

‘2007년 과학’ 대 ‘2008년 정치’?: 광우병 논쟁과 과학 자문의 정치 문화

하대청†

1. ‘2007년 과학적 논리’ 대 ‘2008년 정치적 협상’

2008년 4월 18일 미국 정부와 쇠고기 수입 위생 조건 개정 2차 협상을 진행해 온 이명박 정부는 새로운 위생 조건에 합의했다고 발표했다. 광우병 위험 우려 때문에 그동안 논란이 끊이지 않았던 쇠고기 협상은 이명박 대통령이 취임 직후 정상 회담 차 미국을 방문해 있는 동안 이렇게 전격적으로 타결되었다.¹ 정부의 이 협상안에 반발한 시민들은 이후 거대한 촛불 시위로 대응했고 이후 한국 사회 전체가 이 문제로 소용돌이쳤다. 시민들의 이런 반응에는 다른 무엇보다 이전의 2006년 합의안보다 내용상 크게 후퇴한 새 수입 위생 조건이 있었

본 논문은 필자의 박사학위 논문(“위험의 지구화, 지구화의 위험: 한국의 ‘광우병’ 논쟁 연구”)의 일부 내용에 기초했음을 밝힌다. 이 연구를 위해 면담에 응해주신 분들께 다시 한 번 감사드린다.

† 국가생명윤리정책연구원, daecheong@gmail.com

1 학술적 명칭은 소해면상뇌증(Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE)이며 광우병(mad cow disease)은 감염 소가 미친 소처럼 행동한다고 붙여진 대중적 이름이다. 이 글에서는 당시 논쟁이 과학적 논쟁을 넘어 다양한 사회·정치적 의미망 속에서 전개된 점을 고려하여 ‘BSE’가 아닌 ‘광우병’이라는 용어를 사용하고자 한다. 다만, 전문가의 보고서에서 인용한 BSE는 그대로 사용했다.

다. 그동안 30개월 미만 소의 뼈 없는 살코기만 수입했지만 새 합의안은 강화된 사료 조치를 공포한다는 조건 하에 30개월 이상 소의 뼈 있는 살코기까지 허용했다.² 또한 특정 위험 물질(specified risk material, 이하 SRM)로 간주되어 수입이 금지되었던 30개월 미만 소의 5개 부위(뇌, 머리뼈, 눈, 척수, 등뼈)가 허용되었고 회장원위부를 제외한 내장 전체도 연령 구분 없이 수입하기로 했다.³ 쇠고기의 수입 범위만 확대된 것이 아니었다. 이전에는 미국 내 광우병 위험이 객관적으로 악화되었다고 판단될 경우 한국 정부가 수입을 중단할 수 있었지만, 새 합의안에서는 국제 표준 기구의 결정이 없다면 광우병이 추가로 발생하더라도 수입 중단 조치를 내릴 수 없었다.⁴

2006년 위생 조건에서 크게 바뀐 정부의 이 협상안을 놓고 당시 첨예한 정치 사회적 논쟁이 가열되었다. 반대 세력들은 한미 FTA(Free Trade Agreement)의 미국 내 기준을 위해 줄속으로 타협했다고 비판했고 정부는 국제 기준을 따른 것일 뿐이라고 반박했다. 이런 와중에 정부가 정치적 목적을 위해 과학적 결론을 왜곡했다는 비판이 제기되었다. 2008년 5월 5일 민주노동당 강기갑 의원은 2007년 10월의 수입 위생 조건 개정 1차 협상을 앞두고 열린 농림부 내에서 전문가 및 이해 관계자들의 자문 회의 자료를 공개했다. 당시 회의는 미국의 통제 체제가 불완전하고 한국인이 유전적으로 광우병 감수성이 높은 점 등을 고려해 “30개월 미만을 고수하고 모든 연령에서 7개의 SRM 부위를 제거해야 한다”고 제안했다. 그러나 2008년의 실제 협상안은 이보다 훨씬 후퇴한 것이었고, 따라서 ‘과학 논리’를 무시하고 한미 FTA 비준이라는 ‘정치 논리’를 우선한 결과라는 비판이 일었다. 다시 말해, “2008년의 정치”가 “2007년의 과학”을 압도했다는 것이다. 이에 대해 당시 협상 대표였던 민동석 농식품부 농업 통상 정책관은 전문

2 나중에 “강화된” 사료 조치가 아닌 것으로 밝혀졌다. 정부는 30개월 미만의 소라 할지라도 도축 검사에 합격하지 못하면 사료로 사용할 수 없도록 규정을 강화했다고 말했지만, 미국 정부의 발표에 따르면 위험 중세가 있어 도축 검사에 불합격 판정을 받더라도 30개월 미만 소의 뇌와 척수는 사료로 사용할 수 있었다.

3 SRM은 광우병 원인체가 농축된 것으로 알려진 부위로서 도축 과정에서 이를 제거하는 것이 중요한 위험 통제 방법이다. 하지만 SRM의 정의는 과학적으로 간단하지 않으며 실상은 기술-사회적 구성물에 가깝다. 하대청, “광우병 위험의 사회적 구성: 사회 기술적 구성물로서의 SRM과 ‘과학 실행 스타일’ 속 MM형”, 『ECO: 환경사회학연구』 15:2 (2011), 225-268 참조.

4 이외에도 한국 정부가 승인하던 미국의 수출 작업장도 90일의 유예 기간이 지나면 미국 정부가 승인하도록 했다.

가 회의가 제안한 것은 협상을 위한 전략이었을 뿐 국제적으로 검증된 과학적 근거가 되지 못한다고 반박했다. 또한 전문가 회의는 법적 근거가 없고 가축 방역 협의회는 구속력이 없는 자문 기구일 뿐이라 이들의 의견을 반드시 정책으로 채택할 이유가 없다고 주장했다. 과학 자문은 말 그대로 자문일 뿐이며 정책 결정의 재량권을 인정해야 한다는 것이다.⁵

전문가 회의와 정책 결정 사이의 관계를 둘러싼 이 논쟁은 사실 현대 국가에서 그 역할과 중요성이 점점 커지고 있는 규제 과학(regulatory science)과 과학 자문(scientific advice)의 문제를 부각시키고 있다.⁶ 노동과 공중 보건처럼 근대 국가의 통치 영역뿐만 아니라 최근의 환경과 식품 안전 등에 이르기까지 정책 결정은 자연 과학, 사회 과학, 그리고 의학으로부터 얻은 다양한 연구 결과와 통계 자료에 점점 더 의존해 왔다. 정책 담당자들은 정책 결정을 ‘합리화’하기 위해 전문 지식을 구했고 전문가들은 이런 요청에 응했다. 새로 합성한 화학 물질을 상업적으로 허용할 것인지, 원자력 발전소 건설을 승인할 것인지와 같은 결정은 전문가들의 위험 평가와 과학 자문에 주로 의존했다. 정책 결정이 이렇게 전문가들에 더 의존하게 되면서 일부 비판자들은 테크노크라시(technocracy)를 우려했다. 규제 정책의 사회경제적 영향력이 확대되자 과학 자문의 객관성과 중립성은 자주 의심과 비판의 대상이 되었고 때로는 큰 논쟁의 계기가 되었다. 광우병 위험과 관련된 전문가 회의에 관한 앞의 논쟁은 바로 이런 과학 자문의 현대적 양상을 새롭게 예증하고 있는 것이다.

과학사 연구들 중에 규제 과학의 실천을 다룬 예들이 일부 있지만, 정책 결정과 과학 사이의 관계는 과학사와 과학 기술학 사이의 분과 학문 경계를 횡단

5 “농림부 ‘거짓말쟁이’로 만든 ‘검은 손’은 누구?”, 『프레시안』, 2008. 5. 5; “사실: 거짓으로 점철된 한-미 쇠고기 협상”, 『한겨레』, 2008. 5. 5; “민동석 통상정책관, 재협상 불가능하다”, 『농수축산신문』, 2008. 5. 6.

6 과학 자문은 규제 과학을 다룬 과학기술학 연구에서 연구 주제로 다뤄져왔다. Sheila Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990); Stephen Hilgartner, *Science on Stage: Expert Advice as Public Drama* (Stanford: Stanford University Press, 2000); Sabin Maasen and Peter Weingart, eds., *Democratization of Expertise?: Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making* (Dordrecht: Springer, 2005); Wiebe Bijker, Roland Bal, and Ruud Hendriks, *The Paradox of Scientific Authority: The Role of Scientific Advice in Democracies* (Cambridge, MA: MIT Press, 2009).

하고자 하는 연구들의 주된 관심사였다.⁷ 이 연구들은 신뢰의 위기에 직면한 규제 기관이나 연구자 집단이 권위를 획득하기 위해서는 과학과 정책의 경계를 확정해 나가는 다양한 정당화 전략이 필요하다는 점을 잘 보여주었다. 이해관계자 참여를 통해 정치적 정당화를 시도하든, 정량화 기법을 개발해 ‘객관성’을 강화하든 이런 전략들은 결국 과학과 정책의 새로운 관계를 구축한다. 구체적인 과학 자문 과정에서 과학과 정책이 어떻게 조정되고 경계 지어지는지는 그 역사적 맥락과 정치적 문화에 의존한다. 과학 자문의 과정에서 어떤 자료가 증거의 자격이 있는지, 어떤 형태의 전문성이 인정되는지, 정책 협의에서 과학 지식이 어떻게 취급되는지, 이 과정에서 어떤 형태의 조정과 협상이 선호되는지는 이들이 실행되는 정치 문화에 따라 달라지는 것이다.⁸

이 글은 2008년 광우병 논쟁과 관련된 미 쇠고기 수입 위생 조건 결정에서 있었던 과학 자문의 구체적인 실행을 들여다보면서 과학과 정치의 경계가 확정되는 과정을 추적하고자 한다.⁹ 전문가 회의에서 전문가들의 위험 평가는 어떻게 진행되었는지, 만약 과학적 해석과 추론만으로 결론내리기 어려울 경우 어떤 기준이 사용되었고 이 과정에서 어떤 맥락이 주요하게 고려되었는지, 그리고 이해 관계자들은 정책 결정을 위한 협의 과정에서 어떻게 참여했고 이들의 참여로 기존의 과학 자문은 어떻게 재조정되었는지 살펴보고자 한다. 이를 통해 지난 논쟁처럼 ‘2007년 과학’과 ‘2008년 정치’를 대립시키면서 비판하기보다는 ‘과학 자문의 정치 문화’를 분석하고 이를 드러내고자 한다. 과학 자문을

⁷ Sheila Jasanoff, “Science, Politics, and the Renegotiation of Expertise at EPA,” *Osiris* 7 (1992), 194–217; Theodore M. Porter, *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life* (Princeton: Princeton University Press, 1995). 과학기술학과 과학사의 경계 구분을 넘어선 방법으로 연구할 수 있는 대상으로 규제 과학을 예시하고 있는 주장은 Peter Dear and Sheila Jasanoff, “Dismantling Boundaries in Science and Technology Studies,” *Isis* 101:4 (2010), 759–774를 참조하라.

⁸ 규제 과학의 정치 문화를 다룬 연구들은 많은데 대표적으로 다음을 참조하라. Sheila Jasanoff, *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States* (Princeton: Princeton University Press, 2005); Patrick Van Zwanenberg and Erik Millstone, *BSE: Risk, Science, and Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

⁹ 지금까지 2008년 광우병 위험 논쟁과 관련해 규제 과학이나 과학 자문을 다룬 연구는 없었다. 다른 과학 기술 이슈에서 과학 자문을 깊이 있게 다룬 사례도 거의 없는데, 과학 자문 과정이 외부에 공개되지 않는 사정과 무관하지 않으며, 이런 이유 때문에 국내의 과학 자문과 규제 과학은 관료 중심의 테크노크라시(technocracy)라고 자주 비판받았다.

둘러싼 논쟁은 정치와 과학의 이항적 대립 구도 속에서 놓이기 쉬운데, 이런 구도를 의심하지 않고 수용하면 과학 자문의 복잡성과 정치성을 놓칠 수 있다. 이런 복잡성을 관찰하기 위해 이 글은 전문가들이 수행한 위험 평가 보고서들과 이해 당사자들이 참여한 회의 보고서들을 면밀히 검토했다. 국내에서 과학 자문의 회의 내용이 공개되는 경우가 매우 드물지만, 2008년 촛불집회와 이후의 청문회 정국은 이를 가능하게 해주었다.¹⁰ 당시 회의 상황을 이해하는 데 이 자료로 부족한 부분들은 이 회의에 참석했던 행위자들과의 면담을 통해 보충할 수 있었다.

2. 전문가 회의와 '허용 가능한 위험'의 구성

1) 농림부와 전문가 회의의 '동맹'

2003년 12월 24일 미국 워싱턴 주에서 광우병 감염 소가 처음으로 확인되자 한국을 비롯한 주요 수입국들은 즉각 쇠고기 수입을 중단했다. 그 결과 이듬해인 2004년 미국의 쇠고기 수출량은 10분의 1 수준으로 격감했고 부시 대통령은 수입 중단 해제를 한미 간 통상 현안으로 적극 제기하기 시작했다. 미국의 계속된 요구로 결국 정부는 2005년 초부터 쇠고기 수입 재개를 위한 한미 간 전문가 협의회를 열고 위험 평가 절차를 개시했다. 하지만 협상을 진행하던 2005년 당시 사실 농림부는 미 쇠고기의 광우병 위험을 과학적으로 평가할 만한 전문 인력이나 제도적·물질적 기반이 거의 없었다. 공중 보건 정책에서 가축 질병은 우선 순위도 아니었을 뿐만 아니라 광우병은 국내 발병 사례가 전혀 없어 정책적 관심에서 벗어나 있었다. 오히려 2000년에 발생했던 구제역이 국내 정책에서는 더 중요한 질병이었다. 이런 사정 탓에 일상적인 검역 시스템 이외에 '과학적인 위험 평가'가 필요하다는 인식 하에 국립 수의 과학 검역원에 수입 위험 평가과가 신설된 것도 2006년 3월에 이르러서였다.¹¹ 따라서 미

10 촛불시위 정국에서 개최된 국회의 청문회는 한국의 과학 자문 현실에서는 드물게 전문가 회의의 회의록이 공개되도록 했다. 이후 인용하는 회의록과 보고서 등 일차 자료들은 모두 이 청문회 자료에 기초했다. 농림수산식품부, 『쇠고기시장 전면개방 진상규명 및 대책마련을 위한 청문회 요구자료 목록(3-1), 이하 청문회 자료』 (제273회 국회[임시회] 중 농림해양수산위원회 청문회 자료, 2008. 5. 7).

