

이슈브리프 288호  
(2021. 9.15)

## WHO ‘팬데믹 준비 및 대응에 관한 조약’ 구상

### 제288호

김상걸 외교전략연구소



## 국문초록

---

세계 각국의 코로나19 대응 실패 사례들은 WHO 국제보건규칙의 효력 또는 강행력에 대한 의문을 제기함과 동시에 동 규칙이 다루고 있지 못한 많은 간극들을 노출시켰다. 이에 국제사회는 보다 효과적인 미래 감염병 및 팬데믹 대응을 위해 국가들의 선의를 넘어서 법적 구속력이라는 단단한 끈으로 서로를 엮어 최대한의 협력을 이끌어 낼 수 있는 길을 모색하게 되었다. 이러한 고민은 WHO를 중심으로 새로운 '팬데믹 준비 및 대응에 관한 조약(팬데믹 조약)' 채택 움직임으로 이어졌고, WHO 세계보건총회는 2021년 11월 특별회기를 개최하여 동 조약 채택을 위한 구체적 협의를 개시할 예정이다. 팬데믹 조약은 WHO 헌장에 뿌리를 두고 기존의 국제보건규칙과 상호보완적으로 작용할 것으로 예견되고 있다. 또한, 팬데믹 조약은 장기적이고 지속적인 정치적 헌신 확보, 명확한 절차와 실행사항 정의, 장기적인 공적 및 사적 섹터 협력 체계 구축을 가능하게 할 것이라고 기대되고 있다. 사안의 긴급성을 고려할 때, 팬데믹 조약의 교섭과정은 짧은 시간 안에 압축적 합의를 이루어 나가야만 하는 만만치 않은 도전이 될 것이다.

---

핵심어 : 코로나19, WHO, 국제보건규칙, 팬데믹 조약, 감염병

---

# WHO ‘팬데믹 준비 및 대응에 관한 조약’ 구상

김상걸 (외교전략연구소)

## 코로나19와 국제보건규칙의 취약성

사스(2003), 신종플루(2009), 메르스(2012), 에볼라(2014), 지카(2015) 등에 대한 팬데믹 대처 경험에도 불구하고, 코로나19는 선진국과 개발도상국을 불문하고 전세계 모든 국가들이 팬데믹 대처역량과 관련하여 심각한 문제점들을 안고 있음을 여실히 폭로하였다. 2003년 사스 발발 이후 국제사회는 팬데믹에 대한 보다 효과적인 대처의 시급한 필요성을 절감하였고, 이러한 각성은 2005년 세계보건기구(이하 ‘WHO’) 국제보건규칙(International Health Regulations)의 개정으로 이어졌다. 이후 196개 WHO 가입국 모두에게 효력을 발휘하는 이 2005년 국제보건규칙은 감염병 확산 방지를 위한 글로벌 행동준칙으로 자리매김하였다.

하지만, 코로나19로 인해 발생한 전세계적 대혼란은 국제보건규칙의 유용성에 큰 의문을 던지게 하였다. 코로나19 대응 실패 사례들은 국가들의 국제보건규칙 준수 위반으로 인한 것이거나 동 규칙이 규정하고 있는 범위를 넘어서는 감염병 대응 역량에 관한 것이었다. 즉, 그러한 실패 사례들은 국제보건규칙의 효력 또는 강행력에 대한 의문을 제기함과 동시에 동 규칙이 다루고 있지 못한 많은 간극들을 노출시켰다. 이에 국제사회는 지금까지 국제보건규칙이 홀로 담당해 왔던 감염병 대응을 위한 규범적 기초를 보다 강화하는 방안을 강구하게 되었고, 2020년 11월 유럽연합이사회(European Council) 의장인 샤를 미셸은 새로운 팬데믹 국제조약 구상을 제안하였다.

