

연구논문

정보공유가 협력적 거버넌스 작동기제에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구:
한국 정부의 사스(SARS)와 메르스(MERS) 대응 비교사례분석*

김 준 형**

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구 설계
- IV. 사례 분석
- V. 연구 결과
- VI. 결론 및 시사점

〈요약〉

이 연구는 사스(SARS)와 메르스(MERS) 발발에 대한 한국 정부의 대응의 비교사례 분석을 통해 ‘정보공유 수준은 협력적 거버넌스의 작동기제에 어떠한 영향을 미치는가?’의 질문을 규명하고자 한다. 연구결과에 따르면, 사스 방역을 위한 협력의 착수 요인이 존재하는 상황 아래에서, 정보공유의 폭넓은 범위와 정보공유와 연관된 제도의 통합화는 협력적 거버넌스의 기제의 원활한 작동을 촉발시켰고, 이는 공공문제의 해결을 이끌었다. 반면, 메르스 방역을 위한 협력의 착수요인이 존재하는 상황 아래에서, 정보공유의 협소한 범위와 정보공유와 연관된 제도의 파편화는 협력적 거버넌스의 기제의 작동을 가로막았고, 이는 공공문제의 해결의 실패를 초래하였다. 이 연구는 협력적 거버넌스에 관한 이론적 논의들의 대부분이 원활한 정보공유를 협력적 거버넌스 기제의 작동에 이미 전제되어 있는 조건으로 간주하는 경향을 보이는 것과 달리 협력적 거버넌스의 착수요인이 존재하더라도 정보공유가 협력적 거버넌스 기제의 원활한 작동을 좌우하는 요인임을 제시하였고, 이는 협력적 거버넌스에 대한 이론적 진전에 기여할 것으로 기대된다.

[주제어: 정보공유, 협력적 거버넌스, 작동기제]

* 이 논문은 2023년 한국자치행정학회 동계학술대회에서 발표된 〈위기 상황에서의 정보공유와 협력적 거버넌스: 사스(SARS)와 메르스(MERS)에 대한 한국 정부 대응의 비교사례분석〉을 수정·보완한 것임.

** 제1저자 겸 교신저자, 국립순천대학교 행정학과 조교수(clemence03@scnu.ac.kr)

I. 서론

최근 민주화·다원화된 사회의 공공문제를 해결하기 위한 기제(mechanism)로서 협력적 거버넌스(collaborative governance)에 대한 학술적·실무적 관심이 증가하고 있다. 미국의 경우, 협력적 거버넌스는 다양한 정책적 맥락(법률집행기관, 보훈처, 국토안보부 등)과 도구적 맥락(위기관리, 지역경제정책, 천연자원관리, 환경·보건관리 등)을 포괄한다(Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012). 더욱 넓은 의미에서, 미국에서의 협력적 거버넌스는 과거로부터의 국가실패와 시장실패를 보완하기 위한 방안으로서 협력과 연결망(network)을 활성화함으로써 공공문제들을 더욱 효과적으로 해결하려는 시도의 결과로 이해된다(채종현·최진식·최유성, 2008).

한국의 경우, 위기관리를 위한 협력적 거버넌스에 대한 학술적 논의가 다양한 연구주제에 걸쳐 두드러지게 이루어지고 있다. 구체적으로, 한국에서의 위기관리와 협력적 거버넌스에 대한 논의는 ① 재난관리에 있어서의 협력적 거버넌스의 효과성(이재은·양기근, 2004), ② 협력적 거버넌스를 통한 재난관리 대응 방안(김은성, 2010; 안혁근, 2010; 성기환, 2009), ③ 재난관리를 위한 협력적 거버넌스 구축의 실패 요인(김도균·박재묵, 2012), ④ 위기관리시스템으로서의 협력적 거버넌스에 대한 국가별 혹은 국가 간 비교(정지범, 2010; 이은애, 2006) 등에 걸쳐 활발하게 전개되고 있다. 특히, 최근 위기관리와 협력적 거버넌스에 대한 연구의 양적 증가 추세는 한국에서의 위기의 심각성, 위기관리의 중요성, 그리고 위기관리의 대응 수단으로서 협력적 거버넌스에 대한 관심을 보여준다.

하지만, 공공문제를 해결하기 위한 수단으로서의 협력적 거버넌스에 대한 논의는, 아직까지 정치한 이론적·개념적 논의와 이를 기반으로 한 실증적·경험적 논의가 이루어지지 않은 채, 규범적·시론적 차원에서 협력적 거버넌스의 활성화를 위한 방안을 제시하거나 협력적 거버넌스와 관련된 사례를 분석하고 있다. 지식의 발전과 학문의 성장을 위해서는 보편적으로 수용될 수 있는 이론(혹은 이론적 틀)을 개발하고, 이러한 이론을 실증적·경험적 연구를 통해 검증하고, 이러한 연구 결과를 바탕으로 기존의 이론이 수정·보완되거나 실무능력이 개선되는 과정이 수반되어야 한다는 점에서, 협력적 거버넌스에 대한 연구는 이미 개발되어 있는 이론(혹은 이론적 틀)을 바탕으로 구체적인 사례를 적용하여 이론의 타당성을 검증하고 실무적인 함의를 도출하는 과정을 필요로 한다.

게다가, 한국에서는 정보공유의 제도적·행태적 장애요인들이 관-관 협력 및 민-관 협력을 저해하고 있다는 문제가 꾸준히 제기되어 왔음에도 불구하고, 한국에서의 협력적 거버넌스에 대한 논의는, 미국에서의 협력적 거버넌스에 대한 논의와 마찬가지로, 마치 협력적 거버넌스가 필요하다는 공유된 인식 아래 일단 착수되기만 하면 원활한 정보공유 아래에서 작동되는 것으로 전제하고 있다. 하지만, 협력적 거버넌스 아래에서 행위자들과 조직들이 협력을 위한 의지를 가지고 있다고 하더라도, 공공문제 해결을 위해 필수적이거나 중요한 정보가 제도적·행태적 요인으로 인해 공유되지 않을 경우 그들의 상호작용 자체를 저해할 수 있다는 점에서, 정보공유는 협력적 거버넌스의 작동에 이미 전제되어 있는 조건이 아니라 영향요인으로 간주되고 분석되어야 할 필요성이 제기된다.

위와 같은 문제의식 아래, 이 연구는 비교사례분석을 통해 정보공유가 ① 공공문제의 해결로 이끄는 협력적 거버넌스의 작동기제에 미치는 영향과 ② 공공문제 해결의 실패를 초래하는 협력적 거버넌스의 작동기제의 결여에 미치는 영향을 규명함으로써, 정보공유가 협력적 거버넌스에 유의미한 영향을 미치는 요인인지 여부와 정보공유가 협력적 거버넌스에 미치는 영향의 내용 및 경로를 분석하고자 한다. 구체적으로, 이 연구는 한국에서 사스(SARS: 중증급성호흡기증후군)와 메르스(MERS: 중등호흡기증후군)가 감지된 시점부터 종식된 시점에 이르는 기간 동안 두 전염병의 방역 및 치료를 위해 실시되었던 공공부문 간 협력, 공공부문과 민간부문 간 협력, 민간부문과 민간부문 간 협력의 사례를 대상으로, 두 전염병의 방역·감지·치료 등에 필수적인 주요 정보의 내용과 이러한 정보의 공유 수준 및 범위를 분석하고, 이러한 분석을 바탕으로 정보공유가 다양한 행위자 및 조직 간의 협력적 상호작용에 미친 영향을 규명한다. 한국에서 사스와 메르스에 대처하는 초기의 제도적·환경적 조건이 유사했음에도 불구하고 그 결과는 판이하게 달랐다는 점에서, 한국에서의 사스 사태와 메르스 사태에 대한 비교사례분석은 앞서 제시된 이 연구의 목적을 달성하는 데 적절한 것으로 판단된다.

이 연구는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 2장은 협력적 거버넌스에 대한 기존의 이론적 틀을 협력적 거버넌스의 ‘착수요인→작동기제→성과’의 흐름으로 분석하고, 이러한 이론적 틀에 대하여 정보공유의 관점에서 비판적으로 검토한다. 둘째, 3장은 협력적 거버넌스에 대한 기존의 이론적 틀과 이에 대한 비판적 검토를 통해 도출된 연구문제와 연구모형을 제시하고, 연구의 대상 및 범위를 중심으로 분석 방법을 설명한다.

셋째, 4장은 이 연구의 모형에 따라 실시된 사스 사태와 메르스 사태에 대한 비교사례 분석의 결과를 기술한다. 넷째, 5장은 비교사례분석 결과를 토대로 도출될 수 있는 이론적·정책적 함의를 논의한다. 다섯째, 6장은 이 연구의 결과를 요약하고, 이 연구의 함의와 한계를 제시한다.

II. 이론적 논의

1. 협력적 거버넌스와 공공문제

일반적으로, 협력적 거버넌스는 공공문제에 참여하는 부문들의 범위에 따라 크게 두 가지로 정의된다. 첫째, 범위가 공식적인 공공부문으로 한정되는 경우, 협력적 거버넌스는 “공공기관들이 정책 형성·집행 혹은 공공프로그램·자산 관리를 목표로 하는 공식적·합의지향적·숙고적 집단 의사결정 과정에 비(非)국가 이해당사자들을 직접 관여시키는 거버넌스 구조”로 정의된다(Ansell & Gash, 2008). 둘째, 범위가 공식적·비공식적 부문으로 확장되는 경우, 협력적 거버넌스는 “(협력적 거버넌스가) 존재하지 않는 경우 달성될 수 없는 공공목표를 수행하기 위하여 공공기관, 정부의 각 수준, 그리고/혹은 공공·민간·시민부문의 경계를 넘나들면서 사람들을 건설적으로 관여시키는 공공정책 의사결정 및 관리의 과정과 구조”로 정의된다(Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012; Emerson & Murchie, 2010; Agrawal & Lemos, 2007).

공공문제를 해결하는 수단으로서의 협력적 거버넌스의 효과성에 대한 견해는 크게 긍정론과 부정론으로 양분된다. 먼저, 긍정적인 시각에 따르면, 협력적 거버넌스는 공공문제 해결의 과정 및 결과 측면에서 다양한 긍정적인 효과를 불러일으킨다. 첫째, 과정 측면에서, 협력적 거버넌스는 ① 한정되고 희소한 자원을 공동으로 이용할 수 있도록 하고(배응환, 2003; 김홍희, 2002), ② 참여와 숙의를 실현함으로써 민주주의의 근본 원리에 부합하고(Koppenjan & Klijin, 2004), ③ 사회문제에 대한 조화와 타협을 통해 사회세력 간의 신뢰와 정책에 대한 책임성 및 투명성을 제고시킬 수 있다(Lane, 1987; 권혁주, 2007). 둘째, 결과 측면에서, 협력적 거버넌스는 ① 정책지연 정도, 비용 등과 관련된 의사결정의 효율성을 증가시킬 수 있고(Ury, 1988), ② 합의 결과에 대한 이해관계자들 간의 만족도를 높일 수 있다(채종현·김재근, 2009).

다음으로, 부정적인 시각에 따르면, 협력적 거버넌스는 연결망 구성 자체의 어려움과 연결망 안에서 발생할 수 있는 문제점 측면에서 공공문제 해결에 있어서의 한계를 노정한다. 첫째, 다양한 이해관계자들을 포괄하는 연결망의 구성이 실패로 귀결될 경우, 협력적 거버넌스의 작동 자체가 불가능하다(채종현·김재근, 2009). 둘째, 연결망이 구성되었다고 하더라도, 협력적 거버넌스의 작동 과정에서 연결망으로부터 발생하는 다양한 문제점들은 공공문제 해결의 가능성을 감소시킨다. 구체적으로, 협력적 거버넌스를 위한 연결망은 ① 구성원들 간의 경쟁과 갈등으로 인해 조정에 실패할 수 있고(Jessop, 1999), ② 비형평적 권력구조로 인해 합의 혹은 타협의 결과가 모든 구성원들의 목표에 부합하지 않을 수 있고, 이로 인해 구성원들 간의 신뢰가 형성되기 어려울 수 있다(Pierre & Peters, 2005; Huxham, 2003).

공공문제를 해결하는 수단으로서의 협력적 거버넌스의 효과성에 대한 엇갈리는 시각에도 불구하고, 협력적 거버넌스는 점차 민주화·다원화되어가는 사회에서 이해관계자들의 다양성, 사안의 복잡성 등으로 인해 해결하기 어려운 공공문제에 대처함으로써 공공성을 달성하기 위한 유용한 수단으로 떠오르고 있다(채종현·최진식·최유성, 2008). 나아가, 협력적 거버넌스의 장애요인들을 보완함으로써 협력적 거버넌스를 통한 공공문제 해결의 가능성을 높이기 위한 논의 또한 이루어지고 있다. 예를 들어, Goldsmith와 Eggers(2005)는 참여와 심의의 원리를 기반으로 공동의 목표 달성과 합의의 질을 향상시킬 수 있는 연결망 관리 수단 개발과 역량 개발이 지속적으로 필요하다고 주장하면서, 거버넌스의 성패를 좌우하는 요인으로서 정부의 연결망 관리 역량을 강조한다.

2. 협력적 거버넌스의 착수요인 및 작동기제¹⁾

1) 협력적 거버넌스의 착수요인

협력적 거버넌스는 어떠한 요인들에 의해 착수되고, 착수된 협력적 거버넌스는 어떠한 기제를 통해 작동하는가? 먼저, 협력적 거버넌스의 착수요인은 다음과 같이 논의되고 있다(Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012). 첫째, 리더십(leadership)은 협력적 거버넌스를 위한 자원과 지지를 확보하는 데 착수하고 도움을 주는 지위에 있다고 확인

1) 2절은 Emerson, Nabatchi, & Balogh(2012)의 논의에 크게 의거하고 있다.

