

Covid-19: Systematization of Responses to Universal Disaster

코로나19-보편화한 재난에 대한 대응의 제도화

Jae-hoon Kim
Daegu University / Professor

김재훈
대구대학교 교수



출처 | 질병관리본부

1. Problem Recognition

The impact of the Covid-19 is aggravating uncertainty in the global economy to an extreme level. There have been prediction that the GDP of the United States will fall by 13 percent - but more recently, a 40 percent drop is predicted. However, with the recent series of events, we cannot help but admit that it is not just an one-off incident but a structural problem. In response to this situation, the UNDP in 1994, the Human Security Council in 2003, and UNESCO in 2008 have already presented the concept of human security concerning violence and conflict, economy, food, health, environment, education, etc; but the concept at that time was too comprehensive and ambiguous to focus on the core of the problem. The perception of the nature and structure of modern industrial society was vague.

By comparison, Karl Polanyi's 《The Great Transformation》(1944) and Ulrich Beck's 《Risk Society》(1997) pointed out the problems caused by the capitalist market economy created by human desires and machines or the industrial revolution. Ulrich Beck, in particular, said that a risk society was established from a classical industrial society, and its cause was found from ecological risks and the danger of advanced technology. Even though Ulrich Beck raised the problem of a risk society and put forward related accusations, but he only could invite a shift in perception, falling short of affecting mainstream social sciences, especially the economic and political domains. Faced with the Covid-19 crisis in the form of a global universal disaster, it would be appropriate to develop and apply Ulrich Beck's recognition of the problem to present fundamental countermeasures.

2. Disaster Ever Extending

Is the current situation a kind of bolt out of the blue, totally unforeseen? Rather, it has been predicted amid a series of events. The first thing we can think of is climate change and its impact. In this case, no one could escape the sphere of its influence as a global phenomenon. But it did not lead directly to deaths. Therefore, the Kyoto Protocol couldn't garner global consent, including the United States, and thus failed to achieve global joint efforts.

There has been another series of accidents. A typical example is a series of accidents at nuclear power plants; they have continued to occur, and once an accident occurred, the size of its damage was enormous: at least 81 trillion won at the Fukushima nuclear power plant and 266 trillion won at the Chernobyl plant. Nevertheless, these accidents were also contained to local areas. So there are still some people in South Korea who do not agree with the nuclear phase-out policy.

In fact, infectious diseases are not a sudden phenomenon at all. In addition to livestock-related epidemics, SARS, swine flu, Ebola, and MERS have occurred, but the entire global community has not realized their impact as they were also contained to some parts of the world. The resulting

1. 문제의 인식

코로나19로 인한 영향으로 세계경제에 불확실성이 극대화되고 있다. 미국의 국내총생산이 13% 감소할 것이라는 예측이 있었으나 최근에는 40% 감소할 것이라는 예상이 나오고 있다. 그런데 최근 일련의 사태를 살펴보면 이게 단순한 일회성 사건이 아니라 구조적 문제임을 직시하지 않을 수 없다. 이런 상황에 대해 이미 1994년 유엔개발계획, 2003년 인간안보위원회, 2008년 유네스코 등에서는 폭력과 분쟁, 경제, 식량, 건강, 환경, 교육 등에 관한 인간안보 개념을 제시한 바 있다. 그러나 그때의 인간안보 개념은 지나치게 포괄적이고 애매해서 문제의 핵심에 집중하지 못했다. 현대 산업사회의 성격과 구조에 대한 인식이 막연했다.

그에 비해 폴라니의 『거대한 전환』(1944년)과 울리히 벡의 『위험사회』(1997년)는 인간의 욕망과 기계 혹은 산업혁명이 낳은 자본주의 시장경제 자체가 낳는 문제점을 지적했다. 특히 울리히 벡은 고전적 산업사회로부터 위험사회가 성립했다 했으며, 그 위험사회의 원인을 생태적 위험과 고도기술의 위험에서 찾았다. 그러나 울리히 벡이 위험사회를 고발하고 제기했으나 인식의 전환에 그쳤을 뿐 주류 사회과학, 특히 경제와 정치 영역에 전혀 영향을 미치지 못했다. 지구적인 보편적 재난으로서의 코로나19 사태를 맞는 이제 울리히 벡의 문제의식을 발전시키고 적용해서 근본적인 대책을 제시하려 한다.