국산 쇠고기의 위험성과 관련한 위험 평가는 대학 교수 등 외부 전문가들이 그때그때 전문가 회의에 참석해 수행했고 이런 ‘임기응변식’ 대응은 수입 위험 평가과가 생기고 난 뒤인 2007년에도 마찬가지였다. 신설된 수입 위험 평가과가 아직 충분한 전문성과 역량을 확보하지 못한 이유도 있었고 다른 한편으로 정치적 정당성을 얻는 데는 규제 기관 내의 소속 부서보다는 전문가 자문 위원회가 유리했던 배경도 있었다.

표 1. 전문가 회의 및 가축 방역 협의회 관련 주요 일정

2003.	12.	미국, 1번째 광우병 감염 소 확인. 한국, 미 쇠고기 수입 중단.
2005.	5.	OIE, ‘뼈없는 살코기’를 안전한 상품으로 재분류.
	6.	미국, 2번째 광우병 감염 소 확인.
	10.	농림부 전문가 회의.
	11, 12.	1차, 2차 가축 방역 협의회.
2006.	1.	미 쇠고기 수입 위생 조건 협상 타결(30개월 미만의 뼈 없는 살코기). 한미 FTA 협상 개시 선언.
	3.	미국, 3번째 광우병 감염 소 확인.
	10.	미 쇠고기 국내 반입 시작. 미국, OIE에 위험 지위 평가 신청.
2007.	5.	OIE, 미국을 위험 통제국 지위로 인정.
	7.	1차 전문가 회의, 1차 가축 방역 협의회.
	8, 9.	2차 가축 방역 협의회. 2, 3차 전문가 회의.
	10.	3차 가축 방역 협의회. 쇠고기 수입 위생 조건 개정을 위한 한미 간 1차 협상 결렬.
2008.	4.	이명박 정부, 미 쇠고기 수입 위생 조건 개정 2차 협상 타결.

미국의 지속적인 요구에 따라 2005년부터 미 쇠고기의 수입 재개를 위한 한미 간 협상이 진행되었다. 2005년 한 해 동안만 모두 3차례에 걸친 한미 전문가 협의회와 두 차례의 수출 작업장 현지 조사가 있었다. 안수환 경북대 수의학과 초빙 교수, 이종복 건국대 수의학과 교수, 이영순 서울대 수의학과 교수, 김용선 한림대 의학과 교수 등이 전문가 위원으로서 번갈아가며 참석했다. 이들은 전문가 위원이었지만 미 쇠고기의 광우병 위험을 중립적이고 객관적인

11 여기서 위험 평가(risk assessment)는 보통 명사가 아니라 미국의 규제 정책에 도입된 이후, 국제 기구에 기본적 틀거리로 채택된, 위험의 가능성과 정도를 평가하는 특정한 방식을 지칭한다.

입장에서 평가하기보다는 압박한 미 쇠고기 수입을 좀 더 유리한 조건에서 타결 짓기 위한 과학적 논거를 마련하고자 했다. 2005년 6월 워싱턴에서 열린 3차 한미 전문가 협의회에 참석했던 이영순 교수는 협상 때 자신들의 역할을 이렇게 기억했다.

미국 측이 꿈쩍 못하게 한 게 뭐냐면 [프리온 유전자의] 코던 129 얘기를 그 쪽에서 김용선 교수가 한 거예요. ... 코던 129하고 또 하나는 그 때 우리가 가기 전에 WHO에서 발표한 그 당시의 자료에 보면 각종 장기가 변형 프리온이 있어서 먹으면 위험한지 안전한지 대한 것을 [밝히고 있어요]. 그 때 [그 자료에는] 본 때로우(bone marrow), 골수 그러놓고 팔호하고 물음표를 해놔요. ... 그렇기 때문에 [골수가 그 안에 있는 뼈가 포함된] 갈비 안 된다. 그래서 갈비가 못 들어온 거예요.¹²

그는 협상 과정에서 한국인의 유전적 형질이 광우병 감염에 더 취약할 수 있다는 김용선 교수의 연구와 골수의 안전성이 확정되지 않았다는 WHO의 문서를 제시하면서 갈비가 수입 대상에서 제외되도록 했다고 말했다. 당시 미국 협상단은 이들의 주장을 뒷받침하는 관련 공식 자료가 있는지 물어보고는 전문가 위원들이 제출한 자료들을 복사해갔다고 한다. 이런 증언은 광우병 위험 평가가 가진 규제 과학으로서의 성격을 잘 보여주고 있다. 위험 평가는 전문 지식과 객관적 방법이 요구되는 과학적 활동이지만 동시에 그 평가 결과는 쇠고기 수입 여부나 위생 조건의 결정이라는 구체적 정책에 영향을 미칠 수 있다. 당시 자료를 여기저기 뒤져가며 수입 개방을 막느라고 노력했다는 이 교수의 말은 전문가들이 자신들의 자문과 결정이 갖는 정책적 효과를 잘 인지하고 있었다는 점을 의미한다. 사실상 이들은 국가를 대표한 협상단의 일원으로서 일했기 때문에 자신들의 역할을 ‘순수한’ 과학 영역으로 한정하지 않았다. 과학과 정책 영역을 명확히 구분하고 자신의 역할을 과학적 평가 활동으로 제한하

12 이영순 교수와의 인터뷰(2009. 2. 11). 프리온 유전자의 코던(codon) 129의 특정 변이형(MM형)이 ‘인간 광우병’ 감염에 더 취약한 것으로 알려졌는데, 한국인은 이 비율이 94%로 백인보다 약 2배 이상 높았다. 이 때문에 한국인이 이 질병에 더 취약하다는 주장이 제기되었고 이는 이 교수가 말한 대로 2005년 미국과의 협상에서 정부가 우리의 입장을 관철시키는 데 증거로 사용되었다. 하지만 이와는 달리 2008년 논쟁에서 정부는 이런 주장이 과학적 근거가 없는 것이라고 일축했다. 자세한 내용은 다음 논문을 참조하라. 하대정, “광우병 위험의 사회적 구성.”

기보다는 정책 방향과 목적을 자신의 임무와 적극적으로 합치시켰던 것이다. 미국과의 쇠고기 수입 협상이라는 정치 경제적 배경은 과학 자문 위원들이 정책 결정자들과 거리를 둔 채, 독립적이고 중립적인 조언을 하면서 ‘긴장 관계’를 맺기보다는 서로 협력하면서 공동의 목표를 추구하는 일종의 ‘동맹 관계’를 유지하도록 했다. 수입 개방 압력에 대응하기 위해 협력하다보니 정책적 목적을 우선시하는 정부 기관과 과학적 기준을 추구하는 전문가 자문 위원회 사이에서 흔히 발생하는 그런 갈등이나 긴장을 찾아보기 어려웠다. 대기 오염 물질 기준치 제정을 놓고 미국의 환경 보호청(Environmental Protection Agency)과 과학 자문 위원회가 충돌한 사례나 일본의 광우병 식품위원회 소속 과학자들이 정부의 정책에 반발해 집단적으로 사임했던 사례들이 발생하기 어려웠던 것이다.¹³ 이렇게 경제적 지구화와 농업 개방의 거센 파고 속에서 “우리” 농업을 보호한다는 목적이 지배적이게 되면서 농림부와 전문가 자문 위원들 사이에는 일종의 ‘동맹 관계’가 형성되었다. 나중에 살펴보겠지만 이런 전문가와 정책 결정자 사이의 동맹은 이후 광우병 위험에 관한 규제 정책 결정에서 지속적으로 작용해 온 중요한 문화 중 하나가 되었고 구체적인 위험을 해석하고 평가하는 과정에 영향을 미쳤다.

한미 전문가 협의회와 현지 조사를 마치고 난 뒤 농림부는 2005년 10월 그동안 활동했던 전문가들을 소집해 전문가 회의를 가졌다. 미국산 쇠고기의 안전성 문제를 종합적으로 점검하는 자리였다. 회의가 끝난 후 참석한 한 전문가는 “진세기가 인정하고 과학적으로도 증명이 된 범위 내에서 미국 쇠고기를 수입해도 나쁠 것이 없다”는 의견이 지배적이었다”고 말했다.¹⁴ 여기서 “과학적으로 증명이 된 범위”는 당시 국제 무역 사무국(Office International des Épizooties, 이하 OIE)이 국제 기준으로 제정한 ‘30개월 미만의 뼈 없는 쇠고기’였다.¹⁵ 불과 5개월 전인 2005년 5월 OIE는 제73차 총회에서 육상 동물 위생 규약(Terrestrial Animal Health Code) 개정을 통해 이와 관련된 주목할

¹³ Jasanoff, *The Fifth Branch* (cit. n. 6).

¹⁴ “미국산 쇠고기 수입 재개 ‘급물살’”, 『농민신문』 2005. 10. 24.

¹⁵ OIE는 1995년 WTO(World Trade Organization)가 출범하면서 국제 표준 기구로 지정되었는데, 가축과 동물 유래 식품의 안전성을 평가하고 관련한 국제 규약을 제정한다. OIE의 역사와 그 정치성에 대해서는 다음을 참조하라. 하대청, “위험의 지구화, 지구화의 위험: 한국의 ‘광우병’ 논쟁 연구” (서울대학교 박사학위논문, 2012); 하대청, “지구적 생명정치와 위험의 개인화: OIE의 BSE 위험 관리를 중심으로”, 『경제와 사회』 97 (2013), 65-96.

만한 결정을 내렸다. 뼈를 발라낸 골격 근육(deboned skeletal muscle meat)은 이전까지 ‘안전한 상품’이 아니었지만 이제 특정 조건(30개월 미만 월령과 세부 도축 요건들)을 만족시키면 수출국의 광우병 위험 정도와 무관하게 거래할 수 있는 ‘안전한 상품’이 되었다. 이번 개정으로 미국처럼 광우병이 여러 차례 발생한 국가라 할지라도 “30개월 미만의 뼈 없는 살코기”를 아무런 조건 없이 교역할 수 있게 된 것이었다.¹⁶

2) 미 쇠고기에 대한 최초의 위험 평가

2005년 10월에 열린 전문가 회의의 결론은 광우병 감염 가능성이 제기된 미국산 쇠고기에 대해 한국 정부가 수행한 최초의 공식적 위험 평가였다. 이 위험 평가 결과는 2006년 미 쇠고기 수입 재개를 위한 협상을 앞두고 마련되었지만, 2007년 미국이 OIE의 결정을 근거로 재협상을 요청했을 때 위험 평가 절차를 간소화하는 주요 근거가 되기도 했다.¹⁷ 이 회의 내용을 정리한 보고서 “미국 BSE 상황 및 미국산 쇠고기 안전성 검토(이하 미BSE 안전성 검토)”를 보면 전문가들이 어떤 근거와 추론을 거쳐 미국산 쇠고기의 위험성을 평가했는지 알 수 있다.¹⁸ 미 쇠고기의 위험을 어떻게 정의했는지, 그리고 불완전한 정보와 증거들을 어떻게 해석했는지, 이 과정에서 어떻게 이 위험을 ‘허용 가능한 위험(acceptable risk)’으로 분류해 왔는지 짐작할 수 있는 것이다.

전문가들은 이 보고서에서 미국의 광우병 안전 대책을 요약하고 그 위험도와 안전성을 평가한 후 종합 의견을 내놓고 있다. 미국의 광우병 위험도를 평가할 때는 크게 세 가지 요소에 집중했다. (1) BSE에 감염된 생우나 오염된 육골분(Meat and Bone Meal)이 BSE 발생국에서 미국으로 수입되는 ‘유입 위험,’ (2) 미국 내 소가 병원성 프리온에 노출되고 이것이 렌더링과 사료 제조

16 당시 총회에 참석한 한국 대표는 일본, 대만 등과 함께 이 개정에 끝까지 반대했지만 수정안은 몇 가지 위생 조건을 추가한 채 가결되었다. 자세한 설명은 다음을 참조하라. 하대청, “위험의 지구화, 지구화의 위험.”

17 2007년 5월 미국이 수입 위생 조건 개정 협상을 요청하던 시기는 미국이 한미 FTA 협상 타결안의 노동과 환경 기준에 대해 재협상할 것을 요구하던 시기이기도 했다. 이런 미묘한 시점에 정부는 미국의 요청에 응하면서 위험 평가를 상당히 단축할 수 있다고 주장했고 그 근거가 2005년에 수행한 최초의 위험 평가였다.

18 농림부, “전문가 검토 보고서: 미국 BSE 상황 및 미국산 쇠고기 안전성 검토(2005. 11)”, 『청문회 자료』, 4-29.

를 통해 순환되고 증폭되는 ‘BSE 원인체의 노출 및 순환 위험,’ (3) 감염된 소를 도축 전에 가려내는 ‘BSE 예찰 프로그램’으로 구분했다. 외부에서 광우병 원인체가 얼마나 유입되는지, 유입된 원인체가 사료 제조 과정에서 얼마나 증폭될 것인지, 그리고 유입 및 증폭을 막지 못해 감염된 소를 사전에 제거할 수 있는지를 평가하는 것이다. 이런 구분법은 광우병 위기를 가장 먼저 겪은 유럽이 독자적으로 발전시킨 위험 평가 방법인 GBR(Geographical BSE-Risk) 평가법에 가깝다.¹⁹

“미BSE 안전성 검토”에서 전문가들은 ‘유입 위험’에 대해 광우병이 발생한 국가로부터 생우와 육골분을 수입한 적이 있지만 순차적으로 수입을 금지하여 “BSE 원인체가 다량으로 유입되지는 않은 것으로” 판단했다. 미국은 90년대 초까지 광우병 발생지인 영국, 유럽에서 생우와 육골분을 수입했고 또 다른 발생국인 캐나다에서 계속 수입했었다. ‘BSE 원인체의 노출 및 순환 위험’에 대해서는 “SRM을 비반추 동물의 사료로 사용하고 있어 BSE 원인체가 미국 내 존재할 가능성”이 있지만, “교차 오염으로 인한 BSE 병원체가 지속적으로 순환될 가능성은 크지 않”다고 보았다.²⁰ 미국 내 렌더링 공장의 80%와 사료 공장의 99%가 반추 동물 유래 원료나 비반추 동물 유래 원료 한 가지만을 취급하고 있어 교차 오염이 발생할 가능성이 크지 않다는 것이 이유였다. 하지만 잠재적인 원인체가 순환될 가능성을 배제할 수 없기 때문에 비반추 동물까지 포함해 모든 동물의 사료에 SRM 사용을 금지하는, 이른바 ‘강화된 사료 조치’를 미국 측에 권고할 필요가 있다고 덧붙였다.²¹ SRM 제거에 대해서는 국제기구인 OIE가 “30개월령 이상의 소에 대해서만 뇌, 척수 등 SRM을 제거하도록 권고”하고 있지만, 소비자 안전 증진을 위해 “모든 연령의 소에서 SRM을

19 실제로 “미BSE 안전성 검토”는 본문 중에 GBR 평가법을 인용하고 있다. GBR 평가법은 EU(European Union)의 요청으로 과학 운영 위원회(Scientific Steering Committee)가 국가별 위험성을 평가하기 위해 고안한 방법이다. 특정 시점의 한 국가에서 증상 발현 전후의(clinical and preclinical) 광우병 감염 소가 발생할 가능성을 정성적으로 평가하는데, 이 방법으로 2001년 유럽 의회는 국가별 GBR 등급 규칙을 확정했다.

