

# 친환경시대의 신개발주의

## -이명박 정부의 국토환경정책과 국가 성격-

### 1. 이명박 정부의 비전 : 신개발주의 꿈을 찾아서?

‘성공신화의 주인공’이란 부풀려진 이미지 덕택에 지도자로서의 자질과 역량에 대한 국민적 검증 을 거치지 않은 채 이명박 대통령은 권좌에 올랐다. 후보 시절, 그는 자신이 대통령 되면 (경제는 심리 라고 주장하면서) 대통령이 되는 건만으로도 주식이 3,000~4,000 포인트 오르고 연간 7% 성장을 이 뤄 임기 내 국민소득 4만 달러의 실현과 함께 7대 경제대국으로 진입이 이루어질 것임을 호언했다. 이러한 꿈을 실현하는 핵심수단으로 그는 한반도 대운하 건설을 제안했다. ‘80여 명의 학자들이 10 여 년간 연구한 결과, 타당성이 확인된’ 한반도 대운하가 건설되면 국운이 다시 열리게 될 것이라고 했다. 말하자면 한반도 대운하는 이명박 정부가 그리는 한국사회 비전의 구현물이면서 신개발주의 권 력이 헤게모니화(패권화)를 실현하는 프로젝트이다.

그러나 출범 100일 지난 시점에서 보면 대통령의 이러한 비전과 약속은 진정성이 없고(예-주가상 승), 적실하지도 않으며(예-연 7%, 7대 경제국), 부적절한 것(예-운하 건설을 통한 국운 창출)으로 드 러나고 있다. 다소 비판적 사람이라면 쉽게 간과할 수 있었지만, 대중 조작적 성격이 강한 선거에만 매몰되어 국민 대다수는 이러한 약점과 결함을 제대로 보지 못했다.

통치권자의 알팍한 ‘철학과 비전’은 향후 5년간 국가를 꾸러갈 청사진, 즉 인수위가 발표한 국정과

제 속에 그대로 투영되었다. 총 192개 국정과제가 최종 선정되어 발표되었지만, 핵심내용은 '신자유주의 시대에 부응하여 각종 규제를 풀어 기업투자를 늘림으로써 지대추구형의 토건성장과 발전을 도모하는 것'을 중심으로 하고 있다(조명래, 2008a). '신자유주의와 개발주의가 합쳐지는 신개발주의'의 꿈을 맘껏 펼쳐보려는 게 인수위의 192개 과제 속에 담긴 메시지다(조명래, 2006, 2008a).

신개발주의의 꿈이 얼마나 부풀어 있는 지는 192개 과제 중 토건적 성장과 발전과 배치되는 과제가 얼마나 빈약한 지를 보면 쉽사리 확인된다. 국토환경분야의 의제가 그러하다. 192개 국정과제 중 국토환경의제로 분류될 수 있는 것은 30여 개로 전체의 15.6%를 차하고 있다. 그러나 국토환경의제도 개발과 보전의제로 나누어 보면, 전자가 28개로 전체 국토환경의제의 93.3%를 차지하는 반면, 후자는 2개로 전체 국토환경의제의 6.6% 정도다. 순수한 생태환경보전을 위한 의제가 고작 2개로서 192개 과제의 1%에 불과하다는 것이다. 지속가능한 발전이 21세기 발전의 대안으로 간주되는 추세를 감안하면, 이명박 정부의 국가발전 비전과 콘텐츠는 성장기 시대에 있음직한 퇴행성을 여실히 보이고 있다. 달리 말하면, 21세기란 새로운 시대를 제대로 읽고 나라가 나갈 방향을 제시하는 진정한 국가비전이 이명박 정부에서는 결여되어 있다는 뜻이다.

국가비전의 부재는 변동기 한국사회가 나아가야 할 방향을 제시하지 못함으로써 국정 운영의 난맥상(예-광우병 정국)이 초래되고 있다. 이런 상황이 지속되면 한국사회의 발전은 발목이 잡혀 지난 10여년간 겪었던 성장의 정체 혹은 '중진국 함정'으로 다시 빠져들 수 있다. 일인당 국민소득 2만 달러 이하로의 하락 징조, 교역적자의 지속적 확대, 1997년 환란위기의 재연 가능성 등은 모두 '중진국 함정론'(중진국 늪에 빠져 나오지 못한다는 주장)에 대한 우려를 새롭게 불러오고 있다. 신개발주의의 발흥은 곧 퇴행을 의미하는 것이고, 이는 이명박 정부의 국가 성격 속에 각인될 것으로 보인다.

그렇다면 친환경 혹은 지속가능 발전 시대, 이명박 정부는 실제 어떠한 신개발주의 프로젝트를 꾸리고 있고, 이러한 프로젝트를 꾸리는 과정에서 국가로서 이명박 정부는 어떠한 '퇴행성'을 나타내고 있는가? 그리고 신개발주의를 넘어서기 위한 이명박 정부의 과제는 무엇일까?

1. 신개발주의는 줄지 『개발정치와 녹색진보』를 포함한 필자의 여러 글에서 자세히 논의되었기에 이 글에서 다시 논의하지 않겠다. 다만, 이명박 정부 들어서 신개발주의가 국가권력과 제도로 고착된다는 것을 이 글은 차별적으로 다루고자 한다. 신개발주의의 패권화에 관한 논의도 필자의 앞선 글(조명래, 2008a)에서 제기되었기 때문에, 이 글은 구체적인 현상(국토환경정책과 국가 성격)을 집중적으로 다루고자 한다.

## 2. 이명박 정부의 신개발주의 프로젝트 : 국토환경정책을 중심으로

### 2.1 국토환경정책의 정체성 : 이명박 정부엔 환경정책이 없다?

최소한 인수위가 발표한 국정과제 192개 중 국토환경 보전 관련 의제가 2개에 불과하다는 것만으로도 이명박 정부에서는 국토환경정책이 없다고 할 수 있다. 있다 하더라도, 그것은 개발과 성장을 돕는 수단에 불과하다. 말하자면 이명박 정부 100일 동안 드러난 국토환경정책은 정체성의 혼란을 겪고 있거나 아니면 실종될 위기에 처해 있다. 국토환경정책이 지속가능한 발전을 위한 선도정책이 되어야 한다고 보면, 이의 정체성 혼란과 위기는 그만치 이명박 정부가 열어가야 할 한국사회의 전망이 불투명함을 시사한다.

