

www.eai.or.kr

EAI 워킹페이퍼

코로나 위기 이후 세계정치경제질서 시리즈

코로나19 이후의 국가와 민주주의

정주연(고려대학교)

코로나 위기 이후 세계정치경제질서 시리즈

코로나19 이후의 국가와 민주주의

정주연

고려대학교 정치외교학과 교수



I. 서론

코로나바이러스 감염증-19(COVID-19, 이하 코로나19)의 전 지구적인 확산은 인류 삶의 다양한 영역에 커다란 충격을 주었다. 특히 기존에 지배적인 정당성과 영향력을 누리던 정치제도와 거버넌스 방식이 결정적인 위기를 맞아 그 모순과 한계를 드러내면서, 그동안 수면 아래 잠재해있던 문제들에 대한 본격적인 성찰과 대안 모색이 필요한 상황에 직면했다. 2021년 11월 1일 현재 2억4천만명이 훌쩍 넘는 확진자와 약 500만명의 사망자를 낳으며 전 세계를 휩쓸고 있는 감염병의 위협은¹⁾ 무엇보다 국가의 역할에 대한 논의를 재조환했다. 개인의 생존이 위협받는 상황 하에서, 공동체와 국가의 역할이 어느 때보다 중요해지고, 어떤 국가가 국민의 안전과 생명을 더 효율적으로 그리고 더 효과적으로 보호할 수 있는가라는 질문이 중요하게 대두하게 된 것이다.

흥미로운 현상은, 한국, 대만, 일본, 중국 등 동아시아 특정 국가들은 코로나19 위기에 상대적으로 잘 대응하고 있는 것처럼 보인다는 점이다. 확진자 및 사망자 수에 영향을 끼칠 수 있는 다양한 국내 변수들과 동아시아 지역 내부의 다양성을 고려한다면 이러한 성과를 단순히 동아시아 국가들의 특징으로 일반화하기는 어려운 부분이 있으나, 이들 국가의 방역 성과가 서유럽과 북미 선진국들의 양상과 커다란 차이를 보이는 것은 부인할 수 없는 사실이다.²⁾ 동아시아 국가들의 우수한 대처능력에 주목하는 분석들은 주로 신속한 추적 및 검사를 가능하게 한 기술적 우월성과 제도적 효율성 외에도(BBC 2020b; Brookings 2020; Reuters 2020; Wall Street Journal 2020c), 일사분란하게 작동하는 국가 통제와 관리체계, 그리고 국가의 개입을 대체로 용인하는 집단주의적 사회와 시민들의 협조를 중요한 요인으로 꼽는다(The Diplomat 2020a; Tiberghien 2021; Wall Street Journal 2020b). 동아시아 국가들이 공유하는 공동체주의적 또는 국가주의적 정치전통의 역할에 주목하는

1) WHO, *Coronavirus Dashboard*, <https://covid19.who.int/>(검색일: 2021년 11월1일).

2) 2021년 10월25일 기준으로, 미국 및 서유럽 국가들의 누적 확진자 수와 총 사망자 수를 살펴보면, 미국의 경우 각각 45,107,253 및 730,306명, 영국은 8,773,678명 및 139,533명, 프랑스는 6,904,501명 및 115,092명이다. 상대적으로 피해가 적은 것으로 알려진 독일은 4,472,730명 및 95,117명이다. 이에 반해 한국은 354,355명 및 2,788명, 대만은 16,380명 및 847명, 일본은 1,717,104명 및 18,207명, 그리고 중국은 125,565명 및 5,695명이다. 동아시아 국가들 간의 수치에도 격차가 있으나, 영미 유럽 국가들과 비교하면 훨씬 적은 피해를 입은 것은 의심의 여지가 없다. WHO, *Coronavirus Dashboard*; Taiwan Centers for Disease Control, <https://www.cdc.gov.tw/En>(검색일: 2021년 10월 26일).

것이다. 이런 맥락에서 질병의 발원국임에도 불구하고 일찌감치 코로나19 종식을 선언한 중국의 사례는 더욱 주목을 끌었다. 중국이 국가의 개인과 사회에 대한 강력한 통제력을 활용하여 도시 전면봉쇄 등의 초강경책을 동원하면서 감염병을 비교적 안정적으로 관리하고 경제성장과 사회안정을 유지하는 모습은, 미국과 서유럽에서 코로나19가 심각하게 증폭되고 의료체계가 붕괴하며 사회적 혼란이 야기되는 양상과 대비되면서 그 성과가 더욱 부각되었다(Barron's 2020; Global Times 2020; The Conversation 2020).

반면 감염병이라는 예측하지 못한 위기에 직면하여 전통적인 '서구 선진국'들이 드러낸 취약성은 자유민주주의 체제에 대한 비판적 논의를 자아내기에 충분했다. 특히 의료와 복지 등 국가가 제공해야 할 공공서비스의 결핍과 사회적 약자들이 받은 타격이 노골적으로 드러나면서, 자유민주주의 정치체제의 효율성과 효과성에 대한 근본적인 질문도 제기되었다.³⁾ 이러한 상황에서 민주적으로 선출된 정치 리더십이 공동체의 통합을 유도하지 못하고, 마스크 착용 및 집합 제한 등 국가의 통제에 반발하는 시민들의 저항이 광범위하게 일어나며, 사회적 불안이 인종차별과 외국인 혐오 등의 문제와 결합하여 폭력적으로 증폭되는 사례들은 이들 국가의 민주적 정치체제가 과연 시민들의 합의와 신뢰에 기반한 것인가를 의심하게 했다. 다수 시민의 생명과 안전이 위협받는 상황에서 그들을 효과적으로 보호하고 적절한 공적 서비스를 제공하지 못한다면, 그리고 공동체의 위기상황에서 시민들의 합의와 정치에 대한 신뢰 및 국가에 대한 자발적 복종을 이끌어내지 못한다면, 과연 그 정치체제는 정당한 것인가.

이러한 문제의식을 기반으로 이 글은 20세기 후반 동아시아 사례를 중심으로 활발히 진행된 국가의 역할과 능력에 관한 학문적 논의를 소환하고, 성공적 방역 사례로 꼽히는 중국의 코로나19 대응을 통해 '강한 국가'의 유용성을 검증하며, 코로나19가 노출한 자유민주주의의 문제를 성찰해보고자 한다. 먼저 아래의 2장은 20세기 후반 동아시아의 국가주도형 경제성장을 계기로 활발히 진행되었던 국가능력에 대한 논의를 코로나19 시대 동아시아의 맥락에서 재검토한다. 이후 3장에서는 '강한 국가'의 전형이자 권위주의의 유효성을 테스트해 볼 수 있는 대표적인 사례인 중국의 코로나19 대응과정을 분석한다. 특히 광범위한 중국 국내외 자료들을 기반으로 코로나19 발생 직후 첫 두 달여간 중국 정부의 대응을 살펴봄으로써, 중국의 강한 국가가 사회에 대한 통제력과 동원능력을 활용하여 감염병 발생 사실을 은폐하면서 결국 코로나19의 초기 확산을 효과적으로 차단하는데 실패했음을 보여준다. 마지막으로 결론에서는 중국 사례가 보여주는 권위주의의 한계에도 불구하고 여전히 유효하게 남아있는 자유민주주의의 위기에 대한 질문들을 간략히 논할 것이다.

3) 코로나19 대응 결과를 놓고 민주주의 또는 권위주의 정권이라는 레짐타입과의 관련성을 논하는 사례들은 다음과 같다. Brookings 2020; Burkle 2020; Carnegie 2020; Cassan and Steenvoort 2021; Fukuyama 2020; The Washington Post 2020.

II. 이론적 논의: 국가의 역할과 능력

20세기 후반 국가의 역할을 둘러싼 논쟁에 중요한 전기를 제공한 것은 제3세계 국가의 경제성장이라는 이슈였다. 2차대전 직후 신생 독립국들의 경제성장을 둘러싸고 이론적 스펙트럼 양쪽에서는 비관론과 낙관론이 충돌하고 있었다. 자유주의적 믿음에 기반한 근대화론자들에 따르면 정치경제적 발전은 모든 사회가 겪게 되는 단선적인 진보이며, 따라서 자유로운 시장경쟁 속에서 후발경제는 자신의 비교우위를 활용하는 동시에 선진경제의 발전경로를 모방하여 오히려 더욱 빠르고 용이하게 발전을 성취할 수 있게 된다. 반면 비판적 관점에서 보면 그 같은 열린 경쟁과 동등한 발전은 허상에 불과했다. 종속이론에 따르면, 식민시대부터 만들어진 중심부(core)의 주변부(periphery)에 대한 착취구조는 주변부 국가가 정치적인 독립을 성취한 이후에도 지속되었고, 구조화된 종속관계에서 소위 ‘자유로운 시장’은 주변부의 중심부에 대한 종속(dependency)을 더욱 심화키는 수단에 불과했다.

