

# 커뮤니케이션 관점으로 본 포퓰리즘의 등장과 대의 민주주의 위기\*

백영민 연세대학교 언론홍보영상학부 조교수\*\*

본 논문은 커뮤니케이션 관점을 통해 전 세계적으로 나타나는 포퓰리즘 현상의 의미는 무엇이며, 왜 그리고 어떻게 커뮤니케이션 연구자가 포퓰리즘 현상을 연구 대상으로 삼아야 하는지 논의하였다. 이를 위해 다음과 같은 순서로 본 논문을 전개하였다. 첫째, 포퓰리즘에 대한 다른 학문 분과들의 관점과 성과를 소개하고 커뮤니케이션 관점에서 선행 연구들을 비판적으로 재검토하였다. 역사학, 정치학, 사회학 등의 다른 학문 분과들에 비해 커뮤니케이션 관점이 어떻게, 왜 포퓰리즘 현상을 보다 잘 설명할 수 있는지 살펴보았다. 둘째, 포퓰리즘 현상들을 관통하는 특징들은 무엇이며 언제 어떤 조건에서 포퓰리즘이 등장하는지 설명한 후, 세계적으로 다양한 형태로 나타나는 다양한 포퓰리즘 현상들을 소개하였다. 셋째, 커뮤니케이션 이론 관점에서 ‘레토릭’, ‘저널리즘’과 ‘정치 커뮤니케이션’ 연구에서 포퓰리즘 현상이 어떠한 의미를 가지며 어떻게 분석할 수 있는지 살펴보았다. 정부를 감시하고 비판하는 소위 ‘감시견’으로서의 언론의 역할은 포퓰리즘 현상과 매우 닮아 있으며, 단일한 ‘국민’을 형성하고 다수의 국민과 대립되고 배치되는 ‘타락한 엘리트’와 ‘이방인’들을 배척하는 포퓰리즘 담론의 구성은 커뮤니케이션 과정과 깊은 연관을 갖고 있으나, 이 분야에 대한 최근의 커뮤니케이션 연구는 활발하지 않은 것이 현실이다. 끝으로 포퓰리즘과 민주주의의 관계를 논의하면서 포퓰리즘 현상의 커뮤니케이션적 의미가 무엇인지, 포퓰리즘 현상의 커뮤니케이션적 함의는 무엇이며 이를 어떻게 바라보아야 하는가에 대한 저자의 견해를 소개하였다.

**KEY WORDS** 포퓰리즘, 국민 주권, 담론 구성, 반엘리트주의, 포퓰리즘 레토릭, 저널리즘 가치

---

\* 본 논문은 2013년도 정부재원(교육부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원(NRF-2013S1A3A2055285)을 받아 연구되었습니다. 논문에 귀중한 조언을 해 주신 익명의 심사위원 세 분, 특히 포퓰리즘과 관련한 최근 문헌들을 소개해 주신 심사위원님께 이 자리를 통해 진심으로 감사 말씀드립니다. 또한 본 원고를 읽고 여러 생각들을 공유해 준 연세대학교 언론홍보영상학부 학생들에게도 감사합니다.

\*\* ymbaek@yonsei.ac.kr

“대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”

— 대한민국 「헌법」 1조 2항

## 1. 들어가며

우리나라 ‘국민’들 대부분은 언급한 대한민국 「헌법」 1조 2항, 즉 ‘국민 주권(popular sovereignty)’ 원칙을 중고등학교 수업 시간에 한 번쯤은 들어 보았을 것이다. 대한민국의 최고 정치적 권한이 하나의 통합된 정치체로서의 ‘국민’에게 있다는 이 조항은 커뮤니케이션 관점에서 매우 흥미롭다. 우선 ‘대한민국의 국민’의 단일한 정치적 의지는 어떠한 사회적 커뮤니케이션 과정을 거쳐 형성될 수 있는가? 혹은 만약 단일한 정치적 의지가 형성되지 않았다면 어떤 정치적 의지가 어떤 과정을 통해 배제되며, 특정 집단의 정치적 목소리 배제는 민주주의에 어떠한 결과로 이어지는가?

국민 주권 원칙에 대한 현실의 해결책은 바로 대의민주주의 제도다(Dahl, 1971; Manin, 1997). 즉, 국가가 물리적으로 보유한 영토 내에 존재하는 ‘국민들’의 대표자를 선출하여 의회를 구성하거나 행정부의 수반을 선출하여 ‘국민들’의 목소리를 ‘간접적’으로 대표하는 것이다. 그러나 달(Dahl, 1971)을 비롯한 민주주의 연구자들이 공통적으로 지적하듯, 민주주의적 이상과 민주주의를 내세우는 통치 체제의 현실은 괴리되기 마련이다. 통치자의 의지와 피치자의 의지의 동일성이라는 민주주의적 이상은 대의 민주주의라는 현실 정치 제도 속에서 충족되지 못한다(Dahl, 1971; Taggart, 2000). 그 이유는 크게 두 가지다. 첫째, 한 국가 내에 단일한 ‘국민’ 보다는 여러 ‘국민들’이 존재하기 때문이다(Dahl, 1971). 모든 대의민주주의 국가에서 정치 엘리트들은 여당과 야당으로 나뉘어 서로 대립하며, 일반 국민들 역시 계층, 계급, 인종, 세대 등의 사회집단별로

서로가 서로를 구분 짓는다. 둘째, 선출된 엘리트가 일반 국민들을 제대로 대표하지 못하는 경우가 대부분이고, 이러한 경향은 대한민국이 다른 나라에 비해 더 심각한 편이다(최장집, 2002, 2008). 우리나라의 경우 정치 체제나 정치인에 대한 불신과 정치 냉소 수준은 다른 나라에 비해 매우 높은 편이다.

아마도 우리나라 ‘국민’ 중 거의 대부분은 대한민국이라는 국가 체제의 정치적 의사 결정이 자신을 포함한 모든 한국인의 정치적 의지를 반영한다고 느끼지 않을 것이다. 사실 이러한 일반 국민의 느낌은 소위 선진 민주주의 국가들에게서도 그 정도가 다를 뿐 비슷하게 나타날 것이다. 본 논문에서는 대의민주주의 제도에서 나타나는 민주주의적 이상과 통치 체제 운영 현실의 괴리 현상(Dahl, 1971)으로 인해 전 세계적으로 나타나고 있는 ‘포퓰리즘’ 현상(Taggart, 2000)에 주목하였다. 본 논문에서는 포퓰리즘 현상을 ‘수직적 커뮤니케이션 붕괴’(기성 엘리트들이 일반 국민들의 정치적 의지를 대표하지 못한다는 일반 국민들의 믿음과 분노로 표출)와 ‘수평적 커뮤니케이션의 붕괴’(일부의 시민들이 다른 일부의 시민들을 동일한 ‘국민’으로 받아들이지 않고 배척하려는 태도와 행동으로 표출)로 나타난 정치적 커뮤니케이션 현상으로 파악하였다. 같은 맥락에서 본 논문은 포퓰리즘 운동을 엘리트가 일반 국민을 제대로 대표하지 못하면서(정치적 대표성의 붕괴), 또한 일반 국민들 내부의 차이가 적대감의 형태로 드러나면서(사회적 유대의 붕괴) 나타나는 구질서의 위기를 해소하기 위한 정치 커뮤니케이션적 실험이라고 파악하였다.

전 세계적으로 나타나는 포퓰리즘 현상을 커뮤니케이션 관점에서 설명하는 본 논문은 다음과 같은 구성으로 진행될 것이다. 첫째, 포퓰리즘에 대한 기존 연구의 관점을 소개하고 커뮤니케이션 관점에서 비판적으로 재검토하였다. 역사학, 정치학, 사회학 등에서 이루어진 포퓰리즘에 대한 기존 연구 성과들을 소개하되, 커뮤니케이션 관점이 다른 학문 분야의 관점들과 비교하여 왜 포퓰리즘 현상을 보다 잘 설명할 수 있는

지 살펴보았다. 둘째, 포퓰리즘 현상들을 관통하는 특징들과 언제 어떤 조건에서 포퓰리즘이 등장하는지를 살펴보고, 세계적으로 다양한 형태로 나타나는 다양한 포퓰리즘 현상들을 개략적으로 소개하였다. 셋째, 커뮤니케이션 이론의 관점에서 ‘레토릭’, ‘저널리즘’과 ‘정치 커뮤니케이션’ 연구에서 포퓰리즘 현상이 어떠한 의미를 가지며 어떻게 분석할 수 있는지 살펴보았다. 정부를 감시하고 비판하는 소위 ‘감시견’으로서의 언론의 역할은 포퓰리즘 현상과 매우 닮아 있다. 또한 단일한 ‘국민’이라는 담론을 구성하고 다수의 국민과 대립되고 배치되는 ‘타락한 엘리트’와 ‘이방인’들을 배척하려는 포퓰리즘 담론<sup>1)</sup>은 ‘레토릭 구성’이나 ‘정치 커뮤니케이션 과정’과 깊은 연관을 갖고 있다. 커뮤니케이션 관점에서 다양한 방식으로 포퓰리즘 현상에 접근할 수 있지만, 최근의 커뮤니케이션 연구는 찾아보기 어려울 정도로 적은 것이 현실이다. 끝으로 포퓰리즘과 민주주의의 관계를 논의하면서 포퓰리즘 현상의 커뮤니케이션적 의미가 무엇인지, 포퓰리즘 현상의 커뮤니케이션적 함의는 무엇이며, 이를 어떻게 바라보아야 하는가에 대한 저자의 주장을 제시하였다.

## 2. 선행 연구 검토 및 커뮤니케이션 관점으로 본 포퓰리즘

### 1) 포퓰리즘을 둘러싼 오해와 포퓰리즘에 대한 접근 방법

포퓰리즘을 살펴보기 전에 포퓰리즘을 둘러싼 오해를 먼저 살펴보자. 왜냐하면 국내 학계에서 포퓰리즘에 대한 진지한 연구가 그다지 많지 않은

---

1) 포퓰리즘 현상에서 나타나는 ‘적(敵)’과 ‘일반 국민’의 담론 구성이 다른 커뮤니케이션 현상 혹은 정치체제에서 관찰되는 담론 구성과정과 동일하지 아니면 다를지는 현 단계에서 아직 불확실하다. 하지만 포퓰리즘 현상을 담론 구성 과정으로 파악할 수 있다는 점만으로도 포퓰리즘을 커뮤니케이션 관점에서 연구할 가치가 있다고 생각한다. 포퓰리즘 현상에서 관찰되는 담론 구성 과정의 성격에 대해 날카로운 지적을 해 주신 심사위원께 이 자리를 빌려 감사드린다.

이유 중 하나가 포퓰리즘을 편향된 방식으로 이해하고 사용하고 있기 때문이다. 국내에서는 일반적으로 포퓰리즘을 ‘대중영합주의’로 번역하며, 포퓰리즘 현상을 아르헨티나나 베네수엘라와 같은 남아메리카 국가들에게서 발견되는 무절제한 경제 정책과 시혜성 사회복지 정책으로 이해하고 있다(김광동 외, 2010; 이한구 편, 2010; 윤계섭, 2008). 물론 본 논문도 남아메리카 국가들의 포퓰리즘을 다루기는 하지만, 포퓰리즘을 특정 지역에서의 특정한 사회·경제 정책으로 정의하는 것은 다음과 같은 문제점들을 낳는다.

첫째, 적어도 국내 논객들의 포퓰리즘 비판은 좌파적인 포퓰리즘 현상만을 다루고, 최근의 우파적 포퓰리즘 현상을 다루지 못한다(Mudde, 2004). 최근 유럽연합을 탈퇴하는 결정으로 이어진 영국의 국민투표[브렉시트(Brexit)], 초법적 권한으로 인권을 위협하지만 국내에서는 필리핀 국민의 압도적인 지지를 받고 있는 두테르테, 장 마리 르펜으로 대표되는 서유럽의 극우민족주의 정당들, 이탈리아의 베를루스코니와 페루의 후지모리로 대표되는 신자유주의적 포퓰리즘 현상 등은 국내 논객들이 포퓰리즘 사례로 언급하는 아르헨티나의 페론이 주도했던 혹은 베네수엘라의 차베스 등이 주도하고 있는 포퓰리즘과는 매우 상이하다(Canovan, 1981; Taggart, 2000, 2004). 적어도 학자들은 일반 논객들이 사용하는 매우 특수하고 협소하게 정의된 포퓰리즘을 학술 논의에서 무비판적으로 사용하지 말아야 한다.

둘째, 남아메리카의 포퓰리즘 현상을 국내의 논객들처럼 바라볼 경우 경험적 연구가 불가능하기 때문이다. 적어도 상당수의 국내 논객들은 포퓰리즘 현상의 원인을 기회주의적인 정치가의 대중 선동(demagogy), 사회적 빈곤 계층의 무절제와 무책임으로 파악하는 도덕주의적 태도를 견지한다(김광동 외, 2010; 윤계섭, 2008). 즉, 대중을 선동하는 정치인들의 행동은 정치가(statesman)로서 무책임하며, 미래를 생각하지 않는 무절제한 경제지원을 바라는 대중 역시 책임있는 시민으로 무책임하다

는 것이 비판의 핵심이다(Edwards, 2010/2012). 이와 같은 진단과 분석이 전혀 타당성이 없는 것은 아닐지 모르나, 이러한 도덕주의적 접근은 왜 포퓰리즘 현상이 발생되는지에 대한 체계적·경험적 연구를 막을 수 있는 위험이 있다. 또한 남아메리카의 엘리트와 국민들이 과연 포퓰리즘 정책들로 무절제와 무책임한 ‘도덕적 해이’에 빠진 것인지(Drake, 2009), 그리고 왜 포퓰리즘 정권의 붕괴 후 소위 ‘신자유주의적 질서’(소위 ‘워싱턴 컨센서스’)의 등장 후에 실시된 신자유주의적 개혁 이후 남아메리카의 사회·경제 문제들의 해결이 지지부진하거나 심지어 악화되는지 설명하기 어렵다(김영섭, 2010; Kaltwasser, 2014a).

셋째, 국내에서 흔히 통용되는 포퓰리즘에 대한 협소한 이해는 최근 우리나라의 변화를 전 세계적 관점에서 이해할 수 있는 기회를 박탈한다(Mudde, 2004). 앞에서 언급하였듯, 막말과 여성 혐오의 논란 끝에도 미국 대선에서 승리한 ‘도널드 트럼프’, 유럽연합 국가 내부의 반세계화와 반이민자 정서, 필리핀·러시아·일본 등, 북한과 같은 폐쇄국가를 뺀 대의민주주의적 국가들에서는 ‘기성 엘리트에 대한 반감’과 ‘사회적 소수자에 대한 배척’으로 특징 지워지는 포퓰리즘 현상이 매우 강하다(Kaltwasser, 2014a; Spruyt, Keppens, & van Droogenbroeck, 2016). 우리나라 역시 예외가 아니다. 뒤에서 살펴보겠지만 포퓰리즘은 우리나라에서 나타나는 수직적·수평적 커뮤니케이션 균열로 드러난 수직적 배제(기성 엘리트를 국민과 대치되는 존재로 배제)와 수평적 배제(다른 시민들을 국민의 이름으로 배제)를 설명할 수 있는 유용한 사회과학 개념이다. 일반 국민들의 담론에서 등장하는 ‘금수저’, ‘흙수저’, ‘헬조선’ 등의 기성 체제에 대한 반감을 담은 용어의 유행, 또한 ‘민중은 개돼지’라는 어느 고위 공무원의 발언, ‘여혐’, ‘개저씨’ 등으로 나타나는 사회적 적대감을 표상하는 언어들, 정치적 대표성의 위기와 사회적 유대의 붕괴를 보여 주는 커뮤니케이션적 징후다.

