

포퓰리즘 정당의 성격과 한계에 관한 연구*

김용철
부산대학교 행정학과

A Study on Character and Limitation in Populism

Yong-Chul Kim

Dept. of Public Administration, Pusan National University

요 약 본 연구에서는 서유럽의 포퓰리즘 정당들이 어떠한 정치적 성격을 지니고 있는지 그리고 이들이 주류제도권 내에서 국민들에게 많은 지지를 받고 성공한 이유는 무엇인지 탐색해 보고자 하였다. 연구방법론은 주로 문헌탐색과 현상의 상호관계를 분석하였다. 서유럽의 포퓰리즘 정당들은 서민계층의 이익을 대변해 주고자 하였으나 실패했고 포퓰리즘 정치는 앞으로 다소 지속되겠지만 문제는 민주주의 이념체제와 어떠한 관계를 유지할 것인가 하는 것이 가장 큰 문제이다. 포퓰리즘 정치는 앞으로 현대사회의 모순과 갈등이 지속될수록 그 관심과 지지도는 높아지겠지만 민주주의 제도 자체를 대체할 패러다임으로 성장하기는 어려울 것이다.

주제어 : 포퓰리즘, 정당정치, 자유주의, 헌정주의, 민주주의

Abstract This paper focus on universal values and characteristics of populist parties of the Western Europe. Moreover, the causes of the European populist parties successful political activities in the European society, in which democracy is relatively established, quite stably, examined as well. Populist political activities based on simple speech are evidently unfair political actions mobilizing the unreasonable populace. populist politics is difficult to coexist with the modern Western European democracy.

Key Words : Populism, Party politics, Liberalism, Constitutionalism, Democracy

1. 문제제기

1980년 중반 이후 서유럽 여러 나라의 포퓰리즘 정당들은 민중주의, 민족민중주의 등의 이름으로 서유럽 여러 나라에 걸쳐 새로운 정치이념 노선과 슬로건을 가지고 유럽 정치의 전면에 등장하였다. 서유럽 국가들의 국민들은 기존 주류 정당에 대한 극단적 반감이 팽배되어 가는 상황에서 포퓰리즘 정당들의 감성적 호소는 그들

의 마음을 크게 움직였다.

일반적으로 흔히 남미의 포퓰리즘을 특수한 사회지배 세력이 계급적 신분상승을 도모하기 위해 투표를 통해 대중을 동요하는 형태로 나타난다. 여기서 일반대중은 포퓰리스트 정치인들의 정치적 목적에 일방적으로 동원되는 수동적 존재에 불과하였다. 그러나 유럽의 포퓰리즘의 경우는 1980년대 이후 우파 포퓰리즘 정당의 등장과 크게 관련되어 있다. 유럽에서 우파 포퓰리즘 정당의

* 이 논문은 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음

Received 1 December 2016, Revised 2 January 2017

Accepted 20 January 2017, Published 28 January 2017

Corresponding Author: Yong-Chul Kim

(Dept. of Public Administration, Pusan National University)

Email: kychul@pusan.ac.kr

ISSN: 1738-1916

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

급속한 성장의 요인에는 전통적인 정당구조의 균열, 복지국가의 위기, 실업과 부패, 기존 정당의 불신과 실패 등을 들 수 있다[1]. 특히 이 시기 서유럽국가들의 포퓰리즘 정당들은 대의 민주적 정체성의 상실을 가져오는 유럽 통합 반대나 세계화에 대한 거부 등을 주장하였고, 또한 기존 정당에 대해 반 엘리트적 정치 이슈를 중심으로 대중들에게 지지를 호소하였다. 여기에는 1980년대 이후 지속되어온 세계 자본주의의 시대가 서서히 쇠락하여 갔고 자본주의의 제도적 위기가 심화되어가면서 나타난 급격한 사회변화가 도래하였고 이러한 사회변화는 새로운 정치와 정당을 신설 요구하였다. 본 논문에서는 서유럽 포퓰리즘 정당들의 보편적인 가치와 속성은 무엇인가에 대한 대답을 찾아보고자 한다. 그리고 태국이나 일본과 한국 등 비교적 아시아 국가들에서는 이러한 포퓰리즘 정당이나 정권들이 비교적 일반적으로 실패하였는데 이런 점에서 성공한 서유럽국가들과의 차이점은 무엇인가에 대한 대륙 간 비교연구를 탐색하고자 하며 이를 통해 그 대답을 찾아보고자 한다.

또한 민주주의가 비교적 안정되어있는 유럽에서 이러한 포퓰리즘 정당들의 정치활동이 어떻게 성공적으로 가능했는가에 대한 원인도 탐색할 것이다. 결과적으로 유럽 특히 서유럽국가들의 포퓰리즘 정당들의 정치력이 앞으로 얼마나 지속적으로 유지될 것인지에 대해 예측해보고자 한다.