### 2.2 국토해양부의 출범 : 시대착오적인 토목권력의 부상

토건개발에 의한 성장과 발전을 선호하는 통치권자의 철학은 해체되어야 할 국토개발 부서를 거대 권력부서로 재탄생시킨 정부조직재편에서 집약적으로 드러나 왔다. 토건회사 CEO라는 이력을 생각하면 초거대 공룡개발부처인 '국토해양부'의 출현은 이미 예정되었던 것이라 할 수 있다. 과거 건설교통부와 해양수산부를 합쳐 탄생시키는 국토해양부는 우리나라 정부조직재편사에 가장 큰 규모의 조직으로 태어난 것으로 평가받고 있다. 문제는 과거 성장시대 혹은 개발주의 시대에나 있음직한 개발행정이 다시 강화됨으로써 공공정책이라는 이름으로 국토환경에 가해지는 오만가지의 파괴적 개발과 그 생태환경적 폐해다. 이명박 정부가 역점을 두고 추진하는 국토개발과 운하건설을 주도해가는 가운데 국토해양부는 대내적으로 비(非)개발부처의 정책(특히, 여성, 복지, 환경, 문화 관련 부처)을 압도해 가고, 대외적으로 경부운하와 같은 정치적 의제를 앞장서 끌고 가면서 사회 전반에 토목권력의 지배를 관철시키게 된다(조명래, 2008a, 2008b).

### 2.3 환경부 환경정책 : 토건적 성장을 위한 들러리

국토환경을 책임지는 중앙정부의 부서는 당연히 환경부이고, 국가 환경을 관리하기 위한 정책은 곧 환경부의 환경정책이다. 그러나 이명박 정부의 환경부와 환경정책은 그 주어진 책임과 소임을 다하기엔 역부족인 것 같다. 대통령에게 보고한 주요업무계획을 보면, 환경부는 국민이 체감하는 환경질 개선(생태탐방로 조성, 아토피유병률 저하, 온실가스배출량 12년까지 5년 수준으로, 환경민감계층

의 피해저감), 환경산업의 육성(환경산업의 수출산업화, 일자리 창출, 수도사업 전문화, 가용폐기물의 에너지 자원화, 1조원 규모의 탄소시장육성, 환경기술개발 등), 환경규제합리화(환경영향평가 간소화, 상수원입지규제거리감축 등)를 축으로 하여 환경정책을 펴고자 한다. 환경정책의 이러한 내용은 대부분 공약과제들을 손질하여 반영한 것이지만, 전반적으로 볼 때 환경질 개선보다 환경산업육성과 환경규제개선에 더 역점을 두고 있다. 이는 규제완화와 기업투자 확대를 통한 경제성장을 최우선으로 하는 이명박 정부의 국정운영방향에 맞추기 위한 것으로 보인다. 따라서 환경부와 환경부 환경정책은 국토환경의 보전이란 본연의 역할 보다 토건적 개발과 성장을 돕기 위한 개발부처 내지 개발정책의 틀러리에 불과하다는 인상을 지울 수 없게 한다.

#### 2.4 한반도 대운하 건설 : 토목사업의 기만적인 추진과 자연의 기만

대운하는 이명박 정부의 '간판 정책'으로 추진되고 있고, 내용적으로 4대강의 물길로 연결해 물류 혁신을 도모하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 주운을 이용한 물류혁신 효과가 불분명하자 생태환경 개선을 위한 것으로 용도를 바꾸었다가, 이도 여의치 않자, 국토균형발전을 위한 것으로 용도를 다시 바꾸었다. 이렇게 해서 운하 건설은 북한의 강까지 포함하는 것으로 확대되었고, 또한 국운재창출을 위한 것으로 부풀려졌다. 그러나 이명박 후보의 도덕성 논란 쪽으로 국민적 관심이 치우치는 바람에 선거과정에서 그의 핵심공약인 한반도 대운하 건설은 충분한 국민적 논의와 검증을 거치지 못했다. 그러나 압도적인 표차로 당선되었다는 것을 내세우는 이명박 대통령은 많은 비판과 반대에도 불구하고 추진의 끈을 늦추지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 국민적 저항과 반대가 줄어들지 않자, 추진 측은 운하란 표현이 부적절하다고 하면서 물길을 잇는 것을 당분간 보류하고 하천을 우선 정비하는 것으로 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 물론 국민들이 언젠가 제대로 이해하면 물길을 잇는 주운건설은 다시 시작한다는 조건을 달아 놓고 있다. 국운 재창출을 위한 대운하 건설이 결국 하천정비사업으로 축소되는 것이지만 운하로의 확대건설 가능성은 잠복해 있다. 이는 참으로 '기만적인 정책집행 방식'이다. 그러나 그 기만은 국민을 속이는 측면만 아니라, 운하건설로 야기될 국토환경 상의 재앙, 즉 생태적 홀로코스트(Holocaust)란 위험성을 숨긴다는 의미에서 미래세대와 자연을 기만하는 측면을 동시에 가지고 있다.

#### 2.5 5+2 광역경제권 구상 : 수도권 규제 철폐와 승자독식 국토 구조

국토 및 지방 발전을 위한 이명박 정부의 입장은 인수위가 발표한 '5+2 광역경제권 구상'에서 가

장 명확히 확인된다(조명래, 2008c). 이는 참여정부의 행정권 단위 균형발전 시책이 수도권과 비수도권 간의 대립만 부추겼고, 국토의 효율적 이용과 관리를 가로막았다는 평가를 바탕으로 하여 작성되었다. 새 구상에 의하면, 국토 전체를 개방해 다른 나라의 지역들과 경쟁할 수 있도록 (지역의 글로벌 경쟁력 강화) 광역경제권을 설정하고, 지역에 대한 각종 규제를 철폐해 투자와 개발을 활성화하는 것으로 국토 구조가 바뀌게 된다. 한마디로 국토공간을 친시장적 경제공간으로 바꾸겠다는 것이다. 이렇게 해서 수도권과 비수도권의 동반발전을 도모하자는 것이 광역경제권 구상의 최대 명분이다. 광역경제권 사업을 효율적으로 추진하기 위해 중앙정부는 권역별로 지역본부를 설치할 계획이다.

실제 광역경제권 구상은 수도권과 비수도권의 상생발전이란 이름으로 수도권을 포함한 지역 차원의 투자와 개발을 가로막는 각종 규제를 푸는 것을 핵심으로 하고 있다. 그러나 그 효과는 수도권 규제 철폐로 집약될 것으로 보인다. 이에 따라 입지규제가 까다롭지 않고 경쟁조건이 양호한 지역으로 발전의 기회가 빠르게 집중하는 반면, 그렇지 않은 지역은 이의 박탈을 겪게 되어, 국토 공간 전반이 '승자독식(신자유주의식) 구조'로 새로 짜여질 형편이다. 여기에 광역경제권 사업을 위해 중앙정부가 지역본부를 만들어 직접 장악하게 되면 신중앙집권주의마저 되살아 중심에 의한 변방의 지배란 종속적 국토 구조가 생겨나게 된다.