2. 확장되어 온 재난

현 사태는 전혀 예상할 수 없었던, 일종의 날벼락일까? 오히려 일련의 사태 속에 예견되어 온 상황이다. 가장 먼저 우리가 생각할 수 있는 것은 기후 변화와 그에 따른 영향이다. 이 경우 전 지구적인 현상으로서 누구도 그 영향권에서 벗어날 수 없었다. 그렇지만 직접적으로 죽음에까지 이르는 것은 아니었다. 그래서 교토의정서는 미국을 비롯해 전 지구적 동의를 받지 못해서 세계적인 공동노력이 이루어지지는 못했다.

또 다른 일련의 사고들도 있었다. 대표적인 분야가 원자력 발전소의 사고였다. 원전 사고는 계속 이어져 왔고, 한 번 사고가 발생했을 때 그 피해 규모는 후쿠시마 원전 최소 81조원, 체르노빌 원전 266조원과 같이 막대한 수준이었다. 그럼에도 이들 사고 역시 공간적으로 국지적인 범위에 한정되었다. 그래서 우리나라에서는 아직도 탈원전정책에 대해 동의하지 못하는 사람들이 있다.

전염병도 사실 전혀 급작스러운 현상은 아니다. 가축 관련 전염병 외에도 사스, 신종플루, 에볼라, 메르스 등이 발생했으나 역시 지구상 일부 지역에 한정된 전염이어서 전 지구촌이 실감하지는

economic impact was translated into a 3.3 percent GDP drop at maximum in Hong Kong, Singapore, and Taiwan in the case of SARS. This time, the pandemic is so stronger than any other epidemic up to date that the whole world is going through it together, which would have a huge impact on the world's economy. The loss was also around \$20 to \$40 billion in the previous case, but this time it has become too big to be measured.

3. Responsibilities and Actions for Disasters

In this regard, Ulrich Beck's raising of the question about a 'risk society' turned out to be very accurate. He emphasized the ecological crisis, the dangers of advanced technology, and the sense of criticism of scientists and engineers as a group of experts. In retrospect, in fact, the classical industrial society began by acknowledging and liberating human desires. The representative works included 《Two Treatises of Government》 by liberal thinker John Locke (1689), 《The Fable of the Bees》 (1714) by mercantile thinker Bernard Mandeville, 《The Wealth of Nations》 (1776) by Adam Smith, and 《Biography of Huh Saeng》 by Park Ji-won (circa 1780) in Korea.

As an industrial society was established, inequality in satisfying desires emerged as a problem. The pioneering work 《Social Contract Theory》 (1762) by J.J. Rousseau, 《Capital: Critique of Political Economy》 by Karl Marx, 《The Preconditions of Socialism and the Challenges of Socialism》 (1899) by Eduard Bernstein, 《General Theory of Employment, Interest and Money》 (1936) by J.M. Keynes, 《The Great Transformation》 by Karl Polanyi, etc. and 《Capital in the Twenty-First Century》 by Thomas Piketty after 2008 financial crisis pleaded for resolution of the issue of inequality and presented solutions. Stressing that a majority of the production population is victims of an industrial society, they argued for their rights. Such claims were accepted so that social rights could be acquired and expanded. In the process, however, the industrial society formed a risk society, destroying the earth's ecology and placing high-tech landmines under everyone's feet. Now, we are finally suffering from routinized and globalized infectious diseases.

Now the governments, enterprises and individuals of all industrialized societies should have a sense of responsibility as beneficiaries as well as main agents that gave rise to this situation. Ulrich Beck emphasized a sense of criticism by a group of experts in a reflective industrial society and 'sub-politics' by them. Perception of the risks posed by advanced technology was embodied in governance to control those risks: the Office of Technology Assessment of the United States in 1972 and congressional technical impact assessment bodies in the EU and the Netherlands. It is developing into a concept of 'responsible innovation'. In Korea, the activities of the Korean National Commission for UNESCO and the Citizens' Science Center of the the People's Solidarity for Participatory Democracy took place from 1998 to 1999, but remained activities by the civil society at a certain period of time. Since then, they have remained in existence as part of the education for scientists and engineers, but have not

못했다. 그에 따른 경제적 영향은 사스의 경우 홍콩 싱가포르 대만에서 GDP의 하락폭이 최대 3.3%였다. 이번에는 그 전염력이 지금까지의 그 어느 전염병보다 강해서 전 세계가 함께 이 사태를 겪고, 전 세계의 경제에 강력한 영향을 미치고 있다. 손실액도 200-400억 달러 수준이었는데, 이번에는 가능하기 어려울 정도로 커졌다.

