

싱가포르의 이원적 코로나19 방역 전략과 그 함의*

김 희 숙** · 양 영 린***

요약

외국인 노동자 기숙사를 중심으로 확산된 코로나19 바이러스 집단 발병 사태는 싱가포르의 말끔한 도시경관 뒤로 가려져 있던 이주노동자들의 열악한 거주환경, 그리고 코로나19와 같은 감염병 대응에까지 적용된 싱가포르 사회의 위계적 사회질서의 부조리를 여실히 드러내었다. 싱가포르 정부는 이 사태를 지역사회 감염과는 구별되는 별도의 감염으로 규정하여, 일견 비슷해 보이지만 그 속성은 전혀 다른 두 종류의 대응 전략을 전개하였다. 하나는 지역사회 대응이라 할 수 있는 ‘서킷브레이커(circuit breaker)’ 전략이고, 다른 하나는 외국인 노동자 기숙사를 대상으로 한 ‘봉쇄(lockdown)’ 전략이다. 대상에 따라 서로 달리 적용된 이원적 방역 전략이 갖는 함의를 고찰함으로써 이 글은 팬데믹 시대를 맞아 한층 중요한 사회 쟁점으로 부상한, 그리고 지역적 또는 지구적 차원에서의 협력과 조정을

* 이 논문은 전북대 동남아연구소에서 2020년 6월 29일 자로 발행한 이슈페이퍼 제5호 “싱가포르 코로나19 대응의 빛과 그림자: 이원적 방역 전략과 그 함의”의 내용 중 일부에 초점을 맞추어 보완한 것이다. 논문의 발전을 위해 유익한 조언을 제공해준 익명의 심사위원 세 분께 진심으로 감사드린다. 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5C2A01080989).

** 주 저자. 전북대학교 동남아연구소 전임연구원, myanmarmia@jbnu.ac.kr, pax-sincera@daum.net

*** 교신 저자. 전북대학교 간호학과 부교수(전북대 동남아연구소 공동연구원), youngran13@jbnu.ac.kr.

긴급한 과제로 호출하는 외국인 노동자들의 안전과 건강에 관한 논의가 활성화되는 발판을 제공하고자 한다.

주제어: 싱가포르, 코로나19, 팬데믹, 동남아시아, 아세안, 외국인 노동자, 노동 이주, 서킷브레이커, 봉쇄

I. 연구의 목적

싱가포르는 중국과 한국에 이어 세계에서 세 번째로 신종 코로나바이러스 감염증(COVID-19, 이하 ‘코로나19’) 발병 사례가 보고된 나라다. 그러나 첫 확진 사례 이후 석 달이 넘도록 싱가포르는 확진 건수를 1,000건 이하로 유지하여 ‘코로나19 모범 방역국’이라는 찬사를 받았다. 2003년의 중증호흡기증후군(Severe Acute Respiratory Syndrome, 이하 ‘SARS’) 사태를 계기로 확충된 의료역량과 감염병 확산 상황에 대비하여 구축한 신속하고 단계적인 방역체계가 주목을 받아, 이후 선행 감염병 사태의 학습 효과가 코로나19 사태에서 아시아 국가들이 보여준 선방의 비결로서 거론되며 ‘아시아적 모델’의 대표 모델로서 거론되기도 했다.

코로나19 방역에서 싱가포르가 보여준 성과는 SARS 발병 사태 이래 꾸준히 구축해온 감염병 대응체계에 국한된 것만은 아니었다. 감염병 확산 사태에 대응하는 국가의 거버넌스 역량, 특히 정부의 투명한 위기소통능력이 눈길을 끌며, 시민의 신뢰와 호응이 뒷받침되는 방역 관리의 중요성을 일깨워 주기도 했다. 주변 국가들과는 달리 강력한 지역 봉쇄와 이동제한 조치 없이 지역사회 확산을 효율적으로 억제했던 만큼 싱가포르의 초기 성과에 대한 국제사회의 관심은 더욱 뜨거웠다.

하지만 3월 말부터 외국인 노동자 기숙사를 중심으로 확산된 코로나19 집단 발병 사태로 이 부유한 도시국가를 지탱하는 인적 기반, 즉 수

십만 명의 외국인 노동자들이 방역의 사각지대에서 살아가고 있었다는 사실이 드러났다. 4월 이후 급속도로 증가한 코로나19 확진 환자의 93% 이상이 바로 이 외국인 노동자들이었고, 사람들은 이 번듯한 도시 국가의 ‘민낯’을 운운하며 싱가포르의 위계화된 사회구조가 가진 비인간적인 면모를 비난하기에 이르렀다. 4월 2일까지 1,000건 내로 유지되던 싱가포르의 코로나19 확진 건수는 이후 빠른 속도로 증가하여 4월 23일 10,000건을 넘어섰고, 2주 만에 그 수가 20,000건으로 배가되는 등 폭발적인 증가세를 보였다. 2020년 6월 23일 기준 싱가포르의 코로나19 확진 건수는 42,313건으로, 전 세계 발병 국가들 가운데 32위를 차지한다. 4월 20일을 기점으로 싱가포르는 초기 대응에서부터 실패 사례로 꼽히던 인도네시아를 앞질러 ‘동남아 최대의 코로나19 감염국가’라는 새로운 타이틀을 추가하기에 이르렀다.

외국인 노동자 기숙사에서의 집단 발병 사태를 제외하면 싱가포르의 코로나19 방역은 그대로 모범방역의 역사적 선례로 남을 수 있었을 것이다. 하지만 집단 발병 사태로 드러난 외국인 노동자들의 취약성은 그간 싱가포르가 이룩한 성과와 뚜렷이 대비를 이루는 것이었던 만큼 거센 비난을 불러일으켰다. 이에 싱가포르 정부는 전담 대응팀을 구성하여 외국인 노동자 기숙사에 대한 적극적인 방역에 나서는 한편 강력한 지역사회 거리두기 조치를 비롯한 한층 강화된 방역 태세를 갖추어 감염 확산을 막는 데 주력하고 있다.

확진 건수가 급증하고 있음에도 불구하고 사망자 수는 여전히 미미한 수준으로 통제하고 있었다는 점은 싱가포르의 코로나19 방역이 보여준 매우 인상적인 측면이라 할 수 있다. 하지만 사망자가 속출하는 사태로까지 내몰리지는 않았다 하여 방역이 성공적이었다고 말하기에는 석연치 않은 지점들이 있다. 집단 발병 사태가 시작된 외국인 노동자 기숙사에서의 확산세가 두 달이 넘도록 잡히지 않았다는 점이 대표적이다. 집단 발병이 보고된 이후 외국인 노동자 기숙사를 신속하게 고

립 격리시킨 싱가포르 정부의 대응 전략은 지역사회 확산을 방지하는 차원에서는 분명 주효한 것이었다. 하지만 감염 확산 초기 싱가포르 정부가 보여준 진단역량을 감안하면 것처럼 통제가 지연되었다는 점은 사뭇 이해하기 어렵다. 일각에서는 정부가 적극적으로 진단 검사를 하지 않는다는 의혹을 제기하기도 했다(Yong 2020). 물론 싱가포르 정부는 이를 부인했지만, 인도네시아가 확진 건수 순위를 추월한 6월 18일 전까지 싱가포르는 동남아 최대 감염국가 순위를 지켰고, 확진 건수의 대부분은 외국인 노동자 사례였다(Our World in Data 참조). 싱가포르 정부가 제공한 갖가지 혜택에도 불구하고 감염 확산이 장기화되는 가운데 고립된 기숙사에 갇힌 외국인 노동자들의 불안은 더욱 커져갔다(Han 2020).

싱가포르의 외국인 노동자 집단 감염 사태는 “개인의 인권과 공동체의 안전 사이 균형”(안병진 2020, 51)이 코로나19와 같은 감염병 사태를 맞아 어떻게 무너질 수 있는지를 매우 극적으로 보여준 사례라 할 수 있다. 싱가포르 사례에서 그 양단에 배치된 것은 외국인 노동자와 싱가포르 거주권을 가진 이들이 살아가는 지역사회였다. 양자가 살아가는 공간에서 이루어지는 바이러스의 확산을 “별개의 감염(two separate infections)”으로 규정하여 각기 다른 성격의 대응 조치를 취한 싱가포르 정부의 이원적 방역 전략이 이를 분명히 보여준다(SG Press Centre 2020/04/09; Han 2020). 일견 비슷한 접근법이라도 근본적으로 살아가는 환경 자체가 다른 대상을 달리하여 적용될 경우 그것이 갖는 함의는 완전히 다른 것이 될 수 있다. 기숙사 봉쇄(lockdown)와 서킷브레이커(circuit breaker)로 가시화된 싱가포르의 이원적 방역 전략에서는, 이 사태가 발단한 근본 원인이라고도 볼 수 있을, 싱가포르를 지탱하는 사회공학의 논리가 확인된다. 본 연구는 이 점에 주목하여 외국인 노동자 기숙사 집단 발병 사태를 계기로 도입된 이 이원적 방역 전략의 주요한 특징과 함의를 고찰하고자 한다.

II. 싱가포르의 외국인 노동자 정책과 외국인 노동자의 취약성

싱가포르는 외국인 노동자의 주요 수입국으로서 아세안 역내 이주 노동자의 목적지로서는 말레이시아(35%), 태국(35%)에 이어 세 번째로 높은 비율(21%)로 외국인 노동자들을 수입하고 있다. 전통적으로 싱가포르의 외국인 노동력을 구성하는 주요 공급원은 말레이시아였으며, 싱가포르와 국경을 접한 조호르로부터 기차와 버스, 자동차, 모터바이크 등을 이용하여 출퇴근하는 말레이시아인 외국인 노동자들은 부문에 구애받지 않고 싱가포르의 전 직종에 취업할 수 있었다. 하지만 말레이시아의 경제 발전이 가속화됨에 따라 말레이시아인 노동자를 구하기는 점점 더 어려워졌다. 이에 싱가포르는 중국, 인도, 방글라데시 및 미얀마를 비롯한 동남아시아 국가들에도 노동시장을 개방하였으며, 1990년대 이래 그 수는 갈수록 증가하는 추세다. 그에 따라 약 1,113,200명의 외국인 노동자가 싱가포르로 유입되었는데, 싱가포르 전체 노동인구의 약 35%에 달할 정도로 높은 수치를 이룬다. 이 중 685,400명이 반숙련 또는 미숙련 노동자들로, 주로 건설업(293,400명)과 조선업(131,000명) 분야에 종사하고 있는 것으로 파악된다(Lee et al. 2014). 이들 외국인 노동자의 1/3이 비 영주권자로, 이 중 90%가 취업허가서(Work Permit)를 소지한 저임금 이주노동자로 구성되어 있다(Bal 2017; Gerad and Bal 2020, 255에서 재인용). 4월 들어 폭발적으로 증가한 싱가포르 코로나19 확진건수의 대부분을 차지하는 것이 바로 이들 저임금 이주노동자, 특히 싱가포르 시민들과 분리된 생활공간에서 살아가고 있는 건설부문 노동자들의 발병 사례다.

