

# 한국의 '반정치(anti-politics)' 현상에 대한 분석적 검토

박상영 | 한국고원대학교

## | 국문요약 |

최근 서구 여러 나라에서 확산하고 있는 반정치(anti-politics) 현상은 주로 정치인, 정당, 의회, 혹은 정부 등 제도권 정치에 대한 강한 반감과 부정적 태도를 의미하며, 이는 크게 포퓰리스트적 반정치, 기술관료적(탈정치적) 반정치, 참여적 반정치, 그리고 소극적 반정치 등의 네 가지 유형으로 분류할 수 있다. 이러한 반정치 논의를 토대로 한국의 반정치 현상을 분석해 보면, 한국에서 포퓰리스트적 반정치와 소극적 반정치는 비교적 제한적인 수준으로 나타나고 있는 반면 탈정치적 반정치와 참여적 반정치 흐름은 상대적으로 강하게 나타나고 있다. 한국의 참여적 반정치 흐름은 민주화 과정에서 일정 부분 긍정적인 영향을 미쳤으나, 최근 포퓰리즘적 경향을 보이며 부정적인 측면을 드러내고 있다. 신자유주의의 확산과 밀접한 관계가 있는 탈정치적 반정치 흐름은 공급과 수요 양 측면에서 가속화되면서 제도권 정치가 아닌 정치 그 자체에 대한 반감을 내재화하고 있다는 점에서 한국 민주주의에 대한 근본적인 문제를 제기한다.

주제어 | 반정치, 탈정치, 정치 불신, 포퓰리즘, 신자유주의

## I. 서론

본 연구는 ‘반정치(anti-politics)’ 현상에 대한 최근의 주요 이론적 논의를 검토하고 이를 바탕으로 한국 반정치 현상의 양상과 유형, 그리고 그 정치적 함의를 분석한다. ‘반정치(anti-politics)’ 현상은 주로 정치인, 정당, 의회, 혹은 정부 등 제도권 정치에 대한 강한 반감과 부정적 태도를 의미한다(Clarke et al. 2016, 4; 2018, 3). ‘정치’에 대한 대중의 부정적 정서가 어제오늘의 일은 아니지만 근래 들어 반정치 현상이 세계 여러 나라에서 주요한 정치적 도전으로 부상할 만큼 위협적인 흐름으로 확산하고 있는 것은 새로운 현상이라 볼 수 있다. 메테(Mete 2010)는 이탈리아의 반정치 현상이 1990년대에 이미 주요한 정치 흐름으로 나타났음을 지적하고 있고, 플린더스(Flinders 2010, 312)는 최근 영국 사회에서 증폭하고 있는 ‘반정치적 분위기(anti-political climate)’를 20세기 정치와 구분되는 21세기 정치의 조건 중 하나로 주목하고 있다. 이와 관련하여 2016년도 영국 사우스햄튼대(University of Southampton) 연구팀은 영국 사회의 반정치적 흐름에 관한 연구 프로젝트를 수행하고 이를 바탕으로 의미 있는 연구 결과물을 내놓기도 했다(Clarke et al. 2018).<sup>1)</sup> 뉴욕타임즈(*The New York Times*)의 칼럼니스트인 브룩스(Brooks 2016) 역시 미국 사회에서 오래전부터 싹트고 있었던 반정치적 분위기가 2000년대 중반 이후부터는 더욱 심화되었고, 이는 결국 도널드 트럼프(Donald Trump)라는 반정치적 정치인의 출현으로 이어졌다고 지적한다. 이처럼 근래 들어 반정치 현상은 특정 국가 혹은 지역에만 국한되어 있지 않으며 여러 국가에서 정치적 문제로 부상하고 있다. 이를 반영하듯 최근 반정치 현상에 대한 활발한 학술적 논의가 이어지고 있다(Clarke et al. 2018; Flinders 2010, 2015; Hay 2007; Hay and Stoker 2009; Mete 2010; Saunders 2014; Stoker 2017; Truffelli and Zambenardi 2021; Vines and Marsh 2018).<sup>2)</sup> 반정치에 대한 이러

---

1) 사우트햄튼대학 연구팀의 반정치에 대한 연구 결과는 “영국 반정치의 부상(The rise of anti-politics in Britain)”이라는 제목의 보고서에 요약되어 있다(Clarke et al. 2016).

한 높은 관심은 무엇보다도 근래의 반정치 현상이 이전 시기와는 달리 양적으로 뿐만 아니라 질적으로도 사뭇 다른 양상을 보인다는 점에 기인한다. 이는 클라크 외(Clarke et al. 2016, 3-4)가 지적하듯이, 최근의 반정치적 흐름이 이전 시기보다 ‘사회적 범위(social scope)’에 있어서 더 많은 사람이 정치에 대한 불신을 드러내고, ‘정치적 범위(political scope)’에 있어서는 시민들이 정치인들에 대해 더 많은 불만을 제기하고 있으며, 시민들이 이러한 부정적 견해를 분출하는 ‘강도(intensity)’ 역시 강해지고 있다는 것과 관련이 있다.

일부 학자들은 시민들이 적극적으로 대안적 정치를 추구하는 양상으로 나타나는 ‘참여적’ 반정치의 경우 때론 침체된 민주주의를 활성화시키는 역할을 할 수도 있다고 지적한다(Mete 2010, 54-55). 하지만 반정치를 연구하는 학자 대부분은 반정치 현상의 사회적 확산과 그 정치적 결과에 대해 깊은 우려를 나타내고 있다. 일단 반정치 흐름의 사회적 확산은 필연적으로 정부 혹은 나아가 정치에 대한 대중의 불신을 초래하며, 이는 단기적으로 정부의 정책 실행 과정에서 거래 비용을 증가시킬 뿐만 아니라 장기적으로 정치체제의 불안정성을 높이는 요인으로 작용할 수 있다(이근수·정한울 2013, 3). 스토키(Stoker 2017, 47-48) 역시 반정치적 분위기가 사회적으로 강하게 형성되면, 이는 유권자들을 포퓰리즘과 같은 대안적 정치 흐름에 취약하게 만들고, 정부의 전반적인 업무 수행을 더욱 어렵게 만들 수 있으며, 이는 중단기적으로는 해결하기 어려운 정치적 문제가 될 것이라고 지적한다. 무엇보다도 이러한 반정치 현상의 사회적 확산은 근본적인 수준에서 민주주의에 대한 위협 요인으로 작용할 수 있다. 민주주의 제도를 작동시키는 ‘정치’라는 기제에 대한 신뢰와 긍정 없이 민주주의는 그 존립 자체가 어려울 뿐만 아니라 지속가능하지도 않다. 공적인 사안에 대하여 조정과 타협 등을 통한 집단적인 의사 결정 과정을 정치라고 본다면, ‘민주주의 없는 정치’는

---

2) Vines and Marsh(2018)은 유럽 국가들 중 특히 영국의 반정치적 흐름이 매우 강하게 나타나고 있으며, 이러한 이유로 상당수의 반정치 관련 연구들이 영국 사례를 다루고 있다고 지적한다.

독재 혹은 권위주의 체제에서 가능할 수 있어도 ‘정치 없는 민주주의’는 가능할 수 없다는 스토키(Stoker 2017, 3-8)의 지적은 이런 점에서 매우 타당하다. 즉, 반정치(anti-politics) 현상의 확산은 민주주의 체제의 작동과 지속을 가능하게 하는 정치적 대표와 제도에 대한 사회 구성원들의 신뢰를 근본적으로 위협한다는 점에서 사회적인 차원의 의식적인 대응을 요구하며, 이에 관한 체계적인 연구의 필요성과 당위성을 부여한다.

한국에서도 최근 반정치 관련 연구들이 점차 증가하고 있다. 한국의 정치불신 관련 연구들(이근수·정한울 2013; 조은희 2019), 정치 냉소주의 관련 연구들(김하나 2020; 권혁남 2012; 조기숙 2015), 포퓰리즘 연구들(도모연 2021; 이승원 외 2018; 하상웅 2018; Lee 2019), 그리고 SNS와 정치참여 관련 연구들(문원기·이수범 2015; 박영득·이재묵 2017) 등은 한국의 반정치 흐름과 상당한 관련이 있다. 최근 국내에서 이러한 연구들이 지속적으로 나오고 있다는 것은 한국의 반정치 현상이 일시적이거나 우연적인 현상이 아니라 실체적 흐름으로 형성되고 있음을 시사한다. 이러한 연구들은 한국의 반정치 현상을 전체적으로 조망하는데 있어서 중요한 경험적 자료와 이론적 논의를 제공한다는 점에서 매우 유용하다. 그러나 아직까지 이러한 연구들이 ‘반정치’라는 하나의 일관된 연구 흐름으로 형성되어 있다고 보기는 힘들다. 그보다는 반정치적 현상의 부분적 요소나 일부 측면에 관한 연구들이 여러 인접 학문 분야에 걸쳐 산재해 있다고 보는 편이 더 정확할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 기존 한국의 반정치 관련 연구를 반정치라는 하나의 연구주제로 통합하여 검토해 보고, 이를 토대로 한국 반정치 흐름에 대한 전체적인 조망과 그 정치적 함의를 분석해 본다. 이를 위해 본 연구는 최근 반정치 연구에서 통용되는 반정치 개념과 유형을 토대로 한국 사회에서 나타나는 반정치 흐름의 유형과 그 특성을 분석적으로 검토한다. 본 연구에서 답하고자 하는 연구 질문들은 다음과 같다. 첫째, 반정치는 무엇이고, 그 유형은 어떻게 분류될 수 있는가? 둘째, 한국의 반정치 흐름은 어떠한 수준이고, 그 지배적 유형과 특징

은 무엇인가? 셋째, 한국의 반정치 현상이 한국 민주주의에 대해 갖는 함의는 무엇인가? 이러한 질문들에 답하기 위해 본 연구는 최근의 반정치 연구 흐름을 검토하고, 이를 토대로 한국의 민주화 이후, 특히 반정치 현상이 강화되는 것으로 보이는 2000년대 이후 한국의 정치사회적 변화 흐름을 분석한다. 이를 위해 OECD, 세계경제포럼(World Economic Forum), 세계가치관조사(World Value Survey), 사회통합실태조사, 유권자의식조사 등 각종 통계 자료들을 활용한다. 또한 객관적인 통계 자료를 확보하기 어려운 경우 관련 분야의 다양한 연구 결과를 종합적으로 참고하고 그 이론적 함의를 도출함으로써 본 연구의 분석에 활용한다.

## II. 반정치(anti-politics)의 개념

메테(Mete 2010, 57)는 서구에서 하나의 일반적인 용어로서 ‘반정치(anti-politics)’라는 어휘가 사용되기 시작한 것은 17세기 중반 즈음이라고 지적한다. 이는 콜린 헤이(Hay 2007, 8-9)가 지적하듯이, 정치라는 행위를 ‘공화국을 존속시키는 고귀한 기술(politics as the noble art of preserving the republic)’로 바라보던 시각으로부터 개인과 집단의 권력을 획득하고 유지하기 위한 통치자의 기술 혹은 ‘국가의 기술(the art of the state)’로 간주하는 시각으로의 근본적인 전환이 이루어졌던 시기와 중첩된다. 반정치에 대한 정치철학적 고찰을 하고 있는 트루펠리와 잠베르나르디(Truffelli and Zambernardi 2021, 99-102) 역시 반정치(anti-politics)의 역사적 기원을 이 시기에 일어났던 정치관의 근본적인 전환에서 찾는다. 이들에 따르면, 근대 사회계약론자들에 이르러 정치의 사회적 삶에 필요한 ‘자연적 현상’이 아닌 ‘인위적으로 구성된 현상’으로 이해되기 시작했으며, 정치에 대한 이러한 근본적인 사고의 변화는 정치를 부정적으로 바라보는 반정치적 사고를 태동시켰다. 즉, 반정치적 사고의 출현은 바로 근대적 정치관의 탄생과 그 연일

을 같이 하는 것이며, 근대 정치의 독특하면서도 본질적인 측면을 나타낸 것이라고 볼 수 있다.

정치를 부정적으로 바라보는 현상과 이를 지칭하는 ‘반정치’라는 용어가 출현한 지는 적지 않은 시간이 지났음에도 불구하고 학자들 사이에서 반정치 개념에 대한 이론적 합의는 아직 형성되어 있지 않다. 학자들은 때때로 반정치를 정치에 대한 불만(political disaffection), 정치에 대한 각성(political disenchantment), 정치 회피(political disengagement), 탈정치화(depolicitization) 등의 용어들과 유사한 의미로 쓰거나 혹은 이들과 혼용하기도 한다(Flinders 2010; Flinders 2015; Hay 2007; Stoker 2017).<sup>3)</sup> 이는 다른 많은 사회과학 개념들과 마찬가지로 반정치에 대한 개념 규정이 여전히 논쟁적인 사안으로 남아 있음을 함의한다. 무엇보다도 ‘반정치’에 대한 정의는 역설적으로 결국 ‘정치’를 어떻게 정의할 것인가의 문제로 귀결된다(Vines and Marsh 2018, 434). 이는 ‘반정치(anti-politics)’ 흐름에서 드러나는 ‘안티(anti)’의 대상이 구체적으로 무엇인지를 규정하는 문제와 직결되기 때문이다. 상당수의 반정치 연구자들은 ‘반정치’에서 반대와 부정의 대상으로 규정하고 있는 것은 바로 공식적인 제도권 정치임을 지적하고 있다(Saunders 2014, 574). 구체적으로 이는 정치인, 정당, 선거, 의회, 정부 등의 국가의 공식적인 정치 과정과 직접적으로 관련되는 행위자 혹은 제도를 지칭하며, 반정치란 바로 이에 대한 반감과 부정적인 태도를 의미한다(Clarke et al. 2016, 4; 2018, 3). 플린더스 외(Flinders et al. 2019, 148)는 반정치에 대한 이러한 클라크 외(Clarke et al. 2018)의 정의를 가장 일반적인 수준의 반정치 개념으로 규정하면서, 여기에 반정치적 행위(practices)와 신념(beliefs)을 포함시킬 것을 제안한다. 본 연구는 클라크 외(Clarke et al. 2018)가 정의한 것과 같이 반정치 흐름을

---

3) 이와 관련된 개념으로 홍지영(2019, 94)은 유럽의 반정치 현상에 대한 연구에서 제도권 정치를 ‘기성정치’로 지칭하고, 이에 대비되는 ‘반기성정치 정당(anti-political establishment party)’의 부상을 지적한다. 홍지영은 ‘반기성정치 정당’이 한쪽으로는 ‘기성정당’, 다른 한쪽으로는 ‘반민주주의 정당’ 혹은 ‘반체제 정당’ 사이에 놓여있는 개념의 정당이라고 지적한다.