3. 재난에 대한 책임과 행동

이렇게 볼 때 울리히 벡의 '위험사회'에 관한 문제 제기는 아주 정확한 것이다. 그는 생태위기와 고도기술의 위험, 그에 대한 과학기술자들의 전문가 집단으로서의 비판의식을 강조했다. 사실 돌이켜보면 고전적 산업사회는 인간의 욕망을 인정하고 해방함으로써 시작되었다. 자유주의 사상가 로크의 『통치론』(1689년), 중상주의 사상가 맨더빌의 『꿀벌의 우화』(1714년)에서, A.스미스의 『국부론』(1776년)에서, 그리고 우리나라에서는 박지원의 『허생전』(1780년 무렵) 등이 대표적이었다.

이에 산업사회가 확립되면서 욕망 충족에 불평등이 문제로 나타나자 선구적인 루소의 『사회계약론』(1762년)에 이어, 맑스의 『자본론』(1862년), 베른슈타인의 『사회주의의 전제조건과 사회주의의 과제』(1899년), 케인스의 『고용, 이자 및 화폐에 관한 일반이론』(1936년), 폴라니의 『거대한 전환』 등과 2008년 금융위기 이후 피케티의 『21세기 자본』 등이 불평등문제의 해결을 촉구하고 해법을 제시했다. 대다수 생산대중이 산업사회의 피해자임을 강조하면서 권리를 주장했다. 그러한 주장이 받아들여져서 사회적 권리를 획득하고 확대할 수 있었다. 그런데 그 과정에 산업사회는 위험사회를 이루어 지구 생태를 압살 파괴하고, 고도기술의 지뢰를 모두의 발밑에 두게 되었다. 이제 드디어 일상화하고 전 지구화한 감염병을 겪게 된 것이다.

이제 모든 산업화한 사회의 국가, 기업, 개인이 이 사태를 낳은 주체로서, 수혜자로서 책임감을 가져야 한다. 울리히 벡은 성찰적 산업사회에서 전문가 집단의 비판의식과 그들에 의한 '하위정치'를 강조했다. 고도기술이 갖는 위험성에 대한 인식은 그 위험을 통제하기 위한 거버넌스로 구체화해서 1972년 미국의 기술영향평가국(Office of Technology Assessment)와 EU 및 네덜란드 등에서의 의회 기술영향평가 기구들로 나타났다. '책임있는 혁신(responsible innovation)' 개념으로 발전하고 있다. 한국에서는 유네스코 한국위원회와 참여연대 시민과학센터의 1998-99년 무렵의 활동이 있었으나 시민사회의 특정 시기 활동에 그쳤다. 그 후에는 과학기술자들에 대한 교육의 일부로서만 명맥을 이어오고, 사회 주류의 행동원리에 자리하지는 못했다. 현 정부

been established as a behavioral principle in the mainstream of society. The current Korean administration's top ten national tasks include "creating an ecosystem of science and technology innovation of autonomy and responsibility"; self-regulation has been emphasized, but there is no mention about responsibility.

Now that disasters are neither localized, nor their damage and suffering are minor, a sense of responsibility for the crisis of advanced science and technology and ecological environment must take root in the behavioral principles of all social actors. We will be able to ease the level and pace of disasters that may keep worsening in the future by checking each of the actions and technologies that caused disasters. In order to hand down the earth to our descendants in a sound manner, we must share the responsibility of all social entities for the specific mechanism of the operation of a risk society, and institutionalize the practice of mitigating risks.

Regarding the method of the effort and the possibility of its achievement, 《Governing the Commons》 by Elinor Ostrom can be referred to. She said we could protect the common-pool resources through cooperation of the community and overcome the "tragedy of the common land" by the pursuit of individual interests. Now, in a reflective industrial society, the responsibilities of all social actors should be clarified so that they can be prepared for global risks and disasters.

2. 결론

i) Disaster responsibility tax as cost in the wake of social disasters:

The cost of nuclear power generation, which has been deemed as a cheap and clean source of power, rose 20 percent between 2009 and 2017. This is because environmental costs continue to rise. Now, disaster responsibility cost should be taken into account in the cost curve of all individuals and businesses. The theory of mainstream economics should be changed in this way. Multinational enterprises, digital platform enterprises, and international speculative capital cannot be exceptions. The form of burden of the responsibility cost should be a tax. It could be called the solidarity tax in the sense of risk-related responsibility tax or solidarity for disaster preparedness. This tax can be seen as a combination of carbon and digital taxes proposed in the past over the risks of environmental destruction and advanced technology.

