

팬데믹과 민주주의: 국가별 대응 분석과 국제협력에의 함의

유 기 은

팬데믹과 민주주의:
국가별 대응 분석과
국제협력에의 함의

유 기 은

(제주평화연구원)

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

팬데믹과 민주주의: 국가별
대응 분석과 국제협력에의 함의

▶▶▶ 목차

I. 서론	8
II. 기존 연구	9
III. 민주주의와 권위주의의 코로나 대응 차이	12
IV. 민주주의와 권위주의의 코로나 대응의 효과: 상호작용 모델을 통한 분석	16
V. 협력에의 함의	21
참고문헌	24

새로운 위기, 그리고 국제 수준의 심각한 위기인 팬데믹을 극복하는 방식은 국가마다 어떻게 다르게 나타나는가? 본 연구는 144개 국가를 대상으로 코로나19 팬데믹이 발생하고 확산된 2020년 3월부터 2021년 6월까지 각국 정부의 대응이 어떻게 다르게 나타났는지 살펴본다. 연구 결과 권위주의 정권이 민주주의 정부 비해 민주적 규범을 위반하는 비상조치 및 정책을 더욱 빈번히 사용하였으며, 특히 입법기능 제한, 언론의 자유 제한의 측면에서 이러한 차이가 뚜렷했다. 이러한 비상조치를 실행했을 때의 효과를 비교하기 위한 선형회귀모형분석 결과 권위주의 정권에서 실시한 비상조치의 효과가 민주주의 정부에서보다 높은 것으로 확인되었다. 이와 같은 결과는 권위주의 정권이 신속하고 강력하게 비상조치를 실시하고 그것이 효과를 얻게 됨으로 인해 팬데믹이 권력 남용의 도구로 사용되고 궁극적으로 '민주주의 후퇴' (democratic backsliding)로 이어질 가능성이 있으며, 이에 민주주의 국가 간 장기적인 협력이 매우 중요함을 시사한다.

키워드: 코로나19, 팬데믹 비상조치, 민주주의 후퇴

I. 서론

팬데믹 상황은 국민의 생명을 직접적으로 위협할 뿐 아니라 국가의 정치, 경제, 사회적인 위기를 가져오기 때문에 각 정부는 긴급 조치라는 법적 수단을 통해 팬데믹이라는 위기 상황에 대응하고 있다. 팬데믹 전파를 억제하기 위해서는 캠페인과 국민들의 자발적인 참여 만으로는 한계가 있기에 강제적인 법률적 조치가 이루어질 수밖에 없으며 거의 모든 국가들이 이러한 긴급 조치를 시행했지만 그 정도는 서로 다르다.

어떤 국가들은 위기의 심각성에 비례하는 조치를 부과하지만 정부에 따라서는 위기의 심각성에 비례하지 않는, 심각한 위기 상황임에도 최소한의 제한을 두거나 심각하지 않은 위기 상황임에도 과도한 제한을 두는 경우가 관찰된다. 이전 연구에 따르면, 일부 권위주의 국가의 지도자들은 위기의 심각성에 상응하지 않는 과도한 조치를 부과하고 상황이 개선된 이후에도 비상 상황을 유지함으로써 보다 영구적인 독재로 이어지도록 하기 위해 긴급 조치를 남용하는 것으로 나타나기도 한다(Lührmann & Rooney, 2020).

새로운 위기, 그리고 국제 수준의 심각한 위기인 팬데믹을 극복하는 방식은 국가마다 어떻게 다르게 나타나는가? 본 연구는 144개 국가를 대상으로 코로나19 팬데믹이 발생하고 확산된 2020년 3월부터 2021년 6월까지 각국 정부의 대응이 어떻게 달랐는지 살펴본다. 특히 각국 정부가 팬데믹이라는 위기상황에 대응하는 데 있어 민주주의 규범을 어느정도 위반하였는지 그 편차를 살펴보고, 그 국가의 정치체제가 팬데믹이라는 새롭고 범세계적인 위기에 대응하는 방식에 어떠한 영향을 주고 있는지 살펴본다. 나아가 권위주의와 민주주의의 대응이 결과적으로 얼마나 효과적이었는지 분석한다.

연구 결과 권위주의 정권이 민주주의 정부 비해 민주적 규범을 위반하는 비상조치 및 정책을 더욱 빈번히 사용하였으며, 특히 입법기능 제한, 언론의 자유 제한의 측면에서 이러한 차이가 뚜렷했다. 이러한 비상조치를 실행했을 때의 효과를 비교하기 위해 본 연구는 정치체제와 비상조치를 상호작용항 (interaction term)으로 하는 선형회귀모델 분석을 진행하였으며, 분석 결과 권위주의 정권에서 실시한 비상조치의 효과 또한 민주주의 정부에서보다 높은 것으로 확인되었다. 이와 같은 결과는 권위주의 정권이 신속하고 강력하게 비상조치를 실시하고 그것이 효과를 얻게 됨으로 인해 팬데믹이 권력 남용의 도구로 사용되고 궁극적으로 ‘민주주의 후퇴’ (democratic backsliding)로 이어질 가능성이 있음을 시사한다.

II. 기존 연구

대부분의 연구들이 권위주의 정권이 민주주의 정권에 비해 팬데믹에 대해 강력하고 신속한 대응을 한다는 점에 동의하고 있다. 특히 코로나가 시작된 2020년 초의 경우 더 민주적인 국가일수록 낮은 강도의 코로나 제재조치를 취하는 경향이 뚜렷했다. 뎀페르(Dempere 2020)가 156개 국가들에 대해 진행한 연구에 따르면 권위주의 국가들이 민주주의 국가들에 비해 강력하고 신속한 비상조치들이 실시하였으며, 결과적으로 코로나 발생 초기 일평균 백만명당 확진자와 사망자를 낮게 유지했고 발병 후 사망하는 비율도 낮았다(Dempere, 2020). 코로나 팬데믹 상황 이전 수십 년 동안 강압적인 공중 보건 조치가 비생산적인 것으로 평가되어 왔지만, 코로나 상황에서는 경찰이 시행하는 엄격한 폐쇄, 격리 및 검역이 불가피하며 일정부분 효과를 거둔 것이 사실이라는 연구결과가 상당 수를 차지한다(Kavanagh & Singh, 2020).

권위주의 정권이 팬데믹 통제에 성공적이라는 주장은 사실 팬데믹 이전에도 존재했다. 2002년부터 2003년 사스(SARS) 유행 당시 대만과 중국의 사례를 분석한 연구에서 슈워츠는 팬데믹의 통제에 있어서 권위주의 국가들이 민주주의 국가들보다 유리한 측면이 존재한다는 것을 보여준다. 이와 같은 ‘권위주의적 우위(authoritarian advantage)’에는 세 가지 이유가 존재한다. 첫째로 권위주의 국가는 중앙집권화 된 의사결정체제를 가지고 있기 때문에 팬데믹을 통제하기 위한 정책을 실시하는 데 있어 빠르고 효율적인 결정이 가능하다. 둘째로 정책이 실시된 이후 이것이 실제로 시행되는 과정에서 엄격한 톱다운(top-down)규제를 통해 정책의 효율성을 극대화할 수 있다는 강점을 지닌다. 마지막으로 권위주의 정권이 빈번하게 사용하는 정치적인 수단인 언론통제는 팬데믹에 대응하는 데 있어 국민의 반대여론을 축소하고 통제하는 데 유리한 측면이 존재한다(Schwartz, 2012).

