

재난관리 관점에서 본 필리핀의 코로나19 대응에 관한 비판적 분석*

엄 은 희**

국문초록

본 연구는 코로나19 전개상황에 대한 필리핀 정부의 대응과정을 재난관리 거버넌스 측면에서 비판적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 재난 관리 분야의 4C(Cognition, Communication, Coordination, Control) 과정을 수정하여 분석틀로 활용하였다. 재난대응의 주된 목표는 국민의 생명과 재산상의 손실을 줄이고 사회체계의 지속성을 유지하는데 맞춰져야 할 것이다. 하지만 분석의 결과 필리핀의 코로나19 대응은 방역과 경제 보호 양 측면에서 크게 실패하였는데, 실패의 일차적 원인은 최고의사결정자의 재난 인지가 적절치 못한 것에서 찾을 수 있다. 또한 권력행사가 시민의 자발적 참여를 촉발시키기 보다 권위적으로 규율하는데 치우쳤다. 필리핀 정부가 코로나19 대응을 위해 통과시킨 특별법의 이름인 바야니한은 협력적 노력(cooperative efforts)을 의미한다. 향후 진정한 의미의 바야니한을 만들어 내기 위한 필리핀 사회의 각성과 위기극복을 위한 재난 학습이 필리핀 사회 내부로부터 가능할 수 있기를 기대 본다.

주제어: 필리핀, 코로나19, 재난관리, 4C 과정, 바야니한

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A2A3099176). 또한 본 논문은 2020년 제7회 신홍지역연구 통합학술 회의에서 발표한 원고를 수정, 보완하였음.

** 서울대학교 사회과학연구원 선임연구원, likemoon@snu.ac.kr

I. 들어가며

2019년 말 중국에서 발원한 코로나19가 전지구적으로 여전히 맹위를 떨치고 있다. 아직까지 그 원인, 전파매개체, 백신 및 치료제 개발에 요구되는 충분한 지식이 축적되지 못했다는 점에서, 이 감염성 질환은 여전히 ‘신종(emerging)’ 위기이며, 지금껏 인류가 직면한 가장 심각한 공중보건상의 위기로 기록될 것이다. 발원지인 중국으로부터 지리적·경제적 거리가 가까운 동아시아(동남아시아 포함)는 유럽과 북미 등의 전통적인 선진국들과 비교할 때 코로나19에 대해 상대적으로 잘 대응하고 있다고 볼 수 있다.

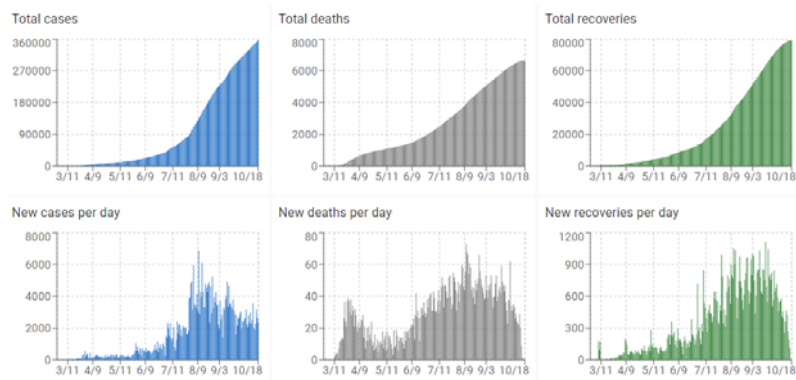
하지만 동남아 11개국 내의 편차는 매우 크다. 현재까지의 결과를 놓고 볼 때, 필리핀은 인도네시아 다음으로 동남아에서 코로나19 대응에 가장 크게 실패한 국가이다. 필리핀은 강력한 수준의 물리적 이동제한 - 필리핀은 이 정책을 지역사회 격리(CQ, Community Quarantine)로 명명함 - 을 동남아국가 중 최장기로 실시한 나라이다. 그리함에도 방역과 경제회복 모두 악화일로에 놓여있다. 8월 이후 일일확진자수가 3천명 이상인 날이 장기 지속되었다. 수도권 메트로 마닐라 등 주요 발병지에서 기한을 정하지 않는 지역사회격리가 재발동(8월 4일)되었음에도 확산세는 멈추지 않았고, 급기야 두테르테 대통령은 지난 9월 18일 국가 재난사태(state of calamity)를 내년 9월 까지 연장한다는 포고령을 발표하였다.

10월 19일 기준 필리핀의 코로나19 누적 확진자는 356,618명(세계 20번째 규모), 사망자는 6,652명, 치료중인 환자 수는 39,808명이다. 보건당국은 치명율(필리핀 1.87%, 세계평균 2.8% 대)과 재생산율(필리핀 0.848, 세계평균 2~3)의 국제비교를 통해 자원의 한계 속에 일정한 성과가 있음을 강조한다(DOH 2020/10/19).¹⁾ 하지만 검진 대비 확

1) Beat COVID-19 Today A COVID-19 Philippine Situationer #171 (<https://drive.google>.

진비율이 9.9%(세계평균은 5% 미만)라는 점은 여전히 확인되지 않은 지역사회 감염사례가 많으며, 확산이 지속되고 있음을 의미한다.

<그림 1> 필리핀의 코로나19 확산 추이(10월 19일 기준)



출처: 필리핀 코로나19 공식페이지(covid19.gov.ph)

현대사회에서 재난은 사회의 구조적 문제를 드러내는 경우가 많지만 동시에 문제해결을 찾는 과정에서 사회체계의 지속성 유지를 위한 적응과 변화의 계기가 되기도 한다(노진철 2014). 따라서 자연적이든 사회적이든 재난으로부터 얻어야 할 교훈이 있다면, 재난 이후 정부의 대응체계와 거버넌스 및 사회문화를 전환하는 기회로 삼아야 한다는 점일 것이다. 필리핀을 대표하는 비판적 사회학자 윌든 벨로는 지난 4월 Focus on the Global South의 이슈브리프를 통해, 코로나19 위기를 낭비하지 말고 식량안보 증진을 위한 기회로 삼을 것을 제안한 바 있다(Bello 2020). 급진적 주장일 수도 있으나 위기 이후 과거의 정상(old normal)을 아닌 새로운 정상(New normal)을 만들어야 한다는 노학자의 일갈은 선명했다.

본 연구에서는 재난 거버넌스 분야의 대표적인 석학인 루이스 컴

포트의 4C (Cognition-Communication-Coordination-Control) 모델 (Comfort 2007a; 2007b; Comfort et al. 2020)을 적용하여 필리핀의 코로나19 전개상황(연구시점에 따라 1월에서 10월 중순까지의 상황을 분석함)과 재난관리 거버넌스에 대한 비판적 분석을 시도하고 향후 대응체계 개선을 위한 과제를 도출해 보고자 한다. 분석을 위해 위 모델에 근거하여 필리핀의 재난 대응을 비판적으로 분석하기 위한 도구를 개발하였고 그에 따라 분석을 시행하였다.

본 연구의 질문은 다음과 같다. 첫째, 필리핀에서 코로나19는 어떻게 전개되었으며, 시기별 특징은 무엇인가? 둘째, 필리핀 정부의 신종감염병(EID, Emerging Infectious Disease) 대응전략은 무엇이었으며, 코로나19 국면에서 어떻게 실행되었는가? 셋째, 4C 모델을 두테르테 정부의 코로나19 대응 분석에 적용하면 어떠한 문제점과 과제가 도출되는가? 마지막으로, 필리핀의 코로나19 대응에서 제기된 주요 이슈와 과제는 무엇이었으며, 향후 개선을 위해서는 재난대응 체계 구축과 적용에 있어 어떠한 변화가 요구되는가?

II. 선행연구 고찰

1. 재난관리 역량 구축을 위한 4C 모델

재난을 통해(혹은 재난 이후) 무엇을 학습할 것인가? 재난관리 연구자로서 루이스 컴포트가 제기한 질문은 이것이다. 그녀는 재난 이후의 기록이나 희생자 추모와 같은 작업은 재난대응의 정당화나 재난의 공포와 파괴를 감추는 상징적 행위라 일축하며, 재난으로부터 학습해야하는 것은 회피와 기대가 아니라 재난에 대한 준비, 대응, 실제 일어난 일에 대한 분석을 통해 미래를 대비하는 효과적인 재난

관리를 구축하는 것이라 주장한다. 컴포트에 따르면, 기존 재난관리 방식은 두 가지 측면에서 비판 받는다(Comfort 2007a). 먼저 비상사태에 관한 전통적 이론은 재난 발생에 따른 대응전략의 구상과 실행 간의 시간차를 줄이기를 핵심 과제로 삼았고, 이를 위해 위계적이며 강력한 명령-실행 체계 속에서 발전해 왔다. 하지만 현대사회의 위험이나 재난은 역동적이며 복잡한 환경 속에서 급속하게 진화하는 속성을 지니기 때문에 안정 상태를 전제한 전통적인 재난 대응방식은 점차 적절성을 잃고 있다. 따라서 대응체계의 구조는 위계적 방식보다 네트워크 방식으로 재편될 필요가 있다(Moynihan 2009). 둘째 ‘포괄적 위해 접근(all hazards approach)’, 다시 말해 다양한 재난에 적용 가능한 일반화된 매뉴얼 체계의 개발과 거대재난대응 체계의 구축은 재난 상황에서 피해자들의 행동 양식 혹은 거버넌스의 대응에는 매뉴얼 상의 유사함이 있음을 전제한 접근이다. 하지만, 갈수록 위험의 종류와 그에 대응하기 위한 정보와 (과학)지식들의 전문성이 차별적이기 때문에 재난 대응체계는 종류와 속성에 따라 유연하면서도 적응적 방식으로 진화될 필요가 있다.

위기와 비상상태는 환경 및 환경-사회 체계 간 상호작용에 있어 기능이상이 발생한 것이므로, 정책결정자는 결과를 알 수 없는 불확실한 조건 하에서 의사결정을 내려야만 한다. 컴포트와 그의 동료들은 1990년대 이후로 전세계의 지진이나 태풍 그리고 미국에서 주기적으로 발생한 허리케인 등의 재난 이후를 연구하면서, 재난을 통한 거버넌스 혹은 그 구성원들의 ‘학습과 적응’이 재난 대응력 증진에 기여할 수 있음을 보여주었다. 미국의 재난 거버넌스에 대한 그들의 관찰에 따르면, 허리케인에 의한 재난 이후 재난 인지-대응 정보기술과 인력양성에 투자한 지역(2005년 카트리나를 겪은 루이지애나의 2008년)은 큰 정책적 변화가 없었던 지역(2005년 리타를 겪은 텍사스의 2008)에 비해 다음 번 재난상황에서 보다 적응적 거버넌스를

보여주었다(Comfort et al. 2019). 다시 말해, 재난 대응력은 과거의 경험을 기반으로 한 학습과 적절한 과학정보를 바탕으로 정책결정자가 개인, 집단, 조직의 자기조직적 대응행동(self-organizing reactions)을 촉발시킬 역량의 정도에 달려있다(Comfort 2007a, 2007b).

현대사회의 재난은 국가안보적 차원의 대응을 요구하기 때문에, 많은 정부들이 재난대응을 위한 범정부재난관리팀(소위 TF)을 구축하고 운영을 위한 법과 제도를 마련하고 있다. 컴포트는 재난관리조직의 효과적인 구성과 운영을 위해서는 적응역량(capacity of adaptation)이 요구되며, 이러한 역량은 상호 연계된 4C의 과정, 구체적으로 인지(Cognition)-소통(Communication)-공조(Coordination)-통제(Control)의 절차를 충실히 이행할 때 가능하다고 주장한다. 그녀가 제시하는 4C 과정은 다음의 특성을 지닌다(Comfort 2007a, 2007b).

