

# 코로나 19 사태로 본 지방자치단체의 위기관리와 리더십 : 경기도를 중심으로

손 웅 비\* / 박 윤 환\*\*

본 연구는 우리 사회의 공동체를 지키기 위한 위기대응 및 재난관리의 이론과 사례 분석을 통해 해당 분야의 속성·유형·특징 등을 찾아내고 분석하고자 하는 목적을 가지고 있다. 사례 연구 및 내용분석을 통해 위기대응 관리시스템과 리더십에 대한 탐색적 연구를 진행함을 목적으로 한다. 경기도의 코로나 19 대응에 대해 시계열적·이벤트적 분석을 함께 진행하여 지방자치단체의 위기대응에 대한 함의를 찾고자 한다.

연구 결과, 경기도는 1) 지원체계정비, 2) 총력전 준비, 3) 감염원에 대한 강력대응, 4) 전방위적 지원체계 수립이라는 단계적 준비와 대응을 통해 효율적인 재난관리 시스템을 가동하였다. 또한 도지사의 강한 리더십을 기반으로 이슈의 선점효과를 불러 일으켰다. 이를 통해 ‘신천지 행정조사’, ‘재난기본소득’의 지급이라는 전국적인 반향을 이끌어 내었다.

본 연구에서 사례연구로 삼았던 경기도의 경우 구성원들의 막대한 물적·심적 피해가 있었다. 이를 극복하기 위한 전체 도민의 자발적 참여로 이루어진 ‘사회적 거리두기’, 의료인과 질병관리본부가 중심이 된 효율적 검역 및 의료 시스템 가동, 선제적인 정책적 대응, 도지사의 정치적 리더십을 통한 재난상황에서의 이슈 선점과 선제 조치 등이 잇따르고 있다. 향후 감염병 재난사태가 어느 정도 정리가 된다면, 총체적인 대응을 통해 회복력(resilience)있는 지속가능한(sustainable) 경기도의 재생을 위한 통합적 노력이 뒤따라야 한다. 피해 상황에 대한 물리적 복원과 함께 무너진 경제의 회복, 감염병의 감염원을 발본색원하는 의료적 조치, 그리고 허물어진 공동체와 구성원의 마음을 회복시키는 사회적 통합이 필수적이다.

주제어 \_ 코로나 19, 감염병, 위기대응, 리더십

\* 차세대융합기술연구원 선임연구원(제1저자)

\*\* 경기대학교 행정학과 부교수(교신저자)

# Crisis Management and Leadership of the Local Government in the COVID-19 Disaster : A Case Study of Gyeonggi Province

Son, Woongbee\* / Park, Yoonhwan\*\*

---

The purposes of this research are to find and analyze the attributes, types, and characteristics of crisis response and disaster management through the theory and case analysis of crisis response to protect the community of our society. It conducts an exploratory case study of the crisis response management system and leadership through content analysis. This study intends to seek the implications of local governance by conducting time-series and event analysis together with Gyeonggi Province's COVID 19 response.

As a result, Gyeonggi Province Launched an effective disaster management system through staged preparation and response: 1) preparation support system, 2) preparation for total care system, 3) strong response to source of infection, and 4) establishment of a total support system. Based on the strong leadership of Governor Lee, it provoked the preemptive effect of issues. The nationwide response to the “SinCheonji(신천지) Administrative Inspection” and “Disaster Basic Income for Residents” was paid.

**Key words** \_ COVID-19, Infectious disease, Crisis Response, Leadership

---

\* Research Fellow, Advanced Institute of Convergence Technology(First Author)

\*\* Associate Professor, Dept, of Public Administration, Kyonggi University(Corresponding author)

# I. 서론

현대사회의 복잡한 환경과 글로벌 시대의 도래로 인한 시·공간의 압축은 문명의 이기를 통한 인류의 삶의 질을 높여주었지만, 전례 없는 대형 재난의 발생 빈도의 가능성도 높이고 있다. 재난의 형태는 홍수·태풍 등 기후상황으로 인한 자연재해부터, 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴 사고, 세월호 참사와 같은 사회적 재난, 그리고 각종 바이러스의 창궐로 인한 감염병 재난 등 그 종류 역시 매우 다양해지고 있다(손웅비, 2017). 문제는 다양해지는 재난의 사례 속에서 재난을 대처하는 방식이 기존 방식과 절차를 답습하거나 경로의존성을 가지고 있어 제대로 된 대응을 하지 못한다는 비판이 나오고 있다(조석현·김태운, 2014; 권설아 외, 2019).

2020년 현재 우리 사회와 전 지구 인류는 새로운 종류의 감염병 재난에 맞서 투쟁을 하고 있다. 코로나 19(COVID 19), 신종 코로나 바이러스(Novel Corona Virus), 우한 폐렴(Wuhan Pneumonia) 등의 다양한 명칭으로 불리는 코로나 19 바이러스에 의한 감염병(이하 코로나 19로 통일)은 2019년 중국의 우한에서 발현되어 2020년 4월 10일 현재 전 세계적으로 155만여 명이 확진자로 판명되었고, 사망자는 9만4천 여 명에 이를 정도로 창궐하고 있다.<sup>1)</sup> 우리나라 역시 2020년 4월 10일 현재 확진자 10,450명, 사망자 208명으로 조사되고 있다. 이와 같이 전 인류가 거대 감염병 재난 앞에서 유례없는 대재앙을 겪고 있다. 최초 발생지인 중국의 우한시와 후베이성에서는 다수의 확진자와 사망자가 속출하였고, 중국의 주요 지역에서는 봉쇄령이 내려졌다. 또한 우리나라를 비롯하여 일본 등의 동아시아 지역, 중국과의 일대일로(一帶一路)의 파트너 국가인 이탈리아와 이란 등의 나라에서도 급속하게 확산되는 추세를 보이고 있다. 이에 따라 세계보건기구(World Health Organization: WHO)는 2020년 1월 31일 ‘국제적 공중보건 비상사태’를 선포하였으며, 뒤이어 2월 28일부터는 코로나 19의 전 세계 위험도를 ‘매우 높음’으로 격상하여 경계 태세를 강화하고 있다. 최종적으로는 3월 11일 WHO 명의로 판데믹(pandemic) 선언을 공식화하고 세계적인 창궐(대유행)을 인정하였다.

우리나라의 경우 2020년 1월 20일 최초 확진자가 나온 이후 한 달 여간 매일 한 자리수의 확진자가 발생하는 등의 관리 추세를 보였다. 하지만, 2월 19일 최초로 두 자리수 확진자가 발생한 이후 2월 22일부터는 세 자리수 이상의 확진자가 매일 발생하기 시작했고, 2월 29일 909명의 확진자가 발생하면서 절정 국면을 맞이했다. 대구·경북 지역을 중심으로 ‘신천지 증거장막성전’(이하 신천지)이라는 종교 집단을 중심으로 집단 감염 행태가 나타났고, 이 지역들은 비상재난사태를 선포할만큼 심각한 상태를

1) 본 고의 투고일인 2020년 4월10일을 기준으로 업데이트 하였음

보이고 있다. 이후 확진자의 추세는 매일 조금씩 내려가고 있는 형국을 보이다가 3월10일을 기점으로 수도권 지역감염 사태의 우려가 높아지고 있다.

코로나 19 사태 이후 대한민국은 정치·경제·사회·문화 전 영역에서 여러 가지 혼란과 위기를 맞이하고 있다. 사상 초유의 각 급 학교 학생들의 개학 연기 사태를 비롯하여 마스크 공급 안정성을 위해 시행하는 마스크 5부제, 전 국민적인 ‘사회적 거리두기’ 운동, 중앙정부와 각 지방자치단체의 재난지원금(재난기본소득) 등의 이슈가 대한민국을 휩쓸고 있다.

중앙정부뿐만 아니라 각 지방자치단체 역시 예기치 못한 미증유의 위기에 맞서 지역민의 안전과 공동체를 지키기 위한 여러 가지 대응책 마련에 부심하고 있다. 경기도의 경우, 신천지 본부에 대한 수색 및 신도 명단 확보, 재난기본소득 설정과 지급 등의 자체적인 노력을 경주하고 있다. 본 연구는 거대 감염병 재난에 맞서는 지방자치단체의 위기대응 거버넌스에 대해 살펴보려 하며, 그 사례로는 경기도를 삼고자 한다. 경기도는 1,300만 인구가 살고 있는 우리나라 최대의 지방자치단체임과 동시에 주거 및 산업의 밀집도가 높은 지역이다. 또한 동일 지역 내에 도시와 농촌이 혼재되어 있기에 지역 내의 이질성을 동시에 가지고 있는 지역이다. 따라서 경기도를 살펴보는 것은 우리나라 전체의 지역 중, 대표성을 가지는 사례를 살펴보는 일이 된다. 본 연구에서는 공간적 범위를 경기도에 맞추어 코로나 19 정국 속에서 경기도의 정책과정을 추적하고자 한다.

본 연구의 목적은 사례 연구 및 내용분석을 통해 위기대응 관리시스템과 리더십에 대한 탐색적 연구를 진행하는 일이다. 경기도의 코로나 19 대응에 대해 시계열적·이벤트적 분석을 함께 진행하여 지역의 위기대응방식과 리더십의 함의를 찾고자 한다.

## II. 선행연구 검토

### 1. 감염병과 감염병 재난의 역사

우리는 끊임없는 재난에 대한 대응의 역사를 살고 있다. 세계사적으로도 인류는 다양한 재난으로 삶의 터전과 동력을 상실하였지만 이를 극복하면서 지속적인 문명의 발전을 거듭하여왔다. 재난과 위협에의 도전과 응전이라는 세계사적 보편성이 발견되고 있다. 인류를 위협하는 재난에는 여러 가지 종류가 있으나 본 연구에서는 그 범위를 감염병으로 한정하여 살펴보도록 하겠다.

