

2010-2011년도에 발생한 구제역 살처분 원인에 대한 문화 분석

김선경[†] · 김지은* · 백도명

서울대학교 보건대학원 환경건강직업연구실, *한국보건사회연구원 건강증진연구실

The Cultural Analysis of 2010-2011 Foot and Mouth Disease Massacre in Korea

Seon Kyung Kim[†], Ji Eun Kim*, and Do Myung Paek

Department of Occupational and Environmental Health, Graduate School of Public Health,
Seoul National University, Seoul, Korea

*Division of Health Promotion Research, Korea Institute for Health and Social Affairs, Seoul, Korea

ABSTRACT

Between January 2010 and March 2011, there were three outbreaks of foot and mouth disease (FMD) in South Korea. Over 3.45 million animals (5,660 farms) were slaughtered, which was 33.3% of the existing pigs, 8.4% of dairy cows and 3.4% of cattle. FMD disaster costs were estimated at around three billion Korean won. Nine civil servants were killed, over 150 people were wounded and 4,788 landfills were confronted with a pollution problem. Vaccination and slaughter are the two basic alternatives for eradication of FMD. Although slaughter is more violent, risky and expensive than vaccination, the Korean government had chosen only slaughter eradication by the end of 2010. Even though over three million animals were killed, FMD spread out over most of the country. Finally, the government chose to begin vaccination. Following vaccination, outbreaks decreased dramatically. The purpose of this report is a cultural analysis of the related decision-making process, laws and systems. For the culture analysis, we utilize interviews, symposiums, laws, FMD manual, government reports and press releases. In conclusion, we found that the FMD massacre was influenced by cultural and organizational factors. The cultural factors were economism, cheapening of the value of life, biased perceptions and fears. The organizational factors were a closed process of decision-making, monopoly system, a small homogeneous group and group-think. Therefore, more studies will be needed for those factors of FMD disasters in national-scale cases.

Key words: Foot and mouth disease, Slaughter, Value, Perception, fear

I. 서 론

구제역은 발굽이 두 개인 가축이나 야생 동물 70여 종에게 감염되는 바이러스성 질환으로, 가축, 사람, 차량, 물과 먹이, 공기, 야생동물 등 다양한 경로를 통해 전파된다. 입과 발굽에 물집이 생기고 고열을 동반하는 급성 감염성 질환인 구제역의 일반적인 사망률은 포유 중인 어린 새끼 돼지의 경우에는 40~100%이며 다 자란 가축의 경우에는 1% 이하¹⁾

이다. 일반적으로 구제역 감염된 동물은 2~3주 후에는 회복되며, 사람에게에는 피해가 거의 없는 질병이다.

구제역 박멸 정책은 20세기 초부터 미국²⁾과 서유럽지역³⁾에서 시작되었고, 유럽의 경우 백신 정책을 통해 발병률을 낮춘 후 1992년 백신을 중단하기로 협약을 체결하였다. 그 후 작은 규모의 구제역 발병이 있었지만 살처분을 통해 성공적인 효과를 거두었다.

세계적으로 가장 대표적인 구제역 사례는 1997년의 대만과 2001년 영국의 구제역 유행이다. 대만에

[†]**Corresponding author:** Department of Occupational and Environmental Health, Graduate School of Public Health, Seoul National University, Seoul 110-460, Korea. Tel: +82-11-296-1729, Fax: +82-1-741-2700, E-mail: 4741729@korea.com
Received: 11 April 2011, Revised: 18 April 2011, Accepted: 20 April 2011

서는 1997년에 발생한 구제역으로 돼지 400만 두⁴⁾를 살처분한 후 백신 접종을 통해 구제역 유행을 차단하였으며 2010년 재발에도 불구하고 피해는 거의 없었다. 2001년 영국은 600만 두 이상 가축을 살처분⁵⁾하여 구제역을 박멸하였다.

한국의 경우 2000년에 2,215두의 한우, 2002년에는 16만두의 돼지와 소를 살처분하여 구제역을 박멸에 성공하였다. 그러나 2010년 1월부터 2011년 3월까지 발생한 구제역으로 5,660여개 농장-양돈협회, 낙농육우협회 집계 자료로 정부 자료와 차이가 있음-에서 총 사육두수의 33.3%의 돼지, 3.4%의 한우, 8.4%의 젖소 등 345만두의 가축을 살처분(slaughter)하였음에도 불구하고 질병 확산을 막지 못하였다. 또한 살처분과 방역 과정에서 공무원 9명이 사망하였고 150여명의 부상자⁶⁾가 발생하였다. 또한 구제역 양성 판정에 비관한 농민 자살 사건⁷⁾까지 일어났다.

