INSS
전략보고
July 2020. No. 85

www.inss.re.kr
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY

일본의 코로나19 대응실태와 향후전망

김숙현 연구위원
pol0901@inss.re.kr

Ⅰ. 문제 제기

Ⅱ. 일본 내 코로나19 진행상황과 일본 정부의 초기대응

Ⅲ. 긴급사태선언 이후 코로나19의 전개상황과 평가

Ⅳ. 코로나19의 일본 국내외 파급영향과 고려사항

국가안보전략연구원

국문 초록

코로나19의 세계적 확산은 일본도 예외가 아니다. 확산 초기였던 2월과 3월에 일본정부는 7월 24일 개최예정이었던 도쿄하계올림픽을 개최하기 위해 확진자 수를 최대한 줄이는 방향으로 감염병 대책을 추진하였다. 경증환자에 대한 유전자 증폭검사(PCR)를 적극적으로 시행하지 않았고, 확진자 동선도 공개하지 않는 등 미흡한 초기대응으로 감염병 확대를 막지 못했다는 평가를 받고 있다. 이후 소규모 집단감염이 확대되기 시작하면서 전국적인 규모로 확대되자, 4월 7일 아베 총리는 '긴급사태선언'을 발표하고 강제력은 없지만 보다 구체화된 감염병 대책을 발표했다. 동시에 경제 지원책으로 108조 엔에 이르는 추가 예산지원도 발표했지만, 향후 일본경제는 침체위기에 직면하게 될 것으로 보인다. 이러한 과정에서 일본 정부의 한계가 노출되었고 아베 총리의 리더십도 큰 타격을 입게 되었다. 코로나19 이후 일본의 대내외정책은 내각지지율 하락으로 인해 의회 해산 및 총선, 아베 정부가 추진하고 있는 임기 내 헌법개정 추진 전망이 불투명할 것으로 보인다. 시진핑 국빈방일도 실현가능성이 낮아지는 등 아베 총리의 정치일정에 차질이 있을 것으로 예상된다. 코로나19 이후 국제정세에 큰 변화가 예상되는 바, 장기적 한일갈등은 양국의 국익에 부합하지 않으며 또한 지정학적, 지경학적 차원에서도 한일협력은 불가피하다. 그러므로 양국 간 보편적 이익 추구가 가능한 보건 및 재난재해 분야의 협력부터 먼저 추진해야 한다.

핵심어: 코로나19, 일본 감염병 대책, 긴급사태선언, 파급영향

Ⅰ. 문제 제기

- 코로나19 팬데믹과 일본 내 코로나19 확산 심각성 증대
  - 지난해 말 중국 우한발(發) 신종코로나19가 전세계적으로 확산되면서 현지시간 3월 11일 세계보건기구(WHO)는 코로나19의 세계적 유행을 의미하는 전염병 최고 경보단계인 팬데믹(pandemic)을 선언[1)]
  - 중국, 이탈리아, 스페인, 미국 등지에서 확진자와 사망자가 대규모로 발생하면서 제2차 세계대전 이후 단일 사건으로는 최다 사망자수 기록
  - 한편, 일본에서는 2020년 2월 3일, 영국 국적의 크루즈선 다이아몬드프린세스호가 요코하마항에 정박하는 과정에서 코로나19 확진자가 발견되자 탑승자 전원을 선내에 머무르게 한 결과 대규모 확진자 발생(탑승자 총3,711명 가운데 2월 26일 발표된 확진자는 총 705명)
  - 코로나19의 세계적 확산으로 7월 24일 개최 예정이었던 도쿄하계올림픽과 패럴림픽이 1년 연기되면서 본격적으로 일본 내 코로나19 확진자 급증
  - 4월 7일 일본 정부는 '긴급사태선언'을 발표하고 도쿄를 비롯한 7개현에 대해 밀폐(密閉), 밀집(密集), 밀접(密接)의 3密에 방점을 두고 자숙 및 주의를 요청하였으나, 긴급사태 선언이 구속력이 없는 만큼 실효성에 대해서는 의문이 제기됨
  - 동시에 아베 총리는 108조엔 규모의 긴급경제대책을 발표하였으나 향후 경제침체는 불가피할 것으로 전망

1) 세계보건기구(WHO)의 감염병 경보단계는 총 6단계로, △1단계는 동물에 한정된 감염 △2단계는 동물 간 감염을 넘어 소수의 사람에게 감염된 상태 △3단계는 사람들 사이에서 감염이 증가된 상태 △4단계는 사람들 간 감염이 급속히 확산되면서 유행병이 발생한 초기 상태 △5단계는 감염병이 널리 확산돼 최소 2개국에서 병이 유행하는 상태 △6단계는 다른 대륙의 국가까지 추가 감염이 발생한 상태로 분류하고 있음. 지난 3월 초 문화체육관광부와 국립국어원은 팬데믹의 대체어로 '감염병 세계적 유행'을 선정하였음. KTV, "WHO팬데믹 선언! 팬데믹의 뜻과 역대 팬데믹 선포 사례는?" KTV 시리즈 COVID19, 2020년 3월 12일, https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=27717495&memberNo=4328593&vType=VERTICAL (검색일: 2020년 4월 15일).

- 일본 정부의 코로나19 초기 대응의 특징과 문제점 진단
  - 3월 25일 일본 도쿄올림픽조직위원회와 세계올림픽위원회(IOC)가 올림픽 연기를 결정하자, 다음날 일본 정부는 도쿄 등 코로나19 확진자가 급증하고 있는 상황을 근거로 특별조치법에 의거, '정부 대책본부'를 설치할 것을 천명
  - 스가(菅) 관방장관은 26일 정례 기자회견에서 긴급사태선언은 "국민 생활에 중대한 영향을 미치는 점을 고려해 신중히 판단해야한다. 현시점에서는 선언할 상황이 아니다"라고 언급하는 등 확진자가 매일 100명 가까이 증가하고 있는 상황에서도 신중한 입장을 견지
  - 올림픽 개최를 앞두고 있는 상황에서 확진자의 수가 늘어나는 것을 우려한 일본 정부의 대응은 감염자의 이동경로를 공개하지 않고 외국발 유입자를 조기에 차단하지 않는 등 감염자 확산에 보다 적극적이지 못했다는 비난을 면치 못하고 있는 상황
  - 일본 정부가 발표한 감염자 수보다 실제 감염자가 훨씬 더 많을 것이라는 여론과 전문가들의 의견 속에 일본 정부는 뒤늦게 유전자 증폭검사(PCR)를 늘리고 드라이브 스루 검사 등을 도입하겠다고 발표
  - 일본 정부의 코로나19 대응 문제점을 진단하고 일본의 감염병 대책을 포함한 재난재해에 대한 특징과 시사점을 도출

