

공간의 행정학: 정부경쟁력제고를 위한 연구의제 탐색*

임도빈**

〈目 次〉

- | | |
|--------------------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 연구방향: 공간의 행정학 |
| II. 공간에 관한 인접학문에서의 연구 동향 | V. 맺는말 |
| III. 행정학 연구대상으로서 공간 | |

〈요 약〉

최근 사회 발달, 기술 발달 등 환경의 변화로 인하여, 공간은 단순히 지리적, 인위적 공간 등 물리적 공간의 맥락을 넘어서 가상적 공간 등을 포함하는 심리적 인식 맥락으로 확장되었다. 본 연구는 그동안 행정학에서 소홀히 다루었던 ‘공간(space)’에 대한 중요성을 부각시켜 행정학의 이론성을 검토하는 데 목적이 있다. 나아가서, 행정학에서 다루어야 하는 향후 공간연구의 방향을 제시하고자 한다. 행정활동은 이미 다양한 공간적 제약 및 잠재가능성을 바탕으로 이루어지고 정책의 공간적 범위는 정책의 실효성을 좌우하는 중대한 요소가 되므로 각 나라 정부경쟁력의 결정적 요소가 된다. 여러 공간관련 학문의 행정/정책적 연구를 바탕으로 행정학적 공간 개념을 도출하였다. 이를 기반으로 건축학, 도시 및 지역계획학 등 분야에서 사회 변화에 대응하기 위해 변화해 온 연구추이를 살펴보고, 향후 행정학에서 다뤄야할 공간의 차원들을 탐색한다.

【주제어: 정부경쟁력, 물리적 공간, 사회적 공간, 심리적 공간, 가상공간】

* 본 연구는 2016년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(NRF-2014S1A3A2044898)

** 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구소 소장(tobin@snu.ac.kr)
논문접수일(2016.8.29), 수정일(2016.12.12), 게재확정일(2016.12.20)

I. 서론

시간과 공간은 인간 활동의 기준이자 기본적인 환경의 역할을 한다. 고대 물리학과 수학을 통해 지구자전, 천체 운행과 주기 등 시간을 탐구하는 한편, 지구면적, 부피 등 공간을 연구하는 흐름이 있었다. 20세기 들어서는 이 둘을 통합하는 노력이 진행되고 있으며, 아인슈타인의 상대성이론이 그 예라 할 수 있다(임도빈, 2007).

행정현상도 인간사회에서 일어나는 중요한 활동이기 때문에 시간과 공간으로부터 벗어날 수는 없다. 이러한 인식 속에 암묵적 혹은 명시적으로 시간의 변수에 초점을 맞추어 행정현상을 연구하는 것은 비교적 꾸준히 이뤄져 오고 있다. 일찍이 Taylor가 시간 및 동작연구를 진행한 것 역시 이러한 맥락이라 할 수 있다. 특히, 이한빈(1966), 정정길(2002), 임도빈(2007)은 시간을 중심개념으로 놓고 행정연구를 주장한 바 있다.

공간의 경우는 시간과는 약간 다르게, 행정학에서는 명시적인 연구가 부족한 상태라 할 수 있다. 최근 정책학, 행정학 분야에서 정책 확산(policy diffusion), 정책의 파급효과(policy spillover effect), 정부 간 경쟁(intergovernmental competition) 등을 통해 암묵적으로 정책이 영향을 미치는 '공간', 정부 별로 영향을 미치는 '공간'의 개념이 다뤄지긴 하였으나 명시적으로 공간의 변수 자체에 초점을 맞춘 행정학 연구는 부족한 상태이다. 특히, 정부활동의 질, 나아가 정부경쟁력을 좌우한다는 관점에서 충분히 다뤄지지 않고 있다.

독립적인 학문분과가 성립되기 어렵고 고유의 연구주제로 집중적으로 다루어지지 않는 시간과는 달리, 공간은 자연적 공간을 주로 연구하는 지리학이나, 공간 활용을 연구하는 도시계획학, 건축학 등 특정 학문분야에서 중점적으로 다뤄온 주제이다. 앞서 도시, 건축, 지리 분야의 연구들이 다루고 있는 상당부분의 주제들은 정책적, 행정적 시사점을 도출한다는 점에서 광의의 행정학 연구에 포함된다고 할 수 있다(김안제, 1989). 이러한 공간분야 학문은 공간적 요소의 변화를 통해 공공서비스의 질을 향상시켜 국민 삶의 질을 높이고자 하는 데 궁극적인 연구목적이 있다는 점에서 행정학과 같은 목적의식을 공유하고 있는 것이다(김태영, 2009).

행정학자들이 '공간'에 연구를 집중하지 않는 것은 공간이 타 학문분야의 주제라고 생각하기 때문일 것이다. 이는 나아가 행정이나 정책으로 공간에 미치는 자신들의 영향력을 간과할 수 있다는 것을 의미한다. 다른 분야의 선행 연구들은 해당 학문의 시각에서 '공간'을 바라보는 것이므로 연구의 범위 자체와 문제의식이 다르다는 한계를 갖고 있다. 행정학자는 다른 분야보다도 가장 실천적 영역에서 직접 공간계획을 실현 및 관리하

는 주체이므로 행정학 시각에서 ‘공간’을 고려할 필요가 있다.

행정현상은 중앙 및 지방정부뿐만 아니라 전 세계 국가들의 지리적 공간의 맥락에서 이해될 수 있는데도 이를 충분히 고려하지 않았다. 국가경쟁력을 논할 때도 이런 물리적 공간에 대한 고려가 거의 없었다(예; Ventriss, 1994; Krugman, 1997). 국가경쟁력이나 정부의 질을 얘기할 때, 어느 국가의 지리적 입지나 자연환경조건에 따라 주거형태, 산업유형 그리고 필수적인 공공서비스가 상이함에도 불구하고, 이에 대한 고려가 거의 없다. 또 다양한 목표를 한꺼번에 제시하면서 후진국이나 개도국에 적절한 정책적 시사점을 제공해주지 못하고 있다(Im and Park, 2010)

한 국가 내에서 보더라도 도시 및 농촌 여건에 따라 정부정책의 우선순위가 달라진다. 지형이 험준한 산간 도서지역의 행정과 인구가 밀집한 평평한 지역에 위치한 도시지역의 행정이 같을 수는 없는 것이다. 이는 국가 및 지역이 처한 공간맥락적 상황이 정부의 성격을 결정지을 수 있는 핵심적 요인임을 의미한다(Hausmann, 2001). 행정구역 내 물적 자원이나 지형, 천연자원, 기후는 정부의 전략을 결정하는 주요 요소로서, 정부가 행사할 수 있는 권력의 원천이 된다. 주어진 공간적 제약을 잘 극복하고 공간이 제공하는 혜택을 잘 활용하는 것이 정부의 역할로서 강조되는 것이다(Sachs, 2001). 따라서 정부의 역할을 측정할 때, 공간의 맥락에서 해당 국가 및 지역 여건을 살펴보는 것이 필요하지만, 현재 각 나라를 비교하는 IMD나 WEF 등의 지표에서는 공간개념이 고려되지 않고 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 우선 ‘공간’이라는 차원에 초점을 맞추어 한국에서 행정학이 아닌 다른 분야에서 수행된 연구의 동향을 살펴보기로 한다. 이를 통해 행정학에서 살펴볼 수 있는 공간개념을 정립하고 공간연구에서 다루기 어려운 행정학의 영역을 중점적으로 살펴봄으로써 행정학에서 논의될 수 있는 공간연구의 의제들을 제시하고자 한다.

II. 공간에 관한 인접학문에서의 연구 동향

1. 성장기의 공간연구

지리학은 땅, 거주자 및 동식물, 지구에서 일어나는 현상에 대해 광범위하게 다룬다. 지리학의 전통적인 연구 영역은 자연과 인간 현상의 공간적 분석과 분포, 장소와 지역,

인간과 환경의 상호작용, 지구과학 관련 연구를 포함한다(Pattison, 1964). 근대의 지리학은 대지와 이에 정주하는 인간과 자연의 복잡한 관계를 연구하는데 있어서 이들의 입지뿐만 아니라 이동, 변화를 총체적으로 다룬다. 이들은 주로 국가권력과 도시의 성장에 초점을 둔 연구이다.

도시 계획학에서는 인간의 정주를 형성하고 개선하기 위해 도시 성장과 개발에 지침을 제공하는 학문으로서 주로 건조환경(建造環境, built environment)을 다룬다. 건축과 도시 및 지역계획은 공간 활용에 대해 본격적으로 연구하기 시작한 학문이다. 따라서 도시계획은 인간의 역사와 함께 시작되어왔다고 해도 과언이 아니다. 유럽에서는 오래 전부터 공간의 중요성을 인식하고 도시를 어떻게 설계하고 개발해야 하는지에 대해 많은 고민을 해왔다. “모든 길은 로마로 통한다는 말”이 있듯이 이탈리아는 로마시대에 이미 도로 설계가 체계적으로 이뤄진 것으로 유명하다. 프랑스의 경우 19세기 경 Haussmann에 의해 파리의 기본 도로와 건축물의 형태가 완성되었고(강상훈, 2012), 베를린 등 독일의 주요 도시들은 도심 곳곳에 공원을 배치하여 시민의 쉼터이자 공적 공간(public space)으로서의 기능을 수행하도록 정부차원의 공간 계획을 한 바 있다(이상준, 1998). 서양에서 뿐만 아니라 동양에서도 도시계획은 국가행정의 중요부분이었다. 조선시대 수도인 한양의 배치는 주례(周禮) 고공기(考工記)와 음양오행설 등 당시의 과학적 사고가 총동원되었다(이우중, 1995).

우리나라의 공간 연구는, 6.25이후 폐허가 된 국토를 재건하는 과정에서 활발히 이뤄져왔다. 즉, 1960년대 이후 고도성장기에 급격한 도시화를 동반한 경제 개발을 지원 및 촉진하기 위하여 공간 연구가 진행된 것이다. 산업화, 성장거점, 지역화경제와 도시화경제, 상향식·하향식 개발, 균형발전 등이 60~70년대의 주요 이슈였다(고병호, 2000).

오늘날 도시는 다양한 기능을 함축하고 있다. 1933년 제4회 근대건축국제회의(CIAM)에서는 아테네헌장(Charter d'Athènes)을 통해 도시를 기능에 따라 주거, 노동, 휴양(dwelling, work, leisure)의 세 가지 공간으로 분류하고 제4의 기능인 교통(circulation)으로 이들을 연계하는 현대도시계획의 원칙을 규정하며 도시계획의 정의를 명확히 한 바 있다.

2. 새로운 연구시각

개발 연대적 시각에서 공간을 연구하던 과거와는 다른 환경이 형성되면서, 연구의 시각도 이에 맞춰 변화될 것이 요구되었다. 80년대 이후에는 급변하는 도시체계, 세계화 추세에 의한 인구이동 등 새로운 패러다임이 등장했으며(Sassen, 1988), 정보혁명으로

인한 도시의 변화와 지속가능한 도시 등의 개념들이 나타나기 시작했다(Hall, 1988). 90년대 국내에서는 IMF 구제금융 이후 저성장 시대의 도래에 대한 위기의식이 나타나기 시작하여(권원용, 1998; 임창호, 1998), 2000년대 이후에는 경제성장이 점차 둔화되면서 인구구조의 변화와 삶의 질 향상에 대한 이슈가 주요 논제로 다루어지기 시작했다. 더불어 세계적으로 기후변화와 환경파괴에 대해 국가 및 정부 차원의 대응 및 협력적 연구가 증가하였다.

저성장 시대에는 재정투자사업 및 민간투자사업의 타당성을 확보하는 것이 더욱 어려워진다. 성장기에 누렸던 것과 같은 사업성을 확보하기가 어렵고 사회적 다양성을 반영해야 하는 정치적 요구가 있기 때문이다. 이에 최근 사업의 형태나 수행방식이 유연하게 변모하고 있고, 부동산개발금융이 REITs, 모태펀드 등으로 다양한 방식으로 구성되고 있으며, 타당성검토에 관한 연구가 정교해지고 있다.

더불어 저출산·고령화 현상으로 인해 나타나는 1인 가구 및 노인인구의 증가가 도시의 모습을 바꾸는 큰 원인이 되고 있다. 이와 관련하여 복지, 일자리, 사회적 소외, 건강 등의 관점에서 보편적 설계(universal design)¹⁾, 공유주택과 같은 주제들이 공간연구에서 활발히 다루어지고 있다.