2. 연구의 필요성과 방법

본 논문은 우선 M.Duverger, G.Sartori, D.Apter의 정당유형에 관한 개념들을 통해 서유럽 당시의 우파 정당들의 이론적 형태와 유형을 탐색 해 보고자 한다. 그 후에 M.Canovan, P.Taggart, R.Deangelis 등의 포퓰리즘에 관한 이론적 설명들을 중심으로 일반적인 포퓰리즘의 정치적 개념과 특성 및 조건 등을 분석하게 될 것이다. 이러한 문헌연구를 통한 개념정의는 서술적 인과관계의 타당성과 신뢰성을 높여줄 것이다. 내용분석을 통해서 서유럽의 포퓰리즘 정당 활동에 영향을 미친 주요 영향변수들을 탐색하고자 한다. 다음으로는 서유럽과 아시아 국가들의 포퓰리즘 정당들의 성공과 실패의 차이점을 찾아보고 이를 토대로 유럽과 아시아 포퓰리즘의 근본성격

을 탐색해 보고자 한다. 그리고 규범적 분석(normative analysis)도 간과되어서는 안 되는데 포퓰리즘 정당과 그렇지 않은 정당들 간의 서유럽 또는 아시아 국가 국민들의 규범적 인식과 태도에 관한 측면도 탐색해보고자 한다. 본 연구는 최근의 유럽의 정당활동이 전통적인 대의 민주주의에 부합하지 않는 방향으로 이루어지는 것을 이론적으로 탐색해 보는데 그 필요성이 있다.

3. 서유럽 포퓰리즘 정당의 형성과 전개

3.1 등장배경

1980년대 이후 지속되어온 세계 자본주의의 황금기가 서서히 쇠퇴하여 갔고 자본주의의 제도적 위기가 심화되어가면서 나타난 급격한 사회변화가 도래하였고 이러한 사회변화는 새로운 정치와 정당을 신설 요구하였다. 예를 들어 프랑스 국민전선(Front National)은 1980년 초 지방선거에서 돌풍을 일으키며 등장하였고, 덴마크 민중당(Denish People's Party)과 오스트리아 자유당(Freedom Party)가 민족포퓰리즘을 주장하며 대중 앞에 등장하였다. 또한 이탈리아 북부동맹(Northern League), 스웨덴의 민주당(Sweden-Democrats), 네덜란드 자유당(Freedom Party) 등이 등장하여 세력을 확대하였다.

한편 이러한 서유럽 국가들의 포퓰리즘 정당들이 정치전면에 등장한 것과 뒤를 이어 동유럽국가들 역시 어느 정도 등장의 원인은 조금씩 다르지만 역시 경제위기와 사회적 불평등, 정치불신, 기존 정당에 대한 반대 등의 원인으로 등장하였다.

기본적으로 포퓰리즘의 등장은 급격한 자본주의의 변화로 인한 정치사회의 변화라고 볼 수 있다. 19세기 러시아의 '인민속으로의 운동'을 포퓰리즘의 시초로 본다 하더라도 본격적인 유럽에서 포퓰리즘 정당의 탄생은 1970년 이후 80년대 들어서서 실제적으로 본격화 되어졌다고 볼 수 있다.

그 이후 시기적으로 보면 라틴아메리카와 아시아, 아프리카 등지로 확대되었다고 볼 수 있다. 그리고 이념적으로는 당시 사회적으로 신자유주의의 시대적 흐름은 각 국가의 제도적, 사회적, 문화적 구조의 변화를 촉진시키는 주요 요인이었다. 당시 포퓰리즘의 이데올로기 속에는 대의제 정치에 대한 반동이나, 위기상황에 대한 사회

적 대응, 주변 환경변화에 대한 적절한 대처 등의 의미를 담고 있고 광범위한 사회구조 변화를 내포하는 의미로 사용되기도 하였다. 1890년 미국의 농민급진주의 운동이나 러시아혁명의 지식인 운동 등의 민족주의 정치운동 등이 모두 이러한 기존 주류사회세력에 대한 반대나 기존 민주주의 제도와 주장에 대한 반발의 의미를 가지고 하나의 상대적 이념의 대체나 주류사회의 변화를 추구하는 목적을 동시에 가지고 있는 것이다.

특히 서유럽 국가 즉, 영국, 프랑스, 이탈리아 등 서구 선진 국가들의 비주류 정치지도자들은 유권자들의 기존 정당에 대한 반대와 정당불신을 기반으로 새로운 대안 정당을 모색하고자 했던 것이다. 이러한 주류정당에 대한 불신과 이념적인 대립은 2000년 이후 동유럽 국가들에서도 포퓰리즘의 비주류 정당이 생겨나도록 하게 된 가장 큰 이유로 작용한다[16]. 대중적 지지와 국민적 동의를 얻기 위한 불가리아, 헝가리, 폴란드, 세르비아 등의 나라에서는 특히 민족운동의 형태로 확대되었으며 이는 곧 서유럽과 마찬가지로 기존 정치권에 큰 영향을 미치는 결정적인 역할을 하게 되었다. 동유럽의 포퓰리즘 정당들은 지배엘리트를 부패한 존재로 이해한다. 서유럽은 동유럽과 마찬가지로 기존 정당에 대한 국민대중의 혐오와 신자유주의 정치의 반대 요구, 중도층의 변화, 사회구조에 있어서 지배 엘리트에 대한 반감, 민주주의 제도에 대한 지지철회 등의 제도적, 환경적 요인들이 유권자층의 포퓰리즘을 탄생시키고, 확대시키는 등장배경 요인으로 작용했다.