이러한 이분법적 논쟁에 제3의 가능성을 제공한 것이 바로 동아시아 경제의 성공적 부상이었다. 2차대전의 참화를 딛고 50-60년대에 이미 부활하기 시작한 일본뿐만 아니라, 낙후된 주변부 소규모 경제에 불과하던 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등도 60-70년대부터 놀라운 성장세를 보이기 시작한 것이다. 1965년부터 90년까지 25년 동안의 1인당 GNP 평균성장률을 지역별로 비교하자면, 동아시아 국가들은 OECD 국가들의 평균성장률을 2배 이상 상회하였으며 남아시아, 중동, 그리고 라틴 아메리카 지역 평균의 약 3배에 달하는 성장률을 보였다. 1960년부터 1985년까지 일본, 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르의 1인당 실질소득은 4배 이상 증가했다(World Bank 1993, 2).

흥미로운 것은 이러한 성장 과정에서 시장의 전횡을 다스려 정치공동체의 경제적 이익에 굴복시키고 후발국가가 직면할 수밖에 없는 구조적인 제약들을 돌파하는 전략적인 역할을 국가가 담당했다는 점이다(White 1988). 90년대 초에 이르면, 동아시아 경제의 성공에 국가의 역할이 시장보다 더 중요했는지 혹은 궁극적으로 긍정적인 결과를 낳았는지에 대해서는 논쟁의 여지가 있더라도, 최소한 국가 개입이 중요한 기여를 했다는 점에는 학자들 간의 일정한 합의가 이루어졌다.⁴⁾ 동아시아 경제의 성공은 ‘특정한 조건’ 하에서는 주변부 후발경제가 종속을 탈피하여 중심부로 이동하는 경로(pathways from the periphery)가 열릴 수 있으며(Haggard 1990), 그 경로를 여는데 시장이 아닌 국가가 결정적인 역할을 할 수 있다는 사실을 보여줌으로써 근대화론을 비롯한 자유주의적 발전론에 반기를 드는 중요한 사례였다(Islam and Chowdhury 2000, 2-3). 이로서 제3의 길로서 ‘국가주도형(state-led) 경제발전’에 대한 논의는 동아시아 정치경제 연구의 핵심적인 주제가 되었고,

4) 90년대 초가 되면 신자유주의적 관점을 대표하는 세계은행(World Bank) 또한 국가개입의 긍정적 역할을 인정하는데, 세계은행은 빠르고도 비교적 평등한 경제성장을 이룬 ‘동아시아의 경제 기적’에 주목하면서 그 주요 원인 중 하나로 “정부의 선택적 개입(selective government intervention)”을 꼽고, 특정 국가들의 경우 “정부 개입을 통해 개입 없이 가능했을 수준보다 더 높고 더 평등한 발전이 가능했다”고 분석한다(World Bank 1993, 17).

경제발전에 있어 국가의 역할도 재조명되게 되었다.

‘국가주도형 경제발전’을 설명하는 대표적인 이론은 잘 알려진 ‘발전국가론(developmental state theory)’이다. 발전국가론은 시장친화적(market-conforming) 국가 개입이 후발경제의 도약을 추동하는 엔진이 될 수 있다고 주장한다.⁵⁾ 특히 후발경제가 자원동원, 투자분배, 그리고 기술추격 과정에 만연한 시장실패의 문제를 극복하기 위해서는 시장을 의도적으로 왜곡하면서 산업발전을 위한 정책을 추진해 나갈 능력을 갖춘 국가의 역할이 핵심적이다. 이때 중요한 것은 시장은 합리성에 입각한(market rationality) 자본주의의 도구이고 계획은 이념을 우선하는(plan ideology) 사회주의의 도구라는 이분법⁶⁾을 깨고, 경제발전이라는 최우선적인 목적을 달성하기 위해 시장과 계획을 효과적으로 결합하는 ‘계획 합리성(plan rationality)’이 존재할 수 있다는 주장이다. 계획 합리성을 가지고 ‘발전’이라는 이념에 복무하는 것이 바로 발전국가(developmental state)인 것이다. 발전국가의 기능과 정책순위는 발전이라는 목적에 기반하여 설정되고, 그 목적의 실현을 통해 발전국가는 정당성을 획득한다(Johnson 1982, 315-320; Johnson 1987, 141). 다양한 행위자와 부문의 자율적 조합이 아니라 그 자체로 독립된 이성과 목적을 가지고 움직이는 거대한 유기체, 즉 리바이어던(Leviathan)과 같은 강력한 국가가 연상되는 부분이다.

여기서 파생되는 것이 국가능력(state capacity)에 대한 질문이다. 모든 국가 개입이 효과적으로 경제발전을 낳은 것이 아니라면, 과연 어떤 국가가 계획 합리성을 유지하면서 효과적으로 발전이라는 최종 목적을 달성할 수 있는 능력을 가지게 되는가. 이때 목적 달성을 위해 필요한 국가의 ‘능력(capacity)’은 종종 국가의 ‘힘(strength)’과 동의어로 인식된다. 다시 말해, 유능한 국가는 곧 강한 국가이다. 여기서 강한 국가는 국가와 사회 간의 제로섬적 권력 관계에서, 사회에 대한 통제력을 가진 국가로 정의된다. 그 자체로 사회와 구별되는 목적과 의지를 지닌 독립적 단일체인 국가가 다양한 정치사회적 이익에 휘둘리지 않고 지배적인 사회집단의 저항을 거슬러 자신의 목적을 관철시킬 수 있을 때 곧 중대한 정치경제적 변화를 이뤄낼 수 있다는 관점은 국가주의적인 연구들에 지배적으로 드러난다. 특히 후발경제가 직면한 구조적인 한계들을 극복하고 개발을 위한 정치경제적인 동원을 이뤄내기 위해서는, 다양한 정치사회적 압력으로부터 독립적으로 경제발전을 위한 정책과 전략을 추진하고, 주요 행위자 및 집단의 행위를 제한하거나 변화시키며, 국내 산업구조 및 경제제도를 재편할 수 있는 힘을 가진 강한 국가가 필요하다고 보는 것이다 (Gourevitch 1978, 902; Krasner 1978, 60; Skocpol et. al. 1985, 9; Weiss 1998, 25-28).

이러한 맥락에서 국가능력의 핵심요소로 강조되는 것은 ‘자율성(autonomy)’이다. 근시안적인 정치적 개입이나 특정한 사회경제적 이익에 포획되거나 휘둘리지 않고 경제발전이라는 지상과제를

5) 대표적인 관련 저작으로는 다음을 참고하라. Amsden 1989; Chang 1994; Deyo 1987; Evans 1995; Fields 1995; Haggard 1990, 2018; Johnson 1982; Moon and Prasad 1994; Wade 1990; Woo-Cumings 1999;

6) 이에 대한 논의로는 아래를 참조하라. Appelbaum 1992, 18-19; Dahrendorf 1968, 219.

달성하기 위한 합리성을 유지하면서 장기적으로 성장이라는 공동의 목표에 집중할 수 있는 능력은 국가가 다른 행위자들로부터 가지는 자율성에서 나온다는 것이다. 특히 찰머스 존슨(Charlmers Johnson)의 원형적 발전국가론에서 국가 자율성의 근원은 고립(isolation)이다. 정치, 사회, 경제적 주요 행위자들의 간섭과 영향력으로부터 격리되어 방해받지 않으면서 독립적으로 최선의 정책을 선택하고, 그 정책을 일방적으로 사회적 행위자들에게 관철시킬 수 있는 자율성이야말로 국가가 발전이라는 목표를 왜곡하지 않으면서 일관적인 계획 합리성을 유지할 수 있게 하는 중요한 조건이 된다.

그러나 이처럼 권력(power)을 상대가 원치 않는 것을 하도록 만들 수 있는 능력으로 보고, 국가능력을 사회에 일방적으로 국가의 선택과 의지를 강제할 수 있는 힘으로 해석하는 것은 권력에 대한 일차원적인 정의에 기반한 것이다.⁷⁾ 더욱이 단일하고도 통합된 독립체로서 발전이라는 공공선에 전념하며 그를 위해 최선의 선택이 무엇인지를 아는 합리적인 이성을 가진 국가를 상정하는 것은 비현실적일 뿐만 아니라, 결국 ‘권위주의’ 혹은 ‘비자유주의적 정치체제’의 정당성을 옹호하는 것으로 해석될 수 있어 논란의 여지를 남게 된다. 권위주의 국가는 다수 국민들을 경제발전을 위해 동원할 수 있는 민족주의적 호소력과 성과주의적 정당성을 가질 수 있고(Johnson 1999, 52), 지대추구를 억제하고 집단행동의 문제를 해결하면서 일관적인 정책을 추진할 수 있다는 점에서 효율적일 수 있다(Haggard 1990, 254-267; 2018, 47-50)는 관점은 명시적으로 또는 암묵적으로 민감한 논쟁의 대상이 되어왔으며, 발전국가론에 대한 비판의 근거가 되기도 했다.

