

## 코로나19 방역 정책의 성공 조건 재론: 한국 사례의 비교연구\*

김정\*\*

정부의 코로나19 방역 정책 성공은 시민의 자발적 순응에 기초한 대규모 집합 행동을 요구한다. 윤리적 연대에 기초한 '신뢰 사회'의 논리, 합리적 공포에 기초한 '위험 사회'의 논리, 정서적 반발에 기초한 '분열 사회'의 논리는 시민이 대규모 집합 행동에 참여하는 미시적 동기를 설명하는 상이한 가설들이다. 이 연구는 다음과 같이 주장한다. 첫째, 팬데믹의 '위기 정치' 시간에는 '위험 사회'의 속성이 강할수록 방역 정책의 성공 가능성이 높아진다. 둘째, 엔데믹의 '정상 정치' 시간에는 합리적 공포가 시민의 자발적 순응을 높이는 효과가 '수확 체감'의 법칙을 따라 줄어든다. '위험 사회' 가설은 '위기 정치' 기간 선진산업민주주의의 코로나19 방역 정책 결과의 변이를 잘 설명했고, 그 효과가 '정상 정치' 기간 소멸한다는 점을 확인했다. 한국 사례의 통시적 비교는 시민이 '위험 사회'의 논리에서 점차 빠져나와 '분열 사회'의 논리로 정부의 방역 정책에 대응하고 있다는 점을 발견했다.

주제어: 코로나19 방역정책, 위험 사회, 신뢰 사회, 분열 사회, 대규모 집합 행동

### I. 서론

정부와 시민은 코로나19 방역 정책의 보건 목표와 경제 목표 사이 상충관계에 어떻

\* 이 글은 2021년 12월 한국정치학회 연례학술대회에서 발표한 초고를 바탕으로 연구 결과를 발전시킨 것이다. 건설적 비평을 해 주신 김정아 교수에게 감사드린다. 또한 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사자 세 분에게도 감사의 뜻을 전한다. 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A3A2075609).

\*\* 예일대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 북한대학원대학교 부교수로 있다. 주요 관심분야는 비교정치제도, 비교정치경제, 남북한관계, 동아시아 국제관계 등이다(jungkim70@kyungnam.ac.kr).

게 대응했는가? 팬데믹 확산의 '위기 정치' 시간에서 엔데믹 정착의 '정상 정치' 시간으로의 이행은 정부와 시민의 대응을 변화시키는가? 한국의 정부와 시민은 어떻게 코로나19 방역 정책의 상충관계에 대처했고, 팬데믹에서 엔데믹으로의 시간이행에 반응했는가? 이 연구는 이상의 세 가지 질문에 답하려는 하나의 시도이다.

이 연구는 다음과 같은 주장을 펼친다. '잠정 봉쇄' 및 '집단 감염'이라는 극단적 정책 처방을 회피하고 '검사와 격리' 및 '개인위생 및 사회적 거리두기'를 조합한 '비약물적 중재(non-pharmaceutical intervention: NPI)' 정책을 펼치려면 시민의 자발적 순응에 기초한 대규모 집합 행동이 필수적이다. 윤리적 연대에 기초한 '신뢰 사회'의 논리, 합리적 공포에 기초한 '위협 사회'의 논리, 정서적 반발에 기초한 '분열 사회'의 논리는 시민이 대규모 집합 행동에 참여하는 미시적 동기를 설명하는 상이한 가설들이다. 이 연구는 첫째, 팬데믹의 '위기 정치' 시간에는 '위협 사회'의 속성이 강할수록 NPI 정책 성공 가능성이 높아질 것으로 예측한다. 둘째, 엔데믹의 '정상 정치' 시간에는 합리적 공포가 시민의 자발적 순응을 높이는 효과가 '수확 체감(diminishing returns)'의 법칙을 따라 줄어들 것으로 예측한다.

다음 절에서 NPI 정책의 성패가 대규모 집합 행동에 의존한다는 점을 밝히고 '신뢰 사회' 가설, '위협 사회' 가설, '분열 사회' 가설을 제시한다. 세번째 절에서 선진산업 민주국을 표본으로 하여 2020년 1/4분기부터 2021년 4/4분기까지 나누어 방역 정책 실적의 변이를 확인하고 그 결정 요인을 살핀다. 네번째 절에서 한국을 사례로 삼아 2020년 1월부터 2022년 2월까지 방역 정책과 관련한 요인을 다면적으로 살피고 그 결정 요인을 확인한다. 결론에서는 연구 결과를 요약한다.

## II. 이론적 가설: 신뢰 사회의 논리, 위협 사회의 논리, 분열 사회의 논리

이 절에서는 코로나19 방역 정책 실적과 관련한 이론적 가설을 제시한다. 방역 정책은 시민의 생명을 보호하는 보건 목표와 시민의 생활을 보전하는 경제 목표 가운데 어느 쪽에 무게 중심을 두는지에 따라 그 귀결이 달라진다. 전염 역제를 우선하여 모든 시민의 이동의 자유를 금지하는 '잠정 봉쇄' 정책을 취하면 보건 목표의 달성은 상대적으로 쉬워지지만 경제 목표의 달성은 어려워진다. 생계 유지를 우선하여 모든 시민의 이동의 자유를 방임하는 '집단 감염' 정책을 취하면 보건 목표의 달성은 어려워

지지만 경제 목표의 달성은 상대적으로 쉬워진다. ‘잠정 봉쇄’ 정책은 커다란 경제 비용을 지불해야 하고, ‘집단 감염’ 정책은 커다란 보건 비용을 지불해야 하는 정치적 부담이 따른다(Desierto and Koyama, 2020; Oana et al., 2021).

정부가 ‘잠정 봉쇄’ 혹은 ‘집단 감염’이 수반하는 정치적 부담을 줄이려면 감염 시민과 비(非)감염 시민을 분리하여 대응하는 보다 정교한 정책 처방이 필요하다. ‘검사 와 격리’를 통해 감염 시민의 이동의 자유를 제한하는 한편 ‘개인위생 및 사회적 거리 두기’를 통해 비감염 시민의 이동의 자유를 보장하여 전염 억제와 생계 유지를 동시에 달성하려는 NPI 정책이 그것이다. 중요한 점은 NPI 정책의 성패가 자발적 순응에 기초한 시민의 대규모 집합 행동에 의존한다는 사실이다(Harring et al., 2021).

방역의 보건 비용 및 경제 비용을 동시에 줄이는 NPI 정책을 하나의 ‘공공재’로 생각하면, 그 성패는 자발적 순응에 기초한 시민의 대규모 집합 행동에서 발생할 수 있는 ‘무임승차’의 유혹을 어떻게 억제할 것인지에 의존한다. 전체 시민의 수를  $N$ 으로, 공공재 창출에 필요한 시민의 수를  $K$ 로, 각각 표시하면,  $K < N$ 인 조건에서 무임승차의 유혹이 발생한다. 집합 행동에 참여한 시민의 수가  $K-1$  미만이면 자신의 참여가 공공재 창출로 이어지지 않기 때문에, 집합 행동에 참여한 시민의 수가  $K$  이상이면 자신의 참여 없이도 공공재 창출이 가능하기 때문에, 각각 무임승차를 선택한다. 자신의 참여가 공공재 창출에 결정적인 영향을 미치는 경우인 집합 행동에 참여한 시민의 수가 정확히  $K-1$ 인 조건에서만 무임승차의 유혹을 억제할 수 있다. 대규모 집합 행동이 성공하기 어려운 것은  $N$ 이 커질수록 자신의 참여가 공공재 창출에 결정적인 영향을 미칠 확률이 낮아지기 때문이다(Heckelman, 2019).

$A_i$ 를 시민이 NPI 정책에서 발생할 수 있는 무임승차 유혹을 극복할 확률이라고 한다면, 다음의 공식으로 시민이 집합 행동에 나설 동기의 강도를 포착할 수 있다.

$$A_i = (P_i \times B_i) + D_i > C_i$$

이 공식에서  $P_i$ 는 NPI 정책 성공에 시민의 참여가 결정적인 영향을 미칠 확률을,  $B_i$ 는 NPI 정책이 성공할 경우 시민이 향유할 편익을,  $D_i$ 는 NPI 정책에 참여할 시민의 도덕적 의무감 정도를,  $C_i$ 는 NPI 정책에 참여할 때 시민이 지불해야 할 비용을, 각각 나타낸다.

‘사회적 신뢰(social trust)’ 기반 대규모 집합 행동 가설은  $B_i > C_i$ 라는 가정 아래  $K < N$ 의 조건에서  $P_i$ 는 0에 가까워지기 때문에  $A_i$ 는  $D_i$ 에 의존할 수밖에 없다는 논리에 기초한다. 시민의 참여가 NPI 정책 성공에 결정적인 영향을 미치지 못하지만( $P_i$

$\equiv 0$ ), 도덕적 의무감이 높다면 NPI 정책 참여 비용을 기꺼이 지불할 것이기 때문에 ( $D_i > C_i$ ) 결국 무임승차 유혹을 극복할 확률이 상승한다( $A_i > C_i$ ). 그 결과  $D > C$ 의 속성을 가진 시민이 다수인 '신뢰 사회'일수록 자발적 순응에 기초한 대규모 집합 행동을 촉진시켜 NPI 정책의 성공 가능성을 높인다(Barrios et al., 2021; Durante et al., 2021).

