

구제역 담론의 형성과 전파를 통해 본 한국 축산정책의 과제

이수철

본 연구는 2010년 11월 안동에서 시작되어 2011년 4월에 종식된 일련의 구제역 사태의 원인, 경과, 대책 등을 분석하였다. 정부의 보도자료와 이에 5대 일간지의 보도 내용을 정부담론과 대항담론으로 설정하고, 이를 담론 분석의 방법을 통해 분석하였다. 이러한 분석을 통해 본 연구는 구제역을 단순히 가축전염병의 발생과 이에 대한 방역체계의 문제만이 아니라, 가축전염병의 전파라는 현상부터 축산업의 구조적 측면까지 종합적으로 고려해야 되는 문제라는 점을 확인하였다. 구제역을 둘러싼 정부담론과 대항담론은 비교 분석해보면 모든 측면에서 균열이 존재함을 확인할 수 있다. 이러한 균열은 축산업을 포함을 농업을 바라보는 가치관의 차이에서 비롯된 것이다. 정부는 축산업을 생산의 효율성에 기초한 산업적 측면으로 바라보고 있다. 반면 대항담론의 경우 산업적 측면보다는 환경, 식량안보 등 보다 초월적 가치로 축산업을 바라본다. 이러한 시각의 차이는 구제역을 바라보는 담론을 통해 드러나며, 이것은 농업 정책의 실행 방안의 차이를 드러내고 있다.

주제어: 구제역, 담론 분석, 정부담론, 대항담론

1. 문제제기

2010년 11월부터 경북 안동에서 보고된 구제역은 전국 340만 두의 가축이, 특히 돼지의 경우 총 사육 두수의 30%에 해당하는 320만 마리를 살처분 되어 매몰되는 결과를 남기고 공식적으로 2011년 4월에 종결되었다. 한국동물자원과학회(2011)의 추산에 따르면 농가보상비용, 방역관련지출 비용 등 직접적 피해 비용이 3조원에 이르고, 축산업 및 축산관련 전후방 산업의 위축, 축산업 종사자의 대규모 실직 등 간접 피해를 포함하면 천문학적 피해가 발생하는 결과를 낳았다. 이러한 엄청난 피해를 초래한 구제역 문제에 대한 접근은 대부분이(정부, 언론을 드러난 많은 농업 전문가들) 농촌의 방역 시스템과 사후 처리의 부재(살 처분 이후 침출수)의 문제로 한정하고 있으며, 이에 대한 대책은 방역 시스템을 효율적으로 관리하기 위한 축산업 허가제를 중심으로 하는 선진화 대책을 제시하고 있다.

그러나 이러한 구제역 사태는 과연 방역과 사후처리 등 기술적인 대응의 부족만으로 설명할 수 있을 것일까? 본 연구는 작년에 발생한 구제역의 문제를 이와 같이 단순히 파악하지 않고, 우리 농촌의 취약성과 축산 농업정책의 부실을 그대로 노출한 문제로 생각한다. 왜냐하면 한 나라의 축산체계는 가축생산을 위한 사료(배합사료+작물사료)와 가축 생산, 분뇨의 처리, 축산물의 소비가 순환적으로 연

결되어 있어, 이러한 순환과정에서 어느 곳에서 바이러스성 동물 질환인 구제역이 발생하면 그 전파를 막을 수 없기 때문이다. 따라서 엄청난 피해를 노출하고 잦아든 구제역 사태는 단지 방역 및 사후 처리의 문제만이 아니라 축산농업 정책의 전반에서 문제가 노출된 사태라고 할 수 있다. 그러므로 이러한 구제역 사태에 대한 분석은 방역체계를 포함한 종합적 분석을 통해서만 그 실체를 제대로 파악하고 종합적인 대책을 마련할 수 있을 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 구제역 사태의 담론의 형성 및 분화가 어떻게 일어나고 있는가를 분석하고자 한다. 이러한 구제역의 담론 분석을 통해 우리 축산의 문제를 파악하고자 하는 이유는 담론이 단지 의견을 진술하는 언어 구성체가 아니라, 복합적인 사회적 힘에 의해 형성된 집단적이고 체계적인 문화적 규칙이며, 사유양식과 지식의 형태, 특정한 역사적 시기에 있어 실천을 결정하는 힘이라 생각하기 때문이다(김왕배, 2009: 80). 우리의 축산 정책의 문제에 대한 논의를 새롭게 시작하는 계기로 삼고자 할 것이다. 이러한 논의의 진행 방법은 일종의 담론 분석인데, 구제역에 관한 담론 분석을 통해 정책적 상징과 축산농가의 입장, 그리고 축산전문가들의 견해를 연결해보고 그 입장 차이를 확인해 볼 수 있을 것이다. 이것이 가능한 이유는 담론이 단순한 수사적 차원을 넘어서 정치, 경제적 제도와 실행에 권의를 부여하고 자원 분배 방식을 정당화하는 핵심적 역할을 담당하기 때문이다. 담론에 의한 권력 작용의 분석은 제도화된 물질적 기반과 체계적으로 연결될 때에만 가능하고, 이 과정에서 특정의 이해관계를 체계적으로 배제하거나 선택하는 양식을 파악하는 것이다(장명구·박상구, 1997: 128).

이러한 담론 분석의 구체적인 대상은 우선 정부(농림수산식품부, 이하 농림부)에서 제공한 2010년 1월 7일 '포천 구제역 발생'부터 2011년 4월 7일 '가축 시장 개장'까지의 보도 자료이다¹⁾. 이 보도 자료는 2010년 구제역 발생 양상에 따른 정부의 대응 방식과 입장을 보여주는 것이다. 이러한 정부의 보도 자료에서 드러난 양상과 입장을 2010-11년의 언론의 보도 내용과 대응하여 분석함으로써 구제역 사태의 양상에 따른 우리의 축산정책의 문제점과 쟁점을 보여주고자 한다.²⁾ 이에 더해 전문가 집단의 입장(동물자원과학회 호소문), 농업전문가와와의 면접 내용을 보충하여 논의를 진행할 것이다. 이 연구의 시간적 범위는 2010년 11월 23일 안동구제역 이후의 내용을 중심으로 하며, 우리의 구제역 대책을 전체적으로 분석하기 위해 2010년 1월 8일 발생한 포천의 구제역과 2010년 4월 9일에 발생한 강화 구제역의 내용도 함께 분석할 것이다.

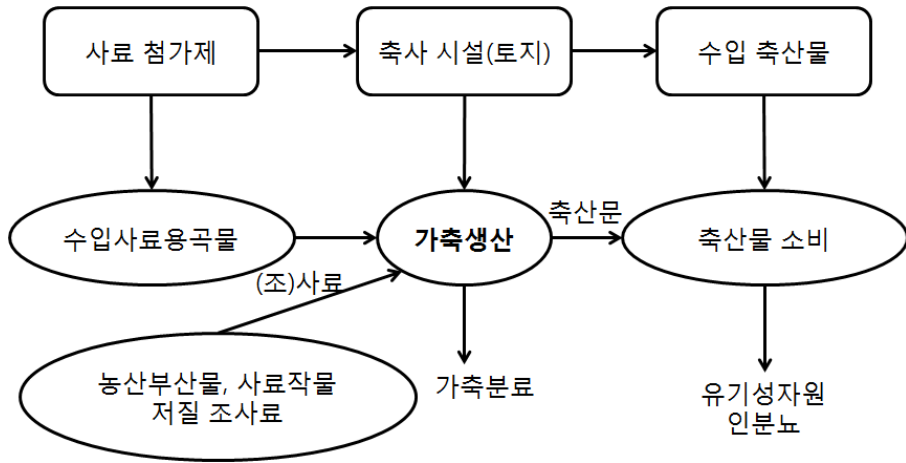
II. 축산정책과 구제역 발생

1. 한국의 축산정책의 내용과 문제점

1) 이하 논문에서 정부의 보도 자료를 이용할 경우 특별한 표시 없이 제공된 날짜만을 표시한다.

