

한국지방행정연구원은 코로나19 감염병이 조기 종식되기를 바라며, 특집호를 통해 전문가들의 정책 제안을 한시적으로 수시 발간하고자 합니다.

지방자치단체 감염병 재난 대응의 진단 및 과제

배경 - 코로나19의 등장

- 2015년 여름 메르스로 인하여 우리 국민들은 큰 홍역을 치렀고 2020년은 코로나19로 인하여 국가적 위기 상황을 맞이하고 있음
 - 코로나19는 2020년 1월 20일 첫 확진환자 발생 이래 확진환자 9,600명, 사망자 150명(3.30.00시 기준)을 넘어섰음¹⁾
 - 지역 발생비율을 보면 대구가 68.56%, 경북이 13.44%를 차지하고 있어 대구·경북지역이 전체 발생비율의 약 82%를 차지하고 있음²⁾

■ 메르스 및 코로나19 개요 ■

감염병명	메르스	코로나19(COVID-19) ³⁾
구 분	중동 호흡기 증후군	코로나바이러스 감염증-19
원 인	코로나 바이러스	
치 사 율	중동 30~40%; 한국 20%	2% 내외
유 행	2015년 중동	2020년 중국 우한
잠 복 기	평균 5~6일(최장 14일)	평균 4~7일(최장 14일)
증 상	고열, 기침, 숨가쁨, 신부전 동반, 중증 폐렴 증상, 심막염, 설사	발열, 권태감, 기침, 호흡 곤란 및 폐렴, 급성호흡곤란증후군 등 호흡기감염증
치 료	항바이러스제/백신 없음. 증상 치료만 가능.	
감 염	사람 간 감염 확인 안됨. 병원 내 감염, 감염자 혈액, 검체	호흡기, 감염자와 밀접한 접촉이나 분비액
지역사회 감염력	거의 없음	있음

출처: 고대유·박재희(2018). 감염병 재난 거버넌스 비교연구 내용을 바탕으로 저자 재구성

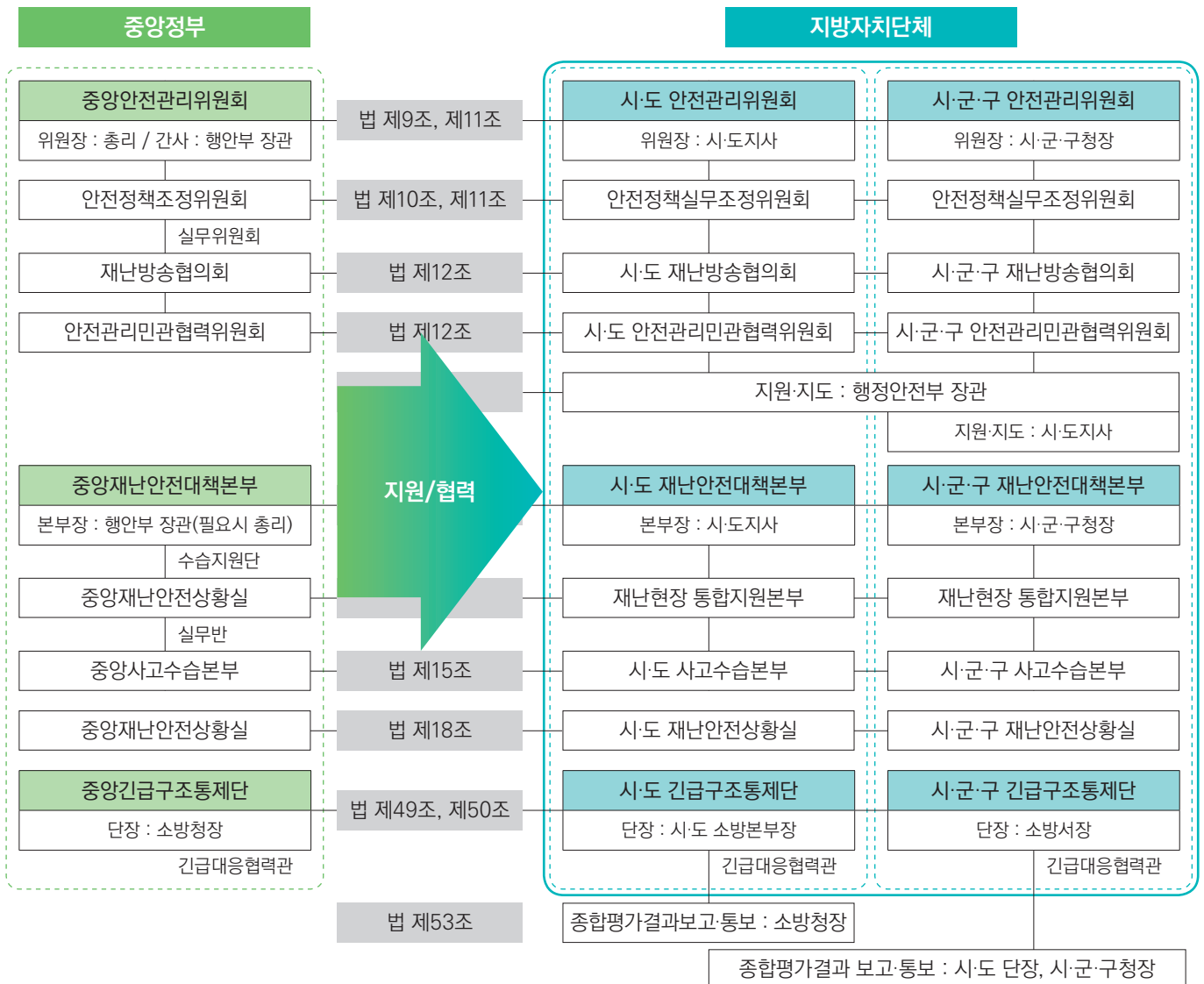
- 코로나19의 지역사회 전파가 시작됨에 따라 정부는 2월 23일 감염병 위기경보를 최고 수준인 심각 단계로 올렸음⁴⁾
- 정부는 3월 15일 코로나19로 대규모 감염병 피해가 발생한 대구광역시와 경상북도 경산시·청도군·봉화군을 특별 재난지역으로 선포하였음⁵⁾
- 행정안전부는 3월 31일 코로나19에 한해 재난관리기금 용도를 확대하는 재난 및 안전관리 기본법 시행령 개정 안건을 국무회의에 상정할 예정임⁶⁾
 - 매년 지자체가 적립해두는 재난관리기금을 코로나19로 인해 피해를 입은 소상공인, 취약계층 생계지원에 사용할 수 있는 법적 근거가 마련될 것으로 보임⁷⁾

