

民主主義의 사회안전관리 기능에 대한 고찰

공 배 완*

◇ 목 차 ◇

-
- I. 서 론
 - II. 현대사회와 민주주의의 기능
 - III. 민주주의와 사회안전관리
 - IV. 결 론
 - 참고문헌
 - ABSTRACT
-

I. 서 론

본 연구는 「민주주의」가 「사회적 안전(Security of Society)」을 위한 순기능 역할을 하는가? 아니면 역기능 역할을 하는가? 하는 민주주의의 사회적 안전 역할에 대한 본질적인 문제제기에서 시작하고 있다. 여태까지는 민주주의라는 용어가 정치학의 영역에서 정치적인 용어로만 주로 사용되어 왔고 또한 개인의 자유와 사회적 평등이라는 일반적인 인식으로 민주주의의 의미가 많이 통용되어 왔다. 그러다 보니 민주주의에 대한 비판과 민주주의로 인해 부수적으로 발생하는 사회의 제반 문제에 대해서는 민주주의의

* 주성대학 경호비서과 교수, 정치학박사.

외적인 요인으로만 간주되어져 왔고, 민주주의는 사회의 구성과 정치체제의 확립을 위한 가장 확실한 모델로 자리잡혀 왔다.

그리고 정치학 영역 외의 분야에서도 민주주의 체제는 의심 없이 적용되고 받아들여졌으며 민주주의 체제와 본질 자체에 대한 연계연구는 무관심하게 취급되어져 왔던 것도 사실이다.

즉, 「자유」와 「평등」이라는 민주주의의 본질이 정치·경제·사회체제 및 영역에서는 어떻게 작용되며 기능하고 있으며, 자유와 평등으로 인한 또 다른 자유와 평등이 구속 받는 것은 아닌가 하는 문제에 대한 사회안전 차원에서의 연구가 배제되어 있다는 점이다. 이러한 현실은 민주주의가 갖는 구성요소들의 상반성과 사회에서의 불균형성 외에도 개념이 갖는 다양성이 다분히 무시된 점이다.

「민주주의」는 동서고금을 막론하고 인류의 기대였고 인간의 진정한 가치였다. 이러한 이유로 지금까지 민주주의를 위한 투쟁은 계속되고 있으며, 사회의 안정 및 정치의 주체로서 민주주의를 확립하기 위한 노력은 꾸준히 추구하고 있다. 그렇다면 민주주의란 과연 무엇인가? 하는 민주주의의 본질에 대한 근원적인 사고와 이해가 사회안전의 기능적 측면에서도 고찰될 필요가 있다.

디디에 비고(Didier Bigo)는 「자유(liberté)」의 상승은 사회 「불안(insécurité)」의 상승을 가져온다¹⁾고 했다. 이는 민주주의 본질인 자유의 향유와 확대에 대한 또 다른 자유가 위협받음으로 사회의 불안요인이 증대될 수 있다고 하는 민주주의로 인해 야기되는 사회적 문제점을 제기 하고 있는 것이다. 민주주의라는 이름으로 또는 민주주의 자체에 의한 범죄나 인권침해 그리고 사회적 갈등이 빈번하게 세계의 곳곳에서 발생되고 있음은 주지의 사실이다. 인간에게 있어서 가장 중요한 것은 「생명」일 것이다. 그 외의 보편적 중요성을 따진다면 개인에 따라 약간씩의 차이는 있겠지만 자유와 재산 그리고 인격, 명예 등이 민주주의 사회에서 개인의 영역으로서 중요하게 취급될 것이다.

「자유」가 인간에 있어서 중요한 것은 인간의 절대적 가치로서 그 기능을 하기 때문이고 삶의 중추적 역할을 하기 때문이다. 재산, 인격, 명예 등은 인간의 노력여하에 따라 가질 수 있는 상대적 가치로서 삶의 방법적 문제이지 삶의 원리 문제는 아니지만 그래도 중요하게 작용하고 있다. 따라서 자유는 생명처럼 중요하게 간주되고 자유를 수호하기 위한 투쟁과 자유를 획득하기 위해 생명까지도 받치는 사례가 역사의 과정에서 그리고 정치의 현장에서 비일비재하게 발생되어 왔고 지금도 세계의 곳곳에서 진행 중이기

1) Didier BIGO ; L'Europe des polices et de la sécurité intérieur (Paris, Ed. Complexe, 1992) pp.9~11.

도 하다.

현대사회의 빠른 「변화(變化)」는 민주주의의 다양성을 한층 가중시키면서 모든 분야에서 사회적 「변혁(變革)」을 불러일으킨다. 이에 따라 사회안전 문제가 가중되어 나타나고 있으며 안전관리에 대한 사회적 인식과 개인적 필요성도 증대되어 나타나고 있다. 특히 사회안전에 대한 제도적 관리가 제대로 확립되어 있지 못하고 있는 시점에서 또는 자유가 부조리와 부패를 양산하는 과정에서는 개인의 사회비용 증가와 더불어 사회불안의 증대가 발생되고 있고 이에 따른 「사회안전(Social Security)」 또는 「홈 씨큐리티(Home Security)」, 「오피스 씨큐리티(Office Security)」 등의 안전에 대한 불안 증대와 안전장치 현상도 급격하게 높아져 가고 있다.

사회심리적 요인에서 본다면 사회범죄의 증가현상은 대부분 경제적 이유와 개인적 이유에서 그 원인을 찾고 있다. 그러나 정치체제에서 비롯되는 사회불안문제 또는 사회범죄문제 등은 대부분의 연구영역에서 등한시되어 왔고, 특히 민주주의의 사회안전 기능과 관련한 사회적 범죄증가에 대해서는 관련 연구물이 거의 없는 실정이다.

따라서 본 연구논문은 정치체제로서의 민주주의의 운용이 사회불안 증대와 관련이 있다는 가정으로부터 출발하여 민주주의가 사회적 안전관리 기능, 즉 순기능 또는 역기능에 어떻게 작용되고 있는지를 분석·검토하는 것을 그 목적으로 논문의 내용을 작성하려 한다. 이는 민주주의가 갖는 본질이나 자체에 대한 비판과 평가와 더불어 민주주의의 운용과정에서 발생하는 각종 부조리 현상이나 상황의 비적응성, 시대적 후진성 등에 대한 비판과 평가이며 이로 인한 사회불안 요인이 증대되고 있음을 논하려 하는 것이다. 최근 세계 최고의 민주주의 국가로 자칭하고 있는 미국이 민주주의의 상징이라 불리는 대통령 「선거」의 과정에서 보여주었듯이 민주주의의 오류는 민주주의를 가장한 엄청난 사회적 비용을 발생시킬 수 있다는 사실²⁾이고 이로 인한 국론분열 및 국민분열 현상이 초래되어 사회범죄의 우호적 환경이 조성됨은 말할 것도 없다.

민주주의는 정치·경제·사회 각각의 분야에서 공동체의 삶의 가치와 방식, 제도나

2) 최근의 언론에 따르면 미국의 어느 고등학생들은 이번 대통령 선거에서 2번을 투표한 학생들도 다수 있었으며 이들 사이에서는 몇 번을 투표했느냐 하는 것이 주요 화제 거리가 되었다는 보도가 있었고, 이에 따른 19세기의 제도와 체제에 대한 비판이 쏟아져 나왔다(동아일보 및 조선일보 2000년 11월 10일). 이는 민주주의로 인한 사회적 불신과 불안 그리고 범죄조작이 가능함을 보여 준 일례라 할 수 있으며, 특히 플로리다주의 팜 비치 카운티의 재개표 사태로 인해 드는 행정비용은 수십억 달러를 넘어섰다고 한다. 가장 비용이 많이 드는 것은 시위 군중들을 통제하고 카운티 내 질서를 유지하기 위한 경찰력의 추가 배치와 카운티 보안관 사무실에 지급되는 시간외 수당, 여기에 재개표 작업에 동원되는 직원들의 경비 등이다(조선일보, 2000년 11월 17일).

