 바로 ‘상식(을 가진 인민)의 지배’다(Rosenfeld 2011, 278).

그런데 이것은 비단 포퓰리즘의 요소가 아니라 민주주의의 핵심적인 아이디어가 아닌가? 그렇다. 포퓰리즘 자체가 민주주의의 부산물이라는

점을 이해한다면, 포퓰리즘의 일부 요소는 반드시 민주적 특성을 가져야 한다. 그렇다면 무엇이 그 둘을 가르는가?

첫 번째는 오류 가능성이다. 언제나 해답이 있다고 믿는 (혹은 문제가 애초에 존재하지 않는다고 믿는) 포퓰리즘은 오류 가능성을 전제하는 민주주의와 근본적으로 다른 지평에서 있다. 포퓰리즘에는 진짜 인민들의 통찰력이 통치에 그대로 반영되기만 하면, 정당이나 이데올로기, 계급적 이해관계를 떠나서 보편적 동의와 사회적 조화가 시작되며, 정치판의 투쟁이 영원히 종식될 것이라는 믿음이 존재한다. 무엇보다 이것은 ‘인민이 그릇된 통치자들에게 오도되지 않는 상태에 있을 때, 그들이 옳고 진실한 것이 무엇인지 알 수 있는 무오류의 본증적 직관을 갖고 있으며, 그 직관은 일상의 경험에 기반을 둔 성숙한 것이고, 소수의 기득권자들의 전문가적 판단을 능가한다’는 믿음이었다(Rosenfeld 2011). 이것은 한때 인민이 자유롭게 또 정당하게 소유했던 권력을 과거 어느 순간에 빼앗겼으며, 이제는 역사적으로 존재했던 그 권한을 되찾아야 한다는 소명 혹은 향수 속에서 현대에 재구성된 생각이다.¹²⁾

그렇다면 포퓰리스트들이 주장하는 엘리트가 아닌 ‘진정한 인민의 대표’란 어떻게 가능한가? 기득권에 반대하는 ‘그들 중 하나’가 정치적 대표로 선출되는 것이 그들이 생각하는 ‘인민의 지배’의 실체다. 최근의 미국에서는 트럼프 같은 인물이 그러한 새로운 유형의 반기득권 엘리트였다. 트럼프는 민주당과 공화당의 기존 정치인들을 기득권적 엘리트로 몰아붙이며 자신을 정치권 밖의 새로운 인물로 규정하고, 정치의 기존 문법에서 볼 때 엘리트와 거리가 먼 존재로 인식시켰다. 또한 미국의 산업전

12) 사실 많은 사회계약론적인 아이디어는 이 테제에서 크게 벗어나지 않는다. 예를 들어, 자연상태에서 자유롭고 평등했던 인간의 주권을 사회상태에서 제3자에게 불가피하게 위임하면서 부자유와 불평등이 나타났으며 그 본연의 권리를 새로운 사회계약을 통해 회복해야 한다는 발상은, 구원적·유토피아적·복고적 성격의 포퓰리즘이나 이상적인 민주주의에 대한 염원과 맞닿아 있다.

환 과정에서 소외된 선벨트(Sun-belt)의 백인 노동자 계층이 인종적·국가적 정체성에서 자신들과 트럼프를 일치시킬 수 있도록 하는 상징조작에 성공했다. 트럼프는 그의 추종자들과 실제로는 매우 다른 사람이지만, 추종자들은 그들과 트럼프를 그들 중의 하나로 일치시켰던 것이다. 트럼프의 통치는 그래서 ‘그들의 통치’였다.

5) 포퓰리즘 : 반민주주의(anti-democracy)와 반정치(anti-political)

위에서는 포퓰리즘이 대표를 대체하는 다수의 통치를 지향한다는 주장이 수사에 불과하다는 점에 대해 살펴보았다. 그런데 이러한 주장이 지금 당장은 정치적 수사일 뿐이라고 해도(또 이론적 근거가 불분명하다고 해도), 일단 그것이 지향하는 가치는 충분히 민주적이고 그래서 새로운 정치의 지평을 열 가능성을 갖고 있지 않느냐는 논리는 가능해 보인다. 요컨대 포퓰리즘이 사회의 소수 엘리트가 아닌 인민 다수(의 의지)에 의한 통치를 지향한다는 것 자체가 민주주의의 측면에서 유의미하다는 관점이다.

