

정치화된 위험과 기술위험 관리의 실패 : 미국산 쇠고기 수입과 광우병 논란

정 병 결*, 성 지 은**

미국 쇠고기 수입 재개 결정으로 발생한 광우병 논란은 기술위험 관리의 차원에서 볼 때 중요한 사례라고 할 수 있다. 광우병은 새로운 수입 조건하에서 충분히 통제될 수 있으며 감내할 만한 수준이라는 정부의 거듭된 주장에도 불구하고 심각한 위험으로 인식하는 국민들은 수입조건의 재협상을 요구하면서 격렬한 대립이 초래되었다. 예방이나 치료법이 없으며 치사율도 매우 높기 때문에 심각한 위험으로 인식될 가능성이 높은 상황에서 내려진 비일관적 결정이 문제 발생의 원인이었다. 또 정부와 관련 제도에 대한 신뢰의 부족도 정부의 결정을 수용할 수 없는 중요한 조건이었다. 그 결과 국민적 저항이 확산되고 이명박 정부의 위기로까지 이어졌다. 이명박 정부의 주장처럼 위험문제의 정치화는 회피되어야 할 것이 아니라 오히려 공개적인 토론과 타협을 요구한다. 새로운 유형의 기술위험이 지속적으로 등장하고 있으며 이러한 논란이 되풀이 될 가능성도 있다는 점에서 기술위험 관리에 대한 새로운 접근과 대응이 필요하다. 광우병 논란은 기술위험 관리의 실패라는 점에서 위험관리에 많은 함의를 제공해 주고 있다.

【주제어】 광우병, 기술위험, 위험관리, 정부신뢰

1. 서론

기술위험은 과학기술 발달의 부산물로 산업화의 진전에 따라 발생빈도와 비중이 급격하게 증가하고 있다. 인간의 안전을 위협하는 중요한 원인으로 지적되고 있는 기술위험은 도처에 존재한다. 또 전혀 새로운 유형과 성격의

* 동양대학교 행정경찰학부교수

전자우편: bkjung@dyu.ac.kr

** 과학기술정책연구원 과학기술시스템연구단 부연구위원

전자우편: jeseong@stepi.re.kr

기술위험이 지속적으로 만들어지고 있다. 광우병은 과학화된 목축의 결과물로 음식물 쓰레기의 자원화 차원에서 개발된 육골분 사료화 기술에 의해 촉발되었다. 기술위험으로서의 광우병이 초미의 사회적 관심사로 등장하게 된 계기는 새로운 수입 조건에 따른 미국산 쇠고기 수입 재개 결정이었다.

미국산 쇠고기에 대한 정부 발표 직후, 수입 재개를 둘러싼 심각한 사회적 논란과 대립이 발생하면서 신임 대통령에 대한 지지도가 20%대 이하로 급락하고 이명박 정부는 심각한 정당성의 위기에 봉착하게 되었다. 온라인상에서는 대통령 탄핵 서명운동이 벌어져 140만 명 이상이 서명하는 등 신생 정부와 국민 간에 심각한 대립 구도가 형성되었다. 국민들은 새로운 수입조건이 국민들을 광우병의 위험에 직접 노출시키는 것이라면서 수입 조건에 대한 전면 재협상을 주장했다. 반면 이명박 정부는 새로운 수입 조건하에서도 위험은 완벽하게 통제될 수 있으며 광우병 위험에 대한 문제제기를 과학적 이해의 부족에 따른 '괴담'으로 치부했다. 그럼에도 지속적인 문제제기와 저항에 직면하자 이명박 정부는 추가협상을 선언하고 민간자율규제 방식에 의해 머리뼈와 뇌, 눈 등 머리 부분과 척수를 제외한 30개월 미만의 쇠고기를 수입하는 조치를 취하게 되었다. 이와 동시에 공권력을 동원한 강력한 대응을 통해 논의의 확산을 저지함으로써 광우병 논란은 거의 사라지게 되었다.

광우병에 대한 논란은 사라졌지만 이명박 정부의 정당성에 가한 손상은 치명적이었다. 그렇다면 왜 이명박 정부는 자신들이 '동의하기 어려운 당황스러운 상황'¹⁾에 빠지게 되었는가? 객관적 확률의 차원에서 볼 때 광우병의 발병확률이 극단적으로 높은 수준이 아님에도 왜 국민들은 이처럼 극렬하게 반대했는가? 다양한 근거의 제시에도 불구하고 왜 국민들을 설득할 수 없었는가? 이러한 질문에 대한 해답은 다양한 관점에서 모색될 수 있지만 기술 위험 관리의 차원에서도 그 답을 찾을 수 있다.

1) 류우익 대통령 비서실장이 언론과의 인터뷰에서 한 표현이다(동아일보, 2006. 6. 4).

미국산 쇠고기 수입에 대한 문제제기는 광우병 위험에 의해 촉발되었다는 점에서 전형적인 기술위험 관리와 정책의 문제라고 할 수 있다. 이번 사건은 기술위험 관리의 차원에서 몇 가지 중요한 의미를 가지고 있다. 첫째, 기술위험 문제가 전 국민적 관심과 논쟁의 대상이 된 초유의 사례라는 점이다. 광우병 문제가 초점이 되면서 미국산 쇠고기 수입 논란은 국가 간 통상이라는 경제적 문제가 아니라 국민건강상의 안전과 관련된 정책 결정의 정당성을 둘러싼 정치적 문제로 부각되었다. 이명박 정부와 지지자들은 광우병 문제가 정치화되는 것은 바람직하지 않다고 주장해 왔다(예: 복거일, 2008).

그러나 기술위험이 중요한 정책의제로 다루어지는 과정에서 정치화는 불가피하다. 또 위험관리에 있어서 위험커뮤니케이션의 중요성이 지적되는 것에서 알 수 있는 것처럼 좋은 의미에서의 정치화는 기술위험의 관리와 해결의 중요한 기제이기도 하다. 위험은 단순한 계산의 문제만은 아니며 가치의 문제이기도 하기 때문이다. 따라서 광우병 논란은 기술위험이 국가적 정책의 제로 다루어질 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다는 점에서 중요한 의의가 있다.

둘째, 우리나라의 기술위험 관리의 취약성과 문제점을 확인할 수 있는 좋은 계기라고 할 수 있다. 광우병 위험이 정치적 논쟁의 대상이 되는 과정에서는 기술위험 관리에 있어서의 다양한 문제점들이 여지없이 드러났다. 기술위험에 대한 국민적 관심은 지속적으로 높아지고 있는 반면, 정부의 기술위험에 대한 인식과 관리는 성장과 발전의 틀에서 벗어나지 못하고 있음을 보여주었다. 따라서 기술위험 관리에 대한 기대와 현실 사이에 존재하는 괴리와 문제점이 무엇인가를 파악할 수 있는 좋은 기회이기도 하다.

기술위험 관리의 차원에서 볼 때, 광우병에 대한 위험관리는 완전한 실패라고 할 수 있다. 이명박 정부의 위험관리에 대한 국민적 신뢰는 복구할 수 없는 상황에 있으며, 나아가 정권에 대한 신뢰의 상실로까지 확대되어 버렸기 때문이다. 본 연구는 광우병을 둘러싼 논란 과정을 분석함으로써 왜 이러한 실패가 발생하였는가를 분석한다. 특히 기술위험 관리에 초점을 맞추고

위험관리에 있어서의 문제가 무엇인지를 파악한다. 또 이를 바탕으로 기술위험 관리와 정책에 대한 함의를 제시하고자 한다.

2. 위험인식, 신뢰와 위험관리

1) 위험과 위험인식

위험(risk)은 부정적 가치를 지닌 사건에 처할 확률(Wildavsky, 1988: 3)로 순수하게 인간 행동으로 인해 발생하는 사건들과 같은 사회적 위험, 기술체계의 실패로 인한 사고를 의미하는 기술적 위험과 자연 현상의 급변이나 천재지변 등으로 인한 자연적 위험으로 구분할 수 있다. 이중에서도 기술위험은 현대사회에서 위험의 가장 중요한 원천이라고 할 수 있다. 위험의 가능성이 높아짐에 따라 위험에 대한 연구도 다양하게 이루어지고 있다. 이에 따라 위험인식과 관련된 다양한 특성들도 밝혀지고 있다.

위험은 사물(thing)이 아니라 가치 판단이 내재된 사고방식(way of thinking)이다. 따라서 위험은 사건의 확률일 뿐만 아니라 그 위험에 부여된 가치에 의존하기도 한다(Douglas, 1992). 이에 따라 위험과 그 위험을 인식하는 사람들의 인식간에 괴리가 발생하기도 한다. 예를 들면, 위험하다고 느끼는 가치가 기본적일수록 위험에 대한 공포는 더 높아진다. 무섭고 잘 모르는 것에 대해서는 위험을 더 크게 지각한다. 반면 별로 안 무섭고 잘 아는(실제로 정확히 알고 있는 건 아니더라도 잘 안다고 믿는) 경우에는 위험을 낮게 지각한다. 또 익숙하지 않고 자신의 통제능력으로 벗어나 있을수록 더 위험하다고 인식한다. 자유의지에 의해 감수한 위험은 외부로부터 강요된 위험보다 더 잘 수용된다. 전자에는 스스로 위험을 감내하는 자동차 운전의 위험이나 흡연의 위험이 해당하며, 후자에는 외부로부터 결정된 위험에 방치되는 원자력발전소의 건설과 운영이 이에 해당한다(차용진, 2007).