된 지도자의 존재를 일컫는다. 이러한 지도자는 정치인, 고위관료, 혹은 신뢰받는 조직의 구성원일 가능성이 높다. 협력적 거버넌스의 착수를 주도하는 지도자는 협력적인 문제 해결에 대한 헌신과 특정 해결책을 옹호하지 않겠다는 의지를 가져야 하고, 참여자들의 선호에 대하여 중립성을 표출해야 한다(Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Selin & Chavez, 1995). 협력적 노력을 착수시키는 데 수반되는 높은 거래비용을 흡수하기 위한 지도자의 의지(예: 인력, 기술 등 자원 제공)는 협력적 거버넌스를 위한 노력을 강화시키는 데 도움을 준다(Schneider et al., 2003).

둘째, 결과적 유인(consequential incentive)은 협력적 행동을 위한 내부적 착수요인(예: 문제, 자원의 필요성, 이해관계, 기회 등)과 외부적 착수요인(예: 상황적·제도적 위기, 위협, 기회)을 일컫는다. 이러한 유인들은 현재 이슈가 참여자들에게 핵심적이고, 해결책에 대한 시의적절함과 압박이 무르익었고, 유인에 대한 관심의 부재가 부정적인 효과를 불러일으킬 수 있다는 점에서 결과적이다(Selin & Chavez, 1995). 하지만, 모든 결과적 유인이 부정적인 것만은 아니다. 예를 들어, 지원금 혹은 새로운 자금 기회의 가용성은 협력적 거버넌스의 착수로 귀결될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 긍정적·부정적 유인들은 지도자와 참여자들로 하여금 함께 참여하도록 유도하기 위해서 반드시 존재해야 한다.

셋째, 상호의존성(interdependence) 혹은 개인들과 조직들이 스스로의 힘으로 무언가를 달성하지 못하는 상황은 광범위하게 인식되고 있는 협력 행동을 위한 선행 조건이다(Thomson & Perry, 2006; Gray, 1989). 어떤 의미에서, 상호의존성은 궁극적인 결과적 유인이다. 또한, 상호의존성은 ‘각 부문의 실패’로 일컬어지기도 하고(Bryson, Crosby, & Stone, 2006), ‘참여에 있어서의 제약요인’으로 일컬어지기도 한다(Ansell & Gash, 2008).

넷째, 불확실성(uncertainty)은 사회적 난제를 관리하는 데 있어서 주요한 장애요인이다(Koppenjan & Klijin, 2004; Rittel & Webber, 1973). 내부적으로 풀리지 않는 불확실성은 집단들로 하여금 위협을 감소·분산·공유시키기 위하여 협력하도록 유도할 수 있다. 사회문제를 어떻게 관리해야 하는지에 대한 집단적인 불확실성은 또한 앞서 제시된 상호의존성과 연관되어 있다. 만약 정당 혹은 조직에 문제와 해결책에 대한 완벽한 정보가 주어져 있다면, 그들은 그들의 이해관계를 추구하거나 위협에 대응하기 위하여 독립적으로 행동할 수 있을 것이다(Bentrup, 2001). 또한, 의도된 결과를 생산하기 위하여 해결책 혹은 만족을 위한 전통적인 방식에 의존하는 범위에 대한 개인적

인 불확실성이 있을 수 있다.

요약하자면, 협력적 거버넌스가 착수되기 위해서는 ① 리더십, ② 결과적 유인, ③ 상호의존성, ④ 불확실성 중에서 한 개의 착수요인 혹은 두 개 이상의 착수요인이 필요하다. 또한, 더욱 많은 착수요인들이 나타나고 참여자들에 의해 인식될수록, 협력적 거버넌스가 착수될 가능성은 높아진다.

2) 협력적 거버넌스의 작동기제

다음으로, 앞서 제시된 요인으로 인해 착수된 협력적 거버넌스는 원칙에 입각한 참여(principled engagement), 공유된 동기부여(shared motivation), 그리고 집합행동을 위한 능력(capacity for joint action) 간의 상호작용을 통해 작동된다(Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012). 첫째, 원칙에 입각한 참여는 ① 발견(discovery), ② 정의(definition), ③ 숙의(deliberation), 그리고 ④ 결정(determination)의 상호작용 과정에 의해 발생·유지되고, 원칙에 입각한 참여의 효과성은 부분적으로 이러한 상호작용 과정의 질(質)에 의해 결정된다. 즉, 개인들이 공유된 이해관계, 가치, 중요한 정보 등을 드러내는 과정(발견), 공동의 목표를 명확하게 표현하면서 공유된 의미를 형성시키려는 노력을 지속시키는 과정(정의), 상이한 이해관계 혹은 견해에 대하여 심도 있게 논의하는 과정(숙의), 절차적·실질적 결정에 도달하는 과정(결정)이 상호작용함으로써, 원칙에 입각한 참여가 발생·지속된다(Dukes, 2004; Roberts, 2004; Bentrup, 2001; Ehrmann & Stinson, 1999).

둘째, 공유된 동기부여는 원칙에 입각한 참여를 통한 반복적·질적 상호작용에 의해 고양된 ① 신뢰(trust), ② 상호 간의 이해(mutual understanding), ③ 내부적 정당성(internal legitimacy), 그리고 ④ 공유된 헌신(shared commitment)에 의해 발생·유지된다. 또한, 공유된 동기부여는 한 번 발생하고 나면 선순환 속에서 원칙에 입각한 참여를 지속시킨다. 구체적으로, 구성원들은 협업을 통해 서로에게 자신의 합리성·예측가능성을 입증시키고(신뢰), 신뢰는 사람들로 하여금 자신들을 다른 사람들에게 드러내도록 유도함으로써 상대방의 지위를 이해하고 존중하도록 만들고(상호 간의 이해), 상호 간의 이해는 협력적 노력을 기울이고 있는 참여자들이 신뢰할 만하다는 확인을 통해 협력에 대한 정당화 및 동기부여를 제공하고(내부적 정당성), 이러한 신뢰와 호혜성은 원래 각 부문으로 분리되어 있었던 구성원들 간의 유대감으로 귀결됨으로써

(공유된 헌신), 공유된 동기부여를 발생·지속시킨다(Ansell & Gash, 2008; Provan & Milward, 1995; Fisher & Brown, 1989; Gray, 1989).

셋째, 집합행동을 위한 능력은 원칙에 입각한 참여와 공유된 동기부여에 의해 자극되는 ① 제도적 배열(institutional arrangement), ② 리더십(leadership), ③ 지식(knowledge), 그리고 ④ 자원(resources)의 발전에 의해 발생·유지된다. 즉, 원칙에 입각한 참여와 공유된 동기부여는 협력을 용이하게 만드는 절차적·제도적 규칙을 촉진시키고(제도적 배열), 후원자·의장·협력자·매개자·대표자로서의 지도자를 필요로 하고(리더십), 자료와 정보의 합산·분리·재조합과 새로운 지식의 생산을 유도하고(지식), 자금·시간·기술·행정지원·권력 등의 활용을 유도하는데(자원), 이는 결과적으로 집합행동을 위한 능력을 발생·지속시킨다(Carlson, 2007; Milward & Provan, 2006; Thomson & Perry, 2006; Groff & Jones, 2003).

요약하자면, 협력적 거버넌스의 질과 범위는 원칙에 입각한 참여, 공유된 동기부여, 그리고 집합행동을 위한 능력 간의 생산적·자기강화적 상호작용에 달려 있다. 나아가, 이러한 상호작용이 원활하게 이루어진다면, 협력적 행동으로 나타난 효과는 의도하지 못한 부정적인 결과를 더욱 적게 초래하면서 목표로 삼은 결과에 더욱 근접할 가능성이 높다(Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

3. 협력적 거버넌스와 정보공유

협력적 거버넌스에 대한 기존의 연구들은 대체적으로 협력이 발생·지속되면 행위자 혹은 조직(기관) 간 정보공유는 자연스럽게 이루어지는 것으로 간주하는 경향을 나타내는 것으로 판단된다. 예를 들어, 앞서 제시된 협력적 거버넌스의 작동기제의 구성요소인 ‘집합행동을 위한 능력’에 따르면, 기존에 행위자들 간에 비대칭적으로 분산되어 있던 자원은 협력적 거버넌스의 작동을 계기로 공동의 목표 달성을 위해 공유된 자원으로서 활용되도록 영향력이 가해지고 재분배된다(Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012). 또한, 자원의존이론의 관점에 따르면, 협력 연결망은 행위자들이 각자 가지고 있는 자원을 서로 간에 무한정하게 공유하는 상황을 조성할 수 있고, 이를 통해 이익을 창출할 수 있다(배응환, 2003; 김홍희, 2002).

하지만, 정보공유의 어려움과 이에 따른 성공적인 정보공유의 장애요인을 지적하는 기존의 연구들은 협력적 거버넌스가 착수된다고 하더라도 정보공유가 협력적 거버

년스의 원활한 작동을 가로막는 요인으로 작용할 수 있음을 시사한다. 구체적으로, Masser와 Campbell(1995)은 지리정보시스템(GIS)의 공유 과정의 장애물로서 ① 참여자들 간의 우선순위에 대한 부서 간의 서로 다른 입장, ② 정보를 활용하는 사용자들 간의 능력의 차이, ③ 정보의 활용 효과에 대한 인식 수준의 차이와 기존 자료를 활용·처리하는 기술의 차이, ④ 자료의 표준·장비·교육·접근에 대한 부서 간의 합의 도출의 어려움을 제시한다. 이러한 논의를 협력적 상호작용의 과정에 적용해 보면, 공공문제의 해결을 목표로 다양한 부문들 간의 협력적 노력이 활발하게 이루어진다고 하더라도, 그들의 의지와 달리 공공문제의 해결을 위해 필요한 정보공유가 앞서 제시된 다양한 제약요인들에 의해 좌절될 가능성이 있는 것으로 이해될 수 있다.

무엇보다도, 정보공유에 대한 한국 공공부문의 맥락을 고려하면, 한국에서 정보공유의 여부 혹은 정보공유의 수준이 협력적 거버넌스에 미치는 영향은 더욱 심층적으로 분석되어야 할 필요가 있다. 특히, 한국 정부의 칸막이 행정과 부처 이기주의는 오랫동안 공공문제 해결에 핵심적인 정보의 공유를 가로막고 각 수준에서의 협력을 저해하는 걸림돌로 지적되어 왔다(김운권, 2014; 오철호·고숙희, 2012). 이는 정보공유에 대한 공공부문의 제도적·행태적 제약요인이 존재하는 경우, 비록 협력적 상호작용의 착수를 위한 조건이 구비되었다고 하더라도, 협력 연결망의 구성원들의 상호작용을 위한 의지와 노력이 원활한 정보공유의 충분조건일 수 없음을 시사한다. 그러므로, 한국의 공공부문이 관여된 협력적 거버넌스에 대한 연구에서 정보공유는 이미 협력적 거버넌스에 전제되어 있는 조건이 아니라 협력적 거버넌스의 작동에 영향을 미치는 요인으로 간주되어야 할 필요성이 제기된다.

4. 선행연구 검토

위기관리를 위한 협력적 거버넌스에서의 정보공유의 중요성은 많은 학자들과 실무자들에 의해 강조된다. 학술적인 차원에서 살펴보면, 재난관리를 포함하는 위기관리는 각기 다른 시간적·공간적 환경에 놓여 있는 공공부문과 민간부문의 다양한 행위자들에 의한 시의적절한 인적·물적 자원 투입을 필요로 한다(Usuda et al., 2017; 정우택, 2021; 이은애, 2006). 위기관리에 필요한 (다양한 행위자들에 의한) 인적·물적 자원 투입의 핵심적인 조건은 다양한 행위자들 사이에서 재난 상황을 포함하는 위기 상황에 대한 정확하고 포괄적이고 시의적절한 정보(예: 재난의 내용·유형, 재난으로 인한

피해의 대상·범위, 재난으로 인한 피해를 완화하고 복구하기 위해 필요한 인적·물적 자원의 내용·가용범위)의 공유이다. 그러므로, 위기관리를 위한 협력적 거버넌스의 기대 효과를 실제 효과로 구현하기 위해서는 위기관리에 관여하는 공공부문과 민간부문의 다양한 행위자들이 상호 간에 위기 상황에 대한 정확하고 포괄적이고 시의적절한 정보를 공유할 수 있는 정책적·조직적·제도적·기술적 토대를 마련하는 것이다.

실무적인 차원에서 살펴보면, 재난관리를 포함하는 위기관리에서 각기 다른 시간적·공간적 환경에 놓여 있는 공공부문과 민간부문의 다양한 행위자들의 인적·물적 자원 투입을 효과적으로 전개하기 위한 정보공유를 제도적으로 보장하기 위한 노력이 전개되고 있다. 예를 들어, 한국 소방청에 의해 개정된 ‘다중밀집시설 대형화재 위기관리 표준매뉴얼’은 공공부문 기관들(예: 지방자치단체, 경찰청, 소방청)로 하여금 재난안전통신망을 상시적으로 활용하도록 규정하고, 사전 그룹화 작업을 통해 재난이 발생할 때 재난 대응 기관들 간의 실시간 정보공유가 가능하도록 한다(소방청, 2023). 또한, ‘다중밀집시설 대형화재 위기관리 표준매뉴얼’은 이러한 재난 대응 기관들 간의 실시간 정보공유를 재난 현장에서의 소방·보건소·재난의료지원팀 응급의료체계 가동, 일시적인 교통 통제를 포함하는 사회 질서 유지 활동을 위한 선결 조건으로 제시한다. ‘다중밀집시설 대형화재 위기관리 표준매뉴얼’에 제시된 위기관리를 위한 협력적 거버넌스에서의 정보공유의 중요성은 향후 위기관리를 위한 협력적 거버넌스에서 양질의 정보공유를 위해 정책적·조직적·제도적·기술적 토대를 더욱 강화하기 위한 노력이 지속될 것임을 시사한다.