감염병 재난을 살피기에 앞서 감염병의 개념부터 정립할 필요가 있다. 감염병이란 인체에서 번식하

여 질병을 일으키는 병원균 등이 직접 혹은 매개체를 통해 타인에게 전파되어 일으키는 질환을 의미하며 감염병 혹은 전염병이라 흔히 불린다. 전통적으로 감염병은 인류의 역사에서 주된 사망 원인을 차지하는 커다란 재앙이었으나 상·하수도의 정비, 공중위생 및 보건의 개선, 백신의 사용과 항생제의 개발, 생활습관의 개선 등과 같은 총체적인 발전을 통해 사망률이 급격하게 감소하였다(전병율, 2009; 정준호·주효진, 2018). 이를 법·제도의 측면에서 접근하자면 우리나라의 경우 1957년 2월 ‘감염병예방법’<sup>2)</sup>을 제정하여 운영하고 있다. 동법에서는 제1종 전염병 13종, 제2종 전염병 4종, 제3종 전염병 3종을 규정하고 있다. 동법은 2009년 재정비되면서 전염성질환과 비전염성질환을 동시에 포괄하여 정부 차원의 체계적 관리를 시행하는 기반이 되고 있다. 재·개정된 법률에 따르면 이전에는 발견되지 않았던 새로운 종류의 감염병의 등장과 화생방테러의 가능성 등에 대비할 것을 밝히고 있다. 또한 고위험병원체에 관한 안전관리기준을 강화하는 등의 내용을 추가하였다. 2020년 현재를 기준으로 제1급 감염병 17종, 제2급 감염병 20종, 제3급 감염병 26종, 제 4급 감염병 23종을 심각한 질환을 유발하는 감염병으로 간주하고 대응하고 있다. 또한 보건복지부장관이 고시할 수 있는 기생충감염병, WHO 감시대상 감염병, 화생방테러 감염병, 성병, 인수공통감염병, 의료 관련 감염병 등으로 세분화하여 관리하고 있다(문현철, 2020).

본 연구에서는 금세기 들어 전 세계적으로 유행한 2003년의 급성호흡기증후군(이하 SARS)과 2015년의 중동호흡기증후군(이하 MERS)의 재난상황과 대처에 대해 살펴보도록 하겠다. 상기의 두 가지 감염병은 전 세계적으로 인류에 위협을 가하였으며, 우리나라에서도 심각한 사회적 염려와 비용을 수반하였던 질병이다. 특히 사전에 예측하기 힘든 신종 감염병으로서 확산과 도달이 특정되지 않는(Uncharacteristic) 속성을 바탕으로 단순한 보건 상의 위협을 넘어 국가 및 인류사회를 궁지에 몰아넣는 직접적인 위협이라 할 수 있다(정운진·최선, 2017).

먼저 SARS는 2002년 중국의 광둥성에서 최초 발현되어 동아시아 지역을 중심으로 확산되기 시작하였고, 차후 전 세계로 확산되었다. 전 세계적으로 29개국에 퍼져 약 8천여명의 감염자와 783명의 사망자를 발생시켰다. 전 세계적으로 정치·경제·사회·문화의 전 영역에 영향을 끼쳤으며, 우리나라의 경우 ‘질병관리본부’의 탄생에 큰 단초를 제공한 사건이었다.

2015년의 MERS 사태는 더욱 심각하였다. 이는 ‘메르스 코로나 바이러스’(Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus: MERSCoV)에 의한 호흡기 감염증이다. 특히, 노약자와 신부전, 당뇨, 폐질환 및 면역계통 질환 등의 기저질환을 가진 사람에게 중증 급성 호흡기 질환을 일으켜 생명을 위협하였

2) 제정 당시의 법령은 ‘전염병예방법’이었으나 2009년 신종 플루의 전 세계적 확산 이후 기존의 ‘전염병예방법’과 ‘기생충질환예방법’을 통합하여 ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(이하 감염병예방법)’으로 전면 개정

다(구주영·나태준, 2018). MERS는 중동 지역에서 서식 중인 낙타와의 접촉, 감염자와의 접촉이 주요 경로라고 밝혀졌다. 최초 발생지인 중동을 제외하고는 우리나라에서 심각하게 발현되었는데, 이는 병원 내 감염이라는 특수성에서 기인하였다(왕순주, 2015). 평균 치사율이 약 10%에 달할 정도로 치명적이었고, 병원 내 감염이 확산되면서 국민적인 관심과 염려가 증폭되었다.

## 2. 위기대응과 재난관리

현재의 사회는 교통과 통신의 발달로 인해 정보화된 시민이 국가영토의 제약을 넘어 국제적으로 소통하고 사회·경제·문화 활동을 진행하고 있다. 따라서 신종플루, 메르스, 코로나 19 등의 다양한 감염성 질환들이 빠르게 확산될 수 있는 기반이 조성되어 있다. 때문에 현대사회에서의 감염병이란 예기치 못한 재난일수도 있지만 한편으로는 상시적인 대응이 필요한 영역이기도 하다. 최근 10여 년 간, 우리나라를 덮친 신종플루, 메르스 등의 감염병 사태는 우리 사회에 신종 질병 확산에 따른 범국가적인 공중보건 재난관리체계 및 정부의 위기관리 대응체계의 정비에 경종을 울리는 사건이었다. 그리고 현재 벌어지고 있는 코로나 19 사태는 전쟁에 준하는 비상상황으로 우리 사회의 총체적인 위기관리 및 대응능력의 시험장이 되고 있다. 현대사회는 위험사회라 규정할 수 있고, 사회구조 내에서 개인과 공동체, 그리고 국가 역시 항시적 위기에 직면하고 있기 때문에 위기에 대한 대응과 역량은 국가 및 사회구조의 총체적인 활동으로 볼 수 있다(허준영, 2012; 조석현·김태운, 2014).

코로나 19 역시 대형 감염병 재난이며, 이에 대한 거버넌스를 추적하기 위해서는 재난관리의 개념에 대해 알아볼 필요가 있다. 재난관리의 과정은 해당 재난의 종류에 따라 약간의 차이를 나타낼 수 있으나 일반적으로는 1) 예방, 2) 대비, 3) 대응, 4) 복구 등의 4단계 활동을 통해 진행된다. 예방의 경우 실제 재난으로 인한 위기가 닥치기 전에 위기 요인을 인지하여 사전에 요인을 제거하고자 하는 억제 활동이다. 대비는 일단 재난상황이 발생한 이후 그에 대한 대응조치를 위한 운영 역량을 개발하는 활동이라 할 수 있다(손웅비, 2017; 노춘희 외, 2017). 대응은 실제 재난상황이 발생한 경우 관련 기관들이 수행해야 하는 임무와 기능을 발휘하는 활동을 의미한다. 마지막으로 복구의 고정에서는 해당 지역에 발생한 재난을 이전 상태 즉, 성장적인 상태로 복원시키기 위해 자원투입과 정책적 지원을 제공하는 활동이라 정의할 수 있다(양기근, 2016; 노춘희 외, 2017; 구주영·나태준, 2018).

재난의 발생이 일반화되고, 그 횟수가 점차 빈번해지면서 행정학 및 정책학 분야에서 재난관리 연구에 대한 관심 역시 증폭되기 시작하였다. 그 중 재난관리 상에서의 거버넌스에 대한 연구는 재난관리에 참여하는 각 기관 및 주체들에 대한 협력체계와 거버넌스 유형에 대한 분석을 기반으로 연구가 진행되고 있다(유수동 외, 2017; 손웅비, 2017; 고대유·박재희, 2018)). 재난이라는 위기에 대응하는 거버

넌스 상에서의 문제점은 주로 거버넌스 참여자들의 관리 측면에서 발생한다. 재난의 관리단계에서 일어나는 활동들은 정부의 독립적 주도에서 일어나기 보다는 여러 행위주체들의 참여로 이루어지기 때문에 상호 간의 이질성에 대한 조정, 상호 간의 이해충돌에 대한 조율 등이 필수적이다(권옥, 2005; 배재현, 2016). 특히, 재난 대응 상황에서의 의사소통체계의 구성, 현장지휘체계 권한의 부여와 조정, 상호 업무분장 및 관계 설정, 해당 권한 집행에서의 책무성 확보 등의 선결과제가 존재하고 이에 대한 대안을 제시한 여러 연구들이 존재한다(배재현 외, 2010; 김병섭·김정인, 2016; 노춘희 외, 2017; 손웅비, 2017; 구주영·나태준, 2018).

공공의 역할은 위기상황에서 더욱 중요하다. 재난 대응에 참여하는 행위자들에 대한 조정과 통제, 그리고 협력을 촉진하는 역할을 수행하여야 하기 때문이다. 각 행위자 간의 자원관리와 배분, 정보의 공유, 원활한 공유와 의사소통 등의 모든 단계가 공공의 통제와 지원으로 이루어진다. 이러한 배경에서 공공이 중심에 서는 메타 거버넌스적 조직 운영으로 합리적인 제도의 설계와 효율적 관리가 가능하다는 의견이 있다(하연섭 외, 2015; 구주영·나태준, 2018).

또한 재난의 불확실성과 막대한 위협에 대한 효율적인 대응의 방편으로 회복탄력성(resilience)에 대한 논의가 활발하다(Lindell, 2012; 황성남, 2015; 손웅비, 2017). 더불어 재난 피해 부분에서의 취약성(vulnerability)의 논의를 중심으로 위협과 피해의 취약점을 최소화하고 대응과 복구 역량을 증진시키고자 하는 일련의 논의들이 있다(이대웅·권기현, 2017; 이대웅, 2019; 김창진·양기근, 2020).

