



개정증보판

N A R S A n a l y s i s

코로나19 (COVID-19) 대응 종합보고서

COVID-19

How We Are Handling the Outbreak

NARS



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서(개정증보판)

국회입법조사처 2020년 5월 30일

NARS Analysis

COVID-19 : How We Are Handling the Outbreak (2nd Edition)

발행위원회

발행인	김하중	국회입법조사처장		
기획총괄	김유향	기획관리관		
편집교정	김주경	기획법무담당관	김나정	과학방송통신팀 김미나

집필자

정치행정조사실	전진영	정치의회팀장	김유정	정치의회팀	김종갑	정치의회팀
	최정인	정치의회팀	김도희	외교안보팀	김예경	외교안보팀
	박명희	외교안보팀	심성은	외교안보팀	이승현	외교안보팀
	정민정	외교안보팀	배재현	행정안전팀		
경제산업조사실	이재운	재정경제팀장	김준현	재정경제팀	임언선	재정경제팀
	김창호	금융공정거래팀	조서연	금융공정거래팀	김규호	산업자원팀
	박재영	산업자원팀	박충렬	산업자원팀	장영주	산업자원팀
	전은경	산업자원팀	편지은	산업자원팀	구세주	국토해양팀
사회문화조사실	원시연	보건복지여성팀장	유지연	교육문화팀	이덕난	교육문화팀
	권성훈	과학방송통신팀	김여라	과학방송통신팀	박소영	과학방송통신팀
	신용우	과학방송통신팀	정준화	과학방송통신팀	김은진	보건복지여성팀
	김경민	환경노동팀	이혜경	환경노동팀	전형진	환경노동팀

본 보고서는 2020년 4월 8일에 발간한 『코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서』를 수정·보완한 것으로 5월 20일까지의 정부 발표 및 국내외 현황을 분석한 것입니다.

발 간 사

코로나19(COVID-19)로 인해 현재까지 214개 국가에서 510만 명의 확진환자가 발생하였으며, 33만 3천 명 이상이 사망에 이른 것으로 보고되었습니다. 5월 21일 하루에만 전 세계에서 10만 여 명의 환자를 새로 발생시키는 등 코로나바이러스가 여전히 맹위를 떨치고 있습니다.

우리나라는 첫 확진자가 발생한 1월 20일부터 지난 넉 달 동안 개방성 유지를 위한 엄격한 검역, 신속·정확한 진단검사, 드라이브 스루(Drive Thru) 같은 창의적 검진 체계 운용, 국민 다수의 자유로운 이동 허용을 위한 확진자 격리 및 동선 추적 등을 통해 환자 수가 급증하지 않도록 하는 성과를 거두어 세계 각국으로부터 찬사와 주목을 받았습니다. 그리고 마침내 방역당국이 5월 6일을 기하여 “생활 속 사회적 거리두기”를 실천하며 일상으로 돌아가는 단계로 전환하였지만, 밀폐도·밀집도가 높은 각종 다중이용시설에서 집단 감염이 속출하고 있어 여전히 코로나19로부터 자유롭지 못한 상황입니다.

국회입법조사처는 코로나19 발생 초기부터 국정 전 분야에 걸쳐 감염병 위기 대응과 관련된 주제들을 발굴하여 현황과 문제점 및 개선방안을 제시한 『코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서』를 4월 8일에 이미 발간한 바 있습니다. 그런데 코로나19의 2차 유행 및 사태 장기화에 대비하고 포스트 코로나 시대에 대응하기 위해서는 정책 및 입법과제를 보다 많이 발굴해야 한다는 주문이 쇄도하여 5월 20일까지의 변동 사항을 반영하여 다시 보고서를 발간하기로 하였습니다.

본 보고서는 코로나19 감염병 재난 대응 현황, 주요국 대응 사례, 코로나19를 계기로 활성화 될 비대면 관련 부문별 대응 방안을 둘러싼 쟁점과 개선과제 등을 종합하여 수록하고 있습니다. 외교 및 금융·재정 등 거시적 대응 방안부터 사회 및 공공부문과 산업부문별 대응 방안에 이르기까지 38개 주제로 세분하여 분석하였습니다.

모쪼록 국회입법조사처가 새로 발간하는 『코로나19 대응 종합보고서(개정증보판)』이 제21대 국회의원님과 보좌진 여러분의 의정활동에 도움이 되기를 바랍니다. 나아가 국가적 위기 수준의 감염병 재난을 극복하고 포스트 코로나 시대에 부합하는 좋은 법률을 만드는데 본 보고서가 도움이 되기를 바랍니다.



2020년 5월 30일

국회입법조사처장 김 하 중

목 차

I. 코로나19(COVID-19) 개요

1. 코로나19 특성 및 확산 차단 대응과제	3
2. 세계적 유행(Pandemic)에 대한 대응	6

II. 감염병 재난 대응 체계

1. 국제법에 근거한 대응 체계	13
2. 국내외 봉쇄조치	18
3. 우리나라 대응 체계	22

III. 주요국 현황과 대응 체계

1. 미 국	29
2. 중 국	33
3. 유 럽	36
4. 영 국	40
5. 독 일	43
6. 일 본	47

목 차

IV. 부문별 대응의 쟁점 및 개선과제

재정 및 공공부문의 대응	57
1. 국내외 경기부양책	57
2. 중앙은행 기준금리 인하	61
3. 산업·무역의 영향과 정책방향	65
4. 국제적 책임 공방	68
5. 국제보건협력과 의회 외교	73
6. 원격의회 사례 : 영국	76
7. 감염병 대응 남북한 보건협력	81
8. 감염병 긴급 대응을 위한 연구개발 추진 방안	85
 산업부문의 대응	 89
1. 중소기업 및 소상공인 지원대책 현황과 과제	89
2. 벤처·창업기업의 경영부담 완화와 기업활동 지원 강화	93
3. 중소기업영업자 세제지원	97
4. 유연근무제 도입의 쟁점과 과제	100
5. 정보통신기술(ICT) 분야의 대응 현황과 과제	104
6. 민간보험상품 인적재해보상 적용	107
7. 식량위기론의 대두	111
8. 학교급식 관련 산업 피해 지원	115
9. 항공산업 지원 현황과 과제	119
10. 화훼산업 피해와 대책 및 향후 과제	121

목 차

사회부문의 대응	125
1. 초·중·고교 휴업 및 수업운영 대책	125
2. 초·중등학교 온라인 개학 및 학사운영	128
3. 대학 원격수업 및 학사운영 대책	131
4. 확진자 동선 공개와 개인정보보호	135
5. 감염병 보도 규제	138
6. 노인 등 감염취약계층 현황과 향후 과제	140
7. 마스크 및 방역물자 관리	143
8. 의료폐기물 등 폐기물 처리 현황 및 개선	146
9. 야생동물과 관련한 감염병 관리 강화 방안	149



코로나19(COVID-19) 개요

1. 코로나19 특성 및 확산 차단의 대응과제
2. 세계적 유행(Pandemic)에 대한 대응



I 코로나19(COVID-19) 개요

1 코로나19 특성 및 확산 차단의 대응과제

가. 코로나19의 특성¹⁾

- “코로나19”의 정식 명칭은 코로나바이러스감염증-19(이하 ‘COVID-19’)로 SARS-CoV-2 감염에 의한 호흡기 증후군임
 - SARS-CoV-2는 Coronaviridae에 속하는 RNA 바이러스로, 현재까지 감염자의 비말, 접촉을 통해 전파되고 잠복기는 1~14일(평균 4~7일)로 알려져 있음
- 감염시 발열, 권태감, 기침, 호흡곤란 및 폐렴, 급성호흡곤란증후군 등 경증에서 중증까지 다양한 증상이 나타나며, 드물게는 객담, 인후통, 두통, 객혈과 오심, 설사가 나타나기도 함
- 현재 COVID-19에 대한 치료는 수액 보충, 해열제 등 보존적 치료(Conservative treatment)에 그치고 있으며, 해당 바이러스를 표적으로 한 약물(표적 항바이러스제)은 개발되지 않은 상태임
 - 제한된 자료를 근거로 하여 담당 의료진의 판단에 따라 항바이러스제 요법의 일

1) 중앙방역대책본부·중앙사고수습본부, 「코로나바이러스감염증-19 대응 지침, 제7-1판」, 2020. 3. 6.

환으로 에이즈치료제와 항말라리아제 등을 사용하는 예가 있음²⁾

□ COVID-19의 전 세계 기준 치명률은 6.7%, 우리나라는 2.4%를 보이고 있지만 아직까지는 추정치에 불과함³⁾

- 이는 SARS⁴⁾(9.6%), MERS⁵⁾(34~35%) 보다는 낮은 수치임
- 하지만 학계에서는 초기 증상이 심하지 않은 반면, 바이러스의 배출량이 많은 COVID-19의 특성 상 지역사회 전파가 빠르게 일어날 수 있고, 노인과 만성질환자와 같은 취약집단에 위중한 결과를 초래할 수 있음을 경고하였음⁶⁾

〈표 1-1〉 COVID-19와 MERS, SARS 비교

	COVID-19	MERS	SARS
병원체	SARS-CoV-2	MERS-CoV	SARS-CoV
확진자	4,831,457	2,494	8,096
사망자	321,955	858	774
치명률	6.7%	34~35%	9.6%

주 : COVID-19은 2020. 5. 20. 전 세계 기준

자료 : 국가지정 의학연구정보센터, 「COVID-19: SARS, MERS 비교」, 2020. 3. 5.; 보건복지부 홈페이지 (<http://ncov.mohw.go.kr/>, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

□ 2020년 5월 20일 기준으로 COVID-19 총 누적 국내 확진자 수는 11,110명으로, 지역 사회에서 산발적 클러스터 감염 양상과 해외유입 사례가 나타나고 있음⁷⁾

- 총 누적 확진자 11,110명 중, 조사가 완료되어 해외유입으로 확인된 사례는 1,189명임
- 전국적으로 약 67.3%는 집단발생과 연관성이 있는 것으로 확인됨(5. 20. 기준)

2) 대한감염학회, 대한항균요법학회, 대한소아감염학회, 대한 결핵 및 호흡기학회, 「코로나19(COVID-19) 약물 치료에 관한 전문가 권고안(version 1.2)」, 2020. 3. 13.

3) 전세계 : 2020. 5. 20. 기준, 우리나라 : 2020. 5. 20. (사망자 263명) 기준.

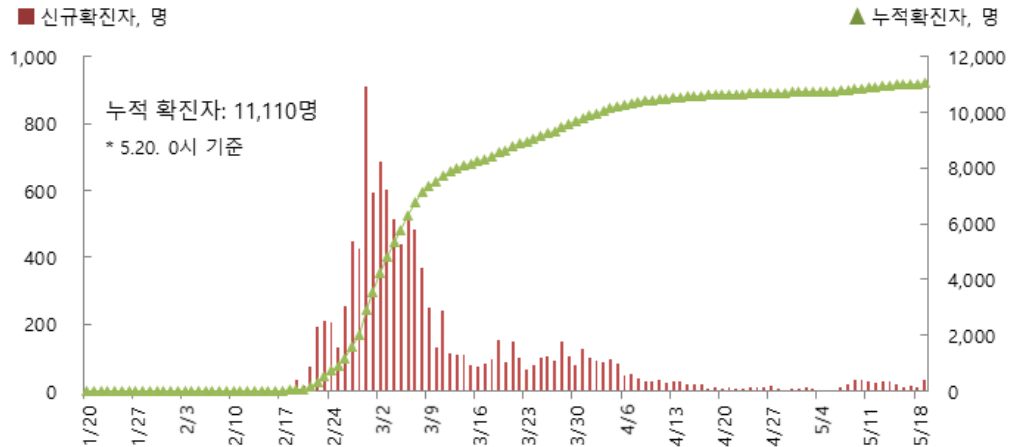
4) 사스(중증급성호흡기증후군), Severe Acute Respiratory Syndrome.

5) 메르스(중동호흡기증후군), Middle East Respiratory Syndrome.

6) 범학계 코로나바이러스감염증-19 대책위원회, 「코로나바이러스감염증-19 지역사회 확산 대비·대응 대정부·국민 권고안」, 2020. 2. 22.

7) 보건복지부 질병관리본부 보도참고자료, 「코로나바이러스감염증-19 국내 발생 현황」, 2020. 5. 20.

〈그림 1-1〉 일일 신규 및 누적확진자 현황



자료 : 보건복지부 질병관리본부 보도참고자료(「코로나바이러스감염증-19 국내 발생현황」) 자료를 참고로 집필자가 직접 작성

나. COVID-19의 전파·확산 차단을 위한 대응 과제

- 감염병 등 공중보건 위기상황에서 피해 최소화를 위해서는 과학적 근거에 기반한 정확한 정보를 국민에게 제공하는 것이 중요함
 - 이번 COVID-19 사태에서 감염병 예방을 위한 마스크 착용 등 개인 위생 지침 내용 일부를 거듭 변경하여 시달하였음
 - 단기간에 여러 차례에 걸쳐 위생 수칙을 바꿀 경우 국민의 혼란을 야기할 수 있을 뿐만 아니라 감염병에 대한 경각심을 낮추는 역효과를 낼 수 있음
 - 국민이 불안해하는 부분에 대해 전문적, 과학적 근거를 바탕으로 설명하여 불필요한 우려를 완화시키고, 감염병의 확산으로부터 국민 스스로를 보호할 수 있도록 정확한 정보를 일관되게 제공할 필요가 있음
- 유증상자 및 의심환자가 최초로 의료기관을 방문할 때 접촉자를 최소화할 수 있는 치료체계를 구축해야 함
 - COVID-19 대응 과정 중 감염자의 방문으로 인해 일부 대형병원의 응급실을 폐쇄한 바 있으며, 그로 인한 의료진 격리, 현장 투입 인력 부족 및 업무 과부담의

악순환을 경험한 바 있음

- 의료기관은 발열 등 의심 증상을 보이는 환자의 초진을 담당하는 공간을 구획하여 관리하고, 선별진료소는 공간 구획, 대기 환자의 동선 정리 및 대기 중 상호 감염 우려 등에 대한 개선책이 필요함
- 또한 매뉴얼 상의 수칙이 일선 현장에서 준수되고 있는지 여부를 점검할 필요가 있음

☐ 감염병의 대유행 및 장기화에 대비하여 기존 의료시스템의 수용 능력을 유지할 수 있도록 할 필요가 있음

- COVID-19 확진자가 급격히 증가한 지역에서는 COVID-19 외 질병의 중환자에 대한 의료 대응이 약화된 바 있음
- 의료기관의 상시 진료 기능이 유지될 수 있도록 환자 분류 기준 등이 마련되어야 함
- 감염병 발생 시 초기에 효과적인 대응을 위하여 의료진의 주기적 대응 훈련, 경증환자-중증환자 사례별 대응 매뉴얼 등을 마련해 놓을 필요가 있음

※ 사회문화조사실 보건복지여성팀⁸⁾

2 세계적 유행(Pandemic)에 대한 대응

가. 주요국 발생 현황

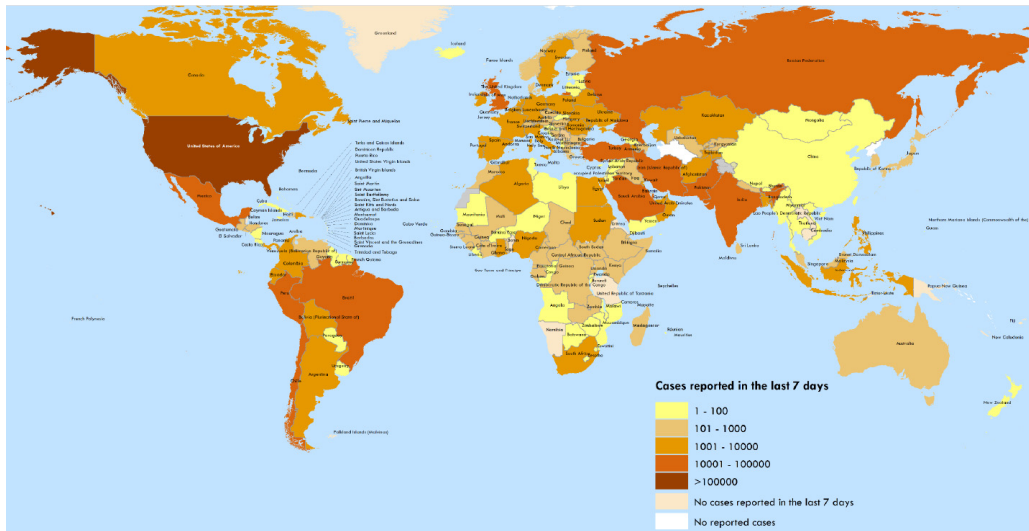
☐ 세계보건기구(World Health Organization : WHO)는 2020년 3월 11일 COVID-19가 세계적 유행(Pandemic) 단계에 돌입했음을 선언하였음⁹⁾

8) 이 글은 '김은진, 김주경, 「코로나바이러스감염증-19(COVID-19) 전파·확산 차단을 위한 대응 과제」, 『이슈와 논점』 제1673호, 국회입법조사처, 2020. 3. 19.'을 바탕으로 작성함.

9) WHO, 「WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19」, 2020. 3. 11.

- 2020년 5월 19일 기준 전 세계 214개국에서 지금까지 총 4,731,458명이 넘는 COVID-19 확진자가 발생하였음
- 최근 24시간 동안 112,637명의 신규 확진자가 발생함
- 발생 초기 중국을 비롯하여 우리나라, 이란, 이탈리아 등을 중심으로 확진자 수의 증가가 나타났으며 이후 스페인, 독일, 프랑스 등 유럽 전역과 미국에서 확진자 수가 급격히 증가하면서 전 세계 확산 양상을 보였음
- 5월 19일 기준으로 일일 신규 확진자는 여전히 미국에서 가장 많이 발생하고 있으며 러시아, 브라질 등 남미에서 환자 발생이 많음¹⁰⁾
 - 누적 확진자는 미국 1,527,355명, 영국 248,818명, 스페인 232,037명, 이탈리아 226,699명, 독일 177,778명, 중국 82,965명, 한국 11,110명 등임

〈그림 1-2〉 최근 7일간(2020. 5. 13.~ 5. 19.) COVID-19 발생 현황
(10:00 CEST, 2020. 5. 19. 기준)



주 : Data Source- World Health Organization, Map production-WHO Health Emergencies Programme
자료 : WHO, 「Coronavirus disease 2019(COVID-19) Situation Report-120」, 2020. 5. 19.

10) WHO, 「Coronavirus disease 2019(COVID-19) Situation Report-120」, 2020. 5. 19.

나. 세계적 유행에 따른 대응과제

- ☐ COVID-19의 세계적 유행에 따라 해외로부터의 재유입을 방지하기 위하여 철저한 검역체계를 유지할 필요가 있음¹¹⁾
 - COVID-19가 세계적 유행 단계에 돌입함에 따라, 해외로부터의 재유입 방지 대책 마련이 중요해지고 있음
 - WHO에서는 노인이나 만성질환이 있거나 건강 상태가 좋지 않은 사람의 경우 해외여행 등을 미루거나 피할 것을 권장하고 있으나 여행 또는 무역의 제한은 대부분의 공중보건 긴급상황에서 효과가 없다는 것도 권고하고 있음¹²⁾
 - 여행자 등에게 감염병 예방 권고 메시지를 제공하고 입국 시 건강정보, 국내 체류에 따른 연락처 세부 정보 등을 수집하여 추적하는 등 검역 체계 강화를 권고함
 - 검사 인력, 검역소 내 임시격리시설 등 검역을 위한 자원의 확충 및 적절한 배치를 통해 효율적인 검역체계를 유지하여야 함
 - 우리나라는 현재 모든 입국자에 관한 해외여행력 정보를 의약품 안전사용 서비스(DUR), 해외여행력 정보제공 전용 프로그램(ITS), 수진자자격조회시스템을 통해 의료기관에 제공하고 있음¹³⁾
 - 정부는 2020년 4월 1일 0시 이후 모든 국가에서 입국하는 국민과 외국인에 대해서 원칙적으로 입국 후 14일 간 격리하도록 하는 등 해외입국자 방역을 강화하고 있음¹⁴⁾
- ☐ 인력·시설·장비를 포함하는 의료자원의 연속적인 대응 역량 유지가 지속가능할 수 있도록 대책 마련이 필요함¹⁵⁾

11) 검역은 국제보건규정(International Health Regulations, IHR)(2005)의 법적 틀에 포함되어 있음.

12) WHO, 「Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak」, 2020. 2. 29.

13) 코로나바이러스감염증-19, 「코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑」, 2020. 3. 24.

14) 코로나바이러스감염증-19, 「코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑」, 2020. 3. 30.

15) 김은진, 김주경, 「코로나바이러스감염증-19(COVID-19) 전파·확산 차단을 위한 대응 과제」, 『이슈와 논점』 제1673호, 국회입법조사처, 2020. 3. 19.

- 환자가 급증한 지역은 의료진 등 인력 부족 현상을 겪고 있으며, 치료 현장에 투입된 의료진들의 피로도 누적되고 있어 자칫 이로 인한 의료진 감염도 우려되는 상황임
 - 또한 사태가 장기화되면서 COVID-19 환자를 치료하는 병원에서는 마스크, 방호복 등 의료진의 안전을 위해 필요한 물품이 부족한 상황이고, 에탄올, 마스크 등의 수급도 불안정해지면서 지역 병·의원이 어려움을 겪은 바 있음
 - 지역별·기능별 진료 업무연속성을 확보할 수 있는 필수 인원 구성, 유사 시 투입될 수 있는 대체 인력 확보, 투입된 인력의 피로 관리 방안 마련 등 업무를 지속할 수 있는 환경을 조성해야 함
 - 의료자원의 대부분이 민간부문으로 구성되어 있는 우리나라의 경우 감염병 재난 시 의료자원 동원이 불가피하므로 정부 부처·지자체·민간관의 협력 체계 구축이 특히 중요함
 - 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제40조¹⁶⁾에 근거하여 감염병 대비용 의료자원을 비축하고, 비축 물품의 품질 유지 및 재고를 관리할 필요가 있음
- 백신·치료제의 국내 개발·생산이 가능하도록 연구·개발과정의 단계적 역량을 강화시킬 필요가 있음
- COVID-19의 전 세계 확진자 수가 증가하고 대유행에 대한 우려가 높아짐에 따라 백신이나 치료제에 대한 요구가 높아지고 있음
 - 현재 COVID-19 대응을 위해 국내외에서 신약 재창출(Drug Repositioning)을 비롯한 여러 시도가 있으나 개발 완료 시기나 개발 완료 후 수급 과정에서 여러 변수가 발생할 수 있는 만큼, 상황을 낙관적으로 보기는 어려움
 - 백신·치료제 연구 개발은 단기간에 성과를 내기가 어려운 만큼 정부기관과 연구소, 제약회사 간의 협력이 필요함
 - 또한 신종 감염병 출현 등에 대비하여 공공 의약품 연구개발 시설 구축을 고려해 볼 수 있음

16) 제40조(생물테러감염병 등에 대비한 의약품 및 장비의 비축) ①보건복지부장관은 생물테러감염병 및 그 밖의 감염병의 대유행이 우려되면 위원회의 심의를 거쳐 예방·치료 의약품 및 장비 등의 품목을 정하여 미리 비축하거나 장기 구매를 위한 계약을 미리 할 수 있다.

- 연구·개발시설을 기반으로 의약품 연구·개발과정에 있어서 축적된 경험과 노하우는 국내 의약품 자급력을 향상시키고, 나아가 재난대비 역량을 강화할 수 있을 것임

☒ 사회문화조사실 보건복지여성팀

II

감염병 재난 대응 체계

1. 국제법에 근거한 대응 체계
2. 국내외 봉쇄조치
3. 우리나라 대응 체계



II

감염병 재난 대응 체계

II

감염병
재난
대응
체계

1 국제법에 근거한 대응 체계

가. 현황

- ☐ 신종 감염병의 국제적 확산 방지에 관한 핵심적 국제법은 「2005년 국제보건규칙」(International Health Regulation, IHR)¹⁷⁾임
- ☐ 「2005년 국제보건규칙」의 법적 근거
 - 세계보건기구헌장 제21조(a)호에 따르면 세계보건기구(World Health Organization, WHO) 총회에는 “질병의 국제적 확산을 방지하는 것을 목적으로 하는 위생상 및 검역상의 요건 및 기타 절차”에 관한 규칙을 채택할 수 있는 권한이 있음
 - 이와 같이 총회에서 채택된 규칙은 복잡한 조약체결과정을 거치지 않고도 전 회원국에 대해 법적 구속력이 있는 국제법 규범이 될 수 있음¹⁸⁾
- ☐ 「2005년 국제보건규칙」의 내용
 - 「2005년 국제보건규칙」은 신종 감염병 발생 시 세계보건기구 회원국이 준수해야 할 통고 의무와 정보 제공 의무에 대해 규정하고 있음

17) WHO, 「International Health Regulations (2005)」, May 23, 2005, 2509 U.N.T.S. 79.

18) 심영규, 「감염병 예방 및 관리를 국제규범체계에 관한 고찰」, 『부경법학』 제9권, 2018, 34-36쪽.

- 객관적·최종적으로는 세계보건기구에게 국제적 공중보건 비상사태인지 여부를 판단하고 선포할 수 있는 권한이 있다고 규정하고 있음

(1) WHO 당사국의 의무

- ☐ 「2005년 국제보건규칙」에 따라 당사국은 질병 사태 통고 의무와 정보 제공 의무가 있음
 - 이번 신종 코로나바이러스감염증(코로나19)처럼 원인이나 출처를 알 수 없는 신종 감염병이 발생하는 경우, 당사국은 「2005년 국제보건규칙」에 따라 이 사태가 국제적 공중보건 비상사태에 해당하는지 여부를 일차적으로 판단하게 됨
 - 만약 해당 사태가 국제적 공중보건 비상사태에 해당한다고 판단하였다면 즉시 세계보건기구에 통고해야 함
 - 당사국은 통고 이후 세계보건기구가 요청하는 정보를 제공하고 이 사태에 대응할 의무가 있음

☐ 코로나19 사례

- 중국 정부는 2020년 1월 7일 새로운 유형의 코로나바이러스를 확인하고, 1월 12일에 국가들이 진단 키트를 개발하는 데 사용할 신종 코로나바이러스의 유전자 서열을 WHO는 물론 다른 국가들과 공유하였음
- 중국 이외의 다른 코로나19 발병국들도 발병 현황과 자국의 대응조치에 관한 정보를 세계보건기구 연락사무소를 통해 제공하고 있음

(2) WHO의 신종 감염병 대응 조치 PHEIC

- ☐ 「2005년 국제보건규칙」은 감염병 관리를 위해 세계보건기구 권한을 한층 강화하였음
 - 세계보건기구는 국제적 공중보건 비상사태(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC) 여부를 결정하고 선포할 수 있는 권한이 있고, 이와 관련하여 회원국들에게 잠정적인 긴급조치를 권고할 수 있음(제12조와 제15조)

☐ 코로나19 사례

- 2020년 1월 30일 세계보건기구 사무총장은 코로나19에 대해 국제적 공중보건 비

상사태를 선포하였고, 비상사태 위원회가 권고한 내용을 임시 권고(temporary recommendations)라는 형식으로 발표하였음

- 여기에서 비상사태 위원회는 현재 이용 가능한 정보에 근거하여 세계보건기구와 모든 국가들에게 ‘여행 또는 무역 제한조치를 권장하지 않는다’고 명시적으로 언급하고 있음

나. 문제점

- 일반적으로 감염병은 국경을 넘나들고 있기 때문에 발병국의 대응만으로는 한계가 있으며 국제기구와 국제법에 기초한 국제적 관리와 협조가 필수적임¹⁹⁾
- 그런데 세계보건기구의 감염병 대응체계에 대해 지속적으로 제기되었던 문제가 이번 코로나19 확산 사태에서도 반복되고 있어 이를 정리하면 다음과 같음

(1) 당사국의 질병 사태 통고 의무 강제제도 부재

- 당사국의 신속한 통고는 신종 감염병의 초기 대응을 위하여 매우 중요함
 - 발생지국이 국제적 공중보건 비상사태에 해당하는 신종 감염병의 존재를 확인하고도 이를 세계보건기구에 통고하지 않는다면, 이는 국제법 위반에 해당함
- 문제는 세계보건기구에 「2005년 국제보건규칙」 제6조를 위반한 국가를 제재할 수 있는 이행강제 메커니즘이 구비되어 있지 않고, 「2005년 국제보건규칙」의 해석과 적용을 둘러싼 당사국간의 분쟁을 해결할 수 있는 강제적인 사법적 분쟁해결절차가 없어 이행을 강제하기 어렵다는 데 있음²⁰⁾

(2) 당사국의 샘플 정보 공유 인센티브 부재

- 「2005년 국제보건규칙」 제6조제2항과 제7조에 따르면, 당사국이 제공하는 정보는 감염병의 자국 내 감염병 발생 여부와 현황 및 대응조치에 관한 정보로 제한되어 있음

19) 이현조, 「조류독감에 대한 국제법적 규제」, 『국제법학회논총』 제51권 제1호, 2006, 69쪽.

20) 장신, 「신 국제보건규칙(IHR 2005) 제정에 따른 국제보건법의 발전」, 『국제법학회논총』 제52권 제2호, 2007, 420쪽.

- 자국이 보유하고 있는 진단 백신 치료에 관한 기술 또는 감염병 바이러스 샘플에 대한 정보는 제공해야 할 정보 대상에 포함되어 있지 않음

□ 코로나19 사례

- 이번 코로나19 사태에서 중국의 한 연구소가 세계 최초로 신종 코로나바이러스를 재생산하는 데에 성공했지만, 바이러스 샘플은 공유하지 않고 유전자 서열 정보만 공개한 바 있음²¹⁾

(3) 당사국의 국가 자원과 국제법 준수 역량 문제

- 「2005년 국제보건규칙」은 입국 지점에서의 여행자에 대한 인도적 대우에 대해 명시적으로 언급하고 있음(제32조)

- 당사국은 여행자의 입국 금지 또는 격리 조치를 취할 때 이를 염두에 두어야 함

- 하지만 현실적으로 국가마다 방역능력에 차이가 있어 국가마다 구체적인 이행 방식에 있어 차이가 있음

□ 코로나19 사례

- 세계보건기구가 2020년 1월 30일 발표한 임시 권고에 따르면 여행 또는 무역 제한조치를 권장하지 않고 있음
- 하지만 공중보건 역량이 충분하지 하지 못한 국가의 경우 특정 국가의 국민에 대한 전면적 입국 금지와 같은 과도한 조치를 취하고 있음²²⁾

(4) 감염병의 중간 단계 경보 부재

- 「2005년 국제보건규칙」에서는 질병 관련 사안의 규모나 심각성에 따라 질병(disease), 사태(event), 공중 보건 위험(public health risk), 국제적 공중보건 비상사태의 4단계로 구분하여 공중보건 문제를 유연하게 대응할 수 있게 하였음

- 국제적 공중보건 비상사태는 가장 심각한 마지막 단계로서 ①질병의 국제적 확산

21) 「Australian scientists first to recreate virus outside China」, *BBC News*, 2020. 1. 28.

22) 조민정, 「강경화 '한국인 입국금지, 방역능력 없는 국가의 투박한 조치」, 연합뉴스, 2020. 3. 4.

으로 인해 타 국가들에게 공중보건 위협을 구성하고, ②잠재적으로 협력적인 국제대응을 필요로 하는 비정상적인 사태를 의미함(제1조)²³⁾

- 국제적 공중보건 비상사태는 「2005년 국제보건규칙」상 유일한 감염병 경보 단계이자 최고 수준의 경보인데, 이 때문에 감염병의 확산을 차단시키는 초동조치 대응에 어려움이 있다는 지적이 있음²⁴⁾

다. 개선과제

- 앞에서 언급한 신종 감염병에 대한 국제법 규제의 한계점에 기초하여 다음과 같은 국제법적 개선과제를 도출할 수 있음

(1) 당사국의 의무이행강제 메커니즘 신설

- 세계보건기구 당사국의 국제적 공중보건 비상사태 통고 의무의 이행을 강제할 수 있는 메커니즘이 신설될 필요가 있음

(2) 당사국의 샘플 정보 공유 인센티브 마련

- 국가들이 자발적으로 백신 기술과 샘플 정보를 제공하도록 인센티브를 제공하는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 국가가 보유한 백신 기술과 샘플 정보는 국가의 경제적 이익과 직접적으로 연관되기 때문에 감염병 대응을 위해 필요하다는 이유만으로 샘플 정보 공유를 법적으로 강제하기는 어려움

(3) 개도국에 대한 자원 및 기술 원조

- 세계보건기구 내에 감염병 위협에 직접 노출된 국가에 재정적·기술적 원조 업무를 수행할 수 있는 체계적 시스템을 구축할 필요가 있음
 - 신종 코로나바이러스의 결과는 국가별로 다르게 나타날 것임²⁵⁾

23) 이준서, 「감염병 예방 및 대응체계에 관한 법제 개선방안 연구」, 『연구보고』 18-08, 한국법제연구원, 2018, 152-153쪽.

24) 박진아, 「국제법을 통한 감염병 통제」, 『법학논집』 제23권 제4호, 이화여자대학교, 2019, 76-77쪽.

- 선진국에서는 1차 감염자를 파악해 격리하는 것이 가능함
- 하지만 의료시스템이 취약한 개도국(최빈개도국 포함)에서는 자원 부족으로 국제법을 준수하기 어려울 것임
- 이때는 개도국에 대한 기술적·재정적 지원으로 신종 감염병 통제에 필요한 보건 인프라를 갖추게 하여 국제법 의무 이행 역량을 강화시키는 것이 바람직함

(4) 감염병의 중간 단계 경보 설정

- 국제적 공중보건 비상사태 선포의 강력함을 유지하면서 중간 단계의 경보체계를 마련해야 할 것임²⁶⁾
- 일상적인 공중 보건 위험 단계(3단계)와 국제적 공중보건 비상사태(4단계) 사이에 신종 감염병에 관한 경각심을 불러일으킬 수 있는 조기 경보 메커니즘의 설치가 필요함²⁷⁾

㉘ 정치행정조사실 외교안보팀²⁸⁾

2 국내외 봉쇄조치

가. 각국의 봉쇄조치 실시 현황

- WHO의 팬데믹 선언 이후 3월말 기준으로 142개 국가에서 바이러스 확산 억제를 위

25) Donald G. McNeil, 「Wuhan Coronavirus Looks Increasingly Like a Pandemic, Experts Say」, *NYT*, 2020. 2. 2.

26) 박진아, 「코로나19 확산 사태에 대한 국제법적 대응」, 『국제법 현안 Brief』 2020-제2호, 대한국제법학회, 2020.

27) 2015년 세계보건기구 총회가 설치한 에볼라 발생 및 대응 관련 2005년 국제보건규칙의 역할에 관한 평가위원회의 권고 사항이기도 함. WHO, Report of the Review Committee on the Role of the International Health Regulations (2005) in the Ebola Outbreak and Response, A69/21, 2016. 5. 13, pp. 43.

28) 이 글은 '정민정, 「코로나19 확산 사태 대응 관련 국제법의 한계와 개선과제」, 『이슈와 논점』 제1672호, 국회입법조사처, 2020. 3. 18.'을 바탕으로 작성함.

해 이동제한 등의 봉쇄조치를 취하고 있음

- 영국 임페리얼 칼리지 코로나19 대응팀은 바이러스 발병 초기에 비약물적 조치 (Non-Pharmaceutical Interventions)를 동시에 도입할 것을 권고함

- 우리나라는 종교·실내체육·유흥시설의 운영중단을 권고하고, 사회적 거리두기 캠페인을 진행하는 등 낮은 수준의 봉쇄조치를 취하고 있으나, 유럽 국가들은 외출을 제한하고, 위반 시 벌금을 부과하는 등 엄격한 조치를 취하고 있음
- 3월말 기준으로 73개국이 국가수준에서, 46개국은 지역수준에서 이동제한 명령을 내렸고, 23개국에서는 시민들의 이동제한을 권고하고 있음
- 봉쇄조치로 인해 세계 인구의 절반인 39억 명 이상이 외부활동에 제약을 받고 있고, 15억 7,960만 명의 학생이 등교하지 못하고 있음

〈표 II-1〉 봉쇄조치 실시 현황 (2020. 3. 31. 기준)

(단위 : 개국)

유 형	아시아, 대양주	유럽	아메리카	아프리카	합계
지역수준의 이동제한 권고	1	0	0	0	1
지역수준의 이동제한	9	6	12	19	46
국가수준의 이동제한 권고	10	3	6	3	22
국가수준의 이동제한	10	32	19	12	73
합 계	30	41	37	34	142

주 : 우리나라는 국가수준의 이동제한 권고로, 중국은 지역수준의 이동제한 권고로 분류됨
자료 : BBC 자료를 토대로 재구성함

나. 봉쇄조치의 효과

- 봉쇄조치는 바이러스 확산 억제에 효과적이거나, 경제활동을 제약하여 심각한 경기침체를 초래할 것으로 보임
- 국내외 연구에 따르면 이동제한과 같은 조치가 아무런 조치를 취하지 않은 경우 보다 바이러스 확산 예방 효과가 뛰어남이 입증됨
 - Joel 외(2020)²⁹⁾는 아무런 조치를 취하지 않았을 때 보다 사회적 거리두기와 같

은 억제책을 취하는 경우 코로나19 감염자 수를 최대 99.3%까지 줄일 수 있다고 분석함

- 국립암센터 연구팀은 현재 진행 중인 사회적 거리두기를 멈출 경우 30일 뒤 하루 확진자가 4,854명(누적 43,569명, 현재 전파율 보다 2배 증가 시)에 이를 수 있다고 예측함³⁰⁾

〈표 II-2〉 봉쇄조치에 따른 감염 억제 효과(싱가포르)

(단위 : 명)

구 분	R0=1.5	R0=2.0	R0=2.5
조치 없음	279,000	727,000	1,207,000
확진자 본인·가족 격리(①)	15,000	130,000	520,000
① + 휴교	10,000	97,000	466,000
① + 직장 거리두기	4,000	67,000	320,000
① + 휴교 + 직장 거리두기	1,800	50,000	258,000

주 : 싱가포르에서 확진자 100명이 발생한 이후 각종 조치에 따른 80일 동안의 감염자 증가를 예측한 모델의 결과임
자료 : Joel R Koo., et al, Interventions to mitigate early spread of SARS- CoV-2 in Singapore : a modelling study, The Lancet, 2020. 3. 23.

- 중앙재난안전대책본부도 강화된 사회적 거리두기 시행 이후 감염경로를 알 수 없는 확진자 비율이 19.8%에서 6.1%로 낮아지고, 집단감염 사례도 63.6% 감소하는 등 바이러스에 대한 통제력이 더 높아진 것으로 평가
- 코로나19 감염 보다 이동제한과 같은 봉쇄조치가 경제에 큰 충격을 주고 있으며, OECD, IMF 등의 국제기구는 코로나19로 인한 경기침체의 폭이 크고 장기간 지속될 것으로 예측하고 있음
- 코로나19 전 세계 확진자는 수백만 명 수준이지만, 봉쇄조치의 영향을 받는 사람은 수십억 명에 이르는 등 그 수가 압도적으로 많음
- 봉쇄조치로 인한 경제 충격의 크기는 봉쇄의 강도 및 기간에 따라 영향을 받는 데, OECD³¹⁾는 강력한 봉쇄조치가 내려질 경우 1개월마다 GDP 성장율이 2%p

29) Joel R Koo, et al, 「Interventions to mitigate early spread of SARS-CoV-2 in Singapore : a modelling study」, The Lancet, 2020. 3. 23.

30) 최선화·기모란, 「COVID-19 국내 확산 모델링: 사회적 거리두기 효과 분석」, 2020. 4. 10.

낮아질 것으로 전망함

- 3월 중순에 시작된 유럽, 미국 등의 봉쇄조치가 당분간 지속될 것으로 보여 경제에 미칠 충격이 상당할 것으로 보임. 실제 IMF³²⁾는 코로나19 사태로 인해 대공황 이후 최악의 경제상황이 전개될 수 있다고 우려하면서 2020년 세계 경제성장률이 -3%에 그칠 것으로 전망함

- 우리나라의 1분기 성장률이 -1.4%(속보치)에 그쳤고, 고용 여건도 악화되는 등 경제적 타격이 가시화되고 있음

다. 봉쇄조치의 시사점

- 봉쇄조치에 대한 객관적인 분석을 통해 바이러스 확산 억제 및 경제 충격간의 접점을 찾을 필요
 - 개별 봉쇄조치의 바이러스 확산 억제 효과 및 경제에 미치는 영향을 분석하여 최적의 정책조합을 찾고, 이를 토대로 '감염병 재난 위기관리 표준매뉴얼'에 봉쇄조치 실시 기준을 마련할 필요
 - 봉쇄조치로 인해 경제적 피해를 입는 자에 대한 지원방안도 봉쇄조치 실시 기준 논의 시 함께 마련할 필요가 있음
 - 감염병 예방 시 충분한 의료역량이 경제에도 긍정적인 영향을 미친다는 점에서 의료역량을 강화하기 위한 투자를 확대할 필요

※ 경제산업조사실 재정경제팀³³⁾

31) OECD, 「Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity」, 2020. 3. 26.

32) IMF, World Economic Outlook, 2020. 4. 14.

33) 이 글은 '이재윤, 「코로나19 확산 억제를 위한 봉쇄조치 실시 현황 및 시사점」, 『이슈와 논점』 제1702호, 국회입법조사처, 2020. 4. 24.'을 바탕으로 작성함.

3 우리나라 대응 체계

가. 코로나19 대응 현황

- 2020년 1월 20일 국내에서 코로나19 감염증 환자가 최초 확인된 이후, 특정 종교단체 등에서 집단 및 지역사회 감염이 확산(2월 중순 이후)된 바 있으나, ‘사회적 거리두기’ 권고에 힘입어 확진자 증가세가 주춤해진 바 있음
 - 하지만 최근(5월 초 황금연휴 이후) 클럽 등과 관련된 집단 및 지역사회 감염이 나타나 감염의 확산이 우려되고 있으며, 이를 억제하고자 신속한 진단을 통한 조기 발견 및 개인방역 기본수칙 준수가 요청됨
- 신종 코로나바이러스 감염증은 아직 전파력이나 감염경로 등이 확실하게 밝혀지지 않고 있으나 정부는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(이하 ‘감염병예방법’)」의 감염병 분류체계 중 제1급감염병 신종감염병증후군을 적용하여 대응하고 있음
 - 감시-역학조사-관리 등을 통한 감염병 전파방지, 손씻기, 기침 예절 등 개인위생 교육·홍보로 감염을 예방하고 지자체, 민간의료기관 및 관계기관의 협력 체계구축으로 지역사회 역량강화 정책을 취하고 있음³⁴⁾
- 재난발생 시 국가재난대응의 핵심기관은 중앙재난안전대책본부(이하 ‘중대본’)와 중앙사고수습본부(이하 ‘중수본’)임
- 정부는 코로나19 감염에 대응하기 위하여 2020년 1월 27일 감염병 위기단계를 ‘주의’에서 ‘경계’수준으로 상향하고, 보건복지부에 중수본(본부장 : 보건복지부장관)을 설치·운영하였음
 - 또한 질병관리본부의 중앙방역대책본부(본부장 : 질병관리본부장)를 확대 운영하였음³⁵⁾
 - 이는 정부가 2015년 메르스 사태 당시보다 신속하고 적극적인 감염병 재난대응

34) 중앙방역대책본부·중앙사고수습본부, 「코로나바이러스감염증-19 대응 지침」, 2020. 3. 6.

