

# 적과의 동침?: 포퓰리즘 성향과 정치과정 선호\*

허석재 | 국회입법조사처

## | 국문요약 |

포퓰리즘은 대의민주주의에 대한 불신에 기초하여 국민의 직접지배를 지향하지만, 이분법적으로 문제를 인식하고 정당과 의회의 매개기능을 부정한다는 점에서 기술관료주의와 강한 친화성을 갖는다. 한국에서 포퓰리즘 정치세력은 아직까지 부상하지 못하고 있지만, 국민들의 포퓰리즘 성향은 다른 국가들에 비해 적지 않다. 포퓰리즘 성향이 직접 민주주의, 대의민주주의, 전문가 지배에 대한 선호에 미치는 영향을 분석한 결과, 포퓰리스트 유권자들은 엘리트에 대한 불신에도 불구하고 전문가의 지배에 대해서는 선호하고 있었다. 포퓰리즘 성향이 높으면 선출권력뿐 아니라, 사법권력에 대해서도 부정적이지만, 과학자나 전문가의 영향력이 높아질 바라는 경향이 뚜렷했다. 이러한 결과를 한국 정당정치의 궤적에 비추보면, 한국의 정당들이 경쟁적으로 전문가 영입에 힘을 쏟는 행태를 이해할 수 있다.

주제어 | 포퓰리즘 성향, 기술관료주의, 대의제 민주주의, 스텔스 민주주의, 문항반응이론

\* 매우 적절하고 건설적인 지적과 제안을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다. 초고에 대해 귀중한 논평을 해주신 도묘연 박사께도 감사의 말씀을 전한다.

## I. 들어가며

포퓰리즘은 우리 정치권과 학계에서 현재 가장 주목받는 현상이자 개념이다. 국민에게 직접 호소하는 정치행태는 전혀 새로운 게 아니지만, 전 세계적으로 부상하는 포퓰리즘 정당과 정치인들로 인해 우리에게도 중요한 도전으로 여겨지고 있다.

사실 한국에서 종전에는 볼 수 없었던 포퓰리스트나 포퓰리즘 정당이 득세하는 현상은 일어나지 않았다. 주로 언론을 중심으로 정치인들이 표만 좇아 무책임한 공약을 남발하는 등의 행태를 일컫는 ‘포(표?)폴리즘’에 대해 관심이 모아졌을 뿐이다. 유력한 포퓰리즘 정치세력이 실재하는 것이 아니다 보니 경험연구 차원에서는 국민들에게 내재된 포퓰리즘 성향에 대해서 일부 연구만 제시된 상태이다(도묘연 2021; 하상웅 2018). 서구나 라틴아메리카 등 포퓰리즘 정치세력이 발호하고 있는 국가에서는 포퓰리스트 정치인이나 정당에 대한 공급 차원의 연구가 먼저 착수되었고, 뒤이어 일반 유권자의 포퓰리즘 수요 측면 연구가 진행되었는데, 우리의 경우 순서가 다르다고 할 수 있다. 이 연구 또한 포퓰리즘의 수요 측면이라고 할 수 있는 유권자들이 갖고 있는 포퓰리즘 성향에 초점을 맞추고 있다.

정당체제 차원에서 한국의 유효정당 가운데 포퓰리즘 정당이라고 할 만한 유력한 세력은 없다. 다만 선거경쟁 과정에서 후보자들의 포퓰리즘적 동원전략은 매우 흔하게 접할 수 있는 현상이기도 하다. 기득권 타파 차원의 중진 배제 공천, 줄 잇는 불출마 선언은 선거의 단골메뉴이다. 특히 선거 때만 되면 정당마다 사활을 걸고 정당 외부의 ‘스펙’ 좋은 인사에 대한 ‘인재영입’ 경쟁은 선거승패의 관건처럼 여겨진다. 기성 정당과 정치인, 그리고 정치적 대표체계에 대해 불만을 갖게 된 유권자들은 포퓰리즘적 수요를 갖게 되는데, 이에 대응하는 정당의 지배적 전략은 (주로 여론조사를 통한) 직접 민주주의적인 후보선출과 전문가주의(technocracy)에 따른 외부 인재영입이다. 시민사회와 국가를 매개하는 정치적

대표기관으로서 정당은 자해에 더 성공할수록 선거에서 더 성공적이라는 모순적인 순환에 빠져 있다.

흔히 포퓰리즘은 ‘반기득권’, ‘반엘리트주의’를 핵심적인 동력으로 삼기에 ‘국민민주권주의’를 표방하게 된다. 엘리트 지배에 대한 반명제로 국민의 직접 지배가 상정되므로, 이분법적인 대립구도가 형성되고, 대의제 민주주의는 부정하게 된다. 하지만, 대의제에 대한 부정은 직접 민주주의 못지않게 정치와 파당으로부터 독립적인 전문가의 지배를 지향하기도 한다(Rosenblum 2008, 202). 전문가의 지배를 뜻하는 ‘기술관료주의’(technocracy)는 인민의 지배를 지향하는 포퓰리즘과 대척점에 있는 것 같지만, 대의제에 대한 반명제로서 가치와 방향성을 공유한다. 대표적인 좌파 포퓰리즘 정치세력인 스페인 포데모스(Podemos)의 창립자 이글레시아스(Pablo Iglesias)는 자신들이 구성할 내각은 정치인이 아니라 ‘최고 인재로 구성된 정부’(Gobierno de los mejores)가 될 것이라고 천명했다.<sup>1)</sup>

이러한 맥락에서 대의제에 부정적인 포퓰리즘 성향의 유권자들은 엘리트 집단 전체에 대해 반감을 갖는 게 아니다. 정당을 통한 대표와 의회정치를 부정하는 한편, 대중의 직접 참여 못지않게 전문가의 지배를 지지하는 경향을 보일 수 있다. 2021년 한국선거학회와 서울경제신문이 공동으로 진행한 설문조사 자료를 분석한 결과, 포퓰리즘 성향이 강할수록 전문가에게 정책결정을 위임하는 데 동의하고 있었다. 또한 포퓰리즘 성향이 강할수록 주요 부문별 행위자들 가운데, 전문가 그룹의 영향력 강화를 지지하는 결과를 얻었다.

이 논문의 순서는 다음과 같다. 우선 이론적으로 포퓰리즘과 기술관료주의 간의 긴장과 호응관계를 살피고, 한국정치의 맥락에서 포퓰리즘의 수용을 어떻게 이해해야 하는가에 대해 서술한다. 사용한 자료와 변수 조작화에 대해 설명하고, 분석결과를 제시한다. 우리의 발견을 요약하고 정치적 함의를 논의한 후 향후

---

1) Público, “Pablo Iglesias: “Vamos a hacer el Gobierno de los mejores”,” 2014. 11. 15. <https://www.publico.es/politica/pablo-iglesias-gobierno-mejores.html> (검색일 2022. 8. 8.) Fernández-Vázquez et al. 2022에서 재인용

연구과제를 제시하며 끝맺는다.

## II. 대의제의 위기, 포퓰리즘과 기술관료주의의 부상

무데(Mudde 2004)의 정의에 따르면, 포퓰리즘은 “사회가 궁극적으로 두 개의 동질적이고 적대적인 두 집단인 ‘순수한 인민’과 ‘부패한 엘리트’로 구성되었다고 간주하며, 정치란 인민의 일반의지(volonté générale)가 실현되어야만 한다고 믿는 양상한 이데올로기(thin-centered ideology)”이다.

민주주의와의 관계에서 포퓰리즘은 반드시 ‘반민주주의’라고 할 수는 없다. 어찌 보면 ‘참민주주의’를 지향하는 측면이 있다. 로장발롱은 주기적인 선거정치로 국한되는 정치과정에 대한 지속적인 감시, 금지, 판단을 통해 그러한 제도의 한계를 벌충하는 대항민주주의(counter-democracy)가 작동해 왔다고 평가한다(Rosanvallon 2008)<sup>2)</sup>. 그럼에도 포퓰리즘은 민주적 절차와 다원주의를 부정하는 내용으로 인해 민주주의에 반하는 것이기도 하다.

포퓰리즘은 ‘순수하고 동질적인 국민’을 상정하고, 기득권·엘리트와 대립하는 구도를 상정하므로, 반지성주의 경향이 있고, 전문가 집단이나 기술관료에 적대적인 내용을 갖고 있다. 하지만, 정당과 의회를 통한 대표를 부정한다는 측면에서는 포퓰리즘과 기술관료주의(technocracy)는 강한 친화성을 갖게 된다. 정당정치는 사회와 국가를 매개(mediation)하는 역할을 하는데, 이러한 정당정부의 반대명제로 1) 국민(people)의 진정한 의사를 정치엘리트의 매개없이 직접 대변하려는 포퓰리스트 정부(populist government)가 있고, 2) 정당의 대표기능 없이 관료적 합리성으로 사회문제를 해결하는 기술관료 정부(technocratic government)가 있을 수 있다.