Since the tax system is established and operated at a national level, it is difficult to enforce it internationally. In order to share it internationally, it should be enforced through an international body like the WTO, etc. A disaster spreads equally to everyone, but the degree of suffering in its following is not equal, said Ulrich Beck. Therefore, the risk status varies from person to person. Naturally, the level of risk responsibility tax or solidarity tax should be borne progressively depending on the level of income that reflects the level of benefits of high technology and environmental destruction. A surtax on personal income or corporate taxes could be an option.

의 100대 국정과제에 '자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성'이 있으나 자율이 강조되었고, 책임에 관해서는 내용은 없다.

재난이 국지적이지도 않고, 그 피해와 고통이 심각하게 된 이제는 고도 과학기술과 생태환경의 위기에 대한 책임의식이 모든 사회주체의 행동원리 속에 뿌리를 내려야 한다. 그래서 그 재난을 야기한 행동과 고도기술 하나하나를 점검해가야 앞으로 점점 더 심해질지도 모르는 재난의 수준과 속도를 완화시킬 수 있지 않을까? 우리 후손들에게 지구를 온전히 물려주기 위해서는 위험사회 작동의 구체적 기제에 대한 모든 사회 주체의 책임감을 공유하고, 위험을 완화할 실천을 제도화해야 한다.

그 노력의 방법과 그 성과 가능성에 관해서는 E.오스트롬의 『공유의 비극을 넘어』를 참고할 수 있다. 그녀는 공동체의 협력 속에 인류 공유자원(common-pool resources)의 보호할 수 있고, 개별 이익 추구에 따른 '공유지의 비극'을 극복할 수 있다고 했다. 이제 성찰적 산업사회에서 모든 사회 주체의 책임을 분명히 해서 지구적 위험, 재난에 대비하도록 해야 한다.

ii) 사회적 재난에 따른 비용으로서의 재난책임세:

값싸고 깨끗한 전력원으로 평가되던 원자력 발전의 비용이 2009~2017년에 20% 상승했다. 환경비용 등이 계속 오르고 있어서다. 이제 모든 개인과 기업의 비용곡선에 재난책임비용을 당연히 고려해 넣어야 한다. 주류 경제학 이론도 이렇게 바뀌어야 한다. 다국적기업, 디지털 플랫폼기업, 국제투자자본들도 예외가 될 수 없다. 책임비용의 부담 형태는 세금이 되어야 한다. 위험책임세 혹은 재난 대비를 위한 연대의 의미에서 연대세라 명명할 수 있을 것이다. 이 세제는 환경파괴와 고도기술의 위험에 대해 과거 제안된 탄소세와 디지털세를 합한 개념으로 볼 수 있겠다.

조세제도는 일국적 차원에서 제정되고 운영되기 때문에 국제적으로 강제하기 어려운 면도 있다. 이를 국제적으로 공유하기 위해 WTO 등을 통해 강제해야 한다. 재난의 확산은 모든 사람에게 평등하지만, 그에 따른 고통의 정도는 평등하지 않다고 울리히 벡은 얘기했다. 그래서 위험지위가 사람마다 다르다고 했다. 당연히 위험책임세 혹은 연대세의 수준은 고도기술과 환경파괴의 수혜 수준이 반영되는 소득의 수준에 따라 누진적으로 부담해야 할 것이다. 개인소득세 혹은 법인세에 부과세 형태가 가능할 것이다.

ii) Actions against disasters including waste discharge:

As consumers or producers, all individuals and businesses should share responsibility for causing environmental destruction and routinize behavioral changes. Responsibility for reducing waste discharge should be strengthened further. Recently, the spread of non-contact activities in the wake of the spreading infectious disease has led to a sharp increase in waste. Countermeasures are in need. Besides, unemployed people who benefit from the welfare system will be able to take actions the community needs in a way of contributing to the community.

As for the rights and responsibilities in relation to outcomes of the industrial society, there had been several societal types in terms of participation in the social consensus process between labor and management and its benefits as follows. In these societies, rights and responsibilities should be balanced.

