

남북 보건협력을 위한 법제 정비 방향¹⁾ - 공동 방역을 중심으로 -



Proposed Legislative Improvements for
Inter-Korean Health Cooperation
-Focusing on Joint Quarantine-

류시성 | 한국법제연구원 부연구위원

북한은 보건으로 분야에서 국내외의 지원을 통한 해결을 도모하여 왔는데, 이번 코로나바이러스감염증-19 사태와 같이 전 세계적 팬데믹이 선언된 상황에서는 자국의 이익을 우선하는 국제사회의 지원을 받기 어렵다. 따라서 북한의 의료 검진 등의 진단 능력 및 방역 능력 향상, 의료 장비와 의약품 확보를 통해 관리 체계 및 법·제도를 함께 정비하여 북한 스스로 감염병을 통제할 수 있도록 입법적 지원을 하는 방안을 강구해야 한다. 공동 방역에서 지방자치단체나 민간단체가 협업하는 일은 전례가 있었으며 추후에도 더욱 안정적인 사업 수행이 가능하다는 점에 비추어 「남북협력기금법」을 개정하고 「남북교류협력에 관한 법률」상 긴급한 경우의 반입·반출 등에 관한 특례 조치를 신설하여 입법 밀도를 높이는 노력이 필요하다. 그 외 방역에 관한 국내 법률은 북한과의 협력에 대한 규정을 두고 있지 않아 남북 공동 방역 등의 근거를 남길 필요가 있다.

우선적으로는 남북 간 보건의료에 관한 포괄적 합의서 체결의 충실한 이행, 공동 방역 분야의 후속 합의서 체결이 필요하고, 이에 기하여 국내 법률로 더욱 안정적이고 지속적인 사업 추진 체계를 마련할 필요가 있다.

1. 들어가며

남북 간 보건 분야의 협력은 남북 교류·협력

사업 가운데 가장 시급하고 중요하면서도 대북 제재와 거리를 두는 사업으로서 남북 주민의 건강권과 관련한 인도적 사업이기도 하다.

1) 이 글은 필자의 소속 기관 견해와 무관하며, 미진한 입법적 개선 방안에 관해서는 추가 연구가 진행 중이므로 가급적 인용은 삼가기를 바랍니다.

보건 분야에서의 협력은 육지로 연결된 남북의 지리적 특성에 비추어 볼 때 매우 중요하고 필수불가결한 사업이라 할 수 있다. 즉, 한쪽의 보건 상황이 다른 쪽에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문에 우리를 위해서도 상대방과 협력할 필요가 있다. 최근 '한반도 건강 공동체'가 주장되는 것도 본질은 이와 같으며, 이는 장기적 관점에서 남북 교류·협력과 통합에 소요되는 비용을 줄이는 장점이 있다(전우택, 2018, pp. 3-6). 또한 「대한민국헌법」 제10조 '인간의 존엄과 가치'에 관한 규정, 제34조 '인간다운 생활을 할 권리' 및 제36조 '건강하고 쾌적한 환경에서 생활을 할 권리'를 보더라도 남북 보건협력은 남북 주민의 건강을 위한 국가의 적극적인 보호 의무를 정하는 것으로서 헌법적 정당성을 갖는다.

이와 관련하여 문재인 대통령은 2020년 4월 27일 판문점 선언 2주년을 기념한 메시지에서 코로나바이러스감염증-19(이하, 코로나19)에 대한 공동 대응의 필요성을 역설하며 이 위기를 남북 협력의 새로운 기회로 삼아 한반도의 '생명 공동체'를 추진할 것을 역설하였다.

현시점에서 남북의 공동 방역은 크게 볼 때 말라리아, 아프리카돼지열병(ASF: Africa Swine Fever), 그리고 최근의 코로나19에 대한 대응이 가장 중요한 소재라 할 수 있겠다. 이 외에도 결핵, 감염병, 모자보건 등에서의 의료협력도 필요하겠으나 이 글에서는 당면한 문제로 위 세 가지

사안을 중심으로 논할 범위를 한정하고자 한다.

최근에 벌어진 일련의 사태를 볼 때, 남북 간의 공동 방역은 북한의 보건 환경을 개선하는 문제에서 그치는 것이 아니라 남한 주민의 생명, 건강 및 재산을 지키기 위한 목적이 있다는 것을 알 수 있다. 일례로 2010년 5·24 조치 직후에도 우리 정부는 5·24 조치의 유효성을 강조하면서도 남북 접경 지역의 말라리아 방역을 위한 방역 물자 반출을 승인한 바 있고, 이는 실제로 말라리아 환자 감소 효과를 불러왔다. 그러므로 북한의 보건 환경이 개선될 수 있도록 하는 지원과 협력은 북한뿐만 아니라 남북한, 즉 한반도가 공동으로 변영할 수 있는 생태적 환경을 구축하는 사업으로서의 정당성, 필요성이 있다.