아직 구상단계이지만, 그 구상 속에 담긴 이념과 철학은 이명박 정부의 친시장주의와 토건적 개발주의가 명료하게 반영되어 있기 때문에, 향후 국토 관련 모든 정책들은 이 구상을 구체화하거나 연동해서 추진될 것으로 보인다. 즉, 수도권 규제 완화, 혁신도시 건설, 행복도시 건설 등은 모두 광역경제권 구상과 연동시켜 심대한 수정과 변경을 겪게 될 것이다. 국토 공간을 탈 규제적이고 시장친화적이며 경쟁논리에 순응하도록 재편하는 것은 신자유주의 시대 국토의 경제적 효율성을 구현하는 것으로 재편을 의미하지만, 이는 그만큼 국토환경의 지속가능성을 제약하게 된다.

#### 2.6 부동산 규제 완화 : 2%를 위한 정책과 토지 불평등

국토 환경의 지속가능성 여부는 국토 개발의 함수고 이를 매개하는 변수는 부동산정책이다. 이명박 대통령과 여당은 참여정부의 규제 중심의 부동산 정책이 실패한 것으로 간주하고 시장원리에 맞는 부동산 규제(특히 부동산세제) 완화를 대대적으로 단행할 것을 공약으로 제시했다. 그러나 출범이래 이명박 정부는 지금까지 '시장 안정화와 거래 활성화'를 두 축으로 해서 소극적 부동산정책을 펴고 있지만, 전반적으로 참여정부의 실패한 부동산정책을 이용해 부동산 시장의 안정화란 과실을 챙기고 있다. 이 점에서 이명박 정부의 부동산 정책은 철학이 없거나, 아니면 기회주의적으로 운용되고 있다 할 수 있다.

그러는 와중에서도 틈이 있을 때마다, 새 정부는 참여정부의 가장 중요한 업적 중의 하나인 ‘중부세나 양도세의 완화’를 흘리고 있다. 참여정부가 비난을 받아가며 도입한 중부세 등은 선진국형 부동산 세제로 우리나라가 언젠가는 도입해야 할 제도였다. 그러나 이명박 대통령과 여당은 세금폭탄이니 뭐니 하면서 집권하면 양도세, 중부세를 없애거나 대폭 완화해 ‘제자리로 가져다 놓겠다’고 주장했다. 근자에서 들어 이 약속을 지키기 위한 시도들이 조금씩 나타나고 있다. 최근 정부와 여당은 중부세 과세 기준을 6억에서 9억으로 인상하겠다는 입장을 밝혔다. 그러나 정상세제를 완화하거나 없애는 것이 과연 ‘세제를 제자리로 가져다 놓겠다’는 것’을 의미할 수 있을지 모르겠다. 또한 혜택을 받은 세대 수도 16만 2천여 가구로 전체 세대의 1.7%에 불과하다. 더욱 이들의 70%는 서울의 강남, 서초, 송파에 밀집되어 있어, 이명박 정부를 움직이는 권력 실세인 ‘강부자’의 지역 분포와 딱 일치하고 있다. 시장친화주의를 내세우면서 부동산 규제를 완화한다고 하지만, 이는 결국 시장에서 특권을 누리 고 있는 계층이 소유하고 있는 부동산 부의 증식을 정부가 도와주는 꼴이 되고 있다. 중부세 완화는 거래 활성화, 주거복지, 시장 안정화, 그 어느 것에도 도움 안 되고, 단지 상위 2% 주택계층이 소유한 부동산 부의 증식만 도와줘 토지자원의 불평등성, 나아가 지속불가능성만 심화시키게 된다.

## 2.7 물(공기업)의 민영화 : 국토환경의 공공성 위협

이명박 대통령은 후보시절부터 시장경쟁원리에 따른 공기업의 민영화를 강조했고, 이를 위해 싱가포르의 공기업 지주회사인 ‘테마섹’ 모델의 도입을 약속했다(조명래, 2008d). 이 모델을 바탕으로 이명박 정부는 참여정부 때 중단된 공기업 구조조정을 재추진하여 공공부문의 효율성을 도모한다는 복안을 제시했다.

신자유주의 시대 공공부문은 사회적 공공성을 새롭게 생산하고 지키는 역할자로 재인식되고 있다(조대엽, 2008). 하지만 이런 추세를 모르는 듯한 이명박 대통령과 그 측근들은 공공부문하면 무조건 비효율적이고, 그래서 시장경쟁원리를 도입해야 할 대상으로만 여기는 사고, 즉 ‘민영화’ 만능주의 사고에 빠져 있다. 이런 기계적인 사고에 의하면, 공기업이 담당해야 하는 물, 전기, 가스, 대중교통, 의료 등과 같은 사회적 필수재(사회적 공공재)조차도 철저한 민영화의 대상이 된다. 이 중 물의 민영화는 당초에는 언급되지 않았지만, 최근 정부가 작성한 문건은 민영화 길을 교묘하게 열어놓고 있다.

환경부가 국회에 제출한 ‘물산업 지원법안’에 따르면 지자체는 상수도 사업을 위해 민간과 공동출자해 주식회사를 설립할 수 있다. 이에 따라 민간 기업이 대주주가 될 수 있는 길을 열어 놓아 사실상 상수도 민영화를 예고하고 있다. 또한 법안은 가격 자유화까지 포함되어 있어서, 언제든 (민간 기업에) 지자체의 가격 통제권을 내줄 수 있다. 행정안전부 지방상수도를 권역별로 광역화해 전문기관에

위탁하되, 이를 위해 7개 특별시·광역시의 상수도는 공사화를 추진하고자 한다. 또한 수도 요금의 단계적 현실화도 추진할 계획임을 밝히고 있다.

물의 민영화는 필수 공공재 민영화의 한 부분이지만, 그것이 미래세대, 자연과 함께 공유해야 할 국토환경자원이라는 데 차이가 있다. 세계적으로 보면, 물(특히 상수도) 민영화 사례가 많지만, 대부분 물자원의 효율적인 관리란 이름으로 물 가격만 부추기는 결과만 초래하고 있다. 이는 물이란 자연의 상품화가 가속화되고, 또한 생태적 자원으로 물의 지속가능성이 그만큼 위협받게 되는 것을 시사한다.

