

## 위기와 기회: 미얀마의 코로나19 대응 특징과 정치적 함의\*

김 희 숙\*\*

### 국문초록

미얀마는 코로나19의 첫 진원지였던 중국을 비롯하여 다섯 개 국가들과 국경을 접하고 있을 뿐 아니라 동남아 최대의 이주노동자 송출 국가라는 사회경제적 특성까지 겹쳐 외부 유입에 따른 감염 확산 우려가 매우 높았던 곳이다. 더 큰 문제는 50여 년 동안 장기 지속된 군부 통치 아래 보건의료체계가 거의 붕괴 수준에 이르렀다는 점이다. 해외 유입 사례에서 지역사회 감염 사례로, 이어 다시 귀환 이주노동자들이 주가 되는 해외 유입 사례로 선명히 구분되어 순차적으로 이동해가는 미얀마의 코로나19 감염 추이는 방역 역량의 한계 안에서 선택된 미얀마 정부의 방역 전략이 적용된 결과로 해석할 수 있다. 이 논문은 먼저 미얀마에서의 코로나19 발병 현황과 국가 방역 역량에 초점을 맞추어 미얀마 정부의 대응 과정을 들여다봄으로써 이 같은 발병 전개에 대한 설명을 시도한다. 아울러 이 논문은 코로나19가 미얀마에 열어놓은 새로운 기회의 장에 대해서도 주목한다. ‘코로나19 연대’라고도 부를 수 있을, 코로나19 공동 대응을 위

\* 이 논문은 전북대학교 동남아연구소에서 2020년 10월 14일 자로 발행한 이슈페이퍼 제9호 “미얀마 코로나19 대응: 위기와 기회의 변곡점”을 수정·보완한 것이다. 이슈페이퍼 작성 시 자료 조사에 도움을 준 동 연구소 청년인턴 이우철 군에게 감사의 마음을 전한다. 아울러 논문의 발전을 위해 유익한 조언을 제공해준 익명의 심사위원 세 분께도 감사드린다. 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5C2A01080989).

\*\* 전북대학교 동남아연구소 전임연구원.

myanmarmia@jbnu.ac.kr, pax-sincera@daum.net

한 여러 이해주체들의 공조가 그것으로, 이 논문은 이러한 과정이 갖는 정치적 함의에 대하여 고찰한다.

**주제어:** 미얀마, 코로나19, 이주노동자, 보건의료체계, 소수민족보건기구(EHOs), 소수민족무장단체(EAOs), 평화협상, 총선

## I. 들어가며

2008년 5월 3일 미얀마 남서부의 에야와디 델타 일대를 강타한 사이클론 나르기스는 10년이 지난 현재까지도 기후 변화 위기에 가장 취약한 국가 순위에서 미얀마가 여전히 2위 자리에서 내려오지 못하게 할 정도로 이 나라에 큰 타격을 입혔다(Eckstein et al. 2020). 강풍과 해일은 14만여 명의 생명을 앗아갔고, 간신히 목숨을 부지한 250만여 명의 사람들도 회복되기 어려울 정도로 치명적인 타격을 입었다. 사이클론의 직접 영향권에 속해 있던 지역의 전체 가옥 중 82%가 완전히 부서지거나 부분적인 손상을 입었고, 사람들은 극심한 정신적 스트레스를 겪었다. 사이클론의 직접 영향권에 들지 않았던 대도시 양곤에서까지 견고한 콘크리트 건물들이 부서지고 나무와 전신주가 뽑히는 등 피해는 광범위하여, 언론을 통해 국제사회로 전달된 미얀마의 참상은 전 세계에 큰 충격을 안겼다(Stover and Vinck 2008).

그런데, 나르기스가 몰고 온 것은 단지 바람과 해일의 형태를 취한 폭풍만은 아니었다. 피해지역에 대한 미얀마 정부의 대응과 관련하여 쇠도한 국제사회의 거센 비난의 폭풍도 그에 못지않았다. 피해 상황을 접하자마자 즉각 미얀마로 향한 수많은 국제기구와 비정부기구, 여러 국가들에서 파견된 사람들과 구호물자를 실은 선박들이 미얀마 정부의 입국 허가를 받지 못해 태국에서 발이 묶인 채 대기해

야 했던 상황에 따른 것이었다. 신속한 구호와 치료, 복구 지원이 핵심인 재난 상황에서 미얀마 정부가 재빨리 나서서 사태를 수습하고 진두지휘하기는커녕 구호를 위해 달려온 이들이 피해지역에 접근하는 것을 막았던 것이다. 이런 상황이 지속되자 급기야 유엔 사무총장이, 매우 이례적으로, 직접 미얀마로 가 탄쇄 의장을 만난 후에야 국제 지원 인력과 물자를 실은 배는 미얀마로 들어갈 수 있었다. 나르기스가 상륙한 지 3주가 훌쩍 지난 시점이었다(Stover and Vinck 2008; Taylor 2015; Tin Maung Maung Than 2009).

능장대응이라는 거센 비난에 대하여 미얀마 정부는 “대응이 늦었던 것이 아니라 조용히 이루어졌을 뿐”이라며 부당함을 호소하였다. 하지만 국제사회의 주된 여론은 미얀마 당국의 구호활동보다는 정부의 능장대응에 더 초점이 맞추어져 미얀마의 힘없는 국민들이 처해 있는 비인도적 상황에 대한 염려와 군부에 대한 분노를 쏟아내는 방향으로 형성되었다(Taylor 2013). 나르기스가 상륙하기 직전 해인 2007년 이 나라 국민들을 공포에 떨게 한 사프란 혁명의 충격이 사그라지지 않았을 뿐 아니라, 사이클론의 상흔이 아직 생생한 가운데 군부 주도 하에 제정된 신헌법 가결을 위한 국민투표가 연기되어야 한다는 주된 여론에도 불구하고 5월 10일 강행된 데 대한 분노도 크게 한몫했을 것이다. 부정의혹에도 불구하고 98.12%라는 놀라운 투표율에 92.48%의 찬성표를 얻어 통과된 이 헌법을 통해 군부는 합법적으로 지위와 권한을 보장받게 되었고, 반대세력의 수장인 아웅산수찌는 국민의 지지와 무관하게 대통령의 지위에 오를 수 있는 자격을 박탈당했다(Tin Maung Maung Than 2009).

“구호와 복구를 위한 국제사회의 지원은 고맙게 받겠지만 인도적 지원을 정치화해서는 안 된다.”며 국내정치에 대한 국제사회의 개입 가능성을 사전에 차단하려 한, 당시 총리로서 국가재난대응중앙위원회를 이끌었던 떼인세인 전 대통령의 말은, 역설적이게도 재난이라

는 특별한 상황이 국내 및 국제정치 환경 아래서 쉽게 정치화될 수 있다는 점을 일깨워준다. 국민의 생명과 안전을 지키는 일이야말로 국가의 존재이유이자 정당성의 근본 바탕이라는 점을 감안하면 나르키스와 같은 대규모 재난 상황이 정부의 의지와 역량을 평가하는 시험대로서 빠르게 정치적 에너지로 충전될 가능성은 크다. 생명을 지키는 일이 최우선이 되어야 할 상황에서 재난 구호와 정치가 분리되어야 하는 것은 마땅한 일이지만 구호와 복구가 더욱 효과적으로 이루어지기 위해서는 한 사회가 가진 자원을 동원할 수 있는 정치역량도 필수적으로 요구되는 것이 사실이다.

코로나19 사태를 맞아 미얀마 정부는 다시금 시험대에 올랐다. 나르키스 때와 비교하여 달라진 것이 있다면 국가 재난 사태를 지휘할 주역이 바뀌었다는 점, 그리고 재난의 성격이 사뭇 다르다는 점이다. 나르키스는 한 번의 타격으로 큰 피해를 입혔지만 코로나19는 아직 진행 중이어서 정부의 수행능력에 대한 평가가 재난의 전개 양상에 따라 얼마든지 뒤바뀔 수 있는 것이다. 그만큼 불안정성은 커졌고, 정부가 깊어져야 할 부담도 가중되었다. 더욱 중요한 변수는 나르키스 때와 마찬가지로 정치적으로 매우 중요한 일을 앞두고 있다는 점이다. 11월 8일로 다가온 총선이 그것으로, 국가의 위기관리 역량에 대한 평가가 승패에 영향을 미칠 수 있는 만큼 이전 정부와 달리 현 정부가 어떤 태도로 재난 대응에 임할지 귀추가 주목된다.

코로나19가 확산되고 있는 현재의 상황은 여러 모로 나르키스 사태 당시 미얀마가 처해 있던 사회적, 정치적 환경을 떠올리게 한다. 이 연구는 이 점에 주목하여 미얀마에서 코로나19 대응이 이루어지는 과정에서 나타난 주요한 특징과 그러한 과정이 갖는 정치적 함의를 분석하고자 한다. 이를 위해 먼저 미얀마에서 코로나19가 어떠한 전개 양상을 보였는지, 그 결과는 미얀마 정부의 방역 전략과 어떤 관계가 있는지를 살펴볼 것이다. 이어 코로나19 대응과정에서 이루어진 일련의 움

직업들이 갖는 몇 가지 함의—일부는 탈정치화의 요구에도 불구하고 결과적으로 정치적 효과를 갖는—를 제시하고자 한다.

## II. 미얀마에서의 코로나19 감염 확산 추이

미얀마에서 코로나19 첫 확진 사례가 보고된 것은 2020년 3월 23일 로, 라오스와 함께 동남아 국가들 가운데서도 가장 늦게 감염 확산이 시작된 사례로 꼽힌다. 3월 27일 첫 지역사회 감염 사례로 기록된 8번째 사례가 나타나기 전까지 미얀마의 초기 확진 사례는 모두 외국으로부터의 유입에 의한 것이었으며, 미국, 영국 등에서 출발하여 태국이나 싱가포르 등을 경유하여 입국한 이들이 초기 확진 사례의 주를 이루었다. 이후 외국인을 동반하여 유명 관광지를 안내해온 미얀마인 가이드가 첫 국내 감염 사례로 기록을 올리고 종교모임 등을 통한 집단 감염사례가 나타나는 등 지역사회 감염 사례가 그 뒤를 따랐다. 하지만 감염 확산 초기 미얀마의 코로나19 확진 건수는 하루 10~20건 내외로, 첫 확진 사례가 나타날 즈음 주변 국가들에서 확진 건수가 급증하였던 데 비하면 비교적 안정적으로 확산을 억제하고 있는 것으로 나타났다.