일 년 동안 살처분을 지속하였음에도 불구하고 전국적인 범위로 구제역이 확산되자 정부는 2010년 말 백신 접종을 실시하기로 하였다. 백신 접종을 실시한지 한 달이 경과하면서 감염 가축만 살처분을 하는 방향으로 정책을 전환하였고, 3월 초부터 구제역 발생은 급격히 감소하였다.

살처분은 대부분 예방 목적에 의해 이루어졌다. 국가 검사 기관인 수의과학검역원에서 양성 판정을 받아 살처분을 한 곳은 총 167건⁸⁾에 불과하며, 심지어 구제역이 발생한 농장이나 구제역 발생국 방문 이유만으로 질병 발생과는 관계없이 살처분 명령이 내려지기도 했다.

이에 본 연구의 목적은 살처분에 대한 도덕성 논란과 매립지의 환경오염 우려, 그리고 생매장 논란과 살처분 반대 의견 등이 있었음에도 불구하고, 정부와 지방자치단체가 살처분을 선택한 원인을 밝히고자 한다.

II. 재료 및 방법

구제역 박멸을 위한 기본 방안은 백신접종과 살처분 두 가지이며, 정부에 의해 결정된다. 즉 구제역 살처분은 가축전염병예방법에 의해 제도화되어 있고, 정부와 의사결정에 참여한 사람들의 가치관과 인식 등의 문화적 요소에 의해 선택된 것이다.

본 연구는 질적 연구의 한 방법인 문화 분석 기법을 사용하여 가축전염병 예방법 등 관련 법령과 제도에 내재되어 있는 문제점과 의사 결정 과정에 영향을 미친 구제역에 대한 인식과 가치관 등의 문화적 요인에 대한 분석을 시행하였다.

분석 재료로는 가축 전염병 예방법과 시행규칙, 구제역 관련 제도와 대응 매뉴얼, 정부의 발표 자료, 수의과학검역원과 관련 전문가들의 인터뷰와 보도 자료, 텔레비전 구제역 전문가 토론회, 국회와 시민단체 토론회와 발표 자료, 농민 인터뷰 자료 등을 사용하였다.

III. 결 과

1. 법과 제도 분석

1) 살처분 관련 법과 국제 협약

(1) 가축 전염병 예방법⁹⁾

가축 전염병 예방법 20조항에 의해 1종 전염병에 걸린 가축을 대상으로 살처분 명령을 내릴 수 있도록 되어 있다. 구제역이 살처분 대상에 포함된 것은 1999년 7월 1일 개정 이후이다. 이 법에 따라 구제역은 발병 즉시 신고를 해야 하는 질병으로 다뤄지게 되었고, 개별 농장의 질병에서 정부와 국가 기관이 관리해야 하는 질병으로 변화하였다.

가축 전염병 예방법과 시행령 등에 의하면 한국은 구제역 청정국으로 규정하고 있으며, 구제역은 해외에서 유입되는 것으로 가정하고 있다. 그래서 구제역은 국가 차원에서 철저한 검역을 통해 국내 유입을 방지하고, 발병 시 국가의 명령에 따라 전국적인 방역을 실시해야 하는 질병으로 인식하고 있다.

(2) 국제 동물 보건기구(World Organization for Animal Health, OIE) 규약¹⁰⁾

국제 동물 보건기구는 구제역의 확산과 전파를 막기 위해 육상 동물 위생 규약(Terrestrial Animal Health Code)을 제정하여 구제역이 발병하면 질병 감수성을 가진 우제류(偶蹄類, Artiodactyla)의 축산물의 무역을 중단하도록 하고 있다. 또한 수입국은 구제역 발생 지역으로부터의 해당 축산물 수입을 즉시 중단할 수 있다.

이렇게 육상동물 위생 규약의 구제역 비 발생국 지위는 무역 장벽으로 이용되고 있다. 따라서 대만

과 영국과 같이 축산물 수출 의존도가 높은 나라에서 구제역이 발생하면, 수출 중단으로 인한 부작용을 최소화하기 위해 빠른 시간 안에 구제역을 퇴치하기 위해 백신 접종보다는 살처분 방식을 선호해왔다.

