

외국법제동향 특집 : COVID-19

영국의 감염병 관련 법제 대응

이동준 | 홍익대학교 일반대학원 강사

I. 들어가며

세계가 코로나-19¹⁾와의 전쟁을 선포하였다. 그리고 그 전쟁은 현재진행형이다. WHO의 3월 11일자 팬데믹(Pandemic: 대유행) 선포 이래 이탈리아 및 스페인의 감염자 폭증과 함께 유럽지역의 심각성이 현실화되었고, 2020년 5월 현재 미국과 더불어 영국의 확진자 증가세가 심상치 않은 상황이다. 영국은 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리까지 양성판정을 중환자실에서 치료를 받은 바가 있었고, 2020년 5월 31일 기준 총 사망자 수가 39,000명을 넘었다.²⁾

이 글은 영국의 감염병 대응전략의 성패에 초점을 두기보다는, 감염병 대응정책과 관련 법률을 검토하는 것에 목적을 두고 있다. 영국의 전염병 대응전략에 있어 법률적 체계는 그 통제권 행사의 근거가 된다. 영국의 감염자 폭증의 추세에 대한 인과관계 등의 문제는 일단 별론으로 하고 코로나 관련 대응전략과 법률의 현황 및 구조 등에 대하여 중점적으로 논의하기로 한다.

1 코로나바이러스(Coronavirus)의 국제적인 명칭은 Covid-19이고 한국 정부의 공식적인 명칭은 코로나바이러스감염증-19(COVID-19), 일명 코로나19이다. 하지만 본 글에서는 편의상 코로나로 부르기로 한다.

2 영국 정부 공식 홈페이지, <https://www.gov.uk/guidance/coronavirus-covid-19-information-for-the-public>.

II. 영국 코로나 대응 정책 및 법률 검토

1. 영국정부의 코로나 대응: 정책적 측면

(1) 코로나 대응을 위한 정부부처구조와 책임관계

영국의 보건사회복지부(Department of Health and Social Care: DHSC)는 전염병으로 인한 위험에 대응할 책임이 있는 핵심 정부 부처이다. 4명의 영국 최고의료책임자(Chief Medical Officer: CMO)는 영국 전역에 걸쳐 전체 시스템 및 정부에 공중 보건 조언을 제공한다. 국민보건서비스(National Health Service: NHS)는 영국과 웨일즈(Wales)의 의료 시스템에서 전염병 대비 및 대응 제공에 대한 지역 탄력성 포럼(Local Resilience Forums)과 협력하고 있다. 영국의 공중보건국(Public Health England: PHE)은 웨일즈(Wales), 스코틀랜드(Scotland) 및 북아일랜드(Northern Ireland)의 공중 보건 기관과 긴밀히 협력하여 영국의 실행계획 및 준비를 지원하는 기술과 전문지식을 제공한다. 이 기구들은 국가 차원에서 대응을 조정하고 지역 차원에서 구조적 대응을 지원하기 위한 계획을 수립한다. 보건사회복지부(DHSC), 공중보건국(PHE) 및 국민보건서비스(NHS)의 삼각 파트너십은 전염병에 대한 의료보건 그리고 사회복지 차원의 대응에 대한 전략적 감독과 방향을 제공한다. 영국은 위 기관들뿐만 아닌 중앙정부와 지방정부 간의 상호보완적인 다중기관 업무(Multi-agency working)를 원칙으로 탄력성, 유연성 그리고 연속성을 바탕으로 유기적인 업무체계를 마련하고 있다. 이는 중앙정부의 통제 및 리더십을 지방정부에게 효율적으로 전달함과 동시에 지방정부의 대응전략과 현실을 학습하기 위한 노력의 일환으로 보인다.