90년대 이후 한국과 대만의 정치적 민주화가 진전되고 동아시아 금융위기를 겪으면서, 동아시아 사례들을 중심으로 한 국가능력 논의는 쇠퇴했다. 권위주의적 통제에 대한 저항, 과도한 국가 개입이 낳은 구조적 문제, 그리고 전 지구적 시장화의 흐름 속에서 국가의 경제적 개입 또한 긍정적이기보다는 부정적으로 인식되기 시작했다. 발전국가는 도덕적 해이를 낳는 구조적 취약성으로 인해 경제위기를 초래하거나(Haggard 2000), 새로운 국제경제 환경에서 정책 자율성이 한계에 이르거나(Islam and Chowdhury 2000), 구조적 경직성으로 인해 변신과 적응에 실패함으로써(Amyx 2004; Moon and Rhyu 2000), 자유화와 시장화로 대변되는 시대에 그 적실성이 쇠한 것으로 보였다.

그러나 20여 년이 지나 전 세계가 함께 직면한 코로나19라는 도전은 국가의 역할과 능력을 적극적으로 고민할 필요성을 다시금 제기한다. 과거에는 후발국가의 경제발전이라는 지상과제를 해결하기 위해 자유로운 시장을 제한하며 개입하는 국가의 역할과 능력을 고민하였다면, 이제 감염병이라는 인류 공통의 위협에 직면하여 어떻게 시민의 생존과 안전을 더 잘 보장할 수 있는가라는 문제를 두고 국가의 역할과 능력을 재조명할 필요가 생긴 것이다. 흥미롭게도 이번에도 대표적인 성공 사례는 동아시아의 국가들이다. 서유럽과 북미의 전통적인 선진 민주주의 국가들이 시민들의 자율적인 합의와 협력을 통해

7) 따라서 국가능력에 대한 논의는 이후 사회와 국가 간의 상호관계 및 연결성을 강조하는 연구들로 확장되었다(Evans 1995; Moon and Prasad 1994; Okimoto 1989).

위기를 극복하기는커녕 자유의 제한과 통제의 필요성을 설득하는데 결정적인 취약점을 노출하는 반면, 대만과 한국 등 동아시아 사례에서는 상대적으로 효과적인 정부 통제 및 개입과 비교적 자발적인 시민들의 협조를 통해 훨씬 안정적으로 감염병 사태에 대처하는 모습을 보였다.

특히 주목할만한 것은 중국의 경험이다. 2021년 중국 정부는 질병의 진원지인 우한시를 70여 일간 동안 완전히 통제하여 900만 명에 달하는 거주자들을 가택연금상태에 놓이게 했다. 시민들의 자유를 극단적으로 제한하는 조치를 취했지만, 그 결과 2020년 3월 초 이래 대체로 100명 이하의 일일확진자 수를 유지하는 인상적인 성과를 거뒀다. 과거 동아시아 국가의 능력을 일인당 GDP 등의 수치로 재단하였듯, 확진자 및 사망자 수를 놓고 국가능력을 판단한다면, 국민을 통제하고 그들의 상대적으로 '사소하고 이기적인' 이익이나 반대를 거슬러서라도 공동체의 안전과 안정을 위한 통제와 개입을 강요할 수 있는 강한 국가야말로 유능한 국가로 보일 수 있다. 그렇다면 경제발전을 위해서는 집단행동의 문제를 낮추고 목표를 관철할 수 있는 힘을 가진 권위주의 국가가 유리할 수 있다는 관점이 등장했던 것처럼, 감염병과 같은 공동체에 대한 위협을 효과적으로 극복하기 위해서도 시민들에게 공공의 이익을 강제하면서 그 성과로 정당성을 증명하는 강력한 권위주의 국가가 우월할 수 있는 것인가. 다음 장에서는 중국의 코로나19 발생초기 대응 과정을 세부적으로 분석하면서 이에 대한 비판적 논의를 전개한다.

III. 사례: 중국의 코로나19 초기대응⁸⁾

1. 권위주의의 성공?

전 세계적인 코로나19의 확산과 피해 확대 상황과는 대조적으로, 중국은 코로나19로 인한 국가적 위기를 일찌감치 극복했다고 주장한다. 2020년 1월 23일 전격적으로 우한시를 봉쇄하는 등 강력한 통제책에 힘입어 중국 내 일일 확진자 수는 2월 13일 15,152명을 정점으로 급감하였고,⁹⁾ 3월 8일에 이르면 일일 신규 확진자 수가 백명 이하로 감소하였다. 그리고 중국은 우한봉쇄 7개월만인 2020년 9월 8일 인민대회당에서 전국 코로나19 방역 표창대회를 열고 사실상 코로나19의 종식을 선언했다. 시진핑 주석은 "중국이 코로나19 전쟁에서 거둔 중대한 성과는 중국공산당과 중국 사회주의제도의 우수성을 충분히 보여줬다"고 자축했다(연합뉴스 2020a).

그러나 이러한 결과 뒤에 감춰진 것은 감염병 발생 직후 그 향방에 결정적으로 중요한 첫 두 달여 동안, 중국 정부가 시민들에게 조기에 위험을 경고하고 효과적으로 질병의 확산을 방지하기 위한 적극적인 대응을 하지 않았다는 사실이다. 2019년 12월 1일 중국 우한에서 원인미상의 폐렴 환자가

8) 이 장은 정주연·신은비(2022)에서 세부내용을 폭넓게 인용했다. 보다 상세한 내용은 이 논문을 참고하라.

9) WHO, *China: Coronavirus Dashboard*. <https://covid19.who.int/region/wpro/country/cn>.

발생한 지¹⁰⁾ 거의 한 달이 지난 2019년 12월 31일에야 우한시정부는 중앙정부에 환자 발생을 보고했는데, 미국 노스이스턴대학 연구진은 이 한 달간 2300명에서 4000명의 감염자가 발생했을 것으로 추정한다(BBC 2021). 우한시로부터 보고를 받은 중국 중앙정부는 또다시 3주가량을 지체한 후 2020년 1월 21일에 이르러서야 이 새로운 질병의 사람 간 전염 가능성을 인정했고, 1월 23일 전격적으로 우한시 봉쇄 조치를 시행했다. 그러나 이미 춘절을 맞아 500여만명이 우한시를 떠나 중국 전역으로 흩어진 후였고, 이들과 함께 감염병은 전국으로 전파되었다. 1월 31일 이미 중국 내 공식 누적 확진자 수는 9720명, 총 사망자 수는 213명에 달했고, 2월 29일에 이 수치들은 각각 79,389명과 2,838명으로 증가했다.¹¹⁾ 더구나 감염병이 국경을 넘어 확산되면서 2020년 3월부터 전세계 일일 확진자 수 그래프도 가파르게 증가하기 시작했다. 2020년 3월 6일 전 세계 누적 확진자 수는 10만을 넘어섰고,¹²⁾ 3월 11일, 세계보건기구(WHO)는 코로나19 상황을 전 지구적으로 감염병이 대유행하는 상태인 ‘팬데믹(Pandemic)’으로 규정했다.

전문가들에 따르면, 코로나19와 같은 감염병 확산을 막는 데 가장 중요한 것은 빠른 발견과 격리이다. 네이처(Nature)지에 발표된 한 연구는 중국 정부의 개입이 1주만 빨리 이루어졌더라도 중국 내 코로나19 확진자 수가 66% 줄었을 것이며, 3주가 빨랐다면 95% 감소했을 것이라 주장한다(Lai et al. 2020; New York Times 2020). 중국 정부가 질병 발생 초기에 정보를 공개하여 대중에게 감염 가능성을 경고하고, 의심 환자 및 밀접 접촉자를 격리하는 등의 조치만 취했더라도 코로나19의 확산을 크게 줄일 수 있었을 것이라는 국제사회와 전문가들의 비판은 이에 기인한다(BBC 2021; Huang et al. 2020; Lai et al. 2020; The Diplomat 2020b; The Heritage 2020; Tian et al. 2020).

2019년 12월부터 두 달여간 중국의 지방 및 중앙 정부가 감염병의 심각성을 부인하면서 정보를 차단하고 적극적인 대응을 미룬 과정을 살펴보면, 자신이 공공선이라 정의하는 목표를 일방적으로 시민들에게 관철시킬 능력을 가진 ‘강한’ 권위주의 국가가 결정적인 위기상황에서 얼마나 큰 폐해를 야기했는지 발견할 수 있다.

2. 지방정부의 은폐

2019년 12월 초 첫 환자가 발생한 후, 우한시정부는 12월 27일 지역병원의 보고를 통해서 처음 감염병 발생을 인지하고 12월 31일 중앙정부에 공식적으로 환자 발생을 보고한 것으로 알려져 있다. 이후 2020년 1월 23일 우한시 봉쇄조치가 내려지기까지 두 달여의 기간 동안 우한시정부의 대응에

10) 2019년 11월 17일경에 이미 환자가 발생했다는 주장도 있지만, 현재로서는 우한시에서 발생한 최초의 코로나 감염 사례는 12월 1일로 보는 것이 일반적이다(BBC 2020a; Epidemiology Team 2020; South China Morning Post 2020b). 중국 우한시정부가 주장하는 최초 감염자 발생일은 12월 8일이다.