- 국가 간 인적 교류 확대와 기후 변화 등으로 코로나19 이후에도 새로운 감염병의 유입은 계속될 것임
 - 신종 감염병이 지역사회에 미치는 정치·사회·교육·문화·경제 등 다양한 부문에 미치는 파급 효과도 클 것으로 예상됨
- 이 글에서는 감염병 재난대응에서 지방자치단체의 역할에 초점을 맞추어 2015년 메르스의 경험을 통한 재난 대응의 학습과 2020년 현재 진행 중인 코로나19의 과제에 대하여 간략하게 기술하였음

감염병 재난대응에서 지방자치단체의 역할

- 우리나라 재난대응 추진체계는 재난 및 안전관리기본법상 중앙정부와 자치단체(광역과 기초), 그리고 중앙 및 지방의 재난안전책임/주관기관과 관련 위원회, 중앙/지방의 재난안전책임/주관기관과 긴급구조기관 등이 복잡하게 연계된 체계로 운영되고 있음⁸⁾
- 우리나라 재난대응 추진체계를 중앙정부와 지방정부의 역할로 구분하면 중앙정부는 광범위한 재난안전관리 전략 및 계획을 수립하고 추진하며, 지방자치단체는 실질적인 대응, 복구 등의 현장 업무를 수행하는 구조임
- 이러한 역할 분담 구조를 기준으로 재난 및 안전관리기본법상 재난안전관리 조직체계를 살펴보면 다음과 같음

재난안전관리 조직체계



- 코로나 19와 같은 신종 감염병이 발생하면 대응 및 복구가 이루어지는 곳은 지역의 현장이기 때문에 감염병 재난 대응에 있어서 지자체의 역할은 매우 중요함
- 초기에 신속하게 감염원 및 전파 경로를 파악하고 이를 바탕으로 철저하게 의심환자 및 접촉자를 관리하는 것이 방역 대응의 핵심이라고 할 수 있음
- 또한 의심환자 발견·조치와 접촉자 관리에서 중앙정부의 대응 주체들과 신속하고 정확하게 연계하여 적절하게 대응하는 역량을 갖추는 필요가 있음
- 이외에 지역 환자감시, 지역 역학조사, 현장방역조치, 환자이송, 접촉자 파악 지원, 환자 및 접촉자 관리, 지역 유관기관과의 협력체계 강화, 지역 주민 대상 교육·홍보 등 소통 강화, 지역 내 격리병상·격리시설 관리 및 추가 확보계획 마련, 방역업무 중심 보건소 기능 개편 및 검사인력 보강 등이 지자체의 주요한 역할임⁹⁾

