

싱가포르의 이주노동자와 코로나-19 대응: 이주노동자 정책변화와 중대 전환점을 중심으로*

배유일 | 동아대학교

주유민 | KDI국제정책대학원

| 국문요약 |

본 연구는 국가 경제발전에 필수적인 역할을 해 온 싱가포르의 저숙련 이주노동자가 왜 코로나-19 대응 과정에서 차별적 배제의 대상이 되었는지 역사적 제도주의 관점에서 설명한다. 기존의 연구는 싱가포르가 작은 도시국가로서 자원 부족과 지리적 약점을 극복하고 이주노동자와 외국인 투자 활용을 통해 성장하였으며, 다민족 간 사회적 하모니도 이룩한 것으로 평가받았다. 그러나, 코로나-19의 대응에서 가장 큰 피해집단으로 나타난 저숙련 이주노동자에 대한 배제는 단순히 인종차별적이거나 우발적으로 나타난 것이 아닌, 발전국가적 성격의 싱가포르 정부의 목표에 따라 이용·배제되어 왔으며, 역사적으로 중대 전환점(critical junctures)에서 새로운 대응과 제도화로 차별적 배제가 공고화된 것이다. 이는 점차 이주노동자 의존도가 높아져 가는 우리나라 및 아시아 국가에서 단순 하향식 이주노동자와 다문화정책으로는 사회적 조화 달성이 어렵다는 점을 시사한다.

주제어 | 싱가포르, 발전국가, 코로나-19, 이주노동자, 중대 전환점

* 본 연구는 동아대학교 교내 연구비 지원으로 수행되었다.

I. 서론

도시국가(city-state)로서 그 유례를 찾기 어려운 고도성장을 이룩한 싱가포르 는 1965년 독립 이후 독특한 국가주의와 능력주의(meritocracy)를 주요 가치로 삼고 동아시아 발전국가(developmental state) 모형의 하나로 성장해왔다. 고(故) 리관유(Lee Kuan Yew) 수상을 비롯한 소수 엘리트 집단의 권위주의적이지만 실용주의와 청렴을 기반으로 한 효과적 관료체제는 높은 투명성 및 효율성을 자랑하였고, 싱가포르가 일본, 한국, 대만 등을 제치며 아시아 최고 수준의 국민소득을 달성하는 등 선진국으로 발돋움하게 하였다. 싱가포르는 빠른 경제성장뿐만 아니라 실용적인 외교, 능력주의를 기반으로 한 공교육 체제의 성공, 높은 공공주택 보급률, 수준급 의료체제 구축 등 여러 면에서도 두드러진 성과를 보여왔다(Calder 2017). 물론 문제점이나 모순도 있지만,¹⁾ 객관적으로 드러난 성과들을 기반으로 싱가포르를 모방 혹은 정책학습 하려는 국가 및 도시가 많아지고 있다.

이러한 성공의 배경에는 싱가포르 정부가 사회정책과 법적 규제를 통하여 적극적으로 사회 안정화와 다인종·다종교 간 조화를 이룬 것에 기반한다는 평가가 많다. 소규모 인구의 섬으로서 자원 부족과 인력난을 극복하기 위해 실용 노선을 취한 싱가포르 지도자들은 ‘재능있는 외국 인력’(foreign talents)의 유인을 강조하였고, 이를 위해 사회적으로 조화로운 문화와 국가의 가치를 공유하는 환경을 만들기 위하여 노력하였다(Chua 1994; Lee 1978; Noor and Leong 2013). 불안정한 지역 여건 속에서 생존을 최우선으로 한 싱가포르의 노력은 다민족과 다종교가 국가주의, 능력주의, 그리고 정교분리라는 국가 가치에 동참토록 함으로써 국가의 경제성장을 이룩하는 데 공헌하도록 한 것이다.

그러나, 이처럼 효과적인 다문화정책 및 이민정책의 집행을 통해 이룩한 사회적 화합과 공존은 최근 인종 관련 갈등이 수면 위로 표면화되면서 더는 감추기

1) 예컨대, 고도성장에도 불구하고, 사회지출은 매우 적은 편이며, 빈부격차 확대, 낮은 정치적 발전도는 과제로 남아있다(고길곤 2017).

어려운 사회문제로 등장하게 되었다. 특히, 국제사회와 언론에서 매우 성공적인 사례로 꼽는 싱가포르의 코로나-19 감염병의 초기 통제와 관리는 2020년 3월 이후 저숙련 이주노동자(low-skilled migrant worker) 집단 거주지에서 감염사례가 폭증하면서 사회적 취약계층인 이주노동자에 대한 편견과 불평등이라는 터부(taboo)가 공식적인 문제로 드러나게 되었다. 이민정책과 다문화정책을 성공적으로 집행하고 사회적 조화를 유지해 온 것으로 평가받는 싱가포르에서 왜 이런 문제가 발생했는가? 어떤 계기가 있었는가?

본 연구는 싱가포르가 코로나-19 방역과 통제 과정에서 왜 저숙련 이주노동자 및 사회적 불평등의 문제를 대면하게 되었는지를 발전국가적 특징과 역사적 제도주의(historical institutionalism)에 기반한 중대 전환점(critical junctures)을 중심으로 설명하고자 한다. 기존 연구는 싱가포르의 성공적 코로나-19 대응에 초점을 맞추거나(Kuguyo et al. 2020; Lee 2020; Quah 2020; Woo 2021), 코로나-19 대응에서 식민지 시대 방역체제의 뿌리 깊은 유산(과거)에 관심을 보여왔다(김종호 2020). 특히, 초기에 이주노동자를 중심으로 확진자가 폭증함에 따라, 이들과 관련된 코로나-19 대책과 현황이 논의되었고(Dutta 2021; Koh 2020), 이주노동자를 재해석하기도 했으며(Ye 2021), 싱가포르 이주노동자의 열악한 처우가 가져온 보건상의 한계(현재)를 지적하기도 하였다(김희숙·양영란 2020). 혹은 이주노동자 주거환경에서 오는 리스크를 판단하지 못한 정부의 실책을 지적한 연구도 있었다(Woo 2020). 무엇보다도, 싱가포르의 정치와 정책에 대한 이해 필요성에도 불구하고 상대적으로 적은 관심을 받아온 것도 사실이다(신명순 2019). 본 연구는 과거와 현재 정책 사이의 연속성과 불연속성에 초점을 맞추고 현재 싱가포르의 코로나-19 대응이 보이는 특징, 즉 성공적 다민족정책과 이민사회 모델로 평가되던 싱가포르에서 일어난 저숙련 이주노동자 집단에서의 코로나-19 폭증 문제의 사회적, 제도적 기원을 분석하고자 한다. 특히 아시아 산업국가에서 가장 먼저 노동력 부족으로 이주노동자 정책을 입안한 국가인 싱가포르의 저숙련 이주노동자들이 사회적 관심을 받게 된 중대 전환점을 중심으로 이중적인 이주노

동자 정책이 형성되는 과정과 확산, 그리고 그 결과 코로나-19 대응에 미친 영향을 분석한다. 이는 선진국으로 진입하고 있는 싱가포르나 우리나라 등이 사회 구조 변화 속에서 이주노동자를 받아들이고 그들과 공존해야 하는 구조에서 정부 중심의 하향식 다문화정책과 사회통합정책이 가지는 한계를 인식하고, 이를 극복하기 위한 함의를 찾는데 그 의의를 찾을 수 있다.

II. 발전국가와 그 성과, 그리고 이주노동자 정책

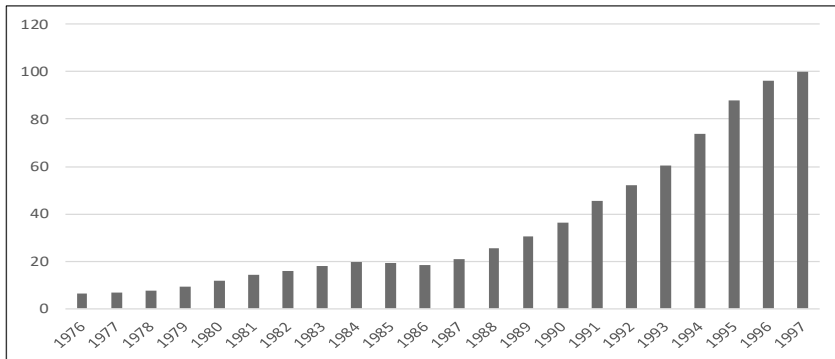
1. 도시국가로서의 싱가포르의 성장과 발전국가성

발전국가론자들은 20세기 중·후반 다수의 동아시아 국가에서 나타난 경제 발전을 주로 상대적으로 자율성을 가진 기술관료(technocrat)들이 권력과 정책수단을 가지고 강력하게 시장에 개입하고, 수출주도형 경제를 위한 경제기획원 같은 파일럿(pilot) 정부조직의 설립 및 수입 대체정책 시행, 그리고 산업정책과 값싼 노동력 등을 이용해 후발 국가로서의 약점을 극복하고 고도의 성장을 이룩한 것으로 설명한다(Johnson 1982; Amsden 1989; Woo-Cumings 1999). 물론 모든 발전국가가 동일한 형태를 보인 것은 아니며, 발전국가의 특징을 많은 부분 공유하고 있는 싱가포르도 다민족 사회이면서 도시국가라는 독특한 성격 때문에 다른 발전국가와 구분을 해야 할 필요성도 분명 존재한다(Pempel 1999, 161).

실제로 싱가포르 모형은 자유 경쟁적 시장경제와는 거리가 있었고, 지정학적 위치와 도시국가라는 한계를 극복하고 주변 국가들의 위협에서 정치적, 경제적으로 생존하기 위한 수단들이 존재하였다. 무엇보다도 싱가포르는 장기 개발계획을 바탕으로 우선순위 산업에 각종 유인책과 보조금을 지급하고, 경제개발청(Economic Development Board)을 설치하였으며, 제조업 중심의 수출주도형 산업화를 이룩하여 짧은 시간에 경제성장을 이룩하였다. 또한, 국내 자본의 취약성

극복을 위해 지리적 이점도 충분히 활용하여 자유무역 지대를 설치하고, 제조업 유치 및 외국인 투자 활성화에도 성공적이었다(Huff 1995; Calder 2017). 특히 1970년대 중반부터 1980년대 중반에 이르기까지 싱가포르는 부패 없는 정부와 소수 엘리트 중심의 정책 결정으로 비교적 수출주도형 산업화를 순조롭게 추진할 수 있었다. 정치적 압력으로부터 상당한 자율성을 가진 기술관료들은 심지어 정치적으로 인기 없는 정책도 국가 목적을 위하여 결정·집행할 수 있었고, 시장에서의 깊숙한 개입과 계획경제 체제를 구축하는 등 발전국가적 특성을 나타내었다(Rodan 1989). 이는 일본, 한국 등 국내 투자 활성화와 대외차관에 초점을 둔 다른 발전국가와는 차별성이 있는 특징이라고 볼 수 있다. 또한 1960년대 초반, 노동비용 인상을 경험한 싱가포르 정부가 국가임금위원회(National Wage Council, 1971년)를 설치하고 정부, 인민행동당(PAP: People's Action Party), 그리고 노조 간 임금조정을 통해 비용을 효과적으로 관리한 것과(Huff 1995, 1424), 책임운영기관(statutory Board) 및 공기업(state-owned enterprises)을 이용하여 외국인 투자자가 선호하지 않거나 국가적으로 중요한 분야에는 직접 개입하는 데 주저하지 않았던 것도 성공 요인이었다.

