민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

일반논문

세월호 참사, 국가를 묻다

불량국가의 정치경제*

이병천
강원대학교

박태현**
강원대학교

〈논문요약〉

이 논문은 세월호 참사의 발발과 이후 대응과정에서 박근혜 정부의 규제완화 정책 기조가 어떤 복합적 내용과 문제점을 가지고 있었는지를 보여주려는 것이다. 이를 통해 세월호 참사과정에서 유가족들과 국민들이 던졌던 "국가란 무엇인가", "국가는 없다"라는 말이 어떤 의미를 갖고 있는지를 밝히는 데 기여하고자 한다.

분석은 두 부분으로 이루어졌다. 먼저 박근혜 정부가 과거 적폐 청산의 약속을 깨고 규제완화로 회귀함으로써 그 부메랑 효과로서 세월호 참사를 자초했다고 보면서 신자유주의적 요소와 개발독재적 요소의 결합에 대해 분석한다. 이어 참사 이후 세월호 국면 타개를 위해 취해진 경제

* 유익한 논평을 해 주신 세 분의 심사위원께 감사드린다. 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(과제번호 NRF-2014-S1A3A2044381).
** 교신저자.

활성화 정책의 검토를 통해 박근혜 정부가 여전히 규제완화 일변도로 나아감으로써 무책임 국가의 속성이 재생산되고 있음을 살펴본다. 박근혜 정부는 집요하게 규제완화 정책 기조가 세월호 참사의 근본 원인이라는 점에 대해 침묵하거나 이를 억압한다. 그리고 참사 이후에도 규제완화 일변도 정책을 추구한다. 이 논문은 박근혜 정부의 성격을 한국형 불량국가로 개념화하고 왜, 어떻게 그것이 세월호 참사의 근본원인으로 작용했으며 이후에도 우리의 삶을 위험에 빠트리고 있는지를 밝히고 있다.

■ **주요어**: 세월호 참사, 규제완화, 민영화, 민관유착, 불량국가

1. 문제의 제기

한국은 이전 시기 선진국들이 수세기에 걸쳐 이룬 산업화와 민주화를 함께 압축적으로 달성했다고 자랑한다. 수출 강국 한국은 세계 5위의 해운국가이기도 하다. 그러나 이 벅찬 성공 스토리는 오늘의 우리에게는 딴 나라 이야기처럼 낯설기만 하다. 지금은 한국 민주화의 전진과 후퇴의 모순적 동학을 새롭게 인식하고 탐구해야 할 시점이다. 불평등 및 '새로운 가난'과 함께 생명과 안전은 두 가지 핵심 주제로 제기된다. 세월호 참사는 광복 70년을 맞은 한국사회와 한국인의 삶이 어디에 와 있는지, 국가란 무엇인지 다시 묻고 있다. '선성장 후분배'와 함께 '선성장 후안전' 기조를 양 날개로 삼아 치달아온 불균형성장과 속도제일주의는 무수한 위험의 축적과 대형 재난 및 참사의 발생, 무고한 생명의 죽음과 인권

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

의 희생, 그에 대한 거듭된 반성의 목소리에도 불구하고 별로 변한 기색이 없어 보인다. 한국형 압축성장은 동시에 압축생략형이며 이른바 다이내믹 코리아에는 무반성적 위험사회라고 하는 변화 속의 연속성 코드가 관철되고 있다. 그런데 바로 이 반성과 학습을 모르는 고위험사회의 중심에 무책임 위험국가 그리고 국가와 재벌의 지배 동맹이 놓여 있다.

지난 돌진적 안보개발국가 시대 이래 줄곧 우리 국민들은 강력한 국가의 주도 그리고 '관민협력' 또는 '민관협력'으로 불리는 국가와 재벌의 성장 동맹에 어쩔 수 없이 동원되면서 충성을 다해야 했다. 그리하여 국가의 능력 여하와 국가-재벌 성장 동맹의 질(quality) 또는 성적표에 따라 울고 웃어야 했다. 경우에 따라서는 국가와 재벌 동맹이 자신의 이익을 추구하면서도 일정하게 국민 대중의 이익 즉 먹고 사는 문제, 민주화시대에 들어와서는 생명과 안전 그리고 분배와 복지 문제를 고려할 때도 없지 않았다. 그럴 때는 지배 세력이 '공공적 책임성' 을 갖고 있다고 말할 수 있는데 국민들도, 비록 사회경제적 삶의 민주적 주체로서 참여권을 보장받지는 못했다 해도, 지배블록의 능력과 역할을 인정해 주었다. 그렇지만 지배적 권력 동맹은 속성상 끈끈한 정경유착을 통해 온갖 부패와 비리를 일삼으며 제반 비용을 사회에 떠넘기려는 경향이 있고 그것을 감시할 대항적 견제력이나 감시규율제도의 취약함으로 인해 탈공공 무책임 담합체로, 심지어 공범자 동맹으로 타락할 큰 위험을 안고 있었다.

그런데 우리의 관점에서 주목하고 싶은 것은 특히 민주화와 세계화 시대에 들어와 변화된 상황이다. 이 시기 흥미롭게도 특히 국가가 금과옥조로 무분별한 '규제 완화'를 정책기조로 추구할 경우 지배동맹의 위험은 엄청나게 증폭되었다. 이는 시장무책임과 국가무책임이 결합, 악조합되었기 때문이다. 많은 사람들은 박근혜 정부 시기 세월호 참사가 지난 시기 서해 훼리호 침몰, 삼풍백화점 붕괴, 성수대교 붕괴, 대구지하철 사

고 등을 반복한 것이라고 말한다. 그렇지만 이들 참사가 규제완화 정책의 다른 이름인 '세계화' 정책을 무분별하게 추진했던 김영삼 정부에 의한 실정의 산물임은 흔히 빼놓는다. 이런 점에서 박근혜 정부는 이명박 정부뿐만 아니라 김영삼 정부와도 닮았다고 할 수 있다.

두말할 것도 없이 국가가 국민의 생명과 안전을 보호해야 함은 국가 존립의 기본 이유이다. 그렇지만 세계화 시대에 우리 국민은 안보 및 성장 제일주의에 의해 초래된 이전 위험에 새로운 형태의 위험이 중첩돼 한층 심화된 삶의 위험에 노출되었다. 그중에서도 예측가능하거나 예측이 어려운 재난 위험 그리고 시장자본주의에 의한 인간 및 사회의 상품화 위험에 대비해 위험관리자 및 복지제공자로서 공공성을 담지함으로써 경제성장과 사회발전의 균형을 도모하는 책임국가의 역할은 아주 절실해졌다.[1] 국가의 이 공공성의 책무는 해도 되고 하지 않아도 상관없는 것이 아니라 다름 아닌 국가의 헌법적 의무인 것이다(현행 헌법 34조를 보라). 그런데 불행히도 오늘날 우리는 바로 그런 두 가지 시대 책무에 부응하는 공공적 책임국가가 아니라 규제 완화를 맹목적으로 내세우며 시대에 역행하는 무책임하고 무능력한 국가, 재벌의 탐욕과 자기 이익을 위해 그것과 한 몸이 되어 새로운 무책임 파트너십 나아가 공범자관계를 구축한 고삐풀린 국가와 마주하게 되었다.

원래 재벌을 비롯해 사기업체란 맹목적으로 영리를 추구하는 동물적 속성을 가지고 있다. 바로 그 때문에 그 벌거벗은 탐욕과 횡포를 규제하고, 감시 감독해야 할 국가의 책임과 능력이 중요한 것이다. 그러나 제도정치나 시민사회 수준에서 국가권력 및 재벌 권력의 방종을 막는 민

1) 이는 한국만이 아니라 압축성장 이후 신흥 아시아 국가에 공통된 과제이기도 하다(末廣昭 2014, 203-216).

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

주적 견제력이 발휘되지 않을 때, 그리고 민주적 견제력이 취약하다 해도 사기업 자본의 맹목적 영리 추구 행태에 대한 국가의 기초 규제력, 무엇보다 안전 규제력이 실종되었을 때, 국가 권력과 국가-재벌 동맹은 동업자로부터 공범자로 타락하게 된다. 우리는 2014년 4·16 세월호 참사가 이렇게 기본적 공공성의 시대 책무를 저버리고 퇴행해 탐욕스런 대기업과 공범자가 된 탈공공국가의 소산이라고 이해한다.

