

일반논문

코로나19 시대의 정부와 시민사회의 역할에 관한 국제 비교연구* : 유럽, 중동, 아시아 국가 사례를 중심으로

김성주**, 정복교***, 윤정아****

2019년 말부터 시작한 코로나19(COVID-19) 대유행은 글로벌화에 따른 국가간 인적·물적 교류를 통해 전 세계로 급속히 확산되었으며, 심각한 사회적·경제적 피해를 초래하였다. 본 연구는 다양한 사회/정치 및 경제시스템을 가진 10개국의 코로나19 대응을 정부와 시민사회의 역할 관점에서 분석하고자 한다. 유럽연합의 일부(독일, 오스트리아, 헝가리), 중동지역 국가(이스라엘), 동/남아시아 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 차이가 확인되었다. 일부 국가는 코로나 대유행 대응 정책을 통해서 정부의 권한을 강화시키기도 하였으며(터키, 헝가리, 중국), 시민사회와 적극적인 협력을 통한 대응을 모색한 나라도 있다(영국, 오스트리아, 한국). 코로나 대유행 상황에서 시민사회와 국가의 상호관계는 대유행 이전 일상 상황에서의 상호관계와 일치하지 않는 경우도 있었다. 코로나19 대응 상황에서 정부와 시민사회의 관계의 유형은 다음과 같다. 정부와 시민사회가 상호협력 및 보완적으로 대응한 유형(한국, 영국, 독일, 오스트리아), 정부와 시민사회가 상호 대립 또는 통제된 유형(중국, 터키, 헝가리), 정부와 시민사회가 대체 관계에 있거나 독자적으로 대응한 유형(일본, 인도, 이스라엘) 등이다.

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

* 이 논문은 2021년 아름다운재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
 ** 제1저자(교신저자) 노스캐롤라이나 주립대학교(North Carolina State University) 사회복지학과 조교수(skim67@ncsu.edu)
 *** 제2저자 케인대학교(뉴저지주 Kean University) 행정학과 조교수
 **** 제3저자 케인대학교(뉴저지주 Kean University) 행정학과 조교수

I. 서론

세계보건기구(WHO) 비상대책위원회가 2020년 1월 코로나19(COVID-19)¹⁾로 국제 공중보건 비상사태(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)를 선포한 이후, 2021년 6월 말 현재까지 전세계 220개국 이상이 위기를 겪고 있다. 2021년 8월 말 현재 전 세계의 총 감염자 수는 2억 명이 넘었고, 사망자는 총 450만 명을 넘어서고 있다(WHO, n.d.). 백신 접종을 시작한 2021년 초부터는 코로나19 감염자 수가 급증했던 유럽과 미국을 중심으로 바이러스 감염 확산세가 완화되는 경향을 보였으나, 2021년 5월 발생한 인도발 변이 바이러스의 확산으로 인해 코로나 바이러스 감염증은 전세계적으로 다시 확산되고 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.).

각국 정부는 코로나19의 자국 내 감염 및 확산을 방지하기 위해 감염 상황과 정치/사회적 역량에 따라 다양한 방식으로 대응해왔다. 과거의 성공적인 방역 및 감염예방과는 달리 코로나19 위기 상황에서는

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.

보건 및 방역에 선진국으로 분류되던 유럽국가들(예: 영국, 독일, 이탈리아, 스페인 등)에서 코로나 바이러스 감염증 확산 방지 실패로 부분 또는 전면적인 국가 봉쇄 정책이 불가피하였다(박광국 & 김정인, 2020). 국정봉쇄를 실시하지 않은 나라들에서도 엄격한 이동통제, 검역조치 시행, 개인의 활동 및 집합과 대중 서비스 영업 제한 등 사회 활동을 제한하는 정책들을 통하여 코로나19 확산을 방지하였다(류병운, 2020; Connolly, 2020).

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 정부와 시민사회의 공조를 통한 한국 정부의 코로나19 확산 억제 정책으로부터 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 중요한 연구 주제이다. 감염병 예방에 있어서 정부의 역할 뿐만 아니라 시민사회의 참여가 중요한데(박광국& 김정인, 2020), 방역 전문가들은 신뢰를 기반으로 한 정부와 시민사회의 적극적인 참여와 지원이 코로나19 같은 전염병을 성공적으로 관리하는 데 필요한 요소임을 강조한다(Meyer et al., 2020).

본 연구의 목적은 다양한 사회/정치 및 경제시스템을 구축하고 있는 10개국의 코로나19 대응 사례를 정부와 시민사회의 역할의 관점으로

분석하는데 있다. 유럽의 국가(독일, 오스트리아, 영국, 헝가리), 중동 지역 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 82,868,668 로 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 2,088,341 가장 많았으며, 그 다음으로 유럽(1,263,692), 남아시아/동아시아(637,288), 중동(262,066), 아프리카(133,197) 순으로 나타났다. 코로나19 은 전세계적으로 예외 없이 모든 대륙, 지역, 국가에 영향을 미쳤으며, 각 국가들과 시민사회는 총력 대응을 해 왔다.

경제개발협력기구(OECD)는 본 위기 상황을 크게 세 가지 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 미친다. 의료 서비스에 대한 접근성, 질병에 대한 취약성의 정도(예: 인구 통계학적 기준) 및 사회경제적 조건의 다양성 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. 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 있지만, 장기적으로 상당한 불확실성이 남아 있다.

앞서 언급한 것과 같이 코로나19의 대유행은 전 세계의 모든 나라에 심각한 위기상황을 초래하였으며, 각 국 정부에서는 강력한 대응책을 시행했다. 영국 옥스포드 대학에서는 코로나19 정부대응 추적시스템(Oxford Covid-19 Government Response Tracker)을 통하여 각국 정부가 취한 코로나19 대응 정책에 대한 분석자료를 제공하고 있다. 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 대응 형태와 정도를 23개의 지표를 바탕으로 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 대응 정책이

어떻게 변화했는지 분석할 수 있도록 한다.

Ⅲ. 정부 및 시민사회 관계 모델

정부와 시민사회와의 관계를 분석하는 연구 모형은 비영리 연구에서 중요한 주제 중 하나이다. 제3섹터 레짐 분석 모형은 정부의 사회복지 지출과 비영리섹터의 규모를 바탕으로 레짐의 유형을 비교한 분석틀로, 국가의 역할 뿐만 아니라 제3섹터의 위치와 역할이라는 요소를 결합하고 있다. Seibel (1990)에 따르면, 비영리조직은 미시적 시각에서 재화와 서비스의 공급자로 활동할 뿐만 아니라, 거시적 시각에서 볼 때, 정치/사회적 관계를 조율하는 중요한 요소로 기능한다. 결과적으로 비영리섹터는 경제 사회적 구조 속에 확고히 내재되어 있으며, 평판, 재정자원, 권력을 지닌 엘리트 네트워크 내에서 주요 결정 요소로 작용한다. Esping-Andersen(1990) 이 제시한 사회복지지출에 의한 레짐 모형이 기존의 모델에서 확대되어 비영리섹터 레짐 타입으로 확대될 수 있는 근거도 바로 이러한 거시적 시각에서의 기능 혹은 경제사회 구조 속에서 비영리섹터의 지위/영향력에서 찾을 수 있다 (Salamon et al., 2000). 이러한 시각에서 정부의 사회복지지출 정도와 비영리섹터의 규모는 레짐 유형을 특징짓는 주요 두 가지 축으로 간주될 수 있다.