프랑스, 오스트리아, 덴마크, 벨기에 등 서유럽국가들의 포퓰리즘 정당들은 당시 각종 선거에서 10%에서 15%의 큰 지지를 받았고, 더 나아가 이탈리아, 오스트리아, 덴마크 등에서는 보수 주류 정당들과 연합하여 연립정권을 분점하고 있다는 사실은 서유럽 국가들의 포퓰리즘 정당들은 현재까지는 어느 정도 성공적이라고 평가할 수 밖에 없다. 그러면 이 서유럽 국가들의 포퓰리즘 정당들의 성공요인은 무엇인가? 어떤 영향변수들이 이러한 정당들의 활동에 성공적 요인으로 작용했는가? 서유럽 포퓰리즘 정당들은 세계화의 물결 속에서 시장경제와 민족주의를 결합하여 기존체제를 비판하며 대중들의 정치경제적 자유를 보호하는데 관심을 크게 두었다.

3.2 기본 성격과 정치이념

서유럽 국가들의 포퓰리즘 정당들은 이질적 사회구성원들의 공존과 공생을 주장하는 다원주의나 대의정치를 반대한다. 서유럽의 포퓰리즘은 극단적 정치이념에 입각한 반대성 담론에 치중하며 국가주권의 확보 또는 민족의 순수성 담보를 주장하는 민족적 담론에 초점을 둔다. 여기에는 구체적으로 반 이민을 주장하는 외국인 혐오라든지, 법과 질서에 대한 거부, 복합경제정책 등을 주요내용으로 하고 있다[14].

1970년대와 80년대의 포퓰리즘 정당들은 거시적이고 구조적인 문제에 관심을 가진 것과 달리 2000년대 이후에는 이민, 민족주의, 지역주의 등 보다 미시적인 문제들에 치중한다. 최근 시리아 내전으로 촉발된 중동난민 사태에서 서유럽과 동유럽의 극명함 입장대립이 이를 말해주고 있다. 그 만큼 외국인민자, 특히 난민의 유입에 대해 유럽 각국들은 매우 신중한 태도를 보이고 있는 것이다. 이러한 서유럽 국가들의 포퓰리즘 정당들이 일반대중에게 지지를 받을 수 있었던 것은 당의 유권자들의 기존정당의 공약과 주장에 대한 반감과 정당정치의 불신이 크게 작용하였던 원인 때문이다. 실제로 L.McLaren(2011)은 이주민의 영향이 영국의 정치 불신에 어느 정도 영향을 미치고 있음을 주장하고 있다[2].

이러한 대중들의 정치적 태도 변화의 근거로는 당의 유권자들의 투표참여율 하락과 기존 거대정당에 대한 지지율하락이 이를 말해주고 있다. 프랑스, 오스트리아, 벨기에, 노르웨이 등 서유럽국가들은 1970년대 후반 이후 각종 투표 참여율이 하락하기 시작해서 2000년대 이후에는 기존보다 10%정도 만큼 하락하였고 최근에는 60%에서 70%정도를 유지하고 있다. 그리고 이들 주요 서유럽 국가들의 기성 주요정당들의 지지를 역시 1990년대 이후 80%이하로 크게 떨어졌다[20].

특히 프랑스의 경우 투표참여율이 1970년대에만 해도 80%를 상회하였는데 1990년대에는 크게 하락하는 등 유권자의 투표참여율이 점차 감소하는 추세를 보였다. 오스트리아와 노르웨이 등은 1970년대의 투표율과 1970년대 이후 투표율을 비교했을 때 크게 감소한 결과를 보이고 있다.

C.Mudde(2004)는 포퓰리즘 정당들은 유권자들의 시대정신과 이념을 어느 정도 반영하고 있는 것으로 이해하고 있다[3]. 신생정당들이 사회적 뿌리가 약할 경우 의

회제도 하에서 성공하기가 어려운 점을 감안하면 이들이 지향하는 가치나 신념들이 국민들의 인식과 어느 정도 강한 유대관계가 성립되었다고 볼 수 있다[4]. 포퓰리즘 정당은 당해 정당의 정치이념이나 가치에기반을 두고 정책형성이나 정당활동이 이루어지는 것이 아니라 국민들의 지지를 위한 대중 선동적 전략에 기반하는 정당이다.

포퓰리스트 정치인들은 분명히 서구의 대의 민주주의를 반대하며 민주주의 본래의 가치회복을 강조한다. 그동안 서구의 주류엘리트 민주주의가 가져온 각종 사회문제점들을 고려, 개선해야 된다고 주장하는 점에서 볼 때 포퓰리즘을 가볍게 볼 수 없다[5].