한편으로는, 정치체제라는 요소와 코로나 사망자 간의 뚜렷한 상관관계를 주장하기 어렵다는 연구도 존재한다. 프레이(Frey et al. 2020)의 연구는 Oxford COVID-19 Government Response Tracker(OxCGRT)의 111개국의 여행 및 이동에 대한 일일 정보가 포함된 실시간 데이터 세트를 이용하여 독재 정권이 더 엄격한 봉쇄정책(lockdown)을 비롯한 코로나 비상조치를 하고 코로나 접촉 추적을 더 엄격하게 실시했음을 발견했다. 하지만 민주주의와 코로나 사망자 간의 뚜렷한 상관관계를 주장하기 어렵다고 주장한다. 민주적인 정부는 덜 엄격한 비상조치를 실시했지만 동일한 수준의 정책을 실시한 경우, 지리적 이동성을 줄이는 데 약 20% 더 효과적이었다. 이 연구에 따르면 정치체제의 직접적

인 영향력은 적은 반면, 같은 정책조건에서 더 순종적이고 집단주의적인 문화적 특성을 가진 국가가 더 개인주의적인 국가에 비해 지리적 이동성이 더 크게 감소했다 (Frey et al., 2020).

그리에(Greer et al., 2020)는 팬데믹 정책의 효과성을 평가하는 데 있어 정치체제 뿐 아니라 위기관리와 회복을 위한 사회정책, 연방제 여부, 또 보건시스템과 공공정책을 잘 통제할 수 있는 국가역량이 고려되어야 한다고 지적한다(Greer et al., 2020). 바들라마나티(Vadlamannati et al., 2021)의 연구는 사회적인 요인보다 실질적으로 갖추어진 의료시스템이 더 중요한 변수임을 강조한다. 평등한 거버넌스가 소위 신자유주의적 전염병의 역효과를 퇴치하는 데 기여했다는 기존 연구결과에도 불구하고, 이 연구는 의료 서비스에 대한 보다 평등한 접근이 검사 비율을 높이고 COVID-19로 인한 사망률을 낮출 수 있음을 발견. 반면 평등주의적 민주주의로 측정되는 더 넓은 평등주의적 거버넌스는 코로나 사망률을 더 높이는 것으로 나타났다. 사회적 자본 및 신뢰와 관련된 더 광범위한 사회적 요인보다 평등한 의료시스템이라는 실질적인 요인이 코로나 사망자 감소에 더 효과적이라는 것이다 (Vadlamannati et al., 2021).

또 어떤 연구들은 민주주의와 권위주의 체제를 비교하는 방식을 벗어나 같은 체제에 속한 다른 국가들을 연구하는 방식으로 재미있는 결과들을 도출하였다. 예컨대, 유럽 국가들만을 대상으로 이루어진 연구에서 부패가 심한 국가들의 경우 코로나 사망률이 높았다(Mazzucchelli et al., 2020)는 점이 발견되었다. 헤겔과 슈나벨 (Hegele & Schnabel, 2021)은 중앙집중식 의사결정 구조를 가진 연방제가 코로나 관리에 유리하다고 주장했다. 유럽 연합(오스트리아, 독일, 스위스)이 COVID-19를 관리하는 방법을 조명하기 위해 이 논문에서는 연방제를 연방 의사 결정의 두 가지 차원인 중앙 집중식/분권식 및 일방적/조정된 의사 결정방식에 따라 구분했다. 오스트리아와 스위스는 중앙 집중식 접근 방식을 채택한 반면, 독일에서는 분산된 의사 결정이 우세했다(Hegele & Schnabel, 2021). 민주주의 정치체라는 사실 뿐 아니라 얼마나 질적으로 높은 수준의 민주주의를 실현하고 있는지가 코로나 비상조치를 취하는 데 영향을 준다는 연구도 있다. 엥글러 (Engler et al., 2021)는 왜 민주주의 국가들 가운데에서도 코로나로 인한 비상조치에 편차가 나타나는지에 대한 질문을 던지고 개인의 자유보호, 법치, 견제와 균형의 측면에서 발전된 민주주의 체제를 갖춘 국가일수록 강력한 조치를 취하는데 조심스럽다는 사실을 발견했다 (Engler et al., 2021).

매우 소수이기는 하지만 민주주의 정부가 권위주의 정부보다 성공적이었던 측면을 발견하고 민주주의가 코로나에 잘 대처해 나갈 수 있는 방안을 제시하는 데에 중점을 둔 연구

들도 존재한다. 5가지 다른 민주주의 조치와의 연관성을 연구한 카라불루트 (Karabulut et al., 2021)의 연구는 질병의 감염률이 지금까지 더 민주적인 국가에서 실제로 더 높은 것으로 보이지만 확진 이후 사망률은 더 낮다는 것을 보여주었다(Karabulut et al., 2021).

스타사비지(Stasavage, 2020)는 민주주의, 권위주의 중 어떤 정권이 더 팬데믹 위협에 잘 대응하는지 확실한 대답을 하기는 어려우며, 두 형태의 정부는 이런 비상사태에 대응하는 데 있어 장점과 단점을 모두 지닌다고 주장한다. 권위주의의 집중된 권력은 의사결정에 효과적인 반면 그들은 정보공유를 극도로 제한하고 문제를 은폐하는 단점이 있다. 반면 민주주의는 직면한 문제를 투명하게 공론화한다는 장점을 지니지만 분산된 권력으로 인해 느리고, 어느정도는 비효율적인 대응을 할 수밖에 없다는 한계를 가진다. 나아가 필자는 민주주의가 이러한 한계를 극복하고 더 효율적으로 움직이기 위해서는 세 가지 대안이 고려될 수 있다고 말한다. 첫째, 중앙지도자에게 비상사태 권한을 부여하고 법령에 의한 통치 허용하는 것, 둘째, 그와 반대로 지역에 긴급상황에 대처하기 위한 권한과 책임을 이양하는 것, 그리고 마지막으로 예방적 국가 역량에 대한 투자가 그것이다.(Stasavage, 2020)

위의 연구들은 각각 다양한 데이터와 연구설계를 통해 코로나 대응방식 및 효과가 정치체제와 가지는 연관성에 대해 흥미롭고 의미 있는 결과를 얻어냈다. 하지만 아래의 몇 가지 부분에서 여전히 보완될 여지가 있다. 첫째, 대부분의 연구들은 코로나 대응을 위한 조치들의 세부 내용을 고려하지 못했다. 코로나 대응은 강력하다/미온적이다로 측정되는 것에서 나아가 구체적으로 어떠한 내용에서 국민의 자유를 제한하고 통제하는지를 살펴보는 것이 중요하다. 코로나 비상조치가 경찰권력 등의 폭력 수단을 동반하는지, 언론을 통제하거나 허위정보를 유포하는지, 기한이 설정되지 않고 무기한 연장될 수 있는 소지가 있는지 등 다양한 내용이 고려될 때 비상조치의 성격과 각각의 효과를 더욱 면밀히 분석할 수 있다. 둘째, 많은 연구들이 정책대응의 수준, 또는 그 효과에 집중하고 있다. 물론, 하나의 연구질문 속에서 결과를 도출해 내는 것이 연구의 목적을 충분히 달성하고 있다고 할 수 있지만 동일한 연구대상과 데이터를 이용하여 정책대응과 그 효과를 모두 관찰하고 연속성 상에서 평가하는 것 또한 코로나와 정치체제의 관련성을 포괄적으로 진단하는 데 중요한 부분일 수 있다. 본 연구는 기존 연구의 두 한계를 보완하여 민주주의와 권위주의의 코로나 대응방식 및 그 효과를 살펴본다.