'사회적 위험(social risk)' 기반 대규모 집합 행동 가설은 '신뢰 사회' 가설과  $B_i > C_i$ 라는 가정을 공유하면서도 NPI 정책 성공을  $K \equiv N$ 의 조건에서 발생하는 독특한 공공재로 파악한다는 점이 차별적이다. 전염의 억제라는 독특한 공공재 창출에는,  $D_i$ 의 크기와는 무관하게, 시민 한 사람 한 사람을 모두 '최약 고리(weakest-link)'로 만들어 무임승차의 유혹을 상쇄하는 효과가 있기 때문에 결국 시민의 참여가 방역 정책의 성공에 결정적인 영향을 미칠 확률을 높인다( $P_i \equiv 1$ ). 그 결과  $P \times B > C$ 의 전망을 가진 시민이 다수인 '위험 사회'일수록 자발적 순응에 기초한 대규모 집합 행동을 재촉하여 NPI 정책의 성공 가능성이 높아진다(Sandler, 2020).

'사회적 분열(social polarization)' 기반 대규모 집합 행동 가설은 '신뢰 사회' 가설 및 '위험 사회' 가설과는 달리  $B_i > C_i$ 라는 가정을 공유하지 않는다는 점이 특징이다. 시민이 NPI 정책 성공이 가져올 편익이 NPI 정책 참여가 초래할 비용보다 크지 않다고 믿는다면( $B_i < C_i$ ), 애초에 자발적 순응에 나설 유인 자체가 부재하기 때문에 결국 집합 행동이 발생할 확률이 하락한다( $A_i < C_i$ ). 그 결과  $B < C$ 의 신념을 가진 시민이 다수인 '분열 사회'일수록 자발적 순응에 기초한 대규모 집합 행동을 억제하여 NPI 정책의 성공 가능성이 낮아진다(Ansell et al., 2021; Bayerlein et al., 2021; Clark and Patty, 2021; Gadarian et al., 2022).

예외적 규모의 팬데믹에 대응하는 대규모 집합 행동의 미시적 동기로서 '신뢰 사회'의 윤리적 연대, '위험 사회'의 합리적 공포, '분열 사회'의 정서적 반발은 높은 수준의 위협, 시간 압박, 불확실성을 특징으로 하는 '위기 정치'의 시간 속에서 예외적 강도로 작동한다. 높은 수준의 위협, 시간 압박, 불확실성이 줄어들어 '정상 정치'의 시간이 '위기 정치'의 시간을 대체하면 윤리적 연대, 합리적 공포, 정서적 반발이 가지는 대규모 집합 행동의 미시적 동기로서의 효과는 수확 체감의 법칙에 따라 약화한다(Lipsy, 2020).

이상의 논의를 정리하면 다음과 같은 관측가능한 함의를 도출할 수 있다.

- (1) 한 나라가 '신뢰 사회'의 속성이 강할수록 시민의 자발적 순응에 기초한 대규모 집합 행동을 촉진하며 그 결과 NPI 정책의 성공 가능성이 높아질 것이다.
- (2) 한 나라가 '위험 사회'의 속성이 강할수록 시민의 자발적 순응에 기초한 대규모 집합 행동을 재촉하며 그 결과 NPI 정책의 성공 가능성이 높아질 것이다.

- (3) 한 나라가 ‘분열 사회’의 속성이 강할수록 시민의 자발적 순응에 기초한 대규모 집합 행동을 억제하며 그 결과 NPI 정책의 성공 가능성이 낮아질 것이다.
- (4) 한 나라가 팬데믹 ‘위기 정치’의 시간에서 엔데믹 ‘정상 정치’의 시간으로 이행할수록 윤리적 연대, 합리적 공포, 정서적 반발이라는 대규모 집합 행동의 미시적 동기가 작동하는 강도는 낮아질 것이다.

### III. 경험적 검증 (1): 선진산업민주국 사례의 통시적 비교

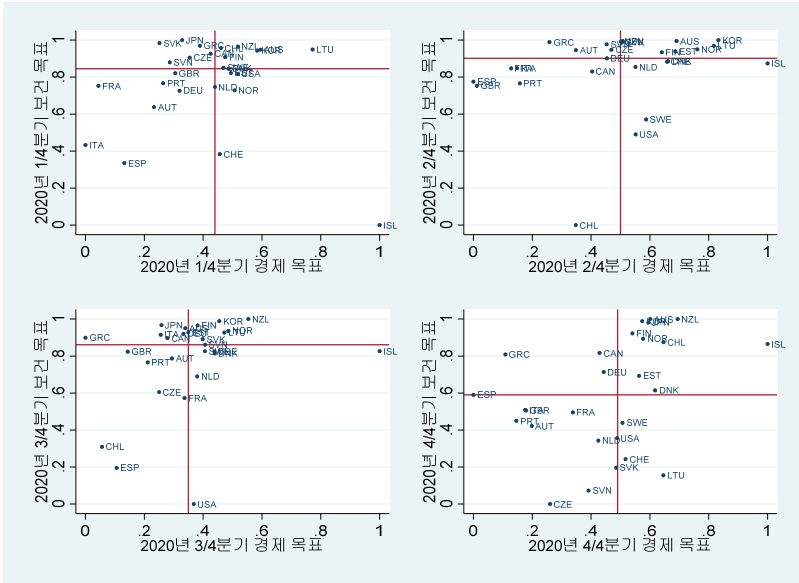
이 절에서는 27개 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 회원국을 경험적 대상으로 하여 코로나19 방역 정책 실적과 관련한 이론적 가설을 검증한다.<sup>1)</sup> 각국의 방역 정책 실적을 보건 목표와 경제 목표 달성도로 나누어 2020년 1/4분기부터 2021년 4/4분기까지 여덟 번에 나누어 매 분기마다 측정한다. 방역 정책의 보건 목표 달성도는 분기 별 인구 백만 명당 코로나19 확진자 수를, 경제 목표 달성도는 분기 별 전년 동기대비 GDP 성장률을, 각각 0과 1사이에 위치하도록 정규화(normalization)한 값을 지표로 사용한다. 2020년을 팬데믹 ‘위기 정치’ 시간이 정점에 이르는 기간으로, 2021년을 팬데믹 ‘위기 정치’ 시간이 정점을 지나 엔데믹 ‘정상 정치’ 시간의 저점을 향하는 기간으로 각각 추정한다.

〈그림 1〉은 2020년 1/4분기부터 4/4분기까지 매 분기마다 27개 OECD 회원국의 코로나19 방역 정책 실적을 보건 목표 및 경제 목표 두 차원으로 나누어 그 관측 값을 산점도로 나타낸 것이다. 수직 축은 보건 목표의 경험적 지표인 인구 백만 명당 코로나19 확진자 수를 정규화한 값을 그 최솟값과 최댓값을 반전시켜 표시했다. 수평 축은 경제 목표의 경험적 지표인 전년 동기대비 GDP 성장률을 정규화한 값을 표시했다. 두 지표 모두 1에 가까울수록 높은 실적을, 0에 가까울수록 낮은 실적을 의미한다. 각각의 축에서 경험적 지표의 증밋값을 실선으로 표시하여 27개 OECD 회원국의 방역

1) 38개 OECD 회원국 가운데 첫째, ‘민주주의의 다양성(Varieties of Democracy, <https://www.v-dem.net/>)’ 프로젝트가 측정한 2021년 ‘자유민주주의 지수(Liberal Democracy Index)’가 0.5 이하를 기록한 멕시코, 콜롬비아, 터키, 폴란드, 헝가리 등 5개국을 표본에서 제외했다. 둘째, ‘세계가치조사(World Value Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>)’ 제7차 조사가 포함하지 않았던 라트비아, 룩셈부르크, 벨기에, 아일랜드, 이스라엘, 코스타리카 등 6개국 또한 제외했다. 최종적으로 이 연구의 표본에 포함된 OECD 회원국은 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 리투아니아, 미국, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 에스토니아, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 체코, 칠레, 캐나다, 프랑스, 포르투갈, 핀란드, 한국, 호주 등 27개국이다.

실적을 (1) HH (1사분면): 높은 보건 실적 및 높은 경제 실적, (2) HL (2사분면): 높은 보건 실적 및 낮은 경제 실적, (3) LL (3사분면): 낮은 보건 실적 및 낮은 경제 실적, (4) LH (4사분면): 낮은 보건 실적 및 높은 경제 실적으로 구분할 수 있도록 한다.

〈그림 1〉 2020년 분기별 27개 OECD 회원국의 코로나19 방역 정책 실적



주: 코로나19 확진자 수는 최솟값과 최댓값을 반전시켰다.

출처: 보건 목표 (인구 백만 명당 코로나19 확진자 수): Our World in Data <https://ourworldindata.org/coronavirus> 검색일 2022년 3월 2일, 경제 목표 (전년 동기 대비 GDP 성장률: OECD Data <https://data.oecd.org/> 검색일 2022년 3월 2일.

