2021년 기획연구 보고서

Part. 1

코로나19 시대의 정부와 시민사회의 역할에 관한 사례 연구

Case study of the relationship between government and civil society in the era of COVID-19
: Germany, Israel, India, Japan, England, China, Turkey, South Korea, and Hungary case

책임연구자 **김성주** 노스캐롤라이나주립대

공동연구자 **정복교** 케인 대학

윤정아 케인 대학

저 자 프 로 필

책임 연구원

김 성 주

아름다운재단 기부문화연구소, 연구위원

North Carolina State University School of Social Work, Assistant Professor

학력

Mandel School of Applied Social Science, Case Western Reserve University, MSSA.
School of Social Work, Indiana University, Ph.D.
Lilly Family School of Philanthropy at Indiana University, Minor Ph.D.

주요경력

Monmouth University School of Social Work, Assistant professor
Indiana University School of Social Work, Adjunct faculty
Lilly Family School of Philanthropy at Indiana University, Research Fellow

연구실적

Kim, S. J., & Jeong, B. (2021). University-based nonprofit and nongovernment education in South Korea: Comparative analysis between South Korea and the United States. Journal of Nonprofit Education and Leadership. Advanced online publication. DOI: https://doi.org/10.18666/JNEL-2021-10982

Cai, Q., Okada, A., Jeong, B, & Kim, S. J. (2021). Civil Society Responses to the COVID-19 Pandemic: A Comparative Study of China, Japan, and South Korea. China Review, 21(1), 107-137.

Lee, L. & Kim. S. J., (2020). The effect of government grants on private giving to East Asian nonprofits: Implications for social work managers. Advances in Social Work, 20(1), 95-113.

Kim, S. J., & Jung, J. K. (2019). Korean nonprofit/non-government sector research: A literature review and analysis. Voluntaristics Review: Brill Research Perspectives, 4(6), 1-71.

공동연구원

정 복 교

아름다운재단 기부문화연구소, 연구위원

Kean University, School of Criminal Justice and Public Administration, Assistant Professor

학력

University of Pittsburgh, Graduate School of Public and International Affairs, Ph.D.
서울대학교 행정대학원, 정책학 석사

주요경력

Rutgers University-Newark, School of Public Affairs and Administration, New Jersey, Visiting Assistant Professor
Robert Morris University, Department of Political Science, Pennsylvania, Adjunct Faculty
Duke University, Sociology and Public Policy, Visiting Scholar Fellowship

연구실적

Jeong, B. & Kim, S. (2021). “NPO/NGO Education in Public Administration in South Korea,” Journal of Public and Nonprofit Affairs. 7(2), 173-191.
Jeong, B. & Kim, S. (2021). “The Government and Civil Society Collaboration against COVID-19 in South Korea: A Single or Multiple Actor Play?” Nonprofit Policy Forum. 12(1), 165-187.
Compion, S., Cnaan, R., Brudney, J., Jeong, B., Zhang, C., and Haski-Leventhal, D. (2021). “Young, Fun, and Free: Episodic Volunteers in Ghana, South Africa and Tanzania,” VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 1-16.
Jeong, B., & Kim, S. J. (2019). NPO/NGO Higher Education Programs in South Korea: Social Movement and Entrepreneurial Management Drives. Journal of Nonprofit Education and Leadership, 9(1), 39-62.
Jeong, B. (2015). “Developmental state and South Korean social enterprise model,” Social Enterprise Journal, Special Issue-An International Institutional Framework for Understanding Social Enterprise Country Models: A Critique and Expansion. Vol. 11 (2), pp. 116-137. DOI: 10.1108/SEJ-01-2014-0005.
Jeong, B. & Kearns, K. (2015). “Accountability in Korean NPOs: Perceptions and strategies of NPO leaders,” VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. Vol. 26 (5), pp 1975-2001. DOI: 10.1007/s11266-014-9492-8.

공동연구원

윤 정 아

Kean University, School of Criminal Justice and Public Administration, Assistant Professor

학력

School of Public Affairs and Administration, Rutgers University-Newark, MPA, Ph.D.
서울대학교 사회학과 석사

주요경력

Rutgers University-Newark, School of Public Affairs and Administration, Adjunct faculty
한국전력공사 근무

연구실적

Yun, J., Hamidullah, M. & McDougle, L. (2020). An Analysis of Gender Differences in Public Administration Doctoral Dissertation Research. Journal of Public Affairs Education, 26(1), 73-95. https://doi.org/10.1080/15236803.2019.1565593

Yun, J., Lee, Y, & Mastracci, S. (2019). The Moderating Effect of Female Managers on Job Stress and Emotional Labor for Public Employees in Gendered Organizations: Evidence from Korea. Public Personnel Management, 48(4), 535-564. https://doi.org/10.1177/0091026019829163

Hamidullah, M. F., Yun, J. A., McDougle, L. M., Shon, J., Yang, H., & Davis, A. (2021). Exploring individual predictors of variation in public awareness of expressive and instrumental nonprofit brands. International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing, e01710. https://doi.org/10.1002/nvsm.1710

Kang, D., Yun, J., & Kim, P. (2019). Gender Diversity and Public Employees' Satisfaction and Performance: The Importance of Personnel Policies for Gender Equality in the Korean Government. International Journal of Policy Studies, 10(2), 317-340.

CONTENTS

I. 서론 10

II. 코로나19 현황 및 정부 대응 지표 12

III. 연구방법 14

IV. 연구결과 15

1. 독일: 다양한 정부 프로그램과 시민사회의 자발적 대응 15
2. 이스라엘: 정부의 강력한 통제 및 시민사회단체에 대한 양가적 입장 17
3. 오스트리아: 정부와 시민사회의 위기대응 파트너십 18
4. 인도: 정부의 엄격한 통제정책 및 시민사회와의 협력 19
5. 일본: 정부와 시민사회의 독립적인 위기대응 21
6. 영국: 정부와 시민사회 단체의 지속적인 협력관계를 통한 위기 극복 23
7. 중국: 강력한 정부 주도형 위기 대응 26
8. 터키: 권위적인 방역당국과 제한적인 시민사회 28
9. 한국: 모범적인 방역 전략과 시민사회와의 전략적인 공조관계 31
10. 헝가리: 정부와 시민공간의 완전한 합병 34

V. 결론 및 함의 38

VI. 참고문헌 43

요약

2019년 말부터 시작한 코로나19(COVID-19) 대유행은 글로벌화에 따른 국가 간 인적 · 물적 교류를 통해 전 세계로 급속히 확산되었으며, 심각한 사회적 · 경제적 피해를 초래하였다. 본 연구의 목적은 다양한 사회/정치 및 경제시스템을 구축하고 있는 10개국의 코로나19 대응 사례를 통해 정부와 시민사회의 역할을 분석하는 것이다. 본 연구에 포함된 10개국은 유럽연합의 일부(독일, 오스트리아, 헝가리), 중동지역 국가(이스라엘), 동아시아 국가(인도, 중국, 한국, 일본), 그리고 아시아와 유럽 모두에서 독특한 지리적 위치를 차지하고 있는 터키가 포함되었다. 연구 결과, 정부가 대유행 대응 상황에서 개입한 정도와 시민사회와 협력한 유형에서 차이를 확인할 수 있었다. 일부 국가에서는 코로나 대유행에 대한 대응 정책을 통해서 정부의 권한을 강화시키는 계기로 사용하기도 하였으며(터키, 헝가리, 중국), 시민사회와 적극적인 협력을 통한 코로나19 대응을 모색한 나라도 있다(영국, 오스트리아, 한국). 코로나 대유행 상황에서 시민사회와 국가의 상호관계는 대유행 이전 일상 상황에서의 상호관계와 일맥상통하지 않는 경우도 있었다. 코로나19 대응 상황에서 드러난 정부와 시민사회의 관계는 다음과 같은 유형으로 구분되었다. 정부와 시민사회가 상호협력 및 보완적으로 대응한 유형(한국, 영국, 독일, 오스트리아), 정부와 시민사회가 상호 대립 또는 통제한 유형(중국, 터키, 헝가리), 정부와 시민사회가 대체 관계에 있거나 독자적으로 대응한 유형(일본, 인도, 이스라엘) 등이다.

Keywords: 코로나-19, COVID-19, 정부, 시민사회, 국제비교, 사례연구

I. 서론

세계보건기구(WHO) 비상대책위원회가 2020년 1월 코로나19(COVID-19)[1] 감염자 수 증가로 국제 공중보건 비상사태(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)를 선포한 이후, 2021년 6월 말 현재까지 전세계 220개국 이상이 코로나19 감염 위기를 겪고 있다. 2021년 8월 말 현재 전 세계의 총 감염자 수는 2억 명이 넘었고, 사망자는 총 450만 명을 넘어서고 있다(WHO, n.d.). 백신이 접종되기 시작한 2021년 초부터는 코로나19 감염자 수가 급증했던 유럽과 미국을 중심으로 바이러스 감염증의 확산세가 완화되어 가는 경향을 보였으나, 2021년 5월부터 발생한 인도발 변이 바이러스의 확산으로 인해 코로나 바이러스 감염증은 전세계적으로 다시 확산되는 조짐을 보이고 있다. 국내의 경우, 2020년 1월 20일 첫 환자가 방역당국에 의해서 공식 확인된 이후, 한때 중국 다음으로 세계에서 코로나19 감염 확진자가 가장 많이 발생했으나, 이후 한국 정부의 적극적이고 통합적인 방역정책 및 시민사회와의 유기적인 협력으로 코로나19 확산을 효과적으로 억제해 오고 있다. 2021년 6월 말 현재 한국에서는 총 154,000여 명의 누적 확진자가 발생하였으며, 사망자는 총 2,009명으로 보고되었다(질병관리청, n.d.).

각국의 정부는 코로나19의 자국 내 감염 및 확산을 방지하기 위해 각 나라의 감염 상황과 정치/사회적 역량에 따라 다양한 방식으로 대응해왔다. 과거의 성공적인 방역 및 감염예방과는 달리 코로나19 위기 상황에서는 오히려 보건 및 방역에 선진국으로 분류되던 유럽국가들(예: 영국, 독일, 이탈리아, 스페인 등)을 중심으로 코로나 바이러스 감염증 확산 방지 실패로 인해 부분 또는 전면적인 국가 봉쇄 정책이 불가피하였으며(박광국 & 김정인, 2020), 국경봉쇄를 실시하지 않은 나라들에서도 엄격한 이동통제, 검역조치 시행, 개인의 활동 및 집합과 대중 서비스 영업 제한 등 사회활동을 제한하는 정책들을 통하여 코로나19 확산을 방지하고자 하였다(류병운, 2020; Connolly, 2020).

---

1 본 논문에서는 2020년 2월 11일, 중국 우한에서 최초 확인된 2019 신종 코로나바이러스 감염증을 세계보건기구(WHO)에서 발표한 공식 명칭에 따라, 코로나바이러스 감염증 2019(Coronavirus disease-2019), 줄임말로 코로나19(COVID-19)로 통칭하였으며, 코로나 바이러스, 코로나 바이러스 감염증도 코로나19를 지칭한다.

Triple T(Test, Trace, and Treat)로 명명된 한국의 방역정책은 전면적인 국가 봉쇄령 없이 코로나19 확산을 성공적으로 방어하고 있으며, 확진자 파악과 격리/치료를 위한 충분한 의료 수용시설, 전방위적인 의료계의 참여와 시민사회와의 협력 등 한국이 기존에 구축하고 있는 정치/사회적 인프라가 한국형 방역 모델과 맞물려 효과적으로 감염병 확산을 막아오고 있다(이익학, 2020). 세계보건기구(WHO)의 테드로스 아다놈(Tedros Adhanom) 사무총장은 한국 정부의 코로나19 확산 억제 정책을 통해 코로나 바이러스의 확산은 정부와 시민사회의 공조를 통해 억제할 수 있음을 보여주었으며, 한국 모델로부터 전 세계는 교훈을 얻어야 한다고 강조하였다(Jeong & Kim, 2020).

모든 감염병은 그 자체의 특성이 다르기 때문에 경제적, 정치적, 문화적 특성에 따라 다양한 대응책을 마련해야 하며(Rhodes, 2020), 다른 나라의 코로나19 위기 대응 모델을 이해하고 분석하여 그 나라의 상황에 맞게 적용하는 것은 포스트 코로나 시대에 중요한 연구 주제이다. 특히 감염병 예방에 있어서 정부의 역할뿐만 아니라 시민사회의 참여가 매우 중요한데(박광국 & 김정인, 2020), 방역 전문가들은 신뢰를 기반으로 한 정부와 시민사회의 적극적인 참여와 지원이 코로나19와 같은 전염병을 성공적으로 관리하는 데 반드시 필요한 요소임을 강조하고 있다(Meyer et al., 2020).

본 연구의 목적은 다양한 사회/정치 및 경제시스템을 구축하고 있는 10개국의 코로나19 대응 사례를 정부와 시민사회의 역할의 관점으로 분석하는 데 있다. 총 10개국 중 일부는 유럽의 국가(영국, 독일, 오스트리아, 헝가리), 중동지역 국가(이스라엘), 동아시아/남아시아 국가(인도, 중국, 한국, 일본)를 포함하고 있으며, 아시아와 유럽 모두에서 독특한 지리적 위치를 차지하고 있는 터키가 본 연구에 포함되었다.