## 2.8 환경 거버넌스의 실종

규제완화와 토건적 개발을 통한 외형적 성장만 일방적으로 추구하게 되면, 환경과 같은 비경제영역에 대한 정책적 배려는 소홀할 수밖에 없거나, 아니면 경제우선 정책을 위한 수단으로 전락될 수밖에 없다. 이는 곧 이명박 정부의 행정체제나 권력구조에 그대로 반영되어 ‘환경’은 전반적으로 부차적이거나 무늬로만 그 존재를 가지고 있다. 또한 환경가치를 국정운영 시스템 속에서 구현해 낼 논의 구조나 정책결정구조가 전반적으로 결여되어 있음을 시사하기도 한다. 실제 이명박 정부 내에서 환경부서는 배제내지 약화되어 있을 뿐 아니라, 환경가치를 지키려는 시민사회 세력이 정부와 함께 환경문제를 해결하는 이른바 거버넌스 구조는 전반적으로 와해되어 있다.

오늘날 환경문제는 단순히 환경 분야만의 문제가 아니라 국가사회 발전의 문제와 결부되어 있다. 따라서 그 해결도 협의의 환경정책이 아니라 경제와 환경, 개발과 보전, 인간과 자연을 아우르는 지속가능한 발전 정책을 통해 이루어져야 한다(조명래, 2006). 앞선 나라들의 국가행정체제는 최근 들어 이를 반영하는 것으로 재편하고 있는 추세다. 가령 2005년 스웨덴은 환경부와 개발부를 합쳐 지속가능발전부를 신설한 바 있다. 이와 견주어 볼 때 국토해양부의 탄생은 이 정부가 무엇을 어떻게 하고자 하는 지를 그대로 보여주고 있다. 또한 대통령 지속가능발전위원회의 위상과 기능 약화는 지속가능한 발전의 실천방법이라 할 수 있는 이해당사자 간 협력적 관리, 즉 거버넌스가 광범위하게 도태되고 있음을 시사해 준다.

## 3. 신개발주의의 제도화 : 이명박 정부의 ‘신개발국가’화

### 3.1 토건적 리더십 하의 헤게모니 프로젝트

이명박 정부 하에서 신개발주의의 발호는 근본적으로 21세기 한국사회에 걸맞은 리더십의 부재에서 비롯된 것이다. 이명박 정부 출범 이후 지금까지 나타난 부실한 인사, 정책 혼선, 비민주적 의사 결정, 강압적 정책 추진, 국민통합 능력의 부재, 편향적 외교, 실용주의란 기회주의적 이념성 등은 모두 통치권자의 불도저식 리더십과 무관하지 않다. 토건회사 CEO로서 익힌 리더십에 연유했다는 점에서, 불도저 리더십은 '토건적/토목적 리더십'이라 할 수 있다. 토건적 리더십은 두 가지 특징을 가지고 있다.

첫째, 토목건설과 같은 물리적, 하드웨어적 방식으로 창출되는 가치를 발전의 중심 가치로 간주하는 안목을 가지고 있다. 이러한 리더십 하에서는 21세기 국가사회 발전을 위한 인문학적 상상력을 가지고 민주정치 원리를 심분 활용하면서 소프트웨어적 가치를 창조하는 데 국가권력이 집중되고 국정이 운영되는 것을 기대할 수 없다. 정부운하를 21세기 국운창출의 수단으로 여기는 것은 토건적 리더십의 특징을 그대로 보여주고 있다. '발전의 사회학'을 이해를 하지 못하는 토건적 리더는 양적 성과와 효율성만 내세워 인사를 하고 정책을 펴게 된다. 이명박 정부의 내각이 '강부자'로 구성된 것은 이러한 이유 때문이지만, 강부자 내각에 대한 국민들의 비판과 저항을 '이해하지 못하겠다' 하는 통치권자의 반응도 또한 토건적 리더십 소유자의 의식을 반영하고 있다.

둘째, 토건적 리더십은 이른바 '노가다식 추진방식'을 특징으로 한다. 노가다식 추진방식은 과거 대형토목회사에서나 볼 수 있는 전투적 의사결정방식을 빗대어 표현하는 것이다. 즉 CEO가 손익을 계산한 뒤 나름대로 옳다고 판단되면 공정표에 따라 저돌적으로 사업을 추진하는 것이 곧 토건적 리더십에 의한 일처리 방식의 특징이다. 때문에 개방적 논의, 민주적 숙의와 협의 조정 등은 별로 중요하게 고려되지 않는다. 국민적 저항이 많은 경우운하를 막무가내식으로 추진하고, 국민적 저항에도 불구하고 미국산 쇠고기의 수입에 대한 고시를 강행하는 등은 토건적 리더십이 일을 추진하는 방식의 전형을 보여주고 있다.

토건적 리더십 특징이 가장 잘 드러나고 있는 프로젝트는 바로 한반도 대운하 건설사업이다. 최근 미국산 쇠고기 수입 재협상을 요구하는 시민저항으로 이명박 정부 주요 정책의 추진 전망이 어렵게 되면서 운하프로젝트도 추진을 보류하기로 했다. 그러나 운하프로젝트는 이명박 대통령을 특징짓는 토건적 리더십 그 자체이기에 쉽사리 포기되지 않을 것으로 본다. 말하자면, 운하프로젝트는 건설회사 CEO 출신 이명박 대통령이 통치권자로 꿈을 펼치고, 권력을 행사하며, 국가 사회에 대한 지배를 관철시키는 자체가 되기 때문에 냉큼 포기되지 않을 것으로 보인다. 이는 운하 건설이 이명박 정권이 운용하고 있는 헤게모니 프로젝트(hegemonic project)와 같은 것이다. 이명박 대통령이 대권을 향해 나가는 정치적 과정에서 대운하는 청계천 복원의 정치적 효과를 대권을 위한 것으로 연결시켜내는 토목정치적 프로젝트였고, 또한 국민적 논란을 정치적 지지로 이끌어내는 담론정치적 프로젝트였다.

덕택에 운하는 그를 대통령으로 만드는 데 결정적인 역할을 했던 공약이 되었다.

그러나 대선 전까지만 해도 대운하에 대한 찬성이 반대를 앞섰지만, 4.9총선을 거치면서 반대가 찬성을 앞서게 되었다. 그 결과 운하 건설의 추진은 무기한 보류가 고려된다는 이야기까지 나오고 있다. 이런 상황에서도 이명박 대통령은 미국을 방문하여 CNN과 인터뷰를 하면서 운하는 그의 정치적 비전 자체임을 노골적으로 밝혔다. 그에게 대운하는 국민적 지지와 동의를 구하고 권력을 잡고 유지하는 수단이고 또한 미래를 향해 국운을 재창출하는 국가경영 수단이기도 하다.