[표1] 제3섹터 레짐 모형

		비영리섹터 규모	
		소	대
정부의 사회복지 지출	낮음	국가주의(Statist)	자유주의(Liberal)
	높음	사회민주당의 (Social Democratic)	코포라티즘 (Corporatist)

출처: Salamon et al.(2000)

셀러먼과 연구자들이 이 제시한 제3섹터 레짐분석 모형은 비영리 섹터가 등장하고 발전하는 사회적 맥락과 구조를 정부의 사회복지 지출과 비영리섹터 규모를 바탕으로 네 가지 레짐(regime) 유형으로 나누어 설명한다(Salaman et al., 2000). 첫째, 국가주의 체제의 경우, 국가가 사회전반에 있어 우월한 지위와 영향력을 유지한다. 본 체제에서의 경우, 제한된 수준의 사회복지 보호 기능이 비영리부문의 보완적 역할로 이어지지 않으며, 비영리부문 또한 제한된 수준의 사회서비스 제공 기능을 수행한다. 둘째, 자유주의 체제 유형. 정부 사회복지 지출이 낮으며, 상대적으로 큰 비영리부문을 특징으로 한다. 정부의 사회복지 보호 및 안전망 유지를 위한 역할이 제한적이며, 이를 비영리부문에서 보완적으로 담당하고 있다. 셋째, 자유주의의 반대 축에 위치한 모형인 사회민주주의 체제의 경우 국가가 후원하거나 직접적으로 전달하는 사회복지 보호가 광범위한 수준에 이른다. 반면, 사회서비스를 제공하는 비영리단체들을 위한 공간은 매우 제한적이다. 비록 사회서비스 제공 측면에서의 비영리단체들의 역할은 제한적이지만, 이들 사회민주주의 체제의 경우 정치적 견해의 표명, 사회적 선호의 표출, 여가 관련 이해/관심 표명을 위한 비영리단체/시민사회단체들의 활동을 위한 영역은 상대적으로 크다. 넷째, 코포라티즘 체제에서 국가는 시민사회 영역을 대변하는 세력을 제도적으로 포함해, 사회 엘리트 중심으로 타협을 이루는 체제를 마련한다. 따라서 국가와 비영리부문 모두 큰 영향력을 제도적으로 발휘한다.

비영리섹터와 정부의 관계를 규정하는 또 다른 분석 모델로 미국의 데니스 영 교수가 제시한 3가지 정부와 시민사회관계 유형 모델이 있다(Young, 2006). 데니스 영 교수는 정부와 비영리단체간의 관계를 기준으로, 가) 정부와 비영리단체의 관계를 이원화된 협조체계로 보는 경우(정부는 재원지원을 맡고, 비영리단체는 서비스를 공급하는 역할

분담)(complementary relationship); 나) 정부가 제공하지 못하는 서비스를 공급하는 대체적 역할을 하는 경우(supplementary relationship); 다) 정부 정책의 변화를 추구하거나 정부 책임성 강화를 위한 감독자 기능을 담당하는 경우(adversarial relationship) 로 구분하여 각 국의 정부와 비영리 섹터간의 관계를 구분하였다(Young, 2006).

코로나19 대유행 시기에 각국 정부는 이들 다양한 정책 요소를 고려하는 가운데 종합 대응을 수립 및 시행에 총력을 기울이고 있는데, 그 과정에서 각국 정부는 정부부처간 상호협력을 도모함은 물론, 민간 부문, 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 살펴보고, 정부와 시민사회 연대 유형을 셀러몬(Salamon)이 제시한 '제3섹터 레짐(regime) 유형 분석틀'에 따라 분석하였다(Salamon et al., 2000).

IV. 연구방법

본 연구는 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 자료들을 비교 분석하였다. 2021년 NPF 12권 1호(Special Issue)에서 코로나19 대응 정책

과 시민사회와의 관계를 분석한 9개 국가들(독일, 영국, 오스트리아, 헝가리, 터키, 이스라엘, 인도, 중국, 한국)의 사례연구 논문들과 The China Review 21권 1호 “코로나19 대유행에 대한 시민사회의 대응: 중국, 일본, 한국을 중심으로”라는 논문에 실린 일본 사례를 포함, 총 10개 나라의 코로나19 대응 사례를 연구하였다.

본 연구에서는 코로나 시대 이전의 각국의 정부와 시민사회의 관계를 Salamon et al.(2000)이 제시한 제3섹터 레짐 모형을 이용해 구별하였고, 각 나라의 코로나 대응에 관한 정부와 시민사회의 역할이 기존의 구별과 같게 이루어졌는지 분석하였다. 앞서 논의한 것과 같이 제3섹터 레짐 유형 모델에서는 국가와 시민사회 영역의 관계를 비영리섹터 규모와 정부의 사회복지 지출 규모에 따라 4가지 유형으로 제시하였다(국가주의, 자유주의, 사회민주주의, 코포라티즘).

각 정부의 사회복지 지출 규모 및 비영리섹터의 규모를 파악하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 데이터베이스를 사용하였다. 첫째, 비영리섹터의 규모는 존스홉킨스 시민사회연구소(Johns Hopkins Center for Civil Society Studies)에서 제공한 각국 경제에서 시민사회단체 인력이 차지하는 비중 자료(Global civil society index)를 근거로 분석하였다. 세계 시민사회 지표(Global civil society index)는 총 45개 나라의 시민사회 규모를 시민사회 크기(size of the sector), 유지능력(sustainability), 그리고 영향력(impact)을 기준으로 측정하였다. 본 연구에서는 전체 시민사회 지표의 평균치(해당 자료 평균치 4.3%) 이상의 나라들을 시민사회단체의 비중이 높은 나라로 분류하였는데, 이에 해당하는 나라는 이스라엘, 영국, 오스트리아, 독일이다. 시민사회 지표가 낮은 나라는 한국, 일본, 인도, 중국, 터키, 헝가리가 해당한다.

정부의 사회복지지출 규모는 OECD의 공공사회지출(Social expenditure database, SOCX) 자료를 활용했다(OECD, n.d.). 공공사회지출(Social

expenditure)은 국가가 취약계층의 기본 생활을 보장하는 복지 정책의 수준을 말하는 것으로서, OECD의 공공사회지출 데이터베이스는 각국의 공적·사적 사회복지 지출에 대한 통계적 지표이며(OECD, n.d.), 각국의 사회복지 지출 지표 분석에 관한 연구에서 많이 쓰이고 있다 (Adema & Ladaique, 2009). 가장 최근의 데이터는 2018-2019년 사회 정책 지표를 총 37개 나라를 대상으로 조사하였다(OECD, n.d.). 본 연구에서는 국가의 사회복지 지출 규모가 높은 나라를 산출하기 위해서 OECD 중간값 (median value)을 기준(21.8%)으로 분류하였으며, 오스트리아와 독일은 공공사회지출이 높은 그룹으로 분류되었고, 한국, 일본, 인도, 중국, 터키, 헝가리의 경우 공공사회지출이 낮은 그룹으로 분류되었다. 일본은 최근 공공사회지출이 급격히 증가하는 추세를 보이는 경우로 분류상 경계에 위치해 있으나, 본 연구에서는 2000년대 이후의 각 국가 평균치 데이터를 기준으로 삼아 일본의 경우도 공공사회지출이 낮은 그룹으로 포함하였다.

[표2] 제3섹터 레짐: 사례국가들의 분류

		비영리섹터 규모	
		소	대
정부의 사회복지 지출	낮음	국가주의(Statist) 사례: 한국, 일본, 인도, 중국, 터키, 헝가리	자유주의(Liberal) 사례: 이스라엘, 영국
	높음	사회민주주의(Social Democratic)	코포라티즘(Corporatist) 사례: 오스트리아, 독일

[출처] Salamon et al.(2000) 의 분석틀에 맞추어, 저자들이 국가 유형을 구분해 넣음.

존스홉킨스 시민사회연구소의 비영리섹터 분류와 OECD의 공공사회지출 규모를 바탕으로 본 연구에 사용된 10개 국가의 제3섹터 레짐 유형을 분류한 결과는 다음과 같다. 국가주의 국가에는 한국, 일본, 인

도, 중국, 터키, 헝가리, 자유주의 국가에는 이스라엘, 영국, 코포라티즘 국가에는 오스트리아, 독일 등이 해당한다.