### 3. 공공의 재난관리 시스템

자연재해·사회적 재난·감염병 등의 재난에 맞서 지역주민의 안전을 지키고 위기에 대한 피해를 최소화시키기 위한 국가와 공공의 재난관리 시스템은 안전한 공동체를 건설하기 위한 필수불가결한 노력이다. 실제로 우리나라의 헌법에서 재난에 대해 규정하고 있다. 헌법 제 34조 6항에 의하면 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 천명하고 있다. 자연현상으로 오는 재해, 사회적 위기, 감염병 등 모든 종류의 재해와 재난 상황에서 공동체의 생명을 지키고 재산권을 보호하며 인간으로서의 권리를 충족시키는 일이 응당 국가의 사무라는 것을 확인해준다. 그렇기 때문에 『자연재해대책법』과 『재난 및 안전관리 기본법』에서 재난을 대비하고 대응하며 복구의 과정과 경감 및 예방까지의 포괄적인 관리 대책을 규정하고 있다(손웅비, 2017: 275).

국가 단위뿐만 아니라 지역 단위의 정부에서도 지역민의 안전과 행복을 지켜야 할 책임과 의무가 지워진다. 특히, 도시화는 재난을 증폭시키는데 큰 도화선이 될 수 있다. 감염병의 창궐(pandemic)은 기술발전과도 연결된다. 도시화로 인한 밀집·압축·신속한 삶의 양태는 바이러스의 증식에 매우 좋은 환경

을 제공한다(Diamond, 2019). 시·공간의 압축으로 인한 효율적인 환경이 인간의 삶을 편리하게도 만들지만, 감염병의 창궐을 부채질하기도 한다. 실제 인류의 역사를 살펴보면, 문명의 총아로 여겨지던, 고대의 주요 도시들은 매우 이상적인 병원균의 번식처로 작동하기도 하였다(Harari, 2017). 그렇기 때문에 국가 단위뿐만 아니라 도시 단위, 지역 단위에서의 대응이 중요하다.

이미 법적으로는 재난에 대한 신속하고 효율적인 대응을 위한 지역의 권한을 부여하고 천명하고 있다. 『재난 및 안전관리 기본법』제3조 5호에 따르면 재난관리의 책임기관으로 지방자치단체가 명시되어 있다. 동법 제4조 1항에도 “국가 및 지방자치단체는 재난과 각종 사고로부터 국민의 생명·신체·재산을 보호할 책무를 가지고...(중략)..., 발생한 피해에 대해 신속하고 효과적으로 대응·복구하기 위한 계획을 수립하고 시행해야 한다.”고 명시하고 있다. 이는 재난상황에서의 관리에 대한 지방자치단체의 책무에 대한 법적 정의라고 할 수 있다(손웅비, 2017; 김창진·양기근, 2020).

일반적으로 재난의 대응과정에서 현장의 역할이 강조된다. 따라서 국가 보다는 지엽말단의 행정까지 책임지는 지방자치단체의 역할이 재난의 상황에서는 더욱 강조되기 마련이다. 근거리 행정의 주체이자 지방의 책임자로서 지방자치단체는 재난의 예방과 발생 시 수습·복구에 대한 정책수립과 행정집행의 총체로 법적 지위와 책임을 가지게 된다. 촌각을 다투는 재난현장의 특성 상, 초기 골든타임을 지체하지 않고 일사불란한 현장중심의 리더십이 강조될 수밖에 없다. 때문에 지역단위의 재난관리체계에서는 빠른 조치를 위한 수직적 리더십을 통해 자원의 총력적인 투입 시스템을 구축하는 것이 급선무이다(안채명 외, 2014; 신상민·박희경, 2015). 지방자치단체의 장은 재난관리를 위한 효율적 조직운영과 조정·통제의 역할을 진행함으로써 다양하고 적실한 행정집행을 진행할 뿐 아니라 불확실성에 대비하여 평시에 재난관리조직의 구성원에게 효과적인 대응책을 미리 준비할 것을 지시할 필요가 있다(권욱, 2005; 김봉철, 2014; 손웅비, 2017; 권설아 외 2019).

#### 4. 분석의 틀

본 연구에서는 재난대응 및 복구과정에서의 공공의 역할, 특히 위기관리와 리더십에 중점을 두고 분석을 진행하고자 한다. 아래의 <표 1>은 재난에의 대응과 복구과정에서의 공공의 역할을 보여준다. 재난사태의 대응과 복구를 위해 지역민의 합의와 참여의 과정을 통한 의사결정, 즉 참여와 협력의 거버넌스는 매우 중요하다. 이를 통해 삶의 질 유지와 제고, 지역경제의 활성화 촉진이 동시에 이루어져야 한다. 또한 사회의 공정성과 평등의 제고, 환경의 보존, 회복(resilience)을 위한 총체적 노력이 뒤따라야 한다.

본 연구의 분석 틀은 재난의 대응과 복구과정에서 공공, 특히 지방자치단체의 역할에 초점을 맞추고 있다. 코로나 19라는 불가항력적인 감염병 재난에 대응하여 구성원 다수의 합의와 참여의 과정을 통한



의사결정, 주민의 인간다운 삶을 유지하고자 하는 정책적 노력, 그리고 무너지는 지역경제의 활성화를 위한 노력은 어떻게 이루어지는가에 대한 분석을 진행하고자 한다. 2020년 4월 10일 현재 코로나 19의 상황은 아래의 표를 기준으로 3단계가 진행 중이기 때문에 지역경제의 활성화 촉진 단계까지 분석을 진행하고자 한다. 더불어, 경기도 및 경기도지사의 리더십을 중요한 분석의 단위로 상정하여 총체적인 대응 복구과정 및 정책과정에 대한 탐색적 분석을 하고자 한다.

〈표 1〉 재난에의 대응과 복구과정에서의 공공의 역할<sup>3)</sup>

원칙	내용
1	● 지역민의 합의와 참여의 과정을 통한 의사결정
2	● 삶의 질 유지와 제고를 위한 노력
3	● 지역경제의 활성화 촉진
4	● 사회의 공정성과 세대 간 평등의 제고
5	● 환경보존
6	● 감염병 이후의 회복성과 경감을 위한 노력

### Ⅲ. 중앙정부의 코로나 19 바이러스 대응체계

대한민국 헌법의 서문에 나와 있듯이, 국가의 가장 중요한 목적 중 하나는 국민의 안전보장이다. 이는 단순히 전쟁 등과 같은 안보의 틀에서 보는 군사적 위협이라는 협의의 차원을 넘어 재난·재해·질병 등과 같은 다각적인 위협으로부터 국민의 안전을 보장한다는 광의의 차원으로 확대하여 해석할 필요가 있다. 21세기 들어 발생한 사스(SARS), 메르스(MERS), 코로나 19 등의 감염병 사태를 살펴보면 예기치 못한 질병이 개인의 건강을 위협하고 나아가 사회공동체의 공중보건을 뒤흔드는 패러다임의 변화를 가져오고 있다(전병율, 2015; 이인원, 2016; 노춘희 외, 2017). 더불어 전 지구적인 교류가 일상화된 현대 사회에서 질병의 국가 간 이동은 국가나 지역단위 차원의 대응을 넘어 전 지구적 이슈로 확산되고 이에 대한 대응 역시 국제 공조로 발전할 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 코로나 19를 둘러싼 국내·외 그리고 전 지구적인 공조체계와 위기대응 거버넌스에 대해 살펴볼 필요가 있다.

우리나라의 중앙정부 수준에서 코로나 19와 같은 감염병 대응을 포함한 국민의 보건 이슈를 전담하여 관리하는 기관은 질병관리본부이다. 보건복지부 소속의 이 기관은 사실 1980년대 초부터 국립보건

3) 손웅비(2017), 노춘희 외(2017)의 연구결과를 바탕으로 재구성

원으로 오랫동안 지속되어오다 2003년 사스(SARS) 사태를 계기로 미국의 질병통제예방센터를 모델로 하여 국립보건원을 승격시켜서 새롭게 탄생하였다.<sup>4)</sup> 질병관리본부는 과학적 근거 기반의 국가 공중보건 및 보건의료연구개발의 중추기관으로 특히 감염병으로부터 국민보호 및 안전사회 구현을 최우선의 정책 방향으로 삼고 있다.

코로나 19 사태와 관련해서 질병관리본부의 감염병 위기 시 대응체계를 살펴볼 필요가 있다.<sup>5)</sup> 우선 감염병 위기관리의 기본원칙은 감염병 재난에 대한 예방 및 대비 태세를 사전에 선제적으로 구축하고 재난 발생 시 신속한 대응을 통하여 위기상황을 조기에 종식하는 유도하는 것이다. 이에 수반되는 3가지 원칙은 첫째, 감염병 재난 발생에 대한 대비태세의 확립, 둘째 감염병 재난 발생 시 효과적 대응 및 추가확산 차단, 셋째 신속·정확·투명한 정보 공개를 통한 국민 불안 해소로 정리해 볼 수 있을 것이다. 특히 감염병 발생 시 긴급상황실이 확대 가동되는데 이때 자체위기평가회의 결과에 따라 위기경보 발령을 결정한다. 위기경보 발령은 크게 4가지 상황 발생 시에 이루어진다. 우선 중동호흡기증후군(MERS)나 에볼라병 등의 신종감염병 확진환자 발생은 위기경보를 발령한다. 이 밖에 생물테러감염병 발생 시나 원인불명 감염병이 발생하여 긴급 대응이 필요한 경우, 재난·군중행사 대응 시 국내감염병 유행확산 시 등도 위기경보 발령 조건에 해당한다. 그런데 코로나 19 사태의 경우 두 번째인 생물테러 감염병 발생 시 조건에만 해당이 되지 않을 뿐 다른 세 가지 발령 조건들을 모두 충족하고 있는 위급한 상황이라는 점을 쉽게 확인할 수 있다.