11) WHO, *China: Coronavirus Dashboard*.

12) WHO, *Coronavirus Dashboard*.

두드러지는 특징은 감염병 상황에 대한 방임 및 정보은폐이다.

우한시정부는 우한에서 첫 코로나19 환자가 발생한 시기를 2019년 12월 8일로 발표했으나(武汉市卫生健康委员会 2020b), 우한의 코로나바이러스 전담치료 원인 진인탄병원(金银潭医院) 부원장을 포함한 30여명의 의사들이 의학저널 『란셋(The Lancet)』에 발표한 바에 따르면 첫 환자는 12월 1일 발생한 것으로 추측할 수 있다(BBC 2020a). 이후 늦어도 12월 12일부터는 화난수산시장 근처 병원들에서 원인 미상의 폐렴 환자들이 다수 발견되었고, 의사들이 외부기관에 검사를 의뢰하고 진인탄의원 등 감염병 전담치료병원으로 환자들을 이송했다는 증언들이 등장한다.¹³⁾ 우한시 중심병원(武汉市中心医院), 우한통지병원(武汉同济医院), 우한대학 인민병원(武汉大学人民医院), 우한 제6병원(武汉第六医院), 우한푸런병원(武汉普仁医院), 후베이성 중서의결합병원(湖北省中西医结合医院) 등 우한 시내 병원들에 유사한 증상의 환자들이 입원한 사례가 잇따랐다(Huang et al. 2020; Ren et al. 2020; 中国经济网 2020). 외부기관에 의뢰한 차세대염기서열(NGS)검사 결과, 우한시 중심병원에 입원한 원인 미상의 폐렴 환자들은 박쥐 코로나 바이러스와 87%, 사스 바이러스와 81%의 유사성을 가진 ‘신종 바이러스’ 감염으로 밝혀졌고, 이 결과는 12월 27일과 28일에 각각 병원과 우한시 질병통제센터에 전달되었다(“活粒”微信公众号发布 2020). 12월 30일 통보된 우한통지병원 환자에 대한 검사결과에도 해당 바이러스가 사스 바이러스와 유전자 염기서열 유사성이 80%에 이르는 것으로 나타났다(中国经营网 2020).

2019년 12월 27일에는 마침내 후베이 중서의결합병원의 이상증세 환자 4명에 대한 보고가 병원 관리구인 장한구(江汉区) 질병통제센터에 전달되었고, 12월 29일에는 후베이성 및 우한시 질병통제센터에도 보고되었다. 12월 29일에는 우한시 중심병원도 이날 응급실에 입원한 4명이 폐렴 증상을 보인다고 장한구 질병통제센터에 보고했다. 이때 신고된 4명 중에는 화난시장과는 직접 접촉이 없는 환자가 포함되어 있어, ‘사람 간 감염’의 가능성 또한 제기되었다(新浪网 2020a).

상황의 잠재적 심각성이 농후한 상황임에도 불구하고 시정부의 즉각적인 대응은 이루어지지 않았다. 우한시정부는 감염병 발생 시 2시간 내에 상부에 보고해야 하는 관리 규정(中国政府门户 2005)을 따르지 않고 자체적인 역학조사를 실시하는 한편, 12월 30일에는 시내 의료기관에 치료와 관련된 정보 유출을 금지하는 명령을 하달했다(人民网湖北频道 2019). 그러나 같은 날 우한시 중심병원 응급실 주임 아이펀(艾芬)은 입원 환자가 사스 코로나바이러스 감염이라는 검사결과를 인터넷으로 동료 의사들과 공유했고, 동병원 안과의사 리원량(李文亮)이 우한의대 동기들에게 이를 위챗(WeChat)으로 보내면서 원인불명의 폐렴이 사스 코로나바이러스에 기인한다는 사실이 비로소 외부에 공개되었다. 상황이 통제할 수 없는 상황에 이르자 우한시정부는 결국 12월 31일 중앙정부에 관련 사실을 보고하게 된다(经济观察网 2020). 같은 날 시정부는 관내 27건의 폐렴 사례가 발생했으나 이는 바이러스성

13) Lest we forget, *Covid-19 Timeline*, <https://covid19.forget.eu.org/en.html>.

폐렴이며, 사람 간 전염이나 의료인 감염은 발견하지 못했다고 밝혔다(武汉市卫生健康委员会 2019).

늦어도 12월 중순부터는 화난수산시장 상인들을 중심으로 다수의 의심환자들이 관찰되었고, 여러 병원의 의사들이 이에 대한 외부 검사들을 의뢰했으며, 이 내용이 우한시 질병통제센터로 전달되었을 것임에도 불구하고 12월 27일에서야 우한시 당국이 처음 감염병 발생을 인지했다는 것은 설득력이 떨어진다. 사태파악의 심각한 지연이 병원의 책임회피, 진단능력의 부족, 관료적이고 안일한 위기정보체계 등 무능과 저효율에 크게 기인했다고 하더라도(조영남 2020; CNN 2020), 시정부의 안일함과 정보은폐 의도를 부인하기는 어렵다. 시정부는 12월 31일 사람 간 전염이나 의료인 감염은 발견하지 못했다고 발표했으나, 상술한 바와 같이 그 전에 이미 코로나 및 사스와 유사한 '신종 바이러스'라는 검사결과가 당국에 전달되었던 것으로 보이고, 사람 간 전염의 가능성도 배제할 수 없었다. 또한, 공식적인 인지 시점인 27일 이전부터 이미 의심 환자를 격리 치료하기 시작한 점에서도 시당국이 바이러스의 잠재적 심각성을 인지하고 있었다는 것을 추측할 수 있다. 다만 격리 시에도 환자 자신과 가족에게조차 병에 대한 정보는 제대로 제공되지 않았고, 밀접 접촉자인 가족이나 의료진을 보호하거나 격리하는 조치도 취해지지 않았다. 이후로도 2020년 1월 20일 사람 간 감염 가능성이 있다는 중앙 정부의 공식 발표가 있기 전까지, 우한시정부는 체계적인 격리 조치를 취하지 않았다.

정보 공유와 조기 경보를 통해 신속하게 감염병 확산을 방지하기보다는 상황을 은폐 및 축소하려 하는 우한시정부의 태도는 상황이 공개된 후 노골적으로 드러났다. 감염병 발생이 중앙에 보고된 직후인 2020년 1월 2일, 정보유출의 시발점이 된 우한시 중심병원 응급실 주임 아이편은 무책임한 행동으로 사회적 혼란을 초래하고 우한의 발전과 안정을 저해했다는 이유로 병원 감찰과로부터 엄격한 질책을 받았다(South China Morning Post 2020a). 병원은 스태프들이 폐렴관련 상황을 공개적으로 논의하는 것을 금지하고, 의료진들이 문자나 사진이 아닌 구두로만 관련정보를 교환하도록 지시했다(South China Morning Post 2020a; 多維新聞 2020b; 新浪微博 2020). 1월 3일, 우한발 바이러스 발생 사실을 위챗으로 공개한 리원량 등 8인은 유언비어를 퍼트렸다는 혐의로 우한시 공안국에 소환되었고, 유언비어 유포를 시인하는 문서에 서명한 후에야 업무에 복귀할 수 있었다(Wall Street Journal 2020a; 武汉市公安局武昌分局中南路街中南路派出所 2020; 新华网 2020).

1월 3일 우한시는 총 44명의 누적 확진자가 발생했으나 전염성에 대해서는 뚜렷한 증거가 없다고 밝히는 한편(武汉市卫生健康委员会 2020b), 개별병원과 질병통제센터를 통해 의사들에 대한 압력을 지속적으로 행사했다. 1월 6일 후베이성 신화병원(新华医院)에서 화난수산시장에 방문하지 않았음에도 CT촬영 소견상 감염증상을 보이는 환자가 발생하자 이 사실을 외부에 알리지 못하도록 감염병 관련 정보유출을 금하라는 우한시정부의 명령이 전달되었다.(財新周刊 2020). 아이편에 따르면, 같은 날 자신의 간호사가 바이러스에 감염되었다는 것을 알게 된 우한시 중심병원은 해당 간호사의 진료기록을 '양쪽 폐의 바이러스성 폐렴 감염'에서 '양쪽 폐의 산재 감염'으로 변경할 것을

지시했다(財新網 2020).