4.9총선을 거치면서 운하에 대한 국민 지지도 감소는 운하 자체에 대한 것이기도 하지만, 취임 후 급락한 그에 대한 정치적 지지도의 반영이기도 하다. 또한 여권의 계파 간 갈등 속에서 이명박 대통령에 대한 비판과 저항이 그의 간판정책인 운하 건설에 대한 것으로 나타나면서 운하에 대한 국민지지도가 감소되기도 했다. 따라서 정치적 지지도 변화에 따라, 특히 보수세력들이 결집하게 되면, 운하 건설은 본래의 프로젝트로 되살아 날 수 있다. 권력 심부에서 수량이 많은 한강은 그만두더라도 수량이 적어 관리가 필요한 낙동강 구간에서 운하 건설을 우선 추진하겠다는 것은 헤게모니 블록 내에서 분파적(영남세력) 지지와 동의를 가지고 추진하겠다는 것을 의미한다. 실제 지역개발 차원에서 영남이나 호남 지역민들이 요구하면 운하 건설(낙동강 운하, 영산강 운하)은 치수사업 혹은 국토균형발전 사업이란 이름으로 운색해 추진하다가 본래대로 확대시킬 가능성은 크게 남아 있다.

운하 건설이 헤게모니 프로젝트란 것은 동의와 지지를 바탕으로 도덕적 지배를 획득하는 것으로, 이는 지배세력들이 지배의 정당성이 획득하는 기제와 방식을 작동시키는 전략이나 시스템이기도 하다. 대운하 건설은 지배의 정당성을 획득하려는 지배세력의 권력에 대한 비전과 철학, 또한 이를 접근하고 작동시키는 정치기법 등을 모두 응축하고 있다는 점이다. 지배와 권력을 작동시키는 기제와 방식은 이명박 정부의 권력구조 및 국가정책운용 시스템 속에 깊숙이 들어와 있고, 운하는 이를 작동시키는 중요한 연결고리라 봐야 한다. 때문에 운하 건설이 추진되지 않는다 해도 운하 건설을 통해 획득하고 구사하고자 하는 이명박 정부의 권력은 큰 틀에서 그대로 작동할 것을 보인다. 이러한 작동방식은 이명박 정부의 국가성격을 반영하고 또한 드러내는 것이 된다. 그렇다면 운하프로젝트를 추진하는 가운데 이명박 정부는 어떠한 국가 성격을 띠게 될까?

### 3.2 이명박 정부의 국가 유형

박정희가 '경제성장'이란 프로젝트를 통해 '지배의 정당성'을 획득했고, 그 결과 '권위관료적 발전 국가'를 탄생시켰다. 국가권력구조, 나아가 국가 성격은 이러한 헤게모니 프로젝트가 권력적 관계를 통해 조직되어 추진되는 것의 결과로 나타나는 것이다. 그렇다면 박정희와 비슷한 리더십의 성향을

띠고 있는 이명박 대통령이 ‘운하 건설’이란 토건주의 프로젝트를 ‘반대를 무릅쓰고’ ‘실현시켜가는 가운데’ 한국의 국가 성격을 어떻게 바꾸어 갈까?

운하라는 물길을 조성하는 대규모 토건사업을 추진하고 또한 조성된 물길이 21세기 자본주의 하에서 경제적 가치를 낳는 ‘주운’으로 이용되기 위해서는 그에 상응하는 국가권력이 뒷받침되지 않으면 안 된다. 일찍이 비트포겔(Wittfogel)은 중국의 고대국가가 전제적인 형태를 띠게 되었던 것은 대규모 관계시설을 구축하고 이를 작동시키기 위해 권력을 집중시키고 전제적으로 사용하는 데 기원했다고 했다. 그의 이런 주장은 이른바 ‘수력사회론(hydraulic society)’으로 정립되어 있다.

마찬가지로 운하 건설을 강행하는 가운데 이명박 대통령은 토건세력을 응집시키고 또한 토건적 방식(노가다식)으로 권력을 행사하는(운하 사업을 우선하는 국가재정의 배분, 국가조직의 재구성, 국가정책의 배열 등) 가운데 한국사회를 현대판 ‘수력사회’로 재편하고 국가도 현대판 ‘전제국가형’으로 바꾸어 갈 것으로 예견될 수 있다.

그러나 고대사회와 달리, 오늘날 강이나 물과 같은 자연자원은 사용가치만 전제로 한 권력적 작용의 대상이 아니라 자본주의 시장에서 거래되는 상품으로서 가치, 즉 교환가치를 전제로 한 권력적 작용의 대상이 된다. 이 점에서 비트포겔의 수력사회론을 그대로 차용할 순 없다.

그렇다고 박정희 시대 등장한 한국적 개입주의국가인 ‘발전주의국가론’에 의거해 이명박 정부의 국가 성격을 재단할 수도 없을 것 같다. 그것은 권력을 형성하고 작동하는 물적 토대가 다르고, 또한 사회계급구조 나아가 자본주의체제의 내부 구성이 다르기 때문이다.

박정희 시대의 발전주의국가는 유신독재를 만들어 중화학산업화를 추진하는 가운데 등장했고, 그 이면에서는 현재의 재벌을 만들어낸 ‘자본’, ‘관료’, ‘군부 출신 정치인’의 3자 연합이란 권력구조가 형성되었다. 이 3연합은 그람시(Gramsci)가 말하는 ‘역사블록(historic bloc)’으로, 제습(Jessop)이 말하는 ‘전략적 선택(strategic selection)’을 작동시키는 지배권력으로 작동하면서 주변부적 발전주의 국가 유형을 출현시켰다.

이에 견주어 한 세대가 지난 오늘날, 이명박 정부의 등장과 운하 건설을 중심으로 국가권력이 재집중 되는 방식은 여러모로 다르다. 이를테면 운하 건설을 위한 권력의 동원과 집중은 자본축적의 본령이라 할 수 있는 자본영역(산업자본, 금융자본 등이 작동하는 영역) 대신 자연영역을 대상으로 하는 듯하지만, 기실 그 이면에선 자본에 대한 지배와 자연에 대한 지배를 동시화 하고 있다. 이는 자본의 지배가 인간세계(노동, 산업, 소비 등)에 대한 것에서 자연의 영역으로까지 뻗치고 있는 것의 반영이라 할 수 있다.

자연이 상품화되고 자연화 되는 ‘자연약탈형 후기자본주의시대’를 맞이하여, 한국의 국가는 자본을 대신해 자연을 다스리는 역할을 신자유주의 토건국가의 유형을 띠게 되는 것이다.