위험은 객관적으로 존재하지만 위험인식은 주관적이다. 주관적으로 인식되기 때문에 위험이 모든 사람에게 동일하게 받아들여지지 않는다. 과거에는 위험에 대한 논의를 객관성 혹은 불확실성과 관련된 확률의 문제로 다루면서 위험의 원인을 과학적 지식의 부족으로 설명해 왔다. 최근에는 위험의 주관적이고 가치 판단적 속성을 인정하고 위험에 대해 수치적 데이터와 객관적 자료 외에 불확실성, 통제가능성, 재앙적 잠재성 등 다양한 위험의 특성을 종합적으로 고려하고 있다(Slovic, 1987; 김태진 외, 2005).

위험인식의 차이는 전문가들과 일반국민간에도 발견된다. 일반인들은 위험을 판단할 때 위험 결과에 대한 기술적 예측 외에 자발적 노출 여부, 재난 가능성, 예방적 통제가능성, 위험과 편익분배의 평등성, 손실의 관찰가능성이나 장래세대에 대한 위험 등의 다양한 기준에 따라 위험을 평가한다. 전문가들이 기술적 예측에 따른 위험의 결과로 위험을 판단하는 것과는 큰 차이를 보이고 있다(임현진 외, 2003). 또 일반인들은 과학기술이 주는 안전과 편의보다는 상해를 일으킬 잠재성이 있는 손실위험에 더 민감하게 반응한다(이상팔, 1995; 채경석, 2004).

2) 위험수용과 신뢰

위험을 완벽하게 제거하는 것은 실질적으로 불가능한 경우가 많기 때문에 위험이 전혀 없는 상태여야만 위험이 수용되는 것은 아니다. 위험이 감내할 만한 수준이라고 인식되는 경우에도 위험은 자발적으로 수용될 수 있다. 즉, 위험수용은 외적인 강제에 의해 억지로 위험을 받아들이는 것이 아니라, 어느 정도 혹은 어떤 조건 하에서는 위험을 감수하겠다는 자발적 태도에 의해 위험을 받아들이는 행위를 의미한다. 그러나 감내할만한 수준의 위험이 객관적으로 설정되거나 고정된 것은 아니기 때문에, 경우에 따라서 동일한 위험을 감내할 만한 수준이라고 인식할 수도 혹은 위험한 수준이라고 인식할 수도 있다.

위험수용의 문제는 '어떠한 위험인가'의 문제가 아니라 '어떻게 위험을 인식하는가'의 문제에서 출발하기 때문에 개인뿐만 아니라 사회와 국가 차원의 정치적·문화적·제도적 요인과 불가분의 관계에 있다. 정치적·제도적 요인이 위험수용에 영향을 미치는 과정에서는 신뢰가 중요한 역할을 한다. 신뢰는 개인적 이익의 침해가능성이 존재하고 타인의 행위에 의존해야 하는 상황에서 주로 나타나며 사건의 결과나 행위의 결과에 대한 낙관적 기대로 표현된다. 자발적 의지에 기반한 협력과 관련되어 있기 때문에 강압에 의해 신뢰가 형성되지는 않는다(Hosmer, 1995).

일반대중의 위험인식과 수용은 제도나 정부에 대한 신뢰와 직결되어 있다. 본인이 속한 제도에 대한 신뢰여부는 그 개인의 위험 자각에 영향을 미친다(Douglas and Wildavsky, 1982). 나아가 위험의 사회적 수용도 위험 자체뿐만 아니라 위험과 관련된 제반 사회적 요소들에 대한 신뢰, 즉 위험 관련 정보와 생산 및 전달, 관련 정책 및 규제 등이 얼마나 믿을만하게 이루어지고 있는가에 의해 영향을 받는다(김영평 외, 2000; 조성경·오세기, 2002; 이재은·김영평·정운수, 2006). 일반인들은 위험과 관련된 전문 지식을 직접 평가할 수 있는 능력이 없는 경우가 대부분으로 위험을 평가하거나 관리하는 기관에 대한 신뢰를 바탕으로 위험을 평가하기 때문이다. 따라서 정부당국과 당해기관의 결정으로 다수의 생명이 위협을 받는 상황에 방치되었다고 인식하는 경우에는 엄청난 불신이 초래된다. 정부당국과 당해기관의 위험관리 능력과 전문성의 부재가 포착되는 경우에도 불신이 나타나게 된다.

그런데 정책을 결정하는 정부당국 및 당해기관과 그것을 수용해야 하는 일반대중 간에는 인식의 불일치가 존재하며 이는 때로는 첨예한 인식 갈등을 촉발한다. 위험이 정책결정자에게 편익/손실의 가능성을 대비시키는 과학적 기법에 따라 계산된 것이지만, 피해 당사자인 일반대중에게는 자신의 결정과는 무관하게 닥친 재앙이기 때문이다. 따라서 정책결정자가 제시하는 위험 상황에 대한 양적 분석을 통해서도 어떠한 영향력도 행사할 수 없으며 오히려 정치적인 문제로만 다루어질 수 있다(채경석, 2004).

정부 신뢰는 정부가 국민으로부터 부여받은 신탁책무를 국민을 위해 올바르게 유능하게 수행할 것이라는 기대에 기반한다. 정부 신뢰에는 정부의 능력에 대한 기대와 정부의 신탁책무에 대한 기대가 포함되는데, 정부가 능력이 없거나 신탁책무를 올바르게 수행하지 못하면 국민은 정부를 신뢰하기 어렵다. 이때 정부 신뢰에는 통치제도로서의 정부에 대한 평가와 정부 당국으로서의 정부에 대한 평가를 모두 포함된다(박종민·배정현, 2007). 정부 신뢰에 영향을 주는 요인은 다양하게 설명될 수 있는데, 주로 능력(정부의 전문성, 효율성, 일처리의 적절성, 성과 등), 정직성(공정성, 청렴성, 진실성, 투명성 등), 일관성(약속 이행 등), 참여(개방성, 대응성 등), 친밀성(이념적 동질성, PR, 홍보 및 교육) 등으로 정리될 수 있다(손호중·채원호, 2005).

국민은 정부정책이 자신들의 요구를 만족시키는데 실패하거나 혹은 자신들이 원하는 정책과 거리가 멀면 정부를 불신하게 된다. 정부 신뢰에는 정책 결과나 혜택뿐만 아니라 정책이 결정되는 과정이나 절차의 공정성이 무엇보다 중요하다. 국민들이 설사 선호하지 않는 정책이라도 그것이 공정하고 정당한 과정을 거쳐 결정된 것이라면 기꺼이 수용한다(박종민·배정현, 2007). 달리 말하면 절차적 정당성이 확보되면 위험의 수용가능성은 높아지게 된다.

3) 위험관리와 지식, 정당성

각 국가의 고유한 역사적 경험과 제도적 특성의 반영으로 위험의 규제방식과 절차는 국가별로 다르게 나타나고 있다. 이 차이는 모든 위험에 대해 동일하게 적용되지 않으며, 각 국가가 처한 상황적 맥락과 위험 유형과 대상에 따라 다소 다르게 나타나고 있다. 일반적으로 위험관리 대응 전략은 시행착오를 허용하는 건전한 과학(sound science)의 입장과 사전 예방적 입장(precautionary approach)으로 대별된다. 이를 표로 살펴보면 다음과 같다.

<표 1> 위협관리대응의 2가지 전략

	건전한 과학(sound science)의 입장	사전 예방적 (precautionary approach) 입장
주요 적용 국가	영미계 국가	유럽 등 대륙계 국가
주요 입장	위험이 확인되지 않은 상황이므로 경제성 등의 편익을 위해 기술과 위험수용	치료보다 예방이 낫다는 원칙을 논리적으로 확대
기술 도입	그 당시 상황에서 과학적 접근을 통해 문제가 없다면 기술은 위험하지 않다는 입장	안전이 확인되지 않은 상황이므로 새로운 기술 도입을 유보
위험관리 및 규제원칙	위해성이 증명되었을 경우 사후적으로 처방해야 한다는 사후원칙, 또는 실질적 동등성의 원칙	사전적인 위험관리와 규제

최근, 위험을 사회적 문제로 인식하고 모든 잠재적 위험을 예측하고 이에 대한 적절한 대책을 마련한다는 예방전략 하에 정부가 위험관리의 주체가 되고 있다. 특히 위험이 복잡해지고 전문화되면서 정부가 위험 관련 전문가, 분석가, 정책입안 및 주창자의 역할을 하게 되었다.

위험의 발생 여부와 가능성, 위험이 초래할 영향의 크기 등을 예측하고 대비하기란 매우 어렵다. 불확실성이 위험의 가장 중요한 내재적 속성(Wildavsky, 1988)이기 때문이다. 현재 위험이 발생하지 않았다고 해서 미래에도 발생하지 않으리라는 보장은 없다. 아무리 정교한 위험평가 방법이라 하더라도 위험을 완벽하게 예측하는 것은 불가능하다. 이러한 불확실성으로 인해 위험이 과도 또는 과소하게 평가되기도 한다. 때로는 의도하지 않게 큰 위험을 수용하거나 사소한 위험을 크게 받아들여서 위험회피에 따른 기회손실이 발생할 수도 있다. 기술의 복잡성이 증가할 경우 불확실성은 높아지고 위험 자체의 불확실성 때문에, 이에 대한 과학적 평가나 적절한 위험 수준을 결정하는 것은 더욱 어려워지고 있다. 따라서 위험의 복잡성 증대에 따른 불확실성의 해결이 위험관리의 관건이 된다(성지은·정병걸·송위진, 2007).