한편 위기경보를 발생 시 단계 별 경보의 수준이 달라지는 가장 낮은 수준인 관심(Blue) 단계부터 주의(Yellow), 경계(Orange), 가장 높은 수준인 심각(Red)까지 위기 유형 별 대응 활동 체계를 달리하고 있다. 이들 4가지 위기경보 수준에 대한 주요 내용은 아래 <표 2>와 같이 정리할 수 있다. 이번 코로나 19 사태의 경우 감염병 위기경보를 2020년 1월 20일에 '관심' 단계에서 '주의' 단계로 2020년 1월 27일 '주의' 단계에서 '경계' 단계로 2020년 2월 24일 '경계' 단계에서 위기경보 단계 최고 수준인 '심각' 단계로 순차적으로 격상시켰다.

4) 미국의 질병통제예방국(Centers for Disease Control and Prevention: CDC)은 미국 연방 정부기관인 보건사회복지부 산하기관으로 조지아주 애틀랜타에 본부가 있으며 질병의 예측, 예방, 발병 시 통제를 담당하고 있다.

5) 이하 질병관리본부의 감염병위기대응체계에 대한 내용은 질병관리본부 홈페이지의 내용을 요약 정리하였음. (<http://www.cdc.go.kr/contents.es?mid=a20301020300>)

〈표 2〉 질병관리본부의 위기경보 발령의 4단계 수준<sup>6)</sup>

단계별 수준	위기 유형	주요 대응 활동
관심(Blue)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외에서의 신종감염병 발생 및 유행</li> <li>- 국내 원인불명·재출현 감염병의 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 감염병별 대책반 운영(질본)</li> <li>- 위기징후 모니터링 및 감시 대응 역량 정비</li> <li>- 필요 시 현장 방역 조치 및 방역 인프라 가동</li> </ul>
주의(Yellow)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외의 신종 감염병의 국내 유입</li> <li>- 국내 원인불명·재출현 감염병의 제한적 전파</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙방역대책본부(질본) 설치·운영</li> <li>- 유관기관 협조체계 가동</li> <li>- 현장 방역 조치 및 방역 인프라 가동</li> <li>- 모니터링 및 감시 강화</li> </ul>
경계(Orange)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 유입된 해외 신종 감염병의 제한적 전파</li> <li>- 국내 원인불명·재출현 감염병의 지역사회 전파</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙방역대책본부(질본) 운영 지속</li> <li>- 중앙사고수습본부(복지부) 설치·운영</li> <li>- 필요 시 총리주재 법정부 회의</li> <li>- (행안부) 법정부 지원본부 운영 검토</li> <li>- 유관기관 협조체계 강화</li> <li>- 방역 및 감시 강화 등</li> </ul>
심각(Red)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 유입된 해외 신종 감염병의 지역사회 전파 또는 전국적 확산</li> <li>- 국내 원인불명·재출현 감염병의 전국적 확산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 범정부적 총력 대응</li> <li>- 필요 시 중앙재난안전대책본부 운영</li> </ul>

감염병 대응의 특수성과 전문성을 고려하여 방역 컨트롤타워의 역할을 ‘중앙방역대책본부’가 질병관리본부에 만들어져 수행하고, 중앙재난안전대책본부 1차장 겸 중앙사고수습본부장인 보건복지부 장관은 질병관리본부장에 의해서 운영되는 중앙방역대책본부의 방역업무를 지원하는 체계를 갖는다. 이때 중앙재난안전대책본부의 2차장은 범정부대책지원본부장인 행정안전부장관이 맡아 중앙 및 지방자치단체 간 협조 등 필요한 사항을 지원하는 체계를 구축하고 있다. 지방자치단체들도 단체장을 중심으로 ‘지역재난안전대책본부’를 구성하여 감염병 전담병원과 병상을 확보하고, 수용범위를 넘어서면 중앙정부로부터 병상, 인력, 물자 등의 자원을 지원받는 구조를 보여주고 있다.

우리나라의 경우 최초 확진자가 발생한 2020년 1월 20일을 기점으로 범 정부적 대응체계가 작동하기 시작하였다. 특히 2월 23일 감염병 위기단계를 심각 수준으로 상향시킴에 따라, 코로나 19 사태 대응을 위한 조직도 국무총리를 본부장으로 하는 중앙재난안전대책본부를 가동하여 범정부적으로 방역에 집중하고 있다. 특히 질병관리본부를 중심으로 방역 및 감염자 관리방안들을 구체적으로 마련하였다. 당시 최초 발생지인 중국 후베이성의 우한은 다수의 글로벌 기업들이 주재하고 있고, 우리나라의 기업체 및 사업자들 다수가 거주하고 있어 관심이 집중되는 형국이었다. 2020년 1월 중 이미 미국을 필두로 일본과 주요 유럽국가, 그리고 우리나라 정부는 자국민 철수 권고 조치를 시행하였다. 또한 우리 정부는 세 차례에 걸친 국적항공 전세기를 띄워 교포 1,000여 명의 무사귀환을 도왔다. 해당 인원들은 경찰인재교육원, 국가공무원인재개발원, 국방어학원 등지로 나누어 14일간의 격리 조치 후, 증상이

6) 질병관리본부 홈페이지의 감염병위기대응의 위기경보 수준의 내용을 재구성하여 작성

없는 사람들은 격리시설에서 퇴소하여 가정으로 돌아갔다. 그리고 감염자와 차후 증상 발현자들은 감염병 전문지정병원의 음압병실로 이동하여 치료를 받았다.

## IV. 경기도 코로나 19 감염병 재난 현황 실태 분석

본 장에서는 국내 최초 확진자가 발생한 2020년 1월 20일부터 4월 10일까지의 약 80일 간에 걸친 코로나 19 관련 경기도의 위기대응과 정책집행에 대해 살펴려 한다. 코로나 19 사태는 현재 진행형이기 때문에, 시간의 범위를 한정하여 작동된 재난대응에 대해 분석을 실시하고자 한다. 지역의 재난관리수준은 지역 주민의 삶의 질과 안전에 직결되는 문제이다. 정부의 역량과 공권력의 우수함으로부터 사회적 안전망이 촘촘하게 설계된 경우 재난관리에 대한 인식 수준은 높아진다(OECD, 2015). 이는 정부에 대한 신뢰와도 연결되며, 특히 정부의 행정집행능력, 공무원의 공신력과 역량, 지도자의 리더십 등으로 구성된다(한국행정연구원, 2013; 손웅비, 2017)

사회적 위험과 재난관리의 주체는 일반적으로 정부, 민간, 시민사회의 세 가지 섹터로 크게 구분 가능하다. 그리고 자연재해나 사회적 재난 등이 발생했을 경우 정부의 역할, 그 중에서도 행정의 최일선에 있는 지방정부의 역할이 크게 주목을 받게 된다(박동균 외, 2009). 그 이유를 살펴보면, 1) 현장 위주의 관리가 재난관리의 핵심이며, 초동대응 및 피해 상황 복구의 주체가 지방정부이고, 2) 지역주민은 재난의 피해자이며, 해당 지방정부는 주민의 상실감과 불안감을 해소시키며 지역 내의 사회적 안전망의 구축 역할을 해야 하기 때문이다(손웅비, 2017). 지방정부의 재난관리는 주민의 생존권을 지키는 일이며 동시에 사회·경제적 기반 확보를 통해 회생의 실마리를 마련하는 귀중한 작업이다. 이러한 맥락에서 지방정부의 재난관리 수준은 매우 중요하게 여겨지며, 주민의 입장에서 정부에 대한 신뢰, 지역사회에 대한 애착으로 연결되는 중요한 통로가 된다. 따라서 본 연구에서는 경기도 공간 내에서 경기도의 코로나 19 재난 대응과 관련 거버넌스, 그리고 리더십을 살핌으로 지역의 재난대응에 대한 하나의 실증 사례를 찾아보고자 한다.

### 1. 사건의 전개과정

2019년 연말부터 시작된 중국 우한 지역의 코로나 19 감염병 시작과 확산단계부터 우리나라의 중앙정부와 질병관리본부는 촉각을 곤두세우고 자체적인 방역 및 대응 준비를 개시하였다. 경기도를 비롯

한 각 지방자치단체는 2020년 1월 중순, 중국으로부터의 입국자 및 사후 관리에 대한 대책을 논의하였고 국내 첫 확진자가 나온 시점부터 검역 및 관리계획체계를 작동하기 시작하였다. 본 장에서는 감염병 사태에 맞서는 경기도의 위기대응 시스템의 작동에 대해 시간적인 흐름에 따라 분석을 하고자 한다.

〈표 3〉 경기도의 시계열별 주요 조치

일시	단계	대응조치
2020. 1. 20	1	신종 코로나 감염확산 방지를 위한 비상대책본부 발족
2020. 2. 3	2	경제피해 최소화를 위한 TF 팀 발족
2020. 2. 28	3	신천지증거장막성전 조사를 위한 행정명령 / 신천지교주에 대한 검체 채취 시도
2020. 3. 27	4	재난기본소득을 위한 추경(약 2조 2천억원)
2020. 4. 9	5	재난기본소득 신청 개시

### 1) 초기 단계

#### (1) 지원체계 정비의 과정

2020년 1월 중순 이후 경기도는 코로나 19 비상대책본부를 가동하기 시작하였다. 경기도는 신종 코로나 바이러스의 국내 첫 감염자 발생을 기점으로 비상사태에 돌입하기 시작하였다. 2020년 1월 20일 긴급 대책회의를 열고, 코로나 19 방역대책반을 가동하여 확산방지에 나서기 시작했다. 특히, 설 연휴(1. 24-27)를 앞두고 지역사회 확산 방지를 위한 대응방안 논의와 산하 31개 시·군과의 긴밀한 협조를 통해 저지사항 등을 논의하였다. 주목할만한 점은, 질병관리본부의 권고안을 따라 각 시·군별 선별 진료소를 운영하는 등의 지역사회 감시와 대응강화에 선제적으로 나서기 시작한 점이다.

