

경제·인문사회연구회
글로벌 이슈 브리프
ISSN: 2951-1380

GLOBAL ISSUE BRIEF

Vol.16 2024년 3월호

**특집: 코로나19에 대한
성찰적 논의 동향**



GLOBAL ISSUE BRIEF

발행처 경제·인문사회연구회(NRC)

주관 KDI국제정책대학원

발행인 신동천

편집위원회

위원장	서중해	한국개발연구원
경제·산업·기술	김석관	과학기술정책연구원
	고상원	정보통신정책연구원
	윤상하	대외경제정책연구원
	정영식	대외경제정책연구원
	정은미	산업연구원
	허경선	한국조세재정연구원
사회·교육·노동	오계택	한국노동연구원
	김봄이	한국직업능력연구원
	김은영	한국교육개발원
	김태완	한국보건사회연구원
	조지민	한국교육과정평가원
	최윤경	육아정책연구소
인프라 (국토·환경·에너지)	김호석	한국환경연구원
	박안젤라	KDI국제정책대학원
	신희철	한국교통연구원
	이상건	국토연구원
	이유수	에너지경제연구원
행정·거버넌스	조세현	한국행정연구원
	윤지영	한국형사법무정책연구원
	왕승혜	한국법제연구원
	이유봉	한국법제연구원
	이재호	한국행정연구원
외교·안보	박정호	대외경제정책연구원
	민태은	통일연구원
	윤지소	한국여성정책연구원
	허재철	대외경제정책연구원
특별위원(인문학)	전봉관	한국과학기술원
※ 지원	경제·인문사회연구회 국가전략연구센터	
※ 사무국	KDI국제정책대학원 혁신실	

디자인·인쇄 KS센세이션 044-867-7678

홈페이지 (NRC) www.nrc.re.kr / (KDIS) www.kdischool.ac.kr

문의 경제·인문사회연구회 (044-211-1102)

KDI국제정책대학원 박윤민 간사 (044-550-1174)

ISSN 2951-1380

©2024, 경제·인문사회연구회

본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견으로 소속기관이나 본지의 공식견해를 대변하는 것은 아닙니다.

GLOBAL ISSUE BRIEF는 경제·인문사회연구회 홈페이지(www.nrc.re.kr)와

KDI국제정책대학원(www.kdischool.ac.kr)에서도 볼 수 있습니다.

GLOBAL ISSUE BRIEF

Vol.16 2024년 3월호

[특집: 코로나19에 대한 성찰적 논의 동향]

(평가와 준비)

- 주요국 코로나19 팬데믹 대응 평가 및 앞으로의 과제
- 거버넌스: 다음 팬데믹을 대비하는 국정운영 혁신

(영향)

- 코로나19와 국제정치의 구조적 변화
- 코로나19가 거시경제 및 재정에 미친 영향
- 코로나19와 산업구조 변화: 패러다임 전환과 산업정책 부활
- 코로나19가 일자리 구조에 미친 영향
- 코로나19 이후 재택근무 동향 및 인식변화
- 코로나19가 콘텐츠 산업에 미친 영향
- 코로나19가 학생들의 정신건강에 미친 영향과 회복 대책
- 코로나19가 보육에 미친 영향
- 코로나19와 젠더폭력: 팬데믹의 젠더화된 효과와 향후 과제

(종합결론)

- 코로나19가 바꾼 세상에 적응하기

[Editor's Pick]

- 유럽연합 인공지능법안 발효와 AI 규제 패권경쟁 심화
- 2023년 UN SDG 정상회의 결과 및 2024년 HLPF 전망

[글로벌 싱크탱크]

- 캐나다 고등과학연구원 (CIFAR)
: 글로벌 난제 해결을 선도하는 글로벌 싱크탱크

WHO는 2023년 5월 5일, 코로나19에 대한 ‘국제 공중보건 위기상황’을 해제했다. 2020년 1월 30일 위기상황 선포 후 3년 3개월 만으로, 이로써 코로나19 팬데믹은 사실상 종식되었다.¹⁾ 보통 감염병 유행이 종식되면 방역 당국이 《백서》를 발간해서 대응 과정을 복기하고 다음 유행을 대비하는 과제를 도출하는 것이 상례이지만, 코로나19의 경우 장기간 지속되면서 사회 전반에 큰 영향을 미쳤기 때문에 정부, 국제기구, 민간 조직, 학계 등 다양한 주체들이 코로나19를 돌아보는 작업을 진행하고 있다.

『글로벌 이슈 브리프』(GIB) 이번 호는 코로나19에 대한 해외의 성찰적 논의들을 리뷰해서 한국에 대한 시사점을 얻고자 기획되었다. 코로나19에 대한 성찰적 논의는 크게 ① 코로나19의 대응 과정에 대한 평가(‘평가’), ② 코로나19의 영향과 구조적 변화(‘영향’), ③ 다음 팬데믹을 대비하기 위한 과제(‘준비’)의 세 유형으로 나눌 수 있다. GIB는 특히 코로나19가 사회 전반에 가져온 구조적 변화에 초점을 맞추기로 했다. 그 이유는, 보통 팬데믹은 종료와 함께 모든 것이 복구되지만 이번 코로나19는 영구적, 구조적 변화를 가져온 부문이 많아서 팬데믹이 바꾸어 놓은 세상에 대처하는 문제가 중요하다고 보았기 때문이다. 그래서 “코로나19에 대한 성찰적 논의 동향”이라는 주제 하에 각 부문별 영향에 대한 글 아홉 편과 평가 및 준비에 대한 글 두 편으로 목차를 구성했다.

전체 글을 관통하는 핵심 질문은 “팬데믹으로 인한 구조적 변화는 누구에게 기회가 되고 누구에게 위협이 되는가?”이다. 부연하면 “팬데믹이 가져온 비가역적이고 구조적인 변화는 얼마나 깊고 심각한가(팬데믹으로

1) WHO는 1999년 팬데믹 선언 절차를 만들었고, 2009년 신종 인플루엔자(H1N1) 대유행 때 첫 팬데믹 선언을 했다. 그 후 팬데믹이라는 용어의 부적절한 사용 우려가 제기되면서 2017년 팬데믹 선언 절차가 폐지되었다. WHO는 팬데믹 대신 ‘국제 공중보건 위기상황(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)’라는 표현을 공식적으로 사용하고 있다. 2020년 3월 12일 WHO 관계자가 ‘팬데믹’을 언급해서 많은 언론들이 WHO의 팬데믹 선언이 있었던 것으로 보도했으나, 동아사이언스의 이메일 질의에 대해 WHO의 자세레빅 대변인은 “현재의 상황적 특성이 팬데믹에 가깝다고 말할 것일 뿐”이라고 말하고 WHO는 2007년 이후 더 이상 팬데믹 선언을 하지 않는다고 확인해주었다. 보통 WHO의 팬데믹 선언이 3회(1968년 홍콩독감, 2009년 신종플루, 2019년 코로나19) 있었던 것으로 알려져 있으나, 2009년 신종플루 때 1회가 전부이고, 이제는 PHEIC가 공식 표현이라는 것이 정확한 사실이다. 동아사이언스(2020.03.17.) “[팩트체크] WHO 팬데믹 선언 횟수 왜 엇갈리나” 참조.

인한 변화는 얼마나, 어느 측면에서 비가역적이고 구조적인가)?”, “팬데믹으로 인한 구조적 변화의 부정적 효과를 최소화하고 긍정적 효과를 극대화하기 위해서 정부는 무엇을 해야 하는가?” 이다. 마지막 글 〈종합결론: 코로나19가 바꾼 세상에 적응하기〉에서는 11편의 글을 종합해서 코로나19의 특징과 차별성, 대응 과정에 대한 평가, 각 부문별 영향(구조적 변화, 비가역적 변화), 다음 팬데믹을 대비하기 위한 과제를 차례로 요약했다.

《백서》를 비롯해서 팬데믹에 대한 성찰적 논의들은 궁극적으로 다음 재난을 대비하려는 목적을 지닌다. 기록으로 남겨진 경험은 다음 팬데믹을 준비하고 대응하는데 긴요한 안내서가 될 수 있다. 그리고 그 기록보다 더 긴요한 존재는 그 경험을 가진 사람이다. 사실 코로나19 대응이 성공적이었던 가장 큰 이유 중 하나는 정은경 청장을 비롯한 질병관리청 직원들이 대부분 신종플루와 MERS를 겪으면서 방역의 전 과정을 몇 번씩 경험한 전문가들이었다는 사실에 있다. 충분한 경험을 가진 전문가들이 방역관리 행정을 주도했다는 점은 매우 귀중한 교훈이다. 미래의 유사한 상황에 대한 대응을 위해서라도, 이번 팬데믹의 경험과 대응 노하우가 체계적으로 축적되고 전승되길 기대한다.

2024년 3월 편집위원회

CONTENTS

7

주요국 코로나19 팬데믹 대응 평가 및 앞으로의 과제

대외경제정책연구원 장영욱

17

거버넌스: 다음 팬데믹을 대비하는 국정운영 혁신

연세대학교 행정학과 문명재

29

코로나19와 국제정치의 구조적 변화

서울대학교 정치외교학부 김상배

37

코로나19가 거시경제 및 재정에 미친 영향

한국조세재정연구원 김현아

49

코로나19와 산업구조 변화: 패러다임 전환과 산업정책 부활

산업연구원 조재한

59

코로나19가 일자리 구조에 미친 영향

한국개발연구원 황수경

71

코로나19 이후 재택근무 동향 및 인식변화

한남대학교 경영정보학과 양희태

81

코로나19가 콘텐츠 산업에 미친 영향

한국수출입은행 해외경제연구소 김윤지

91

**코로나19가 학생들의 정신건강에 미친
영향과 회복 대책**

한국청소년정책연구원 최정원

99

코로나19가 보육에 미친 영향

육아정책연구소 최윤경

109

**코로나19와 젠더폭력:
팬데믹의 젠더화된 효과와 향후 과제**

한국여성정책연구원 김효정

117

[종합결론]

코로나19가 바꾼 세상에 적응하기

과학기술정책연구원 김석관

134

[Editor's Pick - 1]

**유럽연합 인공지능법안 발효와
AI 규제 패권경쟁 심화**

정보통신정책연구원 고상원

140

[Editor's Pick - 2]

**2023년 UN SDG 정상회의 결과 및
2024년 HLPF 전망**

한국환경연구원 김호석

143

[글로벌 싱크탱크]

**캐나다 고등과학연구원 (CIFAR): 글로벌
난제 해결을 선도하는 글로벌 싱크탱크**

서울대학교 AI연구원 전영일

[편집후기]

주요국 코로나19 팬데믹 대응 평가 및 앞으로의 과제

장영욱 대외경제정책연구원
yojang@kiep.go.kr

본고에서는 주요국의 코로나19 팬데믹 대응 추이에 대한 고찰을 바탕으로 다음 팬데믹 대응을 위한 시사점을 제시하였다. 주요국의 코로나19 팬데믹 대응 양상을 영역별로 분석한 결과, 위기대응 조치의 강도와 성격은 유행의 규모 뿐 아니라 각 국가의 의료 대응 역량과 사회경제적 조건에 따라 결정되었다. 정부의 효과적이고 신속한 개입을 통해 코로나19 감염 및 사망 피해를 줄일 수 있었으며, 적절한 사회경제적 대응이 수반될 때 취약계층이 받는 영향을 줄이는 동시에 보건 피해도 경감된다는 점이 드러났다. 특히 병상 및 인력 확보, 치료제 공급, 백신 공급 등 보건의료지출에 집중하면서 전사회적 이동통제보다는 확진자 및 접촉자 관리를 통해 효율적인 방역 대응을 추구할 필요가 있다. 본고에서는 마지막으로 “위험에 비례한 대응, 대응에 비례한 지원”을 기본원칙으로 삼아 다음 팬데믹 대응 정책을 수립해야 하며, 이를 위한 전사회적 체질 개선과 인력 및 조직 개선이 필요하다는 점을 정책과제로 제시하였다.



1

주요국 코로나19 팬데믹 대응 추이¹⁾

코로나19 유행이 예측
가능하고 관리 가능한
영역으로 들어왔다는
점에서 국제적 위기 상황은
지나갔다고 볼 수 있다.

생명 피해를 최소화하는
한편 생계 피해도 예방하기
위해 보건의료에 더해 경제,
사회, 교육, 법, 문화 모든
영역의 대응이 필요하였다.

위기대응 조치의 강도와
성격은 유행 규모 뿐 아니라
각 국가의 의료 대응 역량과
사회경제적 조건에 따라
달라졌다.

2019년 12월 중국에서 코로나19가 발견된 이후 전 세계로 급격히 퍼져나가자 그 이듬해 1월 30일 세계보건기구(WHO: World Health Organization)가 국제공중보건위기상황(PHEIC: Public Health Emergency of International Concern)을 선포했다. 이후 PHEIC는 3년 4개월간 유지되다가 2023년 5월 5일 종료되었다(WHO 2023). 지금도 코로나19 발병은 계속되며 만만치 않은 건강피해를 발생시키고 있으나, 유행이 예측 가능하고 관리 가능한 영역으로 들어왔다는 점에서 국제적 위기 상황은 지나갔다고 판단된다.

높은 전파력과 낮지 않은 치명률이라는 코로나19의 특성으로 인해, 강력한 사회적 거리두기 없이 유행 규모를 의료 역량 아래로 통제하기 쉽지 않았다. 하지만 변이를 거듭하며 3년 이상 지속된 유행은 보건의료 피해뿐 아니라 사회경제적 피해를 발생시켰다. 생명 피해를 최소화하는 한편 생계 피해도 예방하기 위해 보건의료에 더해 경제·사회·교육·법·문화 모든 영역의 대응이 필요하였다. 여느 감염병 위기와는 사뭇 달랐던 점이다.

각 국가의 대응은 천차만별이었다. 대외경제정책연구원 연구진들이 주요 8개국²⁾의 코로나19 팬데믹 대응 양상을 영역별로 분석한 결과, 위기 대응 조치의 강도와 성격은 유행 규모뿐 아니라 각 국가의 의료 대응 역량과 사회경제적 조건에 따라 달라지는 것을 알 수 있었다(질병관리청 2024). 예컨대 개인의 권리와 자유를 중시하는 미국, 영국, 스웨덴 등에서는 의무적인 사회적 거리두기 조치가 소극적으로 또는 뒤늦게 도입된 반면 국가의 권한이 큰 중국에서는 전방위적 검사와 강력한 봉쇄를 장기간 유지하며 유행을 통제하였다. 진단검사 역량 및 행정 능력이 갖춰진 한국에서는 ‘신속한 검사-추적-격리’ 도입이 가능하여 보건 피해와 사회경제적 피해를 동시에 경감시키는 데 성공하였으며, 호주, 뉴질랜드 등 지리적으로 육로가 차단된 국가에서는 출입국 통제가 감염 규모를 줄이

1) 본 원고는 질병관리청의 미발간 정책연구용역 「해외 팬데믹 대응 평가 및 시사점 도출」의 연구성과를 일부 요약·발췌하여 작성하였음.

2) 분석 대상은 한국, 미국, 영국, 스웨덴, 이스라엘, 일본, 중국, 호주임.

중국은 초기 전면봉쇄 수준의 국가주도 정책을 시행한 반면 스웨덴은 자율과 권고에 기반한 정책을 시행하였다.

각국의 팬데믹 대응 정책은 이동량 감소로 귀결됐으나, 대응의 강도와 종류에 따라 이동량 감소 정도는 제각각이었다.

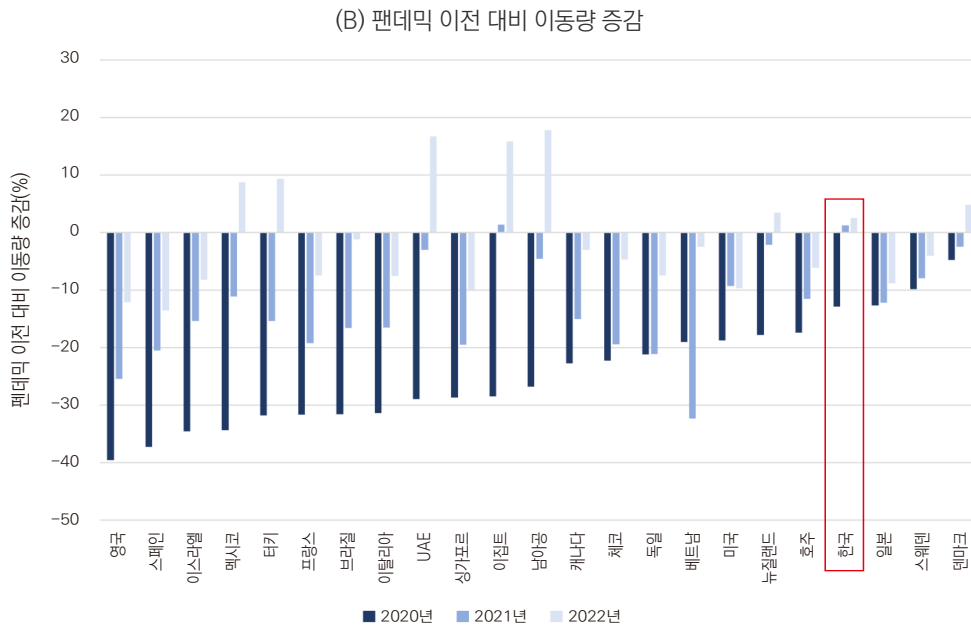
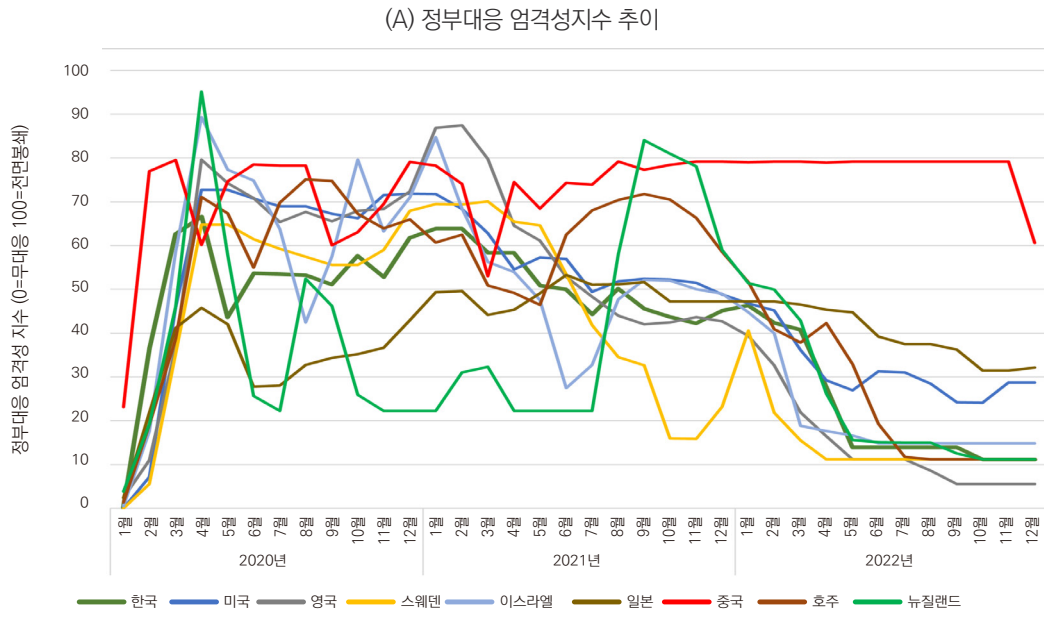
는 데 결정적인 기여를 했다.

국가별 정책 추이는 [그림 1]의 패널 (A)와 같이 도식화할 수 있다. 중국은 초기에 전면봉쇄 수준의 이동제한, 외출제한, 모임제한 등을 시행하였으며, 소위 ‘동태적 제로 코로나’ 정책을 2022년 하반기까지 유지하였다. 반면 스웨덴은 강제적 봉쇄, 휴교, 마스크 착용 의무화 등을 시행한 적이 없으며, 비약물적 중재는 권고에 기반하여 시행되었다는 점에서 차별화된다. 일본 역시 정부대응 엄격성은 낮은 편이었으며, 재정 지원을 통한 자발적인 거리두기 순응을 유도하였다는 게 특징적이다. 영국은 초기 스웨덴이나 일본과 같은 접근법을 취했으나 감염병 규모가 의료 역량 이상으로 커지면서 뒤늦게 고강도 봉쇄를 도입하였다. 호주와 뉴질랜드는 지리적 이점을 활용하여 국경 통제를 장기간 유지함으로써 유행을 통제하였고, 이에 따라 국내에서는 비교적 완화된 거리두기 정책을 운영할 수 있었다.

각국의 팬데믹 대응 정책은 이동량 감소로 귀결됐다. [그림 1]의 패널 (B)를 보면, 팬데믹 3년간 대부분 국가에서 이동량이 2019년에 비해 줄어들었으며 특히 봉쇄 강도가 높고 유행이 심각했던 국가일수록 이동량 감소가 컸던 것으로 나타난다.³⁾ 2020년 사회적 거리두기 강도가 높고 유행 규모가 컸던 영국, 스페인, 이스라엘 등 국가에서 이동량이 팬데믹 이전 대비 30% 이상 감소하였던 반면, 일본, 스웨덴 등 자율에 기반한 방역을 추구한 국가에서는 이동량 감소도 적게 관찰된다. 한편 호주, 뉴질랜드 등은 초기 사회적 거리두기 수준이 높았으나, 유행 규모가 작게 유지되면서 엄격한 입국제한 조치 외에 다른 조치들은 비교적 느슨하였으며 이에 따라 이동량 감소가 작게 나타났다. ‘검사-추적-격리(3T)’ 전략을 기반으로 감염 및 접촉자에 표적화된 방역 정책을 시행한 우리나라 역시 이동량 감소는 비교적 적은 편이었다.

3) 중국은 자료 없음.

[그림 1] 주요국 팬데믹 관련 정부대응 엄격성 및 이동량 추이



자료: OxCGRT, Google Mobility 자료 활용하여 저자 작성

2

주요국 팬데믹 관련 결과지표 비교

각국의 정책 대응은 보건
피해와 사회경제적 피해의
차이를 가져왔다.

유행 초기 감염규모가
컸던 국가에서는 확진자
수에 비해 사망자가 더
많은 것으로 나타난 반면,
2022년 오미크론 유행 때
감염규모가 컸던 국가는
전체 확진자 수가 많음에도
불구하고 사망자 수는
비교적 적었다.

오미크론 유행이 주를
이뤘던 2022년에도
초과사망이 상당규모로
발생한 것을 확인할 수 있다.

각국의 정책 대응은 보건 피해와 사회경제적 피해의 차이를 가져왔다. 앞선 분석에 포함된 8개국과 그 외 주요국의 공식적인 코로나19 확진자 기록을 보면, 2022년 오미크론 유행을 거치며 급증하여 일부 국가에서는 인구 50% 이상이 확진되기도 하였다(그림 2, 패널 A). 호주, 뉴질랜드, 한국, 일본 등은 유행의 성공적 통제로 2020~21년 사이 확진자가 거의 발생하지 않았으나, 2022년에 대부분의 확진자가 발생하였다. 중국이 제로코로나 정책을 완화하기 시작한 2022년 4/4분기에 확진자가 많이 발생하였으나, 다른 국가와 비교하면 인구 대비 확진자 수가 적게 나온 편이다.⁴⁾

코로나19로 인한 사망자는 초기 유행 규모가 컸던 국가에서 더 많이 발생하였으며, 확진자 수가 과소보고된 국가에서 사망자가 많이 나온 경우가 있었다(그림 2, 패널 B). 미국, 영국, 스웨덴 등 2020, 2021년 감염 규모가 컸던 국가에서는 확진자 수에 비해 사망자가 더 많은 것으로 나타난 반면, 한국, 호주, 뉴질랜드, 일본 등 2022년 오미크론 유행 때 감염 규모가 컸던 국가는 전체 확진자 수가 많음에도 불구하고 사망자 수는 비교적 적었다. 중국에선 사망자 수가 많이 보고되지 않았으나, 통계가 실제 사망자 수를 반영하지 못했을 것이라는 추정이 나온다(New York Times 2023).

패널 C의 초과사망⁵⁾ 통계를 보면 공식 기록된 코로나19 사망자보다 실제 사망피해가 더 컸음을 가늠해볼 수 있다. 한 추정에 따르면 2023년 11월까지 공식 코로나19 사망자는 700만 명이지만 초과사망은 최소 1천800만 명에서 최대 3천350만 명으로 2.6~4.8배 더 많았다(Economist 2023). 미국에서 백만 명당 약 8,000명의 초과사망자가, 영국에선 약 6,000명의 초과사망자가 발생하였다. 봉쇄를 강제하지 않았던 스웨덴에서는 초과사망이 고강도 봉쇄를 시행했던 이탈리아, 스페

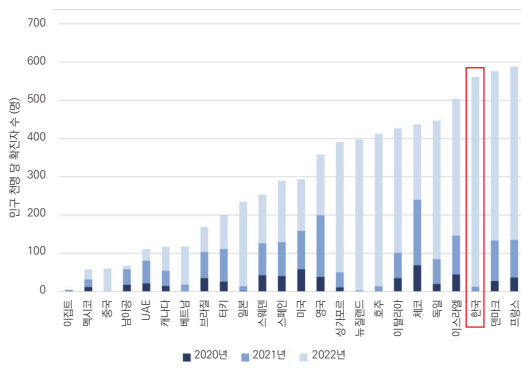
4) 단, 확진자 수는 실제 감염규모가 아닌 진단검사를 통해 찾아낸 감염자의 숫자기 때문에 검사 역량이 미비한 중저소득국가의 경우 심각한 과소보고가 있을 것으로 추정됨(Tovani-Palone et al. 2022).

5) 초과사망은 해당년도 예상되는 사망자에 비해 실제 사망자 수가 얼마나 더 많이 발생했는지 측정하는 지표로, 팬데믹 직전 3~5개년 사망자 수를 통해 추정된 2020, 2021, 2022년 예상 사망자 수를 실제 사망자 수에서 뺀 값임.

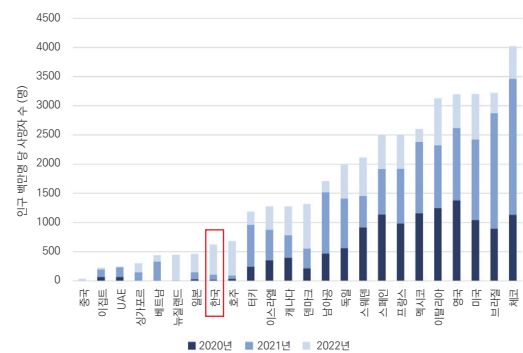
인, 독일 등에 비해 낮게 나타났으며, 코로나19 사망자가 적었던 한국, 호주, 싱가포르, 일본 등의 초과사망 규모도 비교적 작았다. 단, 오미크론 유행이 주를 이뤘던 2022년에도 초과사망이 상당규모로 발생한 것을 확인할 수 있다.

[그림 2] 주요국 팬데믹 관련 결과지표 비교

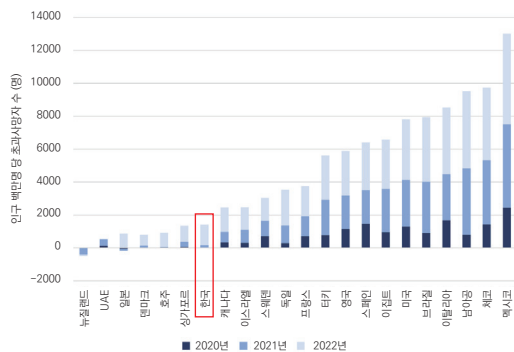
(A) 인구 대비 확진자 수



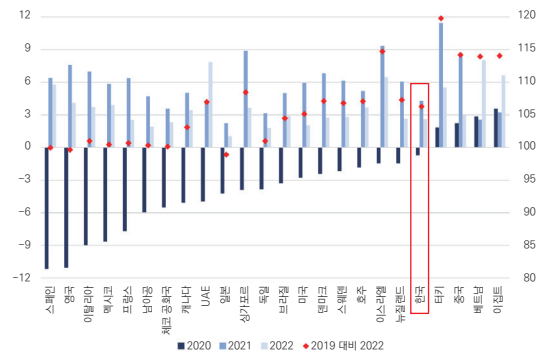
(B) 인구 대비 사망자 수



(C) 인구 대비 초과사망자 수



(D) 경제성장률



자료: Our World in Data, IMF WEO Database 자료 활용하여 저자 작성

정부의 적절한 재정정책은
경기침체 예방과 소득불평등
완화 등의 경제적 효과와
함께 효율적인 유행
통제에도 기여했다.

패널 D의 경제성장률을 확인해보면, 대부분의 주요국에서 경제 규모가 2020년 팬데믹 기간 중 역성장하였음을 알 수 있다. 2020년 영국의 GDP가 11% 하락하여 조사 대상국 중 가장 큰 경제 타격을 받았으며, 일본(-4.2%), 미국(-2.8%), 스웨덴(-2.2%), 호주(-1.8%), 이스

3

평가 및 앞으로의
과제

적절한 사회경제적 대응이
수반될 때 취약계층이 받는
영향을 줄일 수 있는 동시에
보건 피해도 경감시킬 수
있음을 알 수 있다.

공중보건위기상황에
효과적으로 대응하기
위해서는 팬데믹 이전부터
의료, 보건, 사회, 경제
시스템에 대한 투자가
이뤄져야 함이 강조되었다.

라엘(-1.5%), 뉴질랜드(-1.5%), 한국(-0.7%)도 정도는 약하지만 역 성장을 경험하였다. 조사 대상국 중에서는 중국이 유일하게 플러스 성장(2.2%)을 기록했으나, 기존 중국 경제의 고성장세에 비하면 성장을 감소폭이 컸다.⁶⁾ 한편 2021~2022년 동안 대부분 국가에서 팬데믹 이전 수준의 경제규모를 회복하였다. 2022년까지 코로나19 유행이 작지 않은 규모로 지속되었으나, 예방접종을 기반으로 한 각국의 방역체계 전환 노력 및 적극적인 재정정책으로 인해 경제가 입는 타격은 직전 해에 비해 크지 않았다(장영욱 2021). 특히 정부의 적극적인 재정지출의 효과를 주목해 볼 만 하다. 정부의 적절한 재정정책은 경기침체 예방과 소득 불평등 완화 등의 경제적 효과와 함께 효율적인 유행 통제에도 기여했다.(Deb et al. 2021; World Bank Group 2022).

주요국의 방역 성과를 비교한 결과, 국가별 대응의 효과성에 따라 코로나19 보건 피해의 정도가 달라졌다. 또한 적절한 사회경제적 대응이 수반될 때 취약계층이 받는 영향을 줄일 수 있는 동시에 보건 피해도 경감시킬 수 있음을 알 수 있다. 코로나19에 대한 정보가 부족했던 초기에 사전예방원칙(precautionary principle)을 통해 신속한 대응을 하였던 국가에서 사망자와 초과사망이 적게 나타났다. 반면 고강도 방역조치는 보건피해를 경감시키는 효과가 있는 한편 사회경제적 피해를 발생시키며, 지속가능하지 않다는 단점이 있으므로 1) 재정지출을 통한 보완이 필요하고, 2) 비용 효율적인 조치로 전환해가는 노력이 필요하다. 특히 병상 및 인력 확보, 치료제 공급, 백신 공급 등 보건의료지출에 집중하면서, 전사회적 이동통제보다는 확진자 및 접촉자 관리를 통해 효율적인 방역 대응을 추구할 필요가 있다는 시사점을 도출할 수 있다.

질병관리청 연구에서 각국 정부의 자체 평가와 국제기구 권고를 고찰했을 때도 유사한 시사점이 제시되었다(질병관리청 2024). 대체적으로 질병의 위험을 과소평가하지 않고 신속히 대응한 국가가 긍정적인 평가를 받았으며, 공중보건위기상황에 효과적으로 대응하기 위해서는 팬데믹

6) 중국의 팬데믹 직전 5개년 경제성장률 평균은 6.7%였음.

이전부터 의료, 보건, 사회, 경제 시스템에 대한 투자가 이뤄져야 함이 강조되었다. 미국, 영국, 스웨덴의 초기 대응에서는 중 코로나19의 영향을 과소평가하여 신속한 대응에 나서지 못함으로써 팬데믹 피해가 컸다. 한국, 중국, 호주 등에서 사전예방원칙에 따라 신속히 개입한 것이 팬데믹을 성공적으로 통제하는 데 도움이 되었으나, 중국 등의 사례에서 보듯 유행 단계에 따라 유연하게 방역 대응의 강도를 조정하지 않을 경우 사회경제적 피해가 커지며 시민들의 순응도가 낮아질 수 있음을 유의해야 한다. 또한 각 국가는 자국의 사회·경제·문화·정치 시스템 및 정부 역량에 맞춰 방역정책을 펼쳤기 때문에, 향후 팬데믹 등 공중보건 위기에 효과적으로 대응하기 위해서는 보건의료시스템의 정비 뿐 아니라 법적·조직적·재정적 역량도 갖추 필요가 있다는 점이 지적되었다.

미래의 또 다른 팬데믹 예방, 대비, 대응을 위해 수많은 과제들이 있지만, 본고에서는 앞선 고찰을 바탕으로 다음의 세가지 과제를 제시하고자 한다.

“위험에 비례한 대응,
대응에 비례한 지원”을
기본원칙으로 삼아야 한다.

첫째, 팬데믹 대응 시 “위험에 비례한 대응, 대응에 비례한 지원”을 기본원칙으로 삼아야 한다는 점이다. 우리나라에선 전국적 봉쇄 없이 ‘3T 전략’으로 보건의료 피해 및 경제 피해를 최소화하였으며 유행 장기화에 맞춰 생활방역위원회, 일상회복지원위원회 등을 설치함으로써 방역과 일상 사이 균형을 잡으려 시도하였다. 그러나 지원이 불충분한 상태에서 오래 지속된 억제 전략으로 인해 사회 취약계층 피해가 커졌으며, 정책에 대한 단기적 호응을 이끌어내기 위해 장기적 안목으로 대응 수위를 조절하지 못한 단점도 존재했다. 이에 따라 질병관리청에서는 “위험 수준에 비례한 균형 있고 유연한 대응”을 기본원칙으로 정해 신종감염병 대유행 대비 중장기계획을 수립하였다(질병관리청 2023). 이에 더해 ‘대응에 비례한 지원’을 기본원칙에 포함하여 피해 그룹 및 피해 시설에 대한 신속하고 충분한 지원을 제공해야 한다. 이를 위해선 피해 그룹 선별, 피해 규모 산정, 재원 마련 등을 위한 부처 간 협조가 필수적이다.

위기에 강한 사회, 모두가
건강한 사회를 만들기 위한
대처 방법을 지금부터
마련해야 한다.

둘째, 위기시 피해를 줄이기 위해서는 평시부터 취약 분야를 선별하여 개선하는 노력이 필요하다. 팬데믹의 영향이 증대될 뿐 아니라 불균형하

게 배분되었던 중요한 이유로 기존의 의료, 보건, 돌봄, 사회안전망 등의 결함이 지목되었다. 지난 코로나19 유행이 기존 사회·경제의 취약점을 파고들었듯 다음 팬데믹도 가장 취약한 곳을 파고들 것이다. 따라서 환기시설 보강 등 ▲감염취약시설 정비, ▲중증 병상 동원 체계 정비, ▲상병수당 및 유급휴가 제도 구축, ▲돌봄체계 개선, ▲복지 사각지대 최소화 등 위기에 강한 사회, 모두가 건강한 사회를 만들기 위한 대처 방법을 지금부터 마련해야 한다.

감염병 대응을 위한 조직,
인력을 더 확대하고 처우를
개선해야 다음 위기를
효과적으로 대응할 수 있다.

마지막으로, 이 모든 것을 가능케 하기 위해서는 팬데믹 대비, 대응 관련 조직 및 인력 강화를 위한 지원이 필요하다. 대응 체계를 만들고 시행하기 위한 핵심은 결국 사람이다. 코로나19 기간 중 의료기관, 보건소, 공공의료, 요양병원 종사자 및 역학조사관, 담당 공무원, 돌봄 인력들이 제한적인 상황에서 역량 이상으로 헌신하여 대응하였음이 잘 알려졌다. 감염병 전담 부처로 신설된 질병관리청 직원 수는 인구 100만 명당 9명으로, 영국 공중보건청(82명), 미국 질병통제예방센터(35명), 독일 로베르트 코흐 연구소(18명)에 비해 훨씬 적다(한겨레 2023). 감염병 대응을 위한 조직, 인력을 더 확대하고 처우를 개선해야 다음 위기에 효과적으로 대응할 수 있다. 이를 위해서 비용이 들겠지만, 다음 감염병 위기가 가져올 피해를 고려하면 지금 투자하는 것이 오히려 비용 효과적임을 마지막으로 강조한다.



참고문헌

장영욱 (2021). 주요국의 코로나19 방역체계 전환 양상 및 경제 전망. KIEP 세계경제포커스

질병관리청 (2023) 신종감염병 대유행 대비 중장기 계획. 2023.5.11. 보도자료

질병관리청 정책연구용역 (2024 발간 예정) 「해외 팬데믹 대응 평가 및 시사점 도출」 (연구책임자 한양대학교 김성혜 교수)

한겨레. (2023.5.9.) “팬데믹 중간기’에 해야 할 일”

Deb, P., Furceri, D., Ostry, J. D., Tawk, N., & Yang, N. (2021). The effects of fiscal measures during COVID-19. Working Paper No. 2021/262

Economist (2023) “The pandemic’s true death toll”. <https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-estimates> (검색일: 2023.11.30.)

New York Times. (2023.2.15.) “How Deadly Was China’s Covid Wave?”

Tovani-Palone M. R. et al. (2022), Underreporting of Cases During the COVID-19 Pandemic: A Worrying Warning for Africa. Journal of Contemporary Studies in Epidemiology and Public Health 3(1):ep22001.

WHO (2023) Statement on the fifteenth meeting of the IHR (2005) Emergency Committee on the COVID-19 pandemic. [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic) (검색일: 2024.2.7.)

World Bank Group (2022). Inequality and Shared Prosperity 2022: Correcting Course

거버넌스: 다음 팬데믹을 대비하는 국정운영 혁신

문명재 연세대학교 행정학과
mjmoon@yonsei.ac.kr

코로나19 팬데믹은 제2차 세계대전 이후 가장 강도 높은 세계적 변화를 가져왔다. 팬데믹 대응과정에서 경험한 다양한 부문의 변화를 바탕으로 우리나라와 OECD 주요국들을 포함해서 많은 나라들이 새로운 정부 혁신 전략과 국정운영의 새로운 변화를 모색하고 있다. 많은 국가들은 코로나19와 같은 혹독한 경험을 통해 전통적 관료제와 기존의 국정운영 방식이 난제(Wicked problem) 해결에 취약하다는 점을 발견하게 되었다. 따라서 미래에 마주할 새로운 팬데믹의 등장에 대비하여 새로운 국정운영 방향으로의 전환이 필요하다. 팬데믹과 같은 미래 난제를 효과적으로 대처하기 위해서는 막힘없는 소통과 연계(Seamless), 디지털 기술 기반(Technology based), 민첩하고(Agile) 회복탄력적인(Resilient) 정부, 조직구조·행정문화와 일하는 방식·정부기능의 대전환(Transforming) 등을 새로운 국정운영 방향의 출발점(S.T.A.R.T.)으로 삼고 정부혁신의 로드맵을 체계적으로 준비하고 실행해나가야 한다.



1

서론

코로나19 이후 우리나라와
주요국의 정부 변화상을
고찰하여 미래 팬데믹에
대응할 수 있는 국정운영의
전략적 방향을 제시한다.

2023년 5월 5일을 기해 WHO(World Health Organization, 세계보건기구)는 코로나19의 국제적인 공중보건 위기상황을 해지했다. 2019년 1월 이후 3년 4개월 만이다. 코로나19는 2차 세계대전 이후 가장 높은 수준에서 시대적 변화를 요구했다(문명재, 2021). 디지털 기술의 중요성이 강조되고, 4차산업혁명은 더욱 가속화됐다. 세계적인 경제적 변화는 물론 사회적 변화 역시 예측 이상으로 크게 이루어졌다. 코로나19 팬데믹은 경제와 사회뿐 아니라 정치·교육·치안·기술 등을 망라한 종합적 문제로서 세계를 크게 변화시켰다.

코로나19가 가져온 변화의 연장선에서 정부의 역할에 대한 새로운 변화가 일고 있다. 정부의 일하는 방식과 거버넌스에 대한 새로운 성찰이 이루어지고 있고 위기대응방식에 관한 관심 역시 높아졌다. 변화의 핵심은 기존방식과는 다른 새로운 문제 해결 방식이며, 이를 가능하게 하는 정부혁신에 대한 요구로 정리할 수 있다. 코로나19와 같은 난제(Wicked problem)에 제대로 대처하지 못한다면, 이후의 또 다른 팬데믹 상황에서 우리는 혼란과 좌절을 반복할 수밖에 없다.

본고는 코로나19 이후 정부의 일하는 방식과 거버넌스를 중심으로 정부혁신의 근본적인 방향을 고민해보고자 한다. 이를 위해 코로나19 상황에서 우리 정부의 경험을 검토하고, 코로나19 이후 우리 정부의 변화와 해외 주요국의 변화사례를 통해 미래 팬데믹 위험에 대응할 수 있는 국정운영의 방식과 전략적 방향을 제시한다.

2

코로나19 대응
경험과 변화

(1) 코로나19 대응과정과 정부의 일하는 방식

우리나라 정부는 민첩한 방식을 통해 코로나19를 효과적으로 대응했다고 평가받는다(Moon, 2020). 코로나19라는 정책 난제를 해결하기 위하여 정부는 일하는 방식에 새롭게 변화를 주고, 시민과 함께하는 협력적 거버넌스 방식을 적용하였다. 우리 정부의 대응은 비교적 성공적이었지만 마스크 대란 등과 같은 시행착오를 바탕으로 향후 유사한 문제가 발생할 경우를 대비해 보완해야 할 숙제도 남겨주었다.

우리 정부의 코로나19 대응은 비교적 성공적이었지만 해결해야 할 숙제도 남겨주었다.

질병관리청이 명확한 책임이 있는 컨트롤타워가 되어 방역대책을 효과적으로 수행했다.

코로나19 대응에 있어 정부는 범국가적 거버넌스를 구축하여 협력적으로 대응했다.

첫째, 방역 컨트롤타워 중심의 정부 운영으로 코로나19를 효과적으로 대응할 수 있었다. 우리나라 정부는 2002년 사스, 2015년 메르스를 경험하며 감염병 및 방역정책의 전문화를 위해 보건복지부 산하 기구로 질병관리본부를 발족했다. 2020년 9월, 코로나19 팬데믹 대응 과정에서 정부의 방역 역량을 강화할 필요성이 높아지면서 질병관리본부는 차관급인 질병관리청으로 승격했다. 이처럼 방역정책에 있어 질병관리본부가 컨트롤타워의 역할을 맡으면서, 적절한 권한을 가지고 책임 있는 기능을 수행할 수 있었다. 중앙방역대책본부인 질병관리청과 보건복지부장관을 장으로 하는 중앙사고수습본부는 상호 협력하여 효과적인 코로나19 대응 거버넌스를 형성했다.

둘째, 중앙정부와 지방정부 간의 코로나19 대응 거버넌스 협력은 코로나19 방역의 효과성을 강화했다. 행정안전부 장관은 범정부대책지원본부장으로서 부처 간 협조와 중앙-지방정부 간 협력이 필요한 사항을 원활히 조정했다. 각 지방정부에서도 지방자치단체장을 중심으로 지역재난안전대책본부를 설립하여, 해당 지역에 적합한 지역 맞춤형 방역정책을 집행하면서 협력적 거버넌스를 기반으로 범국가적 방역정책을 효과적으로 수행했다. 그리고 신속하고 투명하게 시민과 소통하여 사회적 불안감도 감소시켰다. [표 1]은 코로나19 팬데믹 상황에서 대응 주체에 대한 국민들의 인식 변화를 보여준다. 효과적인 거버넌스 구축의 결과로서 컨트롤타워인 질병관리청과 해당 지역의 지방정부에 대한 긍정적인 인식이 상대적으로 높았다.

[표 1] 코로나19 대응 주체에 대한 국민의 인식 변화

구분	2021년	2022년 2월	2022년 4월
질병관리청	3.73	3.25	3.48
지방자치단체	3.26	3.01	3.07
대통령실	3.04	2.80	2.92

자료: 미래정부센터(2021, 2022)

범국가적 거버넌스에 기반해
민간부문과 협력하였으며
방역정책의 효과성을
극대화했다.

시민사회의 적극적인
대응과 참여는 코로나19
방역성과에서 핵심적인
요소였다.

외부의 성공적 평가에도
불구하고 우리 정부는
의료시스템과 감염병
대응역량의 한계를
보여주었고, 사회안전과
개인권리 차원의 갈등도
제대로 풀어내지 못했다.

셋째, 민·관 협력적 거버넌스 체제 안에서 민간부문의 협력은 코로나19 대응에서 혁신을 가져왔다. 우리나라 정부는 국내 IT 기업들과 협력하여 디지털 기술을 방역현장에서 활용함으로써 방역정책의 효과성을 극대화했다. 공공 마스크 앱, 코로나19 백신 접종 인증 앱 등을 통해 간편하고 효율적인 서비스가 가능했다. 정부의 공공데이터에 기반한 백신 잔여 수량의 확인과 예약, 위탁의료기관의 파악 등도 앱을 통해 편리하게 제공되었다. 국민들은 다양한 방역 대응 정보를 손쉽게 획득하여 코로나19 감염의 위험성을 크게 감소시켰다(Lee et al., 2020).