그렇다면 포퓰리즘이란 무엇인가? ‘민주주의’, ‘사회 정의’, ‘이데올

로기’, ‘문화’ 등과 같은 상당수의 사회과학적 개념들처럼, 포퓰리즘 역시도 사람들마다 의미하는 바가 제각각이다. 즉, 포퓰리즘이라 불리는 현상을 구체적으로 정의하고 개념화하는 것은 매우 어려운 일이다(Canovan, 1981; Ionescu & Gellner, 1969; Panizza, 2005; Taggart, 2000). 실제로 일반 논객들은 물론 학자들도 다양한 정치 현상들에 대해 ‘포퓰리즘’이라는 이름을 붙인다. 유럽의 신문 보도에서 어떤 정치인이 포퓰리즘 정치인이라고 언급되는가를 내용 분석한 베일 등(Bale, van Kessel, & Taggart, 2011)의 최근 연구 결과는 한국의 일반적 사회과학자가 보았을 때 다소 황당할 정도다. 이들의 연구에 따르면, 언론에서 ‘포퓰리스트(populist)’라고 지칭되는 정치인은 우고 차베스(Hugo Chavez)와 같은 유명한 포퓰리스트 정치인은 물론이고 미국의 현직 대통령인 버락 오바마(Barack Obama)와 전 공화당 부통령 후보였던 사라 페일린(Sarah Palin), 영국의 총리인 데이비드 카메론(David Cameron) 등과 같이 소위 선진 민주주의 국가의 지도자들 역시도 칼럼리스트들 혹은 경쟁 정치인들에 의해 ‘포퓰리스트’라고 불리고 있었다. 또한 언급된 ‘포퓰리즘 이슈들’ 역시 정치, 경제, 사회, 문화, 범죄, 국제관계 등 선거에서 다루는 거의 모든 이슈들이므로 나타났다.

포퓰리즘을 둘러싼 학자들의 관점 역시도 상황은 비슷하다. 우선 학자들이 언급하는 포퓰리즘 현상은 정치 이념이라는 측면에서 ‘극좌’부터 ‘극우’까지를 포괄한다. 구체적으로 포퓰리즘 정치 운동들의 정치적 이념 성향은 극단적 좌파 ‘홍위병’으로 우리에게 잘 알려진 마오이즘(Maoism)부터 극단적 우파 ‘인종 말살’을 시도했던 나치즘(Nazism) 성향을 띠는 정치 운동의 형태들까지 정말 다양하다(Ionescu & Gellner, 1969). 또한 지역적으로는 남아메리카, 북아메리카, 오세아니아 지역, 유럽 전역, 그리고 최근 필리핀과 일본과 같은 아시아 국가까지 거의 전 지역을 포괄하며(김영섭, 2010; Kaltwasser, 2014a; Kazin, 1998; Mudde, 2004; Panizza, 2005), 시기적으로도 멀리는 로마 공화정(Morstein-

Marx, 2004)부터 2016년 미국 대통령 선거까지의 긴 기간을 포괄한다.

즉, 이렇게 다양한 포퓰리즘 현상을 일관하는 어떤 이념적, 문화적 특징을 찾는 것은 쉽지 않은 일이다. 이런 점에서 혹자는 포퓰리즘은 모든 정치적 현상들에서 나타나지만, 실제로는 어떤 정치적 현상에도 고유하게 나타나지는 않는(Baldini, 2016) 일종의 정치적 징후(political symptoms)라고 주장한다(Canovan, 1981; Laclau, 2005; Mouffe, 2005; Taggart, 2000). 실제로 대부분의 현대 포퓰리즘 학자들은 포퓰리즘을 고정된 실체가 있는 정치적 개념으로 정의하지 않는다. 대신 포퓰리즘 현상들에서 공통적으로 나타나는 특성들을 파악한 후, 이 특성들을 조합하는 방식으로 포퓰리즘 유형(type)을 구분하거나 포퓰리즘 성향의 강도(strength)를 구분하는 접근을 취한다(Canovan, 1981; Jagers & Walgrave, 2007; Jansen, 2011; Pauwels, 2011; Rooduijn, 2014b; Stanyer, Salgado, & Strömbäck, 2016; Taggart, 2000).

## 2) 포퓰리즘 운동의 세 가지 유형

지금까지의 포퓰리즘 연구들에 따르면 시기와 지역에 따른 여러 국지적인 포퓰리즘 현상들과 운동들은 크게 다음과 같이 세 가닥으로 구분할 수 있다(Canovan, 1981; Jagers & Walgrave, 2007; Jansen, 2011; Kaltwasser, 2014a; Taggart, 2000).

첫째 타입은 농민의 포퓰리즘 운동(agrarian populist movement)이다. 이는 19세기에 들어서면서 산업화가 고도화되고 정착 단계에 이르면서, 사회의 주변부로 몰락하게 된 농민들의 포퓰리즘 운동들을 말하며, 농민의 포퓰리즘 운동이 발생한 지역으로는 미국을 언급할 수 있다(Kazin, 1998).<sup>2)</sup> 19세기 미국의 경우 산업이 고도화되었으며, 이때부터

---

2) 몇몇 연구자들은 19세기 농민 포퓰리즘 운동에 러시아 농민 포퓰리즘 운동을 포함시키기도 한다(서병훈, 2008). 러시아의 농민 포퓰리즘 운동은 우리나라 근대소설 <상록수>의 배경이



농촌에도 기계화에 바탕을 둔 기업적 농경이 이식되던 시기였다. 이에 따라 인간과 가축의 힘에 의지하여 전통적인 방식으로 농사를 짓던 자영 농들이 점차 시장 경쟁에서 밀리며 몰락의 위협에 처하게 되었다. 이에 위기에 처한 자영농들은 당시 사회적 엘리트 계층인 산업 자본가와 금융 자본가들을 비판하였으며, 또한 자신의 농장과 농토에 대한 애착으로 인해 노조 활동이나 사회주의적 가치를 추구하는 노동자 계층들과도 자신들을 구분하였다. 19세기 미국 포퓰리즘의 독특한 점은 포퓰리즘 운동을 지도하는 강력한 카리스마적인 지도자가 없었다는 점이며, 스스로를 포퓰리스트라고 부르길 주저하지 않았다는 점이다. 이들이 만든 정당이 ‘국민당(The People’s Party)’이다. 이들은 사회적으로 평등하며 자신의 땅에서 스스로 노동하여 부를 창출하는 자영농들이 사회의 주도권을 행사하는 세상을 꿈꾸었으나, 의미 있는 정치 조직으로 성장·정착하지 못하고 역사적 뒤안길로 사라졌다. 하지만 미국 농민들의 포퓰리즘 운동의 유산이 완전히 사라진 것은 아니다. 미국 보수주의자들의 포퓰리즘 운동이었던 ‘티파티(Tea Party) 운동’과 진보주의자들이 벌였던 ‘월스트리트 점령(Occupy Wall Street) 운동’ 등은 카리스마적 지도자 없는 풀뿌리 기반의 운동이며, 이들은 상당 부분 19세기 미국 자영농들의 포퓰리즘 운동과 유사하다.

둘째 타입은 국내에도 잘 알려진 남아메리카의 포퓰리즘 운동(Latin

---

되기도 했다고 알려진 ‘나로드니키(Н а р о д н и к и) 운동(영어로는 ‘peopleism’이라고 번역되며, 대부분의 우리나라 학자들은 ‘인민주의’라고 번역하기도 한다)’으로도 우리에게 잘 알려져 있다. 비록 발생 시기와 포퓰리즘 운동의 주체라는 점에서 러시아와 미국의 농민 포퓰리즘 운동과 러시아의 농민 포퓰리즘 운동은 미국과는 그 성격이 매우 다르다. 러시아의 농민 포퓰리즘은 농민들의 자발적 운동이라기보다는 농촌 공동체에 대한 낭만적 관점을 갖고 있던 러시아의 지식 계층이 주도한 운동이다. 즉, 러시아의 농민 포퓰리즘 운동의 주체는 ‘억압받는다고 자각한 농민’이 아니라 ‘억압받는 농민을 계몽시키고자 했던 엘리트’라는 점에서 일반적인 포퓰리즘 현상과 구분된다(Taggart, 2000). 반면 미국의 농민 포퓰리즘 운동은 금융 엘리트와 산업 엘리트들을 비판하는 자영농들의 자발적인 포퓰리즘이라는 점에서 러시아의 나로드니키 운동과 성격이 다르다(Kazin, 1998).

American populist movement)이다. 포퓰리즘 현상이라는 관점에서 남아메리카의 정치 변동을 크게 요약하면 크게 다음의 네 단계로 거칠게 요약할 수 있다(김영섭, 2010; Drake, 2009; Edwards, 2010/2012; Kaltwasser, 2014a; Roberts, 1995). 첫 단계는 스페인과 포르투갈의 식민지 시절로부터의 독립 시기다. 이 시기는 정치적으로는 서유럽의 간섭에서 독립했지만, 여전히 경제적 빈부격차와 사회적인 차별 구조(백인과 인디오, 흑인, 메스티조 등의 혼혈 인종 간 차별)가 사회의 불안 요인으로 남았다. 두 번째 단계는 흔히 전통적 포퓰리즘(classic populism)이라고 알려진 시기이며, 이 시기는 아르헨티나의 후안 페론(Juan Peron)으로 대표되는 포퓰리스트들이 정치적으로 두각을 나타낸 시기다. 이 시기 동안 기간산업의 국유화와 사회 빈민에 대한 적극적 구호 정책이 실시되었지만, 인플레이션의 심화와 산업생산성 저하 등 아르헨티나 국가 경제에 미친 악영향이 적지 않았다. 세 번째 단계는 전통적 포퓰리즘으로 인해 초래된 여러 사회·경제 문제들을 극복하기 위해 소위 신자유주의적 개혁 세력이 등장한 시기다. 소위 ‘워싱턴 컨센서스 체제’로 알려진 신자유주의적 경제 개혁 정책들이 실시되었지만, 국영기업의 민영화 과정에서 극심한 부정부패, 그리고 개혁 과정에서 나타난 극심한 사회적 빈부격차로 워싱턴 컨센서스 체제는 붕괴하였다. 네 번째 단계에서는 신자유주의적 개혁의 실패에 따라 다시금 포퓰리스트 정치인이 등장하였으며, 이를 앞에서 언급한 전통적 포퓰리즘과 구분하기 위해 네오포퓰리즘(neo-populism)이라고 부른다. 네오포퓰리즘 지도자로 가장 대표적인 인물들로는 베네수엘라의 우고 차베스, 브라질의 룰라 등을 들 수 있다. 남아메리카 포퓰리즘의 경우 극심한 사회적 불평등에 대한 빈민들의 불만을 등에 업은 카리스마적 지도자의 권위주의적 통치 스타일이 보편적이며, 성장보다는 분배를 지향하고 빈민 구제에 주력하는 등 좌파적 성향의 경제 정책들이 두드러지는 특징을 갖는다.

셋째 타입은 최근 두드러지게 나타나는 정치적 포퓰리즘 운동

(political populist movement)으로 서유럽과 북아메리카의 소위 선진국들에게서 두드러지게 나타나고 있으며, 현재 가장 활발하게 연구되는 포퓰리즘 현상이다. 서유럽과 미국의 정치적 포퓰리즘은 ‘반세계화(anti-globalization)’, ‘반이민 정책(anti-immigration)’, ‘반다문화 정책(anti-multiculturalism)’ 등을 배경으로 창궐하고 있으며, 민족주의적이고 인종주의적인 모습을 보이기도 한다(Arditi, 2005; Müller, 2014; Mammone, 2009; Mudde, 2004; Stavrakakis, 2014; Taggart, 2000). 특히 늘어나는 이주민에 대한 원초적인 인종적 반감, 다문화주의 정책에 대한 기존의 문화적 가치가 위협받고 있다는 불안, 유럽연합에 대한 불만과 유럽연합 운영비를 충당하기 위한 과세에 대한 불만 등을 기반으로 최근 대두되는 포퓰리즘 운동이다. 서유럽의 포퓰리즘 운동은 과거의 단일한 민족과 문화를 보유했다고 ‘상상된(imagined) 국민국가’로 되돌아가려는 회고주의적 성향을 강하게 드러내고 있다(이에 대해서는 태거트(Taggart, 2000)의 뛰어난 논의를 참조). 이러한 회고주의적 성향이 명시적으로 드러난 사례가 바로 유럽연합의 일원이 아니라 ‘과거의 영국’으로 돌아가길 원했던 ‘브렉시트’ 국민투표 결과다. 이에 대해 폴 태거트(Taggart, 2000, 2004)는 서유럽의 포퓰리즘 현상들의 공통된 특징으로 ‘좋았던 과거에 대한 향수(heartland)’를 언급한다. 즉 최근 유럽에서 등장하는 정치적 포퓰리즘 운동은 반인종주의, 반이민 성향 등으로 사회·문화적으로는 극우적인 성향을 보이고 있지만, 동시에 ‘유럽연합’으로 대표되는 세계화에 대한 강렬한 반감과 사회 보장 제도의 재건 등 경제적으로는 매우 좌파적 성향을 동시에 보이기도 한다는 점에서 매우 흥미로운 정치 현상이다. 또한 이러한 성향은 2016년 미국 대통령 선거에서 공화당 후보로 나와 45대 대통령으로 선출된 트럼프의 주장과도 매우 유사하다. 적어도 서유럽 국가에서 나타나는 정치적 포퓰리즘은 완전히 정치적 주류에 편입되었다고 평가하기는 어렵지만, 이들에 호응하는 각국의 국민들이 늘어나고 있다는 점에서 최근 가장 많이 연구되는 포퓰리즘

현상이다.

그렇다면 포퓰리즘 현상들에 공통적으로 나타나는 특징들은 무엇이며, 이것이 커뮤니케이션 관점에서 어떤 의미가 있는가?

### 3) 포퓰리즘 현상의 특징들과 포퓰리즘의 커뮤니케이션적 의미

포퓰리즘 현상들의 주요 특징들은 학자에 따라 다르다. 따라서 모든 특징들을 하나의 논문에서 하나하나 다 언급하는 것은 물리적으로도 불가능하며, 무엇보다 본 연구의 목적과도 부합하지 않는다. 따라서 본 논문에서는 최근 포퓰리즘 연구들에서 주로 지적되는 다음의 네 특징들<sup>3)</sup>을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

- ① 단일 정치체로서 국민을 중시(people-centrism)
- ② 기성 체제에 대한 비판과 분노(anti-establishment resentment)
- ③ 위기 상황 강조(crisis emphasis)
- ④ 비-국민의 배제(exclusivism)

그렇다면 이들은 왜 커뮤니케이션 관점에서 잘 설명될 수 있는가? 포퓰리즘 현상의 첫 번째 특징은 단일 정치체로 ‘국민’을 강조한다는 것

---

3) 포퓰리즘의 네 가지 특성들 외에도 포퓰리즘 학자에 따라 다른 특성들이 추가적으로 언급된다. 이를테면, 반지성주의(anti-intellectualism) 성향은 포퓰리즘의 주요 특성들 중 하나로 종종 언급된다. 즉, 포퓰리즘에 열광하는 시민들은 기성 정치 엘리트는 물론 경제 엘리트나 문화 엘리트에 대해서도 적대감과 분노를 드러내기도 한다. 실제로 ‘월스트리트 점령 운동’과 같은 좌파 성향의 포퓰리즘 운동의 경우 ‘월스트리트’로 상징되는 금융 엘리트에 대한 분노를 강하게 드러내며, 우파 성향의 포퓰리즘 운동의 경우 문화 엘리트에 대한 분노와 멸시(예를 들어, ‘입만 살아 있는 병약한 지식인’)를 강하게 표출한다. 하지만 경제나 문화 엘리트에 대한 분노를 포함하는 특수한 포퓰리즘 현상들을 포괄하는 것은 본 논문의 범위를 넘어서는 일이기 때문에 자세한 논의를 전개하기는 어렵다. 이러한 포퓰리즘 현상에 대한 연구는 일종의 집단 심성(mentality)으로 파악하는 타르키(Tarchi, 2015)의 연구, 일상적 행위 습속, 즉 아비투스(habitus)의 관점에서 파악하는 그라탄(Grattan, 2012)의 연구를 언급할 수 있다.

이다. 포퓰리즘이라는 말의 어원은 고대 로마의 ‘평민’을 의미하는 ‘포플루스(populous)’에서 온 것이다(Morstein-Marx, 2004). 로마 공화정의 평민은 ‘원로원’에 들어갈 자격이 없다는 점에서 귀족은 아니지만, 노예와 재산을 보유할 수 있고 시민군의 일원이라는 점에서 로마 공화정을 지탱하는 핵심 세력이었다. 포플루스, 즉 ‘로마 국민’은 귀족은 아니지만 병역을 거부한다든지 투표를 통해 엘리트가 관직에 취임하는 것을 추인하거나 거부하는 등 ‘국가’의 의사 결정에 영향을 미칠 수 있는 사람을 의미한다.