주로 제도권 정치 영역에 있는 정치인들과 정치 제도들에 대한 부정적 태도로 정의하는 동시에 플린더스 외(Flinders et al. 2019)가 제안한 것과 같이 반정치적 행위와 그에 대한 정치적 신념을 포괄하는 것으로 이해한다.

흔히 반정치 세력은 제도권 정치에 대한 강한 반감과 부정적 태도를 나타내면서 자신들은 ‘정치적’이지 않음을 강조하는 경우가 많다. 하지만 이들의 이러한 요구와 행위는 엄연히 매우 ‘정치적’이다(Truffelli and Zambarnardi 2021, 98; Vines and Marsh 2018, 435). 이런 맥락에서 반정치 세력의 정치적 요구와 행위는 ‘반정치의 정치(the politics of anti-politics)’(Hay and Stoker 2009, 228)라고 부를 수 있을 것이다. 그런데 ‘반정치의 정치’라고 할 때 여기서 개념적으로 구분해 볼 필요가 있는 것은 전자의 (반)‘정치’와 후자의 ‘정치’는 각각 다른 개념적 범위를 상정하고 있는 정치라는 것이다. 즉, 전자의 정치가 일반적으로 국가 영역에서 일어나는 일련의 행위들, 즉 제도권 정치를 지칭하는 것이라고 한다면 후자의 정치는 적어도 이보다는 넓은 범위에서 일어나는 대안적 정치를 상정하고 있다. 다시 말하면, 전자의 정의가 정치라는 행위를 국가라는 ‘구역(arena)’에 기반하여 정의하는 가장 좁은 의미의 정치 개념을 제시한 것이라고 한다면 후자는 국가 영역뿐만 아니라 시민사회 등의 공적인 영역을 포함하는 적어도 전자보다는 넓은 구역 기반의 정치를 상정한 것이거나 혹은 정치를 가장 폭넓게 이해하는 ‘과정(process)’으로서의 정치를 상정한 것이라고 볼 수 있다(Leftwich 2015, 13-14).<sup>4)</sup> 요컨대, 반정치 흐름을 ‘반정치의 정치’라고 부를 수 있다면 전자의 (반)‘정치’와 후자의 ‘정치’는 각각 다른 개념적 범위를 상정한 정치라는 것과 동시에 후자의 정치가 더욱 넓은 의미의 정치라는 점은 유의할 필요가 있다.

또한 반정치 현상이 무엇인가를 보다 명확히 이해하기 위해서 반정치는 무엇

4) Vines and Marsh(2018)은 반정치 흐름에서 저항과 반대의 대상으로 상정하고 있는 정치를 구역 기반의 제도권 정치가 아닌 ‘과정으로서의 정치’를 제안하고 있다. 하지만 이러한 접근법은 반정치 현상의 개념적 경계를 모호하게 설정함으로써 불가피하게 경험적 분석의 효용성을 상당 부분 훼손시킨다는 단점이 있다. 본 연구는 따라서 반정치에서 상정하는 정치는 구역 기반의 정의인 제도권 정치로 이해한다.

이 아닌가를 검토하는 것 역시 유용하다. 우선 하나의 정치적 흐름으로서의 반정치적 특정 정치인, 특정 정책, 특정 정당 등에 대한 개별적인 반감 혹은 혐오와는 구분되어야 한다(Truffelli and Zambardi 2021, 99). 이러한 개별적인 반대와 반감은 많은 경우 다른 성향의 정치인, 정책, 정당 등에 대한 호감과 열성적인 지지로 이어질 수 있다. 즉, 반정치 흐름은 제도권 정치에 대한 집합적이거나 포괄적인 반감과 부정적 태도, 혹은 이와 관련된 행위와 신념으로 이해되어야 한다. 하지만 동시에 개별적인 정치인 혹은 정치제도에 대한 반감의 표출이 정치인과 정치제도 일반에 대한 집합적인 증오의 발현일 수도 있다는 가능성을 간과해서는 안 된다. 즉, 개별적인 반정치적 행위와 담론들은 그것의 사회적이고 역사적인 맥락에 따라서 반정치적 현상이 아닌 개별적인 일회성 이벤트가 될 수도 있지만 반대로 사회 전반의 반정치적 흐름을 반영하는 사례가 될 수도 있다.

또한 반정치 개념에 대한 가장 혼란 중 하나는 반정치 현상을 시민들의 정치에 대한 무관심과 동일시하는 것이다. 이에 대해 클라크 외(Clarke et al. 2018, 3)는 정치적 무관심(political apathy)이란 시민들이 제도권 정치(formal politics)에 대하여 ‘불만을 표출하기(disaffected)’보다는 ‘관심이 없는(indifferent)’ 것을 의미하는 것으로 이는 어느 민주주의 사회에서 흔히 나타날 수 있는 일반적인 현상이라고 지적하면서, 반정치 현상은 시민들의 제도권 정치에 대한 어느 정도의 ‘정치적 무관심(political apathy)’ 혹은 ‘건강한 회의주의(healthy scepticism)’를 넘어서는 ‘해로운 냉소주의(unhealthy cynicism)’에 근접한다고 지적한다. 이렇게 본다면 일반 대중의 제도권 정치에 대한 무관심 증가와 이에 따른 투표율 감소는 그 사회의 반정치 흐름을 부분적으로 보여주는 하나의 징후가 될 수 있겠지만 이 징후 하나만으로 그 사회의 전반적인 반정치적 분위기를 단정하기는 어렵다. 앞서서도 지적했듯이, 일부 시민들의 정치혐오 혹은 반정치적 성향은 때로는 적극적이고 열성적인 정치참여로도 나타날 수 있기 때문이다(조은희 2019; Schulte-Cloos and Leininger 2021). 이를 고려하여 본 연구에서는 정치적 무관심을 반정치 현상과 동일시하지는 않되 정치적 무관심의 지속적

인 증가는 소극적 반정치의 흐름을 보여주는 하나의 징후로 파악한다.

또한 반정치 개념은 민주주의 자체에 부정적인 태도 혹은 클라크 외(Clarke et al. 2018, 3)가 언급한 ‘민주주의의 위기(a crisis of democracy)’ 현상과도 구분되어야 한다. 대체로 반정치적 분위기의 사회적 확산이 중장기적인 면에서 민주주의의 존립과 지속가능성을 위협하는 것은 맞지만 제도권 정치에 대해 강한 반감이 항상 민주주의라는 제도와 아이디어 자체에 대한 근본적이고 직접적인 부정으로 나타난다고 볼 수는 없기 때문이다. 오히려 반정치적 태도를 가진 이들 중에는 민주주의를 적극적으로 옹호하는 경우도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 즉, 반정치적 태도는 기성 정치권에서 작동하는 민주주의에 대한 반감과 이에 대한 대안적 민주주의의 옹호로 나타날 수 있다는 점에서 민주주의라는 제도와 아이디어 자체에 대한 부정적 태도와는 구분될 필요가 있다. 이와 관련하여 최근의 상당수 한국 민주주의 연구자들은 2000년대 이후로 한국 사회에서 민주주의에 대한 폭넓은 지지가 확고해지고 있음을 지적한다(강우창 2020; 조영호·김용철 2017). 그러나 민주주의에 대한 ‘포괄적’ 지지가 견고하게 형성되어 있다고 해서 반정치적 흐름의 사회적 확산 가능성을 배제할 수는 없다. 어떤 반정치적 세력은 대의민주주의의 실패를 공격함으로써 대안적 민주주의를 제시하며 대중의 지지를 동원할 수도 있기 때문이다. 즉, 민주주의에 대한 사회적 지지가 폭넓게 형성된 사회적 분위기 속에서도 반정치적 흐름은 얼마든지 양립할 수 있을 뿐만 아니라 동시에 확산할 수도 있다.

### III. 반정치(anti-politics)의 유형

반정치를 제도권 정치에 대한 반감과 부정적 태도로 정의한다면 이는 사회적 맥락에 따라서 다양하고 때로는 매우 이질적인 양상으로 나타날 수 있다. 예를 들어, 2021년 1월 극우 성향을 드러내는 도널드 트럼프(Donald Trump) 전 미국

대통령 지지자들의 반정치는 적극적인 정치참여를 넘어 제도권 정치의 핵심인 의회에 대한 폭력적인 공격으로 나타난 바 있다. 하지만 이와는 달리 제도권 정치에 환멸을 느낀 일부 시민들의 반정치적 태도는 때로 오톨레 외(O'Toole et al. 2003)가 지적한 대로 ‘정치적 비참여(political non-participation)’로 이어질 수도 있다. 또한 한 사회의 반정치적 분위기는 명시적으로 포퓰리스트들에 의한 대중동원의 전략으로 활용되기도 하고, 혹은 이와는 반대로 하나의 숨겨진 구조적 기제로 오랜 기간에 걸쳐 서서히 작동되기도 한다. 일면 이질적으로 보이는 이러한 현상들은 어떤 형태이건 그 기저에 제도권 정치에 대한 부정적인 인식을 핵심 동력으로 삼으면서 기성 정치적 권위에 대한 급진적 ‘반정당화(delegitimation)’ 기제로 작동한다는 점에서 ‘반정치(anti-politics)’라는 하나의 개념적 범주로 분류될 수 있다(Truffelli and Zamberardi 2021, 4).

반정치적 흐름이 현실적으로 여러 가지 양상으로 나타날 수 있으며, 따라서 그 세부 유형을 분류할 필요가 있다는 점은 반정치를 연구하는 상당수 학자들이 동의하고 있다(Clarke et al. 2018, 21; Flinders et al. 2019, 149; Mete 2010; Schedler 1997; Truffelli and Zamberardi 2019, 4; Vines and Marsh 2018, 436-437). 반정치 유형을 분류하는 가장 흔한 방식 중 하나는 반정치 현상의 원인을 주로 정치제도 혹은 정치인 등으로부터 찾는 ‘공급 측면(supply-side)’의 반정치와 이와는 대조적으로 반정치의 원인을 주로 시민들의 정치에 대한 인식과 태도 변화에서 찾는 ‘수요 측면(demand-side)’의 반정치로 나누는 것이다(Vines and Marsh 2018, 436). 또한 이러한 맥락에서 공급 측면과 수요 측면을 연결하는 매개 영역으로서 미디어의 영역을 추가할 수도 있다(Clarke et al. 2016, 4). 이러한 방식은 반정치를 주로 발생시키는 영역이 어디인가에 따라 유형을 분류하는 방식이며, 이는 반정치를 분류하는 가장 일반적인 방식이라고 볼 수 있다.

이와는 달리 반정치의 내용과 형식에 초점을 맞춘 분류도 가능하다. 먼저 쉬들러(Schedler 1997, 1)는 두 가지 유형의 반정치를 구분하는데, 하나는 정치를 몰아내고 정치의 의미 자체를 제거하는 반정치이고, 다른 하나는 정치를 정복하고

식민화하는 반정치이다. 다시 말하자면, 전자의 반정치는 정치 자체를 근본적으로 부정하는 것이고, 후자의 반정치는 정치의 영역이 경제나 전문가 등 외부의 규범과 규칙에 종속되는 것을 의미한다. 클라크 외(Clarke et al. 2018, 21)는 좀 더 구체적인 반정치의 세 가지 버전(version)을 제시하는데 그것은 1) 제도권 정치제도에 대한 시민들의 부정적 성향(negativity), 2) 포퓰리스트들에 의한 정치 폄하(denigration), 3) 정치적 전략으로서의 탈정치(depolicitization)이다. 클라크 외(Clarke et al. 2018, 21)는 이 중 2)와 3)의 반정치를 일반적인 반정치의 부분적 요소로 규정하고, 이러한 요소들이 포함된 가장 포괄적인 반정치 유형인 1)에 초점을 맞추고 있다. 또한 메테(Mete 2010, 40-42)는 반정치의 유형을 두 단계에 걸쳐 네 가지의 유형으로 분류하고 있다. 먼저 그는 반정치의 유형을 ‘위로부터의(from above)’ 반정치와 ‘아래로부터의(from below)’ 반정치’로 분류한다. 그리고 전자의 반정치가 정치시스템 내부, 혹은 외부에 위치하는지에 따라 이를 1) 내부적(internal) 반정치, 2) 외부적(external) 반정치로 나누고, 후자의 반정치가 소극적 혹은 적극적 정치참여 양상으로 나타나는지에 따라 이를 3) 적극적(active) 반정치, 4) 소극적(passive) 반정치로 분류한다. 플린더스 외(Flinders et al. 2019, 149)는 메테(Mete 2010)의 반정치 유형 분류를 일부 수정하여 역시 네 가지의 반정치 유형을 제시하는데, 그것은 1) 포퓰리스트적 반정치, 2) 기술관료적 반정치, 3) 참여적 반정치, 4) 소극적 반정치이다.