외국인 노동자 기숙사 집단 발병 사태의 배경으로서 주목해야 할 것이 싱가포르 정부의 외국인 노동자 정책이다. 전술한 바와 같이 싱가포

르의 외국인 노동력 의존도는 최근으로 올수록 더욱 커져, 출산을 저하로 시민권자의 인구가 급격히 감소해가는 싱가포르의 총 인구 수를 견인하는 수준에까지 이르렀다. 하지만 전통적으로 이 도시국가의 외국인 노동자 정책은 철저하게 외국인 노동자의 수를 줄이고 노동력의 자국민화를 달성하는 데 초점이 맞춰져 왔다. 이러한 기조를 단적으로 보여주는 것이 싱가포르 총리의 1982년 신년사로, 리관유 총리는 이 신년사를 통해 이민자들을 받아들임에 따라 영국과 프랑스, 독일 등 유럽 국가들이 직면하게 된 경험을 타산지석으로 삼아, 이민자 수용으로 인한 사회문제와 비용을 줄이면서 생산성을 고도화할 수 있는 방향으로 싱가포르가 나아가야 할 것이라고 강조하였다(Bal 2017).

저숙련 또는 미숙련 노동은 자국민 노동력으로 충당하고 고숙련 기술 인력에 한정하여 외국인 노동력을 수입하는 일본의 외국인 노동자 고용 정책은 신흥공업국으로서 산업의 고도화를 꿈꾸던 리관유 총리에게 싱가포르가 따라야 할 모델로 인식되었다. 이를 따라 리관유 총리는 1991년까지 저숙련 외국인 노동자를 모두 본국으로 돌려보내고 싱가포르 노동력의 자국민화를 달성하겠다는 포부를 밝혔다. 리관유 총리의 이러한 구상은 고용부담금 부과를 보조입법으로서 명시한 1982년 고용규제법 개정으로 구체화되었고, 1990년에 외국인근로자고용법으로 대체될 때까지 이 법은 노동 이동 통제의 주요 법적 근거로서 유지되었다(Lee 2018, 1-2).

오늘날 싱가포르의 높은 외국인 노동자 비율이 말해주듯이 싱가포르의 정책 입안자들은 이 목표를 달성하지 못했다. 경제 발전이 가속화됨에 따라 나타난 현실적인 문제, 즉 반복되는 노동력 부족과 임금 상승으로 인한 고용 비용 부담을 호소하는 고용주들의 요구가 빗발침에 따라 외국인 노동력의 수입이 불가피해진 것이다. 1985년 이래 외국인 노동력의 절대 수와 비율은 지속적으로 증가하였고, 1991년 말까지 대부분의 미숙련 외국인 노동자들을 본국으로 돌려보내겠다던 정부 정

책은 조용히 철회되었다(Lee 2018, 1-2). 하지만 1982년 고용규제법 개정안에서부터 적시된 싱가포르의 외국인 노동자 정책의 기조는 현재 까지도 여전히 유지되고 있다. 이를 분명히 보여주는 것이 1987년부터 도입된 외국인 노동자 고용부담금제도(Foreign Worker Levy System)다(Bal 2017; Lee 2018, 2).

외국인 노동자 고용부담금제도는 외국인 노동력을 수입할 때 고용주에게 세금을 부과하는 제도로서, 기본적으로 값싼 외국인 노동력에 대한 수요를 줄이기 위한 가격 결정 메커니즘으로써 도입되었다. 이에 따라 해당 부문의 싱가포르인 고용주는 인도, 스리랑카, 방글라데시, 태국, 미얀마, 필리핀 등지의 외국인 노동자를 고용할 때 매달 700~950 싱가포르달러(이하 ‘SGD’)를 납부해야만 하며, 여기에 더하여 고용주들은 개별 노동자들을 위해 1년에 15,000SGD 상당의 보험에도 가입해야만 한다(김종호 2020). 노동집약적 생산기법을 자본집약적 생산기법으로 대체한 싱가포르의 “제2차 산업혁명”과 맥을 같이하는 것으로서, 고용주로 하여금 노동 절약적 생산기법을 채택하도록 촉진하는 것이 이 제도가 궁극적으로 목표하는 바다(Yue 2011).

하지만 건설업, 조선업 등 저임금 외국인 노동력에 대한 수요가 큰 산업 부문에서 이 제도는 고용 비용에 대한 압박만 가중시켰을 뿐이다. 새로운 생산기법에 투자할 재원이 없어 값싼 외국인 노동력에 의존할 수밖에 없는 고용주들은 회피책을 찾아 나서, 외국인 노동자 고용에 부과되는 부담금을 노동자들과 공유하는 방법을 고안해냈다. 고용주가 부담해야 할 세금은 물론 식품, 공공요금, 주거비용, 의료비 등을 급여에서 공제하는 등의 방법이 그것이다. 결과적으로 외국인 노동자를 적게 고용하면서 생산성을 높이기 위한 취지로 도입된 부담금 제도는 외국인 노동자들로 하여금 비용을 부담하게 만드는 착취적인 고용 관행을 정착시키는 부정적 결과를 초래했고, 그로 인한 피해는 고스란히 상당한 중개 수수료를 빚으로 떠안으면서 취업하는 임시직 노동자들이

떠안게 되었다. 미숙련 저임금 노동력의 고용을 한시적인 것으로서만 허용하는 싱가포르의 근로 허가 규정상 고용주는 노동자의 고용을 일방적으로 종료하고 언제든 송환할 수 있는 권한을 갖고 있어 이러한 착취적 관행에 노동자들이 저항하고 보상 받을 수 있는 가능성은 거의 없다(Bal 2017).

4월 들어 코로나19 확진 건수가 폭발적으로 증가한 외국인 노동자 기숙사 사태는 바로 이 같은 착취적 고용 관행의 산물이라 볼 수 있다. 노동자에게 제공해야 할 적절한 주거공간을 제공해야 하는 의무가 있는 고용주들은 비용을 아끼기 위해 한 방에 10~20명의 노동자를 밀어넣었고, 이들을 수용하는 민간 기숙사 운영업체들은 법이 보장해주는 이 수익성 좋은 사업의 기회를 최대한 활용하였다. 노동자 한 사람당 300~400SGD의 숙박료를 고용주로부터 받고, 노동자들로부터는 하루 세 끼 식사비용으로 130SGD를 받는 이들 기숙사의 연간 매출액은, 43개의 대형 기숙사 중 하나로 상당수의 코로나19 확진자가 발생한 S11 기숙사가 가득 찰 경우를 기준으로, 5,500만 SGD에 달할 정도로 막대하다. 이처럼 높은 수익을 올리고 있는 것과는 달리 이들 기숙사의 주거환경과 위생 상태는 매우 열악할 뿐 아니라 절반가량이 주거환경 점검을 포함하여 매년 갱신해야 하는 라이선스를 위반하고 있었음이 이번 사태를 통해 드러났다(Sim and Kok 2020).

코로나19 사태 이전부터도 싱가포르 내 저임금 외국인 노동자들의 취약한 상태에 대한 우려의 목소리는 지속적으로 제기되어왔다. 그러나 이러한 문제의 원인을 외국인 노동자 고용에 드는 부담을 회피하기 위해 고용주들이 행사하는 착취적 고용 관행이나 기숙사 운영자들의 이윤 추구 행태에서 찾는 것은 보다 더 큰 문제는 덮어둔 채 표면만을 더듬는 일면적인 것이 될 우려가 있다. 그보다는 저임금 노동력에 대한 현실적 수요를 외면하지 못하면서 이들을 임시적인 것으로 못 박아 두고 갖가지 제한을 가하는 싱가포르 정부의 외국인 노동자 정책에 내재

하는 근본적인 모순에 주목하여 해법을 촉구함이 바람직할 것이다. 가령 경우에 따라선 외국인 노동자가 받을 수 있는 월급의 두 배가 넘는 고용부담금을 징수하면서도 이들의 주거 문제를 고용주와 민간 사업자에게 일임한 채 위반 시 범칙금을 징수하는 것으로 불법적 관행을 방조해온 정부의 실책이나, 그렇게 징수한 부담금이 노동자들의 복지 개선에 사용되지 않고 있는 등의 문제가 공론화될 필요가 있다. 이번 사태의 주요 희생양이 된 외국인 노동자의 고용주들이 건설업이나 조선업 부문의 중소 하청업자들로써, 대부분 정부기관이나 정부연계기업에 종사하는 이들이라는 점에서 특히 정부의 책임이 큰 사안이기 때문에 더욱 그러하다(Gerad and Bal 2020, 256).

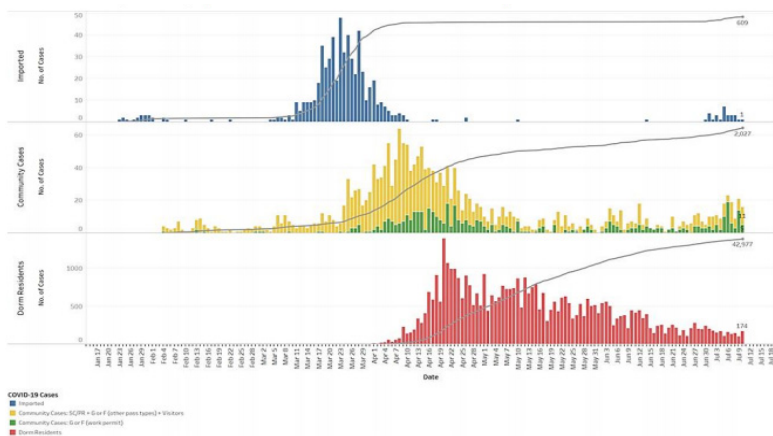
하지만 외국인 노동자 집단 발병 사태 이후 전개된 싱가포르 정부의 방역 전략에서는 이에 대한 근본적인 성찰은 보이지 않는다. 그보다는 싱가포르 사회를 유지시키는 질서의 근간, 즉 이 사회의 정식 구성원으로서 인정되는 시민들과, 전체 인구의 35%라는 높은 비율에도 아랑곳 없이 ‘비거주자’로서 어디까지나 일시적으로 싱가포르에 체류하는 존재일 뿐인 저임금 외국인 노동자들 간에는 누려야 할 권리도 차등적이라는 전제가 감염병 사태에 대한 대응 전략에서도 그대로 유지되고 있음을 확인된다.