3.3 서유럽 포퓰리즘에 대한 찬성과 반대의 논거

서유럽 등을 중심으로 하는 포퓰리즘 정당들은 일단 정치적으로 성공적으로 등장하여 지속되고 있는 상황에서 과연 이들의 핵심 정치이념과 가치들은 서구민주주의 체도와 어느 정도 양립할 수 있는가? 민주주의가 기존의 기대와는 달리 특수한 집단의 이익을 대변하고 시민성의 확보에도 실패하고, 엘리트 지배체제를 유지하며 사회 내 부정과 부패를 최소화 하지도 못한다는 점 때문에 이러한 민주주의의 실패에 대한 보완책으로 포퓰리즘 정치가 등장하였다고 보는 학자도 있다 [6]. 즉 포퓰리즘의 존재에 대해 당연시하며 그러한 역할 또한 긍정적으로 보는 것이다. 그렇기 때문에 서유럽국가들의 우파 포퓰리즘 정당들이 기존 사회지배계급으로부터 그 반대편에 있는 사회적 약자들을 흡수하는데 성공했다고 평가되기도 한다. 즉 경제민주주의정책과 신자유주의정책이 혼합된 정책으로 대중들의 지지를 확보하는 것이 가능했던 것이다. 사회 구성원들 사이에서 개인적인 사회통합에 대한 기대가 적어지면 집권당의 정치에 대한 지지는 당연히 줄어들게 되고 포퓰리즘 정당은 집권당과 반대편에 있는 사람들의 동조를 받기가 쉽다 [7]. 특히 당시 포퓰리즘 정당들의 이민자에 대한 거부는 곧 이주민에 대한 사회재분배 정책을 거부하는 것이다. 이러한 그들의 주장의 논점은 사회정의의 논리 즉 ‘사회 전체의 후생편익을 위해 소수의 자유가 희생되는 것을 인정하지 않는다.’고 주장하는 Rawls의 논리와 정면으로 배치된다. Rawls는 공정으로서의 정의의 원칙을 말하면서 정당한 분배의 원칙에 기초하여 재화가 평등하게 분배되어야 한다는 것을 주장하고 있다. 즉 최소 수혜자의 복지가 향상되는 경우에만

분배적 정의(distributive justice)가 실현될 수 있음을 강조하고 있다. 즉 최소수혜자의 복지함수가 향상되는 것도 나쁜 것은 아니지만 사회대다수의 복지함수의 수준이 향상되는 것이 선행되어야 한다는 것이다. 당시 포퓰리즘 정당들의 이주민에 대한 복지정책의 거부는 엄밀한 기준에서 볼 때 자국 내 사회수혜자의 최소 수혜자 혜택의 원칙에 배치되는 것이고 결국 이는 사회 대다수 구성원의 사회복지함수가 내려가는 것을 막을 방법이 없고 이 경우 포퓰리즘의 기본정책은 Rawls의 사회정의와 정면으로 배치되는 것이다.

오히려 이 경우 R.Nozick의 소유권 양도에 관한 리버리데리안의 논리와 일맥상통한다. Rawls는 개인의 소유권에 대한 모든 사회구성원으로부터의 인정을 자발적으로 이루어질 수 있다고 보고 있으나 Nozick은 이러한 자발적 동의는 이루어 질 수 없고 따라서 소유권적 자유주의 이론의 기준에서 보면 사회적 안정성이 확보될 수 없는 비판을 받게 된다. 따라서 포퓰리즘 정당들의 국내 이민자에 대한 사회복지정책의 거부는 자유로운 소유권의 인정을 가정하고 있는 자유주의자들의 논리와 일맥상통하는 것이다.

포퓰리즘 정당들의 신자유주의적 논리대로라면 사회 전체의 정의는 이루어 질 수 없고 사회구성원들의 공적 이성(public reason)도 존재할 수 없다. 이는 신제도 경제이론(New Institutional Economics Theory)에 근거할 때 효용극대화를 지향하는 인간의 합리성에 기초하여 오로지 조직구성원의 단순한 의사결정만이 존재할 뿐이다.

하여튼 결과적으로 포퓰리즘 정치를 긍정적으로 보는 학자들은 포퓰리즘은 민주주의 국가에 당연히 따라 다닐 수 있는 필수불가결한 요소로 보는 것이다 [8]. G.Pasguino는 여기서 한 걸음 더 나아가 포퓰리스트 정치인들이 반드시 반민주적인 것은 아니라고 역설하기도 한다. 이것은 앞서 논의된 Canovan의 주장과 같은 맥락에서 포퓰리스트 정치인들의 민주주의 발전에 대한 기여 가능성을 열어 놓은 것이다 [9]. 서구의 대의제는 소수 엘리트의 이익을 대변하기 위한 지배도구에 불과하기 때문에 포퓰리스트들은 직접민주제를 주장한다. 현대는 대의민주주의 즉 간접민주주의를 지향하고 있다. 즉 그것은 현대사회의 복잡 다기성을 반영한 결과라 할 수 있다. 그러나 이러한 간접 민주주의는 그 실현 과정에서의 절차적 문제로 여러 가지 문제에 직면하고 있고 그 보완제도

를 만들기 위해서는 직접적인 인간접촉 관계를 증시한다.