메르스 경험을 통한 학습

- 메르스 유행이 종식된 이후 많은 지방자치단체들이 메르스 대응 백서를 발간하여 대응 과정을 기록하고 그 의미를 분석하였음¹⁰⁾

지자체 메르스 대응 백서 발간 현황

구분	발간처(발간 연도)
광역자치단체	서울특별시(2015), 대구광역시(2015), 인천광역시(2016), 경기도(2015), 전라남도(2015), 충청남도(2015), 제주특별자치시(2015)
기초자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 서울특별시: 강남구(2015), 강동구(2015) • 경 기 도: 김포시(2015), 부천시(2015), 수원시(2015), 평택시(2015) • 경 상 북 도: 경주시(2015) • 경 상 남 도: 창원시(2015) • 전 라 북 도: 익산시(2015), 순창군(2015) • 전 라 남 도: 보성군(2015) • 충 청 북 도: 옥천군(2015)

출처: 보건복지부(2015). 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다. p.360

- 보건복지부도 중앙정부 차원에서 2015년 메르스 유행에 대한 정부의 대응과정 등을 기록하였으며 지역사회 역량을 대비 역량과 대응 역량으로 나누어 검토하였음

지역사회 대비 및 대응 역량

- ‘지역사회 대비역량’은 지역 내 건강 위험 가능성을 파악하고 공중보건위기에 대비하여 유관 조직들과 네트워크를 구축하고 지역사회 내 파트너십 훈련 등을 할 수 있는 것을 의미함
- 지역사회 대비역량은 감염병 환자 조기 발견 및 관리를 위한 지역 내 감시체계 가동, 지역 내 공공·민간기관과의 협력체계 구축, 의심환자 및 확진환자 이송을 위한 협력체계 구축 등에 의해 영향을 받음
 - 감염 의심환자의 이송과 선별 진료, 확진환자의 치료, 접촉자 관리 등에 있어 지역사회 내 네트워크 구축은 신종 감염병 위기 대응에 꼭 필요한 부분임
- ‘지역사회 대응역량’은 공중보건 위기 발생 시 지역사회에서 재난감소를 위한 물리적 현장대응과 대응관련 변동사항에 대처하는 규정 등 지역사회 차원의 대응능력을 의미함
- 지역사회 대응역량은 매뉴얼 등 지침과 업무 범위, 보고 체계, 중앙정부의 위기 경보 단계 설정과 지자체의 대응 등에 의해 영향을 받음

지역사회 대비 및 대응 역량

지역사회 수준	내용
대비역량	① 지역 내 공공·민간기관과의 협력체계 구축 ② 의심환자 및 확진환자 이송을 위한 협력체계 구축 ③ 감염병 환자 조기 발견 및 관리를 위한 지역 내 감시체계 가동
대응역량	① 매뉴얼 등 지침과 업무 범위 ② 보고 체계 ③ 경보 단계 설정과 지자체의 대응

출처: 보건복지부(2015). 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다. 내용을 바탕으로 저자 재구성

메르스 대응시 지역사회 역량 수준¹¹⁾

- 의심 및 확진환자 진료와 입원치료를 위한 의료기관과의 협력체계, 환자 이송을 위한 소방본부와의 협력체계, 자가 격리자·능동감시자 등 관리 대상 추적 관리를 위한 경찰청과의 협력 체계 등이 지역사회에서 즉각 가동될 수 있는 수준으로 구축되지 못하였음
- 초기 환자를 위한 격리병상 배정 및 환자 이송을 위한 구급차 확보에 어려움이 발생하였음
- 대응 초기에 배포된 지침 이외에 추가 지침이 배포되면서 지방자치단체의 업무 범위가 확대되고 대응 인력의 업무가 가중되었음
- 지자체 입장에서 중앙정부의 컨트롤 타워가 국민안전처, 보건복지부, 메르스 대책 본부 등으로 분산되어 있어 보고 체계의 혼선을 가져왔음
- 중앙정부의 위기경보 단계에 따른 지자체의 감염병 위기관리 역량 수준으로는 의심환자 검사·검체 관리, 환자 이송, 격리자 관리, 언론 및 민원 대응 등에 있어서 한계에 봉착하였음

