

코로나19 방역을 위한 마스크 정책의 딜레마: 딜레마에 대한 대응과 제도 그리고 표준

김동환*

조수민**

2020년 전지구적으로 코로나19 팬데믹이 확산되면서 세계 모든 정부가 전염병 확산이나, 경제사회적 마비냐의 딜레마를 경험하였다. 본 논문은 이러한 정책 딜레마 상황에서 정부의 방역 정책이 어떻게 이루어져 왔는지 특히 마스크 정책의 변화를 중심으로 살펴본다. 코로나 바이러스 확산 초기에 마스크 착용 의무화 정책을 시행했다면 방역 효과를 극대화할 수 있었지만, 마스크 공급 부족으로 인해 마스크 대란이 발생했기 때문에 설불리 정책적 결정을 내릴 수 없었다. 마스크 착용 의무화를 통한 방역과 마스크 대란의 사회적 비용 사이의 딜레마 속에서 정부는 공적 마스크 유통, KF-AD 마스크 표준 제정을 통해 대응해 왔다. 본 논문에서는 이러한 전염병 딜레마에 대한 정책은 단기적 대응과 장기적·제도적 대응으로 구분되기 보다는 단기적이면서 동시에 제도적인 대응으로 이루어져 왔다는 점을 논의하고자 한다. 아울러 본 논문에서는 이러한 제도적 대응에 있어서 표준의 역할을 제시한다.

주제어: 정책딜레마, 코로나 19, 마스크 표준

* 제1저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책 딜레마, 시스템 다이내믹스, 자문화기술지 방법 등이다 (E-mail: sddhkim@cau.ac.kr).

** 교신저자, 중앙대학교 융·복합표준정책학과 석사과정에 재학 중이며, 한국표준협회 표준정책센터에서 연구원으로 있다. 주요 관심분야는 표준 정책, 정책 딜레마, 시스템 사고 등이다(E-mail: chogong2@cau.ac.kr).

I. 서론

세계 각국에 있어서 2020년은 코로나19¹⁾의 해였다. 대부분의 정부들에 있어서 코로나19의 확산을 억제하는 것이 가장 중요한 정책 과제였다. 장기간 고강도의 방역 정책은 국가 사회의 각 부문에 막대한 타격을 주었다. 특히 방역 정책은 시민들에 대한 통제를 강화하였으며, 이로 인한 경제적 활동의 위축은 국가 경제의 후퇴를 초래하였다. 코로나바이러스 확산 방지를 위해 일부 국가에서 이동제한과 경제봉쇄조치가 내려지면서 생산, 소비, 투자, 수출이 위축되고 실업률이 증가하며 2020년 1, 2분기 경제성장률이 하락하였다. IMF는 2020년 세계경제성장률을 전년 2.8% 대비 7.2% 하락한 -4.4%에 이를 것으로 전망했다(IMF, 2020). 국회예산정책처는 한국 경제의 2020년 성장률에 대한 전망치를 -1.6%로 제시하였다(국회예산정책처, 2020). 방역 정책은 시민의 건강을 보호하는 데 초점을 두었지만, 국가 사회의 경제적 건강을 해치는 것으로 인식되었다. 결국 세계 각국의 정부는 방역이나, 경제냐의 갈림길에서 선택해야 하는 딜레마에 빠져 2020년 한해를 헤쳐나가야만 했다.

코로나 대응에 있어서 동서양을 막론하고 근원적인 딜레마는 바이러스 확산을 억제하기 위해 적극적 방역 정책을 강조할 것이냐 아니면 경제활동이 위축되지 않도록 최소한의 방역 정책을 펼 것인가에 있었다. 즉, 가장 효과적인 방역은 해외입국자의 봉쇄 및 감염 도시의 봉쇄이지만, 이는 광범위한 경제활동 마비와 경기 후퇴를 초래한다. 따라서 코로나 대응에 있어 세계 각국의 정부는 방역이나, 경제냐의 줄타기를 하며 정책 딜레마에 직면하게 되었다.

국가 차원의 방역 조치는 크게 사회적 차원의 방역과 개인적 차원의 방역으로 구분될 수 있다. 사회적 차원의 방역으로는 국가 간 이동을 금지하는 국가 간 봉쇄, 도시 간 이동을 금지하는 도시 봉쇄, 특정 장소와 인원의 사회적 집합을 금지하는 영업 금지와 집합 금지의 행정명령 등을 들 수 있다. 개인적 차원의 방역으로는 손씻기와 마스크 착용 및 불필요한 외출 자제 등과 같은 개인의 방역 행동 지침을 들 수 있다.

코로나바이러스 확산의 초기에 정책적 이슈로 등장했던 것은 사회적 차원의 방역 조치 중 국가 봉쇄와 도시 봉쇄의 정부 조치였다. 한국의 경우에도 코로나바이러스의 발원지로 여겨지는 우한이 있는 중국 후베이성에 대한 봉쇄 조치를 요구하는 목소리가 있었으며, 1차 대유행 시기에 대구 지역에 대한 도시 봉쇄가 논의되기도 하였다. 그러

1) 공식명칭은 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)이다. 본 논문에서는 편의상 코로나19로 칭한다.

나 이와 같은 지역적 봉쇄는 경제활동을 극단적으로 위축시키는 경제적 비용을 수반한다. 또한 해당 지역에 갇힌 주민들로 하여금 심리적 공포를 야기할 뿐만 아니라 일상 생활 영위를 어렵게 한다. 이러한 점에서 우리나라의 경우 지역적 봉쇄를 선택하지 않았으며, 국가적 봉쇄의 경우에도 제한적으로 실시하였다.

지역적 봉쇄의 극단적 조치는 중국과 유럽 지역에서 실시되었다. 중국은 우한시를 2020년 1월 23일부터 76일간 봉쇄하였으며, 그 외 도시 간에도 봉쇄를 단행하여 인구 9억 6천만 명에 대한 이동 제한 조치가 실시되기도 했다. 유럽에서 초기에 코로나 바이러스 확산이 가장 심각했던 이탈리아는 3월 9일, 일부 지역에 한정했던 이동제한 조치를 전국으로 확대하는 도시 봉쇄를 시행했다(국회입법조사처, 2020). 영국, 독일, 프랑스 등은 수차례에 걸쳐 모든 주민들에게 이동금지령을 내리고 재택근무를 의무화하는 실질적인 봉쇄령을 시행하였다.

결국 2020년은 세계 각국의 정부에게 딜레마의 해로 기억될 것이다. 이처럼 단일한 정책 딜레마를 글로벌 차원에서 장기간 경험한 적이 없었다. 그렇다면, 세계 각국의 정부는 이러한 딜레마에 대해서 어떻게 대응해 왔는가? 소위 ‘K-방역’으로 불리며 코로나바이러스 방역에 성공적이었다는 평가를 받는 한국 정부는 정책 딜레마에 대해서 어떻게 대응해 왔는가? 과연 방역 정책의 딜레마에 대해서 충분히 인지하고 선제적으로 대응함으로써 딜레마의 늪을 헤쳐왔는가? 본 논문은 한국 정부의 방역 정책 중에서 마스크와 관련한 정책에 초점을 두어 이러한 질문들을 탐색하고자 한다.

II. 이론적 배경

딜레마 상황에서 행정과 정책이 어떠한 특성을 보이는지를 논의하는 이른바 ‘딜레마 이론’이 등장한 지 30여 년이 흘렀다. 지난 30여 년간 딜레마 이론의 학문적 논의는 딜레마 상황에서의 정책적 대응에 초점을 두어 왔다고 할 수 있다. 그리고 딜레마 상황에 대한 대응으로서 단기적 대응과 장기적 대응이 논의되어 왔다(이종범, 1996). 딜레마 이론의 초창기에는 단기적 대응에 초점을 두어 왔다면, 딜레마 이론의 본격적인 발전기에 접어들면서는 장기적인 대응으로서 제도화에 논의가 집중되었다. 2000년 3월에 출판된 “딜레마와 행정”이라는 책자에서 이미 3편의 논문이 딜레마와 제도의 관계를 다루고 있으며(윤건수 외, 2000), 이후 10여 년 후에 출판된 “딜레마와 제도의 설계”라는 책자는 ‘딜레마에 대한 대응으로서의 제도설계’를 본격적으로 논의하고 있다(소영진 외, 2009).

딜레마에 대한 단기적 대응으로는 정책의 비일관적 적용(염재호·박국흠, 1992), 형식주의적인 정책 적용(박통희·김동환, 1992), 정책 선택의 지연과 상징적 행동으로서의 정책 대응(윤건수, 1993) 등이 논의되어 왔다. 이러한 딜레마 대응은 법이나 조직과 같은 제도적 변화 없이 정책결정자의 행동을 통한 딜레마의 대응에 초점을 두고 논의하였다.

하지만 공적 딜레마 상황은 정책적 대응을 통해서 해소되거나 사라지기 어렵다. 단기적인 대응을 통해서 사라질 딜레마라면 딜레마라고 정의하기 어렵기도 하다. 이러한 점에서 딜레마 연구자들은 장기에 걸쳐서 반복적으로 나타나는 딜레마 상황에 대해서 그리고 장기적인 딜레마에 대응으로서 제도의 변화에 집중하였다. 이종범(1996)은 주택개발 사업에서 딜레마 상황이 반복적으로 등장하였으며, 이러한 딜레마 상황을 방지하기 위하여 ‘주민동의율’이 도입되고 강화되었다고 지적하였다. 상시적으로 딜레마 상황에 처하는 조직에 있어서 위원회 조직을 통한 집단적 의사결정이 등장한다는 연구가 지속되어 왔으며(윤건수 1997; 하민철·윤건수, 2004; 이종범, 2009), 범정부적인 차원의 정책을 수행하는데 있어서 발생하는 딜레마를 극복하기 위해 부처를 초월하는 조정기구가 설치되고 변화되어 왔다는 점이 지적되기도 하였다(소영진, 2009). 아울러 행위의 선택이라는 이론적인 관점에서 제도와 딜레마 간에 긴밀한 연결 관계가 존재한다는 논의는 이미 오래전에 제기되었다(안성민, 2000).

2020년과 2021년에 걸쳐 세계 각국의 정부에 딜레마를 안겨준 코로나19 팬데믹은 딜레마에 대한 단기적 대응과 장기적 대응의 구분을 모호하게 하였다. 코로나19 발생 초기의 정책 대응은 전염병 확산을 차단하기 위하여 긴급하게 대응해야 했기 때문에 단기적인 차원에서 이루어질 수밖에 없었다. 하지만 1년을 넘어 지속되는 딜레마 상황에 대하여 단기적 정책 대응을 반복하는 것으로는 충분하지 않았다. 전염병 확산을 위한 정책적 대응이 지속되면서, 사회 구성원들이 감수해야 하는 경제적 위기와 생활의 불편은 기하급수적으로 누적되었다. 이러한 딜레마 상황에서 정부의 전염병 억제 정책은 사회 구성원들이 동의 또는 합의할 수 있는 제도를 요구하였다.

하지만 법률이나 조직의 변화를 전제로 하는 제도적 변화는 단기간에 이루어지기 어렵다. 법률 개정을 위한 국회의 논의와 의결에도 시간이 소요되지만, 법률을 공포하고 시행하는 데에도 일정 기간이 요구되기 때문이다. 전염병 위기의 상황에서 정책적 대응은 딜레마 상황에 마주하면서도 사회 구성원들의 불만에 유연하게 대응하는 동시에 전염병 확산의 추이에 민감하게 대응하여야 한다. 그렇다면 딜레마를 유발하는 팬데믹 상황에서 제도적 대응은 불가능한가?

2020년 코로나19 팬데믹의 경험은 단기간의 딜레마 상황에서도 제도적 대응이 가

능하다는 점을 보여주었다. 정부는 지난 1년간 ‘사회적 거리두기(social distancing)’의 프레임도 도입하였으며, 전염병 확산의 수준에 따라 지속적으로 그리고 유연하게 그 규제의 프레임도 변화시켜 왔다. 이러한 준거들은 전염병 억제를 위하여 수시로 변화하는 정책 대응에 관하여 사회 구성원들의 합의를 용이하게 하기 위하여 제시되었다. 또한 전염병 발생 초기에는 공급을 원활하게 수행하기 위하여 ‘공적 마스크 유통’ 절차를 도입하였고, 전염병 확산을 억제하는데 필수적인 마스크에 있어서도 정부는 마스크 규격을 공시하는 방안을 활용하였다. 딜레마 상황에서 정부는 단기적 대응을 넘어서서 표준을 통한 제도적 대응을 선택하였고 사회 구성원들의 정책적 순응을 유도하고자 하였다.

본 논문은 딜레마를 지역적 봉쇄를 중심으로 하는 사회적 차원의 방역보다는 마스크 착용을 중심으로 하는 개인적 차원의 방역 조치에 초점을 두어 분석하고자 한다. 우리나라의 경우 지역적 봉쇄와 같은 사회적 방역이 적극적으로 실시되기보다는 개인적 차원의 방역을 중심으로 하여 전개되어 왔기 때문이다. 2020년 한 해에 걸쳐 정부의 마스크 정책이 어떻게 변화되었는지를 살펴봄으로써 딜레마 상황에서 정부의 정책이 어떻게 단기적 대응을 넘어서 제도적 대응으로 이어질 수 있었는지 논의하고자 한다. 아울러 이러한 과정에서 ‘표준’은 어떻게 변화하였는지에 관하여도 논의하고자 한다.

Ⅲ. 코로나 19 방역 대응에 내재된 딜레마

1. 마스크 착용 정책의 딜레마

코로나바이러스 방역의 사회적 조치를 도시 봉쇄와 집합금지를 통한 대인 접촉 억제라고 한다면, 개인적 조치의 핵심은 마스크 착용과 손씻기로 집약된다. 특히 개인적 차원의 방역 조치 중에서 특히 논란이 된 것은 마스크 착용이다. 마스크 착용은 개인 간 바이러스 전파를 차단하는 높은 방역 효과를 가져온다고 여겨짐에도 불구하고, 마스크 착용을 의무화하는 조치는 사회적으로 감당하기 힘든 부담을 수반한다. 마스크 착용 의무화는 마스크를 착용하지 않는 시민들에 대한 과태료 부과와 같은 강제적 수단을 요구하며, 이는 시민 개개인의 자유를 제한하는 공권력의 행사로 이어진다. 그렇기 때문에 동서양 모두에서 마스크 착용 의무화 조치는 코로나바이러스 전파가 한참 진행된 이후에야 도입되었다. 우리나라의 경우에도 2020년 5월 지방정부를 시작으로 2020년 10월에 이르러서야 전국 단위의 마스크 착용 의무화가 실시되었다.

그런데 마스크 착용은 동양과 서양에 있어서 각기 다른 양상의 사회적 딜레마로 전개되었다. 서양 국가의 정부는 바이러스 확산 초기에 마스크 착용의 필요성을 그다지 강조하지 않았다. 유럽의 경우 감염이 급증하자 도시 봉쇄라는 사회적 차원의 방역 대응 방안을 우선적으로 택했다. 이후 감염 추세가 감소하면서 이동제한을 완화하며 마스크 착용을 의무화했다. 독일은 봉쇄 조치를 완화한 2020년 4월 말 이후부터야 마스크의 사용을 의무화하기 위한 정책들을 도입하였다(BBC, 2020.4.22). 유럽에서 마스크가 의무화되자 시민들의 마스크 착용에 대한 거부감과 저항이 정책 딜레마를 가져왔다. 8월경에는 유럽 주요 도시에서 각각 마스크 착용에 반대하는 집회가 격렬하게 이루어졌다(연합뉴스, 2020.10.2).

서양 국가와는 달리 동양 국가에서는 시민들의 마스크에 대한 거부감이 크지 않았다. 중국, 한국, 일본의 경우 많은 사람들이 2003년 홍콩을 강타한 사스 바이러스와 대기 오염 등으로 인해 마스크 착용에 이미 익숙해져 있었다(BBC, 2020.5.12.). 특히, 한국은 2000년대 이후 미세먼지의 증가로 인한 대기 오염 일상화로 인해 2008년부터 식약처 허가를 받은 KF(Korean Filter) 마크를 부착한 보건용 마스크가 상용화되어 있었다. 이러한 배경으로 인해 코로나19 확산에 따른 마스크 착용의 필요성에 대해 인식의 차이가 발생하였고, 동양 국가의 정부들은 서양과는 다른 양상의 딜레마를 경험하게 되었다.

그렇다면, 우리나라에서는 마스크 착용 의무화에 대한 딜레마가 없었는가 하면 그렇지지는 않았다. 마스크 착용에 대한 거부감이 서양에 비해서 적었던 것은 사실이지만, 코로나19 바이러스 확산 초기에 급격히 증가한 마스크 수요에 대해 마스크 공급이 따라오지 못해 마스크 대란이 발생하였기 때문이다. 즉, 마스크에 대한 폭발적인 수요 증가로 인하여 마스크 공급이 부족하게 되고 마스크 가격이 폭등하는 ‘마스크 대란’이 발생한 것이다. 마스크 대란 상황은 마스크 착용 의무화 정책에 대해서 서양과는 다른 양상의 딜레마를 가져왔다. 마스크 착용에 대한 거부감으로 마스크 의무화 정책을 시행하지 못하는 것이 아니라, 마스크 의무화 정책이 마스크 대란을 증폭시켜 시장을 마비시킬 위험이 높기 때문에 시행하기 어렵게 된 것이다.

코로나바이러스 확산 초기에, 서양 국가 정부의 마스크 관련 딜레마가 마스크 착용 의무화에 대한 시민 저항을 중심으로 전개되었다면, 동양 국가 정부의 마스크 관련 딜레마는 마스크 착용 의무화가 초래하는 마스크 대란을 방지하는 데 초점을 두고 전개되었다. 이러한 배경을 바탕으로 우리나라는 봉쇄라는 강력한 대응책을 택하기보다는, 개인들의 마스크 착용을 적극적으로 장려하기 위해 마스크의 안정적 공급을 확보하고, 새로운 마스크 규격을 신설하는 등 완화된 정책적 대응 방식을 택했다.

2. 바이러스 확산과 재확산에 따른 정책 딜레마의 변화

2020년 초 코로나19 확산에 대응하는 우리나라의 정책은 마스크 정책으로부터 시작하였다. 마스크 착용이 바이러스 확산을 억제하는 가장 중요한 수단으로 인식되었으며, 마스크 착용과 손씻기는 가장 기초적이면서도 중요한 방역 대책으로 권장되었다. 하지만 마스크 착용에는 비용이 수반된다. 비록 오랜 기간 동안 미세먼지의 영향으로 인하여 마스크 착용이 일상화되어 마스크 착용에 대한 거부감이 심하지는 않았지만, 실내외를 막론하고 모든 사람들에게 마스크를 착용하도록 하는 정책은 강제적인 규제에 따른 비용이 발생할 수 밖에 없다. 지방자치단체는 각종 영업장에서의 마스크 착용 실태를 수시로 검사하고, 마스크 착용 위반 업주와 시민들에게 벌금을 부과하여야 하며, 여기에는 커다란 규제 비용이 발생한다. 이러한 점에서 마스크 착용 의무화 정책은 그 이익과 비용이 대등하다고 할 수 있을 만큼 딜레마에 가까운 정책이라고 할 수 있다. 특히 2020년 2월, 마스크 공급의 부족은 마스크 대란을 가져왔으며, 마스크 착용 의무화 정책은 마스크 대란을 가속화 시킬 위험이 높았다. 초기에 마스크 착용 의무화 정책이 가져올 기회 손실은 막대하였으며, 정부는 마스크 착용을 권장하는 정책으로 일관할 수밖에 없었다.

정부의 마스크 정책은 코로나19의 확산 양상에 따라서 그리고 마스크 공급 상황의 개선에 따라서 변화하였다. 코로나19 바이러스 방역과 관련한 한국의 마스크 정책은 크게 마스크 대란의 시기와 마스크 대란이 완화되는 시기 및 마스크 대란 이후의 시기의 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 마스크 대란 시기는 코로나바이러스 확산 초기인 2020년 2월~5월의 기간에, 마스크 대란 완화기는 2020년 5월~7월에, 그리고 마스크 대란이 끝난 이후의 시기는 2020년 8월 이후부터 바이러스의 재확산으로 인한 2차 대유행이 있었던 8월을 포함하여 10월까지로 구분하였다.

첫번째 시기는 2020년 2월에서 5월까지의 시기로서 '마스크 대란 시기'라고 할 수 있다. 이 시기는 종교 집단을 중심으로 하여 코로나19 바이러스 확진자가 급격히 증가하는 1차 바이러스 대란 시기이기도 하다. 따라서 마스크 착용을 통한 바이러스 확산의 억제가 중요한 시기였다. 하지만 마스크 공급이 부족하였기 때문에 마스크를 구매하는데 많은 어려움과 불만이 분출하였다. 이러한 상황에서 마스크 착용을 강제하는 정책을 추진하기는 어려웠다. 마스크 착용 의무화 정책은 마스크 대란을 더 증폭시킬 수 밖에 없기 때문이었다. 그보다는 하나의 마스크를 여러번 재사용하도록 권고하기도 하였으며, 급기야는 공적 마스크 유통 시스템을 가동하여 마스크 수급을 조절하고자 하였다.

〈표 1〉 시기별 마스크 정책 구분 및 딜레마 수준

마스크 정책 구분	마스크 대란 시기 (2월~5월)	마스크 대란 완화기 (5~7월)	마스크 수급 안정화 시기 (8월~10월)
바이러스 확산	1차 대유행	바이러스 확산 감소	2차 대유행
딜레마	마스크 착용을 통한 방역 vs. 마스크 대란 비용 + 마스크 규제 비용	마스크 착용을 통한 방역 vs. 마스크 규제 비용	마스크 착용을 통한 방역 vs. 마스크 규제 비용
딜레마 수준	높음	보통	낮음
마스크 정책의 초점	- 마스크 착용 권장 - 공적 마스크 유통	- 마스크 착용 권장 - KF-AD 표준 제시	- 마스크 착용 의무화 - 마스크 규격 강화

바이러스 확산 초기인 마스크 대란 시기에 있어서 마스크 정책은 마스크 유통과 생산 독려에 초점을 두었다. 이때에는 시민들의 마스크 착용을 의무화하지 않았다. 2020년 3월 3일 식약처가 발표한 마스크 사용 권고사항 개정에 따르면, KF 등급의 보건용 마스크는 감염 의심자를 돌보거나 기저질환이 있어 감염에 취약한 고위험군에 한해서만 쓰도록 권고하였다. 또, 보건용 마스크 재사용에 대하여는 깨끗한 곳에서 잘 말려 쓰는 경우 재사용이 가능하다고 지침을 변경하였다(식품의약품안전처, 2020). 이는 당시 마스크 수급이 어려운 상황에서 마스크에 대한 수요를 억제하기 위한 방침으로 볼 수 있다.

두 번째 시기는 마스크 공급의 증가에 따라 마스크 대란이 완화되는 5월 이후의 시기이다. 이때는 1차 대유행이 수그러들던 시기이기도 하다. 여전히 마스크 착용을 통한 방역이 중요하였지만, 그렇다고 해서 전국민에게 마스크 착용을 의무화하는 정책을 발표하지는 않았다. 마스크 착용의 의무화는 방역 당국의 관할을 넘어서 지방자치단체의 점검과 벌금부과 및 경찰력의 동원이 포함되는 높은 규제 비용을 수반하였다. 이 시기에 정부는 마스크 착용 의무화를 발표하는 대신, 비말차단용 마스크 표준을 공고하였다. 비말차단용 마스크(KF-AD) 표준은 마스크 가격의 하락을 유도하고 착용의 불편함을 감소시킴으로써 마스크 착용률을 높이고 규제비용을 줄이고자 하였다.

세 번째 시기는 8월 15일을 전후하여 전국적인 반정부 시위가 전개되면서 코로나19의 급격한 재확산이 이루어지는 시기이다. 코로나19의 2차 재확산이 진행되면서 방역 정책은 더욱 강화되었다. 코로나19의 2차 대유행이 진행되면서, 마스크 착용 의무화에 따른 규제 비용은 중요하게 인식되지 않았다. 마스크 착용 의무화를 시행하는 지방자치단체들이 등장하기 시작하였다. 특히 서울시를 중심으로 대중 교통 수단을 이용

할 때 뿐만 아니라 모든 장소에서 마스크 착용 의무화를 위한 논의가 진행되었다. 결국 2020년 10월에 들어서면서 마스크 착용 의무화 정책이 공고되었다. 이후 마스크 착용 의무화는 딜레마가 아니라 상시적인 정책으로 남았다.

3. 마스크 대란 시기의 공적 마스크 유통 정책

코로나19 상황에서 마스크와 관련된 정책은 크게 유통 절차, 마스크 착용, 마스크 규격에 대한 정책으로 나눌 수 있다. 각각의 정책에서 충돌되는 가치들이 존재하였다. 유통 절차와 마스크 규격에 대한 정책적 딜레마 상황은 결정의 시급성으로 인해 딜레마가 해소되는 양상을 보였으나, 마스크 착용에 대한 딜레마는 여전히 존재하는 상황이다. 이는 마스크가 가장 빠르게 정착된 국가 중 하나인 한국의 문제만이 아니고, 세계적으로도 아직 해결되지 못한 딜레마 상황이라고 할 수 있다.

〈표 2〉는 마스크 대란의 전개에 따라서 마스크 유통 절차에 대한 제한 조치가 어떻게 변화되어 왔는지를 보여준다. 먼저 2020년 2월 말부터 우리나라 전역에서 마스크 대란의 조짐이 보이기 시작했다. 마스크를 판매하는 약국 앞에 마스크를 사려는 사람들이 길게 줄지어 서 있는 모습이 목격되고, 마스크를 사지 못한 시민들의 불만이 증가하기 시작했다. 국내에서 유통되는 마스크의 온라인 가격이 4000원대까지 치솟는 등, 국내 수급에 큰 어려움을 겪고 2020년 2월 26일 마스크 수출을 제한하는 고시를 발표하였다(식품의약품안전처, 2020). 이에 정부는 2020년 3월에 들어서면서부터 본격적으로 마스크의 공적 유통 조치를 발표한다. 공적 마스크 5부제를 실시하여 마스크의 80%를 정부가 구매해서 약국 등을 통해 저렴하게 판매하되 일주일에 1인 2매로 제한하는 조치였다. 그리고 출생연도에 따라 특정 요일에만 마스크를 구매할 수 있는 5부제 방식을 운영하여 마스크 수급을 고르게 분배하였다.

〈표 2〉 마스크 유통 절차의 공적 조치

2월 말	마스크 착용 의무화 없는 상태에서 마스크 대란
3월 9일	공적 마스크 5부제 실시 : KF-94 보건용 마스크의 80%를 정부가 구매 약국 등 공적 판매처를 통해 판매, 일주일에 1인 2매 제한
4월 27일	일주일에 1인 3매 제한
6월 1일	식품의약품안전처, 공적 마스크 5부제 폐지
7월 12일	보건용 공적마스크 제도 완전 폐지
9월 10일	수술용마스크 공급체계를 '시장형 수급관리 체계'로 전환

2020년 3월 9일 공적마스크 5부제가 전격적으로 시행된 이후 4월에 들어서면서부터 마스크 대란은 서서히 안정되었다. 2020년 4월 27일에는 1인당 마스크 구매량을 3개로 확대하였다. 마침내 2020년 6월 1일에는 공적마스크 5부제가 폐지되어, 언제든 지 약국에서 마스크를 구매할 수 있게 되었다. 이후 2020년 7월 12일에는 공적마스크 제도 자체를 완전히 폐지하였고, 9월 10일에는 수술용 마스크까지도 시장형 수급 관리 체계로 전환하기에 이른다. 즉, 마스크 대란이 해소된 것이다. 7월 12일 보건용 공적 마스크 정책을 종료한 후 마스크 총생산량은 7월 말 1억 4,883만 개(보건용 8,948만 개, 비말차단용 5,484만 개, 수술용 451만 개)까지 증가하며 국내 수급 안정세를 되찾았다(식품의약품안전처, 2020). 흥미로운 점은 공적마스크가 우체국과 약국 등을 통해 판매되었기 때문에, 보건용 마스크만은 온라인에서 오프라인보다 더 비싼 가격에 팔리고 있었다는 것이다. 공적마스크를 해제하기 전후로는 가격 면에서도 안정세를 보이며, 코로나19 발생 이후 처음으로 KF-94 마스크의 온라인 가격이 1,500원대로 오프라인 가격보다 낮아졌다(식품의약품안전처, 2020).

4. 마스크 대란 완화기의 KF-AD 마스크 표준화 정책

바이러스의 초기 확산이 감소세에 접어들고 마스크 대란도 해결되어 마스크 수급이 안정화되자 2020년 6월에는 마스크의 공적 유통을 해제하기에 이른다.

마스크 대란이 완화되는 시점에 식품의약품안전처는 「의약외품 범의지정」 개정(시행 2020.6.1.)으로 '비말차단용 마스크(KF-AD)'의 의약외품 분류 신설에 따라 신규 품목 허가 신청에 대한 세부 허가방안을 발표하였다. KF-AD(Korea Filter-Anti Droplet) 마스크는 코로나바이러스 전파를 매개하는 비말을 차단하는 데에 초점을 둔 표준이다. 정부가 공적 마스크로 공급했던 KF-94와 KF-80 마스크는 코로나바이러스가 발생하기 이전부터 주로 미세먼지를 차단하기 위해 사용되었다. 코로나바이러스가 호흡기를 통해 전파된다는 사실이 밝혀지자 기존에 허가를 거쳐 유통되고 있는 마스크 표준을 활용한 것이다.

마스크는 「약사법」에 따른 의약외품으로, 식약처에서 품목별 심사 및 허가를 하고 있다. 보건용 마스크는 분진포집효율, 안면부 흡기저항, 누설률 시험을 통해 외부로부터 흡입되는 이물질의 차단하는 정도를 측정하여 등급별로 관리된다(식품의약품안전처, 2009). 정부가 공적 마스크로 공급했던 KF-94, KF-80 마스크가 보건용 마스크에 해당한다. 등급의 숫자가 높을수록 마스크 착용시 이물질 차단율이 높아지나, 호흡이 힘들다는 단점이 있다.

이러한 시기에 식약처에서는 코로나바이러스를 전파하는 비말을 차단하는데 효과가 입증된 KF-AD 마스크 표준을 발표한 것이다. KF-AD 마스크의 주 성능시험은 ‘액체 저항성시험²⁾’이며, 마스크 수요 및 긴급성을 고려하여 우선 신속심사와 동일 성능 제품(예: 수술용 마스크)과 원재료, 제조방법, 제조원이 같은 경우 효능 입증자료와 기준 및 시험방법 자료를 면제해주도록 하였다(식품의약품안전처, 2020). 2020년 9월에 이르러 KF-AD 마스크는 전체 생산 마스크의 25%를 담당하면서, 국내 마스크 시장에서 방역마스크의 표준으로 자리 잡았다(식품의약품안전처, 2020).

〈표 3〉 KF-AD 마스크 표준 제정

6월 1일	<ul style="list-style-type: none"> · 식품의약품안전처. KF-94 마스크의 비용 및 착용 부담을 완화시키기 위하여 비말차단 기능을 갖춘 KF-AD 마스크 규격을 제시 · KF-AD 마스크는 전량 ‘민간시장 공급체계’로 시작
--------------	--

식약처는 코로나바이러스 방역을 위한 KF-AD 마스크 표준을 제시했지만, 시민들에게 KF-AD 마스크 사용을 강제한 것은 아니었다. 시민들이 바이러스 차단 효과가 검증된 마스크를 착용할 수 있게 장려함과 동시에, 마스크 가격 부담을 덜어주는 표준화된 마스크의 선택지를 하나 더 제시하였을 뿐이었다.

5. 마스크 수급 안정화 이후의 마스크 의무화 정책

마스크 대란이 완화되는 조짐을 보이기 시작하면서, 서서히 마스크 착용 의무화 조치가 거론되기 시작하였다. 마스크 대란 시기에는 정부 차원에서 마스크 착용 의무화를 논의하기는 어려웠다. 마스크 착용 의무화는 마스크 대란을 더욱 악화시킬 수 있기 때문이었다. 그렇다고 해서 마스크 착용을 하지 않아도 된다고 단정할 수는 없었다. 결국 마스크 대란 시기에는 마스크 착용 의무화를 거론하지 못하고, 시민들의 자발적인 착용을 기대할 수밖에 없었다. 하지만 마스크 대란이 완전히 해소되었다는 인식이 확산된 이후 점차 마스크 착용 의무화가 거론되기 시작하였다.

마스크에 대한 국내 수요와 공급이 안정화되면서 시장에서 마스크 대란이 사라지자, 정부에서는 마스크 착용을 강화하기 시작했다. 마스크 대란 시기에 중앙정부 차원에서는 마스크 착용과 새로운 규격에 대한 입장을 표명하지 않았다. 코로나19 발생 초기에

2) 액체저항성시험은 마스크에 물이 침투하는 시간을 측정한다.

는 세계보건기구(World Health Organization)조차도 의약품 외의 마스크에 대하여 가능성을 열어두고 있었다.³⁾

특히 국내 코로나바이러스 1차 대유행의 중심지였던 대구광역시의 경우 마스크 대란이 잠잠해지는 2020년 5월 초에 대구 시민들에게 마스크 착용 의무화 조치를 시행하였다. 이후 서울시는 버스와 지하철 등의 대중교통 이용 시 마스크 착용을 의무화하였으며, 2차 대유행이 발생하자 2020년 8월 24일에는 실내와 실외에서도 마스크 착용을 의무화하였다.

〈표 4〉 마스크 착용 의무화

5월 8일	대구시의 마스크 착용 의무화 - 대중교통 및 공공시설 대상(대구광역시, 2020)
5월 13일	서울시 대중교통 이용 시 마스크 착용 의무화
5월 27일	전국 대중교통 이용 시 마스크 착용 의무화
8월 24일	서울시 실내 및 다중 집합 실외에서도 마스크 착용 의무화
10월 13일	전국 마스크 착용 의무화 및 과태료 부과 ⁴⁾ (중앙재난안전대책본부, 2020)

2020년 10월에 들어 지방자치단체를 중심으로 하여 산발적으로 시행되던 마스크 착용 의무화 조치는 전국 차원으로 확대되었다. 중앙재난안전대책본부는 2020년 10월 13일 전국에 마스크 착용을 의무화하였으며, 이를 어길 때는 과태료를 부과하기로 했다. 2주의 계도기간을 걸쳐 2020년 11월부터 실질적으로 마스크 착용 의무화 정책이 전국적으로 실시되었다(중앙재난안전대책본부, 2020).

아울러 지방정부의 마스크 착용 의무화를 시작으로 어떤 종류의 마스크를 착용해야 하는가에 대한 논의도 함께 이루어지기 시작하였다. 마스크 착용 의무화를 강화하는 정책은 필수적으로 어떠한 마스크를 착용해야 하는가에 대한 마스크 표준에 대한 정책을 수반한다.