그렇다면 이에 대응하기 위한 체계로서의 현행 우리 법·제도는 이 사업을 추진하기에 충분한 토대를 확보하고 있는지 살펴보고, 새로운 제도 개선 방향을 모색할 필요가 있다.

2. 남북 공동 방역의 현황

남북한의 보건의료협력은 정치적 문제와 별개로 우리 국민의 건강과 재산을 보호해야 한다는 국가의 기본권 보호 의무로서의 헌법적 요청임에도 불구하고 정치·외교적 문제와 결부되어 일관성 있고 지속적인 추진이 이루어져 왔다고 보기 어렵다.²⁾ 특히 최근 아프리카돼지열병 사태나

2) 이 문제는 남북이 공동으로 행하는 거의 전 영역에 걸친, 소위 대북 리스크의 문제로 남아 있다.

국내의 말라리아 환자 증가 등의 사례에서 볼 때 남북 공동 방역은 제도적 기반 위에서 안정적으로 추진되어야 하는 국가적 과제³⁾임을 확인할 수 있다. 또한 헌법상 평화적 통일의 사명에 입각하여 인도와 동포애를 발휘하기 위한 노력의 일환으로 보더라도 북한 지역의 코로나19 대응에 대한 협력과 지원은 헌법적 정당성을 가지는 것이다.

이하에서 살펴보건데, 공동 방역에서는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체도 실질적 차원에서 중요한 역할을 할 수 있다고 본다. 왜냐하면, 지금까지 중앙정부를 중심으로 한 대북 사업은 국제정치와 안보적 환경의 토대 위에서 많은 영향과 제약을 받아 왔으나, 지자체는 비교적 중앙정부보다 국제정치의 영향을 덜 받을 수 있기 때문에 공동 방역 분야에서 지속성을 담보하고 안정적으로 사업이 추진되도록 더욱 적극적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다(권숙도, 2020, p. 243). 물론 지자체의 대북 사업은 중앙정부의 영향력 아래에 놓이게 되고 여기에는 제도적 문제점 또한 적지 않다. 소위 ‘지방자치단체의 남북 교류·협력에 관한 법률’(가칭)의 제정이 주장되

는 것도 바로 이 때문이다. 앞으로는 중앙정부와 지자체의 업무 분담을 통해 사업의 지속성을 확보하고 리스크를 줄일 수 있는 운용의 묘가 필요하다.

가. 말라리아

세계보건기구(WHO)의 보고서에 따르면 북한의 말라리아 환자는 2000년에 9만 582명에서 2005년에는 1만 1315명으로 급격히 감소하였다. 그러나 그 이후에는 큰 변화가 없어 2014년에는 1만 535명으로 여전히 1만 명의 말라리아 환자가 발생하고 있는 상황이다.

남한에서는 말라리아가 주로 북한 접경 지역 인근에서 발생했는데, 2000년대 초까지는 주로 현역 군인이 환자였으나 2002년 이후로는 환자의 절반이 민간인이었다. 2000년대 중반 이후로는 주로 강화군, 김포시, 인천시, 파주시, 고양시 등 환자 발생 지역이 서쪽으로 이동하는 특성이 있다. 또한 대북 말라리아 방역이 중단된 이후에는 국내에서 말라리아 환자가 증가하는 추세가 보이기도 했다. 말라리아 환자 발생의 지리적 특성으로 미루어 말라리아가 북한 측에서 전파된

표 1. 북한의 말라리아 환자 수

(단위: 명)

구분	2000년	2005년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
환자 수	90,582	11,315	13,520	16,760	21,850	14,407	10,535

자료: WHO. (2017). World malaria report 2017. <http://www.who.int/malaria/publications/world-malaria-report-2017/en/>에서 2020. 5. 25. 인출.

3) 이때의 국가란 중앙정부만을 의미하는 것은 아니다.

것으로 볼 가능성이 높다.

이와 관련해 경기도의 경우 말라리아 감염에 대비하여 2008년부터 2011년까지 진단키트, 방역 차량, 구제약품 등의 지원과 방역을 통해 소기의 성과를 거두기도 하였다. 그러나 2012년 남북관계 악화를 계기로 말라리아 공동 방역이 중단되어 다시 환자 수가 증가하는 경험을 하였다(이선호, 2018). 문제의 시급성을 감안하여 통일부는 2017년 민간단체(우리민족서로돕기운동본부)의 접경 지역 말라리아 남북 공동 방역 사업 추진을 위한 사전 접촉 신고를 수리한 바 있으나, 아직 말라리아 공동 방역이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

나. 아프리카돼지열병

아프리카돼지열병은 이병률이 높은 급성형 바이러스로 치사율이 거의 100%에 이르는 출혈성 돼지전염병이다(아프리카돼지열병개요, n.d.). 이 바이러스는 현재까지 백신이나 치료제가 개발되지 않은 상황이므로 질병이 발생할 경우 세계동물보건기구(OIE)에 발생 사실을 즉시 보고하고 돼지와 관련된 교역을 금지해야 하는 의무를 지게 된다.

