

‘위로부터의 지구화’와 위험담론의 역사적 구성 — WTO, FTA, 광우병 논쟁 *

하대청

이 논문은 역사적 담론분석을 통해 2008년 미쇠고기 수입반대 촛불집회의 계기가 된 광우병 위험 논쟁을 이해하려는 시도이다. 정치학자 하제르(Maarten Hajer)가 담론분석에 사용했던 개념들에 의하면 2008년 당시 발병사례가 없었던 광우병 위험이 왜 그토록 논쟁적이고 정치적으로 폭발적일 수 있었는지 해명하고자 한다. 80년대부터 이미 주요한 통상현안이었던 쇠고기 문제는 WTO의 농업부분 자유화와 한미 FTA 추진 등을 겪으면서 주요한 건강 위협으로 부상하면서 한국사회의 핵심적 공적 문제가 되었다. 이 연구는 특히 이런 ‘위로부터의 지구화’가 어떻게 개방담론과 위험담론 사이, 그리고 위험담론과 정의담론 사이의 연합을 유도하고 대항지식의 성장과 위험인지의 확산을 가져오는지 보여주고자 했다. 결국 이 연구는 실제적 위험과 만들어진 위험이라는 이분법을 넘어 위험의 실재성을 이해하는데 도움을 줄 뿐 아니라 왜 특정한 위험만이 정치적 이슈가 되는지, 다시 말해 위험담론의 선택과 배제 효과를 이해하는 데에도 단초를 제공할 것이다.

주제어: 광우병, 촛불집회, 역사적 담론분석, 담론연합, 스토리라인, 메타포, 위험의 실재성, 담론의 선택과 배제

* 이 연구를 위해 인터뷰에 응해주신 모든 분들께 감사의 말씀을 전한다. 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원 사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었다(NRF-2011-330-B00129). 본 논문은 저자의 박사학위논문 일부 내용에 기초했다는 점을 밝혀둔다.

1. 서론

2008년 4월 미국 정부와 새로 합의한 쇠고기 수입위생조건에 대한 문제제기에서 시작된 촛불집회는 두 달여 동안 총인원 백 만 명이 넘는 시민들이 참여하는 거대한 대중시위로 발전했고, 참석주체, 동원과 참여방법, 규모, 지속성과 의제의 진화 등에서 역사적으로 유례가 없는 특성을 보였다. 당시 촛불집회는 정치사회적으로 첨예한 갈등과 대립을 낳았을 뿐만 아니라 그 후로도 학문적으로 다양한 해석과 평가의 대상이 되어 왔다. 하지만 “촛불 항쟁”과 “촛불 난동”이라는 두 극단적인 평가가 존재할 정도로 촛불시위는 상이한 평가가 경합하는 해석의 전장이 되었다.

주목할 점은 이 시위에 대한 상충하는 관점들이 상당부분 미국산 수입쇠고기의 광우병¹⁾ 위험에 대한 상반된 평가에 기대고 있다는 것이다. 객관적 증거와 방법으로 입증과 반박이 가능한 자연적 실재이기 때문에 합의가 쉬울 것이라는 상식적 견해와 달리, 미쇠고기의 광우병 위험은 첨예한 논쟁의 대상이 되었다. 정부측 전문가들과 보수언론들은 미쇠고기의 광우병 위험을 ‘정치적 선동으로 과장된 위험’이라고 정의했고, 대항전문가들과 진보매체들은 ‘정부의 졸속 협상으로 실제로 증가한 위험’이라고 평가했다. ‘과장되고 만들어진 허위적 위험’이라고 생각하는 이들은 갓 출범한 이명박 정부에 반대하는 세력들이 낮은 확률의 위험을 곧 닥쳐올 재앙처럼 묘사하면서 시민들을 선동했다고 보았던 반면, ‘졸속협상으로 커진 실제적 위험’을 강조한 대항세력들은 정부가 한미 FTA

1) ‘광우병’의 정확한 학술적 명칭은 소해면상뇌증(Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE)이다. BSE에 감염된 소가 미친 듯한 행동을 보인다는 뜻에서 이름 붙여진 ‘광우병(mad cow disease)’은 학술적인 용어가 아닌 대중적 표현이지만, 이 논문에서는 이 ‘광우병’이라는 명칭을 사용했다. 위험담론의 특성화를 시도하는 이 논문의 맥락에서 본다면, 이 질병은 단지 과학적 범주에 한정되지 않고 다양한 의의화를 겪었고, 따라서 ‘광우병’이라는 명칭이 더 적절할 것이라 판단했기 때문이다. 각주 24)를 참조하라.

비준이라는 신자유주의적 경제이익을 위해 국민의 생명과 안전을 위협하는 무책임한 결정을 했다고 주장했다.²⁾ 이런 상반된 해석은 지금까지도 지속되고 있으며 광우병 재앙은 허위로 증명되었다는 입장과 현재의 상황은 당시의 촛불시위로 위험을 예방한 결과라는 입장이 대립하고 있다. 2008년 당시 광우병 위험에 대해 '실재적 위협'과 '과장된 괴담'이라는 입장이 여전히 대립하고 있는 것이다.

이 논문은 2008년 촛불집회와 광우병 위험의 실재성에 대한 이런 상충되는 관점들을 어떻게 이해할 것인지 답해보려는 시도이다. 성급하게 그 실재성에 대해 결론을 내리기 보다는 먼저 2008년의 갈등과 논쟁을 이전의 역사를 통해 추적하면서 광우병 위험이 당시에 왜 그토록 논쟁적일 수밖에 없었는지 해명해 보고자 한다. 이는 광우병 위험의 실재성을 전제한 채 논쟁 당사자들이 이해관계에 따라 위험성을 달리 평가했다는 식으로 보기 보다는 위험이라는 실재성 자체가 특정한 맥락 속에서 구성된다고 보려는 것이다. 고정된 실재가 있으며 다만 관점과 이해관계에 따라 달리 해석되는 것으로 생각하는 것은 현대 사회의 위험을 사실과 가치 혹은 과학과 정치의 이분법적 구도에서 이해할 수 있다는 전제 위에 있다. 하지만 여러 사회이론가들이 보여주었듯이, 우리가 현대에서 경험하는 기술위험이나 환경과 건강 위협들은 더 이상 이런 이분법으로 접근하기는 어렵다(Beck, 1992; 2009; Latour, 2004). 이 논문에서는 실재성을 전제하거나 선불리 정의하지 않은 채 대신 어떻게 실재성에 관한 경합적 진술들이 역사적으로 전개되어 왔는지에 주목하고자 했다.

