

코로나19 대응에 왜 베트남은 성공하고 필리핀은 실패했는가: 규율 메커니즘의 비교분석*

양창원** · 백용훈***

요약

이 연구는 푸코의 통치성과 규율의 개념 그리고 스콧의 지역사회 맥락을 강조하는 연구를 토대로 코로나19 대응의 성패를 논의한다. 연구에서는 인구, 경제, 의료 자원 등이 유사한 수준임에도 불구하고 서로 다른 코로나19 상황이 전개되고 있는 베트남과 필리핀 사례에 주목한다. 분석 방법은 차이법과 맥락의 대조다. 두 국가가 감염병의 확산에 대응하는 과정을 살펴보고, 그 가운데 나타난 국가의 규율, 규율의 기능적 전환 그리고 이러한 메커니즘이 작동되는 방식을 비교분석했다.

분석 결과는 다음과 같다. 베트남 정부는 국민들이 단결할 수 있는 메시지(국가의 규율)를 전달했다. 베트남의 지도자와 보건 당국은 코로나19 상황을 엄중하게 받아들였고, 바이러스를 ‘적’으로 규정하는 등 방역에 가장 집중했다. 이를 통해 국민들은 감염병의 경험과 전쟁에 준하는 위기 상황을 의식화했고, 내면화(규율의 기능적 전환)가 성공적으로 이루어졌다. 즉,

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5C2A01080959).

이 논문은 두 저자가 신윤희 선생님께서 항상 강조하셨던 지역연구와 비교분석방법에 대한 중요성을 되새기며 기획하고 작성한 것이다. 끊임없는 학문적 동기부여와 학자로서의 자세를 지도해주신 선생님께 진심으로 감사드립니다.

** 제1저자, 하와이주립대학교 정치학과 박사과정, changwon@hawaii.edu

*** 교신저자, 서강대학교 동아연구소 연구교수, beakyh@hanmail.net

베트남에서는 국가와 국민이 일치된 견해를 공유하는 상황에서 포괄적인 접촉추적, 진단검사, 그리고 격리 및 봉쇄 조치가 진행됐다. 결국 베트남은 이러한 메커니즘을 통해 방역에 성공할 수 있었다.

반면 필리핀은 방역 체계는 잘 갖추었지만 그 대응이 상대적으로 늦었고, 대통령의 메시지를 국민들이 받아들이는 내면화를 이뤄내지 못했다. 특히 필리핀 사회에 적합한 대응 메커니즘을 시행하지 못함으로써 국가와 국민의 상호작용이 나타나지 않았다. 결국 필리핀에서는 규율이 사회적 맥락에 부합하지 않았고, 규율의 기능적 전환 역시 사회적 확장으로 이어지지 않아 방역에 실패하고 말았다.

보건의료 차원에서 볼 때 높은 수준의 테스트, 엄격한 격리 조치와 폐쇄가 코로나19 방역에 가장 효과적일 수 있다. 하지만 이러한 전략은 국가의 동원자원과 역량, 그리고 사회적 맥락의 차이 때문에 모든 국가에 동일하게 적용될 수는 없다. 이 글은 효과적인 방역을 위해서는 국가 규율이 사회적으로 확산되는 메커니즘이 작동해야 하며, 그 메커니즘의 효과성은 국가와 국민 간의 상호소통에 기반한 규율의 기능적 전환에 달려있음을 강조한다.

주제어: 코로나19, 규율, 메커니즘, 베트남, 필리핀, 사회적 맥락

I. 서론

국가마다 코로나19 대응 방식의 결과, 즉 방역의 성패는 매일 집계되고 있는 누적 확진자(혹은 사망자) 수로 단순하게 드러난다. 그리고 방역 성공의 주요 원인 역시 다음과 같이 집약된다. 국가가 의료자원 예산을 적절하게 투입하여 공중보건 역량을 증대시켰거나, 국가 지도자가 강한 리더십을 기반으로 방역 시스템을 가동시켜 선제적인 조치를 취했거나, 사회적 거리두기 등의 정책적 조치를 보다 선제적으로 시행하였는가이다. 실제로 이 조치들을 적극적으로 시행한 국가와 지침

을 잘 준수한 국가들에서 확진자의 수가 더이상 증가하지 않는 경향이 관찰되었다(Our World in Data 2020/06/30; Pollack et al. 2020). 다시 말하면, 코로나19 대응의 성패는 감염자를 정확하게 선별할 수 있는 높은 보건의료의 수준, 역학 추적 조사의 정밀함, 바이러스 유입과 감염 경로에 대한 정보 공개의 투명성, 그리고 지역사회감염을 일으키지 않기 위한 당국의 선제적이고 세밀한 지침과 더불어 그 지침을 국민들이 실제로 이행하는가에 달려있다. 그렇다면, 코로나19 대응의 성공과 실패를 이해하기 위해서는 국가가 ‘무엇’을 했는지 뿐만 아니라, 국가의 방역 시스템을 ‘어떻게’ 작동시켜 시민들의 참여를 이끌어냈는지도 질문해야만 한다.

사회는 그 사회에서만 작동하는 고유한 질서를 가지고 있다. 그리고 그 질서의 본질적인 요소는 개별 사회의 맥락에 따라 형성되고, 작동된다. 이 사회적 요소와 맥락은 코로나19 팬데믹(Pandemic) 상황에서 좋은 정부(good government) vs. 나쁜 정부(bad government) 혹은 정부의 책임(responsibility) vs. 무책임(irresponsibility)의 상황을 발생시켰다(Briskey 2020; Klingner 2020). 어떤 곳에서는 국민들이 국가로부터 감시와 통제를 받으면서도 보건 위기의 상황을 하루빨리 종식시키는 것을 지지하는가 하면, 다른 곳에서는 민족적 우월감, 낙관주의, 개인의 인권 그리고 백신 개발에 대한 기대감 등을 지향하면서 국가의 방역조치를 회피하거나 거부하는 모습을 보인다. 좋은 정부의 대표적인 예는 한국이다. 한국 정부는 시민들을 봉쇄나 격리의 대상으로 인식하지 않았고, 시민들은 민주성의 원칙을 바탕으로 정부의 지침을 적극적으로 참여했다.

그런데 모든 사회가 국가의 방역정책에 동일하게 반응하지 않았다. 시민들은 국가의 결정을 사회적 맥락에 따라 수렴하거나 상호 대립하여 갈등을 일으키기도 한다. 그렇다면, 두 가지 지점에 주목할 수 있다. 하나는 여러 행위자들의 다양한 요구가 존재하는 상황 속에서 “국가가

어떻게 방역 시스템을 효과적으로 작동시켰는가?”에 관한 것이고, 다른 하나는 “시스템에 대한 혹은 시스템과 무관하게 작동하는 국민들의 실천적 행동, 즉 사회적 반응이 어떠했는가?”이다. 이 두 영역이 어떻게 상호작용하는가의 문제는 전염병 관리와 대응의 성패를 결정지을 수 있다. 이것이 국가 역량(state capacity), 선제적 조치와 리더십, 그리고 사회적 협력과 문화 등이 강조되는 이유다(Busby 2020; Pusic 2020; 전제성 2020 재인용).

국가의 역량과 그 효과성은 규율(discipline)의 문제와 연관된다. 행정적 질서화, 사회 질서에 대한 합리적 설계, 권위주의적 국가, 그리고 시민사회의 무능함은 국가의 가독성을 높여 국가의 역량을 강화시킨다(Scott 1998, 4-6). 그리고 규율은 정부의 권력 행사를 보다 신속하고 효율적으로 만들면서 개선해나가는 기능적 장치다(푸코 2003[1975]). 이를 팬데믹의 상황에 대입해보면, 강력한 규율적 장치와 국가가 가독성을 높이기 위한 상황이 충족될 경우 바이러스의 확산 양상과 동태를 정확하게 탐지함으로써 방역에 성공할 수 있다고 가정할 수 있다.

그런데 과연 그러할까? 국가가 강한 규율, 즉 엄격한 방역 지침을 발표하고 감시, 격리, 봉쇄 정책을 실시한다고 해서 방역에 성공할 수 있을까? 그리고 이러한 체제를 따르는 국민들의 실천적 행동을 단순히 권력에 순응하고 순종하는 것으로 해석할 수 있을까? 사회적 맥락을 고려하지 않은 획일화된 계획은 실패할 가능성이 높으며, 오히려 의도하지 않은 결과를 초래하기도 한다(Scott 1998, 309).

일반적으로 사회적 맥락이란 특정 사회에서 오랜 기간 동안 축적된 하나의 양식으로써 사회, 문화, 경제, 역사 등 거의 모든 분야에 걸쳐 습득된 구성원들의 생활기술(tactic)을 의미한다(Scott 1998, 311-312). 본 연구에서는 사회적 맥락을 “양국의 코로나19 대응 정책에 대한 사회적 반응”이라고 정의하고자 한다. 이를 관찰하는 방법은 국가가 지도하는 대응책을 받아들이고(내면화) 이것이 표출되는 행동 양식을 탐색하는

것이다. 일부 특수한 상황에서는 즉각적인 반사적 행동이 관찰될 수 있겠지만 일반적으로는 오랜 기간 동안 축적되어온 생활 양식이 반영된 결과물로 나타나기 마련이다.

삶과 죽음의 문제에 직면한 인간에게 국가의 방역 시스템과 지침, 그리고 이를 따르도록 만드는 기제는 훨씬 더 복잡한 문제를 내포한다. 이러한 문제는 권위주의 혹은 민주주의 국가를 막론하고 동등한 조건이다(Kleinfeld 2020). 권위주의적인 국가가 아무리 강한 규율과 규제를 통해 국민들을 통제하더라도 시민들은 국가의 방역 지침에 국가의 예상과 계획에 다르게 반응할 수 있다. 팬데믹 상황에서 시민들은 ‘권위’에 대한 공포심보다 ‘바이러스’에 대한 두려움(fear)이 더욱 클 수밖에 없기 때문이다(Nguyen 2020). 팬데믹 상황에서 국가 규율에 대한 시민들의 반응은 국가마다 다를 수 있다. 따라서 국가의 규율의 성공과 실패는 정치체제의 성격과는 상관없이, 시민들이 규율에 따라 어떻게 일상생활을 조직화하고 반응하는지 그 사회의 맥락을 이해하는 것이 중요하다.

이상의 내용을 토대로 본 연구는 국가 규율과 시스템이 사회적으로 내면화되는 과정에 따라 그 성과가 어떻게 다르게 나타날 수 있는가를 규명한다. 이를 위해 베트남과 필리핀, 두 국가 사례를 비교 분석한다. 이 지점에서 본 연구는 선행된 연구들과 차별성을 지닌다. 선행연구들은 주로 국가별 대응에 주목했고, 개별 국가의 방역 상황과 관련 규정 그리고 해당 국가와 사회에 잠재되어 있던 문제가 코로나19 사태로 인해 어떻게 발현되었는가에 대해 상세히 설명한다(김중호 2020; 백용훈 2020a; 엄은희 2020; 육수현 2020).

하지만, 보다 설득력 있는 분석을 위해서는 성공과 실패의 사례를 비교 분석하고 인과관계를 찾는 시각이 필요하다(전제성 2020). 베트남과 필리핀은 팬데믹 대응에 비슷한 조건을 가졌지만, 결과가 상이하다는 점에서 비교가능성을 가진다. 본문에서 구체적인 지표를 제시하겠

지만 두 국가는 경제적 수준, 의료 자원 그리고 방역을 위한 시스템, 특히 접촉 추적, 격리, 봉쇄 등의 시스템은 유사한 것으로 이해 가능하다. 그러나 베트남은 동남아시아에서 코로나19 대응에 가장 성공한 국가로 평가받고 있고, 필리핀은 정반대의 상황에 직면해 있다.

2장에서는 푸코의 통치성과 규율의 개념을 기반으로 이론적 논의와 비교 분석틀을 제시한다. 3장에서는 베트남과 필리핀에서 진행된 코로나19 사태 발생의 시기적 특징과 그 대응 과정을 검토한다. 그리고 4장에서는 비교 분석틀의 변수를 토대로 베트남과 필리핀을 비교 분석한다. 법률 규정, 정부 문서, 통계자료, 보고서, 신문 등 다양한 1차 자료를 토대로 두 국가의 대응 체계, 경제 및 의료 자원, 감시 체계와 방식, 국가의 규율, 감염병의 경험, 사회적 반응 등에 관한 맥락을 대조한다. 그리고 5장 결론에서는 비교 분석을 통해 발견한 유사점과 차이점(원인변수)이 두 국가의 코로나19의 상황(종속변수)에 어떠한 영향을 주었는가를 논의한다. 국가가 어떻게 규율을 시민들에게 전달하고, 일반 대중은 그 규율을 어떻게 내면화하여 행동으로 실천했는지 그리고 이것이 어떻게 사회적 반응으로 확장되었는가를 설명하면서 코로나19 사태에서 발견할 수 있는 국가와 일반 대중들의 권한과 역할 등 권력 관계의 함의를 논한다.

II. 이론적 논의와 분석틀

1. 질병 통제와 감시: 통치성과 규율 메커니즘 그리고 사회의 본질적 요소에 관한 고민

푸코는 권력을 조직하기 위하여 질병에 대한 정치적 반응을 나병(leprosy), 전염병(plague), 그리고 천연두(smallpox)라는 세 모델로 정

리했다. 나병에 대한 반응은 추방과 분리다. 나병모델에서는 일반인으로부터 나병 환자를 사회적으로 배제시키고 낙인찍는다(Foucault 2006, 3). 전염병 모델은 나병과 유사하지만 대응책을 더욱 세분화시킨다는 점에서 다르다. 전염병 모델에서는 철저하고 명확한 환자분석이 요구되고 그들의 증상에 따라 배치된다. 즉, 나병 환자처럼 집단적이고 이원적 분리보다는 다양한 분리와 개인별 배치, 감시와 통제의 심층적 조직, 그리고 권력의 세분화에 관심을 둔다. 푸코는 위계질서, 감시, 시선, 그리고 기록의 행위가 곳곳에 스며들어 개인의 신체를 권력이 운용하도록 만든 도시, 즉 ‘전염병 사회’를 완벽한 통치가 가능한 유토피아로 보았다(Foucault 1975, 198). 천연두 모델은 전염병처럼 징계에 관한 것이 아닌 예방 집중의 문제다. 천연두에 감염된 사람의 나이, 사망률, 후유증, 그리고 인구의 통계적 영향을 파악하고 개인의 자유를 존중하며 자신을 돌보는 캠페인에 주목한다(Foucault 2007, 49).

비록 푸코는 질병으로 실재하지 않는 이상적인 패턴에 따라 권력의 형태를 조직하고 설명했지만, 이러한 모델은 코로나19에 대한 국가 권력과 통치의 다양한 모습을 성찰하게 하는 도구로 활용할 수 있다. 그렇다면, 푸코가 제시한 전염병 모델 대응 방식이 코로나19 감염병 대처에 과연 도움이 될 것인가의 문제를 고민해볼 수 있다. 이를 위해서는 푸코의 통치성과 규율에 관한 개념 이해가 필요하다. 푸코는 『감시와 처벌』에서 감옥을 사례로 근대 인간과학 지식으로 형성된 규율과 훈련에 따라 시민들의 일상생활이 어떻게 조직되는가를 분석했다. 여기서 푸코가 제시한 통치성의 개념은 ‘품행의 인도 혹은 행실에 대한 통솔(conduct of conduct)’을 의미한다(김기덕 2020, 185). 통치성은 특정 행위를 일방적으로 강요하는 지배나 폭력 혹은 억압이라기보다는 누군가에게 영향을 미쳐 자발적으로 행위를 수행하도록 인도하는 합리성을 강조한다. 그리고 이러한 통치성의 핵심은 규율이다(Foucault 1975).

규율에는 두 가지 유형이 존재한다. 하나는 ‘봉쇄적인 규율’이다. 정보전달의 차단과 시간의 단절 등 부정적인 기능과 폐쇄적인 형태의 규율을 의미한다. 다른 하나는 판옵티콘(panopticon, 일망감시장치)과 함께 작동하는 ‘메커니즘의 규율’이다. 판옵티콘의 구조는 감금된 사람의 경우 감시하는 사람을 볼 수 없지만, 감시자는 감금자를 볼 수 있게 설계되어 있다. 판옵티콘은 권력의 미시적 작동을 보여주는 대표적인 사례이며, 이러한 규율은 권력의 행사를 보다 신속하고 효율적으로 개선해나가는 하나의 기능적 장치를 의미한다(Foucault 1975, 225).

주체와 권력에 대한 푸코의 문제의식은 획일적으로 발휘되는 권력 현실에 순응하는 것이 아니라 끊임없는 자기실천, 저항 그리고 비판적 태도를 견지하며 다양한 권력과 주체를 생산해내야 한다는 점을 강조한다. 푸코는 규율의 기능적 전환, 규율 구조의 확산, 그리고 규율 메커니즘에 대한 국가 관리에 주목한다. 규율의 기능적 전환은 앞서 언급한 봉쇄적이고 통제적인 규율이 개인의 효용 가치를 증가시키는 역할을 한다는 것을 의미한다(Foucault 1975, 210-217).

한편 규율 구조의 확산은 단단한 규율이 해체되고 유연한 통제 방식으로 전환되는 것을 의미한다. 다시 말하면 규율의 방법이 폐쇄적인 기관에서 실천되는 것이 아니라, 사회에 널리 퍼져 있는 여러 통제시설들을 중심으로 확산되어야 한다는 것이다. 따라서 각종 종교 단체나 자선 협회들의 규율 실행, 구역과 지구로의 분할 및 단체 구성원들의 분담이 필요하고, 규율의 확산은 가정, 부부관계, 그리고 이웃과의 관계 등에서 중요하다.

규율 메커니즘에 의한 국가관리는 메커니즘의 효율적 작동과 관련 있다. 경찰과 정치권력은 강압 그 자체보다는 구조적으로 규율된 사회와 일체를 이루고 있기 때문이다. 규율은 어떤 제도와의 동일시될 수 없다. 그것은 권력의 한 형태이고 일체의 도구, 기술, 방식, 적용 범위, 목표를 갖고 있는 권력 행사의 한 양식이다. 정리하면, 규율 메커니즘

(의 확산)은 규율 양식이 모든 권력을 대체했다는 것이 아니라, 규율 자체가 시민과 사회의 의식 속으로 스며들어 상호 연결시키거나 확장함으로써 가장 멀리 떨어진 요소들에게까지 권력의 효과가 도달하는 것을 뜻한다(푸코 2003, 332).

그렇다면, 규율은 어떻게 확산될 수 있을까? 국가가 강력한 통제력을 가지면, 국가의 메시지는 시민들에게 쉽게 전달된다. 따라서 국가는 권력의 통제력을 향상시키기 위해 표준화 작업을 한다. 이때의 표준화란 국가의 중앙집권화를 피하기 위하여 사회를 재조직하거나, 행정적 차원의 편의성을 향상시키기 위해 사회를 재구성하는 것을 일컫는다(Scott 1998, 3). 국가 역량이 향상되면, 공중보건이나 빈민구제를 손쉽게 할 수 있다는 편의점이 있다. 달리 말하면, 국가가 사회에 대한 정보가 많으면 많을수록 국가가 제공할 수 있는 공적재화가 늘어나는 것이며, 국가의 권력이 위에서 아래로 쉽게 미친다는 것을 뜻한다.

하지만 국가의 단순화 작업과 과학 기술에 대한 맹목적 추종이 권위주의적 권력 그리고 이를 견제하지 못하는 시민사회와 만나면 국가의 계획은 실패할 수밖에 없다. 국가의 실패는 국가가 사회적 맥락이나 비공식적 관행들 무시하면서, 일방적인 권력을 발휘할 때 발생한다. 국가는 이익증진을 위한 합리화라는 명목으로 질서를 강조하지만, 사회적 맥락을 고려하지 않는 국가의 표준화 작업은 실패에 직면할 수밖에 없다(Scott 1998, 352). 예를 들면 공공의 진보를 위한 댐 건설과 고속도로 건설하는 것, 그리고 코로나19 상황 속에서 강력한 봉쇄를 하거나, 접촉 추적을 위해 개인 통신기록을 열람하는 것 역시 진보된 과학기술에 의존해 국가가 제시한 질서를 강요하는 예이다.

스콧은 국가가 가독성을 높이려 하는 것과 과학기술에 대한 지나친 맹신에 대해서 그것을 폄하하거나 중요하지 않은 것으로 치부하지는 않는다. 다만, 견제를 받지 않는(나약한 시민사회) 강력한 권위주의가 과학과 기술을 맹신(하이모더니즘)하고, 국가가 사회를 획일화(가독성

향상)하는 작업을 할 때에 오랜 기간 사람들이 축적해온 메티스(metis)라 불리는 오래된 관습, 문화, 경험에 대한 존중이 없이 진행되는 것을 경계한다(Scott 1998).

스콧과 푸코의 논의를 코로나19 재난 상황 속의 국가 방역에 적용해 보면, 스콧은 지역사회 의 맥락을 강조했고, 푸코는 시스템의 작동을 더욱 중요시 여긴다. 코로나19와 같은 재난 상황에서 국가 방역의 성공은 국가의 감시와 규율이 사회적으로 확산되는 과정에 달려있으며, 궁극적으로는 현장에 기초한 지식과 지혜 그리고 규율이 상호작용하는 과정이 핵심이다. 전염병에 대응하는 국가는 단순히 역학조사의 편의성과 행정적 효율성을 강조하여, 감염 여부의 신속한 판단 그리고 보다 빠른 역학조사를 통한 질병의 사전차단에 몰두하기 쉽다. 실제로 질병 확산을 막기 위한 여러 행정조치(예를 들면 지역봉쇄정책, 의무 자가격리, 사회적 거리두기, 감염자 관리 수칙 등)는 대단히 국가중심적이고 관료주의적이다. 즉, 국가의 방역 정책은 그 규율에 참여해야 하는 대중의 메티스에 대한 고려가 부재한 상황에서 마련될 가능성이 크다. 결국 푸코와 스콧의 논의는 베트남과 필리핀의 코로나19 대응을 이해하는데 있어서 중요한 통찰력을 제공한다.

2. 베트남과 필리핀의 비교분석을 위한 변수와 분석틀

이 절에서는 거시 인과분석 방법을 활용하여 코로나19에 대한 베트남과 필리핀, 두 국가의 대응과 사회적 반응의 수준을 비교한다. 거시 인과분석은 특정 사례를 추출하여 통제된 비교(controlled comparison)를 가능하게 한다. 이를 통해 인과적 추론과 과학적 분석을 시도하고 검증할 수 있다. 통제된 비교는 설명하고자 하는 문제와 가설의 연관성을 토대로 이루어지며, 거시 수준의 구조와 과정을 인과적으로 추론하기 위해 비교사를 사용한다(Skocpol and Somers 1980). 거시 인과분석

가운데 본 연구는 차이법을 적용한 분석 전략을 활용한다. 차이법은 현상을 초래하는 다양한 원인변수들 가운데 서로 다른 인과구조와 결과를 갖는 사례들을 비교하는 방법이다(김용학·임현진 2000, 186).

현재 코로나19 대응에 관한 선행연구들은 실제 현장에서 필수적으로 진행되어야 하는 방역 정책을 제안하거나, 정책역량(policy capacity)과 국가역량(state capacity) 등으로 국가의 행정적 계획 능력과 그것을 실행할 수 있는 능력에 주목한다(Capano 2020; Domingues 2020; Hartley 2020; Lee 2020; Woo 2020). 또한 사회적 신뢰와 지도자의 역량을 강조하거나 전 세계가 하나의 공동 체제(World System) 또는 공동 대응으로 코로나19에 대항해야 한다는 등의 연구도 있다(Fukuyama 2020; Hartley 외 2020; Patric 2020; 김희숙 2020). 코로나19 관련 기존 연구들은 대부분 국가의 선제적이고 효율적인 국가 시스템을 강조하며, 동시에 개별국가와 지역 간 협동을 통해 방역체계 실행의 중요성을 지적한다.

본 연구는 앞선 이론적 논의와 선행연구들을 토대로 다음과 같은 변수와 비교분석틀을 도출했다. 우선 설명하고자 하는 현상(종속변수-y)은 베트남과 필리핀의 방역결과다. 방역결과는 통계수치로 드러나는 코로나19 감염의 양상으로 확인할 수 있다. Our World in Data의 자료와 두 국가의 보건부 자료를 근거로 2020년 1월 말부터 12월 초까지 감염의 동향을 정리하고 확산 시기별 특징을 파악하였다.

독립변수(x)는 다음과 같다. 첫째, 정부의 대응 체계다. 푸코는 시설의 설계, 즉 시스템 자체를 강조했다. 시스템이 잘 갖추어져 있다면 권력이 자동적으로 작동되고, 누구라도 그 장치를 운용할 수 있다고 보았다. 따라서 국가가 감시를 강화하고 가독성과 행정적 효율성을 증진시키기 위하여 어떠한 대응 체계를 마련했는가를 관찰할 필요가 있다. 둘째, 경제적 자원과 의료 수준이다. 감시와 통제의 역량과 함께 동원 가능한 자원 역시 중요한 변수가 될 수 있다. 셋째, 감염병의 경험(역사)

이다. 코로나19 이전에 어떠한 감염병을 경험했고, 이를 통해 어떠한 제도적 개선과 대응이 이루어졌는가를 확인한다.

넷째, 감시 체계와 방식이다. 이는 접촉 추적, 격리, 봉쇄로 구분 가능하며, 이를 통해 전염의 양상을 세분화시켜 명확히 분석하고, 환자의 증상에 따라 배치되는 과정을 파악한다. 다섯째, 국가의 규율이다. 국가 지도자의 메시지를 통해 감염병을 어떻게 규정하고, 감염병에 대한 국가 권력의 의지 등을 파악할 수 있다. 끝으로, 사회적 반응이다. 국가의 규율이 국민들에게 어떻게 내면화되고 실천적 행동으로 나타나는가를 확인한다. 사회적 반응의 경우 문화적 관념을 파악하는 작업이 중요한데, 본 연구에서는 관념 그 자체보다는 문화적 인식이 행동으로 표출된 사회적 반응에 보다 주목했다. 두 국가 간 주요 변수의 대조를 통해 도출한 비교분석틀은 다음과 같다.

<표 1> 비교분석틀: 베트남과 필리핀의 맥락 대조

주요 변수		조작적 정의
원인변수 (x)	정부의 대응 체계	구성, 기능, 역할
		시기
		지도자
	경제적 자원과 의료 수준	1인당 GDP
		국가 GDP 중 보건 재정
		보건인력
		UHC 지수
	감염병의 경험(역사)	2000년대 이전과 이후 감염병
	감시 체계와 방식	접촉 추적
		격리
봉쇄		
국가의 규율	메시지	
사회적 반응	내면화와 행동	
설명현상 (y)	코로나19 감염의 양상	

출처: 저자 작성.

Ⅲ. 베트남과 필리핀의 코로나19 상황과 시기별 특징

두 국가의 코로나19 상황은 이미 다른 문헌에서 상세히 다루고 있다. 따라서 이 연구는 시기별 서술보다는 변화의 추이를 짚어내고, 확진자가 증가하는 시기의 문제점을 토대로 베트남과 필리핀의 차이를 검토한다.

1. 베트남¹⁾

베트남은 지역사회에서 감염이 확산된 세 차례의 시기가 존재했다. 1차시기는 2020년 1월 23일 중국으로부터의 바이러스 유입과 감염, 2차시기는 3월 6일 유럽으로부터의 바이러스 유입과 3월 20일 하노이 바익마이(Bach Mai) 대형병원 및 호치민시 부다바(Budda Bar) 사례로 인한 확산이 주요 원인이었다. 3차 시기에는 7월 25일 다낭시(Danang City)에 위치한 4개 병원에서 발생하여 병원 방문객 및 가족 간병인 등을 통해 인근 지역으로 확산된 후 전국으로 확대되었다. 그리고 2021년 1월 말부터 사상 최대 규모의 일일 신규 확진자가 발생하면서 2월 중순(글 작성 시점)에 4차 시기에 해당하는 지역사회 감염이 진행되고 있다.

1차시기와 2차시기에 해외로부터 바이러스 유입을 확인한 베트남은 중국과 유럽을 오가는 항공편 운항을 중지했고, 외국인에 대한 입국을 금지했다. 그 후 감염이 발생한 지역사회에 대한 봉쇄 조치 역시 단행했다. 특히, 1차 시기에는 전국에서 누적 확진자의 수가 16명에 불과했음에도 불구하고 감염의 확산 가능성을 우려하여 1만 명 규모의 사급(commune) 행정구역을 봉쇄했다. 인근에 위치한 하노이로 전파될 것을 염려했던 것에 따른 과감하고 엄격한 대응 조치였다. 그리고 이와 함

1) 아래 내용은 백용훈(2020b, 60-70) 논문의 일부를 요약하여 정리한 것임.

께 개학을 앞두고 있는 상황에서 전국적인 학교 폐쇄 역시 단행했다. 베트남은 국경 폐쇄, 감염 발생 지역사회 봉쇄, 개학 연기 등 방역에 최우선적으로 집중했고, 21일 동안(2월 14일부터 3월 6일까지) 신규확진 사례가 확인되지 않자 코로나19 감염병이 종식되었음을 발표(648/QĐ-BYT)하기도 했다.

2차시기의 특징 중 하나는 유럽에서 확진자가 급속히 증가하고 있는 상황에서 유럽 방문 후 입국한 부유층, 고위공무원 등 상류층에 대한 비판이다. 이들은 방문 장소와 증상 등에 대해 당국에 자발적으로 보고하지 않았고, 격리 수칙 역시 지키지 않았다. 이 소식을 접한 국민들은 상류층들의 의식 부족에 대한 거침없는 비판적 의견을 소셜네트워크(Social Network System, SNS)에 올렸고, 법률 전문가들은 상류층의 도덕적 해이가 형사상 범죄로 기소될 수 있다는 점을 언론에 강조하면서 전염병에 대한 경각심을 불러일으켰다. 하노이시 당국도 확진자가 거주하는 거리를 폐쇄하고 “한 사람으로 인하여 수백 명의 사람들과 지역사회가 위협에 처했다”라는 점을 강조하면서 개인보다는 공동체의 운명을 강조했다.

한편, 바익마이(Bach Mai) 병원과 호치민시 부다바(Buddha Bar and Grill) 사례는 각각 베트남의 역학조사능력과 의료역량에 대한 신뢰성을 전 세계에 알리는 계기가 되었다. 바익마이 병원 사례의 경우 처음에는 바이러스 감염 경로가 파악되지 않았다. 코로나 감염 외래 조사실과 코로나 감염 격리 환자 접수실에 근무하는 간호사가 확진 판정을 받았기 때문에 환자에 의한 감염이 주요 원인으로 지목됐고, 병원 내 감염의 경로를 차단하는 데 주목했다. 하지만, 이후 실시된 역학조사에서 감염 경로가 드러났다. 바익마이 병원에 식음료를 제공하는 업체인 쩌영신(Truong Sinh) 회사의 직원을 감염원으로 식별했고, 이후 바익마이 병원은 14일 간(3월 28일부터 4월 11일까지) 폐쇄되었다.

호치민시 부다바에서 감염이 보고된 확진자는 영국 국적의 베트남

항공 조종사다. 에크모(체외막산소화장치, ECMO)를 착용할 정도로 상태가 악화되고 혼수상태에 빠지는 등 증상이 심각했지만 전국 주요 병원 의료진들은 화상회의를 실시하고 논의를 거치면서 모든 의료 자원과 역량을 동원했고, 조종사는 결국 폐 이식 수술 없이 회복한 후에 영국으로 귀국할 수 있었다.

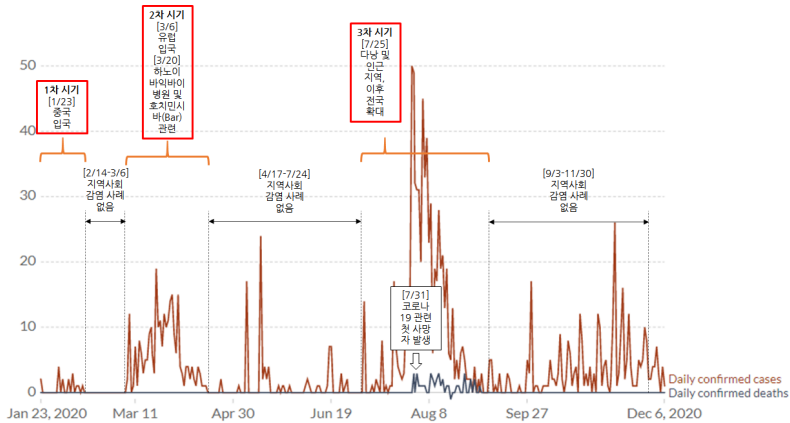
2차시기는 감염의 경로가 해외 유입이라는 점에서 1차시기와 동일하지만 확진 사례의 규모와 전파 속도는 1차보다 훨씬 크고 빨랐다. 국가지도위원회는 감염이 급증하자 정보통신부와 보건부는 두 개의 모바일 애플리케이션을 출시했다. 하나는 베트남 국민들이 자신의 건강 상태를 보고하고 접촉 추적을 진행할 수 있도록 설계한 NCOVI이다. 방역당국은 이 모바일 앱을 통해 전 국민을 대상으로 온라인 의료 검진서를 제출하도록 했다. 다른 하나는 베트남 입국자들을 위한 Vietnam health declaration이다.²⁾ 이와 함께 베트남 총리는 국가를 제한적으로 폐쇄할 수 있는 새로운 지시(16/CT-TTg)를 발표했다. 이 지시는 국민들을 집에 머무르게 하고 집회를 금지하는 등 전국적인 수준의 사회적 격리 정책을 이행할 것을 강제하고, 15일 간 식품, 은행, 병원, 공장 등 필수 시설을 제외한 모든 업소의 영업을 중단시켰다(Bo Y Te 2020/03/31).

3차 시기까지 약 100일 동안 국내 지역사회 감염은 발생하지 않았다. 그러다가 베트남 중부에 위치한 관광지, 다낭(Danang) 지역에서 감염 사례가 확인되었다. 3차시기의 특징은 다낭을 방문한 관광객으로 인하여 전국 15개 지역으로 확대되었고, 코로나19가 베트남에서 발병한 이후 처음으로 신규 확진자가 50명대까지 보고되었다는 점이다. 베트남은 또다시 새로운 차원의 방역에 도전하는 상황을 맞이했다. 베트남 방

2) 3월 9일은 WHO가 글로벌 팬데믹을 선언(3월 11일)하기 하루 전날이다. 이 두 애플리케이션은 주의가 필요한 사례를 보다 적극적으로 파악하고, 수집된 데이터를 기반으로 가장 빠르고 효과적인 의료 지원을 보장하기 위한 것이다. 관할 기관이 사용자에게 방역 권고를 보내는 공식 채널에 해당한다.

역당국은 수십 명의 자원봉사자를 동원하여 1일 4교대 근무를 통해 감염 의심 사례를 식별했고, 과학자, 전문가, 그리고 자원봉사자와의 협력을 통해 역학조사와 함께 데이터를 분석하여 이를 토대로 2차시기에 실시했던 사회적 격리 조치를 다시 한번 이행했다. 약 40일 후 국내 감염으로 인한 신규 확진 사례는 더 이상 발생하지 않았다. 하지만, 3차시기에 첫 사망자가 발생한 후 35명까지 증가하면서 국민들의 불안과 공포감이 증대되었다. 다낭 보건 당국은 9월 3일부터 지역사회에서 발견되지 않은 코로나19 감염을 추적하기 위하여 검사를 받지 않은 가구 20만 가구를 대상으로 표본 검사를 실시했다.³⁾ 가구 당 대표자의 검사 결과가 양성으로 의심되는 경우 가족 구성원 전체가 격리된 후 감염 여부를 확인하고 이를 통해 사회적 격리를 완화시킨다는 방침이다 (VnExpress 2020).

〈그림 1〉 베트남 신규 확진 및 사망자 수(2020/01/23 ~ 12/06)



출처: Our World in Data, “Daily new confirmed COVID-19 cases(Vietnam).”(검색일: 2020.12.08.) 자료를 토대로 필자 재가공.

3) 다낭시에는 약 22만 가구가 존재한다. 다낭에는 코로나19 진단 테스트를 위해 보건부가 허가한 4개의 시설이 있다. 다낭 병원, 폐 병원, 199병원(공안부), 그리고 다낭 질병 통제 센터가 실시간 PCR 방법을 사용한다.

2. 필리핀

필리핀은 앞서 살펴본 베트남과는 달리 여러 전염병 관리 대응책을 실행했음에도 불구하고 코로나19의 동남아에서 최대 감염국이 되고 말았다. 전 세계적으로 코로나 바이러스의 감염자가 속출하여 세계보건기구(World Health Organization, WHO)가 팬데믹 선언을 고심하던 시기인 1월까지만 하더라도 필리핀에서는 해외 유입사례 한 건만이 발생하였다.⁴⁾ 하지만 3월부터는 지역 감염자가 나타났고,⁵⁾ 첫 번째 지역 감염이 보고된 후 감염자의 수가 폭발적으로 급증했다(CNN Philippines 2020a).⁶⁾

필리핀은 지난 12월 6일을 기준으로 동남아시아에서 인도네시아에 이어 두 번째로 많은 확진자 수를 기록하고 있고, 사망자의 수도 동남아시아에서 두 번째로 많다. 아래의 그림에서 확인할 수 있듯이 필리핀에서의 확진자 수는 3월부터 증가하기 시작했고, 6월부터 8월 사이 월별 추이에서 급상승세를 보였다. 특히 8월 한 달 사이에 신규 확진자가 12만 명을 넘어서며, 코로나19에 대한 공동체의 불안은 커져만 갔다.

코로나19 감염자가 걷잡을 수 없게 증가하자, 필리핀 정부는 감염병 확산세를 줄이기 위한 여러 방역 정책들을 펼쳤다. 필리핀 정부의 대응 체계는 지역감염 사례가 발생하기 이전과 이후로 대응 양상을 구분할

4) 필리핀에서는 2020년 1월 30일 중국인의 코로나19 감염이 확인됐으며, 이는 필리핀에서의 첫 번째 감염 사례이다.

5) 2020년 3월 7일 필리핀인으로서 처음으로 확진 판정을 받았으며, 지역감염으로 추정된다.

6) 한편, 필리핀은 2020년 1월과 2월에는 코로나19 감염자가 두드러지지 않았다. 이를 필리핀에 코로나19 감염자가 없었다고 추정하기보다는, 검체의 추출을 위한 키트와 감염 여부를 판단할 연구소의 부족 때문이었다고 봐야 한다. 현지의 언론보도에 따르면 필리핀은 코로나19 발생 초기에 검체를 추출한 키트도 없었으며, 감염 여부를 판단할 연구소도 없어서 호주의 연구소에 의뢰하여 감염 여부를 판단하였다고 보도한 바 있다(CNN Philippines 2020b).

〈그림 2〉 필리핀 신규 확진 및 사망자 수(2020/03/06 ~ 12/06)



출처: Our World in Data, “Daily new confirmed COVID-19 cases(Philippines).”
(검색일: 2020.12.08.) 자료를 토대로 필자 재가공.

수 있다. 지역감염 사례가 발생하기 이전 필리핀 정부 대응책이 코로나 19에 대한 대국민 정보전달과 전염병관리 전담부서 설치였다면, 지역 감염이 보고 된 이후에는 진단능력향상과 의료시설 확충에 집중했다. 그리고 동시에 정부주도로 감염 경로의 추적 및 격리 그리고 지역봉쇄 정책 등을 실시했다.

필리핀 정부는 본격적으로 코로나19 확진자가 속출하기 전에는 바이러스가 지역사회에까지 미치지 않았다고 판단한 것으로 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이 코로나19 발병 초기에만 하더라도 아직 필리핀에서 감염자가 뚜렷하게 나타나지 않은 상황이었다. 게다가 WHO가 2020년 3월 초에 필리핀을 신규 감염자가 없는 국가로 분류하였고, 감염자의 증가가 시작된 3월 중순이 되기 전에는 불과 3명의 확진자만을 가졌던 것이 사실이다(Mandarang 2020). 그렇기 때문에 필리핀 정부는 코로나19 대응 초기에 각종 언론과 학교 등의 기관을 통해 개인위생 방역(사회적 거리두기, 기침예절, 마스크 쓰기, 손 씻기 등)에 대한 안

내에 힘썼다. 특히 주변 국가들이 중국에 대한 여행제한 명령을 내리기 시작했던 1월에도 필리핀은 중국에 대한 여행금지 조치를 내리지 않았는데, 이는 중국과의 외교관계를 고려한 두테르테(Rodrigo R. Duterte) 정권의 정치적 결정이라고 할 수 있다(CNN Philippines 2020a).

그러나 바이러스의 빠른 전파 속도와 주변 이웃 국가들의 형세를 보았을 때에 정부로서도 대책을 세워야만 했다. 따라서 필리핀 보건국(Department of Health, DOH)은 감염자와 감염이 의심되는 사람들에게 대한 효과적인 관리 및 감시(Person Under Investigation, PUI)를 위해서 검역과(Bureau of Quarantine, BOQ)에 코로나19 담당 업무를 할당하고, 개인방역수칙과 자가격리 지침을 전국에 발표했다. 또한 필리핀은 우리나라의 중앙재난대책본부와 같은 격인 정부합동기관(Inter-Agency Task Force for the Management of Emerging Infectious Disease, 이하 IATF)을 설치하고, 보건부 장관을 이 기관의 의장으로 임명함으로써 확산하는 질병에 대한 대응 체계를 수립했다(OSEC and DOH 2020/01/28).

한편, 필리핀 정부는 코로나19가 필리핀에서도 본격적인 확산세를 보이자 외부로부터의 바이러스의 유입을 차단하기 위한 정책을 펼쳤다. 비록 선제적인 조치는 아니었지만, 필리핀 정부는 가장 먼저 육·해·공 여행을 중단시키고, 국제선의 운항을 중지했다. 필리핀 정부는 중국, 마카오, 홍콩, 대만 등 코로나19 확진자가 나타난 국가에서 출발한 크루즈에 대한 입항을 불허하였다(IATF 2020/01/31). 실례로 싱가포르에서 출항하여 홍콩에 기항하였던 ‘웨스테르담호’는 코로나 바이러스의 위험성 때문에 필리핀에 정박하기를 희망하였지만, 정부는 이를 승인하지 않았다. 게다가 필리핀 정부는 14일 이전에 중국, 홍콩, 마카오에서 출항하였거나, 기항한 선박에 관해서는 필리핀의 항구에 정박 조차 허가하지 않을 것임을 발표하며, 바이러스의 해외 유입을 원천적으로 차단하고자 했다(OSEC and DOH 2020/02/04). 이는 일본 요코하

마에서 해상 격리된 ‘다이아몬드 프린세스호(Diamond Princess Cruises)’에서 집단 감염자가 출연한 것에 대한 학습효과라고 할 수 있다.

필리핀 정부는 해외로부터 바이러스 유입차단 그리고 개인위생에 대한 강조와 더불어 보다 체계적인 시스템을 구축과 치료시설의 확충에 심혈을 기울였다. 상원에서는 직역하자면 치유를 위한 공동의 협력을 뜻하는 바야니한법(Bayanihan to heal as one act)을 제정하여 대통령이 코로나19에 대응하는 데에 있어서 3개월 간 의회의 승인 없이 긴급 조치를 취할 수 있도록 힘을 실어주었다. 두테르테는 이에 호응하여 질병의 확산을 억지하고, 공동체의 안전에 부정적인 영향을 제한하는 국가적 행동수칙(National Action Plan, NAP)을 발표했다(Congress of the Philippines 2020/03/23). 특히 정부는 감염자와 감염 의심자에 대한 격리와 감시에 열을 올렸는데, 이는 3T(Test-Trace-Treat)정책실행과 일명 PDITRA⁷⁾ 정책으로 이어졌다(Kabagani 2020; Manila Bulletin 2020).

필리핀 정부의 코로나19 대응책 중 특기할만한 점은 ‘봉쇄’정책이다. 3월부터 확진자가 본격적으로 증가하자 두테르테 대통령은 공중보건 긴급상황(state of Public Health Emergency)을 선언하고(The President of the Philippines 2020/03/08), 코로나19 관련해 코드레드(Code Red) 2단계를 발표하면서 지역봉쇄에 대한 근거를 마련했다(IATF 2020/03/12). 이어 정부는 필리핀 북부 루손(Luzon)섬 지역에 지역봉쇄를 시행하면서, 필수적 업무가 아니면 수도 마닐라로의 왕래를 원천적으로 금지했다. 그리고 필리핀 정부의 루손 섬 봉쇄는 세계에서 가장 오랫동안 지역봉쇄(Enhanced Community Quarantine, ECQ)로 기록되고 있다(Makabenta 2020). 물론 공무원을 비롯한 필수적 인원은

7) PDITRA 프로그램은 예방(Prevention), 구금(Detention), 격리(Isolation), 치료(Treatment), 재통합(Reintegration), 뉴노멀 계획(Adopting to the New Normal)으로 구성된 필리핀 정부의 코로나19의 정부 대응 방식이다(Manila Bulletin 2020).

마닐라 출입이 가능했지만, 곧이어 대중교통까지 운행중지를 하면서 루손지역은 사실상 ‘중지(all stop)’ 상태가 되었다(IATF 2020/01/31).⁸⁾

한편, 두테르테는 2020년 6월부터 수도권 마닐라 지역 지역봉쇄를 해제하겠다고 발표했다. 필리핀의 정책 변화는 필리핀의 코로나19의 성공적 대응으로 상황이 나아져서가 아니라, 장기간 지속된 강력한 지역봉쇄정책이 야기한 경제침체와 빈민층의 빈곤 문제를 해결을 위해서였다(CNA 2020). 하지만 정부는 감염자의 지속적 증가 문제와 의료계의 권고에 따라서 8월에 다시 수도권 마닐라 지역을 중심으로 다시 지역봉쇄를 명령했다(GMA 2020/08/02).

3. 소결

베트남의 1차 시기부터 3차시기까지 코로나19 대응은 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 베트남의 코로나19 대응은 성공적이다. 각 시기마다 일정 기간 동안 신규 확진 사례가 발생하지 않았다. 둘째, 격리와 봉쇄로 인한 성과가 분명하다. 1차 시기에는 1만 명 규모의 지역사회 봉쇄와 학교 폐쇄 등의 표적 봉쇄가 이루어졌고, 2차 시기에는 감염 확산의 가능성이 있는 지역의 표적 봉쇄와 함께 전국적인 수준의 사회적 격리 조치를 실시했고, 3차시기 역시 표적 봉쇄와 함께 다낭시에 대한 사회적 격리 조치가 진행됐다. 셋째, 격리와 봉쇄뿐만 아니라 포괄적인 진단 검사와 함께 접촉 추적에 대한 역학 조사가 동반되었다. 넷째, 무엇보다도 정부의 대응 조치에 대해 국민들은 신뢰하고 이를 잘 따르는 행동을 보여주었다.

필리핀 역시 코로나19 확산을 방지하기 위하여 체계적으로 대응했다고 평가할 수 있다. 선제적이지는 않았지만 전염병 확산을 막기 위해

8) IATF 발표에 따르면 강화된사회격리(ECQ)에서는 생필품 구매를 제외한 대부분의 야외 활동이 금지됨으로써 대중교통까지도 이용이 제한된다. 결국 ECQ에서는 엄격한 사회적 거리두기가 실시되며, 필수적인 보건 서비스까지도 제한될 수 있다.

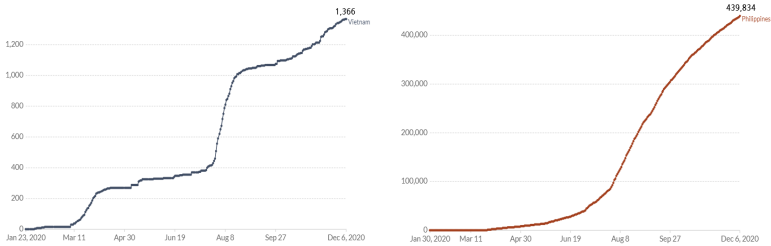
입국을 제한했고, 전담 기구를 설치하여 전염병 대응을 위한 유관기관 간 협력관계를 구축했다. 또한 지역봉쇄를 실시함으로써 전염병의 지역 간 전파를 막고자 하였다. 하지만, 다음과 같은 문제점이 발견되었다. 첫째, 대응과 조치가 시기적으로 늦었다. 둘째, 의료자원의 효율적인 배분과 역량 강화의 측면에서 문제점을 노출했다. 셋째, 무엇보다 정부의 방역 정책에 국민들의 자발적인 참여가 부족했다. 필리핀 정부는 세계에서 가장 긴 기간 동안 봉쇄정책을 실시했지만, 그 결과는 감염자의 급격한 증가와 경제침체의 이중고로 돌아왔다. 결국 정부 대응의 비선제적 대응과 시민들의 비협조로 인해 필리핀은 코로나19 대응에 사실상 실패했다.

IV. 비교분석

코로나19 감염의 양상

베트남과 필리핀의 대응 결과는 누적 확진자 수의 통계 지표로 확인된다. 아래 그림을 살펴보면, 베트남의 경우(왼쪽) 누적 확진자 수가 서서히 증가하는 구간과 급격히 증가하는 구간으로 구분된다. 앞서 살펴 보았듯이 베트남은 확진 사례가 증가하던 시기가 지나면 방역 조치를 통해 확진 사례 0명을 기록하는 등 시기별 방역 조치에 성공을 거두었다. 감염자의 수가 서서히 증가하는 시기는 해외 입국 사례에 해당한다. 반면, 필리핀의 경우(오른쪽) 3월 중순 이후부터 서서히 증가하기 시작한 후 4월 초부터는 급속도로 증가한 것으로 나타났다. 이 결과는 초기에 시의적절한 대응을 하지 못한 상황에서 확진 사례가 폭발적으로 증가하는 것으로 해석될 수 있다. 또한 이때부터 필리핀에서 검체 추출을 위한 키트와 감염 여부를 판단할 연구소가 늘어났기 때문에 확진자의 수가 증가했다고 판단해야 한다(Magsambol 2020).

〈그림 3〉 베트남과 필리핀의 누적 확진자 수(발병 초기 - 12월 6일)



주: 본 그래프를 제시하는 이유는 양국의 누적 확진자 수의 증가 추이를 비교 검토하기 위한 것이다. 양국의 누적 확진자 수의 격차가 크기 때문에 y축의 단위를 동일하게 설정하여 시각적으로 표현하기에는 한계가 있었다.

출처: Our World in Data. “What is the total number of confirmed cases?” <https://ourworldindata.org/covid-cases>(검색일: 2020.12.08.).

정부의 대응: 대응 체계, 시기, 지도자

베트남과 필리핀의 정치체제는 서로 다르지만 코로나19에 대응하기 위하여 일원화되고 확장성 있는 조직을 구축한 점은 유사하다. 중국에서 발병 사례를 확인한 후 베트남 총리는 2020년 1월 말에 곧바로 신종 코로나 바이러스로 인한 호흡기 감염병 예방 및 통제를 위한 국가지도위원회(이하 코로나19 감염병 예방 국가지도위원회)를 구성했다(Bo Y Te 2020/01/30).⁹⁾ 국가지도위원회는 보건, 재정, 정보통신, 외교, 국방, 공안 등 각 부처 혹은 기관의 차관과 부대표로 구성되었다.¹⁰⁾ 상임 기관은 보건부이고 위원장은 부총리다. 위원회에서 결정된 사안에 따라 관련 정책 등이 정부의 모든 부처를 통해 일괄적으로 시행되는 구조를 가진다. 그리고 각 지방의 성(province), 현(district), 사(commune) 급 지도위원회 역시 동일한 체계를 따른다.

필리핀에서는 코로나19 대응을 위한 기관 간 IATF가 구성되었고 보

9) 이 위원회의 설립은 2007년 제정된 전염병 예방 및 통제법(Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm)에 따른 것이다(백용훈 2020b, 71-72).

10) 단, 정보통신부는 예외로 장관이 위원으로 참여했다.

건부를 최고상임기관으로 두었다(The President of the Philippines 2014/05/26). 바이러스가 국내에 유입되기 전에는 보건부, 외교부, 내무부, 법무부, 그리고 노동부만이 IATF에 참여했다. 그런데 국내에서 공식 감염 사례가 확인되고, WHO가 팬데믹을 선언한 후에는 교통부, 관광부, 정보통신기술부 등 관계기관을 확대하고 정밀 검사와 격리 및 추적에 대한 대응 체계를 마련했다(OSEC and DOH 2020/01/31). 필리핀 정부는 보건부를 중심으로 유관기관 간 대책위원회를 구성하여 거시적인 계획을 수립하는 등 수평적 협력관계를 구축하는 동시에 지방정부와는 정보공유 시스템화의 일원화를 통해서 감염 사례와 의심 사례를 확인하는 등의 수직적 대응체계를 마련했다.

경제적 자원과 의료 수준

베트남과 필리핀의 인구 및 경제 수준은 유사하다. 두 국가는 약 1억 명의 인구를 보유하고 있고 중저소득국가(lower middle-income country)에 속한다. 베트남과 필리핀은 동남아시아에서 보편적건강보장(Universal Health Coverage, UHC)의 중간단계에 해당하는 국가이며, 지수는 약 64.3%이다. 두 국가는 국민들에게 의료서비스를 제공하기 위한 법률을 통과시켰지만 모든 시민들을 보장하는 것은 아니며, 공적 부문과 사적 부문의 혼합적 건강보험형태 그리고 재정부문의 불투명으로 인해 건강보험은 질적으로 취약성으로 보이고 있다.

두 국가의 보건지출비율과 보건의료 수준은 일정한 차이가 있다. 정부 보건지출비율의 경우 베트남이 필리핀에 비해 상대적으로 높은 수준이다. 베트남은 1986년 도이머이 이후 완전한 공공서비스체계(Fully public services system)에서 공공-민간 혼합공급체계(A mixed public-private provider system)로 전환했는데, 민간 의료공급 확대에 따라 공공의료기관의 경쟁력을 강화하기 위한 개혁을 추진 중이다. 반면, 필리핀 보건의료의 경우 사적 부문이 더 큰 비중을 차지한다. 비록

조사년도의 차이가 있지만, 의사 수와 간호사 수 등의 인력 확보 수준은 필리핀에 비해 베트남이 낮은 수준인 반면에 병상 수는 베트남이 더 높은 수준이다.

베트남은 코로나19 대응을 위하여 3천 명의 환자를 수용할 수 있는 의료시설을 신속히 확보했다. 뿐만 아니라 공의학연구소와 민간기업이 바이러스를 진단할 수 있는 키트를 개발하는 등 키트를 개발하는 기술적 역량 역시 발휘했다(Dharmaraj 2020; 김희숙 외 2020, 98). 반면, 필리핀은 검체를 추출할 진단 키트와 의료용품의 부족 그리고 감염 여부를 판단할 수 있는 연구소가 없었고 호주의 연구소에 의뢰하여 감염 여부를 판단했다(CNN Philippines 2020a). 게다가 3월 26일 기준 하루 사망자 7명 가운데 6명이 의사여서 충격을 준 바 있다(Bangkok Post 2020/03/26; Ratcliffe and Fonbuena 2020).

〈표 2〉 베트남과 필리핀의 경제 및 의료 수준

	경제 수준				보건지출비율 (%, 2014년 기준)		인구 1만 명당 보건의료 수준		
	GDP (2019, million\$)	GDP 성장률 (2019)	1인당 GDP (2019)	인구 (2019)	GDP 대비	정부총 지출 대비	의사수 (조사 년도)	간호사수 (조사 년도)	병상수 (조사 년도)
베트남	261.9	7.02	2,715	96,462,106	7.07	14.22	8.20 (2016)	14.32 (2016)	25.60 (2014)
필리핀	376.8	6.04	3,485	108,116,615	4.71	10.01	12.75 (2010)	22.25 (2010)	10.00 (2011)

출처: 세계보건기구(WHO), 세계은행(WB) 제공 데이터, 김희숙 외 2020 종합.

감염병의 경험: 역사

동남아시아는 상인, 이주 노동자 그리고 순례자들의 유출입으로 인해 전염병의 역학 교환 장소가 되었다. 2000년 이후 과학기술의 발전으로 인하여 인구 증가와 함께 인구 이동 속도 역시 빨라졌고, 신종바

이러스의 출현과 그 전염병 유행의 주기가 더욱 빈번해지고 있다(백용훈 2020). 비교 사례에 해당하는 두 국가의 경우 2000년대 이전에는 필리핀이 그리고 2000년대 이후에는 베트남이 감염병에 보다 심각한 피해를 입은 것으로 나타났다.

특히, 사스(SARS)의 경우 베트남에서는 63명의 감염과 5명의 사망 사례가 보고되었고(WHO 2003), 필리핀에서는 14명의 감염과 2명의 사망 사례가 확인되어 감염 발견 30개국 가운데 최저 감염사례로 기록되었다(Paris 2020). 베트남은 사스 이외에도 조류독감(H5N1), 신종인플루엔자A(H1N1), 지카(Zika) 바이러스, 그리고 최근 아프리카 돼지열병까지 경험하며 감염병에 대한 대응전략을 발전시켜왔다. 이에 따라 베트남 정부는 역학조사 인력을 양성하고 발병상황에 대비한 시나리오별 대응계획을 마련하는 등 꾸준한 준비를 진행해왔다(South China Morning Post 2020; 김희숙 외 2020, 100 재인용).

〈표 3〉 베트남과 필리핀의 감염병 발병 양상

		사스 (SARS) 2003-2004	인간감염 조류독감 (H5N1) 2004-2012	신종인플루엔자 (H1N1) 2005-	지카 (Zika) 바이러스 2016-2017
베트남	감염사례	63	127	10,791	232
	사망자수	5	64	53	-
필리핀	감염사례	14	-	5,212	57
	사망자수	2	-	30	-

출처: ECDC(2010/01/08), Hashimoto et al.(2016), Rappler(2017), WHO(2020) 종합

접촉 추적(contact tracing), 격리(quarantine) 방식, 봉쇄

베트남과 필리핀은 감염이 확산되는 지역을 선정한 후 표적 봉쇄(targeted lockdown)를 실시했다는 점은 유사하지만, 봉쇄 구역의 범위

와 그 기준은 서로 다르다. 특히, 베트남은 감염의 증상 유무가 아닌 감염의 역학적 위험도를 토대로 접촉 추적의 의심되는 사례를 식별하고 격리했다는 점에서 필리핀과 차이가 있다. 감염된 사람(F0)으로부터 F1(F0와 밀접하게 접촉했거나 감염된 것으로 의심되는 사람), F2(F1과의 밀접 접촉자, F3, F4 그리고 F5까지 밀접 접촉 정도를 추적한다 (Pollack et al. 2020). F1이 양성인 경우에는 의료시설에 격리된다. F1이 음성이면 정부가 운영하는 격리센터에서 14일 동안 격리된다. 그리고 F2 이상의 단계에 해당하는 밀접접촉자들은 14일 동안 집에서 자가 격리한다. 특히, 지역사회 감염과 전파 가능성을 확인한 경우에는 역학조사 결과에 따라 1만 명 규모의 사급(commune) 지역사회부터 150명 규모의 거리(streets) 구역을 봉쇄한 후 광범위한 진단 검사를 실시했다.

필리핀은 코로나19 확산 초기에는 바이러스 유입차단과 개인위생 안내에 주목했다. 하지만 감염자가 속출하기 시작한 후에 정부는 체계적인 시스템 구축과 실질적인 치료 확충에 중점을 두었고, 감염 사례와 의심 사례에 대한 격리와 감시(Person Under Investigation/PUI)에 집중했다. 앞서 언급했듯이 두테르테 필리핀 대통령은 바야니한법을 통해서 코로나19 관련 예산집행을 신속하게 진행할 수 있게 되었고, 국가적 행동수칙을 발표했다. 그리고 이를 기반으로 한 3T를 통해서 검사와 추적 관찰하고, 감염자와 감염의심자에 대한 관리를 실행했다.

필리핀의 봉쇄정책도 베트남과 같이 표적봉쇄를 실시했다. 예를 들어, 두 명 이상의 확진자가 바랑가이에서 나타나면 해당 바랑가이를 봉쇄하고, 2명 이상의 확진자가 다른 바랑가이에서 나타나면, 시(city)나 읍(municipality)을 봉쇄한다. 또한 두 명 이상의 확진자가 시 또는 읍에서 발생하면, 상급행정단위(province)를 봉쇄하도록 했다(IATF 2020/03/12).

필리핀 정부의 3T 정책은 접촉자를 효과적으로 추적(Contact Tracing) 및 감시하는 것을 목적으로 한다. 3T에서는 접촉자는 총 4단계로 분류

했는데, 먼저 대면접촉자와 신체접촉자로 나누고, 이를 다시 확진자를 적절한 방호복 없이 간호한 사람과 지역 위험에 따른 특수접촉자로 구분하였다. 접촉자 추적은 확진자 또는 감염의심자와 이틀 이내에 접촉한 모든 사람을 조사하여, 감염 검사를 실시하게 하였으며, 음성판단이 내려질 때까지 증세의 유무를 판단하는 형태로 진행됐다(OSEC and DOH 2020/02/05).

이때 접촉자 정보수집은 인구학, 지리적 정보(바랑가이)를 취합하여 접촉 일자, 만남의 순서, 증상의 유무를 포함한 개인정보까지 수집하도록 함으로써 향후 있을 수도 있는 지역감염전파를 사전에 차단하고, 적절한 예방조치까지 할 수 있도록 하였다. 특히 경로추적자에 대한 우선 순위를 의료종사자, 확진자, 확진자의 직장동료, 취약계층 순서로 구분함으로써 필리핀 정부가 보다 체계적이고, 신속하게 공동체의 보건확보에 힘썼다는 것을 알 수 있다.

접촉자 경로추적에 대해서는 지역 정부의 통솔에 따라 바랑가이 응급보건팀(Barangay Health Emergency Response Teams, BHERTs)이 접촉자 조사를 위한 팀을 구성하게 하였다. 또한 접촉자에 대해 내용은 필리핀 보건부 홈페이지에 게시하게 하여 어느 지역에서 감염자가 나왔는지를 알 수 있게 하였다.¹¹⁾ 접촉자 경로추적에 대한 중요성을 강조한 WHO의 조언을 받아들인 필리핀 정부는 효과적인 업무 수행을 위해 기초지방보건소장과 기초지방경찰서장을 대표로하는 지역접촉자 추적팀(Local Contact Tracing Teams, LCTT)를 구성했고(OSEC and DOH 2020/04/17), 곧이어 전염병 추적 프로그램 관리자와 경로추적에

11) 필리핀의 접촉자 경로 추적은 보건부의 홈페이지에 게시하였지만, 감염자의 수와 감염지역만 알 수 있도록 하였으며, 개인정보에 관한 내용은 공중에 공표하지 않았다. 한편 필리핀 보건부는 WHO와 함께 접촉자 경로를 파악하기 위해 ‘COVID KAYA’, 그리고 민관합작으로 ‘STAY SAFE’라는 어플리케이션을 제작 및 보급하였다. 이로써 감염자와 감염지역에 대한 정보는 물론 자가격리자에 대한 감시와 감독을 할 수 있도록 하였다.

관한 교육이수자를 포함시킴으로써 COVID-19 특수전담팀으로 확대 편성하였다. 이 팀에는 광역지방 경찰과 군대까지 포함시켜서 NTF (National Task Force, NTF)를 발족했다. 이로써 정부가 감염 여부를 확인한 뒤 두 시간 이내에 감염자와 감염예상자의 경로추적 및 격리를 보단 신속히 진행할 수 있게 됐다(OSEC and DOH 2020/05/08).

국가의 규율: 메시지

코로나19 대응에 관한 국가의 규율은 베트남과 필리핀에서 모두 강도 높게 진행되었고, 바이러스에 대한 경각심을 가지게 만들었지만 구체적인 메시지와 전달 방식은 서로 달랐다. 베트남은 국민들의 단결과 함께 이를 이끌어 낼 수 있는 수사학적 용어와 표현에 중점을 두었지만, 필리핀은 시민들의 참여를 강제했다는 점에서 차이가 있다. 베트남 총리는 중국에서 감염병이 발생했다는 사실을 확인한 초기부터 “전염병에 대항하는 것은 적을 물리치는 것과 같다(chống dịch như chống giặc).”라는 메시지를 통해 바이러스와의 싸움을 전쟁으로 규정하고 상황의 심각성을 일찍부터 국민들과 공유했다(Dang Cong San Viet Nam 2020/04/02). 베트남 공산당은 “바이러스에 대항하기 위하여 마음을 함께하고 힘을 합친다(Chung sức, đồng lòng chống dịch).”라는 메시지를 강조했고(Cong An 2020), 보건부는 손 씻기 등 방역 지침에 관한 내용을 이해하기 쉽게 영상으로 담은 코로나19 예방을 위한 노래(코로나 싫어, Ghen cô Vy)를 배포했다.¹²⁾

이와 함께 베트남 정부는 모바일을 통한 감시 및 건강관리 규율을 강화했다. 보건부는 모비폰(MobiFone)과 협력하여 NCOVI 어플리케이션을 출시했다. NCOVI는 감지된 사례 및 감염 집단의 지도가 포함되어 있고, 사용자가 자신의 건강 상태를 선언하고 의심되는 사례를 보고

12) YouTube, Ghen Co Vy - Official English Version | Corona virus Song | Together we #EndCoV“ <https://www.youtube.com/watch?v=wGoodWEtV8c> (검색일: 2020.12.01.).

하며 격리된 사람들의 실시간 이동을 확인할 수 있다. 이를 통해 시민들에 의한 접촉 추적이 가능했고, 질병 전파 속도를 늦추는 데 도움이 되었다(Nortajuddin 2020). 사람들은 의심스러운 상황이 발견될 경우 즉시 주변 이웃이나 공안에 보고하는 연락망이 전국적으로 촘촘하게 형성되어 있다.

한편, 필리핀 대통령은 마약과의 전쟁(War on Drugs)을 선포했을 때와 마찬가지로 억압적으로 시민들의 참여를 강제했다. 두테르테는 코로나19 정부 정책에 참여하지 않으면 “총살(shoot to kill)”하겠다고 공공연히 말했다. 이는 정부의 코로나19 대응 과정에 불복종할 시에 강력한 공권력을 발휘할 것이라는 대국민 경고이자 협박이었다. 실제로 권위주의적 국가정책 실행은 메트로 마닐라에서만 이동제한 명령과 봉쇄정책을 어긴 17,000여 명이 구금으로 이어졌고, 이는 공중보건의 위협이라는 이름으로 현재에도 비인도적 처벌이 자행되고 있다(Olano 2020). 또한 두테르테 대통령이 강압적인 봉쇄정책담화를 발표한 후에 민다나오에서 일반 시민이 경찰의 총격으로 사망한 사건이 발생했다. 피해자는 63살의 노인이었으며, 김문소에서 마스크를 착용하지 않았다는 이유로 보건담당 공무원과 실랑이를 벌이다 신고를 받고 출동한 경찰에게 노인이 총격을 받아 숨졌다(Gallardo 2020).

필리핀도 베트남과 마찬가지로 모바일을 통한 감염자와 감염의심자에 대한 감시를 강화했다. 필리핀의 과학기술부에 따르면 지역감염이 증가하던 시기에 여러 종류의 모바일 어플리케이션을 제작 배포했다. 추적관찰을 위해 BirdsEye와 QVID, PH 그리고 WeTrace가 제작되었고, 개인의 건강평가와 모니터를 위한 ENDCov와 COVID-19 SCAN: Screening, Assessment, Networking가 배포되었다(DOST 2020/04/28). 이밖에도 일로일로(Iloilo)와 다바오(Davao) 등 지방자치단체 수준에서도 코로나19 관련 어플리케이션을 제작 보급하기도 했다(Sunstar Iloilo 2020).

한편 필리핀은 현재 여러 어플리케이션의 중복을 피하기 위해서 정부 주도로 ‘Stay Safe’라는 어플리케이션을 보급하며, 모바일 어플리케이션 사용의 일원화를 하고 있다. Stay Safe는 접촉 추적을 위한 시스템은 물론 감염자가 있는 보건시설 정보는 물론 감염자의 일터와 대중교통 이용 장소 등의 정보까지 제공한다(Punzalan 2020).

사회적 반응: 내면화와 행동

국가의 규율에 대한 베트남 국민들의 반응은 전국적인 동참으로 나타났다. 이에 대한 근거는 전국 52개 성(province)을 대상으로 베트남 사진작가협회가 개최한 코로나19 방역 사진전의 자료를 통해 확인할 수 있다. 각 사진은 전염병 방역 지도, 전염병 예방 참여, 전염병 대응을 위한 인민의 반응을 담았고 일부 사진은 홈페이지에 게시되어 있다. 주요 사진들에 대한 설명은 다음과 같다(Bao Chinh Phu 2020).

유럽발 확산 이후 베트남 총리가 4월 1일부터 전국적인 수준의 사회적 거리 조치를 발표했을 때 하노이를 포함한 전국의 거리에서 오토바이와 사람들이 이동하는 모습은 거의 찾을 수 없었다. 보건부의 방역 수칙을 준수하는 여러 기관에서 나타났다. 대표적으로 하노이에 있는 초등학교에서는 수시로 열을 체크하고, 마스크를 착용하고, 손을 씻고 소독제를 바르는 모습이 관찰되었다. 봉쇄 구역으로 지정된 경우 최소 14일 간 바리케이드(Barricade)와 공안의 지속적인 감시가 이루어졌지만 주민들은 구역 내에서 가족 혹은 이웃 주민들과 함께 힘든 시기를 이겨내고, 격리가 해제되는 날 사람들은 국기를 들고 나와서 바이러스를 극복해냈다는 성취감을 표현했다. 무엇보다도 하노이와 다낭 등에서는 ‘무료 쌀 자판기’가 등장했다. 코로나19로 인해 생활고를 겪는 주민들을 위하여 자선가 등의 쌀 기부를 토대로 만들어진 것이다. 그리고 그 속에서 질서가 발견되었다. 주민들은 사회적 거리두기를 위해 2m

간격으로 줄을 섰고 쌀을 받기 전에는 소독제로 손을 깨끗이 씻었다. 사진 속의 모습은 하노이와 호치민시 등 대도시에서 코로나19에 대응하는 시민들의 행동과 생활 세계의 모습에 주목한 연구들(Earl 2020; Nguyen 2020; Pham 2020)을 통해서도 확인할 수 있다.

필리핀 국민들의 국가 규율에 대한 반응은 시간이 흐름에 따라서 변화했다. 전염병에 대한 두려움이 극에 달했던 초기에 정부의 사회적 거리두기와 봉쇄정책에 비교적 잘 참여했다. 필리핀 언론은 현지 사회조사 연구원(the Social Weather Station/SWS)의 조사 결과를 보도하면서 수도권 마닐라 지역에서 마스크 쓰기과 사회적 거리두기가 대체로 잘 지켜지고 있다고 보도했다(Ranada 2020). 특히 시민들의 접촉이 가장 많은 식료품점과 대규모 쇼핑센터에서도 얼굴마스크(facial mask)와 마스크를 착용하지 않으면 출입을 제한하는 등 일상생활에서도 공중보건을 위한 실천들이 나타났다(Baron 2020).