2019년 9월경 한반도의 남북 접경 지역에서 발생한 이 바이러스에 대해 OIE도 감염 실태와

관련한 투명한 정보 공개를 북한 당국에 촉구하였다.⁴⁾ 그러나 북한에서 퍼진 돼지열병 바이러스는 경기 파주시를 비롯한 남북 접경 지역의 양돈 농가에 막대한 피해를 끼치기 시작하였다. 이와 관련해 최근 정부는 아프리카돼지열병 바이러스가 북한으로부터 2019년 9월에 유입되었을 가능성을 공식적으로 인정하였다. 농림축산식품부와 환경부 등으로 구성된 아프리카돼지열병 중앙사고수습본부는 이 바이러스가 2019년 9월 초 하천 및 야생 조수류 등의 매개체를 통해 접경 지역으로 유입된 것으로 추정된다고 밝혔다(김성은, 2020).

정확히는 알 수 없으나, 북한의 무질서한 후진국형 도축 방식에 따라 돼지의 피나 부유물질이 하천과 강변, 토지에 스며들어 바이러스로 전파되었을 가능성에 무게가 실린다. 북한의 경우 공식적인 도축장이 있으나 전체 도축의 60~70%가 개인부업축산 방식으로, 제대로 된 가축 방역이 이루어지지 못하는 것으로 알려져 있다.⁵⁾ 따라서 북한 전역에 퍼진 돼지열병 바이러스는 당연히 접경 지역에까지 영향을 줄 수밖에 없고 매개체에 의한 남측의 피해 전파는 예견된 것이다.

남한법상 이 바이러스는 「가축전염병 예방법」의 제1종 법정 전염병으로 지정되어 관리되고 있으나 북한 지역에 대해서는 법이 적용되지 않아

4) "The OIE continues its efforts to obtain more information from DPRK's authorities since the situation is very worrying according to developments observed in other countries of the region. The OIE is constantly in contact with DPRK to encourage them to respect their obligation to report animal diseases."(안소영, 2019).

5) 2018년 8월 중국에서 발생한 이후 베트남, 라오스 등에서도 돼지열병 바이러스가 확인되고 있어 그 시작 지역이 북한인지는 불분명하다.

피해를 미연에 방지하기는 곤란한 상황이다. 이에 대해 북한 측에 공동 방역을 요청하고 있으나 북한 측이 반응을 보이지 않고 있어 문제이다.⁶⁾

다. 코로나19

2020년 초 중국 우한발 코로나19가 급속히 퍼지면서 현재 세계는 팬데믹 상황에 직면해 있다. 이 같은 상황은 국내뿐만 아니라 북한도 예외가 아닌 것으로 보인다.

우리 정부는 북한에 말라리아, 아프리카돼지열병 등을 예방하기 위한 방역과 더불어 코로나19에도 공동 대응하고자 하는 메시지를 여러 차례 던지고 있으나 이렇다 할 반응은 아직 없다.

그러나 코로나19를 비롯한 각종 전염병과 보건 의료 분야에 대한 협력은 가장 현실적이고 실천적인 남북 협력 사업의 하나로 꼽힌다. 현재 코로나19로 인한 북한의 피해는 정확하게 알려지지 않았지만 그간의 방역 체계 등으로 보건에 적지 않은 피해가 예상되며, 이것이 향후 남북 교류·협력에 하나의 장애 요소로 작용할 것은 자명해 보인다.

다행인 것은 2009년 신종플루 사태 당시 우리 정부가 북한 측에 50만 명분의 치료제 제공을 제안하고 북한 측이 이를 수용한 경험으로 볼 때, 또 현재는 2009년만큼 남북관계가 경색되어 있지 않다는 점에서 북한 측이 코로나19 대응을 위

한 우리의 요청을 수용할 가능성도 있다고 판단된다.

3. 보건 분야 협력을 합의한 주요 남북 합의

남북한은 공동 방역이 상호 간 이익이 된다는 측면에서는 인식을 같이하여 보건 의료 분야에서 협력할 것을 여러 차례 합의한 바 있다.

가. 남북기본합의서

1991년 체결된 남북기본합의서는 우리 대법원과 헌법재판소의 판결에 의해 조약으로서의 법적 성격은 부인되었으나 남북한의 관계를 설정하고 평화통일을 지향하는 공동의 노력으로 다양한 분야의 교류와 협력을 추진하기로 한 매우 중요한 합의였다. 이 합의서 제16조에서는 “남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.”라고 명시하였다. 최초로 보건 분야에 대한 교류·협력을 합의한 것이었고 이는 아직 유효한 합의이다.

나. 6·15 남북 공동선언

1991년에 남북기본합의서를 체결하여 보건 분야의 협력을 확대하기로 하였으나 남북관계는

6) 아프리카돼지열병이 사실상 북한 전 지역에 걸쳐 있는 것으로 알려져 있는데, 북한 측은 방역 지원을 받을 경우 국토의 전역을 공개해야 하는 데 대한 부담감이 있는 것으로 추측된다.