그렇다면 누가 국민인가? 거의 모든 포퓰리즘 연구자들은 ‘단일한 정치체’로서 국민은 존재하지 않는다는 사실에 동의한다. 즉 ‘국민’이란 말은 사회적으로 구성된 개념이며 구체적인 실체를 담는 용어가 아니다(Canovan, 1981, 2005/2015; Laclau, 2005; Mouffe, 2005; Panizza, 2005; Taggart, 2000). 이런 점에서 라클라우(Laclau, 2005)는 단일한 정치체로서의 ‘국민’이라는 용어는 “공허한 기표(empty signifier)”(p. 38)에 불과하다고 지적한다(Canovan, 2005/2015 참조). 이와 관련해서 ‘국민’의 어원인 ‘포플루스’가 로마 공화정에서 어떤 의미로 쓰였는지를 살펴보는 것은 매우 유용하다. 로마 공화정 시대의 포플루스는 원로원에 입장하지 않는 로마 시민권을 갖고 있는 사람을 의미할 뿐, 특정 민족이나 혈통을 갖는 부족을 의미하지 않았다. 즉, 국가의 주권 형성에 영향을 미치지만 통치 과정에서는 배제된 사람이 바로 ‘포플루스’이며, 실제로 근대 대의민주주의 국가의 ‘국민’도 ‘포플루스’와 같은 위치에 놓여 있다. 즉, 국가를 통치하는 엘리트의 입장에서 ‘국민’은 단순한 통치의 대상이 아닌 엘리트 선출 및 국가의 정책 결정 과정에 영향을 미칠 수 있는 잠재적 주권자이며, 포퓰리즘 운동이라는 관점에서는 국민은 서로 상이한 개인적 특성을 뛰어넘어 단일한 정치적 목적을 달성하기 위해 결속된 집단을 의미한다.

여론이나 정치 커뮤니케이션 과정 연구자라면 여기서 말하는 ‘국민’

이라는 용어가 소위 이슈에 대한 관심을 공유하면서 등장하는 ‘공중(the public)’(Price, 1991)과 매우 유사한 의미를 갖고 있다는 것에 동의할 것이다. 또한 ‘국민’의 형성 과정은 인쇄 자본주의의 등장과 국민국가의 형성 사이의 관계에 대한 앤더슨의 연구(Anderson, 2006)와도 깊은 관련을 맺고 있다. ‘국민’과 ‘공중’이라는 두 용어의 유사성과 국민국가 형성 과정과 국민 담론 형성 과정의 유사성은 포퓰리즘 현상이 커뮤니케이션 관점에서 어떻게 설명될 수 있는지를 보여 주는 이론적 사례라고 할 수 있다. ‘국민’은 대의민주주의 정치 체제에서 지속적으로 등장하는 담론 현상이며, 이는 커뮤니케이션 이론의 관점에서 놓칠 수 없는 특징이다.

둘째, 포퓰리즘 현상은 기존 체제와 이를 지탱하는 엘리트에 대한 강렬한 분노와 비판이 수반된다. 현대의 거의 모든 정치 체제들(예를 들어 왕조 국가나 북한과 같은 유사 왕조 국가도 포함)은 예외 없이 국민을 위한 정부를 자임한다. 즉, ‘국민’의 실체가 모호하다고 하더라도, 모든 정치 체제들, 최소한 모든 대의민주주의 체제들은 ‘국민을 위한 정부’를 정치적 대의로 내세운다(Canovan, 2005/2015; Jagers & Walgrave, 2007). 그러나 포퓰리즘 현상에서 나타나는 ‘국민’은 기성 체제와 정치 엘리트들(경우에 따라서는 경제·문화 분야 엘리트도 포함)에 대한 “분노(resentment)의 공유”를 통해 구성된 단일한 ‘국민’이며, 따라서 일반적인 정치 담론에서 등장하는 ‘국민’과는 명확하게 구분된다(Taggart, 2000). 현 체제에 동의하지 않는 시민들에게서 기성 체제와 엘리트에 불만과 분노를 이끌어 내고 이를 통해서 ‘국민’이라는 단일 정치체를 구성해 내는 리더가 바로 포퓰리스트 정치인이다. 포퓰리스트 정치인은 기성 체제를 타도해야 할 적으로 묘사하며, 이에 호응하는 시민들을 국민으로 호출해 낸다(Canovan, 2005/2015; Taggart, 2000). 이런 점에서 최근 서유럽의 포퓰리즘 연구자들(대표적인 예로 Mouffe, 1993/2007, 2005)은 칼 슈미트(Carl Schmitt, 1932/2012, 1934/2010)의 정치철학에 주목하고 있다. 왜냐하면 슈미트는 ‘동지와 적의 구분’을 정치의 가장 원초적이고

본원적 형태라고 지적하였기 때문이다.<sup>4)</sup> ‘국민을 강조’한다는 특성과 ‘기성 체제에 대한 분노’라는 특성은 거의 모든 포퓰리즘 연구자들이 일관되게 예외 없이 지적하는 두 가지 특성들이다.

언급한 두 특성들과 관련하여 머드(Mudde, 2004)는 포퓰리즘을 “타락한 엘리트(the corrupt elite)’와 ‘순수한 국민(the pure people)’이라는 내적으로 동질적이면서 상호 적대하는 두 집단으로 사회가 구성되어 있다고 설명하는 이데올로기”(p. 543)라고 정의한다. 실제로 많은 포퓰리즘 학자들이 머드의 정의를 거의 그대로 혹은 몇 가지 조건을 추가시키는 방식으로 받아들이고 있는 상황이다. 그러나 본 논문의 저자는 포퓰리즘을 ‘이데올로기’라고 간주하는 머드(Mudde, 2004)의 주장에 동의하지 않는다. 과연 머드가 정의한 대로 포퓰리즘에 포괄되는 가치나 이념이 ‘자유주의’, ‘보수주의’, ‘사회주의’ 등처럼 흔히 언급되는 이데올로기와 비교가능한 것일까? 카진(Kazin, 1998)은 포퓰리즘에서 동일한 가치나 이상을 찾는 것은 불가능하다고 주장한다. 즉, 보수적 포퓰리스트와 진보적 포퓰리스트의 주장은 시민들의 호응을 이끌어 내는 방식이 유사할 뿐, 그 내용은 전혀 공유될 수 없다.

다시 말해 포퓰리즘은 어떤 특정한 방식의 주의(主義)나 주장을 의미하는 것이 아니라, 특정 방식으로 포퓰리즘 운동에 대한 시민들의 참여를 이끌어 내는 설득과정을 의미하는 용어라고 보는 것이 타당하다. 즉, 커뮤니케이션 관점에서 본다면 포퓰리즘을 “개별 시민들의 차이점을 초월하는 ‘국민’을 담론적으로 구성하고 ‘타락한 엘리트’를 비판’하며 새로운 체제에 대한 비전을 제시하는 정치 커뮤니케이션 레토릭(political

---

4) 비록 칼 슈미트가 마틴 하이데거와 마찬가지로 나치 정권과 결탁되었다는 주장에서 결코 자유로울 수는 없지만, 자유주의와 법치주의에 내재한 문제를 날카롭게 지적한 지적 통찰력에 대해서는 서구의 우파 학자들(예를 들어 미국의 네오콘(neo-conservatism)의 이론가로 알려진 레오 스트라우스(Leo Strauss) 등은 물론 좌파 학자들(일례로 Mouffe, 1993/2007, 2005) 역시도 인정하는 바이다.

communication rhetoric)”이라고 정의하는 것도 가능하다. 이렇게 정의할 경우 왜 ‘파시즘’과 같은 우파 포퓰리즘이 ‘문화혁명’과 같은 좌파 포퓰리즘과 비슷한 전개 방식을 갖는지도 설명할 수 있다. 즉, 포퓰리즘을 정치적 현상을 진단하고 설명하는 프레임(frame)으로, 혹은 일반 국민들이 정치적 현상을 이해하는 프레임이라고도 정의할 수 있다(이와 관련, 정치 커뮤니케이션 관점에서의 ‘프레임’ 논의는 Entman, 2004 참조).

그러나 아쉽게도 본 논문의 저자가 인지하는 한도에서 포퓰리즘을 커뮤니케이션 관점에서 정의하고 연구한 커뮤니케이션 연구는 아직 접하지 못하였다. 비록 커뮤니케이션 연구자의 관점을 택하지 않았을 뿐, 이와 유사한 주장을 제기하는 연구들이 아주 없는 것은 아니다. 특히 얀센(Jansen, 2011), 볼켄슈타인(Wolkenstein, 2015), 야거와 발그레이브(Jagers & Walgrave, 2007), 스테나이어 등(Stanyer et al., 2016), 카진(Kazin, 1998) 등의 연구는 주목할 가치가 있다. 예를 들어 얀센(Jansen, 2011)은 포퓰리즘을 “기성 체제에서 소외된 주변부 시민들이 일반 국민의 목소리를 강조하며 반-엘리트주의적이고 민족주의적인 메시지를 통해 정치적으로 가시화되고 논쟁의 중심에 설 수 있도록 만드는 정치적 행동을 촉발시키는 대규모의 정치적 프로젝트”(p. 77)라고 정의한다. 사회학자인 얀센은 사회 운동(social movement)의 관점에서 포퓰리즘을 사회 운동의 목적을 달성하기 위한 정치적 수단, 특히 사회 구성원의 합의와 지지를 이끌어내는 수단이라고 파악하였다. 그렇다면 포퓰리즘 운동에 대한 구성원의 참여와 지지는 어떻게 끌어낼 수 있는가? 이에 대해 얀센은 포퓰리스트 레토릭(populist rhetoric)의 중요성을 강조하면서, 사회운동에서 나타나는 ‘프레임(frame)’의 동원효과에 주목하고 있다. 이론적 맥락은 전혀 다르지만 정치학자인 볼켄슈타인(Wolkenstein, 2015) 역시 포퓰리즘을 “특정한 정치 스타일(a distinctive ... style of politics)”(p. 112)이라고 정의한다. 또한 역사학자인 카진(Kazin, 1998)과 정치학자인 야거와 발그레이브(Jagers & Walgrave, 2007)의 경우도 사회 변화를



위한 계급 연대(class coalition)나 대중 선동(demagogy)에 포퓰리즘적 설득이 필수적이라는 주장을 제기하고 있다. 이러한 선행 연구들은 포퓰리즘 현상이나 운동을 사회적 내러티브를 구성하는 과정으로 바라보는 점에서 포퓰리즘에 대한 커뮤니케이션 연구의 필요성을 강하게 암시하고 있다(이와 관련 최근 연구를 참조, Stanyer et al., 2016).

포퓰리즘 현상을 ‘정치 커뮤니케이션 레토릭’으로 이해하고 접근할 경우 다른 포퓰리즘 특성들도 쉽게 이해될 수 있다. 우선 포퓰리스트들이 왜 ‘위기(crisis)’를 강조하는지 쉽게 설명할 수 있다. 포퓰리스트들은 현재의 국가가 위기 상황이라는 점을 강조하곤 한다(Rooduijn, 2004b; Taggart, 2000). 포퓰리스트들이 위기를 강조하는 이유는 앞에서 서술된 포퓰리즘 특징들을 생각해 보면 어렵지 않게 추론할 수 있다. 첫째, 위기를 강조함으로써 기성 체제와 이를 뒷받침하는 기존 엘리트의 무능함을 일반 국민에게 상기시켜 자신들의 정치적·도덕적 정당성을 확보할 있다(Rooduijn, 2004b; Taggart, 2000). 즉, 현 체제의 위기를 강조함으로써 현 체제 내부의 무능과 부패를 드러내 이들에 대한 시민들의 분노를 이끌어 내는 방식으로 ‘국민’을 구성해 낼 수 있다. 둘째, 위기 상황을 언급함으로써 ‘내부의 적’(예를 들어 ‘무슬림 이민자’를 지목하는 우파 포퓰리스트) 혹은 ‘외부의 적’(예를 들어 ‘유럽연합’ 때문에 불필요한 세금을 납부하게 된다고 주장하는 우파 포퓰리스트)을 상기시키고 이를 통해 ‘적’에 대해 분노하는 지지자들을 결속시켜 국민으로 통합시킬 수 있다(Laclau, 2005; Mondon, 2015; Mouffe, 2005). 하지만 무엇보다 위기를 강조함으로써 기존의 법적인 절차와 의결 등의 정치적 권위의 영향력을 약화 또는 무력화시킬 수 있다(Abts & Rummens, 2007; Kaltwasser, 2014b; Schmitt, 1934/2010). 기존 체제가 무능하고 기성 엘리트가 타락한 위기 상황이라면, 기존의 법체제는 더는 합법적 권위를 요구할 수가 없다<sup>5)</sup>. 왕권이나 신의 대행자를 인정하지 않는 민주주의 체제에서 유일한 권위의 원천은 바로 ‘국민 주권’이다. 즉, 위기를 강조함으로써 포퓰리

즘 운동은 ‘국민 주권’의 이름으로 기성 체제의 권위를 성공적으로 무력화시킬 수 있다.

또한 네 번째 특징으로 언급한 ‘비-국민에 대한 배척’은 ‘국민’이라는 ‘공허한 기표’를 구축하는 과정에서 발생할 수 있다<sup>5)</sup>. 외국인이나 타인종을 국민의 범주에서 배척하는 모습은 최근의 서구 대의민주주의 체제에서 발견되는 우파 포퓰리즘 현상의 강한 특성이다. 언급하였듯 포퓰리즘에서는 상이한 시민들이 공통의 적에 대한 분노를 공유함으로써 ‘단일 정치체로서의 국민이 구성’된다. 즉, 기성 체제의 엘리트라는 사회 상층부에 대한 분노에 대한 공유하듯, 과거에 유지되던 자신의 정치·경제·문화적 지위를 위협할 수 있는 외국인과 타인종들에 대한 거부감을 공유하는 방식으로 ‘국민’이 구성될 수 있다. 대부분의 경우 “바로 우리가 국민이다!”라는 주장은 국민이 아닌 다른 사람들에 대한 배제를 주장한다. 예를 들어 가장 극단적인 형태의 우파 포퓰리즘인 나치즘의 경우 ‘유태인’, ‘집시’ 등을 추방하거나 심지어 살해하는 방식으로 ‘독일 국민’을 구성하기도 하였다. 이런 맥락에서 뮐러(Müller, 2014)는 “국민은 국민들 속에서 추출될 수밖에 없다(People must be extracted within the people)”(p. 485)고 주장한다. 다시 말해 엘리트가 일반 국민을 대표하지 못하여 수직적인 연대가 붕괴할 때, 엘리트는 ‘국민’이라는 담론에서 배제되어 ‘국민의 적’이 된다. 또한 새로 사회에 진입한 소수자에 속하는

---

5) 예를 들어 지금의 대한민국에서 과거 조선 시대의 (경국대전)은 어떠한 합법적 권위도 행사할 수 없다. 왜냐하면 조선 왕조라는 정치 체제는 이미 붕괴되어 체제로서 더 이상 기능을 하지 못하기 때문이다.

6) 상당수의 포퓰리즘 연구자들(예를 들어 Canovan, 1981, 2005/2015; Taggart, 2000)은 ‘비-국민에 대한 배척’은 최근 서유럽의 포퓰리즘에만 고유하게 나타나는 특성이라고 주장한다. 실제로 남아메리카의 포퓰리즘 현상에서는 비-국민에 대한 배척이라는 특성은 발견되지 않는다. 또한 19세기 미국의 농민 포퓰리즘 운동의 경우도 사회주의적 가치를 추구하는 산업노동자들과의 연대를 시도하지 않았을 뿐 배척하려는 움직임은 보이지는 않았다고 한다(Kazin, 1998).

시민이 기존 주류 시민들과 수평적 연대에 실패할 때, 외국인이나 타인종들 역시 ‘국민’이라는 기표 바깥으로 배척된다. 즉, 일반적인 포퓰리즘 현상은 대의 민주주의를 작동시키는 수직적 정치 커뮤니케이션 과정이 제대로 작동하지 않는다는 커뮤니케이션적 징후이며, 외국인과 타인종에 대한 배척도 포함하는 우파 포퓰리즘 현상은 수직적 정치 커뮤니케이션 과정은 물론 사회적 연대를 산출하는 수평적 정치 커뮤니케이션 과정의 붕괴를 보여 주는 커뮤니케이션적 징후다.