이런 점을 염두에 두고 2008년 미국산 쇠고기 수입반대 촛불집회와 광우병 위험 논쟁을 되돌아 볼 때 눈여겨 볼만 특징이 하나 있다. 2008년 광우병 위험 논쟁은 적어도 국내에서는 실제 발생한 위험이 아니라 '아직은 실재가 아닌(not

2) 물론 정부의 졸속협상과 소통능력 부재 때문에 미쇠고기의 위험성이 실재보다 과장되었다는 제3의 입장도 있었다.

yet real)’ 위험에 관한 것이었다는 점이다. 쇠고기를 수출하는 미국에선 2008년 기준으로 이미 3건의 광우병 발생이 있었지만, 영국에서와 같이 오염된 쇠고기를 섭취한 인간이 사망한 이른바 ‘인간 광우병’ 사례는 없었다.³⁾ 국내의 경우, ‘인간 광우병’으로 불리는 vCJD(variant Creutzfeldt Jacob Disease)는 물론, 소에서 발병하는 광우병도 보고된 적이 없었다. 공식적 통계로만 본다면, 국내에서 광우병이나 vCJD는 아직 존재하지 않는 질병이었다. 하지만 앞으로 보게 되듯이, 2003년 미국의 광우병 발생 이후 미쇠고기 수입을 통한 광우병 유입 가능성은 꾸준히 제기되었고, 발병률과 무관하게 이 질병위험에 대한 우려는 계속 확산되었다. 따라서 국내에서 광우병 위험을 둘러싼 일련의 논쟁은 아직 실재하지는 않지만, 발생할 가능성이 제기되는 잠재적인 위험, 울리히 벡의 용어를 빌리자면 ‘예견되는 위험(anticipated risk)’이었다(Beck, 2009).

‘예견되는 위험’은 미래에 대해 열려있어 우발적인 것이지만, 늘 ‘현재적인 것’으로 인식된다. 미래의 위험은 현재의 평가, 예측, 결정 등을 통해 계속 현재화되기 때문이다. 미래의 위험은 현재에 드리우고 있으며 현재의 문제들 또한 미래로 투사된다. 이런 의미에서 ‘예견되는 위험’에서 말하는 미래는 일종의 “확장된 현재(extended present)”(Arnoldi, 2009:144)라고 할 수 있다. 이 때문에 때로는 미래의 위험이 지금의 현실보다 더 현재적인 것이 될 수 있으며, 지구온난화나 테러 위협과 같은 확정되지 않은 미래의 위험이 우리가 살면서 겪는 일상적인 위험 요소만큼 현재적일 수 있다.

예견되는 특정한 위험이 어떤 양태로 현재화되는가 하는 점은 인식적 결정과 관련된 그 공동체의 정치문화에 의존하지만(Douglas & Wildavsky, 1982; Jasanoff, 1995; 2005), 동시에 그 특정한 위험이 위치한 담론 구조(discursive structure)에 상당 부분 달려있다(Hajer, 1995; 2005; Litfin, 1995; Purdue,

3) 물론, 2008년 4월 MBC <PD수첩>은 미국에 ‘인간광우병’ 의심 환자가 있다고 보도한 적이 있다. 나중에 이 여성환자는 ‘인간광우병’에 감염되어 사망한 것이 아닌 것으로 확인되었다.

2000). 그 공동체가 선호하는 전문성의 근거, 객관성의 기준, 공적 책임의 형태 등이 ‘예견되는 위험’의 현재화에 관여하지만, 동시에 그 특정한 위험 주위로 형성된 역사적 담론 구조 또한 영향을 미친다. 위험은 전문가들이 연구와 규제의 현장에서 측정·계산·평가하는 대상이지만 동시에 다양한 행위자들의 발화와 실천의 상호작용 속에서 구성되는 것이기 때문이다. 그래서 실험실을 벗어난 공적 논쟁의 장에서 위험은 단지 자연적 현상으로 한정되지 않으며 담론을 통해 다양한 의미가 부여된다. 예를 들어, 유럽의 죽어가는 나무는 가뭄과 추위 등에 따른 자연적 스트레스의 결과일 수 있었지만, 산업사회 비판의 지배적 담론 속에서는 ‘산성비(acid rain)’의 증거가 되었고 환경오염의 희생물로 이해되었다(Hajer, 1995). 이런 의미에서 어떤 자연적 현상은 그 즉시 위험으로 정의되는 것은 아니며 어떤 내러티브 혹은 담론과 관련되는가에 따라 정치적인 공적 문제가 되거나 아니면 무의미한 것이 되기도 한다.

이 논문에서는 담론분석을 통해 환경문제를 연구했던 정치학자 하제르(Hajer, 1995; 2005)에 주로 의존해서 광우병 위험의 담론을 추적하고자 한다. 푸코와 사회심리학자들의 이론들을 종합해 환경정책 담론의 역사를 추적했던 하제르에 따르면 담론은 “개념, 아이디어, 범주의 앙상블로서 이를 통해 사회적·물리적 현상에 의미가 부여되는 것(Hajer, 2005:300)”이다. 그래서 환경위험과 같은 문제는 이미 설정되어 있는 것이라기보다는 담론의 경쟁과 연합 등을 통해 구성되는 것이다. 그가 연구한 산성비 문제는 당시 유럽에서 명백하게 실재하는 위험에 대응해 정의되었다기 보다는 경제성장과 환경개선이 동시에 성취될 수 있다는 ‘생태학적 근대화’가 지배적 담론으로 부상한 결과였다. 그렇다고 환경위험의 실재성을 부정하는 것은 아니며 다만 이것이 사전에 주어진 대로 받아들여지는 것이 아니라 그 중요성과 실재성이 특정한 담론적 구조 속에서 구성된다고 보는 것이다.⁴⁾ 그에 따르면, 복잡한 내러티브들을 압축적으로 요약하는 형태인 스토리라인(storylines)은 메타포(metaphor)와 함께 담론적 구

성물로서 중요하다. 복잡한 환경위험의 경우, 발생, 경과, 결과 등 전체 이야기를 정확하게 파악할 수 없기 때문에 짧은 단서를 이용한 압축적 진술로서 스토리라인이 만들어져 기능한다. 예를 들어, 영국의 석탄 발전소로부터 나온 이산화황이 스웨덴 호수의 산성화를 가져온다는 ‘단순한’ 인과적(causal) 진술은 어렵고 복잡한 산성비의 의미를 사람들이 쉽게 이해하도록 한다. 또한 이런 스토리라인을 통해 서로 다른 이해관계나 관심을 가진 이들이 협력하고 정치적 연합을 이룰 수 있게 된다. 다른 이의 스토리라인이 자신의 스토리라인과 정합적인 것으로 받아들이면 담론 연합(discourse alignment)이 발생하고 새로운 아이덴티티와 정치적 주장이 생겨나는 것이다. 이 연구에서는 2008년 이전의 광우병 위험 담론의 역사를 재구성하면서 이런 스토리라인들의 (재)구성과 그 역할에 주목하고자 한다.

그동안 2008년 미쇠고기 수입반대 촛불집회를 해명하려는 연구들이 다양하게 이뤄져 왔지만, 정작 직접적 계기가 되었던 광우병 위험 논쟁을 분석하려는 시도들은 부족했다. 촛불집회가 보여준 역동성과 참신성은 연구자들로부터 큰 주목을 받았지만, 광우병 위험의 실재성 논란과 이 위험이 정치적 행위와 갖는 관계에 대한 연구는 상대적으로 드물었던 것이다. 광우병 위험 논쟁을 분석했던 소수의 연구들조차도 여러 성과에도 불구하고, 이런 담론의 역사적 구성에는 큰 관심을 두지 않았다.⁵⁾ 이 연구에서는 광우병 위험을 담론의 역사적 형성 과정 속에서 접근하면서 이 위험이 어떤 담론적 배치 속에 있었으며 어떻게 공적 문제로 의미

4) 하지만 하제르는 담론을 단지 언어적 행위로만 정의하지 않으며, 담론이란 정치적·사회적 사건들과 일련의 실천들을 통해 생산 및 재생산된다는 점을 강조한다. 또한 담론연합을 통한 정치적 연합이 가능해진다고 말하고 있듯이, 담론은 단순히 아이디어의 매개체가 아니며 여러 행위자들의 연합을 가능하게 하는 행위력(agency)을 가지고 있다.