외국인 고용부담금 제도의 폐해가 건설직 외국인 노동자 기숙사 집단 발병 사태를 야기한 직접적인 원인이라면, 저임금 외국인 노동자들의 권익은 시민권이나 영주권이 있는 거주민들의 권익과 분리될 수 있다는 가정 아래(Neo 2015, 140), 후자의 안전을 우선시한 싱가포르 정부의 방역 전략은 이 사태에 간접적으로 기여한 원인이라 할 수 있다. 이어지는 절에서는 거주민 지역사회에 대한 방역 전략과 외국인 노동자 기숙사에 대한 방역 전략으로 이원화된 싱가포르의 코로나19 대응 전략을 통해 이 문제를 고찰해 보겠다.

Ⅲ. 외국인 노동자 기숙사 집단 발병사태에 대한 싱가포르 정부의 대응

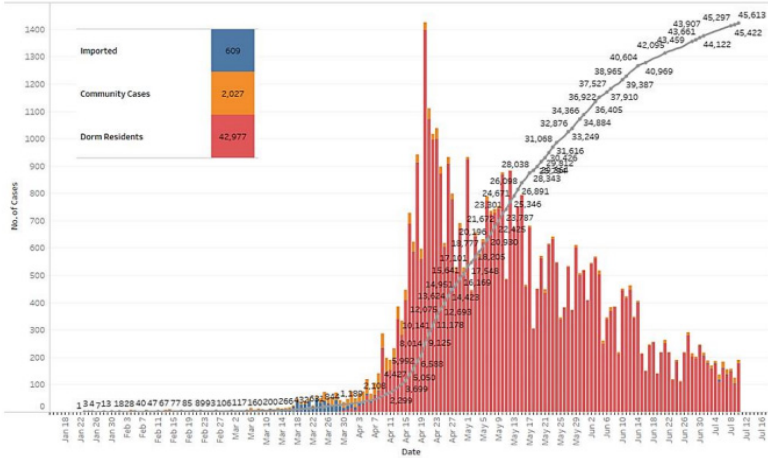
1. 바이러스의 온상이 된 외국인 노동자 기숙사

싱가포르에서 코로나19 감염의 주요 경로는 <그림 1>에서 확인할 수 있듯이 외래 유입 → 지역사회 → 기숙사 비거주 외국인 노동자 → 기숙사 거주 외국인 노동자 순서로 이동하는 양상을 보여, 주요 감염군의 이동 추이가 뚜렷하게 나타난다. 각 감염군의 확산세가 최고조에 이르렀을 때 다음 단계 감염군으로 확산이 이루어지고, 다시 지역사회 내에 감염 확산이 최대치를 기록한 때를 지나 기숙사 거주 외국인 노동자들에게서 집단 발병이 나타나는 양상으로 발병 추이가 전개되었다. 7월 10일 기준 싱가포르의 코로나19 확진 건수는 지역사회 감염 사례가 2,027건으로 전체 인구 대비 유병률이 약 0.04%를 기록한 것과 대조적으로 기숙사 거주 외국인 노동자 323,000명 중 확진 건수는 42,977건



〈그림 1〉 감염 경로별 싱가포르의 코로나19 역학 커브(2020.07.10. 기준)

출처: MOH. 2020/07/10, “COVID-19 Interactive Situation Report.”



〈그림 2〉 싱가포르의 코로나19 역학 커브(2020.07.10. 기준)

출처: MOH. 2020/07/10. “COVID-19 Interactive Situation Report.”

에 달해 유병률이 13.31%에 달한다. 싱가포르 보건부가 주요 감염원별로 구분하여 공개하고 있는 코로나19 발병 현황 데이터에서 보면 기숙사 거주 외국인 노동자의 확진 건수가 전체 확진 건수(45,613건)의 94.2%에 달하는 높은 비율을 기록하고 있다(MOH 2020/07/10, <그림 2> 참조).

싱가포르 외국인 노동자를 위한 시설은 세 가지 형태로 구분된다. 그 첫 번째 형태는 외국인 노동자 단체 숙식을 목적으로 지어진 기숙사 전용시설(Purpose-Built Dormitory, PBD)로, 3천 명에서 2만 5천 명을 수용할 수 있는 대형시설이다. 총 43개 시설에 20여만 명의 노동자들이 거주하고 있었던 것으로 확인되며, 이번 코로나19 사태에서 절대 다수의 감염 사례가 이 공간에서 발생하였다. 두 번째는 공장 또는 창고 등 산업시설 일부를 외국인 노동자 수용 목적으로 개조한 중소형 공장 개조시설(Factory-Converted Dormitory, FCD)로, 약 9만 5천여 명의 노동자가 1,200여 개 시설에 거주하고 있다. 세 번째는 건설 분야에 종사하는

노동자를 위해 임시로 지은 건설현장 임시시설(Construction Temporary Quarter, CTQ)이다(MOM 2020/06/01).

기숙사에 거주하는 외국인 노동자의 첫 확진 사례가 발생한 것은 싱가포르 국내 감염 확산 초기에 해당하는 2월 8일로, 건설현장에서 일하는 39세의 방글라데시 출신 남성 노동자가 첫 확진 환자로 보고되었다. 확진 판정을 받아 병원에 입원하기 전까지 이 노동자는 시내의 쇼핑센터를 방문하고 기숙사에 거주하면서 공사현장에 출근했다고 한다. 하지만 이후 그가 일한 작업장에서 다섯 건의 확진 사례가 추가로 발생하여 집단 감염의 전조를 보였지만 기숙사 집단 감염의 첫 사례가 보고된 3월 30일까지 정부 차원의 외국인 노동자 기숙사 관련 방역 대책은 시행되지 않았다(Sim and Kok 2020).

이처럼 외국인 노동자 숙소에 대한 정부 당국의 검역 관리가 무방비 상태로 지속된 데는 3월 들어 해외 각지로부터 귀국한 자국민에 의해 2차 확산의 영향이 컸던 것으로 보인다. 지역사회 확산세가 안정 국면에 들어서자마자 외부 유입에 의한 감염 건수가 급증하자 정부는 이를 막는 데 총력을 기울였고, 그 사이 터질 때를 기다리고 있는 시한폭탄이나 다를 바 없었던 외국인 노동자 기숙사는 방치되었다(Kim et al. 2020). 철저한 입국 검사와 추적을 통한 검역 관리로 외부 유입에 의한 바이러스의 확산은 곧 통제되었지만, 외국인 노동자 기숙사에서 번지기 시작한 코로나19 바이러스는 이내 걷잡을 수 없는 속도로 노동자들 사이에 퍼져나갔다.

코로나19 사태 전부터도 외국인 노동자 기숙사의 열악한 환경은 사회문제로 불거진 바 있었다. 2012년 발발한 중국 출신 SMRT 버스 노동자 171명의 파업이 그것으로, 이들은 비좁고 위생 상태가 열악한 주거 환경에 대한 불만과 말레이시아 국적 운전기사와 동일한 고용수당을 받지 못하는 데 대한 불만을 제기하며 이틀간의 파업에 들어갔다. 파업을 통해 노동자들은 SMRT로 하여금 운전자에 대한 보수체계를

개정하여 모든 국적의 운전자들에게 동일하게 고용혜택을 확대하고 기숙사 환경도 개선케 하는 등 소기의 목적을 달성하였다. 하지만 싱가포르 정부는 이러한 개선이 파업을 통해 얻어진 성과로서 해석되는 데 대해서는 단호하게 선을 그었다. 이 사태를 국가의 ‘화합적 산업관계’를 훼손하려는 ‘불법행위’로 규정하여 파업의 주동자들을 체포하여 기소하는 한편, 다른 참가자들은 재판도 없이 추방하는 등의 강경한 대응으로 응수한 것이다(Bal 2017). 정부는 이 사건을 싱가포르 사회에서 강력한 힘을 발휘하는 ‘안보’ 프레임 안에 배치함으로써 이 같은 대응을 정당화하였고, 사태의 종결 방식이 외국인 노동자들에게 각인시키는 메시지는 매우 분명했던 듯 이후 집단적으로 전개된 노동자들의 저항은 나타나지 않았다.

SMRT 노동자들이 추방이라는 값비싼 대가를 치르는 대신 일정한 성과를 달성했던 것과 달리 건설업, 조선업 등 중소 하청업체에 고용된 외국인 노동자들은 저항의 여지도 없이 열악한 조건 속에 방치되었다. 비용 절감을 위해 정부 규정을 어기며 운영되는 열악한 기숙사 환경은 결국 코로나19 집단 발병 사태로 이어져 노동자들의 안전을 위협하기에 이르렀다. 이에 대한 싱가포르 정부의 대응은 노동자들의 파업에 대한 그것과는 분명히 달라서, 리셴룽 총리는 이들 외국인 노동자들이 싱가포르에 기여한 공로를 치하하며 싱가포르 시민과 동등한 수준으로 이들을 돌보겠다고 약속하였다(Sim and Kok 2020).