먼저 아리스토텔레스적인 관점에 볼 때 민주주의란 본질적으로 수의 문제이기 때문에, 통치에 참여하는 정치적 주체의 규모가 커질수록 더 민주적인 것으로 여겨질 수 있다. 또한 자치와 자율의 측면에서 민주주의를 이해할 때에도 포퓰리즘이 호소력을 갖는 부분이다. 현대 민주주의에서 정부의 통치(government)에 정부에 속하지 않은 시민들이 참여하는 것(governance)은 대체로 항상 바람직한 것으로 여겨지는 경향이 있기 때문이다.(Rosanvallon 2008, 이관후 2018, Crick 2021). 따라서 다수가 참여하는 포퓰리즘을 통한 정치적 ‘과정’과 ‘결과’가 민주적일 수 있는지를 살펴보는 것은 중요한 일이다.

현대의 민주주의는 다수결이라는 결정의 방식 뿐 아니라, 그 결정의 방식에 이르는 절차적 정의와 조건에 따라 결과의 정당성을 인정받을 수 있다. 따라서 ‘다수의 동의’가 민주적 결정의 핵심 장치라고 하더라도, 동의를 요건에서 평등, 자유, 인권이 적절히 보장되었는가, 그리고 의제를 설정하고 논의하는 토론의 과정에서 동등한 발언권(equal saying)과 동등한 고려(equal consideration)이 충족되었는가에 대한 검토가 반드시 필요하다(Buchanan 2002, 699-715). ‘민주주의에서 국민은 일정한 제도에 의존하지 않고는 스스로 통치할 수 없’기 때문이다(Keane 2017, 99).

그러나 포퓰리즘에서는 이러한 동의의 조건들을 구체적으로 제도화하기보다는 그러한 제도들을 오히려 불안정하게 만들거나 심지어 무시하는 경향이 있다. 포퓰리즘은 기존의 불평등한 토의와 동의의 조건들을 무너뜨리려는 ‘파괴적 속성’은 갖고 있지만, 새로운 조건을 제도화하는 ‘구성적 요소’는 결여하고 있기 때문이다(Urbinati 2019). 특히 포퓰리즘은 공개적 토론과 비판을 통해서 새로운 대안을 찾아나가려는 시도를 격렬히 거부한다. 포퓰리즘은 그러한 토론이 오히려 상식을 가진 인민들의 참여를 제한하거나, 인민의 순수한 의사를 왜곡하기 위한 수단이라고 본다(Rosenfeld 2011).

만약 포퓰리즘적 다수가 실제로 다수일 경우라면 그 결정은 민주적인가에 대해 생각해 볼 수 있다. 이런 경우 일단 다수결 민주주의의 측면에서는 정당성을 가질 수 있는 것으로 보인다. 그러나 포퓰리즘이 가진 혐오와 배제라는 속성은 현대 민주주의가 대체로 공유하고 있는 인권, 소수자 존중, 토론과 숙의, 타협과 합의, 다원주의 같은 가치들과는 양립 가능하지 않다. 이 점이 민주주의와 포퓰리즘의 차이점이다.

배제, 혐오, 선동, 적대화는 민주주의에서 언제나 나타날 수 있는 포퓰리즘적 현상이지만, 그것 자체가 민주적이지는 않다. 밀과 토크빌의 주장

을 빌리자면, 이것은 다수의 전제나 폭정일 뿐 민주주의가 아니다. 민주주의라는 절차는 상대를 적수(adversary)로 인정하는 것이지 적(enemy)으로 간주하는 것이 아니기 때문이다(Mouunk 2018, 148-149). 만약 선거가 일정하게 반복되는 경쟁이자 패배할 수 있는 게임이 아니라, 화해하거나 타협할 수 없는 적과 싸워 반드시 승리해야 하는 전쟁처럼 여겨진다면, 그것은 민주주의라는 게임의 룰 자체를 파괴하게 된다. 또한 민주주의가 가치의 다원성을 배제하고 순전히 수적 우위를 차지하기 위한 권력 투쟁의 결과로 환원된다면, 우리는 외국인 혐오나 소수자에 대한 적대적 갈등을 증폭하는 것이 왜 민주적이지 않은지에 대해 문제를 제기하기 어렵다(Urbinati 2019).