Ⅲ. 민주주의와 권위주의의 코로나 대응 차이

정치체제에 따라 코로나 대응은 어떻게 다르게 나타나는가? 본 연구는 각국 정부의 코로나19 감염병에 대응하는 정도와 그 효용성을 측정하기 위해 ‘팬데믹 대응과정에서 민주적 기준 위반에 관한 지표(Pandemic Violations of Democratic Standard Index, PanDem)를¹⁾ 이용하였다. Varieties of Democracy(V-Dem)에서 발표하는 PanDem 데이터는 각국 정부의 코로나19 감염병에 대한 대응과 이와 같은 정부의 긴급 조치가 민주적인 규범/기준을 어느 정도 위반하고 있는지 측정하는 지표이다. 이 데이터는 어떤 국가에서 어떤 유형의 비상 조항을 제정했는가? 행정권을 제한하는 시민의 자유와 정치 제도는 어느 정도까지 약화되거나 위반되었는가? 조치가 “비례적이고 필요하며 비차별적”이라는 UN 표준을 충족했는가? 위기가 끝난 후 어느 나라가 현상 유지로 돌아갔고 어느 나라가 그렇지 않았는가? 여부를 판단하여 지표화 한 것이다. 지표는 3개월 단위로 측정되며 현재 2020년 2분기부터 2021년 2분기까지의 데이터가 공개되었다.²⁾ 구체적으로 PanDem에서는 다음 7가지 항목에 대한 답을 기준으로 값을 부여하였다.

- (1) 차별조치: 해당기간 동안 민주적 권리와 자유를 침해하는 정부의 긴급조치로 인해 “인종, 피부색, 성별, 언어, 종교 또는 사회적 출신으로 인한”(ICCPR 4조) 차별이 이루어졌는가?
- (2) 훼손 불가 권리의 훼손: 해당 기간동안 정부의 긴급조치가 ICCPR에 정의된 훼손 불가 권리를 침해하였는가? (생명의 권리, 고문, 잔인하고 비인간적 대우를 받지 않을 권리, 노예금지 등)
- (3) 폭력적 집행: 해당 기간동안 긴급조치를 시행하기 위해 경찰이나 군인 등 치안 당국이 얼마나 자주 과도한 신체적 폭력을 행했는가?
- (4) 무기한 정책: 코로나19에 대한 정부 대응책에 기간 제한이 있는가?
- (5) 입법 제한: 해당 기간동안 코로나 긴급 조치로 인해 입법부의 입법 기능이 어느정도 제한되었는가?
- (6) 공식적 허위정보 유포: 해당 기간 동안 정부 또는 그 기관의 코로나19관련 정보가 WHO에 의해 공식적으로 제공된 정보와 얼마나 차이를 보이는가?
- (7) 언론 자유의 제한: 해당 기간 동안 긴급조치가 언론의 자유를 얼마나 법률상/사실상 제한하였는가?

1) <https://www.v-dem.net/en/our-work/research-projects/pandemic-backsliding/>

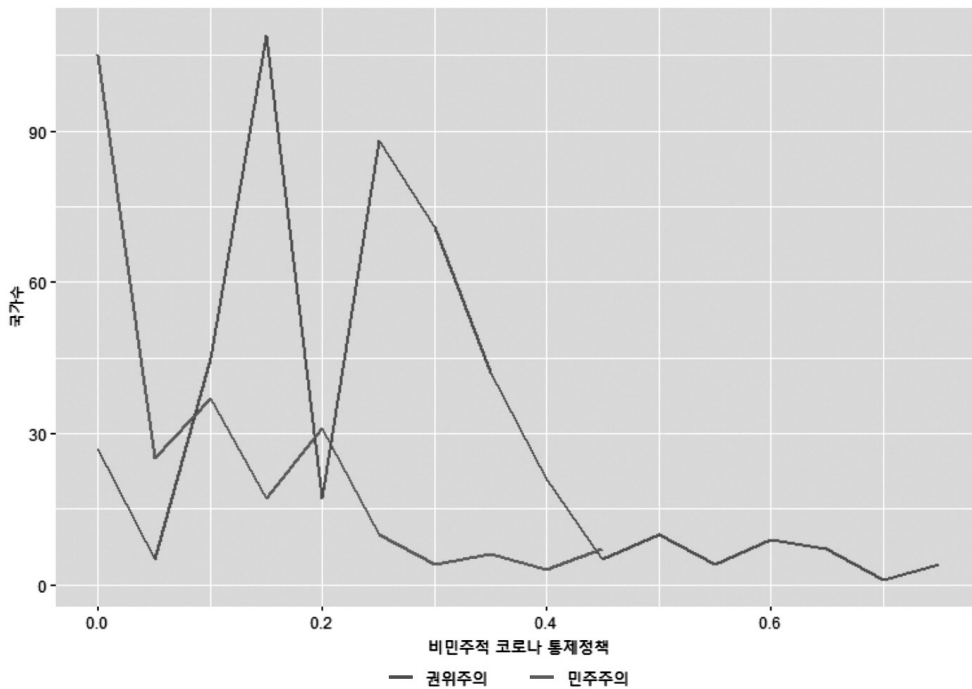
2) 2021년 6월 이후 Pandem 데이터는 업데이트 되지 않고 있다. (최종검색일: 2021년 12월 2일)

각자의 항목을 종합하여 0(민주적 규범 위반 없음)부터 1(민주적 규범 위반 수준 높음)까지의 값을 부여하였다.

정책의 효과성을 측정하기 위해서는 인구백만명당 코로나 사망자 수를 이용했다. Our World In Data는 각국의 코로나 확진자 수 및 사망자 수, 백신 접종자 수를 매일 업데이트하고 있으며 이와 관련한 여러가지 통계수치를 제공하고 있다.³⁾

아래의 [그래프 1]은 민주주의 국가들과 권위주의 국가들의 코로나 비상조치 상황을 비교한 것이다. x축의 왼쪽은 민주적 규범을 위반한 요소가 없는 비상조치 또는 비상조치를 시행하지 않은 경우이고, 오른쪽으로 갈수록 민주적 규범을 크게 위반한 비상조치를 실시한 경우이다. 민주주의 국가의 수는 파란색, 권위주의 국가 수는 빨간색 선으로 표시하였다.