마지막으로, 코로나19 방역정책의 성공 요인은 시민사회의 적극적 대응과 참여이다. 한국의 높은 민주주의 수준과 공동체 의식은 시민들이 정부의 방역정책에 대한 높은 순응으로 이어졌다. 시민들은 개인 차원에서 손 씻기, 실내외 마스크 착용, 사회적 거리 두기 등 개인 방역에 힘썼고, 정부의 방역정책에도 적극 참여했다. 우리나라 시민사회의 방역 참여는 코로나19 대응상황에서 가장 중요한 요인으로 평가받는다(Moon, 2020).

그러나 우리나라 정부의 코로나19 대응을 위한 노력에도 불구하고 정책 난제 해결의 한계점도 여전히 존재한다. 팬데믹 초기에 경험한 마스크 대란이나 백신 확보를 둘러싼 초기의 어려움이 시사하는 바가 크다. 포스트 코로나19 시대에도 공공병원 및 공공의료시스템은 여전히 부족하다. 2021년 OECD(Organization for Economic Co-operation and Development, 경제협력개발기구) 통계에 따르면, 우리나라 인구 백만 명당 공공의료기관은 4.27개소로 매우 낮은 수준이다(영국 29.64개소, 프랑스 19.83개소, 캐나다 18.28개소, 12.06개소). 또한 의약품 승인·허가체계에서의 역량 부족도 한계로 지적된다. 중요한 한계는 감염확산의 변화양상에 대한 예측과 대응 부족에 있다. 우리 정부는 초기 대응에서부터 비교적 성공한 것으로 평가받았으나, 코로나19의 장기화를 고려한 대응이 부족했다. 특히, 델타 변이나 오미크론 변이 등의 대응과정에서 아쉬움이 있었다. 초기 대응에서 이루어진 확진자 동선 추적은 성공적인 방역 대책이었지만, 개인의 동선 공개와 개인정보 유출 역시 문제로 지적된다.

새로운 국정운영 전략으로서
주목할 부분은 참여적
거버넌스, 민첩한 정부,
디지털 기술의 활용 등이다.

협력적 거버넌스는
시민참여를 가능하게
함으로써 정책의 효과를
높이고 혁신을 창출한다.

코로나19 대응에서 나타난
혁신은 민첩한 정부의
특성을 보여주며 정부혁신의
방안으로 꼽힌다.

인공지능과 빅데이터를
대표로 한 디지털 기술은
국정운영 방식을 전환하는
데 있어 핵심적인 수단이다.

(2) 코로나19 이후 다양한 국정운영과 거버넌스 상의 변화

코로나19 대응과정에서 주목할 점은 참여적 거버넌스 구축과 민첩한 정부, 그리고 디지털 기술을 활용한 혁신이다. 코로나19 이후 국정운영과 거버넌스에서 나타나는 변화 역시 이와 무관하지 않다. 감염병 위기상황에서 긍정적으로 평가받은 특징이 정부 국정운영과 거버넌스의 변화를 이끄는 주요한 영향요인으로 작용하고 있다.

참여적 거버넌스는 정부 부문의 협력뿐 아니라 정부와 시민의 파트너십, 그리고 시민참여를 모두 포괄한다. 코로나19 대응에서 시민의 자발적 참여와 혁신 아이디어 제공이 주요했던 만큼, 최근 우리 정부도 시민 참여의 역할을 강조한다. 정부와 시민의 공동생산(Co-production)이 정책 전반의 다양한 부문에서 활발히 이루어지고 있다. 온라인을 통한 정책제안의 단일 창구로서 ‘소통24 플랫폼’이 개설되었고, 국민참여 관계 법령의 제·개정에 따라 시민참여의 절차가 더욱 투명해졌다.

우리나라 방역 당국이 도입한 비대면 드라이브 스루(Drive through) 방식은 민첩한 정부대응의 대표사례로 언급된다(Moon, 2020). 그동안 정부의 변화에 관한 논의는 시장과 시민의 역할을 강조하는 방향에서 논의되었으나, 코로나19 상황은 혁신적이고 적응적인 정부의 역할을 조명한다. 즉, 위기대응의 주체로서 정부의 민첩한 역량강화를 요청하고 있다. 이에 따라 정부의 ‘2023년 정부혁신 종합계획’은 유연하고 민첩한 정부로의 변화를 추구한다.

마지막으로, 디지털 기술이 정부의 일하는 방식 전반에 큰 영향을 미치고 있다. 빅데이터와 인공지능 기술이 급격히 발전하면서 디지털 기술이 사회변화에 미치는 영향이 더욱 커졌다. 빅데이터 기술은 데이터 기반의 과학적인 행정을 가능케 하고 있으며, 데이터를 통한 최적의 정책대안을 제공할 것으로 기대한다. 인공지능은 미래위험을 선제적으로 예측하는데 활용될 수 있다. 빅데이터 분석에 기반한 인공지능 예측은 사후적 대응이라는 정부대응의 본질적 한계를 해소하는 핵심기술로 주목받는다.

3

주요국들의 코로나19 이후 공공부문 변화

코로나19 이후 미국은
일하는 방식, 공공서비스의
전달방식, 행정절차의 속도
측면에서 개혁을 이루었다.

미국 정부는 새로운
조직운영 방안을 통해 부처
간 장벽을 해소함으로써
기민하고 속도감 높은
행정을 보여준다.

이미 재난·안전분야에서는 인공지능을 활용한 예측모형이 개발되어 시범적으로 활용되고 있다(박소영 외, 2020).

(1) 미국

코로나 19 이후 미국 정부는 일하는 방식(Workforce), 서비스전달방식(Service Delivery), 속도(Pace) 부문에서 많은 개혁이 이루어졌다(Deloitte, 2021). 먼저 일하는 방식 부문에서, 그동안 회의적이었던 비대면 근무를 특수한 근무형태가 아닌 일반형태로 인식하기 시작했다. 신규 직원 채용, 승진과 같은 과정이 사람이 직접적으로 대면하는 것이 아닌 원격 면접을 통해 이루어지며, 이 과정에서 인공지능과 같은 기술을 더욱 적극적으로 활용하기 시작하였다. 코로나19로 인해 건강에 대한 위협이 일상화되면서, 큰 이슈로 다루어지지 않았던 직원들의 근무환경의 안전성 또한 중심으로 고려하게 되었다. 서비스 전달방식에서도 비대면 기술을 통해 다양한 프로세스로 공공서비스를 제공하기 시작했다. 비대면을 통한 공공문서 송달과 무방문 서비스는 물론, 실물증명서 발급을 상당수 디지털화했다.

코로나19라는 난제와 최신 디지털 기술의 활용이 맞물리면서 일하는 방식 전반에서 큰 변화가 나타났다. 규제와 경직적인 업무 프로세스는 기존과 달리 더 기민하고, 부처 간 장벽을 넘어선 운영이 촉진되었다. 미국 정부의 교통부와 에너지부가 전기차 관련 사업을 운영하기 위해 공동으로 설립한 'Joint Office of Energy and Transportation'이 대표적이다. 전기자동차는 기술 특성상 에너지 정책과 관련되지만, 기본적으로 운송수단이다. 다양한 정책 분야가 중첩된 전기자동차에 대해 부처가 독립적으로 관리하는 대신, 관련 부처의 전문성을 동시에 활용하도록 양 부처의 칸막이를 제거하고 효과적 정책을 집행하기 위해 만들어졌다. 이 밖에도 미국 정부는 코로나19 이후 빠른 환경변화에 대처하기 위해 기술을 활용하고, 기존의 경직적인 규제와 행정 프로세스를 꾸준히 개선하고 있다.

일본 정부는 코로나19 대응 경험을 통해 디지털 전환의 문제를 인식하고, 민-관 협업에 기반한 디지털 전환에 나섰다.

(2) 일본

일본은 디지털청(Digital Agency)을 중심으로 코로나19 이후 상대적으로 다른 국가들에 비해 소극적이었던 디지털 전환에 본격적으로 박차를 가하고 있다. 충분한 정보통신기술을 보유하고 있으나, 비교적 통신 서비스를 잘 활용하고 있지 않았다. 이러한 문제를 코로나19 이후 크게 해결함으로써 광대역 통신망 가입이 OECD 최고 수준에 이르렀다. 그리고 기존에 고집하던 아날로그식 행정서비스에 대한 한계를 극복하고자 현금과 도장을 현장에서 없애려는 노력을 진행하고 있다. 아마존 웹서비스(AWS)와의 협업으로 고베시, 교토와 같은 지방정부의 업무 디지털화를 추진 중이며 디지털화에 소외되는 계층이 없도록 인간 친화적 디지털 정책을 도입했다. 일본 정부는 디지털기기에 익숙한 지역주민의 참여와 기업들의 협업을 바탕으로 노인, 장애인과 같은 디지털 소외계층에 대한 여러 지원을 제공한다.

(3) 덴마크

덴마크 정부는 디지털 기술의 끊임없는 발전에 따라 강도 높은 디지털 전환을 꾸준히 추진하고 있다.

덴마크는 UN(United Nations, 국제연합) 전자정부 평가에서 최상위 수준에 있는 국가로, 디지털 정부의 전형이라 할 수 있다. 2016년의 디지털 전략에 이어 2022년 범정부 디지털 전략을 발표했고, 모든 국민을 포괄하며 일관성(Coherence), 투명성(Transparency), 신뢰성(Trust), 책임성(Accountability) 등의 중요한 가치를 중심으로 공통된 디지털 기반을 구축하고 있다. 이처럼 덴마크는 정부의 높은 디지털 역량을 통해 코로나19에 효과적으로 대응했다. 예를 들어, 덴마크는 한국의 공인인증서 기능을 하는 'NemID'라는 보안 디지털ID 체계를 가지고 있는데, 디지털ID와 백신여권인 코로나파스(Coronapas)를 연동하여 예방접종 관련 정보와 감염 여부 등을 총괄하였다.¹⁾ 게다가 덴마크는 애자일(agile) 정부 실현 노력의 하나로 디지털 지원 정책을 수행하고 있는데, 이 정책은 미래 지향성, 상호 운용 가능성, 부담 경감 등을 특징으로 한

1) <https://www.dongascience.com/news.php?idx=45287>

덴마크는 다양한 디지털 플랫폼을 활용하여 효율적으로 공공서비스를 제공한다.

호주는 코로나19 팬데믹 동안 유연한 방식으로 정부를 운영하고 정부조직간 협업을 활성화하여 효과적으로 대응했다.

다(Willam et al., 2021). 특히 디지털 기술의 끊임없는 발전을 고려하여, 디지털청(Danish Agency for Digitalization)이 개발한 7가지 원칙²⁾ 등을 기반으로 새로운 법안이 디지털화에 대한 준비가 되었는지를 평가하도록 의무화하였다.³⁾

공공서비스 제공에 있어서도 덴마크는 정부의 다양한 디지털 플랫폼을 활용한다. 복잡한 절차 없이 온라인 정부 포털(borger.dk)을 통해 다양한 서비스를 신청할 수 있다. 이는 우리나라의 정부24(gov.kr)와 유사한 플랫폼으로, 모든 국민에게 공공분야에 대한 다양한 정보를 제공하고 정부 서비스를 쉽고 간편하게 제공한다.

(4) 호주

호주는 코로나19 대응을 위해 정부조직을 유연하고 수평적으로 운영했고, 정부조직 간 협업의 대표적인 사례로 꼽힌다. 호주 내각은 연방 내 정부 기관이 분기별로 각 주의 주지사 또는 장관을 통해 정부위원회를 구성하도록 한다. 그러나 코로나19 대응상황에서 매월 개최되는 상설적 조직을 구성함으로써 기민한(Agile) 행태를 보였다. 나아가 팬데믹이라는 질병의 특성상 보건·의료에 관한 정부조직의 변화도 상당했다. 주(States) 및 준주(Territory)와 함께 호주는 보건·의료에 대한 국가적 파트너십을 체결하는 등 원활한 소통을 가능하게 하는(Seamless) 방식으로 팬데믹에 대응했다. 호주 정부의 NHRA(National Health Reform Agreement, 국민건강개선협약)는 공립 병원 서비스의 재정을 지원하는 방식을 통해 각 정부의 관할권이 악화되지 않도록 자금 지원을 보장했다(Rebecca, 2022). 국가 파트너십을 통해 범정부적 차원에서 충분한 의료서비스 역량을 갖추 수 있도록 하였으며, 발생하는 비용을 균등하게 부담함으로써 다양한 수준의 정부와 민간 병원들이 원활히 협력할

2) 1) Simple, clear rules, 2) Digital communication, 3) Possibility of automated case processing, 4) Consistency across authorities – uniform concepts and reuse of data, 5) Safe and secure data handling, 6) Use of public infrastructure, 7) Prevention of fraud and errors.

3) <https://en.digst.dk/digital-transformation/digital-ready-legislation/>

4

미래 팬데믹을 대비하기 위한 국정운영 방향

우리 정부의 국정운영
방향으로 S.T.A.R.T 전략을
제시한다.

㉠ 원활한(Seamless)
부처 간, 정부 간, 그리고
부문 간 정책조정과 협업을
통해 조직 관점이 아닌 문제
해결 관점에서 칸막이를
제거해야 한다.

수 있도록 장려했다. 호주는 코로나 19에 성공적으로 대응할 수 있도록 다양한 정부조직이 협력적으로 운영되었으며, 이 과정에서 기존과는 다른 모습의 조직적 운영방식을 시도했다.

코로나19라는 엄청난 위기를 겪는 동안 많은 국가들이 국정운영 마비와 무력감을 경험하였다. 정부의 일하는 방식과 거버넌스에 대한 성찰과 함께 위기대응 방식에 관한 관심이 어느 때보다도 높아졌다. 필자는 미래 팬데믹과 같은 위기와 미래 난제를 대비하기 위한 국정운영 방향으로 S.T.A.R.T(Seamless, Technology-based, Agile, Resilient, Transforming)를 제시한다.

첫째, 미래 난제를 선제적으로 예측하고 대응하기 위해서는 부처 간(inter-agency)은 물론 정부 간(inter-governmental) 그리고 부문 간(inter-sectoral) 연결과 소통이 원활한(Seamless) 정책조정과 초경계 협업이 중요하다. 현대사회에서 정부가 직면하는 정책 난제는 특정 부처나 정부가 단독으로 해결할 수 없기 때문이다. 따라서 과도한 부처 이기주의나 사일로(Silo) 효과를 개선하기 위하여 데이터 공유 및 공동문제 해결 제도를 마련해야 한다. 미국이나 영국에서 실험하고 있는 공동조직(joint agency), 문제 중심 공동예산(joint budget)을 통해 부처 칸막이를 해소하고, 조직 중심이 아니라 문제 해결 중심으로 정부를 운영하는 변화가 필요하다.

둘째, 최신 디지털기술기반(Technology-based)의 국정운영도 필수적이다. 인공지능 기술을 비롯한 4차산업혁명기술을 적극적으로 공공 부문에 적용하여 정책과 행정의 효과성을 극대화할 필요가 있다. 최첨단 IT 기술과 디지털 정부를 구축하기 위하여 일본은 디지털청(Digital Agency)을 신설하였다. 특히 전체인력의 1/3에 해당하는 민간 전문가를 채용하여 정부의 일하는 방식, 서버 보안 강화, IT의 국제 경쟁력 강화 등과 같은 정책역량 향상에 집중하고 있다(NIA, 2021). 우리나라도 인공지능과 데이터 기반의 과학적 행정, 그리고 디지털 플랫폼 정부의 혁신 역량을 증대시키는 한편 과도한 기술부채(Technological debt)의

[T] 디지털 기술(Technology-based)은 새로운 국정운영 방안의 핵심적 수단이다.

[A] 민첩한(Agile) 정부는 복잡한 난제 해결을 위해 정부의 신속하고 유연한 조직운영과 일하는 방식 변화의 핵심적 혁신 방향이다.

[R] 회복탄력적(Resilient) 정부 혁신 전략 수립을 통해 미래위험에 대한 선제적 탐색과 대응을 넘어 사회와 정부의 원활한 재조직화를 추구해야 한다.

[T] 조직구조, 조직문화, 그리고 정부와 기업, 국민이 함께 일하는 방식을 포함한 전반적인 대전환(Transforming)이 필요하다.

문제나 오버엔지니어링(Over engineering) 문제를 경계해야 한다.

셋째, 민첩한(Agile) 정부이다. 다양한 난제 해결에 대응해 유연하고 신속하게 반응할 수 있는 조직과 인사제도를 정비해야 할 것이다. 민첩성은 복잡한 행정환경 변화 속에서 다양한 인적·물적·기술적 자원을 유연하게 활용하는 것이다. 특히, 변화하는 행정환경에 적합한 공무원 채용 방식과 운영방식에 대한 재검토가 필요하다. 더불어 정책실험이 이루어질 수 있는 토대를 마련하여 정책도입 이전에 타당성을 검증하고 정책확습을 촉진하는 것은 정부의 민첩성을 높일 수 있다.

넷째, 회복탄력적(Resilient) 정부혁신 전략을 수립해야 한다. 회복탄력적 전략은 정부가 문제 발생 이후에 높은 복원력을 보여주는 국정운영 방식을 의미한다. 특히, 회복탄력성(Resilience)은 시스템의 재조직화나 혁신과 관련한 문제들을 잘 다룰 수 있기 때문에(Holling et al., 1986), 미래 팬데믹 대응에 필요한 정부역량이다. 데이터를 기반으로 다양한 문제를 미리 예견하고 선제적으로 대응하는 역량도 회복탄력적 국정운영에 포함된다. 정부는 미래 위험적 요소를 선제적으로 예측하고 대처할 수 있도록 문제탐색역량을 강화하고, 더 나은 회복이 될 수 있도록 회복탄력성을 높이는 전략을 모색해야 한다. 이는 인공지능과 같은 디지털 기술의 적극적인 활용이 필수적이다.

마지막으로 새로운 국정운영 방식의 대전환(Transforming)이 실현되어야 한다. 기존의 일방향적인 조직구조, 위계 지향적 조직문화, 소극적인 정부를 탈피해야 한다. 즉, 구조적으로 유연한 조직, 협업과 혁신지향의 조직문화, 적극적 정부로의 대전환을 지향해야 한다.

이상의 미래 팬데믹 대응을 위한 국정운영의 S.T.A.R.T 전략은 점진적인 개선이 아니라 근본적인 혁신을 요구한다. S.T.A.R.T 전략은 혁신의 과정에서 여러 가지 어려움이 불가피하겠지만, 장기적으로 난제해결형 국정운영을 통하여 우리 사회의 지속가능성에 기여할 것으로 기대된다. 정부-민간-시민사회가 공동으로 사회 전체의 문제 해결에 협력할 수 있

S.T.A.R.T 전략을 바탕으로
미래 팬데믹에 공동대응할
수 있는 정부-민간-
시민사회 거버넌스를 위한
국정운영이 이루어져야
한다.

도록, 정부는 S.T.A.R.T 전략에 바탕을 둔 일하는 방식의 혁신과 거버넌스 구축에 매진해야 할 것이다.



참고문헌

- 문명재, “포스트 (위드) 코로나 시대의 난제해결형 정부를 위한 정부혁신에 대한 소고,” 『한국행정연구』, 제30집 제3호, 2021, pp. 1-27.
- 미래정부센터, “초변화사회의 미래정부에 관한 설문조사,” 2021-2022.
- 박소영·홍상기·이강복, “재난예측 기술 개발 및 서비스 제공 동향,” 『전자통신동향분석』, 제35권 제1호, 2020, pp. 80-88.
- 한국지능정보사회진흥원, “일본의 디지털 사회 개혁을 위한 디지털청 설립과 시사점,” 『Hotissuereport』, 제2집, 2021, pp. 2-20.
- Holling, C. S., Dantzig, G. B., & Winkler, C., “Determining optimal policies for ecosystems. Systems analysis in forestry and forest industries,” 『Systems analysis in forestry and forest industries』, Vol 21, 1986, pp. 453-473.
- Joint Office of Energy and Transportation., “<https://driveelectric.gov/>.” 2024.
- Kyodo news., “Japan Making Efforts to Bridge Digital Divide between Young, Elderly,” Kyodo News, (2023, June 11), <https://english.kyodonews.net/news/2023/06/b5e3ed0a6e01-japan-making-efforts-to-bridge-digital-divide-between-young-elderly.html>.
- Lee, S., Hwang, C., & Moon, M. J., “Policy learning and crisis policy-making: Quadruple-loop learning and COVID-19 responses in South Korea,” 『Policy and Society』, Vol 39 No 3, 2020, pp. 363-381.
- Moon, M. J., “Fighting COVID-19 with agility, transparency, and participation: Wicked policy problems and new governance challenges,” 『Public administration review』, Vol 80 No 4, 2020, pp. 651-656.
- OECD., “OECD Economic Surveys: Japan 2021,” OECD Publishing, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/6b749602-en>.
- Rebecca, S., “COVID-19: impacts on health and the Australian health system,” Key issues for the 47th Parliament. Parliament of Australia. 2022. <https://www.aph.gov.au/library/briefingbook>.
- William d. Eggers, Kishnani, P., & Krishnamoorthy, S., “Transforming Government Post-COVID-19,” Deloitte. 2020.

코로나19와 국제정치의 구조적 변화

김 상 배 서울대학교 정치외교학부
sangkim@snu.ac.kr

2020년 상반기를 강타한 코로나19 팬데믹 사태는 국제정치의 구조적 변화를 초래한 획기적인 사건 중의 하나로 기록될 것이다. 무엇보다도 이 글에서 초점을 두어서 다룬 미중 글로벌 패권경쟁의 가속화와 그로 인한 국제정치의 변화는 이러한 인식을 더욱 공고히 해준다. 코로나19 팬데믹의 발생은 미중 경쟁과 갈등이 기술경쟁과 체제경쟁, 담론경쟁 등으로 더욱 복잡화되는 계기를 마련했다. 코로나19 이전의 미중 패권경쟁에 대한 논의는 미중간 상대적 국력 격차에 관한 문제에 초점을 맞추어 진행된 경향이 있었지만, 코로나19 국면을 거치면서 점차로 미중 체제경쟁과 글로벌 리더십 경쟁 등으로 급속히 확장되는 양상을 보였다. 이러한 미중 경쟁의 결과로 국제정치는 글로벌 권력질서의 구조변동과 글로벌 거버넌스의 제도적 혁신, 그리고 글로벌 정치질서의 기반이 되는 국가·국민 정체성의 재구성이라는 세 가지 차원의 구조적 변화를 동시에 겪고 있다.



1

머리말: 코로나19와 국제정치의 구조적 변화

국제정치학의 안보 연구
관점에서 볼 때, 코로나19는
획기적인 사건 중의 하나로
기록될 것이다.

코로나19 사태는 1997년
동아시아 금융위기나
2008년 글로벌 경제위기에
비금가는 충격을 가했다.

코로나19도 미국이
주도했던 20세기
세계질서의 지평을 넘어서는
새로운 문명의 도래를
앞당길 가능성도 없지 않다.

세계보건기구(WHO)가 2020년 3월 팬데믹 위기 상황을 선언하고 2023년 5월 이를 해제하기까지 3년 2개월 동안 코로나19는 세상의 구조를 크게 변화시켰다. 예외 없이 국제정치 분야도 코로나19가 몰고 온 구조적 변화에서 벗어나지 못했다. 특히 국제정치학의 안보 연구 관점에서 볼 때, 코로나19는 획기적인 사건 중의 하나로 기록될 것이다. 1991년 소련이 붕괴하면서 냉전 질서에서 탈냉전(Post-Cold War) 질서로의 변환을 겪었고, 2001년 9.11 테러가 발생하면서 근대 질서에서 탈근대(Post-modern) 질서로의 변화가 나타났다면, 2020년 코로나19 사태는 '인간 중심 국제정치'에서 '탈인간(Post-human) 국제정치'로 변화하는 시대극의 서막을 열었는지도 모른다.

국제정치경제 연구의 관점에서 코로나19 사태는 1997년 동아시아 금융위기나 2008년 글로벌 경제위기에 버금가는 충격을 가했다. 그런데 1997년의 동아시아 금융위기는 주로 동아시아 국가들과 관련된 국지적인 파장을 낳았고, 2008년의 글로벌 경제위기는 주로 자본주의 시스템 내에서 발생한 위기여서 국제협력의 메커니즘이 작동할 수 있었다. 이에 비해, 코로나19로 야기된 경제위기는 팬데믹이라는 외생 변수에 의해서 유발되었을 뿐만 아니라 국제협력의 양상도 그리 신통치 않아서 그 여파는 더 컸던 것으로 평가되었다.

코로나19는 국제질서 구조가 더 크게 변화하는 계기가 될지도 모른다. 페스트(Plague)의 창궐은 동로마 제국의 쇠락을 앞당겼고, 스페인 군대가 전파한 천연두는 16세기 중남미 제국을 멸망시켰으며, 100여 년 전의 스페인 독감(Spanish flu)은 세계대전보다 더 큰 충격을 주며 팩스 브리타니카(Pax Britanica, 영국에 의한 평화) 질서 종식에 방점을 찍었다. 팬데믹의 형태로 엄습했던 고대와 중세 및 근대의 감염병이 국제질서의 변동은 물론 문명사적 변환을 추동했던 것처럼, 코로나19도 미국이 주도했던 20세기 세계질서의 지평을 넘어서는 새로운 문명의 도래를 앞당길 가능성도 없지 않다.

국제정치의 구조적 변화를
글로벌 권력구조와 글로벌
거버넌스 및 글로벌
정치질서의 세 가지
차원에서 살펴보았다.

2

코로나19와 글로벌 권력구조의 변동

코로나19 사태는 2010년대
들어 광범위한 분야에
걸쳐서 다양하게 진행되어
온 미중 글로벌 패권경쟁을
더욱 가속화시켰다.

코로나19 사태 이후에도
그동안 지속되어 온
군사안보 경쟁은 지속되고
있어 그 갈등 고조의 추세가
크게 바뀔 것으로 보이지는
않는다.

코로나19 팬데믹이 가져온 비가역적이고 구조적인 변화는 국제정치 분야에서 얼마나 깊고 심각한 위기를 초래했는가? 코로나19로 인한 구조적 변화를 기회로 활용하려는 국제정치 행위자들의 경쟁과 협력의 양상은 어떠한가? 이 글은 코로나19가 초래한 국제정치 변화를 글로벌 패권을 놓고 벌이는 미국과 중국 두 강대국의 전략경쟁에 초점을 맞추어 살펴보았다. 특히 양국이 벌이는 기술경쟁, 체제경쟁, 담론경쟁의 양상에 주목하여 그 결과로 발생할 것으로 전망되는 국제정치의 구조적 변화를 ▲글로벌 권력구조 ▲글로벌 거버넌스 ▲글로벌 정치질서의 세 가지 차원에서 살펴보았다.

코로나19 사태는 2010년대 들어 광범위한 분야에 걸쳐서 다양하게 진행되어 온 미중 글로벌 패권경쟁을 더욱 가속화시켰다. 상대적 국력격차를 벌이기 위한 경쟁으로 진행되는 미중경쟁의 결과는 패권국과 도전국 간의 세력전이를 통해 글로벌 권력구조를 변동시킬 가능성이 있다는 점에서 국제정치학의 주요 관심사이다. 코로나19 사태는 이러한 양상을 더욱 강화하고 궁극적으로는 글로벌 패권경쟁을 벌이고 있는 양국 관계를 정치·군사적 차원의 파국에까지 이르게 할 것인지를 좀 더 구체적으로 고민하는 계기를 마련했다.

현재 미국이 앞서 있는 미중 간의 군사적 비대칭이 당분간은 역전되기 어려울 것으로 예상되는 상황에서 가까운 미래에 양국 간의 전면적인 군사적 대립과 충돌을 상정하기는 어렵다. 그러나 코로나19 사태 이후에도 그동안 지속되어 온 군사안보 경쟁은 지속되고 있어 그 갈등 고조의 추세가 크게 바뀔 것으로 보이지는 않는다. 그보다는 오히려 코로나19 사태로 인해 이미 양국 간의 상대적 격차가 점점 좁아지고 있던 경제 분야의 갈등 수위가 높아졌다. 그렇지만 경제 분야는 이미 양국 간의 '상호 의존'이 구조화되어 있다는 점에서 파국 상황을 예견하기는 쉽지 않다는 사실도 잊지 말아야 한다.

코로나19 이후 미중은
첨단기술 분야에서 주도권
경쟁과 갈등을 더욱 거세게
벌이고 있다.

코로나19 이후의 미중
기술경쟁은 보건·바이오
분야 과학연구와 기술개발
경쟁을 가속화하면서
양국간의 포스트-디지털
기술 패러다임 경쟁도
촉발하였다.

3

코로나19와 글로벌 거버넌스의 공백

코로나19 사태 이후 미국과
중국 모두 글로벌 리더십을
발휘하지 못하는, 이른바
'G0'의 상황이 우려되었다.

이러한 교착의 상황 속에서 오히려 미중 양국은 미래국력의 핵심이라고 할 수 있는 기술패권을 놓고 맞붙을 가능성이 크다. 실제로 코로나19 이후 미중은 첨단기술 분야에서 주도권 경쟁과 갈등을 더욱 거세게 벌이고 있다. 당장 쟁점이 되는 미중 기술경쟁의 면모를 보면, 코로나19 사태 이후 기술혁신의 국내적 기반을 강화해야 한다는 담론이 득세하면서 제조업 기반을 독자적으로 확보하려는 시도가 전개되었다. 이러한 시도는 글로벌 공급망의 탈동조화(de-coupling)와 연계되어 해외 생산시설을 리쇼어링(reshoring)하는 기술민족주의적 행보로 이어졌다. 글로벌 공급망을 공유하던 시대는 사라지고, 미중이 서로 자국 중심으로 글로벌 공급망을 재편하려는 경쟁이 벌어지고 있다.

이러한 기술민족주의와 공급망 재편 문제는 반도체 산업에서 제일 먼저 불거졌다. 코로나19 국면의 미중 기술경쟁은 인공지능(AI)에서도 나타났다. 이러한 경쟁과 갈등은 사이버, 데이터, 우주 등과 같은 신기술 분야의 수출입 통제 문제와 연결되고 장차 무역 분야의 마찰로 발전하고 있다. 또한 코로나19 국면에서 등장한 비대면 패러다임은 미중 간에 초국적으로 구축되는 인터넷 플랫폼 경쟁도 촉발했다. 코로나19 이후의 미중 기술경쟁은 보건·바이오 분야 과학연구와 기술개발 경쟁을 가속화하면서 양국 간의 포스트-디지털 기술 패러다임 경쟁도 촉발하였다.

코로나19의 발생은 미국의 리더십을 도마 위에 오르게 했다. 2008년 금융위기와 2014년 에볼라 위기 당시 미국이 리더십을 발휘했던 것과 대조적 상황이 창출되었다. 중국도 책임 있는 리더십을 보여주지 못했음은 마찬가지였다. 중국이 보여준 모습은 전 세계인들로 하여금 중국이 글로벌 리더의 자격이 있는지에 대해 깊은 의문을 갖게 했다. 미국과 유럽의 약화와 후퇴는 명확한 사실이었지만, 이것이 곧 중국의 약진을 의미하는 것은 아닌 것으로 비쳤다. 코로나19 사태 이후 미국과 중국 모두 글로벌 리더십을 발휘하지 못하는, 이른바 'G0'의 상황이 우려되었다.

코로나19 사태로 인해서 발생한 글로벌 위기에 대응하는 다자주의의 모색 과정에서 미국이나 중국의 리더십은 실종된 모습을 보여주었다.

코로나19 발생 이후 유엔 안보리는 코로나19 관련 결의안도 채택하지 못한 채 공전을 거듭하였다.

글로벌 거버넌스가 제대로 작동하지 않을 가능성이 우려되었으며, 이러한 상황은 일종의 글로벌 거버넌스의 공백으로 인식되었다.

강대국 주도의 모델이나 국가 행위자 주도 모델을 넘어서는 새로운 발상의 메커니즘이 필요하다는 지적이 제기되었다.

과거 국제사회는 글로벌 차원의 위기를 겪은 뒤 유사한 위기의 재발에 대한 효과적 대응 및 방지를 위해 다자주의적 대안을 모색한 바 있다. 예를 들어, 9.11 테러 이후에는 전세계가 알카에다 테러 위협에 공동 대처하는 모습을 보여주었다. 2008년 금융위기 이후에 G20 정상회의가 창설되어 현재까지 유지되고 있다. 이러한 과거의 경험과 비교해 볼 때, 코로나19 사태로 인해서 발생한 글로벌 위기에 대응하는 다자주의의 모색 과정에서 미국이나 중국의 리더십은 실종된 모습을 보여주었다.

미국이 코로나19 이후 다자 간 국제협력에 나설 의지와 능력이 없는 것으로 보이는 상태에서 유엔의 역할에 대한 기대가 커지는 것은 당연한 일이었다. 실제로 그 이전에 유엔은 2014년 서아프리카 에볼라 바이러스 사태 발생 직후 안보리 결의안을 채택했다. 또한 이 사태가 국제평화와 안보에 대한 중대 위협임을 선언하고 긴급대응에 나서 글로벌 보건위기에 대응하는 다자협력의 좋은 선례를 남긴 바 있다. 그러나 코로나19 발생 이후 유엔 안보리는 코로나19 관련 결의안도 채택하지 못한 채 공전을 거듭하였다. 유엔 차원에서 작동한 미국과 중국의 신경전이 유엔이 시의적절한 행보를 보이는 데 걸림돌로 작동했다.

사실 2010년대 후반 들어 국제정치의 무대에서 여타 국제레짐(international regime)도 퇴조하는 경향을 보이고 있다. 코로나19 대응 국면에서도 글로벌 보건문제를 관장하는 WHO는 정치적 편향성을 보였다는 비판에 직면했으며, WHO에 대한 미국의 지원중단까지 거론되었다. 기존의 국제레짐이 신뢰를 얻지 못하고 새로운 국제레짐의 창설도 여의치 않은 상황이었다. 게다가 국제협력의 어젠다를 주도할만한 국가의 부재 현상과 맞물리면서, 글로벌 거버넌스가 제대로 작동하지 않을 가능성이 우려되었으며, 이러한 상황은 일종의 글로벌 거버넌스의 공백으로 인식되었다.

글로벌 거버넌스의 공백을 메우기 위해서 2008년 위기 이후 G20이 일종의 '제도적 혁신'을 이루어냈다면, 코로나19 발생 이후에도 그러한 제도적 혁신이 절실히 필요한 시기임이 분명했다. 강대국 주도의 모델이나

4

코로나19와 글로벌 정치질서의 변환

코로나19의 발생과 전파 과정에서 진행된 미중 경쟁에서 빼놓을 수 없는 것은 양국이 상호비방전의 형태로 진행된 담론경쟁 또는 '이야기 전쟁'(a war of narratives)이었다.

코로나19를 둘러싼 갈등 과정에서 일대일로(一帶一路)나 인도-태평양 전략과 같이 미중을 중심으로 추진되었던 다자·지역협력의 이니셔티브도 그 추동력을 상실했다.

코로나19 사태 속에서 전세계적 개방성의 후퇴와 폐쇄적 고립주의의 대두가 목격되었다.

국가 행위자 주도 모델을 넘어서는 새로운 발상의 메커니즘이 필요하다는 지적이 제기되었다. 새로운 메커니즘은 글로벌 리더십을 발휘하는 국가가 없이도 그 부담과 책임을 공유할 복수의 국가들의 협업모델일 수도 있으며, 아니면 민간 네트워크 행위자들이 참여하는 그야말로 초국적 네트워크 거버넌스 모델일 수도 있다는 지적이었다.

코로나19의 발생과 전파 과정에서 진행된 미중 경쟁에서 빼놓을 수 없는 것은 양국이 상호비방전의 형태로 진행된 담론경쟁 또는 '이야기 전쟁(a war of narratives)'이었다. 소셜 미디어에서 제기된 코로나19 발원지에 대한 음모론 수준의 이야기들이 미중 양국의 지도자들 입으로 비화되어 책임 전가성 발언과 조치들로 이어졌다. 사실 발원지에 대한 정보가 중요한 것은 확산 관련 정보의 파악을 위한 것이지 특정 국가의 책임을 묻기 위한 것은 아니어야만 했다. 그럼에도 미중 간에 벌어진 발원지 논쟁은, 감염병이라는 신형안보 위협을 공동으로 해결하겠다는 자세가 아니라, 오히려 특정 국가의 책임으로 몰아가려는 속내를 드러냈다.

코로나19를 둘러싼 갈등 과정에서 일대일로(一帶一路)나 인도-태평양 전략과 같이 미중을 중심으로 추진되었던 다자·지역협력의 이니셔티브도 그 추동력을 상실했다. 중국이 코로나19 발원지라는 '중국 책임론'을 코로나19 해결사라는 '중국 공헌론'으로 바꾸기는 쉽지 않아 보였다. 글로벌 리더십의 장주기(leadership long cycle) 이론에서 말하는 '탈정당화'(delegitimization)를 넘어서 '탈집중화'(decentralization)의 국면에 접어든 미국의 지도력에도 한계가 드러났다. 어느 국가도 자국의 안전이나 이익을 보장할 만한 확실한 신뢰를 주지 못하는 현실에서 무리한 '줄서기'를 하는 것보다 한 발짝 뒤로 물러선 '국제적 거리두기'(international distancing)가 득세했다.

코로나19 사태 속에서 전세계적 개방성의 후퇴와 폐쇄적 고립주의의 대두가 목격되었다. '열린 국경'의 원칙을 내세우며 여권 심사 없이도 자유로운 이동을 보장했던 유럽연합 회원국들도 국경을 봉쇄하고 사람들의 이동을 통제하였다. 코로나 사태는 미국 우선주의, 브렉시트 등과 같은

미중경쟁의 결과로 인해서
향후 출현할 것으로
예상되는 글로벌 정치질서의
미래는 어떠할까?

5

맺음말: 한국에 주는 시사점

코로나19 사태는
신흥안보의 위험이 단순히
이론적 상상 속의 허구가
아니라 우리 삶을 실제로
위협하는 현실이 될 수
있다는 사실을 체감케
하였다.

보수주의적인 포퓰리즘의 확산을 가속화시켰다. 이러한 와중에 신자유주의적 지구화의 와해와 다자주의의 퇴조가 점쳐지기도 했다. 그렇지만 개방의 문제는 개방의 해법으로 풀어야 한다는 협력의 전망도 없지 않았다. 바이러스의 확산이 사라지면 다시 국가들은 일상으로 돌아가 협력을 통해 자국의 이익을 추구하리라는 것이었다. 신흥안보의 성격을 고려할 때, 팬데믹의 위협에 대처하기 위해서는 국가 간 또는 초국적 협력이 필수적이기 때문이었다.

미중 경쟁의 결과로 인해서 향후 출현할 것으로 예상되는 글로벌 정치질서의 미래는 어떠할까? 신자유주의적 지구화와 민족주의적 고립주의의 경합 속에서 새로이 부상하는 정치질서의 성격은 무엇일까? 코로나19 이후 글로벌 정치질서의 기반이 되는 국가·국민 정체성은 어떠한 변화를 겪고 있으며, 어떻게 새로이 구성될까? 그리고 글로벌 차원에서는 정치질서가 다자주의의 약화와 국가주권의 강화로 드러나는 가운데 지역 차원에서 요청될 국제협력과 정치질서의 내용은 무엇일까? 이러한 질문들은 미래 국제정치학의 관점에서 연구해야 할 주제들인 동시에, 코로나19 사태 이후 보건안보의 국제정치학 연구라는 차원에서도 탐구해야 할 이슈들임은 물론이다.

코로나19 사태는 미시적 단계에서 거시적 단계로 창발하는 신흥안보의 위험이 단순히 이론적 상상 속의 허구가 아니라 우리 삶을 실제로 위협하는 현실이 될 수 있다는 사실을 체감케 하였다. 코로나19의 위험은 아직 끝난 것도 아니고, 다시 되풀이되지 않으리라는 보장도 없다. 아직도 정확히 파악되지 않은 코로나19가 초래한 양적·질적 피해가 어느 정도 일 것이냐에 따라 코로나19가 불러온 구조적 변화를 보는 시각은 달라질 것이다. 시간적으로도 향후 이 전염병의 지구적 만연이 어느 정도 새로운 파급효과를 낼 것이냐에 따라 그 국제정치적 충격에 대한 평가도 달라질 것이다. 이러한 과정에서 코로나19와 같은 팬데믹의 발생이 주기적 현상일 수도 있다는 사실도 잊지 말아야 한다. 신종플루, 사스, 메르스, 코로나19 등에 이어 3-4년을 주기로 새로운 팬데믹이 발생할 가능성이 있다는 전망이 나오고 있음도 명심해야 한다.

코로나19 위기에 대응하여
새로운 기회를 모색한
한국의 행보는 이른바
'K-방역'이라는 말로
평가받기도 했다.

한국의 입장에서도 코로나19 사태는 개인 각자의 건강관리 문제를 넘어서 국민건강과 국가안보를 논하게 하는 큰 위험이었다. 2015년 메르스 사태를 겪으면서 곤욕을 치렀던 한국에 코로나19는 과거의 아픈 기억을 떠올리게 한 또 다른 위기였다. 초기 대응과정에서 다소 혼란이 있었고 특정 집단의 발병으로 한때 위기가 고조되었으나, 보건의료인의 헌신적 노력과 시민의 자발적 참여를 바탕으로 코로나19의 위기를 어느 정도 관리하는 양상이 나타났다. 특히 한국 정부의 신속검진 정책과 질병정보의 개방성, 투명성, 대중접근성 원칙이 사회적 혼란을 최소화하면서 효과적으로 질병확산을 통제할 수 있는 모델로 주목받았다. 코로나19 위기에 대응하여 새로운 기회를 모색한 한국의 행보는 이른바 'K-방역'이라는 말로 평가받기도 했다.

외교 분야에서도
한국의 코로나19 대응
사례는 중견국(middle
power)으로서 한국의
역할을 제고할 기회로
인식되었다.

외교 분야에서도 한국의 코로나19 대응 사례는 중견국(middle power)으로서 한국의 역할을 제고할 기회로 인식되었다. 코로나19 사태를 거치면서 미중과 같은 강대국이 나서서 위기를 해결했던 과거의 모델이 훼손되는 상황에서 중견국들의 리더십 연대 모델이 관심을 끌고 있다. 코로나19 사태를 통해서 미국 리더십의 약화는 더욱 두드러지게 드러났으며 예전과 같은 패권국의 역할을 수행할 의지가 없는 것으로 보이기까지 했다. 그럼에도 아직은 중국이 그 빈자리를 메우면서 글로벌 리더십을 발휘하리라는 신뢰를 얻지 못했다. 이렇듯 글로벌 리더십의 공백을 우려케 하는 상황에서 강대국 주도의 글로벌 거버넌스를 넘어서는 새로운 모델에 대한 관심이 커졌으며 그 과정에서 한국과 같은 중견국들의 역할이 시험을 받았다.



참고문헌

김상배. 2020. “코로나19와 신형안보의 복합지정학: 팬데믹의 창발과 세계정치의 변환”, 〈한국정치학회보〉, 54(4): 53-81.

김상배 편. 2022. 〈코로나19와 신형안보의 세계정치: 팬데믹의 복합지정학〉 사회평론.

김상배 편. 2022. 〈코로나19의 거버넌스와 중견국 외교: 팬데믹 대응의 국내외적 차원〉 사회평론.

코로나19가 거시경제 및 재정에 미친 영향

김 현 아 한국조세재정연구원
hyuna@kipf.re.kr

지금의 경제 현안은 코로나19 이후 축적된 불확실성에 대한 대응역량을 강화하는 것이다. 본고는 우선 적절한 인플레이션 대응으로 가계의 소비잠식을 막고, 기업의 투자확대를 유인하여 경제성장을 회복함에 있으며 동시에 취약계층 지원 확대폭을 늘리는 재정역할 강화에 있다고 보고 있다. 코로나19로 인한 경제활동 축소는 빈곤계층, 고용 및 주거 불안의 취약계층에게 직접적 충격을 주었던 반면, ICT에 기반한 고소득 일자리는 간접적인 충격을 미치며 계층 간 확대와 이동에 대한 불안감은 더욱 커지는 구조가 되어 가고 있음을 보여주고 있다. 미국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요국 분석에 따르면 코로나19 이후 주요국의 경제위기 대응은 ▲재정 및 금융지원 규모와 방법, ▲중기계획 수립, ▲국가경쟁력 강화 투자 등에 대하여 순차적으로 대응한 것으로 나타났다.

우리나라가 처한 거시경제 및 재정 상황은 불확실성이 증가하는 가운데 확실하게 빠른 속도로 다가오고 있는 인구구조 변화, 기후위기, AI 확대와 산업구조 재편, 국가채무 증가 등이다. 코로나19 이후 세계 각국은 경제위기의 양상과 충격 대응에 있어 얼마나 미흡했는지, 무엇이 가장 고통스러웠는지를 경험하였으며, 이를 대응하기 위한 정부역량 강화와 대외협력 채널을 지속적으로 확대하고 있음을 주지할 필요가 있다.



1

코로나19 이후 거시경제 및 재정환경 변화¹⁾

코로나19의 사회경제적 충격은 성별, 교육수준별, 지역별, 산업별 비대칭적으로 나타났으며 기존의 각국 정부의 파편화된 재정지원 방식이 아닌 체계적이고 종합적인 소득재분배가 시의성있게 이루어져야 함을 시사하였다.