(2) 영국정부 코로나 대응 액션플랜

영국은 감염병 대응 액션플랜을 통하여 전염병이 정점(peak)에 이르는 추세를 최대한 완화하고 지연시키는 전략을 펼치고 있다. 따라서 이 액션플랜에 대하여 더 자세히 살펴보기로 한다. 3월 3일자로 발행된 코로나바이

러스 액션플랜을 보면, 영국은 감염병 대응과 관련하여 기존의 메르스(MERS)³⁾와 사스(SARS)⁴⁾와 같은 전염병 및 인플루엔자 위기를 겪으며 축적해온 데이터와 연구를 바탕으로 체계적이고 단계적인 대응방침을 세우고 있다. 대부분의 코로나 확진자의 경우, 계절 독감이나 일반적인 감기와 같은 수준의 징후가 발견되고, 이 경우 자가 격리와 자가 치유를 통해 관리하는 대신 노년층 및 기저질환자 등 바이러스에 취약한 환자들이 적절한 치료와 관리를 받을 수 있도록 환경을 조성하는 것이 기본적인 기조이다. 게다가 현재 개발된 코로나 바이러스 치료약이 없을 뿐만 아니라 그 전염성이 강하다는 판단 아래 확진자가 크게 증가할 것을 전제로 국가 의료체계가 그 관리를 위한 역할을 충분히 수행할 수 있도록 과도한 업무가 집중되는 것을 방지하려 하는 것으로 보인다.

액션플랜의 원칙은 다음과 같다.⁵⁾ ① 가능한 최고의 과학적 조인과 증거를 사용하여 잠재적 건강 및 기타 영향에 대한 동적 위험 평가를 수행하여 의사 결정을 알린다. ② 영국 및 해외에서의 확산을 늦추고 감염, 질병 및 사망을 감소시킴으로써 잠재적인 영향을 최소화한다. ③ 주요 공공 서비스를 포함하여 사회와 영국 및 세계 경제에 미치는 잠재적 영향을 최소화한다. ④ 주요 공공 서비스를 제공하는 조직과 사람들, 그리고 이를 사용하는 사람들 사이에서 신뢰와 자신감을 유지한다. ⑤ 사망자를 포함하여 모든 영향을 받는 사람의 품위 있는 치료를 보장한다. 위 액션플랜에서 정하고 있는 전반적인 단계전략은 아래 표1과 같다. 액션플랜을 발행한 3월 3일 기준 영국의 단계전략의 구체적인 내용을 살펴보면, 지연 및 완화 단계를 준비하며 억제와 연구에 집중하고 있음을 알 수 있다. 영국에서는 억제의 차원에서 기본적인 검역 및 격리 절차를 두고 바이러스의 해외 유입 및 해외 거주 영국인들의 안전한 복귀 등을 지원하였다. 게다가 확진자 추적 및 격리 조치는 지연 단계 적용 시에도 중요하다.

〈표-1〉 액션플랜 단계 전략

억제(Contain) 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 조기 사례를 감지 • 가까운 접촉을 추적 • 합리적으로 가능한 한 국내 통제를 통해 질병을 예방
지연(Delay) 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 확산의 속도를 느리게 • 정점의 수준을 낮춤 • 바이러스의 활동성이 저하될 수 있도록 겨울철에서 최대한 멀리 떨어지도록 지연

3 Middle East respiratory syndrome coronavirus.

4 Severe Acute Respiratory Syndrome.

5 Department of Health & Social Care. (2020). Coronavirus action plan: a guide to what you can expect across the UK. Policy paper.

연구(Research) 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 바이러스에 대한 이해 고취, 영국 인구에 미치는 영향을 줄이는 실행대책 마련 • 진단, 약물 및 백신을 포함한 혁신적인 대응 • 가장 효과적인 치료 모델의 개발을 알리기 위해 증거를 사용
완화(Mitigate) 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 질병이 사회, 공공 서비스 및 경제에 미치는 전반적인 영향을 최소화하기 위해 질병에 걸린 사람들에게 가능한 최상의 치료를 제공 • 필수 서비스를 유지하고 지역 사회의 아픈 사람들을 지속적으로 지원하도록 병원을 지원

출처 1 : 액션플랜을 참조하여 필자 편집

영국의 단계 전략의 특징적인 부분은 감염자 확산 및 바이러스 전파를 차단하기 위한 억제 정책을 펼침과 동시에 이를 지연시키기 위하여 정책적 노력을 기울인다는 것이다. 이는 정부조치가 사회에 미치는 영향과 그로 인한 사회적 비용을 고려하여, 확산이 겨울철에 집중되는 것을 막고 다른 감염질환 등과 중첩되는 문제를 조절하여 국가의료체계의 부담을 분산하는 것을 목적으로 한다. 이 단계 전략은 동시에 백신개발과 치료법 개발을 위한 여유시간을 확보하고 질병의 충격을 최소화하는 데 무게를 두고 있다. 그리고 지연 전략이 효과적으로 통하지 않는 경우, 완화 단계로 진입하게 되는데, 이 단계에서는 사회적인 통제와 개입이 강화되고 바이러스 전파를 완화하기 위해 국가적 역량을 동원하여 필요한 치료서비스를 받을 수 있도록 유지하기 위한 위기관리체계를 마련해야 한다. 영국정부는 손 씻기 등 위생관리에 대한 홍보강화와 학교 폐쇄 및 강화된 재택근무 등의 강력한 조치를 계획하였다. 중요한 것은 이러한 조치 또한 사회적 영향력을 고려하여 균형있게 실행되어야 한다고 강조하고 있는 것이다.

액션플랜이 발행된 지 두 달이 지나가는 현재, 영국은 억제 단계를 넘어서 지연 및 완화 단계에 있으며 단계적으로 강화된 사회적 통제정책을 펼치고 있다. 그럼에도 다른 국가들과 비교했을 때 그 정도나 시기가 선제적으로 이뤄지지는 않았다. 그렇기 때문에 이를 비판하는 목소리도 높다. 영국 가디언지(The Guardian)의 경우, 영국정부의 대응의 속도가 이미 가장 적합한 시기를 놓쳤다고 평가하며 이는 정부가 지역사회 검사와 추적 정책을 포기했기 때문이라고 하였다.⁶⁾ 게다가 이러한 경제적 비용과 그 효과를 고려하여 적합하다고 판단한 억제정책과 그 시기의 전략적 판단을 위해 의견을 듣는, 일명 넛지 유닛(Nudge Unit)이라고 불리는 행동분석팀(Behavioral Insights Team)의 판단에 대한 의문이 제기되고 있다. 예를 들어, 이 시기 영국에서는 첼튼엄

6 The Guardian. (2020, Mar 20). The Guardian view on the UK response to coronavirus: playing catch-up. Editorial.

(Cheltenham) 경마축제나 스포츠 경기 등에 제한을 두지 않아 많은 지역행사 등이 열렸다. 영국 정부는 때이른 역제가 국민들의 피로감을 불러올 것이라는 행동과학적 분석에 따라 억제 시기를 늦췄으나, 그러한 접근이 결국 정책적인 실수가 되었다는 것이다.⁷⁾

(3) 집단면역의 문제와 통제조치에 대한 정부입장과 비판

가장 공식적이고 대표적인 코로나 대응 관련 정부의 첫 입장표명은 2020년 3월 12일에 이뤄졌던 대국민 담화이다. 여기서 집단면역의 문제가 제기되었다. 과거 사례로부터 학습할 수 있듯 전염병은 결국 완전한 차단과 통제가 사실상 불가능하고 2차, 3차 확산의 문제를 가지고 있는 만큼, 현실적이고 장기적인 극복을 위해서는 집단면역을 염두에 둘 수밖에 없다는 것이다. 물론 여기에는 논쟁이 존재한다. 집단면역을 전제로 할 때 인구의 약 60%가 감염되고 약 30만 명에서 백만 명 가량의 사망자 수가 발생할 것으로 예상할 수 있기 때문이다.⁸⁾ 따라서 영국의 의료인 및 감염병 전문가들은 선제적이고 더욱 강한 사회적 거리두기 정책이 필요하다고 주장하고 있다. 비록 오해의 소지가 있지만, 인구의 상당수가 감염이 되면 집단면역현상이 일어난다는 집단면역(herd immunity)은 과학적 개념이며 정책이나 전략이 될 수 없다고 밝히면서 영국의 정부정책은 바이러스의 전파의 속도를 지연시키고 그 추세를 완화시키는 동시에 정부의 의료시스템과 환경을 개선하여 상대적으로 코로나바이러스에 치명적일 수 있는 기저질환자와 노인 등 취약환자를 치료 및 관리하는 데 그 목적이 있음을 확실히 했다.⁹⁾

사회적 거리두기(social distancing)와 관련하여 영국은 단계적 그리고 장기적 관점에서 적용하고 있다. 사회적 거리두기는 전략적 측면에서 접근해야 하는 대응책이라는 판단 하에, 3월 초는 전방위적인 적용을 할 단계는 아니라는 결정을 내렸다. 전방위적인 학교 폐쇄 등의 조치 대신 단계적 통제조치¹⁰⁾를 취했으며, 70세 이상의 노령층에 대한 자가격리조치를 선제적으로 시행했다. 하지만 전파속도가 증가하자 보리스 총리는 3월 16일자 일일브리핑에서 강도 높은 조치(drastic action)를 예정하였다. 이에 따라 3월 20일에는 영국 내 카페, 술집, 레

7 Ferdinando Giugliano. (2020, Mar 25). Boris Johnson's Coronavirus Response Is a Fiasco. Bloomberg Opinion.

8 Anya van Wagtenonk. (2020, Mar 15). The UK backs away from "herd immunity" coronavirus proposal amid blowback. VOX.

9 Matt Hancock. (2020 Mar 14). We must all do everything in our power to protect lives. The Telegraph.

10 많은 언론에서 봉쇄(Lockdown)라는 용어를 사용하고 있으나 이는 영국정부의 공식적 용어가 아니다. 정확하게는 조치라고 칭하고 있으며, 또는 규칙이라고 칭하고 있다. 예를 들면, 집에 머물기 규칙(Rules on staying at home), 사회적 거리두기 규칙 혹은 조치라고 통칭하고 있다. 본 글에서는 편의상 특별한 구분이 필요하지 않은 경우 통제조치로 부르기로 한다.

스토라의 영업을 제한하였고 지금까지 공공장소에서의 사회적 거리두기 조치, 사업체 임시제한 및 원격업무 전환 등의 통제 조치가 단계적으로 강화되고 있는 것을 알 수 있다.

영국정부는 강제력이 수반되는 통제 정책은 전염병 전파의 상승을 억제하는 일시적인 해결책일 수밖에 없다는 입장이다. 억제정책은 중국적인 해결방법이 될 수 없으며 그 경제적 손실과 효과에 대한 예상 또한 어렵다는 이유 때문이다. 급격한 통제는 바이러스의 약화와 퇴치라는 관점에서 부정적인 영향을 미칠 수 있고 국민들의 자발적 참여를 전제로 하는 만큼 필요 이상의 억제나 통제가 국민들에게 가져오는 부작용을 우려하고 있기도 하다. 영국정부는 이러한 사회적 통제를 동반한 감염병 대응정책이 가져오는 사회적 비용과 그 영향력에 대해 계속적으로 중요성을 강조하고 있는데, 이러한 상황으로 보아 영국은 유럽 주변 국가들에 비교하여 그 강도가 약하고 전방위적 통제가 지연되었던 것으로 보인다.

III. 영국 전염병 대응 관련 법령

1. 전염병대응 관련 입법례

(1) 1984년 공공보건(질병통제)법¹¹⁾

1984년 「공공보건(질병통제)법」은 잉글랜드(England)와 웨일즈(Wales)에 적용되며 개인의 행동이 많은 사람들에게 전염병으로 인한 심각한 해를 입힐 수 있는 경우, 제한을 두고 요구사항을 강제할 수 있는 근거가 되었다. 또한 위 법은 ‘심각하고 임박한 위협’(serious and imminent threat)이 공공보건을 위협하는 경우 특별 규정을 제정할 수 있는 권한(국무장관 위임)을 정하고 있는 법령이다. 심각하고 실질적인 전염병의 위협에 대처하기 위해 건강검진, 격리 또는 검역에 요구사항을 부과할 수 있는 법적 권한이 필요한 경우 규칙을 제정할 수

11 The Public Health (Control of Disease) Act 1984.

있는 긴급규정을 포함하고 있다. 이 법률은 팬데믹과 같은 국가적 재난 상황에서 법률적 제정 및 개정이 요구되는 경우¹²⁾와 후설하는 2020년 보건(코로나바이러스, 제한)(잉글랜드)규칙의 근거 조항이 된다.

(2) 2004년 민간비상사태법¹³⁾

2004년 「민간비상사태법」은 긴급한 경우 정부에 긴급권한을 담은 임시법률(긴급규칙)을 제정할 수 있도록 권한을 부여하고 있는 법률이다. 특히 ① 기존 권한이 불충분한 경우 최후의 수단으로 여겨지며 인간의 복지, 환경 또는 보안에 심각한 피해를 입히거나, 발생하거나, 발생하려고 하는 비상사태, ② 기존 권한이 부족하고 긴급하게 행동할 필요가 있기 때문에 일반적인 방법으로 법안을 제정할 수 없어 긴급사태를 해결하기 위해 긴급하게 마련할 필요가 있는 경우, ③ 비상규칙은 해당 비상사태의 측면이나 효과에 비례하여 제정해야 한다고 각각 규정하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 이번 코로나 사태의 경우에는 위 법의 긴급권한이 발동되지 않았다. 대신 개별법인 「코로나바이러스법」이 제정되었다. 이는 코로나의 특성상 장기적인 해결이 필요한 것으로 보고 법률로써 제정할 필요성이 있다고 판단하였기 때문으로 보인다. 실제로 본 권한이 발동된 후의 유효기간은 30일이며, 국회의 동의 절차에 통과하지 못하는 경우 폐기된다.

2. 코로나-19 관련 입법례

(1) 2020년 코로나바이러스법¹⁵⁾

2020년 「코로나바이러스법(이하 코로나법)」은 국회의 동의와 영국왕실의 재가를 받아 3월 25일에 제정되었다. 「코로나법」은 의회법으로서 민간인과 사업체에 대한 통제의 법적근거를 제공한다. 이와 더불어 질병통제에서부터 치료관리와 홈스쿨링 등의 기술적인 부분까지 다루고 있다. 국가보건을 위한 의료진의 확대와 함께 사

■■■■■■■

12 UK Influenza Pandemic Preparedness Strategy 2011.

13 Civil Contingencies Act 2004.

14 UK Influenza Pandemic Preparedness Strategy 2011.

15 Coronavirus Act 2020.

회복지서비스 관련 의무와 권한, 사회적 거리두기 강제권한, 법원재판 등의 원격진행 그리고 긴급재정지원과 지방자치정부에 대한 부분까지 폭넓게 다루고 있다. 코로나법의 제정은 보건의료진 및 사회 복지 전문 인력의 확충과 최전선 대응인력의 업무과중 해소, 바이러스의 억제와 지연, 사망 시신의 존엄한 처리와 민간인 지원에 그 목적을 두고 있다.

위 규정은 2년간의 제한적 적용이라는 경과규정을 두고 있는데, 선별적, 부분적용 그리고 지연적용 등에 대하여 적시하는 등 그 적용의 유연성을 특징으로 볼 수 있다. 그리고 이 규정의 적용 근거는 과학적 증거를 바탕으로 하도록 하고 있다. 이 법은 특수한 상황에 해당할 경우, 긴급한 목적에 한하여 임시로 시행된다. 또한 국민의 기본권을 제한하고 의무를 부과하기 때문에 그 수명을 2년으로 제한하고 있다.¹⁶⁾ 뿐만 아니라 시행 후 6개월이 경과하면 국회의 검토를 받아야 하며 장관은 그 권한의 사용에 대한 보고서를 2개월 주기로 작성해야 한다.

「코로나법」은 5개의 구체적 분야에 적용된다. 첫 번째, 보건의료진 및 사회복지인력을 확충한다. 두 번째, 조기퇴직 전문 인력의 복귀와 퇴직연령의 상한을 조정하는 법안의 내용을 포함하여 최전선 투입 인력의 업무과중을 해소한다. 예를 들어, 사무업무의 편의를 보장하고 중요한 업무 순에 따라 조정하거나 원격업무 등을 가능하도록 하는 것이다. 세 번째, 바이러스를 억제하고 지연하기 위해 불필요한 사회적 접촉을 제한하고 사회적 활동을 통제하는 등 의무를 부과하는 내용과 그에 대한 경찰권 행사 등의 강제조항을 포함한다. 그리고 사망자 시신의 처리와 관련한 내용과 민간인의 병가수당 등을 포함한 지원정책을 담고 있다.¹⁷⁾ 그리고 제한과 관련된 세부사항에 대해서는 규칙을 제정하고 있다. 그 조항별 세부 내용은 아래의 표에서 살펴볼 수 있다.

16 UK Parliament. (2020). Coronavirus Bill Explanatory Notes. Authority of House of Lords.

17 Department of Health & Social Care. (2020). What the Coronavirus Bill will do. Guidance.

〈표-2〉 코로나바이러스법 세부 내용

주요조항	내용	비고
제1조	정의	코로나 바이러스와 바이러스로 인한 질병에 대한 정의규정
제2조~제5조	보건전문인력의 긴급등록	보건전문인력 수급의 문제와 확충 시 고려할 사항들에 대한 명시 조항
제6조~제7조	사회복지인력의 임시등록	긴급 사회복지인력의 임시등록에 대한 조항
제8조~제9조	긴급봉사자	바이러스의 통제 등으로 인한 무급휴직자들의 소득과 고용을 보장하기 위한 조항
제11조~제13조	보건서비스보상	코로나 환자 치료 중 신의성실의무위반으로 인한 손해, 손실보상 조항
제18조~제21조	사망자 등록 등	검시관을 거치지 않고 의사소견으로 사망원인을 인종하도록 하는 조항, 확진으로 인한 사망자 급증에 따른 유연한 처리를 위한 조항
제22조~제23조	수사권	2016년 수사권법률1에 따르면 영장은 사법위원의 승인을 얻어 장관의 서명으로 발부 가능하기 때문에 사법위원이 코로나로 인해 제한될 경우 장관이 임시적으로 이들을 임명할 수 있도록 하는 조항
제25조~제29조	식량공급	식량공급에 문제가 발생할 경우 정부가 해당정보를 공유 받고 식품 공급망 전체에 대한 대응을 가능할 수 있게 하는 조항, 도소매업체의 자발적 정보요청준수를 강제한 조항
제37조~제38조	학교, 보육시설 등	장관이 학교 및 보육시설에 대한 출석을 제한할 수 있도록 임시폐쇄, 교육과정 조정, 기존요구사항 등의 변경 등을 할 수 있는 권한을 설정한 조항
제39조~제44조	법정유급병가	코로나로 인해 직원에게 유급병가수당을 지급한 경우 정부에서 이를 전액 혹은 일정액을 보조할 수 있도록 한 조항
제45조~제47조	연금	은퇴한 사회복지인력이 직장에 복귀하여도 연금 자격에 영향이 없도록 함. 은퇴한 전문인력의 일시적 복귀를 장려하기 위한 조항
제50조	항구운영의 직접정지에 대한 권한	적절한 국경보안을 위해 항구운영자에게 일시중단을 명령할 수 있는 권한을 정한 조항
제51조	감염의심자에 대한 권한	잠재적 감염의심자를 선별하고 격리하는 조항을 포함. 경찰 및 이민국 직원으로부터 검역 및 검사를 위해 특정 장소에 머물도록 강제할 수 있는 권한을 부여한 조항
제52조	행사, 모임, 건물에 대한 권한	장관이 공공 행사 및 모임을 금지 또는 제한하고 건물을 폐쇄할 수 있도록 하는 조항
제53조~제57조	법원 및 재판소 : 비디오 및 오디오 기술사용	법원의 재판 및 청문회의 절차를 원격 화상 기술을 사용하여 진행할 수 있는 절차 등에 대한 조항
제59조~제70조	선거연기	2020년 5월 7일에 예정된 선거는 2021년 5월 6일까지 연기하는 조항
제75조	산업체 정부재정지원	1982년 산업발전법2에서 정하는 120억 파운드 상한선 적용 예외조항
제76조~제77조	국세청 기능 및 근로세액공제액 조정	코로나로 인하여 작업을 하지 않는 종업원에 지급되는 임금을 국세청으로부터 보조 받을 수 있도록 조정하고 근로세액의 공제금액을 상향조정한 조항
제81조	주택임차인보호	임대료를 지급하지 않은 주택임차인에 코로나바이러스기간동안 퇴거 명령할 수 없도록 하는 조항
제82조~제83조	상가임차인보호	임대료를 지급하지 않은 상가임차인을 3개월간 몰수로부터 보호하는 조항