5) 전문가들의 논쟁 연구(박희재, 2009), 대항전문가들의 전문성과 동학에 관한 연구(김종영, 2010), 위험의 사회적 증폭 과정에 관한 연구(강윤재, 2011), 위험평가의 우발성과 불확실성에 대한 연구(하대청, 2011) 등이 촛불집회 당시의 위험논쟁을 다룬 드문 연구들이다.

화되었는지 살펴보고자 한다. 앞서 말했듯이, 광우병 위험은 '예견된 위험'으로 존재하면서 지속적으로 재현(representation)과 의미화(signification)를 거쳤기 때문에, 이 위험이 위치한 담론의 형성과 변화를 조명하지 않고서는 2008년에 발생한 광우병 위험 논쟁을 제대로 이해하기 어렵다.⁶⁾

특별히 이 연구에서는 위험담론의 역사적 형성에서 경제적 지구화가 관여한 효과에 주목하면서 그 과정을 분석할 것이다. 지난 연구에서 보여주었듯이 광우병 위험의 정의와 평가는 단지 식품안전의 생활이슈가 아니라 장벽 없는 교역을 추구하는 WTO와 국제표준제정기구 등 지구적 생명권력(biopower)의 정치적 합리성이 작동한 결과였다(하대청, 2013). 우루과이 라운드 타결과 WTO 출범, 한미 FTA 추진 등 자본과 정치권력이 주도하는 이른바 '위로부터의 지구화(globalization from above)'는 위험의 지구화 논란과 위험담론의 형성에서 주요한 요소이다(Beck, 2009). 위로부터 전개되는 자본 중심의 경제적 지구화는 이런 지구화 방식에 우려하는 목소리들이 결집하고 저항하도록 할 뿐만 아니라 지구화가 야기할 수 있는 특정한 위험이 공적 담론으로서 정의되고 재구성되도록 한다. 이 연구에서는 경제적 지구화의 일련의 시도들이 광우병 위험 담론의 등장과 재구성에 어떻게 관여하는지 살펴보고자 한다. 다음 절에서부터는 이런 경제적 지구화의 배경에서 광우병 위험이 담론으로 형성되던 역사적 과정을 추적하면서 이것이 단순히 식품안전 위험으로 수렴될 수 없었던 국지적이고 맥락

6) 이 논문은 광우병 위험 담론의 역사적 형성과 변모를 다루는 것이지만, 앞의 담론 정의에서 추론할 수 있듯이 위험을 단지 언어적 실천의 산물이라고 주장하려는 것은 아니다. 필자의 이전 논문(하대청, 2011; 2012)에서 자세히 보여주었듯이, 광우병 위험은 구체적인 과학 실험의 결과물이기도 하기 때문이다. 하지만 이 또한 특수한 정치경제적·문화적 환경에서 정의되고 구성되는 것이다. 무엇이 도축과정에서 제거해야 할 위험한 부위인지와 같은 '위험의 정의', 한국인은 유전적으로 '인간광우병'에 취약한가와 같은 '질병요인의 인과관계 판정' 등은 모두 과학자들의 실행스�타일, 실험의 물질적 조건과 가정, 규제의 정치문화, 축산업의 이해관계, 대중의 반응 등에 따라 달리 구성된다. 이런 의미에서 필자는 광우병 위험은 담론적으로뿐만 아니라 물질적으로도 구성된다고 생각한다. 다만, 이 논문은 담론의 역사적 구성에 집중하고자 할 뿐이다.

적인 이유를 찾아보고자 한다. 이를 통해 통상 현안이었던 ‘쇠고기 문제’가 어떻게 공중의 정치적 관심사인 광우병 위험으로 전화되었는지, 그리고 이렇게 형성된 위험 담론이 이후 우리가 위험을 선택하고 인식하는데 어떤 역할을 했는지 살펴볼 것이다.

2. “해묵은” 쇠고기 문제와 담론 연합

유전자변형생물체와 기후변화에 대한 유럽과 미국의 상이한 인식과 정책적 대응이 보여주듯, 위험은 보편적이기 보다는 국지적이고 맥락적인 조건에 따라 달리 정의된다(Latour, 2004; Jasanoff, 2005). 따라서 위험의 정의, 평가, 대응 등을 규정하는 이 국지적이고 역사적인 조건을 찾아내 가시화하는 작업은 이후 특정한 위험논쟁의 발생과 전개 과정을 이해하는데 필수적이다. 국내에서 ‘광우병 위험’이 위치했던 담론 배치의 특성을 이해하기 위해서는 먼저 ‘미국산 쇠고기 문제’가 역사적으로 어떤 조건에서 틀지어져 왔는지 살펴볼 필요가 있다. 곧 보게 되겠지만, 2008년 광우병 위험 논쟁은 겉보기에는 무관한 오래된 통상 현안인 미국산 쇠고기 문제의 역사 끝에 출현한 것이기 때문이다. 우선 ‘미국산 쇠고기 문제’가 한미 간 통상현안으로 자리 잡게 되던 역사적 과정을 간략히 서술하고자 한다.

국내에서 ‘미국산 쇠고기 문제’를 규정해온 계기가 크게 두 가지가 있었는데, 하나는 한국의 세계무역기구(World Trade Center, 이하 WTO) 가입에 따른 농산물 수입개방이었고 다른 하나는 2006년 이후 추진된 미국과의 자유무역협정(Free Trade Agreement, 이하 FTA) 체결 협상이었다. 농업분야까지 WTO의 자유무역 대상으로 포함시킨 우루과이 라운드가 94년 타결되자, 영세농 중심의 한국 농업은 큰 위협에 직면하지 않을 수 없었다. 당시 쌀시장 개방에 반대하는

농민들의 상경투쟁과 학생들과 사회단체들의 시위는 격렬하게 이어졌으며 타결 직후인 94년 초엔 우루과이 라운드 국회비준을 거부하는 범국민 저지 투쟁이 벌어지기도 했다. 쌀시장 개방은 국내 농업에서 실질적·상징적 의미를 모두 지니고 있는 터라 큰 국민적 관심사였지만, 사실 쇠고기의 개방 문제도 주요한 쟁점이었다. 쇠고기 문제는 오랜 무역 분쟁의 전사(前史)를 가지고 있었고 우루과이라운드 타결은 그 역사에 새로운 전환점을 만들었다.