포퓰리스트 정치인들은 서구대의제가 기본적으로 가지고 있는 자유주의는 지배 엘리트의 정치 이데올로기라고 간주하며 자유주의는 민주주의를 보호하기 위한 안전판에 불과하다고 본다. 그러나 이들은 자유주의를 경시 하면서 왜 신자유주의경제정책을 도입하여 그들의 이념 실천에 사용하는지에 대해서는 아무런 언급이 없다. 포퓰리스트 정치인들의 정치이념 또는 가치의 논리적 모순이다. 이는 예를 들어 오스트리아 자유당(Freedom Party)을 보면 분명히 알 수 있다. 이들은 사회혁신의 본질적 기반을 신자유주의적 사회기획에서 찾고 있다. 그들은 불가능한 계급사회를 타파하기 위해 공정한 시장경제를 강조하고 있는데 여기서 말하는 시장의 공정성은 결국 Hayek가 말하는 시장자유를 의미하며, 자유주의와 신자유주의경제정책은 정치경제적으로 일맥통상 하는 관계가 된다.

그런데 앞서 논의한 바와 같이 그들은 자유주의와 헌정제도(Constitutional System)는 큰 의미가 없는 것으로 받아들이고 있는데 그러면 자유시장경제정책의 수용은 어떻게 가능한 것인지에 대한 논리적 모순을 남기고 있다. 이것은 포퓰리스트 정당의 가치상대주의(Value relativism)으로부터 오는 논리해석의 혼란 또는 환원론적 오류로 판단된다. 이는 곧 포퓰리스트 정치인들의 정치적 핵심이념과 가치가 매우 정교하지 못하다는 것을 보여주고 있다. 한편 그럼에도 불구하고 포퓰리즘 정치가 남미뿐만 아니라 서유럽국가에서조차도 국민들에게 인정받고 성공할 수 있었던 이유는 분명히 존재하는 것이고 그래서 그 이유들 또한 민주주의 발전과도 어느 정도 상호긍정적인 관계를 가지고 있는 것으로 이해 할 수 있다.

이제까지 논의와는 완전히 반대로 포퓰리즘 정치에 대해 부정적 견해를 피력하는 의견들도 있는데 우선 이들은 포퓰리즘 정치인들의 이분법적 논리를 비판한다. 포퓰리스트 정치인들의 이분법적 논리는 적과 동지라는 적대정치를 양산하고 배타적, 국수주의적 정치와 정책을 시행하는 원천이 된다[10].

포퓰리즘은 그 정책과 제도를 통해 인민을 위한 정치적 정당성을 확보 하고자 한다. 이를 위해서는 우리라는 동지적 의식을 강조하게 되고 집단의식을 만들어 의도적으로 적을 배제하도록 여건을 조성한다. 적에 대해서는

누구인지를 강조하고 우리를 상대적으로 서술함으로써 대중을 위한 정책과 제도라는 것을 강조한다.

그들은 외국인 이주민이나 노동자들을 배척하고 이러한 정치경제적 상황을 외면한다. 포퓰리스트 정치인들은 대중민주주의를 주장하나 남미나 유럽에서 진행되고 있는 현실정치의 포퓰리스트 정치운동은 이와는 거리가 멀다. 즉 정치현장에서의 주체라는 국민자체가 아니고 특정 개인지도자가 주체가 되어 그 개인의 이익에 대중들은 종속될 뿐이다.

포퓰리스트 정치인들은 힘없는 보통의 국민들을 대변하고 기존 지배 엘리트들의 정책자의성을 통제하기 위한 활동을 강조한다. 기존 소수 엘리트들을 제외한 전체 대중을 위한 사회를 건설하는 것을 지향한다고 주장하나 현 실상은 포퓰리스트 정치인들의 리더쉽을 오히려 강조한다. 이러한 카리스마적 리더쉽을 통해 침묵하는 다수를 인도하고 그들을 위한 사회건설을 지향한다고 강조한다. 포퓰리즘은 인민들의 주권회복을 가장 큰 정치적 목표로 삼고 있는데 실제로는 그들의 정치적 이익을 오히려 강조하고 앞세우게 된다. 인민주권 회복은 대중들의 정치적 참여를 증가시켜 그들의 권익을 최대한 회복시켜주도록 해야 한다. 그러나 포퓰리스트들은 우선 대외적으로는 인민들의 권익을 위한 주권 회복운동에 초점을 두지만 실제로는 대중들의 지지를 바탕으로 그들의 정치적 이익을 강조한다. 이것은 각 국을 막론하고 모든 포퓰리즘에서 공통적으로 나타나는 현상으로서 순수한 인민대중들은 정치에의 참여와 협의를 통해 그들의 권리와 이익을 되찾아야 하고 이를 통해 그들의 주권확보가 가능하다고 보는 것이다. 그러나 현실적으로는 포퓰리스트 정치인들은 그들 자신의 이익만을 위해 인민대중들을 이용하고 있는 것이며 이는 선동정치 행위를 통한 형식적 구호에 해당할 뿐이다.