2) 언론의 보도 내용 분석에 활용된 것은 조선, 중앙, 동아, 한겨레, 경향의 5개 중앙 일간지의 기사이다.

1970년대 이후 급격한 산업 발전과 더불어 우리의 농업 정책은 산업 정책과 보조를 맞추며 전개되어왔다. 이러한 농업정책의 가장 큰 특징은 물질순환능력을 초과하는 집약농업이라 할 수 있다. 이것은 한국의 농업환경을 고려한 어쩔 수 없는 선택이었다고 할 수도 있을 것이다. 우리의 1인당 경지면적은 370㎡ 정도로서, 이는 중국의 1/3, 네덜란드의 1/4에 불과하고, 이러한 작은 면적에 1천만 마리의 돼지, 340만 마리의 소, 1억 4천만마리의 닭을 사육하고 있다(한겨레, 2011. 3. 8).



<그림 1> 집약적 축산 체계

이러한 열악한 환경 속에서 우리나라의 축산업은 1970년대 급속한 양적인 성장을 이루었다. 축산업은 연간 농업총생산액 42조원 중 약 40%에 이르는 약 17조원의 생산 가치를 산출하고 있으며, 직접 축산업에 종사하는 사람 및 관련 산업 종사자는 50만 명 이상 되는 것으로 추산되고 있다(동물자원과 학회, 2011). 이렇듯 열악한 농업 환경에서 엄청난 양의 축산 생산을 이루기 위해서는 <그림 1>에서 보여 지는 것과 같이 ‘공장형 밀집 사육’이 불가피하다. 공장형 밀집 사육은 ‘토지 이탈형 축산’의 형태로서 배합사료에 크게 의존하며, 많은 수의 가축을 집약적 사육하는 등 많은 문제점을 양산하고 있다. 그 대표적인 문제점은 지역에 따른 가축사육밀도 집중화 현상의 가속화, 가축분뇨의 대량 발생, 전염병 발생 빈도의 증가, 경제적 수명 단축 및 축산물의 안전성 결여 등이 있다. 이번 구제역 사태는 이러한 공장형 밀집 사육의 총체적 문제점이 그대로 표출된 것이라 할 수 있을 것이다.

구제역(FMD: foot and mouth disease)은 가축전염병예방법상 1종 전염병으로 소, 돼지, 양, 염소 등 발굽이 둘로 갈라진 우제류(偶蹄類) 동물에서 입, 혀, 발굽 또는 젖꼭지 등에 물집이 생기며, 식욕이 저하되고 심하게 앓거나 죽게 되는 급성전염병으로, 국제수역사무국(OIE, Office International des Epizzoties)은 A급 질병으로 분류하고 있다. 이 질병은 바이러스로 전파되며, 전파경로는 수포, 정액 등으로 전파되는 직접전파와 간염지역 내 사람, 차량, 의복, 사료 등으로 전파되는 간접전파, 그리고 공기에 의해 전파되는 공기 전파로 나누어 설명할 수 있다(김정수, 2011).

이와 같이 우리의 축산업은 구제역이 쉽게 발생할 수 없는 환경에 놓여 있으며, 국내외의 교류와 이동이 활발해진 현대 사회에서 구제역 바이러스를 완벽하게 제어하는 것은 거의 불가능하다. 이는 구제역이 사육에 필요한 사료³⁾ 및 가축의 생산과 출하를 위한 유통과 교배, 도축을 위한 가축 이동, 축산업 종사자 및 수의사 등 인적 이동, 그리고 공기 등 다양한 전파 경로를 가지고 있기 때문이다. 이에 구제역이 발생하면 다양한 경로로 급격하게 확산될 가능성을 가지고 있다.

2. 구제역의 발생 양상

우리나라의 구제역은 1933년도에 충청북도와 전라남북도를 제외한 전국에서 발생하여 1934년에 종식된 후 66년 만인 00년에 15건, 02년에 16건이 발생하였으며, 4,440억 원 규모의 직접적인 피해를 본 적이 있었다(보도자료, 2010. 1. 7). 이후 2010년에 들어서는 <표 1>에서 보는 바와 같이 세 차례의 구역이 발생하였고, 그 피해액도 이전과는 비교가 불가능할 정도로 늘어났다.

60년 이상 구제역의 청정지역을 유지하다가 2000년 이후 구제역이 급격히 증가한 이유를 대부분의 전문가들은 우리 축산의 공장형 밀집사육 방식을 제1 원인으로 꼽고 있다. 이와 같은 사실은 간단한 농업 통계를 살펴보면 간접적으로 알 수 있다. 연도별 소, 돼지의 사육 두수를 살펴보면 한(육)우의 사육 두수는 1998년 약 300만두를 정점으로 2001년까지 꾸준히 감소하다가 2001년 이후 다시 꾸준히 증가하여 최근 다시 300만두에 육박하는 사육두수를 유지하고 있다. 한편 돼지의 경우는 1995년 650만두를 넘긴 후 2004년과 2008년에 사육 두수가 소폭 감소한 것을 제외하고는 꾸준히 증가하여 2010년에는 약 천만두가 사육되고 있다. 이와 같은 사육 두수의 증가는 필연적으로 밀집 사육에 의존할 수밖에 없고, 이러한 상황은 구제역이 발생하면 쉽게 전국적으로 확산될 수밖에 없는 환경이 조성 되었다고 할 수 있을 것이다.

3) 축산전문가는 우리나라의 축산은 공장형 밀집사육이기 때문에 생산의 효율성을 위해 배합사료와 조사료의 비율을 6:4로 한다고 말한다. 배합 사료 공장은 40여개가 있고 이들 중 농협에서 운영하는 8개를 제외하고는 모두 항만을 중심으로 형성되어 전국으로 이동된다고 한다. 또한 조사료의 많은 부분, 약 70톤 중국을 비롯한 구제역의 위험이 있는 곳에서 수입되는 전국의 농장으로 이동한다. 이러한 사료의 이동은 구제역의 전파 가능성을 높이고 있다.

<표 1> 2000년 이후 구제역 양상(계속)

구분	2000년	2002년
발생상황	- 기간: 3.24~4.15 (22일간) - 건수: 15건(소 15건) ※ 경기 파주·충남 홍성·충북 충주 등 3개도 6개 시·군	- 5.2~6.23 (52일간) - 16건 (돼지 15건, 소 1건) ※ 경기 안성·용인·평택, 충북 진천 등 2개도 4개 시·군
발생원인 (추 정)	- 수입건축 - 해외여행객(신발, 휴대축산물)	- 외국인 근로자
방역조치	- 살처분 2,216두 (발생농장 반경 500m내 우제류) - 반경 10km내 예방접종(2차)	- 살처분 160,155두 (반경 500m내 우제류 가축과 3km내 돼지) - 예방접종 배제
국내 종식	- 예방접종 중단후 1년 - 청정국 회복 : '01.8.31	- 이동제한 해제후 (8.14) - 청정국 회복 : '02.11.29
직 접 피해액	- 3,006억 원 ·살처분 보상금 : 71 ·소독약품·예방접종 등 : 202 ·생활안정자금 : 2.7 ·가축수매지원 : 2,428 (444천두) ·경영안정자금지원 등 302	- 1,434억 원 ·살처분 보상금 : 531 ·소독약품 등 : 154 ·생활안정자금 : 7.5 ·가축수매지원 : 337 (142천두) ·경영안정자금지원 등 404.5

2010년에는 총 3차례의 구제역이 발생하였는데, 11월 29일 안동에서 구제역이 확진되어 전국으로 확산되기 이전에 1월에 포천에서, 그리고 4월에 강화에서 구제역이 확진되었고 각각 6천두와 5만두의 가축을 살처분 하였다. 정부는 이러한 조치 이후 포천구제역에 대해 3월 23일 구제역 종식 선언을 하였다. 그러나 불과 16일 만에 강화에서 구제역이 다시 발생하였고, 가축의 예방적 살처분 이후 구제역 종식 선언을 하였다. 이렇게 구제역이 일단락됨으로서 약 3달 후인 9월 28일 구제역 청정지역 지위를 회복하였다. 그러나 불과 2달 후인 11월 29일 안동에서 구제역이 발생하면서 전국적으로 전파되었다. 그리고 안동 구제역 이후 피해가 급속도로 확대되자 정부가 이전의 구제역의 대응과는 다르게 살처분 위주의 대책에서 살처분과 예방 접종을 병행하는 정책을 펼치게 된다.