국내 감염 확산은 일정 수준으로 통제하고 있었지만 주변 국가들에서 확진 건수가 급증하는 상황은 미얀마에 큰 부담을 안겼다. 감염 확산을 막기 위해 주변 국가들이 국경을 폐쇄하고 경제활동을 잠정 중단하는 조치를 내림에 따라 해외 이주자들의 대규모 귀환이 예상되었기 때문이다. 이에 따라 수많은 입국자들을 검사하고 격리 수용할 방역 자원을 확보하는 것이 가장 시급한 과제로 부상하였다. 이 단계에서의 방역이 제대로 이루어지지 않을 경우 미얀마 전체로 퍼지는 것은 그야말로 시간문제일 것이기 때문이었다. 특히 3월 20일

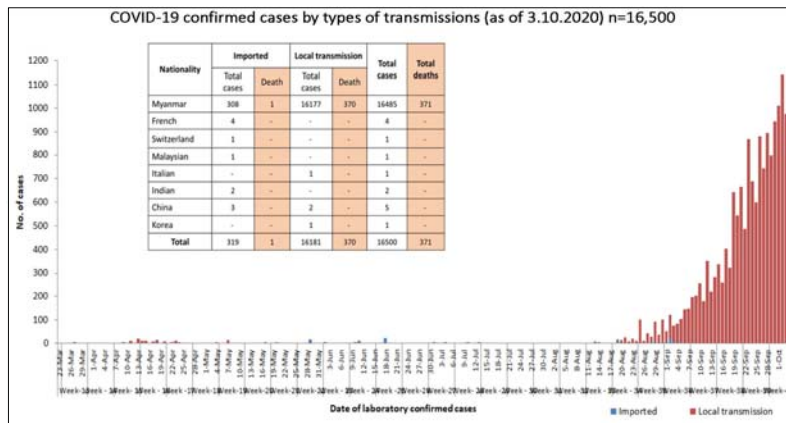
태국이 국경 폐쇄를 선언하면서 긴장은 더욱 고조되었는데, 동남아 최대 노동력 수입국인 태국의 전체 이주노동자 가운데 미얀마 출신 노동자가 차지하는 비율이 약 70.2%에 이르고 있다는 점이 이러한 긴장의 배경이다(2014년 미얀마 인구센서스 자료 기준, ILO 홈페이지 참조). 미등록 노동자들까지 포함하면 300만을 훌쩍 넘을 것으로 추산되는 미얀마 이주자 가운데 최소 십만 여명이 실직으로 인해 귀국할 것으로 예상되었던 만큼 미얀마 정부로서는 이에 대한 대비책을 마련하는 일이 시급했다.

하지만 4월이 다 되도록 미얀마는 이들 이주자들의 주된 유입 지점이 될 육로 관문 검역에 필요한 준비를 제대로 갖추지 못한 상태였다. 아웅산수찌는 “공식적으로든 비공식적으로든 해외에 나가 있는 미얀마 국민은 모두 받아들여야 한다.”며 해외 이주자들에 대한 무조건적 수용 입장을 밝혔지만, 검사는 고사하고 이들을 수용할 만한 격리시설조차 마련되지 않은 형편이었다. 이에 미얀마 정부는 태국에 체류 중인 미얀마 국민에게 당분간 입국하지 말아달라고 호소하는 한편 태국 정부에도 격리시설 마련을 위해 4월 15일까지 입국을 막아달라고 요청했다(Zaw Zaw Htwe 2020). 이후 이 기한은 4월 30일까지 미루어졌고, 이윽고 5월이 되자 태국으로부터 귀환 노동자의 대규모 입국 행렬이 본격적으로 이어지기 시작했다. 국제이주기구(International Organization for Migration, 이하 ‘IOM’)의 집계에 따르면 3월 이래 미얀마로 입국한 해외 이주노동자의 수는 총 142,000명에 이르며, 이 중 97,342명이 태국으로부터 입국한 것으로 확인된다(OCHA 2020/08/10). 비공식 경로를 통한 입국자까지 포함하면 그 수는 이를 훨씬 상회할 것으로 추정된다(IOM 2020/08/26).

해외 이주노동자들의 대규모 입국에 따른 국내 확산 우려는 매우 높았지만, 이 기간 중 미얀마의 코로나19 확진 건수는 이전과 큰 차이 없이 낮은 수준으로 유지되었다. 더욱 인상적인 점은 귀환자들의

확진 건수가 보고되는 사이 지역사회 감염 사례는 거의 보고되지 않았다는 사실이다. 첫 확진 사례가 발생한 날짜부터 미얀마 보건체육부(Ministry of Health and Sports, 이하 ‘MoHS’)가 매일 상세하게 공개해오고 있는 코로나19 현황보고서를 놓고 보면 미얀마는 지역사회 감염을 거의 성공적으로 통제한 가운데 해외 이주노동자들을 받아들였고, 이들 가운데서도 양성 판정을 받은 이는 많지 않았던 것처럼 보인다. 수치상으로만 보자면 미얀마는 비교적 성공적으로 코로나19 확산을 억제하고 있는 것이 분명했다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 미얀마 코로나19 발병 현황(2020.10.03. 기준)

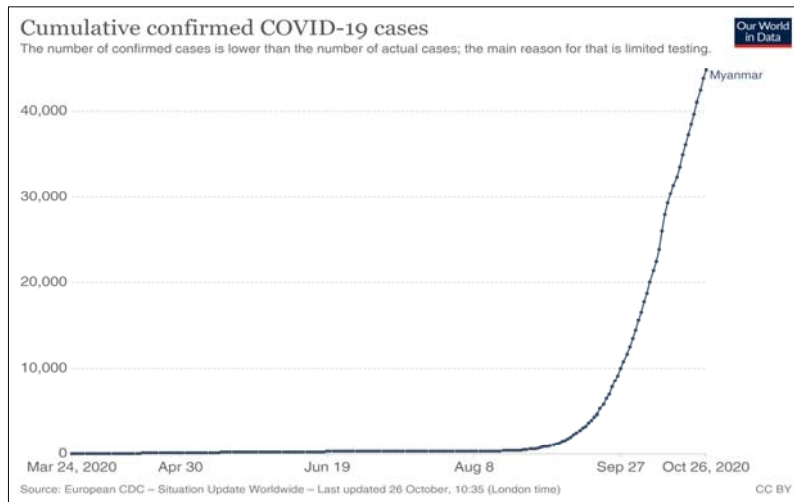


출처: 미얀마 보건체육부(MoHS, <https://mohs.gov.mm/page/9575>)

하지만 8월 16일부터 상황은 급반전을 이루어 지역사회 확산 사례가 해외 유입에 의한 전파 사례를 순식간에 따라잡았을 뿐 아니라 곳곳에서 무더기로 감염 사례가 속출하기 시작하였다. 여카잉주(Rakhine State)의 시뜨웨(Sittwe)에서부터 시작된 이 두 번째 확산은 매우 빠른 속도로 양곤 등 미얀마의 주요 도시로 퍼져나가 연일 하루

최다 확진 건수 기록을 갈아치웠다. 해외 이주노동자 귀환에 따른 감염 확산 고비를 가까스로 넘기고 난 후 재개된 지역사회 전파 속도는 매우 빨라, 첫 확진 사례가 보고된 3월 23일 이후 8월 15일까지 374건에 불과하던 누적 확진 건수는 10월 20일 기준 37,196건을 기록하였다. 두 달여 만에 100배 가까이 그 수가 급증한 것이다. 이 중 36,850건이 지역사회 감염 사례로, 전체 확진 사례의 99%가량을 차지한다. 이후로도 확진 건수는 빠른 속도로 늘고 있고, 4월 3일 첫 사례가 보고된 이래 9월 3일까지 5개월 동안 6건으로 유지되었던 사망 건수도 9월 4일부터 급증하여 10월 20일 기준 913건을 기록하였다(MoHS 2020/08/16, 2020/10/20 및 <그림 2> 참조).

<그림 2> 미얀마 코로나19 확진 사례 발생 추이(2020.10.26. 기준)



출처: Our World in Data(<https://ourworldindata.org/covid-cases>)

8월 16일 미얀마의 서북부로부터 시작되어 양곤과 만달레이 등의 주요 도시를 덮치고 있는 코로나19의 대규모 확산 물결이 최초에



어떤 경로로 시작된 것인지는 확인되지 않고 있다. 해외 체류 이력이나 확진자와의 접촉이 없었던 은행 직원으로부터 시작되어 곧 동시다발적으로 곳곳에서 유사한 발병 사례들이 속출하고 있는데, 이미 지역사회 내에 널리 퍼져 있다가 뒤늦게 포착된 것일 가능성이 커서 불안감을 증폭시킨다. 한 달 동안 지역사회 감염 사례가 보고되지 않고 있던 사이 정부 규제에도 불구하고 시민들의 일상이 어느덧 발병 전과 유사한 수준으로 돌아가 있던 터라 앞으로는 확진 사례는 건잡을 수 없는 속도로 증가할 것이 예상되는 상황이다.

그러나 쉽게 경계를 풀어버린 시민들을 탓하기에 앞서 이 같은 전개에 근본적인 원인을 찾자면 포괄적인 검사가 이루어지지 않았다는 점을 꼽아야 할 것이다. 10월 5일까지도 미얀마의 총 검사 건수는 291,484건에 불과하고 검사 정책 역시 감염 확산 초기와 마찬가지로 여전히 확진자와의 접촉사례와 의심환자들만을 대상으로 하는 제한적 수준을 유지하고 있다. 해외 입국자에서 지역사회 감염 사례로, 다시 귀환노동자들의 사례로 주요 감염집단의 범주가 이동해가는 발병 전개는 이 같은 방역 역량의 한계와 밀접히 관련된 것으로서, 주요 감염원으로 인지된 집단 범주에 방역 역량이 총동원되는 사이 지역사회 방역은 소홀해진 데 다른 결과일 가능성이 크다. 코로나19 사태에 대처할 수 있는 국가 방역역량의 수준이 어느 정도였으며, 그러한 상황에서 미얀마 정부가 어떠한 방역 전략을 채택했는지를 들여다보는 것은 이 현상을 이해하는 데 도움이 될 것이다.