기후변화에 대응하기 위해 도시분야에서는 온실가스 사용을 줄이거나 배출된 온실가스를 흡수하는 완화(mitigation), 기후변화로 인한 위험을 최소화하고 기후변화를 기회로 전환하는 적응(adaptation)에 대한 연구가 활발해지고 있다(Knieling & Leal Filho, 2013). 차량이용을 감소시키는 도시 형태의 개조, 생태적 에너지 순환 시스템, 저탄소 도시관리정책 등에 대한 연구가 이에 해당한다.²⁾

해수면 상승, 이상 기온 현상으로 인한 태풍, 홍수 등의 자연재해 및 자연적, 경제적, 사회적 변화에 의한 피해로부터 회복하는 능력으로서 도시의 회복성(resilience)에 대한 연구도 이뤄지고 있다(Campanella, 2006; Davoudi et al., 2012; Vale & Campanella, 2005). 도시의 회복성은 공학적 회복성(자연, 사회시스템의 회복성의 속도 및 효율성), 생태적 회복성(재해의 수용성 및 적응 능력), 진화적 회복성(기존 상태로의 복원이 아닌 적응과 변환)으로 나누어 설명되며(Davoudi, 2012), 몇몇 연구 보고서들은 회복성 강화를 위한 툴킷(toolkit)을 개발(CabinetOffice, 2011)하는 등 공간의 회복성을 강화하는 정

1) 보편적 설계/디자인(universal design)은 저출산·고령화 사회에서 노인, 어린이, 장애인 등의 사회적 약자가 이용하는데 어려움이 없는 도시기반시설 및 거리가구 디자인을 의미한다.

2) 우리나라에서는 「온실가스배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」을 제정·공포하여 2015년부터 '배출권거래제'를 시행했으며, 온실가스 배출 사업장에서 효율적으로 온실가스를 감축시키기 위해 노력하고 있다(대한국토도시계획학회, 2014).

책에 대한 논의를 시작하고 있다(Pirani & Tolkoﬀ, 2014).

건축·도시에서 기술의 발전은 물리적 변화와 사회적 변화를 동시에 수반했다. 재료나 구조 등 건축의 형태를 실현하는 구성요소와 결합하여 건물의 높이와 스케일을 확장시키고 도시경관에 큰 영향을 미쳤다. 건물을 구성하는 시스템과 기술의 융합은 건물전체를 자동화하여 스마트 빌딩으로 발전 중이다. 최근 ICT의 발달은 이를 한 단계 더 확장시켜 개별 시스템들을 네트워크로 통합한 스마트시티를 구성하여, 도시 거주자의 삶의 질과 도시 경쟁력 향상시켜 친환경적이고 지속가능한 도시건설을 목적으로 한다(곽수정 등, 2012). 마스다르(Masdar), HP의 쿨타운(Cool Town), IBM의 이지리빙(Easy Living), 아라비안란타(Arabianranta) 등의 도시들은 글로벌 IT기업들과 지자체의 협력을 통해 정보통신기술을 바탕으로 도시의 경쟁력 강화를 시도하고 있는 예이다(이상호, 2009a).

정보기술의 발달에 따라 공공공간(public space)의 의미도 변화했다. 과거 공공공간이 직접적인 교류를 통해 사회적 자본(social capital)을 형성하는 공간으로서 기존의 공원이나 광장같은 공간을 의미했다면 이제는 무료 wifi가 제공되는 공간을 일종의 공공공간으로 인식하기 시작하여 직접적인 교류뿐만 아니라 간접적인 교류 또한 공공공간의 일종으로 연구가 진행되고 있다.

공간 연구의 차원에서 보면, 계획없는 무분별한 개발과 자본에 잠식당하여 정형화된 공간을, 자본이 아닌 시민의 주도로 공간을 변화시켜 본래의 장소성을 회복시키고자 하는 시도가 늘어나고 있다. 이에 대응하여 건축 및 도시분야에서는 마을만들기, 도시재생 등 주민참여를 통한 사회문제를 해결하고자 하는 움직임이 크게 일고 있다.

경제부문의 저성장과 저출산·고령화, 환경부문의 기후변화와 자연재해, 기술부문의 IT 기술 및 신재생에너지 기술의 발달로 2000년대 이후 건축, 도시계획 분야에서의 공간 연구는 새로운 국면을 맞이하고 있다. 복잡성이 증가하는 환경에 대응하여 공간의 특성은 다양해지고 분화되고 있다. 또한, 복지, 공유, 다양성, 회복성, 네트워크, 사회적 자본 등 공공의 이익과 관련된 용어가 활발히 등장하고 있다. 공적문제에 반드시 정부가 개입해야 되는 것은 아니지만 최종책임자로서 공적 공간의 등장에 관심을 가져야 하며, 이에 따라 행정학의 연구필요성이 증가한다고 볼 수 있다.

이상과 같은 연구들에는 항상 정부가 직간접적으로 포함되어 있다. 특히 정부가 사회적 문제를 해결하기 위하여 여러 정책을 만들게 되는데, 이 과정에서 사회적 문제를 공간적 맥락 속에서 이해함으로써 문제의 원인을 보다 정확히 파악하고 해결책인 정책을 제대로 만들 수 있다. 집행적 측면에서도 해당 정책 범위를 공간적으로 이해함으로써 성공적인 집행, 성공적인 정부의 역할을 실현할 수 있을 것이다. 따라서 행정학에서 공

간에 대한 연구를 진행하는 것은 매우 중요하다. 이하에서는 행정학 연구에서는 공간 개념을 정의 및 정리함으로써 연구 범위를 보다 명확히 제시하고자 한다.

Ⅲ. 행정학 연구대상으로서 공간

공간의 의미는 자연적으로 주어진 것뿐만 아니라, 그 속에서의 인간의 지각, 해석, 활동 속에서 이해되고 개념화 된다. 즉, 공간은 사회구조적 조건 속에서 인간이 수행하는 일상생활의 활동을 통해 구성되고, 소비를 통해 재구성된다(Lefebvre, 1984). 따라서 공간의 개념은 인간이 어떻게 공간을 이용하고 특정한 공간 개념을 만들어 가는가에 초점을 맞추어 정의되어야 할 것이다(Harvey, 1973). 공간은 인간의 삶이 구체적으로 이루어지는 장소로서 구현된다. 즉, 인간을 둘러싼 장소, 즉 자연적 공간, 인위적 공간, 가상공간 등 다차원적으로 설명될 수 있다. 이러한 관점들을 토대로 행정학 연구에서 정의하는 공간의 개념을 고찰해보도록 한다.

1. 자연적 공간

자연적 공간은 ‘지리적 특성 및 자연 환경, 자원 등에서 인위적 건조환경(built environment)을 배제한 공간’으로 정의할 수 있다. 지리적 특성은 일반적으로 입지에 따른 위도, 기후, 온도, 내륙이나 산악, 해안 등의 지형, 지역의 면적 등을 의미한다.

행정학에서 이러한 자연적 공간은 정부의 주권이 미치는 ‘국토’라는 개념과 관련있다. 개별 정부에서 바라보는 국토 공간은 기본적으로 개발과 관리의 대상으로 의미를 가진다(이한순, 1968). 국토라는 제한된 영역과 그 속에 포함된 한정된 자원을 어떻게 활용하고 관리할 것인가가 주된 연구과제에 해당한다. 동시에 행정학은 국토의 지리적 특성이 행정에 미치는 영향을 분석하거나, 이러한 지리적 약점을 극복하는 정부의 역할에 대해 초점이 맞춰진다. 즉, 지리적인 특성을 국가운영의 제약요건으로 인식하게 된다.

국가 전체의 국토 공간보다 더 작은 행정구역 단위인 지역이나 도시의 지리적 특성(urban geography) 또한 행정학의 연구 분야에 해당한다, 이 경우 지형이나 미시기후(micro-climate) 등 보다 축소된 규모의 지리적 변수들을 통해 공간이 개념화된다. 도시의 분포(spatial distribution of cities)나, 간척지, 기후변화, 특정 대상 혹은 현상의 이동, 유입, 연결 등의 공간 배치와 관련된 사회 현상 등이 주요 관심 연구주제라고 할 수 있

다. 최근, 국가단위를 넘어서는 지구적 문제의 발생은 국제적 거버넌스를 통한 문제해결을 요구하고 있다. 사막화, 지구온난화, 라니냐·엘니뇨로 대표되는 이상기후 등이 대표적인 자연적 문제라 할 것이다. 또한 해양자원의 분배를 위한 협상 등 공유자원의 개발과 협력을 위해 여러 국가의 협력이 요구되고 있다.

이러한 국제정책의 생성을 위한 국제적 거버넌스의 연구 역시 행정학의 영역이라 할 수 있다. 또한 국내에서 이러한 문제 해결을 위한 각종 협약을 시행함에 있어서 여러 정책이 마련되고 행정적 노력이 필요하게 된다. 따라서 국토에는 포함되지 않는 국제적 자연환경이나, 공역(空域), 역시 오늘날 행정학에서 고려되는 자연적 공간이라 할 것이다.

2. 인위적 공간

1) 건조환경(built environment)과 행정구역

인위적 공간은 건축 및 건설 등의 행위를 통해 인공적으로 구성된 공간개념이다. 행정학에서는 건축 및 도시 관련 분야와 마찬가지로 공간을 개발의 대상으로 보고 특정 범위의 공간 내에 건축물 단위의 건물을 짓거나 세종시와 같은 신도시를 계획하기도 한다. 행정학에서의 인위적 공간의 범위는 건조환경(built environment)이라는 관점에서 개별 건축물 내의 미시적인 공간 사용에서부터 도시 및 전국토를 아우르는 도시계획 및 국토 계획까지 다양한 수준이다.

한편, 지리학에서 주어진 불변의 공간개념과 달리 행정실무에서의 인위적 공간 개념은 행정구역이라는 매개체를 통해 변경할 수 있는 여지가 있다. 실체가 없는 공간의 개념에 행정구역이라는 인위적이고 상징적인 경계를 설정함으로써 관리와 조정이 용이하도록 만든 것이다. 자유무역지구, 산업단지, 과학단지 등 많은 개념들이 등장하였지만, 행정학에서는 그리 중심개념으로 사용되지는 않는 것 같다.

행정학에서는 국토 내, 지역 내의 공간구조를 어떻게 분할하거나 통합하느냐에 대한 연구에 초점이 맞춰진다. 예를 들어 우리나라의 자치구역과 행정구역은 역사적으로 이뤄진 자연부락 혹은 조선시대 이후 8도 체제 등에 기반하는데(임도빈, 1997:188-89; 2014:267), 행정학에서는 최근 진행된 도시화와 인구구조의 변화로 인해 이를 어떻게 조정하고 효율적으로 관리할 것인지를 주된 연구주제로 삼고 있는 것이다.

지방행정과 도시행정분야가 가장 관련된 세부연구분야이다. 그러나 이들 연구에도 ‘공간’이라는 개념이 명시적으로 사용되거나 중심변수로 등장하지는 않는다. “자치권의 확대인가, 행정효율성 증대인가”와 같은 권력적 시각에서의 논의가 더 지배적이다. 즉,

도농통합을 통한 행정구역 개편이 가져오는 효율성에 대한 연구(이재기·조석주, 2000; 김재홍, 2000; 박종관·조석주, 2001; 이시원·민병익, 2001; 강영훈, 2004; 박기관, 2007; 정재진·이병량, 2010 등), 행정구역 개편의 평가에 관한 연구(박응격, 1995; 이병철, 1995; 홍준현, 1997; 정영현, 2005; 김성명·김기현, 2008; 우종덕, 2007; 김석태, 2009; 소순창, 2010 등)들이 주를 이루고 있다.

지방행정분야에서 연구를 종합적으로 분석한 최호택·정성환(2011)에 따르면, 관리적 차원에서 지방정부에 대한 평가와 권력적 차원에서 지방분권이란 두 가지 연구경향이 있다고 분석해, 공간적 관점이 약한 것으로 평가된다. 최근에는 마을가꾸기, 근린사회, 지역공동체주의론 등의 연구는 전국적 차원에서 이뤄지는 대규모 정치보다는 주민의 자발적 참여를 통해 스스로 문제를 해결하자는 지역주의운동차원의 연구가 증가하고 있다(박수진 외, 2015; 곽현근, 2004, 2015).

2) 사회적 공간

사회적 공간은 사람들이 사회적 관계를 영위하기 위해 필요한 공간으로, 사회활동과 경제활동 등 다양한 활동을 위한 구성원간 '상호작용'이 일어나는 공간으로 정의할 수 있다. 인간 간의 교환, 상호작용, 의사소통, 커뮤니티(exchange, interaction, communication, community) 등을 포함하는 개념이다. 위와 같은 사회적 현상은 공간의 특성에 따라 변할 수 있으며 공간의 제약에 따라 다르게 나타나는 상대적인 개념이다. 공유공간(common space), 준공공공간(quasi-public space), 공공공간(public space) 등 다양한 형태로 사회적 공간이 나타나기 때문이다.