20 반추(되새김) 동물이 비반추 동물의 사료로 사용되고 이렇게 사육된 비반추 동물이 다시 반추 동물의 사료로 사용되면서 결국 반추 동물에서 발생한 병원체가 다시 반추 동물로 순환한 것을 교차 오염이라고 부른다. 90년대 중반 영국의 첫 광우병 위기 때, 이 경로를 통해서 병원체가 순환하고 크게 증폭된 적이 있었다.

21 이는 2004년 미국 농림부에서 국제적 전문가 자문 패널을 구성했을 때 이들이 권고했던 사항이기도 했다.

제거하는 것이 바람직”하다고 보았다. ‘BSE 예찰 프로그램’에 대해서는 미국이 강화된 예찰 프로그램을 실시해서 OIE의 예찰 검사 기준을 충족시켰지만, 여전히 예찰을 강화할 필요가 있다고 보았다. “고위험 우군이 상당수 존재”하고 예찰 프로그램이 축산 농가의 자발적 신고에 의존하고 있기 때문이었다. 보고서는 위험 평가를 구성하는 주요 항목들마다 이렇게 조건들을 덧붙이면서 조심스럽게 접근했지만, 결국엔 미 쇠고기의 안전성을 인정하는 듯 보이는 의견을 냈다. 마지막 ‘종합 의견’에서 “미국의 BSE 위험도는 높지 않은 것으로 판단”된다고 결론내린 것이다. “늙은 소에서 BSE가 몇 건 추가로 발생할 가능성은 배제할 수 없”지만, 예찰 결과, 위험군 총 43만 두 중 1두만이 양성으로 확인되었다는 것이 주된 이유였다.

이렇게 위험성이 높지 않다는 의견에도 불구하고 전문가들은 수입 재개 시 “국제 기준에 비해 좀 더 강화된 기준”을 적용할 것을 제안했다. 미국의 제도가 국제 기준은 충족시키지만 “아직 BSE가 과학적으로 완전히 규명되지 않았고 미국의 BSE 방역 시스템이 완벽하지 않”기 때문이었다. 전문가들은 객관적인 위험 평가를 수행하고 이에 기초해서 정책 결정자들이 정책 수단을 선택한다는 익숙한 역할 구분을 넘어서 이 보고서는 정책 제안을 하고 있는 것이다. 하지만 흥미로운 점은 불과 1년 전인 2004년 EU의 유럽 식품 안전청(European Food Safety Authority, 이하 EFSA)은 한국처럼 미국의 BSE 위험 수준을 평가했는데 한국과는 ‘다른 결론’에 도달했던 것이다.²² EFSA는 미국의 GBR 수준이 III등급, 다시 말해, ‘자국 내에 감염 소가 있을 것 같지만 확인되지는 않은(likely but not confirmed)’ 상태라고 결론 내렸다. 이는 2000년 첫 평가 당시 II등급[없을 것 같지만 배제할 수는 없는(unlikely but not excluded)]에서 한 단계 하락한 것이었다. 미국이 받은 지위의 바로 아래인 IV등급은 ‘더 높은 수준으로 확인된(confirmed, at a higher level)’의 뜻으로 가장 위험한 단계이다.

2005년의 “미BSE 안전성 검토”도 이 EFSA의 2004년 보고서를 계속 인용

²² 2000년 두 번째 광우병 위기를 겪은 후 EC는 제도 개혁을 단행해 2003년 EFSA를 새로 발족했고 EFSA는 여러 국가들의 광우병 위험성을 다시 평가했다. EFSA, “Scientific Report of the European Food Safety Authority on the Assessment of the Geographical BSE-risk(GBR) of United States of America(USA),” *EFSA Scientific Report* 3 (2004), 1-6.

하고 있지만 개별적인 사항에서는 상이한 해석과 평가를 내놓고 있다. 우선, 생우나 육골분 수입에 따른 ‘유입 위험’에 대해 EFSA 보고서는 ‘외부 공격(external challenge)’이라고 부르면서 미국의 경우, “극도로 높은 것”으로 평가했다. BSE 발생국인 캐나다로부터 지속적으로 생우와 육골분을 수입해 오는 것이 주원인이었다. 반면, 한국의 “미BSE 안전성 검토”는 앞의 EFSA 보고서가 사용한 통계 자료를 그대로 인용하면서도 “유입되었을 가능성”이 있지만 “다량으로 유입되지는 않은 것으로 판단된다”고 평가했다. 여기서 말하는 “다량으로”의 기준이 어느 정도의 수준을 말하는 것인지, 그런 해석의 근거는 무엇인지, 그리고 ‘다량은 아니다’라는 결론이 최종적인 위험 평가 결과에서 어떤 무게를 가지게 되는지에 대해서는 더 이상 언급이 없다. 물론 이것은 어느 정도는 정성적인 평가가 지닌 한계이기도 하다. 하지만 EFSA 보고서의 경우, 처음부터 세세한 가정과 조건을 공개해 이런 정성적 평가의 의미와 한계를 명시적으로 밝히고 있다는 점에서 한국 보고서와 차이가 있다.²³ EFSA는 자료의 출처를 모두 명기하고 미국의 통계와 EU 자체의 통계의 차이까지 검토하고 있다. 그리고 만약 자료가 불충분해 판단하기 어려운 상황에서는 “최악의 상황(reasonable worst case assumption)”을 가정한다고 그 근거를 밝히고 있다. 또한 BSE 발생 위험을 평가할 때 다른 가능성은 제외하고 오직 외부 유입만을 고려했고 감염 경로로도 사료 섭취만을 주목했다는 가정을 명시하고 그 이유도 말하고 있다. 이는 만약 예상하지 못한 상황이 발생한다면 다른 유입 및 감염 경로를 찾아서 평가해야 한다는 뜻을 함축하고 있었다.

유입된 원인체에 자국 내의 소가 노출되어 질병이 순환 및 증폭될 가능성에 대해서도 두 보고서는 뚜렷한 대조를 보여주었다. “미BSE 안전성 검토” 보고서는 미국은 반추 동물 유래 단백질과 SRM을 비반추 동물 사료로 사용하는 것을 허용하고 있기 때문에 교차 오염의 위험성이 있지만 앞서 보았듯이 사료 공장이 전용 시설을 사용하기 때문에 “크지 않은 것으로” 보았다. EFSA의 전문가들도 미국의 렌더링 공장과 사료 공장이 하나의 종만 취급하기 때문에 교차 오염의 가능성이 상당부분 낮아진다는 것을 인정했다. 하지만 그럼에도 불구하고, EFSA는 광우병 감염성이 순환되는 것을 막기에는 미국의 시스템이 “극도로 불안정하다(extremely unstable)”고 평가했다. 렌더링 공장에서 사료

²³ 3년 뒤인 2007년 EFSA는 이런 점을 극복하고자 정량적 모델을 새로 개발해 제시했다.

공장으로 이동하는 과정에서 사료들이 섞일 “이론적 가능성”도 존재하지만, 무엇보다도 반추와 비반추 동물을 모두 사육하는 이른바 “혼합 농장(mixed farming)”이 많이 존재하기 때문이다. 사료 공장에서는 섞이지 않더라도 소와 돼지를 함께 키우는 농가에서 섞일 가능성이 충분히 있다는 것이다. 또한 사료 공장에서 규칙 위반 사례가 심각해 리콜(recall)되는 경우가 있는데도 미 정부는 반추용 사료에서 동물성 육골분이 포함되어있는지 정기적으로 검사하지 않는 다며 ‘통제(control)’의 문제점도 함께 지적했다. 위험의 현실적 예방에는 인간적 실행과 사회적 제도 차원의 통제 조치가 중요한데, 이 점에 대해 지적한 것이다.²⁴ 반면 “미BSE 안전성 검토” 보고서는 사료 공장의 준수 사항을 검토했지만 준수율이 97%에 해당한다고 진술하고 있을 뿐이었다.

결국 EFSA와 한국 농림부의 전문가들은 외부로부터의 위험 유입이나 내부에서의 순환 및 증폭 가능성에 대해서 서로 다른 평가를 내렸다. 그리고 이렇게 다른 평가에 기초해 나온 결론도 사뭇 달랐다. 외부 유입이 “극도로 높고,” 내부 통제 시스템도 “극도로 불안정하다”는 평가에 기초해 최종적으로 EFSA는 미국의 BSE 위험 지위를 III등급, 즉 감염 소가 있을 것 같지만 확인되지는 않은 상태로 분류했다. 그러나 EFSA는 확인되지 않은 감염 소가 얼마나 있을지, 그리고 이것을 과연 ‘위험성이 높다’고 봐야 하는지에 대해 어떤 언급도 하지 않는 신중함을 보였다. 반면, 2005년의 농림부 전문가들은 비슷한 자료들에 근거했지만, 미국산 쇠고기에서 “BSE 위험도가 높지 않은 것으로 판단”된다며 보다 직접적으로 언급했다. EFSA는 미국의 현재 위험 통제 상황을 면밀히 분석하지만 자신들이 채택하고 있는 가정들을 명시적으로 밝히면서 위험에 대한 최종적 판단은 유보한 반면, 농림부의 전문가들은 알려진 발생률에 근거해 위험이 높지 않다고 단정했다. EFSA의 ‘신중함’과 대조적인 이런 농림부 전문가 회의의 ‘과감함’은 위험을 허용 가능한 것으로 간주하는 방식을 통해 이해

24 위험 통제에서 인간적 실행과 사회적 제도가 갖는 중요성에 대해서는 다음을 참조하라. Brian Wynne, “May the Sheep Safely Graze? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide,” in Scott Lash, Bronislaw Szerszynski, Brian Wynne, eds., *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology* (London: Sage Publications, 1996), 44-83; Diane Vaughan, *The Challenger Launch Decision: Risky Technologies, Culture, and Deviance at NASA* (Chicago: University of Chicago Press, 1996); van Zwanenberg and Millstone, *BSE: Risk, Science, and Governance* (cit. n. 8).

할 수 있다.

3) ‘허용 가능한 위험’은 어떻게 구성되었나?

위험의 특성과 발생 가능성을 이해하고 미래의 결과를 예측하려는 ‘위험 분석(risk analysis)’은 미국을 중심으로 1980년대 이후 계속 발전해왔다. 수학, 생물 통계학, 독성학, 엔지니어링, 법학, 심리학, 사회학, 경제학 등의 간학문적 성격을 지닌 이 분야는 과학 기술 위험이 일상적으로 재생산되는 현실에 대응하기 위해 개발되어 왔고 이후 국제 기구 등에 전파되었다. ‘위험 분석’은 세부적으로는 보통 과학적으로 위험의 크기와 발생 가능성을 평가하는 위험 평가, 필요한 정책적 조치를 결정하는 위험 분석, 그리고 위험 정보를 대중과 교환하는 위험 커뮤니케이션으로 구성되어 있다. 하지만 흔히 알고 있는 것과 달리, 과학적 위험 평가라는 것이 순수하게 객관적인 과정은 아니다.²⁵ 위험 평가는 복잡하고 변화무쌍한 현실 세계를 측정 가능한 통제 조건으로 변환할 수밖에 없으며 이 과정에서 검증되지 않은 가정들을 자주 사용하기 때문이다. 특히, 불확실성이 높고 복잡한 위험일수록 사용되는 가정들은 더 선택적이고 비체계적이기 쉽다. 어떤 가정들이 선호되고 어떤 증명 방식을 우선하는가는 그 기관이나 제도가 속한 정치 문화에 따라 달라진다. 따라서 위험 평가는 순수하게 객관적이고 비정치적인 과정이라기보다는 사실과 가치, 과학과 정책이 혼재하면서 조정되는 과정에 가깝다. 위험 평가를 수행한 농림부 전문가 회의와 유럽의 EFSA가 비슷한 자료에 의존하면서도 그 결론이 상이한 것은 기본적으로 위험 평가가 가진 이런 특성에서 기인한다. 그렇다면 농림부 전문가 회의에 참여한 이들은 미 쇠고기의 광우병 위험 평가에서 어떤 검증되지 않은 가정과 가치들을 사용했을까? 그리고 이런 가정들은 어떻게 형성된 것일까?

²⁵ 위험 평가의 이런 성격에 대한 논의는 다음을 참조하라. Brian Wynne, “Frameworks of Rationality in Risk Management: Towards the Testing of Naive Sociology,” Jennifer Brown, ed., *Environmental Threats: Perception, Analysis and Management* (London: Belhaven Press, 1989); Ellen K. Silbergeld, “Risk Assessment and Risk Management: An Uneasy Divorce,” Deborah G. Mayo and Rachelle D. Hollander, eds., *Acceptable Evidence: Science and Values in Risk Management* (Oxford: Oxford University Press, 1991), 99-114; Sheila Jasanoff, “Judicial Fictions: The Supreme Court’s Quest for Good Science,” *Society* 38:1 (2001), 27-36.