절차 등에 있어서의 최선의 방식을 제시하고 있다. 그러면서도 사회의 다양성으로 인해 표출되는 상충적 특성으로 각기 다른 민주주의가 한 사회 내에서 주장됨으로 사회적 갈등 등이 유발되고 있는 것도 사실이다.

II. 현대사회와 민주주의의 기능

1. 민주주의의 어원적 개념과 역사적 발전

오늘날 사용되는 민주주의라는 용어는 누구에 의해 처음으로 사용된 것인지는 명확하지는 않지만³⁾ 기원전 5세기경에 만들어져 2500여 년의 세월이 흐른 오늘날까지 사용되고 있으며, 이는 유토피아적 목표가 아닌 실제 삶의 원리로 현실에서 작용되고 있다. 그리스어에 바탕을 두고 있는 「민주주의」의 영어 표현은 「democracy」이고, 이는 「demos(people or mass)」와 「kratos(authority), kratein(to rule)」의 합성어로 이루어졌다는 것도 잘 알려진 사실이다. 이러한 민주주의의 표현은 프랑스어의 「démocratie」라는 단어를 거쳐 16세기경에 오늘날의 「democracy」라는 영어 표현으로 사용되어졌다고 한다.

따라서 Democracy의 의미는 “다수 또는 민중에 의한 지배”가 된다. 물론 이 당시 ‘다수’ 또는 ‘민중’의 의미가 요즘처럼 국민전체를 의미하는 것은 아니고 ‘지배’라는 말도 대의정치의 의미한다고는 볼 수 없다. 특정 사회계층에 의한 지배형태를 띠고 있었지만 역사적 과정을 거치면서 “다수참여”의 의미로 민주주의가 자리잡게 되었고 사회발전과 더불어 “대의제”가 가장 이상적인 민주주의의 운영 모델이 되었다.

“국민에 의한 지배” 또는 “다수에 의한 지배”라는 민주주의의 어원적 개념은 “인민의, 인민에 의한, 인민을 위한 정부”(The government of the people, by the people, for the people)라는 1863년 링컨의 게티스버그 연설이 민주주의에 대한 상징적 정의로 자리잡게 되었고 민주주의의 설명으로서 자주 사용되어지고 있다. 이후 「민주주의」는 “다수의 의견이 반영된 정부의 운영”과 “국민을 위하는 정부의 정책”이라는 제도적 형태로 운용되어 왔고 이러한 현상은 앞으로도 지속될 전망이다. 반면에 가치적 측면에서 민주주의를 보는 학자들은 정치체제로서만 운용되는 민주주의보다는 민주주의가 추구하는 「가

3) 그리스의 역사학자 헤로도투스(Herodotus)의 문헌에서 민주주의라는 용어가 나타남으로 헤로도투스에 의한 최초 사용이라고 회자되고 있다. 그러나 다수지배의 의미를 영국의 정치학자에 의한 번역과정에서 민주주의로 표현했다는 내용도 전해지고 있다(Charles Debbasch et Jean Marie Ponier: Intoduction à la politique, (Paris, Dalloz), pp.72~73).

치」, 즉 “인권·평등·복지” 등의 실천에 따라 민주주의를 평가하기도 한다.⁴⁾ 규범론자들⁵⁾이라 불리는 이들은 민주주의에 대한 제도적 장치보다는 인간의 복지향상과 평등 등 인간의 기본적인 가치실현을 민주주의의 실제적 의미로 보고 있다. 초기의 대표적 규범론적 사상가로는 19세기의 로크(John Locke), 루소(Jean Jaques Rousseau), 제퍼슨(Jefferson), 밀(John Stuart Mill) 등으로 이들은 개인의 복지와 사회공동체의 복지에 지대한 관심을 갖고 공동선(Common good)의 실현을 위한 사회적 평등의 실천과 인간의 기본권 보장 등을 민주주의의 실체라고 보았다.

민주주의는 정치형태, 정치방법, 정치과정, 정치원리 등 다양한 측면에서 개념정의가 되고 있고, 민주주의에 대한 운용의 방법도 국가와 국민이 처한 정치·사회적 상황에 따라 또는 문화적인 배경에 따라 같은 민주주의라는 이름으로 다양한 특색으로 운용되고 있다. 이러한 측면에서 민주주의의 개념은 역사적 개념이며 공간적 개념이고 인류역사의 발전과 더불어 문화적 배경에 따라 민주주의의 개념도 다양하게 발전되면서 의미적으로도 풍부해져 왔다. 또한 민주주의는 정치·경제·사회의 영역에서 긴밀하게 상호연관성을 가지면서 각각의 형태로 성장·발전하여 왔고 그 모습을 만들어 왔다.

따라서 현대사회의 「민주주의」는 그에 대한 개념정의가 정확하게 표현되지 못하고 사용자에 따라서 그리고 운영방식에 따라서 의미의 차이를 보이고 있다. 따라서 민주주의에 대한 본질 그리고 민주주의의 구성요소와 운영수단에 따라 민주주의를 이해하는 것이 일반적인 견해이다.

2. 민주주의의 구성과 운영

(1) 민주주의의 구성과 사회안전

민주주의의 구성이라 함은 민주주의의 본질을 형성하고 있는 민주주의의 기본적인 가치를 말한다. 이는 민주주의라는 토양 속에서 시민으로서의 안전하고 안정된 생활을 보장받고 보호받을 수 있는 기본적 권리를 말하며, 주권재민(主權在民)의 원칙에 부합

4) M. Rejai ; Democracy : Contemporary Theories (New York, Atherton Press, 1967), pp.22~28.

5) 규범론자들은 주로 “정치원리”로서 민주주의를 설명하고 있다. 정치원리로서의 민주주의의 개념은 정치적 자유, 개인의 존엄성, 인권, 법 앞의 평등 등 개인이 다른 사람에게 양도할 수 없는 어떤 권리를 소유하고 있다는 기본적인 정치이념을 말한다. 정치원리에 대한 구체적 개념은 Leon P. Baradat ; Political Ideologies: Their Origins and Impact (Engle Wood Cliffs, New Jersey, 1984), pp.58~60 참조.

된 인권을 보장받을 수 있는 시민적 책임과 권리를 말한다. 또한 인간이 민주주의를 추구하는 궁극적인 목표도 개인의 자아실현(自我實現)과 생활의 안위를 위해서이다. 레비스트로스(Lévi-Strauss)는 “개인주의는 개인의 능력발전과 합리적 행동이 사회적으로 보장되는 것을 말하며 행동의 결과에 대해서도 개인에게 책임이 귀속되는 것을 말한다”⁶⁾라고 하여 민주주의의 본질을 설명하고 있다. 이러한 민주주의가 실천되기 위해서는 “자유”와 “평등”이 기본전제가 되어야 하고 또한 이것이 누구에게나 동일한 가치로서 적용될 수 있도록 사회적인 정착이 있어야 한다. 따라서 민주주의의 기초는 자유와 평등이 요구되는 개인주의의 근본가치를 말하며, 정부와 제도의 구성도 결국 개인의 최적인 생활보장을 위한 민주주의 운영의 도구라고 볼 수 있다.⁷⁾

그러나 많은 논자들은 민주주의와 정치를 결부시켜 「지배-통치」의 관계에서 민주주의를 운위하고 있지만 인간의 기본가치와 결부한 민주주의를 평가하고 정립하는데는 다소 소홀히 다루는 점이 있다.

인간이 사회생활을 영위하면서 가지는 기본적인 가치는 「자유」와 「평등」, 「자율」 등이다. 이는 민주주의의 기본가치이면서 구성요소이다. 「자유」는 개인의 인격에 귀속되는 것이기도 하지만 정치적인 의미로도 많이 사용된다. 민주주의가 추구하는 「자유」는 개인의 자유를 포함한 모든 사람에게 공통적으로 통용되는 일반적인 「자율적 자유」를 말한다. 일반성이 결여된 특정 개인 또는 특정 계급에 한정된 자유는 자유가 아니라 특권일 뿐이며, 본능제어 기능과 실천이성의 보편적 도덕성을 내포하고 있는 자율⁸⁾의 의미가 배제된 자유는 이기적 자유의 형태일 뿐이며 진정한 자유는 아니다. 따라서 나의 자유가 보장받기 위해서는 타인의 자유가 존중되어야 하고 나와 타인의 자유가 양립되고 공존될 수 있어야만 진정한 시민적 자유가 형성될 수 있는 것이다. 이러한 진정한 의미의 자유가 정립되어야만 민주주의의 본질이 유지되고 사회적 체제에 의한 개인의 안보도 보장받을 수 있다. 그러나 대부분의 경우 특히 후진국일수록 개인의 자유가 남

6) Lévi-Strauss ; Mythologique : L'homme nu, (Plon, Paris, 1971), p. 614.