한국은 지난 1976년부터 이미 생우와 쇠고기를 수입하기 시작했는데, 이는 70년대 중반 이후 소득수준의 향상으로 쇠고기 수요가 증가한 반면 국내의 취약한 사육기반으로 공급이 부족했기 때문이다(한국농촌경제연구원, 2000). 이 수입개방 정책 덕분에 쇠고기는 안정적으로 공급될 수 있었지만, 동시에 소 사육 마리수도 급격히 증가했다. 하지만 1983년과 이듬해에 걸쳐 경기 침체로 쇠고기 소비가 줄어 소값이 폭락하는 이른바 '소값 파동'이 발생하자 정부는 1985년 수입을 전면 중단했다. 쇠고기 수출국들은 이런 수입제한 조치에 대해 크게 반발했고 한국 정부와 협의했지만 끝내 합의하지 못했다. 당시 미국 육류협회는 한국의 쇠고기 수입 중단을 불공정 무역거래행위로 규정하고 미 무역대표부에 '슈퍼 301조'로 불렸던 무역법 301조에 의한 제재를 건의하기도 했다. 결국 1988년 미국, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 주요 쇠고기 수출국들은 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreements on Tariffs and Trade, 이하 GATT)에 한국을 정식으로 제소했다. 당시 이 사건을 심의하기 위해 구성되었던 GATT 패널은 한국의 쇠고기 수입중단 조치는 GATT 조항을 위반한 것이며 개발도상국에 예외적으로 인정하는 국제수지 목적의 수입제한조치(GATT 18조 B항)에도 해당되지 않는다고 판시했다. 이 판결에 따라 1988년 8월 쇠고기 수입은 재개되었고 한국은 패널의 권고에 따라 미국, 호주, 뉴질랜드와 쇠고기 협상을 통해 수입쿼터를 점진적으로 늘려나가고 97년까지 GATT 규정에 최종 일치시키기로 합의했다.

쇠고기를 둘러싼 이런 무역 분쟁은 GATT보다 법적 강제력이 훨씬 더 강화된 WTO가 출범한 직후 또다시 벌어졌다. WTO가 공식출범한 해인 1995년 미국, 캐나다 등 쇠고기 수출국은 한국의 육류 유통기한이 한국 시장 진출을 가로막고 있다며 WTO에 한국을 제소했던 것이다. 당시 이 사건은 제소국들이 요구한 대로 정부가 아닌 제조업체가 유통기한을 결정할 수 있도록 허용하면서 합의 종료되었다. 당시 소비자단체들은 이런 정부의 대응을 놓고 미국의 압력에 굴복해 국민 건강을 보호할 책임을 저버렸다고 비판했다.⁷⁾ 하지만 이것이 끝이 아니었고 4년이 지난 1999년에도 쇠고기 문제와 관련된 WTO 제소가 있었다. 쇠고기 수출국인 미국과 호주는 국내에서 운영하던 수입쇠고기 전문판매점 제도와 국내 보조금 지원 등이 WTO가 규정한 내국민대우(national treatment) 조항을 위반한 것이라며 WTO에 제소했고 한국은 끝내 패소하고 말았다.⁸⁾

이런 무역 분쟁의 와중에서 쇠고기 수입량은 계속 증가했다. 1994년 우루과이 라운드의 농업협상이 극적으로 타결되었을 때, 한국은 관세화에서 쌀수입을 제외하는 대신에 점진적으로 축산물 수입을 자유화하기로 약속했다. 2000년까지 전체적으로 쇠고기 수입의 수량규제를 유지하면서 쿼터량을 매년 2만 톤씩 늘려나가기로 했다. 또한 2001년 이후부터는 쇠고기 수입 쿼터제를 폐지하고 관세(40%)를 제외한 모든 국경 제한조치를 없애기로 했다. 이런 전면적인 축산물 개방 정책에 따라 수입 쇠고기 전체 물량은 계속 증가해 94년 11만 7천 톤이

7) 이는 WTO의 위생검역 협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 이하 SPS 협정)이 개별 국가의 국지적 조건을 무시하고 적용된 부정적 사례였다. 당시 한국정부가 다른 국가들에서와 달리 유통기한을 정하고 있었던 것은 유통기한을 정하기 위한 자체 연구를 수행하기 어려운 영세한 제조업체들이 많았기 때문인데, 수출국들은 이런 사정을 고려하지 않고 한국정부를 제소한 것이었다(Yi, 2004).

8) 사실 이 제소는 한국 정부가 지난 94년 우루과이 라운드 때 합의한 수입 쿼터량을 충족시키지 않았던 것이 더 큰 이유였는데, 당시 한국은 97년 외환위기를 겪으면서 환율상승과 소비위축 등으로 사전에 약속한 수입 쿼터 물량을 다 소진할 수가 없는 상황이었다(김은영, 2001).

었던 것이 2000년에는 26만 3천 톤까지 늘어났다. 예정대로 2001년에는 쇠고기 수입시장이 완전 자유화되었고, 이 과정에서 특히, 미국산 쇠고기의 국내 수입은 꾸준히 증가했다. 2001년 11만 8천 톤, 2002년 22만 7천 톤에 이어 2003년에는 역대 최고치인 29만 4천 톤에 달했고 당시 전체 쇠고기 수입량 중에서 미국산이 68.3%를 차지했다(한국농촌경제연구원, 2005). 금액은 8억5천만 달러로 미국이 한국에 수출하는 전체 농산물 품목 가운데 가장 많은 양이었고 한국은 미국에서 세 번째로 쇠고기를 많이 수입하는 국가가 되었다.

이렇게 미국산 쇠고기의 수입 문제는 GATT와 WTO 제소를 겪는 등 80년대 이후 줄곧 한미 간의 주요한 통상 현안이었다. 미쇠고기 수입은 국내에서 계속 저항에 부딪혔지만, 우루과이 라운드 타결 이후 전면적인 농축산물 수입 자유화의 큰 흐름 속에 놓여 있었고 이는 국내 농축산 농민들에게 위기감을 주었다. 하지만 이렇게 미국산 쇠고기의 수입이 눈에 띄게 증가하던 2003년 12월말 미국에서 광우병이 발생하고 즉각 수입이 중단되면서 이런 양상은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. GATT와 WTO에서의 제소, 우루과이라운드 타결 이후의 위기감 증대 등이 보여주는 바와 같이, 미쇠고기 수입 문제는 주로 통상 압력에 대해 국내 축산농가와 축산업을 보호하는 '개방' 대(對) '보호'의 담론 속에서 주로 논의되어 왔다.⁹⁾ 유통기한 결정권에 관한 WTO 제소 때 시민단체들이 반발한 것처럼 '개방' 대 '건강'의 도식이 지어진 적도 있었지만, 대부분 '쇠고기 문제'는 농축산물 시장개방을 요구하는 미국 등의 교역 자유화 요구와 국내 축산 농민들의 거센 반발 사이의 갈등으로 계속 틀지어져 왔다.

9) 여기서 '개방' 대 '보호'로 구분한 것은 분석적 차원에서 도입한 것일 뿐, 실제 쇠고기 수입에 반대하는 주장이 교역과 개방에 반대하는 보호주의라는 의미는 아니다. 예를 들어, 광우병 위험을 주장하면서 미쇠고기 수입개방에 적극 반대했던 한우협회장은 교역자유화에 전면 반대하지 않았다. 그는 교역 자유화의 시대적 흐름에 대해서는 수긍하지만, 그것이 국내 축산농민들의 삶과 생계를 적극적으로 고려하는 형태로 전개되어야 한다고 주장했다. 남호경 한우협회장과의 인터뷰 (2010.5.19).