II. 코로나19 현황 및 정부 대응 지표

세계보건기구에 따르면, 전 세계적으로 2021년 8월 27일 기준으로, 214,468,601명의 코로나19(COVID-19) 확진자 및 4,470,969명의 사망자가 발생했고, 2021년 8월 25일 현재 총 4,953,887,422개의 백신이 투여되었다(WHO, n.d.). 대륙별로 보면, 2021년 8월 27일 기준으로, 아메리카 대륙에서 82,868,668명으로 가장 많은 확진자가 발생했으며, 그 다음으로 유럽(64,512,867), 남아시아/동아시아(40,918,552), 중동(14,373,395), 아프리카(5,566,507) 순이었다. 사망자 기준으로, 역시 아메리카 대륙이 2,088,341명으로 가장 많았으며, 그 다음으로 유럽(1,263,692), 남아시아/동아시아(637,288), 중동(262,066), 아프리카(133,197) 순으로 나타났다. 코로나19는 전세계적으로 예외 없이 모든 대륙, 지역, 국가에 지대한 영향을 미쳐 왔으며, 코로나19 발생시기부터 각 국가들과 시민사회는 이에 대한 대응에 총력을 기울여 왔으나, 사회 모든 분야에서 위기를 야기하였다.

경제개발협력기구(OECD)는 본 위기 상황을 크게 세가지 측면으로 요약해 제시하고 있다(OECD, 2021, May 10). 첫째, 보건위기 상황이다. 보건 위기는 확진 사례 및 사망자 통계 등 관련 상황에 따라, 국가 내의 지역 및 지방 자치 단체에 현저하게 다른 영향을 미치게 된다. 의료 서비스에 대한 접근성, 질병에 대한 취약성의 정도(예: 인구 통계학적 기준) 및 사회경제적 조건의 다양성을 반영하여 국가별로 대유행의 상황이 매우 다르게 전개되었다. 대유행 초기에는 인구 밀도가 높은 도시 지역이 가장 큰 타격을 받았지만 2020년 하반기와 2021년에는 일부 국가를 중심으로 인구 밀도가 낮은 지역으로 코로나19가 더 심각하게 영향을 미쳤다. 둘째, 경제위기의 상황이다. 코로나19 위기는 정도의 차이는 있지만, 전세계 각국 및 지역의 경제에 지대한 영향을 미쳤다. 중소기업과 대기업 사이에 영향에 대처할 능력의 차이가 드러났으며, 중소기업의 비중이 높은 지역에서 위기의 정도가 컸다(OECD, 2021). 특히 디지털 격차는 재택 근무 선택 가능 여부에 영향을 미쳤다. 2020년도 하반기 OECD의 많은 해당 국가에서 2019년 같은 기간에 비해 실업률이 급격히 증가했다. 셋째, 정부의 재정위기이다. 2020년 데이터를 보면 건강 및 경제 위기가 지방 정부 지출 및 수입에 부정적인 영향을 미치고 있다. 단기적으로는 중앙정부의 지방재정 지원으로 지방정부 등이 상황을 유지해 가고 있지

만, 장기적으로 상당한 불확실성이 남아 있다.

앞서 언급한 것과 같이 코로나19의 대유행은 전 세계의 모든 나라에 심각한 위기상황을 초래하였으며, 각국 정부에서는 강력한 대응 전략을 실시하였다. 영국의 옥스포드 대학에서는 코로나19 정부대응 추적시스템(Oxford Covid-19 Government Response Tracker)을 통하여 각국 정부가 취한 코로나19 대응 정책에 대한 다양한 분석자료를 제공하고 있는데, 이 추적시스템의 일환으로 정부대응 인덱스(COVID-19 Government Response Index, GRI)를 제공하고 있다(University of Oxford, n.d.). GRI는 180개 이상의 국가를 대상으로 지난 2020년 1월 1일부터 코로나19에 대응하기 위한 정부의 정책을 23개의 지표를 바탕으로 각국 정부의 대응형태와 정도에 대한 정보를 종합해 제시하고 있다. GRI는 전체 정부 대응 지수는 물론, 세부 지표로서 봉쇄 및 보건지수, 정부 정책의 엄격성 지수, 경제 지원 지수, 개방위험성 지수 등을 포함하고 있다. 이 지수는 정부 대응의 실효성을 나타내는 지표로 해석해서는 안 되지만 각국이 조치한 코로나19 대응 정책의 엄격성을 추적하여 바이러스 발생률 변화에 따라 폐쇄 정책이 어떻게 변화했는지 분석할 수 있도록 한다.

각국 정부는 이들 다양한 정책 요소를 고려하는 가운데 종합 대응책의 수립 및 시행에 총력을 기울이고 있는데, 그 과정에서 각국 정부는 정부 부처 간 상호협력을 도모함은 물론, 민간부문, 시민사회 부문, 개별 시민들과의 관계도 고려하여 코로나19 대응 전략을 수립하고 있다. 코로나19와 같은 국가적 전염병 상황에서 정부와 시민사회와의 역할 분담은 기존의 역사적/사회적 맥락에 따라 형성되기도 하나, 아주 새로운 역할 및 관계 설정이 이루어지기도 한다. 이에 본 연구에서는 코로나19 대유행에 대응하는 정부와 시민사회의 관계 및 유형을 총 10개 나라의 사례연구를 통하여 검토함으로써 비교정치사회학적 관점에서 시사점을 찾고자 한다.

III. 연구방법

본 연구에서는 코로나19 확산 방지 및 대응을 위한 각국 정부와 시민사회와의 역할을 분석하기 위해서 Nonprofit Policy Forum(NPF)과 China Review 저널에 실린 코로나19 관련 사례연구 논문 자료를 바탕으로 각국의 정부와 시민사회의 역할을 비교 분석하였다. 2021년 NPF 12권 1호(Special Issue)에 발간된 코로나19 대응 정책과 시민사회와의 관계를 분석한 9개 국가들의 사례연구와, The China Review, 21권 1호에 발간된 일본의 사례연구를 포함하여 총 10개 나라의 사례연구를 분석하였다. NPF Special issue에 포함된 나라는 다음과 같다: 독일, 이스라엘, 인도, 영국, 중국, 터키, 한국, 헝가리, 오스트리아. 일본 사례는 The China Review, 21권 1호에 실린 "코로나19 대유행에 대한 시민사회의 대응: 중국, 일본, 한국을 중심으로"라는 논문에서 발췌하였다.

IV. 연구결과

1. 독일: 다양한 정부 프로그램과 시민사회의 자발적 대응

독일의 시민사회는 사회운동에 기반한 정치적 활동주의(political activism)라는 오랜 전통에 기반하여 정치적 성향을 바탕으로 성장하여 왔으나, 오늘날의 대다수의 비영리단체들은 더 이상 정치적으로 편향된 성향을 보이지 않고 있으며, 멤버십에 기반한 자발적 연합(voluntary associations) 형태로 발전되어 왔다(Zimmer & Priller, 2021:p. 46-7). 대다수의 비영리부문 고용은 사회복지와 헬스케어 분야를 중심으로 이루어지고 있고, 비영리부문 자금조달에 있어서 독일 연방정부의 역할은 크지 않으며, 대부분의 독일의 비영리단체들은 사회 건강 보험 수당(allowance)에 의해 운영되고 있다. 그러나 문화, 스포츠, 여가 부문의 비영리단체들의 경우는 지방자치단체의 보조금을 받는 경우도 있다. 독일의 비영리부문과 정부와의 관계는 semi-sovereign state(Katzenstein, 1987)로 특징지어지는데, 특히 스포츠 분야의 경우 정부와 정책 개발과 실행에 있어서 파트너로서 정책 결정 과정에 참여하여왔다(Zimmer & Priller, 2021). 그러나 코로나19 확산 방지를 위한 연방정부의 대응 정책 수립에 있어서 스포츠 분야의 비영리 단체들의 파트너적 협력 관계는 강조되지 않은 것 같다.

독일은 2020년 2월 28일 코로나19 첫 감염자가 발생한 이후 2020년 4월 말까지 약 7천 명에 이르렀으며, 10월 말에는 1만 명이 넘는 사람들이 감염되었다(정문식 & 정호경, 2020). 코로나19에 대처하기 위해 독일연방의회(Bundestag)에서는 단축근로관련 법률, 감염병예방법, 의료기관재정지원법률 등 코로나 대응에 관련된 일련의 법령을 개정하였다(정문식 & 정호경, 2020). 또한 신분증 지참 및 외출 금지 명령(Ausgangssperren), 예배금지, 집합(Ansammlung) 및 집회금지(Versammlung), 학교 및 상점 등에 대한 폐쇄 명령 등 적극적인 제한정책을 실시하였다(정문식 & 정호경, 2020; Zimmer & Priller, 2021). 이와 동시에 독일의 연방 정부에서는 코로나 방지 통합(Corona Protective Umbrella)이라는 정책을 2020년 5월 도입하였으며, 이 정책은 Bridging Allowance program, short term compensation, Reboot culture 프로그램 등을 포함하는 정책으로 코로나 대유행으로 인한 사회 · 경제적 손실을 보전하기 위한 재정적 지원을 바탕으로 한 연방정

부 지원 사업들을 포함하고 있다(Zimmer & Priller, 2021). 한편 코로나19 대유행을 통제하기 위해 독일 연방정부에서 실시한 제한 조치들은 반 코로나 시위(anti-corona protest rallies)를 야기하였으며, 다른 유럽국가에서와 같이 도시지역을 중심으로 일어난 이러한 움직임에 국가주의 우익 단체들이 편승하면서 코로나19 확산을 방지하는 정부의 정책에 어려움을 야기하기도 하였다. 특히 극우적 사회운동을 이끄는 단체 및 집단들을 중심으로 반 코로나 분위기(anti-corona-mood)를 형성하면서 코로나 확산 방지를 위한 정책 실행에 어려움을 겪기도 하였다.

독일 연방정부 및 지방정부의 코로나19 확산 방지 대책이 마련되고 실행되는 과정을 분석해 보았을 때, 시민사회 등 섹터 간 협력에 의해 개발된 프로그램은 많지 않았으며, 독일의 비영리단체들이 코로나19 확산 방지 대책 수립 과정에 참여하거나 파트너로서 접근하기가 어려웠다. 그러나, 독일의 시민사회는 자발적인 비공식적인 연대(informal forms of solidarity)를 구성하여 독자적으로 코로나19 확산 방지에 참여하였고, 코로나19로 인한 피해에 대응하기 위해 적극적으로 봉사활동 및 구호 활동을 실시하였다. 특히 젊은 층을 중심으로 이웃의 노인들을 돌보기 위해 장보기, 약 배달, 쓰레기 수거 등 지역사회에 기반한 비영리단체들과 협력하여 적극적인 자원봉사에 참여하였으며, 평소보다 많은 사람들이 봉사활동에 참여하였다(Zimmer & Priller, 2021).

한편 최근의 연구들에 따르면 코로나로 인한 봉쇄조치(lockdowns)로 인해 독일의 시민사회단체가 심각한 영향을 받은 것으로 조사되었다. 멤버십에 기반한 비영리 단체들의 멤버십이 급감하였으며, 문화 및 교육 분야에서도 이러한 서비스 급감으로 인한 수입감소로 일부 단체들은 운영상의 어려움을 경험하고 있다. 사회복지와 헬스케어 분야는 재정적으로는 많이 타격을 입지는 않았지만, 봉쇄조치로 인해 서비스 제한을 경험하고 있다. 교회들도 봉쇄조치에 따라 바이러스 확산을 막기 위해 집회가 금지되어 큰 타격을 받았다. 그러나 코로나19 대유행은 클럽활동에 대한 수요를 오히려 증가시킨 것으로 조사되었으며, 온라인을 기반으로 하는 회원 활동을 강화하는 계기가 된 것으로 조사되었다.

2. 이스라엘: 정부의 강력한 통제 및 시민사회단체에 대한 양가적 입장

지난 2020년 2월 27일, 최초의 코로나19 확진자가 이스라엘에서 발생한 이후 4월경에 하루 300-400명의 확진자가 발생하자 이스라엘 정부는 7일 간 국가 봉쇄(lockdown) 등 강력한 국가 통제 정책을 발병 초기에 실시하였다. 그 결과 코로나 바이러스의 확산 속도가 급속히 줄어들었고, 이를 바탕으로 정부는 사회 · 경제적 제재를 조기에 마감하는 실수를 범하였다. 이동제한령과 경제 및 시장 봉쇄의 빗장이 풀리자 이스라엘의 코로나19 확진자 수는 다시 증가세로 돌아섰고, 지난 2020년 7월 3일에는 이스라엘의 코로나19 확진자 집계 이래 최초로 하루 확진자수가 1,000명을 기록하는 심각한 상황을 맞이하였다(윤주찬, 2020). 한때 이스라엘에서는 인구 수 대비 확진자 수가 세계 최고 수준을 기록하기도 하였다. 이에 이스라엘 정부는 교통신호등 정책(각 도시를 확진자 비율에 따라 빨강, 주황, 노랑, 초록 4개의 색으로 구별하고 색깔에 따라 각 도시의 코로나 관련 규제를 차등 적용하는 정책)을 통하여 코로나19 확산을 막기 위한 강력한 국가 통제 정책을 실시하였다(윤주찬, 2020). 또한 백신이 개발된 이후에는 전국민을 대상으로 빠르게 백신접종을 실시하였으며, 세계 최고의 백신접종률을 통하여 집단 면역 시스템을 구축하고자 하였다.

이스라엘 정부는 코로나19 확신 방지를 위한 강력한 통제 정책을 수립하고 확진자 추적과 이동제한, 국경폐쇄 등 정부의 감시와 통제를 강화하는 정책을 실시하였다. 그러나 한국정부와는 다르게 코로나 감염 관련 정보를 투명하게 일반 대중들과 공유하지 않았으며, 역학조사 실패, 코로나 감염 결과 지연, 마스크 미착용 등 정부의 대응 정책 실패와 국민협력의 부재로 코로나19 확산 대응 정책들은 성공을 거두지 못하였다. 또한 정부의 대응 정책 수립과정 및 집행과정이 일반 대중들에게 공개되지 않아서 정부 정책에 반대하는 반정부 정서가 증가하기도 하였다(윤주찬, 2020; Shmid, 2021).