7) Charles Debbasch; Jean-Marie Pontier; Introduction à la Politique, (Daloz, Paris, 1986), pp.49~52 참조.

8) 철학적인 관점에서 「자율」은 보편적이고 도덕적인 이성을 말하며, 외적 권위나 자연적 욕망에 구속당하지 않는 일로 타율에 반대되는 개념을 말한다. 즉, 진정한 자유의 형성을 위한 사회구성원의 도덕관의 정립을 말하며 공동체에서 갖는 상대적 자유를 말한다. 결국 자율은 자유롭게 생각하고 말하고 행동하는 것을 말하며, 다만 주어진 사회적 기준 범위 내에서만 이루어지는 행동철학이다. (Cf., B. Barry ; Political Argument, (Routledge & Kegan Paul, London, 1965), p.150, I. Berlin ; four Essays on Liberty, (Oxford Univ. Press, 1969), p.131, Gerald Dworkin ; The Theory and Practices of Autonomy, (Cambridge Univ. Press, New-York, 1988), p.6.

용되고 타인의 자유는 무시되며, 개인 또는 집단의 자유가 확대되는 과정에서 개인간 또는 집단간의 갈등과 사회구조적 불안이 초래되기도 한다.

「자유」는 자기통제 능력과 타인으로부터 강제 당하지 않는 상태를 말한다. 즉, 자기가 자기 의사를 지배하고 선택할 수 있는 행동의 상태를 말하고 외부로부터의 지배나 강제가 없는 상태를 말한다.⁹⁾

여기서 외부로부터의 강제성이란 모든 유형의 사회적 속박을 의미하는 것은 아니며, 인위적인 물리력과 극단적이고 무제한적인 외부에 의한 간섭을 의미하는 것이다. 그러나 일반성이나 개연성이 있는 사회적 규범의 규제는 당연히 지켜져야 할 “질서”이지 개인의 자유 침해의 문제는 아니다. 즉, 집단의 관습이나 전통, 종교교리에 따른 개인의 구속, 그리고 계약관계에서 발생하는 규제나 속박 또는 한 국가의 국민으로서 임해야 하는 국가에 대한 의무 등은 개인에 대한 사회적 속박 혹은 자유의 침해로 볼 수 없다고 하는 것이다.

따라서 자유는 “질서”와 “권위”를 인정하면서 타인과의 관계를 통해 실현되고 반드시 사회적 책임이 동반되는 것이어야 한다. 이러한 자유에는 정치적 자유, 경제적 자유, 정신적 자유, 종교의 자유, 거주·이전의 자유, 집회·결사의 자유, 언론과 표현의 자유 등 여러 가지 유형이 있으며, 현대사회에서도 여러 분야에서 적절하게 통용되어지고 있다.

민주주의의 본질을 구성하고 있는 또 다른 요소는 「평등」이다. 평등을 「같다」라는 의미로 해석하는 경우가 종종 있으나 의미론적으로 보아 「동일하게 취급되어야 한다」라는 해석이 더 타당하다고 본다. 형상의 「일체감」이 강조되는 「같다」라는 말은 외형적인 요소가 강조되는 느낌을 주는 데 반해 「동일하게 취급된다」는 표현은 내면적 가치관의 「동일성」이 강조되기 때문이다.

역사적으로 본다면 「평등」의 문제로 인해 사회적으로 불안과 갈등이 표출되었고 심지어는 「혁명」적인 전쟁으로까지 확대되는 경우도 있었다. 즉, 사회적 차별성의 부당함을 주장하는 평등이 사회불안의 근원이 된 것이다. 평등이 사회불안을 자초한 것은 「동일성」과 「차별성」이 사회적으로 존재하였기 때문이고 이로 인한 인간의 정신적·신체적 자유가 제한되었기 때문이다. 특히 신분제도에 의한 인간의 불평등은 태어나면서부터 ‘달라져 있고’ 살아가는 방식도 ‘달라야 한다’는 사회의 절대적 구속이고, 이로 인한 “계급타파”의 혁명적 전쟁이 세계 곳곳에서 발생되기도 했다.

민주주의에서 인간의 평등은 무엇을 의미하는가? 이를 크게 두 가지로 분류해 보면

9) Karl Marx ; L'idéologie allemande : Oeuvres Philosophiques, (Ed. A Costes, Paris, 1937), p.154, pp.157~158.

① 인간의 가치관 측면의 평등(내면적 평등)과 ② 사회체제적 평등(외면적 평등)으로 나눌 수 있다. 인간의 가치관 측면의 평등이란 인간은 상호관계에서 서로 대등한 위치에 있다고 하는 “인격의 평등”을 의미한다. 즉, 사람으로서 갖는 본질적인 가치의 「인격」은 차별성이 없는 자연적 평등이며 인격 면에서 인간은 누구나 동등하게 대우받을 수 있어야 함을 말한다. 이는 사람마다 가지고 있는 능력이나 사회적 역할이 동일하게 수평적으로 평가되어야 한다는 의미는 아니며, 인간의 존엄성 측면에서 ‘너’와 ‘내’가 인간으로서의 사회적인 차별을 받아서는 안 된다는 것을 뜻한다. 이러한 인간의 보편적 평등이 강조되면서 인간 중심주의적인 “휴머니즘” 운동이 시작되었고, 이러한 휴머니즘은 인간이 인간으로서의 최고의 가치를 추구할 수 있으며 행복을 누릴 권리를 가지고 있다고 주장한다.¹⁰⁾

사회체제적 인간의 평등은 형평성의 원리 또는 공정성의 원리에 의한다. 이는 외면적 평등으로서 사회체제에서 발생하는 인위적인 평등을 말한다. 즉, 인간이 법 앞에서 평등하다는 것은 인간의 내면적인 가치관 문제는 아니며, 사회질서 유지를 위해 사회적 지위나 계급에 상관없이 모든 사람이 준수하도록 만들어진 인위적이고 의무적인 사회규범을 말한다. 이러한 외면적인 평등은 정치적 평등, 경제적 평등, 사회적 평등, 법 앞의 평등, 기회의 평등¹¹⁾ 등으로 우리사회에서 현존하며 실천되고 있으며 사람과 제도의 의존관계를 규정하고 있다.

따라서 사회체제적인 인간의 평등은 인위적인 제도에 의해 모든 사람을 수평화시키는 획일적 잣대가 아니라 시민으로서의 평등한 신분보장과 사회적인 차별성으로부터 모든 개인이 보호받을 수 있는 제도적 장치를 말한다. 만약에 이러한 제도가 제대로 작동되지 않거나 편중성이나 이중적 잣대로 작동되는 경우 역시 사회적인 갈등과 마찰은

10) Adam Schaff ; *Le Marxisme et l'Individu*, (Librairie Armand Colin, Paris, 1968), p.181.