<표 1> 4C 과정의 특성과 상호연계성

인지 (Cognition)	<ul style="list-style-type: none"> • 시스템의 운영규칙의 종합적 검토보다 ‘가장자리(혹은 취약지점)의 불일치와 기능이상’을 발견하는 역량 • 지속적 시스템 관찰, 선형 위험 상황 및 지역에 관한 구축된 지식, 불확실성이 증가하는 새로운 조건에의 통합 ⇒ 취약 커뮤니티에 대한 평가와 체계적 대응
소통 (Communication)	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 정보매체들의 연계운영을 통해 관련된 개인, 집단, 조직에게 ‘공유되는 의미’를 창출하는 역량 • 조직과 환경 사이의 공명(resonance)을 창출하고 유지하는 역량
공조 (Coordination)	<ul style="list-style-type: none"> • 공유된 목표(예: 재난피해의 경감)를 위해 이해당사자와 조직의 행동을 정렬하게 함. • 참여자의 ‘자발적 조정’이 중요함. 이를 위해 집단 내 불만, 좌절, 비효율을 증대시키는 행동변화를 거부하는 개인과 집단(의 무입승차)의 행위에 대한 규율
통제 (Control)	<ul style="list-style-type: none"> • 발생한 위기나 재난의 ‘파괴력과 환경의 급변 상황’ 등의 제어 • 소수권력자가 다른 사람/집단에게 영향을 미치는 것이 아니라, 생명과 재산을 지키고 시스템 운영의 지속성 유지라는 ‘공유된 목표에 맞춘 행동을 유지’하게 만드는 거버넌스의 역량 및 회복의 기획

출처: Comfort(2007a; 2007b)를 바탕으로 재구성함

정리하면, 위기상황 발생 시 적응적 관리역량은 a)신속한 정책결정자의 인지에서 촉발된 의사소통, b) 원활한 의사소통에 기초한 자발적 공조, c) 생명과 재산의 보호 및 사회체계의 지속성유지란 목표의 공유, d) 재난 피해의 최소화 및 이해당사자들의 행동 통제라는 연속된 과정에 달려있다고 볼 수 있다. 이러한 위기관리모델은 사회학자 루만(Niklas Luhmann)의 자기조직적(생산적) 체계이론과 닮아 있다. 루만에 따르면, 위기는 사회의 기능과 체계의 ‘문제적 속성’을 드러내는 사건/사태이면서, 동시에 개인 및 집단의 공명과 공조의 잠재력을 끌어내 사회체계의 역동적 연속성에 기여하는 ‘문제 해결적 속성’을 동시에 지닌다(송형석 · 스펀코르너 2014). 연구자는 컴포트의 4C 모델은 재난관리 및 재난이후 체계를 분석적으로 볼 수 있는 유용한 틀을 제공한다고 판단한다. 아래의 <표 2>는 구체적 분석을 위하여 4 C 모델을 바탕으로 필리핀의 재난 거버넌스 평가를 위해 연구자가 구성한 분석틀이다. 4장에서는 이 분석틀에 따라 필리핀의 코로나19 대응과정과 거버넌스의 구조와 운영방식을 평가해 볼 것이다.

<표 2> 4 C 모델에 기초한 분석틀

영역	목표	분석을 위한 질문
인지	불확실성 하에서의 의사결정과 권한과 책임의 정치적 분배	[과학: 전문가 집단] 시스템의 이상 징후는 어느 시점에 어떻게 발견되었는가? 어떻게 대응했는가? [정책: 의사결정자] 과학적 증거를 신뢰하는가? 비상대응 체계의 운영을 언제 어떻게 결정했는가?
소통	공유된 의미, 동일한 목표의 창출	[정부-시민] 위기와 재난의 관한 정보와 지식의 정확성, 유용성, 접근성은? [정상 정부-비상 TF] 비상대응 거버넌스의 권한 및 운영 방식은 위계적인가 네트워크적인가?
공조	자발적 조정의 촉진, 문제행동에 대한 규율	[정부기구의 역할] 신뢰할만한 가이드라인을 제시하는가? 문제행동을 어떻게 제어하는가? [시민의 역할] 재난 경감을 위해 자발적으로 행동 규범을 조정하는가?

		[전문가의 역할] 불확실성 해소를 위한 과학 정보와 지식을 생산하고 있는가? [국제 협력] 재난 대응 및 해소를 위해 국제사회와 협력하고 있는가?
통제	피해의 최소화, 회복의 기획	재난에 따른 피해의 영향력은 줄어들고 있는가? 재난이 다른 영역으로 확산되는 것을 방어하고 있는가? 재난 이후는 기획되고 있는가? (시스템의 유지와 거버넌스의 개선)

2. 필리핀의 신종감염병관리 체계의 진화: 사스 이후

세계적으로 감염병(infectious disease)이 다른 공중보건 이슈들과 더불어 국가안보의 문제로 인식되기 시작한 것은 2000년 미국 정부가 HIV/AIDS를 국가안보 위협과 외교정책 과제의 일부로 발표한 이후였다(윤정현 2019). 특히 바이러스 변이에 의해 발생하는 신종 감염병은 불확실성이 크기 때문에 더 큰 혼란과 위기를 가져올 수 있다. 코로나19 이전 세계를 긴장시킨 글로벌 신종감염병으로 중증 급성호흡기증후군(Severe Acute Respiratory Syndrome), 일명 사스(SARS)을 꼽을 수 있다. 2002년 11월 중국 광둥 성에서 발생한 것으로 알려진 사스는 반 년 만에 세계 30개국 8,422명 이상의 환자를 발생시키고 812명의 사망자를 낳은 21세기 최초의 글로벌 감염병이었다(정진원·우준희 2003). 사스는 변종 바이러스의 발생원인, 전염경로, 백신과 치료법이 존재하지 않은 ‘신종’ 감염병이었다. 확진자 중 사망률을 의미하는 치명율(CFR, a Case Fatality Rate)도 11%에 이른데다가, 심지어 공기를 통한 집단감염 가능성도 있는 비접촉성 전염병이었다는 점에서 세계 각지에서 공포를 양산하였다(Caballero-Anthony 2005).

동남아에서 사스는 싱가포르(235명), 베트남(63명), 필리핀(14명), 태국(9명), 말레이시아(5명), 인도네시아(2명)에서 총 331건의 감염

및 44명의 사망자를 낳았다. 사스의 피해는 보건의료적 차원을 넘어 관광 의존적인 동남아시아 국가들에게 큰 경제적 피해를 입혔다. 그런데 다른 측면에서 사스의 발발은 동남아시아 내에서 지역적 차원의 보건협력을 강화하기 위한 유의미한 계기로 작동하였다. 사스 이전까지 동남아국가들은 보건의료 문제를 국내 사안으로 다루는 경향이 강했다. 또한 보건의료의 질은 개별국가의 경제적 수준과 직결되기에 사회경제적 격차가 큰 동남아의 상황에서 지역적 접근이 형성되기는 어려웠다. 하지만 사스를 겪으며 동남아 국가들은 주기적으로 발생하는 감염병(조류독감, H1N1, 코로나19 등)의 역내 이동 가능성이 크다는 점을 깨닫고 공동의 이해관계자로 묶이게 되었고, 이에 대응하기 위해 감염병의 예방과 통제를 포함한 보건 분야 지역 협력의 제도적 틀을 만들어내기 시작하였다.²⁾

필리핀도 사스를 겪으며 국내에서 역학적 대응의 성과를 보여주었다. 필리핀에서는 총 92건의 의심사례가 보고되었는데 그중 실제 확진자는 14명, 사망자는 2명이었다. 필리핀의 최초감염 사례는 캐나다에서 간호사로 일하던 해외노동자(OFW, Overseas Filipino Worker)가 귀환하면서 유입되었는데, 시기적으로 성주간 휴일(부활절)이어서 대량의 접촉자가 발생할 가능성이 높은 위험한 상황이었다. 당시 필리핀 국가역학센터는 최초환자가 체류한 마을의 접촉자를 광범위하게 추적하여 약 250명 정도의 접촉자 전원을 격리시키는 방역활동을 전개하였다(WHO 2006). 이러한 조치는 위협의 인지-검

2) 사스에 대응하는 아세안+3 협력 체계가 출범하는 데는 싱가포르의 기여가 중요했다. 싱가포르의 사스 대응에 관해서는 윤정현(2019)의 연구를 참고할 것. 필리핀 역시 사스 이후 아세안 차원의 감염병 공동대응 활동에서도 일정한 역할을 수행했다. 2004년 아세안에서는 고병원성조류독감(HPAI, Highly Pathogenic Avian Influenza)이 발생하였고, 아세안국가들은 특별대응팀(TF, Task force)을 구성하여 집합적인 대응을 위해 노력하였다(e-Health Philippines website). TF의 업무 8개 전략분야로 구분되어 아세안 창립멤버인 5개국 사이에서 업무가 분할되었는데, 여기서 필리핀은 대중인식 분야를 담당하였다(ASEAN Secretariat 2012/08/13; 백용훈 2020에서 재인용).

진-격리의 과정이 제대로 작동했음을 보여준다. 즉 발발 시기가 인적 교류가 많은 성주간이었음에도 불구하고 방역전문가들이 주도한 대응이 일정한 성과를 거둘 수 있었다.

2014년 필리핀 정부는 국내 및 지역적 차원에서 신종감염병 대응 체계 제도화를 시도하였다. 먼저 국내적으로 당시 베니노 아키노(Benigno Aquino III) 대통령이 발표한 행정명령(EO 168호)을 살펴보자. 이 행정명령은 신종감염병의 국내발생 시 대응을 담당하는 ‘신종감염병범정부태스크포스(IATF-EID Inter-Agency Task Force on Emerging Infectious Diseases, 이하 IATF)’를 설치하고 역학조사 실시 및 ‘격리(CQ, Community Quarantine)-완화(MCQ, Modified CQ)-뉴노멀(New Normal)’의 방역 수준의 계열화 등의 제도적 장치를 명문화하고 있다. IATF는 이름이 보여주듯 잠재적 감염병의 진단, 모니터링, 통제, 확산 방지를 목표로 하는 위기상황 대응 특별대응조직이다. 조직구조는 보건부장관을 의장으로 외교부, 내부무, 법무부, 노동고용부, 관광부, 교통부, 통상산업부, 농업부, 재정부 등 총 10개 부처로 구성된다. 이 조직은 해외 혹은 국내에서 신종감염병에 관한 정보가 보고되면 보건부 장관에 의해 소집될 수 있으며 상황 종료 시까지 신종감염병에 따른 국가 위기 상황에 대한 대처하도록 설계되었다.

다른 한편, 아세안 차원의 신종감염병 대응 협력에도 참여하였다. 공동체의 일원으로 필리핀이 담당한 업무는 바이오디아스포라 프로젝트(BioDiaspora Project)로, 빅데이터 분석과 비주얼화를 통해 아세안 지역의 생물학적 위협에 대한 대응력을 강화하는 것을 목적으로 한다. 본 프로젝트는 캐나다의 지원³⁾을 받는 아세안바이오디아스포라가

3) 캐나다는 2003년 사스 발생시 4번째(251명)로 확진자가 많았던 국가로, 홍콩여행을 다녀온 중국계 캐나다인에 의해 유입되어 병원을 중심으로 지역사회 감염이 확산되었다. 이후 OFWs를 매개로 캐나다에서 필리핀으로 재확산이 이루어지면서 동아시아의 신종감염병 확산과 깊이 연결된 바 있다.

상센터(ABVC, ASEAN BioDiaspora Virtual Centre)를 통해 운영된다. 본 센터의 사무국의 소재지는 마닐라로, 한 IT 기업이 위탁운영 중인 것으로 보인다. 참고로, ABVC는 이번 코로나19 국면에서도 개별국가를 넘어 아세안 차원의 상황보고서를 주기적으로 발표하며 아세안 협력에서 일정한 역할을 수행하고 있다(김정호 2020). 다만, 상황의 급격한 변화에 보고서 발행주기가 느슨하고 보고서 내용의 질이 충분하다고 보기는 어려운 수준이다.