이들의 위험 평가 결과들을 살펴보면 다의적인 위험을 명제적 질문으로 환원하는 전문가들의 위험 인식을 발견할 수 있다. 전문가들은 위험 생산 활동의 목적, 가치, 실행 조건 등이 고려되는 위험의 다양한 의미를 확률과 통계 같은 ‘명제적(propositional) 질문’으로 환원시켜 이해하는 경향이 있다.²⁶ 그 결과 일반인들과 달리 통제의 가능성을 낙관적으로 보려 하고 확률이 낮거나 잠재적인 위험의 가능성에 주목하지 않는다. 앞에서 보았듯이 한국의 전문가들은 광우병 검사 통계 자료에 근거해 미국의 광우병 위험도가 높지 않다고 결론 내렸다. 반면 유럽의 EFSA는 광우병 검사가 감염 소를 걸러내는 기제가 되기 어렵다고 보았다. 광우병의 긴 잠복기와 검출 민감도의 한계 때문에 무증상 감염우를 발견할 수 없기 때문이다. OIE도 이런 점 때문에 국가별 위험 지위를 평가할 때 광우병 검사에 따른 발병수를 주요 요소로 삼지 않았다. 물론 EFSA 전문가들이 조심스럽게 위험 회피적 태도를 가져간 것은 역시 유럽이 두 번의 큰 광우병 위기를 경험했기 때문이다.²⁷ 영국의 농어업 식품부(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, 이하 MAFF)나 유럽 연합 집행 위원회(European Commission, 이하 EC) 내 전문가 위원회의 예가 보여주었듯이 유럽의 전문가들조차도 초기에 잠재적 위험성에 제대로 주목하지 않았다가 1996년과 2000년 두 번의 광우병 위기를 맞았다. 이렇게 명제적 질문에만 집중하면서 잠재적 위험을 간과하는 국내 전문가들의 위험 감수적 태도는 위험 통제의 여러 문제점들에도 불구하고 미 쇠고기의 안전 문제를 수용 가능한 위험으로 간주하도록 했다.²⁸ 이렇게 발병률에 의존하는 위험 평가는 다른 한편 통계적 중요성을 정책 실행의 필수 조건으로 삼으려는 정책 문화에서 비롯된 것이기도 하다.

²⁶ 전문가들은 내재된 가치적 판단을 제거하고 위험을 과학적 명제로 구성된 ‘명제적 질문’으로 축소한다. Brian Wynne, “Creating Public Alienation: Expert Cultures of Risk and Ethics on GMOs,” *Science as Culture* 10:4 (2001), 445-481. 광우병 논쟁에서 전개된 위험의 다의성에 대한 자세한 설명은 다음을 참조하라. 하대청, “‘위로부터의 지구화’와 위험 담론의 역사적 구성: WTO, FTA, 광우병 논쟁”, 『ECO: 환경사회학연구』 18:1 (2014), 235-278.

²⁷ van Zwanenberg and Millstone, *BSE: Risk, Science, and Governance* (cit. n. 8); 하대청, “위험의 지구화, 지구화의 위험” (각주 15).

²⁸ 이 문제점에 대해서는 다음을 참조하라. “미국 눈치만 보는 농림부, 황우석한테 배웠나?” 『프레시안』, 2006. 4. 28; 의료·환경·농축산 부문 시민 단체 공동 기자회견, “국민 생명을 위협하는 미국산 쇠고기 수입 중단 촉구” (2006. 4. 18).

정책적 관련성은 구체적인 위험 평가의 범위, 설계, 방향, 해석 등을 특정하게 제한할 수 있다. 정책적 목표와 방향이 무엇인지, 그 정책을 담당하는 기관의 암묵적 문화나 제도적 환경이 어떤 것인지, 불확실성을 판정하는 정치 문화가 어떤 것인지에 따라 데이터 해석이나 증거의 인정 여부 등이 바뀔 수 있는 것이다. 이런 점에서 WTO 출범 이후 시장 개방 압력에 맞서면서 농림부가 위험 평가를 담당하는 전문가 자문 위원들과 동맹 관계를 형성해왔던 점은 중요한 배경이 되었다. 전문가 자문 위원들은 농림부와 적절한 거리를 유지한 채 독립적이고 자율적인 임무를 수행하기보다는 미국의 개방 압력에 맞서 축산업을 지킬 과학적 논리를 개발하는 임무를 맡았다. 이런 동맹 관계는 실제 2005년 한미 전문가 협의회에 계속 참여했던 전문가 위원들의 구성 방식에서도 쉽게 확인할 수 있다. 인수환 교수는 농림부 산하 국립 수의 과학 검역원(이하, 검역원)이 농촌 진흥청 가축 위생 연구소이던 시절부터 30여 년 동안 근무하고 검역원장 직무 대리를 마지막으로 퇴임한 이다. 이중복 교수는 검역원에서 연구원으로 5년여 동안 근무한 적이 있고 교수가 된 뒤인 2004년부터는 검역원 겸임 연구관도 맡아오고 있었다. 이영순 교수는 보건 복지부 산하인 식약청장을 역임했고 2004년에는 농림부 과제로 “쇠고기 특정 위험 부위 관리 및 도축 검사 선진화 방안”을 수행했으며 농림부 직원의 박사 논문을 지도한 적이 있다. 김용선 교수도 이전부터 농림부 과제를 계속 맡아왔다. 또한 2007년 새 위생 조건 협상을 위해 미국의 도축장 현지 조사에 나섰던 교수들도 서울대 유한상 교수 등 모두 검역원 출신이었다. 농림부와 ‘인연’이 있는 이들을 자문 위원으로 선정하는 것은 ‘사소하고 세세한 학술적인 사항들에 매달리는(academic hair-splitting)’ 학자들보다는 복잡한 정책 현실을 경험한 이들을 선호했다고 이해할 수도 있다.²⁹ 하지만 이는 정부가 정한 정책의 방향과 우선 순위를 쉽게 수용할 수 있고 농림부가 그동안 실행해 온 과학 자문의 정치 문화를 잘 공유하는 이들을 선택했다는 뜻이기도 하다. 따라서 WTO와 한미 FTA 추진을 겪으면서 쇠고기 수입 위생 조건 완화를 어쩔 수 없는 현실로 수용하는 농림부의 입장은 전문가

²⁹ 물론 현실적인 어려움이 있을 수도 있다. 예를 들어, 국내에서 광우병 관련 연구를 하는 이들 중에서 농림부의 과제를 수행하지 않은 사람을 찾기가 쉽지 않았을 것이다. 하지만 농림부와 다른 입장을 표명하는 전문가는 굳이 배제하고 검역원에서 오래 근무한 이들을 선정하거나, 이런 이해 관계가 있다는 점을 공개하지 않고 ‘외부 전문가’나 ‘교수’로 소개하는 것은 어려운 현실 여건만으로는 설명하기 어렵다.

들의 위험 평가 과정, 즉 가정(hypothesis)의 선정, 상충되는 증거들 사이의 선택, 통제 조건의 해석 등에 영향을 미쳤을 것이다.

2005년 6월 두 번째 광우병 발병이 확인된 후 미 정부가 공개한 역학 조사 결과를 검토하는 과정은 이를 잘 예시하고 있다. 발병의 원인으로 추측되는 사료의 출처를 확인하지 못했고 함께 사육했거나 출산했을 송아지 21마리가 여전히 추적이 되지 않는 사실을 명시하면서도 전문가 회의는 이를 더 이상 평가 대상으로 삼지 않았다. 2000년 광우병 감염 소의 동거 소들이 식품 체계로 유입된 것이 밝혀지면서 큰 논란이 벌어진 프랑스의 사례가 있기 때문에, 이는 위험 평가에서 제외될 만큼 가벼운 문제가 아니었다. 전문가들은 SRM의 재사용, 결함 있는 개체 식별 시스템, 남아있는 교차 오염 가능성 등을 큰 영향이 없는 것으로 간주했고 대신 대부분의 공장들이 전용 시설이라는 점과 강화된 예찰 프로그램 이후엔 광우병 감염 소가 1마리밖에 발견되지 않았다는 사실을 주요한 평가 항목으로 삼았다. 하지만 전문가들은 이런 상충되는 평가 요소들 사이에서 왜 전혀 다른 가중치를 적용했는지 밝히지 않았다. 남아있는 교차 오염 가능성이 왜 충분히 무시할 수 있는지 그리고 광우병 검사에 따른 통계 자료가 여러 우려에도 불구하고 왜 중요하게 간주되어야 하는지 아무런 이유를 밝히지 않았다. 결국 이들은 관련 증거와 자료를 이렇게 선택적으로 사용해 ‘허용 가능한 위험’으로 정의했는데 이 선택의 과정에서 농림부의 정책 방향과 정치 문화가 작동했던 것이다.

3. 가축 방역 협의회와 ‘무대 뒤’의 규제 과학

1) 가축 방역 협의회와 이중적 역할

수입 쇠고기의 위생 조건을 결정할 때 농림부는 앞서 보았던 전문가 회의와는 별도로 가축 방역 협의회라는 이름의 회의도 개최해왔다. 구제역, 조류 바이러스 등 동물 질병의 방역과 관련된 가축 방역 협의회가 각각 있지만, 광우병과 관련한 가축 방역 협의회가 처음 구성된 것은 2001년 일본에서 광우병 감염 소가 발견된 직후였다. 당시 ‘남은 음식물 사료’ 문제로 국내에서도 광우병 공포가 확산되자, 수의학 전문가, 축산 관련 종사자 등으로 구성된 가축 방역 중

양 협의회가 구성되었다.³⁰ 이 가축 방역 협의회의 법적인 근거가 마련된 것은 이듬해인 2002년 “가축 전염병 예방법”이 전부 개정되면서였다. 이 개정법은 국가와 지방 자치 단체장의 가축 전염병 예방 책무를 명시하면서 ‘가축 방역 협의회’ 조항을 신설했다. 이 조항에 따르면 “가축 방역과 관련된 주요 정책에 관한 농림부 장관의 자문에 응하기 위하여 농림부 장관 소속 하에 가축 방역 협의회를 둔다.” 가축 방역 협의회 위원으로는 “축산 또는 수의 관련 분야에 전문 지식을 갖추고 있는 자”로 규정했다. 이 내용만 본다면 전문가 자문 위원회와 유사해 보인다. 하지만 2003년 개정된 “가축 전염병 예방법 시행 규칙(이하, 시행 규칙)”을 보면 그렇게 판단하기 어렵다. 개정 “시행 규칙”에는 가축 방역 협의회의 구성 및 운영에 관한 내용이 명시되었는데 여기에는 “협의회의 위원은 축산 또는 수의학에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 농림부 장관이 임명 또는 위촉”하며, 시민 단체가 추천하는 위원과 여성 위원이 각 1인씩 포함된다고 되어 있다. 이에 따라 전문적 자격(professional credentials)을 가지지 않더라도 관련 분야에서 축적된 경험이 있으면 협의회에 참석할 수 있었고 시민 단체가 추천하는 이도 참석해 전문가가 아닌 일반 시민의 상식적 판단을 제공하고자 했다.³¹

실제로 2005년의 미 쇠고기 수입 재개 협상을 위한 1차 가축 방역 협의회 참석자들을 살펴보면 이 협의회의 성격을 어느 정도 짐작할 수 있다. 농림부 축산 국장, 가축 방역 과장 등 주무 부처 공무원 외에, 전문가 회의에 소속된 관련 분야 전공의 대학 교수, 이 회의에 소속되지 않은 비전공의 대학 교수, 한국 낙농 육우 협회장, 전국 한우 협회장, 한국 사료 협회장, 한국 단미 사료 협회장, 소비자 단체 대표, 질병 관리 본부 전염병 관리팀장, 수의 과학 검역원장, 가축 위생 방역 지원 본부장 등이 참석했다. 따라서 가축 방역 협의회가 가축 방역과 관련된 정책에 대해 ‘자문’을 한 것은 맞지만, 현재의 주어진 증거를 평가해 규제적 개입이 필요한지를 정책 결정자들에게 조언하는 일반적인 전문가 자문 위원회였다고 보기는 어렵다. 그보다는 농림부의 정책 결정에 따라 영향을 입게 되는 주요 이해 당사자들, 예를 들어 광우병의 경우, 축산업계와 사료

30 2001년 육류와 뼈가 포함된 남은 음식물을 소 사료로 사용한다는 사실이 언론에 보도되면서 광우병의 교차 오염 가능성에 대한 우려가 있었다. 정부는 예방적 차원에서 남은 음식물을 사료로 쓰는 것을 금지했다.

31 가축 전염병 예방법 시행 규칙, “농림부령 제1448호” (2003. 9. 24 시행).

업계 등 생산자 권익 단체, 쇠고기 소비자를 대변하는 소비자 단체, 정부의 다른 부처 등의 의견을 수렴하거나 또는 이들과 함께 관련 정책을 논의하는 ‘복합적’ 협의 기구에 가까웠다. 그래서 전문가 자문 위원회처럼 중립성과 전문성에 기초해 정책의 ‘실체적 정당성(substantial legitimacy)’을 목표로 하기보다는 대표성에 기초해 주요 이해 당사자들과 정책 결정자들이 함께 논의하면서 정책의 ‘절차적 정당성(procedural legitimacy)’을 확보해 나가려는 기구였다. 공식적으로 가축 방역 협의회는 과학적 결론의 타당성을 평가하기보다는 정책 결정에 따른 사회적·경제적 결과 등을 논의하면서 과학적 판단과 정책적 결정 사이의 간극을 조정하는 자리였다. 농림부 관계자에 따르면 이런 제도의 도입은 민주화 세력의 집권과 사회 전체의 민주화에 따라 수입 개방에 따른 농가들의 이해를 더 이상 무시할 수 없다는 판단에서 이뤄진 것이다.³²

이런 성격의 가축 방역 협의회에서는 앞서 보았던 전문가 회의의 위험 평가 결론이 어떻게 다루어졌을까? 전문가들의 위험 평가에 어느 정도의 무게가 부여됐을까? 앞 절에서 살펴보았듯이 전문가 회의의 결론은, 검증되지 않은 가정이거나 정책 관련성에 따른 편향적인 추론 등을 포함하고 있었지만 가축 방역 협의회의 위원들에 따르면 기본적으로 과학적인 견해로 존중받았다. 보통 가축 방역 협의회에 참석한 전문가 회의 소속 과학자들은 자신들의 위험 평가 결론을 설명하고 이해 당사자들의 의문과 질의에 답변하고 한편으로 이들의 견해를 경청했다. “미국산 쇠고기의 위험성이 크지 않다”는 전문가들의 위험 평가 결론은 가축 방역 협의회에 참석한 생산자 단체 대표들의 거센 반발과 비판을 사기도 했지만, 이들의 주장이 과학적으로 심각하게 도전받은 경우는 별로 없었다.³³

하지만 그렇다고 가축 방역 협의회 위원이었던 비전문가들이 전문가들의 위험 평가 결론이 갖는 정당성을 당연하게 받아들였다는 것을 의미하지는 않는다. 남호경 한우협회장이 최윤재 서울대 농생명과학부 교수를 가축 방역 협의회 위원으로 추천해 참석토록 한 배경이 이런 사실을 잘 보여준다. 쇠고기 수입 개방은 그동안 항상 무역 통상 문제의 틀 속에서 이해되었고 따라서 쇠고기 수입 개방으로 가장 직접적인 사회 경제적 영향을 받는 집단은 국내 축산업계

32 김은성, “한국 사전 예방 원칙의 다양한 정책 구성과 규제 문화에 대한 분석: 광우병 사례를 중심으로”, 『2010년도 한국과학기술학회 후기 학술대회 자료집』(2010), 157-188.