하지만, 위기관리와 협력적 거버넌스에 대한 선행연구들은 앞서 언급된 바와 같이 정보공유를 협력적 거버넌스 과정의 밑바탕에 이미 전제되어 있는 조건으로 인식하고 논의를 진행하는 경향을 드러낸다. 예를 들어, 이재은·양기근(2004)은 재난관리를 위한 협력적 거버넌스의 효과성 제고 방안으로서 공공 중심의 재난관리체계에서 민간 중심의 재난관리체계로의 전환과 종합적인 인적·물적·공간적 연결망을 제시하는데, 이는 그들의 연구가 이러한 방안들의 실현이 협력적 거버넌스의 효과성 향상으로 직결되는 과정에 있어서 정보공유를 크게 고려하지 않거나 자연스럽게 수반되는 것으로 인식하는 것으로 이해될 수 있다. 더욱 넓은 관점에서, 앞서 제시된 위기관리와 협력적 거버넌스에 대한 선행연구들은 대부분 정보공유를 전혀 언급하지 않거나 협력적 상호작용 과정의 부산물로 간주하는 것으로 파악된다.

더욱 넓은 맥락에서, 위기관리에 대한 협력적 거버넌스를 다루고 있는 선행연구들

은, 아직까지 정치한 이론적·개념적 논의와 이를 기반으로 한 실증적·경험적 논의가 이루어지지 않은 채, 규범적·시론적 차원에서 협력적 거버넌스의 활성화를 위한 방안을 제시하거나 협력적 거버넌스와 관련된 사례를 분석하고 있는 것으로 판단된다. 예를 들어, 재난관리에 있어서의 협력적 거버넌스의 효과성 혹은 협력적 거버넌스를 통한 재난관리 대응 방안을 다루는 연구들은, 체계적인 이론적 논의에 근거하여 엄밀한 실증분석을 실시하기보다는, 재난관리에 있어서의 협력적 거버넌스의 필요성을 제기하고 기존의 이론적 논의와 사례들을 종합·정리하여 연구의 목적에 부합하는 함의를 도출한다(Provan & Kenis, 2008; Imperial, 2005; 김은성, 2010; 안혁근, 2010; 성기환, 2009; 이재은·양기근, 2004). 또한, 위기관리시스템으로서의 협력적 거버넌스에 대한 국가 간 비교를 실시하는 연구들은, 정교한 이론적 논의에 근거하여 비교 기준을 설정하고 이를 기반으로 각 국가별 사례를 비교하기보다는, 느슨한 비교 기준에 근거하여 각 국가별 사례를 통시적으로 설명한다(Kapucu, 2011; 정지범, 2010; 이은애, 2006).

그러므로, 협력적 거버넌스와 위기관리에 대한 연구에 있어서, 정보공유가 협력적 거버넌스의 작동에 미치는 영향을 체계적인 이론(혹은 이론적 틀)을 기반으로 한 실증분석을 통해 규명하는 접근법이 채택될 필요가 있다. 특히, 위기 상황의 특성(예: 상황 전개 방향에 대한 예측의 어려움, 상황에 대한 시의적절한 대응의 중요성)을 고려하면, 정보공유가 협력적 거버넌스의 작동에 미치는 영향은 다른 분야에 비해 위기관리 분야에서 더욱 광범위하고 심층적으로 분석될 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 위기관리를 위한 협력적 거버넌스에 대한 연구에서 정보공유는 협력적 거버넌스 과정의 밑바탕에 이미 전제되어 있는 조건으로 인식되는 경향이 있는 것으로 보인다. 그러므로, 향후 연구는 정보공유를 협력적 거버넌스의 작동에 영향을 미치는 요인으로 간주하고, 위기관리를 위한 정보공유 방안을 학술적인 차원과 실무적인 차원에 걸쳐 규명하기 위한 노력이 필요하다.

III. 연구 설계

1. 연구 모형

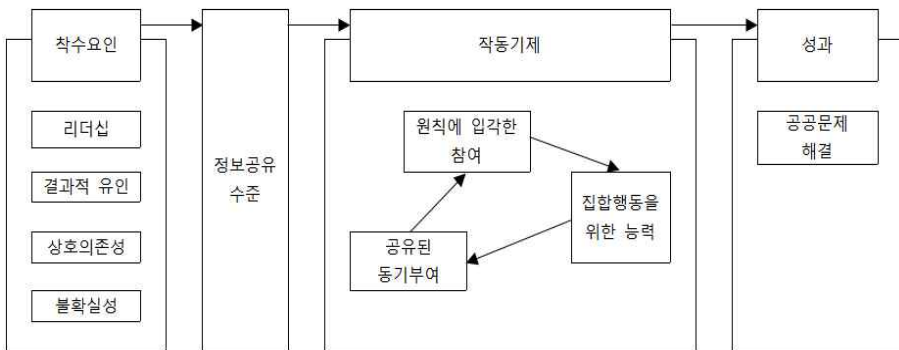
이 연구는 비교사례분석을 통해 정보공유가 협력적 거버넌스의 작동기제에 미치

는 영향을 규명함으로써, 정보공유가 협력적 거버넌스에 유의미한 영향을 미치는 요인인지 여부와 정보공유가 협력적 거버넌스에 미치는 영향의 내용 및 경로를 분석하고자 한다. 이에 따라, 이 연구는 아래와 같은 연구문제를 중심으로 분석을 실시하고자 한다.

- 연구문제: 정보공유는 협력적 거버넌스의 작동기제에 어떠한 영향을 미치는가?
 - 연구문제 1-1: 정보공유는 공공문제의 해결을 이끄는 협력적 거버넌스의 작동기제에 어떠한 영향을 미치는가?
 - 연구문제 1-2: 정보공유는 공공문제 해결의 실패를 초래한 협력적 거버넌스의 작동기제의 결여에 어떠한 영향을 미치는가?

이러한 연구문제가 제시하고 있는 이 연구의 모형을 앞서 제시된 협력적 거버넌스의 개념틀의 맥락에서 표현하면 <그림 1>과 같다. 구체적으로, 앞서 제시된 협력적 거버넌스의 개념틀에서 정보공유는 협력적 거버넌스가 작동되고 나면 자연스럽게 실현되는 요인으로 간주되는 반면, <그림 1>에 제시된 연구 모형은 정보공유 수준이 협력적 거버넌스의 작동기제에 미치는 영향을 명시하고 있다.

<그림 1> 연구 모형²⁾



2. 분석 방법

분석 방법과 관련하여, 이 연구는 한국에서 사스와 메르스가 감지된 시점부터 중

2) <그림 1>은 Emerson, Nabatchi, & Balogh(2012)에 제시된 협력적 거버넌스의 개념틀을 본 연구의 목적에 부합하도록 수정·보완 및 재구성한 결과이다.

식된 시점에 이르는 기간 동안 두 전염병의 방역 및 치료를 위해 실시되었던 공공부문 간 협력, 공공부문과 민간부문 간 협력, 민간부문과 민간부문 간 협력의 사례를 대상으로, 두 전염병의 방역·감지·치료 등에 필수적인 주요 정보의 내용과 이러한 정보의 공유 수준 및 범위를 분석하고, 이러한 분석을 바탕으로 정보공유가 다양한 행위자 및 조직 간의 협력적 상호작용에 미친 영향을 규명한다. 이 연구는 한국에서 사스와 메르스가 감지된 시점부터 종식된 시점에 이르는 기간 동안 두 전염병의 방역 및 치료를 위해 실시되었던 공공부문 간 협력, 공공부문과 민간부문 간 협력, 민간부문과 민간부문 간 협력을 보여주는 학술논문, 보고서, 정부공식매뉴얼, 언론보도자료를 분석의 대상으로 설정하였다.³⁾

사스 사태와 메르스 사태가 비교연구를 위한 사례로 선정된 이유는 한국에서 사스와 메르스에 대처하는 초기의 제도적·환경적 조건이 유사했음에도 불구하고 그 결과는 판이하게 달랐기 때문이다. 구체적으로, 이 연구에서 사스 사태와 메르스 사태가 비교연구를 위한 사례로 선정된 이유는 다음과 같다. 첫째, 사스와 메르스는 모두 외국에서 유래되었고 한국에서 전례를 찾을 수 없었기 때문에, 한국의 보건 당국은 두 전염병에 대하여 매뉴얼에 따른 기본수칙을 제외한 사전지식을 충분히 가지고 있지 않았다(노컷뉴스, 2015.6.8). 둘째, 한국 정부는 두 전염병이 한국에 창궐하려는 징후가 포착되었던 당시에 모두 특정 방역 당국(사스: 방역대책본부, 메르스: 질병관리본부)을 중심으로 대처하고자 하였다(전북일보, 2015.6.8). 셋째, 단일 기관을 통해 효과적으로 대처하기 어려운 전염병 방역조치의 특성상, 두 사례의 경우 모두 어느 정도의 협력적 거버넌스가 구축되었다(머니투데이, 2015.5.31.; 전자신문, 2015.7.5). 넷째, 앞서 제시된 유사한 초기 조건에도 불구하고, 한국에서 사스로 인한 피해는 미미했던 반면, 메르스로 인한 피해는 막대했다(세계일보, 2015.6.16). 그러므로, 한국에서의 사스 사태와 메르스 사태에 대한 비교사례분석은 앞서 제시된 이 연구의 목적을 달성하는데 적절한 것으로 판단된다.

3) 언론보도자료의 대상과 범위는 네이버(NAVER), 빅카인즈(Big Kinds), 구글(Google)에서 사스(SARS)와 메르스(MERS)를 통해 검색되는 모든 언론보도자료이다.

IV. 사례 분석

앞서 간략하게 제시된 바와 같이, 사스와 메르스는 전염병의 특성과 확산경로 측면에서 매우 유사하다. 첫째, 두 전염병은 모두 박쥐로부터 유래되었고, 동물을 매개로 사람에게 옮겨진다(사스: 사향고양이, 메르스: 낙타). 둘째, 두 전염병에 감염된 사람은 모두 감기와 비슷한 초기 증상을 보이고 폐렴·급성호흡곤란으로 악화된다. 셋째, 두 전염병에 대한 예방백신과 치료제는 아직까지 개발되지 않고 있다. 그러므로, 두 전염병의 감염을 막기 위해서는 격리와 차단만이 최선의 방책이다(경인일보, 2015.6.9; 중앙일보, 2015.6.8; 아시아엔, 2015.6.6; 한국일보, 2015.6.3). 하지만, 이러한 유사점에도 불구하고, 한국에서 사스와 메르스가 확산된 속도와 정부대응은 판이하게 달랐다. 이 연구는 이하에서 사스 사태와 메르스 사태 간의 비교사례분석을 통해, 정보공유와 협력적 거버넌스 체계 구축 간의 관계를 중심으로 유사한 전염병에 대한 상이한 정부대응과 상이한 대응결과 간의 관계를 분석한다.

1. 공공문제 대처를 위한 정보공유, 협력, 그리고 성과: 사스의 사례

1) 공공문제의 발생: 전염병의 유입 및 확산에 대한 위협

사스로 명명된 전염병은 2002년 11월 16일 중국 남부 광둥(廣東)성에서 최초로 발생하였지만, 중국 정부는 초기에 이 전염병의 발생과 확산에 관한 사실을 은폐하였다. 원인 미상의 전염병이 홍콩, 인도네시아, 필리핀, 싱가포르, 태국 등 아시아 나라들을 중심으로 빠르게 확산되고 있음을 감지한 세계보건기구(WHO)는 2003년 3월 13일 괴질 경계령을 내렸고, 2003년 3월 17일 이 괴질을 사스로 명명하면서 각국 정부와 의료진에 비상경계령을 내렸다. 하지만, 사스 감염자는 2003년 3월 19일 미국, 영국, 스페인, 독일, 슬로베니아에서도 보고되었고, 세계보건기구는 2003년 3월 29일 첫 사스 사망자를 공식적으로 확인하였다. 중국 정부는 2003년 4월 5일 사스 은폐를 공식적으로 사과하였지만, 이후 사스 감염자는 아프리카, 인도 등 세계 각지에서 지속적으로 보고되었다(경향신문, 2003.5.11; 중앙일보, 2003.4.7). 그 결과, 사스가 최초로 발생한 2002년 11월부터 사스 종식이 공식적으로 선언된 2003년 7월에 이르기까지, 사스에 감염된 환자들은 전 세계적으로 8,098명에 이르렀고, 사스에 감염된 환자들 중에서

774명이 사망하였다(국민일보, 2015.6.5).