Ⅲ. 필리핀에서 코로나19의 전개과정과 시기별 특성⁴⁾

1. 최초 사례 보고와 지연된 대응 : 1~2월의 전개상황

필리핀에 중국⁵⁾ 신종바이러스와 집단폐렴 소식이 국제뉴스로 전해진 것은 2019년의 마지막 날이었다. 당시만 해도 대부분의 국가들은 우려를 표명하면서도, 중국의 특수한 사정으로 여겼을 뿐 글로벌 팬데믹으로 전개될 것을 예상하지 못했던 시점이었다. 필리핀도 마찬가지다. 필자가 2월에 직접 목격한 필리핀 정부와 시민들은 대체로 이 감염병을 건조한 겨울철 계절성 폐렴으로 받아들였고, (아)열대 지역은 상대적으로 안전하다고 믿는 것으로 보였다. 따라서 필리핀의 1월은 어느 해와 다르지 않았다. 연초에 발표된 2020년 경제전망에 관한 필리핀 경제당국이나 국제금융기관 및 신용평가기관들도 두테르테의 남은 임기 3년 동안 6% 성장률을 전망하는 듯 장밋빛 전망이 주를 이루고 있었다(CNN Philippine 2020/01/22).

필리핀에서 코로나19 첫 번째 의심환자는 1월 중순에 발생⁵⁾했는

4) 3장의 내용은 엄은희(2020b)를 재구성한 것임.

5) 대상자는 세부에 어학연수를 온 중국인 아동과 보호자였음.

데, 당시 필리핀은 코로나19 감염 여부를 진단할 자체역량이 수립되기 전이었다. ‘특정하기 어려운 폐렴’을 진단받은 의심환자의 검체(검사대상물)는 호주로 보내졌고 삼일 뒤 다행스럽게 음성판정이 내려졌다. 필리핀 보건부는 열대의료연구소(RITM, Research Institute for Tropical Medicine)를 통해 진단역량을 확보를 결정하였고, 국내 진단은 1월 30일부터 가능해졌다. 같은 날 필리핀 내 첫 확진자(우한 출신 중국인 관광객)가 발생했다. 그는 세부로 입국해서 이미 2주차 체류 중이었으며 복잡한 이동 경로를 거쳐 마닐라에서 최종 확진판정을 받았다. 곧이어 동행인도 2호 확진자로 진단되었다. 안타깝게 기저질환이 있던 1호 환자는 곧 사망(2월 1일)하였고, 이는 ‘중국 밖의 첫 번째 코로나19 사망사례’로 기록되었다.

첫 환자가 보건당국의 직접관리나 통제가 어려운 외국인이었다는 점은 필리핀의 초기대응을 늦춘 원인이 되었다. 사망자 발생에도 불구하고, 필리핀의 방역 체계는 보건당국의 모니터링 수준을 넘지 않았고 국가적 방역체계는 아직 작동하지 않았다. 2월 5일에는 1월 말 호주로 보냈던 중국인 의심환자의 양성 확진 판정 결과가 뒤늦게 도착했는데, 그 환자는 이미 본국으로 돌아간 상태였다. 이로써 검역, 확진자 동선 파악 등의 조치가 전혀 이루어지지 않고 있다는 사실이 오히려 드러났다. 사망자 발생 하루 뒤(2/2)부터 필리핀 외교부는 중국발 여행객에 대한 입국금지령(본토, 홍콩, 마카오에서 출발한 중국인과 2주 내 동지역 방문이력을 가진 외국인)을 내렸다. 하지만 이 조치도 자발적이기보다는 이미 중국당국에 의한 자국 발 항공봉쇄가 시작된 뒤에 내려진 상응조치와 불과했다.

두테르테 정부는 1월 말 최측근인 바토 상원의원의 미국비자 발급 거부를 이유로 2월 11일 미국과의 방문군협정(VFT) 종료를 통보하고, 미-필 연례합동훈련(Balikatan)도 잠정 중단할 것을 선언하는 등 코로나 대응보다는 국내외 정치이슈에 더 매진하는 모습을 보였다

(엄은희 2020a). 2월 13일에는 “(코로나19 관련) 국가를 믿고 ‘조용하고 조심스럽게’ 대응하기 바란다.”는 다소 위압적인 내용의 대통령령 대국민성명이 발표되었다(CNN Philippine 2020/02/13). 코로나19는 여전히 외국의 문제이자 특수한 경우로 인식되었고, 그저 사태가 진정되기를 기다렸다고밖에 볼 수 없는 상황이었다.

필리핀 국민에 대한 직접적인 위협은 해외에서 먼저 가시화되었다. 해외필리핀노동자(OFWs)가 그들이다. OFWs의 경제사회적 기여도가 막중하기에 필리핀 정부의 OFWs에 대한 관심과 지원은 극진했다. 2월 9일 바이러스의 진원지로 알려진 우한의 OFWs(30명)를 특별기로 귀국시켜 뉴클락시티의 동남아시아대회 선수촌아파트를 격리장소로 제공하는가 하면, 싱가포르의 확진자가 50명이 넘어서자(2월 15일) 오염지역으로 구분하여 출입국 금지와 OFWs 귀환 대책을 검토하기도 하였다. 비슷한 시기 일본 요코하마에 정박 중인 크루즈선의 OFWs의 감염 소식이 헤드라인을 장식했다. 3천여 명의 승선자 중에 530명 이상의 필리피노(승무원과 간호사)가 선내에 갇혀있다는 소식이 전해졌는데, 2월 17일 기준 100명의 선내 확진자 중 27명이 필리핀국민이었다. 이들 중 445명의 OFWs들이 2월 26일 필리핀으로 귀환하였고, 우한지역 귀환자와 마찬가지로 당국에 의해 14일 간의 시설격리 지원이 제공되었다.

2. 글로벌 팬데믹 선언과 국가보건비상사태 : 3~5월의 전개상황

3월 이후 필리핀의 코로나19 사태도 심각해졌다. 해외방문 이력이 없는 내국인의 지역사회 감염이 발생(3월 6일)하면서, 코로나19 문제에서 필리핀도 당사국이 되었다. 보건부(DOH)의 건의에 따라 적색경보 1단계의 국가보건비상사태가 선언되었고, 학교 휴교와 재택근무가 권고되었다. 적색경보 1단계에서부터 보건당국은 “거부권 없

음(No right to resist)”의 강력권한을 갖게 된다. 이는 바이러스 감염 의심자의 경우 검사에 응할 의무가 있으며 검사를 거부할 경우 체포 및 벌금구형 가능한 비상한 권한이다.

하지만 안타깝게 초기대응은 이미 늦은 상태였다. 3월 11일 WHO의 글로벌 팬데믹이 선언된 날 내국인 중 최초 사망자가 발생하였다. 이 시점에 되어서야 두테르테 대통령은 직접 당사자로 나서며 3월 12일에 국가비상사태를 선언하며 계엄령에 준하는 고강도 사회규제를 실시할 것을 결정하였다. 여행금지령이 모든 국가로 확대되고 강력한 이동통제 및 도시 봉쇄령이 내려졌으며 60일간 모든 기본 생활 필수품에 대한 가격동결 명령도 함께 내려졌다.

무엇보다 인구밀집도가 높고 외국과의 교류가 가장 빈번한 수도 메트로마닐라의 확산 위험을 통제할 필요가 있었다. 3월 15일부터 한 달간 지역사회격리(CQ, Community Quarantine) 명령이 내려졌는데, 이 조치는 하루 뒤 인구의 60%가 거주하는 루손섬 전지역(Luzon-wide Community Quarantine)으로 확대되었다. 3월 17일에는 특별재난사태 선언과 함께 강력한 지역사회격리(ECQ, Enhanced Community Quarantine) 명령이 내려졌으며, 3월 20일부터는 모든 국제선 운행이 중단되었다. 재난사태를 근거로 정부는 6개월 간 계엄령에 준하는 강력한 통제를 실시할 것을 선언하였다. 24일에는 대통령이 일명 바야니한법(Bayanihan to Heal as One Act of 2020)⁶⁾에 서명하였고, 이를 근거로 두테르테 대통령은 2020년 재정권한 단독 수행 등의 강력한 비상권력을 갖게 되었다. 같은 날 코로나19에 대응하는 국가행동계획도 발표되었고, 이 계획의 추진 체계에 IATF 이외에 코로나19 국가태스크포스(NTF against COVID-19)가 함께 등장하였다.

상황은 빠르게 악화되었다. 3월 마지막 날 필리핀의 확진자는 2천

6) 바야니한(Bayanihan)은 협력적 노력(cooperative endeavor)라는 뜻을 지닌.

명에 도달했는데, 이는 3일 만에 2배로 증가한 수치였다. 경제적 압박은 먼저 느낀 도시빈민들은 봉쇄 2주차에 접어든 4월 첫날 퀘존시티에서 음식과 구호물품을 요구하며 거리시위에 나섰다. 규정 위반으로 일부가 구속되는 일도 벌어졌다. 일선의 의료진 부족도 큰 문제가 되었다. 이에 필리핀 정부는 4월 2일에 의료인의 해외이탈을 금지시키는 행정명령을 내렸다. 4월 9일 확진자는 1주일 만에 다시 배가되어 4천 명에 이르렀다. 애초 제시된 한 달의 ECQ의 종료시점이 다가왔으나 종료를 앞두고 강력한 지역봉쇄도 4월 말까지 다시 한 번 연장되었다.

4월 말의 봉쇄 종료 시점이 다가왔을 때는 중앙정부보다 지방정부가 선제적으로 봉쇄연장을 결정하였다. 마닐라 남부의 산업지역인 카비테(Cavite Province)의 주지사가 5월 1일~15일 사이 자택격리 수준의 강화된 격리 명령을 자체 발령한 것이다. 이 명령 하에 카비테 주에서는 5월 1일부터 2주간 24시간 통행금지를 실시되었다. 가구당 1명만 통행증을 발급받아 낮 시간(오전 9시에서 오후 6시) 동안만 식료품이나 약품 구입 등 필수적 업무를 위한 외출이 허락되었고, 만약 통행증 없이 집 밖으로 나올 경우 심지어 대문 밖에 서 있을 경우까지도 체포 가능한 강력한 봉쇄령이 내려졌다. 사실 카비테 주지사의 이러한 결정은 권한 밖의 결정이자 중앙정부 방침에 위배되는 것이었다. 정부는 감염병 대응 일원화를 이유로, 내무부(DILG)와 협의만 거치면 지방정부(LGUs)가 자의로 격리조치를 발동할 수 있는 권한을 4월 24일에 이미 회수한 상태였다(Manila Bulletin 2020/04/24). 하지만 전국적으로 상황이 악화되고 있었기에 두테르테 대통령은 메트로마닐라를 포함한 주요 도시 지역의 ECQ를 5월 15일 까지 재연장하였고, 동시에 별도의 행정명령(EO 112호)을 통해 지방정부의 격리조치 권한을 직접 금지시켰다(Philippine News Agency 2020/05/01).⁷⁾

5월 16일부터 정부는 지역별 코로나19 위험도를 상, 중, 하로 구분하고 고위험지역(메트로마닐라, 라구나주, 세부시)에서는 수정된 강력지역사회격리(MECQ, Modified ECQ)가 5월말까지 연장하였으며, 그 외에 지역은 완화된 지역사회격리(GCQ, General Community Quarantine)가 부여되어 대중교통과 상업시설의 일부 운영이 허용되었다. 하지만 5월 30일 필리핀의 일일 확진자수가 처음으로 네 자리수(1천 명)를 넘어선 상황에서 봉쇄의 기한 만료에 이르렀다.