- 긴급사태선언 이후 감염확대 동향과 평가 제시
  - 일본 정부가 4월 7일 긴급사태선언을 발동한 목적과 효과를 검토하고 긴급사태선언 이후의 감염자 증가추이 동향 점검
  - 긴급사태선언 전후로 감염자 증가추세, 인구이동 관련 데이터를 통해 긴급사태선언의 효과와 한계점을 도출

- 코로나19 이후 일본 국내외 파급영향 분석 및 정책제언
  - 코로나19의 세계적 확산은 일본의 정치, 경제, 외교 측면에서 상당한 파급효과가 예상됨
  - 코로나19 이후 달라질 일본의 대내외 상황을 전망하고 한일 간 협력가능한 분야를 중심으로 우리의 대응방안에 대해 고찰

Ⅱ. 일본 내 코로나19 진행상황과 일본 정부의 초기대응

1. 일본 내 코로나19 진행추이

가. 1단계: 일본 코로나19 확진자 발생과 다이아몬드프린세스호 입항

- 일본 내 코로나 첫 확진자 발생과 증가추이
  - 일본 내 코로나19의 감염자가 최초 발생한 것은 지난 1월 15일로, 중국 우한(武漢)에서 귀국한 남성으로 확인
  - 후생노동성 발표에 따르면 이 확진자는 중국 우한에서 여행 온 손님 31명을 태우고 오사카에서 도쿄까지 운전했고 12일부터 16일까지 우한에서 온 여행객 29명을 태우고 도쿄에서 오사카로 이동
  - 나라(奈良)현에 거주하는 이 남성이 접촉한 사람들은 가족과 여행객을 포함해 100여명이 넘는 것으로 파악되었고 일본 내 사람에서 사람으로 감염된 첫 사례로 판명
  - 일본 후생노동성은 이 남성 외에도 우한에서 일본으로 여행 온 40대 여성 1명과 40대 남성 1명이 감염된 사실을 확인했다고 밝히면서 1월 25일 시점에 총 7명의 감염환자가 발생했다고 발표
  - 일본 정부는 우한에 거주 중인 일본인을 귀국시키기 위해 전세기 1대를 파견, 약 200명 정도가 1월 29일 새벽 하네다 공항으로 귀국
  - 요코하마항에 정박하려던 영국 국적 다이아몬드프린세스호에 홍콩 거주 80세 남성이 1월 20일 탑승했다가 1월 25일 홍콩에서 하선, 2월 1일 확진 판정 받은 것을 확인
  - 일본 정부는 2월 3일부터 2월 19일까지 다이아몬드프린세스호 승객들을 하선시키지 않은 채 격리하였고 이 과정에서 감염자 수는 135명으로 급증
  - 2월 19일에 격리 해제된 443명이 하선, 이들은 자가 격리기간 없이 바로 일상생활에 복귀하면서 2차, 3차 감염에 대한 우려 제기

- 다이아몬드프린세스호에 탑승했던 관광객들의 크루즈 여행 코스에 포함되었던 베트남, 홍콩, 대만에서도 확진자가 발생했고 2월 1일에는 승객 2,679명이 오키나와(沖縄)현 나하(那覇)시를 관광했는데, 2월 14일에 오키나와에서 첫 감염자(당시 관광지를 안내하던 택시 기사) 발생
- 2월 17일에는 후생노동성 직원이, 18일에는 크루즈선에 파견되었던 30대 남자 간호사가 확진판정을 받았고, 다이아몬드프린세스호에서만 일본 국적자 중 확진자가 712명, 사망자는 12명 발생
- 일본 후생노동성 전문가팀이 2월 26일까지 집단감염이 확인된 10건을 포함, 일본 국내 감염자 110명을 조사한 결과, 75.5%에 해당하는 83명이 타인에게 감염시키지 않은 것으로 파악했고, 1명이 다른 2명을 감염시킨 11건은 밀폐된 환경에서 발생된 것으로 발표[2)]
- 2월 6일부터 2월 15일까지 일본 내 코로나19 검사는 총 1만 2천 건으로 보도되었는데, 이 당시 한국에서는 하루 2만 건의 검사를 실시[3)]

• 일본 정부의 대응
- 일본 정부는 코로나19 확진자 발생 이후, 1월 30일 신형코로나 등 대책특별조치법에 의거, 내각관방에 신형코로나감염병(일본에서는 코로나19의 정식명칭으로 사용되고 있으나 본고에서는 이후 코로나19로 표기) 대책본부를 설치하고 3월 26일부터 가동하기로 공표[4)]
- 2월 13일에 처음으로 코로나19 감염병에 관한 긴급대응책을 발표하였는데, 골자는 △귀국자 등에 대한 지원 △국내감염대책 강화 △미즈기와(水際)[5)]대책 강화 △피해를 입을 산업 등에 대한 긴급대응 △국제연대 강화 등[6)]
- 2월 17일 일본정부는 37.5도 이상의 발열이 나흘 이상 지속되었을 경우 코로나19 진단을 실시한다는 검사기준 발표

2) 1월 18일 도쿄의 한 개인택시조합이 소형유람선 한척을 빌려 조합원과 가족 등 80명 규모로 개최한 선상 신년모임에서 집단 감염이 발생했고, 1명이 헬스클럽 이용자 9명을 감염시킨 사례도 확인되면서 집단감염의 우려가 확산되기 시작.
3) 고은경, "일본의 한미일 관계 전문가가 쓴 코로나19 대응 성적표," 『한국일보』, 2020년 3월 21일, https://www.hankookilbo.com/News/Read/202003201700719746 (검색일: 2020년 4월 16일).
4) 일본총리관저, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/konkyo.pdf (검색일: 2020년 4월 13일).
5) 일본은 과거부터 외래 전염병을 차단하기 위해 해상격리를 뜻하는 미즈기와(水際) 정책을 취해왔으며, 이 정책은 다이아몬드프린세스호 격리 사례에도 적용
6) 일본총리관저, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou_gaiyou_corona.pdf (검색일 4월 13일).

