제36권 제2호 2020년(여름) 통권 109호, pp. 105-135.

중국은 왜 코로나19의 초기 대응에 실패했는가?*

조 영 남**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 중국의 코로나19기 초기 대응 실패에 대한 논의
Ⅲ. 2002년 사스(SARS)의 교훈과 개선 노력
Ⅳ. 중국의 코로나19 발생과 초기 대응 분석
Ⅴ. 결론

국문요약

이 논문은 2019년 코로나19에 대해 중국이 왜 초기 대응에 실패했는가를 분석한다. 2002년 사스가 발생했을 때에도 중국의 초기 대응 실패는 사스의 전 세계적 확산을 불러왔다. 사스 이후 중국 정부는 방역 과정의 문제점을 해결하기 위해 많은 노력을 기울였는데, 이번에도 다시 같은 잘못이 반복된 것이다. 먼저, 중국의 코로나19 초기 대응 실패에 대한 다양한 논의를 살펴본다. 이어서 2002년 사스 이후 중국이 기울인 개선 노력과 실제 결과를 분석한다. 이를 배경으로 중국이 초기에 코로나19에 어떻게 대응했고, 그 과정에서 어떤 문제점이 있었는가를 분석한다. 사스 대응과 마찬가지로 코로나19 대응 과정에서도 관료주의 문제, 방역 조사의 태만, 표현과 언론의 자유 부재 등의 문제가 나타났고, 이것이 중국의 초기 대응 실패로 이어졌다.

주제어: 사스, 코로나19, 가버넌스, 시진핑 정부, 초기 대응 실패

DOI: 10.17331/kwp.2020.36.2.004

* 이 논문의 초고를 읽고 개선 사항을 지적해주신 3인의 심사자께 깊이 감사드린다. 또한 초고의 오타를 검토해 준 김성민, 정수아 조교에게도 감사한다.

** 서울대학교 국제대학원 교수.

저서 및 논문 『중국의 엘리트 정치: 마오쩌둥에서 시진핑까지』(민음사, 2019) 외.

www.kci.go.kr

Ⅰ. 서론

2002년 11월 중국 광둥성에서 발생한 중증 급성 호흡기 증후군(SARS, 사스)은 정부의 잘못된 초기 대응으로 인해 중국뿐만 아니라 전 세계로 확산되어 커다란 재난을 초래했다. 세계보건기구(WHO: World Health Organization)에 따르면, 중국에서만 5,327명의 확진자(세계 확진자의 65.8퍼센트)와 349명의 사망자(세계 사망자의 45.1퍼센트)가 발생했다(Huang and Smith, 2010: 171-172). 그런데 2019년 12월에 이런 일이 또 벌어졌다. 후베이성 우한시(武漢市)에서 시작된 코로나 바이러스 감염증(Covid-19, 코로나19)은 잘못된 초기 대응으로 인해 전 세계에 빠르게 확산된 '세계적 대유행(pandemic)'이 되었던 것이다. 2020년 4월 25일을 기준으로, 전 세계적으로 모두 2,831,785명이 확진되었고, 그 중에서 197,306명이 사망했다. 같은 기간 중국에서는 82,816명의 확진자와 4,632명의 사망자가 발생했다. 경제 손실도 제2차 세계대전 이후 어떤 경제위기 때보다 클 것으로 추산된다.

흥미로운 점은, 중국의 코로나19 대응이 사스 때와 매우 유사하다는 사실이다. '초기 대응 실패와 최종 통제 성공'이 그것이다. 2002년 11월 사스가 발생했을 때, 광둥성 정부가 국무원 위생부에 발병 사례를 보고한 2003년 1월 20일부터, 중앙 정부가 전면 통제 정책을 결정한 4월 20일까지 3개월 동안, 중국은 정보를 은폐하고 언론을 통제함으로써 사스의 전 세계 확산을 초래했다. 그러나 2003년 4월 20일 전면 통제 결정 이후 불과 3개월 만에 사스 방역에 성공하여 WHO로부터 높은 평가를 받았다(WHO는 그해 7월 24일에 중국 여행 제한 조치를 해제했다). 한마디로 중국은 사스 확산을 초래한 "세계의 왕따(global pariah)"에서 사스 통제에 성공한 "세계의 영웅(global hero)"이 되었다(Kaufman, 2006: 54). 이를 두고 한 학자는 '권위주의 이점(authoritarian advantage)' 때문에 중국이 통제에

www.kci.go.kr

성공했다고 주장했다(Schwartz, 2012: 315).

이번 코로나19 사태에서도 유사한 현상이 나타났다. 2019년 12월 31일 우한시 정부 위생건강위원회(이하, '위건위')가 '원인 불명 폐렴(PUE)'(WHO는 후에 이를 코로나19로 명명했다)의 발병 사실을 국무원 국가위생건강위원회(이하, '국가위건위')에 보고한 때부터, 2020년 1월 20일 국가위건위가 이를 '을류(乙類: 2급)' 감염병으로 지정하되 대응은 최고 수준인 '갑류(甲類: 1급)'로 한다는 방침을 결정할 때까지 20일 동안, 중국은 정보를 축소하고 언론을 통제하면서 코로나19의 확산을 방치했다. 그러나 1월 20일의 발표에 따라 우한시를 포함한 후베이성에 대한 봉쇄 정책을 실시한 이후, 코로나19의 확산은 3월 19일에 최초로 '국내 발생 확진자 없음(無)'(해외 유입 확진자는 계속)을 기록할 정도로 빠르게 통제되었다. 그러면서 중국은 과감하고 신속한 조치로 방역에 성공한 '모범국,' 세계 각국에 방역에 대처할 시간을 벌어준 '희생국,' 세계에 방역의 성공 경험뿐만 아니라 의료 물자와 인원도 제공한 '기여국'을 자임하고 있다.

역사는 왜 반복되는가? 2002년 사스 발생 때에는 WHO의 평가처럼 중국이 질병 예방과 통제의 경험이 부족하고, 그래서 정부 관료들이 사스의 위험성을 낮게 평가해서 초기 대응에 실패했다고 핑계를 댈 수 있다(Schwartz and Evans, 2007: 195). 그러나 2019년 코로나19 때는 이전과는 상황이 많이 달라졌다. 사스를 경험한 중국이 돌발성 감염병에 대한 대비를 나름대로 열심히 해왔고, 실제로 얼마 전까지 다른 질병의 예방과 통제에 큰 성과를 거두었기 때문이다.

이에 대해서는 중국의 공공위생 책임자들도 자랑한다. 2019년 2월 25일에 중국 질병예방통제센터(中國疾病豫防控制中心, 이하 '질병센터') 주임인 가오푸(高福) 원사(院士)가 정례 브리핑에서 한 말은 이를 잘 보여준다. 그에 따르면, 중국은 세계 최대 규모의 감염병 발생 온라인 경보체제(warning system)를 구축해 39종의 법정 감염병에 대한 정보와 돌발성

www.kci.go.kr

공중 보건 사건을 실시간으로 모니터링하고 있다. 만약에 어떤 의료기관이 감염병을 확인하면 반드시 경보체제에 등록해야 하고, 중앙과 지역 질병센터는 실시간으로 그 정보를 받을 수 있다. 또한 지역 질병센터는 보고된 사례를 즉각 조사하여 결과를 보고해야 하고, 각급 관계 기관은 그 결과를 경보체제 내에서 확인할 수 있다. 따라서 중국에서 "사스와 같은 바이러스는 언제든지 발생할 수 있지만, 또 다른 사스 사건은 없을 것이다. 왜냐하면 우리나라의 감염병 감시체제가 잘 작동하기 때문이다(구신, 2020: 100-101; Myers, 2020)."

이와 비슷하게, 중국 질병센터의 주임이었던 양공환(楊功煥)은 2020년 1월 하순 언론과의 인터뷰에서 다음과 같이 말했다. 사스 발생 이후 질병센터의 경보체제를 구축하기 위해 중국은 7억 3천만 위안(元: 한화 1,270억 원)을 투자했다. 이런 투자는 일정한 성과가 있었다. 즉 질병 경보체제는 2009년과 2013년에 세계적 유행병이었던 신종인플루엔자가 발생했을 때 잘 작동하여 조기에 퇴치할 수 있었다. 그런데 2019년 12월에 코로나19가 발생했을 때 이 체제가 제대로 작동하지 않았다는 사실을 발견하고 매우 놀랐다. 사스나 코로나19와 같은 원인 불명 폐렴이 발생하면 즉시 경보체제를 통해 알리도록 한 조치가 2004년부터 이미 실시되고 있었기 때문이다(구신, 2020: 100-101; Rui, 2020).