2020년 1/4분기 코로나19 방역 정책의 보건 목표 및 경제 목표의 표본 증잇값은 각각 0.845 및 0.440이다. 이를 기준으로 (1) HH에 속한 나라는 뉴질랜드, 리투아니아, 스웨덴, 칠레, 핀란드, 호주, 한국 등 7개국, (2) HL에 속한 나라는 그리스, 슬로바키아, 슬로베니아, 일본, 체코, 캐나다 등 6개국, (3) LL에 속한 나라는 네덜란드, 독일, 스페인, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 포르투갈, 프랑스 등 8개국, (4) LH에 속한 나라는 노르웨이, 덴마크, 미국, 스위스, 아이슬란드, 에스토니아 등 6개국이다.

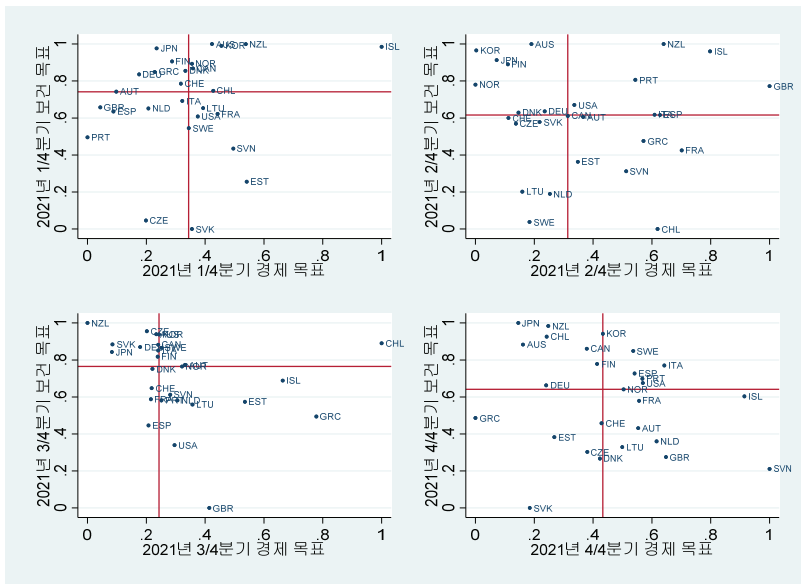
2020년 2/4분기 코로나19 방역 정책의 보건 목표 및 경제 목표의 표본 증잇값은 각각 0.901 및 0.505이다. 이를 기준으로 (1) HH에 속한 나라는 노르웨이, 리투아니아, 에스토니아, 일본, 핀란드, 한국, 호주 등 7개국, (2) HL에 속한 나라는 그리스,

뉴질랜드, 슬로바키아, 슬로베니아, 오스트리아, 체코 등 6개국, (3) LH에 속한 나라는 독일, 스페인, 영국, 이탈리아, 칠레, 캐나다, 포르투갈, 프랑스 등 8개국, (4) LH에 속한 나라는 네덜란드, 덴마크, 미국, 스웨덴, 스위스, 아이슬란드 등 6개국이다.

2020년 3/4분기 코로나19 방역 정책의 보건 목표 및 경제 목표의 표본 증잇값은 각각 0.861 및 0.350이다. 이를 기준으로 (1) HH에 속한 나라는 노르웨이, 뉴질랜드, 리투아니아, 슬로바키아, 핀란드, 한국 등 6개국, (2) HL에 속한 나라는 그리스, 독일, 에스토니아, 이탈리아, 일본, 캐나다, 호주 등 7개국, (3) LL에 속한 나라는 스페인, 영국, 오스트리아, 체코, 칠레, 포르투갈, 프랑스 등 7개국, (4) LH에 속한 나라는 네덜란드, 덴마크, 미국, 스웨덴, 스위스, 슬로베니아, 아이슬란드 등 7개국이다.

2020년 4/4분기 코로나19 방역 정책의 보건 목표 및 경제 목표의 표본 증잇값은 각각 0.590 및 0.488이다. 이를 기준으로 (1) HH에 속한 나라는 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 아이슬란드, 에스토니아, 일본, 칠레, 핀란드, 한국, 호주 등 10개국, (2) HL에

〈그림 2〉 2021년 분기별 27개 OECD 회원국의 코로나19 방역 정책 실적



주: 코로나19 확진자 수는 최솟값과 최댓값을 반전시켰다.

출처: 보건 목표 (인구 백만 명당 코로나19 확진자 수): Our World in Data <https://ourworldindata.org/covid-cases> 검색일 2022년 3월 2일, 경제 목표 (전년 동기대비 GDP 성장률): OECD Data <https://data.oecd.org/gdp/quarterly-gdp.htm#indicator-chart> 검색일 2022년 3월 2일.

속한 나라는 그리스, 독일, 캐나다 등 3개국 (3) LL에 속한 나라는 네덜란드, 미국, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 체코, 포르투갈, 프랑스 등 11개국, (4) LH에 속한 나라는 리투아니아, 스웨덴, 스위스 등 3개국이다.

2020년을 통틀어 방역 정책의 보건 목표 및 경제 목표 모두 상대적 실적이 높은 나라는 핀란드, 한국, 호주 등 3개국이고, 두 목표 모두 상대적 실적이 낮은 나라는 스페인, 영국, 포르투갈, 프랑스 등 4개국이다. 그리스, 뉴질랜드, 일본 등 3개국은 보건 목표에서 상대적 실적이 높았고, 노르웨이, 덴마크, 리투아니아, 스웨덴, 스위스, 아이슬란드 등 6개국은 경제 목표에서 상대적 실적이 높았다.

2021년 1/4분기 코로나19 방역 정책의 보건 목표 및 경제 목표의 표본 증윗값은 각각 0.742 및 0.344이다. 이를 기준으로 (1) HH에 속한 나라는 노르웨이, 뉴질랜드, 아이슬란드, 칠레, 캐나다, 한국, 호주 등 7개국, (2) HL에 속한 나라는 그리스, 덴마크, 독일, 스위스, 일본, 핀란드 등 6개국, (3) LL에 속한 나라는 네덜란드, 스웨덴, 스페인, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 체코, 포르투갈 등 8개국, (4) LH에 속한 나라는 리투아니아, 미국, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 프랑스 등 6개국이다.

2021년 2/4분기 코로나19 방역 정책의 보건 목표 및 경제 목표의 표본 증윗값은 각각 0.616 및 0.314이다. 이를 기준으로 (1) HH에 속한 나라는 뉴질랜드, 미국, 아이슬란드, 영국, 이탈리아, 포르투갈 등 6개국, (2) HL에 속한 나라는 노르웨이, 덴마크, 독일, 일본, 핀란드, 한국, 호주 등 7개국, (3) LL에 속한 나라는 네덜란드, 리투아니아, 스웨덴, 스위스, 슬로바키아, 체코, 캐나다 등 7개국, (4) LH에 속한 나라는 그리스, 스페인, 슬로베니아, 에스토니아, 오스트리아, 칠레, 프랑스 등 7개국이다.

2021년 3/4분기 코로나19 방역 정책의 보건 목표 및 경제 목표의 표본 증윗값은 각각 0.756 및 0.243이다. 이를 기준으로 (1) HH에 속한 나라는 스웨덴, 오스트리아, 칠레 등 3개국, (2) HL에 속한 나라는 뉴질랜드, 독일, 슬로바키아, 이탈리아, 일본, 체코, 캐나다, 핀란드, 한국, 호주 등 10개국, (3) LL에 속한 나라는 덴마크, 스위스, 스페인, 프랑스 등 4개국, (4) LH에 속한 나라는 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 리투아니아, 미국, 슬로베니아, 아이슬란드, 에스토니아, 영국, 포르투갈 등 10개국이다.

2021년 4/4분기 코로나19 방역 정책의 보건 목표 및 경제 목표의 표본 증윗값은 각각 0.641 및 0.433이다.<sup>2)</sup> 이를 기준으로 (1) HH에 속한 나라는 미국, 스웨덴, 스페인, 이탈리아, 포르투갈 등 5개국, (2) HL에 속한 나라는 뉴질랜드, 독일, 일본, 칠

---

2) 2022년 3월 2일 현재 호주, 칠레, 에스토니아, 그리스, 아이슬란드, 뉴질랜드 등 6개 OECD 회원국은 전년 동기대비 2021년 4/4분기 GDP 성장률을 공표하고 있지 않기 때문에 2020년 1/4분기부터 2021년 3/4분기까지의 관측값의 산술평균값으로 대체했다.



레, 캐나다, 핀란드, 한국, 호주 등 8개국, (3) LH에 속한 나라는 그리스, 덴마크, 스위스, 슬로바키아, 에스토니아, 체코 등 6개국, (4) LH에 속한 나라는 네덜란드, 노르웨이, 리투아니아, 슬로베니아, 아이슬란드, 영국, 오스트리아, 프랑스 등 8개국이다.

2021년을 통틀어 방역 정책의 보건 목표 및 경제 목표 모두 상대적 실적이 높은 나라는 부재하고, 두 목표 모두 상대적 실적이 낮은 나라 또한 부재하다. 뉴질랜드, 독일, 일본, 핀란드, 한국, 호주 등 6개국은 보건 목표에서 상대적 실적이 높았고, 미국, 슬로베니아, 아이슬란드 등 3개국은 경제 목표에서 상대적 실적이 높았다.

