

한국민족연구원 ㉞

특 집

## 민족국가와 팬데믹

코로나19와 글로벌 보건 거버넌스 그리고 미국 / 조한승

코로나-19 팬데믹과 국가 : 중국과 미국의 비교 / 이양호

일본정부의 코로나19 정책 고찰 / 호사카유지

정치-경제 연계 모델로 본 대만의 코로나19 대응 연구 / 김태완

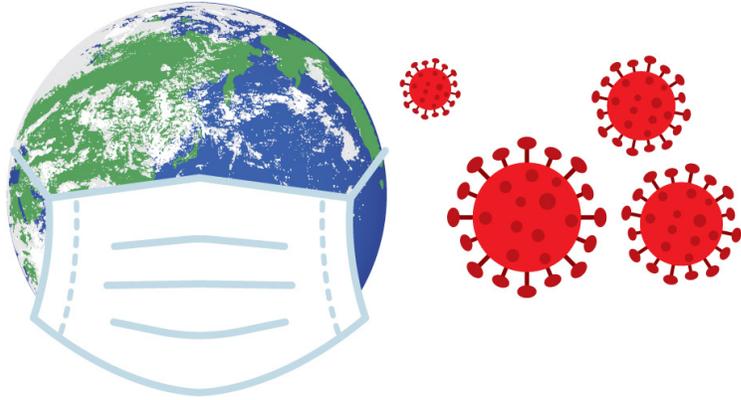
코로나 19 바이러스 팬데믹으로 인한 유럽연합과 유럽시민의 결속 강화 및 통합 / 한미애

동유럽국가들의 코로나 바이러스 감염증-19에 대한 대응과 방역체계 / 이하얀

일반논문

대한민국임시정부와 재외동포 / 김봉섭

북한 김정은 정권의 엘리트 특성 / 이성봉



# 76

2020 Autumn

## <특집> 민족국가와 팬데믹

04   코로나19와 글로벌 보건 거버넌스 그리고 미국	조한승
28   코로나-19 팬데믹과 국가 : 중국과 미국의 비교	이양호
62   일본정부의 코로나19 정책 고찰	호사카유지
95   정치-경제 연계 모델로 본 대만의 코로나19 대응 연구	김태완
111   코로나 19 바이러스 팬데믹으로 인한 유럽연합과 유럽시민의 결속 강화 및 통합	한미애
131   동유럽국가들의 코로나 바이러스 감염증-19에 대한 대응과 방역체계	이하안

## <일반논문>

152   대한민국임시정부와 재외동포	김봉섭
171   북한 김정은 정권의 엘리트 특성	이성봉

## Articles

- COVID-19, Global Health Governance and the United States ..... 04  
 Cho Hanseung (Dankook University)
- Covid-19 Pandemic and the State: a Comparative Study on China and the United States ..... 28  
 Rhee Yangho (Korea University)
- Japan's New Corona Virus Policies from the Security Perspective ..... 62  
 Hosaka Yuji (Sejong University)
- An Analysis of Taiwan's Response to COVID-19: Politico-economic Linkage Model .. 95  
 Kim Taewan (Dong-eui University)
- Strengthen and Integrate European Union and European Citizens with COVID 19 Virus Pandemics ..... 111  
 Hahn Miae (Keimyung University)
- Response to Coronavirus Disease (COVID-19) and Quarantine System of Eastern European Countries: Focusing on the Cases of Slovakia, Bulgaria, and Poland ..... 131  
 Lee Hayann (Hankuk University of Foreign Studies)
- Provisional Government of the Republic of Korea and Overseas Koreans ..... 152  
 Kim Bongseop (Overseas Koreans Foundation)
- Political Elite of the Kim Jong-un Regime in North Korea Compared to China ..... 171  
 Lee Seongbong (Pukyong National University)

# 특집

## 민족국가와 팬데믹

코로나19와 글로벌 보건 거버넌스 그리고 미국	조한승
코로나-19 팬데믹과 국가 : 중국과 미국의 비교	이양호
일본정부의 코로나19 정책 고찰	호사카유지
정치-경제 연계 모델로 본 대만의 코로나19 대응 연구	김태완
코로나 19 바이러스 팬데믹으로 인한 유럽연합과 유럽시민의 결속 강화 및 통합	한미애
동유럽국가들의 코로나 바이러스 감염증-19에 대한 대응과 방역체계	이하얀



# 코로나19와 글로벌 보건 거버넌스 그리고 미국



조 한 승 (단국대학교)  
(hanscho@dankook.ac.kr)

## 국문요약

코로나19 팬데믹은 감염병이 사회 공동체의 안정적 기능을 위협할 수 있는 보건안보위협임을 보여준다. 보건안보 위기 대응을 위해서 글로벌 차원에서의 협력이 필수적이며, 특히 글로벌 보건 거버넌스의 핵심 행위자인 WHO와 미국의 역할이 중요하다. 하지만 글로벌 보건 이슈의 우선순위에 대해 미국과 WHO는 국제보건협력의 접근법에 대해 갈등을 보여왔다. WHO는 최근 보건 전문성보다는 국가간 정치적 이해관계에 크게 영향을 받으면서 국제기구로서의 불편부당성에 대한 의구심을 초래하고 있다. 이는 글로벌 보건 거버넌스에서 WHO의 리더십에 부정적인 영향을 미친다. 중국과 패권경쟁을 벌이는 미국은 코로나19 사태에 직면하여 WHO가 중국 편향적인 행동을 보였기 때문에 감염병 위기를 초래했다고 비난했다. 그럼에도 불구하고 미국의 코로나19 대응 실패의 주된 이유는 트럼프 행정부의 보건안보 정책 실패 때문이다. 트럼프 행정부는 감염병 확산과 바이오 테러에 대비하여 글로벌 보건안보구상을 수립하였던 오바마 행정부의 기존 정책을 축소하거나 폐지했고, 이는 결과적으로 보건안보 위기에 대한 '대비'의 실패를 초래했다.

주제어 : 보건안보, 글로벌 보건 거버넌스, 코로나19, 세계보건기구, 글로벌 보건안보구상

## I. 머리말

전자 현미경으로 들여다보아만 확인되는 미세한 코로나 바이러스가 “마초팬”이라 불리는 강대국 지도자들을 곤경에 빠뜨리고 있다. 특히 세계 유일의 초강대국인 미국에서 코로나19 위기가 걷잡을 수 없이 확대되고 하루에 수천 명이 사망하는 유례없는 상황이 초래되었다. 세계의 중심 뉴욕에서 시신을 처리할 냉동고가 부족하여 컨테이너 트럭에 시신을 보관했다가 부패하는 일이 속출하는 등 세계 최강 미국이 이러한 사태에 직면하게 되었다는 것이 믿기지 않을 정도로 상황이 좋지 않다. 중국과 패권경쟁을 벌이고 있는 미국은 코로나 바이러스의 확산이 중국이 성실하게 진상을 규명하지 않고 책임을 회피하기 때문이라고 주장하는 한편, 중국의 경제원조에 영향을 받고 있는 저개발국들의 정치적 이해관계에 의해 WHO의 정책이 영향을 받고 있기 때문에 WHO가 중국의 책임을 외면하고 있다고 비난하고 있다. 급기야 트럼프 대통령이 WHO 탈퇴를 선언하면서 글로벌 보건 거버넌스는 신뢰성을 잃고 심각한 혼란에 빠져버려 많은 사람들이 우려하고 있다.

미국과 달리 동아시아의 한국, 대만 등은 코로나19로 인한 사회적 혼란이 상대적으로 덜하다. 한국은 2015년 메르스(MERS)를 겪으면서 감염병이 사회적 혼란을 초래할 수 있음을 경험했고, 대만은 2003년 사스(SARS) 위기를 경험하였다. 양국은 과거의 보건위기를 교훈으로 삼아 방역과 보건행정에 관한 여러 정책적 개선을 추진해왔다. 이러한 사실은 코로나19 사태와 같은 감염병 위기에 대한 대응에서 국력의 크기보다는 과거의 경험을 통해 문제점을 파악하고자 하는 정책적 의지와 더불어 보건안보 위기에 대한 대비 시스템의 마련이 중요하다는 것을 잘 보여준다.

그렇다면 미국은 단지 그러한 감염병 위기를 최근에 겪지 않았기 때문에 2020년 코로나19의 위기에 직면하게 된 것인가? 그렇지 않다. 미국에서도 감염병의 심각성은 이미 수십 년 전부터 에이즈, 조류독감, 신종플루 등의 확산을 겪으면서 충분히 인식하고 있었고, 특히 테러와의 전쟁을 진행하면서 바이오 테러 대응의 측면에서 감염병의 감지 및 대응에 대한 각종 정책과 시스템을 개발해왔다. 따라서 미국에서 발생한 보건안보 위기는 감염병 위기를 경험하지 않았기 때문이라기보다는 최근 미국의 정치적 리더십의 변화에 따른 보건안보 정책의 갑작스런 방향 전환으로 기존의 정책들이 제대로 혼란에 빠진 사이에 이번 코로나19 위기가 급습하였다고 보는 것이 올바른 평가일 것이다.

이 글은 감염병을 포함하는 보건 이슈가 보건안보의 차원에서 접근되어야 하는 이유를 설명하고, 글로벌 보건 거버넌스의 발전 과정을 살펴보는 한편, 최근 코로나19 사태로 불거지게 된 글로벌 보건 거버넌스의 문제점들을 짚어본다. 이어서 미국의 보건안보 정책의 내용과 변화를 살펴보면서 트럼프 행정부의 보건안보 정책의 실패가 어떻게 글로벌 차원에

서의 보건 거버넌스에 치명적 영향을 미쳤는지 논의한다.

## II. 보건안보의 개념과 글로벌 보건 거버넌스

### 1. 네트워크 시대 보건안보

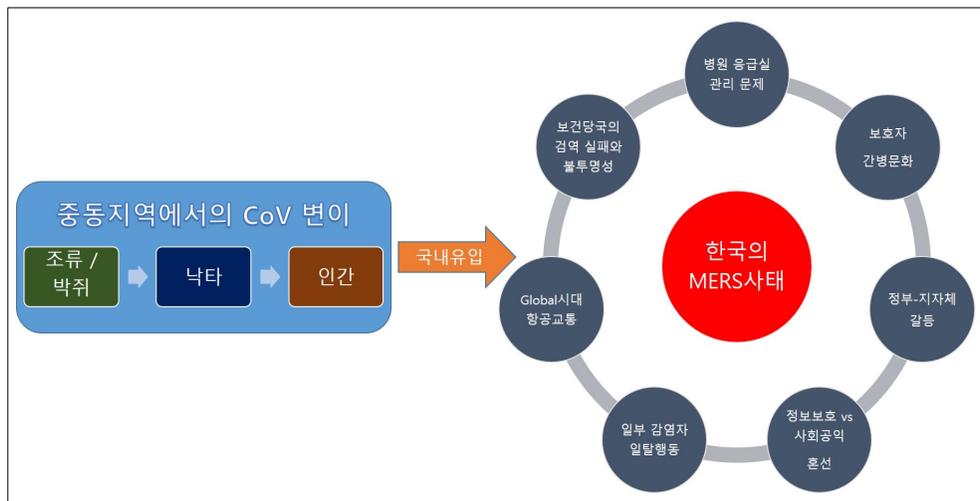
코로나19와 같은 감염병은 인간의 접촉에 의해 확산되고, 오늘날 글로벌 교통, 통신 네트워크의 발달과 인간 이동의 증가는 감염병의 확산을 더욱 촉진한다. 중국 우한에서 처음 보고된 코로나19가 중국의 다른 지역으로 확산되던 2020년 2월 초의 중국 국가위생건강위원회 발표를 살펴보면 중국의 동북3성 가운데 가장 북쪽의 헤이룽장(黑龍江)성의 확진자 수가 유난히 많다는 점이 발견된다(Guan, et al. 2020, 1711). 그 이유는 중국이 그동안 열정적으로 건설해온 사중사횡(四縱四橫) 고속철 네트워크와 관련된다. 즉, 우한에서 베이징을 거쳐 중착역인 헤이룽장성 하얼빈까지 연결되는 고속철이 감염병 바이러스가 더 멀리, 더 빠르게 확산시킨 것이다. 2015년 중동 지역에서 발생한 메르스(MERS)가 한국으로 전파되는 데에는 하루도 채 걸리지 않았다. 이처럼 빠르고 대량 운송이 가능한 교통 네트워크의 발달은 질병의 확산 속도와 규모도 함께 증폭시킨다.

네트워크의 발달은 교통에만 국한되는 것이 아니다. 글로벌 네트워크의 발달은 인간의 활동 분야 내부에서의 수직적 차원에서만이 아니라 한 분야와 다른 분야 사이의 수평적 차원에서도 이루어지고 있다. 이는 한 분야에서의 이슈가 곧 다른 분야로 연계되는 이슈연계(issue linkage) 현상이 가속화됨을 의미한다. 현재 코로나19의 경우 보건 분야에서의 감염병 이슈가 전 세계로 확산되면서 외교, 무역, 이주, 교육, 에너지, 국방 등 다양한 분야의 이슈와 연계되어 새로운 글로벌 이슈로 확대되고 있을 뿐만 아니라, 사회 공동체의 질서와 안정적 기능에 심각한 위협을 초래하고 있다. 이러한 맥락에서 코로나19 위기는 신홍안보 패러다임의 관점에서 해석되는 심각한 보건안보 이슈이다.

신홍안보(emerging security) 패러다임이란 오늘날 복잡한 네트워크 연계 속에서 미시적 안전(safety) 이슈가 거시적 차원으로서 양질전화(量質轉化)를 거치면서 사회 공동체의 생존에 영향을 미치는 대규모 안보(security) 이슈로 창발(創發, emergence)한다는 것을 의미한다(김상배 2016). 이러한 신홍안보의 대표적 사례가 바로 치명적인 신종 감염병의 확산을 포함하는 공중보건 이슈이다. 백신과 치료약이 아직 개발되지 않은 신종 감염병의 확산은 많은 사람들을 공포에 빠뜨리고 사회의 기본 시스템이 정상적으로 작동할 수 없는 혼란을 초래할 수 있다는 점에서 안보적 차원의 위협이 될 수 있다.

신흥안보의 맥락에서 보건안보(health security)는 각종 질병의 예방, 처치, 대응을 보건의학적 차원을 넘어서 집단적 인간 공동체의 안정적 기능 차원에서 접근하는 것을 의미한다. 보건안보의 대표적인 사례가 2015년 메르스(MERS) 사태이다. 메르스 사태는 단순히 개인의 건강에만 영향을 미친 것이 아니라 방역제도, 응급실 운영, 간병문화, 질병정보관리, 출입국 관리, 정부와 지자체 대응 절차, 교육 시스템 등 한국 사회 여러 분야에 걸쳐 다양한 파급효과를 불러일으켰다. 메르스 사례에서처럼 보건안보 위협에 대한 대응은 단순히 보건의학적 차원에서만 이루어지는 것이 아니라 행정, 법률, 외교, 국방, 교육, 기술 등 다양한 차원에서의 행위자와 자원이 투입되어야 하며, 이들 사이의 협력과 공조가 매우 중요하다.

〈그림 1〉 신흥안보로서의 보건안보: 메르스 사례



출처: 조한승(2019, 214).

코로나19와 같은 감염병은 보건안보의 가장 대표적인 위협 요인이다. 하지만 감염병 이외에도 사회 기반 시스템의 안정적 기능에 영향을 미칠 수 있는 다른 보건 관련 위협 요인들도 적지 않다. 편의상 다음과 같은 종류로 보건안보 위협 요인들을 구분할 수 있다(Collier and Lakoff 2008).

- **신종 감염병 위협:** 가축/가금류의 집단사육, 야생동물 남획, 기후변화 등으로 사스, 코로나19와 같은 신종 감염병의 등장이 더욱 빈번해지고 있다. 이는 교통의 발달과 도시화에 따른 인구집중으로 다수의 주민들의 건강을 위협하고 사회 공동체에 심각한 영향을 미친다.

- **바이오 안보 위협:** 일부 극단주의 종교와 테러리스트에 의해 무고한 시민을 대상으로 하는 유해한 생체 물질이 무차별 살포되는 경우 많은 사람들이 생명을 잃거나 다치고, 사회가 혼란에 빠진다. 1995년 일본의 옴진리교 사린테러와 2001년 미국 탄저균 우편물 발송 테러 등이 대표적이다. 또한 이러한 생화학 물질을 무기화하여 전쟁의 수단으로 사용할 가능성도 있다.
- **첨단 생명 과학의 부작용:** 바이오 산업이 발달하면서 유전자 조작, 생명복제 등의 실험이 빈번하게 이루어지고 있으나, 현재의 바이오 기술로는 예측·통제하기 어려운 위기 상황이 발생할 가능성이 존재한다.
- **식약품 안전 문제:** 인체에 유해한 성분이 포함되거나 임상실험을 거치지 않은 가짜/불량 약품과 안전성에 문제가 있는 불량 식품이 대량으로 유통되는 경우 많은 사람의 건강을 해치게 되고, 더 나아가 사회적 혼란과 불신이 초래될 수 있다.

이와 같은 다양한 종류의 보건안보 위협들에 대해 어떤 것을 더 우선적으로 대응하느냐의 정책 판단은 국가들마다 차이가 있을 수 있다. 물론 대부분의 나라는 감염병 위협에 대한 방역을 보건안보의 가장 중요한 순위로 삼고 있지만 나머지 위협 요인들에 대해서는 국가마다 관심사가 다르다. 미국의 경우 2001년 탄저균 우편 테러를 겪었으며 이후 글로벌 테러와의 전쟁을 치르면서 글로벌 테러리스트에 의한 바이오 테러의 가능성을 매우 우려하였기 때문에 바이오 안보 위협에 대한 관심이 다른 나라들보다 훨씬 높은 편이다. 하지만 한국, 일본, 중국, 호주 등 서태평양 국가들에서는 바이오 안보보다는 식약품 안전성에 대한 정책 우선순위가 다른 지역에 비해 높다. 이 지역에서는 광우병 문제, 유전자조작 농산물(GMO) 수입, 불량 식약품 유통 등과 같이 국민의 먹거리 안전성이 정부의 정책 성패를 결정하는데 크게 영향을 미치기 때문이다.

## 2. 보건안보의 접근법

감염병과 같은 보건안보 위협에 대한 일반적인 대응 접근은 ‘예방’(prevention)이다. 즉, 발생이 예상되는 질병에 대한 백신을 접종하거나 병원균 발생 요인을 제거하는 방식이다. 예를 들어 겨울철에 유행이 예상되는 독감에 대한 예방주사를 접종하거나, 콜레라나 뇌염의 발생을 사전에 막기 위해 소독을 강화하고 살충제를 살포하는 활동이 여기에 해당한다. 이러한 접근은 1854년 런던에서 콜레라가 유행했을 때 존 스노우(John Snow)가 빈민가 공용우물이 감염원이라는 사실을 밝혀낸 이후 감염병 발생 및 확산을 막기 위해 도시위생과 공중보건을 증진해야 한다는 인식의 전환으로부터 비롯되었다. 이러한 예방 접근은 질병에

대한 오랜 경험과 의학기술의 발전에 의해 가능하다.

하지만 코로나19와 같이 백신과 치료법이 개발되지 않은 신종 감염병이나 탄저균 테러와 같은 사태는 예상치 못하게 발생하여 여러 사람들의 건강을 해치거나 사망에 이르게 한다. 무엇보다 이러한 종류의 보건안보 위협은 예상치 못한 방식으로 발생하여 사회 구성원들을 불안에 빠뜨릴 수 있기 때문에 초기 대응에 실패하면 사회의 여러 시스템이 정상적으로 기능하지 못하고 사회 질서가 깨져 혼란에 빠질 수 있다. 따라서 이러한 보건안보 위협에 대해서는 예방 접근보다는 ‘대비’(preparedness) 접근이 강조된다. 이것은 갑작스런 보건위기 상황에서도 사회 기반 시스템이 정상적으로 기능하고 안정적인 질서가 유지될 수 있도록 만드는데 중점을 두는 접근법이다(Collier and Lakoff 2015).

보건안보의 대비 접근을 위해서는 시민보건의 취약성을 수시로 점검하고 개선하여 보건위기 대응 능력을 높이는 한편, 위기 대응 시뮬레이션을 개발하고 이를 정책에 반영하여 위기 상황에서도 사회 공동체가 혼란에 빠지지 않고 정상적으로 작동할 수 있도록 회복력을 갖추는 노력이 필요하다. 예상치 못한 상황을 대비하기 위해서는 창의적인 발상과 융합적인 접근이 매우 중요하다. 따라서 대비 접근은 보건 분야뿐만 아니라 경제, 복지, 출입국 관리, 교육, 외교, 재정, 국방 등 비(非)보건 분야에서의 전문성과 자원이 함께 협력과 공조를 모색하는 방향으로 이루어져야 한다.

〈표 1〉 보건안보의 예방(prevention) 접근과 대비(preparedness) 접근

	예방 접근	대비 접근
구체화 시기	19세기 도시위생/공중보건 개념 등장	20세기말 대량살상무기 재앙 대비 개념 등장
목표	감염병, 빈곤, 질환 등 주민보건 문제 예방	예상 못한 재앙 초래 가능한 긴급상황 대비
주요 관심대상	사회적 과정: 경제적 생산, 상품교환, 인구이동, 인구학적 과정 등	사회 기반 시스템: 산업 생산/수급 시설, 주요 인프라, 방역의료 자원, 정부기능
관련 지식	역학(疫學), 보건학, 인구학, 사회과학	기반 시스템 유기적 상호관계 및 취약성 관련 지식체계 전반 (보건의료+非보건의료 지식)
정부핵심기제	사회보장정책: 공중보건, 질병발생 위험분산 및 억제 정책, 인프라 구축	대비정책: 취약성 최소화, 위기관리 능력, 위기 대응 시뮬레이션 등을 통한 회복력(resilience) 강화

출처: Collier and Lakoff(2015, 23)을 필자가 재구성.

코로나19 위기 상황에서 한국의 방역이 세계적인 주목을 받은 이유는 보건안보 위협에 대한 ‘대비’ 역량이 미국이나 유럽 국가들보다 높았기 때문이다. 이는 메르스 위기 이후 한국이 국가방역체계를 개편하여 감염병 대응 주체를 질병관리본부(KCDC)로 단일화하고, 국제보건규칙(IHR) 합동외부평가(JEE)를 자발적으로 수검하여 감염병 대응의 문제점을 개선하는 노력을 벌이는 한편, 유사 감염병 유입에 대비하여 진단키트 제작을 일찍부터 서둘러 코로나19 사태 초기에 대량 신속검진이 가능하도록 만들었기 때문이다. 그밖에도 재난 정보를 스마트폰을 통해 시민들에게 신속하고 투명하게 전달할 수 있도록 관련 기술과 법률을 마련했기 때문이었다. 그 결과 한국은 코로나19 발원지인 중국과 지리적으로 가깝고 인적교류도 많으며, 대외무역 의존도가 높은 경제구조임에도 불구하고 사회적 혼란을 크게 겪지 않고 질병 확산을 통제할 수 있었다. 아울러 한국의 이러한 ‘대비’ 접근은 위기 상황에서 시민들이 동요하지 않고 상호 신뢰성을 높여 빠른 회복력을 보일 수 있음을 증명했다.

### 3. 글로벌 보건 거버넌스의 발전

19세기 무역의 증가와 유럽 열강의 식민지 지배를 계기로 지중해 무역도시와 다뉴브강 연안도시들이 감염병 전파를 차단할 목적으로 위생위원회를 설치하여 무역선박에 검역증을 발급하는 업무를 시작하면서 근대적 의미에서의 글로벌 보건 거버넌스가 태동되었다. 이후 1851년부터 1903년까지 11차례의 국제위생회의가 개최되었고, 1892년부터 국가들 사이의 위생협정이 연이어 체결되었다. 이러한 협정들을 바탕으로 1903년 국제위생규칙(ISR) 제정이 이루어졌고, 이것은 오늘날 WHO 국제보건규칙(IHR)의 기원이 되었다. 최초의 보건관련 국제기구인 1902년 설립된 미주국제위생기구(ISBA)로서 질병 자료를 수집, 공유하는 기능을 수행하였으며, 항열병 퇴치운동을 전개하기도 했다. 이후 국제연맹(League of Nations)이 수립되어 그 산하에 국제연맹보건기구(LNHO)가 만들어졌으나 기능은 제한적이었다. 제2차 세계대전 이후 그동안 보건 관련 업무를 수행하던 여러 기관들을 포괄하는 WHO가 1948년 수립되어 글로벌 차원에서의 보건협력의 중심 역할을 수행하기 시작했다.

글로벌 보건 거버넌스에는 보건이 글로벌 공공재라는 인식을 함께하는 여러 행위자들이 포함된다. 가장 핵심적인 행위자는 WHO와 각국의 보건당국이지만, 국경없는 의사회와 같은 보건 NGO와 글로벌백신연합(GAVI), 에이즈·결핵·말라리아 퇴치기금(GFATM)과 같이 국가와 국제기구 및 민간이 함께 보건관련 사업을 펼치는 민관파트너십(PPP), 그리고 게이트 재단과 같이 막대한 재원을 바탕으로 보건 시혜사업을 펼치는 자선재단도

중요한 행위자로 참여한다. 그리고 1990년대 중반 유엔에서 ‘인간안보’ 개념이 구체화되고, 2000년 유엔 밀레니엄개발목표(MDG)에 보건관련 사업이 대거 포함되면서 글로벌 보건 거버넌스에서 유엔개발계획(UNDP), 세계은행(World Bank)와 같은 개발협력 행위자들의 비중이 함께 커졌다. 또한 바이오 산업이 성장하고 복제약 논쟁이 불거지면서 보건에 관한 지식재산권 분쟁을 해결하기 위해 세계무역기구(WTO)와 같은 무역 및 국제법 행위자들의 역할도 커지고 있다.

이들 행위자의 참여로 글로벌 보건 거버넌스는 그동안 인류의 보건증진을 위해 많은 성과를 이루었다. WHO가 중심이 되어 보건증진을 위한 국제협력이 추진되고 방역체계에 대한 국제적 규칙이 제정되어 보다 효과적인 감염병 대응이 이루어졌다. 그 결과 1980년 천연두의 완전 퇴치가 선언되었고, 에이즈도 더 이상 죽음의 질병으로 여겨지지 않게 되었다. 한편, 2014년 미국이 주도하여 수립된 글로벌 보건안보구상(Global Health Security Agenda, GHSA)은 대규모 감염병 확산과 바이오 테러에 의해 초래될 수 있는 국제적 혼란과 위기에 대응하여 개별국가, 국제기구, 민간 전문가, 연구기관, 제약회사 등 여러 글로벌 보건 행위자들이 참여하는 글로벌 다자협력 체제이다. GHSA는 보건안보 위협에 대한 집단적 공조와 대응을 모색하기 위해 ① 질병예방, ② 실시간 보건위협 탐지, ③ 자연발생·사고·테러에 의한 감염병 신속 대응 등 3개 분야에서 행동 계획을 설정하여 글로벌 공조를 추구한다(강선주 2015).

#### 4. 글로벌 보건 거버넌스의 위기

전술한 바와 같이 글로벌 보건 거버넌스 행위자들은 매우 많고 다양하다. 이들은 보건을 글로벌 공공재로 받아들이고 있지만 보건이슈에 대한 우선순위와 이해관계가 항상 일치하는 것은 아니다. 예를 들어 에이즈 복제약 제조에 대해서 미국 및 유럽 선진국과 남미와 아프리카 저개발국 사이에 오랫동안 갈등이 있어왔다. 선진국들은 에이즈 치료약을 개발하여 판매하는 대형 제약회사들의 입장을 대변하였고, 에이즈 퇴치 운동을 벌이는 NGO들과 자선재단들은 저개발국의 입장을 지지하였다.

코로나19 사태에서도 유사한 상황이 나타났다. 2020년 6월 코스타리카의 카를로스 알바라도 대통령 주도로 중남미, 아프리카, 남아시아 국가 37개국은 “행동을 위한 연대 요청”(Solidarity Call to Action) 운동을 선포했고, WHO 사무총장도 지지를 표명했다(WHO 2020). 이것은 코로나19 치료약 및 백신 개발과 관련된 지식과 기술에 대한 저개발국들의 접근이 보장되어야 한다는 주장이다. 다시 말해서 글로벌 보건위기 극복을 위해 백신과 치료약의 복제를 허용해줄 것을 요청하는 것이다. 하지만 미국과 주요 선진국들은

이러한 주장은 보건의학 기술의 발전을 저해하여 결과적으로 치료를 더 어렵게 만들 것이라는 입장을 보이며 저개발국들의 주장을 일축했다(U.S. HHS 2020).

글로벌 보건 거버넌스 행위자들 사이에 발생할 수 있는 보건이슈에 대한 시각차를 극복하고 글로벌 공공재로서의 보건을 달성하기 위해서는 글로벌 보건 거버넌스의 핵심 행위자인 WHO가 중심 기능을 잘 수행하면서 상호이해와 양보를 이끌어내는 리더십을 발휘해야 한다. 1970년대 중반 국제사회에서 제3세계의 목소리가 커지면서 글로벌 보건 거버넌스 내에서도 WHO 설립 이후 미국 등이 주도해온 천연두 퇴치, 말라리아 퇴치 등의 사업보다는 저개발국 비도시 지역 주민들에 대한 보건의료 서비스 접근성 강화와 보건위생환경 개선을 우선시해야 한다는 주장이 더 커졌다. 하지만 이러한 보건환경 개선사업은 WHO의 원래 취지에서 벗어난다는 이유로 선진국들의 외면을 받았고 따라서 재정적 어려움에 직면했다. 이러한 상황에서 WHO는 UNESCO와 더불어 1980년 GOBI-FFF라 불리는 아동건강증진 계획을 대안으로 추진했다. 이는 글로벌 보건사업이 경제개발원조로 변모하는 것에 제동을 걸었다는 점에서 선진국의 요구가 반영된 것이면서도, 사업 대상이 대부분 저개발국이라는 점에서 제3세계 국가들에게도 환영받는 것이었다(Walt 1993).

2003년 담배규제기본협약(FCTC) 체결 과정에서 WHO는 중심적 기능을 잘 수행했다고 평가받는다. 주로 선진국의 다국적 담배제조사들은 시장 확대를 위해 개발도상국 정부에 압력을 가하거나 투자를 미끼로 개도국의 담배규제를 완화하도록 만들어왔다. 이에 대해 일부 개도국들과 금연 NGO들은 서로 연대하여 공공재로서의 보건의 기업의 경제적 이익과 시장논리에 훼손되어서는 안 된다는 규범적 논리로 저항했다. 이런 상황에서 WHO는 서로 다른 논리를 펴는 국가들 사이에 협약 체결을 주도하였고, 그 과정에서 담배제조사의 로비에 움직이던 일부 국가들을 설득하는데 성공하여 결국 협약의 타결을 이끌어냈다. 이 협약은 국가가 담배의 소비에 따른 보건, 사회, 환경 및 경제적 폐해로부터 현재 및 미래 세대를 보호해야 한다는 내용을 담고 있고, 특히 중요한 것은 국제법적 구속력을 가진다는 점이다(조한승 2014).

하지만 WHO의 이러한 중심적 역할이 2020년 코로나19 사태에서는 뚜렷하게 나타나지 않고, 오히려 글로벌 보건 거버넌스의 신뢰성을 손상하는 원인이 되었다. WHO의 중심적 역할이 약화된 이유 가운데 WHO 내부의 문제로서 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.

첫째, WHO 재정구조의 특성상 외부 행위자 후원에 대한 의존이 점점 심화되고 있다는 것이다. 흔히 국가와 국제기구 사이의 관계는 주인-대리인(Principle-Agent)이론의 관점에서 국가(P)에 의해 국제기구(A)의 자율성이 제한받는다고 설명되지만(Hawkins, et al. 2006), 백신사업과 같은 보건사업은 글로벌 공공재로 간주되기 때문에 WHO는 다른 기구들에 비해 상대적 자율성이 높은 편이다. 하지만 WHO 예산에서 지정 자발적 기여금의

비중은 1990년대 중반 50% 가량이었으나 꾸준히 증가하여 2019년 현재 76.96%를 차지한다. 이는 WHO가 기여금을 많이 공여하는 외부 행위자의 선호에 치우친 사업을 주로 벌여야 함을 의미하며, 결과적으로 이들의 후원은 글로벌 보건 거버넌스의 또 다른 구조적 권력으로 작용할 가능성이 있다.

둘째, 글로벌 보건 사업에서 개발협력의 비중이 높아지면서 WHO 사무총장 등 보건 거버넌스의 리더십이 국가들 사이의 정치적 이해관계에 의해 더 많이 영향을 받는다는 점이다. 그 원인으로 지목되는 것이 사무총장 선출 방식의 변화이다. 기존에는 집행이사회의 단독후보 추천, 총회의 승인이었으나, 2017년 선거부터 집행이사회의 3인 후보 추천, 총회의 1인 선출로 바뀌었다. 이에 따라 2017년 WHO 사무총장 선거에서 저개발국 및 중국의 지지를 받은 에티오피아 관료 출신 테드로스 아드하놈 게브리예수스(Tedros Adhanom Ghebreyesus)가 미국 및 유럽의 지지를 받은 영국 감염병 출신 전문가 나바로(David Nabarro)와 중동국가의 지지를 받은 파키스탄 출신 심장병 전문가 니시타르(Sania Nishtar)를 꺾고 사무총장으로 선출되었다. 이러한 변화는 글로벌 보건 거버넌스의 방향성과 우선순위 결정에 있어 핵심적 역할을 수행하는 WHO 사무총장이 민주적 절차라는 명목 하에서 개발원조를 선호하는 개도국의 다수결의 정치적 논리에 따라 의사결정을 할 가능성이 커졌음을 의미한다. 코로나19 사태 초기 미국이 제기한 테드로스 사무총장의 감염병 정책 실패 비난은 이러한 맥락에서 나온 것이다.

셋째, 보건 이슈가 개별 국가의 외교안보정책의 수단으로 사용되는 것을 막을 수 있는 구속력이 없다는 구조적 한계이다. 2005년 개정된 세계보건규칙(IHR)에 따라서 WHO 회원국들은 감염병 발생 및 전파에 대한 정보를 WHO에 보고할 의무가 있다. 하지만 여전히 일부 국가들은 자국의 외교안보적 목적에 따라 감염병에 대한 정보를 정확하게 보고하지 않고 축소, 왜곡하여 보고하는 경우가 많다. 원인불명의 폐렴 증상이 우한에서 처음 발생하여 주변지역으로 확산되고 있는 상황이었음에도 불구하고 2019년 12월 말 WHO 중국 사무소가 이를 최초 보고한 이후 중국은 보름 넘게 신규 감염에 대한 보고를 하지 않았다. 미국 등 서방에서는 최초보고가 중국 당국이 아닌 WHO 중국 사무소였고 중국은 그 이후로도 상당 기간 보고를 하지 않았다는 점에서 처음부터 중국이 의도적으로 사실을 은폐한 것이라고 의심하고 있다(Broomberg 2020/04/02). 이를 확인하기 어렵지만 중국 정부가 질병 보고를 정확하고 신속하게 하지 못한 것은 사실이며, 중국의 태만은 코로나19의 글로벌 확산을 초기에 막을 수 있는 귀중한 시간을 소모하는 결과를 초래했다. 이러한 문제를 해결하기 위해 WHO를 WTO(세계무역기구)와 같이 구속력 있는 기능을 수행할 수 있는 기구로 개혁해야 한다는 주장도 있으나, 미국이 WHO 탈퇴를 선언한 상황에서 아직은 현실성이 높지 않다(Bokat-Lindell 2020).

### Ⅲ. 미국 보건안보 정책 변화와 코로나19

#### 1. 국제보건협력에서 미국의 영향력

미주보건기구(PAHO)의 전신인 미주국제위생기구(ISBA)가 세계 최초의 보건관련 국제기구였으며, 1902년 첫 회합을 미국이 소집하고 워싱턴에 본부를 설치했다는 사실은 20세기 국제보건협력이 시작될 때부터 미국은 스스로 주도적인 역할을 맡았음을 의미한다. 이어 제2차 세계대전 이후 WHO가 수립되는 과정에서 미국은 국제보건협력의 기본 틀을 형성하는 데 결정적인 역할을 하였다. 예를 들어 WHO 본부와 지역사무소 사이의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 논쟁에서 미국은 미주보건기구가 WHO 수립 이전부터 구체적인 보건 사업을 펼쳐왔음을 지적하며 WHO 지역사무소의 독립적 지위를 보장할 것을 주장했다. 이 전통은 지금까지도 이어져서 WHO 지역사무소는 단순히 WHO의 하부조직이 아니라 자체 사업을 펼칠 수 있는 독립적인 지위를 보장받고 있다.

WHO 수립 이후 WHO 중심의 국제보건협력 사업의 방향을 어떻게 설정할 것인가를 두고도 미국은 주도적인 역할을 수행했다. 1948년 WHO의 수립은 다른 UN 전문기구들보다 다소 늦었는데, 그 이유는 냉전이 시작되어 미국과 소련 사이의 이데올로기 대립이 보건 분야에도 적용되었기 때문이었다. 소련을 포함한 사회주의 국가들은 일반 대중에 대한 보편적 보건의료를 제공하는 이른바 사회의학적(social medicine) 접근을 주장하였다. 반면 미국은 질병을 감시, 통제하고 치료하는데 초점을 맞추는 생물의학적(biomedical) 접근을 추구했다. 이는 말라리아, 천연두와 같은 감염병을 예방, 통제, 치료, 퇴치하는 사업을 강조하는 입장이었다. 설립 초기 WHO는 보편적 보건에 대해 국가가 책임을 진다는 입장이었는데, 미국은 위생, 영양, 교육 등의 개선을 통해 보건 증진을 이룬다는 WHO의 계획이 저소득 지역에 대한 공산주의 팽창의 수단으로 사용될 것을 우려했다.

1970년대 유엔에서 제3세계 국가들이 주도가 되어 신국제경제질서(New International Economic Order, NIEO)가 확대되는 분위기 속에서 글로벌 보건 거버넌스 내에서도 미국에 대한 저항의 목소리가 더욱 커졌다. 미국은 치사율이 높은 질병의 치료, 예방, 퇴치를 글로벌 보건협력의 우선순위로 두는 수직적(선별적) 프로그램을 선호했다. 세계화와 도시화로 인해 감염병의 전파가 빠르고 광범위해지기 때문에 이러한 질병에 대한 해결책 마련이 시급하다는 이유였다. 하지만 소련 등 사회주의권과 제3세계 국가들은 연대하여 누구나 쉽게 질병을 치료받고 예방조치를 받을 수 있게 함으로써 모든 사람의 건강 증진이라는 보편적 보건을 달성할 수 있다는 수평적(포괄적) 프로그램으로 맞섰다. 논란이 거듭된 끝에 1978년 WHO가 주최한 알마아타 기초보건의료(primary health care, PHC) 국제회의

에서 수평적 접근이 반영된 알마아타 선언이 채택되었다. 이로써 미국과 WHO 사이의 간극이 현저하게 드러났다.

하지만 미국은 쉽게 물러나지 않았다. 1980년대 중반 신냉전 미소 대결에서 미국이 승기를 잡게 되면서 대처리즘과 레이저노믹스와 같은 신자유주의 국제질서의 확산은 보건 분야에서도 영향을 미쳤다. 특히 미국에서는 보편적 복지 중심의 보건정책 및 의료 서비스가 약화되고 의료의 전문성과 경제적 효율성이 강조되는 보건서비스의 ‘민영화’ 또는 ‘시장화’가 완전히 자리를 잡았다(Lee 2009). 보건의료 서비스의 시장 중심적 접근은 치명적 혹은 만성적 질병의 치료약과 백신 개발에 큰 영향을 미쳤다. 예를 들어 1990년대 초반 에이즈 치료약으로 개발된 항레트로바이러스제(ARV)와 같은 고가의 신약은 대형 제약회사에게 큰 이익을 가져다주었으며, 이를 보호하기 위해 미국을 포함한 선진국들은 WTO 체제에 지식재산권 협정(TRIPS)을 포함하였다(조한승 2014).

## 2. 보건의 안보화와 미국의 대응

전술한 것처럼 미국은 수직적 접근, 즉, 감염병 근절에 많은 관심을 가지고 있었는데, 그 이유 가운데 하나는 감염병이 미국의 안보역량을 저하시킬 수 있다는 우려 때문이었다. 실제로 미국은 제2차 세계대전 중에 병사들이 모기에 물려 말라리아에 집단 감염되는 사례를 경험하였고, 이것이 전투력 저하에 영향을 미친다는 판단 하에 1942년 국방 말라리아 통제활동 사무소(Office of National Defense Malaria Control Activities)를 설치했다. 이처럼 미국은 감염병 확산을 국가안보의 위협 요인으로 인식하고 감염병, 특히 말라리아 퇴치에 많은 자원을 투자하였다. 이후 1970년에 미국 질병통제센터(Center for Disease Control, CDC)가 만들어지면서 국방 차원뿐만 아니라 사회 전반적인 차원에서 감염병의 예방과 통제를 통합 관리하기 시작했으며, 1992년에는 감염병뿐 아니라 비전염성 만성질환 등 전반적인 보건문제에 대한 국가적 대응을 강화하기 위해 기존 질병통제센터를 질병통제 예방센터(Center for Disease Control and Prevention)로 조직을 확대하였다.<sup>1)</sup>

1996년 클린턴 대통령은 글로벌 차원에서의 감염병 대응체계 수립을 지시했다. 이에 따라 글로벌 보건감시 네트워크의 구축과 데이터 수집의 필요성을 지적하는 “21세기 신종감염병 예방전략”(Preventing Emerging Infectious Disease: A strategy for the 21st Century)이 발표되었고, 1999년 국가전략비축(Strategic National Stockpile) 정책이 만들어져 감염병과 생화학 물질을 포함하는 공중보건 위협에 신속히 대응할 수 있도록 백신과 의약품을 비축하기 위한 계획이 수립되었다. 또한 1990년대 말부터 2000년대

1) 질병통제예방센터의 영문 약자는 기존 질병통제센터와 동일하게 CDC로 표기한다.

초 에이즈가 빠르게 확산되자 이를 통제하기 위해서는 미국 국내 차원에서의 노력뿐만 아니라 다른 나라들과의 협력과 공조가 필요하다는 인식 하에 2003년 조지 W. 부시 대통령은 에이즈 구호를 위한 대통령 긴급계획(President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR)을 수립하여 에이즈 치료약과 의료진을 에이즈 만연이 심각한 남반구 저개발 국가들에 지원하는 프로그램을 시작했다.

한편 2001년 미국에서 9.11 테러 사건과 탄저균 우편물 테러 사건이 연이어 발생하자 미국은 보건안보 가운데 특히 바이오 테러와 바이오 사고가 미국을 위협하는 새로운 안보위협 요인으로 판단하여 이에 대한 대응을 모색하기 시작했다. 연방국가인 미국은 공중보건 위협에 대한 일차적 대응책임이 주정부에 있기 때문에 대규모 감염병과 바이오 테러와 같은 국가적 규모의 보건안보 위협에 효과적으로 대응하기 위해서는 연방정부 및 주정부 보건관련 기관 사이의 유기적 협력과 공조가 매우 중요하다. 따라서 2002년 부시 대통령은 보건안보 및 바이오테러 대응 법안에 서명하면서 공중보건에 위협을 가할 수 있는 요인들의 리스트를 작성하고 관리할 것을 지시했고, 이를 바탕으로 각각의 위협요인들에 대한 감시 및 관리 주체를 정비하는 작업이 이루어졌다. 이에 따라 2000년대 중반 이후 바이오 안보(bio-security)에 관련된 연구가 본격적으로 시작되고 바이오 실험관련 각종 규칙들이 새로 정비되었다(Ryan 2016).

오바마 행정부도 바이오 테러의 위협과 더불어 조류독감, 신종플루와 같은 신종 감염병의 글로벌 확산이 미국의 안전과 발전에 심각한 영향을 미칠 수 있다고 보았다. 미국이 글로벌 테러와의 전쟁을 벌이면서 오사마 빈라덴을 사살하고 아프가니스탄에서 철군하면서 바이오 테러 위협은 상대적으로 낮아졌다. 하지만 2009년 신종플루, 2014년 에볼라 등 신종 감염병이 지구 여러 지역으로 확산되고 미국인 감염자가 발생하면서 예방 백신과 치료약이 개발되지 않은 상태에서 이러한 신종 감염병 확산이 미국 사회를 혼란에 빠뜨릴 수 있다고 판단하여 2015년 백악관 국가안보회의(NSC)에 글로벌 보건안보 대응팀(Directorate of Global Health Security and Biodefense)을 설치했다.

오바마 행정부의 보건안보 정책은 보건안보 위협, 특히 신종 감염병에 대한 선제적 조치를 취하는 것이었다. 즉, 치명적인 신종 감염병의 발생이 빈번하거나 발생이 예상되는 지역 및 국가에 대한 보건감시를 강화하는 것이다. 또한 필요한 경우 이들 나라에게 보건개발원조와 방역물자 및 인력을 제공하여 감염병 발생 가능성을 억제하거나, 발생하더라도 초기에 현장에서 완전한 방역이 이루어질 수 있도록 하여 해당 질병이 미국을 포함한 다른 나라와 지역으로 확산되어 더 심각한 보건안보 위기가 만들어지지 않도록 만드는 정책을 폈다.

오바마 행정부의 보건안보 정책으로서 또 다른 대표적 업적은 2014년 글로벌 보건안보구

상(Global Health Security Agenda, GHSA)을 출범시킨 것이다. GHSA는 감염병 위협의 예방, 감지, 대응을 위한 국가 차원의 능력을 개선하는 프로그램으로서, 2005년에 개정된 WHO의 세계보건규칙(IHR)이 가지는 한계를 보완하기 위한 의미를 가지고 있었다. 이 규칙에 따르면 WHO 회원국은 질병 사례를 신속히 보고하고 정보를 공유할 의무가 있으나 일부 국가들은 주권침해 혹은 재정적 어려움을 이유로 소극적인 입장을 보였으며, WHO가 국제기구인 까닭에 민간을 포함하는 보건관련 비국가 행위자의 참여가 제한적이었고, 바이오 테러와 같은 긴급상황에 신속히 대응하는데 한계가 있었다. 따라서 GHSA는 국가와 국제기구뿐만 아니라 민간전문가, 연구기관, 제약회사 등 다양한 글로벌 보건 행위자들 사이의 집단적 공조와 협력을 통해 보건안보 위협에 대응하는 플랫폼으로서의 역할을 수행하는 것을 목표로 하였다(강선주 2015).

GHSA는 미국이 주도하였으며, 2020년 기준 69개의 국가들이 참여하고 있다. 10개 국가가 운영그룹(steering group)으로 활동하고 있으며,<sup>2)</sup> WHO를 비롯하여 유엔식량농업기구(FAO), 세계동물보건기구(OIE) 등의 국제기구도 회원으로 포함되어 있다. 최초 GHSA는 2014년부터 2018년까지의 5개년 임무로 설정되었으나, 2017년 캄팔라 선언(Kampala Declaration)을 통해 임무를 2024년까지 5년 추가 연장하기로 결정하였다(GHSA 2018). GHSA의 활동 분야는 예방, 신속탐지, 효과적 대응 등 3개 영역의 11개 행동계획(action package)으로 구분된다.<sup>3)</sup> 각각의 행동계획은 참여 국가들의 선호에 의해 형성된 워킹그룹 등에서 논의되고 사업이 진행된다.

### 3. 코로나19와 트럼프 행정부의 보건안보 정책실패

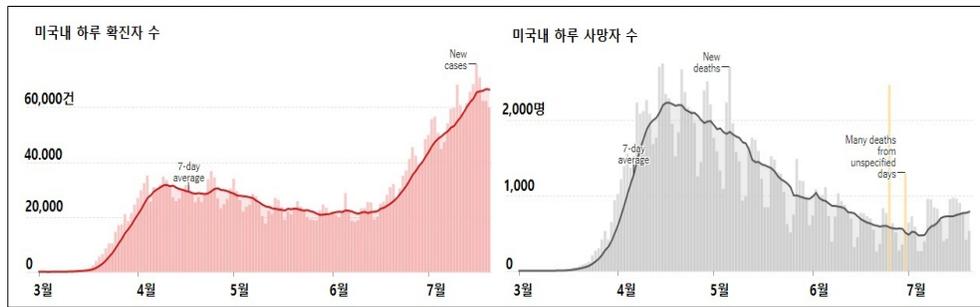
미국에서 코로나19 사례는 중국 우한을 방문하고 돌아온 워싱턴주 거주자가 2020년 1월 21일 천식 등 호흡기 증상으로 지역의료센터를 방문하면서 처음 기록되었다. 이어 2월 2일 미국은 중국으로부터의 입국 금지조치를 취했다. 미국에서 최초의 코로나19 사망자는 2월 29일이었지만, 2020년 3월 중순까지 미국은 감염자와 사망자가 급증한 동아시아와 이탈리아 등에 비해 상대적으로 안전한 것으로 여겨졌다. 하지만 3월 23일

---

2) 10개 운영그룹 국가들로는 한국, 미국, 사우디아라비아, 이탈리아, 인도, 인도네시아, 칠레, 핀란드, 캐나다, 케냐이다. 한국은 2015년 제2차 GHSA 고위급회담을 서울에서 개최했다.  
 3) 예방(prevention) 영역의 행동계획에는 ① 항생제 내성 대응, ② 인수공통 감염병 대응, ③ 바이오 안전 및 바이오 안보, ④ 예방접종 대책이 포함된다. 탐지(detect) 영역에는 ⑤ 실험 시스템 강화, ⑥ 실시간 감시 네트워크, ⑦ 국제 보고 체계, ⑧ 인력 역량 강화가 포함된다. 대응(respond) 영역에는 ⑨ 위기관리센터, ⑩ 다분야 신속 합동대응, ⑪ 의료대책 및 대응인력 역량 강화가 포함된다(National Academy of Science 2017).

미국 내 하루 확진자가 1만6천명이 넘어섰고, 4월 초부터는 하루 사망자도 1천명을 초월하기 시작했다. 4월 27일에는 확진자가 100만명을 넘어서고 5월에는 사망자가 10만명을 넘었다. 6월에는 확진자가 200만명을 넘어섰고, 6월 15일에는 사망자가 115,000명을 넘어서 제1차 세계대전 공식 사망자 수를 초월했다.<sup>4)</sup> 여러 주에서 경제회복을 위해 서둘러 봉쇄조치가 해제되었으나, 7월 독립기념일 연휴 기간 이후 다시 하루 확진자수가 6만 명을 넘어섰고, 5월 이후 꾸준히 줄어들던 사망자 수도 1,000명대로 급증하는 등 사태가 다시 악화되는 조짐이 나타나고 있다.

〈그림 2〉 미국의 코로나19 일별 확진자(左) 및 사망자(右) 추이 (2020년 7월 21일 기준)<sup>5)</sup>



주: 실선은 7일간 평균.

출처: Coronavirus in the U.S.: Latest Map and Case Count, New York Times.

코로나19 사태 초기 미국의 트럼프 대통령은 날씨가 풀리면 코로나 바이러스가 기적처럼 사라질 것이라며 비교적 여유로운 모습을 보였다. 하지만 2020년 3월 이후 미국 내에서도 감염자의 수가 증가하자 코로나 바이러스를 “중국 바이러스”라고 언급하면서 코로나 사태의 원인이 중국에 있다고 비난하며 인종차별에 가까운 신경질적인 반응을 보이기 시작했다(New York Times 2020/03/19). 이어 4월부터는 트럼프 대통령은 WHO가 지나치게 중국에 편향된 정책을 펴면서 코로나19에 대한 대응에 실패했다고 비판하며 WHO에 대한 자금 지원 중단을 시사했다. 5월 18일 트럼프 대통령은 WHO가 중국 편향적 정책을 철폐할 것을 요구하는 한편, 한 달 이내에 개혁안을 제시하지 않으면 미국은 WHO를 탈퇴할 것이라는 서한을 공개하였고, 이를 비난하는 WHO 테드로스 사무총장과 설전을 벌였다. 그리고 마침내 2020년 7월 6일 미국은 WHO로부터 탈퇴를 공식 선언함으로써 WHO와의 결별 수순에 들어갔다. 만약 미국이 이 선언을 철회하지

4) WHO. 출처: <https://covid19.who.int/region/amro/country/us> (검색일: 2020.07.10.).

5) New York Times. 출처: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-us-cases.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage> (검색일: 2020.07.21.).

않는다면 1년간의 유예기간을 거쳐 2021년 7월 6일 미국은 최종적으로 WHO로부터 탈퇴하게 된다.

연방국가인 미국에서 공중보건 문제는 각 주(州)의 보건당국이 일차적 대응의 주체가 된다. 하지만 코로나19와 같이 미국 전역에서 심각한 보건위기가 발생할 경우 연방정부 기관이 주정부와 함께 대응한다. 연방정부 차원에서 일반적인 공중보건에 관한 전반적인 업무는 보건복지부(HHS)가 담당하고, 특히 감염병에 대한 방역 및 보건의료 대응은 보건복지부 산하 질병통제예방센터(CDC)가 관장한다. 2001년 9.11 테러사건 이후 국토안보부(DHS)가 수립되면서 국가 차원의 위기관리를 담당하는 연방재난관리청(FEMA)이 국토안보부 산하 기관으로 편입되어 보건안보 위기를 포함한 재난관리를 담당하게 되었다(탁상우 2020). 그밖에도 농림부(USDA), 환경부(EPA) 등 보건과 직접적인 관련이 있는 정부 부처들도 보건안보에 관련한 업무를 수행하고 있다.

트럼프 대통령이 코로나19 사태의 발발과 확산의 원인을 중국과 WHO에 돌리고 있지만, 미국이 보건안보 정책에서 실패한 것은 틀림없는 사실이다. 위에서 설명한 것처럼 미국의 보건안보 대응 기관과 운영 체계는 매우 복잡하기 때문에 이를 어떻게 조정하고 관리하느냐가 매우 중요하다. 그런데 이번 코로나19 사태를 겪으면서 연방정부와 주정부, 그리고 연방정부의 각 기관들 사이의 역할 분담과 일관된 대응 체계에 심각한 문제가 있었음이 드러났다. 마스크 착용의 필요성에 대해 부처마다 서로 다른 입장을 내놓는가하면, 심지어 한국으로부터 진단키트를 공급받은 메릴랜드 주지사는 연방정부가 진단키트를 몰수할 것을 우려하여 비밀 장소에 보관하고 주정부 군을 동원하여 지키도록 했다(ABC News 2020/05/01). 더욱이 트럼프 대통령의 발언이 확인된 정보에 기초하지 않고 즉흥적으로 이루어지는 경우가 빈번하여서 각 부처가 대통령의 발언을 수습하기에 급급하여 일관적인 보건위기 대응이 이루어지지 못하고 지휘체계에 혼선이 빚어지는 경우가 속출했다. 이러한 혼란은 미국 시민들의 불안감을 더욱 가중시켰고, 때마침 발생한 조지 플로이드 사망 사건에 따른 인종차별 반대시위와 맞물려 미국 정부와 트럼프 대통령에 대한 불신을 가중시켰다.

미국이 코로나19 사태에 대해 혼란을 거듭하게 된 또 다른 이유는 기존의 보건안보 정책이 대거 폐지되거나 축소되었기 때문이다. 보건안보 개념을 국가안보의 중요한 일부로 포함시켰던 오바마 행정부와 달리 트럼프 행정부는 전통적 군사안보와 이민자 억제 정책을 강조하면서 보건안보의 중요성을 낮게 평가했다. 감염병의 대규모 확산과 같은 보건안보 위협이 발생할 가능성이 전통안보 위협의 발생 가능성보다 훨씬 낮기 때문에 보건안보 대응 정책은 불필요한 예산의 낭비라는 입장이었다. 이에 트럼프 행정부는 오바마 행정부가 설치한 백악관 NSC 보건안보 대응팀을 해체하였으며, 에이즈의 발병도 감소세에 접어들었

기 때문에 에이즈 퇴치를 위한 PEPFAR의 예산도 대폭 삭감을 계획했다.

중국에서 코로나19가 급속히 확산되던 2020년 2월에도 트럼프 행정부는 CDC 예산을 20% 삭감하는 안을 의회에 요청했으나 의회는 이를 승인하지 않았다(Krisberg 2002). 그럼에도 불구하고 CDC 인력은 계속해서 감축되었다. 특히 해외 질병정보를 담당하는 인력들을 대폭 감축했는데, 코로나19 발생 이전 3년간 중국에서 활동해온 CDC 인력 가운데 파견인력을 11명에서 3명으로 축소하고, 현지 채용 인력도 39명에서 11명으로 대폭 줄였다(The Guardian 2020/03/24). 게다가 2015년 오바마 행정부가 감염병 위기 상황에 대비하여 보건용 N95 마스크를 하루에 150만개씩 생산하기 위한 시설을 설치하는 계획을 마련했으나, 트럼프 행정부는 이 계획을 실행에 옮기지 않았다가 코로나19 사태가 발생하자 미국 전역에서 마스크 대란이 발생했다. 결국 트럼프 행정부는 사태가 악화되자 이 계획을 다시 추진하기로 결정했다(Washington Post 2020/04/04).

트럼프 행정부의 보건안보에 대한 몰두는 그동안 미국이 중심이 되어 추진해온 글로벌 보건안보 네트워크에도 영향을 미쳤다. 2017년 캄팔라 선언을 통해 GHSA는 2018년부터 2024년까지의 2기 기간에 회원국을 100개 이상으로 확대하여 더 많은 사업들을 추진하려는 계획을 수립하였으나, 트럼프 행정부 수립 이후 백악관 NSC 글로벌 보건안보 대응팀이 해체되면서 글로벌 보건안보협력의 플랫폼을 위해 만들어진 GHSA 역시 기능이 사실상 중단되었다. 단적인 예로서 GHSA 홈페이지에 업로드된 게시물을 살펴보면 2019년 5월 게시 문건 이후 2020년 3월에 게시된 GHSA 운영그룹 의장의 코로나19에 대한 짧은 메시지에 이르기까지 약 10개월 동안 단 한 건의 게시물도 없었다. 이어 2020년 6월에 올라온 게시물은 이미 2018년에 만들어진 “GHSA 2024 Framework” 문건이었다. GHSA 홈페이지를 통해 유추해볼 때 이번 코로나19 사태에 GHSA의 역할과 기능은 사실상 전무했음을 알 수 있다.

#### 4. 코로나19 시대 글로벌 보건 거버넌스와 미국의 리더십

미국은 해외에서 코로나19가 처음 발생하여 확산될 때 정확하고 구체적인 정보를 파악하지 못했을 뿐만 아니라 미국에 바이러스가 유입된 이후에도 빠르고 효과적으로 대응하지 못했다. 질병 자체에 대한 방역 및 보건의학적 대응뿐만 아니라 마스크와 화장지 부족사태와 성급한 봉쇄 해제 정책 등 전반적인 위기관리 능력에 있어서도 심각한 정도의 정책 실패를 잇달아 보여주었다. 미국 국내에서의 정책 실패는 국제 차원에서도 WHO와의 갈등과 GHSA의 기능 마비 등과 같이 글로벌 보건안보 대응 네트워크와 플랫폼의 기능에까지 영향을 미쳤다. 특히 트럼프 대통령이 많은 전문가들의 염려에도 불구하고 WHO 탈퇴를

서둘러 선언함으로써 글로벌 보건 거버넌스에 대한 신뢰성은 더욱 악화되었뿐만 아니라 미국 역시 글로벌 보건 거버넌스에서의 리더십을 스스로 포기하는 결과를 맞이하고 있다. 이러한 혼란과 정책 실패는 결과적으로 강대국 미국의 글로벌 지위와 역할에 대한 전반적인 의구심을 초래하였다.

글로벌 보건 거버넌스에서 미국의 리더십 위기는 다른 분야에서의 리더십에도 영향을 미쳤다. 트럼프 대통령은 2020년 G7 정상회의의 의장국으로서 G7 국가들과 더불어 한국, 호주 등을 자신 소유의 골프리조트에 초청하겠다고 밝혔다. 만약 이 회의가 개최된다면 글로벌 팬데믹이 핵심의제 1순위가 될 것이 확실했으나, 독일의 메르켈 총리는 일찌감치 G7 회의에 참석하지 않겠다고 선언했다. 또한 미국이 WHO 자금지원 거부와 탈퇴를 선언하자 미국에 이어 WHO 예산의 두 번째로 큰 후원자인 게이츠 재단은 1억5천만 달러를 추가 지원하겠다고 밝혔으며(Economic Times 2020/04/16), WHO의 친중 편향 논란으로 미국과 갈등을 벌이고 있는 중국도 미국이 WHO에 대한 자금지원을 중단하겠다고 발표하자 코로나19 대응 명목으로 WHO에 5천만 달러를 지원할 것을 약속했다(Washington Post 2020/04/23).

코로나19 위기가 장기화되는 상황에서 미국의 WHO 탈퇴 결정은 트럼프 대통령의 정치적 계산에 따른 것이며, 궁극적으로 글로벌 보건뿐만 아니라 미국의 공중보건까지 위태롭게 만들 것이라는 비판과 우려가 계속해서 나오고 있다(Frieden et al. 2020). 보건의학 전문가들의 우려는 말할 것도 없고, 여당인 공화당 내에서도 보건위기 상황에서 트럼프 대통령의 WHO 때리기 전략이 오히려 공화당의 재집권 가능성을 낮추고 있다고 비난하는 목소리가 많아졌다. 트럼프는 우한의 실험실에서 코로나19 바이러스가 유출되었으며 이것은 중국의 책임이라고 주장했으나, 구체적인 증거를 제시하지 못함에 따라 오히려 미국내 상황 악화의 책임을 근거 없이 중국에 떠넘기고 있다는 비판에 직면했다(Cohen 2020). 이런 상황에서 오히려 중국은 맞대응을 자제하면서 WHO의 코로나19 조사단 활동을 받아들이는 등 글로벌 보건 거버넌스에 협조하는 모습을 보이고 있다.

테드로스 WHO 사무총장이 말한 것처럼 “미국은 아직까지는 WHO 회원국”이다(CNN 2020/06/15). 그리고 미국의 탈퇴가 공식 발효되기까지의 1년 동안 미국에서는 대통령 선거가 치러질 예정이며, 야당 후보인 바이든은 자신이 당선되면 WHO 탈퇴를 철회할 것이라고 공약했다. 트럼프가 재선되더라도 미국의 코로나19 사태가 진정되거나 국제사회가 WHO의 개혁을 요구하는 분위기가 형성된다면 얼마든지 탈퇴를 철회할 가능성이 있다. 그런 점에서 트럼프 대통령은 WHO 탈퇴라는 강수를 둬으로써 글로벌 보건 거버넌스의 분위기를 일신하고, WHO 개혁을 추진해야 하며, 중국의 전방위적 확대전략을 경계해야 한다는 강력한 메시지를 국제사회에 전달하는 데에는 효과를 거둔 것으로 보인다. 하지만

코로나19 사태가 계속해서 악화 되고 불안감이 계속되는 상황에서 미국 시민과 세계 인류의 건강을 정치적 목적으로 볼모로 삼았다는 비난을 피하기는 어렵다.

## IV. 맺음말

코로나19 대유행은 감염병이 사회 공동체의 안정적 기능을 위협할 수 있는 안보 위협이 될 수 있음을 보여준다. 이러한 글로벌 보건안보 위기에 대응하기 위해서는 글로벌 차원에서의 협력이 필수적이다. 특히 글로벌 보건 거버넌스의 핵심 행위자인 WHO와 미국의 역할이 중요하다. 하지만 글로벌 보건 이슈의 우선순위에 대해 행위자들 사이의 의견 대립 정치적 이해관계와 맞물려 글로벌 보건 거버넌스가 효과적으로 기능하는데 장애가 된다. 미국은 글로벌 보건 거버넌스의 핵심 행위자임에도 불구하고 국제보건협력의 접근법에 대해 WHO와 갈등을 보여왔다. 중국과 패권경쟁을 벌이는 미국은 코로나19 팬데믹에 직면하여 WHO가 중국 편향적이었기 때문에 감염병 위기를 초래했다고 비난하고 있다. 하지만 트럼프 행정부의 보건안보 정책 실패의 주된 원인은 미국이 감염병 확산과 바이오테러에 대비하여 글로벌 보건안보구상을 수립하였던 오바마 행정부의 기존 정책을 축소하거나 폐지한 데에서 발견된다.

미국은 그동안 글로벌 보건안보의 리더십을 발휘하면서 신종 감염병과 바이오 안보에 대한 대응 체제 구축을 꾸준히 추진해왔으나, 트럼프 행정부 이후 전통적 의미의 군사력 중심 국토안보와 이민자 유입 억제 중심의 사회복지 정책을 우선 추진하면서 보건안보를 세금만 축내는 불필요한 것으로 치부하였다. 하지만 제1차 세계대전 전사자보다 더 많은 사람을 사망시킨 감염병의 위협으로부터 스스로를 지키기 위해 필요한 필수 수단은 값비싼 무기가 아니라 몇 달러짜리 N95 마스크였다. 미국은 위기를 대비해 그러한 마스크를 비축하여 시민들에게 보급하는데 실패하였고, 이는 미국의 글로벌 리더십에 큰 흠집을 냈다. WHO 역시 보건 전문성보다는 국가들 사이의 정치적 이해관계에 크게 영향을 받으면서 국제기구로서의 불편부당성에 의심이 제기되었고, 이는 글로벌 보건 거버넌스에서의 WHO의 리더십을 심각하게 훼손시켰다.

인간은 신종 바이러스에 감염되어 목숨을 잃을 수도 있는 약한 생명체이지만, 위기를 경험하면서 문제점을 파악하고 이를 위해 서로 힘을 합쳐 더 큰 위협에 맞설 수 있는 대비책을 고안할 수 있는 강한 공동체를 형성할 수 있다. 글로벌 보건 거버넌스는 그러한 노력의 산물이다. 다양한 행위자가 포함되어 있기 때문에 서로 다른 목소리가 나올 수 있지만 인류 공공재로서의 보건이라는 대 원칙에는 변함이 없다. 비록 WHO의 신뢰성

위기와 주요 국가들의 갈등으로 글로벌 보건 거버넌스가 어려움에 처해 있으나 어떤 행위자도 다른 행위자와의 협력 없이 단독으로 감염의 위협에서 벗어날 수 없기 때문에 결국은 협력과 공조를 선택할 수밖에 없다. 코로나19 사태의 조속한 해결을 위해서는 글로벌 보건 거버넌스가 다시 신뢰를 회복하여 방역과 더불어 백신 개발 및 보급에 글로벌 행위자들의 역량을 모아낼 수 있어야 한다. 그것이 얼마나 더 빠르고 효과적으로 이루어지느냐는 미국을 포함한 글로벌 보건 거버넌스의 주요 행위자들의 참여와 협력 의지에 달려있다.



- 강선주. 2015. 바이오안보(Biosecurity)의 부상과 글로벌 보건안보 구상(Global Health Security Agenda). 외교안보연구소 주요국제문제분석 2015(7).
- 김상배. 2016. 신항안보와 미래전략: 개념적·이론적 이해. 김상배 편. 신항안보의 미래전략. 서울: 사회평론.
- 조한승. 2014. 글로벌 보건 거버넌스의 역할과 도전: 정치적 쟁점 사례를 중심으로. 평화학 연구 15(4), 7-34.
- \_\_\_\_\_. 2019. 동북아 보건안보 거버넌스. 김상배, 신범식. 공편. 동북아 신항안보 거버넌스. 서울: 사회평론.
- 탁상우. 2020. 미국의 공중보건위기 대응 체계와 코로나바이러스감염증-19. 국제사회 보장리뷰 13, 5-20.
- ABC News. 2020. Maryland Hiding Testing Kits, Purchased from South Korea, from US Government: Hogan.
- Bokan-Lindell, Spencer. 2000. Is the Coronavirus Killing the W.H.O.? New York Times.
- Broomberg. 2020. China Concealed Extent of Virus Outbreak, U.S. Intelligence Says.
- CNN. 2020. WHO Confirms the US Is Still a Member State of the Organization.
- Cohen, Zachary. 2020. Republicans Urge Trump Not to Terminate Relationship with World Health Organization. CNN Politics.
- Collier, Stephen J. and Andrew Lakoff. 2008. The Problem of Security Health, in S. Lakoff and A. Collier. eds. Biosecurity Interventions: Global Health & Security in Question. New York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_. 2015. Vital Systems Security Reflexive Biopolitics and the Government of Emergency. Theory, Culture & Society 32(2).
- Economic Times. 2020. Gates Foundation to give \$150 million more to combat COVID-19 globally.

- Frieden, Tom, Jeffrey Koplan, David Satcher, and Richard Besser. 2020. We Ran the CDC. No President Ever Politicized Its Science the Way Trump Has. Washington Post.
- GHSA (Global Health Security Agenda). 2018. Global Health Security Agenda (GHSA) 2024 Framework.
- Guan, W., et al. 2020. Clinical Characteristics of Coronavirus Disease 2019 in China. The New England Journal of Medicine 382(18), 1708-1720.
- Hawkins, Darren G., David A. Lake, Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney. 2006. Delegation under Anarchy: States, International Organizations. in Hawkins, et al. eds. Delegation and Agency in International Organization. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krisberg, Kim. 2020. Trump Budget Proposal a Disinvestment in US Health: Cuts to CDC, HRSA. The Nation's Health 50(2).
- Lee, Kelly. 2009. Understanding of Global Health Governance: The Contested Landscape. Adrian Kay and Owain D. Williams. eds. The Crisis of Global Health Governance: Challenges, Institutions and Political Economy. London: Palgrave Macmillan.
- National Academy of Science. 2017. Global Health and the Future Role of the United States. Washington DC: National Academies Press.
- New York Times. 2020. Trump Calls It the 'Chinese Virus,' Critics Say That's Racist and Provocative.
- The Guardian. 2020. Trump's Staff Cuts Have Undermined Covid-19 Containment Efforts, Watchdog Finds.
- U.S. HHS (Department of Health and Human Services). 2020. U.S. Statement on the Solidarity Call to Action for Global Access to COVID-19 Technologies.
- Walt, Gill. 1993. WHO Under Stress: Implication for Health Policy. Health Policy 4(2), 125-144.
- Washington Post. 2020. China Pledges Additional \$30 Million Funding for World Health Organization.