코로나19 대유행 기간 동안, 이스라엘에서는 실업률이 20%에 달하는 등 사회 · 경제적 피해가 막대하였으며, 이스라엘의 시민사회단체(civil society organization)들 또한 심각한 경제적 위기를 경험하였다. Civil Leadership이라는 비영리 연합기관의 설문조사(2020년 3월)에 따르면 70%의 비영리기관들이 고용 축소를 경험하였고, 55%는 무급휴가나 해고를 실시하였으며, 정부나 자체 수입감소 및 자원봉사자 수의 감소를 경험하였다(Shmid, 2021).

이번 코로나19 확산방지 대책수립 및 실행과정에 있어서 시민사회단체와의 협력이라는 논제에

대한 이스라엘 정부의 입장은 양가적 견해를 보였다. 이스라엘의 시민사회단체는 민주주의, 평등, 표현의 자유를 기반으로 소외되거나 배제된 국민들을 대변하고 옹호하는 단체로 인식되지만, 동시에 다른 한편으로 정부와 적대적인 세력으로 딥스테이트(deep state)로 인식되고 있기 때문에 비영리단체들의 합법성에 대한 인식이 부족하였다. 이러한 편견으로 인해 평상시 시민사회단체에 대한 이스라엘 정부의 지원도 충분하지 않았으며, 시민사회단체는 비효율적이고 비효과적이며 비전문적이라는 편견을 가지고 있었다. 이러한 인식은 정부가 사회복지 서비스 계약에 있어서 오히려 영리단체들과 협력하는 경향을 보여왔는데, 코로나19 확산 방지를 위한 이스라엘 정부의 대응책 마련에 있어서도 기존과 마찬가지로 시민사회단체와의 협력은 제한적이었다(Shmid, 2021).

시민사회에 대한 이중적 인식과 더불어 이스라엘에서 활동하는 많은 비영리단체들은 재정의 상당 부분을 정부 지원에 의존하고 있기 때문에(연간 예산의 41% 정도), 정부 정책에 대해 비판과 견제의 기능을 수행하기보다는 정부 지원을 계속 받기 위해서 정부의 통제, 규율을 잘 따르는 입장을 고수해 왔다. 그러므로 이번 코로나19 확산 방지를 위한 정책을 수립하는 데 있어서도 주체적이고 파트너적인 역할을 수행할 수 없었다(Shmid, 2021).

또한 이스라엘의 시민사회단체는 분절적이고 비효과적인 자원 분배, 비슷한 성격의 기관의 난발 등 이스라엘 시민사회단체의 신뢰 및 협력에 관한 부정적인 인식은 시민사회단체의 활동 기반을 약화시켰으며, 이는 시민사회단체 코로나19 대응에서도 시민사회가 능동적이고 효율적인 역할을 할 수 없게 만들었다.

3. 오스트리아: 정부와 시민사회의 위기대응 파트너십

오스트리아의 시민사회단체들은 전통적으로 코포라티즘(corporatist welfare) 국가에 공공서비스를 담당하는 중요한 역할을 수행해왔다. 특히 오스트리아 정당과 교회와 같은 비영리단체들은 사회서비스 제공에 있어서 상호 협력적 관계를 유지해 왔는데, 2013년에 연구에 의하면 사회복지 분야 시민사회단체들의 전체 수입 중 80%가 정부관련 수입이었으며, 그 중 63%은 공기업과의 계약, 17%는 정부 보조금으로, 점차 정부 보조금 형태에서 정부 계약형태로 공공자금의 형태가 변화하고 있는

것으로 조사되었다. 이러한 변화는 지난 20년간 공기업(public authorities)들이 공공입찰 및 계약제도를 도입하여 시민사회단체와 관계를 반시장(quasi-market)의 계약 관계로 발전시켜왔기 때문이다. 이러한 반시장형 계약 관계는 시민사회단체가 보조적 협력관계에서 계약에 기반한 동등한 파트너의 관계로의 변화를 이끌었지만, 동시에 서비스 계약을 체결하기 위한 시민사회단체들 간의 경쟁을 야기하기도하였다.

오스트리아에서는 지난 2008년도의 경제위기와 2015년에 난민(refugee) 위기 때는 재정적인 감소보다는 서비스 수요의 증가가 특징이었던 반면에, 2020년에 코로나19 위기는 시민사회단체의 즉각적인 재정적 위기를 야기하였으며, 이는 공공보건 서비스 제공에 위협이 되었을 뿐 아니라 사회·경제적 위기를 초래하였다. 이러한 위기에 대응하기 위하여 오스트리아 정부는 시민사회단체에게 고정비용 보조금을 지원하는 등 시민사회단체 지원 방안을 마련하였다. 정부의 시민사회에 대한 지원은 시민사회단체가 경제 안정화에 중요한 역할을 한다는 판단에 따른 것이며, 비영리 기금을 만들어 법적으로 안정적이고 많은 자금을 지원함으로써 정부의 코로나 대응 정책을 효과적으로 실시할 수 있었다. 2020년 9월말까지 9,000여 개의 시민사회단체가 연방 비영리기금으로부터 재정지원을 신청하였으며 신청/지원금액은 200백만 유로로 추정된다(시민사회단체 당 약 142,000 유로)(Meyer et al, 2021). 이러한 지원을 통해 오스트리아 정부는 코로나19 확산 방지 및 피해 대책 정책을 수립하는 데 있어서 시민사회의 적극적인 협력을 유도하였고, 시민사회와의 협력을 통해 효과적인 방역정책을 수행할 수 있었다. 오스트리아의 경우 코로나19 위기상황이 시민사회와 정부의 관계를 상호협력적 관계로의 발전에 긍정적인 영향을 미친 것으로 보여진다.

4. 인도: 정부의 엄격한 통제정책 및 시민사회와의 협력

인도에서는 지난 2020년 1월 30일, 케랄라(Kerala)주에서 최초의 코로나 감염자가 발생한 이후, 강력한 통제정책으로 인해 확산세가 소강 상태를 보였으나, 지난 7월부터 델타 변이 바이러스로 인한 코로나19 신규 감염자 수가 폭발적으로 증가하였고, 일일 확진자 수가 30만명대를 넘는 등 심각한 상황을 맞이하고 있다. 2021년 8월 현재 세계에서 두 번째로 많은 감염자 수를 보이고 있으며, 사

망률도 급격하게 늘어나고 있다. 현재 인도 정부에서는 코로나 관련 치료 및 방역 물품의 심각한 부족으로 인해 각국에 지원 요청을 하고 있으며, 미국을 포함한 약 40여개 국가들이 각각 코로나19 관련 긴급 물자 공급 등의 지원을 발표하였으나 코로나19 확산은 계속되고 있는 것으로 보여진다.

코로나19가 인도 내에서 확산되자, 인도정부에서는 2005년 제정된 국가 재난 관리법(National Disaster Management Act)에 따라 내무부(Ministry of Home Affairs)의 주도하에 코로나19 상황에 대처해 나갔다. 초기(1~3월)에는 케랄라(Kerala)주에서 발생된 첫 확진자를 격리하고 확산을 막는 데 주력하였다. 그러나 이러한 노력에도 확산이 계속됨에 따라 3월 25일에는 전 세계에서 가장 강력한 국가 봉쇄(lockdown) 정책이 시행되었다. 옥스포드(Oxford) 대학의 코로나19 정부 대응 자료에 따르면, 정부 대응 조치가 많을수록 높은 점수를 매기는 코로나 정부 정책 지표(stringency index)에서 인도는 100점 중 100점을 기록하였다(Tandon 2021). 봉쇄조치 후에는 통금도 상당 기간 시행되었으나 2020년 4~5월 중반에는 국립 의료 연구 협의회(Indian Council of Medical Research, ICMR)에서 인도가 팬데믹 3단계에 진입하였다고 선언하였다. 2020년 4월 첫 주에는 사망자가 100명을 넘어서고 2단계 봉쇄조치가 계속되었으나, 5월 초부터는 방역 성공 정도에 따라 적색존, 녹색존, 오렌지존으로 구분하여 제한 조치를 완화하였다. 경제관련 조치, 현금 인센티브나 식품 지원, 농가 지원, 의료 지원 등도 이루어졌다. 이후 3단계(2020년 5월 중반부터 6월 초) 기간 동안에는 코로나19 확진자 수의 급증에 따라 전국적 봉쇄 조치가 확대되었으며, 지방정부로 향후 봉쇄조치 관련 상황을 위임하였다(Tandon 2021). 인도 정부는 시민사회와의 상호 협력 아래 자원봉사자들과 지역사회가 정부 요청에 의하여 구호 및 방역활동에 동원되었으며, 기초적 식량, 물, 마스크, 개인보호장비 (personal protective equipment), 세정제 등을 지원하였다. 시민사회의 이러한 효과적인 협력은 정부와 시민들에 의해서 높이 평가되었으며, 정부의 사회복지 지원이 미치지 못하는 부분을 시민사회가 채워나갔다.

특히 디지털 격차로 인해, 정보 습득에 취약한 지방, 부족, 가난한 도시지역 공동체에 코로나19 관련 정책과 준수사항을 전달하는 데 시민사회단체의 역할이 지대하였다. 개발도상국가들의 경우 코로나19에 대한 인식(Awareness) 및 정보 부족 때문에, 팬데믹 관련 의료서비스 및 경제적 지원을 취약계층에게 소통하고 전달하는 일이 매우 중요해졌는데 몇몇 지방은 비영리 단체들을 통하여 이러한 인식 개선 및 정보 전달을 위해 메시지 서비스를 제공하였다. 그리고 시민사회단체들은 공중 보건 수

칙들을 전달하고 무료 핫라인 서비스를 개설하여 다중 언어로 관련 정보를 제공하였다. 또한 외국인 노동자들을 위한 센터를 통해 경제적으로 취약한 외국인 노동자들에게 기초적인 서비스를 제공하는 데 시민사회가 적극적으로 참여하였다(Tandon 2021).

코로나19 대유행 기간 동안 인도의 시민사회는 독립적이면서도 중앙, 지방 정부와의 긴밀한 협력 속에서 팬데믹 상황에 효율적으로 대응했으며, 효과적인 상호 협력관계는 열악한 인도의 정부 인프라로 인한 서비스 격차를 보충하는 데 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로 보여진다. 하지만 시민사회단체로 직접 지원되던 국내, 국제 기부가 코로나 지원 체계로 몰리면서 기존의 풀뿌리 사회복지 조직들의 서비스나 생존이 어려워졌다. 그리고 코로나19로 인한 피해를 구제하기 위한 정부와 시민사회단체와의 협력에도 불구하고 지방의 가난하고 소외된 사람들에게까지 서비스의 전달이 미치지 못하는 것에 대한 불만들이 발생하고 있으며, 이는 정책설립 및 지원 과정에 대한 의문과 비판으로 이어지고 있다.

5. 일본: 정부와 시민사회의 독립적인 위기대응

일본의 시민사회는 중앙집권적인 국가체제로 인해 실질적인 논의와 활동이 이루어지지 못했으나, 1960년대 후반부터 1970년대에 걸쳐 주민운동 혹은 시민운동이라 불리는 기존체제에 대한 문제제기가 활성화되면서 전환점을 맞게 된다(Haddad, 2011). 이 시기에 정부와 시민사회는 대립적 관계로 대치되는 경우가 많았다(민현정, 2008, p.292). 1990년대 버블 경제 붕괴에 따른 경제의 공동화로 정부, 시장 실패에 대한 대안으로서 비영리단체 등을 포함한 시민사회의 중요성이 증대되고 글로벌화에 따라 인권, 평화, 환경 분야의 활동이 확산되었다(김영래, 2004). 제도적으로는 1998년 NPO법 제정과 2008년 신공익법인제도로 인해 임의단체들이었던 시민단체들이 법인화하였다(민병로, 2008). 또한 고령화 사회에 따른 복지정책 및 산업 정책에 대응하여, 지역에 뿌리를 둔 비영리조직들이 활동하고 있으나, 자금조달능력의 한계로 국가 보조 또는 위탁사업에 의존하는 상황이 개선되지 않고 있다(민현정, 2008).

코로나19 대응과 관련하여 일본 시민사회는 정부의 적극적인 방역정책 및 구제 정책이 이루어지

지 않은 상태에서 취약계층에 대한 지원서비스를 제공하고 취약계층을 옹호하는 두 가지 역할을 선도적으로 수행하였다. 푸드뱅크와 어린이들을 위한 식당(kodomo shokudo)들이 위기 상황에서 음식을 제공하였고, 학교 급식 없이는 굶게 되는 저소득, 한부모 가정의 어린이들은 대상으로 집중적으로 음식서비스를 제공하였다. 또한 일부 시민단체들은 방과 후 돌봄 단체들과 지역의 입주자 단체들이 집에 혼자 남겨진 아이들을 수용하고, 온라인 배움 지원 서비스를 제공하였다. 태블릿이나 와이파이 기기를 지원하고 어린이들을 위한 온라인 공간, 학부모들을 위한 상담지원을 제공하였다. 2020년 3월말에는 일본의 일부 시민사회단체들이 고용관련 전화나 온라인 상담서비스를 실시하였으나 일본정부의 보상지원들은 이보다 두 달이나 지난 5월 이후에나 고용관련 온라인 상담 서비스를 제공하기 시작하였다. 일본의 시민사회단체들은 가정폭력 및 아동 학대 관련 신고와 상담 지원을 지속하였으며, 2020년 4월말 경에 비영리 단체들과 지역단체들은 코로나19으로 인한 복합적인 재난 관련 잠재적 위험들, 특히 2~4월 사이에 지진이나 폭우와 태풍의 위협으로 인한 재난 상황과 코로나 관련 보호대책들(대피소 및 필요설비 지원 등)을 지방정부와 함께 마련하고자 노력하였다. 또한 외국인들과 학생들을 지원하는 사업들도 진행하는 등 적극적인 코로나19 대응 방안을 마련하는 데 총력을 기울였다. 특히 2020년 3월 중순경 시민사회단체들은 설문조사를 실시하고 리포트를 발간하여 언론을 통해 공표하는 등 코로나19 감염증 확산의 심각성을 지적하고 정책적 제안을 해나갔다. 일례로 새로운 코로나 바이러스 관련 지원 단체 사회 연대(Novel Coronavirus Support Organizations Social Solidarity)를 조직하여 코로나 감염의 심각성과 정부 차원의 대안 마련을 촉구하는 활동을 강화하였다.