그러나 여기서 근본적인 질문은 ‘후기자본주의는 자연약탈형이 될 수밖에 없는가’라는 점이다. 말하자면, 자연약탈형이란 퇴행적 유형으로 전략하지 않고, 이를테면 다른 영토의 자본주의를 약탈하는 제국주의적 축적전략을 추구하는 국가유형은 될 수 없을까? 한국자본주의는 처음부터 국토환경을 훼손하고 파괴하는 개발주의 성향을 띄어 왔고, 그 관성은 국가성격에 깊숙이 각인되어 있다(조명래, 2006). 신자유주의 시대를 맞이하여 한국적 개발주의 국가는 힘이 커진 자본에게 시장의 규제를 맡긴 뒤, 자본이 직접 담당하지 않는 국토환경을 새로운 가치의 영역으로 변형시키고 재편하는 역할을 맡았다. 그러한 한국의 국가를 혹자는 토건국가로 부르지만, 필자는 ‘신개발주의 국가’로 부른 바 있다(조명래, 2006).

신개발주의 국가의 모습은 이미 참여정부 때부터 있던 것이라 한다면, 신개발주의 국가로서만 이명박 정부의 국가 성격을 온전히 규정할 수 없을 것 같다. 참여정부와 비교한다면, 이명박 정부는 보다 적극적인 시장주의 정부이고 또한 보수주의 정권이다. 뿐만 아니라 노무현 정부가 어정쩡한 좌파 신자유주의를 내세웠다면, 이명박 정부는 노골적인 우파 신자유주의를 직접적으로 표방하고 있다. 이러한 이념적, 계급적 입장과 운하 건설이란 프로젝트를 추진하면서 취하는 전략적 선택의 입장 간에는 일정한 친화력이 있다. 이명박 정부의 국가 성격을 특징짓는 가장 중요한 고리이자 지점은 바로 여기에 있다고 할 수 있다. 이 점에서 이명박 정부의 국가를 ‘신(자유주의)개발국가’ 혹은 ‘신자유주의 토건/토목국가’라 명명할 수 있다.

### 3.3. 신(자유주의)개발 국가의 특징과 넘어서기

운하라는 자연에 대한 신자유주의식, 신보수주의식 지배는 주변부 자본주의가 갖는 국가 자율성의 한계를 보여준다. 영토 밖의 자연이나 시장영역에 대한 지배보다 일국 내에서의 자본순환영역을 확장시켜 이를 지배하는 방식으로 이명박 정부의 국가권력이 사용된다. 전직 건설회사 CEO 출신으로 이명박 대통령의 경험과 리더십은 국가권력을 이렇게 작동시키는 데 적임자다. 그는 이미 서울시장 시절 청계천 복원이란 프로젝트를 성공적으로 마무리하는 과정에서 권력의 이러한 토목적 사용방식으로부터 톡톡히 재미를 봤다.

그러나 여러 가지 자연 중에서 하필이면 ‘강’을 선택한 까닭은 무엇일까? 이는 ‘강이 단순한 물줄기가 아니라 유역권이란 영역성을 가지고 있고, 개발효과 면에서도, 경제적 측면에서든, 권력을 동원하고 정치적 측면에서든, 어느 자연보다 효과적인 조작 대상이 될 수 있다는 판단 때문일 것이다. 자연에 대한 지배가 ‘신자유주의’란 이념을 띠는 것은 각종 규제를 풀고 국토공간을 시장친화적 경제단위로 만들고자 하는 입장과 무관하지 않다.

물론 강이란 국토환경을 돈이 되는 대상으로 바꾸는 것은 정부의 정책이나 권력자의 의지만으로 되는 것이 아니다. 민간건설자본을 끌어들이고, 이들의 수익성을 보장하는 방식으로 정책의 우선순위가 선정되고 또한 이를 뒷받침하는 방식으로 제도가 동원되는 것이 관찰된다. 이 과정에서 이명박 정부의 실세(정치인), 관료, 전문가, 기업 간에는 은밀한 결탁과 연합이 이루어지게 된다.

또한 이 정책결정과 사업추진이 특정지역과 연계되어 논의되고 전개되는 과정에서는 지방개발주의 세력들이 동원되고, 또한 이들에 의한 '사업 정당화'<sup>2)</sup>의 덕을 보게 된다. 아울러 운하 건설이 사업적으로 일정하게 가시적인 성과를 거둔다면 이로부터 직접적인 혜택과 편익을 얻게 되는 지역민들의 지지가 운하권력의 지배에 대한 동의와 수용을 대중적으로 이끌어내게 된다.

그러나 이러한 운하 건설을 추진하는 권력의 구축과정은 개방적인 논쟁, 다양한 의견의 수렴 등을 보장하는 민주적 과정과는 다르게 전개될 것으로 보인다. 이는 운하건설을 정치적 과제로 추진하는 주도세력들이 갖는 반정치적이고 민주주의에 익숙하지 않는 성향 때문이기도 하지만, 기 결정된 것을 '불도저식으로 몰아붙이는 토목쟁이'들의 사업추진 방식 때문이기도 하다. 파격적이고 독단적인 건설 절차를 정당화하기 위해서는 특별법의 제정이 불가피할 것이다. 말하자면 특별법 혹은 그에 준하는 특별한 제도장치는 운하 건설 절차의 반민주성을 정당화하는 가장 중요한 수단으로 활용될 것으로 보인다.

전반적으로 운하 건설을 헤게모니 프로젝트로 추진할 이명박 정부의 국가유형은 퇴행적인 토건적(반자연적) 신자유주의 국가로 규정될 수 있다. 이러한 국가유형의 등장은 한국의 정치사회 발전을 전반적으로 퇴행시킬 것으로 보인다. 실제적 민주주의는 물론, 실제적 민주주의 퇴행도 불가피하다<sup>3)</sup>(조명래, 2007). 말하자면, 운하사업을 헤게모니 프로젝트로 추진해가는 가운데 이를 지지하고 동의하는 퇴행적(반민주적, 반자연적) 권력적 관계는 이명박정부의 국가구조와 성격으로 구축되어 나타나지만(즉, 패권화되), 이러한 구축은 역으로 한국사회를 신개발주의 권력으로 지배함으로써 사회 전반의 퇴행을 가져오게 된다. 그 퇴행은 민주주의와 퇴행, 지속가능성의 퇴행, 나아가 복원해야 할 인간과 자연의 상생적 관계의 퇴행을 포괄하게 된다.

여기서 중요한 쟁점은 반대가 심한 이명박 정부가 과연 운하를 본래대로 추진할 수 있을까하는 점이다. 필자의 답은 이렇다. 우선 이 사업은 초기의 진통을 거치더라도 다소간의 지연과 변형을 거쳐 추진될 것이라고 본다. 만약 추진하지 못하고 다른 정책을 우선으로 추진한다고 하더라도, 이를테면

2. 예컨대 영남지역 주민들이 원해 낙동강 운하가 건설되어 성공을 거두면 운하 프로젝트 전반이 점차 정당화될 수 있다.  
3. 개발주의와 민주주의의 관계에 대한 논의는 즐고(2007) 참조할 것.