2) 구제역 방역 제도의 문제

살처분 명령은 시장 군수 구청장에 의해 수행되지만, 실질적으로는 농림수산 식품부에서 결정된다. 농림수산식품부의 구제역 긴급 행동지침¹¹⁾에 의하면 구제역 방역 대책본부가 구성되고 가축 방역 협의회¹²⁾의 자문을 통해 구제역 방역과 살처분에 대한 의사결정이 이루어지는 시스템으로 되어 있다.

의사결정기구인 가축 방역 협의회는 수의 전문가와 농민을 대표하는 축산인 대표를 포함한 십여 명으로 구성된다. 의사 결정 방식은 출석위원 과반수의 찬성으로 이루어진다. 즉 농림수산식품부와 가축 방역 협의회의 소수 전문가 집단이 의사결정을 하면, 곧 시장군수 구청장은 이 결정에 따라 명령을 수행해야 하고, 전 국민은 그 결정에 따라야 한다.

구제역과 같은 1종 법정 전염병에 관한 모든 권한이 농림수산식품부에 있으며, 질병 판정 기능 역시 정부 기관인 수의 과학 검역원이 독점하고 있다. 구제역에 관한 모든 정보 역시 명령을 결정하는 중앙 기관에 집중되어 있다. 이러한 정보의 독점과 폐쇄적인 의사결정 구조는 구제역 대응과 방역에 대한 다양성을 포괄할 수 있는 진지한 논의와 대책 마련을 저해한 것으로 판단된다.

2. 문화 분석

(1) 구제역 유입과 전파 경로에 대한 인식의 문제

구제역의 유입과 전파 경로는 매우 다양하고, 편견과 혼란변수의 통제가 매우 어려워 이를 판단하는데 오류를 범할 가능성이 높은 질병이다. 또한 한국은 다양한 산업 활동, 지리적 환경, 야생동물, 인구 이동 특성, 축산업의 구조 등 구제역 유입이나 전파 경로를 밝히기 어려운 조건을 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 구제역 방역 관련 법령과 제도에 있어서 한국은 구제역 청정 지역으로 규정하고 있으며, 관련 제도나 매뉴얼 등도 구제역은 외래 전염병으로 인식되고 있으며, 사람에 의해 유입되고 전파된다고 가정하고 있다. 이렇게 법과 제도가 규정하고 있는 구제역 유입과 전파에 대한 편향된 인식

은 오류를 범할 가능성이 높다.

2010년 말 안동을 비롯한 여러 지역에서 자연 감염 항체(NSP)가 검출되었음에도 불구하고, 베트남에서 유입된 것으로 추정된 것은 법과 제도에 내포되어 있는 인식과 전제에 의해 발생한 확산 편향이다. 또한 '안동에서 최초로 발생한'이라는 표현과 '농장주의 해외여행을 통해'라는 표현을 반복적으로 사용하면서 바이어를 통제하지 못하였고, 그렇게 형성된 편견은 살처분을 강요하는 기제로 작동하였다.

(2) 구제역으로 인한 경제적 손실에 대한 인식 오류

한국에서 구제역으로 인해 발생한 비용을 보면 2000년도에는 3,000억 원, 2002년에는 1,434억 원이 소요되었다.¹³⁾ 정부 발표에 의하면 2010년에 발생한 구제역 살처분으로 인한 비용이나 손실은 3조원 이상일 것으로 추정된다.

1997년도에 대만은 구제역으로 인한 살처분으로 16억 달러의 비용이 투입되었고, 2001년 영국의 경우도 80억 파운드¹⁴⁾ 이상의 직간접인 경제적 손실을 입었다. 큰 경제적 손실에도 불구하고 살처분을 선택한 것은 수출 중단, 공급 과잉, 가격 폭락 등의 경제적 이유와 농민과 유통업자 등의 집단 이기주의 때문이었다. 구제역 질병 자체의 피해 때문에 살처분을 선택한 것은 아니다.

한국에서 구제역이 발생할 경우 한국의 경우 대부분의 직접비용은 살처분에 대한 보상, 방역 비용과 사업장 폐쇄 등으로 인한 손실이고, 육류 자급률이 돼지고기는 75%, 쇠고기는 35% 수준에 불과하여 공급 과잉으로 인한 가격 폭락은 발생할 수 없다. 구제역 질병 자체로 인한 농가가 입을 직접적인 경제적 손실은 그리 크지 않아 살처분의 명분이 될 수 없음에도 불구하고 매우 큰 경제적 손실을 주는 질병으로 인식하고 있다.