3. 위험을 동반한 봉쇄 완화 이후 : 6월 이후

3월 15일부터 이미 세 차례 76일간 지역별로 수위를 달리하며 연장되었던 도시봉쇄는 6월 1일부터 메트로마닐라를 비롯한 전국에서 일반지역사회격리(GCQ)로 전환되었다. 단, 6월은 초등 및 중등학교의 신학기가 시작되는 때임에도 개학은 공식 연기되었다. 그러나 이 결정은 도시봉쇄 완화조치가 방역 목표 달성에 따른 결과가 아니라 격리 장기화에 따라 국민들의 사회경제적 불만이 커져가는 상황 때문에 빚장을 연 것이었다. 문제는 봉쇄의 수위가 낮아진 것이지 봉쇄가 완전해제된 것은 아니었음에도, 많은 국민들이 이를 봉쇄해제에 준하는 조치로 받아들여졌다는 점이다. 따라서 봉쇄 완화에 따른 바이러스 확산을 우려하는 목소리가 커졌다. 필리핀국립대의 코로나 대응팀(UP COVID-19 Pandemic Response Team)이 6월 말 발간한 보고서에 따르면 봉쇄조치가 완화될수록 확진자 수는 약 50% 정도씩 증가하였다. (메트로마닐라에서 일평균 확진자수는 ECQ 기간 중

7) <https://www.pna.gov.ph/articles/1101639> ECQ 15일 연장 지역은 메트로닐라(Metro Manila), 오로라주를 제외한 센트럴루존지역(Central Luzon), 칼라바존(Calabarzon), 팡가시난(Pangasinan), 바기오를 포함한 벵겟주(Benguet), 일로일로, 세부, 바콜로드, 다바오시 등이다.

271명, MECQ 기간 중 396명, GCQ 기간 중 583명이었음) 연구진은 GCQ가 유지된다면 7월 말 총확진자 6만 명, 사망자 1천 5백 명에 이를 것으로 예측하며 정부의 전략 수정을 제언했다(David et al. 2020). 안타깝게 필리핀의 코로나19상황은 UP 연구팀의 예상을 훨씬 상회하여, 7월 31일 기준 누적확진자는 93,354명에 사망자는 1,983명에 달했다.

완화조치 후 필리핀 제 2의 도시 세부를 포함한 중부비사야스 지역(Region 7)이 새로운 위험지대(hot spot)로 부상하였다. 하지만 세부의 확산은 새로운 현상이라기보다 이미 감염병이 번진 상태에서 확인이 늦어졌다는 평가가 주를 이룬다.⁸⁾ 6월 이후 세부지역의 확진세가 심각해지자 두테르테 대통령이 직접 TV 방송을 통해 6월 25일부터 최고수준의 사회통제인 ECQ를 재부여하고, 군인과 경찰을 파견하여 초소감시를 재개하였다(The Inquirer 2020/06/25).

반면 메트로마닐라의 경우도 확산세가 멈추지 않고 있으나 사회경제적 위기 발발을 고려하여 수도지역의 GCQ는 유지하되, 필요한 경우 국지적 수준에서 마을(barangay) 단위 ECQ를 부여하기로 결정되었다. 하지만 메트로마닐라의 상황도 지속적으로 악화되고 있다. 핵심 대중교통수단인 MRT 3호선에서 170여명의 직원이 확진판정을 받아 결국 운행이 중단되었으며, 보니파시오신도시(BGC) 건설노동자들의 집단감염도 확인되었다. UP의 연구진들은 7월 초 새로운 예측보고서를 통해, 바이러스의 확산은 더욱 심화되어 8월 말에 확진자 수가 10만이 넘어설 것이라 전망하였다. 더 나아가 전문가들은 가정단위 격리는 더 이상 작동하지 않기 때문에 정부 대응의 ‘시스템’ 차원의 변화를 요구하였다(Manila Bulletin 2020/07/07). 이번에도

8) 온라인 인터뷰에 응한 현지 언론인은 1호 확진자이자 사망자는 관광목적 입국자로, 그의 경로에 세부, 바콜로드 등이 포함되었음을 지적하며, 이미 2월부터 세부를 비롯한 비사야스 지역에 코로나19가 발발했을 것이란 의견을 밝혔다. 필리핀 정부가 전국 단위 검진 역량을 갖춘 것은 4월 이후에나 가능했음.

현실에서 UP연구팀의 예상은 빗나갔다. 보고서 발표 당시 4만 5천 명대였던 확진자수는 7월 말에 89,374명, 8월 말에는 217,396명으로 증가하였다.

필리핀 헌법에는 위기 상황에 허용되는 대통령의 비상권력(emergency power)은 3개월을 넘지 못한다는 규정이 있다. 따라서 3월 제정된 바이니한법의 효력도 6월 말 만료가 예정되었다. 이에 6월 초부터 상하원은 법안 연장이나 바이니한법(2) 제정을 요청했으나 두테르테 대통령은 상원의 휴회를 이유로 서명을 거부하였다. 하지만 현지의 반응은 바이니한법(2)의 제정이 미뤄진 가장 큰 배경으로 정부 재정 악화를 꼽는다(현지 언론인 A 인터뷰 2020/09/21). 법안효력 만료 직후 사회격리에 따른 빈곤층의 현금지원이 중단되었고, 필리핀에는 코로나19에 대응하기 위한 특별한 법적·제도적 프로그램이 부재한 상태가 되었다(Joaquin and Binana 2020).

7월에도 확산세가 잡히지 않고 치료나 격리를 요하는 감염자수(active case)가 많아지자 필리핀 보건부는 “Oplan Recovery” 프로그램을 실시한다. 이 조치는 의료 및 격리시설의 한계를 고려하여 ‘시간 기반 회복’을 결정하는 것이다. 확진 후 14일이 경과한 무증상 및 경증환자는 심각한 증상이 발현되지 않으면 격리에서 바로 해제하고 회복자로 분류하는 것을 내용으로 한다. 이 조치에 따른 첫 대량회복자 분류집계는 7월 30일부터 시작되었다. 이 날의 회복자 수는 총 38,075명으로 이 조치 이후 필리핀 보건당국과 병상관리는 다시 감당 가능한 수준을 인위적으로 회복하였다(The Inquirer 2020/08/14). 이후 필리핀의 회복자 그래프는 계단식으로 누적되었다.

8월 들어 필리핀의 확진자수는 10만 명을 넘어섰고, 일일 신규확진자수도 3천명 선을 넘기는 날이 많아졌다. 메트로마닐라에 대한 ECQ 재지정을 요구하는 의료계의 요구가 나온 후, 정부는 8월 4일 메트로마닐라와 Region 4A(남부수도권)에 MECQ 유지를 선언하였

다. 8월 7일에는 인도네시아의 확진자수를 넘어서 코로나19의 동남아 최대피해국이 되었다. 9월 11일 두테르테 대통령은 일명 바야니한법(2)(Bayanihan to Recovery as One Act of 2020)을 발표하였으며, 일주일 뒤 국가재난사태를 2021년 9월까지 연장한다는 포고령을 발표하였다. 그나마 다행스럽게 필리핀의 코로나19 상황은 9월 중순 이후 일일 신규확진자의 수가 2천명대로 낮아져 유지되고 있다.

IV. 필리핀의 코로나19 대응의 특성과 4C 과정 분석

1. 신종감염병 대응 거버넌스 : 제도적 준비와 실행의 차이

모든 신종감염병은 변이로 인한 새로운 질병이므로, 원인불명의 상태에서 시작하여 정보와 지식이 축적되고 공유되는 단계에 이른 뒤에서 이름을 얻고 국제적 대응책도 준비될 수 있다.⁹⁾ 신종감염병에 대응하는 정부조직도 마찬가지이다. 다행스럽게 필리핀에는 다양한 종류의 신종감염병 발생에 대응하기 위한 제도적 장치로, IATF-EID의 소집과 운영에 관한 정부 규범이 2014년에 이미 마련되어 있었다. 하지만 제도의 실행은 다른 방식으로 이루어졌다.

필리핀의 보건부(DOH)가 코로나19에 대해 인지하며 모니터링 활동을 시작한 것은 세계보건기구(WHO)가 우한지역에서 원인불명의 폐렴환자 클러스터 발생을 알린 후였다. 보건당국은 새해가 시작되고 1월 6일부터 입국자에 대한 심사를 시작하였다. 1월 중순 세부지역에서 첫 의심환자 신고가 들어온 이후 DOH는 1월 20일부터 자체 신종코로나 TF팀을 구성하였다. 확진 의심자들이 모두 외국인 혹은

9) 12월 중순 이후 원인불명의 폐렴으로 알려진 바이러스가 2월 11일에야 코로나19(COVID-19)로 명명되었다(WHO 2020/02/11).

해외의 자국민(OFWs)이었기에 주요 협의대상은 외교부(DAF)였다.

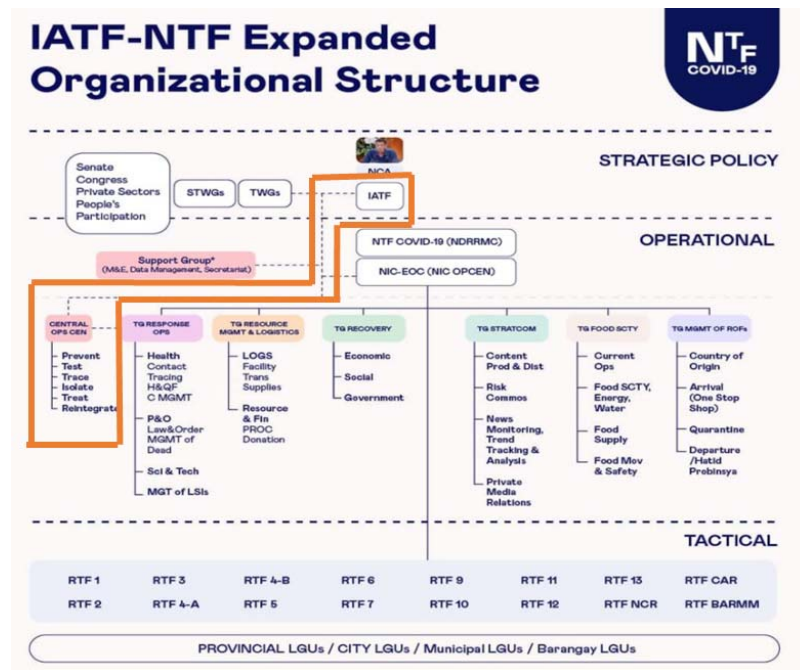
보건부장관이 IAFT를 처음 소집한 것은 1월 28일로, 당시는 아직까지 국내발생은 보고되기 전이었다. 첫 회의는 중국의 우한 봉쇄에 따라 이 지역에 대한 여행금지 및 우환 내의 자국민의 귀환에 관한 내용들이 주로 논의되었다(IAFT Resolution 01 2020/01/28). 보건비상사태 선언(3월 8일) 전까지 IAFT 회의는 총 9차례 소집되었는데, 주요 논의 안건은 코로나19 확산세가 심각한 국가와의 여행 금지(중국[본토, 홍콩, 마카오, 대만] 및 한국[대구, 경북]이 해당됨) 및 서아시아 지역 OFWs의 귀환 계획 등이었다.

3월 9일 소집된 10차 회의부터 IAFT의 대응 수위는 달라졌다. 로컬 감염 확인 후 대통령의 보건비상사태 선언 이후 열린 회의였기 때문이다. 이제 코로나19 사태의 당사국으로 실질적인 방역 활동이 필요한 시기였다. WHO에 의한 글로벌 팬데믹 선언(3월 11일)-첫 로컬 사망자 발생(3월 12일) 등 사태가 급변하면서, 11차 회의(3월 12일)에는 곧 적색경보를 2단계로 상향시켰다. 3월 15일부터는 코로나19의 전국적 확산을 막기 위해 수도 메트로마닐라의 도시봉쇄가 시작되었고, 하루 뒤 국적으로 다양한 수위의 지역사회 격리(CQ) 조치를 단행하였다. 이어서 3월 17일부터 6개월간 유효한 재난사태(state of calamity)가 선언되었다. 비상사태를 규율한 법적 제도로 3월 24일에는 재난대응 특별법인 바야니한법이 통과되었다.