박상훈(2018)이 명명한 ‘청와대 정부’라는 현상은 청와대로의 권력집중을 묘

---

2) 김현준·서정민 2017. 57쪽에서 재인용

사하고 있지만, 포퓰리즘과 관료주의라는 정당정치에 대한 반명제가 합쳐진 현상이라고 보는 것이 더 정확하다. 전 세계적으로 정당정치의 퇴조 상황에서 포퓰리즘과 관료주의 경향이 강화하고 있으며, 두 경향성이 합쳐져 ‘기술관료-포퓰리즘’(Technopopulism)이 정부운영 방식으로 대두되고 있다(Bickerton and Accetti 2021).

2008년 재정위기와 난민문제·브렉시트 등을 계기로 포퓰리즘이 득세하고 있는 유럽, 포퓰리즘이 오래전부터 만연한 남미, 트럼프즘이 확산된 미국 등 전통적인 정당민주주의에 반하는 현상이 전 세계적으로 벌어지고 있다. 관료주의와 포퓰리즘은 정당정치가 표방하는 사회적 다원주의를 인정하지 않는 경향이 있다. 복수정당제는 사회의 다원적 이익을 전제하지만, 포퓰리즘과 기술관료주의는 단일한 이익을 전제한다. 포퓰리즘은 국민의 이익과 엘리트의 이익 간의 대결 구도이고, 관료주의는 합리적인 방향과 비합리적인 방향 간의 대결구도이다. 이런 구도에서 반대파는 부패했거나 비합리적인 것으로 간주된다. 사회와 국가 사이에서 매개기능을 하는 정당·사회단체·이익집단 등의 역할을 부정한다. 정당 간 정책경쟁을 통해 바람직한 공공재가 ‘선택되는’ 게 아니라, 포퓰리스트나 관료가 바람직한 공공재를 ‘발견하는’ 것으로 상정하고 있다. 정당민주주의에서는 입법·사법·행정기관 간 수평적 책임성과 국민·대표 간의 수직적 책임성이 교직돼 있으나, 관료주의와 포퓰리즘은 국민의 순수한 의지와 이익을 대변한다(Caramani 2017).

〈표 1〉 포퓰리즘, 관료주의, 정당정부

	포퓰리즘	기술관료주의	정당정부
대표하는 이익	정치 외적으로 존재하는 공공재와 보편이익		공공재 제공을 위한 정치 경쟁
사회상태	반다원주의		다원주의/사회균열
이익매개	비매개적		매개적
책임성	없음		수평적/수직적 책임성

	포퓰리즘	기술관료주의	정당정부
정통성	국민의 일반의지	합리적 추론	선거경쟁
대표방식	가장된 위임모델	수탁모델	위임모델
중점	응답성	업무책임성	민주적 책임성
유권자 역량	뛰어남	모자람	정책대안에 대한 선택 역량
업무방식	국민투표제	전문성	타협
대중	적극적 참여와 동원	배제	적극적 참여와 동원

자료: Caramani 2017.

이처럼 포퓰리즘과 기술관료주의는 상반된 이념이면서도 모두 정당과 의회를 통한 대표체계를 부정한다는 점에서 강한 친화성을 가진다(Bertsou 2022; Bickerton and Accetti 2017; Caramani 2017). 다만, 뚜렷한 차이는 포퓰리즘이 국민의 직접 지배를 추구하는 반면, 기술관료주의는 ‘탈정치적’ 혹은 ‘비정치적’ 엘리트의 지배를 추구한다는 점이다. 이런 점에서 포퓰리즘과 기술관료주의 간의 관계는 히빙과 티스모스가 제시한 ‘스텔스 민주주의’(stealth democracy)와 직결돼 있다(Hibbing and Theiss-Morse 2002). 히빙과 티스모스는 미국 사례를 통해 유권자들은 기성정치에 대한 불만이 높지만, 주권자인 국민의 직접 참여보다는 독립적인 전문가의 정책결정을 더 선호한다는 사실을 밝혀낸 바 있다. 대표체계에 대한 불만이 있다고 하더라도 많은 국민들은 더 많은 참여와 개입보다 정치에 물들지 않은 전문가에게 위탁하는 것을 선호한다. 실제로 히빙과 티스모스가 스텔스 민주주의 성향을 측정하기 위해 고안한 설문항은 포퓰리즘 성향의 척도와 매우 비슷하다.

최근의 연구들은 포퓰리즘과 기술관료주의 혹은 스텔스 민주주의에 대한 선호 사이의 상관관계를 규명하는 데 초점을 맞추고 있다. 버수와 카라마니(Bertsou and Caramani 2022)는 유럽국가들의 설문자료에 대한 잠재계층분석을 통해 시민들의 정치성향을 포퓰리스트, 기술관료주의자, 정당민주주의자로 나누었다. 분석결과, 기술관료주의는 포퓰리즘 성향과 구분이 되면서도 구성요소에 있어서

상당부분 증척되었다. 페르난데스-바스케스와 동료들(Fernández-Vázquez et al. 2022)은 스페인을 사례로 시민들의 포퓰리즘 성향과 기술관료주의 성향을 분석한 결과 양자가 반정치와 전문가 선호 경향을 공유한다는 사실을 밝혀냈다. 몰렌버그와 동료들(Mohrenberg et al. 2021)은 포퓰리즘과 스텔스 민주주의의 지지성향이 높으면 공히 대의기구의 정치 엘리트들에 대해 부정적이고 직접 민주주의를 선호하지만, 두 성향은 서로 다른 논리를 갖는다고 분석한다. 즉, 포퓰리스트들은 주권의 위임 자체를 부정하기에 대중의 직접 참여를 지향하지만, 스텔스 민주주의자들은 선출직들이 재선동기 때문에 책임 있는(responsive) 정책 산출(output)을 하지 않기에 전문가 통치를 원하며 대의제보다는 직접 참여를 선호한다는 것이다.

앞서 연구들과 달리 우리는 시민들의 포퓰리즘 성향이 각각의 정치과정에 대한 선호에 미치는 영향에 대해서 분석한다. 포퓰리즘은 정치적 다원주의와 주권의 위임을 부정하기에 정당과 의회를 통한 매개를 원하지 않고, 직접 민주주의를 지향한다. 그러므로 포퓰리즘 성향이 높은 유권자는 국민투표나 국민소환제와 같은 직접 민주주의 기제를 지지하는 경향이 있다(Jacobs et al. 2018). 하지만, 포퓰리즘 성향과 기술관료주의의 관계는 어떠할까? 앞서 언급한 몰렌버그와 동료들(Mohrenberg et al. 2021)의 연구에서는 스텔스 민주주의의 성향변수가 직접 민주주의의 지지에 긍정적인 영향력을 보여주었다. 하지만 ‘스텔스 민주주의’의 논리에 따르면 정치불신이 높은 대중들은 직접 참여의 열망보다는 전문가에 대한 위탁을 원한다. 다른 대안이 없다면 대의제보다는 직접 민주주의를 지지할 뿐이다(Hibbing and Theiss-Morse 2002, 105). 우리는 역으로 포퓰리즘 성향이 높으면 기술관료주의를 더욱 지지할 것이라고 예측한다. 정치엘리트를 불신하고, 국민 모두가 공유하는 단일한 목표가 있다고 간주하며, 정치를 선과 악의 이분법으로 바라보는 포퓰리즘의 시각에서 공평무사한 전문가의 지배는 바람직한 것이다. 포퓰리즘을 지지하는 국민이 늘 정치에 관여하길 원하는 것은 아니며, 그들은 포퓰리즘을 대변할 리더십을 원한다(Mudde 2004, 558). 실제로 포퓰리즘 운

동은 강력한 카리스마를 가진 지도자를 통해서 구현돼 왔다.

이런 점에서 포퓰리즘 성향이 높을수록 국민의 직접 지배를 더 지지하는 한편, 전문가의 지배에 대해서도 우호적일 것으로 예상할 수 있다. 이로부터 우리는 다음의 가설을 도출할 수 있다.

가설 1: 포퓰리즘 성향이 높은 유권자일수록 국민의 직접 지배를 더 많이 지지할 것이다.

가설 2: 포퓰리즘 성향이 높은 유권자일수록 의회·정당 중심의 대의민주주의에 대해 덜 지지할 것이다.

가설 3: 포퓰리즘 성향이 높은 유권자일수록 전문가의 지배를 더 많이 지지할 것이다.