<표 2> 구제역-주요시기별 분류

년	월	일	특이사항	비고	매몰두수	피해액
2010	1	8	구제역 확진(포천)	1차 구제역	6,000	425억
2010	1	8	경계상향(관심>주의)			
2010	1	15	예방적 살처분 실시			
2010	2	25	이동제한해제			
2010	3	23	구제역 종식선언			
2010	3	24				
2010	4	8				
2010	4	9	구제역 확진(강화)	2차 구제역	50,000	1949억
2010	4	9	경보상향(관심>주의)			
2010	4	22	경보상향(주의>경계)			
2010	4	22	담화문 발표	농식품부 장관 장태평 담화문		
2010	5	17	역학조사 중간발표			
2010	6	19	구제역 종식선언			
2010	6	23	9월 구제역 가능성 제기	농식품부 보도자료(6.23) p.4		
2010	7					
2010	8	30	유정복 장관 취임	농식품부 장관		
2010	9	28	구제역 청정국지위 회복			
2010	10					
2010	11	29	구제역 확진(안동)	3차 구제역	3,470,000	30,000억
2010	12	15	경보상향(주의>경계)			
2010	12	23	제한적 백신접종 실시			
2010	12	29	경보상향(경계>심각)			
2010	12	29	담화문 발표	농식품부 장관 유정복 담화문		
2011	1	12	전국적 백신접종 실시			
2011	1	28	유정복 장관 사의표명	사태수습 후 사퇴의사개진		
2011	2	10	1차 백신접종 완료			
2011	2	11	북한지역 구제역 발생			
2011	3	22	일일 살처분 두수 "0" 기록			
2011	3	24	경보하향(심각>경계)			
2011	3	24	축산선진화 대책발표	장관/국무총리 합동발표		
2011	4	12	경보하향(경계>주의)			
2011	4	17	구제역 재발	영천 돼지농장		

※ 자료: 정부 보도자료(2010. 1. 7 - 2011. 4. 7)에서 정리.

III. 구제역 담론의 분석

지금까지는 우리 사회의 전염병 친화적인 축산환경과 구제역 발생 양상에 대해서 살펴보았다. 이를 통해서 구제역은 단순히 기술적이고 제도적인 방역체계의 문제만이 아니라 축산농업의 구조적 요인과

환경을 결합하여 종합적으로 파악해야 하는 문제라는 것을 확인하였다. 이 장에서는 이러한 우리 축산의 문제가 첨예하게 드러나는 구제역 문제의 쟁점을 정부의 보도 자료와 언론의 기사를 통해 살펴 보고자 한다.

1. 구제역의 발생과 전파 요인

정부는 문제가 되는 11월 안동의 구제역의 원인에 대해서는 보도 자료를 통해서 직접적으로 밝히지는 않으나, 비공식적으로는 그 원인을 농가의 책임으로 돌리고 있다. 또한 새롭게 발생한 구제역은 이전의 구제역과는 전혀 상관없는 새로운 것으로 외국의 바이러스가 농민들의 실수로 전파된 것으로 발표하고 있다. 이것은 2010년에 발생한 세 차례의 구제역 발생 원인을 통해 일관성 있게 유지하고 있는 입장이다. 이와 같은 사실은 5월 17일에 발표한 구제역 역학 중간보고 보도 자료를 통해서 확인할 수 있다.

포천지역: 구제역 바이러스 A형(보도자료 1)

동북아시아 출신 사람의 직접고용에 의해 유입되었을 가능성이 가장 높은 것으로 추정되며, 그 근거는 다음과 같다.

- ① 포천 지역의 1차 발생농장에 동북아시아 국가 출신 사람이 '09년 10월 30일 입국하여 직접 농가에 고용되었고,
- ② 상기인에게 '09년 11월 23일 11:00 구제역 바이러스에 오염된 것으로 추정되는 국제우편물(8.7kg, 옷가지, 신발 등 추정)이 동북아시아 국가에서 반입이 되었고,
- ③ '09년도에 동북아시아 국가에서 구제역 바이러스 A형이 집중적으로 발생되었고, 우리나라에 발생된 것도 바이러스 A형으로 밝혀졌으며,
- ④ 포천 지역에 발생된 구제역 바이러스 A형에 대한 유전자 분석 결과, 동북아시아 발생 구제역 A형과 97.64%가 동일하다는 점과
- ⑤ 또한 상기 발생 농장이 포천지역 발생 농장 중 유일하게 외국인을 고용하였다는 점이 이를 뒷받침한다.
 - * 상기 외에도 첫 번째 발생농가 농장주의 동남아 방문, 수입조사료, 외국산 원료로 제조된 TMR사료, 수입툽밥 등으로 인한 유입원인이 있으나, 그 유입 가능성은 낮은 것으로 추정함
 - * 1차 발생농가가 원발농장으로 추정되는데, 추정사유는 발생시기 및 항체 검사 결과를 종합적으로 고려하여 판단한 것임

강화지역 : 구제역 바이러스 O형(보도자료 2)

강화지역의 소 사육농가 축주가 동북아시아 국가에 여행 후 유입되었을 가능성이 가장 높은 것으로 추정되며, 그 이유는 다음과 같다.

- ① 최초발생 농장의 농장주가 '10년 3월 8일부터 3월 13일까지 동북아시아 국가로 해외여행을 다녀온 후 아무런 소득 등 방역조치 없이 바로 농가에 들어간 점과,
- ② 상기 농장주가 여행한 지역에 금년 들어 구제역 O형이 유난히 많이 발생하고 있다는 점
- ③ 유전자 분석 결과, 상기 농장주가 여행한 동북아시아 국가(홍콩 등)에 발생한 구제역 O형 바이러스와 강화 지역에 발생한 O형 바이러스의 상동성이 99.06%인 것으로 밝혀진 점은 이를 뒷받침해 준다.
 - * 상기 외 수입조사료 급여, 외국산 원료로 제조된 TMR사료 등에 대한 유입 가능성은 낮은 것으로 추정함
 - * 1차 발생농가가 원발 농장으로 추정되는데, 추정사유는 발생 시기 및 항체 검사 결과를 종합적으로 고려하여 판단한 것임

정부의 발표는 한마디로 우리나라에서 발생한 구제역의 유입원인은 동북아시아 국가 출신의 외국인 근로자의 직접고용과 농장주의 구제역 발생지인 동북아시아 국가 여행으로 인한 것으로 추정된다는 것이다. 그리고 구제역이 최초의 발생지에서 다른 지역으로 전파되는 요인은 진료, 모임, 방역종사 후자가(自家) 사육농가의 당일 사료급여 등 사람과 차량에 의한 간접 전파를 그 원인으로 꼽았다.

