

# 아시아 브리프

## Current Issues and Policy Implications



SNUAC  
Seoul National University Asia Center  
서울대학교 아시아연구소

서울대학교 아시아연구소

세계를 잇다, 미래를 본다!

특집: 2023년 아시아 정세전망(1)

## COVID19 팬데믹 이후의 뉴노멀: 디지털 기술, 플랫폼 사회, 그리고 공공성

이재열 서울대학교

팬데믹 이후 뉴노멀에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 디지털 기술과, 이를 활용하는 국가의 공공성이다. 전쟁이 새로운 무기를 과감하게 활용하는 환경을 만들었듯이, 팬데믹 상황에서 디지털 기술을 활용한 접촉 추적 기술이 광범하게 활용됐다. 그리고 그 활용방식과 전망은 나라마다 발전시켜 온 독특한 플랫폼 사회의 제도적 특징과 밀접하게 관련되어 있다. 중국은 디지털 기술을 파놉티콘형 감시사회로 만드는 데 최대한 활용했다. 자체 기축 플랫폼이 없는 유럽이나 인도 등에 비해, 한국은 토종 플랫폼을 잘 활용함으로 해서 플랫폼의 사회적 가치를 높일 가능성을 보여주었다. 방역의 과정과 성과는 향후 공공성의 구현 방식이 뉴노멀의 다양한 기준이 될 수 있음을 시사한다.

### 방역과 디지털 접촉 추적 기술

코로나19는 세계를 뒤흔들었다. 전쟁에 승리하기 위해 재래식 무기 활용과 신무기 개발이 핵심이듯, 나라마다 방역을 위한 온갖 수단이 동원됐다. 최종적 게임체인저는 백신과 치료제인데 개발에 많은 시간이 걸린다. 그래서 대면접촉을 차단하고 물리적 거리를 확보하기 위한 재래식 무기는 마스크 착용 의무화, 휴교, 출입국 금지 등이었다. 텅 빈 공항과 해외여행 절벽은 그 결과이다. 반면에 신무기는 단절된 세계를 온라인으로 추적하고 연결한 디지털 기술이다. 대면접촉은 일거에 사라졌지만, 디지털 기술은 온라인 연결을 증폭시켰고, 일상을 회복시켰다. 휴교는 비대면 온라인 강의로, 출퇴근 직장생활은 재택근무로 전환됐다.

핵심 신무기는 디지털 접촉 추적 기술이다. 기술 활용방식과 향후 미칠 효과는 나라별로 차이가 있다 (표 1 참조). 토종 기축 플랫폼을 가진 한국에서는 네이버와 카카오의 QR 체크인 기능이 사용됐다. 암호화를 거친 QR코드 생성기록은 네이버나 카카오에, 장소 체크인 데이터는 사회보장정보원에 분산 저장되었고, 확진자 발생으로 역학조사가 필요한 경우에는 질병관리청이 두 정보를 합쳐 이용자를 식별하고 역학조사를 수행하게 했다. 수집된 데이터는 28일 이후에 자동 파기된다. 홍콩은 QR코드를 이용하여 백신접종 여부에 따라 출입을 통제하는 LeaveHomeSafe (安心出行) 앱을 개발했는데, 방문 기록은 31일 동안만 저장되고 자동으로 지워지는 프로그램이다.

싱가포르 방식은 조금 더 심화된 것이다. 휴대폰에

〈표1〉아시아 주요국의 접촉 추적 앱

	개발자	기술기반	강제여부	투명성/프라이버시
중국 건강코드(健康码)	플랫폼기업(위챗, 알리페이)	블록체인, GPS, QR	강제	낮음
인도 The Aarogya Setu	정부	QR	자발적	높음
일본 COCOA	정부	블루투스	자발적	높음
싱가포르TraceTogether	정부	블루투스	강제	높음
한국QR체크인 앱	플랫폼기업(네이버, 카카오)	QR	강제	높음