〈그림-1〉 1970-1990년대 싱가포르 GDP 성장



단위: 10억 달러(billion)

출처: World Bank Indicators, <https://data.worldbank.org/country/Singapore>

싱가포르는 ‘생존’이라는 정치적 목표에 충실한 선택을 해왔고, 이는 곧 성과로 직결되었다. 일단 World Bank Indicator에 의하면 1970년 925달러에 불과하였던 싱가포르 1인당 국민소득이 2019년 아시아 최고 수준인 6만 6천 달러로 급증하였다(World Bank 웹사이트). <그림-1>과 같이 1980~1990년대에 경제성장이 두드러지게 향상되었으며, 2020년에는 명목상 국민소득(nominal GDP)이 도시국가임을 고려하면 매우 높은 세계 38위에 오르게 되었다(International Monetary Fund 홈페이지). 집권당인 인민행동당 정부의 신자유주의적 개혁 추진으로 정책 기조가 시장친화적으로 변화하고 있지만, 여전히 발전국가적 전통이 강하게 남아있다(Liow 2011).

싱가포르의 사회적 조화와 안정을 중시하는 문화와 다문화정책도 발전국가적 전통에서 그 뿌리를 찾을 수 있다. 본래 싱가포르 지도자들은 이민자의 증가 – 특히, 저숙련 노동자 – 유럽 등 서구사회에 많은 사회적 비용과 갈등을 일으킨 것에서 교훈을 얻고 이민정책을 선호하지 않았다(Lee 2019). 그러나, 1980년대 이후 급변하는 경제 상황과 저출산의 도전 속에서 국가발전 및 경제성장이라는 목표를 달성하기 위해 정부는 지식기반경제로 산업구조 재편을 시도하였고, 이를 위해 이주노동자를 받아들이는 결정을 내리게 되었다. 그러나, 이미 건국 당시부터 다문화사회였던 싱가포르에서 경제적 목적을 위해 허용한 이민은 로컬 시민들 사이에 일자리와 인프라 부족 등으로 논란과 불만족을 초래하였고, 이 때문에 정부는 다양한 정책수단을 사용하여 어려움을 극복하고 사회적 안정을 적극적으로 관리하고자 하였다.

2. 다민족 사회 정체성과 이주노동자 정책: ‘중대 전환점’ 관점

서구의 식민지를 경험한 아시아의 다른 항구도시와 같이 싱가포르의 건국 이전부터 다양한 인종이 공존하였고 갈등의 가능성이 큰 다원적 사회였다. 1965년 독립 당시 싱가포르 인구는 중국계 76%, 말레이계 15%, 인도계 7% 등으로 구성되어 있었다.²⁾ 특히 싱가포르의 원주민으로서 역할을 하던 말레이계와 인구 대

다수를 구성하는 중국계 간 갈등관리는 국가안보와 경제발전을 최우선으로 추구해야 하는 정부 입장에서 매우 중요한 과제였고, 이에 따라 인종 갈등에 매우 경직적이고 강력한 「치안유지법」(Internal Security Act)과 형법(Penal Code)에서부터 주택, 언어 정책에 이르기까지 다양한 정책 수단을 통해 사회통합을 추구해왔다(고길곤 2017). 싱가포르는 대체로 조화롭고 응집력 있는 사회라는 목표 달성을 위해 다양하고 엄격한 법과 규제를 통해 사회적으로 위협적이지 않은 정체성을 구축하고 비교적 성공적인 ‘국가 만들기’(national building)를 추구해왔다는 평가를 받고 있다(Noor and Leong 2013).

1) 다문화 및 이주노동자 현황

싱가포르는 면적의 한계와 제한적 인구 규모 때문에 건국 초기에는 이민에 적극적이지 않았고, 국가 만들기에 실질적으로 공헌할 수 있는 인력을 수급한다는 차원에서 선별적으로 이주노동자에 의존하는 형태로 발달해 왔다. 그러나, 19세기 무역 중심 항구로 등장하기 이전부터 상업중심지로 동아시아, 남아시아, 서남아시아 인종 등 인구 구성상 다양성을 유지해 온 싱가포르는 1970년 노동인구의 3.2%를 차지하던 이주노동자가 2020년 현재 총 123만 명에 달하며, 총 노동인구의 33.2%를 차지하고 있다(표-1). 2015년 38%를 기록한 이후 점차 줄어드는 추세지만, 이주노동자는 여전히 노동력 제공에 있어서 중추적인 역할을 하고 있다.

〈표-1〉 싱가포르 이주노동자 추이

	1970	1980	1990	2000	2010	2020
총 노동인구(A)	650,892	1,077,090	1,537,000	2,192,300	3,135,900	3,713,900
이주노동자(B)	20,828	119,483	248,200	615,700	1,088,600	1,231,580
비율(% , B/A)	3.2	11.1	16.1	28.1	34.7	33.2

출처: Ministry of Manpower 홈페이지; Yeoh and Lin(2012).

2) 정부는 이 비율을 유지하고자 노력하였고, 그 결과 2020년에도 중국계 74%, 말레이계 13%, 인도계 9%로 비슷한 구성을 보였다 (Singapore Statistics Office 자료로 저자 계산).

싱가포르의 이주노동자 정책은 두 가지 상황과 도전 때문에 초창기의 자력 공급 정책을 포기하고 이주노동자 수입으로 전환하게 되었다. 건국 초기 「고용규제법」(The Regulation of Employment Act 1965) 등을 통해 비교적 엄격한 시민권 자격 부여와 이민법을 시행하였고, 기존 거주자를 제외한 외국인의 유입을 통제하였으나 경제개발을 위해 이민을 받아들이는 사회로 전환하였으며, 현재(2020년) 인구 570만 명 중 시민권자나 영주권자는 350여만 명에 그칠 정도로 해외 이주민에 의존하고 있다. 또한 세계적으로 낮은 출산율과 의료발달에서 기인하는 빠른 노령화로 인해 세계 경제 무대에서의 경쟁력 악화 방지를 위해 교육에 투자하고 외국인 노동자 수입을 고려하지 않을 수 없었다(Cahyadi et al. 2004).

이주노동자는 크게 <표-2>에 나타난 바와 같이 정규 취업비자(Employment Pass)와 단기취업비자(S Pass) 등을 받은 전문직 또는 고급인력, 그리고 단기 노동허가증(work permit) 보유자, 즉 저숙련 노동자로 구분된다. 외국인 가사노동자(foreign domestic worker, FDW) 24만 7천여 명과 건설, 조선, 석유 및 석유화학, 기타 서비스 업종에 종사하는 31만여 명으로 구성된 노동허가증 보유자들은 싱가포르의 도시 인프라 건설과 도시기능 유지에 필수적인 역할을 하고 있으며(Ministry of Manpower 2014), 싱가포르인들이 기피하는 업종에서 핵심 저임금 인력을 제공하고 있다.³⁾ 고임금 전문인력의 공헌은 물론이고 저숙련 이주노동자도 저임금 분야에서 인력난을 해소하는 수단이었기 때문에 기업과 사회에 크게 이바지해왔고, 이들이 싱가포르 사회에서 중요 구성원으로 성장함에 따라 이들과의 사회적 조화와 공존의 가능성을 찾는 것이 관건이었다.

3) 구체적으로 가사노동, 미용, 제조업, 식음료 산업, 환경미화 등에 종사하는 여성 노동자는 말레이시아, 중국, 필리핀, 인도네시아, 미얀마, 태국 출신이고, 주로 건설과 조선업에 종사하는 남성 노동자는 대부분 방글라데시, 인도, 중국 출신이다(Ye 2021).

〈표-2〉 비자 유형별 이주노동자 현황

비자(Pass) 유형	2015	2020
Employment Pass	187,900	177,100
S Pass	178,600	174,000
Work Permit(가사도우미)	231,500	247,400
Work Permit(건설, 조선 등)	423,300	311,000

출처: Ministry of Manpower 홈페이지

싱가포르의 다문화정책은 그동안 발전국가의 큰 성과 중 하나로 여겨져 왔다. 싱가포르에서 1964년과 1969년 말레이계와 중국계 간 충돌사건 이후에는 1970년대를 거치며 인종 갈등은 점차 줄어들기 시작하였다(고길곤 2017, 65). 인민행동당 정부는 도시화와 인구증가 추세에 맞추어 변두리 마을과 주상복합 거주지에 살던 인종별 거주지를 계획된 도시구역의 공공 주거시설로 옮겨 아시아계 다인종들을 분리와 감시하는 정책의 병행을 통해 큰 갈등 없이 하나의 사회로 통합시키고자 하였다(Goh 2018). 정부가 새로 조성된 도시 타운에서 커뮤니티 시설과 사회 프로그램을 통해서 다인종 간 조화를 적극적으로 추진하기 시작한 것이다. 1970년대 이후 사회적, 인종적 통합을 위해 지금까지도 사용되고 있는 대표적 정책수단을 요약하면 대체로 다음과 같다.

첫째, 정부는 이주노동자들이 싱가포르 사회 공통의 가치를 받아들이고 새로운 체제에 적응 및 공헌할 수 있도록 하는 정책을 시행해왔다. 영국 식민지부터 사용해 온 ‘중국-말레이-인도-기타’(CMIO: Chinese-Malay-Indian-Others)의 구분을 기초로 교육이나 주택정책 등에서 다문화사회에 필수적인 가치와 사회적 하모니를 지킬 수 있도록 해왔다는 것이다(National Integration Council 홈페이지). 대표적으로 ‘싱가포르 시민권으로의 여정’(Singapore Citizenship Journey) 프로그램은 새롭게 시민권을 취득한 이민자들이 공동체의 활동에 참여하도록 독려하고 주류사회에 동화되도록 설계되었다(Matthew and Soon 2015, 44). 또한 정부는 커뮤니티 통합기금(Community Integration Fund)의 조성을 통해 이민자

단체(immigration associations)를 지원하고, 각 조직이 이민자의 통합을 위한 활동에 사용할 수 있도록 자금을 지원해왔다(National Integration Council 홈페이지).