- \_\_\_\_\_, 2020. Federal Government Spent Millions to Ramp Up Mask Readiness, but That Isn't Helping Now.
- WHO, 2020. Making the response to COVID-19 a public common good: Solidarity Call to Action.
- New York Times.

● 투고일: 2020.07.24. ● 심사일: 2020.07.24. ● 게재확정일: 2020.08.02.

## COVID-19, Global Health Governance and the United States

Cho Hanseung (Dankook University)

The COVID-19 Pandemic shows that infectious diseases are a health security threat that harms the stable functioning of the social community. To respond the health security crisis, cooperation at the global level is essential. Despite their leading role in the global health governance, the US and WHO have been in conflict over the priorities of global health security. The WHO has recently been strongly influenced by political interests among nations rather than health expertise, raising doubts about its unbiased nature as an international organization. This is self-destructive to WHO leadership in the global health governance. Competing with China for hegemony, the US accused the WHO of causing the COVID-19 crisis because of its attitude overly biased toward China. Nevertheless, the main reason for the failure of the US response to COVID-19 is the failure of the Trump administration's health security policy. The Trump administration has reduced or abolished global health security policies established by the Obama administration in the name of cost cutting. This resulted in the failure of the 'preparedness' of the health security threats.

〈Key words〉 Health security, Global health governance, COVID-19, World Health Organization, Global Health Security Agenda

# 코로나-19 팬데믹과 국가\* : 중국과 미국의 비교



이 양 호 (고려대학교)  
(rheeyaho@naver.com)

## 국문요약

이 논문은 중국과 미국이 최근 50년간 신종전염병의 발원지였다는 차원에서 중국과 미국의 코로나-19 발생을 설명하고 비교한다. 팬데믹에 대한 봉쇄정책과 보건복지 정책에서 서로 상이한 점을 비교 분석하며 비교를 위해 WHO, CDC, IMF, World Bank, UNDP 등의 자료를 사용한다. 사회주의 국가이면서 '붉은 자본주의' 국가라고 할 수 있는 중국과 민주주의 국가이면서 선진 자본주의 국가인 미국이 팬데믹에 대응하는 방식이 아주 달랐고 그 결과도 달랐다. 봉쇄정책에서 중국은 중앙정부 차원에서 강력한 봉쇄정책을 취한데 반해 미국은 주정부가 개별적으로 봉쇄를 취하는 느슨한 봉쇄를 취하였다. 건강과 사회복지정책에서도 중국은 강력한 권위주의적 조치를 취한 데 반해 미국은 자유방임적 조치를 취했다. 이러한 봉쇄정책, 보건복지정책의 차이로 인해 중국은 코로나를 통제하였던데 반해 미국은 코로나를 통제하지 못하였다. 결과적으로 미국에서는 코로나로 불평등이 가중되어 인종문제가 촉발되었던데 반해 중국에서는 외부인 출입금지라는 지역이기주의적인 현상이 나타났지만 심각하지 않았다.

주제어 : 코로나-19, 중국, 미국, 정책, 불평등

\* 이 논문은 2017년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A3A2066657).

# I. 서론

중국 우한(武汉)에서 발견되어 2019년 12월 31일 세계보건기구(WHO)에 보고되기 시작한 신종 코로나 바이러스(新型冠状病毒肺炎) 코로나-19(Covid-19)의 확산으로 세계 각국이 초비상 상태이다. WHO는 2020년 1월 30일 세계적 공중보건 비상사태를 선포하였다. 2월 11일 WHO는 새로운 바이러스를 'Covid-19'로 공식 명명하고 한 달 뒤인 3월 11일 코로나-19 팬데믹(pandemics)을 선언하였다. 코로나로 인해 1월 13일 중국 외에 태국에서 처음으로 감염이 확인되었고 2월 2일 중국 외에 필리핀에서 첫 사망자가 보고된 이후 전염병의 확산 속도는 세계를 공포로 몰아넣고 있다. 코로나 바이러스는 선진국들에게 큰 타격을 주고 있고 후진국에서도 현재 확산 추세에 있다.

역사적으로 보면 1348년과 1720년 사이 적어도 10개의 팬데믹이 있었다. 이 기간 2,500만 명의 유럽인이 사망하였고 세계적으로 4,000만 명이 죽었다(Fong 2017, 2). 20세기에 들어 미국에서 시작된 전염병이 1918~19년 미국을 포함한 전 세계에 피해를 준 후 거의 100년만인 2019년에 중국에서 시작하여 다시 전 세계를 공포로 몰아넣고 있다. WHO에 따르면 2020년 7월 21일 현재 세계적으로 216개 국가에서 1,456만 명 이상의 감염자와 60만 명 이상의 사망자를 내고 있으나 아직 종식될 기미가 보이지 않는다. 이 논문에서 중국과 미국의 코로나 발생과 이에 따른 정책적 차이를 분석하는 이유는 100년 전 1918년 미국에서 스페인독감이 발병했고 100년 후인 2019년 중국에서 코로나가 발생하였으며 WHO에 따르면 최근 50년간 중국과 미국이 전염병의 발원지로 지목되기 때문이다. 아울러 세계 제1의 민주국가로 여겨지는 미국이 코로나 확진자가 세계 제1위이고 계속 증가하는데 반해 사회주의국가이며 '붉은 자본주의(red capitalism)'를 시행하고 있는 중국은 코로나를 몇 개월 만에 통제하고 있기 때문이다. 존스홉킨스 대학 건강안전센터가 개발한 세계보건안전지수(GHS index)를 보면 2019년 미국이 83.5로 세계 1위 국가인데 반해 중국은 48.2로 세계 51위 국가이다. 그러나 이번 WHO 코로나-19 현황을 보면 2020년 7월 31일 현재 미국은 중국 인구의 1/4에 불과한데 미국의 코로나-19 감염자는 중국의 약 50배, 사망자는 약 32배가 된다.

이 논문은 왜 중국과 미국 간에 이렇게 큰 차이가 나는지를 분석하는 것이다. 이러한 차이는 중국과 미국 간에 봉쇄와 건강복지정책이 차이가 나서 발생했다고 보고 봉쇄 조치가 양국 간에 어떻게 다른지, 보건과 사회복지정책은 서로 어떻게 다른지를 분석한다. 이를 위해 비교방법을 사용한다. 현재 진행형인 코로나와 관련하여 중국과 미국을 비교할 수 있는 서베이 자료가 거의 없는 관계로 기존의 데이터 자료 즉, WHO, CDC(Centers for Disease Control and Prevention), IMF, 세계은행, ILO, UNDP, 옥스퍼드 대학

정부트랙커 데이터 등을 이용하여 비교한다.

첫째, 중국과 미국이 왜 전염병의 발원지라고 할 수 있는지를 설명한다. 둘째, 전염병이 일어나면 전염병이 확산되지 않도록 봉쇄를 취하게 되는데 중국과 미국 간에 봉쇄 정책의 강도가 어떻게 차이가 나는지를 분석한다. 셋째, 전염병이 일어나면 의료진과 의료체제를 증가시키는 건강보전 정책을 취하게 되고 복지차원의 조치를 취하게 되는데 이러한 정책이 중국과 미국 간에 어떻게 차이가 나는지를 분석한다. 넷째, 아울러 코로나 확산이 기존의 불평등을 더욱 가중시켜 사회문제를 야기 시키고 있다는 차원에서 중국과 미국 간에 코로나 통제여부에 따라 불평등이 증가하고 이에 따라 촉발된 인종갈등을 분석한다. 결론에서는 세계적인 전염병 확산 상황에서 G1, G2 국가인 중국과 미국이 협력하여야 함에도 불구하고 서로 코로나-19로 갈등 상황이 벌어지고 있는 현상에 대해서도 언급하고자 한다.

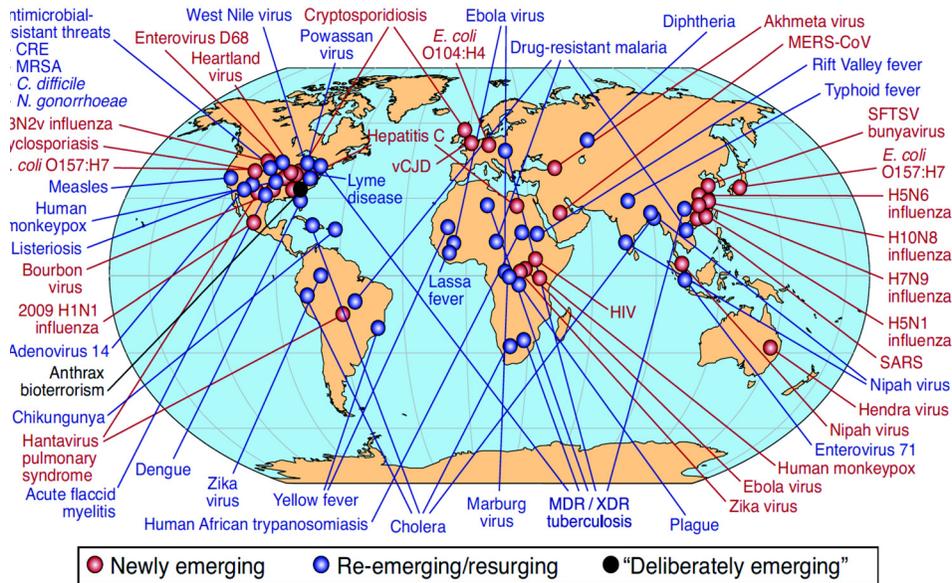
## II. 중국과 미국은 전염병의 발원지

세계적으로 1,415개의 알려진 인간병원균이 있다. 이중 217개 약 15%는 바이러스나 프리온(prions)이며 518개 약 38%는 박테리아나 리케차(rickettsia)이다. 이 병원균 중 868개 약 61%가 동물원성 감염증(zoonotic)이고 동물에서 인간에게 전염된다(Keeling and Rohani 2008, 3). 1875년과 1890년대 사이에 파스퇴르 등은 사람과 동물을 감염시키는 50여 가지의 전염병을 조사해냈다(Washer 2010, 30). 박쥐와 관련된 전염병은 니파바이러스(Nipah virus), 코로나바이러스(coronavirus), 루블라바이러스(rubulavirus) 등이다(Fong 2017, 31). 최근 문제가 된 바이러스는 사스(SARS), 메르스(MERS), 코로나-19로 모두 코로나 바이러스계열이다. 전염병의 경우를 크게 에피데믹(epidemic), 팬데믹(pandemic), 엔데믹(endemic)으로 구별할 수 있다. 에피데믹은 하나의 지역에 정상예측 이상으로 과도하게 나타난 것을 말하며, 팬데믹은 몇 개국에 걸쳐 광범하게 일어나는 에피데믹을 말한다. 엔데믹은 특정 지역에 질병이 계속 나타나는 것을 말한다(Bloom and Canning 2006, 312).

중국과 미국의 전염병 발병에 주목하는 이유는 최근 50년 동안 신종 및 재발 전염병의 발생 추이를 보면 미국과 중국에 집중되어 있어 이 두 국가가 전염병의 발원지였기 때문이다. WHO는 2011년과 2018년 사이에 172개국에서 1,483개의 에피데믹 발생을 추적하였다. 그 결과에 따르면 특히 <그림 1>에서처럼 신종 및 재발 전염병 발병이 미국과 중국에 집중되어 있다. 신종전염병(EID: Emerging infectious diseases)이라는 용어는 1960년대

초부터 나타났고 1970년대와 1980년대 초 HIV발생 이후 EID라는 용어가 광범위하게 사용되었다(Ndow et al. 2019, 31). 미국은 신종전염병으로 엔테로바이러스 D68, 하트랜드 바이러스, H3N2v 인플루엔자, 원포자충증(Cyclosporiasis), 대장균(E. Coli) O157 등 전염병의 온상이다. 중국에서 지난 50년간 발생한 병원균은 SFTSV 분야바이러스(bunyavirus), H5N6 인플루엔자, H10N8 인플루엔자, H7N9 인플루엔자, H5N1 인플루엔자, 사스로 모두 신종이었다.

〈그림 1〉 지난 50년간 신종 및 재발 전염병



출처: GPMB(2019)에서 캡처. CRE: 카바페넴 내성 장내세균; E. coli: 대장균; MDR: 다제내성 결핵; MERS-CoV: 메르스; MRSA: 메티실린 내성 황색 포도상구균; N. gonorrhoeae: 나이세리아; SFTSV: 중증 열성 혈소판 감소 증후군 바이러스; XDR: 광범위 약제내성 결핵.

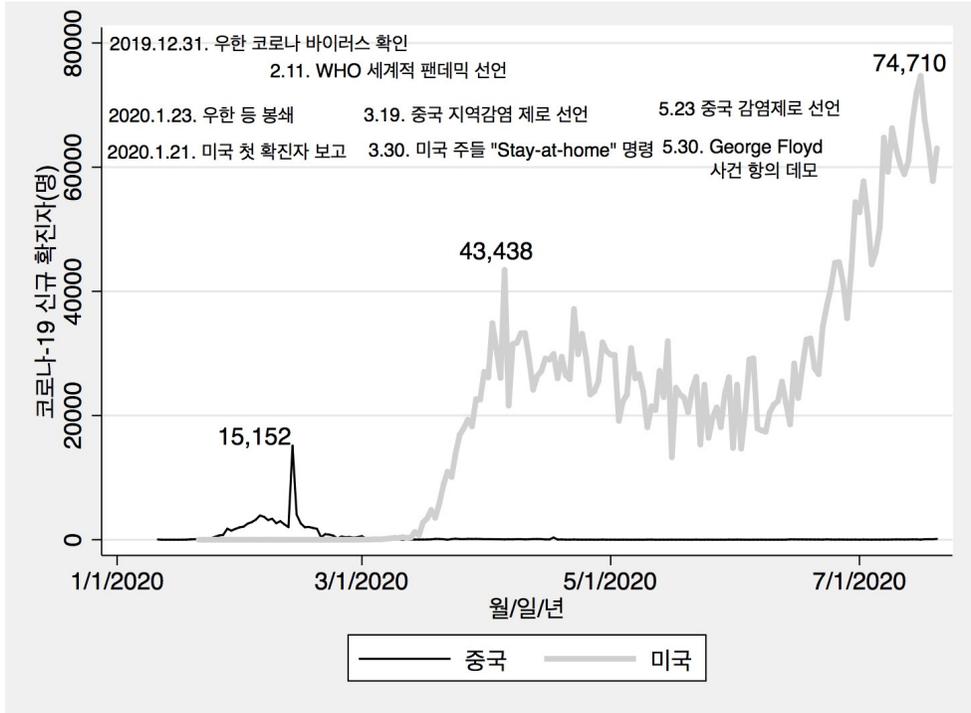
20세기 초인 1918~1919년에 미국이 발병의 온상지였다면 21세기 초인 2019~20년에는 중국이 전염병의 온상지가 되었다. 미국에서 1918년 발생한 스페인독감(Spanish Flu)으로 미국인 67만 5천명이 사망하였다. 1918~1919년의 팬데믹은 65세 이상의 노년층보다 20~40세의 젊은 층에 사망률이 높았다는 것이 특징이다(Fong 2017, 5). 영유아 약 20%, 사망환자의 35%가 20대였다(라이트 2020, 211-214). 2009년 3월 말에는 캘리포니아에서 발병한 N1H1 인플루엔자로 미국 인구 6,080만 명 즉 미국인구의 1/5이 감염되었고 12,469명의 사망자를 기록했고 사망률은 4.5%였다(张维为 2020, 28-30). 또 어떤 분석에 의하면 2019년 가을에도 미국에 독감이 발생하여 약 1만 4,000명이 사망하였다(张维为 2020, 77).

중국에서의 전염병 발병을 주목하는 이유는 아시아 국가 중에서 최근 50년간 발생한 신종전염병의 숫자가 6종으로 가장 많았기 때문이다(GPMB 2019, 2). 역사적으로 중국에서는 온역(瘟疫)이라 한다. 공성성(龚胜生 2003, 872)에 의하면 중국 BC 770~AD 1911년까지 역사적으로 보면 3000년간 역병 빈도는 즉 역대 연도에서 온역 연도가 차지하는 비율로서 25.0%였다. 원나라에 33.7%, 명나라 61.0%, 청나라 81.6%를 기록하였다. 4년 중 1년에 온역이 발생하였고 명·청 때에는 2년 또는 해마다 온역이 발생했다는 것을 말한다. 중국 역사 총 669개의 온역 중 청조 시대 32.6%, 명조 시대 25.3%, 위진남북조 시대 11%를 점한다.<sup>1)</sup> 또한 중국에는 역사적으로 전염병이 발생하여 ‘10년 대(大)역병, 3년 소(小)역병’이라는 말이 있다. 중국 최근 약 2000년 역사에서 320여 차례의 역병이 있었고 1633년의 페스트는 북경인구의 20~30%를 사망시켰다(张维为 2020, 113-114). 2002년에는 사스가 중국 광둥성에서 발병하기도 했다.

중국 우한에서 2019년 발견된 코로나-19의 경우 2019년 12월 31일 우한시 위생건강위원회는 우한에서 새로운 코로나 바이러스가 확인되었다고 발표하였고 5월 23일 중국은 처음으로 국가 차원에서 감염을 통제할 수 있었다.<sup>2)</sup> 이에 반해 미국에서는 2020년 1월 21일 미국 워싱턴 주에서 첫 감염자가 보고되고 하루 확진자 5~6만 명을 기록하는 등 계속 증가하고 있지만 7월 20일 현재 아직 통제하지 못하고 있는 상황이다.<sup>3)</sup>

- 
- 1) 이외에도 쑨관룡(孙矣龙 2004, 125)에 의하면 13세기부터 1911년까지 385개의 역병이 발생하였으며 기원전에는 대역병은 100년에 한두 번 있었으나 기원후 500년 동안에는 100년에 평균 8.6차례의 대역병이 있었다. 기원후 500~1000년 사이에는 100년에 평균 5.6차례, 기원후 1500~1912년에는 100년에 49.1차례의 역병이 있었다. 지역적으로 보면 총 507건 중 저장성이 68건, 산둥 60건 등이었고 후베이는 31건이었다. 류징·인수연(刘静·殷淑燕 2016, 142)에 의하면 BC 770~AD 1911년까지 2681년 동안 큰 역병은 355회 발생했으며 빈도수는 13.3%, 평균 매 7.6년마다 큰 역병이 발생한 것으로 분석하였다. 양쯔강과 황하강 중하류에서 빈번하게 발생했으며 저장 76차, 후베이, 허난, 장쑤성 40~45차 등이다.
  - 2) 2020년 1월 1일 우한 화난(华南) 해산물시장을 폐쇄하였다. 1월 11일 중국은 코로나 첫 사망자를 발표하였다. 중국에서 1월 17일 우한에서 두 번째 사망자가 보고되었다. 1월 20일 우한에서 세 번째 사망자가 보고되었다. 1월 23일 후베이성 우한, 셴타오(仙桃) 등이 봉쇄되었다. 3월 19일에 와서야 중국은 지역 감염 제로를 보고하였다. 3월 25일 우한을 제외하고 후베이성이 봉쇄에서 풀려났다. 4월 8일부터 우한이 봉쇄에서 풀려났고 다른 지방의 건강코드나 후베이성의 그린코드(绿码)를 사용하여 지방간 통과를 할 수 있게 하였다. 5월 23일 중국은 처음으로 국가 차원에서 감염 제로를 선언하였다. 그러나 6월 11일 베이징의 신파디(新发地) 시장에서 다시 집단 감염이 발생하였지만 다행히 통제되었다.
  - 3) 미국에서는 2020년 1월 21일 미국 워싱턴 주에서 첫 감염자가 보고되었다. 1월 31일 트럼프 대통령은 지난 14일 동안에 중국을 여행한 모든 외국인의 입국을 중지시켰다. 2월 29일 미국 시애틀 인근에서 첫 코로나 사망자가 보고되었다. 3월 11일 트럼프 대통령은 30일 동안 영국 외의 유럽대륙으로부터의 방문자를 중지시켰다. 3월 13일 트럼프 대통령은 국가비상사태를 선포하였다. 3월 15일 미국 질병통제예방센터(CDC)는 미국에서 50인 이상의 모임을 갖지 말도록 권고하였다. 3월 16일 트럼프 대통령은 10인 이상 모임을 갖지 말도록 권고하였다.

〈그림 2〉 중국과 미국의 신규확진자 증감(2020년 1월 1일~2020년 7월 20일)



출처: 중국 확진자에 대해서는 <https://covid19.who.int/region/wpro/country/cn> (검색일: 2020. 07. 25.); 미국 확진자에 대해서는 <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/cases-in-us.html> (검색일: 2020. 07. 25.).

중국과 미국이 전염병의 발원지가 된 이유는 정확한 이유가 밝혀진 것은 아니다. 일반적으로 사회적으로 인구 변동 등의 사회적 요인으로 인해 전염병이 창궐한다고 추정할 수 있다. 사회적으로 인구 변동 등의 사회적 요인으로 인해 전염병이 창궐한다고 할 수 있다. 생태계 변화, 인구와 인간행위, 국제여행과 무역, 토지사용 변화, 세계적인 공공보건인프라 결핍, 세균의 적응과 변화, 항생제의 남용 등 때문에 일어난다(Cecchine and Moore 2006, 53). 도시화도 접촉과 노출을 할 기회가 많아 전염병 전파와 확산의 온상이다(Reyes et al. 2013, 125).<sup>4)</sup> 문제는 다이아몬드(Diamond 1999, 195)가 주장하듯 지역에 따라

같은 날 뉴욕시는 공립학교를 폐쇄하였다. 3월 30일 버지니아, 메릴랜드, 워싱턴 DC 등 미국 주들은 봉쇄를 명령하여 2억 6,500만 명의 미국인들이 집에 머물러야 했다. 그러나 트럼프 대통령은 4월 17일 주들이 봉쇄정책에 반대해 데모하도록 부추겨 미시간, 미네소타, 오하이오 주에서 봉쇄에 항의하는 데모가 일어난다. 4월 21일 캘리포니아 샌타바버라 관리들은 미국에서 이미 2월 6일과 2월 17일에 이미 코로나 희생자가 있었다고 발표하였다. 4월 14일 트럼프 대통령은 소독약을 몸에 주사하면 된다고 말하기도 했다. 5월 29일 트럼프 대통령은 WHO탈퇴를 선언하였다.

세균은 전파속도가 다를 수 있다는 것이다. 질병은 국가 능력이 약한 국가에서 더욱 확산될 수 있지만 국가능력이 아주 높은 국가에서도 전염병이 급속 확산되고 큰 영향을 미친다. 과거 스페인독감, HIV 등은 후진국보다 미국과 유럽을 휩쓸었다(Price-Smith 2002, 82). 이번 코로나 바이러스에 힘도 쓰지 못하고 쓰러져 버린 것은 미국과 유럽 선진국이었다. 이번 코로나-19로 인한 사망자는 고소득 국가는 78.9%를 차지하는데 반해 중상위 소득국가(UMICs)는 17.8%, 중하위 소득국가(LMICs)는 3.1%, 하위소득국가(LICs)는 0.2%를 차지하였다. 사실 일반적으로 기대사망률은 고소득 국가는 18.1%를 차지하는데 반해 중상위 소득국가(UMICs)는 34.5%, 중하위 소득국가(LMICs)는 38.9%, 하위소득국가(LICs)는 8.5%로 후진국에 타격이 큰 것으로 예상되지만 이번 코로나로 타격을 입은 것은 선진국이었다. 세계인구의 절반을 차지하는 저소득 국가가 오히려 3.3%의 사망률을 보인 것이다(Schellekens and Sourrouille 2020, 15). 중국과 미국을 비교해도 훨씬 잘 사는 미국이 중국보다 훨씬 확진자가 많다. 세계가 악성호흡기 전염병에 준비가 안 되어 있다고 WHO의 GPMB(Global Preparedness Monitoring Board)는 지적하고 있다(GPMB 2019, 5). 차베스와 베르먼드(Chavers and Vermund 2007, 3-6)는 천연두 등을 극복했다고 해서 선진국의 건강전문가들뿐만 아니라 정책결정자들도 전염병은 대체로 극복되었고 만성적 질병이 새로운 전선이라는 잘못된 관념이 나타나게 되었다고 지적하고, 질병을 억제하고 약화시킬 수 있는 모든 정치적 대응들이 전쟁이나 극심한 상황이 아니면 도외시된다고 주장한다.

### Ⅲ. 팬데믹 봉쇄정책: 중국의 철저한 봉쇄 vs. 미국의 느슨한 봉쇄

전염병이 발생하면 국가는 봉쇄를 통해 전염병 확산을 억제하려고 노력한다. 전염병이 발생하면 국가는 봉쇄와 개방 사이에서 갈등할 수밖에 없고 전염병 확산을 늦추거나 억제하기 위해 조치를 취할 수밖에 없다. 따라서 봉쇄를 통해 다른 지역으로 확산을 방지하는 수단을 채택하게 된다. 봉쇄와 관련하여 사용되는 용어는 여러 가지가 있다. 봉쇄(lockdown), 격리(quarantine), 실내대피(shelter-in-place), 자택격리(stay-at-home) 등이다.<sup>5)</sup> 실내대피나 자택격리나 비슷한 개념으로 사용되고 있다. 그러나 봉쇄를 취하게

4) 2019년 중국 인구 도시화율은 60.6%이다. 그러나 호적인구도시화율은 44.4%이다. 이것은 2억 2,700만 명의 인구가 아직 도시호구를 가지지 못했다는 것을 의미한다. 이 중 76.6%인 1억 7,400만 명이 농민공이다(蔡昉 2020, 33).

되면 전염병 확산을 늦추게 하지만 경제활동은 위축될 수밖에 없고 저소득층 등 취약계층은 먹고살기 더욱 어려워진다. 따라서 국가는 이 두 정책 채택사이에서 고민하게 된다. 결국, 이렇게 봉쇄를 강력하게 시행했던 중국은 일찍 코로나를 통제할 수 있었던 데 반해 중앙정부가 강력하게 대처하지 않고 주정부의 자율에 맡겼던 미국은 코로나를 통제하지 못하고 있다.

첫째, 봉쇄정책에서 중국은 엄격하고 강력하게 추진했는데 반해 미국은 주정부 차원에서 봉쇄 조치 등을 하도록 하는 느슨한 정책을 추진하였다.

중국은 우한시를 봉쇄하였고 다른 도시들도 잇따라 봉쇄조치를 취하였다.<sup>6)</sup> 중국에서 80여개 성시가 도시폐쇄인 평청(封城) 등 “봉쇄식 관리(封闭式管理)”를 하였다.<sup>7)</sup> 평청 외에도 평성(封省)을 취한 성들도 나타났다. 랴오닝성과 장시성, 안후이성, 광둥성 등이 사구(社区)폐쇄식 관리를 하였다.<sup>8)</sup> 중국 사회에서 최저기층으로 거리간부(街道幹部), 기층민경(民警) 등으로 이루어진 사구조직이 있는 데 반해 서구사회에는 중국에서와 같은 사구조직이 없다(张维为 2020, 12). 이러한 것은 평청, 진폐쇄(封镇), 촌폐쇄(封村), 거리폐쇄(封路) 등 각지에서 층층이 봉쇄가 강해졌다. 문제는 공정성을 잃고 어떤 지역은 엄격하게 사수한다는 명목으로 성, 도시, 진, 촌, 거리 등 층층이 갈수록 규제가 심해지고 “무턱대고 막고, 무턱대고 닫고, 무턱대고 정지시키는(一封了之, 一关了之, 一停了之)” 일이 많아졌다.<sup>9)</sup> 그러면서 봉쇄를 단순화하여 무턱대고 막고 닫고 정지시켜서는 안 된다는 지침도

5) 자택격리 명령은 격리의 하나의 방법으로 인구 이동을 금지하는 정부 명령이다. 거주자가 필수적인 일 이외에는 집에 머물도록 하는 명령이다. 주야통행금지(round-the-clock curfew)를 하는 것이다. 봉쇄는 언론과 WHO가 중국이 2020년 1월 취한 행동을 지칭하여 명명하였다. 이탈리아, 스페인, 영국에서도 봉쇄를 사용하였다. 미국의 경우 샌프란시스코 베이 지역 당국은 2020년 3월 실내대피라는 용어를 사용하였다. 주지사 개빈 뉴슨(Gavin Newsom)은 캘리포니아에서 자택격리라는 용어를 사용하였다. 뉴욕주지사 앤드류 쿠오모(Andrew Cuomo)는 실내대피를 사용하는 것을 비판하고 자택격리라는 용어를 사용하였다. 사실 실내대피는 미국의 경우 생화학 무기나 방사능감염의 경우 창문이 없거나 적은 방을 골라 대피하는 것이다. 출처: [https://en.wikipedia.org/wiki/Stay-at-home\\_order](https://en.wikipedia.org/wiki/Stay-at-home_order) (검색일: 2020. 07. 08.).

6) 중국은 봉쇄를 한 지역이 다음과 같다. 1월 23일 후베이 성에서는 武汉市, 天门市, 鄂州市, 枝江市, 潜江市, 仙桃市, 1월 24일 후베이성 黄冈市, 当阳市, 咸宁市, 十堰市, 孝感市, 黄石市, 荆门市, 宜昌市, 恩施市, 赤壁市, 1월 25일에는 후베이성 随州市가 봉쇄를 하였다. 2월 2일에는 저장성 温州市, 2월 4일에는 저장성 宁波市, 杭州市, 乐清市 외에도 다른 성 즉 허난성 郑州市, 산둥성 临沂市, 헤이룽장성 哈尔滨市, 장수성 徐州市, 南京市, 푸젠성 福州市가 봉쇄를 하였다. 출처: 防止疫情扩散 中国27座大城市宣布封城. <https://www.themalaysianinsight.com/chinese/s/217169> (검색일: 2020. 07. 07.).

7) 출처: 疫情失控 北京今宣布封城!. <https://www.themalaysianinsight.com/chinese/s/218083> (검색일: 2020. 07. 07.).

8) 출처: 「封城」进阶「封省」遼寧, 江西宣布全省封闭式管理. <https://www.worldjournal.com/6771085/article-「封城」进阶「封省」-遼寧, 江西宣布全省封闭式/> (검색일: 2020. 07. 07.); [https://www.sinchew.com.my/content/content\\_2213476.html](https://www.sinchew.com.my/content/content_2213476.html) (검색일: 2020. 07. 08.).

9) 출처: [湖南] 省委疫情防控领导小组连续发出重要信号: 坚持依法科学有序 确保疫情防控和经济社会

있었다. “4조 원칙(四早原则)” 즉 조기발견(早发现), 조기보고(早报告), 조기격리(早隔离), 조기치료(早治疗)와 “4집중(四集中) 원칙” 즉, 집중환자(集中患者), 집중전문가(集中专家), 집중자원(集中资源), 집중치료(集中救治)에 따라야 한다는 것이다(李亚南 2020; 贺佳 2020).

린(Ren 2020, 3)은 중국, 이탈리아, 미국에서의 봉쇄정책이 서로 달랐던 점을 이야기하면서 이탈리아는 경찰이 역할을 했고 중국은 각종 위원회나 지역조직들을 사용하였다고 분석한다. 미국은 봉쇄도 있지만 개인들에게 맡기는 정책을 취했다고 말한다. 중국은 군대나 경찰을 사용하지 않았고 대신에 지역위원회 등으로 하여금 봉쇄를 하도록 했다. 주민위원회, 건물관리자 및 여러 정부기관으로 하여금 봉쇄를 하도록 했다. 직원들이 자발적으로 봉쇄를 취하는 것이다. 아울러 확진자 동선을 파악하고 확진자를 격리센터에 보내는 역할을 했다. 이러한 이웃 통제와 감시체제는 그리드화 관리(网格化管理: grid governance)라는 차원에서 이루어졌다. 이것은 GIS 지도를 이용하여 300~500가구를 단위로 팀을 만드는 것이다. 워싱턴포스트 기사를 쓴 시(Shih 2020)에 따르면 거주소구(居住小区)가 갑자기 부상하기 시작하였고 격리 첫날 지역사무소에 가게 되었는데 20~30여명의 자원자들이 신분, 여행력, 작업장 등에 대해 정보를 수집하고 있었다고 이야기한다. 소구(小区), 촌조(村组), 주택단위(住宅楼单位)가 폐쇄식 관리를 하는 것이다.<sup>10)</sup> 기층조직, 기업방역연락원 및 지원자가 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 해주고 사구, 공원, 공장 및 역 소핑몰 등 인원밀집 장소에서의 방역은 복무재개 조건에서 협력방역(联防联控), 집단방역치료(群防群治)를 종횡(横向到底, 纵向到底)으로 하여야 할 필요가 있다고 강조하였다(贺佳 2020). 이러한 봉쇄를 위반하는 경우에는 공공안전을 위협한다는 차원에서 심각한 결과를 초래하지 않은 확진자에게는 3년 이상 10년 이하의 징역, 심각한 위험을 초래한 환자에게는 10년 이상 종신형, 사형까지 가능하게 하였다.<sup>11)</sup> 마스크(口罩)를 쓰지 않고 공공장소에서 전염병을 전파하는 사람도 벌칙을 받게 했다.<sup>12)</sup>

미국의 경우에는 연방정부가 팬데믹을 과소평가하였고 주정부가 개인이 알아서 스스로 대책을 세우는 방향으로 진행되었다. 중국과 달리 정파적 이익에 따라 코로나가 이용되고 최후에 봉쇄명령(lockdown order)이 내려지고 공화당이 지배하는 주정부에서는 경제적

会发展两不误. <http://www.nhc.gov.cn/xcs/fkdt/202002/4a32678e9d964d93af4b9fb7e2adea5f.shtml> (검색일: 2020. 07. 08.).

10) 출처: 杭州凌晨发封城通告 对市民采最严禁令. <https://www.themalaysianinsight.com/chinese/s/216824> (검색일: 2020. 07. 07.).

11) 출처: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658230694700521431&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2020. 07. 09.).

12) <중화인민공화국치안관리처벌법(中华人民共和国治安管理处罚法)>(2012 수정)은 제50조에서 긴급상태 정황하에서 발포한 결정이나 명령을 거부한 때에는 경고나 200위안 이하의 벌금을 물고 심각한 때에는 5~10일의 구류와 500위안 이하의 벌금을 내어야 한다.

이유로 봉쇄에 반대하기도 하였다. 결국 캘리포니아가 처음으로 2020년 3월 19일 “실내격리”를 선언하고 41개 주가 실내격리 명령을 내린다(Ren 2020, 3). 미국에서도 많은 주들이 봉쇄를 실시하였다. 3월말에서 4월초 3억 1,000만 명의 미국인들이 “실내대피” 또는 “자택격리”조치를 받게 되었다. 물론 이러한 조처들이 주, 카운티 간에 차이가 나는 것도 사실이다. 자택격리 명령을 내리지 않은 주는 8개 주로 모두 공화당 주지사 지역이다. 2020년 7월 5일을 기점으로 규제를 푼 주는 3개 주, 규제를 완화한 주는 31개 주, 규제에 변화가 없는 주는 10개 주였다. 이에 반해 규제를 더 강화한 주는 7개 주였다.<sup>13)</sup> 트럼프 대통령은 봉쇄에 소극적이었을 뿐만 아니라 봉쇄를 풀려는 경향이 강하였고 사회적 거리두기를 강조하게 되어 각 개인이 알아서 하도록 하는 방식으로 변했다. 미국에서는 봉쇄조치가 강하지 않았기 때문에 지역 간 이기주의적 갈등은 없었다. 아울러 트럼프 대통령은 마스크를 쓰지도 않았고 봉쇄를 풀면서 마스크 착용을 의무화한 주들은 22개에 불과했다.<sup>14)</sup> 마스크를 착용하지 않고 공공장소에 나다니는 경우 벌금 등을 명확하게 규정하지 않는 주들이 있는 반면 하와이의 경우 고객이나 피고용인 모두 마스크를 착용하게 하고 고객 수를 제한하는 규정을 두고 이를 위반하면 5,000달러의 벌금이나 1년의 형을 살게 했다(Kim et al. 2020).

봉쇄가 코로나 확산을 막는데 기여했다는 평가들도 있다. 중국 우한의 경우 봉쇄조처로 기초감염재생산수(basic reproductive number)를 2020년 1월 16일 2.35에서 1월 30일 1.05로 낮추었다는 평가들도 있다(Yuan et al. 2020, 484). 미국에서 만약 대규모 정치적 경감(political mitigation) 전략이 없었다면 기본적 재생산율이  $5.30 \pm 0.95$ 로 2020년 5월 30일 이미 300만 명의 감염자로 피크를 이루었을 것으로 추정하였다(Peirlinck et

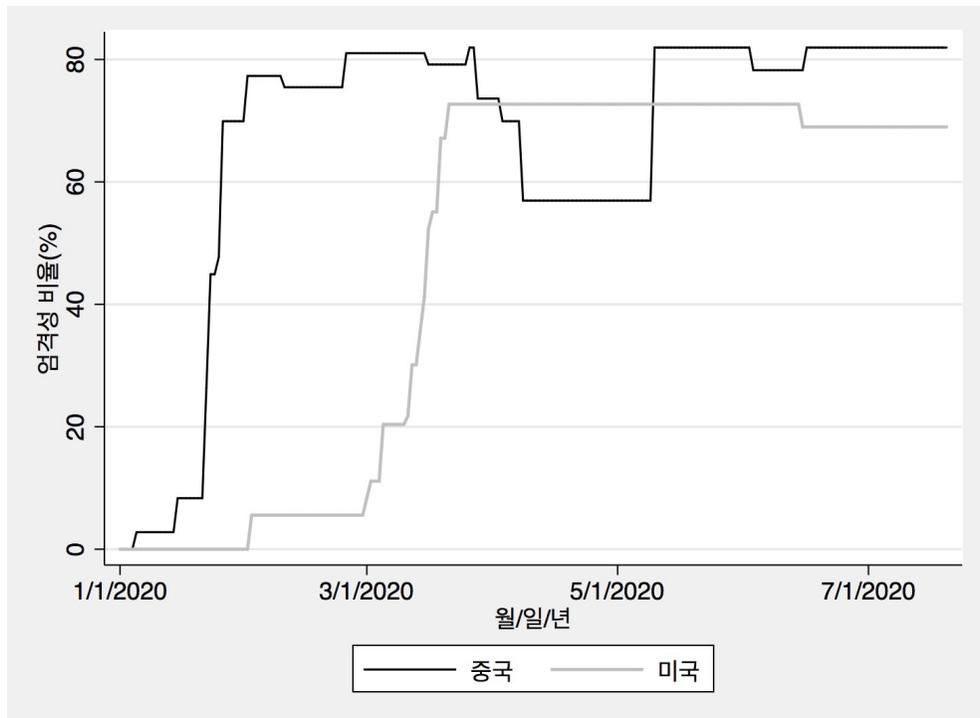
13) 자택격리 명령을 내리지 않은 주는 아칸소, 아이오와, 네브래스카, 노스다코타, 사우스다코타, 오클라호마, 유타, 와이오밍 8개 주였다. 2020년 7월 5일을 기점으로 규제를 푼 주는 위스콘신, 미주리, 알래스카 3개 주였고, 규제를 완화한 주는 버몬트, 뉴햄프셔, 몬태나, 노스다코타, 미네소타, 뉴욕, 코네티컷, 로드아일랜드, 매사추세츠, 오리건, 와이오밍, 사우스다코타, 아이오와, 일리노이, 인디애나, 오하이오, 펜실베이니아, 뉴저지, 콜로라도, 네브래스카, 켄터키, 웨스트버지니아, 버지니아, 메릴랜드, 사우스캐롤라이나, 워싱턴 DC, 하와이 31개 주였다. 규제에 변화가 없는 주는 워싱턴, 아이다호, 미시간, 네바다, 델라웨어, 뉴멕시코, 아칸소, 테네시, 루이지애나 10개 주였다. 규제를 더 강화한 주는 캘리포니아, 유타, 애리조나, 캔자스, 노스캐롤라이나, 텍사스, 플로리다 7개주였다. 출처: Coronavirus reopening: Map of COVID-19 case trends, reopening status and mobility. <https://www.usatoday.com/storytelling/coronavirus-reopening-america-map/> (검색일: 2020. 07. 07.).

14) 마스크 착용에 대해서도 공공장소에서 착용을 의무화하는 주들도 있는 반면 그렇지 않은 주들도 있다. 미국에서 마스크를 써야 하는 주는 캘리포니아, 코네티컷, 하와이, 델라웨어, 일리노이, 캔자스, 켄터키, 메인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미시간, 네바다, 뉴저지, 뉴멕시코, 뉴욕, 노스캐롤라이나, 오리건, 펜실베이니아, 텍사스, 버지니아, 워싱턴, 웨스트버지니아 등 거의 22개 주이다(Kim et al. 2020).

al. 2020). 그러나 미국은 강력한 조치를 취하지 않아 확진자가 증가하는 경향을 보였다. 체르노주코프 외(Chernozhukov et al. 2020, 154)는 만약 모든 주가 2020년 4월 1일 경 의무적인 마스크 착용 정책을 채택했다라면 5월 말경 사망률을 17~55% 즉 17,000~55,000명 살릴 수 있었을 것이고 자택격리 명령을 시행하지 않음으로써 6월 초에 확진자를 25~170% 증가시켰다고 평가하였다.

둘째, 봉쇄 등 여러 항목들에 대해 수치화를 통해 지표를 개발한 옥스퍼드 대학의 지표를 중국과 미국 간에 비교할 필요가 있다. 옥스퍼드 대학에서 정부대응 트랙커(government response tracker) ‘엄격성 지표(Stringency index)’를 개발하였다. 학교폐쇄, 직장폐쇄, 공공행사취소, 모임 제한, 공공 교통 폐쇄, 공공정보 캠페인, 자택격리, 내부이동 제한, 국제여행제한, 진단 정책, 접촉 추적 등의 항목에 대한 응답 지표를 종합하여 0~100으로 만든 지표이다. 이 지표를 보면 중국은 2월 말 81.02까지 급상승하다가 4월 56.94로 잠시 느슨해지다가 5월에 다시 강화되었다. 이에 반해 미국은 2020년 3월 초 11.11, 중순에 30.37, 3월 말에 급상승하여 72.69를 유지하다가 다시 약간 느슨해져 68.98이었다(Hale et al. 2020).

〈그림 3〉 엄격성 지표(2020년 1월 1일~2020년 7월 20일)



출처: Hale et al.(2020).

## IV. 팬데믹 보건복지정책: 중국의 권위주의 vs. 미국의 자유방임

코로나 발생으로 병상과 의료장비 확보 등이 중요하다. 아울러 진단과 치료비용을 누가 부담할지의 문제도 중요하다. 사회보장제도의 문제, 정부의 건강재정지출 등 정책들이 코로나 확산여부에 영향을 미친다. 이러한 부분의 정책적 차이도 중국은 코로나를 통제했던 데 반해 미국은 통제가 어려운 상황에 이르게 했다고 평가할 수 있다.

첫째, 부족한 의료인력과 병상에 대한 조치를 비교하고자 한다. 전염병이 발생하면 정부로서는 전염된 환자들을 격리시키는 것이 필요하다. 우선 전염병 환자가 급속하게 늘어나면 환자들을 간호하고 치료할 의료 인력이 부족할 수밖에 없고 사회는 패닉 상태에 빠질 수 있기 때문이다. 환자가 급속하게 증가하기 때문에 병원 병상수와 의료 인력이 부족한 상황을 맞이하게 된다. 예견되지 않았던 코로나에 대해 일주일 만에 병원을 건축하는 등 속도전을 추진했던 중국은 코로나를 통제했는데 반해 기존 가용능력에 기대었던 미국은 확진자가 급속하게 늘어나자 의료 시스템 마비에 이르게 되어 코로나를 통제하지 못하게 된 것이다.

중국 정부는 우한에만 38,000명의 의료진을 파견하였다. 1월 25일부터 후베이성에 파견하기 시작한 것이다. 3월 4일에는 344개 국가의료팀을 후베이성에 파견하였다. 인원으로 보면 42,322명으로 의사 11,416명, 간호사 28,679명이었다. 이중 38,478명이 우한에만 파견되었다.<sup>15)</sup> 중국의 경우 경제는 이전에 비해 크게 발전했지만 의료시설은 미약하여 인구 1만 명당 병상수는 103.8로서 아주 열악한 상황이다(彭非 2019, 285). 중국은 모자란 병상을 확보하기 위해 1월 23일 결정을 하여 일주일 만에 병원을 세웠다. 속도전이라고 할 수 있다. 중국의 경우 샹오탕산(小汤山)병원 모델이라는 것이 있다. 샹오탕산 모델은 2003년 사스 발병 시기 베이징에 7일내에 병원을 짓고 2개월간 중국 전국 환자의 1/7을 수용하여 감염 확산을 막은 경험을 말한다. 이 모델에 따라 1월 25일 시작하여 2월 2일 우한 화셴산(火神山)병원이 만들어졌다. 우한은 장샤구(江夏区) 황자후(黄家湖)에 샹오탕산 모델에 따라 레이션산(雷神山)병원도 만들어졌다. 우한 외에도 어저우(鄂州), 시안(西安), 썬전(深圳) 등지에서도 응급병원을 세우기 시작하였다. 어저우시는 레이산(雷山)병원을 만들었다. 시안의 샹오탕산 병원은 2월 3일 공사를 시작하여 8일 만인 2월 10일 완공되었다(吴娇颖 2020). 이러한 조치는 모자란 병상을 확보하기 위해 긴급하게 만든 것이다.

15) 출처: [http://en.nhc.gov.cn/2020-03/24/c\\_80407.htm](http://en.nhc.gov.cn/2020-03/24/c_80407.htm) (검색일: 2020. 07. 09.).

미국의 경우 건강시스템이 붕괴했다고 이야기 된다. 방위생산법(DPA: Defense Production Act)을 발동하여 국내 회사들이 마스크 등 의료에 필요한 장비를 생산하도록 하였다(Shadmi et al. 2020, 11). 그러나 “디스토피아적 악몽(dystopian nightmare)”에 처해있다고 이야기되기도 한다. 의료용품이 부족하고 병원은 병상 부족, 산소통 부족 등을 겪고 있다는 것이다(Schechter 2020). 미국병원협회(American Hospitals Association)에 따르면 미국의 병원 총 숫자는 6,146개이고 이중 5,198개가 커뮤니티병원(community hospitals)으로 연방소속이 아니고 단기 일반병원이다. 미국 총 병상수는 924,107개 베드이다. 의사 숫자는 1,005,295명이다(Cinar 2020). 가장 부유하다는 미국에서 간호원이 방호복이 없어 “쓰레기 봉지(trash bags)”를 쓰고 일을 해야 한다는 것은 상상하기 어려운 일이지만 실제로 일어나고 있다(Sanders and Jayapal 2020).

둘째, 진단과 치료비 비용의 문제에 있어서도 미국과 중국은 국가 역할에서 큰 차이가 난다. 미국은 처음에는 진단비용과 치료비용을 국가가 지원하지 않았고 나중에야 진단비에 대해서만 연방정부가 책임졌는데 반해 중국은 진단비용 및 치료비용을 국가가 전액 지불하는 방식이었다.

중국의 경우는 보험 등에서 커버되지 않는 개인 비용은 전액 국가가 부담하여 개인의 비용분담이 없다. 2020년 6월 발표한 국무원의 〈코로나방역 중국행동(抗击新冠肺炎疫情的中国行动)〉 백서에 따르면 중국에서는 코로나 진단과 치료를 전액 무료로 할 수 있도록 조치를 취했다. “먼저 치료하고 나중에 비용은 정산하는 방식(先救治, 后结算)”을 택했다. 5월 31일 1,624억 위안이 모든 수준의 정부에 분배되었다. 모든 환자들은 확진자거나 의심환자 모두 정부로부터 기본의료보험(基本医保), 중병보험(大病保险), 의료기금(医疗救助)에서 커버되지 않는 개인 비용을 보조를 받도록 했다. 기본의료보험이 등록되지 않은 지역에서 치료를 받는 경우 코로나 관련 치료는 지역 보험기금으로 먼저 충당하고 차후에 정산하도록 했다. 5월 31일까지 58,000명의 확진 환자가 기본의료보험으로 해결되었고 확진환자 1인당 23,000위안으로 총액 13.5억 위안이었다. 중증환자의 경우에는 개인 평균 비용이 15만 위안을 초과하여 어떤 중증환자 치료비용은 몇 십만 위안에서 100만 위안에 달했는데 국가가 모두 부담하였다(国务院新闻办公室 2020; 国家医疗保障局 2020). 원래 중국에서 처방약은 환불되지 않았으나 코로나 관련해서는 잠정적으로 환불되었고 체외막산소공급(ECMO) 등을 포함한 특별 장비 서비스에도 환불이 적용되었다(Shadmi et al. 2020, 3).

미국은 3월 18일부터 FFCRA 덕분에 코로나 진단 관련 비용에 대해 신경 쓰지 않아도 되었다. 진단이 의료적으로 적절하다고 판단되면 모든 형태의 공적, 사적 보험은 FDA가 승인한 코로나-19 진단을 커버해주어야 한다(Fehr et al. 2020). CARES Act로 3월 27일부터

비지정 네트워크 진단(out-of-network tests)도 커버할 수 있도록 확대되었다. 진단공급자가 온라인으로 가격을 포스트하지 않으면 하루 300달러의 벌금을 내도록 했다. FFCRA는 주들이 매디케이드(Medicaid)를 통해 보험이 없는 사람의 테스트를 100% 연방재원으로 하도록 했다. 그리고 20억 달러를 지원하여 보험 없는 개인의 진단 관련 비용을 진단제공자에게 보상하도록 했다(Fehr et al, 2020). 메디케어-매디케이드 서비스센터(Centers for Medicare and Medicaid Services)들은 매디케어(Medicare)가 테스트 당 100달러까지 보상한다고 발표했다. 미국에서 문제는 치료비용이다. 치료비용은 개인이 가진 보험 등에 따라 다르다. 피터슨-카이저재단 건강시스템 트랙커(Peterson-KFF Health System Tracker)에 따르면 보험자가 많은 보험의 경우 개인이 따라 분담해 직접 내야하는(out-of-pocket) 비용은 최고 1,300달러이다(Fehr et al, 2020).

〈표 1〉 진단과 치료에서의 비용분담(Cost-sharing) 여부

	진단	치료
피고용자 보험	비용분담 없음	비용분담
개인 시장	비용분담 없음	비용분담
매디케어(Medicare)	비용분담 없음	비용분담
매디케이드(Medicaid)/CHIP(아동건강보험프로그램)	비용분담 없음 정규 매디케이드 매치비율 6.2% 증가, 주정부가 진단 치료비용을 비용분담 없이 부담	정규 매디케이드 매치비율 6.2% 증가, 주정부가 진단 치료비용을 비용분담 없이 부담
보험미가입자	환자가 전액 부담(무료, 할인 가능) 주정부가 연방자금으로 100% 매디케이드로 지원 새로운 연방 프로그램으로 공급자에게 보상	환자가 전액 부담(무료, 할인 가능) 연방정부가 공급자에게 보상(The Emergency Fund) 트럼프 행정부의 지침 불명확

출처: Fehr et al.(2020).

셋째, 코로나-19와 관련한 사회보장 정책 수단에서도 차이가 난다. 미국은 사회보장과 사회보험을 주로 하는 데 반해 중국은 사회보장과 노동시장을 위주로 한다.

기존의 사회보장 수혜범위를 보면 적어도 1개 이상 사회보장혜택에 가입된 인구의 비율은 중국 67.4%, 미국 76.1%였다. 노후 연금을 받는 비율은 중국 100%, 미국 88.2%였다. 빈곤층과 관련하여 사회보장제도로 커버되는 빈곤층은 미국 64.5%인데 반해 중국 51.6%였

고 사회보조로 커버되는 취약계층은 미국 31.0%, 중국 27.1%였다.

〈표 2〉 사회보장(social protection)의 수혜범위

	중국		미국	
	연도	%	연도	%
적어도 1개 이상의 사회보장혜택에 가입된 인구의 비율(%)	2017	67.4	2016	76.1
노후 연금 받는 인구(%)	2017	100	2014	88.2
실업급여를 받는 실업자(%)	2017	23.1	2014	27.9
사회보장제도로 커버되는 빈곤층(%)	2016	51.6	2016	64.5
사회보조로 커버되는 취약계층(%)	2016	27.1	2016	31.0

출처: ILO(2020).

젠티리니 외(Gentilini et al. 2020)에 따르면 미국은 현금 이전, 현물 이전, 공공요금 감면, 실업 및 유급휴가 실시, 연금 및 장애수당, 사회보험분담 등을 위주로 하는데 반해 중국은 현금이전, 사회보험분담, 활성화, 임금보조를 위주로 한다.

〈표 3〉 코로나-19에 대응한 미국과 중국의 정책적 차이

	내용	중국	미국
사회부조(social assistance)	현금 이전	○	○
	공공근로		
	현물 이전		○
	공공요금 감면		○
사회보장(social security)	건강보험 지원		
	실업 및 유급 휴가		○
	연금 및 장애수당		○
	사회보험 분담	○	○
노동시장(labor market)	활성화 조치	○	
	노동규제조정		
	노동시간 감축		
	임금보조	○	

출처: Gentilini et al.(2020).

넷째, 정부 정책과 관련하여 중요한 것은 건강 지출이지만 중국과 미국 간에 차이가 난다. 세계은행과 WHO는 팬데믹에 준비하려면 각 국가가 매년 1인당 1~2달러를 지출할 필요가 있다고 평가하였다(GPMB 2019, 21). 재난 상황에 대비하여 건강 등에 사회복지 차원에서 비용을 증가시켜야 한다는 것을 의미한다. 전염병 등 재난에 대한 준비가 되어 있지 않으면 막대한 비용을 지출해야 할 것이다. 중국과 미국을 비교하면 건강지출에서 큰 차이가 난다. 정부지출에서 건강이 차지하는 비율을 보면 중국은 9.07%인데 반해 미국은 22.55%였다. 그러나 가구 지출 또는 소득에서 건강이 차지하는 비율이 10% 이상, 25%인 비율을 보면 중국이 미국 보다 훨씬 높다. 10% 이상인 비율은 중국 19.72%인데 반해 미국은 4.77%이다. 25% 이상인 비율도 중국 5.40%인데 반해 미국은 0.78%에 불과하다.

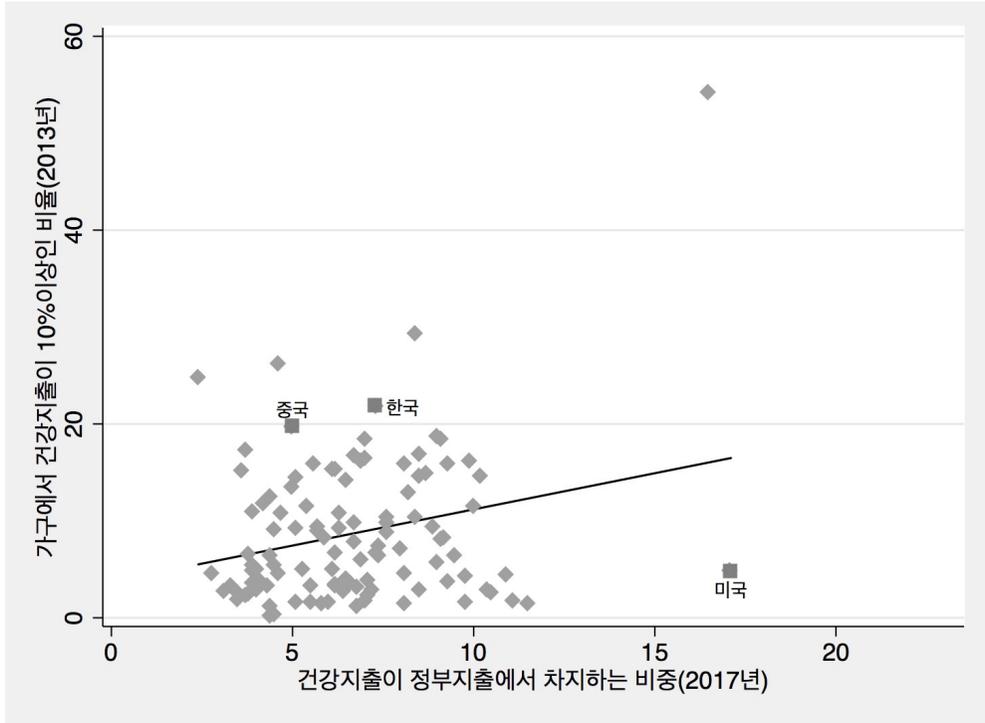
〈표 4〉 가구지출 또는 소득 중 건강에 대한 지출 10% 이상인 비율 및 25% 이상인 비율

국가	일반정부지출 중 국내 일반 건강지출이 차지하는 비율 (%), 2017년	가구지출 또는 소득 중 건강에 대한 지출이 10% 이상인 비율(%), 2013년	가구지출 또는 소득 중 건강에 대한 지출이 25% 이상인 비율(%), 2013년
중국	9.07	19.72	5.40
미국	22.55	4.77	0.78

출처: WHO(2020).

다른 국가들과 비교하면 미국이 정부의 건강지출이 높은 편인데 반해 가계의 건강지출은 적은 편이다. 이에 반해 중국은 정부지출에서 건강이 차지하는 비율은 낮은 데 반해 가계의 건강지출은 높은 편이다. 문제는 미국에서 의료서비스 가격 다른 국가보다 높아 미국은 1인당 행정비용으로 800달러를 지출하고 있어서 이것은 다른 부자 국가의 평균보다 5배 이상이 되는 액수이다(Peter G. Peterson Foundation 2019). 결국 미국에서는 개인의 건강지출은 적은데다가 정부의 건강지출은 많지만 비효율적이어서 코로나를 통제하지 못하게 되었다.

〈그림 4〉 정부건강지출과 가계건강지출(단위: %)



출처: WHO(2020)를 참조하여 그래프화.

중국의 경우 IMF(2020b)에 의하면 중국인민은행(PBC)은 5.8조 위안의 유동성 공급, 1.8조 위안의 의료기업, 중소기업, 농업부문 지원, 사영기업과 중소기업 대출 3,500억 위안, 이자율 없는 중소기업 기금 4,000억 위안, 대출의 1% 지원 400억 위안 등의 조치를 취하였다. 중국에서 개인 등의 수혜에 관련 하여 겐티리니 외(Gentilini et al. 2020)에 따르면 중국은 2000년 3월 6일 정부정책을 발표하여 지방정부가 디바오(低保: 最低生活保障制度)와 잠정지원 프로그램을 시행하도록 했다. 후베이 성에서는 도시 디바오 수혜자에게 500위안, 농촌 디바오 수혜자에게 300위안을 잠정생활보조비로 주었다. 13,000명이 3,000만 위안의 혜택을 보았다. 실업고용급여는 실업보험급여 대상이 아닌 실업자에게 6개월간의 실업사회보조로 어려움에 처한 가정을 지원하였다. 2020년 2월과 6월 사이 사회보장제에 가입한 모든 기업에게 피고용자에 대한 연금, 실업, 상해보험 공여를 면제하였다. 대기업은 연금, 상해 보험 공여를 50% 감축하였다. 활성화 조치로는 이주민 송출 및 접수지역 간 교통과 고용서비스 협력, 공공고용과 온라인 교육 훈련 서비스를 제공하는 사용자인터페이스기금(UI funds) 사용 증가, 온라인 충원과 고용 및 대면 면접

연기를 시행하였다. 임금보조로 실업보험 펀드를 임금 및 직업 보조로 기업 특히 중소기업에 주는 것을 권장하였다. 난징에서는 노동자당 하루 100위안이었다(Gentilini et al. 2020, 106-108).

IMF는 미국의 코로나 지원 현황을 잘 설명하고 있다. 미국의 경우 급여보호프로그램 및 건강케어 증진법(Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act)으로 4,830억 달러 지원하는데 노동자 유지 중소기업 지원(3,210억 달러), 중소기업 지원(620억 달러), 병원(750억 달러), 바이러스 검사(250억 달러)를 지원하였다. 코로나 지원, 구제 및 경제안전법(CARES Act: Coronavirus Aid, Relief and Economy Security Act)으로 GDP의 11% 정도인 2.3조 달러를 지원하는데 세제감면(2,930억 달러), 실업급여(2,680억 달러), 취약계층 음식제공(5,100억 달러), 기업파산지원(5,100억 달러), 중소기업 지원(3,490억 달러), 병원(1,000억 달러), 주 및 지방정부 지원(1,500억 달러), 국제원조(499억 달러)로 이루어졌다. 코로나 대비 및 대응보조 책정법(Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act) 83억 달러 및 가족 우선 코로나 대응법(FFCRA: Families First Coronavirus Response Act) 1,920억 달러로 GDP의 1%에 달하는 지원을 하였다. 여기에는 바이러스 진단, 확진자에 대한 2주 병가 및 3개월간의 긴급휴가, 중소기업 지원, 12.5억 달러의 국제지원이 포함되었다(IMF 2020b). 미국에서 개인 등이 수혜를 받는 것에 대해서는 겐티리니 외(Gentilini et al. 2020)가 잘 설명하고 있다. 미국은 현금 급여로 성인은 1,200달러, 어린이는 500달러를 받고, 급여는 소득이 100달러 증가할 때마다 5달러의 비율로 낮아지게 되어 있다. 독신에게는 75,000달러, 세대주에게는 112,500달러, 결혼 부부에게는 150,000달러로 시작하여 독신에게는 99,000달러, 부부(자녀 없는)에게는 198,000달러로 끝난다. 현물 지원으로는 시애틀 시의 경우 코로나에 전염된 가정을 돕기 위해 500만 식료품 바우처를 제공하였다. 여기에는 6,250가구가 식료품 등을 살 수 있도록 바우처당 800달러가 포함되어 있다. 연방정부는 2020년 3월 18일 FFCRA를 통과시켜 미국 농업부가 학령 아동 가구에 긴급식료품 승인지원을 하는 것이다. 공공요금면제로는 납세자에게 2020년 4월 1일과 6월 15일 사이의 납세를 연기하는 것이다. 유급 병가 휴가와 관련하여 FFCRA는 학령아동을 가진 부모는 최대 12주의 유급 가족 휴가를 주는 것이다. 2주간의 유급가족 휴가는 받던 급여의 100%로 받으며 1일당 511달러이다. 12주간의 가족 및 의료휴가는 받던 급여의 67%로 하루 200달러 까지이다. 자영업의 경우 세제혜택의 형태로 받는다. 연금의 경우 100,000달러까지 해약 위약금 없이 철회할 수 있다. 사회보장분담과 관련하여 2020년 분담금을 1년간 내지 않아도 된다(Gentilini et al. 2020, 409-411).

## V. 팬데믹으로 인한 불평등 증가와 이에 따른 사회경제적 영향

건강과 관련한 소득불평등의 문제를 인종자본주의(racial capitalism) 차원에서 보는 학자들이 있다. 인종차별(racism)과 자본주의(capitalism)가 근대사회를 이루어 왔다는 것이다. 퍼틀레스터(Pirtle Laster 2020, 506)는 인종과 근대세계를 유지하는 인종자본주의가 국가 내 그리고 국가 간 코로나-19의 근본적인 원인이라고 보고 있다. 미국의 경우 이러한 인종자본주의 논리가 작용한다고 볼 수 있으나 중국의 소수민족은 피부 색깔이 다르고 지역적으로 변경에 거주하는 위그르족 등을 제외하고 대부분의 소수민족은 중국화되어 있어 인종자본주의가 만연되어 있다고 말하기는 힘들다.

중국도 불평등이 심한 국가로서 코로나로 인해 불평등이 가중되었지만 이로 인해 일반적 사회불만이나 인종폭동 등 사회불안이 일어나지는 않았다. 첸과 판(Qian and Fan 2020, 3)은 서베이 자료 분석을 통해 중국의 경우 소득손실 확률이 저소득 가구는 0.50인데 반해 고소득 가구는 0.46으로 코로나는 불평등을 없애기 보다는 기존의 사회 불평등을 가중시키고 새로운 형태의 불평등을 야기 시키고 있다고 보았다.

이번 코로나 사태에서 진단, 치료비 등을 국가가 책임지는 식으로 진행되어 흔히들 말하는 미국과 같은 인종자본주의(racial capitalism)의 현상은 나타나지 않았다. 단지 봉쇄는 전염병 확산 속도를 늦추거나 저지할 수 있어도 이로 인한 문제가 발생할 수 있다. 전염병 확산으로 인한 지역폐쇄주의와 불평등 심화를 가져오는 것이다. 전염병이 창궐하는 지역 사람들의 탈출이 시작되고 탈출하는 사람들을 들어오지 못하도록 하는 현상이 나타났다는 점이다. 봉쇄가 풀린 후에도 전염병 전파를 두려워 한 해당 지역 사람들이 외부로부터 들어오는 확진자나 외부인을 성 경계선이나 도시 경계선을 통과하지 못하도록 저지했다는 점이다. 우한과 후베이의 봉쇄가 풀리자 우한이나 후베이 성을 탈출하려는 인파들이 주변 성 경계선에 몰렸고 이들이 들어오는 것을 막는 현상들이 나타났다. 2020년 3월 27일 창장 장시성 주장시(九江市)의 다리에서 후베이성 황메이현(黄梅县)과 장시성 주장시 두 지역의 경찰들이 싸움을 벌이는 일이 발생하였다.<sup>16)</sup> “우한 힘내라, 후베이 힘내라(武汉加油, 湖北加油)”라고 말은 하면서도 우한 사람이나 후베이성 사람들을 차별한 것은 지역이기주의의 발로라고 표현할 수 있지만 전염병에 따라 발생하는 자연적 현상이라고 볼 수 있다. 그러나 중국의 경우 이 사건은 아주 지엽적인 사건으로 전국적인

16) 출처: 湖北黄梅江西九江相关人员省界起冲突, 两地官方介入调查. 人民日报, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662313704169336619&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2020. 07. 05.).

지역이기주의로 발전하지 않고 문제가 해결되었다.

문제는 미국에서 코로나로 인해 흑인 등 취약계층이 일자리를 잃고 경제적 위기감이 가중되어 곤경에 처한 상황에서 흑인 프로이드(George Floyd)가 경찰에 의해 사망하는 사건이 터지자 인종문제로 비화하였다. 전염병이 발생하면 각종 루머들이 난무하고 사회적으로도 공포가 조장되며 질병에 대한 각종 언술(disease narratives)이 만들어지고 점차 인종차별적이고 사회갈등적인 방향으로 나아간다. WHO의 게브레예스(Tedros Adhanom Ghebreyesus)는 뮌헨에서 열린 외교정책 및 안보 전문가 모임에서 가짜뉴스가 바이러스보다 더 빨리 전파된다고 말하면서 에피데믹에 대해 싸우기보다 인포데믹(infodemic)에 대해 싸우고 있다고 말한 바 있다.<sup>17)</sup> 빈곤과 소득불평등의 확대는 국민 및 빈곤 계층이 대형 전염병에 무방비로 노출되는 까닭에 전염병의 재난 상황에서 더욱 고통을 받을 수밖에 없고 인종문제는 여기에 기름을 부은 것이다. “질병증폭기(disease amplifier)” 역할을 하는 것은 전쟁, 이주 외에도 특히 빈곤, 불평등이 큰 증폭 역할을 한다(Price-Smith 2009, 159). 공포가 일어나게 되고 폭력, 편견, 인종차별을 유발시킬 수 있다. 질병의 인종차별화(racializing illness)가 일어나기도 한다(Lee 2014, 103).

코로나 확산으로 불평등이 더 심화되고 취약계층은 더욱 힘들게 된다. 중국과 미국을 비교하면 지니계수(Gini coefficient), 팔마비(Palma ratio)<sup>18)</sup> 등 불평등 지표는 거의 비슷하게 나타난다. 미국의 지니계수가 41.5, 중국 38.6이며 팔마비는 미국 2.0, 중국 1.7로 중국이 미국보다 약간 상황이 좋은 편이다.

〈표 5〉 중국과 미국에서의 불평등

국가	빈곤 40%가 점유한 소득 비율	부자 10%가 점유한 소득 비율	부자 1%가 점유한 소득 비율	지니 계수	팔마비	4분위 배율(quintile ratio)
중국	17.0	29.4	13.9	38.6	1.7	7.1
미국	15.2	30.6	20.2	41.5	2.0	9.4

출처: UNDP(2019).

17) 출처: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/un-tackling-'infodemic'-misinformation-and-cybercrime-covid-19> (검색일: 2020. 06. 17.).

18) 팔마비(Palma ratio)는 팔마(Jose Gabriel Palma)가 개발한 것으로 최상위 10%의 소득과 최하위 40%의 소득을 합친 것이 중간 40%의 소득과 같다는 50/50논리에서 출발한다. 팔마비는 최상위 10%의 소득 점유비율을 최하위 40%의 소득점유비율로 나눈 값이다(Cobham and Sumner 2014, 10-13).