따라서 대중은 주체자임을 포기하고 수동적인 존재가 되어 사회의 다원성은 파괴될 것이다. 이런 의미에서 B.Cahill(2007)은 포퓰리스트의 정치행위를 과대평가해서는 안 된다고 강조하고 있다 [11].

예를 들어 프랑스 국민 전선(Front National)은 1990년대 이후 복지국가형성을 위한 정치노선에서 정체성의 정치를 주장하고 있다. 즉 그들은 국민들은 정체성 상실과 맞서서 투쟁해야 하며 자신들이 진정한 반인종주의자라고 자부하고 있다, 또한 덴마크 국민당(Denish

People's Party) 역시 이슬람계 외국인과의 차별을 강조하며 그들을 공격하는 배제적 정치운동을 전개하고 있다. 이러한 이들의 정치활동과 그들의 정치노선은 진정한 대중을 위한 의회민주주의의 이념과 부합한다고 볼 수 없다. 신극우주의 라는 포퓰리즘 정당들은 코소보전쟁을 상이한 문화적 공동체들 간의 투쟁으로 간주하며 이것을 유럽인들과 이슬람인들 과의 생존경쟁의 문제로 이해하는 것이다. 신극우자들이 서유럽의 의회민주주의의 체제에 갖는 근본적인 문제는 그것이 우파 포퓰리즘을 표방한 정당의 자격으로 집권한다는 데 있는 것은 물론이다. 그러나 그것보다도 포퓰리스트들이 유럽 전체에 정치, 사회적, 윤리적인 부정적 영향을 과급시키는 데에 있다. 특히 독일에서는 2001년 실시된 함부르크 주 의회 선거에서 쉘 당(Shill Party)이 거의 20%에 달하는 지지율을 기록한 것은 이러한 우려를 직접 보여준다. 이와 같이 포퓰리즘 정당을 바라보는 관점은 극단적으로 상반되어 나타나고 있는데 R.Griffin 역시 포퓰리즘은 파시즘의 핵심개념과 동일하다고 본 반면 M. Canovan은 포퓰리즘이 민주주의의 본질적 요소로 주장하고 있어 이론적 논의도 양분되어 나타나고 있다[12].

서유럽의 포퓰리즘 정치는 현재 여러 나라에서 20% 이상의 투표율을 올리며 직접 연립에 참가할 정도로 유럽사회에 큰 영향을 미치고 있다. 유럽 대부분의 우파 포퓰리즘 단체들은 극우주의파에 대한 확실한 근거는 갖고 있지는 않으며 오히려 서로 분리되어지려는 성향도 가지고 있으나 극우세력의 일부로서 정치권의 기저에서 그 세력을 확대해왔다[21]. 현재는 서유럽 각 국가의 중심부에 깊숙이 침투해있으며 점점 그들의 정치적 입지를 넓혀가고 있는 상황이다. 유럽뿐만 아니라 미국 역시 Thomas Jefferson 대통령 이래 현대의 미국 대통령 선거에서 승리한 Donald Trump에 이르기까지 미국의 대통령 역사는 포퓰리스트 정치가들의 역사라 할 수 있다[22].

4. 아시아 포퓰리즘 정당들과의 비교분석

포퓰리즘 정치현상은 아시아에서도 어느정도 영향력을 발휘하며 정치사회에 큰 영향을 미치고 있다.

2009년 일본 총선에서 54년 만에 정권교체에 성공한 민주당은 승리를 지켜내지 못하고 자민당 보수정권에 패

배하고 몰락하였다. 그 주된 원인이 아동수당지급과 고속도로무료화 등 많은 포퓰리즘 정책들을 제시하였다. 이것은 당시 국가재정에 있어 큰 누적 재정적자를 불러 일으켰다.. 결국 2년 후 민주당 오키타 가쓰야 간사장은 이 당시 포퓰리즘 공약에 대해 공식 사과하고 말았다. 원래 1990년대 이전의 일본은 대체적으로 자민당 중심의 55년 체제가 안정적이었고 정책 역시 선심공약과 사업으로 이루어지지 않았다. 그러나 1990년 대 이후 민주당의 정권교체와 더불어 정치적 대변혁기를 맞이하였고 무당파 유권자가 급증하는 등 예전과 전혀 다른 정치환경을 맞이하였다. 이러한 상황 하에서 사회경제적 대변혁기를 거치면서 혼란한 대중들의 지지와 또한 정권을 확보하기 위해 전혀 새로운 포퓰리즘 정치가 나타났던 것이다. 일본의 정치체제는 이익유도형 정치체제인데 이것은 정치가와 유권자들 사이의 암묵적인 합의였다. 즉 열심히 일해서 쌓은 국가의 이익은 지역의 이익 또는 자신과 같은 집단의 이익을 위해 사용되어야 한다는 것이다. 이것이 곧 일본의 이익민주주의이다. 이러한 상황하의 정치구조 속에서는 정치가는 거래하고 흥정하는 사람으로 전락하고 포퓰리즘적 정치행태가 확산되는 계기가 될 수 있었던 것이다.