## 팬데믹 대처를 위한 조약의 필요성

코로나19 대응 관련 국제사회의 집단적 실패는 향후 감염병 발발시 신속하고 유기적인 국제적 협업체제 구축의 기반이 되는 법적 구속력 있는 국제규범의 필요성을 부각시켰다. 이에 조약이라는 국제법 형식은 매우 적절한 옵션으로 주목받게 되었다. 일각에서는 국제보건규칙을 명실상부한 법적 구속력을 가지는 조약으로 보기도 하지만, 그 제정 형식 등을 감안할 때 WHO라는 국제기구 체제 내의 2차적 규범으로

보아야 한다는 견해가 우세하다. 우리나라도 국제보건규칙과 관련해 국무회의 심의, 비준, 관보 게재 등 통상적 조약체결 절차를 밟지 않았다. 결국 새로운 팬데믹 국제 조약 구상은 그동안 국제보건규칙 하나였던 감염병 대응 관련 국제규범 체계를 새로운 팬데믹 조약을 통해 확대·격상하여 그 법적 구속력을 제고하는데 취지가 있다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서, “전세계인들의 안전은 [개별] 국가들의 선의에만 의지할 수 없다”는 테드로스 WHO 사무총장의 발언은 팬데믹 조약 구상과 그 궤를 같이 하고 있다.

2021년 2월 19일 G7 정상회의 참석자들과 동월 25일 유럽연합이사회에 참석한 이사국 대표들은 샤를 미셸 유럽연합이사회 의장이 제안한 팬데믹 국제조약 구상에 대한 동의를 표명하였다. 불과 한 달 뒤인 3월 30일 대한민국 문재인 대통령을 포함한 영국, 프랑스, 독일 등 26개국 정상들은 매우 주목할 만한 공동기고문을 통해 팬데믹 국제조약의 필요성을 다음과 같이 역설하였다.

“또 다른 팬데믹과 여타 심각한 보건위기는 다시 닥쳐올 것입니다. 단지 시간의 문제일 뿐입니다. 우리는 모두 함께 높은 수준의 협력을 통해 팬데믹을 예견하고, 예방하고, 감지하고, 평가하는 동시에 효과적으로 대처해야 합니다. 우리는 이러한 목적을 위해 팬데믹 대처 및 대응을 위한 새로운 국제조약을 향해 국가들이 모두 함께 노력해야 한다고 믿습니다.”

각국 정상들의 이러한 공동성명은 팬데믹 조약 구상에 매우 의미있는 정치적 모멘텀을 제공하였으며, 각국의 보건전문가들은 이러한 모멘텀이 사라지기 전에 팬데믹 조약 구상을 구체화하여야 할 시급성을 강조하고 있다.

## 팬데믹 조약 구상의 구체화

2021년 5월 하순 개최 예정이었던 WHO 세계보건총회를 목전에 두고, 유럽연합이사회는 2021년 5월 20일 WHO 체제 내에서의 팬데믹 조약 교섭 개시를 지지하는 결정문을 채택하였다. 2021년 5월 24일 “이 팬데믹을 끝내고, 다음 것을 예방한다 (Ending this pandemic, preventing the next one)”는 슬로건 하에 개최된 제74차 세계보건총회(WHA) 개막 연설에서 테드로스 WHO 사무총장은 현재 국제사회에 팬데믹 대처를 위한 국제보건규칙이 있지만 실효적이지 못했다고 언급하면서 국가들의 동 규정 “이행이 일관적이지 않았고 필요한 수준의 헌신과 행동으로 이어지지도

않았다”고 지적하였다.

그는 “팬데믹의 가장 큰 원인 중 하나는 국제 연대와 공유의 결여”였다고 하며 데이터, 정보, 병원체, 자원, 기술의 공유가 제대로 이루어지지 않았다고 평가하였다. 그는 “협력 강화를 위한 탄탄한 기반을 제공할 국가 간 구속력 있는 약속을 통해서만 근본적 약점을 해결할 수 있다”면서 “팬데믹 준비 및 대응에 관한 조약은 이러한 도전들을 다룰 수 있다”는 신념을 피력하였다. 결국, 2021년 5월 31일, 세계보건 총회에 참석한 194개국은 동년 11월 개최될 특별회기에서 새로운 팬데믹 관련 국제 조약에 대해 협의할 것을 결의하였고, 같은 날 행해진 폐막 연설에서 WHO 사무총장은 더욱 강한 톤으로 더욱 상세하게 팬데믹 조약이 가져다줄 이익과 그 긴급한 필요성을 설명하면서 “우리는 시간이 없다”고 강조하였다.