그래서 한국과 미국 사이에서 ‘쇠고기 문제’는 통상학자 최병일의 말처럼 “자동차보다 더 해묵은 분쟁 분야”였다(최병일, 2006: 319). 하지만 2003년 미국의 광우병 발발과 함께 ‘개방과 보호’에 이어 새롭게 ‘위협과 안전’이 미국산 쇠고기 문제를 정의하는 주요한 담론 요소로 부상했다. 지난 시절 쇠고기 문제에서는 ‘관세율과 관세철폐 유예기간’, ‘보조금’, ‘국내산과 수입산의 구분판매제도’, ‘축산농가의 피해’ 등이 주요한 쟁점으로 다루어졌지만, 이제는 ‘수입위협 분석’, ‘위생검역조치’, ‘소비자 안전’ 등이 이슈가 되었다. 물론 쇠고기 안전이 공적 문제로 비화되는 이른바 ‘광우병 파동’이라고 불릴만한 일이 2003년 이전에도 있었지만, 이는 미국산 쇠고기 문제는 아니었다.¹⁰⁾

2003년 미국의 광우병 발생은 ‘미국산 쇠고기 문제’에서 기존의 ‘축산업 취약성(industrial vulnerability)’을 넘어 ‘건강 취약성(health vulnerability)’이 부각되도록 만들었다. 이 때문에 축산농민들과 농업보호를 지지하는 기존 세력들만이 시위하는 것이 아니라, 건강위협에 주목하는 환경단체와 소비자단체들도 미쇠고기 수입 개방 반대 운동에 동참했다. 환경단체 활동가들은 2003년 발병 이후 수입금지 해제를 요구하기 위해 입국한 미국의 농림부 대표들을 향해 껌씹시위를 벌였고, 소비자단체들은 성명서 발표를 통해 쇠고기 수입문제와 국민 건강을 결부시켰다. 이제 쇠고기 문제를 정의하는 과정에서 기존의 ‘개방과 보호’ 담론은 ‘위협과 안전’ 담론과 새롭게 결합해서 등장하기 시작했다. 즉, 미쇠고기 수입을 개방하는 것은 축산업을 위협하는 것을 넘어 식품안전의 위협을 증가시키는 반면, 개방하지 않고 보호하는 것은 축산농가의 안정화를 넘어 건강과 안전을 지키는 것으로 간주되었다. 이렇게 새롭게 정렬된 두 가지 담론들, 즉 ‘개방

10) 영국정부가 광우병의 인간 전염 가능성을 처음으로 인정했던 96년과 빠가 포함된 ‘남은 음식물’이 소사료로 사용되어 왔다는 것이 밝혀지고 일본에서 첫 광우병이 확인됐던 2001년이 ‘광우병 파동’에 해당했다. 하지만 이는 육골분 사료의 수입과 사용 같은 국내 소 사육조건이 문제가 되는 상황이었기 때문에 오히려 미국산 쇠고기를 선호하도록 해석될 수 있는 사건들이었다.

→위협' 담론과 '보호→안전' 담론은 이후 계속 서로 대립적으로 제시되었다.¹¹⁾ '보호-안전' 담론은 때로는 농업개방 반대를 외치는 민족주의적 주장들과 연대하고, 때로는 '사전주의의 원칙'¹²⁾을 연상시키는 환경안전 추구 논리들과 연합했다. 이런 맥락에서 보면 2008년 촛불시위 당시 나왔던 '검역주권 포기' 혹은 '굴욕적 협상' 등 민족주의적 정서를 자극하는 구호들은 이미 2003년 미국의 광우병 발발 이후 최소한 그 발생 조건은 갖추고 있었다.

2003년 12월 24일 미국 워싱턴 주에서 처음으로 광우병 감염소가 확인된 직후 일본, 한국, 멕시코 등 주요 수입국들은 즉각 미국산 쇠고기와 가공품 수입을 중단했다.¹³⁾ 수입국들의 이런 조치에 대해 미국 정부는 이 소가 캐나다에서 수입된 젓소라고 해명하고 한국과 일본 등에 대표단을 파견하는 등 우려가 확산되는 것을 막고자 했다. 당시 국내 언론의 보도들은 이 상황을 '협상할 수 없는 국민건강의 문제'(MBC 뉴스데스크, 2003년 12월 29일), '이라크 추가 파병 압력에 이은 쇠고기 수입 압박'(프레시안, 2003년 12월 29일자), '광우병 통상 마찰'(조선일보, 2003년 12월 30일자)로 해석했다. 이런 보도 제목들은 모두 개방-보호의 언어들("협상", "압력", "통상")와 위험-안전의 언어들("국민건강", "광

11) 쇠고기 수입 개방에 반대하는 집단들이 주로 안전 보다는 위험을 주장했지만('보호→안전' 담론) 농축산물을 포함한 시장개방을 지지하면서도 위험 담론을 확대해온 집단('개방→안전')도 있었다. 대표적인 것이 〈조선일보〉 등 보수신문들이었는데, 2008년 촛불시위 때는 이전의 이런 입장을 바꾸어 촛불시위에 참가한 시민들로부터 큰 비판과 항의를 받았다.

12) 사전예방원칙이라고도 번역되는 사전주의의 원칙(precautionary principle)은, 과학적 불확실성이 있다고 해서 위험 예방 조치를 도입하려는 것을 회피하려 해서는 안 된다는 원칙으로서 70년대 이후 유럽의 환경정책에 도입되기 시작했다. 리우선언과 같은 국제 환경협정에 공식적으로 도입되고 난 뒤 최근에는 카르타헤나 바이오안전성의정서와 같은 국제협정에도 활용되고 있다. 하지만 그 중요성에도 불구하고 그 의미의 모호성 때문에 자주 논쟁이 되고 있다. 하대청(2010)을 참조하라.

13) 당시 한국정부는 워싱턴 주에서 내장과 등뼈 등 위험부위에 해당하는 소부산물 5천5백톤을 수입했다고 밝혔지만, 시중에 얼마나 유통되었는지는 파악하지는 못했다(조선일보, 2003년 12월 28일).

우병”)들을 결합시켰다. 이렇게 미쇠고기 문제는 무역개방과 건강위험이 결합된 담론연합의 구도에서, 즉 “해묵은” 미국의 시장개방 압력과 광우병 위험이 결합된 구도 위에서 재해석되고 있었다. 한국 정부의 미쇠고기 수입중단 조치는 이듬해인 2004년에도 계속 유지되었고 소비자들의 우려도 계속되었다. 2004년 한국의 전체 쇠고기 수입량은 이전의 절반에 그쳤고 이 중 미국이 차지하는 비중도 15.8%로 감소했다(한국농촌경제연구원, 2005). 미국의 입장에서 본다면, 2004년 수출량은 전해인 2003년 물량의 10분의 1에 불과했고 이마저도 발병 이전에 검역을 통과했던 것들이었다.