코로나에 걸리면 빈곤층은 벗어날 길이 없다. 카이저재단(KFK: Kaiser Family Foundation)이 2020년 3월 13일 조사에 따르면 코로나-19 치료비용은 20,000달러로 개인이 내야하는 비용은 평균 1,300달러를 넘었다(Schechter 2020). 플로리다 주에서 코로나-19 환자 치료비가 34,927달러였다. 보험 없는 코로나 환자 치료비는 73,000달러로 증가한다. 보험이 있다 해도 개인은 9,000~20,000달러를 지불해야 한다. 보험이 없는 2,700만 명은 치료를 받지 않으려고 할 수밖에 없다(Cinar 2020). 대통령 후보였던 버니 샌더스 등의 이야기를 들어보면 아주 심각하다. 미국에서 8,700만 명이 보험이 없거나 부족하다고 이야기 한다. 매년 50만 가구가 의료비 부채로 파산한다는 것이다. 5명 중 1명이 의사가 처방한 약을 가격 때문에 사기 힘들다. 코로나로 더욱 힘들어졌다. 문제는 미국에서 직업을 잃으면 보험도 없어진다. 3,500만 명이 코로나 중반기에 보험이 사라졌다고 이야기 한다. 보험을 가진 사람도 비용이 40% 증가했다. 코로나 치료비는 34,000달러에 이른다(Sanders and Jayapal 2020). 미국에서 의료보험에 가입한 사람이 코로나 진단을 받는 3,000달러 청구서 중 자기부담이 1,400달러였다. 따라서 보험이 있는 경우에도 부담이 높은데 없는 경우는 코로나 진단을 받는 데도 돈이 없어 받지 못할 수 있다. 미국 인구의 8.5%인 2,750만 명이 건강 보험이 없다(Oliver 2020).

이러한 여러 가지 이유가 합쳐져 미국에서 플로이드 사건을 계기로 흑인들의 불만이 폭발하고 인종차별주의에 대한 비판 경향이 나타났다. 코로나-19 확산 이전부터 미국에서는 불평등으로 인한 사회갈등 요소가 존재했다. 케이스와 디턴(Case and Deaton 2020)에 따르면 미국에서 2014~2017년 3년 연속 출생 시 기대수명이 낮아져 1918~19년 스페인독감 이후 처음으로 3년 연속 하강하였다. 자살, 알코올, 마약으로 사망한 사람이 1995년 65,000명에서 2018년 158,000명으로 증가하였다. 코로나 바이러스로 4년제 대학 학위 없는 2/3의 노동자는 소득도 줄어들고 전염의 위험도 증가하였다고 보고 있다. 아세모글루(Acemoglu 2020)의 경우에도 팬데믹이 시작되기 전 미국 인구의 12~15%가 식료품지원을 받고 있었고 성인의 42% 이상이 비만으로 판단되고, 인구의 약 9%가 건강보험이 없다고 지적한다. 약 20%가 정부가 빈곤층에게 제공하는 건강보험인 메디케이드(Medicaid) 혜택을 받고 있다는 것이다. 데이비스(2020, 23)에 따르면 미국 노동 인구 중 45%가 유급 병가를 받지 못한다고 한다.

실제로 미국의 유색인종 등 취약계층은 코로나-19의 영향을 크게 받고 있다. 미국 인구의 13%가 흑인이며 흑인 수감자는 흑인 성인 10만 명당 1,501명으로 백인 수감자보다 5배 많다. 흑인 가구의 41%가 집을 소유하고 있는데 반해 백인 가구는 72%가 자기 집을 소유하고 있다. 히스패닉이 아닌 백인 가구의 중위 부(wealth)는 171,000달러인데 반해 흑인 가구의 부는 17,100달러로 10배 차이가 난다고 데이비스는 평가하고 있다.

이러한 불평등은 코로나-19의 사망률에도 차이가 난다. 흑인 미국인의 사망률은 1,850명에 1명으로 백인 미국인의 사망률인 4,400명 중의 1명으로 2.4배의 차이가 난다(Reuters Staff 2020). 미국 노동통계청 CPS(Current Population Survey)에 따르면 미국에서 실업률이 3.9%이다. 백인의 경우 3.5%인데 반해 흑인은 6.5%, 아시아계 3.0%, 아메리카인디언과 알래스카 원주민 6.6%, 하와이원주민과 태평양 섬주민 5.3%, 두 개 이상 종족 5.5%, 히스패닉 또는 라틴계 4.7%였다(Bureau of Labor Statistics 2019). 특히 문제는 이들 흑인 등은 전문직이 아닌 양질의 디센트워크(decent work)를 하는 경우가 많기 때문에 코로나-19로 인해 일자리를 잃어버릴 가능성이 높아진 것이다. 미국의 미국 CDC에 따르면 1,952,347명 데이터 중에서 종족에 관한 데이터 938,255명에 대한 코로나-19를 보면 백인 34.7%, 미국인디언과 알래스카원주민 1.4%, 아시아계 3.8%, 흑인 21.3%, 히스파닉 또는 라틴계 34.3%, 다인종 4.2%, 하와이원주민 0.3%이었다.<sup>19)</sup> 코로나 집수(catchment) 구역 인구 비율에서 입원 케이스 비율을 말하는 유병률(prevalence ratios)은 흑인이 1.8인데 반해 백인은 0.6으로 3배에 이른다. 입원율도 100,000명 당 흑인은 178.1명인데 반해 백인은 40.1로 흑인은 백인의 거의 4배에 이른다.

**<표 6> 미국 인종별 연령조정 입원을 비교(2020년 3월 1일~6월 13일)**

	알래스카	흑인	히스파닉	아시아인	백인
연령조정 입원률(100,000명 당)	221.2	178.1	160.7	48.4	40.1
입원한 코로나 케이스 비율	1.60%	32.30%	20.50%	4.70%	34.20%
코로나 집수구역 인구 비율	0.70%	17.70%	14.00%	8.80%	58.80%
유병률(Prevalence ratios)	2.3	1.8	1.5	0.5	0.6

출처: CDC(2020).

문제는 경제가 여전히 좋아질 기미가 없다는 것이다. 코로나 이전 세계은행이 추산한 2017년 팬데믹에 의한 경제손실 평가를 보면 1인당 예상 팬데믹 손실이 중국은 91.00달러, 미국은 1인당 247.79달러였다. 예상 팬데믹 손실이 GNI에서 차지하는 비율은 중국 1.12%, 미국 0.44%였다. 코로나-19의 실제 영향은 발생 전에 추정된 일반적 팬데믹에 의한 손실 예측을 훨씬 상회한다.<sup>20)</sup>

19) 출처: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/cases-in-us.html> (검색일: 2020. 06. 23.).

20) 세계은행의 추산에 따르면 약한 팬데믹(mild pandemics)은 사망률이 10,000명 당 20명 이하로 홍콩 플루(10,000명에 2명 사망), 아시아인 플루(10,000명당 4명 사망)의 경우이다. 선진국에서나 신흥시장발전 국가(EMDEs: emerging market and developing economies) 국가에서 GDP를

〈표 7〉 팬데믹에 의한 경제손실 평가

국가	인구(2015년)	GDP(\$)(2015년)	예상전염병손실(년, \$)	1인당 예상 팬데믹 손실(년, \$)	예상 팬데믹 손실(년, % GNI)
중국	1,371,220,000	11,100,000,000,000	124,775,764,825	91.00	1.12
미국	321,418,820	18,000,000,000,000	79,645,603,339	247.79	0.44

출처: World Bank(2017).

중국과 미국의 실질 GDP성장률에 대한 세계은행과 국제통화기금(IMF)의 평가는 약간 차이가 나지만 전반적으로 중국은 2020년 1%대로 추락하고 2020년에는 7~8%대로 회복할 것으로 추정된다. 이에 반해 미국은 2020년에 마이너스 성장률을 기록할 것으로 추정되고 2021년에 4%대로 회복할 것으로 보인다. 중요한 것은 중국은 여전히 플러스 성장을 하는 데 반해 미국은 마이너스 성장을 한다는 점이다.

〈표 8〉 미국과 중국의 실질 GDP 성장률 추정

세계 기구	국가	2017	2018	2019	2020	2021
세계은행 평가	중국	6.8	6.6	6.1	1.0	6.9
	미국	2.4	2.9	2.3	-6.1	4.0
IMF 평가	중국	6.9	6.7	6.1	1.0	8.2
	미국	2.4	2.9	2.3	-8.0	4.5

출처: World Bank(2020); IMF(2020a).

최근 침체와 경제회복과 관련하여 V, U, W, L자형 침체커브가 많이 논의되고 있다. V자형 커브는 급속하게 침체하고 급속하게 회복하는 커브로 미국이 1990~1991년 겪었던 침체와 같은 것이다. U자형 커브는 수개월이 대공황(Great Recession)과 비슷한 것으로 침체치가 2007~2009년의 경우처럼 19개월간 지속되는 것이다. W자형 커브는 이중침체(double-dip recession)로 두 번째 침체가 오는 것으로 미국의 1980년대 침체와 같다.

07~0.8% 낮춘다. 중간 정도의 팬데믹(Intermediate pandemics)은 10,000명당 20~50명 사망률로 선진국에서 GDP를 2.0~4.6%, EMDEs 국가에서 1.6~3.5% 감소시킨다. 심각한 팬데믹(Severe pandemics)은 10,000명당 50명 사망률로 선진국에서 GDP를 3.0~8.0%, EMDEs 국가에서 3.6~7.0% 낮춘다(World Bank 2020, 163). 세계은행은 어떤 학자들의 연구를 인용하여 코로나-19로 인한 손실이 EMDEs에서 GDP의 2~6%, 선진국에서 2~8%에 달하는 것으로 추정하고 있다(World Bank 2020, 164). 또 다른 연구를 인용하여 EMDEs국가에서는 GDP의 2.5~4.0%, 선진국에서는 GDP의 1.8~3.8%에 달하는 것으로 평가하고 있다(World Bank 2020, 164).

I자형 커브는 침체가 장기화되는 것으로 1990년대 일본의 침체와 비슷한 것이다(Rodeck 2020). 문제는 코로나를 어떻게 잘 통제하느냐에 달려 있다. 현재 상황으로는 중국은 V자형 커브를 그리게 될 가능성이 높아지고 미국은 U자형이나 W자형 커브를 그릴 가능성이 높아지고 있다.

## VI. 결론

코로나와 관련 사회주의 국가이며 '붉은 자본주의' 국가인 중국과 민주주의 국가이면서 선진 자본주의 국가인 미국의 접근방법은 서로 달랐다. 중국은 봉쇄정책을 엄격하게 추진하였고 풀뿌리라고 할 수 있는 사구 등에 의해 폐쇄식 관리가 이루어졌고 이에 따라 정부대응 트랙터 '엄격성' 지수에서 거의 80.02에 이르렀다. 이에 반해 미국은 봉쇄에 연방정부가 미온적이었고 주정부도 몇몇 주 외에는 봉쇄에 미온적이어서 '엄격성' 지수는 2020년 2월까지 거의 10미만이었던 3월 말 72.69였지만 다시 6월 중순 68.98로 떨어졌다. 팬데믹 보건복지정책에도 차이가 났다. 중국은 샤오탕산 모델 등을 통해 적극적으로 신속하게 대처했고 진단과 치료비용과 관련하여 보험 처리가 안 되는 비용도 국가가 모두 책임지는 방향으로 갔으며 사회보장과 노동시장 접근을 통해 코로나를 극복하려 하였다. 이에 반해 미국은 DPA법을 통해 의료장비를 생산하도록 했지만 확진자 증가에 따라 부족현상이 발생하였고 진단과 치료비용과 관련 보험 처리가 되지 않는 비용을 국가가 부담하지 않았고 사회보장과 사회보험을 위주로 정책을 추진하였다. 중국이나 미국 모두 건강 재정지출을 확대한 것은 동일하다. 이러한 차이 등으로 미국에서는 기존의 불평등에 코로나로 인한 어려움이 겹쳐 플로이드 사건을 계기로 인종차별주의로 인한 폭동이 일어나기도 했다. 이에 반해 강력한 봉쇄를 취했던 중국에서 코로나 감염지역 사람들이 들어오지 못하도록 하는 지역적 이기주의가 나타나기는 했지만 심각한 수준으로 비화하지 않았고 인종자본주의 또는 종족자본주의와 같은 현상은 나타나지 않았다.

아직 코로나는 통제되지 못했다. 인명피해<sup>21)</sup>나 경제적 손실<sup>22)</sup>은 엄청날 것이다. 게다가

---

21) 세계가 하나로 글로벌화하면서 전염병도 파급이 빨라지고 전파속도가 빠르다. GPMB에 따르면 1918년의 세계적 인플루엔자와 같은 사건이 인구가 4배가 되고 36시간 내에 세계 어느 곳에도 갈 수 있는 오늘날에 일어나면 5,000~8,000만 명이 사망할 것으로 추정하고 있다(GPMB 2019, 5). 2006년 에피데믹과 팬데믹 인플루엔자의 경제적 사회적 영향 세션에서 유틀레흐트(Utrecht) 대학 메디컬 센터의 학(E. Hak) 박사는 미국에서 팬데믹이 일어나면 비용은 엄청난 사망자가 89,000~207,000명에 이를 것이며 생산가격 손실을 포함하지 않고 보수적으로 적게 잡아도 미국 경제에 1,670억 달러의 비용을 지불하게 될 것이라고 말하였다(Szucs et al. 2006, 6777).

코로나 때문에 다른 병들은 치료조차 받지 못하고 있다.<sup>23)</sup> 따라서 코로나-19의 통제는 게임 체인저인 백신에 의해 해결될 수밖에 없다. 현대는 백신의 시대라고도 한다. 백신이 절대적으로 필요하다는 의미이다. WHO는 백신이 2010~2015년 적어도 1,000만 명의 생명을 구했다고 평가하고 있다(Chan 2017, 82). WHO에 의하면 세계적 팬데믹 전염병 백신은 2006년 1년에 15억 복용량이었지만 10년 후 64억 복용량으로 4배 증가했다(Chan 2017, 89). 그러나 문제는 백신 제조가 선진국에 집중되어 있다는 점이다. 이번 코로나-19의 경우 세계적으로 백신 개발에 노력하고 있지만 신종전염병의 경우 백신 개발은 시간이 걸릴 수밖에 없다. 백신이 개발되는 시간에 국가적으로 위기를 관리하는 체제가 갖추어져 있어야 한다. 환자 격리뿐만 아니라 전염병에 대한 공포도 증가하게 된다. 국가적 차원에서는 전염병은 경제에 아주 부정적인 관계를 가지고 있다. 전염병은 15년 지연기(lag period) 동안 국가능력에 큰 부정적 영향을 미치고 이에 반해 국가 능력은 초기 7년 지연기에만 전염병에 영향을 미친다(Price-Smith 2002, 80). 이러한 상황에서 세계 각국이 협력하여 인류 공통의 문제를 해결해야 한다. 그러나 미국과 중국의 모델을 따라 코로나 퇴치에 노력하는 국가도 있지만<sup>24)</sup> 미국과 중국의 코로나 퇴치 공동협력은 현재로서는 거의 기대하기 어렵다.

특히 이번 코로나-19로 인해 세계의 패권이 바뀔 가능성이 높아졌다. 흑사병은 유럽에 큰 영향을 미쳤고 베니스의 경제적 몰락을 가져왔다는 논의가 있다. 전염병이 제국의 몰락을 가져온 예로 비잔틴 로마 제국의 몰락, 유럽의 봉건질서 몰락 등을 예로 들기도 한다. 이번 코로나-19로 인해 미국의 세계지배인 팍스아메리카나가 종식되는 결과를 가져올 수 있다. 프린스턴 대학의 해롤드 제임스(Harold James)는 미국이 패망 시기의 구소련과 비슷하게 되었고 코로나-19 대처에서 미국이 발전도상국보다 국가 능력이 떨어지는 것을 보여주었고 달러도 세계가 안정 자산을 필요로 하여 오랫동안 중심적 역할을 했지만

22) 세계은행은 보수적으로 평가해도 전염병이 미치는 영향은 세계 GDP의 0.1~1.0%로 기후변화 0.2~2.0%, 자연재해 0.3~0.5%에 뒤지지 않는다고 평가하였다(World Bank 2017, 14).

23) WHO의 자료에 따르면 155개 국가에서 코로나-19로 인해 비전염성 질병(noncommunicable diseases)에 대해서는 거의 손을 놓고 있는 형편이다. 53% 이상의 국가가 고혈압 치료, 49%의 국가가 당뇨병과 당뇨병 합병증 치료, 42%의 국가가 암 치료, 31%의 국가가 심혈관 응급치료를 중단하였다. 출처: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen> (검색일: 2020. 06. 17.). 일페리얼 칼리지(Imperial College)의 Covid-19 대응팀의 추산에 따르면 코로나-19가 없는 상황에 비해 코로나가 있는 상황에서는 5년간 HIV, TB, 말라리아 관련 사망자가 각각 10%, 20%, 36% 증가한다(UNDP 2020, 2).

24) 파키스탄의 전 재무장관이자 세계은행 부총재였던 부르키(Burki 2020)에 따르면 코로나와 관련하여 정책적으로 인도는 중국을 모방하였고 파키스탄은 미국을 모방하였다고 평가한다. 인도는 경제적으로 큰 대가를 치루고 있는 데 반해 파키스탄은 인도보다 2.5배 넘는 전염률을 보이고 있다고 평가한다.

대안적 안정자산이 출현하게 됨에 따라 달러의 오랜 지배도 끝나고 구소련의 루블화처럼 되고 있다고 보았다(James 2020). 수브라마니안(Arvind Subramanian)은 코로나-19를 계기로 과거 미국이 영국을 약화시켰듯이 중국이 발전은행, 중앙은행, 세계의료공급처로 변하면서 미국의 세계질서를 대체하고 있다고 보았다(Subramanian 2020). 경제에 미칠 평가와 관련해서도 1918년 스페인독감으로 인해 세계적으로 4,000만 명이 사망하였지만 미국에서의 영향은 오히려 긍정적이었다는 평가도 있는 것은 사실이다(Bloom and Canning 2006, 315-316). 그러나 요르다 외(Jordà et al. 2020, 14-15)에 따르면 이번 코로나의 경우 과거 흑사병 등과 달리 코로나 이후 긍정적 효과는 없을 것으로 추정된다.<sup>25)</sup> 세계 제1의 부자나라이며 민주주의 국가로 자처하는 미국의 사망자가 세계 최대이고 확진자 역시 세계 최대 국가이다. 게다가 이번 코로나-19에서 보듯이 미국이 관용(tolérance)마저 잃고 국제적인 공동 대처 노력에 관심이 없어 코로나 시대가 지난 이후 세계 패권 구도도 크게 변할 가능성이 높아졌다.

---

25) 일반적으로 팬데믹이 발생하면 20년 후에 이자율이 거의 1.5% 낮아진다. 팬데믹이 일어나면 인구가 줄어 자본은 줄지 않는데 반해 노동은 줄어 자본대비 노동의 비율이 재조정되어 실질임금이 증가한다. 실질임금이 40년 후에는 약 10% 증가한다. 이에 반해 전쟁의 경우 자본도 잃고 노동력도 감소하는데 노동에 비해 자본이 더 줄게 된다. 따라서 이자율은 증가하여 전쟁 후 30~40년 후에는 실질 이자율이 증가한다. 그러나 이번 코로나의 경우 과거의 팬데믹과 다르다. 전체 인구에 대한 코로나-19 사망률이 현대 의학 덕분에 과거 팬데믹보다 적을 수 있다. 아울러 코로나-19가 젊은이보다 노동력이 없는 노년층을 감소시켜 과거의 팬데믹과 다르다. 팬데믹에 대항하기 위한 재정확대로 공공부채가 증가하여 실질이자율을 높인다는 압력으로 작용한다. 결국 이러한 요르다 외(Jordà et al. 2020)의 논리는 타당성이 있다고 볼 수 있다.



- 데이비스, 마이크. 장호중 편. 2020. 2020년, 전염병의 해. 코로나 19: 자본주의의 모순이 낳은 재난. 서울: 책갈피, 16-27.
- 라이트, 제니퍼. 이규원 역. 2020. 세계사를 바꾼 전염병 13가지. 서울: 산처럼.
- Bloom, David and David Canning. 2006. Epidemics and Economics. In Working group, Interactions Between Global Change and Human Health. Vatican City: Pontifical Academy of Sciences Scripta, 304-331.
- Cecchine, Gary and Melinda Moore. 2006. Infectious Disease and National Security Strategic Information Needs. Santa Monica: Rand.
- Chan, Margaret. 2017. Ten Years in Public Health, 2007-2017. Geneva: World Health Organization.
- Chavers, L. Scott and Sten H. Vermund. 2007. An Introduction to Emerging and Reemerging Infectious Diseases. in Felissa R. Lashley and Jerry D. Durham, eds., Emerging Infectious Diseases Trends and Issues. New York: Springer, 3-24.
- Chernozhukov, Victor, Hiroyuki Kasahara, and Paul Schrimpf. 2020. Causal Impact of Masks, Policies, Behavior on early Covid-19 Pandemic in the US. Covid Economics 35, 116-159.
- Cobham, Alex and Andy Sumner. 2014. Is Inequality all about the Tails? the Palma measure of Income Inequality. Significance 11(1), 10-13.
- Diamond, Jared. 1999. Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies. New York: W. W. Norton.
- Fong, I. W. 2017. Emerging Zoonoses: A Worldwide Perspective. Cham: Springer.
- GPMB(Global Preparedness Monitoring Board). 2019. A World at Risk: Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies. Geneva: GPMB.
- Haacker, Markus. 2016. The Economics of the Global Response to HIV/AIDS. Oxford: Oxford University Press.
- Jordà, Òscar, Sanjay R. Singh, and Alan M. Taylor. 2020. The Long Economic Hangover of Pandemics: History shows COVID-19's Economic Fallout may be with us for Decades. Finance and Development 57(2), 12-15.

- Keeling, Matt J. and Pejman Rohani. 2008. *Modeling Infectious Diseases: in Humans and Animals*. Princeton: Princeton University Press.
- Lee, Grace O. M. and Malcolm Warner. 2008. *The Political Economy of the SARS Epidemics: The Impact on Human Resources in East Asia*. New York: Routledge.
- Lee, Jon D. 2014. *An Epidemic of Rumors: How Stories Shape out Perceptions of Disease*. Logan: Utah State University Press.
- Ndow, Gibril, J. Radeino Ambe, and Oyewale Tomori. 2019. *Emerging Infectious Diseases: A Historical and Scientific Review*. in Godfrey B. Tangwa, Akin Abayomi Samuel J. Ujewe and Nchangwi Syntia Munung, *Socio-cultural Dimensions of Emerging Infectious Diseases in Africa: An Indigenous Response to Deadly Epidemics*, pp.31-40. Cham: Springer Nature.
- Peirlinck, Mathias, Kevin Linka, Francisco Sahli Costabal, and Ellen Kuhl. 2020. *Outbreak dynamics of COVID-19 in China and the United States*. *Biomechanics and Modeling in Mechanobiology*.
- Pirtle Laster, Whitney N. 2020. *Racial Capitalism: a Fundamental Cause of Novel Coronavirus (COVID-19) Pandemic Inequities in the United States*. *Health Education and Behavior* 47(4), 504-508.
- Price-Smith, Andrew T. 2002. *The Health of Nations Infectious Disease, Environmental Change, and Their Effects on National Security and Development*. Cambridge: MIT Press.
- \_\_\_\_\_ . 2009. *Contagion and Chaos: Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization*. Cambridge: MIT Press.
- Qian, Yue and Wen Fan. 2020. *Who loses Income during the COVID-19 outbreak? Evidence from China*. *Research in Social Stratification and Mobility* 68, 1-5.
- Ren, Xuefei. 2020. *Pandemic and lockdown: a territorial approach to COVID-19 in China, Italy and the United States*. *Eurasian Geography and Economics*.
- Reyes, Raquel, Roy Ahn, Katherine Thurber, and Thomas F. Burke. 2013. *Urbanization and Infectious Diseases: General Principles, Historical Perspectives, and Contemporary Challenges*. in I. W. Fong, ed., *Challenges in Infectious Diseases, Emerging Infectious Diseases of the 21st Century*. New York: Springer,

123-146.

- Schellekens, Philip and Diego Sourrouille. 2020. COVID-19 Mortality in Rich and Poor Countries: A Tale of Two Pandemics? Economics and Private Sector Development International Finance Corporation and Equitable Growth, Finance and Institutions World Bank Policy Research Working Paper 9260.
- Shadmi, Efrat, et al. 2020. Health Equity and COVID-19: Global Perspectives. International Journal for Equity in Health 19(1), 1-16.
- Szucs, T. D. et al. 2006. Economic and Social Impact of Epidemic and Pandemic Influenza. Vaccine 24(44-46), 6776-6778.
- UNDP(United Nations Development Programme). 2017. A Socio-economic Impact Assessment of the Zika Virus in Latin America and the Caribbean: with a focus on Brazil, Colombia and Suriname. New York: UNDP.
- \_\_\_\_\_ . 2019. Human Development Report 2019 Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in Human Development in the 21st Century. New York: UNDP.
- Washer, Peter. 2010. Emerging Infectious Diseases and Society. New York: Palgrave Macmillan.
- WHO(World Health Organization). 2020. World Health Statistics 2020: Monitoring Health for the SDGs, Sustainable Development Goals. Geneva: WHO.
- World Bank. 2017. From Panic and Neglect to Investing in Health Security: Financing Pandemic Preparedness at a National Level. Washington, D.C.: World Bank Group.
- \_\_\_\_\_ . 2020. Global Economic Prospects, June 2020. Washington, DC: World Bank.
- Yuan, Zheming, Yi Xiao, Zhijun Dai, Jianjun Huang, Zhenhai Zhang, and Yuan Chen. 2020. Bull World Health Organ 98, 484-494.
- 蔡昉 編. 2020. “大流行”经济学. 北京: 中国社会科学出版社.
- 彭非 編. 2019. 中国发展报告 2018. 北京: 中国人民大学出版社.
- 刘毅·杨宇. 2012. 历史时期中国重大自然灾害时空分异特征. 地理学报 67(3), 291-300.
- 刘滴川. 2020. 大瘟疫: 病毒, 毁灭和帝国的抗争. 北京: 天地出版社.

- 刘静·殷淑燕. 2016. 中国历史时期重大疫灾时空分布规律及其与气候变化关系. 自然灾害学报 1, 137-146.
- 孙矣龙. 2004. 中国历史大疫的时空分布及其规律研究. 地域研究与开发 6, 124-129.
- 张维为. 2020. 中国战疫!. 上海: 上海人民出版社.
  
- Acemoglu, Daron. 2020. The Post-Covid State. Project Syndicate. 출처: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/four-possible-trajectories-after-covid19-daron-acemoglu-2020-06?barrier=accesspaylog> (검색일: 2020. 06. 17.).
- Bureau of Labor Statistics. 2019. Labor Force Characteristics by Race and Ethnicity. 2018. 출처: <https://www.bls.gov/opub/reports/race-and-ethnicity/2018/home.htm> (검색일: 2020. 06. 23.).
- Burki, Shahid Javed. 2020. A Tale of Two Covid-19 Responses. Project Syndicate. 출처: <https://www.project-syndicate.org/commentary/india-pakistan-covid19-responses-lockdown-by-shahid-javed-burki-2020-06?> (검색일: 2020. 06. 17.).
- Case, Ann and Angus Deaton. 2020. United States of Despair. Project Syndicate. 출처: <https://www.project-syndicate.org/commentary/deaths-of-despair-covid19-american-inequality-by-anne-case-and-angus-deaton-2020-06?> (검색일: 2020. 06. 17.).
- CDC(Centers for Disease Control and Prevention) COVID. 2020. View A Weekly Surveillance Summary of US Covid-19 Activity, Key Updates for Week 23, ending June 6, 2020. 출처: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/covid-data/covidview/index.html> (검색일: 2020. 06. 23.).
- Cinar, Ali. 2020. Coronavirus exposes the Many Weaknesses in the US Healthcare System. 출처: <https://www.trtworld.com/opinion/coronavirus-exposes-the-many-weaknesses-in-the-us-healthcare-system-35057> (검색일: 2020. 07. 08.).
- Coronavirus reopening: Map of COVID-19 case trends, reopening status and mobility. 출처: <https://www.usatoday.com/storytelling/coronavirus-reopening-america-map/> (검색일: 2020. 07. 07.).
- Fehr, Rachel, Cynthia Cox, Karen Pollitz, Jennifer Tolbert, Juliette Cubanski, and Robin Rudowitz. 2020. Five Things to Know about the Cost of COVID-19 Testing and Treatment. 출처: <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue->

brief/five-things-to-know-about-the-cost-of-covid-19-testing-and-treatment/  
(검색일: 2020. 07. 08.).

- Gentilini, Ugo, Mohamed Bubaker Alsafi Almenfi, and Pamela Dale. 2020. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures (May 8, 2020)(English). COVID-19 Living Paper. Washington, D.C.: World Bank Group. 출처: <http://documents.worldbank.org/curated/en/448321588971503966/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-8-2020>.
- Hale, Thomas, Sam Webster, Anna Petherick, Toby Phillips, and Beatriz Kira. 2020. Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government. Data use policy: Creative Commons Attribution CC BY standard. 출처: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/oxford-covid-19-government-response-tracker> (검색일: 2020. 07. 20.).
- ILO. 2020. Country profiles: the latest decent work statistics by country 출처: <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/> (검색일: 2020. 07. 05.).
- IMF. 2020a. A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. World Economic Outlook Update. 출처: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020> (검색일: 2020. 07. 08.).
- \_\_. 2020b. Policy Response to Covid-19. 출처: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (검색일: 2020. 07. 05.).
- James, Harold. 2020. Late Soviet America. Project Syndicate, 출처: [https://www.project-syndicate.org/commentary/american-decline-under-trump-lessons-from-soviet-union-by-harold-james-2020-07?utm\\_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm\\_campaign=e355d75231-sunday\\_newsletter\\_05\\_07\\_2020&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_73bad5b7d8-e355d75231-105780361&mc\\_cid=e355d75231&mc\\_eid=7137b0890f](https://www.project-syndicate.org/commentary/american-decline-under-trump-lessons-from-soviet-union-by-harold-james-2020-07?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=e355d75231-sunday_newsletter_05_07_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-e355d75231-105780361&mc_cid=e355d75231&mc_eid=7137b0890f) (검색일: 2020. 07. 06.).
- Kim, Allen, Scottie Andrew, and James Froio. These are the states requiring people to wear masks when out in public. 출처: <https://edition.cnn.com/2020/06/19/us/states-face-mask-coronavirus-trnd/index.html> (검색일: 2020. 07. 08.).
- Oliver, Laura. 2020. Coronavirus: a Pandemic in the Age of Inequality. 출처:

<https://www.weforum.org/agenda/2020/03/coronavirus-pandemic-inequality-among-workers/> (검색일: 2020. 07. 05.).

- Peter G. Peterson Foundation. 2019. How does the US Healthcare System compare to other Countries? 출처: <https://www.pgpf.org/blog/2019/07/how-does-the-us-healthcare-system-compare-to-other-countries> (검색일: 2020. 07. 08.).
- Reuters Staff. 2020. George Floyd: America's Racial Inequality in Numbers. 출처: <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/america-george-floyd-protests-national-management/> (검색일: 2020. 07. 05.).
- Rodeck, David. 2020. Alphabet Soup: Understanding the Shape of a COVID-19 Recession. 출처: <https://www.forbes.com/advisor/investing/covid-19-coronavirus-recession-shape/> (검색일: 2020. 07. 13.).
- Sanders, Bernie and Pramila Jayapal. 2020. The pandemic has made the US healthcare crisis far more dire. We must fix the system. 출처: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/may/02/us-healthcare-system-coronavirus-pandemic-bernie-sanders-pramila-jayapal> (검색일: 2020. 07. 08.).
- Schechter, Asher. 2020. America's Broken Health Care System is the Biggest Obstacle to Containing the Coronavirus. Promarket. 출처: <https://promarket.org/2020/03/25/americas-broken-health-care-system-is-the-biggest-obstacle-to-containing-the-coronavirus/> (검색일: 2020. 07. 08.).
- Shih, Gerry. 2020. Locked down in Beijing, I watched China beat back the coronavirus. The Washington Post. 출처: [https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/locked-down-in-beijing-i-watched-china-beat-back-the-coronavirus/2020/03/16/f839d686-6727-11ea-b199-3a9799c54512\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/locked-down-in-beijing-i-watched-china-beat-back-the-coronavirus/2020/03/16/f839d686-6727-11ea-b199-3a9799c54512_story.html) (검색일: 2020. 07. 07.).
- Subramanian, Arvind. 2020. China Has Blown Its Historic Opportunity. Project syndicate. 출처: [https://www.project-syndicate.org/commentary/china-xi-jinping-missed-global-leadership-opportunity-by-arvind-subramanian-2020-07?utm\\_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm\\_campaign=71bf83d28a-sunday\\_newsletter\\_26\\_07\\_2020&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_73bad5b7d8-71bf83d28a-105780361&mc\\_cid=71bf83d28a&mc\\_eid=7137b0890f](https://www.project-syndicate.org/commentary/china-xi-jinping-missed-global-leadership-opportunity-by-arvind-subramanian-2020-07?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=71bf83d28a-sunday_newsletter_26_07_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-71bf83d28a-105780361&mc_cid=71bf83d28a&mc_eid=7137b0890f) (검색일: 2020. 07. 28.).
- UNDP. 2020. Brief #1: Initial Insights on UNCT Covid-19 Reponse. 출처:

- <https://www.undp.org/content/undp/en/home/covid-19-pandemic-response/socio-economic-impact-of-covid-19.html> (검색일: 2020. 07. 05.).
- 李亚南. 2020. 卫健委: 疫情防控进入关键时期 以‘四早’‘四集中’应对困难, 출처: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657874370566560798&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2020. 07. 08.).
  - 吴娇颖. 2020. 多地开建新冠肺炎专门医院 小汤山模式如何落地全国. 新京报. 출처: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657690019422024983&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2020. 07. 06.).
  - 国家医疗保障局. 2020. 财政部关于做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情医疗保障的通知 (2020年1月22日). 출처: [http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/1/23/art\\_14\\_2378.html](http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/1/23/art_14_2378.html) (검색일: 2020. 07. 08.).
  - 国务院新闻办公室. 2020. 抗击新冠肺炎疫情的中国行动. 출처: [http://www.gov.cn/zhengce/2020-06/07/content\\_5517737.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-06/07/content_5517737.htm) (검색일: 2020. 07. 08.).
  - 贺佳. 2020. 杜家毫: 疫情防控决不搞简单化一关了之一封了之一停了之. 三湘都市报. 출처: <http://sxdsb.voc.com.cn/article/202002/202002151205054859.html> (검색일: 2020. 07. 08.).
  - 疫情失控 北京今宣布封城!. 출처: <https://www.themalaysianinsight.com/chinese/s/218083> (검색일: 2020. 07. 07.).
  - 杭州凌晨发封城通告 对市民采最严禁令, 출처: <https://www.themalaysianinsight.com/chinese/s/216824> (검색일: 2020. 07. 07.).
  - 湖北黄梅江西九江相关人员省界起冲突. 两地官方介入调查. 人民日报. 출처: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662313704169336619&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2020. 07. 05.).
  - [湖南] 省委疫情防控领导小组连续发出重要信号: 坚持依法科学有序 确保疫情防控和经济社会发展两不误. 출처: <http://www.nhc.gov.cn/xcs/fkdt/202002/4a32678e9d964d93af4b9fb7e2adea5f.shtml> (검색일: 2020. 07. 08.).
  - 「封城」進階 「封省」遼寧, 江西宣布全省封閉式管理. 출처: <https://www.worldjournal.com/6771085/article-「封城」進階「封省」-遼寧,江西宣布全省封閉式/> (검색일: 2020. 07. 07.).

● 투고일: 2020.07.31. ● 심사일: 2020.08.04. ● 게재확정일: 2020.08.18.

## | Abstract |

# **Covid-19 Pandemic and the State: a Comparative Study on China and the United States**

Rhee Yangho (Korea University)

This paper attempts to explain and compare the outbreak of Covid-19 in China and the United States in the sense that China and the United States have been the epicenters of the new epidemic in the last 50 years. It compares and analyzes the differences in the lockdown policy against the pandemic and the health and welfare policy between these two countries, and uses data from WHO, CDC, IMF, World Bank, and UNDP for comparison. China, a socialist and 'red capitalist' country, and the United States, a democratic and advanced capitalist country, responded very differently to the pandemic, and the results were different. China adopted a strong lockdown policy at the central government level, while the United States adopted a loose lockdown in which the state governments individually chose to blockade. Moreover, in health and social welfare policy, China has taken strong authoritarian measures, while the United States has taken laissez-faire measures. Due to the difference in lockdown policy and health and social welfare policy, China controlled the corona virus whereas the United States could not. As a result, in the United States, racial riots were triggered by the increase in inequality due to Covid-19, whereas in China, the local selfish phenomenon of banning outsiders appeared, but it was not serious.

**<Key words>** Covid-19, China, United States of America, Policy, Inequality

# 일본정부의 코로나19 정책 고찰

호사카유지 (세종대학교)  
(hosaka@sejong.ac.kr)



## 국문요약

아베정권은 코로나19 대책으로 봉쇄, 클러스터 대책, 긴급사태선언으로 사회적 거리두기 등을 실시했다. 충분한 바이러스 검사를 하지 않았던 아베정권은 7월 들어 바이러스 검사 확대를 대책을 변경했지만 전문 의료진들 사이의 이견으로 검사는 제대로 실시되지 못한 상황이다. 아베정권은 5월25일 긴급사태선언을 해제해 경제활동을 단계적으로 허용했다. 감염이 다시 확대되었지만 중증환자가 많지 않기 때문에 아베정권은 경제활동 범위를 확대해 나갈 방침이다. 여행이나 음식점에서의 소비를 촉진하기 위해 정부는 도교를 제외하여 전국적으로 'GO TO 캠페인'을 시작했다. 아베총리는 각종 스캔들에 대한 대처를 최우선으로 생각했기 때문에 코로나19 대책에는 미흡했고 지지율이 계속 하락하고 있다. 눈에 보이지 않는 코로나19라는 복병을 맞이해 방어와 공격 면에서 미흡한 아베정권이 2020년 내에 중의원 해산과 총선거를 실시하는가에 관심이 모아지고 있다.

주제어 : 코로나19, 봉쇄, 클러스터, 긴급사태, PCR검사

## I. 들어가는 말

본고는 일본 아베정권의 코로나19 정책을 평가하는 데 목적을 둔다. 비전통적인 안보 분야에서 전염병이 자치하는 중대성의 비율이 오늘날처럼 높아진 것은 오랜만의 일이다.

각국은 눈에 보이지 않는 적과 전쟁을 지르고 있다. 코로나19에는 아직 확실한 치료제나 백신이 없다. 그리고 코로나19는 감염이 되어도 무증상 환자가 많기 때문에 누가 감염되었는지 알기 어렵다는 측면이 있다. 즉 게릴라성이 강하다. 게다가 전파력이 세기 때문에 자신이 코로나19에 걸렸다는 자각이 없는 무증상 환자가 주변에 바이러스를 전파시킨다는 특징을 갖고 있다. 코로나19는 변이하여 이미 세계에서 몇 가지 변종 바이러스가 발견되었기 때문에 치료제나 백신 개발이 효과가 있는지도 의문시된다.

코로나19를 적군으로 비유하자면 그들은 빠르게 움직이면서 눈에 보이지 않게 사람들을 공격하면서 자신들의 동지들을 계속 만들어 나간다. 게릴라부대가 공격을 하면서 자신들의 부대를 팽창해 나가는 형태다. 비전통적인 안보분야에서 현재 세계 각국이 코로나19와 전쟁을 차르고 있는 셈이다.

본고에서는 일본정부의 코로나19 정책을 살펴본다. 그 관점은 코로나19에 대한 방어와 제거정책, 일본정부의 조직과 지휘관들의 능력 등에 분류할 수 있다. 본고에서는 이와 같은 관점에서 일본정부의 코로나19 정책을 논하고자 한다.

아울러 현재까지 나온 논문은 주로 의료적 관점에서 코로나19의 특성을 분석한 것들이므로 본고와 같은 관점에서 정부대책을 분석한 선행논문은 없다.

## II. 방어정책-일본인 귀국 대책과 미즈기와(봉쇄) 대책

### 1. 중국 후베이성 거주 일본인 귀환 작업

일본 내에서 코로나19 확진자가 처음 확인된 것은 2010년 1월 15일이었다. 이후 일본정부는 1월29일 코로나19의 진원지로 추정된 중국 우한과 후베이성에 거주하는 일본인들 206명을 전세기편으로 일본 국내로 피신시켰다.

이처럼 일본정부는 코로나19 방어에 비교적 신속하게 착수했다. 그러나 전세기로 귀국한 사람들이 하네다공항에 도착한 후 일본정부의 대처는 문제가 많았다.

먼저 206명 중 2명이 바이러스 검사(이하, PCR검사 혹은 검사)를 거부해 귀가해 버렸다.<sup>1)</sup> 비난 여론이 거세지자 2명은 수용시설로 돌아왔으나 정부 측의 대응이 미흡했다는 비판이

일어났다. 이것은 정부에 명확한 귀가대책이 없었기 때문에 일부 사람들이 마음대로 움직인 상황이 연출되어서 일어났다.

206명 중 컨디션이 안 좋은 사람은 의료시설로 이송되었고 결국 191명이 수용시설로 마련된 치바(千葉)현의 호텔로 머물게 되었는데 그 호텔에는 1인실이 140개밖에 준비되지 않은 상태였다.

그 결과 1인실이 51개가 모자라 2인 1실이나 3인 1실에 들어갈 수밖에 없었다. 그런데 2인실을 사용한 사람들 중 2명이 양성반응을 보였다.<sup>2)</sup> 2명은 서로 다른 방에 수용된 사람들이었고 그들과 같이 방을 쓴 사람들은 감염이 되지 않았다. 이런 식으로 우한에서 온 전세기 제1편은 아베정권이 눈에 보이지 않는 바이러스와 전쟁을 치른다는 의지가 상당히 부족하다는 사실을 여실히 보여주었다.

일본정부는 2월 17일까지 총 5편의 전세기를 우한에 보냈고 후베이성에서 829명이 일본에 귀국했다.

## 2. 중국 외의 해외 거주 일본인 귀국 작전

일본의 외무성이 해외에 있는 일본인의 귀국을 지원했다. 모테기 도시미츠(茂木敏充) 외상은 5월 29일의 내각회의 후 기자회견을 갖고 코로나19의 영향을 받아 해외에서 발이 묶여 있던 일본인 약 1만명이 그동안 일본에 귀국했다고 밝혔다(니혼케이자이신문 2020/05/29).<sup>3)</sup>

그러나 아직 해외에 귀국 희망자는 27개국에 약 280명이 존재하고 이들 중 6월 첫 번째 주까지 200명 이상이 귀국할 수 있을 것이라고 그는 전망했다(니혼케이자이신문 2020/05/29).<sup>4)</sup>

외무성은 그동안 일본인들이 체류하는 국가의 정부나 항공사에 임시편이나 민간 전세기를 뛰어달라고 요청해 왔다. 그 결과 페루와 우즈베키스탄, 인도, 방글라데시, 라오스, 폴란드 등 출국이 어려웠던 나라들에서도 대다수의 일본인들이 귀국했다. 비용은 자기 부담으로, 탑승자의 머릿수로 전체비용을 할당하는 방법을 사용했다. 1월말부터 시작된 일본인 귀국은 약 4개월로 거의 완료되었다.

1) FNNプライムオンライン, 출처: <https://www.fnn.jp/articles/-/24104> (검색일: 2020. 06. 30.).

2) FNNプライムオンライン, 출처: <https://www.fnn.jp/articles/-/24104> (검색일: 2020. 06. 30.).

3) 출처: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO59733360Z20C20A5EA3000/> (검색일: 2020. 06. 30.).

4) 출처: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO59733360Z20C20A5EA3000/> (검색일: 2020. 06. 30.).

### 3. 크루즈선 다이아몬드-프린세스호 사건

2020년 2월 3일 밤 일본 요코하마항에 입항한 대형 크루즈선 ‘다이아몬드 프린세스호’ 안에서 감염이 확산되었다. 탑승자는 승무원과 승객 모두를 합해서 약 3,700명이었다.

이에 일본정부는 승객과 승무원을 크루즈선에서 하선시키지 않고 기본적으로 14일간 배 안에 격리시켰다. 일본정부는 바이러스를 일본에 상륙시키지 않는 작전을 ‘미즈기와 작전’이라 불렀다. 미즈기와(水際)란 물가를 뜻한다. 말하자면 물가에서 적군의 상륙을 봉쇄한다는 작전인데 이것은 전쟁 시에 사용된 군사용어이기도 하다.

미즈기와작전은 적군 상륙 저지 작전인 셈이다. 그러나 이것이 역효과가 되어 좁은 선내에서 감염이 확산되고 말았다. 다이아몬드-프린세스호 사건은 일본 국내를 코로나19로부터 지키기 위해 선내에 있는 사람들을 희생양으로 삼은 작전이 되었다. 이때 일본의 코로나19 정책에 대한 국내외적인 비판이 일어나기도 했다.

결과적으로 2020년 8월 11일 현재 크루즈선 관계로 감염된 사람은 합계 712명이었고 사망자는 13명이었다(니혼케이자이신문 2020/08/01).<sup>5)</sup>

일본정부는 크루즈선의 승객과 승무원을 중증환자 외는 선내에서 14일간 격리한 뒤 2020년 2월 19일부터 23일까지 순차적으로 하선시켰다(TRAICY 2020/03/16).<sup>6)</sup> 그런데 이때 일본정부는 하선한 승객들을 격리하지 않고 대중교통으로 자유롭게 귀가시켰다. 일본정부의 설명은 선내에서 14일간 격리했고 그 기간 동안 음성으로 문제가 없었던 사람들은 귀가시켜도 된다고 판단했다는 것이다. 그러나 일본에서 크루즈선 승객을 자국으로 출국시킨 미국 등은 자국에서 다시 그들을 14일간 격리조치 했다. 일본정부가 대중교통으로 일본 내에 거주지가 있는 사람들을 자유롭게 귀가시킨 행위는 혹시나 일어날 수 있는 바이러스의 전파를 도외시한 큰 실수였다. 이후 일본에서는 경로를 알 수 없는 감염이 확대하기 시작되었다.

### 4. 일본의 외국인 입국제한 정책

바이러스의 국내 침입을 막기 위한 일본의 외국인 입국제한 정책은 먼저 중국의 후베이성 사람들의 입국제한부터 시작되었다.

일본정부는 올해 2월 1일부터 후베이성을 경유하는 외국인들의 일본입국을 거부하기 시작했다. 당시 이미 미국, 싱가포르, 호주 등이 중국 전역에서의 입국을 거부했는데

5) 출처: <https://r.nikkei.com/article/DGXMZO55811680Z10C20A2I00000> (검색일: 2020. 08. 11.).

6) 출처: <https://www.traicy.com/posts/20200316148616/> (검색일: 2020. 06. 30.).

비하면 일본의 대책은 미주기와작전으로는 부족한 감이 있었다. 당시 일본정부는 감염자가 후베이성에 몰려 있는 데다 과도한 입국 제한은 일본 경제에 안 좋은 영향을 준다고 보고 있었다(니혼케이자이신문 2020/02/08).<sup>7)</sup>

입국제한 지역을 후베이성으로 한정된 것은 당시 감염이나 사망자가 아직 후베이성에 치우쳐 있었기 때문이다. 일본이 중국과 경제면에서 서로 의존하고 있다는 것도 그 이유였다. 일본에서 보면 중국은 최대의 무역상대국이고 중국의 입장에서 일본은 두 번째 무역상대국이다. 사람의 왕래도 활발하여 중국으로부터의 방일 외국인은 2019년 959만명으로 전체의 30%를 차지했다. 중국인 입국 제한의 확대는 경제의 하강 요인이 된다고 일본정부는 판단한 것이다(니혼케이자이신문 2020/02/08).<sup>8)</sup>

그러나 그럴 경우에는 입국자에 대한 철저한 방역이 필요했지만 일본의 방역은 매우 미흡해 초기에 중국에서의 외국인 입국을 전면적으로 금지하지 않았다는 비판을 면치 못하게 되었다.

당시 시진핑(習近平) 중국 국가주석의 방일을 4월에 앞두고 있었기 때문에 중국을 자극하고 싶지 않다는 일본정부의 사연도 있었다(니혼케이자이신문 2020/02/08).<sup>9)</sup>

### Ⅲ. 일본정부의 코로나 대책의 변화

#### 1. 봉쇄정책으로부터 클러스터대책으로의 전환

일본정부는 2020년 2월15일 코로나19의 일본 국내 유행에 대비해 기존의 미즈기와대책(해외입국자봉쇄대책) 중시 자세를 전환하고 검사와 치료를 할 수 있는 의료기관을 확충하는 등 중증환자를 줄이기 위한 대책(클러스터대책)을 가속화하기로 했다.

그 배경에는 2월13일 이후 감염 경로가 불분명한 환자가 각지에서 잇따라 발생하고 있는 상황이 있었다. 가토 카츠노부(加藤勝信) 후생 노동상은 “지금까지와는 상황이 다르다”고 말해 향후 국내 유행을 피할 수 없다는 인식을 피력했다(시즈오카뉴스SBS 2020/02/15).<sup>10)</sup>

7) 출처: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO55421270Y0A200C2MM0000/> (검색일: 2020. 07. 02.).

8) 출처: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO55421270Y0A200C2MM0000/> (검색일: 2020. 07. 02.).

9) 출처: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO55421270Y0A200C2MM0000/> (검색일: 2020. 07. 02.).

코로나19가 유행함에 따라 전문가들로부터 이 감염증의 특징으로서 ‘감염한 사람의 80%는 누구에게도 바이러스를 옮기지 않는데 일정 조건을 가진 장소에서 한 명의 감염자가 복수 명에게 감염시킨 사례가 있다’라는 인식이 나오기 시작했다.

이런 인식이 사실이라는 것은 SARS가 유행했을 때 일본에서 진두지휘한 감염증역학 전문가 오시타니 히토시(押谷仁) 교수와 일본 내 감염증 수리모델의 제1인자 니시우라 히로시(西浦博) 교수를 중심으로 하는 팀 및 국립감염증연구소 등의 분석을 통해 밝혀졌다.<sup>11)</sup>

즉 많은 사람에게 감염시킨 사람이 ‘어떤 특징을 가지는가’를 특정 하는 일이 감염 확대를 막는 하나의 열쇠가 된다고 인식되었다.

결과적으로 ‘복수의 사람들의 감염이 발생한 집단=클러스터를 발견하는 것’과 ‘클러스터를 되도록 만들지 않는 것’을 골자로 감염의 확대를 억제할 수 있다는 것이 클러스터대책이 되었다.<sup>12)</sup>

클러스터 형성을 촉진하는 요인으로는 우선 ‘환경 측 요인’이 있다고 한다. 후생노동성 코로나 감염증 대책본부 안에 만들어진 클러스터 대책반에서는 ‘환경 측 요인’을 ‘3밀’이라고 명명했다.<sup>13)</sup>

즉, 클러스터화 된 환경을 조사해 보면, (1) 환기가 나쁜 ‘밀폐’ 공간일 경우, (2) 가까운 거리에서 대화가 이루어지는 사람끼리 ‘밀접’한 환경인 경우, (3) 많은 사람이 모이는 ‘밀집’인 경우를 ‘3밀’이라고 하여 감염확대의 중요한 인자로 삼았다.

한편 ‘감염자 측의 요인’ 즉, ‘감염시키는 사람이 가지는 요인’에 대해서도 여러 가지 지견이 생겼다.

예를 들면, ‘밀폐’ 공간에 동시에 많은 사람들이 모이는 ‘밀집’된 장소에서 사람과 사람이 큰 소리를 치면서 ‘밀접’하는 환경이 형성되었을 경우, 증상이 가볍거나 혹은 무증상이긴 하지만 바이러스 배출량이 많은 사람이 있으면 클러스터를 형성할 우려가 있다는 것이다.

그리고 이러한 장소에 갈 기회가 많은 젊은 세대는 자신의 거주 지역을 넘어서 이동하는 경향도 있으므로 멀리 떨어진 장소에서도 클러스터가 생길 가능성이 있다.<sup>14)</sup>

---

10) 출처: <https://www.at-s.com/news/article/health/national/737364.html> (검색일: 2020. 07. 02.).

11) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/byline/yamamototakehito/20200502-00176314/> (검색일: 2020. 07. 02.).

12) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/byline/yamamototakehito/20200502-00176314/> (검색일: 2020. 07. 02.).

13) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/byline/yamamototakehito/20200502-00176314/> (검색일: 2020. 07. 02.).

14) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/byline/yamamototakehito/20200502-00176314/> (검색일: 2020. 07. 02.).

한편, 접객을 수반하는 음식점(이른바 ‘밤의 거리 클러스터’)의 경우 우연히 바이러스 배출량이 많은 중장년 손님이 ‘밀집’은 아니더라도 ‘밀집’한 대화를 나눈 종업원에게 감염시켜 이 종업원이 다른 손님에게 감염시키는 시나리오가 상정되었다. 이런 이론을 세워서 클러스터에 대처할 목적으로 클러스터 대책반이 설치되었다.

클러스터대책반은 지자체로부터 정보수집과 역학분석을 통해 감염전파의 실태를 파악하는 오시다니(押谷)교수반, 감염증 수리모델 전문가인 니시우라(西浦)교수반, 지역에서 감염이 확산되는 실태를 시각화하는 GIS(지리정보시스템) 전문가반, 위험 커뮤니케이션 전문가반, 후생노동성 행정관에 의한 운영반 등으로 구성되어 그들이 일본의 클러스터 대책을 주도했다.<sup>15)</sup>

## 2. PCR검사를 확대하지 않는 일본정부 방침

일본에서는 코로나19 감염의 유무를 조사하는 PCR검사가 극히 일부의 사람들에게만 실시된다는 것이 당초부터 지적받아 많은 논란을 일으켰다. 그 요인으로는 일본정부가 도쿄올림픽을 성공시키기 위해 감염자 숫자를 적게 보이기 위해, 많은 사람들이 감염자가 되면 의료현장에서 대응할 수 없고 의료붕괴가 일어나기 때문에 등의 문제점이 지적되었다. 그러나 PCR검사를 조기에 받지 못해 사망하는 사례(교도통신 2020/05/01)<sup>16)</sup>가 늘어나 논란이 확산되었다.

그런 가운데 PCR검사 건수를 고의적으로 적게 만들고 있다는 ‘증거’라 할 수 있는 문서의 존재가 보도되었다(주간 아사히 2020/04/13).<sup>17)</sup>

그 문서에는 <주치의 외래진단 절차(초진 예시)>라는 제목이 붙어 있었다. 코로나19에 감염된 것이 의심되어 병원을 찾은 초진 환자가 병원 소개를 받아 코로나19 외래에서 PCR검사를 받을 수 있을 때까지의 절차가 차트로 표시되어 있다. 이 자료를 공개한 도쿄의 내과의사는 다음과 같이 말한다.

“이것은 도쿄도의 의사회로부터 도쿄도내의 개업 의사들에게 배부한 문서다. 차트는 PCR검사를 받게 하는 대상의 범위를 축소해 나가기 위한 목적을 갖고 있다(주간 아사히 2020/04/13).”<sup>18)</sup>

---

15) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/byline/yamamototakehito/20200502-00176314/> (검색일: 2020. 07. 02.).

16) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/6f60e23a26c7345c5e7c2ff29a0705e293d5b5fde> (검색일: 2020. 07. 02.).

17) 출처: AREAdot (검색일: 2020. 07. 02.).

18) 출처: AREAdot (검색일: 2020. 07. 02.).

4월 6일 PCR검사가 일본의 국민의료보험의 적용 대상이 되었고 전국에 869개 있는 '귀국자·접촉자 외래' 의사의 판단으로 보건소를 통하지 않아도 검사를 받을 수 있게 되었다. 그러나 일반 주치의 등은 여전히 보건소의 판단을 따라갈 수밖에 없어 이 문서는 PCR검사 실시를 위한 판단기준으로 배포된 것이다.

차트만 봐도 길고 복잡한 경로를 따라가야 겨우 PCR검사를 받을 수 있다는 것을 알 수 있다. '발열 37.5도 이상'이나 '권태감'과 같은 조건은 후생노동성 홈페이지에서도 나와 있는 기준이지만 그 외에 '호흡곤란상태, 빈약한 호흡', '청진에서 라임' 등 폐렴 의심을 나타내는 징후가 있을 경우에도 아직 검사는 하지 않고 혈액검사나 흉부 X선 검사를 하는 것으로 되어 있다.

이런 절차 후 4일 이상 증세가 호전되지 않을 경우 비로소 코로나19 외래에서 PCR검사를 받을 수 있다. 말하자면 이 차트의 '골'이 PCR검사인데 그 '골'에 도달하는 것을 가로막는 '3조건'이 다음과 같이 기재되어 있다.

〈37.5도↑〉/〈SpO2〈93%〉〉/〈폐렴상+〉

이 내용은 37.5도 이상의 발열이 있고 흉부 X선 검사에서 폐렴증상이 인정된다는 것. 이에 더해 SpO2가 93% 이하인 사람이 PCR검사를 받을 있다는 것이다. SpO2란 '동맥혈 산소 포화도'를 뜻하며 혈액 속의 산소가 적혈구와 결합되어 있는 비율을 나타낸다. 보통사람이면 98%정도의 산소포화도로 살고 있는데 93%는 씨근거리며 죽을 지경의 상태다.

결국 이 기준으로는 상당히 위험한 상태까지 증상이 악화되지 않으면 PCR검사를 받을 수 없다는 이야기가 된다.

이런 3가지 조건을 모두 충족해야 검사를 받을 수 있다면 대부분의 사람들은 검사대상에서 제외된다. 3가지 조건을 충족시킬 때쯤은 이미 늦은 상태가 되어 있을 우려도 있다.

이렇게 엄격한 조건을 의료 종사자에게 제시하면서 일반국민에게는 공개하지 않았다는 것이 '이중 잣대'라 해도 과언이 아니다(주간 아사히 2020/04/13).<sup>19)</sup>

비슷한 기준은 도쿄도 외에서도 실시되었던 것으로 보인다. 4월 10일, 사이타마(埼玉)시 보건소의 소장이 PCR검사의 실시 기준을 엄격하게 하여서 검사 건수를 억제하고 있다고 밝혔다(아사히신문 디지털 2020/04/13).<sup>20)</sup>

### 3. 후생노동성, PCR검사 실시 기준을 수정

후생노동성은 2월17일 공표한 코로나19의 PCR검사를 위한 '상담·진료 기준'을 5월

19) 출처: AREAdot (검색일: 2020. 07. 02.).

20) 출처: <https://digital.asahi.com/articles/ASN4F43ZYN4FUTNB008.html> (검색일: 2020. 07. 05.).

6일 재검토했다. 기존에 기준은 원칙적으로 37.5도 이상의 발열이 4일 이상 계속되면 지정된 진료기관에 상담할 수 있도록 되어 있었으나 37.5도라는 구체적인 기준을 삭제하고 답답함이나 심한 나른함 등이 있으면 바로 상담할 수 있도록 지침을 개정했다.

코로나19 감염이 의심되는 경우 통상 지자체 보건소 등에 설치된 ‘귀국자·접촉자 상담 센터’에 전화하여 증상을 신고한다. 그 후에 필요에 따라서 ‘귀국자·접촉자 외래’를 소개받아 PCR검사 등을 실시하는 구조다. 그런데 ‘37.5도 이상의 고열이 4일 이상’이라는 기준의 조건에 맞지 않아 중증화하거나 PCR검사가 늦어지는 실례가 많이 나오기 시작했다.

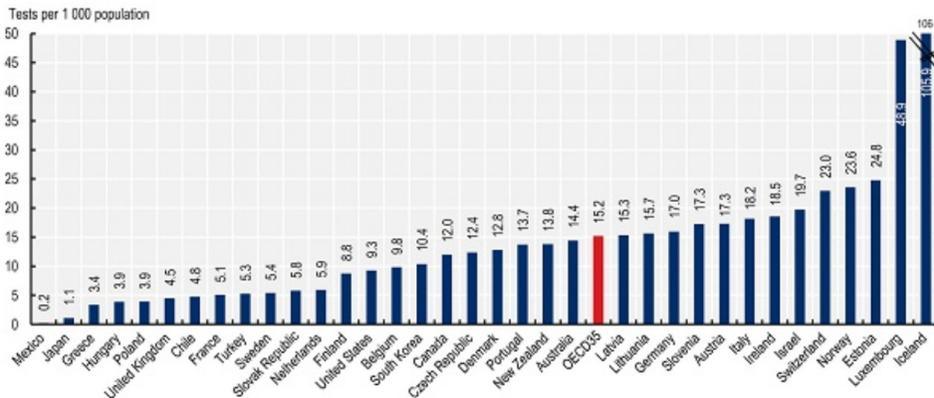
코로나19는 경증자나 무증상 감염자도 많은데 경증자로서 자택격리 하고 있던 환자의 상태가 급변해서 사망하는 케이스도 나왔다.

그러므로 일본정부는 상담·진료의 기준을 재검토하고 많은 환자를 폭넓게 검사와 치료에 연결하기로 했다(니혼케이자이신문 2020/05/06).<sup>21)</sup>

#### 4. 일본의 PCR 검사건수와 일일 확진자수

일본의 PCR검사 건수가 적은 것은 계속 지적되어 온 문제점이다. 다음은 2020년 4월 15일까지 각국에서 실시된 PCR검사 총수의 비교 그래프이고 OECD가 공표한 내용이다. 인구 1000명당의 검사건수로 표시되어 있다(Science Portal China 2020/04/24).<sup>22)</sup>

〈그림 1〉



Source: <https://ourworldindata.org/covid-testing>. Accessed 15 April 2020.

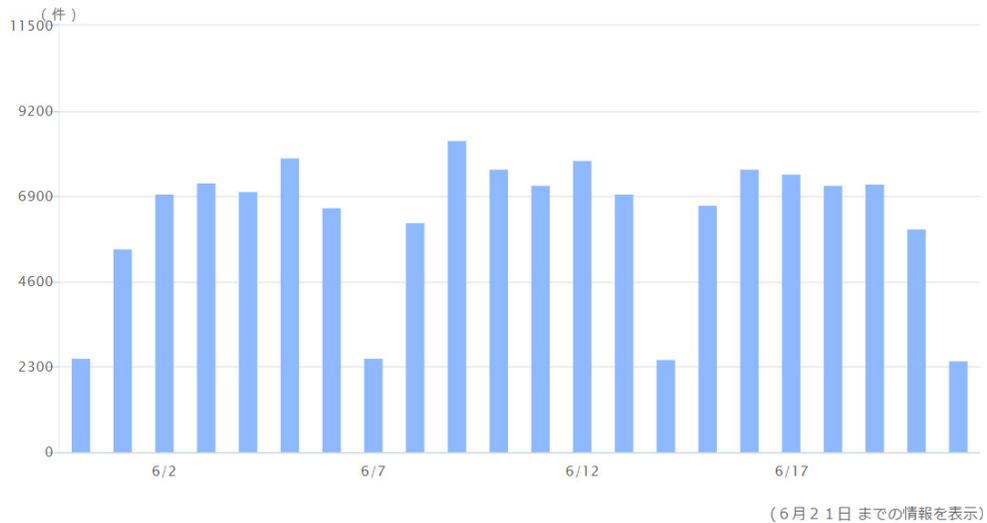
출처: Science Portal China(2020). [https://spc.jst.go.jp/experiences/coverage/coverage\\_2012.html](https://spc.jst.go.jp/experiences/coverage/coverage_2012.html) (검색일: 2020. 07. 05.).

21) 출처: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58793620W0A500C2CE0000/> (검색일: 2020. 07. 05.).

22) 출처: [https://spc.jst.go.jp/experiences/coverage/coverage\\_2012.html](https://spc.jst.go.jp/experiences/coverage/coverage_2012.html) (검색일: 2020. 07. 05.).

위 <그림 1>을 보면 OECD 가맹국 35개국의 평균은 인구 1,000명 당 15.2건의 PCR검사 실시로 나타났다. 이에 일본은 1,000명당 1.1명에 불과했다. 이 시기 한국에서는 1,000명당 10.4명 실시로 나타나 있어 단순 계산으로 한국이 일본의 9.5배정도 PCR검사를 실시한 것으로 나타났다. 그러므로 일본 내에서 일본의 PCR검사 건수가 지나치게 적다는 비판이 잇따랐다.

<그림 2>



출처: NHK특설사이트, <https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/data-all/#pcr-inspection> (검색일: 2020. 07. 05.).

위 <그림 2>는 2020년 5월31일부터 6월 21일까지의 1일마다의 일본의 PCR검사 건수를 나타낸다. 후생 노동성은 6월 23일 현재, 5월 30일 이전의 1일마다의 검사 건수를 공표하지 않고 있다. 그러므로 이 그래프는 1일마다 검사건수가 공표된 5월 31일 이후를 표시했다.<sup>23)</sup>

일본정부는 PCR검사 건수가 지나치게 적다는 비판을 받아 검사 건수를 늘렸다. 그러나 이 표를 보면 검사건수가 가장 많은 날에도 9,000건 정도인 것을 알 수 있다.

PDR검사 총수는 6월27일 현재 일본에서는 375,140건이다.<sup>24)</sup> 일본의 통계국 자료에 따르면 2020년 6월 1일 현재 일본의 총인구는 1억2천593만명이다.<sup>25)</sup> 그러므로 6월 27일

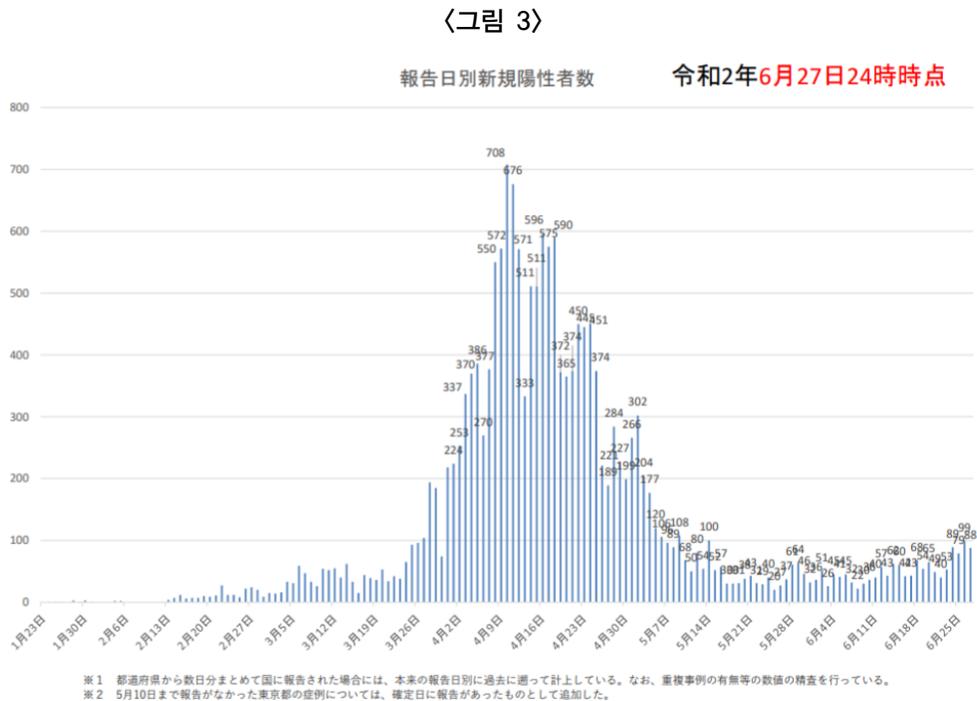
23) NHK특설사이트, 출처: <https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/data-all/#pcr-inspection> (검색일: 2020. 07. 05.).

24) 마이니치신문 코로나 사이트, 출처: <https://mainichi.jp/covid19> (검색일: 2020. 07. 05.).

25) 일본 통계국 홈페이지, 출처: <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html> (검색일: 2020.

현재 일본의 인구 1,000명 당 PCR검사를 받은 사람은 약 2.98명이 된다. 이 숫자도 압도적으로 적은 숫자라고 하지 않을 수 없다. 현재까지도 일본정부는 기본적으로 PCR검사 건수를 억제하는 정책을 쓰고 있다고 하지 않을 수 없다.

다음 <그림 3>은 1월 23일 이후 6월 27일까지의 일본의 코로나19 확진자수의 추이다.<sup>26)</sup>



출처: 후생노동성 홈페이지, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708\\_00001.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708_00001.html) (검색일: 2020. 07. 05.).

이 <그림 3>을 보면 검사 건수가 극단적으로 적은 일본에서도 3월 25일경부터 확진자가 급증하기 시작했고 5월 7일경에 확진자 숫자가 100명 이하로 다시 줄어든 것을 알 수 있다. 이 현상은 4월 7일 일본정부가 긴급사태를 선언한 영향으로 이해가 된다. 감염이 확대되기 시작한 3월말 이후의 일본정부 대책 발표를 보면 다음과 같았다.

07. 05.).

26) 후생노동성 홈페이지. 출처: <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/000016470800001.html> (검색일: 2020. 07. 05.).