민주주의에서 가장 중요한 원칙 중 하나는 오류가능성과 더불어 불확정성(uncertainty)이다.¹³⁾ 민주주의에서는 경쟁하는 가치들 중에서 어떤 것이 선택되더라도, 그것은 '옳다'는 의미에서가 아니라 충분한 다수가 합당한 절차를 거쳐서 잠정적으로 '합의'했다는 것 이상의 의미를 갖지 않는다. 즉, 민주주의는 현명한 독재자의 통치보다는, 누구든지 오류를 저지를 수 있으며 그때마다 이를 수정하고 보완하는 것이 낫다는 견해를 받아들인 체제다(Weale 1999; Runciman 2018). 또한 다원주의를 기반으로, 누가 승자가 될지 알 수 없는 불확정성을 제도적으로 안정화 시킨 체제이기도 하다(Schattschneider 2008). 그런데 이러한 민주주의의 원리들과 자기 주장의 배타적 옳음과 다른 의견과의 양립 불가능성을 주장하는 포퓰리즘은 근본적으로 양립하기 어렵다.

포퓰리즘은 대표제에 대항하여 인민의 자치와 자율을 강조한다는 측면에서 민주적 속성을 갖지만, 모든 인민의 참여가 곧 민주주의는 아니다.

13) 이 용어는 종종 '불확실성'으로 번역되는데, 불확실성이란 지식이나 정보의 부족으로 정확히 알 수 없다는 뜻과 가치판단의 영역에서 확정하기 어렵다는 뜻을 모두 갖고 있다. 여기서는 후자의 의미를 강조하기 위해 불확정성으로 번역했다.

‘인민이 통치에 참여한다’는 현상과 그것을 통해 ‘인민의 의견이 확정된다’는 명제 사이에는 정치적 다원주의를 둘러싼 항상적 긴장 관계가 형성된다. 그래서 포퓰리즘이 민주주의의 파생물인 것은 사실이지만, 그 둘 사이의 관계에는 본질적 딜레마가 존재한다.

로장발롱은 이러한 포퓰리즘과 민주주의 사이의 딜레마적 관계를 ‘대항민주주의(counter-democracy)’라는 개념으로 설명한다. 그는 민주주의에서 인민의 비제도적·비공식적 정치참여가 대표제와 더불어서 혹은 그것에 대항하여 나타날 수 있으며, 이러한 민주주의적 현상을 현대 민주주의에 본질적으로 내재하는 속성의 하나로 이해했다. 대항민주주의는 제도 정치에 대한 감독(Oversight), 예방(Preventive), 판단(Judgement)이라는 3가지 역할을 한다. 인민은 직접 정치에 개입하지 않더라도 대표제 민주주의의 감시자로서 역할을 할 수 있고, 역사적으로 저항권에서 출발하는 비판적 시민으로서 민주주의가 왜곡되는 것을 막는 예방적 주권을 가지고 있으며, 정치적으로 불확정적인 상황에서는 그것을 종결짓는 재판관으로서의 역할을 한다는 것이다(Rosanvallon 2008; 서동진 2011).

문제는 이러한 대항민주주의가 종종 포퓰리즘이라는 부작용을 낳을 때다. 로장발롱은 대항민주주의가 제도적 민주주의, 곧 대표제 민주주의를 견제하고 보완하는 역할을 넘어서 압도하게 되는 순간을 ‘포퓰리스트 모멘트’라고 보았다. 그런데 그 결과는 매우 파괴적이다. 민주주의에 대한 감독은 통치자의 자율성을 극단적으로 억압하고 위협하는 반의회주의로, 예방적 주권이 병리적 현상이 되면 비판적 역할을 넘어 넘어서 반체제(anti-system)적 정치행태와 극단적 소극주의로 나타나며, 판결자로서의 인민이 포퓰리즘적 형태를 띠면 모든 시민적 참여행위가 법률적 기소로 귀결되고 국가 역시 법률주의(legalism)로 민주주의의 내용을 채우는 반정치적(anti-political) 성격을 띠게 된다. 이처럼 대항민주주의의 과잉으로서의 포퓰리즘이 과잉되면 반민주주의와 반정치를 넘어서 ‘몰정치적

(unpolitical)'의 영역으로 사회를 이끌게 된다(Rosanvallon 2008, 265-273).