설 연휴가 끝나고 1월 28일 국내에서 4번째 확진자가 발생하였다. 경기도 역시 코로나 19의 확산에 촉각을 곤두세우고, 확산방지를 위한 비상대책회의의 소집과 재난안전대책본부 가동 등의 대응 태세를 갖추기 시작했다. 도민들을 대상으로 예방수칙 캠페인을 벌이기 시작했고, 질병관리본부, 경기도 콜센터, 각 지역 관할 보건소로 이어지는 전화상담 후 선별진료소에서의 검사 태세를 확립하였다. 동 시기에 감염병 위기경보가 ‘주의’에서 경계 태세로 격상되었고, 기존의 방역대책본부 역시 재난안전대책본부로 확대개편되었다.

또한 국가지정병원이 부족할 경우, 경기도 의료원을 단계적으로 활용할 것을 준비하기 시작하였으며, 차후 위기상황이 더욱 심해질 경우를 대비하여 의료원 전체에 대한 활용계획도 준비하였다. 더불어 접촉자 격리시설로 경기도 인재개발원 수덕관(총 41개실)을 활용하는 대안 역시 적극적으로 검토하기 시작하였다.

## (2) 총력전 준비단계

경기도는 2월 초순에 접어들면서 총력대응에 대한 사전준비를 강화하기 시작하였다. 코로나 19의 확산으로 인해 국내 감염자의 확산이 시작되었고, 이에 따른 경제 피해 역시 심해질 것으로 판단되기 시작하였다. 경기도는 2월 초, 코로나 19 감염 확산에 따른 도내 기업 및 소상공인들의 경제적 피해를 최소화하기 위한 특별전담팀(TF)을 구성하고 대응책 마련에 나섰다. 경제실장(단장)과 경제기획관(부단장)을 중심으로 31개 시·군과 자문역을 맡은 금융·경제·한국은행의 참여자를 포함하여 관리체계를 구성하였다. 또한 일자리, 소상공인, 기업지원, 수출지원의 4개 분과로 나누어 지원방안을 모색하기 시작하였다. 매주 정기회의를 가지고, 사안발생 시 수시회의를 가동하여 중·장기 대응체계를 구축하기 위한 노력을 경주하였다. 특히, 마스크 등의 매점매석과 폭리행위 등의 불공정행위를 통한 시장질서 교란과 가짜뉴스 유통 등에 적극 대응할 것을 천명하였다.

## 2) 총력대응 단계

### (1) 감염원에 대한 강력 대응

2월말로 접어들면서 코로나 19의 감염 상황은 더욱 심각해졌다. 대구와 경상북도 지방을 중심으로 신천지 교회 감염자가 폭발적으로 늘어나면서 대규모 지역감염 사태가 현실화 되었다. 경기도 역시 2월 27일 도내 확진자가 60명이 넘어가고, 사망자까지 발생하면서 당국을 긴장하게 만들었다. 경기도와 산하 시·군은 확진자의 동선과 증상발현 시기, 감염경로 등을 주민들에게 공개하여 추가 감염사태를 막고자 노력하였다.

선별진료소 역시 ‘드라이브 스루’ 형태로 전환하여 조사의 신속성과 의료인과 의심환자의 동시보호에 효율을 기하기 시작하였다. 3월9일부터는 전국적인 마스크 5부제 실시를 통해, 1주일 1인 2개 제한구매 시스템을 갖추고 국민보건과 예방을 꾀하기 시작하였다.

더불어 경기 침체의 장기화로 인한 지역경제 살리기에도 적극 뛰어 들었다. 소비심리 위축으로 어려움을 겪고 있는 지역 경제를 살리기 위해 공무원들에게는 주 1회 구내식당을 휴무일로 정해 인근 식당을 이용하게 하고, 주2회 정시 퇴근과 집단 유연근무제를 통해 지역상권에서의 소비촉진을 유도하였다.

감염원에 대한 강력대응 역시 고삐를 늦추지 않았다. 이 시기 가장 강력한 확산의 원인으로 추정되고 있던 신천지 예수교회에 대해 경기도는 선제적으로 대응하였다. 3월2일 이재명 경기도지사가 직접 이만희 신천지 예수교회 총회장의 코로나 19 검사를 위해 경기도 가평군의 ‘평화의 궁전’을 전격 방문하였다. 당일 오후 7시, 이재명 지사는 『감염병의 예방 및 관리에 관한 법률』에 의거 이만희 총회장에 대한 검사를 진행해야 한다며 가평으로 출발하였다. 이에 이만희 총회장은 당일 타 병원에서의 검체채취 결과 음성판정을 받았다고 의무기록 사본을 공개하였다. 하지만 경기도 측은 공식기록이 확인되지 않는

다며 거듭 조사를 요구하였으며, 신천지 교인들 사이에 집단감염 사태가 발생하였기에 교주인 이만희 총회장 역시 감염 여부를 확인해야 한다고 압박하였다.

이후 신천지의 비협조적인 태도와 감염확산에 대한 국민적 공분이 거세지기 시작했다. 경기도의 선제적 조치에 현재 가장 큰 감염원으로 지목받고 있는 신천지에 대한 압수수색을 통해 신도 명단을 확보하고 전수조사를 통해 안전을 지켜야 한다는 여론이 가파르게 상승하였다. 결국 경기도 및 각 지방자치단체와 중앙정부는 행정조사를 통해 과전의 신천지 본부에서 신도, 교육생 명단, 예배별 출석 기록, 시설 주소 정보 등을 확인하였다. 또한 진위 여부의 확인과 보강자료 확보를 위해 지속적인 조사와 협조를 진행하고 있다.

## (2) 주민에 대한 전방위적 지원체계 확립

대규모의 감염사태를 선제적으로 대응하기 위해 3월 중순 이후 ‘사회적 거리두기(social distancing)’ 캠페인이 본격화되기 시작하였다. 각 급 학교의 개학이 연기되었고, 대학은 온라인 수업으로 전환하였다. 다수의 산업체에서 재택근무나 무급휴가 등으로 고용형태를 전환하기 시작하였다.

3월 중순까지 전국적으로 확진자는 꾸준히 늘어나고 있었다. 경기도의 경우 성남의 ‘은혜의 강’ 교회에서 집단 감염이 일어나 78명의 신자가 확진자로 밝혀졌다. 3월 20일에 이르러서는 경기도 전체에서 사망자 3명을 포함하여 총 314명의 확진자가 발생하였다.

3월 중순 이후, 경기도는 선제적으로 재난기본소득 카드를 꺼내들었다. 기본소득은 “사회구성원 모두에게 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득”을 의미하며, 4차산업혁명 시대를 대비하는 방안으로 널리 알려져 있다. 경기도는 코로나 19 사태로 인해 감염병 피해로 주민의 신체 안전이 위협받고, 심대한 재산피해가 발생하였다고 판단하고, 모든 도민들에게 일정 소득을 지급하여 사회구성원의 생활권을 보장함과 동시에 지역사회의 경제적 순환과 지속적인 성장을 유도하기 위해 재난기본소득을 고려하겠다고 발표하였다. 재난을 극복하기 위해 개인과 가구에 대한 경제적 지원의 방안은 감세와 현금지급으로 나눌 수 있다. 경기도는 감세를 통한 간접정책 보다는 현금을 주는 직접정책을 택하였고, 해당 지역에서만 통용이 가능한 지역화폐로 지급하여 일정기간 안에 소비를 의무화 하는 것으로 가닥을 잡았다. 지급의 대상은 경기도민 모두로 정하였고 예산 문제에 대해서도 ‘우선순위와 의지의 문제’라 정의하고 정면돌파를 시도하였다.

2020년 3월 24일 경기도는 긴급대책 브리핑을 통해 경제적 어려움을 겪고 있는 도민들에게 재난기본소득을 지급한다고 발표하였다. 차등 없이 모든 도민에게 1인당 10만원씩의 지역화폐 개념의 재난기본소득을 지급한다는 내용이었다. 이를 위해 필요한 자원 1조 3,642억 원은 재난관리기금 3,405억 원, 재해구호기금 2,737억 원에 자동차 구입채권 매출로 조성된 지역개발기금 7,000억 원으로 조달하겠다

고 밝혔다. 경기도의회는 『재난기본소득 지급 조례』를 발의하여 제도적 장치를 마련하였다. 경기연구원은 한국은행 산업연관표를 적용하여 재난기본소득 시행의 경제적 파급효과를 발표하였다. 이에 따르면, 생산유발효과 1조 1,235억 원, 부가가치유발효과 6,223억 원, 취업유발효과 5,629억 원으로 추산되었다(유영성 외, 2020).

## 2. 리더십

본 연구에서는 경기도의 위기대응 거버넌스 과정에서의 정치적 리더십에 대해 살펴보고자 한다. 전술한 바와 같이 위기대응 과정에서 거버넌스의 중심이 되는 선출직의 리더십은 매우 중요하다. 특히, 본 코로나-19 시국에서 경기도지사의 행동과 발언은 경기도를 넘어 국가적 관심으로 확산이 되고 있기 때문에 리더십에 대한 분석은 적절하다 할 수 있다.