이상에서 확인한 27개 OECD 회원국의 코로나19 방역 정책 실적 변이를 설명하기 위해 통계 분석을 시도한다. 종속 변수는 ‘NPI 정책 성공도’이다. 분기 별 인구 백만 명당 코로나19 확진자 수 및 분기 별 전년 동기대비 GDP 성장률을 정규화된 값을 합산한 후 2로 나눈 합성지수(composite index)를 사용한다. 0이 최솟값으로 가장 낮은 수준의 ‘NPI 정책 성공도’를, 1이 최댓값으로 가장 높은 수준의 ‘NPI 정책 성공도’를 뜻한다.<sup>3)</sup>

독립 변수는 첫째, ‘사회 위험’을 “자신의 행동에 대한 통제를 상실할 정도로 예측하지 못한 불확실한 상황에 개인이 영향을 받을 확률(Lupu, 2019)”로 정의하고 경험적으로는 가장 최근 시점에 활용 가능한 자살률로 측정한다.<sup>4)</sup> 둘째, ‘사회 신뢰’를 “한 집단이 사회적으로 가치 있는 행동을 추구할 때 무임승차 문제를 극복하도록 도와주는 가치와 신념(Barríos et al., 2021)”으로 정의하고 경험적으로는 ‘세계가치조사’ 제7파(2017-2021)의 제57번 문항에서 “대다수의 사람들을 신뢰할 수 있다”를 선택한 응답자의 비율로 측정한다.<sup>5)</sup> 셋째, ‘사회 분열’을 “사회가 상호 불신하는 내집단과 외집단으로 분열하여 정치 정체성이 곧 사회 정체성을 의미하는 상태(Somer et al., 2021)”로 정의하고 경험적으로는 ‘민주주의의 다양성’ 프로젝트가 측정한 ‘정치 양극화(political polarization)’ 지표로 측정한다.<sup>6)</sup> 이상의 세 가지 변수를 활용하여 ‘위험

3) ‘블룸버그 코로나19 원상회복력 점수(Bloomberg Covid resilience score)’는 최근에 추가한 재개방 진전(reopening progress)를 논외로 하면, 방역 정책의 보건 목표(covid status)를 1개월간 10만 명당 확진자 수, 1개월간 치명률, 100만 명당 총 사망자 수로, 경제 목표(quality of life)를 인적 이동성, 2022년도 GDP 성장 예측, 의료보험 보장범위, 인간발전지수 등 7개의 지표를 종합하여 경제 규모가 큰 53개국의 방역 정책 실적을 2020년 11월부터 매달 평가하고 있다(Bloomberg, 2022). 이 연구에서는 포괄성, 일관성, 복제가능성 등을 고려하여 보다 단순한 경험적 지표를 사용한다.

4) 출처는 OECD data <https://data.oecd.org/healthstat/suicide-rates.htm> 검색일 2022년 3월 2일.

5) 출처는 World Value Survey <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> 검색일 2022년 3월 2일.

사회' 가설, '신뢰 사회' 가설, '분열 사회' 가설 가운데 어느 것이 'NPI 정책 성공도' 변이를 설명하는 경험적 적실성이 있는지를 검증한다.

통제 변수는 첫째, '인구 밀도'를 가장 최근 시점에 활용 가능한 단위 면적 1평방킬로미터당 거주하는 사람의 수로 측정한다.<sup>7)</sup> 그 밀도가 높으면 'NPI 정책 성공도'를 낮추는 효과가 있을 것으로 추정한다. 둘째, '65세 비율'을 가장 최근 시점에 활용 가능한 인구 대비 65세 이상 인구 비율로 측정한다.<sup>8)</sup> 그 비율이 높으면 'NPI 정책 성공도'를 낮추는 효과가 있을 것으로 추정한다. 셋째, '자영 비율'을 가장 최근 시점에 활용 가능한 고용인구 대비 자영업자 비율로 측정한다.<sup>9)</sup> 그 비율이 높으면 'NPI 정책 성공도'를 낮추는 효과가 있을 것으로 추정한다. <표 1>과 <표 2>는 이상의 변수 조작화와 관련한 기술통계를 2020년과 2021년으로 나누어 각각 요약한 것이다.

<표 1> 2020년 NPI 정책 성공도 관련 기술통계 요약

변수	평균값	표준편차	최솟값	최댓값
2020년 1/4 분기 NPI 정책 성공도	0.59	0.15	0.22	0.86
2020년 2/4 분기 NPI 정책 성공도	0.67	0.18	0.17	0.94
2020년 3/4 분기 NPI 정책 성공도	0.56	0.18	0.15	0.91
2020년 4/4 분기 NPI 정책 성공도	0.52	0.22	0.13	0.93
사회 위험	11.70	4.30	4.70	24.60
사회 신뢰	41.13	18.47	8.40	73.90
사회 분열	1.71	1.01	0.16	3.93
인구 밀도	132.41	144.45	3.30	531.00
65세 비율	19.33	3.25	12.10	28.80
자영 비율	14.98	6.03	6.10	31.90

주: 관측 수: 27.

6) 출처는 V-Dem [https://www.v-dem.net/data\\_analysis/VariableGraph/](https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/) 검색일 2022년 3월 2일.

7) 출처는 World Bank Data <https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST> 검색일 2022년 3월 2일.

8) 출처는 World Bank Data <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO> 검색일 2022년 3월 2일.

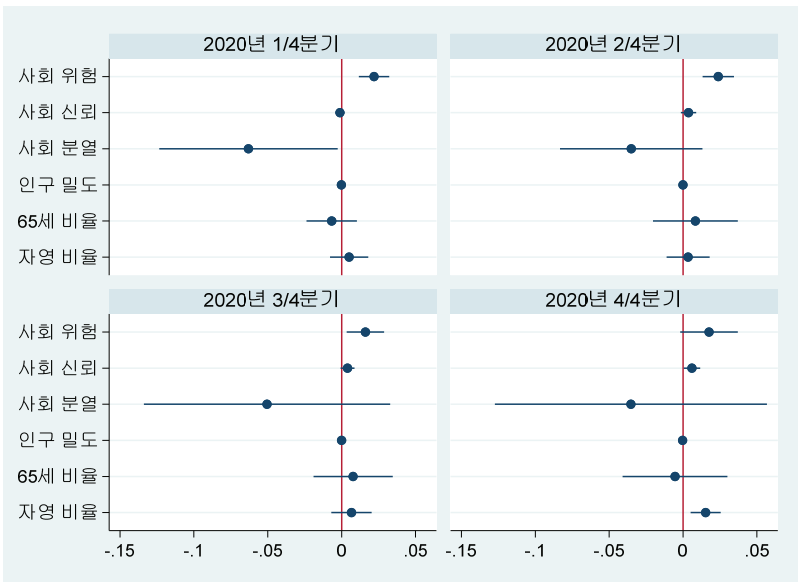
9) 출처는 World Bank Data <https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.SELF.ZS> 검색일 2022년 3월 2일.

〈표 2〉 2021년 NPI 정책 성공도 관련 기술통계 요약

변수	평균값	표준편차	최솟값	최댓값
2021년 1/4 분기 NPI 정책 성공도	0.51	0.18	0.12	0.99
2021년 2/4 분기 NPI 정책 성공도	0.48	0.19	0.11	0.89
2021년 3/4 분기 NPI 정책 성공도	0.51	0.13	0.21	0.95
2021년 4/4 분기 NPI 정책 성공도	0.52	0.15	0.09	0.76
사회 위험	11.70	4.30	4.70	24.60
사회 신뢰	41.13	18.47	8.40	73.90
사회 분열	1.95	0.94	0.21	3.98
인구 밀도	132.41	144.45	3.30	531.00
65세 비율	19.33	3.25	12.10	28.80
자영 비율	14.98	6.03	6.10	31.90

주: 관측 수: 27.

〈그림 3〉 2020년 NPI 정책 성공도에 대한 회귀분석 결과



주: 관측 수: 27, 표준오차: 강건표준오차, 2020년 1/4분기 모형 결정계수: 0.509, 2020년 2/4분기 모형 결정계수: 0.497, 2020년 3/4분기 모형 결정계수: 0.415, 2020년 4/4분기 모형 결정계수: 0.396.

〈그림 3〉은 2020년 각 분기마다 ‘NPI 정책 성공도’에 대한 최소자승(ordinary least square: OLS) 다중회귀분석을 실시한 결과를 보여준다. 첫째, 2020년 1/4분기의 ‘NPI 정책 성공도’에는 ‘사회 위험’이 0.001 수준에서 통계적으로 유의한 양(陽)의 효과를, ‘사회 분열’이 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 음(陰)의 효과를, 각각 갖는다는 점을 확인했다. ‘사회 신뢰’는 통계적으로 유의하지 않았고, 효과 또한 예측과는 달리 음의 방향을 나타냈다. 통제 변수 가운데 어느 것도 통계적으로 유의한 효과를 나타내지 않았다.

둘째, 2020년 2/4분기 및 3/4분기의 ‘NPI 정책 성공도’에는 ‘사회 위험’이 각각 0.001 수준 및 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을 확인했다. ‘사회 분열’의 효과는 음의 방향을 나타냈지만 통계적으로 유의하지 않았고, ‘사회 신뢰’의 효과는 양의 방향을 나타냈지만 통계적으로 유의하지 않았다. 통제 변수는 어느 것도 통계적으로 유의한 효과를 나타내지 않았다.