## 팬데믹 조약의 의의와 기대효과

자국민을 보호하여야 하는 것은 국가의 기본 의무이다. 하지만 국가들이 긴밀히 상호연결되어 있는 현대 국제사회에서 감염병으로부터 자국민을 보호하는 것은 타국민 역시 감염병으로부터 보호되는 것을 전제한다. 이러한 견지에서 감염병 대처 관련 국가들의 책임은 상호의존적이며, 어떠한 국가도 미래의 팬데믹에 단독으로 대처할 수 없다. 즉, 팬데믹에 대한 예방과 대응은 개별 국가 차원이 아닌 글로벌한 접근법을 채택할 수밖에 없는 것이다. 이러한 맥락에서, 팬데믹 조약은 법적 구속력이라는 단단한 끈으로 국가들 상호간을 엮어 최대한의 협력을 이끌어 낼 수 있는 유일한 길이라고 볼 수 있다.

전문가들은 팬데믹 조약이 미래에 발생할 팬데믹에 대해 실질적 효과를 발휘할 수 있는 새로운 원칙, 우선순위 및 실행목표 설정을 가능하게 할 것이라고 예견한다. 또한 팬데믹 조약은 장기적이고 지속적인 정치적 헌신 확보, 명확한 절차와 실행사항 정의, 장기적인 공적 및 사적 섹터 협력 체계 구축을 가능하게 할 것이라고 기대되고 있다. 팬데믹 조약의 핵심 사항으로는 △감염병 예방 및 조기 감지 △백신, 치료제, 진단시약 및 개인보호장비에 대한 공정하고 보편적인 접근 △WHO를 중심으로 한 국제보건 체계의 권한 및 실효성 강화 △동물로부터 발원하는 병원체에 대처하기 위해 인간, 동물 그리고 그 둘을 연결하는 환경 세 가지를 접목하는 ‘하나의 보건 접근법 (One Health approach)’ 채택 등이 논의되고 있다.

## 신속하고 압축적인 조약교섭

기본적으로 팬데믹 조약 구상은 새로운 팬데믹 조약과 기존의 국제보건규칙이 상호 보완적으로 작용할 것과 동 조약이 WHO 헌장에 그 뿌리를 둘 것을 전제로 하고 있다. 위에서 언급한 26개국 정상들의 공동기고문이 보여주듯이, 이미 확실한 정치적 모멘텀을 확보한 팬데믹 조약 채택을 위한 교섭절차는 기존의 일반적 국제조약 교섭 과정보다 훨씬 더 압축적으로 신속하게 진행될 것으로 예상되고 있다. 국제사회가 코로나19를 통해 경험했듯이, 팬데믹의 광범위한 지리적, 기능적 영향력으로 인해 팬데믹 조약 교섭과정에는 각국 정부와 WHO뿐 아니라 세계은행(World Bank), 국제 통화기금(IMF), 세계무역기구(WTO), 국제노동기구(ILO) 등 많은 국제기구들과 G7, G20 등 다자협약체 그리고 아세안(ASEAN), 유럽연합(EU), 아프리카 연합(AU), 미주 기구(OAS) 등 많은 단체들의 관여가 필요할 것이다. 많은 교섭 참가자들의 다양한 의견과 다루어야 할 많은 세부항목들을 고려할 때, 2021년 11월 국제보건총회 특별 회기를 통해 시작될 팬데믹 조약 교섭과정은 짧은 시간 안에 압축적 합의를 이루어 나가야만 하는 만만치 않은 도전이 될 것이다.

//끝//

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