- 2월 25일 발표된 코로나19 감염병 대책 기본방침[7]의 목적은 △감염병 유행의 최종종식을 목적으로 하되, 환자의 증가속도를 가능한 한 억제하고 유행의 규모를 최소화 △중증환자 발생을 최소한으로 줄이기 위해 최대한 노력 △사회 및 경제적 충격을 최소화 등
- 일본 정부는 2월 26일, 한국 내 코로나19 확진자가 집중적으로 발생한 대구와 청도 방문자에 대한 입국을 거부하기로 결정
- 일본 정부는 3월 5일, 9일부터 한국과 중국으로부터의 입국자를 2주간 지정시설에 격리 후 입국을 허가하며, 한국과 중국에 대해 비자효력을 정지시키는 조치를 시행한다고 발표
  ※ 일본의 이러한 조치에 대해 한국 외교부는 일본이 사전에 설명하지 않았다면서 주한 일본대사를 초치하는 등 강력한 항의
- 3월 10일, 감염병대책본부는 코로나19 감염에 관한 긴급대응책 제2탄[8]을 발표했으며, 골자는 △감염확대방지책과 의료제공체제의 정비 △학교 임시휴업 발생 시 과제에 대한 대응 △사업활동 축소와 고용에 대한 대응 △사태변화에 즉시 대응할 수 있는 긴급조치 등

나. 2단계: 집단감염 발생과 해외유입차단 조치 시행

• 소규모 집단감염(클러스터)[9] 증가
  - 3월 초부터 발생하기 시작한 소규모 집단감염이 점차 확대되는 추세
  - 3월 4일 오사카에서 발생한 9명의 확진자는 오사카에서 열린 콘서트에서 감염된 것으로 확인되었고, 도쿄, 쿄토, 구마모토현 등에서도 콘서트에 갔다가 감염이 확인된 환자가 15명 이상 확인 되는 등 집단감염 점차 증가

7) 미즈기와정책으로 감염병 확산을 방지하려 했으나 국내 복수지역에서 감염경로가 불분명한 환자가 산발적으로 발생하고, 일부지역에서는 소규모환자집단(클러스터)이 파악되는 상황 전개. 향후 대폭 확대될 가능성에 대비, 중증환자를 중심으로 의료제공에 필요한 체제를 정비하기 위한 준비기간을 두고 적절한 상담 없이 의료기관을 방문하거나 감염되기 쉬운 장소에 가는 것을 피할 것, 손씻기, 침뱉기 자제, 감기증상 시 외출 자제, 가급적 마스크 착용 등을 고지. 후생노동성, https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000599698.pdf (검색일: 2020년 4월 13일).

8) 일본총리관저, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou2_gaiyou_corona.pdf (검색일: 2020년 4월 13일).

9) 일본 후생노동성에서는 한 장소에서 5명 이상의 확진자가 발생할 경우, 집단감염(클러스터, cluster)으로 정의.

- 3월 16일 후생노동성이 공개한 소규모 집단감염 내용을 살펴보면, 3월 15일 기준으로 전국 10개의 지자체에서 집단감염이 발생한 것으로 확인
- 3월 31일 공개된 후생노동성 자료에 의하면, 이후 전국 14개 지자체로 확산된 것으로 파악
- 3월 28일 치바(千葉)현 도노쇼마치(東庄町) 장애인 시설에서 직원 31명과 입소자 26명 총 57명 집단감염

• 일본 정부의 대응
- 소규모 집단감염이 속출하는 가운데 3월 18일 일본 정부는 국민들의 생활불안에 대응하기 위해 긴급조치를 발표[10]
- 3월 26일 코로나19 대책 등 대책특별법 조치 제15조 제1항에 의거, 코로나19 감염증 대책본부를 설치하고 설치장소는 도쿄도 내 내각관방실로 하며, 3월 26일부터 코로나19 감염대책 추진을 위해 필요하다고 인정되는 기간 동안 운영키로 공표
- 4월 1일 일본 외무성은 새로운 '미즈기와(水際)대책 강화에 관한 조치'를 결정[11]
- 4월 3일, 일본법무성은 코로나19 감염병 확산 방지를 위한 외국으로부터의 일본 상륙 거부에 대한 조치[12]를 발표했는데, 주요 내용은 4월 3일 이후 재입국허가에 따라 출국한 외국인은 체류자격이 있어도 원칙적으로 입국거부대상에 포함되며, 일본 거주 외국인에 대해 상륙거부 대상지역으로의 도항을 자제하도록 권고

다. 3단계: 전국적인 대규모 확진자 발생과 긴급사태선언

• 확진자 대규모 발생과 불안감 확대
- 각 지자체별로 공공시설(목욕탕 등), 바둑교실, 노인들을 위한 강좌 및 이벤트 기획 등의 운영 연기 및 중지 등 고지

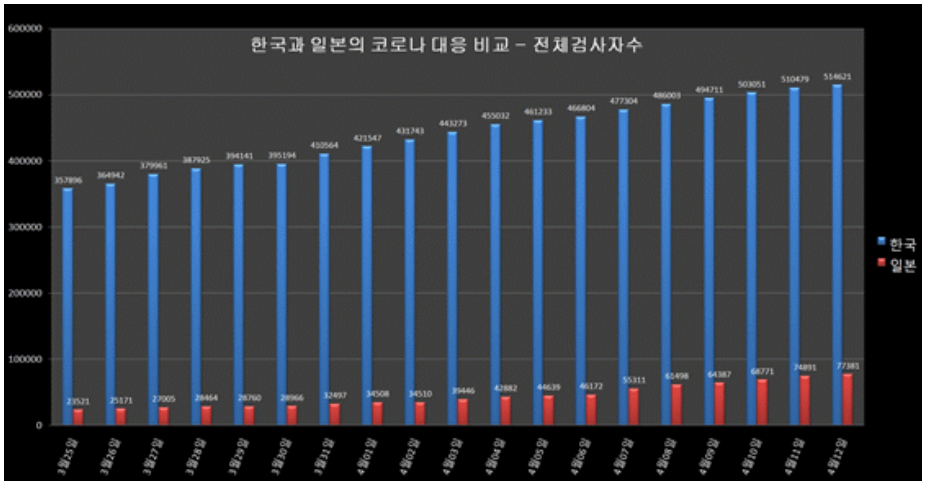
10) 생활불안 대응을 위한 긴급조치의 내용으로는 변제면제 특약조건으로 자금지원(상한액 20만엔) △공공요금 지불 유예 △국세 및 사회보험료 납부의 유예 △지방세 징수의 유예 등임. 일본총리관저, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou3_corona.pdf (검색일: 2020년 4월 13일).

11) 새로운 미즈기와대책 강화조치의 주요 골자는 △입국거부대상지역을 49개국 및 지역 추가 △일본국적자를 포함한 전 국가 및 지역의 입국자에 대해 검역강화 △지금까지 검역조치, 비자제한조치가 시행되지 않던 국가와 지역에 대한 비자제한 조치 등임. 일본외무성 홈페이지, https://www.anzen.mofa.go.jp/info/pcwideareaspecificinfo_2020C046.html (검색일: 4월 17일).

12) 일본법무성, http://www.moj.go.jp/content/001318288.pdf (검색일: 4월 17일).