33 가축 방역 협의회와 관련된 내용은 남호경 한우 협회 회장(2010. 5. 19), 정희운 한국 낙농 육우 협회 정책 과장(2010. 7. 5), 최윤재 서울대 교수와의 인터뷰(2010. 5. 25)에 기초한 것이다.

와 농민으로 생각되었다. 그리고 이들을 대변해 가축 방역 협의회에 참석했던 남호경 한우 협회장과 이승호 낙농 육우 협회장은 정부 정책에 대해 가장 비판적으로 대응했고 정책 결정자들도 이들을 가장 많이 신경 썼다. 하지만 이들은 광우병과 관련한 과학에서 비전문가였기 때문에 수의학 분야 전문가들의 과학적 평가 결론에 “항상 밀릴 수” 밖에 없었고 따라서 축산업계를 대변해줄 수 있는 또 다른 전문가가 필요했다. 최윤재 교수는 동물 세포 공학을 전공해 광우병 관련 전문가는 아니었지만, 축산업계를 도와야겠다는 생각에 위원으로 참석했다. 그는 광우병에 대한 위험 평가나 방역에 대해 자세히 몰랐지만 자신이 가진 과학 지식과 과학 전공 교수로서의 권위에 입각해 전문가 회의에서 나온 위험 평가 결론에 이의를 제기했다.

예를 들어, 2005년 10월의 전문가 회의 검토 의견을 기초로 논의했던 2005년 11월의 제1차 가축 방역 협의회에서 최 교수는 미국이 제기한 자료의 신뢰성에 대해 문제 제기했다.³⁴ 그는 미국과 EU의 통계 자료가 일치하지도 않고 그해 6월에 발견된 두 번째 광우병 감염 소의 역학 조사 결과 함께 있었던 소들 중에서 추적이 되지 않는 것들이 상당수 있다며 미국이 제공하는 자료를 믿기 어렵다고 지적했다. 앞 절에서 보았듯이 전문가 회의 소속 전문가들은 데이터 수집 자체의 오류 가능성은 의심하지 않았지만, 최 교수는 바로 이 점을 지적하고 나선 것이었다. 그는 광우병 연구자도, 수의학 전공자도 아니었지만 합리적인 의심을 통해 전문가 회의의 기본 가정이나 추론 속 문제점을 들춰냈다. 뿐만 아니라 생물학 전문 지식을 발휘해 미국 정부가 면역 블로팅(Western Blotting)을 확진 검사법으로 사용하지 않고 면역 조직 화학법(Immunohistochemistry)을 검사 기법으로 사용하는 것도 비판했다. 2005년 6월의 두 번째 감염 소는 미국이 확진법으로 인정했던 면역 조직 화학법으로는 음성이었지만 다시 면역 블로팅으로 검사하자 양성으로 진단되었고 감염 소로 최종 확인되었다. 이 때문에 면역 조직 화학법의 신뢰성에 대해 의문을 제기할 수 있었고 최 교수는 바로 이 점을 지적한 것이었다. 수의학 전문가들은 이 검사 방법의 문제를 진지하게 생각하지 않았지만 최 교수는 축산업체의 이익을 고려하는 관점에서 접근하면서 더 엄격한 기준을 찾았던 것이다. 그는 전문가 회의 소속 전문가들을 신뢰했지만 미국의 통제 시스템에 대해서는 서로 다른 해석이 가능하고 따라서 다양한

34 농림부, “1차 가축 방역 협의회 협의 자료: BSE관련 미국산 쇠고기 안전성 검토 (2005. 11. 29)”, 『청문회 자료』, 87-96.

관점이 반영될 필요가 있다고 주장했다.

전문가 회의는 대체로 농림부의 정책 방향에 부합하는 방향으로 데이터를 해석하고 추론했지만, 이런 결론은 이해 관계자가 참여하는 자문 기구였던 가축 방역 협의회에서 검증되고 견제 받았다. 생산자 단체의 비판은 인식적 권위가 없던 탓에 농림부 관계자와 과학자들에게 “폐”를 쓰는 것처럼 비춰졌고, 이 때문에 최 교수와 같은 다른 분야의 전문가가 참여해 전문가 회의의 결론과 기본 가정에 문제 제기했던 것이다. 이처럼 가축 방역 협의회는 대표성에 입각해 정당성을 주장하는 협의 기구였지만, 실제 운영 과정에서는 과학적 권위가 있는 대리인을 통해 ‘전문성’을 내세워 자신들의 주장을 정당화했다. 이 때문에 가축 방역 협의회는 실제 운영 과정에서는 이해 관계의 반영과 조정이라는 본연의 역할 이외에 정책 결정자와 이미 ‘동맹 관계’에 있었던 전문가 회의의 결론에 문제 제기함으로써 이를 심의하는 ‘의사(quasi) 동료 심사’의 역할도 겸했다고 볼 수 있다. 공식적으로는 이해 당사자들의 의견 수렴이라는 절차적 정당성을 가지고 참여하면서도 실질적으로는 농림부에 ‘포획된’ 전문가들의 검증되지 않은 가정을 비판하는 이중적 역할을 했던 것이다.

2) ‘무대 앞’과 ‘무대 뒤’의 가축 방역 협의회

전문가 회의의 위험 평가 결론을 검토하고 정책 결정을 자문하는 가축 방역 협의회는 임무는 사실 고난이도의 곡예에 가까웠다. 과학적 위험 평가, 축산업계의 경제적 영향, 소비자들의 반응과 우려, 정부의 통상 정책과 미국과의 협상 상황 등 다양한 요소들을 고려하고 종합해야 했다. 과학, 경제, 사회, 정치 등 이질적인 여러 영역들을 넘나들면서 이들을 서로 조정하고 협상해야 하는 일이기 때문에 사실 합의를 도출하는 것은 애초부터 힘들었다. 게다가 미 쇠고기 수입 위생 조건은 이미 언론과 대중의 이목이 집중되는 공적 쟁점이 되어 있어 어떤 결정이 나오더라도 논란이 될 수밖에 없었다. 2005년 수입 재개 협상이 시작된 이래 미 쇠고기 수입은 무역 압력과 국민 건강 사이의 위험한 교환(trade-off)으로 대중에게 인식되었다.³⁵ 2006년 노무현 정부가 한미 FTA 체

35 역사적으로 보면 미 쇠고기 문제는 WTO 출범과 한미 FTA 추진과 같은 경제적 지구화와 뒤얽히면서 쇠고기의 위험 담론은 계속 변화를 겪었는데, 이렇게 형성된 담론은 2008년 논쟁을 틀 짓는 주요 요소가 되었다. 이 점에 대해서는 하대청, “‘위로부터의 지구화’와 위험담론의 역사적 구성”(각주 26) 참조.

결 추진을 선언하고 미 쇠고기 수입이 FTA 타결을 위한 선결 조건의 하나였다는 사실이 밝혀지면서부터 쇠고기 문제는 신자유주의적 경제 개방화를 추진하는 세력과 이를 저지하려는 반대 세력 사이 거대한 전선의 주요 쟁점이 되어 버렸다. 그래서 당시 가축 방역 협의회가 열릴 때면 회의장 밖에서 여러 농민 단체들이 북과 팽과리를 치면서 시위했고 기자들은 복도에서 진을 치고 있었다. 회의가 끝나면 결과를 취재하려는 기자들이 협의회 위원들의 식사 자리까지 따라와 질문을 하기도 했고 언론들은 정부의 어느 자문 위원회 결정과는 달리 회의 소식을 비중 있게 전했다. 농림부는 이런 높은 관심을 경계하면서 철저히 보안을 지켰다. 회의 시작 때 위원들에게 자료를 나눠주고 끝나면 모두 수거해갔기 때문에 가축 방역 협의회 위원이라 할지라도 참석하지 않으면 구체적으로 무슨 내용이 논의되었는지 알기 어려웠고 회의 시작 때 안건을 접하기 때문에 충분히 숙고할 시간적 여유도 부족했다.

이렇게 가축 방역 협의회를 둘러싼 주변의 상황은 합리적 토론을 통한 합의 도출이라는 이상적인 숙의 과정을 기대하기 어려웠다. 물론 법률상으로 본다면 꼭 합의가 필요한 것도 아니었다. 앞서 보았던 “가축 전염병 예방법”에는 “가축 방역과 관련된 주요 정책에 관한 농림부 장관의 자문에 응하기 위하여” 협의회를 개최한다고 되어 있기 때문이다. 따라서 이 협의회는 그 자체가 어떤 의사 결정 권한을 지닌 것이 아니라 단지 자문의 역할만 하는 것이어서 위원들의 동의나 전체 합의와 같은 절차가 필수적으로 요구되지 않았다.³⁶ 공식적으로도 농림부는 “가축 방역 협의회는 농림부 장관이 최종 의사 결정을 하는 데 필요한 자문과 심의를 하는 역할을 담당”하며 “전문적인 검토는 전문가 그룹에서 실시”하고 “비전문가가 다수 포함되어 있는 협의회에서는 전문적 사항을 상식적 수준에서 검증하는 단계”라고 정리하고 있었다.³⁷ 하지만 협의회 of 실제 역사를 들여다보면 그렇게 단순하게 정리될 수 없었다.

2005년부터 2007년까지 열린 총 5번의 가축 방역 협의회에서는 그 어떤 사안에 대해서도 결정을 내린 바가 없었고 그 어떤 합의에도 도달한 적이 없었

36 2008년 정부 협상단이 가축 방역 협의회 개최를 생략한 이유로 주장한 것이 바로 이 점이었다. 한 재관정에서 4월 협상에서 위생 조건 완화를 결정하면서 왜 가축 방역 협의회를 개최하지 않았는지 추궁 당하자, 민동석 대표와 이상길 축산국장은 가축 방역 협의회 개최는 필수적이지 않다고 답변했다.

37 농림부, “2차 가축 방역 협의회 협의 자료: BSE관련 미국산 쇠고기 안전성 검토(2005. 12. 14)”, 『청문회 자료』, 97-110.

다. 남호경 한우 협회장은 가축 방역 협의회에서 전문가 회의의 위험 평가 결론에 한 번도 찬성한 적이 없었다. 이런 의미에서 전문가들의 의견은 존중받았지만 실제 협의회에서는 어떤 ‘실제적 구속력’을 가졌다고 보기는 어려웠다. 농림부 차관보나 축산국장 등 공무원의 사회로 전문가 회의 소속 전문가가 위험 평가 결론을 설명하면 최윤재 교수 위원이 미국의 통제 상황에 문제 제기했고 남호경 한우 협회장 등은 농가의 절박한 상황을 들면서 강력히 반발했다. 전문가 회의의 결론은 대개 안전성을 강조하면서 수입 개방이나 위생 조건 완화와 같은 정책적 선택을 함축하고 있는 경우가 많았기 때문에 생산자 단체들은 이런 움직임에 강력히 저항했다.³⁸ 이에 대해 농림부 공무원들은 의견을 잘 들었으니 신중하게 잘 처리하겠다고 답변하곤 했다. 이 과정에서 생산자단체 대표들은 자주 “우리가 들리나?” “사전 각본이 있는 것 아니냐?”며 농림부 공무원에게 책상을 치면서 항의하고 전문가들에게는 “가슴에 손을 얹고 책임질 수 있는지 생각해 보라”며 곱잡치는 등 격한 반응을 보였다. 이런 “살벌한” 분위기가 펼쳐지다 보니, 한 언론이 보도한 것처럼 위원 수의 불균등한 비율에 따른 대표성 문제가 거의 발생하지 않았다. 1인 1표로 투표를 한 것도 아니었고 사실상 의견의 무게가 동등하게 배분된 것도 아니었기 때문이었다. 생산자 단체가 거의 반대 의견을 주도했고, 전문가들과 나머지 위원들은 이들의 의견을 진지하게 고려하지 않을 수 없는 상황이었다. 이런 반응 속에서 농림부는 아무래도 “주춤”거릴 수밖에 없었고 협의회를 법 그대로 자문 기구일 뿐이라고 무시하면서 독단적으로 결정하기는 어려웠다.

2003년 광우병 발병으로 중단되었던 쇠고기 수입을 재개하기 위한 첫 수입 위생 조건 협상에서 가축 방역 협의회가 어떤 역할을 했는지 살펴본다면 이를 더 잘 이해할 수 있다. 미 쇠고기 수입 재개를 논의했던 2005년 11월과 12월의 가축 방역 협의회에서는 직전의 전문가 회의 보고서(앞에서 보았던 “미BSE 검토의견”)를 논의했다. 1차 협의회에서는 전문가들의 결론을 긍정적으로 평가하면서도 미국과 수입 위생 조건 협상을 개시할 것인지에 대해 분명한 결론을 내지는 못했다. 2차 협의회에서는 당시 생산자 단체 위원들이 미국의 통제 조치 등 미흡한 점들을 지적하면서 소비자들의 불신과 농민들의 반대가 큰 상태이니 협상 개시를 연기해야 한다고 강력하게 주장했다.³⁹ 그러나 농림부는

38 정식 인터뷰를 거부했던 이승호 한국 낙농 육우 협회장도 이런 분위기를 확인해주었다.

39 농림부, “2차 가축 방역 협의회 협의 자료: BSE관련 미국산 쇠고기 안전성 검토.”

이듬해인 2006년 1월 미국과 협상을 했고 결국 ‘뼈 없는 30개월 미만의 쇠고기’를 수입하기로 합의했다. 당시 생산자 단체는 일본의 경우와 동일한 20개월 미만의 살코기를 협상 조건으로 제시했지만 합의안은 이보다 우리에게 더 불리한 조건이었다. 또한 가축 방역 협의회는 모든 동물 사료에 SRM 사용을 금지하는 강화된 사료 조치 실시, 개체 식별 시스템 조기 정착, 예찰 강화 등을 권고했지만 실제 협상에서는 하나도 받아들여지지 않았다. 이렇게 본다면 협상 결과는 가축 방역 협의회의 결론을 완전히 무시한 것으로 보이지만 사실은 그렇지 않았다.

