Research Brief

NRC(R.B) - 27
한반도평화번영 - 10

2023 05

발행 | 경제·인문사회연구회 한반도평화번영연구단 Research Brief • No. 27

남북 간 방역협력을 위한 제도화 방안[01]

류지성 한국법제연구원 통일법제연구팀장

요 약

1. 방역협력의 분야와 대응방향

- 아프리카돼지열병(Africa Swine Fever: ASF), 말라리아(Malaria), COVID-19를 중심으로 방역협력을 추진하되 코로나19 백신지원의 문제는 북한 주민의 건강 및 영양상태를 감안하여 지원의사를 밝히는 것이 중요하다고 판단됨. 남한에서 사용한 백신이나 미국의 백신은 생백신이며 콜드체인 시스템 등이 필요한바 북한 주민이 이러한 생백신을 견딜수 있는 면역체계를 가지지 못하고 있을 가능성이 높고 백신의 유통, 보관 시스템도 갖추어져 있지 아니한 사정이 있을 것으로 추정됨

2. 방역에 대한 남북한의 대응법제

- 남한의 대응법제는 남북 간 협력사업의 요건이 까다롭거나 대체로 북한과의 특례조치 등을 입법해야 하는 과제를 노정하고 있음
- 북한의 법률은 대체로 규율밀도가 낮고 현실상 규범력이 저하된 문제와 예방 및 처벌을 중심으로 이루어져 있다는 점에서 남북방역협력의 제도화 추진에 걸림돌로 작용할 수 있음

3. 방역협력의 제도화 방향

- 남북 간의 방역협력이 첫째로 남북한 주민의 건강권을 확보하는 것을 근본 목적으로 한다는 것에 합의하고, 둘째로 세계보건기구의 목적과 기본원칙에 부응하는 방향으로 관련 합의내용을 추진할 것, 셋째로 이러한 방역협력이 한반도의 평화와 안정 조성에 기여한다는 점을 합의의 근본 목적과 방향으로 설정할 필요가 있음
- 대북제재 면제: 남북 간 방역협력을 위해서는 관련 물자 등의 반출이 이루어져야 하고 이를 위해서는 반출을 금지하는 대북제재의 면제가 필요한바, 이에 대한 국제사회의 인식은 우호적이므로 이를 활용하여 면제요청을 할 필요가 있음
- 남북 간뿐만 아니라 국제기구나 다자간의 방역협력에 우리가 공동으로 참여하기 위해서는 대북제재 면제에 대한 국제적 합의를 이루어야 하고 그 편의를 도모하기 위해서는 사안별 면제가 아닌 상시적 면제 또는 포괄적 면제를 이끌어낼 수 있는 방안이 강구되어야 함
- 남북 간 일대일보다는 WHO, UNICEF, 코백스 및 국제적십자 연맹 등 국제기구나 단체를 통해 공고한 연대의 틀을 형성하되 북한의 자생력을 강화하기 위해 국제기구와의 연대성을 확보할 수 있는 방안을 지속적으로 찾아야 할 것임

01 이 글은 2022년 한국법제연구원 『남북현안법제연구 I – 남북 방역협력에 관한 법제연구』의 내용을 수정·보완하였음. 자세한 내용은 류지성, 『남북현안법제연구 I – 남북 방역협력에 관한 법제연구』 (세종: 한국법제연구원, 2022) 참조

1. 인간안보로서의 남북 간 방역협력 필요성

■ 인간안보 개념으로의 확장

- 최근 국제적으로 신냉전의 시대가 다시 도래하였다는 평가가 있으나 1990년대 이후 전통적인 냉전의 종식에 따라 군사안보 중심에서 다양한 안보개념이 확장
- 경제안보, 환경안보, 인간안보 등이 주요한 이슈로 부각되었고 이러한 안보가 전통적인 군사안보 못지않은 중요하고 심각한 사안이 될 수 있다는 점이 인식
- 인간안보는 인간자체를 안보대상으로 간주하면서 1994년 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)에 의하여 정립된 개념[02]으로 인간의 생명 및 신체의 보호, 식량주권, 에너지 사용, 감염병 통제 등과 밀접히 관련될 수 있으며 특히 지리적으로 인접한 남북 간의 관계에서는 인간안보를 확보하지 못한 경우 상호 피해를 유발할 수 있어 협력이 요청됨