산업사회의 등장과 함께 나타난 준공공공간이란 개념도 주목할 필요가 있다. 커피숍, 호텔로비, 대형쇼핑몰, 백화점 등 소유자는 민간이지만, 다중이 이용하는 공간이 많이 등장하고 있다. Auge(1995)는 이를 '비장소(nonplace)'로 개념화했다. 도시의 물리적 공간뿐만 아니라 가상공간 역시 비장소로 볼 수 있다(Bolter & Grusin, 1999:179; Manovich, 2001:279). 최근에는 공공공간보다 민관이 조성하는 준공공공간이 도시공간의 공공성에 더 큰 영향을 미치고 있다는 견해도 있다(여혜진 외, 2009).

도시계획학, 건축학 등의 학문에서 공간은 구역나누기(zoning)가 핵심개념이다. 이는 행정학(특히 지방자치론)에서도 마찬가지이다. 조직학에서는 이런 구역나누기는 조직구성의 측면인 부성화(departmentalization)의 이론과 관련된다. 지리적 분산의 필요성 때문에 생기는 지역사무소의 배치와 운영의 문제와 연결된다. 나아가서 행정조직들은 조직이 관할하는 조직영토(organizational domain)를 갖게 된다(조석준·임도빈, 2016). 하

지만 조직영토는 지리적 개념과는 별개의 차원일 수 있다. 조직은 각 조직이 담당하는 재화나 서비스에 관련된 배타적인 관할권을 갖기 때문에 사회적 공간이 부여되는데, 특별지방행정기관이 이의 예이다.

이러한 사회적 공간이란 개념을 활용한다면 각종 사회현상이 발생하는 공간을 다양하게 정의할 수 있다. 물건을 사고파는 시장(market)의 역할을 하는 상업공간과 화폐를 거래하는 금융기관의 공간, 교육을 위한 교육시설, 문화를 향유하는 테마공원이나 공연장 등은 모두 사회적 공간의 개념으로 새롭게 해석할 수 있다. 즉 이러한 사회적 공간 개념을 바탕으로 정부가 어떤 정책을 통하여 어떤 효과(예, 국민통합)를 얻을 수 있는가를 연구하는 등 행정학의 확장성을 생각해볼 수 있다.

이와는 별개로 '상징적 공간' 역시 사회적 공간이라 할 수 있다. 정부는 국민이라는 환경과의 상호작용 속에서 존재하기 때문에, 환경에서 존재의 정당성을 부여받기 위해 노력한다. 이러한 과정에서 상징적인 정책들을 이용하게 된다. 전통적인 상징적 공간으로 정부가 관심을 갖는 것은 각종 동상, 광장, 공원 등이 있을 수 있다. 아직도 권위주의 국가나 개발도상국에서는 이런 상징적 공간의 조성이 중요시되고 있다. 예컨대, 세계에서 가장 높은 빌딩을 짓는 것 등은 국민적 자부심을 갖게 하려는 정책적 의도가 있다. 또한 단원고의 기억의 교실, 일본대사관 앞 '소녀상'과 같이 과거의 역사를 마음속에 간직하도록 하는 집단기억(collective memory)도 아직 여러 국가에서 사용되는 공간정책들이다(신나운, 2011). 최근에는 시민지향성을 보여주기 위한 상징으로 관청 개방, 관공서 담장허물기 정책 등 역시 공간정책의 일환으로 볼 수 있으나 체계적으로 연구되지 못하고 있다.

미시적인 공간 사용측면에서는 공공기관의 사무실 공간도 연구대상으로 볼 수 있을 것이다. 사무실의 공간배치는 조직문화나 조직과업의 특성을 보여준다(임도빈·이현국, 2012; Duffy, 1997; Lee & Sawyer, 2010). 사무실 내 공간을 어떻게 배치하는가가 조직구성원의 의사소통, 직무만족 등에 영향을 주어 조직성과를 향상시키기도 한다(Hedge, 1982; Peponis et al., 2007). 최근의 시민지향적인 정부개혁과 ICT기술의 발달은 이러한 사무공간 활용에 대한 행정학적 의미를 더욱 복잡하게 만들고 있다.

3. 가상 공간(cyber space)

정보통신기술이 고도로 발달한 정보사회에서 사람들은 더 이상 지리적 근접성에 크게 구속되지 않고 상호관계를 갖는다(Drucker & Gumpert, 1991; 윤영민, 2000). 정보통신기술의 발전은 비지리적 가상공간을 창조하여 사용자들에게 또 다른 '가상의 나'라는 새

로운 익명의 정체성을 부여했고 공간개념의 패러다임을 전환시켰다. 사람들은 가상공간에서 대화하고 교류하며 정보를 얻고 스마트기기를 통해 어느 공간에서든 정부와 소통할 수 있다. 물리적 거리가 유명무실해지면서 시공간의 제약이 사라지고 있다.

공원과 같은 물리적인 공공공간에서 벗어나 가상공간에서의 공공공간도 창출되었다(Hampton & Gupta, 2008). 거꾸로 관료제 내 기관장이나 관리자를 제외한 조직구성원 간의 의사소통도 밴드(band) 등을 통해 활발히 교환되고 있다. 즉, 정보통신기술에 의해 사적 공간이 창조된 것이다. 나아가서 부부간, 이웃간에 SNS로 의사소통을 할 정도로 물리적 공간의 개념을 무력화시키는 측면도 있다. 부부생활이 전통적인 사적 공간이었다면, 이제 부부간에도 가상적인 사적 공간이 생기는 것이다. 확대되는 가상공간에서 발생하는 행위들에는 물리적 공간과 특성이 다르므로 상이한 사회적 합의와 규율이 할 것이다.

가상공간에서 교환되는 정보의 양은 방대해졌고, 정보 공유의 속도는 가속화되었다. 빅데이터는 물리적 공간이 갖는 정보의 제약성을 벗어나게 하고 있다. 정보의 전달과정을 추적하게 되고, 유행하는 단어들을 통해 국민들의 여론을 파악할 수도 있게 되었다. 국내에서는 SNS사용자들에 의해 개인 신상정보의 노출이 빈번해지면서, 행정에서는 물리적 국경을 지키고 개인의 안전을 지키는 것과 별도로 사이버 상에서 개인의 보안을 고려하기 시작했다. 해킹이나 개인신상정보 도용, DDoS(Distributed Denial of Service, 분산서비스거부), 해외직구 등에 의해 발생하는 문제점들에 대해 정부는 경찰청 사이버테러대응센터, 인터넷침해대응센터 등의 기관을 신설하여 대응하고 있다(임도빈, 2014:152). 이러한 ICT의 발전은 행정의 개방체제로서의 역할에 도전장을 제시한 셈인데, 이에 대한 연구가 부족하다.

IV. 연구방향: 공간의 행정학

우리는 산업사회에서 탈산업사회로 나아가고 있다. 산업사회에서 시간이란 동질적이고, 정해진 자원의 활용을 위해 정형화, 표준화에 몰두했다면, 탈산업사회에서는 다양성에 기반을 두는 방향으로 공간개념이 중요시 되어야 한다. 이에 따라, 최근 공간에 관한 많은 이론과 개념들을 발달시키고 있다. 한편으로는 현대사회의 복잡성, 다양성을 다루기 위해 정교한 개념들이 발달하고, 다른 한편으로는 과거의 성장위주의 패러다임에서 지속가능한 발전으로 시각을 바꾸고 있다. 다음에서는 앞서 확인한 행정의 공간개념들

을 활용하는 공간연구와, 행정연구의 최근 경향을 살펴본다.

1. 자연적 공간에서의 행정연구

1) 지리적, 기후적 특성에 대한 적응

국가 단위의 연구에서는 기온, 병리적 환경, 운송여건 등의 지리적 특성이 경제적 성장, 특히 농업 생산성에 직, 간접적 영향을 미친다고 여겨져 왔다. 지리적 특성은 사회적 기관들의 형성을 위한 바탕이 되는 환경을 마련하고, 인구성장을 제한하는 환경적 제약을 가하면서 경제에 간접적 영향을 끼칠 수 있기 때문이다(Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2002). 과거의 지리와 경제 발전의 관계에 대한 연구들은 세계적으로 대부분의 가난한 국가들은 열대기후 지역, 즉 적도 부근에 존재함을 일관적으로 보여준다(Hall & Jones, 1999). 정부가 같은 노력을 기울여도 온대 기후 나라에 비해 이러한 나라들은 발전시키기 어려운 것이다.

나아가 단지 지리적 환경만이 한 국가 및 도시·지역의 경제성장을 직접적으로 결정하는 것은 아니다. Easterly & Levine(2003)에 의하면 행정과 관련된 지표(governance index)들이 높았던 경우에만 경제 발전이 빨랐다. 이는 지리적 특성(자원적 측면: 기후, 세균, 농작물)이 직접적으로 경제적 사회적 변화를 초래하는 것이 아니라 정부기관(institution)의 능력이 이를 좌우함을 실증적으로 보여준 연구이다. 예컨대 싱가포르는 식수를 모두 재처리하거나 수입할 정도로 열악한 자연환경에 있지만, 높은 정부경쟁력으로 세계적 부국이 될 수 있었다. 하지만 개발협력(ODA)이나 비교행정 등에서 매우 중요한 이런 공간적 요소가 정부활동에 어떤 영향을 미치는가에 대한 연구가 부족하다.

Henderson & Wang(2007)은 민주화지수(degree of democratization)와 기술적 진보(technological progress)가 도시의 개체 수를 증가시키거나 도시규모의 확장을 촉진시킴을 실증했다. 특히 민주화 지수는 비교적 작은 크기의 도시 성장에 영향을 미쳤는데, 이는 민주화를 통한 지방정부의 자율성을 확보하고 다른 도시들과의 경쟁에 있는 공평한 경쟁의 장을 마련하고 중앙의 역할을 제한함으로써 도시 발전을 촉진시켰다는 추론이다. 이는 정부의 특성이 도시규모에 따라 다르게 작용함을 보여주며, Easton의 체제이론에서 '전환'으로서 국가 및 도시·지역의 발전에서 각각의 공간 특성을 고려하는 행정의 역할이 강조되는 부분이다.

최근의 기후변화는 개별국가의 정책에 변화를 주고 있다. 또한 이러한 문제를 해결하기 위해 국제적인 노력이 수반되어야 할 것이다. 우리나라의 경우 중국, 몽골의 사막화

로 인한 황사, 중국 산업화에 따른 미세먼지, 지구온난화 방지를 위한 CO2 감축 등이 주요한 문제라고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 국제법, 국제정치학의 연구는 활발하게 논의되고 있으나, 행정학적 연구는 미흡한 수준이다. 협상에 있어서는 정치와 법적 불확실성이 크지만, 그 실무에 있어서는 행정적, 정책적 불확실성이 훨씬 클 것으로 예상되는 분야이므로 이에 대한 전략적 분석이 요구된다.

제안 1: 지리적·기후적 특성이 정부활동에 어떠한 영향을 미치는가에 관한 연구

제안 2: 지정학인 위치가 행정과 정책에 미치는 영향에 관한 연구

2) 기후 변화에 대응하는 도시 공간적 행정

지리적 기후적 특성과 행정의 관계를 다룬 연구들이 이러한 특성을 주어진 환경적 여건으로 보고 행정의 역할에 대해 제안했다면, 2000년 대 이후에는 인류가 공동으로 직면한 최대의 환경 과제인 지구온난화와 기후변화에 대해 적극적인 행정적, 정책적 대응에 대한 연구가 요구되고 있다. 도시계획 및 도시 행정 분야에서도 이에 대해 인식하고 다양한 계획적 정책적 대응방안을 제시하고 있다. 이러한 대응방안 중 하나로 에너지 및 자원을 최소로 이용하도록 하는 도시 구조(urban form)에 대해 연구되고 있다.

지속가능한 도시개발의 대안으로 제시되는 개념 중 하나로 압축도시(compact city)를 들 수 있다. 차량 이용을 기반으로 한 미국의 경우 도시 확산(urban sprawl)에 따라 출퇴근 시간의 증가, 에너지 비용 증가, 도시하부구조 건설비용 증가 등 비효율적인 토지이용이 발생했다. 압축도시는 도시의 주요 시설들의 근접성을 높여 자연환경 파괴최소, 오염물질과 온실가스 배출을 제어한다(Neuman, 2005). 이와 유사한 대안으로 뉴어바니즘(new urbanism), 스마트성장(smart growth), 건강도시(healthy community), TOD(대중교통지향개발, Transit Oriented Development) 등의 개념들이 연구되고 있다(Burton, 2000; Galster et al., 2001; Song & Knaap, 2004). 도시 행정에서는 이러한 도시의 무질서한 확산을 조절하는 용도지역제 및 교통정책뿐 아니라 앞서 제시한 도시계획 개념 실현을 위한 행정적 실현 방안에 대한 연구가 요구된다.