1) 3월 23일 : 도쿄도의 고이케 유리코(小池百合子) 지사는 세계적으로 감염이 확대되고 있는 코로나19에 대해 향후 3주가 오버슈트(환자의 폭발적 급증)가 발생할지의 매우 중요한 갈림길이라고 주장했다. 고이케 지사는 감염 확대를 방지하기 위해 4월 12일까지 3주 동안 3밀 조건이 겹치는 장소를 피하도록 도쿄도민에게 요청했다. 구체적인 방안으로는 ‘라이브 하우스, 클럽, 헬스장 등의 시설의 이용 자제, 행사 자제를 강력히 부탁했다.’<sup>27)</sup>

2) 3월 24일 : 아베 총리와 바흐 IOC 회장이 전화 통화를 하고 도쿄 올림픽 · 패럴림픽을 1년 정도 연기해 늦어도 2021년 여름까지 개최하기로 합의했다. 도쿄 올림픽 개최의 당사자이기도 하는 고이케 유리코 도쿄도지사의 3월 23일의 상기 발언은 이미 일본정부의 올림픽 연기 결정을 알고 있는 상황에서 나온 고이케 지사의 정치적 파포먼스로서의 발언이었을 가능성이 높다.

3) 4월 7일 : 아베 신조 총리는 4월 7일 코로나19 감염증 대책 본부에서 ‘긴급사태선언’을 발령했다. 사이타마, 치바, 도쿄, 가나가와, 오사카, 효고, 후쿠오카 등 7개 도부현을 대상으로 4월 7일부터 5월 6일까지 한 달 간 외출 자제를 강하게 요청했다.<sup>28)</sup>

4) 4월 16일 : 코로나19 감염 확대가 계속되는 가운데 일본정부는 4월 16일, 특별조치법에 근거하는 ‘긴급사태선언’을 전 도도부현으로 확대했다. 기간은 5월 6일까지였다. 홋카이도, 아이치현, 교토부 등은 도쿄도와 같은 정도로 만연이 진행되었기 때문에 중점적인 대처가 필요한 ‘특정 경계 도도부현’으로 지정했다.<sup>29)</sup>

5) 5월 4일 : 아베 신조 총리는 5월 4일 코로나19 감염증에 관한 ‘긴급사태선언’을 5월 말까지 연장하기로 결정했다. 실시 구역은 일본 전체였다. 다만, 5월 14일 시점에서 감염자수와 의료 제공 체제의 팽박 상황 등을 분석 · 평가해 가능하면 5월말을 기다리지 않고 ‘긴급사태’를 해제할 수 있다고 발표했다. 13의 특정 경계 도도부현(도쿄도, 카나가와현, 사이타마현, 치바현, 오사카부, 효고현, 후쿠오카현, 홋카이도, 이바라키현, 이시카와현, 기후현, 아이치현, 교토부)은 되도록 80%의 접촉 감소를 향한 대처가 필요하다고 했다.

---

27) nippon.com, 출처: <https://www.nippon.com/ja/news/thepage20200323002/> (검색일: 2020. 07. 07.).

28) 류추뉴스, 출처: <https://www.ryutsuu.biz/government/m040751.html> (검색일: 2020. 07. 07.).

29) 수상관저, 출처: [https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/actions/202004/16corona.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/202004/16corona.html) (검색일: 2020. 07. 07.).

그 외의 현에 대해서는 ‘감염확대 방지’와 ‘사회경제활동 유지’의 양립을 고려한 활동으로 단계적으로 이행한다는 방침을 발표했다.<sup>30)</sup>

6) 5월 25일 : 일본정부는 5월 25일, 코로나19 감염 확대에 수반한 ‘긴급사태선언’을 계속하고 있던 도쿄 등 수도권의 1도 3현과 홋카이도에서 5월 31일까지의 기한을 기다리지 않고 ‘긴급사태’를 해제했다. 4월 7일부터 실시한 ‘긴급사태’가 약 7주만에 전면 해제되었다. 경제사회 활동의 재개는 감염 상황 등을 주시하면서 단계적으로 실시하기로 했다.

아베 신조 총리는 기자회견에서 “세계적으로도 매우 엄격한 수준의 해제 기준을 전국적으로 통과시켰다고 판단했고 벌칙을 수반하는 강제 외출 규제 등을 실시하지 않는 ‘일본만의 방식’으로 불과 한 달 반 만에 이번 유행을 거의 마무리할 수 있었다”고 말했다.<sup>31)</sup>

7) 6월 19일 : 일본정부는 ‘긴급사태선언’을 전면 해제한 5월 25일 경제활동 재개를 단계적으로 추진할 계획을 발표했다. 접대를 수반하는 음식점 등은 6월 19일에 재개할 방침을 발표했다.

코로나19 대책의 책임자가 된 니시무라 야스토시(西村康稔) 경제재생상이 6월 13일 공표한 지침은 카바레, 호스트클럽, 스낵 등 접대를 수반하는 음식점과 나이트클럽과 라이브하우스 등 3개 업종을 해제대상에 포함했다. 3개 업종 모두에게 고객과 관계자들의 연락처 확인, 거리 두기 가능한 한 2미터, 최저 1미터를 확보하는 등의 대책을 요구했다(니혼 케이자이신문 2020/06/14).<sup>32)</sup>

이상과 같은 경위로 일본정부는 2020년 4월 7일 코로나19 감염증을 위한 대책으로서의 ‘긴급사태’를 선언하고 5월 25일 해제했다. 그후 경제활동이 서서히 재개되면서 일상생활이 조금씩 되돌아왔다는 평가가 나오기도 했다. 발령부터 약 1개월 반 동안 자숙생활을 해온 일본국민으로부터는 안도의 목소리도 들려왔다. 한편, 도쿄도, 오사카부, 기타큐슈시 등은 그 후 감염자수가 다시 증가로 돌아선 도시도 있다. 즉, ‘제2파’가 도래한 것이었다.

---

30) GemMed. 출처: <https://gemmed.ghc-j.com/?p=33731> (검색일: 2020. 07. 07.).

31) Bloomberg 통신. 출처: <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2020-05-24/QA0TNT1UM0Y01> (검색일: 2020. 07. 07.).

32) 출처: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO60339810T10C20A6EA3000/> (검색일: 2020. 07. 07.).

## 5. 긴급사태선언 해제 후 다시 급증하는 확진자수

2020년 7월에 들어 일본에서 코로나19 확진자수가 하루에 수백 명 단위로 나오기 시작했고 코로나19 감염의 제2파가 이미 시작됐다는 우려가 확산되었다(News Week 일본판 2020/07/17).<sup>33)</sup>

도쿄에서는 7월17일 293명의 신규 확진자가 확인되었다. 하루의 확진자 수로는 7월16일의 286명을 넘어 당시 사상 최대를 기록했다. 이후 8월 8일 도쿄에서는 429명의 확진자가 확인되었다(FNN프라임 온라인 2020/08/09).<sup>34)</sup> 과거최대였다. 8월 8일에는 전국에서 확진자는 1,568명이나 확인되었다. 그런데 일본정부 관계자들은 도쿄도에서는 PCR검사를 1일 4,000건 이상 실시하고 있으며 이것이 감염증가의 한 요인이 되고 있다고 말한다(nippon.com 2020/07/17).<sup>35)</sup>

일본 전국의 코로나9 확진자수는 7월 16일 625명을 기록했다. 하루의 확진자수로는 당시는 역대 3번째 수준으로 4월의 가장 많았던 수치(약 700명)에 육박할 기세였다. 도쿄 외에도 오사카, 가나가와, 사이타마, 치바 등 수도권에서는 긴급사태선언 해제 후 최대 감염이 확인되었다. 이에 따라 일본정부는 7월 22일부터 시작될 예정이었던 관광 수요 환기책 'Go To Travel 캠페인'에서 도쿄도를 제외했다(nippon.com 2020/07/17).<sup>36)</sup>

일본에서 코로나19 확진자가 다시 급증하고 있는 이유는 경제생활 재개에 따라 장시간 전철로 출퇴근을 하는 등 시민들의 접촉이 늘고 있기 때문이다. 젊은 층이 변화가에서 마스크를 쓰지 않고 모이는 경향이 있는 것도 문제점으로 지적되었다(조선일보 2020/07/14). 니혼케이자이신문은 12일 현재 일주일간의 도쿄도 확진자 가운데 가장 많은 것이 20대의 47%라고 분석했다(니혼케이자이신문 2020/07/12).

일본정부가 뒤늦게 PCR 검사 수를 늘리고 있는 것도 확진자수 증가의 배경 중 하나다. 그러나 확진자수의 증가의 요인으로 PCR검사수의 증가를 거론한다면 일본에는 숨은 확진자가 아직 상당수 존재한다고 하지 않을 수밖에 없고 그동안 일본정부는 고의적으로 PCR검사수를 억제해 왔다는 비난을 면치 못할 것이다.

아래 <그림 4>는 3월 1일부터 8월 7일까지 도쿄도에서 감염이 확인된 인원수의 추이를 나타내고 있다(Bloomberg 통신 2020/08/07).<sup>37)</sup>

33) 출처: <https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2020/07/300-13.php> (검색일: 2020. 07. 20.).

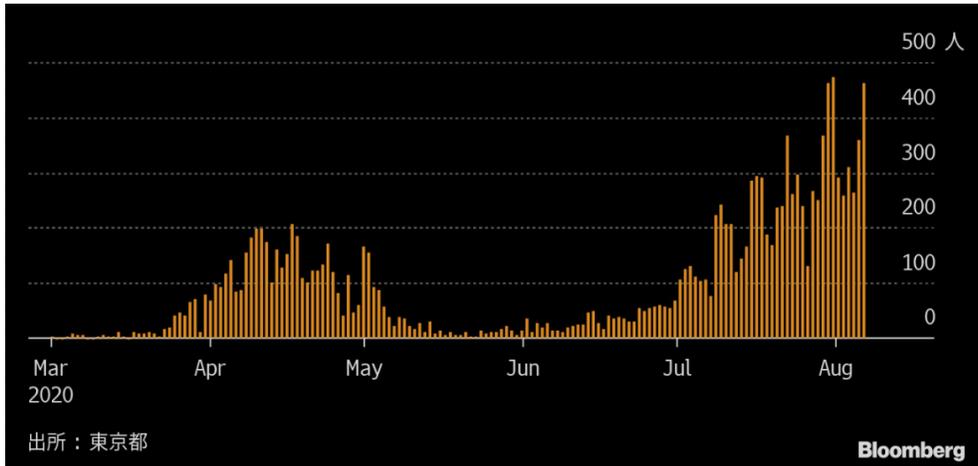
34) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/7785c11b7733f9d01646eca241353caa78385ccc> (검색일: 2020. 08. 11.).

35) 출처: <https://www.nippon.com/ja/japan-data/h00663/> (검색일: 2020. 07. 20.).

36) 출처: <https://www.nippon.com/ja/japan-data/h00663/> (검색일: 2020. 07. 20.).

37) 출처: <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2020-08-07/QEO167DWRGG001> (검색일: 2020. 08. 11.).

〈그림 4〉



출처: Bloomberg 통신(2020). <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2020-08-07/QEO167DWRGG001> (검색일: 2020. 08. 11.).

일본의 야당들은 도쿄도를 비롯한 수도권에 긴급사태를 다시 선포해야 한다고 주장하지만 아베정권은 경제에 미칠 악영향을 우려해 신중한 자세를 보이고 있다(조선일보 2020/07/14).

스가 관방장관은 7월 11일, 긴급사태를 다시 선포하는 것에 대해 부정적인 견해를 피력했다. 그는 확진자 수가 늘고 있는 것은 검사 수를 대폭 확충한 결과라는 인식을 나타냈고 “지금은 30% 남짓밖에 침대를 사용하고 있지 않다”며 병상에 여유가 있어 긴급사태를 선포한 4월과는 상황이 다르다고 강조했다. 이어 사회경제 활동의 단계를 조금씩 높여가겠다는 일본정부의 방침에 이해를 구했다(AMEMA TIMES 2020/07/11).<sup>38)</sup>

일본정부의 코로나19 대책은 경제활동을 재개하면서 PCR검사수를 늘리는 방향을 선택한 것이다. PCR검사수를 늘리는 방법은 한국식 방법과 비슷하다. 즉 7월 17일 현재 일본정부의 코로나19 대책은 종래의 클러스터 정책으로부터 PCR검사수 확대로 일본 국내의 전체적인 감염상황을 파악하려는 방향으로 전환되었다. 말하자면 숨어 있는 게릴라성 바이러스를 찾아내 치료하는 방향으로 전략이 전환되었다. 그런데 일본정부의 이런 방침과 전문가회의 사람들 사이에 의견의 대립이 생겼다. 전문가들은 필요 없이 검사를 늘리면 의료붕괴가 일어난다는 관점에서 검사 확대에 반대했다.

38) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/ab6d1aa85e0a640d3c60538102784bf743a18c8f> (검색일: 2020. 07. 20.).

## 6. 일본정부의 코로나19 대책이 세계표준이 아닌 이유

도쿄도에서 코로나19 감염 확대가 계속 되고 있다. 이런 상황은 일본만의 이야기가 아니다. 사회활동을 재개하면 확진자의 증가가 불가피하기 때문에 각국은 대책에 여념이 없다. 코로나19 대책의 중심은 검사 체제의 확충이다(幻冬社ON LINE 2020/07/11).<sup>39)</sup> 코로나19에 한정하지 않고 감염증 대책의 기본은 조기 진단·치료·격리(자가격리 포함)이다. 코로나19의 경우 PCR검사를 하지 않으면 실태를 파악할 수 없다(幻冬社ON LINE 2020/07/11).<sup>40)</sup>

코로나19 유행이 재연된 베이징 시는 시내 식품도매시장에서 감염자가 확인된 6월 11일 이후 검사 규모를 확대해 하루 30만 개가 넘는 샘플을 처리하고 있다(로이터통신 2020/06/24).<sup>41)</sup> 6월 28일 정오 현재 베이징시는 829만 9,000명의 검체를 채취했고 768만 7,000명의 검사를 종료했다고 발표했다(幻冬社ON LINE 2020/07/11).<sup>42)</sup>

베이징 시의 인구는 약 2,000만 명이기 때문에 약 40%가 검사를 받은 셈이다.

감염 확대가 계속되는 미국에서도 코로나19에 대한 대응은 베이징과 같다. 미국에서는 2020년 7월 2일 현재 하루에 약 50만건의 PCR검사를 실시 중이다(MIT technologyreview 2020/07/02).<sup>43)</sup> 4월 하순 트럼프 대통령은 하루에 500만 건의 검사를 할 수 있게 하겠다고 말한 사실에 비하면 압도적으로 적은 숫자이지만 일본과 비교할 수 없는 정도로 많은 검사를 하루에 실시하고 있는 것이 미국이다.

뉴욕 주는 7월 1일 현재 모든 뉴욕 주민은 주내에 존재하는 750개 정도의 검사센터에서 무료로 검사를 받을 수 있다고 밝힌 바 있다(HUFFPOST 2020/07/13).<sup>44)</sup> 뉴욕주의 인구는 약 1,950만명이므로 인구 2.6만명당 PCR 검사센터가 하나 존재하는 셈이다.

그런데 일본의 상황은 다르다. 검사 능력은 최대 하루 2만8,000건이다(시사통신 2020/06/24).<sup>45)</sup> 자민당 내에 설치된 코로나19 대책 본부의 타무라 노리히사(田村憲久)

39) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/bfb67fe966fa5be113b98687024626a63e6005ad?page> (검색일: 2020. 07. 20.).

40) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/bfb67fe966fa5be113b98687024626a63e6005ad?page> (검색일: 2020. 07. 20.).

41) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/0cc1dc01dc4b71fe2542db6989f78821196584d8> (검색일: 2020. 07. 20.).

42) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/bfb67fe966fa5be113b98687024626a63e6005ad?page> (검색일: 2020. 07. 20.).

43) 출처: <https://www.technologyreview.jp/s/210745/the-us-now-has-more-covid-19-tests-than-it-knows-what-to-do-with/> (검색일: 2020. 07. 20.).

44) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/7b168c6a645a7b5cf814f48e167d9c15c3335884> (검색일: 2020. 07. 20.).

본부장(전 후생 노동상)은, PCR 검사나 항원 검사에 대해서 “하루 10만 건의 검사능력을 가져야 한다”고 수치 목표 안을 제시했다(幻冬社ON LINE 2020/07/11).<sup>45)</sup>

그런데 이런 보도는 일본에서는 거의 알려지지 않았다. 2020년7월18일이 되어야 비로소 일본에서는 하루 약 20만건의 PCR검사가 필요하다는 전문가회의 관계자의 코멘트가 나왔다(동양경제 ON LINE 2020/07/18).<sup>46)</sup>

그러나 일본정부의 전문가회의 관계자들은 PCR검사 확대에는 반대해 왔다. 주간지 「선데이 매일」 7월12일호에 게재된 오카베 노부히코(岡部信彦) 가와사키(川崎)시 건강 안전연구소 소장의 인터뷰 기사를 보면 오카베는 “제2파에서 PCR 검사신앙이 사라진다”라고 검사의 중요성을 부정하는 코멘트를 냈다.

오카베는 2013년까지 국립감염증연구소 감염증 정보센터장을 맡은 인물이며 같은 해 가와사키시 건강안전연구소 소장에 취임했다. 그는 일본정부의 코로나19 대책 전문가회의 위원이기도 하다.

국립감염증연구소는 후생노동성의 내부 조직으로 감염증정보센터는 보건소와 함께 감염증법에 규정된 후생노동성의 감염증 대책의 핵심조직이다(幻冬社ON LINE 2020/07/11).<sup>48)</sup> 즉, 일본정부의 코로나19 대책의 중심인물이 PCR검사의 필요성을 공개적으로 부정한 것이다.

PCR검사 확대에 반대하는 사람은 후생노동성 관계자 중에서는 오카베만이 아니다. 같은 전문가회의 위원을 맡은 오시타니 히토시(押谷仁) 도호쿠대학 대학원 교수도 2020년 3월 22일에 방송된 NHK스페셜 “팬데믹과의 싸움-감염확대는 억제할 수 있을까-”에 출연해 “(코로나19는) 모든 감염자를 찾지 않으면 안 된다는 바이러스가 아니다. 클러스터만 발견하면 어느 정도 제어할 수 있다”, “PCR검사를 억제하고 있는 것이 오히려 일본이 이 정도의 상태를 유지하고 있는 요인”이라고 언급했다(幻冬社ON LINE 2020/07/11).<sup>49)</sup>

후생노동성 의료계 기술관의 수장 스즈키 야스히로(鈴木康裕)는 월간 「집중」 6월호의 인터뷰에서 “확진자들의 절반이 의심양성자라면 병상을 정말로 필요로 하지 않는 사람들이 병상을 차지해 버리는 결과를 초래한다”고 하여 PCR검사의 문제점을 거론하면서 PCR검사를 강력히 권장하지 않는 이유를 설명했다(幻冬社ON LINE 2020/07/11).<sup>50)</sup> 이런 발언은

45) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020062400981&g=int> (검색일: 2020. 07. 20.).

46) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/bfb67fe966fa5be113b98687024626a63e6005ad?page> (검색일: 2020. 07. 20.).

47) 출처: <https://toyokeizai.net/articles/-/363744> (검색일: 2020. 07. 25.).

48) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/bfb67fe966fa5be113b98687024626a63e6005ad?page> (검색일: 2020. 07. 20.).

49) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/bfb67fe966fa5be113b98687024626a63e6005ad?page> (검색일: 2020. 07. 20.).

일본이 의료붕괴를 우려해서 PCR검사수를 늘리지 않는다는 의혹을 인정한 발언이었다.

그러나 독일에서는 PCR 검사 수용 능력은 통계로 일주일에 110만건(NHK 뉴스 2020/07/09),<sup>51)</sup> 즉 하루에 약 16만 건을 실시하고 있다. 3월 초순에는 하루 1만 건 이하였지만 이후 큰 폭으로 검사를 증가한 것이다(幻冬社ON LINE 2020/07/11).<sup>52)</sup> 그러나 일본은 거의 검사수를 늘리지 않았다.

아베총리는 거듭 PCR검사를 늘리라고 말해 왔다(시사통신 2020/05/15).<sup>53)</sup> 그렇지만 후생노동성은 검사가능체제를 확보했다는 말만 했고 관계전문가들은 태연하게 총리의 의향을 무시해 왔다.

PCR검사의 문제는 국가통치의 관점에서 보면 문제가 크다. 총리의 지시를 듣지 않는 테크노크라트 집단이 존재한다는 뜻이기 때문이다.

PCR검사에는 한계가 있다는 지적도 있다. 경증자나 감염 조기의 환자는 양성인데도 음성으로 판정될 가능성이 있다. 그래도 감염자를 찾아내 치료·격리하려면 PCR검사를 증가할 수밖에 없다.

아울러 감염되지 않은 사람은 사회·경제적 활동을 계속하지 않으면 사회나 경제를 유지할 수 없다. 많은 나라들은 PCR검사의 한계를 인식하면서도 검사수를 늘리는 동시에 사회·경제활동을 재개하면서 코로나19와의 공존을 지향하고 있다. 7월까지 일본은 이런 원리원칙에서 벗어나 있었다.

## 7. 일본정부의 코로나19 대책의 전환

2020년 7월 이전의 일본정부의 코로나19 대책은 상기한 바와 같이 봉쇄대책과 클러스터 대책, 그리고 ‘긴급사태 선언’으로 인한 사회적 거리두기로 요약된다. 봉쇄대책과 사회적 거리두기를 ‘방어’로 본다면 클러스터대책은 ‘공격’인 셈이다. 그러나 클러스터대책에는 감염을 전파하는 전파력이 있는 사람은 많지 않다는 전제를 두었기 때문에 일본정부는 PCR검사 건수를 늘리지 않는 오류를 범했다. 그리고 특히 전문가회의는 PCR검사를 늘리면 의료붕괴가 온다는 구실을 내세웠다.

그러나 결과적으로 누가 감염자인지 알 수 없는 환경이 일본에서는 극복하지 못한

---

50) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/bfb67fe966fa5be113b98687024626a63e6005ad?page> (검색일: 2020. 07. 20.).

51) 출처: <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200709/k10012505371000.html>.

52) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/bfb67fe966fa5be113b98687024626a63e6005ad?page> (검색일: 2020. 07. 20.).

53) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020051501248&g=soc> (검색일: 2020. 07. 25.).

약점으로 남았고 긴급사태선언 해제 이후 코로나 제2파를 맞이했다. 일본은 2020년 7월까지 일본 국내의 코로나19 감염의 전체상을 파악하는 데는 실패한 것이다. 그러나 경제활동을 단계적으로 확대하는 과정에서 2020년 7월 들어 다시 감염이 급증하자 일본정부는 PCR검사 확대라는 코로나19 대책전환을 시도했다. 그렇지만 검사확대라고 말만 하고 실제로는 검사건수는 증가하지 않고 있다.

## IV. 코로나19 대책의 전문가회의의 발족과 폐지

### 1. 전문가회의의 발족과 폐지 경위

2020년 2월 14일 일본정부는 1월에 설치한 ‘신형코로나바이러스 감염증 대책본부’(본부장 : 아베신조 총리) 하에 코로나19 감염증 대책에 의학적 견지에서 조언을 구하기 위해 ‘신형 코로나 바이러스 감염증 대책 전문가회의(이하, 전문가회의)’를 발족했다.

그런데 전문가회의가 중앙정부보다 마치 지휘권을 잡는 것처럼 보이는 이미지를 국민에게 주기 시작했다. 전문가회의의 구성원은 좌장과 부좌장, 그리고 구성원10명 등 12명으로 정해졌다. 물론 필요에 따라 다른 전문가들의 의견을 수용하기로 했다. 그렇게 하여 전문가회의는 일본정부의 코로나19 대책의 방향을 주도했다.

전문가회의는 코로나19 대책에 충분한 설명을 할 수 없는 일본정부를 대신해 국민들 앞에 많은 제안을 내놓았다. 전문가회의는 ‘사람과 사람의 접촉 80% 감소’, ‘새로운 생활양식 확립방안’ 등, 코로나19 감염을 최소화하기 위한 대책을 차례차례로 발표했다. 일본정부는 전문가회의의 제안을 토대로 국민들에 큰 영향을 미치는 대책, 예를 들어 2월말의 휴교·휴업요청이나 3월초의 중국·한국에 대한 입국제한 조치 등을 실행에 옮겼다.

전문가회의가 국민들에 대한 메시지 발신을 강화한 것은 3번째 전문가회의가 있던 2월 24일이었다. 그때 전문가회의의 멤버가 독자적으로 기자 회견을 열어, “지금부터 1~2주가 급속한 감염 확대가 진행될지 수습할 수 있을지의 고비”라는 견해를 공표해 강하게 코로나19 확대를 경고했다(아사히신문 2020/02/24).<sup>54)</sup> 마치 일본정부를 무시한 이런 전문가회의의 행보는 ‘너무 나간다’고 비판받았다(의료유신 2020/06/29).<sup>55)</sup>

그런 ‘너무 나가는’ 전문가회의의 행보가 그 후에도 많아진 배경에는 전문가회의의 멤버들이 일본정부의 코로나19 대책에 위기감을 가졌기 때문이다(니혼케이자이신문 2020/06/24

54) 출처: <https://digital.asahi.com/articles/ASN2S62T0N2SULBJ00D.html> (검색일: 2020. 07. 25.).

55) 출처: <https://www.m3.com/open/iryoiShin/article/791601/> (검색일: 2020. 07. 25.).

).<sup>56)</sup> 일본정부는 2월초엔 크루즈선 다이아몬드 프린세스호의 대응에 바빴다. 그러면서 시중에는 경로를 알 수 없는 감염이 현저하게 나타나기 시작한 사실을 전문가들이 잘 알고 있었다.

전문가들은 코로나19가 신형 인플루엔자보다 환자가 중증화 하고 사망할 리스크가 높고 대면으로 접촉하면 감염되기 쉬운 것을 알아가고 있었다. 이대로 방치하면 감염이 시중에 폭발적으로 퍼질 우려가 있다는 생각이 멤버들 사이에 공유되었고 독자적으로 발신해 나갈 방향이 설정되었다(니혼케이자이신문 2020/06/24).<sup>57)</sup> 그러나 이런 상황이 조금씩 총리와 내각관방, 그리고 일본정부 관련 부처들과의 마찰로 나타나기 시작한 요소가 되었다. 즉 ‘하극상’이 일어난 셈이다.

전문가회의는, 젊은 세대를 향해서 ‘사람이 모이는, 통풍이 안 좋은 장소를 피하는 것만으로도 많은 사람들의 중증화를 막아서 생명을 구할 수 있다’(3월 2일), ‘폭발적인 환자 증가(오버슈트)가 일어나기 전에 의료현장이 기능부전에 빠질 수 있다’(4월 1일) 등의 강한 메시지를 계속 국민들에 발신했다(아사히신문 2020/06/11).<sup>58)</sup>

전문가회의의 오미 시게루(尾身茂) 부좌장은, 이런 독자적 메시지 발신이 전문가회의의 역할로는 일탈행위일지도 모른다고 생각했다고 한다. 하지만 신형 인플루엔자나 SARS와 전혀 다른 무서운 측면이 있는 미지의 바이러스 코로나19로 사망하는 사람의 숫자를 어떻게 줄일까하는 생각으로 경험과 지식이 있는 사람의 입장에서 중요한 내용을 빨리 국민들에 알려야겠다는 생각이 앞섰다고 전해진다(아사히신문 2020/06/11).<sup>59)</sup>

전문가회의의 멤버는, 보다 폭넓은 분야의 전문가와 함께 ‘유지의 모임’을 만들었고<sup>60)</sup> 4월 이후, 웹상에서 많은 사람들에 직접 메시지를 발신했게 되었다. 전문가회의에 데이터 분석 결과를 제공하고 있는 니시우라 히로시(西浦博) 홋카이도대학 교수 등이 참여했다.

니시우라교수는 아무것도 행동 제한을 취하지 않으면 유행 수습까지 일본국내에서 42만명이 감염에 의해서 사망할 가능성이 있다는 견해를 4월15일 공표했다(아사히신문 2020/04/15).<sup>61)</sup> 이때 니시우라교수의 발표가 개인의 견해인지, 전문가회의의 견해인지 논란을 불러일으켰다.

코로나19 대책에 고생한 일본정부는 3월 성립시킨 ‘개정 신형 인플루엔자 등 대책특별조치

56) 출처: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO60747630U0A620C2CR8000/> (검색일: 2020. 07. 25.).

57) 출처: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO60747630U0A620C2CR8000/> (검색일: 2020. 07. 25.).

58) 출처: <https://digital.asahi.com/articles/ASN6B7QBQN69ULZU004.html> (검색일: 2020. 07. 25.).

59) 출처: <https://digital.asahi.com/articles/ASN6B7QBQN69ULZU004.html> (검색일: 2020. 07. 25.).

60) 출처: <https://note.jp/n/n778557ca1667> (검색일: 2020. 07. 25.).

61) 출처: <https://digital.asahi.com/articles/ASN4H3J87N4HULBJ003.html> (검색일: 2020. 07. 25.).

법'을 근거로 '긴급사태선언' 발령이나 해제 판단에 의견을 듣기 위해 자문위원회를 정부가 소집하기도 했다. 한때는 전문가회의와 자문위원회가 같은 날에 열렸고 아베 총리의 기자회견에 오미 시게루가 배석하기도 했다. 두 사람은 동시에 코로나19 대책에 관한 행동 방침이나 외출 자제 등을 국민에게 호소했다.

그런데 전문가회의에서 회의록이 작성되지 않은 것이 5월말에 발각되어 무엇이 논의되었는지 검증할 수 없는 것이 문제시되었다(아사히신문 2020/05/29).<sup>62)</sup>

그리고 일각에서는 '전문가회의가 발신한 80% 삭감이나 3밀 대책을 호소하는 것은 본래 정치가들의 역할인데 전문가회의가 리스크 관리를 언급하는 것은 지나치다'는 비판이 일어났고 '전문가가 전면에 나서서 오히려 경제가 타격을 받았다'는 비판도 분출하기 시작했다(아사히신문 2020/06/11).<sup>63)</sup> 그리고 많은 일본국민들이 아베총리와 후생노동성, 그리고 전문가회의 사이에 마찰이 있다는 것을 알기 시작했다.

그 결과 2020년 6월24일 전문가회의는 갑자기 일본정부의 코로나대책 담당 니시무라 야스토시(西村康稔) 담당상의 발표로 폐지되었다.

니시무라 담당상은 전문가회의를 폐지한 다음 멤버를 확충하는 등 하여 일본정부 내에 '신형 코로나 바이러스 감염증 대책 분과회'를 새롭게 설치할 생각을 피력했다. 일본정부와 전문가회의의 균열이 표면화된 셈이다(지시통신 2020/06/27).<sup>64)</sup>

니시무라 담당상의 발표와 같은 시각인 6월24일 저녁, 도쿄에서 기자회견을 하고 있던 오미 시게루 부총장은 니시무라 담당상의 전문가회의 폐지 발표를 전달받아 당황했다(지시통신 2020/06/27).<sup>65)</sup>

국민의 눈에는 전문가회의가 일본정부의 코로나19 대책을 결정하는 것처럼 비쳐져서 전문가회의 회원들은 비판의 화살을 맞기도 했다. 5월 4일 아베 총리의 회견에 참석한 오미 시게루 부총장이 PCR 검사가 적은 이유에 대해 기자들에 설명하느라 바빴다(지시통신 2020/06/27).<sup>66)</sup>

전문가회의와 일본정부 간의 의견 차이는 5월 1일의 전문가회의 제언에 대한 일본정부의 대처에도 나타났다. 제언에서는 '긴급사태 선언의 장기화도 염두에 두고 향후 1년 이상 지속적 대책이 필요하다'라는 문구가 원안에 있었으나 발표 직전에 삭제되었다(지시통신 2020/06/27).<sup>67)</sup>

---

62) 출처: <https://digital.asahi.com/articles/ASN5Y6DCGN5YUTFK00P.html> (검색일: 2020. 07. 25.).

63) 출처: <https://digital.asahi.com/articles/ASN6B7QBQN69ULZU004.html> (검색일: 2020. 07. 25.).

64) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020062700143&g=pol> (검색일: 2020. 07. 25.).

65) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020062700143&g=pol> (검색일: 2020. 07. 25.).

66) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020062700143&g=pol> (검색일: 2020. 07. 25.).

67) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020062700143&g=pol> (검색일: 2020. 07. 25.).

결국 전문가회의와 일본정부 간의 균열을 표면화시키지 않는 방향으로 조정이 진행되었고 ‘전문가회의’ 폐지, 법적인 지위를 가진 코로나19 대책 분과회로의 변환, 지자체 대표들의 분과회 참가가 정해졌다(지지통신 2020/06/27).<sup>68)</sup>

## 2. 전문가회의는 실패였다

코로나19 대책에 관한 일본정부와 여야의 연락 협의회가 6월26일 개최되었다. 일본정부가 전문가회의를 폐지해, 새로운 분과회를 설치하겠다고 발표한 일에 야당뿐만이 아니라, 여당 측도 반발했다. 연립여당 공명당의 다카기 미치요(高木美智代) 정조회장대리는 기자단에 대해 “여당에게 사전 설명이 없었다. 여당의 양해 하에서 정책 변경이 이루어지지 않으면 안 된다”고 비판했다(니혼케이자이신문 2020/06/26).<sup>69)</sup>

다카기씨는 기자단에게 “전문가회의의 설치에 공명당이 정부에 제언해 실현된 것”이라고 강조했다. “총리 옆에 전문가가 있으면서 발신을 하지 않으면 국민과의 소통은 성립되지 않는다. 개편한다면 그 목적이나 그동안의 전문가회의와의 차이는 무엇인지 종합적으로 설명해 주었으면 한다”고 요구했다(니혼케이자이신문 2020/06/26).<sup>70)</sup>

입헌민주당의 오사카 세이지(逢坂誠二) 정조회장은 “어떤 경위로 정해졌는지, 새로운 체제로 이동하는 것의 합리성이 있는지”라고 하면서 일본정부에 설명을 요구했다(아사히신문 디지털판 2020/06/26).<sup>71)</sup>

전문가회의에 대한 일련의 사태는 결국 아베총리의 지도력 부족으로 귀결되었다. 전문가회의는 명목상 일본정부의 코로나19 대책본부 산하에 있었지만 사실상 독립조직이었다. 그들의 수장은 아베총리였지만 아베총리의 코로나19에 대한 몰이해와 낮은 관심도 때문에 전문가회의는 독자적 행보를 시작해 그것이 결국 아베총리로서도 ‘하극상’으로 처리할 수밖에 없는 상황이 된 것이다.

가토 노부카쓰(加藤信勝) 후생노동성 장관이 대책본부의 실무를 맡고 있었고 그는 후생노동성과 관련이 많은 전문가회의 위원들을 단속해야 할 위치에 있었다. 그러나 가토 장관은 코로나19에 대한 소극적 대처와 국민들에 대한 메시지 부족으로 코로나19 담당 장관이 변경되었다.

68) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020062700143&g=pol> (검색일: 2020. 07. 25.).

69) 출처: <https://r.nikkei.com/article/DGXMZO60852890W0A620C2EA3000?s=3> (검색일: 2020. 07. 25.).

70) 출처: <https://r.nikkei.com/article/DGXMZO60852890W0A620C2EA3000?s=3> (검색일: 2020. 07. 25.).

71) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/02c74b18e3ad01abd3c9e5d0cf57de3915179d4a> (검색일: 2020. 07. 25.).

니시무라 야스토시(西村康稔) 경제재생담당상이 가토 후생노동성 장관을 대신하여 코로나대책장관을 2020년 3월6일부터 겸임하게 되었다. 아베총리가 현장 지휘관을 교체한 셈이다.

## V. 일본의 코로나9 대책과 포스트 아베

### 1. 아소 부총리의 ‘민도’ 발언이 도마 위에 오른 일본

망언 제조기로 불리는 아소 타로 일본 부총리 겸 재무상의 2020년 6월 4일 참의원 재정 금융위원회에서 다시 망언에 가까운 발언을 했다. 그는 일본은 다른 나라와 ‘민도가 달라’ 코로나19 대책에 성공했다는 취지의 발언을 한 것이다(FLASH 2020/06/04).<sup>72)</sup>

아소 부총리는 코로나 바이러스의 감염 확대로 일본국민들이 외출 자제나 휴업 등에 잘 협력했다고 하면서 “국민들이 강제력이나 벌칙이 없는 ‘요청’임에도 잘 협력해 줘서 감염 확대 억제에 효과가 있었다”고 강조했다. 그리고 그 성과를 “자랑스럽게 생각할 수 있다”(마이니치신문 2020/06/04)<sup>73)</sup>고 했는데 이 발언에 비판이 쇄도했다. 다른 나라의 국민들을 폄훼하는 발언이라는 비판이었다. 그뿐이 아니라 아소 부총리의 발언에는 사실이 아닌 것들이 포함되어 있었다.

아소 타로는 “코로나는 사망률이 가장 문제”라고 하면서 “조사에 의하면 인구 100만명 당 사망자를 볼 때 일본은 7명, 프랑스는 228명(실제로는 433명), 미국이 824명(실제로는 326명), 영국은 309명(실제로는 596명)”이라고 언급했다(마이니치신문 2020/06/04).<sup>74)</sup>

아소 부총리는 이어서 해외에서 가끔 전화가 와서 “일본은 무엇인가 약을 갖고 있는 거지?”라고 질문을 받는다고 했다. 그럴 때 그는 “당신의 나라와 일본은 국민의 ‘민도’ 수준이 다르다”라고 말해 왔다고 알려주었다. 그는 그렇게 답하면 상대가 더 이상 질문을 해오지 않게 되니 항상 그런 식으로 대답을 한다고 자랑했다.

그는 또 “일본이 섬나라여서 연대가 강했고 일본국민이 정부의 요청에 적극 협조해 줬다”고도 했다. “일본은 선진국(=G7) 가운데 사망률이 가장 낮고 사망자의 절대 수도 적다. 해외로부터 보면 악한 부탁 수준인데 이만큼 효과를 본 것은 우리로서는 자랑스러워야

72) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/5e1842b40a7eb21485e308e6f85c27428c898125> (검색일: 2020. 07. 25.).

73) 출처: <https://mainichi.jp/articles/20200604/k00/00m/010/317000c> (검색일: 2020. 07. 25.).

74) 출처: <https://mainichi.jp/articles/20200604/k00/00m/010/317000c> (검색일: 2020. 07. 25.).

할 것”이라고 하여 끝을 맺었다.

그런데 ‘민도’라는 말은 현재 일본에서 거의 사용되지 않는 말이다. ‘민도’라는 말은 일제강점기에 일본이 조선이나 대만에 대해 “민도가 낮다”는 식으로 사용한 말이다. 특히 조선에 보통선거제도를 도입하는 것을 오랫동안 주저한 일본정부는 조선에 대한 보통선거제도 도입의 이야기가 나올 때마다 “조선은 아직 민도가 낮다”는 말을 사용하여 반대했다(호사카 유지 2002, 85).

당시 ‘민도’라는 말은 조선과 일본을 법적으로 평등하게 취급하고 싶지 않은 일본정부의 구실에 불과했다. 일본에서는 역사상 악의적으로 사용된 ‘민도’라는 말을 이번에 아소 타로는 “협력할 수 있는 국민”이라는 맥락으로 사용했다.

그리고 100만명 당 사망률은 일본이 7.2명이고 이 숫치는 G7 국가 중에서는 압도적으로 낮은 수치다. 이탈리아는 약 557명, 캐나다가 약 200명, 독일은 약 103명이니까 일본의 사망률은 굉장히 낮다(마이니치신문 2020/06/04).<sup>75)</sup>

그러나 아시아 지역에서 비교하면 일본은 필리핀 9.0 명보다는 적지만 인도네시아 6.3명, 한국 5.3명, 인도 4.4명, 호주 4.0명, 중국 3.2명 보다는 사망률이 높다(마이니치신문 2020/06/04).<sup>76)</sup> 그렇다면 이런 아시아의 나라들이 일본보다 ‘민도’가 높다는 이야기가 된다. 아시아의 나라들을 무시하면서 아소 타로 부총리가 일본이 ‘민도’ 운운하는 것은 큰 문제발언이라 하지 않을 수 없다.

## 2. 일본이 서양보다 코로나19 사망률이 낮은 이유

아시아 각국이 서양 여러 나라와 비교할 때 사망률이 현저히 낮은 것이 사실이다. 그 이유는 어디에 있는가? 여기서는 일본에서 나온 논의를 중심으로 살펴본다.

하마마츠(浜松) 의료센터 원장보좌 야노 쿠니오(矢野邦夫)는, “일본의 경우, 마스크 착용습관이 큰 요인이라 본다”라고 말한다. 그는 “마스크는 예방에 효과는 없지만 남에게 감염시키는 것을 막을 수 있다. 그리고 일본은 키스나 허그를 하지 않기 때문에 감염이 퍼지지 않았다”고 지적한다(데일리신초 2020/06/05).<sup>77)</sup> 일본에서는 평소 손 씻기와 양치질을 잘 한다는 습관도 주효했다고 할 수 있다.

이에 더해 도쿄 치과대학 이치카와(市川) 종합병원 호흡기 내과의 데라시마 타케시(寺嶋毅) 교수는 비만이라는 요소를 다음과 같이 지적한다.

---

75) 출처: <https://mainichi.jp/articles/20200604/k00/00m/010/317000c> (검색일: 2020. 07. 25.).  
76) 출처: <https://mainichi.jp/articles/20200604/k00/00m/010/317000c> (검색일: 2020. 07. 25.).  
77) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/36987ed25b347be56c4f9cc9146aa8b0f575b889?page=2> (검색일: 2020. 07. 25.).

“비만이 심한 사람은 그렇지 않은 사람에 비해 신형 코로나 바이러스에 의한 중증화 위험이 높다. 옥스퍼드 대학에서는 BMI<sup>78)</sup> 40 이상인 사람의 사망률은 표준체형의 227배라는 연구 데이터가 나와 있다. 뉴욕대 조사에서도 BMI가 30 미만인 환자에 비해 BMI 30~40으로 입원율은 4배, BMI 40 이상이 되면 6배가 된다. 비만은 유전자와 식생활이 크게 관련되어 있는데 일본인은 서양인보다 비만이 되기 어렵다(데일리신초 2020/06/05).”<sup>79)</sup>

그 외에도 BCG 백신 접종 여부가 중증화에 영향을 준다는 지적도 있다. 실제로 BCG 백신을 맞는 나라에서는 사망자수가 적은 경향이 있는 것이 사실이다(데일리신초 2020/06/05).<sup>80)</sup>

그리고 미국의 전국보건통계센터가 인종별 사망률을 발표했다. 의료 저널리스트에 의하면, “미국의 신형 코로나 바이러스의 유행지역에서 아시아계 주민의 비율은 전인종의 11·5%이다. 반면 아시아계 주민의 코로나 바이러스에 의한 사망률은 전인종의 5·8%다. 아시아계라고 해도 미국에 살고 있어서 생활양식은 모국과 다를 텐데 아시아계의 사망률은 낮게 나타났다(데일리신초 2020/06/05).”<sup>81)</sup>

이런 결과는 인종에 따른 차이가 존재하는 것이 아닐까 하는 의문을 갖게 한다.

일본에서는 일본의 낮은 사망률을 유전자 해석으로 규명하기 위해 연구팀이 편성되었다. 교토대, 케이오대, 오사카대 등 8개 연구기관을 중심으로 실시하는 프로젝트로 의료기관으로부터 동의를 얻은 환자 총 600명의 혈액을 채취해 게놈(전 유전정보)을 분석한다는 프로젝트다.

케이오대학 의학부의 카나이 타카노리(金井隆典) 교수는 “일본의 사망자수가 약 800명(2020년 5월말 현재)이라는 것은 어떠한 유전학적 사정이 있는 것이 아닐까”라고 말했다(데일리신초 2020/06/05).<sup>82)</sup>

카나이 타카노리 교수는 다음과 같이 계속했다.

“인종 간 차이가 많이 난다는 HLA(인간 백혈구항원)라는 게 있다. HLA는 쉽게 말해

---

78) BMI : 비만이나 저체중의 판정을 위해 사용된다. 비만도를 표시하는 지표로서 국제적으로 사용되는 체격지수이고 [체중(kg)]÷[身長(m)]의 거듭제곱으로 계산한다. WHO (세계보건기구) 기준으로는 30이상이 “Obese” (비만) 이다.

79) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/36987ed25b347be56c4f9cc9146aa8b0f575b889?page=2> (검색일: 2020. 07. 25.).

80) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/36987ed25b347be56c4f9cc9146aa8b0f575b889?page=2> (검색일: 2020. 07. 25.).

81) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/36987ed25b347be56c4f9cc9146aa8b0f575b889?page=2> (검색일: 2020. 07. 25.).

82) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/36987ed25b347be56c4f9cc9146aa8b0f575b889?page=2> (검색일: 2020. 07. 25.).

백혈구의 혈액형이다. 다만 일반적인 A, B, O라는 혈액형보다 훨씬 복잡하게 분류되어 있다. HLA를 백혈구를 위한 그릇이라고 생각하면 이해하기 쉽다. 몸속에 침입한 바이러스의 단편이 HLA라는 그릇에 올려 지면 그 바이러스를 인식하고 백혈구가 공격한다. 단, 같은 바이러스라도 그 그릇의 형태가 다르면 백혈구의 기능에 차이가 생긴다. 신형 코로나 바이러스에 대해 인종에 따라 중증화 리스크에 차이가 난다고 하면, 그 차이는 면역 기능의 차이이며 HLA의 차이가 아닐까 가설을 세울 수 있다.”

기타, 필자의 의견으로는 일본은 생활에서 이미 거리 두기를 잘해 왔다. 일본인들은 보통 남들과 1m 이내에 접근하지 않는다. 일본엔 교회가 별로 없고 대규모 집회도 거의 하지 않는다. 밥도 혼자 잘 먹는다. 일본에서는 애인들도 손을 잡고 다니지 않는다, 등등.

필자는 이런 일본인들의 습관이 일본의 사망률을 낮게 만든 요인이라 생각한다.

한편 일본인보다 훨씬 사람들과의 접촉을 좋아하는 한국이 K-방역으로 세계의 모범이 되었다. 결과적으로 일본의 사망률이 서양보다 낮다는 것뿐이지 그것으로 아베정권의 코로나19 대책을 평가하는 사람은 전혀 없다.

### 3. 포스트 아베에 영향력을 발휘한 아베총리의 코로나 보상금 방침 전환

아베정권은 2020년 4월 7일 긴급사태선언을 발동하여 우선 도쿄도 등 7개 지방을 대상으로 했다. 그 후 4월 16일에는 긴급사태선언을 일본 전역으로 확대했고 완전 해제는 5월 25일이었다. 긴급사태선언의 중심적 목표는 사람의 이동을 제한하는 것이었고 특히 도쿄, 오사카, 나고야 등 대도시로의 이동을 제한하는 데 목적이 있었다. 바이러스 감염 확대를 멈추게 하기 위해서는 사람과 사람의 접촉을 80% 이상 삭감할 필요가 있다고 아베정권이 주장했다. 그 때문에 4월 7일 음식점 등의 영업 자제를 요구하는 것과 동시에 수입이 줄어드는 세대나 사업자에 대한 지원 등의 경제 대책을 함께 발표했다(NewsSocra 2020/04/27).<sup>83)</sup>

그러나 그 후 7일 정도로 아베정권은 1세대 당 30만엔 지급방침을 1인당 10만엔을 지급하는 방침으로 갑자기 전환했다. 결국 이 방침 전환이 포스트 아베 레이스에 큰 영향을 미치게 되었다. 즉 코로나19 문제가 다음 자민당 총재 선거를 좌지우지한 결과가 되었다.

원래는 소득이 감소한 세대에 1세대 당 30만엔을 지급한다는 것이 아베정권의 방침이었다. 아베정권은 4월 7일 긴급사태를 선포하면서 사업규모가 국내총생산(GDP)의 20%에

83) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/88af7833d86da89730d6108a61138b502b5a396c> (검색일: 2020. 07. 25.).

달하는 108조엔라는 긴급경제대책을 각료회의(=국무회의)에서 결정했다.

그러나 이 긴급경제대책은 규모만 크게 보여준 것이라는 비판을 받았고 결국 1세대당 '30만엔' 지급이아는 내용이 논의 대상이 되었다.

이런 지급을 받으려면 월 소득의 감소가 조건인데 그런 조건에 부합하는 가구는 전체 가구의 20% 정도밖에 없었다. 게다가 1세대는 1인 가구뿐만이 아니라 2인~5인 가구도 있을 텐데 똑같이 30만엔을 지급한다는 것이 불공평하다는 목소리가 높았다(NewsSocra 2020/04/27).<sup>84)</sup>

한편, 자민당과 연립여당을 구성하는 공명당은 처음부터 국민 1인당 10만엔 지급을 주장했고 자민당 내에서도 같은 목소리가 있었다.

이런 상황은 2020년 4월 14일 바뀌었다. 자민당의 니카이 토시히로(二階俊博) 간사장이 "일률 10만엔 현금 급부를 요구하는 절실한 목소리가 있다"라고 기자단에게 말했고 이것으로 흐름이 바뀌어 버렸다(NewsSocra 2020/04/27).<sup>85)</sup>

공명당의 모체 지지 단체인 '창가학회'의 강한 요청도 있어 4월15일 오전 야마구치 나츠오(山口那津男) 공명당 대표가 아베총리에 직접 1인당 10만엔 지급을 요청했다. 이때 야마구치 대표는 아베 총리에 연정 이탈도 불사할 태세로 30만엔을 철회하고 추경예산안을 재편성하라고 압박했다. 아베 총리도 최종적으로 1인당 10만엔 지급 안을 받아들였다(NewsSocra 2020/04/27).<sup>86)</sup>

이에 따라 1세대 30만엔 급부를 주도한 자민당의 기시다 후미오(岸田文雄) 정조회장의 체면이 꾸겨졌다. 기시다 후미오는 아베총리가 가장 선호하는 포스트 아베 후보이지만 이 사건으로 구심력 저하는 불가피해졌다(지지통신 2020/04/18).<sup>87)</sup>

#### 4. 아베내각의 지지율이 하락과 2020년 가을 중의원 해산설

아베정권의 코로나19에 대한 대응이 비판받고 있다. 그 결과는 아베내각에 대한 지지율 하락으로 나타났다.

지지통신이 7월10일~13일에 실시한 여론조사에 의하면 아베내각 지지율은 35.1%, '지지하지 않는다'는 46.2%였다. 지지하지 않는다가 지지를 역전한 것은 3개월 연속이다(지

84) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/88af7833d86da89730d6108a61138b502b5a396c> (검색일: 2020. 07. 25.).

85) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/88af7833d86da89730d6108a61138b502b5a396c> (검색일: 2020. 07. 25.).

86) 출처: <https://news.yahoo.co.jp/articles/88af7833d86da89730d6108a61138b502b5a396c> (검색일: 2020. 07. 25.).

87) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020041701124&g=pol> (검색일: 2020. 07. 25.).

지통신 2020/07/17).<sup>88)</sup> 코로나19 감염 확대를 둘러싼 정부의 대처에 대해서는 ‘평가하지 않는다’가 46.0%로 ‘평가한다’ 33.1%를 웃돌았다(지지통신 2020/07/17).<sup>89)</sup>

일본정부는 6월에 도도부현을 걸치는 이동 자제 요청을 해제했다. 이 판단에 대해서는 ‘너무 이르다’가 52.5%로 반수를 넘었다. ‘적절했다’는 37.7%, ‘너무 늦다’는 4.0%였다(지지통신 2020/07/17).<sup>90)</sup>

정당 지지율은 자민당 26.0%, 입헌 민주당 3.3%, 공명당 2.8%, 일본유신회 2.2% 등이었고 특징은 ‘지지 정당 없음’이 60.5%에 달한 것이다(지지통신 2020/07/17).<sup>91)</sup>

세계 주요국의 지도자에 대한 지지율은 코로나19 감염 이전보다 상승했다(PRESIDENT ON LIME 2020/04/17).<sup>92)</sup> 주요국에서 지지율이 떨어진 지도자는 일본의 아베총리와 “어차피 다 언젠가는 죽는다”, “가벼운 감기”라고 하면서 모든 대책을 거부하고 있는 자일 보소라노 브라질 대통령뿐이다(PRESIDENT ON LIME 2020/04/17).<sup>93)</sup>

이런 상황은 아베총리가 중의원을 2020년 가을에 해산해서 총선거를 실시하는 것이 아니냐는 추측을 낳았다.

2020년 6월17일 정기국회 폐막과 맞물려 정치권에서는 한 때 아베총리가 2020년 가을에 중의원 해산을 단행할 것이라는 이야기가 대두되었다(동양경제 ON LINE 2020/07/19).<sup>94)</sup>

코로나 대책의 미흡함과 아베정권의 파수꾼이었던 검찰 2인자가 내기 마지막으로 사임하는 등 불상사의 연속으로 아베내각 지지율이 급락했다. 결국 1강 체제 붕괴에 따른 구심력 저하에 초조해하는 아베총리가 중의원해산과 총선거라는 승부수를 던질 것이 아니냐는 억측이 확산되었다(동양경제 ON LINE 2020/07/19).<sup>95)</sup>

각종 정권 스캔들이 꼬리를 물고 이어지는 가운데 6월17일 정기국회가 폐막되었다. 이후 7월19일 현재 아베내각이 야당들의 임시국회 개최 요구를 계속 무시하는 이유는 국회에서의 야당의 추공을 비켜가기 위한 작전이라는 것이 분명하다(동양경제 ON LINE 2020/07/19).<sup>96)</sup>

위험 수준에 가까워지는 내각 지지율을 두고 중의원을 가을에 해산한다면 자폭이 될 수도 있는 리스크를 아베총리는 안고 있다. 다만 아베총리에게는 정권의 레임덕 화를

88) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020041701124&g=pol> (검색일: 2020. 07. 25.).

89) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020041701124&g=pol> (검색일: 2020. 07. 25.).

90) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020041701124&g=pol> (검색일: 2020. 07. 25.).

91) 출처: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020041701124&g=pol> (검색일: 2020. 07. 25.).

92) 출처: <https://president.jp/articles/-/34684> (검색일: 2020. 07. 25.).

93) 출처: <https://president.jp/articles/-/34684> (검색일: 2020. 07. 25.).

94) 출처: <https://toyokeizai.net/articles/-/355268> (검색일: 2020. 07. 25.).

95) 출처: <https://toyokeizai.net/articles/-/355268> (검색일: 2020. 07. 25.).

96) 출처: <https://toyokeizai.net/articles/-/355268> (검색일: 2020. 07. 25.).

피하기 위한 유일한 수단이 중의원해산, 총선거라고 할 수 있다(동양경제 ON LINE 2020/07/19).<sup>97)</sup>

아베총리는 몇 가지 스캔들을 안으면서 코로나19 사태를 맞이했다. 그러므로 아베총리는 스캔들에 대한 대처를 중심으로 정치를 했는데 그 와중에 코로나19라는 눈에 보이지 않는 게릴라들의 공격을 받아 방어할 수 없는 상황이 되어 지지율의 급락을 맞이했다.

그런데 2020년 7월초에 지금 총선거를 하면 자민당은 66의석이 줄어들 것이라는 이야기가 나왔다(일간 젠다이 디지털 2020/07/03).<sup>98)</sup> 아베 총리가 해산총선에 나설 것이라는 관측이 확산되는 가운데 정부고위 관계자의 발언으로 알려진 메모가 나돌아 자민당 내에 충격이 일었다(일간 젠다이 디지털 2020/07/03).<sup>99)</sup>

메모에는 '6월 하순에 자민당이 극비리에 실시한 차기 중의원 선거의 정세 조사에서 현시점에서 총선거를 실시할 경우 자민당은 66의석을 잃는다는 결과가 나왔다. 이 결과를 시모무라(下村) 선대위원장이 보고하자 아베총리의 얼굴이 창백해졌다'라고 적혀 있었다고 한다(일간 젠다이 디지털 2020/07/03).<sup>100)</sup>

자민당이 중의원의 현행 284의석에서 66의석을 잃는다면 218의석이 되어, 중의원에서의 단독 과반수인 233의석을 크게 밀돈다. 연립여당을 이루는 공명당의 30여 의석을 합해도 겨우 과반수를 넘겨 아베총리의 목표인 개헌 발의에 필요한 3분의 2(310의석)에는 크게 못 미친다.

현재 아베내각은 진퇴양난의 최대위기를 맞이했다.

## VI. 맺음말

아베정권은 코로나19 대책으로 전문가들의 의견을 듣고 봉쇄, 클러스터 대책, 긴급사태선언으로 사회적 거리두기 등을 실시하다가 2020년 7월 19일 현재 주요국들의 평균적인 대책인 PCR검사 확대로 대책을 변경했다. 아베정권은 PCR검사 확대에 반대해 온 '전범' 전문가회의를 폐지해 정부주도의 코로나19 대책으로 프레임을 변경했다.

97) 출처: <https://toyokeizai.net/articles/-/355268> (검색일: 2020. 07. 25.).

98) 출처: <https://news.nifty.com/article/domestic/government/12136-715779/> (검색일: 2020. 07. 25.).

99) 출처: <https://news.nifty.com/article/domestic/government/12136-715779/> (검색일: 2020. 07. 25.).

100) 출처: <https://news.nifty.com/article/domestic/government/12136-715779/> (검색일: 2020. 07. 25.).

아베정권은 5월 25일 긴급사태선언을 전국적으로 해제해 경제활동을 허용했다. 그러나 이후 감염이 다시 확대되었고 7월 중순에는 감염수자가 4월의 상황을 추월했다. 그렇지만 4월과 비교할 때 중증환자가 많지 않으므로 아베정권은 다시 긴급사태선언을 선포하기보다 경제활동을 단계적으로 허용해 나가는 방침을 세운 상태다.

여행에서의 소비나 음식점에서의 소비를 촉진하기 위해 아베정권은 도쿄를 제외하여 전국적으로 'Go To Travel 캠페인'을 시작했다. 이런 경제활동의 단계적 재개가 감염의 확대를 가져온 것이 사실이다. 그러나 일본정부는 경제활동과 코로나19 대책을 양립시킬 생각이다.

아베총리는 각종 스캔들에 대한 대처를 최우선으로 생각한 정치적 행보를 보여 코로나19 대책에는 미흡했고 스캔들을 막는데도 실패했기 때문에 4월 이후 아베내각의 지지율이 계속 하락하여 '지지하지 않는다'가 지지율을 크게 웃돌았다.

눈에 보이지 않는 코로나19라는 복병을 맞이해 방어와 공격 면에서 미흡한 아베정권은 2020년 가을에 중의원 해산과 총선거를 계획 중이라는 보도가 있으나 해산 총선거의 결과는 자민당의 참패로 이어질 우려가 있어 2020년 8월 10일 현재 아베정권은 진퇴양난의 위기에 빠졌다. 코로나19와의 전쟁에서 최고지휘관 아베총리는 코로나19 대책 미흡으로 패장이 될 위기에 놓여 있다.



- 호사카유지. 2002. 일본제국주의의 민족동화정책 분석. J&C.
- 교도통신
- 니혼케이자이신문
- 데일리신초
- 동양경제 ON LINE
- 로이터통신
- 류추뉴스
- 마이니치신문
- 마이니치신문 코로나 사이트
- 수상관저
- 시즈오카뉴스SBS
- 아사히신문
- 야후뉴스
- 의료유신
- 일간 겐다이 디지털
- 조선일보
- 주간 아사히
- 지지통신
- AMEMA TIMES
- Bloomberg 통신
- FLASH
- FNNプライムオンライン
- FNN프라임 온라인
- GemMed
- HUFFPOST
- JJI.com,
- MIT technologyreview

- News Week 일본판
  - NewsSocra
  - NHK 뉴스
  - NHK특설사이트
  - nippon.com
  - PRESIDENT ON LIME
  - Science Portal China
  - TRAICY
  - 幻冬社ON LINE
- 
- 일본 통계국 <http://www.stat.go.jp>
  - 후생노동성 <https://www.mhlw.go.jp>

● 투고일: 2020.07.19. ● 심사일: 2020.07.20. ● 게재확정일: 2020.08.15.

## | Abstract |

# Japan's New Corona Virus Policies from the Security Perspective

Hosaka Yuji (Sejong University)

The Abe administration has been carrying out the Entry restrictions policy, the Cluster policy, and the Social distancing policy with the declaration of emergency as a countermeasure against the new Corona virus (COVID-19). The Abe administration, which had not conducted sufficient virus tests, changed its policy in July to expand the virus tests. The Abe administration declared the Emergency Declaration on April 7 and requested people to stay at their own homes as long as possible. The Emergency Declaration had a certain effect so the Abe administration unlocked it on May 25 and allowed people various economic activities. Since then, the infection has expanded again, but there are not many serious patients, so the Abe administration plans to gradually expand the scope of its economic activities. To promote consumption in travels and restaurants, the Abe administration has launched a nationwide 'GO TO campaign', excluding Tokyo. The prime minister Abe repeatedly failed to deal with the new Corona virus because he considered his several scandals as top priorities. That is why the opinion polls show the approval ratings for Abe's cabinet continues to fall. Against the invisible enemy, the new Corona virus, the Abe administration has failed in terms of defense and attack. Therefore, rumors have begun to come out that the Abe administration would dissolve the House of Representatives and conduct a general election in 2020.

**<Key words>** COVID-19, Entry restrictions, Cluster, Emergency Declaration, Virus tests

# 정치-경제 연계 모델로 본 대만의 코로나19 대응 연구

김 태 완 (동의대학교)  
(taewandavid@gmail.com)



## 국문요약

본 연구는 전대미문의 COVID-19에 대한 지구촌의 분투 속에, 상대적으로 낮은 치사율과 감염사례를 기록하고 있는 대만의 사례를 본인의 정치-경제 연계 모델을 통해 분석한다. COVID-19 사태에 앞서 발생한 홍콩사태와 2020년 1월의 총통 선거과정에서 중국을 위협으로 인식하는 국민적 공감대 확산으로 인해, 탈중친미 및 신남향 정책을 강하게 추진해온 차이잉원(蔡英文) 정부가 초기에 중국을 포함한 대외봉쇄를 강력하게 추진할 수 있었다. 이와는 대조적으로 한국과 대부분의 선진민주국가들은, 국가경제의 손실을 최소화 하는데 무게를 둬므로 대만만큼 과감한 봉쇄정책을 취할 수 없었다. 경제적 손실에 예민할 수밖에 없는 선진민주주의 국가들은, 한국의 대처를 더 공감하면서 자국에 적용가능한 모범사례로 꼽고 있다. 대만의 사례는 한국보다 더 좋은 결과를 이어가고 있지만, 대부분의 선진민주주의 국가들이 적용하기에는 다소 무리가 있는, 대만의 국내외적 특수 상황에 의한 독특한 경우로 분석된다.

주제어 : COVID-19, 정치-경제 연계 모델, 대만, 신남향정책, 한국

# I. 서론

2019년 말 중국 우한시에서 처음 발생한 COVID-19는 지구촌 곳곳으로 급속히 퍼지면서 맹위를 떨치고 있다. 초기에는 독감과 유사한 바이러스이기 때문에 고온다습한 여름철에 들어서면 수그러질 것이라는 기대도 있었다. 그러나 여름이 되어도 그 기세가 여전하고 연중 고온다습한 지역을 품고 있는 인도에서도 감염자가 늘어남에 따라, 백신과 치료제가 나오지 않는 한 지구촌의 우려와 희생은 지속될 수 밖에 없다. 2020년 7월 11일 현재, 지구촌 214개국에서 12,616,536명이 감염되어 561,994명이 사망하여 3.25%의 치사율을 기록하고 있다(COVID-19 Dashboard 2020).<sup>1)</sup>

COVID-19의 만연으로 정치·외교 및 경제 분야뿐만 아니라 지구촌의 다양한 분야에서 그 피해가 커지고 있다. 전문가들은 인류문명이 COVID-19 이전과 이후로 대별될 것이라고 전망하기도 한다. COVID-19는 단순한 질병이나 감염병의 영역을 넘어서, 인류문명 전반에 걸쳐서 지대한 영향을 미칠 것이라는 말이다.

국제관계에도 큰 변화가 예상된다. 지구촌 냉전이 종식되어 미국이 유일 초강대국으로 등장한 20세기말 이래, 국제사회의 지구촌화는 더욱 촉진되었다. 교통과 통신 기술의 혁명적 발달로 개인은 물론이고 국가간 재화와 용역의 이동이 더욱 용이하게 되었다. 2차세계대전 이후 자유무역을 촉진하기 위해 구축된 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade)’이 ‘세계무역기구(WTO: World Trade Organization)’로 1995년 대체됨에 따라 국제무역은 더욱 확대되고, 경제의 상호의존뿐 아니라 다양한 분야와 차원에서 국가간 교류는 촉진됐다.

21세기 들어서 이러한 세계화의 흐름은 더욱 심화되었다. 미국의 강력한 후원으로<sup>2)</sup> 중국이 2001년 WTO에 가입함에 따라 지구촌은 경제적으로 하나의 시장을 향한 큰 발걸음을 내딛었다. 중국은 물론 지구촌의 무역규모와 경제규모는 괄목할 성장을 이루었다. 다양한 부작용에도 불구하고 WTO를 위시한 국제사회는, 소위 신자유주의 이념을 구현함으로써 지구촌 경제가 함께 번영할 수 있는 제도 및 규범의 확립을 통한 국가간 협력이 당연시 되었다. 정치적 이익과 이념이 우선시 되어 국가간 교류가 제한되었던 냉전시대는 역사의

---

1) 2020년 7월 11일 오전 10시 20분 17초에 올려진 통계로, COVID-19 Dashboard (<https://coronaboard.com/global/>)에서 세계 각국과 전세계의 COVID-19 확진자, 사망자, 치사율을 실시간으로 확인할 수 있다.

2) 거대한 영토와 인구를 보유한 중국이 국제시장 질서에 포함되는 것은 국제사회의 시장경제 확대에 기여함으로써 전체 인류의 번영에 도움이 될 뿐 아니라, 경제적 자유를 보장한 중국이 정치적 자유화인 민주주의의 길로 들어설 것이라는 것이 당시 클린턴 행정부와 미국의 인식이었다.

뒤안길로 사라졌다.

그런데 이 지구촌화는 예기치 못한 COVID-19 등장으로 중요한 장애를 만나게 되었다. 경제이익이 최우선시되던 국제사회에서 국가안보 문제가 재인식되고 있다. 그것도 전통적인 군사안보가 아니라, 비전통안보에 대한 관심과 중요성이 증대하기 시작했다. COVID-19가 전형적인 비전통안보 문제로 인식되기 시작했다.

각국은 COVID-19의 백신과 치료약 개발에 박차를 가함과 동시에 전대미문의 사태를 극복하기 위해 국가역량을 총동원하고 있다. 그 과정에서 서구제국에 비해서 아시아 국가들이 상대적으로 감염자와 희생자에서 매우 적은 결과를 보이면서 주목받고 있다. 대만은 그 중에 모범사례로 꼽히고 있다.

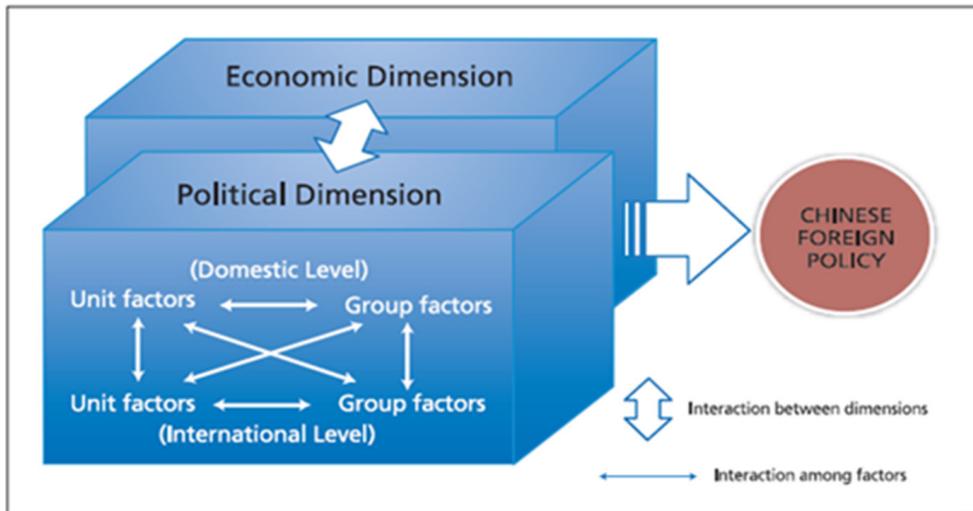
본 연구는 상대적으로 양호한 결과를 보이고 있는 대만의 사례를 분석한다. 본인의 '정치-경제 연계 모델(Politico-economic Linkage Model)'을 통해서, 대만이 서구제국에 비하여 COVID-19의 피해를 상대적으로 크게 줄일 수 있는 국내외 정치·경제적인 원인을 분석한다. 미국과 서유럽 선진국들에 비해 정부의 규제정책에 대민인들이 상대적으로 잘 따르고 있는 원인을 분석한다. 이를 통하여, 지구촌에서 확대일로에 있던 경제협력 및 교역증진으로 인한 국가간 상호의존 심화가 조정국면에 들어설 것으로 예측한다. 국제사회의 주요한 행위자인 국가들이 국익을 추구하는 과정에서 안보 및 정치적 이익이 경제이익을 압도하는 방향으로 당분간은 나아가리라 전망한다.