■ 남북 간 방역협력의 필요성

- 지리적으로 인접한 남북은 특히 접경지역을 중심으로 한 지역의 전염병 등이 상대측에 순식간에 영향을 미치기 때문에 남북 간 방역협력은 인도적 차원에서 뿐만 아니라 우리 지역을 보전하기 위해서도 필요함
- 우리 정부는 2022년 5월 북한의 COVID-19(이하 코로나19) 감염이 중대한 상황인 것으로 알려지자 인도적 차원에서 방역협력은 언제든 추진할 것이라는 발표를 하였으나 북한의 반응은 없는 상태임

■ 국가의 기본권 보호 의무로서 방역의 의미

- 방역협력은 보건의료분야 협력의 일환으로서 지엽적인 부분이지만 보건의료협력은 정치적 문제와 별개로 우리 국민의 건강과 재산을 보호해야 한다는 국가의 기본권 보호 의무로서의 헌법적 요청임에도 불구하고 정치·외교적 문제와 결부되어 일관성 있고 지속적으로 추진되어 왔다고 보기 어려움
- 남북 간의 관계와 별도로 북한과의 방역 협력은 「대한민국헌법」 제10조 '인간의 존엄과 가치'에 관한 규정, 제34조 '인간다운 생활을 할 권리' 및 제36조 '건강하고 쾌적한 환경에서 생활을 할 권리'를 보더라도 남북한 주민의 건강을 위한 국가의 적극적인 보호 의무를 정하는 것으로서 헌법적 정당성을 가짐
- 남북 간의 공동방역은 북한의 보건환경을 개선하는 문제에서 그치는 것이 아니라 남한 주민의 생명, 건강 및 재산을 지키기 위한 목적에서도 필요하며, 장기적 관점에서는 북한의 보건환경을 개선하는 것은 남북 통합과정에서 소요되는 비용을 줄이는 장점이 있음

02 이규창, 나용우, 이상신, 이우태, 조성은, 『감염병 공동대응을 위한 남북인도협력: 코로나19를 중심으로』, KINU 정책연구시리즈 20-01, (서울: 통일연구원, 2020), p.31

2. 방역협력의 분야와 대응방향

■ 아프리카돼지열병(Africa Swine Fever: ASF)

- 아프리카돼지열병은 발생 시 투명한 정보공개를 통한 추가감염 차단이 중요하고 장기적으로는 양돈환경 개선을 통한 예방이 중요함
- 아프리카돼지열병이 자주 발생하는 중국과 인접한 북한에서도 이 질환은 빈번하게 발생하는 전염병이므로 우리 접경지역 양돈농가 등에 막대한 피해를 줄 수 있음
- 과거 사례를 보면 2019년 9월에 경기도 파주시 등을 비롯한 남북 접경지역에서 발생한 아프리카돼지열병 바이러스가 북한으로부터 전파된 것임이 공식적으로 확인된 바 있으며 세계동물보건기구(World Organisation for Animal Health: 약칭 'OIE')도 감염 실태와 관련 정보 공개를 북한 당국에 촉구한 바 있음
- 아프리카돼지열병은 워낙 이병률과 치명률이 높아, 발생 시 소독과 살처분 외에는 특별한 대응방안은 없는 실정이며 과거 사례에서 볼 때 주로 중국과 북한을 경유하여 전파되는 것으로 확인되고 있으므로 상대측과 OIE에 신속한 정보공개를 요청하여 시간적으로 최대한 빠른 대응을 할 수 밖에 없음
- 북한에서의 감염발생은 우리 접경지역으로의 전파 가능성이 높다는 사실에 착안하여 북한에 공동방역 내지 방역협력을 요구할 필요가 있으며 이러한 의무는 북한도 OIE에 가입국으로서의 의무를 이행하여야 하기 때문임
- 북한 내부의 현실상황과 「수의방역법」의 규율밀도 등을 종합적으로 판단하건데 북한의 관련 법률에 따라 아프리카돼지열병이 통제된다고 기대하기는 어려우므로 남북 간 합의서 체결을 통한 방역협력과 지원이 필요하다는 것을 알 수 있음