기술위험 관리에는 지식의 불확실성뿐 아니라 사회적 합의도 중요하다.

과학적 지식이 위험대응에 큰 도움을 주지만, 위험관리는 어느 정도의 위험을 수용할 것인가에 대한 정책적 판단의 문제라는 점에서 지식 부족이 아니라 합의의 부족이 더욱 큰 문제가 될 수 있다. 따라서 위험관리는 위험의 불확실성에 대한 대응과 위험에 대한 합의를 도출이라는 두 가지 중요한 측면으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 위험의 불확실성에 대응하기 위한 지식 축적이다. 불확실성 문제는 지식의 부재를 나타낸다. 이 경우에는 지식이나 정보의 부족에 원인이 있기 때문에 위험에 대한 과학적 분석이나 관련 전문지식을 축적함으로써 문제해결이 가능하다. 위험 정보와 지식에는 위험의 확인, 원인, 확률, 피해 정도, 수용가능성 정도 등이 포함되며 위험 평가와 관리의 과학적 근거가 된다. 이때 위험 지식은 위험에 대한 과학기술적 지식과 함께, 기술위험의 수용과 배제와 관련된 사회적 조건에 대한 지식이 모두 포함된다. 즉 새로운 대상이 되는 위험을 효과적으로 관리하기 위해서는 과학기술적 위험관리 지식과 그것을 실행시킬 수 있는 사회시스템을 필요로 하기 때문이다.

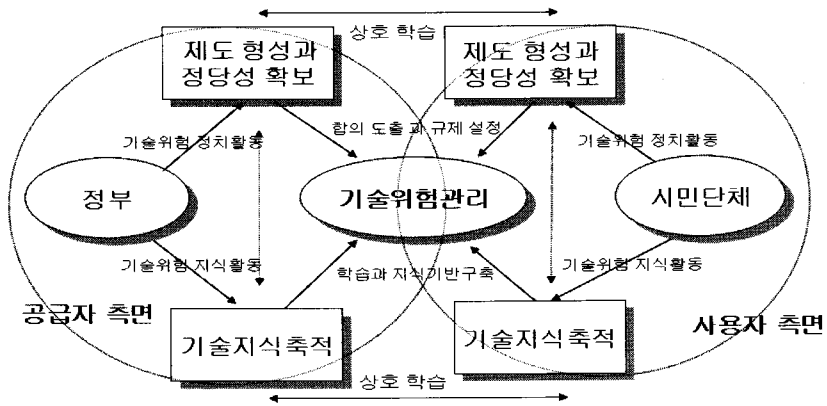
둘째, 위험관리에 대한 사회적 합의를 이끌어내기 위한 정당성²⁾ 확보 노력이다. 위험은 가치판단의 문제로 위험 자체의 지식보다 적절한 사회적 합의과정을 거쳐 인지적·정치적 정당성을 확보하는 활동이 중요한 과제가 된다. 이때 정당성의 논리는 위험이 결정되는 과정과 절차의 공정성을 강조한다. 이는 문제에 대한 직접적인 해결이라기보다는 제도화된 규칙이나 상징적인 관리활동을 통한 관련된 이해당사자들의 만족감을 충족시키면서 조직에

2) 이때 정당성은 주로 사회과학에서 널리 인용되며, 종래의 '합법성' 범주를 떠나 국민 여론(opinion) 또는 국민감정(sentiment)의 차원에서 사용되고 있다. 즉 현존 정치조직은 국민이 느끼기에 적절한(appropriate) 조직이며, 도덕적으로 타당하다고 할 때 정당성이 인정되는 것이다. 따라서 정당성 위기라고 하면 이는 정부의 합법성이 부인되는 상황뿐만 아니라 정부의 권력조직, 권력의 원천적 기반, 권력 행사 등이 일반 국민이 보기에 정당하지 못하다고 하는 상황이 심각하게 전개됨을 의미한다. 이는 결국 현존하는 정부조직의 정당성이 부인되고 나아가 새로운 형태의 통치체제로 교체되어야 한다는 여론이 팽배해지는 이른바 정당성 위기로까지 이어지게 된다(채경석, 2004).

대한 신뢰성을 확보해 나가는 논리적 구조를 가지고 있다(성지은, 2008).

위험관리에서 지식축적 노력과 사회적 합의 도출 노력이 뚜렷하게 분리될 수 있는 것은 아니다. 지식창출 활동은 문제해결을 위한 기술적 지식을 창출하는 활동이면서 동시에 정당성 획득에 영향을 미치는 사회적 의미를 창출하는 활동이기 때문이다(송위진, 2007). 위험에 대한 객관적인 평가가 어렵고 과학적 근거가 부족한 불확실한 상황일 때에는 정당성의 논리가 더욱 중요할 수도 있다.

<그림 1> 기술위험 관리의 전략과 상호작용



3. 정치화된 위험으로서의 광우병

1) 기술위험으로서의 광우병

(1) 광우병의 발생과 확산

광우병은 1980년대 후반에 처음 발견된 질병으로 소에서 발생하는 만성 신경성 질병이다. 뇌의 특정부분이 스펀지처럼 변형되어 각종 신경증상을 보이

다가 폐사되므로 소해면상뇌증(BSE)이라고 한다. 변형 프리온이라는 동질의 원인체 때문에 전염성해면상뇌증(Transmissible Spongiform Encephalopathy: TSE)으로 분류되며, 동물의 종에 따라 소의 해면상뇌증(BSE), 양 및 산양의 스크래피(Scrapie), 사슴류의 만성소모성질병(Chronic Wasting Disease: CWD) 등으로 불리고 있다. 광우병은 음식물쓰레기의 자원화(사료화, 퇴비화), 즉 육골분 사료가 원인으로 지목되고 있다. 따라서 광우병은 공장식 축산업이 낳은 기술위험이다.

광우병은 1985년 영국의 수의사들이 소에게서 새로운 질병증세를 발견하면서 세상에 처음 알려졌으며, 1988년 6월 영국은 이를 신고대상 질병으로 지정했다. 영국은 그해 7월 BSE에 감염된 소를 모두 도살하겠다고 발표한 후, 1년 뒤인 1989년 6월 뇌, 척수, 비장, 편도선 등을 포함한 소의 모든 내장을 식용금지 처분했고, 1990년 4월 유럽공동시장(EC) 전 지역에서 신고대상 질병으로 지정했다. 영국 밖에서는 1990년 1월 오만에서 광우병 감염사례가 처음 발견된 것을 필두로 11월에는 스위스, 1991년 2월에 프랑스, 1992년 8월에 덴마크 등에서 감염사례가 보고되는 등 광우병은 국제적으로 확산되기 시작했다. 이에 따라 호주의 1988년 7월 영국산 소 수입 금지에 이어, 1990년에는 사우디, 러시아, 오스트리아, 프랑스, 서독, 이탈리아, 카타르, 스위스 등이 잇따라 영국산 소와 쇠고기 등의 수입을 금지했다.

그런데 광우병 진원지인 영국 정부의 광우병 대책은 소비자 안전보다는 주로 축산업자의 이윤 보호에 초점이 맞춰져 있었을 뿐만 아니라 이를 정부 당국과 일부 전문가가 비밀리에 관리했기 때문에, 언론이나 대중은 이에 대해 전혀 몰랐다³⁾. EU 정부 또한 축산 농가를 우선 보호하려고 했으며, 광우병에 대한 정보가 제한적인 상황에서 무조건 소비자들을 안심시키려고 애썼다.

3) 영국 정부도 처음부터 광우병의 심각성을 정확히 인식했던 것은 아니었다. 중앙수의 학연구소(CVL)도 1986년 말 영국 내 몇몇 가축 사료장에서 확인된 광우병 사실을 알지 못했고, 보고조차 하지 않았다. 이후 1988년부터 1990년까지 학계에서는 광우병이 전염성이 있다는 사실을 각종 동물실험을 통해 증명했으나, 영국 정부는 도산 위기에 놓인 수만 농가의 생계를 우려한 나머지 쇠고기를 먹어도 안전하다는 캠페인을 벌였다.

1990년대 후반 소에게만 전염되는 것으로 알았던 광우병이 인간에게 전염될 수 있다는 사실이 알려지면서 광우병에 대한 공포는 차원을 달리하기 시작했다. 영국 정부는 1996년 3월, 소에 발병하는 광우병이 인간에게 전염될 수 있다는 사실을 처음으로 시인했다. 영국을 비롯한 EU 회원국들은 처음에는 광우병이 인간에게 전이되지 않는다고 했다가 광우병이 인간에게 치명적인 것으로 드러나자 소의 특정부위, 특정연령 이하의 소는 안전하다는 식으로 입장을 바꾸었다.