코로나19 대응 진단 및 과제

진단

- 코로나 19가 종식되지 않은 상황에서 대응과정에 대한 평가를 논의하기에는 아직 이르지만 메르스 때의 경험을 반추하여 현 상황을 진단해 볼 수는 있음
 - 최근 국민인식 조사에 의하면 정부의 코로나19 대응에 대하여 국민 10명 중 6명이 긍정적으로 평가하였음¹²⁾
- 코로나 19는 지역사회 감염력이 강하고 확진환자는 일부 지역에 집중되어 있는 반면에 확진자 치료와 격리에 필요한 음압격리병상은 여전히 지역 간 편차가 심한 상황임¹³⁾
 - 국내 감염병 전문병원이 강원, 전북, 충북 지역에는 없으며 대구지역의 음압격리병상은 54개에 불과한 상황임
- 이러한 문제를 해결하기 위해 병상이 부족한 지역의 환자를 다른 곳으로 이송하는 방안 등이 추진되고 있음
 - 대구·경북지역 경증환자를 군산·남원·진안 등 감염병 전담병원과 삼성생명 전주연수원에 마련된 생활치료센터에 이송한 것은¹⁴⁾ 병상 및 병원의 지역사회 불균형 문제를 중앙정부-지자체-민간기업간 협조 체제로 해결한 사례라고 할 수 있음
- 지자체의 자가격리자 및 확진자 관리에 있어서 의료기관(병상 확보 및 치료), 소방본부(보건소 및 병원으로의 이송), 경찰청(추적 관리)과의 협력체계 구축도 개선되었음
 - 전북은 코로나19 확진환자 증가로 병실이 부족한 대구·경북 지역을 돕기 위해 중앙정부와 협의하여 전북 내 전담 병원 병상의 50%를 제공하기로 결정하였음¹⁵⁾
 - 전북 소방본부는 도내 14개 시·군 보건소에 음압이송용 들것을 추가 배치하여 확진환자 및 의심환자 이송 지원을 돕고 있음¹⁶⁾

- 대구지방경찰청 신속대응팀은 지자체로부터 소재확인요청을 받은 검사 대상자가 코로나19 감염 증상을 보인 것을 확인하여 병원에 후송하였음¹⁷⁾
- 지자체 단위에서 기초 역학조사 및 방역조치를 실시하고 질병관리본부에 조치사항을 보고하는 선 조치 후 보고 체계로 전환하여 감염병에 신속하게 대응할 수 있도록 하였음¹⁸⁾
 - 코로나19 집단 감염 사례가 대구·경북 이외 여러 지역에서 발생하면서 감염병 사례를 신속하게 차단하기 위해 선 보고 후 조치를 선 조치 후 보고로 전환하였음
- 진단 검사의 신속성과 접근성 확대를 통한 환자 조기발견 및 지역사회·의료기관 감시체계를 구축하고 의료기관의 감염 예방과 취약시설 보호 조치를 더욱 강화하였음
 - 이러한 조치는 미국 등 의료 선진국에서도 방역 모범사례로 여겨지고 있음. 미국 공화당 소속 릭 스킷 상원의원은 한국형 드라이브 스루 검진 방식과 같은 선별 진료소를 미국 정부가 도입하도록 하는 코로나바이러스 이동형 수집소 법안(the Coronavirus Mobile Collection Act)을 3월 1일 발의하였음¹⁹⁾