출처 2 : 코로나바이러스 법을 참조하여 필자가 편집

(2) 2020년 보건(코로나바이러스, 제한)(잉글랜드)규칙¹⁸⁾

2020년 3월 26일에 제정된 2020년 「보건(코로나바이러스, 제한)(잉글랜드)규칙」은 장관법으로서 행정위임입법이다. 제2차 세계대전 이후 가장 강력한 규제를 담고 있다고 평가¹⁹⁾되는 위 규칙은 보리스 총리의 3월 23일에 진행된 사회적 거리두기 규제의 법적 근거가 된다. 본 규칙은 대인 간 전파를 최소화하고 바이러스 양성 의심자 등에 대한 격리 등에 대한 내용을 주로 담고있다. 1984년 「공공보건(질병통제)법」 45R조에서 정하는 긴급 절차²⁰⁾에 따라 제정된 본 규칙은 공공보건의 위험을 억제하기 위하여 정부부처의 민간인에 대한 관찰, 구금, 격리 등에 대한 내용을 정하고 있으며, 나아가 여행, 사회활동 그리고 타인에 대한 접촉을 제한하는 내용을 포함하고 있다. 또한 이 법령은 확진자로 의심되는 경우 바이러스 전파 방지를 위하여, 영국경찰에게 구금할 수 있는 권한(규칙 제8조, 제9조, 제10조)을 부여하고 있다.²¹⁾

구체적으로는 제3조에서 긴급한 기간과 제한의 필요성 검토(emergency period and review of need for restrictions)에 관하여, 그리고 제4조와 제5조에서는 긴급 상황에서의 사업체 폐쇄 및 영업 중지에 관한 내용(requirement to close premises and businesses during the emergency)을, 제6조에서는 이동의 제한(restrictions on movement)에 대한 내용을 다루고 있다. 그리고 제7조는 집회의 제한(restrictions on gatherings)을 다룬다. 이외에도 몇 가지 행정위임입법을 통해 코로나 관련 입법을 추진²²⁾하였으며, 기존 법률에 대한 개정절차를 진행하였다.²³⁾ 그리고 북아일랜드(Northern Ireland)와 스코틀랜드(Scotland) 등의 경우

18 The Health Protection (Coronavirus) Regulation 2020, The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020.

19 변호사이자 법률기자인 데이비드 그린은 “위 조항들은 집회의 자유, 신앙의 자유 등 적어도 제2차 세계 대전 이후 가장 반자유주의적인 조항이라고 볼 수 있다. 하지만 공공보건의 긴급성 차원에서 정당화될 수 있다.”고 했다. Green, David Allen. (2020, March 27). The Coronavirus restrictions on freedom of movement – a guided tour”. The Law and Policy Blog.

20 위 조항에 따라 규칙을 제정하는 경우 국회의 동의를 필수로 하지 않고 장관의 결정으로 시행된다. 다만 규칙은 상원과 하원의 동의를 얻지 않는 경우 그 시행 후 28일이 지나면 폐기된다.

21 Clare Feikert-Ahalt. (2020). England: Coronavirus Declared “Serious and Imminent Threat” to Public Health; Regulations Passed to Enable Detention and Isolation. Global legal Monitor. Library of Congress.

22 The Local Authorities and Police and Crime Panels (Coronavirus) (Flexibility of Local Authority and Police and Crime Panel Meetings) (England and Wales) Regulations 2020, The Statutory Sick Pay (General) (Coronavirus Amendment) Regulations 2020, The Social Security (Coronavirus) (Further Measures) Regulations 2020, The Coronavirus (Retention of Fingerprints and DNA Profiles in the Interests of National Security) Regulations 2020.

23 The Working Time (Coronavirus) (Amendment) Regulations 2020, The Motor Vehicles (Tests) (Amendment) (Coronavirus) Regulations 2020, The Prison and Young Offender Institution (Coronavirus) (Amendment) Rules 2020, The Social Fund Funeral Expenses Payment (Coronavirus) (Amendment) Regulations 2020, The Employment Appeal Tribunal (Coronavirus) (Amendment) Rules 2020, The Criminal Procedure (Amendment No. 2) (Coronavirus) Rules 2020.

이와 동등한 내용의 입법을 하였다.²⁴⁾ 본 규정은 코로나바이러스 발생기간 동안 영국민들이 야외활동과 이동을 최소화하고 집에 머물 수 있도록 다양한 조치를 포함하고 있으므로 사회적 거리두기 조치의 근거법률이라고 볼 수 있다. 본 규칙은 최소 21일간 유지되며 최초 재검토를 4월 16일에 진행하였고 3주간 더 연장하기로 결정하였다.