(3) 구제역 박멸 모델로서의 외국 관행 선호

국제 동물 보건 기구는 구제역 박멸을 위해 백신과 살처분이라는 두 가지 기본 방안을 제안하고 있지만, 한국의 수의 전문가들과 정치 지도자들은 대만과 영국의 사례를 통해 구제역이 발생하면 살처분을 해야 하는 것으로 인식하고 있다.

그러나 유럽의 경우 근 백년에 걸친 구제역 박멸 프로그램을 운영해왔는데, 백신 접종을 통해 발병률

을 현저하게 떨어트린 후 살처분을 기본 방역 방안으로 결정하였다. 그러나 한국의 구제역 살처분 결정 과정에서 유럽의 백신 사용 금지 협약 등에 깔려있는 역사적 배경이나 상황을 고려하지 않고, 단순히 선진국 관행이라는 이름으로 살처분을 선호하고 있다. 즉 선진국 관행과 모델을 무분별하게 추구해온 한국 사회의 전반에 깔려 있는 가치관이 살처분을 강요한 것이다.

(4) 구제역 비발생국의 명예에 대한 집착

이명박 대통령은 2011년도에는 꼭 구제역 청정국 명예를 회복해야 한다¹⁵⁾고 강조하였고, 유정복 농림수산식품부 장관도 조속한 시일 안에 비발생국 지위를 획득하겠다는 의지¹⁶⁾를 표명하고 있다. 또한 많은 축산업계 관계자들과 국회의원까지도 비발생국 지위에 대한 매우 강력한 집착을 보여주고 있다.

현재 그런 의지들이 집결되어 비발생국 지위를 절대 목표로 설정하고 의사 결정과 방역활동을 시행하는 것으로 판단된다. 특히 ‘빠른’ 시일 내에 국제 동물 보건기구로부터 구제역 비발생국 지위를 획득하기 위해 좀 더 긴 시간이 소요되는 백신정책을 포기하고 살처분이란 극단적인 방법을 선택하고 있는 것이다.

또한 정치 지도자와 전문가들은 구제역을 후진국 질병이고, 명예롭지 못한 질병이라고 인식하고 있다. 또한 구제역 비발생국 지위를 국격(國格)이라는 명예 문제로 인식하여 살처분을 주장하고 있으며, 백신접종은 단지 경제적 이유 때문에 검토하는 자세를 보이고 있다. 즉 생명보다 국가의 명예나 경제를 더 중요한 것으로 여기는 가치관이 살처분의 배경에 깔려 있다.

(5) 소수 전문가 집단의 가치관과 질병 인식

2011년 1월 12일 한국과학기술단체 총연합회에서 주최한 구제역 긴급 정책 토론회의 자료와 국회에서 2011년 1월 26일과 3월 7일 실시한 토론회 발표 자료 등에 따르면 관련 공무원, 수의과학검역원 관계와 토론회에 참석한 가축 방역 협의회 위원 등 가축 방역 전문가들은 대부분 살처분에 대한 정당성을 역설하고 있었다.

즉 살처분 정책은 매우 명쾌하고 직접적이며, 신속하고 효율적인 것으로 인식하고 있으며, 백신 접

종 방안은 매우 바람직하지 못한 대안으로 인식되어 정책 결정에서 배제되고 있었다. 다수를 위해 소수를 희생한다는 명분과 질병을 박멸할 수 있다는 강한 확신으로 살처분을 주장하고 있다. 또한 구제역 청정국이라는 지위에 가장 큰 가치를 두고 있으며, 그러한 가치관이 살처분을 선호하고 있는 것으로 판단된다.

(6) 농민들의 공포

전화와 대면 방식으로 진행한 인터뷰에 응한 농민들은 대부분 신분이 노출되는 것을 두려워하였고, 인터뷰에 소극적인 자세를 보였다. 인터뷰 상에서 가장 많이 표현된 용어는 ‘공포’였으며, 질병 확산에 대한 ‘두려움’과 ‘비난’, 미신이나 늦장 신고로 인한 ‘경제적 불이익’과 ‘불안’등 이었다.

더구나 외부 출입이 금지된 상황에서 농민들은 구제역에 관한 정보를 언론에 의지하고 있었다. 언론을 통해 정부와 전문가들이 제공하는 지식이나 정보는 대부분 살처분을 정당화하고 조장하는 내용 위주의 매우 편협한 정보뿐이었고, 정부의 통제에 의해 가축을 굶기는 상황까지 발생시킨 방역 활동은 농민들의 공포를 더욱 강화하는 작용을 하였다.