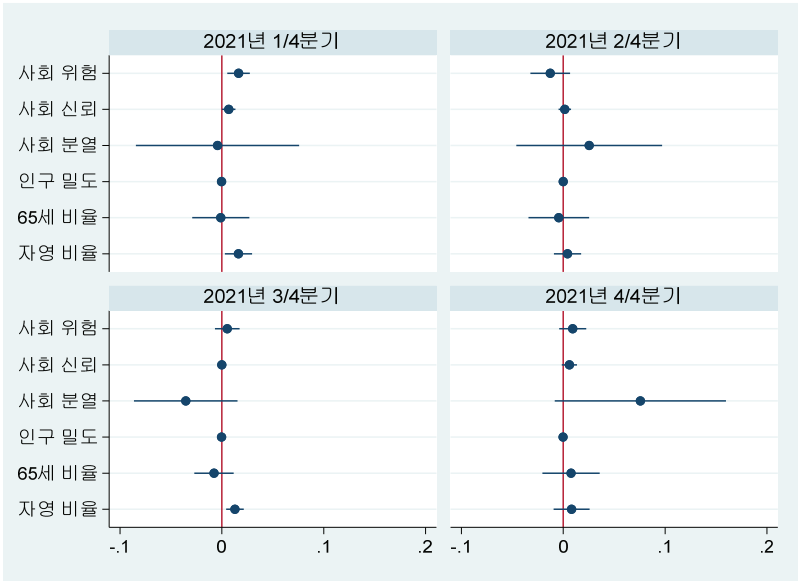
셋째, 2020년 4/4분기의 ‘NPI 정책 성공도’에는 ‘사회 신뢰’가 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을 확인했다. ‘사회 위험’의 효과는 양의 방향을 나타냈지만 통계적으로 유의하지 않았고, ‘사회 분열’의 효과는 음의 방향을 나타냈지만 통계적으로 유의하지 않았다. 통제 변수 가운데 ‘자영 비율’만이 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 나타냈다.

요컨대 2020년에는 합리적 공포에 기초한 ‘위험 사회’의 논리가 대규모 집합 행동을 설명하는 데 경험적 적실성을 갖는 것으로 보인다. 2020년 4/4분기에 윤리적 연대에 기초한 ‘신뢰 사회’의 논리 또한 효과를 보였다. 정서적 반발에 기초한 ‘분열 사회’의 논리는 2020년 1/4분기에만 그 효과를 확인할 수 있었다.

〈그림 4〉는 2021년 각 분기마다 ‘NPI 정책 성공도’에 대한 OLS 다중회귀분석을 실시한 결과를 보여준다. 첫째, 2021년 1/4분기의 ‘NPI 정책 성공도’에는 ‘사회 위험’이 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를, ‘사회 신뢰’가 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를, 각각 갖는다는 점을 확인했다. ‘사회 분열’의 효과는 음의 방향을 나타냈지만 통계적으로 유의하지 않았다. 통제 변수 가운데 ‘자영 비율’만이 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 나타냈다.

둘째, 2021년 2/4분기, 3/4분기 및 4/4분기의 ‘NPI 정책 성공도’에는 ‘사회 위험’, ‘사회 신뢰’, ‘사회 분열’ 어느 변수도 통계적으로 유의하지 않았고, 효과의 방향 또한 음→양→양으로, 양→음→양으로, 양→음→양으로, 각각 변화했다는 점을 확인했다. 통제 변수 가운데 2021년 3/4분기의 ‘자영 비율’만이 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 나타냈다.

〈그림 4〉 2021년 NPI 정책 성공도에 대한 회귀분석 결과



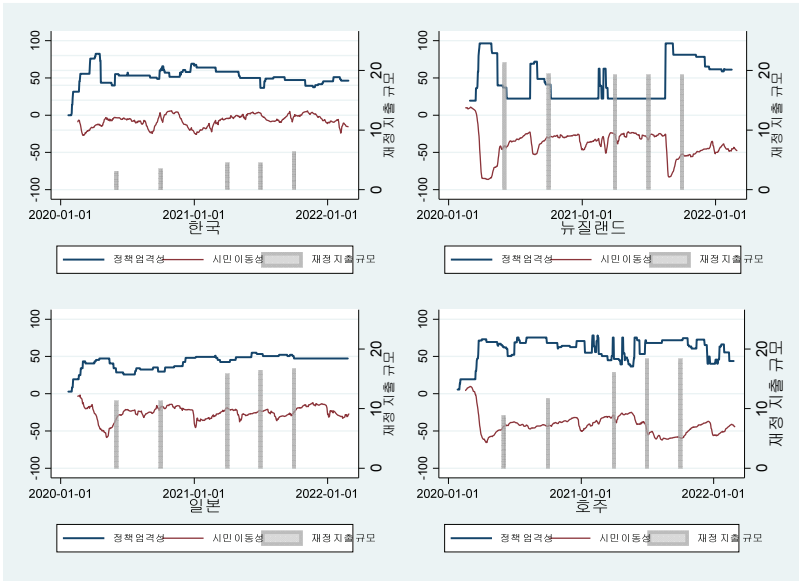
주: 관측 수: 27, 표준오차: 강건표준오차, 2021년 1/4분기 모형 결정계수: 0.467, 2021년 2/4분기 모형 결정계수: 0.124, 2021년 3/4분기 모형 결정계수: 0.4223, 2021년 4/4분기 모형 결정계수: 0.230.

요컨대 2021년에는 합리적 공포에 기초한 ‘위험 사회’의 논리 및 윤리적 연대에 기초한 ‘신뢰 사회’의 논리가 1/4분기에 효과를 보였고, 정서적 반발에 기초한 ‘분열 사회’의 논리는 효과를 보여주지 못했다. 2021년 2/4분기 이후에는 ‘위험 사회’의 논리, ‘신뢰 사회’의 논리, ‘분열 사회’의 논리 그 어느 것도 효과를 확인할 수 없었다. ‘위기 정치’의 시간에서 ‘정상 정치’의 시간으로 이행할수록 윤리적 연대, 합리적 공포, 정서적 반발이라는 대규모 집합 행동의 미시적 동기가 작동하는 강도가 낮아진다는 점을 확인한 셈이다.

## IV. 경험적 검증 (2): 한국 사례의 통시적 비교

이 절에서는 한국 사례를 경험적 대상으로 하여 NPI 정책 성패를 가르는 시민의 자발적 순응에 기초한 대규모 집합 행동 가설을 검증한다. 첫째, 한국의 NPI 정책이

〈그림 5〉 4개국 정책 엄격성, 시민 이동성, 재정 지출 규모, 2020년-2021년



출처: 정책 엄격성: Our World in Data <https://ourworldindata.org/covid-stringency-index> 검색일 2022년 3월 2일, 시민 이동성: Our World in Data <https://ourworldindata.org/covid-google-mobility-trends> 검색일 2022년 3월 2일, 재정 지출 규모: Database of Fiscal Policy Responses to COVID-19 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19> 검색일 2022년 3월 2일.

상대적으로 성공할 수 있었던 이유가 높은 '시민 이동성'에 있었다는 점을 확인한다.

〈그림 5〉는 27개 OECD 회원국 가운데 NPI 정책의 보건 목표 및 경제 목표를 동시에 달성하는 데 상대적으로 성공한 한국, 뉴질랜드, 일본, 호주 등 4개 OECD 회원국의 코로나19 관련 '정책 엄격성 지수(government stringency index)', '시민 이동성 지수(community mobility index)', '재정 지출 규모(additional spending volume)'의 추이를 2020년 1월부터 2022년 2월까지 추적한 결과를 나타낸 것이다. '정책 엄격성 지수'가 100에 가까울수록 정부의 코로나19 대응 강도가 높아져 '잠정 봉쇄' 상황에 근접한 것을 뜻한다.<sup>10)</sup> '시민 이동성 지수'가 0에 가까울수록 시민의 생계 활동이 코로나19 발생 이전 상황에 근접한 수준으로 이루어지고 있다는 것을 뜻한

10) 출처는 Our World in Data <https://ourworldindata.org/covid-stringency-index> 검색일 2022년 3월 2일.

다.11) '재정 지출 규모'가 클수록 NPI 정책의 경제 목표 달성과 관련하여 정부의 개입 수준이 높다는 것을 뜻한다.12)

'정책 엄격성 지수' 평균 값 및 표준 편차는 각각 한국 51.6 및 11.05, 뉴질랜드 44.49 및 26.81, 일본 42.26 및 9.83, 호주 59.89 및 15.55이다. '시민 이동성 지수' 평균 값 및 표준 편차는 각각 한국 -7.37 및 7.82, 뉴질랜드 -38.59 및 18.53, 일본 -25.38 및 8.86, 호주 -42.03 및 13.80이다. '재정 지출 규모' 평균 값 및 표준 편차는 각각 한국 4.40 및 1.27, 뉴질랜드 19.73 및 0.90, 일본 14.34 및 2.78, 호주 14.69 및 4.25이다.