그런데 3월 24일 이후 필리핀의 재난대응 거버넌스 체계에는 구조상 큰 변화가 만들어졌다. 이 날은 코로나19 대응 국가행동계획(NAP against COVID-19)이 발표되는 날로, 대통령이 직접 앞으로 국가대응에 대해 설명하는 장이 마련되었다. 그런데 이날 대통령의 옆에 선 사람은 IATF의 수장인 보건부 장관이 아니라 NAP에 따라 새롭게 구성된 코로나19국가태스크포스(National Task Force against COVID-19, 이하 NTF)의 수장인 텔핀 로렌zana 국방부장관이었다.

IATF라는 신종감염병 관련 법정기구가 있음에도 불구하고, 국방부 장관을 수장으로 한 NTF의 조직을 별도로 출범시킨 것이다. 당국은 코로나19 재난 상황에서 IATF는 “운영관련 정책개발(policy-making body of operations)”의 업무를, NTF는 “운영 통제(operational command)”를 각각 담당한다고 설명하였다(Manila Bulletin News 2020/04/10).

<그림 2> NTF 운영을 위한 조직구조



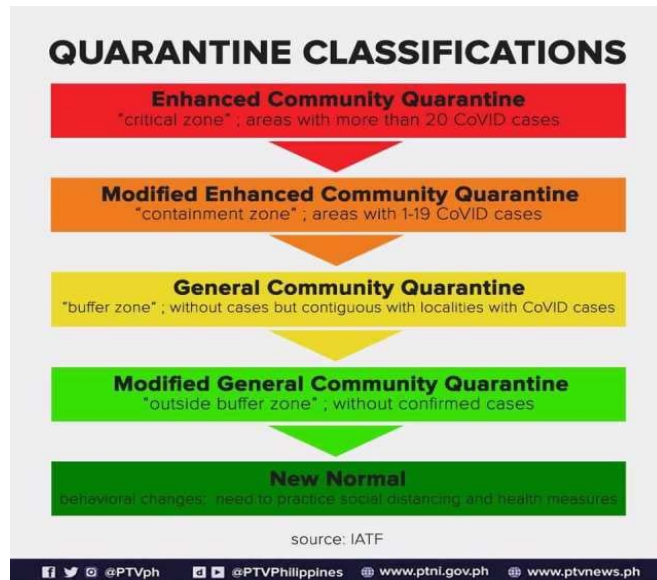
출처: NTF 페이스북페이지(8월 6일 공개)

하지만 이러한 조처에 대해 국내외 학자들은 필리핀 정부가 코로나19 확산저지를 위해 의료 및 과학적 접근보다 봉쇄와 규율 중심의 군사력과 경찰력에 기대는 방식을 택한 것이라며 비판하였다(Abuza

2020; Lasco 2020). 위의 <그림 2>은 NFT의 조직구조를 보여주는데, 상위의 전략 정책의 영역에는 IATF가, 운영의 영역에는 NTF가 위계상은 위치해 있다. 하지만 IATF의 권한이 미치는 하위운영체계는 중앙운영센터(Central OPs CEN)로 국한되는데, 이 조직에서 담당하는 업무는 코로나19 사례의 관리(방지, 검진, 추적, 고립, 치료, 재통합)로 한정된다. 사실상 보건의료(보건인력 훈련, 의료장비 조달, 경제사회적 회복)에 관한 영역은 NTF 내에도 중복되어 존재하며, 그 밖에 정보관리, 식량 안정성 관리, 지방정부별 방역 관리 등의 전 영역에 대한 실질적 권한은 국방장관을 수장으로 한 강제력을 갖춘 NTF에 집중되어 있음을 보여준다.

2. 코로나19 방역 : 구상과 실제

<그림 3> 격리의 범주



필리핀에서 감염병 확산을 방지하기 위한 사회경제적 조치는 감염자 숫자에 따라 구역을 구분(zoning)하고, 각 구역별로 위험도를 평가하여 지역사회격리(CQ, Community Quarantine) 명령을 부여하는 방식으로 이루어진다. CQ는 사회적 이동규제이면서 동시에 공간 통제 전략이다. <그림 3>은 이를 도식화 한 것이다.

각 지역(주로 도시나 주단위)은 위험구역(CrZ)에서 버퍼존외곽(OBZ)까지 4단계로 구분되며, 지역별로 이동 및 사회경제적 활동에 규제를 가하는 지역사회격리(CQ)의 수위가 부여된다. 강도에 따라 지역사회 격리는 5단계, 구체적으로 ① 최고단계인 강화된 지역사회격리(ECQ), ② 중상단계인 수정된 강력지역사회격리(MECQ), ③ 중간단계인 완화된 지역사회격리(GCQ), ④ 중하단계인 수정된 완화지역사회격리(MGCQ), ⑤ 정상단계인 뉴노멀(New Normal)로 구분된다. 아래의 <표 2>는 구역구분 및 CQ의 수위를 정리한 것이며, <표 3>은 각 격리 수위별로 사회경제적 규제조치의 가이드라인을 정리한 것이다.

<표 2> 구역별 방역 기준 및 CQ 수위

구역 방역항목	위험구역 (Cr Zone)	봉쇄구역 (C Zone)	버퍼존 (B Zone)	버퍼존외곽 (OB Zone)
기준선 (인구10만명 당 신규감염자)	20명 이상	1~19명	0명	0명
환자격리와 치료	의무적 격리 L2&L3급 병원으로 이동	의무적 격리	보건시스템 역량의 강화	보건시스템 역량의 강화
검진과 접촉추적	광범위한PCR 항체검사	광범위한PCR과 항체검사	랜덤 검진	민간영역의 검진 참여
손과 호흡기 위생관리	의무	의무	의무	의무
사회적 거리두기	의무	의무	엄격조치 부여	엄격 조치 부여
경계 통제	절대 통제	통제	출입지점 엄격통제	랜덤 체크

감시 전략	양성환자 발견 모든 검체의 실험실 검진	양성환자 발견 적극적 감시 모든 검체의 실험실 검진	적극적 감시 모든 검체의 실험실 검진	수동적 감시 모든 검체의 실험실 검진
지역사회격리수위	ECQ	MECQ	GCQ	MGCQ

출처: National Task Force Against COVID-19 <Omnibus Guidelines in MECQ>을 바탕으로 재구성

<표 3> 봉쇄수위별 사회경제적 규제 사항

봉쇄수위	이동 및 보건조치
ECQ (강화된 지역사회격리)	절대이동제한 연령과 건강상태와 무관한 이동제한 필수서비스(식량, 전력, 상수도) 및 핵심경제 부문을 제외한 경제활동의 최소화 유틸리티 서비스 제외 교통망 통제 휴교령
MECQ (수정된 강력지역사회격리)	구역 내 제한적 이동 필수서비스와 직업을 위한 제한적 이동만 허가 선택된 제조업 공장 가동 허가(최대인력의 25%만 출근) 필수 상품과 서비스를 위한 제한적 교통 허용 휴교령
GCQ (완화된 지역사회격리)	BZ와 OBZ의 제한적 경제활동 허용 관광사와 산업계 업무 재개(최대인력의 75%만 출근) 정부와 민간 활동 지원용 교통서비스의 제한적 허용 유연적 학습체계(역량에 따른 학급 운영)
MGCQ (수정된 완화지역사회격리)	최소한의 보건기준 하에 사회경제 활동 허용 사회적 거리두기 유지 장소별 차등화된 방역조치 유지 보건대응시스템 유지

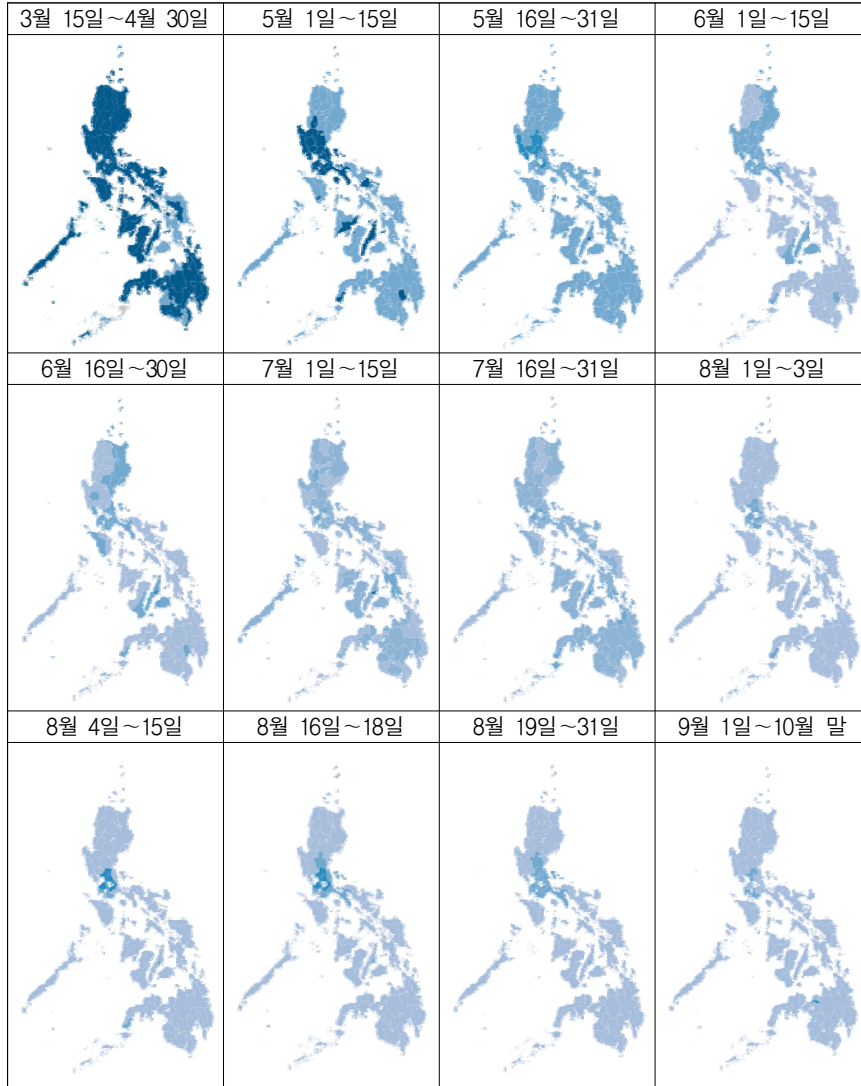
출처: National Task Force Against COVID-19 <Omnibus Guidelines in MECQ>

2월 중국을 시작으로 많은 국가들에서 사회적 거리두기 정책이 도입되었지만, 초기에 과잉으로 여겨질 정도로 강력한 대응을 취한 국가들(중국, 한국, 대만, 베트남, 4월 이전의 싱가포르 등)만이 방역에서 일정한 성과를 보여주었다(Time 2020/06/12). 필리핀은 2월 초 중국 밖 첫 사망자가 나온 국가임에도 방역에 적극성을 띠지 않다가

3월 이후 지역사회 감염에 이어 내국인 사망자가 발생한 이후 급작스럽게 최고수준의 강력한 사회적 봉쇄 정책을 취하였다. 그런데 필리핀에서 실제 지역사회격리(CQ)의 부여와 전환은 명확한 기준에 의해 지정되었다고 보기 어렵다. 사실 <표 2>나 <표 3>과 같은 ECQ에서 MGCQ까지 차별화된 방역 가이드라인은 ECQ가 최초 부여된 3월 중순이 아니라 단계 완화가 예고(6월 시행)되던 5월 중순에야 처음으로 공개되었다.

더불어 필리핀 정부가 기준선으로 잡았던 인구대비 감염자수에 따른 위험도 평가는 이번 코로나19 상황에 적용하기에는 현실적이지 못한 측면이 있다. 신종감염병 제도 도입 이후 지역사회격리 조치가 발동된 것은 이번 코로나19 사태가 처음이었는데, 기준에 비해 감염확산의 속도와 정도는 훨씬 심각한 수준으로 전개되었기 때문이다. 현실에서 단계의 조정은 감염확산 제어의 실제 성과 여부와는 무관하게 최고수위 격리의 장기화로 인한 경제위기 및 이로 인한 궁극적인 민심 이반에 대한 우려 때문에 인위적으로 완화되어왔다. 아직 코로나19가 언제 어떤 방식으로 종료될 수 있을지에 대해서는 그 누구도 장담하기 어려운 상황에서 필리핀 정부는 기한이 정해지지 않은 중하단계의 지역사회격리를 여전히 유지 중이다. <그림 4>은 3월 15일 이후 주단위로 부여된 지역사회격리(CQ) 조치를 전국 지도상에 표시한 것이다. 지도가 보여주듯 필리핀의 사회적 거리두기 정책은 ‘지역사회’ 격리라는 용어를 사용하지만, 현실의 공간통제 전략은 중앙정부가 통제권을 독점한 조건에서 전국 및 권역적 차원에서 결정되었다.

<그림 4> 지역별 봉쇄 수위의 추이



출처: Wikimedia Commons.

3. 재난관리 모델 기반 코로나19 대응 분석

1) 재난의 인지(Cognition) : 과학과 정책의 대응은 조화롭게 이루어졌는가?

코로나19의 이상 징후가 필리핀에 공식 전달 된 것은 1월 6일 중국보건당국의 알람을 통해서였고, 첫 번째 의심환자가 보고된 것은 1월 중순이었다. 1월 중에 코로나19는 아직은 국외(중국) 문제였으나, 필리핀 보건부는 1월 28일 제 1차 IATF 회의를 소집하였다. 회의의 목적은 “중국 내 필리피노 지원을 위해 정확하고 적절한 건강정보 및 관련 서비스를 제공”하는 것으로 명시되었다. 즉, 필리핀과 중국 간 인적교류의 안전한 관리를 위한 부처 간 회의였다(IATF Resolution No 1 2020/01/28). 필리핀 국민의 지역사회 감염(해외여행 경험 없음)이 확인된 3월 9일 이전까지 IATF의 비상회의 및 결의안(Resolution) 채택은 총 9 차례 진행되었다. 적어도 과학영역에서의 코로나19에 관한 인지적 대응은 이상징후에 관한 (의료)과학적 접근을 보여주었다고 볼 수 있다.

하지만 초기 단계에서 최고 의사결정자인 대통령의 재난 인지는 매우 부적절했다. 미국의 정치학자 아부자(Zachary Abuza)는 4월 동남아 국가들의 엇갈리는 디플로맷에 기고한 글을 통해 2003년 사스(SARS)를 겪은 동남아에서 코로나19는 ‘검은 백조(black swan)’보다는 붉은 홍학(pink flamingo)일 수 있었음을 지적하며, 필리핀을 비롯한 동남아 몇몇 국가지도자의 인식/판단과 낮은 정부역량이 방역 실패를 낳았다고 혹평한 바 있다(The Diplomat 2020/04/21)¹⁰⁾. 물론 여전히 확산일로에 있는 이 팬데믹의 세계적 상황을 고려하면, 코로나

10) 블랙스완(Black Swan)은 발생가능성은 낮지만 영향은 매우 심각한 경우(Unknown unknown)를 의미하고, 핑크 플라밍고(Pink Flamingo)는 발생가능성도 높고 영향도 심각한 경우(Known known)를 의미한다.

19 사태를 심각하게 고려하여 발생초기부터 강력한 조치를 취한 국가들(중국, 한국, 대만, 베트남 등)의 사례가 오히려 예외적이라 볼 수도 있다. 그럼에도, 아버자의 지적처럼 필리핀에서 최고 의사결정자의 1~2월의 행보는 과학 영역(보건부 및 IAFT)의 대응과 합치되지 못했다. 대통령의 메시지는 호들갑 떨 필요 없이 기도를 열심히 하라거나 정부를 믿고 따르라는 식이었다. 더 아쉬운 점은 내국인 환자 발생 및 급속한 바이러스 확산이 시작된 3월 이후 필리핀 정부는 국민과 전문가의 참여를 포함하는 정책혼합적 태도 혹은 과학에 대한 신뢰보다 권력의 입장에서 가장 손쉬운 권위주의적 방식만이 일방적으로 선택되었다는 점이다. 재난인지의 차원에서 볼 때 최고 의사결정자의 초기 인식은 안일했고, 비상대응 체계는 과학에 의존하기보다 과학과 불화했다(Lasco 2020). 결과적으로 대응은 늦어졌고, 국가와 사회가 감당해야 하는 사회경제적 비용은 커졌다.

2) 재난대응을 위한 소통(Communication) : 정보공유와 공통된 의미체계가 만들어졌는가?

재난대응 과정에서 의사소통의 목표는 이해관계자들이 정보를 공유하고 공통된 의미체계를 구성하는 것이다. 이를 위해 감염병에 대한 정보와 지식이 신뢰할 정도로 정확하고, 대응 행동에 적용할 수 있도록 유용하며, 정보 유통이 원활하도록 접근성도 확보될 필요가 있다. 신종전염병에 대한 보건의료적 대응은 3T, 즉 검진, 추적, 치료로 요약되는데, 충분한 정보가 축적되기 전까지는 검진을 통해 확진자를 추적 및 격리시키는 사회적(비의학적) 방식에 의존할 수밖에 없다. 치료는 치료제가 나오기 전까지 불가능하며, 사실상 사상자 발생 최소화를 위한 관리에 가깝다.

감염병에 관한 정보생산은 검진에서 시작된다. 필리핀의 검진역량은 3월 중순까지 열대의학연구소(RITM) 한 곳에 불과했으나, 6월

이후에는 130곳 이상으로 확대되어 현재는 하루 3만 건 이상의 검사 역량을 갖추게 되었다. 이를 위해 보건부는 지역정부와 협력 하에 대규모 검진 장소(Mega Swabbing Sites)를 구축하였다(Malingdong-Uy 2020). 문제는 검진 역량의 개선에도 불구하고 보건부가 생산하는 코로나19 관련 통계에 대한 정보 신뢰도가 낮다는 점이다. 검진가능 시설의 추가설치에도 불구하고 검진결과는 24시간~3일까지 걸리는 경우가 많았고, 이에 필리핀의 코로나19 상황 집계에서는 백로그(baglog) 수정, 즉 일주일 이내 확진자의 수를 추가산입하여 결과적으로 통계수치가 지속적으로 변동하는 문제가 자주 발생했다. 보건부의 역할은 검진과 병상관리 정도에 머무를 뿐, 2003년 사스 때와 같은 확진자 동선 관리나 경로추적의 권한은 주어지지 않았다. 급격한 감염확산 국면에서 정부의 대응 선택이 강력한 물리적 이동규제 외에 없었던 사정에는 이러한 배경이 있었다.

방역정책에서 가장 많이 사용된 ‘지역사회격리(CQ)’ 제도 및 규제 강도를 고려한 파생 개념어(ECQ, MECQ, GCQ, MGCQ)가 재난대응 정보로서 적절하고 유용한지에 대해서도 질문해 볼 필요가 있다. 재난 대응의 신속성을 위해 유통되는 용어는 누구든 쉽게 이해되도록 설계될 필요가 있다. 이에 신호등과 같은 색깔 구분(위험-적색, 안전-녹색)이나 숫자(1~4단계) 등이 여러 국가에서 사용되었다. 하지만 필리핀의 경우 정부에서 생산한 지역사회격리의 용어는 그 자체로 복잡한 개념어들로 구성되어 있으며 상당한 부대설명을 요한다.¹¹⁾ 정보 생산의 주체에 대한 평가도 필요하다. 신종감염병에 대한

11) 지역사회 격리라는 용어는 봉쇄(lockdown)에 비해 완화된 용어라는 이유로 채택된 것으로 보인다. 두테르테 대통령은 “그들은 그것(community quarantine)을 봉쇄라고 부르는 것을 두려워하지만, 그것은 봉쇄와 다르지 않다”(Venzon, Cliff (March 13, 2020). “Duterte orders Manila lockdown from Sunday”. Nikkei Asian Review.)고 말했다. 논란이 커지자 대통령궁의 대변인은 “CQ는 의료당국이 의미를 부여한 기술적 용어로 대중에게 공포를 심어주지 않기 위해 고안한 용어”라고 부연 설명했다(Cabico, Gaea Katreena (2020/03/13). “Is it a lockdown or a community

정보는 새로운 지식에 근거하여 생성되어야하므로 정보의 생산과 유통의 일차적인 책임은 정부에게 있다. 하지만 위험 의사소통의 구조는 전문가의 지식을 바탕으로 일방적 정책에서 대중의 사회적, 문화적 맥락을 고려한 양방향적 흐름으로 변화되어왔다(송해룡 외 2012). 필리핀의 경우에는 중앙정부만이 코로나19에 관한 정보의 생산과 유통을 독점하는 형태가 고착화되었고, 정보생산의 주체이자 방역의 협력자로 전문가와 시민이 참여할 기회는 애초부터 존재하기 어려웠다.

정책 일관성의 측면에서도 비판할 지점이 많다. 우선 재난대응의 정부의 거버넌스 자체가 이원화되어 있다 보니 코로나19 관련 공신력 있는 정보채널도 다원적(보건부(DOH)와 대통령궁의 대변인, NTF, 지방정부가 각자의 채널을 활용함)이며 발표되는 정보가 서로 맞지 않은 문제가 종종 발생하였다. 한 번 발표된 정책이 상황에 따라 변경되는 문제도 자주 발생하였다. 예를 들어 코로나19 대응 국가 체계를 정비할 수 있는 골든타임이었던 2월 중 IAFT의 회의 안건을 살펴보면, 논의안건은 보건부가 주도하는 재난대응 보건의료적 준비가 아니라 외교부의 주도 하에 중국에 대한 여행제한과 해외노동자(OFWs) 관리에 맞춰졌다. 이에 따라 중국발 감염차단을 위한 여행 금지국에 대만을 포함(IAFT Resolution No 4 2020/02/14)시켰다가 며칠 만에 해제하는 일이 벌어지기도 했다. 일부에서는 이러한 조치가 두테르테 대통령의 중국 중시 정책을 드러내려던 해프닝으로 해석한다.

quarantine?’ Your questions about latest move vs COVID-19 answered.’ The Philippine Star.

3) 재난대응을 위한 공조(Coordination) : 새로운 행동규범과 자발적 행동 조정이 있었는가?

감염병은 발병의 원인과 유행 그리고 대응에 이르기까지 생물학적이면서 동시에 사회적인 특성이 상호 중첩될 수밖에 없다(김창엽 2020). 신종감염병의 특성 상 기존에 없던 새로운 사건으로 백신과 치료제 개발에 시간이 소요되며, 이 시간 동안 정부의 의사결정자들은 이해당사자들의 적극적인 협조를 구할 필요가 있다. 즉, 코로나19 대응을 위해 모든 정부는 구조화된 정책대응과 가이드라인을 제시하면서 시민들의 자발적인 협조를 요청해야 했다. 컴포트 등이 구현하고자 했던 자기조직적(생산적) 대응 체계(Comfort et al. 2019)는 바로 이러한 과정을 통해서 만들어 질 수 있다. 이 과정이 원활하게 진행되려면 가이드라인이 제시하는 조정된 행동규범이 명확하고, 규범을 벗어나는 행위를 어떻게 제재할 것인지에 대한 사회적 합의가 중요하다.