우한시정부의 은폐 아래 실제 상황은 상당히 심각하게 진행되고 있었다. 1월 9일에는 신종코로나바이러스로 인한 첫 사망자가 우한에서 발생했는데, 특히 사망자의 아내는 화난수산시장과 접촉하지 않았음에도 감염된 것으로 드러나 사람 간 감염 가능성을 강하게 시사했다(東網 2020; 武汉市卫生健康委员会 2020b, 2020c). 1월 10일 우한대학 중난병원은 호흡기 환자로 마비된 상태였으며, 진인탄병원도 이미 ICU병동이 꽉차 더 이상 환자를 받을 수 없는 상태여서 임시 병동을 확보하기 시작했다(南方周末 2020). 이 날 통지병원의 의사인 루쥔도 감염되었고(財新周刊 2020), 감염사례가 우한시 밖에서도 발생하기 시작해 황강중앙병원 발열클리닉에서 의심사례가 보고되었다. 그리고 1월 12일에는 리원량이 환자를 통해 감염되어 입원 후 확진되었다. 그는 환자의 CT 결과를 통해 신종코로나바이러스 감염환자임을 알고 있었지만, 우한시 중심병원이 응급진료과, 호흡기과, ICU를 제외한 진료과의 의료진은 마스크를 착용하지 못하도록 했기 때문에 적절한 보호조치를 취할 수 없었다고 전해진다. 리원량은 2월 6일에 결국 사망했다(環球時報 2020).

흥미로운 사실은 시내 병원들이 포화상태가 된 혼란 속에도 1월 3일에서 17일까지 우한에 확진자 보고가 없었다는 점이다. 1월 6일에서 10일까지는 우한시의 양회 기간으로 정치적 안정을 유지할 필요가 있었다는 점이 중요한 배경이었던 것으로 보이는데, 1월 10일 우한시정부는 1월 3일 이후로는 새 감염자가 없었으며, 사람 간 감염이나 의료진 감염도 확인되지 않았다고 발표했다(武汉市卫生健康委员会 2020c). 후베이성 양회가 열린 1월 11일에서 17일까지 일주일 동안에도 보고된 추가 확진 사례가 없었다. 비결은 정보통제였다. 1월 13일 간호사 3명이 확진 판정을 받은 후 우한시는 확진자 보고 조건을 강화했는데, “발견된 사례는 우선 원내에서 각종 관련 검사를 마치고 전문가 그룹 회진을 거쳐 진단한 뒤, 구 위생건강위원회에 회진 및 승인을 요청하고, 이후 구, 시, 성급별 검사를 거쳐 여전히 원인불명 폐렴으로 판명된다면 성 위생건강위원회의 동의를 거쳐 사례 보고가 가능하다”는 것이었다(新浪網 2020b). 진단과 격리가 시급한 상황에서 확진자 보고 및 승인과정을 이처럼 복잡하고 어렵게 만들었다는 것은 확진자 수를 축소하고자 하는 의도로 보인다. 이처럼 확진 과정에 상당한 지연이 발생하면서 의심환자들의 격리가 제대로 이루어지지 못했고, 이것이 감염 확산에 기여했다는 비판을 피하기 어렵다(財新網 2020).

3. 중앙정부의 방임

우한시정부가 의사들을 위협하면서 정보를 통제하고 사태를 축소하는데 급급한 모습을 보였다면, 2019년 12월 31일 위기 발생을 인식한 중앙정부 또한 적절한 대처를 하지는 못했다. 신속하게 개입해서 상황을 파악하고 필요한 지원을 전폭적으로 제공하기보다는, 질병에 대한 정보유출을 통제하고 위험 가능성을

계속 부인하면서 우한에서 진행되는 위기상황을 방관하는 듯한 태도를 보였다.

중앙정부의 대응은 일견 신속해 보이지만 형식적이었다. 우한시정부의 공식 보고가 이루어진 2019년 12월 31일, 중앙정부는 즉시 1차 조사팀을 우한으로 파견했다. 그러나 홍콩 『명보(明報)』의 보도에 따르면, “아직 사람 간 전염은 확인되지 않았으나 공공장소 통제 등 즉각적인 행동은 취해야 한다”는 요지로 공산당 지도부에 전달된 조사팀 보고는 묵살되었다. 중국 질병통제센터 주임 가오푸가 '을류(2급)' 경계 발동을 제안하기도 했으나 실현되지 않았다. 기사는 중앙정부가 춘절 분위기 유지를 위해 사람 간 전염의 가능성을 경고하는 조사팀의 보고를 받아들이지 않았다고 주장하는데(중앙일보 2020; 明報新聞網 2020), 이는 중국 중앙정부가 정치적인 의도로 잠재적으로 위험한 상황을 은폐했다는 일반의 의혹을 뒷받침한다.

중국 중앙정부는 국제법에 따라 2019년 12월 31일 당일에 바로 우한시에서 보고받은 내용을 WHO에 보고했다고 주장한다. 그러나 이는 WHO 베이징사무소에 한 보고였고, WHO에 원인불명의 폐렴 환자 발생이 정식으로 통보된 것은 1월 3일이었다. 더구나 이 보고의 내용은 44명의 감염병 환자가 발생했다는 정도였고,¹⁴⁾ 거의 3주가 지나서야 자세한 정보가 공개되었다. 그 결과 중국 중앙정부는 새로운 감염병 발견 시 WHO에 24시간 내에 보고하도록 규정하고 있는 국제보건법을 위반했으며, 관련 정보의 공개를 거부하면서 초기대응을 소홀히 함으로써 결국 국제적 팬데믹으로까지 연결되었다는 비판을 받게 된다(BBC 2021; Henderson 2020; McCaul 2020; 美国之音 2020a).

감염병 발생 정보는 그나마 중국 국내언론에서는 거의 다루어지지 않았다. 오히려 1월 3일 국가 위생건강위원회는 신생바이러스와 관련된 표본을 수집한 개인 혹은 기관은 반드시 폐기하거나 국가기관에 제출해야 하며, 병원에서 제3의 기관으로 검사를 의뢰할 수 없도록 지침을 내렸다. 즉, 검사채널을 다양화하여 신속한 확진과 격리에 힘쓰기 보다는, 오직 국가기관을 통해서만 검사가 가능하도록 제한하는 통제 조치가 서둘러 발효된 것이다. CNN에 따르면,¹⁵⁾ 1월 5일에는 상하이 공중보건임상센터가 신생바이러스의 염기서열을 분석하여 사스 바이러스와 87.11%의 유사율을 확인하고 공공장소에서 예방조치가 필요하다고 제안하는 문서를 국가 위생건강위원회에 제출했는데(网易新闻 2020), 다음날 바로 ‘수정이 필요하다’는 이유로 그 내용이 삭제되고 연구실이 잠정 폐쇄되었다.

중앙정부의 늦장 대응에 대한 국내외의 비판이 거세게 일자, 뒤늦게 1월 7일 공산당 정치국 상무위원회 회의에서 시진핑이 이미 코로나19 확산방지를 지시했다는 점이 공개된 바 있다(多維新聞 2020a; 中央通訊社 2020). 그러나 그 구체적인 내용을 살펴보면, 시진핑은 “감염병 상황의 제어에 힘쓰는 동시에 생산생활의 안정과 질서를 유지하고, 확진사례의 증가 및 생활물자공급의 부족 등 군중불안을 야기하여 제2의 재해를 야기하는 것을 피하라”고 말한다(求是 2020). 이는 감염병의

14) WHO, *Covid-19-China*.

15) CNN, *China's truth-tellers*.

<https://edition.cnn.com/interactive/2021/02/asia/china-wuhan-covid-truth-tellers-intl-hnk-dst/>.

제어보다 사회안정과 질서유지를 강조하는 의도로 해석할 수도 있는데, 그렇다면 어떻게든 확진자 수를 줄이려 한 우한시의 적극적인 은폐 또한 중앙정부의 방침을 충실히 시행하려는 노력으로 설명이 가능해진다.

1월 8일 마침내 국가 위생건강위원회가 원인불명의 폐렴을 ‘신종코로나바이러스’로 판정했다(国家卫健委 2020). 전술한 바와 같이 1월 9일에는 신종코로나바이러스로 인한 첫 사망자가 우한에서 발생했고, 화난수산물시장과 접촉하지 않은 사망자 아내의 감염은 사람 간 감염을 시사하고 있었다. 그러나 1월 8일에 우한에 파견된 2차 조사팀이 1월 10일에 발표한 조사결과는 신종코로나바이러스 감염이 “사람 간 감염 가능성이 낮으며 통제 가능한 수준의 질병”이라는 것이었다. 물론 이는 코로나바이러스가 빠르게 확산되고 있던 우한의 현실과는 완전히 괴리된 분석이었다. 이날 춘절 귀성철도 운행도 시작되지만, 중앙정부는 우한을 떠나거나 방문하는 시민들에게조차 아무런 경고를 전달하지 않았다. 1월 12일 중국 정부는 중국질병통제센터, 중국의학과학원, 중국과학원 우한바이러스연구소가 함께 진행한 연구를 바탕으로 사람 간 감염에 대한 명확한 증거가 없고 의료종사자도 감염되지 않았다고 발표했다(新华网微信公众号 2020).