그런 관점에서 이 글은 국가권력에 초점을 맞추어 세월호 참사의 발발과 대응에서 박근혜 정부가 어떻게 무책임한 행태를 보여 주었는지를 밝히고자 한다. 본문의 2절에서는 세월호 참사가 발발하기까지 박근혜 정부가 '과거 적폐' 청산 약속을 스스로 깨고 규제완화로 회귀함으로써 그 부메랑 효과로 세월호 참사를 자초했다고 파악하면서 박근혜 정부의 형태가 보여주는 복합적 성격, 즉 신자유주의 요소와 개발독재 요소의 결합에 대해 분석한다. 이어 3절에서는 참사 이후 경제활성화 정책의 검토를 통해 박근혜 정부가 여전히 규제완화 일변도로 나아감으로써 무책임, 무능력국가의 속성이 재생산되고 있음을 살펴볼 것이다. 4절의 결론에서는 이 논문의 내용을 요약하고, 재난 안전과 복지 안전장치 구축을 위해 시대가 부과하는 기본적 공적 책임을 공동화시키며 국가 시민의 시민권 요구에 반응하지 않는 퇴행국가, 기본적 책임규율을 내 던진 무능한 국가를 '불량국가'로 부를 것을 제안한다. 그리고 불량국가의 극복을 위해 절실한 시민적 책임과 연대의 과제에 대해 논의한다.

2. 세월호 참사, 책임국가의 공동화

1) 배신의 정치와 세월호 참사

오랜 기간 성장과 안보를 최우선 가치로 내세우며 거의 무조건적 충성을 강요해 온 국가에 대해 우리 국민들이 '국가란 무엇인가'라는 물음을 던지기는 쉽지 않은 일이었다. 1997년 IMF 외환위기 때, 2008년 미국산 쇠고기 수입개방에 저항한 촛불시위 때 이 물음이 나왔던 것으로 기억된다. 촛불시위 때는 국민의 생명과 안전, 공공성이 민주화와 세계화 시대 국가가 지켜야 할 중심적 가치로 부각되었고 '대한민국은 민주공화국이다'라는 말이 공감을 불러일으켰다. 4·16 세월호 참사는 다시 새롭게 '국가란 무엇인가'라는 물음을 던졌다. 그리고 '국가는 없다'라는 답을 내놓았다. 우리는 이 물음과 대답에 담긴 뜻을 더 파헤쳐 보아야 할 것이다. 참사의 원인은 시간대를 어떻게 잡는가에 따라 다르게 파악하게 되는데, 박근혜 대통령이 '과거 적폐'를 들고 나왔기 때문에 이 문제로부터 논의를 풀어보는 것이 좋을 것이다. 대통령은 다음과 같이 말한 바 있다.

> 저는 과거부터 겹겹이 쌓여온 잘못된 적폐들을 바로 잡지 못하고 이런 일이 일어난 것에 대해 너무도 한스럽습니다. 집권 초에 이런 악습과 잘못된 관행들, 비정상적인 것들을 정상화하는 노력을 더 강화했어야 하는데 안타깝습니다(2014/4/29, 국무회의 모두 발언).

> 이번 사고는 오랫동안 쌓여온 우리사회 전반에 퍼져 있는 '끼리끼리 문화'와 '민관유착'이라는 비정상의 관행이 얼마나 큰 재앙을 불러올 수

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

있는지를 보여주고 있습니다. (…) 이러한 민관유착은 비단 해운분야뿐만이 아니라 우리사회 전반에 수십 년간 쌓이고 지속되어 온 고질적인 병폐입니다(2014/5/19, 대국민 담화문).

박근혜 대통령은 세월호 참사가 발발한 뒤 한 달이 넘어서야 떠밀려서 '최종책임'을 인정하기에 이르렀다. 그러나 여전히 자신의 책임을 과거로 떠넘겼는데 이때 '오랫동안 쌓여온'이라든가 '과거부터 겹겹이 쌓여온'이라는 설명도 모호하기 짝이 없다. 누구의, 어떤 과거 적폐인지를 분명히 하지 않음으로써 이 또한 자신의 책임을 회피하고 있다. 박근혜는 과거적폐를 저 멀고 먼 과거의 일로 밀어냄으로써 그 적폐를 낳은 주범이 이명박 정부였다는 사실, 그리고 이명박 정부의 정책이란 다름 아니라 박근혜 대통령 자신의 줄기찬 이념적·정책적 신조였던 '줄푸세(세금을 줄이고, 규제는 풀고, 법질서는 세운다)'공약(이는 2007년 당내 대선경선 때의 슬로건이었다)을 실천한 것이었다는 사실을 숨기고 있다. 이 대목에서 이명박과 박근혜는 둘이면서도 사실상 하나였다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이명박 정부는 당시 보수 이데올로그들이 산업화, 민주화의 다음 과제로 만들어낸 '선진화'를 수용해 '선진화를 통한 세계일류국가'를 장밋빛 국가 비전으로 내세웠다. 그러나 실제 이 정부가 추진한 줄푸세 정책의 결과는 참담했다. 그 결과는 대략 다음과 같은 것이었다.

(1) '작은 정부 큰시장'의 이름 아래 온갖 규제완화 정책, 감세, 복지지출 통제 정책이 진행되었고 이를 통해 재벌과 부자들은 이익을 사유화하고 비용은 사회화하되 책임은 지지 않게 되었다. 책임과 위험, 불안이 약자에게, 즉 노동자와 서민, 취약한 중산층, 중소기업에 집중되고 아래로 떠넘겨지는 '갑'의 무책임체제

와 '을'의 자기책임 및 각자도생(各自圖生)체제가 구축되었다.

(2) 노동소득과 가계소득의 감퇴, 복지억제에 따른 대중소비 침체를 부동산 및 금융시장의 규제 완화와 경기 활성화로 만회하려고 했다. 이는 대중적 재테크와 가계 부채의 폭증현상을 초래했다. 이명박식 양극화성장체제는 곧 거품과 부채에 의존하는 성장체제였다.

(3) 무분별한 규제완화는 선박안전을 비롯해 국민안전에 필수적인 안전규제의 완화를 포함하고 있었고 관리 감독 권한이 민간에 위임되었다. 수난구호법이 개정돼 해경의 해난구조업무가 민영화되었다. 게다가 선박안전과 사고대응을 주관해야 할 해양수산부가 해체되었다.

(4) 국가의 공적 규제력, 자기규율력이 공동화 또는 파괴되면서 '민관유착'과 부패, 비리가 새로운 얼굴로 나타났다. 이전 시기 국가주도 '관민협력'과 유착체제는 국가와 재벌의 방종이 합세해 기본규율이 붕괴된 벌거벗은 민관유착체제로 타락했다.

이처럼 이명박 정부 말기에 이미 대한민국호는 가라앉고 있었다. 무분별한 규제완화, 민영화와 민관유착, 부정부패가 중첩되고 그에 따른 국가책임 및 능력의 공동화(空洞化)로 세월호 참사와 같은 대형 재난을 예고하고 있었다. 이 대목에서 우리는 이명박 정부와 노무현 정부의 근본적인 차이를 지적해야 한다. 노무현 정부가 여러 실정으로 이명박 정부에 정권을 넘겨준 것은 사실이지만 참여정부는 국민의 삶의 안전과 복지 증대를 국가 책임으로 끌어안았다. 주목해야 할 것은 참여정부가 국방·외교 등 전통적 국가안보와 관련된 사태뿐만 아니라 태풍·화재·붕괴사고 등 각종 재난과 신종전염병 창궐 등을 모두 포함한 '포괄적 안보'

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

개념을 국가 재난관리시스템에 적용시켰다는 사실이다. 그런 새로운 책임국가관에 서 있었기에 국가안전보장회의(NSC) 산하에 국가위기관리센터를 설치해 청와대가 직접 대형 재난을 총괄하는 컨트롤타워 역할을 수행했을 뿐더러, 위험하게 필수적 안전규제를 완화한다거나 구조업무를 민영화하는 일은 금기로 여겼다.[2)]

그런데 관련 사정이 위와 같으며 박근혜는 이명박 정부가 남긴 과거 적폐에 연대책임이 있는 인물임에도 불구하고 어떻게 집권에 성공했던 것일까. 풀리지 않는 수수께끼가 많다. 변화하라는 시대 흐름에 편승한 박근혜의 변신을 국민들이 순진하게 믿었기 때문일까. 고삐풀린 시장에 다시 고삐를 채워 고위험-고불안사회에 사는 민생의 고통을 덜어줄 어떤 강력한 국가권력을 국민들이 그리워하고 박근혜에게 이를 기대했던 것일까(김의겸 2014). 아니면 국정원과 군 사이버 사령부가 수행한 대선개입 공작이 성공한 때문일까. 여하튼 박근혜의 승리와 그의 시대는 우리가 변화 속의 연속 시대에 살고 있음을 통렬하게 확인시켜 주었다. 돌진적 개발독재의 화신인 박정희의 후광을 업은 박근혜와 취약한 민주화 시대 정신을 대표하는 노무현의 후광을 받은 문재인이 경합한 대선에서 박근혜가 승리했을 때, 이어 대통령이 된 박근혜가 안전사회와 함께 복지국가 만들기 공약의 중요 부분을 파기해 국민 '배신의 정치'[3)] 길로 나서고 자신의 오랜 신조인 규제완화 또는 '줄푸세'주의로 회귀했을 때 우리는 대한민국 시계가 다시 거꾸로 돌아가고 있음을 알게 됐다.