V. 연구결과

1. 각국의 코로나19 대응: 정부 및 시민사회의 역할

1) 독일

독일은 2020년 2월 코로나19 첫 감염자가 발생한 이후, 2020년 4월 말에는 약 7천명에 이르렀으며, 10월말에는 1만 명이 넘는 사람들이 감염되었다(정문식 & 정호경, 2020). 대응책으로 독일연방의회(Bundestag)에서는 단축근로관련 법률, 감염병예방법, 의료기관재정지원법률 등 일련의 법령을 개정하였다(정문식 & 정호경, 2020). 또한 신분증 지참 및 외출 금지 명령(Ausgangssperren), 예배금지, 집합(Ansammlung) 및 집회 금지(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 통합정책”(“Corona Protective Umbrella”)이라는 정책을 2020년 5월 도입하였으며, 이 정책은 코로나19으로 인한 사회경제적 손실을 보전하기 위한 재정적 지원을 바탕으로 한 연방정부 지원 사업들을 포함하고 있다(Zimmer & Priller, 2021).

독일 연방정부 및 지방정부의 코로나19 확산 방지 대책이 마련되고 실행되는 과정을 분석해 보았을 때, 시민사회 등 섹터간 협력에 의해

개발된 프로그램은 많지 않았으며, 작고 비전문적인 독일의 비영리단체들이 코로나19 확산 방지 대책 수립 과정에 참여하거나 파트너로써 접근하기가 어려웠다. 그러나, 독일의 시민사회는 자발적인 비공식적인 연대(informal forms of solidarity)를 구성하여 독자적으로 코로나19 확산 방지에 참여하였고, 코로나19으로 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)들로 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.

전반적으로 코로나19 확산 방지를 위한 연방정부의 대응 정책에 있어서, 시민사회와의 파트너적 협력관계가 강조되지는 않았다. 이는 독일의 시민사회는 사회운동에 기반한 정치적 활동주의(political activism)라는 오랜 전통에 기반하여 정치적 성향을 바탕으로 성장하여 왔으나, 오늘날의 대다수의 비영리단체들은 더 이상 정치적으로 편향

된 성향을 보이지 않고 있는데 멤버십에 기반한 자발적 연합(voluntary associations) 형태로 발전되어 왔기 때문으로 분석된다(Zimmer & Priller, 2021:p. 46-7).

2) 오스트리아

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, 2013년 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 준시장(quasi-market)의 계약 관계로 발전시켜왔기 때문이다. 이러한 준시장형 계약 관계는 시민사회단체가 보조적 협력관계에서 계약에 기반한 동등한 파트너의 관계로의 변화를 이끌었지만, 동시에 서비스 계약을 체결하기 위한 시민사회단체들 간의 경쟁을 야기하기도 하였다.

오스트리아에서는 코로나19로 인해 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 즉각 마련하였다. 정부의 시민사회에 대한 지원은 시민사회단체가 경제 안정화에 중요한 역할을 한다

는 판단에 따른 것이며, 비영리 기금을 만들어 법적으로 안정적이고 많은 자금을 지원함으로써 정부의 코로나 대응 정책을 효과적으로 실시 할 수 있었다. 2020년 9월 말까지 9천여 개의 시민사회단체가 연방 비영리기금으로부터 재정지원을 신청하였으며 신청/지원금액은 20억 유로로 추정된다(시민사회단체 당 약 14.2만 유로)(Meyer et al, 2021). 이러한 지원을 통해 오스트리아 정부는 코로나19 확산 방지 및 피해 대책 정책을 수립하는데 있어서 시민사회의 적극적인 협력을 유도하였고, 시민사회와의 협력을 통해 효과적인 방역정책을 수행 할 수 있었다. 오스트리아의 경우 코로나19 위기상황이 시민사회와 정부의 관계를 상호협력적 관계로 발전시키는데 긍정적인 영향을 미친 것으로 보여진다.

3) 영국

영국에서는 2020년 1월31일 첫 번째 코로나 환자가 발생한 이후 총 3차례의 대규모 유행을 경험하였으며, 2021년 8월 초까지 612만 명이상이 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). 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 경제관

런 주요 지원 대책을 마련하였는데, “코로나 바이러스 고용유지 계획(Coronavirus Job Retention Scheme)”, “자영업자 지원계획(Self-Employment Support Scheme)”, 그리고 각종 기업지원 대책(예, 사업세 면제, 보조금 지원(Discretionary Grant Fund)(채민석, 2020). 영국 정부는 정책 수립 과정에서부터 영국의 시민단체와 적극적인 협력을 지속해 나갔으며, 코로나19로 인한 국가 위기 상황에서 정부와 시민사회가 사회복지 서비스 제공자로서, 상호협력적인 관계를 유지하였다. 특히 지방의 시민사회단체들은 지방 위기관리에 참여할 기회가 주어지고 규제가 완화되어 빠르고 유연한 대처가 가능해졌으며, 자원봉사와 기금 지원이 증가하였다. 이로 인해 정부와 시민사회의 연합(consolidation)이 강화되었다.

정부는 교육, 고용, 경제 회복에 초점이 맞추어 약 750 백만 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 이용한 정보 습득이나 상호교류가 제한된사람들에게 불리한 취약계층을 돕기 위한 자원봉사 활동이 증가하였다. 둘째, 비공식적인 지역기반 단체들의 자선활동들이 상호 지원 네트워크를 통해 위기 대응에 참여하였다. 예를 들어 개별 단체들이 푸드뱅크를 통해 홈리스를 위한 식사를 제공하거나 식재료를 무상제공하였다. 셋째, 국가 의료 서비스 종사자들에 대한 ‘폴뿌리’ 지원도 이루어졌다. 코비드 병동에서 일하는 의료종사자들을 돕기 위한 활동 등이 자발적 자원봉사 활동 차원에서 이루어졌다. 국가 의료 서비스 종사자들을 지원하기 위한 모금이 2020년 7월까지 13억 파운드나 모금되었다(UK Fundraising, 2020). 넷째, 국가의료서비스 응급구조자 지원도 특징적이다. 전국 규모의 자선단체들이 국립 의료 서비스 종사자들을 돕기 위한 자원봉사 프로그램을 시작하였으며, 이와 별

도로 국가 차원에서는 코로나19 관련 국가 의료 서비스 비입원 환자들을 돕기 위한 “GoodSAM” 스마트폰 앱을 이용한 자원봉사자 모집이 이루어졌다.

영국 적십자사나 구세군 및 종교단체에 의해 운영되는 사회 복지 단체들을 중심으로 국가에 의해 지원을 받지 못하는 취약계층을 돕기 위한 자원봉사활동이 증가하였다. 특히 해고 또는 강제휴가(furlough)자들이 자원봉사를 통해 초기 위기상황에 대처하였다. 영국의 비영리 단체들은 급격히 늘어나는 자원봉사자를 모두 수용하지 못하는 등 새로운 봉사자 관리에 어려움을 겪기도 하였다.

한편 여러가지 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.

4) 터키

터키에서 코로나19 첫 확진자와 사망자는 2020년 3월에 발생하였다 (Sahin, 2020). 2021년 7월말 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 20위권안에 든다(WHO, n.d). 터키에서는 2020년 11월 1차 유행과 2021년 4월 2차 대유행이 있었으며, 이후 확진자가 감소하는 경향을 보였으나, 다른 나라들과 마찬가지로

지로 2021년 7월 현재 델타변이 등 변이 바이러스로 인한 코로나 확진자가 증가하는 추세를 보이고 있다.

코로나 대유행 발생초기, 터키 정부는 발빠른 조치와 성공적인 초기 대응으로 다른 유럽국가와 달리 병상 및 중환자실 부족 현상을 심각하게 겪지는 않았다(DEMİRBILEK et al., 2020). 터키 중앙 정부는 코로나 감염 첫 확진자가 발행하자마자 이동금지 명령, 국가봉쇄령, 일몰 이후 통행금지, 금요 예배금지 및 집회금지 등 강력한 통제 정책을 실시하였다(DEMİRBILEK et al., 2020; Kirişçi, 2020). 이러한 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).