포퓰리즘 현상은 커뮤니케이션 현상으로 볼 수 있다. 포퓰리즘 운동은 기성 체제의 위기를 강조하며 기성 엘리트에 대한 분노를 매개로 서로 상이한 개인들을 ‘국민’이라는 하나의 담론 공동체로 구성해 가는 정치적 커뮤니케이션 과정이다. 포퓰리스트 정치인은 기성 체제를 바꿀 새로운 세계에 대한 비전을 전파하고 이를 ‘국민’과 공유하는 커뮤니케이터로 볼 수 있다. 또한 ‘국민’을 구성하는 과정에서 기성 엘리트가 ‘국민의 적’으로 배척되는 것과 함께, 상황에 따라 외국인이나 소수인종과 같은 사회적 약자들이 ‘국민’으로 호명받지 못하고 배척당하는 경우도 나타난다.

#### 4) 포퓰리즘 현상은 언제, 왜 등장하는가?

그렇다면 커뮤니케이션 현상으로서 포퓰리즘은 어떤 상황에서 등장하며, 왜 최근 포퓰리즘 운동이 전 세계적으로 나타나고 있는가? 발생원인이 질문에 답하기 위해서는 어떤 유형의 포퓰리즘 현상이 어느 정도의 강도로 등장하는가에 대한 평가가 필요하다. 파우벨스(Pauwels, 2011)

---

7) 우선 본 논문은 엘리트와 일반 국민 사이의 수직적 커뮤니케이션의 붕괴, 일반 국민들 내부의 수평적 커뮤니케이션 붕괴가 포퓰리즘 현상의 유일한 발생 원인이라고 주장하지 않는다. 단, 커뮤니케이션 관점에서 포퓰리즘 연구의 필요성을 제안한다는 점에서 포퓰리즘의 등장 원인 중 커뮤니케이션 관련 요인들을 중심으로 언급할 뿐이라는 점을 이 자리에서 명확히 밝히고자 한다.

는 특정한 계급이나 계층이 아닌 국민 전체를 호명하여 시민들을 설득하는 포퓰리즘을 ‘약한 포퓰리즘(thin populism)’으로, 국민 전체를 호명하는 것은 물론 여기에 기성 엘리트에 대한 비판과 이민자나 타인종에 대한 배척이 추가된 경우를 ‘강한 포퓰리즘(thick populism)’으로 구분하고자 제안하였다. 한편 야거와 발그레이브(Jagers & Walgrave, 2007)는 ‘국민을 강조하는지 여부’와 ‘기성 엘리트 비판 여부’, ‘비국민의 배척 여부’라는 세 변수를 중심으로 포퓰리즘의 형태를 구분하였다. 예를 들어 국민을 정치 레토릭으로만 활용할 경우는 ‘약한 포퓰리즘(empty populism)’으로, 기성 체제와 엘리트에 대한 분노를 일깨우면서 국민을 담론적으로 구성할 경우는 ‘반-엘리트 포퓰리즘(anti-elitist populism)’으로, 비-국민을 내부의 적으로 규정하며 국민을 담론적으로 구성하는 경우는 ‘배타적 포퓰리즘(excluding populism)’으로, 반-엘리트 포퓰리즘과 배타적 포퓰리즘이 동시에 나타날 경우는 ‘강한 포퓰리즘(complete populism)’으로 유형화하였다.

포퓰리즘에 대한 이 같은 세분화 작업에는 포퓰리즘 현상이 대의민주주의에 본질적으로 배태되어 있다는 가정이 깔려 있다. 즉, 파우벨스(Pauwels, 2011)나 야거와 발그레이브(Jagers & Walgrave, 2007)가 언급하는 ‘약한 포퓰리즘’은 정상적인(최소한 병리적이라고 볼 수 없는) 대의민주주의적 커뮤니케이션 스타일이다. 그 이유는 대의민주주의와 포퓰리즘 운동 모두 ‘국민 주권’으로부터 그 정치적 정당성을 확보하고 있기 때문이다. 즉, ‘국민 주권’을 내세운다는 점에서 대의민주주의적 정치 행태와 포퓰리즘 운동은 동일하다. 이에 대해 저명한 포퓰리즘 연구자인 폴 태거트(Taggart, 2004)는 포퓰리즘이 “대의민주 정치의 한 측면”(p. 269)으로, 대의민주주의 자체를 포기하지 않는 한 지속적으로 등장할 수밖에 없다고 주장한다(태거트와 유사한 주장으로는 Abts & Rummens, 2007; Akkerman, 2003; Canovan, 1981; Mouffe, 2005; Panizza, 2005 참조).

그러나 정치철학 혹은 법철학 입장에서 포퓰리즘 현상을 대의민주주의의 한 측면으로 바라보는 입장은 왜 전 세계적으로 포퓰리즘 현상이 널리 나타나는가를 매끄럽게 설명하지 못한다. 적어도 제2차 세계대전 이후 남아메리카, 서유럽, 미국, 호주 등 포퓰리즘 현상이 강했던 국가들은 대의민주주의의 수준이 상당히 높다고 볼 수 있는(최소한 최악이라고 보기는 어려운) 국가들이었다(Inglehart & Welzel, 2005). 다시 말해 포퓰리즘 현상을 대의민주주의의 한 측면이라고 간주한다면, 포퓰리즘이 대의 민주주의의 퇴행에 따른 병리적 현상이라고만 단정할 수 없다.

이에 본 논문에서는 커뮤니케이션 관점에서 포퓰리즘 현상을 경제적 구조 혹은 사회적·문화적 지형 등 비정치적 영역의 변화가 정치 영역에서의 대의민주주의가 지향하는 ‘국민 주권’ 원칙과 어긋나는 경우 발생하는 커뮤니케이션 징후이며, 동시에 새로운 방식으로 국민 주권을 실현하고 새로운 체제를 구현하고자 하는 실험적인 정치 커뮤니케이션 실천(practice)으로 바라보았다. 기존 포퓰리즘 연구들도 커뮤니케이션 관점이 아닌 정치·경제·문화 구조 등의 관점을 적용했을 뿐, 본 논문의 이러한 주장과 크게 다른 주장을 제기하지는 않는다. 구체적인 포퓰리즘 사례들을 연구한 문헌들은 거의 예외 없이 포퓰리즘 현상의 등장 원인으로 사회적 불평등과 통치 엘리트와 일반 국민들의 심리적 거리감 심화를 지적한다. 심지어 포퓰리즘 경제 정책에 대해 경멸적인 태도를 견지하는 주류 경제학적 관점에서 진행된 연구에서도 ‘사회적 불평등’을 포퓰리즘 현상의 근본 원인으로 진단한다(Edwards, 2010/2012). 포퓰리즘 운동의 주동 세력은 근대화에서 밀려난 국민(미국의 농민 포퓰리즘 운동 및 남아메리카 초기 포퓰리즘 운동: 김영섭, 2010; Canovan, 1981; Drake, 2009; Edwards, 2010/2012; Kazin, 1998) 혹은 세계화 과정에서 재제되고 소외된 국민(서유럽의 정치적 포퓰리즘 운동 및 남아메리카의 네오포퓰리즘 운동: Kaltwasser, 2014a; Spruyt et al., 2016; Taggart, 2000)이다. 포퓰리즘 운동의 적극적 참여자들은 대체적으로 다음과 같

은 공통점을 갖고 있다. 첫째, 주변부로 몰려 있거나 아니면 주변부로 몰리게 될 가능성이 높은 계층·계급이다. 둘째, 현재 자신들의 상황보다 나은 과거를 몸소 겪었던 계층·계급이다.

사회적 불평등이 심화되면서 체제에서 소외된 사람들이 증가하고, 비슷한 처지에 놓인 시민들은 기존에 존재하는 서로 다른 가치관이나 계층 등을 초월하는 단일한 정체성을 구성할 가능성이 높다(국민의 구성) 즉 사회·경제·정치적 조건의 불평등으로 수직적 통치 체계가 경직되고 계층화되면서, 일반 국민들의 엘리트에 대한 분노가 깊어진다는 것이다(‘기성 체제에 대한 분노’). 기성 체제가 위기라고 생각하는 사람들이 늘면서 포퓰리즘 현상은 탄력을 받게 되며, 포퓰리즘이 발현되는 국가의 상황에 따라 ‘이민자’, ‘이질적 문화’, ‘초국가적 기구나 제도(유럽연합, UN, 혹은 FTA와 같은 무역 협정 등)’ 등을 배척하는 경제적·문화적 포퓰리즘 현상이 추가될 수도 있다. 우고 차베스가 포퓰리즘 운동을 전개 하면서 부르짖은 “우리가 바로 국민이다(We, the people!)”라는 외침, 45대 미국 대통령 당선자인 트럼프의 “제 말이 바로 여러분의 목소리입니다(I am your voice!)”라는 주장 등은 모두 기성 엘리트들이 사회적 주변부로 몰리며 존재의 위기감을 겪고 있는 시민들의 목소리를 제대로 대변하지 못하고 있음을 보여 주는 커뮤니케이션 징후들이며, 이들 포퓰리스트 정치인들은 시민들의 분노를 반영하고 동시에 새로운 체제의 가능성에 대한 비전을 보여 주는 것이다. 즉, 포퓰리즘 현상은 제대로 작동하고 있지 못한 현재의 대의민주주의 체제를 비추어 주는 ‘거울’이며, 어떤 방식의 대의민주주의 체제가 가능한지를 실험적으로 제안하는 주장이기도 하다(물론 이 실험은 ‘미국 혁명’과 같이 성공하여 긍정적 사회 유산으로 남을 수도 있지만, 반대로 ‘나치스 제3제국’과 같이 실패하여 부정적 사회 유산으로 후손들에게 각인될 수도 있다).

## 5) 포퓰리즘 현상과 한국의 정치 커뮤니케이션

본 논문은 포퓰리즘 현상이 커뮤니케이션 관점에서 접근할 가치가 있음을 보여 주는 것이 목적이며, 한국 정치사, 대통령학, 정당 정치의 관점에서 자세한 분석을 시도하는 것이 목적은 아니다. 한국적 맥락의 포퓰리즘 현상에 대한 경험적이고 실증적인 사례 분석과 체계적 조사 연구는 향후 연구를 기대하는 것이 타당할 것이다. 따라서 이번 섹션은 포퓰리즘 현상에 대한 최근의 해외 연구가 한국의 정치 커뮤니케이션 상황과 전혀 무관하지 않으며, 오히려 한국의 정치 커뮤니케이션 양상, 정당 정치사, 정치 문화 등을 새로운 시각에서 볼 수 있는 가능성을 제시하는 것이 목적이며, 구체적인 결론이나 규범적 진단을 하는 것이 그 목적이 아님을 우선 명확히 밝힌다.

적어도 본 논문의 저자가 인식하는 한 한국에서 언급되는 포퓰리스트 정치인은 노무현 전 대통령이며(김광동 외, 2010; 이한구 편, 2010), 어떤 경우 안철수 현 국민의당 대표가 언급되기도 한다(조기숙, 2016). 우선 노무현 전 대통령이 포퓰리스트 정치인이라는 평가는 충분히 타당하다(하지만 현대 포퓰리즘 연구자들은 포퓰리스트 정치인이기 때문에 위험한 정치인이라는 평가에는 동의하지 않을 것이다). 노무현 전 대통령은 기성 정치 엘리트들을 강렬하게 비판하였으며, 특히 대통령 선거 운동 방식을 통해 그리고 ‘탄핵’을 계기로 대다수의 시민들을 ‘국민’이라고 불릴 수 있는 단일 정치체로 구성하는 데도 성공한 바 있다. 그러나 안철수 대표의 경우 적어도 본 논문에서 언급한 포퓰리즘 현상의 특성을 완벽하게 공유하지는 않는다. 물론 기존 정치 체제와 엘리트를 비판하면서 ‘새정치’를 내세우고, 이를 기반으로 상당수 시민들의 지지를 모았다는 점에서 포퓰리스트 정치인이라고도 볼 수도 있다. 하지만 적어도 본 논문의 저자가 보았을 때 안철수 대표와 비슷한 정치인은 한국 정치사에서 찾기 어려운 예외적 존재가 아니다. 다시 말해 안철수 대표를 예외적인 포퓰리스트라고 보기는 어렵다고 생각한다. 어떤 독자들은 동의하지

않을 수도 있지만, 저자는 거의 대부분의 대한민국 정치인들은 포퓰리스트 정치인이며, 포퓰리즘이야말로 한국 정치를 관통하는 열쇠말이라고 생각한다. 또한 저자는 포퓰리즘 현상이야말로 소위 ‘한강의 기적’을 낳은 긍정적 에너지였으며, 동시에 우리 사회가 현재 겪고 있는 내부적 대립과 갈등 역시도 포퓰리즘 현상의 산물이라고 생각한다.

언급하였듯 포퓰리즘 현상은 사회적 불평등과 일반 국민을 대표하지 못하고 특권층으로 전락해 버린 엘리트에 대한 강한 분노에 의해 추동된다. 대한민국 정부가 수립된 후 농지 개혁과 6·25 사변을 거치면서 사회적 평등이 어느 정도는 확보될 수 있는 터전이 갖추어졌지만, ‘4·19 부정 선거’로 상징되는 특권화된 통치 엘리트의 부정부패는 일반 국민들이 분노하기에 충분한 수준이었다. 이런 사회적 분위기에서 등장한 포퓰리스트 정치인이 바로 박정희 전 대통령이었다. 박정희 전 대통령의 공과(功過)는 논란의 여지가 있을 수 있으며, 이를 다루는 것이 본 논문의 목적이 아니다. 그러나 박정희 전 대통령 통치 방식 전반은 ‘구체제 청산’과 ‘새 시대의 창조’라는 두 가지 특징을 가지며, 이는 앞에서 언급한 포퓰리즘 현상의 공통된 특징들과 유사하다. 우선은 좀 길더라도 박정희 전 대통령의 말을 직접 인용해 보자.

불란서 시집을 읽는

소녀야

나는, 고운

네 손이 밍더라.

**우리는 일을 하여야 한다. 고운 손으로는 살 수 없다. 고운 손아, 너로 말미암아 우리는 그만큼 못살게 되었고, 빼앗기고 살아 왔다.** 소녀의 손이 고운 것은 미울 리 없겠지만 **전체 국민의 1% 내외의 저 특권 지배층의 손을 보았는가. 고운 손은 우리의 적이다.** 보드라운 손결이 얼마나 우리의



마음을 활키고, 살을 앗아간 것인가. 우리는 이제 그러한 정객에 대하여 중오의 탄환을 발사하여 주자. 영원히 그들이 우리를 부리는 기회를 다시는 주지 말자. 이러한 자각, 이러한 결의, 이러한 실천이 있는 곳에 비로소 경제도 재건되고 정치도 정화되고 문화도 발전되고, 사회도 건전하고, 종교도 승화되는 것이다. 이것 없이 우리에게는 기적도 발전도 바랄 수 없는 것이 아니겠는가. ‘피와 땀과 눈물을 흘리자’ 기름으로 밝는 등은 오래가지 못한다. ‘피와 ‘땀’과 ‘눈물’로 밝히는 등만이 우리 민족의 시계를 올바르게 밝혀 줄 수 있는 것이다. (박정희, 1963/1977, 275-276쪽; 강조는 인용자의 것임)

위의 인용문은 기존 엘리트에 대한 분노를 강렬히 표출하고 이를 기반으로 ‘전체 국민’, ‘우리’를 하나의 집단으로 묶어 내려는(즉 “고운 손은 우리의 적이다”)<sup>8)</sup> 박정희 전 대통령의 설득 커뮤니케이션 의도를 명확하게 보여 주고 있다. 또한 당시에는 구현되지 않았던 새로운 사회에 대한 비전도 제시해 주고 있다. 이후 박정희 전 대통령의 포퓰리즘 통치 스타일은 ‘근면’, ‘자조’, ‘협동’으로 상징되는 새마을 운동으로 구현되었고, 대한민국 초기 정치 엘리트라고 할 수 있는 윤보선 전 대통령, 장면 총리, 자유당이나 한민당의 구주류 정치인들을 거의 완벽할 정도로 무력화시키는 데 성공했다. 또한 고도의 경제 성장 과정의 고난과 어려움을 기꺼이 감내할 수 있는 전 국민적 에너지를 이끌어 내는 데도 성공했다. 또한 가난한 농촌 출신인 자신의 성장 배경과 가난에 대한 기억을 대다수의 국민들과 공유함으로써 엘리트와 일반 국민의 심리적 거리감 역시도 크게 좁혀질 수 있었다. 예를 들어 모내기나 추수 때 박정희 전 대통령 스

8) 이 과정에서 ‘반공주의’를 기반으로 정치적 반대 세력들을 ‘공산주의자’라는 이름의 비-국민으로 배제한 것도 부정할 수 없다. 이러한 ‘비-국민에 대한 배척’을 통한 단일 정치체로서의 국민을 구성하는 커뮤니케이션 전략은 ‘색깔론’ 혹은 ‘사상 검증’이라는 이름으로 국내 우파 진영에서 지속적으로 등장하고 있다.