■ 말라리아(Malaria)

- 말라리아는 주로 고온다습하고 보건환경이 열악한 지역에서 발생하지만 국제적으로는 한반도도 부분적으로 말라리아 발생지역으로 파악되고 있으며 주로 휴전선 부근에서 경기 북부를 통하여 유입되는 것으로 보임
- 남한 내의 말라리아 발생율은 경기도를 중심으로 매년 증가하고 있는데 경기도에 따르면 전국의 말라리아 환자는 2018년 576명에서 2019년 559명, 2020년 389명, 2021년 294명 등 4년간 총 1,818명이 발생하여 인구 10만 명당 1.1명이 발생하여 OECD국가 중 1위를 기록하고 있음[03] 그 가운데 접경지역인 경기도의 발생율이 가장 높아 2021년 기준으로 전국의 59.5%가 경기도에서 발생한 것으로 나타났으며 이는 북한의 방역상황과 무관하지 않음을 시사함

03 「뉴스1」, 〈https://www.news1.kr/articles/?4711268〉 (검색일: 2022.6.12.)

- 우리나라에서 말라리아 발생은 중국과 특히 북한 접경지역에서 비롯된 것으로 판단되어 2001년부터 정부는 북한에 말라리아 방역물자와 약품 등을 지원하는데, 지원 이후 전지역에서 발병하였던 말라리아 발생은 급격히 줄었고 남한 내 접경지역에서도 그 효과가 나타났음
- 그러나 남북관계의 경색에 따라서 대북 말라리아 방역이 중단된 이후 국내에서 말라리아 환자가 다시 증가하는 추세를 보이는 등 말라리아 환자 발생의 지리적 특성으로 볼 때 말라리아가 북한 측에서 전파된 것으로 볼 가능성이 높다고 분석됨
- 남북 간 방역협력이 정치적 관계와 무관하게 이루어져야 함을 북한에 대해 지속적으로 설득할 필요가 있으며 또 국제사회에도 방역협력은 인도적 지원에 해당하는 사안으로서 대북제재의 예외로 인정받을 수 있도록 노력할 필요가 있음

■ COVID-19

- 2020년 1월 이후 북한도 코로나19 사태로 인한 방역에 몰두하고 있으며 우리 정부는 북한에 말라리아, 아프리카돼지열병 등을 예방하기 위한 방역과 더불어 코로나19에도 공동 대응하고자 하는 제안을 하고 있으나 2023년 4월 현재까지 특별한 반응은 없는 상황임
- 2022년 5월, 북한 내 대규모의 코로나19 감염사태가 발생하기 이전에는 북한 코로나19 피해는 정확하게 알려지지 않았지만, 그간의 방역 체계 등으로 보건데 적지 않은 피해가 예상되며, 이것이 향후 남북 교류·협력에 하나의 장해 요소로 작용할 가능성이 상존
- 우리 정부는 2022년 5월 12일 북한의 감염사태 공식 발표이래 즉각적으로 북한 주민에게 코로나19 백신 등을 인도적으로 지원할 수 있다는 뜻을 표명하였고 미국도 북한에 화이자 백신을 지원할 수 있다고 발표[04]하였으나 북한은 이렇다 할 반응을 보이지 않고 진정국면에 접어들어 사실상 거부의 뜻을 표한 것으로 해석됨
- 생각건데, 코로나19 백신지원의 문제는 북한 주민의 건강 및 영양상태를 감안하여 지원의사를 밝히는 것이 중요하다고 판단됨. 남한에서 사용한 백신이나 미국의 백신은 생백신이며 콜드체인 시스템 등이 필요한바 북한 주민이 이러한 생백신을 견딜수 있는 면역체계를 가지지 못하고 있을 가능성이 높고 백신의 유통, 보관 시스템도 갖추어져 있지 아니한 사정이 있을 것으로 추정됨

04 "미국 "북한에 화이자백신 인도적 지원지지"," 『MBN뉴스』, 2022.5.14., 〈https://www.mbn.co.kr/news/world/4761455〉 [검색일: 2022.6.15.]