## II. 정치-경제 연계 모델 (Politico-economic Linkage Model)

〈그림 1〉은 첫 번째 정치-경제 연계 모델로서 정치영역과 경제영역이 서로 독립된 영역이 아니라, 유기적으로 상호작용하는 단일한 영역임을 보여준다. 동전의 앞뒷면과 같이 본질적으로 하나이지만, 현상으로 드러날 때는 그 양태가 서로 구별되게 나타난다. 본질적으로 단일하나 상이한 양태로 현상화되는 정치-경제 영역 안에서, 개별과 집단으로 구분할 수 있는 다양한 행위자들이 상호작용하면서 국가의 정책결정에 영향을 미친다. 이 개념은 2010년 천안함 침몰 사태를 전후한 시기의 중국 지도부의 한반도에 대한 정책결정을 설명하기 위해 고안된 것이다(Kim 2013). 앞으로 더 정교하게 다듬어져야 할 필요가 있음에도 불구하고, 세계 각국이 COVID-19에 상이하게 대응하는 현상을 설명하는데 도움이 될 것으로 기대한다. 특히, 보편적 정보를 바탕으로 합리적으로 국익을 계산하고

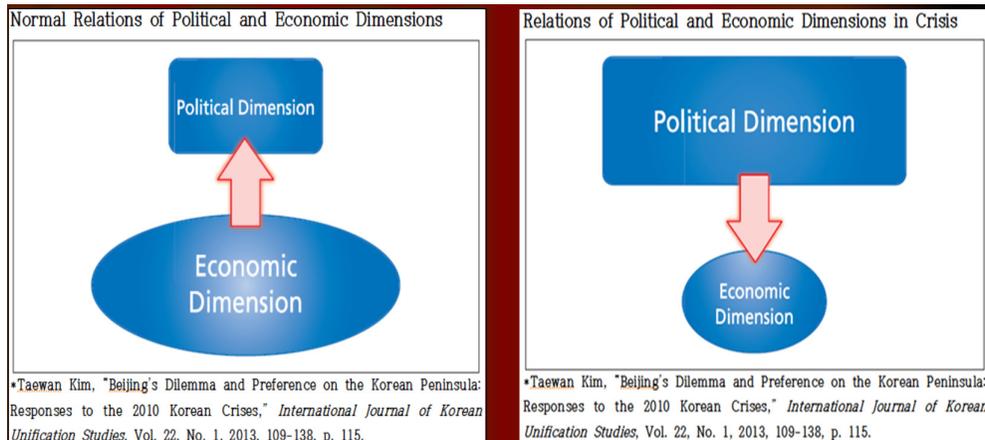
분석하는 시스템을 갖춘 민주주의 국가들의 상이한 대응을 설명하는데 도움이 된다. 본 연구에서는 대만의 모범적인 대처 행태를 분석하고자 한다. 그 과정에서 또 다른 모범사례로 회자되는 한국의 행태와 비교가 이루어질 것이다.

〈그림 1〉 정치-경제 연계 모델 I



\* Taewan Kim, "Beijing's Dilemma and Preference on the Korean Peninsula: Responses to the 2010 Korean Crises," *International Journal of Korean Unification Studies* Vol. 22, No. 1, 2013, 109-138, p. 113.

〈그림 2〉 정치-경제 연계 모델 II



\*Taewan Kim, "Beijing's Dilemma and Preference on the Korean Peninsula: Responses to the 2010 Korean Crises," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 22, No. 1, 2013, 109-138, p. 115.

\*Taewan Kim, "Beijing's Dilemma and Preference on the Korean Peninsula: Responses to the 2010 Korean Crises," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 22, No. 1, 2013, 109-138, p. 115.

〈그림 2〉는 〈그림 1〉과 함께 고안된, 두 번째 정치-경제 연계 모델의 개념을 형상화한 것이다(Kim 2013). 국가의 정책결정자들은 평시에는 경제영역의 이해관계에 입각해서 정책결정을 하게 된다. 자국경제의 유불리에 따라 대외정책이 영향을 크게 받는다는 것이다. 이러한 현상은 국민들의 선택을 정기적으로 받아야 하는 민주주의 국가에서는 더욱 두드러지게 나타난다.

그러나 비상시에는 경제적인 이익의 손실을 감수하고 정치·안보적인 이익을 우선해서 고려하게 된다. 정치영역의 고려가 경제영역의 고려를 압도하는 것이다. 비상시라 함은 국가존립(안보)에 직접 위협이 되거나, 정책결정자가 정책결정에 필요한 다양한 정보를 수집할 수 있는 시간과 능력이 부족한 상황, 혹은 그러한 정보와 요인을 숙의하는 과정을 정상적으로 밟을 수 없는 상황을 염두에 둔 개념이다.

본 연구의 결론을 미리 잠시 언급한다면, COVID-19 사태에 앞서 발생한 홍콩사태와 2020년 1월의 총통 선거과정에서 중국을 위협으로 인식하는 국민적 공감대 확산으로 인해, 탈중친미(脫中親美) 및 신남향정책(新南向政策)을 강하게 추진해온 차이잉원(蔡英文) 정부가 초기에 중국을 포함한 대외봉쇄를 강력하게 추진할 수 있었다. 한국의 경우, 국가안보적 차원의 인식이 대만에 비해 강하지 않았기 때문에, 국가경제의 손실을 최소화 하는데 무게를 많이 두었다. 경제적 손실에 예민할 수밖에 없는 대다수의 서구 선진민주주의 국가들은 이러한 한국의 대처에 공감하면서 한국의 대처를 모범사례로 꼽고 있다. 대만의 경우가 오히려 독특한 사례라고 할 수 있다. 물론 장기적으로 보면, 지구촌 대부분의 국가들에서 COVID-19가 여전히 위세를 떨치고 있는 상황에서 치료제와 백신이 보편화되기 전까지는, 몇몇 특정 국가만 지속적인 감염의 청정지역으로 남아 있는 것은 불가능에 가까울 것이다. 현재의 지구화된 국제환경에서는, 실험실에서 진공상태를 유지하듯 국경을 완전히 통제하는 것이 불가능하기 때문이다.

### Ⅲ. 대만의 대응

#### 1. 한국과 대만 대응의 차이

국제사회에서는 한국과 대만을 COVID-19에 효과적으로 대처하고 있는 모범사례로 들곤 한다. 예기치 않은 감염병을 상대로 고전을 면치 못하고 있는 대부분의 서구 선진국에 비해서 상대적으로 매우 적은 감염자와 사망자를 내고 있다는 것이다. 대만과 한국 당국은

각각 과거의 사스나 메르스 사태의 대응실패를 교훈으로 질병 및 감염병에 관한 조직적인 국가차원의 중앙 대처 시스템을 구축하였다. 이러한 준비된 보건 당국의 체제는 한국과 대만이 국제사회에서 모범적인 COVID 대처로 회자되는데 일조하였다. 또한 위기시에 개인보다 공동체의 이익을 상대적으로 우선시하는 전통적인 문화요인도 작용하였다 (Salmon 2020).

대만과 한국 사례의 주요한 차이는 COVID-19 발생초기의 대응에 있다. 한국에 비해 대만은 초기에 매우 신속하고 단호하게 대만의 국경을 차단하였다.<sup>3)</sup> 바이러스가 아직 주로 중국에서 확대되던 시기에 대만은 중국은 물론 홍콩과 마카오로 부터의 유입을 적극 차단하였다. 물론 이미 전세계로 코로나 바이러스가 퍼지고 전파의 기세가 여전히 왕성한 상황에서는, 효과적인 백신과 치료제가 보편화하기 전에는 한국은 물론이고 대만도 장기적으로 안전지대로 남아 있을 가능성은 크지 않다. 지속적으로 경제활동을 멈추고 해외와의 모든 교류를 중단할 수 없는 것이 현실이기 때문이다.

## 2. 대만의 COVID-19 초기 대응과정

지구촌의 COVID-19 대응과정을 보면, 대만은 어느 국가보다도 적극적이고 과감한 판단을 바탕으로 빠르게 행동했다는 사실을 알 수 있다. <표 1>은 대만이 초기부터 매우 과감한 조치를 취했음을 보여준다. 그 결과는 <표 2>에서 보는 바와 같이, 소위 'K-방역'이라고 하여 국제사회에서 모범적인 코로나 대응 국가로 손꼽히고 있는 한국과 비교하여도, 대만은 확연히 미미한 대가를 치르고 있다. 감염자 1만 3천여 명을 훌쩍 넘고 사망자가 288명에 이르는 한국에 비하여, 대만은 해외유입이 대부분이고 국내 감염자가 55명에 그치는 감염자 449명에 7명의 사망자에 그치고 있다. 치사율도 한국이 2.15%인데 반하여 대만은 1.56%에 그치고 있다.

---

3) 손자병법(孫子兵法)은 싸우지 않고 굴복시키는 것이 진정한 상수라고 기술하고 있다(不戰而屈人之兵, 善之善者也). 싸워서 이기는 것은 하수이고, 싸우지 않고 이기는 것이 진정한 상수다. 손자병법의 논리로 보면, 한국이 COVID-19와 맞서 아무리 잘 싸우고 국제사회의 칭찬을 듣더라도, 초기에 원천 차단함으로써 싸움을 회피한 대만에 비하면 상수가 못된다. 대만의 희생도 한국과 비교하면 매우 경미하다. 선전하고 있음에도 불구하고 싸움 자체를 회피할 수 없었던 한국에 비해, 대만이 COVID-19와의 싸움을 회피할 수 있었던 것이 어떻게 가능할 수 있었는지를, 정치-경제 연계모델을 통해서 분석할 수 있다.

〈표 1〉 초기 대만의 대응 과정<sup>4)</sup>

년	월	일	당국 조치
2019	12	31	우한의 원인불명 폐렴 발생 즉시 우한 항공기 직항노선에 탑승 검역조치 실시
2020	1	20	중앙전염병지휘센터 설치
		23	우한발 항공기 입국금지 (우한폐쇄)
		24	의료용 마스크 수출금지
		31	중국, 홍콩, 마카오 국적자 입국 금지 국제 쿠루즈 입항금지 마스크 구매 실명제 실시
	2	7	14일내 중국 방문 이력 있는 외국인 입국 금지
		27	중국의 의료인력 부족으로 대만의 의료인력에 대한 영입 제안에 대항하여, 의사, 간호사 등 대만의 의료인력 출국제한
	3	19	모든 외국인 입국 금지
		24	모든 항공기 대만에서 환승 금지

〈표 2〉 COVID-19 현황 비교<sup>5)</sup>

	7월 11일 현재		7월 8일 현재 <sup>6)</sup>
	세계(214개국)	한국	대만
확진자	12,616,536	13,373	449 (국내발생 55명, 해외유입 394명)
사망자	561,994	288	7
치사율	4.45%	2.15%	1.56%

## 1. 사스(SARS) 사태의 교훈

2003년 사스 사태는 대만 정부의 치욕으로 회자되기도 한다. 최초 발생지이고 대만과 정치적 경쟁관계에 있는 중국이 권위주의 체제로 인해 효과적으로 대처하지 못했음에도, 대만의 피해가 더 컸기 때문이다. 일일 감염자 수가 발생지 중국을 능가하는 막대한 피해를 입었다. 사스 사태의 전철을 반복하지 않으려는 대만정부의 결의가 컸다. 감염병

4) 출처: Lin Pao-jen(2020).

5) 출처: <https://coronaboard.kr> (검색일: 2020. 07. 11.).

6) 출처: Lin Pao-jen(2020).

통제와 응급실 등 일원화된 국가적 시스템구축에 박차를 가했다.

대만 정부는 2004년 세계 최초로 중앙전염병지휘센터(NHCC)를 설립하고, 전문가가 지휘·관리하게 하였다. 이번에 COVID-19가 발생했을 때, 의사출신의 천스중(陳時中) 위생부(한국의 보건복지부) 장관이 지휘하는 NHCC가 즉각 가동되고 정치인의 간섭이 철저히 배제된 것은 대만이 효과적으로 대처할 수 있었던 주요한 이유들 중 하나였다(고두현 2020).

〈표 1〉에서 보는 바와 같이, 대만은 이미 1월 23일에 우한발 모든 항공기를 입국금지시켰고, 1월 31일에는 홍콩과 마카오를 포함한 중국 국적자의 전면 입국금지와, 국제쿠르즈 입항금지를 실시하였다. 2월 7일에는 2주일 이내에 중국 방문 이력이 있는 모든 외국인에 대하여 입국금지를 실행하였다.

이에 반해, 소위 K-방역으로 국제사회의 모범사례로 꼽히고 있는 한국 정부는 2월 4일야 후베이성 입국자만 금지하고, 의료계에서 지속적으로 요청한 중국발 외국인의 전면 입국금지는 취하지 않았다(고두현 2020).

2015년 여름, 186명의 환자가 발생해서 38명의 사망자를 낸 메르스 사태에서 교훈을 얻고자 하는 정부와 의료계의 노력이 한국에서도 계속되었다. 대한감염학회는 “우리는 성공보다도 실패로부터 더 많은 것을 배웁니다. 이런 잘못을 되풀이하지 않도록 하는 것이 우리 학회와 감염병 전문가의 의무(대한감염학회 2017, 5)”라고 밝히면서, 2017년 [메르스 연대기]라는 백서를 발간하였다. 이 백서를 통해 감염병 전문인력 양성과 처우 개선과 효과적인 방역 컨트롤 조직 등 다양한 개선점에 대하여 논의하고 정책대안을 제안하였다.

한국정부도 2016년에, 메르스 사태로부터 교훈을 얻기 위해, 정부의 대응과정과 그에 대한 평가 및 교훈을 담은 [2015 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다!]라는 백서를 발간하였다(한국보건사회연구원 2016). 이 백서를 통해 보건복지부는 질병관리본부의 역량강화, 지자체의 감염병 관리조직 확대와 역량강화, 감염병 감시체제와 정보시스템 강화, 격리병상 관리와 감염병 진단 및 진료제공체제 구축 등 다양한 제도적 개선점을 제시하고 이의 실현을 위해 꾸준히 노력하였다. 막대한 시간과 비용이 소요되는 장기 프로젝트인 전염병 및 감염병 예방과 대처에 관한 효과적 국가시스템의 구축을 위해 정부와 전문의료계가 함께 노력해 왔다(김윤 2016).

요약하면, 대만정부의 강력하고 효율적 리더십과, 이에 신뢰를 가지고 호응한 국민들의 노력이 COVID-19라는 전대미문의 지구촌 감염병에 가장 모범적으로 대처하고 있는 대만의 사례를 만들고 있다고 평가할 수 있다(고두현 2020). 그런데, 사스보다는 늦지만, 한국도 2015년의 메르스 사태에서 교훈을 얻으려는 의료계와 정부의 노력이 게으르지 않았다.

그럼에도 불구하고, 대만과 달리, 초기에 코로나 바이러스의 유입을 해외로부터 차단하지는 못했다. 이에 반해, 대만은 이미 1월 달에 중국과 과감한 단절 조치를 취했다. 대만 당국이 그렇게 신속하고 과감한 조치를 취할 수 있었던 원인을 어디서 찾을 수 있을까?

## IV. ‘정치-경제 연계 모델’ 해석

### 1. COVID-19 사태를 국가 비상사국으로 인식

대만 당국은 COVID-19 사태를 비상사국으로 인식하였다. 당면한 상황을 비상사태로 인식하게 되면, 정책결정자는 경제적 이익보다는 정치적(국가안보)에 입각해서 정책을 결정하게 된다. 대만의 정책결정자들이 다소의 경제적 손실을 감수하고 정치·안보적 이익을 우선시했을 것이라고 분석할 수 있다. 보통의 경우는, 정책결정자들이 경제적 이해관계에 직간접적으로 얽매이게 되는 경향이 있다. 한국을 포함한 호주와 이탈리아 등 많은 서구 국가들이 중국 및 해외로부터의 입국금지를 초기에 과감하게 결정할 수 없었던 주요 원인이, 그로 인해 발생할 경제적 손실을 우려했기 때문인 것은 주지의 사실이다. 정기적으로 국민의 신임을 받아야 하는 소위 민주주의 정치체제 국가들이 더욱 그러하다.

대만은 COVID-19의 실체가 아직 알려지기 이전부터 이를 심각한 국가 안보문제로 인식하였다. 정체불명의 바이러스가 발생했다는 정보를 확보한 대만정부는 중국 당국에 관련 정보를 요청했는데, 중국 당국이 이를 거부했다. 대만 당국은 이를 심각한 감염병이 우한에서 발생했다는 고백으로 인식했다(Lin 2020). 이러한 대만 당국의 인식은 다소의 경제적인 손실을 감수하고라도 과감한 중국봉쇄 정책을 결정하는데 주요 원인이었다. 이미 2003년 중국으로부터 유입된 사스의 트라우마가 있었던 대만 당국과 국민들은, 미지의 감염병이 우한에서 발생한 사실 자체를 대만의 안전에 대한 심각한 위협으로 인식했다고 분석할 수 있다.

### 2. COVID-19를 안보·정치 문제로 인식

대만 당국의 신속한 봉쇄결정은, 5월 1일 현재 439명의 확진자에 6명의 사망자에 그치는데 이바지하였다(조재길 2020). COVID-19 발생이 공식 확인된 이후, 중국의 강력한 반발에도 불구하고 1월 23일에 우한발 입국을 금지하고, 2월 6일엔 중국발 입국을 전면 금지하고,

2월 7일엔 14일 이내 중국을 방문한 이력이 있는 모든 외국인의 입국을 금지했다. 천스중(陳時中) 대만 위생부(한국의 보건복지부) 장관은 5월 6일 기자회견을 통해, “중요한 경제활동을 위해 대만에 꼭 들어와야 하는 외국인을 대상으로 점진적으로 입국을 허용하는 방안을 검토할 수는 있다”고 언급하면서도, 효과가 검증된 코로나 백신이 나올 때까지 국경봉쇄를 유지할 방침이라고 천명하였다.

한국을 비롯한 호주 및 서구제국들의 중국에 대한 경제·무역적 상호의존의 심화는, 초기대응에서 머뭇거렸던 가장 큰 이유 중 하나이다(장위안창 2020). 중국은 이들 국가들의 제1의 무역 상대국이거나 상위 대상국들이어서 중국과의 교류를 봉쇄하는 것은 상당한 경제적 손실을 감수하는 결정임이 분명했다. 하지만, 이는 대만도 예외는 아니었다.

탈중국 친미 노선의 차이잉윈(蔡英文) 총통 등장 이후, 중국과 대만의 무역과 각종 교류는 감소추세였지만, 2019년 현재 여전히 중국은 대만의 최대 무역상대국이었다. 대만 전체 수출의 27.9%가 중국을 향했고, 수출 대상 3위인 홍콩(12.3%)을 합하면, 총수출의 40% 이상을 여전히 중국에 의지하였다(Workman 2020). 전통적인 우방인 미국이 14.1%로 2위, 일본이 4위로 7.1%에 그쳤음을 감안하면, 차이 정부 아래서도 대만의 수출은 중국에 크게 의존하고 있기 때문에, 대 중국 무역의존의 심화 측면에서는 지구촌 어느 국가 보다도 심각했다. 그럼에도 불구하고, COVID-19 초기에 중국봉쇄를 결정한 것은 막대한 경제적 손실을 각오한 것이었다. 지금도 우한폐렴으로 지칭하면서, COVID-19를 중국으로부터의 심각한 국가안보문제로 인식하기 때문이라고 분석하는 것이 합리적이다.

한편, 2019년 홍콩사태는 COVID-19를 대만이 국가안보 문제로 인식하는데 기여하였다. 사실, 차이총통은 2016년 취임 초기부터 저조한 지지율에 시달렸다. 경제침체 및 탈중국 노선으로 중국의 각종 견제와 정치·경제보복이 이어졌고, 2019년 전반기까지만 해도 재선이 불확실했었다. 민진당 내부에서 총통 후보가 되는 것조차 힘겨웠었다. 그러나, 2019년 홍콩민주화시위를 중국을 배후로 한 홍콩당국이 과격하게 진압하고 홍콩의 중국화를 무리하게 추진함으로써 상황은 반전되었다. 홍콩을 통해 대만의 미래를 보는 대만에게는 심각한 위협이 되었다(Hernandes and Myers 2020). 하나의 중국 원칙에 입각한 통일 이후에도 일국양제가 보장된다는 북경당국의 주장을, 거짓으로 인식하게 된 것이다. 홍콩사태에 대한 중국의 비민주적 대응이, 경제·외교적 부진으로 재선 가도에서 위기에 처했던 차이총통이 2020년 1월 선거에서 오히려 압도적으로 재선하는데 기여하게 되었다.

2019년 홍콩사태로 압도적으로 차이총통을 재선시킨 유권자들은, COVID-19 사태를 중국으로부터의 국가적 위협이라는 시각을 정책결정 당국자들과 공유하게 되었다. 홍콩과 같은 운명에 처하지 않겠다는 공감대가 경제적 난관에 처할 가능성을 기꺼이 감수한 것이다.

더욱이, 2019년 중국에 대한 대만의 투자액은 41억7천3백9만달러인데 반해, 대만에 대한 중국의 투자는 9천7백만달러에 그침으로써, 대만의 중국투자에 비해 중국의 대만 투자는 2%에 불과했다. 대만의 일방적인 대 중국 경제 및 투자 종속이 우려되는 상황이었다. 대만 민진당 정권의 탈중국 정책에 대한 보복의 결과였지만, 이러한 상황은 홍콩 사태와 더불어 대만인에게 커다란 위협으로 인식되었다. 또, 북경당국이 중국인의 대만 여행을 2019년 8월 1일 전면금지함으로써 중국에 대한 불신과 위기감은 더욱 고조 되었다.

### 3. 미중갈등과 신남방정책

중국과 미국의 무역전쟁의 심화는 대만이 탈중국화 하는데 우호적인 국제환경이 되었다. 2019년 본격화 된, 미중의 무역전쟁과 중국에 대한 미국의 다방면의 압박은 대만이 탈중친미 정책을 취하는데 좋은 환경을 제공하였다. 2019년 12월 10일 트럼프 대통령이 서명함으로써 발효한, '2020 국방수권법(NDAA: National Defense Authorization Act)'은 대만에 대한 군사적 지원과 교류를 강화할 것을 명시했다. 뿐만 아니라, 미국 국방부가 2019년 6월 1일자로 발행한 '인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)'은 중국을 견제하기 위해 대만과 인도에 대한 경제·정치적 전폭적인 지원과 긴밀한 협력을 명시하였다(Departmant of Defense 2019). 국무성도 2019년 11월 3일 '자유롭고 개방된 인도-태평양(A Free and Open INDO-PACIFIC: Advancing a Shared Vision)'을 발간하였다. 내용의 핵심은 중국의 도전을 견제하기 위해서 인도, 호주, 아세안 및 대만과 긴밀한 협력을 하겠다는 것이다.

2016년 차이잉원 총통 등장 이후, 대만은 친미 자주독립 노선을 분명히 하고, 중국에의 경제종속에서 탈피하기 위해 무역 다변화를 꾀하였다. 이를 위해, '신남방정책(新南向政策; New Southbound Policy)'을 구체화하여 추진하였다(Glaser and Kennedy 2018). 아세안과 인도 및 호주와의 경제·정치 관계를 긴밀히 함으로써, 중국에 지나치게 의존된 경제와 무역의 다변화를 꾀하는 것이다. 탈중국화하여 대만의 자주(독립)노선을 추구하기 위한 전략이기도 하다.

이로 인해, 2019년에도 여전히 중국으로의 수출이 대만 전체 수출의 40%를 초과하는 상황이었음에도 불구하고, 그 규모에서는 축소되어 가고 있었다. 차이총통 취임후, 중국과 정치·경제 및 전반적 관계가 소원한 상태였기에, 한국을 비롯한 중국과의 경제적 상호의존이 심화된 대부분의 선진국들과 달리, 중국봉쇄 조치를 조기에 취하는데 정치적 부담이 상대적으로 적었다.

## V. 결론

전대미문의 COVID-19 사태는 전 지구촌을 공포에 몰아넣어, 개인뿐 아니라 사회와 국가의 각종 활동도 눈에 띄게 둔화되는 결과를 낳았다. 냉전 이후 신자유주의에 입각한 국가 행위의 최고 목적인 경제성장과 효율성은, 1930년대 대공황 이래 최대의 퇴보를 기록하고 있다. 지구촌 국가들의 경제적 손실은 막대할뿐 아니라, 그 회복을 단기간에 기대하기도 어렵다.

미국을 위시한 각국은 막대한 국가재정의 부담에도 불구하고, 역사상 어떤 사회주의 국가도 실시하지 못했던 막대한 ‘재난지원금’ 지급 경쟁을 벌이고 있다. 백신과 치료제가 나오기까지 국가경제의 뒷걸음 폭을 최대한 줄이기 위함이다. 그러나, 감염에 대한 국민 개인의 공포와 이로 인한 경제활동의 둔화는 이미 지구촌 전체의 공통된 문제가 되었다.

정도의 차이는 있지만 대부분의 국가들이 COVID-19와 분투하고 있는 가운데, 아시아권 국가들의 상대적 선방이 돋보이고 있다. 특히 한국과 대만이 가장 잘 대응하여 감염과 사망자 수가 비교적 소수에 그치고 있다. 사스와 메르스 사태의 교훈을 통해 구축된 잘 갖추어진 질병·전염병의 중앙통제 체제를 중심으로, 양 정부의 적극적 지도력이 효과를 발휘하고 있다. 정부를 신뢰하는 국민들의 적극적 호응도 성공적 대응에 큰 요인이다. COVID-19 확산을 막기 위해 비상사태를 선포하고 주민의 경제활동을 제한하는 조치를 취한 주정부에 항의하여, 무장 시위대가 주 의사당에 진입해서 경찰들과 대치하는 상황이 발생하기도 한 미국 미시간 주의 경우를 염두에 둔다면, 대만과 한국인이 큰 불편을 감수하고 정부의 지도력에 호응한 것이 좋은 결과의 작지 않은 원인이라고 평가할 만 하다(BBC 2020).

그런데, 한국과 대만은 초기 대응에서 다른 양태를 보였다. 한국과 달리, 대만은 초기에 강력하고 신속한 해외봉쇄를 단행하고 국민들도 이에 대체로 잘 호응하였다. 막대한 경제적 손실을 우려해 초기에 제1의 교역상대국인 중국에 대한 강력한 봉쇄조치를 취하지 못했던 한국에 반해, 대만은 중국뿐 아니라 전 해외 유입자를 대상으로 매우 신속하고 과감한 봉쇄조치를 취했다. 중국은 대만에게도 총 수출의 40%(홍콩 포함) 이상을 차지하여 제1의 수출 대상국이었지만, 대만당국의 봉쇄조치는 초기에 매우 신속했다. 그 결과 대만의 감염자와 사망자 수는 K-방역으로 모범사례로 꼽히고 있는 한국의 경우보다도 훨씬 더 미미한 피해를 현재까지(2020년 7월) 보인다.

한국을 포함한 대부분의 선진민주주의 국가들과 달리 대만이 초기에 과감한 정책을 펼 수 있었던 원인을 두 개의 ‘정치-경제 연결 모델’로 설명할 수 있다. 첫번째 모델은

정치와 경제의 영역은 본질적으로 단일하지만, 현상으로 표출될 때는 서로 다른 양태를 보인다. 영역간 상호작용을 하는 동시에, 각자의 영역 내에서도 다양한 개별 혹은 집단적 행위변수들이 상호작용을 한다. 각 요인들 간의 이러한 복합적인 상호작용의 결과로 국가(정책결정자)는 대외정책을 결정한다. 두번째 모델은, 정책결정자는 평상시에는 경제영역의 변수들 위주로 고려하여 결정하지만, 비상시가 되면 경제적 손실을 감수하고라도 정치적 요인에 입각한 결정을 하게 된다.

대만의 경우, COVID-19를 초기부터 경제영역이 아니라 정치영역이 압도하였다. 이것은 COVID-19가 발생하기 전, 대만의 총통선거와 맞물려 커다란 관심과 우려를 갖게 했던 홍콩민주화시위 사태의 영향이 컸다. 현재의 홍콩을 미래의 대만으로 인식하는 경향이 있었던 대만인들에게, 홍콩시위대에 대한 당국의 비민주적 탄압은 중국의 '일국양제'가 신뢰할 수 없는 정치적 선전에 불과하다는 인식이 확대되게 했다. 이는 총통선거 과정에서 집권 민진당에게 큰 호재가 되었고, 결국 차이잉원 총통이 압도적으로 재선되었다.

홍콩사태를 통해 중국을 대만의 지대한 위협으로 인식하는 국내적 공감대에 힘입어, 대만 정부는 초기에 중국을 비롯한 해외유입을 신속하고 강력하게 차단하는데 정치적 부담이 상대적으로 적었다. 대만 당국과 여론이 COVID-19를 경제적 이해관계가 아니라, 국가안보의 위협으로 인식했기 때문이다.



- 김윤. 2016. 메르스 사태 이후 보건의료개혁의 성과와 과제. 대한의사협회지 59(9), 668-671.
- Kim, Taewan. 2013. Beijing's Dilemma and Preference on the Korean Peninsula: Responses to the 2010 Korean Crises. International Journal of Korean Unification Studies 22(1), 109-138.
- Lin, Pao-jen. 2020. 포스트 코로나19 시대 글로벌 무역체제 변화에 대한 대만의 대응 조치. BK21 Plus Center for International Trade Dispute Resolution, Dong-A University.
- 대한감염학회. 2017. 메르스 연대기. 출처: [http://www.ksid.or.kr/file/mers\\_170607.pdf](http://www.ksid.or.kr/file/mers_170607.pdf) (검색일: 2020. 07. 01.).
- 한국보건사회연구원. 2016. 2015 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다!. 보건 복지부.
- COVID-19 Dashboard. 2020. 출처: <https://coronaboard.com/global/> (검색일: 2020. 07. 11.).
- Department of Defense. June 1, 2019. Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region. 출처: <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF> (검색일: 2020. 06. 25.).
- Department of State. November 3, 2019. A Free and Open INDO-PACIFIC: Advancing a Shared Vision. 출처: <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/> (검색일: 2020. 06. 25.).
- Glaser, Bonnie S. and Scott Kennedy. 2018. The New Southbound Policy: Deepening Taiwan's Regional Integration. 출처: <https://www.csis.org/analysis/new-southbound-policy> (검색일: 2020. 03. 01.).
- Hernandez, Javier C. and Steven Lee Myers. 2020. As China Strengthens Grip on Hong Kong, Taiwan Sees a Threat. New York Times, July 1, 2020. 출처: <https://www.nytimes.com/2020/07/01/world/asia/taiwan-china-hong>

-kong.html (검색일: 2020. 07. 04.).

- MOEAIC, 2020, Statistics Chart, 출처: [https://www.moeaic.gov.tw/business\\_category.view?seq=0&lang=en](https://www.moeaic.gov.tw/business_category.view?seq=0&lang=en) (검색일: 2020. 04. 01.).
- Workman, Daniel, 2020, Taiwan's Top Trading Partners, World's Top Experts, 출처: <http://www.worldstopexports.com/taiwans-top-import-partners/>(검색일: 2020. 04. 01.).
  
- 한국경제
- Asia Times
- BBC
- The Epoch Times

● 투고일: 2020.08.03. ● 심사일: 2020.08.04. ● 게재확정일: 2020.08.12.

## | Abstract |

# **An Analysis of Taiwan's Response to COVID-19 : Politico-economic Linkage Model**

Kim Taewan (Dong-eui University)

This research scrutinizes Taiwan's response to the COVID-19 pandemic. Compared to other major countries, Taiwan has been achieving very successful results including having the fewest number of infected people and the lowest fatality rate. This success results in the people's strong support of the Taiwan government's leadership and its bold decision to blockade all entry of foreign individuals to prevent the spread of the COVID-19. Using the politico-economic linkage model, this paper shows that Taiwan has effectively utilized its domestic public opinion on China's threat and the deepening of US-China conflicts. In the Taiwanese eye, the 2019 Hong Kong incident proves that Beijing's 'one-country-two-system' is a mere political propaganda and lacks substance. The Tsai regime's New Southbound Policy (NSP) and the US-China conflicts provide an easier environment to choose a decisive blockade policy.

**<Key words>** COVID-19, Politico-economic Linkage Model, Taiwan, New Southbound Policy (NSP), Korea

# 코로나 19 바이러스 팬데믹으로 인한 유럽연합과 유럽시민의 결속 강화 및 통합\*



한 미 애 (계명대학교)  
(hahnmia@gmail.com)

## 국문요약

본 연구에서는 코로나 19 바이러스 팬데믹으로 인한 유럽연합 내 위기 상황에서 유럽연합과 회원국, 시민 간의 결속 강화로 통합이 확대되는 현상을 고찰한다. 연구 결과, 유럽 시민들은 위기 상황에서 유럽연합에 대한 강한 신뢰를 형성하였고, 큰 정부로서 유럽연합의 강력한 역할을 기대하는 것으로 분석되었다. 또, 위기 속에서 분열을 조장하는 민족주의나 포퓰리즘 보다 통합을 강조하는 강한 유럽을 원하는 것으로 나타났다. 이에 유럽연합은 컨트롤타워로서 위기 극복을 위한 여러 정책적 해결책을 마련한 것으로 나타났다. 유럽연합은 통합과정에서 영향력이 증대될 수 있도록 위기 이용·목표 창출·새로운 정책 제안을 시도하며, 이 때 국가의 역할은 감소하고, 초국가수준에서의 통제와 책임에 대한 요구가 증대된다고 주장하는 신기능주의의 정치적 파급효과(political spillover)로서 설명되어진다. 유럽연합은 리스본조약에 의해 공중보건에 대한 지원을 회원국의 정책을 보완하는 수준에서 행할 수 있었다. 이러한 한계로 유럽연합이 위기 상황에 적극적으로 대처하지 못하였으나, 현재는 다양한 방식으로 위기 극복을 위해 협력을 하고 있다. 이는 회원국의 독자적인 위기 모색보다 회원국 간 공조가 위기를 극복하고 유럽연합을 결속시키는데 유리하다는 판단으로 해석된다.

주제어 : 코로나 19, 유럽연합, 팬데믹, 통합, 신기능주의, 정치적 파급효과

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF 2019S1A5C2A04083308).

# I. 서론

본 연구에서는 코로나 19 바이러스 팬데믹으로 인한 유럽연합 내 위기 상황에서 유럽연합과 회원국, 시민 간의 결속 강화로 통합이 확대되는 현상을 고찰한다.

1995년 회원국 간 자유로운 이동을 위해 체결한 쉥겐조약(Schengen agreement)이 2019년 발생한 코로나 19 바이러스 팬데믹으로 일시적이지만 무의미한 조약이 되었다. ‘하나의 유럽’을 지향하며 경계의 상징인 국경을 없애고 자유로운 왕래를 보장한 유럽이 국민의 안전과 생명을 지키기 위해 경계 짓기를 자처했다. 2019년 12월 31일부터 2020년 7월 14일까지 유럽에서 약 290만 명의 확진자가 발생하였고, 약 20만 명의 사망자가 발생하였다.<sup>1)</sup> 2020년 2월 14일 프랑스에서 유럽 내 첫 코로나 19 바이러스 사망자를 발표하였고, 이탈리아에서 감염자의 수가 급속도로 증가하면서 코로나 19 바이러스 팬데믹이 시작되었다. 유럽 국가들은 지난 3월 임시 국경폐쇄를 결정하며 국가 간 이동을 금지하였다. 4월 하반기부터 대부분의 유럽 국가의 감염률이 떨어지기 시작했고, 일부 국가는 상점과 서비스의 신중한 재개방을 포함한 제한사항의 일부를 해제하기 시작했다. 5월부터는 이동에 대한 규제를 완화하며 경계 허물기를 시작하였다.

유럽 내 코로나 19 바이러스가 유행하기 시작하면서, 학자들과 언론들은 일제히 유럽연합의 무능을 비판하고 회원국 정부의 역할이 확대될 것을 예측하였다(Bardt, Hubertus et al. 2020; Chirathivat, suthiphand 2020; Dullien, Sebastian 2020; Geert, Bouckaer et al. 2020; König, Jörg 2020; 이성우 외 2020). 1918년 스페인독감 유행 이후, 독일의 나치당의 집권이 시작된 것처럼 극우정당, 포퓰리즘 정당의 지지도가 더욱 높아질 것이라고 전망하였다. 실제로, 최근 몇 년간 유럽연합에 대한 시민들의 지지도는 지속적으로 하락세였고, 2019년 5월에 실시된 유럽의회 선거 결과에서도 반(反)난민·반(反)EU를 내세우는 극우 포퓰리즘 정당연합이 득세하였다. 이러한 유럽연합의 상황을 바탕으로 코로나 19 바이러스 팬데믹은 유럽 내 경계를 강화하고, 자국 중심적 해결책을 모색할 것으로 예상되었다. 안보위기 상황에서 통합은 무의미한 것으로 여겨졌으며, 유럽연합의 역할은 미미한 것으로 보여졌다. 코로나 19 바이러스 팬데믹 이후 국가의 역할이 증대되며 그 동안 논란이 되어 온 유럽연합 해체가 가속화 될 것이라는 주장도 제기되었다(Schwarzer 2020, 2).

하지만 현재의 유럽은 코로나 19 바이러스 위기를 극복하기 위한 방법으로 각자도생의 ‘분열’ 보다는 ‘결속’을 선택하였다. 클라우스 오페가 주장하였듯이(offe 2015, 123), 유럽 내에서 위기는 위기가 불러온 좌절, 충돌, 고통 뒤에 ‘더 긴밀한 연합’을 향한 통합 프로젝트가

1) 출처: <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases> (검색일: 2020. 07. 14.).

대중적 차원에서 바람직한 현상으로 인식되어지고 있다.

유럽 내 위기상황에 대한 고찰을 위해 2장에서는 통합에 대한 논의와 코로나 19 바이러스 팬데믹 현상을 살펴보고, 유럽연합과 회원국 차원의 위기 모색 방법을 고찰한다. 3장에서는 현 위기상황에 대한 설문조사 결과를 바탕으로 실제 코로나 19 바이러스 팬데믹에 대한 유럽 상황에 대해 분석한다. 4장에서는 분석한 내용을 바탕으로 유럽연합이 실제로 펼치고 있는 정책을 고찰하고자 한다.

유럽연합은 다양한 행위자가 정치제도에 참여하는 특성으로 인해 유럽연합과 회원국은 끊임없이 갈등하고 대립하고 있다. 유럽연합은 통합을 지속하고 회원국이 증가하면서 발생하는 회원국 간의 다양한 의견 차이를 좁히고 최고의 공동이익을 마련하기 위해 노력하고 있다. 따라서, 본 연구는 국가 간 협력을 통해 위기를 극복하는 과정은 새로운 지역 간 협력의 선행 사례로서 연구의 가치가 있다.

## II. 코로나 19 바이러스 팬데믹으로 인한 유럽 통합의 위기

2017년은 유럽통합의 기틀로서 유럽경제공동체조약(EEC : European Economic Community)의 체결 60주년이 되는 해였다. 유럽연합 회원국 정상 및 정부 기관장, 유럽연합 기관장들은 2017년 3월 25일 로마에서 60주년 기념 특별정상회의를 개최하였다.<sup>2)</sup> 유럽연합 회원국 정상들은 유럽 연합의 미래와 과거의 성과에 대해 토론하였고, 이를 바탕으로 로마조약 60주년 선언문을 발표하였다.<sup>3)</sup> 선언문의 주요 내용은 현재 직면한 여러 위협을 해결하고, 회원국은 단합과 공동의 규칙을 존중하며, 유럽연합을 더욱 강력하게 만들어 공동 이익과 가치를 방어할 것을 결의한다는 것이다. 안전한 유럽, 번영의 유럽, 사회적 유럽, 세계적으로 강한 유럽이라는 네 가지 실천 공약을 제시하며 강한 유럽연합을 위한 회원국과 유럽시민의 단합이 필수적임을 강조하였다.

### 1. 통합에 관한 논의

통합은 다양한 영역에서 하나의 공동체로 발전하는 과정이라고 볼 수 있다(한미애 2019, 10). 각 집단들의 목표와 이익이 충족되면 통합은 진전될 것이고, 갈등과 상이한

2) 유럽연합 탈퇴를 선언한 영국을 제외한 27개 회원국의 지도자들이 참석하였다.

3) 출처: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-767\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_en.htm) (검색일: 2019. 11. 14.).

목표의 발생은 통합을 저해할 것이다. 위기 속에서 유럽연합, 회원국, 시민 간의 분열 혹은 결속은 유럽 통합에 영향을 미칠 것이다.

통합의 개념은 두 가지 측면으로 발전되어 왔다.

첫째, 통합을 추진하는 국가들이 공동의 목표와 가치를 단일체제의 설립을 통해 결속력을 유지한다는 측면에 초점을 둔 통합이론이다(김계동 2003; 2008). 단일체제는 ① 절차적 합의(갈등해결을 위한 정치적 틀과 법적 절차에 대한 일반적인 합의), ② 본질적 합의(정치체제가 해결해야 하는 갈등에 대한 해결방안에 관한 합의) 등 두 가지 합의에 의해 형성된다. 절차적 합의와 본질적 합의가 체계적으로 이뤄진다면 정치체제도 수월하게 통합될 수 있다.

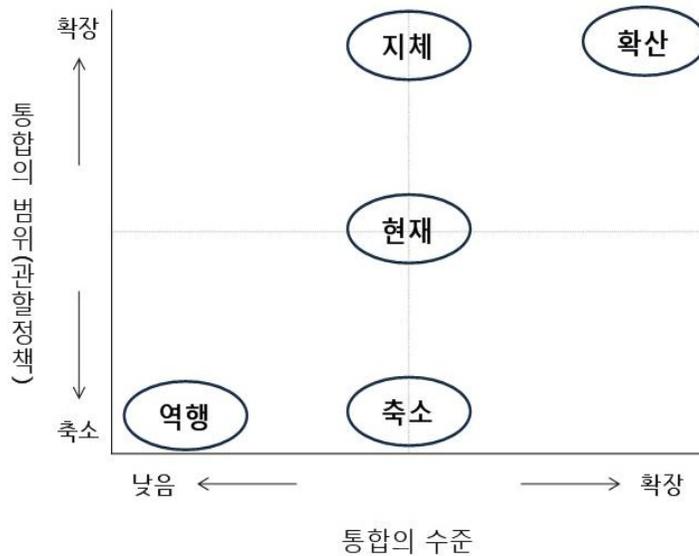
둘째, 정치체제는 외부 세력과 위협에 의해 결속한다는 측면이다. 어떠한 위협에 대해 대처하고 위협을 감소시키기 위해서는 국제적 차원에서 힘을 독점해야 한다는 것이다. 이와 같은 주장은 니버(Reinhold Niebuhr 1949, 289-292)와 모겐소(Hans J. Morgenthau 1978, 499-507)와 같은 현실주의자들의 주장으로 세계적 차원에서 위협에 대한 통제, 공동의 목표, 질서의 영역에 관한 합의의 발전이 초국가기구가 창설되고 유지된다는 논리이다. 결국, 통합을 위해서는 통합을 위한 동기 발생, 절차와 체제에 대한 합의가 필요하다는 것이다.

본 연구에서는 통합에 관한 다양한 이론 중 학습과 사회화를 통한 공동의 이해관계를 통해 정치화의 단계로 전환되어 통합을 설명하는 신기능주의에 주목한다. 신기능주의는 1950~60년대에 유럽의 통합에 관한 대중적인 이론이었다. 신기능주의는 통합이 지속되는 상황에서 통합과정의 매커니즘으로 파급효과(spillover)를 강조하는데, 특히 맥코믹(McCormick 2003, 479-480)이 주장한 정치적 파급효과(Political spillover)에 주목하고자 한다. 정치적 파급효과는 현존하는 초국가기구가 제도형성을 추진할 때 발생한다. 예를 들어, 유럽위원회의의 행위자들은 영향력이 증대될 수 있도록 위기를 이용하고, 목표를 창출하고, 새로운 정책을 제안하거나 흥정하는 역할을 한다. 이 때 국가의 역할은 감소하고, 초국가수준에서의 통제와 책임에 대한 요구가 증대되는 것이 정치적 파급효과의 예라고 할 수 있다(Nugent 2017, 479-480; 구춘권 2009, 261).

나이(Nye)도 정치 분야에 초점을 두어 통합을 발전시키는 방법을 설명하였다(Nye 1997, 69-70). 정치는 갈등이 빈번하게 조장되는 분야이므로 오히려 정치가 신기능주의통합의 장애요인이 될 수 있다고 주장한다. 잠재적인 장애요인을 넘어 통합이 추진되기 위해서 몇 가지 필요조건을 제시하였다. 첫째, 참여체 간의 균형(특히, 경제적 균형), 둘째, 통합에 참여하는 국가 간 가치관에서 최소한의 차이, 셋째, 다원주의적 사회구조, 넷째, 참여국들의 높은 책임감과 적응력이다.

슈미터(Schmitter)도 신기능주의의 파급효과에 의한 통합 확산의 축소(retrench)와 역행(spill back)의 가능성에 대해 언급한다(Schmitter 1971; 2002). 통합에 관하여 정책에서의 관할권을 초국적 수준에 이전하면 통합은 확산될 것이고, 관할권을 국민 국가적 수준으로 이전한다면 통합은 역행한다고 해석할 수 있다. 회원국이 초국적 수준의 순기능을 거부하여 역행하게 되면, 초국적 수준의 제도와 정책의 역량은 축소될 것이다. 슈미터는 통합의 수준에 관하여 다양한 정의를 내렸다(Schmitter 1971, 242, 그림 1 참조). 통합의 확산과 역행은 극단적으로 진행되지 않고 교착상태가 존재한다. 교착상태에는 지체(Spill around), 심화(Buildup), 축소(Retrenchment)가 존재한다. 지체는 초국가수준의 권위나 권한의 확대 없이 초국가기구의 기능의 범위가 확대되는 것이고, 심화는 범위를 확대하지 않고, 기구의 권위와 권한을 확대시키는 것이다. 축소는 기구의 권한과 권위를 줄여 실질적인 행사를 제한하고, 회원국 간 조정 능력을 확대시키는 것이다. 통합의 범위가 확대될수록, 집단적 결정의 수준이 높아질수록 정치공동체로의 확산이 진행된다는 것이다.

〈그림 1〉 유럽의 통합 상태



출처: 슈미터(1971, 242)를 토대로 필자 재구성.

## 2. 코로나 19 바이러스 팬데믹 위기 속 통합 위기

2020년 전 세계를 흔들고 있는 코로나 19 바이러스로 인해 국제사회 내 많은 변화가 발생했다. 서구의 강대국들은 전염병에 대해 소극적으로 대처한 결과 많은 바이러스 확진자와 사망자가 발생했다. 유럽의 경우, 2020년 1월 24일 프랑스 보르도(Bordeaux)와 파리(Paris)에서 2명의 확진자가 발생하여 유럽 내 첫 번째 감염사례로 보고되었다.<sup>4)</sup> 유럽 연합은 1월 초 코로나 바이러스의 전염위험성을 인지하고 관련 보건 회의를 개최하였고, 유럽연합의 연구혁신 재정지원 프로그램인 Horizon2020에서 코로나 바이러스에 대한 연구 지원 자금 약 1,000만 유로를 설정하였다.<sup>5)</sup> 또한, 2월에는 회원국에 개인보호장비 등 의료기기를 조달하며 유럽연합 회원국 내 코로나 바이러스 확산을 억제하려는 노력을 지속하였다.

하지만, 유럽연합 회원국들은 유럽연합의 지침보다 자국 내 별도의 보건정책을 우선 시행하였다. 감염병 전문가들이 코로나 바이러스의 위험성에 대해 경고하며 각 회원국 정부의 강력한 대응을 요청하였으나, 느장 대처를 자처했다. 감염병의 확산을 저지하는데 큰 효과가 있는 것으로 알려진 마스크 착용에도 부정적이었다. 마스크 착용에 대한 거부감으로 오히려 마스크를 의무적으로 착용하는 한국을 비롯한 동아시아 국가를 비난했다. 서유럽은 마스크 착용이 심각한 질병 또는 얼굴을 가려 신분을 감추고자 하는 용도로 사용되며, 범죄적 목적과도 연결된다고 인식한다. 프랑스 정부는 3월 3일 마스크 판매 금지령을 내렸다<sup>6)</sup>. 마스크 판매는 오직 의료진과 중증환자에게만 판매할 수 있고, 건강한 사람들은 마스크 착용이 불필요하다고 발표하였다.

영국과 스웨덴 정부는 집단면역(Herd Immunity) 정책을 선택했다. 영국의 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리와 정부의 최고과학고문인 패트릭 발랜스(Patrick Vallance)는 3월 3일 발행한 코로나 19 바이러스 행동계획(Coronavirus action plan)을 통해 영국정부가 코로나 19 바이러스 대응 정책을 제시하였다. 영국 정부는 지역사회 감염 방역이 실질적으로 불가능하다고 판단하여 전파속도를 늦출 수 있는 최소한의 방역조치를 취하는 방법을 택했다. 영국 정부 관계자는 지난 100년 간 주요 호흡기 바이러스 전염병에 관한 과학적 데이터를 토대로 사회 전반에 걸친 바이러스 저항을 구축하기 위해 영국 인구의 약 60%가

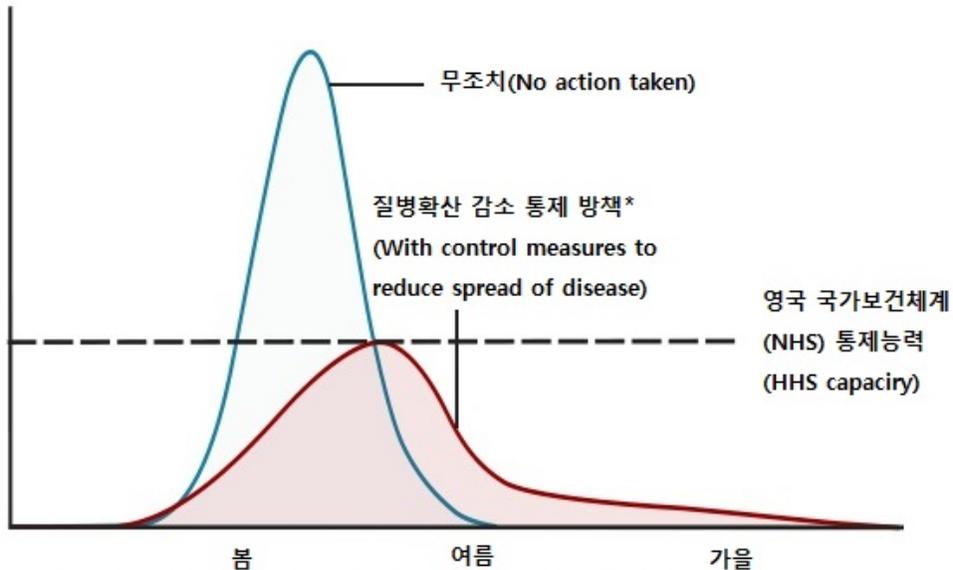
4) 출처: [https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/01/24/coronavirus-deux-premiers-cas-confirmes-en-france-a-bordeaux-et-paris\\_6027158\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/01/24/coronavirus-deux-premiers-cas-confirmes-en-france-a-bordeaux-et-paris_6027158_3244.html) (검색일: 2020. 06. 25.).

5) 출처: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/eu-mobilises-%E2%82%AC10-million-research-new-coronavirus-outbreak> (검색일: 2020. 06. 25.).

6) 프랑스 마크롱 대통령 트위터. 출처: <https://twitter.com/emmanuelmacron> (검색일: 2020. 03. 20).

바이러스에 감염되면 집단 면역이 생길 것이라는 근거를 제시하였다.

〈그림 2〉 영국의 코로나 19 바이러스 확산 통제 정책



\* 통제 정책 : 자가격리, 의심증상자 가족 전체 격리, 사회적 거리두기

출처: 영국 보건국, BBC 자료(2020. 03)를 토대로 필자 재수정.

스웨덴 정부도 소비둔화, 의료시스템의 붕괴 등을 우려하여 최소한의 방역 권고만 유지하고 있다. 스웨덴 공공보건청장 안데르스 테그넬(anders tegnell)은 사회적 거리두기와 손 씻기 정도만으로도 코로나 19 바이러스 확산의 저지가 가능하다고 발표했다. 다른 유럽 국가와는 다르게 학교와 상점은 지속적으로 운영이 가능하지만, 대규모 집회 금지 정도만 유지하고 있다. 스웨덴은 5월 말 4395명이 사망하는 등 세계 최고의 치사율을 기록했지만, 마스크 착용을 의무화하지 않는 등 여전히 집단면역 정책을 고수하고 있다.<sup>7)</sup>

유럽위원회는 위기의 상황 속에서 회원국들의 공조를 촉구했지만, 회원국을 통제하지 못하는 위원회의 무능력한 대응 방식에 유럽연합 회의론, 위기론이 더욱 강력하게 대두될 뿐이었다. 유럽연합과 회원국은 2020년 1월 이탈리아의 코로나 19 바이러스 확산으로 '의료비상사태'를 선언하며 회원국의 보건책임자 회동을 제안하였으나, 오히려

7) 출처: <https://www.worldometers.info/> (검색일: 2020. 05. 20.).

러 유럽위원회와 회원국 정부는 국경 봉쇄를 결정하며 스스로 ‘경제 짓기’를 시작하였다. 2020년 3월 8일 이탈리아 북부 봉쇄령을 시작으로 통합의 상징으로 여겨졌던 ‘셴겐조약’에 의한 자유로운 이동이 일시 정지되었다. 유럽연합이사회 의장인 샤를 미셸(Charles michele)은 3월 30일 코로나 19 바이러스 확산방지를 위해 임시국경통제(Temporary Reintroduction of Border Control) 결정을 발표하였다<sup>8)</sup> 유럽금융위기, 브렉시트 등으로 회원국 간 분열과 극우정당의 득세로 회원국 간 결속 유지가 위태로운 상황에서 이러한 조치는 반유럽주의의 확산을 가져올 것이라고 예상되었다. 프랑스 마크롱 대통령도 코로나 19 바이러스 팬데믹으로 민족주의 세력의 확산을 경고하였다.<sup>9)</sup> 정치학자 이반 크라스테브(Ivan Krastev)도 코로나 19 바이러스 팬데믹으로 인해 큰 정부의 귀환과 민족주의 확산을 주장하였다(Ivan 2020). 이반은 2009년 유럽 금융위기와 난민 사태와는 다르게 1929년 대공황의 예처럼 위기 극복을 위해 강력한 정부의 역할을 원할 것이며, 정부에 의존하여 전염병 확산을 방지하고 경제 위기를 극복하고자 할 것이라고 말하였다. 또, 자신들의 불안감을 대변해줄 극우정당, 포퓰리즘 정당이 인기를 얻을 것이며 신뢰할 것이라고 주장했다. 5월 27일 열린 긴급 유럽연합 집행위원회 회의에서 유럽 복구 계획(EU Recovery package)에 합의하여 유럽연합 차원의 코로나 사태 해결 방안을 마련하는 듯 보였지만, 회원국들의 국경 봉쇄는 확대되며 위기 극복을 위한 자국 중심체제로 ‘하나의 유럽’은 더욱 멀어졌다.

결국 코로나 19 바이러스 팬데믹 초기에는 위기 상황에서 보건 정책의 관할권이 회원국에 집중되어 있었고, 앞서 살펴본 슈미터의 통합 수준에서 보면 유럽 통합은 역행하는 상황에 가까웠다고 볼 수 있다.

### Ⅲ. 유럽연합에 대한 지지와 ‘큰 정부’ 역할 요구

2009년 발효된 리스본조약에는 유럽연합과 회원국 간의 권한 배분에 대해 명시하고 있다(TEU 제 5조 1항). ‘권한 배분의 원칙(le principe d’attribution)’에 의하면, 권한 사용의 보충성과 비례 원칙을 규정한다. 유럽연합과 회원국은 이 원칙에 의해 ‘배타적 권한(compétence exclusive)’ 즉, 연합에 양도된 권한의 범위와 ‘공유 권한(competence partagée)’ 즉, 연합에 양도되지 않은 권한의 기준에 근거하여 행동해야 한다. 유럽연합은

8) 출처: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/> (검색일 : 2020. 05. 21.).

9) 프랑스 마크롱 대통령 대국민 담화(2020. 03. 12.).

‘공유권한’에 의해 공중보건 관련된 공동안전에 관한 행동을 할 수 있다. 따라서, 코로나 19 바이러스에 관한 정책은 회원국의 정책을 보완하는 수준에서 행할 수 있다(TEC 168조 2항). 이러한 역할의 한계로 인해 유럽연합이 코로나 19 바이러스 팬데믹에 적극적으로 대처하지 못한 사유도 있을 것으로 판단된다.

하지만, 지난 20년 동안 다수의 전염병(2002 ~ 03년 SARS-CoV, 2004 ~ 05년 인플루엔자, 2009 ~ 10년 돼지 독감, 2017 ~ 18년 인플루엔자)에 노출되었다. 이러한 경험은 유럽연합이 보건 안보에 대비, 관리를 위한 거버넌스 메커니즘을 개발할 기회가 되었다(Geert Bouckaert 외 2020, 1). 특히 보건 위기관리 시스템은 회원국마다 다르기 때문에 이를 통합하여 관리할 컨트롤 타워가 필요했다. 이러한 기회에도 불구하고, 유럽연합의 보건 정책은 회원국의 정책에 부수적인 역할에 머물러 있었다.

코로나 19 바이러스 팬데믹이 시작되면서 회원국 정부는 보건 전문가들의 의견을 따라 각자의 위기 해결 방안을 모색하였으나, 그 결과는 다르게 나타났으며, 유럽 내 바이러스 확산을 저지하지 못하였다. 유럽 시민들은 위기 상황에서 정부에 대한 신뢰도가 하락할 수밖에 없었고, 유럽연합 차원에서의 해결을 요구하게 되는 상황이 되었다.

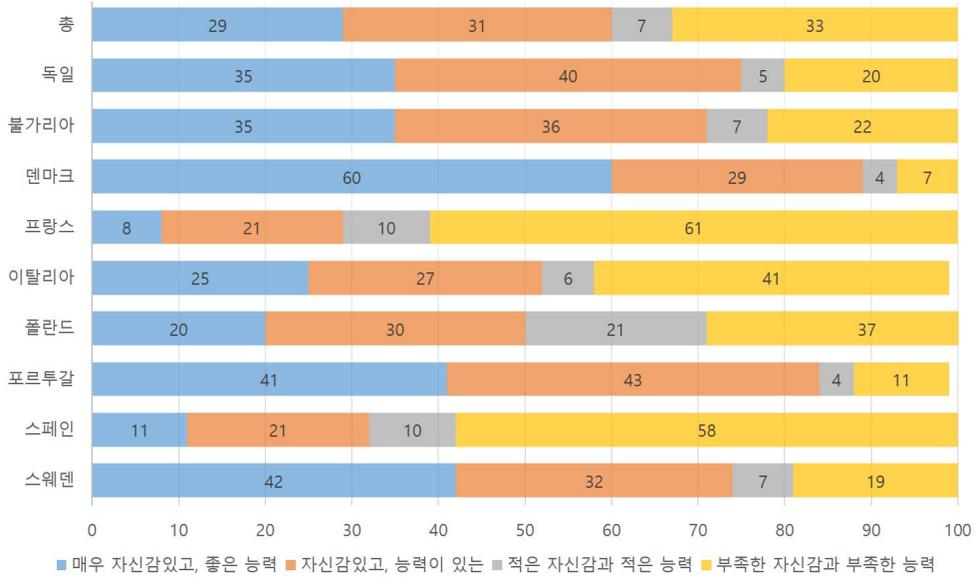
2020년 6월 유럽외교위원회(European Council on Foreign Relations, ECFR)가 실시한 유럽 9개국<sup>10)</sup> 설문조사 결과에 따르면, 팬데믹 이후 유럽시민들은 약 29%만이 자국 정부의 역할에 신뢰를 가진 것으로 나타났다(Ivan Krastev 외 2020, 4). 본 설문조사는 유럽연합이 국경봉쇄를 결정한 3월 30일의 약 한 달 후<sup>11)</sup>에 실시한 설문조사<sup>12)</sup>로, 각 회원국 정부와 유럽연합이 본격적인 경제회복을 위한 정책을 시행하기 시작한 시점이다. 앞서 많은 정치가와 학자들이 예상한 민족국가 중심체제보다 유럽 시민들은 자국 정부의 역할에 큰 지지를 보내지 않는 것으로 판단된다.

10) 불가리아, 덴마크, 프랑스, 독일, 이탈리아, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴.

11) 불가리아(4/23 - 5/5), 덴마크(4/23 - 4/28), 프랑스(4/24 - 4/28), 독일(4/24 - 4/28), 이탈리아(4/23 - 4/28); 폴란드(4/24 - 5/3), 포르투갈(4/27 - 5/9), 스페인(4/24 - 5/4); 스웨덴(4/24 - 4/29).

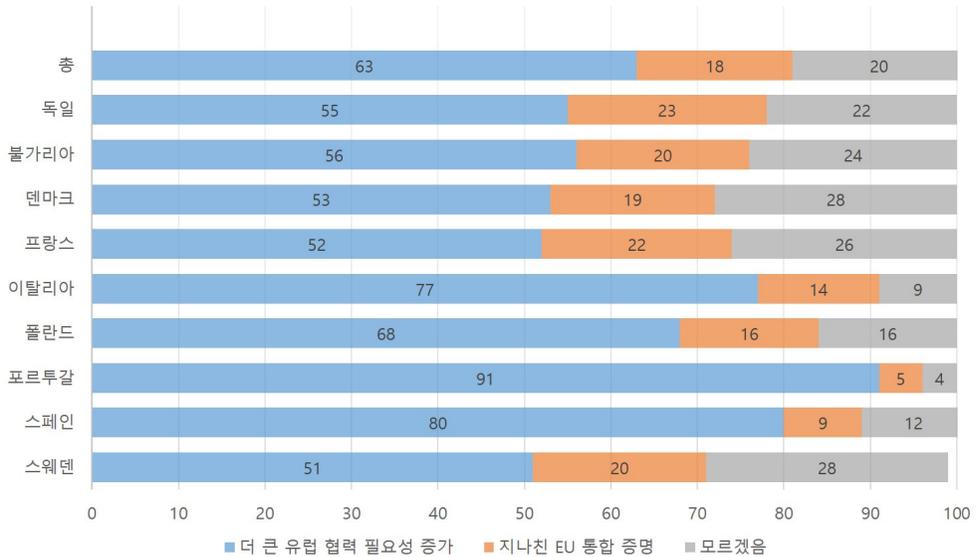
12) 2020년 4월 마지막 주에 YouGov(불가리아의 경우 알파리서치)가 ECFR의 의뢰로 유럽연합 9개국의 여론조사에 근거한 것이다. YouGov는 8개국을 대상으로 온라인 설문조사를 실시했다. 덴마크(표본 크기 1000명), 프랑스(2000명), 독일(2000명), 이탈리아(1000명), 폴란드(1000명), 포르투갈(1000명), 스페인(1000명), 스웨덴(1000명) 등이다. YouGov는 Active Sampling 방법을 사용하였으며, 결과는 정치적, 국가적으로 대표되는 표본이다. 알파리서치는 불가리아의 일부 사회경제적 집단이 인터넷 접속을 지속적으로 하지 않기 때문에 국가 대표 표본에 도달하기 위해 CAWI와 CATI의 혼합 모델을 사용하여 조사를 진행하였다. YouGov와 Alpha 모두 결과를 최적화하기 위해 그에 따라 결과에 가중치를 부여했다.

〈그림 3〉 정부 권력에 대한 신뢰의 변화와 국정 수행에 대한 인식 변화



출처: ECFR, 2020.

〈그림 4〉 코로나 19 바이러스 팬데믹으로 인해 유럽연합에 대한 인식 변화



출처: ECFR, 2020.

〈그림 3〉의 결과를 보면, 자국 정부의 능력에 대한 지지도가 국가별로 차이가 있다는 것을 알 수 있는데, 스웨덴의 경우 특별한 결과라고 판단된다. 스웨덴 국민들은 국가의 역할에 대해 높은 지지도를 보여준다. 이 결과는 4월 말경에 조사된 수치로, 현재 스웨덴 방역당국이 자국의 방역정책인 집단면역 정책의 실패를 인정한 현 상황에서는 이와 같은 높은 수준의 지지에 변화가 있을 것으로 예상된다. 하지만 설문조사가 실시된 당시 스웨덴 국민들은 스웨덴 방역당국의 예외주의 방식(Swedish exceptionalism in the pandemic)에 긍정의 지지를 보낸 것으로 판단된다.

2019년 유럽외교위원회의 설문조사에 따르면, 정부에 대한 신뢰도와 유럽연합에 대한 신뢰도 사이에 역상관 관계(reverse correlation)의 결과가 나타났다(Ivan Krastev 외 2020, 14)<sup>13)</sup>. 〈그림 4〉는 코로나 19 바이러스 팬데믹으로 인해 유럽연합에 대한 인식이 어떻게 변화하였는지를 보여준다. 유럽 시민들은 유럽연합이 팬데믹 사태를 해결해줄 해결사로 인식하는 것으로 나타났다. 특히 극우정당과 포퓰리즘 정당이 정권을 가진 국가에서 유럽연합의 역할을 더 기대하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 팬데믹 이후 극우정당과 포퓰리즘 정당의 득세를 예상했던 많은 전문가들의 예상과는 반대되는 결과라고 볼 수 있다. 이전의 난민 또는 경제정책과 다르게 시민들이 더 큰 위협으로 인식하여 위기의 상황에 고립되는 것을 염려하고 있다고 해석할 수 있다.

유럽의회가 전문여론조사업체인 Kantar에 의뢰하여 실시한 여론 조사의 결과와도 같다.<sup>14)</sup> 설문에 응한 응답자 4명 중 3명은 코로나 바이러스 위기에 대응하기 위한 유럽연합 정책에 대해 인지하고 있다고 응답했지만, 이들 중 약 절반(52%)은 지금까지의 조치에 만족하지 않는다고 답했다. 동시에 전체 응답자 중 69%가 팬데믹 위기를 벗어나기 위해 유럽연합의 강력한 역할을 원한다고 답했다. 또한, 유럽연합과 회원국 정부 간 연대가 부족하다고 느끼며(60%), 위기 해결을 위한 공조를 원하는 것으로 조사되었다.

같은 질문의 여론조사를 6월 하반기에 실시한 결과에서는 코로나 19 바이러스 팬데믹 위기에 대한 유럽연합의 조치에 대해 더 많은 유럽시민들이 인식하고 있고, 만족도 또한 높아지는 것으로 나타났다.<sup>15)</sup> 응답자의 76 %는 유럽연합의 다양한 위기 해결방안에 대해 알고 있다고 응답하였고, 4월 설문조사 결과보다 3% 증가한 수치이다. 이들 중 49%가 유럽연합의 정책에 만족한다고 답하였으며, 이는 4월의 조사결과보다 약 7% 증가한

13) 유럽외교위원회가 진행한 정부와 유럽연합 신뢰도에 관한 설문조사는 ECFR 홈페이지에서 확인이 가능하다. 출처: <https://www.ecfr.eu/europeanpower/unlock> (검색일: 2020. 08. 08.).

14) 유로바로미터. 출처: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis> (검색일: 2020. 06. 10.).

15) 출처: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis-2> (검색일: 2020. 07. 01).

수치이다. 유럽연합과 회원국 정부 간 연대에 관해서 39%의 응답자가 만족한다고 답하였는데, 이는 4월보다 약 5% 증가한 수치이다. 또한, 설문조사에 응한 15개 유럽연합 회원국의 시민들은 현재의 정서적 상태를 가장 잘 설명한 단어로써 '불확실성'에 응답한 비율은 4월 50%에서 6월 45%로 줄어든 반면, '희망'을 선택한 시민들은 4월과 6월 41%로 같은 응답률이 나왔다. 이는 유럽시민들이 위기 상황에 대한 유럽연합과 정부의 정책에 점점 더 신뢰를 가지고 있다는 결과로 판단되며, 위기 속에서 분열을 조장하는 민족주의나 포퓰리즘 보다 통합을 강조하는 강한 유럽을 원한다고 볼 수 있다.

결과적으로 위기 상황에서 정치적 파급효과로서 유럽연합은 위기를 이용한 통합을 지속할 수 있는 현상이 조성되었고, 시민들도 유럽연합에 통제와 책임에 대한 요구가 증대되는 상황이 발생하였다고 볼 수 있다. 유럽 시민들은 유럽연합이 위기 상황해결에 관한 정책의 관할권을 갖도록 결속하게 되었고, 유럽통합도 '역행'에서 통합의 '심화' 단계로 나아갈 수 있는 계기가 마련되었다.

#### IV. 유럽연합과 회원국의 공조를 통한 결속 강화

3월 26일 유럽연합 위원장인 우르줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen)은 유럽 의회 총회에서 다음과 같이 연설하였다.

*우리는 서로를 찾아야하며, 이것을 통해 서로를 끌어 내야합니다. 바이러스보다 전염성이 강한 사랑과 연민이 있기 때문입니다. 그리고 역경에 직면했을 때, 유럽인들은 그것이 얼마나 강한지를 보여주고 있습니다(Ursula von der Leyen 2020).*

라이엔 위원장은 유럽연합, 각 회원국 지도자가 신뢰와 단일성을 바탕으로 리더십을 보여야 한다고 강조하였다. 책임을 서로 공유하며 어떠한 회원국도 고립되거나 스스로 위기를 처리하지 않도록 협력을 강조하였다. 유럽연합은 코로나 바이러스의 확산의 억제, 국가 보건 시스템 지원 등 회원국 정부 및 유럽연합 차원에서 팬데믹에 의한 사회 · 경제적 위기에 대항하기 위해 다양한 복구 정책을 수립하고 있다. 이를 통해 잠시나마 회원국 간의 경계를 허물기 위한 시도가 시작되었다. 회원국 정부 또한, 위기 극복을 위해 좀 더 전향적(forward-looking)이고 집단적인 대응을 강구해야 한다는 것을 인지하였다. 결속을 통해 위기를 해결하지 못하면, 생명, 경제적 · 정치적 안정, 유럽연합의 통합 측면에서 손실이 증가할 것이라고 판단하였다(Schwarzer, Daniela 외 2020, 3).