본 연구에서는 메테(Mete 2010)와 플린더스 외(Flinders et al. 2019)의 논의를 토대로 반정치 유형을 분류하되 이들의 반정치 분류 방식을 일부 수정한다. 메테(Mete 2010)와 플린더스 외(Flinders et al. 2019)에 따르면, 반정치 유형은 크게 네 가지로 이는 포퓰리스트적 반정치(populist anti-politics), 기술관료적 반정치 혹은 탈정치(technocratic anti-politics or depolicitization), 참여적 반정치(participatory anti-politics), 그리고 소극적 반정치(passive anti-politics)로 분류해 볼 수 있다. 이 네 가지의 반정치 유형은 다시 두 가지의 타입으로 나누어 볼 수 있는데 그것은 공급 측면(supply-side)에서 나타나는 반정치와 수요 측면

(demand-side)에서 나타나는 반정치 유형이다. 공급 측면의 설명은 ‘위로부터의(top-down)’ 접근을 하면서 지배 엘리트와 제도에 초점을 맞추는 반면, 수요 측면의 설명은 ‘아래로부터의(bottom-up)’ 접근을 하면서 분석의 초점을 사회와 개인에 맞춘다(Berman 2021, 73).<sup>5)</sup> 이러한 분류 방식에 기초해 볼 때 메테(Mete 2010)와 플린더스 외(Flinders et al. 2019)는 포퓰리스트적 반정치와 탈정치적 반정치를 공급 측면의 반정치로, 참여적 반정치와 소극적 반정치를 수요 측면의 반정치로 각각 구분한다고 볼 수 있다.<sup>6)</sup> 이러한 유형 분류는 반정치 현상을 체계적으로 볼 수 있게 해준다는 측면에서 유용하기는 하지만 최근의 변화를 충분히 반영하고 있지는 않다. 무엇보다도 최근의 연구에 따르면 신자유주의로 인한 탈정치화(depolicitization)는 공급 측면과 아울러 수요 측면에서도 나타나는 반정치의 흐름으로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 메테(Mete 2010)와 플린더스 외(Flinders et al. 2019)가 공급 측면의 반정치로 분류한 탈정치화를 공급 측면과 아울러 수요 측면에서도 나타날 수 있는 소극적 반정치의 한 흐름으로 이해한다. 유의할 것은 여기에서 제시되는 반정치 유형 분류는 분석을 위한 이념 형으로 이해되어야 한다는 점이다. 실제 반정치 현상에서는 여러 반정치 유형이 중첩되어 나타날 수도 있으며, 동시에 각 반정치 유형 간 경계가 명확하지 않을 수 있다. 또한 이러한 분류 방식이 포함하지 못하는 독특한 유형이 반정치 흐름이 한국에서 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 하지만 이러한 유형 분류를 토대로 한 분석은 반정치 현상의 큰 흐름을 좀 더 체계적으로 이해할 수 있는 시각을 제공해 준다는 점에서 의미가 있다.

---

5) 메테(Mete 2010)는 공급 측면과 수요 측면이라는 용어 대신 ‘위로부터의(from above)’와 ‘아래로부터의(from below)’라는 표현을 각각 사용하고 있다.

6) 히쉬만(Hirschman 1970)의 ‘항의(voice)’와 ‘탈출(exit)’ 개념을 적용한다면, 포퓰리스트적 반정치와 참여적 반정치는 기성 정치권에 대한 반감과 혐오를 적극적으로 표출한다는 점에서 ‘항의’ 옵션에 가깝고, 기술관료적 반정치와 소극적 반정치는 일련의 정치적 과정이 비효율적이고 불필요하다는 전제 아래 정치로부터의 의식적인 거리두기를 시도한다는 점에서 ‘탈출’ 옵션에 근접한다고 볼 수 있다.

## 1. 공급 측면(supply-side)의 반정치

메테(Mete 2010)와 플린더스 외(Flinders et al. 2019)는 공급 측면(supply-side)에서 발생하는 반정치 유형으로 포퓰리스트적 반정치와 기술관료적 반정치(혹은 탈정치화)를 제시한다. 이들에 따르면 이 두 개의 반정치 유형들은 공급 측면이라 할 수 있는 정치인, 정부 정책, 제도 등을 통하여 주로 ‘하향식(top-down)’으로 구체화한다. 하지만 이 두 유형이 구현하는 각각의 반정치 기제는 매우 다르다. 먼저, 최근 많은 논의가 이루어지고 있는 포퓰리즘(populism)은 여러 가지 다른 형태가 있을 수 있지만 가장 핵심적인 특징으로는 부패한 엘리트와 위대한 민중이라는 ‘이분법적 사고’를 기초로 하는 ‘반다원주의’라고 볼 수 있다(Müller 2017). ‘부패한 엘리트 대 위대한 민중’이라는 도덕적 대결 구도를 상정하는 포퓰리즘은 기성 정치권, 특히 정치 엘리트 계급에 대한 반감을 핵심 동력으로 가질 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 메테(Mete 2010, 43)는 반정치가 포퓰리즘을 구성하는 하나의 핵심적 내용 요소라고 지적하고, 포퓰리즘에 내재된 반정치적 흐름을 ‘포퓰리스트적 반정치’로 규정한다. 이러한 반정치가 ‘안티’의 대상으로 제시하는 것은 현재의 제도권 정치라고 볼 수 있으며, 포퓰리스트적 반정치주의자들은 현재의 제도권 정치를 비효율적이고, 부패하고, 무기력한 것으로 간주하는 경향이 있다(Mete 2010, 43). 플린더스 외(Flinders et al. 2019, 149)는 최근의 이러한 포퓰리스트적 반정치의 예로 미국의 도널드 트럼프를 들고 있다.

한편 ‘기술관료적 반정치(technocratic anti-politics)’ 혹은 ‘탈정치화(depolicitization)’는 본질적으로 정치적인 문제에 관한 판단과 결정의 책임을 ‘비정치적’으로 간주되는 기술관료 혹은 전문가 집단으로 이양하는 것을 지칭한다(Flinders et al. 2019, 149). 번햄(Burnham 2001, 128)은 ‘탈정치화’를 정책 결정의 정치적 성격을 ‘간접적으로’ 만드는 과정이라고 정의한 바 있는데, 이는 탈정치화(depolicitization)에 대한 일반적 정의로 많이 받아들여지고 있다. 학자들은 이러한 탈정치화와 연관된 반정치의 확산은 무엇보다도 지배적 정책 패러다

임으로서의 신자유주의(neoliberalism)의 확산 및 제도화 과정과 밀접한 관계가 있다고 지적한다(Furgurson 1990; Hay 2007; Wood 2016). 이는 무엇보다도 신자유주의적 사고 내부에 장착된 고유의 ‘반정치적’ 정치관에서 비롯된다고 볼 수 있다. 즉, 간섭받지 않는 시장의 자유로운 작동을 무엇보다도 중요시하는 신자유주의적 사고에서 국가나 의회에 의한 ‘정치’ 행위는 대체로 시장의 자유로운 작동을 간섭하는 부정적인 영향을 미치는 것으로 간주된다. 신자유주의에 대한 날카로운 이론적 분석을 하는 웬디 브라운(Brown 2015, 42; 2019, 57) 역시 신자유주의의 핵심적 사고는 공공연하게 ‘정치적인 것(the political)’에 대한 반감과 적의를 드러낸다고 지적한다.

요컨대, 포퓰리즘이 그 사고체계 내에 반정치적 요소를 포함하고 있듯이, 신자유주의적 사고 역시 반정치적 요소를 핵심적인 구성 요소로 내재화하고 있는 셈이다. 따라서 신자유주의의 확산과 제도화는 필연적으로 기술관료적 반정치 혹은 탈정치화의 확산으로 이어지게 된다. 그러나 다른 유형들의 반정치가 주로 현재의 제도권 정치인과 정치제도에 반감을 표시하는 것과는 달리 신자유주의적 사고에 기반한 기술관료적 혹은 탈정치적 반정치는 정치라는 행위와 아이디어 그 자체에 반감을 드러낸다는 점에서 중요한 차이점을 갖는다. 이러한 점에서 메테(Mete 2010, 45-46)는 탈정치화(depolicitization)를 ‘정치 없는 해결(doing without politics)’이라고 지칭하면서, 정치 그 자체에 대항하는 탈정치적 반정치는 독립된 영역으로서의 정치가 가지는 자율성을 근본적인 수준에서 위협한다고 지적한다. 즉, 다른 반정치 유형들이 반대하고 있는 구체적인 정치의 대상이 주로 현실 정치 혹은 제도권 정치인 반면, 탈정치화에서 나타나는 반정치는 ‘정치’라는 행위와 아이디어 자체를 적대시한다는 점에서 다른 반정치 유형들과 근본적으로 차별화될 뿐만 아니라 민주주의에 가장 근본적인 위협을 가할 수 있다.

## 2. 수요 측면(demand-side)의 반정치

수요 측면에서 발생하는 두 가지 유형의 반정치, 즉 참여적 반정치와 소극적 반정치 행위자들 역시 기본적으로 제도권 정치에 대한 반감 혹은 혐오를 공유한다(Mete 2010, 47-48). 이들이 가진 정치에 대한 반감은 주로 현재의 제도권 정치(정당, 선거법, 정치 권력의 행사, 정치인, 정책 등)를 향하게 된다. 하지만 수요 측면에서 발생하는 이 두 가지의 반정치 유형은 매우 상반된 종류의 행위자를 상정한다. 먼저 참여적 반정치 양상을 보이는 행위자들은 일반적으로 정치에 관심과 기대가 높고, 정치적인 요구도 많은 편이며, 이로 인하여 자신들의 요구에 적절하게 응답하지 않는 제도권 정치 엘리트들에게 매우 비판적이다. 그래서 참여적 반정치주의 행위자들은 대체로 기성 제도권 정치에 대한 깊은 불신을 보이며 대안적인 정당 혹은 사회운동에 적극적인 참여를 나타내게 된다. 이처럼 제도권 정치에 대해서는 불신을 나타내면서 대안적 정치에 대해서는 적극적으로 참여하는 참여적 반정치의 흐름은 ‘다른 방식으로의 정치(doing politics differently)’(Flinders 2015)로 불리기도 한다. 참여적 반정치는 제도권 정치 과정에서 선거 변동성(electoral volatility)과 정당 체제 파편성(party fragmentation)의 증가로 나타나기도 하고 ‘월스트리트 점령’과 같은 사회운동이나 온라인상의 ‘클릭티비즘(clicktivism)’과 같은 비관습적 정치참여로 나타나기도 한다(Flinders et al. 2019, 152; Mete 2010, 54).

반면에 소극적 반정치주의자들은 보통 낮은 수준의 정치화와 소극적인 정치참여로 특징지어진다(Mete 2010, 48). 즉, 소극적 반정치주자들은 보통 제도권 정치에 대한 무관심 혹은 냉소를 나타내며 정치참여에 부정적인 태도를 보이게 된다. 가장 일반적으로 나타나는 소극적 반정치의 결과는 투표율의 하락이라고 볼 수 있다. 이러한 소극적 반정치는 네 가지 반정치 유형 중에서 아마도 가장 일반적으로 이해되는 반정치 유형이라고 볼 수 있다(Flinders et al. 2019, 150). 이와 관련하여 메테(Mete 2010, 48)는 이탈리아 사례를 토대로 적극적 반정치주의자

와 소극적 반정치주의자의 대조적인 정치참여 양상 차이는 인구통계학적인 특징들과 상당 부분 상관성을 갖는다고 지적하기도 한다. 즉, 참여적 반정치주의자들은 교육 수준이 높은 중산층인 경우가 많지만, 소극적 반정치주의자들은 교육 수준이 낮고 물질주의적 성향이 강한 노동계급일 경우가 많다는 것이다.

메테(Mete 2010)와 플린더스(Flinders et al. 2019)는 탈정치화를 주로 공급 측면에서 나타나는 반정치 유형으로 분류했지만, 사실 탈정치화는 수요 측면에서도 나타날 수 있다. 이는 신자유주의(neoliberalism)의 확산과 제도화의 영향이 더는 국가 기구 혹은 정책에만 국한되어 있지 않으며, 신자유주의는 이제 사회 운영의 지배적 원리로 개인의 일상 영역으로 깊숙이 확산하고 있다는 점과 관련이 있다. 이와 관련하여 웬디 브라운(Brown 2015, 35-36)은 1970-80년대 신자유주의가 주로 정책과 포고령 등을 통해 하향식으로 진행되었다면, 최근의 신자유주의는 개인의 일상적인 사고와 행동을 규율하는 ‘정치합리성(political rationality)’으로 작동하고 있음을 지적한다. 이는 탈정치화가 국가 정책이나 제도 차원, 즉 공급 측면에서만 진행되는 것이 아니라 이제 시민 개인이 신자유주의를 하나의 지배적 이념으로 내재화함으로써 신자유주의에 내포된 반정치적 정치관을 은연중에 수용하고 있음을 의미한다. 즉, 신자유주의의 확산으로 인한 탈정치적 반정치는 이제 공급 측면이 아닌 수요 측면에서도 일종의 가시화되지 않은 반정치 기제로 작동하고 있다고 보아야 할 것이다.<sup>7)</sup> 수요 측면에서의 탈정치화의 확산은 정치적 무관심 혹은 정치에 대한 혐오 등으로 이어질 수 있으며, 이는 대체로 소극적 반정치 흐름의 일부로 나타날 수 있다. 이상의 논의를 종합하면, 전반적인 반정치의 유형은 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

---

7) 이와 관련하여 우드(Wood 2016)는 탈정치화(depolicitization) 개념이 좁은 의미와 넓은 의미로 쓰일 수 있다고 지적하는데, 공급 측면의 탈정치화가 좁은 의미의 탈정치화라고 할 수 있다면, 공급과 수요 측면을 포괄하는 탈정치화는 넓은 의미의 탈정치화에 부합한다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 ‘반정치(anti-politics)’의 네 가지 유형, 메테(Mete 2010, 39) 및 플린더스(Flinders et al. 2019, 149)의 논의를 토대로 재구성

공급 측면	포퓰리스트적 반정치 (populist anti-politics)	기술관료적 반정치 (technocratic anti-politics) 혹은 ‘탈정치(depolicitization)’ 혹은 ‘정치 없는 해결(doing without politics)’
수요 측면	참여적 반정치 (participatory anti-politics) 혹은 ‘다른 방식으로의 정치 (doing politics differently)’	소극적 반정치 (passive anti-politics)

### 3. 공급-수요 간 상호작용으로서의 반정치

이러한 네 가지 반정치 유형은 현실적으로는 상호작용을 거치며 복잡한 양상을 보일 수 있다. 여러 반정치 연구자들 역시 공급 측면의 반정치와 수요 측면의 반정치 간 상호작용에 주목할 것을 지적한다(Flinders et al. 2019, 155; Vines and Marsh 2018, 446). 일반적으로 포퓰리스트적 반정치는 적극적인 대중동원을 목적으로 하고 있다는 점에서 참여적 반정치와 결합할 가능성이 크고, 기술관료적 반정치 혹은 탈정치화는 소극적 반정치 기제와 더 조응한다고 볼 수 있다. 후자와 관련하여 헤이(Hay 2007)와 스토키(Stoker 2017)는 신자유주의의 확산으로 인한 기술관료적 탈정치화(depolicitization)가 시민들의 제도권 정치에 대한 정치 혐오 및 정치 회피로 이어진다고 주장한다. 그러나 반정치 유형 간 결합은 맥락에 따라 얼마든지 다른 방식으로 나타날 수 있다. 실제로 신자유주의 세계화 및 탈산업화 속에서 사회적으로 낙오된 사회 계층들의 불만이 좌파 포퓰리즘 정당에 대한 지지로 이어졌다는 연구도 있다(배병인 2019, 79-80). 즉, 이는 신자유주

의로 인한 공급 측면의 기술관료적 반정치가 수요 측면의 참여적 반정치로 이어질 수도 있음을 보여준다.