터키의 시민사회는 전통적인 이슬람 율법과 문화가 자선(vakif), 이타심(altruism), 그리고 시민사회(civil society)의 역할을 강조함에도 불구하고, 권위주의적 국가의 전통과 오랜 군사정권의 경험으로 인하여 서구적 개념의 시민사회의 태동이 어려웠으며(Ozçetin et al., 2014), 터키 정부는 대체적으로 시민사회 단체를 국가 안보를 위협하고, 정부의 통치를 방해하는 적대적 사회구성원으로 간주하여(Oner, 2014) 시민사회의 발전은 오랜 시간동안 지연되었다. 코로나 19 대유행 상황에서 터키 중앙 정부는 코로나 통제를 이유로 코로나 대확산 억제 정책을 야당 및 시민사회를 통제하는 수단으로 사용하였는데, 이는 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).

그러나 중앙정부의 권위적인 통제와 억압 하에 몇몇 지방정부와 터키 사회 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. 코로나로 야기된 사회적 문제를 지원하기 위한 시민사회의 지원 활동은 터키 전역에서 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 부재했다(Doğan & Genç, 2021).

비록 코로나 대유행 시대에 터키정부는 비상사태를 이용하여 권위주의적인 부분을 강화하고 코로나 대응 정책을 통하여 시민사회단체를 통제하고자 하였으나, 반 정부 성향의 지방정부 및 시민사회단체들은 코로나19 피해자들을 위해 자체적인 서비스를 제공하기 위해 최선을 다하였다.

5) 헝가리

헝가리는 2021년 7월 현재 총 80만명 이상이 코로나 바이러스에 감염되었고, 지난 2020년 11월과 2021년 3월, 2차례에 걸친 대규모 코로나 감염 사례를 통해 3만명 이상이 사망하였다(WHO, n.d.). 이는 코로나로 인한 인구 일인당 사망률이 세계에서 최고로 높은 수치이다. 헝가리 정부는 2020년 3월 국가비상사태를 선포하였으며, 의회는 '코로나바이러스 법'을 통과하여 내무부 장관을 위원장으로 하는 초법적인 운영 위원회가 만들어 졌다. 코로나 대책을 위한 운영위원회는 대부분이 경찰과 군인, 대테러 및 기타 안보를 담당하는 정부조직의 요인들로 구성되었다. 군인들이 병원장을 맡도록 명령받았고, 코로나19에 대응하는 정책 및 시행령은 의학적인 틀 대신에 군사적 해석을 바탕으로 수립하였다. 헝가리 정부의 점진적인 국가봉쇄령(lockdown)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 기록하였다. 2020년 6월 초법적인 위원회의 운영이 종료되었으나 수정된 정책이 지속적으로 유지되는 것을 골자로 하는 과도기 법(transitional law)으로 대체되었다.

코로나 등 전염병확산을 방지하기 위해 정부 주도의 강력한 정책지원뿐만 아니라 각 사회부분간 협력(특히 시민사회와의 협력)을 기반으로 하는 대응 정책 마련이 필요함에도 불구하고, 헝가리 중앙 정부는 오로지 중앙 정부의 자원에 의존하였으며, 각 부문 간 협력을 조직화하려는 시도를 하지 않았다(Kövér et al., 2021). 정부의 이러한 정책은 코로나 감염확산 방지를 위한 시민사회의 참여를 어렵게 하였는데, 한 예로 코로나 확산 대응 정책 마련 과정에서 헝가리 의료원(Hungarian Medical Chamber, HMC)를 정책적 의사결정 과정에서 배제한 것을 들

수 있다. 더 나아가 헝가리 중앙 정부는 코로나 구제 정책들을 통해 시민사회를 통제하려 하였다. 예를 들어, 헝가리 정부는 코로나로 인한 소득 손실을 구제하기 위해 정부의 임금보조금 지급 정책을 실시하였는데, 약 16만 명이 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 재정 지원을 철회하였다. 예를 들면, 헝가리의 대표적인 저소득층 자녀와 장애아동들에 대해 지원활동을 하는 시민사회단체들을 대상으로 재정 보조에서 제외하거나 기존의 정부 지원금을 줄이거나 삭제하는 정책을 실시하였다. 반면에 친정부 성향의 비영리단체들에 대한 지원은 증가하였다.

이러한 정부의 강력한 통제 및 독재적인 정책 집행은 기존의 헝가리 정부와 시민사회의 관계를 통해서 이해할 수 있다. 헝가리의 시민사회는 세계 제 2차 대전 이후 사회민주주의를 표면적으로 표방하며 시민사회의 역할과 존립을 법적으로 인정함에도 불구하고(이은구, 2013), 소위 “4C(협력: Cooperation; 강요: Coercion; 구축: Crowding out, 창조: Creation)” 정책을 기반으로 정부가 일방적으로 시민사회를 통제하는 구조로 발전되었다(Kövéer et al., 2021).

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). 1980년대 말 부터는 비영리단체가 정당의 역할을 대신하면서 새롭게 탄생하였고, 관련 법률들이 제정되면서 시민사회의 발전을 주도하고자 하였다

(Éva, 1993; 이은구, 2013). 그러나 2003년 국가가 직접 시민사회단체를 재정적으로 지원할 수 있는 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 쇠락하고 있다(Kövér et al., 2021). 관련 연구에 의하면, 엘리트 중심의 정치민주화, 시민사회의 정치화 및 급진화, 재정부족 및 내부 역량 부족, 대중적 지지 기반의 약화가 헝가리 시민사회 쇠퇴의 원인으로 지적된다(이은구, 2013).

헝가리 중앙 정부는 코로나19 대응 정책을 실시하는 동안 시민사회의 참여를 철저히 배제하였지만, 지방 정부들은 지역 차원의 자구책을 마련하는데 시민사회와의 협력을 시도한 경우도 있었다(Kövér et al., 2021). 예를 들어, 부다페스트 자치정부는 정책토론에 시민단체의 참여 및 협력을 할 수 있도록 하는 시민령을 발표하였다. 시민사회단체 주도로 조직된 지역사회 모금 캠페인을 통해 모금된 금액이 코비드 발생 전 해의 18배 수준에 이르렀다. 또한 시민단체들은 일상생활에 필요한 물품을 구매 대행해 주거나, 스테이 홈 캠페인 및 페스티벌, 온라인 가이드 박물관 투어 등 다양한 서비스를 코로나 대유행 기간동안 실시하였고, 정부의 지원이 미치지 못하는 소외계층에게 서비스를 제공하였다.

요약컨대, 헝가리 중앙 정부는 시민사회의 역할을 배제하려 하였고, 더 나아가 전염병 대유행을 정치적 도구로 삼아 시민사회를 통제하였으며, 국가 사회주의를 강화하는 방향으로 정국을 주도하였다. 이로 인해 헝가리의 많은 시민사회단체가 심각한 존립 위기에 봉착하였으며, 기존의 시민사회의 도움을 필요한 소외된 계층의 어려움이 가중되었다. 그러나 시민사회단체들은 자발적으로 코로나 대유행으로 어려움을 겪고 있는 사람들을 위해, 다양한 비공식 프로그램을 제공하도록

노력하였다. 이러한 시민사회의 노력에도 불구하고 코로나로 인한 사회적 요구를 충족하기에 충분한 도움과 서비스를 제공할 수 없기에 코로나19 대유행과 같은 전염병 확산의 상황에서는 정부와 시민사회의 협력이 중요하다는 것을 국제적으로 반증하는 사례라 할 수 있다.

6) 이스라엘

2020년 2월 코로나19 확진자가 발생 이후 이스라엘 정부는 7일간 국가 봉쇄(lockdown) 등 강력한 국가 통제 정책을 초기에 실시하였다. 그 결과 코로나 바이러스의 확산 속도가 급속히 줄어들었으나, 이를 바탕으로 정부는 사회·경제적 제재를 조기에 마감하는 실수를 범하였다. 이동제한령과 경제 및 시장 봉쇄의 빗장이 풀리자 이스라엘의 코로나19 확진자 수는 다시 증가세로 돌아서는 심각한 상황을 맞이하였다(윤주찬, 2020). 이스라엘 정부는 교통신호등 정책(각 도시를 확진자 비율에 따라 코로나 관련 규제를 차등 적용하는 정책)을 통하여 코로나19 확산을 막기 위한 강력한 국가 통제 정책을 실시하였다(윤주찬, 2020). 또한 백신접종률을 높여 집단 면역 시스템을 구축하고자 하였다.