그러나 광우병 우려가 있는 이른바 '특정위험' 쇠고기 부위는 계속 늘어왔으며, 광우병 안전 소의 연령도 거듭 하향 조정되었다. 정부가 쇠고기의 안전성을 지나치게 홍보했다가 이후 이것이 사실과 다른 것으로 드러나자 소비자들의 쇠고기에 대한 불안, 정부 당국의 광우병 조치에 대한 불신은 더욱 커져 왔다. 소비자 안전보다는 축산농가 보호를 우선시한 이 같은 정책은 결국 더 큰 소비자 불신을 불러와 다시 축산업계에 대한 타격으로 이어졌다.

이후 전세계적으로 영국을 비롯한 광우병 감염 지역의 소와 쇠고기의 수입금지조치가 이뤄졌다. EU는 30개월 이상 된 광우병 증상 소 검사, 두개골, 편도선, 척수, 내장 등 식용금지, 소 등록 및 표시(라벨) 제도 강화, 소에 대한 동물사료(육골분) 사용 금지 등의 조치를 취했다. 이와 함께 EU는 도축장이나 슈퍼마켓 등에서 문제 쇠고기가 발견되면 이 쇠고기의 출생, 사육, 도축, 수입, 판매지를 전부 파악해 검역, 수거 등 필요조치를 즉각 시행할 수 있는 축산업 유통 추적 시스템을 갖춰 왔다.

(2) 광우병 위험의 특성: 높은 불확실성과 치사율

광우병 위험이 두드러져 보이는 이유는 치료법과 예방법을 전혀 모를 만큼 불확실성이 높고 일단 걸리게 되면 치사율이 거의 100%에 달한다는 사실에서 찾을 수 있다. 광우병은 인수공통전염병이라는 사실이 밝혀진지 얼마 되지 않았기 때문에 관련 지식의 축적이 거의 이루어지지 않은 불확실성이 매우 높은 위험이다. 현재까지도 발생원인과 감염경로 등이 정확하게 규명되지

않고 있다. 광우병의 발병과정 뿐만 아니라 사람에게 전염되는 과정도 분명치 않다. 인간의 변형 크로이츠펠트야콥병(variant Creutzfeldt-Jakob disease, vCJD: 이하 vCDJ)은 광우병과 유사한 증상과 조직 소견을 나타내며 광우병과 마찬가지로 변형 프리온에 의해 발생한다.

그런데 vCJD는 광우병이 발견되기 이전부터 인구 백만 명 당 한 명꼴로 자연적으로 발생되어온 질병이며 현재도 나타나고 있다. 소의 광우병과 vCJD가 같은 감염원에 의해 유발된다는 연구결과가 여러 차례 나왔지만 아직 입증되지 않았다. 현재, 광우병에 걸린 소에서 나온 프리온이 든 고기를 섭취하면 vCJD에 걸린다는 것이 가장 유력한 설이지만 사람 사이에서도 헌혈 등 혈액을 통해 병이 전염될 수 있다는 가설도 널리 퍼져 있다. 이밖에 수술기구나 광우병에 걸린 소 부산물로 만든 마가린 등 가공식품, 식수 등을 통해 vCJD이 전염될 가능성도 제기되고 있다.

인간광우병은 대부분 광우병에 감염된 쇠고기를 섭취함으로써 발생한 것으로 추측되지만 감염 환자의 수는 점차로 감소하는 경향을 보이고 있다. vCJD는 CJD의 변종으로 60-65세의 사람들에게서 백만 명 당 한 명 꼴로 발병하는 CJD에 비해서도 드물게 발생하는 질병이다. 따라서 다른 질병들과 비교했을 때 발병 확률이 매우 낮은 질병이라고 할 수 있다⁴⁾.

2008년 9월 현재 전세계 인간광우병 환자는 모두 206명이며, 이 중 201명이 사망했다. 국적별로 보면 대부분의 환자는 영국인이거나 영국에서 6개월 이상 거주한 사람들이다. 영국의 인간광우병 환자는 모두 164명이며, 이 중 161명이 사망했다. 수혈로 인간광우병에 감염되어 사망한 환자는 공식적으로 3명으로 집계되고 있다. 영국의 뒤를 이어 프랑스에서 23명, 아일랜드와 스페인에서 4명, 미국에서 3명, 네덜란드와 포르투갈에서 각각 2명, 이탈리아, 캐나다, 일본, 사우디아라비아에서 각각 1명의 환자가 발생했다. 인간광우병이 지속적인 감소 추세에 있지만 프리온을 전문적으로 연구하는 과학자들은 인간광우병의 잠복기가 30-50년 이상이 될 수도 있다는 점에서 광

4) 대부분의 환자가 발생한 영국의 경우에도 1988년 반추동물의 단백질질을 반추동물에게 먹이지 않는 정책을 시행하면서 2000년 이후로는 vCJD 발병건수가 지속적으로 감소하고 있다.

우병과 인간광우병을 낙관적으로 과소평가하는 것은 위험하다고 지적하고 있다).

<표 2> 인간광우병(vCJD) 환자 통계⁶⁾(2008. 9)

국가	발병자 수 (생존자 수)	수혈에 의한 사망자 수 (생존자 수)	1980-1996년 영국에 6개월 이상 거주한 인간광우병 환자
영국	164 (3)	3 (0)	167
프랑스	23 (0)	-	1
아일랜드	4 (0)	-	2
이탈리아	1 (0)	-	0
미국	3 (0)	-	2
캐나다	1 (0)	-	1
사우디아라비아	1 (1)	-	0
일본	1 (0)	-	0
네덜란드	2 (0)	-	0
포르투갈	2 (1)	-	0
스페인	4 (0)	-	0

*자료: <http://www.cjd.ed.ac.uk/vcjdworld.htm>

광우병과 관련된 불확실성 중에서 무엇보다 중요한 사실은 아직까지 뚜렷한 예방법이나 치료법이 없다는 점이다. 발병 원인으로 지목되고 있는 변형 프리온은 통상의 조리방법으로는 제거할 수 없다. 현재 사용되고 있는 치료법으로는 증세를 일부 완화시킬 수 있을 뿐, 근본적 치료는 불가능한 상태이다(성지은·정병걸·송위진, 2007; 성지은, 2008). RNA 간섭(RNA interference)을 이용한 억제법 등이 제시되었지만 인간에게 적용하기에는 상당한 시간이 소요될

- 5) 매우 비슷한 종류의 병인 쿠루(kuru)의 경우 50년에 이르는 긴 잠복기를 가질 수 있다고 한다.
- 6) 미국에서 발생한 세 번째 환자는 사우디아라비아에서 태어나 성장하였으며, 2005년 후반기부터 미국에 영구거주하기 시작했다. 미국의 사례 보고에 따르면 사우디아라비아에 거주하던 어린 시절에 감염되었을 가능성이 가장 높은 것으로 보인다. 일본의 경우 1980-1996년 기간 중 24일간 영국에 머물렀던 경험이 있는 환자다.

것으로 예상된다. 감염경로, 예방법, 치료법이 거의 전무한 상황에서 100% 가까운 치사율을 보인다는 점에서 누구나 광우병에 노출될 수 있다는 위협을 느끼게 된다. 극단적으로는 '걸리거나 혹은 걸리지 않거나'의 1/2의 확률로 인식할 수도 있다.

2) 광우병 논란의 원인과 결과

(1) 논란 발생의 원인으로서의 비일관적 결정

미국 쇠고기 수입 재개 결정 이전에 이명박 정부는 각료-수석들의 부동산 투기 의혹에 대한 미온적 대응, 대운하, 영어 몰입교육을 비롯한 교육정책, 부적절한 물가 및 환율정책 등으로 이미 상당한 비판과 신뢰 저하 문제에 직면해 있었다. 한나라당 공식 여론조사기관인 여의도 연구소에 따르면, 취임 초 80% 이상이던 대통령에 대한 지지율은 미국 쇠고기 수입 재개 결정 직전인 4월 16일에 이미 44.6%로 상당히 떨어진 상황이었다.

이러한 상황에서 완화된 조건 하에서의 수입 재개라는 이전과는 대비되는 비일관적인 결정이 발표됐고, 국민들은 자신들의 의지와 무관하게 광우병이라는 심각한 위협에 노출되었다고 판단해서 정부에 대한 불신감을 공개적으로 표출하기 시작했다. 광우병에 대한 정부의 문제인식의 변화는 크게 세 단계로 구분해 볼 수 있다. 우선 2003년 12월 미국에서 광우병 감염 소가 발견된 직후, 12월 27일 미국산 쇠고기 수입금지 조치를 내렸다가 수입 재개를 결정하기까지, 2년 10개월 동안이 첫 번째 단계이다. 두 번째는 한미 자유무역협정을 앞두고 내려진 수입 재개 승인(2006년 9월)부터 2008년 4월 18일 쇠고기 협상이 타결될 때까지의 기간이다. 그리고 새로운 수입조건이 타결되면서 이전보다 훨씬 완화된 조건 하에 미국 쇠고기 수입이 가능하게 된 2008년 4월 18일 이후가 세 번째 단계에 해당한다. 즉, 정부의 광우병에 대한 문제 인식의 프레임은 위험(국민 건강) → 위험과 경제(국민건강과 경제

적 이익) → 경제로 변화되었던 것이다. 그러나 갑작스런 변화는 정부의 결정이 비일관적이며 국민을 위협에 처하게 하는 것으로 받아들여질 수밖에 없었다.