### Ⅲ. 선택과 집중: 미얀마 정부의 코로나19 방역 전략

해외 입국자가 주가 되는 초기 감염 사례에서 지역사회 전파 사례로, 이후 귀환 이주노동자들 사례로 이행하는 감염 전개가 아주 이상

한 것은 아니다. 상당수 국가들이 이와 흡사한 전개를 보여준바 있다. 미얀마 사례에서 특이점이란 주요한 노동력 송출국가로서 코로나19 사태를 맞아 이들이 대거 입국함에 따라 감염 우려가 높아졌다는 정도다. 하지만 미얀마에서의 감염 전개과정에서 나타나는 이상한 점은 다른 경로의 감염 사례가 들어설 여지없이 지나치다 싶을 정도로 말끔하게 단일범주의 사례가 대부분을 차지한다는 사실이다. 이는 전체 감염 건수 가운데 외국인 노동자 기숙사 감염 사례가 95% 가량을 차지한 싱가포르에서나 볼 수 있었던 현상으로, 집단 발병이 나타난 외국인 노동자 기숙사를 봉쇄한 채 지역사회 감염 확산을 막는 데 총력을 집중시킨 싱가포르 정부 특유의 이원적 방역전략에 따른 결과였다. 싱가포르의 경우 확진 사례가 속출하는 가운데도 지역사회 감염이 억제되었던 것은 주요 감염원으로 지목된 외국인 노동자 기숙사를 철저히 고립·봉쇄한 데 따른 것이었다. 이때 방역의 우선순위는 시민과 영주권자들로 이루어진 지역사회에 있었으며, 단지 강화된 서킷브레이커에 따른 거리두기뿐 아니라 방역 자원도 우선적으로 배분하였던 점도 지역사회 감염을 성공적으로 억제하는데 기여하였다(김희숙·양영란 2020). 미얀마의 경우는 이와 달리 표적 집단이 된 귀환 노동자들에 대한 검역 관리에 방역 역량을 집중시킨 결과일 가능성이 크다. 가뜩이나 부족한 방역 역량을 지역사회에까지 할당할 만한 여력은 없었고, 이에 따라 검사의 주요 대상이 된 귀환 노동자들의 확진 사례가 전체 확진 건수의 대다수를 차지하게 된 것이다. 지역사회 사례가 대부분을 차지하는 최근의 감염 확산 사태는, 이런 점에서 방역 역량의 절대적 부족 상황에서 채택한 ‘선택과 집중’ 전략이 초래한 위기라 할 수 있다.

미얀마에서 자체적으로 코로나19 검사를 할 수 있게 역량을 갖추게 된 것은 2월부터다. 이전까지는 코로나19 검사가 가능한 PCR 분석기는 보유하고 있었지만 시약이 없어 검사를 할 수 없는 형편이

서 태국의 WHO 실험실로 보내 검사 결과를 기다려야만 했다. 이후 태국과 미국, 일본에서 시약을 지원해주긴 했지만, 장비와 시약만 있다고 검사를 할 수 있는 것은 아니어서 보건체육부는 미국의 질병통제예방센터(CDC, Centers for Disease Control and Prevention)에서 보내준 기술자들로부터 검사 교육을 받고 난 2월 말부터서야 본격적으로 자체 검사가 가능해질 것이라고 밝혔다. 검사 시행 초기에는 착오를 줄이기 위해 방콕의 WHO 실험실에도 샘플을 보내 이중으로 검사를 시행할 것이라고도 했다(에드쇼파르 2020/02/12).

UN, WHO 및 싱가포르, 태국, 중국, 일본 등으로부터 분석기와 진단키트, 시약을 지원 받고 민간부문으로부터도 의료진을 위한 개인보호구와 마스크를 지원 받아 미얀마의 검사 및 의료역량은 점차 증강되었다. 양곤의 국립보건연구소 외에도 만달레이와 몰라마잉 등에도 추가로 코로나19 검사를 할 수 있는 실험실을 설립하여 군 시설을 포함, 총 7개의 실험실이 확충되었다(OCHA 2020). 공공시설과 전국 각지의 학교, 사원 등을 동원하여 귀환 노동자들을 비롯하여 의심환자를 수용할 격리시설도 확보해가는 등 정부의 방역역량은 빠른 속도로 향상되었다. 하지만 이는 사실상 전무하던 상태에서 조금 나아진 정도지 충분한 수준이었다는 의미는 아니다. 실험실을 확충하여 검사능력은 높아졌지만 시약 부족 현상은 여전하여 현재까지도 검사는 제한적인 수준에서만 이루어지고 있다. 확진 환자들을 수용하고 치료할 의료시설이 넉넉지 않은 상황이어서 환자 수를 늘리게 될 검사를 능력껏 할 수 있는 형편도 아니었을 것이다.

해외 이주노동자들의 입국이 본격화된 4월부터 7월까지 검사 건수 대비 확진 건수는 거의 무시해도 될 만큼 낮은 것으로 나타난다. 하지만 가장 많은 검사가 이루어진 6월의 검사 규모조차 하루 1,000명에서 2,000명을 오가는 수준이었다. 8월 초순까지 미얀마에 설립되어 있는 5개 실험실을 모두 가동했을 때 하루에 2,000건 정도를

검사할 수 있는 수준이었으니 전체 기간 평균은 1,000건에도 미치지 못했을 것으로 추정된다(OCHA 2020). 미얀마 정부가 태국 정부에 육로 입국자를 하루 1,000명으로 제한해 달라고 요청한 사실로부터도 모든 입국자를 검사할 만한 역량을 갖추진 못하고 있었을 것으로 짐작할 수 있다. 실제 한 보건체육부 대변인과의 인터뷰 내용이 소개된 기사에서도 제한된 검사 역량으로 인해 입국자의 5~10%만이 검사를 받고 있다고 밝히기도 했다(Nyan Hlaing Lin 2020). 8월 중순 이후 확진 사례가 급증함에 따라 검사역량을 더욱 보강하여 10월 3일 기준 하루 3,200~3,700건 정도를 검사할 수 있게 되었지만(OCHA 2020), 감염환자의 증가세를 감안하면 여전히 충분치는 않다.

지속적으로 격리시설을 확충해가긴 했지만 국경 관문에 모든 인원을 수용할 만한 역량은 없었던 터라 당국은 증상이 없는 이들은 출신지에 마련된 격리시설로 보냈고, 그곳에서 21일 동안의 격리 의무기간을 채운 후 집으로 돌아가 7일 동안 자가 격리를 하도록 했다. 검사 자체가 포괄적으로 이루어지지 않은 만큼 임시 격리시설로 동원된 전국 각지의 사원이나 학교 시설에서 격리 기간을 채운 후 증상 발현 없이 집으로 돌아간 수도 적지 않을 것이다. 8월 16일부터 급속히 증가하고 있는 지역사회 감염 사례는, 이런 점에서 미얀마 내에 이미 코로나바이러스가 널리 퍼져 있을 수 있다는 염려가 기우만은 아닐 수 있음을 시사한다. 이를 더욱 확증해주는 것은 검사 건수 대비 확진 건수 비율이다. 9월 초까지 1%를 넘지 않았던 이 비율은 10월 5일 현재 6.1%대로 높이 치솟아 있는 상태다. 검사 역량이 높아지는 속도보다 발병 확산이 더 빠르게 이루어지고 있음을 의미한다. 확진 환자의 접촉 범위 내에서 이루어진 제한적 검사의 결과가 이 정도고, 그 중 상당수는 증상이 없는 이들이라고 하니 실제 검사 대상으로 포착되지 않은 무증상 감염자의 수는 어느 정도일지 가늠하

기조차 어렵다.

미국 보건연구소에 따르면 미얀마의 보건역량은 오랜 군부통치 기간 중 지속적으로 약화되어, 2006년 이후 미얀마는 심각한 의료인력 부족 위험에 직면한 57개 위기국가 중 하나로 이름을 올렸다 (Brennan 2017, Lintner 2020). 군부통치 하 미얀마의 정부 총지출 대비 보건지출 비율은 3%에도 미치지 못하여, 주변의 태국(6.1%), 중국(5.6%), 인도(6.1%), 캄보디아(12%) 등과 비교하기조차 무색한 수준이다. 무려 40%에 이르는 국방비 지출 비율과 비교하면 그 불균형은 더욱 두드러져 보인다(Stover et al. 2006: 1). 국가 안보 수호를 존립명분으로 강조해온 군부의 안보의식 안에 국민의 건강은 거의 고려되지 않고 있었음을 보여주는 일면이다.

개혁이 본격화된 2011년 이후 보건 부문에 대한 개선은 점진적으로 이루어졌다. 그 결과 국내총생산 대비 0.2%로 전 세계에서 최하위를 기록하였던 미얀마 정부의 보건비 지출 비율은 2014년 가까스로 1%를 넘기는 수준으로 늘긴 했지만 여전히 낮은 수준에 머물고 있다(MoHS 2016). 보건비 지출이 이처럼 낮은 상황에서 의료 인력의 충원이 제대로 이루어졌을 리도 없다. 2016년 보건체육부 발표 자료에 따르면 보건당국 관할 하에 있는 전국의 1,134개 공공병원에 근무하는 의사 수는 16,292명, 간호사 수는 36,054명이고, 그나마도 2006년 이래 지속적으로 감소하는 추세다. 장시간 근무와 업무 과중, 열악한 근무환경과 낮은 보수 때문에 의료 종사자들이 공공의료 부문을 기피하고 있는 것이 주된 원인이다. 민간부문 및 해외로의 두뇌 유출이 늘고 있어 공중보건시스템을 구축하는 데 어려움이 더욱 큰 형편이다(Yu Mon Saw et al. 2018). 사정이 이러하니 코로나19 확산 사태에 대한 대응이 적절히 이루어지리라 기대하기는 어렵다. 더구나 사스 등 아시아지역을 휩쓴 주요 감염병 위기를 경험하지 않은 탓에 감염병 대응체계가 제대로 갖추어지지 않아 더 문제다. 당시엔

국제사회로부터의 오랜 고립이 가져다 준 거의 유일한 이점이었을 것이나 현재로서는 그러한 경험의 부재조차 아쉬운 형편이다.

검사와 치료에 필요한 자원, 즉 의료 인력과 물자, 시설이 절대적으로 부족한 처지에서 강구할 수 있는 최상의 방책은 예방일 수밖에 없다. 이러한 형편을 의식하여 미얀마 정부는 시민들에게 코로나19의 위험성을 알리고 예방 수칙을 전달하는 캠페인에 힘을 쏟았는데, 아웅산수찌가 직접 나서 손 씻는 방법을 시연하고 마스크 만들기 경연대회를 개최한 것도 그 일환이었다. 이에 대한 시민들의 협조도 있따라, 사람들이 많이 모이는 장소 곳곳에 손을 씻을 수 있는 설비가 자발적으로 설치되어 정부의 코로나19 예방 캠페인을 도왔다.