IV. 마치며

영국은 사회적 거리두기를 ‘규칙’으로 제정하여 법률적 근거와 강제권한을 정하고 있으며, 학교의 폐쇄, 모임 등의 제한 등에 조심스러운 입장인 것으로 보인다. 국가는 국민의 건강과 생명을 보호해야할 의무를 진다. 감염성 바이러스는 국민의 건강과 생명에 심각한 위협을 된다. 그러나 감염병 대처는 동시에 국민의 헌법적 권리를 침해할 수 있기 때문에 절차적 정당성과 수단의 상당성 문제 역시 발생한다. 뿐만 아니라 그 조치가 적법하고 과도하지 않게 법률적 근거와 국민의 동의 아래 이뤄져야 할 것이다.

논의한 바와 같이 영국은 광범위한 법률적 근거 마련과 함께 코로나가 광범위하게 전염될 수 있는 가능성을 전제로 경제적 영향력과 의료대처능력의 객관적 평가를 바탕으로 장기적이고 단계적인 대응을 하고 있는 것으로 보인다. 하지만 반대로 의료전문가와 일반국민들은 이러한 영국의 대처가 코로나바이러스의 확산속도 및 백신개발의 불확실성 때문에 느장대응이며 무책임한 대응이라고 비판하고 있다. 영국의 코로나 대응전략이 지연정책에 그 중요한 기초를 세우고 있기는 하지만, 이미 4월 15일에 총 98,476명이 확진자로 판명되었으며 12,868명이 코로나 양성 판정을 받고 사망하였다. 현 상황에서 감염병 대응을 평가하기는 이른다. 그럼에도 불구하고 법적대응과 정책적 평가는 사망자와 확진자 증가 수를 연결 짓지 않고 할 수 없을 것이다. 영국은 법적 대처와는 별개로 많은 수의 사망자를 통제하지 못한 책임에서 벗어나기는 힘들 것으로 예상된다.

24 The Health Protection (Coronavirus) (Restrictions) (Scotland) Regulations 2020, The Health Protection (Coronavirus) (Restrictions) (Scotland) Regulations 2020, The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) Regulations (Northern Ireland) 2020.

참고문헌

- 영국 정부 공식 홈페이지, <https://www.gov.uk/guidance/coronavirus-covid-19-information-for-the-public>.
- Adam Bienkov, Thomas Colson & Adam Payne (2020 Apr 16). Coronavirus UK live: The government prepares to announce a three-week extension to the lockdown. Business Insider. Retrieved from <https://www.businessinsider.com/coronavirus-covid-19-uk-britain-united-kingdom-infection-deaths-symptoms-2020-3>.
- Anya van Wagtendonk. (2020, Mar 15). The UK backs away from “herd immunity” coronavirus proposal amid blowback. VOX. Retrieved from <https://www.vox.com/world/2020/3/15/21180414/coronavirus-uk-herd-immunity-vallance-johnson>.
- Clare Feikert-Ahalt. (2020). England: Coronavirus Declared “Serious and Imminent Threat” to Public Health; Regulations Passed to Enable Detention and Isolation. Global legal Monitor. Library of Congress.
- Department of Health & Social Care. (2020). Coronavirus action plan: a guide to what you can expect across the UK. Policy paper.
- Department of Health & Social Care. (2020). What the Coronavirus Bill will do. Guidance.
- Ferdinando Giugliano. (2020, Mar 25). Boris Johnson’s Coronavirus Response Is a Fiasco. Bloomberg Opinion. Retrieved from <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-03-25/coronavirus-boris-johnson-s-response-has-been-a-fiasco>.
- Green, David Allen. (2020, March 27). The Coronavirus restrictions on freedom of movement – a guided tour”. The Law and Policy Blog. Retrieved from <https://davidallengreen.com/2020/03/the-coronavirus-restrictions-on-freedom-of-movement-a-guided-tour/>.
- Matt Hancock. (2020 Mar 14). We must all do everything in our power to protect lives. The Telegraph. Retrieved from <https://www.telegraph.co.uk/politics/2020/03/14/must-do-everything-power-protect-lives/>.
- The Guardian. (2020, Mar 20). The Guardian view on the UK response to coronavirus: playing catch-up. Editorial. Retrieved from <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/20/the-guardian-view-on-the-uk-response-to-coronavirus-playing-catch-up>.
- UK Parliament. (2020). Coronavirus Bill Explanatory Notes. Authority of House of Lords.