코로나19 발병의 새로운 진원지가 된 외국인 노동자 기숙사에 대한 정부 대응은, 그러나 노동자들을 수용하기 위한 시설들을 확보하고 임금과 필수품, 의료 서비스를 제공하는 등 겉으로 드러나는 적극적인 지원책과는 별도로 철저하게 기숙사로부터 외부로 바이러스가 퍼져 나가지 않도록 하는 데 주력한다는 인상을 준다. 감염자를 건강한 사람들과로부터 격리시키는 것이 감염 확산을 막기 위해 가장 우선적으로 적용되는 조치라는 점에서 보자면 기숙사로부터 바이러스가 퍼져 나가지

않도록 막으려는 싱가포르 정부의 노력은 이상할 게 없다. 그런데, 기존 확진 사례와의 연관성을 추적하여 제시해오던 것과는 달리 외국인 노동자 기숙사의 발병 건수를 구분하여 보여주는 정부의 확진 건수 집계방식은, 의도한 것이었건 아니건, 외국인 노동자 기숙사를 코로나19 바이러스 발병의 온상으로 인식케 하는 효과를 생산해낸다. 그리고 이러한 효과는 지역사회 감염 억제라는 부가적인 효과까지도 생산해냈던 것으로 보인다. 서킷브레이커(circuit breaker)와 외국인 노동자 기숙사 봉쇄(lockdown)로 가시화된, 일견 비슷해 보이지만 그 속성은 전혀 다른 싱가포르 정부의 이원적 방역 전략을 들여다봄으로써 이 전략이 생산해 낸 효과에 대해 고찰하고자 한다.

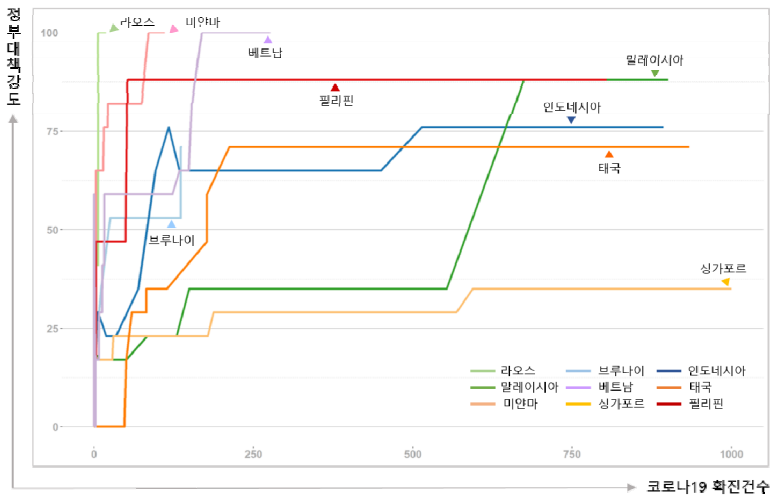
2. ‘서킷브레이커’와 ‘봉쇄’: 바이러스의 두 거처를 통제하는 두 가지 방법

1) 서킷브레이커(circuit breaker): 지역사회 대응 전략

코로나19 확산 사태를 맞아 주변 국가들이 지역 봉쇄와 이동제한 등 강력한 물리적 통제 조치를 시행했던 것과 달리 싱가포르는 예외적으로 그 강도가 매우 약해 통제에 따른 경제적, 사회적 타격을 최소화하면서 방역에 성공한 사례로 꼽힌다. 하지만 외국인 노동자 숙소에서 연일 대규모로 확진 사례가 보고됨에 따라 싱가포르 역시 보다 강도 높은 대책을 내놓기에 이르렀다. 서킷브레이커 전후 동남아 국가들의 정부 대응강도 수준을 비교해보면 이러한 전환이 확연히 드러난다. <그림 3>과 <그림 4>는 옥스퍼드 대학의 연구팀이 국내 거리 두기 대책의 수준을 수치로 환산하여 제공한 데이터를 가공하여 시각화한 것으로서, 동남아 주요 국가들의 대응강도를 비교한 것이다. <그림 3>은 확진 건수별로 각국의 대응강도가 어떻게 변화했는지를 보여주며(4월 20일 기준), <그림 3>은 서킷브레이커 종료를 앞둔 5월 28일 기준으로 싱가

포르의 대응강도 수준을 다른 동남아 국가 및 한국과 비교할 수 있도록 시각화하였다.¹⁾

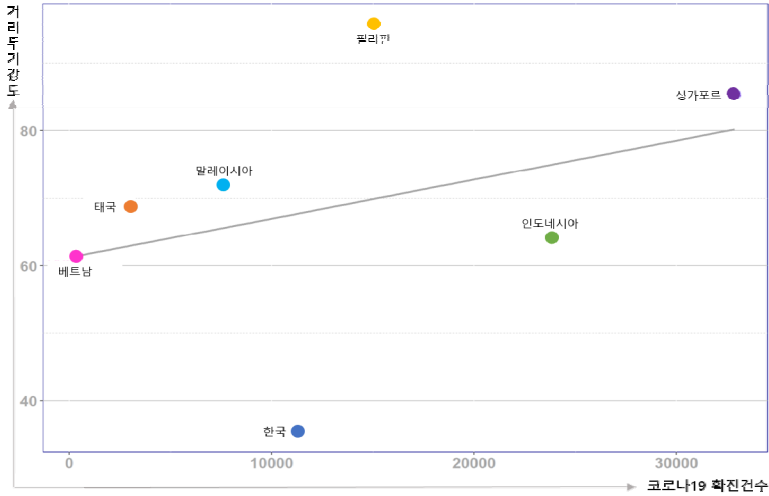
<그림 3>을 보면 싱가포르는 확진 건수가 1천 건을 넘어서기 전까지 동남아 국가들 가운데 일관되게 낮은 수준의 대응강도를 보여준 것으로 나타난다.²⁾ 광범위한 진단검사와 캠페인, 의료적 대응에 역점을 두는 대신 지역봉쇄와 이동 제한, 거리두기는 최소화한 결과다. 하지만 5



<그림 3> 동남아 각국 정부의 코로나19 대책강도 비교(2020.04.20. 기준)

출처: Hale et al. 2020. “Variation in Government Responses to COVID-19.” Version 6.0. 제공
데이터 분석 · 가공

- 1) <그림 3>과 <그림 4>는 옥스퍼드 연구팀에서 제공하는 데이터를 R에서 가공, ggplot을 이용하여 시각화한 것으로서, 데이터가 존재하지 않는 캄보디아와 동티모르 사례는 분석에서 제외하였다(Oxford COVID-19 Government Response Tracker 사이트 정보는 참고문헌 참조). <그림 3>은 필자의 연구(김희숙 외 2020)에서도 사용된 바 있다. 자료 가공에 도움을 준 전북대 사회학과 박사과정 유승환 군에게 감사의 말을 전한다.
- 2) 싱가포르의 코로나19 확진 건수는 4월 2일 1,000건을 기록한 이후 급격한 증가세를 보였다. <그림 3>은 4월 20일 자 데이터를 가공한 것이긴 하나 확진 건수를 기준으로 대응강도를 비교한 것으로서, 싱가포르 정부가 4월 7일 강력한 거리두기 조치를 발표하기 전까지의 상황을 보여준다.



〈그림 4〉 한국 및 동남아 6개국 거리두기 대책 강도 비교(2020.05.28. 기준)

출처: Hale et al. 2020. “Variation in Government Responses to COVID-19.” Version 6.0. 계통 데이터 분석 · 가공

월 28일 기준으로 국내 거리두기 대책 강도를 비교한 <그림 4>는 싱가포르가 필리핀을 제외한 나머지 국가들보다 훨씬 강도 높은 정책을 시행했음을 보여준다. 필리핀 등 주변 국가들에서의 방역 성과에 비추어 볼 때 부정적인 인상을 주는 ‘봉쇄(lockdown)’라는 말을 피하긴 했지만, 그 내용은 사실상 거의 동일한 수준의 조치들이 서킷브레이커 기간 동안 시행되었다.

코로나19 대응 범정부 태스크포스는 지역사회 감염 확산을 줄이기 위해 3월 26일부터 4월 30일까지 서비스업 영업, 교육 및 종교행사, 10명을 초과하는 모든 행사를 제한하는 강화된 사회적 거리두기 조치 시행을 매우 구체적으로 발표하였다. 술집, 영화관, 노래방, 극장, 나이트 클럽 등 모든 유흥시설을 임시 폐쇄하였고 모든 학원, 심화학습 수업, 종교 활동을 중단시켰다. 컨퍼런스, 전시회, 축제, 콘서트, 스포츠 행사 등 모든 행사 및 다중 집회는 규모에 관계없이 연기 또는 취소하였고

결혼식, 장례식 등을 포함한 사회활동도 가능한 참석자를 10명 이하로 제한할 것을 권고하였다. 4월 7일부터는 필수 서비스 및 핵심 경제 분야를 제외한 대부분의 직장을 임시 폐쇄하고 재택근무를 시행하도록 하였다.

전문가들은 서킷브레이커 시행 첫 2주 동안 지역사회 내 확진자 수가 생각보다 더디게 감소하였다면서, 시민들이 정부 방침을 몰래 어기고 있고 서킷브레이커 적용을 받지 않는 필수업종 종사자들 사이에서 여전히 바이러스가 전파되고 있을 가능성을 제기하였다. 또한 감염경로를 추적할 수 없는 사례도 계속 발생하는 등 정부가 모든 감염경로를 완벽하게 통제하지는 못하고 있다는 주장이 제기되었다. 이에 정부는 서킷브레이커를 6월 1일까지 4주를 더 연장하여 강화된 거리두기 조치를 이어갔다.

위반 사례가 지속적으로 발생하고, 그에 따라 개인이나 기업들에 대한 법적 제재 사례도 속출했지만 서킷브레이커는 지역사회 감염 사례를 현저히 감소시킴으로써 방역 목표를 달성하는 데는 기여한 것으로 평가된다. 이러한 성과는 곧 감염병 사태에 대한 대응전략으로서 강력한 거리 두기만큼 효과적인 것은 없다는 사실을 방증하는 것으로서, 거리두기 자체가 불가능한 조건 속에서 감염 확산이 지속되고 있는 외국인 노동자 기숙사의 상황과 뚜렷한 대비를 이룬다. 다른 측면에서 보면 이러한 성과는 무더기 확진 건수를 쏟아내는 외국인 노동자 기숙사의 발병 현황을 시각적으로 뚜렷하게 가시화함으로써 얻어진 효과일 가능성도 있다. 그룹별로 세분화되어 집계되는 코로나19 현황 보고를 통해 외국인 노동자 기숙사가 바이러스의 온상으로 인식되고 있는 상황에서 이 공간을 통제하는 것은 정부였고, 지역사회 거주자들의 안전은 거의 전적으로 정부 기능이 제대로 작동하느냐에 달린 문제가 되었기 때문이다. 억압적인 거리두기 조치가 개개인의 인권과 충돌하는 측면은 분명했지만, 지역사회 전체의 안전이 위협받고 있다고 느끼는 상황

에서 시민들은 정부의 엄격한 통제조치에 순응했다. 서킷브레이커의 성과를 외국인 노동자 기숙사에 대한 통제의 효과라고 말할 수 있는 이유다.