로 밀짚모자를 쓰고 농부들과 같이 막걸리를 마시는 모습 등은 이후 한국 대통령의 자기 연출(self-promotion)의 전범이 되기도 했다(포퓰리즘 이론적 기반에서 진행된 연구는 아니지만, 박정희 전 대통령의 통치가 단순한 군사 독재가 아닌 국민들의 광범위한 지지를 기반으로 한 독재 형태였다는 연구들에 대해서는 임지현(2004)을 참조).

그러나 과거 정치 엘리트와 자신을 구분 지으면서, 박정희 전 대통령은 스스로를 정치 지도자가 아닌 정치를 초월한(혹은 정치와 무관한) 국가 지도자로 자리매김하면서 새로운 정치 체제를 건설하는 데 실패했다.

이후 박정희 전 대통령부터 정착된 포퓰리즘 정치 스타일, 그리고 이에 대한 시민들의 지지는 박정희 전 대통령 사후 다른 정치인들에게도 계속 이어졌다. 한국 정치에서 고질적으로 나타난 전임 정권의 청산 작업과 이에 따라 지속적으로 악화되는 정치 불신과 냉소주의, 정치의 부재로 인해 현실 정치의 아웃사이더가 정치인으로 인기를 얻는 정치 문화, 분노에 의해 추동되는 정치 참여, 통치 엘리트와 일반 국민의 감정적 동일화를 통한 위기 해소 전략 등은 한국 포퓰리즘 현상의 그림자이다. 이렇게 본다면 노무현 전 대통령의 통치 스타일에서 박정희 전 대통령의 통치 스타일을 발견하는 것도 불가능하지는 않을지 모른다. 이번 섹션 첫머리에서 밝혔듯, 한국의 정치 및 정치 커뮤니케이션 과정을 포퓰리즘 현상이라는 이론적 틀로 얼마나 잘 설명할 수 있는가를 평가하기 위해서는 향후 철저한 사례 연구와 체계적인 실증 연구가 필요할 것이다.

### 3. 포퓰리즘과 커뮤니케이션 이론

앞에서 상술했듯, 본 논문에서는 포퓰리즘 현상을 커뮤니케이션 현상으로, 포퓰리즘 운동을 기성 체제의 위기를 강조하며 기성 엘리트에 대한 분노를 매개로 서로 상이한 개인들을 ‘국민’이라는 하나의 담론 공동

체로 구성해 가는 정치적 커뮤니케이션 과정으로, 그리고 포퓰리스트 정치인을 기성 체제를 바꿀 새로운 세계에 대한 비전을 전파하고 이를 ‘국민’과 공유하는 커뮤니케이터로 간주하였다. 포퓰리즘을 커뮤니케이션 관점으로 바라볼 때, 커뮤니케이션 연구자들의 포퓰리즘 연구는 크게 ‘레토릭 연구’, ‘저널리즘 연구’, ‘정치 커뮤니케이션 과정 연구’의 세 가지로 나눌 수 있을 것이다.

### 1) 포퓰리즘과 레토릭 연구

적어도 본 논문의 저자가 알고 있는 한 포퓰리스트 정치인의 레토릭이나 연설 스타일에 대한 체계적인 연구는 존재하지 않는다. 비록 상당수의 포퓰리즘 연구자들이 포퓰리스트 정치인들의 논리 전개 방식(Jansen, 2011; Kazin, 1998; Müller, 2014) 또는 포퓰리즘 비판자의 논리 전개 방식(Bale et al., 2011) 또는 포퓰리즘 정당들의 정강이나 주장들을 분석하지만, ‘스타일’보다는 말에 담긴 ‘내용’을 분석(Jagers & Walgrave, 2007; Mammone, 2009; Moffitt & Tormey, 2014; Pauwels, 2011)하는 정도에 머무르고 있다. 이러한 연구들은 포퓰리즘을 구성하는 정치적 주장과 사상이 무엇인지를 파악하고자 하는 정치학자들의 학문적 관심을 반영하고 있다. 앞에서 언급했듯, 본 논문의 저자는 포퓰리스트 정치인이나 정강에 대한 내용 분석을 통해 포퓰리즘 현상을 공통짓는 정치적 가치나 이념 등을 찾아 ‘포퓰리즘 이데올로기’를 정의하려는 정치학자들의 시도(이를테면, Mudde, 2004)는 성공할 수 없다고 생각한다. 포퓰리즘 현상으로 묶이는 여러 정치적 이념들의 다차원성을 고려할 때, 포퓰리즘은 정치 커뮤니케이션 연구에서 흔히 등장하는 프레임과 같은 형식적 개념이며 ‘민주주의’나 ‘사회주의’와 같은 이데올로기적 내용을 담은 개념이 아니기 때문이다. 아무튼 선행 연구와 마찬가지로 포퓰리스트 정치인의 연설이나 주장들을 소위 ‘포퓰리즘 이데올로기’를 해석하기 위한 자료로도 이용할 수 있다. 하지만 이들 연구들은 포퓰리즘 운동의 커뮤니케이션 관점으로 본 포퓰리즘의 등장과 대의 민주주의 위기 31

니케이션 설득 구조나 포퓰리즘 메시지 프레임 분석하기 위한 이론적 출발점이 될 수도 있다. 선행 연구들에 따르면 포퓰리스트의 레토릭은 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 포퓰리스트의 말은 선과 악의 대립 구조(Manicheanism)를 기반으로 한다(Kazin, 1998; Stanyer et al., 2016; Taggart, 2000). 언급하였듯 포퓰리즘 현상들에는 ‘순수한 국민’과 ‘타락한 엘리트’라는 대립 구도가 공통적으로 등장한다. 이 과정에서 국민, 정확히 국민 주권을 요구하는 포퓰리즘 운동 참여자들은 선하고, 이들이 비판하는 기성 엘리트는 악하다는 대립 구도를 강조한다. 즉, 포퓰리즘 현상이 등장하고 포퓰리즘 운동이 가속화될수록 통치 엘리트에 대한 일반 국민의 감정적 대립은 더욱 격화된다.

둘째, 포퓰리스트들은 선악의 대립 구조를 더욱 명확하게 만들기 위해 두 집단의 동질성을 강조하는 메시지를 전파한다(Mudde, 2004; Stanyer et al., 2016; Taggart, 2000). 즉, 구체적으로 통치 엘리트 중 누가 타락하고 부패했다고 주장하는 것이 아니라, 포퓰리스트 자신을 제외한 다른 모든 통치 엘리트들이 부패했다고 주장하며, 포퓰리즘 운동에 참여하는 개별 시민들의 차이들을 무시하고 동질화시키는 극단적인 주장을 하는 경향이 강하다. 이 과정을 통해 포퓰리즘 현상 속에서 담론적으로 구성된 ‘국민’은 단일한 집단 정체성이 확보되며, 기존 체제를 뒷받침하는 엘리트들에 대한 총체적 부정을 통해 기존 체제가 위기의 근원이며 새로운 체제가 등장해야 한다는 도덕적 정당성이 확보된다.

셋째, 포퓰리즘 운동이 진행되는 동안은 물론 진행된 후에도 포퓰리스트 지도자와 일반 국민들의 직접적인 소통이 강조되는 경향이 있다(Müller, 2014). 즉, 포퓰리즘 운동으로 권력을 얻은 정치 세력은 포퓰리즘 운동의 커뮤니케이션 방식을 권력을 얻은 후에도 계속 유지하는 경향을 보인다. 실제로 베네수엘라의 우고 차베스는 TV와 라디오 프로그램 등에 자신이 직접 출현하고 일반 국민들과 대화하는 방식의 직접 커뮤니

케이션을 지속하고 있다(김영섭, 2010; Kaltwasser, 2014a). 미국의 포퓰리스트 대통령인 앤드류 잭슨은 의회와 갈등을 빚을 때면 대중 유세를 통해 정치적 돌파구를 열었으며, 루즈벨트 대통령 역시도 기존 경제 엘리트들의 반발 속에서 뉴딜 정책의 추진력을 얻기 위해 라디오 담화를 실시하기도 했다(Kazin, 1998). 참여정부를 이끈 노무현 전 대통령의 경우도 기성 정치 체제의 권위주의적 모습을 타파하기 위한 수단으로 국민과의 직접 대화를 선호하였으며, 이러한 모습 때문에 포퓰리스트 정치인으로 불리기도 했다. 물러(Müller, 2014)는 포퓰리스트 정치인이 권력을 잡은 후에도 포퓰리즘 운동 방식을 유지하는지를 통해 포퓰리즘 운동의 성격을 파악할 수 있다고 주장하기도 했다. 물러는 포퓰리스트가 권력을 잡은 후에도 포퓰리즘 운동에서 사용한 커뮤니케이션 방식에 계속 의존한다는 것은 포퓰리스트가 기존 체제를 완전히 극복하지 못하였다는 증거라고 주장한다. 즉, 포퓰리스트가 완전히 권력을 장악한 후 '국민의 새로운 정치적 의지'가 반영된 새로운 정치 체제를 수립하였다면, 포퓰리즘 운동 운영 방식이 아닌 새로운 법치주의적 통치 방식을 보여야 한다는 것이 물러의 주장이다. 이 주장을 받아들인다면, 포퓰리스트가 정권을 확립한 후에도 국민과의 직접적 커뮤니케이션을 시도한다는 것은 포퓰리스트 정권의 취약성을 보여 주는 증거다.<sup>9)</sup> 비슷한 맥락에서 앵츠와 루멘스(Abts & Rummens, 2007)는 포퓰리즘이 일반 국민의 지속적 동원을 유지해야만 존속할 수 있다는 점에서, 포퓰리즘을 '유사-전체주의 이데올로기(quasi-totalitarian ideology)'라고 주장하기도 했다.

넷째, 포퓰리스트 정치인들은 '정치적 올바름(political correctness)'이 나 상대에 대한 존중(respect)을 담지 않은 채 직설적이고 때로는 인종적·

9) 흥미롭게도 도널드 트럼프는 대통령으로 당선된 이후에도 여전히 소셜 미디어와 인터넷을 이용하여 지지자들과 직접 소통하는 방식을 택하고 있다. 저자 개인적으로는 트럼프의 이와 같은 소통 방식이 트럼프 정권의 취약성을 보여 주는 커뮤니케이션 증거라고 생각한다.

문화적 편견이라고 생각되는 의견도 가식 없이 이야기한다(Rooduijn, 2014a; Moffitt & Tormey, 2014). 서유럽 우파 포퓰리스트 정치인들이 외국인, 특히 이슬람 문화나 무슬림들에 대한 편향을 이야기하거나, 45대 미국 대통령으로 당선된 트럼프가 히스패닉이나 멕시코 이주민들에 대한 하층 백인들의 일반적인 느낌과 편향을 직설적으로 이야기하는 것 등이 여기에 속한다. 이러한 포퓰리스트 정치인의 화법은 흔히 ‘교양’을 강조하는 지식층에서 매우 큰 반발을 불러일으키지만(노무현 대통령의 말하기 방식에서 나타난 ‘교양 없음’을 지적하는 논평으로는 김광동 외(2010) 참조), 가식 없는 솔직한 화법으로 받아들여진다는 점에서 일반 국민들의 강력한 지지를 받기도 한다.

포퓰리즘 연구자들 역시 포퓰리즘 정치인이 구사하는 정치 레토릭의 유형은 무엇인지, 기존 정치 엘리트의 레토릭보다 왜 매력이 있는지, 미디어나 국민들이 어떤 유형의 정치 레토릭에 매료되는지를 체계적이고 실증적으로 분석한 연구 성과는 아직 찾기 어렵다. 포퓰리즘 현상을 커뮤니케이션 관점에서 받아들이는 커뮤니케이션 연구자들이 늘어난다면 메시지 프레임으로서 포퓰리즘 레토릭이 어떻게 구성되고 어떤 맥락에서 어떤 심리적 과정을 통해 설득력을 확보하게 되는지에 대한 체계적인 연구가 가능할 것으로 믿는다(이와 관련해 본 연구와 비슷한 제안을 하는 서유럽 연구로 Stanyer et al., 2016 참조).

## 2) 포퓰리즘과 저널리즘

포퓰리즘 연구들은 포퓰리스트 정치인들이 미디어를 통해 지지자를 확보하고 이들과 커뮤니케이션한다는 점에서 미디어가 포퓰리즘 현상을 창출하고 확산시키는 데 중요한 역할을 한다고 지적한다(Akkerman, 2011; Bale et al., 2011; Moffitt & Tormey, 2014; Rooduijn, 2014a). 그러나 아쉽게도 기존 연구들은 포퓰리즘 현상의 등장과 확산에서 저널리즘 제도가 어떠한 역할을 해야 하며(즉, 저널리즘 윤리), 또한 실제로 어

면 역할을 하고 있는지에 대해서는 체계적인 분석 결과를 내놓지 못하고 있다. 반면, 커뮤니케이션 연구자들의 경우 포퓰리즘 현상에 대한 학문적 관심이 높지 않기 때문에, 포퓰리즘 현상에 대한 저널리즘 연구는 찾기 어렵다. 본 논문에서 계속 밝혀 왔듯 포퓰리즘 현상은 사회적 커뮤니케이션 현상이다. 특히 미디어는 일반 국민들의 정치 인식과 태도, 행동에 큰 영향을 미친다. 또한 포퓰리즘 현상이 전 세계적으로 확산되고 있다는 점에서, 포퓰리즘 현상을 어떻게 이해하고 보도해야 하는지에 관한 저널리즘 윤리와 실천은 커뮤니케이션 학계의 시급한 연구 과제다.

이번 섹션에서는 왜 저널리즘 기관이 본질적으로 어느 정도의 포퓰리즘 성향을 일정 수준 떨 수밖에 없으며, 이러한 성향이 포퓰리스트 정치인이나 포퓰리즘 운동과 어떠한 관계를 맺어야 하며(즉, 저널리즘 윤리) 또한 지금까지 진행된 연구에 따르면 그 실태는 어떤지(즉, 저널리즘 실천) 살펴보기로 한다.

우선 저널리즘 윤리라는 측면에서 포퓰리즘은 왜 중요한가? 커뮤니케이션 연구자들은 미디어, 특히 신문이 ‘제4부(the fourth estate)’ 또는 ‘감시견(watchdog)’의 의무를 가진다는(혹은 가져야 한다는) 주장에 익숙할 것이다(Bennet, 1990, 2003)<sup>10</sup>. 특히 ‘국민(people)’의 이름으로 구 체제(영국의 왕정) 세력을 몰아낸 역사적 전통을 갖고 있는 미국은 ‘포퓰리즘 운동’ 결과로 건국된 나라다. 따라서 다른 나라들에 비해 정부에 대한 신뢰가 약하고 개별 시민과 풀뿌리 단체의 공동체 문화가 매우 강한 역사적 전통을 갖고 있다(Tocqueville, 1831/2000). 또한 ‘페니프레스’의 등장에서 잘 드러나듯 자본주의적 미디어 시장에서 저널리즘 기관은 일반 국민의 정서에 부합하는 기사를 작성해야 이윤을 창출해 생존할 수

---

10) 반면, 신문이 국민들이 감정적이고 변덕스런 의사 결정을 내리지 않도록 국민들을 계도하고 이끌어 가야 한다는 주장도 존재한다(Lippmann, 1965; Zaller, 2003). 이러한 주장은 이후 언론의 ‘사회적 책임 이론(social responsibility theory)’으로 이어졌다.