생태도시의 기능 원리는 도시 내의 자율적인 자원 및 에너지의 순환 시스템을 지칭한다(Grimm et al., 2008). 지속가능한 순환 시스템이란 에너지, 부산물, 폐기물이 순환적으로 사용되어 도시의 환경용량이 유지 또는 증진되고, 오염이나 폐부산물이 감소되는 시스템이다. 특히 탄소 배출 저감, 발생된 탄소 포집, 흡수 등과 관련된 법규를 시행, 유지, 관리하는 행정의 역할에 대한 연구가 시급하다.

마지막으로 저탄소도시를 위한 도시계획 및 관리 정책 및 법규에 대한 연구가 활발하다(Bulkeley & Betsill, 2005; Kamal-Chaoui & Robert, 2009). 이동거리 감소를 위한 용도 지역제, 대중교통 이용증대(TOD 개발), 자동차 이용억제, 비동력 이동수단(걷기, 자전거) 장려, 자동차 효율 및 대체연료 사용확대, 건물 에너지 효율 증대, 재생 에너지 생산비율 확대, 자연재해의 피해를 경감시키기 위한 녹색 인프라의 설치 및 관리 등을 위한 정책 수단들에 대한 체계적인 연구가 요구된다.

그러나 도시의 구조 개편이 반드시 기후변화 대응을 위한 필요조건도 아니고 충분조건도 아니며 도시의 건축, 정주, 생산 및 소비의 “과정”이 더 중요하다는 반론도 제기되고 있어(Neuman, 2005), 향후 더 활발한 논의가 필요하다.

제안 3: 기후 변화의 대응방안으로서 도시구조나 교통체계 변화 방안에 관한 연구

2. 인위적 공간에서의 행정연구

1) 도시 공간의 패러다임 전환(paradigm shift)

행정학은 공간을 연구대상이나 정책수단(tool)의 하나로서 변하지 않는 정적인 형태(static form)로 인식하여 연구해왔다. 그러나 행정구역의 통폐합을 통해 공간단위가 변화하고 있을 뿐만 아니라, 국토 및 도시공간의 발전 정도에 따라 공간에 관한 패러다임 역시 변화하고 있다. 발전행정(Development Administration)은 변화와 밀접한 관계에서 변화에 대처하거나 변화를 바람직하게 유도하는 행정(이규환, 2007)으로 계획된 변동(planned change)을 기대하게 하는 행정학의 접근방법이다. 즉, 행정이 변화에 선제적으로 대응함으로써 한 지역을 올바른 방향으로 변화하도록 유도하는 방법론이며, 이를 바탕으로 공간의 패러다임 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 행정에 관한 연구들을 수행할 수 있다.

도시계획은 패러다임 전환에 매우 민감하게 반응해왔다(표 1). 과거 경제성장을 위해 도시화가 급진전된 시기에는 인구집중에 따른 문제점(범죄, 교통 등)과 주택문제를 해결하는데 도시행정이 총력을 기울였다. 급격한 도시화에 따른 에너지정책, 환경, 일자리 문제를 해결하기 위한 정책들이 쏟아져 나왔다. 인구집중으로 인한 주택문제와 교통문제를 해결하기 위해 정부는 환지, 전면철거 후 재개발 및 합동재개발 방식 등을 채택하여 토지구획정리사업을 시행했고 기반시설을 건설했으며 80년대 말에는 200만호라는 엄청난 물량의 주택을 공급했다. 이와 관련해 1980~90년대의 행정학에서는 토지개혁이

나 토지행정 등 정부의 직접적 개입이 강조되는 연구가 주를 이루었다(김윤상, 1989; 이대희, 1989; 신윤표, 1992; 이종열, 1991). 그러나 이후에는 점차 도시정책 분야에서 공간 연구가 다뤄져 왔으며, 토지이용 허가, 규제 등 간접적 방식에 연구의 초점이 놓여 있다(정광호·김원수, 2005; 김상조, 2013).

〈표 1〉 도시재생 패러다임의 변화

기간 정책 유형	1950년대 도시재건 (Reconstruction)	1960년대 도시재활성화 (Revitalization)	1970년대 도시재정비 (Renewal)	1980년대 도시재개발 (Redevelopment)	1990년대 도시재생 (Regeneration)
주요 전략 및 방향	마스터플랜에 따른 마을과 도시의 오래된 지역에 대해 재건 및 확장, 교외지역의 성장	50년대 테마의 연속; 교외 및 주변부의 성장; 도시재건의 첫 시도	도시 전면재개발과 지역 계획에 초점을 맞춤, 주변지역 여전히 개발	개발과 재개발에 중점적인 계획, 대규모 프로젝트, out of town 프로젝트	정책과 집행이 보다 더 포괄적인 형태로 바뀜, 통합된 치료에 대해 강조
경제적 접근	일부 민간 부문의 투자자와 함께 공공부문에 투자	50년대에 이어 민간 부문에 대한 투자가 증가	공공 부문에서의 자원의 제약과 민간 투자의 성장	선택적 공공 자금으로 인해 민간부문이 지배적	공공, 민간, 자발적 기금사이의 큰 균형
사회적 접근	주택과 생활수준의 향상	사회 복지 개선	커뮤니티 중심의 행동과 더 많은 권한 부여	매우 선택적인 국가지원으로 커뮤니티 자립	지역 사회 역할에 대해 강조
물리적 접근	내부 지역의 교체와 주변 지역의 개발	기존 지역의 재건과 병행하여 50년대 상황 유지	낙후된 도시 지역의 재정비사업 확대	교체와 새로운 개발에 집중된 계획; Flagship schemes	80년대 보다 최근의 계획; 자원과 유산 등 유지
환경적 접근	조경 및 일부 녹화	선택적 개선작업	일부 혁신을 통한 환경의 개선	환경의 다양한 접근법에 대한 관심의 성장	환경적 지속가능성에 대한 다양한 개념의 소개

자료 : Roberts and Sykes(2000; 반영운·이우중, 2015 재인용)

국민경제가 성장하면서 이러한 개발행정은 국가 및 도시의 위상을 높이고 국민의 삶의 질을 향상시키는 방향으로 전환되었다. 이후에는 도시브랜딩, 도시디자인행정 분야가 등장했고 서울시는 디자인총괄본부 및 주택국, 도시계획국과의 공조를 통한 디자인서울, 한강르네상스(blue network), 남산르네상스(green network) 등의 사업을 계획했다. 행정학계에서는, 용적률 인센티브 등의 제도적 지원을 통해 공공건축물 등에 디자인 이슈를 반영할 수 있게 해야 하며, 디자인에 관련한 최종 의사결정에 행정 담당자뿐만 아니라 해당분야의 전문가가 개입되어야 한다.

저성장시대로 접어들면서는 도시재생의 관점에서는 지역적으로 차별화된 특성을 강조하는 과정이 중요시되고, 개발/토목 중심의 하드웨어를 개선하는 도시개발의 관점에

서 재생/디자인 중심의 소프트웨어를 개선하는 질적 환경의 개선으로 패러다임이 전환되었다. 도시재생이 야기하는 젠트리피케이션 등의 사회적 문제에 대해 선제적으로 대응하기 위해 도시공간의 모니터링시스템을 구축하고 인허가 시스템을 개선하는 등 행정에서 공간자료를 적극적으로 활용하고자 하는 움직임도 보인다. 이는 행정적, 제도적 개선을 통하지 않고는 실현할 수 없다. 주거, 노동, 휴양, 교통에 해당하는 도시의 본연의 기능들을 원활히 수행하도록 하는 것이 도시계획과 건축계획의 범위 내에 있다. 개별 민간사업자들에 의해 최종 사업이 수행되기는 하나 이를 통제하고 장려하는 것은 행정의 몫이다. 주거복지의 형태도 무주택·저소득층의 주택난 해결에서 중산층의 주거안정으로 확대되고 있는 추세다. 용도지역제, 미관지구 등의 지구지정, 지구단위계획 등을 통해 개발행위를 규제해오다가 침체된 지역경제를 살리기 위해 ‘입지규제최소구역’을 도입 중에 있다.

공간 패러다임 변화에 대응하는 행정학에서의 연구는 계획된 변동을 유도하는 선제적 입장에서의 연구로서 의의를 지닐 뿐만 아니라, 도시 성장단계의 어느 시점에 개발을 완화해야 하거나 규제해야 할 것인지, 경제성장에서 도시브랜딩으로 전환해야 할 것인지에 대해 시사점을 도출할 수 있다.

제안 4: 도시 성장 혹은 도시쇠퇴에 따른 행정의 대응에 관한 연구

2) 정책의 효과 분석

(1) 정책 효과의 전파

공간적 확산(spatial diffusion)은 어떤 대상이나 현상이 특정 채널을 통해 시간이 흐르면서 전달되거나 그 사회의 시스템 속으로 퍼지는 것을 의미한다(Rogers, 2010). 국가와 국가, 중앙 정부와 지방 정부, 정부와 정책의 혜택을 받는 시민 간의 거리 및 공간적 배치는 정책 집행과 전파 및 파급 효과에 영향을 미친다.

국내 행정학에서는 국가 내에서의 중앙정부와 지방정부의 입지와 거리, 정책의 파급 범위 등의 개념에 대한 연구가 상대적으로 미흡하다. Kopczevska(2013a; 2013b)는 물리적 거리의 증가가 정책의 전파와 집행을 약화시키고 문화적·공간적 상호작용을 저하시킨다는 거리조락함수(distance decay function)를 실증적으로 연구했다. 이 연구는 도로 상의 거리가 증가하여 중앙정부에서 거리상으로 먼 주변부로 갈수록 비즈니스 활동 정책의 파급효과가 저하됨을 입증했다. 하지만 정책보급이 중앙에서 지방으로의 일방 흐름(one-way flow)이 아닌 상호접근성(two-way accessibility)을 갖거나, 비즈니스를 유

인하는 역할을 하는 정부 기관이 근처에 위치할 경우 주변 도로 네트워크의 확장으로 인해 비즈니스 활동이 촉진 될 수 있는 경우도 입증했다. 이러한 연구들은 보이지 않는 중앙집권적 정책 보급의 흐름을 정부의 공간적 배치와 거리, 도로와 같은 물리적 매체들과의 작용을 연구했다는 면에서 의의가 있다.

앞서 연구가 물리적 공간측면이었다면, 사회적 공간에서의 정책 효과 전달도 연구되고 있다. 예를 들어 부동산 정책에서는 DTI(Debt To Income ratio), LTV(Loan to Value ratio) 등의 비율을 조정함으로써 부동산시장을 통제한다. 정책수단은 금융적 기법을 활용하지만, 정책의 목표는 주거의 안정이다. 정책수행을 통해 대출기준을 변화시켜 금융시장을 조정하면 주택시장이 변화하는 매키니즘으로 시장은 연쇄적으로 변화한다. 즉 부동산 정책 시행이 단순한 금융시장의 변화뿐만 아니라 지역 내 주택시장 등의 다른 사회적 공간에 파급효과를 미치는 것이다. 여기서의 파급효과는 행정학에서 다루고 있는 정책의 파급효과(policy spillover effect)³⁾와 다소 상이한 개념이다. 도시계획 및 경제학에서의 파급효과(ripple effect)는 한 분야의 투자가 지역 내·외의 다른 산업에 미치는 영향까지 포함하여 소득효과, 고용효과, 생산유발효과까지 포함하는 개념이다.

이러한 정책의 공간적 영향을 파악하는 것은 분석과 평가에서 중요한 역할을 한다. 정책분석과 정책평가의 목적은 문제를 명확히 함과 동시에 해결을 위한 새로운 지식 습득과 효과성·능률성 평가를 통해 정책대안 선택의 기준을 삼고자 함이다(노화준, 2006:454). 현행 정책분석 및 평가의 기준은 정책이 의도한 문제해결에 성공했는지에 대한 평가다. 정책효과의 추정은 정책수단과 정책목표에 대한 실증적인 인과관계의 규명이다. 그러나 정책이라는 것이 늘 목표로 정한 결과만을 가져오지는 않는다.

가령 풍선효과나 근린효과가 나타난다면 인근 지역에 의도치 않은 효과(side-effect)을 초래할 우려가 있다. 더불어 특정분야에서의 정책구현이 다른 분야에 어떤 식으로든 영향을 미칠 가능성도 배제할 수 없다. 그간 최적대안 검토의 수준을 제한된 합리성(bounded rationality)을 핑계 삼아, 정책에 대한 합리적 선택의 한계를 만족모형(satisfying model) 등으로 묵인해온 것이 사실이다. 현실적인 한계를 감안하고라도 좀 더 정교한 정책의 사전적 평가를 위해서는 정책효과의 공간적 전파를 도출하는 이론적 틀과 실증적 연구방법론에 대한 연구가 꾸준히 진행되어야 한다.

공간 연구에서는 이를 경제적 관점에서 수출기반모형이나 투입-산출모형을 활용한 산업연관분석을 주로 활용하고 있다. 투입산출표에서 하나의 계정의 변화가 해당 계정

3) 정책의 파급효과(policy spillover effect)로 해석되는 spillover effect는 도시계획 등 타 학문분야에서는 ‘유출효과’, ‘누출효과’ 등 특정 사업이나 사건의 여파의 개념으로 사용되고 있다. 따라서 정책이 의도한 파급효과라고 보기는 어려운 개념이다.

을 비롯하여 지역의 다른 계층들에게까지 미치는 영향을 파악하고자 하는 것이 분석목적이다. 행정학에서 정책효과분석을 정교화하기 위해서는 투입-산출분석에서 활용하는 산업연관표와 같은 계정행렬을 행정부서 간, 예산 프로그램 간 기준으로 구축함으로써 파급효과 분석의 기초를 다져야 한다. 합리적 정책도출을 위한 기반을 다지는 가장 기초적인 연구라고 기대해볼 수 있다.

제안 5: 주택정책 및 도시화정책의 정책수단과 정책효과에 관한 연구

제안 6: 정책분야별 새로운 정책의 공간적 전파 과정에 대한 연구

(2) 정책의 외부효과(side effect)와 공간종속성(spatial dependency)

행정학의 관점에서 도시 계획 등 공간 정책 연구의 목적은 도시공간에서의 용도지역, 용도지구, 지구단위계획을 비롯하여 각종 규제 및 규제완화를 통해 개발행위 및 용도, 경관을 통제하고자 하는 것이다. 한정된 지리적 범위 내에서 행해지는 건축 및 건설행위, 경관계획 등에 초점이 맞추어져 있다. 즉, 공간 정책들은 설정된 공간적 경계 내에서 적용되지만 경계지역 및 인근지역에도 정책의 영향이 간접적으로 미치게 된다. 이것이 풍선효과(balloon effects), 근린효과(neighborhood effects) 등의 논제로 다루어지고 있다.

풍선효과란 외부의 압력이 풍선의 한쪽에 가해지면, 풍선의 다른 쪽이 돌출하여 풍선의 모양새만 변하지 용적이 거의 변하지 않는 현상을 의미한다. 사회과학에서는 이러한 풍선효과를 '사회규제의 풍선효과'와 같이 관념적으로 사용하고 있다. 즉, 하나의 조직(정책)영토에서 특정행위를 규제하는 경우 다른 조직영토에서 특정행위와 관련된 행위가 더 많이 나타난다는 것이다⁴⁾. 도시계획학에서의 풍선효과는 공간에 직접 적용되기 때문에 행정학에서의 그것보다 명시적이다. 최막중(2006)은 도시개발에 대한 수요가 상존한다면 한 지역의 고밀개발에 대한 규제가 외곽지역의 고밀개발의 형태로 나타나는 것을 풍선효과의 예로 들고 있으며, 채미옥(2008)은 규제지역 인근으로 지가상승 및 난개발이 확산되는 규제의 풍선효과가 유발되고, 규제지역 주민의 반발이 증대한다고 설명한다.

풍선효과와 같은 맥락에서 특정 공간에 적용되는 정책은 인근지역에의 영향력을 무시할 수 없다. 그렇다고 모든 지역에 지역단위의 특수한 도시계획적 해법을 적용하는 것은 막대한 계획비용과 행정비용을 수반하기 때문에 그 실효성이 매우 낮다. 그러나 행정에서는 특정 공간에 적용되는 정책의 공간적 효과들을 조직 및 제도를 통해 제어할 수 있

4) 일반적인 의미와 다르게, 최성모·소영진(1993)은 풍선이 외부의 압력에 의해 수축되거나 팽창되듯이, 사회규제 또한 외부적 영향에 의해 강화되고 완화된다는 측면에서 풍선효과를 설명했다.

다. 이를 위해서는 공간 정책의 한계를 행정을 통해 극복하는 방법에 관한 연구가 선행되어야 한다.

국민 개개인을 표적으로 하는 정책도 있으나 실상 행정조직은 집합체인 지역단위로 구성되어 있으며 정책 역시 지역기반으로 수행되는 것이 많은 것을 감안하면, 행정학의 많은 연구들이 생태학적 오류⁵⁾를 범하고 있다고 판단된다. 지역적 정책 및 행정단위의 자료를 개인속성 자료와 함께 사용하는 것이 대표적인 예다. 도시공간연구에서는 이러한 지역변수를 통제하기 위해 위계선형모형⁶⁾을 사용하여 교차추론의 한계, 공간이질성 및 공간종속성을 통제한다. 공간연구에서 사용되는 방법론을 차용하여 공간속성을 행정학 연구에 적용하는 것도 필요한 일이다.

여기서 중요한 것은 다학문적인 행정학이 이런 문제를 접근할 때 건축 및 도시 분야의 연구들이 시도하는 공간분석의 방법론이나 보다 세부적인 공간 변수들을 포함한 분석모형 등이 잘 활용되지 못하고 있다는 점이다. 간접적으로는 일부 공공서비스와 관련된 연구들에서 지역 수준의 변수들을 포함하여 공간적 특성을 반영하고 있다(Battaglio & Legge, 2009). 또한 GIS의 발달로 지역별 인구구조변화 등을 예측하는 연구가 이뤄지고 있는 편이다(조덕호 외, 2005; 심규원·조덕호, 2010).

행정학연구자와 행정가들에게 지리 공간적 연구를 종합적으로 이해하고 실천할 수 있는 능력(spatial literacy)은 중요한 자질이다. 행정가들을 대상으로 GIS 등을 통해 Spatial literacy를 발전시키기 위한 교육 시스템은 연구 및 개발 과제로 의미가 있다. 또한 빅데이터 분석을 통해 지역별 맞춤형 행정서비스를 제공하는 것은 지방자치의 효율성을 높여줄 것이다. 더불어 지리 정보와 행정정보 등의 빅데이터의 생산 및 제공 주체인 행정에서 그 활용방안을 예상하여 적절한 포맷의 데이터를 제공함으로써 개방성 및 투명성 제고를 기대할 수 있다.

“모든 것은 그 밖의 다른 모든 것과 관련되어 있지만, 인접해 있는 것들이 멀리 있는 것보다 더 높은 관련성을 보인다”는 Tobler(1970:236)의 언급처럼 인접국가 간, 인접지역 간의 자료를 분석함에 있어서는 그 상관관계를 파악하지 않는 한 내생성의 문제가 발생할 수 있다. 이에 최근에는 공간계량기법을 통해 이를 극복하는 시도가 나타나고 있다. 정책학에 공간회귀분석을 도입할 것을 소개한 김광구(2003)의 연구를 시작으로 최유진·임태경(2011) 역시 종속변수인 환경보호 지출이 지역간 의존성이 있다는 판단하에

5) 생태학적 오류는 생태학적 상관관계를 개인적 상관관계로 가정하여 분석함으로써 나타나는 통계적 오류이다.

6) 위계선형모형에서 사용하는 내재적 자료(nested data)나 위계적 자료(hierarchical data)는 공간단위의 자료를 개별자료와 함께 사용할 때 발생하는 생태학적 오류를 통제하는 역할을 담당한다.

공간회귀모형을 통해 분석을 시도하고 있다. 이러한 방법론은 행정구역 단위 뿐만 아니라 국가 단위에서도 활용되고 있다. Seldadyo et al.(2010)은 한 정부의 거버넌스는 이웃 국가의 거버넌스 지수와 긍정적 상관관계가 있다는 Kaufmann(2006)의 가설을 공간계량 기법으로 증명했다. 비슷한 위치에 놓인 국가들끼리 비슷한 거버넌스 지수를 보이는 공간중속성이 존재한다는 결과를 보여준 것이다.

제안 7: 계획도시의 정책효과에 관한 연구(예: 세종시)

제안 8: 인접학문의 공간연구에서 사용되는 방법론 및 기법(GIS 등)을 활용한 연구

(3) 정책의 지리적 확산(Policy diffusion)

정책 확산(policy diffusion)은 정책적인 아이디어의 전파를 의미하며 공간적으로 보면, 정치적 관할 구역을 넘거나, 한 국가 내에서, 혹은 국가의 경계를 넘어 공간적으로 확산되는 현상을 말한다(Berman & Rabin & Rabin, 2007). 정책확산의 연구는 주로 정책확산의 원인을 파악하는 것에 초점을 맞춰 정책학연구에 공헌해왔다(Berry & 김대진, 2010). 이외에도 정책확산의 속도(Collier and Messick, 1975), 정책확산의 방향(Shipan & Volden, 2006; Simmons, Dobbin, & Garrett, 2007)에 대한 연구가 이뤄져왔다.

우리나라에서는 주로 정책 확산의 원인을 파악하는 연구가 이뤄져왔다. 기존의 연구들은 정책확산의 원인에 대해서 사회적 학습(social learning)과 경쟁적 채택, 정치적 압력으로 파악해 왔다(Berry & Berry, 1994; Berry & 김대진, 2010). 국내의 연구들은 외부적 확산요인, 내부적 결정요인, 네트워크요인을 검토하고 있다(이대웅·권기현, 2010).

하지만 여태까지의 연구들은 공간적 맥락에서 검토가 부족한 것으로 파악된다. 확산이란 이면에는 공간적 맥락이 배제될 수 없다는 점에서 정책확산의 지역 간 차이를 이해하는데 이는 중요한 단서가 될 수 있다. 따라서 국가 및 지역 단위를 넘어 국제적인 수준에서 정책 확산과 정책 수렴의 양상을 지리 및 거리적 측면에서 설명하는 연구들이 필요한 것으로 판단된다.

제안 9: 각종 정책의 확산과 수렴의 원인을 공간적 측면에서 설명하는 연구

3) 공공기관의 위치와 사무실 배치에 관한 연구

정부의 공간정책에 있어서 작게는 사무실의 공간배치부터 공공기관의 위치, 행정수도의 위치 등을 정하는 것은 공공가치에 큰 영향을 줄 수 있다. 하지만 행정학에서 이러한

공간 연구는 다소 미비했던 것으로 보인다. 행정수도 건설이나 공공기관 이전 등 대규모 국토개발에 앞서 중앙정부와 지방정부기구의 적절한 공간 배치나 대상 지역들의 지리적, 공간적 특성 등의 연구가 활성화되었어야 함에도 불구하고, 사전조사 및 연구가 부족함으로써 여러 문제점들이 지적되고 있다(주용준·사공희, 2014).

공공기관의 배치와 관련하여 소수의 행정학 연구가 발견되고 있다. 김동욱(2010)은 최근의 중앙행정기관의 분산배치에 따른 문제점을 지적하면서, 선진국의 중앙행정기관 배치구조를 참조하여 효율적인 중앙행정기관의 공간적 위치를 제시하고 있다. 하지만 시간근접성측면에서 접근하고 있으며, 당위적인 접근에 그치고 있다. 지리학, 지역계획학 등에서는 이러한 입지선정을 위해 수리계획법(mathematical programming), 무게중심법(center of gravity method), 지리정보시스템(geographic information systems: GIS), 계층분석법(analytical hierachy process: AHP) 등의 수치적 프로그램 등이 활용되고 있다(조건·강재영, 2016). 따라서 행정학에서도 보다 분석적인 방법론을 활용하여 공공기관의 위치 선정을 연구할 수 있어야 할 것이다.

한편, 관료제가 운영되는 공간으로서 사무실 공간을 조직 환경 중 하나의 요소로 보고 연구할 필요가 있다. 공공조직에서 '공간'의 의미는 상당히 크다. 조직구성원이 하루 중 8시간 이상의 시간동안 점유하는 공간, 조직구성원 간 의사소통을 위한 공간이라는 실제적 의미의 공간임과 동시에 정책이 결정되고 집행되는 상징적 공간의 의미도 지닌다. 사무실공간의 배치 등이 그 예이다(임도빈·이현국, 2012). 이에 더하여 최근의 시민과의 접근성을 향상시키기 위해 대민업무 부서의 구조나 관청장의 사무실에 대한 변화도 나타나고 있다. 따라서 이러한 사무실 구조의 변화가 가져오는 행정적 효과에 대한 연구가 진행될 필요가 있을 것이다.

이명박 정부에서는 스마트워크 정책에 대해 원대한 계획을 수립한 바 있다. 이는 장소에 구애받지 않는 근무환경 조성을 통해 일과 생활의 균형을 지향한다. 하지만 관료제 타성이 이러한 개혁을 지연시키는 면도 있다(이병하 외, 2012). 이 제도의 활용면에서, 국회의 스마트워크스테이션에는 사람들이 붐비지만, 서울시는 최근 잘 사용되지 않는 스마트워크스테이션을 폐쇄한 바 있다. 공간탄력적인 스마트워크에 대한 이론적 경험적 연구가 이뤄지고 있으나(성욱준, 2013; 진영빈·정충식, 2015; 이상천, 2013), 시간탄력적인 유연근무제 연구에 비해 아직은 부족한 편이다.

제안 10: 공공기관의 위치 선정에 관한 공간분석적 연구(예:종합청사와 분산청사, smart work station 등)

제안 11: 공공기관건물내의 사무실 배치와 구조 변화에 따른 조직효율성 변화 등 행정적 효과에 관한 연구

3. 공공공간의 확장과 가상 공간

공공 공간(public space), 공개공지(open space), 공적영역(public realm), 공공권(public sphere)은 모두 공공 공간과 유사한 개념을 지닌 용어들이다. 경제학, 사회학, 정치학, 도시학, 지리학, 건축학, 행정학 등의 어떤 학문에서든지 이들은 조금씩 다르게 해석 될 수 있으나 그 단어가 지향하는 ‘공공성’의 의미가 함축하는 바는 유사하다. 또한, 어디까지가 공공(public)의 영역이고 어디까지를 사적(private)의 영역이라고 구분해야 할지, 그 경계선에 대한 애매모함은 여전히 모든 학문에서 끊임없는 논쟁의 주제라는 것 또한 공통적이다. 모든 사람이 1)자유롭게 공간으로 접근이 가능하고(open and accessible), 2)소유자가 공공분야이며(ownership) 3)동등한 혜택을 받을 수 있는(benefit for everyone) 곳이라면 공공공간이라고 볼 수 있다(Hampton & Gupta, 2008). 현대사회의 ‘개인주의화’와 ICT의 발달은 기존 자연 및 건조공간에 국한되었던 연구에 큰 변화를 가져왔다. 앞서 논의한 바와 같이 ‘개방성’, ‘접근성’ 그리고 ‘공통성’⁷⁾의 성격을 지니고 있는 것이 공공공간이라면, 가상공간과 준공공공간이 행정학에서 다루어야 할 중요한 연구대상임에 분명하다.

최근에는 사적 공간과 공적 공간 간의 구분이 애매해지면서 행정학이 이런 분야를 연구할 필요가 커지고 있다. 예컨대, 공원은 전통적으로 정부가 만들어내는 공적 공간이었다. 그러나 이제는 도시에 대형 쇼핑몰이 들어서기도 하고, 롯데월드와 같이 상업적 놀이공원 등이 들어서고 있다. 대형쇼핑몰에도 겉으로 보기에는 일종의 휴식공간들이 들어서고 있다. 과연 민간에 의해 통제되는 공간의 공공성을 어떻게 해야 하는가에 대한 연구가 필요하다. 첨언할 것은, 이들이 사적 공간이라도 정부에서 완전히 벗어난 배타적 구역은 아니라는 점이다. 따라서 확대되는 공공공간의 공공성을 확보하기 위한 연구가 활발히 진행될 필요가 있다(김혜란·이혜주·이명훈, 2013).

거꾸로 최근에는 서구 문화의 영향에 따라 개인화가 이뤄지면서 사적 공간을 더 늘리려는 노력도 이뤄지고 있다. 공유공간이 사적공간으로 편입되거나(권민수·전재용, 2004), 1인가구의 증가로 인한 소형주택의 건설이 그 예이다(김주원·정의철, 2011). 이러한 주택정책은 앞서가는데, 이의 이론적 근거가 되는 행정학 연구가 부족한 편이다. 비혼가정의 증가, ‘혼자하기’문화의 확대 등 최근의 흐름에 비춰볼 때 관련된 연구가 필요하다.

이러한 물리적 공간의 변화 외에도 기술발달에 따른 가상공간의 활성화는 대중들이 심리적으로 인식하는 공공 공간의 개념의 확장과 변화를 가져오고 있다. 최근 미국의

7) 공적인 것은 ‘개방적’이며 ‘공통적’이다(Arendt, 2005:42-43).

경우 일부 지방자치단체들은 디지털 격차 해소, 고도화된 공공서비스 제공, 경제활성화 토대 구축 등의 목적으로 무선인터넷 기술을 활용하여 주도적으로 시 전체에 유비쿼터스 통신망을 구축하고자 시도하고 있는데, 이는 주로 MWB(Municipal Wireless Broadband, 이하 MWB)⁸⁾라는 형식으로 지방자치단체 등의 주도과 참여로 구축 및 운영이 이루어지고 있다(오기석, 김태현, 정현준 2009).⁹⁾ 싱가포르 또한 Wireless@SG란 프로그램을 통하여 2006년부터 싱가포르 전역에 WiFi를 구축하고 있으며, 홍콩 또한 정부의 Digital 21 Strategy의 일환으로 Wireless City로 만들자는 목적으로 정부가 지정한 전국 구 지역에 2008년부터 WiFi 핫스팟을 구축하고 있다.¹⁰⁾ 국내에서도 모바일 정보격차 해소라는 비전아래 2016년까지 공공 와이파이 존을 총 12,000개소로 확산시킬 목표를 가지고 있다. 이를 위하여 많은 지자체들이 공공 와이파이(Public WiFi) 존 운영 및 유지관리사업을 진행하고 있다. 이러한 통신시장의 환경변화와 모바일 통신기술의 발전은 개인이 인지하는 공공영역을 물리적 공간에서 심리적 공간으로 확장시키는데 큰 영향을 끼쳤다.

통신기술의 진보로 인한 정보이동의 가속화는 물리적 공간정책에 영향을 줄 수 있다. 예컨대, 물리적 도서관 건립정책에 큰 변화를 가져올 수밖에 없다. 노트북을 통해 모든 자료를 검색할 수 있어, 인터넷이 있는 커피숍이 일종의 도서관 역할을 하는 것이다. 미디어 환경의 변화로 집과 사무실 이외에 지하철, 버스 등의 이동공간이나 카페, 길거리 등 옥외의 제3의 공간(Oldenburger, 1999)에서 미디어 이용이 급속도로 증가했다. 따라서 최근의 심리적 인식 변화에 초점을 맞추어 연구를 발달시키는 것이 행정학에서 다루는 공공공간의 개념을 보다 명확히 하는데 도움이 될 수 있다. 가령 이동(mobile)통신기술의 발전이 물리적 공간의 공공성을 상쇄하는지 혹은 다른 형태로 공공성을 강화하는지에 대한 연구는 현재까지도 미지의 연구로 남아 있다.

사적공간의 확대라는 경향은 물리적 공간 측면뿐만 아니라 가상공간에서도 동시에 나타나고 있다. 인터넷의 발달 및 무선광대역통신망의 보급은 불특정 다수와의 사회적 관계를 향상시켰지만 사적 공간(private cocoon) 내에서 이루어지는 사회적 결속력을 강화 시킴과 동시에 개인주의를 심화시킨다는 양면성을 지닌다(Hampton & Gupta, 2008). 사람들이 온라인을 통해 교류하게 되면서 직접적인 만남을 통해 교류하던 사람들은 사적

8) MWN(Municipal Wireless Network)으로 지칭되기도 한다.

9) 논문에 소개된 대표적인 도시로는 필라델피아, 미니애폴리스, 오클라호마 및 샌프란시스코가 있다.

10) 한국정보화진흥원. 2014. 4. 공공분야 WIFI 확산계획 및 추진전략.

http://www.kics.or.kr/Home/UserContents/20140415/140415_133632392.pdf

인 폐쇄공간(private cocoon)을 형성해 대중과 우연적인 만남을 갖고, 공공장소에서 일반적으로 타인에게 갖던 관심을 본인만의 가상공간으로 돌린다(Harris, 2003; Ling, 2004; Humphries, 2005; Hampton & Gupta, 2008 재인용). 이는 공공공간을 사적용도로 사용하는 것(Lee, 1999)으로 해석되기도 한다.

반면, 새로운 미디어 사용을 통해 개인만의 가상공간을 타인과 공유하면서 사람들이 공공공간에서의 폭넓고 다양한 그룹보다 사적인 집에서 작고 친밀한 그룹에서 사회화되는 경향이 증폭된다. 이는 시공을 초월하고 작고 친밀한 그룹과 사회화됨으로써 가능하다. 이에 관해 인터넷 보급에 따라 지역주민들 간의 관계에 관한 연구(Hampton & Wellman, 2003, Hampton, 2007), 직원들 간의 관계에 관한 연구(Quan-Haase and Wellman, 2006) 등 공공 및 준공공공간에서 인터넷연결이 사회적 삶에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구가 진행되었다. 준공공공간으로는 핸드폰(김윤지, 2010), 카페(이수안, 2011; 김홍규 & 오세정, 2008; Hartmann, 2009; Laurier et al, 2001; Lee, s., 1999), 지하철(양기민, 전범수 & 정대철, 2006; 이희상, 2009), 모텔(Wood, 2005), 공항(Tawil-Souri, 20011; Lloyd, 2003), 사무실(Gregory, 2011), 쇼핑몰과 고속도로(Morse, 1998) 그리고 테마파크(Bolter & Grusin, 2008; Baudrillard, 2001; Wakabayashi, 2002) 등이 언급되었다. 이러한 가상공간에서의 정치적 역할은 인쇄매체나 물리적인 공공공간에서 이루어지는 것과 구분되지만(박영도, 2002), 그 역할이 커지고 있는 것은 확실하다.

정부와 국민들의 관계에 심리학적 계약(Psychological Contract)¹¹⁾ 개념을 공간연구에 접목시켜 보면, 국민들은 정부가 해결해야 한다고 생각하는 사회적 문제, 혹은 자신의 문제에 대한 심리적 인식, 믿음이 있다. 심리학적 계약은 명시적으로 쓰여진(written) 것이 아니고 묵시적으로, 자신이 생각하는 계약 조건으로 구성되는 것이기 때문에 개인마다, 심지어 계약했다고 생각하는 당사자마다 생각하는 계약 조건이 다르다(Alcover, et al., 2016). 즉 국민이 생각하는 정부의 역할 기대와 정부가 생각하는 정부 자신의 역할 기대가 다를 수 있다는 것이다. 정부 주도적 개발이 이루어진 우리나라에서 이 심리학적 개념은 특히 중요하게 작용할 수 있다. 역사적으로 정부가 국가의 경제 개발 방향을 설정하고 이끌어왔기 때문에, 국민들이 정부가 해야 한다고 믿고 있는 계약 조건이 많을 수 있기 때문이다. SNS 등 가상의 공적 공간의 확대는 국민들이 정부와 맺었다고 생각하는 심리학적 계약에 의한 자신의 정책 필요 인식, 믿음뿐만 아니라 그 믿음이 깨졌을 때 나타나는 불만족이나 후회, 화, 좌절 등 부정적인 감정적 반응이 더 큰 공간에서 드러난다는 것을 의미한다. 2016년 광화문 촛불시위와 같이 부정적인 감정적 반응이 가

11) 근로자와 조직 간에 상호적 교환 관계의 개념을 생각하는 개인의 믿음(Alcover, et al., 2016)

상 공적 공간에 의해 멀리 퍼지면서 정서 전이(emotional contagion) 현상을 일으킬 수 있다. 이처럼 물리적 공간을 넘어서서 심리적 공간으로 공공 공간이 확장되는 현상을 국민들의 개인기억과 집단기억(collective memory)을 연관시켜 행정의 역할을 연구하는 방향도 모색해볼 수 있다.

공공공간은 정책이 실현되는 하나의 장(locus)이다. 또한 이를 통해 공공공간을 통해 제공되는 공공의 삶(public life)은 곧 개인의 일상적인 삶의 질(quality of life)과 직결된다(Francis, 1989). 광화문 촛불시위 현장과 같은 역사적 사건은 국민들의 마음에 집단심리로 각인되고 공동체정신이 형성되고 계승된다. 그러나 60년대이후 개발연대의 삶의 흔적들이 현대건축물과 도시화에 의해 소멸되고 있다. 대한민국이란 공동체의 유지와 발전을 위해 정부가 건축물과 기념물에 관한 공간활용을 어떻게 할 것인가에 대한 연구가 필요하다.

공공공간의 변화는 정책 대상이 살고 있는 정책 환경의 변화를 의미한다. 공공공간의 중요성과 그 영역은 무한하게 확장되고 있다. 국가와 지방자치단체의 목표가 공공의 복리 증진임에도 불구하고, 공간관점에서의 공공복리나 정책관련 연구가 미흡하다. 따라서, 물리적 공공공간뿐만 아니라 심리적 공공공간의 확장에 의한 공간 정체성의 변화와 그 변화들이 함의하는 정책 환경의 변화에 대한 연구가 필요한 시점이다.

제안 12: 공공공간의 확장이란 현실에서 공공성 확보라는 구심력과 사적공간의 확보라는 원심력이 공간정책에 미치는 영향에 관한 연구

제안 13: 가상공간의 현실 공공공간의 대체성에 관한 연구

제안 14: 집단기억(collective memory)와 집단적 심리를 이용한 공공장소의 건축과 활용

V. 맺는말

본 연구에서는 그동안 기존 행정학에서 주목받지 못하고 묵시적으로 통합되어온 공간 개념을 부각시키는 것이 중요하다는 점을 지적하였다. 그리고 논의가 미흡했던 공간 개념을자연적 공간, 인위적 공간, 사회적 공간, 가상공간으로 나누어 보고, 아울러 심리적으로 인식하는 공적 공간을 정의하였다. 이를 통하여 공적 공간을 물리적 공간으로 보는 것을 뛰어넘어 심리적 공간으로 보는 관점으로 전환하였다.

2000년 대 이후 저성장, 기후변화, IT 기술 발전 등의 사회변화에 대응하는 행정학 연구 분야를 자연적 공간, 인위적 공간, 가상공간으로 나누어, 행정과 정책을 다루었던

도시계획, 건축 분야의 선행연구 및 공간을 고려한 행정학분야의 선행연구들을 살펴보고 향후 행정학에 있어서 공간연구의 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 먼저 도시계획 건축의 연구 동향을 살펴보았다. 이들 분야에서 발달한 주요 개념과 이론, 첨단분석기법들이 행정학에 잘 흡수되지 않았다는 점은 깊이 반성할 필요가 있다.

행정학에서의 공간 연구는 무엇보다도 공간적 요소가 정부를 제약하는 조건인지, 아니면 정부가 극복하고 활용할 대상인지를 구분하여 연구할 필요가 있다. 특히 지리 공간적, 자연 자원적 요인들은 행정에 의해 사회적 변화를 실현시킨다. 기존 연구에서도 언급한 바 있듯이, 지리 공간, 환경적 요인들이 행정 기관의 역할(good governance)을 통해서 긍정적인 경제적, 사회적 결과를 이끌어낸다. 행정학에서는 이 점에 주목하고 행정 공간적 규모(scale) 또는 특성에 따라 상이할 수 있는 정부의 역할에 주목할 필요가 있다. 또한 기존 연구에서 제한적으로 이용했던 행정과 관련한 지표를 국제적 지표나 정부 경쟁력(임도빈, 2014) 등을 활용하여 행정의 역할을 다양한 측면에서 연구할 필요가 있다.

또한 자연 공간, 인위적 공간, 가상 공간 등간의 관계가 어떠한지에 대한 연구가 필요하다. 상호 관계 고려 하에 정부는 사회적 요구의 변화에 따른 도시의 공간적 변화에 선제적으로 대응해야 한다. 예컨대 현재 진행되고 있는 저성장 및 도시 쇠퇴 현상에 대응하여 행정학은 이를 기회로 보고 인구안정화 정책 실행 및 공동화된 공간을 그린인프라스트럭처로의 재활용 등의 전략적 접근이 필요하겠다. 기후변화에 대응해서도 제시되고 있는 도시계획, 교통, 에너지, 그린인프라스트럭처 관련 정책 도입 시 지역별 실정을 고려하여 도입하는 맞춤형 도시정책에 대한 연구가 필요하다. 해안에 입지한 도시는 해수면 상승과 관련해 홍수에 대한 재정적, 도시계획적, 관리적 접근이 필요하다. 나아가 기후변화 시나리오를 예상하고 이에 대비하는 연구를 통해 도시의 회복력을 장기적으로 계획하는 것도 행정의 관련 분야와 협력하여 선제적으로 연구를 이끌어야 할 부분이다.

나아가서 변화하는 공간 속에서 정부의 역할에 대한 성찰도 필요하다. 예컨대 정부경쟁력을 연구하고, 지표를 만들 때에도 공간적 요소를 고려해야 균형 있는 시각이 된다. 이러한 시각에서 정부의 능력이나 성과에 관한 연구는 우리나라나 다른 나라의 정책결정자들이 행정구역의 획정, 행정기관의 입지, 핵심정책분야의 설정, 정책수행의 방식, 의사결정에 합리성에 대한 방향제시를 할 수 있을 것으로 판단된다.

공간은 인간의 사고와 행동을 제약한다(유현준, 2015). 인간사회와 지리적 환경과의 관계, 즉 사회에서의 “공간”의 개념은 제도(institution)에 대한 관심과 더불어 지속적으로 여러 학계의 조명을 받아온 바 있다. 특히 Jared Diamond의 역작 총,균,쇠(Guns, Germs and Steel, 1997)의 출간은 현재 관측되고 있는 세계 각 지역의 경제, 사회적 발

전 정도의 차이를 설명하면서 물리적 환경(physical environment)의 위상을 크게 강화하는데 기여하였다. 일부 학계에서는 경제, 사회 발전의 근본적 추동력으로 재배작물과 가축, 그리고 토양 및 영토위치의 특징을 지목한 Jared Diamond의 노력을 가리켜 신환경적 결정주의(neo-environmental determinism)로 분류하고 있다(Sluyeter, 2003). 즉, 공간이라는 환경이 경제적, 사회적 발전에 미치는 영향이 크다는 것이다. 따라서 공적 공간을 행정학 연구의 대상으로 두는 것이 중요하다.

물론 공간을 행정학의 연구대상으로 삼으라는 것이 행정학적 시각으로만 공적 공간연구를 해야 한다는 것이 아니다. 특정 지역의 사회적 구조는 단순히 경제이론으로만 설명할 수 있는 일차원적 개념이 결코 아니며, 한 사회에 관한 정확한 이해를 도모하기 위해서는 보다 포괄적인 범사회과학적 접근이 필요하다. 일찍이 Polanyi(1944)는 economic embeddedness의 개념을 주장하며, 일국의 경제는 독립된 개체가 아닌 해당 국가의 정치, 사회 및 행정 제도와 긴밀히 연결되어 영향을 주고받는 하나의 복잡한 유기적인 시스템을 지칭한 바 있다. 이를 종합하여 볼 때, 지리적 및 환경적 요인은 경제발전의 영역뿐만 아니라 보다 포괄적인 인간사회의 형성에 심대한 영향을 초래하여 왔으며, 거시경제적 변화는 이러한 흐름의 일부분에 지나지 않음을 추론하여 볼 수 있다.

Herder(1781)는 저서 “인류사의 철학에 대한 이념”에서 인간사회의 발전을 논함에 있어 지형학, 천문학, 기후학, 지리학과 같이 명백히 다른 공간적 요소들을 통합했고, 인류를 통합망의 중심에 놓고 연구하면서 모든 현상이 연관되어 있다는 것을 강조한 바 있다. 이를 토대로 볼 때, 일국의 정치/행정을 정확히 이해하려면 진실로 인간과 분리할 수 없는 긴밀한 연관을 맺고 있는 공간적 배경들을 살펴보아야 한다. 국가의 행정, 즉 거버넌스의 개념은 “공공의 문제를 해소하거나 완화시켜 보다 바람직한 사회를 구축하는 것”(임도빈, 2012)으로 파악할 수 있으며, 공간적 요소에서 바라본 행정이란 “주어진 환경 하 국가의 안위와 번영을 위하여 설립된 규범화된 체계를 일괄적으로 적용하는 것”으로 볼 수 있다.

참고문헌

- 강상훈. (2013). 프랑스 파리 레 알(Les Halles) 재개발에 관한 연구 - 도시공간의 ‘내부화’와 ‘지하화’. 『대한건축학회논문집-계획계』, 28(3): 165-176.
- 강영훈. (2004). 지방행정 체층구조의 적정성: 제주도 행정체층 및 구역개편을 중심으로. 『정부학

- 연구」, 10(2): 185-214.
- 고병호. (2000). 도시 및 지역계획 분야의 학문적 동향과 연구발전과제에 관한 연구. 「도시행정학보」, 13(2): 101-120.
- 곽현근. (2004). 현대 지역공동체의 의의와 활성화 방안. 「사회과학논문집(대전대학교)」, 23(1): 29-57.
- 곽현근. (2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. 「한국행정학보」, 49(3): 279-302.
- 권민수·정재용. (2004). 현대도시공동주택의 영역성에 관한 연구. 「대한건축학회 학술발표대회 논문집 - 계획계」, 24(2): 63-66.
- 권원용. (1998). 저성장시대, 도시경영에도 개혁이 필요하다. 「국토(구 국토정보),(구 국토정보다이제스트)」, 203: 2-3.
- 김광구. (2003). 공간자기상관(spatial autocorrelation)의 탐색과 공간회귀분석(spatial regression)의 활용. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」, 2003(0): 983-1001.
- 김광웅. (1997). 신행정학서설: 왜 정부학이어야 하는가. 「행정논총」, 35(1): 1-16.
- 김동욱. (2010). 중앙행정기관의 공간적 위치 선정에 관한 연구. 「행정논총」, 48(1): 1-24.
- 김상조. (2013). 도시정책 패러다임변화에 따른 토지이용규제방식의 개선방안. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」, 2013(0): 750-777.
- 김석태. (2009). 지방행정체제 개편안에 대한 비판적 고찰-적정구역과 구역문제 해결단계의 관점에서. 「한국행정논집」, 21(2): 331-354.
- 김선명·김기현. (2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 351-381.
- 김안제. (1989). 특집: 한국도시행정학회 제 1 회 학술세미나; 도시행정과 인접학문과의 (隣接學問) 관계. 「도시행정학보」, 2(단일호): 149-164.
- 김윤상. (1989). 토지의 효율적 사용을 위한 정부의 개입. 「한국행정학보」, 23(1): 315-330.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 「한국정책학회보」, 9(2): 47-66.
- 김주원·정의철. (2011). 소형가구 연령대별 주택수요 특성 분석. 「주택연구」, 19(2): 123~150.
- 김진. (2016). 세종시 주택시장의 특징과 수급동향. 「한국주택학회 학술대회 발표논문집」, 2016(1): 206-219.
- 김태영. (2009). 한국 도시행정학의 교육·연구 실태 분석. 「도시행정학보」, 22(3): 415-435.
- 김혜란·이혜주·이명훈. (2013). AHP 분석을 통한 공공공간의 공공성 제고방안. 「한국콘텐츠학회 논문지」, 13(10): 511-522.
- 대한국토·도시계획학회. (2014). 「(새로운 도시) 도시계획의 이해」. 서울: 보성각.
- 박기관. (2007). 행정구역개편에 따른 도, 농 통합의 성과와 결정요인 분석-DEA의 효율성 측정을 중심으로. 「지방행정연구」, 21(2): 65-93.

- 박수진·윤희철·나주몽. (2015). 로컬거버넌스 관점에서 지방의제21 마을만들기 실천사업의 고찰. 「한국거버넌스학회보」, 22(2): 337-359.
- 박응격. (1995). 과연 주민 편의위주의 행정개혁인가: 행정구역 개편 추진현황과 평가. 「지방자치」, 4월호: 12-16.
- 박종관·조석주. (2001). 시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 57-77.
- 반영운·이우종. (2015). 「지역자산 활용 근린재생 기법 개발(I)」. 국토연구원.
- Berry, F. S·김대진. (2010). 기획특집호: 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4): 75-114.
- 성육준. (2013). 공공부문 스마트워크 정책수용요인에 대한 연구-스마트워크센터 사용자 인식조사를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(1): 331-359.
- 소순창. (2010). 지방행정체제 개편: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. 「지방행정연구」, 24(4): 29-57.
- 신나운. (2011). 공공문제와 집단기억: 촛불집회와 과거청산 정책을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 행정학과 박사학위논문.
- 신윤표. (1992). 한국토지행정의 문제성과 개혁논리-한국 농촌 생활정주권 토지이용의 사례를 중심으로. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 1992(0): 11001-11025.
- 심규원·조덕호. (2010). 공간분석기법을 이용한 국립공원 이용권 분석에 관한 연구. 「한국산림휴양학회지」, 14(1): 1-6.
- 여혜진·임희지·맹다미·백세나. (2009). 「도시 준공공공간의 보행활성화 방안」. 서울:서울시정개발연구원.
- 오기석·김태현·정현준. (2009). 초점: 미국 MWB 구축동향과 시사점. 「정보통신방송정책」, 21(11): 1-28.
- 우종덕. (2007). 행정구역 확대 논의의 타당성 검토. 「지방행정연구」, 21(2): 179-197.
- 유현준. (2015). 「도시는 무엇으로 사는가」. 서울:을유문화사
- 이규환. (2007). 도시행정론에 관한 소고: 학문의 정체성 분석. 「한국지방자치학회보」, 19(4): 197-216.
- 이대웅·권기현. (2014). 정책확산의 영향요인 분석-사회적기업 조례제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2): 93-120.
- 이대희. (1989). 토지개혁 정책을 통한 지역세력의 통제. 「한국행정학보」, 23(2): 813-831.
- 이병철. (1995). 2000년대를 대비한 행정개혁의 평가와 방향에 관한 연구: 지방자치체층구조와 행정구역개편을 중심으로. 「한국행정학보」, 29(3): 831-858.
- 이병하·조현국·서의정·안병욱·이희진. (2012). 한국기업의 워크스마트 실천방안. SERI 연구보고서.
- 이상준. (1998). 통일 이후 동베를린의 도시공간구조 변화에 관한 연구. 「국토연구」, 27: 31-46.

- 이석환 (2012). 정책학방법론 동향: 공간회귀분석. 「The KAPS」, 29(0): 34-39.
- 이성우·윤성도·박지영·민성희. (2006). 「공간계량모형응용」. 서울: 박영사.
- 이시원·민병익. (2001). 시군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 79-101.
- 이우중 (1995). 중국과 우리나라 도성의 계획원리 및 공간구조의 비교에 관한 연구. 「대한건축학회 논문집」, 10(11): 189-237.
- 이재기·조석주. (2000). 시, 군통합의 경제적 효과에 관한 연구-행정비용절감효과를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 5(1): 113-141.
- 이종열. (1991). 연례학술대회 발표논문: 도시토지이용의 정치경제학-도시재개발정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 25(1): 157-176.
- 이한빈. (1966). 연구논문:[발전형 시관론]-발전행정에 응용할 수 있는 시간지향의 유형론의 모색을 위한 소고. 「행정논총」, 4(2): 2001-2020.
- 이한순. (1968). 논문: 한국행정의 생태적 요인-행정과 지리. 「한국행정학보」, 2(0): 299-316.
- 임도빈. (1997;2004). 「한국지방조직론」. 서울: 박영사.
- 임도빈. (2007). 시간의 개념분석. 「한국행정학보」, 41(2): 1-21.
- 임도빈. (2014). 「행정학: 시간의 관점에서」. 서울: 박영사.
- 임도빈. (2015). 재난관리 행정조직구조에 관한 비교연구. 「한국비교정부학보」, 19(3): 71-103.
- 임도빈·이현국. (2012). 행정조직 경쟁력제고를 위한 공간개념의 중요성. 「한국조직학회보」, 9(2): 1-33.
- 임의영·고혁근·박진효. (2014). 한나 아렌트(Hannah Arendt)의 공공영역과 행정. 「정부학연구」, 20(3): 71-101.
- 임창호. (1998). 저성장시대의 도시경영전략. 「국토(구 국토정보)(구 국토정보다이제스트)」, 203(0): 6-15.
- 장세룡·신지은. (2012). 일상의 리듬분석 -쇼핑센터와 기차역을 중심으로. 「역사학연구(구 전남사학)」, 46(0): 213-245.
- 정광호·김원수. (2005). 토지거래허가제의 정책효과에 관한 연구. 「한국행정학보」, 39(1): 287-308.
- 정영현. (2005). 행정구역개편에 따른 도농통합 효과의 평가. 원광대학교 도시공학과 박사학위논문.
- 정재진·이병량. (2010). 행정구역 개편의 학습 정보로서 시, 군 통합의 효과 분석: 지방재정 운영의 효율성 측면에 대한 단기 효과와 장기 효과를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(3): 57-89.
- 조건·강재영. (2016). AHP를 활용한 지방자치단체 산하기관 입지선정에 관한 연구. 「대한경영학회지」, 29(3): 377-396.
- 조덕호 외. (2005). 환경정책 모니터링시스템 구축을 위한 환경통계 지리정보시스템과 분석프로그램의 연동 활용방안. 「국토계획」, 40(5): 189-204.

- 주용준·사공희. (2014). 개발사업 입지 및 계획기준의 조사, 분석에 관한 연구. 「한국환경정책·평가연구원 기초연구보고서」, 2014(4): 53-130.
- 진영빈·정충식. (2014). 공공부문 스마트워크 활성화를 위한 조직문화 연구. 「한국지역정보학회지」, 17(4): 153-179.
- 채미옥. (2008). 도시용지공급 확대 및 지가안정을 위한 용도지역지구제 개선방안. 「국토정책 Brief」, 167(0): 1-8.
- 최막중. (2006). 도시계획 차원의 초고층 건축물의 의미. 「建築」, 50(4): 29-31.
- 최성모·소영진. (1994). 사회규제완화와 풍선효과: 규제완화조치에 대한 규제기관의 대응전략을 중심으로. 「한국행정학보」, 27(4): 1139-1157.
- 최유진·임태경. (2011). 환경오염 시설이 환경보호 지출에 미치는 영향분석: 공간회귀모형의 활용. 「지방행정연구」, 25(3): 403-426.
- 최천근. (2012). 정책방법론 동향: 위계선형모형과 정책학 및 행정학 연구. 「The KAPS」, 31(0): 22-25.
- 홍준현. (1997). 시군통합에 의한 지방행정구역 개편의 영향평가. KIPA 연구보고서.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2002). Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4): 1231-1294.
- Arendt, H. (2005). 인간의 조건. 이진우·태정호 역. 서울:한길사.
- Benhabib S. (1992). Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jurgen Habermas. in C. Calhoun(ed.), *Habermas and the Public Sphere*, 73-98. Cambridge, MA: MIT Press.
- Berman, E. M. & J. Rabin (Ed.) (2007). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Taylor & Francis.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1992). Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity. *American Journal of Political Science*, 36(3): 715-742.
- Boehmke, F. J. & Witmer, R. (2004). Disentangling diffusion: The effects of social learning and economic competition on state policy innovation and expansion. *Political Research Quarterly*, 57(1): 39-51.
- Bolter, J. D. & Grusin, R. (1999). *Remediation: understanding media*. Massachusetts: MIT Press.
- Bulkeley, H. & Betsill, M. (2005). Rethinking sustainable cities: multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental politics*, 14(1): 42-63.
- Burton, E. (2000). The compact city: just or just compact? A preliminary analysis. *Urban Studies*, 37(11): 1969-2006.
- CabinetOffice, U.K. (2011). *Strategic National Framework on Community Resilience*. London: UK Government.

- Campanella, T. J. (2006). Urban resilience and the recovery of New Orleans. *Journal of the American Planning Association*, 72(2): 141-146.
- Collier, David & Richard E. Messick. (1975). Prerequisites Versus Diffusion: Testing Explanations of Social Security Adoption". *American Political Science Review*, 69: 1299-1315.
- Duffy, F. (1997). *The New Office*. London: Conran Octopus
- Alcover, C. M., Rico, R., Turnley, W. H., & Bolino, M. C. (2016). Understanding the changing nature of psychological contracts in 21st century organizations A multiple-foci exchange relationships approach and proposed framework. *Organizational Psychology Review*, 2041386616628333: 1-32
- Davoudi, S., et al. (2012). Resilience: A Bridging Concept or a Dead End?"Reframing" Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planning Practice? Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note: Edited by Simin Davoudi and Libby Porter. *Planning Theory & Practice*, 13(2): 299-333.
- Drucker, S.J., Gumpert, G. (1991). Public space and communication: the zoning of public interaction. *Communication Theory*, 1(4): 294-310.
- Easterly, W. & Levine, R. (2003). Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. *Journal of Monetary Economics*, 50(1): 3-39.
- Francis, M. (1989). Control as a dimension of public-space quality. in *Public places and spaces*, 147-172. Springer US.
- Fraser N, 1992, Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. in C. Calhoun(ed.), *Habermas and the Public Sphere*, 109-142. Cambridge, MA : MIT Press.
- Galster, G., et al. (2001). Wrestling sprawl to the ground: defining and measuring an elusive concept. *Housing policy debate*, 12(4): 681-717.
- Gaus, J. M. (1947). *Reflections on public administration*. University of Alabama Press.
- Grimm, N. B., et al. (2008). Global change and the ecology of cities. *Science*, 319(5864): 756-760.
- Hall, P. (1988). *Cities of tomorrow*. Blackwell Publishers.
- Hall, R. E. & Jones, C. I. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 83-116.
- Hampton, K. N. & Gupta, N. (2008). Community and social interaction in the wireless city: wi-fi

- use in public and semi-public spaces. *New Media & Society*, 10(6): 831-850.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. London : Arnold; 최병두 역, 1983, 사회정의와 도시. 종로서적.
- Hausmann, R. (2001). Prisoners of geography. *Foreign Policy*, 122: 45-53.
- Hedge, A. (1982). The Open-Plan Office: A Systematic Investigation of Employee Reactions to Their work Environment. *Environment and Behavior*, 14: 519-543.
- Henderson, J. V. & Wang, H. G. (2007). Urbanization and city growth: The role of institutions. *Regional Science and Urban Economics*, 37(3): 283-313.
- Im, T., & Park, J. (2010). Korea's Experiences with Development: Revisiting MDGs from a Time Perspective. *The Korean Journal of Policy Studies*, 25(3): 125-145.
- Kamal-Chaoui, L. & Robert, A. (2009). *Competitive cities and climate change*. OECD Regional Development Working Papers. Paris: OECD Publishing.
- Knieling, J. & LealFilho, W. (2013). Climate Change Governance. in Jörg Knieling & Walter Leal Filho(ed.), *The Challenge for Politics and Public Administration, Enterprises and Civil Society*, 1-5. Berlin Heidelberg: Springer.
- Kopczewska, K. (2013a). Roads as Channels of Centrifugal Policy Transfer: A Spatial Interaction Model Revised. *Contemporary Economics*, 7(3): 39-50.
- Kopczewska, K. (2013b). The spatial range of local governments: does geographical distance affect governance and public service? *The Annals of Regional Science*, 51(3): 793-810.
- Krugman, P. R. (1997). *Development, geography, and economic theory* (Vol. 6). MIT press.
- Laswell H. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Meridian.
- Lee, H. & Sawyer, S. (2010). Conceptualizing time, space and computing for work and organizing. *Time & Society*, 19(3): 293-317.
- Lefebvre, H. (1984). *Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Lofland L. (1998). *The Public Realm: Exploring the City's Quintessential Social Territory*. New York: Aldine deGruyter.
- Neuman, M. (2005). The compact city fallacy. *Journal of Planning Education and Research*, 25(1): 11-26.
- Manovich, L. (2001). *The Language of New Media*. Cambridge: MIT Press.
- Madanipour A. (2003). *Public and Private Spaces of the City*. London: Routledge.
- Olsson, O. & Hibbs, D. A. (2005). Biogeography and long-run economic development. *European Economic Review*, 49(4): 909-938.
- Pattison, W. D. (1964). The four traditions of geography. *Journal of Geography*, 63(5): 211-216.
- Parkinson, J. R. (2013). How is space public? implications for spatial policy and democracy.

- Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(4): 682-699.
- Peponis, J. et al. (2007). Designing Space to Support Knowledge Work. *Environment and Behavior*, 39(6): 815-840
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Hill.
- Rogers, E. M. (2010). *Diffusion of innovations*. Simon and Schuster.
- Shipan, Charles R. & Craig Volden. (2006). Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States. *American Journal of Political Science*, 50(4): 825-43.
- Seldadyo, H., Elhorst, J. P., & De Haan, J. (2010). Geography and governance: Does space matter?. *Papers in Regional Science*, 89(3): 625-640.
- Simmons, B. A., Dobbin, F., & Garrett, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning?. *Annual Review of Sociology*, 33: 449-472.
- Tobler, W. R. (1970). A computer movie simulating urban growth in the Detroit region. *Economic geography*, 46, 234-240.
- Sassen, S. (1988). *The mobility of capital and labor*. New York: Oxford UP.
- Pirani, R. & L. Tolkoff (2014). *Lessons from Sandy: Federal Policies to Build Climate-Resilient Coastal Regions*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Song, Y. & Knaap, G. J. (2004). Measuring urban form: Is Portland winning the war on sprawl?. *Journal of the American Planning Association*, 70(2): 210-225.
- Vale, L. J. & Campanella, T. J. (2005). *The resilient city: How modern cities recover from disaster*. Oxford University Press.
- Ventriss, C. (1994). Public administration and the changing nature of space. *The American Review of Public Administration*, 24(1): 1-23.
- Roberts, P. & Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration a Handbook*. SAGE Publications Ltd.

ABSTRACT

The Concept of Space from the Perspective of Public Administration: Space as a Factor of Enhancing Government Competitiveness

Tobin Im

The research area of space has been dominated by the context of physical space such as artificial and geographical space. However, the concept of the space has recently been expanded to virtual space, including psychological recognition, due to transformed social development and technological improvement.

This study aims to examine the theory of public administration by highlighting the importance of 'space,' since space has been neglected in the past. Furthermore, this study attempts to suggest the direction of research into space in the future that should be dealt with in public administration. Administrative activities are already based on various spatial constraints and potentialities. The boundary of space is a crucial factor that determines the effectiveness of policy that is a decisive factor in the competitiveness of government in each country. The concept of space in public administration is derived based on public administrative / policy research from various spatially-related disciplines. Therefore, this study examines the development of research about space in the fields of architecture and urban and regional planning, and discusses the dimensions of space to be dealt with in public administration in the future.

【Keywords: government competitiveness, physical space, social space, psychological space, virtual space】