3. 남북한의 방역에 대한 대응법제

■ 남북한의 방역 대응체계

- 남한: 우리의 방역에 대한 대응체계는 기본적으로는 「재난안전법」 제9조에 기초하여 국무총리 소속으로 중앙안전관리위원회가 주요 사항을 심의하고, 동법 제14조에 따라 중앙재난안전대책본부가 설치되도록 하고 있음
- 구체적인 대응체계로는 질병관리청이 중앙방역대책본부가 되어 방역에 대한 사항을 총괄하고 있음
- 북한: 북한의 보건의료 정책의 근간을 이루는 기본적 정책방침 중 가장 기본은 조선로동당의 '예방의학적방침'인바, 이 예방의학적방침은 「인민보건법」 제3조에 "사회주의의학에서 기본은 예방의학이다"라고 규정되어 있고, 동법 제18조에 "국가는 인민들이 병에 걸리지 않도록 미리 대책을 세우는 것을 자기 활동의 중요한 임무로 여기며 예방에 선차적인 힘을 넣는다"라고 규정된 것을 근거로 하여 예방을 중심으로 하는 체계임
- 예방의학적방침을 근간으로 설치되는 위생방역기관 중 대표적인 것이 바로 위생방역소이며, 위생방역소는 중앙인 평양으로부터 지방의 도, 시, 군 지역 총 235개소가 설치되어 있음
- 위생방역소는 해당 담당지역 내의 위생방역 상태를 정상적으로 관리하고, 위생환경 관련 과학기술 대책을 세우고, 담당지역의 기관, 기업소, 협동단체, 상업 및 편의봉사 부문 등에서 전염병 발생을 막기 위한 예방접종, 소독, 선전 등의 사업을 진행하고 위생방역 규범에 대한 검열, 통제 활동을 함

■ 공동방역 대응방향

- 1차적으로는 남북 간의 직접적인 지원을 통한 교류협력의 방식은 여전히 유효하며 이 경우에는 기존과 같이 정부나 지자체 단위에서 추진할 수 있을 것임. 다만, 북한의 미사일, 핵실험 등에 따른 정치적 긴장관계가 협력의 가능성을 좌우할 것으로 보임
- 2차적으로는 WHO나 UNICEF 등과 같은 국제기구나 인접국가와 연계하여 협력하는 방안도 매우 유효적절해 보이는바 국제기구를 통한 방식은 국제적 공감대를 확보하고 부담을 줄일 수 있다는 유용성도 있고 북한이 거부할 가능성이 줄어들기 때문에 효과적일 수 있음
- 중장기적으로는 북한의 의료의 질과 방역 수준을 향상시킬 수 있는 교육과 물자지원이 필요할 것이나 당면한 문제로서는 대북제재 해소가 우선 필요한 사항이므로 유엔대북제재위원회와 미국과의 협의를 통하여 방역물자 지원 등에 대하여는 제재를 유예하는 방안 등을 생각할 필요성이 있음

