

## 발표요약문

동북아시아 공중보건 안보 이니셔티브  
피터 헤이즈 노틸러스 연구소 소장  
겸 아시아태평양 리더십 네트워크 리서치 국장  
2020년 11월 2월

### 요약문

서울시는 팬데믹에 대한 대응책으로 ‘동북아시아 공중보건 안보 이니셔티브(Northeast Asian Public Health Security Initiative)’를 추진시킬 수 있다. 본 이니셔티브는 북한이 공중보건에 참여할 기회를 마련해줄 수 있으며, 간접적으로는 현 팬데믹 사태에, 그리고 크게는 지역적 차원에서 동등한 파트너로서 참여할 기회가 될 수 있다. 이는 또한 미중관계 재정립을 통해 코로나19사태를 지역적 차원에서 양자적, 협력적, 다자적, 세계적으로 대응하고자 하는 바이든 정부의 노력과도 부합될 수 있다.

한미관계에서 한국이 리더십을 발휘한다면, 바이든 정부로 하여금 인도주의적 차원에서의 상당한 공중보건부조(Public health assistance)과 북한과의 관여(Engagement)를 지원하도록 할 수도 있으며, 결과적으로 김정은과 바이든 간의 신뢰회복과 어쩌면 비핵화회담까지도 재개될 수도 있다. 서울시가 한국의 코로나19 사태 관리에 응급구조대로 앞장섰던 경험을 고려해 볼 때, 서울시는 다른 우수 협력 도시들과 함께 지역의 공중보건 안보 이니셔티브의 기초를 닦는 데 있어서 선구적 역할을 할 수도 있다.

### 배경

한국은 적극적인 접촉자 추적, (사회적) 거리두기, 마스크 착용 권장, 광범위 검사, 확진자 격리 및 자가격리기간 생활지원금 등의 재정적 지원금, 적극적인 공중보건조치, 의료전문가의 적극적인 공공커뮤니케이션, 모든 의료진에 대한 지역사회 신뢰 등으로 특징되는 코로나바이러스 대처 및 관리전략으로 높은 평가를 받았다.

이는 서울시가 취한 조치에서도 잘 드러난 바와 같이, 각 지역별로 시·군의 응급의료체계가 잘 갖추어져 있었기에 가능한 평가이다.<sup>1</sup> 서울시의 방역 전략 중에는 빅데이터 활용도 핵심적인 요소로, 서울연구원의 손창우 박사가 설명한 바와 같이, 대부분의 여타 고소득 국가의 감시(Surveillance)를 훨씬 뛰어넘는다:

특히, 전염병 조사과정에서 서울시는 더 효과적인 접촉자 추적을 위해 빅데이터를 활용했다. 전염병 조사에서 가장 중요한 것은 확진자의 진술이다. 그러나, 확진자가 제대로 기억을 못하거나 추가적인 검증이 필요한 경우, 서울시는 접촉자 파악을 위해 가능한 모든 데이터를 활용했다. CCTV, 신용카드 사용내역, 대중교통카드 사용내역, 스마트폰 GPS 좌표, QR 코드 출입 목록 등을 통해 접촉자를 파악했다. 한국에서는, 식당, 카페와 같은 시설을 이용할 때, QR코드 등을 통해 개인 신원을 확인해야 한다. 이러한 데이터 활용과 관련하여 서울시는 경찰, 신용카드업체, 대중교통업체, 통신업체와 유기적으로 협조하고 정부의 이러한 개입(Intervention)의 정당성에 대해 시민들에게 설명했다.<sup>2</sup>

전염병 사태와 맞닥뜨린 각 나라 도시들은 중앙정부와 (WHO와 같은) 국제기구가 전염병 위협에 대응하는 능력이 크게 뒤쳐지며, 그로 인해 높은 보건, 사회, 경제적 비용을 치르게 되는 결과를 보게 되었다. 그 결과, (지방자치단체를 포함한) 시정부는 응급대응기관으로써 선도적인 역할을 하고 진행중인 전염병의 수차례에 걸친 감염 재발 관리를 감당해야만 했다.

서울시는 이번 경험을 통해 도시들이 초정부적인 네트워크를 자체적으로 결성하여 팬데믹 발전 양상에 따라 상호 학습, 직접적인 지원 제공, 모범사례 공유 등에 나서야 한다는 교훈을 배웠다. 손 박사에 따르면, 서울시는

... ‘코로나19 전세계 45개 도시 비디오 회의’와 ‘CAC 글로벌 서밋 2020’에 참여했다. 3월 27일 개최된 ‘코로나19 전세계 45개 도시 비디오 회의’에서는 LA, 런던, 밀라노, 로마, 마드리드 등 31개국 45개 도시 시장들이 참석하여 각 국가간의 격리 조치 경험을 공유하였다. C40(도시 기후 리더십 그룹)의 의장국인 LA 시 시장의 요청으로 열린 이 비디오 회의는 부의장국인 서울시의 경험을 각 나라와 공유하기 위해 개최되었다. 회의에서는 각국 도시간의 연대와 협력 및 이를

<sup>1</sup> 손창우, "팬데믹에 대처하는 응급의료기관으로서의 도시의 역할: 코로나 19 에 대처하는 서울특별시 정부의 경우", NAPSNet Special Reports, October 28, 2020, <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/the-role-of-cities-as-first-responders-to-pandemics-focusing-on-the-case-of-the-seoul-metropolitan-governments-response-to-covid-19/>

<sup>2</sup> 손, 2020, *op cit.*

위한 정보공유플랫폼 구축과 같은 후속대책의 필요성이 강조되었다(SMG, 2020a). 세계도시시장포럼에 참여하는 42개 도시 시장들이 참가한 CAC 글로벌 서밋은 6월 1일부터 5일간 개최되었다.<sup>3</sup>

이런 노력에 힘입어 세계도시시장포럼에서 서울선언문이 채택되었다.

핵심 내용은 글로벌 팬데믹 대응을 위한 팬데믹대응도시연맹(CAAP)의 설립이다. CAAP는 주로 전염병 정보, 대응정책, 재화 및 시설 협력 등의 정보공유를 목표로 한다. 선언문의 내용은 다음과 같다. 1) 전염병 조기 인지와 선제적 대응 협력 노력 2) 전염병 정보의 도시 정부간 공유와 합동 노력 3) 감염병 위기 사태 시, 도시간 필요한 인적 물적 자원의 즉각적인 지원 노력 4) 전염병 대응 전문가 양성을 위한 도시간 인적교류 협력 5) 사회경제적 위기 극복을 위한 도시간 자유이동 및 경제활동의 지지<sup>4</sup>

이러한 글로벌 전략은 한국의 도시간 네트워크와도 일치한다.

서울시와 25개 자치정부를 포함한 한국내 103개 WHO 건강도시는, WHO 건강도시 연맹 및 한국 건강도시 파트너십(WHO Alliance for Healthy Cities and Korea Healthy Cities Partnership)에 가입하여 서로 건강도시프로젝트를 공유하고 있다. WHO 건강도시는 보통 지방자치정부단위에서 운영되기 때문에, 코로나19의 대응과정에 있어서 서울 내 건강도시는 서울 내 도시뿐만 아니라 전국에 있는 건강도시에 대한 지원에도 협력했다. 예를 들어, 9월에는 한국건강도시파트너십의 의장인 종로구를 중심으로, 대부분의 도시가 코로나19 극복 경험을 서로 공유하기도 했다.

### 미국의 회전축(Pivot point)

본 발표문은 미 대선을 며칠 남겨두고 작성되었으며, 미 대선 결과는 미국의 팬데믹 관리 전략의 방향 뿐만 아니라, 냉전후의 공백상태(Interregnum)동안의 외교정책과 지금까지 미국이 해왔던 전세계의

<sup>3</sup> 손, 2020, *op cit*.

<sup>4</sup> 손, 2020, *op cit*; S. Wray 의 “서울시장의 전염병 극복을 위한 연합체 제의(Seoul Mayor proposes new city coalition to fight infectious diseases)”도 참조할 것. June 4, 2020, at: <https://cities-today.com/seoul-mayor-proposes-new-city-coalition-to-fight-infectious-diseases/#:~:text=The%20new%20organisation%2C%20tentatively%20named,city%20travel%20and%20economic%20activity>

헤게모니 강국의 역할에도 중차대한 영향을 끼치게 될 것이다.<sup>5</sup> 트럼프 대통령 2기에서는 미국 상황이 나빠짐에 따라 끝이 보이지 않는 팬데믹 사태가 미국을 파괴하면서 “병적 징후”가 더 나타날 것으로 예상할 수 있다.

의심할 것 없이 바이든 행정부의 외교정책은 미국의 리더십 회복에 힘을 쏟을 것이나, 넘쳐나는 국내 이슈들로 인해 향후 몇년간은 역량이 부족할 예정이다. 미국은 2021년, 계속되는 코로나19 재앙에 잠식되고 사로잡힐 것이며, 국내 정치 경제, 인종, 신분 및 조세·재정정책의 소득분배효과를 둘러싼 첨예한 대립으로 인해 포스트 트럼프 시대라는 혼란 속으로 빠져들 것이다.

전세계적인 코로나19 팬데믹 사태를 극복하기 위해서 미국과 중국이 함께 백신 개발 및 공급에 힘을 모아야 한다는 것은 명백하며, 백신이 존재한다면 전세계에 적절하고 합리적인 가격으로 배포되도록 함께 힘써야 한다. 모든 국가는 이 과업에 힘써야 하지만, 미국과 중국 두 나라가 가장 무거운 책임을 지고 효과적인 백신 배포에 필요한 의학, 기술, 대량생산, 전세계 유통 및 공급망 등 자국의 힘을 합쳐야 한다. 백신이 존재한다는 가정하에 말이다.

그러한 협력을 이끌어 낸다면 코로나19 다국간주의에 기초한 바이든 행정부 외교정책의 중심축이 될 것이다. 또한, 그동안 손상된 중국과의 관계를 바이든 정부가 재건할 기회도 주어진다. 또한 두 강대국 간에 대두된 무역, 인권 및 남중국해, 홍콩, 대만해협 등의 지정학적 갈등을 고려할 때, 코로나19 사태 해결을 위한 광범위한 공동 협력전략이 미·중 양자관계에 영향을 미치는 여타 이슈에 어떻게 영향을 미칠 것인가, 즉, 코로나19 사태와 다른 전략적 목표 간의 이슈연계성(Cross-issue linkages)가 핵심적인 이슈가 될 것이다.

바이든 선거캠프가 이러한 이슈로부터 일관성 있는 결론을 도출했다고 말할만한 징후는 없다. 만약 어떤 결론이 나왔다면 하더라도, 선거기간 동안에는 코로나19나 중국 관련 정치적 리스크를 피하기 위해 매우 제한된 정책팀 내부에서만 공유했을 것이다.

---

<sup>5</sup> 피터 헤이즈, “트럼프와 미국 핵 헤게모니 공백상태([Trump and the Interregnum of American Nuclear Hegemony](#))” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 온라인, November 8, 2018 및 레온 시걸, “미 대선과 포스트 팬데믹 시대 핵질서(THE U.S. ELECTION AND NUCLEAR ORDER IN THE POST-PANDEMIC WORLD)”, NAPSNet Special Reports, September 28, 2020, <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/the-u-s-election-and-nuclear-order-in-the-post-pandemic-world/>

안타깝게도, 바이든 캠프의 전략적 정책 중 다수는 “트럼프와 반대로 하기” 또는 “ABT(Anything But Trump)” 행보에 기초했음을 시사한 바 있다. 게다가, 현 코로나사태에 대한 단결된 지역 대응을 저해하는 평화와 전쟁과 같은 중요 이슈의 경우, 즉, 계속된 한반도 분단과 지속적인 핵확산 및 핵전쟁 위협에 있어서, 바이든은 북한 지도부에 개입하려고 하기보다는 오바마와 같은 지속적인 제재와 전략적 인내를 동반한 전략적 대북 억제 정책으로 회귀할 것을 제안했다. 이는 군사력과 핵위협에 기반한 한미동맹우선정책을 재차 주장하던 때로 돌아가는 것이며, 한반도와 남북간 포용 및 관계개선에 문제가 될 수 있다.

북한은 그간, 대규모 코로나19 피해를 막기 위한 강도높은 봉쇄조치로 인해 큰 경제적 타격을 입었다. 중앙전염병위원회가 내린 이러한 탑다운(Top-down) 방식의 엄격한 봉쇄조치로 인해 2020년 연초 이후 코로나의 전염경로가 막혔는지도 모른다. 폭발적인 전염병 발생을 관리하기에 북한의 공중보건인프라는 취약하고 크기는 거의 존재하지 않는 수준이다. 따라서 내수경제 재개는 겨울이 다가오는 이 시점에 이미 흉작을 겪고 있는 북한 주민들과 특히, 군사기지내 밀집주거지역에 거주하는 군인들에게 큰 리스크를 안겨다 줄 것이다. 코로나 팬데믹 사태는金正은의 지도력에 가장 심각한 과제가 된 것이다.

아니나다를까 트럼프 대통령과의 하노이 핵회담에서金正은은 무례하게도 미국 대선 이전 북·미 대화재개라는 미국측의 제안에 대답을 하지 않고 있다.金正은은 또한 문재인 정부를 2021년까지 제쳐놓은 채, 향후 남북협력의 가능성은 계속 열어 놓는, 즉, 외향적인 정부로부터 어떤 정치적 경제적 이득을 얻기를 바라는 전형적인 구태의연한 모습을 보이고 있다. 북한은 또한 단기적 이득과 실질적인 제재 완화를 기대하며 중국과 러시아에 아첨하고 있다.

金正은이 현재의 대화불가 입장에서 2021년 선출될 바이든이나 트럼프가 추구할 결과가 도출될 북미회담을 바라는 입장으로 바뀌기 위해 필요한 것을 아는 사람은 아무도 없다. 북한이 코로나19 협력에 기반한 미국이나 한국 주도의 관여 해결책(Engagement breakthrough) 아젠다에 긍정적으로 반응할 가능성은 매우 낮다. 협력한다면 북한의 취약성을 인정하는 꼴이 되기 때문에 계속해서 코로나19 전염여부를 일체 부인하고 있는 것이다.



이러한 여러 상황으로 인해 직, 간접적인 비핵화 회담의 조속한 재개를 위한 선택지는 몇개 남지 않았다. 비핵화 회담을 가능하게 할 새로운 관여의 근거를 생각해볼 수 있을지 의문이다.

### 동북아시아 지역 공중보건 안보 이니셔티브?

이러한 문제를 극복하기 위해, 서울시는 ‘공중보건안보’를 위한 지역별 (NEA) 도시 기반 네트워킹 전략이 간접적으로 북한과의 팬데믹 사태를 해결하고, 이를 중요한 지역 이니셔티브로 삼을 수 있을지 그 가능성을 고려해볼 수 있다. WHO와 WPRO(WHO 서태평양 지부)는 이미 공중보건정책 및 대책을 촉진하고 있으나, 코로나19로 인해 국내공중보건체계는 코로나19로 인해 시스템적 단점이 적나라하게 드러난 상태이다. NEA 지역별 접근방식은 다음과 같다:

- 조화로운 공중보건기준 및 실행
- 훈련 제공 및 신속한 대응팀 파견
- 비상사태 지원(의약품, 개인보호장비, 중환자실 인공호흡기, 야전병원, 보건소 등)
- 과학적 모니터링 역량 증대(특히 조류독감바이러스 대비) 및 지역별 조기경보시스템 구축
- 팬데믹 이후 경제 회복을 위해 필요한 디자인과 공간거리를 고려한 “팬데믹 프루프 (Pandemic proofed)” 물적 인프라(주거, 업무, 여가)의 물리적 재건축 지원(재건축에 필요한 파이낸싱, 투자기회 포함)
- 공중보건인력, 집행, 도시 거버넌스, 세관 및 출입국관리소, 대학 등을 포함한 다양한 차원의 지역별 협력, 훈련, 역량공유, 혁신 네트워크 촉진
- 도시 공중보건 거버넌스 관련 우수사례 공유(같은 주제의 WHO 프로젝트와 통합)

### 결론

이 짧은 발표문에서는 서울시 또는 다른 지방자치정부와 같은 한국 주체가 지금까지 잘 쌓아온 평판을 기반으로, 지역별 도시들과 함께 대화를 주최하여 도시 공중보건 안보 개선을 위한 지역 협력 아젠다의 기초를 마련할 수 있음을 시사하고 있다. 포괄적이고 포용적인 접근방식의 동북아 아젠다가 만들어지고, 이 아젠다에 물질적 지원원조가 명시된다면, 평양과 남포, 어쩌면 국경지대와 동부 해안도시들까지도 참여하는 긍정적인 반응을 북한으로부터 이끌어내는 합리적인 기회가 생길 지도 모른다.

서울시는 지역 NEA 공중보건 안보전략에 담길 개념적 전략적 기능적 내용을 제시하는 다양한 정책보고서를 의뢰할 수 있다. 여기에는 바이든 행정부가 현재 북한에 대한 제재를 유지시키거나 강화시킨다고 하더라도, 인도주의적 면제와 자기방어(실존적 위협)적 근거를 활용할 때 가능한 것들과, 다른 지역, 특히 유럽과 같이 전치(Transposed)될 수 있는 지역(특히 경제회복관련 지역 아젠다에 있어서)이나 그러한 협력을 구현할 수 있는 다른 기관 및 정치적 형태에서 현재 이루어지고 있는 것들을 포함시킬 수 있겠다.

이러한 팬데믹의 발전양상에 따라, 지역별 공중보건 정상회담 개최, 고위관료급 공중보건회의의 정례화, 지방분권화된 지역별 대도시 주도의 신속한 대응 네트워크 등의 체계 구축 등도 기관적 측면에서 고려해 볼 수 있다.<sup>6</sup>

코로나로 촉발된 공중보건 안보협력에 기반한 이러한 화해 아젠다를 보완하기 위한 더 구체적인 연구를 위해서는 북한 내 팬데믹에 대한 평가와 그 발전 양상, 북한의 최악의 팬데믹 사태가 한국 및 북한 인근 국가에 즉각적인 위협이 되는 수준, 한국이 이미 참여 및 후원하고 있는 팬데믹 관리 관련 지역별 공중보건(NEA 지역) 프로그램, 북한이 그러한 지원을 받아들인다는 전제 하에, 북한에 대한 가장 효과적인 대규모 공중보건부조의 규모 및 비용 추산, 북한 공중 보건 역량 및 체계에 대한 감정평가, 대한민국 중앙정부(즉, 청와대, 통일부, 행정안전부, 공중보건 관련 부처 및 기관)가 WPRO나 여타 현존하는 UN의 틀 위에서 지역별 NEA 공중보건 안보 전략을 시행할 지에 대한 피드백, 또는 국가, 전문기관, 도시별 응급의료기관간의 다차원적인 협력을 포함하는 새로운 지역 이니셔티브 및 기관적 차원의 틀 고려 여부에 대한 피드백 등의 내용이 필요하다.

---

<sup>6</sup> 공중보건패러다임의 틀을 새롭게 짜야 할 필요가 있을 것이다. 팬데믹 이슈로는: 팬데믹 관련 제재 해제, 북한에 대한 단계별 팬데믹 지원, 북한 공중보건 분야 재건, 포괄적 NEA 안보틀에서의 팬데믹 관리, UNC의 3차적 틀에서의 수백만달러 이상의 팬데믹 협력 조치, 과학적 팬데믹 협력(예를 들어 두만강 습지에 조류독감바이러스 전파 모니터링 연구소 설립 등), 공중보건조치 모범사례, 합동국경관리, 조화로운 격리실행조치, 규범 및 기준; 도시거버넌스와 팬데믹 관리; 통신, 상수도, 에너지, 하수시스템과 같은 팬데믹에도 끄떡없는 핵심 인프라 구축과 무엇보다도 북한에게 중요한 팬데믹을 극복할 수 있는 식량안보 전략; WHO 결의안에 기초한 북한 지역 백신 연구개발 센터와 개인보호장비, 의약품, 테스트 키트 및 장비, 병원 등의 다양한 차원에서 대규모 유행성 전염병에 실제적으로 대응하기 위해 필요한 비용 추산 등이 있겠다.

## CONCEPT PAPER

### NORTHEAST ASIA PUBLIC HEALTH SECURITY INITIATIVE

Peter Hayes draft November 2, 2020

Director, Nautilus Institute; Research Director, Asia Pacific Leadership Network

#### Summary

Seoul City could promote a Northeast Asian public health security initiative to respond to pandemics. This initiative could provide an opportunity to engage the DPRK on public health, and indirectly on the current pandemic, on a large scale, as a co-equal partner in a regional context. This may also fit into a Biden Administration's attempt to reset the US-China relationship to promote a bilateral, concerted and a multilateral and global covid19 response at a regional level.

With ROK leadership in the US-ROK alliance, it may be possible to get the Biden Administration to support substantial public health assistance and engagement of the DPRK on humanitarian grounds, in turn rebuilding trust between KJU and Biden to the point that denuclearization talks might be resumed.

Seoul City might play a leading role along with other cooperating champion cities to lay the foundations for a regional public health security initiative given its first responder experience on the frontlines of covid19 management in the ROK.

#### Background

The ROK has earned a strong reputation for its coronavirus response and management strategy, characterized by high levels of enhanced contact tracing, spatial (usually called social) distancing, promotion of mask wearing, widespread testing and related financial incentives such as income support during isolation and quarantining of positive cases, strong public health measures, high levels of public communication by public health specialists, and community trust in leadership of the response at all levels.

This justly-earned national reputation rested on a locally tailored foundation of provincial and city-led first response, exemplified by the Seoul City response, described well here.<sup>1</sup> Seoul's use

---

<sup>1</sup> Changwoo Shon, "THE ROLE OF CITIES AS FIRST RESPONDERS TO PANDEMICS: FOCUSING ON THE CASE OF THE SEOUL METROPOLITAN GOVERNMENT'S RESPONSE TO COVID-19", NAPSNet Special Reports, October 28,



of big data was also central to these strategies, and far exceeded the surveillance achieved in most other high-income countries, as described by the Seoul Institute's Changwoo Shon:

In particular, in the process of epidemiological investigation, Seoul used big data to more effectively track contacts. When conducting an epidemiological investigation, the most important thing is the statement of the confirmed person. However, when memory is distorted or additional verification is required, the city of Seoul has used all available data to identify contacts. They used CCTV, credit card usage history, public transportation card usage history, smartphone GPS coordinates, and QR code access list to identify the contact person. In Korea, when using facilities such as restaurants and cafes, people must identify individuals through QR codes. For using these data, the city of Seoul has cooperated organically with the police agency, credit card companies, public transportation companies, and telecommunications companies, and explained to citizens the justification of the government's intervention.<sup>2</sup>

Faced with the pandemic, cities in many countries have found that national governments and international agencies (such as the WHO) fell far short of the response commensurate with the pandemic threat, and as a result, paid a high health, social, and economic cost. Consequently, cities (and often provincial governments) have been forced to lead the first response and to manage the on-going resurgence of the pandemic in multiple waves of infection.

Seoul city took the lesson from this experience that cities should form their own trans-governmental network to support mutual learning, provide direct support where possible, and to exchange best practice as the pandemic evolved. As Shon recounts, Seoul participated in

... 'The COVID-19 Video Conferencing in 45 cities around the world' and '2020 Cities Against COVID-19 (CAC) Global Submit'. 'The COVID-19 Video Conferencing in 45 cities around the world' was held on March 27, and the quarantine experiences of each country were shared with the mayors of 45 cities in 31 countries including Los Angeles, London, Milan, Rome, Madrid, and etc. This was held at the request of the Mayor of Los Angeles, the chair city of C40 (Cities-Climate Leadership Group), to share the experiences of Seoul, the vice-chairman city, with each country. They emphasized solidarity and cooperation among foreign cities, and the need for follow-up measures such as establishing an information-sharing platform for this (SMG, 2020a). Meanwhile, CAC Global Summit was held for 5 days from June 1st, with mayors from 42 cities participating in the World Mayors Summit.<sup>3</sup>

---

2020, <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/the-role-of-cities-as-first-responders-to-pandemics-focusing-on-the-case-of-the-seoul-metropolitan-governments-response-to-covid-19/>

<sup>2</sup> Shon, 2020, *op cit*.

<sup>3</sup> Shon, 2020, *op cit*.

This led to the Seoul Declaration at the World Mayors Summit.

[The] core content was the establishment of the Cities Alliance Against Pandemic (CAAP) to respond to global pandemics. The CAAP mainly aimed to share information on infectious diseases, response policies, and cooperation on goods and facilities. The details of the specific declaration are as follows. 1) We cooperate to recognize infectious diseases early and take preemptive responses. 2) We share information on infectious diseases with city governments and strive for joint practice. 3) In the event of a crisis caused by infectious diseases, we endeavor to promptly support necessary human and material resources between cities. 4) We cooperate in human exchanges between cities in order to foster experts in responding to infectious diseases. 5) In order to overcome the social and economic crisis caused by infectious diseases, we support free movement and economic activities between cities.<sup>4</sup>

This global strategy was matched by domestic networking among Korean cities.

103 WHO Healthy Cities in Korea, including Seoul City and 25 autonomous districts, and these cities are joining the WHO Alliance for Healthy Cities and Korea Healthy Cities Partnership to share healthy city projects with each other. Since WHO Healthy Cities are usually operated at the municipality level, in the process of responding to COVID-19, healthy cities in Seoul tried to support and cooperate with healthy cities across the country as well as within Seoul. For instance, focusing on the chair city of the Korea Healthy Cities Partnership, Jongno-gu, in September, most cities shared their experiences of overcoming COVID-19.

### The US Pivot Point

This paper was written a few days before the US election which will be pivotal not only in how the United States reconstructs its pandemic management strategy, but in how it conducts its foreign policy and formerly hegemonic role in world affairs in the post-Cold War interregnum.<sup>5</sup> Under a 2<sup>nd</sup> Trump administration, we can anticipate more “morbid symptoms” as the wheels fall

---

<sup>4</sup> Shon, 2020, op cit; see also S. Wray, “Seoul Mayor proposes new city coalition to fight infectious diseases,” June 4, 2020, at: <https://cities-today.com/seoul-mayor-proposes-new-city-coalition-to-fight-infectious-diseases/#:~:text=The%20new%20organisation%2C%20tentatively%20named,city%20travel%20and%20economic%20activity>

<sup>5</sup> See Peter Hayes, “[Trump and the Interregnum of American Nuclear Hegemony](#),” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, posted on-line November 8, 2018 and Leon V. Sigal, “THE U.S. ELECTION AND NUCLEAR ORDER IN THE POST-PANDEMIC WORLD”, NAPSNet Special Reports, September 28, 2020, <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/the-u-s-election-and-nuclear-order-in-the-post-pandemic-world/>

off the American wagon, and as the pandemic ravages the American heartland with no end in sight.

Undoubtedly a Biden administration's foreign policy will attempt to restore American leadership, but will have limited capacity to do so in the next few years due to the overwhelming domestic priorities. The United States will be embroiled in and consumed by an ongoing covid19 catastrophe in 2021, and the turmoil of the post-Trump era in its domestic political economy, ethnicity and identity, and ferocious distributional battles in tax and fiscal policy. Yet, it is obvious that to overcome the covid19 pandemic at a global level, the United States and China must achieve a concert to develop and distribute a vaccine, if one exists, and to then ensure its equitable and affordable distribution to the entire human population. All countries must commit to this task, but the heavy lifting must be done by these two states working together to combine their complementary strengths of medical science, technology, mass production, and global logistics and supply chains that will be needed to deploy an effective vaccine—should one exist.

Achieving such a concert will be the pivot point of a Biden foreign policy led by covid19 multilateralism. Accordingly, it affords a Biden Administration the opportunity to reconstruct the United States damaged relationship with China. And, given the other trade, human rights, and geopolitical conflicts such as the South China Sea, Hong Kong, Taiwan Straits, etc. that have emerged between these two great powers, how an overarching collaborative and joint covid19 strategy affects other dimensions and other issues that affect the bilateral relationship, that is, the cross-issue linkages between covid19 and other strategic goals, is a crucial issue.

There is no sign that the Biden campaign has connected these dots in a coherent manner—or if they have done so, they have kept this thinking to themselves in tightly compartmentalized policy teams to avoid political risk related to covid19 and China during the electoral campaign. Unfortunately, the Biden campaign has also signalled that many of their strategic policies will be based on an ABT or “Anything But Trump” posture. Moreover, in the case of one key issue of peace and war that obstructs a coherent regional response to the pandemic—the continuing division of the Korean peninsula and the on-going threat of nuclear proliferation and nuclear war in Korea—Biden has suggested that he would revert to a Obama-esque policy of strategic containment of the DPRK combined with strategic patience combined with continuing sanctions rather than attempting to engage the DPRK's leadership. This would entail reverting to reasserting the policy primacy of a US-ROK alliance based on military force and nuclear threat, which spells trouble for the Peninsula and inter-Korean engagement and rapprochement.

Meanwhile, the DPRK has been hit badly by the economic impacts of a stringent lockdown to avoid mass-scale covid19 casualties. The stringency of this top-down lockdown driven by a centralized pandemic committee may have interrupted transmission pathways since early 2020. The DPRK has a fragile and largely non-existent public health infrastructure to manage runaway surges of infection in the DPRK. Thus, reopening the domestic economy will come at high risk to the already vulnerable population heading into winter in a poor harvest year, and especially to military forces living in concentrated housing on bases. The pandemic has become the most serious challenge to Kim Jong Un's leadership.

Unsurprisingly given the rude surprise to Kim at the Hanoi summit with Trump on the nuclear issue, he is not responding to US overtures to resume talks before the US elections. He also appears to be pushing away the Moon Jae-in administration until 2021 while keeping the door open to future inter-Korean cooperation, when he may hope to pick up some political or economic gains from the outgoing administration, an old playbook. The DPRK is also oiling up to China and Russia seeking some short-term gains and de facto sanctions relief.