한국 정부는 일본 정부 및 뉴질랜드 정부와 비교해 더 엄격하게 전염 억제를 시도했고 호주 정부보다는 덜 엄격하게 전염 억제를 시도했던 것으로 나타났지만, 전염 억제 시도의 일관성은 호주 정부 및 뉴질랜드 정부와 비교해 더 안정적이었고 일본 정부보다는 덜 안정적이었던 것으로 나타났다. 한국 시민은 뉴질랜드 시민, 일본 시민, 호주 시민과 비교해 더 자유로운 생계 활동에 나섰고, 생계 활동 수준의 안정성 또한 뉴질랜드 시민, 일본 시민, 호주 시민과 비교해 높았던 것으로 나타났다. 한국 정부의 재정 지출은 뉴질랜드, 일본, 호주의 그것과 비교해 세 배 이상 낮았고 일본을 제외하면 변동 폭 또한 높지 않았다.

요컨대 한국의 NPI 정책이 상대적으로 성공할 수 있었던 이유가 엄격한 조치를 통해 보건 목표를 달성하거나 혹은 적극적 재정을 통해 경제 목표를 달성하려는 정부의 적극적인 개입 때문이라고 말하기는 어려운 것으로 보인다(Park, 2021). 한국이 뉴질랜드, 일본, 호주와 차이를 보이는 것은 자유로운 생계 활동을 나타내는 높은 '시민 이동성'에 있었다는 점을 확인할 수 있다.

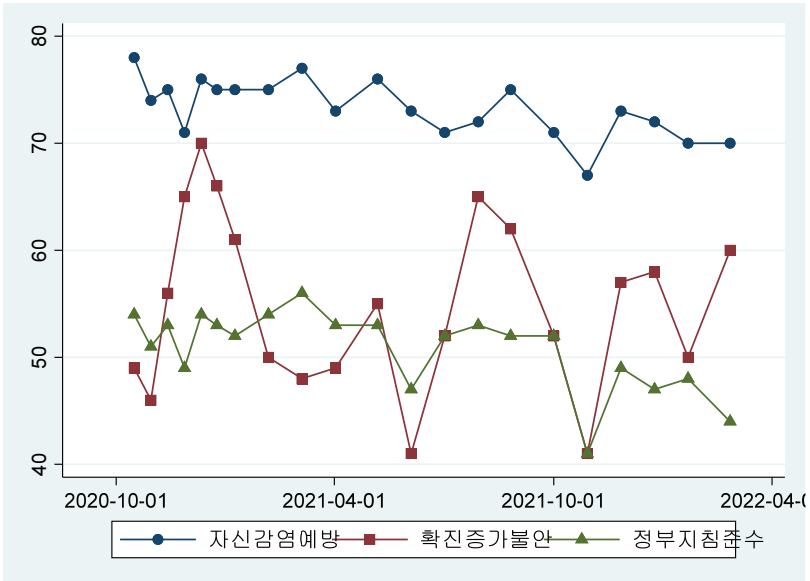
둘째, 높은 '시민 이동성'이 '위험 사회'가 내포한 합리적 공포에 기초한다는 점을 확인한다. <그림 6>은 '한국리서치'가 2020년 10월부터 2022년 2월까지 21차례 걸쳐 시민이 사회적 거리두기에 참여하는 이유를 조사한 결과이다.13) 원마커 선 그래프는 "내가 코로나19에 감염되지 않기 위해서('자신감염예방')", 네모마커 선 그래프는 "코로

11) 출처는 Our World in Data <https://ourworldindata.org/covid-google-mobility-trends> 검색일 2022년 3월 2일. '구글 지역사회 이동성(google community mobility)' 보고서 가운데 '대중교통정거장(transit stations)' 자료를 사용했다.

12) 출처는 Database of Fiscal Policy Responses to COVID-19 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19> 검색일 2022년 3월 2일. 코로나19 관련 추가 재정 지출(additional spending or foregone revenues)이 GDP에서 차지하는 비율을 사용했다.

13) 출처는 한국리서치 <https://hrcopinion.co.kr/archives/series/covid-19> 검색일 2022년 3월 2일.

〈그림 6〉 사회적 거리두기 참여 이유



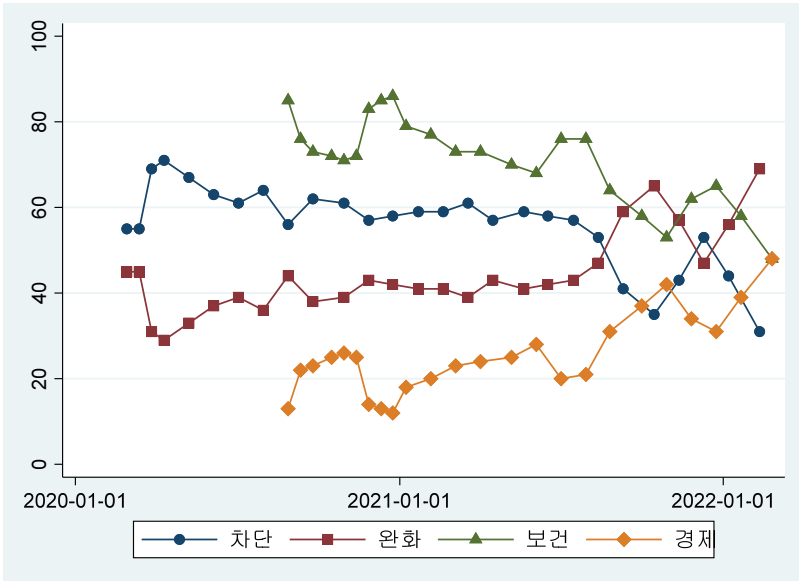
출처: 한국리서치 <https://hrcopinion.co.kr/archives/series/covid-19> 검색일 2022년 3월 2일.

나19 확진자수가 증가해 불안해서(‘확진증가불안’), 세모마커 선 그래프는 “정부의 방역지침을 준수하기 위해(‘정부지침준수’)”라고 답한 응답자의 비율을 각각 보여준다. 사회적 거리두기 참여 이유로 ‘자신감염예방’을 선택한 응답자 비율의 평균 값은 73.3%이고, 표준편차는 2.73이다. ‘정부지침준수’를 선택한 응답자의 비율의 평균 값은 50.8%이고, 표준편차는 3.70이다. 두 평균 값은 t검정 결과 0.001 수준에서 통계적으로 유의한 차이가 있다. 한국의 시민은 ‘신뢰 사회’의 속성인 윤리적 연대보다는 ‘위협 사회’의 속성인 합리적 공포를 미시적 동기로 삼아 사회적 거리두기라는 대규모 집합 행동에 나서고 있다는 점을 지지하는 결과이다. ‘확진증가불안’을 선택한 응답자 비율의 평균 값은 54.9%이고, 표준편차는 8.16이다. 감염 확산의 등락 추이를 반영하여 ‘확진증가불안’의 표준편차가 크게 나타나고 있다는 사실 또한 윤리적 연대보다는 합리적 공포가 NPI 정책에 대한 시민의 자발적 순응을 촉발하고 있다는 점을 지지한다.

셋째, ‘위기 정치’ 시간에서 ‘정상 정치’ 시간으로 이행할수록 방역 정책의 우선 순위가 바뀐다는 점을 확인한다. 〈그림 7〉은 ‘정부의 방역 정책이 추구해야 할 우선 순위와 관련하여 “확진자 발견, 접촉자 격리 등 차단 중심 전략으로 가야 한다(‘차단’)”는



〈그림 7〉 방역 정책의 우선 순위



출처: 한국리서치 <https://hrcopinion.co.kr/archives/series/covid-19> 검색일 2022년 3월 2일.

입장과 “지역사회 확산 지연, 건강피해 최소화 등 완화 전략으로 가야 한다(완화)”는 입장을 2020년 2월부터 2022년 2월까지 27차에 걸쳐 시민의 선택을 추적한 결과 및 “코로나19 방역이 우선(‘보건’)이라는 입장과 “경제회복 및 활성화가 우선(‘경제’)”이라는 입장을 2020년 8월부터 2022년 2월까지 24차에 걸쳐 시민의 선택을 추적한 결과를 나타낸 것이다.<sup>14)</sup>

2021년 9월 처음으로 ‘차단’이 우선이라는 응답자의 비율이 ‘완화’가 우선이라는 응답자의 비율보다 낮아졌고 가장 최근의 2022년 2월 각각의 비율은 31% 및 69%를 기록했다. 2021년 10월 응답자 가운데 ‘보건’을 우선하는 비율이 53%, ‘경제’를 우선하는 비율이 42%로 가장 근접했고, 가장 최근의 2022년 2월 각각의 비율은 48% 및 48%로 동률을 기록했다. NPI 정책이 경제 목표 달성에 기울어진 상황을 반영하고 있고 보건 목표 달성과 관련해서 시민의 자발적 순응을 확보하는 것이 점점 어려워지고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 한국의 시민은 팬데믹 ‘위기 정치’ 시간의 정점을 지나

14) 출처는 한국리서치 <https://hrcopinion.co.kr/archives/series/covid-19> 검색일 2022년 3월 2일.

엔데믹 ‘정상 정치’ 시간의 저점으로 이행하고 있는 것으로 보인다.