〈표2〉 뉴노멀시대 플랫폼 사회의 유형

	미국형	중국형	EU·인도형	한국형
특징	자유경쟁	파놉티콘감시	공유·공화지향	다중 기축플랫폼
자체 기축플랫폼	있음	있음	없음	있음
개인 데이터 주권	높음	낮음	높음	높음
경쟁의 형식	자유경쟁 소득·부의 집중	사회통제와 정치적 조직화	경쟁에서 보호된 공공성 지향	자율적 규제 모색
정부 규제	보편적 낮은 세율	기술관료적 통제	플랫폼의 공공성 중시	외적 규제 공백과 내적 과잉 규제
초국경 데이터 흐름 관리	개방형	통제형	조건형 데이터 주권 확보 노력	조건형
국내 데이터 관리	프라이버시 기반 최소 규제	국가의 개인 데이터 접근	광범한 동의절차	광범한 동의절차
안정성 사회정치적 위험	거시경제 불안 사회적 분열	시장의 정치화	개인주의와 상품화 간 파열	규제 포획가능성

TraceTogether 앱을 설치한 후 블루투스를 활성화해 동선이 노출되도록 하는 시스템이다. 블루투스를 통해 가까이 있는 휴대폰 사용자와 통신하고 근처에 확진자가 있는 경우 이용자들에게 알려 주는데, 2m 이내 30분 이상 접촉한 사람을 밀접 접촉자로 분류하여 지난 14일간 밀접 접촉한 사람을 추적하고, 감염 경로를 파악하여 적극적으로 추가 확산을 막을 수 있게 했다. 일본이 사용한 COCOA도 블루투스로 1m 이내 15분간 접촉한 사람을 기록하고, 그중 양성으로 등록된 사람이 있으면 알람을 주는 앱인데, 사용자가 많지 않아 효과적이지는 못했다.

가장 체계적이고 강력한 방식은 중국이 사용한 건강코드(健康码)다. 중국의 기축 플랫폼인 위챗과 알리페이에서 구동되며, 성(省) 단위 지방 정부가 거의 무제한한 개인정보에 접근할 수 있다. 감염 여부 이외에 이동, 금융 정보 등의 개인정보와 결합한 후, AI에 의한 예측적 분류와 대응을 할 수 있다. 색상에 따라 녹색은 안전, 노랑과 빨강은 감시와 격리 대상으로 관리하는 시스템을 갖추었다. 위치추적도 가능해서 위험군으로 분류된 사람은 철저히 골라내 봉쇄할 수 있는 강력한 기능을 갖추었다. 문제는 중국식 모델이 감시와 프라이버시 침해의 위험이 있으며, 정치적 목적으로 활용될 수 있다는 점이다.

### 분화하는 플랫폼 사회의 미래

각국이 활용한 접촉 추적 기술의 진화과정은 포스트코로나 플랫폼 사회에서 뉴노멀이 단일하지 않을 것임을 보여준다(표 2 참조). 미국은 현재 세계 디지털 경제를 지배하고 있으며 중국이 그 뒤를 쫓는 양상이다. 이들이 세계에서 압도적 영향력을 발휘하는 디지털 경제의 두 가지 대표 모델이다. 지향

하는 가치도 다르다. 미국은 상품화 사회에 근접한 플랫폼 생태계가 주를 이루었다. 경쟁을 기반으로 하여 산업 전반의 플랫폼화가 진행된 결과 소득과 부의 집중과 불평등이 나타나고 있다. 미국 정부의 디지털 경제 전략은 디지털 기업의 글로벌 지배에 중점을 두고 있다. 이를 위해 자유롭고, 규제되지 않은 글로벌 데이터 흐름을 추구해왔다. 글로벌 자유방임적 접근 방식과 일관성을 유지하기 위해 국내 디지털 규제에 대한 고려도 자제해왔다.