2) 봉쇄(lockdown): 외국인 노동자 기숙사 대응 전략

외국인 노동자 기숙사에서 발병이 급속도로 확산되자 싱가포르 정부는 25개의 기숙사를 고립지역으로 지정하는 한편 블록 및 층간 이동을 제한하고 식사와 레크리에이션 시간을 달리 편성하는 등 밀집된 기숙사 공간에서 사회적 접촉을 최소화하기 위한 다양한 정책을 마련하였다. 기숙사를 격리구역으로 지정하고 군·경찰·공무원으로 구성된 전담 지원팀을 배치하여 기숙사 내 식사 배분, 쓰레기 처리 등의 청결 및 위생 등을 관리하고 있다. 또한 격리기간 동안 외국인 노동자에게 전문 케이터링 업체를 통해 하루 세 끼의 식사와 재사용 가능 마스크, 체온계, 손 세정제 및 기타 생필품을 제공한다. 일부 기숙사에서는 휴대용 화장실 및 샤워 시설을 공급하여 다른 근로자 집단이 별도의 화장실 시설을 사용할 수 있도록 지원하기도 하였다.

급증하는 외국인 노동자 확진자를 분산 수용하기 위한 임시숙소로 정부는 탄종파가(Tanjong Pagar) 터미널에 15,000명을 수용할 수 있는 대규모 시설을 건설하였고, 두 척의 크루즈선에 환기시스템을 설치하고 감염 관리 조치 검사를 시행하여 외국인 노동자 분산 수용 목적으로의 활용 가능성을 검토하였다. 고립지역으로 선포된 기숙사 외의 공동 시설에서 거주할 가능성이 높은 건설업 종사 외국인과 가족 18만여 명에게도 자택격리지침(Stay-Home Notice, SHN)에 따르도록 하는 등 밀집된 환경이 야기한 감염병 확산 사태를 막기 위한 다양한 대책들을 내놓았다.

코로나19 확산에 대응하여 싱가포르 정부가 보여준 여러 형태의 대응책 가운데 이견의 여지없이 높이 평가되는 것이 바로 의료적 대응이

다. 증상과 심각도에 따라 의료자원을 배치하여 의료체계가 과잉되거나 붕괴되지 않도록 의료계획(medical plan)을 체계적으로 수립하는 한편 공공병원과 민간 부문 보건 서비스 공급자의 협업체계를 구축하여 코로나19 환자 외에도 중증환자들이 치료를 받을 수 있는 의료시설도 확충해갔다. 시설이나 물자를 동원하는 일과 달리 의료 인력은 단기간에 보강이 이루어지기 어려워 감염병 확산 국면에서 가장 문제가 되는 부분이다. 공공병원과 민간부문의 협업체계를 구축함으로써 얼마간 이 문제를 해소했지만 싱가포르 역시 감염이 급증하는 상황에 이르자 의료 인력의 절대적인 부족을 피하기 어렵게 되었다. 부족한 의료 인력을 보강하기 위해 정부는 더욱 적극적으로 민간의 협조를 요청하였는데, 보건부가 주도하여 꾸린 싱가포르 보건단(SG Healthcare Corps)이 그 결실이다. 4월 7일 출범한 이래 모든 직업군에 걸쳐 약 3,000명의 의료 전문가 및 일반인 자원봉사자들이 가입하여 활동을 펼치고 있고, 보건부는 이를 더욱 확대하기 위해 시민들의 참여를 적극 독려하고 있다.

의심환자의 감시와 추적에 확인되었던 정보통신기술은 시간과 비용을 절약하여 의료 서비스를 제공하는 데도 역할을 톡톡히 수행하였다. 진료용 키오스크(medical kiosks)를 설치하고 지역사회 돌봄시설(Community Care Facility)을 통해 24시간 원격 상담할 수 있도록 한 것 등이 그 예다. 코로나19 환자의 건강을 모니터링하기 위해 맥박산소포화도측정기 및 건강 앱과 같은 장치를 구축한 것도 의료 인력의 부족 문제를 경감하기 위한 대책으로 꼽을 수 있다.

이처럼 다양한 방법으로 보강된 의료 서비스 전략은 기숙사 거주 노동자에게도 적용되었다. 외국인 노동자가 거주하는 각 숙소에 총 127개의 모바일 FAST(Forward Assurance and Support Teams)가 배치되었는데, FAST팀은 24시간 연중무휴 24시간 지원을 제공하기 위해 팀이 교대로 배치되어 이주노동자들에게 급여와 식사를 제공하고 위생

관리, 의료 서비스 등을 지원한다. 기숙사에서 적시에 적절한 의료 서비스를 이용할 수 있도록 현장 의료 포스트(posts)를 설치하는 한편 원격진료용 키오스크와 휴대전화를 통해 의사로부터 원격으로 진료상담 서비스를 받을 수 있게 하였다. 이외에도 기숙사 가까이의 공중보건 클리닉을 매칭하고 응급 구급차를 대기시켜 응급환자 발생 사태에도 대비하였다.

정부는 특히 노동자들에 대한 의료 처치를 위해 적시에 효과적으로 건강상태를 모니터링 할 수 있도록 원격진료(telemedicine) 기술을 적극 활용하고 있다. 원격진료는 비업무 시간 동안 현장/근접 및 모바일 의료팀을 보완하여 증상을 호소하는 노동자에게 즉각적인 의료 지원을 제공한다. 개인 모바일 장치를 통한 원격상담이 가능하도록 하여 기숙사의 모든 노동자가 개인 휴대전화를 통해 의료 서비스를 받을 수 있게 하고, 필요한 경우 약을 배달해 주기도 한다. 기숙사에 설치된 원격진료용 키오스크는 의사와의 화상상담을 용이케 한 시설로서, 혈압, 산소 포화도, 온도 등의 생체신호를 모니터링 장치에 연결하여 코로나19 감염 노동자에게 필요한 지원을 신속하게 제공하며 24시간 의사에게 접근할 수 있도록 해준다. 이외에도 정부는 기숙사에 거주하는 코로나19 감염 노동자에게 약 8,000개의 맥박산소측정기를 배포하여 작업자가 자신의 건강 상태를 사전에 모니터링하고 필요한 의료 지원을 받을 수 있게 하였다.

한편 노동부에서는 노동자들이 매일 건강 상태를 스스로 모니터링하고 보고할 수 있도록 모바일 어플리케이션 “FWMOMCare”를 개발하여 배포하였다. 노동자들은 이 앱을 사용하여 하루 두 번 온도를 기록하고 기침, 인후염, 콧물 또는 호흡 곤란이 있는지를 표시해야 한다. 증상을 보고하면 앱에서 의료 지원을 요청하는 메시지가 전송되어 30분 이내에 의사와 직원과의 전화 상담이 이루어지게 하였다.

확진 환자가 증가함에 따라 의료체계의 과부하가 발생하는 상황에

서 이 같은 의료 시스템을 구축한 것은 코로나19 사태에 대한 싱가포르의 대응에서 확인되는 특징적인 면모로서, 기술주의적 접근방식을 보여준다. 감염 확산의 위험이 지속되는 가운데 전·현직의 보건의로 인력을 총동원하는 상황에 이를 만큼 의료역량의 과부하가 나타나고 있었던 만큼 원격 의료상담과 같은 기술적 방법이 기여한 바는 적지 않았을 것으로 추정된다. 연일 폭발적으로 증가하는 확진건수에도 불구하고 사망자 수를 극히 낮은 수준으로 유지할 수 있었던 데는 싱가포르 정부가 신속하게 마련한 의료계획에 따라 적절히 의료자원이 배분되었던 공이 크다. 그럼에도 불구하고 의문은 남는다. 싱가포르가 초기 대응에서 보여준 신속하고도 포괄적인 진단역량을 감안할 때 외국인 노동자 기숙사에서 감염 사태가 너무도 오래 지속되었다는 점이다. 그 사이 지역사회 감염은 거의 확실히 통제되었다. 매우 뚜렷한 대비를 보여준 이 두 상황이야말로 싱가포르 정부의 코로나19 대응이 갖는 매우 인상적인 측면으로, ‘서킷브레이커’와 ‘봉쇄’로 구현된 이원적 방역 전략의 효과라고 볼 수 있다.

3) 이원적 방역 전략의 함의

이주노동자 기숙사 발병 사태를 맞아 싱가포르 정부는, 총리의 말 그대로 싱가포르 시민과 동등한 것이라고 보기는 어렵지만, 급여와 식사, 의료 지원 등 다방면에 걸쳐 기숙사에 고립되어 있는 이주노동자들을 돌보았다. 하지만 여러 가지로 석연치 않은 점들이 있다. 무엇보다 집단 발병이 확인된 지 두 달이 넘도록 여전히 이주노동자 기숙사에서 확진 사례가 속출하고 있어 이 나라가 가진 역량에 비추어 보았을 때 의구심을 갖게 한다. 싱가포르의 방역 전략이 이주노동자 기숙사의 감염 확산 억제에는 적용되지 않고 있다는 인상을 주어, 정부가 적극적으로 이들 노동자들에 대해 검사를 실시하지 않고 있다는 의혹도 제기되었다. 싱가포르 정부는 이러한 의혹을 일축하며 진단역량을 최대한으로

끌어올려 검사를 실시하고 있다고 발표하긴 했지만 전체 검사 건수 가운데 노동자들을 대상으로 시행한 검사 건수를 별도로 공개하지는 않고 있어 확진 건수 기록을 통해서나 검사 수준을 짐작하는 정도다. 다만 기숙사에서 확진 건수가 늘고 있는 것과는 달리 지역사회 감염 사례는 안정 국면에 들어선 것만을 성과라면 성과라고 볼 수 있겠다. 요컨대 외국인 노동자 기숙사에서 바이러스가 계속 확산해가는 것을 막지는 못하고 있지만, 기숙사로부터 지역사회로 퍼져나가지 않도록 매우 효과적으로 통제하고 있는 것이다.