기존의 리더십 특히, 공직자 및 선출직 지도자의 리더십을 분석하는데 가장 천착했던 부분은 1) 지도자의 역량, 2) 리더십의 가치, 3) 리더십의 발휘라고 할 수 있다(양용모, 2019). 먼저, 지도자의 역량은 지도자가 가진 자질과 성격에 기인한다. 리더십의 가치는 지도자와 시민들 모두가 공유하는 가치체계와 동기를 기반으로 목적의식을 가지고 행동하도록 지도자가 인도할 때 더욱 빛이 난다. 정치리더십에 대해 일련의 연구를 수행한 James Burns(2003)에 따르면 리더십은 기술적(descriptive)용어가 아니라 방향성을 제시하는 처방적 용어라고 정의하고 있다. 그가 제시한 변혁적 리더십(transforming leadership)이 목표하는 바 역시 지도자는 시민의 욕구에 담대하게 대처하고 변화를 추동하는데 필요한 대안과 수단을 기반으로 대처해야 한다는 것이 골자이다. 이는 변혁적 리더십의 가치는 정치 지도자가 광범위하게 주민의 삶을 변화시키고 희망을 주면서 가치를 담보해나가는 과정이라고 조작적 정의(operational definition)를 내릴 수 있다. 이러한 리더십이 발휘되는 과정에서 주민들의 지도자에 대한 믿음과 지지는 지도자에게 힘을 실어주게 되고, 이는 리더십이 더욱 힘있게 발휘되는 시너지를 창출하게 된다(Burns, 2003; 이영균·유광영, 2018; 양용모, 2019; 하영수·김한양, 2019).

본 코로나 19 정국 속에서 경기도와 경기도지사의 리더십은 지방자치단체장이 가지는 변혁적 리더십을 전형적으로 보여준다. 이재명 도지사가 자신의 정치경력 속에서 보여준 쾌도난마(快刀亂麻)식의 정면돌파와 솔선수범형 리더십을 다시금 드러냈다. 도민의 안전이라는 욕구에 담대하게 대응하여 선제적으로 감염원에 대한 조사를 실시하고 재난기본소득이라는 변혁을 통해 이슈를 주도하였다. 본 연구에서는 경기도와 경기도지사의 재난상황에서의 리더십을 추적하고자 한다.



(1) 신천지 증거장막성전 조사

2월 중순 이후 대구와 경상북도 지방을 중심으로 신천지 교인들의 집단 감염사태가 급격하게 확산되기 시작하였다. 1월 말, 경상북도 청도의 한 병원에서 치러진 신천지 교주의 가족 장례식에 참석한 사람들을 중심으로 감염이 이어졌고, 인접한 대구와 경상북도는 하나의 거대한 배양소처럼 변하기 시작하였다. 대구와 경상북도에서는 최초 감염원과 확산의 주체에 신천지가 있다는 것을 인지하고, 신천지 집회를 봉쇄하고 집회장소에 대한 검역과 폐쇄 조치를 잇달아 시행하였다. 전 국민의 관심이 여기에 집중되었다. 실제로 신천지 집단 감염이 발생한 이후 대구와 경상북도 지방은 미증유의 재난상황에 휩싸였다. 대구의 경우 2020년 4월 10일 현재 감염자 6,807명, 사망자 138명, 경상북도는 감염자 1,327명과 사망자 48명에 이를 정도로 막대한 피해를 입었고, 물적 피해 역시 제대로 된 계상이 이루어지지 않을 만큼 극심한 피해를 입었다(질병관리본부 웹사이트).

이러한 전 국민적인 관심 속에서 신천지의 본부가 위치한 경기도 과천시와 신천지의 교주가 기거하고 있는 경기도 가평은 태풍의 눈이 되어 가고 있었다. 질병관리본부와 각 지자체, 중앙정부에서는 신천지의 전산에 등록된 교인들과 집회에 참석한 사람들의 명단 확보를 위해 신천지 측과 협의에 돌입하였다. 하지만, 신천지 측에서는 기존의 공격적이고 은밀한 포교방식 및 교인들의 사회활동에의 부작용 등이 노출될 것을 우려하여 미온적인 협조만을 진행하였다. 이러한 상황 속에서 경기도의 리더십이 선제적으로 움직이기 시작하였다.

경기도와 이재명 경기도지사는 2020년 1월 국내 코로나 19 첫 번째 확진자 발생 이후 선제적인 방역 조치와 함께 감염확산의 진원지인 신천지를 강하게 압박하기 시작했다. 경기도 과천의 신천지 본부에 대한 수색에 들어가는 등의 압박조치를 통해 경기도 신도 명단 33,592명의 명단을 확보하였다. 이를 통해 검역조치를 행하기 위한 전국적인 신천지 신도 명단 파악의 단초를 제공하였다. 결국 전국의 31만여 신도들에 대한 전수조사로 이어져 코로나 19의 감염확산에 지대한 공헌을 하였다. 경기도는 이에 그치지 않고, 4월8일 신천지예수교증거장막성전의 이만희 총회장을 “여전히 방역에 비협조적일뿐만 아니라 오히려 방역당국에 공격적 태도를 보이더니 아예 정면으로 방역조치를 위반하였다”고 형사고발을 진행하였다. 이재명 경기도지사는 “유지관리 목적으로 허가를 받은 경우 외 출입이용을 금하는 경기도의 시설폐쇄명령을 위반하고 이만희 총회장 일행이 시설 출입을 했다”고 밝히며, “한 번 더 위반조치가 있을 경우, 이전의 방역협조 지원에 대한 형사 상의 책임까지 묻겠다”고 경고하였다.

신천지 교회를 통한 집단 감염의 확산은 대구와 경상북도 지역을 넘어 전국적인 관심과 우려의 중심이었다. 경기도는 발빠른 대응조치와 다소 공격적으로 느껴질 수도 있는 전격 작전을 통해 신천지를 압박하고 해당 교인의 전수조사를 가능하게 하는 동력을 만들어 냈다. 이는 질병관리본부의 폭넓고 신속한 코로나 19 검사 및 방역조치와 어우러져 시너지를 창출하였다.

## (2) 재난기본소득

2020년 1월 중순 이후 국내 첫 확진자가 발생하면서 전체 산업분야에 침체가 시작되었다. 대중(對中)무역에 의존하거나 중국 현지에 제조업 설비를 둔 국내 사업체들의 어려움이 시작되었고, 일부 부품 및 핵심 원료 등을 중국에서 수입하는 업체들 역시 어려움에 봉착하였다. 더불어 감염에 대비하기 위한 국민들의 외부 출입 자제와 확진자가 방문한 장소에 대한 일시 폐쇄 및 검역 작업, 그리고 정부의 대대적인 ‘사회적 거리두기’ 캠페인은 재난으로부터 국가와 사회 공동체를 지키기 위한 ‘고육지책’이었지만, 지역생활권역 내에서 소규모 자영업을 운영하는 소상공인들에게는 치명적으로 작용하였다.

더불어 여행업 및 항공업계 등은 국내·외 교통 통제 및 각 국의 출입국 통제 등의 사안으로 대규모 감원 및 무급휴직에 돌입하였다. 이와 관련한 면세점 및 외국인들을 대상으로 한 소매업 역시 막대한 경제적 피해를 입었고, 해당 종사자들 역시 직접적인 피해를 입기 시작하였다. 또한 일부 제조업체들에서 해외무역의 난항과 내수의 저조함으로 인해 사업규모와 고용을 줄이는 일들이 벌어지기 시작하였다. 이러한 맥락에서 신규 채용이 얼어붙고 연기되는 등 국가 전체적으로 막대한 피해가 발생하기 시작하였다.

국가 전체적인 내수의 어려움과 가처분소득의 저하로 인해 발생하는 가정경제와 지역생활권역 내의 자영업의 동시 붕괴를 저지하고자 하는 정책적 고민이 각계에서 시작되었다. 최근 10여 년 동안 지속적으로 논의되었던 기본소득의 문제가 다시금 수면위로 부상하였고, 해당 논의를 선도하였던 경기도는 관심의 중심으로 떠올랐다. 경기도와 도지사는 보편적인 복지의 개념에서 도민에 대한 재난기본소득을 제공하는 방안을 최종적으로 발표하였다. 해당 결정에 따른 찬·반 양론이 거세게 격돌하였다. 일부 전문가 및 정치권을 중심으로 일방적인 ‘포퓰리즘(populism)’이라는 비난 여론이 일어나기 시작하였다. 산하 기초지자체중 하나에서는 포퓰리즘이라는 비난과 함께 행동을 달리하겠다는 의견 등도 있었다. 하지만 도지사의 리더십을 중심으로 재난기본소득을 통해 1) 지역 내 소상공인의 내수 진작, 2) 가처분소득의 증대를 통한 가정경제 진작, 3) 복지사각지대에 놓인 도민들을 위한 실제 지원책, 4) 지역 화폐 및 지역 내 활용을 통한 경기도 지역의 전반적인 경기 상승이라는 대전제를 위한 지급이 결정되었다. 2020년 4월부터 소득과 연령에 상관없이 전 도민 대상 1인당 1회 10만원이 지역화폐로 지급이 된다. 2020년 3월 24일 기준으로 주민등록상 경기도민은 온라인으로 신청이 가능하며, 기준일 이후 도내 시·군 간 전·출입한 경우는 4월 20일 이후 방문 신청이 가능하다. 지급과 수급의 원활한 진행을 위해 만 19세 이상의 성인만 신청이 가능하도록 조치하였으며, 미성년자의 경우 세대주 혹은 동 자격을 보유한 사람이 대리 신청을 할 수 있게 조치하였다. 지급 당일을 기준으로 3개월 간 사용이 가능하다. 경기도의 결정 이후 대다수의 산하 기초지자체에서는 경기도의 지원금 외에 해당 지자체에서 별도로 제공하는 지원금을 준비하기 시작하였다.