전대미문의 전염병이 전 세계적으로 빠르게 확산되면서, 한국에서도 사스와 비슷한 증상을 보이는 환자가 나타나기 시작했다. 특히, 사스에 감염된 대만인이 2003년 3월 28일 중국 베이징에서 한국인 188명이 탑승한 대한항공을 통해 인천공항을 경유한 것으로 파악되었고, 국립보건원은 2003년 4월 4일 한국인 188명 중에서 182명은 아무런 이상 증세를 보이지 않았고 6명은 연락이 불가능하다는 것을 골자로 하는 사스 감염 확인조사 결과를 발표하였는데, 이는 한국에서의 사스 유입과 확산에 대한 막연한 불안감이 현실화되는 계기로 작용하였다(중앙일보, 2003.4.7). 뒤이어, 사스 감염으로 의심되는 환자가 2003년 4월 29일 한국에서 처음으로 발견되었는데, 이는 국민들로 하여금 사스가 국내로 유입되고 빠르게 확산될지 모른다는 불안감을 증폭시키는 계기로 작용하였다(연합뉴스, 2003.4.29).

2) 협력의 착수요인: 리더십, 결과적 유인, 상호의존성, 불확실성

점차적으로 증가하는 사스 유입 및 확산에 대한 공포에 대처하는 데 있어서, 중앙정부는 개인·조직·부문 수준의 협력적 거버넌스 체계를 구축하기 위해 필요한 조건을 다음과 같이 갖추고 있었다. 첫째, 중앙정부(참여정부)는 2003년 3월 22일 대통령을 중심으로 한 청와대 수뇌부의 주도 아래 국가안전보장회의 사무처 안에 위기관리센터를 설치함으로써, 체계적인 국가위기관리시스템을 구축하고 정비하였다(리더십의 존재)(노컷뉴스, 2015.6.9). 둘째, 사스의 유입과 확산은 국민의 생명과 재산에 대한 심각한 위협요소라는 점에서 국가 차원의 핵심 정책의제로 등장하였고, 사스의 유입과 확산의 해결책 모색에 있어서 시의적절함에 대한 동의와 사회적 압박감이 증가하였다(결과적 유인의 존재)(파이낸셜뉴스, 2003.4.25).

셋째, 전염병이 발생하는 경우 단일한 개인·조직·부문의 노력만으로 전염병을 제거할 수 없다는 것이 과거의 경험을 통해 입증된 상황에서, 사스와 같이 전 세계적으로 유행하는 전염병이 국내에 유입되는 경우 개인·조직·부문 수준의 협력적 거버넌스 체계 구축은 불가피하다는 인식이 증가하였다(상호의존성의 존재)(연합뉴스, 2003.4.23). 넷째, 만약 사스의 해결책에 대한 완벽한 정보가 주어져 있다면, 각 개인·조직·부문은 전염병에 대한 대응에 있어서 자신의 이해관계에 따라 독립적으로 행동할 가능성이 높다. 하지만, 사스에 대한 예방백신과 치료제는 개발되지 않았기 때문

에, 사스의 유입과 확산을 막는 데 수반되는 불확실성은 상당히 높았고, 이러한 불확실성은 각 개인·조직·부문으로 하여금 사스의 유입과 확산에 수반되는 위험을 감소·분산·공유시키기 위하여 협력을 유도할 가능성이 있었다(불확실성의 존재)(문화일보, 2003.4.24).

3) 정보공유 수준: 정보공유의 폭넓은 범위와 정보공유와 연관된 제도의 통합화

사스 방역을 위한 협력의 착수요인이 존재하는 상황 아래에서, 정보공유는 폭넓은 범위 안에서 이루어졌고, 정보공유와 연관된 제도는 통합적으로 구축되었다(고대유·박재희, 2018, 정윤진·최선, 2017).

첫째, 사스를 둘러싼 정보에 대한 공유는 매우 폭넓은 범위 안에서 이루어졌다. 먼저, 사스의 예방법과 치료법에 관한 정보의 측면에서, 국무총리는 2003년 4월 28일 아직 국내에서 사스 확진 판정을 받은 환자가 발생하지 않았음에도 불구하고, 대국민담화를 통해 사스의 위험성과 방역대책에 관한 정보를 국민들에게 선제적으로 공유하였다. 구체적으로, 국무총리는 대국민담화에서 “사스환자나 의심환자가 발생했을 때 신속하게 격리, 입원 치료를 할 수 있는 전담병원을 추가로 확보하는 것은 지금 가장 국민적 과제입니다”, “사스는 주로 환자의 작은 침방울에 의해서 약 2m 이내의 가까이 있는 사람에게 전염되는 것으로 밝혀졌기 때문에, 지정예정인 전담병원 인근 주민 여러분께서는 성숙한 시민의식으로 협조해 주시기를 간곡하게 부탁드립니다”라고 명시함으로써, 국민들에게 사스의 위험성에 대한 경각심을 일깨웠을 뿐만 아니라 사스의 예방법과 방역대책에 관한 구체적인 정보를 제공하였다.⁴⁾

다음으로, 사스 의심 환자와 병원에 관한 정보의 측면에서, 중앙정부는 사스 의심 환자의 발생 사실을 즉각적으로 언론에 공개하였다. 구체적으로, 국립보건원장은 2003년 4월 29일 “중국 베이징에서 두 달 간 어학연수 후 지난 28일 귀국한 40대 초반 남성이 검역 과정에서 사스 증상이 의심돼 병원에 입원격리중이며, 세계보건기구 기준에 맞아 사스추정환자로 분류했다”고 발표하였다. 또한, 국립보건원은 전국민을 대상으로 하는 TV 자막광고를 통해 “사스위험지역을 여행한 후 기침, 고열 등 사스가 의심되면 마스크를 착용하고 즉시 의료기관을 방문, 진료를 받도록 하고 손씻기 등 개인 위생을 더욱 철저하게 관리해 줄 것”을 당부하였다(연합뉴스, 2003.4.29). 또한, 중앙

4) <http://mlbpark.donga.com/mlbpark/b.php?&b=bullpen2&id=2569567/>

정부는 커다란 혼란이 야기될 수 있는 가능성이 있음에도 불구하고, 사스 추정환자로 분류된 후 격리된 환자들이 입원하고 있는 병원의 이름을 공개함으로써 사스를 둘러싼 정보의 공유의 수준을 높였다(MBN, 2015.6.2).

둘째, 사스를 둘러싼 정보공유와 연관된 제도는 통합적이고 유기적으로 설립·운영되었다. 특히, 국무총리는 사스에 감염된 것으로 의심되는 환자 혹은 사스 확진 판정을 받은 환자가 국내에서 발생하기 이전부터 사스 방역을 위한 제도적 기반을 선제적으로 구축하였다. 구체적으로, 국무총리는 2003년 4월 23일 관계차관대책회의를 소집하였고, 보건복지부는 이 회의에서 국립보건원을 중심으로 사스방역대책본부를 가동시키겠다고 보고하였다. 하지만, 국무총리는 국무조정실로 하여금 국방부, 행정자치부 등 사스 방역과 관련된 기관들을 모두 동원하도록 지시하였고, 2003년 4월 28일 범정부 차원의 '사스정부종합상황실'을 출범시켰다(한국일보, 2015.6.19). 또한, 국무총리는 2003년 4월 28일 대한병원협회장, 대한의사협회장, 대한병원감염관리학회장 등 민간 의료단체 대표들을 초청하였고, 국무총리와 민간 의료단체 대표들은 중앙정부 차원에서 파악된 사스 현황과 사스에 대한 전문가적 소견을 공유하였다(중앙일보, 2013.2.28).

4) 협력의 작동기제: 원칙에 입각한 참여, 공유된 동기부여, 집합행동을 위한 능력의 작동

사스 방역을 위한 협력의 착수요인이 존재하는 상황 아래에서, 정보공유의 폭넓은 범위와 정보공유와 연관된 제도의 통합화는 협력적 거버넌스의 기제의 원활한 작동을 촉발시켰다(진명지·박경숙, 2022; 김석만 외, 2021).

첫째, 정보공유의 폭넓은 범위와 정보공유와 연관된 제도의 통합화는 사스의 확산을 막기 위한 협력에 관여되어야 할 각 개인·조직·부문들이 서로 간에 공유되어야 할 상황을 드러내고, 공동의 목표를 달성하기 위한 노력을 지속하고, 서로 간의 상이한 견해에 대한 심도 있는 논의를 전개하고, 협력을 위한 절차적·실질적 결정에 도달하는 것을 촉진시켰다(원칙에 입각한 참여). 예를 들어, 인천공항의 방역 창구 직원들은 2003년 4월 25일 인천공항을 방문한 국무총리에게 “24시간 교대로 일하고 인력이 부족해서 힘이 든다”고 발언하면서 자신들의 상황을 드러냈고, 사스 방역을 담당하기에 불충분한 인력과 장비를 확인한 국무총리는 국방부 장관을 “사스 방역도 국가를 방어하는 일 아니겠습니까. 군의관과 군 간호 인력이 필요합니다”라고 설득하였고, 국방부

장관의 승인 아래 군 의료진 70여 명이 공항 사스 방역에 투입되었다.⁵⁾ 이러한 사례는 사스 사태 초기에 국무총리를 중심으로 이루어진 정보공유가 사스 방역에 관여된 중앙정부와 공공기관 간의 입장에 대한 심도 있는 논의와 사스 퇴치를 위한 의식적인 노력에 기여하였음을 보여준다.

둘째, 원칙에 입각한 참여는 사스의 확산을 막기 위한 협력에 관여되어야 할 각 개인·조직·부문들이 협업을 통해 서로에게 자신의 합리성을 입증시키고, 서로 간의 상황을 이해하고 존중하도록 만들고, 서로 간의 신뢰를 통해 협력에 대한 동기부여를 제공하고, 서로에게 헌신하는 것을 용이하게 만들었다(공유된 동기부여). 예를 들어, 중앙정부(참여정부)의 정책에 전반적으로 호의적이지 않았던 한 언론(동아일보)은 2003년 4월 29일 국내에서 처음으로 발생한 사스 추정환자가 국립보건원의 신속한 조치를 통해 병원으로 격리됨으로써 2차 감염을 억제할 수 있었음을 언급하면서 사스 퇴치를 위한 모든 국민의 협조를 당부하였다(동아일보, 2003.4.29). 또한, 국립보건원장은 생업을 이유로 자가격리 권고를 무시한 사스 의심환자에 대하여 경찰력을 동원함으로써 법률에 명시되어 있지 않은 강제 격리 조치를 취했는데, 이러한 조치는 국민들의 전반적인 동의 아래 위법적인 조치라기보다는 사스 퇴치를 위한 불가피한 조치로서 이해되었다(한국일보, 2015.6.11).

셋째, 공유된 동기부여는 사스의 확산을 막기 위한 협력에 관여되어야 할 각 개인·조직·부문들이 협력을 용이하게 만드는 절차적·제도적 규칙을 촉진시키고, 협력을 위한 리더십을 발휘하고, 협력을 통한 공공문제 해결을 위한 새로운 지식을 생산하도록 유도하고, 협력에 필요한 자원을 활용하도록 유도하는 데 있어서 긍정적인 영향을 미쳤다(집합행동을 위한 능력). 예를 들어, 앞서 제시된 바와 같이, 국무총리는 2003년 4월 28일 대국민담화에서 “사스환자는 완치될 때까지, 의심환자는 10일 간 강제 격리할 수 있도록 조치하겠다”고 밝혔다. 그 결과, 사스에 관여된 국민들의 전반적인 동의와 협조 아래, 114일의 사스 비상방역 기간 동안 전국 242개 보건소가 24시간 가동되면서 사스 위험지역에서 입국한 23만여 명 전원에 대한 전화 추적 조사가 실시되었고, 공항과 항구 등을 이용한 약 90만 명에 대한 검역이 이루어졌고, 접촉자 2,200명이 자택 격리되었고, 환자와 같은 비행기에 탄 모든 탑승객을 대상으로 한 추적조사가 진행되었다(오마이뉴스, 2015.6.7).

5) 고건, 「국무총리의 국정 리더십」, 서울대학교 행정대학원 국가리더십연구센터, 2015년 4월 29일.

5) 공공문제 대처의 결과: 전염병 방역 성공과 사회경제적 안정성 유지

한국에서의 사스 방역은 2003년 4월 25일 첫 환자가 발생한 이후 15일 만에 종결되었다. 결과적으로, 사스 추정환자 3명이 발생하였지만, 확진환자는 한 명도 발생하지 않았다. 뿐만 아니라, 사스로 인한 사망자는 전혀 발생하지 않았다. 또한, 추정환자 3명은 모두 해외에서 감염된 후 국내로 유입된 것으로 드러났고, 국내에서 전파된 사례는 발견되지 않았다(아시아엔, 2015.6.7). 이에 더하여, 중국과 같이 사스 감염자와 사망자가 대량으로 발생한 나라들은 관광산업 위축을 포함한 사회경제적 손실과 전염병에 대한 공포로 촉발된 사회적 혼란 때문에 상당한 기간 동안 커다란 어려움을 겪었지만, 사스 방역에 성공한 한국은 전염병에 대한 공포와 경제활동의 위축으로부터 절연됨으로써 사회경제적 안정성을 유지하였다.

마지막으로, 사스에 대한 성공적인 대처는 국제기구와 주변국으로부터 한국의 국제적 평판을 높이는 계기로 작용하였다. 구체적으로, 세계보건기구는 한국을 사스 예방 모범 국가로 지칭할 정도로 사스에 대처하는 데 있어서 중앙정부 주도의 적극적인 정보공유와 이에 따른 성공적인 협력적 거버넌스 체계 구축을 높이 평가하였다(KBS, 2016.4.29; MBN, 2015.6.5). 또한, 사스의 전국적인 확산 과정에서 무능함을 드러냈던 중국 공산당은 전염병 대처 역량을 신장시키기 위한 해결책을 모색하는 데 있어서 사스의 유입과 확산을 성공적으로 차단한 한국 중앙정부를 참고 대상으로 설정하였고, 현재까지 사스에 대응하는 한국 중앙정부의 유능함과 중국 공산당의 무능함 간의 차이의 원인으로 지목된 정보공개제도의 도입과 확산을 위해 노력하고 있다(프레시안, 2015.6.3).