대기업 중심 상품화 사회형 미국 접근 방식과 대척점에 있는 것은 파놉티콘(Panopticon, 제러미 벤담이 제안한 일종의 감옥 건축양식)형 통제사회를 구축한 중국 모델이다. 디지털 경제 영역에의 혁신적 적응은 그동안 매우 성공적이었다. 코로나19에 대한 국가주의적 대응에서 잘 드러났지만, 중국식 플랫폼은 사회 속으로 깊숙이 침투하여 감시사회를 만들고 있다. 스마트폰은 바이러스 확산을 추적하는 도구이자 파놉티콘 사회로 가는 지름길이 됐다. 2020년 베이징에서부터 본격적으로 적용하기 시작한 ‘사회 신용 시스템’은 중국 3대 IT기업 BAT(Baidu, Alibaba, Tencent)를 포함한 8개 플랫폼 기업들이 광범하게 수집한 인민의 긍정적, 부정적 활동에 대한 정보를 알고리즘으로 분석하여 개인별 점수를 매긴다. 사회 신용 점수가 낮으면 대학 입학, 해외여행, 고속철도 탑승이 거부되고, 은행 대출도 제한되며, 공직에 취업할 수 없다. 반면 높은 사회 신용점수를 받으면 보험료를 할인받고, 다양한 사회서비스에 접근할 수 있으며, 인터넷을 자유롭게 사용하고, 대학 장학금을 받을 수 있다. 한마디로 국가의 데이터 주권만 있고 시민의 데이터 주권은 없는 곳이다. 그러나 시진핑 체제에서도 빅테크 기업과의 갈등이 여러 차례 분출되었고, 디지털 경

제에 대한 통제가 대폭 강화되는 양상이 나타나고 있다. 플랫폼은 거시경제적 불안정과 사회적 분열의 가능성에 이바지하는 것으로 해석되고 있으며, 최근 들어서는 매우 강력한 플랫폼 규제 정책이 대두되고 있다.

세 번째 대안 모델은 EU와 인도에서 발전되고 있다. 자체 기축 플랫폼이 없는 이들 국가는 데이터 흐름과 잠재적 가치 창출을 통제하지 못할 것이라는 위기감이 높다. GAFA(Google, Apple, Facebook, Amazon)에 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 관련 데이터를 저장 관리까지 의존하는 유럽은 심각한 지정학적 위협의 소지를 걱정한다. 민주적 가치와 정치 시스템의 안정성과 공공성까지도 위협해질 수 있다고 본다. 그래서 미국 모델보다 공공 부문에 훨씬 더 큰 역할을 부여하며, 중국과 달리 국가가 직접 나서기보다는 공공의 규칙에 기반을 둔, 디지털화에 대한 ‘혼합 경제적 접근’을 추구한다. 여기에서 공공 부문은 필요한 디지털 및 데이터 인프라를 구축하고, 효율적이고 개방된 데이터 시장을 만들며, 디지털 부문의 필요한 규제를 수행하고, 반독점 정책을 시행하고, 경제의 주요 영역을 통제하는 역할을 하려 시도한다. 높은 공공성에 대한 이상주의적 접근과 달리, 이 모델은 자신들의 기축 플랫폼이 없다는 점에서 딜레마 상태에 있다. 예를 들어, 자체 기축 플랫폼을 가진 나라는 접촉 추적 앱을 효과적으로 활용할 수 있었지만, 그렇지 못한 EU, 인도, 일본 등에서는 정부가 나서 앱을 개발하고 보급해야 했기에 그 활동도나 효과성에서는 크게 뒤지는 결과를 낳았다.

네 번째 한국형은 독특한 모델이다. 네이버나 카카오 같은 고유한 기축 플랫폼을 가지고 있어서 팬데믹 시기 방역과 접촉 추적 등에서 신속하고 효과적인 대응에 용이했다. 플랫폼의 공격 활용 가능성을 확인한 것이다. 그러나 중국형과 달리 민주적인 체제에서 개인의 데이터 주권과 국가의 데이터 주권을 동시에 확보할 수 있는 길을 찾을 수 있었다.

