

Online Series

2020. 02. 04. | CO 20-03

감염병 확산 방지를 위한 남북협력과 재난공동대응

이 규 창 (인도협력연구실장)

중국발 신종 코로나바이러스 감염증의 확산은 남북관계 및 관광협력 추진에도 상당한 영향을 미치고 있다. 감염병 확산 방지 또는 감염병 유입에 따르는 피해의 최소화를 위해서는 남북협력이 필요하다. 대북제재위원회의 인도적 지원 면제 승인을 위한 노력과 함께 남북한이 보다 적극적으로 감염병 확산 방지를 위한 협력에 나설 필요가 있다. 나아가 재난 관점에서의 남북공동대응이 요구된다. 첫째, 재난협력의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 접경지역에서의 감염병 예방을 위한 협력, 무단방류 방지를 위한 접경지대 인근 공유하천의 평화적 이용, 비무장지대 내 산불 발생시 진화를 위한 협력이 우선적으로 추진되어야 한다. 둘째, 인도주의적 면제에 있어 사안별 면제가 아닌 상시적 면제를 이끌어내는 방안이 강구될 필요가 있다. 셋째, 남북한의 재난공동대응에 대한 제도화 방안이 마련되어야 한다. 자연재난, 사회재난을 포괄하는 재난공동대응의 제도화가 필요하다. 동서독의 경우 1973년 재난공동대응협정을 체결하였다.

남북관계 및 관광협력 추진에 큰 영향을 미치는 감염병 확산

중국발 신종 코로나바이러스 감염증이 빠르게 확산하고 있다. 이와 관련하여 세계보건기구(WHO)는 지난 1월 30일 국제 공중보건 비상상태를 선포하였다. 북한은 신종 코로나바이러스 감염증의 자국내 유입을 차단하기 위해 총력을 기울이고 있다. 비상설기구인 중앙인민보건지도위원회는 신종 코로나바이러스 감염증의 위험성이 사라질 때까지 위생방역체계를

국가비상방역체계로 전환하였다.¹⁾ 북한은 국경을 봉쇄하고 대외무역에서 절대적인 비중을 차지하고 있는 중국과의 무역까지 중단하는 초강수를 두고 있다는 소식도 전해지고 있다. 이와 같은 북한의 방역조치는 대북제재 국면에서 북한이 사활을 걸고 추진하고 있는 관광사업에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 북한은 양덕온천문화휴양지 운영을 금년 1월 14일부터 시작하였다.²⁾ 또한 북한은 원산갈마해안관광지구 건설과 삼지연시를 국제관광특구로 변모시키기 위한 노력에 매진하고 있다. 이와 관련하여 북한은 신종 코로나바이러스 감염증의 유입을 단순한 보건의료 문제가 아닌 국가의 존립과 관련된 문제로 대응하고 있다. 1월 29일 노동신문은 신종 코로나바이러스 감염증의 전파를 막기 위한 사업을 국가 존망과 관련된 중대한 정치적 문제로 간주하여야 한다고 강조하였다.

신종 코로나바이러스 감염증의 확산은 남북관계 및 관광협력 추진에도 상당한 영향을 미치고 있다. 북한 당국이 신종 코로나바이러스 감염증 유입 차단에 총력을 기울이고 있는 상황에서 한국 정부가 추진하고 있는 개별 관광은 당분간 위축이 불가피하게 되었다. 아울러 남북한은 1월 30일 개성공동연락사무소에서 남북연락대표 협의를 개최하여 신종 코로나바이러스 위협이 완전히 해소될 때까지 공동연락사무소를 잠정 중단하기로 합의하였다. 다만, 남북한은 서울-평양 간 별도 전화선과 팩스선을 개설해 연락 업무는 유지하기로 하였다. 공동연락사무소 중단 조치는 비록 감염병 확산 방지를 위한 잠정적인 조치이기는 하지만 감염병 확산이 남북관계에도 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 사례라는 점에서 주목된다.