순수한 국민과 부패한 정치 엘리트의 이분법 속에서 국민의 의지와 역량에 대한 믿음이 깔려 있다(Rico et al. 2020). 그러므로, 국민의 역량에 대한 신뢰 정도는 포퓰리즘 성향과 정치과정 선호 간의 관계를 중개하는(moderating) 역할을 할 것으로 예상할 수 있다. 구체적으로 말해 높은 포퓰리즘 성향이 직접 민주주의에 대한 지지(대의 민주주의에 대한 부정)에 미치는 영향은 국민 역량을 높게 평가할수록 더 강해질 것이다 (연방주의 논설 57번, 매디슨 2019, 434).

가설 1-1: 국민의 역량이 높다고 생각할수록 포퓰리즘 성향이 대의 민주주의를 부정하는 경향은 더욱 강해질 것이다.

가설 2-1: 국민의 역량이 높다고 생각할수록 포퓰리즘 성향이 직접 민주주의를 긍정하는 경향은 더욱 강해질 것이다.

하지만, 국민 역량에 대한 평가가 포퓰리즘 성향과 기술관료주의 간의 관계를 중개하는 역할에 대해서는 상반된 예상이 가능하다. 전문가에게 위탁을 원하는



것은 일반 국민의 해당 업무를 담당할 역량을 갖추지 못했다고 생각하기 때문일 것이다. 하지만, 포퓰리즘이 대의제에 대한 대안으로 어떤 정치과정을 선호한다는 것 자체가 높은 국민역량을 전제하고 있으므로, 포퓰리즘 성향이 기술관료주의의 지지에 미치는 영향은 국민역량에 대해 기대가 높을수록 더 커질 것으로 예상할 수 있다(Bengtsson and Mattila 2009).

가설 3-1: 국민의 역량이 높다고 생각할수록 포퓰리즘 성향이 전문가 지배를 긍정하는 경향은 더욱 강해질 것이다.

이러한 가설을 검증하기 위해 우선 직접민주주의, 대의제 민주주의, 전문가 지배의 세 가지 정치과정에 대한 선호와 포퓰리즘 성향 간의 상관관계를 살펴본다. 나아가, 각계 주요 행위자의 영향력 증감에 대한 선호가 포퓰리즘 성향에 따라 어떻게 달라지는가를 분석하게 될 것이다.

### Ⅲ. 포퓰리즘 성향과 포퓰리스트 유권자

본격적인 분석에 앞서, 한국의 유권자들은 포퓰리즘 성향이 어느 정도인지 짚고 넘어갈 필요가 있다. 코흐와 그의 동료들이 지적한 바와 같이 포퓰리즘 성향이 높은 사람과 포퓰리즘 정당의 지지자는 꼭 같지 않다(Koch et al. n.d.). 일반적으로 포퓰리즘 정당 지지자는 문화적 이슈에 대해 보수적인 저학력 남성이 많다. 보통 빈곤한 미취업 상태의 근대화 루저들로 표상되지만, 실제로는 문화적·경제적 변동에서 나오되어 사회계층이 추락했다고 주관적으로 느끼는 집단이 주를 이룬다. 반면, 포퓰리즘 성향이 높은 이들은 민주주의를 더 지지하는데, 실제 민주주의 작동에 대해 비판적이며, 직접 민주주의에 대해 지지한다.

공급 측면에서 정당이나 유력 정치인이 포퓰리즘적인 내용으로 갈등을 정의하

고 지지자를 동원한다면, 포퓰리즘 정당 지지자는 늘어날 수 있다. 이러한 유권자 집단은 포퓰리즘 성향이 높을 수 있지만, 포퓰리즘 성향이 높다고 해서 반드시 포퓰리즘 정당을 지지하는 것은 아니고, 각기 다른 이유로 같은 정당을 지지할 수도 있다.

한국은 다른 민주주의 국가에 비해 포퓰리즘 정치세력이 미약한 편이다. 그럼에도 포퓰리즘적인 수요는 미약하다고 단정하기 어렵다. ‘선거제도 비교연구’(CSES: Comparative Study of Electoral Systems) 모듈 5(2016~2021년)는 포퓰리즘 성향에 대한 문항을 포함하고 있는데, 이를 통해 다른 국가와 비교해볼 수 있다(Jungkunz et al. 2021).

〈표 2〉 포퓰리즘 성향 측정(CSES 모듈 5)

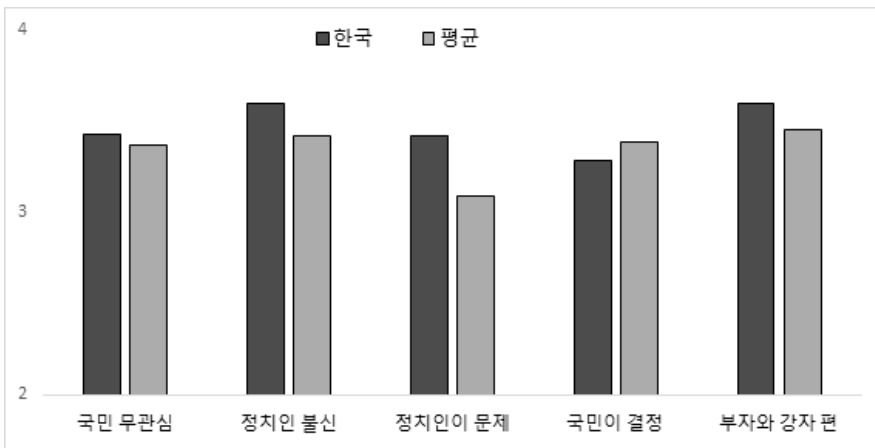
모듈	문항	분류
E3004_1	민주주의에서는 서로 다른 관점들의 타협을 추구하는 것이 가장 중요하다.	이분법
E3004_2	대부분의 정치인은 국민에게 관심이 없다. (역)	반엘리트
E3004_3	대부분의 정치인은 신뢰할 만하다.	반엘리트
E3004_4	정치인들이 우리나라의 가장 큰 문제이다. (역)	반엘리트
E3004_6	가장 중요한 정책결정은 정치인이 아니라 국민한테 맡겨야 한다. (역)	국민중심주의
E3004_7	대부분의 정치인은 부자와 권력자의 이익을 지킬 뿐이다. (역)	반엘리트

주. 각 문항은 1 “매우 동의한다”-5 “전혀 동의하지 않는다”의 보기가 주어졌고, ‘(역)’은 거꾸로 코딩하여 값이 클수록 포퓰리즘 성향이 높은 것임

위 문항 가운데, 한국을 포함한 몇 개 국가는 E3004\_1을 긍정문으로 물어봄에 따라 다른 국가 사례와 비교하기가 어렵다. 이를 제외하고 다른 문항(5점 척도)에 대해 28개국 평균과 한국을 비교한 것이 <그림 1>이다. ‘중요한 정책결정을 정치인이 아니라 국민한테 맡겨야 한다’는 데 대해서만 국제평균보다 낮을 뿐,

다른 모든 문항에서 한국은 국제평균보다 높게 나타난다. 즉, 정당정치의 공급차원에서 포퓰리즘 세력은 미약한 편이지만, 수요 차원에서 국민들의 포퓰리즘 성향은 상대적으로 약하지 않은 것이다. 특기할 만한 점은 엘리트에 대한 반감은 다른 국가들에 비해 높은 반면, 국민의 직접 지배에 대한 선호는 상대적으로 약하다는 사실이다.

〈그림 1〉 포퓰리즘 성향 (한국과 국제평균, CSES 모듈 5)



#### IV. 포퓰리즘 성향의 측정

이 글의 독립변수는 유권자들이 갖고 있는 포퓰리즘 성향이다. 2022년 제20대 대통령선거를 앞두고 2021년 11월에 한국선거학회와 서울경제신문이 공동으로 주관한 여론조사는 포퓰리즘과 관료주의에 대한 여러 문항을 담고 있다.<sup>3)</sup> 우선

3) 본 조사의 개요는 다음과 같다. 조사기간: 2021년 11월 16일~ 11월 18일, 조사대상(모집단): 만 18세 이상 남녀; 조사방법: 구조화된 설문지를 이용한 웹 조사; 표본크기: 1,800명; 응답률: 46.9% (총 3,836명 접촉, 조사완료 1,800명); 표본오차: 95% 신뢰수준에서