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

코로나19 확산방지 대책수립 및 실행과정에 있어서도 이스라엘 정

부는 시민사회단체에 대해 양가적 입장을 견지해왔다. 이스라엘의 시민사회단체는 민주주의, 평등, 표현의 자유를 기반으로 소외되거나 배제된 국민들을 대변하고 옹호하는 단체로 인식하면서도, 동시에 다른 한편으로 정부와 적대적인 세력으로 인식되고 있기 때문에, 시민사회단체에 대한 이스라엘 정부의 지원도 충분하지 않을 뿐만 아니라, 시민사회단체는 비효율적이고 비효과적이며 비전문적이라는 편견을 가지고 있다. 이로 인해 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).

또한 이스라엘의 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 수립하는데 있어서도 주체적이고 파트너적인 역할을 수행할 수 없었다(Shmid, 2021).

7) 인도

인도에서는 2020년 1월, 케랄라(Kerala)주에서 최초의 코로나 감염자가 발생하였으며, 강력한 통제정책으로 인해 확산세가 소강 상태를 보였으나, 지난 7월부터 델타 변이 바이러스로 인한 코로나19 신규 감염자 수가 폭발적으로 증가하였고, 일일 확진자수가 30만명대를 넘는 등 심각한 상황을 맞이하고 있다. 2021년 8월 현재 세계에서 두 번째로 많은 감염자 수를 보이고 있으며, 사망률도 급격하게 늘어나고 있다. 현재 인도 정부에서는 코로나 관련 치료 및 방역 물품의 심각한 부족

으로 인해 각국에 지원 요청을 하고 있으며, 미국을 포함한 약 40여 개 국가들이 각각 코로나19 관련 긴급 물자 공급 등의 지원을 발표하였으나 코로나19 확산은 계속되고 있다.

인도 중앙정부는 2005년 제정된 국가재난관리법(National Disaster Management Act)에 따라 코로나19 상황에 대처해 나갔다. 초기에는 케랄라(Kerala)주 에서 발생한 첫 확진자를 격리하고 확산을 막는데 주력하였으며, 3월에는 전 세계에서 가장 강력한 국가 봉쇄(lockdown) 정책이 시행되었다.

인도 정부는 코로나19 대응 정책을 시민사회와의 상호 협력 아래 자원봉사자들과 지역사회가 정부 요청에 의하여 구호 및 방역활동에 동원되었으며, 기초적 식량, 물, 마스크, 개인보호장비(personal protective equipment), 세제제 등을 지원하였다. 시민사회의 이러한 효과적인 협력은 정부와 시민들에 의해서 높이 평가되었으며, 정부의 사회복지 지원 공백을 채워나갔다. 특히 디지털 격차로 인해, 정보 습득에 취약한 지방, 부족, 가난한 도시지역 공동체에 코로나19 관련 정책과 준수사항을 전달하는데 시민사회단체의 역할이 지대하였다. 코로나19 관련 의료서비스 및 경제적 지원 정보를 취약계층에게 소통하고 위한 메시지 서비스를 비영리 단체가 제공하였다. 그리고 시민사회단체들은 보건수칙들을 전달하고 무료 핫라인 서비스를 개설하여 다중언어로 관련 정보를 제공하였다. 또한 외국인 노동자들을 위한 센터를 통해 경제적으로 취약한 외국인 노동자들에게 기초적인 서비스를 제공하는데 시민사회가 적극적으로 참여하였다(Tandon 2021).

코로나19 대유행 기간동안 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 수행하였다. 하지만 시

민사회단체로 직접 지원되던 국내, 국제 기부가 코로나 지원 체계로 몰리면서 기존의 풀뿌리 사회복지 조직들의 서비스나 생존이 어려워지는 부작용도 있었다. 코로나19로 인한 피해를 구제하기 위한 정부와 시민사회단체와의 협력에도 불구하고 지방의 가난하고 소외된 사람들에게 정부 및 시민사회단체의 지원이 미치지 못하는 것에 대한 불만이 발생하고 있으며, 이는 정책설립 및 지원 과정에 대한 의문과 비판으로 이어지고 있다.

8) 일본

코로나19 대응과 관련하여 일본 시민사회는 정부의 적극적인 방역 정책 및 구제 정책이 이루어지지 않은 상태에서 취약계층에 대한 지원서비스를 제공하는데 선도적인 역할을 수행하였다. 푸드뱅크와 어린이들을 위한 식당("kodomo shokudo")들은 저소득, 한부모 가정의 어린이들을 대상으로 음식서비스를 제공하였으며, 방과 후 돌봄 단체들과 지역의 입주자 단체들은 집에 혼자 남겨진 아이들을 수용하고, 온라인 배움 지원 서비스를 제공하였다(Cai et al., 2021).

일본의 시민사회단체들은 고용관련 전화나 온라인 상담서비스를 2020년 3월부터 제공하였으나, 일본정부는 5월 이후에나 고용관련 온라인 상담 서비스를 제공하기 시작하였다. 일본의 시민사회단체들은 중앙 정부의 적극적인 개입이 없는 상황에서 코로나19로 인해 증가한 가정폭력 및 아동 학대 관련 신고와 상담 지원을 지속적으로 제공하였다. 또한 외국인들과 학생들을 지원하는 사업들도 진행하는 등 적극적인 코로나19 대응 방안을 마련하는 데 총력을 기울였다. 특히 시민사회단체들은 설문조사를 실시하고 리포트를 발간하여 언론을 통해 공표하는 등 코로나19 감염증 확산의 심각성을 지적하고 중앙정부에

정책적 제안을 해나갔다. 일 예로 “새로운 코로나 바이러스 관련 지원 단체 사회 연대(Novel Coronavirus Support Organizations Social Solidarity)”는 코로나 감염의 심각성과 중앙 정부 차원의 대안 마련을 촉구하는 활동을 강화하였다(Cai et al., 2021).

9) 중국

2019년 12월 31일 후베이성 우한시에서 코로나19 최초 발생 이후 중국은 코로나19 대유행 초기 대응에 실패하여 중국 내의 감염뿐만 아니라 국외로의 전파를 막는 데도 실패하였다(Park, 2020; 이양호, 2020; 조영남, 2020). 그러나 2020년 3월 중국 정부가 코로나19의 국내 확산을 인정하고 팬데믹을 선언한 이후 강력한 통제정책을 통하여 2020년 4월 이후 중국 내 감염과 사망 사례는 급격하게 줄어들었다(WHO, n.d.).

중국의 코로나19의 초기 대응 실패 원인을 방역 전문가들은 정부의 정보 통제 및 언론 자유의 부재, 그리고 무사안일한 정부의 대응 자세에 있다고 분석하였다(서상민2020; 조영남, 2020b). 우선 정보 통제는 정부 조직에 의해서 체계적이며 강력한 규율에 의해서 통제되었는데, 예를 들어 새로운 코로나 바이러스의 감염이 보고되었을 때 보건 위원회는 당국의 허가없이 어떠한 정보도 공개하지 못하게 하였으며(맥물런, 2021 January), 정보 공개시 엄중한 공권력의 개입이 자행 되었다. 또한 언론에 대한 통제도 강화되었는데 코로나19에 관한 온라인 및 오프라인을 통한 보도를 범죄로 적발하고 관련자들을 처벌하였다(조영남, 2020b).