과제

- 방역 및 의료 시스템을 강화하기 위해서 중앙정부, 지자체, 그리고 의료계간 정보 공유는 원활한지 살펴보아야 함
 - 중앙정부와 지자체가 확진자 통계, 마스크 수급 문제 등에 있어서 의사소통 및 정보공유가 제대로 이루어지지 않고 있다는 비판도 제기되었음²⁰⁾
 - 대한의사협회는 국내 의료진이 코로나19에 대한 임상정보 및 데이터를 정부로부터 공유 받지 못하여 방역과 치료에 반영할 수 있는 유용한 정보들을 생산하지 못하고 있다고 주장하였음²¹⁾
- 지역사회 공공기관, 학교, 학원, 보육기관, 근로자 작업장 관리 기관 등은 장기전에 대비하여 안전관리를 어떻게 수행할지에 대한 구체적인 실행 전략들을 준비해야 할 필요가 있음
 - 코로나19 바이러스가 짧은 시간 안에 소멸되기 어렵기 때문에 장기전에 대비하여야 한다는 전망이 나오고 있으며,²²⁾ 이에 따라 확진자를 격리하고 시설을 폐쇄하는 조치 위주가 아닌 생활방역으로 방역체계를 전환하는 등 새로운 지침이 필요함²³⁾
- 지자체 등 정부에서 제공하는 코로나19 관련 정보 공개의 투명성은 매우 높다고 평가할 수 있으나, 반대 급부로 개인의 프라이버시 침해 가능성은 커졌다고 할 수 있음
 - CCTV 모니터링을 활용한 역학조사, 휴대폰 및 신용카드 이용 정보를 활용한 위치 확인 등 일련의 방역조치들이 개인의 사생활 침해 문제를 야기할 수 있음
 - 국가인권위원회는 중앙정부 및 지방자치단체가 코로나19 확진 환자의 이동 경로를 알리는 과정에서 개인 정보가 과도하게 노출되어 있기 때문에 사생활 보호를 위한 정보공개 기준 마련을 촉구하였음²⁴⁾
- 방역의 효과를 극대화하면서 프라이버시 침해를 최소화할 수 있는 구체적인 방안 마련이 요구됨
 - 질병관리본부 정은경 본부장도 정례브리핑에서 역학조사를 지자체에 이관하면서 확진환자의 동선 기준이 지자체마다 차이가 있는 것이 사실이기 때문에 세부 기준에 대한 보완 필요성을 인정하였음²⁵⁾
 - 코로나19 대응과정에서 미국은 개인의 프라이버시를 더 중요시 하는 반면에 싱가포르와 대만은 정보공개 투명성을 더 중요시 하고 있음²⁶⁾
- 정부 공식 사이트²⁷⁾에서는 확진환자 현황에서부터 대응지침, 방역체계에 이르기까지 필요한 정보를 제공하고 있으나 시민들이 느끼는 과도한 불안감을 해소할 수 있는 보다 객관적이고 상세한 정보 제공이 필요함
 - 인구집단 특성별 확진율, 기저질환에 따른 사망률 등을 제공하여 시민들이 스스로 위험도를 파악할 수 있도록 해야 함²⁸⁾
- 코로나19 확진환자들에 대한 잘못된 정보와 낙인으로 차별하고 배제하기 보다는 이들도 우리 지역의 주민으로 포용할 수 있는 사고의 전환도 요구됨
 - 막연한 소문, 특정 종교집단에 대한 낙인과 차별보다는 지역 주민들 간 연대감을 강화²⁹⁾할 수 있도록 지자체 차원의 프로그램이 마련되어야 함

- 코로나 19 대응과정에 대한 평가와 미래의 신종 질병에 대한 학술적·실무적 논의는 코로나 19 종식 이후에도 계속 해서 이루어져야 함
 - 메르스 때와 마찬가지로 코로나19에 대한 객관적인 평가가 지방자치단체 백서 작업 등으로 뒷받침되어야 할 것임. 백서들의 공통점과 차이점 분석을 통해서 지자체 대응 방향을 모색할 수 있음
- 지난 경험을 토대로 현재 진행 중인 코로나19 위기를 극복하고 지역사회 기초 역량을 보강하여 신종 감염병에 대비 할 수 있도록 해야 함