이와 같이 이 당시 민주당의 공약에는 실현 불가능한 포퓰리즘 공약들이 너무 많았고 이에 대해 결국 일본 국민들은 민주당을 외면하고 말았던 것이다. 인도에서는 2009년 이후 각 지방 선거에서 국민들의 지지확보를 위해 집권 국민회의당(Indian National Congress)은 재정지출을 늘리고 농가 보조금 확대 등 여러 가지 포퓰리즘 정책들을 시행했으나 성공하지 못하였다. 구체적으로 2012년 지방선거에서 사회주의당의 포퓰리즘 공약들을 보면, 중등 고학년 이상 컴퓨터 무상제공, 국공립 여학생 무상교육 등이 있다[17]. 2009년 총선에서는 여당, 야당 할 것 없이 포퓰리즘 공약이 많이 나왔고 이로 인해 큰 재정적자가 발생하였다. 이 당시 여·야의 포퓰리즘 공약들은 실생활 수준 향상과 직결되는 공약과 사업들이 많았고 이는 유권자의 표를 확보하고자 거래하는 전형적인 기구정치(machine politics)의 형태를 보이고 있는 것이다. 이러한 포퓰리즘 공약이 인도에서 어느 정도 용인이 되는 이유는 그만큼 생활수준이 낮아 이를 거부할 수 있을 만큼의 심리적 여유가 없는 것이고 비슷한 맥락에서 이러한 공약들을 분석 평가하고 판단할 수 있는 지적 능

력이 부족한 상태라고 생각된다. 한국 역시 2000년 이후 서민층의 지지확보를 위해 장애인 복지제도 확충, 기업 규제완화 등의 포퓰리즘 정책이 각 정당을 중심으로 경쟁적으로 시행되었다. 이를 구체적으로 보면 대표적으로 김대중 정부 때는 저소득층 중고생 학비면제, 농어민 부채경감 등이 있고, 노무현 정부 때는 정부보증 학자금 대출제도 시행, 기초노령연금제도 시행 등을 들 수 있다. 또한 이명박 정부 때는 미소금융제도와 취업 후 상환 학자금 대출제도 등을 들 수 있는데 이들을 포함한 포퓰리즘 정책들은 우선 겉으로 보기에는 국민들을 위한 정책으로 보이나 장기적으로는 국민들의 부담으로 증가되는 공통점을 가지고 있다. 아시아 국가들의 포퓰리즘 정당들은 대부분 예산 동원형 포퓰리즘에 해당한다. 그래서 정책 내용이 특별한 것이 아니고 단순사업위주로 추진된 것이 대부분인 것이 특징이다.

즉, 아시아 국가들의 포퓰리즘은 주로 개별 정책과 사업으로 추진되었으나 유럽 국가들의 포퓰리즘은 정체성, 시민성, 민주성, 탈정치성 등의 보다 상위정치이념의 담론으로 나타났다는 차이가 있다. 특히 남미나 아시아, 아프리카 등 선동정치에 대한 윤리적 면역력이 떨어진 국가들에서는 포퓰리스트 정치인들의 득표계산과 국민들의 빈약한 의식수준이 맞아 떨어져 기구정치(machine politics)의 정치시스템이 형성될 수밖에 없다.

5. 결론

서유럽 포퓰리즘은 포퓰리스트 정치인들이 주장하는 정책이나 이념보다 그들의 실제적인 정치활동과정에서 선명하게 나타난다. 즉 단순화법에 근거를 둔 포퓰리스트 정치활동은 무리한 대중을 이용한 불평등 정치행위라 할 수 있을 것이다. 그 과정에서 그들은 반의회적이고 직접참여주의를 강조하고 있다 [13]. 이것은 기존의 정치체제에 대한 비판과 함께 기존 사회의 부정부패와 모순에 대한 정치적 고발의 의미를 담고 있기도 하다 [15].

프랑스, 오스트리아, 이탈리아 그리고 스칸디나비아 국가들에서 보여주고 있는 포퓰리즘 정당들의 정치적 성공은 단순한 선거의식의 확보가 아니라 서유럽사회의 큰 이례적 변화로 분명 말할 수 있다. 이들의 등장 특히 서구사회에의 출현에는 신자유주의 시대이래 기존 거대정

당들이 서민계층의 이익보호에 무관심해진 틈을 타서 서민계층은 그들의 이익을 대변해줄 새로운 정당을 찾을 수밖에 없었던 것이다[19]. 이런 점에서 보면 이 포퓰리스트 정당들은 무지한 대중들의 이익을 대변해주고 권리를 회복시켜주는 이익집단정치의 기능을 담당한다.