이런 이유 때문에 2004년 부시 대통령이 재선에 성공하자, 미 정부는 쇠고기 수입금지 해제를 한미 간 통상 현안으로 적극적으로 제기하기 시작했다. 미국의 계속된 요구에 한국 정부는 결국 2005년 초부터 수입재개를 위한 전문가협의회를 열고 위험평가 절차를 개시했다. 2005년 6월 제3차 전문가협의회는 미국에서 도축장 현지조사와 함께 진행되었는데, 이 와중에 두 번째 광우병 발병 사실이 발표되기도 했다. 이런 돌발 사건이 있었지만 수입재개를 위한 협의는 계속 진행되었고 2006년 1월 마침내 한국정부는 미쇠고기를 다시 수입하기로 결정했다. 당시는 ‘30개월 미만의 뼈 없는 살코기’만 수입한다는 조건이었는데, 이는 쇠고기안전과 관련한 국제표준을 제정하는 기구인 국제수역사무국(Office International Des Epizootics, 이하 OIE)이 아무런 조건 없이 교역할 수 있는 기준으로 권고한 것이었다.¹⁴⁾

그러나 2005년 미국과 한국 사이의 협상 당시 널리 알려지지는 않았지만 이 과정에서 중요한 사안이 함께 고려되고 있었다. 앞서 말한 ‘개방과 보호’ 담론과 ‘안전과 위험’ 담론의 결합을 강화시키면서 미쇠고기의 광우병 위험 문제를 단

14) 미국과 한국의 협상과정 당시 전문가회의와 가축방역협의회에서 어떻게 위험을 평가되고 협의되었는지, OIE 내부에서는 이와 관련된 결정이 어떻게 이뤄졌는지에 대해서는 하대청(2012)을 참조하라.

지 보건과 건강의 문제를 넘어 국내정치에서 핵심적인 문제로 부각시킨 일이 있었는데, 그것은 바로 정부의 한미 FTA 추진이었다. 이를 통해 기존의 '쇠고기 문제'는 이제 '쇠고기 위협'으로 굳어지게 되었다.

3. 한미 FTA와 스토라라인의 재편

1999년 시애틀 각료회의 때 비정부기구들의 거센 반발에 직면하고 이어서 첫 다자간 무역협상이었던 도하라운드(Doha Development Agenda)에서 합의 도출에 실패하면서 1995년 출범한 WTO는 신뢰성 위기를 맞았다(Narlikar, 2005). 다자간 무역 협정 체제가 더 이상 새로운 아젠다 확장으로 이어지지 못하자, 미국과 EU(European Union) 등은 FTA와 같은 양자간 협정을 적극적으로 추진하기 시작했다. 이 양자간 협정에 대한 드라이브는 농민들의 반대에도 불구하고 칠레와의 FTA를 성사시킨 한국에서도 본격화되었다. 미쇠고기를 수입재개하기로 합의한 직후인 2006년 1월 18일 노무현 대통령은 신년연설에서 미국과 FTA 체결을 추진하겠다고 공식 선언했다. 개방 확대를 통한 전면적인 지구화는 노대통령 지지자들의 바람과는 상당히 거리가 있었을 뿐만 아니라 공격 논의도 없이 한미 FTA 추진이 제기된 터라 큰 사회적 논란을 불러왔다. 사실 정부는 FTA를 가장 큰 시장과 우선적으로 체결하는 것이 중요하다고 판단하고 이미 2005년부터 미국과 FTA 체결을 위한 사전 협의를 해왔다(김현중, 2010). 당시 정부의 통상교섭본부는 2003년 칸쿤 회의 실패 이후 다자간 무역 체제를 벗어나 FTA와 같은 양자간 무역협정을 추진하는 것이 “세계적 대세”가 되었다고 판단했다. FTA를 다자간 무역 체제의 보조 수단으로만 사용하던 종전의 입장에서 벗어나, 미국과 EU 등 거대 세계시장들과 “동시다발적으로” FTA를 추진해 이른바 “선진 통상 국가”를 이룩한다는 방침을 세워두고 있었던 것이다.

충분한 의견수렴 없이 일방적으로 추진된 정부의 한미 FTA 협상은 그 절차적 정당성 문제로 비판받았지만 동시에 쇠고기 안전과 같은 대중적 이슈를 제기했다. 여기에는 결정적인 사건 하나가 기여했는데, 그것은 이른바 “4대 선결조건” 논란이었다. 미 무역대표부는 한국 정부와의 사전 협의 과정에서 FTA 협상 전에 우선 4가지 통상현안(쇠고기 수입재개, 스크린쿼터 축소, 자동차 배출가스 기준 완화, 의약품 경제성 평가계획의 잠정 유보)을 해결할 것을 한국측에 요구했는데, 나중에 이른바 한미 FTA를 위한 “4대 선결조건”으로 알려지면서 “사전 퍼주기”, “사전 양보” 논란을 불러일으켰다. 정부는 미쇠고기의 수입재개나 스크린쿼터일수 축소 자체는 한미 FTA 협상의 공식 의제가 아니라고 강변했지만, “4대 선결조건”이라고 명시된 정부의 공식 문건이 곧 폭로되면서 쇠고기 수입재개 협상과 한미 FTA협상의 관련성은 더 이상 부인하기 어려워졌다. 나중에 정부는 이들 현안들을 미국과 사전에 협의한 것을 인정했지만, 일방적으로 양보한 것이 아니라고 항변했다. 쇠고기 협상은 기본적으로 “과학과 검역의 문제”로서 미국과 협의하더라도 과학적 기준을 따를 뿐이라고 주장했지만, 이미 ‘한미FTA 체결을 위한 쇠고기 협상’이라는 담론 요소가 주된 이해의 도식으로 성립되고 있었다. “4대 선결조건” 논란은 미 쇠고기 협상을 “사전 퍼주기”나 “대미 우호적 태도”의 구도 속에서 해석되도록 만들었던 것이다.

한미 FTA 추진은 참여 정부의 지지 세력들이 이탈하고 분화하는 결정적인 계기가 되었지만, 쇠고기 문제의 관점에서 본다면 앞서 말한 개방-보호 담론과 위험-안전 담론 사이의 결합이 보다 강화되고 안정화되는 계기가 되었다. 이 두 담론이 결합하는 과정에서 압축적인 인과적 진술로서의 스토리라인도 새롭게 구성되었다. 우루과이라운드 이후 지배적이었던 ‘개방→농업 붕괴→위기’의 스토리라인에 이어, 미국의 광우병 발병과 뒤이은 한미 FTA의 추진으로 이제는 ‘개방→쇠고기 위험→위기’의 스토리라인이 구축되기 시작한 것이다. 이 때문에 한미 FTA를 체결하면 관세를 조정해 쇠고기 시장이 더 많이 개방되면

서 국내 축산업이 큰 타격을 입을 우려가 있었지만, 수입관세율의 수준 보다는 광우병 위험이 언론과 대중의 주목을 훨씬 더 많이 받기 시작했다.