코로나19 대유행 시기에 일본에서는 시민사회단체들이 주로 정부와는 별개로 독립적으로 활동하였다. 이는 정부의 적극적인 대응이 이루어지지 않았기 때문인데, 정부와 협력하여 실시한 몇몇의 활동을 보면 두 가지의 패턴을 보인다고 할 수 있다. 첫째, 지역 및 입주민 단체들과 지방 정부의 협력을 통해 물자(마스크 등) 배분 및 정보 전달(상담서비스 관련 정부 및 학생 및 비즈니스 관련 상담, 재난 상황관련 대치요령 등)을 하였고, 둘째, 지방정부들이 지역 비영리 단체들에게 서비스 계약을 통해, 재택근무를 위한 기술 지원 및 농촌 밀 복지기관 연결을 통한 매칭 서비스 등을 제공하였다(Cai et al., 2021).

6. 영국: 정부와 시민사회 단체의 지속적인 협력관계를 통한 위기 극복

영국에서는 2020년 1월 31일 첫 번째 코로나 환자가 발생한 이후 총 3차례의 대유행 확산을 경험하였으며, 2021년 8월 초까지 612만 명 이상이 코로나19에 감염되었으며, 15만 명 이상의 사망자가 발생하였다(Gov.UK, 2021). 영국정부는 첫 환자 발생 후 영국의 국가보건의료서비스(NHS: National Health Service)와 과학자문단(SAGE:the Scientific advisory Group for Emergency)을 중심으로 코로나 대응 전략을 수립하였고 발생 초기에는 강한 봉쇄정책을 실시하였으나, 행동전략팀의 비판적인 의견을 받아들여, 2020년 3월부터는 지연 전략으로 변경하였다(송은솔, 2021). 한때 집단감염으로 인한 방역정책을 피력하기도 하였으나, 거센 사회적 비판으로 인해 다시 강력한 봉쇄정책(lockdown)을 실시하였다(송은솔, 2021). 그러나 영국에서는 대응 전략의 일관성이 유지되지 않은 기간 동안 이미 전염병이 확산되었고, 정부의 코로나19 대응 정책에 대한 사회적 불신과 불만이 고조되었다(채민석, 2020).

영국 정부는 코로나19 확산 방지를 위한 방역 정책과 함께 경제관련 주요 지원 대책을 마련하였는데, 코로나 바이러스 고용유지 계획(Coronavirus Job Retention Scheme), 자영업자 지원계획(Self-Employment Support Scheme), 그리고 각종 기업지원 대책(예를 들어, 사업세 면제, 보조금 지원(Discretionary Grant Fund))들을 실시하였다(채민석, 2020). 정부의 지원대책 수립 및 집행 과정에서 영국의 시민단체들은 정부와 적극적인 협력을 지속해 나갔으며, 코로나19로 인한 긴급한 국가 위기 상황에서 정부와 시민사회가 사회복지 서비스 제공자로서, 상호협력적인 관계로 더욱 발전하였다. 특히 이 기간 중에 지방의 시민사회단체들은 지방 위기관리에 참여할 기회가 주어지고 규제가 유연화되어 더 빠르고 유연한 대처가 가능해졌으며, 자원봉사와 기금 지원이 증가하였다.

Harris(2020)에 따르면 영국 시민사회의 코로나19 초기 대응은 첫째, 취약계층에 대한 지역사회 대응이 주로 이루어졌다. 코로나19 초기(2020년 3월) 영국 정부는 약 1.5백만 명의 기저질환이 있는 취약계층(clinically extremely vulnerable)을 국가 의료 제도(National Health Service) 기록을 통해 분류하고 3개월 간 집에 머무를 것을 권고하였다. 지방정부는 자원봉사자들을 모집하거나 지역 비영리단체와의 연계를 통해, 이 그룹 shielded를 위해 무료 식자재를 집으로 배달하고 체크인 콜 등의 사회적 지원을 제공하였다. 취약계층 지원(shielding) 정책은 가장 취약한 계층에게 기초적인 생

존을 보장하기 위한 것이었다. 차상위 계층(second tier), 70대 이상의 당뇨나 심장질환 등과 같은 기저질환이 있는 취약 계층에게도 정부는 사람들과의 접촉을 최소화하도록(식료품이나 처방약을 받기 위해 나가는 것을 삼가도록) 권장하였으나 실질적인 지원을 제공하지는 않았다. 이에 지역 차원에서 개인이나 비공식적인 단체 등 이러한 도움이 필요한 이웃을 돕기 위한 자발적인 활동들이 생겨났으며, 이러한 지역차원의 노력들의 정보를 공유하기 위한 전국적 차원의 네트워크 'COVID-19 mutual aid' 로 이어졌다(Harris, 2020).

또한 코로나19 대유행 기간 동안 영국 시민사회는 자발적인 자선 및 자원봉사활동에 더욱 적극적으로 참여하였다. 앞서 언급한 'COVID-19 mutual aid'는 위기 대응 외에도, 전국 조직인 영국 적십자사나 구세군 및 종교단체에 의해 운영되는 사회 복지 단체들을 중심으로 국가에 의해 지원을 받지 못하는 취약계층을 돕기 위한 비공식적인 자원봉사를 중심으로 한 활동을 강화하였다. 특히 해고 또는 강제휴가(furlough)자들이 자원봉사를 통해 초기 위기상황에 대처하기 위하여 자원봉사에 참여함으로써 자원봉사자가 급격히 늘어나기도 하였다. 그러나 기존 자원봉사 단체들은 새로운 자원봉사자들을 등록하고 배경조사를 하는 기존의 체크 시스템이 갑자기 증가한 자원봉사들로 인해 그 수요를 감당하지 못하는 등 상당한 어려움을 겪은 것으로 보고되었다.

코로나19 대유행 기간 동안 영국의 시민사회에서는 자발적인 자원봉사(spontaneous volunteering)가 증가하였다. 자발적인 자원봉사 현상은 기존의 홍수나 지진 같은 위기 상황에서와 마찬가지로 코로나 위기 상황 초기에 많이 나타났다. 예를 들어 이웃을 위해 요리를 하거나, 봉쇄조치로 집에 머물게 된 아이들이 의료 종사자들을 위해 무지개를 그려서 창문에 걸어두었다. 목요일 저녁 8시에 의료 종사자들을 위해 집 앞에서 박수를 치는 등 감사의 표시로 시민 연대 활동들이 전개되었다. 자발적 자원봉사활동의 예로는 개개인들이 가정용 3D 프린터, 재봉틀을 이용해 의료진들을 위한 물품들을 만들어 제공하였고 보습제를 모으거나 집에서 만든 스낵을 의료진들에게 전달한 일들을 들 수 있다.

정부와 시민사회의 연합(consolidation)이 더욱 강화되었다. 정부는 교육, 고용, 경제 회복에 초점을 맞추어 약 750백만 파운드의 새로운 기금을 코로나 위기 대응을 위해 자선단체들에게 제공하였으며, 시민사회는 정부의 기금을 바탕으로 다양한 구호서비스를 제공하였다. 첫째, 디지털로 촉진된 시민활동(citizen action)에 주목해 볼 필요가 있다. 코로나19 위기상황은 디지털 기술을 이용

한 정보 습득이나 상호교류가 제한된 디지털 기술로부터 배제된 사람들에게 불리한 상황이었다. 따라서 이러한 취약계층을 돕기 위한, 디지털 기술을 이용한 자원봉사활동(예. AgeUK 2020)이 증가하였다. 둘째, 비공식적인 지역기반 단체들의 자선활동들이 상호 지원 네트워크를 통해 위기 대응에 참여하였다. 예를 들어 개별 단체들이 푸드뱅크를 통해 홈리스를 위한 식사를 제공하거나 취약계층(shielder)들에게 제공되는 식재료 중 남은 부분을 필요한 사람들에게 무상 제공하는 서비스가 증가하였다. 셋째, 국가 의료 서비스 종사자들에 대한 '풀뿌리' 지원도 이루어졌다. 앞서 언급된 바와 같이 코비드 병동에서 일하는 의료종사자들을 돕기 위한 활동 등이 자발적 자원봉사 활동 차원에서 이루어졌다. 국가 의료 서비스(NHS)가 정부기관임에도 병원 부속 자선 기금모금 단체를 갖춘 복합적(hybrid) 조직 형태를 갖춘 자선병원(hospital charities)들이 코로나 위기 이후에 주목받기 시작하면서 국가 의료 서비스 종사자들을 지원하기 위한 모금이 2020년 7월까지 130 백만 파운드나 모금되었다(UKFundraising, 2020). 넷째, 국가의료서비스 응급구조자 지원도 특징적이다. 전국규모의 자선단체들이 국립 의료 서비스 종사자들을 돕기 위한 support the NHS 자원봉사 프로그램을 시작하였으며, 이와 별도로 국가 차원에서는 코로나19 관련 국가 의료 서비스 비입원 환자들을 돕기 위한 GoodSAM 스마트폰 앱을 이용한 자원봉사자 모집이 이루어졌다.

영국에서는 코로나19 확산 방지를 위한 정부 정책 마련에 시민사회의 적극적인 참여를 찾기는 어려웠으나, 코로나로 인해 피해를 보는 사람들에 대한 기부와 봉사활동은 매우 적극적으로 이루어졌으며, 정부도 이러한 시민사회의 활동을 적극적으로 지원한 것으로 보여진다. 시민사회의 적극적인 참여는 많은 사람들에게 필요한 서비스를 제공하는 계기가 되었으나 여러 가지 부작용도 생겼는데, 예를 들어 GoodSAM 스마트폰 앱을 이용하여 많은 수의 자원봉사자를 모집하였으나, 모집 인원보다 훨씬 적은 사람이 실제로 자원봉사에 참여하였다. 또한 시민사회단체가 제공하던 서비스에 대한 수요가 늘어나, 수요에 따른 비용의 증가에도 불구하고 대면 접촉의 제한으로 모금활동들은 제한되었으며, 예비비(reserve) 없이 연간(year-to-year) 예산으로 운영되는 비영리 단체들의 특성상 어려움이 가중되기도 하였다.

7. 중국: 강력한 정부 주도형 위기 대응

코로나19의 발생은 과학적인 역학조사의 진위 여부에 관한 논쟁을 제외하더라도, 2019년 12월 31일 후베이성 우한시에서 최초로 발생한 것으로 볼 수 있다(이양호, 2020; 조영남a, 2020). 중국 우한시의 보고 이후, 세계보건기구(WHO)는 2020년 1월 30일 새로운 코로나 바이러스 감염에 관한 '국제 공중보건 비상사태(PHEIC)를 선포하였으며, 2020년 2월 11일 WHO는 새로운 바이러스를 코로나19(COVID-19)로 공식 명명하고, 3월 11일 전세계에 코로나19 팬데믹을 선언하였다(이양호, 2020).

중국은 코로나19 대유행 초기 대응에 실패하여 코로나19 감염 및 사망자가 폭발적으로 증가하며 감염자와 사망자 급격하게 증가하였으며, 중국 내의 감염뿐만 아니라 국외로의 전파를 막는 데도 실패하였다(Park, 2020). 그러나 중국정부가 코로나19의 국내 확산을 인정하고 팬데믹을 선언한 이후, 도시 봉쇄, 국가봉쇄 등 강력한 통제정책을 통하여, 2020년 4월 이후 감염과 사망 사례는 급격하게 줄어들었다. 2021년 7월말 현재 코로나19가 발생한 총 220여 개 국가 중 누적 감염자 수가 103위 정도로 아주 낮은 수준의 감염자와 사망자가 발생하는 것으로 보고되고 있다(WHO, n.d.). WHO의 코로나19 dashboard에 의하면 2021년 7월 말 현재 9만3천여 명의 감염자와 4,600여 명의 사망자가 중국에서 발생한 것으로 보고되었다.

중국의 코로나19 위기대응에 대한 평가는 발병 초기부터 정부의 초기 대응에 문제가 없었다고 주장하고 있지만, 코로나19에 대한 정보를 국민과 국제사회에 신속하게 알리지 않고, 정보를 축소하고 언론을 통제함으로써 코로나 바이러스로 인한 전 세계적인 대유행을 초래한 것은 사실이다(조영남, 2020b). 중국의 코로나19의 초기 대응 실패 원인을 방역 전문가들은 정부의 정보 통제 및 언론 자유의 부재, 그리고 무사안일한 정부의 대응 자세에 있다고 분석하였다(조영남, 2020b). 우선 정보 통제는 정부 조직에 의해서 체계적이며 강력한 규율에 의해서 통제되었는데, 예를 들어 우한 보건위원회에 새로운 코로나 바이러스의 감염이 보고되었을 때 보건 위원회는 당국의 허가 없이 어떠한 정보도 공개하지 못하게 하였으며(맥뮬런, 2021 January), 정보를 공개한 사람에 대해서는 엄중한 공권력의 개입이 자행되었다. 예를 들어 우한시 중심병원 의사인 아이펀(艾芬)은 규율을 위반하고 병원 동료 의사들에게 새로운 바이러스의 감염을 알렸다가 심한 문책을 당했으며, 또한 인터넷 소셜 미디어

를 통해 코로나19 바이러스의 존재를 알린 안과의사 리원량(李文良, 그의 게시물은 전세계가 코로나 바이러스의 존재를 인식하는 계기가 되었다)은 경찰에 소환되어 혹독한 조사를 받았으며, 결국 그는 코로나19로 인해 사망하였다(조영남, 2020b). 또한 언론에 대한 통제도 강화되었는데 2020년 2월초까지 코로나19에 관한 온라인 및 오프라인을 통한 보도와 관련된 범죄로 363건이 적발되어 관련자들이 처벌되었다(조영남, 2020b). 언론 및 정보 통제 이외에 발병지인 우한과 허베이 정부의 위기 심각성 인식 부재와 중앙 정부의 안일한 대응은 코로나19 감염병 발생 초기 20일 동안 바이러스의 확산을 방지하는 데 일조하였다(서상민, 2020; 조영남, 2020b).