이와 같은 사실을 뒷받침하기 위해서 정부의 보도 자료에는 구제역의 유전자 분석 자료와 계통도, 그리고 그 상동성에 대한 분석 자료를 제시하고 있다. 즉 포천 지역의 바이러스는 A형으로 2009년 동북아시아 지역에서 발생했던 바이러스와 염기서열에서 97.64%가 일치한다고 밝히고 있다. 또한 강화 의 경우 구제역 바이러스(O형)는 동북아시아에서 올해 발생한 바이러스와 98.9~99.06% 유전적으로 상동한 것으로 나타나 같은 바이러스에서 유래된 것으로 추정하였다. 그리고 11월 안동의 경우에는 1월 20일자 보도자료를 통해 안동의 한 농장주가 11월초에 베트남 여행하고 국내 입국시 소독을 하지 않았다는 사실에 주목하여 역학조사를 벌였다고 한다(경향, 2011. 2. 15).⁴⁾ 신문 기사에 따르면 안동의 바이러스가 방문국의 바이러스와 유전적으로 99% 일치한다는 것이다.

이러한 정부의 입장을 종합해보면 세 차례의 구제역은 국내의 구제역 바이러스에 의해 전파된 것이 아니라, 외국의 바이러스가 외국을 여행했던 국내 농민이나 외국인 노동자에 의해 발생이 되었고, 그 전파는 방역과 사료 급식 등에 참여했던 사람들의 부주의로 인해 전파되었다는 것이다. 이를 근거로 정부는 축산농민들의 도덕적 해이를 간접적으로 질타하기도 하였으며, 축산 농가들의 책임성을 강조하는 주장을 하게 되었다. 구제역의 직접 담당 부서는 아니지만, 윤증현 기획재정부 장관은 고위 당정 협의회에서 “축산농가의 도덕적 해이가 심하다”라는 취지의 발언을 했고, “지금 수십억원을 보상받은 농가들도 있다고 하는데 그 분들은 살처분 해놓고 베트남에 골프 여행을 나갔다더라.”는 발언을 했다. 이는 구제역에 발생 원인과 책임에 대한 정부의 입장을 간접적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.

이와 같은 정부의 구제역 발생과 전파에 대한 인식에 학계와 정계에서는 다양한 반론을 제기하고 있다. 먼저 정계의 민주당 이춘석 의원과 학계의 몇몇 전문가들은 이에 대해 유전자 상동성 분석에 문제를 제기하면서 정부를 비판하였다(경향신문, 2011. 2. 14; 한겨레, 2011. 2. 15; 동물자원과학회, 2011). 그들의 근거는 구제역 국제표준연구소인 영국 ‘퍼브라이트 연구소’의 안동 유전자 검사 보고서로서, 이 보고서에서 안동의 구제역 바이러스는 정부의 발표대로 베트남 보다는 2010년 홍콩과 러시아에서 발생한 것으로 추정된다고 밝히고 있다. 그리고 논리적으로는 지난 4월의 강화도에서 발생한 것이 국내의 전파된 것으로 보인다는 것이다. 이러한 정부의 대응은 발병원인에 대한 책임을 성급하게 축산농가에게 전가하는 것으로, 새로운 밝혀진 사실은 방역당국의 신뢰성을 떨어뜨리는 역할을 하였고, 이는 정부 정책의 불신 초래하기도 하였다고 그들은 말하고 있다.

이러한 유전자 분석에 의한 원인 분석 이외에 방역의 비효율적 체계 등 축산의 구조적 요인에 의해 구제역이 광범위하게 전파되어 피해를 키웠다고 말한다. 그 구조적 원인에 대해 모든 전문가들이 일

4) 그러나 본 연구자가 보도 자료를 검색한 시점에는 1월 20일자 보도 자료는 농림부 홈페이지에 게재되어 있지 않고, 1월 25일자 자료에는 구제역 확산원인 및 전파 경로에 대해서만 게시하고 있다.

관되게 이야기 하는 것이 바로 ‘공장형 밀집 축산 시스템’이다. 밀집형 농업시스템은 앞서 <그림 1>에서 설명했듯이 좁은 사육 공간에 많은 두수의 가축을 사육하고, 이는 작물과 순환하지 못하는 축산 시스템이다. 이러한 시스템은 곡식 농업과 순환되어 자연적 생산과 분해 등이 이루어지지 못하고 사료 공급, 분뇨처리, 방역, 도축, 출하 등에서 수많은 인적·물적 요인이 개입하여 순환되는 축산 시스템이기 때문에 필연적으로 전염병에 취약할 수밖에 없는 시스템이라는 점이다.

이러한 구조적 요인 이외에도 방역시스템의 미비로 인한 초동 대응의 실패가 대규모 구제역 확산의 원인이라는 주장이 있다. 그 중에서도 방역의 일원화되지 못해 신속한 대응에 실패하여 구제역의 피해를 키웠다는 것이다(한국동물자원과학회, 2011). 농림부의 구제역 관련 부서는 축산정책을 담당하는 축산정책관과 위생 안전과 방역을 담당하는 소비안전정책관으로 분리되어 있어 구제역과 같은 사태에 대해 신속하게 대응하기 어려운 구조라는 것이다. 또한 방역은 중앙의 수의과학검역원과 지방의 가축위생연구소가 이원화되어 초동방역에 실패했다는 것이다.

이에 더해 축산업과 관련한 업무의 유형에 따라 축산정책에 다양한 중앙부처들이 참여하고 있음을 지적하는 전문가도 있었다. 소의 사육의 경우, 소의 사육은 농림부가 담당하고, 소의 분뇨 처리의 문제는 환경부, 구제역과 같은 비상사태의 재난관리는 행안부, 가공제품은 보건복지부 산하 식약청에서 담당하는 등 축산에 모든 것을 총괄적으로 관리하지 못하는 것이 문제를 심각하게 만들었던 요인 중 하나라고 진단하기도 한다.

2. 구제역의 대응: 백신접종하지 않는 청정국 정책 vs 백신 접종 정책

정부의 구제역 대책은 기본적으로 살처분 후 매몰정책이다. 구제역이 발생하면 「가축질병 위기대응 실무매뉴얼」의 “구제역 긴급 행동지침”에 따라 이동제한 및 발생농장 사육 가축의 전 두수 살처분·매몰, 주변 소독 및 예찰 활동 등 긴급 방역조치를 취하게 된다(보도 자료, 2010. 11. 29). 이것은 안동 구제역 이후 2000년 이후 4차례의 구제역 사태에서 일관되게 유지되어 왔다.

이렇게 살처분 후 매몰 정책을 고수하는 이유는 세계동물보건기구(OIE) 구제역 청정지역을 유지하기 위한 것으로 보인다. 정부의 보도 자료(2010. 1. 7)에 따르면 구제역이 발생된 것으로 확인되면, 우리나라의 소, 돼지 등 우제류 동물을 비롯한 쇠고기, 돼지고기 등 생산물의 수출이 중단된다. 그리고 우리나라도 구제역 발생국가산 소, 돼지 등 우제류 동물과 돼지고기, 쇠고기 등 생산물의 수입을 금지하고 있다. 또한 세계동물보건기구(OIE) 규정에서는 수출국가가 교역대상 돼지고기 등 구제역에 감수성 있는 동물의 식육에 대해서 구제역 청정국가에서 생산되었다는 증명을 하도록 하고 있다.