<표 3> 미 쇠고기 수입 관련 일지

일자	내용	광우병에 대한 주요 인식 프레임
2003. 12	미 워싱턴 주에서 광우병 감염 소 발견	· 위험성 주장: 안전하지 않은 미국산 쇠고기 수입 반대(시민단체)
2003. 12. 27	미국산 쇠고기 수입 금지	
2005. 2. 28	한·미 광우병 전문가협의회 개최	· 안전성 주장: 국외로부터 BSE 소와 쇠고기 수입 금지 조치로 국내산 소의 안전성 강조(농림부 등 정부 당국)
2005. 6. 10	미국 광우병 감염 소 추가 발견	
2006. 9. 8	2년 10개월만에 미국산 쇠고기 수입 재개 최종 승인	
2006. 10. 30	미국산 쇠고기 9t 수입	· 정부의 갈등관리전략: 전문가 중심의 위험관리, 국외로부터 BSE 유입 방지, 육골분 사료 금지 등 소극적 규제 전략
2006. 11. 24	수입 미국산 쇠고기서 뱀조각 발견, 전량 반송·폐기	
2007. 3. 5-6	쇠고기 검역 관련 한미 농업 고위급 협상	
2007. 4. 2	한·미 자유무역협정(FTA) 협상 타결	
2007. 4. 27	미국산 쇠고기 6.4t 검역 통과	· 위험성 주장: 안전하지 않은 미국산 쇠고기 수입반대, 정보공개와 과학적인 조사 요구(시민과 일부 소비자 단체)
2007. 5. 22	국제수역사무국(OIE), 미국·캐나다 광우병 위험 통제국 판정	
2007. 5. 30	미국산 쇠고기에서 갈비 발견	· 안전성 주장: OIE근거로 30개월 미만의 뼈 없는 쇠고기는 안전, 광우병 특정위험물질(SRM)은 위험, 일부 정부 정부 문건에서는 미국산 쇠고기의 부실 검사 등 안전성에 대한 우려 표시(농림부 등 정부 당국)
2007. 6. 4	미국산 쇠고기 검역 전면 보류	
2007. 6. 8	미국산 쇠고기 검역보류 해제	
2007. 7. 13	미국산 쇠고기 판매 개시	
2007. 8. 1	미국산 쇠고기에서 척추뼈 발견	· 정부의 갈등관리전략: 소극적 사료 규제전략, 국제기준에 따른 감시프로그램 가동, 원산지 표시제도 도입, 30개월 이상 및 광우병위험물질
2007. 8. 2	미국산 쇠고기 전면 검역중단 결정	
2007. 8. 2	미국 수입위생조건 개정 협의 요청	
2007. 8. 24	미국산 쇠고기 검역중단 해제로 수입 재개	

2007. 10. 5	미국산 쇠고기에서 등뼈 발견으로 검역 전면 중단	(SRM) 수입 금지 고수
2007. 10. 5	미국산 소갈비 개방(SRM, 내장은 불허)	
2007. 10. 12	한·미 쇠고기 수입조건 개정 1차 협상 종료(합의 실패)	<ul style="list-style-type: none"> · 위험성 주장: 미국산 쇠고기 수입 재개이후 일반대중까지 위험인식 확산, 안전하지 않는 미국산 쇠고기 수입 반대(일반국민, 시민단체) · 안전성 주장: OIE 근거로 30개월 미만의 모든 부위(편도와 소장 끝부분 제외), 30개월 이상의 소는 SRM을 제외한 모든 부위(뼈 포함) 안전(농림부 등 정부 당국) · 정부의 갈등관리전략: 원산지 표시제도 강화, 검역 강화, 대국민 담화와 사과전략, 피담 해명 전문가 회견
2008. 4. 11	한·미 쇠고기 수입조건 개정 협상 재개	
2008. 4. 18	한·미 쇠고기 협상 타결	
2008. 4. 28	야 3당, 쇠고기 청문회 개최 합의	
2008. 5. 2	'미 쇠고기 수입 반대' 1차 촛불 집회 정부 '광우병 피담 해명 회견	
2008. 5. 6	당정, 쇠고기 원산지표시 확대 추진	
2008. 5. 8	한승수 총리 대국민 담화	
2008. 5. 9	촛불 집회 전국 각지로 확산	
2008. 5. 13	미 USTR 대표 우리 정부 방침 수용 광우병 발생시 검역주권 보장	
2008. 5. 14	미국산 쇠고기 고시 7-10일 연기	
2008. 5. 22	이명박 대통령, 사과 담화문 발표	
2008. 5. 23	정운천 장관 해임건의안 부결	
2008. 5. 29	정운천 장관, 새로운 위생조건 고시	
2008. 6. 2	수입 고시 관보 게재 유보 쇠고기 수입 연기	
2008. 6.14~19	한·미 쇠고기 협상 추가 합의	
2008. 6. 21	한·미 쇠고기 추가협상 내용 발표	
2008. 6. 26	한·미 쇠고기 협상 내용 고시(관보 게재)	

위험을 처음 접한 초기에는 일반대중의 위험인식이 정부당국과 전문가, 언론들에 의해 영향을 받게 된다. 우리나라는 초기에 미국산 쇠고기를 위험하다고 지속적으로 경고함으로써 이미 위험의 프레임이 형성되어 있었다. 이명박 정부가 들어서기 전인 2007년 말까지만 해도 정부는 광우병위험물질

(SRM)과 꼬리, 내장, 사골 등 부산물은 수입하지 않을 것이며 '30개월 미만'이라는 연령 제한 규정도 고수한다는 입장을 취하고 있었다. 특히 광우병 원인물질인 변형 프리온의 분포 확률이 높은 편도, 회장원위부, 뇌, 두개골, 척수 등 SRM의 수입을 최대한 막고 안전성 검증이 미흡한 사골, 꼬리, 각종 내장 등도 일단 수입 금지 품목으로 규정하고 협상을 진행했다. 또 이 같은 주장을 뒷받침하기 위해 검역 전문가회의를 통해 축적한 각 부위별 광우병 위험 정도나 다른 나라 사례 등에 관한 정보, 지금까지 현장조사 등 수입위험평가 과정에서 지적된 이력 추적제 미비, 사료정책상 광우병 교차오염 가능성 등을 미국 측에 근거로 제시한다는 입장이었다. 이러한 입장이 정권 교체 후 몇 달만에 안전한 것으로 바뀌면서 정부뿐만 아니라 전문가, 언론에 대한 불신이 나타나게 되었던 것이다⁷⁾. 이미 형성된 안전의 프레임에서 볼 때 완화된 수입 조건으로 인해 위험 부위가 30개월 율령 제한이나 검역과 같은 안전장치가 없는 상황에서 수입되고 광우병의 위험에 전면적으로 노출되었다고 인식할 수밖에 없었다. 이에 따라 광우병 문제와 수입조건은 본격적인 논란의 대상으로 등장하게 되었다.

(2) 이명박 정부에 대한 책임 부과

그동안 우리나라는 2001년 9월 가까운 일본에서 광우병이 발생하고 2006년 들어 미국산 쇠고기 수입 문제가 한미 자유무역협정(FTA)의 4대 선결 조건으로 다루어지면서 미국산 쇠고기 수입뿐만 아니라 검역 및 안전체계에

7) 2007년 농림부는 미국이 검사를 제대로 하지 않고 있으며, 한국인의 유전적 특성이 vCJD에 취약하다는 등의 내용을 정부에 보고한 바 있다. 이러한 사실은 민주노동당의 강기갑 의원이 2007년 9월 11일-12일에 열렸던 전문가 회의 자료를 입수하여 공개하면서 알려졌다. 따라서 동일한 사안에 대한 정부의 입장이 정권교체 이후 정반대로 변화하였다는 점을 알 수 있다. 이 뿐만 아니라 2007년 당시 야당이었던 한나라당과 조선, 동아 등 일부 언론 매체에서는 논평과 사설 등을 통해 수입금지 조치를 강력히 요구하였으나 정권 교체이후 입장을 바꾸어 찬성으로 돌아섰다. 이 같은 입장 변화는 국민들의 의혹을 가중시키는 원인 중 하나가 되었다.

대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 쇠고기 수입과 FTA를 반대하는 입장, 한우 가격 하락을 우려하는 '한우축산농가', 광우병 위험을 우려하는 일반소비자, 수의사, 의료인, 환경운동가 등으로 구성된 다양한 시민단체 등이 각자 자신의 입장에서 광우병에 대한 우려를 제기했다. 당시에는 정부와 언론들은 국익과 축산농가의 입장을 대변하면서 미국산 쇠고기의 위험성에 초점을 맞춰 왔다. 그러나 2008년 4월 미국산 쇠고기 수입이 타결되면서 의도하지 않게 위험에 노출됨으로써 격렬한 국민적 저항과 재협상 요구가 시작되었다. 국민적 저항의 대상은 이명박 대통령과 이명박 정부였다.