35) 질병관리본부를 핵심으로 한 중수본은 신종 코로나바이러스 방역업무의 주관기관이라 할 수 있음.

- 을 실시하고 있음을 보여주고 있음
- 보건복지부의 『감염병 위기관리 표준매뉴얼』상의 중수본 운영기준은 ‘심각’단계이지만 이보다 한 단계 앞선 ‘경계’수준에서 바로 장관을 본부장으로 하는 중수본을 운영한 것임³⁶⁾
- 2020년 2월 23일 정부는 감염병 위기경보를 ‘심각’단계로 상향 조정하고 범정부 차원의 대응을 위해 국무총리가 본부장을 맡는 중앙재난안전대책본부(이하 ‘중대본’)를 설치하였음³⁷⁾
- 이에 따라 본부장 아래 2명의 차장이 방역과 범정부대책지원을 담당하게 되었음
 - 1차장 겸 중앙사고수습본부장은 보건복지부 장관이 맡아 방역업무를 총괄하며, 2차장 겸 범정부대책지원 본부장은 행정안전부 장관이 담당함
- 2020년 2월 26일 국회에서는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「검역법」, 「의료법」 3개 법의 일부개정안이 의결되었음
- 이에 따라 감염병 예방·방역·역학조사를 위하여 필요한 경우 시장·군수·구청장이 방역관·역학조사관을 둘 수 있도록 하고, 보건복지부 소속 공무원으로 두는 역학조사관의 수를 30명 이상에서 100명 이상으로 확대함³⁸⁾
 - 또한 보건복지부장관이 법무부장관에게 출입국의 금지 또는 정지를 요청할 수 있는 대상에 검역감염병 위험요인에 노출된 사람과 검역관리지역 등에서 입국하거나 이 지역을 경유하여 입국하는 사람을 추가함³⁹⁾
- 재난기본소득에 대한 논의가 사회적으로 부각(2월~3월)된 이후, 4월 30일 전국민을 대상으로 한 긴급재난지원금 지급이 결정되었음

36) 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.

37) 이번이 세월호 참사 이후 대형재난 시 국무총리가 중대본부장의 권한을 수행할 수 있도록 개정(2014. 12. 30.)된 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 국무총리가 중대본부장을 직접 맡는 최초의 사례임.

38) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제60조제1항 및 제60조의2제1항.

39) 「검역법」 제24조.

- 긴급재난지원금은 코로나19로 인한 소비심리 위축 등으로 경제적 타격을 입은 국민들의 생계와 소득을 보장하기 위해 정부에서 시행하는 현금 지원 대책임
- 당초 정부는 소득 하위 70%에 4인 가구 기준으로 100만 원의 긴급재난지원금을 지급한다고 밝혔으나, 이후 당정이 고소득층에 대한 자발적 기부를 전제로 전 국민에 긴급재난지원금을 지급하기로 방침을 정한 데 이어 국회가 4월 29일 긴급재난지원금 지급을 위한 2차 추가경정예산을 의결하면서 전국 국민 지급이 결정되었음
- 지원금액은 1인 : 40만 원, 2인 : 60만 원, 3인 : 80만 원, 4인 이상 : 100만 원으로 가구원수별 차등 지급함

나. 대응체계 평가 및 향후과제

□ 감염병 발생 대비를 위한 보건의료자원 확충이 필요함

- 2015년 메르스 유행 이후 정부의 신종감염병에 대한 효과적인 대응을 위한 개편 방안으로 중앙·권역별 감염병 전문치료 병원지정, 시도별 임시격리 시설 지정의 무화, 역학조사관 수 확충 등이 포함되어 있었으나, 충분한 대비가 이루어지지 못하고 있음⁴⁰⁾
 - 중앙·권역별 감염병 전문치료 병원은 2017년 지정된 국립중앙의료원과 조선대학교병원이 전부이며, 시도별 임시격리시설 역시 지역별 지정 시설이나 수용 인원수에 대한 적절한 기준이 부재한 상황임
 - 현재 역학조사관의 수로는 감염병 발생 시 역학조사 등의 업무를 수행하기에 제약이 있다는 지적이 있으며, 메르스 이후 지속적으로 언급되는 전문 인력 확보의 어려움, 업무의 연속성 등 문제는 특별히 개선되지 못하고 있다는 지적이 있음
- 신종 감염병 유행 시 신속한 대처를 통해 확산을 막기 위해서는 감염병 발생 시 가용할 수 있는 보건의료자원의 확충이 필요함
 - 감염병 전문병원, 임시격리시설의 확충, 적정한 지역 안배와 효율적 운영 방안 마련이 필요함
 - 우수한 역학조사관이 확충될 수 있도록 하는 제도개선과 민간 전문가 그룹 활용에 대한 방안 등을 고려해 볼 수 있음

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

□ 검역 대응 체계에 대한 준비가 필요함

- 이번 코로나19는 뚜렷한 증상이 나타나지 않은 무증상·잠복기 감염자와 그로 인한 2·3차 감염으로 인한 피해가 발생하고 있음
- 입국심사 시 중국 내 지역 간 이동 이력의 파악은 입국인의 진술에만 의지할 수 밖에 없는 등 한계가 있다는 지적이 있음
- 국가 간 이동이 많아지고 감염병의 종류가 다양해지는 등 검역환경에 많은 변화가 일어남에 따라 이에 대한 대비가 필요함
 - 본인의 자발적이고 충실한 신고가 중요하고, 검역 업무 수행 시 정보화기기 등의 활용, 의료기관 내 감염을 방지하기 위한 의약품안전사용서비스, 수진자 자격조 회시스템 등의 능동적이고 적극적인 활용이 필요함

□ 국무총리를 중대본부장으로 하는 단일지휘체계 구축

- 이번 코로나19 사태에서 잘 알 수 있듯이, 국가적 재난상황에 있어서는 행정안전 부장관이 중대본부장의 역할을 수행하기에는 버거운 측면이 있음
 - 중대본의 주요 기능은 재난에 대한 총괄 조정 및 지원으로, 재난대응을 위한 관련 부처들의 협력적 대응을 촉진하고 조정하는 역할을 수행하여야 함
 - 하지만 행정안전부장관의 위상으로는 부총리급인 기재부, 교육부를 비롯한 각 부처 장관들을 컨트롤하기에는 한계가 있을 수 있음
- 따라서 중대본부장을 국무총리로 하고 수습본부장은 재난관리주관기관의 장으로 하는 통합적 국가재난관리 및 단일지휘체계 구축이 필요함
- 이 경우 행정안전부장관은 중대본의 차장역할을 수행함으로써 총리를 뒷받침할 수 있음⁴¹⁾

㉞ 정치행정조사실 행정안전팀·사회문화조사실 보건복지여성팀⁴²⁾

41) 배재현, 「국가 재난대응 지휘체계의 한계점과 개선방안」, 『NARS 현안분석』 제88호, 국회입법조사처, 2019. 12. 17.

42) 이 글은 '배재현, 김은진, 「신종 코로나바이러스 대응체계 현황과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1656호, 국회입법조사처, 2020. 2. 12.'을 바탕으로 작성함.



주요국 현황과 대응 체계

1. 미 국
2. 중 국
3. 유 럽
4. 영 국
5. 독 일
6. 일 본



III

주요국 현황과 대응 체계

III

주요국 현황과 대응 체계

1 미 국

가. 현황

- 미국 질병통제예방센터(Centers for Disease Control and Prevention, CDC)의 집계 따르면 2020년 1월 19일 중국 우한 지역을 여행하고 돌아온 35세 남성의 코로나19 확진을 시작으로 5월말 현재 미국 내 확진자 총 152만 8,235명, 사망자 9만 1,664명⁴³⁾으로 세계에서 가장 많은 확진자가 발생하였음⁴⁴⁾

나. 미 정부의 주요 대응

- 2020년 1월 29일 트럼프 대통령은 보건후생부(Department of Health and Human Services)장관을 비롯하여 12개 기관 책임자들을 포함하는 백악관 코로나바이러스 TF(White House Coronavirus Task Force)를 구성하였음⁴⁵⁾

43) "Cases in the U.S.," 미 CDC 웹사이트(<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/cases-in-us.html>, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

44) WHO 웹사이트(<https://covid19.who.int/>, 최종 검색일 : 2020. 5. 21.)

45) 이후 펜스(Mike Pence) 부통령이 신종 코로나바이러스 대응 책임자로 지명되었고(2020. 2. 26.), TF 참석 기관도 지속적으로 확대되었음. 미 백악관 웹사이트(<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statements-press-secretary-regarding-presidents-coronavirus-task-force/>, 최종 검색일 : 2020. 3. 30.)

- 1월 31일 트럼프 행정부는 공중보건 비상사태(Public Health Emergency)를 선포하고, 주요국에 대한 여행 및 입국제한 조치를 취하였음
 - 미 국무부는 중국, 이란, 유럽지역, 영국과 아일랜드, 그리고 한국을 여행경보 3단계(여행재고) 지역으로 지정하였으나, 3월 말 현재 코로나19 사태가 전 세계적 대유행(Pandemic)에 도달함에 따라 전 세계에 모든 국가에 대해 여행경보 4단계(여행금지) 조치를 발령함⁴⁶⁾
 - 또한 트럼프 대통령은 중국(2020. 2. 2.)에 이어 이란(2020. 3. 2.), 유럽(2020. 3. 13.), 영국(2020. 3. 16.)에 대한 입국금지 조치를 시행하였고,⁴⁷⁾ 3월 18일에는 캐나다와의 국경을 폐쇄하였음⁴⁸⁾
- 3월 13일 트럼프 대통령은 「스태포드 법」(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 42 U.S.C. 5121-5207, Stafford Act)에 근거하여 국가비상사태(National Emergency)를 선언하였음
 - 이 선언으로 500억 달러의 연방 재난구호기금을 주정부에 지원할 수 있게 되었으며, 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)이 다른 연방법에 의해 허가되지 않는 비상보호조치에 대해 상기 법에 따른 지원을 제공할 수 있도록 하였음⁴⁹⁾
 - 이와 더불어 3월 16일 트럼프 대통령은 신종 코로나바이러스 대응 가이드라인 “15 Days to Slow the Spread” 발표를 통해 사회적 거리두기를 시행하였는데,⁵⁰⁾ 사태가 심각해짐에 따라 이를 4월 30일까지로 한 달 더 연장하였음

46) 미 국무부 웹사이트(<https://travel.state.gov/content/travel/en/traveladvisories/ea/travel-advisory-alert-global-level-4-health-advisory-issue.html>, 최종 검색일 : 2020. 4. 1.)

47) 트럼프 대통령은 1월 31일 「Proclamation on Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus」를 발표하여 중국에 대한 입국금지를 선언하고, 이어 2월 29일, 3월 11일, 3월 14일에 각각 유사 제목의 선언 발표를 통해 이란, 유럽, 영국에 대한 입국금지를 선언하였음.

48) USA TODAY, 2020. 3. 18. (<https://www.usatoday.com/story/travel/news/2020/03/18/coronavirus-united-states-canada-border-shut-down-trump-says/2863086001/>, 최종 검색일 : 2020. 3. 31.)

49) 「Letter from President Donald J. Trump on Emergency Determination Under the Stafford Act」, 2020. 3. 13.

50) 미 백악관 웹사이트(<https://www.whitehouse.gov/articles/15-days-slow-spread/>, 최종 검색일 : 2020. 3. 31.)

- 의약품 및 장비 부족 문제를 해결하기 위해 트럼프 대통령은 「국방물자생산법」(Defense Production Act) 발동을 위한 행정명령을 발표하였음⁵¹⁾
 - 이 법은 국가 안보를 위해 대통령이 민간 부문의 물자 생산과 공급에 관여할 수 있는 권한을 부여하고 있음⁵²⁾
 - 트럼프 대통령은 3월 18일 이 법을 발동하여 제너럴 모터스(General Motors)에 인공호흡기 생산을 명령하였음⁵³⁾
- 4월 16일 트럼프 대통령은 미국의 확진자 발생이 정점을 지났다고 밝히고, 미국 내 경제 활동 재개를 위한 가이드라인을 발표하였음⁵⁴⁾
 - 가이드라인은 총 3단계의 재개 국면을 제시하고 각각의 국면으로 전환하기 위한 기준(criteria), 준비요건(preparedness), 각 국면별 상세 가이드라인(phase guidelines)을 제시하고 있음
 - 이 가이드라인에는 경제활동 재개를 위한 구체적인 시점은 적시되지 않았으며, 각 주의 경제활동 재개 여부는 주지사의 결정에 따르게 될 것으로 발표됨

다. 미 의회의 대응

- 2020년 5월 기준 미 의회는 코로나19 대응을 위해 다음 4건의 주요 입법을 완료하였으며,⁵⁵⁾ 하원에서 민주당 주도로 3조 달러 규모의 추가예산 법안이 통과되었음⁵⁶⁾

51) 「Executive Order on Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of Covid-19」, 2020. 3. 18.

52) 「The Defense Production Act(DPA) and COVID-19: Key Authorities and Policy Considerations」, CRS Insight, 2020. 3. 18.

53) The Wall Street Journal, 2020. 3. 27.(<https://www.wsj.com/articles/trump-lashes-out-at-general-motors-over-ventilators-11585327749>, 최종 검색일 : 2020. 3. 31.)

54) 미 백악관 웹사이트(<https://www.whitehouse.gov/openingamerica/>, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

55) 미 의회 웹사이트([https://www.congress.gov/search?q={%22congress%22:\[%22116%22\],%22source%22:%22legislation%22,%22search%22:%22coronavirus%22,%22bill-status%22:\[%22law%22\]}&searchResultViewType=expanded&KWICView=false](https://www.congress.gov/search?q={%22congress%22:[%22116%22],%22source%22:%22legislation%22,%22search%22:%22coronavirus%22,%22bill-status%22:[%22law%22]}&searchResultViewType=expanded&KWICView=false), 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

56) 그러나 백악관과 공화당은 이 추가예산법안에 대해 찬성하는 입장이 아니어서 상원 통과는 불투명함. NBC News, 2020. 5. 16.(<https://www.nbcnews.com/politics/congress/house-vote-democrats-3t-coronavirus-heroes-aid-stimulus-checks-money-n1207816>, 최종 검색일 : 2020. 5. 16.)

- 「Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act, 2020」(2020. 3. 6.)는 코로나19 대응을 위한 백신 연구개발, 치료 및 진단에 30억 달러, 질병통제예방센터에 22억 달러, 그리고 주 및 지역 보건 기관 지원을 위한 9억 5천만 달러 등 총 83억 달러의 지원을 주요 내용으로 함
- 「Families First Coronavirus Act」(2020. 3. 18.)는 무료 신종 코로나바이러스 검사를 위한 자금 지원, 14일 간의 자가 격리 노동자에 대한 유급휴가 지원, 그리고 푸드 스탬프(food Stamps) 지원금 증액 등을 포함하고 있음
- 「Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, CARES Act」(2020. 3. 27.)는 코로나19 사태로 인한 경기침체에 대응하기 위해 기업에 대한 5천억 달러 지원, 개인과 가족에 대한 2천 500억 달러 현금 지원, 그리고 병원과 의료시설에 대한 2천 300억 달러 지원 등 총 2조 2천억 달러의 경기부양책을 주요 내용으로 함
- 「Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act」(2020. 4. 24.)는 4,840억 달러 규모로 「CARES Act」에 대한 추가지원의 성격임
 - 구체적으로 코로나19로 인해 피해를 입은 중소기업의 급여보호프로그램(Paycheck Protection Program)에 3,210억 달러, 재난대출프로그램(Disaster Loans Program)에 500억 달러 및 비상재난대출프로그램(Emergency Disaster Loans Program)에 100억 달러를 지원함
 - 이 외에도 코로나19 관련 비용 및 매출손실을 지원하기 위해 HHS 병원 및 제공자 보조금(HHS Hospital and Provider Grants)으로 750억 달러 및 코로나19 검사 관련 연구 개발 등 관련 비용 및 검사 확대를 지원하기 위한 250억 달러 지원을 포함하고 있음

라. 향후 과제

- 미국은 코로나19 대응을 위해 5월 현재까지 약 2조 8천억 달러의 자금을 투입하였으나 여전히 경기 침체 장기화 가능성이 우려되고 있으며 이에 따라 경기부양책의 필요성에 대한 사회적 공감대가 있음. 다만, 경제활동 재개에 대해서는 논란이 있음⁵⁷⁾

57) The New York Times, 2020. 5. 19. (<https://www.nytimes.com/2020/05/19/business/coronavirus>)

- 미국 내 확진자 증가세가 완만해지는 가운데 미국 내 50개 주에서는 코로나19 관련 제한을 완화하는 움직임이 나타나고 있으며, 이에 대해 보건 전문가들은 새로운 감염이 급증할 수 있음을 경고하고 있음⁵⁸⁾
- 따라서 코로나19로 인한 경제위기 극복이 주요한 과제이기는 하나, 아직 치료제와 백신이 개발되지 못한 상황이므로 재감염의 위험을 고려하여 경제활동 재개를 신중하게 판단하여야 할 필요가 있을 것으로 사료됨

✕ 정치행정조사실 외교안보팀

2 중국

가. 현황

- 2019년 12월 31일 중국 후베이성 우한 위생건강위원회(卫生健康委员会)가 우한시에서 원인 불명의 폐렴 환자 27명이 발생하여 조사 중이라고 발표함
- 2020년 1월 9일 우한 위생건강위원회는 원인 불명의 폐렴 원인을 신종 코로나 바이러스로 확인했다고 발표했으며, 첫 사망자가 발생함
- 3월 19일 중국 정부는 후베이성 및 우한시 일일 신규 확진자 수를 “0”으로 발표하는 등 코로나19 사태가 진정국면으로 들어서고 있음
- 중국은 「전염병예방법(传染病防治法)」, 「국경위생검역법(国境卫生检疫法)」 등을 기본으로 코로나19 대응을 위한 각종 규범성 문건을 발표함
- 코로나19 발생 초기에는 「신종 코로나바이러스 방제 방안(新型冠状病毒感染的肺炎防控方案)」 등을 발표했으며, 이 밖에 심리적 안정화 및 위축된 내수 진작을 위

-stocks-economy.html, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

58) The Washington Post, 2020. 5. 20.(<https://www.washingtonpost.com/nation/2020/05/20/coronavirus-update-us/>, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

해 「신종 코로나바이러스 감염 심리 상담 업무 방안(新冠肺炎疫情心理疏导工作方案)」, 「소비의 양적·질적 축진을 통한 강대한 국내시장 구축에 관한 시행의견(关于促进消费扩容提质加快形成强大国内市场的实施意见)」 등을 발표함

- 중국의 감염병 대응관련 주요 기구는 위생건강위원회 및 질병예방통제센터(中国疾病预防控制中心, CCDC) 등임
 - 또한 코로나19 사태 발생 초기 당과 정부 차원에서 대응시스템을 마련하였음
 - 1월 25일 당 중앙 차원에서 ‘중앙 신종 코로나바이러스 폐렴 대응 공작영도소조(中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组)(조장 리커창 총리)’를 신설하여 코로나19 대응을 총괄 지휘하고 있음
 - 한편 정부차원에서는 국무원, 국가발전개혁위원회, 공업정보화부, 상무부, 교통운수부, 국가건강위생위원회, 국가시장관리감독총국 등이 참여하는 ‘국무원 신종 코로나바이러스 예방 합동메커니즘(国务院应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情联防联控机制)’이 구축되어 구체적인 대응방안을 수립하고 있음

나. 주요 조치

- 첫째, 중국 정부는 1월 23일부터 우한시를 비롯해 중국 도시 간 이동을 금지하는 ‘도시 봉쇄’ 등 강력한 방역 조치를 단행하였으며, 자동차·기차·항공기 등 운행을 전면 중단하고 자가용 운행도 금지시켜, 인구 9억 6천만 명에 대한 이동 제한 조치가 실시됨⁵⁹⁾
 - 3월 25일, 우한시를 제외한 후베이성 전역에 대한 봉쇄가 해제되어 정상 생활로의 복귀가 이루어짐⁶⁰⁾
 - 한편 중국 후베이성 정부는 4월 8일 오전 0시를 기해 우한시에 대해서도 76일간 시행되었던 봉쇄를 해제함
 - 이로써 우한에서 외부로 나가는 교통통제가 해제되면서 항공기와 기차 운행 등이

59) Katharina Buchhoiz, 「What Share of the World Population is Already on COVID-19 Lockdown?」, *Statista*, 2020. 3. 25.

60) 人民网湖北：25日零时起，武汉市以外地区解除离鄂通道管控；4月8日零时起，武汉解除离汉离鄂通道管控措施」, 2020. 3. 2.

재개되었음

– 스마트폰 앱 ‘우한건강코드’가 녹색인 경우에는 우한 밖으로의 이동도 가능해짐⁶¹⁾

- 둘째, 중국은 국내에서 코로나19 사태가 진정 국면으로 들어서고 도시봉쇄가 해제되어 업무 복귀 등 정상 생활이 가능해지는 가운데 지속적인 감염병 관리를 위해 스마트폰 앱 ‘건강코드(健康码)’를 개발하여 운영하고 있음
 - 즉 사용자가 자신의 건강상태를 입력하면, 건강 등급에 따라 녹색(자유로운 이동 가능)·노란색(7일 격리 필요)·빨간색(14일 격리) 등 색깔별 QR코드가 자동 발급 되는 방식이며, 알리페이(支付宝) 등 전자결제 시스템을 통해 설치가 가능함
- 셋째, 코로나19 사태로 침체된 내수 진작을 위해 지난·닝보·난징·칭다오·항저우 등 비교적 재정상태가 양호한 지방도시를 중심으로 소비쿠폰(消费券)이 도입되기 시작함
 - 지난 2천만 위안, 닝보 1억 위안, 난징 3억 1천 8백만 위안, 칭다오 3억 4천만 위안, 항저우 16억 8천만 위안 등의 소비쿠폰을 발급되었으며, 실물보다는 알리페이 등 전자결제 시스템을 통해 쿠폰이 발급됨
 - 5월 현재 중국 28개 성 170여 개 지방정부와 사회 자금을 합쳐 총 190여 억 위안의 소비쿠폰이 발행됨
- 넷째, 2월 28일 중국 정부는 「코로나19 방역 기간 “인터넷+” 의료보험서비스 관련 지도의견(关于推进新冠肺炎疫情防控期间开展“互联网+”医保服务的指导意见)」을 발표하였으며, 사람 간 접촉을 줄이고 감염 위험을 최소화하기 위해 온라인 진단을 받는 환자들에 대해서도 의료보험을 적용하기 시작함
 - 참고로 중국의 원격의료 시장은 평안굿닥터(平安好医生), 알리헬스(阿里健康), 위닥터(微医互联网总医院) 등이 주도하고 있음
- 다섯째, 4월 7일 중국 국무원은 전염병으로 인해 전 세계 경제 및 무역이 타격을 받고 있는 상황에서 초국경전자상거래의 중요성을 제기하며, 46개 초국경전자상거래시험구 증설 계획을 발표함⁶²⁾

61) 环球时报, 「武汉解封后会怎么样? 湖北通告: 居民非必要不出小区、不出市、不出省」, 2020. 4. 8.

- 중국은 2015년 항저우에 첫 초국경전자상거래시험구가 신설된 이래 현재 59개 시험구가 설립되어 있음
- 마지막으로 4월 8일 중국 국무원 합동방역통제체제는 검사·발견·보고·정보 공개 등 코로나19 무증상 감염자에 대한 종합적 관리를 목적으로 한 「코로나19 무증상 감염자 관리 규범(新冠病毒无症状感染者管理规范)」을 발표함⁶³⁾
 - 동 규범에 따르면, ‘무증상 감염자’는 14일간의 격리관찰을 통해서도 어떠한 자각증세나 임상적으로 식별할 수 있는 증상이 나타나지 않으며, 잠복기에 “무증상 감염” 상태를 보임
 - 동 규범은 총 15조로 구성되었으며, 「전염병예방법(传染病防治法)」, 「국경위생검역법(国境卫生检疫法)」을 근거로 제정됨

✎ 정치행정조사실 외교안보팀

3 유 럽

가. 코로나19 방역 정책 동향 : EU와 주요 회원국

- EU 집행위원회(European Commission)는 27개 회원국이 코로나19에 공동 대처할 수 있도록 다음과 같은 정책을 채택함
 - 3월 16일, EU는 「재화와 필수 용역 이용 보장과 보건 관련 국경관리 지침」(이하 「코로나19 국경지침」)을 채택함⁶⁴⁾

62) 中国政府网, 「李克强主持召开国务院常务会议 推出增设跨境电商综合试验区、支持加工贸易、广交会网上举办系列举措等」, 2020. 4. 7.

63) 中国政府网, 「国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制关于印发新冠病毒无症状感染者管理规范的通知(国办发明电[2020]13号)」, 2020. 4. 8.

64) European Commission, 「COVID-19. Guidelines for Border Management Measures to Protect Health and Ensure the Availability of Goods and Essential Services」, C(2020) 1753 final, 2020. 3. 16.

- 우르줄라 폰테어라이엔(Ursula von der Leyen) EU 집행위원회 위원장은 「코로나19 국경지침」에 따라 27개 회원국 정상들과 EU 비회원국 등 역외 국가 국민의 EU 회원국 입국을 금지하기로 합의함
 - EU 회원국은 재화, 서비스, 사람, 자본의 자유로운 국경 간 이동을 허용했으나, 코로나19 확산 방지를 위해 인적 이동 통제 목적의 국경 검역소를 설치할 수 있게 되었음. 일례로 독일 등은 일부 인접국과의 국경에 국경 검역소를 설치해 통제할 바 있음
 - 2020년 4~5월, EU는 다음과 같은 코로나19 피해 복구 방안을 논의 중임
 - 4월 9일, 유로존 국가들은 코로나19로 피해 입은 국가들을 지원하기 위해 5천억 유로 규모의 부양 패키지를 6월부터 시행하기로 합의함. 이번 패키지의 목적은 역내 기업에 대한 유동성 제공, 각국 정부의 고용 유지 프로그램에 대한 자금 지원임
 - 5월 4일, 폰테어라이엔 EU 집행위원회위원장은 회원국 정상들과 74억 유로 규모의 백신 개발 등을 위한 코로나19 피해복구 기금을 마련하기로 합의함⁶⁵⁾
 - 5월 18일, 프랑스와 독일 정상들은 코로나19로 대규모 피해를 입은 EU 회원국, 지역, 분야에 대해 EU 차원에서 5천억 유로 규모의 재난 기금을 집행하도록 제의했으며, 향후 회원국들 간 논의가 진행될 것으로 전망됨
 - 유럽 국가들은 4월 중반부터 봉쇄 조치를 단계적으로 완화하기 시작했음
 - IMF의 「세계경제전망(World Economic Outlook)」은 2020년 경제성장률을 독일 -7%, 프랑스 -7.2%, 이탈리아 -9.1%, 스페인 -8%, 유로존 -7.5%로 예상함⁶⁶⁾
 - 코로나19의 확산세가 축소되고, 급격한 경제 침체가 예상되자 유럽 국가들은 봉쇄 조치를 단계적으로 완화하기로 결정함
- 프랑스 정부는 3월 16일, 이동제한 및 상업시설 폐쇄 조치를 취했음. 이후 코로나19 확산이 감소하자 5월 11일부터 봉쇄 조치를 단계적으로 완화하기 시작했음

65) European Commission(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_797, 최종 검색일 : 2020. 5. 6.)

66) IMF, *World Economic Outlook*, 2020. 4., 7쪽.

- 5월 21일 기준, 181,575명의 확진자와 28,132명의 사망자가 발생해 치명률이 15.49%에 달함
 - 3월 16일, 프랑스 정부는 2주간 불필요한 이동제한 조치 실시와 EU와 쥘렌협약 회원국 외 제3국 국민의 프랑스 내 입국 금지를 발표했음
 - 코로나19로 인한 피해 복구를 위해 프랑스 정부는 3월 16일, 기업에 대해 최대 3천억 유로의 은행 대출 보증을 실행하는 등 기업과 가정에 대한 지원을 실행하고 있음
 - 코로나19가 감소세를 보이자 5월 11일부터 이동제한 및 상업시설 조치를 단계적으로 완화하고 있음⁶⁷⁾
- 영국 정부는 3월 말 봉쇄 조치를 시작했으나, 5월 11일부터 특정 분야부터 봉쇄 조치를 완화하기 시작했음
- 5월 21일 기준, 248,293명의 확진자와 35,704명의 사망자가 발생해 치명률은 14.38%에 달함
 - 영국 정부는 3월 23일부터 이동제한과 상점 폐쇄 조치를 취하기 시작했음
 - 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리는 3월 12일, 코로나19 대응수준을 억제(containment stage)에서 지연단계(delay stage)로 변경했는데, 이후 확진자가 급증하자 다시 적극적 대처 정책으로 선회한 바 있음
 - 존슨 총리는 3월 23일, 3주간 이동제한 조치 및 상점 폐쇄, 감염 우려가 높은 150만 명의 3개월 간 자가 격리와 접촉 금지 정책을 실행함
 - 3월 25일 「코로나바이러스법 2020」(Coronavirus Act 2020)을 채택해 정부의 경찰, 교육시설, 보건시설에 대한 조치에 대해 법적 근거를 부여했음
 - 영국도 5월 들어 조치를 완화하기 시작했음. 5월 11일부터 건설업·제조업 등 재택근무가 어려운 직종의 출근을 허용하고, 향후 상업시설과 교육시설도 재개할 예정임. 단 이동제한 등 봉쇄 조치는 5월 말까지 지속될 예정임

67) Assemblée nationale(<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/declaration-du-gouvernement-sur-le-plan-de-deconfinement>, 최종 검색일 : 2020. 4. 29.)

- 이탈리아 정부는 3월 9일, 롬바르디아 등에 한정했던 이동제한 조치를 전국으로 확대했으며, 5월부터는 다시 봉쇄조치를 완화하고 있음
 - 5월 21일 기준, 227,364명의 확진자와 32,330명의 사망자가 발생해 치명률은 14.22%에 달함
 - 3월 11일, 이탈리아 정부는 「3월 11일 총리령(Decreto del presidente del consiglio dei ministri 11 marzo 2020)」으로 식료품과 기본 필수품 판매·구매 외에 불필요한 활동을 금지했음⁶⁸⁾
 - 3월 21일, 주세페 콘테(Giuseppe Conte) 총리는 기존 제한조치에 비필수적 생산 활동도 전면 중단하는 조치를 발표함. 3월 28일, 이탈리아 교통부와 보건부는 내외국인 입국자 전원에 대해 더 강화된 조치를 적용하고 있음
 - 이탈리아 정부는 일명 「이탈리아 치료 행정명령(Decreto Cura Italia)」를 통해 보건 시스템과 자영업·근로자·기업에 대한 세금 유예 및 기업 대출 지원 등의 정책을 실시함
 - 이탈리아 정부는 5월 4일부터 공장과 공원을 개방하는 등 봉쇄 조치를 완화하기 시작했으며, 5월 말부터는 체육 시설이, 6월부터는 EU 회원국 등 쟁쟁협약 국가와의 여행이 허용되고, 문화 시설이 재개될 예정임
- 스페인은 3월부터 봉쇄 조치를 시작했으나, 4월 중순부터는 관련 조치를 완화하기 시작했음
 - 5월 21일 기준, 279,524명의 확진자와 27,888명의 사망자가 발생해 치명률은 9.98%임
 - 3월 14일, 「코로나바이러스-19로 인한 보건 비상 상황 통제 목적의 국가경계령 3월 14일 공포법 463/2020」(Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19)을 채택해 이동제한 조치를 실시하기로 결정함⁶⁹⁾

68) Governo Italiano(<http://www.governo.it/it/articolo/coronavirus-informativa-del-presidente-conte-al-senato/14384>, 최종 검색일 : 2020. 3. 30.)

- 스페인은 EU 지침에 따라 3월 16일부터, 육로 국경을 폐쇄했음. 3월 16일 이후 출퇴근 및 생필품 구입, 병원과 약국 출입 외 이동제한 조치가 취해지고 있음
 - 3월 16일부터 스페인의 육로 국경이 통제되어 스페인 국민과 거주자만 출입할 수 있음. 5월 20일, 하원에서 「국가경계령」을 6월 7일 자정까지 연장하기로 결정함
- 페드로 산체스(Pedro Sánchez) 총리는 4월 13일부터 건설업·제조업의 출근을 허용하고, 4월 28일 총 4단계에 걸쳐 이동제한과 상업시설 재개의 단계적 허용 방침을 공개함

☒ 정치행정조사실 외교안보팀

4 영국

가. 「2020 코로나바이러스법」⁷⁰⁾ 제정 배경 및 목적⁷¹⁾

- 영국은 COVID-19의 확산을 막기 위해 바이러스에 감염된 것으로 의심되는 개인의 선별 및 검역에 대한 규정 도입, 행동 계획 시행, 다양한 공공 지침 및 정보 게시 및 백신 개발을 포함한 COVID-19 연구를 위한 정부 지원 등 다양한 조치를 취한 바 있음
- 2020년 2월 10일 「2020 건강보호(코로나바이러스) 규정(Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020)」을 발표하고, 3월 3일 「코로나바이러스 행동 계획 Coronavirus Action Plan」에서 COVID-19에 보다 효과적으로 대처하기 위한 긴급 법안 도입의 필요성을 확인하였고, 이후 입법 절차에 착수함

69) Gobierno de España(<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>, 최종 검색일 : 2020. 3. 30.)

70) 「Coronavirus Act 2020」(<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents>, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

71) Bukky Balogun, Elizabeth Rough, Grant Hill-Cawthorne, Ed Potten, 「Coronavirus Bill: Background, House of Commons Library」, 2020. 3. 20.

- 「2020 코로나바이러스법(Coronavirus Act 2020)」은 코로나바이러스 감염증에 효과적으로 대응하기 위해 필요한 권한과 의무를 규정하기 위한 법률로 2020년 3월 25일 제정되었음
 - 우선적인 목표는 감염 확산을 억제하고, 자원 및 인력 부족에 따른 공공 서비스 제공 등 주요 서비스에 대한 부담을 줄임으로써 국민의 생명과 건강을 보호하는 것으로, 감염병에 대한 영연방 차원의 대응을 가능하도록 하는 내용임
- 또한 COVID-19에 대응하여 실시하고 있는 각종 조치들에 대한 법적 근거를 제공하고, 이러한 조치가 COVID-19의 위협에 대응하여 일시적이며 필요한 경우에 한하여 엄격하게 적용될 것임을 분명히 하고 있음

나. 주요내용⁷²⁾

- 감염병 확산에 따른 필요 인력 확충을 위해 보건의료·사회복지 인력을 증원할 수 있도록 함
 - 최근에 은퇴한 전문가, 훈련이 거의 끝나가는 학생 등을 포함하여 간호사, 조산사, 구급대원 등 보건의료 전문가로 적합한 사람들을 비상 등록할 수 있도록 함으로써 가용할 수 있는 보건의료 인력을 확충함
 - 근로자는 보건·사회복지 부문에서 긴급 자원봉사자로 활동하기 위해 무급 법적 휴가를 받을 수 있고, 수입 및 비용에 대한 손실을 보상받을 수 있음
 - COVID-19 기간 동안 수행된 국가보건의료서비스(National Health Service : NHS) 활동으로 인해 발생할 수 있는 의료 전문가의 자격 여부 및 기타 의료 과실 책임에 대한 면책을 제공함
- NHS를 비롯하여 국가 안전 유지에 필수적인 활동을 수행하는 다양한 부문에서 직원의 부재 또는 업무량 증가에 따른 부담을 줄이기 위한 조치를 규정함
 - 수행해야 하는 관리 업무의 수를 줄임으로써, 주요 작업자가 원격으로 업무 수행

72) Department of Health & Social Care, 「Guidance: What the Coronavirus Bill will do」, 2020. 3. 26.(<https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-bill-what-it-will-do/what-the-coronavirus-bill-will-do>, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

이 가능하도록 하고, 직원 수가 감소된 상태로 서비스를 효율적으로 운영할 수 있도록 함

- 감염병 확산을 방지하기 위해 불필요한 사회적 접촉을 줄이도록 함
 - 관계 장관에게 교육 시설 또는 보육 기관을 폐쇄할 수 있는 임시 권한을 부여함
 - 정부가 감염병 유행 기간 동안 모임 등을 제한하거나 금지할 수 있도록 함
 - 올해 5월 영국(England)에서 열릴 예정이었던 지방, 시장, 경찰 및 범죄 위원 선거를 2021년 5월까지 연기할 수 있으며, 연중 이외의 다른 선거 행사 등도 연기할 수 있도록 함
 - 경찰과 출입국 공무원은 일정기간동안 전염성이 있거나 감염의 위험이 있는 사람을 구금하거나 진단 및 검진을 받을 수 있도록 할 수 있음
- 이외에도 감염병으로 인한 사망자를 최대한 존엄하게 대우하고자 사망 및 사산 등록 및 관리와 관련된 절차를 수정하였고, COVID-19로 일을 하지 못하는 사람들을 지원하고자 법정질병급여(Statutory Sick Pay : SSP) 규정을 개정하였음

다. 시사점

- 「2020 코로나바이러스법」에 대해 영국 보건당국은 당면한 위협을 고려하고 과학적 증거에 기초하여 한시적으로 운용된다는 입장을 표명한 바 있음⁷³⁾
 - 하지만 동법에 대해 과도한 경찰 권한 행사에 따른 국민의 신뢰 손상 가능성에 대한 의견과 취약 계층의 인권 침해 우려 등이 제기된 바 있음⁷⁴⁾⁷⁵⁾
- 향후 감염병 발생 및 확산에 대비하여 보건의료 및 사회복지 분야를 비롯하여 감염병 대응 인력의 역량 유지 방안을 마련할 필요가 있음

73) Peter Walker, Patrick Butler, 「Emergency coronaviurs legislation passed by MPs without opposition」, The Guardian, 2020. 3. 23.

74) Dominic Casciani, 「Coronavirus: What powers do the police have?」, BBC News, 2020. 4. 10.

75) Disability Right UK, 「Suspension of the Care Act-actimmediately」, 2020. 3. 22.(<https://www.disabilityrightsuk.org/news/2020/march/suspension-care-act-act-immediately>, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

- 영국은 「2020 코로나바이러스법」을 통해 감염 확산의 제어뿐만 아니라, 자원 및 인력 부족 시 공공 서비스 제공의 항상성 유지를 위한 대책을 마련하였음
- 우리나라는 투명한 정보 공개, 견고한 모니터링·검역·의료체계의 정상 기능 유지, 엄격한 격리 등을 통해 COVID-19에 대응하여 왔으나, 의료인력, 담당공무원 등의 부족 및 피로누적 현상을 겪은 바 있음
- 의료체계 및 국가 공공 서비스의 정상적인 기능 유지를 위하여 다음과 같은 대책 마련이 필요함
 - 지역과 기능을 고려하여 업무연속성을 확보할 수 있는 필수 인력 구성
 - 유사 시 신속한 배치가 가능한 대체 인력 풀 확보
 - 업무 종사 인력의 피로 관리 및 기능 유지 등 양질의 업무를 일정기간 유지할 수 있는 환경 조성 필요

❖ 사회문화조사실 보건복지여성팀⁷⁶⁾

5 독일

가. 현황

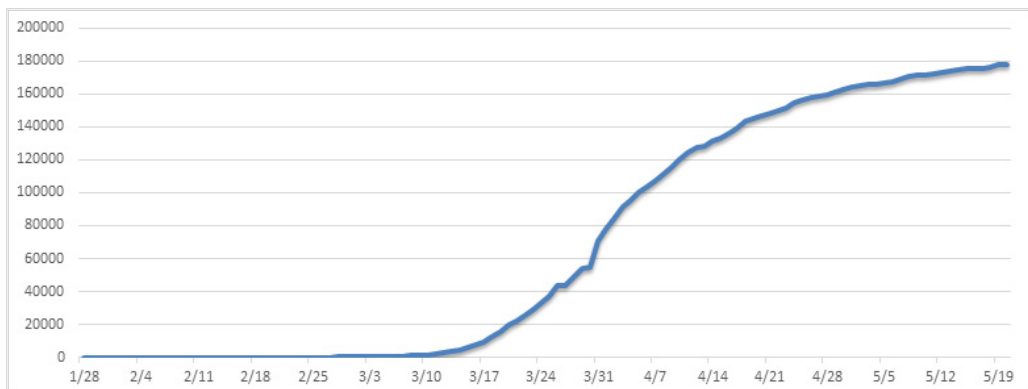
- 2020년 5월 20일 현재, 독일의 코로나19 확진자는 178,473명, 사망자는 8,144명, 격리해제(완치자)는 156,966명으로 집계됨
- 독일의 확진자 수는 전 세계 국가 중 미국(1,545,384명), 러시아(308,705명), 브라질(275,087명), 영국(248,293명), 스페인(232,555명), 이탈리아(227,364명)에 이어서 7번째로 많음(2020. 5. 20. 기준)⁷⁷⁾

76) 이 글은 '김은진, 「영국의 코로나바이러스감염증 관련 법령 및 시사점」, 『외국입법 동향과 분석』 제40호, 국회입법조사처, 2020. 5. 13.'을 바탕으로 작성함.

77) Berliner Morgenpost Coronavirus-Monitor(<https://interaktiv.morgenpost.de/corona-virus-karte-infektionen-deutschland-weltweit/>, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

- 독일의 코로나19 확진자 수는 2020년 1월 28일 독일 남부에서 최초 확진자가 발생한 이후 완만한 증가세를 보이다가 동년 3월 3일(190명)을 기점으로 급격히 증가하기 시작했음.⁷⁸⁾ 이후 증가세는 4월 중순까지 심해지다가 4월 21일(148,291명)을 기점으로 둔화되고 있음

〈그림 III-1〉 독일의 확진자 증가 추이(2020. 1. 28.~ 5. 20.)