코로나19에 대한 전면 대응을 결정한 1월부터 4월 말까지 약 3개월 동안 중국정부는 “4조 원칙(四早原則)” 즉 조기발견(早發現), 조기보고(早報告), 조기격리(早隔離), 조기치료(早治療)와 “4집중(四集中) 원

칙” 즉, 집중환자(集中患者), 집중전문가(集中專家), 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 평정(封城) 또는 봉쇄식 관리(封閉式管理)정책을 바탕으로 예외없는 정책 적용을 통해 도시를 통제하였다(이양호, 2020). 이러한 정책으로 빠른 시간 내에 코로나19 확산을 막는 데는 성공하였으나, 개인의 자유를 박탈하는 등 시민 불만이 늘어났다. 그러나 중국의 권위주의적인 강력한 국가 통치 체제 아래에서 이러한 개인의 권리와 자유에 대한 통제가 국가 위기상황에서 묵인되었으며, 이를 통해 코로나19 감염사례와 사망자 수를 짧은 기간 내에 성공적으로 통제할 수 있었다고 분석된다(이양호, 2020; 조영남, 2020b).

이러한 강력한 국가 주도형 방역정책들이 실시되는 동안 중국 정부는 시민사회와 새로운 협력사업이나 정책보다는 통제와 견제를 바탕으로 한 시민사회에 대한 기존 정책들을 그대로 유지하였다(Sidle & Hu, 2021). 2012년 시진핑 지도 체제가 출범한 이후, 시민사회에 대한 통제와 제제를 기본 통치 프레임으로 적용하여 왔으며, 이는 코로나19 대유행이라는 국가 위기상황에서도 그대로 유지되었다(Sidle & Hu, 2021). 또한 중국에 있는 국제 NGO 단체들에 대한 통제도 코로나19 대유행 상황이 예외는 아니었다. 2016년에 제정된 “중국 국제 NGO 법(China’s Overseas NGO Law)”으로 중국에 있는 국제 NGO의 활동을 제한하였고, 이 법에 근거하여 규제는 지속되었다(Sidle & Hu, 2021).

또한 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(Cai et al., 2021).

10) 한국

한국 정부는 2020년 1월 첫 감염환자가 발생한 이후, “Triple T(Test, Trace, & Treat)” 전략을 바탕으로 전염병 발병 초기부터 신속하게 대응하였는데, 드라이브 쓰루(Drive-Through), 워크쓰루(Walk-through) 등 창의적이고 광범위한 조기 진단(Test)을 바탕으로 접촉자와 확진자 확인 및 분리(Trace), 신속한 환자 치료(Treat)를 통해 감염병의 확산을 막는데 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 모범적인 방역모델로 벤치마킹 대상이 되고 있다(권순만, 2020; 복준영, 2020).

전문가들은 K-방역 모델이 성공한 이유에는 신속하고 체계적인 정부의 코로나19 대응정책뿐만 아니라, 이에 대한 시민사회의 적극적 협조가 있었기 때문이라고 강조하고 있다(박광국 & 김정인, 2020; Jeong & Kim, 2021). 연구에 따르면 재난 등으로 인한 국가 위기 상황시 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, 시민들은 마스크를 착용하는 것이 나 자신뿐만 아니라 공동체를 안전하게 한다고 인식하였다. 이는 정부가 시민들에게 마스크 착용을 의무화하는 것이 개인의 자유를 침해하는 것이라고 인식하는 서구 사회와는 다른 한국의 시민문화를 보여준다(박광국 & 김정인, 2020). 또한 공적 마스크 재고 물량을

알려주는 모바일 앱(예를 들면, 굿닥, 똑닥, 웨어마스크, 마이마스크, 콜록콜록마스크 등)개발에 있어 정부와 민간간의 상호 데이터 교류 (BBC News 코리아, 2020 3; Ministry of Science and ICT, 2020), 지방 자 체단체의 코로나19 대응 정책수립과정에서 시민사회의 참여 등 다양 한 분야에서 정부와 시민사회의 유기적인 상호협력 관계를 찾아볼 수 있다.

특히 중앙 정부 각 부처별로 실시된 대응 전략 중 약 20% 정도는 시민사회단체와의 협력을 통해 기획 및 실행되었다. 지방정부의 코로 나19관련 정책에서도 시민사회와의 상호협력은 강조되었는데, 서울특 별시에서는 전체 코로나19 대응 정책 중에 15% 정도의 사업이 시민사 회단체와의 협력을 통해서 이루어졌으며, 부산광역시에서도 13%의 사 업이 시민사회단체와의 협력을 통해서 이루어졌다(Jeong & Kim, 2021). 또한 각 지방정부는 코로나19 위기 대응 대책을 마련하기 위해 서 각 지역의 시민사회단체와 전략 수립 및 포스트 코로나시대를 대 응하기 위한 정책 심포지엄 및 시민 공청회를 개최하였으며, 대응책 마련을 위한 아이디어 공모전 등 시민의 참여를 적극적으로 공모하였 다(Cai et al., 2021).

시민사회의 대변자적 기능도 다양한 활동을 통해서 이루어졌는데, 2020년 4월 코로나19로 인한 사회경제적 위기를 극복하기 위하여 약 540개 단체가 참여한 ‘코로나19-사회경제 위기대응 시민사회 대책위원회’의 발족이 그 대표적인 예이다(참여연대, 2020 4월).

공동모금회의 코로나19 기부금 동향 분석에 의하면, 2020년 한해 사랑의 열매 코로나19 특별 모금을 통하여 모금된 금액은 약 1,045억 원이며, 이는 공동모금회의 모금사업 역사상 두번째로 많은 기부금이 며, 전체 기부자 수는 총 195,181명으로 사상 최고의 기부자수를 기록 하였다(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).

VI. 결론 및 함의

본 연구는 유럽과 중동, 아시아 국가 중 10개 나라를 선정하여 각국의 코로나19 대응에서 정부와 시민사회의 역할을 제3섹터 레짐 유형을 통해서 분석한 연구이다. 본 연구의 결과, 코로나19 대유행 시기에 기존의 정부와 시민사회의 관계는 코로나시대 이전과 마찬가지로 상호협력적인 관계를 지속해온 나라도 있었으며, 반대로 시민사회의 역할이 축소되거나 확대된 나라도 있다. 또한 코로나19를 이용하여 반정부적인 시민사회를 적극적으로 통제하려는 국가도 있었던 것으로 조사되었다. 코로나19 시대에 정부와 시민사회의 역할을 분석한 본 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 정부와 시민사회의 상호협력 모델로서 독일, 영국, 오스트리아, 인도, 한국이 이 모델에 속한다. 예를 들어, 영국에서는 코로나19로 인한 사회적 서비스 수요 증가에 대해 개인들이 자원봉사를 통해 적극적으로 참여하였다. 이는 기존 임금을 상당 부분을 정부가 지원해주면서 개인들의 자원봉사를 적극적으로 유도했기 때문이다. 그 결과 코로나19 대유행 기간동안 영국의 비영리단체의 활동을 강화시켰다. 독일과 한국의 경우에서도 정부와 시민사회간의 상당한 수준의 상호협력 관계를 확인할 수 있었다. 기존에 국가의 사회정책에 대한 개입

이 높고 시민사회의 규모가 높았던 경우 (코포라티즘 국가) 와 정부의 사회지출이 상대적으로 낮으나 비영리섹터 규모가 큰 나라 (자유주의 국가)들 중 독일, 오스트리아, 영국은 코로나19 유행기간 중에도 기존의 협력적 관계를 유지하면서 대응 정책을 펼친 것으로 보인다. 비영리섹터가 상대적으로 작았던 인도, 한국이 코로나19 기간동안에는 정부와 파트너십을 이루어서 적극적인 서비스 제공에 나선 점은 주목할 만하다.

둘째, 시민사회가 정부의 강력한 통제 하에 소극적인 견제 기능 및 독자적 지원활동을 실시한 유형이다. 정부와 시민사회와의 유기적인 상호협력을 보인 앞선 나라들과 다르게 코로나19 과 같은 전염병 대유행 상황에서 국가의 권한을 강화하기 위하여 시민사회에 대한 견제 및 통제정책을 실시한 나라들인데, 중국, 터키, 헝가리가 포함된다. 기존에 국가주의 국가로 분류되던 국가들로서 코로나19 위기 상황에서 이들 국가들은 시민사회를 통제 대상으로 간주하고 대변자적 기능 등 시민사회를 더욱 강하게 통제하였다.