■ 남한의 방역대응 법제

- 「남북관계발전에 관한 법률」: 남북 간 공동방역과 관련하여 이 법률을 검토해 볼 때, 제9조와 제10조에 인도적 지원에 관한 사항과 북한 지원에 대한 근거 규정을 두고 있으며, 제11조는 국제기구나 국제회의 등을 통해 국제사회에서 남북 공동의 이익을 증진시키도록 노력한다는 조항으로, 경우에 따라 대북 지원이 국제사회를 통하거나 공동으로 이루어질 수 있도록 노력할 책무를 부과하고 있음
- 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 남북교류협력법): 남북교류협력법의 제2조에서는 남북 협력 사업을 "남한과 북한의 주민이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동"으로 정의하고 있으므로 남북 공동방역 사업은 이 법의 제2조 '협력 사업'에 해당[05]하는 것으로 볼 수 있음
  - 그러나 남북교류협력법에는 검역대상, 검역조사, 검역조치, 육로·항만검역에 대한 구체적인 규정이 없다는 점이 문제로 지적됨
- 「남북협력기금법」: 「남북협력기금법」은 남북교류협력법에 따른 남북 간 상호 교류와 협력을 지원하기 위해 기금을 설치하여 기금의 운용과 관리를 합리적으로 하고자 제정한 법률이며 이 법 제2조 '협력 사업'에는 남북교류협력법에 규정된 협력 사업인 보건의료 사업이 해당됨
  - 따라서 방역협력을 실시하는 경우 이 법률에 따른 기금을 사용하는 것이 가능할 것으로 판단되며 동 법률 제8조는 기금의 용도로서 8가지를 규정하고 있는데 방역협력사업은 제8조 제6호에 따른 용도로서 사용이 가능할 것으로 보임
- 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 재난안전법): 남북 방역협력 관련 내용을 입법화한다면 재난안전법이 기본법의 역할을 할 수 있는 것이 바람직함
  - 대한민국의 영역 밖으로부터 유입될 우려가 있거나 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민들에 영향을 미칠 수 있는 재난에 대하여 재난안전법은 '해외재난'으로 별도로 정의하고 있는데 통상의 재난에 대한 관리의 주무부처가 행정안전부인데 반해 해외재난은 기본적으로 외교부장관의 관장사항으로 규정함
  - 재난안전법상 통일부가 관여하는 내용으로는 중앙안전관리위원회의 위원으로 통일부장관이 포함되고(동법 시행령 제6조), 중앙안전관리위원회 산하 안전정책조정위원회에 통일부차관이 위원으로 포함되는 정도(동법 시행령 제9조)에 그치고 있어서 재난안전법은 기본적으로 북한과의 협력에 관한 내용을 포함하고 있지 않다고 평가할 수 있음
  - 북한과의 방역협력을 위해서는 재난안전에 관한 기본법인 재난안전법에서 기본적 규정을 두는 것이 필요하다고 볼 수 있는바, 구체적으로는 통일부장관이 업무의 주체가 되는 '북한과의 재난협력에 관한 장'을 신설하여 협력의 기본방향 등을 제시하는 것이 필요함

05 류지성, "남북 보건협력을 위한 법제정비 방향–공동방역을 중심으로," 『보건복지포럼』, 2020년 통권 제285호, p.42.

- 보다 구체적으로는 북한이나 접경지역에 대한 특칙, 유사시 남북협력 등에 대한 규정과 북한과의 공동방역 등에 관한 사항도 규정한다면 남북 공동방역을 위한 법적 근거 마련 및 효율적인 대응이 가능할 것으로 판단됨

• 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 감염병예방법): 방역협력의 주요 사항이라 할 수 있는 방역물품의 지원 등과 관련하여서 동법은 방역물품의 비축 및 관리, 그리고 유사시 방역물품의 수출·반출금지 등에 관하여서만 규정을 두고 있어서 방역물품의 지원은 사실상 동법에 규정이 부재한 상황임

- 남북 방역협력과 관련하여 별도의 장을 두어 남북 공동역학조사, 방역물품의 지원 등에 관한 특칙을 추가하거나 각각의 항목에서 관련 규정을 추가하는 방안을 검토할 수 있으며 추가적으로 동법 제4조가 규정하고 있는 '국가 및 지방자치단체의 책무'의 내용으로 남북 방역협력사업의 추진 등을 추가하는 방안도 검토할 필요가 있음

• 「가축전염병 예방법」: 「가축전염병 예방법」은 감염병예방법과 달리 「남북교류협력에 관한 법률」의 규정에 따른 출입장소 등의 지역에 대통령령으로 정하는 바에 따라 검역 및 방역에 필요한 시설을 설치하고 운영하도록 규정하고 있어서(법 제5조 제2항), 남북 간의 교류를 검역에 있어서 전제하고 있다는 점이 특징적임