그런데 우리나라의 마스크 규격에 대한 논쟁은 언론 기사에 의해 우연히 시작되었

3) Non-medical masks(aka. fabric masks, DIY masks) can act as a barrier to prevent the spread of the virus from the wearer to others, not standardized like medical masks. Remember, the use of a fabric mask alone is not sufficient to provide an adequate level of protection(UNESCO, 2020.06.03.).

4) 감염병 전파가 우려되는 다중이용시설 등에서 마스크 착용 등 방역지침의 준수 명령을 위반할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 하는 내용의 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 시행.

다. 2020년 8월 마스크 의무화가 한참 진행되고 있을 때, 망사 마스크를 착용한 유명인들의 사진이 언론에 등장하기 시작하였다(조선일보, 2020.8.25). 특히 국회의원이 망사 마스크를 착용하고 질병관리본부를 방문한 기사에 대하여 비판적 여론이 제기되었다. 이후 망사 마스크는 비밀 차단 기능이 없다는 보도가 이어지고, 망사 마스크를 착용했던 국회의원은 공개적으로 사과를 하기에 이른다.

이러한 일련의 사건 이후 적합한 마스크의 규격에 대한 논의가 본격적으로 이루어진다. 결국 10월에 망사 마스크를 비롯해 비밀차단 효과가 거의 없는 마스크에 대한 규제가 공식화되었다. 특히 이러한 논의는 마스크 대란이 해소된 이후 마스크 착용 의무화가 본격화되는 시기라는 점에 주목할 필요가 있다. 마스크 대란이 해소되기 전까지는 마스크 규격에 대해 논의하기 어려웠다. 마스크 착용이 보편적 의무의 대상으로 인식되기 시작하면서, 적합하지 않은 마스크에 대한 논의가 시작된 것이다.

〈표 5〉 마스크 규격에 대한 규제

8월 25일	· 망사 마스크는 비밀차단 기능 없다는 언론 보도 · 망사마스크 착용한 국회의원 사과
8월 28일	· 식약처, 보건용 마스크 중 ‘밸브형 마스크’를 사용하지 말 것을 당부 · 의약외품 표시가 없는 ‘나노 필터 마스크’, ‘망사 마스크’, ‘일회용 마스크’ 등은 식약처에서 허가한 제품 없음 ⁵⁾
9월 1일	서울시 행정명령 세부지침에서 망사 마스크 금지 ⁶⁾
10월 4일	전국적인 마스크 착용 의무화를 공표하면서 망사 마스크와 밸브형 마스크는 금지(중앙재난안전대책본부, 2020)

하지만, 정부에서는 비밀차단 기능이 확실한 KF-AD 표준 마스크 이상을 강제하지는 않았다. KF-AD 마스크 도입 이후에도 정부는 마스크 종류에 대해 코로나19 의심 환자를 돌보는 경우 KF-94 마스크를, 기침, 목아픔 등 호흡기 증상이 있는 경우와 노

5) 이러한 공산품은 성능과 안전성이 공식적으로 입증되지 않았으므로, 마스크 구매 시 식약처에서 허가한 마스크를 확인하거나 제품 포장에서 ‘의약외품’ 또는 ‘KF’ 표시를 반드시 확인 할 것을 강조(식품의약품안전처, 2020)

6) 보건용, 수술용(네티탈), 비밀차단용, 면마스크까지만 인정. 이외 망사용마스크 등은 현재까지 비밀차단효과가 입증되지 않아, 인정되지 않음. 「감염병예방및관리에관한법률」 제49조제1항 제2의4호 위반으로 동법 83조제4항에 따라 10만원 이하의 과태료가 부과될 수 있고, 위반으로 발생한 모든 확진 관련 검사·조사·치료 등 소요된 방역비용의 구상권이 청구될 수 있음. 과태료 처분은 2020.10.12.까지 계도기간을 두어 단속·처분을 유예하며, 계도기간 이후의 구체적인 단속범위와 방법에 대해서는 계도기간 중 별도 공지 예정(서울특별시, 2020)

인, 만성질환자 등 건강취약계층, 기저질환자가 다른 사람과 접촉하는 경우 KF-80 마스크를 쓰도록 권고하였다. KF-AD와 수술용 마스크는 마스크를 장시간 착용해야 하는 환경, 더운 여름철, 호흡이 불편한 경우 착용하도록 하였고, 이러한 마스크가 없는 경우 입과 코를 가릴 수 있는 천(면) 마스크, 일회용 마스크를 착용하도록 하는 권고에 그쳤다(중앙방역대책본부, 2020). 이는 전반적으로 착용가능한 마스크 규격을 폭넓게 허용함으로써 발생가능한 정책 딜레마를 감소시키려는 조치로 해석된다.

IV. 정책 딜레마에 대한 시사점

본 논문은 ‘마스크 착용 의무화 정책’이 시간의 흐름에 따라서 어떠한 변화를 보였는지에 관하여 딜레마 이론의 관점에서 설명하고자 하였다. 코로나19 바이러스 확산의 초기에는 마스크 공급의 부족으로 인한 마스크 대란이 발생하여 마스크 의무화 정책이 시행되기 어려웠다. 하지만, 마스크 공급 대란이 완화되었다고 해서 바로 마스크 의무화 정책이 시행되지는 않았다. 이 시기에는 마스크에 대한 새로운 표준을 제시함으로써 마스크 공급을 더욱 원활히 하고자 하였을 뿐, 마스크 착용 의무화 논의로 이어지는 않았다. 자칫 마스크 공급 대란이 다시 발생할 수 있었기 때문이었다. 하지만, 2020년 8월에 들어서면서 코로나19의 2차 대유행이 발생하면서, 마스크 착용 의무화 정책이 본격적으로 논의되기 시작하였다. 본 논문의 연구를 통하여 확인할 수 있었던 것은 시간의 흐름에 따라, 그리고 정책을 둘러싼 환경의 변화에 따라 정책의 딜레마는 강화될 수도 있고 약화될 수도 있다는 점이었다. 9월에 본격화된 2차 대유행은 마스크 착용 의무화 정책으로 인한 방역 효과의 중요성을 부각시켰으며, 마스크 착용 의무화 정책에 따른 딜레마는 희석될 수 밖에 없었다.

다른 한편으로, 비말차단용 마스크 규격을 제시한 정부의 대응은 마스크 수급을 둘러싼 딜레마를 극복하기 위한 표준 정책으로 이해할 수 있다. KF-AD 마스크 표준의 제정은 전반적으로 마스크 비용을 낮추고 마스크 공급의 확대를 가져와 마스크 대란을 완화시키는데 기여하였다. 즉, 비말 차단이라는 바이러스 확산을 억제하는 최소한의 기능을 유지하는 표준을 발표하여, 마스크 착용을 통한 방역 효과 대 마스크 공급 대란의 딜레마 상황을 완화시키는 작용을 하였다.