(1) 국가 간 국가 내 비대칭적 충격

코로나19의 사회경제적 충격은 성별, 교육수준별, 지역별, 산업별 비대칭적으로 나타났으며 기존의 각국 정부의 파편화된 재정지원 방식이 아닌 체계적이고 종합적인 소득재분배가 시의성있게 이루어져야 함을 시사하였다. OECD(Organization for Economic Co-operation and Development, 경제협력개발기구) 분석에서는 팬데믹 충격을 극복하는 과정에서 해당 국가의 구조적 및 제도적 취약정도에 따라 피해규모의 양상과 이를 대처하는 국가적 대응력도 매우 다른 점을 확인할 수 있다.²⁾ 평균적으로 볼 때, 선진국의 휴교일 수가 신흥국 및 개발도상국의 휴교일 수보다 짧았고, 부모가 저소득자 및 저학력자일수록 휴교일 수가 증가하는 것으로 나타났다.³⁾

박창현 외(2020)는 국가 간 및 국가 내 부문간 차별화된 충격과 경제에 미치는 영향에 주목하였는데, “선진국과 신흥국간 방역관리, 재정여력 등의 차이로 충격의 영향이 차별화되고 IT 수출 비중이 높은 국가들이 다른 국가들에 비해 빠른 회복세를 보이는 등 국가 간의 성장불균형이 나타나고 있다”고 보았다. Adams-Prassl et al.(2020)은 대부분의 국가에서의 경제 충격 규모뿐만 아니라 국가 간 충격 규모의 차이도 크다고 설명하였다.⁴⁾ 2020년 2사분기 이전까지의 초기 감염병 진행 과정에서는 전반적으로는 선진국, 신흥국, 개발도상국 정도에 따라 피해규모의 차이를 보여주었다. WB(World Bank, 세계은행)의 GE 모형 분석결과,⁵⁾ 코로나19 전후로 전세계 GDP 평균은 2%, 개발도상국 2.5%, 선진국 1.8% 각각 하락할 것으로 전망하였다. WB 분석에서는 선진국들

1) 본 원고는 김현아 외(2021)의 일부 내용을 발췌하였고, 최근 내용을 업데이트하여 정리하였다.

2) “The regional and local impact of the crisis has been highly asymmetric within countries” (OECD, 2020.6., p. 4.)

3) IMF(2021.4.), p. 32.; 윤성주 외(2021.4.), p. 24.

4) “The impacts of the COVID-19 crisis are large and unequal within and across countries.” (Adams-Prassl et al., 2020, p. 1.)

5) Maliszewska et al.(2020)의 시나리오에 따라서는 선진국은 4%까지 하락가능하고, 개발도상국은 6.5%까지 하락할 수 있다고 보았다.

보다 개발도상국들에게 이러한 감염병 충격이 보다 더 치명적으로 나타나고 있으며, 이는 ① 낮은 보건의로 행정 역량, ② 높은 비정규직 비중, ③ 취약한 금융시장 기반, ④ 미미한 재정여력 규모, ⑤ 낮은 거버넌스 수준 등을 주요 원인으로 꼽았다. 따라서 나라마다 재정대응 규모도 달라질 수밖에 없으며, 과세기반이 취약한 국가들의 경우 재정부양 패키지 방식의 조치는 바람직하지 않다고 조언하였다.⁶⁾

다수의 연구에서는
코로나19로
인한 경제충격이
개인별·산업별로도
비대칭적으로 나타나고
있음을 보여주고 있다.
코로나19의 감염을 막기
위한 정부조치와 자발적
경제행위 축소는 단기간에
수요와 공급을 급격히
위축시켰으나, 이 과정에서
비대면 관련 산업의 수요는
팽창하였음을 보여주었다.

다수의 연구에서는 코로나19로 인한 경제충격이 개인별·산업별로도 비대칭적으로 나타나고 있음을 보여주고 있다. 코로나19의 감염을 막기 위한 정부조치와 자발적 경제행위 축소는 단기간에 수요와 공급을 급격히 위축시켰으나, 이 과정에서 비대면 관련 산업의 수요는 팽창하였음을 보여주었다. PANDA(Paypal, Amazon, Nvidia, Disney, Alphabet, Google)로 대변되는 ICT산업 상승세와 국내 대기업 영업이익 증가 등으로 볼 때 산업구조 변화에 따른 비대칭적인 성장세 추이가 그것이다. Abay et al.(2020)은 실시간 구글서치(google search) 자료를 근거로 각국의 방역조치 이후 대면 영업을 기반으로 한 산업은 극심한 위기를 겪고 있으나, ICT 기반 산업과 배달관련 분야 수요는 급등하고 있음을 보여주었다.⁷⁾ 팬데믹 충격으로 인한 산업으로의 영향 경로는 우선 정부의 다양한 방역조치(사회적 거리두기, 봉쇄조치 등)로 인하여 현장 공급 감소가 발생하였고, 소비자들의 실업과 임금감소로 인한 소비 감소, 감염 예방을 위한 개별 경제주체들의 경제행위 위축(fear induced withdrawal of demand) 등 다양한 경로를 통하여 발생하고 있다.

아시아 대부분의 국가에서
상대적으로 저학력인 경우
금융위기와 코로나 위기
모두 외부로부터의 충격에
취약한 것으로 나타났으며,
특히 금융위기에 비하여
코로나19 위기에서는
학력수준이 낮을수록 고용률
하락폭이 더욱 큰 것으로
나타나 저학력자들의
경기변동에 따른 실업위험이
더욱 증가했음을 지적한 바
있다.

IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금)(2021.1.) 분석에서는 아시아 국가들에서의 교육수준별 고용률 차이를 금융위기 당시와 금번 코로나19 위기를 대비하여 보여주고 있다. 아시아 대부분의 국가에서 상대적으로 저학력인 경우 금융위기와 코로나 위기 모두 외부로부터

6) "the efficacy of fiscal stimulus also depends on fiscal space and institution quality"(Loayza and Pennings, 2020, p. 6.)

7) "COVID-19 is expected to have a broader negative impact on economies while also inducing reallocation of activities across sectors, where some sectors gain, and others lose."(Abay et al., 2020, p. 3.)

터의 충격에 취약한 것으로 나타났으며, 특히 금융위기에 비하여 코로나19 위기에서는 학력수준이 낮을수록 고용률 하락폭이 더욱 큰 것으로 나타나 저학력자들의 경기변동에 따른 실업위험이 더욱 증가했음을 지적한 바 있다. 또한, Tsvetkova et al.(2020.6.)은 이러한 변화는 미국의 도시들(MSAs)의 분석결과 비정규직 분포가 높은 대도시에서 고용충격이 더욱 크게 나타났다고 분석하였다.⁸⁾ Chiou and Tucker(2020)는 근로자가 고소득일 경우 고성능 인터넷의 작업인프라 환경을 갖추고 있으며 이 경우에는 사회적 거리두기의 정책 효과도 높고, 이로 인한 경제적 손실도 최소화할 수 있지만, 대다수의 노동환경은 그렇지 못하고 저소득일 경우 대면 작업 종사 가능성이 높아 방역조치 수용성도 높지 않다고 설명하고 있다. Adams-Prassal et al.(2020) 재택 근무환경이 열악하거나⁹⁾, 대학 학위가 없는 경우 실직 위험이 높았다고 분석하였다. 다수의 국가사례에서 언택트 근무 환경 비율이 낮을수록 경제적 타격이 크게 나타나며, 기존 대면업무 비중이 높은 취약계층(여성, 경력이 짧은 근로자, 이민자 등) 타격이 크게 나타났다. Yassenov(2020)은 저학력, 청년, 이민자일수록 재택근무환경이 열악함을 보여 직업 안정군과 취약군 간에 취업환경 자체가 분리되어 있음을 보여주었다. Dingel and Neiman(2020)은 재택근무 타당성 검토 결과 전체 근로자 중 평균 약 37% 정도만 재택근무 가능한 것으로 나타난 바 있다. 따라서, Béland et al.(2020)은 다수의 저소득층 근로자들이 단기 혹은 중기적으로 실직위기(job status risk) 가능성이 높다고 설명하였다.¹⁰⁾ Barrero et al.(2020)은 팬데믹으로 인하여 노동시장 재편(reallocation of labor: 프리랜서 작가→배달가능 식당 업무)이 이루어지고 있다고 보았으나, 이는 엄밀한 의미에서는 저임금 노동시장이 더욱 취약해짐을 보여주는 것이 정확한 해석에 해당한다.

이에 대한 우리나라의 황수빈·박상순(2021)의 연구에는 코로나19 이후

8) Tsvetkova et al.(2020.6.)

9) Chen et al.(2020)

10) 역설적이게도, Brynjolfsson et al.(2020)에서는 재택근무자들이 전통적으로 출퇴근하는 근무자들에 비하여 실업급여 청구(UI claim)를 더욱 많이 한 것으로 나타났다.

노동시장의 미스매치(불일치)로 인한 구인-구직 격차가 확대되고 이로 인한 취약계층 장기 실업화, 산업간 노동배분 비효율성 등이 전체적인 노동생산성 저하의 원인이 될 수 있음을 지적하였다. 노동시장에 존재하는 다양한 격차문제가 경제위기 충격 이후 더욱 악화될 여지가 있으며 실제 우리나라 노동시장에서 발생하고 있음을 보여준 분석에 해당한다. 이재윤(2020)은 신용카드 자료 분석을 통한 분야별 매출 증감추이에서 자동차·음식료품 부분은 증가하였고, 음식점·유흥업·여행업 등의 감소폭이 큰 것을 보여주었다.

(2) 소득 및 자산양극화로 인한 불균등성장 고착화

코로나19로 인한 경제활동 축소는 빈곤계층, 고용 및 주거 불안의 취약계층에게 직접적 충격을 주었던 반면, ICT에 기반한 고소득 일자리는 간접적인 충격을 미치며 계층 간 확대와 이동에 대한 불안감은 더욱 커지는 구조가 되어 가고 있음을 보여주고 있다.

코로나19로 직면한 가장 우려스러운 재정환경 변화는 양극화·고착화이다. 본고는 코로나19 위기 이전에도 저성장 지속과 산업구조의 변화에 따른 양극화 확대가 진행중이었으나, 코로나19의 경제충격이 양극화 속도와 범위를 가중시켰을 가능성을 살펴보았다. 코로나19로 인한 경제활동 축소는 빈곤계층, 고용 및 주거 불안의 취약계층에게 직접적 충격을 주었던 반면, ICT에 기반한 고소득 일자리는 간접적인 충격을 미치며 계층 간 확대와 이동에 대한 불안감은 더욱 커지는 구조가 되어 가고 있음을 보여주고 있다.

Adams-Prassl et al.(2020)은 조사 결과에서 미국, 영국, 독일의 노동시장 충격의 양상, 특히 여성과 저학력자(without college degree), 청년, 취약계층과 노동계층의 충격이 더욱 크게 나타나고 있는 점을 보여주었다. 사회안전망 구축이 비교적 잘 되어 있는 독일의 경우 확진자 수뿐만 아니라 양극화 면에서도 미국과 영국보다 우수한 것으로 분석하였다. 특히 미국, 영국(anglophone countries) 등의 경우, 고용축소 현상이 심하게 나타나 팬데믹으로 엄청난 규모의 고용이동(a large reallocation)이 이루어지고 있음도 보여주었다. 팬데믹 이후, 노동에서의 이러한 외부 충격에서의 움직임, 제도적 요인간의 영향이 어떻게

작용하는 것인지에 대한 이해가 필요하다고 보았다.¹¹⁾ Angelov and Walenström(2021)의 스웨덴 조세분석 자료(Swedish tax agency)를 바탕으로 팬데믹 영향을 분석한 연구에서는 공공부문 종사자에 비하여 민간부문 종사자의 월별 임금소득 하락폭이 컸고, 특히 여성 노동자들의 임금감소폭이 컸음을 보여주었다. IMF(2021.1.)는 이와 관련하여 양극화 완화를 위한 대안으로 전환기 근로자와 이전지출 급여수급자들의 수급조건 완화 필요성을 제안하였다.¹²⁾

Jurzyk et al.(2020)은 아시아 국가들을 대상으로 한 분석에서 비숙련 노동자들의 경우, 숙련 노동자들보다 심각한 감염병 위험에 노출된 것으로 나타났고, 근로시간 축소폭도 크게 나타났음을 보여주었다.¹³⁾ 반면, 소비 규모의 경우 팬데믹 이전과 비교하여 숙련 노동자 계층의 감소폭이 크게 나타났다. 따라서 대부분의 국가들이 전문직 혹은 숙련 노동자들(skilled workers)과 비숙련 노동자들(unskilled workers)에게 차별화된 정책(targeted policy)으로 양극화 완화를 위한 추가적인 지원이 필요함을 주장하였다.

미국 연방준비위원회 자료에 따르면, 2020년도 2사분기의 미국 내 가계 및 비영리단체의 순자산은 전기 대비 6.8% 증가하여 사상 최대치를 기록하였고, 이들 순자산의 약 71%는 상위 20% 고소득자들이 보유하고 있다고 밝혔다.¹⁴⁾ 우리나라의 경우에도 저금리가 유지되는 가운데 주택가격 및 주가 등의 자산가격이 상승하고 있으며 계층 간 부의 격차가 확대되고 있는 추세이다.¹⁵⁾ Deaton(2020)은 의회진술서에서 팬데믹은 미국 내 인종 간 및 교육격차 간의 소득 양극화를 심화시킬 것이라고 언급했다. 특히 교육수준에 따른 보건 및 소득의 계층 간 격차는 더욱 확대될 것이라는 점을 강조하였다. 한편, Deaton(2021)은 COVID-19

11) Adams-Prassl et al.(2020), p. 9.

12) IMF(2021.1.), p. 10.

13) Jurzyk et al.(2020), p. 19.

14) 한국금융연구원(2020), p. 18.

15) 박성욱(2021), p. 29.

로 인하여 국가 간 소득격차는 다소 완화될 여지가 있음도 제시한 바 있다. 경제규모가 큰 나라들의 경우에 소득감소가 더욱 크게 나타날 수 있으며, 결과적으로 국제 비교 상에서의 국가 간 소득격차(international income inequality)는 감소하여 부의 재편이 이루어질 가능성을 언급하였다. 이에 대해 Deaton(2021)은 미국이 대표적인 경우이며 기존의 선진국들의 경우 경제적 타격이 상대적으로 크게 나타났음에 주목하였고, Aspachs et al.(2020)은 코로나19 위기 전후로 부의 재분배 가능성도 있을 수 있다고 보았다.¹⁶⁾ 결론적으로, 본고는 Ferreira(2021)의 분석과 같이 코로나19 충격 이후 대응 과정에서 단기적으로는 Deaton(2021)이 제기한 국가 간 부의 재편 가능성이 있을 수 있으나, 글로벌 공급망이 취약한 국가들의 경제회복이 더디지면서 각 국가 내 소득 양극화의 확대가능성이 더욱 컸던 것으로 보고 있다.

(3) 코로나19 이후 우크라이나 전쟁과 인플레이션

2024년 선진국들의 가장 큰 거시경제 쟁점은 인플레이션 극복을 통한 실질 성장을 제고이다. 코로나19 극복을 위한 각국의 금융 및 재정확장은 대규모 유동성으로 이어졌고, 이에 따른 인플레이션은 사전적으로 예고되었던 것이었다. 코로나19 이후 2022년 초 발발한 우크라이나 전쟁, 미중 갈등, 2023년 중동 가자지구 불안으로 인한 원자재 공급망 불확실성 확대는 인플레이션 위험을 가중시켰고, 금리인상으로 이어지면서 양극화 확대와 개도국 및 취약계층의 어려움은 지속되고 있는 중이다. 따라서 지금의 경제현안은 코로나19 이후 축적된 불확실성에 대한 대응역량을 강화하는 것이다. 본고는 우선, 적절한 인플레이션 대응으로 가계의 소비잠식을 막고, 기업의 투자확대를 유인하여 경제성장을 회복함에 있으며 동시에 취약계층 지원 확대폭을 늘리는 재정역할 강화에 있다고 보고 있다.

코로나19 이후 축적된 불확실성에 대한 대응역량을 강화하는 것이다.

16) "The pandemic has made most countries worse off, and there has almost certainly been an increase in global poverty. But that implies nothing about global inequality" Deaton(2021, p. 16.); Aspachs et al.(2020), Figure 3. "Evolution of the Gini index for pre-transfer and post-transfer incomes(February-May 2019~2020)," <https://voxeu.org/article/income-inequality-and-welfare-state-during-covid-19>(accessed March 7, 2021).

2

선진국들의 위기대응 국가적 역량과 재정역할 강화

미국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요국 분석에 따르면 코로나19 이후 주요국의 경제위기 대응은 ▲재정 및 금융지원 규모와 방법, ▲중기계획 수립, ▲국가경쟁력 강화 투자 등에 대하여 순차적으로 대응한 것으로 나타났다.

(1) 주요국들의 코로나19 단기 대응

김현아 외(2021)의 미국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요국 분석에 따르면 코로나19 이후 주요국의 경제위기 대응은 ▲재정 및 금융지원 규모와 방법, ▲중기계획 수립, ▲국가경쟁력 강화 투자 등에 대하여 순차적으로 대응한 것으로 나타났다. 초기 대응에서는 방역과 의료 부분의 투자가 집중되었고, 이후에는 고용악화를 개선하기 위한 대응이 주를 이루었음을 알 수 있었다. 특히, 노동유연성이 높은 미국의 경우 엄청난 규모의 실업급여와 현금급여로 대응했음에도 불구하고 실업률이 낮아지지 않는 점은 주요국들과 다른 모습이다. 또한 이와 같은 다양한 조치들은 피해 규모가 큰 기업과 취약계층을 중심으로 정책대상이 집중되었음을 알 수 있었다.

이 밖에도 대부분의 국가들에서 사회보장부담금의 납부 연기·면제, 공과금 납부 연기, 기업유지 및 고용지원을 위한 세제지원, 실업급여 연장 지원, 아동수당 등과 같은 자녀지원 강화, 소상공인·자영업자 및 중소기업을 중심으로 한 코로나19 피해기업 지원, 취약가구 생계지원 등을 통해 코로나19 위기에 대응한 것으로 나타나고 있다. 또한 이와 같은 다양한 조치들은 코로나19 위기가 장기화됨에 따라 정책이 확대·연장되어 운영되었으며, 백신의 확대 및 감염세의 완화 추세가 나타남에 따라 정부의 정책적 지원은 코로나19로 인해 큰 피해를 입은 기업과 취약계층을 중심으로 정책대상이 집중되는 모습을 보여주었다.

(2) 중장기 대응과 재정역할 강화

주요국들은 이번 코로나19로 인해 드러난 사회구조적 취약점을 파악하는 계기로 보았으며, 이를 극복하기 위한 구조적 개혁을 중기계획에 담고자 하였다. 특히, 사회통합을 위한 복지투자를 강화하고, 미래세대를 위해 직업훈련과 교육에 대한 투자를 확대하는 내용이 많은 국가들에서 나타나고 있다. 또한 코로나19 이후 경제회복 과정에서 도로, 철도, 통신망 등과 같은 사회기반시설에 대한 투자와 기후·환경 친화적인 경제구

주요국들은 이번
코로나19로 인해 드러난
사회구조적 취약점을
파악하는 계기로 보았으며,
이를 극복하기 위한 구조적
개혁을 중기계획에 담고자
하였다. 특히, 사회통합을
위한 복지투자를 강화하고,
미래세대를 위해 직업훈련과
교육에 대한 투자를
확대하는 내용이 많은
국가들에서 나타나고 있다.

우리나라가 처한 거시경제
및 재정상황은 불확실성이
증가하는 가운데 확실하게
빠른 속도로 다가오고
있는 ▲인구구조 변화,
▲기후위기, ▲AI 확대와
산업구조 재편, ▲국가채무
증가 등이다.

조로의 전환 및 디지털 개혁·확대 등을 위한 다양한 투자계획들도 제시
하고 있음을 알 수 있었다.

코로나19 대응 과정에서의 다른 나라들의 다양한 정책들은 정책메뉴 관
점에서는 도움이 될 수 있으나, 근본적인 문제해결은 우리 안에 있다고
볼 수 있다. 본고는 코로나19와 같은 대규모 위기대응을 위한 구조적 개
편의 필요성을 지적하며, 특히 재정역할 강화를 통한 경제성장 제고와
필요함을 강조한다. 재정공간 확보는 좁게는 세입과 세출 운용에 있으
나, 보다 근본적으로는 안정적인 경제성장과 세대 간 유기적인 소통을
통한 자원배분으로부터 지속가능성을 담보 받을 수 있다. 우리나라가 처
한 거시경제 및 재정상황은 불확실성이 증가하는 가운데 확실하게 빠른
속도로 다가오고 있는 ▲인구구조 변화, ▲기후위기, ▲AI 확대와 산업
구조 재편, ▲국가채무 증가 등이다. 재정공간 확보를 통한 국가역할 강
화는 이상의 주요 변화 대응을 위한 필요조건이 될 것인 바, 세수확보와
지출 효과성 극대화는 반드시 지켜져야 할 정책방향에 해당한다. 경제위
기 이후 급증한 채무부담에 대한 이행은 해당 국가의 신용도와 밀접한
관련이 있으며 신용도는 중기재정계획에 담긴 지출 여력, 경제전망치와
재정규율 등이 얼마나 강건한지에 따라 결정된다. 이때 재정준칙을 포함
한 재정규율 논의과정 속에서 국가채무와 재정수지, 증세의 중요성 등이
보다 선명하게 드러날 것이다.

코로나19 이후 세계 각국은 경제위기의 양상과 충격대응에 있어 얼마나
미흡했는지, 무엇이 가장 고통스러웠는지를 경험하였으며, 이를 대응하
기 위한 정부역량 강화와 대외협력 채널을 지속적으로 확대하고 있음을
주지할 필요가 있다.



참고문헌

김현아·전병목·윤성주·오종현·송경호, 『코로나19 이후 재정환경 변화에 따른 조세재정정책 방향』, 연구보고서 21-01, 한국조세재정연구원, 2021.

박성욱, 「경제 양극화 심화에 따른 취약계층 대응」, 『2021년 주요 금융이슈』, 금융연구원, 2021. 1.

박창현·김대용·김형진, 「코로나 19 위기 이후의 성장불균형 평가: 국가간 국가내 부문간 차별화된 충격과 경제에 미치는 영향」, 『BOK 이슈노트』, 제2020-15호, 한국은행, 2020. 12. 21.

윤성주·김정은·서동규, 「국제기구 주요보고서 요약(IMF Fiscal Monitor April 2021)」, 2021 No. 3, 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 2021.4.

이재윤, 「코로나19 확산 억제를 위한 봉쇄조치 실시현황 및 시사점」, 『이슈와논점』, 제1702호, 국회입법조사처, 2020. 4. 24.

한국금융연구원, 「코로나 19 사태와 K자형 양극화 회복경로」, 『금융브리프』, 제29권 제20호, 2020.

황수빈·박상순, 「코로나 19 이후 노동시장 미스매치 상황평가」, 한국은행 조사국 논고, 2021. 2.

Abay, Kibrom A., Kibrom Tafere, and Andinet Woldemichael, “Winners and Losers from COVID-19 :Global Evidence from Google Search,” WB Policy Research working paper no. WPS 9268(World Bank Group), 2020.

Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M., and Rauh, C. “Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys,” *Journal of Public economics*, 189, 2020.

Angelov, Nikolay and Daniel Waldenström, “Covid-19 and income inequality: Evidence from monthly population registers,” CESifo Working paper, 9178 2021, 2021. 7.

Aspachs, O. and R. Durante, J. García Montalvo, A. Graziano, J. Mestres, and M. Reynal-Querol, “Real-Time Inequality and the Welfare State in Motion: Evidence from COVID-19 in Spain,” CEPR Discussion Paper 15118, Center for Economic and Policy Research, Washington, DC., 2020.

Barrero, J. M., Bloom, N., and Davis, S. J., “COVID-19 Is Also a Reallocation Shock”(Working Paper No. 27137; Working Paper Series), National Bureau of Economic Research, 2020.

Béland, L.-P., Brodeur, A., and Wright, T., “The Short-Term Economic Consequences of Covid-19: Exposure to Disease, Remote Work and Government Response”(SSRN Scholarly Paper ID 3584922), Social Science Research Network, 2020.

Brynjolfsson, E., Horton, J., and Ozimek, A., COVID-19 and Remote Work: An Early Look at US Data. 16., 2020.

Chen, Sophia, Deniz Igan, Nicola Pierri and Andrea Presbitero, “Tracking the Economic Impact of COVID-19 and Mitigation Policies in Europe and the United States,” IMF Working Papers, 2020.

- Chiou L and Tucker C, "Social distancing, Internet access and inequality," NBER Working Papers 26982, National Bureau of Economic Research, Inc, 2020.
- Deaton, Angus, "Congressional Testimony to the House Budget Committee," 2020. 6.
- Deaton, Angus, "COVID-19 and Global Income Inequality," NBER Working paper 28392, February 2021.
- Dingel, J. I., and Neiman, B., "How Many Jobs Can be Done at Home?" (Working Paper No. 26948; Working Paper Series), National Bureau of Economic Research, 2020.
- Ferreira, Francisco, H.G., "Inequality in the time of COVID-19", Finance & Development, 2021.
- Jurzyk, Emilia M., Medha Madhu Nair, Nathalie Pouokam, Tahsin Saadi Sedik, Anthony Tan, and Irina Yakadina, "COVID-19 and Inequality in Asia: Breaking the Vicious Cycle," IMF Working Paper No. 2020/217, 2020.
- IMF, *Fiscal monitor, April 2021: A Fair Shot*, 2021. 4.
- IMF, "World Economic Outlook Update: Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity," 2021. 1.
- Loayza, Norman V. and Steven Pennings, "Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries", World Bank, Research and Policy Briefs, no. 28., 2020.
- Maliszewska, Maryla, Aaditya Mattoo, and Dominique van der Mensbrugghe, "The Potential Impact of COVID-19 on GDP and Trade: A Preliminary Assessment (April 10, 2020)," World Bank Policy Research Working Paper No. 9211, 2020.
- OECD, "The territorial impact of Covid19: Managing the crisis across levels of government," 2020. 6.
- Tsvetkova, A., S. Grabner, and W. Vermeulen, "Labour demand weakening during the COVID-19 pandemic in US cities: Stylised facts and factors related to regional resilience," OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2020/06, OECD Publishing, 2020.
- Yasenov, V. I., "Who Can Work from Home?"(SSRN Scholarly Paper ID 3590895), Social Science Research Network, 2020.
- Aspachs, O., Durante, R., García-Montalvo, J., Graziano, A., Mestres, J., and Reynal-Querol, M., "Measuring income inequality and the impact of the welfare state during COVID-19: Evidence from bank data", 22 Sep 2020, <https://voxeu.org/article/income-inequalityand-welfare-state-during-covid-19>(accessed March 7, 2021).

코로나19와 산업구조 변화: 패러다임 전환과 산업정책 부활

조재한 산업연구원
jhcho@kiet.re.kr

코로나19 팬데믹은 기존 효율성(Efficiency) 중심 산업 패러다임에서 충격 시 회복을 고려한 복원력(Resilience)의 중요성을 부각하였다. 주요국은 산업 패러다임 변화에 대응하여 적극적으로 산업정책을 추진하고 있고, 산업정책 부활은 글로벌 산업구조 변화를 가속하고 있다. 미국은 첨단기술 산업의 안정적 공급망 구축과 산업경쟁력 강화를 위한 산업정책과 미국 중심 공급망 재편을 추진한다. 유럽연합은 역내 안정적 공급망 구축과 산업경쟁력을 강화하기 위한 산업정책을 확대하고 있다. 일본 또한 핵심 업종에 대한 공급망 안정화와 산업경쟁력 강화를 위한 정부 권한을 확대하고 있다. 글로벌 산업정책 경쟁과 구조 변화에 대응하여 한국은 글로벌 첨단산업의 중추 국가 도약 목표 속에 도전을 극복하고 기회를 극대화해야 한다. 이를 위하여 국내외 선도기업의 역할을 강화하고 투자와 성장을 위한 정부 차원의 과감한 지원이 필요하다. 단, 산업정책 부활 시대에도 정부는 민간의 효율성을 저해하는 개입을 지양하고 지원자로서 역할에 집중해야 한다.



1

코로나19 팬데믹과 산업 패러다임 변화

코로나19 팬데믹은 기존 효율성(Efficiency) 중심의 산업 패러다임에서 충격 시 회복을 고려한 복원력(Resilience)의 중요성을 부각하였다. 주요국은 산업 패러다임 변화에 대응하여 적극적으로 산업정책을 추진하고 있으며, 산업정책의 부활은 글로벌 산업구조의 변화를 가속하고 있다.

2020년 이례적인 감염병 충격인 코로나19 팬데믹이 우리의 생산과 소비 등 경제 활동을 광범위하게 제약하면서 경제가 위축되었다. 코로나19가 본격적으로 확산한 2020년, 경제활동 위축에 따라 전 세계 경제성장률은 -3.0%로 역성장을 기록하였다.¹⁾ 이는 직전 전 세계 경제충격으로 기록된 선진국발 글로벌 금융위기 또는 대공황(Great Recession)으로 불리는 2009년 -0.7%와 비교하여도 그 경제적 충격이 큰 것을 알 수 있다. 코로나19 감염병에 일정 부분 적응하기 시작한 2021년에는 전년도의 기저효과로 인하여 경제성장률은 6.3% 기록하며 반등하였다. 거시경제 지표에서 나타나듯이 코로나19 팬데믹은 그 원인인 감염병이 통제되며 그 충격은 사라졌고, 일상적인 경제활동을 회복하였다. 하지만, 양적인 일상적 경제회복에도 불구하고 코로나19 충격은 산업에 대한 패러다임과 국가별 산업정책에 큰 변화를 가져왔다.

코로나19 팬데믹은 과거 수십 년간 글로벌 산업환경을 둘러싼 패러다임을 근본적으로 변화시켰다. 1990년대부터 본격화한 무역자유화와 기술발전은 타 국가의 시장 접근성과 글로벌 기업 간 협력을 용이하게 하며 기업의 글로벌 경영을 빠르게 확대하였다. 이 과정에서 기업은 경영활동을 가장 효율적으로 가능하게 하는 국가에서 기업 경영을 직접 수행하거나 해당 국가의 파트너와 협력하였다.²⁾ 이러한 효율성(Efficiency) 중심으로 한 기업 경영전략의 변화는 전 세계 국가 간 산업 협력을 확대하였다. 하지만, 코로나19 팬데믹 기간 국가 간 물품과 인력 이동을 금지하며 필요한 물품과 서비스를 원활하게 접근하지 못하는 경험이 장기간 지속됨에 따라 기존의 효율성만을 강조하는 패러다임에 대한 우려가 제기되었다.

효율성의 패러다임 한계와 우려 속에 산업경쟁력과 관련, 경제충격에 어떻게 대응하고 얼마나 빠르게 회복할 수 있는지를 고려한 복원력(Resilience)이 강조되었다. 특히, 특정 국가의 봉쇄에 따른 상품과 서

1) World Development Indicator의 2017년 International \$ 기준 GDP로 계산 (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>, 접속일: 2024년 2월 13일)

2) 조재한 외 (2015) 'FTA 네트워크를 활용한 GVC 참여 확대전략 수립'. KOTRA 자료 15-063

비스에 대한 접근 제한은 어떠한 국가 또는 파트너에 의존하는지, 그리고 해당 국가의 비경제적 이유에 따른 접근 통제 여부 등 안정적 공급망이 고려해야 할 또 다른 핵심 요인으로 부상하였다. 또한, 이러한 산업환경의 구조적인 변화에 대응하기 위하여 주요국은 적극적으로 산업정책을 추진하였고 이러한 산업정책 부활은 산업의 구조적 변화를 더욱 가속화하고 있다.³⁾

본고에서는 코로나19로 인한 산업환경 패러다임 변화에 대응한 주요국의 글로벌 산업정책 동향을 논의하고, 우리 산업의 시사점과 대응 방안을 제시한다. 과거 자유무역 기조와 글로벌 산업 확장기, 효율성과 해외 진출을 기반으로 경쟁력 확보와 빠른 성장을 해 온 우리산업에 있어 글로벌 산업환경의 패러다임 전환과 이를 가속화하는 주요국의 산업정책에 대한 대응은 필연적이다. 특히 한국은 과거 성공적인 산업정책의 예시로 언급되고 해당 경험에 대한 높은 관심을 고려할 때, 최근 글로벌 동향을 반영한 새로운 산업 정책적 대응은 그 어느 때 보다 중요한 과제이다.

2

코로나19 팬데믹과 주요국의 산업정책 부활

미국은 안정적 공급망
구축과 산업경쟁력 강화를
위한 산업정책을 강하게
추진, 향후 첨단기술·산업
부문의 미국 중심 공급망
재편이 예상된다.

(1) 코로나19 팬데믹과 미국의 첨단산업 중심 산업정책의 부활

코로나19 충격 속에 생필품, 의료용품, 반도체 부족을 경험한 미국은 안정적인 공급망 확보를 위한 산업정책을 강하게 추진하고 있다. 코로나19 팬데믹 시기 미국 경제는 의약품 및 반도체 부족과 각종 생필품에 대한 공급망 단절로 국내 경제와 사회적 충격을 경험하였다. 이에 대응하여 바이든 대통령은 취임과 함께 100일 공급망 검토 행정명령을 지시하였다.⁴⁾ 해당 행정명령은 반도체, 배터리, 핵심 광물, 의약품 등 핵심 품목과 관련 산업에 대한 미국 공급망을 검토하고 취약한 부문을 해결하기 위한 세부적인 정책 마련을 목표로 한다. 바이든 정부는 공급망 검토를 통하여 미국 산업의 공급망 취약성과 그 원인을 파악하고 정부 차원의 공급망 관리와 위기 시 대응 전략을 위한 후속 조치를 추진하였다.

3) 조재한 외 (2022)에서는 디지털·그린 전환과 더불어 국내의 산업정책 부활 등을 코로나19 이후 산업의 대전환기의 특징으로 정의

4) The White House(2021)

공급망 검토 이후 미국의 후속 조치들은 주요 산업에 대한 미국 내 자국 생산과 안정적 공급망 확보에 대한 과감한 지원으로, 해당 정책은 관련 산업의 글로벌 지형을 변화시키고 있다. 『반도체 과학법(Chips and Science Act)』과 『인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, 이하 IRA)』은 미국의 관련 첨단산업의 안정적 공급망 구축을 위한 대표적인 정책이다.

먼저 『반도체 과학법』은 경제와 안보 핵심인 반도체의 안정적 공급을 위하여 관련 분야 경쟁력 우위를 선점하는 데 그 목적이 있다.⁵⁾ 목표 달성을 위하여 미국 반도체 부문의 해외 의존도를 완화하고 미국 내 일자리 창출과 인재 양성을 추진한다. 특히 정책 목표 달성을 위하여 자국에 투자하는 기업에 대한 직접 지원금, 세제 혜택을 제공하여 관련 기술 분야에 과감하고 집중적으로 투자함으로써 자국의 산업 보호와 육성을 추진한다.⁶⁾

IRA는 친환경 에너지 분야에 대한 대대적인 지원을 통하여 기후 위기, 에너지 안보, 서민 의료 등 에너지와 의료 서비스 분야 비용 효율화에 그 목적이 있다.⁷⁾ 특히 해당 정책은 타 국가(특히 중국)에 의존하는 배터리 공급망 탈피와 전기차 산업 육성을 위한 기업 유치와 친환경 기술 미래 산업 육성에 초점을 두고 있다. 이 과정에서 친환경 차량 및 청정 제조시설 등에 미국 투자에 대규모 인센티브를 제공한다.

미국은 코로나19의 공급망 충격 이후 자국 생산과 안정적인 파트너를 통한 공급망 재편을 통하여 첨단산업의 복원력을 강화하고 있다. 이러한 정책 변화는 중국과의 기술 패권 경쟁과 결합하여 첨단·미래 산업을 지속, 강화하고 있다. 미국의 세계 경제와 첨단기술 산업 영향력을 고려할 때, 해당 정책으로 반도체, 이차전지 등의 산업에 대한 미국 중심의 공급망 재편이 예상된다.

5) U.S. Department of Commerce(2023)

6) The White House(2022b)

7) The White House(2022a)

유럽연합은 역내 안정적
공급망 구축을 통하여
그린·디지털 전환과
산업경쟁력 강화를
추진하고 있으며, 최근
첨단전략산업에 대한 공급망
대응으로 산업정책을
확대하고 있다.

(2) 코로나19 팬데믹과 유럽의 역내시장 산업정책 강화

코로나19 충격은 유럽연합의 단일시장을 통한 산업경쟁력 강화 추진 계획의 취약점을 노출하였다. 코로나19 충격이 본격화되기 직전인 2020년 초, 유럽연합이 발표한 ‘유럽 신산업전략(EU New Industrial Strategy)’은 유럽연합 단일시장의 장점을 활용한 그린·디지털 전환을 통하여 산업경쟁력 강화를 목표하였다.⁸⁾ 하지만, 코로나19 팬데믹 확산에 대응한 각국의 봉쇄는 상품, 서비스, 자본, 인력의 자유로운 이동을 통제하였다. 이에 따라 다수의 국가가 핵심 제품에 대한 부족을 경험하였고, 유럽연합 내 단일시장의 한계를 인지하게 되었다. 코로나19 경험은 유럽연합 산업경쟁력에 있어 단일시장의 한계를 보완하고 장점을 보다 극대화할 수 있는 역내 생산기반 강화와 공급망에 대한 중요성을 부각하였다.

코로나19 경험 과정에서 유럽연합은 유럽 시장 경쟁력 확보와 유사시 복원력을 강화하기 위한 정책을 강화하였다. 대표적으로 ‘단일시장긴급조치(Single Market Emergency Instrument)’를 들 수 있다. 해당 조치는 코로나19와 같은 비상사태 발생 시, 유럽연합 회원국 내 마스크, 백신과 같은 필수 품목에 대한 조달 협력을 강화하고 재난 대응책에 관한 협력을 촉진하였다. 또한, 수입 의존도가 높은 주요 137개의 제품의 상시적인 모니터링을 계획하였다. 이 과정에서 수입 대체가 어려운 품목에 대해서는 자체적인 대응을 강화하고 그 외의 제품에 대해서는 수입국을 다변화하는 정책을 수립하였다.⁹⁾

이러한 변화는 위기 시 기존 단일시장 내 자유로운 자원 활용을 제약하는 요소를 최대한 완화하고, 유럽연합의 공급망 위기에 대한 공동 대응 강화를 의미한다. 특히 기존 유럽의 산업정책에서 강조된 디지털·그린 전환의 목표와 더불어 지역 중심의 공급망 재편이 예상된다. 최근에는

8) European Commission(2021)

9) European Commission(2021)

일본은 핵심 업종에 대한
공급망 안정화와 산업경쟁력
강화를 위한 정부 권한을
확대하고 있다.

미국의 반도체 공급망 재편에 대응, 반도체 안정적 공급망 구축을 위한 『유럽반도체법(European Chips Act)』과 『핵심원자재법(Critical Raw Materials Act)』을 통하여 첨단산업의 역외 의존도 완화와 안정적 공급망 구축을 추진한다. 이는 역내 공급망 안정화 정책이 글로벌 산업정책 동향에 대응하여 첨단산업 분야와 핵심원자재 부문으로 확대하고 있음을 시사한다.¹⁰⁾

(3) 코로나19 팬데믹과 일본의 핵심 업종 대응 강화

코로나19 충격 이후 일본은 전략 물자에 대한 해외 조달 비중을 축소하고 공급 위기관리를 강화하고 있다. 2022년 일본은 『경제안보추진법』을 가결하고 해당 정책을 담당하는 경제안보담당실을 설치함으로써, 산업 분야 공급망 위기에 적극적으로 대응하고 있다.¹¹⁾ 일본은 경제활동에 핵심인 물자를 규정하고, 그중 특히 외부 의존성과 중요성이 높은 11개 물자에 대하여 자국 생산 기반 정비와 기술개발을 통한 공급망 강화를 추진한다.¹²⁾ 또한 에너지, 철도, 금융, 통신 등 14개 핵심업종에 대하여 원조달처 심사와 재고 조사 권한을 강화하였으며, 관련 설비제품 및 기술 활용을 제한할 수 있는 권한을 부여하였다.¹³⁾

2023년 발표된 ‘반도체·디지털 산업전략’은 일본의 경제안보 문제와 그린·전환에 대응, 반도체와 인프라 관련 추진 전략을 제시한다.¹⁴⁾ 해당 정책의 주요 내용 중 하나는 반도체, 이차전지 등 첨단산업 공급망 안정성과 복원력 강화를 위한 일본 내 제조, 기술 역량 강화 추진이다. 특히 반도체 분야는 일본 내 반도체의 안정적 공급, 이차전지 분야 개발·생산을 선도하는 거점을 구축하기 위한 전략을 제시하였다. 코로나19 충격 이후 일본에서는 전략 물자 수급에 대한 경각심이 높아졌고, 이에 대응하

10) European Commission(2023)

11) 일본 내각부(2022)

12) 최정환(2023)

13) 일본 내각부(2022)

14) 과학기술정보통신부·한국과학기술평가원·정보통신기획평가원(2023)

3

포스트 코로나19 산업정책 부활에 대응한 우리의 과제 및 대응

글로벌 산업정책 경쟁과
구조 변화 속 한국은
글로벌 첨단산업의 중추
국가 도약을 위한 기회를
극대화해야 한다.

글로벌 첨단산업의 중추
국가 도약을 위해서는
국내외 선도기업의 역할을
강화하고 이들 기업 투자와
성장을 위한 정부 차원의
과감한 지원이 필요하다.

여 핵심 업종에 대한 안정적인 공급망 관련 정부 권한을 확대하였다.

코로나19의 경험으로 상품과 서비스의 안정적 공급망에 대한 우려가 드러났고 이에 대응한 주요국은 자국 산업 육성과 안정적 공급망을 목표로 산업정책을 부활시키고 있다. 이러한 산업정책의 패러다임 변화와 글로벌 산업정책 부활 속에 우리의 과제와 대응 방안은 다음과 같다.

글로벌 산업정책의 경쟁과 구조적 변화 속에 한국은 글로벌 첨단산업 중추 국가로의 도약 기회를 극대화해야 할 것이다. 주요국은 공급망 안정화와 자국 내 산업경쟁력 강화를 위한 정책을 강하게 추진하고 있다. 이에 따라 글로벌 산업 공급망과 협력을 둘러싼 산업구조가 빠르게 변화할 것으로 예상된다. 국내의 경우 관련 첨단산업 제조역량을 바탕으로 글로벌 공급망 변화 속에서 해당 산업의 경쟁력 강화를 통한 중추적 국가로의 도약 기회로 활용해야 할 것이다.

일각에서는 최근 주요국의 산업정책과 자국화로 인한 산업 불확실성과 국내 산업경쟁력 상실에 대한 우려가 크다. 특히 일정 부분 내수시장을 확보한 주요국은 해당 장점을 바탕으로 첨단산업 자국화에 과감한 인센티브를 제공하고 있다. 최근 이러한 인센티브에 발맞춘 글로벌 기업의 주요국 내 투자는 국내 관련 첨단산업의 공동화 또는 역량 약화 등의 위협요인이 되고 있다. 하지만, 이는 그만큼 주요국에 있어 최근 첨단산업의 국가적 경제 및 안보 차원에서 중요성이 높다는 점을 시사한다. 그러므로 첨단산업 중추 국가로서 거듭날 기회이자 우리 위상을 높일 수 있는 레버리지로 활용할 수 있음을 의미한다.

글로벌 첨단산업의 중추 국가 도약을 위해서는 국내외 선도기업의 역할 강화가 필요하다. 첨단산업의 경우 관련 첨단기술, 과감한 투자를 위한 자금, 인력 및 생산 노하우 등 다양한 역량이 복합적으로 요구된다. 이러한 역량을 갖춘 기업은 글로벌에서도 소수에 속하고, 글로벌 첨단산업 육성을 위해서는 관련된 국내외 선도기업의 과감하고 선제적인 투자가 필요하다.

산업정책 부활 시대에도
정부는 민간의 효율성을
저해하는 개입을 지양하고
지원자로서 역할에 집중해야
한다.

반면 국내는 글로벌 선도기업이라고 할 수 있는 기업에 대해서는 대기업과 중소기업 이분법적 논리 등에 의하여 과감한 지원이 부족하다. 반면, 주요국의 경우 첨단산업의 자국화를 위하여 한국 기업에 과감한 지원과 인센티브를 제공하여 유치하고 있어 국내 현실과는 괴리가 있다. 그러므로, 국내 첨단산업의 중추 국가 도약을 위해서는 국가 차원에서 국내 선도기업 투자와 해외 선도기업 유치에 대한 과감한 지원이 필요하다.

글로벌 산업의 패러다임 전환과 산업정책의 부활 속에서 산업경쟁력 강화를 위한 민간과 정부의 역할을 명확하게 재고해야 할 것이다. 글로벌 산업의 구조적인 패러다임 변화에도 불구하고, 여전히 장기적인 관점에서의 효율성의 제고는 지속해야 한다. 일시적인 위기에 대응하기 위한 복원력의 중요성이 높아졌으나, 중장기적으로 지속 가능하며 안정적인 공급자 역할을 하기 위해서는 효율성이 담보되어야 하기 때문이다. 따라서 정부의 산업정책이 지나친 개입으로 인한 민간 효율성을 저해하는 상황을 지양해야 한다. 예를 들어 복원력 강화를 위해서 정부가 기업의 정보를 지나치게 요구하는 등의 대응 방안은 우려가 있다. 정부는 국가 간 안정적인 관계를 유지하고, 기업이 산업환경 변화에 적절히 대응할 수 있는 지원자로서 역할에 집중해야 할 것이다.