- 다만 출입장소 등에서 남과 북의 경계를 넘나드는 경우 검역을 실시하는 것을 전제로 하고 있을 뿐 가축검역에 있어서 남북협력에 관한 규정을 별도로 두고 있지 않다는 점에서 문제가 있음
- 「가축전염병 예방법」의 경우에도 국가 및 지방자치단체의 책무 규정에서 가축전염병 예방·관리를 위한 남북협력사업의 추진을 추가하고 역학조사 등의 개별 규정에서 공동역학조사 내지 역학조사 지원, 소독설비 및 방역시설의 지원, 살처분 지원, 축사 소독 등의 지원과 같은 내용을 추가하는 것을 검토해볼 수 있을 것임

• 「식물방역법」: 「식물방역법」에서는 국제협력 등에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않아서 남북 간의 수출입에 대한 특례규정 등도 없음. 또한 국가나 지방자치단체의 책무에 관한 규정도 다른 법률들과는 달리 '병해충의 유입·확산을 방지하기 위한 검역·예찰·방제 등 필요한 조치의 시행' 정도로 간단하게 규정하고 있어서 남북 간 협력사업 등에 관한 규정을 두기가 용이하지 않은 구조임

- 남북 간 식물방역과 관련된 규정을 추가한다면 검역과 방제의 분야로 나누어 검토해볼 수 있는 바, 우선 식물검역의 경우에는 기본적으로 수입국의 기준에 따라 이루어져야 하는 것이므로 검역행위의 지원보다는 검역물품의 지원을 통해 협력사업을 추진할 수 있을 것으로 판단됨
- 식물방제의 경우 방제물품의 지원뿐만 아니라 병해충의 예찰이나 역학조사 지원 등을 담당할 방제인력의 지원도 함께 규정하는 방향을 검토해볼 수 있을 것임

- 「검역법」: 「검역법」에서도 국제협력에 관한 규정은 두고 있지 않지만 동법은 「남북교류협력에 관한 법률」의 규정에 따른 통일부장관이 요청하는 운송수단에 대해서 예외적으로 검역조사의 전부 또는 일부를 생략할 수 있음을 규정하여서(법 제6조 제3항 제4호) 남북 간의 사람이나 운송수단 및 화물의 이동을 전제로 한 규정을 두고 있다는 점이 특징적임
  - 이외에도 육로 검역조사에 있어서 검역통보 절차의 일부 생략에 관한 규정에 있어서도 남북교류협력법에 따른 특례 규정을 두고 있음 따라서 「검역법」에서는 남북방역협력에 관하여 검역선이나 검역차량 등 검역장비나 시설 또는 설비의 지원이나 검역인력의 지원 등에 관한 특례규정을 추가하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임