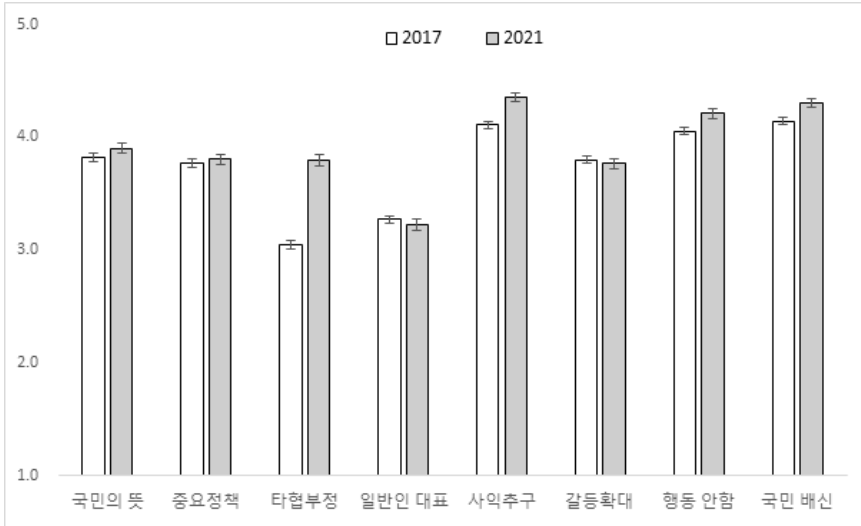
포퓰리즘을 측정하는 문항은 Akerman et al.(2014), Spruyt et al. (2016), 하상웅(2017) 등을 참고하여 다음과 같이 구성하였다. 국민주권주의와 반엘리트주의, 그리고 반다원주의라는 세 가지 축을 담아내는 내용이다. 하상웅(2017)의 척도와 동일하며, ‘선과 악’이라는 아이템을 추가하였다. 포퓰리즘의 반민주적 경향성은 이러한 반다원주의(Manichean view)에 온축돼 있으므로, 이 척도를 포함하는 것이 중요하다고 판단하였다. 지난 대선 당시 하상웅(2017)의 조사결과와 비교해보면 대부분의 척도에서 포퓰리즘 성향이 소폭 상승한 것을 볼 수 있다.

〈표 3〉 포퓰리즘 성향 척도

항목	설문	
국민의 뜻	“정치인들은 자신의 소신보다는 일반 국민들의 뜻에 따라 정책을 만들어야 한다.”	국민중심주의
중요정책	“우리나라의 운명을 좌지우지할 중요한 정책은 정치인이 아니라 일반 국민들이 만들어야 한다.”	국민중심주의
갈등확대	“정치인들과 일반 국민들 간의 정치 견해 차이는 일반 국민들 안에서의 정치 견해 차이보다 크다.”	반엘리트주의
일반인 대표	“전문 정치인보다는 나와 같은 일반인이 나의 정치적 입장을 잘 대변해 줄 것 같다.”	국민중심주의
행동 안함	“정치인들은 말만 많고 실제 행동을 취하지 않는다.”	반엘리트주의
국민 배신	“기성 정치인들은 일반 국민들을 자주 배신한다.”	반엘리트주의
타협부정	“사람들이 정치에서 ‘타협’이라고 하는 것은 사실 ‘원칙 없음’을 의미한다.”	이분법적세계관/국민중심주의
사익추구	“기성 정치인은 일반 국민들의 이익을 대변한다고 하지만 사실 그들의 이익 추구에만 관심이 있다.”	국민중심주의
선과 악	“정치는 결국에는 선과 악의 대결이다.”	반엘리트주의

± 2.3% point; 조사기관: 엠브레인퍼블릭

<그림 2> 포퓰리즘 성향의 변화 (2017 v. 2021)

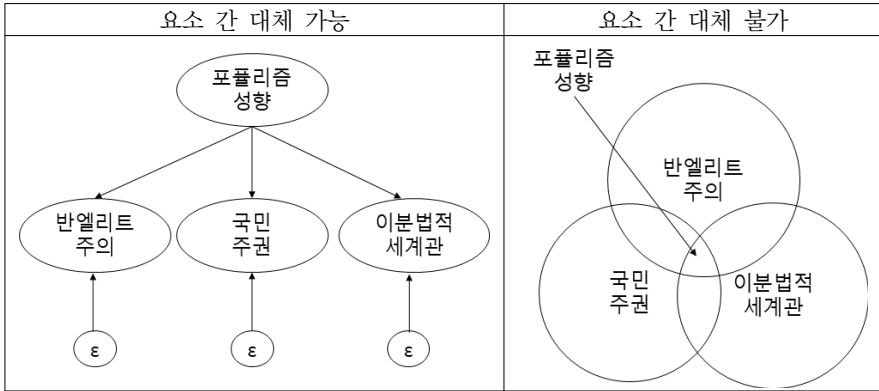


주. 하상응(2017)과 비교함. 오차막대는 표준오차임

이런 척도를 통해 포퓰리즘 성향(populist attitude)를 구축하는 데에는 여러 논쟁이 있다. 어떤 문항이 어떤 경향성을 타당하게 측정할 수 있느냐 하는 문제와 더불어, 개별 하위 척도를 종합하여 포퓰리즘 성향을 도출하는 데 대한 방법론적·이론적 논쟁이 있다. 많은 경우, 개별 문항을 종합하여 도출된 평균값으로 포퓰리즘 성향을 측정하는데, 우트케와 그의 동료들(Wuttke et al. 2020)은 이러한 관행에 대해 비판하고 있다. 앞서 살펴 본 포퓰리즘의 구성요소는 서로 대체가능한 것이 아니다. 가령 반엘리트주의가 강하지만, 이분법적 세계관은 약한 사람은 단지 정치불신이 높은 비판적 시민(critical citizen)일 수도 있다(Norris 1999). 이런 성향의 사람과 세 요소를 고르게 갖춘 포퓰리즘적 시민을 같은 부류로 인식해서는 곤란하지만, 평균값으로 접근하면 전자가 더 포퓰리스트로 평가될 수도 있다. <그림 3>의 오른쪽 그림과 같이 포퓰리스트가 되려면 세 가지 구성요소를 모두 보유해야 하는데, 각 요소간에 대체가능한 것으로 보게 되면 오류를 범할

수 있는 것이다. 우트케와 그의 동료들은 이런 문제를 해결하기 위해 Goertz의 최솟값 방법<sup>4)</sup>이나, 기하평균 값을 사용하길 권장하고 있다.

〈그림 3〉 포퓰리즘의 구성요소



출처: Wuttke et al. 2020. p. 359.

우리는 보다 최근의 연구성과(Van Hauwaert et al. 2020)를 따라 문항반응이론(IRT: Item Response Theory)을 이용하여 척도를 만들었다. 서수형의 리커트 척도 문항으로 측정할 경우, IRT를 통한 변수구성이 더 타당하고 신뢰할 수 있으며, 각 문항이 갖는 변별력과 난이도를 확인할 수 있다. <부록 1>과 <부록 2>에 나타나듯이 반엘리트주의를 측정하는 문항들이 변별력이 높게 나타난다. 다른 한편, 이분법적 세계관에 대한 문항은 변별력이 매우 낮은 대신 난이도가 가장 높았다.

우리가 구축한 변수는 평균이 0, 표준편차가 1의 값을 갖도록 표준화(std.)한 것이다. 우리의 변수는 <부록 3>에서 보듯이 표준화한 산술평균 및 기하평균과 강한 상관관계를 보이고 있지만, 최솟값으로 구성한 변수와는 그렇지 않았다.

4) 최솟값을 통한 지표 구축은 포퓰리즘의 각 구성요소를 측정하기 위한 문항들에 대한 응답 가운데 최솟값만을 남기고 이를 합산하는 것이다.

## V. 포퓰리즘 성향이 정치과정 선호에 미치는 영향

이 연구의 종속변수는 정치과정에 대한 선호이다. 우리는 정치과정을 정당 민주주의와 전문가 통치, 직접 민주주의의 3가지로 대별하였다. 각각의 개념을 변수화하기 위해 다음과 같은 제시문에 대한 동의 의견을 5점 척도로 물어보았다. 즉, 각각의 정치과정에 대해 얼마나 선호하는가를 알아본 것이다.

*(전문가 통치) “중요한 정책결정은 선거와 무관한 전문가 집단이 내리는 것이 좋다”*

*(정당 민주주의) “국민들의 의견이 정당을 통해 대표될 필요가 없다.”(역코당)*

*(국민투표제) “국가정책을 결정하는 데 있어 정부나 국회보다는 국민투표를 하는 게 바람직하다”*

또한 국민의 역량 수준에 대한 평가가 조절효과를 가질 것으로 간주하여 다음과 같은 문항에 대한 동의 수준(5점 척도)도 독립변수로 포함했으며, 포퓰리즘 성향과의 상호작용 효과도 살펴보았다.

*(국민역량) “일반 국민들은 국가 중대사를 결정할 만한 지식과 지혜를 갖추고 있다.”*

국민들의 전문가 통치에 대한 선호는 히빙과 티스모스(Hibbing and Theiss-Morse 2002)가 제시한 ‘스텔스 민주주의’ 개념과 상통한다. 기성정치에 대해 불신하는 국민들 중 상당수가 선호하는 정치과정은 직접 민주주의보다도 전문가들에게 위임하는 방식이다. 스텔스 민주주의자들은 “중요한 사안에 대해서 논란은 그만하고 행동에 돌입하길” 바라고, “(타협은) 원칙을 버리는 짓”이라고 여긴다. “성공한 사업가”나 “선출되지 않은 독립적인 전문가”가 의사결정을 맡는 걸 지

지한다. 이러한 내용은 포퓰리즘 척도와 매우 흡사한 것이다.