하지만 이러한 표준 정책이 나오기 전에 ‘공적 마스크 유통’ 정책이 시행되었다. 즉, 마스크 수요가 높아서 마스크에 대한 비용 부담이 가장 높았던 시기에는 KF-94와 KF-80 마스크를 보완할 KF-AD 마스크 표준을 제시하지 못하였다. 오히려 마스크 대

란이 수그러들어 공적 마스크 공급제도가 완화되기 시작한 2020년 6월 1일에 KF-AD 마스크 표준을 제시할 수 있었다. 바이러스에 대한 불확실성과 모호성으로 인한 선택의 어려움 속에서 결정주체가 선택한 제도적 대응 중 하나는 KF-AD 표준을 제시하는 것이었다.

KF-AD 마스크 표준의 경우 식품의약품안전처에서 제시하는 여러 가지 표준 중의 하나일 뿐, 코로나19 방역을 위한 마스크 착용 의무화의 기준으로 제시된 것은 아니었다. 결국 딜레마를 완화시킬 수 있는 하나의 방법을 제시하였을 뿐, 국민들에게 선택을 맡긴 것이라고 볼 수 있다. 즉, 어떠한 종류의 마스크를 착용해야 하는지에 대한 딜레마를 국민들에게 전가시킨 셈이다. 하지만 이러한 딜레마의 전가를 부정적으로 해석할 필요는 없을 것이다. 국민들에게 선택의 폭을 넓혀줌으로서 정부의 확실적인 선택에 따른 딜레마를 회피하였다고 해석할 수도 있기 때문이다. 만약 정부가 단일의 마스크 표준을 강요하였다면, 오히려 정부의 마스크 정책 딜레마가 높아졌을 것이며, 이는 마스크 정책의 비일관성이나 형식주의로 나타날 위험성이 있었다.

공산품에 해당되는 망사 마스크나 천 마스크에 대해서 식품의약품안전처나 질병관리본부 또는 국가기술표준원은 마스크 착용 의무 기준에 부합되는지에 대해서 뚜렷한 기준을 제시하지 않았다. 오히려 언론에서 망사 마스크의 부적합성을 비판하고 금지하였다.

결국, KF-AD 마스크 표준을 통하여 딜레마를 완화시키는 규격을 제시하면서도 직접적인 생산과 소비는 기업과 국민들에게 맡기는 방식을 택했다. 마스크의 착용은 강제하면서도 표준의 특성인 자발성을 활용한 것이다. 사회적인 딜레마 모두를 정책 대응을 통하여 해소하기 어려울 때, KF-AD 마스크 표준과 같은 방식의 대응이 어느 정도 딜레마를 완화해주는 효과를 거두었다고 평가할 수 있다. 방역 정책에서의 표준은 전면적으로 강조되기도는, 기존의 정책을 보완하고 방향성을 제시하는 역할을 수행하였다.

본 논문에서는 코로나19 팬데믹 시기의 마스크 방역 정책의 변화를 살펴보았다. 이러한 정부의 방역 정책은 딜레마 상황에서 단기적 대응과 제도적 대응이 혼합된 형태로 이루어졌다. 지난 1년간 이루어진 방역 정책은 딜레마 상황에서 흔히 나타날 수 있는 단기적 대응으로서 비일관적 정책(염재호·박국흠, 1992)이나 형식주의적 정책(박동희·김동환, 1992) 또는 선택의 지연이나 상징적 행위(윤건수, 1993)로 이해하기는 어렵다. 그렇다고 해서 딜레마를 반복적으로 겪는 상황에서 등장하는 위원회 조직이나 범정부적 조정기구로 설명하기에도 충분하지 못하다. 코로나19 팬데믹 위기로 인한 딜레마 상황에서의 방역 정책은 단기적 대응이나 제도적 대응으로 구분하기보다는 단기적이면서도 동시에 제도적인 대응으로 이해하는 것이 타당할 것으로 보인다.

이렇게 단기적이면서 제도적인 대응은 '표준'이라는 개념을 둘러싸고 이루어졌다. 전염병 확산의 초기에 마스크 공급 대란을 억제하기 위하여 '공적 마스크 공급'이라는 절차를 도입하였으며, 마스크 공급 대란이 완화되면서 KF-AD 마스크 표준을 공시하고 아울러 마스크 착용 의무화라는 방역 규제를 도입하였다. 현대 사회에서 '표준'은 정부에 의해서 강제되기보다는 산업계와 시장에 의해 부단히 협의되고 조정되는 다이내믹한 개념이라고 할 수 있다(조수민·김동환, 2020). 정부의 정책을 '표준'이라는 준거들에 기초하여 수행하는 경우, 사회 구성원들에게 개별적인 정책 대응에 대하여 동의를 구할 필요 없이 사회적 합의가 형성된 것으로 볼 수 있다. 표준은 동의와 합의를 기반으로 한 자발적 수용을 전제로 하고 있어 통합 규범으로서 기능할 수 있다(정병기, 2009). 즉, 긴급한 정책 대응에 있어서 발생하는 딜레마를 감소시킨다는 점에서 딜레마에 대한 제도적 대응과 같은 효과를 갖는다. 긴급한 재난 상황에 대응하기 위한 정부의 규제를 '표준'이라는 형태로 사회 구성원들에게 제시하는 방역 정책은 시간적 급박성이라는 단기적 대응의 필요성을 충족시키는 동시에 사회 구성원들의 반발을 최소화할 수 있다는 점에서 제도적 대응의 효과를 지닌다고 할 수 있다. 이러한 점에서 본 논문의 논의는 딜레마에 대한 대응으로 단기적 대응과 제도적 대응이 동시에 이루어질 수 있다는 가능성을 보여주었다고 할 수 있을 것이다.

딜레마 상황에서 표준을 통한 정책 대응은 '사회적 거리두기(social distancing)' 정책에 대해서도 적용될 수 있을 것이다. 사회적 거리두기의 프레임은 코로나19 시기에 등장한 이후 많은 변화를 거쳐 왔다. 초기의 '생활 속 거리두기'에서 시작하여, 2020년 6월부터 11월까지 2차 대유행 이후 '3단계의 사회적 거리두기'를 시행하였다. 그러나 3단계의 사회적 거리두기로 인해 영업 제한을 받는 자영업자들의 불만이 누적되면서, 정부는 사회적 거리두기의 프레임을 5단계로 세분화하였다. 이렇게 방역 정책의 딜레마로 인한 사회적 갈등을 해소하기 위하여 사회적 거리두기의 프레임을 유연하게 변화시켜 왔다는 점은 딜레마에 대한 대응에 있어서 단기적 대응과 제도적 대응의 중간 지점이 존재한다는 본 논문의 시사점과 일맥상통한다. 방역 딜레마의 중간 지점으로 제시된 '사회적 거리두기'는 아직 진행중이다. 더욱이 '사회적 거리두기'를 개편해야 한다는 논의가 지속적으로 제기되고 있다는 점 그리고 중앙재난안전대책본부에서 발표한 사회적 거리두기 프레임을 정부 스스로 지키지 않는 경우가 많다는 점을 고려해 본다면, 이를 둘러싼 정책 딜레마의 양상은 더욱 복잡하게 전개되어 왔다고 생각된다. 향후 이에 대한 연구는 정책 딜레마에 대한 정부와 시민 사회의 대응 기제를 이해하는데 있어서 또 다른 시각을 제시할 것이다.