- 소규모 집단감염의 확대와 대도시 중심의 확진자, 해외 유입자, 감염경로 미확인자 등이 복합적으로 확대되면서 확진자 수 급증
- 일본 정부의 PCR 검사부족 실태에 대한 일본 국민의 불만과 불안 고조

[그림 1] 한국과 일본의 코로나19 대응 비교



※자료: 한국질병관리본부

- 일본 정부의 대응
  - 4월 1일, 후생노동성은 지난 3월 19일 코로나19 감염병 대책 전문가회의에서 발표한 내용을 개정하여 새롭게 발표
  - 전국적으로 확대되는 집단감염과 대도시를 중심으로 발생하는 확진자의 급증을 억지하기 위해 일본 정부는 4월 7일자로 코로나19 감염병 긴급경제대책[13]을 각의 결정
  - 3월 28일 코로나19 감염병 대책 기본대처방침을 개정, 4월 7일에 발표[14]
  - 4월 7일 저녁 7시에 아베 총리는 긴급기자회견을 갖고, 4월 8일 0시부터 도쿄도를 비롯한 7개 도도부현에 긴급사태선언을 선포하고 시행하기로 발표

13) 일본총리관저, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/200407kinkyukeizaitaisakuoutline.pdf (검색일: 2020년 4월 17일).
14) 일본총리관저, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihon_h(4.7).pdf (검색일: 2020년 4월 17일).

2. 일본 정부 코로나19 초기대응의 특징과 한계

가. 확진자 파악 미숙과 중앙-지자체 간 불협화음

- 확진자 수 확대 억지에 초점
  - 일본 정부는 7월 24일 개막 예정이었던 도쿄올림픽 개최를 앞두고 일본 내 확진자의 수를 최대한 줄이기 위해 1월 중순부터 미즈기와정책을 실시
  - 코로나19 검사를 37.5도 이상 고열이 3일 이상 지속되었을 경우와 동맥혈 산소포화도(SPO2) 93% 이하 및 폐렴 증상에 대해 검사를 실시하는 방침을 세웠는데, 이러한 원칙에 의해 다수의 사람들이 PCR검사를 받지 못하게 되었음
  - 이후 일본정부는 PCR검사 키트의 부족을 이야기했는데, 도쿄올림픽 개최 여부에 집중한 탓에 코로나19 검사·진단 준비에 소홀
    ※ 아베 총리는 2월 3일 중의원 예산위원회에서 "민간기관과 연계하는 방안도 생각해서 간이검사키트 개발에도 이미 착수했다"고 언급했으나, 간이검사는 일반병원에서 실시하는 것으로 금방 결과를 알 수 있으나 정확도가 매우 떨어지는 것이 특징
  - 3월 24일에 도쿄올림픽 1년 연기가 결정된 뒤부터 PCR검사를 점차 늘려갔고 확진자 수가 증가하기 시작했으나 이미 경증환자나 집단감염이 확대되는 추세로 이후 일본 정부가 내놓은 대책들로 감염확대를 억지하기에는 역부족인 상황이 전개

- 중앙정부와 지자체 간 긴급경제대책을 둘러싼 견해차
  - 일본 정부는 4월 6일 긴급경제대책을 공표했는데, 소득이 감소한 세대에 대해 현금 30만엔 지급, 아동수당 지급 등이 주요 내용
  - 이 긴급경제대책은 소규모사업자, 중소기업 등에 대한 지원금을 명시하고 있지 않고, 지자체의 피해규모나 특성을 고려하지 않은 경제산업성 위주의 정책으로 실효성이 낮음
  - 실업 등으로 생활이 어려운 가계에 대해서도 구체적으로 지원금을 지급하겠다는 명확한 정부 지침이 없고 예산이 부족한 지자체는 중앙정부에 대해 예산을 지원받고자 하나 이 또한 지체되면서 긴급경제대책도 효율성 측면에서 문제

나. 확진자 동선 미공개와 집단감염 확대

- 확진자 관리와 감염확대 초동대응 미비
  - 확진자의 신원이나 동선에 대해 미공개 원칙을 고수하다보니 방역에 문제점이 드러났고 대규모 확진자 발생에 대비한 의료체제 정비도 미흡

- 코로나19가 젊은층보다 노년층에 발병하기 쉬운 감염병으로 인식하고 있어 유동인구가 많은 대도시에 대한 적절한 감염대책이 마련되지 못했다는 점도 집단감염을 확대시킨 문제점으로 지적
- 마스크, 진단키트 부족 등도 감염방지, 확진자 진단 등에 장애요인으로 작용하면서 코로나19 초동대응에 실패했다는 평가

• 해외 유입자에 대한 격리 및 제한 조치의 시의성 문제
- 감염자가 폭발적으로 증가했던 중국에 대해 초기부터 출입국을 엄격히 관리하는 조치를 취하지 않은 것도 해외 유입을 막지 못한 원인으로 작용
- 일본 정부가 코로나19 초기 중국 국내 상황을 충분히 인식하지 못했고, 일본을 방문하는 외국인들의 관광수입 등 경제적 효과를 고려해 제한조치를 미리 시행하지 못한 점도 감염 확대의 주요 요인

Ⅲ. 긴급사태선언 이후 코로나19의 전개상황과 평가

1. 4.7 긴급사태선언의 특징

가. 긴급사태선언의 내용과 특징

• 긴급사태선언의 내용[15]
- 일본에서는 1954년까지 舊경찰법 62조에 의거 「국가비상사태」를 선포하는 권한이 내각총리대신에게 부여되었으며, 이후 법 개정을 거쳐 현행 경찰법에 의하면 재해대책기본법에 의거한 재해긴급사태선포, 신종인플루엔자 등 대책특별조치법에 의거한 신형인플루엔자 등 긴급사태선언 등이 있는데 이것은 모두 내각총리대신이 발동

15) 일본총리관저, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihon_h(4.7).pdf (검색일: 2020년 4월 15일).