해법의 차원에서 보자면 이처럼 기숙사에서의 감염이 억제되지 않은 채 계속 발생하는 원인은 간단하다. 323,000명의 노동자들을 검사하는 데 필요한 역량이 부족해서가 아니라 바이러스의 배양접시나 다를 바 없는 기숙사에 여전히 노동자들을 가둬 두고 있기 때문이다. 서킷브레이커의 효과가 말해주듯이 감염 사례를 줄이자면 싱가포르 시민들에게 촉구하는 것과 마찬가지로 안전한 거리를 유지할 수 있게 해주는 것이 우선이다. 하지만 정부는 안전거리를 확보할 수 있게 하는 조치를 마련하기보다는 노동자들을 가두어두는 방법을 택했다. 기숙사에 갇힌 노동자들에게 필요한 물자와 서비스를 제공한다는 명분으로 배치한 군인과 경찰, 공무원을 파수꾼으로 세워 노동자들이 밖으로 나오지 않도록 하면서, 대신 기숙사 내에 시설을 마련하여 원격진료 등을 통해 건강상태를 체크하게 한 것이다. 진단역량을 총동원했다고는 보기 어려울 만큼 더디게 검사가 이루어지는 동안 노동자들 사이에서 감염은 계속 확산되었다.

이주노동자 기숙사 거주자의 첫 확진 사례는 2월 8일에 보고되었지만 정부가 3월 말까지 그가 근무하는 작업장과 기숙사를 폐쇄하지 않은 일을 이러한 실책의 출발점으로 보아야 할 것이다(Ang 2020; Ngerng 2020). 정부는 증상이 가벼워 감염 사실을 인지하지 못한 노동

자들이 계속 일을 함에 따라 감염이 빠르게 확산되었다고 설명하지만 (Sim and Kok 2020), 터질 때를 기다리는 시한폭탄과도 같은 기숙사 상태를 미리서 점검하지 않고 방치한 책임을 면하기는 어렵다. 발병 가능성이 매우 높다는 점을 분명히 인지하고 있음에도 불구하고 노동자들을 계속 기숙사에 가두어 둔 일이야말로 이후 감염이 지속적으로 확산된 주요 원인이었다. 따라서 그 책임은 공공주택에서 살아가는 320만 싱가포르 시민들과 달리 노동자들에게 안전거리를 확보하게 해주자면 막대한 비용을 투입할 수밖에 없다는 점을 계산하여 계속 기숙사에 가두어둔 정부에게 있다. 그러나 단지 비용의 문제만도 아니었을 것이다.

기숙사 사례와 지역사회 사례를 분리하여 공개하는 정부의 확진 건수 통계는 싱가포르 시민으로 하여금 서킷브레이커로 인한 고통을 감수하면서도 정부 조치에 따르지 않을 수 없도록 만드는, 어떤 캠페인보다도 강력한 통제 효과를 만들어냈던 것으로 보인다. 지역사회 확산이 성공적으로 통제되고, 이후 해외 유입에 의한 감염 확산이 주요 문제로 인식되었던 4월 초까지 싱가포르 정부의 코로나19 통계는 수입된 사례(imported cases)와 지역사회 사례(local cases)로 구분되어 집계되었다. 그러나 4월 9일부터는 여기에 새로운 항목이 추가되었는데, 바로 기숙사 사례(local dorm cases)와 기숙사 비거주자 사례(local non-dorm cases)다. 즉 외국인 노동자 기숙사 발병 사례 수를 그 외의 사례와 구분하여 표시하기 시작한 것이다. 여기서 더 나아가 4월 13일부터는 외국인 노동자 발병 사례를 한층 더 세분하여 기숙사 거주자 사례와 워크퍼밋(work permit)을 소지한 기숙사 비거주자 사례로 구분하여 집계한 발병 현황 보고서를 공개하기 시작했다(MOH 2020/04/13, <그림 5> 참조).

Press Release Date	Local Cases										Imported Cases	Total Cases	Local Cases Residing in Dorms ¹	Work Permit Holders not Residing in Dorms ²	Community Cases ³
	SC/PR			Long-Term Passholders											
	Linked Cases	Pending Investigations	Sub-Total	Linked to Dorm / Construction Clusters ⁴	Linked to Other Clusters	Pending Investigations	Sub-Total	Others ⁵							
Before 31-Mar	213	84	297	5	59	21	85	1	496	879	11	37	335		
31-Mar	9	10	19	5	4	3	12	0	16	47	6	4	21		
01-Apr	21	13	34	10	4	7	21	0	19	74	13	3	39		
02-Apr	18	9	27	6	5	3	14	0	8	49	8	4	29		
03-Apr	16	9	25	22	8	1	31	0	9	65	22	5	29		
04-Apr	15	14	29	29	4	6	39	0	7	75	27	9	32		
05-Apr	19	19	38	60	7	10	77	1	4	120	58	15	43		
06-Apr	11	10	21	34	5	4	43	1	1	66	34	7	24		
07-Apr	22	14	36	49	5	13	67	0	3	106	57	8	38		
08-Apr	24	27	51	67	6	14	87	2	2	142	74	8	58		
09-Apr	23	20	43	221	5	15	241	0	3	287	228	11	45		
10-Apr	19	21	40	131	10	16	157	1	0	198	141	15	42		
11-Apr	7	17	24	115	3	48	166	1	0	191	152	12	27		
12-Apr	7	16	23	163	11	36	210	0	0	233	188	19	26		
13-Apr	8	21	29	276	6	73	355	2	0	386	297	50	39		
31 Mar-13 Apr	219	220	439	1188	83	249	1520	8	72	2039	1305	170	492		
% of Total	51%	72%	60%	100%	58%	92%	95%	89%	13%	70%	99%	82%	59%		
Total since start of outbreak	432	304	736	1193	142	270	1805	9	568	2918	1316	207	827		

¹ Number of confirmed cases residing in dormitories. Source: MOM.

² Number of confirmed work permit cases not residing in dormitories. Source: ICA.

³ Based on the date that MOH informed MOM of the cases.

⁴ Others include short-term visitors and those pending details.

⁵ Dorm and Construction Clusters include S11 Dorm, Tenda Dorm, Tampines Dorm, Kranji Lodge, Sungai Tengah Lodge, Westlite Toh Guan, Toh Guan Dorm, Cochrane Lodge 1, Cochrane Lodge 2, Shaw Lodge, Acacia Lodge, Homestay Lodge, Penjuru, North Coast Lodge, KAKIKO Group, Sungai Kadut Tenda Dorm, Westlite Woodlands, 85 Kallang Dorm, Tuas View Dorm, Project Glory, Construction Site @ 6 Battery Road, NUH Renovation Sites, Kenyon / UBS Site Project, Chin Kiong Construction Engineering

〈그림 5〉 싱가포르 보건부 발표 4월 13일 자 코로나19 발병 현황 집계 표

출처: MOH. 2020/04/13. “COVID-19 Interactive Situation Report.”

기숙사 거주 사례와 그 외의 사례를 비교할 수 있도록 보여주는 이 같은 집계 방식이 기숙사에 거주하는 외국인 노동자에게 갖는 의미는 거의 없다. 하지만 이것이 서킷브레이커 조치로 인해 활동에 제한을 받게 된 시민들의 인식에 미치는 영향은 매우 클 수 있다. 기숙사에서 확진 건수가 급속도로 불어나는 것과는 극명한 대비를 이루어 지역사회 확진 건수는 거의 무시해도 좋을 정도로 적었기 때문에, 기숙사만 잘 봉쇄하면 지역사회는 안전하리라는 확신을 갖게 하는 데 충분했을 것이기 때문이다. 일견 비슷해 보이지만 그 속성은 전혀 다른 두 종류의 대응전략, 즉 지역사회에서의 서킷브레이커와 기숙사 봉쇄 조치가 결과적으로 한 가지 목적에 복무하게 되는 방식을 볼 수 있다. 시민들은 아마도 무시무시하게 불어나는 기숙사 확진 건수를 매일 눈으로 확인하면서 밖으로 나가서는 안 될 분명한 이유를 확인했을 것이다. 동시에 기숙사에 갇힌 외국인 노동자들의 처지를 모르는 것은 아니어서, 거리두

기의 필요성에 대한 매우 확실한 교훈도 얻었을 것이다.

흡사 실험실처럼 통제된 환경에서 산출된 것 같은 이러한 결과로부터 이주노동자들을 바이러스 확산의 주범으로 보는 그릇된 인식이 뺄쳐 나오는 것도 그리 이상할 일은 아니다. 하지만 정부는 사회질서를 위해 이주노동자와 일반시민들 간의 사회적 거리는 일정하게 유지하면서도, 여전히 이주노동자에 기대지 않을 수 없는 현실을 고려한 대책도 신속하게 내놓았다. 필수업종에 종사하는 건강한 노동자들을 재빨리 기숙사에서 빼내어 별도의 시설에 안전하게 대기시킨 것이 그것이다(SG Press Centre 2020/04/09). 비어있는 공공주택과 별도로 마련한 각종 시설들에 이들을 다른 노동자들과 분리시켜 수용함으로써 싱가포르를 가동시키는 일을 중단하지는 않았던 것이다.

한국의 경우였다면 어땠을까? 가령 대구지역에서 지역사회 감염 사태가 발발했을 때 대구 시민들 가운데 바이러스를 전파할 가능성이 적은 건강한 시민들만을 별도로 선별하여 격리시키고 이들에게만 대구 이외 지역으로의 이동을 허용하는 정책을 폈다면, 설사 그것이 의학적으로 가능한 옵션이었다 하더라도 사회적으로 용인될 수 있었을까? 현실적으로 실행 불가능한 정책 옵션이었을 것이다. 이와는 달리 외국인 노동자 집단감염 사태에 대한 싱가포르 정부의 대응과 이에 대한 싱가포르 시민들의 순응은 싱가포르 사회가 어떠한 사회적 합의에 기초하여 유지되고 있는지를 보여준다. 싱가포르의 정식 구성원으로서 거주할 수 있는 권리를 가진 자들과 그렇지 않은 자들 사이에는 법적으로나 정치적으로 엄연한 차이가 존재한다는 인식이 그와 같은 합의의 바탕을 이룬다. 워크 퍼밋을 소지한 외국인 노동자들을 기숙사 거주자와 비거주자로 구분하여 보여주는 발병 현황표는 한편으로는 외국인 노동자들을 감염자 집단으로 보게 하면서 다른 한편으로는 사회를 가동하는 데 꼭 필요한 수만큼은 안전하게 관리되고 있음을 보여주는 방식이라고 볼 수 있다.

그러나 사회의 필요에 따라 수용하는 외국인 노동자들의 건강과 안전이 보장되지 않고서는 이들이 제공하는 서비스에 의존하는 시민들의 건강 역시 장담하기 어렵게 되고 만다. 1918년, 일명 ‘스페인독감’으로 불렸던 인플루엔자성 감염병이 확산되는 상황에서 어떤 사람들이 주로 이 질병의 희생양이었는가에 관한 오래된 기록을 분석한 한 연구가 이를 말해준다(Mamelund 2018).

노르웨이 베르겐에 남아있는 당시의 기록을 분석한 이 연구에 따르면 1918년 여름에 밀려온 감염병의 첫 번째 물결은 비좁고 비위생적인 거주환경에서 살아가는 가난한 이들을 쓰러뜨렸다. 하지만 가을이 되어 닥친 두 번째 물결은 부유한 이들을 강타했다. 첫 번째 물결에서 바이러스에 노출되었던 이들의 경우 가을에 다시금 닥친 바이러스에 맞서 싸울 면역력을 갖게 되었을 가능성이 높아진 반면 첫 타격을 피할 수 있었던 부유한 이들은 면역력을 갖지 못해 쓰러졌을 것이라고 저자는 말한다. 두 번째, 세 번째로 밀려닥친 감염의 경로가 무엇이었는지에 대한 기록은 없다. 다만, 가난한 이들의 서비스를 받고 살아가는 부유한 이들에게 바이러스가 전파되었을 가능성이 있다고 본 듯 저자는 감염병이 확산되는 상황에서 최우선적으로 고려해야 할 대상이 사회경제적으로 불리한 위치에 있는 사람들이라고 이 역사적 선험의 교훈을 요약한다.

코로나19 사태를 계기로 드러난 외국인 노동자들의 열악한 주거환경과 이러한 사태를 초래한 고용주와 숙소사 운영업체의 착취적 관행은 향후 어느 정도 개선될 여지도 있을 것이다. 하지만 이 사태의 근본적인 문제, 즉 외국인 노동자를 배제하면서도 항구적으로 임시 고용상태에 둔다는 조건 아래 필요한 노동력을 받아들이는 외국인 노동자 정책의 모순을 건드리는 수준으로까지 개선이 이루어질지는 미지수다. 오히려 제도 자체의 합리성을 포기할 수 없고, 그에 따른 착취적 고용행태 또한 근절할 수 없을 것이라면 더욱 완강하게 외국인 노동자의 이

동을 통제하기 위한 장벽을 높이 세우는 방법이 도입될 수도 있을 것이다. 의심환자의 감시와 추적에, 원격 의료 서비스 지원에, 그리고 안전 거리 위반을 단속하기 위해 도입된 로봇 개를 통해 과시된 첨단기술 기반 산업구조로의 조정 움직임이 더욱 가속화될지도 모를 일이다.

IV. 결론

싱가포르의 코로나19 초기 성과는 감염병 확산 사태에 대한 정부의 정확한 상황 판단과 신속한 조치, 그리고 투명한 위기소통을 통해 정부 조치에 대한 시민의 호응을 이끌어내는 일이 관건이라는 점을 여실히 보여주었다. 단지 의료역량의 준비상태만이 아니라 이를 적기에 투입하는 판단력과 실행력이야말로 이 나라와 유사하거나 더 높은 의료수준을 갖춘 선진 국가들과 달리 싱가포르가 매우 낮은 수준으로 치명률을 유지한 비결이었다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 차이가 서구 국가들과의 차이로 가시화됨에 따라 정치체제와 코로나19 대응 성과의 연관성에 관한 논의를 이끌어내고 있기도 하다. 하지만 그보다 더 분명한 요인은 SARS 사태 당시의 경험을 잊지 않고 꾸준하고 체계적으로 감염병 발발 사태에 대비한 시스템을 구축해왔다는 점일 것이다. 베트남의 성과가 이를 입증해주고 있기도 하다(Bismonte 2020).

하지만 오래가지 않아 싱가포르는 ‘방역 모범국가’라는 찬사 대신 ‘동남아 최대 코로나19 감염국가’라는 오명을 안게 되었다. 한 방에서 10명에서 20명이 함께 거주하는 밀집된 주거환경과 열악한 위생상태 등, 이 말끔하고 빛나는 도시국가의 이면에서 안전과 건강을 위협받으며 살아가는 외국인 노동자들의 처지가 공개되어 국제사회의 거센 비난을 받는 처지다. 싱가포르 정부가 이들이 거주하는 기숙사를 격리지

역으로 지정하여 거주공간을 이탈하지 않게 하는 대신 급여와 세 끼 식사, 그리고 의료 지원을 비롯한 서비스를 제공하고 있긴 하지만, 확진 건수는 여전히 속출하는 상황이다.

서킷브레이커와 이주노동자 기숙사 봉쇄로 분리되어 시행된 싱가포르 정부의 이원적 방역 전략은 싱가포르 사회의 특징을 매우 분명히 드러내주고 있다. 급여에 따라 고용조건과 권리가 차별적으로 규정된 싱가포르의 외국인 근로자 정책과 제도 틀 안에서 집단 발병 사태의 주요 희생자였던 건설부문 외국인 노동자들은 최하위에 자리하고 있다. 이들은 시민권을 가진 지역사회 거주민들과 동등한 혜택을 누릴 수 없었음은 물론이요, 코로나19 사태 속에서조차도 같은 수준으로 안전을 보장받지 못했다. 싱가포르 정부는 고립·격리되어 있는 이들에게 음식과 의료서비스 등 각종 서비스를 제공해주는 것은 물론 월급을 100% 보장해주고, 심지어 체불된 임금 문제까지 해결해주는 등 매우 호의적인 태도를 보여주었다. 하지만 정부 방역정책의 주안점은 이들이 살아가는 공간에서 창궐하는 바이러스가 지역사회로 확산되지 않도록 통제하면서 싱가포르 시민들에게 제공하는 서비스는 계속 공급해 하는 데 있었다. 필수업종에 종사하는 건강한 노동자들을 선별하여 별도의 시설을 마련하여 격리시킨 데서 그 의도가 분명히 나타난다.

그런데, 외국인 노동자에 대한 정책 일반으로 넓혀서 생각해 보면 싱가포르처럼 가시적으로 주거지역을 통제하지는 않지만 대부분의 사회가 외국인 노동자를 다루는 정책들이 이와 다르지 않다. 외국인 노동자들이 제공하는 서비스는 안정적으로 수용하면서도 이들에게 일반시민과 동등한 권리를 부여하지는 않는다는 점에서 그러하다. 이런 점에서 외국인 노동자 집단거주지에 대한 싱가포르의 코로나19 방역정책은 대다수 국가들의 외국인 노동자 정책이 가지는 보편적인 성격과도 연관되어 있음을 부정할 수 없다. 오늘날의 지구화된 국제사회에서 외국인 노동자가 보편적으로 존재하는 것이 현실이라면 싱가포르의 외국

인 노동자 기숙사에서 발생한 문제는 향후 모든 국가들이 풀어야 할 핵심적 과제의 일면을 압축적으로 드러내 보여준 것이라고 하겠다.

요컨대 싱가포르에서 발생한 외국인 노동자 숙소에서의 집단 발병 사태는 외국인 노동자들이 거주하는 어느 공간에서나 발생할 수 있는, 지구화 과정에 편입된 세계 도처에서 어느 때고 발생할 가능성이 있는 문제의 국지적 사례로 보는 것이 타당하다. 싱가포르의 특수성이란 이러한 세계의 속성이 규모가 더 큰 사회에 비해 더 압축적으로 나타나게 한 조건을 구성할 뿐이다. 그렇다면 이 사태는 초국적 노동 분업을 가속화시킨 지구화의 이면과 그 위험성을 분명히 드러내는 사건으로서 동시대, 동일한 성격의 생활세계를 살아가는 우리 모두에게 경종을 울린 사건으로서 보는 것이 마땅하다. 한국 역시 이를 타산지석으로 삼아야 할 것이다. 코로나19 대응에 관한 한 한국은 매우 훌륭하게 대처한 것으로 평가할 수 있지만 외국인 노동자들에 대한 처우에 관한 한 여전히 개선되어야 할 점들이 적지 않다. 부당한 대우와 낮은 임금, 위험한 근로환경과 열악한 거주환경 등 이들의 안전과 건강을 위협하는 요인들이 제거되지 않고 있다. 이들을 포함하여 사회경제적으로 취약한 이들이 안전하지 못할 때 나머지 성원들도 안전하지 못하다는 사실을 우리는 싱가포르의 경험을 통해 배울 수 있을 것이다.

팬데믹 시대 이주노동자들의 문제는 감염병 대응전략과 관련한 지역적, 지구적 차원의 협력이 더 없이 시급한 과제라는 사실을 일깨워 주었다. 싱가포르 사례로 인해 잘 조명되진 않았지만 봉쇄 조치로 인해 돈을 벌기는 고사하고 생계조차 유지하기 힘들어진 미얀마와 캄보디아, 라오스 출신 이주노동자 6만여 명이 대거 태국을 탈출한 이후 이들 국가에서 확진 건수가 늘어났던 사실도 기억해야 할 것이다. 바이러스의 긴 잠복기나 당시 코로나19 검사 역량이 부족했다는 점 등을 감안할 때 얼마나 많은 수의 이주노동자들이 코로나19의 매개체가 되었는지는 알 수 없지만, 이들이 본국으로 돌아간 후 코로나19 확진 건수가 급

증했고, 이들 국가의 열악한 보건의로 역량은 이 사태를 더욱 악화시켰을 것이라고 전문가들은 말한다. 결과적으로 태국의 국경 봉쇄는 자국내 감염 확산을 억제하는 목적을 달성하는 데는 기여했을 수 있지만 더 큰 차원에서 아세안 지역을 위협에 빠뜨리는 결과를 초래했다고 볼 수 있다(Bismonte 2020).