이러한 원칙에서 평가해볼 때, 필리핀의 코로나19 대응에서 정부 부처 간 혹은 정부-시민 간 공조는 나타났다고 보기 어렵다. 무엇보다 거버넌스의 이원화로 정책대응의 일관성이 확립되기 어려운 조건이었다. 국민들의 생활에 보다 가까운 행정단위는 지방정부(LGUs)이지만, 재정도 권한도 가질 수 없는 구조였기 때문이다. 권력의 배분과 행사 방식도 자발적 협력을 유도하기 보다는 강제력을 앞세운 규율도 일관되었는데, 이런 점에서 Lasco(2020)은 두테르테 정부의 코로나19 대응을 ‘의료파퓰리즘(medical populism)’이라 비판하였다. 그는 두테르테 정부의 대응이 팬데믹을 단순화하고, 자신의 대응을 극적으로 연출하고, 과학을 주장하면서도 선택적인 지식 주장(knowledge claim)을 구성적으로 내세운다는 점을 강하게 비판하였다.

권력의 작동방식이 자발적 동조 보다는 강압과 폭력에 기댔다는

점도 비판의 대상이다. 코로나19로 인한 위기상황에서 최고행정수반에게 특별한 권한이 주어지는 것은 시급성과 효율성의 차원에서 일정 수준까지는 용인되는 상황이다. 하지만 이러한 특수한 권력행동이 인권남용 문제로 이어질 수 있다는 점에서 사회적 논쟁이 따를 수밖에 없다. 두테르테 대통령은 4월 1일 라이브방송에서 직접 ECQ의 규칙을 위반하거나 감독관들에게 위협을 하는 경우 경찰과 군은 위반자를 총으로 쏠 수 있다는 발언으로 논란을 낳기도 했다(CBS News 2020/04/01). 3일 뒤에는 실제로 한 60대 음주자가 경찰을 위협했다는 이유로 마닐라의 한 검문소에서 총에 맞아 사망하는 사건이 발생하기도 했다. 6월 초 통과된 반테러법의 제정은 이러한 논란에 불을 지폈다(Khaliq 2020; Recio et al. 2020; ICHRP 2020). 국내외 시민사회는 코로나 시국에 이 법안 통과가 과연 시급한 과제였는지를 물으며 질서있는 시위에 나섰다. 반테러법은 2007년 인간안보법을 수정한 것으로, 새 법은 정부의 행정부처의 추천인들로 구성된 반테러리듬협의회(Anti-Terrorism Council)를 구성할 수 있는데, 이 위원회의 결정에 따라 테러용의자에 대해서는 영장 없이 30일간 구금할 수 있으며, 장기간에 걸쳐 용의자 개인에 대한 도감청도 허용하는 내용이 포함되어 있다.

문제 행동에 대한 경찰 권력의 대응이 위반자의 사회경제적 지위에 따라 불평등한 적용될 때, 국민들의 자발적 협력 의지는 꺾일 수밖에 없다. 3~5월까지 ECQ 기간 동안 통행금지나 격리규정 위반으로 처벌받은 필리핀 국민의 수는 10만 명에 달한다(Recio et al. 2020). 하지만 동일한 규정 위반에도 불구하고 공직자나 정치인에 대해서는 규제당국이 방어적인 태도(예: 마닐라 경찰서장의 격리기관 중 생일파티)를 보인 경우가 있었다. 도시봉쇄리는 극적인 조치는 보다 사회적인 조치(대량 테스트, 감염자 접촉 추적, 지역사회 건강관리) 등과 결합될 때만 효과를 낼 수 있는데, 필리핀의 경우 전자

는 있었으나 후자는 거의 없었기에 국민의 자발적 공조도 제한적이였다.

4) 재난의 통제(Control) : 재난 피해의 경감과 경제사회적 회복의 기획은 충분한가?

6월 이후 필리핀 정부가 선택한 도시봉쇄의 완화조치의 결과는 심각한 방역 실패이자 사회경제적 위기로 번지고 있다. 봉쇄 수위 완화는 곧 봉쇄 해제로 이해되었고, 안전이 보장되지 않은 사회경제적 활동 재개는 감염확산으로 이어졌다. 코로나19는 필리핀의 국가적 취약성 즉, 보건 및 사회보호시스템의 빈약함, 권위주의적 조치, 해외 의존적 경제구조의 취약성 등을 낳고 있다. 위기는 사회 불평등을 드러내고 사회 불평등은 위기해소의 사회적 비용을 증대시킨다.

필리핀의 대표적인 사회조사기관인 사회기상청(SWS)은 5월 말과 6월 중순에 전국단위 설문 조사를 통해 코로나19가 빈곤층에 미친 영향에 대한 결과를 발표하였다. 먼저 5월 조사가 밝힌 바는 지표상 전년도 4사분기에 비해 빈곤층의 비중이 2배(8.8%, 210만 가구 ⇒ 16.7%, 420만 가구) 가까이 늘어났으며, 특히 코로나 팬데믹 발생 이후 3개월 간 음식 부족으로 굶주림을 경험했다고 말하는 메트로마닐라의 비율이 63만 가구, 도시 인구의 20.8%에 달했다. 또한 필리핀 국민들이 느끼는 코로나19로 인한 영향은 2003년의 사스(78%)나 2014년의 에볼라(82%) 때보다 훨씬 높은 87%나 되었다. 6월의 국민 인식 조사의 결과는 보다 심각하다. 향후 삶의 질 개선에 대한 개인적 기대를 묻는 질문에 필리핀 국민은 코로나19로 인해 긍정과 부정이 크게 역전되었다(긍정적 24% < 부정적 43%). 실제 자신의 삶의 질의 변화를 묻는 질문에 패배자로 스스로를 규정하는 비율 대 승리자로 답한 비중이 83% 대 6%로 심각한 격차가 나타났다(SWS 2020/06/18). 9월의 사회기상청의 실업률 조사결과는 성인 국민 10명 중

한 명이 실업상태라는 점에서 심각성을 더하고 있다(SWS 2020/10/04).

길게는 2000년대 중반 이후부터 두테르테 정부 내내 경제성장과 삶의 질 개선에 대한 국민적 기대가 컸던 것에 비하면 코로나19로 인한 필리핀 사회의 위축과 부정적 영향은 심각한 수준이다. 치료제나 백신이 개발되어 국제협력을 통해 전달되기 전까지 필리핀이 자력으로 이 위기에서 벗어날 길은 요원해 보인다. 현재로서는 의료보건 상의 위기가 사회경제적 위기를 넘어 정치적 위기로 번지지 않도록 최대한의 관리와 외부의 지원이 필요한 상황으로 판단된다.

놀라운 점은 코로나19 방역실패와 심각한 경제위기에도 불구하고 현 두테르테 대통령에 대한 국정 지지도는 91%의 놀라운 수준을 유지하고 있다는 사실이다(Pulse Asia 2020/09/20). 코로나19 관련 정보가 날마다 홍수처럼 쏟아지고 있는 가운데, 필리핀 국민들은 어떤 정보가 적절하거나 유용한지 판단하기 어려운 상황을 겪고 있다. 이런 상황에서 최근 매주 월요일 저녁 TV 방송을 통해 자신의 메시지를 전달하는 최상위권력자의 모습만이 국민들에게는 신뢰할만한 것으로 여겨지는 것으로 보인다. 필리핀은 형식적 민주화 이후 민주주의 공고화에 실패하고 오히려 정치 후퇴가 일어나고 있는 대표적인 국가이다. 정치에 대한 국민 일반의 실망과 회의는 오히려 개인적 리더십에 대한 의존도 심화를 낳고 있다(김동엽 2016). 두테르테 대통령의 의료파푰리즘적 행태가 이 와중에도 지지를 얻고 있는 이유가 바로 여기에 있다.

V. 요약 및 결론

본 연구에서는 재난거버넌스의 적응력 증진을 위한 4C 과정 모델

을 적용하여 필리핀의 코로나19 전개상황과 재난관리 거버넌스에 대한 비판적 분석을 수행하였다. 구체적으로 2장에서는 4C 모델을 소개하고 이를 분석틀로 재구성하였으며, 3장에서는 필리핀에서 코로나19의 전개과정과 정부 및 사회적 대응을 총 3단계로 구분하여 설명하였다. 4장에서는 코로나19 대응을 위한 필리핀의 거버넌스와 방역의 구상과 실재를 분석한 뒤 4C의 분석틀에 의거하여 바이러스의 확산에 대한 필리핀 정부의 대응 과정을 비판적으로 분석하였다. 본 연구의 분석이 지닌 차별점은 두 가지인데, 하나는 방역 정책의 공간적 특성을 주목하는 것이며, 다른 하나는 두테르테라는 정치지도자 및 현 정부의 정치적 특성이 코로나 국면에서 어떻게 드러나는지를 살펴본 점이다. 그러함에도 본 연구는 국가적 차원의 재난관리 체계와 거버넌스 구조에 대한 비판적 분석을 목표로 하며, 감염병에 대한 관리와 대응을 일차적으로 담당하는 필리핀의 의료체계에 대한 구체적 분석이나 경제적 조치의 효과 등에 대한 분석은 이루어지지 않거나 미흡하다는 한계 역시 지닌다.

분석 결과 필리핀의 코로나19 대응은 적어도 10월 중순의 상황에서는 방역과 경제 양 측면에서 크게 실패하고 있다고 평가된다. 실패의 원인은 최고 의사결정자의 재난 인지가 적절치 못했던 것에서 일차적 원인을 찾을 수 있으며, 그 외에 방역 대책의 실행이 강압적 방식에 의존함으로써 시민과 전문가의 참여의 가능성을 배제한 점 역시 사회전체의 공조에 기반한 재난대응 체계의 출현과 운영을 어렵게 만들었다. 그러함에도 두테르테 대통령의 국정지지도는 최고치를 갱신하는 기이한 현상이 이어지고 있는데, 이는 오히려 필리핀 사회의 정치 혐오의 뿌리가 얼마나 깊은지를 드러내는 것으로 해석할 수 있다.

감염병 재난은 다른 재난에 비해 시간적·공간적 불확실성이 높을 수밖에 없다. 발생국이나 선행적으로 경험한 국가, 지역, 집단이

제공하는 정보에 의존해야 하는 상황이기에 외부로부터 감염이 유입된 국가의 정책결정자들은 의사결정에 제약이 있을 수밖에 없다. 제약된 조건의 의사결정은 제한된 자원의 불균등한 분배를 낳고 그에 따라 다양한 사회적 갈등이 발생할 가능성이 있다. 그러함에도 갈등을 줄이기 위해서는 대중과의 의사소통과 합의의 과정을 잘 진행해야 할 것이다. 현재 시점에서 방역에 상대적으로 성공하고 있는 국가들의 공통된 특징은 정책결정자가 발생 초기부터 심각성을 인지하고, 신속한 재난거버넌스를 구축하며, 다양한 소통채널을 통해 감염병 관련 정보를 투명하고 정확하게 제공하며, 이를 통해 시민들과의 공조가 이루어졌다는 점이다. 한국은 코로나19 대응에서 모범적 사례로 꼽힌다. 하지만 우리의 대응체계 역시 선제적 대응방식의 비용 및 의료역량 활용의 효율성, 수요자 중심의 위기 정보 생산과 유통의 측면에서 보완할 점이 남아 있다고 볼 수 있다(오윤경 외 2020). 이런 상황을 고려할 때 타국의 재난대응에 대한 평가는 비판보다는 대응력 제고와 제도개선을 위한 제언에 보다 맞춰져야 할 것이다.