한편 메테(Mete 2010, 55)는 공급 측면의 포퓰리스트적 반정치와 수요 측면의 소극적 반정치의 결합 가능성을 강조하고 있다. 즉, 소극적 반정치 성향이 있는 이들은 포퓰리스트 정치인들에 의한 동원에 매우 취약한 경향이 있으며, 따라서 공급 측면의 포퓰리스트 반정치와 수요 측면의 소극적 반정치의 결합은 이른바 ‘반정치 소용돌이(anti-political spiral)’ 현상을 초래할 수 있다는 것이다. 이렇게 본다면, 소극적 반정치는 포퓰리즘과 같은 공급 기제를 통해서 참여적 반정치로 전환될 가능성도 충분히 있는 셈이다. 또한 탈정치적 반정치가 공급과 수요 측면 모두에서 나타날 수 있음을 고려한다면 공급 측면의 기술관료적 반정치는 수요 측면의 탈정치를 더욱 촉진할 가능성도 생각해 볼 수 있다. 요컨대, 이는 다양한 반정치 유형들이 사회적 맥락에 따라서 다양한 방식으로 상호 결합 혹은 유형 전환으로 이어질 수 있다는 가능성을 제기한다.

일반적으로 반정치 흐름은 민주주의에 대해 부정적인 결과를 초래한다고 인정되고 있지만, Mete(2010, 54-55)는 수요 측면의 참여적 반정치와 공급 측면의 포퓰리스트적 반정치는 때로는 침체된 민주주의를 자극하며 활성화시키는 역할을 할 수도 있음을 지적하고 있다. 이와는 대조적으로 Mete(2010, 55)는 공급 측면에서 나타나는 기술관료적 혹은 탈정치적 반정치는 정치 영역의 자율성을 근본적으로 축소시키거나 파괴하기 때문에 네 가지 반정치 유형 중에서는 아마도 민주주의에 대한 가장 큰 위협이 될 것이라고 경고한다. 이와 관련하여 신자유주의적 사고체계에 내재한 반정치적 요소가 민주주의에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 점에 대해서는 여러 반정치 연구자들이 동의하고 있는데, 이들은 신자유주의의 심화로 인한 탈정치적 반정치의 확산이 궁극적으로 민주주의의 작동 기제를 근본적인 수준에서 위협할 것이라고 지적한다(Brown 2015; Fawcett et al. 2017; Hay 2007; Stoker 2017). 따라서 한 사회의 반정치 흐름이 민주주의에 대해 갖는 함의를 살펴보기 위해서는 그 사회에서 나타나고 있는 지배적인 반정치

유형과 구체적인 사회적 맥락을 같이 분석할 필요가 있다.

## VI. 한국의 반정치(anti-politics)

세계적으로 부상하고 있는 반정치(anti-politics) 흐름은 최근 한국에서도 그 징후를 어렵지 않게 포착할 수 있다. 반정치의 여러 유형은 그 원인과 전개 양상에 있어서 상이하지만, 이들은 모두 제도권 정치(정부, 의회, 정당, 정치인 등)에 대한 강한 불신을 공유한다. 따라서 반정치의 전반적인 양상을 파악할 수 있는 가장 일반적인 징후로 제도권 정치에 대한 불신 정도를 참고할 수 있다. 한국의 경우 제도권 정치인, 공적 기관 혹은 정치제도에 대한 불신은 최근 우려할만한 수준에 이르고 있다. 먼저 한국 사회에서 정치인의 신뢰도가 최하위 수준으로 하락한 것은 더는 새삼스러운 현상이 아니다. 최근 국내의 한 유력 시사 주간지 기사는 문재인 정부 출범 이후 한국 사회에서 격화되고 있는 ‘사회적 분노’의 원인 중 하나로 공적 기관들과 그 종사자들에 대해 한없이 부정적인 감정을 지목하기도 한다(김도훈 2021). 또한 세계경제포럼(World Economic Forum)의 2017-18 세계 경쟁력 지표(Global Competitiveness Index) 중 정치인에 대한 신뢰도(Public Trust in Politicians) 측정 결과에 따르면 한국은 7점 만점에 2.5점으로 총 137개국 중에서 90위로 집계되었으며, 한국의 정치인 신뢰도 점수는 2010년 이후 지속적으로 전체 중간값(World median) 보다 낮은 수치를 나타내고 있다(Schwab 2017, 169).

이와 더불어 여러 국제 통계 자료들은 한국의 정부 신뢰도가 국제적으로 낮은 수준이라는 것을 공통으로 지적하고 있다. *Government at a Glance 2019*(OECD 2019a, 158-159)에 의하면, 2018년도 한국의 정부 신뢰도(Confidence in national government)는 39%로 OECD 평균인 45%보다 낮은 수치를 보이고 있다.<sup>8)</sup> 또한

---

8) 이러한 결과는 Gallup World Poll(GWP) 데이터를 기반으로 도출되었으며, 여기에서 ‘정

2006년부터 2015년까지의 기간에도 한국 정부의 신뢰도는 OECD 평균에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다(OECD/KDI 2018, 44). 특히 대의 민주주의 제도의 근간이라고 할 수 있는 의회에 대한 불신은 한국에서 심각한 수준이다. 2020년 사회통합실태조사(한국행정연구원 2021, 60)에 의하면, 국회는 4점 만점에서 조사 대상 중 가장 낮은 점수인 1.9점을 나타내고 있으며, 이러한 결과는 2018년과 2019년도에도 같다. 이러한 흐름은 세계가치관조사(Haerpfher et al. 2020; Inglehart et al. 2014)에서도 확인된다. 1차부터 7차까지 이루어진 세계가치관조사(World Value Survey)의 의회 신뢰도 조사 결과를 ‘긍정’과 ‘부정’의 두 가지 입장으로 재구성해 보면 한국의 의회 신뢰도 수준은 WVS 2차 조사(1989-1993) 시기 이후로 긍정적인 견해보다 부정적인 견해가 더 우세해지고 있으며, 이러한 경향은 현재까지 이어지고 있음을 알 수 있다. 가장 최근의 조사인 7차 세계가치관조사(2017-20)에 의하면, 한국의 의회에 대해 응답자의 79.3%가 부정적인 견해를 보였는데, 이는 대만(68.9%), 독일(61.1%), 일본(65.2%), 영국(67.2%)의 의회 불신 수준과 비교해 보았을 때 훨씬 높은 수치이다.<sup>9)</sup>

한국에서 특히 두드러지고 있는 의회 불신이 반정치적 흐름과 관계가 있다는 점은 여러 연구자에 의해 지적되고 있다. 국회 불신의 원인이 유권자들의 정당지지 성향과 관련이 있는지를 경험적으로 분석한 서현진(2016, 166)은 한국에서 나타나고 있는 국회에 대한 강한 불신은 어떤 특정 부류나 계층에 속한 사람만의 특성이 아니라 사회 전반에 보편적으로 퍼진 현상이라는 점을 지적한다. 이를

---

부(government)’는 정치인과 관료를 비롯하여 정부의 여러 기관을 통칭하고 있다. 2018년도 한국의 정부 신뢰도는 캐나다(61%), 호주(47%), 영국(42%) 등에 비해서는 낮은 수치이고, 일본(38%)에 비해서는 근사하게 높은 수치이다(OECD 2019a).

9) 반면 7차 세계가치관조사(2017-2020)에 나타난 한국의 정부 신뢰도 조사 결과를 ‘긍정’과 ‘부정’의 두 가지 입장으로 재구성해 보면 한국인 응답자의 과반수인 51%가 정부에 대한 신뢰를 보이는 것으로 나타나고 있다. 이는 독일(35%), 일본(43%), 영국(30%) 등의 나라들보다 높은 수준의 정부 신뢰도라고 할 수 있으며, 다른 나라들에 비해 특별히 높거나 낮은 수준이라고 할 수는 없다. 즉, 한국의 반정치적 제도권 정치 중에서도 특히 ‘의회’에 집중되고 있는 것으로 볼 수 있다.

통해 서현진(2016, 178)은 국회 신뢰도가 특정 정당 지지와는 상관이 없으며, 국민들에게 국회는 여당과 야당 간 상관 없이 싸움을 일삼는 분파적인 정당들의 모임으로 인식되고 있음을 지적하고 있다. 또한 국회 신뢰의 영향 요인을 경험적으로 분석하고 있는 이곤수·정한울(2013, 17) 역시 정치 불신이 국회 신뢰에 상대적으로 강력한 부(+)의 영향을 미치고 있음을 지적하며, 전반적인 정치체제에 대한 불신이 높은 한국의 현실에서 정치권의 중심에 있는 국회 불신이 높은 수준으로 나타나고 있는 것은 불가결의 결과라고 지적한다. 즉, 한국에서 나타나고 있는 강한 수준의 의회 불신은 일반적인 사회적 분위기로 이는 한국 사회의 광범위한 반정치적 분위기를 직접적으로 반영한다고 볼 수 있다.

### 1. 포퓰리스트적 반정치와 기술관료적(혹은 탈정치적) 반정치

그렇다면 한국에서 나타나고 있는 지배적 유형의 반정치는 어떤 것이고 그 특징은 무엇인가? 먼저 공급 측면에서 나타나는 포퓰리스트적 반정치(populist anti-politics)의 수준은 한국 포퓰리즘의 특징과 영향력을 검토함으로써 추론해 볼 수 있다. 한국에서 서구와 유사한 형태의 포퓰리즘이 나타나고 있는가에 대해서는 논의의 여지가 있다(Fisher 2017). 그러나 최근 학자들은 한국의 유권자들과 시민사회에서 나타나고 있는 포퓰리즘적 경향에 주목하며 이를 포퓰리즘의 한 유형으로 분석하고 있다. 이와 관련하여 이숙중 외(Lee et al. 2021, 8-16)는 아시아 국가들에서 나타나는 포퓰리즘은 흔히 언급되는 유럽의 ‘배제적 포퓰리즘’과 라틴 아메리카의 ‘포용적 포퓰리즘’과는 다르다고 지적하면서, 아시아 지역의 포퓰리즘 타입을 크게 정치적 포퓰리즘, 재분배적 포퓰리즘, 그리고 인종적/종교적 포퓰리즘으로 구분한다.<sup>10)</sup> 이 중에서 이숙중 외(Lee et al. 2021, 9)는 한

10) 정치적 포퓰리즘은 주로 집단 대 집단이라는 ‘수평적 관계’가 아니라 국가 대 민중이라는 ‘수직적 관계’를 중심으로 작동하며, 재분배적 포퓰리즘은 일종의 경제적 포퓰리즘으로 주로 선거 캠페인 혹은 복지 정책의 하나로 정치인이나 정부 관료들이 국가 재정에 대한 고려 없이 선제적으로 공적 자금을 지출하는 것을 지칭한다. 또한 인종적/종교

국의 포퓰리즘을 주로 집단 대 집단이라는 ‘수평적 관계’가 아니라 국가 대 민중이라는 ‘수직적 관계’를 중심으로 작동하는 정치적 포퓰리즘으로 분류하고, 한국의 정치적 포퓰리즘은 주로 ‘아래로부터의 포퓰리즘’ 양상을 보인다고 지적한다. 다시 말해 이는 한국에서 나타나고 있는 최근의 경향을 포퓰리즘으로 볼 수 있다면, 적어도 공급 측면에서는 그 영향력이 제한적으로 나타나고 있음을 의미한다.

공급 측면에서의 포퓰리즘 현황을 보여주는 객관적인 지표 중 하나는 제도권 정치에서 포퓰리스트 정당과 정치인들의 존재 여부라고 볼 수 있다. 이에 대해 이숙종 외(Lee et al. 2021, 9)는 한국의 ‘포퓰리즘적’ 사회운동이 정치 변화를 일으키는 요인으로 작동하기는 했으나 제도권 정당을 결성할 만큼 정치 세력화하지는 않았다고 지적한다. 즉, 명시적인 포퓰리스트 정당이 부재하고 포퓰리스트 성향을 보이는 정치인들의 영향력이 크지 않은 한국의 경우 적어도 현재까지 공급 측면으로부터 추동되는 포퓰리즘의 영향력은 그리 큰 수준이 아니라고 볼 수 있다. 간혹 기성 정당들이 포퓰리즘적 요소를 가진 정책을 추진 및 실행하거나 안철수의 ‘새정치’ 현상과 같이 ‘제3지대’를 표방하는 정치 신인이 정치권에 진입할 때 포퓰리즘적 전략을 표방하는 경우는 있지만 그 영향력은 비교적 단기적이고 일회성에 가까웠다고 볼 수 있다(조기숙 2015).<sup>11)</sup>

한국의 포퓰리즘이 서구에서와 같이 공급 측면에서 두드러지지 않은 것에 대해서는 제도적, 역사적, 사회·문화적 요인들이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 먼저 하상웅(2018, 165-166)은 한국에서 진보와 보수 진영을 모두 아우르는 내집단-외집단의 구분이 명확하지 않은 점과 정당의 공천 시스템과 짧은 선거운동 기간 등의 선거제도가 포퓰리스트의 등장을 어렵게 한다고 지적한다.