이처럼 코로나19가 발생한 2019년의 중국 상황과 사스가 발생한 2002년의 상황은 분명히 다르다. 그런데 왜 같은 실패가 반복되는지를 체계적으로 분석할 필요가 있다. 이를 통해 중국의 위기 대응 체제를 더 잘 이해할 수 있을 뿐만 아니라, 시진핑(習近平) 정부의 실제 통치 능력도 제대로 평가할 수 있다. 현재 중국의 코로나19 사태가 완전히 종식된 것은 아니지만 초기 대응 문제에 대해서는 검토할 수 있을 정도의 시간은 지났다. 또한 중국 당국이 자료를 제대로 공개하지 않고 있고, 이에 대한 학술적인 연구도 부재한 상황이라 어려움은 있지만, 다양한 자료를 충실히 종합하면 어느 정도 분석할 수는 있다.

www.kci.go.kr

이 글에서는 먼저 중국의 코로나19 초기 대응 실패에 대한 다양한 논의를 살펴볼 것이다. 여기에는 중국 당국의 주장부터 해외 전문가 및 언론의 비판까지 포함된다. 다음으로 2002년 사스 사태 이후 중국 정부가 돌발성 감염병에 대처하기 위해 어떤 노력을 기울여왔고, 코로나19가 발생하기 이전까지 그런 노력은 어떤 성과를 보였는지를 살펴볼 것이다. 마지막으로 코로나19가 발생한 시점부터 전면적인 대응을 결정하기까지의 과정을 상세히 분석할 것이다. 분석 시기는 2019년 12월 중순 코로나19가 발생한 시점부터 4월 말까지 약 4개월이다. 자료는 공산당과 정부의 공식 자료, 〈인민일보〉 등 공산당 기관지와 중국 관영 언론의 보도와, 중국의 코로나19를 비판적으로 분석한 국내 및 해외 언론의 보도를 주로 활용했다.

Ⅱ. 중국의 코로나19기 초기 대응 실패에 대한 논의

중국 정부와 관영 언론은 중국이 코로나19의 초기 대응에 실패했다는 사실을 결코 인정하지 않는다. 먼저, 우한시 정부는 2019년 12월 27일에 일선 병원으로부터 세 건의 신종 폐렴을 보고받은 이후 역학 조사를 실시했다. 그리고 그 결과를 12월 30일에는 우한시의 전체 보건 의료 기관에, 다음날에는 중국 질병센터와 국가위건위에 보고했다(국가위건위는 이날 WHO에 보고했다). 또한 같은 날 우한시 정부는 언론 브리핑을 통해 관내에 27건의 사례가 발생했고, “현재까지의 조사에 근거할 때, 사람 간 전염 현상, 의료인 감염은 발견하지 못했다.”고 발표했다(關於群衆, 2020). 이어서 우한시 정부는 2020년 1월 11일부터 매일 정기적으로 환자 정보를 발표했다(그 전에는 부정기적으로 발표했다)(이승신·최원석 외, 2020: 4).

중국공산당 중앙 지도부와 국무원도 코로나19에 신속하고 과감하게 대

www.kci.go.kr

응했다고 주장한다. 2020년 1월 7일에 공산당 정치국 상무위원회 회의에서 시진핑은 코로나19의 확산 방지를 지시했다(習近平, 2020). 또한 국무원 국가위건위는 모두 세 차례(2019년 12월 31일, 2020년 1월 8일, 1월 19일)에 걸쳐 산하 기관인 중국 질병센터를 통해 조사팀을 우한시에 파견하여 역학 조사를 실시했다. 이를 바탕으로 국가위건위는 1월 20일에 코로나19를 '을류(2급)' 감염병으로 지정하고, '갑류(1급)' 수준에서 대응하기로 결정했다. 이처럼 중앙 정부는 코로나19의 보고를 접수한 이후 신속하게 대응하여 코로나19의 통제에 성공했다고 주장한다.

그러나 이런 주장에는 몇 가지 문제가 있다. 먼저, 우한시 정부와 중앙정부가 이런 조치를 취한 것은 맞지만, 코로나19의 정보를 국민과 국제사회에 신속하게 알리지는 않았다. 단적으로 2020년 1월 7일의 정치국 상무위원회의 지시는 대외로 공개되지 않았다. 또한 중국이 정보를 축소하고 언론을 통제함으로써 우한시의 실상이 제대로 알려지지 않았다. 코로나19처럼 전염력이 강한 질병의 경우 조기 경보와 통제가 중요한데, 중국은 이를 제대로 실행하지 않았던 것이다. 전문가들에 따르면, 중국이 2020년 1월 20일보다 1주일만 일찍 대응했으면 확진자를 2/3 정도 줄일 수 있었고, 3주만 일찍 대응했으면 확진자를 95퍼센트까지 줄일 수 있었다(Myers, 2020).

중국이 코로나19의 초기 대응에 실패한 원인과 관련하여 중국 전문가와 세계 언론은 크게 두 가지 문제를 지적한다. 첫째는 정보 통제와 언론 자유의 부재(不在)다. 중국의 〈감염병 방치(防治)법〉에 따르면, 국무원 국가위건위와 그것의 위임을 받은 성급 지방 정부만이 감염병의 등급을 규정하고 대외에 공포할 수 있는 권한이 있다. 따라서 중앙 정부가 감염병 정보를 공개할 때까지 혹은 공개를 비준할 때까지는 지방 정부나 기관이 공개할 수 없다. 이를 어길 때에는 정치적 및 법률적 제재를 받게 된다. 2019년 12월 30일에 원인 불명 폐렴을 확인하고, 그것을 병원 동료 의사들에게 알렸다가 병원 당국자로부터 '규율 위반' 혐의로 심한 문책을

www.kci.go.kr

당한 우한시 중심병원(中心醫院) 응급실 주임 아이펀(艾芬)의 사례는 이를 잘 보여준다(發哨人, 2020; Huang, 2020).

또한 아이펀 주임이 전달한 코로나19 관련 정보를 받아, 같은 날 위챗(WeChat, 微信)을 통해 100여 명의 우한 의과대학 동기생들에게 알리고, 그것이 인터넷에 확산되면서 코로나19가 전 사회적으로 알려지게 된 계기가 된 안과의사 리원량(李文亮)의 사례도 있다. 그는 '허위 사실' 유포 혐의로 병원 당국의 호된 비판을 받았을 뿐만 아니라, 경찰에도 소환되어 조사를 받고 '훈계서(訓戒書)'를 작성해야만 했다(Page and Fan et al., 2020). 불행히도 리원량은 1월 10일에 코로나19 증상이 나타나 치료를 받다가 2월 6일에 사망했다. 그의 사망은 온라인상에서 많은 사람의 추모와 정부 비판의 물결을 불러일으켰다. 이를 계기로 일부 비판적 지식인과 사회 활동가들은 중국 정부의 정보 통제와 표현의 자유 억압을 비판했다(Cai, 2020; Lau and Xie et al., 2020; Mai and Lau, 2020).

정부의 정보 축소와 은폐는 언론 통제와도 연결된다. 중국은 리원량의 사망 직후인 2020년 2월 10일에 코로나19와 관련된 허위 사실 유포와 유언비어 날조 등과 같은 범죄를 엄격히 처벌하는 통지를 네 개 부서(최고인민법원, 최고인민검찰원, 국무원 공안부와 사법부) 합동으로 하달했다. 실제로 2월 7일까지 코로나19와 관련된 각종 범죄로 22개 성과 직할시에서 363건이 적발되어 관련자들이 처벌되었다(兩高兩部, 2020). 사실 이런 지시 이전에도 중국은 코로나19와 관련된 언론 보도를 철저히 통제했다. 언론은 정부가 제공하는 자료에 근거하여 보도하거나, 아니면 정부가 하달한 지침에 따라 취재한 내용만 보도할 수 있었다(Wolfowitz and Frost, 2020; Zhong, 2020). 그 결과 일반 국민과 국제사회는 중국 정부가 제공하는 제한된 정보에 의존할 수밖에 없었다. 이것이 중국의 코로나19 초기 대응의 실패를 초래했다는 것이다.

둘째는 당정간부의 무사안일의 태도다. 2002년 사스 때에도 중앙 정부와 지방 정부 간의 소통 부족, 정부 부서 간의 비협조, 정부와 군(軍) 의료

www.kci.go.kr

기관 간의 비협조, 국민의 생존과 안전을 도외시하는 관료들의 무사안일주의가 사스를 초기에 제대로 대응하지 못하게 만든 주된 요인으로 지적되었다. 그런데 이번 코로나19의 발생 때에도 전보다는 심각하지 않았지만 이런 문제가 여전히 존재했던 것이다. 다시 말해 만약 중앙과 지방의 관료들이 좀 더 적극적으로 대응했으면 코로나19는 초기에 통제할 수 있었다.

예를 들어, 2020년 1월 27일 중앙TV 기자와의 인터뷰에서 우한 시장 저우셴왕(周先旺)은 우한시 정부가 발병 초기에 코로나19를 대중에게 알리고 적극적으로 대응하지 못했던 이유에 대해 이렇게 해명했다. 〈감염병 방치법〉에 따르면 "지방 정부 수장으로서 내가 얻은 정보는 (중앙의) 위임을 받은 이후에만 비로소 알릴 수 있다." 즉 중앙의 지시가 없었기 때문에 대외 공포와 적극 대응에 나설 수 없었다. "1월 20일 국무원이 상무회의를 열어 속지책임(屬地負責)을 요구했는데, 이 결정으로 우리는 업무를 능동적으로 처리할 수 있었다(Chin, 2020)." 이처럼 우한시 정부는 2019년 12월 31일에 국무원에 원인 불명 폐렴을 보고한 이후 상부의 지침이 내려오기만을 기다리면서 20일 동안 손을 놓고 있었다. 그 과정에서 우한시 의회(人大) 연례회의가 1월 7일부터 10일까지, 후베이성 의회 연례회의가 1월 13일부터 18일까지 개최되었다. 1월 18일에는 우한시가 매년 개최하는 '만가연(萬家宴)'이 성대히 열려 4만여 명의 시민이 모여 함께 식사했다. 이런 집단 활동이 코로나19의 확산을 더욱 촉진한 것은 말할 필요도 없다.