2005년 당시 남호경 한우 협회장은 가축 방역 협의회와는 별도로 박흥수 농림부 장관과 박현철 축산국장 등과 ‘비공식적인’ 소통을 통해 긴밀히 협의했다.⁴⁰ 이들은 특히 일본처럼 20개월령을 고수할 것인지, 아니면 연령을 30개월령으로 양보하고 대신 살코기만 수입할 것인지를 놓고 고민했다. 뼈가 붙은 갈비를 거의 먹지 않는 미국은 썩 가격의 갈비를 한국에 수출해 큰 이윤을 얻고자 했다. 이런 상황에서 만약 20개월령을 고수하고 뼈있는 쇠고기를 수입한다면 값싼 미국산 갈비가 수입되어 국내 축산업이 큰 타격을 입을 것으로 예상되었다. 반면, 30개월령으로 양보하고 대신 뼈 없는 살코기만 수입한다면 큰 위협이 되지 않을 것이라고 평가했다. 일단 인건비가 비싼 미국에서 뼈 없는 갈비살을 수출하기도 힘들고, 설사 들어와도 뼈 있는 국산 갈비살과 쉽게 구분 가능하다고 보았다. 미국에서는 암소 등을 제외하고는 대부분의 도축소가 30개월령 이하이기 때문에 안전 문제도 거의 없을 것이라고 보았다. 축산업 보호에 관심 있었던 최윤재 교수는 이 과정에서 뼈 포함 쇠고기의 위험성을 논리로 보완했다. SRM인 등뼈가 뿔조각으로 분리되어 포함될 수도 있으니 뿔조각을 수입에서 제외하는 것이 타당하다는 것이었다. 이렇게 생산자단체와 농림부는 가축 방역 협의회 ‘밖에서’ 예상 시나리오들의 장단점을 논의했고 가능한 위생 조건 협상안을 함께 도출했다. 결국 공식적인 ‘무대 앞(front stage)’ 가축 방역 협의회에서 결정된 것은 아무것도 없었지만, ‘무대 뒤(back stage)’에서는 한우 협회 등 생산자 단체와 농림부가 서로 협상하고 협력했다. 생산자 단체들은 이렇게 농림부에 협력하는 대신 축산업계의 요구 사항이었던 국산 소의 이력 추적제 등을 1년 정도 앞당겨주는 배려를 받았다. 당시 2006년 초에 타결한 협

40 가축 방역 협의회의 “무대 뒤” 협상과정의 이해는 남호경과 최윤재와의 인터뷰에 기초한 것이다.

상에 대해 농림부는 “선방”한 것으로 자평하고 생산자 단체도 그 결과에 만족했다. 물론 이런 ‘무대 뒤’ 협상은 그렇지 않아도 비밀주의가 팽배한 국내 정책 문화 속에서 정책 결정의 투명성을 약화시키는 것임에는 틀림이 없었지만, 정치 사회적 관심이 집중되는 공식적 회의에서 기대하기 어려운 ‘과학적 평가와 정책적 고려 사이의 미묘한 협상과 조정’을 가능하게 해주었다.

이런 협상 과정을 보면 가축 방역 협의회에서 한 언론이 지적한 바 있는 대표성의 문제는 거의 일어나지 않았다. 축산업계 대표는 소수였지만 수입 개방에 따른 최대 피해 집단이라는 공통된 인정과 역사적으로 다져진 투쟁력으로 자신의 이해 관계를 적극 반영할 수 있었다. 전문가들이나 농림부 관료들 또한 사안의 복잡성과 정치적 민감성을 잘 알고 있었던 터라 이해 당사자들의 강한 반발 앞에서 자신들의 결론을 고집하지 않았고 공식적인 회의가 결렬된 이후에도 비공식적인 경로로 계속 협상을 했다. 이런 의미에서 본다면 송기호 변호사가 면담에서 지적했듯이, 협의회는 관료의 행정 편의주의를 방지할 수 있는 역할을 했다.⁴¹ 하지만 이 협의회는 다른 의미에서 대표성 문제를 지니고 있다. 쇠고기의 안전이라는 쟁점의 성격상 가장 넓은 대표성을 인정받아야 할 일반 소비자들인 자신들의 의견을 반영할 기회를 충분히 갖지 못했기 때문이다. 형식적으로 소비자 단체 대표 한명이 매번 협의회에 참석했지만, 생산자 단체에 비해 그녀는 거의 영향력을 행사하지는 못했다.⁴² 협의회 밖의 비공식적 협상에서도 주로 생산자 단체와 농림부가 서로 협의했기 때문에 소비자 단체는 역시 배제되었다. 이는 무엇보다 당시 농림부의 정책 목표가 시장 개방의 위협 속에서 국내 축산업을 보호하는 것이었고 따라서 주된 책임의 대상도 축산업계였던 탓이 크다. 광우병 위험이 부각되면서 국민 건강 관련 쟁점으로 비화되었지만 쇠고기 문제는 사실 80년대부터 축산물 시장 개방이라는 오래된 통상 현안이기도 해서 농림부는 축산업계의 의견을 가장 많이 신경 써왔다. 농축산물까지 자유롭게 교역하고자 하는 경제적 지구화의 일련의 역사적 과정들은 국내 생산자 단체를 쇠고기 문제의 주요한 이해 당사자로 만들었고, 이런 배치는 쇠고기의 안전한 위생 조건을 논의하는 가축 방역 협의회에서 이들의 발언

41 송기호 변호사의 인터뷰(2010. 7. 22).

42 이 위원은 2009년 인터뷰 요청을 거절했는데 다른 위원들은 이 위원이 소속된 소비자 단체가 정부의 수주를 받아서 하는 프로젝트가 많아서 정부의 ‘눈치’를 보는 것이 이유일 것이라고 말했다.

에 큰 힘을 부여했다.⁴³ 다행히 미 쇠고기를 대하는 생산자 단체와 소비자들의 이해관 계가 식품 안전의 관점에서 대체로 일치했기 때문에 이런 상황이 문제가 되지 않았지만, 외국의 사례에서 보듯이 때론 심각한 결과를 초래할 수 있다. 수백 명의 사망자가 발생했던 광우병 위기에서 영국의 MAFF는 한국처럼 수입 쇠고기가 아닌 자국의 쇠고기 안전이라는 문제에 직면했다. 자국의 축산업 보호와 소비자의 식품 안전이라는 상충하는 목표 앞에서 당시 규제 기관과 전문가들은 축산업을 보호하기 위해 과학적으로 불확실했던 식품 안전의 위협 요소들을 무시했고, 이는 결국 커다란 비극의 원인이 되었다. 따라서 만약 국내산 한우의 광우병 위험이 논란이 되면, 다시 말해 축산업계와 소비자의 이해가 정면으로 충돌하는 상황이 벌어지면, 가축 방역 협의회의 이런 의사 결정 구조는 위험한 결과를 가져올 수 있는 것이다.

4. 다시 방문한 2007년 과학 자문

1) 협상을 위한 과학

지금까지 살펴보았듯이, 2006년까지 전문가 회의와 가축 방역 협의회는 “정치가 진리를 따른다”는 과학 자문의 이상적 방식으로 작동한다기보다는, 과학과 정책의 경계를 넘나드는 협상과 무대 앞과 뒤에서의 이중적 실천에 의해 운영되었다. 이 과정은 다른 한편 과학 자문을 둘러싼 농림부의 정치 문화로 형성되었다. 이제부터는 이런 이해에 기초해서 논란이 되었던 2007년 과학 자문과 2008년 협상 사이의 관계를 재조명해보고자 한다.

2006년 수입 위생 조건 협상 타결로 그 해 10월부터 미 쇠고기가 국내로 반입되기 시작했지만, 이후 상황은 순탄하게 진행되지 않았다. 검역 과정에서 작은 뼈조각이 쇠고기 안에서 계속 발견되었고 이는 뼈 없는 살코기만 수입하기로 한 위생 조건을 위반한 것으로 간주되어 반송 조치 되었다. 뼈조각의 위험

43 농림부는 생산자 단체와의 이런 ‘무대 뒤’ 협상에 익숙하다보니 제도적으로 일반 공중에 대한 책임(accountability)이 약했다. 일반 국민에게 정보를 공개하고 의견을 수렴하는 방안으로는 사실상 정책 결정이 다 이뤄지고 난 뒤 개정된 고시를 입안 예고할 때를 제외하고는 없었다.

성을 인정하지 않았던 미국은 정부에 항의하면서도 다른 한편으론 뼈 있는 쇠고기를 수출하기 위한 별도의 노력을 하고 있었다. 미국 정부는 OIE에 위험 지위 평가를 신청하고 한국을 비롯한 주요 수입국을 방문해 평가 내용과 향후 절차를 설명하기 시작했던 것이다. OIE는 광우병 위험 정도를 국가별로 평가해서 지위를 부여하는데, 2007년 5월 제75차 총회에서 새로운 위험 평가 지위를 결정할 예정이었다. 만약 이 총회에서 미국이 ‘위험 통제국 지위(controlled risk status)’를 획득하면 뼈 있는 쇠고기를 조건 없이 수출할 수 있는 자격을 갖출 수 있었다.⁴⁴ 이때부터 2007년 OIE 총회 이후 미국의 검역완화 공세가 강화될 것이라 예측되었다. 예상대로 미국은 2007년 5월 OIE로부터 위험 통제국 지위를 획득했고 다음날 한국 정부에 수입 위생 조건 개정을 위한 협상을 공식 요청해왔다. 한미 FTA 협상안의 공식 서명을 앞두고 있던 한국 정부는 이에 응하면서 보통 1년 이상 걸리던 8단계의 수입 위험 평가 절차를 간소화해 3개월 안에 마무리 짓겠다고 밝혔다. 시민 단체들은 한미 FTA의 기준을 위해 무리하게 일정을 앞당겼다고 비판했지만, 정부는 2005년 수입 위험 평가 자료가 축적되어 있어 문제없다고 답했다. 2008년 촛불집회를 초래한 수입 위생 조건 개정을 위한 협상은 이렇게 시작되었다.

농림부는 유한상 서울대 교수 등을 포함한 조사단을 꾸려 위험 평가 절차 4단계인 가축 위생 실태 현지 조사를 미국에서 실시했고 이 조사 결과를 기초로 2007년 7월 19일 1차 전문가 회의를 가졌다. 당시 회의 내용을 정리한 “미국산 쇠고기 관련 전문가검토 자료—미국의 수입 위생 조건 개정 요구 관련(이하 2007년 1차 전문가검토)”을 보면 새로운 자료들이 일부 있지만 2005년의 “미 BSE 안전성 검토”의 자료, 가정, 추론 등을 상당 부분 그대로 사용하고 있다는 것을 알 수 있다.⁴⁵ 2005년 때와 거의 유사한 위험 평가에 기초하면서도 2007년 1차 전문가 회의는 종합 의견에서 안전성을 확신하는 듯이 말하고 있다. 2005년 보고서의 전문가들은 종합 의견에서 “위험도는 높지 않다고 판단”했던 것과 달리 “2007년 1차 전문가 검토”의 저자들은 매우 단정적인 표현을 사용하고 있기 때문이다. “향후 미국 내 BSE의 추가 발생이 있다 하더라도 식

⁴⁴ OIE의 위험 지위 평가 결과는 자유 교역의 확대라는 WTO의 정치적 합리성을 반영한 것이었다. 이 점에 대해서는 하대청, “지구적 생명정치와 위험의 개인화” 참조.

⁴⁵ 농림부, “전문가 회의 자료: 미국산 쇠고기 관련 전문가 검토 자료—미국의 수입 위생 조건 개정 요구 관련(2007. 7. 19)”, 『청문회 자료』, 30-53.

용으로 도축되는 쇠고기로 인한 인체 감염 가능성은 **극히 희박**”하다며 따라서 “국내 광우병 유입우려는 **무시할만한 수준**”이라고 밝히고 있다(필자 강조). 흥미롭게도 전문가들은 이렇게 단정적인 표현들을 쓸 만큼 안전성을 확신하면서 이 뒷받침해줄 새로운 근거들을 제시하고 있지는 않았다. 간추려 제시한 근거들은 문구 자체가 2005년에 사용한 것들과 비슷할 정도로 새로운 것이 거의 없었다. 2005년 이후 달라진 사항으로는 기립 불능 소의 도축 금지가 영구 조치로 바뀐 점, 광우병 감염 소가 한 건 더 발생한 점, 강화된 예찰 프로그램이 완화된 점 등인데, 첫 번째를 제외하고는 오히려 위험 평가를 부정적으로 변경할 수 있는 것들이었다. 이렇게 2005년과 거의 유사한 위험 평가에도 불구하고 강한 표현으로 안전성을 주장했던 것은 역시 전문가 회의의 성격과 당시 상황으로 추측해볼 수 있다. 농림부와 동맹 관계를 맺어온 전문가들로서는 정부가 3개월 이내에 미 쇠고기의 수입 위험 평가 절차를 마치겠다고 공언한 당시 상황을 무시하기는 어려웠을 것이다.

이 보고서에 입각해 수입 확대 여부를 논의하기 위한 1차 가축 방역 협의회가 2007년 7월 25일 열렸다. 미국측이 OIE의 ‘광우병 위험통제국’ 지위에 맞는 기준으로 수입할 것을 요구할 것이지만 농림부는 “수입 위험 분석 결과, 전문가 검토 의견, 가축 방역 협의회 결과를 토대로 OIE 기준보다 강화된 조건으로 개정될 수 있도록 추진”하겠다고 밝혔다.⁴⁶ 당시 회의에서 위원들 대부분은 검역 과정에서 계속 발생하고 있던 갈비뼈 검출 등을 지적하면서 미국 도축 체계의 신뢰성을 문제 삼았다. 수입 위생 조건으로는 30개월령을 유지해야 하고 갈비뼈 등의 수입은 한국인의 유전적 특수성과 식문화를 고려해 신중하게 검토해야 한다고 주장했다. 생산자 단체는 정치 논리에 따라 성급하게 수입 품목을 확대하는 것 아니냐며 계속 의심했고 현지 조사를 다시 할 것을 제안하기도 했다. 결국 당시 빈번했던 위생 조건 위반 사례에 대한 미국 정부의 명확한 원인 규명과 방지 대책을 받은 후에 다시 2차 협의회를 갖기로 하고 종료됐다. 하지만 일주일 뒤인 8월 1일, 미국산 쇠고기 검역 과정에서 또다시 갈비 통뼈 3건과 심지어 SRM 부위인 등뼈 1팩까지 검출되면서 모든 미국산 쇠고기에 대한 검역이 중단되었다. 당시 언론들은 계속되는 위생 조건 위반 사례에도 불구하고 수입 중단 조치가 아닌 검역 중단 조치라는 “숨방망이 대처”로 일관하

46 농림부, “1차 가축 방역 협의회 자료: 미국산 쇠고기의 광우병 위험 분석 검토(2007. 7. 25)”, 『청문회 자료』, 111-129쪽.