'5+2 광역경제권 구상'과 같은 사업 등을 통해 747 공약 같은 것으로 이행한다고 하면, 권력의 작용 방식 측면에서 운하를 중심으로 하는 것과 크게 다르지 않다고 본다. 이명박 정부는 이미 운하 건설과 같은 프로젝트를 추진하는 것으로 정부조직, 권력구조, 인적 네트워크, 국가-시민사회 관계, 실천 지향성 등을 국가구조와 성격으로 구축해 놓고 있다. 따라서 운하를 헤게모니 프로젝트로 추진하는 이명박 정부의 국가성격과 구조(혹은 정권의 성격과 구조)가 획기적으로 바뀌지 않으면, 운하 건설과 같은 지대추구형 토건사업을 헤게모니프로젝트로 추진하는 것이 멈추지 않을 것으로 본다.

그렇다면 국가구조 하에서 퇴행적인 신개발주의를 어떻게 멈추게 하고 변경시킬 수 있을까? 이를 제대로 답하기 위해서는 신개발국가 성격과 구조를 보다 구체적으로 분석하고, 이로부터 문제를 진단한 뒤 해결하는 방식으로 제시되어야 할 것이다. 가령 토건적 프로젝트를 통해 지배의 정당성을 획득하고자 하는 이명박 정부의 국가이념과 권력적 지향, 국가조직, 국가기능/정책, 지배계급의 기반, 대중조직, 시민사회와 관계 등을 면밀히 살펴보고 각각의 분석영역에서 드러나는 문제점의 해결이 곧 신개발주의를 극복하는 진정한 길일 것이다. 그러나 신개발국가로서 이명박 정부는 아직 형성 초기에 있기에 이러한 분석은 추후과제로 남기고, 대신 정책차원에서 신개발주의를 넘어설 수 있는 방안을 아래에서 제안해 본다.

## 4. 신개발주의를 넘어서기 위한 이명박 정부의 정책과제

### 4.1 '지속가능발전 대국'을 국가비전과 전략으로 수립

한국은 경제규모로 보면 세계 11위이지만 지속가능성 지표로 보면 146개국 122위에 불과하다(조명래, 2006). 이는 경제발전을 하면 할수록 그에 따른 생태환경적 비용을 발생시키는 발전방식을 가지고 있음을 의미하는 바, 한국사회의 선진화는 바로 이러한 발전의 문법을 근본적으로 바꾸는 것으로 구현되어야 한다. 말하자면 21세기가 필요로 하는 국가지도자라면 '7대 경제대국'이 아니라 '10대 지속가능발전 대국'을 지향하는 발전모델과 비전을 제시할 수 있어야 한다. 대안모델은 지금과 같은 토건적, 자연파괴적, 지대추구적인 개발이 아니라 체제전환적, 창조적, 상생적 발전을 추구하는 것을 전제한다. 대부분의 앞선 나라들은 경제와 환경, 개발과 보전, 현재와 미래, 인간과 자연 간의 균형을 전제하는 지속가능한 발전 전략을 국가발전의 대안적 전략으로 채택운용하고 있다.

### 4.2 토건행정/권력의 축소와 지속가능발전부의 설치

행정조직을 슬림화한다고 하면서 현 정부는 미래지향적 사회적 의제(복지, 여성, 과학기술, 환경보전 등)를 다루는 부처를 위축시킨 반면, 시대착오적 토건적 개발을 부추기는 대규모 권력부서를 탄생시켰다. 이러한 행정조직의 편제는 통치권자가 국정을 어떻게 이끌어갈지에 관한 비전과 안목을 읽게 해준다. 한국사회의 진정성 있는 질적 성숙과 선진화를 원한다면 퇴행적 토건국가 조직을 대폭 수술하지 않으면 안 된다. 무엇보다 국토해양부의 국토개발기능을 대폭 축소해야 한다. 이를 위해서는 국토해양부가 가지고 있는 국토계획기능은 환경부로 이관하고, 공공부문의 토지, 주택, 인프라 등과 관련된 업무 중 중앙정부 고유 업무만 특화해 전담하도록 해야 한다. 중장기적으로는 개발부서와 보전부서는 통합해 '지속가능발전부'로 신설하고, 국정 전반을 지속가능발전 중심으로 이끌어가도록 해야 한다.

#### 4.3 공약사업의 관리 강화 및 개발특별법의 정비

운하 건설과 같이 충분한 논의나 검토를 거치지 않은 '혹세무민형' 공약사업에 대해선 공약을 제시한 후보자가 당선되었다 하더라도, 정책으로 선정되어 추진되기 전 그 타당성과 추진방법 등에 대한 국민적 인증을 받는 제도가 강구되어야 한다. 대개 이러한 공약은 통치권자와 그 측근에 의해 강압적으로 추진되고 또한 특별법과 같은 민주적 법을 제정해 추진하는 경우가 많다. 따라서 가칭 '(가칭)국책사업관리법'을 제정해 이들의 집행을 엄격하게 관리하도록 해야 한다. 아울러 차제에 노무현 정부 때부터 남발이 되어 온 토건국가를 떠받치는 수많은 개발특별법을 대대적으로 정비해 정상적인 일반법에 의한 국토환경 관리가 이루어지도록 해야 한다.

#### 4.4 운하 건설의 백지화와 강유역권 중심의 생태국토관리 강화

운하 건설 계획은 어떤 경우라도 폐지되어야 한다. 운하 건설로 국운을 재창출하겠다는 안목과 비전으로는 대한민국의 진정한 선진화를 도모할 수 없다. 편협한 시각을 가진 입장에선 운하 건설의 타당성이 보일지 모르지만, 지혜로운 국민의 대부분은 근본적으로 회의하고 반대하고 있어, 운하 건설의 논란이 길어지면 질수록 국민적 에너지는 그만큼 소진되게 된다. 오늘날 앞선 나라들의 추세를 보면, 하천은 더 이상 치수와 이수 대상이 아니라 생태적 기능의 회복과 보전을 위한 대상으로 간주되고 있어, 우리도 이에 맞춰 차제에 강유역권을 중심으로 하는 국토의 생태적 관리체제를 강화해 진정한 녹색미래를 열어가도록 해야 한다. 말하자면 토건국가의 국가운영방식을 버리는 것과 함께, 점증하는 개발의 부하량을 경감하기 위해 강유역권이 중심이 되는 국토의 생태환경관리 혹은 계획 시스템을

을 시급히 구축해야 한다.