한편 코로나19 초기 대응 실패와 관련하여 중앙과 지방 중에서 어느 쪽에 더 큰 책임이 있는가를 두고 '논쟁 아닌 논쟁'이 벌어지고 있다. 한쪽에서는 중앙에 책임이 있다고 주장하고, 다른 한쪽에서는 반대로 지방, 구체적으로 후베이성 정부와 우한시 정부, 그리고 질병 관리의 실무를 총괄하는 국가위건위와 중국 질병센터에 책임이 있다고 주장한다. 재미있는 사실은, 두 입장 모두 '베이징 소식통'을 인용하고 있다는 점이다. 코

www.kci.go.kr

로나19 방역과 관련된 당사자들이 초기 대응 실패의 책임을 회피하기 위해 자신에게 유리한 정보를 해외 언론에 흘려서 상대방을 비판하는 '언론 플레이'를 벌이고 있는 것이다.

먼저, 홍콩의 『명보(明報)』는 2020년 2월 17일에 중스(鍾仕)라는 필명으로 "질병 센터는 일찍 보고했지만, 중앙이 춘절(春節: 설) 분위기의 유지를 위해 좋은 기회를 놓쳤다."는 제목의 기사를 실었다. 이에 따르면, 중국이 코로나19의 초기 대응에 실패한 것은 중앙 지도부의 안일하고 무책임한 태도 때문이었다. 2019년 12월 31일 우한시에 파견된 중앙 조사팀은, 2020년 1월 5일에 조사 결과를 국가위건위를 통해 공산당 지도부에 보고했다. 현재까지 59건의 사례가 발견되었는데 아직 사람 간 전염은 확인되지 않았다. 그러나 공공장소 통제 등 즉각적인 행동은 취해야 한다는 것이 보고의 요지였다. 다음 날에는 중국 질병센터 주임 가오푸가 '을류(2급)' 경계 발동을 제안했다. 이에 대해 1월 7일에 개최된 공산당 정치국 상무위원회의 "중앙 지도자"(시진핑을 지칭)는 "방역에 주의하는 한편, 동시에 공포를 조성하여 다가오는 춘절의 명절 분위기에 영향을 주지 않도록 하라."는 지시를 내렸다. 그 결과 후베이성 정부와 우한시 정부는 방역에 최선을 다하지 않았고, 예년처럼 연례회의를 개최하고 '만가연'을 열었다. 이처럼 초기 대응의 실패는 중앙 지도부에 책임이 있다(유상철, 2020; 鍾仕, 2020).

이 주장에서 두 가지는 사실이다. 첫째, 2019년 12월 31일 우한에 파견된 중국 질병센터 조사팀이 코로나19는 아직 사람 간에 전염되지 않는다고 보고한 것은 사실이다. 이는 잘못된 판단이었지만, 2020년 1월 8일에 두 번째 조사팀이 우한에 파견되었을 때까지도 이어졌다. 둘째, 2020년 1월 7일에 개최된 공산당 정치국 상무위원회 회의에서 시진핑(習近平, 2020)이 "질병을 잘 통제 및 예방해야 한다는 요구를 제기"한 것도 사실이다. 다만 시진핑이 명절 분위기의 유지에도 주의를 기울여야 한다고 말했는지는 분명하지 않다. 중국 자료에는 그런 내용이 없다.

www.kci.go.kr

시진핑을 포함한 중앙 지도부가 코로나19에 주의하지 않았다는 점은 1월 16일에 개최된 공산당 정치국 회의를 통해서도 알 수 있다. 회의 의제는 국무원 등 기관 당조(黨組)의 업무 보고, 중앙 서기처의 업무 보고, 2019년 중앙 순시조(巡視組) 업무 및 순시공작 영도소조 업무 보고였다(中共中央政治局, 2020). 즉 코로나19는 주요 의제에 포함되지 않았다. 물론 이를 논의는 했지만 대외로 공포하지 않았을 가능성은 있다. 그러나 2월 23일 코로나19 방역 업무회의에서 시진핑이 어떻게 코로나19의 방역을 지도했는지를 자랑스럽게 이야기했을 때에도 1월 16일 정치국 회의는 언급하지 않았다(習近平, 2020). 이런 점을 보면, 공산당 중앙이 초기에 안일한 자세를 보였다고 말할 수 있다. 다만 그것이 실상을 알면서도 그랬던 것인지, 아니면 우한시 정부와 국가위건위의 보고가 잘못되어서 그랬던 것인지는 따져보아야 한다.

그런데 〈둬웨이신원(多維新聞)〉은 '베이징 소식통'에 근거해서 다른 주장을 제기한다. 중앙이 아니라 지방 정부와 국가위건위에 책임이 있다는 것이다. 근거는 이렇다. 2019년 12월 15일에 우한의 한 의사가 사스의 발병 사실을 시정부에 보고하고, 시정부는 이를 국가위건위에 보고했는데, 국가위건위는 즉각 대응하지 않았다. 우한시 정부도 책임은 있다. 환자가 증가하고 의료인이 감염되었는데도 상부의 지시만을 기다리면서 20일 동안 조치를 제대로 취하지 않았던 것이다. 공포심을 조장하지 않고, 사회 안정을 유지하기 위해서였다. 국가위건위가 우한에 파견한 조사팀에도 문제가 있다. 조사팀은 우한에서 일선 의사들은 만나지도 않고 "예방 및 통제가 가능(可防可控)"하고, "단지 몇 주만 지나면 상황이 더욱 호전될 것"이라고 판단했다. 그리고 이런 판단을 중앙 지도부에 보고했던 것이다. 마지막으로 중앙 지도부는 이후에 코로나19의 실상을 알고는 격노하면서 단호한 조치를 결정했다(疫情失控, 2020).

이 주장 중에서 2019년 12월 15일에 우한의 한 의사가 경보체제를 통해 코로나19를 국가위건위에 보고했는데 국가위건위가 이를 무시했는지 여

www.kci.go.kr

부는 확인할 수 없다. 중국 자료에는 이런 내용이 없다. 이를 제외한 나머지 주장은 모두 사실이다. 예를 들어, 모두 세 번 파견된 중국 질병센터 조사팀 중에서 제1차와 제2차 조사팀은 코로나19가 사람 간에 전염되지 않는다는 판단을 유지했고, 이를 중앙 지도부에 보고했다. 그러나 제3차 조사팀은 사람 간 전파를 확인하고, 코로나19의 확산 방지를 위해 우한시를 봉쇄해야 한다고 건의했다. 공산당 지도부가 이를 수용하면서 1월 23일에 우한시는 전면 봉쇄되었다.

Ⅲ. 2002년 사스(SARS)의 교훈과 개선 노력

2002년 사스 사태가 안정되면서 중국과 해외 전문가들은 중국 정부의 대응 과정에 어떤 문제가 있었는지를 분석했다. 우리는 이를 정치적 측면, 행정적 측면, 법률적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 그리고 이런 분석 이후 중국 정부는 문제를 해결하기 위해 다양한 노력을 기울였다.

1. 사스의 초기 대응 실패와 원인 분석

먼저 정치적 측면에서 보면, 중앙과 지방 모두 사스 대응 과정에서 국민의 안전과 건강을 등한시하고 정권 안정과 개인 출세를 중시하는 문제가 나타났다. 2003년 1월 21일 광둥성 위생국은 관내 일부 도시에서 원인 불명 폐렴이 퍼지고 있다는 보고를 받고, 병원 및 보건소에 주의하라는 '내부 통지'를 하달했다. 단 이 사실은 2월 7일까지 대중에게 공개하지 않았다. 즉 2월 7일에 가서야 광둥성 지역에 모두 305명의 확진자와 5명의 사망자가 발생했다고 발표했다. 비공개 이유는 간단하다. 경제성장과 사회 안정을 유지하기 위해서였다. 외국인 직접 투자(FDI: Foreign direct

www.kci.go.kr

investment)와 홍콩 및 마카오로부터 오는 관광객이 광둥성의 경제발전에서 매우 중요한 역할을 담당했다. 춘절을 맞아 사스 발생을 발표할 경우 이에 타격을 줄 것을 우려한 광둥성 지도부가 내부 처리 방침 하에 이를 은폐 및 축소했던 것이다(Lai, 2004: 78-90, 2012: 94-95).