## 1. 유럽 복구 계획(EU Recovery package)

유럽연합 집행위원회는 코로나 19 바이러스로 인한 경제적, 사회적 피해 복구, 일자리 보호 및 창출 등 유럽의 회복 시작을 위해 유럽연합 예산을 최대한 활용한 유럽 복구 계획을 수립하였다. 이 계획은 크게 차세대 EU(Next generation EU)와 장기예산으로 구성된다. 차세대 유럽연합은 2021년부터 24년까지 유럽연합 예산 7,500억 유로를 배정하여 코로나 바이러스 위기 대처에 지출하는 것이고, 장기 예산은 2021년부터 27년까지 1천억 유로를 투입하는 유럽 복구 투자 계획이다(EU 2020).

### ① 유럽위원회 코로나 바이러스 대응팀(European Commission's coronavirus response team) 구성

유럽위원회는 코로나 19 바이러스 위기 대응을 위해 회원국을 지원하고 공통적인 행동 방침을 권고하는 역할을 한다. 이를 위해 세 개의 주요 기둥(pillar)으로 구성하였다. 첫 번째 기둥은 의료 분야로 전염병 예방, 조달 및 구호 정책을 수행한다. 두 번째 기둥은 교통, 여행과 같은 이동에 관한 정책, 생계 조약에 관한 정책을 주관한다. 세 번째 기둥은 경제, 관광, 운송, 무역 등 경제 분야를 심도 있게 관찰하는 역할을 한다. 이에 따라 유럽연합은 5명의 집행위원<sup>16)</sup>으로 구성된 유럽 코로나 대응팀을 임명해 업무를 조정했다.

### ② 잘못된 정보 척결

유럽연합은 코로나 19 바이러스를 포함하여 위생 및 건강과 관련된 잘못된 정보가 번지고 있는 상황을 우려하여 신뢰할 수 있는 정보 제공을 시작하였다. 공중보건당국(European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC)의 인터넷 사이트를 통해 신뢰할 수 있는 정보를 제공하고자 하였다. 또한, 유럽연합의 강력한 데이터 보호 및 개인정보보호 규칙을 바탕으로 안전하고 효율적인 코로나 19 바이러스 추적 앱의 사용을 권장하고 있다.

### ③ 대규모 비상사태에 대응하기 위한 유럽연합의 시민보호기구 ‘레스큐(RescEU)’ 강화

유럽이 감염병과 같은 심각한 상황이 발생했을 때, 보다 신속하고 유연하게 대응할 수 있도록 인공호흡기와 마스크와 같은 의료장비, 의료 지원팀 등을 유럽 내에서 전략적으로

16) 위기관리 담당 : Janez Lenarčič 위원, 의료분야 담당 : Stella Kyriakides 위원, 국경관련 담당 : Ylva Johansson 위원, 이동관련 담당 : Adina Vălean, 경제 담당 : Paolo Gentiloni 위원.

비축하고 공유하는 레스큐(RescEU) 프로그램을 시작했다.<sup>17)</sup> 이를 위해 2021년부터 2027년까지 차세대 유럽연합 정책과 함께 총 31억 예산이 배정되었다.

#### ④ 유럽연대

유럽 연합 내에서 도움이 필요한 상황에 즉각 반응할 수 있는 유럽 연대가 결성되었다. 유럽 기업들은 코로나 바이러스 위기에 신속하게 대응하고 유럽 시민의 건강을 보호하기 위한 목적으로 자발적인 연대를 구축하였다. 유럽 전역의 많은 회사들이 개인 보호 장비(PPE), 소독제 및 의료 기기에 대한 수요를 충족시키기 위해 생산을 개편하고 개선하였다. 환자 치료를 위한 유럽 연대, 보건 종사자와 시민 보호를 위한 유럽 연대, 역내 이동을 위한 유럽 연대를 통해 유럽 전역에서 회원국 간 상호 원조 및 협력 네트워크를 통해 코로나 바이러스 위기 해결을 모색하고 있다.

## 2. 코로나 19 바이러스 백신 개발을 위한 회원국 공동 출자

유럽위원회는 6월 17일 코로나 19 바이러스 백신 개발을 위한 유럽연합 코로나 19 바이러스 백신전략(EU Strategy for COVID-19 vaccines)을 발표하였다(European commission 2020). 백신 전략의 목적은 ① 백신의 품질, 안전 및 효능을 보장 ② 회원국 및 시민을 위한 백신 접종을 적시에 확보하는 동시에 글로벌 연대 노력을 주도 ③ 유럽연합의 모든 사람이 가능한 한 빨리 경제적인 백신에 접근할 수 있도록 보장하기 위함이다. 이를 위해 회원국들이 약 75억 유로의 기금 조성 방안에 서약하였고, 전염병예방혁신연합(Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, CEPI), 세계백신면역연합(Global Alliance for Vaccines and Immunisation, Gavi), 국제의약품구매기구(UNITAID) 등 연합 내 관련 기구에 기금 전달을 통해 백신 개발 및 구매를 진행할 예정이다.

이와 더불어, 이탈리아·독일·네덜란드·프랑스는 유럽의 다국적 제약회사인 아스트라제네카(AstraZeneca)와 백신 공급 계약을 체결하였다. 특히, 유럽연합은 회원국으로부터 코로나 19 바이러스 백신 우선 구매 권한을 위임받아 약 24억 유로의 비용을 통해 유럽 시민을 위한 백신 확보가 가능해졌다.

이처럼 유럽연합과 회원국은 다양한 방식으로 위기 극복을 위해 협력을 하고 있다. 회원국의 독자적인 위기 모색보다 회원국 간 공조가 위기를 극복하고 유럽연합을 결속시키는데 유리하다는 판단으로 해석된다.

---

17) 출처: [https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/2020\\_rescEU\\_MFF\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/2020_rescEU_MFF_en.pdf) (검색일: 2020. 06. 02.).

### 3. 극우 정당 및 포퓰리즘 정당 지지율 하락

학자들의 우려와는 다르게, 유럽연합 회원국 내 극우 정당과 포퓰리즘 정당은 코로나 19 바이러스 팬데믹으로 지지율이 하락하고 있다. 6월 28일 폴리티코 폴 오브 폴스(POLITICO Poll of Polls)의 유럽 내 정당 지지율을 살펴보면<sup>18)</sup>, 이탈리아 극우정당인 동맹당(League)의 지지율은 26%로, 지난해 7월(37%)보다 11%포인트 하락했다. 특히 코로나 19 바이러스가 확산되기 시작한 2월 이후 지지율 하락폭이 커졌다. 동맹당의 대표인 마테오 살비니(Matteo Salvini)가 코로나 19 바이러스에 대한 정부 정책을 규탄하는 집회를 열었는데, 집회 중 안전거리를 무시하고 마스크를 착용하지 않는 등 방역 규정을 어기는 모습에 실망한 지지자들의 이탈의 결과로 보인다. 또, 이탈리아 내 바이러스 확산에 대한 정부의 고강도 봉쇄 정책을 강력히 반대하였으나, 피해가 늘어나며 지지 세력이 이탈하였다고 판단된다.

독일의 극우 포퓰리즘 정당 '독일대안당(AfD)'의 지지율도 1월(14%)보다 약 4% 하락한 10%의 지지율로 조사되었다. 이러한 결과는 대안당 대표인 알렉산더 가울란트(Eberhardt Alexander Gauland)가 코로나 19 바이러스 팬데믹 초기에 독일 정부 대응을 비판하였다가 최근 봉쇄정책에 대해 가혹하다는 혹평을 한 발언이 독일 국민의 공감을 얻지 못하였다고 판단된다.

2019년 유럽의회 선거에서 돌풍을 일으킨 극우정당과 포퓰리즘 정당이 주요 선전 전략으로 이용한 '민족주의'와 '국경봉쇄'도 코로나 19 바이러스 팬데믹을 저지하지 못하고 실효성이 없는 것으로 보여지며 지지도 하락에 영향을 준 것으로 보인다. 오히려 봉쇄정책이 경기침체와 이동의 제한 등 여러 불만과 불안요소로 작용하며 유럽 연합의 큰 정부 역할을 요구하는 결과로 이어졌다고 볼 수 있다. 특히 재정적 위기로 스스로 위기를 벗어나기 어려운 남유럽 국가들은 유럽연합의 '유럽복구계획'에 다른 경기부양책에 큰 기대를 걸 수밖에 없는 상황이 된 것이다. 앞서 살펴본 설문조사의 결과에서 볼 수 있듯이 유럽시민들은 위기 속에서 리더를 믿고 따르는 결집력이 커지고 있는 상황이라고 볼 수 있다.

## V. 결론

전 세계적으로 코로나 19 바이러스 팬데믹 위기는 국제사회 속 국가의 역할이 재정립되는 계기가 되었다고 할 수 있다. 바이러스 발생 초기에 각 국가들은 자국의 경계를 강화하며

18) 출처: <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/italy> (검색일: 2020. 06. 28.).

국제사회의 연대를 거부하는 현상이 나타났다. 국가 간 사람과 물자의 이동을 제한하고, 책임을 떠넘기려는 상황이 지속되었다. 유럽 또한 위기 속에서 철저하게 자국 중심의 국가주의로 회귀하는 현상이 나타났다. 하지만 유럽 연합과 회원국 정부들은 코로나 19 바이러스 위기가 유럽 결속의 기회가 될 수 있다고 깨달았다. 다양한 위기 극복 정책을 만들며 세계 어느 국가보다도 위기에서 빠르게 벗어나기 위한 노력이 계속되고 있다. 이러한 노력에 유럽 시민들도 유럽연합의 능력을 비판하던 모습에서 의지하는 상황으로 전환되었다.

이러한 현상은 신기능주의에서 주장하는 정치적 파급효과로서 설명되어지는데, 위기 상황에서 유럽연합은 위기를 이용한 통합을 지속할 수 있는 상황이 조성되었고, 시민들도 유럽연합에 통제와 책임에 대한 요구가 증대되는 상황이 발생하였다고 볼 수 있다. 보건 정책에 관한 관할권이 유럽연합으로 이전되면서 통합은 심화되어 통합의 확대 수준에 이르고 있다고 판단하였다.

통합은 연속적인 상호의존성에 대한 반응으로 이해될 수 있다(강원택 외 2009, 468). 유럽인들은 갈수록 연결되고 있고, 지속적인 연결은 공동의 위기를 대처하기 위한 공동 대처의 필요성으로 귀결된다. 유럽연합은 지속적으로 해체 논쟁에서 자유롭지 못하였다. 여러 여론조사들의 결과를 보면, 유럽연합에 대한 신뢰도는 지속적으로 하락하고 있고, 유럽의회에 유럽연합의 해체를 주장하는 극우정당의 진입이 눈에 띄게 늘어났다. 아직 위기는 끝나지 않았고, 팬데믹 상황에서 벗어나기 위해 유럽연합과 회원국 간의 협력과 신뢰를 통한 새로운 규범이 필요하다. 한 동안 위기론으로 존재의 가치가 하락한 유럽연합은 이번 기회에 보다 강력하고 통일된 유럽을 실현을 위한 기회로 삼아야 할 것이다. 올바른 정책을 선택하고, 유럽 시민들과 직접적으로 연계되는 방향으로 노력한다면 위기 극복이 보다 순조로울 것이다.

코로나 19 바이러스 팬데믹이 국제정치사회에서 한국의 위상을 재고시키고 호평을 받는 계기가 되었듯이, 유럽연합도 현재 추진 중인 위기 대처 방안을 통해 미국과 중국에 휩쓸리지 않고 국제협력체제의 중심역할을 할 것으로 기대된다.



- 강원택 · 조홍식. 2009. 하나의 유럽 : 유럽연합의 역사와 정책. 푸른길.
- 구춘권. 2009. 유럽통합과 통합이론 : 통합이론 발전의 역사적 맥락과 통합이론의 분화. 21세기정치학회보 19(1), 253-276.
- 김계동. 2003. 유럽 질서의 이해-구조적 변화와 지속. 오름.
- 김계동 외. 2008. 정치학개론 권력과 선택. 명인문화사.
- 이성우 · 정성희. 2020. 국제질서를 흔든 코로나 19 : 인간안보와 가치연대의 부상. 경기연구원 이슈&진단 413, 1-21.
- 한미애. 2018. 유럽연합과 국내정치 : 통합에 대한 회원국 국민의 선호를 중심으로. 이화여자대학교 대학원 박사학위 논문.
- Bardt, Hubertus et al. 2020. European rescue and recovery programmes against the Corona crisis. German Economic Institute, 1-7.
- Chirathivat, suthiphand, Kunnamas, Natthanan, Welfens, JJ Parl. 2020. Regional integration in the EU and ASEAN in the period of declining multilateralism and corona shocks. International Economics and Economic Policy, 1-7.
- Dullien, Sebastian, Theobald, Thomas, tober, Silke, Watt, andrew. 2020. Why current Eu proposals for Corona-Related Financial Aid Cannot Replace coronabond. Intereconomics, 152-155.
- EEAG. 2020. Europe's Pandemic Politics. EEAG Policy Brief, 1-26.
- European Commission. 2020. Adjusted Commission Work Programme.
- \_\_\_\_\_. 2020. Communication: Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation.
- \_\_\_\_\_. 2020. Communication: The EU budget powering the recovery plan for Europe.
- \_\_\_\_\_. 2020. Commission Staff Working Document: Identifying Europe's recovery need.
- \_\_\_\_\_. 2020. EU Strategy for COVID-19 vaccines.
- Geert, Bouckaer et al. 2020. European Coronationalism? A Hot Spot Governing

a Pandemic Crisis. Public administration review. Online Version of Record before inclusion in an issue, 1-9.

- Guttenberg, Lucas, Hemker, Johannes. 2020. Corona: A European Safety Net for the Fiscal Response. Jacques Delors Centre Policy Brief, 1-4.
- König, Jörg. 2020. EU-Stabilität nach Corona: Subsidiarität und Solidarität. Econstor.
- Krastev, Ivan, Leonard, Mark. 2020. Europe's Pandemic Politics How The Virus Has changed the Public's Worldview. European Council on Foreign Relations Policy Brief, 1-28.
- McCormick, Rebecca. 2003. The Personal Is Scientific, the Scientific Is Political: The Public Paradigm of the Environmental Breast Cancer Movement. Sociological Forum 18(4), 545-576.
- Morgenthau, Hans J. 1978. Politics Among nation. Alfred A. Knopf.
- Niebuhr, Karl Paul Reinhold. 1949. The Illusion of World Government. Bulletin of the Atomic Scientists 5(10), 289-292.
- Nugent, Neill. 2017. The government and politics of the European Union. MacMillan Education.
- Nye, Joseph. 1997. Why people don't trust government. Washington DC : King bbb.
- Offe, Claus. 2015. Europe Entrapped. Polity Press.
- Riten, Jo et al. 2020. Taking the challenge : A joint European policy response to the corona crisis to strengthen the public sector and restart a more sustainable and social Europe. UNU-MERIT Working Paper Series, 1-16.
- Schmitter, Philippe C. 1971. Military intervention, political competitiveness and public policy in Latin America: 1950-1967. On military intervention 14(4), 113-157.
- \_\_\_\_\_ . 2002. Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve "sustainable and innovative policies in a multi-level context?". Participatory governance, 51-69.
- Schwarzer, Daniela; Vallée, Shahin. 2020. How Leaders Can Stop Corona

from Undermining the EU : The Health and Economic Crises Require Coordinated Handling. German Council on Foreign Relations 6, 1-9.

- 르몽드 <https://www.lemonde.fr>
- 실시간세계통계 <https://www.worldometers.info>
- 유럽연합 <https://europa.eu/>
- 유럽외교위원회 [www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu)
- 유럽의회 <https://www.europarl.europa.eu>
- 유럽질병예방센터 <https://www.ecdc.europa.eu>
- 유로바로미터 <https://ec.europa.eu/eurobarometers>
- 폴리τικο 폴오브폴스 <https://www.politico.eu>
- 프랑스 마크롱 대통령 트위터 <https://twitter.com/emmanuelmacron>
- 프랑스 정부 [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)

● 투고일: 2020.07.15. ● 심사일: 2020.07.16. ● 게재확정일: 2020.08.12.

## | Abstract |

# Strengthen and Integrate European Union and European Citizens with COVID 19 Virus Pandemics

Hahn Miae (Keimyung University)

In this study, we consider the expansion of integration in the face of a crisis in the European Union caused by the COVID 19 Pandemics by strengthening solidarity between the European Union, its member states and citizens. The study found that European citizens formed strong trust in the European Union in times of crisis and expected a strong role in the European Union as a big government. The EU is described as a political spillover of neo-functionalism, which attempts to make new policy proposals to increase its influence in the process of consolidation, which claims that the role of the nation decreases and demands for control and accountability at the transnational level. Under the Lisbon Treaty, the European Union was able to provide support for public health at a level that complements the policies of its member states. These limitations have prevented the European Union from actively coping with the crisis, but now it is working together to overcome the crisis in various ways. This can be interpreted as a judgment that cooperation among member countries is more advantageous in overcoming crises and consolidating the European Union than seeking independent crises.

<Key words> COVID-19, EU, Pandemic, Intergration, Neo Functionalism, Political spillover

# 동유럽국가들의 코로나 바이러스 감염증 -19에 대한 대응과 방역체계 : 슬로바키아, 불가리아, 폴란드 사례를 중심으로



이 하 안 (한국외국어대학교)  
(bulgariyann@gmail.com)

## 국문요약

본 연구는 동유럽 국가들의 코로나 바이러스 감염증-19(COVID-19)에 대한 대응과 방역체계 살펴보며 어떻게 서유럽보다 동유럽에서 피해를 줄일 수 있었는지에 대한 이유를 찾는 것을 목적으로 한다. 유럽이 코로나19의 세계적인 중심지가 되면서 서유럽을 시작으로 확진 사례와 사망자가 빠르게 증가하기 시작했다. 이에 따라 동유럽국가들은 서유럽과 비교했을 때 상대적으로 의료시스템이 갖춰져 있지 않고 유럽연합(EU)에 가입한 이후 서유럽으로의 의료인력이 유출된 상태이기 때문에 코로나19 대응에 취약할 것으로 예상하였다. 하지만 동유럽국가들은 감염이 확산을 통제하는 데 성공하였고 그 결과 서유럽 대비 적은 피해를 기록하고 있다. 본 고에서는 선제적이고 신속한 방역체계 수립으로 동유럽 내 전체 피해 규모를 줄인 슬로바키아, 불가리아, 폴란드의 코로나19 대응 사례를 분석하였다. 동유럽 국가들은 열악한 의료환경과 불충분한 의료진에 대한 현실 자각으로 의료시스템 붕괴를 우려하였기에 선제적인 조치를 취하였다. 국가차원에서의 신속하고 강력한 수준의 국경봉쇄, 국민들의 마스크 착용 그리고 사회주의 문화의 영향으로 인한 국가통제에 협조하는 국민성 등이 팬데믹에 잘 대처할 수 있게 하는 요인으로 분석된다.

주제어 : 동유럽코로나, 동유럽코로나바이러스, 동유럽팬데믹, 사회주의팬데믹, 동유럽전염병

# I. 서론

2019년 12월 말부터 확산된 코로나 바이러스감염증-19(이하 코로나19) 팬데믹(Pandemic)으로 전 세계가 전대미문의 위기상황에 놓였다. 2020년에 들어서 유럽이 코로나19의 세계적인 중심지가 되면서 서유럽을 시작으로 확진 사례와 사망자가 빠르게 증가하기 시작했다. 처음 전문가들은 동유럽의 피해를 우려했다. 동유럽국가들은 서유럽과 비교했을 때 상대적으로 의료시스템이 갖춰져 있지 않고 유럽연합(EU)에 가입한 이후 서유럽으로의 의료인력이 유출된 상태이기 때문에 코로나19 대응에 취약할 것으로 예상하였다. 하지만 동유럽국가들은 감염이 확산을 통제하는 데 성공하였고 그 결과 서유럽 대비 적은 피해를 기록하고 있다. 본 고에서는 선제적이고 신속한 방역체계 수립으로 동유럽 내 전체 피해 규모를 줄인 슬로바키아, 불가리아, 폴란드의 코로나19 대응 사례를 분석하고자 한다.

## II. 유럽과 유럽연합의 코로나19 피해 현황

이번 장에서는 동유럽국가들의 코로나19 현황과 대응체계를 살펴보기에 앞서 유럽 전체지역의 피해 상황을 알아보하고자 한다. 2020년 7월, WHO의 보고에 따르면 코로나19 바이러스 확진자와 사망자 규모 면에서 유럽이 미국 다음으로 피해를 본 것으로 나타난다.

〈표 1〉 WHO 지역구분에 따른 코로나19 상황

(기준: 2020년 7월 14일, 단위: 명)

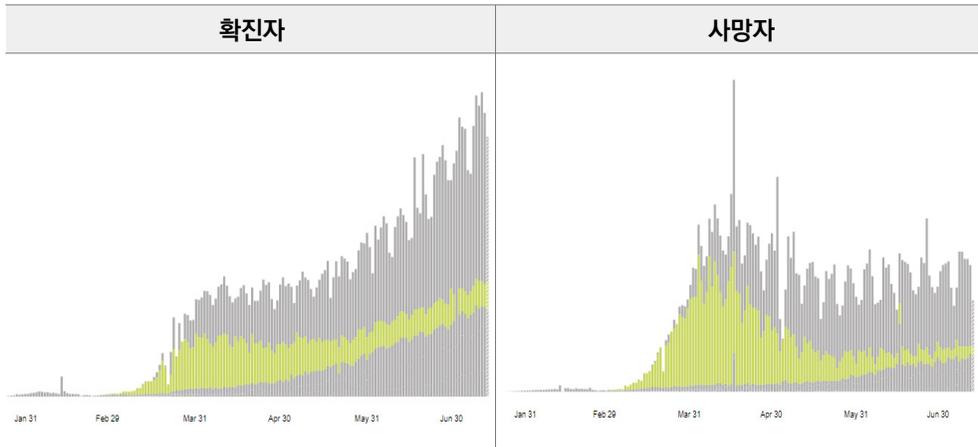
대륙	확진자	사망자
미국	6,780,428	288,430
유럽	2,946,104	203,957
동 지중해 지역 <sup>1)</sup>	1,302,297	31,751
동남아시아	1,196,651	29,900
아프리카	492,660	8,430
서 태평양 <sup>2)</sup>	245,928	7,807
합계	12,964,068	570,275

출처: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, 저자 재구성.

- 1) 아프가니스탄, 바레인, 지부티, 이집트, 이란 (이슬람 공화국), 이라크, 요르단, 쿠웨이트, 레바논, 리비아 아랍 자마 히 리야, 모로코, 오만, 파키스탄, 카타르, 사우디 아라비아, 소말리아, 수단, 시리아 아랍 공화국, 튀니지, 아랍 에미리트 에미레이트 항공, 예멘.
- 2) 호주, 브루나이 다루 살람, 일본, 뉴질랜드, 싱가포르, 캄보디아, 중국, 쿡 제도, 피지, 키리바시,

### 〈그림 1〉 기간별(2020년 1월~6월) 유럽지역 피해 추이

(기준: 2020년 7월 14일, 단위: 명)



출처: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, 저자 재구성.

2020년 3월, 중국에서 코로나19의 발병지인 후베이성에서 바이러스가 집중적으로 퍼지고 있을 때, 중국 다음으로 유럽에서 가장 많은 확진자와 사망자 수가 발생하였다. 세계보건기구(WHO)도 유럽이 코로나19의 세계 중심지가 됐다고 발표하며 유럽의 심각성을 공포하기도 하였다. 위의 〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이 2월 말부터 4월 말까지 유럽의 확진자와 사망자가 급증한 것으로 보인다. 약 50개국으로 이루어져 있는 유럽대륙 내에서 이처럼 코로나19 바이러스가 빠르게 퍼진 이유는 무엇일까?

세계 대전 이후 유럽은 회원국 간 협력 증대를 통해 전체의 평화와 번영을 모색하며 새로운 지역 통합을 추진하였다. 유럽연합 시민들의 유럽연합 내 이동의 자유를 보장하고 특히, 쉥겐 조약(Schengen Area)을 체결한 국가들끼리는 별도의 출입국심사나 검문 없이 국가 간 이동이 가능하다(이옥연 2011). 아시아 국가에서는 지역을 봉쇄시키거나 국경을 폐쇄할 수 있었으나 유럽에서 이와 같은 대처는 사실상 불가능했다. 코로나19가 유럽에 상륙했을 때 유럽연합은 스스로를 하나의 개체로 보고 공동대응을 해야 했으나 미온적인 반응을 보였다. 또 각국은 초기 방역의 취약성을 여실히 드러냈다. 이러한 이유로 유럽대륙에서 급속도로 코로나19가 전파되었다.

라오스 인민 민주 공화국, 말레이시아, 마셜 군도, 미크로네시아, 몽골리아, 나우루, 니우에, 팔라우, 파푸아 뉴기니, 필리핀 제도, 대한민국, 사모아, 솔로몬 제도, 통가, 투발루, 바누아투, 베트남.

〈표 2〉 유럽 국가별 코로나19 피해 상황<sup>3)</sup>

(기준: 2020년 7월 14일, 단위: 명)

순위	국가	확진자	사망자
1	영국	290,133	44,830
2	스페인	255,953	28,406
3	이탈리아	243,230	34,967
4	독일	198,963	9,064
5	프랑스	172,377	30,029
6	스웨덴	75,826	5,536
7	벨기에	62,781	9,787
8	네덜란드	51,038	6,128
9	포르투갈	46,818	1,662
10	폴란드	38,190	1,576
11	루마니아	32,948	1,901
12	아일랜드	25,638	1,746
13	오스트리아	18,859	708
14	체코	13,238	353
15	덴마크	13,037	610
16	노르웨이	8,981	253
17	불가리아	7,411	276
18	핀란드	7,295	329
19	룩셈부르크	4,956	111
20	헝가리	4,247	595
21	그리스	3,826	193
22	크로아티아	3,775	119
23	에스토니아	2,014	69
24	슬로바키아	1,902	28
25	아이슬란드	1,900	10
26	리투아니아	1,874	79
27	슬로베니아	1,849	111
28	라트비아	1,174	31

3) 유럽질병예방통제센터. 출처: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea> (검색일: 2020. 07. 01.).

순위	국가	확진자	사망자
29	사이프러스	1,022	19
30	몰타	674	9
31	리히텐슈타인	85	1
	합계	1,592,014	179,536

출처: ECDC(European Centre for Disease Prevention and Control) 자료 필자 재구성.

유럽연합의 유럽질병예방통제센터(ECDC, European Centre for Disease Prevention and Control)는 코로나 사태 발발 이후 각국에서의 피해 상황을 면밀히 모니터링하고 정기적으로 역학적 업데이트와 리스크 평가를 수행하고 있다. ECDC에서 발표한 유럽의 코로나19 피해 상황을 보면 2020년 7월 14일 기준, 150만 명의 확진자와 17만 명의 사망자가 발생하였음을 알 수 있다. 피해가 정점을 달했던 초반 각국은 상점폐쇄, 불필요한 이동제한 조치 등 봉쇄령을 내렸으나 최근 소강상태를 보이며 봉쇄조치를 완화해 나가는 추세다. 유럽연합은 7월1일부터 대한민국을 포함한 14개국에 대한 입국을 허용하고 있다. 하지만 2차 팬데믹의 우려도 존재하기 때문에 예의주시하고 있다.

〈표 3〉 유럽연합 회원국의 국가 구분<sup>4)</sup>

서유럽	동유럽	남유럽	북유럽
영국	폴란드	이탈리아	덴마크
독일	루마니아	스페인	핀란드
프랑스	체코	그리스	룩셈부르크
벨기에	불가리아	사이프러스	에스토니아
네덜란드	헝가리	몰타	스웨덴
아일랜드	크로아티아	포르투갈	라트비아
오스트리아	슬로바키아		리투아니아
	슬로베니아		

출처: UNITED NATIONS GEOScheme FOR EUROPE.

코로나 사태로 인해 유럽의 각국은 경제적·정신적 피해를 보았고 유럽연합으로부터 신속한 지원을 받지 못해 피해 규모가 커졌다고 생각하는 스페인, 이탈리아 등은 유럽연합에 대한 회의감을 가지며 탈 EU의 목소리도 나오고 있다.

4) UN Statistics Division, 출처: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/> (검색일: 2020. 07. 01.).

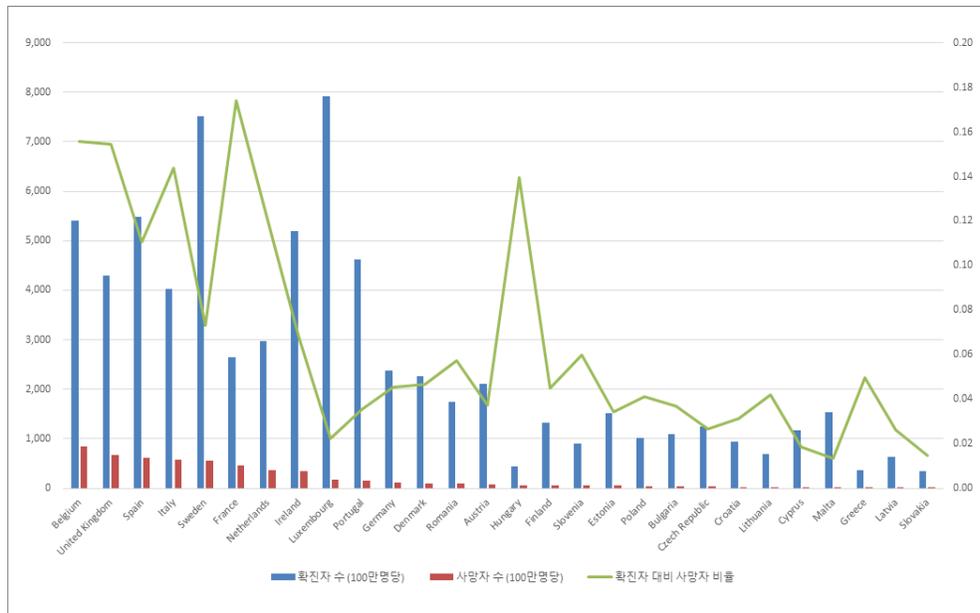
〈표 2〉에서 알 수 있듯이 유럽국가 중 가장 큰 피해를 본 상위 10개 국가는 서유럽국가들이 차지하고 있다. 아래 〈표 3〉에서는 〈표 2〉의 유럽국가 중 유럽연합 회원국으로 선별하고 지역별로 구분하여 지역별 피해 상황을 정리해 보도록 한다.

영국 옥스퍼드대가 구축한 통계 사이트 아워 월드 인 데이터(Our World in Data)<sup>5)</sup>의 분석에 따르면, 코로나19 발생 첫 시점부터 7월 15일까지의 전체 누적 자료를 기준으로 〈그림 2〉에 국가별 누적 피해를 정리하였다. 이를 통해 벨기에의 인구 100만 명당 코로나 사망자는 844.46명으로 유럽연합 회원국가들 중 가장 높은 값을 나타내었다.

그런데 〈그림 2〉에 녹색 실선으로 나타낸 확진자 대비 사망자 비율을 살펴보면, 벨기에, 영국, 스페인, 이탈리아, 프랑스, 헝가리 등의 나라에서는 다른 국가들과 비교했을 때 그 비율이 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있다. 이처럼 확진자와 사망자의 비율이 가장 극단적인 사례는 룩셈부르크로, 100만 명당 확진자 수는 스웨덴과 비슷한 수준이었으나, 매우 적은 사망자가 발생한 것을 확인할 수 있다. 반면 헝가리의 경우 상대적으로 적은 100만 명당 확진자 수에 비하여 많은 수의 사망자가 발생했음을 확인할 수 있다.

〈그림 2〉 유럽지역 국가별 누적 피해<sup>6)</sup>

(기준: 2020년 7월 15일)



출처: Our World in Data, Coronavirus Pandemic (COVID-19) - the data, 저자 재구성.

5) Our World in Data. 출처: <https://ourworldindata.org/coronavirus-data> (검색일: 2020. 07. 01.).

6) Ibid.

이러한 피해 상황의 경향성을 유럽의 지역에 따라 분석하기 위하여 위의 <표 3>에 따라 국가들을 지역별로 묶어서 다음의 <표 4>와 같이 자료를 재구성했다.

<표 4> 유럽지역별 코로나19 피해 상황<sup>7)</sup>

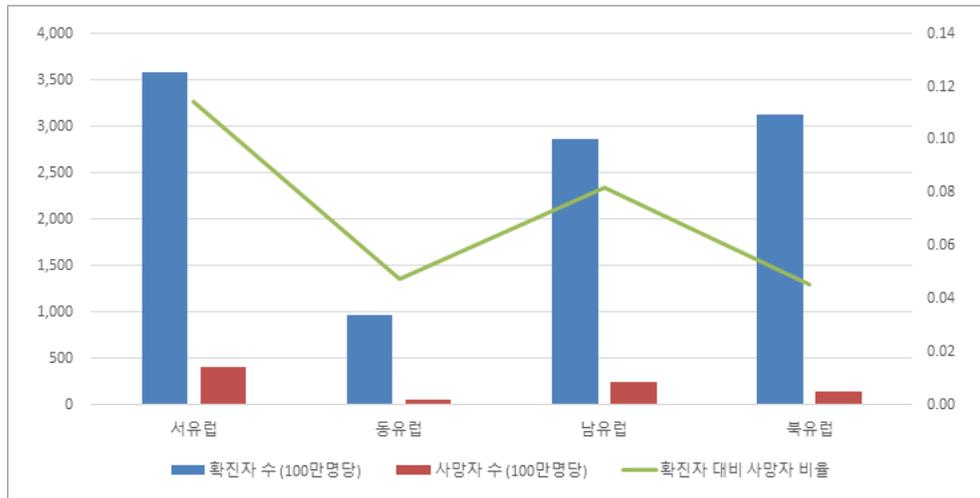
	확진자 수 (100만 명당)	사망자 수 (100만 명당)	확진자 대비 사망자 비율	병상 수 (1000명당)	기대 수명
서유럽	3575.77	409.31	0.11	5.12	81.87
동유럽	965.64	45.69	0.05	6.31	77.93
남유럽	2865.59	235.07	0.08	3.61	82.48
북유럽	3121.08	141.22	0.05	4.19	79.69

출처: Our World in Data, Coronavirus Pandemic (COVID-19) - the data, 저자 재구성.

이를 살펴보면, <그림 3>과 같이 동유럽국가들에서 적은 수의 확진자와 사망자가 발생한 것을 확인할 수 있으며, 이와 더불어 확진자 대비 사망자의 비율도 북유럽국가들 수준으로 낮음을 확인할 수 있다.

<그림 3> 유럽지역별 누적 피해<sup>8)</sup>

(기준: 2020년 7월 15일)



출처: Our World in Data, Coronavirus Pandemic (COVID-19) - the data, 저자 재구성.

7) Ibid.

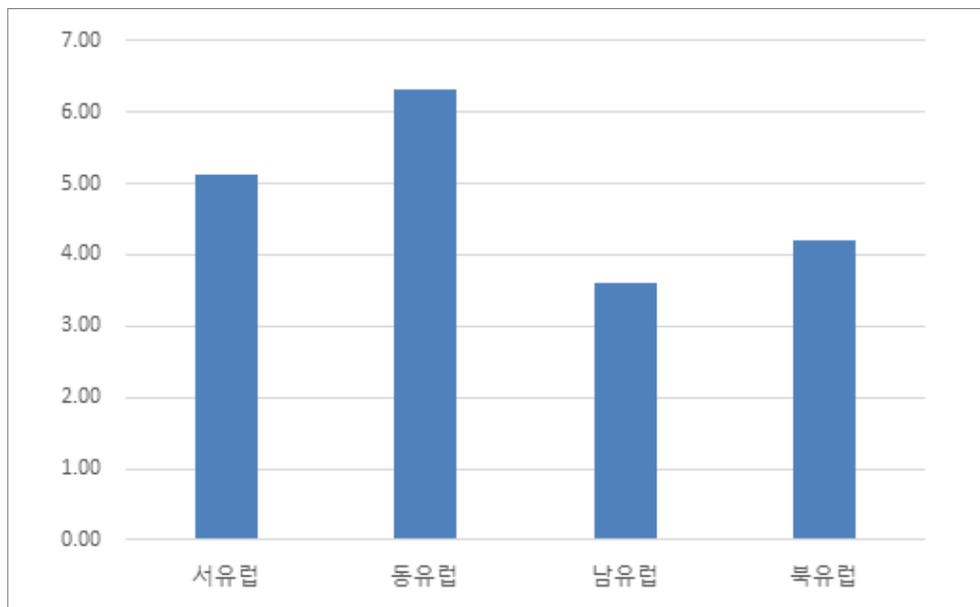
8) Ibid.

이처럼 동유럽국가들에서 나온 긍정적인 지표들과 관련하여 기대 수명과 인구 천 명당 병상 수를 살펴보았는데, 기대 수명의 경우 동유럽국가들에서 평균 77.93세를 나타낸 반면, 오히려 가장 많은 사망자와 높은 확진자 대비 사망자 비율을 나타낸 서유럽국가의 경우 81.87세로 남유럽에 이어 두 번째로 높음을 확인했다. 다만 병상 수의 경우 동유럽국가가 1,000명당 6.31개로 다른 지역들보다 상대적으로 많은 수의 병상이 확보되어 있음을 확인할 수 있었다.

서유럽보다 동유럽에서 인구대비 더 많은 수의 병상이 확보된 것은 사회주의 시절의 체제가 남아있기 때문이다. 이는 ‘국가가 국민의 의료를 책임진다.’라는 사회주의 시절 정부방침에 따른 병원시설 확보에 따른 결과라고 볼 수 있다(Iwona Borkowska 2018). 서유럽과 비교했을 때 의료 시설의 수준이 낮고 의료장비 또한 노후화되었지만, 의료 시설이 적지 않음을 알 수 있다. 코로나 확진자의 병상이 모자라 학교와 창고 등을 개조해서 환자를 받았던 서유럽과 남유럽과 비교되는 점이다. 아래 <그림 4>에서 보면 인구 천 명당 병상 수가 동유럽이 가장 많고 그 뒤로 서유럽, 북유럽, 남유럽 순임을 확인할 수 있다.

<그림 4> 유럽의 지역별 인구 1000명당 병상 수<sup>9)</sup>

(기준: 2020년 7월 15일)



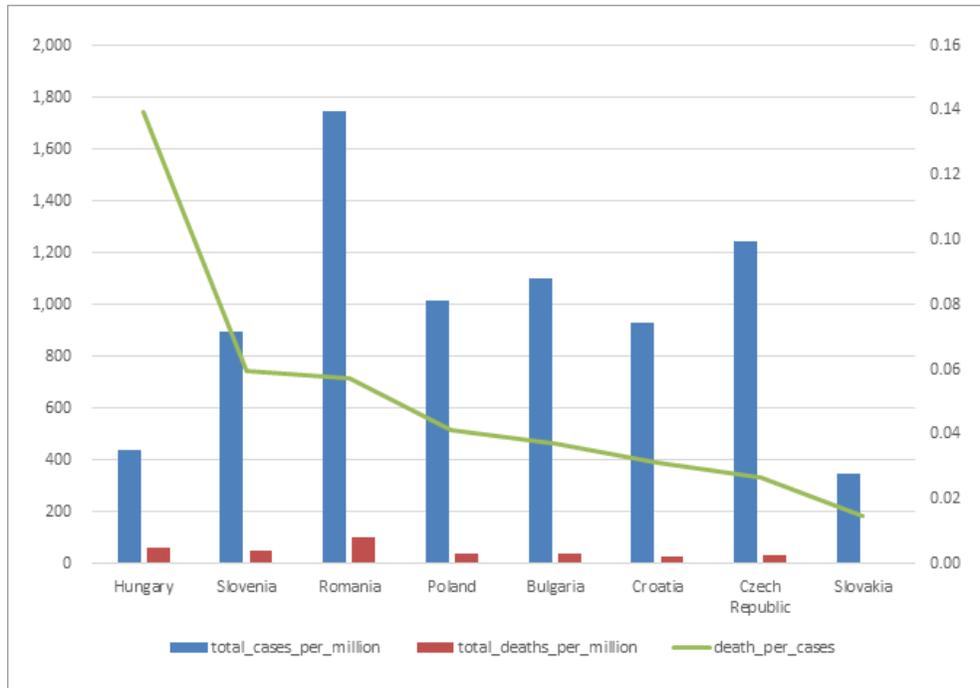
출처: Our World in Data, Coronavirus Pandemic (COVID-19) - the data, 저자 재구성.

9) Ibid.

각각의 동유럽국가들을 조금 더 자세히 살펴보면, 루마니아에서 가장 많은 수의 100만 명당 확진자가 발생했음을 확인할 수 있으나, 확진자 대비 사망자의 수는 다른 국가들과 비교했을 때 그리 높지 않음을 확인할 수 있다. 다만 헝가리의 경우 슬로바키아와 유사한 수의 확진자가 발생했음에도 많은 사망자가 발생했다.

〈그림 5〉 동유럽국가들의 누적 피해<sup>10)</sup>

(기준: 2020년 7월 15일)



출처: Our World in Data, Coronavirus Pandemic (COVID-19) - the data, 저자 재구성.

또 확진자 대비 사망자 수가 가장 높은 곳은 헝가리이고 슬로베니아, 루마니아, 폴란드, 불가리아, 크로아티아, 체코가 뒤를 이으며 가장 적은 곳은 슬로바키아로 나타난다. 동유럽 국가들에서도 국가별로 코로나19에 대한 다양한 대처방안을 실시하였고 방역체계를 실시한 지 2~3달이 지난 시점에서 그 결과가 나오고 있다. 선제적이고 신속한 방역체계 수립으로 동유럽 내 전체 피해 규모를 줄인 슬로바키아, 불가리아, 폴란드의 코로나19 대응 사례를 다음 장에서 알아보려고 한다.

10) Ibid.

### Ⅲ. 동유럽국가들의 코로나19 대응방식 분석

#### 1. 슬로바키아

동유럽 국가별 코로나19에 대한 대응체제와 방식을 살펴보기로 하겠다. 먼저 슬로바키아는 동유럽국가 중에서도 또 유럽연합 전체에서도 인구 100만 명 대비 확진자 수와 사망자 수가 낮은 국가이다. 슬로바키아는 7월 14일 기준 1,927명의 확진자와 28명의 사망자가 발생하였다. 슬로바키아의 이웃 국가인 오스트리아 또한 성공적인 방역체계를 구축하였지만, 확진자 수는 19,154명으로 10배 많고 사망자 수는 710명으로 약 7.5배 더 많은 수준이다. 오스트리아의 인구가 슬로바키아보다 약 300명이 많은 것을 참작하고 봤을 때도 오스트리아가 슬로바키아보다 코로나19로 인해 더 큰 피해를 입은 것을 확인할 수 있다.

또 온라인 기반 연구 플랫폼 Future Learn에서 최근 실시한 연구결과에 따르면, 슬로바키아의 브라티슬라바는 동유럽 도시 중 코로나바이러스 이후 가장 빠른 경제 회복세를 보일 것으로 나타났다.<sup>11)</sup> 슬로바키아는 강력한 국가 보건 시스템을 가지고 있지 않으며 신종 전염병을 다룰 수 있는 특별한 기술력을 갖춘 나라도 아니다. 그렇다면 어떤 방식으로 코로나19에 대응했을까? 슬로바키아는 동유럽에서 가장 먼저 초기 방역을 공격적으로 조치한 국가이다. 유럽에 코로나 바이러스가 본격적으로 상륙하기 전인 2월 중순부터 공항과 국경 검문소에서 발열 체크를 실시하며 국경을 강력하게 통제하였다. 3월 6일 첫 감염자가 나온 이틀 뒤에 수도인 브라티슬라바 전 지역의 학교를 폐쇄하였고 외국에서 입국하는 사람들에 대한 검역을 철저하게 실시하였다. 전 국민적 마스크 착용은 감염률을 낮추는 요인으로 꼽힌다. 슬로바키아는 유럽에서 처음으로 대중교통에서의 마스크 착용을 의무화 하였다. 3월 13일 슬로바키아의 신임 총리인 이고르 마토비치와 보건장관인 마렉 크라찌가 TV 프로그램에 출연하였는데 프로그램의 진행자인 즐라티카 푸스카로바는 이들에게 마스크 착용을 요청한다.<sup>12)</sup> 이렇듯 정치인들이 대중과 매체 앞에서 마스크를 쓰며 국민들로 하여금 마스크 착용을 익숙하게 하였다. 주자나 차푸토바 대통령을 비롯한 정치인들과 유명인들이 솔선수범하여 마스크를 착용하는 모습을 보였고 국민들에게도 공공장소에서 마스크를 착용할 것을 당부하였다. 슬로바키아 정부는 코로나19가 국가에 퍼지기 전에 이미 국민들은 마스크를 착용하였음을 강조하고 있다. 또 개인의 위생을 철저하게

11) Futrue Learn, 상위 50위 안에 든 동유럽 도시는 26위 브라티슬라바, 49위 부다페스트.  
출처: <https://www.futurelearn.com/info/2020-best-cities-for-jobs-index> (검색일: 2020. 07. 01.).

12) Dennikn 신문, 출처: <https://dennikn.sk/minuta/1800045/> (검색일: 2020. 07. 01.).

관리하였다. 코로나19로 인한 슬로바키아의 소비활동을 분석한 결과 개인의 위생과 건강보조식품의 소비의 증가세가 두드러졌다. 정부방침에 의해 모든 건물과 상점 입구에 일회용 장갑과 손소독제가 비치되었음에도 불구하고 반이상의 소비자가 개인용 방역 용품을 사용하였다. 이를 통해 개인과 가족의 안전을 가장 중요하게 여기는 슬로바키아인들의 국민성을 엿볼 수 있다.<sup>13)</sup>

또 국내에 거주하는 집시에 대한 코로나19 검사를 시행한 최초의 국가이다. 6천명이 거주하고 있는 판자촌 다섯 곳에서 4월 초부터 시행한 검사를 통해 32명의 집시 민족이 양성 판정을 받았다. 정부는 임시 거주지와 같은 판자촌에서 생활하며 비위생적인 환경 속에서 삶을 영위하는 집시 민족이 바이러스를 옮기면 모든 인구가 위험에 처할 것을 우려하여 판자촌을 봉쇄하였다.<sup>14)</sup> 이러한 강력한 조치들로 인해 동유럽에서 처음으로 두 달만에 확진자 0명을 기록하였다.

슬로바키아에서 신속하고도 강력한 코로나19 대응책을 세웠던 것은 국가 스스로가 타국과 비교했을 때 상대적으로 취약한 의료시스템을 자각하고 주요 발병을 억제하지 못할 수 있다는 것에 두려움을 느꼈기 때문이라고 분석된다. 또 공산주의 체제를 겪은 시민들의 정부 통제에 잘 따라준 것도 전염병 확산을 막을 수 있었던 요인이다.

## 2. 불가리아

불가리아의 경우 코로나 발생 초기부터 국가 차원에서 ‘국가비상사태’로 선포하고 강력하고 직접적이며 세밀한 조치를 시행하였다. 3월 8일 첫 확진자가 발생하고 수도인 소피아를 중심으로 바이러스가 급격하게 확산되었다. 불가리아의 총리 보이코 보리소프는 연일 자신의 SNS를 통해 불가리아의 열악한 의료체계와 의료진의 부족에 대한 현실을 자각하고 국가의 통제에 잘 따르고 개인위생과 방역을 철저히 할 것을 당부하였다. 확진자가 늘어남에 따라 4월 13일 종료로 예정되었던 국가비상사태는 5월 13일까지로 한 달 연장한다.

3월 21일, 불가리아 보건부는 발표문을 통해 코로나19 예방을 위한 조치들이 시행됨을 밝혔다. 그 내용은 아래와 같다.

---

13) The Slovak Spectator 신문. 출처: <https://spectator.sme.sk/c/22429453/number-of-covid-19-cases-goes-up-as-slovakia-opens-up-further-news-digest.html> (검색일: 2020. 07. 01.).

14) TVNOVINY 신문. 출처: [https://www.tvnoviny.sk/koronavirus/1993653\\_od-piatku-sa-zacina-testovanie-romov-v-osadach](https://www.tvnoviny.sk/koronavirus/1993653_od-piatku-sa-zacina-testovanie-romov-v-osadach) (검색일: 2020. 07. 01.).

〈표 5〉 불가리아 정부의 코로나19 예방을 위한 조치

<b>생활</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공원, 헬스장, 운동시설, 놀이터 방문 금지</li> <li>• 60세 미만, 오전 8시 30분부터 10시 30분까지 상점 및 약국 방문 금지</li> <li>• 2.5M이상 거리두기</li> <li>• 수용 가능인원의 50% 허용</li> <li>• 30명 초과 모임 금지</li> </ul>
<b>이동</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료기록, 근로 증명서, 신분증등을 지참한 건강상 문제, 타지역으로의 출퇴근, 거주지역으로 복귀하는 국민만 도시간 이동 가능</li> <li>• 도시의 각 지역마다 검문소를 설치하여 국민들의 여행 목적을 확인하고 위에 해당되지 않을 경우 이동 불허</li> <li>• 유럽연합 회원국과 제3국 국민의 불가리아 국경 통과와 입국 금지</li> </ul>
<b>방역</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마스크 착용에 대한 행정명령 시행</li> <li>• 공원, 거리, 대중교통, 쇼핑몰 등 실내 및 공공장소에서 마스크 착용</li> <li>• 입과 코를 가릴수 있는 스카프, 수건 휴대</li> </ul>
<b>기업</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재택근무 강력 권고</li> <li>• 마트, 약국을 제외한 모든 가게 휴업</li> </ul>
<b>수출</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마스크, 의료용장갑, 방호복 등에 대한 수출 금지</li> <li>• 손소독제, 해열제 등 보건부장관 사전 허가 의무화 및 수출 금지</li> </ul>
<b>자가격리</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외입국자의 14일 의무자가격리</li> </ul>
<b>벌금</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방역조치 1회 위반시 벌금 3백~1천레바 (한화 21만원~70만원)</li> <li>• 2회 이상 위반시 벌금 1천~2천레바 (한화 70만원~140만원)</li> <li>• 의무격리 위반 위반시 벌금 5천레바 (한화 350만원)</li> </ul>

출처: 불가리아 코로나19 상황 본부<sup>15)</sup> 자료를 필자가 재구성.

불가리아의 경우 국민 생활의 모든 분야에 세세한 제한을 두었으며 거리에서는 경찰이 직접 이를 감시하였다. 또 동유럽국가 중 마스크 착용을 가장 강조한 국가이다. 중국에서 마스크를 수입하고 불가리아 내 6개 공장에서 자체 생산을 시작하여 하루 3만 개의 마스크 생산이 가능하도록 하였다. 6월 23일부터 실내 공공장소와 행사 시 마스크 착용 의무를

15) 불가리아 코로나19 상황 본부. 출처: <https://www.mfa.bg/bg/situationcenter/listing> (검색일: 2020. 07. 01.).

시행하였다. 마스크를 착용하지 않으면 300레바 (한화 21만원)의 벌금을 물게 된다.

5월 13일부터 국가비상사태 대체 수정법안으로 '전염병 비상사태'를 선포하고 이 기간 동안 규정된 제한 기간 없이 방역 조치를 명령하였다. 애초 6월 30일까지 연장 하였으나 현재는 7월 15일까지 연장된 상태이다.

정부 차원에서 코로나19바이러스 대응을 위한 국가운영본부를 설립하고 환자가 치료받는 병원을 지정하고 자국민의 질병 치료에 아낌없는 지원을 하고 있다. 또 국민 스스로 새로운 질병으로 인한 생활에 익숙해져 달라고 당부하고 개인위생을 철저히 할 것을 거듭 강조하고 있다. 불가리아 국민들은 코로나 관련한 정부의 지침을 잘 따르고 있다. 올해 기준 불가리아 국민의 월 평균 임금은 1,308레바 (한화 91만원)로 국가의 방역 조치 1회 위반이나 공공장소 마스크 미 착용시 월급의 1/4수준을 벌금으로 내야 하는 부담이 있다.<sup>16)</sup> 또 사회주의 시절 문화의 잔재로 시민들이 개인의 불편을 감수하면서 정부의 지침에 따르는 것을 익숙하게 생각한다. 마스크 착용을 거부하고 개인에 대한 지시를 거부하는 서유럽과 다른 모습을 보인다.

〈그림 6〉 슈퍼마켓 앞 1m 간격으로 줄 선 불가리아 시민들



출처: Monitor, 불가리아 신문사.<sup>17)</sup>

16) 불가리아 통계청. 출처: <https://www.nsi.bg/bg/content/3928/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%BD%D0%B8%D0%B2%D0%BE> (검색일: 2020. 07. 01.).

17) Monitor. 출처: <https://www.monitor.bg/bg/a/view/koronavirusyt-izprazni-raftovete-na-supermarketite-v-milano-i-lombardija-189606> (검색일: 2020. 07. 01.).

전국 휴업령으로 내수 시장이 마비되었으며 국경통제로 인한 수출 및 수입 난으로 기업의 경영난이 가중되었다. 불가리아 정부는 경기 침체를 막기 위해 법인세 연장, 소득지원, 채무보증 확대 등 다방면으로 경기 부양책을 기획했다. 또 EU 집행위가 5월 27일 발표한 7,500억 유로 규모의 경기부양책인 'Next Generation EU'에 따라 약 290억 유로의 자금을 지원받기로 하였다.<sup>18)</sup> 위 경기부양책은 코로나19로 인해 경제적 위기에 처한 회원국들에 보조금(grants)과 대출(loans)이 혼재된 양상으로 지원된다.<sup>19)</sup>

### 3. 폴란드

폴란드는 동유럽국가 중 성공적인 초기 대응을 시행한 국가로 평가된다. 정부 주도의 신속한 대응으로 코로나 특별법이 만들어졌고 각 주차원의 방역계획을 수립하는 등 체계적인 시행하였다.

폴란드 하원의 보고 내용에 따르면 유럽에 코로나19가 상륙하기 시작한 시기인 2월 말부터 폴란드의 총리는 각 지역 지방정부가 코로나19 바이러스와 관련하여 최고단계의 준비태세를 갖추 것을 지시하였다. 3월 초부터 폴란드 전역에 진단센터 11개소를 24시간 운영을 시작하며 감염자들을 수용할 수 있는 79개의 병동과 2900개의 입원실을 확보하였다. 3월 8일에는 코로나 특별법인 'Specustawa'가 발효되었다. 이는 폴란드 하원에서 418표 중 400표를 얻으며 상정되었다. 이는 예산지정, 명령, 역학적 조치 시행 등 통해 폴란드 내 코로나19를 관리하기 위한 새로운 법이다. 이를 통해 아래와 같은 내용을 시행할 수 있게 되었다.<sup>20)</sup>

- ✓ 바이러스 직접 전염지역과 간접 버퍼 지역 등 위험지역 설정
- ✓ 전염지역에 대한 시민 이동 통제
- ✓ 코로나19 감염 증상을 보이는 감염자 또는 감염의심자에 대해 강제 격리시설 입원 조치, 감염자와 접촉자에 대해 최대 21간 자가 격리 조치 가능
- ✓ 모든 지방 공공기관 통제권은 지역 내 주지사에 부여함
- ✓ 모든 기업과 개인에게 강제 동원을 포함한 의무 이행 사항 명령

18) 출처: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (검색일: 2020. 07. 21.).

19) 출처: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20) (검색일: 2020. 07. 01.).

20) Specustawa Covid-19, Przewodnik. 출처: <https://investinpomerania.pl/aktualnosci/law-on-covid19-in-poland-handbook-by-baker-mckenzie-experts-2/> (검색일: 2020. 07. 01.).

- ✓ 총리의 발동 즉시 효력이 발생하는 행정명령 시행
- ✓ 코로나19 확산을 방지를 위한 의료기관 개보수, 건축, 설계 등은 폴란드의 건축법과 도시계획법의 법 규정에 해당하지 않음
- ✓ 유치원이나 학교의 폐쇄 시 해당 아동에 대해 최대 14일의 양육지원금 지급
- ✓ 자가격리가 불가능한 근로자는 고용주에 지시에 따라 원격 근로 가능
- ✓ 식품과 의약품 가격에 대해 최고가를 설정하고 공지하여 시장 가격 통제
- ✓ 1인당 의약품 및 생필품에 대해 가능 구매량 제한 가능

이와 같은 특별법 내용은 유럽의 그 어느 대응법보다 강력하다. 이로 인해 국민 이동에 강력한 통제권을 부여받게 되었다. 또 근로자와 학생에 대한 방침을 내림으로써 사회적인 혼란을 막았다. 3월 9일부터는 폴란드와 국경을 맞대고 있는 체코, 독일, 리투아니아, 우크라이나, 벨라루스, 러시아와의 국경 통과지역에서 입국하는 사람들에 대해 입국 카드를 작성하게 하고 발열 체크를 시행하였다. 감염 증상을 보이면 바로 전문 병원으로 이송시키는 조치를 시행하였다. 3월 12일부, 폴란드 총리 모라비에츠키는 전국 전염병 비상사태를 선포하게 된다. 2주간 전국의 교육기관에 휴교 명령을 내리고 많은 사람이 모이는 극장, 영화관 등 문화 활동 시설에 대해 영업 금지 명령을 내렸다. 3월 14일부터 2주간 슈퍼마켓, 식료품점, 약국, 세탁소를 제외한 대형 쇼핑센터를 폐쇄하였다. 포장 음식이나 배달음식은 가능하지만, 식당 및 주점에서 식사는 금지했다. 50명이 넘는 인원이 참석하는 종교행사를 금지한다. 또 전국의 19개 종합병원을 코로나19 전문 대응 병원으로 변경하여 감염된 환자들을 빠르게 치료할 수 있도록 하였다.

폴란드는 동유럽 최초로 확진자의 동선을 파악하고 위치를 추적하기 위한 스마트폰 어플리케이션 다운로드를 의무화했다. 또 자가격리자 감시를 위해 경찰을 동원한다. 폴란드 국민은 개인의 사생활보다 국가와 국민 전체를 위한 새로운 기술 도입을 환영하며 적극적으로 활용하고 있다. ProteGo Safe란 이름의 이 어플리케이션은 특정 지리적 위치에서 코로나19 감염 수준에 대한 정보를 제공하고 응용 프로그램을 사용하여 다른 사람과의 연락처를 등록할 수도 있다.<sup>21)</sup>

이와 같은 조치와 국민의 적극적인 방역참여에도 불구하고 확진자 수가 기하급수적으로 증가하자 한 단계 높은 수준의 전염병 사태를 선포하고 추가적인 제한 조치를 발표한다. 전국 모든 교육기관의 휴교를 연장하고 약국, 슈퍼마켓 등 필수 상점에 대해 동시 입장 가능한 고객 수를 50명으로 제한하며 1m를 띄운 줄을 유지하게 하였다. 자가격리 의무를 위반한 국민의 경우 30,000즈워티, 우리 돈으로 약 900만 원의 벌금을 물리게 하였다. 이는 기존 5,000즈워티 (약 150만원)에서 6배 많은 수준이다.

21) Bankier 신문. 출처: <https://www.gov.pl/web/tarczaantykrzysowa> (검색일: 2020. 07. 01.).

또 3월부터 외국인의 폴란드 입국을 불허하고 모든 항공의 비행편을 중단시킨다. 외국인 입국 금지와 항공 노선 중단은 별도 해제 명령이 있을 때까지 계속될 전망이다. 다만, 6월 13일부터 유럽연합의 생계 국가의 시민들에 대해 국경통제 해제 조치를 내렸다. 유럽연합 시민의 경우 14일간 자가격리 의무도 해제한 상태다.

폴란드는 정부 차원에서 코로나19로 인한 막대한 경제적 피해를 지원하기 위한 대책 또한 유연하고도 신속하게 편성되었다. 식당, 주점, 쇼핑센터 등의 영업 정지와 국경봉쇄 등 정부의 단호한 조치가 폴란드 경제에 악영향을 미칠 것으로 판단되어 정부는 경제 위기 대응책(Tacza Antykryzysowa)을 마련하고 4월 1일부터 시행하였다. 총 3,120억 즈워티(약 95조원)의 규모이며 폴란드 GDP의 10%에 상응한다. 이 지원책은 <표 6>에서 정리한 바와 같이 다섯 개 항목에 관한 내용을 담고 있다.

**<표 6> 폴란드 경제 위기대응책**

번호	항목	내용
1	근로자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 두 달 동안의 매출이 15% 하락하고 이 중 최소 한 달 동안 재정손실을 보인 기업 또는 전달의 매출과 비교했을 때 매출이 25% 하락해 손실을 기록한 기업은 근무시간을 80%까지 제한 할 수 있으며(단, 이 경우 근로자의 임금은 법정최저임금보다 낮을 수 없음.), 정부가 직원 급여의 1/2에 해당하는 금액(2019년 산업 평균임금의 40% 한도 금액)을 지원</li> <li>• 재정적 손실이 큰 기업의 경우 근무시간과 급여를 50%까지 제한할 수 있으며(단, 이 경우 근로자의 임금은 법정최저임금 보다 낮을 수 없음.), 정부가 직원 급여의 약 1/2에 해당하는 보조금(현 실업지원금의 130% 금액 한도선)을 지원</li> <li>• 사회보험기관(ZUS)은 비정규직(시간당 아르바이트 종사자, 계약직 등) 및 자영업자들에게 일시적으로 약 2000즈워티(약 60만 원) 상당의 지원금 지원(단, 2020년 3월 1일 이전에 채용된 비정규직 종사자 및 2020년 3월 1일 이전에 사업체를 등록한 자영업체에만 해당)</li> <li>• 개인 및 기업의 은행 대출금 납부 유예(Credit Holidays) 제도 실시(납부유예 신청서 제출 시 관련 요금 및 수수료 납부 제외)</li> </ul>
2	기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 유동성 보증기금(Fundusz Gwarancji Płynnościowych)에서 폴란드 현지 대기업을 위하여 85억 즈워티(약 2조4000억 원) 지원해 시중 은행에서 제공한 대출에 대해 최대 80%까지 정부 보증</li> <li>• 국가 산업은행(Bank Gospodarstwa Krajowego)과 협력하는 시중은행 20개사에서 중소기업들에 최대 80%까지 대출 지원(현 최대 60%)</li> <li>• 현재 국경통제 등으로 많은 운송 업체들이 자금회전 능력을 상실해 재정적으로 어려운 상황에 직면, 이러한 운송 업체들을 위해 약 17억 즈워티(약 4900억 원) 지원</li> <li>• 기업들의 사회보험금 납부 관련, 해당 기업은 납부일 연기 신청을 통해 3개월 동안 사회보험금 납부를 연기할 수 있으며 분할 납부도 가능</li> </ul>

번호	항목	내용
3	국민 건강	• 코로나19 방역시스템 강화 관련 해당 의료장비 구매 및 구급차 증설 지원
4	재정 시스템	• 폴란드 중앙은행(NBP) 금리 1.5%에서 1.0%로 인하 • 금융감독위원회는 자본 및 유동성 조건에(LCR) 미달해도 은행 영업을 일시적으로 허용하고 보험업 분야에서는 Solvency II(EU에서 시행하고 있는 보험사 건전성 기준을 위한 조건) 추산 방식을 유연하게 변경
5	공공 투자	• 공공투자 프로그램에 약 200즈워티(약 6조 원)를 투자해 학교 및 병원시설 개선, 디지털화, 인프라 개발, 지방자치단체 등을 지원

출처: 폴란드 정부 Tarcza antykryzysowa.<sup>22)</sup>

## IV. 결론

지금까지 선제적이고 신속한 방역체계 수립으로 동유럽 내 전체 피해 규모를 줄인 슬로바키아, 불가리아, 폴란드의 코로나19 대응 사례를 알아보았다. 이들 국가는 동유럽국가들은 바이러스의 확산을 통제하는 데 성공하였고 그 결과 서유럽 대비 적은 피해를 기록하고 있다. 그렇다면 동유럽국가들의 공통적인 코로나19 대응방침에는 어떠한 것들이 있을까? 아래와 같이 정리할 수 있다.

1. 열악한 의료체계에 대한 현실 자각이 선제 대응으로 이어짐
2. 신속한 국경 봉쇄
3. 사회주의 체제 아래 의료체계의 영향으로 서유럽 대비 더 많은 병상 확보
4. 바이러스 확산 초기 마스크 착용 의무화 시행
5. 사회주의 문화 영향으로 인해 국민들의 국가 통제에 적극적인 협조

동유럽 국가들은 국가들은 코로나19가 유럽에 상륙한 초기부터 스스로가 서유럽과 비교했을 때 상대적으로 의료시스템이 취약하다는 것을 자각하고 의료체계의 붕괴를 우려했다. 또한, 유럽연합 회원국이 된 이후로 자국의 의료진들이 서유럽으로 떠난 상태기 때문에 평소에도 국가에서 주요 발병을 억제하지 못할 수 있다는 것에 대한 두려움을 갖고 있었다. 이와 달리 대부분의 서유럽국가는 자신들의 앞선 기술력과 선진 의료시스템을

22) 폴란드 정부 위기관리 대응책 홈페이지. 출처: <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa> (검색일: 2020. 07. 01.).

믿고 코로나19에 잘 대처할 수 있다고 믿었다.

또 동유럽국가들은 코로나19 확산 초기부터 국경을 차단하고 국민들에 대해 방역 지침을 내렸다. 사회주의 체제의 문화적 경험이 있는 시민들은 정부 통제에 잘 따라준 것도 전염병 확산을 막을 수 있었던 요인이다. 또 ‘국가가 국민의 의료를 책임진다’라는 사회주의 시절 정부방침에 따라 병원시설을 확보하였고 이로 인해 서유럽 대비 많은 병상을 가지고 있었던 것이 확진자들을 빠르게 수용할 수 있게 했다.

마지막으로 개인 자유의 보장을 요구하고 사생활 침해를 극도로 반대하는 서유럽 국민과는 달리 동유럽 국민들은 정부의 명령에 기꺼이 따랐다. 자신들 국가의 의료체계를 우려하고 정부의 의료제도를 신뢰하지 않는 것도 정부의 방침을 따른 하나의 요인이라고 분석된다. 정부 차원에서 마스크 의무화를 시행하고 벌금을 부과하는 등의 강력한 방침을 내세웠기 때문에 마스크를 착용한 것도 있지만, 국민 스스로 국가의 의료체계를 믿기보다 개인의 안위를 지키기 위해 마스크 착용을 필수적 생각하고 사람들이 많이 모이는 장소에 나가지 않는 것이다.

이와 같은 이유로 동유럽국가들은 서유럽 대비 코로나19 피해 규모를 축소할 수 있었다.



- 이옥연. 2011. 연방주의와 이민 문제: 유럽연합에 주는 시사점 일고 243.
- Iwona Borkowska. 2018. Ocena kondycji publicznej opieki zdrowotnej w Polsce, 39-45.
- 불가리아 코로나19 상황 본부 자료. 출처: <https://www.mfa.bg/bg/situationcenter/listing> (검색일: 2020. 07. 01.).
- 불가리아 통계청 자료. 출처: <https://www.nsi.bg/bg/content/3928/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%BD%D0%B8%D0%B2%D0%BE> (검색일: 2020. 07. 01.).
- 유럽질병예방통제센터. 출처: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea> (검색일: 2020. 07. 01.).
- 폴란드 코로나 특별법 가이드(Specustawa Covid-19, Przewodnik). 출처: <https://investinpomerania.pl/aktualnosci/law-on-covid19-in-poland-handbook-by-baker-mckenzie-experts-2/> (검색일: 2020. 07. 01.).
- Bankier 폴란드 신문. 출처: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Nowa-wersja-aplikacji-do-sledzenia-koronawirusa-7902268.html> (검색일: 2020. 07. 01.).
- Dennikn 신문. 출처: <https://dennikn.sk/minuta/1800045/> (검색일: 2020. 07. 01.).
- Our World in Data. 출처: <https://ourworldindata.org/coronavirus-data> (검색일: 2020. 07. 01.).
- TVNOVINY 슬로바키아 신문. 출처: [https://www.tvnoviny.sk/koronavirus/1993653\\_od-piatku-sa-zacina-testovanie-romov-v-osadach](https://www.tvnoviny.sk/koronavirus/1993653_od-piatku-sa-zacina-testovanie-romov-v-osadach) (검색일: 2020. 07. 01.).
- UN Statistics Division. 출처: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/> (검색일: 2020. 07. 01.).

● 투고일: 2020.07.16. ● 심사일: 2020.07.17. ● 게재확정일: 2020.07.28.

## | Abstract |

# **Response to Coronavirus Disease (COVID-19) and Quarantine System of Eastern European Countries : Focusing on the Cases of Slovakia, Bulgaria, and Poland**

Lee Hayann (Hankuk University of Foreign Studies)

This study aims to investigate the response to coronavirus disease (COVID-19) and quarantine systems in Eastern European countries and try to find out why Eastern Europe was less suffered compared to Western Europe. As Europe became the hub for global spread, the number of confirmed cases and deaths began to increase rapidly in Western Europe. Thus, the majority believed Eastern Europe would be vulnerable to the virus for several reasons: less advanced medical systems; and the healthcare brain drain ever since joining the European Union (EU). However, the Eastern European countries have succeeded in spread control with less damage. This study analyzed cases in Slovakia, Bulgaria, and Poland, which established a preemptive and rapid quarantine system. The countries took preemptive actions because of the inferior medical environment and the insufficient number of medical staff, which could lead to the collapse of the medical system. The government's rapid and strict border controls, the majority of people wearing masks, and the cooperation with state control due to the influence of socialist culture are analyzed to be factors that responded well to the pandemic.