참고문헌

과학기술정보통신부·한국과학기술평가원·정보통신기획평가원. “과학기술& ICT정책·기술 동글로벌 과학기술정책 정보 서비스, 주요동향”, No.24, 2023.

일본 내각부, “경제안전보장추진법 개요”, 2022

조재한 외(2022), “대전환기 한국 산업발전을 위한 선도적 산업정책 연구”, 산업연구원 연구보고서 1-363, 2022

조재한 외(2015) “FTA 네트워크를 활용한 GVC 참여 확대전략 수립”, KOTRA 자료 15-063.

최정환(2023). “일본의 경제안전보장추진법을 통한 특정중요물자 선정 현황 및 시사점”, 산업경제, 산업연구원

European Commission(2021), “Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe’s recovery”

European Commission(2023), Critical Raw Materials: ensuring secure and sustainable supply chains for EU’s green and digital future

The White House(2021), “Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth : 100-day reviews under Executive Order 14017”

The White House(2022a), “Executive Order on the Implementation of the Energy and Infrastructure Provisions of the Inflation Reduction Act of 2022”

The White House(2022b), “FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China”

U.S. Department of Commerce(2023), “Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo: The CHIPS Act and a Long-term Vision for America’s Technological Leadership”, speeches, February 23.

World Development Indicators

코로나19가 일자리 구조에 미친 영향

황수경 한국개발연구원
skhwang@kdi.re.kr

우리의 일상을 뒤흔든 코로나19 팬데믹은 노동시장에도 커다란 충격을 주었다. 정부가 감염 확산을 막기 위해 개인의 이동성을 제한하고 봉쇄 조치를 단행함에 따라 경제활동이 급격히 위축되고 일자리가 급감했다. 초기의 충격은 대인서비스업과 그 종사자들에 집중되었으며, 그로 인해 대면업무 강도가 높고 재택근무 전환이 불가능한 직업군에 종사하는 여성, 청년층, 저학력자, 이민자 등이 비대칭적으로 실직 위험에 노출되었다. 하지만 2022년 말 대부분 국가에서 경제활동이 반등하여 근로자들이 일자리로 복귀했고 고용률과 실업률은 위기 이전 수준을 회복했다. 초기의 우려와 달리 비대칭적 피해가 지속되지는 않은 것으로 파악된다. 노동시장 회복이 당초 예상보다 빨랐던 데는 정부의 신속하고 광범위한 조치가 유효했으며, 특히 고용유지 지원과 소득 지원이 노동시장의 조기 원상회복 기반을 마련한 것으로 평가된다. 한편 팬데믹을 계기로 자동화 및 디지털화 추세가 가속화됨에 따라 미래의 직업구조 변화에 대한 대비가 필요한 시점이다.



1

들어가며

우리나라에서 코로나19
피해가 정점에 달했던
2021년 1월에는 약 100만
개의 일자리가 감소했다.

글로벌 환경에 노출된
국가들은 예외 없이
코로나19의 습격에
속수무책이었고, 2020년과
2021년 세계 경제를
전례 없는 경기 침체로
몰아넣었다.

지난 4년의 팬데믹이 안겨준
노동시장 충격의 여파와 그
경험으로부터 어떤 교훈을
얻을지 확인할 필요가 있다.

2019년 12월 중국 우한시에서 출현한 코로나바이러스(COVID-19)는 2020년 1월 20일 국내 첫 확진자를 발생시키면서 한국에 상륙했다. 한국에서 코로나 상황은 3년 가까이 지속됐고, 마지막으로 집계된 2023년 9월 3일 기준 누적 확진자 수 3,434만 명, 누적 사망자 수 35,812명에 이르는 초유의 감염병 사태로 기록됐다.¹⁾ 전 세계적으로도 동일자 기준으로 6억 9천만 명의 확진자가 나왔고 691만 명이 사망하는 최악의 팬데믹을 초래하였다.

3년 가까이 우리의 일상을 뒤흔든 코로나19는 노동시장에도 커다란 영향을 미쳤다. 한국에서 코로나19 대량 확산의 기점이 된 2020년 2월 18일 신천지 교회 확진자 발생 이후 직장 폐쇄와 사회적 거리두기가 확대되었고 그에 따라 고용이 급격하게 위축되었다. 2020년 3월 이후 전년 동월 대비 20~40만 개의 일자리가 사라졌고, 피해가 정점에 달했던 2021년 1월에는 약 100만 개의 일자리가 감소한 것으로 파악되었다.

국가마다 피해의 규모와 양상은 달랐지만 글로벌 환경에 노출된 국가들은 예외 없이 코로나19의 습격에 속수무책이었으며, 그 결과 코로나19 팬데믹은 2020년과 2021년 세계 경제를 전례 없는 경기 침체로 몰아넣었다. 이후 치명률이 상대적으로 약한 오미크론 변이가 우세종이 되면서 2021년 말부터 서서히 위력을 잃기 시작하고 2022년 엔데믹 기간을 거쳐 2023년부터는 대부분 국가에서 이전의 모습을 되찾은 것처럼 보인다.

이제 우리에게 남은 과제는 지난 4년의 팬데믹이 안겨준 충격의 여파와 그 경험으로부터 어떤 교훈을 얻을지를 확인하는 것이다. 이 글은 코로나 팬데믹이 한국과 세계 각국의 노동시장과 일자리 구조에 어떤 영향을 미쳤는지에 초점을 맞춘다.

1) 코로나19(COVID-19) 실시간 상황판(<https://coronaboard.kr/>)

2

코로나19가 노동시장에 미친 충격 - 균등하지 않은 초기 피해, 그러나 대부분은 위기 이전 수준을 회복

코로나19 발생 초기에는
업무 특성상 대면
업무가 얼마나 필요한지,
재택근무나 근로시간 조정이
가능한지에 따라 피해의
정도가 다르게 나타났다.

팬데믹 초기 각국의 노동시장은 말 그대로 패닉상태였다. 초기 코로나 19의 강한 전염성 탓에 감염 확산을 막기 위해 대부분 국가에서 개인의 활동과 이동성에 대한 강력한 제한과 부분적 봉쇄 조치를 단행했고, 그 여파로 경제활동이 급격히 위축되고 일자리가 급감했다.

그러나 코로나19의 충격이 모든 일자리에 균등하게 영향을 미친 것은 아니다. 우선 업종이나 업무의 특성에 따라 피해의 정도에 차이가 났다. 이동 제한 및 사회적 거리두기로 인해 일반 소비자를 대상으로 하는 대인서비스업이 직격탄을 맞았고, 다른 업종에서도 일시 휴업하거나 많은 업무를 재택근무로 전환해야 했다.

코로나19 발생 초기의 영향을 분석한 연구들은 업무 특성상 대면 업무가 얼마나 필요한지, 재택근무나 근로시간 조정이 가능한지에 따라 피해의 정도가 다르게 나타났음에 주목했다. 2020년 4월 시점에서 영국, 미국, 독일의 3개국을 비교한 연구(Adams-Prassl et al. 2020)에서는 미국과 영국의 경우 각각 근로자의 20%와 17%가 직장을 잃은 데 반해 근로시간 조정이 비교적 원활하게 이루어졌던 독일에서는 단 5%만 일자리를 잃었다고 분석하였다. 또한 직업 특성으로 보면 재택근무나 근로시간 조정이 불가능한 계약직에서 실직 가능성 및 소득 손실이 컸다고 보고한다. 한편 미국에서는 코로나19 발생 초기 히스패닉계, 청년층, 고졸 및 대학 중퇴자의 고용감소가 더 컸으며, 그러한 성별, 인종 격차의 상당 부분이 직업과 산업 특성에 기인한 것이었다고 분석되었다(Montenovo et al. 2021). 일본에서도 코로나19 충격의 영향이 연령대, 성별, 고용형태, 교육수준, 직업, 업종에 따라 이질적이었으며, 주로 위기 이전 상대적으로 소득이 낮았던 근로자들에게 피해가 집중되었다고 보고되었다(Kikuchi et al. 2021).

우리나라 연구들도 유사한 결과를 내놓았다. 대면업무 강도가 높고 재택근무 전환이 불가능한 직업군에서 코로나19 충격이 집중적으로 부정적인 영향을 미쳤으며(김지연 2021), 차별적인 고용 충격은 업종보다는 직업 특성과 더 밀접한 관련이 있는 것으로 파악됐다(엄상민·정규철

재택근무가 불가능한
서비스직, 임시계약직
근로자들은 감염과 일자리
감소의 위험에 노출되어
이중의 곤경에 처했다.

팬데믹의 충격은 2021년
말부터 점차 회복되어
노동시장은 2023년 위기
이전 상황으로 돌아왔다.

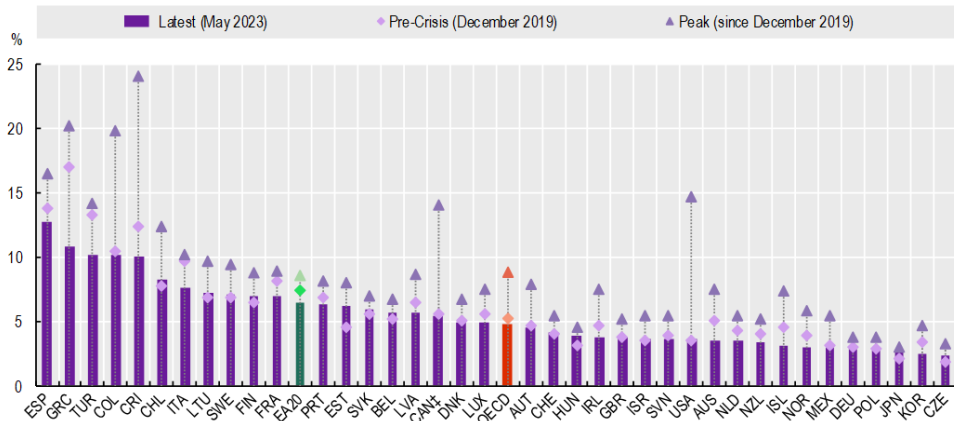
2021). 한편, 고용형태로 보면 비정규직이 정규직의 두 배 이상의 확률로 비자발적 실직, 무급휴업, 소득 감소를 경험했고, 비정규직 내에서는 사내하청 노동자와 특수고용·프리랜서 등 비전형 근로자가 가장 큰 타격을 입었다(황선웅 2020).

결국 코로나19 대유행 초기 노동시장에서는 근로시간을 조정하거나 비대면 근무가 가능한 근로자들은 고용을 유지하면서 상황에 대처할 수 있었으나 그렇지 못한 근로자들, 즉 재택근무가 불가능한 서비스직, 임시계약직 근로자들은 감염과 일자리 감소의 위험에 직접적으로 노출되어 이중의 곤경에 처했음을 보여주었다. 그리고 이러한 업종 및 직무에 주로 여성, 청년층, 저학력자, 이민자 등 고용취약계층이 다수 고용되어 있어 이들이 코로나19 여파로 일자리 기회 및 소득에서 특히 큰 손실을 입은 것으로 파악되었다.

하지만 코로나19의 위세가 약화되어 사회적 거리두기 제한이 완화된 2021년 말부터 대부분의 OECD 국가에서 경제활동이 반등하여 근로자들이 다시 일자리로 복귀했고 고용률과 실업률은 위기 이전 수준을 회복했다. 2023년 5월 OECD 평균 고용률은 팬데믹 이전인 2019년 12월에 비해 3%포인트 높아졌으며, 실업률은 4.8%로 위기 이전 수준보다 0.5%포인트 낮아졌다. 한국의 실업률도 위기 이전보다 1.0%포인트 낮은 수준이다[그림 1].

흥미롭게도 코로나19 영향으로 상대적으로 더 큰 피해를 보았던 여성 고용이 더 빠르게 회복되어 평균 회복 속도를 웃돌았으며, 중장년층보다는 덜 하지만 청년층 고용도 크게 개선되었다. 또한 초기 우려와는 달리 팬데믹이 고령자의 은퇴를 앞당겼다는 징후도 발견되지 않았다(Salvatori 2022).

[그림 1] 코로나19 위기 전후 OECD 국가의 실업률(계절조정)



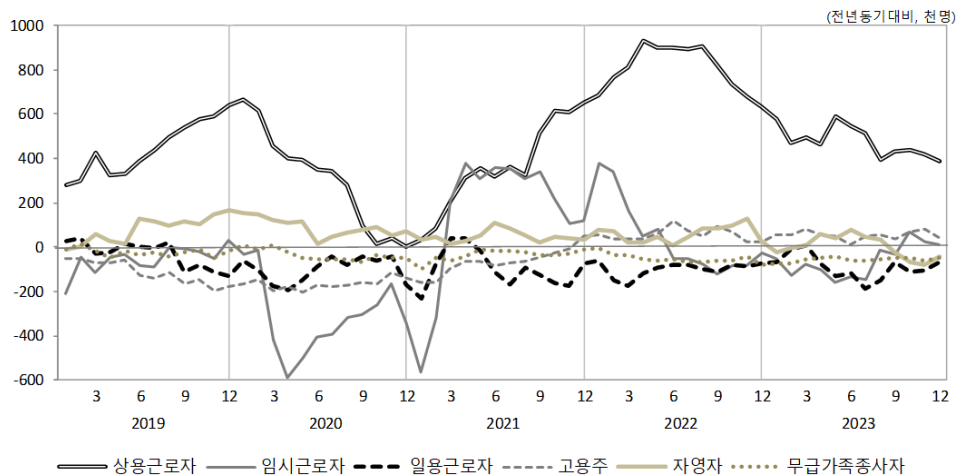
주: EA20은 유로지역 20개국 평균.

자료: OECD(2023), p.23에서 재인용.

코로나19 영향으로
상대적으로 더 큰 피해를
보았던 여성 고용이 더
빠르게 회복되고 중장년층,
청년층 고용도 크게
개선되었다.

한국에서의 상황도 크게 다르지 않다. 2021년 1월 최악의 고용 부진에 직면했지만 그해 3월부터 고용이 빠르게 회복되어 2021년 말부터는 집계 수준에서 코로나 이전 상태를 완전히 회복한 것으로 나타난다[그림 2]. 이러한 회복 양상은 남성보다 여성에서 더 두드러져, 2019~23년 사이 남성 고용률은 0.7%포인트 증가하였지만 여성 고용률은 2.5%포인트 증가하였다.

[그림 2] 코로나19 발생 전후의 고용변동 추이



자료: 통계청 「경제활동인구조사」(KOSIS 자료를 이용해 저자 작성).

업종/직종별 그리고 인적 특성별 피해의 비대칭성도 상당 부분 해소되었다.

코로나19로 퇴직한 사람들이 노동시장 복귀 시 상대적으로 더 큰 어려움이 있었다거나 위기 이후 재진입한 일자리의 질이 하락했다는 증거는 발견되지 않았다.

업종/직종별 그리고 인적 특성별 피해의 비대칭성도 상당 부분 해소된 것으로 파악된다. 대면서비스업의 경우 팬데믹으로 가장 큰 타격을 입었지만 이 부문의 임시직과 자영업자에 대한 고용 충격은 비교적 일시적 이어서 단기에 회복되는 경향을 보였으며, 다만 경력 전환기에 있는 청년과 고령층에서 고용 충격의 지속성이 컸다는 분석이 제기되었다(Han 2021). 하지만 좀 더 긴 시간을 분석한 연구에서는 코로나19가 청년층의 실업 위험, 근로소득 빈곤 위험, 비정규직 비율 등 고용 측면의 위험을 증가시켰다는 증거는 확인되지 않았다(김형주·장근영 2023). 청년층의 경우 팬데믹 상황에서 노동시장 진입을 미루었을 가능성이 있고 다른 한편으로 팬데믹과 맞물린 디지털화의 전개가 이들의 고용기회에 유리하게 작용했을 가능성도 있다.

한편 개인별 직업이력을 토대로 노동이동 및 그에 수반된 소득 변화를 분석한 결과에서도 일자리의 양적, 질적 회복이 확인되었다(황수경 2022). 이 연구에 따르면 코로나19로 인한 실직 위험은 성별과 관계없이 35~54세의 핵심노동연령층에 집중되었으며, 팬데믹 초기인 2020년에는 개인서비스업이나 임시일용직과 같이 특정 업종이나 일자리 유형에서 실직 위험이 컸으나 2021년 들어 그와 같은 선별적 특성은 크게 약화됐다. 코로나19의 영향으로 퇴직한 근로자의 약 52%는 1년 사이 다시 노동시장으로 복귀했고, 이러한 재취업 확률은 다른 사유로 퇴직한 사람들과 비교해 유의한 차이가 없었다. 또한 재취업한 일자리의 질을 보여주는 소득의 변화를 살펴보면, 코로나 위기 직전(2019년) 코로나19 영향 퇴직자와 기타 사유 퇴직자는 일자리 유지자 대비 상대소득이 각각 71.2%, 76.0%에 불과했지만, 다시 일자리에 복귀한 후 이들의 소득이 더 큰 폭으로 증가해 2021년의 상대소득은 73.7%, 88.1%로 격차가 오히려 줄어든 것으로 나타났다. 결국, 코로나19로 인해 퇴직해야 했던 사람들이 노동시장 복귀 시 상대적으로 더 큰 어려움이 있었다거나 위기 이후 재진입한 일자리의 질이 하락하였다는 증거는 발견되지 않는다고 할 수 있다.

3

신속하고 광범위한 정책 개입의 성과

코로나19 팬데믹으로부터의
회복이 예상했던 것보다
빨랐던 데는 정부의
신속하고 광범위한 대응
조치들이 유효하게 작용했다

셋다운 상황에서도 기업을
운영하고 개인의 소비력이
유지되도록 각국 정부는
금전적, 비금전적 지원을
광범위하게 제공했다.

2022년 이후 서서히 일상을 회복한 각국의 노동시장은 현재는 노동력 부족이 문제가 될 정도로 타이트한 상태다. 노동시장이 경색된 가운데 많은 기업들이 인력을 유지하기 위해 더 많은 혜택(특히 건강 관련)을 제공하고 신규 채용에서 임시계약 및 비자발적 시간제가 줄었다고 보고된다(Araki et al. 2023). 이는 노동수요가 충분히 회복되었음을 의미하며, 코로나19 팬데믹으로부터의 회복이 예상했던 것보다 빨랐음을 시사한다.

팬데믹으로부터의 노동시장 회복이 당초 예상보다 빠르게 이루어진 데는 코로나19 위기의 성격이 다른 경제위기와는 달랐다는 점도 작용했다. 경제를 작동시키는 연결고리 중 하나가 파열되어 경제구조 전반을 흔드는 일반적인 위기와 달리, 이번 팬데믹 위기는 경제외적인 이유로 경제활동을 일시 정지하거나 축소하는 상황이 야기된 것이며, 이 경우 지속적인 상흔을 남기는 임계시점에 이르기 전에 조속히 상황을 마무리하는 것이 가장 중요한 일이었다. 여기에 정부의 신속하고 광범위한 조치들이 유효하게 작용한 것으로 파악된다.

팬데믹 초기 각국에서는 바이러스 확산을 막기 위해 개인의 이동성과 경제활동을 크게 제한하는 조치가 취해졌다. ILO의 추정에 따르면 전 세계 노동력의 81%가 팬데믹 기간 중 일정 시점에서 직장 전체 혹은 부분 폐쇄를 경험한 것으로 나타났다(ILO 2020). 하지만 이러한 셋다운 상황에서 기업을 운영하고 개인의 소비력을 유지할 수 있도록 각국 정부는 금전적, 비금전적 지원을 광범위하게 제공했다. 한국은 격리된 개인을 위한 현금 지원, 저소득 가구를 위한 소비 쿠폰, 소기업을 위한 임금 및 임대료 지원을 제공했다. 독일은 단기 근로 보조금 지원을 확대하고 피해를 입은 소상공인과 자영업자에게 보조금을 지급했으며 저소득층 부모를 위한 육아 혜택을 늘렸다. 영국은 의료서비스업에 자금을 지원하고, 소기업에 대한 직접 보조금 등 지원 조치와 함께 근로자 고용유지제도를 도입했으며, 취약계층을 지원하기 위한 사회안전망을 강화했다. 스페인, 싱가포르, 튀르키예 등 일부 국가에서는 근로자 해고를 금지하는 조치를 단행하기도 했다(Elgin et al. 2023).

금전적 지원과 강화된
고용서비스는 고용주와
근로자들의 소득 감소를
보완하는 역할을 했다.

4

가속화된 디지털화로 인한 일자리 구조 변화 가능성

팬데믹 충격이 회복됨으로써
노동시장이 온전히 이전
상황으로 돌아간 것은
아니다.

코로나19 팬데믹은
대부분의 선진국에서
디지털화를 가속화시켰다.

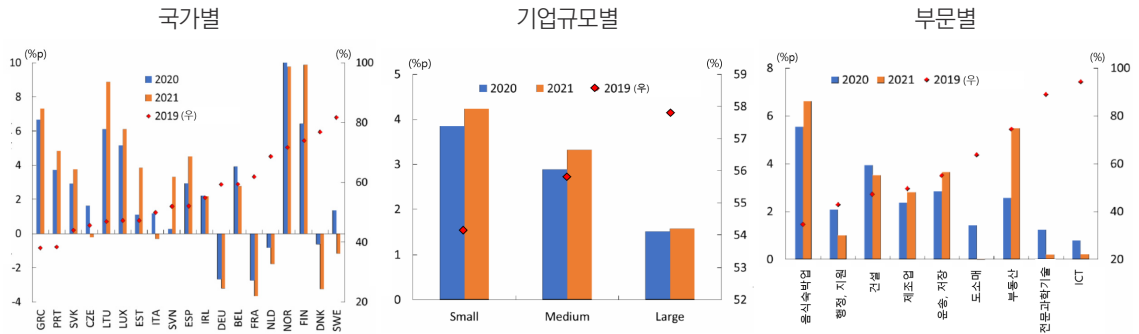
이러한 각국 정부의 정책 개입은 코로나19 전염 확산을 막는 동시에 강제적인 이동 제한과 봉쇄가 경제에 미치는 악영향을 최소화하고 노동시장 및 사회 전반의 회복력을 유지하는 데 주효했던 것으로 평가된다. 특히 고용유지제도를 활용한 국가에서는 시간 단축을 통해 위기의 영향을 조기에 상당 부분 흡수할 수 있었던 것으로 평가됐다. 또한 다양한 형태의 금전적 지원과 강화된 고용서비스는 고용주와 근로자들의 소득 감소를 보완하는 역할을 했다(Denk and Königs 2022). 전반적으로 신속하고 광범위한 정책 조치로 경제와 노동시장의 조기 원상회복의 기반을 마련할 수 있었다는 평가다.

그렇다면 팬데믹의 충격이 회복됨으로써 노동시장은 온전히 이전 상황으로 돌아간 것일까? 그렇지 않다. 위기 기간 중 기업들은 물리적 거리의 장애를 뛰어넘기 위해 디지털 기술을 활용해 원격 작업과 재택근무 같은 방법들을 시도했고 이러한 조치들이 생산성과 고용을 실질적으로 보호하는 데 도움이 되었음을 확인했다.

IMF가 수행한 연구에 따르면, 코로나19 팬데믹은 대부분의 선진국에서 디지털화(인터넷에 접속된 컴퓨터 사용 근로자 비율로 측정)를 가속화시켰으며, 특히 낮은 디지털화 수준으로 시작한 남부 및 동부 유럽 국가, 음식·숙박업과 같은 대면서비스 부문, 그리고 중소기업에서 이러한 증가가 두드러졌던 것으로 나타났다.

팬데믹 초기부터 디지털화 수준이 높았던 국가와 부문에서 초기의 위기로 인한 손실이 상대적으로 적었으며, 2021년 이후 후발 국가와 부문에서 디지털화 추격과 함께 강하게 경기가 반등하는 모습을 보여주었다(Jaumotte et al. 2023) [그림 3].

[그림 3] 인터넷에 접속된 컴퓨터 사용 근로자 비율의 추이



주: 각 그림에서 좌측은 2020년과 2021년의 인터넷 접속 컴퓨터 사용 근로자 비율이 2015~19년 추세로부터 벗어난 정도(%)를 나타내며, 우측은 2019년의 인터넷 접속 컴퓨터 사용 근로자 비율(%)을 나타냄.

자료: Jaumotte et al.(2023)에서 재인용.

현재까지는 노동수요의
구성이 디지털 직종으로
구조적으로 이동했다는
증거는 관찰되지 않는다.

팬데믹은 자동화와
디지털화를 촉발했고 이러한
메가트렌드는 향후 계속될
것으로 전망된다.

그러나 현재까지는 노동수요의 구성이 디지털 직종으로 구조적으로 이동했다는 증거는 관찰되지 않는다. 이는 팬데믹 기간 중 디지털화의 증가가 생산을 근본적으로 정비하기보다는 기업이 대면접촉 없이 작업을 수행할 수 있게 하는 1차 디지털화 형태에 집중되었음을 보여주는 것이다(Jaumotte et al. 2023).

하지만 그 필요성과 위력을 확인한 만큼 향후 기업들이 자동화 및 디지털화와 같은 기존의 메가트렌드를 가속화하는 방향으로 구조조정을 진행할 것은 자명해 보인다. 이는 조직과 직원들의 작업 공간, 업무하는 방식은 물론, 보다 장기적으로는 일자리의 숙련 구성을 근본적으로 변화시킬 수 있는 잠재력을 가진다고 할 것이다.

5

마치며

근로시간 조정을 통한
고용 유지는 팬데믹
피해를 최소화하는 최선의
방책이었다.

고용 유지와 근로자의 소득
감소에 대응하는 정부의
정책 조치는 민첩하게
이루어질 필요가 있다.

팬데믹을 계기로 자동화 및
디지털화의 추세가 가속화될
것이 예상된다. 이로 인한
미래 직업구조의 변화를
준비할 때다.

지난 4년의 팬데믹과 그에 대처한 각국의 경험은 몇 가지 점에서 우리에게 시사점을 준다.

첫째, 근로시간 조정을 통한 고용 유지는 팬데믹 피해를 최소화하는 최선의 방책이었음이 확인되었다. 이는 경제적·사회적 위기가 발생했을 때 노동시장이 빠른 회복력을 갖기 위해서는 고용 조정이 아닌 근로시간 조정을 통한 대처가 그만큼 중요하다는 것을 시사한다. 장시간 근로 관행에 익숙한 한국 기업들은 근로시간 조정의 여지가 매우 적다. 근로시간 관리가 보다 유연해질 필요가 있으며, 근본적으로는 근로시간을 줄이고 고용을 늘리는 방향으로 변화가 요구된다.

둘째, 고용 유지와 근로자의 소득 감소에 대응하는 정부의 정책 조치가 민첩하게 이루어질 필요가 있다는 것이다. 고용유지기업에 대한 지원, 일자리를 상실한 근로자 및 자영업자에 대한 금전 지원은 소득 감소가 경제의 소비 기반을 훼손하지 않도록 하는 데 주효했다. 하지만 이것이 어느 수준의 지원이 적절했는지에 대해 답을 주는 것은 아니며, 이에 대해서는 지금부터 정확한 평가가 필요할 것이다. 다만 긴박한 위기 상황에서 누구도 정확한 답을 알 수 없다면 부족한 것보다는 다소 넘치더라도 광범위하게 지원하는 것이 실기(失期)하지 않고 신속한 대응 효과를 볼 수 있음은 분명하다.

셋째, 팬데믹을 계기로 자동화 및 디지털화의 추세가 가속화될 것으로 예상되며, 이러한 추세가 노동시장의 일자리 구조에 심대한 영향을 미칠 수 있다는 점을 예의주시할 필요가 있다. 온라인 영업의 확대, AI 도입 등 신기술 채용에 따른 일자리 구조 변화를 지속적으로 모니터링하여 미래의 직업구조 변화에 대비할 수 있어야 한다. 특히 근로자의 디지털 적응성을 높일 수 있도록 교육·훈련에서 적절한 대처가 요구된다.



참고문헌

- 김지연, “코로나19 위기 이후 노동시장의 변화와 정책제언,” 구자현 편, 『코로나19에 따른 경제사회 변화』, 한국개발연구원, 2021, pp. 302-349.
- 김형주·장근영, “청년 빈곤 실태와 자립안전망 구축방안 연구 II,” 한국청소년정책연구원, 블루노트 이슈&정책 Vol. 148, 2023.
- 엄상민·정규철, “코로나 위기가 초래한 고용구조 변화와 향후 전망,” 『KDI 경제전망』, 제38권 제2호, 2021, pp. 59-67.
- 황선웅, “코로나19 충격의 고용형태별 차별적 영향,” 『산업노동연구』, 제26권 제3호, 2020, pp. 5-34.
- 황수경, 『코로나19 전후 고용구조 및 소득격차 변화: 노동패널 분기자료를 활용한 분석』, KDI 정책연구시리즈, 2022.
- Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M., and Rauh, C., “Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys,” *Journal of Public Economics* 189: 104245, 2020.
- Araki, S., Cazes, S., Garnero, A., & Salvatori, A., “Under pressure: Labour market and wage developments in OECD countries,” in *OECD Employment Outlook 2023*, OECD, 2023.
- Denk, O. and S. Königs, “Supporting jobs and incomes: An update on the policy response to the COVID-19 crisis,” in *OECD Employment Outlook 2022*, OECD, 2022.
- Elgin, Ceyhan, Colin Williams, and Gamze Öz Yalaman. “Evaluating the effectiveness of labor market interventions on reducing the impacts of the COVID-19 pandemic,” *Review of Development Economics*, 27(1), 2023, pp. 352-374.
- Han, Joseph, “Who’s Hit Hardest? The Persistence of the Employment Shock by the COVID-19 Crisis,” *KDI Journal of Economic Policy*, 43(2), 2021, pp.23-51.
- ILO, “COVID-19 and the world of work: updated estimates and analysis,” 2020.
- Jaumotte, F., L. Li, A. Medici, M. Oikonomou, C. Pizzinelli, I. Shibata, J. Soh, and M. Tavares, “Digitalization during the covid-19 crisis: Implications for productivity and labor markets in advanced economies,” International Monetary Fund, 2023.
- Kikuchi, S., S. Kitao, and M. Mikoshiba, “Who suffers from the COVID-19 shocks? Labor market heterogeneity and welfare consequences in Japan,” *Journal of the Japanese and International Economies* 59, 2021, 101117.
- Montenovo, L., Jiang, X., Lozano-Rojas, F., Schmutte, I., Simon, K., Weinberg, B. A., and Wing, C. “Determinants of disparities in COVID-19 job losses,” *Demography*, 59(3), 2022, pp. 827-855.
- Salvatori, A., “A tale of two crises: Recent labour market developments across the OECD,” in *OECD Employment Outlook 2022*, OECD, 2022.

코로나19 이후 재택근무 동향 및 인식 변화

양 희 태 한남대학교 경영정보학과
htyang@hnu.kr

코로나19로 인해 전세계적으로 재택근무가 급속도로 확산되었다. 그러나 포스트 코로나에 접어들며 감염에 대한 위험도가 낮아지면서 재택근무 일수는 크게 줄어들고 있다. 미국은 2023년 7월 기준 완전재택근무 비중이 기존 최고치의 절반 수준인 31%로 떨어졌는데, 코로나19를 겪으며 근로자들의 재택근무에 대한 선호 및 기대수준은 크게 올라갔다. 중국은 2023년 6월까지 재택근무자 수가 5억 명으로 증가했는데, 대부분 하이브리드 형태로 추정되며 탄력적인 근무시간, 출퇴근비용 절감, 가족 돌봄의 용이성을 긍정적으로 인식하고 있다. 일본 역시 2023년 7월 기준으로 15.5%의 낮은 재택근무 활용 수준을 보여주고 있으나, 만족도와 업무효율성이 크게 올라 향후 재택근무 사용의도가 높은 것으로 확인되었다. 우리나라는 주요국 대비 낮은 재택근무 비율을 높여야 하며, 주거 및 업무 환경, 산업적 특성을 반영한 재택근무 지원 제도 개선이 필요한 시점이다.



1

코로나19 전후 재택근무 기조의 변화

코로나 19로 인해 이전보다
재택근무 활용도가
전세계적으로 크게
증가하였다.

포스트 코로나에 접어들며
완전재택근무 비율은 크게
줄고 하이브리드 근무
형태가 정착되고 있다.

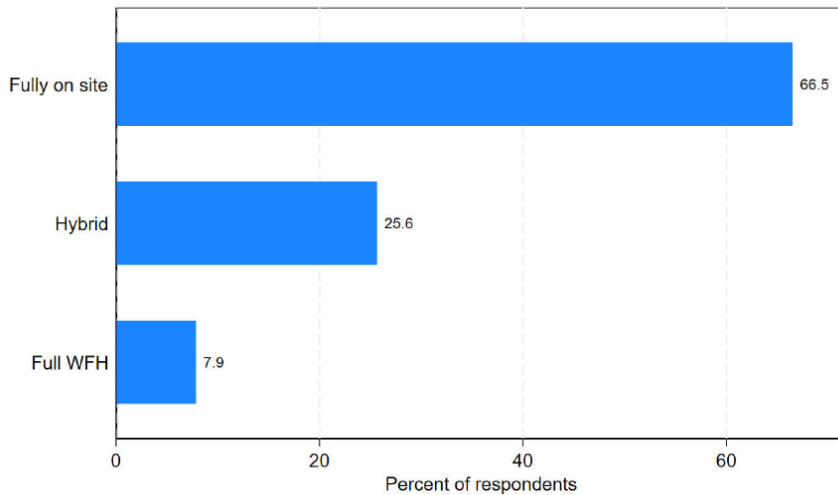
2019년 11월 중국에서 최초로 보고된 코로나19는 전세계적인 팬데믹으로 확산되며 일하는 방식의 급속한 변화를 초래했다. 특히, 다수의 기업 및 기관들은 사회적 거리두기를 준수하기 위해 재택근무(Working From Home, WFH)를 공격적으로 도입하기 시작했다. 이에 미국은 2010년 전체 근무일 중 2.8%에 머물렀던 완전재택근무(Full WFH)¹⁾ 비율이 2020년 5월 61.5%로 치솟았고(Aksoy et al., 2023.05.15.), 우리나라도 코로나19 발생 이전인 2019년 8월 9.5만 명이었던 재택근무자 수가 1년만인 2020년 8월 50.3만 명으로 급증하였다(김국섭, 정선영, 2022.01.12.). 재택근무에 대한 만족도도 높아, 2021년 3월 마이크로소프트가 발표한 ‘2021 Work Trend Index’에 따르면 전 세계 31개국 3만 명의 응답자 중 73%는 유연한 원격근무 방식이 지속되기를 희망한다고 응답하였다(Microsoft, 2021.03.). 마이크로소프트를 비롯해 구글, 시스코(Cisco) 등 화상회의 솔루션을 보유한 테크기업들은 원격 프레젠테이션, 실시간 투표 등 재택근무 및 협업 지원 기능을 강화했고, 2011년 창업한 스타트업 Zoom은 2021년 4분기 8.83억 달러의 매출을 기록하며 2년만에 약 15배의 급성장을 기록하기도 했다(김석관 외, 2021).

그러나 2022년을 거쳐 포스트 코로나 시기에 접어들며 많은 나라에서 완전재택근무 형태는 급속도로 축소되는 기조를 보이고 있다. 시카고대학교, MIT, 스탠포드대학교 및 멕시코 Instituto Tecnológico Autónomo de México(ITAM)가 공동 운영하는 WFH Research의 조사에 따르면, 2023년 4~5월 기준 완전재택 형태로 근무하는 근로자 비중은 7.9%에 불과하고 사무실로 출근하는 근로자 비중은 66.5%에 달했다. 이어 25.6%의 근로자들은 사무실 근무와 원격 및 재택근무가 조합된 하이브리드 형태로 근무하고 있는 것으로 나타났다(Aksoy et al., 2023.06.28.)[그림1]. 구글, 애플, 아마존, 메타 등 주요 기업들도 직원들의 사무실 근무를 종용하고 있으며, 2024년 1월 IBM은 일주일에 최소 3일 이상 사무실이나 고객사로 출근하지 않는 미국 내 관리자

1) 하루 기준 6시간 이상을 집에서 근무

들은 8월 초까지 회사를 떠나라는 메모를 보낸 것으로 알려지기도 했다 (Brody Ford, 2024.01.30.).

[그림 1] 2023년 4~5월 기준 근무형태



주: 34개국 총 39,021명 근로자 대상 조사 결과
자료: Aksoy et al. (2023.06.28.)

이러한 변화의 흐름 속에 재택근무 적용 방식 및 인식에 대한 주요국 별 최근 동향을 살펴보고, 우리나라의 대응방향을 모색할 필요가 있다.

2

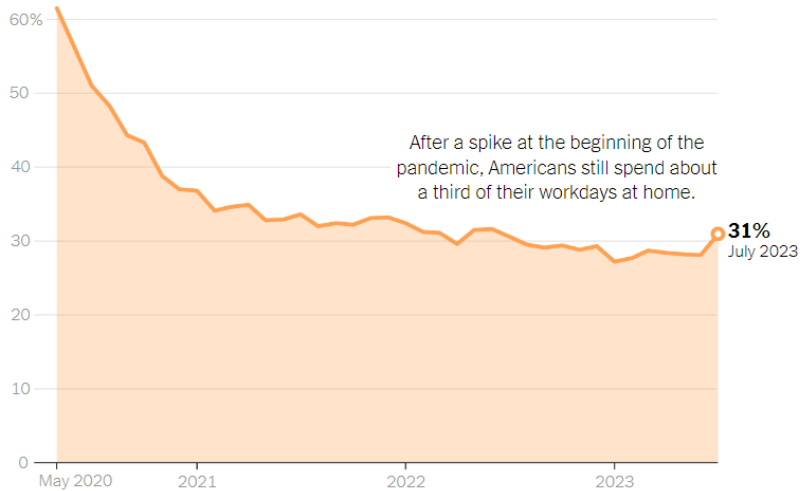
주요국 재택근무 동향 및 인식변화

미국의 완전재택근무 비율은 최대 61%에서 31%로 급락했다.

(1) 미국

코로나19를 겪은 이후 미국의 근무방식 및 원격근무에 대한 인식은 큰 변화를 맞이하고 있다. WFH Research에 따르면, 2023년 7월 기준 미국의 완전재택근무 비율은 31%로 코로나19가 창궐하던 2020년 5월의 61.5%에 비해 절반 수준으로 떨어졌다(Bloom, N., 2023.10.16.). 그러나 2019년의 4.7%에 비하면 6배 이상 증가한 수치를 보이고 있어 적정 수준에서 뉴노멀로 수렴되고 있다고 볼 수 있다[그림 2].

[그림 2] 미국의 완전재택근무 비율 추이

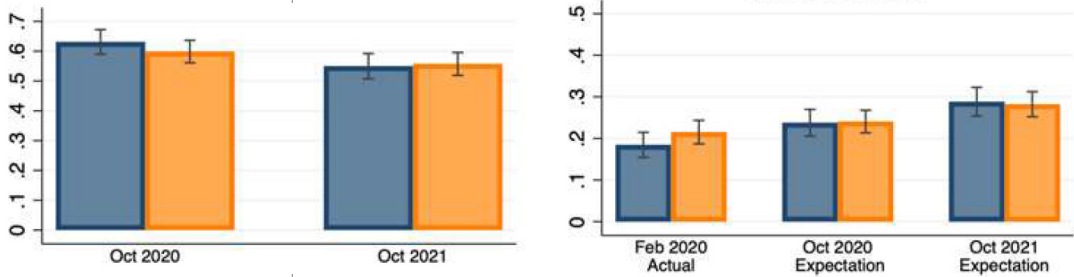


자료: Bloom, N. (2023.10.16.)

코로나19 기간동안의
재택근무 경험으로 인해
향후 재택근무에 대한 기대
및 선호가 커진 것으로
보인다.

전미경제연구소(NBER)는 2023년 2월 발간한 워킹페이퍼(working paper)를 통해 2021년 10월 기준으로 직업 선택 시 재택 및 원격 근무 여부를 고려한다는 미국 내 응답자가 55%로 과반수 이상을 차지하고, 코로나 종식을 가정한 1년 후에도 재택근무에 약 30%의 근무시간을 할애할 것이라는 조사 내용 등을 공개했다. 그리고 이러한 조사결과를 기반으로 코로나19 기간 동안의 반강제적인 재택근무 경험이 재택근무에 대한 기대 및 선호를 형성했다고 결론 내리고 있다(Chen et al., 2023.02.). Bick et al.(2023)은 미국 전역에 걸친 설문조사를 통해 취득한 6만 6천 개의 샘플 데이터와 정량적 모델을 활용해 코로나19 이전보다 2배 많은 근로자들이 코로나19 이후에도 5일 중 하루는 재택근무를 수행할 것으로 예측하며, 재택근무 방식이 새로운 업무방식으로 정착할 것이라고 주장하였다. 생산성 향상에 대한 평가도 긍정적인 것으로 확인됐는데, Aksoy et al.(2023.05.)가 전세계 19,027명을 대상으로 한 조사에서 미국 근로자들은 코로나19 이전에 가졌던 기대보다 8.1% 높은 생산성 향상을 실제 재택근무를 통해 경험했다고 응답하였다[그림 3].

[그림 3] 직업 선택 시 재택근무 가능성 고려 응답자 비율(좌) 및
코로나 종식을 가정한 1년 후 근무일 중 재택근무 할애 정도(우)



주: 2020년 10월 및 2021년 10월 조사 결과 종합. 남색은 여성, 주황색은 남성을 의미
자료: Chen et al. (2023.02.)

(2) 중국

중국은 재택근무자 수가
코로나19이후 현재까지
꾸준히 증가하고 있다.

코로나19의 진원지일 가능성이 높다고 예상되는 중국은 2020년 이후 2023년까지 재택근무 확산세가 이어졌는데, 2020년 6월 약 2억 명이었던 재택근무자 수가 3년이 흐른 2023년 6월 5억 명 이상으로 약 2.5배 증가하였다(Statista, 2023.09.14.). 그러나, Aksoy et al. (2023.06.28.)의 조사에서 중국의 주당 평균 완전재택근무 일수가 0.8 일로 파악된 결과를 고려하면, 재택근무를 도입한 중국 기업 및 기관들의 대부분은 사무실 근무가 혼합된 하이브리드 형태를 적용하고 있는 것으로 추정된다[그림 4].

[그림 4] 중국의 재택근무 종사자 수 추이



자료: Statista (2023.09.14.)

탄력적인 근무시간,
출퇴근비용 절감, 가족
돌봄의 용이성 등으로
재택근무 만족도가 매우
높은 것으로 나타났다.

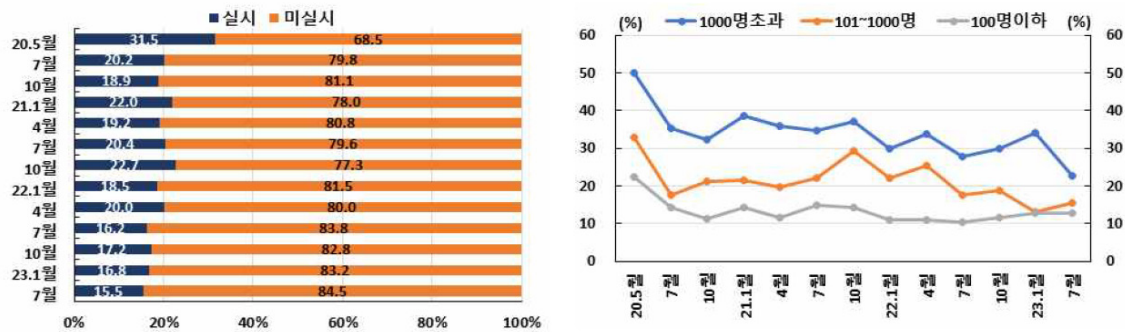
북경대학교 국가발전연구원에서 2022년 5월 발간한 『코로나 충격 속 원격 재택근무 (疫情冲击下的 远程居家办公)』보고서는 코로나19로 인해 급속히 도입된 재택근무에 대한 중국인들의 인식을 보여준다(北京大學 國家發展研究院, 2022.05.). 2022년 2월 수집된 3,558개의 응답 결과 일부를 인용하면, 우선 기존의 출퇴근 방식 대비 재택근무 경험 이 만족스러운지에 대해서는 과반수가 넘는 57%가 '그렇다'고 응답하였다. 구직자들이 인식하는 재택근무의 장점으로서는 탄력적인 근무시간, 출퇴근비용 절감, 가족 돌봄의 용이성 등이 꼽혔고, 상대적으로 낮은 급여, 일과 생활의 경계 모호, 협업에 부정적 영향 등이 주요 단점으로 도출되었다. Kurun Data가 실시하고 2023년 2월 온라인 매체인 The Paper가 발표한 또 다른 조사에 따르면, 응답자의 45.5%가 재택근무 만족도에 대해 10점 만점에 9~10점을 부여하였고, 앞선 북경대학교 국가발전연구원의 조사결과와 유사하게 감염위험 감소와 함께 통근시간 단축, 근무시간의 유연성 증가 등을 재택근무의 이점으로 인식하고 있음이 확인되었다(Arendse, 2023.08.30.).

(3) 일본

일본의 재택근무 비율은
코로나19 당시 절반 수준인
15.5%에 그치고 있다.

일본의 재택근무 비율은 2020년 5월 31.5%에서 2023년 7월 큰 폭으로 감소한 15.5%에 머무르며 미국과 유사한 낙폭 수준을 보였다(한국은행 동경사무소, 2023.08.31.). 특히 코로나19 형국에서 재택근무를 주도한 1,000명 이상 대기업 집단의 재택근무 실시 비율이 최대 50%에서 22.7%까지 떨어지며 하락세를 견인하고 있는 것으로 나타났다[그림 5].