히빙과 그의 동료들(Hibbing et al. 2022)은 후속연구에서 스텔스 민주주의 개념에 대한 반론(Neblo et al. 2010)을 감안하여 ‘스텔스 민주주의’에 대한 지지 정도를 확인하기 위해 부문별 행위자들의 영향력에 대한 선호를 평가하였다. 각각의 행위자가 가진 영향력이 “현재보다 작아져야 하는지(1), 현재가 적당한지(2), 현재보다 커져야 하는지(3)”를 측정하여 정치과정에 대한 선호를 평가하였다. 우리는 이러한 방식을 차용하여, 1) 정부 관료, 국회의원, 대통령, 2) 언론인, 판사, 검사, 3) 전문가, 과학자, 기업인, 그리고 일반국민에 대한 의견을 물어보았다.

〈표 4〉 변수별 기술통계량

	관측값	평균값	표준편차	최솟값	최댓값
포퓰리즘 성향	1,800	0.00	0.91	-3.311	2.027
전문가 통치	1,800	3.14	1.18	1	5
정당 민주주의	1,800	3.53	1.24	1	5
국민투표제	1,800	3.49	1.05	1	5
국민역량	1,800	3.29	0.94	1	5
전문가 영향력	1,800	2.61	0.55	1	3
과학자 영향력	1,800	2.72	0.50	1	3
기업인 영향력	1,800	2.24	0.64	1	3
정부관료 영향력	1,800	1.61	0.61	1	3
국회의원 영향력	1,800	1.35	0.53	1	3
대통령 영향력	1,800	2.00	0.63	1	3
언론인 영향력	1,800	1.66	0.67	1	3
판사 영향력	1,800	1.72	0.63	1	3
검사 영향력	1,800	1.59	0.64	1	3
연령	1,800	46.96	14.67	18	84
여성	1,800	0.51	0.50	0	1
주관적 이념(0=진보, 10=보수)	1,800	4.90	2.27	0	10
학력	1,800	11.72	2.24	1	14
소득	1,800	5.06	2.39	1	10
정치관심	1,800	2.84	0.70	1	4



### 1. 정치과정 선호

우선 전문가 통치, 정당 민주주의, 국민투표제라는 세 유형의 통치방식에 대한 선호에 대해 포퓰리즘 성향이 미치는 영향에 대해 살펴보았다. 앞서 소개한 제시문에 대한 지지를 5점 척도로 측정한 것이어서 종속변수가 서수형이지만, 해석의 편의상 OLS로 모형설정을 하여 분석하였다.

<표 5>에서 보듯이 포퓰리즘 성향이 높으면 정당민주주의를 부정적으로 평가하지만, 국민투표제만이 아니라 전문가 통치에 대해서도 긍정적으로 평가하는 것을 알 수 있다. 포퓰리즘 성향이 1만큼 증가하면 5점 척도의 정당 민주주의에 대한 지지는 0.07만큼 하락하는 반면, 전문가 통치는 0.2만큼 상승하고, 국민투표제는 0.4만큼 상승하는 것으로 나타난다. 이는 가설 1~3을 뒷받침하는 결과이다.

〈표 5〉 통치유형별 선호

	전문가 통치		정당 민주주의		국민투표제	
포퓰리즘 성향	0.193*** [0.0305]	-0.00980 [0.104]	-0.0667* [0.0330]	0.128 [0.113]	0.410*** [0.0258]	0.305*** [0.0881]
국민역량 평가	0.0330 [0.0298]	0.0246 [0.0300]	-0.0243 [0.0321]	-0.0162 [0.0324]	0.113*** [0.0252]	0.109*** [0.0254]
포퓰리즘 X국민역량		0.0607* [0.0298]		-0.0582 [0.0322]		0.0315 [0.0252]
연령	0.00338 [0.00193]	0.00345 [0.00193]	0.00513* [0.00208]	0.00506* [0.00208]	-0.00481** [0.00163]	-0.00477** [0.00163]
여성	-0.0936 [0.0553]	-0.0890 [0.0553]	-0.0156 [0.0598]	-0.0199 [0.0598]	0.0467 [0.0468]	0.0491 [0.0468]
주관적 이념	0.0959*** [0.0121]	0.0951*** [0.0121]	-0.0387** [0.0130]	-0.0379** [0.0130]	0.000352 [0.0102]	-0.0000417 [0.0102]
학력	0.00868 [0.0125]	0.00939 [0.0125]	0.0334* [0.0135]	0.0327* [0.0135]	-0.0380*** [0.0106]	-0.0376*** [0.0106]
소득	-0.00975 [0.0115]	-0.00920 [0.0115]	0.00734 [0.0125]	0.00682 [0.0125]	-0.00644 [0.00975]	-0.00616 [0.00975]
정치관심	-0.0101 [0.0405]	-0.00808 [0.0405]	0.114** [0.0438]	0.112* [0.0438]	0.0192 [0.0343]	0.0203 [0.0343]

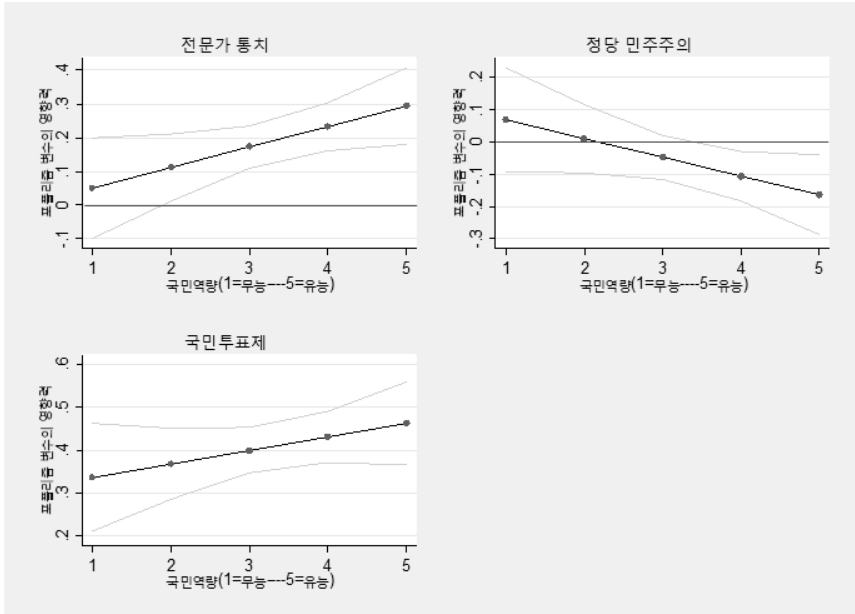
상수항	전문가 통치		정당 민주주의		국민투표제	
		2.426*** [0.229]	2.422*** [0.229]	2.818*** [0.247]	2.821*** [0.247]	3.746*** [0.194]
N	1800	1800	1800	1800	1800	1800
R <sup>2</sup>	0.064	0.066	0.019	0.020	0.159	0.160
조정된 R <sup>2</sup>	0.059	0.061	0.014	0.015	0.155	0.155

주: \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001, 괄호 안은 표준오차

추가적으로 전문가 통치에 대해서는 국민역량 평가와의 유의한 상호작용도 발견된다(가설 3-1). 국민역량 평가 변수는 정당민주주의와 국민투표제에 대해서는 통계적 유의성 수준에 도달하지 못하지만, 가설에서 설정한 관계에 부합하는 관계가 나타난다. 보수적일수록 전문가 통치를 지지하고, 진보적일수록 정당 민주주의를 지지한다. 연령과 학력이 높을수록 정당 민주주의를 지지하는 반면, 연령과 학력이 낮을수록 직접 민주주의를 지지하는 경향도 나타난다. 정치관심이 높을수록 정당 민주주의를 지지하는 것도 특기할 만한 발견이다.

포퓰리즘 성향과 국민역량에 대한 평가 사이의 상호작용 효과에 대해 도해한 것이 <그림 4>이다. 포퓰리즘 성향이 정당 민주주의 변수에 미치는 부정적 효과는 국민역량을 높게 볼수록 강해지지만, 전문가 통치에 대해서는 반대이다. 즉, 국민역량을 높게 볼수록 포퓰리즘 성향이 전문가 통치를 지지하는 경향은 높게 나타난다. 국민이 공사(公事)를 감당할 능력에 대해 매우 부정적으로 보는 경우(1점)에는 포퓰리즘 변수가 전문가 지배에 영향을 주는 계숫값은 0.05이지만, 매우 긍정적인 경우(5점)에는 0.29에 달하고 있다. 반대로 국민역량을 가장 낮게 보면 포퓰리즘 성향이 정당 민주주의 지지에 미치는 영향력이 0.07이지만, 가장 높게 평가하는 경우에는 -0.16이다. 국민역량을 높게 보는 포퓰리스트들만이 전문가 지배를 긍정적으로 평가하고, 정당 민주주의를 부정적으로 평가하는 효과가 통계적으로 유의하게 나타난다. 반면, 국민역량에 대한 평가가 낮건 높건 포퓰리즘 성향이 높으면 직접 민주주의를 지지하는 경향이 높게 나타난다.