**<Key words>** Eastern European Countries Coronavirus, Eastern European Countries Pandemics, Socialist Pandemics, Eastern European Diseases

# 일반논문

---

대한민국임시정부와 재외동포

김봉섭

---

북한 김정은 정권의 엘리트 특성

이성봉

---



# 대한민국임시정부와 재외동포



김 봉 섭 (재외동포재단)  
(bskim@okf.or.kr)

## 국문요약

본 연구는 한말과 일제강점기 시절 중국, 러시아, 미국 등지에 거주하던 동포 지도자들을 중심으로 결성된 대한민국임시정부(Provisional Government of the Republic of Korea)와 재외동포사회(Overseas Korean Community)가 어떤 관계를 유지해왔는지를 파악하는데 목표를 두었다. 이 시기의 재외동포정책은 다음과 같이 요약된다. 주권과 영토와 국민의 경계를 한반도 밖으로까지 확장하였고, 임시의정원에 재중·재러·재미동포 대표를 포함시켰다. 동포사회의 자조·자치능력을 독려하기 위해 ‘임시거류민단체’를 제정·공포하였고, 일제가 무조건 항복을 선언하자 중국에 주화대표단 등을 설치하여 동포들의 본국 귀환에 각별한 관심을 기울였다. 일제의 감시와 탄압으로 인해 해외에서 활동할 수밖에 없었던 임시정부로서는 국민적 기반이 절대적으로 필요하였는데, 이는 “국민=동포, 동포=국민”이라는 기본사상을 유지·계승한 결과였다.

주제어 : 대한민국임시정부, 재외동포, 재외동포사회, 국민, 동포

## I. 머리말

예나지금이나 한반도를 둘러싼 동아시아정세가 녹록치 않다. 북한핵문제를 해결하기 위한 남·북한 대화와 미·북 협상은 구체적 결실을 맺지 못한 채 교착상태에 빠져 있고, 미국과 중국의 대결국면은 정치·경제·사회·문화 전 방위로 확장되고 있다. 또한 한·일 관계의 악화는 계속되고 있다. 120여 년 전, 우리 선조들이 처해 있던 상황을 또다시 보는 것 같아 우려의 목소리가 점점 높아가고 있다. 이런 대내외적 상황 속에서 우리는 3·1운동 100주년(2019.3.1)이자 대한민국임시정부 수립 100주년(2019.4.11)을 맞이하였다.

이 역사적인 해를 맞이하여 정부는 물론 민간차원에서, 특히 재외동포사회에서 다양한 기념행사를 개최하였고, 이를 통해 세계평화와 인류행복을 추구하는 우리의 오랜 열망이 전 세계인들에게 확산되는 계기를 만들고자 하였다(동아일보 2019/01/16; 연합뉴스 2019/01/16; 노컷뉴스 2019/01/19; 연합뉴스 2019/01/20; 연합뉴스 2019/02/04; 매일경제 2019/02/04; 미주한국일보 2019/02/15; 뉴스1 2019/02/19; 미주한국일보 2019/02/20; 노컷뉴스 2019/02/24; 월드코리아 2019/02/25; 뉴시스 2019/02/25; 연합뉴스 2019/02/27; 매일경제 2019/03/01; 뉴스파워 2019/03/02; KBS 2019/03/02; 월드코리아 2019/03/03; KBS 2019/03/03; 미주한국일보 2019/03/04; 재외동포신문 2019/03/04; 재외동포신문 2019/03/05; 월드코리아 2019/03/05; 미주한국일보 2019/03/06; 미주한국일보 2019/03/11; 미주한국일보 2019/03/18; 미주한국일보 2019/03/20; 미주한국일보 2019/03/22; 미주한국일보 2019/04/05; 머니투데이 2019/04/08; KTV 2019/04/11; YTN 2019/04/15; 재외동포신문 2019/05/08; 재외동포신문 2019/05/10).

이 논문은 대한민국임시정부 수립 100주년을 계기로 1860년대 이후 한국인의 해외이주 시기 구분과 1910년 국권 상실 이전까지 해외 한국인에 대한 호칭이 무엇이었던지를 간략하게 살펴본 후 우리 정부 재외동포정책의 원류(原流)라고 할 수 있는 대한민국임시정부 재외동포정책의 실체와 내용의 특징이 무엇이었던지 밝히는데 초점을 두고자 한다.

## II. 한국인의 해외이주 기점은 언제부터인가?

‘2007개정 교육과정’에 따른 초등학교 5학년 『도덕』 교과서의 워크북인 『생활의 길잡이 5』(교육과학기술부 2012, 168) 제10단원 「우리는 자랑스러운 한인」 ‘재외동포가 세계 여러 나라에 살게 된 까닭을 알아봅시다’에는 흥미로운 연습문제가 하나 있었다.

이의 내용을 구체적으로 살펴보면 우리 재외동포가 미국, 중국, 일본, 독일, 중남미, 중앙아시아, 그리고 전 세계에 걸쳐 분포하고 있음을 학생들에게 알려주면서, 이들의 이주 유형을 ① 이민선을 타고 도착하여 낯설고 힘든 환경에서 자신의 운명을 개척하고 성공한 한인, ② 일제강점기 조국의 독립을 위해 온몸으로 싸운 독립군의 후예, ③ 조국의 경제발전을 위해 외국의 간호사와 광부로 일해 온 한인, ④ 꿈을 이루기 위해 유학이나 취업, 국제결혼 등으로 이민을 간 한인, ⑤ 에네켄의 농장에서 고된 노동을 이겨 내고 쿠바에서 아르헨티나까지 정착해 온 한인, ⑥ 강제이주의 고통스런 삶을 극복하고 살아온 한인, ⑦ 내가 누구인지에 대한 혼란을 힘겹게 견디며 살아온 국외로 입양된 한인, ⑧ 어려운 여건 속에서도 학교를 세워 우리말과 우리글을 가르치며 민족의 자존심을 지켜온 한인 등 8개 유형으로 분류하고 있다.

이는 한국 근현대사에서 한국인의 해외이주의 역사적 배경과 동기, 이들의 이동경로와 현지정착 등이 매우 복잡하고 중층적으로 진행되어왔고, 지금도 현재 진행형이어서 이를 단순화·일반화하기가 쉽지 않다는 것을 보여주는 대표적 사례이다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 한국인의 해외이주 시기 구분

구분	연도	이주배경과 주요 이주자	규모	특징
제1시기	조선·대한제국기 (19세기 중반~1910)	1860년대 대규모 흉년으로 인해 간도·연해주 등지로 불법월경한 사람, 미국 하와이 사탕수수 농장 등에서 일하기 위해 합법적으로 이민선을 탄 사람 등	10만 여명	생계이민· 농업이민
제2시기	일제강점기 (1910~1945)	1910년 국권 상실 후 중국만주로의 농업이주, 일본으로 자발적 이주, 정치적 목적의 해외망명, 1937년 스탈린의 중앙아시아 강제이주, 1939년 이후 일제의 강제징용·징병자 등	3백만 여명	망명이민· 강제이민
제3시기	8·15해방 이후 (1945~1962)	1945년 해방 이후 극심한 사회혼란 속에서 발생한 밀항자, 6.25한국전쟁 부산물인 국제결혼이민, 전쟁고아·훈혈 해외입양 등 특수이주자, 여러 가지 국내외 사정으로 돌아오지 못한 미귀환 동포 등	2백만 여명	특수이민· 미귀환이 민
제4시기	해외이주법 제정 이후(1962~현재)	1962년 해외이주법 제정 이후 대한민국 국외로 이주한 100만여 명과 현지 출생 외국국적 손·자녀, 1990년대 초 공산권과의 수교 이후 국내체류동포, 사할린 등지에서 돌아온 영구귀국동포, 해외이민생활을 청산하고 고국으로 되돌아온 역이민 고령자 등	1백만 여명 이상	자유이민· 글로벌이 민·귀환이 민·역이민

출처: 김봉섭(2011, 16-21). 기존 자료들을 토대로 재구성<sup>1)</sup>.

〈표 1〉에서 알 수 있듯이 근대 이후 우리 민족의 해외이주 역사는 1860년대 연해주(沿海州) 이주를 기점으로 하고 있으며, 각 시기별로 이주를 촉발시킨 배경과 동기는 제각각이었다.

즉, 제1시기는 한말의 사회경제적 위기와 국내의 정세 불안 요인 등이 주요인이었다면 제2시기는 국권 상실과 일제의 토지강탈, 해외독립운동기지 건설, 비옥한 만주(북간도)로의 집단이주, 스탈린의 중앙아시아 강제이주, 일제의 강제징용·징병 요인 등이 주요인이었다. 제3시기는 1945년 해방 이후 이승만·장면정부의 과도기적 혼란과 미귀환자 발생 요인 등이 주요인이었다면 제4시기는 박정희정부 이후 현재까지 정치·경제·사회·문화 등 다양한 요인들이 작동하고 있다.

오늘의 주제와 연관시켜 살펴본다면 1910년 8월 29일, 국권을 완전히 상실하자 한반도에 살고 있던 대다수의 한국인들은 선택의 기로에 서야 했다. 일제의 식민지 백성으로 계속 살아갈 건인가? 아니면 국외로 이주해 새로운 기회를 엿볼 것인가? 그 결과 상당수의 한국인들이 비자발적으로 또는 국내상황의 악화로 해외로 이주하게 되었고, 1919년 3·1운동의 결과로 탄생하게 된 대한민국임시정부(1919~1945)와 어떤 형태든지 직·간접적인 관계를 맺게 되었다.

### Ⅲ. 20세기 초, 한국인들은 자신들은 물론 해외 이주 한국인들을 무엇이라고 불렀나?

우선, 기록상으로 살펴보면 한국인들은 자신들을 ‘한인’(1887)으로 인식하였다. 예를 들어 고종 24년(1887년 3월 25일) 조선과 중국은 육로전선(陸路電線) 가설을 위한 합동조약(合同條約)을 체결하였는데 제2조의 내용은 다음과 같다.

“自漢城至釜山，設有四局，由朝鮮政府派官經理。暫借用洋匠一人架設，俟設成後，仍商請華電局洋匠熟料，至各局司事學生，聽用韓人，華人，斷不准僱用他國人。”(한성에서 부산까

- 1) 권희영 1999; 김계르만 2005; 국사편찬위원회 2005; 이광규 2006; 최진욱 2007; 외교통상부 2009등을 종합적으로 참조하여 재구성.
- 2) 1860년대 당시의 해외이주는 오늘날처럼 적극적 의미의 이민(移民)보다는 전쟁포로, 영토확장 편입, 조공, 인질, 망명, 귀화 등 정치적·경제적 피난민(避難民)이거나 유민(遺民)의 성격이 강하였으므로 우리 재외동포 해외이주사는 1860년을 기점으로 하는 것이 통설이다.

지 4개의 국을 설치하고 조선 정부에서 관리를 파견하여 경영한다. 잠시 양장(洋匠) 1인을 채용하여 가설을 하며 일이 끝난 뒤 화전국의 양장을 협의 신청하여 상세히 점검한다. 각국의 사사(司事)와 학생은 한인과 화인을 채용하며 다른 나라 사람은 단연 고용하지 않는다.)(《조선왕조실록》 고종 24권, 24년(1887) 3월 25일. 合同條約).

여기서 ‘한인(韓人)’이라는 말이 처음 나오는데 이는 ‘화인(華人) 또는 ‘일인(日人)’에 대비되는 말로 사용됐으며, ‘대한인(大韓人)’, ‘한국인민(韓國人民)’의 줄임말이기도 하였다.

이후 한국인을 뜻하는 용어로 “대한인, 재일한인, 아토(俄土)한인, 재미한인, 미국한인, 북미한인, 북미대한인, 아한인민, 뉴약류한인, 해삼위거류아한인사, 목서가거류한인, 재합한인, 입로한인, 한인이주(이주한인), 도일한인, 간도한인, 포염한인” 등 매우 다양한 호칭들이 나타나고 있다.

○ 대한인(1899) : “大韓人이 인물을 평론함이 其賢愚善惡을 從하야 曰是曰非호되 至於各郡吏典하야는 必曰奸奸□이라 함이 余深思數年에 乃得하니 世人的 言이 其本源을 推究치 못함이로다. ….”(《황성신문》 1899년 1월 24일자. 1면 론설).

○ 한국인민(1899) : “한국인민이 俄國영토에 이주한 자 如左호니 海蔘威의 戶數 … 物羅富保斯其의 호수 … 連秋지방의 호수 … 이상 총계 삼만삼천사백사십육인디 今에 俄國영토에 住하야 점점 俄國에 入….”(《황성신문》 1899년 6월 7일자. 2면 잡보: 俄土한인).

○ 대한생령(1900) : “함북유민이 두만강을 渡하야 江西島에 이거호는 자 多호더니 該島民 崔봉길, 김완길, 장중경 등이 내부에 청원호기를 窮不資生호야 越江圖生이 己有年所에 既無易服호고 恒切懷土라. 疆土雖殊나 莫非我大韓生靈이어늘 咸北종두위원이 過江來往에 請之來호니 현재 富寧郡 種痘認許員을 파송시술호면 該경비는 民自辦級호깃다 호앗더라.”(《황성신문》 1900년 9월 28일자. 2면 잡보: 韓民請痘).

○ 한민(1904) : “日本國人民不準在韓民已佔之處, 妨害其漁利. 犯者懲罰, 尙有肆行暴舉者, 押交附近領事, 從嚴究辦.”(일본 인민들은 한인들이 이미 차지하고 있는 곳에서 그들이 고기잡이하는 것을 방해할 수 없으며 위반하는 자는 징벌한다. 혹은 제멋대로 난폭한 행동을 하는 자는 부근의 영사에게 압송해 보내어 엄격하게 신문하여 처리한다.)(《조선왕조실록》 고종 44권, 41년(1904) 6월 4일. 韓日兩國人民魚採條例).

○ 한국인(1909) : “청국 림강현에 한국인을 이민하는 스에 디하여 전일에도 협상문제가 니러났고 쯤 그후에 봉톰에 있는 청국관리들이 종종 의론한 결과로 금번에 규축을 제당 하야 한국에 주지하는 청국령스로부터 통감부에 통톰하였는디 … 四. 한국민으로 청국 에 귀화하기를 원하는 자의게는 청국인과 ㄹ치 세를 밧되 까다름이 업게할 스.”(《대한 매일신보》 1909년 1월 6일자. 2면 잡보: 한국이민 규축).

○ 조선인(1910) : “포염에 재한 조선인은 불온한 模樣이 有하나 露國관현의 경계엄중함으로 大事에 不至하앗다더라.”(《황성신문》 1910년 8월 30일자. 2면 전보: 浦鹽한인 불 온). \* 블라디보스토크(浦鹽).

○ 2천만 민족(1907) : “被告羅寅永은 供稱, 光武九年十一月에 我韓外交權을 日本에 讓與 新條約이 雖曰被逼이나 未有皇上陛下允許하고 又無參政大臣之捺章이거늘 噫! 彼五 賊李址鎔, 李根澤, 朴齊純, 李完用, 權重顯이 擅書可字而許之하야 內治政權과 全國 利權을 竝爲讓與하야 驅二千萬民族하야 作人奴隸하니 壞損國權之律이 既在法文일쑤더 러 憂憤所激에 欲遂亂臣賊子人人得誅之義하야 ….”(피고 나인영은 공술하기를, 「광무 9년 11월에 우리 한국의 외교권을 일본에 양여한 새 조약이 협박을 받았다고 하나 황제 폐하가 윤택한 것이 없고 또 참정대신이 날인한 것이 없습니다. 아! 저 5적 이지용, 이근 택, 박제순, 이완용, 권중현이 제멋대로 가(可)자를 써서 승인하여 나라를 다스리는 정 권과 전국의 이권을 모두 양여함으로써 2천만 민족을 내몰아 남의 노예로 만들었습니다. 국권을 손상시킨 자에 대한 형률이 이미 법에 있을 뿐만 아니라 근심과 울분이 치밀 어 사람마다 역적을 처단하려는 의리를 이룩하려 하였습니디.)(《조선왕조실록》 고종 제48권, 44년(1907) 7월 6일. 법부대신 조중응(趙重應)의 보고).

○ 대한민족(1908) : “오직 우리 한국의 동족형대들이 곤궁소치로 괴한의 핍박을 견디지 못하야 나라를 버리고 고향을 쫓겨나서 하늘가에 표박하야 더 북미국 상향디방에 가서 머느는자 - 수천인이나 되는데 그 공스와 령스가 잇서서 보호함도 업고 일꾼일전의 죽본도 업는자-라. 풍… 더 만리밖기 잇는 동포들의 고생혈성으로 하는 사업을 가히 성취케 할 거시오, 우리 대한민족의 충이하는 도덕의 ㅁ음을 쯤한 가히 세계에 발표하지 니 우리 전국동포는 이거슬 삶혀 주의호심을 심분 버라노라.”(《대한매일신보》 1908 년 1월 11일자. 1면, 미국 상향에 잇는 공립신문을 위하야 의연금을 모집하는 발기취지서 /대호칭).

○ 조선민족(1908) : “오호-라. 평안도사 사름 낫흔 의기로 엇지 지스가 세 사름뿐이리오. 몇십만 지스가 장춧 날거시오. 신성한 조선민족으로 엇지 평안도에만 지스가 나리오, 전국녘에 몇백만 지스가 날줄노 밋노라.”(《대한매일신보》 1908년 10월 29일자, 1면  
론설: 평안도에 지스 삼인이 새로남).

그러나 일반적으로는 ‘동포(同胞)’라는 말이 좀 더 한국인들의 정서에 와 닿았던 것으로 보인다.

예를 들어 대한제국 군대해산 직후인 1907년 9월, 13도 창의대장이었던 이인영(李麟榮)의 이름으로 발표된 ‘선언문’의 내용이 그것이다.

동포여! 우리는 단결하여 목숨을 바쳐 독립을 회복해야 합니다. 우리는 야만적인 일본인들의 극악한 죄악과 만행을 전 세계에 폭로해야 합니다(1907.9).

1910년 8월, 경술국치 소식을 접한 러시아 연해주 블라디보스토크에서 의병장 유인석(柳麟錫)의 이름으로 발표된 또 다른 13도 창의군의 선언문도 마찬가지였다.

저 아름다운 3천리 강토는 시조 단군이 우리에게 전한 것이며, 우리 2천만 동포는 단군의 자손이다. 우리가 아끼고 사랑하는 고국은 잊으려 해도 잊을 수 없고 버리려 하여도 버릴 수 없는 땅이다. 차라리 머리를 끊어 죽을지언정 5천년 역사의 조국은 버릴 수가 없다. 우리는 또 목숨을 버릴지언정 남의 노예가 될 수 없다. … 우리 동포는 모두 무장하여 피를 흘릴 때가 왔다!”(유인석 1910.8).

원래 동포(同胞)는 “천지의 기를 같이 받은 형제”(民吾同胞)<sup>3)</sup>라는 일반적 의미로 사용되었다. 그러다가 ‘대한동포’(1898), ‘2천만 동포’(1905), ‘국민동포’(1906), ‘이주동포’(1906), ‘재외동포’(1906), ‘내지동포’(1906) 및 ‘해외동포’(1906), ‘주외동포’(1907), ‘본국동포’(1907), ‘전국동포’(1907), ‘거류동포’(1908) 등 한국인은 물론 해외거주 한국인 전체를 아우르는 고유명사로 진화하였다.

3) 조선중기 학자 金大鳴(1536~1603)의 시문집 『白巖集』(1800, 목활자본) 참조. 「民吾同胞賦」는 사람은 하늘의 정기를 받고 태어났으므로 빈부와 귀천을 막론하고 모두 형제와 같으니 서로 사랑해야 한다는 내용으로, 국민을 친자식같이 사랑하여 모두 나의 동포라는 생각을 버려서는 안 되고, 비록 죄가 있는 죄인이라도 측은하게 생각해야 한다고 강조하고 있다.

〈표 2〉 ‘동포’ 개념의 확대 양상<sup>4)</sup>

구분	출현연도	세부 내용
대한동포	1898	“독립협회에서 독립문 건축과 독립관 슈리와 독립원 설치는 우리 대한동포 형제의 보조금으로써 경용을 지발 함은 너외 국민이 다 아는 바이어늘 ….”(《독립신문》 1898년 7월 26일자. 4면 광고).
이천만 동포	1905	“… 今我대한에 일반국민이 互相稱謂하되 이천만동포형제라 하니 夫동포의 칭위는 同一父母의 胞胎中으로 산출 함을 謂함이니  맞당이 其相親相愛함 원리를 思念함야 일체단결하야 일심애국 함지니 엇지 다만 명의상 칭호로만 例知함고 정분의 當愛와 직분의 當務를 不爲盡力하리오. ….”(《황성신문》 1905년 9월 4일자. 2면 논설: 경고동포).
이주동포		“… 日昨英語學校에서 學員某某諸氏가 該校諸生에게 桑港移住同胞救恤金을 捐付함을 發論하얏는디 其說明이 如左하니 曩者合衆國桑港市에 近世罕靚에 大震災가 疊出하야 多數에 人衆이 負傷或致死하고 巨額에 家屋과 財産이 灰燼或陷潰에 歸하야 酷甚함 慘狀을 呈함은 實로 我一般人類社會에 矜憫을 不禁케하는 者인 故로 列國이 此震災에 對하야 義恤金을 華盛敦政府에 收送함 事   有하되 同政府는 此을 謝絶하고 但列國으로하야 各其自國에 人民을 救恤하라는 答辭가 有함바 列國은 目下其人民을 救護하기 爲하야 委員을 派送하며 恤金을 募集하고 或은 軍艦을 派遣함 者도 有하다 云하나 我韓은 某政府에 義恤金收送함 事   初無하얏거니와 今에 至하야는 비록 收送함지라도 必然見阻될 豈 不啻라. ….”(《황성신문》 1906년 5월 18일자. 2면 雜報: 英語學員 義捐).
국민동포	1906	“現今我韓民國에 蝟集함 愁慘情況이 殆히 枚擧기 難하야 尋常히 他를 顧함 觀念이 不違함지라 我 聖上陛下의 睿서 同地在留의 我韓人民을 拯救함라시는 恩命을 降함옵시고 繼함야 皇室에서 數萬圓을 下賜함옵시니 且某報館에서 有志多士가 義恤金을 募集함는 中에 在함다 云함바 今에 本校에서 該恤金을 募集코자함는 要旨를 說明함노라 概一國國民에 成數된 者는 互相其死生禍福을 同함는 義務가 有함즉 其祖國에서 慘禍를 遭함者   有함지라도 其國民同胞된 者   越視치못함 깃거늘 況海外萬里에 羈踪孤迹이된 者에게며 兼此桑港附近地在留에 我同胞는 舉皆學生이라 ….”(《황성신문》 1906년 5월 18일자. 2면 雜報: 英語學員 義捐).
재외동포		“미령 포와 아국인 친목회에서 금번 상항에 羅災한 동포를 矜憫히 녀이여 금화 29원과 위문함는 長書를 송치함였고 又該會에  내림함야  방청함던 김봉기, 김홍업 양씨도 각 1원씩을 공립협회 총회로  송치함은 稱賀 不已함며 同포와 부근지 농장에 在함 동포들도 상항 진재를 聞知함고  금화 11원 25전과 위문서를  송치함으로  일반동포의 相愛함는 情을 互相稱賀함 다더라.”(《황성신문》 1906년 6월 29일자. 3면: 재외동포 구휼).

구분	출현연도	세부 내용
내지동포/ 해외동포		“... 內地同胞가 不忘海外之同胞를 如해외동포가 不忘內地之同胞 하며 내지동포가 嚮祝해외지동포를 如해외동포가 향축내지동포 하고 聽해외동포之충고 하며 效해외동포지공립 해야 振作於百難之中 하고 敬懼於宴安之日 하고 今我不戒면 日月其除리라 하고 蒸蒸日上進取不已 하면 有何共立之難哉아. ...”(《황성신문》 1906년 12월 17일자. 2면 논설: 桑港공립신보).
주외동포		“미국 布蛙에 주재동포들이 친목회를 조직하였는디 회원 정원명, 이성철, 이만춘씨 등이 국채보상의 발기함을 聞知하고 不忘祖國의 사상으로 특별개회하고 義金を 모집하여 美貨 오십육圓이십오仙을 본사로 寄送하였는디 萬里海外에 寄寓한 제씨의 애국열성을 聞者莫不贊頌하더라.”(《황성신문》 1907년 5월 16일자. 2면 잡보: 駐外동포의 의거).
본국동포	1907	“본인이 북미 목서가 有加丹에 羈居하는 본국동포의 傳語官으로 이십사개월간을 該城에 住在하다가 본년 二月分에 該地로서 發還本國하온바 서함 일백육십여 度를 본인 휴대하여  팔십여도는 已爲傳遞하였고 所餘 팔십도는 該수신인의 居址가 多有未詳키로 해수신인원을 左開廣佈하오니 口員은 其住址를 본인의 家로 親來領取 하시거나 隨便施行하심을 망함. 皇城北署 大帶洞 第八綜六戶 權丙淑 告白. ...”(《황성신문》 1907년 7월 1일자. 4면, 광고).
전국동포		“이곳은 망녕된 마귀의 붓딴을 돌너 주귀 일신상에 부귀싱할 하는 것만 도모하고 전국동포의 矜명을 참혹한 디경에 니르게 하라하니 간특하다 玆 대한신문이여.”(《대한매일신보》 1907년 12월 21일자. 1면 논설: 대한신문 기자 마귀는 한번 보라(속)).
거류동포	1908	“일시 거류하는 인민으로 무시왕래하여 우금까지 이르니 현금 각 지방에 거류하는 우리 동포가 무려 수십만 명이라. 그런즉 이 지방에 처음으로 우거하는 지는 벌써 사십여 년이오. ... 우리가 이미 부모지국을 버리고 이 지방에 거류할새 동서양 각국 인종과 교섭이 빈삭한즉 우리에게 있는 권리를 일층 보전하고 우리가 행할 의무를 더욱 힘쓰면 우리의 사업이 날로 흥왕하고 치연의 치소를 가히 면할지나 손을 묶고 막연히 앉자 구습에 빠지고 고법만 숭상하여 새 세상 신공기를 마시지 아니하고 새 소식 신학문을 주의치 아니하면 비록 아무 때라도 남의 치소와 남의 수모를 면치 못하리로다.”(《해조신문》 1908년 2월 26일자. 1면 발간하는 말).

4) 김봉섭 2011 참조.

이 중에서 을사늑약(1905) 이후 등장한 ‘국민동포’라는 호칭에 주목할 필요가 있다. 즉 ‘국민동포’라는 호칭이 처음으로 등장한 것은 1906년 4월 18일 미국 샌프란시스코에서 발생한 대지진(리히터 규모 7.8~8.3)과 깊은 연관이 있다. 당시 대지진으로 공립협회 회원이 파손되고, 현지 동포들도 다수 피해를 입었다는 소식이 국내에 전해지자 대한제국의 고종황제가 이국땅에서 큰 재난을 당한 동포들을 돕기 위해 위로 전문(電文)과 구휼금(美貨 1,900)을 보낸다는 소식이 알려지자 관립 영어학교 교직원들은 ‘상항(桑港)대지진 이주동포 구휼금’의 필요성을 학생들에게 전파했는데 1906년 5월 18일자 《황성신문》에 그 내용이 소개된 바 있다(〈표 2〉 ‘국민동포’ 참조).

이후 ‘국민동포’라는 호칭은 1907년 2월 16일자 《황성신문》에 실린 ‘동지친목회 취지서’<sup>5)</sup>, 1907년 11월 26일자 《황성신문》에 실린 ‘대한협회’ 연설문, 1908년 4월 21일자 《황성신문》에 실린 ‘서북학회’ 관련 기사, 1908년 9월 5일자 《황성신문》에 실린 신문사 창립기념 사설, 1908년 11월 1일자 《황성신문》에 실린 논설 등에서 등장하였다.

한편 해외에서는 미국 샌프란시스코에서 결성(1905.4.5)된 공립협회의 회원인 최유섭씨가 1907년 6월 7일자 《공립신보》에 기고한 글에서 처음 등장하였다.

… 만일우리국민이 국민의 책임을 다하여야 할 것 같으면 엇지 더갓치 노예의 성질도 외인에게 무릅을 꿇고 국권을 넘어주는 정부가 우리말이우에쳐야시며 또 만일우리가 우리의 턴부흔 자유를 빌이지아니하였시면 엇지 더 잔인악독흔 외인의 학대를 당하리오. 우리인민을 대표흔정부가 이갓치부푼것도 우리의과실이오 우리의 자유를 찾지못하흔것도 우리의 과실이고 또 장리에 아한독립 만년기의초를 세워 천고의수티를 시는 것은 우리인민의 담척이니 이갓치만은 과실이잇고 이갓치 둥터흔 책임이잇는 우리국민동포야. 이갓치 위급존망지츄를 당하여 엇지 초망춘슈에 씌을 끼지못하흔고 …(《공립신보》 1907년 6월 7일자. 3면. 寄書 대성질호 국민동포).

그러나 ‘국민동포’라는 호칭을 널리 대중화하고 이를 사상적으로 개념화시킨 사람은 단재(丹齋) 신채호(申采浩)였다. 1906년부터 《대한매일신보》 주필로 활약했던 신채호는 한 나라의 흥망성쇠와 역사발전의 원동력이 국민 전체의 실력에 있음을 간파하고 국권회

5) 발기인. 이종일(李鍾一), 이준(李儁), 이인직(李人植), 유맹(劉猛), 유문환(劉文煥), 신해영(申海永), 심의성(沈宜性), 오세창(吳世昌), 유성준(兪星濬), 윤치오(尹致昨), 정진홍(鄭鎭弘), 정운복(鄭雲復), 태명식(太明軾), 한석진(韓錫振), 홍궁섭(洪肯燮), 권동진(權東鎭), 황철(黃鐵).

로 방향을 잃고 이리저리 방황하던 대한인(大韓人)들에게 근대적 의미의 국민국가의 국민이 되어줄 것을 호소하면서 ‘국민동포’라는 호칭을 사용하였다.

가을이 오면 비가 기이니 첩첩흔 회포를 거두어 우리 국민동포에게 고희노라. 오호-라. 우리 동포여. 우리가 동반도의 신성한 민족으로 이 나라에서 나서 이 나라에서 자라기를 이제 이미 스천여년을 지닌지라.(《대한매일신보》 1908년 8월 21일자. 1면 논설: 품은 회포를 널니고흠/ 練丹生).

… 오호-라. 국민동포-여. 동포들은 어서어서 세계의 쉼세를 숲혀서 이거슬 리용하며 문명의 진보를 당기어 이거슬 환영하며 한국의 디위를 보와 이거슬 분발홀지이다.(《대한매일신보》 1910년 2월 23일자. 1면 논설: 이십세기 식국민).

이처럼 ‘국민동포’라는 호칭에는 단순히 같은 민족이라는 동질감을 가져야 한다는 것 외에 근대국가의 국민으로서 갖춰야 할 역량이 필요하다는 뉘앙스가 담겨 있었다.

특히 이런 개념을 이어받은 곳이 1919년 3·1운동의 결과로 탄생했던 대한민국임시정부였다. 당시 대한민국임시정부는 ‘대한민국임시헌장 선언문’(1919.4.11)에서 ‘국민동포’라는 호칭을 재구조화하여 ‘동포국민’이라는 호칭을 내세웠는데(국회도서관편 1974, 3) 이는 일본 제국주의에게 주권과 영토와 국민을 강제로 빼앗긴 상태에서 ‘국민’보다는 ‘동포’에 방점(傍點)을 둔 결과로 해석할 수 있다.

존경하고 열애하는 아 2천만 동포국민이여. 민국 원년 삼월일일. 아 대한민족이 독립선언 함으로부터 남과 녀와 노와 소와 모든 계급과 모든 종파를 물론하고 일치코 단결하여 동양의 독일인 일본의 비인도적인 폭행하에 극히 공명하게 극히 인욕하게 아민족의 독립과 자유를 갈망하는 의사와 정의와 인도를 애호하는 국민성을 표현한지라. … 차시를 당하여 본정부·전국민의 위임을 수하여 조직되였나니 본정부·전국민으로 더브러 전심코 戮力하여 임시헌법과 국제도덕의 명하는 바를 준수하여 국토광복과 邦基확고의 대사명을 果하기를 자에 선서하노라. 동포국민이여 분기할지이다. … 우리의 정의 맞침내 일본의 폭력을 승할지니 동포여 기하여 최후의 일인까지 투쟁할지이다. … 대한민국원년 사월 일. 대한민국임시정부.

## IV. 대한민국임시정부에게 해외 이주 한국인들은 어떤 존재였나?

대한민국임시정부는 국권상실기의 ‘국민동포’와 일제강점기의 ‘동포국민’ 양자를 잇는 교량자로서의 역할을 하였을 뿐만 아니라 암울했던 시기에 한반도의 경계를 벗어나 해외로 이주하였던 재외동포의 국권회복과 자주독립의 의지를 1945년 8월 15일 광복의 순간까지 불태우게 했던 촉매제였다. 그 구체적 이유는 다음과 같다.

첫째, 대한민국임시정부 구성원의 대다수는 해외 이주 한국인들이었다. 1919년 4월 10일 오후 10시, 중국 상해 프랑스 조계 김신부로 소재 회의장에서 개최된 임시의정원(의장 이동녕)<sup>6)</sup> 회의 결과 국무총리에 이승만(재미), 내무총장에 안창호(재미), 외무총장에 김규식(재미), 법무총장에 이시영(재중), 재무총장에 최재형(재러), 군무총장에 이동휘(재러), 교통총장에 문창범(재러) 등 전원 해외 이주 한국인들로 임시정부의 첫 각료 진용이 구성되었다(1919.4.11). 물론 국내에서 먼저 조직된 한성정부(1919.3.27)도 집정관 총재에 이승만(재미), 국무총리 총재에 이동휘(재러), 외무부총장에 박용만(재미), 내무부총장에 이동녕(재중), 군무부총장에 노백린(재미), 재무부총장에 이시영(재중), 법무부총장에 신규식(재중), 학무부총장에 김규식(재미), 교통부총장에 문창범(재러), 노동국총관에 안창호(재미) 등 해외 이주 한국인들로 첫 정부 각료를 구성하였다.

1919년 당시 상황은 이규갑의 증언 「한성임시정부 수립의 전말」에 따르면 “우리가 임시정부를 조직했다고는 하지만 국내에서 일정의 눈을 피하여 정부 구실을 하기는 불가능하였다. … 정부도 만들었으니 이를 해외에 가지고 가서 행동의 자유가 보장된 국제무대에 가서 외교적으로 독립운동을 하는 것이 좋겠다 …”(신동아 69/04, 182)는 분위기였으므로 임시정부의 활동무대는 국외가 될 수밖에 없었다.

둘째, 대한민국임시정부는 국내 거주 한국인들은 물론 해외 이주 한국인들까지 자기 국민(인민)으로 인식하였다. 즉, 국내는 물론 해외에까지 임시정부의 통치권이 미치지 못한다는 한계에도 불구하고 1919년 4월 11일, 대한민국 임시의정원 의장 이동녕과 임시정부 국무위원 전원(이승만·안창호·김규식·이시영·최재형·이동휘·문창범)의 이름으로 사실상의 헌법인 ‘대한민국 임시헌장’(전문 10조)을 제정, 선포(大韓民國臨時政府紀事

6) 현순, 손정도, 신익희, 조성환, 이광, 이광수, 최근우, 백남철, 조소앙, 김대지, 남형우, 이회영, 이시영, 이동녕, 조완구, 신채호, 김철, 선우혁, 한진교, 진희창, 신철, 이한근, 신석우, 조동진, 조동우, 여운형, 여운홍, 현창운, 김동삼 등 29명.

錄 第一回集 1919)하였는데 거주 이전의 자유(제4조), 교육·납세 및 병역의 의무(제6조) 등을 규정하였다.<sup>7)</sup>

이후에는 “독립운동에 대한 진선을 정제키 위하여 우선 해외에 재류하는 동포로부터 실시”한다는 명목으로 임시정부 내무부 주도의 재외동포 인구조사(1937) 계획을 수립하였고(한민. 1936년 7월 30일자), “정부에서는 국민의 호구(戶口)와 그들의 정형(情形)을 자세히 알아야 행정상 필요하고, 또 국민된 이들도 이것을 자세히 등기할 의무가 있으며, 또 따라서 권리도 발생하는 것”이라고 강조하면서 호구등기부 제출을 독려(국민보 37/02/03)하는 등 재외동포를 임시정부의 국민으로 명시화하였다.

당시 상황이 아직 국토를 완전히 회복하지 못한 상태였고, 열강들로부터 승인을 받지 못했지만 대한민국임시정부의 주권이 한반도는 물론 전 세계로 흩어져 있던 한국인 전체에게 미치고 있음을 선언하면서 국민의 자유(제4조)와 권리(제5조)와 의무(제6조)를 처음으로 규정했다는 점은 그 역사적 의의가 크다 할 것이다.

셋째, 대한민국임시정부는 초창기부터 운영의 상당액을 해외 이주 한국인들의 후원에 의존하였다(독립운동사편찬위원회 1972, 490). 예를 들어 상해 대한민국임시정부 첫 청사를 마련할 수 있었던 것도 당시 대한인국민회 중앙회장이었던 도산 안창호가 갖고 온 미주동포들의 후원금 2만5천 달러 덕분이었다(한시준 2016, 59-63). 1919년 7월 8일, 대한민국임시정부 내무총장 자격으로 대한민국임시의정원에 출석한 도산이 「시정방침연설」에서 인구조사, 공채 발행, 인두세(인구세) 등으로 임시정부의 재정을 마련하겠다는 뜻을 피력하였던 것(도산안창호선생전집편찬위원회편 2000, 83)이나 1922년 이후 국내의 연통부와 교통국이 일본경찰에 의해 파괴된 뒤부터는 국내 거주 한국인들의 애국금과 인구세가 고갈되기 시작하고, 1925년 이승만의 탄핵 이후 미국 거주 동포들의 후원금이 대부분 구미위원부로 들어갔을 때도 임시정부가 임시헌법(1925.4.7) 제27조에서 재외동포에게 “재정을 부담하며 병역에 복하며 징발에 응하는 의무”를 부여할 수 있었던 것도 같은 맥락이었다.

7) 제1조. 대한민국은 민주공화제로 함. 제2조. 대한민국은 임시정부가 임시의정원의 결의에 의하여 此를 통치함. 제3조. 대한민국의 인민은 남녀귀천 및 빈부의 계급이 無하고 일체 평등임. 제4조. 대한민국의 인민은 신교·언론·저작·출판·결사·집회·信書·주소·이전·신체 및 소유의 자유를 향유함. 제5조. 대한민국의 인민으로 公民 자격이 有한 자는 선거권 및 피선거권이 有함. 제6조. 대한민국의 인민은 교육·납세 및 병역의 의무가 有함. 제7조. 대한민국은 神의 의사에 의하여 건국한 정신을 세계에 발휘하며 進하여 인류의 문화 및 평화에 공헌하기 위하여 국제연맹에 가입함. 제8조. 대한민국은 구황실을 우대함. 제9조. 생명刑·신체刑 및 공창제를 전폐함. 제10조. 임시정부난 국토회복 후 만 1개년 내에 국회를 소집함.

특히 중일전쟁(1937-1945)이 본격화되자 임시정부는 건국강령(1941.11.25) 4(口)에서 재외동포를 포함한 전체 대한민국 인민에게 “법률을 수하며 세금을 반하고 병역에 응하며 공무에 복하고 조국을 건설보위하며 사회를 시설지지하는 의무”를, 임시헌장(1944.4.22) 제6조에서 “조국을 광복하고 민족을 부흥하고 민주정치를 보위하는 의무, 헌장과 법령을 준수하는 의무, 병역과 공역에 복무하는 의무, 국세를 납입하는 의무”를 부여하였던 것(국회도서관편 1974, 3-23) 역시 재외동포의 애국심과 임시정부 지지를 기대하였기 때문이었다.

## V. 대한민국임시정부는 해외 거주 한국인들에게 어떤 정책을 펼쳤는가?

앞서 살펴보았듯이 임시정부와 재외동포는 떼려야 뗄 수 없는 불가분의 관계였다. 따라서 임시정부는 재외동포와 관련한 법·제도는 물론 정책적 의지를 분명히 하였다.

첫째, 1919년 9월 11일, 한성정부·대한국민의회·상해임시정부 등 3자 통합으로 출범한 대한민국임시정부는 ‘대한민국임시헌법’ 제정을 통해 대한민국의 주권이 일체에 빼앗긴 대한제국의 영토와 국민들을 뛰어넘어 한반도 밖에 거주하고 있는 한국인들에게까지 미치도록 함으로써 주권과 영토와 국민의 관계와 경계를 정하였다.

제1조. 대한민국은 대한인민으로 조직한다.

제2조. 대한민국의 주권은 대한인민 전체에게 있다.

제3조. 대한민국의 강토는 구한제국의 판도로 한다.

이들 조항은 1948년 7월 17일에 제정된 대한민국제헌헌법 제1조 “대한민국은 민주공화국이다.”, 제2조 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”, 제4조 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”로 각각 계승되었다.

둘째, 대한민국임시정부는 임시의정원 의원을 선거함에 있어 ‘대한민국임시헌법’(1919) 제20조에 해외 거주 한국인 대표를 의원 총수 57명 중 14명을, 그리고 대한민국임시약헌(1927.4.11) 제6조에 해외 거주 한국인 대표를 의원총수 54명 중 13명을 각각 할당하였다. 이는 재외국민 참정권 부여를 뛰어넘어 ‘해외선거구제’를 사실상 도입한 역사적 사례이다.

제20조. 임시의정원 의원은 경기·충청·경상·전라·함경·평안 각도 급(及) 중령(中領)교민, 아령(俄領)교민에 각 6인, 강원·황해 각도 급(及) 미주(美洲)교민에게 각 3인을 선거함.

제6조. 임시의정원 의원은 경기·충청·경상·전라·함경·평안 각도 급(及) 중령(中領)교민에서 각 5인, 강원·황해 각도 급(及) 미주(美洲)교민에서 각각 3인을 선거한다.

셋째, 대한민국임시정부는 일제의 극심한 탄압으로 연통제, 교통국, 선전대 등 국내 비밀조직 유지가 어렵게 되자 1920년 3월 16일, 국무원령 제2호 ‘임시거류민단제’를 공포하여 임시정부의 실질적인 기반인 해외 거주 한국인들의 자조·자치능력을 독려하였다.

제1조. 내무총장이 광복사업이 필요하다고 인정할 때 일정 구역 안에 거류하는 국민으로 거류민단을 둔다.

중국 상해의 경우, 1919년 3월에 조직된 교민친목회가 같은 해 9월에 대한인민단으로, 이듬해 1월에 상해대한거류민단으로 변모하였고, 1920년 3월에 이를 법제화하여 임시정부의 산하기구로 만들었고, 10월 7일 내무부령 제4호 ‘임시교민단제’를 공포하여 한국인이 거주하고 있는 해외 각지에 기구상으로는 내무총장 아래에 속하지만 교민단장을 중심으로 하는 사실상 자치조직인 교민단과 의결기관인 의사회(독립운동·의용대 조직·군사자원 모집·재정 등 담당)를 설치할 법적 근거를 만들었다. 그리고 1923년 9월, 대한민국임시정부가 중국 상해지역에서 호구(戶口)조사를 실시할 수 있었던 것도 교민단 조직이 활성화되지 않았다면 불가능한 일이었다.

한편 중국 상해·천진 등에 조직된 거류민단교민단 외에 중국 만주에는 서로군정서(西路軍政署), 북로군정서(北路軍政署)가 있었고, 미국 본토와 하와이, 멕시코와 쿠바, 프랑스 등지에는 대한인국민회 등이 조직되어 있었는데 이것 역시 대한민국임시정부를 정점으로 해외 거주 한국인들과의 교량 역할을 감당하고자 노력한 역사적 사례로 평가할 수 있다.

넷째, 대한민국임시정부는 1945년 8월 15일, 일제가 무조건 항복을 선언하자 중국국민당 정부에게 대한민국임시정부 요원들의 귀국문제와 중국 거주 한국인들의 보호를 요청하는 비망목을 1945년 8월 24일 제출하였을 뿐만 아니라 9월 17일에는 중국 동북3성(만주) 거주 한국인들의 보호도 요청하였다. 또한 1945년 11월 1일, 본국 귀환을 기다리던 한국인들의 업무를 담당할 대표기구로서 주화대표단(단장 박찬익)을 1948년 8월 10일까지 설치<sup>8)</sup>하

8) 단장 박찬익(朴贊翊), 대표 민필호(閔弼鎬), 지청천(池青天). 출처: <https://search.i815.or.kr/Ruin/RuinforeignView.jsp?id=CC336346> (검색일: 2019.07.11.).

였는데, 이는 임시정부가 자기 국민, 사실상 재외국민보호에 대한 관심의 끈을 끝까지 놓지 않았다는 구체적 증거라고 볼 수 있다.

## Ⅵ. 맺음말

1910년 8월 29일, 일제의 병탄에 의해 국권을 상실한 대한제국은 역사 속으로 사라졌고, 대한제국의 신민들은 일본국의 식민지 신민이 되었다. 그러나 이에 굴하지 않고 당시 국내외 한국인들은 1919년 3월 1일, 3·1운동을 일으켰고, 이를 계기로 폭발한 독립국으로서, 그리고 자주민으로서의 거센 열망은 기존의 군주주권국가를 국민주권국가로, 전제군주제를 민주공화제로 일순간에 바꿀 수 있는 사회적 공감대를 형성하는데 성공하였고, 그 결실이 바로 대한민국임시정부(1919~1945)였다.

물론 현재 우리 학계 내에서 대한민국임시정부를 둘러싼 성격 규정이 제각각이다. 우리나라 역사상 처음으로 수립된 국민주권 국가이고 민주공화제 정부라는 견해(한시준 2016, 14~26)가 있는가 하면 국제법상 통치권(주권)이 미치는 대상인 국토와 국민이 없었으므로 일반 정부와는 그 성격이 조금 다르고, 대한제국과 시간적 연속성이 없고 주체세력이 다르고 이념이 달라 망명정부가 될 수 없다는 견해(조동걸 1996)도 있는데 대한민국임시정부의 성격을 어떻게 규정하든 우리가 주목해야 할 것은 일제강점기에 국권상실로 인해 망국민이 되었던 한국인들에게 뭔가 의지할 곳이 생겼다는 점이다.

현실적으로 국내가 아닌 해외에서 활동할 수밖에 없었던 대한민국임시정부로서는 국민적 기반이 절대적으로 필요하였고, 이를 해외 거주 한국인, 즉 ‘재외동포’와의 관계설정에서 물꼬를 찾아야 했다. 이들이 한반도를 떠나야 했던 이유나 동kina 시기는 천차만별이었지만 물 떠난 고기가 살 수 없듯이 해외 이주(거주) 한국인들은 자신들을 지켜줄 든든한 울타리가 필요하였고, 대한민국임시정부는 정부를 이끌어갈 핵심세력과 이들을 지지해줄 국민적 기반이 필요하였다.

이번 논문에서 다룬 ‘대한민국임시정부와 재외동포’라는 주제는 우리 역사 속에서 정부와 재외동포사회, 그리고 내국민과 재외동포 간에 어떤 관계설정이 있었는지를 간략하게나마 살펴볼 수 있는 계기였다. 또한 1948년 8월 15일 대한민국 정부 출범 이후 우리 역대 정부들이 대한민국임시정부 시기의 재외동포 관련 정책과 내용을 어떻게 계승·단절하고 있는 지 구체적으로 비교·분석하는 데 필요한 기초연구로서의 역할을 할 것으로 기대된다.



- 金大鳴. 1800. 白巖集(목활자본).
- 대한민국 제헌헌법. 1948.7.17.
- 조선왕조실록. 1887. 고종24년.
- \_\_\_\_\_. 1904. 고종41년.
- \_\_\_\_\_. 1907. 고종44년.
  
- 공립신보
- 국민보
- 대한매일신보
- 독립신문
- 한민
- 해조신문
- 황성신문
  
- 교육과학기술부. 2012. 생활의 길잡이 5. 지학사.
- 국사편찬위원회. 2005. 재외동포사 편람.
- 국회도서관편. 1974. 대한민국임시의정원문서.
- 권희영. 1999. 한국과 러시아: 관계와 변화. 국학자료원.
- 김계르만. 2005. 한인이주의 역사. 박영사.
- 김봉섭. 2011. 재외동포강국을 꿈꾼다. 엠에드.
- 도산안창호선생전집편찬위원회편. 2000. 도산안창호전집 6. 도산안창호선생기념사업회.
- 독립운동사편찬위원회편. 1972. 독립운동사 4. 독립유공자사업기금운용위원회.
- 외교통상부. 2009. 한국외교 60년. 1948-2008. 외교통상부.
- 이광규. 2006. 못다 이룬 꿈. 집문당.
- 이규갑. 1969. 한성임시정부 수립의 전말. 신동아1969(4).
- 조선은행 조사부. 1948. 조선경제연보 1948. 조선은행.

- 최진욱. 2007. 남북한 재외동포정책과 통일정책과정에서 재외동포의 역할. 통일연구원.
- 한시준. 2016. 대한민국임시정부의 지도자들. 역사공간.
- 조동걸. 한국민족문화대백과사전. 「대한민국임시정부」 항목. 출처:  
<https://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0015017> (검색일: 2019.07.11).
- 출처: <https://search.i815.or.kr/Ruin/RuinforeignView.jsp?id=CC336346> (검색일: 2019.07.11.).
  
- 노컷뉴스
- 뉴스1
- 뉴스파워
- 뉴시스
- 동아일보
- 매일경제
- 머니투데이
- 미주한국일보
- 연합뉴스
- 월드코리안
- 재외동포신문
- KBS
- KTV
- YTN

● 투고일: 2020.01.15. ● 심사일: 2020.07.03. ● 게재확정일: 2020.07.16.

## | Abstract |

# Provisional Government of the Republic of Korea and Overseas Koreans

Kim Bongseop (Overseas Koreans Foundation)

Overseas Korean policies of the PGROK(the following, 'PGROK'), can be summarized as follows; The PGROK extended the concept of sovereignty, territory, and nationality beyond the Korean Peninsula and granted Korean people in China, Korean People in Russia, and Korean People in America representation in the Provisional Assembly of the Republic of Korea. The PGROK established and proclaimed a 'temporary settlement corporation' system to encourage the autonomy and self-sufficiency across overseas Korean communities. Moreover, when the Japanese Empire declared its unconditional surrender, the PGROK established the 'Korean People in China at Delegation Foreign Affairs to China' and took many other measures to ensure the repatriation and overall safety of overseas Koreans. The PGROK which had no choice but to operate overseas due to the surveillance of the Japanese Empire, desperately needed public support and found it through the cultivation of relationships with overseas Koreans. The relationship between the PGROK and Overseas Koreans is based on the concept that “Korean Nationals=Korean Compatriots” and vice versa.

〈Key words〉 Provisional Government of the Republic of Korea(PGROK), Overseas Koreans, Overseas Korean Communities, Korean Nationals, Korean Compatriots

# 북한 김정은 정권의 엘리트 특성\* : 중국과의 비교를 중심으로

이 성 봉 (부경대학교)  
(sblee@pknu.ac.kr)



## 국문요약

본 연구의 목적은 북한 정치엘리트에 대한 분석을 통해 김정은 정권의 안정성과 정책적 방향을 밝히는 것이다. 정치엘리트의 범위는 당 중앙위원회 위원급 이상과 행정기관의 장관급 이상으로 하였다. 정치엘리트의 특성은 연령구조, 전문경력, 겸직을 중심으로 분석하였으며, 중국과의 비교를 통해 그 의미를 밝히고자 하였다. 연구를 통해 얻은 결론은 다음과 같다. 첫째, 정치엘리트가 지나치게 노령화되어 있으며, 이는 김정은의 권력이 구 엘리트에 의해 포위되어 있다는 것을 보여준다. 둘째, 군부의 비중이 지나치게 높은 것으로 나타났는데, 이는 북한의 대내외 정책이 기존의 경직성에서 탈피하기 어렵게 만드는 요인이 될 것이다. 셋째, 당 위주의 중앙 집중적인 권력체계를 보이고 있는데, 이는 행정의 효율성보다는 통제와 관리에 중점을 두고 있다는 것이다. 넷째, 엘리트 층원에서 정치적 연고나 충성심이 결정적인 것으로 작용하고 있는데, 이는 현대의 복잡하고 전문화된 국가 경영에 부응하기 어려울 것으로 보인다.

주제어 : 북한, 중국, 김정은, 정치엘리트, 연령구성, 전문경력, 겸직

\* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2017년)에 의하여 연구되었음.

## I. 서론

본 연구는 북한 정치엘리트에 대한 분석을 통해 김정은 정권의 안정성과 정책적 정향(定向)을 밝혀보고자 한다. 민주적 정치과정이 부재한 북한에서 정치엘리트는 거의 유일한 정치적 행위자이자 정책 결정자라고 할 수 있다. 따라서 정치엘리트를 구성하는 인물들의 면면과 그 구성적 특성은 북한의 정치를 이해하는 데 도움이 될 단서를 제공할 것이다. 정치엘리트 분석의 의미를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 김정은 정권의 안정성과 권력 기반을 이해하는 데 도움을 준다. 김정은은 권력 승계 작업이 완성되기 전에 최고 권력자 자리에 올랐고, 혈연 외에는 내세울 만한 정통성과 업적이 없었다. 이로 인해 김정은의 권력은 정치엘리트의 지지와 충성에 의존하지 않을 수 없었고, 그만큼 정치엘리트의 존재감과 영향력은 커졌다고 할 수 있다. 이런 점에서 북한 정치엘리트들의 특성은 김정은 정권의 안정성과 권력기반을 이해하는 데 있어 중요한 지표가 될 수 있다는 것이다. 둘째, 김정은 정권의 정책적 정향을 가늠할 수 있게 할 것이다. 북한에서 정책은 사회와의 상호작용 속에서 산출되는 것이 아니라, 정치엘리트의 정치적 판단과 이해관계에 의해 좌우된다. 따라서 정치엘리트의 구성적 특성은 북한의 정책적 정향에 직접적인 영향을 미칠 것으로 볼 수 있다. 셋째, 북한 내부의 정치적 긴장과 갈등의 가능성을 가늠할 수 있게 해준다. 야당이나 저항세력이 존재하지 않는 북한에서 정치적 변동이 일어난다면 그것은 정치엘리트 간의 갈등에 의해 촉발될 것이다. 이러한 위로부터의 정치적 변동은 구 사회주의 국가와 중국의 정치사에서도 여러 차례 목격된 바가 있다. 이런 점에서 정치엘리트에 대한 분석은 북한의 정치적 변동 가능성을 살펴보는 데 도움을 줄 것이다.

그런데 북한의 정치엘리트에 대한 분석은 몇 가지 현실적 한계가 있다. 무엇보다 자료가 매우 제한되어 있다는 점이다. 정치엘리트의 개인적 신상은 물론이고 엘리트 간 이해와 역학 관계 등에 대한 정보를 입수하는 것은 불가능한 실정이다.<sup>1)</sup> 현재 파악할 수 있는 자료는 주요 정치엘리트의 연령, 학력, 주요 경력, 직책 등 제한된 수준의 인구사회학적 자료에 불과하다. 이에 더해 이러한 자료로부터 어떻게 정치 분석적 설명력을

1) 최근 정치엘리트 간의 네트워크에 대한 연구가 시도된 바 있는데, 이교덕 외(2012), 주장환(2007), 이창용·문호석(2016) 등을 들 수 있다. 이들 연구는 권력엘리트 간 네트워크를 파악하고자 했다는 점에서 평가를 받을 만하다. 그러나 인구사회학적 자료에 나타난 연고(緣故)나 공식 행사에서의 동행 횟수 등에 의존해 네트워크를 구성하는 수준이기 때문에 실제 권력 내부에서 이루어지고 있는 정치엘리트 간 이해관계와 역학관계를 파악하는 데에는 한계가 있다.

이끌어 내느냐 하는 것도 문제이다. 냉전시기에 사회주의 국가의 정치엘리트에 대한 연구도 대부분 인구사회학적 접근을 시도하였는데, 그 연구 성과는 정치엘리트의 신상 자료를 정리하는 수준에 그쳤을 뿐이라는 비판에 직면하였던 것이다.

본 연구는 이러한 한계를 극복하기 위해 다음과 같은 방법을 사용하고자 한다. 첫째, 인구사회학적 자료 중에서 정치 분석적 의미를 가지는 요소를 선별하고, 그것이 북한의 정치적 특성과 어떻게 연결되는지 설명하고자 한다. 본 연구가 주목하는 요소는 연령구성, 전문경력, 그리고 겸직이다. 둘째, 중국과 비교함으로써 북한 정치엘리트의 특성을 입체적으로 설명할 수 있도록 할 것이다. 중국은 건국 이래 여러 차례 정치적 변동을 겪었으며, 그 과정에서 다양한 정치엘리트 구성을 경험한 바 있다. 또한 1980년대부터 실시된 엘리트 정책은 일당 지배체제를 견지하면서도 안정적인 엘리트 순환을 이뤄내고 있다는 평가를 받고 있다. 이러한 중국과의 비교는 북한 김정은 정권의 정치엘리트 특성과 그 정치적 의미를 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

본 연구가 분석 대상으로 삼는 시기는 주로 2017년과 2018년이 될 것이다. 이렇게 시기를 정한 것은 양국의 정치시스템과 관련이 있다. 북한과 중국은 당 대회를 통해 중앙위원회 위원을 선출하고, 중앙위원들은 다시 당의 최고 지도부를 선출하도록 하고 있다. 즉, 양국의 정치엘리트 변동은 기본적으로 당 대회를 통해 이루어지는 것이다. 그런데 가장 최근에 개최된 당 대회는 북한이 2016년이며, 중국이 2017년이다. 양국의 당 대회가 개최된 연도가 다르지만, 비교를 위해 중국공산당 대회가 열린 2017년을 기준으로 하고자 하는 것이다. 국가기관과 관련된 분석에서는 2018년을 기준으로 할 것이다. 중국의 정치 시스템은 당 대회가 열린 다음 해에 전국인민대표대회를 열어 국가기관의 인원을 선출하고 있다. 따라서 현재 중국의 국가기관 간부들은 대부분 2018년에 선출 혹은 임명된 것이다. 북한의 경우 중국과 같은 엄격한 규범을 가지고 있지는 않지만 중국과의 비교를 위해 국가기관과 관련한 분석에서는 2018년을 기준으로 한다. 2017년과 2018년 이후에도 북한과 중국 모두 약간의 인물 교체가 이루어졌기 때문에 이를 반영해야 한다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 본 연구가 목표로 하는 것은 개별 인물에 대한 분석이 아니라, 엘리트 유형을 살펴보고자 하는 것이므로 문제가 되지 않는다고 본다. 양국의 정치엘리트를 비교하지 않는 설명에서는 최근의 인사변동을 반영할 것이다.

## II. 사회주의 정치체제의 성격과 엘리트 유형

### 1. 인구사회학적 접근법의 한계

사회주의 국가의 정치엘리트에 대한 연구는 엘리트의 연령, 출신계층, 교육, 성별, 출신 지역 혹은 민족적 배경과 같은 인구사회학적 혹은 사회적 지위(social status) 중심으로 이루어져 왔다.<sup>2)</sup> 이러한 연구 경향은 자료 수집의 한계라는 현실적인 제약 때문이었다. 폐쇄적인 사회주의 국가의 특성상 정치엘리트의 충원 과정, 이해 및 역학 관계, 의사결정 구조와 같은 내밀한 정보에 접근하는 것이 불가능하였다. 반면에 정치엘리트에 대한 기초적인 자료는 어느 정도 파악할 수 있었는데, 연령, 학력, 경력, 성별, 출신 계층 등과 같은 것들이었다. 냉전 시대의 서구 학자들은 이러한 자료에 의지하여 해당 국가의 정치적 안정성이나 정책적 정향 등을 추론하고자 하였던 것이다.

이러한 접근은 사회주의 국가에서 정책결정은 정치엘리트에 의해 이루어지며, 정책은 정치엘리트의 인구사회학적 속성을 반영하게 된다는 인식을 바탕으로 하고 있는 것이다. 그렇지만 이러한 인구사회학적 분석을 통해 얻은 성과는 매우 제한적이었다. 가장 큰 이유는 인구사회학적 자료의 설명력 때문이었다. 연령의 문제를 살펴보자. 어느 한 정치체제의 정치엘리트의 평균 연령이 높다는 것을 밝혀냈다고 해도 그것이 해당 정치체제의 성격에 대해 설명할 수 있는 것은 너무나 제한적이었다. 연령이 높아질수록 사람들은 보수적인 견해를 가지게 된다는 것이 사회학적 통설이기는 하다. 그러나 1960년대 중국에서 일어났던 문화대혁명과 같은 급진주의는 최고 지도부의 연령이 건국 초기보다 훨씬 높았던 시점에서 일어났던 것이다. 이처럼 정치엘리트의 평균 연령은 정치체제의 성격에 대한 설명으로 바로 연결되지 않는다. 계층의 문제도 마찬가지이다. 노동자나 농민 집안에서 태어난 정치엘리트들이 중산층 이상의 가정에서 태어난 정치엘리트보다 급진적 혹은 보수적이라고 볼 수 있는 근거를 찾기는 어렵다. 공산당은 노동자·농민의 당이라고 하지만, 실상 혁명의 주도 세력은 근대적 교육을 받을 만큼 여유가 있는 중산 계층 출신이 다수를 차지하고 있었던 것이다. 이러한 문제는 성별이나 교육수준과 같은 다른 인구사회학적 요소에도 해당되는 것이다.

2) 이러한 연구로 문수연(1986), 안병만(1986), 안택원(1986), 김종명(1987), 양성철(1991), 이동을(1992), 김정계(2008), Frolic(1970), Kalynowych(1972), Mastro(1972), Mason(1977), Caldwell(1980) 등을 들 수 있다.

또 다른 문제는 인구사회학적인 특성이 시간적 변수나 사회의 발전 정도에 크게 영향을 받는다는 점이다. 혁명을 통해 정권을 장악한 정치엘리트는 이전 체제에 편입되지 않은 소장층이 주류를 이루기 마련이다. 따라서 초기 엘리트의 인구사회학적 특성은 자연스럽게 연소(年少), 저학력, 직업적 혁명가, 중간 계층 등의 특성을 띠게 된다. 그런데 시간이 지나고 사회가 발전하면서 엘리트의 인구사회학적 특성은 연로(年老), 고학력, 전문가 경력, 상위계층으로 변하게 된다.<sup>3)</sup> 이처럼 시간적 변수에 따라 인구사회학적 변화가 나타나게 됨으로써 정치엘리트의 성격을 이해하는 데 어려움이 있는 것이다.<sup>4)</sup>

## 2. 정치 엘리트의 범위

본 연구는 지위에 따른 접근방법(Position or Formal Leadership Approach)으로 정치엘리트의 범위를 정하고자 한다. 사회주의 국가에서 정치의 중심은 당이며, 당의 구조는 철저히 위계적으로 조직되어 있다. 따라서 누가 정치엘리트인가는 바로 당의 위계적 조직에서 어느 수준까지 엘리트층으로 볼 것인가 하는 문제가 된다. 북한과 중국은 공히 소련공산당의 조직체계를 모델로 하고 있는데, 이는 당 대회 → 중앙위원회 → 정치국 → 정치국 상무위원회로 좁혀지는 동심원(同心圓) 형태를 취하고 있다. 이러한 조직 간의 관계는 민주집중제를 원칙으로 하고 있지만, 실제로는 중앙집권적이고 상명하복의 형태로 운영된다. 따라서 정치적 권력의 위계는 정치국 상무위원회 → 정치국 → 중앙위원회 → 당 대회의 순이 되는 것이다. 이러한 위계에서 중추적인 역할을 담당하는 기관이 중앙위원회이다. 중앙위원회는 당 대회 폐회기간에 당의 전 업무를 영도하고 대외적으로 당을 대표한다. 또한 정치국원과 정치국 상무위원을 비롯한 당의 핵심 당직을 구성하는 막강한 권한을 가지고 있다. 나아가 중앙위원들은 대부분 국가 기관의 장관급이나 지방 정부의 책임자를 겸직하고 있을 정도로 정치적 위상이 높다. 이러한 이유로 사회주의 국가의 정치엘리트에 대한 연구는 일반적으로 당 중앙위원급 이상을 정치엘리트로 분류하고 있다. 본 연구도 이러한 입장에 따라 당 중앙위원급 이상을 정치엘리트로 분류하고자 한다.

그런데 공산당에는 당 중앙군사위원회라는 또 하나의 중요한 조직이 있다. 사회주의

3) 예를 들어 1949년 중국공산당 정치국원 13명 중 대학을 졸업한 사람은 6명에 불과하였지만, 중국의 교육수준이 높아지면서 현재는 전원이 대학졸업 이상의 학력을 가지고 있다.

4) 네이글(Nagle 1975)은 엘리트의 성장기의 사회적 환경을 중심으로 세대를 구성하고, 이에 따라 엘리트의 세대별 정책 정향을 추론하는 방식을 사용한다. 그러나 이러한 방법은 엘리트의 연령분포가 다양하거나, 북한처럼 사회적 변동이 적은 체제에 적용하기는 어렵다.

국가에서 군대는 국군이 아니라 당군이다. 따라서 군사지휘권은 행정부에 있는 것이 아니라 당 중앙군사위원회에 속한다. 통상 당의 최고 지도자가 당 중앙군사위원회의 장을 겸하고, 위원들은 주로 현역 4성급 장성들로 구성된다. 민주주의가 부재한 사회주의 국가에서 정치권력의 궁극적인 원천은 군대이며, 따라서 당 중앙군사위원회 위원들의 정치적 위상은 정치국원급이라고 할 수 있다. 이런 이유로 본 연구에서는 당 중앙군사위원회 위원들도 정치엘리트에 포함시킬 것이다.

또한 행정기관의 장관급 인물들도 정치엘리트 범위에 포함시킬 필요가 있다. 당의 국가기관에 대한 지도를 원칙으로 하고 있는 사회주의 국가에서 행정기관의 권력은 상대적으로 제한되어 있는 것이 사실이다. 그러나 당의 정책이 실행되는 통로는 결국 행정기관이며, 행정기관의 장관급 인물이라면 정치적 위상과 권한 면에서 정치엘리트의 범주에 넣는 것이 마땅할 것으로 보인다. 실제 중국의 경우에는 행정기관 장관급은 대부분 당 중앙위원직을 가지고 있으며, 북한의 경우에도 당 중앙위원 혹은 후보위원을 겸하고 있다. 장관급 인물을 정치엘리트의 범위에 넣어 살펴보는 것은 당과 국가기관과의 관계, 엘리트 층원 체계를 이해하는 데에도 도움을 줄 것이다.

### 3. 정치엘리트 특성의 요소 : 연령구성, 전문경력, 겸직

인구사회학적 접근이 가지고 있는 한계에도 불구하고 본 연구는 정치엘리트의 연령구성과 전문경력, 그리고 겸직과 같은 요소는 사회주의 국가의 정치를 이해하는 데 의미 있는 단서를 제공해준다고 본다. 정치엘리트의 평균연령과 달리 연령구성은 정치엘리트의 층원 시스템과 정권의 변동성을 살피는 데 도움이 된다. 전문경력은 정치엘리트의 개인별 속성이 아니라, 정권을 이끌어 나가는 세력 간 역학관계와 정책적 지향을 보여준다. 그리고 정치엘리트가 어떠한 직책을 겸직하고 있는가는 당과 국가기관 내의 역학관계를 보여줄 수 있을 것이다. 각각의 요소가 갖는 정치적 의미를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

#### 1) 연령구성

사회주의 국가의 정치엘리트 분석에서 중요하게 다루어지는 항목 중 하나는 평균 연령이다. 평균 연령은 정치엘리트 순환 정도를 가늠하는 지표가 될 수 있다. 과거 소련과 동구, 그리고 덩샤오핑 이전 중국에서는 혁명 1세대들이 장기 집권함으로써 정치엘리트의 심각한 노령화를 경험한 바 있다. 이러한 정치체제에서는 정치엘리트의 순환이 정체되고, 업무 능력보다는 충성심과 개인적 인맥 등이 엘리트 진입의 주된 요소로 작용하게 됨으로써

정쟁과 비효율을 양산하게 된다. 이러한 점에서 정치엘리트의 평균연령은 해당 정치체제를 이해하는 데 하나의 참고자료가 될 수 있기는 하다. 그러나 해당 정치체제의 정치적 안정이나 정책적 정향 등을 파악하는 데 한계가 있다. 이에 비해 연령구성은 더욱 다양한 정치적 의미를 제공해준다. 일반적으로 혁명 초기의 정치엘리트는 평균 연령이 젊을 뿐만 아니라, 연령 분포도 매우 조밀한 특성을 보여준다. <표 1>에서 나타나는 바와 같이 건국 초기 당 정치국원들의 평균 연령은 50세가 되지 않으며, 대부분 비슷한 연령대로 구성되어 있다.<sup>5)</sup>

〈표 1〉 사회주의 국가의 정부 수립 당시 당 정치국원의 연령 분포

단위: (세, 명)

	소련(1917년)	중국(1945년) <sup>6)</sup>	베트남(1945)	북한(1948)
인원	7	13	5	7
평균연령	37.0	48.2	40.4	47.9
60대 이상	0	0	0	0
50대	0	4	1	3
40대	1	9	1	3
30대	6	0	3	1

출처: 제2장 4절의 자료를 바탕으로 필자 작성.