[그림 5] 일본의 재택근무 실시비율 추이(좌) 및 기업 규모별 비교(우)

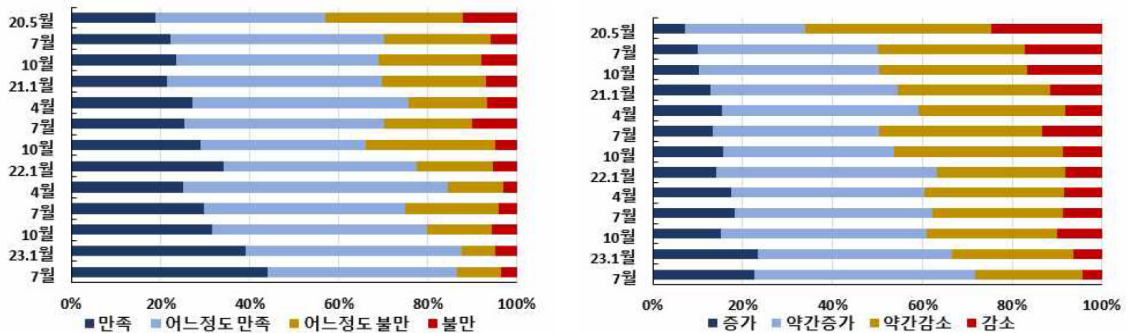


자료 : 한국은행 동경사무소 (2023.08.31.)에서 재인용

재택근무 만족도가 높고
업무 효율성에 대한
긍정적인 인식이 형성되어
향후에도 지속 활용이
예상된다.

그러나 일본 생산성본부가 2023년 8월 발표한 『제13회 일하는 사람의 의식에 관한 조사(第13回働く人の意識に関する調査)』결과 보고서에 따르면, 재택근무자들의 만족도는 매우 높은 것으로 확인되었다(日本生産性本部, 2023.08.07.). 특히, 2020년 5월 60% 미만이었던 만족도는 2023년 7월 86.6%(만족 44.0%, 어느정도 만족 42.6%)까지 오르며 코로나 기간 동안의 재택근무 경험으로 인해 긍정적 인식이 형성되었음을 짐작할 수 있다. 업무 효율성도 같은 기간 40% 미만에서 71.6%(증가 22.7%, 약간 증가 48.9%)까지 올라 재택근무에 대한 적응이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이에, 향후에도 재택근무를 지속하겠다는 의사를 표명한 근로자 비율이 87.6%(그렇다 55.9%, 어느정도 그렇다 31.7%)에 달하는 것으로 조사되었다[그림 6].

[그림 6] 일본의 재택근무 만족도(좌) 및 업무 효율성 추이(우)



자료: 한국은행 동경사무소 (2023.08.31.)에서 재인용

2

우리나라 대응방향

코로나19에 따라 우리나라 기업 및 기관, 정부도 적극적으로 재택근무 확산을 추진 및 지원해왔다.

아직 주요국 대비 낮은 재택근무 실시 비율을 높여야 하고 우리나라의 주거 및 업무 환경, 산업적 특성을 반영한 재택근무 지원 제도 개선이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이 주요국 대상 재택근무 연구결과들은 기업 및 기관들의 하이브리드 재택근무 도입 확대 기초와 재택근무에 대한 근로자들의 긍정적인 인식을 공통적으로 보여주고 있다. 우리나라도 코로나19 이후 많은 기업 및 기관들이 재택근무를 도입하며 적극 대응하였다. 정부 당국은 2020년 9월 ‘재택근무 종합 매뉴얼’을 공개하며 기업 및 기관들이 재택근무 도입 및 설계, 인사조직 관리, 관련 규정 작성 등에 활용할 수 있는 가이드라인을 제시하였다(김석관 외, 2021). 또한, 재택근무를 포함한 유연근무제 확산을 위해 기업대상 컨설팅, 인프라 구축, 장려금 지원 등 다양한 정책을 추진했고(김국섭, 정선영, 2022.01.12.), 2022년 말에는 우수사례들을 모은 「2022년 재택근무 활용 우수사례」를 발간하기도 했다.

그러나, 이러한 노력해도 불구하고 Aksoy et al.(2023.06.28.)에 따르면 우리나라 근로자들의 2023년 4~5월 기준 주당 평균 완전재택근무 일수는 0.4일로 조사대상 34개국 중 최하위를 기록했다. 특히, 근로자들이 희망하는 주당 평균 재택근무일수(1.2일)와 고용주들의 계획 일수(0.6일) 간 차이가 주요국들(미국 2.6일/1.9일, 중국 1.9일/1.1일, 일본 1.4일/1.2일)에 비해 크게 벌어져 재택근무 도입이 미흡한 기업 및 기관 근로자들의 불만 증가 및 이탈이 예상된다. Chen et al. (2022.08)의 연구에 따르면 사무실 근로자 대비 하이브리드 근로자들의 생산성과 직업 만족도가 향상되었고 반대로 이탈률과 병가 일수는 감

소하였다. 병가 일수는 감소하였다. 따라서 물리적 사무실 환경에서의 가시적 근무가 업무에 대한 근로자들의 태도 및 생산성에 반드시 긍정적인 것이라는 일부 고용주 및 관리자들의 인식 변화가 요구된다. 정부의 지원정책도 보다 정교해질 필요가 있다. 우리나라는 OECD 38개국 중 가장 높은 인구밀도(530명/km², 미국 36명, 일본 345명)를 기록하고 있으며, 단독주택보다 상대적으로 좁은 아파트 등 공동주택 거주 비율이 높아 일과 삶의 분리, 프라이버시 보호 등에 한계가 있다. 또한, 선진국 대비 현장 근로자가 많은 제조업 비중이 높기 때문에 재택근무가 상대적으로 용이한 사무직과의 형평성 문제도 제기될 수 있다. 따라서, 우리나라의 주거 및 업무환경과 산업 구조를 고려한 중장기적이고 세분화된 재택근무 지원정책을 설계해야 한다. 또한, 대기업 대비 인프라 구축 및 관련 제도 수립에 한계가 있는 중소기업의 저조한 재택근무 도입률(2021년 기준 대기업 24.1%, 중소기업 12.1%, 김기민, 2023.12.10.) 제고를 위해 비대면 서비스 바우처 사업, 근무혁신 인센티브제 등 현행 제도를 보다 공격적으로 확대 강화해야 할 것이다.



참고문헌

- 김국섭, 정선영, “재택근무 확산을 위한 간담회 개최,” 고용노동부, 2022.01.12.
- 김기민, 『대기업과 중소기업 사업체의 근로조건 비교』, KLI패널브리프, 제 24호, 한국노동연구원, 2023.12.10.
- 김석관 외, 『원격경제의 부상과 새로운 혁신 전략의 모색』, 과학기술정책연구원, 2021.
- 한국은행 동경사무소, “최근 일본의 텔레워크(재택근무) 실시 현황,” 2023.08.31.
- 日本生産性本部, “최근 일본의 텔레워크(재택근무) 실시 현황,” 2023.08.31.
- 北京大學 國家發展研究院, 『疫情沖擊下的 遠程居家辦公』, 2022.05., pp. 1-19.
- Aksoy, C. G., Barrero, J. M., Bloom, N., Davis, S. J., Dolls, M. and P. Zarate, “Working from home around the world,” *4th Joint IMF-OECD- World Bank Conference on Structural Reforms*, 2023.05.15., pp. 1-33.
- Aksoy, C. G., Barrero, J. M., Bloom, N., Davis, S. J., Dolls, M. and P. Zarate, “Working from home around the world,” Centre for Economic Performance, 2023.05., pp. 1-70.
- Aksoy, C. G., Barrero, J. M., Bloom, N., Davis, S. J., Dolls, M. and P. Zarate, “Working from home around the world: 2023 Report,” WHT Research, 2023.06.28., pp. 1-15.
- Arendse, H., “Shifting Attitudes and Expectations for Work in China’s Post-Pandemic Era,” China Briefing, 2023.08.30., <https://www.china-briefing.com/news/chinese-work-culture-trends-after-covid/>
- Bick, A., Blandin, A., and K. Mertens, “Work from home before and after the COVID-19 outbreak,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol 15 No 4, 2023, pp. 1-39.
- Bloom, N., “The Five-Day Office Week Is Dead,” The New York Times, 2023.10.16., <https://www.nytimes.com/2023/10/16/opinion/office-work-home-remote.html>
- Bloom, N., Han, R., & J. Liang, “How hybrid working from home works out,” NBER, 2022.02., pp. 1-9.
- Chen, Y., Cortes, P., Kosar, G., Pan, J., & B. Zafar, “The Impact of COVID-19 on Workers’ Expectations and Preferences for Remote Work,” NBER, 2023.02., pp. 1-9.
- Microsoft, “2021 Work Trend Index: Annual Report: The Next Great Disruption Is Hybrid Work – Are We Ready?,” 2021.03., pp. 1-38.
- Statista, Number of employees working remotely in China between June 2020 and June 2023, 2023.09.14., <https://www.statista.com/statistics/1296261/china-remote-work-online-service-users/>

코로나19가 콘텐츠 산업에 미친 영향

김 윤 지 한국수출입은행 해외경제연구소
yzkim@koreaexim.go.kr

코로나19 기간 동안 영화산업이 중단되면서 OTT(Over the Top, 온라인 스트리밍 서비스)가 대체재로서 빠르게 성장했다. 코로나19의 엔데믹 전환 이후 영화관 상영은 재개됐으나, 영화관 시장 회복은 절반 수준으로 부진하다. 영화관 시장 회복이 부진한 까닭은 OTT라는 대체재 등장 외에 영화관람료 상승, 코로나19 이전 제작된 낡은 영화의 개봉 등으로 볼 수 있지만 근본적으로는 코로나19 이후 콘텐츠 시청 취향이 시간 대비 효율, 즉 '시성비'를 추구하는 방향으로 바뀌고 있기 때문이다. 코로나19 기간 동안 OTT, 유튜브 등으로 늘어난 콘텐츠를 소비하면서 사람들의 시청 행태도 변화한 영향이다. 이에 따라 빨리감기, 건너뛰기, 요약본 등의 활용이 늘어났고, 영화 관람에서도 '신뢰할 수 있는 영화'만 골라보려는 경향이 강화되고 있다. 콘텐츠 공급자들도 시성비 추구에 맞춰 드라마 시리즈의 길이를 줄이거나, 스포츠·예능 콘텐츠를 늘리는 등의 형태로 변화하고 있다. 기존보다 집중력을 덜 요구하는 콘텐츠를 제공해 시청 진입 장벽을 낮추려는 것이다.



1

코로나19 이후 회복이 더딘 영화 시장

코로나19 기간 동안
집합활동 제한으로
영화산업의 밸류체인은 모두
중단되었다.

영화관을 대신해 OTT들이
가파르게 성장하며 영화관의
대체재로 자리 잡았다.

코로나19의 엔데믹 전환
이후에도 영화관 시장은
절반 수준만 회복되었다.

코로나19를 거치며 많은 산업들이 변화했다. 그 가운데에서도 큰 격변을 겪은 분야 가운데 하나가 영상콘텐츠 산업이다. 코로나19 기간 동안 집합활동이 제한되면서 영화관 상영이 전면 또는 부분적으로 금지되었던 탓에 약 3년간 투자·제작·상영 등 산업 밸류체인의 거의 모든 활동이 중단되어야 했기 때문이다.

해당 기간 동안 넷플릭스와 같은 OTT¹⁾들이 각 가정으로 파고들며 성장했다. 넷플릭스의 경우 2007년부터 온라인 스트리밍 사업을 시작해 유료 케이블 TV 시장을 잠식해 왔지만, 코로나19 기간 동안 멈춰 선 영화관의 대체재로 떠오르며 가파른 성장세를 보였다. 스트리밍 시장이 확대되면서 세계적으로 디즈니+, 애플TV, 아마존프라임TV 등과 같은 사업자들도 OTT사업을 확장했고, 한국에서도 티빙, 웨이브, 쿠팡플레이 등 다양한 OTT업체들이 등장했다.

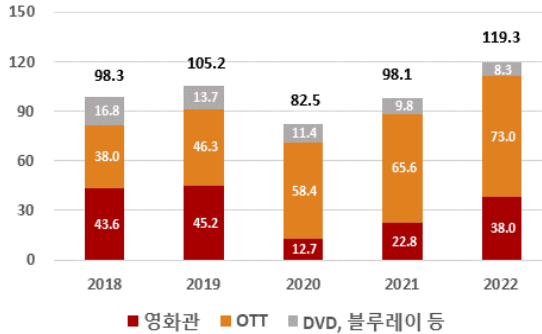
코로나19가 엔데믹으로 전환되면서 영화관이 다시 문을 열기 시작하자, 많은 사람들은 위축되었던 영상콘텐츠 시장도 회복될 것으로 예측했다. 그러나 시장은 좀처럼 예전 모습으로 돌아가지 못하고 있다. 코로나19 영향이 가장 컸던 2020년, 전년대비 71.8% 감소한 세계 영화관 시장 규모는 2021년부터 회복세를 보이고는 있으나 2022년까지도 2019년 수준의 84%밖에 회복되지 못했다. 영상콘텐츠 시장에서 영화관 비중이 더 높았던 우리나라의 회복은 더 늦어, 2022년 영화관 시장 규모가 2019년의 54.7% 수준에 불과하다. 2023년 한국 영화관 관람객 수는 1억 2,514만 명으로 2019년 2억 2,668만 명의 55% 수준밖에 되지 않았다²⁾[그림 1], [그림 2].

1) Over the Top, 온라인 스트리밍 서비스

2) 한국영화진흥위원회 박스오피스 통계

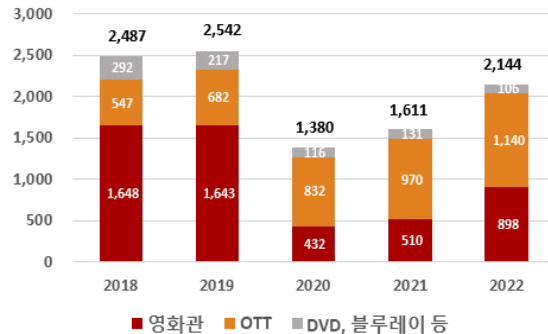
[그림 1] 세계 영상콘텐츠 시장 규모

단위: 십억 달러



[그림 2] 한국 영상콘텐츠 시장 규모

단위: 백만 달러



자료: PwC(2022), 김윤지(2023)에서 재인용

2

영화 시장 회복 부진 원인

코로나19 기간 동안 OTT가
영화관을 대체했으며, 같은
기간 영화관 관람료도 크게
상승하면서 영화관 회복을
더디게 하고 있다.

다시 영화관이 문을 연
뒤에도 코로나19 기간 동안
개봉을 놓친 낡은 영화들이
개봉되면서 관객들에게 큰
호응을 받지 못했다.

영화관 회복 부진의 원인으로는 몇 가지가 거론된다. 첫째는 OTT 대체론이다. 팬데믹 기간 동안 사람들은 OTT를 통해 영화와 드라마를 즐겨 보며 영화관 없는 세상에 익숙해졌다. 굳이 영화관에 가지 않아도 비슷한 콘텐츠를 집에서 즐길 수 있어 다시 영화관을 찾지 않게 되었다는 것이다. 영화관 관람료의 지나친 상승도 또 다른 원인이다. 2017년부터 2022년까지 5년 동안 우리나라 영화관 평균 관람료는 28.7% 올랐다. 같은 기간 소비자 물가 상승률 10.2%의 세배 가까이 오른 셈이다. 영화관 관람료가 OTT 한 달 구독료를 넘어서면서 영화관은 여러 놀이 선택지 가운데 경쟁력이 떨어진다는 설명이다.

코로나19 기간 동안 개봉 시기를 놓친 영화들이 많았던 점도 있다. 2022년 영화관이 다시 문을 열면서부터 올려진 영화 대부분은 코로나19 이전 제작된 영화들이었다. 영화는 트렌드를 빠르게 반영하는 탓에 낡은 느낌을 주면 사람들의 이목을 잡아끌지 못한다. 하지만 외부 투자로 제작된 영화들은 투자금 회수를 위해 상영을 건넬뛰기 어렵다. 이런 영화들이 2024년 상반기까지도 상영될 예정이어서 올해까지도 코로나19의 영향은 계속 이어질 전망이다.

코로나19 기간 동안 시간 대비 효율, 즉 '시성비'를 추구하는 방향으로 사람들의 콘텐츠 시청 취향이 바뀐 것이 더 근본적인 이유다.

콘텐츠 시청에서 시성비가 대두된 것은 OTT, 유튜브 등으로 콘텐츠 공급이 크게 늘어났으며, 코로나19 기간 동안 이를 집중적으로 소비하면서 사람들의 행태도 변화했기 때문이다.

콘텐츠 시청에 시성비가 대두되면서 빨리감기, 건너뛰기, 요약본 활용 등이 크게 늘어나고 있다.

3

시성비의 시대, 콘텐츠 소비의 변화

시성비의 시대, 영화관 관람은 돈과 시간의 손실 위험이 큰 선택지다.

하지만 위기의 가장 큰 원인은 근본적으로 사람들의 콘텐츠 시청 취향이 바뀌고 있다는 것이다. 이런 변화를 단적으로 보여주는 단어가 '시성비'다. 시성비란 가격 대비 성능 비율을 말하는 '가성비'에서 나온 말로, 시간 대비 성능을 추구한다는 의미다. 일본에서도 '타임 퍼포먼스(time performance)'의 줄임말 '타이파'라는 신조어가 떠올랐을 정도로 시간 대비 효율을 강조하는 것은 세계적인 현상이다.

콘텐츠 시청에서 시성비가 특히 강조되고 있는 것은 OTT, 유튜브 등으로 콘텐츠 공급이 크게 늘어났기 때문이다. 보고 싶은, 혹은 보아야 할 콘텐츠가 너무 많아지면서 최대한 시간을 적게 투여해 되도록 많은 콘텐츠를 보겠다는 심리가 확산된 것이다. 콘텐츠 공급이 늘어난 것이 코로나19의 직접적 영향이라 볼 수는 없지만, 코로나19 기간 동안 실내활동이 강제되면서 각종 매체의 활용이 늘어난 것은 주지의 사실이다. 코로나19 기간 동안 화제의 중심으로 떠올랐다 빠르게 식어버린 '메타버스' 열풍도 이 기간의 후과다.

늘어나는 콘텐츠 공급 속에서 사람들의 콘텐츠 시청 경향에는 많은 변화가 나타났다. 화제가 되는 드라마나 영화가 있어도 유튜브 등에 있는 각종 요약본을 통해 줄거리만 확인하는 게 시성비 측면에선 효율적이다. 모든 시리즈들에 시간을 들일 수 없기 때문이다. 이를 위해 빨리감기 등을 통해 재미없는 부분은 건너뛰며 보기도 한다. 콘텐츠를 잘못 선택할 위험에 빠지지 않으려면 요약본 동영상 등으로 미리 결론을 확인한 뒤 마음에 드는 것만 골라보기도 한다.

무엇보다 '시성비'가 강조되면서 영화관에 가는 것은 매우 위험한 선택이 되었다. 영화나 드라마라면 집에서 OTT를 통해 충분히 즐길 수 있다. 이를 넘어서 '굳이' 영화관에 가기 위해서는 많은 장애물들을 건너야 한다. 관람료도 따로 지불해야 하고, 두 시간 동안 꼼짝없이 앉아 빨리감기나 건너뛰기 없이 영화에만 집중해야 한다. 만약 그렇게 선택한 영화가 재미마저 없다면 보통 손실이 아니다. 돈도 돈이지만 다른 재미있는 콘텐츠를 볼 수도 있었을 시간을 함께 잃어버리는 것이 되기 때문이다.

시성비를 높이기 위해
'신뢰할 수 있는 영화'를
보는 경향이 늘어,
프랜차이즈물과 같이
검증된 시리즈물의 흥행이
상대적으로 높아졌다.

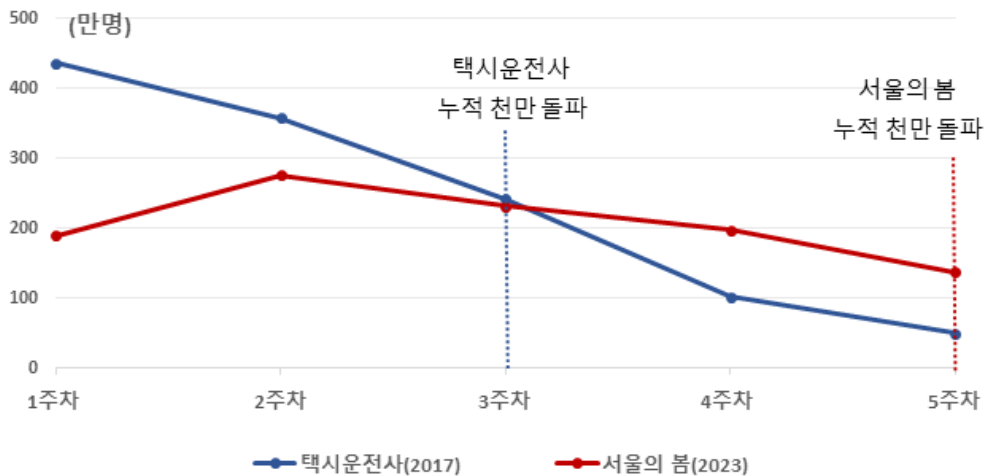
흥행 영화라도 다른
사람들의 검증을 기다려
천천히 관람하는 형태가
늘어 초반 흥행력은
떨어지는 추세다.

때문에 영화를 보더라도 실패할 수 없는 '신뢰할 수 있는 영화'만 골라 보려는 경향이 늘었다. 전작 시리즈를 통해 대략의 재미를 유추할 수 있는 프랜차이즈물 영화를 선택하는 것도 방법이다. 할리우드의 경우 이런 전략이 자리 잡은 지 오래다. <탑건>, <아바타>처럼 아주 오래된 시리즈들의 후속작을 제작하거나, 많은 팬을 보유한 마블 시리즈 등을 끝도 없이 이어간다. 관객들에게 '신뢰'를 줄 수 있는 콘텐츠라고 보기 때문이다. 우리나라에서 2023년 첫 천만 관객 영화를 기록한 <범죄도시3>도 이 덕을 많이 보았다. 과거 <범죄도시> 시리즈를 즐겼던 팬들이 안심하고 그 다음 시리즈를 선택하면서 상대적으로 수월하게 관객을 모을 수 있었다. 2023년 유명 일본 애니메이션 등에 관람객이 많이 몰려든 것도 비슷한 이유다.

이런 탓에 흥행 영화에 관람객 수가 늘어나는 추이도 변화했다. 과거 한국영화 흥행작들은 개봉 첫 주에 가장 많은 관객이 는 후 점차 줄어드는 형태가 많았다. 2017년 8월 개봉한 <택시운전사>의 경우 첫 주 436만 명, 둘째 주 358만 명, 셋째 주 242만 명이 들어 3주 차에 천만 명을 돌파했다. 4주 차엔 관람객이 3주 차의 절반 이하인 102만 명으로 줄었다. 개봉 전 마케팅을 통해 첫 주 관람객을 얼마나 유치하는가가 흥행에 결정적이었던 셈이다.

그런데 최근에는 사람들의 검증을 기다려 천천히 관람을 결정하는 형태가 늘었다. 때문에 첫 주가 아닌 둘째 주에 더 많은 관객이 드는 경우도 늘었다. 2023년 최대 흥행작인 <서울의 봄>은 첫 주 189만 명, 둘째 주 276만 명, 셋째 주 232만 명, 넷째 주 197만 명, 다섯째 주에 137만 명이 들면서 5주 차에 천만 명을 넘어섰다. 코로나19 이전과 비교할 때 초반 관객은 적고 완만하지만 길게 늘어지는 형태다. 불만만 영화라는 입소문이 날 때까지 충분히 기다린 뒤 관람을 결정하기 때문이다. 그나마 잘 되는 영화일 때 이야기고, 대부분의 영화는 초반 부진이 회복되지 못한 상태에서 간판을 내리는 경우가 많다[그림 3].

[그림 3] 영화 '택시운전사(2017)'와 '서울의 봄(2023)' 주별 관객수 추이



자료 : 한국영화진흥위원회 박스오피스 통계

'신뢰'를 강화시키는 입소문 영향이 더 커지면서 SNS 악평에 의해 흥행이 크게 좌우되는 부작용도 생겨나고 있다.

'신뢰'를 강화시키는 입소문 영향이 커지면서 부작용도 생겨났다. 영화 개봉 초반 소셜미디어 등에 부정적인 영화 평가가 오르면 흥행에 미치는 악영향도 과거에 비해 커졌다. 2022년 여름 개봉한 영화 <비상선언>의 경우 호화 출연진 등으로 기대를 모은 작품이었다. 하지만 전체 흥행은 200만 명을 살짝 넘는 수준에 그쳤다. 코로나19 이후 상영 정상화 직후여서 관람객들을 다시 영화관으로 불러오는 게 어려웠던 점도 있었지만, 개봉 초반 "실망스럽다"는 악평이 크게 퍼진 탓이 컸다. 영화 평가는 다양할 수 있지만, 이 영화는 관객수에 비해 초반 악평이 유독 두드러졌다. 결국, 다른 영화사가 조직적으로 악평 퍼트리기를 했는지, 즉 '역바이럴' 마케팅이 존재했는지를 두고 경찰 수사가 이뤄지기도 했다³⁾. 그만큼 입소문의 영향이 커졌다는 증거였다.

입소문이 영화 흥행에 미치는 영향에 대해서는 이미 많은 연구를 통해 검증된 바 있다. 호평보다는 악평이 더 잘 전파되고 영향력도 높다는 게 일반적인 연구 결과다. 호의적인 정보보다는 비호의적인 정보에 사람들

3) “'비상선언' 역바이럴 정황 확인” 쇼박스, 경찰 수사 의뢰 (한국일보, 2022. 9.21)

4

시성비에 확산에 맞춘 콘텐츠 공급의 변화

OTT 콘텐츠도 시성비를
추구하는 사람들의 취향
변화에 맞춰 드라마
시리즈의 길이를 줄이는 등
시청자의 진입을 낮추는
형태로 변화하고 있다.

이 더 민감하게 반응하기 때문이다. 이에 대해서는 여러 분석이 있는데 ‘손실 회피 경향’도 그 가운데 하나다. 나쁜 정보를 잘 확인해야 나의 관람료를 잃어버리지 않기 때문에 나쁜 정보에 더 민감하다는 것이다. 시성비적 측면에서는 돈과 함께 시간을 지키는 것도 중요하기에 악평에 더 민감해질 수밖에 없다.

콘텐츠를 공급하는 측면에서도 이런 변화에 대응하고 있다. 과거 OTT는 ‘몰아보기’를 할 수 있도록 드라마 시리즈를 한꺼번에 선보이며 성장해 왔다. 그런데 우리나라 드라마들은 90년대 이후 대체로 16부작이라는 긴 형태가 정착되었다. 방송국 입장에서는 드라마가 어느 정도 재미있다고 소문이 난 뒤에야 광고가 늘기 때문에 시리즈를 다소 길게 잡는 게 필요했다. 제작사 입장에서도 세트 제작과 같은 고정비용을 감안하면 시리즈가 길어야 편당 제작비를 낮출 수 있었다.

하지만 시청자의 입장에서, 또는 OTT의 입장에서 16부작 드라마는 다소 비효율적이다. 여러 넷플릭스 시청 데이터 연구를 종합하면 최적의 시리즈 길이는 6부작이다. 넷플릭스 사용자의 75%가 하루 최대 4.5개의 에피소드를 시청하기 때문이다⁴⁾. 즉, 평균 사용자들이 4~5편을 몰아본 뒤 잠시 쉬기 때문에 6부작으로 구성하면 두 번에 나눠 보면서 시리즈를 마칠 때 새 영화 한편을 보기에 적당하다. 게다가 시청이 시작된 시리즈 가운데 평균 45% 정도는 끝까지 완주되지 못한다. 넷플릭스 사용자의 절반 정도는 시리즈 시청 시작 이후 25%가 되지 못한 지점에서 시청을 중단하곤 한다. 절반 가까운 드라마가 완주되지 않는다면, 긴 시리즈일수록 OTT 업체에겐 손해다. 시청자의 입장에서든 아무리 빨리 감기 등을 이용해도 16부작을 완주하는 것은 시간과 감정 소모가 커 주저함이 있다. 진입장벽을 낮춰 주는 게 필요하다.

때문에 시성비의 확산으로 드라마 시리즈 길이도 짧아지는 추세다. 예전에는 흔치 않던 8부작, 10부작, 12부작이 늘어나기 시작했다. 이보다 더

4) S. Lall and R. Sivakumar (2021)

OTT에 최근 스포츠·예능 콘텐츠가 늘어나고 있는 것도 기존 콘텐츠보다 집중력을 덜 요구하면서 장기 구독을 유지하기 때문이다.

공급자들이 요약본 배포 등을 통해 다시 시청률을 높이는 활동을 하기도 한다.

5

물리적 환경의 변화, 정서적 환경의 변화

MZ세대들의 경우 짧은 콘텐츠를 더 먼저, 자주 이용해 단위 시간당 정보 처리 능력도 높다.

긴 시리즈라면 시즌1과 시즌2로 나눠 공개되기도 한다. OTT가 구독자들의 발을 묶어 놓기 위해 고안했지만, 시청자들이 긴 호흡 유지의 어려움을 줄이기 위한 대응이기도 하다. 건너뛰기를 막기 위해 숨 쉴 틈 없이 빠르게 전개되는 드라마들도 늘어났다.

하지만 더 어려운 것은 30분, 1시간짜리 요약본만 보고 전체 시리즈는 아예 보지 않는 경우다. 방송에서 OTT로 건너갔던 시청자들이 유튜브 요약본만 보며 아예 OTT를 켜지 않기도 한다. 때문에, OTT들도 이런 변화 추세에 맞춰 예능이나 스포츠 중계를 늘려가고 있다. 예능 프로그램은 긴 시리즈에 비해 감정 소모가 적어 진입이 쉽다는 장점이 있다. 스포츠 중계는 시즌이 이어지는 동안 구독을 해지할 위험이 낮다. 모두 기존 콘텐츠들보다 집중력을 덜 요구한다.

방송사나 OTT들이 요약본을 활용하기도 한다. 야심차게 준비한 드라마의 시청률이 오르지 않으면 유튜브에 요약본 등을 제작, 유포해 시청자들을 다시 잡아끈다. 방송에서도 ‘이제까지 *** 몰아보기’와 같은 드라마 요약 프로그램을 자주 볼 수 있다. 유명 유튜버들이 만든 요약본 덕에 시리즈의 후반부에 시청률이 오르거나 OTT로 신규 시청자 유입이 늘어나는 경우도 많다.

영상콘텐츠 산업에 ‘시성비’가 늘어나게 된 데에는 OTT 외에 유튜브, 틱톡, 인스타그램 등과 같은 새로운 콘텐츠 유통 매체들이 등장하게 된 영향이 크다. 이러한 매체들이 단순히 코로나19로 더 늘어난 것은 아니지만, 코로나19 기간 동안 많은 여가 활동이 실내로 한정되면서 이런 매체들의 이용도, 영향력도 확대됐다. 특히 MZ세대들의 경우 영화관보다 이런 매체를 더 먼저 사용했고 더 익숙하게 느낀다. 이런 매체를 통해 15초, 60초, 10분 영상을 자주 접한 세대들일수록 단위 시간당 정보 처리 능력이 더 향상되었다는 분석도 있다⁵⁾. 단시간에 대량의 정보를 처리하는데 익숙해져 천천히 진행되는 장면을 더 견디기 어려워 한다는 것이다.

5) 이나다 도요시 (2022)

소셜미디어 증가로 ‘정답’과
‘실패하고 싶지 않은 마음’이
확산되면서 콘텐츠도
효율적으로 소비하게끔
추동한 측면도 있다.

물리적인 환경 변화에 덧붙여 정서적인 환경의 변화 영향도 있다. 이나 다 도요시의 책 〈영화를 빨리 감기로 보는 사람들〉에서는 ‘실패하고 싶지 않은 마음’이 늘어난 것도 빨리감기가 확산된 원인이라고 주장한다. 소셜 미디어를 통해 늘 옆 사람과 비교하며 살아온 젊은 세대들은 무엇에서든 ‘정답’을 빨리 찾고 싶어 한다는 것이다. 이 때문에 콘텐츠를 보더라도 쓸 데없는 것을 보는 것은 지양하고, 올바른 해석을 해야 하므로 빨리감기, 요약본 등을 더 찾게 된다는 이야기다. 무언가를 강요하는 사회에서는 영화조차도 편안히 감상하기보다는 효율적으로 소비하게끔 추동한다는 사실을 보여주는 셈이다.



참고문헌

김윤지, 『영화·OTT 산업 위기론과 투자』, 한국수출입은행 해외경제연구소, 2023.

이나 다 도요시, 『영화를 빨리감기로 보는 사람들』, 현대지성, 2022.

한국영화진흥위원회, 『2022년 한국 영화산업 결산』, 2023.

한국영화진흥위원회 박스오피스 통계

(<https://www.kobis.or.kr/kobis/business/stat/boxs/findDailyBoxOfficeList.do>)

PwC, 『Global Entertainment & Media Outlook 2022–2026』, 2022.

S. Lall and R. Sivakumar, “A Real-world Dataset of Netflix Videos and User Watch-Behavior: Analysis and Insights,” ICC 2021 – IEEE International Conference on Communications, Montreal, QC, Canada, 2021, pp. 1–7.

Suárez-Vázquez, “Critic power or star power? The influence of hallmarks of quality of motion pictures: an experimental approach”, *Journal of Cultural Economics*, Vol 35, 2011, pp.119–135.

코로나19가 학생들의 정신건강에 미친 영향과 회복 대책

최정원 한국청소년정책연구원
doccjw@nypi.re.kr

2024년 1월 24일 정부서울청사에서 발표된 교육부의 10개 중점 추진 과제 중에는 학생 마음 건강에 대한 지원이 포함되어 있었다. 지원의 주요 내용은 ▲학교급별 정신건강 위기 선별 검사 도구의 개발과 적용, ▲한국형 사회정서 교육프로그램의 개발, ▲위(Wee) 프로젝트 기능의 확대, ▲전문 치유 기관과의 연계 확대 등이며 교육부는 이와 관련해 연초 '학생건강정책관'과 '사회정서성장지원과'를 신설하는 조직개편까지 단행했다. 코로나19 이후 학생 정신건강 문제에 대해 부쩍 높아진 사회적 문제의식이 정부의 정책 기조에 반영된 결과라 할 수 있다.

코로나19 팬데믹을 경험하며 비단 한국뿐만 아니라 미국, 캐나다와 같은 북미의 대표 선진국에서도 학생 정신건강의 위기에 대한 사회적 문제의식이 심화했고 이는 연방 정부 및 주 정부의 즉각적이고 대대적인 재정 지원과 정책 정비로 이어졌다. 그러나 이러한 정책 기조가 코로나19 발생 전부터 지속해서 유지됐던 것은 아니었다. 코로나19 전부터 학생 정신건강 위기는 이미 두 국가에서 만연한 사회문제였고 미흡한 정부 대응에 대한 내부 비판은 꾸준히 제기되어 왔다. 코로나19가 이러한 정책 기조에 변화를 불러온 셈이다.

여기서 우리가 얻어야 할 교훈은 명확하다. 학생 정신건강 개선은 결코 산발적 예산 투입과 단기간의 정책 사업 기획과 같은 정책 행위로 달성할 수 없는 현안이라는 사실이다. 이러한 인식이 전제되지 않고는 학생 정신건강에 대한 지금의 문제의식은 실효성 있는 정책 기조의 변화로 이어질 수 없다.



1

학생 정신건강의 중요성에 대한 현(現) 정부의 인식과 대응

코로나19를 경험하며 학생
정신건강은 우리 사회가 더
이상 간과할 수 없는 현안
과제로 자리매김하였다.

이주호 사회부총리 겸 교육부 장관은 2024년 1월 24일 정부서울청사에서 교육부의 2024년 주요 정책추진 계획을 발표하며 10개 중점 추진 과제를 소개하였다. 늘봄학교의 전국 도입, 유보 통합, 교권 보호 및 수업 혁신, 학교폭력 대응 및 예방 등 다양한 현안이 중점 추진 과제로 선정됐는데 학생 마음 건강에 대한 지원도 이 중 하나다. 지원의 골자는 ▲학교급별 정신건강 위기 선별 검사 도구의 개발과 적용, ▲한국형 사회정서 교육프로그램의 개발, ▲위(Wee) 프로젝트 기능의 확대, ▲전문 치유 기관과의 연계 확대며[그림 1], 교육부는 이를 위해 2024년 1월 1일 자로 학생건강정책관과 사회정서성장지원과를 신설하는 조직개편까지 단행하였다(교육부, 2023). 조직개편 전에도 이미 교육부는 학생건강정책과와 학교생활문화과를 통해 학생 정신건강을 지원해 왔음에도 소관 조직을 신설하고 책무성을 강화한 것은 학생 정신건강에 관한 사회적 문제의식이 그만큼 높아졌음을 의미한다.

[그림 1] 학생 마음건강 지원 과제의 골자

5. 학생의 마음건강을 최우선 지원

-  정신건강 위기선별 검사도구
마음EASY검사 개발·적용
-  긍정적 태도 및 감정 관리를 기르는
사회정서 교육프로그램 개발
-  **Wee 프로젝트 기능 확대**
(기존) 폭력문제 대응 → (개선) 정신건강 지원까지 포함
-  전문기관 및 치유기관에 연계하여
적기 상담 및 진료, 치료 지원

출처: 교육부 (2024.1.24). 2024년 교육부 주요 정책 추진계획 발표(부총리 브리핑문) p.12 슬라이드 10. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=430&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=060210&opType=N&boardSeq=97811>에서 검색

2

코로나19가 초래한 학생 정신건강 위기에 대한 해외의 대응: 미국과 캐나다의 사례

미국의 바이든 정부는
코로나19로 인한 학생
정신건강 위기에 대응하고자
학교 기반 정신건강
서비스 강화를 위한 법안을
공법으로 제정하고 연방
정부 차원의 대대적 재정
지원을 시행하였다.

이처럼 학생 정신건강에 대한 사회적 문제의식이 높아진 데는 코로나19가 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 코로나19가 팬데믹 국면에 접어들면서 등교수업은 물론 일상 속 대면 교류가 대폭 축소 또는 중단되면서 우울, 불안, 스트레스, 대인관계 악화와 같은 심리·정서 문제를 호소하는 학생이 늘어났고 학교에서는 바이러스 방역 못지않게 심리방역의 필요성과 시급성이 커졌기 때문이다.

이러한 현실은 비단 한국만의 사정이 아니었다. 한국의 교육부가 코로나19 장기화에 따른 학습·심리·사회성 결손 극복을 위해 「교육회복 종합방안」기본계획(2021.7.29.)을 발표할 무렵, 미국의 교육부 역시 어린이와 학생의 사회성, 정서, 행동 및 정신건강을 지원하기 위한 안내서¹⁾를 발간하였다. 안내서는 교육 현장에서 어린이와 학생의 정신건강을 지원하는 데 걸림돌이 되는 일곱 가지 난관(challenges)과 권고(recommendations)에 대한 설명을 담고 있으며 부록에 다양한 우수 실천 사례, 연방 차원의 지원센터 및 네트워크 목록, 교육실무자가 대응 지침을 현장에 도입하는 데 도움을 줄 수 있는 자원 목록, 학생의 사회성, 정서 및 정신건강 서비스를 지원할 수 있는 기존 프로그램 등을 소개하였다. 이와 더불어 바이든 정부는 2022년 6월 연방 보험 프로그램인 메디케어(medicare)를 통해 학교 기반 정신건강 서비스 프로그램에 대한 재정 지원을 강화하는 법안(Bipartisan Safer Communities Act)을 공법으로 확정했다. 부연하면 법은 미국 보건복지부 산하 기관인 메디케어 및 메디케이드 서비스 센터(Centers for Medicare & Medicaid Services)를 통해 학교 기반 정신건강 서비스 운용 및 활성화에 필요한 자원과 정보를 단위 학교와 주 정부에 제공하도록 명시하고 있는데 센터는 이를 위해 주 정부에 5,000만 달러의 보조금을 배분할 수 있는 권한을 부여받았다. 그뿐만 아니라 법은 주 정부가 건전한 커뮤니티 정신건강 서비스를 운영할 수 있도록 향후 4년간 보건복지부 산

1) U.S. Department of Education, Office of Special Education and Rehabilitative Services (2021) Supporting Child and Student Social, Emotional, Behavioral, and Mental Health Needs, Washington, DC. <https://www2.ed.gov/documents/students/supporting-child-student-social-emotional-behavioral-mental-health.pdf> 에서 검색.

하 기관인 약물남용 및 정신건강 서비스국(Substance Abuse and Mental Health Services Administration)의 Community Mental Health Block Grant program에 2억 5천만 달러를 지원하도록 하며, 정신건강 문제를 가진 학생을 지원하고 정신건강 문제에 관한 교직원 교육 지원을 위해 약물남용 및 정신건강 서비스국의 AWARE 프로젝트에 4년간 2억 4천만 달러를 지원하도록 하였다. 또한 소아과 의사와 정신건강 전문가 간의 협력을 촉진하기 위해 4년 동안 8천만 달러를 지원하고 향후 5년 동안 정신건강 전문 소아과 의사 양성을 위해 보건복지부 산하 보건 자원 및 서비스 행정국(Health Resources and Services Administration)의 주요 진료 교육 및 강화 프로그램(Primary Care Training and Enhancement Program)에 6천만 달러를 지원하는 내용도 포함되어 있다. 이상은 모두 보건복지부 차원의 재정 지원이며 교육부 차원의 재정 지원으로는 학교 기반 정신건강 서비스 확대를 위한 보조금(School-Based Mental Health Services Grants) 및 학교 기반 정신건강 서비스 제공자의 전문성(역량) 강화를 위한 보조금(School-Based Mental Health Services Professional Demonstration Grant)에 각각 5억 달러가 투입된다.²⁾

캐나다 정부 역시 코로나19 팬데믹 사태로 위기에 직면한 학교 교육의 정상화를 위해 연방 정부 차원의 대대적 기금을 각 주·준주 정부에 지원하였고 학교 기반 학생 정신건강 서비스 강화는 기금의 주요 요처 중 하나였다. 온타리오주 정부의 경우 코로나19 팬데믹이 종료된 후에도 학교 기반 학생 정신건강 증진을 위한 정책과 예산을 강화하였다.

미국에서 이러한 재정 지원 정책이 나올 무렵 같은 북미 국가인 캐나다에서도 코로나19 팬데믹으로부터 학생을 보호하고 학교 교육을 정상화하려는 일련의 재정 지원 정책이 수립됐다. 대표적인 예는 연방 정부가 2020년 8월에 발표한 Safe Return to Class Fund다. 연방 정부는 총 20억 캐나다 달러에 달하는 기금을 마련하고 각 주와 준주(province and territory)에 거주하는 4세~18세의 아동 인구 규모에 따라 지원금을 차등 지급했는데 전체 13개 주·준주 중 온타리오주가 가장 많은 지원금인 7억 6,334만 캐나다 달러를 2020년 8월과 2021년 2월 두 차례에 걸쳐 분할받았다.³⁾ 온타리오주 정부는 지원금 중 일부를 학생 정신

2) U.S. Congress. S.2938 – Bipartisan Safer Communities Act
<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2938/text>에서 검색

3) Prime Minister of Canada (2020.8.26.). Prime Minister announces support for a safe return to school <https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/08/26/prime-minister-announces-support-safe-return-school>에서 검색

건강 지원 사업에 투입했는데 2021년 온타리오주 교육부 장관이 지역 내 학교 이사회 의장, 교육감, 회계 담당자 등을 대상으로 발송한 안내문(memorandum)에 따르면 4,250만 캐나다 달러가 학생 대상 정신건강 교육 강화(School Mental Health Ontario Action Kit)와 위기 지원 전화 서비스(Kids Help Phone) 등의 학생 정신건강 지원 서비스 사업에 투입될 것으로 안내되어 있다.⁴⁾ 온타리오주 정부는 코로나19 팬데믹 기간뿐만 아니라 팬데믹 종료 이후에도 학교 기반 학생 정신건강 증진을 위한 정책 지원을 확대해 왔는데 이러한 노력의 하나로 주 정부는 2023년 5월 정신건강 문해력(mental health literacy) 증진을 위한 의무 교육 과정 도입 계획을 발표하였다. 발표에 따르면 2024년 9월부터 10학년(고등학교)에게는 정신건강 문해력(mental health literacy) 증진을 위한 교육 과정이 의무 시행되고 7학년과 8학년(중학교)에게는 새로운 교육 자료가 보급된다.⁵⁾ 그뿐만 아니라 온타리오주 정부는 2023~24년에 학교 기반 정신건강 사업 기금으로 사상 최대인 1억 1,400만 캐나다 달러를 투입할 것이라고 발표하였는데 이는 2018년 이후 약 500% 이상 증가한 금액에 해당한다. 용처별 기금 지출 계획을 보면 전체 기금의 50%에 상당하는 5,040만 캐나다 달러는 학교 이사회가 학생 정신건강 문제와 관련된 지역 사회의 필요와 우선 해결 문제 등을 해결하는 데, 기금의 약 25%에 달하는 2,650만 캐나다 달러는 고등학교 상주 정신건강 전문가 채용 비용으로, 기금의 10%인 1,080만 달러는 학교와 지역 사회 파트너 간의 협력을 통해 통합된 학생 정신건강 서비스를 구축하는 데, 기금의 5%에 상당하는 650만 캐나다 달러는 온타리오주의 학교 기반 정신건강 서비스 구축과 관리 업무를 지원하는 조직인 School Mental Health Ontario가 지역 내 학교 교사와 학교 기반 정신건강 임상가 집단의 전문성 제고를 위해 제공하는 교육 지원 사업에 투입된다. 이외에도 정신건강에 대한 학부모와 보호자의 인식 제고, 약물중독과 남

4) Ontario Ministry of Education (2021.2.1.). Federal Safe Return to Class Fund and Expanded Targeted Testing in Schools (B01 memo) https://efis.fma.csc.gov.on.ca/faab/Memos/B2021/B01_EN.pdf에서 검색

5) The Globe and Mail (2023.5.13.). On mental health education, Ontario is now in a class of its own <https://www.theglobeandmail.com/opinion/editorials/article-on-mental-health-education-ontario-is-now-in-a-class-of-its-own/>에서 검색

3

시사점: 그래서 우리는 무엇을 해야 하는가?