IV. 결 론

구제역 살처분은 국가 권력과 제도에 의해 정당화되었고, 살처분 과정을 통해 전 국민에게 감사와 갈등, 불안과 공포를 유발시켰다. 그리고 인간과 같은 고통과 공포를 느끼는 생명체인 가축들을¹⁷⁾ 생매장이나 그에 준하는 폭력적인 1방법까지 사용하여 살처분하는 사태가 발생하였다.

2010-2011 구제역 살처분 사태에는 문화적 요소가 깊이 관여되어 있다. 가축질병 관련 법과 제도에는 한국은 구제역 청정국이라는 인식이 깔려 있고, 그런 인식은 한국을 구제역 청정화 할 수 있다는 강력한 의지로 작용하여 주변 국가의 상황과 다양한 변이형과 70여종이 이르는 감수성 동물의 존재 등의 구제역 바이러스의 박멸 불가능 조건들을 인식하지 못하게 하고, 살처분을 선호하는 기제로 작용하고 있다.

결론적으로 2010~2011 구제역 살처분 참사는 법, 제도로 표명되는 정부권력의 편협한 인식과 편향된

가치관, 소수의 전문가들의 집단사고와 생명 경시 풍조, 한국 사회가 강조해온 경제 지상주의 등의 가치관에 의해 빚어진 정치적이고 문화적인 폭력이라 할 수 있다.

구제역은 주변 국가에서의 유입과 여러 차례 발병 과정에서 야생 동물 등에 감염이 되어 있을 가능성이 높아 앞으로도 지속적으로 발병할 것으로 판단된다. 이제 구제역 방역에 있어서 가장 중요한 전제는 한반도를 구제역 상재지역이라고 가정하여야 한다. 보다 적절한 구제역 방역 대책을 세우기 위해서는 법과 제도에 내재되어 있는 기존의 인식과 질병과 생명에 대한 가치관을 바꾸어야 한다.

참고문헌

1. Aftosa F. Foot and Mouth Disease. Available from: http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Animal_Health_in_the_World/docs/pdf/foot_and_mouth_disease.pdf, [accessed 20 March 2011].
2. Wikipedia. Foot and mouth disease. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Foot-and-mouth_disease [accessed 20 March 2011].
3. Woods A. Flames and fear on the farms': controlling foot and mouth disease in Britain, 1892-2001. *Historical Research*. 2004; 77(198): 520-542.
4. Yang PC, Chu RM, Chung WB, Sung HT. Epidemiological characteristics and financial costs of the 1997 foot-and-mouth disease epidemic in Taiwan. *J. Bva*. 1999; 145: 731-734.
5. Thompson D, Muriel P, Osborne D, Bromley A, Rowland M, Creigh-tye S, et al. Economic costs of the foot and mouth disease outbreak in the United Kingdom in 2001. *Rev. Sci. Tech. Off. Int. Epiz.* 2002; 21(3): 675-687.
6. Korean Government Employees' Union's press release. Available: <http://www.kgeu.org> [accessed 22 March 2011].
7. Available: <http://news.hankooki.com/lpage/society/201102/h2011020518050221950.htm> [accessed 22 March 2011].
8. National Veterinary Research and Quarantine Service, Animal Disease Control, Extra Disease information. Available from :http://www.nvrqs.go.kr/Ex_Work/Disease_Information/Board2 [accessed 22 March 2011].
9. Available: <http://www.law.go.kr/DRF/MDRFLawService.jsp?OC=maf&ID=1504> [accessed 22 March 2011].
10. World Organisation for Animal Health. Terrestrial Animal Health Code. Available: <http://www.oie.int/en/international-standard-setting/terrestrial-code/> [accessed 20 March 2011].
11. Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries. FMD Emergency Manual. 2010.
12. Available: <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=109673#0000> [Accessed 22 March 2011].
13. Heo D, Jung MK, Woo BJ, Lee MG, Lee HW, Kim WT, Kim HJ. Expectation of 2011 Pig and Beef price after FMD disaster, Korean Rural Economic Institute, Available: http://library.krei.re.kr/dl_images/001/034/PR00068r.pdf [accessed 22 March 2011].
14. Donaldson A, Lee R, Ward N, Wilkinson K. Foot and Mouth - Five years on: the legacy of the 2001 foot and mouth disease crisis for farming and the british countryside. Center for Rural Economy Discussion Paper Series No.6; 2006.
15. Available: 2010.12.27 YTN News
16. Available: 2011.1.8, KBS ITV sisoron
17. Choi H. Animal Neuroethics: the Ethical Implications of Animal Pain. *J. Kba*. 2009; 10(2): 49-61.