4. 포퓰리즘 : 균중심리와 상식의 신화

포퓰리즘은 '민주주의' 체제 위에서 작동하는 '대표제'에서, 대표의 엘리트성을 제거하려는 목표를 천명한다. 이러한 포퓰리즘은 말 그대로 통치의 주체에서 '인민주의(popul-ism)'를 표방하며, 포퓰리스트들이 대표한다고 자임하는 객체는 항상 '인민(국민)'이다. 그런데 포퓰리즘은 그것이 반정치적 운동일 때 엘리트 대표를 배제하지만, 권력을 추구하는 정치를 지향할 때 그들의 대표를 필요로 한다. 그들의 대표 역시 엘리트일 수밖에 없는 것은, 포퓰리즘이 인민의 직접 통치를 수사로만 활용하고 여전히 귀족적 본성을 가진 선거제를 적극적으로 활용하기 때문이다. 만약 포퓰리스트들이 선거라는 제도를 폐지하고, 추첨에 따라 무작위로 선출되는 시민의회 같은 제도를 포퓰리즘의 대안적 정치체제의 기반으로 삼고자 한다면, 이것은 새로운 통치제도의 장을 여는 것일 수 있겠지만, 실제의 포퓰리즘은 그 대신 언제나 카리스마적 지도자를 대안으로 선택했다. 수많은 포퓰리즘적 지도자들에게 오로지 공통된 것은 그들이 카리스마적 지도자라는 것 뿐이다(Moscovici 1996, 467-477).

우파와 극우정당만이 카리스마적 지도자를 원하는 것은 아니다. 사회주의 운동에서 레닌과 체 게바라(Che Guevara)가 없는 러시아와 쿠바를 상상하기 어려우며, 그리스와 스페인의 현대 좌파 포퓰리즘은 더욱 분명하게 카리스마적 지도자에 의존하고, 다소 소박하게는 영국의 제레미

코빈(Jeremy Corbyn)과 미국의 버니 샌더스(Bernie Sanders)까지도 그러한 유형에 포함될 수 있다. 이러한 특성은 포퓰리즘의 특수한 한계라기보다는, 포퓰리즘이 정치의 한 유형이며 지도자와 추종자로 이루어지는 고전적인 정치의 형식에서 크게 벗어나지 않는다는 것을 보여주는 것이다. 핵심적인 문제는 포퓰리즘의 정치적 권위가 인민의 다수가 참여하는 질서 있는 토론과 절차, 이성적 논리가 아닌 지도자 개인의 카리스마에 거의 전적으로 의존한다는 것이다. 바로 이 점에서 포퓰리즘은 목표가 불분명하고 그때그때의 집단적 감정에 압도되는 군중심리의 연장선에 있으며, 이것은 본질적으로 민주주의와 대립되는 속성이다(Moscovici 1996, 614; 이관후 2018).

많은 경우 정치적 군중심리는 '분노'를 자양분으로 삼는다. 그리고 이러한 특징은 포퓰리즘에서 잘 드러난다. 대표제 민주주의에서 분노의 기반은 '우리를 대표하지 않는 엘리트 대표자들'을 향한다. 그러나 그들을 대체하는 대표자 또한 그들을 진정으로 대표하려는 것은 아니다. 다만 정치권력을 획득하는 수단으로 대중을 선동·동원할 뿐이다. 수잔 버거는 이러한 현상을, 양들이 자발적으로 그들의 대표로 늑대를 선출하는 과정에 비유한다. 양들은 늑대의 실체를 모르기 때문이 아니라, 그것을 충분히 잘 알고 이해하면서도 그렇게 행동한다. 그가 양치기로서 적당하다고 생각하기 때문이다. 그들은 자신들의 이익을 포기하고 스스로의 희생을 감수하면서도 정치적 상대방에 대해 그들의 분노를 표출하기를 원한다. 이것이야말로 반정치, 반민주주의로서의 포퓰리즘의 속성이다(Berger 2017, 22-23).