나. 쟁점

- 독일의 확진자 수가 급증한 원인과 관련해서 연방정부가 사태의 위험성을 낮게 평가했고, 그로 인해 적절한 대응이 신속하게 이루어지지 못했다는 비판이 제기됨. 코로나19가 발생하기 시작한 시점에 강력한 대응조치를 시행했다면 현재 기하급수적으로 증가하고 있는 확진자의 규모를 효과적으로 억제할 수 있었을 것이라는 비판이 제기됨⁷⁹⁾
 - 2020년 3월 17일 연방보건부(BMG) 산하 로버트-코흐 연구소(RKI)는 코로나19의 위험수준을 ‘보통’(mäßig)에서 ‘높음’(hoch)으로 상향조정했음.⁸⁰⁾ 그러나 이 때 확진자의 수는 이미 9,362명으로 1만 명에 육박했음(〈그림 III-1〉 참조)

78) Coronavirus COVID-19 Global Cases by the CSSE at Johns Hopkins University(<https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>, 최종 검색일 : 2020. 3. 31.)

79) Geßner, Reinhard, 「Corona-Krise. Zu spät zu wenig.」 2020. 3. 18.(<https://jungefreiheit.de/debatte/kommentar/2020/zu-spaet-zu-wenig/>, 최종 검색일 : 2020. 3. 29.)

80) Robert Koch Institut, 「Risikobewertung zu COVID-19.」(https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html, 최종 검색일 : 2020. 3. 29.)

- 코로나19 확산에 대한 정부의 위험인식이 늦어 의료진도 마스크와 보호장비를 충분히 갖추지 못했음. 확진자의 수가 15,000명을 넘은 3월 19일에야 비로소 1천만 개의 마스크와 보호장비가 병원과 의료진에게 공급될 수 있었음⁸¹⁾

다. 코로나19 대응 입법 및 조치

- 2020년 3월 23일 연방정부와 16개 주정부는 코로나19의 확산을 막기 위해 「사회적 접촉 제한 관련 행동지침」(Leitlinien zur Beschränkung sozialer Kontakte)을 공포했음. 행동지침은 2주간 유효하며, 주요 내용은 다음과 같음⁸²⁾
 - 첫째, 가족구성원 또는 공동주거인이 아닌 사람들과의 접촉을 최소한으로 제한함. 둘째, 공공장소에서 가족구성원 또는 공동주거인 외의 사람들과는 최소 1.5미터의 간격을 유지해야 함. 셋째, 공공장소에서 2인을 초과하는 모임은 가족구성원 또는 공동주거인이 아닐 경우 금지됨
 - 행동지침 위반사실이 적발될 경우 최대 25,000유로의 벌금형이 부과될 수 있으며, 심각한 위반의 경우 최대 2년의 징역형도 가능함
- 연방정부와 주정부의 행동지침이 발표된 다음날인 3월 24일 노르트라인-베스트팔렌(NRW) 주(州)는 코로나19 규정 위반에 대해 더욱 강력한 범칙금 규정(Bußgeldkatalog)을 공포했음. 주요 내용은 다음과 같음⁸³⁾
 - 범칙금 규정에 따르면, 10인 이상의 사람들이 모이는 회합은 범죄행위로 간주되

81) 「Coronavirus aktuell: Corona-Alarm! Hat die Regierung zu spät auf die Pandemie reagiert?」 2020. 3. 22.(<https://www.news.de/politik/855834493/coronavirus-in-deutschland-aktuell-pandemie-plan-missachtet-bundesregierung-hat-laut-experten-zu-spaet-auf-covid-19-reagiert/1/>, 최종 검색일 : 2020. 3. 29.)

82) Die Bundesregierung, 「Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder.」 2020. 3. 22.(<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/besprechung-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-1733248>, 최종 검색일 : 2020. 3. 29.)

83) 노르트라인-베스트팔렌 주(州)는 독일 16개 주 중에서도 코로나19 확진자가 가장 많이 발생한 주임. 2020년 3월 30일 현재, 노르트라인-베스트팔렌 주의 확진자 수는 13,630명임. Das Landesportal, 「Straf-und Bussgeldkatalog zur Umsetzung des Kontaktverbots erlassen.」 2020. 3. 24.(<https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/straf-und-bussgeldkatalog-zur-umsetzung-des-kontaktverbots-erlassen>, 최종 검색일 : 2020. 3. 29.)

고, 최대 5,000유로의 벌금형 또는 최대 5년의 징역형이 부과됨. 누범의 경우 벌금액은 25,000유로까지 늘어남

- 또한 공공장소에서 가족이 아닌 사람들이 2인을 초과하여 모일 경우 각각 200유로의 벌금이 부과됨. 요양원이나 병원과 같이 방문금지 명령이 내려진 장소를 방문할 경우에도 200유로의 벌금이 부과됨

□ 2020년 3월 25일 연방하원(Bundestag)은 연방정부가 제출한 「추가경정예산안 2020」(Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020)과 「경제계획안정화기금 법안」(Entwurf des Wirtschaftsplanstabilisierungsfondsgesetzes)을 통과시켰으며, 주요 예산지출계획 및 핵심 내용은 다음과 같음⁸⁴⁾

- 첫째, 추가경정예산안 통과로 확보된 1,225억 유로(164조 6천억 원)은 소상공인과 1인 자영업자 생계지원 및 실업수당 지급, 개인 보호장비 구매, 백신 개발, 연방군 지원, 재외국민 보호 등을 위한 재원으로 사용됨
- 둘째, 보증한도를 8,717억 1천만 유로(1,183조 4천 8백억 원)로 확대하여 기업 유동성을 개선하고, 조업단축금(Kurzarbeitsgeld) 지급을 탄력적으로 실시하며, 지불유예와 독일부흥은행(KfW)의 대출보증을 통해 유연성을 확대함

□ 2020년 5월 14일 연방하원은 지난 3월 통과된 「국가적 감염상황에서의 국민보호법 (Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite)」⁸⁵⁾에 이어 새로운 감염보호법(Neues Infektionsgesetz)으로 불리는 두 번째 국민보호법(Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung)을 의결하였음.⁸⁶⁾ 법안의 주요 내용은 다음과 같음

- 연방보건부는 부령을 통해 무증상자의 코로나19 검사비용도 공적 의료보험

84) Deutscher Bundestag, 「Corona-Krise: Nachtragshaushalt vorgelegt.」(<https://www.bundestag.de/presse/hib/689070-689070>, 최종 검색일 : 2020. 3. 29.)

85) 김도희·김종갑, 「미국 대선 진행 현황과 주요 쟁점 및 전망, 『의회외교 동향과 분석』 제43호, 국회입법조사처, 2020. 4. 7.

86) Deutscher Bundestag, 「Bundestag votiert für Sozialpaket zur Bekämpfung von Corona.」(<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw20-de-soziale-massnahmen-corona-695088>, 최종 검색일 : 2020. 5. 15.)

- (Gesetzliche Krankenkassen)에서 부담하도록 하였음. 또한 요양시설이나 병원과 같이 특별히 취약한 환경에서는 감염검사를 강화하였음. 코로나19 검사 결과가 음성으로 나온 경우에도 보건당국에 신고해야 함
- 모든 요양시설 종사자에게는 역할과 근로시간에 따라 최대 1,000유로의 요양장려금(Pflegeprämie)을 지급함. 건강보험이 장려금을 지급하면 연방정부가 그 비용을 보전함. 장려금 지급을 위한 재원은 공적 요양보험(Gesetzliche Pflegekassen)에서 충당함
 - 연방정부는 모든 보건소의 디지털화를 위한 예산으로 5천만 유로를 책정함. 또한 로버트-코흐 연구소에 공중보건국(ÖGD)의 상설연락소를 설치함
 - 근로자의 조업단축금(Kurzarbeitergeld)은 4개월 후부터 마지막 순수입 손실분의 70%가 지급되고(기존: 60%), 7개월 후부터는 80%로 상향조정됨. 자녀가 있는 부모의 경우 4개월 후 77%에서 7개월 후 87%로 상향조정됨.⁸⁷⁾ 또한 실업수당(Arbeitslosengeld)에 대한 수급기간이 2020년 5월1일부터 12월 31일 사이에 소멸된 사람에 대해서는 수급기간을 1회에 한해 3개월 연장함

❖ 정치행정조사실 정치의회팀

6 일본

가. 현황

(1) 코로나19(COVID-19) 감염자

- 일본에서는 2020년 1월 15일 중국 후베이성(湖北省) 우한시(武漢市) 체재 경력이 있는 30대 남성이 첫 COVID-19 확진자로 보고됨
- 2020년 5월 20일 기준 일본 내 감염자는 16,385명이며, 이 중 입원 3,328명,

87) 2020년 3월부터로 소급 적용됨.

퇴원 12,286명, 사망 771명으로 집계되고 있음⁸⁸⁾

- 2020년 3월 30일 기준 일본 내 감염자는 1,866명이었으며, 3월 말부터 5월 초까지 급증하였다가 5월 8일부터 감소하고 있는 추세임

(2) 일본 정부의 코로나19(COVID-19) 긴급대응책

- 2020년 1월 30일 일본 정부는 내각총리대신을 본부장으로 하는 '신형 코로나바이러스 감염증대책본부(이하 '대책본부')'를 설치하고, 2월 13일 1차 긴급대응책을 발표함
 - 일본 정부는 2020년 2월 1일 COVID-19를 '지정감염증(指定感染症)'⁸⁹⁾으로 지정하고, 2020년 2월 1일 이전 14일 이내 중국 후베이성(湖北省) 체류 경험이 있는 외국인 및 후베이성(湖北省)이 발생한 여권을 소지하고 있는 외국인에 대하여 「출입국관리 및 난민인정법」에 근거하여 입국제한 조치를 발표함. 이후 제한범위를 확대하였음
 - 일본 정부의 1차 긴급대응책의 기본 방침 및 주요 내용은 다음의 <표 III-1>과 같음

88) 日本 厚生労働省(<https://www.mhlw.go.jp>, 최종 검색일 : 2020. 5. 21.)

89) 일본 「감염증 예방 및 감염증 환자에 대한 의료에 관한 법률(感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律), 이하 '감염증법」 제6조에서 규정하는 지정감염증은 이미 알려진 감염성 질병(1류 감염증, 2류 감염증, 3류 감염증 및 신형 인플루엔자 등 감염증 제외)으로 감염증법상의 규정 전부 또는 일부를 준용하지 않으면 해당 질병의 만연에 의하여 국민의 생명 및 건강에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 것으로서 정령(政令)으로 정하도록 함.

〈표 III-1〉 일본 정부의 COVID-19 관련 1차 긴급대응책(2020. 2. 13.)

기본방침	① 국민의 생명과 건강을 지키는 것을 최우선으로 하며, 총 153억 엔 규모의 긴급대응책을 실행(금년도 예산 및 예비비 103억 엔 포함) ② 향후 사태의 추이에 따라 국내 감염대책, 출입국 제한대책, 관광업 등 산업대책 등 순차적으로 시책을 강구하도록 함
긴급대응책 주요 내용	
1. 귀국자 지원	① 정부 수송기에 의한 귀국자 및 ‘다이아몬드 프린세스호’ 선원·승객의 생활지원 및 건강관리 지원 ② 귀국자에 대한 PCR(유전자증폭)검사, 건강진단 등
2. 국내감염대책 강화	① 검사체제 강화 : 국립감염증연구소의 다량 검체검사시스템 긴급정비, 전국 지방위생연구소 검사체제 확충 지원, COVID-19 검사법 개발 ② 감염증 지정 의료기관 치료체제 강화 : 치료법 개발 가속, 귀국자·접촉자 등 상담센터 설치 지원 ③ 검사키트, 항바이러스제, 백신 등 연구개발 촉진 ④ 마스크, 의약품 등 신속하고 원활한 공급체제 확보
3. 입국제한대책 강화	① 지방출입국관리국과 검역소의 연계 강화, 입국심사 강화, 검사체제 강화, 항공사 및 여행선 사업자 등에 대한 협력 요청 ② 지자체와의 연계 강화 등 건강지원센터의 체제정비 ③ 「출입국관리 및 난민인정법」에 근거한 입국제한 조치
4. 영향을 받는 산업 등에 대한 긴급대응	① 일본정부관광국(JNTO)의 방일외국인에 대한 정확한 정보전달, 후생노동성 콜센터 설치, 숙박사업자, 관광협회 등에 대한 정보제공강화 ② 일본정책금융공고(公庫) 등 금융공공기관에 의한 대출 등 중소기업·소규모 사업자에 대한 대책마련 ③ 고용조정조성금(雇用調整助成金)의 요건 완화 등 고용대책 마련
5. 국제연계 강화	연구개발용 분리된 바이러스 무상공여, 아시아 각국 등에 대한 의료 기자재 공여, 각국·지역과의 연계에 의한 세계적 감염 동향 파악 등

□ 일본 정부는 감염경로가 명확하지 않은 환자의 산발적 발생, 일부지역에서 소규모 환자의 집단 발생 등의 상황에 따라 3월 10일 제2차 긴급대응책을 발표함⁹⁰⁾

- 제2차 긴급대응책은 국내 감염 확대 방지책을 주요 골자로 하고 있으며, 주요 내용은 다음과 같음
- 첫째, 감염 확대 방지 및 마스크 공급, PCR검사 민간도입 지원, 의료제공체제 정비 및 치료약 개발 가속화 등을 위한 재정조치로 4,000억 엔을 지원하기로 함
- 둘째, 임시 휴교로 일을 쉬어야 하는 학부모를 위한 조성금 제도를 창설하고, 5,000억 엔 규모의 ‘신형 코로나바이러스감염증 특별대부제도’를 마련하여 중·

90) 日本 首相官邸(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/taisaku_honbu.html, 최종 검색일 : 2020. 3. 30.)

소규모 사업자 대상 무이자·무담보 용자를 실시하는 등 1조 6000억 엔 규모의 금융조치를 실시하기로 함

- 셋째, 사태 변화에 입각한 긴급조치 등을 실시할 수 있도록 새로운 법 정비를 하기로 각의결정(閣議決定)함

□ 2020년 3월 27일 「출입국관리 및 난민인정법」 제5조제1항제14호에 따른 외국인의 입국제한조치를 강화함⁹¹⁾

- 2020년 3월 기준, 유럽 21개국과 이란 전역을 대상으로 지난 2주 이내 체류 외국인의 입국을 거부하기로 하고, 동남아시아 7개국, 이스라엘 등 검역강화지역에 대해 사증면제 조치를 순차적으로 정지하기로 발표함⁹²⁾
- 중국 및 한국 등에 대해서는 3월 말일까지 실시하기로 한 사증제한 등의 입국제한 조치 기간을 4월 말일까지로 갱신하기로 하였다가⁹³⁾ 6월 말일까지로 재연장함
- 2020년 4월 29일 14개국, 5월 16일 13개국을 입국거부 대상에 추가함. 2020년 5월 20일 기준 일본은 전 세계 100개국에 대한 입국 제한조치를 시행하고 있음
 - 지역별로 보면, 아시아 11개국, 대양주 2개국, 북미 2개국, 중남미 16개국, 유럽 49개국, 중동 9개국, 아프리카 11개국이 해당됨⁹⁴⁾

□ 일본 정부는 2020년 4월 20일 「신형코로나바이러스감염증 긴급경제대책(新型コロナウイルス感染症緊急経済対策)」을 발표함⁹⁵⁾

- 재정지출 48.4조 엔, 민간지출 포함 117.1조 엔 규모로서 역대 최대 규모임
- 구체적으로 2020년 4월 27일 기준 주민기본대장에 등재된 모든 사람대상 ‘특별

91) 「出入国管理及び難民認定法」 제5조제1항제14호 일본의 이해 또는 공공의 안정을 해할 우려가 있다고 인정되는 이유가 있는 자.

92) 일본 정부는 3월 5일 발표한 입국제한 조치에 따라 한국(대구 및 경북 8개 시군), 중국(후베이성 저장성)의 일부 지역과 유럽 및 이란 일부 지역을 대상으로 지난 2주 이내 체류한 외국인의 입국거부를 시행하고 있었음. 日本法務省(<http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/20200131comment.html>, 최종 검색일 : 2020. 3. 31.)

93) 日本 首相官邸(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryu/sidai_r020326.pdf, 최종 검색일 : 2020. 3. 31.)

94) 日本 法務省(http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho06_00099.html, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

95) 日本 首相官邸(<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/kansensho/coronavirus>, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

- 정액급부금(特別定額給付金, 재난지원금에 해당) 10만 엔 지급, 수입이 급감한 중소기업에 최대 200만 엔, 개인사업주에 최대 100만 엔 지급 등이 포함됨
- ‘특별정액급부금(特別定額給付金)’ 지급은 시·구·정·촌(기초자치단체)이 실시하는 급부(給付)사업에 국가가 보조금을 교부하는 방식임

- 일본 정부는 2020년 4월 27일 「신형코로나바이러스감염증 긴급경제대책(新型コロナウイルス感染症緊急経済対策)」을 포함한 2020년 추경 예산안을 국회에 제출하고, 4월 29일 중의원(하원), 4월 30일 참의원(상원) 본회의에서 통과됨
- 신형 코로나바이러스감염증 긴급 경제대책관련 2020년도 보정예산은 총 25.7조 엔임. 특별정액급부금 및 중소기업 사업자 대상 현금 급부 등 고용유지 사업에 19.5조 엔, 감염증 확대방지에 1.8조 엔이 계상됨
- 추가경정예산의 재원은 모두 국채의 추가 발행으로 조달하기로 함

(3) 일본 국회의 코로나19(COVID-19) 대응 관련 입법현황

- 「신형인플루엔자 등 대책특별조치법 일부개정법률(新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律)」(이하 「특별조치법」)이 정부입법으로 일본 국회에 제출되어 2020년 3월 12일 중의원(하원), 3월 13일 참의원(상원)을 통과함
- 이 법은 2012년 신형인플루엔자 등을 대상으로 제정되었으나, 이번 개정으로 신종 코로나바이러스 감염증도 이 법에 포함됨
- 「특별조치법」의 주요 내용
 - 첫째, 총리는 각의(閣議)를 거쳐 감염증 관련 ‘정부대책본부’를 설치할 수 있으며, 정부대책본부장은 총리가 담당함
 - 둘째, 총리는 국민의 생명과 건강에 상당히 심각한 피해를 줄 우려가 있으며 급속한 확산에 따라 국민 생활과 경제에 심대한 영향을 미칠 우려가 있을 경우, 지역과 기간을 정하여 긴급사태를 선언할 수 있음
 - 셋째, 긴급사태 선언에 따라 해당 도도부현(都道府県, 광역자치단체) 지사는 생활유지에 필요한 최소한의 이동 이외의 외출 자제를 요청할 수 있으며, 학교·사회

- 복지시설 및 기타 다중이용시설에 대한 사용제한을 요청할 수 있음
 - 넷째, 긴급사태시 지정 행정기관의 장은 의약품 및 식료품의 생산·판매·운송업체들에게 매도를 요청할 수 있으며, 정당한 이유없이 응하지 않을 경우 강제적인 수용도 가능함. 또한, 임시 의료시설의 개설이 가능하며, 필요한 토지나 가옥 소유자의 동의를 정당한 이유 없이 얻을 수 없을 경우, 도도부현 지사가 수용할 수 있음
 - 다섯째, 이 법은 3월 14일부터 시행되고 있음. 신종 코로나바이러스 감염증이 이 법의 대상이 되는 것은 최장 2년이나, 일본 정부는 2021년 1월 31일까지로 규정하고 있음
- 2020년 4월 7일 아베신조(安倍晋三) 총리는 「특별조치법」에 의거하여 도쿄도(東京都) 등 7개 지역에 대하여 5월 6일까지 긴급사태를 선언함
- 2020년 4월 16일 긴급사태지역을 전국으로 확대하였으며, 긴급사태 시한을 5월 31일까지로 연장함. 단, 도쿄, 오사카, 홋카이도 등 확진자가 많은 13개 지역은 ‘특정경계지역(特定警戒都道府県)’으로 구분하고, 나머지 지역에서는 외출 자제 등 행동 제한을 일부 완화하기로 함
 - 2020년 5월 14일, 일본 정부는 폐렴 및 감염경로를 특정할 수 없는 사례가 급증하는 지역을 반영하는 등 감염상황의 변화를 종합적으로 분석·평가한 후, 긴급사태선언 구역 변경을 발표함
 - － 도쿄도(東京都), 홋카이도(北海道), 사이타마현(埼玉県), 치바현(千葉県), 카나가와현(神奈川県), 교토부(京都府), 오사카부(大阪府), 효고현(兵庫県) 등 8개 구역이 해당됨

나. 쟁점 및 향후 논의 과제

- 「특별조치법」의 긴급사태 선언 시 개인권리 침해와 관련된 문제가 지적되고 있음
- 「특별조치법」의 입법과정에서 긴급사태 선언의 기준이 자의적(恣意的)일 수 있으며, 개인의 사적 권리를 제한할 수 있기 때문에 신중한 운용이 필요하다는 의견이 제기됨

- 입헌민주당 등 야당은 본 법안 개정 시 긴급사태 선언 전 국회의 승인을 거치도록 요구하였으나 받아들여지지 않음. 다만, 부득이한 경우를 제외하고 국회에 사전에 보고한다는 내용이 부대결의에 포함됨

※ 정치행정조사실 정치의회팀·외교안보팀

IV

부문별 대응의 쟁점 및 개선과제

- 📁 재정 및 공공부문의 대응
- 📁 사회부문의 대응
- 📁 산업부문의 대응



IV 부문별 대응의 쟁점 및 개선과제

재정 및 공공부문의 대응

1 국내외 경기부양책

가. 코로나19로 인한 경제적 충격

- WHO의 팬데믹 선언 이후 코로나19 확진자의 가파른 증가에 따라 세계 각국이 바이러스 확산을 억제하기 위해 국경통제, 휴교 및 휴업, 이동제한과 같은 조치를 취함
- 공급 충격, 수요 충격, 금융시장에의 충격이 동시에 발생하여 ‘실물경제부진 → 금융시장 악화 → 경기침체’의 악순환이 발생할 우려가 높아짐
 - 공급 측면에서 이동제한에 의한 조업 중단, 공급 체인의 교란에 의한 원자재 및 중간재의 불안정한 수급, 상품 및 서비스 수요의 불확실성을 감안한 생산량 조정 등의 요인이 복합적으로 경제에 부정적인 영향을 끼침
 - 수요 측면에서 국경통제, 휴업 및 휴교, 이동제한 등과 같은 ‘일상의 마비’가 수요를 감소시키며, 기업의 경우도 불확실성의 충격에 따른 위험 최소화를 위해 투자를 줄임에 따라 경제 전체의 총수요가 감소하게 됨
 - 금융 측면에서 코로나19로 인한 실물경제의 충격 및 유동성 문제가 대두됨에 따라 안전자산에 대한 선호가 높아지고, 그 과정에서 부실채권 문제가 나타나 유동성에 문제가 생길 수 있음

- 코로나19가 미국, 유로존 등으로 확산된 이후 조사된 3월 구매관리자지수(PMI)가 미국과 유로존 각각 40.5, 31.4로 나타나 1998년 집계 이래 최저치를 기록함
- 대외경제정책연구원(KIEP)는 2020년 세계경제 성장률 전망치를 2019년도보다 5.5%p 낮은 -2.6%로 전망함⁹⁶⁾

나. 주요국의 경기부양책 현황

- 미국, 유럽 등 세계 각 국은 코로나19의 확산으로 경기침체가 가시화됨에 따라 여러 차례에 걸쳐 막대한 규모의 경기부양책을 발표함

〈표 IV-1〉 주요국의 코로나19 관련 정책대응

주요국	정책성격	주요내용
한국	재정정책	<ul style="list-style-type: none"> · 23.9조 원 규모의 두 차례 추경 통과 · 특별재난지역 세급감면, 자발적 임대료 인하 대상 세액공제 · 100조 원 규모 민생·금융 안정 패키지 프로그램 발표(기업자금지원 및 금융시장 안정 유지) · 고용안정 및 한국형 뉴딜정책 추진 위한 3차 추경 논의 중
	금융정책	<ul style="list-style-type: none"> · 기준금리 1.25%→0.75%로 하향 조정 · 환매조건부채권(RP) 무제한 매입 · 채권시장 안정 위한 국고채 매입 · 600억 달러 규모의 한·미 통화 스와프 체결 · 40조 원 규모의 기간산업안정기금 설치
미국	재정정책	<ul style="list-style-type: none"> · 83억 달러 규모의 1차 대응책 통과(대응조치 강화) · 1,000억 달러 규모의 2차 대응책 통과(실업지원, 유급휴가 지원) · 2.2조 달러 규모의 3차 대응책 통과(가계 현금지원, 실업수당, 세급감면, 항공업계 등 지원) · 4,840억 달러 규모의 4차 대응책 통과(3차 대응책에 대한 추가적 재정 투입)
	금융정책	<ul style="list-style-type: none"> · 7,000억 달러(852조 원) 규모의 양적완화(국채 및 주택저당증권 매입) · 정책금리 인하를 통한 제로금리 수준 달성, 무제한적인 양적완화 선언(3. 24.) · 한국과 호주 등 9개 국가와 통화 스와프 체결(6개월 기한)
유로존/ 영국	재정정책	<ul style="list-style-type: none"> · 390억 파운드 규모의 재정지출 확대(3. 17.) · 직업유지프로그램 도입(정부가 급여의 80% 부담, 월 최대 2,500파운드 상한, 1백만 명 대상) · 70만 소규모사업장에 보조금 1만 파운드 지급
	금융정책	<ul style="list-style-type: none"> · 기준금리 0.75%→0.1%로 하향 조정 · 양적완화를 통한 2,000억 파운드 채권 매입 · CCFF 설립을 통한 기업 유동성 공급

96) 대외경제정책연구원, 「2020년 세계경제 전망」, KIEP 오늘의 세계경제, 2020. 5.

주요국	정책성격	주요내용
유로존/ 독일	재정정책	<ul style="list-style-type: none"> · 1,560억 유로 규모의 추경 편성(세출 증가 1,225억 유로, 세입정정 335억 유로)(3. 23.) · 근로시간 단축에 따른 고용유지 지원금 대상 확대(정규직→임시직/계약직) 및 선정기준 완화(직원 중 1/3이상 월급여의 10% 이상 손실→직원 중 10%이상으로 확대) · 소상공인 지원을 위한 연대기금 마련(400억 유로)
	금융정책	<ul style="list-style-type: none"> · 1,000억 유로의 경제안정자금 조성(외국자본에 의한 기업 인수 예방) · 1,000억 유로의 독일재건은행 기금 조성(자영업 및 중소기업, 대기업에 대한 대출한도를 상향 조정) · 4,000억 유로 규모의 은행대출 보증
유로존/ 프랑스	재정정책	<ul style="list-style-type: none"> · 450억 유로 규모의 추경 의결(3. 20.) · 부분실업지원제도 확대(지급한도 최저임금 4.5배로 확대) · 자영업자 및 소규모 기업을 위한 보상기금 마련(월 10억 유로)
	금융정책	<ul style="list-style-type: none"> · 3,000억 유로 규모의 은행 대출 국가 보증(연 매출액의 25%까지, 대출금리 0.25~0.5%)

자료 : 각 국 발표 자료를 저자가 재구성함

- 미국은 4차례의 코로나19 대응 법률을 통해 총 2조 7,923억 달러 규모의 지원 방안을 마련하여, 코로나19로 인한 경제적 피해 극복을 위한 근로자·가계·기업에 대한 지원, 코로나19 대응을 위한 의료보건 시스템 운영 지원, 항공 산업 등 심각한 위기에 처한 산업부문에 대한 경제 안정 및 지원 등을 규정하였음
- 유럽의 경우 독일, 영국, 프랑스가 각각 7,560억 유로(1,024조 원), 3,600억 파운드(540조 원), 3,450억 유로(473조 원)의 경기부양책을 발표함. 이들 국가들은 고용유지를 위한 임금보조 확대, 소상공인 등에 대한 보조금 지급 그리고 실업지원제도의 확대 등을 적극 추진하고 있음

다. 우리나라에의 시사점

- 우리나라의 경우 코로나19와 관련한 지출이 GDP대비 1.4% 수준인 27조 원 규모로, 미국(10.9%), 영국(1.8%), 프랑스(1.8%) 등에 비해서는 적은 규모임
 - 우리나라의 경우 코로나19의 확산 예방 과정에서 미국 및 유럽 국가들과 같은 강제적인 이동제한 조치가 없어 실물충격은 상대적으로 작을 수 있음
 - 미국, 중국, 유럽 등의 실물경제 위기가 대외의존도가 높은 우리경제에 미칠 충격은 더 크게 나타날 수 있다는 점에서 보다 적극적인 대응이 필요할 것으로 보임

- 현재 「한국산업은행법」 개정(4. 29.)을 통해 코로나19로 위기를 맞이한 산업을 지원할 수 있는 '기간산업안정기금'(40조 원 규모)의 설치근거를 마련한 바, 미국의 제도운영 기준을 참고할 필요가 있음
 - 미국의 경우 기업에 대한 자금지원 시 ①배당·자사주 매입 제한, ②고용유지 인원 비율 설정, ③단체협약 유지, ④고액연봉자의 연봉 인상 제한 등을 규정하고 있다는 점을 참고하여 자금 지원의 세부 기준을 마련할 필요가 있음
- 정부가 시행중인 금융안정 패키지 프로그램 중 소상공인·중소기업 금융지원(29.2조 원), 중소·중견기업 대출 및 보증 공급(29.1조 원)의 경우 이와 유사한 미국의 임금유지 프로그램(PPP) 또는 중소기업 대출(SBA) 프로그램이 일정조건을 충족 시 융자금을 부분적으로 면제하거나, 대출에 대한 이자비용을 면제해주는 방식으로 운영하고 있다는 점을 우리나라에서도 검토해 볼 필요가 있음
- 코로나19의 영향으로 인해 한국의 경제성장률이 글로벌 금융위기 이후 최저수준으로 나타난 바, 코로나19로 인한 경제침체의 충격을 흡수하고 더 나아가 경기회복의 발판을 마련할 수 있도록 사회 각 부문에 대한 지원정책을 확대·보완할 필요가 있음
 - 미국은 3차 대응책을 통해 각 연방기관에 3,300억 달러의 추가적 재량 지출을 배정하여 보건·교육·교통·재난관리·보훈·농업 등 다양한 분야에서 코로나19의 예방·준비·대응을 위한 방안을 마련하였음

㉞ 경제산업조사실 재정경제팀⁹⁷⁾

97) 이 글은 '이재윤, 김준현, 「코로나19 관련 국내외 경기부양책 현황 및 시사점」, 『이슈와 논점』 제1697호, 국회입법조사처, 2020. 4. 6.' 및 '김준현, 「미국의 코로나19 위기에 대응한 「CARES Act」의 주요내용과 시사점」, 『외국입법 동향과 분석』 제1697호, 국회입법조사처, 2020. 5. 20.'을 바탕으로 작성함.

2 중앙은행 기준금리 인하

가. 현황

- 한국은행 금융통화위원회(이하 ‘금통위’)는 2020년 2월 27일 기준금리를 연 1.25%로 동결한 후, 4월 9일 정례 금통위를 개최하기 전인 3월 16일 임시 금통위를 개최하여 기준금리를 0.50%p 내린 0.75%로 전격 인하하였고, 5월 28일 다시 0.50%로 인하였음
- 2월 금리 동결 배경에 대하여 한국은행은 “코로나19의 추세를 좀더 살펴볼 필요가 있고, 금리 조정보다는 코로나19 확산의 영향을 크게 받고 있는 취약 부문을 선별적으로 지원하는 미시적 정책이 보다 시급하다”고 설명하였음⁹⁸⁾
- 그러나 3월 3일 미국 연방준비제도(Federal Reserve System, Fed[연준])가 기준금리를 연 1.50~1.70%에서 연 1.00~1.25%로 인하한 데 이어, 또다시 3월 15일 연방공개시장위원회(Federal Open Market Committee, FOMC) 임시회의를 열고 기준금리를 연 0.00~0.25%로 1.00%p 인하함에 따라, 한국은행 역시 중앙은행의 국제적 공조 차원⁹⁹⁾에서 3월 16일 전격적인 0%대 기준금리를 선언한 것임
- 이후 4월 9일 금통위에서는 기준금리를 0.75%로 유지하였으나 5월 28일 다시 기준금리를 0.50%로 인하하였는데, 금통위는 통화정책방향 의결문에서 “코로나19 확산의 영향으로 국내경제 성장세가 부진할 것으로 예상되는 가운데, 수요 측면에서의 물가 상승 압력도 낮은 수준에 머무를 것으로 전망되는 만큼 통화정책의 완화 기조가 필요”하다고 밝혔음

98) 한국은행, 『통화신용정책보고서』, 2020. 3, 3-4쪽.

99) 한국은행 금통위는 2020년 3월 16일 발표한 ‘통화정책방향 결정문’에서 “코로나19의 전세계적 확산으로 글로벌 경기 둔화에 대한 우려가 심화되어 국내외 금융시장에서 주가, 환율 등 주요 가격변수의 변동성이 크게 증대됨에 따라 통화정책의 완화 정도를 확대하고 금융시장의 변동성을 완화하고 성장과 물가에 대한 파급영향을 줄여나갈 필요가 있다”고 하였음.

〈표 IV-2〉 주요국의 금리 인하 조치 등

국가	조치
미국(Fed, 연준)	3월 3일 : 기준금리 1.00~1.25% 3월 15일 : 기준금리 0.00~0.25%
호주(중앙은행)	3월 3일 : 기준금리 0.50%, 3월 19일 : 기준금리 0.25%(4월 7일 0.25% 동결)
캐나다(중앙은행)	3월 4일 : 기준금리 1.25%, 3월 13일 : 기준금리 0.75%, 3월 27일 : 0.25%
영국(영란은행)	3월 11일 : 기준금리 0.25%, 3월 19일 : 기준금리 0.1%(5월 7일 0.1% 동결)
유럽중앙은행	3월 12일, 4월 30일 : 기준금리(0%) 동결(예금금리[마이너스 0.5%] 또한 동결)
일본은행	3월 16일, 4월 27일 : 기준금리(단기 정책금리 : 마이너스 0.1%) 동결

주 : 2020. 5. 20. 기준

참고 : 미국 연준은 3월 15일 4,000억 달러 규모 자산매입, 3월 23일 무제한 양적 완화, 회사채 및 상장지수펀드(ETF¹⁰⁰) 매입 방침을 밝힌바 있고, 기준금리를 동결한 일본은행의 경우 ETF 및 기업어음(CP¹⁰¹)과 회사채 매입 한도 증대, 국채 매입 상한 폐지 등 금융완화조치를 발표하였으며, 기준금리를 동결한 유럽중앙은행 또한 저금리로 유럽 은행에 대출해 주는 장기대출프로그램 도입 등의 유동성 지원 대책을 밝혔음

- 한국은행은 금리 인하와 함께 유동성 공급 기반을 강화하는 의미에서, 현행 환매조건부 채권(RP¹⁰²)의 대상증권에 국채, 정보보증채, 통화안정증권, 한국주택금융공사 발행 주택저당채권 외에 「은행법」상의 은행이 발행한 채권, 예금보험공사 발행 채권 등을 포함시켜 대상기관의 담보여력을 확충하고자 하였음
- 또한 한국은행은 3조 원 규모의 국고채를 매입하고, 증권사를 포함한 비은행기관 등 RP 매입 대상 기관을 대폭 확대하며,¹⁰³ 우량 회사채를 담보로 은행, 증권사, 보험사에 최대 10조 원을 대출하는 ‘금융안정특별대출제도’를 신설하는 등 유동성 지원 대책을 지속적으로 발표하고 있음

100) Exchange Traded Fund는 인덱스펀드(목표지수인 인덱스를 선정해 이 지수와 동일한 수익률을 올릴 수 있도록 운용하는 펀드로, 주가지수에 영향력이 큰 종목들 위주로 펀드에 편입해 펀드 수익률이 주가지수를 따라가도록 하는 상품)를 거래소에 상장시켜 투자자들이 주식처럼 편리하게 거래할 수 있도록 만든 상품으로, 투자자들이 개별 주식을 고르는 데 수고를 하지 않아도 되는 펀드투자의 장점과, 언제든지 시장에서 원하는 가격에 매매할 수 있는 주식투자의 장점을 모두 가지고 있는 상품으로 인덱스펀드와 주식을 합쳐놓은 것임.

101) Commercial Paper는 기업체가 자금조달을 목적으로 발행하는 어음으로, 상거래에 수반하여 발행되고 유통되는 진성어음과는 달리 단기자금을 조달할 목적으로 신용상태가 양호한 기업이 발행한 약속어음으로, 기업과 어음상품투자자 사이의 자금수급관계에서 금리가 자율적으로 결정되는 것이 특징임.

102) Repurchase agreement는 채권 발행자가 일정기간 후에 금리를 더해 사는 것을 조건으로 파는 채권으로, 주로 금융기관이 보유한 국공채 등을 담보로 발행되므로 환금성이 보장됨.

103) 2020년 3월 26일 한국은행은 RP 매입 한도를 사전에 정해두지 않고, 시장 수요에 맞춰 금융기관의 신청액을 전액 공급함으로써 RP 거래 대상이 되는 적격증권만 제시하면 매입 요청한 금액을 모두 사들이겠다는 사실상 한국판 양적완화 프로그램을 발표하였음.

나. 문제점 및 개선과제

- 경기침체 시 통상적으로 금리 인하 정책이 쓰여졌으나, 일정 수준 이하로 금리가 내려가면 통화정책의 유효성의 급격한 저하 및 자본유출 등 금리인하의 부정적 효과가 급증하는 ‘기준금리의 실효하한(effective lower bound)’을 고려하여야 하는 한계가 있음¹⁰⁴⁾
 - 장기적으로 저금리 상태를 유지하는 것은 향후 경제성장 전망이 어둡다는 것을 반영하여 불확실성 확대 및 소비심리 악화로 경제활동 둔화를 장기화시킬 수 있음¹⁰⁵⁾
 - 이와 관련하여 2019년 10월 16일 통화정책관련 기자간담회에서 한국은행 총재는 “정확한 실효하한 수준은 확실치 않으나 어느 지점에선가는 실효하한이 존재한다. 그리고 그 실효하한은 기축통화국이 아닌 국가의 경우 기축통화국보다 조금 더 높은 수준이다”라고 한 바 있음에도, 2020년 3월 16일 통화정책방향 설명회에서는 “실효하한은 고정된 것이 아니라 국내외 금융시장 변화, 특히 주요국의 기준금리 변화에 따라 가변적”이라 밝히고, 5월 28일 기자간담회에서는 “미국 연준이 마이너스 수준으로 금리를 내린다고 하면 그만큼 우리 정책의 여력도 늘어나는 측면이 있다”고도 한 바, 추가적 금리 인하 가능성 등은 실효하한의 제약을 면밀히 고려하여 결정되어야 할 것임¹⁰⁶⁾
 - 실효하한은 실물경제에 대한 금리조정의 유효성, 금융 안정 측면에서의 부작용 등을 종합적으로 고려하여 평가되어야 할 것임
- 미국 연준 등의 사례와 같이 한국은행 또한 기업어음이나 회사채를 직접 매입하는 등의 조치가 필요하다는 지적도 있음
 - 이에 관하여 한국은행은 한국은행의 여신 및 증권 매입 대상이 국고채와 정부보통채에 한정되므로(「한국은행법」 제68조, 제75조 및 제76조¹⁰⁷⁾), 회사채와 CP

104) 강현주, 「초저금리 시대의 통화정책」, 『자본시장포커스』 제2020-01호, 자본시장연구원, 1쪽.

105) 박춘성, 「장기적인 저금리 추세의 배경과 시사점」, 『주간 금융브리프』 제29권 제1호, 2020, 18쪽.

106) 글로벌 투자은행인 JP모건(J. P. Morgan Chase&Co.)은 2020년 5월 8일 “한국은행의 정책 포커스는 실효하한 이상으로 기준금리를 유지하면서 완충장치를 두는 것보다 디플레이션 우려에 대응하는 방향으로 기울어질 가능성이 크다”고 전망하였음.

107) 제68조(공개시장 조작) ①한국은행은 금융통화위원회가 정하는 바에 따라 통화신용정책을 수행하기 위하여 자기계산으로 다음 각 호의 증권을 공개시장에서 매매하거나 대차할 수 있다.

1. 국채(國債)

의 직접 매입은 불가능하다는 입장임

- 다만, 미국 연준의 경우 CPFF(Commercial Paper Funding Facility)라는 CP 매입기구 설립을 통하여 단기 회사채를 직접 사들이고 있는 바,¹⁰⁸⁾ 우리나라 역시 정부가 손실분에 대한 지급보증을 하는 등 관련 기준을 마련하여 CP 매입기구를 설립하는 방안,¹⁰⁹⁾ 2015년 회사채 시장 안정화를 위해 사용된 한국은행의 신용보증기금에 대한 우회출연방식¹¹⁰⁾ 등 금리를 활용한 전통적 통화정책 외에 다양한 유동성 강화 방안을 종합적으로 검토·추진해 볼 필요가 있음
- 2020년 5월 20일 경제부총리 주재 제4차 비상경제 중앙대책본부 회의에서는 정부·중앙은행·정책금융기관(한국산업은행) 간의 역할 분담을 통하여, 저신용 등급을 포함한 회사채·CP·단기사채 매입기구(SPV : Special Purpose Vehicle)를 설립하여 한시적으로 운영하려는 방안이 발표된 바 있는데, 한국은행 또한 SPV 지원계획을 밝혔음

□ 결국, 금리인하가 생산 및 고용을 활성화하고 특히 코로나19 사태로 타격을 받은 중소기업 등에 실질적으로 도움이 되도록 실물경제에 활력을 부여하기 위해서는 자원의 효

2. 원리금 상환을 정부가 보증한 유가증권

3. 그 밖에 금융통화위원회가 정한 유가증권

②제1항 각 호의 유가증권은 자유롭게 유통되고 발행조건이 완전히 이행되고 있는 것으로 한정한다.

제75조(대정부 여신 등) ①한국은행은 정부에 대하여 당좌대출 또는 그 밖의 형식의 여신을 할 수 있으며, 정부로부터 국채를 직접 인수할 수 있다.

②제1항에 따른 여신과 직접 인수한 국채의 총액은 금융기관과 일반에 대하여 정부가 부담하는 모든 채무를 합하여 국회가 의결한 기채(起債) 한도를 초과할 수 없다.

③제1항에 따른 여신에 대한 이율이나 그 밖의 조건은 금융통화위원회가 정한다.

제76조(정부보증채권의 직접인수) ①한국은행은 원리금 상환에 대하여 정부가 보증한 채권을 직접 인수할 수 있다.

②제1항의 인수에 대한 이율이나 그 밖의 조건은 금융통화위원회가 정한다.

108) 손은정, 「연준의 CP 매입, 추가 대책 필요- 매입대상 CP의 신용등급 확대 필요」, 『KB증권 해외크레딧』 2020. 3. 19.