중앙정부나 다른 광역자치단체들에서는 경기도의 선제적인 재난기본소득에 호응하여 선별적인 재난

기본소득을 실시하기 시작하였다. 중앙정부는 고심 끝에 소득 구간 하위 30%의 국민들에게 가구원 수를 기반으로 재난기본소득을 제공하는 것으로 결정하였고, 서울시 등도 이와 비슷하게 제공 결정을 내렸다.

재난기본소득의 정책 효과에 대해서는 현재 상황에서는 판별할 방법이 없다. 하지만 지역성에 기반하여 도민 모두의 소비여력을 키움과 동시에 얼어붙은 지역상권의 매출 향상에 즉각적인 연결이 가능한 ‘경제방역’ 정책이라는 점에서 소비 진작을 통해 위기의 경제를 살릴 수 있다는 효과가 예측된다. 이는 지역화폐의 개념으로 해당 지역에서 사용할 수 있고, 전체 31개 시·군 중 경기지역화폐를 사용하지 않는 김포·시흥·성남의 경우 신용카드로 신청이 가능하다. 재난기본소득 사용 가능 점포는 백화점, 대형마트, SSM, 복합쇼핑몰, 유흥 및 사행업소를 제외한 연매출 10억 이하의 업소에서 사용이 가능하기 때문에 소상공인의 매출 직결이라는 본래의 의도와도 합치한다.

경기도는 선제적인 재난기본소득 지급 조치를 통해 미증유의 국가 재난 사태 속에서 공공주도의 재정지급 사업의 물꼬를 트게 되었다. 여러 가지 논란과 찬·반 양론이 팽팽하게 맞서는 상황이었지만, 도지사의 신속한 결단과 창의적인 돌파를 통해 보편적 재난기본소득의 제공이 경기도에서 가능하게 되었으며 전국적인 상황에 일종의 시금석이 되었다.

### 3. 파급효과

코로나 19 사태는 건국 이래 최대의 감염병 사건으로 기록되고 있다. 국가 전체적인 정치·경제·사회·문화·교육의 전 분야에 영향을 끼치고 있다. 학생들의 개학이 연기되고, 각 급 학교의 수업이 학교라는 공간에서 이루어지는 대면 수업이 아니라 온라인을 활용한 비대면 통신방식의 수업으로 대체되고 있다. 이러한 전대미문의 위기 속에서 각 급 단위의 정부와 사회의 각계각층에서는 모든 역량을 코로나 19 극복에 투입하고 있다.

경기도 역시 1,300만 도민의 행복과 삶의 질 증진, 그리고 안전한 삶을 책임지는 행정의 요체이다. 경기도는 본 사태의 발단 이후 현재까지 흔들림 없는 방역태세를 견지하고 위기극복을 위한 총체적인 노력을 기울이고 있다. 또한 사회적 혼란이 가중되고 엄중한 결단이 필요한 시기에 선제적으로 정책적 대응을 실시하는 것으로 나타났다. 신천지 증거장막성전에 대한 조사 착수, 보편적 재난기본소득의 지급 결정 등과 같은 주요한 사안에서 선제적 조치로 대응함으로써 국가 전체적인 정책결정과정에도 비중 있는 근거를 제시하였다.

위급한 국가재난 속에서 경기도와 경기도지사의 리더십은 각계의 큰 주목을 받고 있다. 특히, 이재명 경기도지사는 최근의 많은 정치인들과 유사하게 사회관계망서비스(SNS)를 활용한 대중과의 친근한 소통과 즉각적인 피드백을 적절히 활용하고 있다. 과감한 결단력을 발휘하여 신천지예수교회에 대한 강

제조사 및 행정명령 시행, 보편적인 재난기본소득 지급 결정 등은 본 코로나 19 정국 속에서 절정의 리더십을 보여주었다. 이를 통해 경기도를 넘어 국민적인 지지를 이끌어내고 있으며, 자연스럽게 경기도의 정책결정이 전국적인 관심사로까지 연결되는 효과를 만들고 있다. 일부에서는 과잉대응, 전시행정, 무분별한 선심 정책 남발이라는 비판에 직면하고 있지만, 그가 꾸준히 제기하였던 ‘대동세상·억강부약(大同世上·抑強扶弱)’이라는 정책의 선명성과 경기도의 기조인 ‘새로운 경기·공정한 세상’이라는 슬로건과 어우러져 현재와 같은 국가 재난상황 속에서 커다란 반향을 일으키고 있다. 감염병 재난은 불확실한 위험사회의 커다란 위협 중 하나이다. 리더십이 재난의 근원을 해결할 수는 없지만, 공동체가 겪을 불안과 혼란 속에서 구성원들의 불안요소를 없애고 재난관리 조직의 효율적 운영을 기대할 수 있다. 상기의 관점에서 코로나 19 정국 속의 경기도 리더십은 시의적절한 소통방식, 이슈에 대한 선제적 조치, 과감한 결단, 조직구성원들의 결속력 강화 등과 같은 효과를 창출하였고 경기도 전체의 재난관리 상황에 긍정적인 영향을 끼쳤다 평가할 수 있다.

#### 4. 소결

본 연구에서는 전 세계를 위기로 몰아넣은 코로나 19 사태와 관련한 경기도의 대응체계 및 거버넌스에 대해 살폈다. 지역민들이 지역사회에서 배제되지 않고 보호받는다는 느낌은 사회심리학적인 공동체 의식에 더하여 정부의 행정력과 사회안전망에 대한 신뢰와 연결된다. 2014년 ‘세월호’ 사건의 아픔은 국민들의 가슴 속에 깊이 각인되었다. 2015년 ‘메르스’ 사태는 감염병이라는 사회재난에 미치는 정부의 행정력이 어떠한지를 실감하게 해주는 사례였다. 2020년 ‘코로나 19’ 사태는 전례 없는 위기상황에서 국가 및 지역의 총체적 역량과 국민들의 고통분담을 통해 겪어보지 못했던 양상의 재난을 극복하는 과정에 있다. 우리 사회의 화두 중의 하나는 안전한 사회, 보호받는 시민이다. 때문에, 재난관리수준과 정부에 대한 신뢰도는 불가분의 관계이다.

코로나 19 사태는 현재진행형이다. 빠른 수습과 일상으로의 복귀를 모두가 바라고 있지만 그 시점이 언제가 될지는 여전히 미지수인 상태이다. 감염병 재난은 인명과 재산의 손실로 이어지고, 전체 공동체의 삶의 질 저하를 불러온다. 극심한 사회적인 혼란 속에서 구성원들은 물질·심적 고통을 감내할 수밖에 없고, 정부는 막대한 지출이 불가피하다. 또한 한정된 자원을 적재적소에 배치하기 위한 권한위임과 역량 있는 컨트롤타워의 구축에 힘을 쏟아야 한다.

본 연구에서 사례연구로 삼았던 경기도의 경우 구성원들의 막대한 물질·심적 피해가 있었다. 이를 극복하기 위한 전체 도민의 자발적 참여로 이루어진 ‘사회적 거리두기’, 의료인과 질병관리본부가 중심이 된 효율적 검역 및 의료 시스템 가동, 경기도의 재난기본소득 등과 같은 선제적인 정책적 대응, 도

지사의 정치적 리더십을 통한 재난상황에서의 이슈 선점과 선제 조치 등이 잇따르고 있다. 향후 감염병 재난사태가 어느 정도 정리가 된다면, 총체적인 대응을 통해 회복력(resilience)있는 지속가능한(sustainable) 경기도의 재생을 위한 통합적 노력이 뒤따라야 한다. 피해 상황에 대한 물리적 복원과 함께 무너진 경제의 회복, 감염병의 감염원을 발본색원하는 의료적 조치, 그리고 허물어진 공동체와 구성원의 마음을 회복시키는 사회적 통합이 필수적이다.

## V. 결론

본 연구는 광역지방자치단체의 위기관리와 그에 부합하여 기능하는 리더십에 대한 실증적 연구로서의 가치를 가지고 있다. 코로나 19라는 전 지구적 위기상황 속에서 지방정부를 사례로 삼아, 극복과정에 대한 기술을 통해 감염병 재난 연구에 미력이나마 기여하고자 했다. 분석 결과, 코로나 19 사태 속에서 보여준 경기도의 재난대응과 복구를 위한 역할은 매우 모범적이었다. 경기도의 선제적인 조치들은 때로는 여러 쟁점의 중심이 되기도 하였으며, 갑론을박의 대상으로 떠오르기도 하였다. 하지만, 경기도의 행정능력과 리더십, 지역주민들의 협력과 지지로 위기를 돌파하고 있다. 코로나 19 사태는 현재 진행 중에 있기 때문에 정책 및 집행 역량에 대한 평가를 속단할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 유례없는 위기상황에서 재난관리의 총체로써 지역주민의 안전과 복리증진, 그리고 역량의 집중으로 위기극복을 시도하였다는 점에서 경기도의 사례는 향후 중요한 선례로 작용할 수 있다. 감염병 사태의 대응주체는 중앙의 질병관리본부나 재난안전대책본부 뿐만 아니라 지엽말단(枝葉末端)까지 국민의 삶을 돌보고 책임지는 광역 및 기초자치단체의 역할이 중요하기 때문이다.