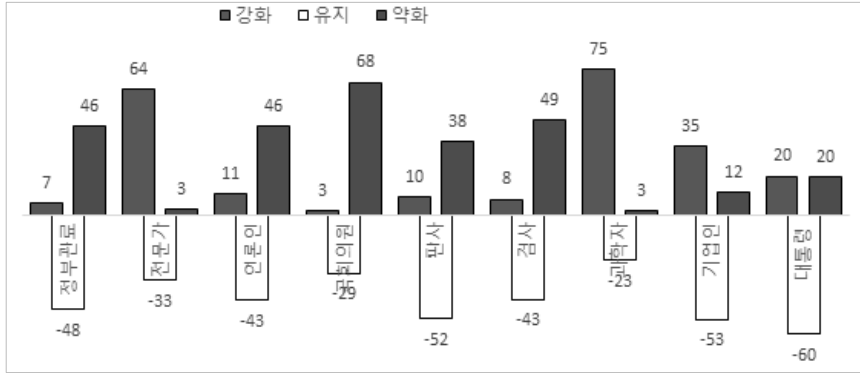
〈그림 4〉 국민역량 평가에 따른 포퓰리즘 성향변수의 효과변화



## 2. 분야별 행위자의 영향력 선호

히빙과 그의 동료들의 연구(Hibbing et al. 2022)를 차용하여 부문별로 1) 정부 관료, 국회의원, 대통령, 2) 언론인, 판사, 검사, 3) 전문가, 과학자, 기업인, 그리고 일반국민에 대한 의견을 물어보았다. 이를 통해, 선출직 공직자와 정부 관료, 언론계 법조계, 기타 전문가 집단들이 행사하는 사회적 영향력에 대한 평가를 알아볼 수 있다. 또한 앞서 분석의 연장선상에서 포퓰리즘 성향에 따라 각각의 행위자들이 정치과정에 미치는 영향력에 대한 선호를 살펴볼 수 있을 것이다.

〈그림 5〉 행위자별 영향력 변화 선호



주. 현행 유지는 보기 편하도록 음수로 처리하였다. 세 막대그래프의 절댓값을 합하면 100이다.

〈그림 5〉은 주요 집단별로 현재보다 영향력이 작아져야 할지, 커져야 할지, 현재가 적당한지에 대한 선호 분포를 보여준다. 정부관료, 언론인, 국회의원, 판사, 검사 등은 현재보다 영향력이 작아져야 한다는 의견이 많은 반면, 전문가, 과학자, 기업인은 영향력이 커져야 한다는 의견이 많다. 선출직만이 아니라 공직에 해당하는 영역의 영향력에 대해서는 축소 의견이 높고, 민간 영역의 전문가에 대해서는 확대 의견이 훨씬 높다. 흥미로운 것은 공직 가운데에서도 대통령에 한해서 강화와 약화 의견이 팽팽하다는 점이다.

각 행위자별 영향력 변수 간 상관관계를 살펴보면 아래 <표 6>과 같다. 정부관료는 과학자·일반국민과 음의 상관관계가 나타내고 있어 상충하고 있다. 언론인과 과학자 간에 음의 상관관계가 있다. 국회의원과 과학자 간에 음의 상관관계이고, 국회의원과 일반국민 간에 음의 상관관계이다. 검사와 일반국민 간에 음의 상관관계이고, 대통령과 일반국민 사이에 양의 상관관계로 나타난다. 일반국민의 관점에서 국회의원, 정부관료, 검사는 영향력 변화에 있어서 반대방향을 가리키고 있는데, 대통령과는 같은 방향을 가리키고 있어 흥미롭다. 이는 대통령제에서 대통령 직위가 갖는 국민투표제적(plebiscitarian) 성격을 방증한다고 할 수 있다.

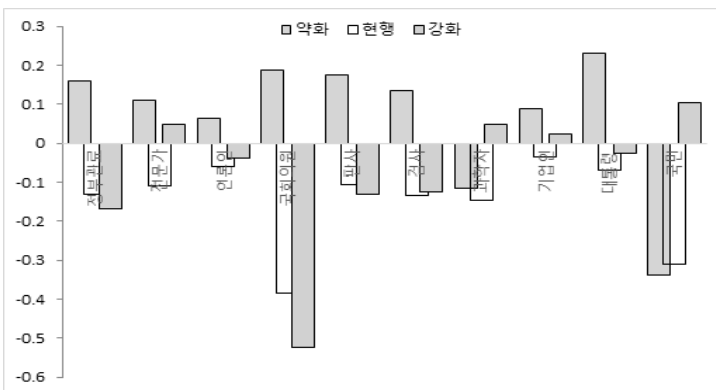
〈표 6〉 행위자별 영향력 변화의 상관관계

	정부관료	전문가	언론인	국회의원	판사	검사	과학자	기업인	대통령
전문가	0.009								
언론인	0.109***	0.131***							
국회의원	0.250***	-0.032	0.159***						
판사	0.155***	0.105***	0.330***	0.264***					
검사	0.132***	0.114***	0.391***	0.230***	0.648***				
과학자	-0.080***	0.334***	-0.045*	-0.121***	0.0430*	0.014			
기업인	0.002	0.189***	0.235***	0.048**	0.187***	0.233***	0.289***		
대통령	0.236***	0.028	-0.024	0.214***	0.084***	0.043*	0.043*	-0.018	
일반국민	-0.114***	0.115***	-0.022	-0.125***	-0.033	-0.062***	0.194***	0.012	0.044*

주: \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

각 응답별 포퓰리즘 성향 변수의 평균값은 아래와 같다. 대통령, 국회의원, 판사, 검사, 정부관료 등에 대해 영향력을 줄여야 한다는 응답층은 포퓰리즘 성향이 높은 반면, 이들의 영향력을 강화해야 한다는 응답층은 포퓰리즘 성향이 낮게 나타난다. 즉, 포퓰리즘 성향이 높으면 사법·행정·입법 등 권력기관의 영향력에 대해 부정적인 것이다.

〈그림 6〉 행위자의 영향력 변화 선호집단별 포퓰리즘 성향 지수



위의 주요 행위자의 영향력을 종속변수로 삼고, 앞과 같이 회귀분석을 해보았다. 다만, 종속변수가 3점 척도의 서수형이므로, 순서로짓 모형을 활용하였다. 포퓰리즘 성향이 높을수록 정부관료, 국회의원, 대통령의 영향력을 줄여야 한다고 생각할 확률이 높았다.

수평적 책임성 차원에서 사법부에 대해서는 어떨까? 마찬가지로 판사나 검사의 영향력 또한 포퓰리즘 성향과 부정적인 관계로 나타난다. 반대로 전문가, 과학자에 대해서는 포퓰리즘 성향이 높을수록 이들의 영향력이 커져야 한다는 인식이 높은 것으로 나타난다. 포퓰리즘 성향 변수가 각 행위자의 영향력 증가-감소에 미치는 영향의 순위는 “과학자 > 전문가 > 기업인 > 언론인 > 대통령 > 검사 > 판사 > 정부관료 > 국회의원” 순으로 나타난다.