또한 사스가 광둥성의 권력 교체 시기와 맞물려 발생하면서 정부의 소극적인 대응을 불러왔다. 2002년 11월 공산당 16차 당대회에서 정치국 상무위원에 선임된 전임 당서기 리창춘(李長春)을 대신하여 장더장(張德江, 장쩌민 세력)이 광둥성 당서기로 부임했다. 성장에는 공청단파 출신으로 후진타오(胡錦濤)의 신임을 받은 부성장 황화화(黃華華)가 승진 임명되었다. 신임 당서기와 성장에게는 광둥성의 지속적인 경제성장과 사회 안정 유지가 무엇보다 중요했다. 이것이 이들의 권력 유지와 출세에 결정적인 영향을 미치기 때문이다. 이런 이유로 이들은 사스를 지역적인 위생 문제로 간주하여 실상을 은폐 및 축소하면서 소극적으로 대응했던 것이다.

이는 중앙도 마찬가지였다. 2002년 11월 공산당 16차 당대회에서 장쩌민에서 후진타오로의 권력 승계가 시작되었다. 장쩌민(江澤民)이 공산당 총서기직은 넘겼지만 중앙 군사위원회 주석직은 보유했던 것이다. 2003년 3월에는 10기 전국인민대표대회(전국인대) 1차 회의가 개최되어 후진타오가 국가 주석, 원자바오(溫家寶)가 주룽지(朱镕基)를 대신하여 국무원 총리에 선임되었다. 권력 교체와 파벌 투쟁이 벌어지는 민감한 '정치의 계절'에는 "기쁜 소식은 전하고 나쁜 소식은 전하지 않는 것(報喜不報憂)"이 불문율이었다. 2003년 2월 초 국가위건위 부주임 마샤오웨이(馬曉偉)가 사스를 광둥성 지역에 국한된 위생 문제로 간주하면서 위험성을 낮게 평가한 것, 2월 중순 중국 질병센터 주임 리리밍(李立明)이 "폐렴은 흔한 것으로 겨울과 봄 사이에 반복적으로 발생한다. 이것은 통제 가능한 질병이다."라고 말한 것은 이 때문이었다(Saich, 2006: 73; Zheng and Lye, 2004: 53-62).

행정적 측면에서는 '분절된 권위주의(fragmented authoritarianism)'의 문

www.kci.go.kr

제가 그대로 표출되었다. 먼저 광둥성 내에서도 지역 정부 간 소통에 문제가 있었다. 광저우시(廣州市), 중산시(中山市), 포산시(佛山市) 등 여러 도시에서 사스가 발생했지만 질병 정보가 제대로 공유되지 못하면서 성 정부와 지방 정부들도 이를 정확히 파악하지 못했다. 광둥성과 홍콩 간에도 소통이 부족했다. 즉 광둥성의 사스 정보가 홍콩에 제대로 전달되지 않음으로써 홍콩에 대재앙을 초래했던 것이다(양 지역 간에는 2003년 4월 11일이 되어서야 공식 소통 통로가 개설되었다). 광둥성의 사스 정보가 국무원 위생부와 공산당 지도부에 제대로 전달되었는지도 의심스럽다.

중앙을 보면 문제가 더욱 심각했다. 국무원 위생부와 공산당 중앙 선전부 간에 갈등이 발생했다. 위생부는 질병의 위험성에 주목하여 정보 공개를 주장했지만, 정치적 안정을 앞세우며 정보 통제를 강조한 선전부의 주장에 밀렸다. 위생부는 행정적으로는 선전부와 같은 '장관급 지위'였지만 정치적 지위는 그보다 낮아 공산당의 지시에 복종해야만 했던 것이다. 이뿐만이 아니었다. 정치적 지위가 낮은 위생부는 국무원 내의 다른 부서와 성급 지방 정부에 협조를 요청하는데도 한계를 보였다. 이런 이유로 2013년 3월 12기 전국인대 1차 회의에서 국무원 조직을 개편할 때 위생'부'는 국가위생계획생육'위원회'로 '반(半) 단계' 급이 높아졌다(2018년 3월 13기 전국인대 1차 회의에서 국가위생건강위원회로 명칭이 변경되어 현재에 이르고 있다).

정부와 군(軍) 간의 이원화된 질병 관리체제도 심각한 문제를 야기했다. 2003년 3월 초부터 베이징에 사스가 확산되기 시작했고, 많은 환자들이 시민들의 눈을 피하기 위해 군 병원에 격리되어 치료를 받았다. 그런데 군 병원은 국무원 위생부의 통제를 받지 않기 때문에 질병 상황을 보고할 의무가 없었고, 실제로 보고하지도 않았다. 그 결과 2003년 4월 3일에 위생부 부장 장원캉(張文康)이 기자 브리핑을 할 때, 베이징에는 단지 12건의 감염 사례와 3건의 사망 사례가 있을 뿐이라고 발표했다. 이에 분노한 군의관 장옌융(蔣彦永)은 4월 8일에 미국 〈타임(*Time*)〉과 〈월 스트

www.kci.go.kr

리트 저널(*Wall Street Journal*)〉에 실상을 폭로했다. 4월 3일까지 군병원인 309병원에만 60명의 사스 환자가 입원했고, 그 중 최소한 6명이 사망했다는 것이다. 이 폭로가 계기가 되어 4월 20일에 위생부장 장원캉과 베이징 시장 멍쉐농(孟學農)이 사스 은폐와 부적절한 대응의 책임으로 해임되었다. 4월 23일에는 우이(吳儀) 정치국원이 위생부장 겸 국무원 사스 방역지휘부(防治非典型肺炎指揮部) 총지휘(總指揮), 왕치산(王岐山)이 베이징 대리 시장, 가오창(高强)이 위생부 부부장 겸 당조 서기에 임명되면서 새로운 방역 지도부가 구성되었다. 또한 4월 20일에 베이징시 정부는 언론 브리핑에서 사스 사례를 339건이라고 발표했다. 이는 전날의 37건보다 열배가 많은 것이다. 사스의 축소 및 은폐를 용납하지 않겠다는 중앙 정부의 방침이 실행되면서 베이징시가 실상을 공개한 결과였다(Lai, 2004: 91-93; Zheng and Lye, 2004: 62-66).

마지막으로 법률적 측면에도 문제가 있었다. 당시의 법률에 따르면, 지방 정부가 중앙 정부에 즉시 보고해야 하는 법정 질병은 페스트, 콜레라, 에이즈, 탄저병의 네 종류에 불과했다. 사스와 같은 새로운 감염병은 보고 대상이 아니었다. 따라서 사스가 발생했을 때, 광둥성 정부가 이를 국무원 위생부에 신속하게 보고하지 않은 것은 법률적으로 아무런 문제가 없었다. 또한 당시 규정에 따르면, 감염병의 분류와 대외 공포 여부는 오직 중앙 정부인 국무원만이 결정할 수 있었다. 따라서 광둥성 정부는 국무원의 위임을 받기 전에 이를 대중에게 공포할 권한이 없었고, 실제로 공포하지도 않았다(Lai, 2012: 94-95; Saich, 2006: 73). 이도 역시 법률 규정에 따르면 문제될 것이 없었다.

그밖에도 언론 통제와 표현의 자유 억압은 사스의 초기 확산과 통제의 실패를 초래한 주요 원인으로 지목되었다. 정부의 언론 통제로 인해 사스의 실상이 일반 국민과 국제사회에 제대로 전달되지 않았고, 그 결과 초기에 적절한 대응 조치를 취할 수 없었다는 것이다(He, 2004: 181-198; Kaufman, 2006: 66-68; Schnur, 2006: 49-52). 이 문제는 지금까지도 여전히

www.kci.go.kr

해결되지 않은 채로 남아 있다.

2. 사스 이후의 개선 노력

중국 정부는 사스 방역 과정에서 드러난 문제점을 개선하기 위해 몇 가지 조치를 취했다. 이를 법률적, 조직적, 기술적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저, 법률적 측면을 살펴보자. 중국은 법규 개정을 통해 감염병을 다시 분류하고, 질병 예방과 모니터링, 통제와 방역에 필요한 세부 사항을 구체화했다. 예를 들어, 2004년 8월에 개정된 〈감염병 방치법〉에 따르면, 감염병은 갑(甲)·을(乙)·병(丙)으로 나뉜다. 페스트와 콜레라만이 갑이고, 을에는 바이러스성 간염·에이즈·사스 등, 병에는 폐결핵 등이 포함된다. 보고체제도 명확히 규정했다. 일선 병원 의사와 보건소 직원이 감염병을 발견하면 즉시 지역 질병센터에 보고해야 한다. 지역 질병센터는 이를 동급 정부 위생국, 상급 정부 위생국, 국무원 위생부에 즉시 보고해야 한다. 질병의 대외 공포 주체도 명시했다. 국무원 위생부와 권한을 위임받는 성급 정부 위생국이 그것이다. 이런 규정을 위반할 경우에는 처벌된다(新華月報, 2005: 1384-1393).