그런데 예방 백신을 접종하게 되면 세계동물보건기구(OIE)로부터 ‘구제역 청정국 지위’를 회복하는데 어려움이 있다. 이에 정부는 구제역이 전국적으로 확산되는 등 심각한 상황에서만 예방 백신을 제한적으로 사용한다. 그리고 백신을 접종하게 되면 현재 우리 축산물을 해외로 수출하지 못하고 내수에만 의존해야 하는 부담이 발생하게 되며, 구제역 예방 백신을 접종하게 되면 추가적 비용이 발생한

다는 것이다. 언론에 보도된 농림부의 입장은 “백신을 접종한다면 연간 992억원 가량의 비용”(동아, 2010. 12. 22)이 추가로 든다는 것이다. 이로 인해 정부는 구제역 발생 후 상당 기간 백신을 접종하지 않고 살 처분 후 매물 정책을 유지하게 된다. 이러한 정책적 입장에도 불구하고 구제역 확산이 지속되자 2010년 12월 23일에 제한적인 백신 접종이 실시되었고, 2011년 1월 12일에는 전국적 백신 접종이 결정되었다.

이러한 정부의 대응에 대해서 언론의 보도를 중심으로 전문가들의 입장은 상반되게 나타난다. 먼저 정부의 입장에 동조하는 경우를 살펴보면, 백신접종을 ‘극단 처방론’(동아, 2010. 12. 22)이라고 부르면서, “아무리 말 못하는 짐승이지만, 산 높을 구덩이에서 파서 집어넣는 것은…….”이라고 말하면서도 “잔인해도 가장 효과적이기 때문”에 어쩔 수 없는 선택이라는 입장이다. 이러한 이유로 “영국은 예방 백신을 생산하지만 자기 나라에서는 사용하지 않는다.”(조선일보, 2010. 12. 27)라고 말하기도 한다.

이에 반해 비접종 청정국 유지의 필요성을 인정하면서도 다양한 이유로 백신 접종 필요성을 역설하는 의견도 존재한다. 한국동물자원과학회(2011)는 고품질 안전한 먹거리를 위해서는 백신접종하지 않는 구제역 청정국 유지가 필수적이고, 이는 축산생산성을 높여 FTA체제 하에서 국내 축산업의 경쟁력 확보를 위해 필요하다고 하면서도, 대만의 예를 들어 백신 접종 청정국으로의 전환하는 정책이 필요하다고 말한다. 이는 돼지고기의 경우 현재 우리나라에서 수출하는 돼지고기는 제주도에서 생산되는 일부에 불과하고, 국내의 돼지고기 자급률이 47%에 불과하기 때문에, 어쩔 수 없이 상당 부분 수출에 의존할 수밖에 없다는 점에서 백신 접종에 찬성하는 입장의 의견도 존재했다.

이러한 매물 중심 정책에는 또 다른 문제를 내포하고 있는데, 가축의 대규모 살처분 후 매물 시 여러 가지 문제가 발생한다는 점이다. 전문가들에 따르면 대규모 매물 시 매뉴얼이 일선 현장에서 지켜지지 않아서 매몰지 유실, 침출수 오염 등 환경오염의 가능성이 존재한다는 점이다(한국동물자원과학회, 2011). 그리고 비록 동물이지만 감염도 되지 않은 가축을 산채로 매몰한다는 것은 동물복지 차원에 맞지 않는 것이라 비판하는 입장은 전문가 집단, 종교계, 환경단체 등에서 다양하게 문제를 제기했다.

이러한 매물 정책의 문제점은 원칙을 지키지 않았다는 것에 기인한 것이다. 안동에서 구제역 발생 후 340만 마리의 가축이 매몰되었는데, 매물 방법은 구덩이를 판 후 구덩이에 비닐을 깔고 가축을 산채로 매몰하는 방식이 대부분이었다. 이러한 매물 방법에는 몇 가지 문제점이 있으며, 첫째 매몰지 선정의 문제이다. 구제역이 급속히 확산되자 대규모 매몰지를 구하지 못해 매몰에 적당하지 못하는 지하수 지역, 경사면 등에 매몰이 이루어졌다. 이러한 매몰지는 지하수 오염이나 매몰지의 붕괴 위험이 있어 2차 오염의 우려가 있다는 것이다.

둘째는 매물방식의 문제이다. 매물은 원래 구덩이를 파고 톱밥 등의 부자재를 30-60cm로 먼저 묻고, 그 위에 가축을 묻고, 다시 그 위에 부자재를 30-60cm로 묻는 방식으로 진행되는 것이 원칙이다. 이러한 부자재는 수분 조절제의 역할을 해서 환경오염을 방지할 수 있다는 것이다. 그러나 현장에서 실시된 매물은 구덩이에 비닐을 깔고 가축을 대량으로 매몰하였으며, 이는 대규모 침출수가 발생해

탄저균 등에 의한 지하수의 오염 등의 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 따라서 현장 전문가들은 이러한 대량 매물 이외의 대안으로 소각처리, 렌더링(rendering) 방법 등의 체계적 연구가 필요하다는 것을 제안하고 있다⁵⁾.

이와 같은 문제제기에 정부는 2011년 2월 15일과 17일 이틀 동안 15곳의 매물지에 <표 3>과 같이 시료를 채취하여 매물지 오염에 대해 중간검사를 실시하여 오염이 없다는 것을 확인하였다. 그러나 이러한 확인을 통해 2차 오염의 문제가 해결되었다고 생각하는 전문가들은 한명도 없는 것으로 보인다.

<표 3> 매물지 침출수 및 토양 오염 검사 현황

연번	매물지 주소			매물현황			시료내역	검사결과	
	시도	시군	읍면	축종	매물두수	매물완료일		구제역	탄저
1	경기	안성	일죽	돼지	1,368	`11.02.07.	침출수 2점 * 10ml	음성	음성
2	경기	이천	대월	돼지	2,600	`11.01.18.	침출수 2점 * 10ml	음성	음성
3	경기	이천	대월	돼지	1,500	`11.01.10.	침출수 2점 * 10ml	음성	음성
4	경기	이천	대월	돼지	4,863	`11.01.18.	침출수 2점 * 10ml	음성	음성
5	경기	이천	대월	돼지	4,255	`11.01.12.	침출수 2점 * 10ml	음성	음성
6	충남	천안	수신	돼지	2,310	`11.01.20.	침출수 2점 * 10ml	음성	음성
7	강원	철원	동송	돼지, 소, 사슴	3,589	`10.12.27.	침출수 3점 * 10ml	음성	음성
8	경기	평택	청북	돼지	1,367	`11.02.14.	침출수 1점 * 10ml	음성	음성
9	경기	평택	고덕	돼지	1,519	`11.01.07.	침출수 1점 * 10ml	음성	음성
10	경기	여주	능서	한우	139	`10.12.31.	토양 2점 * 10g	음성	음성
11	경기	여주	능서	한우	82	`11.01.01.	토양 2점 * 10g	음성	음성
12	경기	여주	능서	돼지	615	`11.01.20.	침출수 1점 * 10ml 토양 2점 * 10g	음성	음성
13	강원	춘천	동면	소, 염소	14	`10.12.28.	토양 2점 * 10g	음성	음성
14	강원	춘천	동면	소, 개	69	`10.12.28.	토양 2점 * 10g	음성	음성
15	강원	춘천	동면	소	7	`10.12.28.	토양 2점 * 10g	음성	음성

※ 자료: 보도 자료(2011. 2. 21).