코로나19는 3억 5천 550만 명의 노동력을 보호하고 육성하기 위한 아세안 지역 차원의 통일된 사회보호 시스템이 부재하다는 사실을 폭로했다. 국제노동기구(ILO)에 따르면 이주노동자 수용국의 경우 취약 계층 근로자를 안전망 조항에서 제외하는 데 따른 잠재적 사회적 비용이 이들을 보호하는 데 드는 긴급재정 부담보다 훨씬 크다고 한다(Asadullah 2020; ILO 2020). 동남아시아 지역 내의 상호 연결된 노동 시장을 감안할 때 역내 국가 간 이주 노동자 관련 정책의 조율은 필수적이며, 팬데믹 시대를 맞아 감염병 대응전략 역시 이러한 문제의 틀 안에서 다루어져야 할 필요성 또한 더욱 커졌다. 아세안 역시 이 과제의 중요성을 인식하여 감염병 확산 사태가 사회적 약자들에게 미치는 차별적이고 불균등한 영향을 완화하기 위한 공동의 노력을 촉구하고 있다(ASEAN 2020; Ly 2020). 코로나19 사태를 계기로 새삼 더욱 절실한 것이 임이 드러난, 단지 노동력일 뿐인 게 아니라 사람인 까닭에 시민권을 가진 이들과 동등하게 보호받는 것이 마땅한 이주노동자의 건강권에 관한 후속 논의가 이러한 시도를 추동하는 힘이 되어주길 기대한다.

투 고 일: 2020년 7월 20일

심 사 완 료 일: 2020년 8월 24일

게 재 확 정 일: 2020년 8월 24일

참고문헌

- 김종호. 2020. “싱가포르 코로나19 대응: 감염의 재확산과 이주노동자 문제.” 『서강동연』 3: 15-32.
- 김희숙 · 유민지 · 김다혜 · 김현경 · 양영란 · 전제성. 2020. “코로나19에 맞선 동남아의 대응: 초기 대처과정의 잠정적 함의.” 『아시아연구』 23(2): 75-116.
- 안병진. 2020. “퇴조하는 서구와 상승하는 한국의 자유주의: 국내 질서의 혼돈과 넥스트 리더십.” 김석현 외 2020. 『코로나 19, 동향과 전망』. 서울: 지식공작소.
- Ang, Katerina. 2020. “Invisible and Possibly Forgotten: Singapore’s Second Wave of Coronavirus Cases Prompts Soul Searching on the Conditions of Foreign Workers.” *MarketWatch*. April 29.
<https://www.marketwatch.com/story/invisible-and-possibly-forgotten-singapores-second-wave-of-coronavirus-cases-prompts-soul-searching-on-the-conditions-of-foreign-workers-2020-04-29>(검색일: 2020.06.16.).
- Asadullah, M. Niaz. 2020. “Is ASEAN’s COVID-19 Response Leaving Migrant Workers Behind?” *East Asia Forum*. May 21.
<https://www.eastasiaforum.org/2020/05/21/is-aseans-covid-19-response-leaving-migrant-workers-behind/>(검색일: 2020.06.16.).
- ASEAN. 2020. “Joint Statement of The ASEAN Ministerial Meeting on Social Welfare and Development Mitigating Impacts of Covid-19 on Vulnerable Groups in ASEAN.” June 11.
https://asean.org/storage/2020/06/AMMSWD-Joint-Statement-on-COVID19_ADOPTED.pdf(검색일: 2020.06.14.).
- Bal, C. S. 2017. “Myths about Temporary Migrant Workers and the Depoliticisation of Migrant Worker Struggles.” K. S. Loh, P. J.

- Thum, and J. M. T. Chia, eds. *Living with Myths in Singapore*. Singapore: Ethos Books.
- Bismonte, Camille. 2020. "The Disproportionate Effect of COVID-19 on Migrant Workers in ASEAN." *The Diplomat*. May 22.
<https://thediplomat.com/2020/05/the-disproportionate-effect-of-covid-19-on-migrant-workers-in-asean/>(검색일: 2020.06.16.).
- Gerard, Kelly and Charanpal S. Bal. 2020. "Labour Migration in Southeast Asia: The Political Economy of Poor and Uneven Governance." in Toby Carroll, Shahar Hameiri, and Lee Jones, eds. *The Political Economy of Southeast Asia: Politics and Uneven Development under Hyperglobalisation*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Guy, Jack and James Griffiths. 2020. "Singapore Threatens 6 Months in Jail for Breaking Social Distancing Laws." *CNN*. March 27.
<https://edition.cnn.com/2020/03/27/asia/singapore-coronavirus-laws-scli-intl/index.html>(검색일: 2020.06.10.).
- Hale, Thomas, Anna Petherick, Toby Phillips, and Samuel Webster. 2020. "Variation in Government Responses to COVID-19." Version 6.0. Blavatnik School of Government Working Paper. May 28.
<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>(검색일: 2020.05.28.).
- Han, Kristen. 2020. "Singapore Is Trying to Forget Migrant Workers Are People." *Foreign Policy*. May 6.
<https://foreignpolicy.com/2020/05/06/singapore-coronavirus-pandemic-migrant-workers/>(검색일: 2020.06.16.).
- ILO. 2020. "COVID-19: Impact on Migrant Workers and Country Response in Thailand." ILO Country Office for Thailand, Cambodia and Lao PDR. April 17.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_741920.pdf(검색일: 2020.06.17.).

Kim, Dongwoo, To Trieu Hai Ly, and Daniela Rodrigues. 2020. “Pushed to the Margin: Vulnerable Groups in the Asia Pacific During COVID-19.” Asia Pacific Foundation of Canada. June 14.
<https://www.asiapacific.ca/publication/pushed-margin-vulnerable-groups-asia-pacific-during-covid-19>(검색일: 2020.06.17.).

Leung, Hillary. 2020. “Singapore Was a Coronavirus Success Story—Until an Outbreak Showed How Vulnerable Workers Can Fall Through the Cracks.” *Time*. April 29.
<https://www.modi2.com/modi2/singapore-was-a-coronavirus-success-story-until-an-outbreak-showed-how-vulnerable-workers-can-fall-through-the-cracks/>(검색일: 2020.06.17.).

Ly, To Trieu Hai. 2020. “ASEAN Struggles to Be Effective in Its COVID-19 Response.” Asia Pacific Foundation of Canada. June 3.
<https://www.asiapacific.ca/publication/asean-struggles-be-effective-its-covid-19-response>(검색일: 2020.06.17.).

Mamelund, Sverre-Erik. 2018. “1918 Pandemic Morbidity: The First Wave Hits the Poor, the Second Wave Hits the Rich.” *Influenza Other Respi Viruses* 12: 307-313.
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5907814/pdf/IRV-12-307.pdf>(검색일: 2020.06.15.).

MOH(Ministry of Health, Singapore). 2020/04/13. “COVID-19 Interactive Situation Report.”
<https://www.moh.gov.sg/docs/librariesprovider5/local-situation-report/situation-report---13-apr-2020-2354h.pdf>(검색일: 2020.07.10.).

-
- _____. 2020/07/10. "COVID-19 Interactive Situation Report."
<https://www.moh.gov.sg/docs/librariesprovider5/2019-ncov/situation-report---10-jul-2020.pdf>(검색일: 2020.07.10.).
- MOM(Ministry of Manpower, Singapore). 2020/06/01. "40,000 Migrant Workers Cleared of COVID-19 Infections."
<https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2020/0601-40000-migrant-workers-cleared-of-covid-19-infections>(검색일: 2020.06.16.).
- Ngerng, Roy. 2020. "Covid-19 Exposed the Rot at the Core of Singapore's Migrant Labor System." *The News Lens*. May 19.
<https://international.thenewslens.com/article/135303>(검색일: 2020.06.16.).
- Our World in Data. "Coronavirus Disease(COVID-19) Statistics and Research."
<https://ourworldindata.org/coronavirus>(검색일: 2020.06.18.).
- SG Press Centre. 2020/04/09. "Remarks by Minister Lawrence Wong, Co-chair of the Multi-Ministry Taskforce on COVID-19, at Press Conference on COVID-19 at National Press Centre on 9 April 2020."
https://www.sgpc.gov.sg/sgpcmedia/media_releases/mnd/speech/S-20200409-1/attachment/Remarks%20by%20Minister%20Lawrence%20Wong%20at%209%20Apr%20Press%20Conference%20on%20COVID-19%20final.pdf (검색일: 2020.06.09.).
- Sim, Dewey and Kok Xingui. 2020. "How Did Migrant Worker Dormitories Become Singapore's Biggest Coronavirus Cluster?" *South China Morning Post*. April 17.
<https://www.scmp.com/week-asia/explained/article/3080466/how-did-migrant-worker-dormitories-become-singapores-biggest>(검색일: 2020.06.16.).
- VOA News. 2020/05/05. "Virus Surge Among Migrants Highlights

Singapore's Two-Track Economy.”

<https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/virus-surge-among-migrants-highlights-singapores-two-track-economy>(검색일: 2020.06.16.).

Yong, Michael. 2020. “No New Cases Linked to Singapore’s Biggest COVID-19 Cluster for First Time since Apr 1.” *CNA*. May 11.

<https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/covid-19-singapore-s11-dormitory-biggest-cluster-12721982>(검색일: 2020.06.16.).

Yue, Chia Siow. 2011. “Foreign Labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges,” Philippine Institute for Development Studies Discussion Paper Series No. 211-24.

<https://dirp3.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps1124.pdf>(검색일: 2020.08.20.).

Abstract

Singapore's Two-Track COVID-19 Containment Strategy and Its Implications

KIM, Heesuk* · YANG, Youngran**

Institute for Southeast Asian Studies, Jeonbuk National University

The novel coronavirus that causes COVID-19 has spread throughout Singapore's migrant worker dormitories, clearly revealing these workers' poor living conditions behind the country's clean urban landscape and the absurdity of applying Singapore's hierarchical social order when responding to infectious diseases such as COVID-19. The Singapore government, which identifies COVID-19 as distinct from community infections, has developed two response strategies that seem similar but differ in important ways. One is the "circuit breaker" strategy, which has been applied to the local community, and the other is the "lockdown" strategy, which has been applied to migrant worker dormitories. By examining the implications of this two-track containment strategy, this article aims to provide a platform to discuss the safety and health of migrant workers, a topic that has become an

* Lead author. Research fellow of Institute for Southeast Asian Studies, Jeonbuk National University.

** Corresponding author. Associate professor, Department of Nursing, Jeonbuk National University.

important social issue in the face of the pandemic, and to urge regional and global cooperation and coordination on COVID-19 challenges.

Keywords: Singapore, COVID-19, Pandemic, Southeast Asia, ASEAN, Foreign Worker, Labour Migration, Circuit Breaker, Lockdown