## 공공성의 재발견

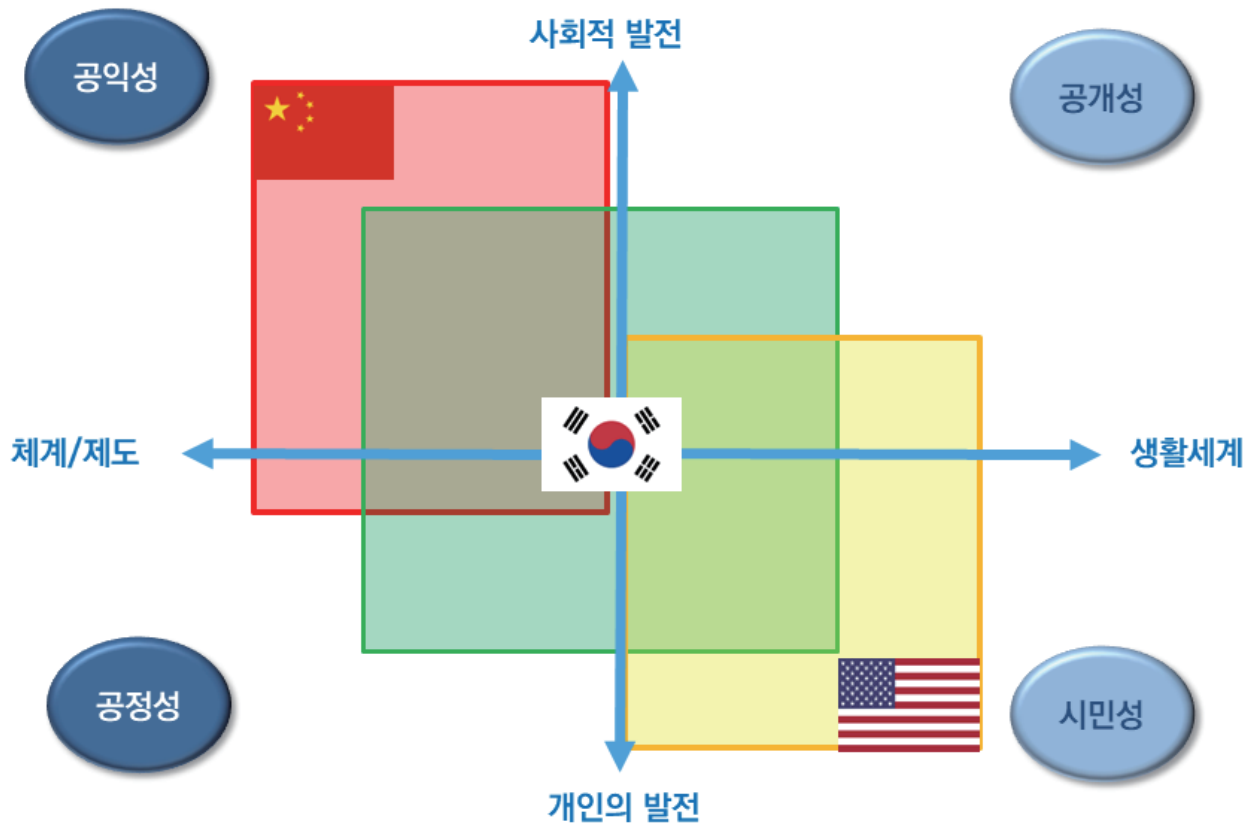
역사적으로 팬데믹은 기존 사회제도를 깨고 새로운 질서를 만드는데 촉매 역할을 했다. 관건은 공공성이다. 공공성(公共性)에서 ‘公’은 공적인 것, 즉 제도나 시스템, ‘共’은 공동의 것, 즉, 시민이 함께함을 뜻한다. 공공성은 공적인 시스템과 사회적 생활세계 간의 팽팽한 긴장과 길항 관계, 그리고 집단과 개인 간의 상호 의존과 길항 관계에서 찾아진다. 결국 공공성은 공화를 의미하는 공정성과 공익성, 민주를 의미하는 시민성과 공개성을 포괄하는 개념이다.

지난 3년간 세계를 휩쓴 코로나19가 남긴 영향은 로마의 변방 식민지 팔레스타인에서 시작한 신흥종교 ‘예수 운동’이 불과 2백 년 만에 로마의 국교가 되도록 만든 2세기에 유행한 천연두나, 유럽 인구 1/3의 목숨을 앗아가고 봉건 영주의 경제적 기반을 무너뜨리고 부르주아 산업화와 시민혁명을 이끌어낸 14세기의 흑사병 못지않다. 그래서 어떤 이들은 코로나19 이전을 BC(Before Corona)로, 코로나19 이후를 AC(After Corona)로 부르자고 제안하기도 했다. “역사상 전례 없는 인류의 자연 침범, 그리고 바이러스에게 역대 최고의 전성기를 제공하는 공장식 축산과 인구 밀집, 지구 온난화,” 이 모든 것은 인간이 만들어냈고 해법도 인간의 행동과 가치의 변화 없이는 불가능하다는 점에서 ‘코로나 사피엔스’가 출현했다고 생태학자 최재천은 주장한다.