둘째, 인민행동당은 1988년 총선거에서 일종의 중·대 선거구인 집단대표선거구제(Group Representational Constituency Scheme)를 도입하고 각 민족별 유권자 집단의 통합을 통해 다문화정책을 유지하는 데 사용하였다(Tan 2005). 즉 이 선거구제에서는 소선거구제와 달리 3~6명의 의원을 선출하는 중대선거구를 유지하면서 적어도 한 명은 인도, 말레이 등 소수민족에서 선출할 것을 법정화한 것이다. 이는 의회가 소수민족의 대표성을 무시하지 않겠다는 의지를 천명한 것이다.⁴⁾

셋째, 도시 주택정책 및 교육정책을 통해 인종 간 조화를 이루고자 하였다. 독립 이전 중국계 이민자는 차이나타운, 인도계는 리틀 인디아(Little India) 등에 집단을 이루게 되었고, 세계 2차대전 이후 심각한 주택난을 경험하였다. 이에 인민행동당 정부는 비위생적 주거환경을 개선하고 값싼 공공주택을 제공하는 한편, 다양한 민족이 각기 생활양식과 공간구조를 유지하면서 조화롭게 거주할 수 있도록 공공주택에 민족별 할당량을 정하여 공급하게 된 것이다. 이는 1980년 이후 시행된 민족통합정책(Ethnic Integration Policy)의 하나로 지역사회에서 특정 민족의 과다대표성을 방지하기 위한 것이었다(Tan 2005). 교육 분야에서는 이중언어 정책을 시행하여 영어 우선의 정책과 함께 말레이, 타밀 등 부모의 모국어를 공식 언어로 받아들여 공용어로 쓰도록 하였다(Rahman and Tong 2013, 88).

그러나 정부의 사회적 조화를 위한 정책에서 저숙련 이주노동자는 제외되어 있었다. 싱가포르의 독립 이후 다인종, 다종교 간 화합과 사회적 조화를 이루면

4) 물론 싱가포르 주력 정치인들과 집권당이 집단대표선거구제를 도입한 목적은 소수인종을 대표한다는 것 이외에도 인적, 조직적 자원이 취약한 야당의 원내 입성을 어렵게 하는 것도 있었다. 부정적 효과에 대해서는 신명순(2019) 참조.

서 정치·경제적 생존을 추구하며 사회적 하모니를 공공재로 간주하면서 정부가 자원을 중립적으로 배분하고, 인종 간 분쟁을 중재하는 데 주저하지 않았다(Chua 2007). 하지만, 이러한 정책적 노력은 영주권이나 시민권을 획득한 이민자들에게만 해당하는 사항이었고, 단기 노동허가증을 보유한 저숙련 노동자들은 애초에 영주권 습득 기회조차 없는 시장 수요 의존적 노동력일 뿐이었다.

2) 중대 전환점(Critical Junctures): 이주노동자 정책 변화와 분석

현재 싱가포르가 처한 코로나-19 위기는 단순히 우발적으로 일어난 것이 아니라, 독립 후 정부가 이주민 노동자에 취해 온 이중적 태도에 기인한다. ‘이중성’의 의미는 저숙련 노동자들을 배제하면서도 필요에 따라 수용하는 정책을 취해왔다는 것이다. 정부는 저숙련 노동자가 싱가포르의 경제발전과 도시 인프라 구축에서 필요한 존재임을 인정하지만, 단지 단기간 체류하며 도시와 경제발전에서 필요한 노동력을 제공하는 존재로 생각한다(Matthew and Soon 2015, 37). 어느 나라나 일정 부분 이주노동자에 대해 비슷하게 접근하지만, 그동안 국제사회와 언론에서의 평판을 고려하면 싱가포르의 이주노동자 정책변화를 심도 있게 연구할 필요성이 있다는 것이다.

물론, 정부가 저숙련 노동자 집단을 정책에서 완전히 배제한 것은 아니다. 국가통합위원회(National Integration Council)가 사회적 통합을 촉진하는 주요 책임기관으로서 비영리단체의 역할을 적극적으로 강조하였다. 이주노동자센터(Migrant Workers Center)는 국가노동조합총협의회(National Trades Union Corporation) 등과 함께 이주노동자의 발언권을 행사하는 플랫폼을 마련하고 싱가포르 주류사회와 이주노동자를 화합하고자 하는 행사를 기획하였다. 시민단체인 Transient Workers Count Too(TWC2)도 싱가포르 사회법에 따라 설립된 비영리단체 중 하나로 이주노동자에 대한 권익을 옹호하는 임무를 수행해왔으며, 정부, 고용주, 일반 시민을 상대로 정보를 제공하고, 이주노동자에 관한 이해관계자 사이의 이해를 도모하는 역할을 하고 있다. 정부가 이주노동자의 사회적

화합을 위해 노력하지 않은 것은 아니었다는 것이다.

그러나 싱가포르인들의 저숙련 이주노동자에 대한 반(反)이민정서를 극복하는 데는 분명한 한계가 있었고, 정부의 정책도 차별성이 있었다. 앞서 제시된 다문화화정책과 사회통합정책은 고숙련 이민자와 영주권자들을 위한 것이었고, 단기노동 허가만 허용되는 저숙련 이주노동자들이 접근할 수 있는 공공서비스나 의료 등 필수 복지혜택은 정부가 아닌 고용주의 책임으로 전가하였다는 것이다 (Rahman and Tong 2013, 86). 결국 싱가포르 정부의 이와 같은 태도는 사회통합 노력에서 저숙련 이주노동자를 체계적으로 제외하는 결과로 나타났다.

싱가포르 정부의 차별적 배제를 통한 이중적 접근은 특히 코로나-19의 대응 과정에 있어서 저숙련 이주노동자 집단에 나타난 피해와 사회적 인식에 드러난다. 이러한 차별적 배제는 단순히 국가의 경제 사정과 발전, 사회적 구성을 고려한 발전국가적 관료의 선택이며, 동시에 사회적 취약계층을 보호해야 할 야당과 언론의 무기력함이나 인민행동당 일당 독재체제에서 약한 시민사회 단체라는 측면에서 일정 부분 이해할 수 있다. 반면, 독립 이후부터 현재까지 일어난 정부의 이주노동자 및 이민정책의 변화를 설명하는 데는 어려움이 있다. 정부가 처음부터 의도적으로 차별적 배제를 한 것은 아니고, 사회적 조화 및 통합을 완전히 포기한 것도 아니기 때문이다.

여전히 유효한 발전국가적 시각을 보완하는 한편, 역사적 발전과정에서의 제도적 불안정성을 가져오는 사건과 중대 변화, 그리고 현재의 결과를 보다 종합적으로 분석하기 위해 본 연구에서는 코로나-19 대응 과정에서 저숙련 이주노동자와 관련하여 나타난 문제들에 대한 정책과 그 변화를 역사적 제도주의에서 주목하는 ‘중대 전환점’ 개념을 중심으로 분석하고자 한다.⁵⁾ 중대 전환점은 어떤 사회나 제도의 모습이 결정적으로 변화하게 되는 중대한 시간적 순간과 그 이후의 안정화(stabilization) 과정을 설명하려는 이론으로 비교정치학 등에서 제도변화를

5) Critical juncture를 ‘결절점,’ ‘중대한 기점,’ 등 다양한 번역이 가능하나, 본 논문에서는 하연섭(2003, 58, 138)과 같이 중대 전환점으로 번역하기로 한다.

설명하는 이론으로 주목을 받았다(Collier and Collier 1991; Lipset and Rokkan 1967). 즉, 중대 전환점 이론은 대전환을 가져오는 외적 충격(exogenous shock)과 같은 계기를 통해 미래에 다가올 어떤 정치적, 정책적 결과가 바뀌는 것을 설명하는 이론으로서, 사회과학자들이 재난, 혁명, 시민운동, 계급, 사회적 연대 등 다양한 제도적 결과를 설명하는 데 사용되고 있다. 학자에 따라 그 중대 전환점 자체를 강조하기도 하고, 중대 전환점이 진행되는 가운데 물밑에서 일어나는 사회적 균열(cleavage)에 초점을 맞추기도 한다(Capoccia and Kelemen 2007). 그러나 공통적으로 중대 전환점의 효과는 그 전환점 자체와 변화의 과정이 함께 어우러져 있는 것이 특징이다.

카포차(Capoccia 2016)에 따르면, 어떤 특정한 사건이나 전환점이 기존 제도에 일어나게 되면 불확실성이 나타나고, 이 상황에서 급격한 제도변화와 같은 다양한 옵션들이 가능하게 된다. 이 불확실성의 기간에 주요 행위자들은 여러 대안 중 오래 지속될 수 있는 유산(legacy)을 가져올 수 있는 대안을 선택하게 된다. 따라서 중대 전환점이 가져오는 제도적 변화와 결과를 이해하기 위해서는, 선행적 조건(antecedent condition)과 그 조건을 불확실하게 만드는 내부적 갈등이나 균열(cleavage), 중대 전환점이 되는 사건이나 충격, 그리고 새로운 제도적 유산을 만들어가는 과정을 이해하는 것이 필요하다(Collier and Collier 1991). 중대 전환점과 제도적 변화는 그냥 진공상태에서 나오는 것이 아니기 때문이다.

본 논문은 국가발전과 이주로 인해 발생할 수 있는 사회적 비용에 대한 고려 때문에 저숙련 노동자보다는 고급 기술인력의 싱가포르 사회로의 동화를 추진해 왔던 싱가포르 정부가 저숙련 노동자를 받아들일 수밖에 없었던 요인을 분석하고, 정부와 시민의 저숙련 이주노동자에 대한 인식과 처우가 급격하게 바뀌게 된 중대 전환점이 존재한다고 주장한다. 그 결과 발전국가적 행위자인 관료에 의하여 이중적인 이주노동자 정책이 시행되었으며, 이는 코로나-19에 대한 대응 가운데 싱가포르가 저숙련 이주노동자에 대해 취한 조치를 더욱 명확하게 이해할 수 있는 이론적 틀을 제공한다고 주장한다.