세월호 참사는 다름 아니라 시대흐름에 맞춰 변화하겠다는 국민과

---

2) 선박연령 제한 완화조치는 해운업계의 오랜 숙원이었고 한국해운조합이 규제완화를 건의했으나 노무현 정부는 이를 수용하지 않았다(경향신문 2014/5/16).

3) 이는 박근혜 대통령이 국회법 개정안에 대한 거부권을 행사하며 새누리당 유승민 원내대표를 겨냥해 한 말에서 유래되었지만 '배신의 정치' 원조는 대통령 자신이라고 해야 한다.

의 약속을 깨고 대한민국 시계바늘을 거꾸로 돌린 박근혜식 '배신의 정치,' 그리하여 이명박 불량정부의 적폐와 위험을 여과없이 상속하고 더욱 진전시킨 '규제완화'의 정치경제가 불러 왔다. 세월호 참사의 직접적 원인이 된 안전 관련 규제완화 그리고 초기 골든타임에서 대응 실패 등 모든 부분에서 정부의 무분별한 규제완화가 사고를 참사로 키웠다(해운업 관련 자세한 규제완화 내용에 대해서는 〈표 1〉 참조).[4] 규제 완화에 따른 재난발발의 역사를 더 소급해 올라가면 박근혜 정부는 이명박 정부뿐만 아니라 김영삼 정부와도 크게 닮았다고 해야 한다. 김영삼 정부 시기는 하나회 숙청, 금융실명제 실현 등 중요한 성취를 이루어 내기도 했지만, 동시에 역대 정부를 통틀어 서해 훼리호 침몰 등 가장 많은 대형 재난사고들이 일어났던 정권으로도 손꼽힌다.[5]

나아가 대형 참사들에 이어 97년 IMF 외환위기까지 초래했다. 즉, 무분별한 규제완화 정책을 추구하며 재벌에 포획된 연성시장국가로서 국민의 삶을 큰 위험에 빠트렸다는 점에서 보면 박근혜 정부는 김영삼-이명박 정부의 계보 위에 있다고 볼 수 있는 셈이다.[6] 거기에 그쳤던 것인가. 박근혜 대통령이 세월호 참사의 국가 책임을 회피하고, 진실을 밝혀 모두가 안전하고 존엄한 정의로운 대한민국을 세우자는 요구를 억압하고 안보경찰국가적 행태를 노골화했을 때 우리는 대한민국 국가의 정신과

---

4) 더 구체적인 내용은 민주사회를 위한 변호사 모임(2014, 61-158)을 참조.

5) 김영삼 정부 시기에 대해 특별히 지적해두어야 할 것은 해운업자의 이익단체인 해운조합이 자신에 매우 이질적인 여객선 안전운항 관리업무를 전담하게 된 것이 김영삼 정부 때라는 사실이다. 서해 훼리호 사고를 계기로 그런 조치가 취해졌다(정유섭 2015, 56).

6) 이병천은 다음과 같이 지적한 바 있다. "김영삼 정부 시절 규제완화와 민관유착이 아이엠에프 사태를 낳았다면, 이번 참사(세월호 참사)는 아이엠에프 사태의 재난형 버전이라고 할 만하다"(한겨레신문, (좌담) "돈 중심사회 실패 확인 … 공공성 강화 모범사례 만들어야," 2014/5/28).

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

〈표 1〉 이명박 및 박근혜 정부 선박 관련 규제완화 조치

내용	시행
항만 안에서만 항해하는 여객선의 풍압기준 완화	2009년 1월
연안여객선 선령 제한 완화(25년→30년)	2009년 1월
카페리 과적 및 적재 기준 완화	2009년 1월
여객선 엔진개방검사 완화(7,000시간→9,000시간)	2009년 2월
2시간 미만 운항하는 선박은 위치발신장치 설치 면제	2010년 6월
항해시간 3시간 미만은 입석으로 승선 가능	2011년 1월
점검대상 선박 선령기준 완화(15년 이상→20년 이상)	2011년 1월
선장이 선박의 안전관리체계 부적합 보고 의무 면제	2013년 6월
선박 최초 인증심사 때 내부 심사 면제	2013년 6월
컨테이너 현장 안전검사 대신 서류 제출	2014년 1월
선장 휴식 때 1등 항해사 등이 업무 대행	2015년 1월
예인선은 일반 선원 야간당직 의무 폐지	2015년 1월
항내에서 선박 수리 허용	국회 상임위 통과
요트 등 수상레저기구의 항구 출입신고 면제	국회 상임위 통과

자료: 경향신문(2014/5/16), 원자료는 해양수산부, 박남춘 의원

실천이 거듭 과거로 퇴행하고 있음을 알았다. 이에 따라 배신, 무책임, 무능, 불통이 박근혜 정부를 설명하는 네 가지 열쇳말이 되기에 이르렀다.

2) 박근혜 무능, 무책임 정부의 복합적 성격: 신자유주의 요소와 개발독재 요소의 중첩

세월호 참사와 그 이후 과정에서 나타난 박근혜식 부실국가는 대체적으로 이명박 정부의 후속판이라고 볼 수도 있지만, 꼭 같은 것은 아니다. 그 둘은 세계화시대 신자유주의의 세례를 깊게 받았다는 점에서 쌍둥이같은 존재이다. 그러나 이명박이 박정희체제로부터 주로 기업가적 개발주의를 이어받았다고 한다면(4대강 사업이 대표적이다), 박근혜의 머리와 신체에는 유신독재의 뿌리가 한층 깊이 배여 있다. 박근혜 대통령은 자신의 아버지 박정희 곁에서 유신독재를 보좌하면서 경험한 그 정치방식을 이어받았다. 그 핵심은 국가 권력을 자의적·음모적으로 오남용하면서 법 위에, 국민 위에, 국회 위에, 정당 위에 군림하는 영도자적 국가주의다. 그런 의미에서 박근혜 정부의 행태는 이명박식 규제완화 신자유주의에 박정희식 유신 개발독재의 어두운 유산이 중첩, 악조합(惡組合)된 복합적 성격을 갖고 있다.[7] 이제 이 박근혜식 부실, 무책임국가의 복합성을 밝히기 위해 박근혜의 '과거 적폐' 프레임으로 돌아가 보기로 하자. 앞서 이에 대해 언급했지만 이제 한걸음 더 들어가 검토할 필요가 있다.

먼저 지적해야 할 것은 박근혜 대통령의 해명에는 민관유착의 '적폐' 문제에 대한 언급은 있으나 규제완화의 위험에 대한 언급은 실종되어 있다는 사실이다. 박근혜는 안정 관련 규정에 대해 "원칙"을 지켰어야 한다든지 "감독" 또는 "관리·감독"을 제대로 했어야 한다는 말은 한다.

---

7) 이 문제와 관련하여 이병천은 한겨레신문이 던진 '무엇이 세월호 참사를 낳았나'라는 물음에 대해 "부정부패와 줄·푸·세가 결합된 한국식 신자유주의"라고 말한 바 있다(한겨레신문 2014/5/14). 여기서는 이 문제에 대해 좀 더 분석을 진전시킨다.

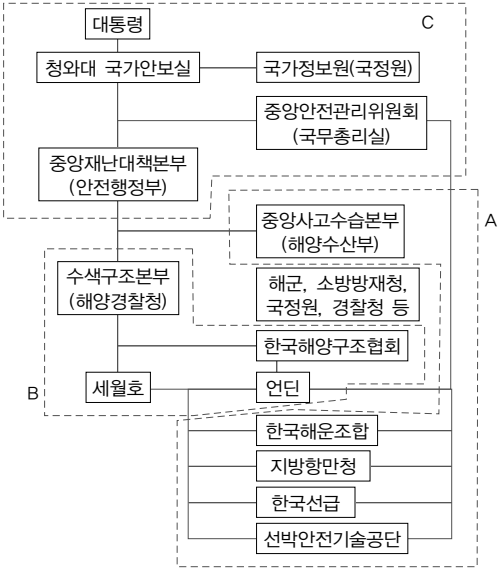
민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

그러나 적절한 "규제"를 했어야 한다는 말은 결코, 아니 절대로 하지 않고 있다는 점에 주목해야 한다. 이는 단순한 표현방식상의 차이는 아니다. 왜냐하면 "규제"를 제대로 했어야 했다라고 말하는 순간 집권 초기 이명박 정부로부터 물려받은 바, 무분별한 규제완화와 민영화로 안전장치가 사라진 위험국가 상태를 재정비해야 할 과제를 몰각하고 규제는 '쳐부술 원수', '암덩어리'라며 국정기조 전반을 무분별한 규제완화로 거꾸로 돌린 통치실패, 첫 단추를 잘못 꿰어버린 패착을 인정해야 하는 궁지에 빠지기 때문이다. 그리고 이런 빠져나가기식 해명으로 박근혜는 참사 이후 태연히 돌진적 규제완화=경제활성화 몰이를 할 수도 있었다.