이후 국제정치와 북한의 핵실험 등으로 순항하지 못하였다. 그러나 2000년에 최초로 성사된 남북 정상회담에서는 ‘남북 공동선언문’ 제4조를 통해 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.”라고 발표하였다. 이 합의는 1991년에 체결한 남북기본합의서에 비해 대단히 진일보한 것은 아니었으나 남북이 보건 분야에서 협력하기로 재확인하는 합의를 이루었다는 의미가 있다.

다. 10·4 남북 공동선언

2000년에 이어 역사상 두 번째 남북 정상회담이 2007년 10월에 이루어졌다. 10·4 남북 공동선언 제7조는 “남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우에는 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력”하기로 합의하였다. 1991년의 남북기본합의서나 6·15 공동선언과 달리 10·4 남북 공동선언은 ‘자연재해를 비롯한 재난’ 발생 시 협력할 것을 상호 합의함으로써 보건 분야를 넘어 재해 전체에 대해 협력의 필요성이 있는 분야는 전반적으로 협력하기로 합의하였던 것이다. 단순히 감염병 정도에 대한 대응만이 아니라 기후변화를 비롯한 자연재해 등을 포함한 재난에 대해 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙을 세움으로써 정치적 문제와 결부되지 않고 조건 없는 협력의 필요성에 공감하고 합의한 것이라 평가할 수 있다.

10·4 남북 공동선언에 따라 이루어진 같은 해 11월의 총리회담(‘남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언’ 이행에 관한 제1차 남북 총리회담 합의서)에서는 “자연재해가 발생하는 경우 상호 통보 및 피해 방지를 위한 조치를 신속히” 취할 것에 합의하기도 하였다.

라. 4·27 판문점 선언과 이후 회담

1) 4·27 판문점 선언

2018년 4월의 남북 정상회담은 2007년 10·4 공동선언 이후 11년 만에 개최된 정상회담이었고 대통령 임기 초반이라는 점에서 귀추가 주목되는 합의였다. 보건 분야의 협력과 관련해 이 합의는 기본적으로 2007년의 10·4 남북 공동선언에서 합의한 사항을 적극적으로 추진하고 각 분야, 다방면에 걸친 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 합의하였다. 판문점 선언의 주요한 목적은 북핵 문제를 해결하기 위한 정치적·군사적 합의 획득이었고, 보건 분야 협력은 전 방면의 다양한 교류와 협력의 일환이었다. 중요한 것은 정치적·군사적으로 한반도에 평화 무드를 조성하여 경제 공동체를 달성함과 동시에 보건 분야의 협력도 당연히 이루어질 후속 과제로 여지를 남기는 것이었다.

2) 남북 산림협력 분과회담

2018년 7월 4일 남북은 ‘남북 산림협력 분과 회담 공동 선언문’을 통해 산불 방지 공동 대응, 사방 사업, 산림병해충 방제, 남북 접경 지역과

해당 지역에 대한 병해충 공동 방제에 합의하였다. 병해충 방제에 대해서는 해당 지역 현장 방문을 7월 중순에 진행하고 남측은 병해충 방제에 필요한 대책을 세우기로 하는 등 구체적인 합의에 도달하였다.

3) 남북 보건의료 분과회담

이러 2018년 10월 15일 개최된 고위급 회담(정식 회담명 '9월 평양 공동선언 이행을 위한 남

북 고위급 회담 공동보도문')에서는 "전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 남북 보건의료 분과회담을 10월 하순경 남북공동연락사무소에서 진행"하기로 합의하였다. 같은 해 11월 7일에는 남북 보건의료 분야에 대한 합의(정식 회담명 '남북 보건의료 분과회담 공동보도문')를 통해 전염병 유입과 확산 방지를 위한 상호 정보 교환과 대응 체계 구축, 기술적 협력 사항을 비롯해 중장기적 방역 및 보건의료협력을 공동으로 해 나가기

남북 보건의료 분과회담 공동보도문

남과 북은 역사적인 9월 평양 공동선언 이행을 위한 남북 고위급 회담 합의에 따라 남북공동연락사무소에서 보건의료 분과회담을 진행하고 다음과 같이 합의하였다.

1. 남과 북은 전염병 유입과 확산 방지를 위해 쌍방 사이의 정보 교환과 대응 체계 구축 문제들을 협의하고 기술협력 등 필요한 대책들을 세워 나가기로 하였다. 이와 관련하여 올해 안에 전염병 정보 교환을 시범적으로 실시하기로 하였다.
2. 남과 북은 결핵과 말라리아를 비롯한 전염병들의 진단과 예방치료를 위해 서로 협력하며 이를 위해 제기되는 실무적 문제들은 문서 교환 등을 통해 협의해 나가기로 하였다.
3. 남과 북은 앞으로 포괄적이며 중장기적인 방역 및 보건의료협력 사업을 다양한 방법으로 적극 협의 추진해 나가기로 하였다.
4. 남과 북은 전염병 공동 대응 및 보건의료협력 사업의 효과적인 이행을 위한 문제들을 남북공동연락사무소를 통하여 정례적으로 협의 해결해 나가기로 하였다.