있다(Schudson, 1978). 실제로 페니프레스의 등장과 확산은 미국 최초의 포폴리즘 정치인으로 불리는 앤드류 잭슨 대통령 시기였으며, 소위 잭슨주의 민주주의(Jacksonian Democracy) 시절에 엘리트의 부정과 부패를 고발하는 폭로 저널리즘이 인기를 얻기도 했다는 점(Kazin, 1998; Schiller, 1981)은 포폴리즘과 저널리즘이 어떤 관계를 맺고 있는가를 보여 주는 좋은 사례일 것이다.

적어도 미국의 저널리즘 전통에서 신문은 국민의 편에서 국민의 목소리를 대변해야 한다는 신념이 강하다. 신문이 정부의 타락을 감시하고 통치 엘리트의 부정과 비리를 폭로해야 하는 고귀한 의무를 가져야 한다는 규범, 즉 포폴리즘 성향을 정당화하고 장려하는 저널리즘 윤리는 미국 저널리즘의 전통이다. 흔히 인용되는 토머스 제퍼슨(Thomas Jefferson)의 ‘신문 없는 정부’보다 ‘정부 없는 신문’을 택하겠다는 주장은 신문이 기존 체제를 대표하는 정부가 아닌 국민의 정치적 의지를 대변해야 한다는 주장을 웅변하고 있다. 실제로 미국의 신문들 중 ‘트리뷴(Tribune)’ 즉 로마 공화정의 ‘호민관(국민의 수호자)’이라는 이름의 언론사가 적지 않은 것은 바로 미국 저널리즘의 포폴리즘적 성향을 매우 잘 보여 준다. 미국 저널리즘 윤리에 영향을 많이 받은 국내 저널리즘 연구도 비슷한 미디어 윤리를 강조하며, 일반 국민 역시도 언론이 권력을 감시하고 비판해야 한다고 믿는 편이다. 즉, 저널리즘의 실제 실천 방식과 상관없이 한국의 저널리스트와 일반 국민들 모두 포폴리즘 성향의 저널리즘 윤리를 선호하고 있다.

그렇다면 포폴리즘 현상의 등장 및 확산과 저널리즘 실천 방식은 어떤 관련을 갖는가? 커뮤니케이션 연구자들이 포폴리즘 연구에 본격적으로 뛰어들지 않았기 때문인지, 이 질문에 대한 최근의 실증적 연구는 찾기 어려운 것이 현실이다. 아쉽게도 포폴리즘 확산 과정과 저널리즘 실천 양식의 관계에 대한 연구는 언론학자가 아닌 정치학자, 사회학자, 역사학자들이 주도하는 상황이다. 선행 연구들은 포폴리즘의 등장 및 확산



과 관련하여 ‘미디어의 정치적 이념 성향(좌편향인가 우편향인가)’, ‘미디어의 운영 방식(상업방송이나 타블로이드 신문인가, 아니면 공영방송이나 전통적 엘리트 신문인가)’, ‘기사의 종류(직업 언론인인가 아니면 일반 기고자인가)’ 등의 요인들에 집중하고 있다.

첫째, 오랜 전통을 갖고 있는 신문들은 신문사의 정치적 이념 성향에 관계없이 포퓰리즘 운동 및 포퓰리스트 정치인에 대해 특별히 더 많이 보도하지 않는다(Bale et al., 2011). 즉, 우파 포퓰리스트 정치인에 대해 우파적 성향의 신문이 더 많은 기사 또는 더 호의적인 기사들을 쏟아내는 것은 아니었으며, 이는 좌파 포퓰리스트 정치인과 좌파 신문사의 보도에서도 마찬가지였다. 흥미롭게도 베일 등(Bale et al., 2011)에 따르면, 오랜 전통을 갖는 신문사의 경우 포퓰리스트 정치인에 대해 부정적인 보도를 하는 것으로 나타났다. 즉, 정치적 성향에 상관없이 전통적인 권위자들은 전통적 정치 엘리트를 공격하는 포퓰리즘 현상이나 포퓰리스트 정치인에 대해 부정적인 태도를 보인다.

둘째, 미디어의 운영 방식도 포퓰리즘 현상에 대한 보도와 관련을 맺고 있었다. 플래셔와 울람(Flasser & Ulram, 2003)과 마졸레니(Mazzoleni, 2003)는 서유럽의 포퓰리즘 사례들과 신문 보도를 분석한 후, 보다 많은 구독자를 확보해야 하는 타블로이드 신문이 전통적 신문들에 비해 포퓰리스트 정치인을 보다 더 많이, 그리고 보다 호의적으로 보도한다는 것을 발견하였다.<sup>11)</sup> 아트(Art, 2007)는 공영방송 시스템이 주류를 형성하고 있는 독일의 경우 우파 포퓰리스트 정치인에 대한 보도량이 적었던 반면, 상업방송 시스템이 주류인 오스트리아의 경우 비슷한 주장을 하는 우파 포퓰리스트 정치인에 대해 보다 많이 보도한 것으로 나타났다. 또

---

11) 이 경향은 서유럽 국가의 정치, 미디어 환경에 따라 다를 수 있다. 다른 연구들에 따르면 타블로이드 신문과 전통적 신문 사이에 포퓰리즘 성향의 메시지 차이가 거의 없는 것으로 나타나기도 했다(Akkerman, 2011; Rooduijn, 2014a).

한 서유럽 국가들 중 미디어의 상업화 경향이 더 강할수록 포퓰리즘 정당이 더 위세를 떨치는 것으로 나타났다(Art, 2007; Hallin & Mancini, 2004). 이렇게 본다면 플래서와 올람(Plasser & Ulram, 2003, p. 21)의 말처럼 포퓰리즘이 미디어의 상업화에 따른 결과라고도 볼 수 있다.

셋째, 의견란에 대한 루뒤인(Roodujn, 2014a)의 내용 분석 연구에 따르면, 문화 엘리트의 의견을 소개하는 ‘칼럼’보다 일반 독자들의 의견이 소개되는 ‘독자 투고란’에서 포퓰리즘 성향이 강한 메시지가 더 많이 발견되었다. 이 연구 결과는, 적어도 서유럽의 경우 미디어를 운영하는 문화 엘리트와 미디어를 소비하는 일반 국민들 사이에 적지 않은 수준의 감정적 괴리가 존재한다는 것을 보여 준다.

언급한 선행 연구들은 대부분 우파 포퓰리즘이 두각을 나타내는 서유럽의 상황을 분석하였다. 그렇다면 우리 커뮤니케이션 분과의 연구 상황은 어떨까? 아쉽게도 저널리즘 윤리와 규범이라는 측면에서 미디어의 포퓰리즘 성향의 명암(明暗)에 대한 진지한 논의는 찾기 어렵지 않을까? 본 논문의 저자가 살펴본 바, 2000년대 들어 커뮤니케이션 연구자의 관점에서 포퓰리즘과 저널리즘의 관계를 논하는 학술 논문은 단 한 편(Krämer, 2014)이었다. 포퓰리즘 현상이 전 세계적으로 확산되고 있으며, 이는 한국의 경우도 마찬가지다. 미디어의 포퓰리즘 성향의 보도가 능성과 잠재적 위험은 어떠하며, 이에 대해 저널리스트들이 어떻게 접근해야 하는가에 대한 추가 연구가 절실한 상황이다. 또한 포퓰리스트 정치인의 주장과 온라인 공간에서 자주 관찰되는 포퓰리즘 현상이 어떻게 주류 미디어를 통해 사회적으로 확산되고 전파되는지에 대한 실증 연구도 필요할 것이다.

### 3) 포퓰리즘과 정치 커뮤니케이션 과정

대부분의 정치 커뮤니케이션 연구는 엘리트의 메시지가 미디어를 경유하여 어떻게 일반 국민들에게 영향을 미친다고 가정을 취한다(대표적인

예로, Zaller, 1992 참조). 그렇다면 포퓰리즘 현상은 어떻게? 우선 최근 영국의 유럽연합 탈퇴 관련 국민투표 결과와 이번 미국 대통령 선거에서 당선된 트럼프의 사례들은 정치 엘리트 메시지가 미디어 담론을 형성하고 일반 국민의 정치 의견 및 행동에 영향을 미친다는 주류 정치 커뮤니케이션 연구의 가정과는 잘 맞지 않는다. 적어도 브렉시트 결정이나 트럼프의 등장이 서구 대의민주주의 국가에서 충격적인 결과로 받아들여지는 이유는 정치 엘리트나 미디어 엘리트가 일반 국민들의 생각을 제대로 감지(surveillance)하지 못하고 있음을 여실히 보여 주는 사례들이기 때문이다. 이는 정치 커뮤니케이션의 관점에서 과거의 ‘정부- 미디어- 국민(government-press-people)’의 관계가 근본적으로 바뀌고 있음을 암시한다. 윌리엄스와 텔리카르피니(Williams & Delli Carpini, 2011)의 용어를 빌리자면, 과거 사회의 정보 유통 ‘미디어 체제(media regime)’는 사라지고 있다.

그렇다고 포퓰리스트 정치인이나 포퓰리즘 운동이 미디어를 이용하지 않는 것은 아니다. 사회학자인 안센(Jansen, 2011)은 포퓰리즘 운동의 등장과 발전 과정에서 미디어의 역할이 매우 중요하다고 지적한다. 왜냐하면 포퓰리즘 운동에 참여하는 개별 시민들에게 어떻게 현재의 위기 상황이 기존 엘리트의 무능과 부패와 연결되어 있는지, 또 왜 서로 다른 개별 시민들이 단일 정치체인 ‘국민’으로 뭉쳐야 하는지에 대한 지속적인 설득 작업이 없이는 포퓰리즘 운동이 유지되기 어렵기 때문이다. 포퓰리즘 운동에서의 사회적·문화적 유산(legacy)의 중요성을 주장하는 학자들(Canovan, 2005/2015; Taggart, 2000; Tarchi, 2015)도 정치적 사건을 포퓰리즘 관점에서 해석하여 국민을 구성하고 위기의 원인을 기존 엘리트에게 귀인시키는 미디어의 역할을 강조한다. 이런 맥락에서 마줄레니(Mazzoleni, 2003)는 “포퓰리즘 현상을 완벽하게 이해하기 위해서는 매스 커뮤니케이션 이론 관점에서 미디어를 통한 역동적 정치 과정을 이해할 필요가 있다”(p. 2)고 주장한다(비슷한 주장으로 Müller, 2014 참조).

그렇다면 정치 커뮤니케이션 과정에서 포퓰리스트의 메시지는 어떻게 전파되고 어떤 시민들이 이 메시지에 적극적으로 호응하는가? 이-simple 계도 이 질문에 대한 답을 줄 수 있는 실증 연구는 극히 소수에 불과하다. 그 이유는 다음의 두 가지다. 첫째, 앞에서 언급하였듯 포퓰리즘의 개념적 정의가 쉽지 않고, 학자들에 따라 포퓰리즘을 바라보는 시각이 다르기 때문이다. 개념 정립이 불분명하니 개념에 대한 측정도 미진한 것이다. 둘째, 최근에 들어서야 포퓰리즘 현상이 전 세계적, 특히 서구 대의 민주주의 체제에서 등장했다. 21세기 이전의 포퓰리즘 연구는 19세기 미국이나 러시아의 농민 포퓰리즘 운동에 대한 역사·문헌 연구, 남아메리카 국가들의 포퓰리즘 운동들의 사례 연구, 포퓰리즘 경제 정책의 효과에 대한 연구, 포퓰리즘 정치인 통치 스타일에 대한 인상비평들이 주류를 이루었다. 최근 몇 년간 서유럽에서 포퓰리즘 운동이 격화되고 포퓰리스트 정치인이 약진하면서 비로소 서구의 학자들이 포퓰리즘 현상을 자국의 사회 문제로 인식하기 시작하면서 본격적인 실증 연구들이 이 제야 시작되고 있다.

최근 서유럽의 연구들은 포퓰리즘 현상이 어떻게 확산되는지에 대한 실증적 단초를 제공하고 있다. 우선 정견(政見)의 전파 과정과 의제 설정 과정에 대한 연구들은 포퓰리즘 정당이나 포퓰리스트 정치인의 주장이 기존 정당이나 기존 엘리트의 주장에 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 포퓰리즘 정당과 포퓰리스트가 주장하는 메시지는 '상식 밖의' 혹은 '정치적으로 받아들이기 어려운' 것으로 여겨지기 때문에 기성 정치인이나 저널리스트들의 관심을 끌지 못하지만, 이들이 선거에서 기대 이상의 성과를 보이면 기존 미디어나 정치인들이 이들의 메시지에 관심을 기울이면서 '일반적인' 정치적 메시지의 지위를 얻는다는 것이다 (Mair, 2002; Rooduijn, 2014a). 적어도 서유럽의 국가들의 경우 기존 정치 체제와 미디어들은 포퓰리즘 운동에 대해 포퓰리즘 주장 중 일부를 선별적으로 수용하는 방식으로 대응한다. 또한 19세기 미국의 농민 포

포퓰리즘 운동 역시도 제도권에 진입하지는 않았지만, 민주당과 공화당의 정강으로 일부 수용되었다(Kazin, 1998).

그렇다면 포퓰리즘 메시지에 열광하며 기존 정당에서 포퓰리즘 정당으로 정치적 선호를 바꾸는 시민은 누구인가? 이 질문에 대한 경험적 해답을 줄 수 있는 학술 연구는 많지 않다. 그러나 최근에는 포퓰리즘 메시지에 열광하는 시민들의 특성에 대한 실증 연구가 이루어지고 있는데, 스프루이트 등의 연구(Spruyt et al., 2016)를 대표적 예로 들 수 있다. 스프루이트 등은 네덜란드 시민들을 대상으로 유권자의 ‘포퓰리즘 성향 척도’를 측정한 후, 누구에게서 포퓰리즘 성향이 더 강한지 살펴보았다. 연구 결과 경제적으로 곤궁하고 상대적 박탈감을 많이 느끼며, 교육 수준과 외적 정치 효능감(‘현재 정치는 나의 정치적 견해에 귀를 기울이지 않는다’는 믿음)이 낮으며, 현재 네덜란드 사회에 질서가 없다고 느끼는 백인일수록 포퓰리즘 성향이 높았다. 흥미롭게도 포퓰리즘은 내적 정치 효능감(‘내가 정치 현실에 영향을 미칠 수 있다’는 믿음)이나 정치 관심과는 무관한 것으로 나타났다. 이 연구 결과는 포퓰리즘 운동이나 정치인에 열광하는 시민들은 소위 최근의 ‘세계화 과정에서 소외된 사람들(losers of globalization; Spruyt et al., 2016, p. 344)’이며, 세계화 과정이 본격화되기 이전인 네덜란드를 회복하고자 하는 열망을 갖고 있음을 실증적으로 보여 주고 있다(이에 관한 가장 훌륭한 논의로는 Taggart, 2000을 들 수 있다. 또한 남아메리카의 네오포퓰리즘 운동에서도 유사한 모습이 나타난다는 사례 연구로는 Kaltwasser, 2014a; Roberts, 1995를 참조).

최근의 포퓰리즘 연구들은 우파 포퓰리즘 현상을 사회 문제로 받아들이는 서유럽 국가들의 연구자들이 주도하고 있다. 그렇다면 우리나라의 경우는 어떨까? 기존 엘리트에 대한 분노를 표현하는 ‘금수저’, 현재의 사회 체제를 비판하는 ‘헬조선’ 등과 같은 표현이 일상적으로 사용되는 우리의 경우 포퓰리즘 메시지는 어떻게 생성되고, 어떤 방식으로 유통되며, 무엇보다 어떤 시민들에게 호소력을 지니는가에 대한 체계적인 연구

는 아직 없는 듯하다. 앞에서 언급하였듯 적어도 박정희 전 대통령 이후로 기성 체제에 대해 ‘분노’하며 이를 대체할 새로운 ‘비전’을 제시하면서 ‘국민’을 통합시킬 수 있는 ‘비정치적 정치가’에 대한 포퓰리즘 열망이 한국의 정치 담론에서 주기적으로 등장하고 있지만, 아쉽게도 체계적인 역사 연구 혹은 문헌 연구 역시도 부족하다. 아마도 한국 사회의 사회적 불평등은 당분간 유지되거나 심해질 가능성이 높으며, 이 경쟁 과정에서 배제된 시민들은 서유럽과 비슷하게 우파 포퓰리즘에 열광하거나 ‘점령하라(Occupy)’ 운동과 같은 좌파 포퓰리즘 운동에 헌신할 가능성이 높다. 즉, 기성 체제의 실패에 대한 커뮤니케이션적 대안으로 등장하는 포퓰리즘 운동을 커뮤니케이션 관점에서 조명할 수 있는 포퓰리즘 연구가 요청되고 있다.