3. 구제역의 사후 대책: 축산 선진화의 동상이몽

2011년 2월 이후 매물과 전국적인 예방 백신의 전국적 집중으로 구제역의 확산이 진정되자 정부는 구제역의 사후 대책을 마련하였다. ‘가축질병 방역체계 개선 및 축산업 선진화방안’이라는 이름으로

5) 필자가 면담했던 축산 전문가는 소각처리에 대해서도 문제제기를 했다. 소각처리는 이동식 소각로를 사용하는 방식인데, 이는 소각시간이 2시간이 넘어서 대량 매물에 적절하지 않다는 것이다. 그는 이스라엘에서 개발된 thermo-chemical Hydrolysis Plant라는 방식에 제안했는데, 이 방법에 의하면 동물사체가 산성의 침출수로 변하는데, 이에 중화제를 첨가하면 바로 유기질 비료로 사용할 수 있다는 것이다. 이러한 방식이 렌더링 처리라고 생각되어 진다.

구제역과 관련된 5개부처(국무총리실, 기획재정부, 행정안전부, 농림수산식품부, 환경부) 합동으로 구제역 이후 종합 대책을 발표하였다. 이러한 대책은 정부의 구제역 대응과정에서 나타난 문제점을 보완하는 대책으로 이름 그대로 두 가지 방향의 개선 안이었다. 첫째는 방역체계의 개선이고, 둘째는 축산업의 선진화 방안이었다(보도자료, 2011. 3. 24).

방역체계의 개선에 관한 내용은 우선 방역체계를 매뉴얼을 원점에서부터 재검토하여 선진국 수준의 강력한 초동 대응체계를 확립한다는 것이다. 이를 세분하여 살펴보면, 우선 중앙정부와 지자체, 군(軍) 간 공조체계도 강화는 예비적 기구로서 민·관 합동 ‘가축전염병기동방역기구’를 새롭게 설치하고 신속한 초기진단을 위해 시·도 방역기관에 항원진단키트를 보급하고 권역별로 거점 정밀분석실을 설치한다는 것이다. 다음으로 지자체별로 연 1회 이상 가상훈련을 실시하고, 실무교육도 현장실습 위주로 개편한다는 것이다. 둘째, 축산농가의 방역의식을 높이고 상시예찰·점검 강화하는 방안이다. 셋째, 매몰지에 대한 모니터링을 강화하고 친환경적 처리방안 강구하여 매몰지 환경문제에 대처한다는 것이다. 넷째, ‘백신접종 청정국’ 조기 획득을 목표로 추진한다는 것이다. 이러한 조치는 정부가 언론을 통해 전문가 집단들이 문제제기한 내용을 원칙적으로 모두 수용한 것이라 할 수 있다.

개선안 두 번째 내용인 축산업 선진화 방안은 현재의 사육 위주에서 사육-운송-도축 단계를 포괄하는 지속가능한 친환경 축산업을 육성하기 위해 HACCP 인증, 친환경 인증 농장 등의 제도 정비, 백신 제작 등의 논의도 포함하고 있지만 가장 중요 내용은 ‘축산업 허가제’를 2012년부터 도입하기로 하였다는 것이다. 이 내용의 핵심은 축산업에 필요한 최소한의 시설을 확보하고 축산 경영과 방역 등에 대한 교육을 받은 곳만 축산업을 허가한다는 것이다. 이는 축산업의 생산성을 높이고 안전하고 위생적인 축산물을 생산하도록 돕는 제도라고 정부는 설명한다. 그리고 축산업 허가제는 대규모 농가부터 도입하되, 소규모 농가에 대해서는 이미 시행중인 「축산업 등록제」를 확대 적용한다는 것이다.

이러한 정부의 대책에 대해서 언론에서 나타난 반응은 크게 두 가지 구분된다. 먼저 축산업 방역체계 개선안에 대해서는 별다른 이견을 보이지 않고 있다. 반면에 축산업 허가제 주축으로 하는 축산업 선진화 방안화에 대해서는 서로 다른 의견이 대립하는 형상이다. 먼저 정부의 안에 찬성하지만, 축산 농가의 충격을 고려해서 대규모 농장을 중심으로 시범적으로 시행하자는 것이다(중앙, 2011. 3. 10).

이에 반해 정부의 안에 반대하는 입장은 다양한 층위로 개진된다. 먼저 축산 농가의 불평등한 이익 분배를 우려하는 입장이다. 허가제로 축산업에 신규진입 장벽이 높아지면 기존 축산업자만 보호 받게 되고, 대규모 농가만 규제하면 방역과 환경에 도움을 주지 못한다는 점이다(중앙, 2011. 3. 10). 또 다른 의견은 방역시설은 대규모 농가가 아니면 비용 등의 문제 등으로 소규모 농가에게 적용하기 힘들다. 따라서 이러한 정책은 장기적으로 집약 축산을 강화시켜 농가의 양극화를 초래할 우려가 있고, 이는 소규모 농가의 고사로 이어질 가능성이 있다는 것이다. 이는 궁극적으로 정부가 추구하는 순환농업체계 구축을 어렵게 하여 이번 구제역 사태와 같은 악순환을 되풀이할 가능성을 높이게 된다는 것이다.

이러한 이견이 발생하는 이유는 정부와 순환농업을 주장하는 전문가들의 농업을 보는 입장 차이에

서 비롯된 것으로 보인다. 정부와 모든 전문가 집단은 모두 축산을 비롯한 농업은 생산성으로 따질 수 없는 환경산업이며, 식량의 안전성을 확보하는 수단이라는 인식에는 모두 동의하는 것으로 보인다. 그러나 이러한 표면적 인식의 일치와는 다르게 그 속내를 들여다보면 심각한 온도차가 있는 것을 확인할 수 있다.

정부의 축산업 선진화 정책의 일환인 허가제는 농업 생산성을 향상시켜서, 농업을 신성장산업으로 발전하기 위한 정책적 뒷받침을 하는 의미로 파악할 수 있다(한겨레, 2011. 3. 8). 그러나 반대편에서는 축산을 포함한 농업은 정부가 추진하는 것처럼 규모화를 통한 수익을 경쟁력을 높이는 산업이라기 보다는 탄소중립적이고 환경보전이라는 산업이라는 인식 하에 환경과 식품 안전육구를 충족시킬 수 있는 진정한 순환체계를 구축해야 한다는 것이다(한겨레, 2011. 3. 8). 이러한 요구를 충족하기 위해서는 정부가 추구하려는 허가제로는 불가능하다는 것이다. 그렇게 되기 위해서는 곡물-토지-가축의 순환체계를 구축하기 위한 소규모 축산 정책이 더욱 적절하다는 것이다.

4. 구제역 담론의 분석의 함의

지금까지의 논의를 통해서 본 연구는 2010년 11월 안동에서부터 시작된 구제역은 단순히 가축전염병의 발생과 이에 대한 방역체계의 문제만이 아니라, 구제역의 현상부터 축산업의 구조적 측면까지 종합적으로 고려해야 되는 문제라는 점을 확인하였다. 이렇기 때문에 구제역을 둘러싼 정부의 인식이 드러난 보도 자료를 통해 드러난 담론과 이에 대한 대항 담론은 다양한 차원에서 일치하기도 하고 균열을 보이기도 한다. 이와 같은 내용을 정리한 것이 <표 4>에 드러난 것이다.