- 1) <http://ncov.mohw.go.kr/>
- 2) <http://ncov.mohw.go.kr/>
- 3) 2020년 2월 11일 세계보건기구(WHO)에서 중국 우한에서 발생한 신종 코로나바이러스감염병의 명칭을 COVID-19로 정하였음. COVID-19에서 'CO'는 코로나, 'VI'는 바이러스, 'D'는 질병, '19'는 바이러스 감염증이 처음 보고된 2019년을 의미함(중앙방역대책본부·중앙사고수습본부, 2020).
- 4) 중앙재난안전대책본부가 설치되어 국무총리가 본부장을 맡고 본부장 아래에 2명의 차장이 방역과 범정부대책지원을 담당함. 보건복지부장관은 1차장 겸 중앙사고수습본부장을 맡아 중앙방역대책본부(본부장: 질병관리본부장)의 방역업무를 지원함. 행정안전부장관은 2차장 겸 범정부대책지원본부장을 맡아 중앙 정부 및 지방자치단체 간 협조 등 필요한 사항을 지원하고 있음. 코로나19 발생지역에 지역재난안전대책본부를 설치하고 전국 지자체에 지역방역대책반 운영을 지속하고 있음(<http://ncov.mohw.go.kr/>)
- 5) 특별재난지역으로 선포된 지자체의 지방비 부담 완화 등 세부 지원 사항은 관계부처 협의를 거쳐 중앙방역대책본부 심의를 통해 결정할 계획임(<http://ncov.mohw.go.kr/>)
- 6) 연합뉴스(2020.03.29.) 코로나19 취약계층·소상공인 지원 지자체 재난기금 이번주 분다. <https://n.news.naver.com/article/001/0011506023>
- 7) 파이낸셜 뉴스(2020.03.29.) '재난기본소득' 전국 확산되나? ... 지자체 '재난기금' 사용 근거 마련. <https://www.fnnews.com/news/202003261343113091>
- 8) 이병기·고경훈(2018). 스마트 사회의 지방자치단체 재난안전관리방안. 한국지방행정연구원 연구보고서 2018-06.
- 9) 중앙방역대책본부·중앙사고수습본부(2020). 코로나바이러스감염증-19 대응 지침
- 10) 보건복지부(2015). 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다
- 11) 메르스 대응시 지역사회 역량수준은 보건복지부의 2015년 메르스 백서에서 분석한 진단사항들을 요약하였음.
- 12) 코로나19 확진환자 발생 직후 정부 대응에 대해서는 약 49%가 잘했다고 응답하였고 감염병 위기경보가 심각단계로 격상된 이후 정부 대응에는 약 60%가 잘했다고 평가하였음(서울신문·연세대 미래정부연구소 21대 총선 주요 이슈 국민 인식 조사). <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200330002018>
- 13) 김남순.(2020.3.5.). 코로나바이러스 감염증-19 현황과 과제. 보건복지 ISSUE & FOCUS. 한국보건사회연구원.
- 14) 전북일보(2020.03.10.) 대구·경북 코로나19 경증환자 314명, 전북으로 이송. <https://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=2078697>
- 15) 경향신문(2020.03.05.) 전북에 확보된 코로나19 격리병상 "50% 대구 경북 위해 제공할 것" http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202003050839001
- 16) 서울신문(2020.03.06.) 전북소방본부 음압이송용 장비확보. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200306500004>
- 17) 중앙일보(2020.03.03.) 코로나19 검사 대상자 389명 소재 불명 ... 경찰 추적 중. <https://news.joins.com/article/23720751>
- 18) 간호사가 만드는 뉴스(2020.02.27.) 지자체, 코로나19 선 조치 후 보고 체계로 변경. <http://www.fornurse.co.kr/news/articleView.html?idxno=1034>
- 19) Sen. Rick Scott: Americans Need Better Access to Coronavirus Tests: My Legislation Will Help. <https://www.rickscott.senate.gov/sen-rick-scott-americans-need-better-access-coronavirus-tests-my-legislation-will-help>
- 20) 대전일보(2020.03.20.) 코로나19, 컨트롤 타워는 없었다. http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1414784
- 21) 뉴스핌(2020.03.20.) 의협 "코로나19 임상정보 공유 중환자진료 컨트롤 타워 구축 필요" <http://www.newspim.com/news/view/20200320002746>
- 22) The Briefing(2020.03.16.) 당국 "코로나19장기전 대비" ... 3달 4초까지 사회적 거리두기. <http://www.thebriefing.co.kr/news/articleView.html?idxno=617>
- 23) 조선일보(2020.03.17.) 정은경 "코로나 장기전에 대비 ... 매뉴얼 이달 말까지 준비할 것" https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/03/17/2020031700082.html
- 24) 한국경제. 인권위, '코로나 확진자 사생활 보호' 공개기준 마련 촉구. 2020.03.09.
- 25) 노컷뉴스(2020.03.07.) 확진자 동선공개 ... '방역'인가, '인권침해'인가. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5303793>
- 26) The New York Times(2020.03.29.) How Much Should the Public Know About Who Has the Coronavirus? <https://www.nytimes.com/2020/03/28/us/coronavirus-data-privacy.html>
- 27) <http://ncov.mohw.go.kr/>
- 28) 송수연.(2020.2.5.). 질병관리본부, 대중 원하는 정보 생산하느라 더 중요한 일 못한다. 청년의사. <https://www.docdocdoc.co.kr/news/articleView.html?idxno=1077625>
- 29) 김남순.(2020.3.5.). 코로나바이러스 감염증-19 현황과 과제. 보건복지 ISSUE & FOCUS. 한국보건사회연구원.

▶ 내용문의 : 박재희(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9853, jpark@krila.re.kr)

지난호 보기 : 사회적 약자가 겪는 코로나19와 극복을 위한 제도마련 시급(임태경 부연구위원)

원문보기 ▶

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.