이렇게 스토리라인이 재구성되면서 각기 다른 관심과 목적을 가진 단체들이 이를 중심으로 연대하게 되었다. 스토리라인을 함께 사용하면서 때로는 서로 모순적이기도 하지만 특정한 담론을 함께 생산하는 느슨한 형태의 연합이 생겨났다(Hajer, 2005; Purdue, 2000). 정부의 협상 개시 선언 직후 출범한 '한미 FTA 저지 범국민운동본부(이하 범국본)'의 면면에서 알 수 있듯, 한미 FTA 반대운동은 국내의 진보적 학계, 정당, 시민운동단체, 노동조합, 사회운동세력, 이익집단 등이 공통의 목적으로 총 결집한 '거대한 전선운동'이었다(홍성태, 2006). 마찬가지로, 한미 FTA 추진과 광우병 위험의 정치쟁점화는 다양한 이해관계와 이슈를 가진 집단들이 쇠고기 수입개방이 가져오는 위기 문제에 함께 대응하도록 했다. 보건의료단체연합, 국민건강을 위한 수의사연대(이하 수의사연대), 민주노동당, 환경운동연합, 에코생활협동조합, 전국한우협회, 동물자유연대 등 각기 다른 영역에서 활동하고 서로 다른 가치와 지향을 지닌 집단들이 '식품위생 및 광우병 안전 연대(이하, 광우병 안전 연대)'를 조직하고 협력했다. 이들은 '개방→쇠고기 위험→위기'의 스토리라인을 공유하면서 쇠고기 수입재개와 관련된 정부의 정책 집행과 주요 결정들을 면밀하게 감시하고 기자회견 등을 통해 주요 국면마다 정부를 비판했다.

스토리라인이 재구성되고 안정화되는 데에는 무엇보다 대항 지식의 성장과 이에 기초한 대항 담론의 확산이 크게 기여했다. 비정부기구와 이에 소속된 대항전문가들은 지배적 관점과 정책결정에 계속 문제제기하고 새로운 환경 의제를 생산하는데 큰 역할을 담당한다(Jamison, 1996; Purdue, 2000). 2008년 촛불시위 때도 활동했던 전문가-활동가들(expert-activists)은 2006년 당시부터 이런 대항지식의 생산과 대항논리의 확산을 담당했다. 이들은 광우병 위험과 관련한 의학적·과학적 지식을 습득하고 예방 및 통제정책과 관련된 정보를 수집해 널

리 배포했다. 우석균 보건의료단체연합 정책실장, 박상표 수의사연대 편집국장 등이 대표적인데, 이들은 당시 광우병 위험 문제제기에 가장 적극적이었던 〈프레시안〉에 칼럼을 쓰고 기자회견문이나 성명서 등을 작성했고 국회의 공청회나 토론회에 참석해 정부 관료와 대학교수 등과 논쟁을 벌였다. 유럽의 ‘광우병 위기’와 2003년 북미의 광우병 발생에도 불구하고 2006년 당시까지 시민들에게 관련 지식과 정보는 매우 제한적이었기 때문에, 이들의 평가는 당시 대항담론과 언론보도의 중요한 원천이 되었다. 이들은 당시 광범위한 실증자료에 의존했는데, 예를 들어, 2006년 11월 ‘광우병 안전 연대’가 발표한 성명서에 첨부된 참고자료는 미 농무부 감사보고서, 미국 언론과 시민단체들의 발표자료, 일본 정부가 공개한 정책자료, 동료심사를 거친 과학 학술논문 등을 다양하게 인용하면서 미국의 도축 및 광우병 검사의 문제점, 30개월 미만 쇠고기의 위험성을 지적하고 있었다(광우병 안전 연대, 2006).

‘위로부터의 지구화(globalization from above)’가 반(反) 지구화 운동이나 ‘아래로부터의 지구화(globalization from below)’를 강화시키듯(Kellner, 2002; Randeria, 2003; Tsing, 2005), 한미 FTA와 같은 경제적 지구화의 추진은 시민단체 내에서 대항 담론의 체계화와 정교화를 촉진했다. 정부의 FTA 추진을 계기로 광우병 위험 관련 대항지식과 정보는 본격적으로 축적되기 시작했고 이들 지식을 생산하는 대항전문성도 함께 성장했다. 현직 수의사이기도 했던 박상표 국장은 2006년 1월 수의사연대에서 일을 시작할 때만 해도 동물항생제 남용에 관심이 많았지만, 곧이어 한미 FTA 협상선언과 함께 광우병 문제가 현안으로 떠오르면서 관련 자료들을 찾아가면서 공부하기 시작했다.¹⁵⁾ 그는 당시만 하더라도 인터넷에서 쉽게 확보 가능했던 정부의 출장보고서나 정보공개청구를 통해 얻은 농림부 문서, 국회도서관과 서울대도서관 등에서 구한 과학논문 등

15) 박상표 국장의 이런 참여 배경과 주요 활동 경력은 그와의 인터뷰를 통해서 알 수 있었다. 박상표와의 인터뷰(2009.5.6.).

을 섭렵하면서 스스로 지식을 축적하고 전문성을 구축해갔던 것이다. 이때는 광우병 위험평가와 예방정책 등에 관한 정보와 지식들이 전문가집단 내에서조차도 체계적으로 생산되거나 공유되지 못한 시절이었기 때문에 박국장 등이 생산한 대항 지식과 정보들은 칼럼이나 언론 보도 등을 통해 확산되었다.

정부의 안전 주장에 맞선 이런 대항지식과 정보의 축적과 공유는 대항전문가 집단에서만 있었던 것은 아니다. 2008년 촛불집회 사회를 봤다는 이유로 구속되기도 했던 청소년운동단체 활동가 백성균도 2006년 한미 FTA 협상 때부터 광우병 위험 문제에 관여했다. 2008년 촛불집회 초기에 광우병 관련 자료, 집회 공고와 소식을 전하면서 유명해졌던 인터넷 웹사이트 '미친소닷넷(초기 이름은 미친소닷컴)'을 운영하기도 했던 그는 지인이 이 사이트를 처음 만들었던 2006년 때부터 이미 참여해 왔다.

그니까 이제 제가 미친소닷컴이라는 사이트의 운영자이지만 그[2008년 촛불시위] 전에도 사실 관심이 있었죠. 그 전에도 한번 광우병 문제에 대해서. 그 때는 대대적으로 조중동까지 포함돼서. 2006년이었죠. 그 때 이제 관심을 가졌죠. 저희가 관심을 가진 건 다른 측면이 아니고 학생들이 급식이나 이런 데서 굉장히 싼 고가를 들여오기 때문에 그 급식에 올라가는 것에서 문제제기를 했었고.¹⁶⁾

2006년 한미 FTA 협상과 함께 미쇠고기의 수입재개가 이슈로 부상하자 그는 광우병 위험이 자신이 관여하던 문제였던 청소년들의 학교급식을 위협할까 우려하면서 관련 정보들을 지속적으로 수집했던 것이다. 민주노동당 한양대 학생 위원장이었던 대학생 정재민이 광우병에 관한 폭넓은 지식을 쌓기 시작한 것도, 경희대 총학생회장 엄대철이 거리로 나가 서울시민들에게 광우병 위험 정보를 알리는 대학생 실천단 활동을 한 것도 모두 이 때였다. 이들은 박상표 등이

16) 백성균과의 인터뷰(2009.5.2.).