한편, 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 마련하는데 있어 시민사회의 협력이 허용되기도 하였다. 또한 헝가리 시민사회단체들은 정부의 지원철회와 배제 속에서도 대유행으로 어려움을 겪고 있는 소외된 계층의 사람들을 위해, 다양한 비공식 프로그램을 통해 서비스 제공을 지속해 왔다. 터키에서도 전통적 지역조직 등을 중심으로 자발적인 지역사회 서비스를 제공하였으며, 자발적 네트워크를 만들어 서비스를 필요할 사람들에게 제공하였다.

셋째, 정부와 시민사회가 기존의 상호교류 관계와 상당한 차이를 보

인 경우도 있었다. 일본과 이스라엘이 이 경우에 해당한다. 코로나19 대응과 관련하여 일본 시민사회는 정부의 적극적인 방역정책 및 구제정책이 이루어지지 않은 상태에서 취약계층에 대한 지원서비스를 제공하고 취약계층을 옹호하는 두 가지 역할을 선도적으로 수행하였다. 기존의 시민사회의 역할을 넘어서 보다 적극적으로 서비스 확장에 기여한 것으로 보여진다. 이스라엘에서는 기존에 시민사회가 성숙해 있다는 분석과는 다르게 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 머물거나, 산발적으로 독자적인 서비스를 제공하는 형태에 그치고 있는 것으로 분석된다.

본 연구의 결과를 바탕으로 포스트 코로나 시대 정부의 시민사회의 역할에 관한 다음과 같은 함의를 이끌어낼 수 있다. 본 연구는 정부와 시민사회의 관계 모형으로부터 다음과 같은 두 가지 차원 (거버넌스 관여 수준, 정책과정상 기능 및 역할)으로 함의를 논의하고자 한다 (Jeong & Kim, 2021). 첫째, 거버넌스 관여 수준으로 정부정책 과정에서 시민사회가 영향을 미치는 정도가 어떠한지를 고찰할 필요가 있다. 고위 수준(high-level) 거버넌스 관여의 경우, 시민사회 및 비영리조직이 정부와 함께 주요 정책결정의 행위자로 참여한다. 그 대표적인 이론으로 공동생산 (coproduction) 모형이 이를 뒷받침한다. 본 비교분석 연구의 경우 한국, 영국, 오스트리아가 본 경우에 해당한다. 가령, 한국 사례의 경우 정부와 민간 간의 상호 데이터 교류를 통해 정책 형성 과정에서 시민사회가 정부와 유기적이고 지속적으로 정책 결정과정에 참여하는 구도를 형성하였다. 예를 들어 공적마스크 공급을 위한 모바일앱 개발에 있어서도, 정부, 시민사회와 민간의 정보와 기술 및 인적

자원의 즉각적이고 효과적인 교류를 통해 방역에 필요한 서비스를 신속하고 능동적으로 제공할 수 있었다. 또한 중앙정부 및 지방정부의 전략 수립을 위한 시민공청회 등을 적극적으로 활용한 예에서 보듯, 시민사회는 정부의 대책 마련 과정에서 아이디어를 제공하고, 이를 실제 정책 도입으로 이어지게 하는 능동적 역할을 수행하였다. 영국도 시민사회가 고위수준의 거버넌스 관여하는 사례를 보여주었다. 영국 정부는 코로나19 발생 초기부터 코로나19 대응 정책을 수립하기 위해서 학계, 비지니스, 공중보건 전문가들로 구성된 과학자문단들과의 유기적인 상호협력을 통하여 코로나19 대응 정책을 수립하였으며, 오스트리아에서는 시민사회가 공공정책을 실행하는데 중요한 역할을 수행하고 있다고 인식하고 코로나19 대응 정책 마련 초기부터 시민사회의 적극적인 참여를 유도하였다.

저위수준(Low-level) 거버넌스 관여의 경우, 시민사회 및 비영리조직은 정부와의 관계에서 비대칭적이고 수동적인 지위를 부여 받으며, 단순 계약 및 거래적 관계에 그치게 된다. 그 대표적인 이론으로 제3자적 정부 (third-party government) 모형 등이 해당한다. 가령, 중국의 사례에서 보듯, 시민사회는 통제 중심의 정부 정책 체제 하에 편입되어 활동하였으며, 이는 코로나 19 대유행 상황에서도 변함이 없었다. 정부 친화적 비영리조직을 중심으로 중국의 시민사회는 단순한 계약관계 및 서비스 전달 기능을 수행하는데 그쳤다. 또한 터키에서도 시민사회에 대한 수동적이거나 적대적인 지위가 부여되었는데, 예를 들어 코로나 지원을 위한 모금 캠페인도 터키 정부가 지정한 시민사회단체에서만 실시할 수 있게 하였다. 그 이외의 지방자치단체 및 시민사회에서의 모금 캠페인은 불법으로 간주되었으며, 중앙정부에서 실시하는 코로나 지원 대책 이외의 지방자치단체 또는 시민사회단체의 지원 사업은 불법으로 간주하고 강력한 통제를 실시하였다. 헝가리에서

도 코로나19 대응 정책 수립에 있어서 시민사회단체는 계획적으로 배제되었는데 코로나 대책 위원회 구성이 경찰 군인, 안보담당자 등 정부 조직요원으로만 구성되었다는 것만으로도 알 수 있다. 헝가리 정부의 임금보조정책에서도 시민사회단체에 근무하는 직원들에 대한 임금보조는 제외하였다. 또한 시민사회의 정치적 참여가 높은 것으로 알려진 독일에서도 중앙정부의 코로나19 대응 정책을 수립하는데 있어서 시민사회의 거버넌스에 관한 관여는 적극적으로 이루어지 않았다. 다만 시민사회의 자발적이고 독자적인 활동이 활발히 수행되었다. 인도 또한 정부의 강력한 코로나19 대응 정책하에 정부 주도형 코로나19 대책이 마련되었으며, 시민사회단체는 코로나19에 필요한 서비스를 제공하는 파트너로써 활용되었다.

둘째, 정책과정상 기능 및 역할 차원으로 시민사회가 정부의 정책과정에서 부여받는 지위 고찰을 통해 함의를 끌어낼 필요가 있다. 크게는 정책 형성 기능과 정책 집행 기능으로 나누어 시민사회가 양자를 모두 포괄하는 지위를 부여받는지, 아니면 단순히 정책집행 기능에 수동적으로 동원이 되는지를 보게 된다. 정책 형성 기능 참여까지 포함하는 모형의 경우 정책 아젠다 형성에 시민사회 및 비영리조직이 주요한 참여자로 인식이 된다. 반면, 정책집행 기능에 국한되는 모형의 경우, 시민사회 및 비영리조직은 단순히 사회서비스를 전달하며, 정부 정책집행 확대를 위한 수단으로 인식된다. 시민사회가 정책형성 기능까지 포함하여 수행한 예로는 한국, 영국, 오스트리아가 여기에 포함된다. 시민사회가 정책집행 기능에 국한해 활동한 예로는 중국, 헝가리, 터키, 독일, 인도, 이스라엘이 포함된다.

한편, 일본과 이스라엘의 경우 정부와 시민사회가 최소한의 교류를 통해 독자적으로 기능을 수행하였기에, 정부와 시민사회의 관계를 분석하는 모델에서 정책형성과 정책집행 유형으로 분류해 넣기에 타당

하지 않은 것으로 평가된다. 가령 일본의 경우 정부의 적극적인 방역 정책 및 규제 정책이 이루어지지 않은 상태에서 시민사회 단독으로 취약계층 옹호 캠페인 및 서비스 지원을 선도적으로 유도하였다. 이는 정부의 정책형성과정이나 집행과정을 양분적으로 나누어 시민사회의 역할을 분석하는 모형이 명쾌하게 일본 시민사회의 위치를 보여주지 못함을 의미한다. 한편 이스라엘의 경우, 정부가 코로나19 대책을 위한 정책 수립에 있어서 시민사회와의 관계에 대한 이중적 입장을 보였다. 즉, 이스라엘 시민사회의 경우 정부 정부 재정지원을 매개로 정책과정에 편입되어 단순한 정책집행 수단으로 활동하는 부류가 있는가 하면, 정반대로 반정부적 입장을 견지하면서 정부와 최소한의 교류를 유지하는 부류가 있다.