넷째, 개인 수준에서 정부의 NPI 정책에 대한 시민의 순응도를 확인한다. 활용하는 설문 조항은 첫째, “집 밖으로의 불필요한 이동 및 대규모 모임을 금지한다(‘이동모임 금지’)”, 둘째, “다수가 모이는 모든 종교 행사를 금지한다(‘종교행사금지’)”, 셋째, “경제성장에 타격을 주더라도 코로나바이러스에 대처하는 것이 더욱 중요하다(‘경제제한’)”, 넷째, “국민의 자유에 제한을 주더라도 코로나바이러스에 대처하는 것이 더욱 중요하다(‘자유제한’)” 등이다.<sup>15)</sup> 답변에 해당하는 ‘매우 반대’, ‘다소 반대’, ‘다소 찬성’, ‘매우 찬성’ 등 네 가지 범주에 각각 1, 2, 3, 4로 값을 부여한 이후 순서형 로지스틱(ordered logistic) 다중회귀분석을 수행했다. <표 3>과 <표 4>는 다중회귀분석에 사용한 변수들과 관련된 기술통계를 2020년 8월과 2021년 8월로 나누어 각각 요약한 것이다.

〈표 3〉 2020년 8월 정부의 NPI 정책에 대한 시민 순응도 관련 기술통계 요약

변수	평균값	표준편차	최솟값	최댓값
이동모임금지	3.51	0.64	1	4
종교행사금지	3.61	0.68	1	4
경제제한	3.17	0.71	1	4
자유제한	3.33	0.68	1	4
감염위험	3.18	1.02	1	5
실직위험	3.03	1.23	1	5
사회신뢰	2.77	0.60	1	4
정부신뢰	2.43	0.82	1	4
대통령지지	2.90	1.32	1	5
이념	4.63	2.10	0	10
더불어민주당	0.35	0.48	0	1
미래통합당	0.14	0.35	0	1
개인소득	1.11	0.67	1	9
학력	3.81	1.09	1	6
성별	0.37	0.48	0	1
연령	47.28	12.96	19	84
이십대	0.11	0.32	0	1

15) ‘정부의 질과 거버넌스의 다양성 SSK 연구사업단’이 설계하고 한국리서치가 2020년 8월 및 2021년 8월에 시행한 “코로나19의 사회적 영향과 시민의식”에 관한 제1차 및 제2차 여론 조사의 자료를 활용했다.

변수	평균값	표준편차	최솟값	최댓값
삼십대	0.19	0.39	0	1
사십대	0.24	0.43	0	1
육십대	0.23	0.42	0	1
호남	0.16	0.37	0	1
대구경북	0.11	0.32	0	1
부산경남	0.18	0.38	0	1

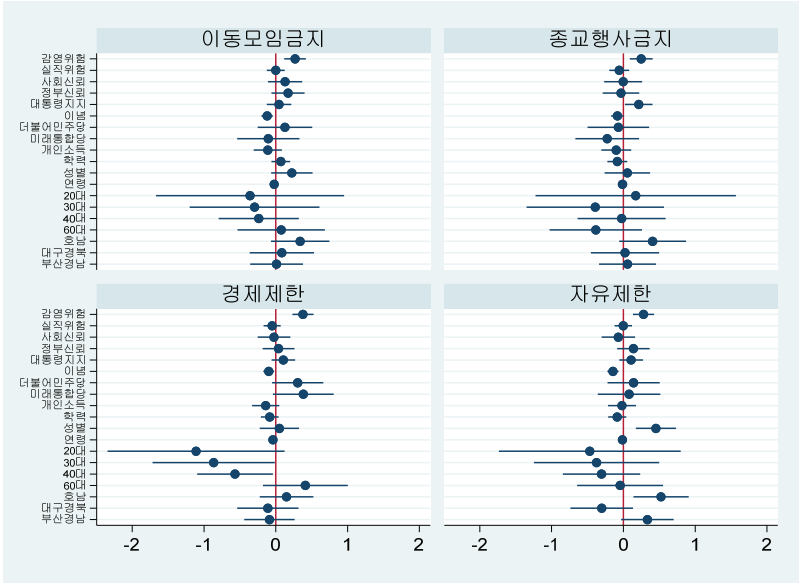
주: 관측 수: 895.

〈표 4〉 2021년 8월 정부의 NPI 정책에 대한 시민 순응도 관련 기술통계 요약

변수	평균값	표준편차	최솟값	최댓값
이동모임금지	3.37	0.70	1	4
종교행사금지	3.41	0.79	1	4
경제제한	2.87	0.78	1	4
자유제한	3.09	0.78	1	4
감염위험	3.16	0.95	1	5
실직위험	3.05	1.16	1	5
사회신뢰	2.73	0.59	1	4
정부신뢰	2.31	0.84	1	4
대통령지지	2.60	1.27	1	5
이념	4.79	2.05	0	10
더불어민주당	0.31	0.46	0	1
미래통합당	0.20	0.40	0	1
개인소득	3.65	1.83	0	11
학력	3.83	1.11	1	6
성별	1.37	0.48	1	2
연령	50.09	13.14	20	86
이십대	0.07	0.26	0	1
삼십대	0.17	0.37	0	1
사십대	0.23	0.42	0	1
육십대	0.29	0.46	0	1
호남	0.03	0.18	0	1
대구경북	0.04	0.20	0	1
부산경남	0.07	0.26	0	1

주: 관측 수: 638.

〈그림 8〉 2020년 8월 정부의 NPI 정책에 대한 시민 순응도 회귀분석 결과



주: 관측 수: 895, 이동모임금지 모형 로그 가능도: -746.63, 종교행사금지 모형 로그 가능도: -689.47, 경제제한 모형 로그 가능도: -887.76, 자유제한 모형 로그 가능도: -814.47.

첫째, ‘이동모임금지’와 관련하여 ‘감염위험’ 혹은 감염 위험이 심각하다고 느낄수록 0.001 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, ‘이념’ 혹은 보수적인 입장이 강해지면 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 음의 효과를 갖는다는 점을 각각 확인했다.

둘째, ‘종교행사금지’와 관련하여 ‘감염위험’이 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, ‘대통령지지’ 혹은 대통령을 지지하는 수준이 높아지면 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을 각각 확인했다.

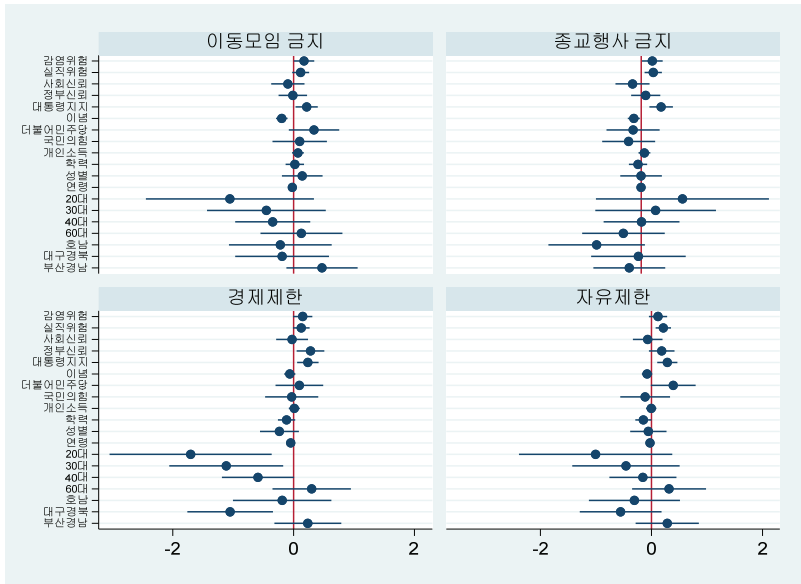
셋째, ‘경제제한’과 관련하여 ‘감염위험’이 0.001 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, ‘이념’ 혹은 가치 지향이 보수적일수록 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 음의 효과를 갖는다는 점을, ‘50대’와 비교하여 ‘30대’와 ‘40대’가 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 음의 효과를 갖는다는 점을 각각 확인했다.

넷째, ‘자유제한’과 관련하여 ‘감염위험’이 0.001 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, ‘이념’이 0.001 수준에서 통계적으로 유의한 음의 효과를 갖는

다는 점을, '성별' 혹은 남성과 비교하여 여성이 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, '호남'이 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을 확인했다.

요컨대 2020년 8월 시점에서 '감염위험'이 모든 범주에 걸쳐 정부의 NPI 정책에 시민의 자발적 순응을 촉발하는 변수라는 점을 확인할 수 있었다. 2020년 한국 사례에서 합리적 공포에 기초한 '위험 사회' 가설이 '신뢰 사회' 가설 혹은 '분열 사회' 가설보다 적실성이 있는 것으로 보인다. 한국의 시민은 합리적 공포를 미시적 동기로 삼아 대규모 집합 행동에 나섰고 그 결과 NPI 정책 성공에 기여한 것으로 해석할 수 있다.

**〈그림 9〉 2021년 8월 정부의 NPI 정책에 대한 시민 순응도 회귀분석 결과**



주: 관측 수: 683, 이동모임금지 모형 로그 가능도: -627.18, 종교행사금지 모형 로그 가능도: -647.34, 경제제한 모형 로그 가능도: -737.33, 자유제한 모형 로그 가능도: -758.70.