- 일본의 경우, 지방자치단체가 비상사태선언이나 긴급사태선언을 할 수도 있으나, 이 경우 특별법을 발동하는 것이 아니기 때문에, 법적구속력이 없는 요청이나 주의환기 정도임
- 예를 들면 2010년 5월 18일 미야기현(宮城縣) 히가시고쿠바루(東國原) 당시 지사가 구제역 확산에 대해 선언한 바 있고, 2020년 2월 28일에 홋카이도(北海道) 스즈키(鈴木)지사가 코로나19의 확산으로 긴급사태선언을 한 바 있음
- 아베 총리는 7일 기자회견에서 뉴욕과 같은 '도시봉쇄'를 하는 것이 아니고 공공교통기관 등 필요한 경제사회 서비스는 유지하면서 '밀폐(密閉)', '밀집(密集)', '밀접(密接)' [16]의 3가지 영역에서 감염확대를 방지하는 것임을 강조
- 또한 사람과 사람 간 접촉을 최저 70%에서 최대 80% 감소시키게 된다면 2주 후에는 감염자 수가 점차 감소세로 접어들 수 있다는 전문가들의 계산에 의한 방침임을 언급

• 긴급사태선언의 특징 [17]
- 이번 긴급사태선언으로 대규모 행사를 하게 될 경우 행정적 지시가 가능하고, 정부의 판단에 따라 개학 연기 또는 중지, 집회 중지, 언론통제도 가능
- 무엇보다 이번 긴급사태선언의 배경에는 의료시스템 문제가 큰 요인으로 작용했다는 평가
- 현재 일본은 확진자 치료를 위한 병상과 의료진, 약품 등이 부족한 상황으로 이번 긴급사태선언으로 의료기기, 의약품, 마스크 등 의료물자를 정부가 강제적으로 배분할 수 있고 부족한 병상확보를 위해 임시 의료시설 설치 가능
- 이를 위해 소유자 동의 없이 토지와 건물을 사용할 수 있고 호텔 등 민간 시설에 경증환자를 수용하고 의료기관은 중증 감염자 치료에 집중할 계획으로 알려짐
- 아베 총리는 7일 오후 긴급사태를 선언한 후 TV도쿄에 출연하여 한국이 전 세계적으로 확대시킨 '드라이브 스루' 방식의 유전자 증폭(PCR)검사 도입 가능성도 언급했으며, PCR 검사를 제대로 하지 않고 있다는 국민들의 불만을 고려, PCR검사 능력을 1만 건에서 2만 건으로 늘리겠다고 시사

나. 긴급사태선언의 목적과 기대효과

• 의료체제 붕괴 억지
- 이번 긴급사태선언의 기대효과 중 하나는 도쿄도를 비롯하여 대도시의 확진자가 급증하는 상황에서 부족한 병상 확보와 의약품 수급 등 의료태세 정비 계기 마련

16) 일본총리관저, https://www.kantei.go.jp/jp/content/000062771.pdf (검색일: 2020년 4월 16일).
17) 김숙현, "일본 '긴급사태선언'과 시사점," 국가안보전략연구원 「이슈브리프」 통권 187호 (2020).

※ 한 일본 감염대책 전문가는 “이번 긴급사태선언은 감염자수가 급증하는 것을 막고, 의료붕괴를 억지하기 위한 의미가 있다. 국내 모든 지역에서 밀폐, 밀집, 밀접의 3가지 환경을 잘 피하고 타인과의 접촉횟수나 외출을 자제하는 개개인의 행동이 매우 중요하다”고 언급

- 강제성이 없는 긴급사태선언이기 때문에 국민 개개인의 준수 여부, 행동양식이 향후 코로나19 감염자 확대의 주요 변수가 될 것으로 전망
- 일본 정부는 국민들이 질서를 잘 지키고 남에게 폐가 되는 행동을 하지 않는 것을 미덕으로 생각하는 정서가 있기 때문에 강제성이 없다고 할지라도 국가의 요청을 적극적으로 수용할 것으로 기대

• 유동인구 및 인구밀집 감소
- 아베 총리는 긴급사태선언 하루 전날인 4월 6일 총리관저에서 기자회견을 갖고 “폭발적인 감염 확대를 막기 위해 외출 자제에 전면적으로 협력해 줄 것을 부탁드린다”라고 언급
- 이어 “사람과 사람 간 접촉을 70~80% 줄이면 2주 뒤에 감염이 피크를 지나 감소 국면으로 바뀔 수 있다는 게 전문가들의 견해”라며, “접촉을 70~80% 줄이기 위한 외출 자제를 요청[18)]
- 아베 총리가 회견에서 밝힌 바와 같이, 긴급사태선언은 유동인구 감소와 접촉 및 밀집을 최소화하기 위한 목적으로, 일본 주요 7개 도시를 중심으로 발동

2. 긴급사태선언 이후 일본 내 코로나19 추이변화 및 평가

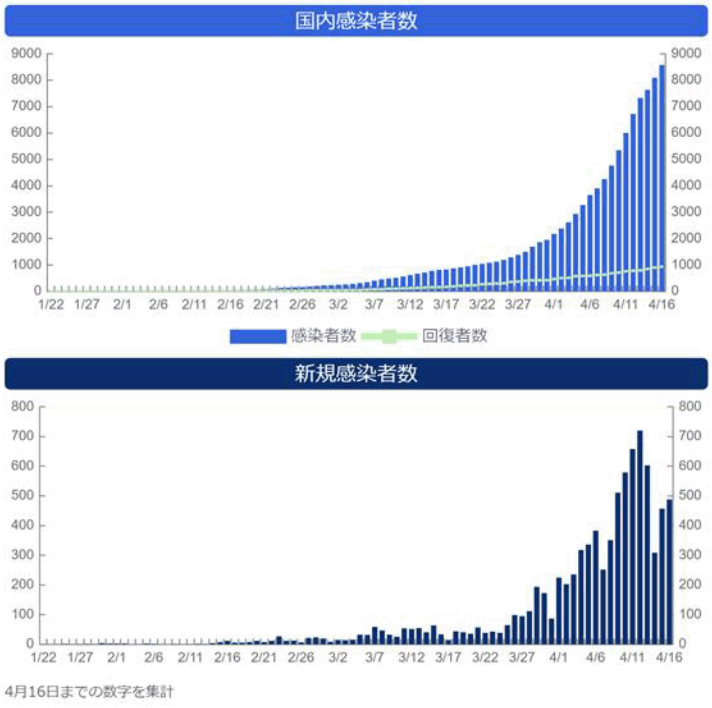
가. 긴급사태선언 이후 일본 내 코로나19 확진자 현황 추이

• 긴급사태선언 전국으로 확대 시행
- 4월 7일 7개 도시에 대한 긴급사태선언을 발표했는데, 확진자가 1만 명을 넘자 4월 17일 전국으로 확대 시행 발표
- 아베 총리는 긴급사태선언으로 외출자제 등 각종 행동에 제약을 받는 국민들을 대상으로 일률적으로 1인당 10만 엔 지급 방침 발표

18) 서승욱, “아베, 도쿄·오사카 등 긴급사태선언 발령, 국민행동 바꿔야,” 『중앙일보』, https://news.joins.com/article/23749321 (검색일: 2020년 4월 10일).