감염병 확산 방지 관련 남북협력 사례와 시사점

감염병(전염병) 확산 방지 또는 감염병 유입에 따르는 피해의 최소화를 위해서는 남북협력이 필요하다. 감염병 분야에서 남북협력이 이루어진 선례가 있다.³⁾ 말라리아, 구제역, 신종 플루 등 감염병의 경우 비록 한국 정부가 북한을 직접 지원하지 않고 국제기구를 통해 이루어지기는 하였지만 2000년대 감염병 방역을 위한 협력이 이루어졌다. 또한, 산림병해충 방제, 수해지원도 지방자치단체들을 중심으로 이루어진 사례가 있다. 남북한은 이들 분야의 협력을 위해 2005년 8월 「남북농업협력위원회 제1차 회의 합의문」, 2007년 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(일명 ‘10·4 선언’), 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언

1) 『조선중앙통신』, 2020.1.30.

2) 『조선중앙통신』, 2020.1.14.

3) 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 124~125.

이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서」, 「남북경제협력공동위원회 제1차 합의서」, 「남북보건의료·환경보호협력분과위원회 제1차 회의 합의서」 등을 체결하였다. 2000년~2010년 정부차원의 감염병 방제 지원으로 396억 원이 소요되었다.

그러나 2010년 이후 감염병 및 산림병해충 방제 지원과 수해지원은 남북관계 경색으로 이루어지지 않았다. 홍수 등의 자연재난과 관련하여 수해복구가 2000년대 이루어졌으나 이 역시 2010년 단절되었다. 현 문재인 정부 들어서도 남북보건의료협력은 난항을 겪고 있다. 2019년 한국 정부는 보건의료 분야의 협력을 위해 타미플루 지원을 추진하였으나 대북제재에 따른 협의 지체로 실행되지 못하였다. 또한 2019년 5월 이후 아프리카돼지열병 발생상황 공유와 확산방지를 위해 북한 측에 수차례 방역협력 공조를 타진하였으나 성과를 거두지 못하였다.

반면 문재인 정부 출범 이후 민간단체를 통한 감염병 분야의 남북협력은 꾸준히 지속되고 있다. 유진벨재단은 2017년 5월 북한을 방문하여 12개 다제내성결핵 센터를 방문하여 400명 이상의 새 환자를 등록한 바 있다. 또한 2019년에도 북한은 유진벨재단의 방북을 두 차례(4.23.~5.14, 9.2.~9.24.) 허용하였다. 이에 앞서 유엔 안보리 대북제재위원회는 2018년 11월 유진벨재단이 신청한 결핵약과 장비 등의 대북 제재 면제 요청을 승인하였다.

요컨대, 감염병 분야의 남북협력에 있어 북한은 자국의 국가이익 또는 정치적 상황에 따라 한국 정부의 협력을 선별적으로 수용하는 모습을 보이고 있다. 이는 정부 차원의 신종 코로나바이러스 감염증 확산 방지를 위한 협력 제의를 북한 당국이 거부할 가능성과 함께 북한 내의 정치적인 상황 변화에 따라서는 협력에 응할 가능성이 동시에 존재함을 시사한다. 대북제재위원회의 인도적 지원 면제 승인을 위한 노력과 함께 남북한이 보다 적극적으로 감염병 확산 방지를 위한 협력에 나설 필요가 있다. 한국 정부는 협력 의사를 북한에 타진하고 북한은 이에 호응하여야 한다.

재난 관점에서의 남북 공동대응방안 마련 필요

감염병의 확산은 개인의 생명 및 안전을 침해하는 데에서 머물지 않고 공동체의 존립 자체를 위협할 수 있다. 이같은 점에서 국가들은 감염병의 확산을 재난(또는 재해)으로 간주하고 있다. 한국은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병 예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해를 재난의 사유 가운데 하나로 규정하고 있다(재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호). 북한도 전염병 전파로 인한 피해를 재해의 범주에 포함시키고 있다(북한 재해방지 및 구조·복구법 제2조).

재난은 감염병 확산으로 인한 피해에 국한되지 않는다. 일반적으로 재난은 자연재난과 사회재난으로 구분된다. 지금까지 살펴본 감염병 확산으로 인한 피해는 사회재난에 속한다. 태풍, 홍수, 가뭄, 지진, 화산활동 등 자연현상으로 인한 피해는 자연재난으로 구분된다. 현재 상영 중인 영화 백두산은 비록 영화적인 상상력이 동원되기는 하였지만 자연재난의 피해가 상상할 수 없을 정도임을 말해주고 있다. 자연재난과 사회재난이 결합된 형태인 복합재난도 존재한다. 기후변화로 인한 영향이 대표적인 예에 속한다.