1. Donation and Volunteering: A so-called Anglo-Saxon-type welfare state centered on selective welfare; Karl Polanyi said it was difficult for the universal welfare system to take root due to the British Speenhamland Act.
2. Rights and Irresponsibility: Part of a continental welfare state; the way in which negotiations are done centrally and their results are applied uniformly across the society. Filled with sense of rights under the influence of the French Revolution spirit (liberty/equality/solidarity); Karl Polanyi said that the poorhouse was in this state under the British Speenhamland Act; they are viewed as having been on the borderline of social rights or benefits and indulgence.
3. Rights and Responsibility: A socialist welfare state and a continental welfare state that takes on some features of the social market economy; the way in which negotiations are done centrally and their results are applied to the participants of organized labor unions.
4. Participation and Dedication: Republic of Korea; under the unique historical process, which was followed by constant external infiltrations and the oppression by dictatorships, a public sense of crisis was activated that the country would co-destruct without unity as a community; as a result, intangible voluntary participation and dedication have been exercised in times of crisis; The right to humane life should be expanded and institutionalized.
5. Irresponsibility and Rightslessness: Other societies.

iii) Social and national disaster response systems and governance:

A system for securing life and health against disasters and a governance system should be expanded. Along with the national health insurance system, the public health care system should be secured, and the rights and proper working conditions of medical and care workers should be secured. A governance system should be established to ensure human health and the health of the earth. A civil and national governance structure should be arranged for technical impact assessment to proactively assess the risks that advanced technological innovation will impose in the future. A system of support for health, life, and maintenance of livelihood in the event of a disaster should be institutionalized.

ii)쓰레기 배출 등 재난에 대한 행동:

소비자 혹은 생산자로서 모든 개인과 기업이 환경파괴 유발에 대한 책임감을 공유하고 행동에 변화를 일상화해야 한다. 배출하는 쓰레기를 줄이는 책임을 더욱 강화해야 한다. 최근 감염병 확산에 따른 비대면 활동의 확산으로 쓰레기가 오히려 급격히 증가하고 있다. 이에 대한 대책이 필요하다. 그 외에 복지제도의 혜택을 받는 무직자들은 공동체에 대한 기여의 방식으로 공동체가 필요한 행동에 나설 수 있을 것이다.

산업사회의 성과에 관한 권리와 책임에 관해서는 노사 간의 사회적 합의과정에 참여와 그 혜택이란 측면에서 몇 가지 사회적 유형이 있었다. 이들 사회에서 권리와 책임이 균형을 이루어가야 한다.

1. 기부와 봉사: 선별적 복지 중심의 소위 영미형(앵글로색슨형) 복지국가. 칼 폴라니는 영국 스피엄랜드법 영향으로 보편적 복지원리가 뿌리내리기 어려웠다고 한다.
2. 권리와 무책임: 대륙형 복지국가의 일부. 중앙 교섭과 그 결과를 사회적으로 일괄 적용하는 방식. 프랑스로혁명 정신(자유/평등/연대)의 영향으로 권리의식 총만. 칼 폴라니는 영국 스피엄랜드법 하의 구빈원이 이런 상태였다 한다. 그들은 사회적 권리 혹은 혜택과 방종의 경계선에 있었다고 평가된다.
3. 권리와 책임: 시민주의형 복지국가와 일부 사회적 시장경제를 취하는 대륙형 복지국가. 중앙 교섭과 그 결과를 조직노조 참여자에 적용하는 방식.
4. 참여와 헌신: 대한민국. 끊임없는 외부의 침탈과 독재의 억압이 이어진 독특한 역사적 과정을 아래 공동체적 단결 없이는 공멸한다는 대중적 위기意識이 작동했다. 그 결과 무정형의 자발적 참여와 헌신이 위기 시에 발휘된다. 인간적 삶에 대한 권리가 확장되고 제도화되어야 한다.
5. 무책임과 무권리: 기타의 사회

iii)사회 및 국가의 재난 대응 제도와 거버넌스

재난에 대해 생명과 건강을 확보하기 위한 제도와 거버넌스체계가 확대되어야 한다. 국민건강보험제도와 함께 공공의료체계가 확보되어야 하고, 의료노동자와 돌봄노동자의 권리와 적절한 노동조건이 확보되어야 한다. 인간의 건강과 지구의 건강을 확보하기 위한 거버넌스체계가 확보되어야 한다. 고도기술혁신이 장래 초래할 위험성을 사전에 심사할 수 있는 기술영향평가에 관한 시민적, 국가적 거버넌스 구조가 확보되어야 한다. 재난 상황에서 건강과 생명, 또 생계유지를 위한 지원 체계가 제도화되어야 한다.