

2023 인재양성 프로그램
연구자 최종 결과 보고서

보건위기 상황의 정책 딜레마와 정부 대응에 관한 연구: 방역패스를 중심으로

Policy dilemma and Government Responses in Health Crisis: Focus
on the Vaccine Pass

2024.02.19

윤새별 (특정주제 연구자)



재단법인 숲과나눔
Korea SHE Foundation

제 출 문

재단법인 숲과나눔 이사장 귀하

본 보고서를 “보건위기 상황의 정책 딜레마와 정부 대응에 관한 연구”의 최종 연구 결과보고서로 제출합니다.

2024년 2월 19일

연구 원 : 윤새별(특정주제연구자)

※ 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

결과보고서 초록

연구원	윤새별	구분	특정주제연구자
연구제목	한글	보건위기 상황의 정책 딜레마와 정부 대응에 관한 연구: 방역패스를 중심으로	
	영문	Policy Dilemma and Government Responses in Health Crisis: Focus on the Vaccine Pass	
연구기간	2023.3.1~2023.12.31		
색인어	한글	보건위기, 코로나, 코로나 대응, 방역정책, 방역패스, 백신패스, 정책 딜레마, 정부대응	
	영문	Health crisis, Coronavirus, Covid-19, Covid-19 responses, Vaccine pass, Policy dilemma, Government responses	

2021년 11월 1일 도입되어 4개월간 사용된 코로나19 백신접종증명제도인 방역패스는 도입부터 중단까지 우리 사회 안에 다양한 갈등을 불러일으켰다. 이에 이 연구는 정책 딜레마 모형을 바탕으로 방역패스 의무화 기간에 발생한 정책 딜레마와 정부의 대응을 탐색하고 대응과정에서 어떤 방식의 소통이 이루어졌는지 추적한다. 연구 자료 수집과 분석을 위해 문헌고찰과 반구조화 인터뷰가 수행되었다. 연구 결과, 정책 딜레마의 주요 행위자로 ‘소상공인·자영업자’와 ‘학부모·학생’에 주목하여 ‘방역패스 적용시설 확대’에 관한 정책 딜레마와 ‘방역패스 적용 연령 확대’에 관한 정책 딜레마를 방역패스 의무화 시기 정책 딜레마로 규명하였다. 또한 딜레마 모형을 통하여 방역패스 적용시설 확대에 관한 딜레마는 ‘공중보건’과 ‘행복추구권, 생존권, 영업권’ 등이, 방역패스 적용연령 확대에 관한 딜레마는 ‘공중보건’과 ‘행복추구권, 신체자기결정권, 행동자유권, 인격권, 평등권, 건강권, 학습권, 직업선택의 자유, 이동권’ 등의 가치가 대립되었음을 확인하였다. 이 같은 정책 딜레마에 대하여 정부는 소상공인 경제지원, 간담회 등 각종 회의, 적용 시기 연기 등의 방법으로 대응하였다. 대부분 소극적, 회피적 대응이었고 정부의 소통 과정에서도 일관성 부족, 핵심 논의의 결여, 일방향적 소통 등의 취약점이 발견되었다. 정부의 소극적 대응과 소통에서의 취약점은 방역정책 및 정부 신뢰도에 영향을 주었고 방역패스 의무화 기간 정책 딜레마는 행위자 간 쌍방향 소통이나 협상 단계에 진입하지 못한 채 방역패스 중단과 함께 종결되었다.

Abstract

The Vaccine Pass, which was mandatory from 1 November 2021 to 28 February 2021, was a controversial measure in society during its period of use. Using the policy dilemma framework, this article examines the policy dilemma and the government's response to the Vaccine Pass. It also traces the government's communication with stakeholders during the decision-making process. The research involved a documentary review and semi-structured interviews. The analysis identified two policy dilemmas: extending the use of the Vaccine Pass to more facilities and to adolescents. The government's responses to such dilemmas have been to offer financial support to the self-employed, to meet with stakeholders and to delay the extended application. Most of the responses were passive and even in the government's communication, there was a lack of consistency, core discussion, and bilateral interaction. Such passive responses and weak communication affected trust in the government, and the dilemmas were concluded when the Vaccine Pass was suspended without reaching the consensus stage.

요약문

I. 제목

보건위기 상황의 정책 딜레마와 정부 대응에 관한 연구: 방역패스를 중심으로

II. 연구 배경 및 목적

코로나19에 대한 세계보건기구의 판데믹 선언이 있었던 2020년 3월 12일부터 해제 발표가 된 2023년 5월 5일까지, 3년이 넘는 시간동안 코로나19는 사회 각 영역에 다양한 형태의 영향을 주었다. 주목할만한 점은 코로나19는 감염병 그 자체로서뿐만 아니라 감염병에 대처하는 과정이나 정부와 방역당국이 활용한 수단까지도 정신적·신체적 건강, 기본권, 생활양식 등과 관련한 갈등과 논쟁을 불러일으켰다는 점이다 (유기훈 외, 2022; 백수원, 2022; 이은환 외, 2021; 권양섭 외, 2020; 전상현, 2020). 전통적으로 감염병 대응에 사용되어온 진단 검사, 격리 같은 방법과 감염병을 통제하기 위한 국가 차원의 개입은 의무화된 정책으로 도입되거나 강제성을 띠고 시행되는 경우가 많기 때문에 태생적으로 개인의 자유와 권리를 침해할 가능성이 높다고 알려져 왔다. (Starr, 1984; 최은경, 2016). 여기에 전자 팔찌, 자가격리 어플리케이션, 전자출입명부, 방역패스 등 디지털 감시 기술을 활용한 강력한 형태의 통제까지 더해지면서 개인의 자유와 권리 침해에 대한 고민은 물론, 통제 수단이 가져올 역효과, 다양한 전문가 의견, 사회적 논의, 취약계층에 대한 배려 등이 후순위로 밀려났다. 보건 위기 상황에서 방역 정책을 집행하는 정부나 방역 당국의 입장에서는 방역 성과나 정책의 효율성을 최우선으로 고려할 수밖에 없겠지만, 방역만이 정부가 담당해야 할 유일한 영역이 아니기에 방역 정책의 균형점을 모색하기 위한 노력도 반드시 수반되어야 한다. 따라서 우리나라 정부 및 방역 당국의 코로나 대응 정책과 방역을 위해 활용한 수단, 대응 과정에서 발생한 딜레마 상황을 탐색하고 어떠한 가치나 권리가 충돌하였는지, 또는 보호받지 못하였는지, 정부가 어떻게 대응하였고 어떠한 해결점이 이르렀는지를 분석하여 감염병 보건위기 상황에서 사회 구성원들의 피해를 최소화하고 특정 이해관계 그룹이 지나친 사회적 부담을 떠안는 상황을 예방하는 것이 필요하다.

이 연구는 코로나 판데믹에 대응하기 위한 정부와 방역당국의 대응정책이 도입 및 실행되는 과정에서 우리 사회에 발생했던 딜레마 및 갈등 상황을 탐색한다. 딜레마 상황 속 충돌한 가치나 권리, 각 이해관계자의 입장을 규명하고 정부와 방역당국이 이러한 딜레마 상황에 부딪히며 어떠한 정책결정을 내렸는지 추적한다. 이러한 과정을 통해 대응

정책에 사용된 수단, 수단의 활용 강도, 정책 지속 시기, 정책의 변경 등이 각 이해관계자에게 미친 영향과 불균형적 부담의 전가 여부를 분석한다. 시기별 혹은 사안별 정부 및 방역당국의 결정이 딜레마 상황에 어떤 영향을 주었는지, 제도적 대응 과정에서 각 이해관계자와 어떻게 의사소통을 이루어 나갔는지도 함께 살펴본다. 심층적인 연구를 위해 제도적으로 의무화되었던 방역패스를 중심으로 사례를 분석한다.

III. 연구의 내용 및 범위

방역패스는 2021년 11월 1일에 도입되어 2022년 2월 28일까지 사용된 디지털 코로나19 백신접종증명서이다. 방역패스 도입 후 백신 접종 횟수에 따른 방역패스 유효기간 설정, 적용 시설에 대한 형평성 문제, 청소년 방역패스와 관련한 논란이 등이 일어났고 2022년 1월과 2월에는 서울시 및 기타 지역에서 마트·백화점 방역패스 적용, 청소년 방역패스 도입 등에 대해 행정정지 집행 명령이 내려졌고 3월 1일 정부는 방역패스를 일시 중단할 것을 선언하며 방역패스 사용이 막을 내리게 되었다. 방역패스와 관련하여 다양한 사회적 갈등과 논쟁, 딜레마 상황이 발생하였지만 이 연구에서는 방역패스 도입 전 사회 안에 제기되었던 백신과 관련된 논쟁이나 방역패스 도입 발표 전에 있었던 논란보다는 방역패스 도입 발표 시점부터 사용 기간 동안 발생하였던 딜레마 상황을 주요 연구 내용으로 다룬다. 이 때 직관적으로 떠올릴 수 있는 딜레마는 ‘방역패스를 도입할 것인가, 도입하지 않을 것인가’ 일 것이다. 하지만 이미 2021년 11월 1일에 방역패스가 도입되었고 2022년 3월 1일부터 사용 중단이 선언되었기 때문에 방역패스 도입과 중단 여부 자체를 연구 주제로 설정한다면 연구가 다소 단조로워질 우려가 생긴다. 즉, 시행 기간 중에 있었던 다양한 갈등 양상과 정책 변화를 분석하는 기회를 놓치고 정부의 방역패스 도입 이유와 시행 중단 이유에 대한 논의로 연구가 귀결될 가능성이 있는 것이다. 따라서 이 연구를 위한 기간 설정을 방역패스 도입일 (2021년 11월 1일) 부터 방역패스 사용 중단발표일 (2022년 3월 1일) 로 설정하여 이 기간 안에 발생한 딜레마 상황에 초점을 맞추어 분석하려 한다.

IV. 연구 결과

본 연구는 정책 딜레마 모형을 바탕으로 방역패스 의무화 기간에 발생한 정책 딜레마를 탐색하고 정부의 대응이 어떠하였는지, 대응과정에서 어떤 방식의 소통을 이뤄왔는지 살펴보았다. 2021년 11월 1일 도입되어 2022년 2월 28일까지 사용된 디지털 코로나19 백신접종증명제도·접종증명 어플리케이션인 방역패스는 도입부터 중단까지 우리

사회 안에 다양한 갈등과 반발을 불러일으켰다. 이는 코로나19 백신 접종이 자율이라고 명시되었지만 사실상 사회생활을 영위하기 위해서는 방역패스의 사용이 필요한데서 기인하는 문제였다. 그러한 측면에서는 코로나19 백신 접종이 어느정도 강요처럼 간주될 수 있는 영역이 존재하였다. 정책적으로 방역패스 적용 시설이나 적용 연령의 범위에 변화가 예고될 때마다 다양한 이해관계자 그룹이 영향을 받았고 그 영향이 이해관계자들이 우선시하는 가치에 손상을 줄 수 있거나 중요 권리를 침해할 소지가 있을 때는 시위, 집회, 소송 등의 수단으로 그들의 의사를 표명하였다.

정부의 정책브리핑과 보도자료, 선행연구와 신문기사 등의 문헌분석을 통해 정책 딜레마의 주요 행위자로 소상공인·자영업자와 학부모·학생에 주목하였고, 방역패스 적용시설 확대에 관한 정책 딜레마와 방역패스 적용 연령 확대에 관한 정책 딜레마를 방역패스 의무화 시기 우리사회 나타났던 정책 딜레마로 규명하였다. 정책 딜레마를 규명한 뒤 딜레마 모형을 통하여 방역패스 적용시설 확대에 관한 딜레마는 정책 결정자인 ‘정부와 방역당국’, 그리고 주요 행위자인 ‘소상공인과 자영업자’ 간에 ‘공중보건’과 ‘행복추구권, 생존권, 영업권’ 등이 대립되는 가치임을 확인하였다. 방역패스 적용연령 확대에 관한 딜레마는 정책 결정자인 ‘정부와 방역당국’, 그리고 주요 행위자인 ‘청소년과 학부모’ 사이에 ‘공중보건과 ‘행복추구권, 신체자기결정권, 행동자유권, 인격권, 평등권, 건강권, 학습권, 직업선택의 자유, 이동권’ 등이 대립되는 가치임을 확인할 수 있었다.

이 같은 정책 딜레마에 대하여 정부는 소상공인 경제지원, 간담회 등 각종 회의, 적용 시기 연기 등의 방법으로 대응하였다. 소상공인 경제지원은 코로나 판데믹과 거리두기, 방역패스 등의 정책으로 오랜 기간 지속되어온 소상공인과 자영업자들의 피해와 부담을 보상하는 의미로서 필요한 정책일 수는 있지만 본인들의 시설을 방역패스 적용에서 제외하거나 방역패스 정책 자체를 철회하라는 그들의 요구에 부합하는 대응 방법은 아니었다. 이러한 정부의 대응은 본 연구가 받아들인 딜레마 대응의 분류를 기준으로 소극적, 회피적 대응의 하나인 ‘무마용 자원확대’로 해석될 수 있다. 정부가 택한 또 하나의 대응 방법은 이해관계자들과 마련한 간담회나 회의였다. 정부는 한국학원총연합회, 학생과 학부모를 대상으로 몇 차례 온라인과 오프라인 간담회를 가졌고 이해관계자들이 가지고 있는 어려움을 직접 듣는 시간을 가졌다. 간담회나 회의는 적극적 대응의 하나로 정부의 이러한 시도는 정책 딜레마를 해소해 나가는데 분명 긍정적으로 작용할 수 있는 대응방법이다. 하지만 간담회 내용을 토대로 어떤 구체적인 정책 변화를 이끌어 냈는지, 간담회를 통해 구성한 협의체 운영을 어떻게 해 나갔는지에 대한 추가 정보를 얻기 어려웠다.

정부가 택한 세번째 대응 방법은 정책 적용 시기를 연기하는 것이었다. 적용 시기를 연기하는 것은 소극적, 회피적 대응의 하나로 ‘결정 지연’으로 분류될 수 있다. 정부는 최초 제시되었던 청소년 방역패스 도입 날짜 (2022년 2월 1일)를 두 차례, 3월 1일과 4월 1일로 변경한 바 있다. 정부의 이러한 대응은 정책 딜레마를 해소하기 위한 결정으로 보기는 어렵다. 되려 청소년 방역패스 도입에 반발한 이해관계자들의 소송을 통해 여러 지역의 청소년 방역패스 효력이 정지되었다. 정부와 방역당국은 법원의 결정에 대해 즉시 항고를 진행하겠다고 밝혔지만 결국 3월 1일부터 방역패스 전면 중단을 선언했고 결과적으로 청소년 방역패스는 도입일이 도래하지 않아 실제로는 도입되지 않은 채 딜레마 상황 자체가 소멸되었다. 정책 딜레마와 정부 대응 과정에서의 소통은, 비판적인 시각을 토대로 접근하였다. 정부의 소통은 일관성 부족, 핵심 논의의 결여, 일방향적 소통 등의 취약점을 보였다.

V. 시사점과 후속연구 제언

방역패스 의무화 시기 발생하였던 적용 시설 확대와 청소년 방역패스 도입에 관한 정책 딜레마와 정부의 대응, 대응 과정에서 드러난 소통의 문제는 다음과 같은 점들을 시사한다. 공중 보건 위기는 다른 권리나 가치보다 공중 보건, 즉 전체 국민의 건강과 안전을 우선순위로 둘 수 있는 상황임에는 분명하다. 공중 보건을 위해 정부는 최선을 다해 여러 정책을 마련해가야 하겠지만 그러한 대응 정책이 헌법에 보장되는 기본권이나 다른 권리를 침해할 소지를 가질 때, 그로 인해 정책 딜레마 상황이 초래될 때 상호조정, 타협, 위원회 등 적극적인 대응을 고려해야 한다. 하지만 적극적 대응이라 하더라도 1회성이 그치거나 적극적 대응 과정이 투명하게 공개되지 않는다면 딜레마 상황은 더 큰 어려움을 직면하게 될 수 있다. 또한 코로나 기간 전달되었던 정부의 브리핑과 보도자료를 검토하며 방역패스 한 가지 정책만 하더라도 세부사항에 관해 무수히 많은 정책 변동이 있었음을 확인할 수 있었다. 방역패스 정책에 관하여 당시에, 혹은 현재에 정책의 세부 변화 사항이나 정책의 도입과 중단 과정을 제대로 이해하고 있는 국민이 얼마나 될지 의구심이 일었다. 정책 변동 사항을 정리하고 반드시 필요했던 조치와 불필요했던 조치를 검토해보는 과정이 필요할 것이다. 또한 본 연구에서 다루지 않았지만 사회적 거리두기나 마스크 의무화 정책, 격리 정책 등 다른 방역 정책에서 발생한 정책 딜레마와 정부의 대응을 규명하고 그 대응 방식을 평가하는 과정도 필요할 것이다.

후속연구로 방역패스 철폐 시위에 참여했던 소상공인, 자영업자, 학생, 학부모, 인권단체 관계자 및 회원, 백신 부작용 피해자, 백신 부작용 사망자 유가족 등을 만나 개별

인터뷰나 포커스 인터뷰를 진행한다면 정책 딜레마 상황의 행위자들의 인식이나 경험을 더 심도 깊게 논의할 수 있을 것이다. 또한 논란이 되었던 전자 팔찌, 자가격리, 코로나 사망자 화장 절차, 동선추적과 공개 등 다른 방역정책들에 대해서도 정책 딜레마를 규명하는 접근을 시도한다면 흥미로운 연구를 수행할 수 있을 것이라 기대된다. 정책 딜레마 대응에서 현재 제시된 적극적, 소극적 방법 외에 제3의 새로운 방법이 있을지 혹은 정부가 적극적 대응을 지속적으로 이어갈 수 있는 방법이 있을지, 정부의 적극적 대응에 영향을 주는 요인은 어떤 것들이 있을지에 대한 연구를 수행하는 것도 유의미한 연구가 될 수 있을 것이다.

목차

I. 서론.....	1
1. 연구 배경.....	1
2. 연구의 내용과 목적.....	2
3. 연구 범위.....	5
II. 문헌 검토.....	5
1. 정책 딜레마와 정부 대응.....	5
(1) 정책과 딜레마.....	5
(2) 딜레마 이론.....	7
(3) 딜레마 모형과 구성요소.....	7
(4) 딜레마 상황에서의 정부 대응.....	9
2. 코로나 판데믹 딜레마 연구와 방역패스.....	10
(1) 코로나 판데믹과 딜레마.....	10
(2) 방역패스의 쟁점과 권리.....	11
(3) 백신접종에 관련한 논의.....	14
3. 선행연구와 본 연구의 차이점.....	14
III. 연구 방법.....	15
1. 연구 질문 및 연구 디자인.....	15
2. 연구 방법 및 데이터 수집.....	16
(1) 문헌 분석.....	16
(2) 반구조화 인터뷰.....	18
IV. 연구 결과.....	20
1. 방역패스 정책 변화와 이해관계자의 반응.....	20
(1) 방역패스와 관련한 정책 변화.....	21
(2) 시민사회와 이해관계자 반응.....	25
2. 정책 딜레마와 정부의 대응.....	29
(1) 방역패스 관련 정책 딜레마.....	29
(2) 정부의 정책 딜레마 대응.....	33
3. 정부 딜레마 대응과 소통.....	38
(1) 일관성 부족.....	39
(2) 핵심 논의의 결여.....	41
(3) 일방향적 소통.....	42
V. 결론.....	44
참고문헌.....	49

I. 서론

1. 연구 배경

코로나19에 대한 세계보건기구(WHO, World Health Organization)의 팬데믹(Pandemic) 선언이 있었던 2020년 3월 12일부터 해제 발표가 된 2023년 5월 5일까지, 3년이 넘는 시간동안 코로나19는 사회 각 영역에 다양한 형태의 영향을 주었다. 한국 정부 역시 5월 11일 엔데믹을 선언하며 확진자 7일 격리, 해외 입국자 PCR 검사, 실내 마스크 착용 등의 의무 해제를 발표했다. 주목할만한 점은 코로나19는 감염병 그 자체로서 뿐만 아니라 감염병에 대처하는 과정이나 정부와 방역당국이 활용한 수단까지도 정신적·신체적 건강, 기본권, 생활양식 등과 관련한 갈등과 논쟁을 불러일으켰다는 점이다(유기훈 외, 2022; 백수원, 2022; 이은환 외, 2021; 권양섭 외, 2020; 전상현, 2020). 실제로, 격리 중 스트레스를 견디지 못해 목숨을 끊은 사례, 초기 방역당국, 언론, 지자체 온라인 채널 등을 통해 동선공개가 대대적으로 시행되던 때 낙인으로 인한 스트레스를 호소한 사례, 전자출입명부와 방역패스 도입으로 더 큰 부담을 안게 된 자영업자들의 시위 등 우리 사회 안의 다양한 이해관계자들이 진통을 겪었다(김민아 외, 2022; 이다영 외, 2022; 염선미 외, 2022; 장예지, 2022; 노재영, 2021). 물론, 전통적으로 감염병 대응에 사용되어온 진단 검사, 격리 같은 방법과 감염병을 통제하기 위한 국가 차원의 개입은 의무화된 정책으로 도입되거나 강제성을 띠고 시행되는 경우가 많기 때문에 태생적으로 개인의 자유와 권리를 침해할 가능성이 높다고 알려져 왔다.(Starr, 1984; 최은경, 2016). 여기에 더해 코로나19는 전 세계적인 공중보건위기(Public health emergency)로 일컬어지는데 우리나라의 경우 초기 방역의 성과가 국내외적으로 긍정적인 평가를 받았다. 이어 전자팔찌, 자가격리 어플리케이션, 전자출입명부, 방역패스 등 디지털 감시 기술을 활용한 강력한 형태의 통제까지 더해지면서 개인의 자유와 권리 침해에 대한 고민은 물론, 통제 수단이 가져올 역효과, 다양한 전문가 의견, 사회적 논의, 취약계층에 대한 배려 등이 후순위로 밀려났다. 보건 위기 상황에서 방역 정책을 집행하는 정부나 방역당국의 입장에서는 방역 성과나 정책의 효율성을 최우선으로 고려할 수밖에 없겠지만, 방역만이 정부가 담당해야 할 유일한 영역이 아니기에 방역 정책의 균형점을 모색하기 위한 노력도 반드시 수반되어야 한다. 그러한 노력을 위해 보건 위기 상황에서 불가피한 딜레마 상황이 발생한다는 것을 인정하는 것이 균형점 모색의 첫 걸음이 될 것이다. 우리나라 정부 및 방역 당국의 코로나 대응 정책과 방역을 위해 활용한 수단, 대응 과정에서 발생한 딜레마 상황을 탐색하고 어떠한 가치나 권리가 충돌하였는지, 또는 보호받지 못하였는지, 정부가 어떻게 대응하였고 어떠한 해결점이 이르렀는지를 분석하여 감염병 보건위기 상황에서 사회 구성원들의 피해를 최소화하고 특정 이해관계 그룹이 지나친 사

회적 부담을 떠안는 상황을 예방하는 것이 필요하다. 이는 감염병 극복에만 초점을 맞추는 단기적 시각에서 벗어나 감염병 위기 상황의 준비와 감염병 위기 극복 이후까지를 고려하는 장기적 시각을 위해서도 요구되는 과정일 것이다.

2. 연구의 내용과 목적

이 연구는 코로나 팬데믹에 대응하기 위한 정부와 방역당국의 대응정책이 도입 및 실행되는 과정에서 우리 사회에 발생했던 딜레마 및 갈등 상황을 탐색한다. 딜레마 상황 속 충돌한 가치나 권리, 각 이해관계자의 입장을 규명하고 정부와 방역당국이 이러한 딜레마 상황에 부딪히며 어떠한 정책결정을 내렸는지 추적한다. 이러한 과정을 통해 대응 정책에 사용된 수단, 수단의 활용 강도, 정책 지속 시기, 정책의 변경 등이 각 이해관계자에게 미친 영향도 분석한다. 시기별 혹은 사안별 정부 및 방역당국의 결정이 딜레마 상황에 어떤 영향을 주었는지, 제도적 대응 과정에서 각 이해관계자와 어떻게 의사소통을 이루어 나갔는지도 함께 살펴본다. 딜레마 상황이 어떻게 해소 되었는지 혹은 해소되지 못하였더라도 어떻게 귀결되었는지 추적하는 과정에서 종합적이고 장기적인 시각으로 방역정책을 수립하기 위해 고려해야 할 요소들도 규명해 나갈 수 있을 것이다. 심층적인 연구를 위해 제도적으로 의무화되었던 방역패스를 중심으로 사례를 분석한다.

방역패스는 2021년 11월 1일에 도입되어 2022년 2월 28일까지 사용된 디지털 코로나19 백신접종증명서이다. 전자 예방접종증명서 발급 서비스를 위한 어플리케이션은 2021년 4월 15일 쿠브(COOV)라는 이름으로 게시되었으나 고위험시설 5종과 취약시설¹에 의무 적용되어 사용하기 시작한 날은 7개월 뒤인 11월 1일이었다. 쿠브 어플리케이션은 코로나19 백신 접종 후 구글 플레이 스토어나 애플 앱스토어를 통해 개인 스마트폰에 다운로드를 받아 사용할 수 있었다. 쿠브를 다운받고 개인정보를 입력하면 백신 접종 차수, 백신 제조사, 접종 일자 정보가 담긴 화면을 불러올 수 있었고 다중시설에 체크인 하기 위해 생성되는 QR에는 앞서 언급한 정보에 더해 접종 국가, 접종 기관 정보가 포함되었다 (그림 1 참고).

¹ 고위험시설 (유형시설, 노래연습장, 목욕장업, 실내체육시설, 경륜·경정·경마·카지노 등 5종류 시설), 취약시설 (입원의료기관, 요양시설 면회, 중증장애인·치매 시설, 경로당·노인복지관·문화센터 등 고령 취약층 시설)



그림 1. 코로나19 예방접종증명서(COOV) 실행 화면 (질병관리청, 2021)

방역당국이 11월 1일 접종증명·음성확인제 (방역패스)를 도입하면서 (계도기간 1주 부여, 실내체육시설의 경우 2주 부여), 정부가 지정한 고위험시설 5종과 취약시설을 이용하기 위해서는 방역패스 (혹은 문서 형태의 예방접종증명서)를 제시해야 했고 미접종자는 PCR 음성확인서를 제출하거나 의학적 사유에 의한 적용 예외에 대한 확인을 받아야 시설에 대한 접근이 허용되었다. 코로나19 확진 후 완치된 경우에는 관할 보건소에서 격리해제 확인서를 발급받아 제출할 수 있었다. 동시에 단계적 일상회복 이행계획도 발표되었는데 이에 따르면 접종 미완료자의 경우 식당이나 카페 이용 시 최대 4명까지만 사적 모임이 허용되었다². 이후 12월 6일부터 4주간 방역조치 강화가 발표되었고 방역패스가 확대 적용되어 방역패스 의무적용 시설은 16종³으로 늘어났고 식당이나 카페 이용 시 사적모임 범위 내에서 미접종자 1명까지만 예외를 인정하였다. 즉, 미접종자의 경우 본인이 일행 중 유일한 미접종자 이거나 혼자서만 식당이나 카페를 이용할 때 시설 입장을 허가 받을 수 있었다. 추후 거리두기 정책의 세부사항은 변경이 되었지만 백신 접종 여부에 따라 다중시설이용이나 사회 생활에 대한 제약이 방역패스 사용 기간동안 지속되었다. 방역패스가 적용되기 전, 쿠브 어플리케이션은 2021년 7월 12일부터 기존 사용해 오던 전자출입명부와 연동이 되었다. 전자출입명부는 카카오톡, 네이버, 패스 어플리케이션에서 1회성 QR코드를 불러와 다중시설 입장 시 비치된 기기에 QR코드를 태그하여 사용하는 디지털 출입기록 시스템이었다. 정부가 지정한 고위험시설에 입장할 때는 반드시

² 당시 7월 1일 개편된 사회적 거리두기 4단계에 따라 수도권 4단계, 비수도권 3단계가 적용 중이었고 3단계는 접종완료자 포함 최대 10명, 4단계는 8명 사적모임이 가능하였다. (미접종자는 두 단계에서 모두 최대 4명까지 허용)

³ 기존 5종에 식당·카페, 학원 등, 영화관·공연장, 독서실·스터디카페, 멀티방(오락실 제외), PC방, (실내)스포츠경기(관람)장, 박물관·미술관·과학관, 파티룸, 도서관, 마사지·안마소 11종 추가

전자출입명부의 QR코드를 사용하여 개인이 다중시설을 이용한 시간과 이용한 장소에 대한 정보를 남겨야 했다. 정부는 QR체크인 시 쿠브 어플리케이션을 따로 켜서 백신 접종 여부를 보여주어야 하는 불편함을 해소하기 위해 기존에 사용하던 전자출입명부와 방역패스가 하나의 QR에 통합되도록 했음을 밝혔다. 이후 백신 접종 횟수에 따른 방역패스 유효기간 설정, 적용 시설에 대한 형평성 문제, 청소년 방역패스와 관련한 논란이 등이 일어났고 2022년 1월과 2월에는 서울시 및 기타 지역에서 마트·백화점 방역패스 적용, 청소년 방역패스 도입 등에 대해 행정정지 집행 명령이 내려졌다. 뒤이어 3월 1일 정부는 방역패스를 일시 중단할 것을 선언하며 방역패스 정책은 막을 내리게 되었다.

마스크 착용, PCR 검사, 격리, 자가격리 어플리케이션 설치, 전자출입명부 및 안심콜 사용 등 의무화된 방역정책은 다양했지만 방역패스의 경우 정부에서 요구하는 기간과 횟수에 맞춰 코로나19 백신을 접종해야 사용이 가능하다는 특수성을 지닌 의무화 정책이었다. 코로나 백신 도입 전 독감 예방 접종으로 인한 사망자가 급증하여 사회 안에 백신에 대한 불안감이 높아지고 백신 도입 시기와 수급에 관련하여 정치적 논쟁이 발생했을 만큼, 방역패스가 도입되기 전부터 방역패스와 긴밀한 연결고리를 가지는 백신에 대해 사회적인 논쟁이 붙어졌었다 (황선재 외, 2021). 백신이 도입된 이후에도 제약 회사 별 백신의 효능이나 안전성, 백신 부작용 및 사망자에 대한 정부의 보상과 책임, 백신 미접종 그룹에 대한 사회적 낙인, 방역패스와 관련한 다중시설 사적모임 가능인원의 잦은 변동, 자영업자들의 부담 가중 및 시위, 청소년 방역패스 적용에 대한 반발 및 시위, 방역패스 사용 중단에 대한 행정소송 등 다양한 갈등 상황이 초래됐었다 (유기훈, 김옥주 2022; 백수원, 2022; 송승현, 2022; 엄주희, 김잔디, 2022; 박상윤, 2022; 황선재 외, 2021). 이러한 갈등 상황 중에 해소나 해결에 이르지 못하고 엔데믹 선언과 함께 논의가 중단된 사안들이 존재한다. 따라서 딜레마 상황을 탐색하고 정부 대응을 분석하여 해결에 이르지 못한 딜레마 및 갈등 상황을 재검토하고 보건 위기 상황에서 드러나는 우리 사회의 취약점을 분석하는 과정이 요구된다. 본 연구의 결과를 통해 딜레마 상황에서 갈등을 낮추고 방역정책의 균형점을 찾아가는 대응 방안을 모색해 나갈 수 있을 것이다. 앞서 기술한 연구 목적을 다시 한번 정리한다면 다음과 같다.

첫째, 코로나 판데믹 보건위기 상황에서 의무 사용되었던 방역패스 도입과 시행 과정에서 발생한 딜레마 상황 및 이해관계자 입장을 탐색한다.

둘째, 딜레마 상황에 대한 정부 및 방역당국의 대응과 소통 방식, 그로 인한 영향을 분석한다.

셋째, 보건위기 상황에서 드러난 우리 사회의 취약점을 규명하고 보건 위기 정책 딜레마 접근방법에 대해 논의한다.

3. 연구 범위

코로나 팬데믹 상황에서 감염 확산을 억제하기 위해 도입된 의무화 정책 중 방역패스는 공중보건을 위해 개인에게 집중 강요로 간주될 수 있는 정책이었다는 쟁점 (송승현, 2022; 엄주희, 김잔디, 2022) 외에도 서구국가와 비교했을 때 우리나라 국민의 높은 정책 수용 및 순응도 측면에서도 흥미로운 사례다. 방역패스 보다는 백신패스가 국제적으로 통용되는 명칭이었는데 다른 국가에서도 Excelsior Pass(미국), 면역패스(독일), 그린패스(이탈리아), 보건패스(프랑스) 등 다양한 이름으로 백신패스를 도입하였다. 각 나라별로 방역패스의 도입 시기, 도입 여부나 의무화 여부가 달랐는데 우리나라의 경우 앞서 기술한 대로 2021년 11월 1일 방역패스가 도입되었고 2022년 3월 1일부터 방역패스 사용이 중단되었다. 방역패스와 관련하여 다양한 사회적 갈등과 논쟁, 딜레마 상황이 발생하였지만 이 연구에서는 방역패스 도입 전 사회 안에 제기되었던 백신과 관련된 논쟁이나 방역패스 도입 발표 전에 있었던 논란 보다는 방역패스 도입 발표 시점부터 사용 기간 동안 발생하였던 딜레마 상황을 주요 연구 내용으로 다룬다. 이 때 직관적으로 떠올릴 수 있는 딜레마는 ‘방역패스를 도입할 것인가, 도입하지 않을 것인가’ 일 것이다. 하지만 이미 2021년 11월 1일에 방역패스가 도입되었고 2022년 3월 1일부터 사용 중단이 선언되었기 때문에 방역패스 도입과 중단 여부 자체를 연구 주제로 설정한다면 연구가 다소 단조로워질 우려가 생긴다. 즉, 시행 기간 중에 있었던 다양한 갈등 양상과 정책 변화를 분석하는 기회를 놓치고 정부의 방역패스 도입 이유와 시행 중단 이유에 대한 논의로 연구가 귀결될 가능성이 있는 것이다. 따라서 이 연구를 위한 기간 설정을 방역패스 도입일 (2021년 11월 1일)부터 방역패스 사용 중단 발표일 (2022년 3월 1일)까지로 설정하여 이 기간 안에 발생한 딜레마 상황에 초점을 맞추어 분석하려 한다.

II. 문헌 검토

1. 정책 딜레마와 정부 대응

(1) 정책과 딜레마

정책이라는 용어는 정부의 정책을 지칭할 때뿐 아니라 다양한 사회 조직 안에서 넓게 활용되고 있다. 이 연구에서는 현대 정책학의 시조라 불리는 라스웰(H. Lasswell)의 접근을 따라 정책의 본질이 문제해결에 있다고 본다. 이러한 접근을 바탕으로 정책을 “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 국가(정부)기관이 공식적으로 결정한 기본방침 (정정길, 2010: 35)”이라고 정의할 수 있을 것이다. 물론 현실에서는 정부의 공식 방침을 정책이라는 단어 외에

도 치환 가능한 다양한 용어로 부르고 있다. 큰 범위에서 헌법, 법률, 명령, 조례, 행정규칙, 그리고 고시, 제도, 방침, 조치, 방안, 계획, 대책 등 다양한 용어가 정책과 같은 의미로 사용되고 있다 (김정수, 2021). 다양한 용어 만큼이나 정책의 종류도 다양한데, 가장 잘 알려진 정책 분류는 정책을 배분정책 (distributive policy), 규제정책 (regulatory policy), 재배분정책 (redistributive policy), 구성정책 (constitutional policy)의 네 가지로 분류한 로위 (Lowi, 1974)의 분류이다. 이 연구의 주제인 코로나19 대응을 위한 방역정책의 일환인 방역패스 정책은 규제정책에 가깝다고 볼 수 있는데, 이는 방역패스 정책이 공공의 이익 (공중보건)을 목적으로 개인이나 집단에 대해 어떠한 행동 (코로나19 백신접종, 방역패스 사용 등)을 강하게 요구하거나 권리·자유를 제한하는 요소를 포함하는 정책이었기 때문이다. 로위의 네 가지 분류가 아니더라도 어떠한 정책인지에 따라 외교정책, 경제정책, 보건정책, 복지정책, 인구정책, 문화정책, 산업정책 등으로 구분할 수도 있다. 코로나19 팬데믹 기간에 가장 많이 사용된 정책 관련 용어는 ‘방역정책’일 것이다. 방역정책은 보건정책의 성격이 강하다고 볼 수 있지만 방역정책 안에 ‘사회적 거리두기’, ‘소상공인 지원’, ‘코로나 격리자 지원’, ‘방역 강화를 위한 디지털 기술 사용 정책’ 등 경제정책이나 복지정책, 기타 다른 분야의 정책을 포함하고 있어 한 가지 분야로 구분하기 어려운 특성을 지니고 있다.

이렇듯 정책의 종류도 다양하고 각 정책별로 특성이 다르지만 어떤 정책이든 이해관계자의 이익과 부담이 복잡하게 얽힐 수밖에 없다는 점에서는 공통점을 갖는다. 사회 문제를 해결하고 바람직한 사회상태를 만들어 나가기 위해 정부나 담당 정부기관에서 정책 결정을 하지만 해당 정책에 관련된 이해관계자 간의 가치나 이익이 충돌할 수 있는 가능성은 언제나 열려 있는 것이다. 코로나 팬데믹 기간의 방역정책 중 마스크 의무화 정책을 예로 보더라도 마스크를 의무적으로 착용하기 위해 구매가 필요한 일반 국민들, 마스크 생산 업체, 마스크 유통 업체, 약국을 비롯한 마스크 판매처, 마스크 착용이 의무로 적용되는 다중시설과 시설의 관리자, 마스크를 충분히 구매할 여력을 갖추지 못한 저소득층이나 취약계층, 호흡기 질환이나 개인 기저질환으로 마스크를 장시간 착용할 수 없는 환자나 장애인, 일회용 마스크 사용 증가를 우려하는 환경단체 등 다양한 이해관계자가 얽혀 있다. 이해관계자 별 건강, 신체자기결정권, 건강권, 생존권, 경제적 부담, 환경보호 등 우선순위로 여기는 가치가 다를 수 있고 정부 정책 결정에 따라 이해관계자 간에 중요한 가치가 충돌하는 경우가 생긴다면 필연적으로 정책 딜레마 상황이 초래될 수밖에 없다.

(2) 딜레마 이론

딜레마(dilemma)는 선택의 기로에 놓여있으나 쉽게 하나의 선택지를 고를 수 없을 때 흔히 사용하는 용어이다. 딜레마라는 용어 자체가 ‘선택’ 혹은 ‘결정’ 해야 하는 상황을 전제하고 있기 때문에 정책 딜레마 이론은 자연스럽게 정책 의사결정과정 혹은 정책 의사결정자와 관련된 연구로 이어질 수 있다. 앞서 언급했 듯 정책은 다양한 이해관계 및 이해관계자가 얽혀 있기 때문에 실제로 정책 연구에 딜레마 개념을 적용하여 ‘선택상황에 처한 의사결정의 어려움’을 설명하는 연구가 많았다 (윤건수, 2006: 73). 이 연구도 딜레마 개념을 정책에 도입하여 선택 상황을 해결해 나가야 하는 의사결정자의 관점을 다룬 선행연구(윤건수 외, 2000; 소영진, 1994; 이종범 외, 1992)와 마찬가지로, 방역패스를 적용하는 정책 도입 과정에서 정부 및 방역당국이 어떤 딜레마 상황에 놓였었는지, 즉 어떤 선택 상황 속에서 의사결정의 어려움이 있었는지 탐색한다. 이 연구에서 적용하는 딜레마 이론은 30여년 전 한국 행정학계에서 독자적으로 개발된 이론으로 발전을 거치며 지금까지 국내 다양한 정책 딜레마 분석에 사용되어 왔다 (소영진, 2013).

딜레마 개념을 정책 연구에 적용하는 초기 단계에는 “비교불가능한 가치나 대안이 선택상황에서 나타날 때, 한 가치의 선택으로 인해 다른 가치가 가져올 기회손실이 크기 때문에 선택이 곤란한 상황 (이종범 외, 1992: 4)”이라고 딜레마를 정의하였다. 이후 학자 별로 딜레마 구성 요소를 세분화하거나 요소별 정의를 더욱 자세하게 발전시키기도 하였다. 소영진(1999)은 딜레마 구성요소 (형성조건)를 ‘분절성’ (대안 간 통합 불가), ‘상충성’ (동시 선택 불가), ‘가치균등성’ (대안의 결과가 균등), ‘선택불가피성’ (최소한 하나의 대안 반드시 선택)으로 나누었고 최홍석과 윤건수(2000)는 초기 개념에 ‘제한된 시간 안에’ 어느 하나를 선택하기 곤란한 상황이라는 설명으로 시간 개념을 덧붙였다. 김동환(2002)은 두 개의 가치가 상호 비교 될 수 없어 선택이 곤란하다는 ‘비교’의 개념을, 이종범(2005)은 의사결정자의 입장과 결정을 강조하였다. 본 연구에서는 윤건수(2006: 75)의 정의를 받아들여 딜레마를 ① 두 개의 단절적인 대안이 존재하고, ② 각 대안이 가져올 결과값이 서로 상충적이며, ③ 각 대안을 지지하는 행위자들이 서로 대립하고 있지만, ④ 주어진 시간 내에 결정을 내려야 하는 문제상황이라고 정의한다.

(3) 딜레마 모형과 구성요소

이종범 외(1992)는 딜레마 상황에서의 대응 행동을 이해하기 위해 딜레마 모형을 개발하여 제시하였다 (그림 2 참고). 이 딜레마 모형은 인과적 모형으로 정책 문제로서

딜레마 상황이 주어지는 원인군으로 ‘사회적 맥락’과 ‘선택기회’를, 딜레마에 대한 반응이자 결과군으로는 ‘대응행동’을, 딜레마의 구성요소로서 ‘대안’, ‘가치’, ‘이해관련집단’, ‘결정단위’ 등을 제시하였다. 또한 딜레마 모형을 제시하며 정책 딜레마에 접근하는 방법으로 딜레마 상황만을 강조하는 전체적 접근과 구성요소들 (대안, 가치, 집단 등)을 고려하는 개체적 방법을 소개하였다. 전체적 접근은 “정책의 비일관성, 결정지연, 형식주의적 집행, 정책의 실패 등의 존재를 먼저 인식하고 그것이 나타나는 원인으로서는 딜레마의 존재를 파악하여 딜레마와 대응행동 간의 관계를 이해 (이종범 외, 1992:13)”하는 접근법이다. 개체적 접근법은 “딜레마의 존재를 인정하고 그에 대한 대응행동으로서 주관적인 판단을 고려하는 것 (이종범 외, 1992:13)”이며 결정자의 상황에 대한 인식을 고려한다는 점에서 전체적 접근법과 큰 차이를 지닌다. 본 연구에서는 딜레마의 구성요소들을 고려하는 개체적 방법을 사용하여 방역패스로 인해 발생한 정책 딜레마 상황에 접근한다.

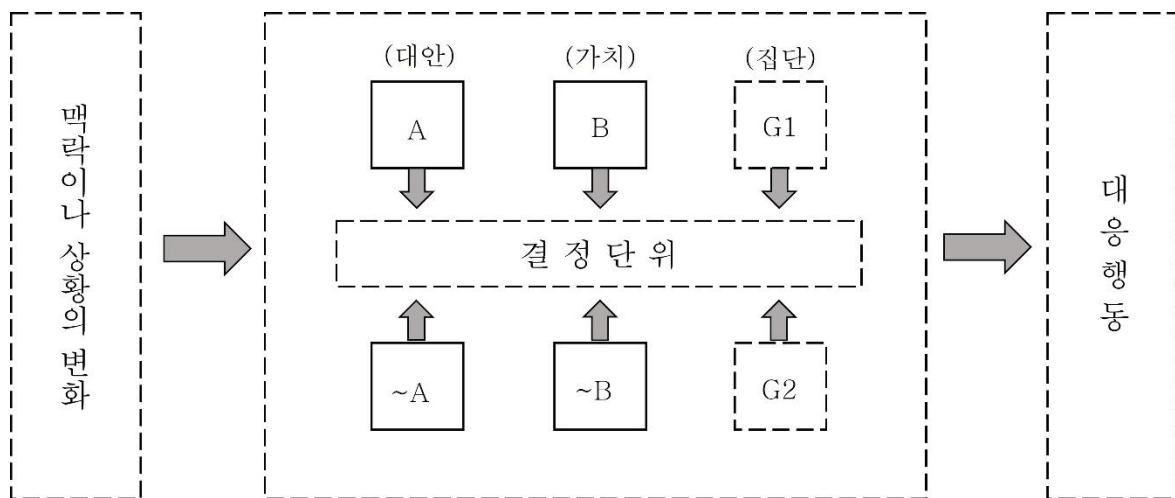


그림 2. 딜레마 모형과 구성요소들 (이종범 외, 1991:11)

이종범 외(1991)는 위 (그림 2 참고)의 딜레마 모형에서 ‘대안’은 단절적 특성을 지닌다고 설명한다. 즉 A라는 대안을 선택하는 것은 양자택일적 상황에 놓인 다른 대안 (~A)을 거절 혹은 포기하는 것을 의미하는 것이다. ‘가치’는 분석을 통한 합리적 추론 결과 혹은 사회 안의 규범적 정당성이며 한 가지 대안에 두 가지 이상의 가치가 공존할 수 있다고 설명한다. ‘집단’은 정책 딜레마 상황에서 각자의 중요 가치나 이해관계를 대변하며 특정 대안 (A or ~A)을 지지 혹은 반대하는 주체이며 현실적으로 활동하지 않는 잠재적 집단도 구성요소로 인정한다. 간단하게는 딜레마 상황에서 특정 집단(G1)에 상반된 힘을 행사하는 혹은 잠재적으로 행사가능한 주체(G2)로 이해할 수 있다. 결정단위는

다양하게 설정될 수 있는데 딜레마 속 집단(G1, G1)을 모두 포함하거나 집단의 대표자나 대표 그룹이 될 수도 있다. 개체적 접근법에 따르면 결정단위 혹은 결정자들이 딜레마 상황을 경험하여 그 결과 대응행동이 발생하게 된다 (이중범 외, 1992). 정책 딜레마에서 결정단위 혹은 결정자의 대응행동은 정부 대응으로 표현될 수 있다.

(4) 딜레마 상황에서의 정부 대응

딜레마 상황에서 정부 대응에 관한 선행연구는 정부의 대응을 소극적 대응과 적극적 대응, 단기적 대응과 장기적 대응, 선택과 비선택 등 크게 두 가지로 분류한 연구가 대다수다. 염재호와 박국흠(1994)은 정부의 대응을 소극적 대응과 적극적 대응으로 구분하고 소극적 대응으로는 비결정과 지연, 적극적 대응으로는 순환적 결정(정책비일관성)을 소개하였다. 이중범(2005) 역시 소극적 대응과 적극적 대응으로 구분하였는데 더 많은 종류의 대응을 소개하였다. 지연, 책임전가, 순환적 선택(정책비일관성), 형식주의, 무마용 자원확대를 소극적 대응(회피적 결정)으로, 상호조정, 타협, 재판, 대체적 분쟁해결, 위원회, 국회, 국민투표를 적극적 대응(공적 결정)으로 분류하였다. 김근식(2008)은 소극적 대응을 단기적 대응으로 보았고 적극적 대응을 장기적 대응으로 보았다. 윤건수(2006)는 선택과 비선택으로 대응을 나누고 선택으로는 결정 재검토, 철회, 상징적 행동, 형식주의, 분해와 재규정, 토론장치 설계, 비선택으로는 지연, 포기를 소개했다. 단어의 사전적 의미로는 비선택은 결정을 하지 않는 것을 의미하지만 딜레마 상황에서 비선택은(비결정)은 현재의 상황을 유지하겠다는 선택으로 간주되어 결정의 의미를 지닌다. 소영진(1999)의 경우 정부의 대응을 특별한 분류 없이 자원 추가 투입, 재규정, 상징, 희생양, 관심 전환, 재규정에 의한 상황 전환, 결정권 이양, 정책비일관성으로 서술하였다.

본 연구에서는 윤건수(2006)와 소영진(1999)의 정부대응에 관한 분류 및 요소 선정을 받아들이고 두 학자의 견해를 합친 후 중복되는 요소를 제외하였다. 이에 따라 정부의 소극적 대응·회피적 결정은 결정 지연, 책임전가·희생양, 결정권 이양, 순환적 선택·정책비일관성, 형식주의, 관심의 전환, 무마용 자원확대로, 적극적대응·절차적 합리성을 갖춘 대응은 상호조정, 타협, 재판, 대체적 분쟁해결, 위원회, 국회, 투표로 분류한다 (표 1 참고).

분류	정부의 대응
소극적 대응 회피적 결정	결정 지연, 책임전가, 결정권 이양, 형식주의, 정책비일관성, 관심의 전환, 무마용 자원확대

적극적 대응 절차적 합리성 확보	상호조정, 타협, 재판, 대체적 분쟁해결, 위원회, 국회, 투표
----------------------	-------------------------------------

표 1. 정책 딜레마에 대한 정부 대응 (소영진 2013; 이종범 2005)

2. 코로나 판데믹 딜레마 연구와 방역패스

코로나 판데믹의 경우 사회 안의 모든 구성원들에게 어떤 방식으로든 어떤 강도로든 영향을 주었다는 것에는 이견이 없을 것이다. 그만큼 사회 모든 구성원이 이해관계자로서 코로나 판데믹 상황에 놓일 수밖에 없었고 다양한 사회 내 그룹이 코로나 감염병 뿐만 아니라 감염병을 대응하기 위한 정책에도 영향을 받았다. 일례로, 코로나 판데믹 대응을 위해 우리나라는 3T (Test, Trace, Treat) 전략을 내세웠고 빠른 진단검사를 위해 전역에 선별진료소가 세워졌다. 코로나19 감염병의 확산세가 급증하며 밀려드는 검사 인원을 감당하기 위해 의료 및 보건 종사자들은 평상시보다 훨씬 더 높은 노동강도와 긴 노동시간을 감내하며 업무를 이어가야 했다. 선별진료소를 세워 진단 검사를 실시할 수 있는 장소 및 인력을 늘린 정부의 정책 결정은 검사를 원하는 시민들에게는 편의를 제공하였을 수 있지만 업무 담당자들은 신체적, 정신적 부담을 떠안을 수밖에 없었을 것이다. 이처럼 정부의 정책 결정, 특히 뚜렷한 목적의식을 표방하는 보건 위기 상황의 정책 결정은 그 정책과 관련된 모든 이해관계자들을 만족시키는 결론에 도달하기 어려울 수 있다.

(1) 코로나 판데믹과 딜레마

코로나 판데믹 대응 정책이 사회적 거리두기, 동선공개, 자가격리, 안심밴드 (전자팔찌), 동선추적 (QR체크인), 방역패스 등으로 다양했던 만큼 이러한 대응 정책으로 인해 초래된 다양한 사회적 갈등과 논쟁도 법, 윤리, 사회문화 등 다양한 접근을 통해 연구되어 왔다. 이 중 본 연구와 유사하게 정책 딜레마를 기반으로 연구한 논문은 김동환과 조수민(2021)의 마스크 정책 딜레마와 관련된 논문이다. 이 연구는 코로나19 판데믹으로 인해 발생한 전염병 위험과 경제·사회적 마비의 딜레마를 상징하고 정부의 방역 정책 중 마스크 관련 정책 변화를 살펴보았다. 마스크 착용 의무화 정책으로 인한 방역 효과와 마스크 공급 부족 및 대란으로 인한 사회적 비용이라는 딜레마 상황에서 공적 마스크 유통이나 마스크 표준 제정 등의 정부 대응을 소개하였고, 정부 대응을 단기적 혹은 장기적 대응으로 나누기 보다 단기적이면서도 제도적인 대응이 이루어졌음을 논의했다. Park과 Cho(2024)는 북한의 코로나 대응 딜레마를 다루었는데, 북한 정부가 코로나 초

기 공중보건을 강조하며 국경봉쇄를 우선 하였지만 러시아와의 무역이 다시 우선시되었음을 밝히며 코로나 판데믹이 길어질 수록 감염병으로부터의 보호를 위한 국경봉쇄 필요성과 식량 부족 등의 경제적 상황 사이의 딜레마에서 국경 봉쇄 정책을 오래 지속할 수 없을 것이라 논의했다. 이 외에도 Fantini 외(2020)는 코로나 감염으로부터의 보호와 아이들의 학습권 사이의 딜레마에서 정책결정자들이 유치원이나 초등학교의 재개에 관해 균형 있는 접근이 필요함을 논하였고 Abella(2020)는 코로나 위기 상황에서 이민자의 일자리 보장이거나 이민자가 본국으로 귀환하려 할 때 발생할 수 있는 딜레마 상황 (운송 수단이나 본국의 보건 관리 상황 등)에 대하여 논하였다. 코로나 대응 정책에 대하여 딜레마 관점으로 접근한 연구의 대부분은 공중보건의 보호와 그로 인해 초래되는 사회경제적 문제를 다루었고 아직까지는 방역패스 정책에 관련하여 딜레마 관점으로 접근한 연구는 많지 않은 실정이다.

(2) 방역패스의 쟁점과 권리

방역패스와 관련하여서 국내 선행연구로는 방역패스 도입으로 인해 발생한 쟁점을 다루거나 이러한 쟁점을 법적 혹은 윤리적 기반으로 검토한 연구, 코로나19 백신 관련 권리, 코로나19 백신 수용, 백신 부작용과 국가 책임 등에 관한 연구가 진행되었다. 유기훈과 김옥주(2022)는 백신접종 의무화 정책의 정당성을 이론적으로 검토하며 공중보건 개입에서의 최소 침해의 원칙, 허용가능한 리스크 논의에 기반해 백신접종 증명서를 통한 차등적 거리두기 조치는 과도하다는 결론을 내렸다. 동시에 전 국민이 백신을 접종하지 않은 상황일 때 상호 합의되었던 자유에 대한 최소 수준, 즉 사회적 삶을 영위하기 위해 타인에 대한 리스크 부과를 허용했던 부분이 백신이 개발된 이후에도 유지되어야 하며 이러한 자유의 최소 수준이 백신을 접종하지 않은 이들에게 지속적으로 보장되어야 함을 주장했다. 백수원(2022)은 자가격리, 사회적 거리두기, 방역패스 정책에 대해 헌법을 토대로 검토하고 방역패스와 관련해 내려진 법원의 판결을 소개하였다. QR코드를 이용한 동선체크나 방역패스 도입에 대하여서는 시행에 대해 법률에 명확하게 규정된 바가 없어 도입에 더 신중할 필요가 있다고 주장하였고 보건 위기 상황이라 하여도 국가의 권력이 오남용 되지 않도록 자가 검열이 필요하다는 것과 방역정책 검토를 통해 성숙한 헌법적 대응 방안을 발전시켜 가야 한다고 덧붙였다. 또한 자유를 완전히 박탈하여 절대적 안전을 보장하는 것은 불가능하며 바람직하지 않음을 지적하였다. 송승현(2022) 역시 법적 검토를 수행하였고 방역패스의 시행만을 놓고 봤을 때는 (평등 원칙의 위반이라는 지표를 제외하고 다른 지표들의 판단에 따를 때) 위법하지 않은 방역조치로 볼 수 있지

만, 재량권의 일탈·남용을 판단하는 지표의 관점으로 본다면 방역패스라는 제도는 타당성이 결여된 위법한 방역조치이며 재검토가 필요함을 논의했다. 엄주희(2021)는 법적·윤리적 검토를 통해 면역여권이 일상회복에 도움을 줄 수 있지만 사회통제를 악화시키거나 계층 사회를 초래하여 사회적 불평등을 심화시킬 수 있음을 논하였다. 또한 코로나 바이러스 및 백신의 불확실성을 감안하여 의학 및 과학의 발전 추이를 방역에 적용하되 국민의 자유와 안전을 최대로 보장하는 방향성이 필요함도 덧붙였다. 엄주희와 김잔디(2022)는 백신과 방역 정책에 대해 헌법적·윤리적 고찰을 거쳐 방역패스 정책 시행이 기본권과 관련 있음을 간과해서는 안 되며 도입 전에 국회에서 합의과정을 거쳐 입법적 근거를 마련하고 국민적 정당성을 확보하는 것이 필요함을 강조했다. 박상윤(2022)은 해외 사례 탐색을 통해 청소년 백신접종의 필요성을 언급했지만 백신접종을 위한 수단으로서의 방역패스는 헌법상의 기본권을 최소한으로 침해하도록 도입되어야 하며 이를 통해 국민의 신뢰를 높여가야 한다고 주장했다.

선행연구에서는 방역패스가 양날의 검처럼 서술되기도 했다. 방역패스는 코로나 판데믹 상황에서 여러가지 사회 제약을 풀고 이동이나 집합의 자유를 넓히는 근간이 될 수 있으며 고령인구나 요양시설 이용자 같은 취약층을 대면해야 하는 사람들의 심리적 부담을 덜어줄 수 있기 때문이다 (엄주희, 2021). 하지만 동시에 본인의 건강상태나 면역력을 입증하기 어려운 사람들, 방역패스 사용이 어려운 사람들에게 대한 낙인이나 차별을 불러일으킬 수 있고 그 파급효과는 학교나 직장 같은 기관에까지 미쳐 학업이나 고용, 근무와 같은 부분에서 불평등을 유발할 가능성도 존재한다 (정준호, 2022; 엄주희, 2021). 뿐만 아니라 방역패스를 소지하고 있다고 해서 면역력을 100% 보장할 수 있는 것은 아니기 때문에 심리적 안정감이 감염 위험과 바이러스 전파 가능성을 더 높일 수 있다⁴ (이은혜, 2021; 엄주희, 김잔디, 2022). 대체로 선행연구에서는 방역패스 (백신여권)가 가지는 효과에 대해서 일정부분 인정하기도 하였지만 법적 혹은 윤리적인 검토를 통해 방역패스 조치가 기본권을 침해할 가능성이 있는 과도한 조치라는 결론에 도달하였거나, 시행되더라도 기본권에 대한 제약 없이 또는 기본권 침해를 최소화하며 시행되어야 한다고 주장하였다. 만약 기본권을 제한하게 되는 경우라면 법률에 의한 과잉금지 원리가 적용되어야 할 뿐만 아니라 비례성에도 부합해야 하며 시행에 대해 명확한 법적 근거를 세워야 한다 (엄주희, 2022). 방역패스는 기본권 침해 요소를 가지고 있지만 동시에 감염병 위기 상황에서 일상회복을 돕는 목적으로 도입되었기 때문에 두가지 차원의 권리가 논의

⁴ 이은혜(2021)는 백신을 접종하더라도 면역력이 반드시 획득되는 것을 아닐 수 있음에도 접종하는 것이 곧 감염예방이라는 방역당국의 지속적인 메시지로 인해 백신 비접종자가 접종자를 감염시킨다는 오해와 이로 인해 사회적 분열이 야기되었음을 지적했다.

되었는데 한 가지는 국민과 사회를 보호해야 하는 국가의 의무에 대한 논의였다. 이는 헌법 제10조 행복추구권, 제34조 인간다운 생활을 할 권리, 제34조 6항 재해예방 및 위험으로부터 보호 의무, 제35조 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리 등에 기반한다 (박상윤, 2022; 백수원, 2022; 엄주희, 김잔디, 2022). 또 다른 차원의 권리는 방역패스 정책을 시행함으로써 논란의 소지가 되거나 침해될 수 있는 권리이다. 주로 기본권과 관련이 있지만 구체적으로는 신체의 자유, 자기결정권, 일반적 행동 자유, 인간의 존엄, 행복추구권, 교육권, 직업의 자유, 영업의 자유, 종교의 자유 등이 논의되었다 (박상윤, 2022; 백수원, 2022; 엄주희, 김잔디, 2022; 엄주희, 2021). 방역패스와 관련하여 제기될 수 있는 문제점이나 논쟁으로는 방역패스가 실질적으로 백신 접종을 강요하는 제도로 간주될 수 있는 점⁵, 변이가 지속적으로 발생할 수 있는 바이러스의 내재적 특성 및 백신 면역 지속이나 면역 달성 정도에 대한 신뢰성 부족 (백신 효과의 불확실성)⁶, 빠른 개발과 부작용으로 인한 백신의 안정성 문제 (개인의 건강에 미치는 잠재적 위험성)⁷, 방역패스 정책 위반에 대한 처벌의 정당성 여부, 방역패스 적용 시설 기준에 대한 혼란과 합리적 근거 부족으로 초래되는 방역패스 제도의 논리성 및 일관성 논란⁸, 방역패스 시스템에 담겨 있는 개인건강정보 관련한 기술 보안, 방역패스 사용으로 초래될 수 있는 낙인과 사회적 차별, 건강한 청소년의 경우 임상적 이득이 크지 않을 가능성 등이 제기되었다 (박상윤, 2022; 엄주희, 김잔디, 2022; 유기훈 외, 2022; 송승현, 2022; 엄주희, 2021). 앞서 논의한 권리와 논쟁은 다음과 같은 연결지점을 가진다. 백신 부작용이나 (변이 바이러스로 인한) 무용론이 제기되는 상황에서의 백신 강제로 간주될 수 있는 방역패스 정책의 도입은 인간의 존엄성, 가치 및 행복추구권, 적용 시설과 미적용 시설 구분으로 인한 평등권이 더 심하게 손상될 수 있다는 점이다.

⁵ 방역패스의 경우 백신을 접종하거나 시설 이용을 포기하거나 두 가지 중 한 가지를 선택해야 하는데 두 가지 모두 기본권에 대한 제약 혹은 침해와 관련이 있다. 두 가지 외에 다른 선택이 없다면 이것은 명목상 선택일 뿐 강제적 수단으로 작용하게 된다 (송승현, 2022).

⁶ 새로운 바이러스나 변이 등장에 대한 불확실성으로 감염병 전파 양상 예측이 어렵고 백신 효과도 반감될 수 있으며 실제 백신 접종 후에도 감염되는 이른바 돌파감염 환자가 다수 발생했다 (엄주희, 2021)

⁷ 통상 5년에서 10년정도 걸리는 백신 개발이 수개월만에 이루어졌고 임상시험 3상도 긴급하게 진행되어 장기적인 부작용이나 안정성에 대한 충분한 검증이 이뤄지지 못한 것 아니냐는 우려와 아나필락시스 같은 부작용에 대한 염려도 지속되었다 (엄주희, 2021; 정준호, 2023)

⁸ 정부는 방역패스 적용 시설 기준 중 현장의 실행력, 즉 시설 출입관리가 가능한지 여부도 중요 기준임을 밝혔으나 상대적으로 출입관리가 쉬워 보이는 시설일지라도 관리에 어려움과 부담을 안고 있으며 출입관리 차이를 증명할 합리적 근거가 부족한 것은 차별 논의로 이어질 수 있다. 또한 상대적으로 출입관리가 쉽다고 간주된 카페나 식당의 경우에도 무인 점포라면 방역패스를 확인할 인력이 상주하지 않는 경우가 대부분이라 실효성에 대한 의문도 제기될 수 있다 (송승현, 2022).

(3) 백신접종에 관련한 논의

방역패스는 코로나19 백신의 디지털화 된 접종증명서로서 도입되었기 때문에 방역패스와 관련한 논쟁은 자연스럽게 백신에 대한 논쟁으로 이어진다. 정부가 제시한 유효횟수 및 기간에 맞추어 코로나19 백신 접종을 해야 방역패스를 사용할 수 있었기 때문이다. 앞서 기술한 것처럼 방역패스 자체가 가지는 문제점을 다룬 연구도 있었지만 백신접종 문제에 초점을 두고 논의한 연구도 있었다. 김진곤(2021)은 특정 질병 예방을 위해 백신 접종을 의무화하여 도입하는 경우 신체의 자유, 신체를 훼손당하지 않을 권리, 교육권, 종교의 자유, 국가의 보건의무 등과 관련하여 복잡한 형량이 필요함을 주장하며 과잉금지원칙을 따라야 함을 논의하였다. 황선재 외(2021)는 정부신뢰 요인을 중심으로 하여 백신 수용성에 대한 연구를 통해 여당 지지자 대비 야당 및 무당층의 백신 수용성이 낮으며 수용성을 높이기 위해서는 정부 신뢰를 높여야 함을 주장하였다. 백신 관련 논란으로는 앞서 방역패스 논쟁에도 언급이 되었던 초고속 백신 개발 승인 심사 및 중복 임상시험, 효과성과 안전성에 대한 의문, 급성과민반응 (아나필락시스, 혈소판감소증 등)을 동반한 부작용 등에 대해 논의하였다. 정준호(2022)는 백신접종에 대해 사람들이 가지고 있는 다양한 태도를 인정하는 것이 필요하며 백신 접종을 주저하는 것이 단순히 새로운 기술에 대해 가지는 비이성적인 공포이기 보다는 근본적인 사회적 간극을 반영할 수 있다고 주장하였다. 또한 백신 접종을 절대적인 선으로 여기고 백신을 접종하지 않는 사람들을 안전을 위협하는 그룹으로 치부하는 것은 다양한 사유로 접종을 미루거나 혹은 거부하는 사람들에 대한 낙인 혹은 차별을 유발하는 이분법적 접근임을 명시하였다.

3. 선행연구와 본 연구의 차이점

앞서 살펴본 코로나 팬데믹 상황에서의 딜레마, 방역패스, 백신접종과 관련된 선행연구에서 방역패스 관련 연구는 방역패스 도입 혹은 시행에 대해 법적·윤리적으로 검토하며 쟁점을 논의하고 정책 시행으로 침해될 수 있는 권리에 대해 주로 논의하였다. 코로나 팬데믹 상황에서의 딜레마 관련 선행연구도 있었지만 대부분 방역정책과 사회경제적 이슈 관련 연구였다. 본 연구에서 연구의 틀로서 활용하려 하는 정책 딜레마 관련한 연구는 마스크 의무화 정책과 관련한 연구였기 때문에 본 연구는 연구의 주제와 연구 주제에 대한 접근법에 있어서 선행연구와의 차별성을 가진다. 앞선 연구에서 방역패스 정책이 개인과 사회에 미치는 영향, 그 중에서도 개인의 권리 침해와 관련한 논의가 주를 이루었다면 본 연구에서는 방역패스 정책의 결정자인 정부와 방역당국이 어떤 딜레마 상황을 마주하였고 그로 인해 어떠한 정책결정을 내렸는지, 그 정책 결정에 영향을 준 요소

는 무엇이었는지를 탐색하는 방법으로 연구를 진행한다. 물론 방역패스 정책 자체가 가지고 있는 권리 침해 요소적 성격으로 인하여 정책 딜레마를 탐색하고 논의하는 과정에서 선행연구에서 언급되었던 여러가지 권리들이 재언급 될 가능성이 높다. 하지만 본 연구는 그러한 권리들을 법적 측면에서 분석하기 보다는 방역패스 시행으로 인해 정책 결정을 해야 하는 정부 및 방역 당국의 정책변화 양상과 그 변화가 각 이해관계자에게 어떤 영향을 미쳤는지에 더 주목한다. 물론 그 과정에서 정부가 놓인 딜레마 상황에서 충돌하는 각 이해관계자의 가치가 무엇이었는지도 논의한다. 선행연구에서는 방역패스 정책이 기본권 침해를 고려했을 때 과도하다거나 위법하다는 결론에 이르렀으나 본 연구에서는 방역패스 정책이 필요한 정책이었는지 불필요한 정책이었는지, 혹은 과도한 정책이었는지 적절한 정책이었는지는 논외로 한다. 그보다는 정부가 방역패스와 관련한 딜레마 상황에서 어떤 대응을 하였는지를 살펴보고 그 대응에 대한 논의에 더 집중한다.

III. 연구 방법

1. 연구 질문 및 연구 디자인

본 연구는 코로나 팬데믹 기간 정부가 맞닥뜨린 정책 딜레마 상황에 대한 심도 깊은 이해와 탐색을 위하여, 2021년 11월부터 2022년 2월 28일까지 의무 도입되었던 접종증명·음성확인제도인 방역패스를 중심으로 논의한다. 도입 기간 발생한 정책 딜레마와 그에 대한 정부의 반응이 주요 연구 주제이다. 앞서 기술된 연구 목적, 선행연구와의 차이점에 입각하여 본 연구는 다음과 같은 연구 질문을 도출하였다.

첫째, 방역패스 의무화 기간 동안 어떤 정책 딜레마 상황이 발생하였는가?

둘째, 정부 및 방역당국은 정책 딜레마 상황에서 어떻게 대응하였는가?

셋째, 정책 딜레마에 대응하는 과정에서 정부의 의사소통 과정은 어떠하였는가?

위 연구 질문에 답하기 위해 문헌고찰과 반구조화 인터뷰로 구성된 질적 연구가 수행되었다. 문헌고찰을 통해 정부의 방역패스 정책 발표, 정책 변화, 방역패스 의무화 도입을 둘러싸고 발생한 딜레마 상황과 논쟁적인 이슈를 탐색하고 정부 대응을 규명하였다. 문헌고찰을 위해 선행 연구, 정부 발행 문서, 정책 브리핑, 전문가 보고서 등의 문헌자료가 수집되었고 법령, 뉴스 기사 등 정보로 활용될 수 있는 문서도 데이터로서 수집되었다. 반구조화 인터뷰는 방역패스 의무화 과정에서 발생한 사회적 갈등과 정부의 대응, 대응 과정에서의 의사소통을 심층적으로 이해하기 위해 실시되었다.

2. 연구 방법 및 데이터 수집

(1) 문헌 분석

문헌 분석을 위해 방역패스를 주제로 한 연구논문과 기관 보고서, 방역패스 도입 및 정책 변경에 관한 정부와 방역당국의 공식발표(브리핑)와 보도자료, 방역패스 정책 및 관련 논쟁적인 이슈나 사건에 대한 신문기사 등을 수집하였다. 연구논문은 디비피아(DBpia), 한국학술정보(KISS), 학술연구정보서비스(RISS)와 같은 국내 학술정보포털과 SCOPUS, Google Scholar 등의 국외 학술정보포털, University of Edinburgh의 학술정보탐색 서비스인 DiscoverEd를 이용하여 검색하였다. 선행연구를 검색하기 위해 사용한 키워드는 ‘코로나 딜레마 (COVID-19 dilemma)’, ‘코로나 팬데믹 딜레마 (COVID-19 pandemic dilemma)’, ‘코로나 정책 딜레마(COVID-19 policy dilemma)’, ‘방역패스/백신패스(Vaccine Pass)’, ‘백신여권(Vaccine passport)’, ‘접종증명(Vaccination certificate)’ 등이었다. 키워드 검색결과로 얻은 논문 목록 중 제목과 초록을 읽고 본 연구에 포함할 문헌자료를 선택하였다.

정부 및 방역당국의 방역패스 관련 공식 발표 및 정책 변경 사항은 문화체육관광부에서 운영하는 ‘대한민국 정책브리핑 (<https://www.korea.kr/>)’ 웹사이트를 통하여 수집하였다. 보건복지부와 질병관리청은 ‘코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑’, ‘질병관리청 코로나 19 정례브리핑’, ‘질병관리청 코로나19 대응 특집 브리핑’ 등의 이름으로 코로나 팬데믹 기간 동안 매일 혹은 격일로 (코로나 팬데믹 후반부 기간에는 격일, 사나흘에 한 차례로 발표 간격을 조정하였음) 브리핑을 실시하였다. 이 브리핑을 통해 코로나 감염증 신규 및 누적 감염자수, 중증환자 및 사망자수, 방역정책의 도입이나 조정 등 코로나 감염증과 관련한 주요 사안을 국민들에게 전달하였다. 브리핑 내용은 대한민국 정책브리핑 웹사이트에 생중계 녹화화면과 주요 내용, 속기자료와 보도자료가 함께 게시되어 있다. 방역패스와 관련한 정부의 정책 결정 사항 및 공식 발표 내용을 수집하기 위해 정책브리핑 홈페이지에서 2021년 2월 1일부터 2022년 3월 31일을 검색기간으로 설정⁹하여 검색하였다. 검색 시에는 ‘방역패스’, ‘접종증명’, 그리고 질병관리청 전자 예방접종증명 어플리케이션의 이름인 ‘COOV’ 세가지를 키워드로 사용하였다. ‘방역패스’ 검색결과 보도자료 211건과 브리핑 자료 103건, ‘접종증명’ 검색결과 보도자료 309건과 브리핑 자료 107건, 마지막으로 ‘COOV’로 검색하여 보도자료

⁹ 2021년 2월 26일이 우리나라에서 코로나19 백신접종을 시작한 날이었고 2022년 3월 1일부터 방역패스 사용이 중단되었기 때문에 해당 날짜를 포함하는 달의 시작일과 마지막일을 기준으로 하여 검색기간을 정하였다.

83건과 브리핑자료 6건이 도출되었다. 보도자료 혹은 브리핑 제목을 통해 본 연구와 관계없는 소수의 문헌을 제외하고 나머지 문헌 자료는 중복자료를 정리한 후 내용을 모두 검토하였다. 이는 방역패스 정책과 그 변화를 완전히 이해하기 위해 필요한 작업이었는데, 방역패스가 방역 정책의 일환으로 시행되었기 때문에 사회적 거리두기나 전 자출입명부 같은 다른 방역 정책과 맞물려 도입되는 부분이 있었기 때문이다. 또한 중앙재난안전대책본부와 질병관리청 정례브리핑의 경우 브리핑 후반 부에 언론사 기자들과 질의응답 시간이 있었고 방역패스와 관련하여 브리핑 때 언급하지 않은 내용이었지만 질의응답 때 다뤄진 내용도 있었기 때문에 꼼꼼한 확인 작업이 요구되었다. 검토 결과 보도자료 71건, (문서화된) 브리핑 자료 82건의 총 153건의 문서가 본 연구의 자료로 수집되고 분석되었다. 자료로 선택된 문서가 공개되었던 날짜를 모아 표로 만들어 아래 제시하였으며 (표 2 참고) 해당 날짜에 수집한 보도자료나 브리핑 자료가 1건이면 날짜만을, 2건 이상일 때는 날짜를 적고 괄호로 수집된 문서 개수를 적었다 (예를 들어, 2021년 11월 1, 2, 5, 10, 11, 15일은 보도자료 1건씩을 수집하여 날짜만을 기입하였고 11월 29일의 경우 내용이 상이한 보도자료 2건을 수집하여 29(2)와 같이 표기하였다).

	보도자료	브리핑
2021.02	25	18, 24, 25, 26
2021.03	22	
2021.04	14,15,21	1
2021.05	26	13, 19, 21, 26
2021.06	30	2, 6, 8, 13, 28
2021.07	8, 13	1
2021.09	10	23, 30
2021.10	7, 13, 28, 29	1, 5, 22, 27, 29
2021.11	1, 2, 5, 10, 11, 15, 29(2)	1, 3, 4, 22, 26, 29
2021.12	3, 7, 8, 9, 10, 11, 13(3), 14(3), 15, 16, 17, 20, 23, 27, 28, 30, 31	3(2), 6(2), 7, 8, 9, 10, 13, 14(2), 15, 16, 17, 20, 22, 23(2), 31
2022.01	2, 5, 6, 10, 11, 12, 14(2), 17(2), 18, 19(2), 21(2), 24	3, 4, 5(2), 6, 7, 10(2), 11, 14, 17, 18, 19, 21, 25, 26, 27
2022.02	2, 3, 4(2), 7, 11, 18, 21, 28(2)	3, 9(2), 11, 14, 15, 16, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 28(2)

2022.03	4, 7	2, 4, 7
합계	71개	82개

표 2. 문헌연구 자료로 수집된 정부 보도자료와 브리핑이 발표된 날짜 및 총 개수

방역패스 의무화 도입과 관련한 논쟁적이거나 윤리적인 이슈, 딜레마 상황을 탐색하기 위해서는 선행연구를 참고하였고 주요 일간지 기사 내용도 함께 활용하였다. 정부 문서 및 선행연구를 통해 발견한 논쟁적인 문제나 딜레마 상황과 관련된 검색어를 구글 (Google)이나 네이버 (Naver)같은 포털사이트에 검색하는 방법으로 신문 기사를 수집하였다. 신문 기사는 헤드라인을 통해 본 연구와 관련 있는 기사를 선택하여 검토하였다.

(2) 반구조화 인터뷰

반구조화 인터뷰는 인터뷰 대화의 구조와 유연함을 동시에 유지할 수 있도록 하는 인터뷰 방법으로 (Flick, 2006) 인터뷰 질문지를 미리 준비하되 인터뷰를 진행하며 필요시 유연하게 질문을 변경할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 방역패스 정책을 도입하고 정책을 변경하는 과정에서 정부의 정책 결정과 정책의 도입부터 중단까지의 정부 및 방역당국의 의사소통을 심도 깊게 이해하기 위해 전문가와 반구조화 인터뷰를 진행하였다. 방역패스의 경우 방역정책, 즉 큰 틀에서 보건 정책의 일환으로 도입된 디지털 기술로 백신접종이라는 의료 행위가 선행되어야 방역패스를 사용할 수 있다. 또한 방역패스의 도입이 백신접종이라는 의료행위를 강요한다는 논란이 있는 만큼 법적, 윤리적 논쟁이 제기되기 때문에 방역패스는 다양한 전문분야와 연결되어 있다고 볼 수 있다. 이에 법, 의료, 예방의학, 윤리, 인권, 디지털 기술, 정책 등 다양한 분야의 전문가 18명을 대상으로 일대일 대면 인터뷰를 진행하여 데이터를 수집하였다. 인터뷰 참여자를 모집하기 위해 접근이 쉬운 참여자들을 모색하는 편의표본추출법(convenience sampling), 연구 주제에 대한 전문지식을 가진 참여자들에 초점을 맞추는 전문가표본추출법(expert sampling), 인터뷰 참여자들에게 또 다른 참여자를 소개받는 스노우볼 표본추출법(snowball sampling)법을 사용하였다 (Bhattacharjee, 2014). 관련 주제로 연구를 진행하였거나 책을 발간했거나 언론을 통해 전문 지식을 공유한 경험이 있는 전문가들에게 메일로 연락을 취하거나 연구자의 개인 학문 네트워크를 활용하여 전문가에게 접촉하였다. 또한 인터뷰 후에 다른 전문가를 소개받기도 하였다. 인터뷰 대상자 중 5명은 법 또는 윤리 (정보인권, 의료윤리, 의료법윤리학, 공중보건윤리 등), 4명은 의학 (예방의학,

약리학), 3명은 디지털기술과 인문사회과학 (디지털기술정치, 디지털문화정책, 기술사회학), 2명은 공중보건 (디지털 공중보건, 보건정책), 4명은 데이터 사이언스 (위치정보기술) 분야의 전문가였다(표 3 참고). 연령은 25-34세 1명, 35-44세 5명, 45-54세 8명, 55-64세 3명, 65세 이상 1명으로, 성별은 남성 15명, 여성 3명으로 구성되어 있으며 거주지는 서울 11명, 경기 3명, 대구 3명, 울산 1명이었다. 교육 수준은 학사 졸업은 4명, 석사 졸업은 6명, 나머지 8명은 박사 졸업의 학력을 가지고 있었다.

인터뷰는 2023년 1월부터 5월까지 이루어졌으며 한 명의 인터뷰 참가자는 8월에 인터뷰를 진행하였다. 업무 과다로 대면 인터뷰 일정을 잡을 수 없어 온라인 인터뷰를 진행한 1명의 전문가를 제외하고 나머지 모든 전문가와의 인터뷰는 일대일 대면 인터뷰로 이루어졌다. 인터뷰 질문지는 미리 만들어 두 차례의 파일럿 인터뷰 후에 필요한 부분을 수정하였다. 인터뷰를 시행하기 전 이메일, 전화, 문자 등을 통해 인터뷰 날짜와 시간을 정하였고 인터뷰 참여자가 요청하는 경우 질문지나 질문지 요약본을 이메일로 미리 전송하였다. 인터뷰 장소는 인터뷰 참여자의 거주지 혹은 직장이 위치한 지역에서 인터뷰 참여자의 편의에 맞춰 정하였고 인터뷰는 평균 50분, 길게는 1시간 30분 정도 소요되었다. 인터뷰를 시작하기 전 인터뷰 대상자에게 연구에 대한 소개를 하고 연구 참여 동의서 서명과 사회인구통계 정보를 묻는 간단한 설문 작성을 부탁하였다. 설문 작성을 마친 후에는 인터뷰 참여자에게 인터뷰 과정을 녹음하는 것에 대한 허락을 구하고 인터뷰 전 과정을 녹음하였다. 대부분의 인터뷰는 미리 준비한 질문지의 흐름대로 진행되었으나 필요시 미리 준비한 질문지에 없는 질문이더라도 참여자의 대답에 대한 후속 질문을 던지기도 하였고 질문의 순서를 바꾸기도 하였다. 이 인터뷰는 코로나 팬데믹 기간 우리나라에서 사용된 전자출입명부와 방역패스 기술 사용 경험과 인식을 탐색하기 위한 grand project 를 수행하기 위해 연구자가 진행한 인터뷰로, 본 연구에서는 인터뷰 내용 중 방역패스와 관련된 부분, 그 중에서도 방역패스 정책 도입과 시행 과정에서의 정부의 의사소통 평가에 대한 답변 부분을 데이터로서 활용한다.

No.	성별	연령	교육 수준	직업/전문분야	거주지
1	F	35-44	석사 졸	변호사 / 법	경기
2	M	55-64	박사 졸	교수 / 의료 윤리&법	서울
3	M	55-64	학사 졸	연구원 / 디지털기술 정치	서울
4	M	45-54	석사 졸	교수&역학조사관 / 디지털 공중보건	서울
5	M	45-54	학사 졸	연구원&CEO / 위치정보기술	서울

6	F	55-64	학사 졸	의사&교수 / 예방의학	대구
7	M	45-54	박사 졸	의사&교수 / 뇌심혈관&약리학	대구
8	M	45-54	박사 졸	교수 / 디지털문화정책	서울
9	M	45-54	석사 졸	사회운동가 / 정보인권	서울
10	M	45-54	박사 졸	교수 / 의료법윤리학	서울
11	M	35-44	박사 졸	의사 / 보건정책	서울
12	M	65 이상	박사 졸	재단이사장 / 예방의학	서울
13	M	45-54	석사 졸	회사원 / 데이터 사이언스	경기
14	F	35-44	박사 졸	교수 / 공중보건윤리&의료인문	대구
15	M	35-44	석사 졸	의사 / 의학	서울
16	M	25-34	학사 졸	데이터 전문가 / 데이터 사이언스	경기
17	M	35-44	석사 졸	회사원 / 데이터 사이언스	서울
18	M	45-54	박사 졸	교수 / 기술사회학	울산

표 3. 인터뷰 참여자 정보

인터뷰를 마친 후 모든 녹음 파일을 들으며 전사 (transcribing)하였다. 인터뷰 과정에서 참여자의 감정, 표정, 제스처 등을 메모하였던 연구자의 인터뷰 노트를 활용하며 전사 과정에서 누락되는 부분이 없도록 여러 차례 검토하였다. 전사 과정을 마무리하고 데이터 분석에는 근거이론 (grounded theory) 방법이 사용되었다. 연구 자체는 정책 딜레마 이론의 틀 (framework)을 바탕으로 진행되지만 인터뷰 자료는 특정 이론을 기반으로 하여 분석하지 않았다. 어떠한 이론을 검증하거나 이론의 틀에 맞춰 분류하는 작업이 아닌 전문가들의 의견 혹은 평가를 탐색하는 과정이기 때문에 인터뷰 내용을 거듭 읽으며 귀납적 접근으로 범주를 설정하여 분류하는 방식을 택하였다 (Glaser, 1978).

IV. 연구 결과

1. 방역패스 정책 변화와 이해관계자의 반응

방역패스가 도입되고 시행이 중단되기까지 4개월여의 기간 동안 방역패스와 관련한 여러가지 사안이 변경되었다. 문헌 검토 결과 방역패스와 관련한 변화 사항은 크게 정책과 관련된 부분 (방역패스 시행일, 적용 기간, 적용 시설, 관련 기술 변화 등)과 시민사회 및 관련 단체나 개인의 반응 (성명서, 청원, 시위, 집회, 소송 등) 두 부분으로 나눌 수 있었다. 먼저 방역패스와 관련한 정책 변화를 살펴보되 정책 변화에 큰 영향을 주었

다고 판단할 수 있거나 정부 공식 브리핑이나 보도자료에 언급된 시민사회나 이해관계자의 반응은 정책 변화 내용에 포함하여 기술하였다.

(1) 방역패스와 관련한 정책 변화

전자 예방접종증명, 방역패스 정책 관련 주요 변화는 다음과 같다. 2021년 2월 26일 국내 코로나19 백신접종이 시작됨에 따라 행정안전부와 질병관리청의 협력으로 기존 예방접종증명서에 코로나19 백신접종 항목을 포함하였고 정부24 앱에서 종이증명서와 전자증명서 발급을 시작하였다 (브리핑, 2021a). 코로나19 백신증명을 위한 전자 서비스는 2021년 4월 15일 개시되었는데, 질병관리청은 블록체인을 기반으로 한 COOV (쿠브)라는 이름의 코로나19 백신접종 인증 어플리케이션 시스템을 공개하였다 (보도자료, 2021a). COOV 앱은 구글 플레이스토어 (안드로이드)와 애플 앱스토어 (iOS)에서 다운로드 받아 사용할 수 있었다. 6월 1일과 7월 1일에는 각각 방역수칙 조정 발표와 사회적 거리두기 개편 발표가 있었는데 백신이나 접종증명과 관련된 사안은 6월 1일부터 요양병원이나 요양시설에서 시설 이용자 (어르신)나 면회객 중 한 사람이 코로나19 백신 2차 접종을 완료하면 대면 면회가 가능하다는 것이었다 (브리핑, 2021b). 7월 1일에는 주민센터에서 접종증명 스티커를 발급한다는 내용 및 다중이용시설의 방역완화와 접종자 인센티브 적용에 대한 발표가 있었다 (브리핑, 2021c). 7월 12일부터는 예방접종자의 다중이용시설 출입 시 전자출입기록과 예방접종증명을 따로 해야 하는 불편함을 해소하기 위해 기존에 사용하던 전자출입명부(QR체크인)와 예방접종 증명을 통합 사용할 수 있게 하였다 (보도자료, 2021b).

2021년 11월 1일에는 단계적 일상회복 이행계획이 발표됨에 따라 고위험시설 5종과 취약시설에 방역패스 (접종증명·음성확인제)가 도입되었다 (적용 시설에 대한 자세한 사항은 표 4 참고). 식당과 카페는 방역패스 도입 시설은 아니었지만 접종 미완료자가 이용할 때는 최대 4명까지 가능하다는 제약 사항이 함께 발표되었다 (보도자료, 2021c). 11월 29일에는 고령층 보호를 목적으로 경로당이나 노인복지관 등 노인시설에 대한 방역 강화 방안이 발표되었고, 3차접종 (추가접종)을 완료한 고령층만 시설 이용이 허용되고 대면프로그램 역시 추가접종자만 이용 가능하게 변경되었다 (브리핑, 2021d). 12월 6일에는 4주간 방역조치가 강화되면서 정부와 방역당국은 중환자와 사망자를 줄이기 위한 목적 및 미접종자 보호를 강화하고 미접종자의 전파를 차단한다는 목적으로 방역패스 적용을 확대하였다 (브리핑, 2021e). 방역패스 도입 시설은 기존 고위험시설 5종에 11종이 추가되어 총 16종으로 늘어났다 (표 4 참고). 식당이나 카페 이용은 수도권 6인, 비

수도권 8인의 사적모임 범위 내에서 미접종자 1명까지 예외로 인정되어 미접종자는 일 행 중 한 명만 허용되었고 또는 미접종자 혼자서만 식당과 카페 이용이 가능했다. 정부는 일주일의 계도기간 후 12월 13일부터 방역패스 확대 정책을 본격적으로 적용한다고 발표했다. 방역패스 적용 시설이 확대됨과 동시에 방역패스 적용 시설에는 전자출입명부 사용 의무가 부과되었다. 또한 청소년 유행 억제를 위해 2022년 2월 1일부터 12~18세 도 방역패스 적용 연령에 포함하여 청소년 방역패스를 실시할 예정임을 밝히기도 했다. 12월 16일에는 접종증명 유효기간을 설정 (2차 접종 후 14~180일) 하여 12월 20일부터 적용할 것을 발표하였으나 12월 18일, 충분한 접종기회를 부여하기 위한다는 설명과 함께 접종증명 유효기간 설정을 2022년 1월 3일로 연기하였다 (보도자료, 2021d). 12월 31일에는 사회적거리두기 강화조치를 2022년 1월 16일까지 연장할 것을 발표하였고 2022년 2월 1일로 예정했던 청소년 접종증명·음성확인제를 3월 1일로 연기하고 계도기간을 1개월 부여할 예정이라 밝혔다 (보도자료, 2021e). 또한 방역패스 적용 시설에서 제외되었던 백화점 및 대형마트 (3,000m²이상 대규모 점포)에 대해 위험성 고려 및 다른 시설과의 형평성 조정을 목적으로 2022년 1월 10일부터, 계도기간 1주일을 부여하고 방역패스를 적용할 것을 발표했다.

2022년 1월 3일에는 정부의 발표대로 3차접종 권고대상인 18세 이상부터 접종증명 유효기간이 적용되어 2차 접종 후 180일이 지난 사람은 방역패스를 사용할 수 없게 되었고 QR코드 스캔 시 이용자의 접종상태가 음성 안내되도록 기능을 추가하였다¹⁰. 하지만 하루 뒤인 1월 4일, 서울행정법원 행정8부는 학원, 독서실·스터디카페가 방역패스 의무적용에 포함된 처분을 취소해 달라는 행정소송과 집행정지 신청¹¹을 일부 인용하여 학원, 독서실, 스터디 카페에 대해 방역패스 의무적용을 일시 정지하라는 결정을 내렸다 (백인성, 2022). 법원의 결정으로 행정소송 본안 1심 판결이 선고되는 날까지 해당 방역패스 처분에 대한 효력이 일시 정지되었고 코로나19 백신을 접종하지 않았거나 접종 미완료자로 분류되었던 이들이 학원 등의 시설을 이용할 수 있게 되었다. 뒤이어 1월 14일에는 서울시 마트와 백화점에 대한 방역패스 조치와 12~18세 청소년에 대한 17종 시설의 방역패스 조치에 대해 집행정지 결정이 내려졌다¹² (홍완기, 2022). 1월 17일에는 2월 6일까지 적용되는 사회적 거리두기 변경안이 발표되었다. 방역패스와 관련된 변화는

¹⁰ 접종완료자의 경우 “띠리링~ 접종완료자입니다”, 접종 미완료자의 경우 “딩동”.

¹¹ 함께하는사교육연합·전국학부모단체연합은 2021년 12월 17일, “방역패스 정책이 청소년 백신접종을 사실상 의무화해 청소년의 신체의 자유, 일반적 행동 자유권, 학습권, 학원장의 영업권 등을 침해한다”며 행정소송과 집행정지를 신청했다 (조준경, 2022).

¹² 2021년 12월 31일 1023명이 서울특별시장을 상대로 낸 집행정지 신청이 일부 인용됨.

기존 사적모임 인원 내에서 카페나 식당 이용 시 미접종자 1명이 동행할 수 있었으나 17일부터는 식당이나 카페 이용 시 미접종자는 1인 단독 이용만 가능하다는 내용이었다 (보도자료, 2021g). 또한 14일 집행정지 인용결정에 따라 서울시 방역패스 적용시설 중 마트와 백화점이 제외되었고 청소년의 경우 17종 시설 모두 제외되었다. 이에 정부는 방역 상황 변화와 현장 의견을 반영하고 지역별로 방역패스 적용시설이 달라지는 혼선을 막기 위함이라고 이유를 밝히며 방역 위험도 (마스크 상시 착용 여부 및 활동의 비말 생성 정도)를 기준으로 방역패스 적용 시설을 조정하였다 (브리핑, 2021f). 1월 18일부터 학원, 독서실·스터디카페, 도서관, 마트·백화점 등 6종에 대한 방역패스가 해제되고 유흥 시설, 노래연습장, 목욕장, 식당·카페, 파티룸, PC방 등의 11종은 그대로 유지되었다. 2월 7일에는 방역패스 해제시설에 대한 방역관리 강화 방안이 발표되었고 2월 14일에는 전국에 있는 경로당의 운영이 전면 중단되었으며 노인 복지관 대면 프로그램 운영도 함께 중단되었다. 2월 17일에는 경기도에서 청소년 방역패스 집행정지 결정이 내려졌다. 이 결정의 여파로 3월 1일로 연기되었던 청소년 방역패스 적용일이 4월 1일로 다시 연기되었다. 정부는 청소년 방역패스 집행정지 결정에 따라 당초 일정대로 시행할 경우 지역 간 불균형 및 현장에서의 혼란을 우려해 일정을 연기하게 되었다고 밝혔다 (보도자료, 2021h). 이어 2월 18일에는 대전 12~18세 청소년을 방역패스 대상으로 삼은 행정 처분이 효력 정지되었고¹³ 인천시와 부산시 청소년 방역패스 효력이 일부 정지되었다¹⁴. 2월 19일에는 서울시와 경기도 청소년 방역패스 집행정지 결정에 따라 당초 3월 1일 시행할 것으로 발표되었던 청소년 방역패스를 다시 4월 1일로 연기되었다. 정부는 3월 1일 시행할 경우 지역 간 불균형이 발생하고 현장이 혼란해질 것을 우려해 날짜를 조정한다고 밝혔다 (보도자료, 2021h). 2월 21일에는 충북 청소년 방역패스 중단 결정이 내려졌고¹⁵ 2월 23일에는 대구 지역 60세 미만 식당과 카페 이용객을 대상으로 하는 방역패스 집행이 정지¹⁶되었다. 2월 28일, 정부는 3월 1일부터 방역패스를 잠정 중단한다고 밝혔다.

¹³ 2022년 2월 5일 대전시에서 12~18세 청소년에 백신패스를 적용하는 대전광역시 고시 제2022-20호를 공고하였고 청소년을 포함한 96명이 대전시장을 상대로 고시 처분 취소와 집행 정지를 신청한 것이 일부 인용 결정되었다.

¹⁴ 백신패스반대국민소송연합 회원 등 80명이 인천시장을 상대로 낸 방역패스 처분 집행 정지 신청이 일부 인용되었다. 또한 시민소송단이 부산시장을 상대로 낸 방역패스 집행정지 신청이 일부 인용되었다.

¹⁵ 충북 시민단체가 충북도지사를 상대로 제기한 방역패스 집행정지 신청을 일부 인용

¹⁶ 309명이 대구시장을 상대로 제기한 방역패스 집행정지 신청 내용 일부 인용

적용기간	적용기간 및 주요변경	적용 시설	적용 연령	접종증명 유효기간
21.02.26~	예방접종증명서(중이·전자) 발급 시작			
21.04.15~	전자 예방접종증명서 COOV 서비스 개시			
21.07.12~	QR체크인에 예방접종 증명 통합			
21.11.01~	-방역패스 도입 -계도기간 1주 (실내체육시설 2주)	고위험시설 5종 (유흥시설, 노래연습장, 목욕장업, 실내체육시설, 경륜·경정·경마·카지노 등) 및 취약시설 (입원의료기관, 요양시설 면회, 중증장애인·치매시설, 경로당·노인복지관·문화센터 등)		
21.11.29~	노인시설 방역 강화: 3차 접종 완료한 고령층만 시설이용 허용	경로당, 노인복지관 등 노인시설	고령층	
21.12.06~ 22.01.02	-방역패스 확대: 미접종자 보호 강화 및 미접종자 전파 차단 목적 -방역패스 업소 전자출입명부 사용 의무화 -1주 계도기간	16종 (기존 5종에 식당·카페, 학원 등, 영화관·공연장, 독서실·스터디카페, 멀티방(오락실 제외), PC방, (실내)스포츠경기(관람)장, 박물관·미술관·과학관, 파티룸, 도서관, 마사지·안마소 11종 추가)과 100~499인 행사	22.02.01부터 12~18세 방역패스 적용 발표 (21.12.31에 22.03.01로 시행일 한달 연기 발표)	
21.12.20	-12.16에 12.20부터 접종증명 유효기간이 적용될 것이라고 발표했었으나 12.18일에 1.3으로 연기됨을 발표			
22.01.03~	-접종증명 유효기간적용 -QR코드 스캔 시 음성 안내		3차접종 권고대상인 18세 이상	2차접종일로부터 14~180일
22.01.04	서울행정법원 방역패스 집행정지 신청 일부인용	학원, 독서실·스터디카페 2종 적용 일시 정지		
22.01.10~	-3,000m ² 이상 대규모 점포 방역패스 적용발표 -1주일 계도기간	15종 (기존 16종에서 학원과 독서실·스터디카페 2종 제외, 백화점 및 대형마트 등 대규모 점포 추가 적용)		
22.01.14	서울시 3,000m ² 이상 대규모 점포 방역패스 집행정지	백화점 및 대형마트 등 대규모 점포 제외		
	청소년 방역패스 17종	17종 제외	12~18세	

	시설 적용 집행정지		청소년	
22.01.18	6종 시설 방역패스 적용 해제 (독서실·스터디카페, 도서관, 박물관·미술관·과학관, 마트·백화점, 학원, 영화관·공연장)	11종 (유흥시설, 실내체육시설, 노래연습장, 목욕장, 경마·경륜·경정·카지노, PC방, 식당·카페, 파티룸, 멀티방, 안마소·마사지업소, (실내)스포츠경기(관람)장)		
22.02.17	경기도 청소년 방역패스 집행정지		청소년	
22.02.18	-대전 청소년 방역패스 행정처분 효력정지 -인천시와 부산시 청소년 방역패스 효력 정지		청소년	
22.02.19	청소년 방역패스 적용시기 4월 1일로 연기		청소년	
22.02.21	충북 청소년 방역패스 중단 결정		청소년	
22.02.23	대구 60세 미만 식당·카페 이용객 대상 방역패스 집행 정지		60세 미만	
22.02.28	3월 1일부터 방역패스 잠정 중단		전국민	

표 4. 방역패스와 관련한 주요 변화

방역패스 도입기간의 변화를 분석했을 때 정부가 방역패스를 확대하고자 할 때 조정할 두 가지를 발견할 수 있었다. 첫번째는 적용시설의 범위이고 두 번째는 적용 연령의 범위이다. 방역패스에 대한 소송 역시 적용시설의 범위와 적용 연령의 범위와 관련하여 제기된 것을 확인할 수 있다 (표 4 참고). 이에 적용시설이나 적용 연령의 범위가 달라질 때 시민사회나 이해관계자들의 반응을 통해 딜레마 상황을 탐색하였다.

(2) 시민사회와 이해관계자 반응

방역패스 정책을 확대할 때마다 정부는 정례브리핑과 보도자료를 통해 확대의 이유와 정책 변화의 목적을 밝혔다. 주로 감염 지표를 근거로 하여 감염이 확산되었을 때, 특정 시설에서의 감염이 늘어날 때, 특정 연령에서 감염이 증가할 때 방역패스 정책 변화를 시도하였다. 정부의 설명에도 시민사회나 각 이해관계자들의 반발은 막을 수 없었다. 방역패스와 관련하여 이해관계자의 반응 또는 반발은 진정서·청와대 청원 접수, 성명서 발표, 시위, 집회, 소송 등의 형태로 나타났다. 방역패스 반대 시위나 집회의 경우 이해관계 집단의 성격에 따라 크게 인권관련, 소상공인·자영업자, 교육업계·학부모·청소년, 백신 부작용 피해자·백신 사망자 유족 등으로 나눌 수 있다. 방역패스 시행 기간의 모든 시위나 집회를 정리한 것은 아니지만 정부의 주요 정책 변화 전후 3~5일 동안의 몇몇 시민

사회와 이해관계자의 반응을 살펴본다면 다음과 같다. 시위나 집회의 경우에는 단체명만 표기하였다 (표 5 참고).

	인권관련	소상공인·자영업자	학부모·학생·교육업계	백신 피해
21.11.01	방역패스 도입			
21.11.03		대한실내체육시설총연합회		
21.11.07		대한자영업자연합회		
21.11.29	노인시설 방역 강화: 3차 접종 완료한 고령층만 시설 이용			
21.12.04	백신인권행동 등			
21.12.05	백신패스반대자유를향하는시민연대	대구보디빌딩협회		
21.12.06	방역패스 확대: 16종 시설에 적용, 청소년 방역패스 22.02.01부터 시행 발표			
21.12.07			서울학부모연합회	
21.12.08	법치주의바로세우기행동연대 등 진정서		서울교육살리기학부모연대 등 진정서	
21.12.09			전국학부모단체연합(전학연) 등 60여개 단체	
21.12.10	국민 453명 헌법소원 심판 청구		학생학부모인권보호연대(학인연) 헌법소원	
21.12.11			학인연	
21.12.13			전학연 등 70여개 단체 기자회견	
21.12.16	12.20부터 접종증명 유효기간 적용 발표			
21.12.17			전학연·함께하는사교육연합 소송 및 집행금지 신청	
21.12.18	접종증명 유효기간 적용 22.01.03으로 연기 발표			
21.12.19	청소년 방역패스 적용 시기 22.04.01로 연기 발표			
21.12.22		소상공인연합회, 전국자영업자비대위(자대위)	유아청소년 백신패스반대 총북연합	
21.12.25				코로나백신포해자가족협의회(코백회)
22.01.03	접종증명 유효기간 적용			
22.01.05			학인연	
22.01.06		자대위	울산다세움학부모연합회 등 시민단체	
22.01.07	방역패스 효력정지헌재 가처분 신청			

22.01.10	3,000m ² 이상 대규모 점포 (백화점, 대형마트) 방역패스 적용발표			
	백신패스반대연합	자대위 촛불집회		
22.01.15	백신인권행동, 경기도의사협회 등		학인연, 전학연	코백회 추모행사
22.01.18	6종 시설 방역패스 적용 해제			
22.02.24			미래희망세움학부모연합 등	
22.02.26	백신인권행동			
22.02.28	22.03.01부터 방역패스 잠정 중단			

표 5. 방역정책 변화에 대한 시민사회의 반응

각 이해관계 그룹은 방역패스 도입 철회 주장과 주장을 관철하는 방식에서는 비슷한 양상을 보였지만 각 이해관계 그룹의 조직 시기나 호소하는 어려움에는 차이가 있었다. 특히 방역패스의 사용 가능·불가능 여부가 건강 외에 다른 권리나 이익에도 영향을 미칠 때 각자의 이해관계를 바탕으로 그러한 차이가 뚜렷하게 나타났다. 본 연구에서 수집한 데이터를 바탕으로는 소상공인·자영업자와 학부모·청소년의 경우가 그러했다.

소상공인·자영업자는 방역패스 시행 시기 중 가장 먼저 시위를 시작한 그룹이다. 2021년 11월 1일 방역패스 도입과 함께 의무 적용해야 하는 고위험시설 5종이 발표되었다. 5종에 실내체육시설이 포함되자 11월 3일에는 대한실내체육시설총연합회가, 5일에는 필라테스피트니스사업자연맹 관계자들이, 7일에는 대한자영업자연합회가 방역패스 적용 시설 철회를 요구하는 집회를 열었다. 특히 11월 3일에는 대한실내체육시설총연합회, 필라테스피트니스사업자연맹, 요가비상대책위원회 등이 모여 여의도 더불어민주당 당사 앞에서 백신패스(방역패스)와 정치방역을 철회하라고 주장했다. 정부가 실내체육시설을 고위험시설로 분류하고 방역패스 적용대상으로 지정하는 것은 혐오시설로 낙인 찍는 것과 같으며 미접종자 고객들에게 환불해 주어야 하는 금액이 크게는 수천만원에 이른다고 성토했다. 고객들 중 백신을 맞을 수 없는 건강상 이유 (임신이나 기저질환 등)로 면역을 기르기 위해 운동을 하는 경우가 많은 점, 부작용을 경험하고 백신접종을 완료하지 못한 고객들에게 백신 접종을 강요하거나 잦은 PCR 검사를 종용할 수 없는 어려움을 호소하였다. 실내체육시설의 경우 마스크 착용율이 높은 편인데 고위험 시설 지정은 형평성에 어긋나며 일방적인 희생 강요라고 주장하였다 (홍규빈, 2021). 소상공인과 자영업자의 경우에는 방역패스의 도입이 단순히 백신 접종이나 방역패스의 사용 문제를 넘어서 그들의 경제적 이익과 생존의 문제로 직결될 수 있다. 자신이 운영하는 사업장이 방역패스 적용 시설로 지정된다면 당장 방역패스 운영관리를 위해 금전적·물리적·시간적 부담이 발생하는 것은 물론이고 방역패스를 사용하는 번거로움을 감수하면서까지 시설을 이용할

고객이 얼마나 되느냐가 당장 매출을 결정할 수 있기 때문이다. 실제로, 11월 초부터 실내체육시설의 생존권과 영업권을 보장하라는 시위가 거세 졌다 (여주연, 2021). 특히 헬스장은 사회적 거리두기 2.5단계 이상일 때는 영업을 전면 금지되기 때문에 이에 반발한 시설 종사자들이 고객은 받지 않고 문을 여는 오픈시위를 이어 가기도 했다. 뿐만 아니라 방역패스 도입은 자영업자들과 소상공인들을 잠재적 범법자로 떠밀 수 있는 위험성도 내재하고 있었다 (오진영, 2021). 관리 인력을 충당할 수 없어 불가항력적으로 방역패스 관리를 철저히 하지 못하는 상황에 대한 매뉴얼이나 지원이 따로 있지 않고 과태료나 처벌로서 시설 운영자가 감당해야 하기 때문이었다. 자영업자와 소상공인들의 과태료 부담과 과도한 희생에 대한 불만도 시위와 집회를 이어가게 한 하나의 동력이었다. 소상공인과 자영업자들의 시위는 방역패스가 중단 될 때까지 이어졌고 2022년 2월 15일 대규모 집회에서는 삭발식까지 단행되었다. 코로나피해자영업총연대 회원 200여명이 광화문에 모여 정부를 규탄하는 총집회를 열고 방역패스 뿐만 아니라 영업시간 제한 철폐와 자영업자 피해 보상안 마련으로 생존권을 보장하라고 촉구했다 (이동준, 2022).

학부모·청소년의 반발은 정부가 청소년 방역패스를 2022년 2월부터 시행하겠다고 발표한 2021년 12월 6일에도 거세게 일고 있었다. 11월 말 청소년 방역패스에 반대하는 청와대 청원글이 올라오자 6일 기준으로 24만명 이상이 청원글에 동의했다. 청원글을 올린 고등학생은 돌파감염 건수가 많고, 방역패스가 기본권인 인권을 침해하며, 백신 맞고 사망하더라도 국가의 보상이 미흡하고 인과성을 인정받는 것도 어렵기 때문에 백신 접종을 거부할 권리가 있어야 한다고 주장하였다 (정채빈, 2021). 다음 날인 12월 7일에는 서울학부모연합회가 서울시교육청 앞에서 청소년 방역패스 도입 철회를 요구하며 정부가 학원이나 도서관을 의무적용 시설에 추가해 사실상 청소년들에게 백신 접종을 강요하고 있다며 비판했다. 아이들에게 불이익 주는 방식의 행정 중단을 촉구하였고 청소년 방역패스는 아이들의 활동을 제한하여 행복하게 성장할 권리를 빼앗는다고 강조하였다 (정유선, 2021). 8일에는 법치주의바로세우기행동연대, 서울교육살리기학부모연대, 서울바로세우기시민연대가 함께 국가인권위원회 앞에서 기자회견을 열었고 청소년 방역패스는 학습권, 접종 선택 자유 등 인권을 침해한다고 비판하였다. 또한 질병관리청장, 보건복지부장관, 교육부장관, 서울시교육감을 상대로 청소년 방역패스 재고를 요구하며 인권위원회에 진정서를 접수하였다. 청소년 방역패스는 국가인권위원회 법상으로도 교육시설 이용에 관련해 특정인을 배제, 구별하거나 불리하게 대우하는 평등권 침해에 해당한다고 지적했다. 학원이나 도서관에 비해 감염 가능성이 낮지 않은 시설에 방역패스를 적용하지 않는 경우도 있어 정부 정책이 설득력이 부족하다고 설명했다 (김민기, 2021). 방역패스가 도입되고 청소년 방역패스 도입일이 발표되고 미뤄지는 과정 중에 특히 학부모단체의 반발

이 끊이지 않았는데 방역패스 잠정 중단을 발표한 2월 말까지도 연합집회가 계속되었다. 학부모 단체는 방역패스가 소아·청소년 백신접종을 강제하고 국민의 기본권으로 보장한 일반적 행동자유권, 평등권, 신체의자유, 직업선택의 자유, 사생활의 자유, 교육을 받을 권리 등을 침해한다고 주장했다.

앞서 언급한 대로 큰 틀에서 소상공인·자영업자와 학부모·학생들이 요구하는 바는 방역패스 철회로 같으나 각자의 사회적 위치와 역할에서 오는 부담감과 우려에는 차이를 보였다. 소상공인·자영업자는 한 개인으로서 방역패스 이용자이기도 하지만 하루 대부분의 시간을 그들이 운영하는 사업장에서 방역패스 시설관리자로서의 역할을 감당해야 한다. 그리고 방역패스 시행으로 인해 고객이 감소하거나 시설을 이용하지 못하는 고객이 발생하면 자영업자가 고스란히 손해로서 떠안게 된다. 학부모의 경우도 마찬가지로 한 개인으로서 방역패스 이용자가 되기도 하지만 청소년 자녀를 보호해야 할 의무와 교육권을 비롯한 기본적인 권리가 침해되지 않도록 돌봐야 하는 입장에서 청소년 방역패스 시행에 대해 안정성, 정당성 등을 면밀히 검토해야 한다는 과제를 안고 있다. 청소년들도 코로나 감염으로 인한 청소년 층의 중증화나 사망 위험이 현저히 적은 상황에서 접종으로 인한 편익이 얼마나 높을지 따져봐야 하지만 정보의 한계 등 어려움을 가진다. 이해관계자별로 주장하는 바와 비판의 요지에 차이가 있지만 방역패스 철회를 주장하며 본인의 사회적 위치에서 주요하게 침해 받는 권리 (생존권이나 학습권)와 방역패스 적용의 형평성 문제를 (위험성이 더 높은 시설이 배제되어 있거나 다른 시설보다 위험성이 낮은데 방역패스 적용 시설로 분류되거나 다른 연령층보다 치명율이 낮은데 백신 접종을 강요받는 상황들) 거론하는 부분은 방역패스 철회 주장 외에 또 다른 공통점이라 할 수 있다.

2. 정책 딜레마와 정부의 대응

(1) 방역패스 관련 정책 딜레마

방역패스 관련한 정책 변화와 각 이해관계자의 반응을 바탕으로 정책 딜레마 상황을 규명할 수 있다. 감염병으로부터 국민의 건강을 지키기 위해 정부가 방역패스의 적용을 확대해 나가는 과정에서 방역패스 적용 시설의 확대나 적용 연령의 하향이 각 이해관계자의 삶에 지대한 영향을 미치거나 최우선 순위에 있는 가치를 손상시킬 때 정부는 딜레마 상황을 마주하게 된다. 이는 ‘방역패스 적용 시설을 확대할 것인가 축소할 것인가?’, ‘방역패스 적용 연령을 낮출 것인가 그대로 유지할 것인가?’ 와 같은 질문의 형태로 치환하여 표현할 수도 있다. 정책 딜레마 규명에 앞서, 백신 미접종자나 접종 미완료자는 방

역패스와 관련된 대부분의 논의에서 행위자로 간주될 수 있기 때문에 본 연구에서는 논의의 범위를 한정하기 위해서 정책 딜레마를 논의할 때 특정 이해관계자를 행위자로 설정하여 논의를 이어 나갈 것을 밝혀두는 바이다. 앞서 본 연구에 적용했던 딜레마 개념을 토대로 방역패스와 관련하여 논의할 정책 딜레마를 정리하면 다음과 같다. 본 연구에서는 윤건수(2006: 75)의 정의를 받아들여 딜레마를 ① 두 개의 단절적인 대안이 존재하고, ② 각 대안이 가져올 결과값이 서로 상충적이며, ③ 각 대안을 지지하는 행위자들이 서로 대립하고 있지만, ④ 주어진 시간 내에 결정을 내려야 하는 문제상황이라고 정의하였다.

방역패스 적용 시설 확대에 관한 정책 딜레마는 정부가 특정 다중 시설을 방역패스 적용 대상에 포함시킬 것인지 제외시킬 것인지를 결정해야 하는 때에 발생한다. 방역패스가 도입되고 가장 먼저 시위가 조직되었던 실내체육시설을 예로 살펴본다면 다음과 같다. ① **두 개의 단절적인 대안이 존재하는가?** 이 딜레마 상황에서의 대안은 방역패스 적용 시설에 실내체육시설을 포함하는 선택과 실내체육시설을 제외하는 선택으로 나뉜다. 실내체육시설의 종류를 세분화하고 그 중에 적용시설을 다시 고르는 등의 상황을 가정하지 않는다면 두 가지 선택지는 ‘포함’과 ‘제외’로서 단절적이다. ② **각 대안이 가져올 결과값이 서로 상충적인가?** 이 정책 딜레마에서 대안 1은 실내체육시설을 방역패스 적용 시설에 포함하는 것이다. 이 대안이 가져오는 결과에 대해 정부는 다음과 같이 설명하였다.

“저희가 백신패스를 도입하는 목적은 (중략) 위중증률과 치명률이 높은 미접종자들의 유행 규모를 줄이고 차단하는 목적에서 검토하고 있는 것입니다.” (브리핑, 2021g)

“4차 유행 중 다중시설 이용의 집단감염 확진자 분석을 보면 유흥시설, 실내체육시설 순이었습니다. 이에 단계적 일상회복 1단계에서 감염에 취약한 주요 시설에 방역패스를 한정적으로 적용하겠다는 것이 정부의 계획입니다.” (브리핑, 2021h)

대안 2는 실내체육시설을 방역패스 적용시설에서 제외하는 것이다. 이 때 실제 방역패스가 감염예방에 얼마나 효과적일지 여부는 논의에서 제외하고 정부의 주장만을 바탕으로 논의했을 때, 방역패스의 적용은 일상 회복 단계에서 집단 감염 위험이 높은 실내체육시설에서의 미접종자의 유행규모를 줄여준다. 정부의 주장을 바탕으로 만약 실내체육시설을 방역패스 적용 시설에서 제외한다면 집단감염 확률이 높은 실내체육시설에서의 미접종자 유행규모를 낮출 수 있는 수단이 상실되어 감염 및 유행 위험이 높아질 수 있다. 반면 자영업자의 이익 측면에서는, 방역패스 시설에서 제외된다면 방역패스 시설로

지정됐을 때 발생하는 물리적, 금전적, 시간적 비용이 발생하지 않게 되고 영업장을 찾는 손님들에게도 별다른 제한이 생기지 않기 때문에 방역패스가 아닌 다른 수단으로 영업장의 유행규모를 줄일 수 있다면 시설 운영자에게는 더 좋은 선택이 될 수 있다. 방역패스 적용 시설로 지정되었을 때 이용자가 해당 시설을 더 위험한 시설로 인식할 수 있다는 사실도 이윤과 연결될 수 있으므로 고려해야 한다. 자영업자가 운영하는 시설은 안전만을 위해 존재하는 장소가 아니라 이윤을 추구하기 위한 목적으로 존재하는 장소이기 때문에 방역패스 적용 시설 확대의 측면에서 두가지 대안이 가져올 결과값이 상충된다고 볼 수 있다. ③ 각 대안을 지지하는 행위자들이 서로 대립하고 있는가? 정부와 방역당국은 앞서 기술한대로 실내체육시설에 방역패스를 도입해야 함을 설명하였다. 그러나 실내체육시설을 운영하는 자영업자들은 각종 시위와 집회를 통해 정부의 결정에 반발하였다. 정부는 2022년 3월 1일 방역패스가 중단될 때까지 실내체육시설에 대해 방역패스 의무를 제한 적이 없기 때문에 각 대안을 지지하는 행위자들이 서로 대립관계였다고 논할 수 있다. ④ 주어진 시간 내에 결정을 내려야 하는 문제상황인가? 정부는 방역패스를 도입하며 이것이 한시적인 정책임을 밝혔다.

“접종증명·음성확인제는 (중략) 위험도가 높은 시설을 중심으로 최대한 좁히고, 한시적으로 적용하기 위해서 애쓰고 있습니다.” (브리핑, 2021i)

한시적이라는 용어가 정확히 얼마만큼의 시간을 산정하는지 인식하는 데는 개인차가 있겠지만 한시적이라는 표현을 사용한 것은 다르게 표현하면 ‘지금 당장의 필요로 도입하였고 그 필요가 사라지는 데로 사용을 중단하겠다’는 말과도 일맥상통할 것이다. 또한 정부와 방역당국은 거의 매일 혹은 최소 격일로 코로나19와 관련한 정례브리핑을 진행했고 자영업자들의 시위도 계속되었다. 이 같은 상황을 고려할 때 ‘실내체육시설을 방역패스 적용대상에 포함할 것인가, 제외할 것인가’의 딜레마는 정부가 언급한 한시적 사용이라는 시간 안에 놓여있고 정부와 방역 당국은 매일 정책에 관련하여 설명해야 하는 입장이었기 때문에 주어진 시간 내에 결정을 내려야 하는 문제상황으로 간주될 수 있다.

방역패스 적용 연령 확대에 관한 정책 딜레마는 정부가 청소년 방역패스를 시행할 것인지 시행하지 않을 것인지 결정해야 하는 시점에 발생한다. ① 두 개의 단절적인 대안이 존재하는가? 이 딜레마 상황에서의 대안은 청소년 방역패스를 도입하는 것과 도입하지 않는 선택으로 나뉜다. 두 가지 선택지는 ‘도입 혹은 시행’과 ‘도입하지 않음 혹은 현상 유지’로서 단절적이다. 청소년 방역패스를 도입하면서 도입하지 않을 방법은 존재하지 않기 때문이다. ② 각 대안이 가져올 결과값이 서로 상충적인가? 이 정책 딜레마에

서 대안 1은 청소년 방역패스를 도입하는 것이다. 이 대안이 가져오는 결과에 대해 정부는 다음과 같이 설명하였다.

“청소년을 중심으로 한 유행을 차단하기 위하여 8주 후부터는 방역패스의 예외 범위를 현행 18세 이하에서 11세 이하로 조정합니다. 12~18세까지의 청소년도 방역패스가 적용됩니다. 18세 이하의 확진자는 현재 20% 내외의 비중을 차지하고 있고, 최근 4주간의 발생은 성인보다 더 높습니다. 청소년의 감염 확산을 차단하고 대면 수업 등 학교를 정상적으로 운영하기 위하여 방역패스의 확대와 예방접종률 제고가 필요한 시점입니다.” (브리핑, 2021d)

대안 2는 청소년 방역패스를 시행하지 않는 것이다. 이 논의 역시 방역패스의 실제 효과성은 차치하고 정부의 주장을 바탕으로 논의한다면, 청소년 방역패스를 시행하지 않았을 때 청소년 감염 확산을 차단할 수 없고 학교를 정상적으로 운영하기 어려울 수 있다. 반면에 학부모나 청소년의 입장에서는 청소년 방역패스가 시행되지 않는다고 했을 때 백신으로 인한 부작용 리스크를 감수할 필요가 없어지고 학원이나 도서관 등의 시설을 제약없이 사용할 수 있다. 따라서 방역패스를 시행함으로써 청소년 백신 접종률이 높아진다면 정부의 주장에 근거하여 청소년 감염 확산을 차단할 수 있으나 결과적으로 신체 자기 결정권이나 교육권을 침해당할 수 있다. 방역패스를 시행하지 않아서 청소년 백신 접종률의 제고가 이루어지지 않는다면 반대의 결과를 가져오게 된다. 물론 방역패스의 실시가 무조건 적인 백신 접종률 제고로 이어지는 것은 아니지만 사교육이 보편적인 우리나라 현실을 고려한다면 학원을 청소년 방역패스 적용 시설에 포함하였을 때 백신 접종률이 크게 향상될 것으로 기대할 수 있다. 그러므로 이 딜레마 역시 두 가지 선택지가 가져올 결과 가치가 상충된다고 볼 수 있다. ③ 각 대안을 지지하는 행위자들이 서로 대립하고 있는가? ④ 주어진 시간 내에 결정을 내려야 하는 문제상황인가? 이 두 가지는 요소는 앞서 실내체육시설을 예로 들어 서술한 것으로 같음한다. 논의한 두 가지 정책 딜레마 상황을 앞서 논의한 딜레마 모형에 넣어 정리하면 다음과 같다 (표 6 참고).

방역패스 적용시설 확대	백락	신종 감염병 발생, 코로나19 백신 도입, 방역패스 개발, 일상회복전략, 특정 시설에서의 집단감염 증가
	가치	공중보건 vs 행복추구권, 생존권, 영업권 등
	대안	방역패스 적용 시설 포함 vs 제외 (방역패스 폐지)
	행위자	소상공인과 자영업자
	정책결정자	정부, 방역당국

방역패스 적용연령 확대	백락	신종 감염병 발생, 코로나19 백신 도입, 방역패스 개발, 일상회복전략, 특정 연령에서의 감염 증가
	가치	공중보건 vs 행복추구권, 신체자기결정권, 행동자유권, 인격권, 평등권, 건강권, 학습권, 직업선택의 자유, 이동권 등
	대안	방역패스 적용 연령 하향 vs 유지(방역패스 폐지)
	행위자	청소년(학생)과 학부모
	정책결정자	정부, 방역당국

표 6. 방역패스 적용 시설 및 적용 연령 확대의 정책 딜레마

그렇다면 방역패스 적용 시설과 연령의 확대라는 두가지 딜레마 상황에 대하여 정부는 어떤 대응을 하였는가?

(2) 정부의 정책 딜레마 대응

정부의 정책 딜레마 대응은 소극적 대응·회피적 결정과 적극적 대응·절차적 합리성을 갖춘 결정 두 가지로 분류할 수 있다. 전자는 결정 지연, 책임전가, 결정권 이양, 형식주의, 정책비일관성, 관심의 전환, 무마용 자원확대 등이 있고 후자로는 상호조정, 타협, 재판, 대체적 분쟁해결, 위원회, 국회, 투표 등이 있음을 논하였다. 앞서 기술한 방역패스 적용시설 확대와 적용연령 확대의 딜레마 상황에 대해 정부는 다음과 같은 방식으로 대응하였다.

1) 소상공인 경제지원

2021년 11월 1일 고위험시설 5종과 취약시설에 적용되어 시작된 방역패스는 실내체육시설 종사자를 비롯한 소상공인과 자영업자들의 거센 반발을 일으켰다. 그럼에도 정부는 오미크론 감염자가 빠르게 증가함에 따라 사회적 거리두기 정책을 조정하며 방역패스 적용 시설도 점차 늘어 나갔다. 2021년 12월 6일부터는 기존 5종에 11종이 추가되어 총 16종 시설에 방역패스가 적용되었으나 2022년 1월 4일부터 서울행정법원의 집행정지 신청 일부 인용으로 학원, 독서실·스터디카페는 방역패스 적용대상에서 일시적으로 제외되었다. 하지만 1월 10일 백화점과 마트 같은 대규모 점포에 방역패스가 적용되었다. 1월 14일에는 집행정지 명령으로 서울시 백화점과 대형마트가 방역패스 적용 대상에서 다시 제외되었다. 이후 18일 정부는 6종 시설에 대한 방역패스 적용을 해제하였고 11종에 대한 적용이 유지되다가 2월 28일부로 방역패스 사용이 중지되었다. 방역패스 시행과

정 가운데 적용 시설 확대 여부라는 정책 딜레마 상황이 발생하였고 실제로 적용 시설에 잦은 변동이 있었다. 하지만 행정 집행 정지라는 법원의 결정이 있기 전까지 정부와 방역 당국이 먼저 적용 시설을 축소시키지는 않았다. 정부는 적용 시설을 축소시키는 방법으로 딜레마에 대응하기 보다 이해관계자인 소상공인들에게 경제지원을 하는 방법으로 딜레마에 대응해 나갔다.

2021년 12월 17일에는 소상공인방역지원금 정책이 발표되었고 정부는 가용 재원을 총 동원하여 4조 3천억원 규모의 지원방안을 마련해 연말부터 시행할 것임을 발표했다. 매출 감소가 확인된 소상공인에게 100만원의 방역지원금을 신규로 지원하고 방역패스 적용 확대에 따른 방역물품 부담을 경감해주기 위해 최대 10만원의 현물 지원을 약속했다. 이외에도 손실보상을 10만원에서 50만원으로 상향하고 발표된 모든 지원과 별개로 내년도 지원을 신속히 집행해 나가겠다고 전하였다 (브리핑, 2021). 여러가지 방역정책을 시행하며 다른 이해관계자보다 훨씬 많은 부담을 져야 했던 소상공인과 자영업자들에게 금전적인 지원이 필요한 것은 사실이지만 정책 딜레마 관점에서 볼 때 소상공인과 자영업자들의 근본적인 요구는 방역 완화와 방역 조치 완화로서 방역패스의 철회였다. 그러나 정부는 거리두기 정책과 방역패스를 유지하고 금전적인 지원을 하는 방향으로 딜레마에 대응하였다. 이는 소극적, 회피적 대응의 하나인 ‘무마용 자원확대’로 해석할 수 있을 것이다. 문제는 정부의 지원 약속 이후에도 자영업자들의 반발이 계속됐다는 점이다. 2021년 12월 22일 종로구 광화문에서 전국자영업자비상대책위원회, 소상공인연합회 회원들을 포함한 3백여명의 자영업자들이 방역패스 철회와 영업제한 중단을 요구하였다. 또한 자영업자 손실보상정책에 대해서도 실제 손실을 채우기에는 턱없이 부족한 금액이라고 비판했다 (오진영, 2021). 금전적인 지원 후에도 반발이 그치지 않은 사실 하나만으로 정부의 방역지원금 정책이 효과가 없었다고 단정할 수는 없을 것이다. 하지만 적극적인 해결책이 아닌 소극적이고 회피적인 딜레마 대응 방법은 해당 딜레마 해소에 긍정적인 영향을 주기 어려울 뿐 아니라 상충되는 대안을 원하는 행위자와의 신뢰 관계를 공고히 해 나가는 것을 더 힘들게 할 수 있다. 딜레마 해소에 직접적으로 도움이 되거나 영향을 미치는 대응이 아닌 소극적인 형태의 대응은, 행위자로 하여금 딜레마 상황에서 정책 결정자와 나누었던 소통이나 전달해왔던 사안에 대해 허탈감을 느끼게 할 가능성이 있음을 유념해야 한다.

2) 간담회 및 각종 회의

정부 및 방역당국은 방역패스 확대 적용과 관련된 이해관계자들과 회의나 간담회 자

리를 마련하기도 했다. 서로 상충되는 가치로 대안에 대한 합의에 이르지 못하는 행위자들의 경우 간담회나 회의 등을 통해 수평적인 소통을 나누고 구체적이고 합리적인 근거로 서로를 설득한다면 서로의 대안에 대한 이해의 폭을 넓혀갈 수 있을 것이다. 2021년 12월 14일에는 교육부 장관은 한국학원총연합회와 간담회를 가졌고 학원 방역패스 적용과 관련하여 현장에서 발생하는 어려움과 요청사항을 듣는 시간을 가졌다 (보도자료, 2021i). 교육부와 관계부처, 학원총연합회가 공식 협의체를 구성하였다고도 발표되었는데 간담회를 개최하거나 협의체 구성은 적극적인 딜레마 대응 방법의 일환이지만 아쉬운 점은 이 협의체를 통해 향후 어떤 논의가 이루어졌고 그로 인해 정책 딜레마 상황이 해소되었는지 혹은 더 어려운 논의로 진입하게 되었는지 여부는 수집한 자료를 통해 알 수 없었다는 점이다.

2021년 12월 14일에는 국무총리가 성동광진교육지원청에서 청소년 접종과 관련하여 당사자인 학생과 학부모의 목소리를 직접 듣기 위해 현장 간담회를 개최하였다. 이 간담회에는 학생과 학부모 10명, 서울시교육청 부교육감, 성동광진교육지원청 교육장 등이 학생 측 참석자로 교육부장관과 질병관리청장, 예방의학과 교수가 정부 측 참석자로 자리하였다 (보도자료, 2021j). 학부모와 학생 측은 백신 접종 필요성에 공감할 수 있는 부분도 있지만 백신 이상반응에 대한 걱정이 크고 이에 대한 정부의 상세한 설명이 부족하다는 의견을 전달하였다. 또한 청소년 방역패스가 백신접종 강제로 인식되며 학원에 적용하는 설득력 있는 설명이 필요하고 건강상 이유로 접종이 어려운 경우 배려가 필요함을 전했다. 이에 정부 측은 다양한 매체로 더 적극적으로 소통할 것과 현장 의견을 더 듣고 구체적 시행방안을 마련하겠다고 답했다. 또한 “청소년 방역패스는 백신 접종을 강제하기 위한 것이 결코 아니며 취약 시설에서의 감염 위험을 최소화하면서 접종자와 미접종자 모두의 안전을 보호하기 위한 것”이라고 강조했다. 12월 22일에도 교육부 장관이 학생 30명과 백신접종에 대한 온라인 간담회를 가졌다. 학원총연합회와의 간담회와 마찬가지로 적극적 대응의 하나인 간담회를 통해 청소년 방역패스의 핵심 행위자인 학생들의 목소리를 직접 들어보는 시도는 긍정적이다. 하지만 이후 서울시를 시작으로 경기도 및 여러 지역에서 청소년 방역패스에 대한 집행 정지 결정이 나고 청소년 방역패스 시행일이 2월 1일에서 3월 1일, 4월 1일로 계속 변경되는 동안, 그리고 3월 1일자로 방역패스 자체가 중지되기까지 청소년 방역패스 정책에서 그 간의 논쟁을 불식시킬만한 큰 정책 변화는 제시되지 않았다. 이러한 간담회 개최가 진정한 의미의 적극적인 대응으로 평가받기 위해서는 회의나 간담회를 통해 이루어지는 변화가 구체적으로 제시되어야 할 것이다.

이 외에 2021년 10월 13일, 코로나19 장기화로 자영업자들의 부담이 누적되고 사

회 양극화가 심화되는 등 경제 사회 위기가 심화됨에 따라 단계적 일상회복이 요구되었고 민관이 합동으로 정책자문과 국민 의견을 수렴해 나가기 위해 일상회복지원위원회가 출범하였다. 해당 위원회에서 방역패스 도입 기간 방역패스와 관련하여 다양한 논의를 진행한 것은 사실이나 이 위원회가 방역패스 딜레마 상황에 대한 대응으로 출범된 것은 아니기 때문에 해당 위원회는 딜레마 대응으로 분석하지 않았다.

3) 적용 시기 연기

정부와 방역 당국이 본 연구에서 논의되고 있는 방역패스 관련 정책 딜레마에 대응한 가장 두드러진 방법은 새로운 정책을 적용하기로 한 날짜의 연기 일 것이다. 딜레마 대응 방법 중에서는 소극적, 회피적 대응인 ‘결정 지연’으로 분류될 수 있을 것이다. 물론 결정 지연이라는 의미를 어떠한 결정을 내리지 않고 결정 자체를 미루는 것으로 해석한다면 적용 시기를 연기한 것은 어떠한 결정이 내포된 것이므로 정확한 분류가 아닐 여지가 있다. 정부가 적용 시기를 연기했던 부분은 접종증명 유효기간 적용을 제외하면 나머지는 청소년 방역패스 적용 시기와 관련된 결정이었다. 본 연구에서는 정부의 적용시기 연기를 청소년 방역패스 도입, 즉 방역패스의 연령 확대가 우리 사회에 도입되는 것에 대한 정부의 결정 지연으로 해석하여 적용 시기를 연기한 것을 소극적, 회피적 대응의 하나인 결정 지연으로 분류한다.

가장 먼저 적용시기가 연기되었던 정책은 청소년 방역패스이다. 정부는 2021년 12월 6일, 2022년 2월 1일부터 12~18세에게 방역패스를 적용할 것이라 발표했다. 그러나 2021년 12월 31일에 청소년들에게 접종을 위한 충분한 시간을 주기 위해 제도 시행을 한 달 연기하여 3월 1일부터 시행할 것을 발표했다. 물론, 정부의 이러한 결정이 공식적으로 발표한 이유에서만 기인한 것인지 청소년 방역패스 시행에 대한 반발에 부담을 느낀 것인지는 정확히 알기 어렵다. 두 번째 결정 지연은 접종증명 유효기간 적용 관련 내용인데 2021년 12월 16일에 접종증명 유효기간이 12월 20일부터 적용될 것이라고 발표했으나 12월 18일 적용 시기를 수정하여 1월 3일로 연기해 적용하겠다고 발표하였다. 하지만 정부는 2월 19일 브리핑과 보도자료를 통해 청소년 방역패스 적용 시기를 4월 1일로 변경할 것을 발표하였다. 이 때 정부는 서울시와 경기도 청소년 방역패스 집행정지 결정 때문에 당초 예정한 일정대로 시행하기 어렵다고 설명하였다 (보도자료, 2021h).

“현재 법원의 판정 과정이 늦어지는 추세가 있어서 현재 서울 쪽에서의, 서울 청소년 방역패스에 대한 항고심 일정이 조금 지연되고 있습니다. (중략) 또한, 경기도 쪽에서도 청소년 방역

패스에 대한 집행정지 건이 1건 인용 결정이 되어서 여기에 대해서도 지금 항고심을 진행할 예정입니다. 이런 상황들을 고려해서 당초 일정대로 3월 1일에 시행하기에는 서울과 경기도 제외되는 지역적, 지역별로 다른 상황과 굉장히 혼선들이 발생할 수 있기 때문에 1달 연기를 해서 4월 1일부터 시행하겠다고 하는 것입니다. (중략) 이 기간 중에서 법원의 아마 이 항고심 등은 결론이 날 수 있는 충분한 시간이 있다고 보고 있고, 그런 상황과 전체적인 방역상황의 변동 등을 보면서 청소년 방역패스를 비롯한 방역패스 전반에 대해서도 함께 계속 개선방안을 검토해 나갈 예정입니다.” (브리핑, 2021n)

딜레마 대응으로서의 결정 지연은 상황에 따라 전략적으로 사용될 수도 있지만 방역패스 연령 확대와 관련한 딜레마 상황에서는 전략적 선택이었다고 보기 어렵다. 앞서 살펴본 것처럼 청소년 방역패스 시행을 발표하자마자 청소년 뿐 아니라 학부모, 그리고 학원관계자들도 시위와 집회, 소송에 참여하였는데 특히 소송은 일부 지역에서 청소년 방역패스 집행 정지라는 실질적인 결과를 가져오기도 하였다. 가장 먼저 방역패스 집행정지가 있었던 곳은 서울이다. 2022년 1월 4일, 서울행정법원의 방역패스 집행정지 일부 인용으로 인해 학원, 독서실·스터디카페 2종 시설에 대한 방역패스 적용이 일시 정지되었다. 뒤이어 1월 14일에는 서울시 백화점 및 대형마트에 대한 방역패스가 집행정지되었고 청소년 방역패스는 17종 시설에 대해 모두 집행정지 되었다. 2월 17일에는 경기도 청소년 방역패스, 2월 18일에는 대전, 인천, 부산의 청소년 방역패스, 2월 21일에는 충북 청소년 방역패스 효력이 정지되었다. 2월 23일에는 대구 지역 60대 미만 식당과 카페 이용객 대상 방역패스 집행이 정지되었다. 2월 28일 브리핑에서 방역패스 잠정중단을 발표하며 고위험군에의 집중, 방역패스 필요성에 대한 논란과 갈등 증가, 법원 판결에 따른 지역적 혼란 발생 등을 여러가지 이유를 열거하였지만 법원에서 연이어 내려진 방역패스 효력정지 판결이 큰 영향을 주었을 것이라 짐작한다. 법원의 판결 이후 방역당국은 즉시 항고를 진행하였다고 밝혔고 절차상 어느 정도 기다림의 시간은 필요했겠지만 계속 결정지연 상태를 고수한 것이 아쉽다. 정부가 방역패스의 필요성을 계속 강조하는 가운데 방역패스 자체에 대해서 그리고 특별히 청소년에게 방역패스를 의무로 사용하게 하는 부분에 있어서 사회 안에 많은 혼란, 논란, 비판 등이 있어왔고 그 정점이 있는 기본권과 관련된 논의가 심도 깊게 이루어 지지 못하다가 재판부를 통해 기본권에 대한 판결이 내려진 것이다. 1월 4일 학원과 독서실 등 교육시설 대상 방역패스의 효력 정지를 결정하며 재판부는 다음과 같이 판결하였다.

“헌법 제11조 1항은 모든 국민은 법 앞에 평등하고 누구든지 합리적 이유 없이는 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 않는다는 평등원칙을 선언하고 있다. (중략) 백신 미접종자 중 학원·독서

실 등을 이용해 진학시험, 취직시험, 자격시험 등에 대비하려는 사람이나 직업교육 내지 직업훈련을 수행하려는 사람은 그 시설을 이용한 학습권이 현저히 제한되므로, 사실상 그들의 교육의 자유와 직업선택의 자유 등을 직접 침해하는 조치에 해당한다. 의사에 관계없이 코로나 백신 접종을 완료해야 한다는 압박을 받게 되므로, 백신 접종이라는 개인의 신체에 관한 의사결정을 간접적으로 강제 받는 상황에 처하게 돼 신체에 관한 자기결정권을 온전히 행사하지 못하게 되고, (중략) 백신 미접종자들의 학원·독서실 등에 대한 이용마저 제한해 그들의 학습권과 직업의 자유 등을 직접 제한하는 중대한 불이익을 가하는 것이 정당화될 정도의 객관적이고 합리적인 근거가 충분하다고 할 수 있는지 의문이다. 학원·독서실 등을 이용하려는 백신 미접종자에게 방역패스를 적용하지 않는다고 해서 코로나 감염율과 위증률 등이 현저히 상승하는 등 공공복리에 중대한 악영향을 초래하리라고 단정하기는 어렵다” (서울행정법원 2021아13539 판결문 발췌)

뒤이어 내려진 법원 결정의 판결문도 비슷한 권리를 논하고 있다. 평등권, 학습권, 교육의 자유, 직업 선택의 자유, 신체에 관한 의사결정권, 직업의 자유 등이다. 청소년 방역패스 효력 정지 판결이 내려졌던 경기도의 경우 재판부가 다음과 같이 판결하였다.

“청소년의 경우 백신 부작용에 따른 이상 반응, 백신 접종이 신체에 미칠 장기적 영향 등을 정확히 알 수 없다. 코로나 백신 접종 여부를 스스로 결정할 수 있는 신체에 관한 자기 결정권을 보장할 필요성이 성인의 경우보다 더 크다. 청소년의 경우 코로나19에 감염된다고 하더라도 위증증으로 이어질 가능성이 현저히 떨어지는 점을 고려하면, 위 연령대의 청소년에게 방역패스를 적용하지 않는다고 하여 코로나19 중증화율이 상승하는 등 공공복리에 중대한 악영향을 초래할 것으로도 보이지 않는다.” (수원지방법원 2022구합60821 판결문 발췌)

법원의 판결문은 방역패스를 누구를 대상으로 어느 시설을 포함하여 시행하는지에 따라 여러가지 권리가 한꺼번에 침해 위험을 받을 수 있음을 시사한다. 동시에 국민들은 방역패스의 필요성을 강조하는 정부와 방역패스의 시행 자체 혹은 확대 시행에 반대하는 이해관계자들, 권리 침해와 관련하여 방역패스의 효력 정지를 결정한 법원의 판결로 혼란을 겪었을 수 있다. 방역패스 효력 정지에 관한 첫 판결이 나왔을 때 정부가 결정 지연이라는 소극적이고 회피적인 딜레마 대응에 머물러 있는 것이 아니라 적극적 대응으로 전환하였다면 국민들의 혼란을 최소화할 수 있었을 것이다. 이는 상황에 따라 한 가지 대응방법이 아닌 유연한 전환이 필요함을 시사한다.

3. 정부 딜레마 대응과 소통

방역패스로 인해 초래된 정책 딜레마 상황에 대하여 정부의 적극적 대응 노력이 전

무하였던 것은 아니지만 대부분의 대응은 소극적, 회피적 대응에 그치고 말았다. 이러한 정부의 대응 방식과 방역패스 집행정지에 대한 소송으로 결과적으로는 방역패스가 중단되는 결과를 초래하였다. 딜레마에 대한 대응 뿐 아니라 방역패스 정책의 도입과 관련해서도, 정부의 소통 방식에 아쉬운 부분들이 발견된다.

(1) 일관성 부족

정부는 방역패스를 중단하며 다음과 같이 중단 이유를 설명하였다.

“내일, 3월 1일 0시부터 방역패스는 잠정적으로 중단합니다. (중략) 이는 한정된 보건소 자원을 고위험군의 어떤 검사 그리고 확진자 관리에 집중하기 위해서 음성확인서 발급을 중단할 필요성, 그리고 예방접종률이 향상돼서 방역패스의 필요성에 대한 논란과 갈등이 커지고, 또 사회적 연대가 약화되고 있는 문제도 고려했습니다. 법원 판결에 따라 지역적 혼란도 발생하고 있고요. 정치권과 언론 등의 문제제기도 지속되어 왔습니다. (중략) 청소년 방역패스도 시행일이 4월 1일로 예정되어 있었던 만큼 3월 중 별도조정이 없는 경우 시행이 중단되겠습니다. 이와 함께 보건소 혹은 선별진료소와 또 임시선별검사소에서 음성확인서 발급도 중단합니다. (중략) 방역패스 중단으로 기존에 음성확인서 발급 업무 등에 투입되었던 보건소 인력들은 고위험군에 대한 신속한 검사 그리고 재택치료 관리에 투입할 수 있게 될 것입니다.” (브리핑, 0)

정부는 한정된 보건소 자원, 확진자 집중 관리, 예방접종률 향상, 사회적 연대, 법원 판결에 따른 지역적 혼란, 정치권과 언론의 문제 등 상세히 방역패스 중단 이유를 설명하였지만 바로 사흘 전 정례브리핑 질의응답을 살펴보면 의문이 제기된다. 질의 응답 가운데 대구에서 60세 미만 식당과 카페 이용자에 대한 방역패스가 효력정지 된 부분에 대해 지역 간 형평성을 고려해 이 조치를 전국적으로 확대할 계획이 있는지, 즉 60세 미만 이용자에 대해 전국 식당과 카페 방역패스를 중단할 계획이 있는지 질문이 나왔다. 정부는 이런 답변을 내놓았다.

“사실 상당히 어려운 문제입니다. 60세 미만의 분들을 사실은 분간해 내는 것도 사실은 매우 어려운 것이 되겠습니다. 그리고 현장에서 이런 어려움도 있고, 한편으로는 가장 위험도가 높은 지역이 사실은 식당, 카페가 되겠습니다. 그렇기 때문에 전국적으로 중단할 계획은 없다는 말씀을 드립니다.” (브리핑, 2021p)

지역간 형평성을 고려해 전국 카페와 식당 대상 방역패스 시행을 중단할 계획이 있

는지 묻는 질문에 정부는 단호하게 식당과 카페는 위험도가 높으며 전국적으로 중단할 계획이 없다고 대답했다. 지금까지 방역패스 정책에 대해 확고했던 정부가 단 3일만에 입장을 바꾼다는 것도 이해하기 어렵고, 중단 의사가 없다고 분명하게 답하고 얼마 지나지 않아 중단을 발표한 것도 일관성 측면에서 이해하기 어려운 것은 마찬가지이다. 코로나 초기에는 미지의 감염병이 등장했다는 이유로 정책 실수나 소통의 오류가 용인되었으나 방역패스를 중단한 시점이 2022년 3월 초였음을 감안한다면, 변이 바이러스의 존재로 인한 불확실성을 감안하더라도 감염병에 대한 무지나 미지의 감염병이라는 이유가 더 이상 일관성 없는 정책결정의 핑계가 되기는 어려운 시점이었다.

또한 정부는 방역패스 정책 종료 시점을 언급할 때마다 구체적 시기는 알 수 없지만 감염병 상황이 안정화 단계에 들어서면 방역패스 시행 종료를 적극적으로 협의할 예정임을 여러 차례 밝혔었다. 안정화 수준에 대해서는 감염 상황이 낮아지고 일상회복이 가능한 수준으로 떨어질 때라고 답하였고 저위험시설부터 차근차근 방역패스를 해제해 나갈 것이라 밝혔었다 (2021m). 정부는 2월 말까지도 방역패스 정책을 중단할 계획이 없다고 밝혀왔기 때문에 3월 1일 갑작스러운 중단 선언은 정부 메시지의 불일치로 인한 혼란을 야기할 수 있으며 이는 정부 메시지에 대한 신뢰 문제로 이어질 수 있기 때문에 주의가 필요한 부분이다. 만약, 방역패스를 해제해도 괜찮을 만큼 안정화가 진행되고 있었다면 정부는 위험성만을 강조할 것이 아니라 제대로 된 메시지를 전달 했어야 한다. 혹시 상황의 안전성을 측정함에 있어 실수나 오류로 불필요하게 방역패스 정책을 오래 지속하게 된 것이라면 과오를 인정하고 개선해 나가는 노력이 필요할 것이다. 게다가 당초 저위험시설부터 방역패스를 해제해 나갈 것이라고 선언했던 것과는 달리 적용되던 모든 시설에 대한 방역정책 적용이 일시 해제되었고 정부의 이 같은 결정은 그동안 방역패스 정책으로 사회적 부담을 떠안거나 피해를 본 이해관계자들에게 허탈감마저 안겨줄 수 있다. 실제로 전문가들은 방역패스를 활용한 정부의 대응정책이나 소통과정에 대해 감염병 공포를 지나치게 강조 한다거나 일관성이 결여되었다는 문제를 지적했다.

“(방역정책과 관련하여) 커뮤니케이션의 결과가 공포를 조성하는 커뮤니케이션이 많았고, 차단과 격리가 주된 커뮤니케이션이었기 때문에..” N10

감염병 상황에서 국가의 감염병 컨트롤 정책은 국민들이 감염병 상황을 심각하게 인식할수록 효과적일 수 있다. 하지만 국민을 통제할 목적으로 감염병 심각도를 과장하거나 부풀린다면 중국에는 정부에 대한 불신으로 귀결될 수 있다. 때문에 정부나 방역당국은 객관적 정보와 해석이 들어간 주관적 정보를 잘 구분하고 충분한 설명과 함께 전달하

는 것이 필요하다. 또한 그러한 정보를 일관성 있게 전달할 수 있어야 한다. 앞서 갑작스럽게 정부가 방역패스 사용 중단을 선언했던 것과 비슷한 선상에서, 충분한 설명이나 개연성이 부족한 상태에서의 급박한 정책 전환은 정부 신뢰에 손상을 줄 수 있다.

“1월 달에 정부 브리핑을 보면 방역패스 안 하면 중대한 위협이 된다고 하거든요. 근데 2월에 갑자기 중단을 결정하게 되는 거죠. 그런 것들이 일관성을 좀 무너뜨리는. 장기적으로 보면 신뢰를 무너뜨리는 계기가 되지 않았나” N11

설령, 딜레마 모형에서 정부와 국민, 혹은 이해관계자가 서로 상충되는 대안을 지지하여 대립하는 상태에 있다 하더라도 정부는 여전히 (감염병 위기 상황이라면 특히) 이해관계자들과 투명한 정보를 기반으로 소통해야 하며, 변화하는 상황이나 환경이 정부가 선택하고자 하는 대안에 불리하게 작용하더라도 정보의 불균형 상태가 초래되지 않도록 유의해야 한다.

(2) 핵심 논의의 결어

정부의 대응에서 또 한 가지 아쉬운 점은 정부가 기본권과 같은 논의에 대해 직면하여 소통한 경우가 드물다는 점이다. 정례브리핑 질의응답 가운데 기본권이나 각종 권리 침해 관련 질문에 대해서는 회피하는 듯한 답변을 자주 내놓았다. 2021년 12월 7일 (청소년) 방역패스 적용이 미접종자에 대한 학습권 침해이고 사실상 강제접종이라는 비판에 대해 어떤 입장인지 묻는 질문에 대하여 중수본 사회전략반장은 이렇게 답하였다.

“두 가지 질문 주셨는데, 후자의 강제접종이라는 비판에 대해서는 조금 전에 답변 드린 내용으로 같음하겠습니다. 지금 현재 예방접종률이 낮은 청소년의 경우, 특히 집단적으로 모이고 있는 곳들이 그만큼 위험성이 크기 때문에 이들에 있어서의 보호 목적을 위해서 방역패스를 도입했다는 설명이었습니다. 두 번째, 청소년과 성인의 이상반응 비율에 대한 구체적인 수치는 질병청으로 문의해 주시기 바랍니다. 다만, 현재까지 신고된 바에 의하면 청소년 쪽의 이상 비율 신고가 성인에 비해서는 낮다고 하는 것이 현재까지 분석결과이고, 세부적인 수치는 질병청 쪽에서 관리를 하고 있기 때문에 질병청에 문의해 주시면 세부 수치도 함께 안내해 드릴 수 있을 것입니다.” (브리핑, 2021j)

정부는 학습권이나 신체의 자유 같은 권리를 논하기 보다는 청소년 방역패스 도입 목적을 반복적으로 설명하는데 그쳤다. 비슷한 방식으로, 구체적인 방법 제시 없이 같은 문

구 만을 반복하여 설명하는 경우도 있었다. 청소년 방역패스에 대한 법적 소송이 시작되며 제도 개선 가능성을 묻는 질문에

“제도의 원칙은 훼손되지 않으면서 현장의 불안과 불편을 개선하는 방법을 모색하겠다는 것이 어제 우리 질병청장님과 또 한편으로는 교육부 부총리와 또 여러 가지의 일관되는 의견이 되겠습니다. 여기에 대해서 혹시라도 이 제도의 원칙이 훼손되거나 그런 것처럼 생각하지는 않으셨으면 좋겠습니다.” (브리핑, 2021k)

정부는 제도의 원칙은 훼손되지 않으면서 현장의 불편을 개선하겠다고 답하였는데 다른 날짜 정례브리핑 질의응답에도 같은 답변이 몇 차례 등장한다. 교육부 장관과 학생들이 백신접종과 관련하여 가졌던 온라인 간담회에서도 “원칙은 지키지만 제도 적용의 구체적인 부분은 필요한 현장 의견을 반영할 것” (보도자료, 2021q) 이라는 이야기를 반복하였다. 하지만 방역패스 도입 전체 기간의 정례브리핑을 검토하면서 현장의 불안과 불편을 개선할 구체적인 방법이 무엇인지 언급된 자료를 찾지는 못하였다. 이 같은 핵심 사안에 대한 소통의 부재는 결국 더 큰 문제로 되돌아올 수 밖에 없다. 기본권이나 권리에 관한 질문에 정부가 직면하여 논의의 장을 넓혀 갔다면 방역패스 적용 시설이나 연령 확대에 밀접하게 관련이 있는 이해관계자들이 소송이나 행정명령 정지와 같은 방법보다 더 부드러운 방법으로 정부와 소통해 나갔을지도 모른다. 질문의 핵심을 반영해 답변하기 보다는 이미 설득력이 떨어진 논리만을 반복하여 설명한 부분은 아쉬운 부분이다.

(3) 일방향적 소통

앞서 논의한 정부의 소통 방식은 정책 딜레마 상황에 직면했을 때 정책 수용자의 입장을 반영해 나가겠다는 의지보다는 이미 정한 정책을 어떻게든 밀고 나가겠다는 의지가 더 강해 보이도록 한다. 이와 관련하여 정부 소통방식의 일방향적인 부분을 비판한 전문가도 있었다.

“대부분의 논의들이 전문가, 정책적인 아주 윗선에서 결정되고, 물론 명목상으로 국민들과 소통한다고 하지만 실질적으로 중요한 결정들은 그런 전문가 그룹 혹은 아주 상위 수준에서 결정되기 때문에 충분한 논의가 이뤄지지 못했던 게 아쉽죠.” N4

“만들어 놓고 사용하는게 유용하니까. 방역패스 이런 것들. 정부가 이거 할 때 필요하겠다, 이렇게 한거지. 그걸 하기 전에 어떤 개념을 정확히 규명하고 토론을, 프라이버시 몇 단계 범

주화하고, 국민들이랑 이런 논의 없었잖아요.” N4

정부가 이미 정책을 결정한 상태에서 명목상 국민들과 소통한다면 정책 딜레마 상황에서 정부와 상충되는 대안을 지지하는 이해관계자 그룹이 원하는 정책 결과를 얻기 위해 할 수 있는 일은 극히 제한적일 것이다. 실제 방역패스 정책이 도입되고 시행되는 과정에서 제시된 전문가의 의견처럼 정부가 미리 정책 방향을 설정하여 끝까지 고수한 것 인지를 명확히 알 수는 없지만 최소한 그 과정에서 충분한 논의가 이뤄지지 못했다는 부분은 공감할 수 있다. 방역패스의 경우에도 도입된 후 논쟁, 시위, 소송이 잇따랐는데 이에 대해 간단한 의견을 남긴 전문가가 있었다.

“방역패스 할 때.. 갑자기 도입한.. 사회적인 어떤 논의를 했다가 보다. 도입하고 나서 찬반이 있었던거고..” N14

감염병 위기 상황임을 감안하였을 때 정부가 도입하는 모든 방역 정책에 대하여 심도 깊은 논의를 하는 것은 어렵겠지만 기본권이나 기타 헌법에서 보장하는 권리 침해 소지가 있고 그 정도가 강한 정책이라면 도입 전에 충분한 논의를 갖는 것이 오히려 그 이후 발생할 사회적 갈등에 대한 비용을 줄일 수 있는 길일 것이다. 만약 정책 도입 전, 혹은 딜레마 상황에서 결정을 하기 전에 충분한 논의를 거치지 못했다면 정책 도입 이후라도 반드시 논의 과정을 거쳐야 할 것이다. 이 때는 쌍방향 소통창구나 논의를 위한 채널을 다양하게 열어두는 것이 필요하다. 한 전문가는 방역패스 도입과 관련한 의문점과 개선점을 방역당국에 전달하고 싶었으나 접촉할 방법이 요원했음을 언급하였다.

“중수본이나 중대본 연락 방법이 모호해요. 소통창구가 없어요. 어쩔 수 없이 1339 질병청 콜센터에 전화를 여러 번 했는데 계속 통화 중이어서 연결이 잘 안 되더라고요. 그 때 당시 보도자료 배포했는데 담당자 전화번호가 나와 있거든요. 전화를 시도해봐도 연결된 적이 없어요” N7

물론, 한 사람의 경험을 바탕으로 당시 방역당국의 전반적인 소통 환경을 논하는 것은 무리가 있겠지만 일방적이거나 폐쇄적인 구조로 보여지는 영역이 있다면 개선해 나가는 것이 필요하다. 방역패스 도입시기는 물론 코로나 판데믹 전 기간 동안 방역당국은 하루 혹은 격일, 때로는 하루에 두 세 번씩 정례브리핑과 보도자료 배포를 통해 감염병 상황과 정책 변동 사항을 전달해왔다. 정부와 방역당국의 큰 노력이 깃들여진 부분이라는 생각과 동시에 이 역시 국민의 입장에서 일방적으로 정보를 수용하는 입장 그 이상

이 되기 어렵기 때문에 다양한 소통채널을 만들어갈 수 있는 방법에 대한 고민도 필요하다. 일방향적 소통의 아쉬움은 소통대상자 문제에 까지도 이어서 논의해 볼 수 있다. 정부는 자영업자 그룹이나 청소년들과 많은 횟수는 아니더라도 몇 차례 공식적인 간담회나 회의를 가지며 현장의 목소리를 들어보려는 노력을 기울였다. 하지만 방역패스 도입에 대해 가장 큰 불편을 겪을 그룹인 미접종자 혹은 접종 미완료자의 목소리를 듣는 자리를 마련하였는지 의문이다. 공식적인 간담회나 회의가 없었을 뿐, 정부나 방역당국 나름의 소통 창구를 마련했을 수 있다. 하지만 다른 이해관계자와 공식적인 간담회를 가졌던 것처럼 공식적인 자리를 마련해 백신 접종에 대한 그들의 생각이나 방역패스 정책으로 실질적으로 어떤 어려움이나 불편을 겪었는지 들어보는 기회를 가졌다면 정부도 좀 더 폭넓게 수용될 수 있는 혹은 지속가능한 형태의 정책 설계나 조정이 가능 했을지도 모른다.

V. 결론

본 연구는 정책 딜레마 모형을 바탕으로 방역패스 의무화 기간에 발생한 정책 딜레마를 탐색하고 정부의 대응이 어떠하였는지, 대응과정에서 어떤 방식의 소통을 이뤄왔는지 살펴보았다. 2021년 11월 1일 도입되어 2022년 2월 28일까지 사용된 디지털 코로나19 백신접종증명제인 방역패스는 도입부터 중단까지 우리 사회 안에 다양한 갈등과 반발을 불러일으켰다. 이는 코로나19 백신 접종이 자율이라고 명시되었지만 사실상 사회생활을 영위하기 위해서는 방역패스의 사용이 필요한데서 기인하는 문제였다. 그러한 측면에서는 코로나19 백신 접종이 어느정도 강요로 간주될 수 있는 영역이 존재하였다. 정책적으로 방역패스 적용 시설이나 적용 연령의 범위에 변화가 예고될 때마다 다양한 이해관계자 그룹이 영향을 받았고 그 영향이 이해관계자들이 우선시하는 가치에 손상을 줄 수 있거나 중요 권리를 침해할 소지가 있을 때는 시위, 집회, 소송 등의 수단으로 그들의 의사를 표명하였다.

정부의 정책브리핑과 보도자료, 선행연구와 신문기사 등의 문헌분석을 통해 정책 딜레마의 주요 행위자를 소상공인·자영업자와 학부모·학생으로 규명하고, 방역패스 적용시설 확대에 관한 정책 딜레마와 방역패스 적용 연령 확대에 관한 정책 딜레마를, 방역패스 의무화 시기 우리사회 나타났던 정책 딜레마로 규명하였다. 즉 두 가지 딜레마는 정책 결정자인 정부가 특정 다중 시설을 방역패스 적용 대상에 포함시킬 것인지 제외시킬 것인지를 결정해야 할 때, 그리고 정부가 청소년 방역패스를 시행할 것인지 시행하지 않을 것인지 결정해야 하는 시점에 발생하게 되는 것이다. 정책 딜레마를 규명한 뒤 딜레마 모형을 통하여 방역패스 적용시설 확대에 관한 딜레마는 정책 결정자인 ‘정부와 방역

당국’, 그리고 주요 행위자인 ‘소상공인과 자영업자’ 간에 ‘공중보건’과 ‘행복추구권, 생존권, 영업권’ 등이 대립되는 가치임을 확인하였다. 방역패스 적용연령 확대에 관한 딜레마는 정책 결정자인 ‘정부와 방역당국’, 그리고 주요 행위자인 ‘청소년과 학부모’ 사이에 ‘공중보건과 ‘행복추구권, 신체자기결정권, 행동자유권, 인격권, 평등권, 건강권, 학습권, 직업선택의 자유, 이동권’ 등이 대립되는 가치임을 확인할 수 있었다.

이 같은 정책 딜레마에 대하여 정부는 소상공인 경제지원, 간담회 등 각종 회의, 적용 시기 연기 등의 방법으로 대응하였다. 소상공인 경제지원은 코로나 판데믹과 거리두기, 방역패스 등의 정책으로 오랜 기간 지속되어온 소상공인과 자영업자들의 피해와 부담을 보상하는 의미로서 필요한 정책일 수는 있지만 본인들의 시설을 방역패스 적용에서 제외하거나 방역패스 정책 자체를 철회하라는 그들의 요구에 부합하는 대응 방법은 아니었다. 오히려 1월 4일 학원, 독서실, 스터디 카페에 적용된 방역패스 효력 정지, 1월 14일 서울시 백화점과 대형마트에 적용된 방역패스 효력 정지, 1월 18일 6종 시설에 대한 정부의 방역패스 적용 해제 등은 자영업자들의 요구에 부응한 정부의 대응이었다기 보다는 행정 집행 정지라는 법원의 결정으로 인한 결과였다. 즉, 정부가 선택한 대응 방법은 방역패스 적용 시설의 축소보다는 소상공인 경제지원이었던 것이다. 본 연구가 받아들인 딜레마 대응의 분류를 기준으로 이러한 정부의 대응은 소극적, 회피적 대응의 하나인 ‘무마용 자원확대’로 해석될 수 있다. 안타깝게도 정부의 이런 대응은 소상공인과 자영업자들의 반발을 가라앉히거나 딜레마 상황을 해소하는데는 큰 도움이 되지 못했다. 자영업자들의 시위와 반발은 계속되었고 방역패스가 전면 중단될 때까지 방역패스 철폐요구도 계속되었다.

정부가 택한 또 하나의 대응 방법은 이해관계자들과 마련한 간담회나 회의였다. 정부는 한국학원총연합회, 학생과 학부모를 대상으로 몇 차례 온라인과 오프라인 간담회를 가졌고 이해관계자들이 가지고 있는 어려움을 직접 듣는 시간을 가졌다. 간담회나 회의는 적극적 대응의 하나로 정부의 이러한 시도는 정책 딜레마를 해소해 나가는데 분명 긍정적으로 작용할 수 있는 대응방법이다. 하지만 간담회 내용을 토대로 어떤 구체적인 정책 변화를 이끌어 냈는지, 간담회를 통해 구성된 협의체 운영을 어떻게 해나갔는지에 대한 추가 정보를 얻기 어려웠다. 정부가 청소년 방역패스 시행일을 두 차례 미루는 것 외에 그간 제기되었던 기본권 침해에 대한 논쟁이나 청소년 방역패스 필요성에 대한 의문을 종식시킬만한 다른 정책 변화를 제시하지는 않았다. 이는 단순히 적극적 대응으로 분류되는 대응(간담회)을 정부가 취했다고 해서 정책 딜레마 상황에 대한 극적인 해소가 이루어지는 것을 아님을 시사한다. 적극적 대응을 취하였다 하더라도 그것이 1회성에 그치지 않고 딜레마 상황이 해소될 때까지 지속적으로 이어지도록 혹은 1회성이라 하더라도

도 그것을 딜레마 상황을 해소할 만한 타협점을 찾아가는 토대가 될 수 있도록 추가적인 노력이 필요하다.