109) 한국은행 총재 또한 2020년 4월 9일 금통위 개최 후 기자간담회에서 이러한 방식이 효과적이라 밝혔음.

110) 한국은행이 대출금을 지원하여 산업은행이 통화안정증권을 운영, 발행한 수익으로 신용보증기금의 재원을 확충해 주고, 신용보증기금의 보증으로 중소기업의 시장인정 채권담보부 증권 발행(P-CBO(Primary-Collateralized Bond Obligations) : 신규로 발행되는 채권을 기초자산으로 삼는 자산담보부증권으로, 신용도가 낮아 회사채를 직접 발행하기 힘든 기업의 신규 발행 채권을 모아 신용보증기금 등의 보증을 거쳐 발행)을 지원하였던 사례로서, 2020년 3월 24일 대통령 주재 제2차 비상경제회의에서 발표한 '코로나19 관련 금융시장 안정화 방안'에서도 산업은행의 회사채 인수 후 신용보증기금에의 매각 방안이 논의되었음.

울적 배분을 위한 정책의 뒷받침 및 유동성 공급 통로의 다양화 등 제도 보완의 필요성이 있다고 보임

㉮ 경제산업조사실 금융공정거래팀

3 산업·무역의 영향과 정책방향

가. 현황

- 우리나라에서 첫 코로나19 확진 사례는 2020년 1월 중순에 나타났으며, 2월 하순부터 본격적으로 확산됨에 따라 2020년 1분기의 생산, 소비, 설비투자 등 산업활동 주요 지표가 전기대비 하락함
 - 2020년 1분기의 전체 산업 생산은 잠정치로 전기대비 1.2% 감소하였으며 산업별로 제조업, 광공업, 서비스업, 도소매업이 각각 전기 대비 0.1%, 0.1%, 3.0%, 3.2% 감소하여, 소비는 의복, 화장품 등의 판매 감소로 6.4% 감소하고, 설비투자는 3.5% 감소함

〈표 IV-3〉 2020년 1분기 산업활동 증감률(잠정치)

(단위 : %)

	생산					소비	투자	
	전체산업	광공업	제조업	서비스업	도소매업	소매판매	설비투자	건설투자
전기 대비	-1.2	-0.1	-0.1	-3.0	-3.2	-6.4	-3.5	3.6
전년도 동기 대비	1.6	4.9	5.3	-1.1	5.6	-2.9	6.5	-0.2

자료 : 통계청, 「2020년 3월 산업활동동향」, 2020. 4. 29.

- 2020년 2월에서 4월까지의 수출액과 수입액 역시 전년도 동기 대비 각각 8.3%와 5.2% 감소함

- 가공단계별로 수출·수입 증감률을 살펴보면 자본재(-17.5%, 9.7%)의 경우 수출은 큰 폭으로 감소하였으나 수입은 증가하였으며 소비재(-5.7%, -3.3%) 및 중간재(-6.8%, -3.1%)는 수출입 모두 감소하였고 1차 상품(23.8%, -18.8%)은 자본재와 반대로 수출은 증가하였으나 수입은 감소함

〈표 IV-4〉 2020년 2월~4월 수출입액 및 전년도 동기 대비 증감률

(단위 : 백만 달러, %)

가공단계	수출액	수출증감률	수입액	수입증감률
1차상품	639	23.8	23,940	-18.8
소비재	15,162	-5.7	16,060	-3.3
자본재	19,516	-17.5	17,477	9.7
중간재	88,397	-6.8	59,242	-3.1
기타	366	103.6	515	-5.1
총계	124,081	-8.3	117,234	-5.2

자료 : 무역협회 무역통계시스템(2020. 4. 기준)

나. 쟁점 및 정책방향

- 코로나19의 경우 이전의 전염병과 달리 단기간에 빠른 속도로 확산되고 있고, 중국·유럽·미국·인도·브라질 등 대부분의 국가에서 바이러스 확산 억제를 위해 국경폐쇄, 휴업·휴학, 이동제한 명령 등의 조치를 취하고 있어 과거의 전염병 확산보다 경제에 미치는 영향이 클 것으로 예상됨
- 2003년 SARS(26개국, 8,906명)나 2015년¹¹¹⁾ 메르스(27개국, 2,494명) 확산에 따른 경제적 충격은 주요사업의 기반시설을 훼손하지 않아 전염병 확산이 진정됨에 따라 경제가 급속하게 회복된 바 있음
- 코로나19와 관련하여 OECD와 IIF는 코로나19로 인한 경제적 충격이 2008년 글로벌 금융위기 때보다 강력하고, 그 충격도 장기화될 것으로 전망하고 있음
 - OECD는 각국의 이동제한 등의 조치가 계속 이어지면 매 1개월마다 세계 경제성장률이 2%p 하락할 것으로 전망함¹¹²⁾

111) 전 세계적 발병연도는 2012년이나 우리나라는 2015년에 확산됨.

112) OECD, 「OECD updates G20 summit on outlook for global economy」, 2020. 3. 27.(<http://www.oecd.org/newsroom/>, 최종 검색일 : 2020. 3. 30.)

- 국제금융협회(IIF)는 2020년 세계 경제성장율이 $\Delta 1.5\%$ 에 그치고 코로나19로 인한 불확실성이 지속되는 한 심각한 경기침체가 계속될 것으로 전망함¹¹³⁾
- 전염병 확산이 급속한 속도로 이루어짐에 따라 산업 및 무역에 미친 효과를 통계적으로 확인하는데 시차가 소요되고 있으나, 경기침체가 머지않아 가시화될 것이라는 점에서 무역·산업적인 측면의 대책 마련이 시급함
 - 제조업의 경우 국제 분업화 등의 영향으로 인해 1국 사업장의 조업 중단이 글로벌 가치사슬의 훼손을 가져오고, 그 파급효과가 연쇄적으로 발생한다는 점에서 정부는 국가간 공조강화 등을 통해 무역이 원활하게 이루어질 수 있도록 노력할 필요가 있음
 - 지난 2월 국내 자동차 업체가 배선 뭉치로 불리는 ‘와이어링하니스’ 수입중단으로 인해 조업 중단이 발생하였을 때, 국가간 협력 및 통관절차 간소화 방식으로 해당 산업을 지원한 바 있음
 - 국가간 이동이 제한됨에 따라 기업인들의 해외 방문에 어려움이 있으므로, 기업인의 예외적인 입국 허용을 적극 추진하고, 국내 기업의 해외사업장 인력 파견이 원활하게 이루어질 수 있도록 국가간 협력을 보다 강화할 필요가 있음
 - 코로나19 확산으로 원자재 및 중간재의 확보에 어려움이 발생할 수 있으므로 이를 해결하기 위한 지원방안을 적극 강구할 필요가 있음
 - 국가간 이동제한 등으로 인해 무역에 장애요인이 발생하고 있고 일부 국가의 경우 식량 수출을 통제하는 등의 조치를 취하고 있음
 - 이로 인해 산업생산에 필요한 원자재 등을 조달하는데 어려움이 발생할 가능성이 있으므로 필수 원자재에 대한 비축 등을 확대하는 방안을 강구할 필요가 있음
 - 또한, 세계 각국이 신종 코로나바이러스 확산 억제를 위해 자가격리 등을 실시함에 따라 수출 중심의 우리 경제에 부정적인 영향이 크게 나타날 우려

113) Sergi Lanau·Martin Castellano·Gene Ma, 「EM Asia & LatAm Growth under COVID-19」, 2020. 3. 24. (<http://iif.com/covid-19>, 최종 검색일 : 2020. 3. 30.)

가 있으므로 이에 대한 대응방안을 마련할 필요가 있으며 국내 소비를 확대할 수 있는 정책 방안도 강구할 필요가 있음

- 코로나19로 인하여 기업의 신용위기가 초래될 수 있어 정부는 충분한 유동성 지원, 부실채권 신속처리, 무역보증 확대 등을 통해 관련 자금을 적기에 지원하여 기업의 자금순환이 원활하게 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음

□ 현재 코로나19 확산으로 인한 국가적 위기대응에 치중하고 있으나, 이번 사태로 생산·유통·무역 전 과정에서 디지털의존도가 급증하고 있어 디지털 산업·무역 플랫폼을 구축하여 수출을 촉진하는 등 디지털경제로 전환하는 기회로도 활용할 수 있을 것임¹¹⁴⁾

- 역설적으로 코로나19 확산에 따른 경제위기 상황은 디지털경제로의 전환과정에서 의미있게 활용 가능한 경험적이고 실증적인 데이터가 폭발적으로 생산되고 관련 논의가 성숙할 수 있는 기회가 될 수 있음
- 이러한 변화의 중심에는 디지털플랫폼이 있으므로 일반 기업 및 종사자들이 디지털플랫폼에서 업종별 산업·무역 관련 공통요소 추출과 디지털화 작업에 참여할 시 보상을 제공하는 것을 통하여 산업구조고도화와 기업지원의 연계를 도모할 필요가 클 것이며 이와 관련된 예산지원도 수반되어야 할 것임

㉞ 경제산업조사실 산업자원팀

4 국제적 책임 공방

가. 현황

□ 논의 배경

- 코로나19의 세계적 대유행(pandemic)책임에 대한 국제사회의 공방이 계속되고 있음

114) 전은경, 「디지털 무역플랫폼 구축 현황 및 과제와 의회외교」, 『의회외교 동향과 분석』, 국회입법조사처, 2020. 3. 24.

- 영국의 싱크탱크 ‘헨리 잭슨 소사이어티’는 중국정부가 세계보건기구(WHO)에 2020년 1월 2일부터 2020년 1월 11일까지 감염자 수 등 잘못된 정보를 제공한 것이 세계보건기구의 「국제보건규정(IHR)」 제6조 및 7조, 「경제·사회·문화적 권리에 관한 국제 협약(ICESCR)」 제12조 등을 위반한 것이라 주장하면서, G7 국가들의 코로나19 손해액인 최소 3조 2천억 파운드(£3.2 trillion)에 대한 법적 조치가 취해져야 한다고 주장함¹¹⁵⁾
- 중국은 코로나19와 관련한 국제사회 일각에서 제기하고 있는 주장에 대해 정치적 목적을 갖고 있으며, 코로나19의 발생 및 전파 관련 의혹·관련 정보은폐 의혹·WHO에 대한 중국의 영향력 행사 의혹 등에 대해 근거가 없는 것이라는 입장을 밝히고 있음¹¹⁶⁾

〈표 IV-5〉 코로나19관련 쟁점에 대한 주독일 중국대사관의 입장

코로나19 관련 쟁점	주독일 중국대사관의 입장
코로나19는 중국의 실험실에서 유출되었다.	기존의 모든 증거는 코로나19가 자연에서 유래했다는 것을 보여준다.
신종 코로나 바이러스는 중국 우한 바이러스연구소 실험실 사고에서 비롯되었다.	우한 바이러스연구소는 신종코로나바이러스 출처와 전혀 관계가 없다.
신종 코로나 바이러스는 우한에서 유래했으니 중국 바이러스다.	신종 코로나 바이러스의 정식명칭은 SARS-CoV-2이다. 우한이 신종 코로나바이러스 사례가 처음 보고된 곳이라는 하지만 발원지는 아니다.
중국은 2019년 11월 중순에 전염병 폭발 사실을 알고 관련 소식을 45일 동안 은폐했다.	중국 관공서는 2019년 12월 27일 처음으로 원인 불명의 폐렴사고를 보고받았고, 2019년 12월 31일 처음으로 전염병 사실을 알렸다.
중국은 오랫동안 신종 코로나바이러스 발생 상황을 은폐해 세계전염병 폭발을 야기했다.	중국은 가장 먼저 자국과 세계에 전염병을 알렸다. 최단시간내 가장 엄격한 방호조치를 취해 세계 다른 지역이 방역에 대처할 수 있는 준비 시간을 최소 6주 정도 벌어주었다. 세계보건기구는 4월 8일 공식사이트에서 이 같은 시간을 확인했다.
중국은 전염병 상황을 은폐하기 위해 세계에 처음 위험성을 경고한 의사를 체포했다.	전염병 위험성을 경고해서 체포된 중국인 의사는 없다. 전염병을 보고한 의사는 국가상을 받았다.

115) 「Coronavirus compensation? Assessing China's potential culpability and avenues of legal response」, Henry Jackson Society, 2020. 4. 5.

116) 최근 중국 정부는 24가지 쟁점에 대해 입장을 밝힌 바 있으며 자세한 사항은 다음 자료를 참고. 「Reality check of US Allegations against China on COVID-19」, Xinhua, 2020. 5. 10.; 「China's Foreign Ministry: 24 lies coming out of U.S. over COVID-19」, CGTN. 2020. 5. 10.

코로나19 관련 쟁점	주독일 중국대사관의 입장
중국은 코로나19 확진자 수와 사망자 수를 은폐하고 미화하고 있다.	중국은 코로나19 확진자수와 사망자수 통계를 줄곧 투명하게 유지하며 거짓 없이 통보의무를 이행하고 있다.
중국은 세계보건기구를 조정해 중국을 비난하지 못하도록 했다.	세계보건기구는 194개 연합국 회원으로 구성된 독립적인 국제기구로 조정이 불가능하다.
중국은 전염병 폭발에 책임이 있으며 반드시 세계에 배상해야 한다.	바이러스는 인류 공동의 적으로 중국 역시 피해자다. 중국에 '배상'을 요구하는 것은 어떠한 법적 근거도 없다.
중국은 코로나19를 이용해 서방경제를 마비시켰다.	중국 경제는 세계경제와 긴밀하게 연결되어 있다. 세계 경제가 잘 돌아가야 중국경제도 왕성하게 성장할 수 있다.

자료 : 인민망(人民網) 한국어판의 주독일 중국대사관 공식사이트 번역기사 일부 재인용¹¹⁷⁾

□ 진정 및 제소 사례

- (국제기구 진정 사례) 코로나19 세계 대유행(pandemic) 관련 국제사회의 책임 논란이 법적 공방으로 이어져, 유엔인권이사회·국제형사재판소 등에 진정서가 제출된 바 있음

〈표 IV-6〉 국제기구에 제출된 진정 사례

국제기구 (진정일)	진정인	피진정인	주요 진정(complaint) 내용
유엔 인권이사회 (2020. 3. 4.)	국제법률가 위원회·인도 변호사협회	중국인민공화국, 중국인민해방군, 우한 바이러스 연구소	「세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)」 제25조1항, 「경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)」 제12조, 「국제보건규약(IHR)」 제6·7·9조 등의 위반을 이유로 “국제인권법 및 국제인도법의 심각한 위반에 따른 피해자 구제와 배상원리에 대한 기본 원리 및 지침” ¹¹⁸⁾ 제11조 20항에 근거해 중국이 코로나 19로 인한 신체적·정신적·경제적·사회적 피해에 적절한 배상(adequate compensation)을 하도록 해야 한다고 주장함
국제형사 재판소 (2020. 3. 30.)	프리덤워치	시진핑 국가주석· 중국공산당 중앙 정치국 위원 등 중국 정부, 인민 해방군, 우한 바	(1) 국제법에 위반하여 생물학적 무기인 코로나 19를 만들고, 부주의하게 유출하였고 (2) 미국 등으로 바이러스가 전파되는 것을 막는데 실패했으며 (3) 바이러스와 관련한 의학 정보를 국제사회에 공유하는 것을 지체하여 수많은 인명

117) 「주독일 중국대사관 코로나 19 방역 중 중에 대한 오해와 진실 밝혀(1)~(7)」, 인민망 한국어판 2020. 4. 26.~2020. 5. 8. 기사 중 일부 인용.

118) Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law(General Assembly Resolution 60/147, 16 2005. 12. 16.)

국제기구 (진정일)	진정인	피진정인	주요 진정(complaint) 내용
		이리스연구소, 스정리(우한 바이러스연구소 소속), 천웨이(인민해방군 소속)	및 경제 손실을 유발했다는 이유로 진정사 제출자들은 ICC검사국이 관련 조사를 실시하고, 국제형사재판소에 관한 로마규정(Rome Statute of the International Criminal Court) 제15조 등에 근거하여 관련자를 기소하여야 한다고 주장함

- (미국 법원 제소 사례) 각 국의 국내 법원에도 중국의 코로나19 책임을 묻는 손해배상 소송이 제기되고 있는데, 적극적인 제소가 이루어지고 있는 나라 중 하나는 미국임

〈표 IV-7〉 미국 국내법원에 제기된 손해배상 소송 사례

제소법원 (연월일)	원고 [법률대리인]	피고	주요 청구원인(causes of action)
플로리다주 연방지법 (2020. 3. 13.)	코로나19 피해자 (집단소송) [법무법인 버만]	중국 정부·국가보건위원회·응급관리부(应急管理部)·민정부(民政府)·후베이성·우한시 등	과실에 의한 불법행위(negligence), 과실에 의한 정신적 고통가해행위(negligence infliction of emotional distress), 고의에 의한 정신적 고통가해행위(intentional infliction of emotional distress), 극도로 위험한 활동에 대한 엄격 책임(strict liability for conducting ultrahazardous activity), 공공의 생활방해(public nuisance) 등
텍사스주 연방지법 (2020. 3. 17.)	코로나19 피해자 (집단소송) [프리덤워치]	중국정부·인민해방군·우한 바이러스연구소·스정리(우한 바이러스연구소 소속)·천웨이(인민해방군 소속) 등	생명이나 중상해 위험을 방조·테러범에 대한 실질적 지원·원고와 미국시민의 살인과 상해 음모·과실에 의한 불법행위(negligence)·유족 고유의 손해배상 청구(wrongful death)·협박과 폭행(assault & battery) 등
네바다주 연방지법 (2020. 3. 23.)	코로나19 피해 중소기업 등 [법무법인 이글렛 아담스]	중국 정부·국가위생건강위원회·응급관리부·후베이성·우한시 등	과실에 의한 불법행위(negligence)·극도로 위험한 활동에 대한 엄격 책임(strict liability for conducting ultrahazardous activity)·공공의 생활방해(public nuisance) 등
미주리주 연방지법 (2020. 4. 21.)	미주리주 법무장관	중국 정부·중국공산당·국가보건위원회·응급관리부·민정부·후베이성·우한시·우한 바이러스연구소·중국 과학원 등	공공의 생활방해(public nuisance)·비정상적으로 위험한(abnormally dangerous) 행위·코로나19 전파를 막을 주의의무(duty of care) 위반·개인보호장비(personal protective equipment) 비축으로 세계보건을 위협하게 한 과실에 의한 불법행위(negligence) 등

- (중국 법원 제소 사례) 중국의 국내법원에서는 코로나19로 인한 손해에 대해 미국 정부의 책임을 묻는 민사 소송이 제기되고 있음
 - 2020년 3월 량쑤광(梁旭光)변호사는 코로나19가 중국이 아닌 미국에서 발원했을 것이라는 중국 내 일부 주장에 근거해 15만 위안(코로나19로 인한 영업 손실)과 5만 위안(위자료)등 총 20만 위안(약 3,500만 원)의 손해배상과 중국바이러스(Chinese virus)라고 언급한 것을 중국 언론에 공개사과(내용은 원고나 법원의 사전확인을 거쳐야 함)할 것을 청구함¹¹⁹⁾
 - 중국의 영어강사 왕수전(王樹振)도 미 정부를 상대로 9조 6,000억위 안 (약 1,651조 원)에 해당하는 손해배상 소송을 제기한 것으로 알려짐¹²⁰⁾

〈표 IV-8〉 중국 국내법원에 제기된 민사소송 사례

제소법원 (연월일)	원고	피고	주요 청구 내용
우한시 중급인민법원 (2020. 3. 20.)	량쑤광 (梁旭光)	미국 연방정부·질병 통제예방센터(CDC)· 국방부·군사체육이 사회	피고가 신종코로나바이러스(新冠病毒) 정보를 공개하지 않아 중국 후베이성 우한시와 전 세계에 신종코로나바이러스가 확산되었다고 주장하며, 원고의 적법한 권리를 보호하기 위해 민사소송을 제기함

나. 시사점

□ 주요 쟁점 및 시사점

- 법적 공방에 있어서는 국가 책임을 국제기구 혹은 타국 법원에서 관할할 수 있는 지, 피진정인 혹은 피고가 코로나19의 발생과 확산에 있어 국제법을 위반하였는지, 타국의 손해와 인과관계가 있는지 등이 주요 쟁점이 될 것으로 예상됨
- 향후 이와 같은 논란이 어떠한 방향으로 진행될 지에 대해서 예단하기 어렵지만, 국제사회의 중요한 갈등 요소가 될 가능성을 완전히 배제할 수 없음
- 코로나19 책임공방은 국제정치의 갈등의 한 단면을 보여주고 있으며, 향후

119) 김광수, 「“코로나는 미국 책임” 3500만원 소송건 중국 변호사」, 한국일보, 2020. 3. 22.; 김윤구, 「우한 변호사, 미국에 “코로나19 피해 보상하라” 소송」, 연합뉴스, 2020. 3. 29.

120) 김광수, 「코로나 소송 외면하는 중국이 놓친 것」, 한국일보, 2020. 6. 12.

WHO 총회 등의 국제적 논의동향을 주목할 필요가 있음

- 코로나19로 인해 급변하고 있는 세계질서¹²¹⁾에 대한 체계적인 분석과 이에 따른 대응방안을 모색할 필요가 있음

※ 사회문화조사실 환경노동팀¹²²⁾

5 국제보건협력과 의회 외교

가. 감염병의 특징과 국제보건협력의 필요성

- 교통의 발달과 국제교역의 증가 등 세계화의 진전으로 인해 국가 간 이동이 더 빨라지고 빈번해짐에 따라 전 세계는 감염병 확산에 매우 취약해졌음. 이에 따라 감염병 확산에 대응하기 위한 국제보건 협력의 필요성이 더욱 높아짐
- 이번 코로나19의 경우도 2019년 12월 중국 후베이성 우한시에서 시작된 이래 2020년 5월 20일 기준 전 세계 216개국으로 확산되어 약 480만 명 이상이 확진되었고, 31만 8천명 이상이 사망한 것으로 알려지고 있음¹²³⁾

나. 감염병 대응을 위한 국제보건협력 개관

- 국경을 초월하는 감염병 전파 방지를 위한 국제적 노력은 1851년 국제위생회의(International Sanitary Conference) 개최를 계기로 시작되었고, 1948년 세계보건기구(WHO)가 탄생하면서 현재의 체제를 갖추게 되었음

121) 이와 관련하여 키신저 전 미 국무장관은 코로나19가 세계질서를 바꿀 수 있다고 주장한 바 있음. Henry A. Kissinger, 「The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order」, Wall Street Journal, 2020. 4. 3.

122) 이 글은 '이혜경, 「코로나19 세계적 대유행 (pandemic) 책임에 대한 국제사회의 공방」, 『의회외교 동향과 분석』 제48호, 국회입법조사처, 2020. 5. 12.'을 바탕으로 작성함.

123) WHO 웹사이트(<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>, 최종 검색일 : 2020. 5. 21.)

- 현재 감염병 대응을 위한 단일 국제조약으로 기능하고 있는 「국제보건규칙」(International Health Regulations, IHR 2005)은 감염병 문제를 기본적으로 주권국가의 관할 권 내에서 해결되어야 할 국내 보건 문제이기에는 하나 쉽게 월경(越境)하는 특성으로 인해 전 세계적인 대응이 필요한 문제로 간주하고, 국제 감염병 관리를 위한 국가간의 의무 및 WHO의 권한을 강화하고 있음
- 그러나 여전히 WHO의 권고사항이 회원국들을 강제할 수 있는 법적 구속력이 없다는 점, WHO 체제 내에서도 여전히 선진국들의 영향력이 크다는 점, 감염병에 대처하는 국가별 능력의 불균형이 크다는 점 등이 한계로 지적되고 있음¹²⁴⁾
- 이에 따라 개별 회원국 내에서의 의회의 역할과 국제 보건 분야 협력에 관한 의회외교의 활성화를 통해 WHO와 IHR 2005의 한계점을 보완하는 방안에 대해 논의해볼 필요가 있음

다. 의회의 역할과 의회외교

- 일반적으로 국제 보건 협력과 관련하여 개별국의 의회는 다음과 같은 역할을 담당할 수 있음
- 국내적으로 첫째, 국내의 보건정책을 입법할 수 있고 둘째, 주요 보건관련 정책의 재원 및 예산을 배정할 수 있으며 셋째, 정부의 정책 시행 감독을 통해서 회원국의 WHO 권고 및 IHR 준수를 강제할 수 있음
- 또한, 의회는 국가 의회 간 협력을 통해 관련 정보의 교환, 입법 사례 공유 등을 통한 입법 역량 강화, 국제적 관점에서의 보건 이슈 논의 활성화 등 보다 적극적인 역할을 할 수 있음¹²⁵⁾
- 이에 따라 개별 국가의 의회 간 보건 분야 협력을 활성화하고 감염병과 같이 국경을 초월하는 국제적 보건 문제에 대한 논의가 이루어질 수 있는 체계 구축의 필요성이 제기되어옴¹²⁶⁾

124) 민병원·진경인, 「글로벌 보건거버넌스와 국제협력 메커니즘의 변화: 국제보건규칙 개정 사례를 중심으로」, 『국제·지역연구』 제23권 제4호, 2014, 131쪽.

125) First Meeting of the Asia-Pacific Parliamentary Forum on Global Health OUTCOME STATEMENT (Seoul, 2015. 7. 2.~ 7. 3.)(<https://www.who.int/westernpacific/about/partnerships/regional-health-initiatives/asia-pacific-parliamentarian-forum-on-global-health>, 최종 검색일 : 2020. 2. 28.)

126) 「아시아·태평양지역 보건증진을 위한 국제적 입법공조 추진전략수립 연구 결과」, 서울대학교 의과대학 이종욱

- 이러한 논의의 결실로 ‘아시아태평양지역 국제보건 국회의원 포럼’(Asia- Pacific Parliamentary Forum on Global Health, 이하 ‘포럼’)이 탄생하였음
- 포럼은 2015년 우리 국회의 주도로 호주, 캄보디아, 일본, 라오스, 말레이시아 등 6개국 국회의원들이 모여 포럼의 설립과 중동호흡기증후군(Middle East Respiratory Syndrome, MERS) 등 신종 감염병 대응책에 대한 논의를 진행하면서 시작되었음
 - 포럼은 WHO 서태평양지역사무소 관할 30개국과 아세안 국가들로 구성되며, WHO 차원에서 국제 의원 포럼의 역할을 인정·지원하고 있음
 - 2019년 현재 제5차 회의까지 진행되었으며, 그동안 국제 보건 문제에 있어서의 의회 및 의원의 역할, 신종 감염병(emerging infectious disease), 보편적 의료 보장 및 지속 가능한 개발(SDGs)을 위한 협력, 기후변화에 대응하는 보건 체계 등 주요 국제 보건 의제들이 논의된 바 있음¹²⁷⁾

라. 향후 과제

- 향후 의회차원의 국제보건협력 활성화를 위해 다음과 같은 사항을 고려해볼 수 있음
- 첫째, 이번 코로나19 사태는 국제보건협력의 필요성을 다시 한 번 부각시킨 사례로서 각국 및 각국 의회의 대응 사례를 정리하고 이를 국제사회에서 공유할 필요가 있음
 - 둘째, 향후 개최될 제6차 아시아태평양지역 국제보건 국회의원 포럼과 같은 의회 협력체에서 감염병 관련 국내적 대응체계 정비와 함께 여행 및 입국제한 조치 관련 국제적 프로토콜을 설정할 것을 공론화하고 각 국의 입법 등을 통해 이를 준수할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 이번 사례에서도 볼 수 있는 바와 같이 감염병 대응에 대한 국제적 협력의 미비는 입국제한 등을 둘러싼 국가 간 외교적 갈등은 물론 특정 국가 및 인종에 대한

글로벌의학센터, 2015. 1. 23.(https://jwleecenter.org/bbs/board.php?bo_table=partnerships&wr_id=13, 최종 검색일 : 2020. 2. 28.)

127) Asia Pacific Parliamentary Forum on Global Health, WHO 웹사이트(<https://www.who.int/western-pacific/about/partnerships/regional-health-initiatives/asia-pacific-parliamentarian-forum-on-global-health>, 최종 검색일 : 2020. 2. 28.)

혐오·차별 문제를 야기할 수 있기 때문임

❖ 정치행정조사실 외교안보팀¹²⁸⁾

6 원격의회 사례 : 영국

가. 코로나19 대유행과 의회의 대응

- 코로나19의 전세계적 확산으로 각국 의회는 대면회의 중심인 업무방식에 변화를 모색하고 있음
 - 의사당에 출석하여 의원 간 대면접촉 중심으로 의정활동을 수행하는 전통적인 업무방식은 코로나19로 인해 심각한 도전에 직면함
 - 감염병 확산이라는 국가 위기상황에서 행정부의 신속한 정책결정을 감독하고 입법적으로 뒷받침해야 하는 의회의 책임은 더욱 막중하며 의회 운영을 지속해야 할 필요성은 여전히 크다고 할 수 있음
- 각국 의회는 의사업무 중 일부를 화상회의와 원격표결 등을 통해 처리할 수 있도록 하는 원격의회(virtual parliament)를 도입하고 있음
 - 원격의회 도입에서 가장 선도적인 사례는 의회제도의 모국인 영국 하원임. 영국 하원은 코로나19 종식 시까지 한시적으로 의사업무에 출석참여와 원격참여를 모두 인정하는 병행의사절차(hybrid proceedings)를 채택하고 원격표결을 도입함
 - 미국 하원은 5월 15일 결의안(H.Res.965) 채택을 통해 한시적으로 원격참여를 가능하게 함. 회의 출석이 가능한 다른 의원을 대리인(proxy)으로 지정하여 투표하는 방식으로 원격표결을 할 수 있도록 하고, 화상회의 방식의 청문회 개최 등으로 위원회 활동을 원격으로 수행할 수 있도록 함

128) 이 글은 '김도희, 「감염병 대응을 위한 국제 보건 협력과 의회외교」, 『의회외교 동향과 분석』 제38호, 국회입법조사처, 2020. 3. 3.'을 바탕으로 작성함.

- 결의안 채택일로부터 45일 간 적용하되 필요할 경우 의장의 판단으로 추가로 45일 연장하거나 단축할 수 있도록 함
- 프랑스 하원과 캐나다 하원은 원내정당 간 협의를 통해 본회의장 출석의원의 수를 제한하여 긴급입법을 처리함
- 독일 하원도 한시적으로 의사규칙을 개정하여 본회의와 위원회의 의사정족수를 완화하고, 위원회 회의에 원격참여를 허용함

나. 코로나19 확산에 대한 영국 의회의 초기 대응

- 영국 하원은 2020년 3월 2일 의사절차위원회(Procedure Committee)를 구성하여 코로나19 확산에 대응하는 의사절차의 변화를 모색함
 - 의사절차위원회 위원장은 3월 11일 의장에게 코로나19에 대처하기 위해 의사절차의 일부를 개정하기 위한 실질적 조치를 취할 것을 권고하고, 3월 18일 원격 기술을 이용한 위원회 회의 및 구두증언 청취를 승인하는 임시조치의 긴급도입을 여당 원내총무(Government Chief Whip)에게 제안함
 - 3월 24일 하원은 의사절차위원회 위원장이 제안한 ‘위원회의 원격 화상회의 도입을 허용’하는 임시의사규칙을 통과시키고, 6월 30일까지 한시적으로 적용하도록 하되 의장의 결정으로 연장할 수 있도록 함
 - 이에 따라 3월 26일 보건복지위원회(Health and Social Care Committee)가 회회 역사상 최초로 원격 증언청취회의를 개최함
 - 또한, 정부의 ‘사회적 거리두기’ 시책에 따라 의원들이 회의장에서 떨어져서 앉고, 분열표결(division votes)¹²⁹⁾보다는 육성표결(voice votes)을 실시하며, 원내교섭단체 의석비율에 비례하여 본회의장에 출석하는 의원의 수를 제한하기로 하고, 하원은 원내정당 간 협의를 통해 시급하지 않은 의사업무를 연기하기로 함
- 영국 하원은 원격의회 도입을 본격적으로 검토함

129) 분열표결은 쟁점안건에 대해 찬성 또는 반대하는 의원이 직접 찬성로비(Aye lobby)와 반대로비(Nay lobby)라고 불리는 별도의 공간을 걸어서 통과하면, 찬반의원이 기록되고 집계되는 표결방식임. House of Commons Library, 「Divisions in the House of Commons」, 『Briefing Paper』, 2019.

- 3월 25일부터 4월 20일까지 부활절 휴회¹³⁰⁾기간 동안 본격적으로 휴회종료 이후에 하원에 원격의회를 도입하여 운영하는 실질적인 방안에 대해서 검토함
- 장관에 대한 구두질문·긴급현안질문·장관연설(Ministerial statement)에 대해서만 원격참여를 우선적으로 도입할 것을 검토함
 - 코로나19 확산에 대한 정부 차원의 대응정책 결정과 관련하여 하원의원이 장관에게 질문할 수 있는 기회를 가능케 하는 메커니즘을 도입하는 것이 시급한 하원의 현안이었음
- 의장은 4월 14일 “원격 의사절차가 기술적 관점과 참여적 관점 모두에서 만족스럽고 지속가능한 것으로 판단되면, 동의(動議)에 대한 토론이나 법안심사와 같은 다른 의사절차에도 이런 방식을 확대하는 것을 검토하겠다”고 밝힘
- 하원운영협의회(House of Commons Commission)는 4월 16일 의원의 원격회의참여 등을 가능하게 하는 화상회의 소프트웨어의 설치 등 기술적 설비를 승인하고, 일부 의사절차에 출석참여와 원격참여를 모두 인정하는 의사절차 운영모델을 공개적으로 지지함

다. 영국 의회의 병행의사절차 도입과 원격의회

- 4월 21일과 22일 양일간 하원은 코로나 대유행 기간 동안 한시적으로 의사운영에 적용될 병행의사절차(hybrid proceedings)를 통과시킴
- 병행의사절차란 의원의 의사업무 참여 방식으로 출석참여(physical participation)와 원격참여(virtual participation)를 모두 인정하는 것임
- 출석참여의 경우 의원은 본회의장 내에 최대 50인까지만 입장이 허용되고, 사회적 거리두기 수칙을 준수해야 함. 원격참여의 경우 의원은 화상연결을 통해서 동시에 120인까지 참여할 수 있음¹³¹⁾

130) 통상 부활절 휴회는 열흘 남짓이었으나, 올해는 코로나19로 인해서 부활절 휴회를 일주일 정도 일찍 시작하고 휴회기간을 연장할 것을 내각이 제안하였고, 하원이 이에 동의하였음.

131) 영국 하원 홈페이지(<https://www.parliament.uk/about/how/covid-19-hybrid-proceedings-in-the-house-of-commons/>, 최종 검색일 : 2020. 5. 20.)

- 병행의사절차 적용 기간은 당초 5월 12일까지로 정하였으나, 5월 12일 하원 의결로 성령강림절(whitsun) 휴회기간 시작에 맞추어 5월 20일까지로 연장하였음
 - 병행의사절차 적용 기간 동안 하원은 월요일(오후 2시 30분 개의), 화요일(오전 11시 30분 개의), 수요일(오전 11시 30분 개의) 등 3일간만 의사업무를 진행하며, 병행의사절차 하에서 회의 비공개는 허용되지 않음
 - 의장은 필요한 경우 하원장관(Leader of the House of Commons)과 협의하여 병행의사절차 관련 규정을 수정할 수 있음
- 병행의사절차는 정부감독 의사절차(scrutiny proceedings)에서 적용됨
- 정부감독 의사절차는 대정부질문·긴급현안질문·장관연설 등으로 구성됨
 - 정부감독 의사절차는 의장이 별도로 연장하지 않는 한 2시간을 초과할 수 없음. 대정부질문시간은 병행의사절차 개시 후 1시간동안 진행하는 것을 원칙으로 하며, 의장은 정당 간 균형을 고려하여 시간을 배분하여야 함. 정부감독 의사절차 종료 이후 공법안 심의 등의 의사절차가 진행됨
 - 4월 22일 최초로 대정부질문이 원격으로 진행됨
 - 마르코 롱기(Marco Longhi) 의원과 사이먼 하트(Simon Hart) 웨일즈 담당 국무장관 간에 원격으로 질문과 답변이 이루어졌으며, 총리질문과 보건부 장관의 코로나 관련 진술도 병행 의사절차로 진행되었음
- 병행의사절차는 안건관련 의사절차(substantive proceedings)에서 적용됨
- 안건관련 의사절차는 정부제출 동의(動議)·법안 제출·정부 제출 공법안 심사·사법안 심사·상임위원 및 위원장이 제출한 동의 등으로 구성됨
 - 의장은 의사업무를 수행에 필요하다고 판단할 경우 하원장관의 동의를 얻어서 병행의사절차에 관한 임시의사규칙을 개정할 권한을 가짐. 임시의사규칙에서 정한 사항 이외에 대해서는 기존의 의사규칙과 선례가 적용됨
 - 원격표결(remote divisions)은 안건관련 의사절차에 대해서만 적용되며, 원격표결의 실시여부는 의장이 결정함
 - 원격표결은 의장이 안건을 회부하고 원격표결을 고지할 때 개시되며, 의원은 원

격표결 개시 후 15분 내에 투표하여야 함. 기술적 문제가 있을 경우 의장은 원격 표결을 중지하거나 연기할 수 있음

- 5월 12일 최초로 안건 표결에 원격표결이 활용됨
 - 기존의 의원 온라인 시스템인 MemberHub를 통해 코로나19 관련 대체토론 (general debate) 동의(動議)에 대한 표결을 실시하였음

라. 시사점

- 영국 의회가 대면토론과 출석참여 중심의 전통적인 의사업무 수행방식을 제한하고 한 시적으로 원격의회를 도입한 배경에는 의회 본연의 역할과 기능은 어떤 국가적 위기 상황에서도 지속되어야 한다는 인식이 자리잡고 있음
 - 코로나 대유행과 같은 국가적 재난상황에서 국민의 생명과 신체의 안전을 보호 하기 위한 정부의 신속한 정책집행은 필수적임
 - 영국과 같은 의원내각제 국가의 경우 의회에서의 입법을 통해 이루어지는 정책 결정도 내각이 주도하기 때문에, 정부의 정책결정을 상시적으로 감독하고 평가하는 의회의 민주적 통제는 더욱 중요해짐
 - 원격참여를 허용하지 않을 경우 이동제한으로 인해 의사당 출석이 현실적으로 불가능한 의원의 입법권을 비롯한 대표권이 제한된다는 문제가 발생함
 - 영국 의회는 병행의사절차를 채택함에 있어서 출석참여와 원격참여는 평등하게 취급되어야 하고, 어느 하나의 참여형태가 다른 참여형태에 비해서 더 이점을 가져서는 안 된다는 점을 강조하고 있음
- 우리 국회가 영국의 사례에서 배워야 할 점은 코로나19와 같은 국가 재난상황에서도 의회가 제 기능을 수행해야 한다는 공감대와, 발빠르게 그 수단을 모색하는 정치권의 합의정신임
 - 우리 국회의 경우 제16대 국회부터 본회의 표결방식으로 전자표결이 도입되었고, 제20대 국회에서 전자청원제도가 도입되는 등, 과학기술의 발전을 의사운영에 적극적으로 활용하고 있음
 - 영국 의회가 코로나19로 인한 사회적 봉쇄 상황에서 원격의회 도입이라는 조치

를 취한 것과는 달리 선제적 방역의 효과로 우리 국회는 기존 의사절차에 따라서 정상 운영되고 있음. 그러나 추후 강도 높은 사회적 격리가 요구되는 상황이 될 경우 영국 의회의 경험은 중요한 사례로 참고할 수 있을 것임

ⓧ 정치행정조사실 정치의회팀¹³²⁾

7 감염병 대응 남북한 보건협력

가. 현황

- ☐ 코로나19, 신종플루, 그리고 말라리아와 같은 감염병에 대응하기 위해 남북한은 보건·의료협력을 합의하였고 실제로 보건·의료협력이 이루어진 바 있음
- ☐ 합의 및 제의
 - 합의
 - 2018년 9·19 평양공동선언에서 남북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료분야 협력 강화를 약속하였음¹³³⁾
 - 제의
 - 2020년 5월 10일 대통령, 취임 3주년 특별 연설에서 “남과 북도 인간안보에 협력하여 하나의 생명공동체가 되고 평화공동체로 나아가길 희망”함
 - 2020년 5월 7일 통일부 장관, “남북간 보건협력을 통해 남북공동 대응체계” 구축을 강조. 남북 공동 대응체계의 내용으로 “감염병에 대한 정보 교환, 표준검역절차 체계, 진단 및 방역 기술과 교류” 등을 제시하였음

132) 이 글은 ‘전진영, 최정인, 「코로나19와 원격의회(Virtual Parliament) : 영국 의회를 중심으로」, 『이슈와 논점』 제1715호, 국회입법조사처, 2020. 5. 11.’을 바탕으로 작성함.

133) 통일부 남북회담본부(<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/ba/usrtaltotal/View.do?id=689>, 최종 검색일 : 2020. 3. 30)

- 2020년 4·27 2주년 대통령, 수석·보좌관 회의에서 “코로나 19를 공동 대처하는 협력에서 시작해서 생명의 한반도를 위한 남북 교류와 협력이 적극 이뤄지기를” 희망함
- 2020년 3·1절 기념사에서 대통령, 북한과의 보건 분야의 공동협력을 제의. “사람과 가축의 감염병 확산에 남북이 함께 대응하고 접경지역의 재해재난과 한반도의 기후변화에 공동으로 대처할 때 우리 겨레의 삶이 보다 안전해질 것” 이라고 언급함

□ 협력 사례 현황¹³⁴⁾

- 감염병 관련하여 2009년 신종플루 유행 당시 치료제(타미플루, 리렌자)와 손소독제 등을 북한에 지원한 바 있으며, 2020년에도 지원할 예정임
 - 2009년 12월 18일 : 50만 명 분 치료제(타미플루 40만 명 분, 리렌자 10만 명 분) 제공¹³⁵⁾
 - 2010년 2월 23일 : 신종플루 예방을 위한 손소독제 20만 리터를 경의선 육로를 통해 전달¹³⁶⁾
 - 2020년 5월 : 국내 민간단체 주도로 북한에 손 소독제 1억 원 규모 물량 지원. 통일부 반출 승인(2020. 2. 23.)받은 방호복 2만 벌 전달 예정¹³⁷⁾
- 코로나19의 전 세계적 확산이후 남북 보건 협력 여지가 확대되고 있음
 - 통일부 장관은 “코로나 사태 관련 보건의료분야 지원에 있어서는 대북제재가 걸림돌이 돼서는 안 된다는 공감대가 국제사회 및 미국 내에 형성되어 있다”고 언급하였음¹³⁸⁾

□ 북한의 방역 관련 조치 현황

134) 남북간 협력 및 북한의 방역조치 관련 현황은 통일부가 국회입법조사처에 제출한 자료를 참고하였음(2020. 3.)