11) 정치적 평등은 성이나 신분 또는 재산 등과 관계없이 참정권의 공평한 소유를 의미하며, 사회적인 평등은 사회 내에서의 개인의 활동을 인위적으로 방해할 수 없으며 사회적으로 차별 대우를 받지 않을 권리를 말한다. 그러나 평등의 문제에서 간혹 문제제기가 되고 있는 것은 “경제적 평등”이다. 때로는 부(富)의 공평한 소유가 경제적 평등이 아니냐 하는 의구심도 들지만 사유재산이 허용되고 있는 자본주의 사회에서 말하는 경제적 평등이란 합법적인 범주 내에서의 자유로운 경제활동을 허용하는 것을 말하는 것으로, 따라서 개인의 능력에 따라 부(富)의 소유 정도도 달라 질 수 있음을 뜻한다. 그러나 시민들의 최소 수준의 경제적 안정은 국가 차원에서 보장이 될 수 있어야 하나 이를 때로는 “평등”의 개념보다는 “안정”의 개념으로 평가하는 경우도 있다. 마르크스주의적인 공동생산 공동분배의 절대적인 평등은 여기서 말하는 경제적 평등의 개념과는 다르게 취급되어야 한다. (Cf., Adam Schaff ; *Le Marxisme et l'Individu*, (Librairie Armand Colin, Paris, 1968), pp.38~43., Roger-Gérard Schwartzberg ; *Sociologie Politique*, (Montchrestien, Paris, 1988), pp.47~54.

불가피하게 된다.

「평등」의 제 원리가 사회적으로 정립·적용되지 않았을 때 인권과 관련한 각종 사회적인 문제들이 발생되며, 사회불안과 갈등, 대립, 반목 등이 지속되어 시민의 안보에 직접적인 영향을 주게된다고 하는 것은 역사적인 사실에서도 확인할 수 있는 부분들이다. 이는 결국 민주주의의 기본가치의 부재 또는 차별성에서 비롯되는 문제이기 때문에 민주주의와 사회안보와는 아주 밀접한 관련성이 있으며 민주주의로 인해 나타나는 사회적인 부작용도 상당히 크다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 본다면 민주주의와 사회안전관리와의 관계는 민주주의의 사회적 역기능 작용이 부각되면서 사회 구조 속에서 민주주의는 “파워 엘리트”적인 장치로 인식 될 뿐이며 시민의 안위를 위태롭게 하는 사회갈등 유발 요인이 되고 있는 것이다.

이는 민주주의의 구성요인으로서 「자유」와 「평등」이 결국 “사회안전”과 “시민의 안정”에 직접적인 변수로 작용되고 있으며, 그리고 만약에 특정 개인 또는 집단이 정치권력을 독점하는 자유를 누리게 된다면 민주주의로 인한 개인의 자유는 한층 위협을 받게 될 것이고, 또한 이로 인한 사회적인 분열 및 대치상태가 발생하게 된다. 따라서 사회안전과 시민의 안정을 위한 올바른 민주주의의 정립이 필요하고 이를 통해 일차적인 사회불안과 갈등은 해소되어야 하며 적어도 민주주의로 인해 발생하는 개인의 피해는 최소화되는 노력이 필요하다.

(2) 민주주의의 운영과 사회안전

민주주의의 본질과 가치가 사회적으로 정착되어 일반 시민들에게 골고루 혜택이 주어지도록 하는 것은 민주주의를 어떻게 운용하느냐에 따라 달랐다. 민주주의가 잘 정착되기 위한 사회적인 토양, 즉 문화적인 배경도 민주주의의 운영을 함에 있어 일차적으로 중요한 배경을 제공 하지만 실질적인 민주주의의 제도운용은 사회체제의 안정에 보다 중요한 역할을 하고 있다.

민주주의의 제도적 운영은 “국민주권”, “대의제도”, “다수결의 원칙” 등으로 요약될 수 있다. 이러한 제도들은 민주주의를 실천하기 위한 정치적인 장치로 많이 사용되고 있으며 사용여부에 따라 체제의 안정과 시민의 안전에 기여하는 역할도 달라진다. 「국민주권」이란 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 이론으로 국민이 국가주권의 소유자로서 국가통치권의 원천을 제공한다는 것이다.¹²⁾ 여기서 국민이라는 의미는 개별적인 시민

12) Paul Hirst ; Representative Democracy and its Limits, (Policy Press, Cambridge, 1990),

을 의미하는 것은 아니며 단체로서의 국민전체를 의미하는 것으로 포괄적 내용을 담고 있다.

국민주권은 결국 정부의 선택을 국민에게 일임하는 것이고 또한 국민여론을 통한 정부의 합리적 운영이 이루어지는 것을 말한다.

따라서 개인의 자유로운 의사와 결정권은 존중되어야 하고, 법으로서 국민주권에 대한 평등성은 보장되어야 한다. 그러나 때로는 통치권의 남용에 의한 국민주권이 침해되는 경우가 있으며 정치적인 의도에 의한 비합리적 여론이 형성되어 국민의 의사가 오도되거나 국민들의 판단이 흐려지는 경우도 있다. 특히 통치권자의 정치적인 권력이 국가의 주권이라고 생각하는 사회적인 경향은 민주주의의 독재적 운영에 대한 사회적인 허용으로 볼 수 있으며, 이로 인한 사회계층(계급)의 형성, 계급간의 대립과 마찰, 편법적이고 차별적인 법의 적용, 시민 자유의 박탈 등이 사회적으로 대두되어 사회불안 요인이 되기도 한다.

「대의제도」는 국민의 직접정치 참여의 우회적 형태로서 선거를 통해 대표와 대표기관을 구성하고, 이를 통한 대의(代議)적 통치가 이루어지는 간접민주주의를 말한다.

이러한 간접민주주의는 역사적 발전을 통해 하나의 정치제도로써 자리잡게 되었고 민주정치의 상징으로 성장해 왔다. 그러나 정치적 대의제도의 많은 장점에도 불구하고 시대의 변화에 따라 대의제도의 한계성도 노출되어 사회적으로 쟁점화되고, 대의제도로 인한 사회적인 균열이 발생되기도 한다.

대의제도의 대표적 한계성은 다양화되고 세분화되어 가는 사회집단구조의 대표성 기능의 저하와 특정 이익집단의 대의성이 강조되고 있다는 점이다.

즉, 대표의 기반(Bases of Representation)에 대한 문제가 사회적으로 도출되며, 이로 인한 사회구성원간의 반목과 대립이 사회불안요인으로 작용하는 것이다.¹³⁾

민주주의 운영의 대표적 수단이라고 한다면 역시 「다수결의 원칙」이다. 다수결의 원칙은 국민들의 다양한 여론을 하나로 수렴하고 선택하는 과정이며, 국민이 직접 정치 및 정책결정에 참여하는 기회를 말한다. 모든 개인들의 서로 다른 견해와 이익을 모두 동등한 가치로 가지도록 하는 의사결정의 원칙이 “다수결”이기 때문에 민주주의 사회에서 다수결의 원칙은 민주주의의 핵심적인 원리로 평가되며 상징적으로 표현되고 있다.

pp.1~20.

13) 대의제도와 이익집단의 상관관계 및 사회적 역할에 대한 구체적 내용은 다음의 책 참조 : Roger-Gérard Schwardenberg ; Sociologie Politique, (Montchrestien, Paris, 1988), pp.517~576, Jean-Marie Denquin ; Science Politique, (Puf, Paris, 1985), pp.383~438, 이정식 외 ; 정치학, (대왕사, 서울, 1993), pp.357~386.

다수결은 개인들의 상이한 견해를 통일시키는 좋은 방법과 수단이다. 그럼에도 불구하고 사회적 안전 측면에서 몇 가지 단점을 가지고 있으며, 이는 “수의 정치” 또는 “힘의 정치”에 따른 폐단이라고 볼 수 있다. 외형적으로 나타나는 “수의 힘”에 따른 결정은 단위별(개인) 보유 역량을 고려하지 않고 있다는 점과 지역별 인구밀도에 따라 특정 지역에 편중되는 결정이 지속성을 띠고 나타난다는 점이다. 특히 소수보호에 대한 배려와 소수의견의 절대적 무시는 다수결의 가장 큰 횡포라고 할 수 있다.¹⁴⁾

따라서 “수의 지배” 또는 “힘의 지배”로 단순 구도화되는 다수결의 원리는 그 자체의 결함보다는 그것이 사회적으로 미치는 부정적 영향에 큰 문제가 있다고 보는 것이다.

따라서 민주주의의 가장 기본적인 운영수단이며 민주주의를 지켜나가는 상징적 제도들이 국민과 시민을 위한 올바른 기능을 하지 못하고 정치적 수단으로만 악용될 때 사회적 불안요인의 가중은 물론이고 민주주의의 실천으로 인해 시민의 자유와 권리가 침해받을 수 있다고 하는 것이다.

3. 민주주의의 정치적 기능과 사회안보

정치적 측면으로서의 민주주의는 통치관계와 권력관계를 설명하는 것이다. 즉, 대의정치, 국민주권, 입헌주의 등으로 설명되어지는 정치적 측면의 민주주의는 국민의 동의에 의해서만 통치관계가 성립되고 권력관계의 형성이 이루어지며, 이에 대해 정부는 국민의 생명과 재산 그리고 자유를 보장하고 발전시키는 역할을 하게 된다. 이 과정에서 정부의 권력남용과 과잉적 대 국민 자세로 인해 국민의 권익이 침해되는 사태가 발생하기도 하지만, 반면에 국민의 동의를 받지 못하는 정부는 국민의 선택에 따라 교체되기도 한다.

민주주의가 정치적으로 제대로 기능 하려면 적어도 두 가지 측면, 즉 정치적 하드웨어(제도)와 소프트웨어(정치인)가 제대로 기능하고 있는가 하는 것이 우선적으로 고려되어야 한다. 상식적이고 원칙적인 선에서 본다면 정치의 발전은 민주주의의 발전을 가져오고 또한 시민의 안정에도 기여해야 한다. 그리고 정치제도나 공인(公人) 또는 개인적인 정치행위가 타인의 권익을 침해되거나 사회질서의 붕괴요인이 되어서는 안 된다.

14) 다수결의 원칙에서 다수라고 하더라도 그것이 ‘단순다수’, ‘절대다수’ 등에 따라 사회적 차별성과 불이익이 나타난다. 단순다수의 경우 100명 중 25, 20, 15, 10 등으로 의견이 분할되었을 때 25명을 100명에 대한 다수로 인정한다는 점이고, 과반수 이상의 의사로 결정되는 절대다수의 경우 50:49로서 수적으로 다수와 근소한 소수의 의견이 보호받고 있지 못하다는 점이다. (이에 대한 구체적 내용은, 어수영 ; 민주주의와 한국정치, (법문사, 서울, 1994), pp.44~47, 최한수 ; 민주주의와 민주정치, (대왕사, 서울, 1994), pp.125~135 참조.

다. 제도적 측면에서의 민주주의의 정치적 기능은 선진국과 후진국, 자유주의 국가와 사회주의 국가의 구별 없이 '공익'과 '공동선'을 정치의 최고의 목적으로 두고 있다. 그러나 문제는 정치행위 주체자로서의 '정치인'들이다. 정치인에 대한 불신과 정치인의 행위로 인해 나타나는 사회적 부조리 및 부패가 심각해지고 있다는 지적은 선진국보다는 후진국으로 갈수록 더욱 두드러지게 나타나는 현상이다.

한국의 경우 정치의 실종과 정치인들로 인해 근본적이고 총체적인 부실과 부패가 사회에 만연하게 되었다는 「황주홍, 황필홍」의 지적처럼 대부분 정치·경제적 후진국가에서는 정치로 인해 민주주의의 본래 기능이 훼손되고 있거나 역기능적인 사회적 역할을 하고 있다는 점이 일반적 인식이다.

「오늘 한국이 안고 있는 문제는 더 이상 하나 둘 나열할 수 있는 성질의 것이 아니다. 아주 근본적이고 총체적인 부실과 부패가 온 사회에 팽배해 있어 해결의 실마리조차 찾을 수 없다. 사회가 불안하고 도덕이 실종되고 그리고 인심이 수심(獸心)이 되어 버렸다. 지금 우리 사회에서 정상은 더 이상 없다. 비정상이 판치는 세기적 종말론(終末論)이 있을 뿐이다. 정치는 자유인의 공적(公的)인 유일 행위이다. 우리는 정치를 통해서만이 '공공적 삶의 기쁨'에 이를 수 있다. 그러나 지금 한국에서는 더 이상 정치는 없다...」¹⁵⁾

쟈노(B. Jeanneau)는 「민주주의 자체는 사회적 갈등의 시작」¹⁶⁾이라고 표현했다. 이는 민주주의가 대부분 정치인들의 유권적 해석에 따라 기능 하거나 또는 정치인들의 잘못된 정치적 행위로 인해 사회적 순기능보다는 역기능 역할을 하는 경우가 많기 때문이다. 민주주의의 역기능으로 인해 나타나는 사회적 불안과 문제점은 우리가 당면하고 있는 현실이기도 하고 개도국 또는 후진국에서 나타나는 전형적인 정치·사회적 문제점이기도 하다. 따라서 민주주의의 정치적 순기능 역할은 「제도」보다는 「사람」에 달려있다고 볼 수 있다.

4. 민주주의의 경제적 기능과 사회안보

경제적 측면에서의 민주주의는 「자본주의」로 표현되는 사적 경제활동의 자유화 원리를 말한다.¹⁷⁾

15) 황주홍, 황필홍 ; 패자부활이 있는 나라, (풀빛, 서울, 2000), pp.35~36.

16) Benoît Jeanneau ; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, (Daloz, Paris, 1991), pp.20~22.

17) 경제학의 아버지로 불리는 스미스(A. Smith)는 그의 저서 국부론에서 자유로운 경제활동의 보장만이 국가의 부를 증대시킨다는 '경제자유주의'를 역설하였다. 그의 경제사상 본질은 모

사적 경제활동의 자유화는 재산권, 상속권, 부와 자산의 증식권, 생산·판매·구매 등의 자유로운 경제활동을 개인에게 보장하는 것으로서 정부는 이에 대한 간섭이나 간여를 해서는 안되며 자유시장체제가 유지 되도록 도와주는 역할을 해야 한다는 설명이다.

이를 「민주-자본주의체제」라 부르기도 한다. 따라서 자본주의는 민주주의 체제 내에서만 성장·발전 될 수 있으며, 자본의 축적 과정에서 허용되는 「자유」의 개념은 「경쟁」이라는 긍정적 의미로 쓰여지기도 하지만 동등한 조건에서 행사되지 않는 경쟁은 다른 자유를 침해하게 되는 현상을 초래하기도 한다. 이에 따라 마르크스(Karl Marx)는 자본확대의 과정에 의해서 개인의 자유와 평등이 침해되는 것을 막기 위해 과학적 사회주의라고 불리는 「막시즘(marxism)」¹⁸⁾을 발표하였고, 계층간의 심각한 사회적 갈등에 시달리던 구 소련과 중국이 이를 정치제도화 하였다.

따라서 개인의 사적 자유와 평등의 입장에서 본다면 민주주의는 민주-자본주의 체제에서만 가능한 것이고 사유재산이 허용되지 않는 공산-사회주의 체제에서는 기능 할 수 없는 정치·경제적 이념이다.

사적 경제활동의 자유는 자본주의의 원칙이며 기본가치이다. 민주주의는 이러한 개인의 사적인 활동을 최대한 보장하며 사적 개인의 활동의 방해가 되는 요소들을 자유의 가치에 대한 침해로 간주하고 있다. 그러나 문제는 인간의 기본가치가 침해받지 않거나 자유행위로 인한 타인의 자유가 침해되어서는 안 된다는 제도적 간섭과 사회적 합의가 우선 정립되어야 한다.

수요와 공급이라는 단순 시장원리에 따라 수반되는 민주주의의 경제적 기능은 개인간의 갈등과 사회적 손실을 충분히 유발 할 수 있는 조건과 여건을 가지고 있다. 질적인 향상보다는 양적인 팽창에 관심을 집중시키고, ‘합의’보다는 ‘경쟁’을 미화시키는 자본주의체제에서 민주주의는 사회를 계층으로 분할하고 계층간의 갈등을 증폭시키는 촉매제의 역할을 함으로써 사회불안을 조성케 된다. 이는 민주주의의 경제적 역기능 역할이라고 볼 수 있다.

든 인간행위의 원동력이 개인의 ‘이기주의’에서 비롯된다는 것에서 출발한다. 이러한 이기주의적 인간행위를 보장함으로써 경제가 발전 될 수 있고 따라서 국가의 부도 증대 될 수 있다는 그의 경제사상은 18세기 이후 유럽경제 및 세계경제에 커다란 영향을 미쳤다. Cf. : P. R. Ekelund, Jr., R. F. Hebert ; A History of Economic Theory and method, (McGraw-Hill Book Co., 1983), pp.87~90., Marcel Rudloff ; Economie Internationale, (Editions Cujas, Paris, 1982), pp.48~50.

18) 경제사상에 대한 막시즘의 구체적 논의는 : Jean Ousset ; Marxisme et Révolution, (CIS, Paris, 1987), p.289, Adam Schaff ; Le Marxisme et l’Individu, (Armand Colin, Paris, 1968), pp.61~116 참조.

민주주의의 경제적 역기능은 정상적인 경쟁과 절차에 따르지 않고도 사회적 신분상승과 보장, 그리고 부의 집중 및 편중현상을 만들어 내는데 있으며, 이로 인한 사회혼란과 불안 그리고 갈등은 증폭 될 수밖에 없고 사회혼란은 시민의 안전에 직접적인 영향을 주게 된다.¹⁹⁾

IMF로부터 구제금융을 받고 가까스로 회생할 수 있었던 한국의 경제체제가 양적인 팽창만을 추구하는 과다경쟁에 의한 과다출혈에서 비롯되었다고 하는 것도 어느 정도 설득력이 있다. 경제적 측면에서의 민주주의가 「경제만능주의」 또는 경제적 이득만을 맹목시 하는 「배타적 이기주의」로 흘러가는 것을 방지할 때 경제적 혼란과 더불어 사회적 혼란이 복합적으로 발생될 수 있다.

5. 민주주의의 사회적 기능과 사회안보

사회적 측면에서의 민주주의의 의미는 사회적으로 인간의 기본적인 가치가 인정되고 도덕·윤리적인 사회정립을 의미하는 것이다. 따라서 사회적 측면의 민주주의가 정립되기 위해서는 정치지도자의 도덕·윤리성이 강조되고 국민과 국가를 위하는 대국적 가치관 형성이 요구되고 있다.

고전 민주주의 이론을 성립한 그리스의 대표적 사상가인 플라톤(Platon)과 그의 제자 아리스토텔레스(Aristoteles)는 다수의 횡포에 의한 통치를 막고 사회정의 실현을 위해서는 철인(哲人)에 의해 통치되는 정치형태를 가장 이상적인 정치라 보았다. 통치자의 도덕성과 윤리성은 정치원리의 문제로서 필수 조건이다. 하지만 민주주의의 사회적 운용은 일방적 원리가 아니라 상대적 원리이고 통제적 형태가 아니라 개방적 체제²⁰⁾이므로 이러한 쌍방의 과정에서 원칙의 문제가 변질되기도 한다.

민주주의의 올바른 사회적 기능은 결국 '자율'과 '사회적 조화'의 복합적 문제이다. 이는 '사회윤리적' 문제로서 시민의 가치관 문제와도 직접적인 연관성을 갖고 있다. 문화적 성숙과 개인의 가치관 확립이 미흡한 사회에서는 민주주의를 형식으로 한 총체적

19) '경제환경론적 경비이론'은 사회의 특정현상, 즉 사회불안요인과 범죄의 증가를 설명함에 있어서 그 원인을 경제문제에서 찾으려고 하는 입장이다. 이 이론은 사회불안과 범죄의 증가는 상호 유관성이 있으며 역사적으로 볼 때도 경제침체시기에 범죄가 증가했다는 사실을 상기시킨다. 그러나 경제가 악화되고 침체되는 이유에 대해서는 별도의 설명이 부재하고 있다. (경제환경론에 대한 자세한 내용은, 김두현 ; 경호학개론, (쟁기, 서울, 2000), pp.348~349 참조).

20) Benoit Jenneau ; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, (Daloz, Paris, 1991), pp.26~28.

사회불안을 만들어 내고 있다.²¹⁾ 세계최대의 자본주의 국가이며 민주주의의 종주국이라 자칭하는 미국도 자본의 세계적인 위용을 자랑하면서 사회 내부적으로는 마약, 살인, 절대빈곤, 각종 강력범죄 등으로 얼룩져 불안한 사회모습을 보여주고 있으며 이는 민주주의의 사회적 역기능 현상이라 하겠다.

민주주의의 기본 원리와 올바른 가치가 사회적으로 정립되지 못할 때 나타나는 사회적 병폐는 자기 중심적 이기주의의 극단적인 팽창이며, 이로 인해 나타나는 사회적 결과는 시민사회의 불안과 각종 범죄의 증가이다. 한국의 경우에도 <표-1>²²⁾에서 보듯이 경제사회의 발전과 더불어 각종 강력 범죄도 해마다 대폭적인 증가추세를 보이고 있다.

범죄 발생의 특징을 보면 강력 범죄에 해당되는 형법범이 452,260건(1998년 기준)으로 1991년의 241,667건보다 거의 2배로 증가되었고, 기타 범죄의 발생건수도 해를 거듭할수록 높은 증가율을 보이고 있다(<표-2>).

<표 1> 한국의 범죄발생 건수

연도별 / 구분	발 생	
	실 수	지 수
1991년	1,233,383	100
1992년	1,245,215	101
1993년	1,359,094	110
1994년	1,375,564	112
1995년	1,399,085	113
1996년	1,494,846	120
1997년	1,588,613	131
1998년	1,765,887	149

주 : 지수는 1991년도를 기준

자료 : 대검찰청 자료실

21) 공배완 ; 문화가치와 사회발전, (주성대학 논문집, 1999), pp.165~168 참조.

22) <http://www.sppo.go.kr/50/index.html>

<표 2> 죄명별 범죄발생 현황

년도별/죄명별	형법범		절 도		장 물		사 기	
	건수	지수	건수	지수	건수	지수	건수	지수
1994	325,343	100	57,219	100	1,137	10079	132,537	100
1995	361,175	111	60,790	106	897	78	170,613	129
1996	404,965	124	68,812	120	889	78	200,879	152
1997	397,580	122	80,995	142	922	81	182,052	137
1998	452,260	139	87,860	154	1,744	153	210,436	159

주 : 지수는 1994년도를 기준

자료 : 대검찰청 자료실

Ⅲ. 민주주의와 사회안전관리

1. 민주주의와 사회갈등

민주주의가 시민의 안정과 안전을 보장하고 개인의 자유를 극대화하는 유토피아적 도구로서 현대사회에 뿌리를 내린지도 많은 시간이 흘렀다. 반면에 민주주의로 인한 사회질서의 붕괴와 사회적 갈등도 증대되고 있었다.

즉, 민주주의를 각기 자기의 입장을 강화하는 사회적 도구로 전락시킴으로 모든 개인이나 사회단체, 이익집단 등은 민주주의라는 정당성으로 자신들의 이익확보에 매달려 왔던 것이다. 다시 말해 민주주의는 모든 사람들의 요구를 정당화시켜주는 수단으로서 역할 함으로 개인간 또는 집단간 마찰과 갈등을 만들어 내는 계기가 되었던 것이다.

이러한 측면에서 본다면 민주주의는 단순히 “수(數)의 정치”일 뿐이며, 다수결의 원리도 “수(數)의 지배”로 귀착된다. 따라서 집단의 정치적 힘의 축적과 과시는 집단이 수용할 수 있는 수(數)의 집합이 어느 정도인가에 따라 결정되어지고 집단에 대한 사회적 이득도 형성된다.

각종 사회 집단들이 이익단체로 간주되는 다원주의 사회에서는 집단간 수(數)의 경쟁과 이익확보를 위한 이기적 노력은 얼마만큼의 이익집단이 사회적으로 존재하느냐에 따라 사회적 분류와 마찰, 갈등의 크기와 폭이 결정된다.

그리고 민주주의는 자연규범적으로 형성된 사회질서를 허무는데도 정당성을 제공

한다. 창의적인 사고와 도전적인 행동이 민주주의 사회에서는 미덕으로 간주되고 능력으로 인정받지만 가족관계와 사회 위계질서의 측면에서 본다면 부정적 요인으로 작용되고 있으며, 특히 이러한 현상은 서양국가보다는 동양에서 많이 나타나는 현상이다.

민주주의가 사회적 갈등요인이 되는 또 다른 이유는 지배그룹의 민주주의에 대한 자의적 해석과 적용이다. 사회적으로 권력을 가진 자 또는 단체가 자신들의 주장이 민주주의라는 자의적 해석으로 사회를 리드해 간다면 민주주의는 단순한 힘의 통치수단에 불과 할 뿐이며, 사회적으로는 배타적 파벌 조성에 일조를 하게 된다.

따라서 민주주의가 우리 사회에서 오직 사회적 갈등요인이 될 뿐인가? 하는 것은 민주주의 자체가 갖는 모순성도 있지만 민주주의를 운영하는 과정에서 비롯되는 경우가 많다. 민주주의의 자체 모순성은 민주주의가 사회의 각 집단이나 개인의 이익을 쟁취하는 수단을 정당화 시켜주는 원리와 도구로 작용되는 경우이고, 민주주의의 운영과정에서 파생되는 사회적 갈등은 앞서서도 언급되었듯이 “힘의 논리”에 따른 민주주의의 통치가 이루어지기 때문이다.

2. 사회갈등 구조와 사회안전관리

민주주의가 공동체적 삶의 원리로 정착되기 위해서는 민주주의의 단순한 제도적 장치뿐만 아니라 시민들의 민주주의식 함양과 더불어 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 역사적인 제도운영상의 기본요건이 마련되어야 한다.²³⁾ 민주주의로 인해 표출되는 사회갈등 양상은 민주주의의 정상적인 운영을 통해 최소화될 수 있으며, 이는 사회갈등 억제 의 가장 효과적인 방법이라 하겠다.

현대사회의 지배구조를 크게 3가지 유형으로 구분한다면, 1) 엘리트주의(La thèse Elitiste), 2) 계급주의(La thèse Marxiste), 3) 다원주의(La thèse Pluraliste) 등으로 나눌 수 있다.²⁴⁾

이들 지배구조에 따른 사회갈등 구조 및 양상도 달리 나타난다. 엘리트주의의 지배구

23) Herbert Waltzer는 민주주의 운영의 전제조건으로 외형적 조건, 종교, 사회경제적 조건, 합의, 성격 등을 제시함으로써 사회갈등이 최소화 될 수 있는 민주주의가 운영될 수 있다고 했다. (Cf., Herbert Waltzer ; Ideologies and Modern Politics, (New York, Dodd, Mead & Company, 1975), pp.204~208.

24) 사회지배구조에 대한 자세한 내용은 : Jean-Marie Denquin; Science Politique, (Puf, Paris, 1985), pp.383~438., Benoît Jeanneau ; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, (Daloz, Paris, 1991), pp.310~384., Roger-Gérard Schwartzberg; Sociologie Politique, (Montchrestien, Paris, 1988), pp.47~54, pp.462~501, pp.517~575.

조는 가장 고전적 지배 형태로서 대부분의 국가들이 이런 과정 중에 있거나 아니면 이러한 과정을 적어도 거처온 경험이 있는, 소수 중심적 통치형태를 말한다. 엘리트주의의 대표적 이론가인 파레토(Pareto : 심리적 요인에 따른 엘리트주의 설명), 모스카와 미셸(Mosca, Michels : 제도적 요인에 따른 엘리트주의 설명), 밀스(Mills : 사회제도적 요인에 따른 엘리트주의 설명) 그리고 번햄(Burnham : 경제적 요인에 따른 엘리트주의 설명) 등의 설명에 따르면 사회지배그룹을 형성하고 실질적인 결정권을 갖고 있는 엘리트 계층에 의해 사회가 움직여진다고 하는 공통점이다.

즉, 엘리트주의의 근본적 특성은 대중을 지배하는 소수가 사회의 본질과 관계없이 대부분의 권력을 장악하고 있다고 하는 것이다. 그리고 엘리트 그룹은 일단 권력을 잡으면 모든 수단과 방법을 동원하여 권력을 유지하려 하고 이념적 논쟁을 허용하지 않으며 그들의 지배체제를 합법적 권력동원을 통하여 정당화하려 하는 속성을 갖고 있다. 또한 이들은 반대그룹의 사회적 행위는 반(反) 사회적 행위로 불법화하거나 또는 권력에 대한 도전행위로 간주하여 반대파의 사회적 자생과 사회적 활동을 허용하지 않으려 한다.

이러한 지배체제에서의 사회갈등구조는 「지배-피지배」 관계 속에서 형성되고 국가나 정부에 대한 국민들의 불신은 사회갈등으로 증폭되어 혁명적 사회소요사태를 만들어 내기도 한다.²⁵⁾ 이 과정에서 국가나 정부에 의한 시민의 안보는 보장받을 수 없으며, 시민 개개인에 의한 “개인적 안보체제(Personal Security System)”가 시민의 안전을 담당하는 역할을 하게 된다.

계급주의의 사회지배체제는 마르크스 이론에 의해 형성된 사회지배 구조 형태로서 엘리트주의와는 다른 입장을 보이고 있다. 「엘리트주의에서는 사회권력이 자원을 통제하는 엘리트 집단에 집중되어 있는 것으로 보며 대중은 고려하지 않는 반면, 계급주의는 권력이 몇몇 사람에게 집중되어 있다는 측면에서는 엘리트주의와 유사하나 권력의 근원이 사회조직의 통제에 있는 것이 아니라, 부(富)의 제도와 그로부터 나온 계급관계에 기인된다는 점이 다르다. 따라서 마르크스주의에서의 권력은 사회의 경제제도에서 발견된다. 즉, 지배적인 경제적 위치에 있는 사람들은 정치제도를 지배한다는 것이다」.²⁶⁾

25) 「지배-피지배」 관계에서 발생하는 사회적 소요사태는 한국의 경우에도 경험한 바 있으며, 아시아, 남미, 아프리카 등의 개도국에서도 종종 발생되고 있는 현상이다. 이 경우 일반 민중들의 대정부 저항 슬로건은 ‘민주화’이다. 이는 민주주의의 비정상적인 운영으로 인한 일반 대중들의 사회적 고통과 지배 엘리트의 사회적 이득간의 격차가 심각하게 벌어짐으로서 나타나는 민중봉기 현상이다. (민주주의와 민중봉기에 대한 자세한 역사적 내용은, 김영명 ; 한국현대정치사, (을유문화사, 서울,1999), 358p., Jean-Marie Mayeur ; Catholicisme Social et Démocratie Chrétienne, (Les Edition du CERF, Paris, 1986), p.285 참조.)

26) 최한수 ; 민주주의와 민주정치, (대왕사, 서울, 1994), pp.149~150 인용.

이러한 권력체제에서의 사회갈등은 주로 부(富)의 분배 문제에서 발생되고, 분배의 과정이 공정성이나 공평성을 상실할 때 민중의 불만이 폭력사태 또는 사회소요 사태로 발생하는 경우가 있다. 이 경우 사회의 치안은 전무한 실정이며 정부의 전복 또는 국가체제의 정치적 변환이 이루어질 가능성도 있다. 실제로 1990년대의 구 소련을 비롯하여 동유럽에서 이러한 현상이 나타나기도 했다. 이 경우 사회갈등구조의 해결과 사회안전관리는 체제의 안정을 통해 주로 이루어지고 있으나 시민 개개인의 안보도 심각한 위협을 받기도 한다.