<표 4> 구제역의 정부 담론과 대항 담론

구분	원인 분석	대응체계	사후 대책
정부담론	<ul style="list-style-type: none"> · 구제역 발생 원인을 국외에서 찾음 · 발생의 직접적 원인을 구조적 문제라기보다는 축산 농가로 책임 전가 · 근거로 유전자 분석 근거 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 구제역 청정국 지위 유지를 위한 대규모 매몰 정책 위주의 대응 · 농민의 책임성 강조 · 대규모 확산 후 예방 백신 접종 후 청정국 유지 정책으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> · 대안 의견을 수렴하여 새로운 방역체계 제안 · 축산업 선진화를 위한 '축산업 허가제' 주장 · 농업을 규모와 효율성을 중시하는 산업으로 접근
대항담론	<ul style="list-style-type: none"> · 정부가 제시한 유전자 분석 근거를 반박 · 발생과 전파의 농가 개별적 요인보다는 정부 정책 등 구조적 요인으로 파악 · 방역체계의 문제점 지적 	<ul style="list-style-type: none"> · 구제역 청정국 유지의 중요성 인식 · 대규모 매몰정책에 대한 다양한 비판 제시 · 매몰 방식의 문제로 인한 2차적 오염에 대한 비판 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 방역체계에 대해서는 의견 없이 동의 · 축산업 허가제에 대해서는 이견 존재 · 농업을 산업적 측면이 아닌 환경과 식량 안보를 위해 지속가능성에 초점

이러한 정부담론과 대항담론을 비교 분석해 보면, 모든 측면에서 균열이 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 균열은 수사 차원의 문제만이 아니다. 이는 축산을 포함한 농업을 바라보는 가치관의 차이에서 비롯된 것으로 정부는 축산업을 생산성을 바탕으로 하는 산업적 측면으로 바라보기 때문에 이러한 인식을 보이고, 대항담론의 경우에는 농업을 산업적 측면뿐만 아니라, 산업을 넘어서는 가치인 환경, 식량안보에 기초한 지속가능성 고려하기 때문에 보다 다양한 차원의 비판이 진행되었다. 농업에 대한 이러한 입장의 차이는 담론을 통해 드러나고, 이것은 실제 농업 정책의 집행 방안의 차이로 드러난다.

IV. 글을 마치며

축산체계는 가축생산을 위한 사료(배합사료+작물사료)와 가축 생산, 분뇨의 처리, 축산물의 소비가 순환적으로 연결되어 있고, 구제역은 바이러스성 동물 질환이기 때문에 이러한 순환과정에서 어느 곳에 문제가 생기면 그 전파를 막을 수 없다는 기본 전제를 바탕으로 2010년에 발생하여 2011년 4월까지 지속된 구제역 담론의 형성과 전파과정을 보도 자료에 드러난 정부 담론 언론 보도를 중심으로 하는 대항 담론을 비교분석하였다. 이러한 비교 분석한 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정부는 구제역의 발생과 전파의 원인을 국내 외부에서 발생하여 축산 농가의 농민들의 부주의로 발생했다고 전가하는 경향을 강하게 드러냈다. 이는 구제역 청정지위를 유지 하여 가축 수출입에 불리한 위치에 놓이지 않으려 하였다. 그러나 이러한 정부의 입장은 자신들이 내놓은 근거로 부정되었고, 이러한 부정 근거를 바탕으로 대항 담론은 초동 대응의 부실 등 구조적 요인이 주요 원인이라는 문제를 제기하였다.

둘째, 정부는 구제역 청정지역이라는 지위를 유지하기 위해 구제역을 대응함에 있어 백신 접종을 배제하는 정책 기조를 유지하려 하였다. 이러한 정부 정책은 구제역의 대량 확산을 막지 못했고, 결국 백신 접종과 대량 살처분 후 매몰이라는 정책적 전환을 시도하였다. 이에 대해 대항담론은 구제역 청정지역 유지 정책이라는 정부정책의 불가피성을 인정하기도 하지만, 반해 동물복지 등의 이유로 백신 접종 정책의 채택을 촉구하였다. 또한 정부의 매몰지의 2차 오염이라는 문제에 대해서는 정부정책을 비판하였다.

셋째, 구제역 이후의 대책에서 정부는 대항담론의 의견을 수렴하여 방제시스템을 개선하는 안을 마련하였고, 이와는 별도로 ‘축산업 허가제’를 바탕으로 하는 축산업 선진화 방안을 시행하는 대책을 마련하였다. 이는 축산업을 산업적으로 규모와 효율을 추구하는 신성장동력으로 키우려는 의도에서 기인한 것으로 보인다. 이에 대해 대항담론은 축산업을 산업적 측면으로만 바라볼 수 없는 가치, 즉 환경적, 식량 안보적 가치에 근거해야 한다고 말한다. 그리고 이를 실현하기 위해서는 순화농업체계의 구축이 필요한데, 이는 정부의 대책으로는 실현하기 힘들다는 의견을 제시하였다.

지금까지 살펴본 구제역을 둘러싼 담론의 형성 및 전개는 그 동안 양적으로만 성장한 축산업의 문제를 다시 돌아보게 하는 계기를 마련하였다고 할 수 있다. 막대한 피해가 발생한 구제역 같은 사

태는 사전에 예방하는 것이 최선이지만, 이미 발생한 이상 충분한 논의를 바탕으로 우리 축산의 방향을 사회적으로 토론하는 계기로 삼는 것이 필요할 것이고, 이 논문이 이러한 토론을 조금 더 풍부하게 하는 계기가 될 수 있기를 바란다.

참고문헌

- 강명구·박상구. 1997. 정치적 상징과 담론의 정치-‘신한국’에서 세계화’까지. 한국사회학. 31(봄호): 123-161.
- 김왕배. 2009. 양극화와 담론의 정치. 언론과 사회. 17(3): 78-115.
- 김정수. 2011. 구제역 정책실패로 인한 환경문제와 시민과학. ECO. 15(1): 85-119.
- 김창길·권태진. 2008. 한반도의 자원순환형 친환경농업 발전 방향과 과제, 농촌경제. 31(1): 1-30.
- 박상표. 2011. 구제역 대재앙과 MB식 축산 선진화의 종말. 창비주간논평. 513.
- 박해광. 2003. 계급, 문화, 언어. 한울아카데미.
- 조익환. 2003. 지역별 순환농업의 유형에 관한 연구. 한국유기농업학회지. 11(3): 91-108.
- 한국농촌경제연구원. 2008. 축산업 정책의 선진화를 위한 과제. 연구자료 D252.
- 한국동물자원학회. 2011. 구제역 위기를 선진 축산을 향한 기회로 삼자. 건의문.
- GS&J 인스티튜트. 2008. 축산업은 우리에게 무엇인가?. GS&J 시선집중. 29호.
- 김영화·한정환. 1984. 축산정책의 기본방향. 한국농촌경제연구원 연구보고.
- Foucault. M. 1981. *Power/Knowledge*. Pantheon Books.
- Hall. S. 1980. Encoding/Decoding, In the Center for Contemporary Cultural Studies(eds.), *Culture, Media, Language: Working Papers in Cultural Studies*. Hutchinson
- Shapiro, M. J. 1981. *Language and Political Understrading*. Yale Univ. Press

참고자료 1.(경향, 한겨레, 동아일보 구제역 관련 기사모음)