정부가 택한 세번째 대응 방법은 정책 적용 시기를 연기하는 것이었다. 적용 시기를 연기하는 것은 소극적, 회피적 대응의 하나로 ‘결정 지연’으로 분류될 수 있다. 정부는 최초 제시되었던 청소년 방역패스 도입 날짜 (2022년 2월 1일)를 두 차례, 3월 1일과 4월 1일로 변경한 바 있다. 정부의 이러한 대응은 정책 딜레마를 해소하기 위한 결정으로 보기는 어렵다. 되려 청소년 방역패스 도입에 반발한 이해관계자들의 소송을 통해 1월 4일 학원, 독서실, 스터디카페에 적용되었던 방역패스가 일시 정지되었고 1월 14일에는 서울시 청소년 방역패스가 17종 시설에 대해 모두 집행 정지되었다. 2월 17일, 18일, 21일, 연달아 경기도, 대전, 인천, 부산, 충북 지역의 청소년 방역패스 효력이 정지되었다. 즉, 정부의 딜레마 대응으로서의 결정보다는 이해관계자의 노력으로 청소년 방역패스의 효력이 정지된 상황이었다. 정부와 방역당국은 법원의 결정에 대해 즉시 항고를 진행하겠다고 밝혔지만 결국 3월 1일부터 방역패스 전면 중단을 선언했고 결과적으로 청소년 방역패스는 도입일이 도래하지 않아 실제 도입되지 않은 채 딜레마 상황 자체가 소멸되었다. 방역패스 효력 정지에 대한 법원의 첫 결정이 내려졌을 때 정부가 신속하게 딜레마 대응책을 적극적 대응으로 선회하여 이해관계자와 기본권이나 다른 권리 침해 관련한 부분에 까지 깊이 있는 논의의 장을 열어갔다면 이 딜레마 상황의 결말이 달라질 수 있지 않았을까? 3월 1일 방역패스의 전면중단이 선언되기까지, 즉 2월 말까지도 학생과 학부모들은 청소년 방역패스의 철폐를, 정부는 청소년 방역패스의 필요성을 일관되게 주장하였다. 이렇듯 청소년 방역패스와 관련된 정책 딜레마 상황은 논의 단계로 제대로 진입하지 못한 채 종결되었다.

정책 딜레마와 정부 대응 과정에서의 정부의 소통은 일관성 부족, 핵심 논의의 결여, 일방향적 소통 등의 취약점을 보였다. 정부는 2월 말까지도 방역패스의 필요성을 단호하게 강조하다가 돌연 방역패스 전면 중단을 선언하였다. 국민의 입장에서는 이 상황을 이해하기 위해 여러가지 의문이 제기될 수밖에 없다. 갑작스러운 중단은 갑작스럽게 감염병 상황이 더 안전한 단계로 진입한 것을 의미하는가? 혹은 불필요한 통제 정책이 지금까지 이어져온 것인가? 그것도 아니라면 정부의 소통이 불충분하여 정부의 결정이 매우 갑작스럽게 느껴지는 것인가? 안타깝게도 이러한 의문을 충분히 해소할 만큼의 후속 논의는 이루어지지 않은 듯하다. 물론 여러가지 상황 변화로 정부가 갑작스러운 정책 결정을 내릴 수는 있다. 하지만 그간 전달받아온 메시지와 정부의 정책 결정 간에 극심한 간극을 포착하게 된다면 그로 인해 정부가 전달하는 메시지에 대한, 더 나아가서는 정부에 대한 신뢰가 손상될 수 있음도 고려되어야 한다.

정부 소통에서 핵심 논의가 결여된 부분은 방역패스 사용으로 인한 기본권이나 각종 권리 침해에 대한 논의나 질의가 있을 때 두드러지게 나타났다. 브리핑이나 간담회에서 질문이나 논의가 제기될 때 정부는 기본권이나 권리 침해에 대한 직접적인 언급을 피하고 주로 방역패스의 도입 목적을 반복적으로 설명하는데 그쳤다. 정부가 의도적으로 이러한 논의를 회피하였는지 우연이 반복된 것인지 정확히 평가할 수 없지만 문제는 이것이 소통의 부재로 이어질 수 있다는 점이다. 기본권이나 다른 권리에 대한 이슈가 비록 민감한 문제더라도 오히려 정부가 논의의 장을 넓혀갔다면 방역패스의 정당성이 법원이 아닌 대화의 장에서 논의될 수 있었을지도 모른다.

소통에 대한 마지막 논의는 일방향적 소통에 관한 부분이다. 전문가들은 인터뷰를 통해 정부가 정책 결정에 관해 국민들과 충분한 논의의를 하기 보다는 명목상의 소통으로 갈음하고 이미 정한 정책 방향을 고수한 부분에 대해 비판적 입장을 표했다. 물론, 급박한 정책결정이 요구되기도 하는 감염병 위기 상황을 고려하면 모든 방역 정책이 논의를 거쳐 결정되고 시행될 수는 없을 것이다. 하지만 헌법에서 보장하는 권리 침해 소지가 있는 정책이라면 도입 전에 사회적 논의를 거쳐야 한다. 행위자 간 입장이 팽팽하여 논의가 지난하게 이어질지라도 도입 후 반발, 시위, 소송 등으로 소요되는 물리적, 사회적 비용을 고려한다면 도입 전 논의의 장을 여는 것이 훨씬 효율적인 방법이 될 수 있다.

방역패스 의무화 시기 발생하였던 적용 시설 확대와 청소년 방역패스 도입에 관한 정책 딜레마와 정부의 대응, 대응 과정에서 드러난 소통의 문제는 다음과 같은 점들을 시사한다. 공중 보건 위기는 다른 권리나 가치보다 공중 보건, 즉 전체 국민의 건강과 안전을 우선순위로 만들 수 있는 상황임에는 분명하다. 공중 보건을 위해 정부는 최선을 다해 여러 정책을 마련해가야 하겠지만 그러한 대응 정책이 헌법에 보장되는 기본권이나 다른 권리를 침해할 소지를 가질 때, 그로 인해 정책 딜레마 상황이 초래될 때 상호조정, 타협, 위원회 등 정부의 적극적 대응이 요구된다. 하지만 적극적 대응이라 하더라도 1회성이 그치거나 적극적 대응 과정이 투명하게 공개되지 않는다면 딜레마 해소는 더 큰 어려움을 직면하게 될 수도 있다. 또한 코로나 기간 전달되었던 정부의 브리핑과 보도자료 검토하며 방역패스 한 가지 정책만 하더라도 세부사항에 관해 무수히 많은 정책 변동이 있었음을 다시 한번 확인할 수 있었다. 방역패스 정책에 관하여 당시에, 혹은 현재에 정책의 세부 변화 사항이나 정책의 도입과 중단 과정을 제대로 이해하고 있는 국민이 얼마나 될지 의구심이 일었다. 정책 변동 사항을 정리하고 반드시 필요했던 조치와 불필요했던 조치를 검토해보는 과정이 필요할 것이다. 또한 본 연구에서 다루지 않았지만 사회적 거리두기나 마스크 의무화 정책, 격리 정책 등 다른 방역 정책에서 발생한 정책 딜레마와 정부의 대응을 규명하고 그 대응 방식을 평가하는 것도 필요하다.

본 연구는 정책 딜레마 모형을 기반으로 방역패스 의무화 시기 발생한 정책 딜레마를 탐색하고 대응과정을 규명하였다. 정책 딜레마 탐색을 위해 문헌검토 과정에서 검색 키워드였던 방역패스, 접종증명, COOV를 포함한 모든 정례브리핑과 기타 정책브리핑, 보도자료가 검토되었다. 문헌 검토를 토대로 방역패스 정책의 변동사항과 이해관계자의 반응, 정부의 대응을 규명하였는데 잦은 정책 변동이나 다른 방역정책과의 연계성에서 발생하는 복잡성, 세부 정보 누락이나 연구자의 한계 등으로 본 연구 논의에 포함하지 못한 정책 변동 사항이 존재할 수 있다. 또한 초기 연구의 설계에서 코로나 대응을 위한 디지털 기술 활용으로서의 방역패스를 이해하기 위해 전문가 인터뷰를 설계하였으나 연구의 방향이 정책 딜레마와 정부의 대응으로 구체화되며 주요 데이터가 인터뷰 자료에서 정부 문서로 변경되었다. 정부의 소통을 이해하기 위해 일부 전문가 인터뷰 답변 자료가 활용되었지만 후속 연구에서 인터뷰 자료를 더 활용할 예정이다. 오히려 또 다른 후속연구로 방역패스 철폐 시위에 참여했던 소상공인, 자영업자, 학생, 학부모, 인권 단체 관계자 및 회원, 백신 부작용 피해자, 백신 부작용 사망자 유가족 등을 만나 개별 인터뷰나 포커스 인터뷰를 진행한다면 정책 딜레마 상황의 행위자들의 인식이나 경험을 더 심도 깊게 논의할 수 있을 것이다. 또한 방역패스로 인해 침해될 가능성이 높은 기본권이나 권리 관련하여서는 법적, 윤리적 토대 위에 논의가 이루어진 연구가 대다수였다. 그러한 점에서 정책 딜레마의 틀로 방역패스 논쟁에 접근한 것은 앞선 연구들과 차별성을 가짐과 동시에 논란이 되었던 전자팔찌, 자가격리, 코로나 사망자 화장 절차, 동선추적과 공개 등 다른 방역정책들에 대해서도 정책 딜레마를 규명하는 접근을 시도한다면 흥미로운 연구를 수행할 수 있을 것이라 기대된다. 정책 딜레마 대응에서 현재 제시된 적극적, 소극적 방법 외에 제3의 새로운 방법이 있을지, 혹은 정부가 적극적 대응을 지속적으로 이어갈 수 있는 방법이 있을지, 정부의 적극적 대응에 영향을 주는 요인은 어떤 것들이 있을지에 대한 연구를 수행하는 것도 유의미한 연구가 될 수 있을 것이다. 방역패스 의무화 도입과 관련하여서 발생한 정책 딜레마 상황에서 주요 행위자들의 요구가 정책 결정자인 정부의 결정에 반영되지 못하고 대규모 시위와 법정 소송 등으로 갈등이 극으로 치달은 점은, 정책 결정 과정에서 유연하게 갈등을 해소할 수 있는 다양한 장치가 부족함을 시사한다. 정책 딜레마를 적극적으로 대응할 수 있도록 장치들을 하나하나 마련해 가지 않는다면 또 다른 위기 상황에서 비슷한 딜레마 상황과 갈등을 경험하게 될 것이다. 사회적 자원과 비용을 낭비하지 않고 딜레마 상황을 해소해 나가기 위해서 정부와 각 이해관계자의 고민과 노력이 요구되는 바이다.

참고문헌

정부 문서

- 브리핑, 2021a, “코로나19 예방접종 특집 브리핑 (2021.02.26)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156438161>, (접속일 2023년 9월 2일)
- 브리핑, 2021b, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2021.05.21)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156452716>, (접속일 2023년 9월 2일)
- 브리핑, 2021c, “코로나19 질병관리청 정례브리핑 (2021.06.28)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156458777>, (접속일 2023년 9월 2일)
- 브리핑, 2021d, “코로나19 대응 특별방역점검회의 합동 브리핑 (2021.12.29)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156483360>, (접속일 2023년 9월 2일)
- 브리핑, 2021e, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2021.12.03)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156484731>, (접속일 2023년 9월 2일)
- 브리핑, 2021f, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2022.01.17)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156491805>, (접속일 2023년 9월 2일)
- 브리핑, 2021g, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2021.10.05)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156473922>, (접속일 2023년 12월 5일)
- 브리핑, 2021h, “질병관리청 코로나19 정례브리핑 (2021.11.04)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156479060>, (접속일 2023년 12월 5일)
- 브리핑, 2021i, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2021.10.27)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156477380>, (접속일 2023년 12월 5일)
- 브리핑, 2021j, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2021.12.07)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156484901>, (접속일 2023년 12월 5일)
- 브리핑, 2021k, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2021.12.10)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156485724>, (접속일 2023년 12월 5일)
- 브리핑, 2021l, “소상공인 지원관련 합동브리핑 (2021.12.17)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156487170>, (접속일 2023년 12월 5일)

년 12월 5일)

브리핑, 2021m, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2021.12.31)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156489755>, (접속일 2023년 12월 5일)

브리핑, 2021n, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2022.02.19)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156496178>, (접속일 2023년 12월 5일)

브리핑, 2021o, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2022.02.28)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156497622>, (접속일 2023년 12월 5일)

브리핑, 2021p, “코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 (2022.02.25)”,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156497354>, (접속일 2023년 12월 5일)

브리핑, 2021q, “학생과 함께하는 백신접종 온라인 간담회” (2021.12.22),
<https://www.korea.kr/briefing/speechView.do?newsId=132034006>, (접속일 2023년 12월 7일)

보도자료, 2021a, “전자 예방접종증명서, 블록체인 기술로 위변조를 방지하여 발급 (2021.04.15)”,
<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156446396>, (접속일 2023년 9월 2일)

보도자료, 2021b, “네 번째 유행 진입, 이전 3주 대비 확진자 53% 증가 (2021.07.08)”,
<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156460771>, (접속일 2023년 9월 2일)

보도자료, 2021c, “[보도자료] 코로나19 중대본회의 (21.10.29)”,
<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156477897>, (접속일 2023년 9월 2일)

보도자료, 2021d, “[보도자료] 코로나19 중대본회의 (21.12.16)”,
<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156486782>, (접속일 2023년 9월 2일)

보도자료, 2021e, “[보도자료] 코로나19 중대본회의 (21.12.31)”,
<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156489756>, (접속일 2023년 9월 2일)

보도자료, 2021f, “3차접종 적극 참여, 누적 1,100만 명 넘어 (21.12.20 정례브리핑)”,
<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156487363>, (접속일 2023년 9월 2일)

보도자료, 2021h, “사적모임인원 전국 6인 유지, 영업시간 22시로 완화, 내일부터 즉시 시행 (22.02.18)”,
<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156496145>, (접속일 2023년 9월 2일)

보도자료, 2021i, “보도자료. 청소년 방역패스제의 학원 시행 관련 의견청취 간담회 (21.12.14)”, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156486352>, (접속일 2023년 12월 7일)

보도자료, 2021j, “보도자료. 코로나19 백신 청소년 접종관련 학생 학부모 간담회 (21.12.15)”, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156486604>, (접속일 2023년 12월 7일)

질병관리청, 2021, “전자예방접종증명서 앱(COOV)사용 매뉴얼”, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156446396>, (접속일 2023년 5월 3일)

국내 논문

권양섭, 차상욱, 2020, 코로나바이러스감염증-19 예방 및 방역 과정에서의 위치정보 활용의 문제점과 개선방안, 법이론실무연구, 8(4), 9-28.

김근식, 2008, 비선호시설 건설정책에서의 딜레마 형성과 해소에 관한 연구: 원자력발전소 건설정책을 중심으로. 정부학연구, 14(4), 83-122.

김동환, 2002, 일반논문: 보호된 가치와 정책 딜레마. 한국정책학회보, 11(1), 27-53.

김동환, 조수민, 2021, 코로나19 방역을 위한 마스크 정책의 딜레마: 딜레마에 대한 대응과 제도 그리고 표준, 정부학연구, 27(1), 139-158.

김민아, 성지민, 2022, 코로나19 생존자의 직장 내 낙인 및 대처 경험, 보건사회연구, 42(3), 7-29.

김진곤, 2021, 예방접종과 기본권의 관계, 공법연구, 49(3), 59-83.

김정수, 2021, 『정책학입문 제2판』, 문우사.

박상윤, 2022, 청소년 방역패스 시행의 쟁점과 개선과제, 이슈와논점, 1915.

백수원, 2022, 헌법상 국가의 안전 의무와 기본권 제한의 타당성에 관한 고찰-코로나19 상황에서의 행정조치를 중심으로-, 비교법연구, 22(1), 35-72.

서울행정법원 2021아13539, 2021, <https://legalengine.co.kr/cases/eOckyoxEdM8XSkQrsnj8Fg>

소영진, 1994, 딜레마와 패러독스. 이종범 외, 『딜레마 이론. 조직과 정책의 새로운 이해』, 나남출판사.

소영진, 1999, 딜레마 발생의 사회적 조건, 한국행정학보, 33(1), 185-205.

소영진, 2003, 딜레마 이론: 그 의미와 과제, 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 17-50.

송승현, 2022, 방역패스(=백신패스)의 타당성 검토, 법학논총, 제53집, 69-154.

수원지방법원 2022구합60821, 2022, <https://suwon.scourt.go.kr/main/new/Main.work>

엄주희, 김잔디, 2022, 백신 정책에 관한 헌법적·윤리적 고찰; 면역여권부터 방역패스까지,

- 인간·환경·미래, 28, 31-63.
- 염주희, 2021, 면역여권, 코로나 시대 양날의 검 -공법적 검토와 윤리적 함의-, 철학·사상·문화, 36, 101-120.
- 염선미, 강노을, 박근영, 2022, 국내 COVID-19 감염자의 낙인 경험, 기본간호학회지, 29(3), 350-362.
- 염재호, 박국흠, 1994, 딜레마와 정책의 비일관성: 제6공화국의 정책대응, 이종범 외, 『딜레마 이론. 조직과 정책의 새로운 이해』, 나남출판사.
- 유기훈, 김옥주, 2022, 코로나19 공중보건 위기 상황에서 백신접종 의무화 정책의 정당성 검토, 한국의료윤리학회지, 25(1), 1-20.
- 윤건수, 2006, 정부의 결정을 딜레마 상황으로 가계하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구, 한국행정연구, 15(1), 71-100.
- 윤건수 외, 2000, 『딜레마와 행정』, 나남출판사.
- 이다영 외, 2022, COVID-19 대규모 유행 국가에서 귀국한 격리자의 정신건강문제, Korean Neuropsychiatr Assoc, 61(3), 143-149.
- 이은환 외, 2021, 코로나 19, 감염재난이 국민 정신건강에 미치는 영향 연구, 경기연구원, 1-124.
- 이은혜, 2021, 『아이들에게 코로나 백신을 맞힌다고?』, 서울: 북앤피플.
- 이종범, 안문석, 이정준, 윤건수, 1992, 정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성. 한국행정학보, 25(4), 3-22.
- 이종범, 2005, 불확실성, 모호성과 딜레마 상황 하에서 절차적 합리성의 탐색, 행정논총, 43(4), 1-27.
- 전상현, 2020, 감염병 시대의 방역과 기본권보장의 쟁점, 공법연구 49(2), 341-370.
- 정정길, 2010, 『정책학원론』, 대명출판사
- 정준호, 2023, 백신 부작용과 국가책임: 한국 예방접종피해보상제도의 형성, 의료사회사 연구, 11, 119-148.
- 정준호, 2022 논쟁적 기술로서의 백신-백신 주저의 사회적 요인들, 의료와사회, 37-49.
- 최은경, 2016, 공중보건 비상사태와 윤리적 대응: 2015년 한국 메르스 유행을 중심으로, 한국의료윤리학회지, 19(3), 358-374.
- 황선재, 길정아, 최슬기, 2021, 코로나19 백신수용성: 정부신뢰 요인을 중심으로, 한국인구학, 44(2), 95-120.

국외 논문

- Abella, M. I., 2020, Commentary: Labour Migration Policy Dilemmas in the Wake of COVID-19, International Migration, 58(4), 255-258.

- Bhattacharjee, A., 2012, Social science research: principles, methods, and practices, USF Open Access Textbooks Collection. Book 3. University of South Florida. Available at:http://scholarcommons.usf.edu/oa_textbooks/3 (Accessed 1 November 2020).
- Fantini, M. P. et al., 2020, COVID-19 and the re-opening of schools: a policy maker's dilemma, *Italian Journal of Pediatrics*, 46(79), 1-3.
- Flick, U., 2006, *An Introduction to Qualitative Research*, London: Sage.
- Glaser, B. G., 1978, 『Theoretical sensitivity: Advances in the methodology of grounded theory. Mill Valley』, CA: Sociology Press.
- Lowi, Theodore J., 1972, Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, 32(4): 298-310.
- Park, B. J. and Cho, J. M., 2024, North Korea's COVID-19 policy dilemma: epidemic prevention conflicting with trade, *Globalization and Health*, 20(8), 1-12.
- Starr, P., 1984, *The social transformation of American medicine*, New York: Basic Books.

신문기사

- 김민기, “청소년 방역패스는 인권침해, 시민 학부모단체 인권위 진정”, *조선일보*, 2021.12.08, https://www.chosun.com/national/national_general/2021/12/08/ZCION60G7VCXZGOJHTEQPB2Z2E/, (접속일 2023년 12월 5일)
- 노재영, “코로나 블루, 생각보다 심각? 확진, 격리자 자살 시도 이어지고 있어, 세심한 정신건강 지원 서비스 필요”, *메디팜헬스*, 2021.10.22, <http://www.medipharmahealth.co.kr/news/article.html?no=77155>, (접속일 2023년 5월 1일)
- 백인성, “방역패스 집행정지, 법원 결정의 진짜 이유”, *KBS뉴스*, 2022.01.05, <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5365153>, (접속일 2023년 9월 5일)
- 여주연, “마스크 안 쓰는 목욕탕은 되는데 왜 헬스장만.. 생존권보장 외쳐”, *뉴스1*, 2021.01.06, <https://www.news1.kr/articles/?4172485>, (접속일 2023년 12월 2일)
- 오진영, “방역패스 철회, 팻말 든 자영업자들..적자 1억, 보상금은 고작 몇 백만원”, *뉴스 1*, 2021.12.22, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021122213072789814>, (접속일 2023년 12월 2일)
- 이동준, “자영업자, 더는 방역 협조 못해 vs 정부, 방역패스 유지 필요”, *세계일보*, 2022.02.15, <https://n.news.naver.com/mnews/article/022/0003667292?sid=102>, (접속일 2023년 12월 2일)
- 장예지, “코로나 2년간 희생 강요, 자영업자비대위 점등시위 연다”, *한겨레*, 2022.01.04,

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1025883.html, (접속일 2023년 5월 1일)

정유선, “학부모들, 아이들 불이익 주는 방역패스 당장 중단하라”, 뉴시스, 2021.12.07, https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20211207_0001678665, (접속일 2023년 12월 2일)

정채빈, “백신패스 결사반대, 고2 국민청원, 24만명 동참”, 조선일보, 2021.12.06, https://www.chosun.com/national/national_general/2021/12/06/ONO77QXUKBGH_PHRZYPBLJKTXPI/, (접속일 2023년 12월 6일)

조준경, “법원, 정부 방역패스는 백신 미접종자의 기본권 제한해”, 의사신문, 2022.01.05, <http://www.doctorstimes.com/news/articleView.html?idxno=217388>, (접속일 2023년 12월 1일)

홍규빈, “요가 헬스장에 혐오시설 낙인.. 백신패스 철회 촉구” 연합뉴스, 2021.11.03, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0012767976?sid=10>, (접속일 2023년 12월 2일)

홍완기, “또 방역패스 ‘효력정지’ 판결.. ‘서울시 마트 백화점, 12~18세 대상”, 의협신문, 2022.01.14, <https://www.doctorsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=142939>, (접속일 2023년 9월 5일)

본 연구보고서의 내용은 연구자의 의견이며,
(재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.