#### 4. 포퓰리즘 현상을 어떻게 보아야 할 것인가?

“국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부는 이 지상에서 사라지지 않을 것입니다(Government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth)”

— 에이브러햄 링컨, 게티스버그 연설문의 일부

그렇다면 포퓰리즘과 민주주의의 관계는 어떠하며 동시에 어떠해야만 하는가? 이 질문에 답하기 위해서는 우선 민주주의가 무엇인지에 대해 먼저 정의해야 할 것이다. 우선 본 논문의 저자는 ‘민주주의’에 대한 어떤 규범적·도덕적·이상주의적 가치 평가는 삼가려 한다. 어쩌면 포퓰리즘이라는 용어보다 민주주의란 용어가 더 정의하기 어려운 말일지도 모를 정도로 수많은 민주주의들이 존재한다. 본 논문에서는 ‘민주주의’를 왕권이나 신권과 같은 초월적 권위를 인정하지 않으며 영토 내에 거주하

는 시민들의 단일 정치체로서의 국민 주권이 절대적 권위를 갖는 정치 체제를 지향하는 이념으로 간주하고 논의를 진행할 것이다.

앞서 언급하였듯 ‘포퓰리즘’이라는 용어는 주로 상대에 대한 경멸의 감정을 표현할 때 사용되는 용어다. 포퓰리즘을 규범적·도덕주의적으로 바라보지 않고 가치중립적인 사회 현상으로 파악하려는 최근 연구자들은 포퓰리즘을 경멸적인 방식으로 다루지 말아야 한다고 일관되게 주장한다(대표적으로 Canovan, 1981, 2005/2015; Kazin, 1998; Panizza, 2005; Mouffe, 2005; Taggart, 2000; Wolkenstein, 2015). 그러나 일반적 평론가들, 심지어 포퓰리스트라고 불리는 정치가들도 포퓰리즘에 대해 부정적으로 반응한다. 또한 포퓰리즘 현상을 가치중립적으로 간주해야 한다는 데 동의하는 학자들조차도 포퓰리즘과 ‘좋은 통치체제로서의 민주주의’ 사이의 관계를 논의할 때면 우려나 경멸의 감정에 휩싸이는 경우가 적지 않다(Abts & Rummens, 2007; Müller, 2014; Mammone, 2009; Mazzoleni, 2003; Mondon, 2015).

일반 국민이나 논객들은 물론 심지어 사회 현상을 가치중립적으로 보도록 훈련을 받은 학자들조차 포퓰리즘과 민주주의의 관계를 논의할 때 심각한 우려를 표현하는 것은 어찌 보면 놀라운 것은 아니다. 예를 들어 (좌파 성향이든 우파 성향이든 상관없이) 상당수의 서구학자들은 최근 서유럽의 우파 포퓰리즘 현상에 대해 상당한 우려를 표현하고 있다. 그 이유는 이들 우파 포퓰리즘 운동들이 ‘비-국민’(이주민, 외국인)의 배제를 통해 단일 정치체로서의 ‘국민’을 창출하고자 하며(Müller, 2014)<sup>12)</sup>, 이는 비국민을 추방하고 살해하려 했던 파시즘과 나치즘을 상기시키기 때문이다(Abts & Rummens, 2007; Mammone, 2009; Taggart, 2000).

---

12) 하지만 ‘국민’은 반드시 배제를 통해 형성되지는 않는다. 다종다양한 사회계층과 계급들의 대립과 적대감을 해소시키려면 ‘단일한 국민’이라는 포퓰리즘 레토릭에 의존하지 않을 방법이 없다(Laclau, 2005; Mouffe, 2005). 즉, ‘국민’이라는 ‘기표’는 ‘배제’와 ‘연대’를 동시에 포괄하는 양날의 칼이다.

먼저 포퓰리즘이 민주주의를 저해하거나 민주주의의 병리적 현상이라고 비판하는 주장부터 검토해 보자. 포퓰리즘에 대한 가장 전통적인 보수주의적 비판과 자유주의적 비판들 모두 설득력과 타당성이 떨어진 다(Wolkenstein, 2015). 포퓰리즘에 대한 보수주의적 비판은 특히 우리나라의 논객들(흔히 보수적 성향의 논객들)이 현재까지도 자주 사용하며, 포퓰리즘 현상을 ‘경멸’하고 ‘배척’할 뿐이다. 보수주의적 비판은 포퓰리즘 현상에서 언제나 등장하는 ‘반-엘리트주의’에 대한 기존 엘리트의 즉물적 반발이다. 즉, 엘리트가 아닌 ‘일반 국민’은 복잡한 정치·경제·문화적 현실에 대해 무지하며, 일반 국민들의 요구는 유치하고 즉물적이며 근시안적이라는 것이 비판의 핵심이다. 따라서 보수주의자들은 포퓰리즘을 민주주의의 타락한 형태인 ‘중우정치’의 일종으로 간주하며, 포퓰리즘 현상을 민주주의가 배태하기 쉬운 사회 병리적 현상이라고 간주한다. 그러나 이러한 보수주의자들의 비판은 법리적 측면에서 반헌법적 주장이며(‘국민 주권’을 부정하기 때문에) 특정 집단의 정치적 특권이나 지적 우월성을 인정하지 않는다면 타당성을 확보하기 어려운 주장이다(Wolkenstein, 2015, pp. 115-117). 또한 포퓰리즘 현상에 대한 보수주의적 비판은 기성 엘리트의 무능과 부패에 대한 면죄부에 불과하다는 반론에서도 자유롭지 못하다.

전통적 자유주의자들은 포퓰리즘 현상에서 언제나 나타나는 ‘단일한 국민’ 형성 과정에서 병행되는 ‘반-엘리트주의’ 혹은 ‘비국민의 배제’ 등의 현상을 집중적으로 비판한다. 개인은 존중받아야 하고, 사회적 소수자들을 보호해야 한다는 이들의 도덕적, 이상주의적 호소는 규범적 측면에서는 정당성과 호소력을 갖출 수 있을지는 모르지만, ‘위기’상황에 처한 정치적 현실과 괴리된 ‘도덕군자의 외침’ 그 이상의 의미를 찾기는 어렵다(Wolkenstein, 2015, p. 115).

최근의 포퓰리즘 연구자들 일부도 포퓰리즘을 민주주의의 타락한 형태, 즉 민주주의가 감수해야 할 필요악의 일종이라고 주장한다(Abts &



Rummens, 2007; Akkerman, 2003; Mondon, 2015; Taggart, 2000). 본 논문 역시도 포퓰리즘이 대의민주주의의 실패와 한계로 인해 등장하는 사회 병리적 현상으로 파악될 수도 있다는 점을 부정하지는 않는다. 하지만 본 논문의 저자는 포퓰리즘 현상이 병리적이라고 판단되는 이유는 기성 체제의 관점에서만 유효할 뿐 기성 체제에서 소외된, 즉 포퓰리즘 운동에 참여하는 ‘국민’의 입장에서는 병리적이라고 판단될 이유가 없다고 생각한다. 즉, 포퓰리즘 현상이 병리적 현상인 것은 기성 대의민주주의 체제에서 사회적인 수직적·수평적 커뮤니케이션이 제대로 작동하지 못하는 것을 보여 준다는 점에서 ‘병리적’이라고 말할 수 있을 뿐이다. 따라서 본 논문의 저자는 포퓰리즘 현상 그 자체를 병리적 현상으로 보고 무조건적으로 경계하거나 배척하지는 말아야 한다고 주장하고 싶다. 포퓰리즘은 정치·경제·문화적인 전면적 사회 구조가 일반 국민의 동의를 잃고 분노를 사고 있다는 커뮤니케이션 징후일 뿐, 그것 자체를 민주주의의 어두운 면 혹은 민주주의와 반대되는 것으로 볼 필요는 없다. 기성 체제가 붕괴하고 새로운 체제가 수립되는 과도기적 단계에서 나타나는 정치 커뮤니케이션 과정이 포퓰리즘이다. 즉, 포퓰리즘의 특징으로 언급되는 사회 병리적 현상은 기성 체제를 대신할 새로운 체제가 등장할 때까지 피할 수 없이 나타날 수밖에 없는 현상이며, 이는 풀어야 할 과제일 뿐 막거나 타도되어야 할 현상이 아니다. 사회적 갈등이 역기능과 순기능 모두를 다 갖고 있듯, 포퓰리즘 역시도 기성 체제의 실패를 보여주는 병리적 현상으로 파악될 수도 있으며, 동시에 소외된 사회 구성원의 대의성을 회복하기 위한 새로운 정치 커뮤니케이션 시도로 파악될 수 있다.

구질서가 붕괴하고 신질서가 등장하면 새로운 엘리트가 등장할 것이다. 신·구 엘리트들의 화해든, 아니면 기존 엘리트와 비-국민에 대한 완전한 배제든 장기적 관점에서 새로운 엘리트와 사회 구성원들 사이의 유대 역시도 회복될 것이다. 핵심은 구질서와 신질서의 변화기에 등장하

는 각종 ‘포퓰리즘 현상’에서 어떻게 신질서의 모습을 그려낼 수 있으며, 이 과도기적 과정에서 발현될 수 있는 잠재적 피해를 극소화, 혹은 연착시킬 수 있는가에 대한 고민이다. 이런 점에서 본 논문에서는 포퓰리즘을 현재 사회를 대체할 미래 사회의 모습에 대한 비전을 공유하고 향후 정치는 어떠한지 하는지에 대한 정치 리더와 일반 국민의 관계 맺음에 대한 전환기의 정치 커뮤니케이션 과정이라고 주장하였다(비슷한 논의로 Kaltwasser, 2014b, pp. 483-484; Müller, 2014, pp. 488-489 참조).

그렇다면 포퓰리즘 현상을 사회적으로 현명하게 관리할 수 있는 현실적인 방법은 무엇인가? 포퓰리즘과 민주주의의 관계와 관련하여 앱츠와 루멘스(Abts & Rummens, 2007)는 ‘이원적 민주주의 모델(two-strand model)’을 제시한다. 이원적 민주주의 모델에서는 이상적인 민주주의를 법치주의를 강조하는 헌정주의적 민주주의(constitutional democracy)와 인민 주권을 강조하는 포퓰리즘적 민주주의(populist democracy)의 균형(balance)으로 정의한다(비슷한 논의로는 Canovan, 1999; Dahl, 1971; Oakshott, 1996 참조)<sup>13</sup>. ‘균형’이라는 단어가 암시하듯, 두 가지 민주주의는 서로 조화되기 매우 어렵다. 앱츠와 루멘스(Abts & Rummens, 2007) 역시도 균형을 달성하는 것의 어려움을 인정하지만, 포퓰리즘 민주주의가 권위주의나 특정 계급의 독재로 몰락하는 것을 막는 현실적인

---

13) 미국의 정치학자 마이클 오크쇼트(Oakshott, 1996)는 정치를 신념의 정치(politics of faith)와 의심의 정치(politics of scepticism)로 구분한 바 있다. 즉, 헌정주의적 민주주의는 의심의 정치에, 포퓰리즘적 정치는 신념의 정치에 해당된다. 이는 독일의 법철학자인 한스 켈젠(Hans Kelsen)의 헌정주의(constitutionalism)와 칼 슈미트의 결단주의(decisionism)의 대립으로도 거슬러 올라갈 수 있다(이와 관련한 논의는 Schmitt, 1932/2012 참조). 칼 슈미트는 법을 통해 사회적 화해를 도출하고 사회 통합을 이룩할 수 있다는 자유주의적 법철학은 평화 시에는 가능할지 몰라도 공화국이 위기에 처한 경우는 불가능하다고 주장한다. 국가가 위기에 처했을 때 필요한 것은 법적 최고 권위의 결단이며, 이는 대화와 합리를 뛰어넘는다고 주장한다(이와 관련 슈미트는 “주권자란 예외 상태를 결정하는 자이다”(Schmitt, 1934/2010, 16쪽)라고 ‘선언’한다). 국가의 위기를 강조하며 기성 체제를 강력히 비판하고 새로운 정치적 권위를 요구한다는 점에서 최근의 포퓰리즘 연구자들은 칼 슈미트의 이론을 조심스럽게 재평가하고 있다.

방법은 강력한 헌정 질서를 요구하고 유지하는 것이라고 주장한다. 즉, 포퓰리즘 운동이나 정당이 활개를 치며, 이러한 포퓰리즘 현상이 추구하는 가치(예를 들어 ‘비-국민’의 배척)가 상당수의 다른 국민들에 의해 거부감을 불러일으키는 경우, 포퓰리즘을 무력화시킬 수 있는 가장 좋은 방법은 포퓰리스트들의 목소리를 적대하고 경멸하는 것이 아니다. 대신 기존 체제가 듣지 못했다가 포퓰리즘 운동을 통해 세상으로 울려 퍼지기 시작한 변방의 목소리를 헌정주의적 민주주의 체제 속으로 수용하는 것이다.

물론 이 과정에서 현실적인 문제가 발생한다. 즉, 기성 대의민주주의 체제의 엘리트들이 현재의 대의민주주의 체제가 대표성을 상실하고 있음을 인정하지 않을 수 있다. 또한 이들이 누리던 기존의 정치·경제·문화적 우위를 스스로 양보하고 대표성을 확장시킬 수 있는 정치의지를 보유하고 있는지도 불확실하다. 기성 엘리트들이 대표성을 확장시킬 경우 포퓰리즘 현상은 보다 넓은 사회 계층들을 대표하는 보다 진전된 대의민주주의 체제로 나아가지만(Spruyt et al., 2016), 대표성을 억압할 경우 포퓰리즘 현상은 일반 국민들의 기성 엘리트에 대한 적대감을 기반으로 체제의 정당성을 잠식할 가능성이 매우 높다. 따라서 포퓰리즘 현상이 현존 대의민주주의에 도움이 될지 아니면 해가 될지 여부는 현재의 통치 엘리트들이 일반 국민의 목소리를 어떻게 듣고 정책 결정에 반영하는가에 달려 있다.

2000년도 중반부터 서유럽 국가들을 배경으로 실증적인 포퓰리즘 연구들이 폭발적으로 늘고 있는 있다. 아쉽게도 포퓰리즘 현상을 어떻게 관리할 수 있는지에 대한 구체적 방안 수립을 위한 충분한 연구는 충분하지 않다. 보다 나은 정치 공동체 건설을 위해 포퓰리즘을 어떻게 보아야 할지는 몇몇 실증 연구들에서 작으나마 그 힌트를 얻을 수 있다. 최근 실증 연구들에 따르면 포퓰리즘 운동이나 정당이 등장하면 기존의 정당이나 정치인들 역시 이들의 정치 스타일이나 정치적 견해를 모방하고 수용

한다고 한다(Müller, 2014). 즉, 포퓰리즘 현상은 기존 정치 질서가 안정적이지 못한 경우 기존 정치 질서를 ‘교체’하지만, 기존 정치 질서가 안정적일 경우 포퓰리즘은 기존 정치 질서에 ‘흡수’되면서 사라진다(Akkerman, 2003; Jansen, 2011; Kazin, 1998). 전자의 예로는 남아메리카의 포퓰리즘 운동들을, 후자의 예로는 유럽의 극우 포퓰리즘 운동 및 ‘점령하라(Occupy)’와 같은 좌파 포퓰리즘 운동, 그리고 19세기 미국 농민의 포퓰리즘 운동(Kazin, 1998) 등을 예로 들 수 있다. 적어도 역사적 사례들로 볼 때, 포퓰리즘 현상을 완전히 막는 것은 불가능하다. 포퓰리즘 현상이 ‘적’으로 삼는 기성 체제는 포퓰리즘 현상에 압도당하거나 이를 길들이는 것 외에는 뚜렷한 대안이 없다.