• 대도시 중심 확진자 급증
  - NHK 보도에 의하면 4월 7일 긴급사태선언 이후 9일 만에 확진자수가 2배로 증가하면서 1만 명을 초과하였고, 4월 17일 하루 동안 일본 전국에서 574명의 감염 확인[19]
  - 긴급사태선언 발동 직후인 11일에는 719 명을 기록했으나, 12일에는 500명, 13일에는 294명으로 증가세가 둔화되었다가, 14일에 482명, 15일에 549명, 16일에 574명으로 대폭 증가세[20]
  - 도쿄도가 2천 595명, 오사카가 1천 20명, 가나가와 675명, 지바 595명, 사이타마 564명 등 수도권에서 많은 확진자를 기록하고 있는 것이 특징
  - 집단감염도 지속적으로 확대되고 있는 추이로, 4월 16일 일본유도연맹 사무국에서 총 17명의 감염자가 발생하는 등 소규모집단 감염으로 인한 확진자 급속 증가

[그림 2] 일본 국내 감염자 추이



※ 출처: 일본후생노동성 발표(4월 16일)

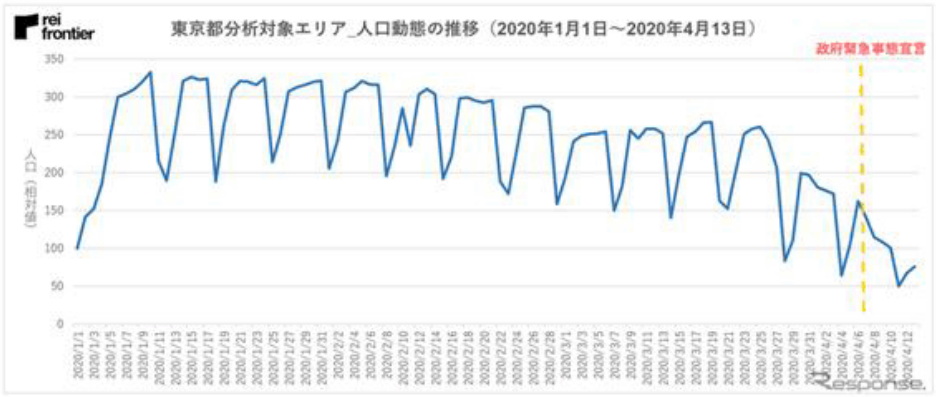
19) 박세진, "'긴급사태확대' 日 코로나 신규확진 574명↑…누적 1만명 넘어," 연합뉴스, 4월 17일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200417009800073?input=1195m (검색일: 2020년 4월 18일).
20) Ibid.

나. 긴급사태선언 효과 및 평가

- 효과 1: 유동인구 감소
  - 일본의 레이프론티어가 조사한 데이터에 의하면, 4월 7일 긴급사태선언 주요도시에 포함되어 있는 도쿄와 후쿠오카 지역의 유동인구는 감소

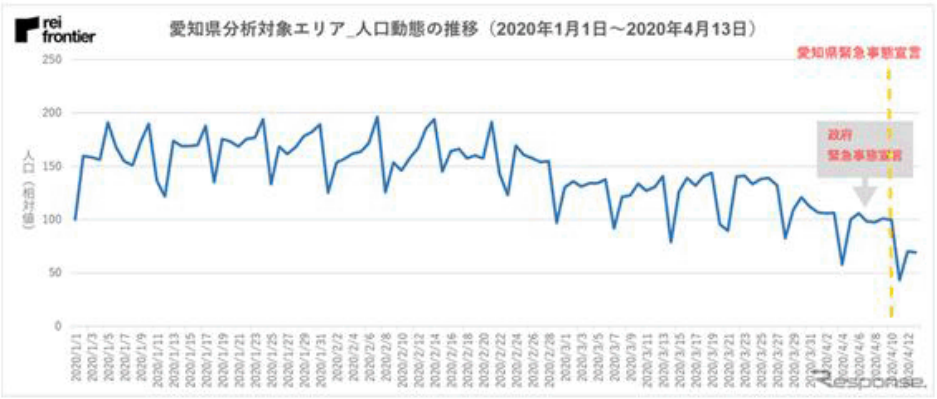
[그림 3] 긴급사태선언 이후 도쿄 후쿠오카 아이치 유동인구 변화 추이

-도쿄도 지역 인구이동 추이(2020년 1월 1일~2020년 4월 13일)



-후쿠오카현 지역 인구이동 추이(2020년 1월 1일~2020년 4월 13일)

-아이치현 지역 인구이동 추이(2020년 1월 1일~2020년 4월 13일)



※ 출처: rei frontier, https://response.jp/article/2020/04/15/333648.html

- 아이치현의 경우, 중앙정부가 발동한 4월 7일 긴급사태선언 7개 도시에 포함되어 있지 않았는데, 4월 10일 아이치현 지자체에서 긴급사태선언을 발동
- 4월 10일 이후에는 아이치현 주변 유동인구가 감소세로 전환

• 한계 1: 중앙정부와 지자체 간 소통문제
- 일본 정부가 내놓은 긴급사태선언만으로는 도쿄도를 비롯한 대도시에서의 감염자 확대를 막기 어렵다는 평가가 일반적
- 고이케(小池) 유리코 도쿄도지사는 4월 10일 기자회견을 열고 아베 총리가 발표한 '긴급사태선언'으로는 도쿄도에서의 감염확대를 억지하기 어렵다고 판단, 도 자체적으로 휴업을 요청하는 6개 업종과 시설을 공표하고 요청에 따라 휴업하는 중소기업에 대해 협력금을 지원할 것을 시사
- 고이케 지사는 특히 사람들이 많이 모이는 술집을 포함한 음식점에 대해 "야간외출 자숙이 필요하다는 관점에서 아침 5시부터 저녁 8시까지 영업을 요청하고, 주류의 제공은 저녁 7시까지로 해달라"면서 영업시간 단축 등 협력을 요청
- 협력금은 1개 사업자에 대해 50만엔, 점포 2개 이상 사업장을 갖고 있는 사업주에게는 100만엔을 지급할 것으로 전망

- 또한 고이케 지사는 식료품이나 의류품 등 생활필수용품 구입을 위한 외출이나 병원에 다니는 것, 직장으로의 출퇴근은 제한하지 않고 특히 생활필수품을 판매하는 점포에 대해 휴업요청을 한 것이 아니라고 언급하고 사재기 방지를 요청

• 한계 2: 구속력과 강제성 부재에 따른 효력 부족
- 긴급사태선언의 또 다른 한계는 도쿄도 등 대형도시에 유입되는 하루 3천만명 이상의 유동인구를 제한하거나, 해외 유입자, 특히 감염경로를 알 수 없는 감염자를 적극적으로 통제하는 규정이 없다는 점
- 일본 정부는 도쿄올림픽이 연기되거나 개최되지 못할 수 있다는 점에서 감염자를 최대한 공표하지 않았고, 확진자의 동선도 개인정보 보호 차원에서 밝힐 수 없다는 방침을 고수
- 그 결과, [그림 2]에서 알 수 있는 바와 같이 긴급사태선언 이후에도 감염자 수가 급속도로 증가
- 실제로 누가 감염자인지 감염자가 어느 지역에 있는지 모르는 상황에서 두 달 가까이 시간이 경과하였고 이동제한 등 구속력이 없어 긴급사태선언의 한계 노출