#### 4.5 균형발전을 전제로 한 광역경제권 구축과 계획규제의 강화

국토경영을 위한 이명박 정부의 청사진인 '5+2 광역경제권' 구상은 겉으로 보면 그럴듯하지만, 편협한 정치적 입장과 국토공간에 대한 시각을 담고 있어, 그대로 추진되어선 아니 된다(조명래, 2008c). 참여정부의 정치적 차별화를 위해 의도적으로 참여정부의 국토균형발전정책을 중단시키거나 단절시키고, 국토를 개방해 다른 나라 지역과의 경쟁을 위해 입지규제 등을 일방적으로 푸는 것은 단안적이고 위협하기 그지없는 국토정책이다. 국토균형발전은 아무리 강조해도 지나치지 않고 장시간에 걸쳐 추진되어야 할 국가대계이고, 국토공간은 경제가 아무리 중요하더라도 기본적으로 오랜 세월 살아온 민족적 삶의 터전이어서, 이 두 가지는 친시장주의 정부라 하더라도 존중하면서 국토경영을 도모해야 한다. 따라서 균형발전을 전제하고, 또한 지방이 주도하며, 수도권과 비수도권의 진정한 동반발전이 될 수 있는 광역경제권 구축 방안이 국민적 합의를 통해 추진되어야 한다. 아울러 입지규제를 완화하는 대신 치밀한 토지이용계획을 수립해 이를 근간으로 국토공간을 관리하는 '계획규제' 체제가 강구되어야 한다.

#### 4.6 국토환경자원(토지, 물 등)의 공공성 강화

토지, 물 등 국토환경자원은 효율성과 수익성의 관점에서 시장시스템 속으로 끌어들여 개발과 이용을 극대화하고 또한 합리화란 이름으로 가격을 치솟게 해서는 아니 된다. 지속가능한 자원 이용은 현세대 내에서 자원이용의 형평성(사회적 지속가능성), 미래세대도 함께 사용할 수 있는 자원이용의 효율성(경제적 지속가능성), 인간과 자연의 상호의존을 담보하는 자원이용의 생태성(생태적 지속가능성)의 조건을 골고루 충족해야 한다. 지속가능한 자원이용을 위해선 토지나 물 등의 민영화를 최대한 억제하는 반면, 신자유주의 시대 공공성을 새롭게 해석하고 구현하는(예-생태적 공공성, 사회적 공공성 개념의 도입) 방식으로 자원이용이 규율되어야 한다(조명래, 2008d).

#### 4.7 저탄소 경제의 구축과 대체에너지 및 혁신환경기술 개발의 박차

한국의 환경위기 시계는 9시 28분을 가리키고 있다. 12시를 파국으로 본다면, 우리의 환경위기 상황도 절박하다. 지구온난화 등으로 표현되는 환경위기는 석유에너지를 과도하게 사용함으로써 생긴

결과로서, 지구상의 모든 나라들은 먹고살아가는 경제의 방식을 ‘저탄소 경제’를 실현하는 것으로 바꾸지 않으면 안 된다. 한국은 개발에 따른 국토환경에 대한 부하량이 세계에서 최고 높은 나라에 속하면서 동시에 세계경기 변동에 민감하게 반응하기 때문에 에너지 효율적인 저탄소 경제체제로의 전환이 시급하고, 또한 국토환경 용량 내에서 경제를 꾸러가는 대안적 생산 및 소비방식의 활성화가 시급하다. 이를 위해서는 우선 대체에너지와 혁신환경기술의 개발에 국가적 노력을 집중시켜야 한다. 대체에너지와 환경기술의 보유 정도는 곧 미래 국가 경쟁력의 진정한 원천이 된다.

#### 4.8 지속가능한 거버넌스의 제도화

국가발전비전의 부재, 토건적 개발을 통한 지대추구형 성장, 개발주의 시대에나 있음직한 개발독재식 정책 집행 등은 이명박 정부를 위기로 몰아넣고 있을 뿐 아니라 대한민국 호(號) 자체의 미래를 위태롭게 하고 있다. 지속가능한 한국사회로의 발전 비전은 단순히 환경을 중시하는 개발을 뜻하는 게 아니라 생태환경을 섬세하게 배려하면서 그 가치를 구현하는 방식으로 국가경제를 발전시키고 참여민주주의 원리로 추진함으로써 달성될 수 있는 것이다. 이러한 비전의 설정과 실천 방식은 그 자체로 건강한 발전과 진보, 국민적 통합과 성숙을 동반하기 때문에 그야말로 ‘되로 주고 말로 받는 국가 발전양식’이다. 이 시대 국가 지도자가 고민해야 할 것은 바로 이러한 것이다. 통치권자는 눈을 크게 뜨고 21세기가 필요로 하는 지속가능한 발전의 목표와 방향을 제대로 설정하고, 또한 이를 구현하기 위한 국민적 지혜를 모으는 방식으로 국정을 운영해 가야 한다. 지속가능한 거버넌스의 제도화는 바로 이를 위한 것이다. 지속가능한 국가발전 비전과 목표를 설정하고, 국민들이 직접적인 이해당사자가 되어 함께 논의하고 합의하면서 각자의 생활영역에서 지속가능발전을 실천해가는 절차나 방식의 강구가 곧 ‘지속가능한 거버넌스의 제도화’다.

#### 참고 문헌

- 김철규, 2008, ‘환경갈등과 신개발주의’, 고려대학교 한국사회연구소 주최 <<갈등사회의 도전과 전망>>에 관한 심포지움 발제문.
- 조대엽, 2008, ‘시장 실용주의와 공공성의 위기’, <<환경과 생명>>, 55호.
- 조명래, 2006, <<개발정치와 녹색진보>>, 서울: 환경과 생명.
- 조명래, 2007, ‘개발주의와 민주주의’, <<비평>>, 겨울호.
- 조명래, 2008a, ‘신자유주의의 전면화와 환경위기의 심화’, <<환경과 생명>>, 55호.
- 조명래, 2008b, ‘대운하와 이명박 정부의 국가성격’, 2008년 한국공간환경학회 춘계 학술대회 발표문.
- 조명래, 2008c, ‘후퇴하는 균형정책의 현황과 문제점’, 지역균형발전협의회 등 주관 <<위기의 국가균형발전, 무엇이 문제인가?>> 토론회 발제문.
- 조명래, 2008d, ‘이명박 정부 공공부문개혁의 문제점과 대안 모색’, 전국공공노동조합 연맹 주관 <<공공부문 정책방향 제시>>에 관한 토론회 발제문.