2003년 5월에 제정된 〈돌발(突發) 공공위생 사건 응급 조례〉와 〈전염성 사스 방치(防治) 관리 방법〉은 좀 더 세밀하게 규정하고 있다. 보고체제와 관련하여, 지역 질병센터가 감염병을 보고 받으면 2시간 이내에 현급(縣級) 정부 위생국에 보고해야 하고, 현급 정부 위생국은 이를 2시간 이내에 동급 정부, 상급 정부 위생국, 국무원 위생부에 보고해야 한다. 성급(省級) 정부는 보고 접수 후 1시간 이내에 국무원 위생부에 보고해야 한다. 질병의 공포 주체는 〈감염병 방치법〉과 같이 국무원 위생부와 권한을 위임 받은 성급 정부 위생국이다. 지휘체제도 규정했다. 돌발성 질병이 발생하면 국무원은 '전국 돌발사건 응급처리 지휘부'를 설치하고, 위생부

www.kci.go.kr

부장이 총지휘(總指揮)를 맡아 통일적으로 지도 통제한다. 각급 지방 정부에도 이에 상응하는 지휘체제를 구축해야 한다(新華月報, 2005: 1394-1405, 1406-1415).

조직 측면에서도 감염병이 발생했을 때 각 조직이 어떤 임무를 맡아야 하는지를 명시했다. 위에서 살펴본 세 규정에 따르면, 최상층에는 '전국 돌발사건 응급처리 지휘부'가 설치되고, 이를 실무적으로 보좌하는 '지휘센터(指揮中心)' 혹은 '지휘 판공실'이 설치된다. 또한 이들의 부족한 전문 지식을 보완하기 위해 전문가로 구성된 자문위원회가 설치된다. 다음으로, 국무원 위생부와 지방 정부 위생국이 감염병 위기관리에 필요한 조사·관리·감독의 업무를 담당한다. 중앙과 지방의 질병센터는 질병 검사(test)와 모니터링을 담당한다(Lai, 2012: 96-98). 물론 이들 규정에는 나와 있지 않지만, 중앙과 지방에서 모두 공산당 지도부가 중요한 정책에 대한 최종 결정과 지도를 담당한다.

마지막으로 감염병 위기를 예방하기 위한 기술적 측면의 개선도 이루어졌다. 먼저, 중앙 및 지방의 질병센터를 정비하기 위해 2004년에 68억 위안(한화 약 1조 1832억 원)이 투입되었다. 이 중에서 질병센터의 경보체제를 구축하기 위해 7억 3천만 위안이 투입되었던 것이다. 또한 국무원은 전국적으로 돌발성 감염병에 대응할 수 있는 응급의료 센터를 건립하기 위해 2003년부터 2006년까지 4년 동안 모두 114억 위안(한화 약 2조 원)을 투입했다(Lai, 2012: 98-100).

이와 같은 중국의 노력은 성과를 거두었다. 대표적인 사례가 바로 2009년에 발생한 신종인플루엔자(H1N1)의 성공적인 관리다. 이것은 2009년 4월에 멕시코에서 발병했는데, 그달 25일에 WHO는 전 세계에 경보를 발령했다. 이에 후진타오 주석은 4월 28일과 5월 11일 두 번에 걸쳐서 철저한 방역을 지시했다. 공산당 정치국 상무위원회도 4월 30일에 회의를 개최하여 방역 문제를 논의했고, 같은 날 국무원은 방역 지침을 하달했다. 여기에는 국제사회(홍콩, 마카오 포함)와의 적극적인 협력, 국무원 위생

www.kci.go.kr

부와 농업부 등의 감염병 예방 협력, 공항 등에서의 엄격한 건강 상태 측정, 여행 건강 주의보 발령, 폐렴 및 독감 사례의 관찰 및 보고, 진단·격리·치료의 즉시 시행, 방역 장비·약품·물품의 비축, 독감 예방 지식의 확산, 백신 개발에 10억 위안(한화 1,740억 원) 등 모두 50억 위안(한화 8,700억 원)의 재정 지원이 포함되었다(이는 사스에 투입된 돈보다 두 배나 많은 금액이다). 실제로 5월 11일에 쓰촨성에서 첫 사례가 보고된 이후 7월 초에 수만 명을 격리하는 등 중국은 전 세계에서 가장 강력한 통제 및 예방 조치를 실시했다.

이런 노력의 결과 중국에서 신종인플루엔자는 성공적으로 통제되었고, 이에 대해 WHO는 매우 높게 평가했다. 예를 들어, 2009년 7월 6일을 기준으로, 전 세계 94,512명의 감염자 중에서 중국은 2,040명으로 단지 2.2퍼센트를 차지할 뿐이었다. 인구 100만 명 당 감염자 수를 보면, 중국은 1.6명, 싱가포르는 391.7명, 태국은 31.5명, 한국은 18.3명, 일본은 14.1명 꼴이다. 반면 미국은 2010년 1월 기준으로, 약 6천만 명(인구의 15퍼센트)이 감염되어, 중국의 감염자보다 480배나 많았다. 중국의 감역지역도 광둥성, 푸젠성, 저장성, 장수성 등 해안지역에 국한되었다. 이는 질병 발생 지역에 대한 신속하고 과감한 봉쇄로 확산 방지에 성공한 결과였다(Huang and Smith, 2010: 172-175; Lai, 2012: 100-104). 이후 다른 질병의 예방과 통제에서도 성과가 나타났다. 2019년 2월에 중국 질병센터 주임 가오푸가 중국에서는 '제2의 사스 사건'이 없을 것이라고 자신한 것, 2020년 1월에 전 주임 양공환이 경보체제가 제대로 작동하지 않은 것을 보고 크게 놀란 것도 이런 노력과 실제 성과가 있었기 때문이었다.

www.kci.go.kr

Ⅳ. 중국의 코로나19 발생과 초기 대응 분석

이제 중국 정부가 2019년 코로나19의 발생에 대해 초기에 어떻게 대응했고, 그런 대응에는 어떤 문제가 있었는지를 자세히 살펴보자.

1. 코로나19의 발생과 초기 대응

2019년 11월 중순부터 12월 중순까지의 기간에 우한시 화난(華南) 수산시장의 상인을 중심으로 원인 불명 폐렴이 발생했고, 근처 병원의 의사들이 이들을 치료하면서 사스와 비슷한 폐렴이 발생했다는 소문이 돌기 시작했다(Ma, 2020). 이런 상황에서 12월 27일에 한 호흡기 전문의가 세 건의 사례를 보고했고, 우한 질병센터는 이에 대해 역학 조사를 실시했다. 12월 29일에 다시 네 건의 사례가 보고되자 우한 질병센터는 다시 조사팀을 파견해 역학 조사를 실시했다. 동시에 의심 환자들을 우한시 진인탄병원(金銀潭醫院)에 이송하여 격리 치료했다. 또한 우한 질병센터는 12월 30일에 각 병원과 보건 기관에 두 가지의 통지, 즉 〈원인 불명 폐렴 구제 치료 상황의 긴급 통지〉와 〈원인 불명 폐렴 구제 치료 업무의 긴급 통지〉를 '대외비(對外秘)'로 하달했다. 각 의료기관은 폐렴 치료에 전력을 다하고, 화난 수산시장과 관련된 폐렴의 역학 조사를 전면적으로 실시하라는 지시였다(關於群衆, 2020). 마지막으로 2020년 1월 1일을 기해 화난 수산시장을 폐쇄했다.

그런데 앞에서 살펴보았듯이, 12월 30일에 우한시 중심병원 응급실 주임 아이펀이 인터넷을 통해 관련 자료를 병원 내 다른 의사들에게 전달하고, 이를 받은 안과의사 리원량이 다시 100여 명의 '우한대학 임상 04학번' 동기들에게 SNS(위챗)를 이용하여 발송하면서 발병 사실이 사회적으로 알려지게 되었다. 정보가 대외로 공개됨으로 인해 우한시 정부도 이를

www.kci.go.kr

더 이상 은폐할 수 없었다. 그래서 12월 31일 국무원 국가위건위에 관련 사실을 보고했고, 국가위건위는 이를 당일 WHO 베이징사무소에 통보했다(發哨人, 2020). 또한 우한시 정부는 같은 날 〈현재 우리 시(市) 폐렴 역학 상황의 통보〉를 발표했다. 이에 따르면, 우한시에 "이미 27건의 사례가 있고," "상술한 사례는 바이러스성 폐렴"이며, "현재까지의 조사에 근거할 때, 사람 간 전염 현상이나 의료인 감염은 발견하지 못했다(關於群衆, 2020)."

국무원 국가위건위는 12월 31일 보고 접수 즉시 산하의 중국 질병센터를 통해 조사팀을 우한에 파견했다(제1차 파견). 이들은 조사 결과를 2020년 1월 5일 국가위건위에 보고했고, 이것이 공산당 지도부에도 전달되었다. 이를 기초로 1월 7일에 개최된 정치국 상무위원회 회의에서 시진핑은 방역에 대해 지시했던 것이다. 마찬가지로 이런 방침에 따라 후베이성과 우한시도 원래 계획대로 정치 일정을 소화했다. 이후 1월 8일에 국가위건위는 다시 조사팀을 파견하여 1월 15일까지 역학 조사를 실시했다(제2차 파견). 팀원 중 한 명이었던 베이징 의대 교수 왕광파(王廣發)는 1월 10일 언론과의 인터뷰에서 질병은 "예방 및 통제가 가능"하다고 말했다. 근거는 두 가지였다. 첫째, 이번 폐렴은 신종 코로나 바이러스가 일으킨 것으로, 현재 환자들의 상황을 보면 통제가 가능한 상태다. 둘째, 대부분 환자의 증상은 경증에서 중간 정도로서 심각한 상황은 아니다. 이는 잘못된 판단이었지만, 당시 조사팀은 이렇게 결론을 내렸다. 실제로 왕광파 본인도 코로나19에 감염되어 입원 치료 후에 1월 30일에 퇴원했다(國家醫療, 2020; 衛健委專家組, 2020).