학생 정신건강의 보호와 증진을 위한 왕도는 존재하지 않는다. 오직 증거 기반의 정책 목표 수립과 안정적이고 지속적인 예산 투입이 담보될 때만 학생 정신건강의 증진을 기대할 수 있다.

용 예방을 위한 캠페인 활동을 위해 각각 200만 캐나다 달러가 투입된다.⁶⁾

지금까지 우리는 코로나19 사태가 초래한 학생 정신건강 위기 문제에 대해 미국과 캐나다의 정부가 취한 대책을 간략하게 살펴보았다. 미국과 캐나다는 다양한 평가 지표에서 북미의 대표 선진국으로 구분되고 있지만 기실 청소년 정신건강에 있어서는 코로나19 사태 이전부터 이미 다양한 문제점을 가지고 있었다. 앞서 소개했지만, 미국의 교육부가 코로나19 팬데믹 국면에서 어린이와 학생의 사회성, 정서, 행동 및 정신건강을 지원하기 위해 발간했다던 안내서를 보면 그간 미국 내에서 학생의 정신건강 증진을 가로막고 있었던 일곱 가지 난관(challenges)에 대한 진단과 분석이 기술되어 있는데 코로나19 이전부터 만연했던 어린이와 학생의 정신건강 위기와 격차, 정신건강 서비스 이용에 대한 낙인과 기피, 비효율적 서비스 관행, 서비스 전달 체계의 분절, 정책과 재정의 한계, 서비스의 전문성 및 지속성 부재, 그리고 증거 기반의 정책 결정을 위한 데이터 부재 등이 이에 해당한다. 캐나다 역시 상황은 크게 다르지 않았다. 코로나19 팬데믹 이전부터 캐나다에도 청소년 정신건강 위기는 만연해 있었고 기대에 못 미치는 정부의 대응은 줄곧 비판의 대상이었다(Canadian Paediatric Society, 2022)⁷⁾.

그렇다면 코로나19로 학생 정신건강 위기가 더욱 심각해진 현실에서 미국과 캐나다 정부가 보여준 일련의 대응은 우리에게 어떤 메시지를 주는가? 질문의 답은 간단하다. 학생 정신건강을 단기간에 좋게 만드는 마법 같은 정책은 존재하지 않는다는 것이다. 문제가 표면으로 드러났을 때까지만 기다렸다가 임기응변식으로 대안을 세우고 문제가 다시 관심에서 멀어지면 현상 유지에 급급한 정책 행위로는 결코 학생 정신건강 수준의

6) Ontario Ministry of Education (2023.5.1.). Ontario Launching New Mental Health Learning and Increasing Funding. <https://news.ontario.ca/en/release/1002993/ontario-launching-new-mental-health-learning-and-increasing-funding>에서 검색

7) Canadian Paediatric Society (2022.4). POLICY BRIEF: Child & Youth Mental Health https://cps.ca/uploads/advocacy/PolicyBrief_MH.pdf#:~:text=The%20new%20federal%20commitment%20to%20establish%20a,have%20been%20uniquely%20impacted%20by%20the%20pandemic8.에서 검색

개선을 기대할 수 없다. 정신건강 문해력 증진을 위한 교육 과정의 상설화, 학교 기반 정신건강 서비스의 질적 제고를 위한 전문가 양성과 보수 교육, 학교 안팎에서의 통합적 정신건강 서비스 제공을 위한 학교-지역 사회 사이의 협력망 구축, 학부모(보호자)를 위한 정신건강 교육, 학생 정신건강 증진을 위한 학교 안팎에서의 캠페인(예: 약물남용 및 중독 예방 활동) 등은 결코 산발적 예산 투입과 단기간의 정책 사업 기획으로 성취할 수 없는 목표다. 증거 기반의 정책 목표 수립과 안정적이고 지속적인 예산 투입이 담보될 때만 성취될 수 있는 결과물이다.

코로나19로 학생 정신건강이 지금처럼 현안 과제로 주목받기 전 국가인권위원회(2018)는 일찍이 보건복지부 장관을 상대로 아동·청소년의 정신건강 및 인권 증진을 위한 정책을 권고하며 어린이와 학생의 정신건강 위기와 격차, 정신건강 서비스 이용에 대한 낙인과 기피, 비효율적 서비스 관행, 서비스 전달 체계의 분절, 정책과 재정의 한계, 서비스의 전문성 및 지속성 부재, 그리고 증거 기반의 정책 결정을 위한 데이터 부재 등을 이미 문제점으로 진단한 바 있다.⁸⁾ 그러나 문제적 현실은 여전히 달라지지 않았다. 그렇다면 이제 우리가 해야 할 일은 또 다른 진단이 아닌 변화를 불러오는 실천이 아닐까?

8) 국가인권위원회 (2018.12.20.). 아동·청소년의 정신건강 및 인권 증진을 위한 정책 권고. <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?currentpage=80&menuid=001004002001&pagesize=10&boardtypeid=24&boardid=7604071>에서 검색.



참고문헌

국가인권위원회 (2018.12.20.). 아동·청소년의 정신건강 및 인권 증진을 위한 정책 권고. <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?currentpage=80&menuid=001004002001&pagesize=10&boardtypeid=24&boardid=7604071>에서 검색.

교육부 (2024.1.24). 2024년 교육부 주요 정책 추진계획 발표(부총리 브리핑문) p.12 슬라이드 10. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=430&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=060210&opType=N&boardSeq=97811>에서 검색

Canadian Paediatric Society (2022.4). POLICY BRIEF: Child & Youth Mental Health https://cps.ca/uploads/advocacy/PolicyBrief_MH.pdf#:~:text=The%20new%20federal%20commitment%20to%20establish%20a,have%20been%20uniquely%20impacted%20by%20the%20pandemic8에서 검색

Ontario Ministry of Education (2021.2.1.). Federal Safe Return to Class Fund and Expanded Targeted Testing in Schools (B01 memo) https://efis.fma.csc.gov.on.ca/faab/Memos/B2021/B01_EN.pdf에서 검색

Ontario Ministry of Education (2023.5.1.). Ontario Launching New Mental Health Learning and Increasing Funding. <https://news.ontario.ca/en/release/1002993/ontario-launching-new-mental-health-learning-and-increasing-funding>에서 검색

Prime Minister of Canada (2020.8.26.). Prime Minister announces support for a safe return to school <https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/08/26/prime-minister-announces-support-safe-return-school>에서 검색

The Globe and Mail (2023.5.13.). On mental health education, Ontario is now in a class of its own <https://www.theglobeandmail.com/opinion/editorials/article-on-mental-health-education-ontario-is-now-in-a-class-of-its-own/>에서 검색

U.S. Congress. S.2938 – Bipartisan Safer Communities Act <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2938/text>에서 검색

U.S. Department of Education, Office of Special Education and Rehabilitative Services (2021) Supporting Child and Student Social, Emotional, Behavioral, and Mental Health Needs, Washington, DC. <https://www2.ed.gov/documents/students/supporting-child-student-social-emotional-behavioral-mental-health.pdf>에서 검색.

코로나19가 보육에 미친 영향

최윤경 육아정책연구소
ykchoi@kicce.re.kr

코로나19가 보육에 미친 영향은 팬데믹의 감염위험이 확산되던 2020~2022년 약 3년의 기간 동안 이루어진 거리두기와 마스크 착용, 백신접종과 확진자 격리 등의 조치가 아동과 가족, 자녀돌봄과 보육의 영역에 미친 부분이다.* 유례없이 강한 정부 주도의 방역정책과 통제 하에 이루어진 돌봄기관 및 학교의 휴업과 이에 따른 지원체계의 가동은 어린 아동의 감염위험을 낮추는 보건·의료 상의 유의한 효과로 나타났다. 이러한 과정을 통해 팬데믹과 같은 재난상황에서의 육아분야 아동 돌봄과 보육의 대응체계가 구축되고 관련 지원체계와 감염위기 대응의 거버넌스가 마련되었다. 그러나 이러한 단기적 결과 외에, 코로나19 대응과정과 일련의 경험이 아동에 대한 돌봄과 교육에 직간접적으로 미친 영향은 광범위하게 잠재되어 있다. 이는 코로나세대 아동에 대한 심도있는 이해와 함께 장기적인 접근과 관점을 필요로 한다. 세계 각국은 아동의 발달·학습 격차에 대한 회복의 전략과 미래 역량과 웰빙에 기초한 아동 돌봄과 교육의 전환적 노력을 기울이고 있다.

* 이 글에서는 보육(Educare)을 아동에 대한 돌봄과 교육, 보호를 포괄하는 광의의 개념으로 보았다.

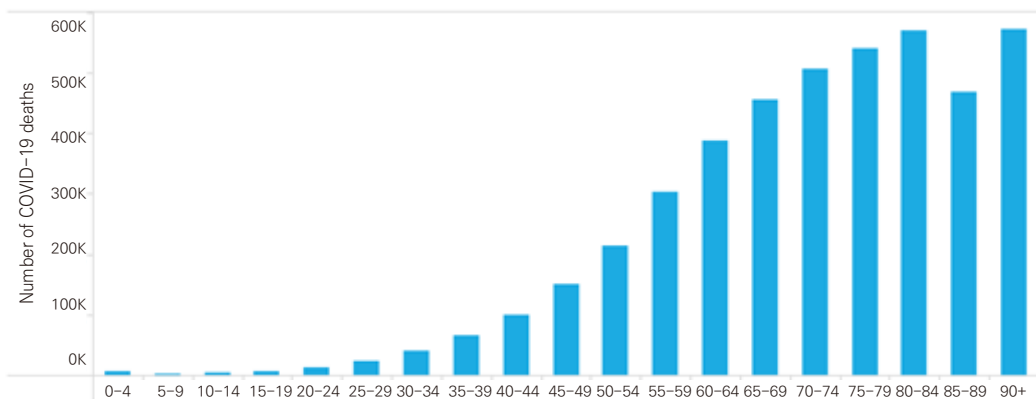


1

정부 주도 강력한 방역정책이 아동에 미친 보건·의료 효과

코로나19에 대한 강력한 방역정책은 아동의 감염률과 사망의 위험을 낮추는 결과를 보였다. WHO(World Health Organization, 세계보건기구)는 전 세계 누적 440만 명의 COVID-19 사망자 중 20세 미만의 아동과 청소년이 차지하는 비율이 0.4%(17,400명 이상), 확진율은 약 21%로 보고하였다[그림 1].

[그림 1] WHO 연령별 코로나19 감염비율 데이터



자료: WHO COVID-19 confirmed cases and deaths. Age-disaggregated data (Sept. 2022).

<https://data.unicef.org/resources/covid-19-confirmed-cases-and-deaths-dashboard/> (2024. 2. 15 인출)

코로나19 대응으로
보건·의료 상의 직접적인
효과는 유의하게 나타난
반면, 대응과정의
거리두기와 학교폐쇄 및
돌봄기관의 휴원 조치,
사회적 봉쇄(lock-down)로
인해 누적된 간접적인
영향력은 상당히 크며
이에 대한 논의는 여전히
진행형이다.

연령대별로 0-4세, 5-9세, 10-14세, 15-19세 아동 사망률은 각 0.1%로 낮은 수준을 보였다. 오미크론 변이 바이러스의 출현으로 아동의 감염 위험이 증가한 것으로 나타났으나, 전반적으로 아동의 코로나19 감염과 사망률의 건강·보건 상의 경과는 양호한 것으로 보고된다.

이러한 데이터는 과연 감염과 사망률이 높지 않은 아동기에 기관/학교의 폐쇄 및 축소운영과 같은 강력한 방역 정책이 필요했는지에 대한 논쟁을 낳았고, 일부 국가에서는 기관/학교 운영을 중단하지 않은 사례도 있었다.

2

팬데믹과 같은 위험/재난 상황의 교육·돌봄 대응체계 구축

세계 각국은 코로나19 대응과정을 통해 일상적인 상황 대비 재난/위험 상황에서의 아동 돌봄·교육의 대응과 긴급돌봄 및 필수 지원체계로의 전환을 구축하였다.

(1) 위험/재난 상황의 아동 교육·보육(ECEC: Early Childhood Education and Care) 및 긴급돌봄체계 정비

[표 1] 코로나19 기간 학교 수업운영의 국가별 차이

국가	방학	전면휴교	전면등교	부분등교	수업일수: (전면휴교+ 전면등교+ 부분휴교)	봉쇄기간
한국	12	50	57	116	223	-
일본	30	11	154	40	205	-
중국	51	33	75	76	184	76
싱가포르	50	19	128	38	185	83
미국	43	0	0	192	192	30-110
브라질	34	191	1	9	201	21-47
호주	37	0	73	125	198	52-168
뉴질랜드	62	14	133	26	173	49
영국	54	62	79	40	181	195-223
프랑스	64	30	128	13	171	130
독일	51	42	92	50	184	148-218
이탈리아	77	66	35	57	158	129
스웨덴	48	0	115	72	187	-
노르웨이	54	22	149	10	181	-
핀란드	73	42	120	0	162	20
러시아	68	0	102	65	167	33-43

주: 기준일 2020년 3월 11일 - 2021년 2월 2일 (봉쇄기간: 2021년 5월 28일 기준).

자료: UNICEF(2021). School closures database. (<https://data.unicef.org/resources/one-year-of-covid-19-and-school-closures/>) 에서 국가별 데이터 일부를 정리
최윤경 외 (2021, pp. 49-56) 재인용.

2020년 2월 코로나19의 발발로 한국을 포함하여 대부분의 국가에서 취학전 아동을 대상으로 하는 교육·보육과 학교 교육과정 및 방과후돌봄의 공식적인 서비스 제공이 중단(학교폐쇄) 또는 축소되었다. 이후 감염위험의 주기적 변화와 돌봄기관과 학교 운영의 축소가 가져오는 부정적 영

향에 대한 논의 안에서, 대면-비대면 돌봄 및 교육과정의 블렌디드 운영이 이루어졌다[표 1].

팬데믹 기간 봉쇄 정책과 강력한 방역 실시 하에서도 돌봄기관과 학교의 프로그램 및 수업 운영에 대한 전략은 국가별로 차이를 보였다. 한국은 사회적 봉쇄를 시행하지 않고도 코로나19 발병률을 낮은 수준으로 통제하는데 성공하였다. 봉쇄를 시행하지 않은 상태에서 전면등교보다는 부분등교에 집중하였고, 부분등교는 원격수업의 확대로 이어졌다. 이는 교육격차와 학습결손, 온라인수업 대응의 어려움을 보였다. 반면 스웨덴은 16세 이하 아동에 대한 학교 대면교육을 유지하고 최소한의 온라인교육을 실시하면서 사회적 거리두기를 강조하지 않는 방식을 택하여, 아동의 학습권과 부모의 노동권을 우위에 두는 전략을 취하였다.

코로나19 대응을 통해 교육·돌봄의 커리큘럼 운영에서 건강·안전 부문이 강조되고 보건의료 체계와의 협업이 요구되었으며, 온·오프라인 수업 운영과 다양한 긴급돌봄서비스의 제공 등 재난/위험 상황의 운영에 대한 거버넌스가 구축되었다.

(2) 위험/재난 상황의 가정내돌봄 지원 체계

취학전 돌봄기관과 학교의 휴원·휴업으로 부모의 가정내돌봄이 증가하고, 코로나19 상황에 맞는 현금·서비스·시간의 양육지원체계가 가동되었다.

기관/학교의 휴원·휴업으로 부모의 돌봄과 학교 온라인과정 참여에 대한 지원이 늘어남에 따라, 가정내돌봄에 대한 아동양육 현금지원¹⁾이 이루어지고, 육아 필수 품목에 대한 물품 지원 및 긴급돌봄서비스의 제공이 이루어졌다.

가정내돌봄을 위한 현금과 필수 서비스의 지원 외에, 부모의 돌봄시간을 지원하기 위한 가족돌봄휴가가 시행되고, 일하는 부모를 위한 유연근로제와 근로시간단축 및 육아시간지원, 유연근무와 재택근무가 활성화 되었다.

1) 우리나라의 경우 아동수당 지급 아동을 대상으로 아동양육한시지원금(아동돌봄쿠폰)이 1인당 월 40만원 약 4개월간 지원됨. 부모 각각 최대 10일의 가족돌봄휴가가 제공되고 유연근로제 실시가 권고되었음.

었다. 유럽국가와 같이 부모 대상의 돌봄시간 지원이 활성화 된 경우, 팬데믹 기간에 가족/자녀돌봄휴가와 육아휴직의 사용 및 현금지원이 유기적으로 연계되어 제공되었다.

미국의 경우 ‘아메리칸 레스큐 플랜(American Rescue Plan)’을 통한 아동세액공제 확대, 아동돌봄 서비스 지원 확대가 있었으며, 프랑스는 학교 재개 후 학습격차 해소를 위한 맞춤형 교육 프로그램과 아동 문화 활동 지원, 우리나라는 아동돌봄 서비스 이용료 지원 확대가 있었다.

(3) 온라인 교육과정 운영을 통한 디지털 전환 및 유관분야 연계협력의 가속화

온라인 교육과정의 운영과 함께, 교육-돌봄의 연속성과 사각지대의 방지를 위해 가정과 학교, 지역사회 돌봄의 연계협력에 대한 요구가 증가하였다.

팬데믹 이전 제한적으로 이루어지던 온라인 교육과정의 운영과 돌봄서비스의 제공이 온라인 교육 플랫폼 구축을 통해 본격적으로 실시되는 전환점을 맞았다. 이와함께 교육과정과 가정돌봄 간의 연계를 위한 노력이 이루어졌으며, 또한 지방정부의 특색사업으로 다양한 형태의 서비스 제공과 운영 방식이 마련되었다(예: 아픈아동 돌봄서비스, 식당이용 지원, 놀이패키지 제공 등). 이러한 과정에서 사각지대 방지를 위해 교육과 지역사회 돌봄, 가정내 부모됨의 역할 간 협업과 아동보호 및 보건·의료 등 유관 분야 협력과 서비스 연계(cooperation, continuity, alignment)에 대한 실행 요구가 증가하였다. 육아 및 돌봄 분야의 디지털화와 다부문 연계협력의 전략은 보다 빠른 실행력을 갖추도록 전환점을 맞았다.

(4) 돌봄의 필수인력

돌봄 인력은 코로나19와 같은 위험/재난 상황에 필요한 필수인력(essential workers)으로 제시되었다.

팬데믹 상황에서 교육-돌봄의 운영이 지속되면서 아동돌봄 및 교육 인력이 코로나19 대응의 필수인력(essential workers)으로 개념화 되었다. 일례로 미국의 Department of Homeland Security(국토안전부)는 코로나19 대응과정에 반드시 필요한 인프라와 인력을 제시하였는데, 온-오프라인 아동 보육과 교육을 담당하는 인력이 이 중 하나로 포함되었다(US NCSL, 2020). 연동하여 의료/공공보건, 에너지, 교통, 안전,

3

자녀양육가구와 부모됨에 미친 영향 - 돌봄의 재가족화와 돌봄공백의 사각지대, 공적돌봄과 아동보호 체계의 역할

부모의 돌봄부담과
재택근무의 증가, 가사노동
및 자녀돌봄시간의 증가로
가족갈등의 증가와 함께
가족관계의 긍정적 변화,
양육비가 증가하는 지출상의
변화가 있었다.

식료품, 물, 위생 등 제 영역 필수인력의 자녀돌봄이 필요한 부분임을 명기하였다.

한편, 코로나19가 고용·노동 시장 전반의 위축을 가져왔으며, 팬데믹 기간 노동자는 원격근무자(The remotes), 필수근로자(The essentials), 미지급근로자(The unpaid), 잊혀진 이들(The forgotten)로 구분될 수 있으며, 이들이 경험하는 감염위험에 노출되는 정도와 관련 대응 및 보호, 지원체계에서 격차를 보임이 지적되었다(Reich, 2020)²⁾.

코로나19 팬데믹 기간 고용·노동 시장의 위축과 함께 어린 자녀를 양육하는 부모의 평균 근로시간과 가구소득도 전반적으로 감소하였다. 이는 사회 경제적 봉쇄로 인한 부모의 노동기회의 감소, 학교 및 돌봄기관의 폐쇄와 단축운영 조치가 미친 영향으로 볼 수 있다. 가정내돌봄의 증가로 자녀양육 비용과 식비 지출이 늘고 팬데믹으로 인한 학교/기관의 휴업·휴원으로 일시적으로 교육·보육비 지출이 감소하는 것으로 나타났다.

그러나 코로나19가 장기화 되면서 가정내돌봄 시간이 증가하고 부모가 경험하는 아동 돌봄의 부담이 커짐에 따라, 개별 가정의 환경과 자원에 따라 돌봄의 양적·질적 격차와 취약계층의 돌봄공백이 증가하였다. 이로 인해 상당 부분 공적 돌봄체계에 의해 운영되던 자녀 돌봄과 교육이 격리기간 가정으로 회귀함으로써, 돌봄의 재가족화라는 쟁점이 나타났다. 또한 개별 가정에서 대응하는 사회경제적 자원의 차이로 자녀의 사교육·보육 서비스 이용과 지출에서 차이를 보였다. 취약한 환경에서 증가된 자녀돌봄의 부담과 어려움이 방임과 학대 등의 위험을 증가시키는 것에 대한 적절한 모니터링과 조기 중재가 어려워진 아동보호 체계의 쟁점도 있었다.

2) Berkeley News (Robert Reich, 2020. Aug). The remotes. The essentials. The unpaid. The forgotten: Divided, but intertwined. <https://news.berkeley.edu/2020/04/28/the-remotes-the-essentials-the-unpaid-the-forgotten-divided-but-intertwined> (2024. 2. 16 인출)

4

장기간의 거리두기와 마스크 착용, 비대면의 과정, 방역정책이 아동에 미친 영향

팬데믹 기간 양질의 대면 상호작용과 신체활동, 바깥놀이, 대그룹/소그룹 활동의 감소로 신체적 정서적 발달과 정신건강에 부정적인 영향이 있는 것으로 보고된다.

2020년 UN(United Nations, 국제연합)에서는 비록 아동의 직접적인 감염율과 사망률이 상대적으로 낮다고 하여도 팬데믹과 같은 위기가 아동에 미치는 영향은 매우 크며, 사회경제적 요인에 따라 다른 코로나19의 경험이 아동의 생애 전반에 영향을 미치는 누적성과 취약성을 갖는다고 하였다. 또한 팬데믹이 미치는 부정적 영향의 정도가 공평하지 않아, 빈곤국가 또는 취약환경에 있는 아이들에게 미치는 부정적 결과가 더 크다는 우려도 보고된 바 있다.(예: OECD, 2020; UNESCO & ILO, 2020).

특히 생애 초기 특정시기에 마스크 착용에 따른 언어발달의 지연, 대면 상호작용의 감소로 인한 사회정서 발달과 또래 관계의 제약, 바깥 놀이와 신체활동의 감소로 인한 신체 발달과 심리정서적 웰빙 및 역량의 저하가 있다. 아동기에 적정규모의 대집단/소집단의 활동과 또래 관계를 통한 상호작용의 경험, 관계성의 확장을 충분히 경험하지 못하는 데에서 오는 자기효능감과 정서조절 능력의 저하를 낳는다고 보고된 바 있다. 또한 코로나 기간 집에 머무는 시간이 길어지면서 온라인 환경에 더 많이 노출되고 그 결과 우울감이 증가하고 자기효능감이 저하된다는 우려가 보고 된 바 있다.

5

시사점

아동의 건강한 성장 발달을 위한 회복 전략뿐만 아니라, 포스트코로나 미래 대응의 과제를 담아 돌봄과 교육의 대전환과 변화의 틀을 마련할 필요가 있다.

약 3년에 걸친 팬데믹 기간은 돌봄기관과 학교의 운영 중단 등 유례없는 혼돈의 시기로 학습위기와 격차를 심화시켰으며, 이는 코로나 세대를 경험한 아동 세대의 역량과 사회정서 발달, 관계형성에 유의한 영향을 미쳤을 것으로 보인다(UNESCO, UNICEF, The World Bank, OECD, 2022). 그러나 코로나19에 대한 각국의 대응전략이 달랐으며, 이것이 아동에 미친 구체적 영향과 이후 회복 과정에서 나타나는 발달과 학습의 양상도 차이를 보일것으로 본다. 전반적으로 사회정서적 어려움과 경제 선상의 문제행동을 보이는 아동의 비중이 점진적으로 증가함을 고려할 필요가 있다.

코로나19 글로벌 위기가 종료된 현재, 드러난 학습격차와 위기를 극복하기 위해 각국은 아동의 학습과 건강, 심리사회적 웰빙에 필요한 기본

코로나19와 같은 위험/재난
상황하에서 공적 돌봄의
역할과 관련 지원체계를
공고히 하고, 다부문간
연계협력이 가능하도록
대응체계와 실행력을 제고할
필요가 있다.

적인 욕구를 충족 및 회복시키는 종합적인 맞춤형 지원체계를 마련하고 있다. 개별 아동의 발달과 요구에 맞는 프로그램의 제공과 교육·돌봄·의료 서비스의 연계에 대한 기본 틀(framework)을 마련할 필요가 있다. 세계 각국은 코로나19를 지나 요구되는 미래 대응의 과제를 담아 아동 돌봄과 교육의 대전환과 변화의 틀을 마련하기 위한 노력을 기울이고 있다(From Learning Recovery to Education/Care Transformation).

우리나라는 코로나19의 신속한 대응과정에 돌봄과 교육의 필수 서비스의 운영이 적절히 이루어진 가운데, 돌봄의 공백과 사각지대 대응에서 다부문간 연계협력이 부족한 것으로 나타났다. 또한 팬데믹 대응과정에서 공적 돌봄 시스템이 약화된 지점을 파악하여 이에 대한 대응체계와 실행력을 제고할 필요가 있다. 돌봄과 교육의 디지털화가 가속화 되면서 아동과 부모, 교사의 웰빙과 역량의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 따라서 포스트코로나 과제로서 모든 아동의 웰빙과 역량을 제고하는 방안을 구체화하여야 할 것이다.



참고문헌

최윤경·김근진·정익중·최영·송신영(2021). 포스트코로나 시대 양육지원체계 재구조화 연구. 육아정책연구소

OECD(2020). Combatting COVID-19's effect on children. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/combating-covid-19-s-effect-onchildren-2e1f3b2f/> (2024. 2. 15 인출)

Reich, R. (2020). The remotes. The essentials. The unpaid. The forgotten: Divided, but intertwined. Berkeley News(2020. Aug). <https://news.berkeley.edu/2020/04/28/the-remotes-the-essentials-the-unpaid-the-forgotten-divided-but-intertwined> (2024. 2. 16 인출)

UNICEF(2021). COVID-19 and school closures: One year of education disruption. <https://data.unicef.org/resources/one-year-of-covid-19-and-school-closures/> (2021. 9. 30 인출)

UNESCO & ILO(2020). COVID-19 may push millions more children into child labour. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_747583/lang-en/index.htm (2024. 2. 15 인출).

United Nations(2020). Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Children.

UNESCO, UNICEF, The World Bank, OECD(2022). FROM LEARNING RECOVERY TO EDUCATION TRANSFORMATION: Insights and Reflections from the 4th Survey on National Education Responses to COVID-19 School Closures.

US National Conference of State Legislators. COVID-19: Essential Workers in the States. <https://www.ncsl.org/research/labor-and-employment/covid-19-essential-workers-in-the-states.aspx> (2024. 2. 15 인출)

WHO(2022). COVID-19 confirmed cases and deaths. Age-disaggregated data. <https://data.unicef.org/resources/covid-19-confirmed-cases-and-deaths-dashboard/> (2024. 2. 15 인출)

코로나19와 젠더폭력: 팬데믹의 젠더화된 효과와 향후 과제

김 효 정 한국여성정책연구원
hjkim@kwidimail.re.kr

전세계적으로 심대한 사회적 변화를 야기한 코로나19는 젠더폭력의 발생, 효과, 지속에서 다양한 부정적 효과를 미친 것으로 평가된다. 팬데믹 대응을 위한 사회적 조치들은 젠더폭력 피해자가 가해자와 함께 머무르는 시간을 증가시켜 폭력이 발생할 위험을 증폭시키는 동시에, 폭력을 신고하고 도움을 요청하기 어렵게 한다는 점에서 실증적인 자료를 통해 그 연관성을 살펴보기 어려운 상황이기도 하다. 이에 본 글은 국제적인 실증자료를 바탕으로 코로나19가 젠더폭력에 미친 영향과 효과를 검토하고 이러한 결과가 우리나라의 상황에 제시하는 시사점을 도출하여 넥스트 팬데믹 등 미래사회의 또 다른 사회적 위기 상황에 대비하기 위한 젠더폭력 대응 정책의 향후 과제에 대해 논한다.



1

팬데믹의 이면: 코로나19와 젠더폭력과의 연관성

코로나19는 그림자
팬데믹(shadow
pandemic)으로 불리며,
젠더폭력의 발생, 효과,
지속에서 다양한 부정적
효과를 야기하였다.

UN Women은 아시아
8개국의 소셜 미디어
플랫폼과 검색 엔진을 통해
생성된 데이터에서 젠더폭력
관련 동향을 식별하고 검색
행동에 대한 빅데이터를
수집·분석하였다.

코로나19는 전세계적으로 심대한 사회적 변화를 야기시켰다. 경제·사회·문화 전반에 미친 효과와 비대면 시대로의 전환, 사회적 불평등의 강화 등은 엔데믹 시대에 접어들어 현재에도 중요한 사회적 의제로 논의되고 있다. 팬데믹의 부정적 효과는 젠더폭력에도 예외가 아니다. 피해자 보호·지원 시설의 폐쇄 및 운영시간 축소, 사회적 거리두기 등으로 인한 이동의 어려움, 낮은 고용률과 경제활동의 축소는 개인의 자유로운 활동과 이동성을 어렵게 만들었고, 코로나19로부터 안전한 ‘집(home)’에 머무르라는 각국의 대응책은 젠더폭력 피해자가 가해자와 함께 머무르는 시간을 증가시켜 폭력이 발생할 위험은 증가시키는 한편, 폭력을 신고하거나 도움을 요청하기는 어렵게 만드는 이중의 어려움을 발생시켰다. 이처럼 여성, 특히 취약계층의 여성들은 코로나19로 인해 많은 어려움을 겪은 것으로 짐작되지만 이를 실증적이고 구체적인 데이터를 기반으로 확인하기는 어렵다는 점에서 그림자 팬데믹(shadow pandemic)이라는 용어가 통용되기도 하였다.

코로나19가 젠더폭력에 미치는 각국의 영향을 살펴보기 위해 국제사회는 팬데믹 선언 이후 젠더 관점에서의 코로나19 대응을 위한 데이터 수집에 관심을 기울여 왔다. 사회적 거리두기로 인해 대면 조사가 어려운 상황을 고려하여 아시아 8개국을 대상으로 소셜미디어 플랫폼과 검색 엔진을 통한 온라인 조사가 이루어졌다. 또한 여러 국가 및 국제적 파트너와 협력하여 코로나19의 사회경제적 영향에 대한 신속 젠더분석 조사(Rapid Gender Assessment Survey, RGAs)가 실시되기도 하였다. 본 글은 해당 조사의 젠더폭력 관련 주요 결과에 대해 검토하고 이것이 우리 사회에 갖는 시사점과 향후 과제에 대해 논한다.

2

코로나19 시기 아시아 8개국¹⁾의 젠더폭력 조사 결과

팬데믹 직후 대부분의
조사국에서 성폭력, 강간,
가정폭력, 아내 폭행,
성희롱, 전화상담 등의
키워드가 다수 검색되었다.

코로나19 시기 동안
온라인상에서는 여성혐오
현상과 생존자를 위한
캠페인 등 지원 활동이 모두
증가하였다.

1) 여성폭력 사례 및 관련 검색어의 증가

팬데믹 선언 직후 많은 국가에서는 코로나19로 인한 봉쇄 조치가 내려진 직후 또는 해당 기간 동안 가정폭력 사례가 증가한 것으로 알려져 있다. 그러나 일부 국가에서는 가정폭력 사례의 감소가 관찰되기도 하였는데, 이는 가해자와 함께 있는 상황에서 신고 또는 도움을 요청하기 어렵기 때문에 궁극적으로는 가정폭력 발생이 증가하였을 가능성이 크다는 점을 시사한다(UN Women, 2021a: 4). 아시아 8개국의 온라인 검색어에 대한 분석 결과, 인도에서 상위 10위에 포함되는 젠더폭력 관련 검색어는 “전화상담”, “가정폭력의 징후” 등이었고, 방글라데시에서는 “가정폭력의 정의”와 함께 “정서적, 심리적 폭력” 등의 용어가 검색 상위권에 포함되었다. 네팔에서는 “성폭력”, “강간피해”, “가정폭력의 정의”, “언어폭력” 등의 용어가, 태국에서는 “아내 폭행”, “학교 성희롱”, “원스톱 지원센터” 등이 젠더폭력 관련 검색어 상위권에 포함되었다. 젠더폭력 관련 검색어가 증가한 시기는 각국별로 약간의 차이가 있지만 대략 팬데믹 선언 직후인 2020년 4월부터 2020년 9월 사이에 가장 높은 증가세를 보였다(UN Women, 2021a: 5).

2) 온라인상 여성혐오 현상과 생존자를 위한 지원 모두 증가

봉쇄 조치 및 사회적 거리두기 등 코로나19에 따른 다양한 조치들이 시행되면서 인터넷 사용량이 증가하였는데, 8개국 모두에서 온라인 성희롱, 동의하지 않은 이미지의 유포, 인터넷 트롤링(trolling) 등 온라인 플랫폼을 통한 여성혐오 현상이 증가한 것으로 나타났다. 태국에서는 트위터를 통해 대중들이 성폭력 사건의 피해자를 비난하는 사건이 있었고, 방글라데시에서는 코로나19 발생 이후 젠더폭력 관련 포스트나 콘텐츠에 여성 혐오적인 댓글이 더 많이 달린 것으로 나타났다. 그러나 온라인

1) UN Women은 코로나19와 여성폭력과의 연관성을 확인하기 위한 목적에서 방글라데시, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 네팔, 필리핀, 싱가포르, 태국 등 아시아 8개국의 소셜 미디어 플랫폼과 검색 엔진을 통해 생성된 데이터에서 관련 동향을 식별하였다. 특히 여성폭력 관련 주제에 대한 사람들의 검색 행동에 관한 빅데이터를 수집, 분석하였다(UN Women, 2021a: 3).

이민자, 성소수자 등
취약계층의 젠더폭력
피해에 대한 특별한 관심이
요구되지만 여전히 부족한
실정이다.

상 생존자 지원 활동과 캠페인 역시 함께 증가한 것으로 분석되었다(UN Women, 2021a: 6).

3) 취약계층 피해자에 대한 관심 필요, 그러나 여전히 부족한 관심

코로나19와 같은 재난 상황에서는 취약계층에 대한 특별한 관심이 더욱 필요하다. 인도와 네팔에서는 카스트 제도의 최하계급에 속하는 달리트 여성들에 대한 성폭력을 문제 제기하면서 “달리트의 삶은 중요하다(Dalit Lives Matter)”는 캠페인이 진행되기도 하였고, 필리핀에서는 국경을 넘어 가사노동자로 근무하는 필리핀 여성들에 대한 학대와 폭력 문제에 대한 논의가 증가하였다. 그러나 다른 나라들에서는 이민자, LGBTQI(lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, intersex) 등 취약 그룹에 대한 관심은 여전히 낮은 수준이다. 온라인 사용자들의 대부분이 도시에 거주하는 젊은이들이라는 점도 확인되었다. 젠더폭력 생존자들을 위한 청원을 하고 자금을 모으기 위해 페이스북, 트위터, 인스타그램 등을 사용하는 사람들의 65% 이상은 도시 지역에 거주하는 18~34세 사이의 여성인 것으로 조사되었다(UN Women, 2021a: 8). 과학기술의 발전은 젠더폭력 대응의 공간을 온라인으로까지 확장시켰지만, 이를 사용할 수 있는 계층과 연령의 차이가 존재하고 이로 인해 시골에 거주하는 아동 및 중노년층 젠더폭력 피해자가 관심의 사각지대에 처하지 않도록 특별한 주의가 필요하다.

4) 도움 요청 관련 검색어의 증가

도움을 요청하거나 도움을 받기 위한 정보를 검색하는 등의 활동은 대부분의 국가에서 증가한 것으로 나타났다. 가장 높은 증가세를 보인 국가는 말레이시아로 2019년 9월부터 2020년 9월까지의 기간을 기준으로 약 70%의 검색량이 증가하였고, 다음으로 네팔(47%), 태국(29%), 싱가포르(29%), 방글라데시(11%), 필리핀(10%) 등의 순이다. 반면 인도네시아와 인도는 각각 1%와 14% 검색량이 감소하였다(UN Women,

2

신속 젠더분석
조사(RGAs) 결과²⁾

코로나19 이전에도
젠더폭력 위험성은 높았고,
팬데믹 시기를 경과하며 그
위험은 더욱 강화되었다.

젊은 연령대 뿐만 아니라
고연령대의 여성들도
젠더폭력 피해를 상당수
경험하고 있었다.

2021a: 10). 젠더폭력 피해자를 위한 도움 요청 검색량의 증가는 젠더폭력 발생 증가의 간접적 증거로 추정될 수 있다.

1) 코로나19 시기 더욱 강화된 젠더폭력 위험

WHO의 추정에 따르면 전 세계적으로 15세 이상 여성의 약 3명 중의 1명은 지난 1년간 친밀한 파트너로부터 성적 또는 신체적 폭력을 경험한 것으로 나타난다(WHO, 2021). 신속 젠더분석 조사 결과, 여성폭력을 경험할 가능성은 코로나19 시기에 더욱 증가하는 것으로 나타났다. 코로나19 팬데믹이 선포된 이후 약 2명 중 1명의 여성은(45%) 직·간접적으로 적어도 한 가지 유형 이상의 여성폭력을 경험한 것으로 나타났다. 그러나 이러한 높은 경험률은 단지 팬데믹의 영향 때문만은 아닌 것으로 보인다. 코로나19 팬데믹 이전을 기준으로 평생 동안 여성폭력 피해 경험률을 조사한 결과, 65%의 여성들이 직·간접적으로 평생 동안 한 가지 유형 이상의 여성폭력을 경험한 것으로 조사되었다(UN Women, 2021b: 6). 이는 코로나19 이전에도 여성폭력의 위험성은 높았고, 팬데믹 시기를 경과하며 이미 존재하던 여성폭력에 대한 위험이 더욱 강화되었음을 시사한다.

2) 특정 연령대에 국한되지 않는 여성폭력 피해의 발생

여성폭력에 대한 통념 중 하나는 여성폭력이 젊은 연령대에서 더욱 자주 발생할 것이라는 것이다. 그러나 분석 결과 중·고령층 연령대에서의 여성폭력 피해도 상당수 발생하고 있었다. 분석 결과 60세 이상 여성들의 약 34%, 50~59세 여성들의 약 42%는 코로나19 팬데믹 기간 동안 여성폭력 피해를 경험한 것으로 나타났다. 같은 기간 동안 18~49세 여성들의 폭력 피해 경험률은 48%이었다(UN Women, 2021b: 8). 49세

2) UN Women은 신속 젠더분석 조사를 여성폭력과 코로나19(VAW RGAs)에 대해 특별한 초점을 맞추어 수행하였다. 여성폭력에 대한 신속 젠더분석 조사는 2021년 4월부터 9월까지 알바니아, 방글라데시, 카메룬, 콜롬비아, 코트디부아르, 요르단, 케냐, 키르기스스탄, 모로코, 나이지리아, 파라과이, 태국, 우크라이나의 총 13개국을 대상으로 수행되었다(UN Women, 2021b: 4).

코로나19 시기 집과
공공장소에 대해 느끼는
안전감이 모두 하락하였다.

다수의 여성들은 팬데믹
시기 동안 가정폭력이
증가했으며, 자신이 속한
지역사회에서 발생한
여성폭력 역시 증가했다고
인식하고 있었다.

이하의 낮은 연령대에서 피해율이 상대적으로 높게 나타나기는 하지만, 고연령대의 여성들은 젊은 연령대의 여성들보다 더욱 취약한 가능성이 높고 따라서 폭력 피해의 부정적 영향을 더욱 많이 받을 수 있다는 점 역시 고려되어야 할 것이다.

3) 집과 공공장소에 대한 안전감 감소

여성 약 4명 중 1명(23%)은 코로나19 기간 동안 집이 안전한 공간이라는 느낌이 약화되었다고 응답하였다. 언제 집이 안전하지 않다고 느끼는지에 대한 질문에서, 전체 응답자의 21%는 신체적 폭력이 발생하거나 위협을 느끼는 상황을 꼽았다. 특히 여성들은 자신이 그러한 폭력을 경험하거나 위협받는 상황뿐만 아니라, 가구 내의 다른 여성이 그러한 폭력을 경험하고 있는 상황에서도 집이 안전하지 않다고 느끼고 있었다(UN Women, 2021b: 11). 또한 팬데믹 시기에는 밤길을 걷는 등 공공장소에서 느끼는 안전감 역시 크게 낮아진 것으로 나타났다(UN Women, 2021b: 13).

4) 팬데믹 기간 동안 가정폭력이 증가했다고 인식

코로나19 팬데믹이 가정폭력 발생에 어떠한 영향을 미쳤는지는 중요한 이슈이지만, 그 관계를 직접적으로 추정하기는 어렵다. 집을 중심으로 하는 사회적 조치들로 인해 신고에 어려움이 발생하는 등, 가정폭력 신고 등을 통한 가정폭력 증감 추세를 파악하는데 어려움이 따르기 때문이다. 신속 젠더분석 조사(RGAs)에서는 이런 점으로 인해 코로나19 이후 가정폭력이 증가했다고 느끼는지에 대한 여성들의 인식을 조사하였는데, 다수의 응답자들은(68%) 팬데믹 시기 동안 가정폭력이 증가했다고 응답하였다. 또한 응답자의 31%는 팬데믹 기간 동안 자신이 속한 지역사회에서 발생하는 여성에 대한 폭력이 전체적으로 증가했다고 응답하였다(UN Women, 2021b: 15).

4

포스트 코로나 시대, 한국의 젠더폭력 정책의 방향과 시사점

팬데믹 시대에 접어들
현시점은 코로나19 시기
젠더폭력 대응의 문제점을
검토하고 개선하여 향후
발생할 수 있는 또 다른
위기에 대응하기 위한
선제적인 노력을 기울여야
하는 중요한 시기이다.

글로벌 사례에서 살펴본 바와 같이 국제적으로 코로나19 시기 여성들이 느끼는 젠더폭력 피해의 발생과 위험은 증가한 반면, 집과 공공장소에서 느끼는 안전감은 감소한 것으로 나타났다. 또한 국가별 차이가 존재하지만 전반적으로 여성들은 팬데믹 시기 자신의 집, 그리고 자신이 속한 지역사회에서 발생하는 가정폭력이 증가했다고 인식하고 있었다. 이는 팬데믹이 고용, 경제, 가정생활 등에 미치는 부정적 영향이 젠더폭력에도 예외는 아님을 보여준다.

코로나19 팬데믹은 개인의 삶과 경제·사회·문화 등 전 영역에 걸친 사회 질서에 심대한 영향을 미쳤는데, 우리나라의 젠더폭력 피해자 지원과 관련된 정책들도 팬데믹으로 인한 많은 영향을 받았다. 코로나19 팬데믹 대응조치가 이루어진 초기에는 다른 시설과 동일한 방식으로 피해자 지원기관에 대한 폐쇄조치가 내려지는 등 젠더 기반폭력 피해의 특수성을 고려한 대응에 미흡한 양상이 나타나기도 하였으나, 이후 젠더폭력 관련 정책의 감염병 위기 대응 방식은 점차 개선되어 온 것으로 평가된다.

그러나 팬데믹 시기를 경과하며 드러난 젠더폭력 대응 및 피해자 지원과 관련한 문제들은 팬데믹이라는 특정 시기에 국한된 문제가 아니며 그간의 한계와 쟁점들이 코로나19 팬데믹으로 인한 사회적 위기 상황에서 촉발되고 강화되었다고 보아야 할 것이다(김효정 외, 2022). 이러한 문제들은 넥스트 팬데믹 등 미래사회의 또 다른 사회적 위기 상황에서 언제든 재현될 수 있다는 점에서, 팬데믹으로 인한 초기의 충격과 그로 인한 사회적 변화에 점차 익숙해져가는 현시점은 코로나19 시기 젠더폭력 대응의 문제점을 검토하고 개선하여 향후 발생할 수 있는 또 다른 위기에 대응하기 위한 선제적인 노력을 기울여야 하는 중요한 시기로 볼 수 있다.