분야	신문사	기사 내용		
학계	경향	[경향신문] 2010-05-07 <경향마당> 구제역 잦은 재발에 장기적 방지대책 있으나		
		[경향신문] 2010-12-17 <환경칼럼> 살처분을 다시 생각한다		
		[경향신문] 2010-12-24 최악의 구제역 / 백신효과, 정부는 '자신' 전문가 '가웃'		
		[경향신문] 2011-02-15 헛짚은 구제역 원인 / 서상희 교수 인터뷰 "안동, 작년 강화 바이러스 퍼졌을 가능성"		
		[경향신문] 2011-02-16 구제역 재앙 / "정부, 과학적 근거 무시 일반인 호도"		
		[경향신문] 2011-02-18 "인수공통전염병 국가 차원 연구 필요"		
		[경향신문] 2011-03-10 학계 "구제역 살처분 중단하라"...파주 군부대 "매몰지 옮겨달라"		
		한겨레	[한겨레] 2011-03-10 교수.지식인 234명"살처분 중심 방역대책 폐기를"	
			[한겨레] 2011-03-10 [기고] 구제역 매몰지 다시 파야 한다	
		동아	동아	[동아일보] 2011-01-05 [시론] 축산농, 검역-방역을 생명처럼
[동아일보] 2011-01-11 [시론] 축산업 이대로 무너질 수는 없다				
[동아일보] 2011-02-16 [과학세상] 이제 동물복지도 생각할 때				
[동아일보] 2011-02-22 [시론] 구제역보다 불안한 '장관의 말'				
[동아일보] 2011-03-02 [환경에세이]'구제역 매몰' 외국서 기피하는 이유				
[동아일보] 2011-03-07 구제역 사태 100일 / 최악상황 부른 5대 요인				
[동아일보] 2011-03-19 구제역 도살처분 공무원-군인 '외상후 스트레스 장애' 고통				
정계	경향			[경향신문] 2011-01-28 "집주인이 도둑 잡을 마음 없어 축산농들 도덕적 해이 심하다"윤증현 '구제역 책임전가'파문
				[경향신문] 2011-01-29 유정복<농식품부 장관> "구제역 수습 후 물러날 것"
				[경향신문] 2011-02-11 매몰지 전수조사'기동방역단'도 추진 ...구제역 당정, 추경편성 않기로
		[경향신문] 2011-02-15 '구제역 대응' 구제불능 정부		
		[경향신문] 2011-02-15 헛짚은 구제역 원인 / 같은 바이러스 자료 해석 천차 '1%의 진실게임'		
		[경향신문] 2011-02-16 구제역 재앙 / 정부, 구제역 바이러스 2009년 것과 비교 '짜맞추기'		
		한겨레	[한겨레] 2010-12-25 날뛰는 구제역, 굵은 정치권	
			[한겨레] 2011-01-28 한나라, 정부 구제역 초동대응 실패 질타	

분야	신문사	기사 내용
		[한겨레] 2011-02-15 구제역, 농가 탓이라던 정부 주장 허점 드러나
		[한겨레] 2011-02-16 구제역 환경재앙 우려/ 유정복 "2~3년 더 백신 접종해야"
		[한겨레] 2011-02-17 "구제역 3월부터 종식 될것 /침출수는 땅속서 자연정화"
	동아	[동아일보] 2010-07-21 축산농가 가축질병 예방교육 의무화
		[동아일보] 2010-12-22 구제역 전국으로 퍼지나 / 백신접종 '극단 처방론' 다시 고개
		[동아일보] 2011-01-27 이회창 "구제역 검역청 신설하자"
		[동아일보] 2011-03-07 구제역 사태 100일: 정부, 처음엔 안이했고 중반엔 당황했고 막판엔 서둘렀다
기타	경향	기고 / '축산청'을 만들자 [경향신문] 2011-02-24
	한겨레	'구제역 성찰' 나선 종교계/"탐욕이 부른 재앙, 생명 소중함 깨달아야" [한겨레] 2011-01-13
		특별대담/구제역 이후, 지속가능한 한국농업을 생각한다 [한겨레] 2011-03-08
	동아	기고 / 구제역 위기를 축산업 혁신 계기로 [동아일보] 2011-03-08

참고자료 2.(조선, 중앙일보 구제역 관련 기사모음)

분야	신문사	기사 내용
학계	조선	[조선일보] 2010.12.26 첫 구제역 발생 당시 '역학조사위원장' 김순재 선생
		[조선일보] 2010.12.28 구제역에 '방역예측시스템' 도입하자 정규식 경북대 수의학과 교수
		[조선일보] 2011.1.12 [그것은 이렇습니다] 구제역 막기 위해 소와 돼지를 꼭 살(殺)처분해야 하나?
	중앙	[중앙일보] 2011.02.10 구제역 현장에 전문가 모으자
		[중앙일보] 2011.03.10 구제역 100일의 반성(하) 위기를 기회로 선진 축산으로 간다
정계	조선	구제역 옮기면 1년 이하 징역 [조선일보] 2010.12.6
		유정복 장관 "구제역 종료 뒤 물러 나겠다" [조선일보] 2011.1.28
		환경부 장관 "전례없는 재앙 막칠 수도" [조선일보] 2011.2.7
		李대통령 "주민 불안하지 않게... 완벽 대책 마련하라" [조선일보] 2011.2.15
		李대통령 "매몰지 문제, 봄이 오기 前 해결하라" [조선일보] 2011.2.19
		곧 구제역 감사 [조선일보] 2011.3.1

분야	신문사	기사 내용
	중앙	구제역 발생지 여행 땀 신고 의무화 ... '가축전염예방법'개정하기로 [중앙일보] 2010.06.19
		정부, "축산 종사자 입국 때 소독 의무화" [중앙일보] 2010.12.17
		구제역 상시방역 '검역검사청' 추진 [중앙일보] 2010.12.27
		민주당, 가축법 개정안 제출 ... 구제역 방역비 전액 국가부담토록 [중앙일보] 2010.12.31
		'구제역 확산 방지' 수렴용 총기 사용 허가 없기로 [중앙일보] 2011.01.14
		국회, 구제역 검역 강화 법안 처리 [중앙일보] 2010.01.14
		"집주인이 도둑 잡을 마음 없는데" 윤증현, 구제역 축산농가 비판 [중앙일보] 2010.01.28
		유정복 농식품부 장관 사의 표명 [중앙일보] 2010.01.28
		구제역 매몰지 '관리자 실명제'로 [중앙일보] 2011.02.14
		"미국산 쇠고기 같은 과당 안 돌게 구제역, 국민 잘 이해시켜 달라" [중앙일보] 2011.02.19
		소는 소답게, 돼지는 돼지답게 [중앙일보] 2011.02.23
		구제역 사태, 축산 재탄생 계기 삼자 [중앙일보] 2011.03.21
기타	조선	구제역 대재앙이 보여준 危險千萬 대한민국 [조선일보] 2011.1.26
	중앙	구멍 뚫린 방역, 축산농가 예방의식도 문제 [중앙일보] 2011.02.17
		구제역 초기 대응 실패, 책임 물어라 [중앙일보] 2010.12.25

李秀喆: 연세대학교에서 사회학 박사학위를 취득하였고(논문: 일상의 연대와 도시 공동체의 조건-성남 시민의 결사체 참여경험을 중심으로, 2009), 현재 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원의 전문연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 연구 분야는 도시의 사회이론적 접근, 공동체와 시민사회, 빈곤과 사회적 배제 등이다. '재만조선인의 삶과 기억'(공저, 2008) 등의 저서와 "지역 시민사회의 연대와 갈등-성남시립병원 건립 조례제정 운동의 전개양상을 중심으로(2010)", "빈곤의 대안적 개념화에 대한 연구(2010)" 등이 있다(scbilllee@hanmail.net).

투 고 일: 2012년 02월 01일
수 정 일: 2012년 03월 01일
게재확정일: 2012년 03월 21일

The Challenges of Korean Livestock Policy, Grasped by Foot-and-mouth Disease Discourses

Soo Chul Lee

This essay is aimed to analyse cause, progress, measures of foot-and-mouth which is started from Andong(2010 Nov.) and declared an end in 2011 Apr. Setting up government press release as governmental discourse and 5 major newspaper reports as counter discourse, a series of events is analysed by the method of discourse analysis. It can be concluded that the foot-and-mouth disease of Korea is not only simple problem of defence system for foot-and-mouth disease, but overall problems which should be considered of structure of livestock industry. There are big different perspectives in all aspects between governmental discourse and counter discourse. Government looks at livestock farming as an industry, counter discourse as high level value, like as environment, food security etc. These differences in perspective are revealed through discourses, it showed the execution direction of agricultural policy.

Key word: foot-and-mouth disease, discourse analysis, governmental discourse, counter discourse