코로나19는 분명 세계사적이며 글로벌 차원의 위기이다. 그런데, 전세계적으로 2차 확산국면이 확실해 보이는 10월 현재의 시점에서 봤을 때 대부분의 국가가 국제협력에 나서기보다는 국가안보적 차원에서 보건의료 및 경제적 재난 사태에 대응하는데 급급한 상황으로 보인다. 재난으로부터 교훈을 얻고 거버넌스 체계를 전환하는 과제는 정부 역량(재정과 경험)과 정부-시민 간 신뢰와 협력수준이 낮은 개발도상국에게는 보다 어려운 과제일 것이다. 따라서 다른 나라의 코로나19 상황과 정부대응에 대해 평가한다는 것은 여전히 조심스럽다. 그러함에도 첫째, 최근 다양한 층위의 거버넌스 실패(혹은 기능 이상)의 징후가 반복되고 있는 필리핀 사회의 변화를 위해, 둘째, 사스 이후 아세안 차원에서 구축되었던 보건의료 협력 메커니즘이 이번 코로나19 상황에서는 제대로 작동하지 못하고 있다는 점에

서, 마지막으로 향후 한국사회의 양자 및 다자협력에서의 방향 설정을 위해서 현 단계에서 주요 협력국인 필리핀의 코로나19 재난관리 대응을 보다 구조적이고 분석적으로 검토한 것에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

코로나19와 같은 심각한 재난 상황에서 정부의 최상위 과제는 어떠한 수단과 방법을 통해서라도 확산의 속도를 늦추고, 국민의 생명과 재산상의 손실을 줄임으로서의 사회체계의 붕괴를 막아내는 것이어야 할 것이다. 이 과제는 국제협력이 제대로 작동하기 어려운 현 시점에서 일차적으로 개별 국가의 역할일 것인데, 이 과제 앞에서 필리핀 정부의 결함 많은 대응은 방역과 경제 양 측면에서 심각한 위기를 초래하였다고 볼 수밖에 없다. 따라서 향후 필리핀 정부는 단기적으로는 현재의 악화된 상황에 국내 및 국제적 협력을 통해 대응하면서, 보다 장기적 관점에서 코로나19 전개과정과 대응과정을 일종의 ‘학습’ 기회로 삼아 향후 감염병 관리 체계를 진화시키고 대응전략을 수정할 필요가 있을 것이다. 다시 한 번 강조하지만 본 연구의 목적은 한 국가의 방역 제도와 상황에 대한 일방적 비판에 있지 않으며, 오히려 이번 재난에서 무엇을 학습할 것이며, 다시 도래할 것이 자명한 감염병X들이나 기후변화에서 기인하는 재난사항에 대응할 수 있는 적응력 있는 제도 개선을 위한 과제는 무엇인지를 도출하는 데 있다. 코로나19 재난 상황 이후 필리핀 사회에 요구되는 개선과제로는 첫째, 이미 존재하고 있는 재난대응 체계와 거버넌스를 개선할 것, 둘째 과학적 증거에 기반한 정책 결정과 운영의 가능성을 넓힐 것 등으로 제안해 볼 수 있다. 물론 이러한 과정을 위해서는 시민사회와 전문가의 역할이 강화되고, 국내 정치의 역동성 역시 되살아나야 할 것이다.

필리핀 정부가 코로나19 대응을 위해 통과시킨 특별법의 이름인 바야니한은 ‘협력적 노력(cooperative efforts)’를 의미한다. 권위주의

적 정책의 실체를 가리는 포장지가 아니라 진정한 의미의 바야니한을 만들어 내기 위한 필리핀 사회의 각성과 위기극복을 위한 재난 학습이 내부로부터 가능할 수 있기를 기대해 본다. 나아가 보다 장기적이고 지역적 차원에서 아세안 혹은 아세안+3의 틀 안에서 보편적 의료 체제와 효율적인 위기 대응시스템이 갖추어지도록 한국사회도 국제협력을 통한 기여할 바를 찾아야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김동엽. 2016. “필리핀 민주주의 공고화의 이상과 현실.” 김호섭 · 이병택 편. 『민주화운동의 세계사적 배경』. 서울: 한울아카데미.
- 김정호. 2020. “코로나19 방역의 아세안 모델, 南南西로 눈을 돌려보자.” 『피렌체의 식탁』. 6월 2일. <https://firenzedt.com/?p=6995>
- 김창엽. 2020. “우리에게 코로나 19는 무엇인가.” 김수련 외. 『포스트코로나 사회: 팬데믹의 경험과 달라진 세계』. 파주: 글항아리.
- 노진철. 2014. “불확실성 시대의 위험들과 정치에 대한 요구 증대.” 『사회와이론』 25: 7-39.
- 백용훈. 2020. “아세안(ASEAN)의 보건 위기 대응과 협력: 감염병과 보건안보(Health Security).” 『동아연구』 79: 1-43.
- 송형석 · 스펀 쿼르너. 2014. “루만의 사회체계이론으로 본 위기 주체의 사회적 기능.” 『사회와이론』 25: 41-72.
- 송해룡 · 조항민 · 이윤경 · 김원제. 2012. “위험커뮤니케이션의 개념화, 구조 분석 및 영역 설정에 관한 연구.” 『분쟁해결연구』 10(1): 65-100.
- 엄은희. 2020a. “필리핀에서 미군은 철수했는가?” 『월간 참여사회』 6월호. (<http://www.peoplepower21.org/Magazine/1709745>)
- _____. 2020b. “필리핀의 코로나19 대응과 기업환경 변화.” 엄은희 외. VIP 3국의 코로나19 상황과 한국기업의 대응. 『VIP국가로컬인사이트』 4: 78-123. (<http://vip.snu.ac.kr/?p=12786>)
- 오윤경 · 류현숙 · 허준영 · 김황열 · 김대훈. 2020. “코로나19 감염증 사례로 본 감염병 재난 대응 이슈와 정책적 시사점.” 『한

- 국행정연구원 KIPA Issue Paper』 87(2020-2).
- 윤정현. 2019. “신홍안보 거버넌스: 아세안의 초국가적 위험이슈에 대한 싱가포르의 전략.” 서울대학교 외교학과 박사학위 논문.
- 정진원·우준희. 2003. “급성호흡기증후군의 이해.” 『대한내과학회지』 65(2): 154-159.
- Abuza, Z. 2020. “Explaining Successful (and Unsuccessful) COVID-19 Responses in Southeast Asia.” *The Diplomat* April 04. <https://thediplomat.com/2020/04/explaining-successful-and-unsuccessful-covid-19-responses-in-southeast-asia/>
- Bello, W. 2020. “Never Let a Good Crisis Go to Waste: The Covid-19 Pandemic and the Opportunity for Food Sovereignty.” *Focus on the Global South Issue Brief*.
- Bremmer, I. 2020. “The Best Global Responses to COVID-19 Pandemic.” *The Time* June 12. (<https://time.com/5851633/best-global-responses-covid-19/>)
- Caballero-Anthony, M. 2005. “SARS in Asia: Crisis, Vulnerabilities, and Regional Responses.” *Asian Survey* 45(3): 475-495.
- Comfort, L. 2007a. “Inter-Organizational Design for Disaster Management: Cognition, Communication, Coordination, and Control.” *Journal of Seismology and Earthquake Engineering* 9(1-2): 61-71.
- Comfort, L. 2007b. Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review* 67(1):189-197
- Comfort, L. Haase, T., Ertan, G., and Scheinert, S. R. 2019. The Dynamics of Change Following Extreme Events: Transition,

- Scale, and Adaptation in System under Stress. *Administration and Society* 52(6): 827-861
- David, G. Rye, R. S., and Agbulos, M. P. 2020. COVID-19 Forecasts in the Philippines: Insights for Policy Making. (<https://www.up.edu.ph/covid-19-forecasts-in-the-philippines-insights-for-policy-making-updated-as-of-april-22-2020/>)
- Joaquin, J. J. B and Biana, H. T. 2020. Philippine crimes of dissent: Free speech in the time of COVID-19. *Crime, Media, Culture: An International Journal* 1-5(<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1741659020946181#>)
- Malingdong-Uy, A. 2020. Is The Philippines Winning Its COVID-19 Fight? *The ASEAN Post* May 31, 2020(<https://theaseanpost.com/article/philippines-winning-its-covid-19-fight>)
- Khaliq, R. 2020. Philippines to enact new anti-terror bill amid protests. Anadolu Agency. (<https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/philippines-to-enact-new-anti-terror-bill-amid-protests/1872159>)
- Lasco, G. 2020. Medical populism and the COVID-19 pandemic. *Global Public Health* 15(10): 1417-1429.
- Recio, Redento B, Chatterjee, Ishita and Nahar Lata, Luftun. 2020. COVID-19 reveals unequal urban citizenship in Manila, Dhaka and Delhi. LSE COVID-19 Blog (June 05, 2020). Blog Entry.
- WHO, 2006. *SARS: how a global epidemic was stopped*. (Geneva: World Health Organization https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/207501/9290612134_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

웹사이트

아세안사무국 ASEAN <https://asean.org/>
주필리핀 대한민국대사관 <http://overseas.mofa.go.kr/ph-ko/index.do>
필리핀통계청(Philippine Statics Authority) <https://psa.gov.ph/>
필리핀 공보처 Philippine News Agency <https://www.pna.gov.ph/>
필리핀 코로나19 tracker <https://www.covid19.gov.ph/>
필리핀 보건부 Department of Health <http://www.doh.gov.ph>
필리핀 관보 Official Gazette of the Philippines
<https://www.officialgazette.gov.ph/>
아시아개발은행 ADB
<https://www.adb.org/countries/philippines/economy>
인권와치 Human Rights Watch <https://www.hrw.org/>
필리핀사회기상청 Social Weather Stations <http://www.sws.org.ph>
펄스 아시아(필리핀 여론조사기관) <http://www.pulseasia.ph/>

언론 자료

ABS-CBN News <https://news.abs-cbn.com/>
Business World <https://www.bworldonline.com>
Bloomberg <https://www.bloomberg.com>
CBS News <https://www.cbsnews.com/news/>
GMA News <https://www.gmanetwork.com/>
The Philippine Daily Inquirer www.inquirer.net
The Philippine Star www.philstar.com
Rappler <https://www.rappler.com/>

재난관리 관점에서 본 필리핀의 코로나19 대응에 관한 비판적 분석 187

CNN Philippine <https://www.cnnphilippines.com>

Manila Bulletin <https://www.manilabulletin.com>

The One News <https://www.onenews.ph/>

Philippine Primer <https://www.philippineprimer.com>

인터뷰 자료

현지 언론인 A 온라인 인터뷰 2020/09/21.

(2020.10.20. 투고, 2020.10.23. 심사, 2020.11.16. 게재확정)

<Abstract>

Critical Analysis on the Philippines' COVID-19 Response from the Perspective of Disaster Management

Eunhui Eom
(Seoul National University)

This study aims to critically analyze the spreading situation of COVID-19 and governance of disaster management in the Philippines. For this, I modified the 4C (Cognition, Communication, Coordination, Control) process model in the disaster management field and apply this frame as an analysis framework. The main goal of disaster response should be aimed at reducing the loss of people's lives and property and maintaining the sustainability of the social system. As a result of the analysis, the Philippine government's response to COVID-19 has failed greatly in both quarantine and economic protection. The primary cause of failure could be found in the inadequate (re)cognition on the disaster from the supreme decision maker, President Duterte. In addition, the exercise of power was biased toward authoritative discipline measures rather than triggering citizens' voluntary participation and cooperation. The title of the special new law to respond against COVID 19 is Bayanihan and it stands for cooperative efforts. I hope that the awakening of Philippine society to fulfill a true meaning of Bayanihan and learning through disaster to overcome the crisis could be happen from the inside of

재난관리 관점에서 본 필리핀의 코로나19 대응에 관한 비판적 분석 189

Philippine society in more democratic ways.

Key Words: Philippine, COVID-19, Disaster Management, 4C Process,
Bayanihan