이러한 포퓰리즘의 발흥은 민주적 사회 규범의 부재, 혹은 작동 중지를 의미한다. 이렇게 민주적 사고와 토론의 규범이 존재하지 않는 곳에서 '왕 노릇'하는 것은 '상식'이다. 여기서 '상식'은 사람들의 생각을 통제하는 검열관 역할을 하게 된다. 상식이 공적 의사소통의 유일한 원리처럼

떠받들어지고, 그 담지자 역할을 하는 소수의 선동가가 발언권을 전유하는 것이다(Rosenfeld 2011). 이런 방식의 소통이 이루어진 결과로 개인들이 진리를 금세 포착하여 의견의 일치를 이르게 된다는 믿음에 이르게 되면, 정치적 민주주의는 불가능해진다. 민주주의란 의견의 다양성과 그 의견들 사이에서 진리의 불확정성을 전제하기 때문이다.

더 본질적인 문제는 ‘단 하나의 상식 같은 것은 없다’는 사실이다. 현대 포퓰리즘을 낳은 근대 초의 ‘상식 열풍’에서도, 상식은 하나가 아니었다. 오히려 내용적으로는 모순적인 정반대의 ‘상식들’, 더 정확히 말해 ‘상식’을 자처한 전혀 다른 생각들이 넘쳐났다. 18세기를 풍미한 상식의 열풍은 계몽주의의 다양한 갈래들의 경쟁이 낳은 결과물로, 스코틀랜드, 파리, 암스테르담의 다양한 프로테스탄트들이 만들어 낸 아이디어였다. 심지어 이 계몽주의와 그에 대항한 가톨릭 사상가들의 반계몽주의적 아이디어들은 모두 자신들의 생각을 ‘상식’으로 포장했다. 그러한 생각들 중에 프로테스탄트의 몇 가지 아이디어가 식민지로 흘러들어가 고인 곳이 필라델피아였고, 여기서 토머스 페인의 『상식』이 탄생했던 것이다(Rosenfeld 2011, 222-4).

상식이 하나가 아닌 것처럼 ‘인민’도 하나일 수 없다. 포퓰리즘이 대표 하는 ‘단일한 인민(국민)’은 존재하지 않는다. 정치적 대표는 정체성, 경제적 이익, 정치적 의지 등의 공통성을 기반으로 한 제한된 경계를 가진 집단들을 대표할 수 있다. 이 경계에는 인종, 민족, 문화, 성별, 계급, 지역 등 다양한 기준들이 적용될 수 있다. 그러나 그 집단의 경계가 무너지면 ‘대표’는 존재할 수 없다. 예를 들어, ‘계급’에는 사회경제적 조건에 따른 경계가 존재하기 때문에 집단적으로 대표될 수 있지만, 그러한 경계가 없는 모호한 다중으로서의 인민 전체는 실체가 없기 때문에 대표될 수 없다.

예를 들어 국민 전체의 대표란, 그를 지지하지 않은 사람들이라도 선거

(와 같은 절차)에 참여했다는 사실만으로 그를 대표로 인정한다는 ‘상징적’ 의미를 충분히 획득할 때 수사적·의례적으로 활용될 수 있다. 그러나 그 밖의 경우에는, 특정 정치인이 자신이 대표한다고 호소할 수 있는 ‘전체로서의 동질적인 사람들’이란 실제로는 존재하지 않는다. 정치적 판단의 모든 면에서 동질화 될 수 있는 사람들이란 없기 때문에, 포퓰리즘이 말하는 대표의 체계는 실재할 수 없다(Jäger 2022). 이런 맥락에서 보면, 전체 인민을 대표한다고 말하는 포퓰리스트 선동가야말로 ‘대표’의 본질을 가장 잘 이해하고 (왜곡해서) 활용하는 정치인이라고는 간주할 수 있지만, 본질적 의미에서 그는 결코 정치적 대표가 될 수는 없다. 그가 대표한다고 간주하는 인민의 집단 자체가 실제로는 존재하지 않기 때문이다.