본 비교 연구를 통해 다음의 두 가지 향후 연구과제가 제시된다. 첫째, 본 연구를 통해 각국의 사례를 분석하고 종합하는 과정에서 공통적으로 관찰된 정책과제로 디지털 인프라 구축과 디지털 격차가 대두되었으며 이에 대한 심층적 후속 연구가 필요하다. 디지털 인프라가 발달한 현대사회에서의 코로나19와 같은 전염병 위기는 각국의 디지털 인프라 정책이 성공여부에 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 영국의 예에서 보듯, 코로나19 관련 국가 의료 서비스 비임원 환자들을 돕기 위한 서비스 제공에서 스마트폰 앱이 중요한 역할을 하였으며, 한국에서는 모바일 앱을 이용한 코로나19에 관련된 정보제공 및 방역용품에 관한 정보를 일반시민들에게 제공하였다. 반면, 디지털 인프라가 충분하지 못한 인도에서는 정보의 미비로 인해 코로나19의 확산을 막는데 어려움을 겪기도 하였다. 이로 미루어 디지털 기술이 코로나19와 같은 팬데믹 시기에는 정부와 시민사회와의 협력을 증진하는 중요한 사회적 기반 시설 중에 하나임을 알 수 있다. 반면, 디지털 접근이 자유롭지 않은 계층 혹은 사회 등에서는 정부의 정책 전달에 제

한을 받게 되는 디지털 격차로 인해 디지털 빈곤에 있는 계층에서는 팬데믹에 무방비로 방치될 수 있다는 것을 확인하였다. 따라서, 향후 연구를 통해 포스트 코로나 시대에 디지털 인프라 구축 및 디지털 격차 해소를 위해 정부가 수행해야 할 역할을 분석함은 물론, 본 정책과제 수행에 있어 시민사회 및 비영리섹터가 분담해 수행해야 할 역할에 대한 고찰이 필요하다.

마지막으로 기존의 정부와 시민사회의 관계와 코로나19 시기의 관계의 차이가 대유행 하에서의 일시성을 보여주는 것인지, 아니면 기존에 존재하는 국가와 시민사회 간의 거버넌스 유형의 지속성을 보여주는 것인지에 대한 고찰이 필요하다. 본 연구의 후속연구로서 코로나19를 통하여 나타난 정부와 시민사회의 관계가 일시성과 지속성 사이에서 어떤 조합을 나타내는지에 관한 보다 깊이 있는 통시적 질적 연구를 수행할 필요가 있다.

(2021년 9월 8일 접수, 11월 3일 심사완료, 11월 4일 게재확정)

참고문헌

- 「참여연대」. “코로나19-사회경제위기 대응 시민사회대책위원회 발족.” 2020. 4. 28.
- 「질병관리청」. “코로나바이러스감염증-19. <http://ncov.mohw.go.kr> / . (검색일 2021. 7. 26.)
- 「BBC News 코리아」. “코로나19: 공공마스크, 이제는 오픈으로 재고 수량 알 수 있다.” <https://www.bbc.com/korean/51830679> (검색일 2020. 3. 11)
- 「GOV.UK.」. “Cases in the United Kingdom. <https://coronavirus.data.gov.uk/details/cases> (검색일 2021. 8. 10)
- 「World Health Organization.」 “WHO Coronavirus disease. COVID-19 dashboard.” <https://covid19.who.int/?gclid=CjwKCAjwyo36BRAXEiwA24Cw> (검색일 2021. 7. 26)
- GXqzIZYdKx5VQTF14b4iC2UzqVim9CSWQl6lTpSiJbJlvBvqvtfi1hoC GZsQAvD_BwE
- 강상욱. 2001. “우리나라 NGO의 성장에 관한 연구.” 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 김영래. 2006. “일본 시민사회와 뉴 거버넌스 연구.” 『한국동북아 논총』. 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 창
 궤 상황을 중심으로.”
 『홍익법학』. 21(4). 91- 119.
- 민병로. 2010. “일본 시민사회의 구조와 법인화: NPO 법인 제도
 를 중심으로.” 『민주주의와 인권』. 10(2), pp.125-160.
- 민현정. 2009. “일본 시민사회 성장과 공공성 재편 논의.” 『민주
 주의와 인권』. 9(2), 281-315.
- 맥물런 제인. 2020. “코로나19: 중국의 초기 대응이 다랐다면. 팬데
 믹의 운명을 결정한 5일.” 「BBC News」(검색일 2020. 1. 27)
- 박광국· 김정인. 2020. “포스트 코로나 시대의 정부역할과 시민문
 화.” 『한국행정학보』. 54 (3). 1-30
- 박미희· 노연희· 이민영·유승권· 유재운· 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 사
 례를 중심으로.” 『한국퍼실리티메니지먼트학회』. 15(1). 5-15.
- 서상민. 2020. “중국공산당의 위기관리 정치: ‘코로나19’ 대응의
 정치적 논리.” 『중국 지식 네트워크』. 특집호. 81- 137.
- 송은솔. 2021. “영국의 코로나19대응: 과학 자문의 활용을 중심으
 로 [The UK response to COVID-19: Recusing on the use of
 scientific advice].” 『국제사회보장리부』. 17. 67- 78.
- 이일학. 2020. “COVID-19 대유행과 그 대응: 분배정의론이 해결
 할 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 코로나 19 대응에 실패하였나?” KOTRA 해외시장뉴스. <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?246&dataIdx=185227>
- 정문식· 정호경. 2020. “코로나위기와 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 외 코로나19의 초기 대응에 실패했는가?” 『한국과 국제정치』. 36(2). 105- 135.
- 채민석. 2020. “영국의 코로나19 대응.” 『국제노동 브리프』. 6. 73- 81.
- Adema, W., & Ladaique, M. 2009. “How expensive is the welfare state?: Gross and net indicators in the OECD social expenditure database (SOCX),” OECD Social, employment and migration working paper, No.92, OECD Publishing.
- Cai, Q., Okada, A., Jeong, B. G. & 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, Gøsta. 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.
- 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). 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., & Vador, P. 2020. “Partnership in times of COVI-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==&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm=&srchTo
- OECD. n.d. Social expenditure database (SOCX). <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>
- 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, Çalışkan 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)*. 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.
- Seibel, Wolfgang. 1990. "Government/Third Sector Relationships in a Comparative Perspective: The Cases of France and West Germany," *Voluntas* 1: 42-61.
- 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> (검색일 2021. 4. 8)
- 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. "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 (WHO). 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, 37-80.

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

Comparative study on relationship between government and civil society in COVID-19 responses: Cases of European, Middle Eastern, and Asian countries

Sung-Ju Kim · Bok Gyo Jeong** · Jung Ah Yun****

Since the COVID-19 outbreak in 2019, the virus has rapidly spread across the world. The COVID-19 pandemic has affected all parts of the world. This study examines the collaboration between government and civil society against COVID-19. This study covers 10 countries, representing various socio-political and economic systems (Germany, Austria, Israel, India, Japan, United Kingdom, China, Turkey, South Korea, and Hungary). As a result, three types of collaboration between the government and civil society to respond to COVID-19 were observed: 1) mutual cooperation and complementary responses between the government and civil society (South Korea, UK, Germany, Austria, and India); 2) confrontation or control between the government and civil society (China, Turkey, Hungary); and 3) alternative relationship between government and civil society or independent response (Japan, Israel). This study also

* Assistant professor, North Carolina State University School of Social Work.

** Assistant professor, Kean University School of Criminal Justice and Public Administration.

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

provides findings on the service and advocacy function of civil society during COVID-19 in relation to the roles of government in respective countries. This study suggested that the state's approach toward civil society varied in terms of the governance perspective. Lastly, civil society seems to have played significant roles in the public policy implementation process in spite of the variations in the observed countries.

Key words: COVID-19, government and civil society collaboration, governance