[그래프 1] 민주주의와 권위주의의 코로나 비상조치



*단위: 국가-분기(quarter)

[그래프 1]에 나타난 것처럼 대부분의 민주주의 국가들은 코로나 비상조치를 시행하는

3) <https://ourworldindata.org/covid-deaths>

데 있어 민주적 규범을 위반하지 않은 것을 알 수 있다. 캐나다, 덴마크, 핀란드, 스위스, 독일, 포르투갈, 뉴질랜드, 대만, 한국은 지난 다섯분기 동안 민주적 규범을 위반하는 비상조치를 시행하지 않았다. 코로나가 심각한 수준에 이르렀을 때 부분 벨기에, 체코, 스페인, 프랑스, 일본, 노르웨이, 영국과 같은 국가들이 0.05 - 0.1 수준의 비상조치를 취했으며 미국(2020년 2,3,4분기), 영국(2020년 4분기)은 0.15 -0.2 까지의 조치를 취한 바 있다. 민주주의 국가들 가운데 가장 높은 수준의 민주주의 규범위반 비상조치를 실시한 국가는 아르헨티나, 그리스였지만 모두 0.45를 넘지 않았다.

반면, 권위주의 국가들의 코로나 비상조치는 민주주의 규범을 빈번하게 그리고 높은 수준으로 위반하는 경우가 많았다. 가장 많은 수의 국가들이 0.15 수준의 규범위반 수준을 보였으며, 다음으로 0.25 정도의 수준인 국가들이 많았다. 이는 민주주의 국가들의 경우와 비교해 볼 때 매우 높은 수치이다. 특히 중국(0.75), 스리랑카(0.65), 베네수엘라(0.65), 사우디아라비아(0.6), 우간다(0.6), 미얀마(0.5)와 같은 국가들이 매우 높은 수준으로 민주주의 규범을 위반하는 것으로 나타났다.

그렇다면 구체적으로 어떤 측면에서 민주주의 규범을 위반하고 있는 것일까? 아래의 [표 1]은 민주주의와 권위주의의 코로나 비상조치의 민주주의 규범 위반 정도를 항목별로 분류한 것이다.

[표 1] 민주주의와 권위주의의 코로나 비상조치 (항목별 비교)

		민주적 ----- 비민주적			
		(0)	(1)	(2)	(3)
(1) 차별조치	민주주의	90%	7%	3%	1%
	권위주의	86%	5%	0%	9%
(2) 기본권리의 훼손	민주주의	94%			6%
	권위주의	93%			7%
(3) 폭력적 집행	민주주의	78%	16%	4%	2%
	권위주의	80%	12%	13%	5%
(4) 무기한 정책	민주주의	78%	0%	22%	
	권위주의	74%	1%	25%	
(5) 입법기능 제한	민주주의	94%	0%	6%	0%
	권위주의	70%	0	22%	8%
(6) 허위정보 유포	민주주의	89%	7%	4%	0%
	권위주의	81%	7%	11%	2%
(7) 언론자유 침해	민주주의	71%	10%	9%	11%
	권위주의	21%	2%	1%	77%

*PanDem 데이터를 바탕으로 필자가 재구성

[표 1]에서 알 수 있듯 권위주의 정권이 민주주의 정권에 비해 더 빈번히 비민주적 코로나 통제정책을 사용하는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 상식과 크게 다르지 않으며 기존 연구들이 주장하는 바와 크게 다르지 않다. 그럼에도 불구하고, 위와 같이 정책의 내용을 항목별로 쪼개어 보았을 때 권위주의 정권이 특히 어떤 부분에서 민주주의 규범을 위반하는 정책을 남용하고 있는지 알 수 있다.

차별조치, 기본 권리의 훼손, 폭력적집행, 무기한 정책, 허위정보 유포의 측면에서는 민주주의와 권위주의의 차이가 뚜렷하지 않았다. 예컨대, 차별적인 형태의 코로나 통제 정책을 전혀 채택하지 않은 경우가 민주주의 가운데에서 90%에 이르렀고 권위주의 국가들 가운데서도 86%가 이에 해당하였다. 훼손불가의 기본권을 훼손하는 정책을 취한 비율도 민주주의와 권위주의가 6%와 7%로 미미한 차이를 보였다. 권위주의에서 폭력적인 수단에 의한 정책 이행 강요가 빈번할 것이라는 일반적인 예측에도 불구하고 민주주의 국가들과 크게 다르지 않은 수준을 보였다.

반면, 민주주의 국가들과 권위주의 국가들의 코로나 대응에 있어 가장 큰 차이를 보이는 부분은 입법기능 제한과 언론자유 침해부분이다. 민주주의의 경우 입법기능을 제한하는 비상조치가 6%에 불과한 반면, 권위주의 정권은 30%의 비상조치가 입법기능을 제한하고 있는 것으로 나타난다. 언론자유 침해의 경우에 이러한 차이는 더욱 뚜렷하게 나타나는데 민주주의의 경우 30%정도의 경우에서 언론자유를 침해하는 데 반해 권위주의의 경우 언론자유를 침해하는 경우가 80%에 이르고 있다. 특히 이 가운데에서도 77%의 경우가 가장 높은 수준으로 언론 자유를 침해하고 있음을 알 수 있다.

수단, 잠비아, 말레이시아, 미얀마, 스리랑카에서 입법기능을 제한하는 비상조치를 실시하였으며, 기니아, 네팔, 말라위, 볼리비아, 보스니아헤르체고비나 등의 국가를 제외한 거의 모든 국가에서 언론자유를 침해하는 비상조치를 실시하고 있었다. 비상조치를 폭력적으로 집행한 권위주의 정부는 앙골라, 케냐, 미얀마, 나이지리아, 베네수엘라, 우간다이며, 민주주의 국가들 가운데서는 아르헨티나가 경찰권력을 이용한 비상조치를 실시하여 민주주의 국가들 가운데서는 가장 높은 수준의 폭력적 집행을 실시한 것으로 나타난다. 종합지표에서 가장 높은 민주주의 규범위반 수준을 보인 중국의 경우, 입법기능제한을 제외한 모든 항목에서 민주주의 규범을 위반하고 있다. 북한은 정책의 기한을 설정하지 않고 언론자유를 침해한 것으로 나타난다.

IV. 민주주의와 권위주의의 코로나 대응의 효과: 상호작용 모델을 통한 분석

민주주의의 규범들을 위반하면서 이루어지는 코로나 비상조치들은 과연 얼마만큼의 효과를 거두었는가. 특히, 이러한 조치들이 민주주의 정부에 의해 실시되었을 때와 권위주의 정권에 의해 실시되었을 때 그 효과는 어떻게 다르게 나타나는가. 정치체제를 매개변수로 하여 정책의 효과성을 분석하기 위해 본 연구는 정치체제와 비상조치를 상호작용 항(interaction term)으로 포함시킨 선형회귀분석을 진행하였다.