사실 ‘상식’의 지식인이었던 페인은 누구보다 선동가를 경계했다. 페인은 『상식』(Common Sense)에서 어부에서 폭군이 된 이탈리아의 아니엘로(Aniello)의 사례를 들면서, 그가 나폴리에서 사람들의 가장 저열한 감정에 호소하는 선동적인 연설로 폭동을 일으켰다고 말한다. 페인은 ‘우리가 경계를 게을리하면, 장차 이 같은 자들이 들고 일어나 불안과 절망을 이용해 정부 권력을 장악하고 결국 미국의 자유를 대홍수처럼 쓸어버릴 것’이라고 경고했다(Keane 2017; 이관후 2018).

페인은 상식의 정치를 주장했지만, 오늘날 말하는 포퓰리스트는 아니었다. 그는 상식을 가진 시민이 불안과 절망을 설파하는 선동가에 취약하다는 것을 잘 알고 있었다. 대부분의 사람들은 통치에 참여할 수 있는 공통의 감각으로서 상식을 갖고 있지만, 그들은 또한 얼마든지 스스로 폭군에 의해 지배당할 수 있었다. 이 폭군이야말로 페인이 거부하고자 했던, ‘대표자’가 아닌 정당성 없는 독재적 통치자였다. ‘대표 없이 과세 없다’는 관념은, 식민지의 인민을 대표하지 않는 독재자의 통치가 부당하다는 주장이지만, 동시에 상식으로 포장했을 뿐 실제로는 인민의 공통감각(Common Sense)을 대표하지 못하는 폭군에 대한 경고이기도 하다.

페인이 생각한 것은 북아메리카 식민지의 거주민들처럼 ‘상식’을 가진 실재하는 인민들의 실질적인 정치적 ‘대표’였지, 실재하지 않는 인민의 집단을 대표한다고 선동하는 폭군은 아니었다. 상식은 대표를 통해서 정치가 될 수 있지만, 그것이 현실의 땅을 박차고 오르면 신화가 된다. 포퓰리즘은 이 점에서 대표의 위기를 알려주는 징후(symptom)이지만, 결코 그것의 구원자(redeemer)가 될 수는 없다.¹⁴⁾

(2024년 4월 9일 접수, 5월 10일 심사완료, 5월 26일 게재확정)

¹⁴⁾ 이점에서 이 글은 캐노번(Canovan 1999)의 포퓰리즘 해석이 지나치게 낙관적이라는 입장에서 서 있다.

참고문헌

- 김기동, 이재묵. 2021. “한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화.” 『한국정치학회보』. 55(2).
- 김영욱. 2017. ‘일반의지의 수학적 토대와 비관주의: 루소 『사회계약론』 2권 3장의 해석 문제’. 『한국정치연구』. 26(1).
- 길정아, 하상응. 2019. “당파적 편향에 따른 책임 귀속: 여야간 갈등인식과 정당 호감도를 중심으로.” 『의정연구』. 25(1)
- 김만권. 2019. “좌파 포퓰리즘 전략은 민주적 대안인가?” 〈시민포럼 2019: ‘다음 100년 새로운 상상’ 발표문.
- 김용진·박찬욱·신윤환. 2021. 『비교정치론강의 1: 비교정치연구의 분석논리와 패러다임』. 서울: 한울아카데미
- 박상훈. 2021. “[미래읽기] 포퓰리즘은 민주적인가”. 〈뉴스1〉. 2021.10.19.
- 서병훈. 2006. “‘포퓰리즘 구하기’: 개념 규정을 위한 시도.” 『철학연구』 72집.
- 이관후. 2015. ‘정당성은 빌려올 수 있는가’. 『정치사상연구』. 21(1).
- 이관후. 2018. “‘시민의회’의 대표성 : 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로”. 『한국정치학회보』. 52(2).
- 이관후. 2019a. “통치 주체의 자격에 대한 역사적 고찰: 현대 포퓰리즘이 제기한 질문은 무엇인가?”. 『시민과세계』 35호.
- 이관후. 2019b. “연동형비례대표제와 주권의 재구성: 한국선거제도 변화에 대한 정치철학적 고찰”. 『현대정치연구』. 12(1).
- 이준형. 2022. 『한국 셀러브리티 포퓰리즘의 형성 과정과 특성에 대한 연구 : 민주화 이후 한국 정치의 미디어화·셀러브리티화와 문재인 정부 시기의 셀러브리티 포퓰리즘 국면에 대한 분석을 중심으로』. 서강대학교 박사학위 논문.
- 장석준. 2019. “오늘의 대한민국에서 포퓰리즘에 주목해야 하는 이유”. 『시민과세계』. 34호.
- 장승진, 장한일. 2020. “당파적 양극화의 비정치적 효과.” 『한국정치학회보』. 54(5).
- 장승진, 장한일. 2022. “당파적 양극화와 포퓰리즘, 그리고 당내 민주주의 : 정당 지지자의 당내 이견에 대한 관용성 연구”. 『한국정치학회보』. 56(5).