하지만 세계에서 가장 긴 봉쇄정책으로 경제침체와 빈민층의 삶이 어려워지자 전혀 예상하지 못했던 사건들이 발생했다(Heydarian 2020). 루손 섬의 칼로오칸(Calocan)지역에서 두 명의 인쇄업체 직원이 코로나19 음성결과지(fake certificate for Covid-19)를 판매하다가 경찰에 붙잡혔다(Pulta 2020). 문제는 가짜 증명서 사건이 하나의 일탈 사례가 아니라 필리핀의 도처에서 발생하고 있다는 점이다. 필리핀 정부는 9월까지 46명이 가짜증명서와 관련되어 체포되었다고 밝혔다(Recuenco 2020). 이뿐만이 아니라 독일의 한 언론은 필리핀 빈민층에 대한 기획보도에서 필리핀 정부의 루손섬 봉쇄정책으로 일자리를 잃은 빈민층이 생존을 위해 쓰레기통을 뒤지며 살아가며, 또한 이들이 당국의 눈을 피해 밤늦게 거리를 배회하는 것을 보도하면서, 봉쇄정책의 실효성을 지적했다(Brunnersum 2020). 가짜증명서의 등장과 빈민층의 봉쇄정책 불이행은 코로나19 정책의 내면화 또는 규율의 기능적 전환을 거부하거나, 거부할 수밖에 없는 필리핀 상황을 단적으로 보여준다.

〈표 4〉 분석 결과: 베트남과 필리핀의 맥락 대조

주요 변수			베트남과 필리핀의 대조
원인변수(x)	정부의 대응 체계	구성, 기능, 역할	유사
		시기	상이
		지도자	유사
	경제적 자원과 의료 수준	1인당 GDP	유사
		국가 GDP 중 보건 재정	상이
		보건인력	상이
		UHC 지수	유사
	감염병의 경험(역사)	2000년대 이전과 이후 감염병	상이
	감시 체계와 방식	접촉 추적	유사(초기) → 상이
		격리	
		봉쇄	
국가의 규율	메시지	상이	
사회적 반응	내면화와 행동	상이	
설명현상(y)	코로나19 감염의 양상		상이

자료: 분석 결과를 토대로 저자 작성.

V. 감염병 시기 국가의 역할: 규율과 방역체계의 효과성 그리고 사회적 맥락

차이법을 이용하여 베트남과 필리핀의 사례를 대조한 결과는 다음과 같다. 종속변수, 즉 코로나19 감염의 양상은 베트남과 필리핀에서 극명한 차이로 나타났다. 베트남의 경우 시기마다 지역사회에서 신규 확진 사례가 없는 공백기가 존재하는 반면, 필리핀에서는 누적 확진자의 폭발적 증가가 발생했기 때문이다. 이 수치는 방역의 성공과 실패를 단적으로 보여주는 증거다. 그리고 이러한 결과에 영향을 줄 수 있는

원인 가운데 상이점이 발견된 독립변수는 정부 대응의 시기, 보건 재정과 인력, 감시 체계와 방식, 국가의 규율, 감염병의 경험, 그리고 사회적 반응이다.

베트남과 필리핀의 두 사례에서 살펴보았듯이 감염병을 관리하기 위해서는 보건 재정과 인력 그리고 감염병의 경험 변수 역시 중요하다. 하지만 감염병의 위기 대응과 관리를 위해서는 무엇보다도 방역 체계가 중요하다. 즉, 해당 국가가 처한 경제 및 의료 환경의 수준에서 위기 상황에 적합한 조치를 얼마나 적절하게 그리고 어떠한 방식으로 실시할 것인가를 고민해야 한다. 정부 대응의 시기와 관련하여 선제적 조치 역시 중요하지만 동시에 감염이 시작되고 증가하는 상황에서 적절한 대응 방식 역시 중요하다. 베트남은 유사한 인구 및 경제적 자원을 가진 필리핀을 포함하여 전 세계 다른 선진국에 비교하더라도 우수한 방역의 성과를 보여주었다. 이러한 방역 체계가 작동하는 데 있어서 핵심은 전략과 정책을 만들고 작동시키는 주체, 즉 국가의 규율과 이러한 규율이 확산되는 방식이었다.

앞서 이론적 논의에서 언급한 바와 같이 푸코는 규율의 기능적 전환, 규율 구조의 확산, 그리고 규율 메커니즘의 국가 관리가 사회의 여러 역량을 강화시키는 것이라고 주장한다. 푸코가 일망감시장치를 통해 강조하는 점은 바로 감시자와 감시를 당하는 자의 구조다. 감시하는 자는 감시당하는 자를 볼 수 있는 반면 감시당하는 자는 감시하는 자를 볼 수 없고, 감시당하는 자는 항상 감시 체계 속에 있다고 생각하기 때문에 규율의 내면화 과정이 이루어진다는 것이다. 푸코는 이러한 국가 규율을 통해 사회의 역량이 강화될 수 있다고 주장한다. 그렇다면, 코로나19의 성공적인 대응을 보여준 베트남의 상황은 어떻게 이해할 수 있을까?

베트남의 지도자와 보건 당국은 코로나19 상황을 엄중하게 받아들였고 바이러스를 ‘적’으로 규정하는 등 방역에 가장 집중했다. 또한 국

가는 국민들이 단결할 수 있는 메시지(규율)를 전달했다. 정부는 이 메시지를 통해 다양한 사회집단과 국민들에게 감염병의 경험을 상기시켰고, 전쟁에 준하는 위기상황으로 의식화했다. 그리고 의식화는 인민들의 적극적인 참여를 바탕으로 내면화(규율의 기능적 전환)로 이어졌다. 베트남에서 불안과 공포의 인식과 그 대상은 초기에는 감염병 그 자체에 있었고, 이후에는 방역 수칙을 지키지 않는 확진자에게로 옮겨갔다(규율 구조의 확산). 그리고 이러한 규율 구조의 확산은 정부가 확진 사례와 감염 의심 사례 식별을 위한 포괄적인 접촉추적과 진단검사 실시를 가능하게 했으며, 격리 및 봉쇄 조치 역시 인민들의 큰 반대 없이 이루어졌다(규율 메커니즘에 의한 국가관리). 그리고 결국 베트남은 이러한 메커니즘을 통해 방역에 성공할 수 있었다.

푸코는 일망감시장치를 통해 시스템이 잘 갖추어져 있으면 지도자는 물론이고 사회구성원이 누구든 중요하지 않다고 강조한다. 감시의 양식에 해당하는 규율이 다른 모든 양식들 속으로 스며들어 권력의 효과를 나타나게 하기 때문이다(푸코 2003, 332). 가시적으로 드러나는 베트남의 대응은 이러한 푸코의 주장을 뒷받침한다. 사회주의 국가에서 공산당 지도부와 방역 당국이 강제성을 동원하여 바이러스 방역에 성공한 것으로 간주할 수 있다.

그렇다면, 과연 규율이 국민의 요구와 맥락에 부합하지 않는다면 어떠한 일이 발생할까? 필리핀의 사례에서 이러한 상황을 관찰할 수 있다. 필리핀의 경우 방역 체계는 잘 갖추었지만 그 대응이 상대적으로 늦었고, 대통령의 메시지를 국민들이 수용하고 공감하는 내면화의 과정으로 이어지지 못했다. 이러한 상호작용의 부재로 인하여 필리핀 사회에 적합한 대응 메커니즘을 적시에 시행하지 못했다. 필리핀 정부는 메트로 마닐라 지역에 봉쇄 정책을 내렸지만 빈곤층의 과밀도 거주 형태를 고려하지 않았기 때문에 개인 간 전염보다 가족 간 전염을 확산시켰다. 게다가 공중보건 의식 부재, 팬데믹 상황에서 경제침체와 실직 문

제 등으로 인해 시민들의 정부정책에 대한 자발적인 참여가 부족했다.

언론도 필리핀 정부의 코로나19 대응에 있어서 몇 가지 치명적인 오류가 있었다고 지적했다. 그것은 중국과의 관계를 지나치게 의식해 적기에 국경선을 닫지 못한 것, 과밀도 거주 형태와 빈곤층을 고려하지 않은 봉쇄정책, 그리고 성급한 봉쇄해제이다(Beltran 2020; The Washington Post 2020). 무엇보다도 봉쇄정책이 빈곤층의 생존 문제와 결부되어 있음에도 불구하고 국가의 강압적이고 통제적인 규율을 지속함으로써 가짜 서류 등장과 일용직의 실직 문제를 야기했다. 국가의 규율은 필리핀의 맥락에 부합하지 못했고 규율의 기능적 전환으로 이어지지 않았다. 규율의 기능적 전환이 이루어지지 않은 상황에서 규율의 사회적 확장은 요원했고, 결국 필리핀은 코로나19 방역에 실패했다.

한편, 베트남과 필리핀의 코로나19 대응에 관한 비교 분석은 푸코의 주장에 대한 한계를 지적할 수 있다. 푸코는 시스템의 작동을 강조하지만 시스템을 작동하게 만드는 그리고 이를 받아들이는 행위자의 속성에 대해서는 관심을 두지 않는다. 다시 말해, 푸코는 행위자를 공통된 속성으로 가정하고 있으며 이 때문에 사회 전체의 다양성을 설명할 수 있는 거시적인 입장과 시각이 부족하다. 그리고 감시를 당하는 자는 감시자가 운영하고 관리하는 시스템이 어떤 것인지 알지 못한다고 설명한다. 예를 들면, 일망감시장치가 정상적으로 작동될 경우 학교, 병원, 교도소 등에서는 모두 같은 원리에 따라 감시자와 감시를 당하는 자로 구분된다는 것이다. 베트남에서 규율이 확산되는 과정에서 중요한 점은 바로 다양한 이해관계를 가진 행위자가 모두 합의된 일치, 즉 국가에 대한 믿음과 자부심을 가지고 있었다는 점이다. 이 때문에 베트남 사람들은 감시 그리고 사회적 격리와 봉쇄를 당하면서도 바이러스를 극복해낼 수 있다는 희망과 정부의 대처에 대한 신뢰를 가지고 있었다. 영국 여론조사기관인 YouGov가 실시한 정부의 코로나19 대응에 관한 인식 조사 결과에 따르면, 세계 26개국 중 베트남이 가장 높은 수준(11월

23일 기준 베트남 92%, 필리핀 63%)으로 나타났다(YouGov 2020).¹³⁾

이러한 점에서 스콧의 통찰력은 주목할 만하다. 푸코가 강조하는 규율의 기능적 전환이 이루어지게 하기 위해서는 규율과 사회적 요소 간의 상호작용이 반드시 필요하고, 이를 위해서는 사회적 맥락을 이해하는 것이 중요하다. 국가의 감시와 통제 그리고 격리와 봉쇄를 당하는 상황에서 베트남과 필리핀 국민들은 동일한 환경적 상황에 처했지만, 필리핀 국민들은 약자의 대상이 된 반면 베트남 국민들은 오히려 역량이 강화되는 현상이 나타났다. 규율 자체는 강제할 수 있다. 하지만 필리핀의 사례가 보여주듯이 사회적 맥락을 고려하지 않은 규율의 실행과 시스템의 작동은 곧 통제가 아닌 강제가 된다. 이러한 강제 속에 작동하는 시스템은 무의미하다(대표적인 예를 들면, 필리핀은 국가 내 맥락을 고려하지 않은 채 WHO 지침이나 보편화된 보건 수준의 방침을 그대로 따랐다.). 필리핀은 코로나19 사태에 대응하기 위해 가독성을 높이는 작업인 표준화와 단순화를 시도했지만, 현장에 기초한 지식과 지혜를 배제하는 권위주의적인 계획으로 인하여 그 결과는 실패로 귀결됐다.

국가의 감시와 통제가 무조건적인 비판의 대상이 될 수는 없다. 그리고 코로나19라는 전례 없는 감염병 위기 상황에서는 더욱 그러하다. 민주주의와 권위주의 체제와 관계없이 사회적 맥락을 고려하지 않은 시스템의 작동은 곧 통제가 아닌 강제가 될 수 있으며, 반대로 강압적이고 강제적인 조치를 하더라도 사회구성원들과 일치된 규율을 강조할 경우 구성원들은 국가를 따르고 순응하며 결국에는 사회적 역량이 강화될 수 있다. 결국 감시와 통제의 상황이나 그 강도가 아니라, 국가가 국민들의 인식과 요구와 얼마나 부합하는 체제를 작동시킬 수 있는가가 중요한 문제이자, 이것이 곧 국가의 역량이 될 수 있다.

13) 필리핀의 경우 두테르테에 대한 국민들의 지지도 역시 91%로 상당히 높지만 설문 조사 방법의 문제와 함께 코로나19와 지도자에 대한 신뢰도는 별개의 문제라는 해석이 있다(Palatino 2020).

VI. 결론과 함의

이 연구는 푸코의 일망감시체제와 스콧의 지역사회 맥락을 강조하는 연구를 조합하여 베트남과 필리핀 두 국가의 코로나19의 대응 사례를 살펴보았다. 그리고 두 국가 사례를 비교하면서 무엇이 국가방역 정책의 성패를 가름하는 주요 변수인지를 확인해보았다. 베트남은 방역에 가장 집중했다. 의료 자원이 제한적인 국가에서 그리고 사스(SARS) 이후 지속된 감염병의 위기 상황에서 불가피한 선택이었다. 따라서 감염된 사람들을 명확하게 식별하기 위하여 선제적 조치를 감행했고, 높은 수준의 테스트를 실시했으며 확진자를 엄격하게 격리하는 것이 주요 전략이었다. 그리고 이러한 방역 지침에 대해 국민들은 동의하고 적극적으로 참여했다. 반면 필리핀은 방역 체계는 잘 갖추었지만, 그 대응이 상대적으로 늦었고 필리핀 사회에 적합한 대응 메커니즘을 시행하지 못했다. 특히, 국가의 규율이 필리핀 사회의 맥락과 부합하지 못하면서 규율의 기능적 전환과 사회적 확산으로 이어지지 못했다.