연구대상은 144개 국가의 지난 5분기 간 관찰값이다. 종속변수는 비상조치의 효과로서 *다음분기 코로나 사망자*로 측정하였으며 주요 독립변수는 *민주주의 규범위반 비상조치*와 *민주주의(정치체제)*, 그리고 그 두 항의 곱인 *민주주의 규범위반 비상조치 × 민주주의*이다. 두 항의 곱으로 구성되는 상호작용항은 우리가 보고자 하는 규범위반 비상조치가 코로나 사망자에 주는 영향력에 있어 정치체제라는 변수가 어떤 매개적인 역할을 하는가를 보는 것이다. 이 상호작용항의 값에 따라 비상조치가 가지는 영향력을 정치체제가 상쇄하여 작게 할 수도 있고 반대로 더욱 증폭시킬 수도 있다.

국가의 코로나 사망자에 영향을 줄 수 있는 요소는 정부의 비상조치와 정치체제 이외에도 다양하게 존재하기 때문에 이 두 변수가 가지는 영향력을 보기 위해서는 다른 요소들을 통제해줘야 한다. 본 연구에서는 *이번 분기 코로나 사망자*, *인구밀도*, *평균연령*, *일인당 GDP*, *천명당 병상수*를 통제변수로 포함시켰다. 우선 이번 분기 코로나 사망자는 다음 분기 코로나 사망자와 밀접한 관련이 있다. 코로나의 큰 전파성을 고려할 때 다음 분기 코로나 사망자는 이번 분기 코로나 사망자와 독립적이라고 보기 어렵기 때문에 이를 고려하기 위해 반드시 모델에 포함시켜야 한다. 인구밀도는 감염병이라는 코로나의 특성상 인구가 많은, 특히 서로 밀접한 국가일수록 확진자와 사망자가 높을 것이라는 자연스러운 추론을 바탕으로 통제하였다. 세번째로 평균연령은 코로나의 특성과 관련이 있다. 코로나는 호흡기 질환으로서 특히 연령이 높을수록 병에 취약하며 사망률이 높은 것이 밝혀졌다. 이에 따라 평균연령이 높은 국가는 사망률이 높을 것이라고 판단하였으며 평균연령은 인구 연령의 중앙값(median)을 사용하였다. 일인당 GDP와 천명당 병상수는 코로나에 확진된 경우 사망률을 고려하기 위해 통제하였다. 위에서도 언급한 것처럼 많은 연구들이 정치체제, 넓은 의미의 사회시스템보다는 실질적인 국가와 개인의 부의 수준, 보건 의료의 선진성 등이 코로나 사망자와 더 밀접한 관련이 있다는 연구들이 존재한다. 이러한 주장을 반영하고 본

연구가 집중하고 있는 다른 변수들의 영향을 걸러 내기 위해 이 두 조건을 모델에 포함시켰다.

[표 2] 변수의 기술적 통계와 데이터 출처

변수	평균	최소값	최대값	데이터 출처
종속변수				
인구 백만명당 코로나 사망자	178.792	0.014	1509.199	Our World In Data
독립변수				
비상조치(종합지표)	0.193	0	0.7	V-dem (Pandem data)
무기한 정책	0.485	0	2.0	V-dem (Pandem data)
언론자유침해정책	1.679	0	3.0	V-dem (Pandem data)
민주주의	0.421	0.01	0.882	V-dem
통제변수				
인구밀도	325.63	1.98	19347.50	Our World In Data
평균연령	30.90	15.10	48.20	Our World In Data
일인당 GDP	19912.1	661.2	116935.6	Our World In Data
천명당 병상수	3.047	0.1	13.8	Our World In Data

선형회귀모델 1의 식은 아래와 같다.

$$\text{다음분기 코로나 사망자} = (\text{민주주의 규범위반}) \text{비상조치} + \text{민주주의} + \text{비상조치} \times \text{민주주의} + \text{이번분기 코로나 사망자} + \text{인구밀도} + \text{평균연령} + \text{일인당 GDP} + \text{천명당 병상 수} + (\text{상수항})$$

나아가, 비상조치의 민주주의 규범위반 수준을 고려하는 모델1을 조금 더 자세히 들여다 보기 위해 비상조치 지표를 구성하는 7개 항목 (차별조치, 기본권리의 훼손, 폭력적 집행, 무기한 정책, 입법기능의 제한, 허위정보 유포, 언론자유 침해)에 대해 각각의 모델을 만들고 그 결과를 분석하였다. 아래 [표 3]에서는 그 가운데 유의미한 결과가 나온 두 개의 항목, 무기한 정책과 언론자유 침해 정책의 결과만을 표시하였다.

[표 3] 민주주의와 권위주의의 코로나 대응효과 (상호작용 모델)

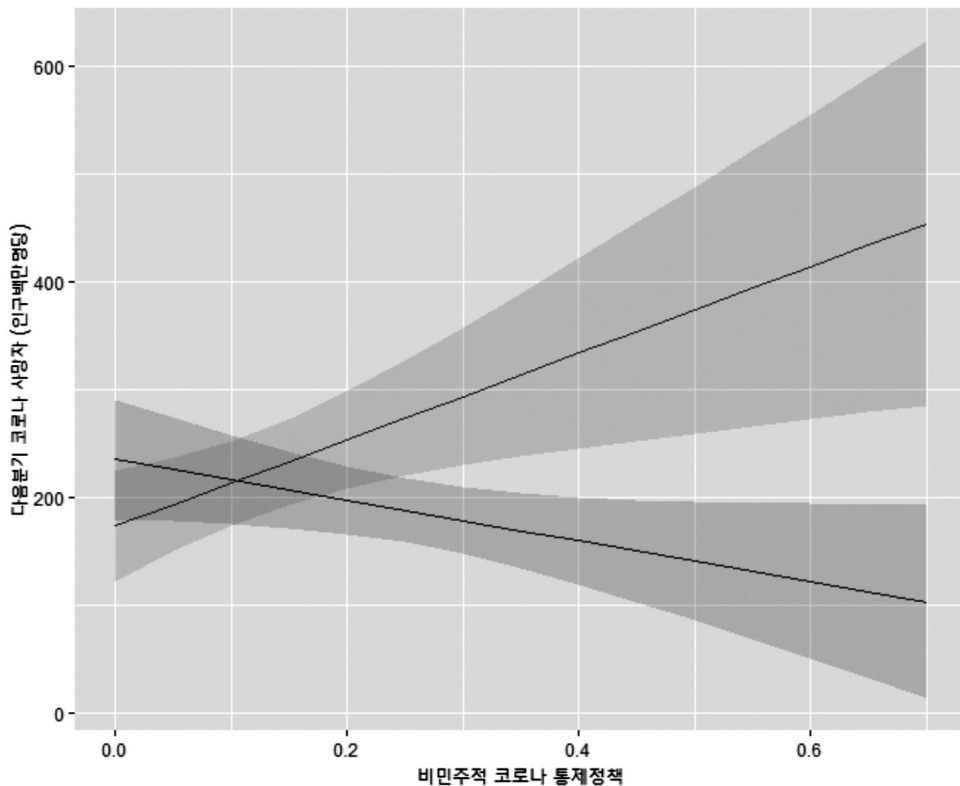
종속변수: 다음분기 코로나 사망자 (인구 백만명당)			
	모델1	모델2	모델3
비상조치 (종합지표)	-118.4† (55.3)		
무기한 정책 (구성항목 4)		-20.54 (25.31)	
언론자유 침해 정책 (구성항목 7)			-74.87*** (20.82)
민주주의	-60.2 (41.5)	-15.01 (59.64)	-220.7* (92.71)
비상조치 × 민주주의	589.9*** (176.0)	117.4* (50.97)	125.1** (42.74)
이번 분기 코로나 사망자	0.45*** (0.047)	0.48*** (0.047)	0.43*** (0.047)
인구밀도	-0.017 (0.015)	-0.015 (0.015)	-0.021 (0.015)
평균연령	10.63*** (2.227)	10.21*** (2.351)	10.85*** (2.326)
일인당 GDP	-0.0021** (0.0007)	-0.0024** (0.0007)	-0.0028* (0.0008)
천명당 병상 수 (상수항)	-5.137 (5.772)	-2.236 (6.035)	-4.485 (5.835)
N	434	434	434
R-squared	0.3741	0.3701	0.3755
Adjusted R-squared	0.3626	0.3584	0.3640

위의 [표 3]에 따르면 비상조치는 대체로 다음 분기 사망자를 줄이는 효과를 보였지만 이러한 정책은 민주주의에서는 오히려 역효과를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 비상조치 종합지표, 그리고 그것을 구성하는 7개 항목 가운데 무기한 정책과 언론자유 침해정책에서 동일하게 나타났다. 나머지 다섯 개 항목 (차별조치, 기본권리의 훼손, 폭력적 집행, 입법기능의 제한, 허위정보 유포)에서는 정치체제간 유의미한 정책효과의 차이가 드러나지 않았다.

아래 [그래프 2]는 민주주의와 권위주의에서 민주적 규범을 위반하는 비상조치의 효과가 어떻게 다르게 나타나는지를 그림으로 표시한 것이다. 그래프에서 파란색은 민주주의,

빨간색은 권위주의 정권을 나타낸다. 권위주의 정부에서는 비상조치가 민주적 규범을 위반하는 수준이 심각해질수록 다음분기 인구 백만명당 코로나 사망자를 낮추는 효과를 나타내지만 민주주의 정부에서 같은 조치를 취했을 때는 사망자가 많아지는 것을 알 수 있다. 종합해보면, 권위주의정부는 적극적으로 비상조치를 취했고 그 조치를 실시했을 때 거두는 효과도 민주주의 정권에 비해서 강력했다.

[그래프 2] 민주주의와 권위주의의 코로나 대응효과 (모델1)



이러한 결과는 어떻게 해석될 수 있을까? 이는 기존 연구에서 제시하고 있는 전염병 통제에 있어 존재하는 ‘권위주의적 우위(authoritarian advantage)’로 설명될 수 있을 것이다. 첫째로 권위정부에서는 중앙집권적이고 신속하고 효율적인 의사결정이 가능하다. [표 1]에서도 알 수 있듯이 권위주의 정권에서는 입법기능의 제한을 통한 비상조치의 실시가 빈번하게 이루어지고 있다. 민주주의 정부에서 비상조치의 실시를 위해 입법부에서의 논의와 의견조율, 최종결정이 이루어지는 긴 시간을 권위주의 정부에서는 빠르게 단축하고 지도자 또는 지도집단의 결정과 명령 아래 신속하게 비상조치가 실시될 수 있는 것이다. 예를

들어, 2014년 쿠데타로 정권을 잡은 프라윿 쩌오차 태국총리는 코로나 초기인 작년 3월 26일 국가 비상사태를 선포하였고, 비상 상황에 대한 왕실 칙령에 따라 코로나19 대책을 실행하기 위한 전권을 총리가 가지게 되었다. 이러한 신속한 집행은 코로나의 확산을 초기에 막고 사망자를 최소화하는 데에 유리하다.

둘째, 같은 정책을 시행하더라도 권위주의의 국가는 강력한 처벌 규정을 통해 국민들의 비상조치 준수를 강제할 수 있다. 예를 들어, 캄보디아의 훈 센 총리는 올해 3월부터 방역수칙 위반 시 5,000달러(560만원)의 벌금을 부과하거나 징역 5년에 처할 수 있도록 했다. 또한 일부러 감염병을 퍼뜨렸다고 정부가 판단하면 20년 징역에 처할 수 있으며 정부가 집회나 시위를 임의로 금지할 수 있도록 규정하였다. 심지어 최근에는 백신 보급을 가속화하기 위해 접종을 거부하는 공무원과 군인들을 해고하겠다는 방침을 발표하기도 하였다. 필리핀 두테르테 대통령은 작년 3월부터 특별 비상사태를 선포하고 4월에는 군경에게 “봉쇄조치를 어기고 법집행을 하는 군인과 공무원을 시민을 사살해도 된다”는 명령을 내렸다. 이러한 발표가 있는 지 3일 후 실제로 필리핀 남부 아구산 델 노르테주(州) 검문소에서 근무하던 한 경찰관이 술에 취한 채 마스크를 착용하지 않고 이동하던 한 주민이 이를 지적한 경찰관에게 낫을 휘두르며 항의하자 즉각 사살하였다.

셋째로, 민주주의와 권위주의의 코로나 대응효과에 있어 언론자유 통제에 상당히 큰 영향을 주고 있음을 알 수 있다. [표 3]의 모델3의 결과에서도 알 수 있듯이 비상조치 가운데서도 언론 자유를 침해하는 내용의 비상조치가 매우 유의미하게 사망자를 줄이고 있으며 그 효과의 차이가 민주주의와 권위주의에서 극명하게 드러나고 있다. 정부는 언론의 자유를 침해함으로써 국민들 가운데 존재할 수 있는 정부의 코로나 대처에 대한 잡음과 반발을 제거할 수 있고 이를 바탕으로 대중지지 확보할 수 있다. 실제로 이러한 방법은 권위주의 정권에서 가장 신속하게, 그리고 가장 적극적으로 사용하고 있는 비상조치의 내용이기도 하다. 캄보디아의 훈 센 총리는 코로나를 빌미로 언론 검열과 시민사회 운동에 대한 탄압을 본격화하였다. 미얀마 군부 또한 코로나 확산을 방지한다는 명목으로 독자적인 코로나 태스크포스를 조직하여 ‘코로나에 관한 잘못된 정보를 퍼뜨려 국민들을 혼란에 빠뜨리는’ 언론을 통제하였다. 당시 이와 같은 조치는 당시 11월 총선을 앞두고 정부가 언론을 장악해 군부가 주도하는 집권세력에 유리한 선거 판을 짜기 위한 의도라는 비판을 받기도 하였다.

이와 같이 팬데믹 통제에 있어 권위주의 정권이 가지는 유리한 점과 민주주의 정부가 가지는 필연적인 약점은 민주주의 퇴보(democratic backsliding)에 대한 우려로 이어진다.