- 전병근. 2021. 『대만의 디지털 민주주의와 오드리 탕국가 플랫폼에 민주주의를 코딩하다』. 서울: 스리체어스.
- 주병기. 2020. “포퓰리즘의 개념과 유형 및 역사적 변화 : 고전 포퓰리즘에서 포스트포퓰리즘까지”. 『한국정치학회보』. 54(1).
- 주정립. 2005. “포퓰리즘의 개념적 규정을 위한 시도.” 『대한정치학회보』 13(1).
- 주정립. 2006a. “포퓰리즘에 대한 이론적 검토.” 『시민사회와NGO』. 4(1)
- 주정립. 2006b. “포퓰리즘과 위기.” 『대한정치학회보』 14(1).
- 하상웅. 2018. “한국 유권자의 포퓰리즘 성향이 정치행태에 미치는 영향.” 『의정연구』. 24(1).
- 허석재. 2022. “적과의 동침: 포퓰리즘 성향과 정치과정 선호”. 『현대정치연구』. 15(2).
- Ansell, Ben. 박세연 역. 2024. 『정치는 왜 실패하는가』. 서울: 한국경제신문.
- Berger, Suzanne. 2017. "Populism and the Failures of Representation". *French Politics, Culture & Society*, 35(2), pp. 21-31.
- Beyme, Klaus, von. 2011. 'Representative democracy and the populist temptation', in *The Future of Representative Democracy*, ed. Sonia Alonso, John Keane and Wolfgang Merkel. Cambridge: Cambridge University Press. pp.50-73.
- Brown, Wendy. 김상운·양철렬·홍철기 역. 2010. ‘오늘날 우리는 모두 민주주의자이다’. 『민주주의는 죽었는가』. 조르조 아감벤 엮음. 서울: 난장.
- Buchanan, Allen. 2002. “Political Legitimacy and Democracy.” *Ethics*. Vol. 112(4). pp. 689-719.
- Canovan, Margaret. 1999. “Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy”. *Journal of Political Studies*. Volume 47, Issue 1. pp. 2-16.
- Corso, Lucia. 2019. “When Anti-Politics Becomes Political: What can the Italian Five Star Movement Tell us about the Relationship Between

- Populism and Legalism". *European Constitutional Law Review*. 15(3). pp. 462-487.
- Crick, Bernard. 이관후 역. 2021. 『정치를 옹호함』. 서울: 후마니타스.
- Derek Gregory, Ron Johnston, Geraldine Pratt. 2009. *The dictionary of human geography*. Wiley-Blackwell: Chichester.
- Dima, Bogdan, 2019. "The resilience of systems of government against populists' autocratic legalism". *Global-focus*. 2019. 5. 14.
- Finer, Samuel. E. 1985. "The Contemporary Context of Representation", in *Representatives of the People?*, ed. Vernon Bogdanor. London: Gower. pp. 286-292.
- Finer, Samuel E. 1997. *The History of Government from the Earliest Times Vol. 2: The Intermediate Ages*. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Galston, William A. 2017. "The 2016 U.S. Election: The Populist Moment". *Journal of Democracy*. 28(2). pp. 21-33.
- Gerbaodo, Paolo. 남상백 역. 2022. 『거대한 반격』. 서울: 다른백년.
- Greenberg, Udi. 이재욱 역. 2016. 『바이마르의 세기』. 서울: 회화나무.
- Hawkins, Kirk A. and Kaltwasser, Cristobal Rovira. 2017. 'What the (Ideational) Study of Populism Can Teach Us, and What It Can't'. *Swiss Political Science Review*. 23(4).
- Huntington, Samuel P. 1993. 'The Clash of Civilizations?'. *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3: 22-49.
- Jäger, Anton. 2022. "'Populism without the people': fascists, caesarists, and democrats in Nadia Urbinati's Me the People". *History of European Ideas*. Volume 48, Issue 8.
- Judis, J. 오공훈 역. 2017. 『포퓰리즘의 세계화』. 서울: 메디치미디어.
- Kazin Michael, 1995. *Populist Persuasion: An American History*. New York:

- Cornell University Press.
- Keane, John. 양현수 역. 2009. 『민주주의의 삶과 죽음』. 서울: 교양인.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt. 박세연 역. 2018. 『어떻게 민주주의는 무너지는가』. 서울: 어크로스.
- Levin, Yuval. 조미현 역. 2016. 『에드먼드 버크와 토머스 페인의 위대한 논쟁 - 보수와 진보의 탄생』. 서울: 에코리브르.
- Lombardo, Timothy J. 강지영 역. 2022. 『블루칼라 민주주의』. 서울: 회화나무.
- Manin, B. 관준혁 역. 2004. 『선거는 민주적인가』. 서울: 후마니타스.
- Mouffe, Chantal. 이승원 역. 2019. 『좌파 포퓰리즘을 위하여』. 서울: 문학세계사.
- Mounk, Yascha. 함규진 옮김, 2018. 『위험한 민주주의』. 서울: 와이즈베리
- Müdde, Cas and Cristobal Rovira Kaltwasser. 이재만 역. 2019. 『포퓰리즘』. 파주: 교유서가.
- Müdde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist." *Government and Opposition* 39(4): pp. 542-563.
- Müller, Jan-Werner. 2016. *What Is Populism?*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Paine, T. 남경태 역. 2012. 『상식』. 서울: 효형출판사.
- Pettit, Philip. 2009. 'Varieties of public representation', in *Political Representation*, ed. Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth J. Wood, and Alexander S. Kirshner. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 61-89.
- Przeworski, Adam 1999. 'Minimalist conception of democracy: a defence', in *Democracy's Values*, ed. Shapiro, Ian and Hacker-Cordon, Casiano. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 23-55.
- Reybrouck, David Van. 양영란 역. 2016. 『국민을 위한 선거는 없다』. 서울: 갈라파고스.
- Rosanvallon, Pierre. 2008. *Counter-democracy: Politics in an Age of*

- Distrust*, translated by Arthur Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenfeld, Sophia. 정명진 역. 2011. 『상식의 역사』. 서울: 부글.
- Rousseau, Jean-Jacques. 김영옥 역. 2018. 『사회계약론』. 서울: 후마니타스.
- Runciman, David. 박광호 역. 2018. 『자만의 뒤편에 빠진 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- Schattschneider, E. E. 현재호·박수형 역. 2008. 『절반의 인민주권』. 서울: 후마니타스.
- Taggart, P. 백영민 역. 2000. 『포퓰리즘: 기원과 사례, 그리고 대의민주주의와의 관계』. 서울: 한울.
- Thompson, Dennis F. 1976. *John Stuart Mill and Representative Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Urbinati, Nadia. 2014. *Democracy Disfigured. Opinion, Truth, and the People*. Cambridge: Harvard University Press.
- Urbinati Nacia. 2019. *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wolin, Sheldon. 우석영 역. 2013. 『이것을 민주주의라고 말할 수 있을까?』. 서울: 후마니타스.
- Weale, Albert . 2018. *The Will of the People: A Modern Myth*. London: Wiley.

Understanding populism in representative democracy

*Kwan Hu Lee**

This article aims to understand the populism in context of ‘representation’, ‘democracy’, and ‘politics’. More specifically, it focuses on the impact of passionate interactions between populist leaders and their blind followers on representative democracy. This article firstly in terms of representation, argues against the claim that populism is opposed to representative politics and favours direct rule by the people. Secondly, with regard to democracy, the claim that populism is more democratic because it favours the rule of the many rather than the rule of the few is unreasonable. Although populism is an ideology and phenomenon born out of democracy in that it is anti-elitist, there are no autonomous controls and principles against anti-pluralism. Third, in relation to politics, this article argues against the view that populism can open up new political horizons by reforming the representation government. This is because populism does not

*Assistant Professor, Sang-Huh College, Konkuk University, Seoul.

see conflict and competition and compromise between them as the essence of politics.

Key words: populism, representation, democracy, politics, elite