다원주의는 사회 체제적으로 본다면 민주주의에 가장 가까운 형태를 띄고 있다. 레이몽 아롱(Raymond Aron)에 따르면 다원주의는 현대사회에서의 권력관계가 사회저변에 복잡하게 분산되어 있는 사회구조를 말한다.²⁷⁾ 즉, 다원주의 사회에서는 권력이 어느 특정 계층에 집중되어 있는 것이 아니라 이익집단을 형성하고 있는 사회의 각 집단에 분산되어 사회적 권력관계가 유지되는 것을 말하며, 다원주의의 특징은 각기 다른 소수 그룹이 사회 내에서의 영향력을 행사하며 정책결정에 직접적인 간여를 한다는 점이다.

따라서 다원주의는 많은 다양한 사회집단이 형성되어 있는 현대 산업사회의 구조에 적합한 모델이고 민주주의의 이론에 가장 충실한 사회구조라고 할 수 있다.

민주적인 다원주의가 사회갈등을 유발시키는 요인도 바로 여기에 있다. 이해와 양보, 타협이 없는 각기 다른 소수그룹들의 이익이 사회 내에서 상충적으로 작용할 때 제한된 자원의 최대획득을 위한 집단간의 경쟁은 필수적이고, 이러한 경쟁이 그 과정을 넘어섰을 때는 투쟁으로 변질되어 사회적 혼란을 유발시킨다. 다원주의로 인해 발생하는 사회적 혼란은 사회 구성원간의 갈등과 마찰로 표면화됨으로 시민의 안전에는 보다 위협적인 요소로 작용하기도 한다. 다원주의 사회에서는 정부도 하나의 이익집단으로 간주되기 때문에 집단간의 충돌시 정부의 개입은 한계가 있고 공권력의 물리적인 행사도 극히 유의되는 사항이다. 결국 다원주의는 논리적으로 사회적 갈등이 우려됨에도 불구하고 체제유지가 되고 있는 것은 사회내의 균형을 강조하는 현대사회의 특성 때문이라 하겠다.

그렇다면 사회체제로서 다원주의의 불가피성이 인정된다고 한다면 사회 구성원간의 갈등과 마찰도 지속적으로 존재한다고 밖에 없으며 이로 인한 시민 생활의 치안문제도 다원주의가 깊어 갈수록 커져만 갈 것이다.

27) Raymond Aron ; Social Structure and the Ruling Class, (British Journal of Sociology, London, juin 1950), Vol. I, II. ; Note sur la Stratification du Pouvoir, (RFSP, Paris, 1954), p.474. ; Classe Sociale, Classe Politique, Classe Dirigeante, (Archives Européennes Sociologie, Paris, 1960), pp.260~281 참조.

IV. 결 론

사회발전과 더불어 가장 심각하게 대두되고 있는 것이 시민의 안전과 안정이다. 과거에는 주로 국가기관에 의존해 있던 시민생활의 안전문제가 산업사회의 가속화와 더불어 개인적인 차원에서 보장되어야 하는 시대에 이제는 접어들었다. 현상적으로 나타나는 사회의 각종 범죄와 집단간 또는 개인간의 대립과 갈등 문제가 근본적으로 민주주의의 운영과정에서 발생한다고 하는 것은 민주주의의 운영이 크게 개선되지 않는 한 사회적 갈등은 지속된다고 보아야 할 것이다.

민주적 가치가 실현될 수 있는 민주주의의 운영은 정치적, 경제적, 사회적, 문화적인 전제조건이 마련되어야 공동체적 가치로서의 민주주의 실천이 가능할 수 있다. 그리고 민주주의가 다수의 보편적 가치에 합치해야 된다면 민주주의는 인간이 공통적으로 소중히 여기는 요소들을 기본 가치로 실천이 되어져야 한다. 사회생활을 영위함에 있어 인간의 기본적 공통가치는 「생명」과 「재산」에 대한 「안전(security)」과 「안정(stability)」이다. 즉, 개인의 신변에 가해지는 위협이나 손상은 민주주의의 운영과 무관하지 않으며, 때로는 민주주의로 인해 시민의 안전과 사회질서가 혼란해 지는 경우가 있다. 따라서 가장 바람직한 사회안전관리 기능의 근본 대책은 민주주의의 운영 개선에서부터 시작되어야 하고, 또한 사회갈등구조에 따른 사회안전관리 대책도 마련되어야 한다. 자의적 해석에 의한 민주주의의 실천이 사회적 역기능 현상을 초래하며 시민의 안보에 직접적인 영향을 주기 때문이다.

參 考 文 獻

▣ 국내문헌

- 공배완, 문화가치와 사회발전, 주성대학 논문집(Vol.8), 1999.
김두현, 경호학 개론, 쟁기 : 서울, 2000.
김영명, 한국 현대정치사, 서울 : 을유문화사, 1999.
문현상 외, 인간과 윤리, 서울 : 대왕사, 1994.
신정현, 정치학, 서울 : 법문사, 1995.
어수영, 민주주의와 한국정치, 서울 : 법문사, 1994.
이상구, 민주정치론, 서울 : 대왕사, 1997.
이정식 외, 정치학, 서울 : 대왕사, 1993.
최한수, 민주주의와 민주정치, 서울 : 대왕사, 1994.
황주홍 외, 패자부활전이 있는 나라, 서울 : 풀빛, 2000.

▣ 외국문헌

- Aron Raymond, Social Structure and the Ruling Class, British Journal of Sociology : London, 1950.
Baradat Leon P., Political Ideologies: Their Origins and Impact, Engle Wood Cliffs : New Jersey, 1984.
B. Barry, Polotical Argument, Routedledge & Kegan Paul : London, 1965.
Bigo Didier, L'Europe des Polices, Edition Complèxe : Paris, 1992.
Borella François, Critique du Savoir Politique, Puf : Paris, 1990.
Debbasch Charles, Jean-Marie Pontier, Introduction à la Politique, Dalloz : Paris, 1986.
Denquin Jean-Marie, Science Politique, Puf : Paris, 1985.
Dworkin Gerald, The Theory and Pratices of Autonomy, Cambridge Univ. Press : New York, 1988.

- Ekelund P. R., Jr. R. F. Herbert, A History of Economic Theory and Method, McGraw-Hill Book, New York, 1983.
- Hirst Paul, Representative Democracy and its Limits, Policy Press : Cambridge, 1990.
- Jeanneau Benoît, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz : Paris, 1991.
- Marx Karl, L'Idéologie Allemande: Oeuvres Philosophiques, Ed. A Costes : Paris, 1937.
- Mayeur Jean-Marie, Catholicisme Social et Démocratie Chrétienne, Les Edition du CERF : Paris, 1986.
- Ousset Jean, Marxisme et Révolution, CIS : Paris, 1987.
- Rejai M., Democracy : Contemporaray Theories, Atherton Press : New York, 1967.
- Rudloff Marcel, Economie Internationale, Edition Cujas : Paris, 1982.
- Schaff Adam, Le Marxisme et l'Individu, Libraire Armond Colin : Paris, 1968.
- Schwartzenberg Roger-Gérard, Sociologie Politique, Montchrestien : Paris, 1988.
- Strauss Lévi, Mythologique : L'Homme nu, Plon : Paris, 1971.
- Waltzer Hebert, Idologies and Modern Politics, Dodd Mead & Com. : New-York, 1975.

ABSTRACT

A Study on the Function of Social Security of Democracy

by Gong, Bae Wan

This study analyzes the social function of democracy and the essential problems of social security of democracy. So far democracy has used a political term in politics. Democracy allows us the right to the freedom of individuality and social equality. Even scholars however, neglect to study about the criticism of democracy and social problems that are caused by democracy. It was expected that democracy would be valued by humans throughout the world. People have been fighting to establish a reliable political system of democracy. So they can have security in their society and the subject of politics.

Therefore, We should consider study on democracy in function of democracy in relation to security of society and essential problems on what is democracy? Does democracy change with social change? Didier Bigo said, 'rising of freedom cause rising of a social unrest', B. Jeanneau said 'Democracy itself is the starting of social discord'. These are criticism of social security, the system and the function of democracy. It especially explains social discord and unrest that has occurred by an authoritative interpretation of democracy or the meaning of a word interpretation. It is a question of the day that it's converse the function of the system and the operation of democracy, act as social unrest.