그러나 1월 18일부터 상황이 급변했다. 이날 우한시는 4건의 새로운 확진 사례를 보고하였고(武汉市卫生健康委员会 2020d), 우한에는 3차 조사팀이 파견되었다(长江网 2020). 1월 19일 우한시에서는 17명의 확진자가 보고되었고(武汉市卫生健康委员会 2020e), 1월 20일에는 3차 조사팀장이었던 중난산(鍾南山)이 기자회견을 열어 “사람 간 전염이 확인되었고, 이미 14명의 의료진 감염이 발생했기 때문에 기존 정책의 근본적인 전환이 필요하다”는 조사결과를 발표했다(腾讯网 2020a; 中国政府网 2020; 央视网 2020). 이로써 코로나19의 위험성이 비로소 전국에 알려지게 되었다. 1월 23일, 항공기와 기차 등의 운행을 모두 중단하며 우한시에 대한 전격적인 봉쇄가 시작되었다. 춘절 기간에 우한시에 남아있던 약 900만 명은 가택연금 상태로 70여 일을 보내게 되었다.

중국의 중앙 및 지방정부가 첫 코로나19 환자 발생 후 두 달여 동안 감염병의 심각성을 부인하면서 적극적인 대응을 미루고 정보통제에 집중하는 과정을 살펴보면, ‘강한 권위주의 국가’가 결정적인 위기상황에서 그 힘을 활용하여 정치적 안정이라는 우선 순위를 위해 얼마나 큰 피해와 희생을 개인과 사회에 강제할 수 있는지 발견하게 된다. 일견 과감한 개입으로 감염병 확산을 차단한 것처럼 보이는 우한시 봉쇄의 배후에는, 두 달 가까이 효율적인 개입을 미루면서 의사들을 단속하며 상황을 축소한 지방정부와, 사회불안을 이유로 감염병의 위험성을 은폐하고 적절한 경고를 미룬 중앙정부가 있었다. 유능하고 강한 국가가 과감한 개입을 통해 효율적인 감염병 통제를 이룩한 것이 아니라, 권위주의 정권이 정보를 차단하고 대응을 미룬 결과, 결국은 극단적인 봉쇄와 통제로만 해결이 가능한 상황에 몰리게 된 것이다. 갑작스럽게 감염병의 심각성이 알려지고 우한이 봉쇄될 때까지 우한시민들은 적절한 경고를 받지 못, 효율적인 격리조치도 받지 못했다. 2020년 4월 초 봉쇄가 해제되는 시점까지

우한에서 코로나19로 확진된 수는 총 5만여명으로 중국 전체 확진자 수의 60%였다. 사망자 수는 2천500명이 넘었는데, 이는 중국 전체 사망자의 약 4분의 3에 해당한다(연합뉴스 2020b).

IV. 결론

코로나19의 충격은 기존의 정치제도 및 체제가 가지고 있던 모순과 한계를 노출시키는 계기를 제공했다. 특히 미국 및 서유럽의 ‘선진’ 국가들이 경험한 난맥상은 확고한 정당성을 누리던 자유민주주의 체제에 대한 근본적인 회의를 야기했다. 정치 공동체가 직면한 긴박한 위기상황에서도 자유로운 시민들 간의 합의와 공동체를 위한 자발적 복종을 이끌어 내지 못한다면, 과연 자유민주주의의 가치는 어디에 있는 것인가. 다른 한편, 코로나19가 초래한 공동체의 위기는 국가에게 요구되는 역할과 능력이 무엇인지 또한 다시 생각하게 한다. 시민들의 생명이 위협받는 상황에서 그들을 효과적으로 보호하고 적절한 지원을 제공하지 못하는 ‘무능한’ 국가와 정치체제가 정당성을 가지기는 어렵기 때문이다.

이러한 문제의식을 기반으로, 본 논문은 20세기 후반 동아시아의 국가주도형 경제성장을 계기로 활발히 진행되었던 국가능력에 대한 논의를 코로나19 시대 동아시아의 맥락에서 재검토하였다. 자유민주주의의 전통이 깊은 영미에서 통제에 대한 시민들의 저항과 의료체계의 실패를 통해 무능하고 분열된 국가의 모습을 보이고 있는 것과는 대조적으로 엄격한 방역정책과 시민들의 협조에 기반해 비교적 안정적으로 바이러스 확산을 저지해 온 동아시아 사례들은, ‘강한 국가’의 효과성을 새로운 맥락에서 분석해 볼 필요성을 제기한다. 후발국가가 직면한 구조적인 제약들을 돌파하기 위해서는 시장의 실패를 극복하고 다양한 정치사회적 이익을 경제발전이라는 목표에 굴복시킬 수 있는 ‘강한 국가’의 역할이 중요했던 것처럼, 위기에 처한 공동체의 안전을 위해서는 시민의 자유를 일정 정도 제한하면서 방역정책을 사회에 강제할 수 있는 국가의 역할이 중요한 것일지 모른다. 특히 일찌감치 코로나19 종식을 선언한 중국의 방역 성과는 적어도 국가적인 위기에 대한 대처 능력에 있어서는 권위주의가 상대적으로 효과적임을 입증할 수도 있는 사례다. 찰머스 존슨식의 발전국가론이 그러했듯이, 국가능력을 사회의 다양한 이익에 방해받지 않으면서 자신의 목적과 의지를 일방적으로 사회적 행위자들에게 관철시킬 수 있는 능력으로 정의한다면, 중국 사례는 공동체의 이익을 위한 방역정책을 전 사회 구성원에게 강제할 수 있는 강력한 통제력을 가진 국가가 안전과 안정이라는 목적을 달성한 성공사례인 것처럼 보인다.

그러나 이 글은 코로나19의 발생 후 결정적인 시기인 첫 두 달여간 중국 정부의 대응을 중국 국내외 자료들을 토대로 상세히 분석함으로써, 중국의 권위주의 정권이 실상 코로나19의 초기 억제에 실패했음을 보여주었다. 코로나19의 확산 속도와 범위를 좌우한 초기 단계에 중국의 중앙 및 지방 정부가 위험 신호들을 방치하고 적극적인 대응을 미루면서 정보통제에 전념하는 과정은, 사회로부터

강력한 자율성을 가진 ‘강한 국가’가 결정적인 위기상황에서 정치적 안정이라는 지상목표 하에 얼마나 큰 사회적 희생을 야기할 수 있는지 보여준다. 일견 과감한 개입으로 적극적 방역에 나선 것처럼 보이는 우한 봉쇄의 배후에는, 두 달 가까이 확진자 수를 축소하고 관련정보 유출을 단속하기 바빴던 지방정부와, 사회안정을 강조하며 바이러스의 위험성을 부인하고 정보차단에 주력한 중앙정부가 있었다. 사회에 대한 막강한 동원력과 강제력은 신속하고 효과적인 감염병 대응보다는 정보통제에 활용되었고, 그 결과 거대한 인명 손실과 인권탄압, 그리고 엄청난 사회적 비용이 발생했다. 다수 시민의 생명이 위협받는 상황에서 그들을 효과적으로 보호하고 적절한 지원을 제공하지 못하는 국가와 정치체제가 정당성을 가질 수 있는가, 라는 질문에서 중국도 결코 자유롭지 못하다.

그럼에도 불구하고, 코로나19 위기 하에 자유민주주의 체제가 드러낸 취약성과 그 취약성이 야기한 국가의 역할과 능력에 대한 질문들은 여전히 유효하다. 강한 국가가 답이 아니라면, 어떤 능력을 갖춘 국가가 코로나19 시대가 노출시킨 정치적 과제들을 해결할 수 있는가. 기존의 ‘선진’ 자유민주주의 국가들은 왜 코로나19라는 결정적인 위기상황에 대처하는데 그토록 한계를 노출하였으며, 지금까지 그들에게 보내 온 찬사는 무엇을 간과한 것일까. 개인의 자유라는 지상 가치에 기반한 자유민주주의는 결국 이기적인 개인과 불평등하고 분열된 공동체를 낳는가.