둘째, 박근혜는 민관유착의 적폐 중에서 단지 일부만 말했을 뿐이다. 세월호 참사를 초래한 민관유착형태에서 해수부—해운조합—해운사 유착(〈그림 1〉에서 A 부분)은 매우 중요하다. 그러나 유착에는 그것만 있는 것이 아니다. 이와 별개로 해양경찰청과 민간구난업체('언딘') 간의 유착이 있다. 둘 사이에 한국해양구조협회가 끼어 있으므로 삼자유착관계로 봐도 좋겠다(〈그림 1〉에서 B 부분). 이는 국가의 재난구조 책임이 민영화되고 외주화됨으로써 나타난 것이다. 두 가지 민관유착은 이른바 '작은 정부(예산 절감)와 큰 시장'의 목표를 추구한다는 점에서 쌍생아적 존재나 다름이 없다. 그러나 해수부—해운조합—해운사 간의 유착이 안전장치의 규제완화 및 외주화로 세월호 침몰사고를 가져온 원인이 되었다면, 세월호 침몰 이후 현장 인명구조 작업의 실패는 주로 해경—해양구조협회—언딘 간의 삼자유착에 기인한다.

한걸음 더 들어가 보면 이들 유착은 복합적 성격을 갖고 있다. 먼저, 국가의 재난구조와 안전 책임을 민영화, 외주화한 것 그리하여 국민 개개인의 책임으로 떠넘긴 부분, 이것은 명백히 미국의 길을 본 딴 신자유주의적 형태다. 흔히 신자유주의적 '행정혁신'이라 말해지는 것의 핵심

〈그림 1〉 세월호 참사 유관 기관과 상호 관계



자료: 나눔문화(2005, 페이지)에서 약간 수정

부분이다(프랭크 2013; 한종희 2005). 그러니까 결코 개발독재 시대가 물려준 '과거 적폐'가 아니다. 나오미 클라인(클라인 2008, 363-592)의 개념을 빌리자면 재난을 뛰어나게 영리사업 기회로 삼는 새로운 '재난자본주의' 길을 국가가 앞장서 밀고간 것이다. 한편, 안전장치의 규제완화, 외주화와 구조 책임의 민영화에서 발생하는 정경유착과 부패 비리는 이와 좀 다르다. 여기에는 신자유주의적 민관유착과 개발독재 이래 뿌리깊은 관민유착 유산이 혼합돼 뒤엉켜 있다고 생각된다.[8] 요컨대, 세월호

8) 어디에나 민영화와 외주화 과정 뒤에는 정부와 기업의 검은 거래가 있었다. 미국 사례가

참사에서 드러난 민관유착은 개발독재 관민유착에 '뿌리'를 두고 있다고 말할 수 있으나 시장의 시대에 들어와 진전된 국가타락과 공동화의 역사적 과정을 동시에 봐야 전모를 파악할 수 있는 것이다.[9)]

마지막으로, 장기 시간대의 구조사 관점에서 파악할 때 박근혜의 생각과 행동에는 가장 중요한 대목이 빠져 있다. 그것은 무엇일까. 성장과 돈을 최고의 가치로 우선시하고 인간의 생명, 인권과 인간의 존엄을 가벼이 여겨 온 성장지상주의와 생명경시사조에 대한 진지한 반성을 우리는 찾아보기 어렵다.[10)] 단순히 안전 이상으로 이것이야말로 실로 중대한 문제가 아닐 수 없다. 뿐만 아니라 정치권력을 특정 개인이나 극소수 집단이 독점적으로 장악해 자의적이고 음모적으로 행사, 오남용하고 무책임한 행동을 취할 경우, 그럼에도 불구하고 이를 감시, 견제하고 균형을 잡을 수 있는 대항적 견제력과 규율제도가 취약할 경우, 그 힘과 제도의 성장이 무책임 권력에 의해 저지, 억압될 경우 어떤 불행한 일이 일어날 수 있는지, 이 문제에 대한 반성을 우리는 박근혜의 생각과 행적에서 찾아볼 수 없다. 국가안보지상주의가 시민의 생명 박탈을 대수롭지 않게 취급하고 시민안전을 위기에 빠트려 온 문제에 대한 반성을 보기 어려운 것은 두말할 나위도 없다. 이것이야말로 박근혜 대통령이 "유신 없이는

보여주듯이 재난 자본주의에서 부패, 비리는 매우 심각하며 한국과는 차원을 달리한다.

9) 재난에 대한 연구는 아니지만 개발독재 시기의 강성국가가 이후 공동화되는 과정을 구체적으로 분석한 연구로는 하용출(2006)을 참고. 우리는 이 과정을 개발국가의 진화적 분기 중에서 '타락(degeneration)의 경로'로 파악한다.

10) 세월호 참사를 인권과 인간의 존엄이 파괴당한 사건으로 파악하고 있는 견해로는 4·16인권선언제정위원회(2015), 4·16인권실태조사단(2015) 참조. 인권선언제정위원회에서는 다음과 같이 쓰고 있다 "인간의 존엄이 침몰한 그 날 이후 모든 권리들이 침몰했다. 생명, 안전, 진실, 정의, 배상, 회복에 대한 권리들, 말하고 모이고 행동하고 다른 사회를 도모할 권리들을 짓밟으려는 국가에 맞서 피해자와 시민들의 연대가 권리들의 마지막 숨을 겨우 지켜내고 있다"(23).

공산당의 밥이 되었을지 모른다"던 생각을 버리고 자신의 아버지 박정희의 실패 즉 어두운 유신독재의 '과거 적폐'로부터 뼈아프게 배워야 할 가장 중요한 교훈일 수 있는 데도 말이다(한배호 1997, 528; 이병천 2000, 126-128; 이대훈 2014).

장기 구조사의 관점에서 바라본 이 '과거 적폐'에 대한 박근혜의 몰각과 무반성은 결코 세월호 참사 발발과 멀리 떨어져 있는 문제가 아니다. 국민들은 이렇게 생각하지 않을까. 만약 대통령이 진정으로 생명과 안전, 인권과 인간의 존엄을 무겁게 여기는 생각을 가졌더라면, 변화하겠다는 약속을 지키고 권력을 투명하고 책임있게 행사할 줄 알며 국민과 진지하게 소통, 공감할 줄 아는 대통령이었더라면 세월호 사고는 결코 참사로까지 번지지는 않았을 것이라고.

그러나 불행하게도 재난대응의 컨트롤 타워를 지휘 감독해야 할 대통령이 사고발생 후 7시간이나 넘게 대면보고를 받지 않고 회의를 주재하지 않아 행방이 묘연해진 일, 293명의 실종자들이 선체에 갇혀 있는 줄도 모르고 "구명조끼를 입었는데 왜 발견이 안 되냐"는 엉뚱한 질문을 하는 일, 그리고 청와대 국가안보실장이 "국가안보실은 재난사고의 컨트롤 타워가 아니다"라고 발언하는 일들이 일어났던 것이다. 그런 까닭에 한 연구자가 지적했듯이 국민들의 눈에 "국가가 한 사람의 생명도 구출하지 못한 것은 단순한 무능력을 넘어 무의지의 결과"로 보였다.

다시 말해 대중들에게 "국가는 단지 사람들을 구조할 능력이 없었을 뿐만 아니라 구조할 생각이 없어 보였다"(진태원 2015).[11] 바로 이런 대목에서 우리는 박근혜식 불량국가에 신자유주의적 요소와 유신독재적 요소

11) 그러나 국가 행위의 범죄적 성격을 법학적으로 어떻게 볼 것인지 하는 문제는 큰 논란의 대상이다. 이에 대해서는 이재승(2015), 김한균(2015)을 보라.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

가 중첩, 악조합되어 있다고 보며 우리 국민들이 '박정희체제의 신자유주의적 재림'과 맞닥뜨리게 되었다고 말하는 것이다(이병천 2014, 304).

노벨경제학 수상자 아마티아 센(센 2001, 235-236)은 민주주의체제에서는 흉년이 닥쳐와도 기근을 겪지 않지만 권위주의체제에서는 가벼운 흉년조차 쉽게 기근으로 전환된다고 말한 바 있다. 이것은 민주주의가 가능케 하는 두 가지 핵심적 역할, 즉 권력감시 역할과 정보전달 역할 때문이다. 센의 이러한 설명은 기근뿐만 아니라 재난 사태에 대해서도 마찬가지로 적용된다. 우리가 보기에 세월호 사고가 대참사로 증폭된 것 또한 그 예외가 아니며 센의 논리로 설명이 가능하다(이병천 2014, 309). 세월호 참사는 신자유주의와 유신독재 과거 적폐의 중첩에 따른 민주주의의 빈곤 때문에 빚어졌다.