조사 결과를 믿을 수 없었던 국무원 국가위건위는 1월 19일에 고위급 전문가 조사팀을 우한에 다시 파견했다(제3차 조사팀). 여기에는 당대 최고의 감염병 전문가들과 한 명의 홍콩 전문가가 포함되었다. 조장은 중난산(鍾南山) 원사였고, 가오푸 원사, 리란쥐엔(李蘭娟) 원사, 쩡광(曾光) 원사, 홍콩대학 위엔쾅융(袁國勇) 교수가 조원이었다. 쩡광 원사의 인터뷰

www.kci.go.kr

에 따르면, 이들이 우한에 도착했을 때, 후베이성 당서기와 성장, 우한시 당서기와 시장 등 핵심 책임자를 만나서 이야기를 듣고 정책을 건의할 수 없어서 유감이었다고 한다. 이는 실상을 말하고 싶지 않은 지방 지도자들이 고의로 조사팀을 회피한 것으로 볼 수 있다. 제3차 조사팀은 다음날인 1월 20일에 조사 내용을 중앙에 보고하고, 그날 오후에 기자 회견을 개최하여 조사 결과를 발표했다. 핵심 내용은, 사람 간 전염이 확인되었기 때문에 기존 정책의 근본적인 전환이 필요하다는 것이다(國家衛建委, 2020: 蔣超良, 2020).

이런 제3차 조사팀의 조사 결과에 입각하여 국무원 국가위건위는 1월 20일에 '1호 공고'를 통해 "코로나19를 〈감염병 방치법〉에 근거하여 을류 감염병으로 규정하고, 갑류 감염병의 예방 및 통제를 실시한다."는 방침을 발표했다. 또한 제3차 조사팀은 내부 토론을 통해 우한시의 봉쇄가 필요하다는 결론에 도달했고, 이를 공산당 중앙 지도부에 전달했다. 시진핑 등 중앙 지도부는 이 건의를 즉각 수용하여 1월 22일에 우한시 등 일부 도시의 봉쇄를 결정했다. 이 결정은 1월 23일부터 4월 8일까지 76일 동안 시행되었다. 동시에 3월 3일에 예정되었던 13기 전국인대 3차 연례회의 등 모든 대규모 정치행사와 활동이 취소되었다. 코로나19를 통제하기 위한 '인민전쟁'에 돌입했던 것이다.

2. 중국의 코로나19 조기 대응 문제점 분석

이상에서 우리는 코로나19의 발병에서 보고·조사·결정에 이르는 초기 과정을 비교적 상세히 살펴보았다. 그렇다면 어디에 문제가 있었는가?

첫째, 우한 지역의 일선 병원, 지역 질병센터, 정부 위건위가 법률의 규정대로 움직이지 않았다. 앞에서 보았듯이, 〈돌발 공공위생 사건 응급 조례〉에 따르면, 일선 병원과 보건소는 감염병이 발견되면 2시간 이내에 지역 질병센터에 보고하고, 지역 질병센터는 이것을 즉시 동급 정부, 상급

www.kci.go.kr

질병센터, 중국 질병센터에 보고해야 한다. 그런데 우한시와 후베이성은 실제로 이렇게 하지 않았던 것이다. 그래서 양공환이 이런 실제 상황을 보고 당혹스러워했던 것이다.

왜 그랬을까? 현행 중국의 의료 행정 체제에서는 일반 의사와 병원이 새로운 질병이 출현했을 때 이를 즉시 지역 질병센터에 보고할 동기가 별로 없다. 의료 분야에 시장제도가 도입된 이후, 의사와 병원 당국자는 당연히 이윤 극대화를 추구한다. 그런데 새로운 질병을 보고할 경우, 역학 조사와 병원 폐쇄 등 이윤 극대화에 불리한 조치가 내려질 것이기 때문에 주저했던 것이다. 설사 일선 의사와 병원이 지역 질병센터에 보고한다고 해서 질병센터가 그것을 그대로 상급 정부 및 질병센터에 보고한다는 보장도 없다. 보고 여부의 결정은 질병센터의 전문가가 아니라 지역 당정 간부의 몫이기 때문이다. 지역의 당정 간부들은 질병의 위험성보다는 다양한 '정치적 요소'를 종합적으로 고려해서 보고 여부를 결정한다. 실제로 우한시 정부는 질병센터의 상부 보고를 격려하지 않았다. 예를 들어, 12월 30일 우한시 정부가 하달한 두 개의 〈통지〉에 따르면, 각급 질병센터가 질병을 국가 질병센터 등에 보고할 때에는 상급자의 동의를 받아 확실한 경우에 한에서만 보고할 수 있다(Myers, 2020).

둘째, 국무원 국가위건위가 파견한 조사팀의 역학 조사가 잘못되었다. 앞에서 보았듯이 제2차 조사팀은 제1차 조사팀과 동일하게 코로나19가 사람 간에 전염되지 않는 다는 결론을 내렸다. 이는 이해할 수 없는 판단이다. 2020년 1월 8일부터 1월 15일 사이에는 이미 의료인의 감염뿐만 아니라 지역 사회의 감염이 나타나고 있었기 때문이다. 원인은 처음부터 정해진 결론에 맞추어 조사를 진행했거나, 아니면 시간이 없어서 지방 당국이 제공한 자료만을 검토해서 결론을 내렸거나 둘 중의 하나다. 왕광파 교수의 인터뷰 내용을 보면 후자에 가깝다. 제2차 조사팀은 우한시 당국이 제시한 41건의 사례를 주로 검토했고, 그래서 사람 간 감염을 제대로 파악하지 못한 오류를 범했다고 인정했다. 물론 문제가 심각할 수 있다는

www.kci.go.kr

‘생각’은 했다고 한다. 병원 응급실에 환자들이 많았고, 한 병원의 경우 2019년 12월의 폐렴 환자가 작년 동기 대비 17퍼센트나 증가했기 때문이다(衛健委專家組, 2020). 그렇다면 현장 조사를 좀 더 철저하게 실시했어야 했는데, 그렇게 하지는 않았다. 이런 잘못된 조사 결과가 중앙 지도부에 전달되었기 때문에 중앙 지도부도 잘못된 결정을 내렸던 것이다.

여기서 우리는 중국 질병센터의 독립성 문제를 제기하지 않을 수 없다. 중난산 원사는 몇 차례에 걸쳐 중국 질병센터의 위상을 높이고 예산을 대폭 확대해야 한다고 주장했다. 현재 중국 질병센터는 국무원 국가위건위산하의 “기술 부문”에 불과해 어떤 결정도 독자적으로 내릴 수 없고, 중요한 조사 결과나 상황 판단을 공산당 중앙 지도부에 직접 보고하거나 대중에게 공포할 수 없다. 단지 국가위건위가 필요로 하는 정보를 제공할 수 있을 뿐이다(Rui, 2020; Wu, 2020). 결국 질병의 성격 규정과 대외 공포 여부는 국가위건위가 결정하고, 그 과정에서 정치적 고려가 개입될 가능성이 높다.

중국 질병센터의 능력과 직결되는 예산도 매우 부족하다. 예를 들어, 2017년 중국 질병센터는 공공위생과 관련된 전체 예산 중 단지 2.3퍼센트인 342억 위안(약 49억 달러)을 사용했다. 그런데 중국 인구의 1/4도 안 되는 미국은 이보다 두 배나 많은 110억 달러(전체 공공위생 예산의 4.5퍼센트)를 사용했다. 또한 지난 10년 동안 중앙 및 지방의 질병센터 예산 비중은 전체 예산의 0.1127퍼센트에서 0.105퍼센트로 계속 낮아졌다(Leng, 2020). 따라서 거액을 투자하여 구축한 감염병 경보체제가 제대로 작동하려면 먼저 질병센터의 자율성과 정치적 지위를 높여주고, 예산도 대폭 증액시켜 능력을 향상시키는 일이 필요하다.

마지막으로 우한시와 후베이성 정부의 무사 안일한 태도를 지적하지 않을 수 없다. 먼저 우한시 정부는 법규대로 코로나19의 발생 사실을 상부에 보고하지 않았다. 만약 〈사우스 차이나 모닝 포스트(*South China Morning Post*)〉가 정부 내부 문건을 수집하여 분석한 내용이 사실이라면,

www.kci.go.kr

이번에도 우한시 정부가 정보를 은폐 및 축소했다는 혐의를 지울 수 없다. 이에 따르면, 2019년 11월 7일에 첫 번째 환자가 발생한 이후, 환자 규모는 계속 증가하여 12월 15일에 27인, 20일에 60인, 27일에 180인, 31일에 266인, 2020년 1월 1일에는 381인이 되었다(Ma, 2020). 참고로 2019년 12월 31일에 우한시 정부가 언론에 발표한 환자수는 27명이었는데, 이는 내부 자료 통계인 266명의 1/10에 불과하다. 우한시 정부의 은폐와 축소가 의심되는 것은 이 때문이다.