여성폭력 대응 및 예방은 인권과 기본권의 실현을 위한 국가의 책무 중 하나로 어떠한 사회적 재난 상황에서도 중요하게 고려되어야 하며 중단 없이 지속되어야 한다. UN Women은 여성폭력 대응을 위한 국가 시스템의 핵심적 요소로 ▲피해자/생존자에 대한 보살핌과 지원 및 역량 강화, ▲보호와 정의의 실현, ▲시스템의 조정과 통합을 제시하고(UN

젠더 관점에서의 피해자
지원기관의 운영, 피해자/
생존자 중심성의 강화,
폭력피해의 다양성과
교차성에 대한 이해,
그리고 어떠한 상황에서도
운영되어야 하는 항구적인
시설로서 젠더폭력 피해자
지원시설의 운영이
이루어져야 할 필요가 있다.

Women, 2012; 2020), 피해자/생존자에게 무료로 필수적으로 제공되어야 하는 지원서비스로 ①긴급전화, ②형사사법적 대응, ③보건 의료적 대응, ④숙소제공, ⑤상담 등 5가지 항목을 명시하고 있다(UN Women, 2020). 이러한 피해자 지원의 원칙이 어떠한 사회적 위기 상황에서도 흔들리지 않도록 사회적 관심과 시스템이 마련되어야 할 필요가 있다. 구체적으로 젠더 관점에서의 피해자 지원기관의 운영, 피해자/생존자 중심성의 강화, 폭력피해의 다양성과 교차성에 대한 이해, 그리고 어떠한 상황에서도 운영되어야 하는 항구적인 시설로서 젠더폭력 피해자 지원시설의 운영이 이루어져야 할 필요가 있다(김효정 외, 2022).

또한 팬데믹 등 사회변화가 젠더폭력에 미치는 부정적 영향은 성별에 따라 다른 양상으로 나타나고 다른 효과를 발생시킬 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 이러한 젠더폭력의 양상을 파악하고 예방하기 위해서는 중장기적 관점에서 시계열적 축적이 가능한 데이터의 생산이 중요하다는 점에서 향후 젠더 관점에서 여성폭력의 실태를 파악할 수 있는 통합조사의 개발과 이의 안정적인 추진이 이루어질 필요가 있다.



참고문헌

김효정·황정임·고현승·박언주·유화정, 『포스트 코로나 시대 가정폭력피해자 지원체계 전환을 위한 연구』, 한국여성정책연구원, 2022.

UN Women, Handbook for National Action Plan on Violence Against Women, 2012.

UN Women, Brief: COVID-19 and Essential Services Provision for Survivors of Violence Against Women and Girls, 2020.

UN Women, COVID-19 and Violence Against Women: The Evidence behind the Talk - Insights from Big Data Analysis in Asian Countries, 2021a.

UN Women, Measuring the Shadow Pandemic: Violence Against Women during COVID-19, 2021b.

WHO, Violence Against Women Prevalence Estimates 2018, 2021.

[종합결론] 코로나19가 바꾼 세상에 적응하기

김 석 관 과학기술정책연구원
kskwan@stepi.re.kr

『글로벌 이슈 브리프』 이번 호는 코로나19에 대한 해외의 성찰적 논의들을 리뷰해서 한국에 대한 시사점을 얻으려는 목적으로 기획되었다. 팬데믹에 관한 성찰적 논의들은 평가, 영향, 준비의 세 유형으로 나뉘는데, 이중 “코로나19의 영향과 구조적 변화”에 초점을 맞추기로 하고, 부문별 영향에 관한 글 9편과 코로나19 대응에 대한 평가와 다음 팬데믹 준비를 다룬 글 2편으로 내용을 구성했다. 종합 및 결론에 해당하는 이 글에서는 11편의 글을 종합해서 코로나19 경험을 정리했다. 코로나19의 특징과 차별성, 대응 과정에 대한 평가, 각 부문별 영향(구조적 변화, 비가역적 변화), 다음 팬데믹을 대비하기 위한 과제를 차례로 요약했다.



1

서론

이 글에서는 11편의 글을 종합해서 코로나19 경험을 정리하고자 한다. 코로나19의 특징과 차별성, 대응 과정에 대한 평가, 각 부문별 영향(구조적 변화, 비가역적 변화), 다음 팬데믹을 대비하기 위한 과제를 차례로 요약한다.

『글로벌 이슈 브리프』 이번 호는 코로나19에 대한 해외의 성찰적 논의를 리뷰해서 한국에 대한 시사점을 얻으려는 목적으로 기획되었다. 팬데믹에 관한 성찰적 논의들은 ‘평가’, ‘영향’, ‘준비’의 세 유형으로 나뉜다. 이번 호는 이중 “코로나19의 영향과 구조적 변화”에 초점을 맞추기로 하고, 부문별 영향에 관한 글 9편과 코로나19 대응에 대한 평가와 다음 팬데믹 준비를 다룬 글 2편으로 내용을 구성했다. 종합 및 결론에 해당하는 이 글에서는 11편의 글을 종합해서 코로나19 경험을 정리하고자 하는데, 상대적으로 부족한 ‘평가’와 ‘준비’ 영역을 보완하고자 질병관리청의 미발간 정책연구 보고서 『공중보건 위기대응 관련 R&D 사업 현황분석 및 연구주제 발굴』의 내용 중 일부를 참고했다. 구체적으로는 보고서에 실린 방역 전문가들에 대한 서면 인터뷰 중 총론에 해당하는 세 가지 질문, 즉 코로나19의 특징과 교훈, 코로나19 대응에 대한 평가, 다음 팬데믹 준비의 방향에 대한 답변을 이 글에 반영했다. 이하에서는 이번 호에 실린 11편의 글과 전문가 서면 인터뷰 결과를 토대로 코로나19의 특징과 차별성, 대응 과정에 대한 평가, 각 부문별 영향(구조적 변화, 비가역적 변화), 다음 팬데믹을 대비하기 위한 과제를 차례로 요약한다.

2

코로나19의 특징과 차별성

“전파력이 높고 치사율도 상대적으로 높다.” 이 짧은 한 문장이 3년 동안 지속되면서 막대한 보건적, 사회경제적 피해를 입힌 코로나19의 특징을 이해하는 가장 중요한 열쇠이다.

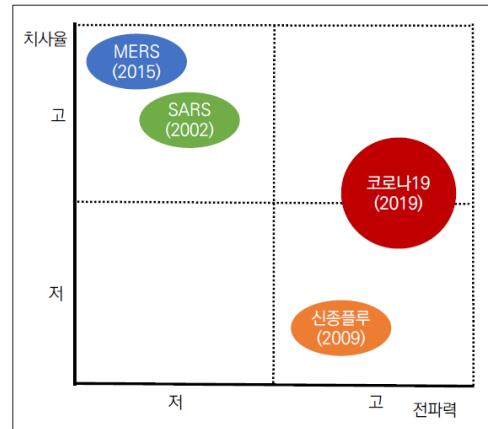
(1) 코로나19의 차별성

“전파력이 높고 치사율도 상대적으로 높다.” 이 짧은 한 문장이 3년 동안 지속되면서 막대한 보건적, 사회경제적 피해를 입힌 코로나19의 특징을 이해하는 가장 중요한 열쇠이다. 전염성 병원체들은 대체로 전파력이 높으면 치사율이 낮고, 치사율이 높으면 전파력이 낮은 특징을 가진다. 21세기 들어 한국이 경험한 감염병들을 보면, SARS와 MERS는 치사율이 높지만 전파력이 낮아서 대규모 유행으로 확대되지 않았다. SARS의 경우 3명의 추정환자와 17명의 의심환자가 확인되었으나, 모두 초기 검역, 격리, 역학조사를 통해 지역사회 확산을 막을 수 있었다(권준욱, 2003). MERS는 초기 대응 실패로 186명의 환자가 발생했지만, 대부분 병원 내 밀접 접촉을 통해 감염되고 지역사회 감염은 거의 일어나지 않아서 조기에 바이러스의 확산을 막을 수 있었다(대한감염학회, 2015). 이에 비해 신종플루는 전파력이 매우 높아서 지역사회 감염이

일어났지만, 중증도나 치사율이 낮았고 타미플루라는 좋은 치료제가 있어서 확진자가 발생해도 의료기관에 진료 부담이 크지 않았다[표 1].

[표 1] 코로나19의 특징

감염병 (유행기간)	글로벌		한국	
	사망자	확진자	사망자	확진자
SARS (2002, 3개월)	774	8,098	0	3
신종플루 (2009, 12개월)	3,917	30만	260	15,160
MERS (2015, 8개월)	888	12,578	38	186
코로나19 (2019, 3년)	7백만	7억6천만	34,000	3.1천만



자료: (좌측 표) 관계부처 합동(2023.5.11.); (우측 그림) 각 바이러스 정보를 토대로 저자 그림.

그런데 앞선 세 종류의 감염병과 달리 코로나19는 전파력이 높으면서 치사율도 낮지 않았다. SARS나 MERS보다는 치사율이 낮았지만, 독감보다는 높았다([표 1] 우측 그림 참조). 이 경우 지역사회 감염이 확대되면서 중증 환자들이 급격히 늘어나면 중증격리병상을 확보하는 것이 매우 중요한 문제가 된다. 국가의 의료시스템이 감내할 수 있는 중증격리병상을 넘어가는 환자가 발생할 경우 제대로 치료를 받지 못하고 집에서 사망하는 환자들이 발생할 수 있기 때문이다. 코로나19 발생 초기 뉴욕 시에서 바로 이런 사태가 벌어져서 사망자를 안치할 공간마저 부족했던 참혹한 광경이 펼쳐지기도 했다. 국가는 이런 최악의 경우를 방지하기 위해 중증 환자가 급격히 늘어나는 상황이 나타나지 않도록 방지해야 한다. 그래서 불가피하게 도입된 방법이 “사회적 거리두기”이다.

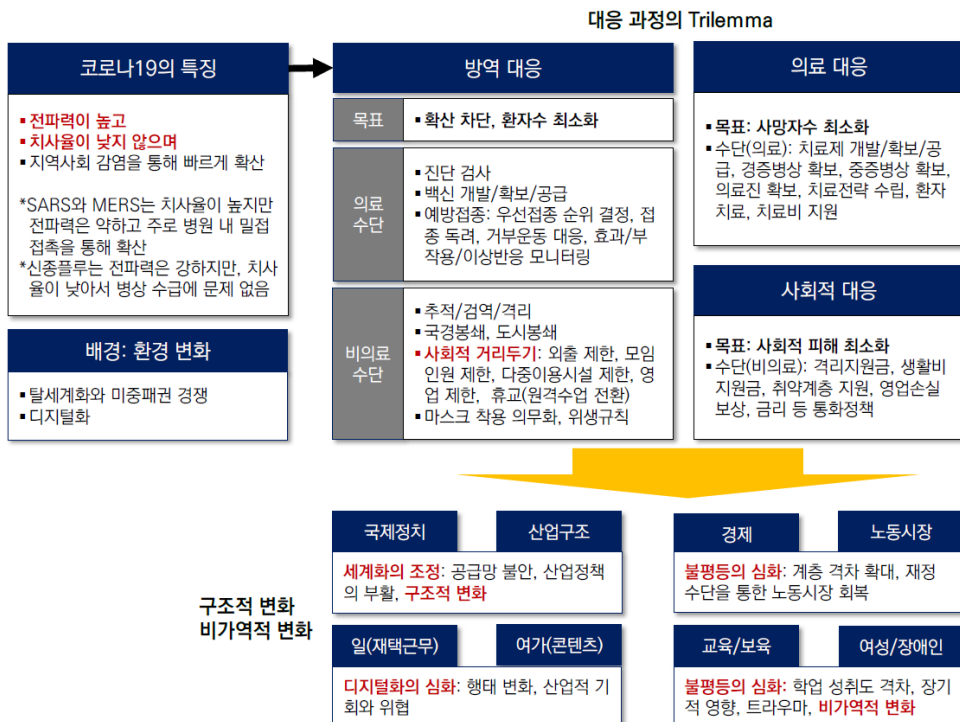
사회적 거리두기는 이후에 나타난 코로나19의 다양하고 복잡한 영향의 가장 중요한 원인이 되었다.

(2) 코로나19 팬데믹의 특징

사회적 거리두기는 이후에 나타난 코로나19의 다양하고 복잡한 영향의 가장 중요한 원인이 되었다. 사회적 거리두기를 포함해서 코로나19 팬데믹을 대응하는 과정과 그 영향을 종합하면, 코로나19의 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다[그림 1].

첫째, 방역 전면전: 전사회적 영향으로 인해 전사회적 대응과 전지구적 대응이 필요했다. SARS나 MERS와 달리 코로나19에서는 사회적 거리두기를 시행하면서 방역피해와 의료피해에 더해 사회적 피해도 나타났다. 그 결과 각국의 방역 당국과 국제사회는 방역대응과 의료대응에 더해 사회적 대응까지 함께 고려해야 하는 고난도의 과제를 안게 되었고, 사회의 모든 주체가 참여하고 모든 자원이 집중되어야 하는 방역 전면전을 처음으로 겪게 되었다.

[그림 1] 코로나19의 특징, 대응 과정, 영향



방역대응, 의료대응,
사회대응은 상호 충돌하는
지점이 있어서 세 가지를
모두를 만족시키는
의사결정은 불가능했고 쉽지
않은 과제였다.

보건 피해를 줄이기 위해
자유, 인권, 연대 등 가치가
희생되었던 순간들이
있었다.

둘째, 대응 과정의 Trilemma: 방역대응, 의료대응, 사회대응은 상호 충돌하는 지점이 있어서 세 가지를 모두를 만족시키는 의사결정은 불가능했고 쉽지 않은 과제였다. 방역을 완벽하게 하려면 국경봉쇄와 이동통제를 포함하는 강력한 섣다운 정책을 시행하면 되지만, 그렇게 하면 사회의 경제 활동이 마비되면서 사회경제적 피해가 커진다. 따라서 방역의 강도를 결정할 때 방역의 효과성만 고려할 수는 없었고, 사회경제적 피해의 축소도 함께 고려해야만 했다. 또한 방역대응은 의료대응과도 충돌하는 지점이 있었다. 방역대응의 목표는 지역사회 전파 차단과 확진자 최소화이고 의료대응의 목표는 한정된 의료자원으로 환자 치료를 효율적으로 해서 사망자를 최소화하는 것이다. 그런데 지역사회 전파를 최소화하기 위해 확진자의 퇴원 기준을 엄격하게 적용하면 증상이 경미한 환자도 귀가 늦어지게 되고 후속 환자들이 음압병실을 확보하지 못해서 치료를 받지 못할 수 있다. 실제 초기 대구 유행 시기에 이런 일이 발생했다.

셋째, 민주적 가치의 유보: 보건 피해를 줄이기 위해 자유, 인권, 연대 등 가치가 희생되었던 순간들이 있었다. MERS 유행 당시 정보 공개(의료기관 정보, 동선 정보)를 하지 않아 피해를 키웠다는 평가가 있었고, 이로 인해 감염병 심각 단계에서의 정보 공개를 위한 법적 근거가 마련되었으며, 동선 추적조사 등을 위한 정보시스템도 구축되었다. 이를 통해 코로나19 발생 초기 공항 봉쇄 없이 역학조사만으로 국내 감염 확산을 차단할 수 있었지만, 나중에 역학조사 과정에서의 개인정보 조회/공개가 인권 침해 소지가 있었다는 비판이 제기되었다. 또한 사회적 거리두기는 개인의 이동의 자유를 제약했고, 사망자의 격리된 장례 절차 등은 불가피하게 가족과 사회의 연대를 약화시켰다. 특히 우리나라는 IT를 이용한 정밀 역학조사와 사회적 거리두기에 시민들이 잘 협조해 준 것이 성공적인 초기 방역에 결정적인 역할을 한 반면, 서구의 선진국들은 시민들의 협조가 우리만큼 원활하지 않아서 방역에 어려움을 겪었다. 그런데 이러한 현상을 한국적 경험(월드컵 길거리 응원, 촛불집회 등)에서 배태된 시민의식의 성숙으로 봐야 하는지, 개인의 자유가 지고의 가치로 인정되는 선진국의 인권의식에 아직 도달하지 못한 것으로 봐야 하는지 판단하기 어려운 문제이다.

보건적 피해와 사회경제적
피해는 불평등하게
나타났고, 팬데믹은 우리
사회의 약한고리가 드러나는
계기가 되었다.

3

코로나19 대응 과정에 대한 평가

정부가 팬데믹 종료
무렵에 실시한
대국민 설문조사에서,
국민들은 “대국민
정보제공과 소통 역량”과
“진단검사·역학조사·격리의
공중보건 체계 역량”을 가장
잘 발휘된 역량으로 꼽았다.

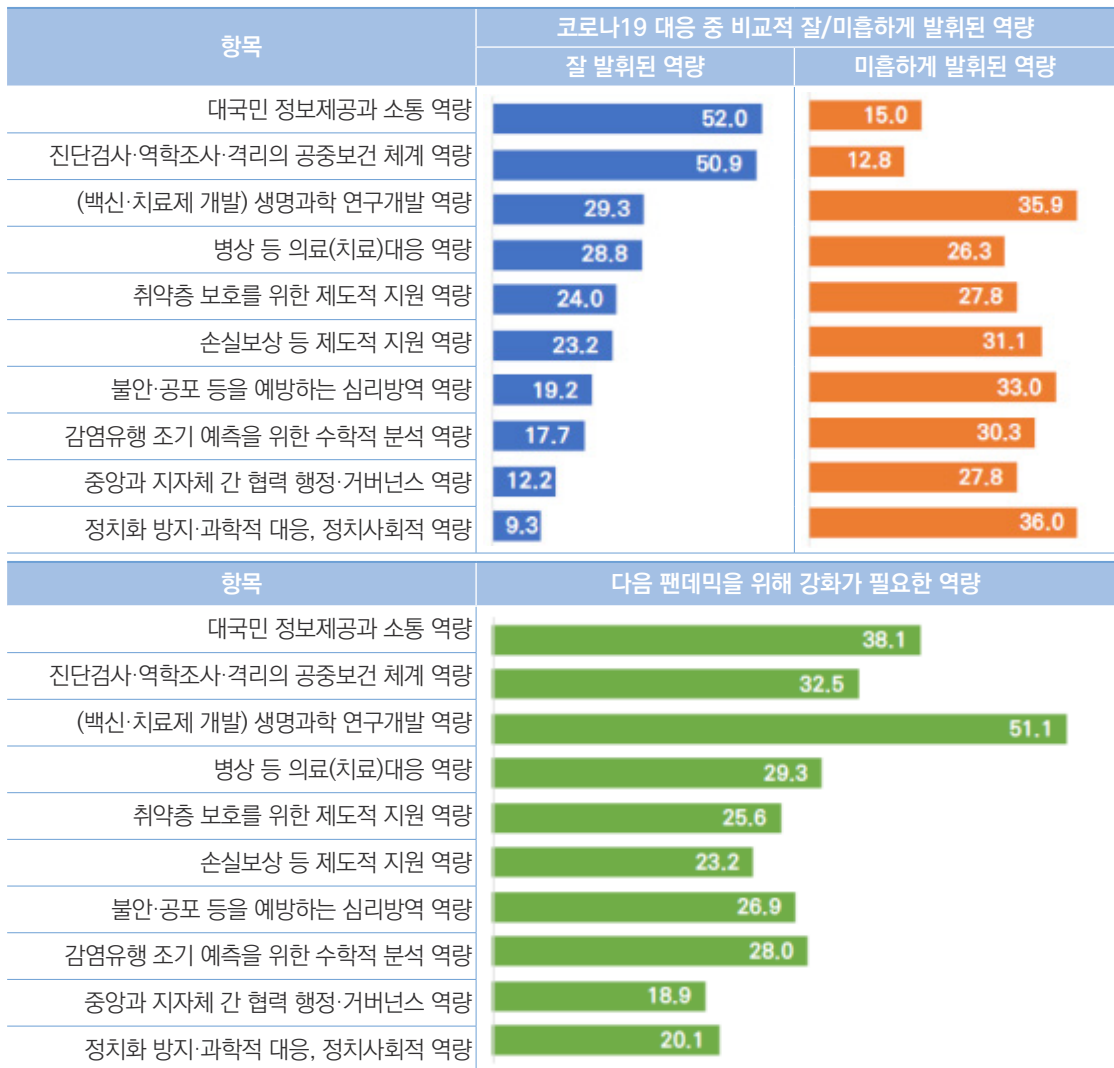
넷째, 불평등의 심화와 약한고리의 확인: 보건적 피해와 사회경제적 피해는 불평등하게 나타났고, 팬데믹은 우리 사회의 약한고리가 드러나는 계기가 되었다. 코로나19는 사회적 거리두기를 시행하기 어렵거나 면역력이 취약한 집단인 요양병원, 정신병원, 노인시설, 장애인시설 등 사회의 약한고리에서 더 큰 피해를 초래했다. 경제적 충격도 청년, 여성, 비정규직, 영세자영업자, 이주노동자 등 기존의 취약계층에 더 큰 피해를 입히며 불평등을 악화시켰다.

다섯째, 메가 트렌드와의 상승 작용: 탈세계화와 디지털화라는 메가 트렌드를 배경으로 코로나19가 진행되면서 세 가지 트렌드가 상승 작용을 일으켰다. 디지털 기술은 팬데믹에 대응하는 수단을 제공했고, 팬데믹으로 인해 디지털화가 더 가속되었다. 미중 패권경쟁으로 시작된 탈세계화는 팬데믹으로 공급망 단절이 겹치면서 그 문제가 증폭되었다.

여섯째, 성패 요인: 단기적으로는 자발적/비자발적 동원에 능한 국가(사회)에서 대응 성과가 좋았으나, 장기적으로는 사회안전망, 교육, 민주적 참여 등 기본적인 국가(사회) 역량이 갖춰진 나라에서 보건 및 사회경제 피해를 줄일 수 있었다. 백신, 치료제 개발 등 과학기술의 성취는 실제 접종, 투약, 인프라, 커뮤니케이션 등 사회경제적 역량으로 보완될 때 의미가 있었다.

정부가 팬데믹 종료 무렵에 실시한 대국민 설문조사에서, 국민들은 “대국민 정보제공과 소통 역량”과 “진단검사·역학조사·격리의 공중보건 체계 역량”을 가장 잘 발휘된 역량으로 꼽았고, “백신·치료제 개발 등 생명과학 연구개발 역량”과 “정치화 방지, 과학적 대응 등 정치사회적 역량”을 가장 미흡하게 발휘된 역량으로 꼽았다[그림 2]. 흥미로운 점은 다음 팬데믹을 위해 강화가 필요한 역량으로 제일 부족했던 “백신·치료제 개발 등 생명과학 연구개발 역량”과 더불어 가장 잘 했던 “대국민 정보제공과 소통 역량”과 “진단검사·역학조사·격리의 공중보건 체계 역량”을 꼽은 점이다. 이는 후자의 두 가지 역량이 언제나 중요하다고 보는 견해가 많음을 의미한다.

[그림 2] 미래 신종 감염병 유행 대비 인식 조사 주요 내용



자료: 질병관리청(2023.3.29.), “코로나19 위기단계 조정 로드맵 발표”, 보도자료.

전문가들에 대한 서면 인터뷰에서는 초기 방역에서 검역, 추적, 격리와 같은 감염자 관리만으로 방역에 성공함으로써 국민들에게 정책 효능감을 심어주고 이후의 정책 시행에 동력이 되었다는 점이 긍정적 측면으로 지적되었다.

전문가들에 대한 서면 인터뷰에서는 초기 방역에서 검역, 추적, 격리와 같은 감염자 관리만으로 방역에 성공함으로써 국민들에게 정책 효능감을 심어주고 이후의 정책 시행에 동력이 되었다는 점, 중기 이후 높은 백신 접종률로 델타/오미كرون 유행 시기에도 치명률을 낮게 유지한 점, 의료 시스템의 대응 역량이 뛰어난 점, 중앙과 지방 사이의 협력과 소통 구조도 원활했던 점, 정은경 청장의 안정적이고 신뢰감을 주는 일일 브리

핑이 대국민 위험 소통 측면에서 효과가 컸다는 점, 결과적으로 국경 봉쇄나 도시 봉쇄와 같은 극단적인 조치 없이 팬데믹 대응에 성공함으로써 사회적 피해와 보건적 피해를 모두 최소화할 수 있었다는 점이 긍정적 측면으로 지적되었다[표 2].

[표 2] 코로나19 대응 과정에 대한 전문가들의 평가

구분	전문가들의 의견
잘 대응한 부분	• 초기의 비의료적 수단(검역, 추적, 격리)으로 확산을 최소화하고 이를 통해 코로나19에 대한 정보 수집 시간을 확보하고, 국민들에게는 정책 효능감을 제고하는 효과도 있어서 이후의 정책 시행에 동력을 확보 • 높은 백신 접종률과 치료제 조기도입으로 델타/오미크론 유행시 치명률 낮게 유지 • 생활방역위원회, 일상회복지원위원회, 국가감염병 위기대응 자문위원회 등 보건의료 이외 분야에 대한 고려가 포함된 의사결정 또는 전문가 자문 기구 구축 시도 • 의료시스템의 대응 역량: 외국에 비해 풍부한 급성기 병상 수 • 중앙-지방 협력: 매일 중대본 회의를 시군보건소까지 연결해서 정확한 정보를 시군 일선 담당자까지 신속하게 알게 함으로써 행정적인 혼선을 최소화 • 리더의 대국민 신뢰도: 정은경 청장의 일일브리핑도 대국민 위험 소통에서 매우 적절 • 고강도 봉쇄조치 없이 성공적으로 팬데믹에 대응, 국제 비교를 해보면 정부 엄격성 지수는 가장 낮고 국민 이동량은 가장 높음
미흡하거나 역부족이었던 부분	• 방역대응과 의료대응의 조율 미흡(초기에 방역대응을 위해 엄격한 퇴원기준을 고수해서 경미한 환자의 퇴원이 지연되고 중증 확진자가 병실을 구하지 못함. 오미크론 초기 대규모 확진자 발생으로 고령 확진자들이 병원 진료를 받지 못하고 재택 치료로 사망률이 높았고 병상 대기자 수가 많았던 점) • 백신과 치료제 개발 역량의 부족 • 마스크 공급의 일시적인 차질 • 백신 접종과 단계적 일상 회복 이후 비약물 중재의 완화, 피해 집단에 대한 재정/금융지원의 비체계성 • 유행 초기 개인정보 무분별한 공개, 확진자 인권에 대한 고려 부재 • 의료진 및 방역 담당 공무원의 과도한 업무부하 및 보상 지연 • 인원제한, 영업시간 등에 따르는 보상이 낮았고 부족한 점 • (2022년 5월 이후) 과학방역 강조 등 불필요한 정치적 프레임이 방역 정책에 끌여들여 소모적인 논쟁 발생 및 방역당국 신뢰도 저하
기타 아쉬운 부분	• 위험 커뮤니케이션 등 위기소통 • 가짜뉴스 등에 의한 인포데믹 • 우울 등에 대한 사회적, 심리적 지원 대책 • 국민과 전문 학회 등의 참여와 네트워크 거버넌스 • 손씻기, 기침예절, 환기, 마스크 사용하기, 아프면 쉬는 문화 등 생활 속 방역수칙

자료: 전문가 서면 인터뷰(2024년 3월).

한국은 백신과 치료제 개발 역량이 부족한 중에도 우수한 의료 시스템과 의료 인력, (MERS 등) 경험 많은 방역 담당 공무원과 안정적 리더십을 바탕으로, 초기에는 검역, 추적, 격리와 같은 비약물적 중재만으로, 중기 이후에는 신속한 백신 접종을 통해, 국경 봉쇄나 이동 제한 없이 성공적으로 팬데믹에 대응했고, 보건피해와 사회경제적 피해를 모두 최소화할 수 있었다.

4

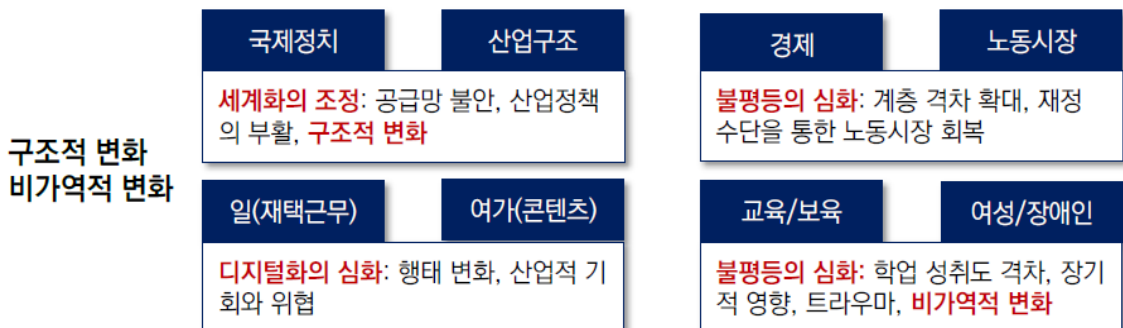
각 부문별 영향

이에 비해 유행 초기 개인정보의 무분별한 공개, 영업시간 제한 등으로 피해를 입은 집단에 대한 보상이 낮고 부족했던 점, 방역대응과 의료대응의 조율이 미흡했던 점, 독자적인 백신과 치료제 개발 역량이 부족한 점, 의료진 및 방역 담당 공무원의 과도한 업무부하 및 보상 지연 등이 지적되었다.

이상을 종합하면 한국은 백신과 치료제 개발 역량이 부족한 중에도 우수한 의료 시스템과 의료 인력, (MERS 등) 경험 많은 방역 담당 공무원과 안정적 리더십을 바탕으로, 초기에는 검역, 추적, 격리와 같은 비약물적 중재만으로, 중기 이후에는 신속한 백신 접종을 통해, 국경 봉쇄나 이동 제한 없이 성공적으로 팬데믹에 대응했고, 보건피해와 사회경제적 피해를 모두 최소화할 수 있었다.

팬데믹이 가져온 비가역적이고 구조적인 변화는 얼마나 깊고 심각한가? 팬데믹으로 인한 구조적 변화는 누구에게 기회가 되고 누구에게 위협이 되는가? 라는 질문을 가지고 각 부문별 변화를 보았을 때, 8개 부문은 [그림 3]과 같이 4개의 그룹으로 묶을 수 있다.

[그림 3] 코로나19가 경제사회 각 부문에 미친 영향



자료: 저자 그림

구조적 변화가 가장 뚜렷하게 나타난 곳은 국제정치와 산업구조 부문이다. 이 두 부문에서는 코로나19 팬데믹이 탈세계화 흐름과 상승작용을 일으키면서 세계화의 양상을 구조적으로 변화시켰다.

경제와 노동시장 부문에서는 코로나19로 인한 사회경제적 충격이 취약 계층에 더 강하게 영향을 미침으로써 국가간 불평등과 국가내 불평등을 심화시키는 결과를 낳았다.

일하는 방식과 여가를 즐기는 방식은 코로나19에 직면해서 디지털화의 흐름과 상승작용을 일으켰다.

첫째, 구조적 변화가 가장 뚜렷하게 나타난 곳은 국제정치와 산업구조 부문이다. 이 두 부문에서는 코로나19 팬데믹이 탈세계화 흐름과 상승작용을 일으키면서 세계화의 양상을 구조적으로 변화시켰다. 미중 패권 경쟁은 코로나19를 거치면서 체제경쟁과 글로벌 리더십 경쟁으로 확장되었고, 이로 인해 국제정치는 글로벌 권력구조의 변동, 글로벌 거버넌스의 공백, 글로벌 정치질서의 전환이라는 세 가지 차원의 구조적 변화를 동시에 겪고 있다. 또한 미중패권 경쟁으로 비교우위에 입각한 자유무역 질서가 균열을 보이던 차에, 코로나19가 터지면서 공급망 불안이 가중되자 각국은 자국의 제조 기반을 강화하는 등 산업정책을 부활시켰다. 이러한 구조적 변화는 향후 상당기간 지속될 전망이다.

둘째, 경제와 노동시장 부문에서는 코로나19로 인한 사회경제적 충격이 취약 계층에 더 강하게 영향을 미침으로써 국가간 불평등과 국가내 불평등을 심화시키는 결과를 낳았다. 이런 측면에서 코로나19는 경제와 노동시장에 존재하는 약한고리를 드러내는 역할을 했다. 각국 정부는 엄청난 규모의 재정 수단과 통화 정책을 동원해서 경제와 일자리에 미친 영향을 복구하고자 노력했고, 그 결과 거시경제와 노동시장 지표(경제성장률, 실업률 등)는 대체로 복구가 되었다. 그러나 영세 자영업자나 소상공인 중 에 비가역적인 피해를 입은 사람들도 많아서 코로나19로 확대된 계층별 격차가 다시 회복될지는 미지수이다. 또한 코로나19 종식 이후에는 디지털화의 심화로 인해 노동시장 양극화가 지속될 것으로 예상된다.

셋째, 일하는 방식과 여가를 즐기는 방식은 코로나19에 직면해서 디지털화의 흐름과 상승작용을 일으켰다. 코로나19로 인해 모임과 외출 제한이 장기화되면서 재택근무가 확산되고 OTT 산업이 발전했다. 그러나 팬데믹 종료 후 재택근무 비중은 다시 줄어든 반면, OTT 산업은 확장세를 유지하면서 극장 관람이 회복되지 않는 양상을 보이고 있다. 콘텐츠 산업에서의 변화는 OTT 사업자와 제작자들에게는 기회로, 전통적인 극장 체인에는 위협으로 작용해서 산업 지형의 변화를 추동하고 있다.

넷째, 교육, 보육, 여성 부문은 팬데믹 상황에서 경제적 약자와 더불어

교육, 보육, 여성 부문은 팬데믹 상황에서 경제적 약자와 더불어 또 하나의 약한고리로 나타났는데, 이 경우는 코로나 이후 원상 복구가 어려운 비가역적 변화라는 점에서 경제적 약자보다 더 심각한 문제로 인식되고 있다.

5

다음 팬데믹을 대비하기 위한 과제

우리나라는 SARS(2002), 신종플루(2009), MERS(2015) 등 감염병 유행을 거칠 때마다 우리 시스템의 취약점을 점검하고 신속하게 대안을 마련해서 점진적으로 방역체계를 업그레이드해왔다.

불평등의 심화를 경험한 또 하나의 약한고리로 나타났는데, 이 경우는 코로나 이후 원상 복구가 어려운 비가역적 변화라는 점에서 경제적 약자보다 더 심각한 문제로 인식되고 있다. 학령기 아동들은 장기간의 휴교를 거치면서 가정의 사회경제적 배경에 따라 학습 격차가 더 벌어졌고 사회성 발달도 제약을 받았다. 취학전 아동들도 마스크 착용으로 언어발달이 지연되고, 대면 상호작용, 바깥놀이, 신체활동 감소로 사회정서 및 신체 발달이 지체되는 문제를 겪었고 이 역시 가정의 사회경제적 배경에 따라 영향의 정도가 달랐다. 또한 코로나19는 여성에 대한 폭력 위험도 증가시켰다. 코로나19는 한 세대에게 발달, 학습, 사회정서 측면에서 거대한 지체와 격차의 트라우마를 남겨놓았다. 이것의 치유와 회복을 위해 사회 전체의 장기적인 관심과 대응책이 요구된다.

우리나라는 SARS(2002), 신종플루(2009), MERS(2015) 등 감염병 유행을 거칠 때마다 우리 시스템의 취약점을 점검하고 신속하게 대안을 마련해서 점진적으로 방역체계를 업그레이드해왔다. 특히 초기 대응에 실패했던 MERS 종식 이후에는 『국가방역체계 개편방안』을 만들어서 48개 중점과제의 대부분을 2017년 초까지 완료함으로써 방역체계를 전반적으로 개선했다(보건복지부, 질병관리본부, 2015.08.31.; 국무조정실, 2017.01.25.). 우리나라가 코로나19 발생 직후 초기 대응에서 좋은 성과를 보인 것은 이런 사전 준비가 있었기 때문이라고 할 수 있다.

정부는 코로나19가 사실상 종식된 2023년 5월 11일에 『신종감염병 대유행 대비 중장기 계획』을 발표했고, 2023년 12월 7일에는 이 중장기 계획의 『2023-2027 시행계획』을 발표하고 중장기계획의 실행에 착수했다. 219쪽 분량의 이 시행계획은 5대 부문에서 24개 핵심과제와 77개 세부과제를 통해 방역체계 개선 작업의 청사진을 제시하고 있다. 코로나19 대응 과정이 방역대응과 의료대응에 더해서 사회적 대응까지 필요했던 방역의 전면전이었기 때문에 기존의 방역대응 이슈들에 더해 의료대응과 사회적 대응에 관한 새로운 이슈들이 많이 추가된 결과 시행계획의 분량도 늘어났다(표 3).

[표 3] 신종감염병 대유행 대비 중장기 계획의 핵심 과제

구분	핵심 과제(24개)
[과제1] 감시예방	신·변종 감염병 예방 및 조기 감지 시스템 강화 ① 신·변종 감염병 통합 감시체계 구축 ② 종합상황실(EOC) 기능강화 및 위험평가 고도화 ③ 글로벌 보건 안보 선도를 위한 국제협력체계 강화
[과제2] 대비대응	신속한 대응 조치로 유행 확산 차단 ① 해외출입국 관리 및 인프라 고도화 ② 유행 병원체 조기 특정 및 충분한 진단역량 확보 ③ 대응전략 최적화 위한 초기사례 심층분석 및 유행예측 강화 ④ 초기대응 물자·장비 비축 및 효율적 관리체계 마련 ⑤ 신종감염병 대응 종합 현장훈련 실시. 대규모·장기 유행 대응의 지속가능성 확보 ⑥ 충분한 상시 대응 인력 확보 및 비상동원체계 정비 ⑦ 의료 대응 인프라 대폭 확충 및 전문치료체계 구축 ⑧ 백신·치료제 확보 및 체계적 접종·투약 방안 마련 ⑨ 사회대응 체계 정비 및 분야별 감염관리 수준 향상 ⑩ 감염취약 시설·집단 보호체계 강화
[과제3] 기반	효과적 위기관리 및 전사회적 협력 대응 기반 조성 ① 위기관리 거버넌스 정비 및 조직 역량 강화 ② 안정적 대응 기반 마련 위한 법·제도 정비 ③ 전략적 위기소통 기반 강화 ④ 방역통합정보시스템 및 빅데이터 플랫폼 구축
[과제4] 회복	감염병 위기 충격 완화와 조기 회복을 위한 지원체계 정비 ① 위기상황에도 견고한 취약계층대상 복지체계 정비 ② 경제적 피해 최소화를 위한 대상별·분야별 지원체계 확립 ③ 감염병 재난 트라우마로부터 국민 정신건강 회복 지원 ④ 공중보건위기에도 지속 가능한 의료시스템 확보
[과제5] 연구개발	대응 수단 개발 가속화를 위한 R&D 지원 혁신 ① 백신·치료제 신속개발 및 지원체계 강화 ② 신·변종 감염병 대응 R&D 지원체계 강화 ③ 위기대응 의료제품 신속공급 기반 마련

자료: 관계부처 합동(2023.05.11.)

의료대응을 총괄 지휘할 중앙 감염병전문병원의 조속한 설립, 사회적 거리두기의 단계별 결정 기준 마련, 긴급 재난지원금 지급을 위한 소득 파악 인프라 구축, 사회적 약한고리의 보완을 위한 복지사각지대 최소화 등이 전문가들이 제기한 주요 어젠다들이다.

한편 전문가들은 서면 인터뷰에서 다음 팬데믹을 대비하기 위해 우리나라가 보완해야 할 사항들을 [표 4]와 같이 지적했다. 역시 기존 방역대응에 관한 이슈에 더해 의료대응과 사회적 대응에 관한 개선 과제들이 많이 제안되었다. 의료대응을 총괄 지휘할 중앙 감염병전문병원의 조속한 설립, 사회적 거리두기의 단계별 결정 기준 마련, 긴급 재난지원금 지급을 위한 소득 파악 인프라 구축, 사회적 약한고리의 보완을 위한 복지사각지대 최소화 등이 전문가들이 제기한 주요 어젠다들이다.

[표 4] 다음 팬데믹 대비에 대한 전문가들의 의견

구분	다음 팬데믹을 위해 준비할 것들
방역체계	• 방역대응, 의료대응, 사회적 대응의 통합적/전문적 추진 주체 지정 및 조직 역량 구축 • 장기적인 관점에서 종합적인 방역에 대한 비용-편익 분석 • 다양한 분야 전문가(경제학, 커뮤니케이션, 행동과학, 사회복지, 교육 등)의 자문체계 구축
방역대응	• 지역사회 감염병 대응을 위한 위기대응 훈련 •일관적인 위기소통 방안 마련 • 표적화된 방역 조치 고안 •감염취약시설 정비 •질병관리 관련 인력 보강, 교육 훈련 정례화, 필수인력 양성 기여에 따른 적절한 보상체계 마련
의료대응	• 의료대응의 구심체가 불분명함. 중앙 감염병전문병원과 권역 감염병전문병원이 의료대응의 주체가 되어야 하고, 이를 위해 중앙 감염병전문병원이 조속히 설립되어야 함 • 백신과 치료제의 자체 개발이 가능하도록 준비와 연구개발이 필요 • 대규모 환자 발생시를 고려한 병상확보 방안(중증병상)
사회적 대응	• 코로나19에서 처음 시도한 사회적 대응 조치들을 검토하고 기준을 마련 • 피해 집단을 피해 정도에 따라 지원하기 위한 실시간 소득파악 인프라 확충 • 제도 구축: 유급병가 및 상병수당 법제화, 돌봄체계 개선, 복지 사각지대 최소화 등

자료: 전문가 서면 인터뷰(2024년 3월).

다음 팬데믹을 대비하기
위한 국정운영의
기본 방향으로
START(Seamless,
Technology-based,
Agile, Resilient,
Transforming) 전략이
필요하다.

이러한 과제들을 성취하기 위해서는 정부의 일하는 방식도 바뀌어야 할 것이다. 이번 호의 두 번째 글에서 제시된 START(Seamless, Technology-based, Agile, Resilient, Transforming)를 다음 팬데믹을 대비하기 위한 국정운영의 기본 방향으로 삼을 필요가 있다. ① 문제 해결 관점에서 조직 간 칸막이를 제거하고 정책조정과 협업을 강화한 원활한(Seamless) 국정 운영, ② 디지털기술을 핵심 수단으로 이용한(Technology-based) 국정운영, ③ 복잡한 난제 해결을 위해 신속하고 유연한 조직운영과 일하는 방식을 개선한 민첩한(Agile) 정부, ④ 미래 위험에 대한 선제적 탐색과 대응을 넘어 사회와 정부의 원활한 재조직화를 추구하는 회복탄력적(Resilient) 정부혁신, ⑤ 조직구조, 조직문화, 그리고 정부와 기업 그리고 국민이 함께 일하는 방식을 포함한 전반적인 대전환(Transforming)이 필요하다.

6

결론: 과학 방역과 인적 역량의 중요성

첫째, 팬데믹과 같은
공중보건 위기 상황에서
과학적 근거에 기반한
의사결정을 할 수 있도록
근거를 마련하기 위한
연구가 필요하다.

근거를 창출하기 위한
연구가 필요하고, 비상시 뿐
아니라 평시에도 안정적으로
꾸준히 지원해서 연구
역량과 인프라를 유지하는
것이 필요하다.

백서를 포함한 팬데믹에 대한 성찰적 작업들은 그 자체로도 의미가 있지만, 궁극적으로는 다음 팬데믹을 대비하는 목적이 크다. 성공과 실패의 경험을 기록하고 분석함으로써 방역 과정에서 얻어진 경험적 지식을 축적하고, 취약한 영역은 시스템을 개선해서, 다음에는 더 나은 의사결정을 하고 더 좋은 수단을 활용해서 더 나은 팬데믹 대응 성과를 얻고자 하는 목적이 있다. 이러한 목적에 비추어보았을 때 그동안 간과되어 왔던 두 가지 이슈를 짚어보면서 글을 맺고자 한다.

첫째, 팬데믹과 같은 공중보건 위기 상황에서 과학적 근거에 기반한 의사결정을 할 수 있도록 근거를 마련하기 위한 연구가 필요하다. 새로운 병원체가 발견되고 국내에 유입되어서 지역사회에 급속히 확산되기 시작하면 방역 당국은 국민 전체의 삶에 큰 영향을 미치는 중요한 의사결정들을 빠르게 내려야 한다. 그런데 문제는 아주 많은 경우 의사결정의 근거가 되는 정보가 불확실하거나 충분하지 못하다는 것이다. 이 문제를 보완하기 위해서는 방역 당국의 의사결정을 뒷받침할 수 있는 과학적 근거를 마련하는 것이 필요하고, 이를 위한 연구가 필요하다.

미국 과학·공학·의학 아카데미(NASEM, National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine)는 공중보건 비상사태를 대비하고 대응하기 위한 근거창출 연구가 부족할 뿐 아니라, 재난이 종료되면 그 지원이 줄어들어 재난이 발생할 때마다 매번 연구 인프라를 재건하고 해체하기를 반복하는 문제를 지적했다[표 5]. 방역 당국의 의사결정이 과학적 근거에서 이루어질 수 있도록 근거를 창출하기 위한 연구가 필요하고, 비상시 뿐 아니라 평시에도 안정적으로 꾸준히 지원해서 연구 역량과 인프라를 유지하는 것이 필요하다.