3. 참사 이후 박근혜 정부: '줄푸세' 주의의 재가동

1) 참사 이후의 참사

국가권력이 큰 과오를 저지르고 난 후에는 두 가지 선택지 앞에 서게 된다. 첫째 자신의 과오를 솔직히 인정, 사과하고 응당한 책임을 감수하는 것이다. 진실을 규명해 책임자를 처벌하고 재발방지 대책을 세우며 국정기조와 고장난 위기 시스템을 쇄신하는 것이다. 둘째, 과오를 인정하지 않거나 책임을 떠넘기고 미봉책으로 넘어가는 선택지가 있다. 진실을 감추고 책임자를 처벌하지 않고 과거의 잘못에서 배우지 않는다. 이에 따라 다시 적폐를 누적해 얼마든지 제2, 제3의 유사 사태가 반복해서

일어날 위험을 자초한다.

박근혜 정부가 선택한 것은 후자의 선택지였다. 세월호 참사의 본질적 성격은 "(구조책임이 있는) 국가가 국민을 구조하지 않은 사건"(박민규 2014)이라는 데 있었고 참사 원인과 메커니즘은 규제완화 및 민영화라는 국정 핵심기조 그리고 고삐풀린 민관유착에 직결되어 있었다. 그러나 공공적 책임국가라면 마땅히 갖추어야 할 두 가지 규율능력, 즉 권력남용과 오용을 떨쳐내는 자기 통제력과 대자본에 대한 사회적 책임부과능력 모두에서 보기 드물게 기강이 해이한 박근혜 정권은 이 '불편한 진실'과 마주할 책임감과 용기를 갖지 못했다.[12] 세월호의 비극은 국가의 구조 실패로 침몰이 참사로 번진 데 그치지 않고 참사 이후 참사 사태로 이어 졌다. 그 주요 내용은 아래와 같이 정리해 볼 수 있다.

- 세월호 참사를 '일종의 교통사고'로 치부하거나 단식 유가족 앞에 '폭식투쟁(일베)'을 벌리는 등 진실을 왜곡, 은폐하며 유가족과 희생자를 조롱하고 모욕하는 일이 일어났다. 정부는 진실을 알고자 하는 이들을 감시 통제하고, 침묵을 강요했다. 공권력은 진실규명을 위해 집회, 시위에 나선 시민들을 폭도로 몰아붙이고 정당한 민주적 의사표현에 대해 폭력적으로, 경찰-안보국가 방식으로 억압했다.[13]
- 참사 초기 언론은 전원구조라는 오보를 낸 데 이어 유가족들이 거액 배·보상금을 탐내는 양 왜곡 편파보도와 유언비어를 확대재생

12) 이는 서해 훼리호 참사 때 김영삼 정부의 대응과는 사뭇 대조적이다(정유섭 2015, 87-89). "유신 없이는 공산당의 밥이 되었을지 모른다"는 생각을 가진 국가주의자 박근혜와 유신독재에 생애를 걸고 항거한 민주주의자 김영삼의 차이를 보여주는 대목이라 여겨진다.

13) 세월호 1주년 추모집회를 주도한 혐의로 박래군 4·16연대 상임운영위원이 구속되었다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

산했다. 공영방송 KBS 보도국장은 세월호 희생자 수가 연간 교통 사고로 죽는 사람 수로 보면 많지 않다는 막말을 했다.

- 세월호 특별법이 제정되어 진상규명과 안전사회 건설을 위해 특별조사위원회가 설치되었지만, 특별법 위에 군림하는 '시행령'을 제정해 독립적이고 성역없는 진상 조사를 원천 봉쇄하고 특조위를 무력화하는 전략을 도모했다.
- 세월호 선장에 대해 부작위에 의한 살인혐의가 인정되긴 했으나 참사에 책임있는 관련자들을 예외없이 강력히 처벌해야 함에도 불구하고 대부분 무죄 판정을 받았다. 비리를 인정받은 이는 몇 명 되지도 않지만 그들마저 집행유예를 받았다.
- 세월호 참사 이후에도 청와대는 재난 안전의 컨트롤 타워 책임을 회피하였다. 메르스 사태, 돌고래호 사태 등이 잘 보여주듯이 달라진 것은 거의 없었다.
- 국민안전에 대해 국가가 공적 책임을 담당하는 것이 아니라 안전을 '창조적 돈벌이'로 삼아 안전산업을 육성하는 방안이 제시되었다. 이는 참사를 창조경제 분야의 새로운 확장 기회로 삼아 본격적으로 한국판 '재난자본주의'의 길로 가겠다는 이야기와 다를 바가 없는 것이다(이병천 2015).
- 대국민 공약을 파기하고 국정기조를 규제완화와 민영화 정책, '위험양산-각자도생' 기조로 역주행함으로써 세월호 참사가 일어났음에도 불구하고, 정부는 참사 이후 규제완화와 이를 통한 경제활성화 전략을 더욱 강력히 추진하였다.

2) '줄푸세' 주의의 재가동: 규제완화와 경제활성화 전략

참사 이후 국가의 기본 전략이란 갖가지 방식으로 유가족을 정치적 소수자로 고립화시키면서 세월호 사태를 덮는 것이었는데 국민을 이 망각 전략에 포섭하는 가장 유력한 단기 전략은 경제였다. 특히 경기가 침체상태였고 선거가 두 차례(6·4 지방선거, 7·30 재보궐선거)나 있었기 때문에 지배 권력은 '경제활성화=민생 살리기' 전략으로 세월호 심판론을 꺾고자 했다.

참사 이후 박근혜의 규제완화 드라이브와 경제활성화 정책은 취임 후 6개월여 만에 회귀했던 '줄푸세' 노선의 연장선상에 있다. 특히 대통령과 재벌총수들의 청와대 회동(2013/8/28) 이후 재벌 대기업의 요구사항인 규제완화와 투자활성화 정책으로 돌아섰고 경제민주화 종료를 선언했다. 그리고 '증세없는 복지'가 실현 불가능함이 드러났음에도 세금부담에 노심초사하는 국민심리를 악용해 각종 꼼수를 부리거나 이른바 '복지없는 증세'정책으로 서민 주머니 털기를 시작했다. 그에 따라 집권 2년째 2014년 초에는 〈경제혁신 3개년 계획〉을 발표하고 '규제와의 전쟁'을 선포하기에 이른다. 이로써 [규제완화—재벌투자—낙수효과—일자리 창출]을 기조로 하는 경제정책 기본 기조를 확고히 수립했던 것이다(이병천 2014, 300-301).

그러나 우리는 세월호 참사 이후 규제완화 정책이 참사 이전 정책의 연장선상에 있다 해도, 새로워진 지점들을 놓쳐서는 안 된다. 첫째 규제완화와 경제활성화 정책이 세월호 참사를 지우기 위한 공격적 프레임의 성격을 가졌다는 것이다. 새 경제사령탑으로 들어선 최경환 부총리가 선봉장이 되었다. 둘째 [재벌 프렌들리 규제완화—투자활성화—일자리 창출]을 겨냥하는 낙수효과 정책과 함께, 박근혜 경제의 또 하나의 축으로 대대적인 '빚 권하기-부동산 부양 정책'을 추진했다는 것이다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

참사 이후 박근혜 정권은 규제완화와 이를 통한 경제활성화를 세월호 참사 책임에 시달리고 있는 권력의 수세적 위치를 반전시키는 공세적 대항 기획으로 밀어부쳤다. 세월호 참사는 물론, 유가족과 시민사회의 무리한 요구때문에 정국 혼란이 이어지고 소비 부진과 경기 침체가 야기되었다고 주장하고 규제완화-경제활성화 정책이 민생 대책임을 들고 나왔다. 대표적으로 대통령의 다음 발언을 볼 수 있다.

> 최근 세월호 사고 여파로 소비심리 위축 조짐이 나타나고 있습니다. 경기지표가 나빠진 다음에 뒤늦게 대책을 내놓기보다는 선제적으로 대응해서 심리 위축을 최소화하고 경기회복의 모멘텀을 이어가야 하겠습니다. … 경제에 있어서 뭐니뭐니 해도 가장 중요한 것은 국민의 심리가 아니겠습니까. 심리가 안정돼야 비로소 경제가 살아날 수가 있습니다. 그런데 사회 불안이나 분열을 야기시키는 일들은 국민경제에 전혀 도움이 안 될 뿐 아니라 결정적으로 우리 경제에 악영향을 끼치게 됩니다. 또 그 고통은 국민들에게 돌아오게 됩니다(박근혜 긴급민생대책회의 2014/5/9).