대체로 문제가 인지되면 그 원인이 무엇인가를 파악하는 귀인(attribution)이 이루어진다. 귀인은 관찰자가 타인의 행동의 원인을 추론하는 과정으로 귀인을 통해 행동이나 결과의 원인을 파악한다. 특정한 행위의 원인을 찾을 때 한 사람의 성향(내부 원인)에 귀인하기도 하고 상황(외부 원인)에 귀인하기도 한다. 여기서 가장 중요한 것은 원인을 행위자에 귀인하는 성향귀인(dispositional attribution)과 외적 환경에 귀인하는 상황귀인(situational attribution) 중 어떤 것을 선택할 것인가에 관한 결정이다. 이때 관찰자는 상황적 압력의 강도와 행위자의 의도를 고려하여 귀인하게 된다(Heider, 1958). 상황적 압력의 강도가 높지 않은 데도 불구하고 특정한 행위가 의도적이라고 결론 내리게 되면 대개 상황이 아닌 개인의 성향에 귀인하게 된다.

서둘러 수입 조건에 대한 합의를 할 만한 특별한 상황적 변화나 긴급성이 없었음에도 불구하고 부시 대통령과의 회담 직전에 수입 조건 합의가 이루어졌다는 사실은, 협상의 결과에 이 대통령의 의도가 강하게 개입된 것으로 판단하는 중요한 근거가 되었다. 그 결과 수입 조건의 완화와 이에 따른 '의도하지 않은 광우병 위험에의 노출'의 책임은 이 대통령과 정부에 부과되었다. 이에 따라, OIE의 광우병 통제국 판정으로 상황 변화를 수입 조건 완화의 원인으로 제시하는 설명은 전혀 설득력을 가질 수 없게 되었다.

(3) 논란의 확산과 국민적 저항

귀인은 귀인의 결과가 성공이나 실패에 대한 감정적 반응뿐만 아니라 미래에 대한 기대나 노력에도 영향을 미친다(Michener et al., 1990: 140). 광우병이라는 위협에 대한 의도하지 않은 노출의 책임이 이명박 정부에 있다는 귀인이 이루어지게 되면서 이명박 정부는 국민적 저항에 처하게 된다. 광우병은 원인물질이 프리온이라는 정도만 알려져 있을 뿐, 원인이나 발병경로, 치료방법 등에 대한 지식이 거의 없는 반면, 치사율이 거의 100%에 이르는 등 공포를 초래할 만한 요소들을 충분히 가지고 있었다. 따라서 저항의 정도는 매우 격렬할 수밖에 없었다.

수입조건에 대한 비판이 제기되자 정부는 과학적 근거에 따른 결정임을 내세우고 수입 재개 결정의 정당성을 주장하는 대응을 시도한다. 그러나 지식의 불확실성이 높은 상황에서 제시된 과학적 근거도 불명확한 것이었기 때문에 정부 주장의 정당성은 전혀 받아들여지지 않았다. 국민적 동의라는 절차적 정당성을 갖추지 못한 상황에서의 결정이라는 점에서 비판이 제기되었지만, 문제제기 이후 정부는 재협상을 거부하고 일방적 설득을 통해 문제를 해결하려고 시도함으로써 정부에 대한 신뢰까지 붕괴되는 결과를 초래하고 말았다. 그 결과 광우병 문제로 촉발된 위기는 정권의 위기로까지 확대되었다. 특히 광우병 문제가 민영화를 포함한 다른 분야의 쟁점과 연계됨으로써 정책 전반과 이명박 정부 자체에 대한 불신은 더욱 확대되었다. 쟁점 연계가 이루어지는 경우, 한 분야의 문제가 아닌 다양한 문제들이 쟁점으로 등장함으로써 기존의 문제 해결을 더욱 어렵게 만든다. 그 결과 추가 협상에도 불구하고 위험관리에 대한 불신은 전혀 해소되지 않았으며 이명박 정부에 대한 신뢰도 회복되기 어려운 상황에 처하게 되었다.

3) 광우병 위험 논쟁의 성격과 의미

(1) 정치사회적 문제로서의 광우병 위험

미국산 쇠고기 수입문제는 ‘과학적으로’ 계산할 수 있는 문제가 아니라 정치적·사회적·문화적 불확실성이 얽힌 매우 복잡한 문제이다. 그럼에도 불구하고 단순한 과학적 지식의 문제로 축소함으로써 위험에 대한 문제 제기를 완화시키려 노력했다. 합의를 통한 정당성 확보의 중요성을 무시했기 때문이다. 미국산 쇠고기 수입 문제는 정치문제이자 사회문제이다. 정치사회문제를 과학적 담론으로 해결할 수는 없다. 광우병 사태의 본질은 ‘확률은 낮지만 엄연히 존재하는 위험에 대해서 우리가 어떻게 대처할 것인가? 하는 것이다. 즉 과학적으로는 완벽하게 해결할 수 없는 문제를 정치적으로 어떻게 풀어갈 것인가, 국민들에게 어떻게 설명하고 설득할 것인가 하는 문제이다⁸⁾.

위험문제의 정치화는 회피되어야 할 상황이 아니다. 유럽의 경우 시민단체의 적극적 참여를 통한 위험 문제의 정치화가 위험문제에 대한 정치가들의 대응성을 높임으로써 위험에 대한 사전적 예방 차원의 통제가 이루어지는 중요한 계기가 되었다. 따라서 좋은 의미에서의 정치화는 오히려 바람직한 것일 수도 있다. 이 경우에는 합의회의, 시민배심원제, 이해관계자 대화등과 같이 대중이 참여하는 의사결정과정으로 전환하고 있다.

우리나라의 경우 압축적 성장의 과정에서 기술의 긍정적 측면만을 강조함으로써 부정적 산물이라고 할 수 있는 위험을 축소하거나 무시해 왔다. 안전에 대한 국민적 관심이 크게 높아진 상황에서 기존의 위험관리 방식을 유지

8) 사실 광우병 문제의 정치화는 미국산 쇠고기 수입 협상이 정치적으로 활용되었던 데서 출발한다. 수입 재개 조건의 완화는 이명박 정부의 정치적 의도의 산물이라는 주장이 강한 설득력을 얻고 있기 때문이다. 한미 FTA 의회 승인의 성공을 위해 안전을 담보로 미국 측의 요구를 전적으로 수용했다는 의혹이 강하게 제기되었으며 실제로 개연성이 높은 것으로 판단된다.

하는 것은 위험갈등을 발생시킬 뿐이다. 따라서 시민참여나 공개적 토론과 같은 위험의 정치화를 수용하고 공식적인 정책의제로서 다룸으로써 위험에 대한 과도한 공포의 확산으로 인한 소모적 논란을 차단할 수 있을 것이다.

(2) 경제 논리의 압도와 무시된 위험

광우병 문제는 국익이나 통상문제와도 연계된다. 광우병 발생 국가로부터 소와 쇠고기로 만든 가공제품의 수입규제 조치가 이루어지면서 교역 위축은 물론 교역 당사국간 통상분쟁으로 이어지고 있다. 특히 광우병의 감염과정이 명확하게 규명되지 않은 상황에서 전염성 여부가 불분명한 쇠고기와 관련제품까지를 대상으로 한 수입금지는 해당국의 반발과 제소 사태로 나타나고 있다.

광우병 사태는 축산농가와 육가공업계가 손실을 입는 정도를 훨씬 넘어 장기적이고 근본적으로는 세계 각 국가의 농업과 소비자 정책을 변화시키는 계기가 되고 있다. 한 예로, 2003년 12월 미국 내에서의 광우병 발생은 특히 무역과 미국 소 및 쇠고기 가격에 커다란 영향을 미쳤다. 광우병 발생으로 수출이 중단되자, 미국의 쇠고기 가격은 무려 15%나 폭락했다. 쇠고기 가격 폭락은 목장을 경영하는 축산농가 뿐만 아니라 동물약품, 사료, 도축장, 육류 가공 및 수출업체, 육류 유통업체, 외식산업 등 연관 산업에도 막대한 영향을 미쳤다. 단 한 마리 소의 광우병 감염 발표만으로도 전 세계적으로 70개국 이상이 미국으로부터 소 및 쇠고기 수입에 다양한 내용의 제한을 가한 것이다. 이러한 무역 제한은 미국 내 시장에 공급과잉을 초래하였고 미국산 쇠고기를 수입하던 일본, 한국, 멕시코 등에서는 공급부족을 야기하였다.

기본적으로 광우병 문제는 보건과 안전에 대한 문제이다. 광우병 파동은 쇠고기 협정과 관련된 위험을 한미 자유무역협정(FTA)과 연계된 경제적 논리로 압도함으로써 발생한 사건이다. 즉, 광우병 논쟁의 초점은 국민 건강에 대한 위협이라는 위협이었다. 그런데 정부는 의도하지 않은 위협에 대한 노

출을 회피하려는 국민적 욕구가 재협상 요구의 동기였음에도 불구하고 국제 신인도 저하 등과 같은 경제적 논리를 들어 재협상 불가 입장을 고수했다. 이러한 태도는 위험에 관한 정부 신뢰뿐만 아니라 이명박 정부 전체에 대한 불신을 초래했다. ‘비즈니스 프렌들리’ 등의 용어를 통해 친기업적 입장을 천명해 왔다는 점에서, ‘경제’를 위해 ‘안전’을 희생할 수 있는 정부라는 인식이 더욱 강화되었다.

따라서 이번 파동과 관련된 국민의 불신은 정부가 원인의 제공자였다. 협상과정에서 미국의 동물성사료 금지조치 내용을 잘못 해석한 정부의 어처구니없는 실수는 단적인 예에 불과하다. 그러나 이명박 정부는 광우병 문제를 단순한 과학적 지식의 문제로 규정함으로써 국민을 계도의 대상으로만 보는 오류를 범했다. 특히 국민건강에 대한 고려의 무시, 정확한 정보의 미제공, 강압적이고 미온적 대응 등은 국민적 저항의 중요한 원인이 되었다.

(3) 실패한 위험관리

광우병 논쟁은 위험정책과 위험관리의 차원에서 볼 때 심각한 실패라고 할 수 있으며 정당성 확보의 실패, 위험인식에 대한 무지 등에서 그 원인을 찾을 수 있다.

첫째, 광우병 논쟁은 위험관리에서 중요시되는 합의와 동의라는 절차를 무시하면서 촉발된 것이다. 이는 정치의 실패로 요약할 수 있다. 광우병 위험문제가 정치 문제화된 상황에서도 쌍방향 소통의 커뮤니케이션이 아니라 일방적 강요에 가까운 단방향적 소통을 시도했다. 정부의 대응책도 홍보 필요성 제기, 끝장 토론, 대통령의 대국민 담화 발표 등 일방적 홍보나 계도의 시도로 한정되었다. 그런데 사회적 합의를 이끌어내기 위한 적절한 절차가 사전에도 그리고 사후적으로도 준수되지 않아 문제가 확산되었다. 결국 과학적인 불확실성과 정부의 절차적 정당성의 무시라는 부정적 행동이 결합되면서 더욱 상승작용을 일으켰다.

둘째, 위협에 대한 이해 부족을 들 수 있다. 객관적으로 낮은 위험이라고 하더라도 주관적으로 볼 때는 치명적인 위험일 수 있다. 이러한 특성을 이해하지 못하는 상황에서는 어떤 대응도 성과를 거둘 수 없다. 광우병 위험은 생존의 기본적인 조건이라고 할 수 있는 음식의 문제라는 점에서 아주 기본적인 가치와 관련되어 있다. 또 국민적 동의가 없는 상황에서 외부로부터 주어 진 위험이라는 점에서 심각한 위협으로 받아들여질 수밖에 없다. 위협하다고 느끼는 가치가 기본적이고 외부로부터 강요된 위험일 경우 사람들은 위협을 훨씬 심각한 것으로 받아들인다. 또 위험평가 및 관리가 정부에 의해 강하게 계획되고 조정되면 될수록 정부와 위협을 수용해야 하는 당사자 간에 위험 갈등이 일어날 잠재성은 더욱더 커진다(차용진, 2007).

미국산 쇠고기 문제는 국민 생명권의 문제로 전 국민에게 위협의 대상이 된다. 과거의 원전 건설이나 핵 폐기장 건설과정에서 손실집단은 전체가 아니라 일부 국민이었다. 그러나 미국산 쇠고기 문제는 모두에게 관련되는 기본 가치와 관련된 문제라는 점에서 위협이 보다 심각하게 받아들여진 가능성이 높다.

그럼에도 정부는 과학적 지식의 문제로 한정시켜 논란을 잠재우려 시도하였다. 이명박 정부는 수입 재개 조건은 과학적 사실에 근거한 합리적인 결정이며 일부 언론과 인터넷을 통한 잘못된 과학적 지식의 유포에 따른 비과학적 '괴담'의 확산이 문제의 원인이라고 설명했다. 이에 따라 정부는 농림부의 정부 관계자나 과학자들을 동원하여 광우병 위협에 대한 과학적 근거를 제시하면서 국민을 설득하려고 시도했지만 전혀 성과를 거두지 못했다⁹⁾.

9) 예를 들면, 5월 8일에는 한국과학기술한림원(한림원)과 한국과학기술총연합회(과총)가 광우병 문제에 대한 과학적 이해를 돕는다는 취지에서 긴급 토론회 및 기자간담회를 개최했다.

4. 결론: 해소되지 않은 불신과 미해결의 과제

광우병 논란이 가라앉은 것은 분명하지만 근본적인 원인의 해소에 따른 것이 아니라는 점에서 여전히 논란의 가능성을 가지고 있다. 뿐만 아니라 광우병 이외에도 다양한 기술위험이 나타나고 있다는 점에서 동일한 실패가 반복될 가능성도 있다. 나노기술이나 GMO와 같은 새로운 유형의 기술이 속속 등장함으로써 기술위험의 가능성도 더욱 높아지고 있기 때문이다. 광우병 논란은 이전에는 겪지 못했던 기술위험에 대한 논란의 시작에 불과할 수도 있다.

이처럼 위험을 초래할 수 있는 새로운 기술이 등장하고 이러한 위험이 사회적 문제로 등장할 가능성이 높아지고 있음에도 불구하고 기술위험은 통제 가능한 단순한 기술적 문제로만 다루어지고 있다. 미국산 쇠고기 수입문제를 둘러싼 광우병 논란에서 볼 수 있듯이 위험문제는 위험의 확률이나 손실의 문제만은 아니며 정책의 일관성, 투명성, 쌍방향적 위험 커뮤니케이션 등 합의를 이끌어내는 정치적 과정이 필수적임을 잘 보여주고 있다. 광우병 사례에서 나타난 함의는 다음과 같다.

첫째, 위험정책에 있어서의 비밀주의와 폐쇄성에서 벗어나 개방성을 강화할 필요가 있다. 그동안 우리나라는 미국산 쇠고기 개방 협상을 진행하면서 국민들이 충분히 납득할만한 과학적인 조사를 진행하지 않았으며, 관련 정보를 투명하게 공개하지도 않았다. 이 과정에서 위험의 문제는 경제적 이익을 위한 부수적인 문제로 치부하고 사회의 합의를 위한 정치적 성격은 무시해 왔다. 1984년부터 시작된 핵폐기장 건설 백지화 과정에서 볼 수 있듯이 위험을 무시하거나 국가의 강력한 강제력 또는 일종의 기만을 통해 밀어붙이는 전략은 관련 이해집단이나 일반시민들의 거센 반대나 저항을 유발해 왔다. 이러한 반발은 예측하지 못한 비용을 초래하면서 결국 기대했던 정책 수행을 제대로 이루어지지 못했다. '결정하고, 알리고, 방어하는' 식의 위험관리가 더 이상 작동하지 않게 된 것이다. 따라서 위험에 관한 일방적인 홍보나 강

행이 아니라 협상과 토론의 장을 마련하고 문제를 공론화하여 투명하게 정책을 추진했을 때에 겨우 문제해결의 실마리를 찾을 수 있다(성지은·정병걸·송위진, 2007; 손호중·채원호, 2005).

둘째, 위협의 수용 가능성을 높이기 위해서는 정부와 제도에 대한 신뢰가 전제되어야 한다. 광우병 논란 과정에서 미국산 쇠고기에 대한 거부는 정부당국(이명박 정부)과 우리나라의 법과 제도(예: 원산지 표시제도)에 대한 불신에 중요한 원인이 있다. 수입 재개 결정에 대한 비판과 반대는 이명박 정부에 대한 불신이 그 시작이었다. 즉 새 정부 출범 이후 추진된 영어몰입교육, 4·15 교육규제 철폐, '고소영 강부자' 내각, 대운하 추진 등 정부정책에 대한 불신이 광우병 사태의 중요한 출발점이었다는 것이다.

불신이 존재하는 상황에서 국민적 동의 절차도 거치지 않은 채 수입 재개 결정을 내림으로써 위협이 일방적으로 부과된 것으로 인식하였던 것이다. 이 과정에서 보여준 정부당국의 말 바꾸기, 책임 회피, 그리고 사후 변명은 오히려 문제를 악화시켰다. 특히 한국은 위협과 관련된 다양한 제도와 정책적 수단이 존재하지만 형식화된 채 실질적으로 작동하지 않는 경우가 많다. 당국으로서의 정부와 제도로서의 정부가 뚜렷하게 구분되는 것이 아니고 법과 제도에 대한 불신이 그대로 개인의 위협인식과 입장에 반영된다고 할 수 있다.

현재 직면한 딜레마 상황을 벗어나기 위해 단기적인 시각에서 국무총리나 담당 장관을 교체하거나 그 상황에서 어쩔 수 없었다는 식의 합리화는 문제에 대한 최종적인 대안의 선택이나 해결책이 되지 못한다. 따라서 정부는 협상과 조정의 장을 마련하는 등의 문제해결능력뿐만 아니라 일관성, 청렴성, 대응성, 정직성 등을 통해 국민으로부터의 신뢰를 확보할 필요가 있다. 또한 형식화되어 있는 법과 제도의 신뢰성이 함께 확보되어야 한다.

셋째, 위협관리서 정치화는 회피되어야 할 것이 아니라 오히려 장려될 필요가 있다. 위협 관련 정책 결정에서는 절차적 정당성과 위협 커뮤니케이션의 중요성이 높기 때문에, 공개적 토론과 협상을 전제로 하는 '위협의 정치

화'는 불가피하다. 따라서 일반대중의 위험인식을 반영할 수 있도록 위험 커뮤니케이션을 활성화하고 일반대중의 참여를 제도화할 필요가 있다. 어느 정도까지 일반대중의 합리적 불신은 전문가의 협소한 판단을 보완할 뿐만 아니라 참여 민주주의에서 정치적 책임을 보장하는데 필수적이다. 신뢰와 불신의 균형, 또는 다른 사회적 통제 기관들 간의 견제와 균형이 위험과 관련된 결정과 그 집행에 대한 공공적 수용성에 필수적이라고 할 수 있다(김영평, 1996). 광우병 논란 과정이 위험 커뮤니케이션이 아니라 일방적 홍보나 기자회견, 반대집회, 촛불시위 등을 통해 이루어지면서 대결적 양상이 심화되었다.

이런 일을 겪을 때마다 반복되는 법령 마련과 사회적 합의기구 구성도 시간이 지나면 형식화된 채, 정책 학습과 제도화로 이어지지 못하고 있다. 따라서 위험규제 및 제도의 실질화와 함께, 국민의 소리를 제도적 틀 속에 내부화함으로써 다양한 견해가 극단에 흐르는 것을 방지하고 협의와 타협을 통한 사회적 합의가 이뤄지도록 해야 한다. 선진국은 여러 시행착오 속에서 합의회의나 민관협의회, 기술영향평가단의 구성 등을 통한 대중참여가 제도화되고 있으며, 민-관 모두 협력의 계입으로 인식하고 상생전략을 추구하고 있다.

넷째, 위험에 관한 연구와 지식 축적이 활성화되어야 한다. 현재 우리나라는 거의 대부분 광우병 관련 지식을 외국 전문가에 의존하고 있으며, 광우병을 감별할 수 있는 위험평가 시스템과 전문 인력이 절대적으로 부족한 실정이다. 광우병은 20세기 말에 새롭게 발생한 질병으로 현재까지 완전히 규명된 병이 아니며 그 예방이나 치료의 방법이 완전히 알려져 있지 못한 상태이다. 당초 쇠고기 부위 중 살코기는 안전하다고 알려져 있지만 최근에는 이 역시 광우병 위험으로부터 안전하지 않다는 증거가 계속 나오고 있다. 국제수역사무국(OIE)의 30개월 미만 쇠고기는 안전하다는 발표에도 불구하고, 30개월 미만에서 광우병이 발견된 사례가 100건이 넘었다. 일본에서 일어난 20건의 광우병 사례 중 2건이 30개월 미만의 동물이었다.

그런데도 광우병을 어떻게 정확히 진단해낼 것인가, 구체적으로는 쇠고기 급식의 한계는 어디까지인가에 대해 아직도 신빙성 있는 과학적 해답을 가지고 있지 못하다(성지은, 2008). 따라서 이를 체계적으로 연구하고 이에 대한 지식축적이 이루어질 수 있도록 위험 관련 R&D 투자가 확대되어야 한다. 위험연구를 투자보다는 비용의 개념으로 접근하는 경향이 강하기 때문에 우선적으로 지식과 자원 확보 활동이 필요하다. 철저한 조사와 모니터링, 전문지식 축적과 전문가 양성 등도 뒤따라야 한다.

다섯째, 위험 지각과 수용을 경제적 득실이나 과학적 계산의 차원에서 이해하는 데서 벗어날 필요가 있다. 위험은 경제적 득실의 차원에서 설득될 수 없으며 계산과 확률의 문제가 아니다. 이러한 접근에 기초한 문제인식과 대응이 사태를 악화시킴으로써 국가적 위기를 초래했다는 점에서 위험지각과 수용에 대한 충분한 고려가 필요하다. 나노기술이나 GMO와 같은 새로운 유형의 기술위험들이 지속적으로 등장하고 있다는 점에서 동일한 문제가 반복될 가능성도 얼마든지 있다. 따라서 이러한 실패를 되풀이하지 않기 위해서는 기존의 위험관리 방식에서 벗어난 새로운 차원의 대응이 필요하다.

□ 참고 문헌 □

- 김영평 (1996), 「문화와 위험수용성」, 『행정과 정책』, 제2호, pp. 3-36, 고려대학교 행정문제연구소.
- 김영평 외 (2000), 『원자력에 대한 사회적 수용성 증진방안』, pp. 3-36, 서울: 한국원자력문화재단.
- 김태진 외 (2005), 「원자력의 사회적 위험에 대한 인식분석: 다른 발전원과의 비교를 중심으로」, 『한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집』, pp. 1-26.
- 노진철 (2004), 「'압축적 근대화'와 구조화된 위험: 대구지하철재난을 중심으로」, 『경제와 사회』, 제61호, pp. 222-247.
- 박종민 · 배정현 (2007), 「정부신뢰와 정책혜택 및 정부공정성에 대한 태도」, 『한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집』, pp. 495-511.
- 복거일 (2008), 「10대의 정치화」, 『조선일보』, (2008. 5. 28).
- 성지은 (2008), 「기술위험 유형에 따른 관리 전략과 기술위험 거버넌스 비교 분석: 광우병(BSE)을 중심으로」, 『행정논총』, 제46권 제1호, pp. 63-91.
- 성지은 · 정병걸 (2007), 「탈추격형 혁신체제에서의 기술 위험 관리」, 『과학기술학연구』, 제7권 제1호, pp. 33-66
- 성지은 · 정병걸 · 송위진 (2007), 『탈추격형 기술혁신의 기술위험 관리』, 과학기술정책연구원.
- 손호중 · 채원호 (2005), 「정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로」, 『한국행정학보』, 제39권 제3호, pp. 87-113.
- 송위진 (2006), 『기술혁신과 과학기술정책』, 르네상스 스토리움.
- _____ (2007), 「탈추격형 기술혁신과 기술위험」, 『2007년 한국과학기술학회 후기학술대회 발표논문집』, pp. 1-16.
- 송위진 외 (2007), 『탈추격형 기술혁신체제의 모색』, 과학기술정책연구원.
- 이상팔 (1995), 『지역주민의 위험정책 수용에 관한 연구: 원자력폐기물처분장 수용과정에서 나타난 행위자, 제도, 지역공동체의 영향을 중심으로』, 고려대학교 박사학위논문.

- 이재은·김영평·정윤수 (2006), 「발전원 위험의 사회적 수용성 결정요인 분석」, 『한국행정학회 2006년도 동계학술대회 발표논문집』, pp. 687-707.
- 임현진 외 (2003), 『한국사회의 위험과 안전』, 서울대학교 출판부.
- 정성희 (2008), 「광우병 파문의 사회심리학」, 『동아일보』 (2008. 6. 4.)
- 제롬 라베츠, 이해경 번역 (2007), 『과학, 멋진 신세계로 가는 지름길인가?』, 도서출판 이후. [Ravetz, Jerome (2005), *The No-Nonsense Guide to Science*, New Internationalist Ltd.]
- 조성경·오세기 (2002), 「원자력 시설 및 정책의 수용성에 영향을 미치는 인적 인자 도출에 관한 이론적 고찰」, 『에너지공학』, 제11권 제4호, pp. 332-341.
- 차용진 (2007), 「위험인식과 위험분석의 정책적 함의 -수도권 일반주민을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제16권 제1호, pp. 97-116.
- 채경석 (2004), 『위기관리정책론』, 대왕사.
- Douglas, Mary (1982), "Cultural Bias", in Douglas, Mary ed., *In the Active Voice*, pp. 183-254, London: Routledge and Kegan Paul.
- Douglas, Mary and Wildavsky, Aaron (1982), *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, University of California Press.
- Heider, F. (1958), *The Psychology of Interpersonal Relations*, New York: Wiley.
- Michener, et al. (1990), *Social Psychology*, 2nd Edition, San Diego: Harcourt Brace Jovanovich Publishers.
- Norris, Pippa (1999), "Introduction: The Growth of Critical Citizens?", in Norris, Pippa ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, pp. 1-30, Oxford: Oxford University Press.
- Slovic, Paul (1987), "Perception of Risk", *Science*, Vol. 236, pp. 280-285.
- Wildavsky, Aaron (1988), *Searching for Safety*, New Brunswick and London: Transaction Books.
- <http://www.cjd.ed.ac.uk/index.htm>.

논문 투고일 2008년 11월 03일
논문 수정일 2008년 12월 19일
논문 게재 확정일 2008년 12월 22일

Politicized Risk and Failed Management of Technological Risk

Jung, Byung-Kul & Seong, Jie-un

ABSTRACT

The controversy over the mad cow disease in Korea can be understood as a demonstration of complex and skeptical public sentiments toward the government that were all mixed with expectations, demands, hope and mistrust. The government's decision to resume the import of American beef turned such expectations into mistrust and public hope into nationwide resistance expressed in the form of candlelight vigils. This phenomenon can not be simply explained as a fear of risks. Concerns over mad cow disease were a trigger but they were not sufficient cause to explain the nationwide controversy involving all the Koreans. It was mad cow disease that triggered a sharp confrontation between the government trying to stick to its decision to resume the import of American beef and the opponents who were not convinced by the government. In fact, this is not simply an issue of a disease. It is rather a complex issue of the acceptance of risks, the consistency of the government policy, trust in the government, and the public consensus on the government policy. In this context, this study analyzes the controversy over the mad cow disease from the perspectives of risk management, public policy-making, and public trust and social consensus-building.

Key Terms

BSE, technology risk, risk management, government trust