첫째, '이동모임금지'와 관련하여 '감염위험'이 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, '대통령지지'가 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, '이념'이 0.001 수준에서 통계적으로 유의한 음의 효과를 갖는다는 점을 각각 확인했다.

둘째, ‘종교행사금지’와 관련하여 ‘감염위험’이 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, ‘실직위험’ 혹은 실직 위험이 심각하다고 느낄수록 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, ‘대통령지지’가 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, ‘이념’이 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 음의 효과를 갖는다는 점을 확인했다.

셋째, ‘경제제한’과 관련하여 ‘정부신뢰’ 혹은 정부에 대한 신뢰가 높을수록 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, ‘대통령지지’가 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을, ‘연령’ 혹은 나이가 높아질수록 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 음의 효과를 갖는다는 점을, ‘50대’와 비교하여 ‘20대’ 및 ‘30대’가 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 음의 효과를 갖는다는 점을, ‘대구경북’이 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 음의 효과를 갖는다는 점을 각각 확인했다.

넷째, ‘자유제한’과 관련하여 ‘실직위험’이 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을 확인했다. ‘대통령지지’는 0.01 수준에서 통계적으로 유의한 양의 효과를 갖는다는 점을 확인했다. ‘학력’은 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 음의 효과를 갖는다는 점을 확인했다.

요컨대 2021년 8월 시점에서 ‘감염위험’이 ‘이동모임금지’ 및 ‘종교행사금지’와 관련해서는 정부의 NPI 정책에 시민의 자발적 순응을 촉발하는 변수라는 점을 확인할 수 있었지만, ‘경제제한’ 혹은 ‘자유제한’과 관련해서는 그 효과가 소멸했다는 점 또한 확인할 수 있었다. ‘대통령지지’가 모든 범주에 걸쳐 대규모 집합행동을 일관성 있게 촉진하고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 한국의 시민은 합리적 공포를 미시적 동기로 하는 ‘위험 사회’의 논리와 정서적 반발을 미시적 동기로 하는 ‘분열 사회’의 논리를 동시에 반영하고 있는 것으로 보인다. 전자는 NPI 정책 성공에 긍정적인 방향에서 효과를 보이고 있고, 후자는 NPI 정책 성공에 부정적인 방향에서 효과를 보이고 있는 것으로 해석할 수 있다.

## V. 결론

이 연구는 2020년을 코로나19 팬데믹이 확산하는 ‘위기 정치’의 시간으로 이해했고, 2021년을 그것이 엔데믹으로 정착하는 ‘정상 정치’의 시간으로 파악했다. 높은 수준의 위험, 시간 압박, 불확실성을 특징으로 하는 ‘위기 정치’ 시간에는 윤리적 연대를 기초로 하는 ‘신뢰 사회’ 가설, 합리적 공포를 기초로 하는 ‘위험 사회’ 가설, 정서적

반발을 기초로 하는 ‘분열 사회’ 가설 가운데 하나가 현저하게 작동하면서 자발적 순응에 기초한 시민의 대규모 집합 행동을 촉진하거나 저해하고, 그 결과 NPI 정책의 성패가 갈린다고 예측했다.

선진산업민주국 사례의 통시적 비교는 2020년 ‘위기 정치’ 시간에는 합리적 공포를 기초로 하는 ‘위험 사회’ 가설이 NPI 정책의 성패를 좌우하는 시민의 자발적 순응에 기초한 대규모 집합 행동을 가장 잘 설명한다는 점을 확인했다. 2021년 ‘정상 정치’ 시간에는 ‘위험 사회’ 가설, ‘신뢰 사회’ 가설, ‘분열 사회’ 가설 가운데 어느 것도 경험적 적실성을 갖지 못한다는 점 또한 확인했다. ‘위기 정치’ 시간에서 드러난 ‘위험 사회’의 합리적 공포는 ‘정상 정치’ 시간으로 이행할수록 그 효과가 수확 체감의 법칙에 따라 줄어든다는 사실을 확인한 셈이다.

한국 사례의 통시적 비교는 NPI 정책 성공과 관련하여 정부의 적극적 개입이 아니라 시민의 자유로운 이동이 가장 중요한 요인이라는 점을 발견했다. 2020년 보건 목표 달성에 적극적인 지지를 보냈던 시민은 2021년 경제 목표 달성으로 지지의 무게 중심을 이동시켰다는 점 또한 발견했다. 팬데믹 ‘위기 정치’의 정점에 있었던 2020년을 합리적 공포가 시민의 대규모 집합 행동을 촉진했다는 점에서 ‘위험 사회’의 논리가 NPI 정책 성공에 기여했다고 한다면, 엔데믹 ‘정상 정치’의 저점을 향하는 2021년에는 합리적 공포가 NPI 정책 성공에 순기능으로 작동하면서도 정서적 반발이 NPI 정책 성공에 역기능으로 작동하기 시작했다는 점을 발견했다. 코로나19가 팬데믹에서 엔데믹으로 이행하는 과정에서 한국의 시민은 ‘위험 사회’의 논리가 지배하던 세상에서 서서히 빠져나와 ‘분열 사회’의 논리가 지배하는 세상으로 진입하고 있는 셈이다.

## ▣ 참고문헌

- Ansell, Ben, Asli Cansunar, & Mads Andreas Elkjaer. 2021. "Social Distancing, Politics and Wealth." *West European Politics*, 44(5-6): 1283-1313.
- Barrios, John M., Efraim Benmeiech, Yael V. Hochberg, Paola Sapienza, & Luigi Zingales. 2021. "Civic Capital and Social Distancing during the Covid-19 Pandemic." *Journal of Public Economics*, 193.
- Bayerlein, Michael, Vanessa A. Boese, Scott Gates, Katrin Kamin, & Syed Mansoob Murshed. 2021. "Populism and COVID-19: How Populist Governments (Mis)Handle the Pandemic." *Journal of Political Institutions and Political Economy*, 2: 389-428.
- Bloomberg. 2022. "The Covid Resilience Ranking: The Best and Worst Places to Be as Covid Travel Curbs Fall Away." <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking/> 검색일 2022년 4월 17일.
- Clark, Tom S., & John W. Patty. 2021. "Why Are Pandemics Ideological?" *Journal of Political Institutions and Political Economy*, 2: 103-141.
- Desierto, Desiree, & Mark Koyama. 2020. "Health vs. Economy: Politically Optimal Pandemic Policy." *Journal of Political Institutions and Political Economy*, 1(4): 645-669.
- Durante, Ruben, Luigi Guiso, & Giorgio Gulino. 2021. "Asocial Capital: Civic Culture and Social Distancing during COVID-19." *Journal of Public Economics*, 194.
- Gadarian, Shana Kushner, Sara Wallace Goodman, & Thomas B. Pepinsky. 2022. *Pandemic Politics: The Deadly Toll of Partisanship in the Age of COVID*. Princeton: Princeton University Press.
- Harring, Niklas, Sverker C. Jagers, & Asa Lofgren. 2021. "COVID-19: Large-scale Collective Action, Government Intervention, and the Importance of Trust." *World Development*, 138: 1-4.
- Heckelman, Jac C. 2019. "Collective Action." In Roger D. Congleton & Bernard Grofman (eds.). *Oxford Handbook of Public Choice, Volume 1* (pp. 467-488), New York: Oxford University Press.
- Lipscy, Phillip Y. 2020. "COVID-19 and the Politics of Crisis." *International Organization*, 74(S1): 98-127.



- Lupu, Laura. 2019. "The Concept of Social Risk: A Geographical Approach." *Quaestiones Geographicae*, 38(4): 5-13.
- Oana, Ioana-Elena, Alessandro Pellegata, & Chendi Wang. 2021. "A Cure Worse than the Disease? Exploring the Health-Economy Trade-Off during COVID-19." *West European Politics*, 44(5-6): 1232-1257.
- Park, June. 2021. "Institutions Matter in Fighting COVID-19 Public Health, Social Policies, and the Control Tower in South Korea." In Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca, & André Peralta-Santos (eds.). *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19* (pp. 105-126). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sandler, Todd. 2020. "COVID-19 and Collective Action." *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 26(3).
- Somer, Murat, Jennifer L. McCoy, & Russell E. Luke. 2021. "Pernicious Polarization, Autocratization and Opposition Strategies." *Democratization*, 28(5): 929-948.

## **Covid-19 Pandemic Policy in Time: South Korea in Comparative Perspective**

Jung Kim

The purpose of this article is to argue that a risk society, compared to a trust society or polarized society, is better at facilitating large-scale collective action, which is the political foundation of voluntary civic compliance with government non-pharmaceutical interventions policy recommendation, and ultimately successful COVID-19 pandemic policy optimization between health and the economy. Its effect follows the law of diminishing returns, decreasing from 'crisis politics' time to 'normal politics' time. Descriptive and statistical analyses across advanced industrial democracies and in the case of South Korea over time in terms of national pandemic policy responses, confirm its theoretical expectations.

※ Keywords: COVID-19 Pandemic Policy, Risk Society, Trust Society, Polarized Society, Large-scale Collective Action