V. 협력에의 함의

살펴본 것처럼 권위주의 정권은 신속하고 과감하게 비상조치를 사용할 뿐 아니라 상당 부분 그 정책의 효과를 거두고 있다. 이렇게 보면 팬데믹은 인류의 생명과 경제, 사회적 안정성을 위협할 뿐 아니라 민주주의의 투명성과 자유로운 의견교환의 문화, 불가침의 입법 기능을 통한 국민 권리의 수호와 같은 중요한 가치들을 퇴색시키며 민주주의 가치를 위기에 빠뜨리고 있다.

심지어는, 기존의 민주주의 정부가 위와 같은 민주주의의 일반 가치에 따라 평가받았던 것과 달리 최근의 팬데믹 위기는 시민들이 중앙 기관의 성과를 어떻게 보느냐에 대한 기준 자체를 변화시키고 있다. 한 예로, 볼(Bol et al., 2021)의 연구는 서유럽에서 2020년 3월과 4월에 실시된 웹 기반 설문조사를 활용하여 해당 국가에서 봉쇄정책이 시작되기 직전과 직후 설문조사에 참여한 사람들의 정치적 지지를 비교하였다. 그 결과, 봉쇄가 총리/대통령 정당에 대한 투표 의향, 정부에 대한 신뢰, 민주주의에 대한 만족도를 높인 것으로 나타났다(Bol et al., 2021).

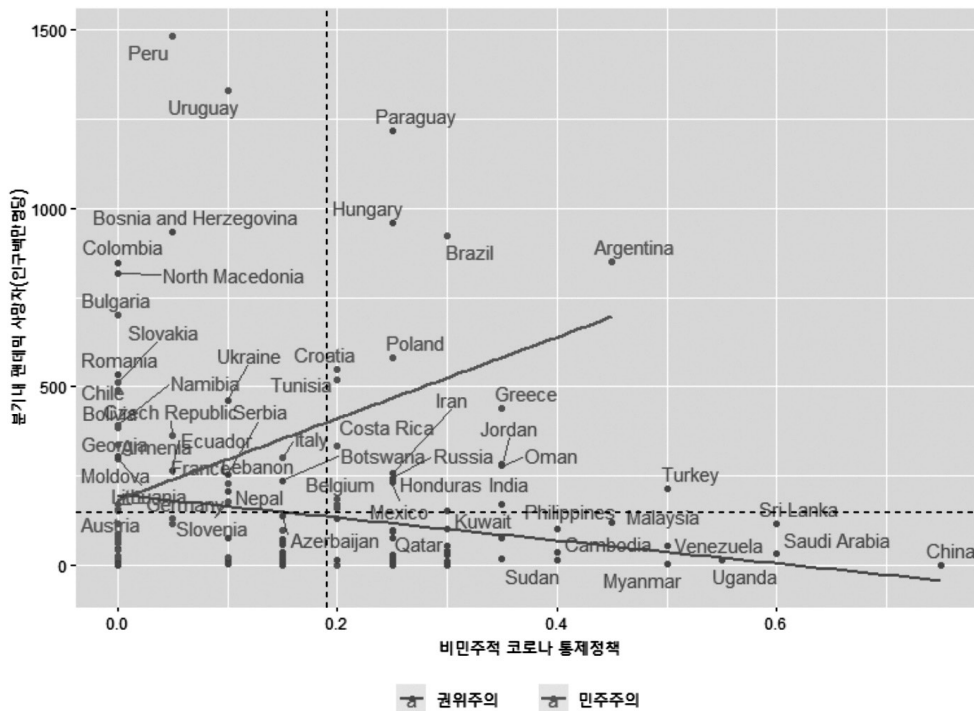
이처럼 팬데믹 상황은 민주주의 국가내에서도 민주주의 정부의 위기 대응능력에 대한 회의를 갖게 하고, 신생민주주의 또는 불안정한 민주주의 국가들이 권위주의 국가로 회귀하게 하며, 권위주의 국가들이 더욱 독재를 공고화하는 기회로 작용할 수 있다. 실제로 많은 권위주의 국가들에서 코로나 사망자가 매우 적음에도 불구하고 계속해서 비상조치를 연장하고 강화하는 사례가 관찰된다. 아래의 [그래프 3]이 현 상황을 보여주고 있다.

민주주의 국가들은 팬데믹 사망자의 수가 늘어날수록 비민주적이지만 강력한 코로나 비상조치를 취하고 있는 반면, 권위주의 국가들은 이렇게 비례적인 조치를 취하지 않는 현상을 관찰할 수 있다. 중국, 사우디 아라비아, 우간다, 베네수엘라, 미얀마, 캄보디아, 스리랑카와 같은 국가들이 매우 세계 평균과 비교해볼 때 매우 낮은 수준의 팬데믹 사망자, 거의 백만명당 0에 가까운 사망자를 기록하고 있음에도 불구하고 매우 높은 정도로 민주 규범을 위반하는 비상조치를 유지하고 있다.

민주주의가 위기에 처한 상황이지만 주지하다시피 많은 미국과 유럽의 국가들이 팬데믹이 야기한 국내문제에 천착하고 있기에 민주주의 회복을 위한 국제사회의 긴밀한 협력은 요원해 보인다. 그럼에도 불구하고, 장기적인 관점에서 민주주의 퇴보의 문제를 심각하게 인지하고 대처하는 것은 매우 중요할 것이다. 스타새비지(Stasavage, 2020)가 지적했듯 민주주의가 비효율성의 한계를 극복하고 더 효율적으로 움직이기 위해서 중앙지도자에게

비상사태 권한을 부여하고 법령에 의한 통치 허용하는 것, 또는 그와 반대로 지역에 긴급상황에 대처하기 위한 권한과 책임을 이양하는 등의 노력이 필요할 것이다. 그리고 무엇보다도 앞으로 장기화될 팬데믹 상황, 그리고 코로나 이후에 또 발생할 수 있는 다른 전염병 위기상황에 대처하기 위한 예방적인 국가 역량에 대한 투자가 필요 할 것이다.

[그래프 3] 코로나 사망자와 비민주적 코로나 비상조치 (2021년 2분기)



또한 코로나로 인해 침체된 경제와, 무역 국가간 교류를 재가동시키기 위한 국가간, 부처간, 지역사회간 공동 노력이 매우 중요하다. 지난 10월 29일에 열린 G20 보건-재무장관 회의가 한 사례가 될 수 있다. G20 회원국 재무·보건장관 및 세계보건기구(WHO), 세계은행(WB) 관계자 등이 참석해 코로나 19 위기 극복과 장기적인 보건 역량 강화를 위해 국제사회가 어떻게 협력할 것인지 논의하였다. 또 이 회의에서는 ‘G20 공동 재무-보건 태스크포스’ 신설에 관한 내용을 담은 ‘재무-보건장관 공동선언문’이 채택되었다.⁴⁾ 앞으로는 경제,

4) G20 Information Centre, “The G20 Established a Joint Finance-Health Task Force to Strengthen Pandemic Prevention, Preparedness and Response”, October 29, 2021, (<http://www.g20.utoronto.ca/2021/211029-finance-health-news.html>)

보건 분야 뿐 아니라 정치, 사회적 측면에서도 민주주의 국가가 중심이 된 긴밀한 협력을 통해 위기에 빠진 민주주의 규범을 지키고 팬데믹 위기 속의 새로운 민주주의의 역할을 발견해야 할 것이다.