---

적 포퓰리즘은 서구에서 나타나는 ‘우익 포퓰리즘’과 유사하며, 주로 이민자와 난민들의 유입을 반대한다. 정치적 포퓰리즘은 주로 한국과 대만에서, 재분배적 포퓰리즘은 인도와 태국에서, 그리고 인종적/종교적 포퓰리즘은 인도네시아, 스리랑카, 미얀마 등에서 나타난다(Lee et al. 2021, 8-16).

- 11) 주미영(2021, 182)은 한국은 유럽 선진국들과 동일한 원인에 의해 포퓰리즘이 등장할 가능성은 없다고 지적하면서도 최근 한국에서는 포퓰리스트 정당의 등장보다는 포퓰리스트 정치인들이 급격히 증가하고 있다는 점에 주목해야 한다고 주장한다.

이숙종(Lee 2021, 28)은 유럽의 경우 주류 자유주의 정당과 보수 정당이 이념적 중도 쪽으로 이동함에 따라 이들의 전통적인 지지층이 포퓰리스트의 타겟이 되었던 것과는 달리 한국의 주류 정당들은 이념적 중도보다는 극단으로 이동함에 따라 오히려 대중적 불신의 증가를 초래하였다고 지적한다. 또한 단순다수대표제의 투표 제도는 거대 양당에 유리하게 작동하게 됨으로써 거대 정당들은 대중적 불만에 다소 둔감하게 반응하는 한편, 발전국가의 유산으로 인해 대중은 주로 자신들의 불만과 요구를 국회보다는 대통령과 행정부에 직접적으로 요구하는 경향이 있다는 점 역시 한국의 포퓰리즘이 공급 측면에서 두드러지지 않는 원인이라 볼 수 있다. 도묘연(2021, 120-121) 역시 공급 측면에서 한국의 포퓰리즘 정당이나 정치인이 출현하기 어렵다는 점을 지적하고 있는데, 그 근거로는 첫째, 단순다수대표제의 선거제도는 포퓰리즘 성향을 발판으로 한 정당이나 정치신인의 제도권 정치로의 진입을 차단하고, 둘째, 선거 과정은 지역주의 및 이념적 균열 구조가 반영되는 정치의 장이기 때문에 엘리트에 대한 적대감에서 비롯된 인민의 정치 주체화의 열망이 선거 이슈로 등장하기 어려우며, 셋째, 인종 및 언어와 같은 사회문화적 균열구조가 부재하여 유럽처럼 배제적이고 선동적인 포퓰리스트가 등장하기엔 한계가 있다는 것이다.

반면에 공급 측면에서 나타나는 또 다른 유형의 반정치인 기술관료적 반정치(technocratic anti-politics) 혹은 탈정치화(depolicitization)는 한국에서 상당히 깊은 수준으로 심화되고 있는 상황이라고 판단된다. 이는 무엇보다도 1990년대 후반 이후 급진적 신자유주의 개혁으로 인한 한국 국가 제도의 신자유주의적 재편에서 비롯된다. 그러나 전반적인 탈정치화 정도를 경험적으로 수치화하거나 측정하는 것은 매우 어렵다(Fawcett et al. 2017, 296). 하지만 이러한 어려움이 최근 심화하고 있는 탈정치화 흐름의 실체를 부정하는 근거가 될 수는 없다. 따라서 이런 경우 관련 분야의 최근 논의로부터 이론적 함의를 도출하는 일종의 우회적 분석을 시도해 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 1990년대 이후 한국의 발전국가 변화에 대한 논의와 그 이론적 함의를 검토하는 것은 매우 유용하다. 무엇보다도

90년대 이후 한국 ‘포스트발전국가’ 논쟁에서 국가 시스템 전반의 신자유주의화 정도는 가장 핵심적인 이슈로 다루어지고 있기 때문이다.

한국의 국가는 ‘발전국가(the developmental state)’라는 개념으로 빈번하게 지칭된다. 1960년대부터 80년대까지 한국의 국가는 정치학자 찰머스 존슨(Johnson 1987)이 제시한 동아시아 발전국가의 원형에 가까웠으며, 한국의 권위주의적 발전국가는 노동과 자본에 대한 높은 수준의 자율성을 기반으로 적극적인 산업정책을 통하여 한국의 급속한 경제성장 과정에서 중요한 역할을 했다고 평가받는다. 주목할 것은 이 시기 한국 발전국가 내의 엘리트 기술관료들 사이에서는 ‘발전주의(developmentalism)’로 부를 수 있는 하나의 정책적 지향점 혹은 이념적 합의가 존재하고 있었다는 것이다. 이는 엘리자베스 써본(Thurbon 2016, 4)이 당시 정책 담당자들 사이에 형성되었던 ‘발전주의적 사고(developmental mindset)’로 불렀던 것과도 일맥상통한다. 써본(Thurbon 2016, 38)은 박정희 정권 시기 정책 엘리트 사이에서 공유되었던 발전주의적 사고의 특징으로 첫째, 경제 행위의 제일 목표로서 국력(안보 및 국제 위상) 신장, 둘째, 산업 거버넌스의 제일 목표로서의 급속한 산업화, 그리고 마지막으로 이를 성취하기 위한 국가의 시장 개입 필요성과 당위성을 지적한다. 써본(Thurbon 2016, 16)이 지적한 이러한 발전주의적 사고는 국가와 민족을 보호하고 고양하는 정치사회적 목표와 국가의 경제 정책을 유기적으로 결부시켰다는 점에서 일종의 경제적 민족주의로 볼 수 있으며, 이러한 ‘발전주의적 사고’는 한국 발전국가뿐만 아니라 동아시아 발전국가의 특징적인 작동 기제이기도 하다.

그러나 1990년대 말 외환위기 이후 급진적으로 이루어진 신자유주의 개혁은 한국의 국가를 더는 고전적 발전국가 모델로 보기 어렵게 만들고 있다. 한국의 국가가 영미식 신자유주의 국가 모델과 기존 발전국가의 경로의존성 사이를 오가며 복잡한 양상을 보이게 됨에 따라 학자들은 다양한 분석을 내놓고 있다. 1990년대 이후 한국의 국가가 새로운 형태의 ‘규제국가’ 혹은 ‘신자유주의 국가’가 되었는지, 혹은 혁신적인 방법으로 재구성되고 있는 ‘신발전국가’인지, 혹은

두 종류의 국가 형태에도 속하지 않는 일종의 ‘하이브리드’ 국가로 변화하고 있는지는 여전히 학자 간 이견이 존재하며, 이는 이른바 한국의 ‘포스트 발전국가 논쟁’을 통해서 많은 논의가 이루어지고 있다(윤상우 2020; Kim and Kwon 2017; Pirie 2018). 여기서 주목할 것은 1990년대 이후 한국의 국가체제 변화를 둘러싼 다양한 논의 속에서 일정 부분 합의가 도출되고 있다는 것인데 그것은 바로 한국 국가 제도와 정책 과정에서 발전주의와 신자유주의가 혼재하는 양상을 보인다는 점이다(박상영 2015, 8). 최근 일부 학자들은 이러한 혼재성을 ‘발전주의적 신자유주의’로 개념화하기도 하는데, 이를 발전주의적 사고의 변형으로 볼 것인가 혹은 신자유주의의 파생형으로 볼 것인가는 학자 간 여전히 이견이 있다(윤상우 2009, 2020; 최병두 2007).<sup>12)</sup> 하지만 어떤 관점을 취하더라도 2000년대 이후 한국 국가 기술관료들의 정책 결정 과정에서 신자유주의적 사고의 영향력이 지배적으로 작용하고 있다는 것은 부인하기 어려울 것이다. 즉, 기존 한국 발전국가의 기술관료들 사이에서 폭넓게 공유되었던 ‘발전주의적 사고’는 이제 소위 ‘신자유주의 사고’라는 새로운 합의로 대체되었다고 보는 것에 큰 무리는 없다고 본다. 이는 2000년대 이후 한국에서 이러한 신자유주의적 사고에 기반한 정책적 기조가 그 강도와 범위의 차이는 있지만, 진보적 성향을 띠는 정부뿐만 아니라 보수적인 성향의 정부들에서도 일관된 흐름으로 나타나고 있다는 점에서도 확인할 수 있다.

국가 기구의 급속한 신자유주의화는 기술관료적 반정치 혹은 탈정치적 반정치

---

12) 윤상우(2020, 167-169)에 따르면, 발전적 신자유주의를 기반으로 한 한국 국가는 신자유주의 정책을 경제의 핵심 운영원리로 채택하면서도 한국의 신자유주의는 자유 시장을 구현하기 위한 목적이 아닌 발전주의적 경제성장 목표를 달성하는 도구적 수단으로 활용되고 있다. 이는 영국과 칠레와 같이 경제 엘리트들과 민간 정책집단이 좌파정부 정책과의 이데올로기적 투쟁을 통해 신자유주의 담론을 선도하는 ‘정치적 전환’이 아닌 한국의 국가 기술관료들이 특정한 위기국면에서 현실적 필요성에 의해 톱다운 방식으로 채택한 ‘실용적 전환’이기 때문이다. 발전주의적 신자유주의 체제하에서 한국의 국가 기술관료들이 경제성장 목표를 달성하기 위해 신자유주의 원리에 반하는 정책개입을 하는 것은 바로 이 때문이다.

를 촉진하는 주요 기제로 작동한다. 이는 흔히 사회적으로 민감한 정책 이슈들에 대한 정치적 결정을 ‘합리적’이고 탈정치적인 전문가 혹은 기술관료 집단에게 공식적으로 위임하거나, 탈규제화 정책 혹은 민영화 정책들을 실행하는 것으로 구체화된다. 최근 한국에서 심화되고 있는 ‘사법의 정치화’ 현상 역시 이러한 맥락에서 볼 여지가 있다(Kim and Park 2012, 47). 이러한 탈정치화 과정에서 기존의 이른바 ‘여의도 정치’는 무능하고 부패했으며 비효율적인 것으로 간주된다. 기성 제도권 정치 논리와 일정 거리를 두어야 한다는 탈정치적 반정치 태도는 국가 기술관료뿐만 정치 지도자들에 의해서도 폭넓게 수용되고 있다. 실제로 이러한 탈정치적 반정치는 최근 유력 정치인들의 주요한 선거 전략으로 명시적으로 활용되고 있다. 최근 한 언론 기사(성한용 2021)는 윤석열 전 검찰총장이 야당인 국민의힘 정당에서 대선후보 경선에서 승리한 것은 ‘반정치주의 후보’가 마침내 제1야당의 대선을 후보를 차지했다는 정치사적 의미가 있다고 논평하기도 했는데, 이는 탈정치적 반정치가 유력 정치인들에 의해 적극적으로 수용 및 활용되고 있음을 보여준다. 동시에 국가 주요 정책들의 입안과 실행은 흔히 경제적 합리성의 잣대로 판단되고, 이러한 과정에서 정치적 토론과 숙의는 불필요하고, 비효율적이며, 열등한 것으로 여겨지곤 한다. 최근 한 보수 언론의 오피니언 칼럼(양상훈 2021)은 이러한 입장을 선명하게 보여주고 있는데, 해당 칼럼은 1995년 당시 이견희 삼성 회장이 “우리나라 정치는 4류, 기업은 2류다”라고 했던 것을 상기시키며, 2021년 현재 한국의 대기업은 “초일류”가 되었으나 한국 정치는 예전보다 훨씬 더 퇴보한 “G류”가 되었고, 이제는 ““G류”가 ‘초일류’를 겁박하는 세상”이 되었다고 개탄하고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 기술관료적 혹은 탈정치적 반정치의 사회적 확산은 궁극적으로 정치의 고유한 영역을 축소시키고, 공공연하게 정치에 대한 불신을 조장한다. 요컨대, 1990년대 후반 이후로 신자유주의가 한국 국가의 정책 결정 과정에서 하나의 지배적인 패러다임으로 작동하고 있음

13) 해당 칼럼(양상훈 2021)은 본문에서 “G류”의 ‘G’가 욕설을 의미하는 “GSGG”의 ‘G’임을 명시적으로 밝히고 있다.

을 감안한다면, 신자유주의의 핵심적 요소로 내재되어 있는 기술관료적 혹은 탈정치적 반정치 역시 공급 측면에서 광범위하고 깊은 수준으로 확산되는 과정이라고 보는 것이 타당할 것이다.

## 2. 참여적 반정치와 수동적 반정치

그렇다면 한국 사회에서 나타나고 있는 수요적 측면의 반정치는 어떠한가? 먼저 수요 측면에서 나타나는 ‘참여적 반정치(participatory anti-politics)’ 흐름은 일부 학자들이 한국 대중의 ‘포퓰리즘 성향’(도모연 2021; 이승원 외 2018; 하상웅 2018)이라고 지칭하는 것과 밀접한 관련이 있다. 무엇보다도 참여적 반정치 흐름은 이들이 말하는 대중의 ‘포퓰리즘 성향’을 구성하는 핵심 요소로 볼 수 있기 때문이다. 한국 시민사회 혹은 대중의 포퓰리즘적 성향을 분석하는 연구들은 한국의 포퓰리즘에 대한 ‘공급 측면’이 아닌 ‘수요 측면’에서의 분석을 시도하고 있다. 이는 그동안 주로 포퓰리즘 정당이나 정치인 등과 같은 ‘공급’ 측면의 포퓰리즘 연구와는 달리 포퓰리즘 성향을 갖는 대중에 대한 이해가 필요하다는 이론적 공감대가 형성되고 있는 것과 관련이 있다(Hawkins et al. 2020; Kaltwasser and Hauwaert 2020). 포퓰리즘 현상이 특정한 지도자가 아닌 기성 엘리트에 대한 불만과 인민주권 회복에 대한 열망이 대중들 사이에 광범위하게 퍼져 있을 때 발흥한다는 무데와 칼트바서(Mudde and Kaltwasser 2019, 98-104)의 지적은 이런 면에서 나름 타당하다. 도모연(2021, 94) 역시 포퓰리즘이 사회운동 혹은 정당의 형태로 등장하기 위해서는 일반 대중의 의식 속에 포퓰리즘 성향이 현존해야 한다는 점을 지적하고 있다. 그러나 이들이 사용하는 ‘포퓰리즘 성향’이라는 개념은 앞서 제시되었던 ‘반엘리트주의’와 ‘반다원주의’를 핵심 요소로 하는 물러(Müller 2017)의 포퓰리즘 개념과 일치한다고 보기는 어렵다. 무엇보다도 ‘포퓰리즘 성향’을 연구하는 이들의 연구는 물러(Müller 2017)가 제시한 두 가지 포퓰리즘의 핵심 요소 가운데 주로 ‘반엘리트주의’와 ‘인민주권주의’라는 요소에

더욱 초점이 맞추어져 있기 때문이다.<sup>14)</sup> 하지만 중요한 것은 이 연구들이 분석하고 있는 한국 대중의 ‘포퓰리즘 성향’은 시민들 사이에서 나타나고 있는 기성 정치권에 대한 불신과 ‘반엘리트주의’를 핵심 요소로 하고 있다는 점에서 반정치적 요소를 포함하고 있으며, 이러한 반정치적 요소는 또한 적극적인 정치참여 양상으로 나타나고 있음을 지적하고 있다는 것이다. 따라서 이들 연구를 검토함으로써 한국 대중의 포퓰리즘적 성향에 내재한 참여적 반정치 흐름을 어느 정도 가늠해 볼 수 있을 것이다.