위와 같은 시사점에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계 역시 가지고 있다. 질적 연구이자 현재 진행 중인 사태에 대한 기술적 연구로서 충분한 정량적 설명이 부족하다. 또한, 정책의 사후분석이나 평가라는 측면에서도 위기관리와 리더십의 효과를 충분히 예단하지 못한다는 약점을 보이고 있다. 향후 연구에서는 감염병 발생 이후 축적된 다양한 양적 자료들을 활용하여 실증적 분석에 입각한 정책 대안 제시를 시도해야 할 것이다. 특히 지역별 확진자와 사망자 수 및 선별진료소 운영과 관련한 통계 자료를 활용한 공간분석의 접근도 고려할 수 있을 것이다. 또한 경기도를 비롯한 지방정부의 정책적 대응인 재난 기본소득의 실제적인 효과 및 지방자치단체의 행정명령이 가지는 정책집행 단계에서의 실효 등에 대한 추가 연구도 필요하다. 아울러 위기상황을 극복하기 위한 사회공동체의 헌신적인 참여와 노력에 대한 질적 분석 역시 필요하다. 이를 통해 가까운 미래에 다양한 모습으로 위기 상황을 연출할 감염병 재난

에 관한 하나의 효율적인 대안이 도출되기를 기대한다.

## ■ 참고문헌 ■

- 고대유·박재희(2018). “감염병 재난 거버넌스 비교연구 - 사스와 메르스 사례를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 27(1): 243-280.
- 권설아·이재은·이장희(2019). “리더십이 재난관리조직 인적자원역량강화에 미치는 영향”, 『한국기업경영학회』, 26(3): 151-171.
- 권욱(2005). “소집단 재난관리 리더십 육성방안: 지역주민 참여 활성화를 중심으로”, 『위기관리 이론과 실천』, 1(1): 117-128.
- 구주영·나태준(2017). “정부의 감염병 대응 메타거버넌스 분석: 2015년 메르스 사태를 중심으로”, 『융합사회와 공공정책』, 12(3): 26-63.
- 김창진·양기근(2020). “재난취약계층이 재난 회복 탄력성에 미치는 영향 - 기초자치단체 재난 관리에 산을 중심으로”, 『위기관리 이론과 실천』, 16(3): 19-44.
- 김창진·홍성우(2017). “시민참여 유형에 따른 재난예방활동의 특성 및 정책적 함의”, 『한국거버넌스학회보』, 24(3): 141-170.
- 김병섭·김정인(2016). “위험사회와 관료책임”, 『한국사회와 행정연구』, 26(4): 379-407.
- 김봉철(2014). “재난관리행정주체로서의 지방자치단체의 법적 지위: 재난 및 안전관리기본법상 지방자치단체의 역할과 그 강화방안을 중심으로”, 『지방자치법연구』, 14(4): 129-157.
- 노춘희 외(2017). 『도시미래와 재생』, 형설출판사.
- 문현철(2020). “해외 감염병재난 대응체계의 개선 방안에 관한 연구”, 『인문사회 21』, 11(1): 155-170.
- 박동균 외(2009). “특수상황에서의 유헤스의 적용”, 『대한의사협회지』, 52(12): 1164-1172.
- 배재현·이명석(2010). “미국의 재난대응과 협력적 거버넌스: 허리케인 ‘카트리나’ 사례를 중심으로”, 『정책분석평가학회보』, 20(1): 189-216.
- 배재현(2016). “메르스 사태로 본 국가재난대응체계의 문제점 및 개선방안: 중대본·중수본 운영체계를 중심으로”, 『국정관리연구』, 11(3): 27-54.
- 손웅비(2017). “도시의 재난과 위기대응 거버넌스”, 『경인행정학회 학술대회 논문집』.
- 손웅비(2017). 『경기도민 삶의 질 조사 II: 공동체』, 경기연구원.
- 송윤석(2009). “서울의 재난관리조직에 대한 재난관리공무원간의 인식비교분석”, 『한국화재소방학회

- 논문지』, 23(4): 154-164.
- 신상민·박희경(2015). “지역사회 재난 탄력적 대응을 위한 통합 재난안전 관리체계 개선방향에 관한 소고”, 『한국방재안전학회논문집』, 8(2): 11-20.
- 안채명 외(2014). “재난 현장 중심의 수직적 리더십 연구”, 『미래군사학논총』, 3(1): 137-166.
- 양기근(2016). “재난 취약성 극복과 복원력 향상 방안 -재난 취약성과 복원력의 개념적 통합을 중심으로-”, 『위기관리 이론과 실천』, 12(9): 143-155.
- 양용모(2019). “정치리더십과 지역정치 -지방정치인의 리더십 가치-”, 『한국자치행정학보』, 33(2): 183-200.
- 유수동·전성훈(2016). “재난관리정책에 대한 집행요인과 협력적 거버넌스에 관한 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로”, 『한국거버넌스학회보』, 23(3): 87-115.
- 유영성 외(2020). 『코로나 19로 인한 경제재난. ‘재난기본소득’이 해법이다!』, 경기연구원.
- 이대웅(2019). “한국 지방정부의 재난 회복 탄력성 영향요인 분석”, 『한국행정학보』, 53(1): 253-283.
- 이대웅·권기현(2017). “재난정책분야의 회복탄력성 결정요인 분석: 재난유형 가운데 자연재난을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 26(2): 475-509.
- 이영균·유광영(2018). “지방자치단체 중간관리자의 리더십 유형이 조직효과성에 미치는 영향 - 자기효능감의 매개효과를 중심으로 -”, 『정책개발연구』, 18(2): 123-154.
- 이인원(2016). “정책 PR의 관점에서 본 위기관리 커뮤니케이션에 대한 연구: 서울시의 메르스 대응 과정을 중심으로”, 『사회과학연구』, 42(1): 67-104.
- 이준서(2018). 『감염병 예방 및 대응체계에 관한 법제 개선방안 연구』, 한국법제연구원.
- 이소영 외(2012). 『지역쇠퇴 분석 및 재생방안』, 한국지방행정연구원.
- 장한나(2016). “재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구”, 『국정관리연구』, 11(2): 1-24.
- 전병울(2015). “신종감염병 감염관리 현황과 대처방안”, 『2015 IHRA 정책동향』, 9(5): 7-26.
- 정윤진·최선(2017). “정부의 안보인식과 위기관리시스템”, 『국제정치연구』, 20(2): 133-157.
- 정준호·주효진(2018). “중국 감염병 관리체계의 변화과정 분석 및 정책적 함의”, 『한국비교정부학보』, 22(4): 99-125.
- 조석현·김태운(2014). “폐기학습 이론의 우리나라 재해재난관리정책에의 함의: 예방계획 및 관리원칙을 중심으로”, 『한국행정학보』, 48(4): 407-433.
- 하연섭 편(2015). 『위험사회와 국가정책』, 박영사.
- 하영수·김한양(2019). “지방자치단체장의 변혁적 리더십이 지방자치단체 공무원의 조직유효성에 미치는 영향에 관한 연구: 조직몰입의 매개효과를 중심으로”, 『한국지방자치연구』, 20(4): 1-24.

한국행정연구원(2013). 『사회통합실태조사』, 한국행정연구원.

허준영(2012). 『초대형 중대재난 시나리오의 발굴 및 사전 대응체계의 마련』, 한국행정연구원.

황성남(2015). 『지속가능한 도시재생과 재해복구』, 국토연구원.

Burns, J. D. (2003). *Transforming Leadership*. New York: Harper&Row.

Diamond, J(김진준 역). (2005). *Guns, Germs, and Steel: the Fates of Human Society*. 문학과 지성사.

Harari, Y(조현욱 역). (2015). *Sapiens*. 김영사.

Lindell, M et al(황성남 역). (2012). 『재난관리총론』, 국토연구원.

OECD(2015), *Better Life Index*, OECD

Schwab, A. J., K. Eschelbach, and D. J. Brower. (2007). *HazardMitigation and Preparedness: Building Resilient Communities*. J. Wiley Press.

---

원 고 접 수 일 | 2020년 4월 10일

심 사 완 료 일 | 2020년 5월 6일

최종원고채택일 | 2020년 5월 11일



**손웅비** swb76@snu.ac.kr

2015년 미국 University of Delaware에서 도시 및 공공정책학 박사학위를 취득하고, 현재 차세대 융합기술연구원 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시의 융·복합 관리, 거버넌스, 도시의 삶의 질, 도시의 정책과정, 모빌리티 등이다. 최근 5년 간, “An exploratory and Comparative Research of the Policy Reform between two Countries”(2016), “Relationship between Policy Making Process and Societal Changes”(2017), “통근자의 가구 및 교통 특성과 이사의향에 대한 탐색적 연구”(2018), “지역주민의 일상생활과 행복에 대한 탐색적 연구”(2019) 등의 연구를 관련 학술지에 발표하였다.

**박윤환** publicyh@gmail.com

2007년 The University of Texas at Dallas에서 정책학 박사 학위를 받았다. 텍사스 주의 달라스 시청(City of Dallas)에서 인구통계분석관(Demographic Research Analyst)과 텍사스 교육연구소(Texas Education Research Center)의 Texas Schools Project에서 연구원(Research Scientist)을 역임했다. 현재 경기대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 저술은 “우리나라 빈곤층 거주지 집중과 분리의 공간적 패턴: 탐색적 공간자료 분석의 활용을 중심으로”(2016), “The relationship between residential distribution of immigrants and crime in South Korea”(2018), “Determinants of Economic Segregation and Spatial Distribution of Poverty”(2019) 등의 다수 논문을 발표하였다. 주요 연구 관심 분야는 도시정책으로 특히 빈곤, 주택, 이민, 범죄, 사회계층, 거주지분리 등이다.