135) 연합뉴스, 「北에 신종플루 치료제 50만명분 전달」, 2009. 12. 18.(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20091218064900043>, 최종 검색일 : 2020. 3. 30.)

136) 통일뉴스, 「北 '전달받은 타미플루 효과 좋았다' 사의 표명」, 2010. 2. 23.(<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=88885>, 최종 검색일 : 2020. 3. 30.)

137) 「서울신문」, 2020. 5. 14.

138) 「중앙일보」, 2020. 5. 7.

- 북한은 국가비상방역체계 선포(1. 28. 내나라) 이후 국경봉쇄 수준의 강도 높은 차단·방역 조치 단행 및 국제 행사를 취소하였음¹³⁹⁾
 - 오춘복 보건상, “국경·지상·해상·공중 등 모든 통로를 봉쇄”(2. 16. 중앙TV)
 - 방역조치 관련하여 중앙지휘부의 지휘·통제에 절대 복종할 것을 강조하면서, 제정된 질서를 철저히 준수하도록 법적 감시 강화
 - 마스크 착용 의무화 및 규정에 따른 격리조치(해제) 진행 중
 - 겨울방학 추가 연장,¹⁴⁰⁾ 주요 공공시설 운영 중단¹⁴¹⁾ 등 학사일정 조정 및 주민 이동 제한
 - 코로나19 방역 속 일상으로 복귀 시도 : 평양 출근길 지하철에서 상시적으로 마스크 착용¹⁴²⁾

나. 감염병 방역 대응을 위한 보건공동체 인식의 확대

- 감염병은 남북한을 하나의 보건공동체로 인식하고 대응할 때 효과적일 수 있음
 - 예컨대, 코로나19 대응의 경우에도 작게는 대한민국, 중간범위로 남북한을 포함하는 한반도, 좀 더 넓은 범위로는 한·중·일 3국을 하나의 보건공동체로 인식하고 대응할 때 더욱 효과적일 수 있었음을 목도하고 있음
 - 기후환경의 유사성이나 지리적 인접성 등으로 인해 감염병 발생 시 공동 대응하여야 방역 효과가 배가됨
 - 코로나19를 기후변화가 낳은 “대유행”으로 인식하고 공동체 관점에서 함께 해결하지 않으면 같이 무너진다는 관점도 제기된 바 있음¹⁴³⁾
- 특히, 우리 정부는 약 40여 년 전부터 남북한을 하나의 공동체로 인식하고 정책을 수립하는 접근 방식을 견지해 온 바 있음

139) 북한관광 전면 중지(1. 22. 고려투어 홈페이지), 항공·열차 잠정 중단(1. 31. 주북 외교공관 트위터·페이스북), 평양국제마라톤대회 취소(2. 21. 고려투어 홈페이지), 평양친선예술축전 취소(3. 21. 행사 홈페이지)

140) 학생들의 방학이 더 연기, 학생들이 필요 없이 유동하지 않도록 요구(3. 13. 조선중앙통신·노동신문)

141) 2월 25일부터 양덕온천 관광객 입장 금지, 능라민민유원지 등 운영 중단(2. 27. 평양타임즈)

142) 「연합뉴스」, 2020. 5. 14.(5. 13. 조선의 오늘 캡처)

143) 「경향신문」, 2020. 5. 14.

- 한민족 공동체 통일방안과 민족공동체 통일방안의 형성 과정에 잘 나타나 있음
- 감염병 대응의 경우에도 하나의 보건공동체로 인식하고 정책을 수립하는 것이 바람직한 결과를 가져올 것으로 판단됨

다. 문제점 및 개선과제

- 감염병에 대응하기 위한 남북한 보건협력의 문제점을 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있음
 - 첫째, 국제사회의 대북 경제제재 등이 강화되어 있어서 인도지원 분야의 협력 분위기 조성이 불비한 상태임
 - 둘째, 그간의 보건·의료 협력이 일방향적으로 이루어져 왔음. 주로 남측이 북측을 지원하는 형태로 이루어져 왔음
 - 셋째, 남북간 보건의료 협력의 체계적 추진을 위한 법률적 근거가 미약함
 - 이러한 문제점이 있음에도 불구하고, 정부는 감염병 전파 차단 및 대응을 위한 남북간 보건의료 협력이 필요하다는 입장을 견지하고 있음
 - 현재 정부는 우리측 발생 현황, 북한 동향 및 민간 각계의 입장을 종합적으로 고려하면서 상황을 지켜보고 있음
- 체계적이고 지속적으로 감염병 대응 보건협력 정책을 추진하기 위해서 고민해야 보아야 할 개선방향을 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 첫째, 보다 긴밀한 국제사회와의 협력이 필요함. 코로나19 확산을 계기로, 엄격한 대북제재에도 불구하고, 실행가능한 인도적 차원의 남북보건협력 세부 사업을 발굴하여 구체화 시킬 필요가 있음
 - 둘째, 북한과 보건의료 협력을 쌍방향적으로 그리고 상호주의적으로 추진할 수 있는 항목을 개발할 필요가 있음
 - 셋째, 남북간 보건협력을 지속가능한 협력사업 분야로 발전시키기 위한 근거법률을 제정할 필요가 있음
- 향후 이와 관련한 대응 방향을 두 가지로 정리할 수 있음

- 단기적으로는 마스크·손소독제, 의료진을 위한 보호용품(보호복과 장갑, 보안경 등), 진단 키트의 지원을 고려해 볼 수 있음
- 중·장기적으로 남북 보건의료 협력 관련 법률 제정을 추진할 필요가 있음

※ 정치행정조사실 외교안보팀·사회문화조사실 보건복지여성팀

8 감염병 긴급 대응을 위한 연구개발 추진 방안

가. 현황

- 과학기술정보통신부와 행정안전부는 2020년 2월 ‘국민생활안전 긴급대응연구사업’(이하 ‘긴급대응연구사업’)으로 코로나19와 관련된 4개의 연구 과제를 긴급하게 공모함
 - 총 17억 원 규모이며, △신속진단법 개발, △치료제 재창출 연구, △위해도 평가를 위한 바이러스 특성 연구, △관련 연구자원 확보·제공 및 확산 예측 모델 개발 연구가 각각 1~2년 기간 동안 3~5억 원 규모로 진행됨
- 긴급대응연구사업은 과학기술정보통신부와 행정안전부가 공동으로 예기치 못한 재난·안전 문제에 긴급하게 대응할 수 있는 연구개발 및 적용을 지원하도록 구성한 사업이나, 공고기간 단축, 신청서류 간소화 외에는 다른 연구개발사업과 운영상 차이점이 없어 긴급 상황에 즉각적으로 대응하기에 미흡한 측면이 있음
 - 긴급대응연구사업의 경우 사업 세부계획 공고 기간을 단축하고¹⁴⁴⁾ 신청 시 연구 데이터 관리계획 서류를 제출받지 않을 수 있지만,¹⁴⁵⁾ 그 외 내용은 「과학기술기본법», 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 등 국가연구개발사업 관련 법률에서 별도의 기준과 절차를 정하고 있지 않아 일반적인 연구개발사업과 동일한 방식으로 추진됨

144) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제6조제1항.

145) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제6조제4항.

- 예를 들어, 신속한 해결 방안 도출을 위해서 해당 분야의 최고 실력자가 참여할 필요가 있으나, 여러 개의 연구개발과제에 이미 참여하고 있을 가능성이 높은 최고 실력자는 현재 3책5공이라 불리는 규정¹⁴⁶⁾에 의해 참여할 수 없음
 - 또한 긴급대응연구사업에서는 문제 해결 방안 도출 가능성이 가장 중요한 선정 기준이 되어야 하나 일반적인 연구개발사업과 같은 기준과 방식으로 선정 절차가 진행되며, △연구개발과제 중복성 검토, △단독응모 시 재공고 실시, △연구장비 도입 심의 등의 절차도 모두 적용됨
- 이처럼 긴급대응연구사업 추진을 위한 규정이 충분히 갖추어져 있지 않아, 사업의 취지에도 불구하고 그 효과가 과제 편성과 선정 기간을 단축시키는 데에 한정될 우려가 있으며, 기간 단축 효과마저도 안정적으로 담보하기 어려움
- 최근 공고한 아프리카돼지열병 대응연구, 코로나19 대응연구는 선정 과정이 신속하게 진행되었으나,¹⁴⁷⁾ 2019년 상·하반기에 추진한 긴급대응연구사업은 과제 공고부터 선정까지 50일 이상 소요되는 등 긴급 대응이라는 사업의 취지가 안정적으로 달성되지 않은 것으로 보임¹⁴⁸⁾

나. 쟁점 및 향후 과제

- 첫째, 긴급 대응 목적에 맞는 연구개발사업 추진을 위한 법적 근거를 마련하여야 함
- 감염병 등 사회의 긴급한 요청이 있는 문제에 대한 신속한 해결을 찾고자 하는 연구개발사업을 추진하는 경우 그 목적에 따라 운영할 수 있도록 연구개발사업 관련 규정을 정비할 필요가 있음
 - 개별 조항에서 예외를 두거나 별도의 특례 조항을 신설하여, 신속한 해결책 도출 여부를 가장 중요한 선정 기준으로 삼고, 3책5공을 적용하지 않으며, 일부 행정

146) 3책5공 규정은 5개의 연구개발과제에 이미 참여하고 있는 연구자 또는 3개의 연구개발과제에 연구책임자로 참여하고 있는 연구자는 신규 연구개발사업을 신청할 수 없도록 제한하는 규정을 말함(「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제32조제2항).

147) (아프리카돼지열병) 11. 11. 과제 공고, 11. 29. 선정결과 공고; (코로나바이러스감염증-19) 2. 14. 과제 공고, 2. 27. 선정결과 공고.

148) (2019 상반기) 5. 23. 과제 공고, 7. 12. 선정결과 공고; (2019 하반기) 9. 11. 과제 공고, 11. 5. 선정결과 공고.

절차를 간소화하는 등의 방안을 검토할 필요가 있음

- 둘째, 예기치 못한 현안에 대응하기 위한 연구개발사업 예산 확보 방안을 마련하여야 함
 - 긴급대응연구사업은 사전에 이미 예산이 편성되어 있는 국가연구개발사업으로,¹⁴⁹⁾ 그 규모 내에서 진행됨
 - 이 외에도 주요 사회적 현안에 대응하기 위한 연구개발을 진행하는 데에 발생하는 예측할 수 없는 예산 외 지출이나 예산 초과 지출을 충당하기 위한 방안을 확보하여야 함
 - 긴급하게 필요한 연구개발에 사용할 수 있는 목적예비비를 계상하거나, 정부출연 연구기관·특정연구기관에서 문제 현안과 관련된 연구기관을 지정하고 해당 연구기관에서 연구개발직립금을 활용한 기본사업¹⁵⁰⁾으로 긴급 대응 연구개발을 진행하되 추후 그 손실을 보전하는 방안을 논의할 수 있음
- 셋째, 긴급 대응을 위한 연구개발에 대한 추적 체계를 갖출 필요가 있음
 - 주요 사회적 현안이 발생하는 경우 관련 연구개발사업 예산 규모가 크게 증가하고¹⁵¹⁾ 관련 센터, 연구단이 신설되는데, 긴급 대응을 위한 사업 기획과 예산 배분에 주력하는 경향이 있어 그 연구개발의 결과 및 관련 조직의 성과에 대한 추적은 상대적으로 소홀해질 우려가 있음
 - 현안별로 연구개발 대응 성과를 추적·관리할 수 있는 체계를 마련하여 긴급 대응 연구개발의 효율성을 제고하고 관련 체계를 지속적으로 발전시켜야 함

※ 사회문화조사실 과학방송통신팀

149) 2019~2022년 사업 기간에 총 211억 원 규모로 진행됨.

150) 정부출연연구기관 및 국가과학기술연구회와 특정연구기관이 정관에 따라 그 설립목적을 달성할 수 있도록 정부가 직접 출연한 예산으로 수행하는 사업(「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제3조제1호)으로, 기획재정부의 예산 및 기금운용계획 집행지침에서는 '기관고유연구 또는 기관목적사업'에 해당함.

151) 메르스 사태 이후 감염병 위기 대응 기술개발 예산은 2016년 273억 원, 2017년 282억 원, 2018년 284억 원으로 증가하였음(2019년, 2020년은 각각 251억 원, 161억 원으로 감소함).

IV 부문별 대응의 쟁점 및 개선과제

산업부문의 대응

1 중소기업 및 소상공인 지원대책 현황과 과제

가. 현황

- 3월 17일 국회는 정부가 제출한 2020년 1차 추가경정예산안을 수정하여 가결하였는데, 중소기업 및 소상공인 지원을 위한 중소벤처기업부 소관 예산은 정부가 제출한 추가경정예산안보다 1조 3,809억 원 늘어난 3조 667억 원으로 확정되었음
- 소상공인을 대상으로 하는 다른 부처의 지원 사업, 즉 고용노동부의 ‘영세사업장 경영부담 완화 및 저소득 근로자 고용안정 지원 사업’¹⁵²⁾ 예산 4,964억 원과 산업통상자원부의 ‘소상공인 전기요금 긴급 지원 사업’¹⁵³⁾ 예산 730억 원을 모두 합하면 전체 추경 예산 11조 7천억 원 중에서 중소기업 및 소상공인 지원을 위한 예산이 차지하는 비중은 31.1%에 달함
- 중소기업 지원을 위한 추가경정예산은 정책자금 대출 및 보증 확대와 마케팅 지원 사업 예산 증액 등으로 구성되어 있는데, 모두 9,117억 원의 예산이 배정됨

152) 저임금 근로자(약 230만 명)를 계속 고용하는 기업과 소상공인에게 한시적(4개월)으로 임금을 추가로 보전함(상시 근로자 10인 미만 기업, 즉 소상공인은 1인당 월 7만 원, 10인 이상 기업은 4만 원 추가 지원).

153) 특별재난지역으로 선포된 대구와 경북 경산, 봉화, 청도 지역 소상공인의 전기요금 50%를 지원함(4월 사용분부터 총 6개월간 적용).

- 이 예산은 긴급경영안정자금을 비롯한 정책자금 4,000억 원, 신용보증기금 출연금 4,022억 원, 기술보증기금 출연금 669억 원, 매출채권보험계정 출연금 180억 원, 마케팅 지원 48억 원, 지역특화산업육성 198억 원 등으로 구성됨
 - 긴급경영안정자금 600억 원, 신성장기반자금 1,000억 원 등 예산의 일부를 특별 재난지역으로 지정된 대구·경북지역 소재 중소기업과 소상공인에 별도로 배정함
- 중소기업 중에서 더 어려운 상황에 처한 소상공인만을 대상으로 하는 지원 사업을 별도로 추진하는데, 이를 위해 모두 2조 1,550억 원의 예산이 배정됨
- 정부가 제출한 추가경정예산안에 비해 경영안정자금 대출 예산이 9,200억 원에서 1조 7,200억 원, 지역신용보증재단 출연금이 75억 원에서 523억 원, 피해 점포 지원 자금이 372억 원에서 2,526억 원으로 증액되었고, 폐업 점포 지원 자금 164억 원이 국회 심의 과정에서 추가됨
 - 소상공인 온라인 판로 지원 115억 원, 전통시장 안전시설 설치 및 교체 120억 원, 온누리상품권 할인 발행 690억 원, 시장경영바우처 지원 212억 원 등은 정 부안대로 확정됨
- 정부는 3월 19일 제1차 비상경제회의를 개최하고, 기존 예산과 추가경정예산으로 확보한 자금을 토대로 마련한 소상공인에 대한 지원 대책을 확정함
- 1.5%의 금리로 총 12조 원 규모의 대출을 지원함¹⁵⁴⁾
 - 소상공인시장진흥공단 : 신용등급 4등급 이하 소상공인 대상 2.7조 원
 - 기업은행 : 신용등급 1~6등급 소상공인 대상 5.8조 원(보증기관 보증)
 - 시중은행 : 신용등급 1~3등급 소상공인 대상 3.5조 원(이차보전)
 - 일시적으로 매출이 감소한 중소기업과 소상공인을 위해 총 5.5조 원 규모의 특례 보증 프로그램, 영세소상공인이 긴급하게 필요로 하는 소액자금 대출을 위해 3조 원 규모의 전액보증 프로그램 등을 운영하고, 심사요건과 보증료 부담을 완화함
 - 전 금융권이 중소기업 및 소상공인의 대출 만기를 최소 6개월 이상 연장하고, 이자 상환도 6개월 이상 유예하는 조치에 참여하도록 독려함

154) 기업은행과 시중은행의 경우, 소상공인 범위를 벗어난 기업에 대해서도 대출 지원이 가능함.

나. 문제점 및 개선과제

- 코로나19로 인해 피해를 입은 중소기업 및 소상공인을 위한 정부의 지원 대책의 핵심은 대출, 보증 등의 금융지원인데, 중소기업 및 소상공인의 유동성 위기 극복은 물론, 코로나19로 피해를 입은 영세소상공인의 생계유지에도 중요한 역할을 할 것임
 - 금융지원을 위한 예산은 중소기업 지원을 위한 추가경정예산 9,117억 원 중에서 97.3%, 소상공인 지원 예산 2조 1,550억 원 중에서 82.2%를 차지함
- 금융지원 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 필요한 자금이 적시에 공급되는 것이 중요한데, 이를 위해서는 대출이나 보증의 신청과 심사, 그리고 집행까지 걸리는 기간을 단축할 수 있는 방안을 마련해야 함
 - 직접대출을 담당하는 중소벤처기업진흥공단과 소상공인시장진흥공단, 그리고 보증을 제공하는 지역신용보증재단을 비롯한 보증기관의 담당 인력을 단기간에 확충하기 어렵고, 부실 방지를 위해 상환 가능성도 점검해야 하므로 심사에 시일이 걸릴 수 있음
 - 하지만 시기를 놓치게 되면 금융지원의 효과가 떨어질 수밖에 없고, 영세소상공인의 경영정상화뿐만 아니라 생계유지에도 어려움이 가중될 것임
 - 따라서 부실화에 대한 우려보다는 신속한 자금 공급에 중점을 두어 정책자금을 운용해야 하며, 적극적인 협력을 통해 민간 금융기관의 역량을 활용할 수 있는 방안을 강구해야 함
 - 정부는 3월 27일 ‘코로나19 대응을 위한 소상공인 금융지원 신속 집행 방안’을 마련하여 발표하였는데, 실효성 있는 후속조치가 신속하게 이루어져야 함
 - 기업은행과 시중은행의 대출이 정부의 기대대로 이루어지는지 점검해야 하며, 대출 만기 연장, 이자 상환 유예 등도 예정대로 진행되는지 확인하고 독려해야 함
- 금융지원을 위해 확보한 예산의 차질 없는 집행도 중요하지만, 추가적인 자금수요에 대한 대비책도 마련해야함
 - 4월 29일 ‘비상경제중양대책본부’가 발표한 자료에 따르면 4월 24일 현재 소상공인이 대출을 신청한 금액은 모두 17.9조 원(53.3만 건)에 달함

- 이 중에서 7.6조 원(28.6만 건)의 대출이 집행되어, 금액 기준으로는 42.3%, 건 수 기준으로는 53.6%의 집행률을 기록함

〈표 IV-9〉 소상공인 금융지원 실적

(단위 : 조 원, 만 건)

구분	신청(A)		집행(B)		집행률(B/A)	
	금액	건 수	금액	건 수	금액	건 수
소상공인시장진흥공단	9.9	23.9	2.4	10.3	24.9%	42.9%
기업은행	6.2	21.4	4.0	13.6	64.1%	63.8%
시중은행	1.9	8.0	1.2	4.7	61.5%	58.5%
합계	17.9	53.3	7.6	28.6	42.3%	53.6%

자료 : 비상경제중앙대책본부, 「소상공인 2차 금융지원 프로그램 세부 추진 계획」, 2020. 4. 29.

- 대출 신청 금액이 정부가 추가경정예산을 편성하여 확보한 12조 원을 크게 웃도는 상황에 대응하기 위해, 정부는 4월 22일 제5차 비상경제회의에서 예비비 3,158억 원을 토대로 4.4조 원 규모의 추가 대출지원 방안을 의결함
 - 기업은행과 시중은행 대출을 각각 2조 원씩 확대하고, 소상공인시장진흥공단의 대출은 0.4조 원 확대함
- 총 16.4조 원(12조 원 + 4.4조 원)의 금융지원 프로그램을 통해 소상공인의 긴급 자금수요는 신속하게 대응했지만, 소상공인의 자금조달 여건이 개선되었다고 보기는 어려움
- 국내외 코로나19 확산 추세가 단기간에 진정될 가능성도 크지 않고, 진정 국면에 접어든 이후에도 중소기업과 소상공인의 어려움이 해소되지 않을 것이기 때문에 정책자금에 대한 수요는 계속 확대될 수 있음
- 정부가 4월 29일 10조 원 규모의 소상공인 2차 금융지원 프로그램을 마련하여 5월 18부터 대출신청을 접수하기로 한 것도 이러한 전망을 공유했기 때문임
 - 정부는 추가로 신용보증기금에 보증재원을 출연하고, 신용보증기금은 95%의 보증비율로 시중은행 대출에 보증을 하고, 시중은행은 3~4%대 금리로 1,000만 원을 대출하는 방식으로 운영할 계획임
 - 신용등급과 관계없이 모든 소상공인을 대상으로 하는데, 1.5% 금리의 1차 소상공

공인 금융지원 프로그램을 통해 대출을 받은 소상공인은 이번 금융지원 프로그램을 이용할 수 없음

- 정부의 지원 없이 버티기 어려운 영세소상공인을 직접 지원하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 중소기업과 소상공인에 대한 정부의 지원 대책이 금융지원에 편중되어 있다는 비판과 함께, 세제 지원의 확대, 사회보험료 지원 신설뿐만 아니라 피해 중소기업과 소상공인에 대한 직접 지원에 대한 요구가 제기되고 있음
 - 중소벤처기업부 추가경정예산 3조 667억 원 중에서 재정 지원을 위한 예산은 4,073억 원(13.3%)에 지나지 않고, 이 중에서 피해 기업에 대한 직접 지원은 2,690억 원(피해점포 지원 2.526억 원 + 폐업점포 지원 164억 원)에 불과함
 - 코로나19 방역대책으로 시행하고 있는 ‘사회적 거리두기’, ‘생활 속 거리두기’ 등으로 인한 유동인구 감소와 소비심리 위축이 한동안 계속될 것이기 때문에 중소기업, 특히 소상공인의 어려움은 가중될 전망이다
 - 지원 대상 선정에 따른 행정 비용을 고려하여 지원 대상을 정하여야 하며, 소득이나 세금을 성실하게 신고하고 납부한 소상공인이 먼저 지원 받을 수 있도록 할 필요가 있음

ⓧ 경제산업조사실 산업자원팀¹⁵⁵⁾

2

벤처·창업기업의 경영부담 완화와 기업활동 지원 강화

가. 현황

- 감염병 유행의 장기화로 경제·산업 전반이 침체됨에 따라 대기업에 비해 상대적으로 대응력이 약한 중소·벤처기업은 매출액 감소 등 경영전반에서 피해가 커지고 있음

155) 이 글은 ‘박총렬, 「코로나19 위기 극복을 위한 소상공인 지원 대책 현황과 과제」, 『이슈와 논점』 제1698호, 국회입법조사처 2020. 4. 3.’을 바탕으로 작성함.

- 정부는 신규창업의 위축 등 창업자의 애로가 증가할 것을 예상해 주요 창업지원사업의 모집기간을 연장하고 대면 및 발표평가를 비대면(온라인)으로 대체하는 등 적절한 조치를 취하고 있어 창업현장에서 긍정적인 평가를 받고 있음
- 그러나 모집기간을 연장한 사업은 2020년 정부 창업지원사업 90개 세부사업 중 일부에 지나지 않아 효과에는 한계가 있을 것으로 예상됨(〈표 IV-10〉)

〈표 IV-10〉 2020년 주요 창업지원사업 모집기간 변경

	사업 공고명	당초	변경
1	예비창업패키지일반분야 예비창업자 모집	1. 31.~3. 2.	1. 31~3. 16.
2	창업도약패키지 사업화지원 창업기업 모집	2. 1.1~3. 10.	2. 11~3. 24.
3	창업도약패키지 성장촉진프로그램 창업기업 모집	2. 21.~3. 19.	2. 21~4. 2.
4	사내벤처육성프로그램 분사기업 개방형 모집	2. 19.~3. 18.	2. 19~4. 1.
5	청소년 비즈쿨 운영학교(센터) 추가 모집	2. 13.~3. 4.	2. 13~3. 25.
6	지역기반 로컬크리에이터 활성화 지원사업 (예비)창업가 모집	2. 20.~3. 12.	2. 20~3. 26.

자료 : 중소벤처기업부 보도자료, 「코로나19 확산에 따른 창업지원사업 탄력적 운영」, 2020. 3. 2.

- 한편 관계부처 합동으로 마련한 ‘코로나19 파급영향 최소화와 조기극복을 위한 민생·경제 종합대책’¹⁵⁶⁾에서는 중소·벤처기업 및 소상공인을 위한 금융지원에 총 3조 1,500억 원을 책정했다고 밝힘
- 특히 벤처기업 및 기술기반의 소상공인 등 기술기업에 대해서는 기술보증기금을 통한 보증조건을 완화(특례보증)하고, 기업은행과 협업을 통해 초저금리 특별자금을 지원함(〈표 IV-11〉)

〈표 IV-11〉 기술보증기금을 통한 지원 사항

특례보증	내 용	초저금리 우대	내 용
보증한도	같은 기업 당 3억 원 이내	보증비율	90%
심사기준	연체대출금 사실 요건 완화	보증료 감면	0.7%p
보증비율	95% 부분보증	금리우대	대출실행 시점의 기준금리 적용
보증료율	1.0% 고정보증료		

156) 중소벤처기업부 보도자료, 「중기부, 코로나19 대응 지원을 위해 기존 2,500억 원 포함, 총 3조 1,500억 원 자금 공급 추진」, 2020. 2. 28.

나. 문제점 및 개선과제

(1) 정부 창업사업화지원사업 대응자금 부담 일시 완화

- 창업기업(스타트업)¹⁵⁷⁾은 업력이 짧고 일반적으로 매출과 영업이익이 낮아 정부 창업지원사업의 확대에도 불구하고 업을 정착시키고 지속적으로 성장하는데 어려움이 여전한
 - 특히 감염병 유행에 따른 수출·입 및 인력교류 제한, 행사 취소 등으로 창업기업의 매출액 감소가 더욱 심화될 전망임
- 정부가 2020년 추진하는 창업지원사업¹⁵⁸⁾ 중 가장 큰 비중을 차지하는 ‘창업사업화지원사업’¹⁵⁹⁾은 창업기업에 대한 직접지원을 포함하고 있어, 국가적 경제위기 상황에서 창업기업의 경영안정, 매출액 증가 등에 실질적인 도움이 될 수 있음
- 그러나 창업기업이 이를 지원받기 위해서는 일정비율 이상의 대응자금¹⁶⁰⁾을 마련해야 하는 부담(자부담)이 있음
 - 세부사업별로 다소 차이가 있으나 보통 총 사업비의 30%(현금은 10% 이상, 현물은 20% 이하)를 대응자금으로 부담해야 함¹⁶¹⁾
- 창업사업화지원사업 중 대응자금 부담을 의무화하고 있는 세부사업¹⁶²⁾의 현금부담 비율을 한시적으로 완화하여 신속하고 직접적으로 창업기업을 지원하는 방안을 고려할 필요가 있음

157) 중소벤처기업부 「창업사업화 지원사업 통합관리지침」 제2조에서는 창업기업을 ‘창업하여 사업을 개시한 날부터 7년이 지나지 아니한 자’로 정의함.

158) 2020년 정부 창업지원사업은 ①창업 사업화, ②R&D, ③창업교육, ④시설·공간, ⑤멘토링·컨설팅, ⑥행사·네트워크 등 6개 유형으로 구분하여 시행되는데, 지원자금 규모를 기준으로 ‘창업 사업화’ 유형이 전체(1조 4,517억 원)의 50.4%(7,315억 원)를 차지함.

159) 11개 부처(중소벤처기업부, 교육부, 과학기술정보통신부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 보건복지부, 고용노동부, 해양수산부, 기상청, 특허청)에서 총 35개 세부사업을 추진함.

160) 총사업비에서 창업기업이 사업을 수행하기 위해 부담해야하는 현금 및 현물을 말함.

161) 기업의 최소 현금부담 비율 10%를 적용했을 때, 1억 원의 정부지원금을 받게 되는 사업에는 기업이 약 1.43천만 원(총 사업비 1.43억 원 x 10%)을, 3억 원을 받게 되는 사업에는 4.23천만 원(총 사업비 4.23억 원 x 10%)을 현금으로 부담해야 함.

162) 중소벤처기업부 소관 ‘초기창업패키지’, ‘창업도약패키지’, 농림축산식품부 소관 ‘농식품 창업보육지원’ 등이 대표적임.

- 단, 이때에는 기업이 자체자금 투입 노력은 게을리 하고 정부지원금에만 의존하는 도덕적 해이가 발생할 수 있어 이를 방지하기 위한 장치가 필요할 것임
- 한편 주요 창업지원사업의 모집기간을 연장한 만큼 사업성과 창출과 수혜기업의 편의를 위해 각 사업의 종료시점·평가시점도 탄력적으로 조정할 필요가 있음

(2) 기술기반 중소·벤처기업에 대한 특례보증 확대

- 기술기반의 중소·벤처기업이 시중은행을 통해 자금을 대출받기 위해서는 기술보증기금, 신용보증기금 등 보증기관을 통한 보증이 필수임
 - 기술보증기금은 이번 추경 조치로 기술기반 중소기업에 대해 기술평가 등급에 관계없이 보증료율을 당초 1.2%(평균)에서 1.0%로 낮추고 보증비율¹⁶³⁾도 당초 85% 수준에서 95%까지 높이는 특례보증을 실시함¹⁶⁴⁾
- 기술력은 있으나 매출·영업이익이 낮아 보증에 어려움을 겪는 중소·벤처기업에 대한 지원 강화를 위해, 한시적으로 기술보증기금의 특례보증(부분보증) 비율을 95% 이상으로 소폭 높이고, 보증료율은 1.0% 미만으로 낮춰 정책효과를 보다 극대화하는 방안을 고려해볼 수 있음
 - 이때 기술보증기금과 같은 보증기관은 보증료 수입이 주수입원임을 감안해 국가 차원에서 보증료수입을 보전하는 방안도 함께 강구해야 할 것임

※ 경제산업조사실 산업자원팀

163) 보증기관과 금융기관이 기업의 신용위험을 일정부분 상호 분담하기 위해 도입한 제도를 부분보증제도라고 하는데, 신규보증의 경우 기술보증기금은 통상 85%의 보증비율(대출금액의 85%에 대한 책임)을 적용함.

164) 보증규모는 총 9,050억 원(당초 1,050억 원 + 추경 8,000억 원(대구·경북 3,000억 원 포함))임.

3 중소기업자 세제지원

가. 현황

- 최근 코로나19 확산에 따라 경제활동 및 경제심리가 크게 위축되면서 민생·경제여건 전반의 어려움이 커지고 있음
 - 정부는 추경을 편성하여 중소기업자 등에 대한 직접적인 지원을 확대함과 동시에 다양한 채널로 시장에 유동성을 공급하여 경제위기에 대응하고 있음¹⁶⁵⁾
- 또한, 국회는 지난 3월 17일 코로나19 파급영향 최소화화 조기극복을 위한 추경을 의결함과 동시에 「조세특례제한법」(이하 ‘조특법’)을 개정하여 코로나19로 인한 피해업종, 중소기업·소상공인 등을 대상으로 한 세제지원을 강화한 바 있음
 - 중소기업자들의 매출급감 등에 따른 경영악화로 인한 어려움을 줄이고자 소득세·법인세, 부가가치세 등의 부담을 완화하고, 관광·음식·숙박 자영업자 등에 대해 조세납부연장 및 징수유예를 확대하였음

〈표 IV-12〉 「조세특례제한법」 개정안 주요내용

구 분	주요내용
감염병 특별재난지역 소재 중소기업에 대한 과세특례 신설 (조특법 §99의11 신설)	감염병 발생에 따라 선포된 특별재난지역 내 중소기업에 대한 소득·법인세 세액감면 - 중소기업특별세액 감면율 : (소기업) 10~30%, (중기업) 5~15%
간이과세자에 대한 부가가치세 납부의무 한시 면제 (조특법 §108의5 신설)	연 매출 8,000만 원 이하 일반 개인사업자의 부가가치세 납부세액을 간이과세자 수준으로 경감 부가가치세 납부의무 면제 및 기준금액 한시 상향 - 공급대가 합계액이 3,000만 원 이상 4,800만원 미만도 면제 적용
소규모 개인사업자에 대한 부가가치세 한시 감면 (조특법 §108의4)	소규모 개인사업자의 부가가치세 납부세액을 간이과세자 수준으로 감면 - 과세기간(6개월) 공급가액(VAT 제외)의 합계액 4천만원 이하 - 대통령령으로 정하는 부동산매매·임대업, 유흥주점업 제외

165) 중소기업자의 임대료, 세금 등 고정비용을 경감시켜 주기 위한 지원방안도 확충하고 있으며, 고용 축소가 심화되지 않도록 고용을 유지하는 기업에 인센티브를 주는 지원책도 마련하고 있음.

구 분	주요내용								
상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 과세특례 신설 (조특법 §96조의3 신설)	상가임대료를 인하한 임대사업자의 임대료 인하액 세액공제 - 2020년 상반기 임대료 인하시 인하액의 50%를 소득세·법인세에서 세액공제 - 최저한세 적용 배제 및 5년간 이월공제 허용								
승용차 개별소비세 70% 한시 인하 (조특법 §109조의4)	개별소비세 한시적 감면(5% → 1.5%) - 개별소비세 등 70% 감면(한도 143만원) * 경감한도 : 개별소비세 100만원, 교육세 30만원, 부가세 13만원								
신용카드 사용금액 소득공제율 2배 한시 확대 (조특법 §126조의2②)	2020년 3~6월 사용분에 대해 공제율 2배 확대 - 신용카드 : 30% - 현금영수증·직불형카드·기명식선불카드 등 : 60% - 도서·공연·박물관·미술관 사용분 : 60% - 전통시장·대중교통 사용분 : 80%								
기업 접대비 한도 한시 확대 (조특법 §136④·⑤)	손금 산입한도 한시적 상향 - 수입금액별 추가한도 상향 <table border="1"> <thead> <tr> <th>수입금액 구간</th><th>한 도</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>100억원 이하</td><td>0.35%</td></tr> <tr> <td>100억원 초과 500억원 이하</td><td>3천5백만원+(100억원 초과분의 0.25%)</td></tr> <tr> <td>500억원 초과</td><td>1억3천5백만원+(500억원 초과분의 0.06%)</td></tr> </tbody> </table>	수입금액 구간	한 도	100억원 이하	0.35%	100억원 초과 500억원 이하	3천5백만원+(100억원 초과분의 0.25%)	500억원 초과	1억3천5백만원+(500억원 초과분의 0.06%)
수입금액 구간	한 도								
100억원 이하	0.35%								
100억원 초과 500억원 이하	3천5백만원+(100억원 초과분의 0.25%)								
500억원 초과	1억3천5백만원+(500억원 초과분의 0.06%)								
해외진출기업의 국내복귀에 대한 세제지원 적용범위 확대 (조특법 §104의24)	해외진출기업의 국내복귀 시 소득세·법인세·관세 세액감면 적용범위 확대 - 해외사업장을 폐쇄 또는 축소(생산량 50% 이상 감축)하고 국내의 기존 사업장을 증설하는 경우도 포함 - 기존 사업장 증설의 경우, 해외 사업장의 축소 수준에 따라 감면대상 소득의 한도 설정								

자료 : 「조세특례제한법」 개정안 주요내용 정리

나. 문제점 및 개선과제

- 정부는 코로나19로 인한 내수경기의 침체를 방지하고 경제 활력을 제고하기 위하여 한시적 조세 감면 등을 통하여 중소기업의 조세부담을 경감시켜 줌
 - 코로나19로 인해 중소기업의 매출이 급감한 반면, 임대료 및 인건비 소요는 계속되어 당장의 유동성 문제가 발생한다는 점에서 조세감면은 중소기업의 부담완화에 기여할 수 있을 것임
 - 한편, 조세 감면의 효과는 실물경제 보완에 불과하고 한시적인 조세감면은 장기 효과를 기대하기 어려운 측면도 있으므로, 투자수요 촉진 및 고용증진 등 실물경제에 활력을 줄 수 있는 세제지원 방안을 검토할 필요가 있음

- 코로나19에 따른 경제위기 극복을 위한 조세지원에 있어 다음과 같은 사항도 고려해 볼 필요가 있음
- 특별재난지역 내 중소기업에 대한 소득세 및 법인세 세액감면을 더 확대하는 한편 코로나19 사태가 진정된 이후에도 실물경제 회복이 더딜 수 있다는 점에서 과세유예 기간을 늘리는 방안을 고려해 볼 필요가 있음
 - 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 과세특례 신설의 경우, 세제지원 혜택이 임대료를 인하할 경제적 여력이 있고 세부담 절감 유인이 큰 임대사업자에게 귀착될 것이라는 우려가 있으므로¹⁶⁶⁾ 임차인에게 직접 지원하는 방안도 고려해 볼 필요가 있을 것임
 - 신용카드 사용금액 소득공제를 확대의 경우, 공제를 확대기간(3~6월) 및 공제한도(신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제의 기본공제한도 최대 200만 원~300만 원)의 제약 등을 고려할 때 공제를 확대기간 및 공제한도를 늘리는 방안도 고려해 볼 필요가 있음¹⁶⁷⁾
 - 해외진출기업의 국내복귀에 대한 세제지원 적용범위 확대의 경우, 기존 국내사업장 증설 방식의 국내복귀에 대한 세액감면을 추가적으로 제공한다고 하더라도, 기업의 국내복귀에는 대내외 경제여건과 시장수요, 규제환경 등 다양한 요인이 고려된다는 점을 감안할 때 국내복귀 촉진효과는 다소 제한적일 수 있음.¹⁶⁸⁾ 국내복귀기업의 증설방식에 대한 세액감면 확대는 국내투자를 확대하는 계기가 될 수 있으나 코로나19에 대응한 신속한 투자·소비 촉진효과를 기대하기 어려운 측면도 있음을 고려해 보아야 할 것임

❖ 경제산업조사실 재정경제팀

- 166) 기획재정부는 개정안에 따라 5년간 이월공제가 적용되어 저소득 임대인도 세제지원의 혜택을 충분히 적용받을 수 있을 것으로 설명하고 있음.
- 167) 코로나19의 전개양상에 따라 음식점 등 소상공인이 주로 영위하는 서비스업 보다는 온라인 쇼핑 등 제한된 범위에서만 소비활동이 확대될 수 있다는 의견과, 세제혜택이 소비여력이 있는 사람에게 주로 귀착될 수 있다는 의견도 제기될 수 있는 점을 감안할 필요가 있음.
- 168) 기획재정부에 따르면 국내복귀기업에 대한 세제지원 확대에 대한 요구는 지속적으로 제기되어 왔으나 사업장 증설에 따른 세액감면 적용 시 신규로 국내로 복귀하려는 기업에 대한 구체적인 수요조사가 이루어지지 않은 것으로 보임.

4 유연근무제 도입의 쟁점과 과제

가. 현황

- 정부는 코로나19 대응을 위해 중앙행정기관 및 사업장을 대상으로 유연근무제 도입을 단계적으로 확대하는 조치를 발표함
 - 유연근무제 활용이 촉진될 수 있도록 유연근무제 지원¹⁶⁹⁾ 절차 간소화 조치를 발표함(2020. 2. 25.)

〈 유연근무제 지원절차 간소화 조치(2020. 2. 25.) 〉

- ▲ (신속한 사업신청서 심사) 월1회 대면 심사위원회 개최→ 지방고용노동관서장이 수시 심사
- ▲ (지원근로자 확대) 지원대상에서 제외되던 채용 후 1개월이 경과되지 않은 근로자, 참여신청일 직전 최근 3개월간 유연근무제 활용 근로자도 지원
- ▲ (재택근무제 증빙 완화) 카드·지문인식기·그룹웨어 등 전자·기계적 근태관리 시스템 내역만 허용→이메일 또는 카카오톡 등 모바일 메신저를 활용한 근무 시작 및 종료 시각 보고자료(캡처 등) 허용

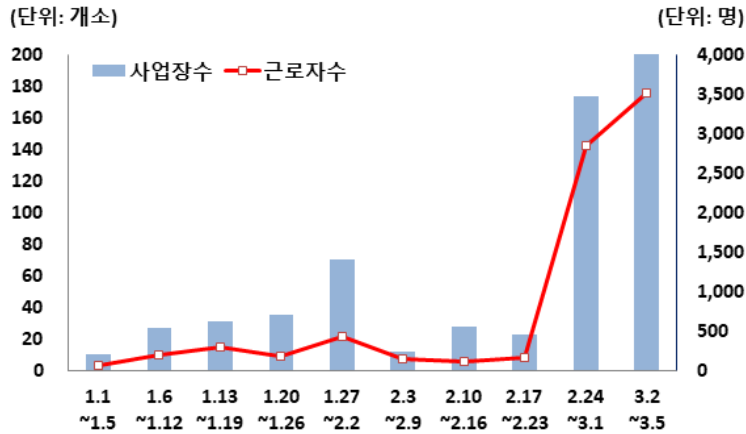
- 임신 중인 고용노동부 직원의 재택근무를 적극 활용할 것을 지시하고, 민간기업 등 또한 임신 중인 직원을 위한 유연근무제 등을 적극적으로 활용할 것을 권고함(2020. 2. 25.)
- 공무원 대상으로 유연근무제를 의무적으로 실시하는 ‘유연근무 이행 지침’을 시달함(2020. 3. 12.)
- 사업장 내 유연근무제 등을 지원하기 위하여 재택근무 인프라 구축비 지원, 유연근무제 간접노무비 지원, 가족돌봄 휴가 비용 지원 등을 포함한 ‘사업장 내 사회적 거리 두기 지침’을 마련하여 배포함(2020. 3. 23.)
 - 재택근무 인프라 구축비 지원 : 재택·원격근무 인프라 구축을 위해 사업주가 투자한 비용의 1/2 범위 내에서 2,000만 원 한도로 지원
 - 간접노무비 지원 : 근로자의 주당 유연근무제 활용횟수에 따라 1년간 최대 520만

169) 중소기업이 시차출퇴근제, 재택근무제, 원격근무제, 선택근무제를 실시하는 경우 근로자 사용횟수에 따라 노무비를 지원하는 제도임.