포퓰리즘 현상에 어떻게 대응해야 하는가와 관련하여 이들 연구들이 던져 주는 교훈은 간단하다. 포퓰리즘의 병리적 현상을 최소화하고, 포퓰리즘을 통해 대의민주주의의 이상을 극대화시키는 가장 중요한 방법은 바로 사회적 커뮤니케이션의 활성화다. 포퓰리즘 운동으로 드러나는 것은 기성 체제가 감추고 있던, 혹은 보듬지 못했던 사회적 주변부의 목소리다. 대의민주주의는 포퓰리즘을 통해 대표되지 못했던 국민들의 목소리를 반영하여 보다 넓은 합의가 도출되는 대통합의 시대로 나아갈 수도 있다(Akkerman, 2003; Jansen, 2011; Spruyt et al., 2016). 반면, 기성 체제가 붕괴된 후 여러 포퓰리즘 운동들이 난립하는 분열의 시대로 나아가거나(Stravakakis, 2014), 심지어 포퓰리즘을 주도한 특정 계층·계급이 다른 계층·계급들을 억압하는 시대(대표적으로는 ‘나치즘’)가 도래할 수도 있다. 현재 서유럽 국가들의 경우 기존 정치 체제가 포퓰리스트의 주장들을 선별적으로 수용하는 방식으로 포퓰리즘 운동을 관리하고 있다. 물론 이러한 ‘선별적 수용’ 전략이 체제의 안정성을 유지하면서 병리적 현상의 포퓰리즘을 잠재울 수 있는지를 실증하는 연구는 없는 듯하다. 하지만 적어도 미국과 서유럽 국가들은 지금까지 문혀있던 일반 국민들의 열망을 체제 내로 흡수하는 방식을 통해 포퓰리즘 현상의 충격

을 최소화하고 점진적으로 대의민주주의의 저변을 넓히고 있는 반면, 남아메리카 국가들은 포퓰리즘 세력과 반포퓰리즘 세력이 권력을 교체하는 방식을 택하면서 적지 않은 사회 혼란을 겪고 있다. 이러한 해외 사례들은 우리가 포퓰리즘 현상에 어떻게 대처해야 할지에 시사하는 바가 크다.

이런 의미에서 포퓰리즘 현상은 현재의 민주주의 체제에서의 커뮤니케이션 과정을 그대로 보여 주는 거울이다("the mirror of democracy"; Panizza, 2005). 엘리트가 사회 내에서 들리지 않은 목소리에 대해 귀 기울이지 않았기에, '국민'의 이름으로 터져 나온 사회적 약자의 분노에 찬 목소리가 바로 포퓰리즘 현상이다. 이 목소리에 귀 기울이고 안정적으로 이들의 목소리를 합리적으로 수용할 수 있는지, 또한 국민들 내부의 편 가르기가 아닌 통합을 이룰 수 있는지 여부는 상당 부분 기성 엘리트의 정치적 품격과 능력에 달려 있다. 기성 엘리트가 소외된 국민의 분노에 귀를 기울이지 않았을 때 어떤 결과로 이어지는가를 보여 주는 역사적 사례를 짧게 소개하는 것으로 본 논문을 마무리하고자 한다.

최초의 포퓰리즘이라는 말은 로마 공화정 말기 그라쿠스 형제의 농지 개혁을 둘러싼 원로원 의원들의 대립에서 시작되었다고 한다. 그라쿠스 형제의 농지 개혁은 포에니 전쟁 등 외세와의 전쟁 과정에서 군역을 치르면서 재정적으로 몰락한 로마시민을 재건하는 것이 목적이었다. 그라쿠스 형제의 개혁에 대해 대농장을 경영하던 상당수의 로마 원로원 의원들은 강하게 반발하였다. 그러나 당시 로마 원로원 의원들 모두가 그라쿠스 형제의 개혁에 반대했던 것은 아니다. 일부 원로원 의원들은 그라쿠스 형제의 개혁에 찬성했는데, 이들을 부르는 용어가 바로 '다수를 사랑하는 자들'이라는 뜻의 '포퓰라레스(populares)'였으며(Morstein-Marx, 2004), 이를 영어식으로 표현한 것이 바로 '포퓰리스트(populist)'다. 즉 포퓰리즘은 원로원 귀족의 이익이 아닌 일반 로마시민의 이익을 대변하는 강령에 대한 당시 귀족들의 증오와 경멸을 담은 표현으로 시작하였다. 역사책에 잘 쓰여 있듯, 우리는 그라쿠스 형제의 포퓰리즘 운동이 결국 실패

하였으며, 그라쿠스 형제는 재판 과정도 없이 기존 원로원 세력들에 의해 비참하게 난자(亂刺)되어 살해당한 것을 알고 있다. 또한 우리는 그라쿠스 형제의 포퓰리즘 운동이 수포로 끝난 후 얼마 지나지 않아, 로마 공화정 체제 역시 시저(카이사르)와 그의 양아들인 옥타비아누스에 의해 종말을 맞은 것도 잘 알고 있다.

## 참고문헌

- 김광동·김세중·김영호·박효중·윤창현·이규식 (2010). <노무현과 포퓰리즘시대>. 서울: 기파랑.
- 김영섭 (2010). <정치체제로서의 포퓰리즘>. 서울: 이담.
- 박정희 (1963/1977). <국가와 혁명과 나>. 서울: 지구촌.
- 이한구 편 (2010). <디지털 시대의 민주주의와 포퓰리즘>. 서울: 철학과 현실사.
- 임지현 편 (2004). <대중 독재: 강제와 동의 사이에서>. 서울: 책세상.
- 윤계섭 (2008). <한국경제의 자살을 막아라: 민주화와 포퓰리즘의 도전>. 서울: 한국경제신문.
- 서병훈 (2008). <포퓰리즘: 현대 민주주의의 위기와 선택>, 서울: 책세상.
- 조기숙 (2016). <포퓰리즘의 정치학: 안철수와 로스페로의 부상과 추락>. 고양: 인간사랑.
- 최장집 (2002). <민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기>. 서울: 후마니타스.
- 최장집 (2008). <한국 민주주의 무엇이 문제인가>. 서울: 생각의 나무.
- Abts, K., & Rummens, S. (2007). Populism versus democracy. *Political Studies*, 55(2), 405-424. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00657.x>
- Akkerman, T. (2003). Populism and democracy: Challenge or pathology? *Acta Politica*, 38(2), 147-159.
- Akkerman, T. (2011). Friend or foe? Right-wing populism and the popular press in Britain and the Netherlands. *Journalism*, 12(8), 931-945. doi: <http://dx.doi.org/10.1177/1464884911415972>
- Anderson, B. (2006). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. London, UK: Verso Books.
- Arditi, B. (2005). The 'end of politics' and the challenge of right-wing populism. In F. Panizza (Ed.), *Populism and the mirror of democracy* (pp. 72-98). London, UK: Verso.

- Art, D. (2007). Reacting to the radical right: Lessons from Germany and Austria. *Party Politics*, 13(3), 331-349. doi: <http://dx.doi.org/10.1177/1354068807075939>
- Baldini, G. (2016). Populism in Europe: Everywhere and nowhere?. *European Political Science*. doi: <http://dx.doi.org/10.1057/eps.2016.9>
- Bale, T., Van Kessel, S., & Taggart, P. (2011). Thrown around with abandon? Popular understandings of populism as conveyed by the print media: A UK case study. *Acta Politica*, 46(2), 111-131. doi: <http://dx.doi.org/10.1057/ap.2011.3>
- Bennett, W. L. (1990). Toward a theory of press-state relations in the united states. *Journal of Communication*, 40(2), 103-127. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1460-2466.1990.tb02265.x>
- \_\_\_\_\_ (2003). The burglar alarm that just keeps ringing: A response to Zaller. *Political Communication*, 20(2), 131-138. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/10584600390211145>
- Canovan, M. (1981). *Populism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- \_\_\_\_\_ (1999). Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*, 47(1), 2-16. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9248.00184>
- Canovan, M. (2005). *The people*. 김만권 (역) (2015). 〈인민〉. 서울: 그린비.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy; Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Drake, P. W. (2009). *Between tyranny and anarchy: A history of democracy in Latin America, 1800-2006*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Edwards, S. (2010). *Left behind: Latin America and the false promise of populism*. 이은진 (역) (2012). 〈포퓰리즘의 거짓 약속: 라틴아메리카, 희망에서 좌절의 대륙으로〉. 파주: 살림.
- Entman, R. M. (2004). *Projections of power: Framing news, public opinion, and US foreign policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Grattan, L. (2012). Pierre Bourdieu and populism: The everyday politics of outrageous resistance. *The Good Society*, 21(2), 194-218.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press.
- Inglehart, R., & Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and*



- democracy: The human development sequence*. New York: Cambridge University Press.
- Ionescu, G., & Gellner, E. (Eds.). (1969). *Populism; Its meaning and national characteristics*. New York: Macmillan.
- Jagers, J. A. N., & Walgrave, S. (2007). Populism as political communication style: An empirical study of political parties' discourse in Belgium. *European Journal of Political Research*, 46(3), 319-345. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00690.x>
- Jansen, R. S. (2011). Populist mobilization: A new theoretical approach to populism. *Sociological Theory*, 29(2), 75-96. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9558.2011.01388.x>
- Kaltwasser, C. R. (2014a). Latin American populism: Some conceptual and normative lessons. *Constellations*, 21(4), 494-504. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8675.12125>
- \_\_\_\_\_ (2014b). The responses of populism to Dahl's democratic dilemmas. *Political Studies*, 62(3), 470-487.
- Kazin, M. (1998). *The populist persuasion: An American history*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Krämer, B. (2014). Media populism: A conceptual clarification and some theses on its effects. *Communication Theory*, 24(1), 42-60. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/comt.12029>
- Laclau, E. (2005). Populism: What's in a name? In F. Panizza (Ed.), *Populism and the mirror of democracy* (pp. 32-49). London, UK: Verso.
- Lippmann, W. (1965). *Public opinion*. New York: Free Press.
- Müller, J. -W. (2014). "The people must be extracted from within the people": Reflections on populism. *Constellations*, 21(4), 483-493. doi:10.1111/1467-8675.12126
- Mair, P. (2002). Populist democracy vs party democracy. In Y. Mény & Y. Surel (Eds.), *Democracies and the populist challenge* (pp. 81-98). New York: Palgrave.
- Mammone, A. (2009). The eternal return? Faux populism and contemporarization of neo-fascism across Britain, France and Italy. *Journal of Contemporary European Studies*, 17(2), 171-192. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/14782800903108635>

- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. New York: Cambridge University Press.
- Mazzoleni, G. (2003). The media and the growth of neo-populism in contemporary democracies. In G. Mazzoleni, J. Stewart, & B. Horsfield (Eds.), *The media and neo-populism: A contemporary comparative analysis* (pp. 1-21). Westport, CT: Praeger.
- Moffitt, B., & Tormey, S. (2014). Rethinking populism: Politics, mediatisation and political style. *Political Studies*, 62(2), 381-397. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9248.12032>
- Mondon, A. (2015). Populism, the 'people' and the illusion of democracy: The front national and UKIP in a comparative context. *French Politics*, 13(2), 141-156. doi: <http://dx.doi.org/10.1057/fp.2015.6>
- Morstein-Marx, R. (2004). *Mass oratory and political power in the late Roman Republic*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Mouffe, C. (1993). *The return of the political*. 이보경 (역) (2007). <정치적인 것의 귀환>. 서울: 후마니타스.
- Mouffe, C. (2005). The 'End of Politics' and the challenge of right-wing populism. In F. Panizza (Ed.), *Populism and the mirror of democracy* (pp. 50-71). London, UK: Verso.
- Mudde, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 542-563. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- Oakeshott, M. (1996). *The politics of faith and the politics of scepticism*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Panizza, F. (2005). Introduction: Populism and the mirror of democracy. In F. Panizza (Ed.), *Populism and the mirror of democracy* (pp. 1-32). London, UK: Verso.
- Pauwels, T. (2011). Measuring populism: A quantitative text analysis of party literature in Belgium. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(1), 97-119. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/17457289.2011.539483>
- Plasser, F. & Ulram, P. A. (2003). Striking a responsive chord: Mass media and right-wring populism in Austria. In G. Mazzoleni, J. Stewart, & B. Horsfield (Eds.), *The media and neo-populism: A contemporary comparative analysis* (pp. 21-43). Westport, CT: Praeger.

- Price, V. (1991). *Public opinion*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Roberts, K. M. (1995). Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: The Peruvian case. *World Politics*, 48(1), 82-116.
- Rooduijn, M. (2014a). The mesmerising message: The diffusion of populism in public debates in Western European media. *Political Studies*, 62(4), 726-744. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9248.12074>
- \_\_\_\_\_ (2014b). The nucleus of populism: In search of the lowest common denominator. *Government and Opposition*, 49(4), 573-599. doi: <http://dx.doi.org/10.1017/gov.2013.30>
- Schiller, D. (1981). *Objectivity and the news: The public and the rise of commercial journalism*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Schudson, M. (1978). *Discovering the news: A social history of American newspapers*. New York: Basic Books.
- Schmitt, C. (1932). *Der begriff des politischen : Text von 1932 mit eimen vorwort und drei corollarien*. 김효전 · 정태호 (역) (2012). <정치적인 것의 개념>. 파주: 살림.
- \_\_\_\_\_ (1934). *Politische theologie: Vier kapitel zur lehre von der souveränität*. 김항 (역) (2010). <정치신학: 주권론에 관한 네 개의 장>. 서울: 그린비.
- Spruyt, B., Keppens, G., & Van Droogenbroeck, F. (2016). Who supports populism and What attracts people to it?. *Political Research Quarterly*, 69(2), 335-346.
- Stanyer, J., Salgado, S., & Strömbäck, J. (2016). Populist actors as communicators or political actors as populist communicators: Cross-national findings and perspectives. In T. Aalberg, F. Esser, C. Reinemann, J. Strömbäck, & C. H. de Vreese (Eds.), *Populist Political Communication in Europe*. Available at <http://www.tandfebooks.com/doi/book/10.4324/9781315623016>
- Stavrakakis, Y. (2014). The return of "the People": Populism and anti-populism in the shadow of the European crisis. *Constellations*, 21(4), 505-517. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8675.12127>
- Taggart, P. A. (2000). *Populism*. Buckingham, UK: Open University Press.
- \_\_\_\_\_ (2004). Populism and representative politics in contemporary Europe. *Journal of Political Ideologies*, 9(3), 269-288. doi:

<http://dx.doi.org/10.1080/1356931042000263528>

- Tarchi, M. (2015). Italy: The promised land of populism?. *Contemporary Italian Politics*, 7(3), 273-285. doi:  
<http://dx.doi.org/10.1080/23248823.2015.1094224>
- Tocqueville, A. d. (1831/2000). *Democracy in America* (H. C. Mansfield & D. Winthrop, Trans.). Chicago: University of Chicago Press.
- Williams, B. A., & Delli Carpini, M. X. (2011). *After broadcast news: Media regimes, democracy, and the new information environment*. New York: Cambridge University Press.
- Wolkenstein, F. (2015). What can we hold against populism?. *Philosophy & Social Criticism*, 41(2), 111-129.
- Zaller, J. (2003). A new standard of news quality: Burglar alarms for the monitorial citizen. *Political Communication*, 20(2), 109-130. doi:  
<http://dx.doi.org/10.1080/10584600390211136>

투고일자: 2016년 10월 15일

심사일자: 2016년 11월 18일

게재확정일자: 2016년 12월 03일

## Abstract

# The Emergence of Populism in the Crisis of Representative Democracy in the World

Communication perspective

**Young Min Baek**

Assistant professor, Yonsei University

From the perspective of communication process, this study examines what populism as a world-wide political phenomenon means, and how and why it can be investigated by the communication scholars. Basically, this study argues that populism is a communication phenomenon reflecting the collapse of vertical communication between ruling elites and ordinary people (e.g., anti-establishment feeling) and the collapse of horizontal communication between threatened majority and incoherently integrated minority (e.g., anti-immigration or anti-multiculturalism). This study comprises of four sections as follows. First, this study introduces previous studies on populism in the social scientific fields like political science, history, or sociology, and discusses why their achievement is related with communication studies. Second, this study examines common features of populism emphasized in previous studies and how such features are observed in recent populism discourses across many countries in a world. Third, this study discusses how traditional communication studies can contribute to the scientific understanding of populism. Specifically, this study takes three examples, 'rhetoric,' 'journalism,' and 'political communication.' Finally, this study provides the author's view on the relationship between populism and democracy, and how the communication affects the relationship.

**KEY WORDS** populism, popular sovereignty, anti-elitism, populist rhetoric, journalism value