〈표 7〉 행위자의 영향력 변화 선호

	정부관료	국회의원	대통령	언론인	판사	검사	전문가	과학자	기업인
포퓰리즘 성향	-0.311*** (0.0539)	-0.773*** (0.065)	-0.200*** (0.0539)	-0.137** (0.0521)	-0.286*** (0.0534)	-0.267*** (0.0551)	0.158** (0.056)	0.176** (0.0628)	-0.0375 (0.0527)
국민역량 평가	-0.067 (0.0519)	0.0109 (0.0597)	-0.00066 (0.0525)	0.115* (0.0513)	-0.0294 (0.052)	-0.0383 (0.054)	-0.0325 (0.0551)	0.0128 (0.0619)	0.0406 (0.0519)
연령	-0.017*** (0.0033)	0.00145 (0.0038)	-0.0047 (0.0034)	-0.0011 (0.0033)	-0.00085 (0.0033)	-0.013*** (0.0034)	-0.00463 (0.0035)	0.0115** (0.0039)	0.0173*** (0.0034)
여성	-0.0199 (0.0954)	0.0878 (0.108)	0.113 (0.0966)	0.518*** (0.0944)	0.265** (0.0956)	0.464*** (0.099)	0.0552 (0.101)	-0.244* (0.113)	-0.249** (0.0957)
주관적 이념	-0.0372 (0.0211)	0.00328 (0.0243)	-0.185*** (0.022)	0.174*** (0.0213)	0.167*** (0.0215)	0.319*** (0.0236)	0.0109 (0.0222)	-0.0194 (0.0257)	0.211*** (0.0215)
학력	-0.037 (0.0216)	-0.0248 (0.024)	-0.059** (0.0222)	-0.0429* (0.0212)	-0.066** (0.0218)	-0.084*** (0.0221)	0.031 (0.0224)	0.043 (0.0247)	0.01 (0.0214)
소득	-0.0235 (0.02)	-0.071** (0.023)	-0.0166 (0.0202)	-0.0307 (0.0195)	0.0113 (0.02)	0.0193 (0.0205)	0.0409 (0.0212)	0.0676** (0.0242)	0.0447* (0.0199)
정치 관심	-0.00449 (0.0701)	-0.0776 (0.0784)	-0.073 (0.0706)	-0.133 (0.0695)	-0.241*** (0.0708)	-0.330*** (0.0733)	0.101 (0.0741)	0.353*** (0.0811)	0.135 (0.0706)
cut1	-1.925*** (0.399)	0.129 (0.444)	-3.525*** (0.416)	0.226 (0.389)	-1.105** (0.401)	-0.763 (0.403)	-2.832*** (0.432)	-1.541** (0.475)	0.423 (0.395)

	정부관료	국회의원	대통령	언론인	판사	검사	전문가	과학자	기업인
cut2	0.970* (0.399)	3.097*** (0.462)	-0.596 (0.405)	2.552*** (0.395)	1.764*** (0.403)	1.952*** (0.407)	0.022 (0.415)	1.078* (0.459)	3.232*** (0.403)
N	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1800
AIC	3149.3	2434.2	3325.3	3384.5	3241	3025.1	2734	2283	3290.7
BIC	3204.2	2489.1	3380.2	3439.4	3295.9	3080	2789	2338	3345.6

주: \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001, 괄호 안은 표준오차

이상의 분석을 통해서 포퓰리즘 성향이 높으면 국민의 직접 지배를 옹호하는 한편 전문가에 대한 통치의 위임에 대해서도 긍정적이라는 것을 알 수 있다. 대의제에 대한 불신이 초래하는 포퓰리즘의 발흥은 엘리트 집단 전체에 대한 불신으로 연결된다기보다는 전문가 통치에 대한 선호로 귀결되는 것이다.

## VI. 토론 및 결론

우리는 앞서 분석을 통해 한국 유권자 수준에서 포퓰리즘 성향은 낮지 않고, 포퓰리즘 성향이 높을수록 국민투표제적 민주주의를 지지할 뿐 아니라, 전문가 통치에 대해서도 선호한다는 사실을 밝혀냈다. 주요 행위자별로 영향력의 증감에 대한 선호에서도 포퓰리즘 성향이 높을수록 전문가의 영향력 증대를 지지하였다. 한국에서 포퓰리즘 정치세력은 미약하지만, 포퓰리즘 성향은 상대적으로 높은 편이며, 최근으로 올수록 보다 높아졌다는 사실을 감안하면, 전문가 통치에 대한 선호는 앞으로 더 커질 수 있을 것이다.

최근 전 세계적으로 발호하고 있는 포퓰리즘은 대의민주주의의 정당성 위기와 책임성-반응성의 괴리 등에서 비롯된 것이다(Mair 2009). 정당경쟁의 제도화와 세계화의 확산으로 인해 좌우 정당 간에 정책입장이 수렴하는 한편, 정치경제적 요구를 국내정책적 수단으로 수용하기 어려운 조건에 처하면서, 국민들 사이에서 정치적 불만이 누적되고, 이를 포퓰리즘 정치세력이 동원하면서 부상하는 수

순이었다.

공급 측면의 포퓰리즘 세력의 득세가 한국에서 아직(?) 일어나지 않은 데 대해서는 생각해 볼 필요가 있다. 대의제의 위기상황이 누적되어 포퓰리즘이 대안세력으로 부상하였다는 서구 민주주의 국가의 일반적 경험을 한국에 바로 대입하기는 어렵기 때문이다. 한국은 정당제도화 수준이 가장 낮은 국가에 속하고(Mainwaring et al. 2017), 세계화 이전에도 수출주도 산업구조로 인해 경제정책의 제약이 커서, 집권정당의 당파성에 따른 정책기조의 차이가 크지 않았다. 강한 대통령제에 내재된 ‘위임민주주의’적인 성격으로 인해 언제나 대통령은 국민에게 직접 호소하는 전략을 앞세웠고, 집권당과 그들이 공천한 대통령 간에 주인-대리인 관계가 전도되어 나타났다. 권위주의 시절부터 집권세력은 정당 주도로 지지를 동원하지 않았고, 야당세력도 공천이나 공직에 대한 보장을 통해 엘리트층을 충원하는 데 주안점을 두었다. 말하자면, 민주화 전후 어느 때에도 정당정치 전성기는 없었기에 대표체계로서 정당정치의 퇴락 또한 주장하기 어렵다. 정당과 기성정치에 대한 불만은 새롭게 없을뿐더러, 심화하고 있다고 볼 수도 없다. 민주화 이후에도 정당의 당원은 매우 소수에 머물렀고, 오히려 최근으로 올수록 늘어나고 있는 추세이다. 당파성을 가진 유권자 비율도 차츰 높아졌다는 것이 객관적 사실이다(박원호·송정민 2012, 허석재 2014).

어찌 보면 한국의 정당과 정권은 언제나 포퓰리즘적인 동원을 최우선적인 전략으로 삼아왔다고 볼 수 있다. 이런 조건에서 포퓰리즘적인 요구가 있다 하더라도 그것을 새로운 정치세력이 담아내기 전에 이미 기성정당들이 경쟁적으로 수용해 왔다. 늘 새로운 인물을 수혈하고, 정치개혁을 쏟아내고, 쇄신과 혁신이 설 날이 없으며, 기득권을 포기하는 선언이 이어져 왔다. 최장집(2020)이나 박상훈(2018) 등이 주장하는 정당정부라는 방향은 그것에 대한 동의 여부를 떠나서 실현된 적도 없고, 실현되기도 어려운 조건인 것이다. 정당 주도의 사회적 동원과 정부운영이 이뤄진 바가 없는데, 그것에 대한 반명제로 포퓰리즘이나 기술관료주의가 부상한다고 말하긴 어렵다.



정당경쟁이 정치불신을 자양분 삼아 늘 새로운 유인가치(valence)와 인물을 내놓는 데 초점이 맞춰지면서, 선거승리를 위해서 정당의 노선은 얼마든지 바꿀 수 있는 것이었고, 지명도가 있는 누구라도 끌어들이는 데 힘써 왔다. 정치개혁의 방향도 ‘돈 안드는 정치’, ‘부패 해소 위한 선거규제 강화’, ‘기득권 포기’, ‘정책전문성 제고’ 등의 유인가치를 중심으로 이뤄졌다. 도덕적 순결과 효과적인 정책수립이라 목표 추구는 한편으로는 포퓰리즘적 내용을 담지하는 한편, 기술관료주의(technocracy)를 강화하는 효과를 낳는다. 정당은 선거시기마다 정당에서 활동하고 성장한 인물보다 각계에서 전문성을 인정받는 유력인사를 영입하는 경쟁에 돌입한다. 정치에 진출하고 싶은 인사라면 국회나 정당에서 일할 게 아니라, 전문분야에서 두각을 나타내는 것이 훨씬 유리한 게 현실이며, 실지로 그렇게 경력을 쌓는 사례를 쉽게 볼 수 있다. 정당은 사회적 이익을 매개하는 역할이 아니라 통치과정에 참여하기 위한 징검다리 역할로 축소된다(최장집 외 2007). 이른바 ‘캠프정부’(최장집 2020)나 ‘청와대 정부’(박상훈 2018)는 정치적 대표체계를 왜곡하고, 시민사회와 국가를 매개하는 정당의 역할을 부정하는 결과를 낳는다. 하지만, 이를 극복하기 위해 ‘정당정부’를 실천하는 것은 한국 정치의 맥락과 유권자 선호, 그리고 정당 경쟁의 구도를 고려할 때 정치행위자들에게 합리적인 선택이 될 수 없다. 청와대 정부, 캠프 정부 등은 문제의 원인이 아니라 결과로 보는 편이 타당할 것이다.