2018년 11월 7일

개 성

로 합의하는 데 이르렀다.

4. 현행 제도의 진단과 개선 방향

현재 남북한 간의 공동 방역에 대응하기 위한 직접적인 국내 법률은 없는 상황이며, 남북 간 보건의료에 관한 포괄적인 협력 법안은 몇 차례 발의된 바 있다. 남북 공동 방역에 관한 국내 법제는 헌법적 틀 속에서 크게 두 가지의 카테고리로 분류하여 살펴볼 수 있다. 하나는 남북관계 법률이고 다른 하나는 감염병 또는 전염병을 통제하기 위한 관계 법률이다.

가. 남북 공동 방역의 헌법적 정당성

1) 헌법 제3조 영토 조항의 해석

주지하는 바와 같이 「대한민국헌법」 제3조는 국가의 구성 요소 가운데 핵심적인 영토에 관한 규정으로서 한반도와 그 부속 도서를 대한민국의 영토로 정한다. 이 조항은 주로 북한의 법적 지위를 논하기 위한 근거로서 거론되나 그 이전에 이 조항은 한반도의 쾌적한 환경을 유지하기 위한 근거가 된다. 따라서 남한의 영토를 보전하기 위하여 접경 지역 및 북한 지역에 대한 지원을 할 수 있고 영토의 온전성은 그 안에 체류하는 국민을 보호하기 위한 수단이라는 점에 비추어 볼 때, 그리고 북한 주민의 보건의료 환경 개선이 남북

주민에게 영향을 미친다는 점에서도 공동 방역의 헌법적 근거는 충분하다고 할 수 있다. 즉, 북한 당국과 협력하여 국민과 영토의 온전성을 유지하고자 하는 정책을 수립하고 실천하는 것은 북한의 법적 지위를 막론하고 우리 헌법 제3조를 적극적으로 실현하는 방안이다.

2) 헌법 제4조 평화통일 조항의 해석

「대한민국헌법」 제4조는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 추진할 것을 국가의 책무로 규정하고 있다. 여기서 ‘자유민주적 기본질서’는 실질적인 국민주권주의를 실현하는 국가를 주문하고 있으며, 실질적 국민주권을 실현하기 위해서는 국민의 기본권 보호, 특히 생명권, 건강권, 재산권을 보호하기 위한 시책을 마련하고 시행하는 것을 말한다. 따라서 국가는 북한 지역으로부터의 감염병 예방과 방지를 통해 국민의 건강과 재산상 피해를 방지하도록 적극적인 시책을 수립하고 추진할 의무를 갖는다. 또한 적극적인 의미에서 국민주권을 해석할 때 국가와 지자체는 국민과 주민의 의사를 존중하여 건강과 재산을 보호하기 위한 의사를 적극적으로 수렴하고 추진해야 하는데, 공동 방역의 필요성에 대해서는 국민, 주민의 의사가 일치하고 있다고 추정할 수 있다.⁷⁾

헌법 제4조에서 규정하는 ‘자유민주적 기본질서’에 입각한 통일 노력의 주체에는 지자체도 포

7) 이와 관련하여 보건당 2019년 2월 25일 국회에서는 김현권 의원실과 농어업정책포럼 주최로 열린 ‘ASF 남북 공동 방역 제안을 위한 세미나’에서 참석 전문가들이 모두 남북 공동 방역 체계 마련이 필요하다고 강조하였다.

함되는 것이므로 평화통일 노력의 주체로 인정할 수 있으며, 공동 방역에서 안정적이고 실효성 있는 기관으로서의 책무를 인정할 필요가 있다. 이와 관련해 현행 「지방자치법」 제9조의 사무 범위에 주민의 복지에 관한 사무, 가축 전염병 예방 사업 등이 있으나 북한과의 더욱 활발한 교류·협력과 공동 방역을 추진하기 위해서는 북한 지역과 공동으로 할 수 있는 교류·협력 사업도 추가할 필요가 있다.

3) 남북 문제에 관한 헌법의 정신

우리 헌법상 통일에 관한 조항은 헌법 전문과 제3조, 제4조를 비롯하여 대통령의 통일 노력 의무, 대통령의 통일 정책에 관한 국민투표 부의권 등에 비추어 볼 때 통일 지향성, 통일의 목적과 방법이라는 세 가지 요소를 가장 중요한 기준과 원칙으로 설정할 수 있다. 남북 문제도 마찬가지로 헌법 조문의 추상성과 개방성에 기초해 북한과의 교류와 협력을 합헌적으로 추진할 필요가 있으며 그러한 노력의 주체는 국가로서의 중앙정부만이 아니라 지자체와 입법부, 사법부, 나아가 국민 전체로 보아야 할 것이다. 특히 헌법 제4조가 1987년 제9차 헌법 개정 당시 규정된 것도 제3조 영토 조항을 수호하면서도 북한과의 통일 노력이 헌법적 사명임을 다시 한번 선언하고 그 방법과 원칙을 천명한 것으로 보아야 한다. 따라서 우리 헌법을 바탕으로 자유민주적 기본질서에 입각한 통일을 이루기 위해서는 그 과정에서 위헌적이지 않다면 북한을 교류와 협력의 파트너로 설정하고 각종 제도와 정책을 다양하게 추진함

으로써 평화적 공존을 위한 실천적 노력을 할 수 있다.

나. 남북 공동 방역 관련 남북관계 법제

1) 남북관계 발전에 관한 법률

남북관계를 규율하는 주요 법제로서 가장 기본적인 것이 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하, 남북관계발전법)이다. 이 법률은 정전협정 체제 하에서 다소 모호한 남북관계를 특수관계라는 토대에서 발전적이고 협력 지향적인 방향으로 추동하고자 하는 취지에서 2005년에 제정한 법률이다.

이는 총칙과 남북관계 발전을 위한 정부의 책무, 남북회담과 합의에 대한 사항을 중심으로 다루고 있다. 남북 간 공동 방역과 관련하여 이 법률을 검토해 볼 때, 제9조와 제10조에 인도적 지원에 관한 사항과 북한 지원에 대한 근거 규정을 두고 있음을 알 수 있다. 또한 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 있다. 남북 공동 방역을 남북이 동시에 시행할 수도 있겠으나 북한 지역 전역 또는 일부에 대한 방역은 북한이 자체적으로 소화할 수 있도록 돕는 규정으로서의 법적 근거를 찾을 수 있다.

2) 남북교류협력에 관한 법률

「남북교류협력에 관한 법률」(이하, 남북교류

협력법)은 남북이 공동으로 방역을 할 경우 기본적인 사항(방역의 내용에 관한 사항은 방역법 체계를 따른다고 할지라도)과 그 절차에 관한 사항을 주로 규율한다고 볼 수 있다. 「남북교류협력법」 제2조에서는 남북 협력 사업을 “남한과 북한의 주민이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동”으로 정의하고 있다. 따라서 남북 공동 방역 사업은 이 법의 제2조 ‘협력 사업’에 해당한다. 또한 제3조에서는 “남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력 사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 적용”하는 것으로 규정하고 있으므로 남북 공동 방역은 이 법의 협력 사업에 관한 규율을 받아 수행할 수 있다.

다만, 「남북교류협력법」은 1990년 제정된 후 부분적으로 그때그때 필요에 따라 추가 개정하여 큰 틀의 변화 없이 오늘에 이르고 있으며 경제, 사회, 문화, 인도적 지원 등이 모두 한 가지 틀 속에서 규율되어 규율 밀도와 정합성이 떨어진다는 입법 체계상의 문제가 있다. 또한 기본적으로 포지티브(positive) 규정 방식을 통해 할 수 있는 것만을 규정하고 있고 나머지는 할 수 없는 것으로 규정함에 따라 대규모의 사업과 밀도 있는 남북 교류·협력 사업 추진에는 오히려 걸림돌로 작용할 수 있다고 생각된다. 특히 신속을 요하는 보건·의료 분야에 대한 특칙을 신설하여 반입·반출 승인 절차, 방역 인력 등의 방북 승인 절차의 특

례, 협력 사업의 승인과 관련된 특례 규정 등의 신설이 필요하다.

3) 남북협력기금법

「남북협력기금법」은 「남북교류협력법」에 따른 남북 간 상호 교류와 협력을 지원하기 위해 기금을 설치하여 기금의 운용과 관리를 합리적으로 하고자 제정한 법률이다. 이 법 제2조 ‘협력 사업’에는 「남북교류협력법」에 규정된 협력 사업인 보건의료 사업이 해당된다. 따라서 「남북협력기금법」에서도 보건의료(방역)에 관한 기금의 용도를 명확히 한다면 좋을 것이다. 현재 이 법 제8조의 1호에 따라 공동 방역이나 방역 지원이 이루어질 수도 있겠으나, 입법 체계와 입법 형평에 따라 제2호 기금의 용도에서 보건의료(방역) 관련 비용 지원에 대해 좀 더 명확한 규정을 추가할 필요가 있다.

또한 제8조 기금의 용도에서 정부는 지방자치단체 및 민간단체에도 기금을 지원할 수 있다는 근거 조항이 필요하다. 공동 방역에서 과거에도 지자체와 민간의 협업으로 방역을 수행한 사례가 있고, 이를 더욱 활성화할 필요가 있기 때문이다 (김동성, 2019).

이와 관련해 이 법의 시행을 위한 통일부 고시 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 제2조의 ‘대북지원사업’ 중 보건의료나 방역에 관련된 규정은 “보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업”으로 볼 수 있으므로 상위 법령에서 보건의료나 방역 등에 관한 규정을 더욱 명확히 규정하여 행정

규칙과의 정합성을 제고할 필요가 있다.

다. 방역 관련 법·제도

1) 재난 및 안전관리 기본법

공동 방역의 필요성을 재난의 관점에서 볼 때 기본적으로 생각할 수 있는 국내 법률은 「재난 및 안전관리 기본법」이다. 이 법률은 전 분야의 재난에 대비하여 국토를 보존하고 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지자체의 재난 및 안전관리 체제 확립과 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 대해 제정한 법률이다. 따라서 방역에 관한 사항은 이 법률 제3조에서 규정하는 사회재난으로 다루어질 여지가 있다. 그러나 이 법률에는 북한이나 접경 지역에 대한 특칙, 유사시 남북 협력 등에 대해서는 아무런 규정이 없고 북한과의 공동 방역 등에 관한 사항도 전혀 규정되어 있지 않아 남북 공동 방역을 위한 법적 근거 마련 및 효율적인 대응을 하기에는 다소 미비하다. 이 법률은 기본법인 만큼 남북 간 방역 문제를 벗어나 전 분야에 걸친 재난에 대응하기 위한 체제, 법적 근거, 특칙 등을 마련해야 하는 과제를 안고 있다.

2) 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률, 가축 전염병 예방법 등

남북 공동 방역과 관련해 정비가 필요한 법률로는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하, 감염병예방법)과 「가축전염병 예방법」, 「식물방역법」 등이 있다.

이러한 법률이 그 적용 범위에서 휴전선 이북 지역을 배제하고 있는 것으로 보기는 어려우나 예방, 공동 방역, 대응 체계 등에 대해 충분히 규율하고 있지는 못하다.

이를 해소하는 방법으로 관련 법률들에서 북한과의 방역협력에 대한 특칙을 추가 개정하는 방식이 있을 수 있고, 남북 간 공동 방역에 대한 특별법을 별도로 제정하는 방안이 있을 수 있다. 특별법 제정의 경우, 포괄적으로 ‘남북재난협력법’ 또는 ‘남북보건의료협력법’을 기본법 형태로 제정하는 방안과 공동 방역에 대한 사항만을 중심으로 특별법을 제정하는 방안이 고려될 수 있다. 생각건대 현행 국내 법률이 모두 남북 간 공동 방역에 대한 근거 규정이 미비하다는 점, 북한에 의한 재난은 말라리아, 아프리카돼지열병 정도만이 아니라 다양한 형태의 자연재해, 인재, 핵실험으로 인한 피해 등이 발생할 수 있다는 점에 비추어 재난에 협력하는 기본법 형태를 고려하되 공동 방역의 필요성과 중대성, 효과성 등을 감안하여 방역 부문의 특별법을 제정하는 수순이 적절하다고 생각된다. 특히 최근 코로나19 사태에서 보듯이 시급하고 당면한 재난에 대비한 특칙 없이 일반적인 남북 교류·협력 사업과 같은 절차로만 재난 문제에 접근하는 것은 효율적인 대응이라 하기 어렵기 때문이다.

물론 이러한 국내 법률이 실효성을 거두기 위해서는 재난에 협력하고자 하는 남북 간 합의가 선행되어야 한다.

라. 개선 방향

남북 공동 방역에서는 우선 정보의 투명성이 보장되어야 한다. 남북 모두 문제 발생 시 상대방에게 투명하게 알리고 정보를 공유할 수 있는 체계를 갖추어야 하며, 이를 위해 우선적으로 추진할 것은 남북 공동방역 합의서 체결이다. 남북 간에 공통적으로 적용되는 법률이 부재한 상황에서 남북 간 합의를 제도화하는 방안으로는 합의서 체결을 가장 먼저 꼽을 수 있다. 이 합의서의 법적 구속력을 더욱 확실히 확보하는 방안은 상호 간 합의 사항을 국내 법률로 제정하는 절차를 취하거나 국회의 동의를 얻어 조약 체결의 절차를 따르는 방안을 들 수 있다. 다만 서두에서 언급한 바와 같이 공동 방역은 포괄적인 남북 간 보건·의료에 대한 합의에 포함되는 특별한 영역이므로 포괄적 합의의 일부 내용으로서나 부속 합의서 체결로도 실현 가능할 것으로 본다.

한편, 보건협력에 관한 특별법을 제정하는 경우에는 국가 및 지방자치단체의 책무, 상호 간 정보 공개와 공유, 보건의료협력을 위한 사업 추진 체계와 협력체 구성, 그에 대한 지원 근거 조항 신설, 공동 대응 및 긴급 지원 근거 마련, 예방과 대응을 위한 남북 간 공동협의체·남북연락사무소의 기능과 역할 확대를 통해 방역 대응력을 제고할 수 있는 입법을 강구할 필요가 있다.

통일 전 독일은 1972년 ‘동·서독 기본조약’ 체결로 보건의료 분야에 대한 합의를 규정하고 2년 뒤인 1974년에는 부속 합의서 성격의 ‘동·서독 보건의료합의서’를 체결하여 감염병 발생 시

상호 정보 교환, 양측 여행자에 대한 의료적 지원 등을 하는 것으로 대응한 바 있어 우리에게 시사하는 바가 크다.

5. 나가며

북한은 보건의료 분야에서 국내외의 지원을 통한 해결을 도모하여 왔는데, 이번 코로나19 사태와 같이 전 세계적 팬데믹이 선언된 상황에서는 자국의 이익을 우선하는 국제사회의 지원을 받기 어렵다. 따라서 북한의 의료 검진 등의 진단 능력 및 방역 능력 향상, 의료 장비와 의약품 확보를 통해 관리 체계, 관리 법·제도를 함께 정비하여 북한이 스스로 감염병을 통제할 수 있도록 입법적 지원을 하는 방안을 강구해야 한다.

당면하여 문제가 되고 있는 말라리아, 아프리카돼지열병, 코로나19와 같은 사태는 남북이 공동으로 방역에 협력할 필요성을 말해 준다. 이는 헌법적 정당성을 갖는 남북 간 협력 사업의 일환이다. 그러나 이를 체계적으로 뒷받침할 수 있는 우리의 국내 법률은 미진한 부분이 있다.

우선 남북 보건의료에 대한 포괄적인 합의가 어느 정도 이루어졌으므로 후속적으로 당면한 위세 가지 문제에 대한 합의를 체결하는 것이 필요하다. 북한과 체결한 합의서는 법적 구속력이 있는 합의서의 형식과 내용을 담아 국내 법제화하는 것이 더욱 실효성 있을 것이다. 그러나 현실적으로 볼 때 4·27 판문점 선언이 국회의 비준 동의를 얻지 못한 상태에서 그 후속 합의가 국회 동

의를 얻기는 쉽지 않다. 따라서 관련 남북관계 법률, 방역관계 법률의 개별적 규정을 개선하는 것이 합리적이라 생각된다. 북한 측의 협력을 더 잘 이끌어 내기 위해서는 남북이 공히 국내 법적 절차를 거치도록 하는 큰 틀의 합의를 하고 이를 대내외적으로 선언하는 것이 좋을 것이다.

이와 관련하여 공동 방역에서 지자체나 민간 단체가 협업하는 것은 전례가 있었으며 추후에도 더욱 안정적인 사업 수행이 가능하다는 점에 비추어 「남북협력기금법」을 개정하고, 「남북교류협력법」상 긴급한 경우의 반입·반출 등에 관한 특례 조치를 신설하여 입법 밀도를 높이는 노력이 필요하다. 그 외 방역에 관한 국내 법률은 북한과의 협력에 대한 규정을 두고 있지 않아 남북 공동 방역 등에 대한 근거를 남길 필요가 있다.

우선적으로는 남북 간 보건의료에 관한 포괄적 합의서 체결의 충실한 이행과 공동 방역분야의 후속 합의서 체결이 필요하며, 이에 기하여 국내 법률로 더욱 안정적이고 지속적인 사업 추진 체계를 마련할 필요가 있다. ■

참고문헌

권속도. (2020). 지방자치단체의 지속가능한 남북교류협력체계 구축을 위한 제언. 사회과학연구, 36(1), 237-257.
 김동성. (2019. 5. 1.). 지방자치단체 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안. 새로운 남북협력시대, 지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선방안은 무엇

인가? 국회의원 연구단체 한반도 경제·문화포럼 주최 자료집. 국회의원회관 제2세미나실.

김성은. (2020. 5. 28.). 정부 “돼지열병 작년 9월 초 北접경지역서 매개체 통해 유입”. 뉴스1. <https://www.news1.kr/articles/?3947846>에서 2020. 6. 1. 인출.
 아프리카돼지열병 개요. (n.d.). 농림축산검역본부 홈페이지. https://www.qia.go.kr/animal/prevent/ani_africa_pig_fever.jsp에서 2020. 6. 1. 인출.
 안소영. (2019. 10. 22.). OIE "북한, 돼지열병 사례 공식 보고해야... 남북 방역공조 시급. VOA뉴스. <https://www.voakorea.com/korea/korea-social-issues/5133364>에서 2020. 5. 30. 인출.
 이선호. (2018. 4. 5.). 말라리아 남북공동방역 7년만에 재개되나...유행 시기 앞두고, 경기·강원·인천 공동추진. 경기일보. <http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=1462083>에서 2020. 5. 25. 인출.
 전우택. (2018). 한반도 건강공동체 준비. 서울: 박영사.
 통일부. (2007. 11. 16.). 9월 평양공동선언 이행을 위한 남북고위급회담 공동보도문.
 통일부. (2018. 11. 7.). 남북보건의료 분과회담 공동보도문.
 WHO. (2017). World malaria report 2017. <http://www.who.int/malaria/publications/world-malaria-report-2017/en/>에서 2020. 5. 25. 인출.