■ 북한의 방역대응 법제

- 「북남경제협력법」: 제8조는 협력금지대상으로서 "사회의 안전과 민족경제의 건전한 발전, 주민들의 건강과 환경보호, 민족의 미풍양속에 저해를 줄수 있는 대상의 북남경제협력은 금지한다"고 규정하고 있음
  - 방역협력에 있어서 미풍양속 등의 문제는 발생하지 않겠지만 중요한 것은 "주민들의 건강과 환경보호"를 위한 이유로는 경협이 불가하다는 점인데 즉, 코로나19 바이러스의 감염이나 여타 감염병을 이유로 경협이 중단될 수 있다는 것으로 해석할 수 있고 따라서 이 조항을 근거로 방역협력의 정당성을 도출할 수 있음
  - 동법 제14조는 검역에 관한 일반사항을 규정하고 있지만 검역의 구체적인 내용은 부재한 상황이어서 향후 남북 간 검역에 관한 사항을 합의할 경우 한반도 전역의 항만, 공항 및 육로에서 이루어지는 인적, 물적 교류에 있어서 검역조사 및 검역 조치에 대한 실효성있는 제도화가 필요함
- 「인민보건법」: 방역과 관련하여서도 이 법률에 특별한 규정은 없어도 대응체계나 기본원칙 등에 있어서 의사담당구역제, 예방의학 등 북한 보건의료의 기본원리가 그대로 작동하도록 이루어져 있다는 의미가 있으며 남북 간의 방역 협력을 추진하기 위하여는 북한의 보건의료 체계와 기본원리에 대한 지침적 성격을 갖는다는 점을 참고로 할 수 있음
- 「전염병예방법」: 방역협력과 관련하여서는 제8조에서 "국가는 전염병예방분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다"라고 규정한 부분이 근거로 작동할 수 있는바 여기서 "다른 나라"에 남한이 포함되는 것으로 해석할지는 논란이 있을 수 있지만 적어도 "국제기구"를 다자간의 협의체를 구성하여 방역협력을 추진하는 것은 이 조항에 근거하여 가능하다고 하겠음
  - 제42조는 전염병예방사업에서 과학적 대응과 연구를 위하여 전염병예방분야의 기술자, 전문가를 양성하도록 규정하고 있어 남북 간이든 국제기구를 통한 협력이든 물자의 지원을 넘어 관련 의학기술을 전파하거나 교류하고 공동연구 등을 하는 것도 적어도 법상은 열려 있음

– 동법도 방역협력에 관한 특별한 규정은 없고 특히 남한이나 국경지대에서의 특칙 등에 대해서는 규정하고 있지 않은 문제가 있음

- 「비상방역법」: 기존의 「전염병예방법」의 대응체계(국가비상방역위원회, 도, 시, 군비상방역위원회) 와 비교해 볼 때 한 차원 높은 수준으로 지도 통제기관을 격상(내각총리, 조선인민국 총참모부 등)한 것인 만큼 코로나19 사태를 대하는 북한 당국의 심각성과 인식을 보여주는 것이었음
  – 또한 적용범위와 관련하여 외국인에게도 적용하도록 하였고 이에 따라 국내 체류 외국인이 출국하는 경우에는 격리에서 해제된 이후 가능하도록 하는 등의 조치도 있었던 것으로 알려졌음
  – 감염병에 대해 검사와 예방접종, 치료에 집중하기보다는 처벌을 강화함으로써 예방과 통제에 대하는 것으로 볼 수 있음. 제59조에서 제70조까지 처벌의 강도에 대해 규정하고 있는데 기존 「전염병예방법」보다 상세하고 강력한 처벌을 규정한다는 데 의미가 있음
- 「수의방역법」: 「수의방역법」은 기본적으로 북한 내의 동물방역에 초점을 두고 공식적인 루트로 국경을 넘나드는 동물 등에 대해 검역작업을 실시하는 것을 규정하고 있으나 특별히 외국과의 검역협력 등에 관하여 별도의 규정을 두고 있지 않아서 국내법적 규율과 공식절차에 의한 검역에만 적용되는 한계점을 노정하고 있음
- 「국경위생검역법」: 국가간의 협력 등에 관한 규정을 별도로 두고 있지 않기 때문에 코로나19와 같은 전세계적 전염병에 대한 관리와 대처에 미흡할 수 있다는 한계가 있음

4. 방역협력의 제도화 방향

■ 남북합의서 체결

- 그간 남북합의서는 그 법적 지위를 두고 논란이 많았으나 남북에 공히 적용되는 법률이 부재한 관계로 남북 간의 협력사업은 결국 남북합의서에 의할 수 밖에 없음
- 현재 방역협력에 관한 주요 남북합의서는 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」 (1991.12.13.), 「6·15 남북공동선언」 (2000.6.15.), 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」 (2007.10.4.), 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」 (2018.4.27.)이 있음
- 역대 주요한 합의서 체결에도 불구하고 방역협력이 안정적이고 지속적으로 이루어지지 않았던 이유는 정치적 문제에 기인한 바 크다는 점을 알 수 있음. 따라서 방역협력의 필요성에 대한 보다 심각한 공감대 확보를 통해 정치적 상황과 무관하다는 주민의 건강권에 관한 별도의 인식을 합의에 담을 필요가 있음