이익집단정치는 정치적 다원주의를 기반으로 하고 있기 때문에 포퓰리스트 정당들은 다양한 정치참여주체의 이익균형 확보를 위해 집단평형(group equilibrium)의 문제를 제기하는 것으로도 해석할 수 있다. 그래서 포퓰리즘 정당의 등장은 아마 완벽한 민주주의를 완성하기 위한 또 하나의 이념 설계의 단계로 볼 수도 있다. 그럼에도 불구하고 포퓰리즘 정치의 가장 큰 문제점은 현대서구민주주의의 제도와 공존하기 어렵다는 것이다. 왜냐하면 포퓰리즘 정치를 가능케 하는 감성 자극적 정치 전략은 이성적 토론을 핵심으로 하는 민주주의제도와 근본적으로 핵심적 차이가 있기 때문이다[18]. 본 연구는 서유럽 국가들과 아시아국가들 사이의 포퓰리즘에 관한 실증변수들을 경험적으로 분석하지 않아 다소 분석의 구체성이 불명확한 점도 있다. 앞으로 서유럽을 중심으로 하는 각 국가들의 포퓰리즘 정치가 얼마나 강한 힘으로, 얼마나 오래 지속될지는 예측하기 어렵지만 현대 민주주의 사회의 모순과 갈등이 증폭될수록 이들의 지속성의 정도는 어느 정도 높아질 것이다. 그러나 근본적으로 현대 민주주의 제도를 대신할 새로운 대체패러다임을 형성하는 것은 어려운 것으로 예측 된다.

ACKNOWLEDGMENTS

This work was supported by a 2-year Research Grant of Pusan National University

REFERENCES

- [1] Betz, H.G. "Introduction" in H.G. Betz and S.Immerfall (eds.), *The New Politics of the Right*, London : Macmillan, 1998.
- [2] McLaren L, "Immigration and Trust in Politics in Britain", *British Journal of Political Science*, vol.42, 2011.

- [3] Mudde Cas, "The Poupulist Zeitgeist, *Government and Opposition*", vol.39, No.4, pp. 541-563, 2004.
- [4] Bolleyer Nicole & E. BytzeK, "Origins of party formation and new party success in advanced democracies, *European Journal of Political Research*", vol.52, No.6, pp. 788-789, 2013.
- [5] Arditi Benjamin. "Populism or Politics at the Edge of Democracy, *Contemporary Politics*", vol.9, No.1, pp. 17-31, 2003.
- [6] Bobbio Norberto, "*The Future of Democracy*", Oxford : Polity, 1989.
- [7] Leiter D. & M.Clark, "Valence and Satisfaction with Democracy; A cross-national analysis of nine Western European democracy", *European Journal of Political Research*, vol.54, No.3. pp.556-557, 2015.
- [8] Canovan Margaret, "Trust the people : Populism and the Two Faces of Democracy", *Political Studies*, XLVII, 1999, *Populism*, N.Y.: Hartcourt Brace, 1981.
- [9] Pasquino Gianfranco, "Populism and Deomocracy, D.Albertazzi(eds.) *Twenty - First Century Populism : The Spectre of Western European Democracy*", N.Y. : Palgrave Macmillian, pp. 15-29, 2008.
- [10] Cuperas René, "The Fate of European Populism, *Dissent*", vol. 51(2), pp. 17-20, 2004.
- [11] Cahill Ben, Institutions, "Populism and Immigration in Europe", *SAIS Review*, vol. 27, No.1, 2007.
- [12] Fieschi Catherine, "Introduction, *Journal of Political Ideology*", vol.9, No.4, 2004.
- [13] AkkermanTjitske Populism and Democracy : Challenge or Pathology, *Acta Politica*, vol.38, 2003.
- [14] Deangelis R.A.)A Rising Tide for Jean-Marie, Jorg and Pauline? Xenophobic Paupulism in Comparative Perspective, *Australine Journal of Politics and History*, Vol.49, No.1, 2003.
- [15] Jones, Erik, Populism in Europe, *SAISReview*, Vol.27, No.1, 2007.
- [16] Kim Yong Chul, Analysis on Political Distrust of Governmental Agencies, *Journal of Digital Policy & Management*, Vol.0, 2015
- [17] Yang Suck Jin, A Study on the Universal Welfare Politics in terms of constitutional Value Order, *Journal of Digital Policy & Management* Vol.13 No.3, 2014
- [18] Soug Kyung Suk, A Study on the Strategy for Realization of Smart Citizens Party, *Journal of Digital Policy & Management* Vol.9, No.1, 2011
- [19] Jung Jin Taek, The case of Study on Smart citizens Party, *Journal of Digital Policy & Management*, Vol.9, No.10, 2011
- [20] DOI : <http://www.parties-and-elections.de>.
- [21] The Economist, Jan, 4th, 2014
- [22] Financial Times, 2015.8.28.

김 용 철(Kim, Yong Chul)



- 1996년 2월 : 고려대학교 박사
- 2013년 1월 ~ 현재 : 한국반부패정책학회 회장
- 2017년 1월 현재 : 부산대학교 행정학과 교수
- 관심분야 : 한국정치, 정당제도, 대통령 권력구조
- E-Mail : kychul@pusan.ac.kr