III. 싱가포르 이주노동자 정책변화와 종대 전환점

1. 1980년대 경제개발과 이중적 이주노동자

1) 첫 번째 종대 전환점: 1980년대 중반

리관유 전 총리와 라자라트남(S. Rajaratnam) 초대 외무장관과 같은 싱가포르 초기 설계자들은 인종, 언어, 종교에 상관없이 ‘좋은 사람’(good men)이 국가건설에 중요함을 강조하며 다인종·다민족·다종교 사회라는 현실에 민감하게 대응하였고, 중립적인 심판자 역할을 감당하고자 하였다(Kwa 2006). 그러나, 앞서 밝힌 바와 같이 사회적 문제와 비용 때문에 싱가포르 지도자들은 특히 저숙련 이주노동자에 대한 문호 개방이 궁극적으로 국익에 반할 것으로 보았고, 이는 1965년 저숙련 말레이시아 노동자를 규제하는 고용규제법(The Regulation of Employment Act)의 입법으로 나타났다.⁶⁾ 이 시기의 기본적인 방향은 저숙련 부문은 자국민 노동력으로 충당하고, 일본처럼 고숙련 부문에 해외 고급인력을 수입하는 것이었다(Lee 2019). 이러한 기조는 1970년대까지 계속되었고, 심지어 정부는 건설, 조선, 가정부 서비스 등을 제외한 저숙련 이주노동자 수입은 산업 재구조화와 생산성의 향상을 위해서 1991년까지 완전히 종료하기로 계획하였다(Yue 2011a).

그러나, 1970~80년대 안정적으로 고성장을 유지하던 경제가 1985년 침체를 맞이하자 그 원인을 진단하고 다가오는 미래에 지속적인 성장을 이루기 위한 전략을 찾기 위해 노력하면서 전환점을 맞게 되었다. 특히 1985년 리셴룽(Lee Hsien Loong) 당시 국방부 장관 겸 통상부 장관이 이끄는 경제위원회(Economic Committee)가 경제침체의 원인을 조사·연구하여 그 결과물로 1986년에 출간한

6) 영국 식민지 치하에서 이민 조절을 법제화하였으나 1965년까지 특히 싱가포르 접경인 조호바루(Johor Bahru)에서 통제되지 않는 노동력 이주가 계속되었다(Fong and Lim 1982). 당시 정부는 말레이반도에서 계속되는 저숙련 노동력 유입으로 싱가포르의 교육, 의료, 기타 사회시설에 대한 부담중대를 우려하였다(Lee 2019, 2516).

「경제위원회보고서」(Economic Committee Report)는 향후 싱가포르 경제 및 산업전략뿐 아니라 이주노동자 정책에서의 변화를 보여주는 중대 전환점이 되었다(Lee 2019).

위 경제위원회의 보고서에 따르면, 1980년대 중반 싱가포르 경제침체의 주요 원인은 원유와 쿠르드(crude) 오일의 세계 수요 감소로 인한 가격하락과 그에 따른 운송수요 감소, 조선업 부진, 그리고 미국 경제침체로 인한 전자기기나 컴퓨터 주요 부품 산업 부진 등 여러 가지 요인이 있었다(Auyoung 2016, 18). 그러나 이 보고서에 거론된 요인 중 보다 근본적인 문제는 1970년대 말-1980년대 초를 거치며 비즈니스 비용의 상승으로 생산성이 다른 아시아 경쟁국보다 급격히 감소하게 된 것이었다. 독립 이후 저임금에 기반한 노동집약적 수출산업으로 성장하기 위하여 국가임금위원회(National Wage Council)를 통해 임금상승을 억제하고 수출경쟁력을 확보해 왔으나, 1970년대 이러한 방법이 한계에 부딪히게 된 것이다.⁷⁾ 국가가 하이테크, 지식기반 산업으로 변화를 꾀하면서 급격한 임금상승을 허용하였고, 또한 산업용지의 확보도 점차 어려워지면서, 비용면에서 싱가포르에 대한 투자 매력이 하락하게 되었다(고길곤 2017, 182).

경제위원회의 보고서는 이러한 문제들에 대처하고 경제성장을 지속하기 위하여 이주노동자 문제를 현실적으로 판단할 수밖에 없었다. 저숙련 이주노동자의 낮은 임금에 의존하는 형태가 장기적으로 바람직하지는 않지만, 현실적으로 단기 노동허가증을 순환적으로 허용하고 정부가 필요한 부문에 직접 할당하는 것보다는, 중립적 입장에서 가격 메커니즘에 따라 저숙련 이주노동자가 필요한 부문에 충원될 수 있도록 하는 것을 권고하였다(Auyoung 2016).

결과적으로 싱가포르 정부는 이주노동자에 대한 의존은 줄여나가되, 경제성장을 위해 단기적으로 저숙련 이주노동력을 허용하는 방향, 즉 ‘이중적인 정책지향’을 제도화하게 되었다(Matthew and Soon 2015, 37). 정부는 표면적으로 저숙

7) 싱가포르의 임금상승 억제와 노동운동의 부재는 외국인 투자와 다국적기업에 오랫동안 매력적인 요소로 작용하였다(Huff 1995, 1425).

련 이주노동자의 입국을 통제하려 하였으나, 수요에 따라 자연스럽게 증가하게 되었고, 말레이시아뿐만 아니라 인도네시아, 방글라데시, 스리랑카 등 다른 아시아 국가에도 문호가 개방되기 시작하였다. 1990년에는 아시아 국가 중 최초로 저숙련 이주노동자의 합법적인 관료적 통제를 의미하는 「외국인 노동자 고용법」(the Employment of Foreign Worker Act)을 제정하게 되었다(Lee 2019).

2) 도시 저숙련 이주노동자 취약성의 제도화

발전국가적 관료의 정책적 사고에 의하여 시작된 싱가포르의 1980년대 말 이주노동자 정책의 대전환은 2000년대 이르기까지 안정적으로 제도화되었다. 이주노동은 싱가포르의 독특한 도시적 필요 때문에 허용되었기 때문에 1990년대까지만 해도 정부의 선호는 산업정책의 전환을 위한 고숙련 이주노동자 이민 장려에 있었고, 저숙련 이주노동자는 건설, 조선, 가사노동자 등 특정 업종에 한정되었다. 이러한 제도적 기조는 2000년대까지 계속되었다.

이와 같은 싱가포르 정부의 저숙련 이주노동자에 대한 이중적 태도에도 불구하고, 1970년대~2000년대 사이에 고숙련과 저숙련 이주노동자 모두 급증하였다. 이는 결과적으로 정부가 집행해 온 각종 다문화정책과 인종 통합정책에도 불구하고 싱가포르 주류사회와 이주노동자, 특히 저숙련 이주노동자들 간 갈등이 커지는 결과로 나타났다. 이주노동자 숫자가 증가함에 따라 이들이 싱가포르 공공주택에도 입주하였고, 도시 내 대중교통과 도시 기반시설 활용에 불편을 경험하기 시작한 싱가포르인들이 정부에 불만을 제기하기 시작하였다. 저숙련 이주노동자들의 관점에서 여러 문제점이 발생하였는데 첫째, 인도, 방글라데시, 필리핀, 중국, 태국 등에서 노동허가증 발급 시 브로커에게 막대한 비용을 내며 부채를 안고 싱가포르에 취업하였으나 고용주가 부담금을 떠넘기거나 합의된 액수보다 줄여든 월급을 받게 되는 경우를 상당수 겪게 되었다(Harrigan and Koh 2015). 그러나 본국 송환을 할 수 있는 고용주의 부당한 대우를 당국에 신고하기가 쉽지 않았다. 예를 들어 산업재해의 경우 정부가 필수 혜택과 건강보험을 고

용주에게 전가하였기 때문에(Ministry of Manpower 2014) 고용주에게 안전을 확충할 강제 수단이 없었고, 의료사고 발생 시 책임 회피하는 행태가 나타났다(Rahman and Tong 2013, 86). 둘째, 이런 문제에 적극적으로 나서야 할 시민사회나 언론, 그리고 야당은 인민행동당 일당 체제에서 목소리를 내는데 미약할 수밖에 없었다. Humanitarian Organization for Migration Economics(HOME)이나 Transient Workers Count Too(TWC2)와 같은 비영리단체들은 차별받는 저숙련 이주노동자들을 돕고 이들의 권리를 옹호하는 역할을 꾸준히 해오고 있지만, 저숙련 노동자의 권리를 공개적으로 돕는 일은 싱가포르 사회에서 매우 민감한 문제로 받아들여졌다.

결과적으로 이러한 싱가포르 정부의 이중적인 태도는 저숙련 이주노동자들의 공공서비스나 필수 복지혜택에 대한 접근을 심각하게 제한하였다. 위와 같은 1980년대의 중대 전환은 1990년대의 경제성장과 다문화정책의 성과에 가려있으나 차별적 제도화가 안정적으로 이루어졌고, 2000년대에는 원주민과 이주민 간 갈등의 규모와 빈도가 점차 커졌다.

2. 두 번째 중대 전환점: 2013년 인구보고서와 폭동

2000년대 들어 정부의 사회적 조화를 위한 이주노동자 정책과 다문화정책, 그리고 인민행동당의 권위주의적 통치로 누그러뜨려 온 이주노동자에 대한 싱가포르인들의 불만이 노골적으로 커지기 시작하였다. 고숙련 이주노동자의 대거 유입으로 질 좋은 일자리를 놓고 외국인과의 경쟁을 해야 하는 싱가포르인들의 불만이 높아졌으며, 이러한 사실은 이미 인민행동당 정권에서도 어느 정도 인지하고 있었다. 여러 정부 보고서에서 장차 이주노동자들이 일자리와 주택, 교육에서 내국인과 극한 경쟁을 예측하였고(Tan 2017), 정부가 2013년 실시한 ‘싱가포르 대화’(Our Singapore Conversation) 조사에서도 많은 싱가포르인이 이주노동자 유입으로 인해 사회적 유대가 파괴되고 사회기반시설 부족, 과도한 경쟁 등의 문제

를 일으킬 것으로 생각하였다(Our Singapore Conversation 홈페이지 2013). 심지어 이 조사에 따르면 경제성장이 둔화하더라도 이주노동자의 진출을 선호하지 않는 것으로 나타났다.