- 그리고 합의서의 내용에 있어서도 보다 구체적인 사항을 합의하고 북한의 방역상황 개선이 우리에게 도움이 된다는 점에 입각하여 보다 중장기적인 지원대책과 협력할 사항을 정하는 것이 필요
- 상호 감염병 종류별로 그 특성에 맞는 개별합의서를 체결하고 감염병 전반에 대해서는 감염사실 및 정보에 대한 신속하고 투명한 공개를 의무화하고 유사시 바로 협력할 수 있는 체계를 함께 갖추어 나가는 것이 필요
- 합의서 체결의 근본방향 설정: 남북 간의 방역협력에 관한 합의서를 체결하는 경우에는 이러한 내용을 바탕으로 남북 간의 협력이 첫째로 남북한 주민의 건강권을 확보하는 것을 근본 목적으로 한다는 것에 합의하고, 둘째로 세계보건기구의 목적과 기본원칙에 부응하는 방향으로 관련 합의 내용을 추진할 것, 셋째로 이러한 방역협력이 한반도의 평화와 안정조성에 기여한다는 점을 합의의 근본 목적과 방향으로 설정할 필요가 있음

■ 국제연대를 통한 협력

- 대북제재 면제: 남북 간 방역협력을 위해서는 관련 물자 등의 반출이 이루어져야 하고 이를 위해서는 반출을 금지하는 대북제재의 면제가 필요. 2019년에 북한은 유진벨재단의 방북을 허용하였는데 유엔 안보리 대북제재위원회가 유진벨재단이 반입을 신청한 결핵약과 장비 등의 대북제재 면제요청을 승인[06]하였기 때문에 가능했음
- 유엔의 안전보장이사회는 제재조치에 대한 예외는 개별적으로 이루어진다는 점을 확인한[07] 바 있고 미국은 인도적 지원사항은 제재조치의 예외가 될 수 있음을 정하고 있음
- 남북 간뿐만 아니라 국제기구나 다자간의 방역협력에 우리가 공동으로 참여하기 위해서는 대북제재 면제에 대한 국제적 합의를 이루어야 하고 그 편의를 도모하기 위해서는 사안별 면제가 아닌 상시적 면제 또는 포괄적 면제를 이끌어 낼 수 있는 방안이 강구되어야 함
- 국제사회의 UN 대북제재 가이드라인('18.8.6.) 설정 이후 각국의 기관별 대북지원 관련 제재면제 승인 건수는 20년 5월을 기준으로 총 58건이고, 이 가운데 보건의료 분야에 대한 면제 승인비율이 전체의 77%에 달한다는 점은 국제사회가 북한 주민에 대한 인도적 지원에 적극적임을 보여주는 것임
- 남북 간 일대일 보다는 WHO, UNICEF, 코백스 및 국제적십자 연맹 등 국제기구나 단체를 통한 간접지원의 형태를 통해 공고한 연대의 틀을 구성하되 북한의 자생력을 강화하기 위해 국제기구와의 연대성을 확보할 수 있는 방안을 지속적으로 찾아야할 것임[08]

06 이규창, "감염병 확산 방지를 위한 남북협력과 재난공동대응," 『Online Series』 CO 20-03, 통일연구원, 2020.2.4., p.3
07 UN. 2017. UN Doc. S/RES/2397 (2017)
08 황나미, "북한 코로나19 대응 방역 현황과 대북 보건의료 지원방향," 『세종정책브리프』, 2022-10, 2022.6.2., p.18

경제·인문사회연구회
National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences
연 구 지 원 본 부

30147 세종특별자치시 시청대로 370(반곡동) 세종국책연구단지 연구지원동(A동)
Tel 044-211-1000 Fax 044-211-1298 www.nrc.re.kr


경제·인문사회연구회
NRC
National Research Council for
Economics, Humanities and Social Sciences