건국 초기 소장파들이 주류를 이루었던 정치엘리트 유형을 혁명초기형이라고 한다면, 이후에 혁명 세대들이 장기 집권함으로써 정치엘리트가 노령화되는 현상이 나타나는데 이를 혁명후기형이라고 할 수 있을 것이다. 과거 스탈린 말기의 소련과 마오쩌둥 말기의 중국의 정치엘리트 유형이 이에 해당한다. 이후 세월이 더 흐르면 혁명 1세대가 자연적인 수명에 의해 정치 현장에서 물러나면서 혁명 2세대들이 권력을 이어받는 과도기적 시기가 오게 된다. 그렇지만 혁명 2세대는 독자적인 권력과 정통성이 약하기 때문에 잔존하는 혁명 1세대와 연합하는 방법을 찾게 되면서 정치엘리트 내의 연령 분포가 다양하게 나타나게

5) 북한의 경우 연립 정부적 성격이 강했던 건국 초기에는 정치엘리트의 평균 연령이 비교적 높고 연령 분포도 다양한 편이었다. 그러나 1950년대에 비 김일성계가 숙청된 후에는 평균 연령이 하락함과 동시에 연령 분포도 조밀해지게 된다.

6) 중화인민공화국의 출범은 1949년이지만, 1949년 당시 중국공산당 정치국원 전원이 1945년 제7차 당 대회를 통해서 선출된 것이므로, 여기서는 1945년을 기준으로 계산하였다.

된다. 예를 들어 1939년 소련의 당 정치국에서 최연장자와 최연소자의 나이 차이는 29세였으나, 스탈린이 사망한 후 열린 1956년 제20차 당 대회에서는 36세까지 벌어지게 되었다. 중국의 경우에도 마오쩌둥이 사망한 다음 해에 열린 제11기 당 대회를 통해 선출된 정치국원 중에서 최연장자와 최연소자의 나이 차이는 41세에 이르렀다. 이처럼 세대가 교체되는 과도기에는 정치엘리트 내부의 연령 분포가 매우 크게 나타나는 경향이 있다. 이러한 정치엘리트 유형을 과도기형이라고 부를 수 있을 것이다. 그런데 1990년을 전후하여 대부분의 사회주의 국가들이 붕괴되었기 때문에 이후의 정치엘리트 유형은 중국과 베트남 등에서만 찾을 수 있다. 중국은 1980년대 중반부터 정치엘리트 충원 시스템을 대대적으로 개혁하였는데, 핵심적인 내용은 연령 제한과 업적주의라고 할 수 있다. 이러한 새로운 시스템이 시행되면서 정치엘리트의 전반적인 연령이 낮아졌을 뿐 아니라, 직급별로 조밀한 연령 구조를 갖게 되었다. 예를 들어, 정치국원 중에서 최연장자와 최연소자의 나이 차이는 1992년에 22세, 1997년에는 18세, 그리고 2002년에는 12세로 감소하게 된다. 개혁, 개방을 지속하고 있는 베트남 공산당의 경우에도 2016년 제12차 당 대회에서 구성된 정치국 위원 15명의 경우 46세의 보 반 트영(Vo Van Thuong)를 제외하고는 모두 60대 초반에서 50대 후반의 인사들로 채워져 있다(외교부 2018, 13). 중국과 베트남 모두 정치엘리트의 연경화(年輕化)와 업적주의를 바탕으로 한 정치엘리트 순환 시스템을 시행하고 있는 것이다. 이상과 같이 정치엘리트의 연령별 구성은 정치엘리트의 역학관계와 충원 시스템 등에 대한 다양한 정보를 제공해준다는 점에서 의미가 있는 것이다.

## 2) 전문경력

정치엘리트들의 전문경력도 정치체제의 특성을 이해하는 단서가 될 수 있다. 국가적 차원에서 정책을 다루는 정치엘리트도 그동안 자신이 주로 경력을 쌓았던 전문분야의 입장과 논리구조에서 완전히 벗어나기는 쉽지 않다. 의식적이든 무의식적이든 정치엘리트들은 정책결정 과정에서 자신이 전문경력을 쌓은 분야의 이해관계를 대변할 가능성이 높은 것이다. 이런 점에서 정치엘리트의 전문 경력은 해당 정치체제의 정책적 방향을 예측하는 데 도움이 된다고 본다. 또한 특정한 분야에서 경력을 쌓아온 인물이 정치엘리트로 진입했다는 것은 개인적 능력뿐만 아니라 해당 분야의 영향력이 반영되었다는 의미이기도 하다. 예를 들어, 정치엘리트 중에서 군부출신이 어느 정도 차지하느냐는 곧 그 체제 내에서 군부의 영향력을 가늠하는 지표가 될 수 있다는 것이다. 나아가 정치엘리트의 전문 분야는 해당 정치체제가 지향하는 정책적 방향이 표현된 것으로 해석할 수 있다.

중국의 덩샤오핑은 개혁·개방을 추진하면서 이를 뒷받침할 수 있는 엘리트층을 대거 등용하였다. 1982년 9월 제12기 당 대회를 통해 새로 선출된 당 중앙위원 중에서 약 75%가 대학 및 전문직에 종사한 기술관료(technocrat)였으며, 1977년에 40%에 달하던 군부 출신은 20%로 급감하였다(이동욱 1992, 91). 이처럼 정치체제에 대한 분석에서 정치엘리트의 전문경력은 매우 중요한 지표로 작용한다고 할 수 있다.

그런데 사회주의 국가의 특성 때문에 정치엘리트의 전문경력을 분류하는 데 몇 가지 어려움이 있다. 사회주의 국가에서 정치엘리트는 중간 간부가 될 때까지는 주로 전문가(specialist)로서의 업무가 부여되지만, 고위직으로 올라가면서 관리자(generalist)의 업무를 맡기 때문에 전문 경력을 세분화하기는 어렵다. 또 다른 문제점은 권력이 분립된 서구식 정치제도와 달리 당-국가체제를 취하고 있는 사회주의 국가에서 대부분의 정치엘리트들은 당료이자 관료로서의 이중 경력을 가지고 있다는 것이다. 이런 점을 고려하여 본 연구에서는 당 혹은 국가기관에서 주로 경력을 쌓은 인물은 그 전문경력을 세분화하지 않고 '당료'로 분류하고자 한다. 그런데 당료에 가깝지만 대외문제나 대중선전과 같은 분야는 업무의 특수성으로 인해 당 혹은 국가기관의 부서 책임자의 직책을 맡지 않고, 해당 분야에서 계속 활동하는 경우가 많이 있다. 또한 교육이나 연구 분야에서 활동하던 전문가들도 정치엘리트로 편입되는 경우가 있다. 이러한 점을 고려하여 국제, 선전, 학계를 각각 전문경력으로 분류하고자 한다. 특히 주목해야 할 대상은 군부이다. 문민 통제와 정치적 중립을 요구받는 민주 국가와 달리, 사회주의 국가에서는 군부가 독자적인 정치세력으로서의 영향력을 가지고 있다. 사회주의 국가에서 군대는 당군(黨軍)이지만, 당 내에서도 군사위원회와 같은 독자적인 의사결정 체계를 가지고 있다. 따라서 군부도 따로 떼어내어 하나의 전문경력으로 분류하고자 한다.

### 3) 겹직

사회주의 국가에서 당이 국가의 모든 조직을 지도하는 것을 원칙으로 하고 있지만, 당의 이러한 지위가 헌법과 법률로 명문화되어 있지는 않다.<sup>7)</sup> 그럼에도 불구하고 당이 실제로 국가기관을 지도할 수 있는 것은 당의 간부가 직접 국가기관의 주요 직책을 맡아

7) 중국의 헌법 제2조는 “중화인민공화국의 모든 권력은 인민에게 속한다. 인민이 국가권력을 행사하는 기관은 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회이다”라고 규정하고 있다. 또한 제57조에는 “중화인민공화국 전국인민대표대회는 최고 국가권력기관이다”라고 규정하고 있다. 이처럼 헌법적 규정상 중국공산당이 국가기관을 지도할 근거가 없으며, 나아가 중국공산당의 지도를 부정하는 듯한 인상을 주고 있다.

당의 결정을 관철시키기 때문이다.<sup>8)</sup> 이런 이유로 사회주의 국가에서는 정치엘리트가 당직과 관직을 겸하는 것이 일상적이며, 자연스러운 일이라고 할 수 있다. 이러한 정치엘리트의 겸직이 정치체제의 특성과 정책적 지향을 이해하는 지표가 될 수 있다. 그 이유는 첫째, 정치엘리트는 자신이 몸담고 있는 행정 부서의 이해관계에서 자유로울 수가 없기 때문이다. 관직을 맡은 정치엘리트는 자신이 맡은 업무의 중요성과 업적을 증명하여야 한다. 이를 위해서 자신이 맡은 직책의 관점에서 정치적 영향력을 미치고자 할 것이며, 조직 내의 지지와 충성이 필요하기 때문에 해당 조직의 이익을 대변하고자 할 것이다. 이것이 관료부처들 간의 이익을 두고 정치적 타협과 흥정이 이루어진다는 엘리슨(Allison 1971)이 말하는 조직과정모델(Organizational Process Model)이나 관료정치모델(Bureaucratic Politics Model) 수준이라는 것은 아니다. 그렇지만 정치엘리트는 당의 정책을 관철해야 하는 입장과 동시에 관료적 관점의 이익을 대변해야 하는 입장에 있는 것은 분명하다. 둘째, 누가 어떤 직책을 맡느냐 하는 것 자체가 매우 정치적인 성격을 띠고 있기 때문이다. 즉, 당의 최고위급 인물이 맡고 있는 직책은 그만큼 중요성을 인정받았다는 것을 의미하며, 실제 정책을 집행하는 과정에서도 해당 부서의 영향력은 책임자의 권력에 따라 달라질 것이다. 따라서 누가 어떠한 관직을 맡고 있느냐는 체제의 정책적 정향과 권력구조를 이해하는 데 도움이 된다. 이와 더불어 다수의 직책이 한 인물에게 집중되는 것도 살펴볼 필요가 있다. 겸직 현상은 때로는 3개 이상이 주어지기도 한다. 제도적인 차원의 권력구조와 상관없이 특정한 인물이 다수의 주요 직위를 겸하고 있다면 그만큼 권력의 집중도가 높다고 할 것이다. 반대로 겸직의 정도가 약하고, 겸직의 집중도가 낮다면 그만큼 권력이 분산되어 있다는 지표가 될 수 있을 것이다.

#### 4. 자료의 문제

본 연구에서 다루는 정치엘리트의 인적 사항은 다양한 자료를 통해 정리한 것이기 때문에 본문에서 일일이 출처를 밝히는 것이 매우 번잡스러운 일이 된다. 따라서 여기에

8) 서진영(2008, 187-188)은 당이 국가기관을 지도할 수 있는 힘으로, 이데올로기와 법률, 조직적 침투, 노멘클라투라와 인사권 장악, 그리고 겸직을 통한 지배권 확보를 제시하고 있으며, 이중 겸직의 방법이 당의 지배권을 가장 직접적이고 확실하게 담보하는 조치로 보고 있다. 중국의 경우 시진핑(習近平) 당 총서기가 국가주석을, 리커창(李克强) 당 정치국 상무위원이 국무원 총리를, 리잔수(栗戰書) 당 정치국 상무위원이 전국인민대표대회 상무위원장을 겸직하고 있다. 즉, 당의 핵심 간부들이 국가기관에서도 요직을 직접 장악함으로써 당의 결정이 국가기관의 운영에도 반영될 수 있는 것이다.

서 본 연구가 참고로 한 기본적인 자료에 대한 설명을 하고, 필요에 따라 해당 부분에서 출처를 밝히고자 한다. 북한은 정치엘리트의 인적 사항에 대해서 철저히 비공개로 일관하고 있다. 따라서 북한 정치엘리트의 인적 사항은 외부 연구기관의 자료에 의존하지 않을 수 없다. 통일부는 북한의 매체를 비롯한 다양한 통로를 걸쳐 확보한 인물 정보를 〈북한정보포털〉을 통해 제공하고 있다. 이외에도 통일부는 매년 『북한 주요인사 인물정보』, 『북한 주요기관·단체 인명록』, 『북한 권력기구도』를 발간하고 있다. 통일부 이외에도 인터넷을 통해 북한 인물과 관련한 자료를 얻을 수 있는데, 한국학중앙연구원은 〈한국민족문화대백과사전〉, 포털사이트 네이버는 〈조선향토대백과 인물정보관〉, 〈두산백과〉 등을 제공하고 있다. 1990년대 이전의 자료는 북한연구소의 『북한총람』을 통해 얻을 수 있다. 본 연구는 통일부의 자료를 기본으로 하고, 필요할 경우에는 앞에서 열거한 자료들을 보충자료로 활용하였다. 중국의 정치엘리트에 대한 인적 사항은 중국의 포털 사이트 바이두바이커(百度百科)와 영문 위키피디아(wikipedia)의 인물 검색을 통해 자료를 확보하였다. 이 외에도 기존 연구 성과를 활용하였는데, 이에 대해서는 본문에 그 출처를 밝힐 것이다. 본 연구에서 활용하는 인적 사항은 공식 자료가 아니라는 점에서 한계가 없지 않다. 그러나 활동이 노출된 정치엘리트의 기본적인 인적 사항이기 때문에 오류의 가능성은 크지 않다고 본다.

### Ⅲ. 북한과 중국의 엘리트 특성 비교

#### 1. 당 중앙정치국

2017년 기준 정치국원들의 평균 연령은 중국이 62.5세인데 비해 북한은 이보다 9세나 많은 71.6세로 파악되었다.<sup>9)</sup> 이는 북한 최고지도부가 상당히 노령화되어 있다는 것을 보여준다. 가장 연로한 정치국이라고 평가받았던 1980년대 소련의 정치국원들의 평균 연령은 65세 정도였다. 중국의 경우에도 한 때 최고지도부가 심각한 노령화를 경험한 바 있다. 화궈핑(華國鋒)에서 덩샤오핑으로 권력이 교체되던 1980년대 초반에 중국 정치국원도 평균 연령이 70세를 넘었다.<sup>10)</sup> 그렇지만 중국은 1980년대 중반 새로운 엘리트

9) 박광호, 박영식의 경우 나이가 확인되지 않아 계산에서 제외하였다.

10) 제11기 당 대회가 열린 1977년에 65.6세, 제12기 당 대회가 열린 1982년에는 71.8세를 기록하였다.

충원정책으로 인하여(서진영 2008, 203-249), 1987년에는 정치국원의 평균 연령이 64.4세로 급감하여 오늘에 이르고 있다. 그러나 북한의 경우에는 김정일과 김정은으로 권력이 승계되면서도 정치엘리트의 연경화가 이루어지지 못하고 있는 것이다.

〈표 2〉 북한과 중국의 당 정치국원의 연령별 분포(2017년 기준)

(단위: 세, 명)

연령	-55	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80	81-85	86-	합계
북한	1	0	2	5	3	3	2	2	18
중국	2	2	15	6	0	0	0	0	25

출처: 제2장 4절의 자료를 바탕으로 필자 작성.

연령 분포를 보면 북한 정치국원의 노령화는 더욱 심각하다. 〈표 2〉에서 나타나는 바와 같이 김정은을 제외하고는 모두 60대 이상이며, 심지어 80대 이상도 4명이나 포진하고 있다. 정치국원의 평균 연령이 70대 초반인 것은 그나마 30대의 김정은이 있기 때문이라고 할 수 있다. 북한 정치국원들의 이러한 노령화 현상은 김정은 정권의 특성을 잘 보여주고 있다. 김정일의 사망에 따라 급작스럽게 최고지도자 자리에 오른 김정은의 권력기반은 원로 세력이며, 이들의 지지와 충성 없이는 유지될 수 없다는 것이다.

다음으로, 전문경력 면에서 두 나라 사이에 가장 눈에 띄는 차이점은 군부 출신의 비중이다. 북한은 20명의 정치국원 중 군부 출신이 6명이나 되어 30%를 차지하고 있다.<sup>11)</sup> 이에 비해 중국은 25명의 정치국원 중 군부 출신은 2명에 불과하다.<sup>12)</sup> 더욱이 북한의 경우에는 군부 출신 2명은 정치국 상무위원에까지 올라 있다. 중국의 경우에도 덩샤오핑의 개혁 정책 이전에는 군부 출신의 비중이 매우 높았다. 1977년 제11기 당 대회 당시에는 정치국원 중 군부출신 비율은 46.2%에 달하기도 하였다. 그러나 1980년대 덩샤오핑의 새로운 간부 정책에 의해 그 비율이 급속히 낮아졌던 것이다. 이에 비해 북한의 경우에는 정치국원 중 군부 출신의 비중이 지속적으로 높게 유지되어 왔다. 2010년 제3차 당대표자회를 통해 구성된 정치국에서도 군부의 비율은 35%였다.<sup>13)</sup> 김정은이 집권한 이후 군부의 비율이 약간 하락하였지만, 이는 정치국원의 숫자가 확대된 데 따른 것이다. 북한의 정치국원 중 군부 출신의 비중이 높다는 것은 당연히 군부의 영향력이 높다는 것을 의미하며, 그만큼

11) 최룡해, 황병서, 박영식, 김영철, 리명수, 최부일을 군부 출신으로 분류하였다.

12) 쉬치량(許其亮), 장유샤(張又俠)를 군부 출신으로 분류하였다.

13) 조명록, 리영호, 김영춘, 김국태, 리용무, 주상성을 군부 출신으로 분류하였다.

김정은의 권력이 군부에 의존하고 있다는 것을 말해준다.

〈표 3〉 북한과 중국의 당 정치국원의 전문 경력(2017년 기준)

(단위: 명, %)

전문경력	당료	군부	국제	선전	학계	합계
북한	9 (45)	6 (30)	3 (15)	1 (5)	1 (5)	20 (100)
중국	19 (76)	2 (8)	1 (4)	1 (4)	2 (8)	25 (100)

출처: 제2장 4절의 자료를 바탕으로 필자 작성.

북한과 중국 모두 가장 높은 비율을 점하는 것은 당료 출신이지만, 양국 간에는 큰 차이가 있다. 중국의 경우는 25명의 정치국원 중 절대 다수인 19명이 당료 출신이다. 반면에 북한의 경우에는 당료 출신이 9명으로 45%에 불과하다. 중국의 정치국원은 젊은 시절부터 당과 행정기관의 간부로 재직하면서 성과를 인정받아 최고 엘리트의 지위에 오른 것이다. 따라서 이들은 매우 전문화되어 있을 뿐만 아니라, 각급 직책을 거치면서 다방면의 실무 경험을 쌓았다고 할 수 있다. 북한 역시 김정은과 같은 특별한 경우를 제외하고는 젊은 시절부터 요직을 거치면서 전문성과 실무 경험을 한 인물이라고 할 수 있다. 그러나 당료 출신은 정치국원 중 절반도 되지 않기 때문에 군부의 영향력에서 벗어나 독자적인 목소리를 낼 수 있을 지는 의문이다. 또 다른 특기할 만한 것은 국제분야 출신의 비중이다. 중국의 경우에는 국제분야 출신이 양제츠(楊潔篪)<sup>14)</sup> 한 명에 불과하지만, 북한은 김영남,<sup>15)</sup> 리수용,<sup>16)</sup> 리용호<sup>17)</sup> 등 3명이나 포함되어 있다. 국제무대에서 소국이라고 할 수 있는 북한에서 국제분야 출신들이 최고위직에 대거 진입한 것은 그만큼 북한에게 대외 문제가 중요하다는 것을 반영하는 것으로 보인다.

다음은 정치국원들이 어떠한 직책을 겸직하고 있는지 살펴보자. 중국의 경우에는 25명의 정치국원 중 10명은 국가기관,<sup>18)</sup> 7명은 중앙당,<sup>19)</sup> 6명은 성급(省級) 지방당 조직,<sup>20)</sup>

14) 외교관 출신으로 미국 주재 대사, 국무원 외교부장 등 역임.

15) 당 국제부장, 내각 외교부장 등 역임.

16) 내각 외무상 역임, 현 최고인민회의 외교위원장.

17) 영국 주재 대사, 내각 외무상 역임.

18) 시진핑(국가주석), 리커창(국무원 총리), 리잔수(전인대 상임위원장), 왕양(汪洋, 중국인민정치협상회의 주석), 한정(韓正, 국무원 부총리), 쑨춘란(孫春蘭, 국무원 부총리), 왕천(王晨, 전인대 상임위 부위원장), 양샤오두(楊曉渡, 국가감찰위원회 주임), 후춘화(胡春華, 국무원 부총리) 류허(劉鶴, 국무원 부총리)등이다.

그리고 2명은 당 중앙군사위원회의 직책을 맡고 있다.<sup>21)</sup> 북한의 경우에는<sup>22)</sup> 정치국원 20명 중 12명은 국가기관,<sup>23)</sup> 5명은 중앙당,<sup>24)</sup> 그리고 3명은 군사 부문을 담당하고 있다.<sup>25)</sup> 정치국원 중 국가기관의 직을 겸하고 있는 인물의 비율은 북한이 더 높다. 그러나 이들의 실제 업무에는 차이가 있다. 중국의 경우에는 국가주석, 국무원 총리, 전국인민대표대회 상임위원장, 중국인민정치협상회의 주석 등 국가기관의 주요 부문을 하나씩 맡아 통솔하고 있다. 이에 비해 북한의 경우에는 국가기관의 조직 책임자로서 활동하는 인물은 드물다. 국무위원장 김정은과 총리 박봉주, 부총리 로두철, 최고인민회의 상임위원장 김영남 외에는 대부분 국무위원회 위원의 직을 맡고 있을 뿐이다. 2016년에 신설된 국무위원회는 조직 편제상 ‘최고정책적 지도기관(북한 사회주의헌법 제6장 3절)’이지만, 실무적인 업무를 담당하는 것은 아니다. 그리고 국가 운영의 핵심 정책이 당에서 이루어지는 사회주의 국가의 체제를 고려하면, 국무위원회 위원은 일종의 명예직이나 형식상의 직위라고 할 수 있을 것이다.

그런데 군과 관련된 분야에서는 정치국원들이 직접 부서의 장을 맡고 있는 것이 주목된다. 박영식(인민무력상), 황병서(인민군 총정치국장), 리명수(인민군총참모장), 최부일(인민보안상) 등은 무력과 관련된 부서의 최고 책임자로서 활동하고 있다.<sup>26)</sup> 이를 통해 볼

- 
- 19) 왕후닝(중앙서기처 서기 등), 자오러지(趙樂際, 중앙기율검사위원회 서기), 당쉐샹(丁薛祥, 중앙판공청주임), 양제츠(중앙외사공작위원회 판공실 주임), 귀성쿤(郭聲琨, 중앙서기처 서기), 천시(중앙서기처 서기), 황쿤밍(黃坤明, 중앙정신문명건설지도위원회 판공실 주임) 등이다.
- 20) 리시(李希, 광둥성 서기), 리창(李強, 상하이시 서기), 리홍중(李鴻忠, 텐진시 서기), 천취안궈(陳全國, 신장위구르자치구 서기), 천민얼(陳敏爾, 충칭시 서기), 차이치(蔡奇, 베이징시 서기)이다.
- 21) 쉬치량, 장유샤이다.
- 22) 북한의 경우에는 정치국원들이 당과 국가기관에서 여러 직책을 맡고 있는 경우가 많기 때문에 분류에 어려움이 있는데, 위원회의 위원보다는 구체적인 직무가 있는 직책을 중심으로 분류하였다.
- 23) 김정은(국무위원장), 김영남(최고인민회의 상임위원장), 최룡해(국무위원회 부위원장), 박봉주(내각 총리), 황병서(국무위원회 부위원장), 리수용(국무위원회 위원), 김영철(국무위원회 위원), 리만건(국무위원회 위원), 박태성(최고인민회의 의장), 양형섭(최고인민회의 상임위 부위원장), 로두철(내각 부총리), 리용호(국무위원회 위원, 내각 외무상)이다.
- 24) 박광호(당 선전선동부장), 김평해(당 간부부장), 태종수(당 군수부장), 오수용(당 경제부장), 안정수(당 경공업부장)이다.
- 25) 박영식(인민무력상), 리명수(총참모장), 최부일(인민보안상)이다. 인민보안성은 국내 치안을 담당하는 기관이나, 내각에 속하는 것이 아니라 국무위원회의 직속 기관으로 편제되어 있다. 인민보안성은 한국의 경찰청 이상의 권력을 가지고 있으며, 인민보안상 최부일은 인민군 대장 계급을 가지고 있어 군사로 분류하였다.
- 26) 북한의 3대 무력 기관 중 하나인 국가보위성의 상(相)은 정치국 후보위원인 정경택이 맡고 있다.

때, 북한의 정치국원은 상징성을 가진 인물들과 실제적인 힘을 가진 군부가 결합되어 있는 것이라고 볼 수 있다. 당직을 겸직하고 있는 경우에도 그 업무의 성격 면에서 차이가 있다. 중국의 당직은 당의 운영이나 장기 발전 계획을 추진하는 업무를 맡고 있다. 그런데 북한의 경우에는 국가직을 지도하는 업무를 맡고 있다. 예를 들어, 태종수는 당의 군수부장, 오수용은 당 경제부장을 맡고 있는 것이다.

또한 북한의 경우에는 당과 행정기관, 입법기관에 걸쳐 다수의 직위를 겸직하는 현상이 발견된다. 리수용은 국무위원회 부위원장, 당 국제부장, 최고인민회의 외교위원장을 맡고 있으며, 오수용은 당 경제부장과 최고인민회의 예산위원장을 맡고 있다. 또한 최부일은 국무위원, 인민보안상과 더불어 최고인민회의 법제위원장을 맡고 있다. 이처럼 북한의 경우에는 정치엘리트들이 당, 행정기관, 입법기관에 걸쳐 겸직함으로써 조직의 역할 분리가 되지 않고 있는 것이다. 이는 같은 당-국가체제라 하더라도 겸직을 제한함으로써 당-정 분리와 기관의 자율성을 확대하고자 한 중국의 정책과 비교되는 점이다.

또 하나 눈여겨봐야 할 대목은 지방당 조직과 관련한 것이다. 중국의 정치국원 중 6명은 성 혹은 직할시의 당 서기로서 활동하고 있는데, 이들은 업무에 대한 평가를 거쳐 차기 정부의 최고 책임자가 될 예비 후보들이라고 할 수 있다. 그런데 북한의 정치국원 중에서 지방 당에서 활동하는 인물은 전무하다. 이는 북한의 엘리트 층원 구조가 실적주의를 바탕으로 하는 제도화가 되어 있지 않음을 의미한다.

## 2. 당 중앙위원회

당 중앙위원회의 위원 수는 중국이 204명, 북한이 128명이다. 그런데 중국과 북한 모두 정치국원들은 중앙위원으로서의 지위를 가지고 있다. 앞에서 정치국원에 대하여 다루었기 때문에 여기에서는 정치국원을 제외한 나머지 인원에 대해서만 분석하고자 한다.

정치국원과 마찬가지로 중앙위원의 연령도 양국 간에는 많은 차이가 있는 것으로 나타났다(〈표 4〉 참고). 2017년을 기준으로 한 중앙위원의 평균연령은 중국이 59.7세인데 비해,<sup>27)</sup> 북한은 이보다 12.9세나 많은 72.6세로 파악되었다.<sup>28)</sup> 심지어 북한의 중앙위원의 평균연령

27) 정치국원과 출생 연도를 파악할 수 없는 4명을 제외한 175명을 대상으로 계산하였다.

28) 정치국원을 제외한 중앙위원 중에서 출생 연도를 파악할 수 있는 인원은 48명에 불과하였다. 출생 연도가 밝혀지지 않은 인원은 중앙 정치무대에서의 활동이 일천한 소장파일 가능성이 높고, 따라서 중앙위원의 실제 평균 연령은 이보다 젊을 것으로 보인다.

은 상위 직급인 정치국원보다 1.0세나 많은 것으로 나타났다.<sup>29)</sup> 이는 북한의 정치엘리트들이 전체적으로 얼마나 노령화되어 있는가를 잘 보여주고 있다. 연령 분포에서도 큰 차이를 보여주고 있다. 중국의 중앙위원들은 대부분 65세 이하이며, 55세 이하도 24명이나 차지하고 있다. 이는 중국의 엘리트 충원 제도가 최고위직에 대한 연령 제한제가 정착되면서(조영남 2019, 213-240), 중앙위원들에 대해서까지 영향을 미친 것으로 보인다. 중국은 이러한 연령 제한을 통하여 엘리트 순환을 이루고, 당의 차기 최고 지도부를 육성하고자 하고 있다. 그런데 북한의 48명의 중앙위원 중 60세 이하는 6명에 불과한 반면, 81세 이상이 13명이나 차지하고 있다. 이는 북한의 중앙위원회가 실무 분야에서 활발하게 활동하고 있는 인물 위주로 구성된 것이 아니라, 정치적 배려에 따른 자리 배분적 성격이 강하다는 것을 보여준다.

〈표 4〉 북한과 중국의 당 중앙위원 연령별 분포(2017년 기준, 정치국원 제외)

연령	55세 이하	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80	81-85	86세 이상	합계
북한 (명)	1	5	10	6	7	6	4	9	48
중국 (명)	24	72	77	2	0	0	0	0	175

출처: 제2장 4절의 자료를 바탕으로 필자 작성.

당 중앙위원의 전문분야는 〈표 5〉와 같이 나타났다. 양국을 비교할 때 가장 눈에 띄는 점은 군부출신의 비중이다. 북한의 경우 경력이 파악된 105명 중에 군부 출신이 46명으로, 43.8%를 차지하고 있다. 이에 비해 중국의 경우에는 군부 출신이 북한의 절반에 불과한 21.8%에 불과하다. 당의 중추 간부들이자 차기 국가 최고지도자 인력 풀(pool)이라고 할 수 있는 중앙위원회 위원 중에서 무려 43.8%가 군부 출신이라는 것은 북한의 정치엘리트가 군부에 의해 잠식되어 있다는 것을 보여주는 것이다.

당료 경력에서는 정반대의 모습이 나타났다. 북한의 경우 당료 출신이 40명으로 38.1%에 불과하지만, 중국의 경우에는 113명, 63.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 중앙위원은 당과 국가기구의 간부로서 실무 경험을 바탕으로 당의 정책을 결정하는 집단이자, 차기

29) 중국의 경우에는 정치국원의 평균 연령이 중앙위원보다 3.8세가 많다.

최고 지도자가 될 후보들이다. 따라서 당료 출신이 중심이 되어야 하지만, 북한의 경우에는 군부 출신에 밀려 당료 출신들이 소수집단이 되고 있는 것이다.

정치국원과 마찬가지로 북한의 경우에는 국제 분야 출신이 7명으로 6.7%를 차지하고 있는 것도 흥미로운 부분이다. 북한의 국가운영에서 대외 분야가 그만큼 중요하다는 것을 보여준다. 중국의 경우 선전 부문이 많은 것은 중국의 매스 미디어의 발전으로 언론사 책임자들이 있기 때문이다.

〈표 5〉 북한과 중국의 당 중앙위원 전문 경력 (2017년 기준, 정치국원 제외)

(단위: 명, %)

	당료	군부	국제	선전	학계	합계
북한	40 (38.1)	46 (43.8)	7 (6.7)	4 (3.8)	8 (7.6)	105 (100.0)
중국	113 (63.1)	39 (21.8)	4 (2.2)	7 (3.9)	16 (8.9)	179 (100.0)

출처: 제2장 4절의 자료를 바탕으로 필자 작성.

다음으로 중앙위원들의 겸직 현황을 살펴보자(〈표 6〉 참고).<sup>30)</sup> 양국 사이에 가장 크게 눈에 띄는 것은 중앙당의 직책을 겸직하는 비율이다. 중국의 경우 중앙위원 중 중앙당의 직책을 가지고 있는 인원은 5명으로 전체의 3.2%에 불과하지만, 북한의 경우에는 중앙위원 중 19.6%에 달하는 11명이 중앙당의 직책을 맡고 있다. 이는 중앙위원들이 사회 각 분야를 대표하는 구성을 가지지 못하고, 당을 중심으로 집중화되어 있다는 것을 보여준다. 국가기관의 직책을 맡고 있는 비율은 중국과 북한이 비슷하다. 그런데 중국의 경우에는 중앙위원들이 성급(省級) 지방기관의 당서기 혹은 성장 등의 직책을 맡고 있는 인원이 34.4%에 달하지만, 북한의 경우에는 도급(道級) 지방 기관의 직책을 가지고 있는 비율이 17.9%에 그치고 있다. 이 역시 북한이 당을 중심으로 한 중앙집권적 조직체계를 가지고 있다는 것을 의미한다. 또한 중국의 경우에는 국가 산하기관에 직책을 가지고 있는 비율도 10.4%나 되지만, 북한의 경우에는 확인되지 않고 있다.

30) 국가 영도자급인 정치국원들과 달리 중앙위원들은 실무분야의 책임자급으로서 중앙당이나 중앙 국가기관뿐만 아니라, 지방 당 혹은 지방 행정기관의 책임자의 직책을 가지고 있기도 하다.

〈표 6〉 북한과 중국의 당 중앙위원 겸직 분포(2018년 기준, 정치국원 제외)

(단위: 명, %)

	중앙당	국가기관	지방기관	군대	기타 기관 책임자급	합계
북한	11 (19.6)	15 (26.8)	10 (17.9)	20 (35.7)	0 (0.0)	56 (100.0)
중국	5 (3.2)	41 (26.6)	53 (34.4)	39 (25.3)	16 (10.4)	154 (100.0)

출처: 제2장 4절의 자료를 바탕으로 필자 작성.

### 3. 당 중앙군사위원회

중국의 당 중앙군사위원회 규모는 7명인데 비해 북한은 그 두 배인 14명으로 구성되어 있다. 영토나 인구, 국방력 등을 고려하면 중국의 위원 수가 더 많은 것이 자연스러워 보이지만, 실제로는 북한의 위원 수가 훨씬 많은 것이다. 그런데 최고 권력기관인 당 중앙군사위원회의 규모는 그 자체로 적지 않은 정치적 의미를 내포하고 있다. 이를 중국의 경험을 통해 살펴보자. 중국의 당 중앙군사위원회는 1954년에 설립되었는데, 당시 위원은 23명이었다. 그런데 1959년에는 위원의 규모가 35명으로 증가했고, 1969년에는 다시 49명으로까지 확대되었다. 이 두 시기에 위원의 수가 급증한 것은 정치적인 이유 때문이었다(Allen 2002). 1959년의 증원은 마오쩌둥의 ‘반우파 투쟁’과 밀접한 관련이 있다. 1959년 7-8월의 루산(廬山)회의에서 평더화이 등으로부터 비판을 받은 마오쩌둥은 ‘반우파 투쟁’으로 대응하였고, 자신의 세력을 확충하기 위해 당 중앙군사위원회에 측근을 대거 등용하였던 것이다. 1969년은 문화대혁명이 절정에 이르렀던 시기인데, 마오쩌둥은 류샤오치(劉少奇)를 비롯한 실용파들을 제거하면서 자신의 노선을 지지해줄 수 있는 인물들을 대거 당 중앙군사위원회에 끌어들이게 된다. 이처럼 이 두 시기의 위원 규모의 확대는 정치적인 이유 때문에 이루어진 것이었다. 그런데 마오쩌둥의 사망 후인 1977년에는 당 중앙군사위원의 수가 무려 63명으로 늘어났다. 이러한 비정상적인 상황은 치열한 권력투쟁의 와중에서 정파간 타협의 산물이다. 마오쩌둥 사후 화궈펑(華國鋒)이 최고 지도자가 되었지만, 독자적인 기반이 없는 그로서는 덩샤오핑을 비롯한 개혁파와 연합하지 않을 수 없었다. 화궈펑이 택한 연합의 방식은 고위직의 자리를 늘려 상대방에게도 배분하는 것이었고, 위원 63명이라

는 숫자는 이러한 정치적인 이유 때문에 생겨난 것이다. 그러나 1980년대 들어 덩샤오핑의 리더십이 확고해지자 위원의 규모가 급격히 감소하면서 정상적인 모습을 되찾게 된다. 1982년 제12기 당 대회를 통해 구성된 당 중앙군사위원회는 9명이었으며, 현재까지 이러한 규모를 유지하고 있다. 이러한 중국의 경험은 당 중앙군사위원회의 규모에는 정치적인 의미가 담겨 있다는 것을 말해 준다.

북한의 당 중앙군사위원회는 1962년에 위원장 1인, 위원 18인으로 구성된 이래 김정일이 집권하는 1990년대 중반까지 18인 내외의 위원 규모를 유지하였다.<sup>31)</sup> 김정일이 집권한 이후에는 당의 역할이 약화되는 분위기 속에서 결원이 된 위원을 거의 충원하지 않았기 때문에 2009년에는 위원 수가 8명으로까지 축소되었다.<sup>32)</sup> 그러다가 2010년에 갑자기 19명으로 위원 수가 확대되었는데, 이때 김정은도 처음으로 위원에 포함되었다. 기존 위원 중에서 김정일과 김영춘, 김명국을 제외한 5명이 탈락하였고, 16명이 새로이 충원된 인물이었다. 이러한 조치는 연로한 위원들을 배제하면서, 앞으로 김정은을 지지해줄 수 있는 인물들을 대거 기용한 것이라고 할 수 있다. 김정일이 사망하기 직전인 2011년에는 위원 수가 21명으로까지 확대되었다. 그러나 2013년에 장성택 숙청과정에서 6명을 해임하고 3명을 충원함으로써 19명이 되었다. 2017년부터 더 줄어 들어 현재 14명을 유지하고 있지만, 여전히 중국에 비해 두 배나 되는 규모이다.

〈표 7〉 북한 당 중앙군사위원회 인원 변동(1980-2019)

연도	1980	1990	2000	2009	2010	2011	2015	2016	2017	2018	2019
위원(명)	17	18	14	8	19	21	17	16	14	14	14

출처: 이대근(2003, 236-237) 및 제2장 4절의 자료를 바탕으로 필자 작성.

연령 면에서도 중국과 북한은 의미 있는 차이를 보여준다(〈표 8〉 참고). 중국의 위원은 평균 연령이 63.7세인 반면, 북한은 이보다 3.4세가 많은 67.1세이다. 북한의 경우 위원들의 연령 분포도 큰 것으로 나타났다. 30대인 김정은을 제외하고는 모두 60대 이상이며, 70대 이상도 3명이나 포함되어 있는 것이다. 중국의 경우 1명만 제외하고 모두 60대로

31) 북한의 당 중앙군사위원회는 1962년 12월 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 만들어졌는데, 이 당시에는 당 중앙위원회 산하에 소속되었다.

32) 1990년대 중반 이후 북한은 선군정치를 내세우면서 당의 역할이 축소되었으며, 이에 따라 당 주요 기구의 인사가 제대로 이루어지지 않았다.

구성된 것과 비교하면, 북한의 당 중앙군사위원회의 평균 연령이 높을 뿐만 아니라 원로 세대와 신진 세대가 결합되어 있다고 할 수 있다. 이는 중국의 1970년대 위원 구성을 연상시키고 있는데, 이는 김정은의 권력이 가신과 같은 특정 군부 세력에 의존하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

〈표 8〉 북한과 중국의 당 중앙군사위원회 위원의 연령별 분포(2017년 기준)

연령	55세 이하	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80	81-85	합계
북한(명)	1	0	3	2	1	1	1	9
중국(명)	0	1	4	2	0	0	0	7

출처: 제2장 4절의 자료를 바탕으로 필자 작성.

다음으로 위원들의 전문경력을 살펴보자. 당 중앙군사위원회는 군사문제에 특화된 조직이기 때문에 중국과 북한 모두 대부분의 위원들은 군 출신이자 현역 장성(將星) 신분을 가지고 있다. 중국의 경우에는 시진핑을 제외한 6명 위원 모두 현역 장성이며, 북한도 김정은과 박봉주 외에는 현역 장성이다.

그런데 위원들이 겸하고 있는 당직 면에서는 두 나라 사이에 큰 차이가 있다. 중국의 경우 위원 중 총서기인 시진핑을 제외하고는 2명이 정치국원, 1명이 중앙위원을 맡고 있을 뿐 다른 위원들은 당 고위직을 맡고 있지 않다. 그러나 북한의 경우에는 김정은 외에도 2명이 정치국 상무위원을,<sup>33)</sup> 5명이 정치국원을,<sup>34)</sup> 3명이 정치국 후보위원의 직위를 가지고 있다. 중국의 경우에는 군에 대한 문민통제 수준은 아니지만, 정치에 대한 군부의 영향력을 제한하고자 하는 노력을 하고 있는 것으로 평가된다. 이에 비해 북한은 위원들이 현직 군 지휘관의 직책과 당의 최고위직을 겸직함으로써 절대적인 영향력을 가지고 있는 것이다.

#### 4. 행정기관 장관급<sup>35)</sup>

2018년 현재 국가 행정기관의 장관급에 해당되는 직위는 중국이 26개인데 비해 북한은

33) 황병서, 박봉주이다.

34) 최룡해, 박영식, 김영철, 리명수, 최부일이다.

35) 한국의 장관급에 해당되는 인물의 직명을 중국에서는 부장(部長), 북한에서는 상(相)이라고 한다. 본 연구에서는 북한과 중국의 비교를 위해 부장과 상을 장관급이라고 표기할 것이다.

44개에 달하고 있다.<sup>36)</sup> 세분화된 북한의 행정 부서는 장관급의 정치적 위상이 낮아지는 요인이 된다.<sup>37)</sup> <표 9>에서 나타나는 바와 같이, 중국의 경우 장관급 직위를 가진 26명 중에서 22명이 당 중앙위원의 직위를 가지고 있다. 그런데 북한의 경우에는 44명의 장관 중 당 중앙위원은 7명에 불과하다. 장관급 중 26명은 당 중앙위원회 후보위원이며, 나머지 11명은 이 직위마저 가지지 못하고 있는 것으로 나타났다.<sup>38)</sup> 북한에서 장관급의 정치적 위상이 낮다는 것은 곧 행정기관의 영향력과 자율성이 낮다는 의미가 된다. 중국의 경우 장관급 인사들이 당에서도 영향력을 행사할 수 있는 중앙위원들이기 때문에 행정에 대해서도 상당한 권한을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 장관급 직제는 중국의 국(局)에 해당할 정도로 정치적 위상이 낮은 것이다. 단순히 당의 결정을 실행하는 실무 부서적인 성격을 가지고 있다고 할 것이다.

<표 9> 북한과 중국의 장관급 인물의 당 직위 (2018년 기준)

(단위: 명, %)

당 직위	정치국원	중앙위원	중앙위 후보위원	기타 <sup>39)</sup>	합계
북한	2 (4.5)	7 (15.9)	24 (54.5)	11 (25.0)	44 (100.0)
중국	0 (0.0)	22 (84.6)	1 (3.8)	3 (11.5)	26 (100.0)

출처: 제2장 4절의 자료를 바탕으로 필자 작성.

36) 북한의 경우 장관급의 기준을 총리 산하에 있는 내각의 상급(相級) 책임자로 하였다. 인민무력성, 국가보위성, 인민보안성의 장의 직책도 상(相)이지만, 이 세 개의 성은 국무위원회 직속 기관으로 내각의 정보보다 위상이 높다. 내각의 상 중에서 부총리 직위를 가지고 있는 인물의 경우도 장관급으로 포함시켰다.

37) 예를 들어 교통관련 부서는 중국에서는 교통운수부 하나만 존재하지만, 북한의 경우에는 육해운성, 철도성, 체신성 등으로 나뉜다. 또한 경제관련 부서는 국가발전계획위원회, 상무부, 농업부 등 4-5개 부서에 불과하지만, 북한에서는 금속공업성, 기계공업성, 농업성, 임업성 등 산업 부문별로 장관급 부서를 두고 있다. 때문에 경제관련 부서만 해도 25개 내외가 된다. 참고로 한국의 경우 2020년 현재 정부조직법에 따른 행정부서는 18개이다.

38) 다만 북한의 경우 장관 중에서 2명이 당 정치국원의 직위를 가지고 있는데, 외무상 리용호와 국가계획위원장 로두철이다.

39) 기타로 분류된 중국 장관급 3명 중에서 1명은 18기 중앙위원을 역임한 바 있으며, 1명은 당 중앙기율위원회 위원직을 맡고 있다.

그런데 이러한 장관급의 정치적 위상 차이에도 불구하고, 연령 면에서는 양국이 비슷한 것으로 나타났다. 2018년을 기준으로 한 장관급 인물의 평균 연령은 북한이 61.2세,<sup>40)</sup> 중국이 61.5세로 파악되었다. 특히 북한에서는 65세가 넘는 장관급도 5명이나 있었다(〈표 10〉 참고). 이러한 연령 분포는 북한에서 장관급 직위가 상위의 엘리트로 진출하는 통로가 되지 못한다는 것을 보여준다. 중국의 경우에는 중앙과 지방의 행정 책임자로 근무하면서 얻은 업적을 바탕으로 정치적인 자리인 당의 고위직까지 진출하는 것이 일반적이다. 그런데 북한은 행정 분야에서의 실적이 정치적인 지위로까지 이어지지 않는다는 것이다. 당의 직위가 중앙위원회 후보위원에 불과하면서도 나이가 65세를 넘긴 인물들은 앞으로도 당의 고위직에 오를 가능성이 매우 낮아 보인다.

〈표 10〉 북한과 중국의 장관급 연령별 분포(2018년 기준)

연령	55세 이하	56-60	61-65	66-70	합계
북한(명)	2	3	7	5	17
중국(명)	1	6	19	0	26

출처: 제2장 4절의 자료를 바탕으로 필자 작성.

중국과 북한 모두 장관급 인물의 전문경력은 해당 분야에서 실무 경험을 가진 인물로 충원되었다. 이는 행정기관의 직책은 실무를 담당하는 것이기 때문에 해당 분야에서 경험을 쌓은 전문가를 기용할 수밖에 없기 때문일 것이다.

## IV. 결론

본 연구를 통해 드러나 북한 정치엘리트의 특성과 그 정치적 의미는 다음과 같다. 첫째, 정치엘리트가 지나치게 노령화되어 있다는 점이다. 중국과 비교할 때 북한의 정치국원은 9세, 중앙위원은 12.9세나 평균 연령이 높은 것으로 나타났다. 또한 70대 이상의 원로들이 권력 핵심부에 상당수 포진하고 있다는 사실을 알 수 있었다. 북한 정치엘리트의 이러한 노령화는 김정은의 권력이 구 엘리트에 의해 포위되어 있다는 것을 의미

40) 출생 연도가 확인된 17명을 대상으로 하였다.

하는 것이다. 비유하자면 어린 나이에 등극한 왕이 선왕 시대의 원로대신과 권문세가에 둘러싸여 있는 형국이라고 할 수 있을 것이다. 김정은의 권력은 구 엘리트의 기득권을 보장하는 한 안정적으로 유지될 수 있을 것이다. 그러나 지금과 같은 김정은의 권력 기반으로는 내부의 정치·경제적 개혁이나 대외 정책의 변화를 추진할 힘이 없을 것으로 판단된다.

둘째, 군부의 비중이 지나치게 높다는 점이다. 군부의 비중은 정치국원의 30%, 중앙위원회 위원의 43.8%로 나타났다. 이 정도 수치라면 군부정권이라고 불러도 지나치지 않을 것이다. 군부의 비중이 이렇게 높은 것은 북한이 그동안 대내외적 어려움 속에서 무력에 의존해 체제와 정권을 유지하고자 했기 때문일 것이다. 현재 김정은의 지도력과 북한이 처한 상황으로 볼 때 앞으로도 군부의 영향력은 유지될 것이며, 이에 따라 제반 정책도 경직성에서 탈피하기 어려울 것으로 보인다.

셋째, 당중심의 중앙 집중적인 체제에서 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 사회주의 국가는 당이 국가를 지도하는 것을 원리로 하고 있지만, 당과 국가 간의 역할 분담에 대해서는 많은 논란이 있어 왔다. 이는 당으로의 권력 집중과 당의 행정대행 현상 등으로 인해 정치적 혼란과 행정의 비효율성 문제가 심각했기 때문이다. 중국의 경우에는 덩샤오핑의 지도하에 당의 역할은 정치적 지도에 국한시키고, 행정적인 문제는 국가 기관이 책임지고 할 수 있도록 하는 조치를 취한 바 있다(김재철 1994, 87-88). 또한 중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방에 이양함으로써 현지의 실정에 맞게 정책을 입안하고 실행할 수 있도록 하였다. 그러나 북한의 경우에는 행정 기관의 장관급이 당 중앙위원회 후보위원에 불과할 정도로 정치적 위상이 낮은 것으로 나타났다. 이는 행정 기관이 정책적 자율성을 갖지 못하고 단순히 당의 지시에 의해 실무를 담당하는 수준에 불과하다는 것을 보여준다. 중앙과 지방의 관계에서도 중앙집권적인 체제를 이루고 있는데, 이는 북한이 행정의 효율성보다는 통제와 관리에 중점을 두고 있다는 것을 보여준다.

넷째, 엘리트 충원의 제도화와 업적주의가 매우 약하다는 점이다. 중국의 경우 정치엘리트의 충원은 위계적인 조직 체계를 계단식으로 올라가는 승진 시스템을 통해 이루어진다. 즉, 정치엘리트층에 진입하기 위해서는 일정한 직급별 경력과 인사고과를 통과해야만 한다(김정계 2008, 173-174). 물론 중국의 모델이 최선의 것이라고 할 수는 없으며, 관료주의나 과시적 행정과 같은 문제점도 발생할 것이다. 그러나 북한의 경우에는 정치엘리트 충원에서 정치적 연고나 충성심이 결정적인 것으로 작용하고 있는데, 이는 현대의 복잡하고 전문화된 국가 경영에 부응하기 어려울 것으로 보인다.

이상과 같이 정치엘리트를 통해 본 북한의 정치는 과거 스탈린 시기의 소련이나 마오쩌둥

시기의 중국보다도 더욱 일탈적인 모습을 보이고 있다. 현재 북한에는 제도화된 정치엘리트 순환이 이루어지지 않고 있으며, 정책적 합리성과 행정의 효율성을 제고할 체계가 마련되어 있지 않다. 시민사회가 존재하지 않는 북한에서 정치적 변화가 일어난다면, 그것은 위로부터의 변화가 될 것이다. 그러나 현재 북한의 정치엘리트들은 극단적인 성향과 기득권을 가진 원로와 군부에 의해 잠식되어 있는 실정이다.

- 김재철. 1994. 중국의 당-국가관계 개혁: 1980년대를 중심으로. 중국연구 15, 80-109.
- 김정계. 2008. 중국공산당 제17기 최고 권력엘리트의 배경과 정책전망. 대학정치학회보 15(3), 167-195.
- 김종명. 1987. 소련 통치엘리트의 충원과정에 관한 연구. 중앙행정논집 창간호, 149-193.
- 문수언. 1986. 고르바초프 세대의 등장: 소련지도자들의 배경분석. 중소연구 10(2), 9-37.
- 북한연구소. 1983. 북한총람. 북한연구소.
- 서진영. 2008. 21세기 중국정치. 폴리테이아.
- 안병만. 1986. 소련 권력엘리트의 구성과 내부정치. 중소연구 10(2), 69-92.
- 안택원. 1986. 소련 정치엘리트의 순환과 충원: 소련공산당 중앙위원회를 중심으로. 중소연구 10(1), 29-88.
- 양성철. 1991. 북한 권력지배층 연구 1946-1990: 조선노동당 중앙위원 성분분석을 중심으로. 한국정치학회보 24 여름호, 351-380.
- 외교부. 2018. 베트남 개황. 외교부.
- 이교덕 · 임순희 · 조정아 · 송정호. 2012. 김정은체제의 권력엘리트 연구. 통일연구원.
- 이대근. 2003. 북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나. 한울아카데미.
- 이동율. 1992. 중국의 제3세대 정치엘리트와 권력승계. 중국연구 13, 83-105.
- 이창용 · 문호석. 2016. 텍스트마이닝을 이용한 북한 엘리트 권력집단 분석. 대한산업공학회 추계 학술대회. 서울. 11월.
- 주장환. 2007. 개혁, 개방 이전과 이후 시기, 중국 정치엘리트에 대한 비교 분석. 국제지역연구 11(3), 403-431.
- 통일부. 연간. 북한 권력기구도. 통일부.
- \_\_\_\_\_. 연간. 북한 주요기관 · 단체 인명록. 통일부.
- \_\_\_\_\_. 연간. 북한 주요인사 인물정보. 통일부
- Allen, Kenneth. Introduction to the PLA's Administrative and Operational Structure. Paper presented at the Conference hosted by RAND.
- Allison, Graham. 1971. Essence of Decision; Explaining the Cuban Missile Crisis.

Boston: Little Brown.

- Caldwell, James Timothy. 1980. Elite Specialization, Bureaucracy and Modernization: The Case of China 1949-1969. Ph. D. Diss., University of Texas at Austin.
- Frolic, Michael. 1970. Soviet Elite: Comparisons and Analysis. Canadian Slavonic Papers 12(4), 441-463.
- Kalynowych, Wasyl. 1972. The Top Elite of the Communist Party of the USSR in 1919-1971: A Comparative Study, Indiana University. Ph. D. Diss., Indiana University.
- Mason, David. 1977. Elite Change and Policy in Communist Poland. Ph. D. Diss., Indiana University.
- Mastro, Jaseph. 1972. The Soviet Political Elite: Dimensions of Continuity and Change in the Central Committee. Ph. D. Diss., Pennsylvania State University.
- Nagle, John D. 1975. A New Look at the Soviet Elite: A Generational Model of the Soviet System. Journal of Political and Military Sociology 3(1), 1-13.
  
- 네이버 두산백과. 출처: <http://www.doopedia.co.kr/index.do> (검색일: 2020. 07.).
- 네이버 지식백과 조선향토대백과 인물정보관. 출처: <https://terms.naver.com/list.nhn?cid=58047&categoryId=58047> (검색일: 2020. 07.).
- 위키피디아(wikipedia). 출처: [https://en.wikipedia.org/wiki/Main\\_Page](https://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page) (검색일: 2020. 07.).
- 중국 바이두바이커(百度百科). 출처: <https://baike.baidu.com/> (검색일: 2020. 07.).
- 통일부 북한정보포털. 출처: <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/peopleList.do> (검색일: 2020. 07.).
- 한국학중앙연구원 한국민족문화대백과사전. 출처: <http://encykorea.aks.ac.kr/> (검색일: 2020. 07.).

● 투고일: 2020.08.04. ● 심사일: 2020.08.05. ● 게재확정일: 2020.08.14.

| Abstract |

## **Political Elite of the Kim Jong-un Regime in North Korea Compared to China**

Lee Seongbong (Pukyong National University)

The purpose of this study is to understand the stability and political orientation of the Kim Jong-un regime through analysis of the North Korean political elite. The category of the political elite is higher than the membership level of the party's central committee and the minister's level. The characteristics of the political elite were analyzed based on age structure, professional experience, and job positions, and attempted to understand its meaning through comparison with China. The characteristics and political significance of the North Korean political elite obtained through the study are as follows. First, the political elite is too old, showing that Kim Jong-un's power is surrounded by the old elite. Second, the proportion of the military was found to be too high, which would make North Korea's internal and external policies difficult to escape from the existing rigidity. Third, it shows a centralized power system centered on the party, which focuses on control and management rather than on administrative efficiency. Fourth, political ties or loyalty are playing a crucial role in recruiting elites, which seems unlikely to meet modern, complex and specialized state management.

**<Key words>** North Korea, China, Kim Jong-Un, Political Elite,  
Age composition, Professional experience, Additional position

# 『민족연구』 논문투고와 집필요령 및 심사과정

한국민족연구원이 연 2회 발간하는 『민족연구』는 세계의 민족과 민족문제를 중심적인 연구과제로 설정, 현대세계의 제반 민족문제의 근원적 실체와 이의 발전적 해결을 모색하는 연구의 장입니다. 본 연구원은 관련학계와 연구기관 연구자들의 적극적인 투고를 환영합니다.

## I. 논문 투고

1. 편집대상: 민족주의 이론, 각 지역과 개별국가의 민족문제와 민족정책, 소수민족 현황, 기타 사회과학 일반 등과 관련된 논문
2. 투고논문은 독창적인 것으로서 기존 간행물에 게재되었거나 게재예정인 논문은 편집대상에서 제외함
3. 논문 뒤에는 반드시 외국어로 논문제목, 초록(외국어논문인 경우에는 국문초록), 외국어 저자명, 5개 내외의 주제어를 첨부함
4. 원고는 '한글' 혹은 'MS워드' 파일로 작성하여 출력본 1부와 저장장치를 아래주소로 우송하

거나 전자우편으로 송부하여야 한다.

5. 연락처
  - 한국민족연구원 Korea Research Center of Ethnology
  - 주소: 서울특별시 강북구 삼양로131길 5-4(수유동)
  - 전화번호: 010-2784-1105
  - E-Mail: goodsociety123@hanmail.net

## II. 논문 집필 요령

1. 원고 분량: 200자 원고지 100-150매 혹은 A4용지 20-25매 내외
2. 한자와 외국어 표기가 필요한 경우 첫 번째의 경우에 한해 괄호 안에 넣어 표기
3. 출전 및 참고문헌 작성요령
  - 1) 서양서 및 현대물의 출전 표시 요령
    - ① 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한 국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시
    - ② 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리. 혼란을 야기할 수 있는 "같은 글," "같은 책," "앞의 글," "앞의 책" 등의 표현은 사용하지 않음
    - ③ 구체적인 예
      - 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시 (예: ...조정남(2011)은...)
      - 단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판 연도를 함께 표기 (예: ...테일러(Taylor 1994)...)
    - ④ 저자명이 글에 나와 있지 않는 경우는 성과 출판 연도를 괄호 속에 표기 (예: ...조정남 2011)... 혹은 ...(Kymlicka 2002)...)
    - ⑤ 면수는 출판 연도 다음에 점표를 하고 숫자만 표기 (예: ...Evans 1979, 56)... 혹은 ...(허생 1990, 12)...)
    - ⑥ 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 "외"라는 말 을 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타냄

(예: ...조정남 외 1991, 35-36...)

- ⑦ 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세머클론으로 나누어 언급 (예: ...[Camings 1981, 72; 허생 1990, 35; 홍길동 1990, 18]...)
- ⑧ 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우에는 지명, 발행 年年/ 月月/日日 (월간지의 경우 발행 年年/月月), 면수를 괄호 안에 표기 (예: ...[중앙일보 93/04/08, 5], 혹은 ...[신동아 93/02, 233])
- 2) 참고문헌 작성요령
  - ① 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논문 말미의 <참고문헌>에서 밝힘. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않음
  - ② 저서의 경우
    - 조정남 · 이용승. 2011. 일본의 민족주의. 교양사회
    - Kymlicka, W. 1995. Multicultural Citizenship, Oxford University
    - 마루야마 마사오(丸山眞男). 1964. 現代政治の思想と行動. 未來社.
  - ③ 논문의 경우
    - 김용환. 2007. EU의 통합과 동아시아 공동체에의 합의. 민족연구 30, 26-51.
    - Joppke, C. 2004. The retreat of multiculturalism in the liberal state: Theory and policy. The British Journal of Sociology 55(2), 237-257.

## III. 논문 심사

1. 본 연구지의 편집의도와 무관한 논문의 경우 편집위원회에서 게재불가를 결정할 수 있음. 또한 연구윤리위원회에 대한 시비가 있는 경우 『민족연구』 연구윤리규정에 따름
2. 편집위원회는 투고논문의 심사에 적합한 심사위원을 위촉함. 심사위원은 당해 논문의 전 공분야의 박사학위 소지자 또는 당해 논문제목과 동일 또는 유사한 선행 논문을 발표한 연구자 위촉을 원칙으로 함
3. 심사는 3인에 의해 이루어지며 개별 심사위원의 "게재 가, 수정 후 게재, 게재불가"의 평가 내용을 종합하여 최종게재 여부를 결정하며, 재심의 경우 편집위원회의 판단에 의해 게재 여부가 결정됨
4. 심사-평정 기준표(심사위원 3인 기준)
5. 수정지시를 받은 논문의 투고지는 이를 수정 · 보완하여 결과 통보일로부터 7일 이내에

가, 가, 가 가, 가, 수정	가, 수정, 수정 수정, 수정, 수정 가, 수정, 불가 가, 가, 불가	가, 가, 재심 가, 수정, 재심 수정, 수정, 재심 수정, 재심, 재심 가, 재심, 불가	가, 불가, 불가 수정(재), 수정(재), 불가 수정(재), 불가, 불가 불가, 불가, 불가
게재 가	수정 후 게재	수정 후 재심	게재 불가

다시 제출하여야 함. 수정과정에서 논문 필자는 수정한 부분을 별도의 양식을 통해 명확히 밝혀야 함. 수정지시에 이의가 있는 투고지는 결과 통보일로부터 7일 이내에 이의제기를 할 수 있으며 이 경우 편집위원회에서 이의제기의 타당성을 판정하여 게재여부를 결정함.

## IV. 발행

1. 『민족연구』 발행일 및 논문투고 마감일

민족연구 발행일	논문마감일
2021년 3월 1일	2020년 12월 31일
2021년 9월 1일	2021년 6월 30일

2. 연구지의 출판은 인쇄본과 전자출판을 병행함. 전자출판은 한국민족연구원 홈페이지(www.nationsworld.kr)와 한국연구재단에서 운영하는 한국학술지인용색인(http://kci.go.kr)에서 무상으로 제공하며, 별도의 계약에 따라 유상으로 타 기관에서 제공될 수 있음
3. 게재된 원고의 저작권은 저자에게 있으나, 연구소는 편집저작권과 게재된 논문을 CD-ROM이나 광디스크 등 여러 가지 방법으로 복제하여 보관하거나 판매할 권리 및 전송할 권리를 무상으로 소유함

## [민족연구] 연구윤리 규정

### 제1조(취지)

이 규정은 교육과학기술부의 연구윤리 훈령을 기초로 하여, 회원 교수 및 연구자들의 학문적 양심과 학자적 소양을 제고하고 또한 연구와 관련된 어떠한 비양심적, 불법적 행태를 지양하여, 학술활동에 관련된 기초적 윤리와 도덕의 함양 및 유지를 근본적이고 체계적으로 담보해 내기 위함을 그 취지로 한다.

### 제2조(목적)

이 연구윤리규정(이하 '윤리규정')은 "사단법인 한국민족연구원"이 발간하는 『民族研究』(영문명: Minjok Yeonku)에 투고 및 게재되는 논문의 연구윤리와 진실성을 확보하고 연구부정행위 발생 시 공정하고 체계적으로 검증·제재할 수 있는 원칙과 기준을 규정함을 목적으로 한다.

### 제3조(적용대상)

이 규정은 『民族研究』에 논문을 투고하는 모든 연구자에 대하여 적용한다.

### 제4조(적용범위)

연구윤리 검증과 관련하여 다른 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규정에 의한다.

### 제5조(윤리규정 서약)

『民族研究』가 학술지 원고모집을 공고할 때 혹은 연구자가 논문을 투고하였을 때 윤리규정을 함께 공시하여야 하며, 연구자가 논문을 투고한 시점에 이 규정을 준수하기로 서약한 것으로 본다.

### 제6조(연구윤리위원회)

- ① 연구윤리에 관한 사항을 심의하기 위하여 연구윤리위원회(이하 '위원회')를 둔다.
- ② 위원회는 민족연구원 원장, 편집위원장, 편집위원을 포함하여 7인 내외의 위원으로 구성한다.
- ③ 윤리위원장은 편집위원장이 겸임하거나 윤리위원 중에서 호선한다.

### 제7조(심의요청)

본 연구원의 심사위원, 편집위원, 연구윤리위원 또는 이해당사자는 연구윤리위원회에 서면으로 특정 연구자의 행위가 위의 제5조에 규정한 연구윤리를 위반하는지 여부에 관한 판정을 요청할 수 있다.

### 제8조(위조·변조 및 표절 정의)

연구부정행위(이하 부정행위)라 함은 연구의 제안, 연구의 수행, 연구논문의 투고 및 게재 등의 과정에서 행해진 위조·변조 및 표절 행위 등을 말하며, 다음 각 호에 해당되는 경우 위조·변조 및 표절로 간주한다.

1. '위조' : 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 경우.
2. '변조' : 연구 재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 경우.
3. '표절'
  - 1) 타인의 아이디어, 연구내용 및 결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 경우.
  - 2) 기 출간된 타인 또는 자신의 저술 일부를 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않고 사용한 경우.

### 제9조(논문의 중복게재 정의)

이전에 출판된 연구자 자신의 논문(게재 예정 논문 포함)을 새로운 논문인 것처럼 투고 혹은 게재한 경우를 중복게재로 간주한다.

### 제10조(IRB 생명윤리심의위원회 심의)

투고 논문은 "생명윤리 및 안전에 관한 법률"에 따라 모든 인간 또는 인체 유래물을 대상으로 하는 연구는 사전에 반드시 생명윤리심의위원회(IRB)의 심의를 받아야 한다. 2019년 3월 이후부터 투고하는 모든 인간을 대상으로 하는 연구는 원칙적으로 IRB 심의를 받은 논문만을 인정한다.

### 제11조(연구 부정행위에 대한 처리)

- ① 『민족연구』와 관련된 연구 부정행위가 고발된 경우, 위원회는 그 혐의에 대한 적절한 조사와 처리를 하여야 한다.
- ② 연구 부정행위에 대한 조사는 기밀을 유지하여야 한다.
- ③ 위원회는 필요한 경우 연구 부정혐의를 받는 자를 출석시켜 자신을 보호하고 반론을 제기할 수 있는 기회를 부여할 수 있다.
- ④ 연구 부정혐의를 받는 자는 위원회의 조사결과에 대하여 반론을 제기할 수 있는 권리를 가지며, 위원회는 이를 적절히 보장하여야 한다.
- ⑤ 조사 결과 연구 부정행위가 확정될 경우, 이를 공표하고 다음 각 호의 후속조치를 취할 수 있다.
  1. 해당 연구결과물에 대한 게재 취소 또는 수정 요구
  2. 해당행위 발생시점 이후 7년간 투고자격 상실
  3. 법률기관에의 고발 등
  4. 한국연구재단 통보 및 KCI 등록 취소
  5. 민족연구원 홈페이지에 해당사실 게재
- ⑥ 조사 결과 연구 부정행위가 없었던 것으로 확정될 경우, 위원회는 피고발자 혹은 혐의자의 명예를 회복하기 위한 적절한 후속조치를 취할 수 있다.

### 부 칙

이 규정은 2007년 9월 1일부터 시행한다.

### 부 칙 (2013. 7. 1.)

제1조(시행일) 이 규정은 2013년 9월 1일부터 시행한다.

제2조(연구 부정행위의 처리 강화)

- ① 제10조(연구 부정행위에 대한 처리) 제5항의 2를 다음과 같이 개정한다.
  2. "일정기간 투고자격 상실"을 "해당행위 발생 시점 이후 7년간 투고자격 상실"로 수정한다.
- ② 제10조 제5항의 4와 5를 추가한다.

### 부 칙 (2019. 4. 1.)

제1조(시행일) 이 규정은 2019년 5월 1일부터 시행한다.

제2조(IRB 생명윤리심의위원회 심의 규정 신설)

- ① 제10조(IRB 생명윤리심의위원회 심의) 규정을 신설한다.
- ② 기존의 제10조는 제11조로 한다.

# 한국민족연구원

한국민족연구원은 새로운 시대환경의 도래와 더불어 전세계적인 차원에서 전면적으로 부상하고 있는 인종과 민족 그리고 민족주의 문제 등에 대한 학문적이며 실제적인 연구 조사 활동을 위해 설립되었다.

현재 연구원은 민족문제에 관한 전문 연구지인 『민족연구』를 연간 2회 발행·보급하고 있으며 홈페이지(<http://www.nationsworld.kr>)를 통해 관련자료를 공개하고 있다.

## 인•적•구•성

- 원 장 : 趙政男 (고려대학교 정치외교학과 명예교수)
- 부 원 장 : 이제국 (토피아 아카데미 대표)  
김용찬 (대구가톨릭대학교 정치외교학과 교수)
- 연구위원 : 金炳鎬 (중국 중앙민족대학교 교수)  
金秀雄 (한일문화교류기금 이사)  
洪敏植 (강원대학교 교수)  
김경숙 (공주대학교 교수)  
조화성 (고려대학교)  
김인성 (고려대학교)  
우평균 (한국학중앙연구원)  
호사카 유지 (세종대학교 교수)  
이용승 (대구대학교 교수)  
나영주 (창원대학교)  
이정향 (대구가톨릭대학교)  
김혜림 (성신여자대학교)  
고병국 (서울특별시 시의원)  
송종호 (서울경제신문 기자)  
송태희 (SNBC 부장)  
강권찬 (청와대 행정관)
- 총 무 : 김희선 (서울시)

## 발행처

민족연구  
76

ISSN 1229-2796  
값 15,000원

### <민족연구>

편 집 : (사)한국민족연구원  
발행인 : 조정남  
주 소 : 서울시 강북구 삼양로131길 5-4  
(수유동) (우: 01029)  
Email : goodsociety123@hanmail.net  
TEL : 010-2784-1105  
발행일: 2020년 9월 1일 (연 2회간)  
인 쇄 : 다래기획

발행처: 교양사회  
<http://www.nationsworld.kr>

### <편집위원장>

김용찬 (대구가톨릭대학교)

### <편집위원>

金炳鎬 (중국 중앙민족대학교) 이은정 (영남대학교)  
조성준 (가천대학교) 조봉래 (인천대학교)  
조현구 (고려대학교) 나영주 (창원대학교)  
박선경 (인천대학교) 송승중 (대전대학교)  
이동민 (단국대학교) 김향은 (고신대학교)  
정용숙 (중앙대학교) 정성윤 (통일연구원)  
변영학 (대구가톨릭대학교) 이예지 (대구대학교)

### <편집주간>

이용승 (대구대학교)

### <편집간사>

이예지 (대구대학교)