



발행일 2020년 2월 12일
발행처 국회입법조사처
발행인 김하중 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

이슈와 논점

신종 코로나바이러스 대응체계 현황과 향후 과제

배재현* 김은진**

2020년 1월 20일 국내에서 신종 코로나바이러스 감염증 환자가 최초 확인된 이후 지속적으로 증가하고 있다. 신종 감염병 발생 시 신속한 대처를 통한 확산방지를 위해서는 가용할 수 있는 보건의료자원의 확충이 필요하며, 국내 의료·검역 정보시스템을 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 또한 국가재난대응체계에 있어서도 국무총리를 중대본부장으로 하는 단일지휘체계를 구축할 필요가 있다.

1 들어가며

2020년 1월 20일 국내에서 신종 코로나바이러스 감염증 환자가 최초 확인된 이후 지속적으로 증가하고 있다. 정부는 접촉자 및 이동경로 등을 파악하여 자가격리, 능동 감시 시행 및 환경소독 실시 등 감염병의 확산을 막기 위한 조치를 취하고 있다.

이러한 정부대응에 대하여 일각에서는 우리나라가 다른 나라에 비해 신종 코로나바이러스 사태에 적절히 대응하고 있는 것으로 평가하고 있는 반면, 다른 일각에서는 여러 가지 측면에서 미흡하다는 지적도 있다. 이에 신종 코로나바이러스 발생에 따른 국내·외 현황을 점검하고 우리나라 감염병 재난관리의 한계와 향후 개선 방향에 대해 살펴보고자 한다.

2 신종 코로나바이러스 대응 현황

(1) 국내 현황

2020년 2월 10일 현재까지, 27명의 신종 코로나바이러스 감염증 확진 환자가 확인되었으며, 접촉자에 대한 격리 및 의사환자에 대한 검사가 진행되고 있다.

신종 코로나바이러스 감염증은 아직 전파력이나 감염경로 등이 확실하게 밝혀지지 않아서 「감염병예방법」의 감염병 분류체계 중 제1급감염병으로 관리하고 있다.¹⁾ 제1급감염병은 치명률이 높거나 집단 발생의 우려가 커서 발생 또는 유행 즉시 신고하여야 하고, 높은 수준의 격리가 필요한 감염병을 말한다.

재난발생 시 국가재난대응의 핵심기관은 중앙재난안전대책본부(이하 '중대본')와 중앙사고수습본부(이하 '중수본')이다. 정부는 신종 코로나바이러스 감

1) 신종 코로나바이러스감염증 중앙방역대책본부, 「신종 코로나바이러스 감염증대응지침 제5판」, 2020년 2월 7일자.

* 정치행정조사실 행정안전팀 입법조사관, 행정학박사, 02-788-4563, baejh@nars.go.kr

** 사회문화조사실 보건복지여성팀 입법조사관, 약학박사, 02-788-4726, ejkim@nars.go.kr

염에 대응하기 위하여 2020년 1월 27일 감염병 위기 단계를 '주의'에서 '경계' 수준으로 상향하고, 보건복지부에 중수본(본부장: 보건복지부장관)을 설치·운영하고 있다. 또한 질병관리본부의 중앙방역대책본부(본부장: 질병관리본부장)를 확대 운영하고 있다. 질병관리본부를 핵심으로 한 중수본이 신종 코로나바이러스 방역업무의 주관기관이라 할 수 있다.

이는 정부가 2015년 메르스 사태 당시보다 신속하고 적극적인 감염병 재난대응을 실시하고 있음을 보여주고 있다. 보건복지부의 『감염병 위기관리 표준매뉴얼』상의 중수본 운영기준은 '심각' 단계이지만 이보다 한 단계 앞선 '경계' 수준에서 바로 장관을 본부장으로 하는 중수본을 운영한 것이다.²⁾

(2) 해외 현황

2020년 2월 9일 기준 세계보건기구(World Health Organization; WHO) 신종 코로나바이러스 현황 보고서에 따르면, 누적 환자수는 중국 37,251명, 일본 26명, 싱가포르 40명, 호주 15명, 미국 12명, 태국 32명, 독일 14명 등 총 37,558명의 확진자가 발생하였으며, 확진자 수는 날마다 증가추세를 보이고 있다.³⁾ WHO에서는 지난 1월 30일 신종 코로나바이러스 발생과 관련하여 국제보건규약(International Health Regulations; IHR) (2005)에 따라 비상위원회 회의를 진행하여 국제공중보건 위기상황(Public Health Emergency of International Concern; PHEIC)을 선언하였다.⁴⁾ WHO는 발병원에 대한 조사와 함께 역학 및

발병의 진행에 대한 조사, 사람 간 전염의 정도, 감염과 관련된 임상적 특징, 이환율 및 사망률을 감소시키기 위한 치료법 등의 연구를 촉구하였다. 또한 국제적인 감염 확산이 일어날 수 있음에 따라 모든 국가에 적극적인 감시·조기 탐지·격리 및 사례 관리·확산 방지를 위한 노력·WHO와의 자료 공유 등을 조언하였으나, 여행 또는 무역 제한 등을 권장하지 않은 상태이다.⁵⁾

3 대응 체계의 평가

(1) 감염병 발생 대비를 위한 보건의료자원

2015년 메르스 유행 이후 정부의 신종감염병에 대한 효과적인 대응을 위한 개편방안으로 중앙·권역별 감염병 전문치료 병원지정, 시도별 임시격리 시설 지정 의무화, 역학조사관 수 확충 등이 포함되어 있다.⁶⁾ 하지만 현재 중앙·권역별 감염병 전문치료 병원은 2017년 지정된 국립중앙의료원(중앙감염병병원)과 조선대학교병원(호남권역 감염병병원)이 전부이며, 시도별 임시격리시설 역시 지역별 지정 시설이나 수용 인원수에 대한 적절한 기준이 부재한 상황이다.

또한 감염병 발생 시 신속한 역학조사를 실시하여 적절한 방역조치 및 대책을 세울 수 있도록 하는 역학조사관 제도 역시 원활한 운영에 한계가 드러나고 있는 것으로 알려져 있다. 현재 역학조사관 수는 질병관리본부 소속 77명, 각 시도 소속 53명으로, 감염병 발생 시 역학조사 등의 업무를 수행하기에는 제약이 있다는 지적이다. 또한, 메르스 사태 이후 지속적으로 언급되는 전문인력 확보의 어려움, 업무의 연속성 및 전문성 부족 등은 특별히 개

2) 메르스 사태 당시 정부는 메르스 사태의 심각성을 인식하면서도 국내·외 제반 상황을 고려하여 메르스 위기 경보 수준을 '주의' 단계로 유지하여 대응하였음. 또한 정부는 「재난 및 안전관리 기본법」상 재난사고대응 및 수습기구인 중수본이 아니라 '중앙 MERS 관리대책본부' 등 비공식적인 기구들을 구성하여 대응한 바가 있음.

3) WHO, 「Novel Coronavirus(2019-nCoV) Situation report-20」, 2020년 2월 9일, 일본 크루즈 내 감염자는 상륙 전 발생한 것으로 '기타'로 분류하였음.

4) WHO는 IHR 2005에 따라 국제 공중보건 위협 사건에 대해 PHEIC를 선포함.

5) WHO, 「Statement on the second meeting of the International Health Regulations(2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus(2019-nCoV)」, 2020년 1월 30일.

6) 국무조정실, 보건복지부 보도자료, 「신종감염병 대응 24시간 긴급상황실 설치 등 국가방역체계 개편」, 2015년 8월 31일자.

선되지 못하고 있다는 주장이 있다.⁷⁾

(2) 검역 대응 체계의 효율성

메르스 사태 이후 「검역법」에도 많은 변화가 있었다. 검역감염병이 유행하는 오염지역을 체류·경유한 입국자는 방문사실을 검역관에게 신고해야 하는 의무조항이 신설되고, 운송인 또는 운송수단의 장은 필요시 승무원 및 승객을 대상으로 관련 안내 및 교육을 실시해야 하는 내용이 추가되었다.⁸⁾ 또한 병원 내 감염을 방지하기 위하여 건강보험심사평가원의 의약품안전사용서비스(Drug Utilization Review; DUR)와 건강보험공단의 수진자 자격조회시스템⁹⁾을 검역정보시스템과 연계하여 감염병 발생국 입국자 여행 정보가 의료기관에 제공되고 있다.¹⁰⁾

하지만 이번 신종 코로나바이러스 감염증은 뚜렷한 증상이 나타나지 않은 무증상·잠복기 감염자와 그로 인한 2·3차 감염으로 인한 피해가 발생하였다. 특히 아직 감염 사례가 많이 나타나지는 않았지만 일정 기간 동안 우한시 등에서 국내로 입국한 외국인에 대한 관리가 부족한 측면이 있었고, 입국심사시 중국 내 지역 간 이동 이력의 파악은 입국인의 진술에만 의지할 수밖에 없는 등 한계가 있다는 견해가 있다. 또한 감염병 유행 지역이 확대됨에 따른 DUR 연계 지역 확대 등 조치에 있어서 효율적 활용에 미흡한 측면이 있는 것이 아니냐는 시각도 있다.

(3) 감염병 재난대응 컨트롤타워

국내 신종 코로나바이러스 감염 확진자가 늘어나면서 신종 코로나바이러스 대응의 컨트롤타워가 기능을 하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있

다.¹¹⁾ 신종 감염병의 방역은 질병관리본부나 보건복지부 단독의 힘으로는 효과적인 대응이 어렵다.

메르스 사태와 마찬가지로 이번 신종 코로나 사태도 감염병 재난대응 과정에서 다양한 문제들이 동시에 발생하고 있다. 중국 등 국제사회와의 외교 문제(외교부), 격리대상자 지원(지자체), 초등학교 등 학교휴교(교육부), 국내소비 위축과 소상공인 영세업자 피해(기재부·중기부), 관광·여가 등 서비스업 활동 둔화(문체부) 등 여러 부처간 조정과 협력이 필요하다. 중수본이 감염병 방역에 매진할 수 있도록 감염병 재난에서 파생되는 여러 문제들을 해결하는 것이 중대본의 역할이다. 하지만 정부는 아직 중대본을 가동하기 보다는 총리가 참여하는 확대 중수본 회의를 실시하는 등 중수본을 중심으로 한 대응을 하고 있다.

4 향후과제

(1) 감염병 발생 대비를 위한 보건의료자원 확충

신종 감염병 유행 시 신속한 대처를 통해 확산을 막기 위해서는 감염병 발생 시 가용할 수 있는 보건 의료자원의 확충이 필요하다. 감염병의 연구·예방, 환자의 진료 및 치료 등을 담당하는 감염병 전문병원과 감염병환자 등의 접촉자를 격리하여 확산을 저해할 수 있는 임시격리시설의 적정한 지역 안배와 효율적 운영 방안 마련이 필요하다. 역학조사관 관리에 있어서는 각 시·군·구에도 자체적으로 역학조사관을 배치할 수 있도록 하고¹²⁾, 역학조사관으로서의 비전과 명확한 역할을 제시하여 우수한 역학조사관이 확충될 수 있도록 하는 제도개선과 민간 전문가 그룹 활용에 대한 방안 등을 고려해 볼 수 있다.

7) 최은경, 「감염자 계속 증가하는데, '질병 수사' 역학조사관 130명 뿐」, 『중앙일보』, 2020년 2월 3일자.

8) 「검역법」제29조의3(신고의무) 및 동법 제29조의6(안내·교육)

9) 환자의 주민등록번호와 이름을 이용해 건강보험 자격을 온라인을 통해 실시간으로 확인할 수 있도록 하는 체계임

10) 황지혜, 홍성진, 「메르스 유입 사태 이후 변화된 검역체계」, 『Public Health Weekly Report, CDC』, 제9권 제33호, 2016, pp.643-646.

11) 김지선, 「오늘 TF합류한 법무부... '컨트롤타워'는 어디에?」, 『KBS NEWS』, 2020년 2월 4일자.

12) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」제60조의2제1항에서 시·도지사는 역학조사에 관한 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우 시·군·구에도 역학조사관을 둘 수 있도록 하고 있다.

(2) 검역 대응 체계 정비

국가 간 이동이 많아지고 메르스를 비롯하여 감염병의 종류가 다양해지는 등 검역환경에 많은 변화가 일어남에 따라 이에 대한 대비가 필요하다. 특히 오염인근지역을 체류하거나 경유하여 제3국 등을 통해 입국하는 경우에는 본인의 자발적인 신고가 매우 중요하다. 제20대 국회에서는 검역 시 정보화기기의 활용근거 마련, 정보시스템을 통한 정보 요청 가능, 검역감염병의 예방방법 등에 관한 안내 및 교육을 의무적으로 요청하도록 하는 등 「검역법 일부개정법률안(대안)」¹³⁾을 마련한 바 있다. 이와 함께 DUR 또는 수진자 자격 조회시스템 활용에 있어서도 좀 더 능동적이고 적극적인 대처가 필요하다.

(3) 신속한 중대본 구성·운영

행정안전부의 「중앙재난안전대책본부 구성 및 운영에 대한 규정」에는 사회재난에 대한 중대본 운영기준으로 '대규모 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 시기 또는 중대본부장이 재난상황의 관리 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우'로 규정하고 있다(제6조). 그리고 중대본 운영여부는 상황판단회의를 통하여 결정하게 된다(제8조). 따라서 현재 신종 코로나 사태는 이미 중수본이 가동되고 있으며 중수본 단독으로 해결하기 어려운 많은 상황들이 발생하고 있으므로, 중대본부장은 상황판단회의를 통하여 신속히 중대본을 구성하여 중수본의 방역업무를 뒷받침해 줄 필요가 있다.

(4) 국무총리를 중대본부장으로 하는 단일지휘체계 구축

중대본부장을 국무총리로 하고 수습본부장은 재난관리주관기관의 장으로 하는 통합적 국가재난관리 및 단일지휘체계 구축이 필요하다.

중대본의 주요 기능은 재난에 대한 총괄 조정 및 지원으로, 재난대응을 위한 관련 부처들의 협력적

대응을 촉진하고 조정하는 역할을 수행하여야 한다. 하지만 행정안전부장관의 위상으로는 부총리급인 기재부, 교육부를 비롯한 각 부처 장관들을 컨트롤하기에는 한계가 있을 수 있다. 중대본의 역할에 비추어 볼 때, 현실적으로 총리의 권한수준을 가져야 각 부처를 통합 조정하고 지휘할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관은 중대본의 차장역할을 수행함으로써 총리를 뒷받침할 수 있다.¹⁴⁾

그리고 국무총리를 중대본부장으로 하고 행정안전부장관은 자신이 주관하는 재난의 중수본부장의 역할을 맡게 된다면, 현 「재난 및 안전관리 기본법」 규정 중 행정안전부장관과 국무총리간 중대본부장 지휘교대 기준 관련 불명확성 문제¹⁵⁾도 함께 해결될 수 있을 것이다.

5 나가며

이번 사태는 국민의 건강을 지키고 경제의 활력을 유지하기 위하여 국내 감염병 대응 역량은 물론 국제적 단계의 신속한 정보수집과 정책공조가 필요함을 다시 한 번 확인하게 하는 계기가 되고 있다. 향후 국가 및 지역 간 이동이 폭발적으로 증가할 것이 예상되기에 감염병 대응 체계를 점검하여 보건, 경제, 안보 등 모든 분야의 대응 역량을 점검할 필요가 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

13) 2019년 12월 2일 보건복지위원회 제안, 법제사법위원회 계류 중

14) 배재현, 「국가 재난대응 지휘체계의 한계점과 개선방안」, 『NARS 현안분석』, 국회입법조사처, 2019.12.17.

15) 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있는 조건은 다음과 같다.

1. 국무총리가 법정부처 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하는 경우
2. 행정안전부장관이 국무총리에게 건의하거나 제15조의2제2항에 따른 수습본부장의 요청을 받아 행정안전부장관이 국무총리에게 건의하는 경우(「재난 및 안전관리 기본법」 제14조제4항). 위 규정에서 법정부처 차원의 통합대응이 필요한 경우 자체가 바로 중대본이 필요한 경우로 행정안전부장관이 중대본을 운영하는 것과 동일한 기준이라 할 수 있다.