먼저 청와대 국민청원 참여요인으로 시민들 사이에서 ‘포퓰리즘’의 영향력을 통계적으로 분석하고 있는 이승원 외(2018)의 연구는 시민들의 청와대 국민청원 참여요인으로 포퓰리즘은 통계적으로 유의하지 않게 나타나긴 했지만 포퓰리즘의 주요 조건이라 할 수 있는 정치 불신은 유의하게 나타났다고 지적한다. 이승원 외(2018, 132)는 이러한 분석 결과가 한국에서 포퓰리즘이 우려할 만한 수준이 아니라는 것을 보여주기보다는 오히려 포퓰리즘이 성행할 수 있는 주요한 조건이 수요 측면에서 잘 갖춰져 있음을 의미한다고 지적하고 있다. 또한 2017년 대선에서 나타난 한국 유권자의 포퓰리즘 성향을 통계적으로 분석한 하상웅(2018)은 한국 사회에서 포퓰리즘 성향이 젊은 세대보다는 중장년층, 이념 성향이 강한 유권자, 그리고 정치 지식이 높은 사람들에게서 두드러지게 나타났다고 분석하면서 이러한 포퓰리즘 성향은 보수나 진보의 이념틀로 환원시킬 수 없다고 지적한다. 또한 한국 대중의 포퓰리즘 성향과 시위 참가 간의 상관관계를 분석하고 있는 도묘연(2021, 119-120)은 한국 대중의 포퓰리즘 성향이 실제로 시위 참가 여부에 영향력을 미치는 변수임을 확인함으로써 포퓰리즘 성향이 한국 사회에서 실제적인 흐름으로 존재하고 있을 뿐만 아니라 그 수준은 평균 이상을 보였으며, 그 확장의 징후도 보인다고 지적한다. 이러한 연구들을 종합해 볼 때,

---

14) Hawkins et al.(2020)과 Kaltwasser and Hauwaert(2020)의 연구 역시 시민들의 ‘포퓰리즘 성향’에 대한 개념 규정을 주로 ‘부패한 엘리트 대 순수한 민중’이라는 이분법적 사고에 기반하고 있다.

한국 대중들의 포퓰리즘 성향과 그 핵심 요소로서의 반정치적 흐름은 실제적인 흐름으로 존재하고 있으며, 또 이는 투표나 시위 등의 참여적인 양상으로 나타나면서 적지 않은 정치적인 영향력을 행사하고 있다고 볼 수 있다.

또한 한국 대중의 이러한 ‘포퓰리즘 성향’과 그 안에 잠재된 참여적 반정치 흐름은 최근 들어 점차 가시화되고 있는 것으로 보이는데 이는 급속한 정보통신 기술의 발전으로 인하여 시민들의 정치참여 양상이 빠른 속도로 변화하고 있다는 것과 일정 부분 관련되어 있다. 최근 한국의 정치참여 관련 연구들은 소셜네트워크서비스를 이용한 시민들의 ‘비관습적(unconventional)’ 정치참여가 빠르게 증가하고 있음을 지적하고 있다(문원기·이수범 2015; 박영득·이재묵 2017; 윤성이 2012; 장우영·송경재 2016). 이러한 연구들은 소셜네트워크서비스의 확산이 선거와 같은 ‘관습적(conventional)’ 정치참여를 증가시키기보다는 서명운동·보이콧·시위 등의 비관습적 정치참여를 증가시키는 경향이 있다고 지적한다. 실제로 한국 사회에서 최근 몇 년간 집회 및 시위 개최 횟수는 급격히 증가하고 있다. 실제로 『2019 경찰통계연보』(경찰청 2019, 249)에 따르면, 한국의 2007년 집회·시위 개최는 23,704회였으나 이는 2012년 40,261회, 그리고 2019년 95,266회로 급격히 증가하고 있다.

이러한 비관습적 정치참여를 기반으로 한 대중들의 포퓰리즘 성향과 참여적 반정치 흐름은 특히 청년세대에서 명시적으로 나타나고 있다. 주로 온라인상에서 청년세대가 보이는 ‘새로운’ 유형의 정치참여는 기성 제도권 정치에 대한 반감을 표출하면서 대안적 정치를 추구하는 경향이 있다. 이는 20대와 30대를 아우르는 청년세대의 관습적 정치참여 행위인 투표율이 다른 세대와 비교해 볼 때 지속적으로 저조하게 나타나는 것과 선명하게 대비되는 흐름이기도 하다(중앙선거관리위원회 2020b, 24). 김수정 외(2020, 305)에 따르면, 최근 청년세대가 인지하는 정치는 ‘우리의 정치와 그들의 정치’ 내지는 ‘새로운 정치와 기성정치’로 ‘이분화’ 되어있으며, 청년세대는 후자의 정치를 불신하고 냉소한다고 지적한다. 즉, 청년세대에게 ‘성역’이 된 정치 영역은 절대로 청년세대의 것이 될 수 없는

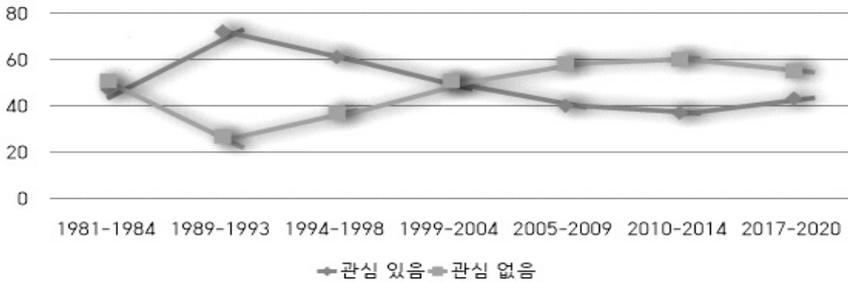
영역, 들어갈 수도 없고, 들어간다고 하더라도 어떠한 영향력도 가질 수 없는 영역으로 인식되고 있다는 것이다. 김수정 외(2020, 306)는 기성정치에 대한 이러한 부정적 인식이 청년세대로 하여금 점점 기성정치 이외의 영역에서 완전히 다른 방식, 청년세대만의 방식과 영역을 구축하며 새로운 정치를 구성하는 결과로 이어지고 있다고 지적한다.

하지만 주목할 것은 이와 같은 참여적 반정치의 발현이 때론 침체된 민주주의를 자극하며 활성화시키는 역할을 할 수도 있다는 것이다(Mete 2010, 54-55). 이와 관련하여 이숙종(Lee 2021, 37)은 역동적인 시민사회에 의해 추동된 한국의 포용적이고 진보적인 포퓰리즘은 한국 대의제도의 단점을 수정하며 일정 부분 한국 민주주의 발전에 긍정적인 기여를 했다고 평가하며, 이러한 맥락에서 한국의 포퓰리즘을 ‘유순한 포퓰리즘(tamed populism)’이라고 지칭한다. 이러한 면에서 본다면 포퓰리즘 성향으로 발현되고 있는 한국의 참여적 반정치 흐름 역시 지배 엘리트의 부정부패를 견제하고 그들의 정치적 책임성을 강화함으로써 일정 부분 민주주의에 긍정적인 역할을 해 왔다고 볼 수 있다.

그러나 대중의 포퓰리즘 성향과 그 안에 내재된 참여적 반정치 흐름이 언제나 한국 민주주의에 긍정적인 역할을 할 것이라고 낙관할 수만은 없다. 한국 사회의 양극화가 심화하면서 엘리트층의 ‘카르텔’과 ‘그들만의 리그’에 대한 일반 대중들의 불신과 분노가 어느 순간 임계점에 다다르게 된다면 대중의 포퓰리즘 성향과 그 안의 참여적 반정치는 민주주의에 위협적인 양상으로 급변할 수도 있기 때문이다. 최근 한국 사회에서 ‘기득권에 대한 혐오’가 온라인상에서 점차 강하게 표출되고 있는 현상은 참여적 반정치를 부정적인 양상으로 전환시킬 수 있다는 점에서 우려할 만한 일이다(김도훈 2021). 실제로 이러한 부정적 흐름을 반영하듯 일부 연구자들은 한국 시민사회에서 표출되는 포퓰리즘 성향과 그 안에 내재된 반정치적 흐름의 부정적 영향에 대한 비판과 우려를 제기하고 있다. 최장집(2020, 14)은 도덕적 기준을 내걸고 제도권 밖에서 기성정치에 반하여 행위 하는 한국의 시민운동이 그 내용에 있어서 ‘반정치적’이라고 지적하며, 이러한 흐름은

정치 그 자체를 도덕적으로 이해하도록 함으로써 정당과 정치인에 대한 부정적 태도로 이어진다고 비판한다. 최장집(2020, 16)은 한국 시민사회의 일부에서 표출되고 있는 이러한 ‘운동 중심 민주주의관’을 ‘반정치의 정치’로 규정하며, 이러한 운동 중심 민주주의관은 ‘촛불 시민’이나 ‘깨어있는 시민’을 이상화하면서 ‘직접 민주주의’와 ‘포퓰리즘’의 형태로 나타난다고 지적한다. 박상훈(2020, 4-5) 역시 최근 한국 사회에서 민주주의에 대한 지배적 견해는 “의회나 정당과 같은 대의기관은 특권 집단이고 기득권일 뿐, 그들의 역할보다는 국민의 목소리가 직접 반영되는 것이 민주주의라고 여기는 것”이라고 지적하면서, 이를 “직접 민주주의관”이라고 부른다. 박상훈(2020, 17-18)은 이러한 직접 민주주의관이 집회와 국민청원 같은 무정형적 국민운동을 통해 발현되고, 이는 ‘즉각 해결하라’는 정치적 조급증을 자극하면서, 결국에는 현대 민주주의의 제도적 근간인 의회정치와 정당정치를 공격한다는 점에서 지속가능하지 않다고 비판한다.

〈그림 1〉 한국인들의 정치에 대한 관심도 변화 추이(1981-2020), “출처: 세계가치관조사(World Value Survey) 데이터베이스(Haerpfer 외 2020; Inglehart 외 2014)” 재구성



〈표 2〉 정치에 대한 관심도 국제 비교(2017-2020), “출처: 7차 세계가치관조사(WVS W7) 데이터베이스(Haerpfer 외 2020)” 재구성 (단위, %)

	호주	독일	한국	영국	미국
관심 있음	54.4	79.3	44.3	51.6	64.1
관심 없음	45.2	20.7	55.6	48.3	34.9

한편 수요 측면에서 나타나는 ‘소극적 반정치(passive anti-politics)’는 앞에서 도 지적했듯이 보통 제도권 정치에 대한 무관심 혹은 냉소 등으로 나타나며, 이러한 성향의 행위자들은 대개 공식적인 제도권 정치참여에 부정적인 태도를 보인다. <그림 1>은 세계가치관조사(World Value Survey) 자료 중 정치에 대한 한국 시민들의 관심도를 “관심 있음”과 “관심 없음”의 두 가지 카테고리로 재구성한 것으로 지난 40년 동안 한국인들의 정치에 대한 관심도가 어떻게 변화했는지를 보여준다. 이에 따르면, 1999-2004년 시기를 기점으로 정치에 관심이 없다고 응답한 이들이 정치에 관심이 있다고 응답한 이들보다 많아지기 시작했으며, 이러한 증가 추세는 2010-2014년 시기까지 지속적으로 나타났다. 2020-2014년 시기 이후부터는 정치에 관한 무관심이 약간 감소하는 추세로 전환되고 있으나 여전히 정치에 무관심하다는 응답이 정치에 관심 있다는 응답보다 더 높게 나타나고 있다. 또한 <표 2>는 가장 최근의 7차 세계가치관조사(2017-2020) 자료를 재구성하여 한국인들의 정치에 대한 관심도를 서구 4개국(호주, 독일, 영국, 미국)과 비교 분석한 것이다. 이에 따르면 2010-2014년 시기 이후부터 한국인들의 정치적 무관심 수준이 약간 감소하고 있음에도 불구하고 현시기 한국 시민들의 정치에 대한 관심도는 호주, 독일, 영국, 미국 등 서구 민주주의 국가들보다 여전히 매우 낮은 수준임을 보여주고 있다.

한국에서 시민들의 정치적 무관심 수준이 비교적 높게 나오고 있는 것은 시민들의 정치효능감 감소, 빈번한 부정부패, 선정적인 미디어, 정치인과 정당들의 파벌적 행태 등 여러 가지 요인들이 있을 수 있다. 또한 콜린 헤이(Hay 2007,

2014)가 지적하듯이, 근본적으로 ‘반정치적’ 요소를 내재한 신자유주의의 심화와 이로 인한 ‘탈정치화’ 역시 시민들의 정치적 무관심과 냉소의 확산에 상당한 영향을 주는 요인으로 보아야 할 것이다. 이와 관련하여 웬디 브라운(Brown 2015)은 최근 신자유주의가 공급 측면에서 ‘툭다운’ 방식으로 제공되는 시장중심적 정책 프로그램이 아닌 수요 측면에서의 ‘정치합리성’이라는 하나의 지배적 사회 규범으로 자리잡기 시작했으며, 이로 인해 정치적 인간으로서의 ‘호모 폴리틱우스(Homo Politicus)’는 경제적 인간으로서의 ‘호모 이코노미쿠스(Homo Economicus)’에 의해 빠르게 대체되고 있다고 지적한다. 1990년대 후반 이후부터 급진적이고 강도 높은 신자유주의화가 지속된 한국 사회에서도 ‘호모 폴리틱우스’로서의 시민은 ‘호모 이코노미쿠스’로서의 시민으로 빠르게 대체되고 있으며, 이는 현재 수요 측면에서의 견고한 탈정치화 흐름을 형성 및 확산하고 있다고 생각된다.