V. 결론

본 논문에서는 딜레마에 대한 대응으로서 단기적 대응과 제도적 대응이 공존할 수 있다는 점을 제시하고자 하였다. 아울러 본 논문에서 살펴본 방역 정책은 딜레마에 대한 부분적 대응의 모습을 보여주었다. 코로나19 팬데믹이 가져오는 국가 사회적 딜레마를 전면적으로 일거에 대응할 수 있는 정책이 존재하지 않기 때문이다. 어쩌면 우리 사회가 당면하는 모든 딜레마에 대하여 정부의 정책이 전면적으로 대응할 수도 없으며 그럴 필요가 없을지 모른다. 공적 딜레마에 대해서 정부는 부분적으로만 대응하고, 나머지는 시장과 시민에게 맡겨 딜레마를 완화해나갈 수도 있을 것이다. 또한 중앙정부에서는 판단을 유보하고, 지방자치단체나 언론이 적극적인 선택을 표명함으로써 딜레마를 헤쳐나갈 수도 있다. 코로나19 위기에 대한 방역 정책을 검토함으로써 정책 딜레마에 대한 부분적 대응이 사회 전체를 통하여 어떻게 조율되면서 딜레마를 극복하는지를 논의할 수 있을 것이다.

본 논문은 개인적 차원의 마스크에 대한 정책에 초점을 두어 살펴 보았다. 향후에는 사회적 차원의 방역 정책, 특히 '사회적 거리두기'가 어떻게 단기적 대응과 제도적 대응이 공존하면서 변화되어 왔는지를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이를 통하여 개인적 차원의 정책으로서 마스크 정책과 사회적 차원의 정책으로서 사회적 거리두기가 어떻게 상호 조율되어왔는지를 검토하는 것도 딜레마에 대한 종합적인 정책 대응을 연구하는 데 의미가 있을 것이다.

▣ 참고문헌

- 국회예산정책처. 2020.9.29. 《2021년 및 중기 경제전망》.
- 국회입법조사처. 2020.5.30. 《코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서(개정증보판)》.
- 대구광역시. 2020.05.08. “대구광역시 코로나19 생활방역을 위한 마스크 착용 행정명령 고시.” 《대구광역시고시 제2020-111호》.
- 박동희·김동환. 1992. “딜레마와 형식주의.” 《한국행정학보》, 25(4): 45-63.
- 서울특별시. 2020.09.01. 《마스크 착용 의무화 행정명령 세부지침》.
- 소영진. 2009. “전자정부 구축사업 추진체계의 딜레마와 극복방안.” 《딜레마와 제도의 설계》, 185-218. 서울: 나남.
- 식품의약품안전처. 2009.07.22. 《마스크 생산·공급 동향 발표》.
- _____. 2009.07.29. 《보건용 마스크의 기준 규격에 대한 가이드라인》.
- _____. 2020.05.30. 《비말차단용 마스크(KF-AD) 세부 허가방안 안내문》.
- _____. 2020.06.01. “마스크 및 손소독제 긴급수급조정조치 고시.” 《식약처 고시 제2020-39호》.
- _____. 2020.09.22. 《마스크 생산 등 수급 동향 발표》.
- _____. 2020.10.13. 《마스크 생산 등 수급 동향 발표》.
- _____. 2020.8.28. 《마스크 구매할 때 '의약외품' 표시 확인하세요!》.
- _____. 질병관리본부. 2020.03.03. 《마스크 사용 권고사항 개정》.
- 안성민. 2000. “제도의 변경과 딜레마.” 《딜레마와 행정》, 219-225. 서울: 나남.
- 《연합뉴스》. 2020. “[특파원 시선] 유럽, 코로나19 확산 속 '마스크 반대' 시위도 증가.” 10월 2일.
- 염재호·박국흠. 1992. “딜레마와 정책의 비일관성: 제6공화국 정책대응을 중심으로.” 《한국행정학보》, 25(4): 23-44.
- 윤견수. 1993. “조직의 딜레마에 대한 상징적 반응.” 《한국행정학보》, 26(4): 1257-1280.
- _____. 1997. “정당성의 논리와 중간조직의 딜레마.” 《한국행정학보》, 31(2): 93-109.
- 이종범. 1996. “딜레마 확률과 제도적 대응: 서울시 도시재개발 사업을 중심으로.” 《한국행정논집》, 7(2): 157-173.
- _____. 2009. “불확실성, 모호성과 딜레마 상황하에서 절차적 합리성의 탐색.” 《딜레마와 제도의 설계》, 31-60. 서울: 나남.
- 정병기. 2009. “표준의 사회경제적 효과와 새로운 규범의 가능성 및 표준화의 전망.” 《한국정치연구》, 18(3): 87-111.
- 조수민·김동환. 2020. “표준화의 동태성에 관한 메커니즘-휴대폰 충전기 표준화의 사

- 레.” 《한국시스템다이내믹스 연구》, 21(1): 29-45.
- 《조선일보》. 2020. “당사마스크 논란 ‘왜 벗부려?’ ‘조국도 했잖아!’.” 8월 25일.
- 중앙방역대책본부. 2020.11.10. 《마스크 착용 권고 기준》.
- 중앙재난안전대책본부. 2020.05.25. 《코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑》.
- _____. 2020.08.24. 《코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑》.
- _____. 2020.10.04. 《코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑》.
- _____. 2020.11.10. 《코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑》.
- 하민철, 윤건수, 2004, “행위자들의 양면적 상황설정과 딜레마 그리고 제도화: 노사정 위원회의 제도화 과정을 중심으로.” 《한국행정학보》, 38(4): 63-84.
- BBC. “Coronavirus: Germany’s states make face masks compulsory.” 2020 (April 22).
- _____. “Coronavirus: Why some countries wear face masks and others don’t.” 2020(May 12).
- International Monetary Fund. 2020. *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Publication Services.
- 《UNESCO》. 2020. “How to wear a non-medical fabric mask safely?” <https://en.unesco.org/news/how-wear-non-medical-fabric-mask-safely>. 검색일 2020.06.23.

The Dilemma of Mask Policy for COVID-19: Response to the Dilemma and Standards

Donghwan Kim & Soomin Cho

With the spread of the Coronavirus disease (COVID-19) pandemic worldwide in 2020, all governments over the world have experienced the dilemma between the spread of infectious diseases and economic and social retreats. This paper focuses on the changes in mask policies, especially on how the government's disease prevention and control policy has been achieved in these policy dilemmas. If the government had implemented a policy to make it mandatory to wear masks in the early stage of the spread of COVID-19, it could have maximized the effectiveness of the measure. However, due to the shortage of masks, a policy decision could not be made prematurely. Amid the dilemma between quarantine through mandatory mask wearing and the social cost of the mask crisis, the government responded by distributing public face masks and enacting the KF-AD mask standards. In this paper, we discuss that policies on these pandemic dilemmas have been made in short-term and institutional responses (from a long-term perspective) at the same time, without categorizing them into short-term and long-term responses, as in conventional dilemma discussions. In addition, this paper presents the role of standards in this institutional response.

※ Keywords: policy dilemma, COVID-19, mask standards