코로나19에 대한 전면 대응을 결정한 1월 20일 부터 4월 말까지 약 3개월 동안 중국정부는 4조원칙(四早原則) 즉 조기발견(早期發見), 조기보고(早期報告), 조기격리(早期隔離), 조기치료(早期治療)와 4집중(四集中) 원칙 즉, 집중환자(集中患者), 집중전문가(集中專門家), 집중자원(集中資源), 집중치료(集中救治)를 기반으로 강력한 국가통제 정책을 실시하였다(서상민, 2020; 이양호, 2020). 즉, 4조원칙과 4집중원칙은 도시 폐쇄명령인 펑청(封城) 또는 봉쇄식 관리(封鎖式管理) 정책을 바탕으로 실시하였는데, 예외 없는 정책 적용을 함으로써 완벽한 도시 통제를 할 수 있었다(이양호, 2020). 이러한 정책들은 상당히 빠른 시간 내에 코로나19 확산을 막는 데는 성공하였으나, 개인의 자유를 박탈하는 등 시민 불만이 늘어났다. 그러나 중국의 권위주의적 체제와, 강력한 국가 통치 체제 아래에서는 이러한 개인의 권리와 자유에 대한 통제가 국가 위기상황에서 묵인되었으며, 이러한 강력한 정부 통제 정책은 기하급수적으로 늘어나는 코로나19 감염 사항과 사망자 수를 3개월이라는 짧은 기간 내에 성공적으로 통제할 수 있는 요인이다(이양호, 2020; 조영남, 2020b).

중국 중앙 정부의 강력한 국가 주도형 방역정책들이 실시되는 동안 중국 정부는 시민사회와 새로운 협력사업이나 정책을 실시하고자 노력하지 않았고, 통제와 견제를 바탕으로 한 시민사회에 대한 기존 정책들을 그대로 유지하였다(Sidle & Hu, 2021). 이로 인해 코로나19 피해 지원을 위한 시민사회의 역할은 미미할 수밖에 없었다. 2012년 시진핑 지도 체제가 출범한 이후, 중국 정부는 시민사회가 국가 발전을 저해한다고 보고, 시민사회에 대한 통제와 제제를 기본 통치 프레임으로 적용하여 왔다. 이러한 프레임은 코로나19 대유행이라는 국가 위기상황에서도 그대로 유지되었다(Sidle & Hu, 2021). 또한 중국에 있는 국제NGO 단체들에 대한 통제도 코로나19 대유행 상황이 예외는 아니었다. 2016년에 제정된 중국 국제 NGO법(China's Oversee NGO Law)은 중국에 있는 국제NGO

(INGO, International NGO)의 활동을 제약하는 법적 근거를 마련하였으며, 이 법에 근거하여 가해지던 ONGO의 규제는 코로나19 위기 상황이라고 예외적으로 적용되지 않았다(Sidle & Hu, 2021).

앞서 말한 것처럼, 코로나19 피해를 지원하기 위한 시민사회단체의 지원활동은 기존 정부의 시민사회에 대한 규제와 통제 하에서 이루어졌으며(Sidle & Hu, 2021), 그나마 실시되던 시민단체들의 기부 및 봉사활동들도 정부에서 허가한 정부 친화적 비영리조직들을 통해서 중점적으로 이루어졌다. 예를 들어 우한시에서는 시민국(the Ministry of Civil Affairs)에 등록된 5개 기관(후베이성 적십자(the Hubei Red Cross Society), 우한 적십자(the Wuhan Red Cross Society), 후베이성 자선연맹(the Hubei Charity Federation), 우한자선연맹(the Wuhan Charity Federation), 후베이청년발전재단(the Hubei Youth Development Foundation))에서만 기부금을 받는 임무를 맡았다(Cai et al., 2021).

State Council Information Office of China(2020)가 발간한 코로나19 퇴치 백서에 의하면, 2019년 말 코로나19가 처음 발병한 이래 2020년 5월 말까지 총 389억 3000만 위안이 기부되었고, 9억9000만 개의 물품이 코로나19 방역을 위해서 기부되었다(Cai et al., 2021). 또한 자원봉사도 대규모로 이루어졌는데, 2021년 5월 말까지 전국에서 881만 명 이상의 자원봉사자가 음식 봉사, 의료 봉사, 온라인 상담 등 다양한 분야의 봉사활동을 실시하였다(Cai et al., 2021).

8. 터키: 권위적인 방역당국과 제한적인 시민사회

터키의 코로나19 첫 확진자는 2020년 3월 9일 발생하였으며, 코로나로 인한 첫 사망자는 2020년 3월 17일에 발생하였다(Sahin, 2020). 2021년 7월 말 현재, 코로나19 바이러스 감염자는 약 5.5백만 명으로 미국, 인도, 브라질 등과 함께 세계에서 여섯번째로 많은 감염자 수를 보이고 있으며, 총 사망자는 약 5만1천 명으로, 코로나 감염자가 발생한 총 220개 국가와 지역 중 20위권 안에 들 정도로 많은 사망자가 발생하였다(WHO, n.d). 터키에서는 2020년 11월 1차 유행과 2021년 4월 2차 대유행이 있었으며, 2021년 4월 이후 확진자가 감소하는 경향을 보였으나, 전 세계 다른 나라들과 마찬가지로 2020년 7월 현재 델타변이 등 변이 바이러스로 인한 코로나 확진자가 다시금 증가하는 추

세를 보이고 있다.

코로나 대유행 발생 초기, 터키 정부는 발빠른 조치와 성공적인 초기대응으로 다른 유럽국가와 달리 병상 및 중환자실 부족 현상을 심각하게 겪지 않는 듯 보였으나(DEMİRBİLEK et al., 2020), 국경봉쇄, 이동 금지령 등 코로나 확산 방지를 위한 강력한 국가 통제를 피하지는 못하였다. 특히 중앙 정부는 코로나 확산 방지 대책을 통하여 권위주의적 통치를 강화려는 의도를 보였고, 코로나 통제를 위해서 시민사회 활동을 제한함으로써 정치적 갈등이 고조되었으며, 이러한 정부의 대처는 시민사회와의 갈등을 심화하는 계기가 되었다(Doğan & Genç, 2021).

여기서는 터키 정부 및 시민사회의 코로나위기 대응조치에 관한 사례연구를 시작하기 전에 터키 시민사회에 대한 대략적인 개요를 서술하고자 한다. 이슬람 율법과 문화는 자선(vakif), 이타심(altruism), 그리고 시민사회(civil society)의 역할을 강조함에도 불구하고, 권위주의적 국가의 전통과 오래 군사정권의 경험은 터키에서 서구적 개념의 시민사회의 태동을 방해하였고(Özçetin et al., 2014), 터키 정부는 대체적으로 시민사회 단체를 국가 안보를 위협하고, 정부의 통치를 방해하는 적대적 사회구성원으로 인식하였고(Öner, 2014), 정부의 이러한 시각은 시민사회의 발전을 오랜 시간 동안 방해하였다. 그러나 서구적 개념의 시민사회는 1980년대 이후 몇몇의 역사적 사건들 속에 조금씩 성장하였는데, 1999년 터키의 EU 회원국으로의 승격을 들 수 있다. 유럽연합(EU)은 1999년 헬싱키 정상회의(The Helsinki Summit)에서 터키를 EU 회원국가로 승인하였는데, 이와 동시에 EU에서는 시민사회와 제3섹터 등 비영리 조직을 독립적 사회구성체로서 인정하도록 추천하였고, 이는 터키 내에서 시민사회단체가 합법적으로 발전할 수 있는 계기가 되었다(Öner, 2014). 이외에도 1996년 해비타트 컨퍼런스(the HABITAT Conference), 슈얼룩 스캔들(the Susurluk Scandal in 1996), 1999년 대지진(the earthquake disaster on August 17, 1999) 등, 일련의 역사적 사건들은 터키의 시민사회의 발전을 촉진시키는 계기가 되었다(Özçetin et al., 2014). 아이러니하게도 이런 역사적 사건들은 시민사회의 성장을 유도함과 동시에 정부의 강력한 탄압과 억압을 야기하는 계기가 되었으며, 시민사회 내부에서의 사상적 갈등(예를 들어, 포퓰리즘, 기회주의, 고객주의 등)들이 시민사회 내 공동선을 형성하지 못함으로써 통합된 협력으로 시민사회의 발전을 이끌지 못하였고, 이러한 시민사회 구성원 간의 마찰은 시민사회 전체의 발전을 위해 효과적으로 국가에 대항하는 세력으로 성장하지 못한 원인이 되었다(Yildirim, 2011).

이처럼 성숙하지 못한 시민사회와 권위적인 정부와의 갈등이 공존하던 터키에서 코로나 대유행이 시작되자 터키 중앙 정부는 코로나 감염 첫 확진자가 발행하자마자 이동금지 명령, 국가봉쇄령, 일몰 이후 통행금지, 금요 예배금지 및 집회금지 등 강력한 통제 정책을 실시하였다(DEMİRBİLEK et al., 2020; Kirişci, 2020). 터키 정부의 강력한 통제 정책들은 생필품, 방역 제품, 의료기기 등 생활과 방역에 필요한 기본적인 자원에 대한 확보 및 지원 대책이 마련되지 않은 상황에서 실시되었으며, 이는 오히려 코로나 감염 확산과 사망률을 높였다(Doğan & Genç, 2021). 특히 터키 정부는 사람이 많이 모이는 일련의 종교적 행위를 금지하였으나(예, 금요 예배 금지), 정부 요직의 몇몇 인물들이 이에 반하는 행동을 하는 등 정부인사들부터 정책을 지키지 않는 일이 일어나자, 이는 일반 대중들에게 정부 정책에 대한 불신과 불만을 야기하였으며, 이는 코로나 대확산을 가속시켰다(Kirişci, 2020).

더 나아가 중앙정부는 코로나 대확산 억제 정책을 여당 및 시민사회를 통제하는 수단으로 사용하였는데, 이는 터키 내에 정치적 갈등을 고조시키고, 오히려 코로나 감염을 확산하는 원인이 되었다. 예를 들어 중앙 정부에서 실시한 국가의 봉쇄정책은 방역, 치료 및 생활 지원에 관한 지방 정부의 지원 대책과 함께 마련된 것이 아니기 때문에, 야당 성향의 주지사들이 있는 지역을 중심으로 지방정부 차원의 모금 캠페인을 통하여 부족한 재원을 마련하고 긴급 서비스를 제공하고자 하였으나, 터키의 에르도안 대통령(President Erdoğan)은 바로 Biz Bize Yeteriz Türkiyem(자급자족하는 터키)라는 전국적 기금 마련 캠페인을 선포하고, 각 지방 정부의 모금 캠페인을 불법으로 간주하고(Selçuki, April 2020), 지방정부의 재정을 봉쇄하는 조치를 통하여 개별적인 모금 활동을 못하도록 강제하였다(Doğan & Genç, 2021). 이러한 중앙 정부의 조치들은 코로나 구제 방안 마련을 위한 지방정부와 시민사회의 협력을 방해하였고. 터키의 중앙정부는 코로나 대유행을 계기로 인도주의적 차원의 지원 및 코로나 확산을 방지하는데 총력을 기울이기보다는 권위주의적 통제 정치를 강화하였다(Doğan & Genç, 2021).

중앙 정부의 권위적인 통제와 억압 하에 몇몇 지방정부와 터키 사회의 전통 연대 연합(Traditional solidarity networks of Turkish society)에서는 코로나로 인해 어려움에 처해 있는 지역사회를 돕기 위하여 새로운 전략을 고안해내고 코로나 구제 사업을 실시하였다. 예를 들어, 앙카라시(The Ankara Metropolitan) 당국은 2020년 4월 2일 '모두를 위한 따뜻한 한끼 캠페인(hot-meal

for everyone campaign)'을 실시하여 65세 이상 노인, 의료인력, 수도의 어려운 사람들에게 식사를 제공하는 서비스를 실시하였으며, 자치시의 모금 운동이 중앙 정부에 의해 저지되자, 야당 시장 만수르 야바(Mansur Yavaş)는 기업, 자선가, 시민사회단체들에게 자치시의 푸드뱅크에 현물기부를 하도록 했다. 또한 'An iftar from me'라는 프로그램을 만들어 이슬람의 라마단 기간 동안 이프타르(iftar, 라마단에서의 빠른 저녁 식사)를 하지 못하는 사람들을 위해 기부자와 수혜자를 연결해 주는 사업을 실시하였다. 이 기부 캠페인은 비록 앙카라에서 시작되었지만, 아주 짧은 시간 안에 터키 전역으로 확산되었다. 앞선 예와 같이 코로나로 인해 야기된 사회적 문제를 지원하기 위한 시민사회의 지원 활동은 터키 전역에서 확인할 수 있었으나, 시민사회단체들이 지원을 하던 곳에 중앙 정부 또는 친 정부 조직의 개입이 있으면, 시민사회단체는 제공하던 사업을 중단하고 즉시 철수하는 등 정부와 유기적인 대화 또는 협력이 이루어지지 않은 채 실시되었다(Doğan & Genç, 2021).