문제는 이러한 탈정치화와 정치적 무관심의 증가가 유권자들이 투표에 참여하지 않는 직접적인 원인으로 작용한다는 점이다. 실제로 중앙선거관리위원회(2020a, 10)가 최근 몇 년간 실시된 각종 선거에서 투표를 하지 않은 유권자들을 대상으로 “비투표” 이유를 조사한 결과를 보면 응답자들은 비투표의 가장 큰 이유로 정치적 무관심(“정치에 관심이 없어서”)을 주로 꼽고 있다(<표 3> 참고).<sup>15)</sup> 특히 최근 실시된 두 번의 국회의원선거의 경우, 2016년도 20대 국회의원선거에서 투표를 하지 않았던 유권자들의 28.6%가 비투표의 원인으로 정치에 대한 무관심을 제시했고, 2020년도 21대 국회의원선거에서는 그 비율이 32.7%로 증가하고 있다. 즉, 적어도 투표를 하지 않은 유권자들 사이에서 정치에 대한 무관심은 비투표의 가장 중요한 요인으로 작용하고 있는 셈이다. 나아가 이를 바탕으로 사회 전반의 정치적 무관심 증가는 전반적인 투표율 하락에도 영향을 주고 있다는 추론도 가능하다. <표 4>에 나타난 바와 같이, 역대 국회의원선거 투표율은

15) 본 연구의 분석을 위해 참고한 자료는 『21대 국회의원선거(2020.4.15.)에 관한 유권자 의식조사』(중앙선거관리위원회(2020a) 중 선거기간 후에 실시된 제3차 조사)이다.

민주화 이후인 1988년부터 2008년까지 지속적으로 하락세를 보이다가 2008년 이후부터 현재까지는 조금씩 상승하는 경향을 보이고 있다(중앙선거관리위원회 2020b, 18). 흥미로운 점은 이러한 역대 국회의원선거 투표율의 하락 및 상승 추세가 <그림 1>에서 나타난 대중의 정치적 무관심의 증가 및 하락 추세와 시기 별로 상당 부분 조응하고 있다는 것이다. 하지만 이를 바탕으로 대중들의 정치적 무관심이 전반적인 투표율 변화를 결정짓는 일차적 원인이라고 단정 짓기는 어렵다. 이는 무엇보다도 여러 선거 및 투표 관련 연구들이 지적하고 있듯이 유권자들의 투표 참여율을 결정하는 요인들은 상황에 따라 매우 복잡하고 다양하게 나타날 수 있기 때문이다(가상준 2020; 김형준 2008). 다만 이는 대중의 정치적 무관심과 투표율 간에는 일정 수준의 반비례 관계가 존재할 가능성을 시사한다.

<표 3> 역대 선거 비투표 이유(2016-2020), “출처: 『21대 국회의원선거(2020.4.15.)에 관한 유권자의식조사』(중앙선거관리위원회 2020a, 210)”를 바탕으로 재구성

역대 선거 “비투표” 이유(%)	2016 국회의원선거 (n=607)	2017 대통령선거 (n=325)	2018 지방선거 (n=545)	2020 국회의원선거 (n=221)
정치에 관심이 없어서	28.6	22.6	32.7	32.7
개인적인 일/출근 등으로	22.0	29.4	27.9	16.9
투표를 해도 바뀌는 것이 없어서	21.1	14.4	14.9	16.0
마음에 드는 후보가 없어서	14.0	23.2	10.8	10.9
후보자에 대해 잘 몰라서	5.3	1.8	5.5	7.4
코로나19 때문에 불안해서	.	.	.	7.3
흥미를 끝만한 정책이나 이슈가 없어서	3.9	0.9	2.9	2.8
투표를 해도 당락에 영향을 미치지 못해서	3.6	3.4	3.9	2.2
상호비방, 돈 선거 등 선거운동에 실망해서	0.2	1.2	0.4	1.3
기타	1.3	3.1	1.0	2.6

또한 <표 3>에 나타난 유권자들의 비투표 사유들에 대해 좀 더 분석적인 접근을 해보면 이 중 소극적 반정치 흐름이 어느 정도 수준인지를 추론해 보는 것도 가능하다. 즉, 일반적으로 정치적 무관심, 정치적 냉소주의, 혹은 정치혐오 등의 확산은 유권자들의 정치참여 의지를 떨어뜨리는 요인들이라는 점에서 일반적인 의미의 소극적 반정치 형태로 분류해 볼 수 있다. 따라서 <표 3>에서 제시된 비투표 이유 중 정치적 무관심(“정치에 관심이 없어서”), 정치적 냉소주의(“투표를 해도 바뀌는 것이 없어서”), 그리고 정치혐오(“상호비방, 돈 선거 등 선거운동에 실망해서”)는 소극적 반정치라는 하나의 유형으로 재구성해 볼 수 있다. 이렇게 보면 최근 주요 선거에서 투표를 하지 않은 유권자들의 비투표 이유 중 소극적 반정치 태도가 차지하고 있는 비율은 2016년 국회의원선거(49.9%), 2017년 대통령선거(38.2%), 2018년 지방선거(48%), 그리고 2020년 국회의원선거(50%)로 나타나고 있다. 즉, 19대 대통령선거를 제외하면 선거에서 투표하지 않은 유권자들의 약 50% 정도가 비투표의 원인으로 소극적 반정치를 지목하고 있는 셈이다.

또한 이와 관련하여 역대 선거에서 다른 연령층에 비해 20대와 30대의 투표율이 상대적으로 저조하게 나타나고 있으며, 이것의 주요 원인으로 청년세대의 소극적 반정치 성향이 지적되고 있는 것도 주목할 필요가 있다. 즉, “내가 참여해봐야 별반 바뀌지 않을 것”이라는 냉소와 정치에 대한 불신이 청년투표율을 하락시키고 있다는 것이다(한귀영 2016). 이렇게 볼 때, 한국의 청년세대가 다른 연령대에 비해 두 개의 대조적인 반정치 유형인 참여적 반정치와 소극적 반정치 흐름을 가장 강하고 명시적으로 보이고 있는 것은 상당히 흥미로운 현상이다. 요컨대 이러한 분석은 일부 유권자들 사이에서 소극적 반정치 성향이 실제적인 흐름으로 존재하고 있으며, 이는 투표율에 일정 부분 영향력을 끼치고 있음을 함의한다.

〈표 4〉 역대 국회의원선거 투표율, “출처: 『제21대 국회의원선거 투표율 분석』(중앙선거관리위원회 2020b, 18)”

선거	13대 (1988)	14대 (1992)	15대 (1996)	16대 (2000)	17대 (2004)	18대 (2008)	19대 (2012)	20대 (2016)	21대 (2020)
투표율 (%)	75.8	71.9	63.9	57.2	60.6	46.1	54.2	58.0	66.2

그러나 <표 4>에 나타난 바와 같이 적어도 최근 십여 년 동안의 국회의원선거 투표율 변화를 볼 때 한국의 소극적 반정치 흐름이 사회 전반적으로 확산하고 있거나 우려할만한 수준의 투표율 하락으로 이어지고 있다고 보기는 어렵다. 1990년대 초반과 2010년대 말 즈음의 OECD 국가들의 평균 투표율이 각각 75.2%와 65.2%였음을 고려할 때 같은 시기 한국의 역대 국회의원선거 투표율은 대체로 OECD 평균에 미치지 못하는 수준이었다(OECD 2019b, 128-129). 하지만 46.1%로 가장 저조한 투표율을 기록했던 2008년 18대 국회의원선거 이후 투표율은 줄곧 상승세를 보이고 있으며, 특히 가장 최근에 있었던 2020년 21대 국회의원선거의 투표율(66.2%)은 OECD 평균 수준을 약간 넘어서고 있다. 게다가 1997년부터 2017년까지의 20년 동안 치러진 5번의 대통령선거에서는 2007년 17대 대통령선거 투표율이 63%였던 것을 제외하면 대체로 70%를 이상의 높은 투표율을 상회하고 있고, 또한 2002년부터 2018년까지 치러진 5번의 전국동시 지방선거에서 투표율은 2002년 48.9%, 2010년 54.5%, 그리고 2018년 60.2%를 보이며 지속적으로 상승하고 있다.<sup>16)</sup> 요컨대, 한국에서 소극적 반정치 흐름은 실제적 흐름으로서 존재하고 있기는 하지만, 적어도 최근 십여 년의 사이 이러한 소극적 반정치 흐름이 투표와 같은 제도권 정치참여에 대한 대중의 광범위한 거부나 회피로 이어지고 있지는 않은 것으로 보인다.

16) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <https://info.nec.go.kr>(검색일: 2021.09.16.)

## V. 결론

본 연구는 반정치 개념과 유형에 대한 최근의 이론적 논의를 바탕으로 한국의 반정치 흐름의 양상과 특징을 분석해 보았다. 분석 결과 한국에서는 네 가지 반정치 유형의 흐름 중 기술관료적 반정치(혹은 탈정치화)와 참여적 반정치가 다른 반정치 유형들보다 상대적으로 두드러지는 흐름으로 형성되고 있는 것으로 나타났다. 이 중 현시점에서 가장 우려할만한 반정치 흐름은 ‘탈정치화’를 지목할 수 있다. 1990년대 후반 이후 한국에서 급진적인 신자유주의화로 인한 탈정치적 반정치 흐름은 현재 공급과 수요 양 측면에서 모두 확산 및 심화하고 있다. 탈정치화는 공급 측면에서 본질적으로 정치적인 정책 사안에 대한 기술적이고 비정치적인 해결 방식을 부추기는 한편 수요 측면에서는 정치적 무관심과 냉소를 확산 시킴으로써 시민들의 정치참여를 저조하게 만드는 실질적인 요인으로 작용하기도 한다. 또한 탈정치적 반정치 흐름은 국가 정책 과정뿐만 아니라 최근 일상생활에서 의식적으로 인지하기 힘든 비가시적 양상으로 진행되고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 무엇보다도 탈정치적 반정치 흐름은 ‘안티’의 대상으로 ‘제도권 정치(formal politics)’를 넘어 ‘정치적인 것(the political)’ 그 자체를 상징하고 있다는 점에서 한국에서 탈정치화의 지속적인 확산은 장기적으로 한국 민주주의에 매우 근본적인 위협이 될 수 있다.

또한 최근 한국의 참여적 반정치 흐름에서 포퓰리스트적 성향이 강하게 표출되고 있는 점 역시 주목할 필요가 있다. 반정치의 유형으로서 참여적 반정치는 민주주의에 대한 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있는데, 한국의 경우 참여적 반정치 흐름은 민주화 이행과 공고화 과정을 거치면서 전반적으로 긍정적인 측면이 좀 더 부각되어 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 한국의 참여적 반정치 흐름에서 최근 포퓰리즘 경향이 강해지는 등 부정적인 측면이 나타나고 있는데, 이는 상당 부분 한국의 정치인과 엘리트 기득권 세력에 대한 대중의 반감과 불신이 급증하고 있음을 반영하고 있다고 판단된다. 이러한 흐름이 심화

될 경우 대중의 분노와 좌절감에 기반한 한국의 참여적 반정치 흐름은 그 자체로 민주주의에 실질적인 위협이 될 수도 있을 뿐만 아니라 상황에 따라 다른 유형의 반정치 흐름과 유기적으로 결합하여 심각한 정치적 불안정의 원인이 될 수도 있다. 특히 한국의 경우 앞서 지적한 탈정치적 반정치와 참여적 반정치의 결합과 이들 간의 상호작용에 주목할 필요가 있다고 생각된다. 이 경우, 한편에서는 탈정치화로 인해 정치적 영역이 점차 축소되고 사라져가는 ‘정치의 결핍’이 나타나고, 다른 한편에서는 참여의 반정치를 앞세우는 ‘정치의 과잉’이 병존하는 매우 역설적인 반정치 현상이 고착화할 가능성이 크다.