원 지원

- 가족돌봄 휴가 비용 지원 : 코로나19 확진판정일 이후 가족돌봄휴가 사용한 근로자 1인당 최대 5일(1일 5만 원) 가족돌봄비용 지원
- 정부의 유연근무제 지원 절차 간소화 조치(2020. 2. 25.) 이후 유연근무제 지원 신청이 크게 증가함

〈그림 IV-1〉 유연근무제 지원 신청 추이



자료 : 고용노동부 보도자료(2020. 3. 6.)

□ 유연근무제는 근로시간이나 근로장소에 대해 유연성을 제공하는 제도임

- 즉, 근로시간을 유연하게 하는 시차출퇴근제, 재량근무제, 선택근무제 등과 재택근무제나 원격근무제와 같이 근로장소를 유연하게 하는 제도로 구분할 수 있음
- 근로시간에 유연성을 제공하는 유연근무제(선택적 근로시간제, 재량근로시간제)와 관련해서는 「근로기준법」에 규정하고 있으나, 재택근무나 원격근무와 같이 근무장소를 유연하게 하는 유연근무제에 대해서는 「근로기준법」을 비롯한 노동관계법에서 직접적으로 규정하고 있지 않음
- 다만, 정부(고용노동부)는 유연근무제 도입 및 운영시 발생하는 법적·제도적 모호함이나 애로사항을 해결해주기 위하여 유연근무제에 관한 가이드라인으로 매뉴얼을 작성하였음

- 이와 같이 노동관계법에 재택근무나 원격근무를 규율하는 규정은 없지만, 「전자정부법」은 행정기관의 직원이 정보통신망을 이용한 온라인 원격근무를 할 수 있도록 규정하고 있으며(법 제32조), 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」(이하 ‘가족친화법’)은 재택근무를 포함하여 시차출퇴근 및 시간제근무 등 탄력적 근무제도를 ‘가족친화제도’로 정의하고 있음(법 제2조)

□ 가족친화법 및 정부의 유연근무제 지원 정책에도 불구하고 코로나19 확산 전에 유연근무제를 도입한 사업장의 비율은 낮은 편이었음

- 2017년 실태조사¹⁷⁰⁾ 결과에 의하면, 유연근무제(시차출퇴근제, 선택근무제, 재량근무제, 원격근무제, 재택근무제) 중 하나라도 도입한 사업장은 조사대상의 24.4%이었으며, 이 중 재택근무나 원격근무와 같이 근로장소에 대한 유연근무제의 도입 비율은 각각 4.7%와 3.8%에 그침

〈표 IV-13〉 유연근무제의 도입 비율

(단위 : %)

시차 출퇴근제	선택 근무제	재량 근무제	원격 근무제	재택 근무제
15.6	9.2	7.7	3.8	4.7

주 : 고용노동부, 「2017년 기준 일·가정 양립 실태조사», 2019. 3.

- 이와 같이 사업장들이 유연근무제를 도입하지 않은 이유는 ‘적합 직무가 없어서’인 것으로 조사됨
 - 구체적으로 ‘적합 직무가 없어서(68.4%)’, ‘희망하는(또는 필요한) 근로자가 없어서(12.8%)’ 또는 ‘직원근태, 근무평정 등 노무관리의 어려움(9.2%)’순임
 - 유연근무제를 도입한 사업장의 도입 이유로는 ‘근로자의 일·가정 양립지원(40.8%)’ ‘생산성 등 업무효과를 높이기 위해서(36.8%)’ 순이었으며, 유연근무제를 도입한 사업장의 90% 이상은 유연근무제 도입 효과에 대해 긍정적으로 평가하는 것으로 나타남
- 사업장 규모별·업종별 유연근무제의 도입 실태를 비교하면, 사업장의 규모가 커

170) 고용노동부, 「2017년 기준 일·가정 양립 실태조사», 2019. 3.

질수록 유연근무제 도입률이 높은 경향을 보임

- 유연근무제를 1개 이상 도입한 비율은 300인 이상 사업장이 41.6%인데 반해 5~9인 사업장은 21.1%이며, 유연근무제 추가 도입계획에 대해서도 300인 이상 사업장들은 300인 미만 사업장들보다 긍정적인 편임¹⁷¹⁾
- 업종별로는 전기·가스·증기 및 수도 사업(61.9%)과 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업(29.4%)에서 유연근무제 도입 비율이 높았으며, 유연근무제 비율이 가장 저조한 업종은 제조업(7.7%)임

나. 쟁점 및 향후 과제

- 재택근무나 원격근무와 같이 근무장소를 유연화하는 방안에 대한 논의의 확대가 필요함
 - 그동안 근로시간 단축에 대한 사회적 논의가 본격화하면서 근로장소를 유연화하는 재택근무제나 원격근무제는 입법 사항이 아닌 관제로 국회에서 논의되거나 사회적으로 이슈화되지 못한 측면이 있음
 - 유연근무제가 보다 많은 사업장에서 도입되도록 하기 위해서는 유연근무제의 긍정적인 효과가 사회적으로 확산되고 공유되어 사업주들이 자발적으로 유연근무제 도입에 나서도록 하여야 함
 - 특히, 유연근무제 중에서도 도입률이 저조한 재택근무나 원격근무와 같이 근무장소를 유연화하는 방안에 대한 사회적 공감대를 넓혀 나갈 필요가 있음
- 유연근무제에 대한 노사 간의 신뢰를 구축할 필요가 있음
 - 유연근무제에 관한 사회적 논의 단계에 따라 재택근무나 원격근무 등 유연근무와 관련한 입법 여부를 검토할 수 있으나, 유연근무제 도입 초기 단계에 해당하는 지금은 유연근무제에 대한 노사 간의 신뢰구축이 선행될 필요가 있음
 - 유연근무제가 일·가정 양립을 통해 생산성을 제고할 수 있는 근무형태라는 노사 간의 공감대가 있어야 유연근무제 확대의 현실화와 관련 입법 논의를 기대할 수 있음

171) 사업장 규모 상시 근로자 5~9인 6.6%, 10~29인 12.7%, 30~99인 12.0%, 100~299인 10.9%, 300인 이상 30.1%임.

□ 유연근무제 정착을 위한 공공부문의 역할이 중요함

- 정부나 지방자치단체 등 공공부문부터 유연근무제 도입에 필요한 제도와 인프라를 구축하여 새로운 근무환경을 조성해 나갈 필요가 있음
- 유연근무제가 우리 사회에 정착할 수 있도록 공공부문은 각종 행정 및 제도적으로 지원하는 역할을 수행하여야 함

※ 사회문화조사실 환경노동팀

5 정보통신기술(ICT) 분야의 대응 현황과 과제

가. 현황

- 코로나19로 전세계 정보통신기술(ICT) 시장이 위축되면서 국내 ICT 산업의 수출입이 크게 감소함
- 미국과 유럽의 코로나19 감염이 급증한 4월부터 ICT 산업의 전체 수출입이 감소하기 시작했는데, 2020년 4월 우리나라 전체 ICT 수출액은 128.8억 불로 전년동월대비 15.3% 감소했고, 수입액은 88.7억 불로 6.4% 감소했음
 - 교역 비중이 큰 중국에 대한 ICT 산업 수출입 감소는 이보다 빠른 3월부터 나타났는데, 2020년 3월 중국에 대한 ICT 수출액은 76.3억 불로 전년동월대비 5.6% 감소했고, 수입액은 29.9억 불로 19.4% 감소했음

〈표 IV-14〉 2020년 3월과 4월의 ICT 수출입 현황

(단위 : 억 불, %(전년동월대비))

구분	수출				수입			
	3월		4월		3월		4월	
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율
전체	160.0	1.1	128.8	-15.3	94.4	2.7	88.7	-6.4
중국	76.3	-5.6	66.1	-16.5	29.9	-19.4	33.7	-18.7

자료 : 과학기술정보통신부, 「보도자료 : 3월 정보통신기술(ICT) 수출 160.0억불, 수입 94.4억불」, 2020. 4. 14.
과학기술정보통신부, 「보도자료 : 4월 정보통신기술(ICT) 수출 128.8억불, 수입 88.7억불」, 2020. 5. 15.

- 대외 의존도가 높은 국내 ICT 산업 사정상¹⁷²⁾ 수출입 감소는 부품의 수급 차질과 제품의 판매망 축소로 이어져서 ICT 기업들에게 직접적인 어려움을 초래할 수밖에 없음
 - 실태조사 결과를 보더라도 상당수의 국내 ICT 기업들은 제품의 판매(납품·공급)와 원자재의 수급에 어려움을 겪고 있으며, 생산 중단이나 계약물량 취소와 같은 직접적인 피해를 입은 경우도 적지 않은 것으로 나타났다

〈표 IV-15〉 피해유형별 업체 비율

(단위 : %(복수응답 허용))

납품공급 애로	원자재수급 애로	R&D 지연/중단	수출입 지연/중단	생산 가동 중단	계약 물량 취소	행사취소 수금지연 등
43.5	34.1	28.2	27.1	14.1	12.9	30.6

주 : 최근 코로나19 피해를 입은 84개 ICT 기업의 응답 분석

자료 : 과학기술정보통신부, 「보도자료 : 최기영 장관, 코로나19 피해 ICT기업 총력 지원의지 피력」, 2020. 3. 11.

- 이에 정부는 코로나19로 피해를 입은 ICT 기업의 비용 부담을 덜어주고 활력을 촉진하기 위한 대응 정책들을 추진해 오고 있음
 - 공공기관이 보유 중인 ICT 장비의 사용료를 감면 또는 유예하고 입주기업의 임대료를 인하하여 중소 ICT 기업의 비용부담을 덜어주는 방안, 정부가 발주하는 ICT 과제 참여 조건 중에서 민간부담금의 매칭 비율을 완화하여 공모사업에 참여하는 기업의 부담을 줄여주는 방안 등이 시행중임¹⁷³⁾
 - 또한 ICT 연구개발을 지원하기 위해 기술료 감면과 용자 절차의 간소화를 시행하고, 예정된 재정사업을 신속하게 집행하여 ICT 산업의 활력을 제고할 방침임¹⁷⁴⁾

나. 문제점 및 개선과제

- 지금까지의 코로나19 대응 ICT 정책은 피해 기업의 지원과 구제에 초점을 맞추고 있었기 때문에 ‘언택트(untact) 경제’라는 새로운 ICT 성장 기회를 잡는데 필요한 정책은

172) 2018년 기준 국내 ICT 생산액(정보통신방송기기 기준)은 366.5조 원이고, 수출액은 242.3조 원으로 수출 비율은 66.3% 수준임.

173) 과학기술정보통신부, 「보도자료 : 과기정통부, 코로나19 위기 극복을 위한 ICT기업 지원 확대」, 2020. 4. 6.

174) 과학기술정보통신부, 「보도자료 : 과기정통부, ICT업계 피해 확산 방지에 발 벗고 나서다!」, 2020. 2. 22.

아직 충분하지 않은 상황임

- 코로나19로 사회적 거리두기가 확산되면서 비대면·비접촉 방식으로 상호작용을 하는 언택트 경제가 확대되고 있음
 - 대표적인 언택트 경제 사례가 온라인쇼핑(음식 배달앱 포함)인데, 오프라인 매장에서 점원에게 주문·결제하고 상품을 구매하는 것이 아니라 온라인 플랫폼에서 클릭과 터치로 제품을 구매하고 택배로 받아보는 소비자가 늘어나고 있음
 - 실제 2020년 2월 온라인쇼핑 거래액은 11조 9천억 원으로 전년동월대비 24.5% 증가했고, 3월 온라인쇼핑 거래액은 12조 5천억 원으로 전년동월대비 11.8% 증가한 것으로 나타났음¹⁷⁵⁾
- 이 과정에서 언택트 경제의 기반 기술인 ICT에 대한 관심과 수요가 빠르게 증가하고 있지만, 언택트 경제를 위한 ICT 정책 체계는 아직 마련되어 있지 않음

□ 따라서 앞으로 언택트 경제 확대에 대비하여 ICT 기반을 조성하고, 보다 많은 국민들이 언택트 경제의 편익을 누릴 수 있도록 개인의 ICT 역량 강화와 정보격차 해소를 동시에 추진할 필요가 있음

- 기술적 기반은 「한국판 뉴딜」¹⁷⁶⁾의 3대 프로젝트 중 하나인 ‘ICT 기반의 언택트 산업 육성’을 통해 추진할 수 있을 것이며, 세부적으로는 AI 기반 원격교육지원 플랫폼, ICT 기반 비대면 의료, 첨단기술을 활용한 비대면 보안 등에 대한 연구 개발 지원을 고려해 볼 수 있음
- 제도적 기반 조성은 ICT 관련 법제도를 언택트 환경에 맞게 전환하는 것을 의미하는데, 이를 위해 언택트 관련 규제샌드박스 신청 내용을 분석하여 민간 분야에서 어떠한 규제개혁 수요가 있는지를 파악하고, 필요한 경우에는 입법적 대안을 마련하는 것이 좋은 수단이 될 수 있음
- ICT 역량 강화를 위해서는 개인의 ICT 역량 강화를 위한 교육·훈련 체계 정비 가 필요하며, 이를 통해 언택트 경제에 참여하는데 필요한 디지털 역량이 특정

175) 통계청, 「2020년 2월 온라인쇼핑 동향」, 2020. 4. 3.; 통계청, 「2020년 3월 온라인쇼핑 동향」, 2020. 5. 6.

176) 관계부처 합동, 「한국판 뉴딜 추진방향」, 2020. 5. 7.

계층의 전유물이 아니라 누구나 노력하면 습득할 수 있는 것이 될 수 있도록 해야 함

- 이와 함께 정보격차 해소 정책을 강화하여 모든 국민들이 일정 수준까지는 ICT에 접근하고 활용할 수 있는 환경과 역량을 보장함으로써, 일부 계층과 개인이 자신의 의지와 무관하게 언택트 환경에서 사회·경제적으로 배제되는 문제를 사전에 방지할 필요가 있음
 - 단적인 예로, 지금도 많은 노인·장애인들이 무인주문기계(키오스크) 이용에 어려움을 겪고 있는데, 이러한 문제에 대한 근본적인 해결 방안을 마련한 다음에 언택트 경제의 확대를 맞이해야 할 것임

❖ 사회문화조사실 과학방송통신팀¹⁷⁷⁾

6 민간보험상품 인적재해보상 적용

가. 현황

- 2020년 4월 5일 0시 기준 현재 코로나19의 국내 확진자는 10,237명, 사망자는 183명으로 나타났으며 세계보건기구(WHO)는 지난 3월 11일 코로나19가 세계적 유행(Pandemic) 단계에 돌입하였음을 선언하였음
- 한편 코로나19가 전 세계적 유행단계에 돌입한 와중에 국내 보험업계에서는 코로나19를 과연 질병으로 보아야 할지, 상해¹⁷⁸⁾(재해¹⁷⁹⁾)로 보아야 할지 이슈가 될 것으로 판단됨

177) 이 글은 '정준화, 「코로나19에 대응한 ICT 정책의 현황과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1711호, 국회입법조사처, 2020. 5. 7.'을 바탕으로 작성함.

178) 손해보험의 표준약관 규정에 따르면, 보험기간 중에 발생한 급격하고도 우연한 외래의 사고로 신체에 입은 상해라고 규정하고 있는데, 즉, "급격성, 우연성, 외래성"을 충족하는 사고를 상해로 정의함.

179) 생명보험은 표준약관 "재해분류표"에서 "우발적인 외래의 사고"를 재해라고 정의하며 보장대상이 되는 재해는 다음 중 어느 하나에 해당하는 것을 말함.

1) 한국표준질병·사인분류상의 'S80~Y84'에 해당하는 우발적인 외래의 사고

- 통상 질병보험금에 비해 상해(재해)로 인한 보험금의 경우 보장금액 등이 높게 책정되어 있다 보니 코로나19를 상해(재해)로 인정할 지 여부에 대하여 약관 상 명백한 규정이 없는 한 관련 분쟁이 지속적으로 발생할 수 있으며, 향후 유사 바이러스 감염증 발생 시 지급 기준을 정립함에 있어서 중요한 잣대가 될 것임
- 2020년 1월 1일 시행된¹⁸⁰⁾ 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 「감염병예방법」) 제2조제2호에 의하면, 제1급감염병이란 생물테러감염병 또는 치명률이 높거나 집단 발생의 우려가 커서 발생 또는 유행 즉시 신고하여야 하고, 음압격리과 같은 높은 수준의 격리가 필요한 감염병으로서 제2호 각 목¹⁸¹⁾에 규정된 감염병을 말함. 다만, 갑작스러운 국내 유입 또는 유행이 예견되어 긴급한 예방·관리가 필요하여 보건복지부장관이 지정하는 감염병을 포함함
- 기존 생명보험에서 재해로 보장하는 법정1군 전염병은 “콜레라, 장티푸스, 파라티푸스, 세균성이질, 장출혈성대장균감염증, A형간염”이었으나 이들은 제2급감염병으로 변경됨
- 대신에 「감염병예방법」 제1급감염병으로 “에볼라바이러스병, ~ 신종감염증후군, SARS, MERS, ~ 디프테리아” 등 17종이 새롭게 포함됨[각주 181 참조]
- 현행 생명보험 표준약관상 재해분류표¹⁸²⁾는 위 「감염병예방법」 제2조제2호의 제1급 감염병들을 질병임에도 불구하고 보장대상이 되는 ‘재해’로 규정하고 있음

2) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제2호에서 규정한 감염병

그러나, 약관상 한국표준질병·사인분류상의 U00~U99에 해당하는 질병은 보장대상이 되지 않는 것으로 정의함.

180) 개정 이유는 질환의 특성별 ‘군(群)’별로 구분되어 있는 현행 감염병 분류체계를 감염병의 심각도·전파력·격리수준·신고시기 등을 중심으로 한 ‘급(級)’별 분류체계로 개편하고, 감염병 위기상황 발생 시 컨트롤타워 역할을 수행할 수 있는 긴급상황실의 설치·운영과 감염병환자와 접촉한 자를 격리할 수 있는 접촉자격리시설의 지정을 위한 법적 근거를 신설하며, 감염병관리위원회 위원장을 보건복지부차관에서 질병관리본부장으로 변경하는 등 감염병 발생 시 보다 효율적인 대처가 이루어질 수 있도록 현행 감염병 관리체계를 개선·보완하려는 것임.

181) 2. 가.~다.: 에볼라바이러스병, 마버그열, 라싸열, 크리미안콩고출혈열, 남아메리카출혈열, 리프트밸리열, 두창, 페스트, 탄저, 보툴리눔독소증, 야토병, **신종감염증후군, 중증급성호흡기증후군(SARS), 중증호흡기증후군(MERS),** 동물인플루엔자 인체감염증, 신종인플루엔자, 디프테리아 등 17종.

182) 「생명보험 표준약관 부표4」

- 그러나 제1급 감염병에 포함되는 질병임에도 불구하고 생명보험 표준약관 재해 분류표의 한국표준질병·사인분류¹⁸³⁾(이하 ‘KCD’라 함)상 U코드(U00~U99)에 해당하는 질병들((SARS-U04.9, MERS-U19.9 등)은 보장제외 대상으로 따로 분류하여 보험금을 지급하지 않는 재해로 규정하고 있음
 - 코로나19 역시 KCD 수록 정식 명칭 “코로나바이러스 질환 2019”로 질병분류기호는 “U07.1”로 적용하고 있어서 보험금을 지급하지 않는 재해로 분류되어 재해 보험금 지급대상에 포함되지 않는다고 해석될 수 있음
- 현재 생명보험에서 사용하고 있는 약관은 2020년 1월 1일부터 신규 판매되고 있는 보험상품의 약관이며 해당 약관에는 아직 상기 개정사항이 반영되지 않은 상황이지만 생명보험 재해분류표를 보면 별도의 각주를 통해 “감염병에 관한 법률이 제·개정될 경우, 보험사고 발생 당시 제·개정된 법률을 적용합니다.”라고 명시하고 있음
- 법정1급 감염병에 포함된 17종의 질환이 보험약관 재해분류표 상 재해에 해당되지만 기존의 “SARS(U04.9)”, “MERS(U19.9)”를 포함하여 “코로나19(U07.1)”는 재해분류표 상 면책사유(U00~09)에 포함된다고 주장할 경우 보험약관이 상위법인 「감염병예방법」 개정취지에 반하는 결과를 가져오게 되는 상황이 발생함
- 코로나19는 개정 법령에서 정한 법정감염병 1급에 해당하는 17종 중 “신종감염병증후군”으로 분류할 수 있다고 볼 수 있어 재해보상 대상임
 - 개정된 「감염병예방법」이 시행된 후 보험회사에서 약관 개정 시 해당 내용을 어떻게 규정할지 여부에 대하여 검토가 요구되며 이는 보험회사와 금융당국 간의 논의가 필요한 사항이라고 판단됨¹⁸⁴⁾

183) 한국표준질병사인분류(Korean Standard Classification of Diseases, KCD)는 대한민국에서 의무기록자료 및 사망원인통계조사 등 질병이환 및 사망자료를 그 성질의 유사성에 따라 체계적으로 유형화한 것으로, 모든 형태의 보건 및 인구통계 기록에 기재되어 있는 질병 및 기타 보건문제를 분류하는데 이용하기 위하여 설정한 것으로 통계청에서 작성함.

184) 현재 실무상 코로나19를 법정감염병 1급으로 인정하여 재해보험금을 지급하는 보험사도 있고 불인정하는 보험사도 있어 기준이 명백하지 않은 상황임.

나. 문제점 및 개선과제

- 약관해석의 원칙(작성자 불이익 원칙)¹⁸⁵⁾에 따라 보험금 지급 권고를 검토할 필요가 있음
 - 보험약관 분쟁 시 금융감독원의 분쟁조정 절차를 거쳐, 혹은 법원소송을 통해 보험금 지급여부가 결정되는데, 코로나19는 「감염병예방법」 상 신종감염병증후군으로 분류되어 있으나, 2020. 1. 1. 시행한 생명보험 표준약관상 담보제외항목인 SARS나 MERS와 같이 U코드로 분류됨에 따라 재해보험금 지급대상에서 제외될 수도 있어 2020. 1. 1. 시행된 「감염병예방법」 개정취지에 반하는 사유가 발생함
 - 보험약관상 법 개정사항이 미 반영된 상황이나, 생명보험 재해분류표에서는 감염병 관련 법률 제·개정시, 보험사고 발생 당시 제·개정된 법률을 적용하기에 「감염병예방법」 개정 전에 가입한 생명보험약관도 보험사고 당시 기준으로 재해분류표를 적용해야 하므로 약관해석의 원칙(작성자 불이익 원칙)상 재해보험금 지급을 검토할 필요가 있음
- 금융당국의 적극적 보험정책 및 행정 필요
 - 보험사가 생명보험에서 ‘일부 감염병’을 재해로 보장하는 이유는 ‘일부 감염병’이 우연성, 외래성, 급격성 등 재해의 특성을 지니고 있기 때문이며, 실례로 페스트 등은 질병이지만 재해에 준하는 급격성도 지니고 있어, 정책적으로 재해로 취급하여 보험의 보장 범위를 확대하고 있음
 - 이와 유사한 코로나19의 경우, 세계적 유행단계에 돌입한 것은 물론 국내 경제를 넘어 세계경제의 동반침체를 일으키고 있는 바, 금융감독당국이 적극적 경기부양 정책에 부응하는 보험정책을 시행하는 것이 코로나19로 지친 국민에게 경제적 위안을 제공하는 방안임

185) 「약관규제에 관한 법률」 제5조(약관의 해석) ①약관은 신의성실의 원칙에 따라 공정하게 해석되어야 하며 고객에 따라 다르게 해석되어서는 아니 된다.

②약관의 뜻이 명백하지 아니한 경우에는 고객에게 유리하게 해석되어야 한다.

- 감염병 보험, 파라메트릭¹⁸⁶⁾ 보험 등 신종위험에 대비하는 보험상품 개발 필요
 - 기후변화, 전염병 등과 같은 신종위험으로 인한 사회적 손실이 증가하는 추세에 있는바 손실이 광범위하고 직·간접적이어서 손해 규모를 측정하기 어려운 경우를 대비한 보험상품을 개발할 필요가 있음
 - 감염병 보험, 파라메트릭(Parametric Insurance)보험, 인덱스(Index)보험 등과 같이 실제 발생한 손실액이 아니라 특정 지표에 의해 보험금이 지급되는 신종보험상품을 개발 보급 판매할 필요가 점진적으로 증가하고 있음

☎ 경제산업조사실 금융공정거래팀

7 식량위기론의 대두

가. 현황

- 코로나19의 ‘대유행(pandemic)’ 사태가 장기화됨에 따라 주요 국제기구를 중심으로 글로벌 식량위기 가능성이 대두되고 있음
 - 3월 26일, 유엔 식량농업기구(FAO)의 취동위(QU Dongyu) 사무총장이 G20 정상회의에서 “다양한 이동제한 조치가 국내외에서 식량의 생산, 가공, 유통 등에 ‘즉각적이고 심각한’ 영향을 미칠 가능성이 있고, 특히 빈곤층과 취약계층이 큰 타격을 입을 것”이라며, 각국의 주의를 환기하고 나선 것이 시초임
 - 곧 이어 3월 31일에는 FAO는 물론 WHO(세계보건기구), WTO(세계무역기구) 등 세 개 주요 국제기구의 사무총장이 공동성명을 통해 다시 한 번 세계적인 식량부족 현상의 발생가능성을 경고하고, 세계 각국이 가급적 식량 공급사슬에 지장을 주지 않고 무역 흐름을 지나치게 거스르지 않는 한도 내에서 최소한의 봉쇄

186) 인덱스 보험이라고도 불리며, 손실규모를 측정하기 어려운 홍수나 자연재해 리스크를 보상하는 보험으로 실제로 발생한 손실금액을 보상하는 실손보상의 원칙이 적용되지 않고 강수량, 풍속, 온도 등과 같은 객관적인 지표에 의해서 보상이 결정되는 보험을 말함.

조치만 취해줄 것을 당부함

- 유엔 세계식량계획(WFP)도 지난 4월 21일 「식량위기에 대한 제4차 연례 글로벌 보고서」를 발표하고, “팬데믹 상황이 길어질 경우 지구상에서 심각한 기아로 고통 받는 인구가 전년(1억 3,500만 명)의 두 배 가까이 늘어날 것”임을 우려함

□ 실제 일부 곡물 수출국에서 식량 수출 제한 및 중단 조치가 잇따르고 있는 상황임

- 러시아는 자국 내 일부 지역의 식품 품귀 현상 탓에 3월 20일부터 열흘간 모든 곡물 수출을 일시 중단한 바 있으며, 이후로도 수출을 재개하긴 하였으나 그 양을 6월 말까지 700만 톤으로 제한함
- 주요 밀 수출국인 우크라이나도 지난 3월 3일 부로 200만 톤의 밀 수출 쿼터를 설정함
- 베트남은 4월 3일, 4월과 5월에 각각 40만 톤씩의 쌀만 수출하겠다는 계획을 발표했는데, 이는 2019년 같은 기간의 수출량에 비하여 40%가 감소한 수치임¹⁸⁷⁾
- 캄보디아는 4월 5일부터 쌀과 수산물의 수출을 중단했으며, 외신에 따르면 이집트와 UAE, 사우디아라비아 등 일부 식량수입국들에서 대규모 곡물 비축 움직임이 감지됨

□ 그러나 일부 주요 수출국의 동요와 수출제한에도 불구하고, 국제 곡물시장의 주요 지표는 아직 전반적으로 안정세를 보임

- 2019-2020년도 세계 전체 곡물 재고율은 전년에 비하여 오히려 0.5%p 늘어난 31.0%로 추정되며,¹⁸⁸⁾ FAO 권장 적정 재고율이 17~18%임을 감안할 때 전 세계 곡물 재고량은 아직 충분함을 알 수 있음
- USDA는 코로나19로 러시아의 밀 수출량이 줄어들더라도 이때를 수출 기회로 삼으려는 EU의 수출 증가가 이를 상쇄하는 등, 시장의 자연스러운 조정 기제가 현 수급 상황을 안정적으로 컨트롤할 수 있을 것으로 전망함

187) 베트남의 이러한 쌀 수출 제한 조치는 현재 6월 15일까지 연장된 상황임.

188) United States Department of Agriculture, 「World Agricultural Supply and Demand Estimates (WASDE)-600」, 2020. 5. 12.

- 원유 가격의 하락 추이도 해상운임을 낮출 뿐 아니라 바이오연료용 곡물 수요의 감소를 가져와 식량 공급의 증대 요인이 되고 있음
 - 실제 최근 발표된 FAO의 식량가격지수도 생산·유통 부문의 일부 차질에도 불구하고 3개월 연속 하락하여 지난해 1월 이후 최저치를 기록한 것으로 나타남¹⁸⁹⁾
- 이에 국제기구의 권고도 종전의 식량파동 때와는 달리 주로 물류 검색의 완화나 시장 심리의 안정에 초점을 맞추고 있음
- 물론 사태가 장기화될수록 식량 공급에 더 큰 어려움을 초래할 가능성을 완전히 배제할 수는 없으나, 엄밀히 코로나19의 피해는 인간과 인간이 구축한 시스템에 한정될 뿐 자연이나 농작물에 직접적으로 미치는 것은 아니므로, 대응을 어찌 하느냐에 따라 식량위기 가능성은 크게 낮아질 수 있음
 - 특히 주요 수출국에서 곡물은 대부분의 생산 과정이 기계화·표준화되어 노동 공급의 변화에 상대적으로 영향을 적게 받는다는 사실과 경제적 위축 및 외식 자제로 인한 식량 수요의 감소 현상 등이 곡물시장의 균형 지지에 도움이 될 것임
 - 다만 생산량과 재고가 충분함에도 글로벌 물류 이동의 제한이나 내부 안정을 위한 각국의 정치적 고려 등으로 식량 공급에 일시적 차질이 생길지 모르고, 여기에 상황이 악화되기 전 선제적으로 적정 수입량을 확보하려는 수입국의 초조함과 글로벌 곡물가의 상승 수준을 주시하며 수출량을 조절하려는 수출국의 셈법이 더해지게 되면 시장의 불안정성이 예상치 못한 수준까지 커질 수도 있으므로 방심해서는 안 될 상황임

나. 문제점 및 개선과제

- 첫째, 우리나라가 국제기구가 우려하는 저개발국은 아니나, 소득과 구매력의 양극화로 인하여 식량에 대한 접근성이 좋지 못하거나 악화될 계층이 생길 수 있으므로 이를 세심히 살피고 대책을 강구해야 함
- 예를 들어 ‘학교급식’이 그나마 균형 잡힌 식단을 접하는 유일한 기회였던 학생이나 복지단체 급식 대상이었던 취약계층 등의 취식 및 영양 실태와 복지전달체

189) 농림축산식품부 보도자료, 「2020년 4월 FAO 세계식량가격지수 3개월 연속 하락」, 2020. 5. 12.

계 등을 수시로 점검하여 국민 개개인의 식량 확보에 사각지대가 발생하지 않도록 노력해야 함

- 경제적 여파가 시차를 두고 확산됨으로써 앞으로 실업자나 저소득층이 늘어날 가능성도 개인과 가계의 식량에 대한 접근성의 변화 차원에서 염두에 두어야 함

□ 둘째, 농촌 현장의 ‘외국인 (계절)근로자’ 수급을 위한 특단의 대책이 요청됨

- 아직 곡물 재고에 여유가 있고 국제 시장에 대한 우리나라의 접근성도 양호한 편이지만, 농번기에 노동력이 제때 투입되지 못한다면 향후 발작물이나 시설재배 작물 등의 작황을 장담하기가 어려워짐
- 물론 정부가 인력증개센터를 추가 설치하는 등 ‘농번기 일손부족 지원’ 대책을 내놓기는 하였으나 이것만으로는 역부족이라는 것이 현장 전반의 여론이며, 국가적·외교적 차원에서 농업 분야의 외국인 근로자 수급을 위하여 기존 출입국 관리 차원 이상의 역할과 지원이 필요한 시점임
- 독일이 처음에는 외국인 근로자의 입국을 불허하였으나 이후 이동·작업 등과 관련된 규정 준수 및 정부, 농민단체, 지역 보건부서 등의 유기적인 역할 분담을 전제로 기존의 입국금지 조치를 일부 풀 사례를 참조할 필요가 있음¹⁹⁰⁾

□ 셋째, 정부가 관여하는 해외로부터의 식량 도입 체계전반에 대한 검토와 보완이 요청됨

- 정부가 ‘해외농업개발사업’을 2009년 이래 실시해오고 있지만, 「해외농업·산림 자원 개발협력법」 제33조에 의해 ‘비상시’ 해외 농업자원의 국내 ‘반입명령’을 내릴 수 있음에도 불구하고, 그러한 반입명령의 구체적 조건과 내용이 법령에 규정되지 않은 문제가 있음
- 해당국 수출 금지 상황에서 반입의 실효성을 제고하는 방안도 강구되어야 함
- 또한 곡물 운송의 적시성과 안정성 확보를 위해 이에 포함되는 곡물운반선 및 국적선사에 대한 지원과 관리에도 관심을 기울여야 할 것임

190) Sabine Lieberz, 「Germany Partially Re-opens Borders for Seasonal Agricultural Workers」, USDA-FAS, 2020. 4. 3.

- 넷째, 현재 공공비축제도가 쌀 중심으로 운용되는데, 공공비축 양곡에 포함되면서 자급도가 낮은 밀과 콩의 비축량을 늘리기 위한 대책이 필요함
 - 이들 품목의 수입 지체는 특히 가공식품이나 사료 가격 등에 영향을 미쳐 국민 식생활의 안정성을 위협할 수 있음
- 다섯째, ‘K-방역’의 성과가 시사 하듯 상황이 어려울수록 정부는 국민에게 투명하고 알기 쉽게 관련 정보를 전달할 책임이 있고, 이는 식량 문제도 마찬가지임
 - 다행히 우리는 주곡(쌀)을 거의 자급하는 나라인 만큼 과도한 우려는 자제하되, 사태의 장기화 가능성과 국제곡물교역 동향을 면밀히 주시하면서 투명한 정보 공유에 기반하여 앞으로의 상황에 대응해가야 할 것임

✕ 경제산업조사실 산업자원팀¹⁹¹⁾

8 학교급식 관련 산업 피해 지원

가. 현황

- 코로나19의 확산으로 인하여 국내 유치원, 초·중·고교의 신학기 개학이 연기되고, 4월 이후 온라인 개학, 5월에는 학년별 개학이 실시됨에 따라 20,809개교, 약 613만여 명을 대상으로 한 학교급식이 정상적으로 실시되지 못하고 있음
- 이에 학교급식용 농산물의 판로가 중단되어 생산 농가 및 출하 조직이 경영상 어려움을 겪고 있으며, 학교급식 관련 급식산업계(집단급식소 식품판매업, 친환경농산물 유통업체)의 피해로 이어지고 있음¹⁹²⁾

191) 이 글은 ‘김규호, 「코로나19 발(發) 식량위기의 부상 배경과 대응 과제」, 『이슈와 논점』 제1703호, 국회입법조사처, 2020. 4. 27.’을 바탕으로 작성함.

192) TV 조선, 「4월 개학에 급식 납품 지연…친환경 농산물 재배농민 ‘한숨’」, 2020. 3. 23.; 노컷뉴스, 「코로나19에 무너지는 농심 ‘하소연할 데도 없다’」, 2020. 3. 23.; 식품저널, 「코로나19 개학 연기, 학교급식업체도 타격 “수업일수 변동 생겨도 급식예산 190일/년 기준 유지해야”」, 2020. 3. 16.

〈표 IV-16〉 학교급식용 친환경농산물 관련 급식산업 현황(2018년)

구분		현황
친환경농업	농산물	57,261개 농가(450,886톤)
	축산물	6,125개 농가(956,222톤)
집단급식소 식품판매업(개)		7,824
학교급식전자조달시스템(eaT) 등록업체 ¹⁹³⁾ (개)		4,004

주: 국립농산물품질관리원, 「2018년도 유기식품 등 인증통계」, 2019. 3.; 식품의약품안전처, 「2019 식품의약품통계연보」, 제21호, 2019.12., 72-73쪽; 학교급식전자조달시스템(<http://school.eat.co.kr>)을 재정리함

- 친환경무상급식 확대로 학교급식 의존도가 높은 친환경농업계에서는 개학 연기로 판로를 잃은 학교급식용 친환경농산물의 판로 확대와 피해 농가 지원을 위한 추경예산 확보를 요구하고 있음¹⁹⁴⁾
 - 2018년 학교급식용 농산물 중 친환경농산물(79,339톤)은 전체 농산물(137,558톤)의 57.7%에 해당됨¹⁹⁵⁾
- 이에 지난 3월 이후 농림축산식품부가 마련한 학교급식 관련 농업계 대상 피해 지원 대책들을 살펴보면, 식품외식기업과 수출기업을 대상으로 한 융자 지원 사업의 규모 확대와 친환경농산물의 판로 및 소비 확대를 위한 지원 사업이 주요한 비중을 차지하고 있음
 - 1차 대책(2020. 3. 5.)은 ‘농산물 가격안정 기금 운용계획’을 변경하여 식품외식업체와 농식품 수출기업에 융자 지원하고,¹⁹⁶⁾ 친환경농산물의 소비 확대를 위하여 올해 실시 예정인 ‘임산부 친환경농산물지원 시범사업’의 실시 지역 및 대상을 확대함¹⁹⁷⁾
 - 2차 대책(2020. 3. 17.)은 기획재정부의 추경안¹⁹⁸⁾과는 별도로 피해 농가에 재해대책경영자금을 융자 지원하는 내용이며,¹⁹⁹⁾ 3차 대책(2020. 3. 23.)은 학교

193) 2020년 2월말 기준 납품실적이 있는 등록업체수임. 한국농수산물유통공사가 운영하는 학교급식용 식재료를 발주, 입찰하는 전자시스템(<http://school.eat.co.kr>)으로 급식학교와 식재료 납품업체 간 계약을 연계함.

194) 뉴스 1, 「“씩는 것 보느니 같아엎었다”, 학교급식 납품농가 신음」, 2020. 3. 18.; 농민신문, 「잉여유 급증·폐기 우려... 학교 개학 여기 불통」, 2020. 3. 20.; 농민신문, 「4월 개학... “판로 잃은 농가 어쩌나”」, 2020. 3. 20.

195) 농림축산식품부 보도자료, 「생산 현장에서 식탁까지, 친환경농산물의 유통과정을 알려드립니다.」, 2019. 4. 29.

196) 농림축산식품부 보도참고자료, 「코로나19 대응을 위한 농식품 분야 재정지원 확대-20년 추가경정예산안 이외 농산물가격안정기금 483억 원 추가 지원」, 2020. 3. 5.

197) 임산부 4.5만 명에서 8만 명으로 대상을 확대함.

198) 기획재정부, 「코로나19 파급영향 최소화 및 조기극복을 위한 추가경정예산안」, 2020. 3. 4.

- 급식 연기로 피해가 발생한 친환경농산물 생산 농가를 지원하기 위하여 판로 및 소비 확대 대책을 마련함²⁰⁰⁾
- 개학이 재연기(3. 23., 4. 6.)되어 중단된 약 2주간의 소요예상물량(피해 가능성이 큰 친환경농산물 51개 품목 406톤)을 선정, 이를 20% 저렴한 가격으로 판매한 업체에게 차액을 지원하고,²⁰¹⁾ 코로나19 감염 확진으로 자가 격리 중인 1만 명에게 친환경농산물 꾸러미(1인당 3kg, 총 30톤)를 무상 공급하는 내용이 포함됨
- 또한 농림축산식품부와 지방자치단체는 학교급식용 친환경농산물의 대체 판로를 확대하기 위하여 생협, 유통업체와 협력하여 공동구매, 꾸러미 판매 활성화를 직·간접으로 지원하고 있음²⁰²⁾
- ※ 정부는 친환경 농가 피해물량 4월분 전량 판매 지원(3. 31.), 친환경 농가를 돕는 착한 소비 지원 (4. 12.), 승차구매형 바로마켓 운영(4. 29.), 우수학교급식 김치 모바일 판촉 지원(5. 1.) 등을, 일부 지자체(서울, 경남 등)는 5월 중 학교급식용 농산물 꾸러미를 가정에 지원함

나. 문제점 및 개선과제

- 농림축산식품부의 코로나19 대응 대책은 주로 기금운용 규모를 확대하여 융자 지원하거나 금리를 인하하는 사업들이 대부분이어서 피해극복을 위한 근본대책으로 부족하다는 농업계의 평가를 받고 있으며, 그 외 학교급식 중단으로 인한 급식산업계의 피해를 최소화하는 대책은 별도로 마련되지 못하고 있음²⁰³⁾

199) 농림축산식품부 보도자료, 「코로나19 피해 농업인 대상 재해대책경영자금 600억 원 융자 지원」, 2020. 3. 17.

200) 농림축산식품부 보도자료, 「학교급식 친환경농산물에 대한 긴급 지원 대책 추진-개학 추가 연기에 따라 피해 가능성이 큰 친환경농산물 전량(51품목, 406톤) 할인판매(20%) 지원 및 자가격리자 친환경농산물 무상공급 등-」, 2020. 3. 23.

201) 온·오프라인 유통업체가 친환경농산물을 소비자에게 20% 할인된 가격에 판매하면 농식품부와 친환경농산물 의무자조금 관리위원회가 할인으로 인한 손실액을 보전해주는 방식임. 저장성이 떨어져 피해가 심각한 엽채류·과채류 10개 품목 173톤은 11번가 등 온라인을 중심으로 판매하고, 나머지 41개 품목은 농협 하나로마트 등 오프라인을 통해 판매함.

202) 농림축산식품부 보도자료, 「농식품부, 코로나19 피해 친환경농산물 소비활성화 지원」, 2020. 3. 9.; 농림축산식품부 보도자료, 2020. 3. 23.

203) 농민신문, 「1차 추경에 농업 소외...추가대책엔 농가피해 꼭 고려해야」, 2020. 3. 23.