하지만 방역 역량이 절대적으로 부족한 만큼 코로나19에 대한 미얀마 정부의 대응은 시종일관 지역 봉쇄(lockdown)와 이동 제한과 같은 통제조치에 의존하고 있는 형편이다. 첫 확진 사례가 보고된 초기부터 미얀마 정부는 항공편 및 육로를 통한 입국 제한을 통해 외부로부터의 바이러스 유입을 막는 한편 감염 사례가 많이 발생한 지역들을 대상으로 봉쇄령과 통행금지령을 내려 지역사회 감염을 막는 데 주력하였다. 봉쇄령이 내려진 지역의 경우 직장 출근과 필수품 구입, 그리고 병원에 가기 위해서가 아니면 집밖 출입을 자제할 것을 당부하였고, 차량을 이용할 때도 운전자 외에 허용된 인원 이상이 탑승할 수 없게 하였다. 부득이하게 허용된 것보다 많은 인원이 탑승해야 할 경우엔 거주지 관할관청의 승인을 거치도록 하였다. 밤 10시부터 이튿날 새벽 4시까지 야간통행금지령도 내려졌다. 이후 통금 시간은 자정부터로 조금 완화되었지만 종교행사 등을 통해 집단 감염 사례가 출현할 때마다 지역 봉쇄령과 함께 통행금지령도 계속 연장되고 있는 상황이다(Kyaw Soe Htet 2020; Mckenzie 2020).

국내 거리두기 조치를 비롯한 코로나19 방역 조치의 강도로 보면 미얀마는 동남아 국가들 가운데서도 상당히 높은 강도의 통제조치

를 실시한 국가 중 하나로 꼽힌다. 코로나19 사태를 맞아 각국 정부가 내놓은 대응 조치를 수치로 환산하여 국가별 비교를 가능케 하고 있는 옥스퍼드 연구팀의 자료에 따르면 미얀마에서 정부 대응강도가 최고 수준에 이르렀을 때의 환산 수치는 86.11(최고=100)로, 초기 국면이었던 4월 17일부터 5월 3일까지 이 수준이 유지된 것으로 확인된다. 이 기간 중의 조치 내용을 보면 전체 휴교, 필수업종 외 직장 폐쇄, 공공행사 취소, 10명 미만으로 대중모임 제한, 대중교통 운행 중단, 재택 명령, 출입국 제한, 국내 지역 간 이동 제한 등으로, 통제조치와 관련한 모든 항목들이 강도 높게 실시되었음이 확인된다(OxCGRT 사이트 참조).<sup>1)</sup> 대규모 종교모임으로 인한 집단 감염 사태를 경험한데다 태국과 중국 등지로부터 자국민 이주노동자들이 대거 입국할 것으로 예상되는 상황에서 미얀마 정부의 지역사회 방역 전략은 이처럼 강도 높은 통제조치에 의존할 수밖에 없었다. 하지만 광범위한 검사와 방역을 위한 자원 할당 없이 통제조치에만 의존해서는 방역의 효과를 기대하기 어렵다. 오히려 시민들은 통제조치가 초래한 여러 형태의 부작용에 노출되어 있는 실정이다.

강도 높은 통제조치에 의존한 방역 관리의 사회경제적 영향, 특히 저소득층의 생계와 안전에 미치는 충격은 이미 전 세계 곳곳에서 보고되고 있다. 빈곤지수가 높은 미얀마에 대해서는 우려의 목소리가 더욱 크다. 감염 확산 초기 중국을 비롯하여 주요 교역 상대국이 봉

1) 옥스퍼드 연구팀에서 정부 대응강도 비교를 위해 구성한 항목은 세 가지로, 각종 통제조치(C), 경제정책(E), 보건정책(H)이다. 각 항목들은 다시 세부지표들로 구성되어 있는데, 통제조치의 경우 8개 지표(학교 폐쇄, 직장 폐쇄, 공공행사 취소, 대중모임 제한, 대중교통수단 운행 중지, 재택 명령, 국내 이동제한, 출입국 제한)로, 경제정책은 4개 지표(소득지원, 채무 경감, 재정조치, 국제 원조)로, 보건정책은 6개 지표(공공홍보 캠페인, 진단검사 정책, 밀접 추적, 보건부문 긴급투자, 백신투자, 안면보호구 착용 의무)로 세분되어 있다. 미얀마의 경우 두 차례에 걸쳐 취약계층을 대상으로 긴급생계지원금이 투입된 것과 보건정책에서 5월 14일부터 외부 활동 시 마스크 착용이 의무화된 것을 제외하고는 C와 E 항목은 거의 같은 수준을 유지하여, 대응강도 변화는 거의 전적으로 통제조치와 관련해서만 나타나고 있다.

쇄 조치를 내림에 따라 미얀마 경제는 큰 타격을 입었다. 특히 제조업과 관광업 부문에 대한 타격이 크다. 첫 확진 사례가 발생하기 전부터 중국으로부터 원자재 공급이 중단됨에 따라 봉제업 등 주요 산업부문의 생산이 중단되었고, 팬데믹 전개 속에서 유럽 등지로부터의 주문 자체가 급감하자 상당수 공장들이 휴업하거나 아예 문을 닫고 미얀마로부터 빠져나갔다. ILO 보고에 따르면 2020년 5월 18일 기준 공식 등록된 제조업체들 가운데 5,100개 사업장이 코로나19로 인해 임시 휴업에 들어가 이들 사업장에 고용된 노동자들 129,000여 명이 실업 상태에 처해 있다(ILO 2020). 몇 달째 임금을 체불하고 있던 일부 공장들은 이 사태를 틈타 하룻밤 사이 공장 문을 닫고 야반도주하는 일까지 발생하여 가뜩이나 어려운 노동자 가구의 생계 어려움을 더욱 가중시킨다. 이에 노동자들이 정부당국에 휴업이나 폐업 신청을 하는 공장들을 대상으로 실사를 진행해 줄 것을 요구하는 시위를 벌이기도 했지만, 원자재 부족과 주문량 급감이라는 현실적 어려움이 자리하는 만큼 제조업체들의 휴·폐업은 앞으로도 계속 이어질 것이며, 그에 따른 대규모 실업 사태도 피하기 어려울 것이다.

코로나19 사태가 야기한 대규모 실업 사태가 노동자 가구의 생계는 물론 안전까지 위협하고 있음은 주요 발병지역의 분포를 통해서도 확인할 수 있다. 양곤의 흘라잉따야(Hlaingthayar), 쉐비따(Shwepyithar), 인세인(Insein), 띠간준(Thinganzun) 등이 그러한 지역들로, 이들 지역은 코로나19 확산 초기 국면부터 미얀마 정부가 실시한 부분 봉쇄의 대상 지역으로 줄곧 이름을 올리고 있다. 공장 노동자들을 비롯하여 저소득층 및 소수민족 밀집 거주지역이기도 한 이들 지역의 거주환경은 거리두기는 고사하고 기본적인 위생시설조차 갖추지 못하고 있을 정도로 열악하다. 실업과 휴교, 통제조치로 인해 가구원 전원이 임시 가건물에 가까운 비좁은 공간에 갇혀 지내게 될



에 따라 감염 확산 위험은 더욱 커졌다. 9월 들어서는 주요 제조업  
부문의 조업 중단 명령까지 내려진 상태라 방역을 위한 봉쇄조치가  
이들 취약계층의 생계와 안전에 미칠 타격의 강도와 범위는 더욱 커  
질 것으로 예상된다.

관광업에 미친 타격도 제조업 부문 못지않다. 팬데믹 사태를 맞아  
국제 관광이 전반적으로 급감한 데 따른 것이어서 미얀마 정부의 출  
입국 제한 조치를 탓할 일만도 아니다. 제조업 부문에 대한 충격이  
주로 양곤지역에 한정되는 것과 달리 관광업에 대한 타격은 경제 여  
파가 전국적인 수준으로 확산된다는 것을 의미한다. 주요 관광지가  
지역적으로 널리 분포하고 있는 까닭이다. 특히 별다른 생계 원천  
없이 관광수익에 의존해온 소수민족 거주지 지역민들에 대한 타격  
은 더욱 클 것이다.

코로나19로 인한 경기 침체와 시민들의 생계 위협에 직면하여 미  
얀마 정부는 4월 27일, 코로나19경제구호계획(CERP: COVID-19  
Economic Relief Plan)을 수립하여 공중보건 및 경제 구호 조치에  
나섰다(MoPFI 2020/04/27). 거시경제 환경 개선, 투자 및 교역, 금융  
부문의 개선을 통한 민간부문에 대한 타격 완화, 노동자 가구 및 시  
민들에 대한 지원, 보건의료체계 강화 등을 골자로 하는 7대 목표와  
10대 전략, 36개 실행계획과 76개의 조치로 구성된 이 계획을 위해  
정부는 세계은행(IBRD/IDA)을 비롯하여 아시아개발은행(ADB), 국  
제통화기금(IMF)의 국제금융기구와 일본 등으로부터 12억 5천만 달  
러에 이르는 대출을 받아 기금을 편성하였다. 이를 바탕으로 봉쇄업,  
호텔관광업, 중소기업에 대한 1% 대출이자 제공 상환기한 연기, 면  
세 혜택 등을 제공하는 한편 최하위 소득그룹을 우선 대상으로 두  
차례에 걸쳐 한화 약 1만 5천에서 2만 원 상당의 특별재난지원금을  
배포하였다. 하지만 경제 활동 전반이 중단되고 기업이나 시민들에  
대한 타격이 장기화되어가는 가운데 이 같은 지원책이 위기 극복에

얼마나 도움이 될지는 의문이다(Gan et al. 2020; Nwet Kay Khine 2020).

코로나19로 인한 경제적 타격을 완화하기 위해 정부가 제공한 ‘당근’이 보잘 것 없었던 데 반해 방역 수칙을 준수하도록 휘두른 ‘채찍’은 지나치게 가혹했다. 지역 봉쇄와 통행금지 조치, 마스크 착용 의무 규정을 위반하는 데 대한 처벌 강도가 너무 커서 감염병 대응에 역효과를 불러올 수 있다는 우려가 여기저기서 제기되고 있는 상황이다(Article 19 2020; Human Rights Watch 2020; Nwet Kay Khine 2020). 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)에 따르면 2020년 3월 말부터 미얀마에서 방역 수칙을 위반한 혐의로 최소 500명이 1개월에서 1년 사이의 징역형을 선고받았고, 마스크 착용 위반혐의로 벌금형에 처해진 사람들의 수는 이보다 훨씬 더 많다. 국제인권법에서는 심각한 공중보건 비상 상황에서 일부 권리에 대한 제한이 정당화될 수 있음을 인정하고 있긴 하나 이러한 조치가 과학적 증거에 근거하여 합법적으로, 그리고 범위와 기간이 제한되어야 하며 자의적이거나 차별적이지 않아야 할 것을 명시하고 있다. 그러나 국가재난관리법(National Disaster Management Law), 감염병 예방 및 통제에 관한 법(Prevention and Control of Communicable Diseases Law) 등 다양한 형법 조항을 근거로 지자체마다 자의적으로, 차별적으로 부과된 처벌 내용은 이러한 원칙을 벗어나 있다(Human Rights Watch 2020). 엄격한 처벌이 불러온 방역의 역효과보다 더 염려스러운 것은 봉쇄로 인해 가뜩이나 어려운 처지에 빠진 시민들이 수감이나 벌금형 등으로 인해 한층 더 어려운 처지로 내몰리고 있는 점일 것이다.