베트남에서 국가적 규율에 전 국민적 동의와 사회적 참여가 이루어진 이유는 다음과 같다. 첫째, 정부가 신속하고 선제적인 방역정책을 펼쳤다. 둘째, 정부는 방역과 관련된 규율을 적절한 메시지를 통해서 국민들에게 내면화시키는 데에 성공했다. 셋째, 국민들은 국가 규율이 기능적 전환으로 이루어진 상태에서 사회적 확산으로 이어짐으로써 국민들의 적극적인 참여로 이어졌고, 결국 국가의 방역정책은 성공적이었다.

반면 필리핀은 방역을 위한 국가 시스템의 구축과 효율성을 향상시키는 데에는 성공했다. 하지만 국가가 방역정책과 관련해 내놓은 메시지는 억압과 강제였고, 이 메시지는 국민들이 규율을 내면화하도록 만드는 데 실패했다. 규율의 내면화가 이루어지지 않은 상황 속에서 국가가 강제한 규율은 사회적 확산으로 연결되지 않았으며, 오히려 국민들

은 국가의 방역정책에 대해서 거부반응을 일으켰다. 특히나 필리핀 사회의 사회적 맥락을 고려하지 않은 국가의 규율은 방역정책에 치명적인 악영향을 끼치게 되었고, 결국 필리핀의 코로나19 대응은 실패로 귀결되고 말았다.

베트남의 사례처럼 높은 수준의 테스트, 엄격한 격리 조치와 폐쇄가 코로나 바이러스 방역에 가장 효과적일 수 있다. 하지만 필리핀처럼 테스트 역량증진과 봉쇄정책이 방역의 실패로 판명 난 것을 보면 단순히 국가의 방역 역량 강화가 모든 국가에 통용되거나 전략적 요구 사항이 될 수는 없다. 이 연구에서는 방역을 위한 시스템도 중요하지만, 그 체계가 효과적으로 작동하도록 만드는 데 있어서 국가 지도자의 리더십, 효과적인 의사소통을 통한 규율의 기능적 전환, 그리고 사회적 확장이 중요하다는 점을 강조했다. 단, 이러한 메커니즘은 국가(혹은 지역)적 맥락에 따라 다르게 작동될 수 있을 것이다. 결국 전례 없는 팬데믹 상황 속에서 국가의 역량이란 어떠한 규율을 제시하는가가 아니라, 규율을 ‘어떻게’ 작동시켰는지에 달려있다.

투 고 일: 2020년 12월 08일

심사완료일: 2021년 02월 16일

게재확정일: 2021년 02월 16일

참고문헌

- 김기덕. 2020. “신자유주의, 관리주의 그리고 사회복지: 푸코의 통치성 이론을 중심으로.” 『한국사회복지학』 72(2): 181-200.
- 김용학·임현진. 2000. 『비교사회학: 쟁점, 방법 및 실제』. 서울: 나남출판.
- 김중호. 2020. “싱가포르 코로나19 대응: 감염의 재확산과 이주노동자 문

제.” 『웹진 서강동연』 3: 15-32.

김희숙 · 김다혜 · 김현경 · 양영란 · 유민지 · 전제성. 2020. “코로나19에 맞선 동남아의 대응: 초기 대처과정의 잠정적 함의.” 『아시아연구』 23(2): 75-116.

백용훈. 2020a. “베트남의 코로나19 대응과 한국-베트남 관계 격상을 위한 제언.” 『웹진 서강동연』 3: 1-14.

백용훈. 2020b. “베트남의 코로나19 대응: 감염병 위기관리체계를 중심으로.” 『동남아시아연구』 30(4): 49-103.

엄은희. 2020. “재난관리 관점에서 본 필리핀의 코로나19 대응에 관한 비 판적 분석.” 『동남아시아연구』 30(4): 145-189.

육수현. 2020. “‘전쟁 같은’ 베트남의 코로나19 대응: 극단적이면서도 합 리적인.” 『동남아시아연구』 30(3): 55-98.

전제성. 2020. “코로나19와 동남아시아: 특집 기획 서설.” 『동남아시아연 구』 30(3): 1-19.

푸코, 미셸. 오생근 옮김. 2003[1975]. 『감시와 처벌: 감옥의 역사』. 서울: 나남.

Bao Chinh Phu. 2020. “Triển lãm ảnh ‘Việt Nam phòng, chống dịch COVID-19’[베트남 코로나19 방역 사진전].” June 27.
<http://baochinhphu.vn/Utilities/PrintView.aspx?distributionid=399147>(검색일: 2020.11.28.).

Baron, Gabriela. 2020. “Social distancing, wearing of face masks observed in malls in day 2 of MECQ.” *Manila Bulletin*. May 27.
<https://mb.com.ph/2020/05/17/social-distancing-wearing-of-face-masks-observed-in-malls-on-day-2-of-mecq/>(검색일: 2020.11.31).

Beltran, Michael. 2020. “The Philippines’ Pandemic Response: A Tragedy of Errors.” *The Diplomat*. May 12.
<https://thediplomat.com/2020/05/the-philippines-pandemic-response-a-tragedy-of-errors/>(검색일: 2020.12.03).

Bo Y Te. 2020/01/30. “Quyết định số 170/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ : Về việc thành lập Ban Chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của vi rút Corona gây ra[총리 결정: 신종 코로나 바이러스에 의한 급성 호흡기 감염 예방 및 통제를 위한 국가 운영위원회 설립].”

https://moh.gov.vn/web/dich-benh/cac-van-ban-chi-dao-cua-dang-nha-nuoc/-/asset_publisher/zRev3D15XCJB/content/quyet-inh-so-170-q-ttg-cua-thu-tuong-chinh-phu-ve-viec-thanh-lap-ban-chi-ao-q-uoc-gia-phong-chong-dich-benh-viem-uong-ho-hap-cap-do-chung-moi-cua-vi-ru?inheritRedirect=false(검색일: 2020.11.15).

_____. 2020/03/31. “Thủ Tướng Chỉ Thị: Cách Ly Toàn Xã Hội từ 0 giờ 1/4 trên Phạm Vi Toàn Quốc[총리 지시: 전국적 범위로 4월 1 일 0시부터 사회 전체 격리].”

https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/thu-tuong-chi-thi-cach-ly-toan-xa-hoi-tu-0-gio-1-4-tren-pham-vi-toan-quoc(검색일: 2020.11.27).

_____. 2020/04/04. “Hướng Dẫn Thực Hiện Chỉ Thị 16/CT-TTg về Cách Ly Xã Hội[사회적 격리에 관한 지시 실현을 지도하다].”

https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/huong-dan-thuc-hien-chi-thi-16-ct-ttg-ve-cach-ly-xa-hoi(검색일: 2020.08.31).

_____. 2020/02/26. “Quyết định số 648/QĐ-BYT Ngày 26/02/2020 Về Việc Công Bố Hết Dịch COVID-19 trên Địa Bàn Tỉnh Khánh Hòa[카인호아성에서 코로나19 종결에 관한 공포].”

https://moh.gov.vn/web/dich-benh/van-ban-chi-dao-dieu-hanh/-/asset_publisher/F4EbfqhQQIIG/content/quyet-inh-so-648-q-byt-ngay-26-02-2020-ve-viec-cong-bo-het-dich-covid-19-tren-ia-ban-tinh-kh-anh-hoa(검색일: 2020.11.30).

- Briskey, MARK F. 2020. "Protecting political leaders from Covid-19." *The Interpreter*. October 3.
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/debate/good-government-bad-government-politics-public-health>(검색일: 2020.12.02).
- Brunnersum, Melissa Sou-Jie Van. 2020. "Coronavirus: Vulnerable Filipinos fight for survival during lockdown." *Deutsche Welle*. April 27.
<https://www.dw.com/en/coronavirus-vulnerable-filipinos-fight-for-survival-during-lockdown/a-53258915>(검색일: 2020.11.31).
- Busby, Josh. 2020. "State, Regime, Government, and Society in COVID-19 Response: Establishing Baseline Expectations." *Duck of Minerva*. March 17.
<https://duckofminerva.com/2020/03/state-regime-government-and-society-in-covid-19-response-establishing-baseline-expectations.html>
(검색일: 2020.11.20).
- Capano, Giliberto., Michael Howlett, Darryl S.L. Jarvis, M. Ramesh and Nihit Goyal. 2020. "Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses." *Policy and Society* 39(3): 285-308.
- CNA. 2020. "Philippines' Duterte eases lockdown in capital from Jun 1." May 28.
<https://www.channelnewsasia.com/news/asia/covid-19-philippines-duterte-eases-lockdown-manila-june-12780408>(검색일: 2020.11.31).
- CNN Philippine. 2020a. "PH acquires confirmatory test kit for novel coronavirus." January 29.
<https://cnnphilippines.com/news/2020/1/29/Novel-coronavirus-confirmatory-test-kits-primers-RITM.html?fbclid=IwAR15mP2ZC2>

FAt0u7ilqa6rcXX_okjqF4HQRe0_zrBrJ1hCyr4y5MQLaO9g
(검색일: 2020.10.20).

_____. 2020b. “Duterte not keen on banning travel to
China amid coronavirus scare.” January 29.

<https://cnnphilippines.com/news/2020/1/29/duterte-on-china-travel-ban.html> (검색일: 2020.10.28).

Cong An. 2020. “Chung sức, đồng lòng vượt qua dịch bệnh Covid-19[코로나19 감염병을 극복하기 위하여 힘과 마음을 모으다].” March 30.
http://congan.com.vn/tin-chinh/chung-suc-dong-long-vuot-qua-dich-h-benh-covid-19_90067.html(검색일: 2020.12.02).

Congress of the Philippines. 2020/03/23. Republic act 11469. “An Act Declaring the Existence of a National Emergency Arising From The Coronavirus Disease 2019(Covid-19) Situation and a National Policy in Connection Therewith, And Authorizing the President of The Republic of the Philippines For a Limited period and subject to restrictions, to exercise powers necessary and proper to carry out the declared national policy and for other purposes.”

<https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2020/03mar/20200324-RA-11469-RRD.pdf>(검색일: 2020.12.03).

Dang Cong San Viet Nam. 2020/04/02. “Chống dịch như chống giặc.”

<https://dangcongsan.vn/tieu-diem/chong-dich-nhu-chong-giac-551842.html>(검색일: 2020.12.02).

Dharmaraj, Samaya. 2020. “Vietnam Scientists Create COVID-19 Test Kit.” *OpenGov Asia*. March 20.

<https://www.opengovasia.com/vietnam-scientists-create-covid-19-test-kit/>(검색일: 2020.11.28).

Domingues, José Mauricio. 2020. “From global risk to global threat: State capabilities and modernity in times of coronavirus.” *Current*

Sociology. November.

<https://doi.org/10.1177/0011392120963369>.

DOST(Department of Science and Technology). 2020/04/28. "PH App Developers Fight COVID-19 with Online Innovations."

<https://www.dost.gov.ph/knowledge-resources/news/67-2020-news/1806-ph-app-developers-fight-covid-19-with-online-innovations.html>(검색일: 2020.12.03).

Earl, Catherine. 2020. "Living with Authoritarianism: Ho Chi Minh City during COVID-19 Lockdown." *City & Society* 32(2)

<https://doi.org/10.1111/ciso.12306>(검색일: 2020.11.22).

ECDC. 2010/01/08. "ECDC Daily Update" (PDF). European Centre for Disease Prevention and Control(검색일: 2020.12.02).

Fukuyama, Francis. 2020. "The pandemic and political order." *Foreign Affairs* 99(4): 26-32.

Foucault, Michel. 1975. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (French: Surveiller et punir : Naissance de la prison). New York: Vintage Books.

_____. 2006. *History of Madness*. Jean Khalfa ed. Jonathan Murphy trans. London and New York: Routledge.

_____. 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977 - 1978*. Michel Senellart et al., eds. Graham Burchell trans. New York: Palgrave Macmillan.

Gallardo, Froilan. 2020. "Police Kills Farmer who ran amok over Face Masks in Nasipit." *MindaNews*. April 4.

<https://www.mindanews.com/top-stories/2020/04/police-kills-farmer-who-ran-amok-over-face-masks-in-nasipit/>(검색일: 2020.11.23).

Gita-Carlos, Ruth Abbey. 2020. "Gov't 'aggressively' setting up more coronavirus test labs." *The Philippine News Agency*. June 10.

<https://www.pna.gov.ph/articles/1105455>(검색일: 2020.10.20).

GMA News. 2020/08/02. “Duterte places NCR, nearby areas back to MECQ beginning Tuesday, August 4, 2020.”

<https://www.gmanetwork.com/news/news/nation/749553/duterte-places-ncr-nearby-areas-back-to-mecq-beginning-monday-august-3-2020/story/>(검색일: 2020.11.31).

Hartley, Kris. and Darryl S.L. Jarvis. 2020. “Policymaking in a low-trust state: legitimacy, state capacity, and responses to COVID-19 in Hong Kong.” *Policy and Society* 39(3): 403-423.

Hashimoto, Takehiro., Kutsuna Satoshi, Shigeru Tajima, and Eri Nakayama. 2017. “Importation of Zika Virus from Vietnam to Japan, November 2016.” *Emerging Infectious Diseases* 23(7): 1222-1224.

https://www.researchgate.net/publication/318084049_Importation_of_Zika_Virus_from_Vietnam_to_Japan_November_2016(검색일: 2020.11.27).

Heydarian, Richard Javad. 2020. “Philippine to be Asia’s worst economic performer.” *Asia Times*. November 19.

<https://asiatimes.com/2020/11/economic-storms-battering-the-philippines/>(검색일: 2020.11.31).

HFSRB(Health Facilities and Services Regulatory Bureau). 2020/12/01. “List of Licensed COVID-19 Testing Laboratory in the Philippines.”

https://hfsrb.doh.gov.ph/?page_id=1729(검색일: 2020.10.20).

IATF(Inter-Agency Task Fore for the Management of Emerging Infectious Disease). 2020/01/31. Resolution 2. “Recommendations for the management of 2019 Novel coronavirus (nCoV) Acute Respiratory Disease (ARD) Situation.”