- 특히 ‘코로나19 파급영향 최소화와 조기극복을 위한 추가경정예산안’(이하 ‘추경 예산’)(기획재정부, 2020. 3. 4.)이 지난 3월 17일 국회 본회의(제376회 제11차 본회의)에서 통과되었으나, 이에 농업분야 예산이 포함되지 않아 농업계의 불만이 높은 상황임
 - 농림축산식품부는 학교급식용 친환경농산물의 판로 개척 및 소비 확대 대책을 마련하였으나 2주분 물량에 그쳐, 코로나19 대응체제가 장기화할 경우 또는 임시 휴교라는 위기 대응 상황이 도래할 경우 등에 대비한 대책이 마련되지 않음
- 지난 2월 11일 개정된 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제55조(우선구매)제2항을 근거로²⁰⁴⁾ 농림축산식품부는 학교급식 및 공공기관 급식용 친환경농산물의 피해 범위와 규모를 산정하여 추경예산에 반영하여야 할 것임
- 재난 대응 시 판로를 잃은 농산물 중 수요처가 특정되거나 대체 판로가 상대적으로 부족한 경우 공공급식용, 복지사업용(취약계층 식품공급사업, 임산부 영유아 영양플러스사업, 푸드뱅크 등 식품기부사업 등)이나 재난구호물품용으로 우선 제 공될 수 있도록 타 부처 사업들과 연계할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것임
 - 또한 재난 대응 체제가 장기화할 경우 또는 임시 휴교 등 급식이 중단된 상황이 도래할 경우 필요한 위기대응 대책을 마련할 필요가 있음
- 또한 정부는 이번 사례와 같이 재난으로 학교급식이 중단될 경우 급식산업이 연쇄적 피해를 입지 않도록 이에 따른 피해를 보전하고 그 확산을 방지하는 입법·정책적 지원 방안을 마련하여야 할 것임

✖ 경제산업조사실 산업자원팀²⁰⁵⁾

204) 정부가 친환경농산물의 우선구매를 요청·지원할 수 있는 기관에 학교, 군 등을 추가함(법률 제16991호, 시행 5월 12일).

205) 이 글은 ‘장영주, 『코로나19에 따른 학교급식 관련 산업 피해대책 현황과 과제』, 『이슈와 논점』 제1693호, 국회입법조사처, 2020. 4. 1.’을 바탕으로 작성함.

9 항공산업 지원 현황과 과제

가. 현황

- 코로나19로 인한 세계 각국의 입국금지 조치 및 노선 운항중단 등으로 인해 항공수요가 감소하고 있어 항공산업에의 타격이 상당함
 - 5월 15일 기준, 186개국²⁰⁶⁾이 입국제한 조치를 실시 중임
 - 4월 둘째 주 기준, 국제선 여객은 전년 대비 약 98.1% 감소하였음²⁰⁷⁾
- 정부는 2월 17일을 시작으로 몇 차례 항공업계 피해 지원방안을 발표하였으며 주요 내용은 <표 IV-17>과 같음
 - 2월 17일 대책에는 저비용항공사(Low Cost Carrier : LCC)에 대한 3천억 원 규모의 금융 지원과 운수권 및 슬롯²⁰⁸⁾ 회수 유예, 공항사용료·과징금 납부유예 등의 조치가 포함됨
 - 3월 18일 대책에는 운수권·슬롯 회수 유예 대상을 기존 중국 노선에서 전체 노선으로 확대하는 방안과 항공사 대상 공항사용료 감면 폭 확대 및 지상조업사 지원 등이 포함됨
 - 항공사에 대한 지원 외에도 공항산업시설 내 중소기업·소상공인에 대한 임대료 감면(2. 28., 4. 1.)과 지상조업사에 대한 지원 시행·확대(4. 9.)도 이루어짐
 - 4월 22일 제5차 비상경제대책회의에서는 기업안정화 지원방안의 일환으로 기간산업안정기금의 설치·운영방안을 발표함
 - 기간산업안정기금 설치의 법적 근거 마련을 위한 「한국산업은행법」 개정안이 4월 29일 국회를 통과하여 5월 1일 공포되었으며, 5월 12일에는 항공과 해운을 기금 지원의 대상으로 하는 「한국산업은행법 시행령」이 개정·시행됨

206) 외교부, 「코로나19 관련 각국의 해외입국자에 대한 입국제한 조치 실시 국가(지역)(5. 15. 17:00 기준)」, 2020. 5. 15.

207) 관계부처 합동, 「주요 주력산업 최근 동향 및 대응방안(1)」, 2020. 4. 23.

208) 슬롯이란 항공사가 특정 공항에 특정한 날짜, 특정한 시각에 운항할 수 있도록 배정된 시간을 의미하며, 주어진 슬롯은 일정 기간, 횟수 등 조건을 지켜 운행해야 함. 현행 「국제항공운수권 및 영공통과 이용권 배분 등에 관한 규칙」 및 「운항시각 조정·배분 등에 관한 규칙」에 따르면 운수권은 연간 20주 미만, 슬롯은 80% 미만 활용 시 회수함.

- 한편, 항공기에 대해 부과되는 재산세의 감면율²⁰⁹⁾ 확대를 요구하는 항공업계의 요구에 대하여 인천 중구 및 서울 강서구는 조례를 통해 항공기 재산세율의 인하를 추진 중에 있음²¹⁰⁾

〈표 IV-17〉 코로나19 피해에 대한 정부의 항공업계 지원내용

- (2월 17일) LCC 긴급유동성 3,000억 원 지원, 각종 사용료, 임대료 감면·납부유예, 미사용 운수권·슬롯 회수유예, 대체노선 발굴 지원 등
- (2월 28일) 중소기업·소상공인 공항상업시설 임대료 감면(25%)
- (3월 18일) 착륙료 감면, 항공기 정류료 3개월 전액 면제 등
- (4월 1일) 공항상업시설 임대료 감면율 상향(25→50%) 및 감면대상 확대
- (4월 9일) 지상조업사 지원 확대(계류장 사용료 100% 감면, 3개월)
- (4월 22일) 기간산업안정기금 설치·운용(40조 원), 기금설치 전 항공업 등에 대한 긴급 자금소요 지원(산은·수은)
- (4월 23일) LCC 추가지원 검토, 시설사용료 감면·납부유예 연장(3개월), 항공기 재산세 감면·징수유예, 지상조업 등 특별고용지원업종* 지정

주 : 특별고용지원업종에 대한 지원 내용에는 고용유지지원금 지원 수준 및 한도 상향, 고용·산재보험 납부유예, 근로자 생활안정자금융자 및 고용촉진장려금 등 각종 지원금 우대 등이 포함됨

자료 : 국토교통부 보도자료, 「손명수 차관, “항공사 고용안정·자구노력을 전제로 정부 지원 강화”」, 2020. 4. 29.

나. 문제점 및 개선과제

- 항공산업은 물류·관광 등 국가전략 산업의 기반이며 항공산업이 타 산업과 고용 등 우리 경제에 미치는 영향 등을 고려할 때, 코로나19로 인한 항공산업 피해에 대한 정부의 적극적이고 실효성 있는 지원이 요구됨
- 최근 기간산업안정기금의 설치 및 항공업에 대한 기금 지원 결정은 코로나19로 인한 항공업계의 유동성 위기 해소에 도움이 될 것으로 판단되며, 정부의 적기·적절한 지원과 함께 항공사들의 자구 노력도 필요함
 - 항공사들은 기간산업안정기금을 지원받아 고용 안정과 경영 개선을 위해 노력해야 할 것이며, 기간산업안정기금의 부담으로 지원되는 자금을 자금지원 목적 외의 용도로 사용해서는 안됨²¹¹⁾

209) 현재 「지방세특례제한법」 제65조 및 시행령 제30조의2에 따라 자산규모 5조 원 미만의 항공사에 대하여 2021년까지 한시적으로 재산세를 50% 감면하고 있음.

210) 2020년 12월까지 한시적으로 항공기에 부과하는 재산세 세율을 현행 과세표준의 0.3%에서 0.25%로 인하하고자 함.

- 향후 정부는 항공수요, 국내외 경제 상황 등 항공시장의 현 상황과 전망을 보다 면밀히 분석하여 항공사 재무상황의 점검 등 항공운송사업 관리와 관련한 제도를 보완할 필요가 있으며, 대외변수에 취약한 항공산업의 체질을 개선하는 등 항공산업이 경쟁력을 가질 수 있도록 관련 제도를 개선해야 할 것임
- 항공사들은 외부적 요인에 따른 리스크에 항시 대비하여야 하며, 운영 효율을 높이고 노선 다변화, 차별화된 서비스 등을 통해 경쟁력을 갖출 수 있도록 노력해야 할 것임

✕ 경제산업조사실 국토해양팀²¹²⁾

10 화훼산업 피해와 대책 및 향후 과제

가. 현황

- 코로나19 확산 방지 차원에서 각급 학교의 졸업식, 오리엔테이션과 같은 집단 행사가 소규모로 치러지거나 연기되면서 생산 및 수출 감소로 고전하고 있던 화훼산업의 피해 규모가 가중되고 있음
- 우리나라 전체 농업생산액이 2014년 약 48.6조 원에서 2018년 약 50조 원으로 2.8% 증가하는 동안 화훼류 생산액은 2014년 7,019억 원에서 2018년 5,357억 원으로 23.7%나 감소하였음
- 같은 기간 화훼 수출액은 4,062만 달러에서 1,869만 달러로 54% 감소한 반면, 화훼 수입액은 5,721만 달러에서 8,080만 달러로 41.2% 증가하였음
- 졸업식과 입학식 등의 행사가 연달아 치러지는 2월~3월은 화훼업계의 연중 최대 대목임에도 불구하고, 행사 축소 등으로 인한 수요 감소로 업계의 피해가 발생함

211) 「한국산업은행법」 제29조의5.

212) 이 글은 '구세주, 「코로나19 관련 항공산업 지원 현황과 과제」, 『이슈와 논점』 제1694호, 국회입법조사처, 2020. 4. 2.'을 바탕으로 작성함.



- 꽃다발로 많이 사용되는 장미, 튤립, 안개, 백합의 화훼공판장(양재동) 평균경락단가의 경우, 코로나19의 확산 전인 1월 기준으로 장미는 2019년 7,085원에서 2020년 7,347원으로 4% 상승하였으며, 동기간에 튤립, 안개, 백합도 각각 7%, 10%, 68%나 상승한 모습이었음
- 하지만 코로나19가 본격적으로 확산된 2월 기준으로 장미가 2019년 7,712원에서 2020년 6,466원으로 16% 하락, 튤립은 36%, 안개는 26%, 백합은 26% 하락한 양상을 보임
- 코로나19 확산이 지속되면서 4월까지 튤립을 제외한 나머지 3개 품종의 가격은 하락하였으며, 그 하락폭은 3월 기준 장미 17%, 안개 2%, 백합 13%, 4월 기준 장미 6%, 안개 6%, 백합 32%로 나타남
- 5월 기준으로 보면 장미, 튤립, 안개, 백합의 가격이 전년동월대비 비슷하거나 상승한 것으로 나타남(2020. 5. 14. 기준)

〈표 IV-18〉 코로나19에 따른 화훼류 평균경락단가 변화

(단위 : 원)

		장미	튤립	안개	백합
1월 기준	2019년	7,085	4,845	8,489	3,572
	2020년	7,347	5,182	9,324	6,012
	전년동월대비 증가율	4%	7%	10%	68%
2월 기준	2019년	7,712	5,684	7,311	5,560
	2020년	6,466	3,650	5,422	4,127
	전년동월대비 증가율	-16%	-36%	-26%	-26%
3월 기준	2019년	5,774	5,281	5,745	4,967
	2020년	4,786	5,795	5,609	4,331
	전년동월대비 증가율	-17%	10%	-2%	-13%
4월 기준	2019년	4,800	4,319	6,265	5,519
	2020년	4,497	5,656	5,872	3,776
	전년동월대비 증가율	-6%	31%	-6%	-32%
5월 기준	2019년	6,558	5,940	5,304	3,247
	2020년	7,158	6,732	6,148	3,239
	전년동월대비 증가율	9%	13%	16%	0%

주 : 한국농수산식품유통공사 화훼공판장(양재동) 기준
자료 : 한국농수산식품유통공사 화훼유통정보

- 농림축산식품부는 2020년 2월 14일 보도자료를 통해 화훼 농가의 피해가 극심하다는 인식 하에 다음과 같이 코로나19에 대응하는 화훼 소비 확대 추진 방안을 마련하여 발표하였음
 - 첫째, 공공부문의 화훼소비 확대로 사무실 꽃 생활화 등을 통한 소비 증대
 - 둘째, 온라인 판매 집중과 편의점 판매도 추진할 계획
 - 셋째, 도매시장 출하선도금의 금리 인하 및 농업경영회생자금 지원
 - 넷째, 꽃 생활화 교육 확대와 ‘재사용 화환 표시제’를 통한 소비 촉진
- 농림축산식품부의 화훼 소비 확대 방안의 구체적인 시행 현황은 다음과 같음
 - 농림축산식품부는 농산물가격안정기금의 운용계획을 변경하여 총 483억 원의 추가재정을 지원하였으며, 그 중 약 16억 원을 화훼 소비 촉진을 위해 지원함
 - 또한 농림축산식품부는 코로나19 피해 화훼농가에 대해 재해대책경영자금, 농업경영회생자금, 화훼유통개선자금 등의 정책자금을 지원하고 있음
 - 공공부문 화훼소비 확대 방안에 따라 4월 20일 기준 농식품 유관기관과 지방자치단체가 약 602만 송이의 화훼를 구매하였음
 - 농림축산식품부는 농협 등을 통한 소비촉진특별판매전, 승차구매형(드라이브 스루) 바로마켓 등 방식으로 화훼를 포함한 농특산물의 판매 및 소비 확대를 도모하고 있음

나. 문제점 및 개선과제

- 표면적으로는 코로나19가 본격 확산된 금년 2월에 비하여 5월 현재 화훼류의 평균가격이 다소 안정된 것으로 보이지만, 아직 화훼산업의 회복을 낙관하기에는 이름
- 코로나19의 충격을 최소화하고 장기적으로 화훼 농가와 화훼산업의 실질적인 발전을 가능하게 하기 위해서는 정부와 지자체 및 화훼 관련 단체의 지속적인 관심과 입법·재정 지원이 필요할 것임
- 정부가 화훼산업의 피해를 최소화하기 위해 노력하고 있기는 하나, 향후 코로나19와

같은 재난 사태 등에 의한 수요 감소뿐만 아니라 화훼 농가 및 화훼산업의 발전을 위해서는 장기적인 관점에서 화훼 수요 증대 대책이 필요하며 다음과 같은 과제의 해결을 위한 방안이 요구됨

- 첫째, 이번 코로나19와 같은 예측치 못한 외부 충격을 흡수할 수 있는 견고한 ‘화훼산업육성 종합계획’이 수립되어야 할 것임
- 둘째, 화훼 수요 증대를 위한 수출 시장 다변화가 필수적이며, 이를 위한 농림축산식품부, 한국농수산식품유통공사의 수출 시장 조사·분석 등 적극적인 지원이 필요함
- 셋째, 각 수요층에 맞는 시장세분화 및 다양한 상품 개발과 연구가 필요하며, 이에 대한 정부의 컨트롤타워 역할 및 적극적인 재정 지원도 요구됨
- 넷째, 꽃 생활화의 확대를 통해 소비자들이 화훼를 기르는 행위에 대한 부담이나 일상생활에서 자주 접하기 어렵다는 느낌 등을 완화시키는 꽃 소비에 대한 인식 개선 노력이 필요함
- 이 밖에도 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제9조(과잉생산 시의 생산자 보호)에 따른 화훼 수매를 통한 지원과 함께 화훼 자조금 확대, 시설현대화 등 공판장 개선과 같은 유통 각 단계에서 고려되어야 할 사항들에 대한 치밀한 지원도 필요함

✕ 경제산업조사실 산업자원팀²¹³⁾

213) 이 글은 ‘김태우, 『코로나19 확산에 따른 화훼산업 피해와 대책 및 향후 과제』, 『이슈와 논점』 제1663호, 국회입법조사처, 2020. 2. 26.’을 바탕으로 작성함.

IV

부문별 대응의 쟁점 및 개선과제

사회부문의 대응

IV

사회부문의
대응

1 초·중·고교 휴업 및 수업운영 대책

가. 현황

- 코로나19가 확산됨에 따라, 초·중·고교 신학기 개학일이 연기됨. 그리고 교육부는 초·중·고교의 휴업 등에 따른 단계별 학사일정 조정 및 수업운영 대책을 발표함²¹⁴⁾
 - 그러나 개학연기 조치에 따른 학사일정 조정 대책, 휴업기간 동안의 학습지원 방안, 학습 결손 방지를 위한 온라인 학습의 효율적 운영 방안 등에 대한 교육부의 대책을 점검하여 보완책을 마련할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있음
- 감염병 등에 따른 학교의 휴업 관련 법령은 다음과 같음
 - (감염병 등에 따른 학교의 휴업) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제50조 (그 밖의 감염병 예방 조치) 제2항에 따라 교육부장관은 중앙사고수습본부(본부장 : 보건복지부장관)와 협의 후 휴업을 결정함
 - 「초·중등교육법」 제64조(휴업명령 및 휴교처분) 제1항은 “관할청은 재해 등의

214) 교육부의 단계별 학사일정 조정 대책 : (1단계) 휴업일이 15일(3주) 이내는 학교의 개학이 연기되는 만큼 여름·겨울방학 일수를 조정하는 등의 방법으로 법정 수업일(190일)을 유지함. (2단계) 휴업일이 16~34일(3주 초과~7주 미만) 이내일 경우, 학교는 법정 수업일수 보다 10% 범위(초·중·고 : 19일) 내에서 감축하여 운영할 수 있음. (3단계) 35일(7주) 이상 휴업이 장기화될 경우, 교육부가 추가 대책을 마련하여 운영할 예정임(2020. 2. 24. 보도자료)

긴급한 사유로 정상수업이 불가능하다고 인정하는 경우에는 학교의 장에게 휴업을 명할 수 있다”고 규정하고 있음

- (휴업에 따른 수업일수 및 수업운영 방법) 「초·중등교육법」 제24조(수업 등) 제2항은 ‘수업’에 대해 규정하고, 제3항은 ‘수업일수, 휴업일, 수업운영방법 등’은 대통령령으로 정한다고 규정함
 - 이에 따른 동법 시행령 제45조(수업일수) 제1항은 “학교의 장은 천재지변 등 교육과정의 운영상 필요한 경우에는 학교의 수업일수의 10분의 1의 범위에서 수업일수를 줄일 수 있다”고 규정함
 - 제47조(휴업일) 제2항은 “학교의 장은 비상재해 기타 급박한 사정이 발생한 때에는 임시휴업을 할 수 있다”고 명시하고 있음. 이에 따라 초·중·고교의 장이 임시휴업을 결정할 수도 있음
 - 제48조(수업운영방법 등) 제4항은 “학교의 장은 교육상 필요한 경우에는 원격수업 등 정보통신매체를 이용하여 수업을 운영할 수 있다. 이 경우 교육대상, 수업 운영 방법 등에 관하여 필요한 사항은 교육감이 정한다”고 규정하고 있음. 이에 따라 초·중·고교는 교육감이 정하는 바에 따른 정보통신매체를 이용한 수업을 실시할 수 있으나, 원격수업을 수업일수로 인정하기 위한 법령상 근거로는 미흡함

나. 문제점 및 개선과제

- 첫째, 교육부는 학교장과 교육감이 휴업 여부를 결정할 수 있는 통일된 가이드라인을 마련하고, 그에 따라 학교와 시·도교육청이 감염병 등 다양한 상황에 능동적으로 대응할 수 있도록 할 필요가 있음
 - 교육부가 제시한 휴업 단계별 학사일정 조정 및 학습 지원 방안에 대해 보다 시의적절한 때에 국민들이 이해하기 쉽게 안내를 해줄 필요가 있다는 지적이 있음
 - 법령상 초·중·고 임시휴업을 결정할 권한이 학교장에게도 있으나, 휴업 결정을 위한 통일된 기준이 제시되지 않아 학교가 자체적으로 임시휴업 여부를 판단하기에 어려움이 있다는 지적이 있음

- 그리고 “정부는 만일의 사태에 대비해 기준 및 방안을 신속히 마련·제시했어야 하는데, 개학을 앞두고 2월 말에서 3월 2일이 되어서야 발표하여 급박한 상황 변화에 신속하게 대처하지 못하였다”는 지적이 있음
- 둘째, 온라인에 제공되는 부족한 과목의 수업자료를 확충하고, 학습자료의 질을 점검하고 체계적으로 활용할 수 있도록 교원을 지원하는 시스템을 구축·운영할 필요가 있음
 - 개학이 계속 연기되면서 ‘학습 공백’에 대한 우려가 크게 제기됨. 교육부는 학습 지원을 위해 온라인 학습을 제공하겠다고 발표하였으나, 현장에서는 아직 준비가 미흡한 상황에서 실효성이 떨어질 수 있다는 우려의 목소리도 있음
 - 그리고 온라인을 통해 학생에게 제공되는 과목별 학습 자료의 양적 편차 및 질적 수준, 온라인 수업에서 발생될 수 있는 집중력 및 참여도 저하에 대한 대책이 미흡하다는 우려가 여전히 제기되고 있음
- 셋째, 원격수업의 수업일수 인정 관련 근거 법령을 마련하고, 국가차원에서 온라인교육지원센터를 설립 또는 지정하여 공동으로 개발·활용하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 초·중·고교는 감염병 등이 발생하였을 때 휴업이나 수업일수 감축은 가능하지만, 그 기간 동안 등교하지 않고 온라인 등을 통해 재택수업으로 수업 이수를 인정하는 것에 대해서는 법적 근거가 미흡하다는 지적이 있음²¹⁵⁾
 - 이에 「초·중등교육법 시행령」에 “감염병 등에 따라 정상수업이 어려운 경우 관할청의 승인을 얻어 원격학습의 방식으로 수업 이수를 대체할 수 있도록” 하는 규정을 추가하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 그리고 수업 이수를 대체할 수 있는 온라인 서비스는 교사 또는 교육청 차원에서 개발하는 데에는 한계가 있으므로 국가차원에서 온라인교육지원센터를 설립 또는 지정하여 공동으로 개발·활용하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 또한 향후 디지털교과서 개발 교과목 확대를 검토하고, 종합적이고 체계적인 교육플랫폼을 제공할 필요가 있음

215) 이준·정순원, 「초중등학교 온라인 수업 도입을 위한 법제도적 과제」, 『교육법학연구』 제24권 제3호, 2012, 126쪽.

- 넷째, 정부는 장애학생 등 교육취약계층 학생들에 대해 맞춤형 지원 방안을 마련하여 학습 결손 예방 및 교육사각지대 해소, 교육격차 최소화 등을 위해 노력할 필요가 있음
 - 교육부는 일반 학생들에 대해 온라인 학습을 할 수 있도록 지원하겠다고 하였으나, 시청각장애학생 등을 포함한 특수학교·특수학급 학생, 농어촌 등 온라인 교육여건이 취약한 학생, 기초학력 미달학생, 학업중단 위기학생 등 추가적인 학습 지원이 필요한 학생과 직업계열 특성화고 학생 등 현장실습이 필요한 학생에 대한 구체적인 지원 방안이 미흡하다는 지적이 있음

※ 사회문화조사실 교육문화팀²¹⁶⁾

2 초·중등학교 온라인 개학 및 학사운영

가. 현황

- 정부는 코로나바이러스감염증-19(이하 ‘코로나19’) 대응을 위해 초·중·고교, 특수학교 및 각종학교의 개학일을 5주 이상 연기하였고, 4월 9일에 중·고교 3학년부터 순차적으로 원격수업 방식의 온라인 개학을 실시함²¹⁷⁾
 - 중·고교 1-2학년과 초등학교 4-6학년은 4월 16일부터, 초등학교 1-3학년은 4월 20일부터 온라인 개학을 실시함
 - 한편, 교육부는 당초 11월 19일이었던 대학수학능력시험 시행일을 2주 연기한 12월 3일에 실시한다고 발표하였고, 이에 따라 대학수학능력시험 모의평가(6월, 9월)와 대학입학전형 일정도 연기되어 시행될 예정임
- 그동안 교육부는 개학일에 임박해서야 1-2주씩 단기 연장 방침을 발표하였고, 이에 따

216) 이 글은 ‘유지연, 「코로나19 대응을 위한 초·중·고교 휴업 및 수업운영 대책과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1670호, 국회입법조사처, 2020. 3. 16.’을 바탕으로 작성함.

217) 교육부, 「처음으로 초·중·고·특 신학기 온라인 개학 실시」, 보도자료, 2020. 3. 31.

라 일선 학교와 학생·학부모는 단기적으로 대응해 왔음

- 이러한 대응에 대해 전례가 없는 상황이므로 불가피하다는 주장과 2015년 메르스(MERS) 발병으로 인한 경험에도 불구하고 대응이 미흡하였다는 지적도 있음

- 지금까지의 대책만으로는 2020학년도 학사일정운영과 학생의 학습에 차질이 발생할 우려가 있음. 또한 등교 개학 후 감염병 발생 시 개별 학교나 지역에서 휴업이 실시될 수 있고, 감염병은 수능시험 시기, 대학입시과정(면접, 논술, 실기)에서도 발생할 수 있으므로 이에 대응하기 위한 법령개정과 제도 정비가 필요하다는 주장이 있음

나. 문제점 및 개선과제

- 첫째, 원격수업에 대한 학생 참여를 높이고 교육격차를 줄이기 위해 EBS 강의를 포함하여 원격수업으로 개발된 효과적인 프로그램으로 수업을 실시하고, 이를 중간·기말고사 및 수능시험에 연계하며 원격수업 운영시 교원의 권한과 책무를 명시하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 교육부의 ‘학습공백 방지 대책’은 휴업 중에 학생 스스로 원격학습을 하도록 유도하는 방식이고, 온라인 개학 후 수업으로 인정되는 원격수업을 실시할 경우에도 학생의 참여도를 높일 구체적인 방안을 찾기 어렵다는 지적이 있음
 - 「초·중등교육법 시행령」 제45조(수업일수) 제1항은 “학교의 장은 천재지변 등의 경우에는 1/10의 범위에서 수업일수를 줄일 수 있도록” 규정하고 있으나, 수업일수 감축 시 휴업 중인 학생의 학습대책에 대해서는 규정하지 않았음
 - 그리고 교육부(2020. 3. 27.)가 제시한 ‘실시간 쌍방향 수업’은 단기간 내에 준비하기 쉽지 않고, 교사·학교 간 격차가 크며, EBS 강좌 등 ‘콘텐츠 활용 중심 수업’을 평가와 연계하는 방안이 제시되지 않아서 한계가 있다는 지적이 있음
 - 이에, 교육부와 교육청은 EBS 강의를 포함한 원격수업 운영 시 교원의 학생지도 및 평가 등에 관한 권한과 책무를 명시할 필요가 있음
- 둘째, 초·중·고교의 원격수업을 수업일수로 인정하기 위한 법령개정을 조속히 추진할 필요가 있음. 이를 위해 「초·중등교육법」을 개정하여 “학교장은 감염병이 발생하는 등

정상적인 수업진행이 어려운 경우에 관할청의 승인을 받아 원격수업을 수업으로 인정할 수 있도록” 하고, “원격수업을 이수할 경우 출석과 수업방법, 평가, 학교생활기록부 작성 등은 교육부장관이 정하도록” 규정하는 방안을 마련할 필요가 있음

- 교육부는 감염병 등으로 인한 교실수업이 곤란할 경우에 ‘원격수업 운영 기준안’에 따라 원격수업을 수업일수로 인정하겠다고 밝혔으나 초·중·고교의 원격수업을 수업일수로 인정하기 위한 법령상 근거가 미흡하다는 주장이 있음
- 「초·중등교육법」 제24조제2항은 주로 방송·통신을 수업에 이용하는 학교 및 학생을 위해 마련된 규정임
- 또한 법 제24조제3항 및 동법 시행령 제48조제4항은 원격수업의 수업 인정에 대해 명확하지 않고, 학교장이 모든 수업을 원격수업으로 실시하는 것까지 인정된다고 해석될 여지가 있으며, 교육부장관이 원격수업의 기준을 정하도록 위임하고 있지 않음
- 조속한 법률 개정이 어려울 경우, 정부는 대통령령을 개정하여 이에 관한 법령상 근거를 명확히 하는 방안을 검토할 필요가 있음²¹⁸⁾

□ 셋째, 정부의 ‘신학기 개학 준비추진단’의 원격교육 지원반을 3-4개 팀으로 하여 기능과 인력을 확충하고, 학교 현장에서 필요로 하는 사항을 교육부-교육청이 신속하게 해결해주는 체계로 운영할 필요가 있음

- 개학 준비추진단은 원격수업 및 학생의 자체적인 학습을 효과적으로 지원하기에 부족하고, 학사일정 운영 추진체계가 미흡하다는 문제가 제기됨
- 현행 추진체계는 교육부-시·도교육청-단위학교 간의 긴밀한 소통 및 협의를 통해 현장에 적합한 새로운 대안을 모색하기에 부족하다는 지적이 있음
- 개학 준비추진단의 원격교육 지원반 기능 강화와 더불어 서버 증설과 학생용 단말기 지원 등 원격수업 여건 마련, 기술지원 및 컨설팅, 콘텐츠 개발, 교원 역량 개발을 위한 원격연수 등을 안정적으로 추진하려면 코로나 추경 등을 통해 적극적으로 예산을 확보할 필요도 있음

218) 유지연, 「코로나19 대응을 위한 초·중·고교 휴업 및 수업운영 대책과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1670호, 국회입법조사처, 2020. 3. 16.

- 넷째, 중간·기말고사에 대한 전국적 공동안, 수능시험·대학입시 과정에서 감염병 발생 시의 매뉴얼을 마련하여 학교 현장에서 안정적으로 대응할 수 있도록 대비해야 할 것임

ⓧ 사회문화조사실 교육문화팀²¹⁹⁾

3 대학 원격수업 및 학사운영 대책

가. 현황

- 교육부는 3월 2일 “코로나19가 안정될 때까지 집합수업을 지양하고 재택수업을 실시 하도록 하는 「학사운영 권고안」”을 발표함²²⁰⁾
- 대학의 재택수업 실시에 대해 “대다수 대학의 온라인 강의 운영 경험과 준비 부족”²²¹⁾과 “강의 운영의 부실”에 대한 우려를 제기하였고, “등록금을 일부 환불해 달라”는 주장도 제기됨
 - 이러한 상황에서 대학 현장의 혼란을 줄이고 효과적인 대응방안을 마련하기 위해서는 재택수업의 법적 성격을 살펴보고, 현실적인 대안을 점검할 필요가 있음
- 대학의 휴업 및 개강 연기, 수업일수, 원격수업 및 재택수업 관련 법령은 다음과 같음
- (휴업 및 개강 연기) ①「고등교육법」 제61조(휴업 및 휴교 명령) 제1항 및 제4항에 따르면 교육부장관은 휴업을 명할 수 있고 이에 따라 휴업할 경우에는 수업과 등교 등이 정지됨. ②동법 제20조(학년도 등) 제1항 따르면 대학이 3월 1일이 아닌 시기에 학년도를 시작하려면 사전에 학칙을 개정하여야 함. 그리고 ③제20조 제2항은 대학의 임시휴업은 대학이 학칙으로 정할 수 있다고 규정함

219) 이 글은 ‘이덕난, 유지연, 「코로나19 휴업에 따른 초·중·고교의 원격수업 및 학사일정 개선 방안」, 『이슈와 논점』 제1696호, 국회입법조사처, 2020. 4. 2.’를 바탕으로 작성함.

220) 교육부, 「코로나19 대응을 위한 교육 분야 학사운영 및 지원방안 발표」, 2020. 3. 2.

221) 오유신, 「교육부 '재택수업' 권고했지만 대학들 온라인 강의 1%도 안 돼」, 조선일보, 2020. 3. 4.; 한승곤, 「“영상 편집 못 하는데” 온라인 강의 확대, 교수들 '막막'」, 아시아경제, 2020. 3. 10.

- (수업일수) 「고등교육법 시행령」 제11조제2항 및 제3항에 따라 대학은 2020학년도 1학기 수업(15주)을 13주까지 단축하여 운영할 수 있음
 - 다만, 이 경우에도 1학점 당 1학기에 15시간 이상을 이수할 수 있도록 하여야 하고(제11조제4항), 이는 수업일수가 단축되더라도 실제 이수시간은 단축되지 않도록 해야 한다는 의미임
- (원격수업 및 재택수업) 「고등교육법 시행령」 제14조의2(수업 등)는 “법 제22조제22)에 따라 방송·통신에 의한 수업방법 또는 학교 밖에서 이루어지는 수업방법에 관하여 학칙으로 정하려는 경우에는 수업 운영, 학사 관리, 교육 시설·설비 및 그 밖에 교육부장관이 정하는 사항에 관하여 교육부장관이 정하는 기준에 따라야 한다”고 규정하고 있음
 - 한편, 교육부가 발표한 재택수업은 법적 용어는 아니고, 원격수업을 포함하여 강의실에 모이지 않은 상태에서 진행되는 수업방법을 의미함

나. 주요 쟁점 및 문제점

□ 개강 연기 등의 법적 성격과 결정 권한에 대한 혼란이 있었음

- 일부 언론에서 학교의 1~3주간 개강 연기와 수업일수 감축에 대해 교육부가 천재지변으로 판단하였다는 주장이 보도됨²²³⁾
- 그러나 임시휴업 및 수업일수 감축의 권한은 대학의 장에게 있고(「고등교육법 시행령」 제12조제2항 및 제11조제3항), 교육부는 임시휴업을 권고한 것으로 해석됨
- 이에 따라 지난 3월 1일에 2020학년도는 개시되었고, 1학기 개강 이전에 휴업(방학)을 먼저 실시하였으며, 향후 휴업 연장 또는 수업일수 단축에 대해서도 대학의 장이 정할 수 있음

□ 원격수업 및 일반 교과목의 구분과 이수방법에 대한 논란이 제기됨

222) 「고등교육법」 제22조(수업 등) 제1항은 “학교의 수업은 학칙으로 정하는 바에 따라 주간수업, 야간수업, 계절수업, 방송·통신에 의한 수업 및 현장실습수업 등의 방법으로 할 수 있다”고 규정하고 있음. 그리고 제2항은 “제1항에 따라 학칙으로 방송·통신에 의한 수업방법 또는 학교 밖에서 이루어지는 수업방법을 정하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라야 한다”고 규정하고 있음.

223) 박성진, 「교육부, 신종코로나 ‘천재지변’ 판단. 수업일 단축 허용」, 연합뉴스, 2020. 2. 7.

- 원격수업 교과목과 원격수업이 아닌 교과목(이하 ‘일반 교과목’)의 구분과 이수방법에 대해 학생·교원이 혼란스러워하고 있음
- 일반 교과목은 “평가를 제외한 교수-학습 활동의 70% 미만 범위 내에서 원격수업 형태로 운영할 수 있도록” 규정하고 있음. 그러므로 1학점당 9시간까지 원격수업 형태로 운영할 수 있으나, 온라인 평가는 실시하기 어려움²²⁴⁾
 - 이에 따라 1학점당 최소 4시간 이상의 수업과 중간·기말고사는 강의실에서 해야 함. 이는 수업일수를 단축(2주 이내)할 경우에도 동일하게 적용됨
- 그리고 일부에서 이번 1학기에 한하여 일반 교과목 중간·기말고사의 온라인 실시를 허용해줄 것을 요구하고 있음
 - 그러나 해당 과목 평가의 공정성과 다른 과목 평가 결과와의 형평성 등에 대한 우려가 있으므로, 교육부와 대학은 이에 대한 대책을 함께 마련해야 함
- 원격수업 교과목이 부족하고, 재택수업 준비가 미흡하다는 지적이 있음
 - 한국대학교수협의회가 2019학년도 기준으로 중국인 유학생이 1천 명 이상인 17개 대학을 조사한 결과를 살펴보면, 대부분의 대학에서 원격수업 교과목의 비율이 전체 교과목의 1% 미만인 것으로 나타남
 - 일반 교과목의 원격수업을 포함한 재택수업에 대해서는 준비 부족과 강의 부실 우려가 크게 제기되고 있음
 - “운영 경험이 있는 학교들도 약 4~5천 개 강좌를 동시에 온라인 강의로 진행하려다 보니, 많은 준비가 필요한 상황이고, 대부분의 대학 및 교수들은 동영상 강의 경험이 없어서 당황스러워하고 있다”는 주장이 제기됨²²⁵⁾
- 장애대학생 등의 원격학습 지원 대책이 미흡하다는 지적이 있음
 - “청각장애인의 경우 대부분의 동영상에는 자막이 제공되지 않고 수업 도우미도

224) 교육부장관이 정한 「일반대학의 원격수업 운영 기준」은 ‘일반대학의 원격수업 교과목’ 개설 비율에 대하여 “학기별 각 전공(학과) 개설 총 교과목 학점 수의 20% 내에서 학칙으로 정하도록” 규정함. 원격수업 교과목은 출석부터 평가까지의 모든 교수-학습 과정이 온라인으로 진행하고, 콘텐츠 재생과 질의·응답, 토론 등으로 구성됨.

225) 김도용, 「코로나로 ‘생애 첫 동영상 강의’ 교수들 진땀」, 뉴스1, 2020. 3. 5.

- 결에 없어서 수업 이해도가 크게 저하 된다”는 주장이 제기됨.²²⁶⁾ 시각장애인도 온라인 게시판을 활용한 질의응답 및 토론 등의 수업 방식에 참여하기 어려움
- 교육부(2020. 3. 3.)는 “수어통역사, 속기사, 점역사 등을 통해 면대면 또는 원격으로 지원하겠다”고 설명함. 그러나 “2019년에는 장애대학생 9,653명에 대해 160명(1인당 약 60명)의 전문 교육지원인력이 지원되었으나, 이번 1학기에는 재택수업으로 전문 인력과 예산이 크게 부족할 것”이라는 우려가 제기됨²²⁷⁾

다. 개선 방향

- 첫째, 정부는 교육부가 지정하는 원격교육지원센터에 조속히 예산과 전문 인력을 지원하여 이미 개발된 온라인 강의²²⁸⁾의 활용을 희망하는 대학 및 교원에게 실용적인 서비스를 제공할 필요가 있음
- 둘째, 대학이 원격수업 동영상 제작하거나 실시간 영상수업 인프라를 구축하는 비용²²⁹⁾의 일부를 정부가 지원하고, 그 결과물을 타 대학도 무·유료로 활용할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음. 장기적으로는 국가 지원으로 개발하여 무료로 활용할 수 있는 K-MOOC²³⁰⁾를 활성화시킬 필요가 있음
- 셋째, 장애대학생 등 취약계층의 원격학습 지원 대책을 마련하여야 함
- 넷째, 전체 학생의 학습 참여를 제고하기 위한 장학금 지원, 원격수업 근로장학생을 선발하여 온라인 수업의 원활한 진행을 보조하는 방안도 검토할 수 있음

❖ 사회문화조사실 교육문화팀²³¹⁾

226) 조인우, 「대학강의 온라인 전면대체…청각장애 학생들은 “막막해”」, 뉴시스, 2020. 2. 26.

227) 이효석, 「대학 재택수업 예정인데…9천여명 장애학생 지원인력은 160명뿐」, 연합뉴스, 2020. 3. 3.

228) 한국방송통신대(700개), K-MOOC(745개), 한국교육학술정보원(1만 8천여 개), 사이버대학(1,399개, 유료 2,778개)의 무료강좌가 있음.

229) “성균관대는 4,100개 교과목의 2주 분량 수업을 준비하는 데에 약 8억 원이 추가로 소요될 것으로 추산됨”. 강태연, 「‘코로나19’ 대학 개강연기 대책 ‘온라인강의’ 실효성 논란」, 베리타스알파, 2020. 2. 13.

230) 교육부가 지원하고 대학이 개발한 쌍방향 한국형 온라인강좌(무료)임.

231) 이 글은 ‘이덕난, 「코로나19 대응을 위한 대학 학사운영 대책과 개선 방향」, 『이슈와 논점』 제1668호, 국회입법조사처, 2020. 3. 12.’을 바탕으로 작성함.

4 확진자 동선 공개와 개인정보보호

가. 현황

- 감염병 확산 방지·예방을 위한 확진자의 동선 공개가 개인정보를 과도하게 침해할 수 있다는 문제 제기가 있음
 - 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제34조의2는 주의 이상의 위기경보 발령 시 감염병 환자의 이동경로, 이동수단, 진료의료기관 및 접촉자 현황 등 국민들이 감염병 예방을 위하여 알아야 하는 정보를 공개하도록 규정하고 있음
 - 이에 따라 질병관리본부 및 지자체는 확진자의 이동경로와 방문 장소 등을 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하고 있음
 - 이러한 확진자 동선 공개가 지역사회 바이러스 전파 차단에 효과적이라는 평가와 함께, 개인정보의 과도한 노출로 인권 침해가 발생한다는 지적이 있음
 - 이와 관련하여 국가인권위원회는 지난 3월 9일 성명을 내고 확진자의 사생활 보호를 위해 개인을 특정하지 않고 시간별로 방문 장소만을 공개하는 방안 등을 고려할 필요가 있다고 표명하였음
 - 이에 중앙방역대책본부는 3월 14일 감염병 환자에 관한 정보공개를 제한하는 취지의 ‘확진환자 이동경로 등 정보공개 안내’ 지침을 지자체 등에 배포하였음
 - 위 지침은 확진자의 거주지·세부주소·직장명 등 개인을 특정할 수 있는 정보를 공개하지 않도록 권고하고 있으며, 시간상으로는 증상 발생 1일 전부터 격리일까지, 장소적으로는 감염을 우려할 만큼 확진자와 접촉이 일어난 장소 및 이동수단만을 공개하도록 하고 있음
- 해외에서도 확진자 정보 공개의 사생활 침해에 관한 논란이 이어지고 있으며, 개인정보 감독기구가 감염병 대응 관련 개인정보 처리 원칙을 발표한 바 있음
 - 미국의 경우 각 주(州)는 다른 방식으로 코로나19 확진자 관련 정보를 공개하고 있으며 대체로 최소 정보 제공 원칙을 유지하고 있는 것으로 파악됨²³²⁾

232) 플로리다 주(州)는 비교적 상세한 정보를 공개하고 있는 것으로 평가됨(<https://experience.arcgis.com/>)

- 그러나 효과적인 감염병 대응을 위하여 적극적으로 확진자의 동선을 추적·공개해야 한다는 주장이 있으며 그 근거로 대만·싱가포르 사례 등이 제기되고 있음²³³⁾
- 유럽연합 개인정보보호 이사회(EDPB) 의장은 3월 16일 ‘코로나19 맥락에서의 개인정보 처리에 대한 의장 성명서’에서 코로나19 대응 시에도 정보주체의 개인정보 보호를 보장해야 한다고 표명하였음²³⁴⁾
 - 위 성명서는 「유럽 개인정보 보호 규정(GDPR)」에 따르면 신종 코로나바이러스 대응에 필요한 경우 정보주체의 동의 없이도 개인정보를 처리할 수 있다고 하면서도, 그 처리에 있어 필요성·적절성·비례성을 준수하여야 하며 사법적 구제를 받을 권리 등 적절한 보호조치가 마련되어야 한다고 하였음
 - 유럽 각국의 개인정보 보호 당국은 코로나19 대응에 관한 개인정보 처리에 있어 비례성 원칙, 데이터 최소 수집의 원칙 등 GDPR을 준수하고 있는 것으로 파악됨²³⁵⁾

나. 문제점 및 개선과제

- 확진자 동선 공개 지침 발표 이후에도 정보 공개를 둘러싼 논란이 계속되고 있으며, 종합적인 정보 제공에도 미흡한 것으로 보임
 - 지침 발표 이후에도 여전히 지자체별로 정보 공개 수준에 차이가 존재하며, 확진자의 동선이 여러 지자체에 걸쳐 있는 경우가 많아 종합적인 정보를 제공하기 어려운 측면이 있음
 - 간략해진 동선 공개로 감염병 방지에 미약하다는 견해와 여전히 사생활 침해 가능성이 있다는 견해가 존재함

- 확진자 동선 공개와 관련하여 감염병의 효과적인 대응과 사생활 보호 간 균형점을 모

experience/96dd742462124fa0b38ddedb9b25e429, 최종 검색일 : 2020. 3. 30.)