[표 5] 미국 NASEM의 공중보건 위기대응 보고서

- 미국 과학·공학·의학 아카데미(NASEM)는 질병통제센터(CDC)의 의뢰로 작성한 보고서에서 CDC의 “공중보건 비상사태 대비 및 대응(Public Health Emergency Preparedness and Response, PHEPR)” 활동의 문제를 다음과 같이 진단
 - (1) 과학적 근거가 전반적으로 부족하다.
 - (2) 근거창출 연구는 CDC의 15가지 PHEPR 역량에 고르게 분포하지 않는다.
 - (3) 근거창출 연구는 지속적이지 않고, 연구비는 재난 이후 시간이 지날수록 감소한다. 재난이 발생할 때마다 연구 인프라를 재건하고 해체하기를 반복한다.
 - (4) 근거창출 연구는 여러 기관에서 파편적으로 지원되고 조정되지 않는다.
- 공중보건 비상사태 관련 연구 투자는 전통적인 생물의학 연구에 편중
 - 2004년 이후 연방정부의 의료 대책(Medical Countermeasure)을 위한 연구개발에 투자액은 매년 16억~18억 달러 수준인 반면, 의료 대책 분배 및 관리 역량(Medical Countermeasure Dispensing and Administration Capability)에 대한 2008~2017년의 10년간 총 연구 자금은 10만 달러가 조금 넘는 것으로 추산.
 - 이러한 불균형으로 인해 국가가 수십억 달러를 투자하여 대응책을 생산해도 이를 배포하는 방법에 대한 지식은 부족하게 되고 이는 공중보건 비상 대응 실패로 이어짐

자료: NASEM(2020), p.7

둘째, 방역을 담당하는 공무원의 역량도 중요하다. 앞서 방역 의사결정의 기반이 되는 과학적 근거 창출의 중요성을 강조했지만, 팬데믹과 같은 재난 상황에서는 과학적 근거가 부족할 수밖에 없는 특성이 있다. 확진자가 발생하거나 백신과 치료제를 투약한 후 결과가 나와야 근거가 생성되는 사후적 근거들이 많고, 즉각적으로 근거를 확보하기 어려운 경우도 많기 때문이다. 또한 방역대응, 의료대응, 사회적 대응의 목표치가 상충되는 상황에서는 근거가 의사결정에 도움이 되지 못할 수도 있다. 예를 들어 지금 공항 입국을 봉쇄하면 바이러스가 차단된다는 근거가 명확하더라도 사회적 손실 때문에 결정을 못할 수도 있다. 방역피해, 의료피해, 사회적 피해 사이에서 조율하고 결정하는 문제는 근거의 유무와 관련이 없는 정책적 판단의 영역이라는 것이다. 이렇게 방역 당국의 의사결정 상황은 부족한 근거와 충돌하는 가치 속에서 국민들에게 큰 영향을 미치는 결정을 신속히 해야 하는 그런 상황이다.

방역을 주도하는 공무원을
더 확충할 뿐 아니라 적절한
보상체계 안에서 안정적으로
근무하고 이들의 경험이
조직 역량으로 축적될
수 있도록 지원하는 것이
필요하다.

그래서 방역 과정을 주도하는 공무원들의 오랜 경험과 역량이 중요하다. 사실 코로나19 대응이 성공적이었던 가장 큰 이유 중 하나는 정은경 청장을 비롯한 질병관리청 직원들이 대부분 신종플루와 MERS를 겪으면서 방역의 전 과정을 몇 번씩 경험한 전문가들이었다는 사실에 있다. 따라서 방역을 주도하는 공무원을 더 확충할 뿐 아니라 적절한 보상체계 안에서 안정적으로 근무하고 이들의 경험이 조직 역량으로 축적될 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.



참고문헌

권준욱(2003), “사스 방역대책과 향후 과제”, 『보건복지포럼』, 2003년 7월, 통권 제81호, pp.66-77

대한감염학회(2015), 『대한감염학회 백서, 메르스 연대기』.

관계부처 합동(2023.5.11.), 『신종감염병 대유행 대비 중장기 계획』, 보도자료.

관계부처 합동(2023.12.7.), 『신종감염병 대유행 대비 중장기 계획 [2023-2027 시행계획]』, 보도자료.

보건복지부, 질병관리본부(2015.08.31.). “신종감염병 대응 24시간 긴급상황실 설치 등 국가방역체계 개편”, 보도자료.

국무조정실(2017.01.25.), “국민생활과 직결된 「2017년 국민안전 중점과제 추진계획」 확정”, 보도자료.

질병관리청(2023.3.29.), “코로나19 위기단계 조정 로드맵 발표”, 보도자료.

NASEM(National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine)(2020), *Evidence-Based Practice for Public Health Emergency Preparedness and Response*, Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/25650>.

[Editor's Pick]

- 유럽연합 인공지능법안 발효와 AI 규제 패권경쟁 심화
- 2023년 UN SDG 정상회의 결과 및 2024년 HLPF 전망





유럽연합 인공지능법안 발효와 AI 규제 패권경쟁 심화

고 상 원 (정보통신정책연구원)
sangwon@kisdi.re.kr

2024년 3월 13일, 유럽의회 본회의가 인공지능법안을 압도적 지지로 가결하였다. 세계 최초의 AI에 대한 수평규제인 인공지능법안이 AI 규제의 국제적 표준이 될 수 있을지에 다시 한번 관심이 모아지고 있다. 자국 빅테크 기업의 이익을 보호하기 위해 시장 중심의 자율규제를 AI 규제 원칙으로 삼고 있는 미국과 소비자 권익을 규제의 최우선 원칙으로 삼고 있는 EU의 'AI 규제 패권경쟁'은 더욱 심화될 전망이다. 더불어 디지털 권위주의의 대표주자인 중국도 AI 규제를 주도하려는 움직임을 보이고 있다. 본고는 유럽의 인공지능법안이 AI 규제 패권경쟁에 주는 의미를 짚어보았다.

AI에 대한 규제와 관련해서 미국과 EU가 주도하는 디지털 민주주의와 중국이 주도하는 디지털 권위주의가 대립하고 있으며, 디지털 민주주의 내에서도 시장을 우선시하는(Market-Driven) 미국과 개인의 권리를 우선

시하는(Right-Driven) 유럽이 다른 방식의 규제정책을 지지하고 있다.¹⁾ 유럽의 인공지능법안이 발효를 앞두고 있어 우선은 유럽이 규제의 주도권을 가져가는 모습을 보이고 있다. 이러한 주도권은 계속 유지될까?

1) Braford, Anu (2023), Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology, Oxford University Press.

유럽연합 삼자회의(Trilogue), 인공지능법안 최종본 합의

유럽연합의 집행위원회, 이사회, 의회의 삼자가 유럽연합 인공지능법의 최종본에 2023년 12월 9일 잠정 합의하였다.²⁾ 이어서 EU 회원국은 최종본을 2024년 2월 2일에 브뤼셀 주재 상주 대표회의(COREPER)에서 만장일치로 승인하였고, 2월 13일에는 유럽의회 의회

민자유위원회(LIBE), 내부시장위원회(IMCO)에서 압도적 지지로 의결하였으며, 3월 13일에 유럽의회 본회의가 찬성 523표, 반대 46표, 기권 49표로 가결하였다. 이제 4월에 있을 유럽이사회 승인이라는 절차만을 남기고 있다.³⁾ 집행위원회가 첫 번째 초안을 작성해서 논의를 시작한 것이 2021년 4월 21일이었으니⁴⁾, 3년의 긴 여정을 거쳐 세계 최초의 AI에 대한 수평규제가 효력을 미치게 될 예정이다.

[그림 1] 주요 AI 규제의 타임라인



출처: 고상원(2023)⁵⁾을 발췌, 보완하여 저자가 작성

2) <https://iapp.org/news/a/eu-countries-vote-unanimously-to-approve-ai-act/>,
<https://www.reuters.com/technology/stalled-eu-ai-act-talks-set-resume-2023-12-08/>

3) <https://techcrunch.com/2024/02/13/eu-ai-act-libe-imco-votes/>

4) <https://artificialintelligenceact.eu/>

5) 고상원(2023), 책임 있고 신뢰할 수 있는 AI를 위한 규제동향과 정책방향, KISDI Premium Report 23-11, 정보통신정책연구원

인공지능법안의 주요 내용

인공지능법안은 AI 시스템의 위험 수준에 따른 차등적 규제를 적용하고 있는데, 옹납할 수 없는 위험은 금지하고, 고위험에 대해서는 엄격한 사전, 사후 관리 요구 사항을 적용하며, 딥페이크와 챗봇과 같은 제한적 위험에 대해서도 투명성 의무를 부과하고 있다. 금지된 위험은 사회적 점수제⁶⁾, 인지적 행동조작, 민감한 특성을 사용하는 생체인식 분류, 공동으로 사용하는 공간에서 실시간 생체인식 등에 활용되는 시스템이 해당된다.⁷⁾ 고위험은 i) 법안의 부속서 II에 열거된, 제품의 출시 전에 보건 및 안전에 관한 제3자 적합성 평가를 받아야 하는 제품(장난감, 항공기, 차량, 의료기기 및 승강기)에 사용되는 AI 시스템과 ii) 법안의 부속서 III에 열거된, 원격 생체 인식 시스템, 중요 인프라의 안전 요소로 사용되는 AI, 교육, 고용, 신용 평가, 법 집행, 이주 및 민주적 절차에 사용되는 AI 시스템을 포함한다.⁹⁾

생성형 AI에 대한 규제 포함

2022년 11월 ChatGPT 서비스가 개시된 이후 생성형 AI를 규제해야 한다는 목소리가 높아져 왔다. 인공지능 법안은 생성형 AI를 포함한 범용인공지능(GPAI: General Purpose AI)에 대해 투명성 요건을 요구하고 있다. 우선 콘텐츠가 AI에 의해 생성되었음을 공개해야 하고, 불법 콘텐츠를 생성하지 않도록 모델을 설계해야 하며, 또한 학습에 사용된 저작권이 있는 데이터를 요약·게시해야 한다. 시스템적 위험을 초래할 수 있는 영향력이 큰 범용인공지능 모델의 경우 모델 평가, 시스템적 위험 평가 및 완화, 심각한 사고에 대한 집행위원회 보고, 사이버 보안 및 에너지 효율성 보고에 관한 규칙과 같은 추가 의무가 적용된다.¹⁰⁾

유럽연합 인공지능법의 발효 및 시행 시점

AI 법안이 최종적으로 채택되면 유럽연합 관보에 기재된 후 20일 후에 발효된다. 시행 일자리는 AI 시스템별로 다른데, 금지된 위험에 대한 규제는 6개월 후, 범용인공지능에 대한 규제는 12개월 후, 그 밖의 규제는 24개월 후부터 시행되게 된다. 법안의 부속서 II에 정의된 고위험 시스템에 대한 규제는 36개월 후부터, AI 법이 발효되기 전에 공공기관에 의해 사용된 고위험 AI 시스템

6) 개인의 일거수일투족을 감시하여 개인을 행동, 사회경제적 지위 혹은 특성에 따라 분류하고 등급을 매기는 시스템으로, 중국의 일부 지역에서 시행되고 있어 디지털 권위주의의 상징적인 시스템으로 간주되고 있음.

7) European Parliament (2023.12.19.), EU AI act: first regulation on artificial intelligence.

8) 공동으로 사용하는 공간내의 실시간 생체인식 AI 시스템은 인신매매 또는 성착취 피해자를 찾거나 테러를 예방하는 등 인공지능법안 제5조 1(d)에 나열된 특정 목적을 위해 사용하는 경우에는 허용된다 (<https://www.stibbe.com/publications-and-insights/the-eu-artificial-intelligence-act-our-16-key-takeaways>).

9) <https://www.shinkim.com/kor/media/newsletter/pdf/2224>,

<https://www.stibbe.com/publications-and-insights/the-eu-artificial-intelligence-act-our-16-key-takeaways>

10) <https://www.whitecase.com/insight-alert/dawn-eus-ai-act-political-agreement-reached-worlds-first-comprehensive-horizontal-ai>

템에 대한 규제는 48개월 후부터 시행된다.¹¹⁾

인공지능법안을 미준수할 경우

인공지능법을 준수하지 않으면 상당한 벌금이 부과된다. 금지된 AI 시스템 관련 위반에 대해서는 3,500만 유로 또는 연간 전 세계 매출액의 7%, 기타 AI법 위반에 대해서는 1,500만 유로 또는 연간 전 세계 매출액의 3%, 규제 기관에 잘못된 정보를 제공한 경우 750만 유로 또는 연간 전 세계 매출액의 1.5%의 벌금이 부과된다. 중소기업 및 스타트업의 경우, 위에 제시된 매출액의 비율 또는 금액 중 낮은 금액이 적용되며, 그 외의 기업에 대해서는 높은 금액이 적용된다.¹²⁾

자율규제 위주의 미국

미국은 유럽과 다르게 AI에 대한 경성규제보다는 기업의 자율규제를 지지해 왔다. 미국의 빅테크 기업들이 AI를 활용하여 전 세계적으로 시장지배력을 점점 더 높여가고 있는 상황에서 미국의 접근은 당연하다고 볼 수 있다. 2022년 10월 백악관은 AI 권리장전을 발표한 바 있고, 2023년 미국의 국립표준기술연구소(NIST)는 AI 위험관리 프레임워크를 발표하였으며, 2023년 7월에는 백악관이 아마존, 엔트로픽, 구글, 인플렉션, 메타, 마이크로소프트, 오픈AI사로부터 안전하고 보안이 유지되며, 투명한 AI 기술개발을 하겠다는 자발적 약정

(voluntary commitments)을 받아냈다. 이어서 엔트로픽, 구글, 마이크로소프트, 오픈AI사는 프론티어 모델 포럼(Frontier Model Forum)을 출범시켜 자율규제를 강화하는 모습을 보여주었다.

경성규제로의 변곡점, AI 행정명령

2023년 10월 30일 백악관이 발표한 AI에 대한 행정명령은 연성규제 일변도(一邊倒)의 정책으로부터 전환한 변곡점으로 평가된다. AI 행정명령은 국가 안보, 건강, 안전을 위협하는 AI 기술 개발과 이용을 규제하겠다는 것이 핵심이며, ▲AI 개발 기업의 안전성 평가 의무화, ▲AI 도구의 안전성 표준 마련, ▲AI 콘텐츠 워터마크 적용 의무화, ▲개인 정보 보호 등에 관한 내용을 담고 있다.¹³⁾ 피상적으로는 미국의 AI 행정명령이 경성규제로의 전환으로 보이지만, AI 도구의 안정성 표준 마련은 NIST의 AI 위험관리 프레임워크의 연장선에 있고, AI 콘텐츠에 적용되는 워터마크는 이미 자발적 약정을 한 AI 기업들이 개발 중이었던 사항이다. 또한 안정성 평가 의무화 부분은 신흥 기업에게 진입장벽으로 작용할 수도 있어 오히려 미국의 기존 생성형 AI 기업의 입지를 굳혀줄 수도 있는 부분이다.

중국: 디지털 권위주의 하의 AI 규제

중국은 2023년 7월 13일 “생성형 AI 관리방법”을 채택

11) <https://www.stibbe.com/publications-and-insights/the-eu-artificial-intelligence-act-our-16-key-takeaways>

12) <https://www.whitecase.com/insight-alert/dawn-eus-ai-act-political-agreement-reached-worlds-first-comprehensive-horizontal-ai>

13) 김경숙, 홍건식(2023.12.10.), 바이든 행정부의 첫 인공지능(AI) 행정명령과 시사점, 이슈브리프 480호, 국가안전전략연구원

하였고, 10월 18일 글로벌 AI 거버넌스 이니셔티브를 발표하였다. 글로벌 AI 거버넌스 이니셔티브는 제3차 일대일로 포럼에서 발표되었는데, 이는 중국형 AI와 중국적 가치의 보급을 일대일로 정책과 연계시키겠다는 의도가 포함된 것으로 판단된다. 이니셔티브는 i) 군사 분야에서의 AI 기술 연구·개발·적용에 모든 국가가 신중하고 책임감 있는 태도를 취할 것과 ii) 오픈소스 조건으로 AI 기술을 제공하고 AI와 거버넌스 역량의 격차를 해소하기 위한 개발도상국과의 국제 협력을 촉구하고 있으며 iii) AI를 관리하기 위한 국제기구를 설립하고 국제 AI 개발, 보안 및 거버넌스와 관련된 주요 문제를 해결하기 위한 노력을 조율하기 위한 유엔 프레임워크 내 논의를 지지하고 있다.¹⁴⁾ AI 개발 및 활용과 관련해서 EU와 미국의 전방위적인 견제를 받고 있는 중국은 이를 극복하기 위해 AI를 개발하고 활용하는 것이 모든 국가의 권리임을 주장하며 개발도상국과의 협력을 강조하는 태도를 취하고 있는 것으로 판단된다.

AI 규제에 대한 EU, 미국, 중국의 패권 다툼은 현재진행형이다. 자국 빅테크 기업의 이익을 보호하려는 미국과 회원국 소비자의 권익 보호를 최우선시하는 EU, 정부의 통제 가능성에 가장 큰 우선순위를 두는 중국 간의 견제와 협력은 유럽연합 인공지능 법안의 시행과 함께 더욱 가속화될 것이다. 이번에도 유럽의 법률이 전세계 규제의 표준이 되는 브뤼셀 효과가 재현될지에 대한 여부를 전망하고 이에 대비해야 할 것이다.

14) Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2023.10.20.), Global AI Governance Initiative.



2023년 UN SDG 정상회의 결과 및 2024년 HLPF 전망

김 호 석 (한국환경연구원)
hoskim@kei.re.kr

2015년, 2030의제의 등장으로 유엔 회원국 간에 지속가능발전 정책의 원칙과 목표가 조율되었고, 이는 이후 모든 국제적 협력에 핵심 의제로 고려되고 있다. 글로벌 SDGs 달성 현황과 이와 관련해서 이루어지는 유엔에서의 논의는 직간접적으로 우리 경제와 정책에 영향을 미친다. 지난 2023년 9월에는 2019년에 이어 두 번째 SDG Summit 이 개최되어 2030년 목표의 중간 이행 점검과 이후 행동 계획이 논의됐다. 이번 Editor's Pick은 2023 SDG Summit 주요 결과와 HLPF 2024 주제를 소개한다.

2030년까지의 글로벌 지속가능발전목표(SDGs)를 담고 있는 2030의제는 주기적인 이행 점검(Follow-up and review) 시행에 대한 합의도 포함하고 있다. UN 경제사회이사회(ECOSOC) 후원으로 매년 7월에 개최되는 HLPF(High-level Political Forum on Sustainable Development)와 UN 총회(UNGA)의 후원으로 4년마다 개최되는 SDG 정상회의가 그것이다. 2019년에 이어 두 번째로 개최된 2023년 정상회

의는 2030년 목표의 이행 상황에 대한 중간 점검 회의로, 전 세계 SDGs 달성 수준과 도전 요인들이 검토되었다[그림 1].

정상회의에 제공된 평가 보고서에 따르면 전체 글로벌 지속가능발전목표 중에서 12%만이 달성을 위한 정상 궤도에 있으며 일부 분야는 오히려 2015년 이후 퇴보하고 있다. 빈곤, 기아, 성 불평등, 교육, 기후변화, 에너지, 생물다양성 분야의 목표 달성이 쉽지 않은 상황이고, 특히 개도국과 취약계층은 이러한 발전 지체의 영향을 더 크게 받고 있다. 이를 극복할 방안으로 부진한 목표에 대한 각국 정부의 정책과 행동 강화, 개도국 지원 강화, 유엔 중심의 협력 강화가 제시되었다.¹⁾ 코로나 19 팬데믹, 분쟁/전쟁, 인플레이션이 최근 글로벌 지속가능발전을 저해하는 핵심적인 요인으로 평가되었다.²⁾ UN 사무총장은 이러한 상황을 개선하고 SDGs 달성을 가속화하기 위해 ① 매년 최소 5,000억 달러 자원 마련, ② SDG 정상회의에서 발표된 공약을 VNRs(자발적 국가검토)에 ③ GNI 0.7% ODA 목표 달성을 정상들에게 촉구했다.

정상회의의 결과로 정상들은 ‘Political Declaration’을 채택했다.³⁾ 이 선언문은 2030의제를 지속가능발전 뿐만 아니라 현재 전 세계가 직면한 복합적 위기를 극복하기 위한 로드맵이라고 그 중요성을 강조하고 그 이행 강화 방안으로 ‘Call to action – turning our world towards 2030’을 제시하였다. 포함된 주요 방안은 다음과 같다: ① SDGs를 국가 정책 체계에 반영하고 강

화된 행동을 위한 국가 계획 마련, ② SDG 자원 갭 해소를 위한 사무총장의 SDG stimulus 추진, ③ SDR을 자금이 가장 필요한 국가에 재배치, ④ 선진국의 ODA 공약 확대 및 이행, ⑤ SDG 관련 대규모 투자에 주도적인 역할을 할 수 있도록 국제금융기관과 MDB 개혁, ⑥ 다자무역체계와 무역 자유화 촉진, ⑦ GDP를 대체/보완하는 ‘지속가능발전 진전 척도’ 개발.

2024년 7월 8일부터 뉴욕에서 개최될 HLPF 2024는 2023년 SDGs 정상회의 이후 첫 HLPF로서 Political Declaration을 구체적으로 어떻게 이행할 것인지가 논의될 것으로 전망된다. HLPF 2024의 주제는 “2030의제 강화와 복합 위기 상황에서 빈곤 퇴치”이며 목표 1(빈곤), 2(기아), 13(기후변화), 16(평화, 정의, 제도), 17(글로벌협력)이 중점 검토될 예정이다.

우리나라는 올해 2년마다 실시되는 국가 지속가능성 평가와 국가기본전략 수립이 예정되어 있다. 국내외적으로 지속가능발전 정책에 상당한 변화가 예상되는 한 해이다. 국제적으로는 강화된 글로벌 SDG 논의에 효과적으로 대응하고, 국내적으로는 “지속가능발전의 현황, 여건 변화 및 전망에 관한 사항”과 “국가지속가능발전목표와 추진전략에 관한 사항”을 담아야 하는 「국가기본전략」이 잘 준비되도록 힘을 모아야 하겠다.⁴⁾

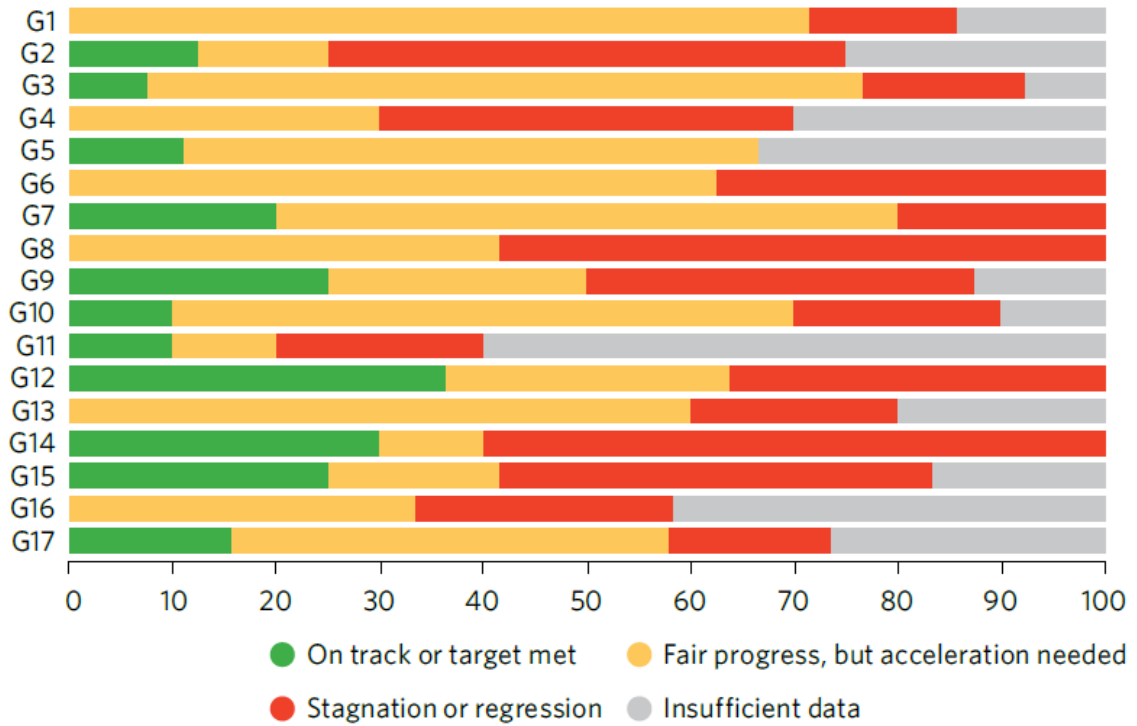
1) UN(2023), The Sustainable Development Goals Report 2023.

2) UN(2023), Global Sustainable Development Report 2023.

3) UN(2023), Resolution adopted by the General Assembly on 29 September 2023, A/RES/78/1.

4) 이번 국가 지속가능성 평가는 지난 정상회의에서의 제안에 발맞춰 향후 국내 지속가능발전 진전 측정에 사용할 새로운 평가체계 개발을 그 범위에 포함하고 있다.

[그림 1] 17개 글로벌 SDGs 달성 현황 평가



자료: UN(2023), The Sustainable Development Goals Report 2023, p.8.

[글로벌 싱크탱크]

캐나다 고등과학연구원(CIFAR)

: 글로벌 난제 해결을 선도하는 글로벌 싱크탱크



[글로벌 싱크탱크]

캐나다 고등과학연구원 (CIFAR) : 글로벌 난제 해결을 선도하는 글로벌 싱크탱크

전영일 서울대학교 AI연구원 국제 팬데믹 인텔리전스 센터(IPSAT), 센터장
ychun2@gmail.com

들어가며

코로나19 감염병이(COVID-19 Pandemic) 지구촌을 뒤덮기 시작하던 2020년 4월 캐나다 고등과학연구원(Canadian Institute for Advanced Research: CIFAR)은 “인공지능(AI)에 근거한 팬데믹 대응책 글로벌 협의회”를 소집하였다. 북미와 유럽의 보건의학 팬데믹 학자, 캐나다와 미국의 인공지능 전문가, 독일과 이스라엘의 임상 의학자, 유엔과 유럽연합(European Union)의 세계정책 전문가들이 긴급하게 회동하였다. 코로나 19 팬데믹의 임상학적 기전을 규명하며, 팬데믹이 인류의 건강에 미칠 영향을 조기 진단하고, 무엇보다도 머신러닝(Machine Learning) 및 딥러닝(Deep Learning)으로 대변하는 인공지능을 팬데믹 대응에 혁신적으로 활용하는 과학기술 대응책을 모색하기 위한 국제 회의였다. 지구촌의 전문가 60여명의 참여와 논의를 최적화하기 위해서 CIFAR는 시공간의 경계를 넘어서 수 있는 줌회의로 이 글로벌 협의회를 개최하였다.

CIFAR의 리더십, 사명과 비전

20세기 초 이래로 최대의 글로벌 위기인 코로나19 19 팬데믹이라는 난제 해결을 위해 나선 글로벌 싱크탱크 CIFAR를 이해하기 위해서는 그 탄생의 비화를 먼저 꺼내지 않을 수 없다. 토론토대학원장 John Leyerle 교수는 1978년 고등과학연구원 창설의 필요성을 주창하며 “인문학, 사회과학, 자연과학, 생명과학 전반을 넘나드는 고도의 기초연구 및 원천연구를 구현하는 고등연구원의 설립”을 제시하였다. 몇 년간의 긴밀한 논의 끝에 1982년에 Fraser Mustard 박사가 창립원장으로서 CIFAR의 문을 열었다. McMaster 의과대학의 설립위원이었던 Mustard 교수의 비전은 대학의 경계를 넘나드는 다학제 연구를 고취하며 캐나다와 세계가 당면한 과학적 사회적 난제 해결 연구에 전념하는 글로벌 싱크탱크를 창설하는 것이었다.

지난 40여년간 5명의 캐나다 석학이 변혁적인 선구자 리더십을 발휘하며 Mustard 창립원장의 비전을 실행하였다. 제4대 Alan Bernstein 원장은 특히 여성과학

자와 청년과학자 육성에 전념하였다. 2000년에 캐나다 보건연구원(Canadian Institutes of Health Research)의 창립원장을 역임했던 Berstein 원장은 후천성면역결핍증(HIV) 백신개발, 줄기세포(stem cells), 암 연구의 석학이었고 과학기술과 과학정책연구 분야에서 CIFAR의 세계적인 위상을 높였다.

CIFAR의 글로벌 난제해결의 과정: 코로나19 팬데믹 대응 사례

Berstein 원장이 CIFAR의 글로벌 네트워크를 활용하여 코로나19 팬데믹이라는 난제를 해결해나가는 사례를 돌아보며 어떻게 한 나라의 싱크탱크가 글로벌 난제를 해결해나가는지 살펴보자. Bernstein 원장이 글로벌 난제해결을 위해 진행한 과정은 1) 토론에 기초한 집현적 문제진단 2) 나라와 학문의 경계를 넘나드는 다학제 해결 3) 연구결과의 공론화와 글로벌 네트워크를 활용한 증거기반 과학정책의 구현이라는 3단계 과정으로 재현할 수 있다.

(1단계) 토론에 기초한 집현적 문제진단

2020년 4월 이제 코로나19 팬데믹 위기가 시작하는 시기에 CIFAR의 관심은 코로나19 팬데믹이라는 바이러스의 생물학적인 기전을 규명하고, 소아청소년을 포함한 인류의 건강에 미칠 영향을 진단하며, 그 해결을 위한 과학기술적 대안을 개발하되 특히 인공지능(AI)을 활용한 대책을 모색하는 것이었다. 약 60명의 석학들이 2022년 4월 줌회의로 모인 첫 CIFAR 국제 회의에서 지구촌의 과학기술·AI를 선도하는 우리는

보건의학, 데이터과학, 병리학, 심리학, 통계과학, 경제사회정책학의 분야별 전문성을 넘어서는 관찰을 공유하며 「코로나19 팬데믹」이라는 바이러스 괴물이 현재와 미래에 일으키는 복합적인 문제를 진단하였다. 다중적 글로벌 난제이기에 모든 경계를 넘나드는 다학제 진단에 근거하여 집현을 창출하였다.

(2단계) 나라와 학문의 경계를 넘나드는 다학제 해결

60여명의 학자들이 토론에 기초한 집현적 문제진단을 거듭한 결과 세가지 해결책이 제시되었다. 첫째, 코로나19 팬데믹의 장단기 확산과 그 피해 규모를 적절히 추정할 수 있도록 수리과학·통계과학·인공지능을 통합적으로 활용하는 예측과학의 지속적인 나라별 활용을 권장하였다. 2020년 4월 이래로 2023년 팬데믹이 종료된 시기까지 팬데믹 환자의 규모와 역학곡선의 추정에 정확성을 보였고 중환자 및 사망자 규모의 추정 방법은 발전의 여지가 많은 가운데 지속적인 확장을 보였다. CIFAR의 영향력은 캐나다뿐만 아니라 미국, 영국, 한국을 비롯해서 전세계의 팬데믹 역학모형 도약의 기회를 가져왔다.

둘째, CIFAR는 코로나19 팬데믹 연구개발의 시의적인 발전을 위해서 각 나라의 팬데믹 데이터 및 관련 ICT 과학기술의 공유를 촉진시키도록 석학 네트워크를 확장시켰다. 팬데믹 확진자 데이터는 Johns Hopkins 대학 등을 중심으로 공유되었고, 임상데이터는 가능한 범위에서 나라간에 공유하여 공동연구를 발전시키도록 하였다. 백신이 아직 개발되지 않은 상하

에서 코로나19의 확산을 방지할 수 있는 비약학적 조치(Non-Pharmaceutical Interventions, NPI)의 시의적인 활용을 위해서 마스크 사용, 사회적 거리두기, 자가격리 등을 일상화하고 그 효과를 확산시킬 수 있는 ICT 기술의 발전과 공유를 촉진시켰다.

셋째, CIFAR는 코로나19 팬데믹의 진단과 해결을 도약시킬 수 있는 다학제 인공지능기술의 혁신적 활용과 확대를 적극적으로 격려했다. CIFAR는 「캐나다 국가 AI 전략 계획서」를 선도한 기관으로서 머신러닝은 물론이고 ChatGPT 엔진인 딥러닝 개발을 주도한 AI 석학들을 중심으로 팬데믹 대응을 위한 AI 기술의 다중적 개발을 이끌었다. Geoffrey Hinton, Yoshua Bengio 등 딥러닝의 선구자들은 개인정보를 보호하며 코로나19 팬데믹의 확산을 측정할 수 있는 AI 기반 기술을 개발하였다. 팬데믹이라는 국가적인 위기상황을 대처하는 일환으로 일어날 수 있는 개인정보 노출의 방지와 정부의 위기대응이라는 두가지 상충된 목적을 성취할 수 있는 AI 기술은 난제 중의 하나였다. 딥러닝의 선구자인 Yoshua Bengio는 바로 이 주제를 중심으로 경제·인문사회연구회의 '2021년 연례학술대회 기초강연'을 이끌었다.

(3단계) 연구결과의 공론화와 증거기반 과학정책의 구현

CIFAR는 집현적 문제진단과 다학제 문제해결을 제시한 연구결과의 공론화를 주저하지 않았다. 특히 CIFAR가 지니고 있는 글로벌 네트워크를 활용하여 과학과 데이터에 근거한 팬데믹 대응정책의 확산에 박차를 가하

였다. 한국의 경우에는 CIFAR의 핵심 학자들과 협력하여 초기 팬데믹 대응은 물론이고 중장기적 대응을 위한 보건·의과과학기술 협력의 전기를 이루어나갔다. 토론토 대학 보건대학원장 David Fisman 교수와 딥러닝의 선구자인 Yoshua Bengio 교수와의 팬데믹과학 연구개발 협력은 대표적인 사례이다. David Fisman 교수의 코로나19 확산 모형은 한국정부의 총리와 국제회의에서 제시되었고 정책적으로 활용되었다.

글로벌 싱크탱크로서 CIFAR의 임팩트

지난 40여년간 캐나다 고등연구원 CIFAR의 존재이유는 인류와 지구촌에 얼마나 의미있는 기여를 했느냐에 따라서 측정한다. 즉 글로벌 임팩트이다. 글로벌 임팩트는 결국 임팩트 메이커 즉 사람의 문제이다. 따라서 CIFAR는 세계의 다학제 석학들과 과학자들 및 과학정책가들의 협력과 네트워크를 오늘도 지속적으로 확장시킨다. 과학자들이 고위험 연구, 난제연구, 다학제 연구를 다루는데 주저하지 않는 환경을 제공한다. 캐나다와 과학기술 선도국가들의 과학자들과 과학정책가들이 도전적인 미래연구, 집현의 확장, 캐나다 국가 AI 전략의 도약 등에 있어서 모든 경계를 넘나드는 시도를 하도록 첨단분야의 첨단을 향해 나아간다.

CIFAR가 글로벌 싱크탱크로서 확장시킨 첨단분야는 인공지능 특히 딥러닝이다. 오늘날 AI시대를 대변하는 ChatGPT의 엔진인 딥러닝은 바로 CIFAR의 지원과 협력으로 AI시대를 선도한 Geoffrey Hinton, Yoshua Bengio, Yann LeCun의 연구결과이다. 인간 지능을

모사하는 인공지능을 실현하는 컴퓨팅 시스템의 창조는 바로 CIFAR라는 글로벌 싱크탱크가 그 인큐베이터 역할을 하는데서 출발하였다. 또한 어린이 뇌과학의 다학제 발전을 가져온 신경과학, 심리학, 유전학의 융합은 바로 40여년전 CIFAR의 창립원장인 Fraser Mustard 박사의 연구에서 시작되었다. 더구나 우주과학 및 보건외과학의 도약은 물론이고 세계 행복 보고서(World Happiness Report) 발간을 위한 지속적인 글로벌 협력과 연구는 인류의 행복에 기여하기 위한 CIFAR의 미션이 오늘도 그 임팩트를 실현하고 있음을 증명한다.

나가며: 미래 팬데믹 대응을 위한 팬데믹 사이언스의 출현과 발전

캐나다고등연구원 CIFAR는 글로벌 싱크탱크로서 코로나19 팬데믹이라는 바이러스 괴물의 진단과 해결 그리고 중장기적인 대처에 있어서 결정적인 역할을 한 것에 의심의 여지가 없다. 그 결과 캐나다 토론토 대학은 세계에서 처음으로 팬데믹 연구원을(Institute for Pandemics) 2022년에 출범하였다. 이어서 옥스퍼드 대학이 팬데믹 연구원(Pandemic Sciences Institute)을 설립하였다. 아시아에서는 처음으로 서울대학교에 AI 연구원 국제 팬데믹 연구센터(Institute for Pandemic Sciences AI.celerator, IPSAI)가 2023년 6월 9일에 열렸다.

서울대학교 AI 연구원 국제 팬데믹 연구센터 즉, IPSAI(앞세)는 글로벌 싱크탱크 CIFAR가 아시아에 부

린 좋은 씨앗이라고 생각한다. CIFAR가 선도한 인공지능은 물론이고 인문학, 사회과학, 자연과학, 생명과학 전반을 넘나드는 고도의 기초연구 및 원천연구를 미래 팬데믹 대응연구에 적용하고자하는 IPSAI를 소개하며 이 글을 마치고자 한다.

IPSAI(Institute for Pandemic Sciences AI.celerator): 서울대학교 AI연구원 국제 팬데믹 인텔리전스 센터의 출범과 미래

「서울대학교 AI연구원 국제 팬데믹 인텔리전스 센터」 즉 IPSAI는 미래팬데믹 대응을 위해서 아시아 최초로 출범한 관련 연구기관으로서 「옥스퍼드대학 팬데믹 연구원」 및 「캐나다 토론토대학 팬데믹 연구원」과 공동으로 현재·미래 팬데믹 글로벌 대응 기초연구와 원천기술개발 연구를 위해 2023년 6월 9일에 출범하였다. 팬데믹 센터의 공식 명칭은 ‘Institute for Pandemic Sciences AI.celerator’, 약자로 IPSAI, 즉 앞세라고 한다. 미래 팬데믹을 대비는 “마지막 앞세”가 되어서 팬데믹 질병 환자의 조기진단과 정밀 치료 그리고 인류에게 희망을 주는 혁신적인 글로벌 R&D를 추진하고자한다. CIFAR의 글로벌 사명과 그 결을 같이한다.

IPSAI는 “팬데믹 신변종 감염병 대응을 위해 G7 국가를 선도하는 첨단 AI·보건·의과학기술 R&D의 글로벌 거점으로서 역할을 한다”는 비전으로 출범하였다. 센터의 미션은 다음과 같다.

- 통합적 하이브리드 모형 개발·국제화를 통해서 미래 팬데믹을 대비한다.
- 임상 빅데이터를 활용한 팬데믹 전후 영향분석 및 기전·영향 규명을 비롯해서 팬데믹 만성후유증의 진단과 치료방법을 개발한다.
- 유전체 분석을 위한 다중오믹스 기반 감염병 바이오 마커군을 발굴하고 정밀의료를 위한 오믹스 기반 모니터링 지표를 개발한다.
- 미래 팬데믹 조기발견 체계 구축 플랫폼을 구축한다.
- 팬데믹·포스트 팬데믹 생애주기 디지털 헬스케어 체계 개발과 관리를 구현한다

IPSAI는 상기한 미션을 수행함으로써 성취하고자하는 기대효과는 미래 팬데믹 조기 예측, 팬데믹 환자 조기진단, 인공지능을 활용한 팬데믹 예후예측 모형개발, 치료제 개발 등 다음 팬데믹을 대응할 수 있는 플랫폼 구축이다. 특히 글로벌 산업체, 대학, 연구소, 병원의 다학제 컨소시엄 구축이 그 매개체가 된다. 이를 위한 첨단바이오 인프라를 구축하며, 국제적인 연구인력을 발굴·육성하여 G7 국가를 선도하는 첨단 AI·보건·의과학기술 R&D의 글로벌 거점의 역할을 수행할 것으로 기대한다.

소걸음으로 천천히 가면 천리를 간다고 한다. CIFAR는 ‘see-far’로 발음한다. 즉 앞을 멀리보고 가며 인류와 지구촌의 미래에 기여하는 글로벌 싱크탱크이다. IPSAI, 즉 앞새가 CIFAR와 함께 인류의 미래에 희망을 주는 마지막 앞새의 역할을 묵묵히 할 것을 기대한다.

편집 후기

코로나19 팬데믹은 인류 모두에게 덮친 재앙이었으나, 신속하고 과감한 각국의 노력과 협력으로 극복할 수 있었다. 위기는 지나갔지만, 사회·경제 모든 분야에 걸쳐 흔적은 강하게 남았다. 격변이 지난 후, 냉정한 시각으로 진행과 대응 과정을 성찰하여 미래를 대비해야 한다. GIB 특집은 여기에 기여하고자 하였다. [_서중해\(한국개발연구원\)](#)

독창적인 연구가 아니고 기존 논의를 리뷰한 것이지만, 이번 호는 코로나19에 대한 종합 보고서로서 손색이 없다는 느낌이다. 각 분야를 대표하는 필진들이 참여해서 좋은 글을 써주신 것에 감사하고, 무엇보다 코로나19 대응하느라 고생하신 질병관리청 직원들과 의료진들에게 감사를 드리고 싶다. [_김석관\(과학기술정책연구원\)](#)

2024년 3월 13일 유럽의회는 인공지능법을 승인하였다. 3년여의 긴 여정을 거쳐 찬성 523표, 반대 46표, 기권 49표로 가결하였다. 한국은 “인공지능 산업 육성 및 신뢰기반 조성에 관한 법률안”이 아직도 국회에 계류되어 표류 중이다. AI 규제 명확성과 예측가능성은 AI 투자와 혁신의 핵심 전제조건임을 인식할 시점이다. [_고상원\(정보통신정책연구원\)](#)

2030년까지의 글로벌 지속가능발전 목표를 담은 2030의제는 이제 후반기를 맞이했다. 팬데믹과 국제적 정세 불안으로 목표 달성이 위협받는 상황에서, 이후 국제적 대응은 더욱 강화되고 복잡하게 진행될 것으로 예상된다. 특히 올해는 지속가능발전 기본법에 따른 첫 국가기본전략이 수립되는 해로서 국내외적으로 중요한 한 해가 될 것이다. [_김호석\(한국환경연구원\)](#)

엔데믹이 되면서 아이들이 보이는 회복탄력성(resilience)이 상당하다. 코로나세대 아동이 갖는 고유한 특성이, 디지털 전환기 기후위기에 대한 최적의 대응력으로 작동하기를, 그 역동적 변화를 기대한다. [_최윤경\(육아정책연구소\)](#)

한국의 국제적 위상이 높아지고 있지만, 우리는 여전히 외국의 경제, 사회정책 변화를 잘 파악하고 있지 못한 한계가 있다. GIB 발간을 통해 외국의 변화를 적시에 파악하여 국민과 정책담당자에게 좋은 정보를 제공할 수 있었던 점은 매우 의미가 깊다. 연구자로서 이 작업의 일원으로 참여할 기회를 주신 것에 감사드리며, 향후 GIB가 좋은 저널로 발전해 가기를 기원한다. [_김태완\(한국보건사회연구원\)](#)

코로나19 종식 선언 이후, 팬데믹에 대한 경계심이 다소 흐트러진 현 시점에서, GIB를 통해 다시금 팬데믹에 대한 경각심을 불러일으키고, 대응 방식을 재점검하는 계기가 되기를 바란다. 그 동안 편집위원으로 활동하신 김태완 박사께서 연구연가를 떠나게 되었다. 그 동안의 노고에 감사드린다. [_하호정\(KDI국제정책대학원\)](#)

글로벌 이슈 브리프 발간 목록



[Global Issue Brief] Vol.1
글로벌 복합 위기와 세계 경제
2022. 7월



[Global Issue Brief] Vol.2
최근 국제관계 변화와 글로벌 공급망
2022. 8월



[Global Issue Brief] Vol.3
글로벌 인플레이션 이슈와 진단
2022. 9월



[Global Issue Brief] Vol.4
글로벌 연금개혁 동향과 시사점
2022.10월



[Global Issue Brief] Vol.5
글로벌 기후변화 대응과 동향
2022.11월



[Global Issue Brief] Vol.6
2023 글로벌 이슈 전망
2022.12월



[Global Issue Brief] Vol.7
인공지능(AI)의 사회경제적
영향과 대응과제
2023.1월



[Global Issue Brief] Vol.8
세계화의 재구성
2023.2월



[Global Issue Brief] Vol.9
글로벌 불평등 시대의 난민과
이민자
2023.3월



[Global Issue Brief] Vol.10
글로벌 인구위기와 대응사례
2023.4월



[Global Issue Brief] Vol.11
인공지능 시대의 노동과 생산성
2023.7월



[Global Issue Brief] Vol.12
부문별 동향과 전망
2023.9월



[Global Issue Brief] Vol.13
재난과 안전 : 글로벌 동향 및
시사점
2023.11월



[Global Issue Brief] Vol.14
특집: 중국의 국가발전
2023.12월



[Global Issue Brief] Vol.15
2024 글로벌 이슈 전망
2024.1월



경제·인문사회연구회

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR
ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

과학기술정책연구원

국토연구원

대외경제정책연구원

산업연구원

에너지경제연구원

정보통신정책연구원

통일연구원

한국개발연구원

KDI국제정책대학원

한국교육개발원

한국교육과정평가원

한국교통연구원

한국노동연구원

한국농촌경제연구원

한국법제연구원

한국보건사회연구원

육아정책연구소

한국여성정책연구원

한국조세재정연구원

한국직업능력연구원

한국청소년정책연구원

한국해양수산개발원

한국행정연구원

한국형사·법무정책연구원

한국환경연구원

건축공간연구원