그러나 문명의 대전환을 거쳐 인류가 완전히 다른 삶을 살게 될지는 의문이다. 팬데믹이 엔데믹으로 이어지는 과정에서 드러난 현실은 반대다. 방역의 필요성을 내세워 개인 자유를 억제하는 전시(戰時)형 통제 정부, 탈세계화로 인한 국가 간 각자 도생, 미·중 간 대립 격화, 장기 저성장, 디지털 경제로의 전환에 따른 고용의 액체화와 소득 불평등, 물리적 거리두기의 장기화에 따른 개인화와 외로움 등은 포스트코로나 뉴노멀로 언급되는 것들이다.

팬데믹이 미친 사회적 영향을 이해하는데도 공공성 관점에서 드러난 취약성을 볼 필요가 있다(그림 1 참조). 팬데믹은 평온한 마을에 떨어진 포탄과 같은 외부적 충격이지만, 그 피해는 평소 드러나지 않던 사회적 취약성과 결합하여 현실화했기 때문이다. 각국의 공공성 구현 방식도 코로나19에 대응하는 과정에서 적나라하게 표출됐다. 중국은 2천만 명 이상이 거주하는 상하이로 일거에 봉쇄한 데서 드러나듯이, 국가와 집단을 위해 개인의 선택과 자유를 억누르는 국가주의적 통제사회의 모습을 드러냈다. 미국은 공공의료의 부재, 개인의 선택을 보호하기 위해 마스크 착용과 예방접종을 거부하는 자유 지상주의(libertarianism), 그래서 공익성과 공정성이 취약한 사회의 맹점을 드러냈다.

세계보건기구 추계에 의하면 코로나 발생 이후 2022년 12월 23일까지 전세계에서 665만 6천명이 목숨을 잃었다. 그러나 합병증으로 인한 사망자나 제때 치료를 받지 못해 숨진 타 질환 환자까지 포함하면 초과 사망자는 세 배로 늘었을 것으로 추산된다. 공식적으로 보고된 10만 명당 누적 사망자 수가 가장 많은 국가는 페루 (661명), 불가리아 (548명), 헝가리 (495명) 등이며, 주요 국가 중에는 미국 (326명), 브라질



〈그림 1〉공공성의 관점에서 본 한국, 미국, 중국의 팬데믹 대응

(325명), 이탈리아 (307명), 영국 (293명), 스페인 (246명), 프랑스 (242명) 등의 순이며, 한국 (62명)은 대만 (64명), 일본 (43명), 싱가포르 (29명), 등과 함께 사망자 수가 적은 나라에 속한다.

한국이 코로나19로 인한 위기를 잘 넘길 수 있었던 이유는 그간 취약했던 공공성을 잘 구현하는 계기가 있었기 때문이다. 비스(Eula Biss)는 방역의 요지를 상호의존에서 찾았다. 자신을 보호하기 위해서는 타인과 공동체를 배려해야 하고, 공동체가 살기 위해서는 개인을 보호해야 한다. 신속한 정부 역할이 결정적이지만, 시민의식이 맞물려야 한다. 전문가의 과학적, 객관적, 확률론적 진단과 처방이 중요하지만, 일반인의 자발적 헌신과 공감 없이는 제한적이다. 그래서 역사적으로 성공적인 방역은 높은 공공성이 있어야 가능했다.

코로나19 이전에 매우 낮은 사회의 품격과 부실한 공공성에 시달리던 한국에게 소위 ‘K방역’이라 일컫는, 한국의 공중보건 부분의 성공 요인은 ‘조직학습’이다. 과거 2015년 메르스 사태의 실패 경험에 대한 철저한 반성 위에서 대안을 찾는 ‘이중

순환학습’을 거쳤다. 질병관리본부는 모든 정보를 공개하였으며, 외부 전문가들이 대거 참여하여 진단하고 처방을 찾아 방대한 백서를 만들었다. 코로나19 사태가 터졌을 때 바로 그 로드맵대로 대응했기 때문에 아주 성공적이었다. 메르스 사태 당시 질병관리본부의 실무책임자가 코로나19 사태에서는 질병관리본부장이 되어있었던 점도 도움이 됐다. 공익적 관점에서의 차별 없는 방역, 시민의 참여, 투명한 데이터 공개 등은 재난 상황에서 높은 수준의 공공성을 발휘하는 토대가 됐다.