- <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2020/01jan/20200131-IATF-RESOLUTION-NO-2-RRD.pdf>(검색일: 2020.11.20).
- _____. 2020/03/12. Resolution 11. “Recommendations for the management of the coronavirus disease 2019(COVID-19) situation.”
- <https://doh.gov.ph/sites/default/files/health-update/IATF-RESO-11.pdf>(검색일: 2020.11.23).
- Kabagani, Lade Jean. 2020. “PH response vs. Covid-19 pandemic successful: Galvez.” *The Philippine News Agency*. May 23.
- <https://www.pna.gov.ph/articles/1103728>(검색일: 2020.11.18).
- Kleinfeld, Rachel. 2020. “Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better?” *Carnegie endowment for international peace*. March 31.
- <https://carnegieendowment.org/2020/03/31/do-authoritarian-or-democratic-countries-handle-pandemics-better-pub-81404>(검색일: 2020.12.02).
- Klingner, Bruce. 2020. “South Korea Provides Lessons, Good and Bad, on Coronavirus Response.” *The Heritage Foundation*. March 28.
- <https://www.heritage.org/asia/commentary/south-korea-provides-lessons-good-and-bad-coronavirus-response>(검색일: 2020.12.02).
- Lee, A. and J. Morling. 2020. “COVID19: The need for public health in a time of emergency.” *Public Health* 182: 188-189.
- Makabenta, Yen. 2020. “For longest lockdown, don’t try to beat Argentina.” *The Manila Times*. October 6.
- <https://www.manilatimes.net/2020/10/06/opinion/columnists/topanalysis/for-longest-lockdown-dont-try-to-beat-argentina/776905/>(검색일: 2020.12.02).
- Magsambol, Bonz. 2020. “U.P. coronavirus test kits may be rolled out on March 16”. *Rappler*. March 16.

<https://www.rappler.com/nation/up-coronavirus-test-kits-possible-roll-out-march-16-2020>(검색일: 2020.11.31).

Magtulis, Prinz. 2020. "With only 250 people tested a day, Philippine health sector appears ill-prepared for COVID-19." *Phil Star*. March 9.

<https://www.philstar.com/business/2020/03/09/1999444/only-250-people-tested-day-philippine-health-sector-appears-ill-prepared-covid-19>(검색일: 2020.10.19).

Mandarang, Catalina Ricci S. 2020. "WHO commended Philippines over fight vs COVID-19. Some are doubting confirmed cases." *Interaksyon*. March 3.

<https://interaksyon.philstar.com/politics-issues/2020/03/03/163342/who-philippines-new-coronavirus-doubts/>(검색일: 2020.10.28).

Manila Bulletin. 2020. "PH winning fight vs COVID-19." May 22.

<https://mb.com.ph/2020/05/22/ph-winning-fight-vs-covid-19/>(검색일: 2020.11.15).

Montemayor, Ma Teresa. 2020. "DOH lauds RITM for testing over 200K individuals for Covid-19." *The Philippine News Agency*. September 14.

<https://www.pna.gov.ph/articles/1115419>(검색일: 2020.10.20).

Nguyen, Cong Thao. 2020. "Life in Hanoi during the Coronavirus Pandemic." *City & Society* 32(2).

<https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ciso.12283>
(검색일: 2020.11.17).

Nortajuddin, Athira. 2020. "Vietnam's Exemplary Response to COVID-19." *The Asean Post*. April 9.

<https://theaseanpost.com/article/vietnams-exemplary-response-covid19/>(검색일: 2020.11.28).

Olano, Butch. 2020. "Philippines: President Duterte gives 'shoot to kill' order amid pandemic response." *Amnesty International*. April 2.

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/philippines-president-duterte-shoot-to-kill-order-pandemic/>(검색일: 2020.11.03).

OSEC(Office of the Secretary, the Philippines) and DOH(Department of Health, the Philippines). 2020/01/28. Resolution 1. "Recommendations for the Management of Novel CoronaVirus Situation."

<https://doh.gov.ph/sites/default/files/health-update/IATF-RESO-9.pdf>(검색일: 2020.12.02).

_____. 2020/01/31. Resolution 2. "Recommendations for the Management of 2019 Novel Coronavirus (nCoV) Acute Respiratory Disease (ARD) Situation."

https://www.deped.gov.ph/wp-content/uploads/2020/03/IATF_Resolution-No.-02-s.-2020_31January2020_Recommendations-for-the-Management-of-2019-Novel-Coronavirus-nCoV-Acute-Respiratory-Disease-ARD-Situation.pdf(검색일: 2020.12.02).

_____. 2020/02/04. Department Circular 2020-0034. "Guidelines at all seaports for prevention and spread of novel corona virus acute respiratory disease(2019-NCOV ARD)."

https://safety4sea.com/wp-content/uploads/2020/02/Republic-of-the-Philippines-Circular-2020-0034-2020_02.pdf(검색일: 2020.12.02).

_____. 2020/02/05. Department Circular 2020-0048. "Reiteration of the Interim Guidelines on Contact Tracing for Confirmed 2019 Novel Coronavirus Acute Respiratory Disease(2019-nCoV ARD) Cases."

<https://doh.gov.ph/sites/default/files/health-update/DC2020-0048-Reiteration-of-DM2020-0068-Interim-Guidelines-on-Contact-Tracing-for-Confirmed-2019-nCoV-ARD-Cases.pdf>(검색일: 2020.11.24).

- _____. 2020/04/17. Department Memorandum 2020-0189. “Updated Guidelines on Contact Tracing of Close Contacts of Confirmed Coronavirus Disease(COVID-19) Cases.”
<https://www.doh.gov.ph/sites/default/files/health-update/dm2020-0189.pdf>(검색일: 2020.11.24).
- _____. 2020/05/08. Department Memorandum 2020-0227. “Intensification of Case Investigation, Contact Tracing, Reporting and Deployment of COVID-19 Special Team/s for Urgent Response to Stop COVID-19 Transmission.”
<https://doh.gov.ph/sites/default/files/health-update/dm2020-0227.pdf>(검색일: 2020.11.25).
- Our World in Data. <https://ourworldindata.org/>
- Palatino, Mong. 2020. “Why Is Rodrigo Duterte Still popular in the Philippines?” *The Diplomat*. October 21.
<https://thediplomat.com/2020/10/why-is-rodrigo-duterte-still-popular-in-the-philippines/>(검색일: 2020.11.28).
- Paris, Janella. 2020. “What we learned from SARS, according to ex-DOH chief Manuel Dayrit.” *Rappler*. January 24.
<https://www.rappler.com/newsbreak/iq/things-to-learn-sars-epidemic-ex-doh-chief-manuel-dayrit>(검색일: 2020.11.03).
- Patrick, Stewart. 2020. “When the system fails.” *Foreign Affairs* 99(4): 40-51.
- PCOO(Presidential Communications Operations Office). 2020/03/13. “Gov’t imposes community quarantine in Metro Manila to contain coronavirus.”
https://pcoo.gov.ph/news_releases/govt-imposes-community-quarantine-in-metro-manila-to-contain-coronavirus/(검색일: 2020.11.27).
- Pham, Thanh Thoi. 2020. “Ho Chi Minh City - The Front Line against

COVID-19 in Vietnam.” *City & Society* 32(2).

<https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ciso.12284>

(검색일: 2020.11.22).

Pollack, Todd., Guy Thwaites, Maia Rabaa, Marc Choisy, Rogier van Doorn, Duong Huy Luong, Dang Quang Tan, Tran Dai Quang, Phung Cong Dinh, Ngu Duy Nghia, Tran Anh Tu, La Ngoc Quang, Nguyen Cong Khanh, Dang Duc Anh, Tran Nhu Duong, Sang Minh Le, and Thai Pham Quang. 2020. “Emerging COVID-19 Success Story: Vietnam’s Commitment to Containment.” *Our World in Data*. June 30.

<https://ourworldindata.org/covid-exemplar-vietnam>(검색일: 2020.11.28).

Pulta, Benjamin. 2020. “2 women nabbed for selling fake Covid-19 test results.” *Philippine News Agency*. July 24.

<https://www.pna.gov.ph/articles/1110010>(검색일: 2020.11.31).

Punzalan, Jamaine. 2020. “Philippines eyes consolidation of COVID-19 contact-tracing data.” *ABS-CBN News*. November 27.

<https://news.abs-cbn.com/news/11/27/20/philippines-eyes-consolidation-of-covid-19-contact-tracing-data>(검색일: 2020.11.31).

Pusic, Michael. 2020. “The Culture Factor in COVID-19.” *Rabbit Hole*. May 13.

<https://rabbitholemag.com/the-culture-factor-in-covid-19/>(검색일: 2020.11.17).

Ranada, Pia. 2020. “Most Filipinos wear masks, do social distancing even after lockdown-sws.” *Rappler*. July 24.

<https://www.rappler.com/nation/filipinos-wear-masks-do-social-distancing-even-after-lockdown-sws-survey-july-2020>(검색일: 2020.11.31).

Recuenco, Aaron. 2020. “COVID task force arrests 46 persons for fake documents.” *Manila Bulletin*. September 9.

<https://mb.com.ph/2020/09/09/covid-task-force-arrests-46-persons-for-fake-documents/>(검색일: 2020.12.31).

Rappler. 2017. “57 Zika cases in PH - DOH.” February 3.

<https://www.rappler.com/nation/zika-cases-update-february-2017-doh>(검색일: 2020.12.02).

Scott, James. C. 1998. *Seeing Like A State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Heaven and London: Yale University Press.

Skocpol, Theda. and Margaret Somers. 1980. “The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry.” *Comparative Studies in Society and History* 22(2): 174-197.

South China Morning Post. 2020. “Coronavirus: What’s behind Vietnam’s Containment Success?” April 13.

<https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3079598/coronavirus-whats-behind-vietnams-containment-success>(검색일: 2020.11.30).

Sunstar Iloilo. 2020. “Iloilo City Hall QVID app up.” August 6.

<https://www.sunstar.com.ph/article/1866088/ILOILO/Local-News/Iloilo-City-Hall-QVID-app-up>(검색일: 2020.12.03).

The President of the Philippines. 2014/05/26. Executive Order 168. “Creating the Inter-Agency Task Force for the management of emerging infectious disease in the Philippines.”

<https://www.officialgazette.gov.ph/2014/05/26/executive-order-no-168-s-2014/>(검색일: 2020.11.23).

_____. 2020/03/08. Proclamation 922. “Declaring a state of public health emergency throughout the Philippines.”

<https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2020/03mar/202003>

08-PROC-922-RRD.pdf(검색일: 2020.11.23).

The Washington Post. 2020. “Asia Today: Manila back under lockdown as virus cases surge.” August 3.

https://www.washingtonpost.com/business/asia-today-manila-back-under-lockdown-as-virus-cases-surge/2020/08/03/3939b32e-d5fd-11ea-a788-2ce86ce81129_story.html(검색일: 2020.12.01).

Umali, Justin. 2020. “Rodrigo Duterte’s war on COVID-19 is a war on the Filipino people.” *New Mandala*. May 19.

<https://www.newmandala.org/rodrigo-dutertes-war-on-covid-19-is-a-war-on-the-filipino-people/>(검색일: 2020.10.28).

Valente, Catherine S. 2020. “Duterte declares state of calamity in PH.” *The Manila Times*. March 17.

<https://www.manilatimes.net/2020/03/17/second-headline/duterte-declares-state-of-calamity-in-ph/703897/>(검색일: 2020.10.19).

VnExpress. 2020. “Đà Nẵng Lên Kế Hoạch Xét Nghiệm Đại Diện 200.000 Hộ Dân[다낭시가 20만 가구에 대한 진단 검사 계획을 세우다].” September 1.

<https://vnexpress.net/da-nang-len-ke-hoach-xet-nghiem-dai-dien-200-000-ho-dan-4155190.html>(검색일: 2020.11.28).

_____. 2003. “Viet Nam SARS-Free.” April 28.

https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2003/pr_sars/en/(검색일: 2020.12.02).

WHO. 2020. “Avian Influenza Weekly Update Number 770.” December 04.

https://www.who.int/docs/default-source/wpro---documents/emerg-ency/surveillance/avian-influenza/ai-20201113.pdf?sfvrsn=223ca73f_70(검색일: 2020.12.04).

Woo, J.J. 2020. “Policy capacity and Singapore’s response to the COVID-19 pandemic.” *Policy and Society* 39(3): 345-362.

YouGov. 2020. “YouGov COVID-19 Tracker: Government Handling.”

<https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/03/17/perception-government-handling-covid-19>(검색일: 2020.11.28).

Abstract

Dealing with COVID-19 in the Philippines and Vietnam:

Comparing the swarming of disciplinary mechanisms

YANG, Changwon

Department of Political Science, University of Hawai'i at Mānoa

BEAK, Yong-Hun

Institute for East Asian Studies at Sogang University

This paper focused on the success and failure of the state's preventive measures against COVID-19 by collaborating Foucault's governmentality and discipline, and Scott's study underlining the local context. This research paid attention to Vietnam and the Philippines presented conflicting situations, although the two countries have similar conditions such as population, economic level, and medical resources. An analytical method is a difference(disagreement) and contextual comparison. It compared and analyzed the states' discipline, the functional inversion of the disciplines, and the swarming of disciplinary mechanisms by examining Vietnam and the Philippines' reaction to COVID-19.

The result of the analysis is as follows. Vietnam government delivered a message to unite the people with the so-called discipline.

The leader and the department of Health rigorously considered COVID-19 and defined the epidemic situation as an enemy to take preventive measures in Vietnam. Through it, the people could identify epidemic surround the same as the war and successfully transferred the discipline to interiorization with the state's message. In short, Vietnam government enabled comprehensive contact-tracing and diagnostic tests for COVID-19 based on an interaction between the state and the people. Finally, Vietnam's discipline, the functional inversion, and the swarming of disciplinary mechanisms led to successful of disease prevention.

On the other hand, the Philippines set up systematic arrangements for the preventive measures against COVID-19, but implementing policies were not preemptive, and the state's messages were not interiorized among the people. In particular, the reactive mechanism for COVID-19 was inappropriate to the Philippines' context. Therefore, the interaction between the state and the people did not occur. Put differently, the disciplinary mechanisms and the functional inversion of the disciplines were discrepant, and could not provoke the social expansion of the disciplines. As a result, the Philippines' preventive measures were ineffective.

In terms of public health and medical perspectives, the high rate of diagnosis tests, rigorous quarantine, and lockdown could positively affect preventive measures. However, all good policies do not bring about a good result because all states have different social contexts, mobilizing resources, and the state capacity. Therefore, this paper underlined that the state's mechanism indispensable runs delicately

under the unprecedented pandemic, and the mechanism's performance depends on the functional inversion of the disciplines and its expansion with the interaction between the state and the people.

Keywords: COVID-19, discipline, mechanism, Vietnam, the Philippines, social contexts