Ⅳ. 코로나19의 일본 국내외 파급영향과 고려사항

1. 코로나19가 미칠 일본의 대내외 파급영향

가. 경제적 측면

• 기업의 실적 대폭감소로 인한 경기후퇴
- 일본 정부의 긴급사태선언 이후, 일본경제전망을 개정했는데, 6월 내에 코로나19가 진정국면에 접어든다는 전제로, 2020년 실질 GDP 성장률은 4.5%, 2020년 내에 코로나19가 타결된다면, 7.6%가 저하될 것으로 전망했으며, 이는 리먼 쇼크 사태를 상회하는 수준

- 해외경제의 악화로 이에 연동된 기업실적도 하향 수정되고 있으며, 1월 하순 이후 코로나19로 인한 실적의 마이너스 영향을 지적한 상장기업은 4월 상반기 시점으로 226개사를 넘고 있고, 매출 하향 수정액도 1조 2천 993억엔이 달함

• 단기적인 개인소비심리 위축
- 일본은 2019년 10월부터 소비세를 8%에서 10%로 상향조정하였음
- 아베노믹스 효과로 소비가 진작되면서 경기가 활성화된 측면이 있었으나 소비세인상으로 다시 경기가 정체되는 추세에서 코로나19의 여파로 더욱 심각한 경기후퇴 국면이 예상
- 3월 말 미쓰비시총합연구소가 5천명을 대상으로 실시한 조사에 의하면 코로나19 감염이 종식된 후 소비를 다시 평소대로 할 것인가에 대한 물음에 그렇다고 응답한 비율로 보아, 잠재적 수요는 증발하지 않았다는 점 확인[21]
- 긴급사태선언이 도시봉쇄나 구속력을 갖는 조치가 아님에도 국민들의 감염확대에 대한 위기의식이 높아져 개인소비는 한층 억제될 것으로 전망

• 코로나19 종결시점이 관건
- 긴급사태선언으로 인한 추가적 소비억제 금액은 한 달 동안 약 1.4조엔(도쿄도는 0.4조엔 정도)로 예상
- 일본 정부가 함께 내놓은 긴급경제대책으로 실업이나 도산의 증가가 억제된다고 상정할 경우, 실질GDP의 경우 2020년 4~6월기까지는 마이너스 성장이 지속되고 있으나, 7~9월기부터는 2사분기 연속 전기 대비율 10% 정도 플러스 성장 예상[22]
- V자 회복이 현실화되기 위해서는 긴급사태선언을 계기로 감염방지를 최대한 이끌어 낼 수 있도록 민관이 협력해야 할 필요

21) 三菱總合研究所, "新型コロナウィルス感染病の世界·日本経濟への影響と経濟對策提言," 4月6日, https://www.mri.co.jp/knowledge/insight/ecooutlook/2020/20200406.html (검색일: 2020년 4월 10일).
22) 神田慶司 外, "緊急事態宣言·緊急経濟對策後の日本経濟見通し," 大和總研, 4月8日, https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20200408_021454.pdf (검색일: 2020년 4월 10일).

나. 정치적 측면

- 올림픽 연기와 코로나19 확산으로 아베 정부의 정치적 부담 증가
  - 7월 24일 개최예정이었던 도쿄올림픽과 패럴림픽을 1년 연기하기로 결정하면서 이에 따른 경제적 손실은 NHK 보도 추정 6천 400억엔(약 7조 3천억원) 정도로 예상[23]
  - 도쿄올림픽 연기와 유지비용, 소비규모 축소, 관광산업 위축 등으로 2조 7천억원의 손실이 추가될 것이라는 전망이 나오면서 도쿄올림픽 1년 연기 비용으로 약 6천 408억엔이 추가 지출될 것으로 예상
  - 코로나19가 조기 진정되지 않고 확진자가 계속 증가하게 된다면 추가적 경제부담은 가중될 것으로 보임

- 2021년 총리임기 만료 전까지 지지율 반등 여지 미미
  - 아베 총리의 장기집권에 따른 국민적 피로도가 높고 사학비리문제 등 리더십의 도덕적 문제까지 발생한 상황에서 도쿄올림픽의 성공적 개최는 아베 총리 4연임의 중요한 모멘텀으로 작용할 수 있었으나 무산
  - 코로나19 여파로 각종 정상회의 및 외교 일정이 연기 및 취소되어 아베 총리의 최대 강점이라 할 수 있는 정상외교로 지지율을 높일 수 있는 기회가 적음
  - 코로나19 확진자가 계속해서 증가하고 전국적 규모로 장기화될 경우, 지지율 하락에 따른 아베 총리의 사임까지도 충분히 예상 가능

다. 외교적 측면

- 미중 갈등 향방에 따른 영향 심대
  - 현재 코로나19의 원인, 백신개발 경쟁, 코로나19 이후 경제적 혼란 등에 대한 미중 간 책임공방이 심화되고 있는 상황으로 미중 갈등의 향방에 따라 동북아질서에도 막대한 영향을 미칠 것임
  - 미일안보 및 동맹관계와 같은 전통안보 차원에서는 동북아질서가 그대로 유지될 것이나 세계적 경제공황과 같은 상황이 발생하게 되면 일본의 정책도 유연성을 발휘할 것으로 예상

23) 이 손실규모 내역은 도쿄올림픽 관객 소비지출과 경기장 유지비용, 선수촌 유지 및 관리비 및 각 경기단체의 예선전 재개최 경비 등을 합산 추정한 것임. 도쿄올림픽 조직위가 공개한 도쿄올림픽 총 비용은 1조 3,500억엔(약 14조원)으로, 이미 경기장, 선수촌, 각종 편의시설 등의 건립과 관련해 8조원을 사용.