비록 코로나 대유행 시대에 터키정부는 비상사태를 이용하여 권위주의적인 부분을 강화하고 코로나 대응 정책을 통하여 시민사회단체를 통제하고자 하였으나, 반정부 성향의 지방정부 및 대부분의 시민사회단체들은 터키의 현실에 맞게 다양한 방법으로 소외된 계층에 대한 서비스를 제공하고자 노력하였다. 특히 저소득층, 노년층, 그리고 난민과 이민자 등 소외된 계층에 대한 지원사업을 집중함으로써 코로나 시대에 가장 어렵고, 가장 소외된 계층에 대한 지원 사업을 터키만의 특성을 고려하여 다양한 전략을 개발하여 제공한 것으로 보여진다.

9. 한국: 모범적인 방역 전략과 시민사회와의 전략적인 공조관계

2020년 초부터 몰아 닥친 코로나19 위기는 글로벌화에 따른 국가 간 인적/물적 교류를 통해 감염병의 공포가 전 세계로 확산되었으며, 한국에서도 코로나19 바이러스 감염증이 전 세계로 확산되기 시작한 2020년 초부터 급속하게 증가하였다. 2021년 7월 말 기준으로 한국의 확진자는 184,000명이 넘었으며, 2,063명 이상의 사망자가 발생하였다(WHO, n.d.). 한국 정부는 2020년 1월 20일 첫 감염환자가 발생한 이후, Triple T(Test, Trace, & Treat) 전략을 바탕으로 전염병 발병 초기부터 신속하게 대응하였는데, 드라이브 쓰루(Drive-Through), 워크쓰루(Walk-through) 등 창의적

이고 광범위한 조기 진단(Test)을 바탕으로 접촉자와 확진자 확인 및 분리(Trace), 신속한 환자 치료(Treat)를 통해 감염병의 확산을 막는 데 노력하였다. 그 결과 서구 유럽이나 중국과는 달리 국경 봉쇄 또는 도시 봉쇄와 같은 강력한 통제정책 없이 코로나19 확산을 효과적으로 막는 데 성공하였다(권순만, 2020). K-방역 모델은 국내외 연구자료와 해외언론 매체들의 보도자료를 통해서 강조된 것과 같이 모범적인 방역모델로 간주되었고, 세계 각국으로부터 벤치마킹 대상이 되고 있다(권순만, 2020; 복준영, 2020).

감염병에 관한 전문가들은 K-방역 모델이 성공한 이유에는 신속하고 체계적인 정부의 코로나19 대응정책뿐만 아니라, 정부의 코로나19 확산 방지 정책에 대한 시민사회의 적극적 협조가 있었기 때문이라고 강조하고 있다(박광국 & 김정인, 2020; Jeong & Kim, 2021). 전염병 확산 방지에 있어서 시민사회의 참여는 중요한 요소인데 미국의 연구에 따르면 재난 등으로 인한 국가 위기 상황 시 높은 시민의 참여로 이루어진 정부 대책은 정책 신뢰도를 상승시키며, 또한 높은 신뢰도를 바탕으로 형성된 정책은 더욱 효과적으로 재난 등의 위기에 대처할 수 있는 것으로 보고되었다(박광국 & 김정인, 2020).

코로나19 위기 대처에 대한 한국 정부와 시민사회의 협력은 다양한 사례를 통해서 살펴볼 수 있다. 예를 들어 정부의 마스크 착용 지시에 대한 한국 시민의 인식은 마스크를 착용하는 것은 자신으로부터 타인(공동체)을 보호하는 방안으로 여겼으며, 마스크를 착용하는 것이 나 자신뿐만 아니라 공동체를 안전하게 한다는 의식 또는 '사회적 넛지(social nudge)'로 인식하였고(박광국 & 김정인, 2020, p.18), 이로 인해 적극적인 참여가 이루어졌다. 이는 정부가 모든 시민들에게 마스크 착용을 의무화하는 것이 개인 자유를 침해하는 것이라고 인식하는 서구 사회와는 다른 한국의 시민문화이며, 한국 시민들의 자발적인 마스크 착용이 코로나19 확진자 수와 사망자 수의 차이를 초래했을 것이라는 해석도 있다(박광국 & 김정인, 2020).

코로나19 대유행 발생 초창기에 마스크 부족현상으로 인해 마스크 보급에 큰 혼란이 있었다. 한국정부는 시민사회와 적극적인 협력을 통하여 이 문제를 해결하였다. 코로나19 첫번째 유행이 시작된 2020년 초 마스크 등 방역 물품의 품귀현상이 있었고 정부는 전국에 있는 약국을 통하여 공공 마스크를 제공하였다. 그러나 마스크 재고 물량에 대한 정보의 부재로 인하여 마스크를 구매하기 위해 몇 시간을 허비하는 등 큰 혼란이 야기되었다. 이에 정부는 민간이 협력하여 마스크 제공물량의 정보

를 제공하는 모바일 앱(예. 굿닥, 똑닥, 웨어마스크, 마이마스크, 콜록콜록마스크 등)을 개발하였다. 모바일 앱에서 제공하는 마스크 재고량 정보의 정확도를 높이기 위해 정부 산하단체(예. 건강보험심사평가원, 한국정보화진흥원)가 소유하고 있는 공공정보를 민간영역의 IT 회사 및 시민들과 협력하여 마스크 제고 물량의 위치를 알려주는 모바일 앱을 개발하였고, 이러한 모바일 앱들은 마스크 공급과 구매가 원활히 이루어지는 데 큰 공헌을 하였다(Ministry of Science and ICT, 2020). 정부가 민간에게 정부 소유의 정보를 공유하는 것은 매우 이례적인 일로, 신속한 정책 판단과 자발적인 시민사회의 참여가 마스크 대란을 막을 수 있는 원동력이 되었다(BBC News 코리아, 2020 3월).

정부의 각 부처별로 코로나19 대응 전략을 분석해 보면 전체 코로나19 대응 정책의 20.0% 정도는 시민사회단체와의 협력을 통해 기획 및 실행되었으며, 앞서 언급한 마스크 앱 개발과 같이 과학기술정보통신부(Ministry of Science and ICT)가 시민사회와 협력사업을 제일 많이 실시한 곳으로 조사되었다(Jeong & Kim, 2021).

코로나19 위기 대응에 관한 정부와 시민사회의 협력은 지방정부의 코로나19관련 정책에서도 강조되었다. 서울특별시에서는 전체 코로나19 대응 정책 중에 15.4% 정도의 사업이 시민사회단체와의 협력을 통해서 이루어졌으며, 부산광역시에서도 13%의 사업이 시민사회단체와의 협력을 통해서 이루어졌다. 또한 각 지방정부는 코로나19 위기 대응 대책을 마련하기 위해서 각 지역의 시민사회단체와 전략 수립 및 포스트 코로나시대를 대응하기 위한 정책 심포지엄 및 시민 공청회를 수차례 개최하였으며, 코로나19 위기 대응책 마련을 위한 아이디어 공모전 등 시민의 참여를 적극적으로 공모하였다(Cai et al., 2021).

코로나19 위기 극복을 위한 시민사회의 자발적인 참여가 다양한 활동을 통해서 이루어졌는데, 대표적인 것인 2020년 4월 코로나19로 인한 사회경제적 위기를 극복하기 위하여 약 540개 단체가 참여한 '코로나19-사회경제 위기대응 시민사회 대책위원회'의 발족이다(참여연대, 2020 4월). 참여연대, 한국여성단체 연합, 민주노총 등 한국의 대표적인 시민사회단체가 참여하여 코로나19로 인한 사회경제적 위기를 극복하기 위한 시민사회의 역할과 참여를 위한 방안을 마련하고 실행과정에서의 시민사회의 적극적인 참여를 독려하였다.

코로나19 위기 극복을 위한 시민사회의 참여는 코로나19 기간 중 기부된 기부금액의 증가에서도 찾아볼 수 있다. 공동모금회의 코로나19 기부금 동향 분석에 의하면, 2020년 한 해 사랑의 열매 코

로나19 특별 모금을 통하여 모금된 금액은 약 1,045억 원이며, 이는 세월호 특별 모금 이후 공동모금회의 모금사업 중 두번째로 많은 기부금이며, 전체 기부자 수는 총 195,181명으로 사상 최고의 기부자수를 기록하였다(박미희 외, 2021). 모금된 기부금은 코로나19로 인한 격리 및 방역 및 위생관리(50%), 취약계층 생계지원(27%), 복지서비스 공백지원(10.3%), 그리고 의료진, 봉사자 및 확진자 지원(12.6%) 등에 사용되었다(Jeong & Kim, 2021).

10. 헝가리: 정부와 시민공간의 완전한 합병

헝가리 정부의 코로나 대유행 대응 정책을 헝가리 시민사회와의 협력의 관점으로 분석해 보기 전에, 현재의 헝가리 정부와 시민사회의 관계를 진단해보면, 헝가리의 시민사회는 1945년 세계 제2차 대전 이후 사회민주주의를 표면적으로 표방하며 시민사회의 역할과 존립을 법적으로 인정함에도 불구하고(이은구, 2013), 소위 4C(협력: Cooperation; 강요: Coercion; 군중화: Crowding out; 창조: Creation) 정책을 기반으로 정부가 일방적으로 시민사회를 지배하는 경향이 있다(Kövér et al., 2021).

세계 제2차대전 이후 헝가리는 핀란드와 더불어 탈사회주의를 선도한 동유럽 국가 중 하나로 정치민주화를 통한 시민사회의 발전을 추구하였으나(이은구, 2013), 다른 동유럽 국가와 마찬가지로 1970년대 말까지 정치 민주화와 시민사회의 성장은 미비하였다(Frentzel-Zagorska, 1990). 그러나 1980년대 말부터는 비영리단체가 정당의 역할을 대신하면서 새롭게 탄생하였으며, 특히 1987년 비영리재단설립에 관한 법(The Law on the Creation of Legal Foundation)과 1989년 집회결사의 자유에 관한 법(The Law on Freedom of Association and Assembly) 등이 제정되면서 시민사회의 발전을 주도하고자 하였다(Éva, 1993; 이은구, 2013). 그러나 국가가 직접 시민사회단체를 재정적으로 지원할 수 있는 법(예. 2003년 국가시민사회기반계획에 관한 법(The Law on the National Civic Basic Program))을 제정하는 등 국가의 시민사회에 대한 적극적 개입이 이루어졌고(이은구, 2013), 그 결과 2000년 후반부터는 헝가리 시민사회는 쇄락하고 있다(Kövér et al., 2021). 이은구(2013)의 연구에 의하면, 헝가리 시민사회의 쇠퇴의 원인을 엘리트 중심의 정치민주화, 시민사회의 정치화 및

급진화, 재정부족 및 내부 역량 부족, 대중적 지지 기반의 약화에서 찾아보고 있다.

2020년 초반부터 전세계에 불어 닥친 코로나 대유행은 헝가리도 피할 수 없었는데, 2021년 7월 현재 총 809,000명 이상이 코로나 바이러스에 감염되었고, 지난 2020년 11월과 2021년 3월, 2차례에 걸친 대량 코로나 감염사례를 통해 30,000명 이상이 사망하였다(WHO, n.d.). 이는 코로나로 인한 인구 일인당 사망률이 세계에서 최고로 높은 것으로서, 헝가리의 코로나 대유행의 심각성을 잘 보여주고 있다. 헝가리 정부는 2020년 3월11일 국가비상사태를 선포하였으며, 의회는 3월 30일 '코로나바이러스 법'을 통과시켜 내무부 장관을 위원장으로 하는 초법적인 운영 위원회가 만들어졌다. 코로나 대책을 위한 운영위원회는 총 9명으로 구성되었으며 대부분이 경찰과 군인, 대테러 및 기타 안보를 담당하는 정부조직의 요인들로 구성되었다. 군인들이 병원장을 맡도록 명령받았고, 코로나 대유행에 대응하는 정책 및 시행령은 의학적인 틀 대신에 군사적 해석을 바탕으로 수립되었다. 2020년 3월말부터 실시된 점진적인 국가봉쇄령(lock down)과 통행금지 명령(curfew)은 코로나 유행을 적절히 통제할 수 있었으나, 부족한 보건/의료 시설 및 감염병 통제와 관련된 사회 인프라의 미비로 인하여 높은 사망률을 기록하는 것을 막을 수는 없었다. 2020년 6월 초법적인 위원회의 운영이 종료되었으나 수정된 정책이 지속적으로 유지되는 것을 골자로 하는 과도기 법(Transitional law)으로 대체되었다.