미얀마 정부의 통제조치는 가짜뉴스가 유발할 공황에 대비한다는 명분으로 인터넷 사용을 제한하는 형태로도 나타났다. 4월에는 휴대전화의 심(SIM) 카드를 일제히 재등록케 하여 인터넷 사용자의 신원

을 단속하는 조치도 내렸다. 이에 대한 시민들의 불만도 고조되어가는 상황이다. 이에 250여 개 시민사회단체가 비상시의 통제되지 않는 권력의 활용이 야기할 수 있는 인권 침해와 시민들의 삶에 미칠 수 있는 부작용에 대해 경고하는 성명서를 발표하기도 했다(Nwet Kay Khine 2020).

이보다 더 심각한 사례는 미얀마 정부가 2019년 6월부터 인터넷을 차단하고 있는 여카잉주와 친주의 9개 타운십의 상황이다. 코로나19와 같은 감염병 위기 상황에서 정보에 대한 접근성은 미얀마와 같이 방역 역량이 부족한 국가에서는 특히 중요하다. 이들 지역을 근거지로 활동을 전개하고 있는 반군들에게 정보가 입수되는 것을 차단하고 허위정보로 인해 갈등이 심화되는 것을 막기 위한다는 명분으로 도입된 이 조치로 인해 해당 지역 주민들이 겪는 고통은 매우 심각하다. 외부 소식을 알 수 없는 상태에서 오히려 그릇된 정보들이 더욱 활개를 쳐, 코로나19에 감염되면 사이클론이 지나치는 섬에 유폐될 수 있다는 소문이 떠돌아 격리시설을 이탈하는 사람들도 생겨났다. 국제인권단체 및 시민사회의 촉구에 따라 5월부터 인터넷 차단은 해제되었지만 속도가 현저히 느린 2G, 3G 서비스만이 제공되고 있어 불편은 여전하다(ICJ 2020/04/30; Kyaw Hsan Hlaing and Fishbein 2020).

#### IV. 방역관리 거버넌스의 수렴: 위기가 가져다준 새로운 기회

의료 인력과 시설, 물자, 검사능력과 격리시설 등 방역 관련 자원이 전반적으로 부족한 상황에서 미얀마 정부는 대규모 확산의 우려가 있다고 인정한 집단에 역량을 총동원하는 선택과 집중 전략으로 방역에 나설 수밖에 없었다. 그 결과 경제활동을 비롯한 사회생활

전반이 중단되어 생계 위협이 가중되는 상황이다. 저소득층 및 취약 계층, 특히 군과 반군의 무장충돌로 인해 고향을 잃은 채 임시정착지에서 살아가는 소수민족 실향민들(Internally Displaced People)에게 가해지는 충격은 더욱 클 수밖에 없다. 국가 보건의료역량의 약화가 시민들의 건강은 물론 사회생활 전반에 미치는 파장이 얼마나 심대하고 광범위할 수 있는지를 미얀마보다 더 잘 보여줄 수 있는 사례도 드물 것이다.

그러나 코로나19 위기 상황이 마냥 비관적이기만 한 것은 아니다. 코로나19의 위협성과 이에 대한 미얀마의 취약성에 대한 인식을 공유하여 여러 이해관계자들이 코로나19 공동 대응을 위한 연대에 나서고 있는 점은 분명 희망의 전조로 볼 만한 것이다. 그 중에서도 특히 정부와 소수민족단체, 그리고 군부가 공조의 첫걸음을 뗀 것은 무척 고무적인 일이 아닐 수 없다. 미얀마군과 소수민족무장단체의 교전 상태가 지속되고 있는 상황에 대해서는 미얀마 국내는 물론 국제사회로부터도 큰 우려가 제기되어왔던 터다. 분쟁상태가 코로나19 팬데믹 사태로 위기에 처한 시민들의 안전을 더욱 극심한 지경으로 몰아넣을 것임은 너무도 분명하다. 이를 우려하여 안토니우 구테흐스 유엔 사무총장은 3월 23일, “우리 삶을 위협하는 진정한 싸움에 모두 집중하라”며 전 지구적 휴전을 호소하기도 했다.

미얀마에서 첫 확진 사례가 보고된 날이기도 한 이 날의 호소에 가장 먼저 응답한 것은 군과 교전상태에 있던 소수민족무장단체들이었다. 먼저 3월 26일 카렌민족연합(Karen National Union)이 코로나19와 싸우기 위해 모두가 협력할 수 있도록 무조건적이고 전국적인 휴전을 선언하라고 정부에 촉구했다. 친민족전선(Chin National Front)과 까레니민족진보당(Karenni National Progressive Party)도 성명을 발표하며 이 대열에 합류했다. ‘형제단동맹’(Brotherhood Alliance)으로도 알려져 있는, 최근까지도 미얀마군과 치열한 전투를 벌인 아

라칸군(Arakan Army)과 땅민족해방군(Ta'ang National Liberation Army), 미얀마민족민주동맹군(Myanmar National Democratic Alliance Army)의 연합체 역시 구테호스의 요청을 지지한다는 성명을 발표하며 4월 말까지로 일방휴전 기간을 연장했다. 이러한 움직임에 호응하여 4월 1일 미얀마 주재 18명의 외국 대사들 역시 모든 분쟁 당사자들이 적대행위를 중단하고 분쟁지역에 대한 인도주의적 접근을 보장하라고 촉구하기도 했다(ICG 2020/05/19; Kyaw San Hlaing and Fishbein 2020; Weng 2020).

미얀마군은 이러한 제안이 “비현실적”이라며 거부했지만 5월 9일, 국내외에서 제기되는 압박에 결국 8월 31일까지 휴전을 선포하였다. 9월 30일 미얀마군은 다시 이를 10월 31일까지로 연장하여 코로나19 확산 사태를 통제하는 데 주력하는 모양새다. 하지만 군의 휴전 범위는 “정부가 테러리스트로 규정한 집단이 자리 잡는 곳을 제외한 모든 지역”으로 한정된 것으로서, 3월 23일 정부가 공식적으로 테러조직 및 불법 단체로 지정한 아라칸군과 이들의 활동 근거지인 여카잉주와 친주의 일부 지역은 휴전 대상지역에서 빠진 불완전한 것에 그쳤다. 다른 소수민족무장단체와의 교전이 거의 발생하지 않고 있는 상황에서 핵심 교전 상대를 배제한 것은 군의 휴전 선언이 분쟁 종단을 위한 실질적이고 의미 있는 시도라기보다는 정치적 제스처에 가까운 것으로 보아야 한다는 주장이 제기되는 배경이다(Sai Wanna 2020). 이후 형제단동맹은 일방휴전기간을 8월 31일로 연장하는 한편 여카잉주를 휴전 대상 지역에서 배제해선 안 된다는 공동 성명을 발표했지만 미얀마 군은 이에 응하지 않았고 6월 세 단체가 제안한 평화협상 제안도 거부하는 등 강경한 입장을 고수하고 있는 상태다(Weng 2020; Radio Free Asia 2020/06/02).

미얀마군과 형제단동맹 간의 대치상태가 여전히 지속되고 있긴 하지만 다른 소수민족단체와 정부가 협력하여 코로나19 대응에 나

서고 있는 것은 새로운 기대감을 불러일으킨다. 미얀마 정부가 소수 민족의료제공자들의 중요성을 인식하여 협력을 제안한 것은 코로나 19 방역과 관련하여 중요한 첫발을 내디딘 것으로서 평가할 수 있다. 4월 21일 발표된 보건체육부의 코로나19 대응계획 최종버전에는 3월 발표된 초기버전에서 누락되었던 소수민족의료제공자를 도(Regions) 및 주(States) 수준의 조정기관 안에 포함시켜 분쟁 피해 지역의 취약한 인구를 치료하기 위한 신속대응팀과 이동진료소 배치 등에 관한 도움을 받는다는 내용이 담겨 있다. 4월 28일에는 코로나19 예방과 통제, 치료를 위한 소수민족무장단체와의 공동대응 위원회를 구성하여 협력관계를 공식화하기도 했다(Crisis Group 2020/05/19).

코로나19 사태를 계기로 구체화된 소수민족단체와의 공조는 당장의 코로나19 위기 극복은 물론 향후 국가 보건역량을 강화하는데도 크게 기여할 것으로 기대된다. 집단별 편차는 매우 큰 편이지만 몇몇 소수민족무장단체들은 잘 구축된 거버넌스 구조를 갖추고 있다. 카렌민족연합(KNU)이나 연합와군(United Wa State Army), 까친 독립기구(Kachin Independence Organization) 등이 그러한 단체들로, 특히 카렌민족연합의 카렌보건복지부(Karen Department of Health and Welfare, 이하 KDHW)는 1956년 설립된 이래 미얀마 남동부 지역의 카렌족(미얀마어로는 껀족)에게 기초보건서비스를 제공하는 데 크게 기여해왔다. 1990년대 미얀마군의 압박 아래서 KDHW는 배낭의료팀(BPHWT, Backpack Health Worker Team), 버마의료협회(Burma Medical Association, BMA), 태국의 메타오클리닉(Mae Tao Clinic) 등의 의료단체 및 구호활동단체들과 함께 이동보건진료소 모델을 발전시키기도 했다. 오늘날 KDHW는 61개 진료소, 700여 명의 의료 인력을 통해 미얀마 남동부 전역의 인구들에게 보건 서비스를 제공해오고 있다(Davis and Jolliffe 2016: 14; Si Tura and Schroeder

2018: 92에서 재인용).