2. 공공문제 대처를 위한 정보공유, 협력, 그리고 성과: 메르스의 사례

1) 공공문제의 발생: 전염병 유입 및 확산에 대한 위협

메르스로 명명된 전염병은 2012년 6월 사우디아라비아에서 최초로 발생하였고, 중동 지역과 아라비아 반도를 중심으로 확산되기 시작했다. 세계보건기구는 2012년 9월 이 전염병의 감염에 대한 최초의 국제적 경고를 발령하였고, 국제바이러스분류위원회(ICTV: International Committee on Taxonomy of Viruses)는 2013년 5월 이 전염

병을 메르스로 명명하였다. 메르스는 중동 지역과 아라비아 반도를 제외한 세계 각지에서 발견되기 시작했고, 여전히 종식되지 않고 있다. 그 결과, 메르스가 최초로 발생한 2012년 6월부터 2016년 4월에 이르기까지, 메르스에 감염된 환자들은 전 세계적으로 1,741명에 이르렀고, 메르스에 감염된 환자들 중에서 675명이 사망하였다. 또한, 메르스로 인한 환자와 사망자는 2016년 4월까지 26개 국가(중동지역: 11개국, 유럽: 8개국, 아프리카: 2개국, 아시아: 4개국, 아메리카: 1개국)에서 발견되었지만, 메르스로 인한 환자와 사망자의 대부분은 중동 지역 나라들에서 발생하였다(전체 환자의 87.7%, 전체 사망자의 92.74%).⁶⁾

한국에서의 메르스의 유입과 확산에 대한 우려는 바레인을 포함한 몇몇 중동 국가에 체류한 후 귀국했던 한국인(1번 환자)이 2015년 5월 11일 고열과 기침 증상을 보인 이후 2015년 5월 20일 최초로 메르스 확진 판정을 받으면서 시작되었다. 또한, 1번 환자의 배우자가 2015년 5월 20일 두 번째 메르스 확진 판정을 받고, 1번 환자와 같은 병실에 있었던 환자가 2015년 5월 21일 세 번째 메르스 확진 판정을 받으면서, 메르스에 대한 언론의 관심이 보도가 증가하기 시작했다. 특히, 메르스가 최초로 발생했던 2015년 5월 20일부터 2015년 6월 1일에 이르기까지, 메르스 환자와 접촉한 후 메르스 확진 판정을 받은 의료진을 포함하여 총 25명의 메르스 감염자가 발생한 것으로 밝혀지면서, 메르스의 급격하고 광범위한 확산에 대한 불안감이 증가하였다. 게다가, 2015년 6월 1일 메르스로 인한 사망자(25번 환자)가 최초로 발생하면서, 메르스에 대한 공포는 전국적으로 급격하게 확대되었다(뉴시스, 2015.12.23.; 연합뉴스, 2015.12.23).

2) 협력의 착수요인: 리더십, 결과적 유인, 상호의존성, 불확실성

점차적으로 증가하는 메르스의 유입 및 확산에 대한 공포에 대처하는 데 있어서, 중앙정부는 개인·조직·부문 수준의 협력적 거버넌스 체계를 구축하기 위해 필요한 조건을 다음과 같이 갖추고 있었다. 첫째, 중앙정부(박근혜 정부)는 2013년 출범 초반부터 국민안전종합대책을 수립하고, '재난 및 안전관리 기본법' 등 46개의 법률을 개정하고, '안전정책조정회의'를 신설하고, 중앙정부·지방자치단체·공공기관에 안전책임관(CSO)을 지정하고 각 지방자치단체에 '안전관리 총괄부서'를 설치하도록 함으로써, 재난과 안전사고의 예방과 대처를 위한 노력을 선도하였다(리더십의 존재).⁷⁾ 둘째, 사

6) 질병관리본부, 「2016 메르스 대응지침」, <http://cdc.go.kr/>

스의 사례와 마찬가지로, 메르스의 유입과 확산은 국민의 생명과 재산에 대한 심각한 위협요소라는 점에서 국가 차원의 핵심 정책의제로 등장하였고, 메르스의 유입과 확산의 해결책 모색에 있어서 시의적절함에 대한 동의와 사회적 압박감이 증가하였다(결과적 유인의 존재)(국제뉴스, 2015.5.22).

셋째, 전염병이 발생하는 경우 단일한 개인·조직·부문의 노력만으로 전염병을 제거할 수 없다는 것이 과거의 경험(예: 2003년 사스, 2009년 신종플루)을 통해 입증된 상황에서, 메르스와 같이 전 세계적으로 유행하는 전염병이 국내에 유입되는 경우 개인·조직·부문 수준의 협력적 거버넌스 체계 구축은 불가피하다는 인식이 증가하였다(상호의존성의 존재)(아시아경제, 2015.5.27). 넷째, 만약 메르스의 해결책에 대한 완벽한 정보가 주어져 있다면, 각 개인·조직·부문은 메르스에 대한 대응에 있어서 자신의 이해관계에 따라 독립적으로 행동할 가능성이 높다. 하지만, 사스의 사례와 마찬가지로, 메르스에 대한 예방백신과 치료제는 개발되지 않았기 때문에, 메르스의 유입과 확산을 막는 데 수반되는 불확실성은 상당히 높았고, 이러한 불확실성은 각 개인·조직·부문으로 하여금 메르스의 유입과 확산에 수반되는 위험을 감소·분산·공유시키기 위하여 협력을 유도할 가능성이 있었다(불확실성의 존재)(SBS CNBC, 2015.5.26).

3) 정보공유 수준: 정보공유의 협소한 범위와 정보공유와 연관된 제도의 파편화

메르스 방역을 위한 협력의 착수요인의 존재와 관계없이, 정보공유는 협소한 범위 안에서 이루어졌고, 정보공유와 연관된 제도는 파편적으로 구축되었다(고대유·박재희, 2018, 정운진·최선, 2017).

첫째, 메르스를 둘러싼 정보에 대한 공유는 매우 제한적인 범위 안에서 이루어졌다. 먼저, 메르스의 예방법과 치료법에 관한 정보의 측면에서, 질병관리본부는 2014년 내부 인식조사에서 발생 가능성이 큰 신종 감염병으로 메르스를 선택한 직원들이 299명 중에서 7명에 그칠 정도로 메르스의 국내 유입 가능성이 낮다고 판단하였다. 이에 따라, 메르스 대처에 대한 구체적인 가이드라인과 경보 단계 격상에 따른 실무지침은 마련되지 않았다. 또한, 의료진을 대상으로 하는 메르스 교육도 거의 실시되지 않았다. 그 결과, 1번 환자를 진료했던 의사는 “메르스라는 병 자체를 몰랐다”고 고백하였고 자신도 나중에 메르스 확진 판정을 받을 정도로 메르스에 관한 의학정보에 무지했

7) 정책브리핑, 「2013년 재난·사고 사망자, 전년 대비 476명 감소」, <http://www.korea.kr/>

다(한국경제, 2015.6.14).

다음으로, 메르스 감염 환자와 병원에 관한 정보의 측면에서, 보건복지부는 2015년 5월 20일 메르스 확진 판정을 받은 환자가 최초로 발생하였음에도 불구하고, 병원명을 공개하면 사회적 혼란이 일어난다는 사유로, 2015년 6월 7일까지 16일 동안 메르스 환자의 발생 사실을 국민에게 공개하지 않았다. 또한, 보건복지부는 2015년 5월 28일 1번 환자가 입원했던 병실의 옆 병실에 입원했던 환자가 메르스 확진 판정을 받았음을 확인함으로써 최초 격리를 비롯한 방역조치의 허점을 인지하였지만, 이후에도 병원명 공개를 검토하지 않은 것으로 드러났다. 이에 더하여, 보건복지부는 병원 간 추가 감염을 방지하기 위해 2015년 6월 1일 민관합동점검회의에서 의료기관에 대한 정보 제공을 결정했지만, 2015년 6월 4일에 이르러 환자명은 공개하지 않은 채 병원명과 노출기간만 제공하였고, 감염내과전문의가 있는 일부 병원에만 제공하였다.⁸⁾

게다가, 제한된 범위 안에서 공유된 정보의 일부분은 부정확하거나 부적절한 것으로 드러났다. 예를 들어, 보건복지부는 2015년 5월 29일 42번 환자가 메르스 확진 판정을 받았음에도 불구하고 의심환자로 계속 관리하였고, 2015년 6월 7일 확진일자를 6월 5일로 기재하여 언론에 공개하였다.⁹⁾ 또한, 보건복지부는 2015년 5월 30일 페이스북에 메르스 감염예방 요령을 게시하면서 낙타와의 접촉과 낙타 고기 섭취를 피할 것을 권고하였는데, 이는 메르스 예방법의 비현실성 여부에 대한 논란을 불러일으켰다(헤럴드경제, 2015.6.3). 이에 더하여, 대통령은 2016년 6월 9일 직접 ‘메르스 즉각대응팀’을 구성하고 폐렴 환자 전수조사를 실시하여 115번(77세·여성) 환자를 발견했다고 적극적으로 홍보했지만, 이는 사실이 아닌 것으로 드러났다(노컷뉴스, 2015.6.20).

둘째, 메르스를 둘러싼 정보공유와 연관된 제도는 매우 파편적이고 분산적으로 설립·운영되었다. 구체적으로, 중앙정부는 2015년 5월 20일 1번 환자가 발생한 후 2015년 6월 10일까지 총 6개의 메르스 대책 기구(보건복지부 장관을 수장으로 하는 ‘중앙 메르스 관리대책본부’와 ‘민관합동대응 태스크포스’, 국민안전처 장관을 수장으로 하는 ‘범정부 메르스 대책지원본부’, 청와대 정책조정수석이 주재하는 ‘메르스 관련 대책반’, 국무총리가 주재하는 ‘중앙안전관리위원회’, 대통령이 주재하는 ‘메르스 즉각대응팀’)를 출범시켰다(한국일보, 2015.6.9; 경향신문, 2015.6.9). 특히, ‘중앙 메르스 관리대책본부’의 수장은 메르스 사태가 악화되면서 2번 교체되었는데(질병관리본부장→

8) 감사원, 「감사결과보고서: 메르스 예방 및 대응실태」, 2016년 1월.

9) 감사원, 「감사결과보고서: 메르스 예방 및 대응실태」, 2016년 1월.

보건복지부 차관→보건복지부 장관), 이러한 제도적 파편화와 혼선은 메르스에 관한 정보를 일사분란하게 취합하여 각급 개인·조직·부문에게 공유하고 해결책을 논의해야 할 컨트롤타워의 부재에 관한 논란을 불러일으켰다(문화일보, 2015.7.28).

4) 협력의 작동기제: 원칙에 입각한 참여, 공유된 동기부여, 집합행동을 위한 능력의 결여

메르스 방역을 위한 협력의 착수요인이 존재하고 있었음에도 불구하고, 정보공유의 협소한 범위와 정보공유와 연관된 제도의 파편화는 협력적 거버넌스의 기제의 작동을 가로막았다(진명지·박경숙, 2022; 김석만 외, 2021).

첫째, 정보공유의 협소한 범위와 정보공유와 연관된 제도의 파편화는 메르스의 확산을 막기 위한 협력에 관여되어야 할 개인·조직·부문들이 서로 간에 공유되어야 할 상황을 드러내고, 공동의 목표를 달성하기 위한 노력을 지속하고, 서로 간의 상이한 견해에 대한 심도 있는 논의를 전개하고, 협력을 위한 절차적·실질적 결정에 도달하는 데 있어서 장애요인으로 작용하였다(원칙에 입각한 참여의 결여). 예를 들어, 질병관리본부는 2015년 5월 28일 격리 대상에서 제외되어 있었던 메르스 의심 환자가 중국으로 출국했다는 사실을 중국 정부에 통보하였는데, 이러한 결과는 뒤늦게 자신의 아버지가 메르스 환자임을 밝힌 환자, 이 사실을 즉각 신고하지 않은 진료의사, 초기 역학조사 과정에서 이 환자의 존재를 파악하지 못한 질병관리본부의 안이한 대응에 의해 초래된 것으로 밝혀졌다(한국경제, 2015.5.28). 이러한 사례는 메르스 사태 발발 초기 메르스의 위험성과 치료법에 대한 공유의 부족이 메르스 감염 사실 신고, 통보, 관리를 둘러싼 환자, 의사, 공무원 간의 입장에 대한 심도 있는 논의의 부재와 메르스 퇴치를 위한 의식적인 노력의 부재를 초래했음을 보여준다.