싱가포르인들의 이주노동자에 대한 불만은 구체적 통계와 사건으로 드러난다. 첫째, 1990년대~2000년대 총 노동력 통계에서 국내 노동력 고용은 매년 평균 2%의 성장을, 이주노동자는 7%대의 평균 증가율을 보였다(Yue 2011b). 둘째, 이러한 사회적 분위기는 정치적으로 집권당에 대한 지지율 하락으로 나타났다. 2001년 총선거에서 75%대의 높은 인민행동당의 득표율은 2006년 66.6%, 그리고 2011년 독립 이후 최소득표에 해당하는 60.1%를 득표하는 등 계속 감소하였고, 한 번도 야당 의원을 배출하지 못한 집단체표선거구에서도 노동당 후보가 당선되는 현상이 나타났다(신명순 2019, 59). 여러 요인 중 이민정책에 대한 불만은 인민행동당 지지도 하락의 주요 요인으로 지적되었다(Yeoh and Lam 2016, 638).

이런 정치·사회적 압박 속에서 인민행동당 정부는 이주노동자에 대한 여론 추이를 주시하며 일련의 정책수단을 사용하여 민감하게 대응하였다. 예를 들면, 저숙련 이주노동자들이 점차 공공주택에 진출하고, 언어와 문화를 공유하는 민족끼리 공동체를 이루며 거주하기 시작하자, 정부는 2006년부터 서둘러 건설 관련 저숙련 노동자 집단을 도시 외곽에 있는 기숙사시설에 수용하기 시작하며 싱가포르 거주민들의 불평을 무마하고자 하였다(Goh 2019, 360).⁸⁾ 리센룽 총리 등 정부 지도자들도 2012년 ‘싱가포르 대화’ 등을 통해서 여론 수렴을 하는 등 반이민정서를 완화하기 위하여 노력하였다.

8) 현재 약 20만 명의 건설 등 저임금 산업에 종사하는 남성 노동자들이 적게는 3천에서 최대 2만 5천 명까지 수용 가능한 도시 외곽 대형 기숙사에 거주하고 있다. 이 외에 9만 5천 명은 50~500명 정도 수용 가능한 1200여 개의 기숙사에 거주 중인데, 이들은 폐업한 공장을 기숙사 용도로 바꾼 곳들이다. 따라서 이 시설들도 싱가포르 주요 주거지역과는 거리가 있는 공업 지역에 위치하고 있다. 그리고 약 2만 명은 작업장에 설치된 임시 주거시설에 거주하고 있다(Koh 2020). 즉, 현재 대부분의 저임금 남성 노동자들은 싱가포르 사회와 물리적으로 분리된 공간에 거주하고 있다.

그러나 동시에, 도시 경쟁력 하락을 우려하는 발전국가적 정부는 시민의 불만을 적절하게 관리하면서도 외국인 투자와 우수 인재 유치 방침을 유지함은 물론, 필요한 부문에서 고용주들의 노동력 수요에 대응하고자 하였다(Chia 2011). 2013년 1월 「다이내믹한 싱가포르를 위한 지속 가능한 인구백서」(A Sustainable Population for a Dynamic Singapore)를 발표하고, 2020년부터 싱가포르는 심각한 인력난에 시달릴 것이며, 이를 위해 2030년까지 인구를 최대 6백90만까지 늘리고, 고숙련 및 저숙련 이주노동자를 더욱 증가시켜야 한다는 정책을 천명하였다(National Population and Talent Division 2013).

그러나 인구백서의 발표는 이미 이주노동자로 인해 많은 불만을 가진 싱가포르인들의 심각한 반발을 초래하였다. 국가 경찰관에 의하여 대중 집회가 엄격히 통제되는 나라에서 건국 이래 유례가 드문 수천 명의 인파가 홍림공원(Hong Lim Park)에 모여 인구정책을 격렬하게 비판하였다. 이미 출퇴근 시간 잦은 지하철(SMRT) 고장과 교통혼잡, 2012년 12월 중국인 버스 기사들의 불법 파업, 휴일 지하철역 근처에 대규모로 모여 휴식을 취하는 이주노동자들에 대한 불만이 커진 상태에서 정부의 인구와 이주노동자를 확대하는 일방적 결정은 도시 인프라에 더욱 큰 압박을 가져올 것이라는 우려가 커졌다.⁹⁾ 결정적으로 2013년 12월, 이주노동자 밀집 거주지역인 리틀 인디아 지역의 거리에서 인도 출신 건설 노동자가 교통사고로 사망하자 분노한 수천 명의 이주노동자가 경찰관에 저항하고 주변 차량에 불을 지르는 등 폭동을 일으켜 50명의 경관이 다치고 23대의 구급차가 파손된 ‘리틀 인디아 폭동’(Little India Riot) 사건이 발생하였다(Goh 2014). 이러한 일련의 사건으로 싱가포르인 사이에 외국인 혐오 정서가 더욱 심각해졌으며, 저숙련과 고숙련 이주노동자를 가리지 않고 온라인-오프라인상 공격적인 메시지가 증가하였다(Gomes 2014). 이주노동자를 대상으로 한 물리적

9) 2012년 12월 26일 싱가포르 SMRT사의 중국인 버스 운전기사 171명이 말레이계 운전사들과의 급여 차이에 무단으로 파업과 출근 거부를 한 사건이다. 25년 만에 처음 일어난 불법 파업으로, 약 10%에 해당하는 공공버스 운영이 중단되어 싱가포르 법과 규칙을 지키지 않은 이주노동자에 많은 비판이 있었다(Siddique 2012).

폭력 사건도 드물게 등장하였다. 이러한 반이민정서의 실재는 앞으로도 싱가포르인과 이주노동자 사이의 갈등이 더욱 심각해질 것이라는 예표이기도 했다.

반면, 이주노동자 사이에서도 싱가포르 정부의 차별적 배제에 대한 불만을 표시하고 저항하기 시작한 것이 이 시기였다. 정부 조사위원회는 리틀 인디아 폭동이 저속련 이주노동자들에 대한 차별로 일어난 사건이 아니라고 정의하였으나, 적어도 저속련 노동자들 사이에 자신들에 대한 처우가 부당함을 공유하는 계기가 되었다고 보고하였다. 저속련 노동자들 사이에서 “우리 목숨은 값어치가 없는가?”(are our lives worthless?), “우리의 목숨에 대한 존중은 없다”(there is no respect for our lives) 등의 구호가 많았다는 것이다(Ministry of Home Affairs 2014).

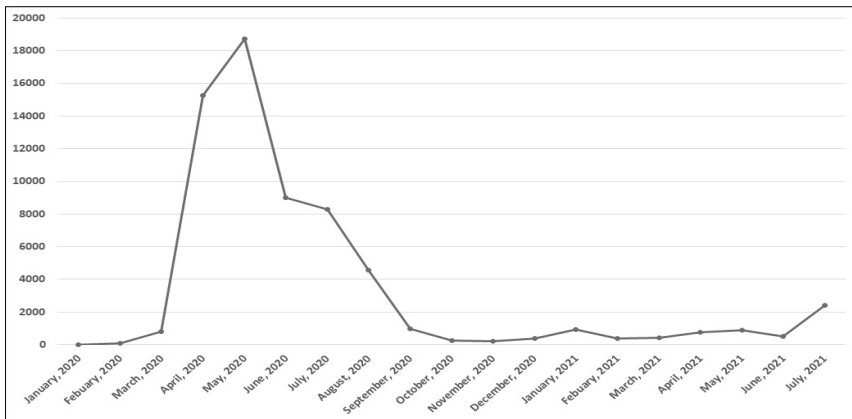
결론적으로 2011년 총선거와 2013년에 있었던 인구보고서 및 폭동은 저속련 노동자에 대한 싱가포르 사회의 인식과 잠재적 갈등이 공식적으로 확인되는 중대 전환점이 되었다. 정부는 사회갈등의 축소를 위해 공식적으로는 이주노동자 차별 문제가 없다고 발표하는 한편, 싱가포르 시민과 물리적 접촉을 줄이기 위해 도시 북쪽 외곽으로 공장 및 숙소, 휴식 시설을 함께 지정된 장소로 이전하는 조치를 단행하였다. 리틀 인디아에서의 소요 이후, 정부에 소속된 싱가포르 주요 언론들은 소요를 지속해서 인도의 음주와 길거리 문화 때문에 우발적으로 일어난 ‘폭동’으로 프레임링(framing)하여 싱가포르 문화와 질서를 유지하기 위해서는 저속련 노동자에 대한 통제와 감시가 필수적이라는 인식을 갖게 하였다(Kaur et al. 2016). 학계나 시민사회는 저속련 노동자에 대한 처우를 개선을 지지하였으나, 적극적으로 목소리를 내는 데 한계가 있었다(Goh 2014). 최근 싱가포르인의 이주노동자 관련 인식조사에 따르면, 저속련 노동자 처우를 개선해야 한다는 데는 동의하면서도, 리틀 인디아 사건 이후 저속련 노동자에 대한 이미지는 오히려 악화하였으며, 싱가포르 시민과 동등한 작업조건이나 임금으로 대우하는 것에 대해서도 반대의 의견이 다수를 차지하였다(Ng and Ong 2021). 결국 2010년대 이후 싱가포르 정부의 대응은, 근본적인 갈등의 원인은 해결하지 않은 채, 자

국민과 저숙련 이주노동자를 분리하는 방식으로 제도화되었다.

IV. 코로나바이러스의 발현과 저숙련 이주노동자

2020년 1월 말 이후 발생하여 지속되고 있는 싱가포르의 코로나바이러스 대응과 이주노동자 관련 사회적 문제들은 저숙련 이주노동자에 대한 차별적 배제가 반영된 것이라고 볼 수 있다. 싱가포르는 2021년 8월 초 현재, 인구의 대략 1.1%에 해당하는 6만5천여 명의 COVID-19 누적 확진과 40여 명의 사망자를 기록, 다른 국가에 비해 안정적으로 대처해 온 것으로 볼 수 있다. 전체적으로 싱가포르의 코로나 대응은 2020년 4월 무렵 급속하게 증가했다가 9월부터 점차 진정되는 모습을 보였고, 2021년 7월에 다시 소폭 증가하여 매일 100여 명 내외로 확진자가 발생하는 등, 비교적 성공적으로 코로나바이러스에 대처해왔다(그림-2).

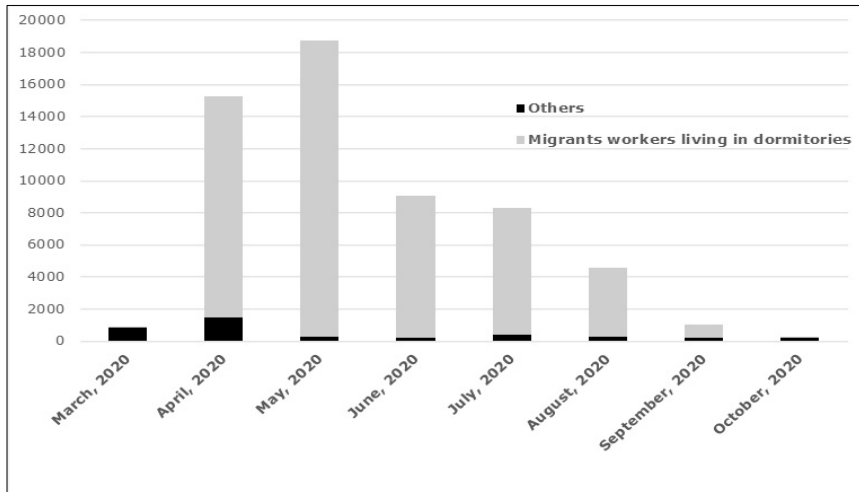
〈그림 2〉 싱가포르 코로나-19 신규 확진자(명) 추세, 2020-2021



출처: Ministry of Health (2021) Archive.

중국 우한(武漢) 지역에서 온 중국인 관광객으로부터 첫 감염사례가 확인된 2020년 1월 23일 이후, 싱가포르는 사상 최악의 피해를 가져온 2003년 SARS(Severe Acute Respiratory Syndrom, 중증호흡기증후군) 경험을 바탕으로 신속 진단을 통해 저위험군과 고위험군을 분류, 미리 준비된 의료시설에 선별하여 수용할 수 있었다. 또한 정부는 초기인 1월부터 이미 우한 입국자에 대한 2주간 자가격리를 실시하였고, 3월 중순에는 대형행사 등 집단 모임을 규제하고, 비대면 근무를 권고하며, 사회적 거리두기를 실시하였다(김중호 2020, 7-8). 이러한 이른 조치 결과 3월 말까지 누적 확진자 수가 1천 명 아래로 유지되며 COVID-19 방역에 있어서 ‘gold standard’로 찬사를 받을 수 있었다(Ng 2020a; Woo 2020).

〈그림 3〉 저숙련 이주노동자 확진자(명) 현황, 2020년 3월-10월



출처: Ministry of Health (2021) Archive.

그러나, 이 성공의 이면에는 ‘분리와 감시’ 정책에 의한 싱가포르 이주노동자의 사회적 취약성이 크게 드러났다. 2020년 봄과 여름에 집중적으로 나타난 COVID-19 확진 사례는 <그림-3>과 같이 4월 초 이후 방역이 풀리며 대부분 저

숙련 이주노동자의 대형 기숙사를 중심으로 폭증하였기 때문이다. 결국 2020년 10월 말까지 보고된 총 58,015명의 코로나바이러스 확진자 가운데 무려 94%에 해당하는 54,497명이 저숙련 이주노동자의 집단 숙소인 기숙사에 거주하는 것으로 보고되었다(Gan and Koh 2021). 방역 모범국으로 인정받던 싱가포르에서 단 7개월 만에 폭발적으로 증가한 (3월~10월) 저숙련 이주노동자 확진자 사례를 어떻게 이해할 수 있을까? 급속도로 퍼지는 코로나 확진자 증가가 어떻게 사회 전반적으로 퍼지지 않고, 외국인 노동자기숙사 안으로만 국한될 수 있었는가?

중대 전환점을 거쳐 제도화된 싱가포르 정부의 저숙련 이주노동자에 대한 차별적 배제정책은 고용주들이 이들의 거주와 생활환경을 개선하는데 책임을 회피하고, 결과적으로 이들이 1인당 국민소득이 6만5천 달러가 넘는 최고의 도시에서 ‘분리된’ 사회공간에서 거주하도록 이끌었다. 코로나-19 추세 데이터가 보여주는 바와 같이, 싱가포르에서 코로나바이러스 사태에 대한 대응은 결국 대형 기숙사시설에서 개인 공간이 없이 집단으로 거주하는 저숙련 이주노동자 가운데 집중적으로 발생한 것이었다. 노동력 제공을 위해 싱가포르에 진출한 이들은 앞서 밝힌 싱가포르 정부의 이중적 이주노동자 정책과 싱가포르 주민들의 반이민 정서에 부딪혀 도시 외곽지역에 지어진 대형 기숙사시설에 나누어 수용되었다(Tan 2021; Ye 2021). 약 20만 명의 저숙련 이주노동자가 43개의 대형 기숙사에 거주하며, 주로 한 방에 적게는 4~8명, 많게는 12~20명까지 함께 거주하고, 때로는 100명이 5개의 화장실을 사용하는 열악한 환경에 처해있었다(Chattoraj 2021). 이주노동자 생활시설은 이전부터 개선이 요구되었지만, 기숙사시설의 개선은 곧 비용의 증가를 의미하기 때문에 사실상 방치되었고, 사회적 거리두기와 질병 통제가 취약한 시한폭탄과도 같은 존재였다.

저숙련 노동자의 거주 시설에 대한 차별적 처우는 코로나바이러스의 발현과 같은 상황에서 확진자의 폭발적 증가를 가능하게 하였고, 정부도 초기 방역 대책에서 저숙련 노동자 집단 거주 시설을 주목하지 않는 결과를 가져왔다(Dutta 2021). 이는 오랫동안 저숙련 노동자들이 처한 상황을 도와온 시민사회와 비영리

단체의 약한 지위에서도 기인한다. 아래로부터(bottom-up) 제공된 정보가 소수의 엘리트에 의하여 통치되는 싱가포르 거버넌스에서 적극적으로 받아들여지지 못하였기 때문이다(Woo 2020). TWC2와 HOME 등 저숙련 이주노동자 문제를 주도하는 비영리단체가 정부에 제공한 정보와 처우개선을 위한 청원은 싱가포르 정부 관료와 정치인들에게 하나의 심각한 정보로 받아들여지지 않았다(Woo 2020, 355).

이 상황에서, 싱가포르가 초기 대응 실패를 만회하고자 시도한 정책은 의도치 않게 저숙련 이주노동자 집단에 더욱 큰 어려움을 가중하였다. 일단 이주노동자 기숙사에서 코로나 확진자가 급증하는 추세를 보이자, 아직 확진자가 100명 정도에 그쳤던 2020년 4월 7일 싱가포르 전역에 ‘서킷 브레이커’(Circuit Breaker Measures)라고 불리는 사실상의 봉쇄조치에 들어갔다. 식료품 구입 등 필수적인 활동을 제외하고는 사회적 거리두기를 강제하며 외출을 금지하였고, 의료 등 필수 대응 인력을 제외하고는 재택근무를 의무화하였다. 서킷 브레이커의 시행으로 지역 내 감염은 극소수로 통제되었으나, 이러한 봉쇄는 저숙련 이주노동자 집단에 더욱 큰 어려움으로 다가왔다. 일단 야외 작업을 주로 하는 직종에 종사하는 저숙련 이주노동자들은 경제활동이 불가능하게 되었다. 일터에 가지 못하고 모두 시설에 격리되면서 좁은 방에서 함께 지내게 됨에 따라 사회적 거리 또한 지킬 수 없는 환경이 되었다(Chattoraj 2021; Dutta 2021; Ye 2021). 즉, 서킷 브레이커 조치는 대형 기숙사시설에서 일어나는 코로나-19의 싱가포르 지역사회의 확산을 효과적으로 차단하였으나, 열악한 기숙사 내부에서의 확산은 오히려 악화시키는 결과를 가져온 것이다. 정부는 2020년 4월 9일에야 이러한 차별적 확산, 즉 싱가포르 주류사회에서의 낮은 감염과 이주노동자 기숙사에서의 확산을 인지하고 이 문제 해결에 공식적으로 개입하기 시작하였다.

정부는 외국인 노동자시설에서의 확산에 대응하기 위해 의료, 노동, 군대, 경찰 등 관계부처를 총동원하여 태스크 포스(task force)를 구성하고, 본격적으로 이주노동자를 검사한 후, 확진자를 분리 수용하기 시작하였다(Koh 2020; Ye

2021). 격리수용을 위해 공실의 공공주택, 군부대 시설, 호텔 등 다양한 임시 숙소를 마련하고, 중증 환자들은 병원에서, 그 밖의 환자들은 커뮤니티 시설 (community care facility)에 수용하여 치료를 병행하였다(Gan and Koh 2021). 또한, 더 효과적인 관리를 위해 이주노동자 전용 모바일 애플리케이션인 ‘FWMOMCare’을 개발하여 배포하였다. 이를 통해 이주노동자들은 매일 체온을 측정하고 증상을 자가 진단하였고, 증상이 있는 이주노동자는 30분 이내에 의료진과 전화상담이 가능하게 하였다. 이 밖에 기숙사에 현장 의료시설도 설치하고, 부엌 사용 금지조치로 인한 식사, 마스크, 손 소독제 등을 제공하였다(Koh 2020). 이러한 과정에서, 저밀도이면서도 개인 거주자에 좀 더 넓은 생활면적을 보장하는 기숙사 건설 등 근본적인 대책이 필요하다는 데 대해 대체로 사회적 동의가 이루어졌다. 일부 이주노동자들은 코로나-19 이전에는 전혀 받지 못했던 싱가포르 정부의 관심과 도움에 대해 모국의 무능력한 정부와 비교하며 감사하는 마음을 표현하기도 하였다(Chattoraj 2021). 리셴룽 총리 등 정부 지도자들도 그동안 저숙련 이주노동자들이 싱가포르에 공헌한 것을 치하하고, 시민과 이주노동자들을 동등하게 돌볼 것이라고 천명하였다(Lee 2020).

이러한 노력에도 불구하고, 실제로 정부의 코로나-19 대응이 저숙련 이주노동자들과 싱가포르 시민들에게 동일하게 적용되었다고 보기는 어렵다. 싱가포르 시민들의 자발적 참여와 벌금에 의존한 서킷 브레이커와 달리 이주노동자들의 움직임은 감시하기 쉬운 구조의 기숙사에 집중되어 있었으며, 이 시설에 투입된 군·경 인력으로 인해 의료목적 이외에는 외출이 개인적으로 금지되었다(Gan and Koh 2021). 거의 8개월이 지난 10월 31일야 증상이 없는 이주노동자의 외출이 허용되었으며, 그나마 기숙사를 나와 이주노동자에게 지정되어 소규모 마트와 음식점 등을 갖춘 휴식 시설(recreation center)에 방문할 수 있었을 뿐이고(Ng 2020b), 지정된 3시간의 방문을 위해서는 7일 전에 신청해야 했다(Ng 2020b). 이러한 엄격한 이주노동자 이동 제한은 기숙사 확진 사례가 현저히 줄어든 2020년 가을부터 2021년 7월 현재까지 이어지고 있으며, 이는 2020년 6월 초부터

순차적으로 자가격리 등이 완료되어 비교적 자유로운 생활을 하는 싱가포르 지역사회와 비교할 때 매우 차별적인 조치였다.

아이러니하게도, 이주노동자 기숙사에 국한되어 지속된 봉쇄정책 때문에 최근 지역사회 감염자의 증가에도 불구하고 이주노동자의 확진 사례는 현저하게 줄어들었다. 2020년 10월 31일부터 2021년 8월 5일까지 단 75명의 신규 확진을 기록했으며, 현재 지역사회에서 확진자가 증가함에 따라 그 비율은 더욱 감소하고 있다. 2021년 8월 5일 현재, 기숙사 거주 이주노동자 확진자 비율은 83.4%(총 65,410건 중 54,572건)로 초기 95%에 비해 현저히 감소하였다(Ministry of Health 2021).

결과적으로 싱가포르 정부의 신속·엄격한 저숙련 이주노동자의 기숙사시설 통제로 2020년 싱가포르 코로나 사태는 사회경제적으로 가장 취약한 계층인 이주노동자 집단으로 국한될 수 있었다. 당시 싱가포르에서 코로나-19 사태는 심지어 ‘이주노동자의 문제’로 인식되고 있었고(Tan 2021), 더 나아가 일부에서는 저숙련 이주노동자를 ‘의학적 위험’(medical risk)으로까지 인식하였다(Ye 2021). 또한 2020년 코로나 상황의 성공적인 관리라는 외부 평가를 받게 된 싱가포르 정부로서는 언제든지 이주노동자 합숙 시설을 통제하고 관리할 수 있다는 자신감을 갖게 되었다. 예를 들어, TWC2에 따르면, 이주노동자 기숙사는 매우 쉽게 철조망 게이트를 잠글 수 있도록 설계되었기 때문에, 코로나-19 상황에서 정부가 매우 쉽게 이주노동자를 통제할 수 있었다는 것이다. 이는 싱가포르 주류사회의 반이민정서를 인식하고 있는 정부가 필요에 따라서는 쉽게 기숙사시설을 봉쇄할 가능성이 있음을 시사한다(McDonald 2021).

결국 코로나-19는 두 번의 중대 전환점을 계기로 이주노동자에 대한 이중적 태도가 공고화되는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 물론, 코로나-19사태로 열악한 이주노동자 생활환경과 인권문제가 드러나고, 사회에 경각심을 일으켰기 때문에 이를 개선하기 위한 계기가 되어야 한다는 각계의 의견도 존재한다(Tan 2021). 이주노동자의 위기는 곧 사회 전체에 위협이 될 수도 있음을 코로나-19사태가

보여주었다는 것이다. 실제로 상당수 젊은 계층을 중심으로 이주노동자를 돕고자 하는 손길들이 늘어나고 있다(The Economist 2020). 그러나, 아직도 이러한 주장은 싱가포르 시민사회와 학계에서 논의 수준에 있으며, 주도적인 담론으로 등장하지는 못하고 있다(Ng and Ong 2021).

V. 결론 및 함의

다민족으로 도시국가라는 약점을 극복하고, 짧은 시간 내에 선진국으로 발돋움한 싱가포르에서 이주노동자는 산업화와 경제개발, 도시성장에 핵심적인 존재였다. 국가발전이라는 목적을 위해 발전주의적 국가는 도시의 필요를 충족하고 효과적으로 이주노동자 정책을 집행해 온 것은 물론, 이들과 기존의 지역사회 간 갈등을 최소화하고 조화로운 사회를 만들기 위해 노력해왔고, 많은 부분 성공적이라는 평가를 받아왔다. 그러나, 2020년 초기부터 진행된 코로나-19의 확산과 확산 과정에서 취약한 부분으로 등장한 도시 외곽지역의 이주노동자 기숙사의 현실은, 정부가 사회적 하모니를 달성하기 위해 하향식으로 관리해 온 이주노동자 관련 사회갈등이 공식적인 사회문제로 드러나게 되는 과정이었다.

싱가포르의 저숙련 이주노동자에 대한 차별적 배제와 반이민정서는 단순히 그 현상만으로 이해되기는 어렵다. 기존의 설명은 발전국가적 관료의 국가 목표를 위한 의도적 선택, 혹은 자국민과 이주노동자의 의도적 차별 등에 초점을 맞추고 부분적으로 적절한 설명을 제공한다. 그러나, 본 연구에서 분석한 대로 현재 코로나-19와 그 대응 과정에서 나타난 저숙련 이주노동자에 대한 차별적 배제는 특정 시점에 우연히 일어난 것이 아니며, 1980년대 중반과 2010년대 초반에 일어난 중대 전환점에서 드러난 제도적 불안정성과 발전국가 관료로 대표되는 행위자의 상호작용에서 일어난 제도적 변화 및 공고화 과정으로 이해될 수 있다. 이러한 중대 전환점들은 과거의 선택과 현재의 결과를 이어주는 역할을 한 것이다.

본 연구에서는 역사적 제도주의의 시각에서 중대 전환점과 제도적 변화라는 시각에서 싱가포르의 코로나-19에서의 대응을 분석하고자 하였고, 싱가포르의 저숙련 이주노동자 관련 제도변화는 이주노동자가 증가하고 있는 국가들에 합의가 있다. 경제개발이라는 국가 목표를 위해 하향식 다문화와 이주노동자 정책의 성공적 사례로 평가받아온 싱가포르에서 드러난 문제는, 결국 국가적 기획과 정책에 의한 이주노동력의 하향식 관리에 한계가 있을 수밖에 없으며, 국가-사회관계에서 연결고리 역할을 해야 할 약한 대안 정당과 시민사회는 결과적으로 코로나-19라는 위기에서 저숙련 이주노동자를 보호하는 데 성공하지 못했다는 것이다. 지역주민과 저숙련 이주노동자의 분리가 가져온 부정적 결과를 보여준 싱가포르의 사례는 주로 하향식으로 이주노동자와 다문화가 관리되고 있는 국가에서 좀 더 비영리단체나 자발적 결사체 등의 강화를 통해 주류사회와 다문화 간 연결고리가 형성되어야 할 필요성이 있음을 시사한다. 전경숙(2021)의 연구처럼 우리나라도 아직 다문화에 대한 거부감이 크므로, 추후 싱가포르 같은 국가와 체계적 비교연구를 통해 단순 분리와 관리 같은 하향식이 아닌 지역에서 상생하는 모형 등을 구축하여 다문화 수용성을 높일 방안을 고려하는 것이 필요하다고 본다.

참고문헌

- 고길곤. 2017. 『싱가포르 다시 보기: 싱가포르의 정치·행정 시스템 분석』. 고양: 문우사.
- 김중호. 2020. “싱가포르 전염병 대응체계의 식민지적 기원: 해협식민지 기록으로 보는 식민지시기 방역체제의 유산.” 『동남아시아연구』 30권 4호, 1-48.
- 김희숙·양영란. 2020. “싱가포르의 이원적 코로나19 방역 전략과 그 함의.” 『동아연구』 39권 2호, 45-81.
- 신명순. 2019. “싱가포르 의회선거에서 집단대표선거제도의 비판적 고찰.” 『한국정당학회보』 18권 4호, 37-68.
- 전경숙. 2021. “이주민 집중 거주 지역 주민의 다문화 수용성에 관한 연구.” 『도시연구』 19권, 309-386.
- 하연섭. 2003. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Auyong, Hawyee. 2016. “Singapore's Productivity Challenge: A Historical Perspective.” *Case Under the Guidance of Donald Low*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore 2016.
- Cahyadi, Gundy, Barbara Kursten, Marc Weiss and Guang Yang. 2004. “Singapore's Economic transformation.” *Global Urban Development: Singapore Metropolitan Economic Strategy Report*. <https://globalurban.org/GUD%20Singapore%20MES%20Report.pdf>(검색일: 2021.04.21.)
- Calder, Kent E. 2017. *Singapore: Smart City, Smart State*. The Bookings Institution.
- Capoccia, Giovanni, and R. Daniel Kelemen. 2007. “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism.” *World Politics* 59(3): 341-369.
- Capoccia, Giovanni. 2016. “Critical Junctures,” pp.89-106 in Karl Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti, and Adam D. Sheingate (eds.) *Oxford Handbook of Historical*

- Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Chattoraj, Diotima. 2021. "The Grateful migrants: Indians and Bangledishis in Singapore in times of COVID-19." *Southeast Asia: A Multidisciplinary Journal* 20(1): 44-62.
- Chia, Siow Yue. 2011. "Foreign Labor in Singapore: Rationale, Policies, Impacts, and Issues." *Philippines Journal of Development* 38(1/2): 105-133.
- Chua, Beng Huat. 1994. *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*. London: Routledge.
- _____. 2007. "Multiculturalism as Official Policy: A Critique of the Management of Difference in Singapore," pp.51-67, in Norman Vasu (ed.), *Social Resilience in Singapore: Reflections from the Londong Bombings*. Singapore: Select Publishing.
- Collier, Ruth Berins, and David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Dutta, Mohan Jyoti. 2021. "Singapore's Extreme Neoliberalism and the COVID Outbreak: Culturally Centering Voices of Low-Wage Migrant Workers." *American Behavioral Scientist*, March, 000276422110004.
- Fong, Pang Eng, and Linda Lim. 1982. "Foreign Labor and Economic Development in Singapore." *The International Migration Review* 16(3): 548-576.
- Harrigan, Nicholas, and Koh Chiu Yee. 2015. "Vital Yet Vulnerable: Mental and Emotional Health of South Asian Migrant Workers in Singapore." *Lien Center for Social Innovation Social Insight Research Series, Singapore Management University*.
- Huff, W. G. 1995. "The Developmental State, Government, and Singapore's Economic Development since 1960." *World Development* 23(8): 1421-1438.
- Gan, Wee Hoe and Koh, David. 2021. "COVID-19 and Return-To-Work for the Construction Sector: Lessons from Singapore." *Safety and Health at Work*.

12:277—81 .