코로나 등 전염병 확산을 방지하기 위해 정부에서는 정부 주도의 강력한 정책지원뿐만 아니라 각 사회부분 간 협력(특히 시민사회와의 협력)을 기반으로 하는 대응 정책 마련이 반드시 필요함에도 불구하고, 헝가리 중앙 정부는 코로나 대유행을 방지하기 위해 오로지 중앙 정부의 자원에 의존하였으며, 각 부문 간 협력을 조직화하려는 시도를 하지 않았다(Kövér et al., 2021). 정부의 이러한 정책은 코로나 감염확산을 방지하는 데 시민사회의 참여를 어렵게 하였는데, 한 예로 코로나 확산 대응 정책 마련 과정에서 헝가리 의료원(Hungarian Medical Chamber, HMC)을 정책적 의사결정 과정에서 배제한 것을 들 수 있다. HCM은 법적으로 보장된 보건 정책 수립의 의사결정 기구임에도 불구하고 헝가리 정부는 코로나 대응 마련을 위한 정책결정 과정에 HCM의 참여를 불허하였으며, 의견 개진의 기회조차 부여하지 않았고, 정치적 역학관계에 따라 정책을 수립하였다. 더 나아가 헝가리 중앙 정부는 코로나 대유행으로 인한 구제 정책들을 마련하는 것을 통해 시민사회를 통제하려 하였다. 예를 들어, 헝가리 정부는 코로나로 인한 소득 손실을 구제하기 위해 정부의 임금보조금 지급 정책을 실시하

였는데, 약 166,000명이 고용되어 있는 시민사회단체에 소속된 직원들의 임금 보조는 정부 임금보조금 지급 대상에서 제외하였다. 또한 경제적 어려움, 국가 보건 위기 등의 이유를 들어 기존의 시민사회 단체에 제공하고 있던 중앙 정부 지원금을 줄이거나 없애기도 하였는데, 특히 정부에 적대적인 움직임을 보였던 시민사회단체를 중심으로 재정지원 철회가 실시되기도 하였다. 예를 들면, 아가즈경기 재단(gazgyöngy Foundation), 암베드카르 학교(the Ámbédkár School), 헝가리 루터교 형제단(the Hungarian Lutheran Brotherhood) 등, 헝가리의 대표적인 저소득층 자녀와 장애아동들에 대해 지원활동을 하는 시민사회단체들을 대상으로 코로나로 인해 긴급 수립된 임금 및 재정 보조에서 제외하거나 기존의 정부 지원금을 줄이거나 삭제하는 정책을 실시하였다. 반면에 정치적인 지지를 보내는 단체들에 대한 지원은 증가하였다(예, the Tennis federation– 헝가리의 전통적 친정부성향의 비영리단체).

코로나19 대유행 기간 동안 시민사회와 중앙 정부의 협력은 없었던 것으로 보이지만, 지역 도시 및 지방 정부들 사이에서는 지역 차원의 자구책을 마련하는 데 시민사회와의 협력을 시도한 경우도 있었던 것으로 조사되었다(Kövér et al., 2021). 예를 들어, 부다페스트 자치정부는 부다페스트를 기반으로 하는 몇몇 주요 시민단체들과 협력하여 환경 및 주택 등에 관한 정책토론에 시민단체의 참여 및 협력을 할 수 있도록 하는 시민령을 발표하였다. 또한 시민사회단체 주도로 지역사회 모금 캠페인이 조직되었으며, 이런 캠페인을 통해 모금된 금액이 지난 해 같은 기간 모금액의 18배가 넘기도 한 것으로 조사되었다. 또한 기부금 모집 이외에 다양한 사회 서비스를 시민단체의 주도로 제공하였는데, 대표적으로 Stay Home Community Initiative and Campaign을 예로 들 수 있다. 일상생활에 필요한 물품을 구매 대행해 주거나, 스테이 홈 페스티벌, 온라인 가이드 박물관 투어 등 다양한 서비스를 코로나 대유행 기간 동안 실시하였고, 정부의 지원이 미치지 못하거나 의도적으로 소외된 계층에게 서비스를 제공하였다.

코로나19 대유행 기간 동안 헝가리 정부와 시민사회의 역할을 Kövér et al.(2021) 연구를 바탕으로 요약하면, 코로나 대유행 기간 동안 헝가리 중앙 정부는 시민사회의 역할을 배제하려 하였고, 더 나아가 전염병 대유행을 정치적 도구로 삼아 시민사회를 통제하려고 하였으며, 국가 사회주의를 강화하는 방향으로 정국을 주도하였다. 이로 인해 헝가리의 많은 시민사회단체가 심각한 존립 위기에 봉착하였으며, 기존의 시민사회의 도움을 받던 소외된 계층의 사람들이 더욱 힘든 시기를 보내게 되

었다. 그러나 헝가리의 시민사회단체들은 자발적으로 코로나 대유행으로 어려움을 겪고 있는 사회적으로 소외된 다양한 계층의 사람들을 위해, 다양한 비공식 프로그램을 제공하도록 노력하였다. 이러한 시민사회의 노력은 제한적이고, 비공식적이며, 코로나로 인한 사회적 요구를 충족하기에 충분한 도움과 서비스를 제공할 수 없다는 사실을 고려할 때 코로나19 대유행과 같은 전염병 확산의 상황에서는 정부와 시민사회의 협력이 중요하다는 것을 국제적으로 확인시켜주는 경우라 할 수 있다.

V. 결론 및 함의

본 연구를 통해 코로나19 확산을 방지하기 위한 정부와 시민사회의 역할을 다양한 문화권에 있는 나라들의 사례를 통해 살펴볼 수 있었다. 본 연구의 사례연구를 통해 코로나19 대응 정책 수립에 있어서 정부와 시민사회와의 협력관계를 분석해 본 결과 다음과 같은 세가지 유형의 상호협력 관계를 보인 것으로 분석되었다.

첫째, 정부와 시민사회의 상호협력 모델로서 독일, 영국, 오스트리아, 인도, 한국이 이 모델에 속한다. 예를 들어, 영국에서는 코로나19로 인한 사회적 서비스 수요 증가에 대해 개인들이 자원봉사에 적극적으로 참여하였는데, 이는 기존 임금을 상당 부분 제공해 주는 정부의 재정 지원이 개인으로 하여금 자원봉사에 적극적으로 참여하도록 유도하는 계기를 마련하였다. 그 결과 코로나19 대유행 기간 동안 영국의 비영리단체의 활동을 강화시키는 효과를 가져왔다.

정부와 시민사회의 유기적인 상호협력은 독일과 한국의 경우에서도 확인할 수 있었다. 독일의 사례는 비영리단체들이 개별적 수준에서 활동 지속이 어렵거나 정책 파트너로서 참여가 어려운 상황에서 자발적인 비공식 연대를 통해 이를 보완하고, 서비스 기능을 지속할 수 있음을 보여준다. 독일의 시민사회는 자발적인 비공식적인 연대(informal forms of solidarity)를 구성하여 독자적으로 코로나19 확산 방지에 참여하였고, 코로나19로 인한 피해에 대응하기 위해 적극적으로 봉사활동 및 구호활동을 실시하였다. 또한 한국의 사례는 대유행이라는 위기 상황 하에서 비영리단체들이 서비스와 대변자 기능을 지속적으로 수행하는 모형을 보여주고 있다. 한국 시민사회의 대변자적 기능은 개별적 단체 수준에서 이루어지기도 했지만, “코로나19-사회경제 위기대응 시민사회 대책위원회”의 활동에서 보듯 조직 간 연합을 통한 대응을 통해서 이루어지기도 하였다. 한국 정부는 대유행 대처 및 방역 수행이라는 기본 원칙 하에, 개별 단체 및 시민 개개인들의 활동뿐만 아니라 조직 간 연합 수준에서의 서비스 및 대변자 기능을 광범위하게 수용하였다. Jeong and Kim(2021)의 연구에 의하면, 한국이 다른 국가들에 비해 방역 및 대유행 관련 정책 집행을 효과적으로 수행할 수 있었던 것은, 시민사회 자체의 자생적인 노력이 있었기에 가능했음은 물론이거니와 시민사회의 협력을 수용하고 공간을 열어둔 정부의 노력이 있었기에 가능했다고 강조하고 있다.

오스트리아와 인도에서도 정부의 시민사회의 유기적인 협력관계를 살펴볼 수 있었다. 오스트리아에서는 전통적인 코포라티즘(corporatist welfare)을 기반으로 한 시민사회와 정부의 상호협력관계가 코로나19 대응에도 이어져, 정부가 보조금 및 지원정책을 통하여 시민사회단체를 지원하고, 시민사회는 적극적으로 서비스를 제공함으로써 정부와 시민사회의 협력관계를 더욱 강화하였다. 오스트리아에서는 정부와 시민사회와의 협력을 통해 효과적인 방역정책을 수행할 수 있었으며, 오스트리아 사례는 위기 상황 하에서는 정부가 시민사회단체들을 지원하고 이들 단체들의 위기 해소를 돕는 형태로 사회 전체의 총체적 위기 대응 능력을 키우면 효과적 방역 정책을 수행할 수 있음을 보여준다.

인도에서는 정부의 강력한 통제정책 아래 시민사회단체가 방역에 필요한 기본 물품을 제공하는 통로 역할을 하였다. 또한 열악한 사회인프라로 인해 정부와 시민사회의 상호협력이 미치지 못하는 지역에서는 시민사회의 자발적인 지원 활동도 강화된 것으로 조사되었다. 그러나 인도에서 정부와 시민사회의 상호협력은 다른 나라에서의 상호협력과 다른 양상을 보인다는 비판도 있다. 인도에서는 정부가 시민사회를 정책집행 파트너로서 협력을 하였다기보다는 국가의 제정적 지원에 의존하는 비영리기관이 절대적으로 많은 상황에서 코로나19 대유행은 비영리단체들이 단순한 정책 집행 수행기관으로서의 역할을 했다는 비판과 함께 대변자적 기능이 오히려 위축됐다고 평가하는 견해도 있다. 이는 비영리단체들의 독립성과 서비스 제공 자체를 위축시키는 결과를 초래하게 되었다는 평가도 동시에 받고 있다.

둘째, 시민사회가 정부의 강력한 통제하에 소극적인 견제 기능 및 독자적 지원활동을 실시한 유형이다. 정부와 시민사회와의 유기적인 상호협력을 보인 앞선 나라들과 다르게 코로나19와 같은 전염병 대유행 상황에서 국가성과 국가의 권한을 강화하기 위하여 시민사회에 대한 견제 및 통제정책을 실시한 나라들인데, 중국, 터키, 헝가리가 포함된다. 이들 국가들의 경우 기존에도 많이 위축되고, 억압받고 있던 시민사회가 대변자적 기능 등 시민사회의 고유의 역할과 기능이 더욱 통제되는 계기가 되었다.

터키에서는 중앙정부가 코로나 대확산 억제 정책을 여당 및 시민사회를 통제하는 수단으로 사용하였다. 시민사회의 기능 일부를 법적으로 제한하고, 정부의 채널로 활동이 일원적으로 이루어지도록 통제를 강화하였다. 이는 반정부적 영역에서 활동을 지속해온 시민사회 및 비영리단체들에 대한

통제 강화를 위해 코로나19 대유행 상황을 이용하고 있음을 보여준다. 헝가리의 경우, 정부가 코로나 확산 대응을 위한 정책적 의사결정 과정에서 헝가리 의료원 등 시민사회 측을 의도적으로 배제하였고, 코로나로 인한 소득 손실을 구제하는 과정에서도 시민사회단체에 대한 지원을 축소하거나 철회하였다. 중국의 예를 보면, 중국 중앙 정부의 강력한 국가 주도형 방역정책들이 실시되는 동안 중국 정부는 시민사회와 새로운 협력사업이나 정책을 실시하고자 노력하지 않았고, 통제와 견제를 바탕으로 한 시민사회에 대한 기존 정책들을 그대로 유지하였다. 특히 2016년 중국에서 도입한 국제 NGO 법(Overseas NGO Law)에 의한 국제NGO 단체들에 대한 통제 및 규제가 코로나19 상황에서도 강력하게 유지되었다. 다만, 중국의 경우 정부에서 허가한 정부 친화적 비영리조직들을 통해서 시민단체들의 기부 및 봉사활동은 차별적으로 허용되었다. 이는 중국 정부가 시민사회를 분절화시켜 전략적으로 접근하고, 차등적으로 개입과 통제의 수준을 나누고 있는 것으로 이해할 수 있는 부분이다.

그러나, 코로나19에 대응하기 위해 정부가 시민사회의 역할을 제한한 나라들에서도 시민사회의 자발적인 서비스 제공은 계속되었는데, 헝가리 사례의 경우 중앙정부와의 협력 부재와는 별도로, 지역 도시를 중심으로 지역 차원의 자구책을 마련하는 데 있어 시민사회의 협력이 허용되기도 하였다. 또한 헝가리 시민사회단체들은 정부의 지원철회와 배제 속에서도 대유행으로 어려움을 겪고 있는 소외된 다양한 계층의 사람들을 위해, 다양한 비공식 프로그램을 통해 서비스 제공을 지속해 왔다. 터키에서도 전통적 지역조직 등을 중심으로 자발적인 지역사회 서비스를 제공하였으며, 자발적 네트워크를 만들어 서비스를 필요한 사람들에게 제공하고자 노력하였다.

셋째, 정부와 시민사회가 최소한의 상호 교류 수준에서 각자 역할을 수행한 예(일본, 이스라엘) 등 다양한 형태의 거버넌스가 나타나고 있다. 일본의 사례에서 보듯, 코로나19 대응과 관련하여 일본 시민사회는 정부의 적극적인 방역정책 및 구제 정책이 이루어지지 않은 상태에서 취약계층에 대한 지원서비스를 제공하고 취약계층을 옹호하는 두 가지 역할을 선도적으로 수행하였다. 이는 정부의 적극적 정책집행과 별도로 시민사회의 역할은 취약계층을 중심으로 한 서비스 제공 기능을 수행하고 있음을 보여준다. 정부의 집행 수단이라는 연결 고리를 넘어서서, 시민사회 자체의 독자적 역할 및 존재 의의라는 차원에서 이들 기능수행을 이해할 필요가 있음을 시사하는 사례로 볼 수 있다.

이스라엘의 시민사회는 기존의 정부와의 이중적인 관계로 인해 코로나19 대응에서 능동적이고 효율적인 역할을 수행할 수 없었다. 코로나19 시기의 이스라엘의 시민사회단체는 정부의 정책 집행

수단으로 활용되거나, 정부정책에 반대하는 역할을 수행함으로써 정부와 최소한의 교류 수준에 머물렀거나, 자발적이고 독자적인 서비스를 제공하는 형태를 유지하였다.

각국의 사례 분석을 토대로 정부와 시민사회의 협력관계를 분석해 본 결과, 코로나19와 같은 전염병 대유행 상황에서 국가성과 국가의 권한이 어떻게 유지, 강화되는가를 파악할 수 있었다. 또한 본 연구의 결과는 국가들의 대응 양상이 대륙별/지역별로 일정 부분 유사한 양상을 띠며 전개되고 있음을 보여주기도 한다. 특히 코로나19 대유행 상황이 국가 통제로의 회귀를 가져오는지 검토할 필요성이 제기된다. 서유럽과 일부 아시아 국가에서는 위기 상황 대응을 위한 정부와 시민사회의 상호 협력 등이 강조되어 논의되어 왔다. 반면 일부 아시아 국가 및 동부 유럽 등의 국가 등에서는 정부의 대 시민사회 통제 측면이 부각되었다.

넷째, 본 연구의 사례들을 통해 정부의 정책집행 및 집행수단을 비교하면서 함의를 이끌어 내는 것도 의미가 있을 것이다. 본 사례들을 보면 공통적으로 시민사회 및 비영리단체들의 사회복지 서비스 전달 기능을 보여준다. 가령 한국 및 영국의 사례를 보면, 정부의 지원대책 수립 및 집행하는 과정에서 영국의 시민단체들은 정부와 적극적인 협력을 지속해 나갔으며, 코로나 팬데믹이라는 긴급한 국가 재난 상황에서 시민사회가 사회복지 서비스 전달 기능을 수행했다. 한편 일본, 인도, 헝가리, 터키 등의 사례에서 보듯이, 정부 대책의 직접적인 협력관계가 미흡한 부분이 발생하면 시민단체들이 자신들의 독자적인 역할을 찾아 이를 수행하고 있는 형태를 보여주기도 한다.

또한 코로나19와 같은 전염병 위기 상황에서는 디지털 인프라가 정책 집행을 위한 정보 교류의 채널로 중요한 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 영국의 예에서 보듯, 코로나19 관련 국가 의료서비스 비입원 환자들을 돕기 위한 스마트폰 앱을 자원봉사자 모집 수단으로 활용하였다. 한국의 경우를 보면, 민관이 협력하여 마스크 제공물량의 정보를 제공하는 모바일앱을 개발 활용하였다. 정부가 민간에게 정부 소유의 정보를 공유하는 것은 매우 이례적인 일로, 신속한 정책 판단과 자발적인 시민사회의 참여가 마스크 대란을 막을 수 있는 원동력이 되었다. 이는 디지털 기반 정책의 효과적인 집행을 위해서는 이 정부와 민간 영역 간의 단순한 기술적 협력을 넘어서서, 상호 신뢰에 기반한 협력이 이루어져야 함을 보여준다. 한편 디지털 시대의 명암을 드러내듯, 대유행 상황 하에서 나라 간, 지역 간, 계층 간 디지털 격차의 이슈를 보여주기도 한다. 영국 및 한국의 사례는 잘 구축되어 있는 디지털 기반이 시민사회와 국민들을 통해 잘 활용된 예이기도 하지만, 디지털 접근을 자유롭게 할 수

없는 계층 혹은 사회 등에서는 이러한 혜택이 제한될 수밖에 없다.

끝으로 정부와 시민사회와의 관계 유형이 대유행 하에서의 일시성을 보여주는 것인지, 아니면 기존에 존재하는 국가와 시민사회 간의 거버넌스 유형의 연장선에서 지속성을 보여주는 것인지에 대한 고찰이 필요하다고 할 수 있다. 본 연구의 후속연구로서 코로나19를 통하여 나타난 정부와 시민사회의 관계가 일시성과 지속성 사이에서 어떤 조합을 나타내는지에 관한 면밀한 문헌 및 사례 검토를 통해 통시적으로 보다 깊이 있는 질적 연구를 수행할 필요가 있다.

VI. 참고문헌

- 강상욱(2001). 우리나라 NGO의 성장에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 김영래(2006). 일본 시민사회와 뉴 거버넌스 연구. 한국동북아논총. 38, 271-294.
- 김준기(2006). 정부와 NGO. 서울: 박영사.
- 공석기 & 유지연(2017). 한국비영리섹터 지형 분석. 기부문화심포지엄- 2017 Giving Korea.
- 권순만(2020). 지속가능한 COVID-19 대응 정책을 위하여. 보건학논집. 57(2). 25- 37.
- 류병운(2020). 세계보건기구.WHO의 역할과 한계: 코로나 19 창궐 상황을 중심으로. 홍익법학. 21(4). 91- 119.
- 민병로(2010). 일본 시민사회의 구조와 법인화: NPO 법인 제도를 중심으로. 민주주의와 인권. 10(2), pp.125-160.
- 민현정(2009). 일본 시민사회 성장과 공공성 재편 논의. 민주주의와 인권. 9(2), 281-315.
- 맥뮬런 제인(2020). 코로나19: 중국의 초기 대응이 다랐다면. 팬데믹의 운명을 결정한 5일. BBC News(검색일 2020. 1. 27)
- 박광국 & 김정인(2020). 포스트 코로나 시대의 정부역할과 시민문화. 한국행정학보. 54 (3). 1-30
- 박미희, 노연희, 이민영, 유승권, 유재윤, 최새봄, 허형섭(2021). 2021 기부 트렌드: 코로나19, 변화의 촉진제가 되다. https://drive.google.com/file/d/1AoQNmOAXTiescBWDMc7o08QyI3eyIbli/view (검색일 2021. 7. 26)
- 복준영(2020). K-방역 모델과 향후 과제 고찰: COVID-19 대응 사례를 중심으로. 한국퍼실리티매니지먼트학회지. 15(1). 5-15.
- 서상민(2020). 중국공산당의 위기관리 정치: '코로나19' 대응의 정치적 논리. 중국 지식 네트워크. 특집호. 81- 137.
- 송은솔(2021). 영국의 코로나19 대응: 과학 자문의 활용을 중심으로 [The UK response to COVID-19: Recusing on the use of scientific advice]. 국제사회보장리뷰. 17. 67- 78.
- 이일학(2020). COVID-19 대유행과 그 대응: 분배정의론이 해결할 과제들. 윤리와 정책.4(2). 19- 37.
- 이은구(2013). 탈사회주의 이후 헝가리 시민사회에 관한 연구. 세계지역연구논총. 31(1). 1- 22.
- 이양호(2020). 코로나-19 팬데믹과 국가: 중국과 미국의 비교. 민족연구. 76 (special). 28- 61.
- 윤주찬(2020). [기고] 이스라엘은 왜 코로나19 대응에 실패하였나?. KOTRA 해외시장뉴스. https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?setIdx=246&dataIdx=185227
- 정문식 & 정호경(2020). 코로나 위기와 헌법국가: 독일에서의 코로나 위기 대응에 대한 헌법적 논의를 중심으로 [Corona crisis and constitutional state: Constitutional discourse over the corona-measures in Germany],

헌법재판연구. 7(2). 77-114.
• 조영남(2020a). 중국의 코로나19 대응 분석: 중앙의 지도체계와 선전 활동을 중심으로. 중소연구. 44(2). 7- 44.
• 조영남(2020b). 중국은 왜 코로나19의 초기 대응에 실패했는가?. 한국과 국제정치. 36(2). 105- 135.
• 질병관리청(2021. 7. 26). 코로나바이러스감염증-19. http://ncov.mohw.go.kr/
• 참여연대(2020. 4. 28). 코로나19-사회경제위기 대응 시민사회대책위원회발족. https://www.peoplepower21.org/Solidarity/1701903
• 채민석(2020). 영국의 코로나19 대응. 국제노동 브리프. 6. 73- 81.
• BBC News 코리아(2020). 코로나19: 공공마스크, 이제는 앱으로 재고 수량 알 수 있다. https://www.bbc.com/korean/51830679
• Cai, Q., Okada, A., Jeong, B., & Kim, S. J.(2021). Civil society responses to the COVID-19 pandemic: A comparative study of China, Japan, and South Korea. China Review, 21(1), 107-137.
• Connolly K.(2020). 코로나19: 어떤 나라가 방역을 잘하고 있나? BBC NEWS/Korea. https://www.bbc.com/korean/international-54435054 (검색일 2020. 10. 30)
• Doğan , E., & Genç, H. D.(2021). Early-responding civil society and a late coming state: Findings from Turkey during the pandemic, Nonprofit Policy Forum, 12(1), 127- 146.
• Esping-Andersen, G ø sta. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press.
• Éva, K. (1993). Defining the Nonprofit Sector: Hungary. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 13, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
• Gordenker, L., & Weiss, T. G. (1997). Devolving responsibilities: a framework for analyzing NGOs and services. Third World Quarterly, 18(3), 443-456.
• GOV.UK.(2021). Cases in United Kingdom. https://coronavirus.data.gov.uk/details/cases
• Haddad, M.A.(2011). A state-in-society approach to the nonprofit sector: Welfare services in Japan. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 22(1), pp.26-47.
• Harris, M. (2021). Familiar Patterns and New Initiatives: UK Civil Society and Government Initial Responses to the Covid-19 Crisis. Nonprofit Policy Forum. 12(1). 25-44.
• Heper, M., & Yildirim, S.(2011). Revisiting civil society in Turkey. Southeast European and Black Sea Studies, 11(1), 1-18.

- Frentzel-Zagorska, J.(1990). Civil society in Poland and Hungary, Soviet Studies, 42(4), 759- 777.
- Jeong, B. G., & Kim, S. J.(2021). The government and civil society collaboration against COVID-19 in South Korea: A single or multiple actor play? Nonprofit Policy Forum, 12(1), 1-23.
- Kirişci, K.(2020). The coronavirus has led to more authoritarianism for Turkey. https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/05/08/the-coronavirus-has-led-to-more-authoritarianism-for-turkey/ (검색일 2021. 5. 8).
- Kövér, Á., Antal, A., & Deák, I. (2021). Civil society and COVID-19 in Hungary: The complete annexation of civil space. Nonprofit Policy Forum, 12(1), 93- 126.
- Meyer, M., Millner, R., Pennerstorfer, A., & Vandor, P. (2020). Partnership in times of COVID-19: Government and civil society in Austria. Nonprofit Policy Forum, 12(1), 65- 92.
- Ministry of Science and ICT. (2021). How we fought COVID-19: A perspective from Science and ICT. https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_22591/view.do?seq=28&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm=
- OECD (2021, May 10). The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government – OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government-a2c6abaf/
- OECD (2021), Covid-19 : SME Policy Responses (as of February 2021), https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/.
- Öner, S. (2014). Internal factors in the EU's transformative power over Turkey: The role of Turkish civil society. Southwest European and Black Sea Studies, 14(1), 23- 42.
- Özçetin, B., Tol, U, Çal ı şkan M. A., & Özer, M. (2014). Major periods of civil society sector development in Turkey, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 52, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies
- Park, E. C. (2020). Establishment of Ministry of Health: Reform of central government for national disease control and healthcare system. Health Policy and Management. 30(3). 265- 269.
- Park, T.-K., Jung, K.-H., Sokolowski, S. W., & Salamon, L. M. (2004). Measuring civil society:

South Korea. In L. M. Salamon & S. W. Sokolowski (Eds.), Global civil society: dimensions of the nonprofit sector (Vol. 2). Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

- Rhodes, R. (2020). Justice and guidance for the COVID-19 pandemic. The American Journal of Bioethics. 20(7). 163- 166.
- Sahin, M. (2020). Impact of weather on COVID-19 pandemic in Turkey. Science of The Total Environment. 728. 1-6.
- Salamon, L. (1999). Global civil society. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L., Sokolowski, S. W., & Anheier, H. K. (2000). Social origins of civil society: An overview. Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Working Paper.
- Schmid, H. (2021). Reflections on the Relationship between the Government and Civil Society Organizations during the Covid-19 Pandemic: The Israeli Case. Nonprofit Policy Forum. 12(1). 189-197.
- Schneider, S. K. (1998). Reinventing public administration: A case study of the Federal Emergency Management Agency. Public Administration Quarterly, Spring, 35-57.
- Selçuki, C. 2020. COVID-19 donations in Turkey overshadowed by politics. DUVAR. English. https://www.duvarenglish.com/columns/2020/04/18/covid-19-donations-in-turkey-overshadowed-by-politics
- Sidel, M., Hu, N. 2021. Party, state, civil society and COVID-19 in China. Nonprofit Policy Forum. 12(1). 199-211.
- State Council Information Office of China. 2020. Kangyi xinguan feiyan yiqing de zhongguo xingdong baipishu[White Paper of Fighting COVID-19: China in Action]. https://covid-19.chinadaily.com.cn/a/202006/08/WS5edd8bd6a3108348172515ec.html
- Tandon, R. & Aravind, R. 2021, January. Source of Life or Kiss of Death: Revisiting State-Civil Society Dynamics in India during COVID-19 Pandemic. Nonprofit Policy Forum. 12(1). 147-163.
- University of Oxford (n.d.) Covid-19 Government Response Tracker, https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker
- World Health Organization (n.d.).WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, https://covid19.who.int/
- Young, D. R. 2006. Complementary, supplementary, or adversarial? Nonprofit-government relations. In Boris, E. T., and Steuerle, C. E. Eds. Nonprofits and government: Collaboration and

conflict, the Urban Institute Press, Washington DC. 37-80.

• Zimmer, A. & Priller, E. 2021. A Patchwork Quilt of Programs. Nonprofit Policy Forum. 12(1). 45-63.