고 있다며 한미 FTA 비준과의 연계설 등을 연일 보도했다.⁴⁷

8월 31일 열린 2차 가축 방역 협의회에서는 역시 미국의 검역 시스템에 대한 평가가 주된 쟁점이었다. 당시 농림부는 등뼈 검출 건, 갈비뼈 검출 건, 내수용 쇠고기 건, 다이옥신 검출 건 등 각각에 대한 조사 결과를 보고하고 위반 시 조치를 설명했다.⁴⁸ 가장 문제가 된 SRM 부위였던 등뼈에 대해서는 “과손된 상자를 교체하는 과정에서 종업원의 부주의로” 발생한 것으로서 ‘우연하고 일회적인’ 문제로 조사되었다고 보고했다.⁴⁹ 이 지점에서 농림부는 수입허용 품목에 대한 정부 입장을 처음으로 제시했다. 30개월 미만 살코기, 연령에 관계없이 7가지의 SRM 수입 금지, 내장과 일반 뼈 금지와 함께 갈비 및 지육 상태의 뼈 허용이 그 주요 사항이었다. 지난 2006년의 수입 위생 조건에서 뼈를 포함한 갈비의 수입 허용으로 확대된 것이었다. 이에 대해 생산자 단체는 구체적인 수입 허용 품목 등을 협의회에서 결정하기보다는 전문가들과 구체적으로 논의한 후 추진하는 것이 더 바람직하다고 답했다.

당시 농림부는 OIE 기준의 존재, 미국의 의지, 한미 FTA 비준 등의 이유 때문에 수입 확대는 피할 수 없다고 보았고 갈비를 포함하는 것으로 수입 확대 범위를 최소화시키고자 했다. 하지만 이는 그렇게 쉬운 목표가 아니었고 따라서 이를 뒷받침할 과학 논리를 보충하고자 했다. 한국과의 협상이 다른 국가와의 위생 조건 타결 기준이 될 수 있기 때문에 미국이 강하게 압박할 것으로 예상했고 2차 전문가 회의에서는 이에 맞설 수 있는 과학적 대응 논리를 개발하고자 했다. 그 결과 2차 전문가 회의에는 그동안 한번도 전문가 회의에 참석하지 않았던 서울대 우희중 교수가 자문 위원으로 위촉됐다. 그동안 전문가 회의에 참석했던 교수들이 대체로 농림부가 원하는 쇠고기의 안전성을 주장하던 것과 달리, 우 교수는 이전부터 미 쇠고기의 위험성을 강조하면서 정부의 안전

47 당시 거의 모든 언론이 정부의 이 결정에 대해 비판적이었다. “미 쇠고기 수입 중단 않고 해명기회 제공, 국제·국내법 근거 없다”, 『한겨레』, 2007. 8. 4; “사실: 미국 쇠고기 안전 확인 책임은 미국의 몫”, 『조선일보』, 2007. 8. 4; “미국산 쇠고기 60% 위생 엉망… 은폐 의혹”, 『MBC 뉴스테스크』, 2007. 8. 16; “안 한다더니… 갈비수입 미와 계속 협의”, 『문화일보』, 2007. 8. 22.

48 농림부, “2차 가축 방역 협의회 자료: 미국산 쇠고기 관련 주요 추진사항 보고(2007. 8. 31)”, 『청문회 자료』, 130-142.

49 2008년 1월에 가서야 드러났지만 이는 사실이 아니었다. 민변의 송기호 변호사가 소송을 통해 입수한 미농무부(USDA)의 조사 보고서에 따르면 “포장 공정 통제 실패”가 등뼈 포함의 원인이었다. “송기호 칼럼: ‘포장 공정 통제 실패?’”, 『프레시안』, 2008. 1. 22 참조.

대책을 강하게 비판해왔다. 이렇게 사실상 전문가 회의 구성 단계에서 농림부는 성향에 따라 다른 전문가들을 선정함으로써 회의의 결론에 영향을 미치고자 했다. 예상대로 9월 11일 열린 2차 전문가 회의에서는 기존 전문가 회의에서 거의 볼 수 없었던 수준의 비판적 평가가 발휘되었다.⁵⁰ SRM을 동물 사료로 사용하는 조치가 교차 오염이나 재순환 가능성을 완전히 배제하기 어렵다는 점을 강조했고 30개월 미만에서도 7개의 SRM을 제거해야 하는 이유로 도축장의 관리 상태를 문제 삼았다. 1차 전문가 회의에서는 30개월 이상으로 확인된 소는 작업 종료 직전에 별도로 모아서 지육 해체 작업을 한다며 통제 과정에서 문제가 없는 것처럼 보고했지만, 이번 회의에서는 도축 과정에서 발생할 수 있는 교차 오염의 가능성을 적극적으로 제기했다.⁵¹ 도축장에서 30개월 이상 소와 미만 소의 도축 라인을 같이 사용하는데 만약 30개월 이상 소에 대한 전용 톱을 사용하지 않을 경우 교차 오염의 가능성이 있다는 것이다. 또한 지난 회의에서 별로 주목받지 못했던 한국인의 유전적 감수성과 뼈를 고아먹는 식문화까지 주요 근거로 사용되고 있다. 이렇게 2차 전문가 회의는 이전의 1차 전문가 회의나 2005년의 전문가 회의 때의 관점이나 해석, 태도와 판이하게 달랐다.

곧이어 열린 3차 전문가 회의에서는 검역원 소속 연구관들까지 참여해 2차 전문가 회의 때와 마찬가지로 과학적 대응 논리를 상세하게 보충했다.⁵² 그동안 시민 단체에서 줄기차게 주장해왔지만 인정받지 못했던 30개월 미만 살코기의 위험성까지 언급되었다. 시민 단체들은 일본과 영국의 검사에서 30개월 미만의 소에서도 광우병 원인체가 발견된 사례가 있다고 주장해왔는데, 농림부는 이를 실험적으로 확인한 논문들을 인용한 것이다. 이 회의에서는 협상 상황에서 미국이 제기할 질문들을 가상으로 정리하고 각 질문에 대한 구체적인 대응 논리와 논거들도 제공했다. 또한 과학적 논거 이외에 국내의 높은 반대 여론 등 정치적 상황, 미국의 경제적 실익 등 다양한 정치 경제적 논리들도 함께 동원되었다. 이렇게 1차 회의 때 무시하거나 간과해도 무방한 것이었던 요

50 농림부, “2차 전문가 회의 자료: 미국산 쇠고기 관련 대응방안 검토(2007. 9. 11)”, 『청문회 자료』, 54-59.

51 농림부, “전문가 회의 자료: 미국산 쇠고기 관련 전문가 검토 자료—미국의 수입 위생 조건 개정 요구 관련”

52 농림부, “3차 전문가 회의 자료: 미국 측과의 협상 시 대응 논리(2007. 9. 21)”, 『청문회 자료』, 60-74.

인들이 2차와 3차 전문가 회의 때는 위험을 경고하는 의미 있는 요인들로 탈바꿈했다.

수입 위생 조건 개정을 위한 미국과의 협상을 일주일 정도 앞둔 2007년 10월 5일 3차 가축 방역 협의회가 열렸다. 농림부는 그동안 전문가 회의 등을 거쳐 마련된 우리 측 대응 방안을 설명했는데 월령과 SRM 지정에서는 기존의 위생 조건을 그대로 유지하고 안창살, 토시살 등 살코기와 갈비를 포함한 지육 상태의 뼈의 경우 수입 허용을 검토하겠다고 말했다.⁵³ 생산자 단체 대표는 미국의 수입 위생 조건 위반 사례에 대해 강력히 대응해야 하며 서둘러 협상을 진행해서는 안 된다고 주장했고 전문가들은 대응 논리 중 일부 사항에 대해서는 논리를 보강할 필요가 있다고 지적했다. 항상 그렇듯이 이 회의에서 뚜렷한 결론은 나오지 않았고 농림부는 지적 받은 상황을 바탕으로 대응 방안을 보완하고 미국과의 수입 위생 조건 개정 협의에 나서겠다고 답변했다.

이런 배경과 여건으로 미뤄볼 때 2차와 3차 전문가 회의는 1차 전문가 회의 때와는 그 목적이나 구성원들에서 차이가 있었고 따라서 미 쇠고기의 위험 평가 결론도 판이하게 달랐다. 전문가 회의는 농림부 관료들의 정책 방침에 따라 참석 전문가 선정부터 바뀌었고 이에 따라 위험 평가의 지적 사항이나 방향도 바뀌었다. 전문가 회의는 농림부와 동맹 관계에 있었기 때문에 농림부의 방침이 바뀌자 전문가 회의의 결론도 이렇게 급변할 수 있었다. 지난 7월의 1차 전문가 회의는 당시 정부가 절차를 간소화하면서까지 강행하던 수입 위험 평가 절차를 정당화할 근거를 찾는 것이었다면, 2차와 3차는 예정된 수입 위생 조건 개정 협상에서 미국에 대항할 과학 논리를 마련하는 것이었다. 이런 사정 때문에 2차와 3차 회의에서는 그동안 시민 단체들의 거듭된 요구에도 거부되었던 잠재적 위험 요소들까지 진지하게 고려되었다.

아무도 예상하지 못했지만, 전문가 회의들의 이런 다른 입장은 2008년 미 쇠고기 수입 반대 운동이 격화되면서 정부와 대항 세력이 자신들의 주장을 입증할 때 주요 증거로 사용되었다. 정부와 여당은 1차 회의 자료를 인용해 미 쇠고기의 안전성을 강조했고, 야당과 반대 세력은 2차와 3차 회의 자료에 근거해 위험성을 주장했던 것이다. 이렇게 상이한 전문가 회의들의 결론 때문에 당시에는 ‘2008년 정치’가 ‘2007년 과학’을 따랐는가라는 간단한 질문조차 답하기

⁵³ 농림부, “3차 가축 방역 협의회 자료: 미국산 쇠고기 협의 관련 대응 방안(2007. 10. 5)”, 『정문회 자료』, 143-162.

힘들었다. 하지만 지금까지의 역사적 검토를 통해 말할 수 있는 점은 2차와 3차 전문가 회의의 결론처럼 엄격한 평가 기준은 농림부의 기존의 정치 문화에서 도출되기 어려운 것이었다. 적어도 이 점에서는 2차와 3차 회의 자료가 “협상용”으로 마련된 것이라는 정부의 항변이 사실에 부합하는 것이었다.

2) 무너진 ‘과학 자문의 정치 문화’

이명박 정부가 2008년 4월 쇠고기 수입 위생 조건 개정 제2차 협상에서 타결한 새로운 쇠고기 위생 조건은 그동안 이 과정에 직간접적으로 관여해온 여러 당사자들에게 매우 당혹스러운 내용이었다. 2007년 3차례의 가축 방역 협의회가 열렸을 때 위원들은 이미 개정 협상에서 많은 양보가 있을 것이라는 점을 어느 정도 짐작하고 있었다. 최윤재 교수는 2007년 10월 1차 협상이 결렬되고 2차 협상이 2008년 4월에 진행된다는 소식을 들었을 때 여러 측면에서 많이 밀릴 수밖에 없을 것이라고 예상했다. “정권의 성격”이나 한미 FTA 등 미국과의 관계를 미뤄 볼 때 한국의 입장이 제대로 관철되지 않을 거라 생각했다. 하지만 결과는 그가 놀라웠다고 말할 정도로 예상을 훨씬 뛰어 넘는 수준이었다. 2007년 2차 전문가 회의 때부터 참석했던 우희중 교수도, 2008년 촛불집회 당시 정부 입장을 옹호했던 이영순 교수도 모두 협상 결과에 놀랐던 것은 마찬가지였다. 2006년 수입 재개 협상에 참여했고 그동안의 갈등과 분위기를 잘 알고 있었던 이 교수는 타결안을 처음 보고는 걱정스러웠지만, 한편으론 이것이 ‘과학적으로는’ 큰 문제가 없기 때문에 무슨 일은 없을 거라고 생각했다.

앞에서 보았듯이 2007년 2차 가축 방역 협의회에서 농림부는 “30개월 미만 살코기, 7가지의 SRM 부위 제외, 갈비 및 지육 상태의 뼈 허용” 등이 정부의 입장이라고 제시했지만, 4월 협상은 이보다 훨씬 많은 허용 범위를 포함했다. 30개월 이상의 살코기, 연령에 관계없이 모든 뼈, 30개월 미만의 SRM 5개 부위, 회장원위부를 제외한 내장 전체가 수입 허용 대상이 되었다. 새 수입 위생 조건은 정부의 주장대로 대부분 ‘OIE 기준’을 적용한 것이지만 지금까지 정부는 그 기준을 그대로 적용한 적이 없었다. 미 쇠고기의 위험성을 “극히 희박”하다고 평가한 1차 전문가 회의의 종합 의견을 감안하면 상상 못할 선택은 아니라 할지라도, 그동안 농림부가 형성해 온 과학 자문의 정치 문화에서 본다면 이런 선택은 생각하기 어려웠다. 왜냐하면 무엇보다 전문가 회의의 위험 평가 결론이 있다 할지라도 항상 가축 방역 협의회에서 재검토되고 ‘무대 안과 밖에

서’ 조정되고 협상되었기 때문이다.

하지만 2008년 4월 2차 협상의 경우, 가축 방역 협의회가 사전에 개최되지 않았고 3차 전문가 회의 이후 바뀐 협상안을 검토할 전문가 회의도 개최되지 않았다. 지금까지 수입 위생 조건 개정을 협상하기 전에는 항상 전문가 회의와 가축 방역 협의회를 개최해 의견 수렴과 논의를 해왔지만, 이번에는 이런 일이 생략된 것이다. 2008년 당시 대항 전문가로 활동했던 송기호 변호사는 2008년 4월 11일 협상을 시작하면서도 하루 전인 10일에 협상 개시를 선언한 것은 어떤 의도가 있다고 의심했다. 장관의 요구가 없더라도 협의회 위원들이 협의회를 소집할 수 있는 권리가 있기 때문에 이를 행사할 시간을 주지 않으려 했다는 것이다.⁵⁴ 당시 정부는 2007년 10월이 1차 수입 위생 조건 협상이었고 2008년 4월이 2차 협상이었기 때문에 굳이 그럴 필요가 없었다고 대답했지만, 지난 회의 때의 협상안과 비교할 때 새로운 협상안이 대폭 완화되었기 때문에 그동안의 정치 문화로 본다면 어떤 식으로든 관련 회의가 개최될 필요가 있었다.