본 논문은 정권이 민주주의 정부 비해 민주적 규범을 위반하는 비상조치 및 정책을 더욱 빈번히 사용하였으며, 특히 입법기능 제한, 언론의 자유 제한의 측면에서 이러한 차이가 뚜렷함을 발견하였다. 또한 비상조치를 실행했을 때의 효과를 비교하기 위해 통계분석을 진행한 결과 권위주의 정권에서 실시한 비상조치의 효과 또한 민주주의 정부에서보다 높은 것으로 확인되었다. 이와 같은 결과는 권위주의 정권이 신속하고 강력하게 비상조치를 실시하고 그것이 효과를 얻게 됨으로 인해 팬데믹이 권력 남용의 도구로 사용되고 궁극적으로 ‘민주주의 후퇴’ (democratic backsliding)로 이어질 가능성이 있음을 시사한다. 따라서 본 논문은 민주주의적 가치를 지키고 팬데믹에 공동대응하기 위한 민주주의 국가들 간의 긴밀한 협력이 필요함을 강조한다.

연구가 가지는 의의에도 불구하고 몇가지의 한계를 지닌다. 첫째, 현재까지 공개된 팬데믹 및 국가 통제정책에 대한 데이터의 신뢰성의 문제이다. 특히, 권위주의 국가들은 코로나 19 확진자와 사망자 통계에 있어 제한되거나 심지어는 잘못된 정보를 제공할 가능성이 높다고 알려져 있다. 특히, 의료시설이 부족한 국가들의 경우 코로나 검사를 하는 비율 자체가 높지 않으며 코로나로 인해 사망한 경우일지라도 검사를 하고 확진 판정을 받지 않은 경우 코로나 사망자로 집계되지 않은 경우가 많다. 이렇게 의도적, 비의도적 이유로 권위주의 국가나, 경제, 보건, 사회시스템 측면에서 낙후된 개발도상국의 경우 코로나 확진자 및 사망자의 통계가 부정확 할 수 있다. 이러한 측면에서 본 연구의 결과는 부분적으로만 받아들일 수 있다 하겠다. 두번째로는, 본 논문이 민주주의가 팬데믹 통제에 있어 필연적으로 가질 수밖에 없는 비효율성을 구체적으로 어떻게 극복할 것인지에 대한 논의가 본 논문에서는 충분히 이루어지지 못했다. 스타사비지(Stasavage, 2020) 제시한 중앙지도자에게 비상사태 권한을 부여하고 법령에 의한 통치 허용하는 것, 그리고 그와 정 반대로 지역에 긴급상황에 대처하기 위한 권한과 책임을 이양하는 등의 방안이 고려될 수 있으며 이 둘 중에 어떤 것이 민주주의의 팬데믹 대응능력에 유리할 것인지에 대한 비교연구가 향후 중요한 주제가 될 수 있다.

참고문헌

- Bol, D., Giani, M., Blais, A., & Loewen, P. J. (2021). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European Journal of Political Research*, 60(2), 497-505. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>
- Coppedge, Michael, et al. (2021). "V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v11.1" Varieties of Democracy Project. <https://doi.org/10.23696/vdemds21>
- Dempere, J. (2020). A recipe to control the first wave of COVID-19: More or less democracy? *Transforming Government: People, Process and Policy*. <https://doi.org/10.1108/TG-08-2020-0206>
- Engler, S., Brunner, P., Loviat, R., Abou-Chadi, T., Leemann, L., Glaser, A., & Kübler, D. (2021). Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics*. https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1900669/SUPPL_FILE/FWEP_A_1900669_SM3552.PDF
- Frey, C., Chen, C., & Presidente, G. (2020). Democracy, culture, and contagion: political regimes and countries responsiveness to Covid-19. *Covid Economics*, 18.
- G20 Information Centre, "The G20 Established a Joint Finance-Health Task Force to Strengthen Pandemic Prevention, Preparedness and Response", October 29, 2021, (<http://www.g20.utoronto.ca/2021/211029-finance-health-news.html>)
- Greer, S. L., King, E. J., Massard Da Fonseca, E., & Peralta-Santos, A. (2020). The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses. *Global Public Health*, 15(9), 1413-1416. <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1783340>
- Hegele, Y., & Schnabel, J. (2021). Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination. *West European Politics*. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1873529>
- Karabulut, G., Zimmermann, K. F., Bilgin, M. H., & Doker, A. C. (2021). Democracy and COVID-19 outcomes. *Economics Letters*, 203, 109840. <https://doi.org/10.1016/J.ECONLET.2021.109840>
- Kavanagh, M. M., & Singh, R. (2020). Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 45(6), 997-1012. <https://doi.org/10.1215/03616878-8641530>
- Lührmann, A., & Rooney, B. (2020). Autocratization by Decree: States of Emergency and

Democratic Decline. *Comparative Politics*, 53(4), 617-649. <https://doi.org/10.5129/01041521X16004520146485>

Mazzucchelli, R., Agudo Dieguez, A., Dieguez Costa, E. M., & Crespí Villarías, N. (2020). Democracy and Covid-19 mortality in Europe. *Revista Espanola de Salud Publica*, 94(July). <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/32576811>

Schwartz, J. (2012). Compensating for the 'Authoritarian Advantage' in Crisis Response: A Comparative Case Study of SARS Pandemic Responses in China and Taiwan. *Journal of Chinese Political Science* 2012 17:3, 17(3), 313-331. <https://doi.org/10.1007/S11366-012-9204-4>

Stasavage, D. (2020). Democracy, Autocracy, and Emergency Threats: Lessons for COVID-19 From the Last Thousand Years. *International Organization*, 74. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000338>

Vadlamannati, K. C., Cooray, A., & de Soysa, I. (2021). Health-system equity, egalitarian democracy and COVID-19 outcomes: An empirical analysis. *Scandinavian Journal of Public Health*, 49(1), 104-113. <https://doi.org/10.1177/1403494820982106>

Abstract

How do countries differ in their ways of overcoming new crises, such as the COVID-19 pandemic? This study examines how governments responded differently toward the COVID-19 focusing on the data from March 2020 to June 2021 in 144 countries. The research shows that authoritarian regimes more frequently used emergency measures and policies that violate democratic norms than democratic governments, and this difference was particularly evident in terms of restrictions on legislative functions and restrictions on freedom of the press. As a result of a linear regression model analysis to compare the effects of implementing these emergency measures, the emergency measures implemented in the authoritarian regime were more effective than in the democratic government. The research argues that such results are likely to lead to a 'democratic backsliding' as the authoritarian regimes justify their power in the situation of global crisis. This suggests that long-term cooperation between democratic countries is critical.

Keywords: COVID-19, pandemic emergency measures, democratic backsliding



우)63546 제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 277-24(중문동)
Tel: (064)735-6500 / Fax: (064)738-6522
www.jpi.or.kr