233) 뉴욕타임즈, 「How much should the public know about who has the coronavirus?」, 2020. 3. 28.

234) European Data Protection Board(EDPB), 「Statement by the EDPB Chair on the processing of personal data in the context of the COVID-19 outbreak」, 2020. 3. 16.

235) Hogan Lovells, 「Coronavirus and Data Protection: Europe's Data Protection Authorities' Views」, 2020. 3. 16.

색하고, 정보 공개 관련 추진체계 및 법령을 정비할 필요가 있음

- 확진자에 관한 정보 공개 목적을 명확히 하고 그러한 목적을 달성할 수 있는 선에서 개인정보 및 사생활 침해를 최소화하는 방안이 필요해 보임
 - － 확진자의 동선을 공개하는 목적이 확진자와의 밀접 접촉 여부를 판단할 수 있도록 하는 것이라면, 여러 확진자가 방문했던 장소를 묶어 시간대별로 공개하는 방안으로 그 목적을 달성하면서 사생활 침해를 줄일 수 있을 것으로 보임²³⁶⁾
- 감염병 방역 당국과 개인정보 감독기구가 협의하여 감염병 대응 시 개인정보 처리에 관한 기준을 마련하고, 정보 공개 등의 추진체계를 일원화할 필요가 있음
 - － 감염병 대응과 개인정보 보호가 조화될 수 있도록 개인정보 보호 사무를 담당하는 개인정보보호위원회 등에서 공개 기준 등에 관한 의견을 제시할 필요가 있음
 - － 확진자 정보 공개는 감염병 대응 및 차단을 위해 전략적으로 활용할 필요가 있으며 일관되고 종합적인 정보 제공이 효과적이므로, 방역 당국에서 확진자 정보 공개를 주도하는 방식이 바람직할 것으로 보임
- 확진자 동선 공개는 사생활 침해 소지가 높아 정보주체의 권리를 보장하고 침해 우려를 낮출 수 있는 방안을 검토할 필요가 있음
 - － 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제34조의2의 정보공개와 관련하여 구체적인 절차 및 방법, 이의신청 범위 등이 미흡하여 하위 법령에서 보완할 필요가 있으며, 이 때 확진자의 이의신청권 보장 등을 검토할 필요가 있어 보임
 - － 감염병 대응 과정에서 대규모로 수집된 민감한 개인정보의 오남용을 방지할 수 있도록, 개인정보 수집 및 공개 시 정보주체에게 그 사실을 통지를 하였는지, 감염병 관련 업무 종료 시 지체 없이 해당 정보를 파기하였는지 여부 등을 사후적으로 점검할 필요가 있음
 - － 감염병 대응 등 긴급상황에서의 개인정보 처리와 관련하여 「개인정보 보호법」,

236) 이와 관련하여 중앙방역대책본부는 5월 2일 관리 기한이 지난 확진자 동선 정보를 보도자료에서 삭제하기로 하였고, 5월 13일에는 확진자가 방문한 사업장의 상호명을 1회만 공개하기로 하였으며, 특정 장소에서 집단발생 시 집단발생 장소의 공지와 개별 환자 동선을 분리하여 공개하도록 확진자 동선 공개 가이드라인을 보완하여 시행할 계획이라고 밝혔다.

「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」에서 정보주체의 권리 범위, 제한 조건, 이의 제기 등에 관한 요건과 절차를 구체화하는 방안을 검토할 필요가 있음

☒ 사회문화조사실 과학방송통신팀

5 감염병 보도 규제

가. 현황

□ 코로나19와 같은 감염병 보도와 관련한 법률 및 자율 규제의 현황은 다음과 같음

- 법률 규제로는 방송의 경우 「방송법」 제33조 및 「방송심의에 관한 규정」, 통신의 경우 「정보통신에 관한 심의 규정」에 의해 심의를 받음
 - 코로나19 관련 방송심의는 2020년 5월 15일 기준으로 총 43건으로, 「방송심의에 관한 규정」 제14조(객관성) 등에 대한 위반으로 각각 주의 3건, 권고 34건, 의견제시 6건의 조치를 받음²³⁷⁾
 - 참고로 코로나19 관련 통신심의는 2020년 5월 10일 기준으로 2,728건에 달하며, 이 중 삭제는 135건, 접속차단은 39건임²³⁸⁾
- 자율 규제로는 한국신문협회·한국방송협회·한국신문방송편집인협회·한국기자협회·한국신문윤리위원회가 2014년 세월호 침몰 사고를 계기로 제정한 「재난보도 준칙」과 코로나19 발생 이후 한국기자협회가 긴급하게 배포한 「코로나19 보도 준칙」 등이 있음
 - 「재난보도 준칙」은 자연재난 및 사회재난을 포함하는 것으로, 정확한 보도, 예방 정보 제공, 무리한 보도 경쟁 자제, 유연비어 방지, 선정적 보도 지양, 피해자 인권 보호, 취재진의 안전 확보 등에 관하여 규정함

237) 방송통신심의위원회 제출자료, 2020. 5. 15.

238) 방송통신심의위원회 제출자료, 2020. 5. 15.

- 「코로나19 보도준칙」은 코로나19 취재 및 보도 시 기자의 안전 유의, 특정집단에 대한 차별적 정서 배제를 위해 감염병의 공식 명칭 사용, 허위조작정보의 차단, 인권침해 및 혐오와 불안을 유발하는 자극적 보도 자제 등에 관하여 규정함

나. 문제점 및 개선과제

- 코로나19의 발생과 함께 정부의 발표 및 대응, 확진자의 신원과 동선을 포함한 개인정보 및 지역 정보, 의학 정보와 예방법, 마스크 및 손세정제 등 위생용품의 수급 상황까지 각종 감염병 관련 보도가 이어지고 있음
 - 코로나19와 같은 감염병이 발생하면 국민들은 정부의 발표와 함께 언론의 보도를 통해 정보를 습득하게 되기 때문에 감염병에 대한 보도는 신속하면서도 무엇보다 정확한 보도가 매우 중요함
 - 그러나 지나친 속보 경쟁으로 인한 부정확한 보도, ‘공포’, ‘봉쇄’, ‘~가 뚫렸다’ 등의 공포를 조장하는 자극적인 보도, 불필요한 확진자 신원 노출 및 특정 인종과 지역에 대한 혐오 확산 등의 문제가 나타나고 있음
- 「방송심의에 관한 규정」에 감염병 관련 별도의 조항을 신설함으로써 방송심의를 강화할 필요가 있음²³⁹⁾
 - 감염병에 대한 보도가 국민에게 미치는 영향이 매우 큰 것을 고려하여 「방송심의에 관한 규정」 제3절의2(재난 등에 대한 방송)의 제24조의2제1항제2호가 기상재난을 별도로 명시한 것과 같이 감염병 관련 조항을 신설하거나, 이 규정 제21조의3(성폭력·성희롱 사건보도)이나 제23조(범죄사건 보도)와 같이 감염병 보도를 별도의 조항으로 분리하여 신설하는 방안을 검토해 볼 수 있음
- 학계 및 언론사 등이 논의하여 감염병에 관한 보도 준칙을 새롭게 마련하고, 이를 준수할 수 있도록 자율 규제를 강화할 필요가 있음
 - 기존의 재난보도 준칙이 자연재난 및 사회재난을 포괄적으로 규정하고 있기 때문에 다소 일반적인 지침에 그칠 수 있으므로, 감염병에 대한 별도의 보도 준칙을 새롭게 마련할 필요가 있음
 - 감염병 보도 준칙은 보도의 내용과 방식, 취재 기자의 안전, 감염병 및 개인정보

239) 참고로 정보통신의 경우 「정보통신에 관한 심의규정」 제4조제1항제1호에 의해 최소규제의 원칙이 적용됨.

보호 관련 법률에 근거한 정보 공개의 범위, 불필요한 공포와 혐오 확산 방지 등의 내용이 포함될 수 있음

- 취재기자를 포함한 언론인은 감염병에 특화된 보도 지침을 반복적인 교육과 훈련을 통해 엄격하게 지키고 실천함으로써 감염병 대응과 관련하여 언론의 역할을 충실히 수행해야 함

❖ 사회문화조사실 과학방송통신팀²⁴⁰⁾

6 노인 등 감염취약계층 현황과 향후 과제

가. 현황

- 코로나19 확진자 및 사망자의 연령별 현황을 살펴보면, <표 IV-19>와 같음
 - 2020년 5월 20일 0시 기준, 총 누적 확진자 11,110명 중 사망자는 263명으로 치명률²⁴¹⁾이 2.37% 수준임
 - 연령별로 살펴보면, 확진자 수는 20대가 3,100명으로 전체 확진자의 27.90%를 차지하고 있어 가장 많지만,²⁴²⁾ 사망자가 없어 치명률은 0%임
 - 반면, 확진자수는 많지 않지만 사망자수가 가장 많은 연령층은 70대 이상의 노인층으로, 전체 사망자의 77.79%를 차지함
 - 치명률은 70대가 10.88%, 80대 이상이 25.92%로 고령화될수록 급격히 상승하고 있음을 보여줌

240) 이 글은 ‘김여라, 「감염병 보도 규제의 현황 및 개선방안」, 『이슈와 논점』 제1665호, 국회입법조사처, 2020. 3. 4.’을 바탕으로 작성함.

241) 치명률 = 사망자수/확진자수 × 100.

242) 특정 종교단체(신천지) 활동을 통해 단체 감염된 확진자 5,212명(2020. 5. 20. 0시 기준) 중에서 20대 연령층이 높은 비율을 차지한 것이 전체 20대 확진자수가 초기에 급격히 늘어난 주요 원인으로 작용함. 최근 이태원 클럽 관련 누적 확진자 196명 중 19~29세 연령집단이 총 116명을 차지함. 20대 연령층은 일반적으로 기저질환이 없고 다양한 외부활동을 하므로, 경증 또는 무증상 상태에서 바이러스를 전파할 소지가 큰 연령군에 해당한다 할 것임.

〈표 IV-19〉 코로나19 확진자 및 사망자의 연령별 현황

구분		확진자수(%)	사망자수(%)	치명률(%)
계		11,110 (100.0)	263 (100.0)	2.37
연령 (세)	80+	490 (4.41)	127 (48.29)	25.92
	70-79	717 (6.45)	78 (29.66)	10.88
	60-69	1,369 (12.32)	38 (14.45)	2.78
	50-59	1,972 (17.75)	15 (5.70)	0.76
	40-49	1,468 (13.21)	3 (1.14)	0.20
	30-39	1,219 (10.97)	2 (0.76)	0.16
	20-29	3,100 (27.90)	0 (0.00)	-
	10-19	627 (5.64)	0 (0.00)	-
	0-9	148 (1.33)	0 (0.00)	-

주 : 보건복지부 질병관리본부 홈페이지(2020. 5. 20.), 「코로나바이러스감염증-19 국내발생현황(정례브리핑)」

- 65세 이상 노인은 다양한 기저질환이 있다 보니, 코로나19에 감염될 경우 중증으로 급격히 진행되어 사망에 이를 가능성이 커짐을 보여줌
- 코로나19 사망자 관련 통계에 의하면, 기저질환 여부가 사망과 밀접한 관련이 있는 것으로 조사되었음

〈표 IV-20〉 사망자와 기저질환 여부

구분		명	비율(%)	비고
총 사망자수		75	100.0	
고위험군	65세 이상	61	81.3	
	기저질환 있음	74	98.7	
기저질환	순환기계 질환	47	62.7	심근경색, 뇌경색, 부정맥, 고혈압 등
	내분비계 및 대사성 질환	35	46.7	당뇨병, 갑상선기능저하증 등
	정신질환	19	25.3	치매, 조현병 등
	호흡기계 질환	18	24.0	천식, 만성폐쇄성폐질환, 폐렴 등
	비뇨·생식기계 질환	11	14.7	
	악성신생물(암)	10	13.3	
	신경계 질환 등	3	4.0	
	소화기계 질환	2	2.7	
	혈액 및 조혈계 질환	1	1.3	

주 : 보건복지부 질병관리본부 홈페이지 자료(기준시점 : 2020. 3. 16. 0시 기준)(http://ncov.mohw.go.kr/bdBoardList_Real.do?brdId=1&brdGubun=11&ncvContSeq=&contSeq=&board_id=&gubun=, 최종 검색일: 2020. 3. 30.)

나. 문제점 및 개선과제

- 특히 전국적으로 확진자의 79.9%인 8,878명(2020. 5. 20. 0시 기준)이 집단발생과의 연관성을 보이고 있는 가운데, 혼자서 일상생활이 어렵고 거동이 불편한 노인이 요양시설 또는 요양병원에서 집단 감염되거나 시설관계자가 감염된 사례가 상당하고,²⁴³⁾ 감염취약계층으로서의 노인문제는 비단 우리나라만의 상황은 아님
 - 예컨대, 스페인에서는 요양시설과 양로원의 노인들이 버려진 채 방치되어 사망하였고,²⁴⁴⁾ 병원에서조차 치료를 받지 못한 노인들이 사망하고 있음²⁴⁵⁾
 - 이탈리아의 코로나19 치명률이 14.2%²⁴⁶⁾로 세계 1위인 이유는 확진자 중 70대 이상 노인들의 비율이 높고, 기저질환 등으로 인해 전체 사망자의 87%가 70대 이상의 노인이기 때문임²⁴⁷⁾
- 전 세계적인 감염병 위기에 대응하고, 치명률을 낮추기 위한 근본적·장기적 대책으로 국민들의 기저질환에 대한 적극적인 예방이 필요함
 - 국민의 건강한 노후를 위하여 순환기 및 내분비계 만성질환 등 기저질환 예방을 위한 적극적인 정책적 개입이 생애주기에 맞추어 제공될 수 있도록 대책을 갖춰 나가야 할 것임
 - 코로나19를 통해, 노인들의 기저질환으로 인한 감염취약성이 확인된 만큼 지자체와 커뮤니티의 보건복지 인프라를 활용한 시민교육과 적극적인 홍보 방안이 보다 적극적으로 마련되어야 할 것임
 - 기저질환 예방사업의 대상은 청년 및 중장년층까지를 포괄해야 하며, 장기간에 걸친 국가차원의 건강프로젝트가 되어야 할 것임

243) 예컨대 대구광역시 지역 두 곳의 요양병원에서 228명, 경북 봉화군의 한 요양시설에서 68명, 경북 경산시의 한 요양병원에서 66명이 집단감염된 것으로 확인됨. 보건복지부 질병관리본부 보도자료, 「코로나바이러스감염증-19 국내발생현황(정례브리핑)」, 2020. 5. 20., 14쪽.

244) 경향신문, 「코로나19 덮친 스페인, 양로원·요양원에서 노인들 버려진 채 발견」, 2020. 3. 24.

245) 한국경제, 「이탈리아에 묻힌 스페인의 비극... "병원서 노인시신 쏟아져"」, 2020. 3. 24.

246) 이탈리아의 코로나19 확진자 226,699명 중 사망자는 32,169명으로, 치명률이 14.2%임. 보건복지부 질병관리본부 홈페이지 자료(2020. 5. 20. 오전 0시 기준).

247) 한국일보, 「9.2% vs. 0.3%...이탈리아·독일 치명률 30배 차이 왜?」, 2020. 3. 23.

- 한편, 지난 2월 17일부터 시행중인 요양병원·요양시설 면회제한, 요양보호사 등 간병 인력의 감염관리 등이 시설 내 감염 감소에 기여했다는 평가를 받고 있으나²⁴⁸⁾ 장기간 지속된 면회제한 조치 등에 대한 완화 요청이 쇄도하고 있는 만큼 중앙정부·지자체·국민의 협력에 기초한 세부적인 완화방안 등도 추가로 마련되어야 할 것임

※ 사회문화조사실 보건복지여성팀

7 마스크 및 방역물자 관리

가. 현황

- 당초 정부는 COVID-19 감염 위험이 있는 경우 마스크 착용을 권고함에 따라 마스크 수요가 폭발적으로 증가하여 마스크 공급 부족 사태를 맞았으며, 의료기관에서 사용하는 방역용 마스크(N95), 전신보호구(레벨D급) 등 물자가 충분하지 않은 것으로 나타남²⁴⁹⁾
- 정부는 마스크 수급이 안정화되도록 공적 공급 마스크 구매 5부제를 실시하였음
 - 또한 의료기관 내 감염 예방을 강화하기 위하여 전신보호복, N95 마스크, 고글 등 방역물품을 수요에 맞게 비축하고, 국산화를 통해 안정적으로 공급할 계획을 밝힌 바 있음²⁵⁰⁾

※ 전신보호복 월 200만 개 구입(~6월), 이후 월 50-100만 개 구입

- 마스크 공급 부족 문제를 해결하고자 취약계층을 비롯한 일반 국민, 의료기관 등에 공적 마스크를 배포하기로 하였는데 배포체계에 있어서도 논란이 발생한 바 있음
- 정부는 마스크의 중복 구매 방지를 위해 요양기관업무포털에 마스크 판매 이력

248) 중앙일보, 「신성식의 레츠 고 9988 “방호복 입고 한번만 뵙고싶다”...요양병원 면회금지에 애타는 효심」, 2020. 5. 20.

249) 중앙일보, 「현장 의료진 장비 부족 심각하다, “일회용 고글 닦고 쓸 정도”」, 2020. 2. 27.

250) 보건복지부 보도참고자료, 「코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑」, 2020. 4. 5.

제 목록을 추가하였음

- 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조의2²⁵¹⁾ 신설에 따라 사회복지시설을 이용하는 감염취약계층에게 마스크 지급 등 필요한 조치를 취할 수 있게 되었음
- 이 외에 「재난 및 안전관리 기본법」 제31조의2²⁵²⁾에 따라 안전취약계층은 안전용품 등을 지원받을 수 있으며, 이에 따라 각 지자체별로 마스크 구입 및 배포 등이 시행되고 있음
- 정부는 의료인 감염차단을 위해 전신보호구, 방역용 마스크의 신속 배분을 위해 실시간 직통 물품 지원체계를 가동하고 있으며, 일선 의료기관에는 대한병원협회, 대한의사협회, 대한치과의사협회, 대한한 의사협회에서 보건용 또는 수술용 마스크를 공급하고 있음²⁵³⁾²⁵⁴⁾

나. 문제점 및 향후 과제

- 감염병 발생 등 공중보건위기상황에서 대응이 가능하도록 마스크 등 방역물자의 비축과 비축된 물자의 체계적 관리가 필요함
- 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제40조²⁵⁵⁾에 근거하여 감염병 대비용 방

251) 제49조의2(감염취약계층의 보호 조치) ①보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 호흡기와 관련된 감염병으로부터 사회복지시설을 이용하는 어린이, 노인 등(이하 '감염취약계층'이라 한다)을 보호하기 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」 제38조제2항에 따른 주의 이상의 위기경보가 발령된 경우 감염취약계층에게 마스크 지급 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

②제1항에 따른 감염병의 종류, 감염취약계층의 범위 및 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

252) 제31조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원) ①3조제5호가목에 따른 재난관리책임기관의 장은 안전취약계층이 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 안전을 확보할 수 있는 생활환경을 조성하기 위하여 안전용품의 제공 및 시설 개선 등 필요한 사항을 지원하기 위하여 노력하여야 한다.

②제1항에 따른 지원의 대상, 범위, 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

③행정안전부장관은 제3조제5호가목에 따른 재난관리책임기관의 장에게 제1항에 따른 지원이 원활히 수행되는데 필요한 사항을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

④행정안전부장관은 제1항에 따른 지원과 관련하여 지방자치단체에 필요한 지원 및 지도를 할 수 있다.

253) 중앙일보, 「현장 의료진 장비 부족 심각하다, “일회용 고글 닦고 쓸 정도”」, 2020. 2. 27.

254) 건강보험심사평가원 영양기관업무포털, 「의료기관 마스크 공급 관련 문의처 및 공급방법 안내」, 2020. 3. 12.

255) 제40조(생물테러감염병 등에 대비한 의약품 및 장비의 비축) ①보건복지부장관은 생물테러감염병 및 그 밖의

- 역물자 등을 비축할 수 있으나, 비축되어 있는 물량이 충분하지 않은 상황임
- 국가 재정 운영상 효율성을 고려하여 적정량을 비축할 수 있도록 하고, 비축 물자의 품질 유지 및 재고 관리 방안(유효 기간 만료 등)을 마련할 필요가 있음
 - 예산의 한계로 하나의 품목을 대량 비축하기 위해서는 다른 품목의 비축량을 제한할 수밖에 없음을 고려하여 체계적인 비축 기준 마련이 필요함
 - 또한 국가 비축은 공급망의 격차를 매우거나 비상사태로 인한 갑작스런 수요 급증에 대응하는 것으로, 공급망을 대체할 수는 없음을 고려할 필요가 있음
- 감염병 취약계층 및 의료기관에 마스크 등 방역물자가 적시에 배포될 수 있도록 전달체계를 개선할 필요가 있음
- 현행 체계에서는 방역물자를 전달받지 못하는 사각지대가 발생할 수 있음
 - 개정된 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따르면 사회복지시설을 이용하는 어린이, 노인 등으로 지급대상이 한정되어 있기 때문에 시설을 이용하지 않을 경우 대상이 될 수 없음
 - 또한 취약계층의 마스크 등 구입, 배포 등이 각 지자체별로 시행되고 있어 지자체별로 차이가 발생할 수 있음
 - 선별진료소나 감염병 전담 병원에 우선적으로 마스크 등을 지급하고 있어 요양병원 등의 경우 부족 사례가 발생할 수 있음
 - 감염병 등 취약계층에 대한 상시 지속적인 모니터링을 통해 지원이 필요한 대상을 선별하고, 배포방법 등 전달체계의 사전 구축이 필요함
 - 감염병 발생 시 감염병 전담 병원 이외의 의료기관 등이 상시 진료 기능을 유지할 수 있도록 별도의 공급망을 유지할 필요가 있음

☎ 사회문화조사실 보건복지여성팀

감염병의 대유행이 우려되면 위원회의 심의를 거쳐 예방·치료 의약품 및 장비 등의 품목을 정하여 미리 비축하거나 장기 구매를 위한 계약을 미리 할 수 있다.

8 의료폐기물 등 폐기물 처리 현황 및 개선

가. 현황

- ☐ 코로나19 확산세가 지속되면서 격리병원, 생활치료센터 등에서 발생한 의료폐기물이 급증하고 있음
- ☐ 정부는 ‘코로나19 관련 폐기물 안전관리대책’(1. 28., 2. 23., 3. 2.)을 세 차례에 걸쳐 수립함
 - 격리된 환자의 음식물쓰레기도 격리의료폐기물로 처리하도록 명확히 하고, 확진 판정 이후 자가격리되는 경우 배출 폐기물을 격리의료폐기물로 안전하게 처리하도록 하는 절차 등의 내용이 포함되어 있음
 - 무증상·경증환자가 생활치료센터에서 관찰 및 의료지원을 받는 경우, 이 때 확진자로부터 발생하는 폐기물은 전량 격리의료폐기물로 당일 소각처리함
 - 한시적으로 적합검사에 필요한 검사수량을 완화하고, 검사기간을 기존 14일에서 7일로 단축하며 용기 생산 후 48시간 내 단기간 보관이 필요한 경우에 품질의 문제가 없는 범위에서 환기·차광 시설을 갖추지 않아도 보관을 허용하기로 함
- ☐ 2020년 1월 23일부터 3월 9일까지 발생한 코로나19 의료폐기물 중 총 395.9톤이 소각됨²⁵⁶⁾
 - 격리병원 발생 폐기물 242.1톤, 생활치료센터 폐기물 42.8톤, 자가격리 확진자 폐기물 50.1톤, 우한교민 임시생활시설 폐기물 61톤 등임
- ☐ 그러나 정부는 코로나19 확산에도 불구하고 2020년 2월 의료폐기물 발생량은 전년 동월 대비 1,898톤 감소하였으며, 아직까지 의료폐기물 처리용량에 여유가 있다고 밝힘
 - 격리의료폐기물이 매일 20톤 가량 발생하여 전년 동월 대비 289.6톤이 증가하였으나 2019년 10월 29일부터 「폐기물관리법 시행령」 개정을 통해 병원 등 의

256) 의학신문, 「환경부 ‘생활치료센터’ 등 코로나 관련 의료폐기물 안전관리 상황 관련 7개 유역(지방)환경청장과의 영상회의」, 2020. 3. 11. 재인용.

로기관에서 발생하는 일회용기저귀를 의료폐기물에서 제외하여 의료폐기물이 2,377.2톤 감소하였기 때문임²⁵⁷⁾

〈표 IV-21〉 2019년 2월 대비 2020년 2월 의료폐기물 발생량

(단위 : 톤)

폐기물종류	2019. 2. (2. 1.~2. 28.)		2020. 2. (2. 1.~2. 28.)		증감량 (증감율(%))
	발생량	허가용량 대비량(%)	발생량	허가용량 대비량(%)	
합계	17,014.55	103.09	15,134.97	91.71	△1,897.58 (△11.05)
격리의료폐기물	357.19	2.16	646.81	3.92	289.62(81.08)
위해의료폐기물 (조직, 치료제, 혈액 등)	3378.3	20.47	3586.34	21.73	208.04(6.16)
일반의료폐기물	13,279.06	80.46	10,901.82	66.06	△2,377.24 (△17.90)

주 : 환경부 보도자료, 「환경부, 코로나19 폐기물 안전관리 특별대책」, 2020. 3. 2.

- 정부는 특히 코로나19 확진자 수가 많은 대구·경북지역에 전체 소각 용량의 1/3을 처리할 수 있는 소각시설이 입지하고 있어 시설 허가 용량이 충분하다는 입장임
 - 의료폐기물을 처리하는 지정폐기물 소각장은 전국에 14개소가 있으며 지역별로 편중되게 배치되어 있음
 - 경기지역에 3개(6.2톤/hr), 경북지역에 3개(8.2톤/hr), 충남지역에 2개(2.9톤/hr), 경남, 부산, 전남, 울산, 충북지역에 각각 1개가 있음
 - 전북권과 강원권, 그리고 제주특별자치도에는 지정폐기물 소각장이 없음
- 코로나19 확진자 수가 많은 대구·경북 지역에 소각시설 3개 업체가 있고, 이곳이 전체 소각 용량의 3분의 1을 담당하고 있어 폐기물 처리에 문제가 없다는 입장임
- 정부의 코로나 정책이 생활방역형으로 전환된 후 ‘생활치료센터’²⁵⁸⁾ 등 코로나19 관련

257) 감염성 낮은 일회용 기저귀를 의료폐기물에서 제외해 하루 74톤의 처리 여유 용량이 생겼기 때문에 일회용기저귀를 비롯한 일반의료폐기물의 양이 2017년 기준으로 전체 의료폐기물의 73% 이상을 차지하고 있음.

258) ‘생활치료센터’는 코로나19 경증환자 의료지원을 위해 운영되는 시설로 3월 9일 기준 전국 18곳임.

의료폐기물 안전관리 상황을 점검한 결과 2020년 1월 23일부터 3월 9일까지 의료폐기물 총 295.4톤이 안전하게 소각처리되었다고 밝힘²⁵⁹⁾

- 코로나19 관련 의료폐기물은 격리병원 발생 폐기물 180.6톤, 생활치료센터 폐기물 15톤, 자가격리 확진자 폐기물 38.8톤, 교민임시생활시설 폐기물 61톤임
- 아울러, 환자들이 생활치료센터에 입소하기 전에 의료폐기물 전용용기 확보와 폐기물 업체 지정, 폐기물 보관장소 마련 등 폐기물 처리 준비상황을 현장에서 점검하고 필요할 경우 긴급 물품지원, 안전관리요령 등도 교육하고 있음
 - 한편, 환경부는 중앙재난안전대책본부 및 중앙사고수습본부와 협의하여 보호복과 마스크 등 보호장비 5만 4,000여개를 매일 코로나19 폐기물을 직접 수집·운반·처리하는 의료폐기물 종사자에게 제공할 계획임

나. 쟁점 및 향후 과제

- 전염성이 현저한 의료폐기물이 장거리를 이동하지 않도록 의료폐기물 소각장이 없는 지역에서의 처리방안에 대한 논의가 필요함
 - 부산·광주를 제외한 특·광역시와 강원, 전북, 제주지역의 경우 법적·기술적으로 설치 요건이 확보된 처리시설에 대한 민원으로 인해 의료폐기물 소각장 설치운영에 어려움을 겪고 있음
 - 특히, 의료폐기물 소각장 설치·운영 반대에 대한 중재 및 조정제도가 마련되도록 사회적 공감대를 넓혀 나갈 필요가 있음
 - 대구·경북의 소각시설의 사례를 통해 보더라도 감염성이 높은 폐기물이 장거리를 이동하는 것은 위험이 크다는 것을 찾아볼 수 있음
- 배출단계부터 자가 멸균하여 전염성을 현저히 떨어뜨린 후 이동토록 할 필요가 있음
 - 일정규모 이상의 대형병원 내에 자가 멸균시킬 수 있도록 폐기물 처리시설을 입지를 검토할 수 있도록 「교육환경 보호에 관한 법률」의 개정을 논의할 필요가 있음
 - 대형병원에서 자가 멸균하여 전염성을 현저히 떨어뜨린 의료폐기물을 소각시설

259) 환경부 보도자료, 「환경부 장관, 코로나19 안전관리 상황 점검」, 2020. 3. 11.

- 로 이동토록 하는 것이 전염 위험성을 낮출 수 있음²⁶⁰⁾
- 지속적으로 발생가능한 대규모 감염성폐기물 관리에 대한 대책이 필요함
 - 「폐기물관리법 시행규칙」 별표 3에 따른 의료폐기물 발생기관을 명확히 하여 전염병으로 인해 마련되는 생활치료센터, 자가격리 확진자 거주시설, 임시생활시설 등도 포함될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음²⁶¹⁾
 - 한시적으로 마련한 전용용기에 대한 각종 규제 완화와 관련하여 추후 연구를 통해 합리적으로 개선하는 방안을 마련할 필요가 있음
 - 생활 속 거리두기 개인방역 4대 보조수칙으로 ‘마스크 착용’을 권고하고 있으며, 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 일회용품에 대한 규제 제외를 적용함²⁶²⁾
 - 전국민에게 마스크 착용을 권고하고 있으며 식품접객업종은 지자체장이 판단하여 일회용품을 한시적으로 사용할 수 있도록 함에 따라 급격히 증가한 생활폐기물에 대한 대책 마련이 필요함

❖ 사회문화조사실 환경노동팀

9

야생동물과 관련한 감염병 관리 강화 방안

가. 현황

- 환경파괴와 전염병의 연관 가능성
 - 기후변화로 인해 산불·가뭄·홍수 등의 극단적 기상현상이 자주 발생하고, 생태계

260) 의료폐기물 소각시설과 일반폐기물 소각시설은 동일한 방식 기준이 적용되며, 미국·일본 등도 의료폐기물을 일반 폐기물 소각시설에서 처리하고 있음.

261) 환경부 「의료폐기물 분리배출 지침」(2018. 7.)에 따르면 「폐기물관리법 시행규칙」 별표 3의 기관이 아닌 기관이나 가정에서 발생하는 주사바늘, 거즈, 솜 등은 포함되지 않고 있음.

262) 환경부 홍보기획팀, 「코로나19, 일회용품 규제 일시 제외」, 2020. 2. 25.

파괴로 서식지를 잃은 야생동물이 사람이 거주하는 지역이나 목축지로 이동해 사람들이 조류독감 등과 같은 인수공통 전염병이나 새로운 패턴의 전염병에 노출될 가능성이 높아진다는 견해가 있음²⁶³⁾

□ 코로나바이러스 계열의 전염병 발생과 야생동물의 연관 가능성

- 코로나 계열의 바이러스는 박쥐(bat)의 코로나바이러스가 야생동물을 중간 숙주로 하여 인간에게 전파되는 것으로 추정하는 연구결과가 있음
 - 2003년 발생한 사스(SARS)는 박쥐→사향고양이→인간의 경로로 전파된 것으로 추정
 - 2015년 발생한 메르스(MERS)는 박쥐→낙타→인간의 경로로 전파된 것으로 추정
 - 2019년 코로나19(COVID-19)의 인간 전파 경로에 대한 연구가 진행 중이며, 다른 중간 숙주 가능성도 있지만 ‘천산갑’이 유력하다는 연구결과가 있음²⁶⁴⁾
- 코로나19는 같은 코로나 계열 바이러스인 사스나 메르스와는 조금 다른 특성을 보이고 있어 명확한 기원을 밝히기 위해서는 추가적인 연구가 필요하다는 의견도 있음

□ 국내 야생동물 관리 현황

- 환경부의 야생동물 관리 현황은 감염병 관련 관리와 평상시의 관리로 나누어 볼 수 있음
- (감염병 발생시 야생동물 관리) 보건복지부의 「(감염병 재난) 위기관리 표준매뉴얼」은 감염병 위기경보(심각·경계·주의·관심) 및 위기발생이전(예방) 단계별로 관련부처의 임무 및 역할을 제시하고 있음
 - 환경부의 경우 감염병 재난 위기관리 역할은 주로 야생동물 관리에 대한 내용이 주를 이루고 있으며, 심각(red)·경계(orange)·주의(yellow) 단계의 임무내용이 같고, 관심(blue)·예방단계의 임무 내용이 각각 같아 단계별 임무가 상세하게 구분되어 있지는 않음

263) 그린피스, 과학자들의 경고, 「기후변화가 전염병 확산을 부른다」, 2020. 2. 25.; Carolyn Beeler, 「Climate change will make animal-borne diseases more challenging to predict」, PRI, 2020. 2. 14.

264) Chengxin Zhan et.al, 「Identifying SARS-CoV-2 related coronaviruses in Malayan pangolins」, Nature, 2020. 3. 26.

〈표 IV-22〉 위기경보 단계 등에 따른 환경부 임무·역할

기 관		임무 및 역할
위기 경보 단계	심각(red)	○ 야생동물 집단 서식지 출입통제, 포획 등 적극적 대응
	경계(orange)	○ 야생동물 폐사체 발생 시 질병검사 및 모니터링 강화
	주의(yellow)	○ 인수공통감염병 관련 야생동물 국내 유입 여부 및 경로조사 ○ 야생동물 질병 관리 체계 운영
	관심(blue)	○ 확진자, 밀접접촉자 자가격리 의료폐기물 처리 관리
예방(위기발생 이전)		○ 국외 재난 상황 모니터링 ○ 주재국 유관기관과의 업무협조체계 구축 점검 ○ 야생동물 폐사체 발생 시 질병검사 및 모니터링 강화 ○ 인수공통감염병 관련 야생동물 국내 유입 여부 및 경로조사 ○ 주요 감염의심 야생동물 서식지에서 사전 예방조치 실시 ○ 야생동물 질병 관리 체계 구축

자료 : 보건복지부, 「감염병 재난 위기관리 표준 매뉴얼」 관련 내용 발췌 인용

- (코로나19 관련 야생동물 수입제한) 환경부는 코로나19 숙주 의심 야생동물의 수입을 중지하기 위해 관세청과의 협업하에 중국에서 수입되는 박쥐·뱀·너구리·오소리 등의 허가제한 및 통관보류를 실시하고 있으며²⁶⁵⁾ 현행 제도를 정비하기 위해 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 시행령」의 개정절차를 밟고 있음

「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 시행령 일부개정령안」 제안이유 및 주요 내용
감염병 또는 가축전염병으로 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 주의 이상의 위기경보가 발령된 경우에는 야생생물의 용도별 수입·반입 허가기준을 갖춘 경우에도 감염병 또는 가축전염병을 매개하거나 전파시켜 공중위생을 해칠 우려가 없어야 야생생물의 수입·반입 허가를 할 수 있게 함으로써 인수공통감염병의 매개가 의심되는 야생생물로부터 국민의 건강을 보호하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임

자료 : 환경부의 국회입법조사처 제출자료(2020. 5.)

- (평상시 야생동물 관리) 환경부는 제3차 야생생물 보호 기본계획(2016~2020)을 이행하고 있으며, 제4차 야생생물보호 기본계획(2021~2025)을 준비하면서, 다음과 같은 야생동물 판매·개인소유 관리방안을 포함시킬 것으로 알려짐²⁶⁶⁾
 - (야생동물 판매 관리방안) 국내 야생동물 판매 현황조사, 야생동물 판매규제 해외사례 조사, 적정 국내 야생동물 판매 관리방안 검토, 장단점 분석 및 법령안 마련, 법령에 대한 규제영향분석서 마련
 - (야생동물 개인소유 관리방안) 국내 야생동물 개인소유 현황조사, 야생동물 개인

265) 환경부, 「신종 코로나바이러스 숙주 의심 야생동물 손질중지」, 보도자료, 2020. 1. 29.

266) 환경부, 「야생동물 판매·개인소유 관리방안 마련 연구」, 환경부공고 2020-362호, 2020. 3. 30.

소유 관련 해외사례조사, 국내 야생동물 개인소유 관리방안 검토, 장단점 분석 및 법령안 마련, 야생동물 분류군별 개인소유 가능종(개인소유금지종) 목록 마련

나. 문제점 및 개선과제

□ 야생동물의 밀수 관리 강화

- 코로나19의 중간 숙주의 가능성이 높은 것으로 지목되고 있는 천산갑은 ‘멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약(CITES)’ 당사국들이 국제 거래의 금지를 결의한 멸종위기종이지만²⁶⁷⁾ 건강에 좋다는 잘못된 속설로 인해 밀무역이 공공연히 이루어져 있음²⁶⁸⁾
- 2019년 11월 중국 항저우 세관이 적발한 천산갑 밀수단은 나이지리아에서 부산, 상하이, 원저우시로 이동하는 방법을 사용한 것으로 드러난 바 있음²⁶⁹⁾
- 우리나라도 멸종위기 야생동물 밀수의 청정지대는 아니므로 야생동물의 밀수 현황을 파악하고 필요시 관련 규제를 강화할 필요가 있음

□ 야생동물의 소유·전시·판매 관리 강화

- 우리나라에서는 야생동물 체험시설·이동동물원·동물체험시설 등이 사실상 규제 사각지대에 방치되어 있다는 비판이 있으므로²⁷⁰⁾ 야생동물 관련 상업 시설 등의 안전관리강화 방안을 검토할 필요가 있음
- (판매) 미국이나 유럽의 사례처럼 야생동물 판매를 등록·허가제 등으로 관리하는 방안이 필요하다는 견해가 있음²⁷¹⁾
- (전시) 현행 법령상 10종 50개체 미만의 소규모로 운영하는 야생동물 카페 등은 법의 사각지대에 놓여 있고, 멸종위기동물이 아닌 야생동물은 상업적 거래가 가능하여 야생동물 전시의 관리방안도 검토될 필요가 있음²⁷²⁾

267) CITES Decision Pangolins (Manis spp.) 17.239 등.

268) 최재천, 「억울한 천산갑, 조선일보, 2020. 2. 11.; 박형기, 「천산갑의 역습 정력에 좋다고 그렇게 잡아먹더니...」, 뉴스원, 2020. 2. 8.

269) 권윤희, 「궤멸 단계인데...부산 거쳐 중국으로, 천산갑 23톤 밀수 “최대규모”」, 나우뉴스, 2019. 12. 15.

270) 동물복지문제연구소 어웨어, 「이동동물원 실태조사보고서」, 2019.; 동물복지문제연구소 어웨어, 「동물체험시설 실태조사보고서」, 2018.; 동물복지문제연구소 어웨어·휴메인벳, 「2019 전국 야생동물카페 실태조사보고서」, 2019.

271) 강유진, 「야생동물 비도덕적 택배 판매 금지하고, 직접 전달만 허용하라」, 환경미디어, 2018. 10. 2.

- (소유) 법에서 금지하지 않으면 소유·거래할 수 있는 현행 네거티브 규제(블랙리스트)에서 소유·거래에 문제가 없는 일부 종만 허용하는 포지티브 규제(화이트리스트)방식으로서의 전환이 검토될 필요가 있다는 의견이 있음²⁷³⁾
 - 참고로, 20대 국회에서 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안」,²⁷⁴⁾ 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률 일부개정법률안」,²⁷⁵⁾ 「동물보호법 일부개정법률안」²⁷⁶⁾ 등과 같은 법안이 제안된 바 있음

ⓧ 사회문화조사실 환경노동팀²⁷⁷⁾

272) 「학계·전문가... 야생동물 백색목록 도입제안」, 뉴스1, 2019. 7. 13.; 「칼럼」 호랑이도 4.2평이면 된다고요? 사람도 못 버틸 유리 감옥 ‘실내 동물원」, 동물권 연구단체 PNR, 2018. 2. 15.

273) 윤상준, 「[동물복지세미나] 무분별한 야생동물 개인소유 막자·‘화이트리스트’ 제안」, 데일리벳, 2019. 2. 26.

274) 의안번호 : 2018912, 2016608, 2014916, 2013297 등.

275) 의안번호 : 2014205, 2020028, 2019664, 2020112, 2018913, 2017994 등.

276) 의안번호 : 2010792, 2010808, 2010768, 2010438 등.

277) 이 글은 ‘이혜경, 「환경파괴로 늘어나는 전염병 현황과 대응 방안」, 『이슈와 논점』 제1699호, 국회입법조사처, 2020. 4. 7.’ 및 이혜경, 「야생동물 판매·전사·소유 관리 강화를 위한 입법과제」, 『제21대 국회 주요 입법 정책 현안』, 2020. 5. 30.을 바탕으로 작성함

코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서(개정증보판)

발 간 일	2020년 5월 30일
발 행	김 하 중
발 행 처	국회입법조사처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 TEL 02·6788·4510
인 쇄	경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전제해서는 안 됩니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) '발간물'-
'기타자료'에 게시되어 있습니다.
-

발간등록번호	31-9735042-001795-01
I S B N	978-89-93502-56-5 93300



COVID-19 : How We Are Handling the Outbreak

코로나19 (COVID-19) 대응 종합보고서

개정증보판

NARS

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)
T. 02 6788 4510(代) www.nars.go.kr

발간등록번호 31-9735042-001795-01
ISBN 978-89-93502-56-5 93300