둘째, 원칙에 입각한 참여의 결여는 메르스의 확산을 막기 위한 협력에 관여되어야 할 각 개인·조직·부문들이 협업을 통해 서로에게 자신의 합리성을 입증시키고, 서로 간의 상황을 이해하고 존중하도록 만들고, 서로 간의 신뢰를 통해 협력에 대한 동기부여를 제공하고, 서로에게 헌신하는 것을 어렵게 만들었다(공유된 동기부여의 결여). 예를 들어, 대통령은 2015년 6월 5일 “정부가 메르스 확산 방지를 위해 민간 전문가들과 함께 가능한 모든 수단을 동원하여 최선을 다하고 있다”고 강조했지만, 성남시장은 2015년 6월 6일 성남시민 1명의 메르스 양성 확진 사실을 공개하면서 “성남시는 정부에서 통보받지 못한 채, 6일 오후 환자로부터 감염사실을 통지받은 학교 측이 성

남시에 알려줘서 감염사실을 알게 되었다”고 비난하였다. 또한, 서울시장은 2015년 6월 6일 “만약 병원 측이 협조하지 않는다면 시장으로서의 권한을 모두 행사해 그 병원을 직접 관리하겠다”고 발언하였다(일요신문, 2015.6.7). 이는 정보공유의 부족으로 촉발된 원칙에 입각한 참여의 결여가 중앙정부와 병원에 대한 지방자치단체의 불신과 협력에 대한 동기부여의 부재를 초래했음을 보여준다.

셋째, 공유된 동기부여의 결여는 메르스의 확산을 막기 위한 협력에 관여되어야 할 각 개인·조직·부문들이 협력을 용이하게 만드는 절차적·제도적 규칙을 촉진시키고, 협력을 위한 리더십을 발휘하고, 협력을 통한 공공문제 해결을 위한 새로운 지식을 생산하도록 유도하고, 협력에 필요한 자원을 활용하도록 유도하는 데 있어서 장애요인으로 작용하였다(집합행동을 위한 능력의 결여). 예를 들어, 보건복지부는 메르스 확진 판정을 받은 환자들에 대하여 자택 격리를 실시하기로 결정하였지만, 정교한 제도적 설계 아래 실시되지 못한 자택 격리는 보건복지부의 운영 미숙과 자택 격리 대상자들의 무단이탈로 인해 종종 혼란을 초래하였다. 구체적으로, 경찰에 접수된 자택 격리 대상자에 대한 위치추적 요청 건수가 2015년 6월 14일 기준으로 최근 8일 동안 130여 건에 이르렀고, 보건복지부에 의해 자택 격리 기간이 연장되지 않은 172번 환자가 2015년 6월 15일 주민센터를 방문한 사실이 확인되었다(국제신문, 2015.6.22). 또한, 매뉴얼이 부실하고 환자들의 가족들에게 전파될 가능성이 있다는 문제가 제기되면서, 자택 격리는 3차 감염 위험성 증가라는 또 다른 문제를 야기하였다(뉴시스, 2015.5.31).

5) 공공문제 대처의 결과: 전염병 방역 실패와 사회경제적 손실 발생

한국에서의 사스 방역이 2003년 4월 25일 첫 환자가 발생한 이후 15일 만에 종결되었던 것과 달리(종결일자: 2003년 5월 10일), 한국에서의 메르스 방역은 2015년 5월 20일 첫 환자가 확진 판정을 받은 이후 약 7개월 만에 종결되었다(종결일자: 2015년 12월 23일). 이에 더하여, 국내에서 발견된 사스 추정환자와 사망자가 각각 3명과 0명이었던 것과 달리, 국내에서 발견된 메르스 환자와 사망자는 각각 186명과 38명으로 집계되었다.¹⁰⁾ 마지막으로, 사스 방역에 성공한 한국은 전염병에 대한 공포와 경제활

10) 2016년 4월 현재까지, 국내에서 발견된 메르스 환자 수와 사망자 수는 사우디아라비아(환자 수: 1,374명, 사망자 수: 587명)에 뒤이어 전 세계에서 두 번째로 많다(2016 메르스 대응지

동의 위축으로부터 절연됨으로써 사회경제적 안정성을 유지하였던 것과 달리, 메르스의 유입 및 차단에 실패한 한국은 상당한 수준의 심리적 위축과 사회경제적 손실을 감수해야 했다. 예를 들어, 한국에서 메르스가 발견된 이후 여행업계를 포함한 사회 각 부문의 총체적인 경제손실은 최대 약 30조 원으로 추정되었고, 메르스 방역에 있어서의 중앙정부가 드러낸 후진적인 구조는 중앙정부의 위기관리 역량에 대한 국민들의 신뢰를 하락시켰다.¹¹⁾

이에 더하여, 한국은 사스에 대처하는 데 있어서 중앙정부 주도의 정보공유와 협력적 거버넌스 구축 체계로 인해 세계보건기구로부터 사스 예방 모범 국가로 지목되었던 것과 달리, 메르스에 대처하는 데 있어서 비밀주의와 이로 인한 협력적 거버넌스 체계 구축 실패로 인해 메르스를 중국과 홍콩으로 확산시키면서 메르스 확산 민폐 국가로 보도되었고, 이는 한국의 국제적 평판을 추락시키는 계기로 작용하였다. 예를 들어, 홍콩 정부는 한국을 방문했던 홍콩 의사가 메르스 의심 증세를 보인 이후 한국의료계와의 일시적인 의학 교류 중단을 요구하기도 했고, 홍콩 식품위생국장은 2015년 6월 2일 한국의 어떤 병원이 메르스와 연관되어 있는지 모르기 때문에 정보의 투명성 부족을 걱정하고 있고, 세계보건기구에 협조를 요청하겠다고 밝히기도 했다(국민일보, 2015.6.4; JTBC, 2015.6.3).

〈그림 2〉는 앞서 설명된 사스 사태와 메르스 사태에 대한 비교사례분석의 결과를 간략하게 제시한다. 〈그림 2〉에 따르면, 감염병을 둘러싼 정보공유는 주로 공공부문(예: 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관)이 민간부문(예: 민간병원, 민간의료단체, 일반국민)에게 감염병의 특성, 경로, 대처법 등을 제공하는 형태로 실시되었고, 이러한 정보공유의 수준(정보공유의 대상과 범위의 광범위성 또는 협소성 여부, 정보공유 제도의 통합성 또는 파편성 여부)에 따라 공공부문과 공공부문 간의 협력적 거버넌스(예: 중앙정부와 지방정부 간의 협력적 거버넌스)의 작동기제와 공공부문과 민간부문 간의 협력적 거버넌스(예: 중앙정부와 민간의료단체 간의 협력적 거버넌스)의 작동기제가 발현되기도 하고(사스의 사례) 발현되지 않기도 하였다(메르스의 사례). 이러한 비교사례분석 결과는 각 사례의 단계에 걸쳐 협의의 협력적 거버넌스(공공기관들이

참, 질병관리본부(<http://cdc.go.kr/>)).

11) 2016년 서울대학교 보건대학원이 실시한 설문조사 결과에 따르면, ‘정부가 다른 감염병 발생에 대응할 준비를 잘하고 있느냐’는 질문에 73.8%가 아니라고 대답하였다(이데일리, 2016.5.23).

정책 형성·집행 혹은 공공프로그램·자산 관리를 목표로 하는 공식적·합의지향적·숙고적 집단 의사결정 과정에 비(非)국가 이해당사자들을 직접 관여시키는 거버넌스 구조)와 광의의 협력적 거버넌스((협력적 거버넌스가) 존재하지 않는 경우 달성될 수 없는 공공목표를 수행하기 위하여 공공기관, 정부의 각 수준, 그리고/혹은 공공·민간·시민부문의 경계를 넘나들면서 사람들을 건설적으로 관여시키는 공공정책 의사결정 및 관리의 과정과 구조)가 다양하게 발생하였음을 보여준다.

V. 연구 결과

앞서 제시된 바와 같이, 필자는 협력적 거버넌스에 관한 대부분의 선행연구들이 협력적 거버넌스가 발생·지속되면 행위자 혹은 조직(기관) 간 정보공유는 자연스럽게 이루어지는 것으로 간주하는 경향에 문제를 제기하고, 협력적 거버넌스의 착수요인이 존재하더라도 정보공유가 협력적 거버넌스 기제의 원활한 작동을 가로막는 요인으로 작용할 수 있음을 주장하였다. 이 연구는 사스 사태의 경우 협력적 거버넌스의 착수요인이 존재한 상황에서 폭넓게 이루어진 정보공유가 협력적 거버넌스의 기제의 원활한 작동을 촉발했던 반면, 메르스 사태의 경우 협력적 거버넌스의 착수요인이 존재했음에도 불구하고 협소하게 이루어진 정보공유가 협력적 거버넌스의 기제의 작동을 가로막았음을 규명함으로써, 이러한 주장에 대한 실증적인 증거를 제시하였다.

전염병에 대처하는 데 있어서 정보공유의 중요성은 여타의 나라에서도 명백하게 발견된다. 예를 들어, 2003년 캐나다에서 사스 사태가 발생했을 때, 정부는 환자에 대한 정보를 공개하는 데 소극적이었고, 자신이 일하는 병원이 감염 의심 병원인 줄 몰랐던 토론토 병원 밀집 지역의 파트타임 간호사들은 병원을 옮겨다니면서 사스 바이러스에 감염되었고, 2003년 캐나다 사스 감염자 438명 가운데 의료진 감염자는 11%(40명)이었다. 하지만, 2014년 캐나다에서 에볼라 사태가 발생했을 때, 정부는 모든 정보를 단일 창구를 통해 국민들에게 전달하기 위하여 대응체계를 매뉴얼로 만들고, 의심환자에 대한 즉각적인 격리와 언론공개를 실시함으로써, 에볼라의 확산을 성공적으로 차단할 수 있었다(한국일보, 2015.6.25). 이는 협력적 거버넌스 기제의 작동의 선행조건으로서 정보공유의 중요성을 보여준다.

더욱 넓은 맥락에서, 이 연구는 한국이 정보공유를 위한 기술적 기반(예: 정보통신

기술)을 충분히 보유하고 있지만, 원활한 정보공유를 위해서는 기술적 기반보다는 제도적 기반(예: 조직의 관리역량)이 더욱 중요하게 고려되어야 함을 보여준다. 구체적으로, 한국은 1990년대 이후 국제사회에서 정보기술을 매우 효과적으로 '도입'하는 나라로 인식되고 있다. 예를 들어, 한국은 2014년까지 UN 전자정부 평가에서 3년 연속 세계 1위를 차지하였고, 2015년에 전자정부 수출 사업을 통해 약 5억3,404달러를 벌어들였을 뿐만 아니라(디지털 타임스, 2016.3.21), 최근 세계 각국의 정부들은 한국의 전자정부를 배우기 위해 자국의 공무원들을 한국에 파견하고 있다(연합뉴스, 2015.6.22.). 이러한 한국 정부의 성공적인 전자정부 도입에 관한 사례들은 한국이 적어도 정보기술의 도입에 있어서 선진국이라고 평가받을 만한 성과를 거두었음을 보여준다.

하지만, 한국이 도입된 정보기술을 효과적으로 '활용'하는 나라인지에 대한 학문적 논의와 실무적 사례는 앞서 제시된 시각과 다소 상반된 시각을 보여준다. 예를 들어, 한국의 중앙행정기관들은 양적 측면에서 공공 스마트폰 애플리케이션을 활발하게 도입하고 있지만, 질적 측면에서 양방향 서비스를 제공하는 기능을 탑재한 공공 스마트폰 애플리케이션을 적극적으로 활용하지 않는 것으로 발견되었다(Eom & Kim, 2014). 게다가, 한국은 공공부문과 민간부문을 막론하고 세계 최고 수준의 정보기술 기반시설과 방대한 자료를 보유하고 있지만, 빅데이터 활용 측면에서 아직 선진국에 비해 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 파악되었다(미디어 잇, 2015.12.26). 이는 정보공유를 위한 기술적 기반이 정보공유를 위한 제도적 기반을 보장하지 않을 수 있음을 보여주는 사례로서, 사스가 발생한 2003년에 비해 정보공유를 위한 기술적 기반이 훨씬 강화된 2015년에 발생한 메르스에 대한 대처 실패에 있어서 큰 함의를 제공한다.

마지막으로, 이 연구는 협력적 거버넌스의 작동기제에 영향을 미치는 요인으로서의 정보공유 수준을 분석하였기 때문에, 향후 정보공유 수준에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석의 필요성과 유용성을 보여준다. 앞서 제시된 바와 같이, 이 연구는 정보공유 수준이 협력적 거버넌스의 작동에 이미 전제되어 있는 조건이 아니라 영향요인을 실증적으로 규명하였다는 점에서 중요성을 지닌다면, 정보공유 수준의 영향요인에 관한 연구는 정보공유 수준을 높임으로써 협력적 거버넌스 기제의 작동을 촉진시킬 수 있는 실질적인 정책 처방을 개발하고 제시할 수 있다는 점에서 중요성을 지닌다. 그러므로, 정보공유 수준의 영향요인(정보·기술 요인, 조직·관리 요인, 제도·정치 요인, 환경·맥락 요인)에 관한 포괄적인 연구는 협력적 거버넌스 기제의 작동을 촉진

시킴을 위한 방안으로서 정보공유 수준을 높일 수 있는 정책적 함의를 제시할 수 있을 것으로 예상된다.¹²⁾

12) Gil-Garcia와 Sayogo(2016)에 따르면, 정보공유 수준의 영향요인은 크게 네 가지 차원으로 구분된다. 첫째, 정보·기술 요인은 기술적 기반시설의 이용가능성, 기술적 상호운용성, 정보보안, 정보보호 등을 포함한다. 둘째, 조직·관리 요인은 조직 구조(예: 조직 간 소통경로와 정보흐름에 영향을 미치는 중앙집권화), 거버넌스 구조(예: 다양한 참여자들 간의 정보·지식의 상호의존성), 재정적 자원의 규모, 리더십(예: 상충되는 가치 간의 균형을 맞추는 관리자의 역할), 외부 자문위원의 관여(예: 조직변화와 관련된 아이디어에 관한 관심 유도) 등으로 구성된다. 셋째, 제도·정치 요인은 제도적 정당성(예: 고위 선출직 공무원의 정보공유 관여), 선출직 공무원의 권한 행사 방식, 공공조직을 둘러싼 정치 환경(예: 정보공유 관여 조직들 간의 상이한 이해관계) 등을 수반한다. 넷째, 맥락·환경 요인은 사회경제적 환경(예: 정보공유의 촉진·제약요인으로서의 공간적 환경), 신뢰와 유인책의 존재(예: 협력의 가치에 대한 인식에 따른 제도적·재정적 유인책), (정보공유에 대한) 지속적인 참여를 가능하게 만드는 신뢰받는 연결망 등을 포괄한다.

〈그림 2〉 사스 사태와 메르스 사태에 대한 비교사례분석의 결과

협력적 거버넌스의 적수요인	정보공유 수준	협력적 거버넌스의 작동기제	공공문제 대처의 결과	
사스 사태	· 리더십 * [공공] 대통령 중심의 국가위기 관리시스템 구축 및 정비 · 결과적 원인 * [공공+민간] 전염병 해결책의 필요성 관련 사회적 압박감 증가 · 상호의존성 * [공공+민간] 공공-민간 협력체계의 불가피성에 대한 인식 증가 · 불확실성 * [공공+민간] 감염병 유입과 확산 위험 감소의 필요성 증가	· 정보공유의 폭넓은 범위 * [공공] (국무총리) 감염병 위험성과 대책을 대국민담화를 통해 공개 * [공공] (국립보건원) 전 국민 대상 TV 광고를 통해 감염병 예방 및 대처법 설명 * [공공] (보건복지부) 감염병 추정 환자가 입원되어 있는 병원 명칭 공개 · 통합적 정보공유 제도 * [공공] (국무총리) 범정부 차원의 '사스정부 중립상황실' 출범 * [공공+민간] (국무총리+민간의료단체) 감염병 현황 및 전문가적 소견 공유	· 원칙에 입각한 참여의 작동 * [공공+공민] (국방부+안전공행) 공행 의료 인력 부족 현상 공유 및 군대 의료 인력의 공행 투입 공유된 동기부여의 작동 * [공공+민간] (국립보건원+언론사) 공공의 감염병 대처 모범 사례에 대한 언론사 보도 및 국민 협조 당부 * [공공+공민] (국립보건원+경찰) 자가격리 권고를 무시한 감염병 의심환자에 대한 강제 격리 조치 · 집합행동을 위한 능력의 작동 * [공공+공민] (상황+보건소) 감염병 위험지역 입국자 진원에 대한 추적 조사 및 검역 실시	· 전염병 방역 성공 * 감염병 의심환자 3명 발생, 감염병 확진환자 및 사망자 발생 없음 · 사회경제적 안정성 유지 * 감염병에 대한 공포와 경제활동으로부터의 절연을 통한 사회경제적 안정성 유지 · 국제적 평판 상승 * 세계보건기구에 의해 감염병 예방 모범 국가 지정, 중국에 의해 감염병 대응 모범 국가 선정
메르스 사태	· 리더십 * [공공] 대통령 중심의 국가위기 관리시스템 구축 및 정비 · 결과적 원인 * [공공+민간] 전염병 해결책의 필요성 관련 사회적 압박감 증가 · 상호의존성 * [공공+민간] 공공-민간 협력체계의 불가피성에 대한 인식 증가 · 불확실성 * [공공+민간] 감염병 유입과 확산 위험 감소의 필요성 증가	· 정보공유의 협소한 범위 * [공공] (질병관리본부) 감염병 대처 관련 가이드 라인 미비로, 감염병 관련 교육 미실시 * [공공] (보건복지부) 감염병 확진자가 입원되어 있는 병원 명칭 미공개 * [공공+민간] (단간합동감염회의) 감염병 확진자 병원 관련 제한적인 정보 공개 · 파편적 정보공유 제도 * [공공+공공] (중앙메르스관리대책본부) 본부장 교체 및 혼선으로 인해 파편화된 정보 공유	· 원칙에 입각한 참여의 결여 * [공공+민간] (질병관리본부+민간병원) 감염병 의심 환자 발생 미신고 및 해당 환자의 출국 사설 미인지 · 공유된 동기부여의 결여 * [공공+공민] (중앙정부+지방정부) 중앙정부와 지방 정부 간 정보공유 내용 불일치 및 이로 인한 불신 · 집합행동을 위한 능력의 결여 * [공공+민간] (중앙정부+일반국민) 보건복지부 운영 미숙과 무단 이탈로 인한 격리사 관리 문제 발생	· 전염병 방역 실패 * 감염병 환자 및 사망자 각각 186명 및 38명 발생, 감염병 발생부터 종료까지 7개월 소요 · 사회경제적 손실 발생 * 사회 각 부문의 경제손실 발생, 정부 위기 관리 역량에 대한 국민 신뢰 하락 · 국제적 평판 하락 * 한국이 국제적으로 메르스 확산 문제 국가로 보도, 한국과의 의학 교류 중단(중국)

VI. 결론 및 시사점

왜 사스와 메르스를 둘러싼 유사한 조건에도 불구하고 이에 대한 정부대응의 결과는 판이하게 달랐는가? 이 연구는 이러한 연구문제에 대한 실마리를 협력적 거버넌스의 영향요인으로서의 정보공유의 중요성에 대한 문제 제기로부터 모색하였다. 구체적으로, 이 연구는 갈수록 복잡해지고 다양해지는 사회적 난제에 대처하는 데 있어서 국가실패와 시장실패의 대안으로서 등장한 협력적 거버넌스에 대한 논의에 있어서, 정보공유가 마치 협력이 이루어지면 당연히 주어지는 조건인 양 간주되고 있다는 점에 문제를 제기하고, 정보공유는 원활한 협력적 거버넌스 체계 구축의 장애요인 혹은 성공요인으로 작용할 수 있음을 주장하였다. 또한, 사스와 메르스에 대한 정부대응 과정을 비교적 관점에서 분석함으로써, 이러한 주장에 대한 증거를 제시하였다.

비교사례분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 활발한 정보공유는 협력적 거버넌스의 작동기제에 긍정적인 영향을 미치고, 이는 공공문제의 해결로 귀결된 것으로 드러났다. 구체적으로, 사스 방역을 위한 협력의 착수요인이 존재하는 상황 아래에서, 정보공유는 폭넓은 범위 안에서 이루어졌고, 정보공유와 연관된 제도는 통합적으로 구축되었다. 또한, 정보공유의 폭넓은 범위와 정보공유와 연관된 제도의 통합화는 협력적 거버넌스의 기제의 원활한 작동을 촉발시켰고, 이는 공공문제의 해결을 이끌었다. 둘째, 제한된 정보공유는 협력적 거버넌스의 작동기제에 부정적인 영향을 미치고, 이는 공공문제 해결의 실패로 귀결된 것으로 드러났다. 구체적으로, 메르스 방역을 위한 협력의 착수요인의 존재와 관계없이, 정보공유는 협소한 범위 안에서 이루어졌고, 정보공유와 연관된 제도는 파편적으로 구축되었다. 또한, 정보공유의 협소한 범위와 정보공유와 연관된 제도의 파편화는 협력적 거버넌스의 기제의 작동을 가로막았고, 이는 공공문제의 해결의 실패를 초래하였다.

사스 사태와 메르스 사태 간의 비교사례분석 결과는 다음과 같은 함의를 갖는다. 첫째, 이론적 측면에서, 이 연구의 결과는 협력적 거버넌스에 관한 대부분의 선행연구들이 협력적 거버넌스가 발생·지속되면 행위자 혹은 조직 간 정보공유는 자연스럽게 이루어진다고 제시하는 것과 달리, 협력적 거버넌스의 착수요인이 존재하더라도 정보공유가 협력적 거버넌스 기제의 원활한 작동을 가로막는 요인으로 작용할 수 있음을 보여준다. 둘째, 정책적 측면에서, 이 연구의 결과는 사스가 발생한 2003년에 비해 정보공유를 위한 기술적 기반이 훨씬 강화된 2015년에 발생한 메르스에 대한 대처의 실

패를 제시함으로써, 한국에서 원활한 정보공유를 위해서는 기술적 기반보다는 제도적 기반이 더욱 중요하게 고려되어야 함을 보여준다.

반면, 이 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 이 연구는 확증가능성(Confirmability), 이전가능성(Transferability), 의존가능성(Dependability)이 성립될 수 있는 질적 방법론에 근거한 체계적인 연구 설계를 충분하게 적용하지 못했다. 구체적으로, 이 연구는 한국에서의 사스 사태와 메르스 사태에 대한 대응의 과정과 결과를 보여주는 실증적 증거자료의 부족으로 인해 정보공유의 대상과 범위를 일관적으로 설정하지 못했고, 이에 따라 전염병이 발생한 시점부터 전염병에 대한 대응의 결과가 나타나는 시점까지 이르는 데 있어서 동일한 연구의 대상과 범위를 바탕으로 엄밀한 인과적 경로를 규명하지 못했다. 또한, 이 연구는 정보공유 수준을 분석적인 차원으로 제시하지 못하고 전반적이고 총합적인 차원으로 제시하였다. 그러므로, 향후 연구는 분석적인 수준에서 다루어질 수 있는 구체적·특정적 정보공유 현상을 바탕으로, 공공 문제가 발생한 시점과 공공문제에 대한 대처가 종료된 시점에 이르기까지의 정보공유의 역할을 분석함으로써, 정보공유를 더욱 특정적이고 엄밀한 수준에서 분석할 필요가 있다.

둘째, 이 연구는 유사한 전염병에 대한 정부대응의 상이한 결과의 원인을 분석하는 데 있어서 정보공유와 협력적 거버넌스 기제의 작동 간의 관계에 초점을 맞추었기 때문에, 유사한 전염병에 대한 정부대응의 상이한 결과에 대한 제3의 설명가능성을 적절하게 통제하지 못했다. 그러므로, 향후 연구는 제3의 설명가능성(예: 담당 공무원의 공직 태도, 초동대응까지 걸린 시간)과 정보공유 간의 관계에 대한 규명을 통해 협력적 거버넌스 기제의 작동과 공공문제 대처의 결과에 이르는 인과경로를 더욱 정교하게 분석할 필요가 있다. 특히, 협력적 거버넌스 기제의 작동에 관한 제3의 설명가능성과 정보공유 수준 간의 복합적인 관계(예: 조절효과, 매개효과)가 정교하게 규명된다면, 협력적 거버넌스의 작동의 인과적 경로에 대한 이론적·정책적 이해를 크게 높일 수 있다.

셋째, 이 연구는 주로 2차 자료에 의존하였기 때문에, 사스 사태와 메르스 사태에 대한 비교사례분석을 다소 피상적인 수준에서 실시하였다. 그러므로, 향후 연구는 사스와 메르스의 방역과 치료에 깊이 관여하였던 중앙정부(특히, 사스 및 메르스 대책 기구) 공무원, 지방자치단체 공무원, 공공기관 직원, 민간의료단체 의사, 환자 등에 대한 인터뷰를 통해 연구의 심층성과 생생함을 보완할 필요가 있다. 특히, 공식화된 문

서 혹은 언론보도에서 제시되지 않았던 정보공유 수준과 협력적 거버넌스 기제의 작동 간의 역동적인(dynamic) 관계가 밝혀진다면, 이 연구의 결과에 대한 분석적 설득력을 높일 수 있다.

참고문헌

- 고대유·박재희(2018) “감염병 재난 거버넌스 비교연구-사스와 메르스 사례를 중심으로”. 「한국정책학회보」, 27(1): 243-280.
- 권혁주(2007) “정책집행과 정책책임성: 거버넌스 접근의 가능성과 한계”. 「국정관리연구」, 2(1): 59-78.
- 김도균·박재묵(2012) “허베이 스프리트호 기름유출사고 이후 재난관리 거버넌스 구축 실패와 재난 복원력의 약화”. 「환경사회학연구 ECO」, 16(1): 7-43.
- 김석만·박상용·이민우·강철웅(2021) “팬데믹 상황시 정부의 대응 정책 비교: 코로나-19, 사스, 메르스를 중심으로”, 「대한물리의학회지」, 16(1): 123-141.
- 김윤권(2014) “조직 칸막이 형성요인과 극복방안에 관한 연구”, 「한국행정학회 동계학술발표논문집」.
- 김은성(2010) “불확실성에 대응하는 위험 거버넌스: 신기술과 신종재난을 중심으로”, 「한국정책학회 하계학술발표논문집」.
- 김흥희(2002) “조직간 협동모형의 적용가능성 탐색”. 「한국사회와 행정연구」, 12(4): 439-455.
- 배응환(2003) “거버넌스의 실험-네트워크 조직의 이론과 실제: 대청호 살리기 운동본부 중심으로”. 「한국행정학보」, 37(3): 67-93.
- 성기환(2009) “위기관리의 협력적 거버넌스 구축 방안”, 「국가위기관리학회 학술대회」.
- 소방청(2023) 「다중밀집시설 대형화재 위기관리 표준매뉴얼」.
- 안혁근(2010) “효율적 재난관리를 위한 민관의 협력적 거버넌스 구축 방안”, 「한국정책학회 하계학술발표논문집」.
- 오철호·고숙희(2012). “협력적 거버넌스 구축 및 운영에 관한 연구: 출소에정자의 취업·창업지원 융합행정을 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」, 22(4): 27-49.
- 이은애(2006) “재난관리에 있어서 로컬 거버넌스의 유용성에 대한 고찰: 한국과 일본의 사례분석을 중심으로”. 「한국위기관리논집」, 2(2): 74-86.
- 이재은·양기근(2004) “재난관리의 효과성 제고 방안: 시민참여와 거버넌스”. 「현대사회와 행정」, 14: 53-81.
- 정우택(2021) “재난 및 안전관리 기본법상 통합적 홍수와 호우 대응체계 구축의 문제점과 활성화

- 화에 관한 연구”. 『법학연구』, 21(1): 273-294.
- 정윤진·최선(2017) “정부의 안보인식과 위기관리 시스템: 사스(SARS)와 메르스(MERS) 사태를 중심으로”. 『국제정치연구』, 20(2): 133-157.
- 정지범(2010) “행정학적 패러다임에 입각한 국가위기관리의 진화: 영국, 미국, 한국의 비교 연구”. 『한국위기관리논집』, 6(2): 239-254.
- 진명지·박경숙(2022) “감염병 발생 초기의 언론보도 연구: 사스, 신종플루, 에볼라바이러스병, 메르스, 코로나 19를 중심으로”. 『헬스커뮤니케이션연구』, 21(1): 57-120.
- 채종헌·김재근(2009). “공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례”. 『지방행정연구』, 23(4): 107-136.
- 채종헌·최진식·최유성(2008). 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구: 환경기초시설 갈등 사례를 중심으로』, 한국행정연구원(KIPA) 연구보고서.
- Agrawal, A. & Lemos, M.(2007) “A greener revolution in the making? Environmental governance in the 21st century”. *Environment*, 49: 36-45.
- Ansell, C. & Gash, A.(2008) “Collaborative governance in theory and practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bentrup, G.(2001) “Evaluation of a collaborative mode: A case study analysis of watershed planning in the intermountain west”. *Environmental Management*, 27: 739-748.
- Bryson, J., Crosby, B., & Stone, M.(2006) “The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature”. *Public Administration Review*, 66: 44-55.
- Carlson, C. (2007). *A practical guide to collaborative governance*. Portland, OR: Policy Consensus Initiative.
- Dukes, F.(2004) “What we know about environmental conflict resolution: An analysis based on research”. *Conflict Resolution Quarterly*, 22: 191-220.
- Ehrmann, J. & Stinson, B.(1999) “Joint fact-finding and the use of technical experts”. Susskind, L., MacKearnan, S., & Thomas-Larmer, J. (eds) *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Emerson, K. & Murchie, P.(2010) “Collaborative governance and climate change: Opportunities for public administration”. O’Leary, R., Van Slyke, D., & Kim, S. (eds) *The future of public administration, public management, and public service around the world: The Minnowbrook perspective*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S.(2012) "An integrative framework for collaborative governance". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Eom, S. & Kim, J.(2014) "The adoption of public smartphone applications in Korea: Empirical analysis on maturity level and influential factors". *Government Information Quarterly*, 31(S1): S26-S36.
- Fisher, R. & Brown, S.(1989) *Getting together: Building relationships as we negotiate*. New York, NY: Penguin Books.
- Gil-Garcia, J. & Sayogo, D.(2016) "Government inter-organizational information sharing initiatives: Understanding the main determinants of success". *Government Information Quarterly*, 33(3): 572-582.
- Goldsmith, S. & Eggers, W.(2005) *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Gray, B.(1989) *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Groff, T. & Jones, T.(2003) *Introduction to knowledge management: KM in business*. Burlington, MA: Elsevier Science.
- Huxham, C.(2003) "Theorizing collaboration practice". *Public Management Review*, 5(3): 401-423.
- Imperial, M.(2005) "Using collaboration as a governance strategy lessons from six watershed management programs". *Administration & Society*, 37(3): 281-320.
- Jessop, B.(1999) *The dynamic of partnership and governance failure*. Stoker, G. (eds) The new politics of local governance in Britain. Oxford: Oxford University Press.
- Kapucu, N.(2011) "Collaborative governance in international disasters: Nargis cyclone in Myanmar and Sichuan earthquake in China cases". *International Journal of Emergency Management*, 8(1): 1-25.
- Koppenjan, J. & Klijin, E.(2004) *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. New York: Routledge.
- Lane, J.(1987) "Implementation, accountability and trust". *European Journal of Political Research*, 15(5): 527-546.
- Masser, I. & Campbell, H.(1995) *Information sharing: "The effects of GIS on British local government"*. Onsrud, H. & Rushton, G. (eds) Sharing geographic information. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.
- Milward, B. & Provan, K.(2000) *"How networks are governed"*. Heinrich, C. & Lynn, L. (eds)

- Governance and performance: New perspectives. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Pierre, J. & Peters, G.(2005) *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Provan, K. & Kenis, P.(2008) "Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Provan, K. & Milward, H.(1995) "A preliminary theory of interorganizational effectiveness: A comparative study of four community mental health systems". *Administrative Science Quarterly*, 40: 1-33.
- Rittel, H. & Webber, M.(1973) "Dilemmas in a general theory of planning". *Policy Sciences*, 4: 155-169.
- Roberts, N.(2004) "Public deliberation in the age of direct citizen participation". *American Review of Public Administration*, 34: 315-353.
- Schneider et al.(2003) "Building consensual institutions: Networks and the National Estuary Program". *American Journal of Political Science*, 47: 143-158.
- Selin, S. & Chavez, D.(1995) "Developing collaborative model for environmental planning and management". *Environmental Management*, 19: 189-195.
- Thomson, A. & Perry, J.(2006) "Collaboration processes: Inside the black box". *Public Administration Review*, 66: 20-32.
- Ury, W.(1988) *Getting disputes resolved*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Usuda, Y., Hanashima, M., Sato, R., & Sano, H.(2017) "Effects and issues of information sharing system for disaster response". *Journal of Disaster Research*, 12(5): 1002-1014.

"사스 발생 일지", 「중앙일보」, 2003. 4. 7.

"〈연합시론〉 '사스' 방역 장기화 대비", 「연합뉴스」, 2003. 4. 23.

"〈여론마당〉 사스 방역체계 문제없는지 점검을", 「문화일보」, 2003. 4. 24.

"[fn사설] 사스대책에 경제 달렸다", 「파이낸셜뉴스」, 2003. 4. 25.

"국내 첫 사스추경환자 발생 이모저모", 「연합뉴스」, 2003. 4. 29.

"[사설] 사스퇴치에 전국민이 협조할 때", 「동아일보」, 2003. 4. 29.

"사스 발생 일지", 「경향신문」. 2003. 5. 11.

"[남기고] 고건의 공인 50년(13) 사스(SARS) 대책", 「중앙일보」, 2013. 2. 28.

- “새누리 ‘메르스 확산방지에 총력 기울여야’”, 「국제뉴스」, 2015. 5. 22.
- “백신도 없다…공포의 ‘메르스 바이러스’란?”, 「SBS CNBC」, 2015. 5. 26.
- “문형표 ‘메르스, 국가 안보 위협…총력 대응’”, 「아시아경제」, 2015. 5. 27.
- “뺨뚫린 메르스 방역…의심환자 중국 출국 몰랐다”, 「한국경제」, 2015. 5. 28.
- “메르스 자택 격리?...3차 감염 위험성만 키웠다”, 「뉴시스」, 2015. 5. 31.
- “[전문] 메르스 민관합동대책반 공동성명서”, 「머니투데이」, 2015. 5. 31.
- “[메르스] 병원 이름 공개 놓고 갈등”, 「MBN」, 2015. 6. 2.
- “[메르스 비상] 사스 대응 잘하던 한국, 메르스엔 왜 속수무책?”, 「프레시안」, 2015. 6. 3.
- “‘사스 예방 모범국’이 ‘메르스 민폐국’으로...왜?”, 「한국일보」, 2015. 6. 3.
- “문형표 마스크·낙타 고기…메르스 공포 부추기는 정부의 황당 대응”, 「헤럴드경제」, 2015. 6. 3.
- “‘한국, 정보 투명성 부족’…홍콩, 의학교류 중단 요구”, 「JTBC」, 2015. 6. 3.
- “‘메르스 피해라’ 홍콩 주요대학 의대, 한국과 교류 일시 중단”, 「국민일보」, 2015. 6. 4.
- “[메르스 확산 비상] 사스 땀 초동 방역 빠르고 폭넓게...이번엔 정반대”, 「국민일보」, 2015. 6. 5.
- “메르스 격리자 1820명 수원도 메르스, 사스 예방 모범국, 왜 이렇게 됐나”, 「MBN」, 2015. 6. 5.
- “[보건학 박사 박명운 칼럼] 메르스와 사스 ‘닮은 점’과 ‘다른 점’”, 「아시아엔」, 2015. 6. 6.
- “[보건학박사 박명운 칼럼] 전세계가 한국의 ‘메르스 대처역량’을 주시하고 있다”, 「아시아엔」, 2015. 6. 7.
- “사스 대처 감동받은 노무현, 그때와는 다르다는 박근혜”, 「오마이뉴스」, 2015. 6. 7.
- “메르스 골든타임 놓쳤나?...정부 메르스 확산 속 컨트롤타워 부재 드러나[종합]”, 「일요신문」, 2015. 6. 7.
- “‘사스예방 모범국’ 이끌고…질병본부 만들고…”, 「전북일보」, 2015. 6. 8.
- “[北京 사스의 교훈⑦] ‘아빠 꼭 · 와요’…의료진의 ‘사투’”, 「노컷뉴스」, 2015. 6. 8.
- “메르스·사스 한 뿌리...변종 심해 백신 개발 힘들어”, 「중앙일보」, 2015. 6. 8.
- “메르스 부실 대응 속 주목받는 ‘참여정부 위기관리’”, 「노컷뉴스」, 2015. 6. 9.
- “메르스, 과거 사스·신종플루와 다른 점은?”. 「경인일보」, 2015. 6. 9.
- “[사설] ‘메르스 컨트롤타워’ 부재와 대통령의 방미”, 「경향신문」, 2015. 6. 9.
- “[사설] 지휘탑 없이 대책기구만 난립, 무능 소리 들을 만”, 「한국일보」, 2015. 6. 9.
- “[단독] 메르스 위기, ‘사스 차단 주역’에게 길을 묻다”, 「한국일보」, 2015. 6. 11.
- “첫 환자 ‘메르스 의심’ 신고 목살...감염병(病) 매뉴얼 없어 ‘땀질 대처’”, 「한국경제」, 2015. 6. 14.
- “사스 땀 앞서 막았는데...메르스 뒤통수만 쫓는 정부”, 「한국일보」, 2015. 6. 19.
- “사스·신종플루 비교해보니...메르스 ‘한달 성적표’는 낙제점”, 「노컷뉴스」, 2015. 6. 20.
- “메르스 사태 한 달...자가 격리 또 허점 논란 왜”, 「국제신문」, 2015. 6. 22.
- “해외 9개국 공무원, 전자정부 배우러 방한”, 「연합뉴스」, 2015. 6. 22.

- “캐나다, 에볼라 발병 초기부터 정확한 정보 공개...큰 위력 발휘”, 『한국일보』, 2015. 6. 25.
- “[전문가 기고] 메르스와 사스, 그리고 작은 영웅들”, 『전자신문』, 2015. 7. 5.
- “메르스 69일이 남긴 정부 대응 문제점...‘늑장 대처·위기관리 부재’ 여전”, 『문화일보』, 2015. 7. 28.
- “[일지] 국내 메르스 발생부터 종식까지”, 『뉴시스』, 2015. 12. 23.
- “첫 환자부터 상황종료까지 ‘218일’...국내 메르스 일지”, 『연합뉴스』, 2015. 12. 23.
- “빅데이터 금광 ‘한국’, 왜 활용 못할까”, 『미디어 잇』, 2015. 12. 26.
- “전자정부 수출, 2018년 10억 달러 목표”, 『디지털 타임스』, 2016. 3. 21.
- “국내 첫 사스(SARS) 의심 환자 발생”, 『KBS』, 2016. 4. 29.
- “[사설] 1년 맞은 메르스 사태 교훈 벌써 잊었나”, 『이데일리』, 2016. 5. 23.

Abstract and Key Words

An Exploratory Study on the Impact of Information Sharing on the Operation of Collaborative Governance Mechanism: A Comparative Case Analysis of the Korean Government's Response to SARS and MERS

Kim, Jun Houg

Sunchon National University

This study aims to identify the question of 'how does the level of information sharing affect the mechanism of collaborative governance mechanism?' through a comparative case analysis of the Korean government's response to the outbreak of SARS and MERS. According to the results of the study, the broad scope of information sharing and the integration of institutions related to information sharing under the circumstances in which there are initiation factors for collaboration for SARS quarantine have triggered the smooth operation of collaborative governance mechanism, which led to the resolution of public problems. On the other hand, under the circumstances in which there are initiation factors for collaboration for MERS quarantine, the narrow scope of information sharing and the fragmentation of institutions related to information sharing have hindered the operation of collaborative governance mechanism, which led to a failure to solve public problems. Unlike most of the theoretical discussions on collaborative governance tend to regard smooth information sharing as a condition already premised on the operation of collaborative governance mechanism, this study suggests that information sharing is a factor that influences the smooth operation of collaborative governance mechanism even if there are initiation factors for collaborative governance, which is expected to contribute to the theoretical progress of collaborative governance.

[Key Words: Information Sharing, Collaborative Governance, Mechanism of Operation]