한국, 대만, 일본, 베트남 등 동아시아 국가들의 코로나 대응은 국가와 시민사회 간의 협력, 개인과 공동체의 협력이 비교적 잘 이루어진 사례다. 반면에 중국은 공익성만을 내세우고 개인의 자유와 선택을 배제하였으며, 공개성의 원칙을 지키지 않은 매우 극단적인 형태의 대응이었다. 최근 백지 시위에서 드러나듯, 국가주의적 감시사회는 완벽하게 개인을 억압하는 어려운 위험성을 보여준 것으로 이해된다. 반면에 미국은 개인의 자유와 공개성만 강조하고 공익성과 공정성의 측면을 무시하여, 많은 희생자를 낸 실패 사례로 기억될 것이다.

\* 이 글의 내용은 아시아연구소나 서울대의 견해와 다를 수 있습니다.

## 최신 관련 자료

- Q. T. Li1, Veronica, Liang Ma, and Xun Wu (2022). "COVID-19, policy change, and post-pandemic data governance: a case analysis of contact tracing applications in East Asia." *Policy and Society* 41(1), 129-142. <https://academic.oup.com/>
- Boyer, Robert (2021). "Platform capitalism: a socio-economic analysis." *Socio-Economic Review* 00(0), 1-23. <https://academic.oup.com/>
- Our World in Data (2020). "Emerging COVID-19 success story: South Korea learned the lessons of MERS." (March 05). <https://ourworldindata.org/>
- WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, <https://covid19.who.int/>

Tag: 코로나19, 한국, 공공성, 뉴노멀, 플랫폼

### 이재열(jyyee@snu.ac.kr)

현) 서울대 사회학과 교수

전) 서울대 사회과학자료원 원장 겸 아시아연구소 학술연구부장, 사회발전연구소장

주요 저서: 『한국의 사회동향 2022』 (공저), (통계개발원 서울대 한국사회과학자료원, 2022).

『플랫폼 사회가 온다』 (공저), (한울아카데미, 2021).

『인간을 위한 미래: 우리는 어떤 미래를 선택할 것인가』 (공저), (클라우드나인, 2020).

## 2023년 아시아 정세 전망 시리즈

10편의 <아시아 정세 전망> 원고는 아래 순서대로 2023년 1월 18일(수)부터 26일(목)까지 평일(법정 공휴일 제외) 2편씩 발송됩니다.

1. "COVID19 팬데믹 이후의 뉴노멀: 디지털 기술, 플랫폼 사회, 그리고 공공성(이재열 서울대학교 교수)
2. 한류 관광이 펼치는 새로운 가능성(홍석경 서울대학교 교수)
3. 미중 갈등과 신 국제질서(신성호 서울대학교 교수)
4. 인도-태평양 지역의 유사 입장국간 파편화 조짐과 한국의 역할(곽성일 대외경제정책연구원 실장)
5. 2023년 우크라이나 전쟁의 영향과 전망(신범식 서울대학교 교수)
6. 대만해협에 '거대한 먹구름'이 드리워져 있다.(조영남 서울대학교 교수)
7. 참을 수 없는 북핵의 가벼움 혹은 담대한 대응(김동엽 북한대학원대학교 교수)
8. 기후변화와 에너지 위기 및 재해(노동운 한양대학교 교수)
9. 아시아 주요국의 이민과 다문화 공생 전망(윤인진 고려대학교 교수)
10. 밀크티동맹: 아시아의 MZ세대, 인권과 민주주의로 연대하다.(허정원 서울대학교 HK연구교수)

발행처: 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구소사업단

발행인: 박수진 편집위원장: 박수진 편집위원: 이명무, 김윤호

편집간사: 이해란 편집조교: 강정은, 민보미, 정민기, 최태수 디자인: 박종홍

연락처: 02-880-2080, snuac.issuebrief@gmail.com

### 아시아 브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가 아시아 건설을 위한 공론장