복합적인 요소로 재난의 빈도 및 규모가 커지고 있다. 남북한의 경우 지리적으로 인접해 있어 상대측 지역에서 발생한 재난의 영향으로부터 자유로울 수 없다. 특히 비무장지대(DMZ)에서 발생한 재난이 많은 영향을 미치고 있다. 예를 들어 비무장지대에서 산불이 발생하고 있으며, 북한에서 발생한 말라리아가 경계를 넘어 남한주민과 군인들에게까지 피해를 입힌 사례가 있다. 이 같은 맥락에서 문재인 대통령은 2017년 7월 6일 베를린 선언에서 감염병, 산림 병충해, 산불에 대해 남북한이 공동대응하는 협력 추진을 천명하였다. 북한에서도 재난 대응에 대한 인식이 확산하고 있다. 2014년 6월 27일 재해방지 및 구조·복구법을 제정한데 이어 2019년 12월 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서는 이례적으로 자연재해에 대한 대응 방안이 논의되었다.⁴⁾ 이는 남북한이 재난협력 분야에서 점점을 찾을 수 있음을 시사한다. 이번에 발생한 신종 코로나바이러스 감염증 전파 사태를 계기로 북한 내에서, 또한 비무장지대에서 재난이 실제 발생했을 경우 대응체계를 종합적으로 점검할 필요가 있다. 정책 추진 방향을 간단히 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재난협력의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 북한 여러 지역에서 자연재난, 사회재난, 복합재난이 발생하고 있기 때문이다. 접경지역에서의 감염병 예방을 위한 협력이 우선적으로 추진될 필요가 있다. 감염병 예방을 위한 협력은 인도적 성격을 지니고 북한주민 뿐만 아니라 남한주민의 생명권과 건강권 보호를 위해 필요하기 때문이다. 이와 함께 무단방류 방지를 위한 접경지역 공유하천의 평화적 이용, 비무장지대 내 산불 발생시 진화를 위한 협력이 추진될 필요가 있다. 이와 같은 남북재난공동대응이 성과를 거둔다면 관광 재개 등의 남북협력과 북한의 관광 활성화가 추진 동력을 얻을 수 있을 뿐만 아니라 비무장지대의 국제평화지대화도 국제사회로부터 지지를 받을 수 있을 것이다.

둘째, 대북제재와 관련하여 제재면제에 대한 국제적 합의를 이끌어냄으로써 사안별 면제가 아닌 상시적 면제(또는 포괄적 면제)를 이끌어내는 방안이 적극적으로 강구될 필요가

4) 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

있다. 인도주의적 면제는 제재위원회가 사안별로 승인을 하는 방식을 통해 이루어져 왔으나, 이 같은 방식이 인도주의적 활동에 상당한 지연을 초래한다는 비판이 제기되고 있다. 이에 따라 사안별 면제가 아닌 상시적 면제 방식이 활용되고 있다.⁵⁾

셋째, 남북한의 재난공동대응에 대한 제도화 방안이 마련되어야 한다. 산림 병충해, 수해방지, 보건의료 분야의 경우 간헐적으로 협력이 이루어지기는 하였지만 체계적이고 종합적인 공동대응을 위해서는 자연재난, 사회재난을 포괄하는 재난공동대응의 제도화가 필요하다. 동서독의 경우 1973년 재난공동대응협정을 체결하였다. 동 협정은 공유하천에서의 홍수 발생 또는 하수로 폐쇄, 감염병 발생, 폭발 또는 폭파 등의 자연재난 또는 사회재난을 재난의 사유로 규정하고, 재난이 상대측 영역으로 넘어갔을 경우 공동대응하는 내용들을 규정하고 있다.⁶⁾ ©KINU 2020

※ 이 글의 내용은 집필자의 견해이며, 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

5) 도경욱·백상미, 『제재 국면에서의 주민의 인권』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 135~136.

6) 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』, pp. 126~128.