카렌민족연합을 포함하여 네 개의 소수민족무장단체 보건부서와 세 개의 지역사회 기반 비정부기구(CBOs, Community Based Organizations,)들의 연합체를 일컫는 소수민족보건기구(Ethnic Health Organization, 이하 'EHOs')는 원래부터도 부실한 미얀마 정부의 보건서비스 전달체계에 분쟁으로 인한 차별까지 더해져 더욱 취약한 미얀마 남동부지역에서 일차 의료 공급자로서 중요한 역할을 수행해왔다. 하지만 이들의 활동은 미얀마군과 소수민족무장단체 간의 무력충돌이 지속됨에 따라 미얀마 보건체계에서는 인정받지 못해왔다. 이후 2012년 떼인세인 정부가 주도한 정전협정과 2015년의 평화협상을 계기로 보건서비스 전달에 관한 협력관계가 논의되기 시작했다. 하지만 몇 개 단체가 서명을 거부함에 따라 불완전한 채로 종료된 평화협상과 신뢰 부족으로 인해 이러한 시도는 의미 있는 결실을 맺지 못했다. 하지만 이때 이루어진 여러 시도들은 2016년 출범한 NLD 정부가 공약으로 내걸었던 보편적 건강보장(Universal Health Care) 목표를 달성하기 위해 EHOs 및 시민사회와 협력할 수 있는 토대가 되어 주었다. 2016년 발표된 미얀마 국가보건계획(Myanmar National Health Plan 2017-2021, 이하 'NHP')은 그 결실로, EHOs 대표로 KDHW가 이 계획의 수립 과정에 참여하기도 했다. NHP는 소수민족보건기구를 중요한 보건서비스 공급자로서 인식하여 보편적 건강보장을 위한 국가보건체계 구축을 위해 협력하겠다는 내용을 공식화한 최초의 문서로서 역사적 의의를 갖는다(Si Thura and Schroeder 2018).

코로나19 사태를 맞아 정부 보건당국과 EHOs가 공동대응 위원회를 구성한 것은 이러한 과정을 거쳐 이루어진 것이었다. 이러한 협력관계는 특히 미얀마에서 코로나19 확산과 관련하여 최대 위협요인으로 인식된 귀환 이주노동자와 분쟁으로 인해 발생한 312,000여 명

에 이르는 실항민들에 대한 방역과 치료에 더할 수 없이 긴요한 것이기도 하다. 2012년부터 시도된 정부와 소수민족무장단체 간의 보건협력 논의가 그간 정치적 갈등으로 인해 좌초되었던 경험으로 볼 때 앞으로도 쉽지 않은 노정이 기다리고 있을 것임은 분명하다. 협력관계의 정치화가 자칫 코로나19 대응을 위한 공조를 복잡하게 만들 수 있다는 점을 들어 정치를 배제하고 기술적 협력에 초점을 맞추어야 한다는 주장도 제기된다(Crisis Group 2020/05/19). 보건협력 논의가 정부나 소수민족무장단체의 지도부 간 평화협상에 별다른 영향을 미치지 못해왔던 것은 사실이다. 그러나 국가보건계획 수립을 계기로 다시 시작되어 코로나19 사태를 맞아 더욱 구체화된 양자의 협력적 관계가 가져다줄 정치적 효과는 적지 않을 것이다. 무엇보다 정부와 군의 협상의지를 불신하는 소수민족들과의 관계에서 신뢰를 구축하는 데 크게 기여할 것이다. 코로나19 방역 위기는, 이런 점에서 정부와 소수민족 간의 관계가 얼마간 진전을 이룰 수 있는 기회를 제공해주고 있다고 볼 수 있을 것이다.

정부와 소수민족집단 간에 코로나19 공동대응을 위한 협력이 이루어지고 있는 가운데 또 하나 눈길을 끄는 것은 코로나19 방역을 위해 미얀마 정부를 구심점으로 국제기구 및 시민사회의 연대가 활발하게 이루어지고 있다는 점이다. 2017년 발생한 로힝자 사태를 계기로 여카잉주 및 분쟁피해지역 주민들이 겪게 된 인도주의 위기에 대한 국제사회의 관심은 고조되어왔다. 특히 2019년 유엔인권위원회가 발표한 보고서는 이들 지역에서 이루어지고 있는, 미얀마군과 소수민족무장단체 모두에 의해 자행되고 있는 인권 유린과 가혹행위의 실상을 낱낱이 드러내어 크나큰 충격을 안긴바 있다(UNHRC 2019). 코로나19 위기를 맞아 여카잉주 및 분쟁피해지역 실항민 캠프의 안전문제는 더욱 비상한 관심을 불러일으켜, 국제난민기구(UNHCR)와 유니세프(UNICEF), 국제노동기구(ILO), 국제이주기구



(IOM) 등의 국제기구를 비롯하여 수많은 국내외 시민사회단체가 미얀마의 방역 지원에 나서고 있는 상황이다. 실향민 캠프에 대한 지원 활동과 함께, 이들은 특히 이주노동자들의 대규모 귀환 행렬을 맞아 국경지대 방역에 적극 협력하여 격리 수용된 이주노동자에게 식량과 마스크 등의 위생용품을 나누어주는 등의 활동을 전개해오고 있다. 이러한 활동이 자원 부족으로 어려움을 겪는 미얀마 정부의 방역 관리에 큰 도움이 되고 있음은 굳이 언급할 필요도 없을 것이다.

국제적 연대가 가져다준 또 하나의 중요한 효과는 미얀마에서의 코로나19 발병 현황이 투명하게 모니터링 되고 있다는 점일 것이다. 특히 국제이주기구의 경우 방역 지원 외에도 국경을 통해 들어오는 귀환 이주노동자들의 수와 방역 현황을 꼼꼼히 파악하여 집계하고 있어 미얀마의 코로나19 통계를 신뢰할 수 있게 해준다. 이러한 활동이 적극적으로 이루어지고 있는 한, 미얀마의 확진 건수 수치는 검사 건수와 더 밀접하게 연결된 문제지 은폐에 따른 것은 아니라고 보아도 좋을 듯하다.

전 세계 난민 및 분쟁피해지역 인구를 위한 국제사회의 지원이 새로운 것은 아니다. 하지만 미얀마 맥락에서 보자면 이러한 지원이 대대적이고 눈에 띄게, 그리고 미얀마 정부와의 공조 아래 이루어지고 있다는 점에서 주목할 만하다. 로힝자 사태 이후 미얀마에 쏟아진 국제사회의 비난 여론은 2019년 감비아가 로힝자족에 대한 집단학살 혐의로 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice)에 미얀마를 제소하면서 더욱 거세졌고, 아웅산수찌가 대표 발언자로 나서 혐의를 부인하면서 비난은 절정에 달했다. 이후 미얀마에서는 국제사회의 개입을 달가워하지 않는 분위기가 형성되어 있었다. 사실 미얀마에 대한 국제사회의 지원 노력은 그 역사가 오래되었고, 특히 소수민족 거주지역에 대한 보건 지원 노력은 여러 차례 시도된바 있다. 그러나 미얀마 군부는 국제사회와 소수민족 간의 직접적인 연결

이 가져올 정치적 효과를 우려하여 이를 제약해 왔고, 그 결과 지원이 철회되는 일도 종종 있어왔다(Stover et al. 2007). 이러한 사정을 감안할 때 코로나19 위기는 분명히 이러한 관계가 일대 진전을 이룰 수 있는 전기를 마련해주었다고 볼 수 있을 것이다.

코로나19 사태를 계기로 이루어진 소수민족단체와의 협력관계 구축, 그리고 국제사회와의 연대는 미얀마의 코로나19 방역에 큰 도움이 될 뿐 아니라 아웅산수찌가 이끄는 NLD 정부가 군부와 힘의 균형을 이루어가는 데도 큰 힘을 보태줄 것으로 예상된다. 2008년 헌법상의 제약으로 인해 권력의 분점이라고 볼 수도 없을 만큼 군부에 국가 통치에 관한 대부분의 실권을 빼앗긴 NLD 정부가 독자적으로 결정할 수 있는 일이란 거의 없었다. 이로 인해 선거 전 공약들은 제대로 이행되지 않았을 뿐 아니라 소수민족 지역과의 관계는 오히려 역행하여 불신이 커져오기까지 했다. 소수민족들의 불만은 난립해있던 소수민족 정당들이 연합하는 정치과정을 부추겼고, 그로 인해 올해 11월 8일에 치러지게 될 총선의 판도도 크게 달라져 NLD의 압승을 기대하긴 어려울 것이라는 관측도 제기되어왔던 터다(김희숙 2020).<sup>2)</sup>

2) 본 논문에 대한 심사가 진행 중이던 2020년 11월 8일, 미얀마에서는 총선 투표가 이루어졌다. 이 선거에서 여당인 NLD는 하원(Pyithu Hluttaw) 의석 총 330석 가운데 258석을, 상원(Amyotha Hluttaw)에서는 168석 중 138석을 차지하여 양원 전체 선출 의석의 61.7%를 점유하는 압승을 거두었다. 이는 2015년 선거 때보다 더 높은 수치로, 종교와 종족을 중심으로 한 '정체성의 정치'가 복잡하게 얽혀 전과는 다른 결과가 나올 수 있다는 외부 관측자들의 예상과 사뭇 다른 결과였다. 특히 소수민족지역에서도 NLD가 대부분의 의석을 차지하고, 심지어 NLD 후보로 나선 무슬림 후보들까지도 당선되는 등 여러 측면에서 흥미로운 결과가 나타났다(Beech and Saw Nang 2020). 이에 반해 미얀마군 측 정당인 USDP는 71석으로, 지난 2015년 선거 때의 10%보다 낮은 6.4% 선출 의석의 83.2%를 차지하는 데 그쳤다. 하지만 이번 선거는 로힝자족을 비롯하여 150만여 명에 이르는 소수민족들의 투표권을 배제한 채 이루어진 선거였다는 점에서 논란의 여지도 없지 않았다(ICG 2020). 이러한 문제를 포함하여 코로나19 사태가 선거에 미친 영향 등도 무척 중요한 일기기는 하나 이 논문에서 분석 결과나 해석을 내놓기엔 아직 때가 이르다. 적절한 때에 이를 포함하는 후속 연구를 수행하여 관련 논의를 보완하겠다.

코로나19 방역 관리는 이러한 정치 지형에 적지 않은 변화를 가져다줄 것으로 예상된다. EHOs와의 코로나19 공동대응 노력은 평화협상의 실질적 진전까지 바랄 수는 없지만 적어도 소수민족들의 신뢰를 조금이나마 회복하는 데는 도움이 되어줄 것이다. 국제사회의 지원 노력이 미얀마 정부의 지휘체계 아래 이루어지고 있는 점도 정부의 지도력을 강화하는 데 도움이 될 것이다. 정부를 중심으로 한 이러한 연대는 무엇보다 국가적 재난이라는 비상사태의 관리자로서 군부가 정부를 대신하여 통제 불가의 권력을 행사하는 것을 견제하는 데 적지 않게 기여할 것이다.

이 같은 연대 움직임 속에서 군부 역시 정부에 적극 협력하겠다는 의사를 공식적으로 표명하고 있다(Thiha Lwin 2020). 군이 쥐고 있는 자원과 동원능력을 고려하면 정부의 코로나19 방역에 더할 수 없이 큰 힘이 되어줄 것이다. 국내외 세력들이 모두 힘을 합쳐 코로나19 방역에 나서고 있는 상황에서 군이 이에 협조하지 않을 수는 없는 일이기도 하지만 전시성이 크게 부각되는 군의 협력 행보는 선거를 앞둔 상황인 만큼 정치적 이점도 적지 않을 것이다. 선거는 정부와 군 모두가 힘을 겨루는 싸움이다. 어느 쪽이든 이기기 위해 모든 수단을 동원하는 것은 당연한 일이다. 그 힘겨루기가 코로나19 사태에 대한 대응 성과를 두고 경주하는 양상으로 전개되고 있는 점은, 적어도 사람들의 목숨을 살리는 일이 시급한 현재로서는 무척 다행한 일이다.

## V. 나가며

미얀마에서 첫 코로나19 확진 사례가 보고된 것은 2020년 3월 23 일로, 동남아국가들 가운데서는 물론이요 전 세계적으로도 매우 늦

게 나타난 경우로 꼽힌다. 국제사회로부터의 오랜 고립으로 인해 미얀마는 그동안 주요한 감염병 위협으로부터는 비교적 안전한 지역이기도 했다. 하지만 2011년 경제 개방이 본격화된 이래 지난 10년간 미얀마 역시 글로벌 공급망을 통해 국제사회와 점점 더 긴밀히 연결되었고, 그로 인해 국경을 넘나드는 감염병 위협에 대해서도 안심할 수 없는 처지가 되었다. 코로나19 팬데믹 사태를 맞아 미얀마는 특히 바이러스 확산의 첫 진원지였던 중국을 비롯하여 다섯 개 국가들과 국경을 접하고 있는 까닭에 외부로부터의 감염 전파 위험이 큰 것으로 예상되었던 지역이기도 하다. 뿐만 아니라 동남아 역내 최대 이주노동자 송출국인 까닭에 주변 국가들의 코로나19 방역 조치로 인해 실직한 이주노동자의 대규모 입국으로 인한 감염 확산 우려가 매우 높았다. 이에 더하여 여카잉주를 비롯하여 미얀마군과 소수민족무장단체의 교전이 활발한 분쟁지역 실향민들 사이에 감염이 확산될 경우 그 피해를 감당하기 어려울 것이라는 관측도 컸다. 그럼에도 불구하고 8월 15일까지 미얀마는 확진 사례 374건, 사망자 수 6명으로, 이례적이다 싶을 정도의 양호한 성과를 보여주었다. 그러나 8월 16일 로힝자족의 본거지였던 여카잉주에서의 지역사회 감염 사례를 시작으로 미얀마에서는 코로나19 확진 사례가 급증하고 있다. 걷잡을 수 없는 속도로 이루어지고 있는 감염 확산 사태를 맞아 미얀마에는 다시금 긴장감이 고조되고 있는 상황이다.

코로나19 확산이 본격적으로 이루어질 경우 미얀마 사회가 이를 적절히 관리할 수 있으리라고 보기는 어렵다. 장기간의 군부독재로 인해 거의 붕괴되어있었다시피 한 미얀마의 보건체계와 의료역량을 감안하면 의료체계가 순식간에 과부하에 걸릴 것은 불을 보듯 환하다. 따라서 미얀마 정부로서는 지역사회 전파에 앞서 선제적으로 감염 확산을 차단하는 데 주력할 수밖에 없다. 그러자면 먼저 주된 감염원을 식별하여 방비하는 일이 우선적으로 이루어질 필요가 있다.

팬데믹 이후 미얀마에서 최대의 감염원으로 식별된 것은 해외 이주 노동자들과 국내 분쟁피해 지역의 실항민들이었고, 미얀마 정부는 이들 집단에 방역 역량을 집중시켜 국내 확산을 막고자 했다. 검사 및 방역역량의 절대적 부족을 인식한 가운데 이루어진 일종의 ‘선택과 집중’ 전략이라 할 수 있다. 초기의 해외입국자 사례에서 지역사회 전파 사례로, 그리고 귀환 이주노동자 사례로, 주요 감염 집단의 범주가 말끔하게 이동해가는 미얀마의 코로나19 감염 추이는 이러한 전략의 결과일 가능성이 크다. 즉 주된 검사 대상 이외에 검사가 이루어지지 않은 나머지 범주에서는 감염 확진 사례가 나타나지 않았던 것이다.

주요 감염원으로 인정한 집단에 집중적으로 방역역량을 집중하는 미얀마 정부의 방역 전략의 이면은 지역사회에 대한 강도 높은 지역 봉쇄와 이동제한 조치로 나타났다. 봉쇄로 인한 심각한 사회경제적 충격을 예상하면서도 지역사회 방역에 필요한 자원을 배분할 여력이 없었던 탓에 통제 조치에 의존하여 감염 확산을 억제할 수밖에 없게 된 미얀마 정부의 교육지책이라 할 수 있다.

그러나 방역 역량의 절대적 부족에서 나온 이 같은 전략도 공중보건체계가 제대로 작동하지 않을 뿐 아니라 예방에 필수적인 거리두기가 불가능한 미얀마 대다수 시민들의 사회경제적 여건과 외부적 위험변수, 바이러스의 무시무시한 전파력 앞에선 제대로 된 성과를 내기 어렵다. 8월 16일 이후 나타나고 있는 지역사회 감염 사례의 급증 현상은, 이런 점에서 처음부터 미얀마에서 예측 가능했던 전개라고 말할 수 있을 것이다.

코로나19가 미얀마 사회 전반에 안긴 타격은 대규모 실업과 생계난으로 가시화되고 있고, 엄격한 통제조치는 그 고통을 더욱 가중시킨다. 그럼에도 불구하고 코로나19 사태의 전개가 미얀마에 보여준 희망의 전조는 찾을 수 있다. ‘거버넌스의 수렴’이라고 할 만한, 여러

이해주체들이 코로나19 공동대응을 위한 협력에 나서고 있는 점이 다. 미얀마군에 가장 적대적인 교전상대인 아라칸군 등의 몇몇 무장단체들과 그들의 활동지역이 제외된 불완전한 것이기는 하나 군과 소수민족무장단체 간의 휴전 선언이 이루어진 점을 먼저 꼽을 수 있을 것이다. 이를 시작으로 정부와 소수민족무장단체가 손을 잡고 코로나19 공동대응을 위한 협력에 나선 점은 특히 고무적이다. 코로나19라는 공통의 적을 상대로 이루어진 이러한 공조가 평화협상에까지 긍정적인 바람을 불어넣어 주기엔 여러 험난한 장애들이 자리하고 있긴 하나(Aung Naing Oo 2020), 적어도 정부와 소수민족 간의 신뢰 구축에는 적지 않게 기여할 것이라는 기대를 불러 모은다.

미얀마 정부를 구심점으로 한 국제사회 및 국내외 시민사회와의 연대도 주목할 만하다. 이러한 연대는, 직접적으로는 코로나19 방역에 크나큰 도움이 되고 있으며, 의도한 것이든 아니든 코로나19와 같은 국가재난 사태를 맞아 무소불위의 전권을 행사할 가능성이 큰 군부를 견제하여 NLD 정부의 지휘권에 힘을 실어주는 부가적 효과도 생산해내고 있다. 통치 권력을 독점하고 있다고 보아도 과언이 아닌 군부의 기세에 눌려 개혁과제를 제대로 이행하지 못한, 뿐만 아니라 소수민족들의 불만과 불신까지 증대되어 어려움에 처한 정부가 이를 계기로 힘을 어느 정도 만회할 수 있을지는 앞으로 두고 볼 일이다. 최근의 코로나19 확산 추세가 가져온 또 한 차례의 위기는 이를 평가하는 시험대가 될 것이다.

당장은 코로나19 사태를 무사히 넘기는 일이 가장 중요하다. 하지만 더 큰 위기는 그 다음에 올 것이다. 코로나19가 시민들의 생명과 안전에 미친 충격 못지않게 우려할 일은 사회경제적 영향이다. 특히 코로나19 여파로 제조업 및 관광업 부문이 크게 타격을 입음에 따라 생계 위기가 극대화된 노동자 가구 등 저소득층의 빈곤이 심화될 것으로 예상되는바, 이를 위한 장기적인 희생 지원 전략이 요구되는

상황이다. 코로나19로 인한 국제이동의 제한, 교역 중단, 그리고 글로벌 공급망의 기능 장애가 불러온 경제적 충격은 도시에 집중된 제조업 부문뿐 아니라 관광업, 농수산업 등 농촌지역 주민들의 삶에도 큰 충격을 안기고 있는 상황이다. 외부 자본에 의존하는 국가경제 발전전략이 가져올 수 있는 취약성을 재고하여 지속가능한 발전 전략을 다시 수립해야 할 필요가 절실하다.

그러나 경제 중심의 회생 전략이 모든 과제의 우선순위일 수는 없다. 코로나19는 무엇보다 미얀마의 취약한 보건역량이 얼마나 심대하고 광범위한 재난으로 이어질 수 있는지를 여실히 드러내 주었다. 무엇보다 우선이 되어야 할 것은 사람을 살게 하는 일이다. 2016년 수립한 국가보건계획을 통해 미얀마는 다양한 의료서비스 제공자들이 참여하는 포괄적 공중보건체계를 구축함으로써 보편적 건강보장 실현을 위한 첫발을 내딛었다. 코로나19 대응을 위한 공조는 보편적 건강보장을 향한 정부의 보건계획이 구상으로만 끝나는 것은 아닐 수도 있다는 희망을 품게 해주었다. 코로나19의 위기는, 그 광범위한 타격에도 불구하고, 미얀마 사회의 미래를 다시 한 번 그려볼 수 있는 더없이 소중한 기회의 장을 열어주었다. 바이러스가 가져다준 기회, 나머지는 사람의 몫이다.