No-one knows what might flip Kim from a no-talks stance to seeking to talk with a planned outcome that might suit Biden or Trump in 2021. The DPRK is highly unlikely to respond positively to a US or ROK-led engagement breakthrough agenda based on covid19 cooperation because it would admit to a weakness, and they continue to outright deny any covid19 infection. This combination leaves few good alternatives for kick-starting the denuclearization talks directly, or indirectly. Can we imagine a new basis for engagement that might makes denuclearization talks feasible.

### **Northeast Asia Regional Public Health Security Initiative?**

To overcome these obstacles, Seoul City could explore whether a regional (NEA) city-based, networked strategy to promote “public health security” might be an indirect way to address the pandemic with the North Koreans, and be an important regional initiative in its own right. WHO and the WPRO (western region WHO) already promote public health policies and measures, but covid19 has laid bare many systematic shortfalls in national public health systems. A NEA regional approach might:

- Seek harmonized public health standards and practices
- Supply training and rapid response teams

- Provide emergency assistance (medicine, PPE, ICU-ventilators, field hospitals, clinics, etc.)
- Build scientific monitoring capabilities (especially for avian-borne viruses) and early warning systems at a regional level
- Assist with design and physical reconstruction of spatially-distanced physical infrastructure (residential, workplace, recreational) that is “pandemic proofed” as a necessary condition for post-pandemic economic recovery, including financing and investment opportunities arising from such refurbishment
- Promote regional networks of cooperation, training, capacity sharing, innovation at many levels including public health personnel, enforcement, cities and urban governance, customs and border control agencies, universities, etc.
- Share best practices in urban public health governance (integrated with the WHO project on this topic)

## Conclusion

This short paper suggests that building on its past momentum, Seoul City—or another ROK entity such as a provincial government—might convene a dialogue with regional cities to outline an agenda of regional cooperation to improve urban public health security. A comprehensive and inclusive approach to this agenda in Northeast Asia might have a reasonable chance of eliciting a favorable response to participation from the DPRK, from cities such as Pyongyang and Nampo, and possibly border and east coast cities if material aid delivery is part of the agenda.

Seoul City might commission a variety of policy papers that envision what a regional NEA public health security strategy would consist of, conceptually, strategically, and operationally, including what can be done using humanitarian exemption and self defense (existential threat) basis even if existing sanctions on DPRK remain or are increased under Biden, and what is being done in other regions especially Europe that might be transposed (especially on the economic recovery regional agenda), and other institutional and political forms that might embody such cooperation.



Depending on the evolution of this pandemic, institutional options to consider include convening a regional public health summit of heads of state, regular meetings of public health senior officials, and a decentralized regional, metro-city led rapid response network.<sup>6</sup>

More specific research that might support this peacemaking agenda based on covid-driven public health security cooperation would be to commission a best estimate of pandemic in DPRK, and its possible evolution; the extent to which the worst case pandemic in the DPRK presents an immediate threat to ROK and other regional states that are proximate to the DPRK; what regional public health (NEA regional) programs bearing on pandemic management that the ROK already participates in or funds; estimates of the scale, cost, and most effective large-scale public health assistance to the DPRK, assuming it would accept such assistance; appraisals of DPRK public health capacity and system; and feedback on whether the central ROKG (that is, Blue House, Ministry of Unification, Ministry of Public Affairs, public health ministries and agencies) would simply implement a regional NEA public health security strategy through WPRO or other existing UN framework; or would prefer to float the idea of a new regional initiative and institutional framework that might involve multi-level cooperation between states, specialist agencies, and city-level first responders.

---

<sup>6</sup> We would need to reframe in a public health paradigm many pandemic issues such as: pandemic-driven sanctions lifting, phased pandemic aid to DPRK, reconstructing DPRK public health sector, pandemic management in a NEA comprehensive security framework, mil-mil pandemic cooperation measures within a UNC trilateralist framework, scientific pandemic cooperation (setting up a monitoring lab in Tumen wetlands, for example, on bird virus transmission), best practice public health measures, border crossing joint management, harmonized quarantining practice measures, norms, standards; urban governance and pandemic management; pandemic proofing critical infrastructure such as comms, water supply, energy, sewage systems, and critical for the DPRK, a pandemic-shaped and resilient food security strategy; regional vaccine RD&D cooperation based on World Health Assembly resolution...plus estimates of practical large scale pandemic response in many dimensions such as PPE, medicines, test kits and materials, hospital hardware, etc.