- Goh, Daniel. 2014. “The Little India Riot and the Spatiality of Migrant Labor in Singapore.” <https://www.societyandspace.org/articles/the-little-india-riot-and-the-spatiality-of-migrant-labor-in-singapore>(검색일: 2021.07.28.).
- _____. 2018. “Postcolonial Nation-Building and Identity Contestations,” pp.525-534, in Laura Grindstaff, Ming-Cheng M. Lo, and John R. Hall (eds.), *Routledge Handbook of Cultural Sociology*. London: Routledge.
- _____. 2019. “Super-diversity and the Bio-Politics of Migrant Worker Exclusion in Singapore.” *Identities* 26(3): 356-373.
- Gomes, Catherine. 2014. “Xenophobia Online: Unmasking Singaporean Attitudes towards ‘Foreign Talent’ Migrants.” *Asian Ethnicity* 15(1): 21-40.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaur, Satveer, Naomi Tan, and Mohan J. Dutta. 2016. “Media, Migration and Politics: The Coverage of the Little India Riot in The Straits Times in Singapore,” *Journal of Creative Communications* 11(1): 27-43.
- Koh, David. 2020. “Migrant Workers and COVID-19.” *Occupational and Environmental Medicine* 77 (9): 634-36.
- Kuguyo, Oppah, Andre Pascal Kengne, and Collet Dandara. 2020. “Singapore COVID-19 Pandemic Response as a Successful Model Framework for Low-Resource Health Care Settings in Africa?” *OMICS: A Journal of Integrative Biology* 24(8): 420-478.
- Kwa, Chong Guan. 2006. *S Rajaratnam on Singapore: From Ideas to Reality*. Singapore: World Scientific.
- Lee, Cecila. 2020. “Responses of Singapore to COVID-19 Pandemic: The Whole-of-Government Approach,” In Paul Yoyce, Fabienne Maron, and Purshottama Sivanarain Reddy., eds., *Good public governance in a global pandemic*,

Brussels: IIAS-IISA.

- Lee, Jack Jin Gary. 2019. "Why Developmental States Accept Guest Workers: Bureaucratic Policy-Making and the Politics of Labor Migration in Singapore." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(13): 2508-2526.
- Lee, Kuan Yew. 1978. "Special Lecture by the Prime Minister, Mr. Lee Kuan Yew at the 26th World Congress of the International Chamber of Commerce (October 5)." <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/record-details/73f1a615-115d-11e3-83d5-0050568939ad>(검색일: 2021.07.03.)
- Lee, Hsien Lonong. 2020. "A Televised Address: PM Lee Updates on the COVID-19 Situation in Singapore on 21 April 2020." <https://www.facebook.com/leehsienloong/videos/366117544308677>(검색일: 2021.07.21.).
- Liow, Eugene Dill. 2011. "The Neoliberal-Developmental State: Singapore as Case-Study." *Critical Sociology* 38(2): 241-264.
- Lipset, Seymour, and Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction," pp.1-64 In S. M. Lipset and S. Rokkan., eds., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York: Free Press.
- Matthew, Matthews and Debbie Soon. 2015. "Transiting into Singaporean Identity: Immigration and Neutralisation Policy." *Migration Letters* 13(1): 33-48.
- McDonald, Timothy. 2021. "Singapore has COVID-19 well under control—but its migrant workers still face year-old restrictions. *Fortune*. (April 7). <https://fortune.com/2021/04/07/singapore-covid-migrant-workers-restrict-ions-dormitories/>(검색일: 2021.07.21.)
- Ministry of Health. 2021. "COVID-19 Situation Report. Retrieved from:" <https://covidsitrep.moh.gov.sg/>
- Ministry of Home Affairs. 2014. "Ministerial Statement on Findings of Committee of Inquiry (COI) on Little India Riot(July 4)." <https://www.mom.gov.sg/newsroom/parliament-questions-and-replies/2014/ministerial-statement-on-findings-of-com>

- mittee-of-inquiry-coin-on-little-india-riot(검색일: 2021.07.15.)
- Ministry of Manpower. 2014. "Statement on Labour Market Developments. March 13, 2014." <https://www.mom.gov.sg/newsroom/mom-statements/2014/14-mar-statement-on-labour-market-developments>(검색일: 2021.01.15.).
- _____. 2015. "Employers Must Foot Foreign Workers Medical Bills." <http://www.mom.gov.sg/newsroom/press-replies/2015/1222-employers-foot-foreign-workers-med-bills>(검색일: 2016.05.10.).
- National Population and Talent Division. 2013. "Population White Paper: A Sustainable Population for a Dynamic Singapore." <https://www.strategygroup.gov.sg/media-centre/population-white-paper-a-sustainable-population-for-a-dynamic-singapore>(검색일: 2021.07.12.)
- Ng, Jun Sen. 2020. "S'pore's 'gold standard' of Covid-19 detection is far more effective than rest of world: Harvard Study." *Today*. (February 17). <https://www.todayonline.com/singapore/spores-gold-standard-covid-19-detection-far-more-effective-picking-cases-rest-world>(검색일: 2021.07.15.)
- Ng, Jun Sen and Justin Ong. 2021. "The Big Road: Solving S'pore's Foreign Workers Problem Requires Serious Soul Searching, from Top to Bottom." ChannelNews Asia(March 26). <https://www.channelnewsasia.com/singapore/coronavirus-covid-19-foreign-workers-big-read-dormitories-936961>(검색일: 2021.07.27.)
- Ng, Michelle. 2020b. "Eligible foreign workers from dorms allowed to visit recreation centres at staggered times." *The Straits Times*. (October 29). <https://www.straitstimes.com/singapore/eligible-foreign-workers-from-dorms-allowed-to-visit-recreation-centres-at-staggered-times>(검색일: 2021.07.21.)
- Noor, Noraini, and Chan-Hoong Leong. 2013. "Multiculturalism in Malaysia and Singapore: Contesting Models." *International Journal of Intercultural Relations* 37(6): 714-726.
- Pempel, T. J. 1999. "The Developmental Regime in a Changing World Economy," pp.137-181, In Meredith Woo-Cumings eds. *the Developmental State*, Ithaca: Cornell

University Press.

- Quah, Danny. 2021. "Singapore's Policy Response to COVID-19." Sumit Agarwal, Zhiguo He, and Bernard Yeung, eds. *Impact of COVID-19 on Asian Economies and Policy Responses*. Singapore: World Scientific. pp. 79-88.
- Rahman, Md Mizanur, and Chee Kiong Tong. 2013. "Integration Policy in Singapore: a Transnational Inclusion Approach." *Asian Ethnicity* 14(1): 80-98.
- Rodan, Garry. 1989. *The Political Economy of Singapore's Industrialisation*. London: Macmillan.
- Siddique, Haroon. 2012. "Singapore's first strike in 25 years shines spotlight on racial tensions." *Guardian*. (November 28). <https://www.theguardian.com/world/2012/nov/28/chinese-bus-drivers-strike-singapore>(검색일: 2021.07.15.)
- Tan, Eugene K. 2005. "Multiracialism Engineered: The Limits of Electoral and Spatial Ingegration in Singapore." *Ethnopolitics* 4(4): 413-428.
- Tan, Kenneth Paul. 2017. *Governing Global-City Singapore: Legacies and Futures after Lee Kuan Yew*. London: Routledge.
- _____. 2021. "The Singapore story and brand in a post-pandemic world." <https://www.kennethpaultan.net/post/gave-a-public-lecture-on-the-singapore-story-and-brand-in-a-post-pandemic-world-on-20-july-2021>(검색일: 2021.08.01.)
- The Economist. 2020. "Singapore Promises Roomier Digs for Migrant Workers." June 20th. <https://www.economist.com/asia/2020/06/18/singapore-promises-roomier-digs-for-migrant-workers>(검색일: 2021.08.05.)
- Woo, Jun Jie. 2020. "Policy Capacity and Singapore's Response to the COVID-19 Pandemic." *Policy and Society* 39 (3): 345-62.
- _____. 2021. "Pandemic, Politics and Pandemonium: Political Capacity and Singapore's Response to the COVID-19 Crisis." *Policy Design and Practice*. 4, No. 1, 77-93.
- Woo-Cumings, Meredith. 1999. "Introduction: Chamrers Johnson and the Politics of

- Nationalism and Development,”pp.1-31, In Meredith Woo-Cumings eds. *the Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.
- Ye, Junjia. 2021. “Ordering Diversity: Co-Producing the Pandemic and the Migrant in Singapore during COVID-19.” *Antipode*, May, anti.12740.
- Yeoh, Brenda, and Theodora Lam. 2016. “Immigration and Its (Dis)Contents: The Challenges of Highly Skilled Migration in Globalizing Singapore. *American Behavioral Scientist* 60(5-6): 637-658.
- Yeoh, Brenda, and Weichiang Lin. 2012. “Rapid Growth in Singapore’s Immigrant Population Brings Policy Challenges.” <https://www.migrationpolicy.org/article/rapid-growth-singapores-immigrant-population-brings-policy-challenges>(검색일: 2021.08.04.)
- Yue, Chia Siow. 2011a. “Foreign Labor in Singapore: Rationale, Policies, and Issues.” *Philippine Journal of Development* 38(1/2): 105-133.
- _____. 2011b. “Foreign Labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges.” *PIDS Discussion Paper Series*, No. 2011-24. Philippine Institute for Development Studies.
- International Monetary Fund. 2021. <https://www.imf.org/en/Countries/SGP>(검색일: 2021.07.20.)
- Ministry of Manpower. 2021. <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits>(검색일: 2021.08.04.)
- National Integration Council. 2021. <https://www.mccy.gov.sg/sector/initiatives/national-integration-council>(검색일: 2021.08.24.)
- Our Singapore Conversation. 2021. <https://www.reach.gov.sg/Read/Our-SG-Conversation> (검색일: 2021.08.27.)
- Singapore Statistics Department. 2021. <https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M810011> (검색일:2021.08.10.)
- World Bank. 2021. <data.worldbank.org>(검색일: 2021.07.28.)

투고일: 2021.10.21.	심사일: 2021.11.20.	게재확정일: 2021.11.22.
------------------	------------------	--------------------

Singapore's Migrant Workers and COVID-19 Responses : Policy Changes in Immigration and Critical Junctures

Bae, Yooil | Dong-a University

Joo, Yumin | KDI School of Public Policy and Management

This research examines why and how Singapore faced a sudden spike in COVID-19 cases among migrant workers and how it managed them through the lens of historical institutionalism. Singapore has been appraised for its economic achievements under the developmental state, which also pursued social harmony among different ethnic groups to achieve social stability. While its multicultural policies are acclaimed to have brought together multi-ethnic groups under one nation, the same cannot be said for low-skilled migrant workers who have become the hardest-hit group in Singapore. The case of Singapore's COVID-19 illustrates and consolidates the differentiated exclusion strategy towards migrant workers, resulting from the developmental state's past policy choices at critical junctures. The case also implies that top-down approaches to migrant workers and multicultural policies might fail to achieve social harmony, providing a valuable lesson for countries, such as Korea, with their economies increasingly dependent on foreign laborforce.

Key Words | Singapore, Developmental State, COVID-19, Migrant Workers, Critical Junctures