중국의 당정간부들은 과거에나 지금에나 여전히 정권 안정과 개인 출세를 위해 경제성장과 사회 안정을 최우선 과제로 여긴다. 이들에게 국민의 생명과 안전은 최우선 고려 대상이 아니다. 따라서 이들은 정권 안정과 개인 출세에 불리한 사건이 발생하면 본능적으로 그것을 은폐하거나 축소하려고 한다. 또한 우한시 관료들은 코로나19를 뒤늦게 중앙 정부에 보고한 이후에도 20일 동안이나 중앙의 지시만 기다리면서 제 할 일을 하지 않았다. 현행 법률 규정상 이것이 문제가 되는 것은 아니지만, 국민의 생명과 건강을 최우선으로 하는 정권이라면 결코 있을 수 없는 일이다. 한국의 서울시, 경기도, 대구시의 시장 및 도지사가 매일 언론 브리핑을 통해 코로나19의 실상을 보고하고, 중앙 정부와 전 국민의 도움을 간절히 요청하는 모습은 우한시와 후베이성 당국자들의 모습과 크게 대조된다. 한국의 시장과 도지사들은 국민 투표로 선출되었기 때문에 최소한 다음 선거를 생각한다면 국민의 생명과 안전을 최우선적으로 고려할 수밖에 없다.

우리가 언론의 자유와 시민사회의 발전을 강조하는 이유도 바로 여기에 있다. 기존 연구에 따르면, 어느 정치체제에서나 사회 위기에 대한 대응은 비정부기구(NGO: non-governmental organization)와 지역 공동체 네트워크가 정부보다 훨씬 뛰어나다. 이들에게는 관료적 방해물도 없고, 고려해야 할 정치적 요소도 없기 때문이다. 게다가 이들은 기층의 필요성과 절박함에 대해 더 잘 이해하고 있기 때문에 제때에 올바른 방식으로 위기

www.kci.go.kr

에 대응할 수 있다(Ma and Chan, 2007: 31). 또한 감염병 확산을 막는 데는 언론을 통한 정확한 정보 전달이 매우 중요하다. 그래서 WHO 관계자는 2002년 사스의 교훈을 정리하면서, 언론 매체를 통한 적절하고 정확한 정보의 확산이 공공위생 예방과 통제에서 "관건적인 요소"라고 강조했던 것이다(Schnur, 2006: 49-52).

유감스럽게도 중국에 없거나 부족한 것이 바로 이 두 가지다. 2000년대 초까지 꾸준히 발전하던 사회단체는 그 이후로 쇠퇴 일로를 걸었다. 2003~05년 중앙아시아 일부 국가에서 발생한 '색깔 혁명(color revolution)'의 배후에 외부 세계의 지원을 받은 시민사회가 있었다고 판단한 중국 정부가 사회단체를 탄압했기 때문이다. 이런 추세는 2012년에 등장한 시진핑 체제에 들어서 더욱 강화되었다. 그 결과 현재 중국에는 개인적으로 활동하는 인권 운동가나 인권 변호사는 일부 있지만, 정부에 문제를 제기하고 압력을 가할 수 있는 독립적인 시민단체는 사실상 없다.

표현의 자유와 언론의 자유 부재는 말할 필요도 없다. 2013년 상반기부터 본격화된 시진핑 체제의 언론 및 인터넷 통제는 해가 가면서 더욱 심해졌고, 이런 정책은 지금까지 유지되고 있다. 이런 상황에서 코로나19의 실상을 알리는 것은 전문가의 양심을 지키려고 노력했던 아이펀이나 리원량과 같은 일부 의사, 실상에 접근하기 위해 위험을 무릅쓴 천치우스(陳秋實)와 팡빈(方斌)과 같은 일부 용감한 '시민 기자', 그리고 사회적 비극을 기록하는 것이 작가의 사명이라는 생각에서 〈갇힌 도시의 일기(封城日記)〉를 쓴 팡팡(方方, 원명은 왕팡(汪芳))과 같은 사람의 몫이었다(方方, 2020; Wong, 2020). 그러나 이들도 정부의 탄압에 직면하여 활동을 중단하거나 절망감에 몸부림쳐야만 했다. 그 결과 중국에는 국민의 생명과 안위는 뒷전에 두고, 임명권자인 상부의 눈치를 보면서 자리보전에만 급급한 관료들이 넘쳐나게 되었다.

www.kci.go.kr

Ⅴ. 결론

중국은 2019년 코로나19와 2002년 사스 대응에서 상당히 유사한 모습을 보여주었다. '초기 대응 실패와 최종 통제 성공'이 바로 그것이다. 먼저, 중국은 두 경우 모두 초기 대응에 실패했다. 사스의 경우, 광둥성 정부가 국무원에 사스 발생을 보고한 시점부터 전면적인 대응을 결정하기까지 약 3개월 동안 제대로 대응하지 못함으로써 사스가 중국을 넘어 전 세계로 확산하는데 일조했다. 코로나19의 경우도 마찬가지였다. 우한시 정부의 보고부터 국무원의 전면 대응 선포까지 약 20일 동안 중국은 코로나19의 확산을 방치했다. 그러나 중국은 사스와 코로나19의 위험성을 인지하고 전면적인 대응에 나선 이후에는 비교적 신속하게 확산을 통제하는데 성공했다. 사스의 경우 3개월 만에 통제에 완전히 성공했고, 코로나 19의 경우에는 2개월 만에 '국내 발생 확진자 없음'의 단계에 도달했다. 이 논문은 초기 대응 실패에 초점을 맞추어 왜 그런 일이 반복되었는지를 분석했다.

2002년 사스의 초기 대응 실패 이후, 중국은 여러 가지 측면에서 문제점을 고치기 위해 노력했다. 관련 법규를 제정 및 수정하여 법정 감염병의 종류를 좀 더 세밀하게 구분했다. 방역 관리 체제도 전과 다르게 개선하여, '일선 병원과 보건소→지역 질병센터→지방 정부/상급 질병센터/중국 질병센터'로 이어지는 보고 및 대응 체제를 마련했다. 동시에 각 단계에서 관련 기관과 기구가 어떤 역할을 담당해야 하는지도 명확히 규정했다. 여기에 더해 많은 재정을 투입하여 중앙 및 지방의 질병센터를 확충하고 실시간 온라인 경보체제도 구축했다. 응급의료 센터도 확충했다. 이런 노력은 실제적인 성과로 이어졌다. 중국 정부와 질병센터의 관계자들이 중국에서는 '제2의 사스 사건'이 다시는 발생하지 않을 것으로 믿었던 것은 이 때문이었다.

www.kci.go.kr

그러나 코로나19 사태가 보여주었듯이, 중국의 이런 믿음과 자신감은 이번에도 여지없이 깨졌다. 우한시는 법률이 규정한대로 코로나19의 발병 사실을 온라인 경보체제를 통해 상부에 보고하지 않았다. 보고를 받은 국무원 국가위건위와 중국 질병센터는 즉각 조사팀을 현지에 파견했지만, 제1차와 제2차 조사팀은 실제 상황을 정확히 파악하는 데 실패했다. 이는 곧 중앙 정부의 늦장 대응으로 이어졌고, 이것이 코로나19가 전 세계로 확산되는데 결정적인 역할을 했다. 중앙의 잘못된 판단과 늦장 대응이 벌어지는 동안, 우한시와 후베이성 정부는 중앙의 지시만을 기다리면서 20일이라는 귀중한 시간을 허비했다. 관료들의 무사안일주의의 전형을 보여주었던 것이다. 여기에다 표현 및 언론의 자유 부재, 독립된 시민사회의 부재는 정부의 잘못된 대응을 시정하게 만드는 최후의 보루마저 앗아갔다. 이런 이유로 비극의 역사는 반복되었던 것이다.

전체적으로 중국이 코로나19에 제대로 대응했는가에 대한 평가는 관점에 따라 크게 달라진다. 중국 정부는 '최종 통제 성공'을 강조하고 '초기 통제 실패'는 없었다는 입장이다. 따라서 앞에서 말했듯이 중국은 코로나19의 통제에 성공한 '모범국,' 타국에 시간을 벌어준 '희생국,' 성공 경험과 의료 물자·인원을 제공한 '기여국'이라고 주장한다. 반면 국제사회는 중국의 '최종 통제 성공'은 어느 정도 인정하지만, '초기 통제 실패'로 인해 그 의미가 크게 감소된다고 주장한다. 동시에 중국에 대해 '초기 통제 실패'에 대해 응분의 도덕적 및 실제적 책임을 져야 한다는 국제사회의 목소리가 점차 높아지고 있다. 그런데 이 문제를 제대로 평가하려면 중국의 '최종 통제 성공'도 객관적이고 종합적으로 분석해야 한다. 이에 대해서는 필자의 후속 연구를 참고할 수 있다(조영남, 2020a; 2020b).