요컨대, 한국에서 가장 두드러지게 나타나고 있는 반정치 흐름 중 수요 측면의 참여적 반정치가 중단기적인 기간에 가시적인 양상으로 형성되고 있다면, 공급과 수요 양 측면에서 심화되고 있는 탈정치적 반정치 흐름은 좀 더 장기적인 기간에 걸쳐 비가시적인 양상으로 나타난다고 볼 수 있다. 무엇보다도 이러한 반정치적 흐름의 확산이 민주주의에 대한 위협으로 작용한다는 점에 동의할 수 있다면 반정치 흐름에 대한 체계적이고 제도적인 대응이 필요하다는 점도 동의할 수 있을 것이다. 하지만 한국에서 현실화되고 있는 유형의 반정치는 각각 다른 수준에서 다른 양상으로 나타날 수 있다는 점에 유의할 필요가 있으며, 따라서 각각의 반정치 흐름에 대한 대응 방안 역시 이 점을 고려하여 정교하고 체계적으로 검토될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 가상준. 2020. “정당 간 양극화가 투표율 상승을 견인하고 있는가?” 『한국정당학회보』 19권 2호, 101-129.
- 강우창. 2020. “한국인의 이념 정체성과 민주주의에 대한 태도” 이숙종·이내영·강원택·박형준 공편. 『한국인의 정체성: 지난 15년간 변화의 궤적』 서울: 동아시아연구원.
- 경찰청. 2019. 『2019 경찰통계연보』. 서울: 경찰청 혁신기획조정담당관실.
- 권혁남. 2012. “2012 국회의원 총선에서 나타난 미디어 이용, 정치 냉소주의, 투표 참여 간의 관계에 관한 연구.” 『한국언론정보학회보』 60권 4호, 28-51.
- 김수정·오지현·최셋별. 2020. “청년세대의 정치: 정치의 주변화인가, 새로운 정치의 등장인가?” 『사회과학연구논총』 36권 2호, 283-318.
- 김하나. 2020. “정치토크쇼가 대학생의 냉소주의와 정치효능감 및 정치관여도에 미치는 영향: jtbc ‘썰전’을 중심으로.” 『정치·정보연구』 23권 1호, 53-82.
- 김형준. 2008. “한국 선거의 투표율 하락 추이와 원인 고찰.” 『21세기정치학회보』 18권 1호, 93-122.
- 도모연. 2021. “한국 대중의 포퓰리즘 성향이 시위 참가에 미치는 영향”, 『한국정치연구』 30권 1호, 93-125.
- 문원기·이수범. 2015. “소셜미디어가 정치참여에 미치는 영향: 국내 문헌 연구에 대한 메타분석.” 『한국언론학보』 59권 4호, 133-162.
- 박상영. 2015. “발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰: 90년대 이후 한국 발전국가의 변화와 혼재성의 다양성.” 『아태연구』 22권 4호, 5-40.
- 박상훈. 2020. “나는 왜 직접 민주주의론에 비판적인가.” 『역사와현실』 115호, 3-19.
- 박영득·이재묵. 2017. “SNS 활용과 정치참여.” 『연구방법논총』 2권 1호, 1-22.
- 배병인. 2019. “기성 정당의 카르텔화와 포퓰리즘 정당의 성장: 유럽의 사례” 21세기 『정치학회보』 29집 4호, 73-90.
- 서현진. 2016. “국회 갈등과 신뢰도에 대한 연구.” 『분쟁해결연구』 14권 2호, 159-184.

- 윤상우. 2009. “외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변화와 정책 대응을 중심으로” 『경제와사회』 83호, 82-103.
- 윤상우. 2020. “포스트 발전국가로의 전환: 한국·일본·대만의 경험” 『아시아리뷰』 9권 2호, 159-189.
- 윤성이. 2012. “소셜 네트워크 확산과 민주주의 의식의 변화.” 『한국정치연구』 21권 2호, 145-168.
- 이근수·정한울. 2013. “국회신뢰의 영향요인 분석: 국민인식조사를 중심으로.” 『한국행정논집』 25권 2호, 359-380.
- 이승원·임한샘·이현우. 2018. “청와대 국민청원 참여요인 분석: 포퓰리즘인가, 정치효능감인가” 『OUGHTOPIA』 33권 3호, 111-141.
- 장우영·송경재. 2016. “SNS는 정치를 어떻게 변화시키는가?: 정치정보 신뢰, 지지의 전환 및 참여 효능감을 중심으로.” 『한국콘텐츠학회논문지』 16권 7호, 154-167.
- 조기숙. 2015. “안철수 현상의 동인: 정당불신 혹은 정치냉소주의?” 『한국정치연구』 24권 3호, 55-86.
- 조용호·김용철. 2017. “한국 민주주의 불안정의 문화적 기반: 한국인들은 어떤 민주주의를 지지하는가?” 『한국정치학회보』 51권 5호, 5-28.
- 조은희. 2019. “정치혐오의 하위요인과 정치참여와의 관계 연구.” 『정치커뮤니케이션연구』 52호, 49-88.
- 주미영. 2021. “정치불신과 포퓰리즘이 민주주의에 미치는 영향: 선진민주주의 국가를 중심으로”, 『국제지역연구』 25권 3호, 153-188.
- 중앙선거관리위원회. 2020a. 『21대 국회의원선거(2020.4.15.)에 관한 유권자의식조사』.
- 중앙선거관리위원회. 2020b. 『제21대 국회의원선거 투표율 분석』.
- 최병두. 2007. “발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화”, 『한국지리학회지』 13권 1호, 207-248.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안.” 『한국정치연구』 29권 2호, 1-26.

- 하상웅. 2018. “한국 유권자의 포퓰리즘 성향이 정치행태에 미치는 영향” 『의정연구』 24권 1호, 135-170.
- 한국행정연구원. 2021. 『2020년 사회통합실태조사』. 서울:한국행정연구원.
- 홍지영. 2019. “반기성정치적 관점에서 본 유럽회의주의: 포퓰리즘으로 인한 유럽 통합 위기.” 『국제정치논총』 59권 2호, 91-124.
- Berman, Sheri. 2021. “The Causes of Populism in the West.” *Annual Review of Political Science* 24: 71-88.
- Brown, Wendy. 2015. *Undoing the Demos*. New York: Zone Books.
- Brown, Wendy. 2019. *In the Ruins of Neoliberalism*. New York: Columbia University Press.
- Burnham, Peter. 2001. “New Labour and the Politics of Depoliticisation.” *The British Journal of Politics & International Relations*, 3: 127-149.
- Clarke, Nick, Will Jennings, Jonathan Moss and Gerry Stoker. 2016. *The Rise of Anti-Politics in Britain*. Southhampton: University of Southhampton.
- Clarke, Nick, Will Jennings, Jonathan Moss and Gerry Stoker. 2018. *The Good Politician: Folk Theories, Political Interaction, and the Rise of Anti-Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fawcett, Paul, Matthew V Flinders, Colin Hay, and Matthew Wood. 2017. *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferguson, James. 1990. *The Anti-Politics Machine: ‘Development’, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flinders, Matthew, Matthew Wood, and Jack Corbett. 2019. “Anti-Politics and Democratic Innovation.” In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, eds. Stephen Elstub and Oliver Escobar. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Flinders, Matthew. 2010. “In Defence of Politics.” *The Political Quarterly* 81(3): 309-326.

- Flinders, Matthew. 2015. "The General Rejection? Political Disengagement, Disaffected Democrats and 'Doing Politics' Differently." *Parliamentary Affairs* 68: 241-254.
- Haerpfer, Christian, Inglehart, Ronald, Moreno, Alejandro, Welzel, Christian, Kizilova, Kseniya, Diez-Medrano Jaimi, Marta, Lagos, Pippa Norris, Eduard Ponarin & Bi Puranen et al. eds. 2020. World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WVSA Secretariat. doi.org/10.14281/18241.13.
- Hawkins, Kirk A, Cristóbal Rovira Kaltwasser, and Ioannis Andreadis. 2020. "The Activation of Populist Attitudes." *Government and Opposition* 55: 283-307.
- Hay, Colin and Gerry Stoker. 2009. "Revitalising Politics: Have We Lost the Plot?" *Representation* 45(3): 225-236.
- Hay, Colin. 2007. *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Inglehart, Ronald., Christian Haerpfer, Alejandro Moreno, Christian Welzel, Kseniya Kizilova, Jaimi Diez-Medrano, Marta Lagos, Pippa Norris, Eduard Ponarin & Bi Puranen et al. eds. 2014. World Values Survey: All Rounds-Country-Pooled Datafile Ver.: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp>. Madrid: JD Systems Institute.
- Johnson, Chalmers. 1987. "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." In *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Frederic Deyo. ed. Ithaca: Cornell University Press.
- Kaltwasser, Cristóbal Rovira, and Steven M Van Hauwaert. 2020. "The Populist Citizen: Empirical Evidence from Europe and Latin America." *European Political Science Review* 12: 1-18.
- Kim, Jongcheol and Jonghyun Park. 2012. "Causes and Conditions for Sustainable

- Judicialization of Politics in Korea.” In Björn Dressel. ed. *The Judicialization of Politics in Asia*. London and New York: Routledge.
- Kim, Kyung Mi and Hyeong-Ki Kwon. 2017. “The State’s Role in Globalization: Korea’s Experience from a Comparative Perspective.” *Politics & Society* 45(4): 505-531.
- Lee, Sook Jong, Chien-en Wu, Kaustuv Kanti Bandyopadhyay. eds. 2021. *Populism in Asian Democracies*, Leiden: Brill.
- Lee, Sook Jong. 2021. South Korea’s Tames Populism: Popular Protests from Below and Populist Politics from the Top, in *Populism in Asian Democracies*, Lee, Sook Jong, Chien-en Wu, Kaustuv Kanti Bandyopadhyay. eds. Leiden: Brill.
- Leftwich, Adrian. 2015. *What Is Politics: The Activity and Its Study*. Cambridge: John Wiley & Sons.
- Mete, Vittorio. 2010. “Four Types of Anti-Politics: Insights from the Italian Case.” *Modern Italy* 15(1): 37-61.
- Mudde, Cas and Cristóbal Rovira Kaltwasser 저. 이재만 역. 2019. 『포퓰리즘』, 파주: 교유서각.
- Müller, Jan-Werner. 2017. *What Is Populism?:* London: Penguin Books.
- OECD. 2019a. *Government at a Glance*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2019b. *Society at a Glance*. Paris: OECD Publishing
- OECD/KDI. 2018. *Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Korea*. Paris: OECD Publishing.
- O’Toole, Therese, Michael Lister, Dave Marsh, Su Jones, and Alex McDonagh. 2003. “Tuning out or Left Out? Participation and Non-Participation among Young People.” *Contemporary Politics* 9: 45-61.
- Pirie, Iain. 2018. “Korea and Taiwan: The Crisis of Investment-Led Growth and the End of the Developmental State.” *Journal of Contemporary Asia* 48(1): 133-158.
- Saunders, Clare. 2014. “Anti-Politics in Action? Measurement Dilemmas in the Study

- of Unconventional Political Participation.” *Political Research Quarterly* 67: 574-88.
- Schedler, Andreas. 1997. "Introduction: Antipolitics-Closing and Colonizing the Public Sphere." In *The End of Politics: Explorations into Modern Antipolitics*, Andreas Schedler. ed. London: Macmillian Press LTD. 1-20.
- Schulte-Cloos, J., & Leininger, A. 2021. Electoral participation, political disaffection, and the rise of the populist radical right. *Party Politics*. <https://doi.org/10.1177/1354068820985186>
- Schwab, Klaus. ed. 2017. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Geneva: World Economic Forum.
- Stoker, Gerry. 2017. *Why Politics Matters*(2nd Ed.). London: Palgrave.
- Thurbon, Elizabeth. 2016. *Developmental Mindset: The Revival of Financial Activism in South Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- Truffelli, Matteo and Lorenzo Zambernardi. 2021. “Taking Modernity to Extremes: On the Roots of Anti-Politics.” *Political Studies Review* 19(1): 96-110.
- Vines, Emma and David Marsh. 2018. “Anti-Politics: Beyond Supply-side versus Demand-side Explanations.” *British Politics* 13: 433-453.
- Wood, Matthew. 2016. “Politicisation, Depoliticisation, and Anti-Politics: Toward a Multilevel Research Agenda.” *Political Studies Review* 14(3): 521-533.
- 김도훈. 2021. “[나는 분노한다]한국인이 분노하는 다섯 가지 원인.” 『시사IN』(9월 14일). <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=45507> (검색일: 2021/12/22). 730호.
- 성한용. 2021. “‘변방의 독고다이’ 홍준표-‘반문 검찰주의자’ 윤석렬, 누가 이길까.” 『한겨레신문』(10월 31일). [https://www.hani.co.kr/arti/politics/polibar/1017326.html?fbclid=IwAR0Zw8DJrAq6CGLWx2Mhkf0ZwEz0MAiWq9p23\\_8A6G\\_J3qL9ucPalwkEFXk#csidx774c2de0008d879bd7b32431c2380c3](https://www.hani.co.kr/arti/politics/polibar/1017326.html?fbclid=IwAR0Zw8DJrAq6CGLWx2Mhkf0ZwEz0MAiWq9p23_8A6G_J3qL9ucPalwkEFXk#csidx774c2de0008d879bd7b32431c2380c3) (검색일: 2021/12/22).
- 양상훈. 2021. “[양상훈 칼럼] 이견회 폭탄 발언 26년 ‘정치는 4류에서 G류로.’” 『조선일보』(10월 14일). <https://www.chosun.com/opinion/column/2021/10/14/LBK>

KPS6675CLNHTJEGIGTBN7LE/?utm\_source=facebook&utm\_medium=social  
&utm\_campaign=facebook-post&fbclid=IwAR26vcCcieMMG\_eBFq1QECEFr  
wTraEFvCJs\_zBEsvGIA23GIG-anuKJVt60 (검색일: 2021/12/22).

한귀영. 2016. “청년들은 왜, 언제 투표하는가?” 『한겨레신문』(3월 28일). [https://www.hani.co.kr/arti/economy/heri\\_review/737158.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/heri_review/737158.html) (검색일: 2021/12/22).

Brooks, David. 2016. “The Governing Cancer of Our Time.” *The New York Times* (February 26), A29. <https://www.nytimes.com/2016/02/26/opinion/the-governing-cancer-of-our-time.html> (검색일: 2021/12/22).

Fisher, Max. 2017. “When a Political Movement Is Populist, or Isn’t.” *The New York Times*.(May 10). A9. <https://www.nytimes.com/2017/05/10/world/asia/populism-france-south-korea.html> (검색일: 2021/12/22).

투고일: 2021.10.06.    심사일: 2021.11.13.    게재확정일: 2021.11.15.
--

## Anti-Politics in South Korea: An Analytical Review

Park, Sangyoung | Korea National University of Education

The anti-political phenomenon refers to people's strong antipathy toward formal politics, including politicians, parties, parliaments, or national governments. Anti-politics can be classified into four different sub-types: populist anti-politics, technocratic anti-politics(or depoliticization), participatory anti-politics and passive anti-politics. Based upon this conceptual map, this paper aims to analyze Korea's current anti-politics. The impacts of populist anti-politics in Korea are limited as populism itself has not been very active in Korea. Korea's passive anti-politics has been growing, but it does not seem to significantly discourage the overall voter turnout rate in the country. Participatory anti-politics, which has played a positive role in Korea's democratization, is also growing, while increasingly intertwined with populist elements. Above all, in the Korean context, the type of anti-politics that most stands out is depoliticization, which is deepening not only on the supply side but also on the demand side. Depoliticization undermines the idea of the political itself, posing a fundamental challenge to Korea's still fragile democracy.

---

**Key Words** | Anti-Politics, Depoliticization, Political Distrust, Populism, Neoliberalism