## 참고문헌

- 도묘연. 2021. “한국 대중의 이념 정향이 포퓰리즘 성향에 미치는 영향,” 『의정연구』 27권 1호, 117-155.
- 박상훈. 2018. 『청와대 정부』. 서울: 후마니타스.
- 박원호·송정민. 2012. “정당은 유권자에게 얼마나 유의미한가?: 한국의 무당파층과 국회의원 총선거.” 『한국정치연구』 21권 2호, 115-143.
- 제임스 매디슨, 2019. “연방주의자 제57번”, 알렉산더 해밀턴·제임스 매디슨·존 제이, 박찬표 옮김, 『페더럴리스트』, 433-440. 서울: 후마니타스.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안.” 『한국정치연구』 29집 2호, 1-26.
- 최장집·박찬표·박상훈. 2007. 『어떤 민주주의인가: 한국민주주의를 보는 하나의 시각』 서울: 후마니타스.
- 하상응. 2018. “한국 유권자의 포퓰리즘 성향이 정치행태에 미치는 영향.” 『의정연구』 24권 1호, 135-170.
- 허석재. 2014. “한국에서 정당일체감의 변화”. 『한국정당학회보』 13권 1호, 65-93.
- Akkerman, Agnes, Cas Mudde, and Andrej Zaslove. 2014. “How Populist Are the People? Measuring Populist Attitudes in Voters.” *Comparative Political Studies* 47(9): 1324-1353.
- Bengtsson, Åsa, and Mikko Mattila. 2009. "Direct democracy and its critics: Support for direct democracy and 'stealth' democracy in Finland." *West European Politics* 32(5): 1031-1048.
- Bertsou, Eri, and Daniele Caramani. 2022, "People haven't had enough of experts: Technocratic attitudes among citizens in nine European democracies." *American Journal of Political Science* 66(1): 5-23.
- Bertsou, Eri. 2022. "Bring in the experts? Citizen preferences for independent experts in political decision-making processes." *European Journal of Political Research* 61(1): 255-267.

- Bickerton, Christopher and Carlo Invernizzi Accetti. 2017. "Populism and technocracy: opposites or complements?" *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 20(2): 186-206.
- Caramani, Daniele. 2017, "Will vs. reason: The populist and technocratic forms of political representation and their critique to party government." *American Political Science Review* 111(1): 54-67.
- Fernández-Vázquez, Pablo, Sebastián Lavezzolo, and Luis Ramiro. "The technocratic side of populist attitudes: evidence from the Spanish case." *West European Politics*, Forthcoming.
- Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. 2002. *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hibbing, John R., Elizabeth Theiss-Morse, Matthew V. Hibbing, and David Fortunato Forthcoming "Who do the people want to govern?." *Party Politics*.
- Jacobs, Kristof, Agnes Akkerman, and Andrej Zaslove. 2018, "The voice of populist people? Referendum preferences, practices and populist attitudes." *Acta Politica* 53(4): 517-541.
- Jungkunz, Sebastian, Robert A. Fahey, and Airo Hino. 2021. "How populist attitudes scales fail to capture support for populists in power." *PLoS ONE* 16(12).
- Koch, Cédric M., Carlos Meléndez, and Cristóbal Rovira Kaltwasser. Forthcoming. "Mainstream Voters, Non-Voters and Populist Voters: What Sets Them Apart?." *Political Studies*.
- Laclau, Ernesto. 2005. *On Populist Reason*. London: Verso.
- Mainwaring, Scott, Carlos Gervasoni, and Annabella España-Najera. 2017. "Extra-and within-system electoral volatility." *Party Politics* 23(6): 623-635.
- Mair, Peter. 2009, "Representative versus responsible government." manuscript
- Medvic, Stephen. 2019 "Explaining support for stealth democracy." *Representation* 55(1): 1-19.

- Mohrenberg, Steffen, Robert A. Huber, and Tina Freyburg. 2021. "Love at first sight? Populist attitudes and support for direct democracy." *Party Politics* 27(3): 528-539.
- Mudde, Cas. 2004. "The populist zeitgeist." *Government and opposition* 39(4): 541-563.
- Müller, Jan-Werner. 2014. "The People Must Be Extracted from Within the People": Reflections on Populism, *Constellations* 21(4): 483-493.
- Neblo, Michael A., Kevin M. Esterling, Ryan P. Kennedy, David M. J. Lazer and Anand E. Sokhey, 2010. "Who wants to deliberate - and Why?." *American Political Science Review* 104(3): 566-583.
- Norris, Pippa, ed. 1999. *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- Rico, Guillem, Marc Guinjoan, and Eva Anduiza. 2020. "Empowered and enraged: Political efficacy, anger and support for populism in Europe." *European Journal of Political Research* 59(4): 797-816.
- Rosenblum, Nancy L. 2008. *On the Side of the Angels*. Princeton: Princeton University Press.
- Spruyt, Bram, Gil Keppens, and Filip V. Droogenbroeck, 2016. "Who Supports Populism and What Attracts People to It?" *Political Research Quarterly* 69(2): 335-346.
- Van Hauwaert, Steven M., Christian H. Schimpf, and Flavio Azevedo. 2020: "The measurement of populist attitudes: Testing cross-national scales using item response theory." *Politics* 40(1): 3-21.
- Wuttke, Alexander, Christian Schimpf, and Harald Schoen. 2020. "When the whole is greater than the sum of its parts: On the conceptualization and measurement of populist attitudes and other multidimensional constructs." *American Political Science Review* 114(2): 356-374.
- Zaslove, Andrej, and Maurits Meijers. 2021. "Populist Democrats? Unpacking the

Relationship Between Populism and (liberal) Democracy at the Citizen Level.”  
Manuscript.

투고일: 2022.06.27.    심사일: 2022.07.30.    게재확정일: 2022.08.01.

# Sleeping with the Enemy? : Populism Attitudes and the Preference for Political Process

Hur, SukJae | National Assembly Research Service

While populism, based on distrust of political elites and representative democracy, looks forward to the direct rule of the people, it has a lot in common with technocracy. Populists and technocrats share dichotomous world view and denigrate the mediating functions of political parties and parliaments. Populist political forces have not yet emerged in South Korea, but the populist attitudes among Koreans is not small compared to other countries. By analyzing recent survey data, we find that people with high populist tendency is more likely to support not only direct democracy but technocratic government. While populist voters like to reduce the influence of politicians and lawyers but support experts' empowerment. The findings shed light on why political parties compete fiercely to recruit experts in South Korea.

---

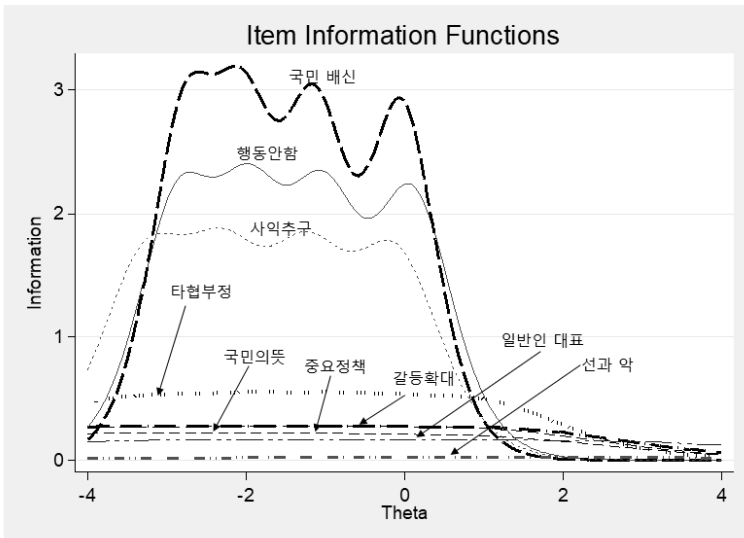
**Key Words** | Populism Attitude, Technocracy, Representative Democracy, Stealth Democracy, Item Response Theory

## 부록

〈부록 1〉 포퓰리즘 성향 척도의 변별력 계수와 범주

	Discrimination	b1	b2	b3	b4
국민의뜻	0.851	-4.740	-2.970	-1.174	0.976
중요정책	0.963	-4.773	-2.576	-0.764	1.119
갈등확대	0.975	-4.891	-2.827	-0.707	1.414
일반인 대표	0.742	-4.044	-1.716	0.454	<b>2.983</b>
행동 안함	<b>2.939</b>	-2.842	-1.960	-1.023	0.100
국민 배신	<b>3.385</b>	-2.763	-2.047	-1.136	-0.034
타협부정	1.369	-3.624	-2.076	-0.661	0.939
사익추구	<b>2.595</b>	-3.245	-2.294	-1.226	-0.121
선과 악	0.258	-5.947	-1.890	<b>3.248</b>	<b>7.756</b>

〈부록 2〉 포퓰리즘 성향 척도의 구성 요소별 정보곡선



〈부록 3〉 포퓰리즘 성향 척도 간 상관관계