• 중일관계 회복을 위한 양국 간 노력은 지속
  – 일본은 안보를 미국에 의존하고 있기 때문에 미중 간 패권경쟁이나 안보적 갈등상황이 되었을 경우 미국에 경사될 수밖에 없는 구조적 한계
  – 향후 미중 간 패권경쟁이 심화될 경우, 일본의 유연성을 확보하기 위한 대중정책의 변화에도 제약이 따를 것임
  – 일본의 외교노선인 자유롭고 열린 인도·태평양전략은 그대로 추진하고 안보 차원에서 미국의 인·태전략에 공조하는 동시에 일대일로와 같은 동북아 경제 분야에서는 중국과 협력하는 기존 전략은 당분간 유지될 것임
  – 코로나19가 진정국면에 접어들면 시진핑 방일을 재차 추진하는 등 일중관계 개선을 위한 외교적 노력도 지속될 것으로 보임

• 한일 간 갈등해소를 위한 새로운 기회 도출
  – 일본 측이 코로나19 대처 관련 한국 질병본부에 협조요청을 한 것은 한일 간 갈등을 완화시키고 감염병 분야에 대한 한일협력을 추진할 수 있는 계기가 될 수 있음
  – 다만, 일본 내 코로나19가 진정국면에 이르고 강제징용 관련 현금화가 시행된다면 일본의 보복조치가 확대되면서 한일 간 갈등이 더욱 악화될 수 있음

2. 고려사항

• 코로나19 이후의 변화될 국제사회에 대한 모색
  – 코로나19 이후에 달라질 국제사회에 대한 다양한 논의들이 이루어지고 있음
  – 코로나19가 경제적 세계화의 종식을 가져올 수도 있고, 이에 따른 경제적 피해 및 사회적 붕괴에 따라 민족주의, 강대국의 경쟁, 전략적 분리 등 다양한 시나리오들이 등장
  – 또한 코로나19 이후 각국은 기존의 안보 이슈보다는 경제적 이슈나 감염병 등 초국경적 위기에 대한 대처에 더욱 관심을 갖고 대응책을 마련할 것으로 전망

• 코로나19 이후 국제사회 공동대처를 위한 한일 간 협력방안 마련
  – 코로나19는 세계경제가 큰 타격을 받을 수 있다는 교훈을 주고 있는 바, 한일, 한중일 중심의 통화스와프 체결이 중요
  – 감염병 확대로 국경봉쇄나 지역봉쇄 등이 발생했을 경우, 이에 대한 자국민 보호 및 이동 등을 위한 국제 협의체 구성 필요

- 상호 정보공유, 백신 공동 개발 등 보건협력 강화 프로그램 공동 협의
- 재난재해 등에 대한 상호협력방안을 구축 관리하고 비상시에 보다 신속하게 대응할 수 있는 한일, 한중일 재난재해 컨트롤타워 구성
- 2015년 3월 채택된 국제적 강령인 '센다이 프레임워크'를 염두에 두고 감염병을 포함한 국제적 협력을 위한 공공외교 강화

참고문헌

日本総理官邸. “新型コロナウイルス感染症対策本部の設置について”. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/konkyo.pdf (검색일: 2020년 4월 13일).

_____. “新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策－第２弾－”. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/200407kinkyukeizaitaisakuoutline.pdf (검색일: 2020년 4월 17일).

_____. “新型コロナウイルス感染症緊急経済対策”. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/200407kinkyukeizaitaisakuoutline.pdf (검색일: 2020년 4월 17일).

_____. “生活不安に対応するための緊急措置”. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihon_h(4.7).pdf (검색일: 2020년 4월 17일).

_____. “新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針”. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihon_h(4.7).pdf (검색일: 2020년 4월 17일).

外務省. “日本における新型コロナウイルスに関する水際対策強化 (新たな措置)”. https://www.anzen.mofa.go.jp/info/pcwideareaspecificinfo_2020C046.html (검색일: 2020년 4월 17일).

法務省. “新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否について”. http://www.moj.go.jp/content/001318288.pdf (검색일: 2020년 4월 17일).

厚生労働省. “新型コロナウイルス感染症対策の基本方針”. https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000599698.pdf (검색일: 2020년 4월 13일).

三菱総合研究所. “新型コロナウィルス感染病の世界·日本経済への影響と経済対策提言”. 4月6日, https://www.mri.co.jp/knowledge/insight/ecooutlook/2020/20200406.html (검색일: 2020년 4월 10일).

神田慶司 外. “緊急事態宣言·緊急経済対策後の日本経済見通し”. 大和総研, 4月8日, https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20200408_021454.pdf (검색일: 2020년 4월 10일).

김숙현. “일본 ‘긴급사태선언’과 시사점.” 국가안보전략연구원 「이슈브리프」 통권 187호 (2020).

고은경. “일본의 한미일 관계 전문가가 쓴 코로나19 대응 성적표.”『한국일보』, 2020년 3월 21일, https://www.hankookilbo.com/News/Read/202003201700719746 (검색일: 2020년 4월 16일).

박세진. "'긴급사태확대' 日 코로나 신규확진 574명↑… 누적 1만명 넘어." 연합뉴스, 4월 17일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200417009800073?input=1195m (검색일: 2020년 4월 18일).

서승욱. "아베, 도쿄·오사카 등 긴급사태선언 발령, 국민행동 바꿔야." 『중앙일보』, https://news.joins.com/article/23749321 (검색일: 2020년 4월 10일).

KTV. "WHO팬데믹 선언! 팬데믹의 뜻과 역대 팬데믹 선포 사례는?" KTV 시리즈COVID19, 2020년 3월 12일, https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=27717495&memberNo=4328593&vType=VERTICAL (검색일: 2020년 4월 15일).

Abstract

The Japanese Government's Response to COVID-19: Evaluation and Outlook

Sukhyun Kim
(Institute for National Security Strategy)

Japan is not an exception in worldwide spread of Covid-19. In February and March which was the early stage of spread, for Tokyo Summer Olympic Game originally scheduled to be held on July 24th, the Japanese government proceeded the contagious disease control in direction of fully minimize the number of infectees. Japan has been criticized for not being capable of containing the spread due to their immature response on early stage as they didn't take the aggressive gene amplification test(PCR) for the mild case and didn't open the flow of the infectees to the public.

As small group infection has been expanded into nationwide scale, on April 7th, Prime minster Abe declared a status of emergency and announced not enforceable yet more specified contagious disease control measure. At the same time, as an economy support policy, the additional budget support about 108 trillion Yen was announced. But henceforward the economy of japan is forecasted to be faced the recession. Along this process, the limitation of Japanese government has been exposed and the leadership of prime minister Abe got to taken the blow.

After Covid-19, domestic and foreign policy of Japan is expected to be uncertain to forecast about dissolution of parliament, general election, and revision of the Constitution that the Abe government has been pursuing due to the drop in approval rating for Abe cabinet.

Also, as the possibility of state visit of Xi Jin Ping has been less feasible, it is expected to cause a setback on Abe's political schedule. As the great change is forecasted in international circumstances, the long term conflict between Korea and Japan is not in the best interest of both countries. And, in aspect of geopolitics and geology, cooperation between Korea and Japan is inevitable. Therefore, primarily they have to promote the cooperation in the area that they can pursue of universal benefit for both countries such as health and disaster division.

Keywords: COVID-19, contagious disease control, status of emergency, spreading influence

INSS 전략보고

July 2020. No. 85

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
02-6191-1000 02-6191-1111 www.inss.re.kr