〈참고문헌〉

- 김희숙. 2020. “미얀마 2019: 로힝자 위기 이후 국제관계의 변화와  
총선을 향한 정치과정.” 『동남아시아연구』 30(2): 1-37.
- 김희숙 · 양영란. 2020. “싱가포르의 이원적 코로나19 방역 전략과  
그 함의.” 『동아연구』 39(2): 45-82.
- 애드쇼파르. 2020/02/12. “미얀마 코로나바이러스 자체 검사 가능.”  
<https://news.myantrade.com/archives/6397>(검색일: 2020.09.  
01.)
- Aung Naing Oo. 2020. “The Dire Consequences of Frozen Conflicts.”  
*Frontier Myanmar*. July 4.  
<https://www.frontiermyanmar.net/en/the-dire-consequences-of-frozen-conflicts/>(검색일: 2020.11.16.)
- Beech, Hannah and Saw Nang. 2020. “Myanmar Election Delivers  
Another Decisive Win for Aung San Suu Kyi.” *The New  
York Times*. November 11.  
<https://www.nytimes.com/2020/11/11/world/asia/myanmar-election-aung-san-suu-kyi-results.html>(검색일: 2020.11.20.)
- Davis, Bill and Jolliffe, Kim. 2016. “Achieving Health Equity in  
Contested Areas of Southeast Myanmar.” The Asia  
Foundation.  
[https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/07/Achieving-health-equity-in-contested-corner-of-southeast-myanmar\\_ENG.pdf](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/07/Achieving-health-equity-in-contested-corner-of-southeast-myanmar_ENG.pdf)(검색일: 2020.09.11.)
- Eckstein, David, Vera Künzel, Laura Schäfer, Maik Wings. 2020.  
“Global Climate Risk Index 2020.” Berlin: Germanwatch e.v.
- Gan, Andre, Kenneth See and Kimberly Ng. 2020. “Myanmar: The



- COVID-19 Economic Relief Plan.” *Global Compliance News*. May 18.  
<https://globalcompliancenes.com/myanmar-the-covid-19-economic-relief-plan-20200504/>(검색일: 2020.09.01.)
- Human Rights Watch. 2020/05/28. “Myanmar: Hundreds Jailed for Covid-19 Violations.”  
<https://www.hrw.org/news/2020/05/28/myanmar-hundreds-jailed-covid-19-violations>(검색일: 2020.09.03.)
- ICG(International Crisis Group). 2020/05/19. “Conflict, Health Cooperation and COVID-19 in Myanmar.”  
<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b161-conflict-health-cooperation-and-covid-19-myanmar>(검색일: 2020.09.06.)
- ICJ. 2020/04/30. “COVID-19: Myanmar’s Ongoing Internet Shutdown and Hostilities Threaten Right to Health.”  
<https://www.icj.org/myanmars-ongoing-internet-shutdown-and-hostilities-threaten-right-to-health/>(검색일: 2020.09.01.)
- ILO. 2020/06/22. “COVID-19: Impact on Migrant Workers and County Response in Myanmar.” ILO in Myanmar.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/briefingnote/wcms\\_754998.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/briefingnote/wcms_754998.pdf)  
(검색일: 2020.09.01.)
- \_\_\_\_\_. “Labour Migration in Myanmar.” ILO in Myanmar.  
<https://www.ilo.org/yangon/areas/labour-migration/language/index.htm>(검색일: 2020.09.01.)
- IOM. 2020/08/06. IOM Myanmar *COVID-19 Response Situation Report 11*.

<https://migration.iom.int/reports/covid-19-response-situation-report-11-21-24-april-2020>(검색일: 2020.09.01.)

Kyaw Hsan Hlaing and Fishbein, Emily. 2020. "To Fight the Coronavirus, Myanmar Needs a Cease-Fire in Rakhine." *Frontier Myanmar*. 2020/09/03.

<https://foreignpolicy.com/2020/09/03/myanmar-coronavirus-covid-rakhine-ceasefire/>(검색일: 2020.09.06.)

Kyaw Soe Htet. 2020. "Health Ministry Issues Stay-at-Home Order for Seven Yangon Townships after Spike in Local Transmissions." *Myanmar Times*. 2020/09/01

<https://www.mmtimes.com/news/health-ministry-issues-stay-at-home-order-seven-yangon-townships-after-spike-local-transmissions/>(검색일: 2020.09.02.)

Mckenzie, Baker. 2020. "Myanmar: COVID-19 Updates: New Stay-at-Home Orders and Mandatory Quarantine for Nay Pyi Taw." *Lexology*. September 4.

<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=0c722ef1-28ee-4403-997e-b7dd089765d9>(검색일: 2020.09.01.)

MoHS(Ministry of Health and Sports) 2016. *Myanmar National Health Plan 2017-2021*. Ministry of Health and Sports, The Republic of the Union of Myanmar 2016.11.

MoPFI(Ministry of Planning, Finance and Industry, Myanmar). 2020.04.27. "Overcoming as One. COVID-19 Economic Relief Plan."

<https://www.mopfi.gov.mm/my/blog/45/11310>(검색일: 2020.09.01.)

Nyan Hlaing Lin. 2020. "New Laboratory and Machine May Mean

- Wider Covid-19 Testing - Health Ministry.” *Myanmar Now*. April 21.  
<https://myanmar-now.org/en/news/new-laboratories-and-machine-may-mean-wider-covid-19-testing-health-ministry>(검색일: 2020.09.01.)
- Nwet Kay Khine. 2020. “Hitting where It Hurts: Impacts of COVID-19 Measures on Myanmar Poor.” Transnational Institute. July 6.  
<https://www.tni.org/en/article/hitting-where-it-hurts-impacts-of-covid-19-measures-on-myanmar-poor>(검색일: 2020.09.03.)
- OCHA. 2020. Myanmar: COVID-19 Situation Report 1-7.  
[https://reliefweb.int/updates?primary\\_country=165&source=1503&format=10.5#content](https://reliefweb.int/updates?primary_country=165&source=1503&format=10.5#content)(검색일: 2020.09.03.)
- Radio Free Asia. 2020. “Myanmar Army Rejects Cease-Fire Proposal from Arakan Army and Allies.” June 2.  
<https://www.rfa.org/english/news/myanmar/ceasefire-proposal-06022020180245.html>(검색일: 2020.09.24.)
- Sai Wanna. 2020. “Tatmadaw Extends Ceasfire until Octoboer 31.” *Myanmar Times*. 2020/09/30.  
<https://www.mmtimes.com/news/tatmadaw-extends-ceasefire-until-october-31.html>(검색일: 2020.11.20.)
- Shoon Naing and Zaw Naing Oo. 2020. “Myanmar Races to Build Field Hospital as Coronavirus Surge Stretches Health System.” *Reuters*. September 16.  
<https://uk.reuters.com/article/us-health-coronavirus-myanmar/myanmar-races-to-build-field-hospital-as-coronavirus-surge-stretches-health-system-idUSKBN2671HC>(검색일: 2020.09.21.)

- Si Tura and Tim Schroeder. 2018. "Health Service Delivery and Peacebuilding in Southeast Myanmar." in Justine Chambers, Gerard McCarthy, Nicholas Farrelly, and Chit Win, eds. *Myanmar Transformed? People, Places and Politics*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Stover, Eric and Patrick Vinck. 2007. "Cyclone Nargis and the Politics of Relief and Reconstruction Aid in Burma (Myanmar)." *JAMA* 300(6): 729-731.
- Stover, Eric, Voravit Suwanvanichkij, Andrew Moss, David Tuller, Thomas J. Lee, Emily Whichard, Rachel Shigekane, Chris Beyrer, David Scott Mathieson. 2007. *The Gathering Storm: Infectious Diseases and Human Rights in Burma*. California and Baltimore: Human Rights Center, University of California, Berkeley and Center for Public Health and Human Rights, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.
- Taylor, Robert H. 2015. "Responding to Nargis: Political Storm or Humanitarian Rage?" *SOJOURN: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 30(3): 911-932. (DOI: 10.1355/sj30-3s)
- Thiha Lwin. 2020. "Myanmar Military Offers More COVID-19 Quarantine Beds to Civilians." *The Irrawaddy*. September 17. <https://www.irrawaddy.com/specials/myanmar-covid-19/myanmar-military-offers-covid-19-quarantine-beds-civilians.html> (검색일: 2020.09.19.)
- Tin Maung Maung Than. 2009. "Myanmar in 2008: Weathering the Storm." *Southeast Asian Affairs* 2009: 195-222.
- UNHRC. 2019. "The Economic Interests of Myanmar Military: Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar."

UN Human Rights Council. August 5.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/EconomicInterestsMyanmarMilitary.aspx>(검색일: 2019.12.26).

Weng, Lawi. 2020. "Myanmar Rebel Coalition Calls for Military to Extend Ceasefire to Rakhine." *The Irrawaddy*. May 11.

<https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-rebel-coalition-calls-military-extend-ceasefire-rakhine.html>(검색일: 2020.09.24.)

Yu Mon Saw, Thet Mon Than, Sandar Aung, Laura Wen-Shuan Shia, El Mon Win, Moe Khaing, Nyein Aye Tun, Shigemi Iriyama, Hla Hla Win, Kayako Sakisaka, Masamine Jimba, Nobuyuki Hamajima, Thu Nandar Saw. 2019. "Myanmar's Human Resources for Health: Current Situation and Its Challenges." *Heliyon* 5(3) March, e01390.

<https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2019.e01390> (검색일: 2020.09.08.)

Zaw Zaw Htwe. "Myanmar Migrants' Return from Thailand Delayed Over Travel Hassles." *The Irrawaddy*. April 30.

<https://www.irrawaddy.com/specials/myanmar-covid-19/myanmar-migrants-return-thailand-delayed-travel-hassles.html>(검색일: 2020.09.01.)

## 주요 데이터 제공 사이트

미얀마 보건체육부(Ministry of Health and Sports):

<https://mohs.gov.mm/Home>

142 동남아시아연구 30권 4호

Blavatnik School of Government · University of Oxford | Coronavirus

Government Response Tracker:

<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

Our World in Data. <https://ourworldindata.org/coronavirus>

Worldometers. <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

(2020.10.27. 투고, 2020.10.29. 심사, 2020.11.15. 게재확정)

<Abstract>

## Crisis and Opportunities: Characteristics of Myanmar's COVID-19 Response Strategy and Its Political Implications

KIM Heesuk  
(Jeonbuk National University)

Myanmar was one of the countries that have been expected to have a high risk of spreading COVID-19 infections from outside, not only because it is bordered by five countries, including China, the first epicenter of the COVID-19, but also it has been the Southeast Asia's largest migrant labour sending country. The more serious problem is that the health care system has almost reached the level of collapse under the military rule of more than 50 years. The characteristic of the spread of COVID-19 in Myanmar is that the categories of major infected groups are very distinct in each period, which is likely to be the result of the strategy that government of Myanmar have deployed within the limits of infectious disease containment capacities and resources. This paper attempt to explain the characteristics of Myanmar government's the COVID-19 responses, focusing on the national preventive capabilities to the infectious diseases. In addition, the author pays attention to the new opportunities COVID-19 has brought to Myanmar. It is about some signs of positive changes that have emerged as various stakeholders actively

cooperate for prevention of COVID-19 spreading. This paper tries to explain the political implications of this process.

**Key Words:** Myanmar, COVID-19, Migrant Labour. Health Care System, Ethnic Health Organizations(EHOs), Ethnic Armed Organizations(EAOs), Peace Process. General Election.