위기 상황에 사회적 합의를 도출하고, 효과적으로 필요한 자원을 동원하며, 시민들의 건강과 생명을 보호할 수 있는 ‘유능한’ 국가에 대한 갈증은, 공동체 구성원들의 생존이 위협받는 상황에서도 실패를 거듭한 기존 정치체제에 대한 실망과 맞물려 코로나19 이후에 전 지구적인 민주주의의 위기를 가속할 수 있다. 특히 ‘선진’ 자유민주주의 체제들이 경험한 실패는 그동안 시장과 개인에 기반하여 발전해 온 자유민주주의가 상대적으로 간과해 온 공동체와 국가의 역할을 환기시키고, 동료 시민에 대한 신뢰와 공동체에 대한 헌신 또한 민주주의의 성장을 위해 중요하다는 사실을 상기시킨다. 코로나19가 기존 정치체제에 가져온 충격은 자유민주주의의 취약성을 적나라하게 노출시킴으로써, 역설적으로 그에 대한 근본적인 성찰과 논의를 본격적으로 시작하고 민주주의의 효과성과 정당성을 한 단계 제고할 수 있는 기회를 제공하고 있다.■

참고문헌

- 연합뉴스. 2020a. “시진핑 책임론 불붙나…1월 초 이미 대책회의.” (2월 17일).
<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20200217000900038>
- _____. 2020b. “숫자로 본 우한봉쇄.” (4월 7일).
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200406073500083>
- 정주연·신은비. 2022. “은폐 또는 왜곡: 중국의 코로나19 초기정보 통제.” 『한국과 국제정치』. 38(2).
- 조영남. 2020. “중국은 왜 코로나 19의 초기 대응에 실패했는가?” 『한국과 국제정치』. 36(2).
- 중앙일보. 2020. “‘춘절 분위기 깨지 말라’...시진핑 코로나 책임론 키운 한마디.” (2월 17일).
<https://www.joongang.co.kr/article/23707832#home>
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amyx, Jennifer Ann. 2004. *Japan's Financial Crisis: Institutional Rigidity and Reluctant Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Appelbaum, Richard P. and Jeffrey W. Henderson. 1992. *States and development in the Asian Pacific rim*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Barron's. 2020. “What the U.S. Can Learn From China's Response to the Coronavirus Pandemic.” (Mar. 20).
<https://www.barrons.com/articles/what-the-u-s-can-learn-from-chinas-response-to-the-coronavirus-pandemic-51584699300>
- BBC. 2020a. “Who is ‘patient zero’ in the coronavirus outbreak?” (Feb. 24).
<https://www.bbc.com/future/article/20200221-coronavirus-the-harmful-hunt-for-covid-19s-patient-zero>
- BBC. 2020b. “Coronavirus in South Korea: How ‘trace, test and treat’ may be saving lives.” (Mar. 12). <https://www.bbc.com/news/world-asia-51836898>
- _____. 2021. “Covid 19: Five days that shaped the outbreak.” (Jan. 26).
<https://www.bbc.com/news/world-55756452>
- Brookings. 2020. “Lessons learned from Taiwan and South Korea's tech-enabled COVID-19 communications.” (Oct. 6).
<https://www.brookings.edu/techstream/lessons-learned-from-taiwan-and-south-koreas->

tech-enabled-covid-19-communications/

Carnegie. 2020. “Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better?” (Mar. 31).

<https://carnegieendowment.org/2020/03/31/do-authoritarian-or-democratic-countries-handle-pandemics-better-pub-81404>

Cassan, Guilhem and Milan Van Steenvoort. 2021. “Political regime and COVID-19 death rate: efficient, biasing or simply different autocracies?” *SSM - Population Health* 16.

Chang, Ha-Joon. 1994. *The Political Economy of Industrial Policy*. New York: St. Martin’s Press.

CNN. 2020. “China’s mishandling of the early stages of Covid-19 pandemic revealed by leaked documents.” (Dec. 1).

<https://edition.cnn.com/2020/11/30/asia/wuhan-china-covid-intl/index.html>

_____. *China’s truthtellers*.

<https://edition.cnn.com/interactive/2021/02/asia/china-wuhan-covid-truth-tellers-intl-hnk-dst/>

Dahrendorf, Ralf. 1968. *Essays in the Theory of Society*. Abingdon: Routledge & Kegan Paul.

Deyo, Frederic ed. 1987. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Cornell University Press.

Epidemiology Team. 2020. “The epidemiological characteristics of an outbreak of 2019 novel coronavirus diseases (COVID-19) in China.” *China CDC weekly* 2, No.8.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Fields, Karl. 1995. *Enterprise and the State in Korea and Taiwan, Cornell Studies in Political Economy*. Cornell University Press.

Frederick, Burkle M. 2020. “Declining Public Health Protections within Autocratic Regimes: Impact on Global Public Health Security, Infectious Disease Outbreaks, Epidemics, and Pandemics.” *Prehospital and Disaster Medicine* 35, No.3.

Fukuyama, Francis. 2020. “The Pandemic and Political Order: It Takes a State.” *Foreign Affairs* (July/August).

Global Times. 2020. “China’s coronavirus response boosts stability as US suffers from

- denial of reality.” (Oct. 9). <https://www.globaltimes.cn/content/1202973.shtml>
- Gourevitch, Peter. 1978. “The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics.” *International Organization* 32, No.4.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. New York: Cornell University Press.
- _____. 2000. *The Political Economy of the Asian Financial crisis*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- _____. 2018. *Developmental States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henderson, Matthew. 2020. “Coronavirus Compensation? Assessing China’s Potential Culpability and Avenues of Legal response.” The Henry Jackson Society.
- Huang, Chaolin et al. 2020. “Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China.” *The lancet* 395, No.10223.
- Islam, Iyanatul and Anis Chowdhury. 2000. *The Political Economy of East Asia: Post-Crisis Debates*. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, Chalmers A. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. California: Stanford University Press.
- _____. 1987. “Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan.” Frederic C. Deyo eds. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. New York: Cornell University Press.
- _____. 1999. “The developmental state: odyssey of a concept.” Meridith Woo-Cumings eds. *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.
- Kavanagh, Matthew M. 2020. “Authoritarianism, outbreaks, and information politics.” *The Lancet Public Health* 5, No.3.
- Krasner, Stephan. 1978. “United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness.” Peter Katzenstein eds. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrialized States*. University of Wisconsin Press.
- Lai, Shengjie et al. 2020. “Effect of non-pharmaceutical interventions to contain COVID-19 in China.” *Nature* 585.
- Lest we forget. *Covid-19 Timeline*. <https://covid19.forget.eu.org/en.html>

- McCaul, Michael T. 2020. "The Origins of the COVID-19 Global Pandemic, Including the Roles of the Chinese Communist Party and the World Health Organization, September." House Foreign Affairs Committee.
- Moon, Chung-In and Rashmi Prasad. 1994. "Beyond the Developmental State: Institution, Networks, and Politics." *Governance: International Journal of Policy and Administration* 7, No.4.
- Moon, Chung-In and Sang-young Rhyu. 2000. "The State, Structural Rigidity, and the End of Asian Capitalism." Mark Beeson, Kanishka jayasuriya, Hyuk-Rae Kim, and Richard Robison eds. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. Routledge.
- New York Times. 2020. "China Created a Fail-Safe System to Track Contagious. It Failed." (Mar. 29). <https://www.nytimes.com/2020/03/29/world/asia/coronavirus-china.html>
- Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology, Studies in International Policy*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Ren, Li-Li et al. 2020. "Identification of a novel coronavirus causing severe pneumonia in human: a descriptive study." *Chinese medical journal* 133, No.9.
- Reuters. 2020. "Special Report: How Korea trounced U.S. in race to test people for coronavirus." (Mar. 19). <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-testing-specialrep-idUSKBN2153BW>
- Skocpol, Theda, P. Evans, and Dietrich Rueschemeyer. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- South China Morning Post. 2020a. "Coronavirus: Wuhan doctor says officials muzzled her for sharing report on Wechat." (Mar. 11). <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074622/coronavirus-wuhan-doctor-says-officials-muzzled-her-sharing>
- _____. 2020b. "Coronavirus: China's first confirmed Covid-19 case traced back to November 17." (Mar. 13). <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>
- Taiwan Centers for Disease Control. <https://www.cdc.gov.tw/En>

- The Conversation. 2020. "How Chinese citizens view their government's coronavirus response." (Jun. 5).
<https://theconversation.com/how-chinese-citizens-view-their-governments-coronavirus-response-139176>
- The Diplomat. 2020a. "A Democratic Response to Coronavirus: Lessons From South Korea." (Mar. 30).
<https://thediplomat.com/2020/03/a-democratic-response-to-coronavirus-lessons-from-south-korea/>
- _____. 2020b. "Beijing Covered up COVID-19 Once. It Could Happen Again." (Apr. 13).
<https://thediplomat.com/2020/04/beijing-covered-up-covid-19-once-it-could-happen-again/>
- The Heritage. 2020. "How the Chinese Government Undermined the Chinese People's Attempts to Prevent and Respond to COVID-19." (Apr. 6).
<https://www.heritage.org/asia/report/how-the-chinese-government-undermined-the-chinese-peoples-attempts-prevent-and-respond>
- Tian, Huaiyu et al. 2020. "The impact of transmission control measures during the first 50 days of the COVID-19 epidemic in China." medRxiv.
<https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.01.30.20019844v4>
- Tiberghien, Yves. 2021. *The East Asian COVID-19 Paradox*. Cambridge University Press.
- Wade, Robert 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wall Street Journal. 2020a. "How It All Started: China's Early Coronavirus Missteps." (Mar. 6).
<https://www.wsj.com/articles/how-it-all-started-chinas-early-coronavirus-missteps-11583508932>
- Wall Street Journal. 2020b. "East vs. West: Coronavirus Fight Tests Divergent Strategies." (Mar. 13).
<https://www.wsj.com/articles/east-vs-west-coronavirus-fight-tests-divergent-strategies-11584110308>
- _____. 2020c. "How South Korea Successfully Managed Coronavirus." (Sep. 25).