이것은 청와대 앞에서 대통령 면담을 요구했던 세월호 유가족들이 경찰에 둘러쌓여 있을 때 대통령이 '긴급민생대책회의'를 주재하며 했던 발언이다. 박근혜는 사태의 근본적 맥락은 묻어 버린 채 경기가 침체하면 국민이 고통받고 서민경제가 어려워진다고 말하고 있다. 요지인즉 경제가 회복되지 않는 것은 세월호 탓이고 불순한 유가족이 사회 불안을 일으키기 때문이다, 경제가 어려우니 세월호 문제로 시끄럽게 하지 말고 '가만히 있으라'는 것이다. 이 선동적 발언 이후 정부 관료들과 보수 언론들에 의해 '경제침체로 가장 큰 피해를 입는 것은 서민의 삶이다, 규제를 풀어 경제를 살려야 한다'는 취지의 말들이 줄을 이었다. 박근혜의

프레임에 따르면 세월호 진상규명과 재발방지를 요구하고 이를 위해 합당한 규제를 주장하는 사람들과 행동은 사회불안과 혼란을 조성하고 경제를 죽이고 그래서 국민을 고통에 빠트리는 주범으로 몰리게 된다. 즉 '규제완화는 선, 규제는 악'으로 둔갑하게 된다(나익주 2014 참조).

진실을 말하자면 경기 침체는 다름 아니라 세월호 참사를 초래한 국가의 무책임과 무능력 그리하여 재난위험에 대한 국가의 위기관리능력과 안전책임담당능력에 대한 국민들의 근본적 불신과 불안 때문이라고 해야 한다. 여기에 고용불안, 주거불안, 교육불안, 보육 및 육아불안, 노후불안, 빚에 눌린 불안 등 고위험-고불안사회에 사는 국민들의 삶의 불안과 미래 불안이 겹쳐 있기 때문이다(백남주 2014). 그러나 박근혜식 '세월호-경기침체' 프레임에 따르면 이 같은 진실이 밀려나고 묻힌다.

3) 초이노믹스와 부동산 규제완화, 부채주도성장

'세월호-경기침체' 프레임은 대통령의 5·19 국민담화에 이어 진상규명 요구의 예봉을 꺾는 데 상당한 성공을 거두었다. 그러나 실제 경제를 활성화시키는 것은 또 다른 문제다. 박근혜 정부 1기 경제정책을 이끈 현오석 부총리는 청와대에 충성을 다하는 거수기로는 좋았을지 모르지만 무능, 무소신, 무책임한 인물이었다. 최경환이 2기 경제팀 구원 투수로 등장해 대통령의 말대로 경제심리를 살리는 '규제완화-경제활성화' 드라이브를 걸었다. 그는 일찍이 2007년 대선 때 박근혜 후보의 '줄푸세' 공약을 주도했던, '규제 완화'의 대명사와도 같은 인물이었다.[14)]

---

14) 최경환은 이명박 정부 시기 해외 자원개발 사업에 중대 책임을 지고 있는 인물이기도 했다(한겨레신문 2015/9/1).

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

초기에 최경환은 세법개편안으로 이른바 가계소득증대세제 3대 패키지(근로소득증대세제, 배당소득증대세제, 기업소득환류세제)를 내놓아 사람들이 짧은 기간이나마 기대에 부풀게 만들었다. 심지어 일각에서는 진보적 '소득주도성장론'을 일부 수용한 것이라는 말까지 나왔다. 특히 기업소득환류세제는 투자, 임금증가, 배당 등이 당기 소득의 일정액에 미달한 경우 기준미달액에 추가 과세를 하는 제도로 주목을 받았다. 엄청나게 쌓인 대기업의 사내유보금이 가계 소득으로 흘러가 구조적 내수 부진을 타개할 수 있는 방안으로 보였기 때문이다. 그러나 이 정책의 실체는 이명박 정부의 나쁜 유산인 법인세 감세를 정상화해 복지를 확대하는 정공법의 회피책이었다. 뿐만 아니라 세월호 참사 특별법과 마찬가지로 여기서도 '시행령'이 말썽이었다. 시행령에 따르면 설비 투자나 연구개발 투자 외에 업무용 부동산까지 투자에 포함시켜 과세 대상에서 제외된다. 결국 기업소득환류세제는 빈껍데기만 남게 됐다. 그리고 배당소득증대세제도 혜택은 부자들에게 집중될 뿐이었다.

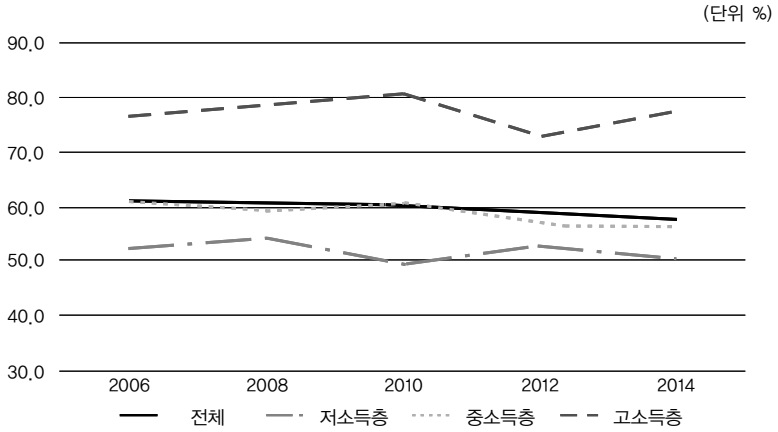
이른바 '초이노믹스'의 본색은 세법개편안이 아니라 부동산 규제완화와 이를 통한 경기 부양책에서 드러났다. 이 정책 또한 박근혜의 대선공약[15]을 배신한 것으로 세월호 이후 박근혜 줄푸세 경제의 핵심이며 두 차례 선거에서 야당의 무력한 세월호심판론을 누르고 여당이 압승한 공신역할을 했다. 최경환은 부동산 규제를 속속 무장해제시켰다. 대출규제 완화(담보인정비율 LTV, 총부채상환비율 DTI 각각 60%, 70%)에서 시작해 재건축 규제완화, 그리고 분양가 상한제 폐지를 비롯한 부동산 3법 개정 등의 정책이 이어졌다. 그리고 한국은행을 압박해 기준금리를 1%

15) 하우스푸어 및 렌트푸어 대책, 행복주택, 공공임대주택 등의 패키지로 되어 있었으며 가계부채율을 5% 감소시키겠다고 했다. 부동산을 띄워 경기를 부양한다는 정책은 없었다. 이 점을 지적해준 김남근 변호사께 감사드린다.

대로 낮추게 했다.

이처럼 국가가 대대적으로 가계 빚을 권장하고 대중들이 부동산 재테크에 몰두하는 투기적 시장 포퓰리즘 또는 '부채주도 성장'은 [규제 완화 및 노동시장 유연화—대기업 투자—나쁜 일자리 창출—낙수효과] 정책과 함께 소비 침체, 수출부진 및 실물 투자 침체에 따른 구조적 수요부진과 저성장의 악순환을 타개하기 위한 신자유주의 줄푸세 정책의 핵심적 기둥이다. 기존 주택 소유자나 주택구입능력이 있는 소유자계층들은 당연히 이 정책에 큰 박수를 보낸다. 그뿐 아니라 집값이 계속 오른다는 기대가 있으면 중하위계층도 호응한다. 그러나 한국에는 세입자의 굴레를 벗어나지 못하고 과중한 주거비부담 때문에 고통받는 무주택계층(주거빈곤층)이 널리 존재한다(〈그림 2〉 참조). 이들에게 정체된 소득대비 높은 주택가격과 주거비는 삶의 불안과 고통을 안겨주는 심각한 요인이

〈그림 2〉 소득계층별 주택 자가보유율 추이



자료: 국토교통부, 〈주거실태조사〉, 각 연도

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

〈표 2〉 은행권 주택담보대출 자금용도별 신규취급액 추이

(단위: 조 원, %)

구분	'13.상반기		'13.하반기		'14.상반기		'14.하반기		'15.상반기	
주택담보대출	66.8	(100)	57.0	(100)	56.7	(100)	90.3	(100)	109.6	(100)
주택관련	34.1	(51.0)	34.0	(59.7)	35.0	(61.8)	50.5	(55.9)	60.0	(54.7)
(주택구입)	30.2	(45.1)	30.1	(52.8)	29.7	(52.4)	43.8	(48.5)	53.6	(48.9)
기차입금 상환자금	16.5	(24.7)	9.8	(17.2)	9.1	(16.1)	18.5	(20.5)	22.3	(20.3)
생계자금	7.4	(11.1)	7.0	(12.2)	6.9	(12.1)	11.4	(12.6)	15.7	(14.4)

자료: 박원석 의원실, 2015 국정감사 보도자료 #12, 2015/9/10

다. 원리금 상환부담 때문에 주택을 구입할 수 없는 사람들이 매우 많다. 초이노믹스가 추구하는 [가계부채증대—주택가격상승—경기활성화]정책은 본질적으로 주택 문제에서 불평등을 심화시키는 정책이다. 초이노믹스의 유산계급 편향성은 전세 대책의 부재에서 확연히 드러나 취약한 중산층과 서민들은 전셋값 폭등과 월세 전환으로 고통받게 되었다(선대인 2015). 또한 거시경제 측면에서도 폭증한 가계부채 부담과 미래 불안 때문에 자산효과는 미미한 것으로 나타났다. 신규 주택담보대출의 자금용도를 보면, 주택구입에 사용한 비중은 감소한 반면 기차입금 상환이나 생계자금 비중이 증가했다(〈표 2〉 참조). 빚에 허덕이면 소비는 멈추기 마련이다.[16)]

16) 2015년에 들어와 박근혜 정부는 단기 경기부양책의 한계를 알았기 때문인지 4대 구조개혁 과제(공공·노동·교육·금융)를 들고 나왔다. 그러면서 롯데그룹 사태 등 재벌총수 일가의 경영권 분쟁으로 연일 떠들썩하고 한국형 세습자본주의와 불평등 경향이 공고화되고 있음에도 불구하고 노동개혁을 최우선 과제로 밀어부쳤다. 임금피크제 도입과 일반해고의 자유

4. 결론: 불량국가와 그 너머

이 논문은 세월호 참사 과정에서 유가족들과 국민들이 던졌던 "국가란 무엇인가," 그리고 "국가는 없다"라는 말이 정확히 어떤 의미를 갖고 있는지에 대해 한걸음 더 들어가 탐구해 보려는 문제의식을 갖고 있었다. 그러나 한 편의 짧은 글로 그 물음과 대답이 갖는 의미를 전반적으로 다루는 것은 불가능한 일이다. 따라서 이 글에서는 세월호 참사의 발발과 이후 대응과정에서 박근혜 정부의 규제완화 기조가 어떤 복합적 내용과 문제점을 가지고 있었는지를 밝히는 데 한정했다. 분석은 두 부분으로 나누어 이루어졌다. 먼저 2절에서는 박근혜 정부가 과거적폐의 청산약속을 깨고 규제완화로 회귀함으로써 그 부메랑 효과로서 세월호 참사를 자초했다고 보면서 신자유주의적 요소와 개발독재적 요소의 중첩에 대해 분석했다.

이어 3절에서는 참사 이후 세월호 국면 타개를 위해 취해진 경제활성화 정책의 검토를 통해 박근혜 정부가 여전히 규제완화 일변도로 나아감으로써 무책임 국가의 속성이 재생산되고 있음을 살펴보았다. 박근혜 정부는 집요하게 규제완화 정책 기조가 세월호 참사의 근본원인이라는 점에 대해 침묵하거나 이를 억압한다. 그리고 참사 이후에도 규제완화 일변도 정책을 추구한다. 이 논문은 왜, 어떻게 그것이 세월호 참사의

로 일자리를 늘린다는 것이 목표다. 정부는 장년 노동자, 정규직 노동자를 가상 표적으로 삼았는데 이는 세월호 참사에 대한 대응에서 유가족을 '순수'와 '불순'으로 갈라치기한 것과 유사한 전략이라 하겠다. 불량 '저질국가'의 또 다른 얼굴을 보여주는 이 노동시장 개혁은 불안정노동을 확대하고 노동조건을 악화시킴으로써 '저질 일자리'를 양산하고 삶의 불안과 사회 분열을 심화시킬 것이다. 뿐만 아니라 의도와는 반대로 내수 침체와 저성장기조도 심화시킬 것이다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

근본 원인으로 작용했으며, 이후에도 우리의 삶을 위험에 빠트리고 있는지를 밝혔다.

재난안전과 복지안전 장치 구축을 위해 그리하여 구성원의 생명과 존엄을 지키기 위해 시대정신이 부여하는 기본적 공적 책임을 공동화(空洞化, hollowing out)시키며 국가 시민의 시민권 요구에 반응하지 않는 퇴행적 국가, 기본적 책임규율을 내 던져 버린 무책임하고 무능한 국가는 공공성을 담지하는 유능한 책임국가와 대비하여 족히 '불량국가'라 부를 만하다. 원래 불량국가(不良國家, rogue state)는 냉전종식 이후 미국이 자국의 안전보장과 대외 군사개입의 구실을 찾기 위해 만들어낸 개념으로 미국의 입장에서 '평화로운 세계질서'에 위협을 가하는 범죄국가 또는 저질국가를 의미한다. 그러나 우리는 재난 위험과 시장자본주의 위험으로부터 국민을 보호하고 구성원의 생명과 존엄을 지켜야 할 국가의 공적 책임 및 그에 대한 시민권적 요구에 부응하지 않고 복종을 강요하는 무책임하고 무능력한 저질국가라는 의미로 불량국가 개념을 확장, 재구성할 수 있다고 본다.[17] 그런 의미에서 박근혜 정부는 한국판 불량국가라 해도 좋

17) 촘스키는 불량국가라는 말을 미국에 되돌려 주었다. 그는 미국에 대해 세계인권선언과 유엔헌장, 국제법과 여러 관행들을 철저하게 무시하고 힘의 지배를 실행한다고 하여 불량국가라고 말한 바 있다(촘스키 2001). 발리바르는 불량국가라는 말을 사용하진 않았지만 내용적으로 그런 의미를 갖는 '국가없는 국가주의'라는 개념을 제시했다. 그것은 정치의 책임이 부과될 수 있고 사회적 이해관계와 세력사이에서 공적 매개의 역할을 수행하는 제도로서의 국가는 사라지고, 행정적이고 억압적인 실천을 일삼으며 특수한 이해관계들이 국가를 사유화하는 새로운 경향을 가리킨다(발리바르 2010, 292-293). 바우만도 유사한 생각을 피력했다(바우만·보르도 2014, 37-61). 벡(2006)은 선진국을 중심으로 산업적 근대화에 내재된 위험사회 경향과 '조직화된 무책임'을 밝혔다. 그의 위험사회론은 성찰적 근대화와 대비되는 '단순근대화'에 내재된 위험을 비판하고 있고 신자유주의적 국가무력화와 민관유착 문제에 초점을 맞춘 담론은 아니지만 위험과 안전의 문제에 대해 보편 담론으로서 큰 의미를 갖고 있다. 클라인(2008)은 벡과 달리 신자유주의 시대 미국을 주된 연구대상으로 삼아 재난을 영리사업화한 자본주의를 재난자본주의로 개념화하고, 그 지배연합을 재난자본주의 복합체로 파

을 것이다.

세월호 참사라는 사태는 304명의 무고한 희생자, ‘구조자 0’이라는 박근혜식 불량국가의 절망적 기록과 함께 엄연한 사실로서, ‘리얼’ 그 자체로서 분명히 존재한다. 그러나 참사 이후 우리의 공동의 삶에서 그것이 어떤 ‘상징적 기원’(진태원 2015)으로서 전환적 의미를 가지게 될지 하는 것은 별개의 문제, 여전히 열려 있는 문제다. 그것은 우리가 어떻게 책임있는 공적 시민으로서 세월호 참사를 기억하고 이른바 ‘상속의 책임’을 지는가, 어떻게 애도에만 머물지 않고 불량국가를 넘어 공공적 책임국가, 민주적인 유능한 국가 구성의 길로 나서는가에 달려 있으며 뛰어나게 쟁투적인(contentious) 의제이다.

세월호의 책임있는 시민적 상속자로서 우리의 과제는 이제 시작되었을 뿐이다. 세월호 참사를 통해, 수백 명의 생죽음을 대가로 치르고 또 유가족들과 시민사회의 연대력에 힘입어 우리는 “국가란 무엇인가”라는 물음과 지금 “국가란 없다”란 답을 얻었다.[18] 이 물음과 답을 놓지 말

악했다. 다른 한편 국내 논의에서는 백낙청이 이명박과 박근혜 정권 그리고 이승만 정권하의 한국을 ‘무능하고 지리멸렬’하다면서 불량국가로 진단했다(백낙청 2014, 144-145). 조한혜정은 세월호 참사와 관련하여 국민 안전과 생명을 보호할 공공성의 임무를 저버린 국가를 불량국가로 규정했다(조한혜정 2014). 우리가 확장, 재구성한 불량국가 개념은 이들의 논의에 기반을 두며 이어받는다. 그러나 한국적 맥락에서 특히 재난안전과 복지안전에 대한 국가의 무책임과 무반응, 그 바탕에 깔려 있는 인간의 생명과 존엄에 대한 불감증, 공권력의 사유화와 관민 유착 현상에 초점을 둔다. 그들의 논의에서는 국가 무책임뿐만 아니라 국가무능력 문제에 대한 인식이 부족한 것도 중요한 빈틈이다. 그리고 조한혜정이 풀뿌리 자율과 환대에 초점을 맞추고 있다면, 우리의 시선은 그것을 존중하면서도 공공적 책임국가 또는 국가를 경유하는 자치와 연대의 재구성 쪽에 더 두어진다. 풀뿌리 자치주의는 국지적 담론으로의 한계를 극복해야 할 과제를 갖고 있다.

18) 우리는 참사 이후 유가족들의 시민적 각성에 대해 주목하고 감사해야 하는데 이들의 공적 시민으로 재탄생 문제에 대해서는 4·16 세월호참사시민기록위원회작가기록단(2015), 김순천(2015), 김기석(2015) 참조.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

자. 그리고 여기에는 불량국가를 넘어 내일의 국가에 대한 기대와 열망도 깔려 있는 것인데 그렇다면 어떻게 내일의 책임국가로 나아갈 것인지에 대해서도 함께 생각해 보아야 한다.

그런데 중대한 난점은 불량국가가 참사의 공범자일 뿐 아니라 국가에 대한 불신과 우리들 서로에 대한 깊은 불신 그리고 좌절을 조장하고 있다는 사실이다. 불량국가는 근본적으로 불신국가, 불통국가이다. 불량국가는 불신공화국, 불통공화국을 조장한다. 이는 내일의 국가로 가는 길에 중대한 장애가 아닐 수 없다. 너와 나의 안전을 보장하고 존엄을 존중하는 내일의 국가, 내일의 공화국은 불량국가가 조장하는 불신과 불통, 패배와 좌절의 악순환에서 빠져나오지 않으면, 고립과 각자도생을 넘어 서로를 믿지 않으면 오지 않는다. 정부는 그때나 지금이나 변함없이 우리에게 '가만히 있으라'고 강요하고 있다.

그렇다면 우리는 어떻게 세월호 이후 무너진 국가 신뢰와 우리 서로를 이어주는 신뢰를 다시 세우고 너와 나를 연결해 주는 시민적·인간적 연대를 만들어 낼 수 있을까? 어떻게 우리가 같이 숲이 되어 지키고 가꾸는 시민 주체의 평화복지국가를 가질 수 있을까. 세월호 참사는 어떻게 기억되고 이후 진로는 어떠할까. 참사에 대한 올바른 진상규명, 책임자 처벌과 권한에 상응하는 책임규율 세우기, 이에 기반한 상처의 치유야말로 내일의 국가, 내일의 공화국을 시작하기 위한 필수적 통과점이다.[19]

19) 이석태 세월호 특위위원장의 인터뷰(2015) 참고. 그는 이렇게 말하고 있다. "제대로 진상규명을 하지 못하면 그 좌절감이 한국사회에 심각한 불신으로 나타날 것이다. 진상규명도, 안전 대책과 피해 지원도 확 축소해 한국사회를 치유할 수 있는 기회를 박탈한다."

참고문헌

김기석. 2015. “유가족은 왜 활동가가 되었나?—한국 민주주의를 비추는 희망의 등불.” 가만히있지않는강원대교수네트워크 편. 『세월호의 절망과 희망』. 한울(예정).

김순천. 2015. “세월호 유가족의 성장과 국가의 퇴행.” 『한겨레신문』 4월 23일 자.

김의겸. 2014. “왜 아직도 박정희인가?” 『한겨레신문』 3월 15일 자.

김한균. 2015. “피해자를 위한 나라는 없다—국가범죄 피해자학적 관점에서 본 세월호참사 대응과제.” 『민주법학연구』 58권. 151-178.

나눔문화. 2005. 『세월호의 진실』.

나익주. 2015. “프레임의 덫에 걸린 세월호.” 『문화과학』 81호. 284-311.

민주사회를 위한 변호사 모임. 2014. 『4·16 세월호 민변의 기록』. 생각의 길.

바우만, 지그문트, 보르도, 카를로. 2014. 『위기의 국가』. 안규남 역. 동녘 (Bauman, Z. and C. Bordoni. 2014. *State of Crisis*. Polity).

박민규. 2014. “눈먼자들의 국가.” 『눈먼자들의 국가』. 문학동네.

박우순. 2014. “한국의 재난정치.” 『한국공공관리학보』 28권 3호. 25-54.

발리바르, 에띠엔느. 2010. 『우리, 유럽의 시민들?』. 진태원 역. 후마니타스 (Balibar E. 2001. *Nous, Citoyens d'Europe?* La Decouverte).

백낙청. 2014. “큰 적공, 큰 전환을 위하여: 2013년 체제론 이후.” 『창작과 비평』 겨울, 166호.

백남주. 2014. “경제침체의 진짜이유, 정부는 모르나.” 『오마이뉴스』 5월 18일 자.

벡, 울리히 2006. 『위험사회—새로운 근대(성)을 향하여』. 홍성태 역. 새물결 (Beck U. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. SAGE Publications).

선대인. 2015. “전세값 상승, 박근혜와 최경환이 부채질했다.” 『프레시안』 9월 7일 자.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

센, 아마티아. 2001.『자유로서의 발전』. 박우희 역. 세종연구원(Sen, A. 2000. *Development as freedom*. Ancho).

유해정. 2015. “슬픔 그리고 시민의 탄생—〈금요일엔 돌아오렴〉 깊이 읽기 ③.”『한겨레21』 1054호. 3월 27일 자.

이대훈. 2014. “국가안보에 가려진 시민안전 돌아볼 때다.”『경향신문』 6월 27일 자.

이병천. 2015. “세월호 1년, 그래도 한국은 ‘재난자본주의’ 향한다.”『프레시안』 4월 15일 자.

_____. 2014.『한국자본주의 모델』. 책세상.

_____. 2013. “어떤 경제/민주화인가.”『시민과 세계』 22호. 106-125.

_____. 2000. “발전국가체제와 발전딜레마.”『경제사학』 28권 1호. 126-128.

이석태(인터뷰). 2015. “조사대상이 조사하면 과연 국민들이 믿겠습니까.”『한겨레21』 1056호 4월 6일 자.

이재승. 2015. “인권 기준으로 본 피해자의 권리.” 세월호참사 국민대책회의 주최. 〈정부 배상 문제와 피해자의 권리에 관한 긴급 토론회〉.

정유섭. 2015.『세월호는 왜?』. 조선뉴스프레스.

조한혜정. 2014. “불량국가를 탈출하다.”『작은 것이 아름답다』 6월호.

진태원. 2015. “세월호 이후—을의 민주주의: 세월호 이후의 정치 공동체와 민주주의의 가능성.”『5·18 민주화운동 35주년기념학술대회』 65-80.

촘스키, 노암. 2001.『불량 국가—미국의 세계 지배와 힘의 논리』. 장영준 역. 두레(Chomsky N. 2000. *Rogue states: the rule of force in world affairs*. South End Press).

클라인, 나오미. 2008.『쇼크 독트린—자본주의 재앙의 도래』. 김소희 역. 살림(Klein, N. 2008. *The Shock doctrine: the rise of disaster capitalism*. Picador).

프랭크, 토마스. 2013.『정치를 비즈니스로 만든 우파의 탄생』. 구세희·이정

민 역. 어마마마. 2013(Frank, T. 2009. *The wrecking crew: how conservatives rule*. Holt Paperbacks).
하용출. 2006.『후발산업화와 국가의 동학—탈관료화와 강성국가의 공동화』. 서울대출판부.
한배호. 1997.『한국정치변동론』. 범문사.
한종희. 2005. "한국의 신공공관리적 정부개혁과 국가역할의 전환—국가공동화인가 아니면 국가기능의 재확립인가?"『정부학 연구』 11권 1호. 137-172.
4·16 세월호참사시민기록위원회작가기록단. 2015.『금요일엔 돌아오렴: 240일간의 세월호 유가족 육성기록』. 창비.
4·16 인권선언제정특별위원회. 2015.『세월호 참사 인권을 말하다』. 4월 16일의 약속 국민연대, 9월.
4·16 인권실태조사단. 2015.『세월호 참사, 인권으로 기록하다—4·16 인권실태조사 보고서』 7월.

末廣昭. 2014.『新興アジア經濟論』. 岩波書店.

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

영문초록

The Sewol Ferry Disaster, Asking the State

The Political Economy of the Rogue State

Lee, Byeong Cheon
Kangwon National University

Park, Taehyun
Kangwon National University

There are various kinds of rogue states. According to Noam Chomsky, the United States is a rogue state in a sense of the unilateral exercise of power to do and to ignore the Universal Declaration of Human Rights. We redefine another rogue state which avoids and hollowes out the basic public responsibilities to protect and respect the people's civil rights in the face of the disaster risk and the market capitalism risk. This paper argue that 4.16 Sewol ferry disaster is the result of a Korean version of rogue states. From that point of view, it examines how Park Geun-hye government was doing as a Korean style rogue state at the time and after the disaster.

■ **Key Words:** rogue state, Sewol Ferry disaster, deregulation, privatization, state-business collusion

투고: 2015.9.17 심사: 2015.10.16 확정: 2015.11.21