쇠고기 수입 위생 조건에 관한 과학 자문은 전문가 회의와 가축 방역 협의회로 구성되어 있고 이들의 운영 과정에서 과학 자문에 관한 나름의 정치 문화가 형성되어 왔다. 전문가들은 정책 결정자들의 정책 목표를 공유하는 동맹 관계를 형성해왔고 가축 방역 협의회는 이런 관계를 견제하는 한편 정책 결정자와 무대 안팎에서 긴밀하게 협상해왔다. 잠재적 위험을 무시하거나 생산자 단체가 주도하는 등의 문제가 없는 것은 아니었지만 이런 정치 문화는 과학과 정치 사이의 힘든 협상을 가능하게 해주었다. 하지만 지난 2008년 4월 협상은 이런 정치 문화를 당시 협상단이 완전히 무시한 것으로 보인다. 새 수입 위생 조건이 정부의 주장대로 OIE 규약에 부합하는 ‘국제 기준’이라 할지라도 그동안의 정치 문화로 미뤄본다면, 그것은 그동안 형성해온 과학 자문의 공식·비공식 절차 속에서 토의되어야 하는 것이었다. ‘과학 자문의 정치 문화’ 속에서 논쟁되고 협상되어야 하는 것이지, ‘보편적인’ 국제 기준이라는 이름으로 일방적으로 도입될 수 있는 것이 아니었던 것이다. 결국 2008년의 문제의 협상이 왜곡하고 무시한 것은 2007년의 과학 자문 자체라기보다는 2005년 수입 재개 이후 형성되어온 과학 자문의 정치 문화라고 말하는 것이 더 타당할 것이다.

당시 협상단이 농림부의 정치 문화를 무시하고 압도했다는 지적은 이런 정치

54 송기호와의 인터뷰.

문화가 항상 정당하다는 뜻을 함축하지는 않는다. 이 정치 문화는 불확실하고 정치적인 위협을 복잡한 이해 관계들 속에서 수용할 수 있도록 해주지만, 앞서도 말했듯이 이 정치 문화를 거친 결론이 일반 국민의 이해와 일치하지 않을 수도 있다. 2008년 협상 전후의 사정에서도 이런 점을 미세하게 발견할 수 있다. 가축 방역 협의회는 공식적으로 합의나 결론에 도달한 적은 없었지만, 비공식적으로는 생산자 단체가 정부와 계속적인 협의를 진행해왔다. 지난 4월 협상 전 가축 방역 협의회는 소집되지 않았지만 생산자 단체와 사적인 연락은 있었다. 예를 들면 농림부 공무원에게 “솔직하게 [협상 과정에서] 너희들 어디까지 공개될 것[무너질 것] 같으냐”고 물으면 이들이 사적으로 답해주는 식이었다.

30개월령 자체는 솔직한 얘기로 미국이 원체[위낙] 밀어붙이고 외교부서 그까니까[그렇게 하니까], 내가 느끼기로는 저번에 우리는 안 된다고 했지만 상당히 공개되는[무너지는] 분위기라. 노무현 막판에. ... 그니까 협상을 시작할 때도 와[왜] 이거 너거 그거[가축 방역 협의회] 없이 하노? 어때노? 그래도, [농림부에서는] 그 정도까지는 안 공개합니다[고 답했지]. 30개월 정도는 몰라도 다른 건 크게 변동이 없는 쪽으로 안 되겠나 이래 싶은데, 결과는 상당히 완전히 일망타진. 그건 협상이랄 수 없고. [협상이 타결되고 난 뒤] 방송 3사와 하루에 한 번씩 인터뷰했는데 미국의 지시에 따랐다고 표현했지.⁵⁵

당시 남 회장은 몇 가지 SRM 부위와 30개월 이상 쇠고기는 개방될 것이라고 어느 정도 생각했다고 한다. 하지만 최종적인 타결안에서는 내장 등 소 부산물까지 모두 수입하고 미국에서 추후에 광우병이 발생해도 수입 중단 조치를 취할 수 없도록 해 너무 “굴욕적”이라고 말했다. 최윤재 교수도 30개월 월령 제한을 완화하는 것은 농림부를 통해 이미 알고는 있었다고 말한다. 이런 증언들은 가축 방역 협의회 의견이 2008년 미 쇠고기 수입 반대 촛불시위에서 나타난 대중들의 입장과 괴리된 지점을 보여준다. 2008년 당시 촛불시위에 참석한 대중들은 수입 쇠고기의 위험성을 주장하면서 ‘30개월령’을 중요한 안전 기준으로 지속적으로 요구했다. 결국 이명박 정부는 미국과의 추가 협상을 통해 30개월 이상의 쇠고기는 소비자들의 신뢰가 있을 때까지 수입하지 않기로 했다. 이런 대중의 요구와 달리, 2007년 가축 방역 협의회 ‘무대 뒤’에서

55 남호경과의 인터뷰.

는 이 ‘30개월령’ 기준의 양보는 어쩔 수 없는 것으로 받아들여지는 분위기였다.⁵⁶ 물론 2008년 촛불시위 당시 논쟁이 격화되면서 ‘30개월령’이 위협의 핵심 표지로 지나치게 부상한 탓도 있지만, 이 사례는 현재의 정치 문화에서 가축 방역 협의회의 의견 수렴 결과가 대중의 위험 인지를 벗어날 수 있다는 점을 조심스레 시사한다. 물론 이것은 과학 자문 과정에서 전문가나 정책 결정자를 견제하는 집단이 생산자 중심으로 구조화된 데서 비롯되는 것이다.⁵⁷

5. 결론: ‘과학 대 정치’에서 ‘과학 자문의 정치’로

지금까지 보았던 과학 자문의 복잡한 실행을 생각하면, 2008년 촛불집회 당시 정치적 쟁점이 된 것처럼 2008년 최종 협상안이 2007년 과학 자문 결과를 얼마나 반영했는가라는 질문은 애초부터 적절하지 않다. 과학 자문이 권위 있고 객관적인 지식을 제공하고 정책 결정자는 이에 기초해 가치 배분을 결정한다는 표준적 모델은 실제 현실과 맞지 않기 때문이다. 전문가 회의는 이미 농림부와 동맹 관계 속에 있었고 이해 당사자들의 협의체인 가축 방역 협의회가 동료 심사를 통해 전문가 회의를 견제했다. 전문가 회의와 가축 방역 협의회의 위험 평가 또한 객관적 증거와 논리적 추론을 넘어서 다양한 정치적 협상과 타협을 거친 결과였다. 게다가 공식적인 과학 자문에서와 달리, ‘무대 뒤’에서는 과학적 평가와 정치 경제적 고려를 넘나드는 어려운 협상이 진행되었고 이를 통해 최종적인 정책이 결정될 수 있었다.

광우병 논쟁에서 ‘2007년 과학’과 ‘2008년 정치’를 구분하고 대립시키는 것은 이전 정권과 새 정권 사이의 책임 공방의 성격도 있어 정치적 논쟁으로 비화되었다. 하지만 이렇게 과학과 정치의 대립으로 격화되면서 과학과 정책 사

⁵⁶ 한국낙농육우협회의 관계자가 3차 가축 방역 협의회에 참석하고 난 뒤에 쓴 참석 보고서에서 “남호경 협회장이 다른 때와 달리 미국산 쇠고기의 수입 위생 조건에 대해 상당히 약하게 발언했다며 아무래도 사전 협의가 있었던 것으로 보인다”고 평했는데 이런 정황과 무관해 보이지 않는다. 위의 참석 보고서 인용문은 필자가 인터뷰 도중 열람하면서 메모한 내용이다.

⁵⁷ 2008년 4월 22일 협상 타결 직후 농림부는 “미국산 쇠고기 수입 재개 관련 축산업 발전 대책”을 발표하면서 축산업계의 숙원이었던 적용 음식점을 확대하는 ‘원산지 표시제 강화’ 등을 내놓았다. 이는 농림부가 당시 쇠고기 수입 개방 확대를 결정하면서 역시 축산업계를 가장 신경 썼던 것을 방증한다.

이의 미묘하고 복잡한 관계는 이해할 수 없게 되었다. 과학 자문 내의 과학과 정책 사이의 협상은 대개 과학적 합리성과 정치적 책임성을 모두 구제할 수 있는 방법이지만, 당시 논쟁에서 이런 협상을 언급하는 것은 과학의 객관성을 훼손하는 일로 간주되었다. 광우병 논쟁을 다룬 기존 연구들 또한 과학 자문의 이런 복잡성을 고려하지 않은 채 2008년 쇠고기 협상이 2007년 과학 자문 결과를 무시했다는 주장을 수용하거나 혹은 거부했다. 이렇게 대중적 논쟁과 학술적 연구에서 과학과 정치의 분리와 대립을 유지시킨 결과, 과학과 정책 사이에서 작동하는 ‘과학 자문의 정치 문화’ 또한 시야에서 사라져버렸다. 과학 자문과 정책 결정에서 어떤 증거가 객관적인 것으로 간주될 것인지, 어떤 결정 방식이 정치적으로 정당한 것인지, 어떤 전문성이 자격이 있는지 등은 ‘과학 자문의 정치 문화’에 따라 달라지지만, 이런 정치 문화는 문제 영역으로 들어 오지 않았던 것이다.

과학 자문의 정치 문화를 분석하는 것은 국내 규제 정책을 특성화하는 작업이 될 수 있을 뿐만 아니라 객관성이나 전문성의 문화와 같은 과학사 연구에도 시사하는 바가 있다. 예를 들어, 미국의 경우 정치적·행정적 사안에서 정량적 수치나 공식적 규칙이 객관성의 기준이 된다면, 영국이나 유럽은 그보다는 협의와 협상을 더 우선시한다.⁵⁸ 과학 자문 위원회를 구성할 때도 영국에선 학자 개인의 명망과 신뢰가 전문성 판단의 기초가 된다면 미국은 공식적인 자격이 중시된다. 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 쇠고기 위생 조건 결정의 경우, 미국처럼 정량화를 객관성 기준으로 삼을 역량이 되지 않았고 이것이 광우병 위험을 둘러싼 공적 논쟁을 종식시킬 수단으로 여겨지지도 않았다. 대신 이해 당사자들의 정치적 합의가 중요한 기준이 되었는데, 여기서 정치적 대표성은 좁게 정의되어 있어 중요한 당사자인 소비자들의 대표성은 생산자 단체에 비해 매우 제한적이었다. 전문성 기준에서는 관련 전공 분야 교수라는 공식적 자격에 따라 선정되었지만, 실은 정부 정책 방향에 따라 협조해줄 수 있는 전문가들 위주로 구성되었다. 이런 상황에서는 전문가의 능력이나 중립성보다는 정책 결정자들의 영향력이 크게 작용할 수밖에 없었고 대중이 민감하게 반응할 수 있는 위험보다는 정부와 이해 당사자들이 중요하다고 합의한 위험들이 정책적 중요성을 획득했다. 이렇게 과학 자문의 정치 문화를 살펴보는 작업은 객

⁵⁸ Jasanoff, *Designs on Nature* (cit. n. 8); Porter, *Trust in Numbers* (cit. n. 7).

관성과 전문성이 국지적 맥락에서 어떻게 재구성되는지 보여줌으로써 과학사 연구의 또 다른 영역을 제공해줄 수 있다.

마지막으로 이 글은 국가별 정치 문화의 차이에 집중했던 기존 연구들과 달리, 이런 정치 문화가 지구화에 대처하는 국지적인 현실에서 기관을 중심으로 특정하게 구성될 수 있음을 실증한다.⁵⁹ 전문가 회의가 농림부와 동맹 관계를 쉽게 맺을 수 있었던 것은 독립적 전문가 집단이 부족한 이유도 있었지만 압박한 수입 개방 압력에 맞설 필요성이 강력히 대두되었기 때문이었다. 가축 방역 협의회의 결정에서 축산업계의 발언권이 강력해진 것 또한 농업 개방과 같은 경제적 지구화의 진전으로 국내 축산업자들이 가장 큰 피해자로 부상했던 사정이 가장 큰 이유였다. WTO, 한미 FTA 등 ‘위로부터의 지구화’가 진전되고 국내의 규제 기관이 이에 대응하면서 특정한 과학 자문의 정치 문화가 생성된 것이다. 지구화에 대한 대응으로 발생한 이런 정치 문화가 기존의 국가적 정치 문화와 어떤 차이가 있는지, 그리고 이런 차이나 공통점이 어떤 결과를 가져오는지 등과 같은 질문들은 앞으로 과학 자문에 대한 후속 연구들을 통해 답해져야 할 것이다.

(투고: 2015년 11월 12일, 심사 완료: 2015년 12월 10일, 게재 확정: 2015년 12월 11일)

59 주로 생명 과학 기술과 관련한 정책과 공적 논쟁을 다룬 연구들은 이런 국가별로 드러나는 정치 문화의 차이에 집중했다. 다음 연구들을 참조하라. Sheila Jasanoff, *Designs on Nature* (cit. n. 8); Sheila Jasanoff and Sang-Hyun Kim, “Containing the Atom: Sociotechnological Imaginaries and Nuclear Power in the United States and South Korea,” *Minerva* 47:2 (2009), 119–146; Sang-Hyun Kim, “The Politics of Human Embryonic Stem Cell Research in South Korea: Contesting National Sociotechnical Imaginaries,” *Science as Culture* 23:3 (2014), 293–319.

'Science in 2007' vs. 'Politics in 2008': The Controversy over Mad Cow Disease and Political Culture of Scientific Advice in Korea

HA Dae-cheong (Korea National Institute for Bioethics Policy)

Abstract. The safety standard on beef imports, to which the Lee Myung-Bak administration agreed in a negotiation with the United States in 2008, caused large-scale protests of citizens who had concerns about the possible risk of mad cow disease. This newly-settled standard was criticized as ignoring the more strict standard suggested by an expert advisory committee in 2007. It was assumed that the “political” power in 2008, expecting that the US Congress would ratify the Korea-US Free Trade Agreement, must have subdued the “scientific” advices of experts in 2007. This paper, regarding this situation as a tricky but significant controversy about the relationship between scientific advice and policy-making, analyzes the detailed practices of an expert advisory committee and a consultation meeting with stakeholders called the Animal Disease Control Council. This will show that scientific advice was entangled with political and cultural considerations, and especially that economic globalization contributed to a specific configuration related to the scientific advice on mad cow disease. This paper finally argues that the political culture of scientific advice deserves more attention, as it not only helps explain the controversy over mad cow disease but also disclose diverse factors underlying constraining risk assessment and the negotiation and boundary-making with policy-making.

Keywords. controversy over mad cow disease, Candlelight vigils in 2008, political culture of scientific advice, scientific advice, Expert Advisory Committee, Animal Disease Control Council