■투 고 일: 2020년 5월 5일
■심 사 일: 2020년 5월 20일
■게재확정일: 2020년 6월 3일

www.kci.go.kr

참고문헌

구신. 2020, “중국 질병예방통제센터는 왜 신종 코로나 폐렴의 ‘수문장’이 되지 못했는가?”『성균차이나브리프』, 8권 2호: 98-104.

유상철. 2020, “‘춘절 분위기 깨지 말라’…시진핑 코로나 책임론 키운 한마디,”『중앙일보』, 2월 17일.

이승신·최원석·박진희. 2020, “중국발 원인 불명 폐렴 현황 및 대응 방안,”『KIEP세계경제포커스』, 3권 2호: 1-10.

조영남. 2020a, “중국의 코로나19 대응 분석: 중앙의 지도체계와 선전 활동을 중심으로,”(미발간논문).

_____. 2020b, “중국은 어떻게 코로나19의 통제에 성공했나?: 후베이성과 우한시의 활동을 중심으로,”(미발간논문).

關於群衆. 2020, “關於群衆反映的涉及李文亮醫生有關情況調查的通報,”『人民網』, 3月 20日, http://www.people.com.cn (2020/03/20).

國家衛建委. 2020, “國家衛建委高級別專家組就新型冠狀病毒肺炎答記者問,”『央視新聞』, 1月 21日, http://www.hubei.gov.cn (2020/04/09).

國家醫療. 2020, “國家醫療專家組專家: 武漢不明原因肺炎病源認定意義重大 目前總體可控,”『央視新聞』, 1月 11日, http://www.nbd.com.cn (2020/04/23).

兩高兩部. 2020, “兩高兩部 嚴懲妨害疫情防控犯罪 推動提高依法治理能力,”『人民網』, 2月 10日, http://www.people.com.cn (2020/02/11).

發哨人. 2020, “‘發哨人’ 刪稿背後 疫情中的輿情與法理,”『多維新聞』, 3月 12日, http://www.dwnesw.com (2020/03/12).

方方. 2020, “方方6套房產來源不明遭舉報 本人回應,”『多維新聞』, 4月 8日, http://www.dwnesw.com (2020/04/09).

習近平. 2020, “在統籌推進新冠肺炎疫情防控和經濟社會發展工作部署會議上的講話,”『新華網』, 2月 23日, https://www.xinhua.net (2020/02/25).

新華月報 編. 2005,『十六大以來黨和國家重要文件選編(上·二)』(北京: 人民出版社).

疫情失控. 2020, “疫情失控誰擔責 對立說法攪動輿論場,”『多維新聞』, 2月 18日, http://www.dwnesw.com (2020/02/18).

衛健委專家組. 2020, “衛健委專家組成員王廣發出院了,”『瀟湘晨報』, 2月 2日,

www.kci.go.kr

https://k.sina.com.cn (2020/04/11).
蔣超良. 2020, "蔣超良被免內幕 鍾南山團隊披露武漢始末," 『多維新聞』, 3月 25日, http://www.dwnesw.com (2020/03/26).
鍾仕. 2020, "京城密語: 疾控早上報 中央為保節日氣氛失良機," 『明報新聞網』, 2月 17日, https://www.mingpao.com (2020/04/23).
中共中央政治局. 2020, "中共中央政治局召開會議 中共中央總書記習近平主持會議," 『人民網』, 1月 17日, https://www.xinhua.net (2020/03/31).

Cai, Jane. 2020, "Lack of free speech helped spread of coronavirus in China, says leading professor," *South China Morning Post*, February 18.
Chin, Josh. 2020, "Wuhan Mayor Says Beijing Rules Partially Responsible for Lack of Transparency," *Wall Street Journal*, January 27.
He, Baogang. 2004, "SARS and Freedom of the Press: Has the Chinese Government Learnt a Lesson?" John Wong and Zheng Yongnian (eds.), *The SARS Epidemic: Challenges to China's Crisis Management* (Singapore and Hongkong: World Scientific): 181-198.
Huang, Kristin. 2020, "Coronavirus: Wuhan doctor says officials muzzled her for sharing report on Wechat," *South China Morning Post*, March 11.
Huang, Yanzhong and Christopher J. Smith. 2010, "China's Response to Pandemics: From Inaction to Overreaction," *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 51, No. 2: 162-183.
Kaufman, Joan. 2006, "SARS and China's Health-Care Response: Better to Be Both Red and Expert?" Arthur Kleinman and James L. Watson (eds.), *SARS in China: Prelude to Pandemic?* (Stanford, CA: Stanford University Press): 53-68.
Lai, Hongyi. 2004, "Local Management of SARS in China: Guangdong and Beijing," John Wong and Yongnian Zheng (eds.), *The SARS Epidemic: Challenges to China's Crisis Management* (Singapore and Hongkong: World Scientific): 77-97.
_____. 2012, "Managing Pandemic/Epidemic Crises: Institutional Setup and Overhaul," Jae Ho Chung (ed.), *China's Crisis Management* (London, UK: Routledge): 87-107.
Lau, Mimi, Echo Xie, and Guo Rui. 2020, "Coronavirus: Li Wenliang's death prompts academics to challenge Beijing on freedom of speech," *South China*

www.kci.go.kr

Morning Post, February 12.

Leng, Sidney. 2020, "China's coronavirus response slowed by bureaucracy, unstable funding as government never empowered lower level officials," *South China Morning Post*, March 9.

Ma, Eric Kit-wai and Joseph Man Chan. 2007, "Global Connectivity and Local Politics: SARS, Talk Radio, and Public Opinion," Deborah Davis and Helen Siu (eds.), *SARS: Reception and Interpretation in Three Chinese Cities* (London, UK: Routledge): 19-43.

Ma, Josephine. 2020, "Coronavirus: China's first confirmed Covid-19 case traced back to November 17," *South China Morning Post*, March 13.

Mai, Jun and Mimi Lau. 2020, "Chinese scholar blames Xi Jinping, Communist Party for not controlling coronavirus outbreak," *South China Morning Post*, February 6.

Myers, Steven Lee. 2020, "China Created a Fail-Safe System to Track Contagious. It Failed," *New York Times*, March 29.

Page, Jeremy, Wenxin Fan and Natsha Khan. 2020, "How It All Started: China's Early Coronavirus Missteps," *Wall Street Journal*, March 6.

Rui, Guo. 2020, "Coronavirus: Why did China's multimillion-dollar early warning system fail?," *South China Morning Post*, March 13.

Saich, Tony. 2006, "Is SARS China's Chernobyl or Much Ado About Nothing?" Arthur Kleinman and James L. Watson (eds.), *SARS in China: Prelude to Pandemic?* (Stanford, CA: Stanford University Press): 71-104.

Schnur, Alan. 2006, "The Role of the World Health Organization in Combating SARS, Focusing on the Efforts in China," Arthur Kleinman and James L. Watson (eds.), *SARS in China: Prelude to Pandemic?* (Stanford, CA: Stanford University Press): 31-52.

Schwartz, Jonathan and R. Gregory Evans. 2007, "Causes of Effective Policy Implementation: China's Public Health Response to SARS," *Journal of Contemporary China*, Vol. 16, No. 51: 195-213.

Schwartz, Jonathan. 2012, "Compensating for the 'Authoritarian Advantage' in Crisis Response," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3: 313-331.

Wolfowitz, Paul and Max Frost. 2020, "China Censorship Helps Spread the Virus,"

www.kci.go.kr

Wall Street Journal, January 26.

Wong, Chun Han. 2020, "A Wuhan Writer Rages Against China's Communist Machine and Becomes an Online Star," *Wall Street Journal*, April 1.

Wu, Wendy. 2020, "Coronavirus: China's Central Disease Control should have power to warn public, says country's leading expert," *South China Morning Post*, April 13.

Zheng, Yongnian and Liang Fook Lye. 2004, "SARS and China's Political System," John Wong and Yongnian Zheng (eds.), *The SARS Epidemic: Challenges to China's Crisis Management* (Singapore and Hongkong: World Scientific): 45-75.

Zhong, Raymond. 2020, "China Clamps Down on Coronavirus Coverage as Cases Surge," *New York Times*, February 5.

www.kci.go.kr

Abstract

Why Does China Fail to Control Covid-19 at the Earlier Phase?

Young Nam Cho

This paper analyses the early failure of controlling Covid-19 in China. In the case of SARS outbreak in 2002, China also failed to prevent it from spreading across the world. After the SARS outbreak, China has improved the system of controlling diseases. It, however, repeated the same mistake. First, it investigates discussions on China's early failure of controlling Covid-19. Then it examines measures that China has implemented to improve the system of controlling diseases and results. Finally, it analyses how China has coped with Covid-19, and what kinds of problems China has. In similar to the SARS in 2002, China committed bureaucratism, inappropriate investigation and adjudication of disease, and lack of freedom to expression and press, which entailed China's early failure of preventing Covid-19.

Key words: SARS, Covid-19, Governance, Xi Jinping Government, Early Failure Of Disease Control

www.kci.go.kr

www.kci.go.kr