<https://www.wsj.com/articles/lessons-from-south-korea-on-how-to-manage-covid-11601044329>

Washington Post. 2020. "South Korea shows that democracies can succeed against the coronavirus." (Mar. 11).

<https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/03/11/south-korea-shows-that-democracies-can-succeed-against-coronavirus/>

Weiss, Linda 1998. *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*. Queensland: Polity.

White, Gordon. 1988. *Developmental States in East Asia*. London: Palgrave.

WHO. 2020. "Covid-19: China." (Jan. 5).

<https://www.who.int/emergencies/disease-outbreak-news/item/2020-DON229>

_____. *Coronavirus Dashboard*. <https://covid19.who.int/>

_____. *China: Coronavirus Dashboard*. <https://covid19.who.int/region/wpro/country/cn>

Woo-Cumings, Meridith. 1999. *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.

경제관찰망(经济观察网). 2020. "从“不明肺炎”到确诊病例破2000，武汉新型肺炎疫情这4周发生了什么." (1月26日). <http://www.eeo.com.cn/2020/0126/375014.shtml>

구시(求是). 2020. "在中央政治局常委会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情工作时的讲话." (2月15日).

<https://mp.weixin.qq.com/s/cIWQvs6fWLcLSWXS-NL7mw>

국가위생건강위원회(国家卫健委). 2020. "国务院新闻办公室 2020年1月22日新闻发布会文字实录." (1月22日).

<http://www.nhc.gov.cn/xcs/s7847/202001/61add0d230e047eaab777d062920d8a8.shtml>

남방주말(南方周末). 2020. "“重组”金银潭：疫情暴风眼的秘密." (3月5日).

<http://www.infzm.com/contents/178385>

다유신문(多維新聞). 2020a. "习近平讲稿泄“天机” 1月初中央已知疫情." (2月16日).

<https://www.dw.com/zh/习近平讲稿泄天机-1月初中央已知疫情/a-52398288>

- _____. 2020b. “‘發哨人’刪稿背後 疫情中的輿情與法理.” (3月12日).
<http://www.dwnesw.com>
- 동망(東網). 2020. “武汉患者无去市场亦染肺炎 防护中心：病毒或人传人.” (1月15日).
https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20200115/bkn-20200115144306567-0115_00822_001_cn.html
- 등신망(騰訊網). 2020a. “病毒中的逆行者83岁钟南山：你们在家好好过年，我去武汉好好上班.” (1月22日).
<https://new.qq.com/omn/20200122/20200122A06LX700.html>
- 망이신문(網易新聞). 2020. “武汉时间：从专家组抵达到封城的谜之20天经过.” (2月7日).
<https://news.163.com/20/0207/20/F4QG4C5A0001899N.html>
- 명보신문망(明報新聞網). 2020. “京城密語：疾控早上報中央為保節日氣氛失良機.” (2月17日).
<https://www.mingpao.com>
- 미국지음(美國之音). 2020a. “时事大家谈：专家：有证据显示中国隐瞒信息导致世纪之灾.” (7月17日).
<https://www.voachinese.com/a/voaweishi-20200715-there-is-evidence-that-china-hide-of-info-led-to-the-disaster/5507343.html>
- 신랑망(新華網). 2020a. “亲历者讲述：武汉市中心医院医护人员被感染始末.” (2月17日).
<https://news.sina.com.cn/c/2020-02-17/doc-iimxyqvz3653366.shtml>
- _____. 2020b. “武汉早期疫情上报为何一度中断？” (3月5日).
<https://news.sina.com.cn/c/2020-03-05/doc-iimxyqvz8101965.shtml>
- 신랑 웨이보(新浪微博). 2020. “发哨子的人.” (3月10日).
<https://www.weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309404480863474679890>
- 신화망(新華網). 2020. “武汉警方回应“8人传谣被拘束”：依法未给予任何警告、罚款或拘留.” (1月29日).
http://www.hb.xinhuanet.com/2020-01/29/c_1125510502.htm
- 신화망 위챗(新華網微信公眾號). 2020. “这份重要纪事，公布了.” (4月6日).
<https://mp.weixin.qq.com/s/E5HSjhlDnHeq6msItkI4LQ>
- 양시왕(央視網). 2020. “20200120型冠状病毒肺炎，情况如何？” (1月20日).
<http://tv.cctv.com/2020/01/20/VIDECCRZF7PWxb80z86QyB0db200120.shtml?spm=C45404.PIXDNolGigyV.EMWk0093O3NY.73>
- 우한시공안국(武漢市公安局武昌分局中南路街中南路派出所). 2020. “武汉市公安局武昌分局中南路街派出所训诫书.” (1月3日). <https://zh.wikisource.org/wiki/>
- 우한시 위생건강위원회(武漢市衛生健康委員會). 2019. “武汉市卫健委关于当前我市肺炎疫情的情况通报.” (12月31日).

<http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2019123108989>

_____. 2020a. “武汉市卫健委关于不明原因的病毒性肺炎情况通报.” (1月3日).

<http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2020010309017>

_____. 2020b. “专家解读不明原因的病毒性肺炎最新通报.” (1月11日).

<http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2020011109036>

_____. 2020c. “武汉市卫生健康委员会关于不明原因的病毒性肺炎情况通报.” (1月11日). <http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2020010509020>

_____. 2020d. “武汉市卫生健康委员会关于新型冠状病毒感染的肺炎情况通报.” (1月18日). <http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2020011809064>

_____. 2020e. “武汉市卫生健康委员会关于新型冠状病毒感染的肺炎情况通报.” (1月19日). <http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2020011909074>

인민망 후베이채널(人民网湖北频道). 2019. “网传武汉出现不明原因肺炎，国家卫健委专家组已赴武汉调查.” (12月31日).

<http://hb.people.com.cn/n2/2019/1231/c192237-33678978.html>

장강망(长江网). 2020. “国家卫健委高级别专家组成员杜斌：在武汉临床救治一线已忙碌了一个多月.” (2月22日). <http://news.cjn.cn/sywh/202002/t3573696.htm>

재신망(财新网). 2020. “李文亮所在医院为何医护人员伤亡惨重?” (3月10日).

http://china.caixin.com/2020-03-10/101526309.html?originReferrer=gh_caixinwang

재신주간(财新周刊). 2020. “新冠病毒何以至此.” 4.

중국경영망(中国经营网). 2020. ““病好了就想马上回家”|对话武汉肺炎当事人.” (1月22日).

<http://www.cb.com.cn/index/show/zj/cv/cv13474081268/p%20/s.html>

중국경제망(中国经济网). 2020. “对话武汉“病毒性肺炎”患者家属：患者多为华南海鲜市场商户打工者个别已无力承担医药费.” (1月5日).

<http://www.cb.com.cn/index/show/zj/cv/cv13472201260/p/%20s.html>

중국정부망(中国政府网). 2020. “中华人民共和国国家卫生健康委员会公告.” (1月20日).

<http://www.nhc.gov.cn/jkj/s7916/202001/44a3b8245e8049d2837a4f27529cd386.shtml>

중국정부문호(中国政府门户). 2005. “中华人民共和国传染病防治法（修订）.” (8月1日).

http://www.gov.cn/banshi/2005-08/01/content_19023.htm

중앙통신사(中央通讯社). 2020. “武漢肺炎／習近平曝1月7日已知疫情下令影響國際輿論.” (2月15日).

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202002150223.aspx>

환구시보(环球时报). 2020. “武汉市中心医院医护人员吐真情：疫情是面照妖镜.” (3月16日).

<https://archive.li/2isMJ>

활립 위챗(“活粒”微信公众号). 2020. “谁是第一个基因检测出的新冠病毒肺炎患者?” (2月19日).

<https://mp.weixin.qq.com/s/TIIhyEwbljCt9fewIGvLyg>

■ **저자:** 정주연 고려대학교 정치외교학과 교수. 미국 스탠포드대에서 정치학 박사학위를 취득하고 컬럼비아대 포스트닥 펠로우 및 캐나다 알버타대 정치학과 조교수를 역임하였다. 비교정치분야에서 중국을 주요 사례로 하여 국가와 시장의 관계를 중심으로 한 정치경제학적 주제들을 주로 연구한다. 최근 논문과 편저로는 “Changing Frames: China's Media Strategy for Environmental Protests” (2021), 〈중국에서 시위는 유효한가: 샤먼 환경시위와 도시 중산층의 역할〉(공저, 2019), 〈시장에서 국가로: 중국 사회주의의 적응과 진화〉(2018), 〈중국식 경제모델: 중국이 제시하는 새로운 시장경제의 의미와 한계〉(2017), 《중국의 부상과 국내정치적 취약성》(편저, 2016) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 윤하은_EAI 연구원

문의: 02-2277-1697(ext. 208) hyoon@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2022년 2월 10일

“[코로나 위기 이후 세계정치경제질서 시리즈] 코로나19 이후의 국가와 민주주의” 979-11-6617-330-1 95300

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr