

이슈브리프 통권176호
(2020. 3.12)

코로나19 확산과 유럽의 초국경적 보건안보 협력

제176호

조은정 안보전략연구실



코로나19 확산과 유럽의 초국경적 보건안보 협력

조은정 (안보전략연구실)

연초 중국에서 코로나 바이러스가 확산되자 유럽 매체들은 “Made in China(슈피겔)”, “황색경보(르 꾸리에 피카르)”와 같은 인종차별적 제목으로 이를 대서특필하고 아시아인들이 걸리는 병이라며 남의 일 취급했었다. 그러나 불과 두어 달이 지나지 않아 유럽이 코로나19 바이러스에 빠르게 잠식당하고 있다. 공중보건 및 의료 수준이 높은 유럽에서마저 코로나19 신규 확진자 수가 연일 기록적인 속도로 늘어나자 국제사회는 충격에 휩싸였다. 3월 11일에는 보수적인 입장을 고수해 오던 세계보건기구(WHO)도 코로나19의 “세계적 대유행(pandemic)”을 선언하였다.

유럽에서의 급격한 코로나19 확산

유럽인들의 위기의식이 급격히 고조된 것은 특히 이탈리아에서의 급속한 확산과 높은 사망률 때문이다. 이탈리아의 경우 2월 21일 첫 확진자가 발생하였는데 3월 11일에는 누적 확진자 수가 1만2천 명을 돌파하고 사망자가 827 명에 이르는 등 코로나19가 무서울 정도로 빠르게 확산되고 있다. 이탈리아의 코로나19 치사율은 6.6%로 세계보건기구(WHO)가 발표한 세계평균 3.4%나 한국의 0.77%보다 월등히 높다. 급격히 늘어나는 감염자들로 인해 의료시설 부족이 예상되므로 사망자는 더욱 증가할 전망이다.

이탈리아 지역 전문가인 김종범 교수에 따르면 이탈리아에서 유독 코로나19 확산이 심각한 이유는 복합적이다. 이탈리아는 전체 인구의 23%가 65세 이상이고 중위 연령(median age)이 47.3세인 대표적인 고령 인구 국가로 감염병에 취약할 수밖에 없다. 불을 대는 근접 인사법과 마스크 착용에 대한 부정적인 인식 등 문화적 요인들도 급속한 확산에 영향을 미친 것으로 보인다.

코로나19 확진자가 롬바르디아 등 북부 산업지역에 집중된 이유로는 중국인

노동자들의 패션산업 유입이 거론되고 있다. 가죽과 염료를 다루는 3D 직종에 고용된 중국인 노동자들은 이탈리아 패션산업의 필수불가결한 요소가 된 지 오래이다. 불법체류자들까지 포함하면 약 10만 명의 중국인이 이탈리아에 체류하고 있는 것으로 추산된다. 2월부터 확진자 수가 급격히 늘어난 것은 춘절을 지낸 중국인 노동자들의 귀환 때문일 가능성이 적지 않다. 이들은 비행기보다 기차나 버스로 이동하는 경향이 있어서 출입국 시스템을 통한 확인이 어려웠다. 또, 집단생활을 하기 때문에 감염병 확산에 취약하였다.

급속한 코로나19 확산의 보다 근본적 이유로는 중앙 및 지방정부의 허술한 방역 관리 시스템을 꼽아야 할 것이다. 이탈리아의 강한 지방분권 전통으로 인해 중앙정부가 주도하는 의료 및 방역체계가 가동되기까지 오랜 시간이 걸렸다. 더욱이 한국의 질병관리본부와 같은 조직이 부재해 일사불란한 통제를 기대할 수 없었다.

코로나19가 크게 확산되자 이탈리아 정부는 3월 8일 롬바르디아주 등 15개 지역에 대한 출입제한 조치를 취했으며 10일에는 이동제한령을 전국으로 확대 발효하였다. 이에 따라 4월 3일까지 이탈리아 전역의 문화·공공시설이 폐쇄되고, 학교는 휴교하고, 인파가 몰리는 스포츠 경기 및 행사도 금지된다. 바, 음식점, 상점의 저녁 6시 이후 영업은 금지되며, 영업 시에는 사람 간 거리를 최소 1m 이상 두어야 한다.

스페인과 프랑스에서도 단 사흘 만에 확진자 수가 세 배 가까이 폭발적으로 늘면서 11일에는 각각 2,026명과 1,784명의 누적 확진자가 보고되었다. 코로나 청정지역으로 분류되었던 북유럽에서도 확진자가 빠르게 늘어나면서 유럽 내 확진자 수가 곧 2만 명에 육박할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 유럽 각국은 주요 관광시설과 국경을 잠정폐쇄하거나 주민들의 이동을 최소화하는 등 대응책 마련에 나서고 있다. 또, 대규모 행사에 이어 소규모 행사도 금지하고, 전면 휴교령을 내리는 한편, 생필품과 보건의약품의 공급 및 보급 관리를 강화하고, 경제적 타격을 입은 소상공인들을 위한 별도의 추가예산 마련에 나서고 있다.

다만 영국은 코로나19의 확산이 불가피할 것으로 전망하면서도 스포츠 행사 등 예정된 대규모 행사를 그대로 진행하는 등 소극적인 대응으로 일관하고 있다. 3월 9일 보리스 존슨 총리 주재로 열린 코브라 회의(긴급안보회의)에서 영국 정부는 코로나19 대응 단계를 1단계 ‘억제’에서 2단계 ‘지연’으로 상향 조정하는 문제를 논의하였다. 지연 단계에 진입하면 재택근무 확대 및 대규모 행사 제한과 같은 사회적 거리 두기가 시행되고 주요 감염국들을 오가는 항공편의 중단과 같은 추가적인 조치도 취해진다.

초국경적 보건안보 협력

유럽연합 27개국 정상들은 코로나19 공동대응방안을 논의하기 위해 10일 긴급화상회의를 열었다. 이 회의에서 정상들은 효과적인 방역과 치료 및 경제 위기 대처를 위해 25억 유로(약 34조원) 규모의 EU기금을 조성하기로 하였다. 또, 폰테어라이엔 EU집행위원장은 집행위가 마스크를 비롯한 개인 위생 및 방역 용품이 EU 역내에 원활히 공급되도록 조율할 것이라고 밝혔다.

이에 앞선 3월 2일, 유럽질병예방통제센터(ECDC)는 코로나19 위험 수준을 ‘보통’에서 ‘높음’으로 상향 조정하였다. ECDC는 코로나19 대응팀을 조직하여 확진자 수, 확진자 동선 안내 등의 정보를 제공하는 한편, 예방과 치료를 위한 의료지원, 사회경제적 파급효과 최소화를 위한 공동 대응방안 모색 등의 활동을 전개하고 있다. 또, 유럽의약처(EMA) 및 유럽항공안전처(EASA) 등과 위기 극복 방안을 조율하는 한편, WTO, 국제보건안보이니셔티브(GHSI), 국제보건안보아젠다(GHSA) 등 국제 보건안보 네트워크와 연대하여 감염병 대응 활동을 초국경적으로 전개하고 있다.¹⁾

EU는 일찍이 ‘감염병’을 중요한 안보 위협의 하나로 인식하여 1984년부터 30여 년간 “Framework Programme”을 통해 관련 연구를 진행해 왔다. 역내 감염병 발생 시 EU가 회원국들의 국가정책을 보완하여 보건위험 요인의 퇴치에

1) GHSI는 2001년 9.11 직후 미국의 주도로 생화학 및 방사능 테러의 위협과 인플루엔자 대유행에 대비하여 만들어진 비공식 국제 생물학적 안보(bio-security) 네트워크이다. EU, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 멕시코, 캐나다, 미국이 참여하고 있다. GHSA 역시 미국의 주도로 2014년에 설립되었는데, 새로운 집단보건안보체계 조직을 위한 국제기구들 간 네트워크이다. WHO, FAO, 국제수역사무국(OIE) 등이 구성원이며 한국도 참여하고 있다. 이종구, “해외의 방역체계 사례” 『감사』 2016년 봄호, pp. 40-47.

앞장설 수 있도록 법적·제도적 기반을 조성해 오고 있기도 하다. 대표적인 예로, 역내 공중보건위협에 신속히 대응하기 위해 1995년부터 조기경보·대응시스템(EWRS)과 역학정보시스템(EPIS)을 운영하고 있다. 또, 2005년 유럽질병통제관리본부(ECDC)를 설립하는 등 감염병 예방과 보건 위협 대응을 위한 초국경적 협력의 실효성을 지속적으로 높여 왔다.

ECDC는 코로나19 확산에 대응하는 과정에서 보건안보를 위한 집단 인텔리전스의 중요성을 여실히 보여주었다. 전염성 질환의 보건안보적 위협을 신속하고 정확하게 평가함으로써 회원국들과 유럽 공동체에 유용한 정책 옵션을 제시하고 있으며, 유럽 시민들에게도 적시에 위협에 대처할 수 있는 행동요령을 홈페이지를 통해 제공하고 있다. 또한, 학계, 산업계, 정책집단 간 소통창구 역할을 통해 백신 개발, 보건의약품 생산 및 적재적소 배치를 돕고 있다.

이와 같은 초국경적 협력에도 불구하고, 유럽연합 차원의 대응책들이 코로나19의 급격한 확산 과정에서 효과적으로 작동하고 있는지에 대한 의문이 제기되기도 한다. 가령, 코로나19 확산으로 유럽 내의 마스크, 장갑 등 보호장비 및 위생용품이 부족하게 되자 독일과 체코는 의료장비의 수출을 금지하여 논란을 빚었다. 이는 위기 앞에서 개별 국가들이 공동체의 원칙을 등지고 자국의 이익을 앞세울 수 있다는 것을 잘 보여주는 사례이다.

정책적 시사점

코로나19 통제를 위한 공동노력 과정에서 국가 이기주의적 행태가 발견되기도 하지만 유럽은 위기를 통해 다시금 협력을 학습하고 있다. 이에 반해 한·중·일을 비롯한 동아시아 국가들은 코로나19 확산이라는 위기를 맞아 분열하는 모습을 보여주고 있다. 유럽 국가들이 정보를 공유하고 기금을 조성하는 등 초국경적 협력을 도모하고 있는 반면에 동아시아 국가들은 자국 산업 보호나 올림픽 개최와 같은 당장의 국익을 앞세워 정보를 은폐하고 서로를 의심하면서 협력의 기회를 스스로 축소시키고 있다.

EU처럼 지역, 국가, 지방의 다차원에서 작동되는 복잡한 거버넌스가 신속성이

생명인 감염병 대응에 부적합한 면이 있는 것도 사실이다. 그럼에도 초국경적 위협에는 초국경적 대응이 필요하다는 점에는 의심의 여지가 없다. 개인만의 노력으로 일상의 안전이 보장되지 않듯이, 일국의 대응만으로 감염병과 같은 초국경적 위협에 맞서는 것은 무리이다.

코로나 19의 확산은 보건안보 차원에서의 초국경적 협력을 위한 집단체제 구축이 선택이 아니라 필수인 시대가 도래하였음을 일깨워주고 있다. 감염병과 같은 보건안보 위협에 효과적으로 맞서기 위해서는 공동으로 상황을 평가하고 위기관리를 위한 협력방안을 논의할 동아시아 지역 차원의 제도 마련이 시급하다. 유럽연합의 EWRS와 같은 감염병 조기경보·대응시스템 구축이 동아시아 집단보건안보체제 설립을 위한 첫걸음이 될 수 있을 것으로 본다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.