쓴 〈프레시안〉 칼럼과 기사들, 당시 번역되어 있던 『죽음의 향연』과 같은 대중 서적들 등을 통해 관련 지식을 얻고 학습했다.¹⁷⁾

한미 FTA 추진과 “4대 선결조건” 논란을 거치면서 이렇게 광우병 위험 관련 정보와 지식의 축적이 증가하면서 관련 대중서의 출간과 보도 등도 가빠르게 증가했다. 유럽과 미국에서 각각 ‘광우병 위기’가 우려되던 시기에 나왔던 책들이 뒤늦게 한미 FTA 협상 추진 논란과 함께 국내에 출간되기 시작했다. 영국 정부가 광우병의 인간전염 가능성을 공식 인정했던 1996년 첫 ‘광우병 위기’ 당시 출간되었던 리처드 로즈의 『죽음의 향연』은 10년이 지난 2006년 국내에서 번역 출간되었다. 이 책은 96년 당시의 대중의 충격과 깊은 우려를 반영해, 이 위험이 묵시론적 재앙이 될 것으로 예측하고 있었다. 뇌신경질환 전문가인 서울대 김상윤교수가 공동 번역했던 콰 케러허의 『얼굴없는 공포, 광우병 그리고 숨겨진 치매』는 북미에서 광우병이 발병한 직후인 2004년 미국에서 출간되었지만, 국내에서는 역시 2007년 초에 출간되었다.¹⁸⁾ 이 대중서들은 2008년 촛불 집회가 가열되면서 보수언론이나 정부측 전문가로부터 “괴담”의 한 원천으로 지목받기도 했지만, 출간 당시 보수언론들은 정부의 미쇠고기 수입을 불안한 시선으로 바라보던 당시의 분위기 속에서 이 책을 의미있게 소개했다(예를 들어, 조선일보, 2007년 3월 9일자). 2006년 10월에는 〈KBS〉 방송의 한 시사교양 프로그램이 많은 국민들에게 미쇠고기에 대한 불안감을 불러왔다.¹⁹⁾ ‘얼굴

17) 정재민과 엄대철과의 인터뷰(2009.5.13.).

18) 로즈(2006), 케러허(2007) 참조. 번역된 로즈의 책은 2006년 10월에 1쇄가 나온 뒤 3개월 뒤인 2007년 1월에 이미 3쇄 인쇄에 들어갔다. 마찬가지로 케러허 책의 번역본도 2007년 2월에 첫 인쇄된 후 2008년 6월에 4쇄가 인쇄되었다. 여느 과학교양서와 달리 ‘광우병’을 다룬 이 교양서들은 대중의 반응이 뜨거웠는데, 이는 광우병 위험이 2008년 4월 이전에 이미 공적 이슈로 크게 부상했음을 시사한다.

19) KBS 스페셜, 「얼굴없는 광우병: 미국산 쇠고기 보고서」(2006년 10월 29일 방영, 이강택 연출).

없는 공포, 광우병’이라는 제목의 이 프로그램은 미국 현지 농장의 소 사육과 도축 실태를 직접 취재해 미쇠고기의 위험을 심각한 어조로 경고했고, 정부는 국정 브리핑을 통해 반박하면서 국민들의 우려를 진정시켜야 했다. <조선일보>, <KBS>뿐만 아니라 2006년 이후 <프레시안>을 중심으로 국내의 많은 매체들은 쇠고기 협상 과정과 미국 의회의 입장 등을 보도했고 심지어는 국내에서 열리는 전문가회의 논의까지 서둘러 파악해 ‘예측성’ 기사를 내놓았고 이때마다 농림부는 보도자료를 통해 신속히 해명해야 했다.

이렇게 한미 FTA 추진은 광우병 위험과 관련한 대항전문성의 성장, 관련 지식의 축적과 정교화, 대중적 담론의 확대를 가져오면서 ‘광우병 위험’을 한국사회의 중요한 ‘공적 문제(public problem)’로 만들었다.²⁰⁾ 2003년 12월 미국에서 첫 광우병이 발생하고 2005년 수입재개 협상이 벌어지는 와중에 두 번째 광우병 사례도 발견되었지만, 이 위험이 ‘공적 문제’로서 뚜렷하게 부각된 것은 2006년 한미 FTA 찬반 논쟁 속에서 대항 지식과 담론들이 성장하고 진화하면서 서부터이다. 한미 FTA 추진으로 수입개방이 건강위험을 가져온다는 스토리라인이 구축되면서 다양한 관심과 목적을 가진 이들을 연합하게 만들었고 이 속에서 대항지식이 성장하고 발전했던 것이다.²¹⁾

이런 대항지식의 제공과 관련 담론의 확산은 국내 대중들이 미쇠고기 수입문

20) 이런 관점에서 본다면, 김종영(2010)이 훌륭하게 분석했던 2008년 촛불시위 당시 대항논리의 몇몇 특징들(“정교화”, “민첩화”, “대중화” 등)은 “탈경계운동”의 일반적 특성이라기보다는 한미 FTA 추진과 같은 위로부터의 지구화가 의도하지 않게 낳은 결과로 볼 수 있다. 2008년 촛불시위 당시 우석균, 박상표 등은 2006년 이후부터 오랫동안 축적해온 관련 자료와 지식, 대응 경험을 갖추고 있어 이미 충분히 ‘준비된’ 상태였고 ‘미친 소 닷넷’이나 민주노동당 실천단도 마찬가지였다.

21) 광우병 위험을 선도적으로 문제제기해온 언론이었던 <프레시안>의 강양구기자, 보건의료단체연합의 우석균 실장, 수의사연대의 박상표 국장이 협력하게 된 것도 이런 스토리라인을 공유하면서 가능했던 것이다. 한미 FTA의 문제점과 건강위험 사이에 무엇이 더 중대한지에 대해서는 이들 간의 입장 차이가 있었지만, 이들은 광우병 위험이 한미 FTA 반대 운동에서 중요한 이슈가 되어야 한다는 의견에서는 서로 차이가 없었다. 강양구와의 인터뷰(2014.2.4.).

제를 ‘광우병 위험’의 문제를 속에서 인식하도록 했고 광우병에 관한 대중적 인지(awareness)를 증가시키면서 위기감을 고조시켰다. 농림부가 실시한 2007년 초 설문조사에 따르면, 한국 주부들 3명 중 1명은 미국산 쇠고기를 생각할 때 “광우병”을 먼저 떠올렸고, 미국산 쇠고기 구매에 대해 70%가 부정적 의향을 내비쳤다(조선일보, 2007년 1월 7일자). 또한 소비자보호원에 따르면 한미 FTA로 우려되는 사항에 대해 35%의 국민이 수입 농축산물의 안전 문제라고 답했다(조선일보, 2007년 5월 3일자). 시장통합을 통해 경제적·법적 차원에서 지구화하려는 여러 시도들은 식품안전에 대한 위기의식을 확산시키면서 ‘미쇠고기 문제’를 ‘국내 축산업의 피해’를 넘어 ‘식품안전과 국민건강’의 관점에서 이해되도록 만들었다. ‘축산 농민의 피해’의 경우, 쉽게 특수이익으로 틀지어질 수 있었지만 ‘식품안전과 국민건강’은, “국민의 안전을 희생하는 국익은 없다”라는 시민단체들의 주장처럼 일반이익으로 더 잘 틀지어졌다. 다시 말해, 축산 농민의 경제적 손실은 개방과 경제 성장을 통해 후생을 확대하고 공유할 수 있다며 반박될 수 있었지만, 아이들의 쇠고기 급식 안전을 쉽게 연상시키는 ‘국민건강’은 그렇게 반박되기 어려웠고 다른 교환대상을 찾기도 힘들었다.²²⁾ 이렇게 “자동차보다 더 해묵은 분쟁 분야”였던 ‘미쇠고기 문제’가 한미 FTA 추진을 계기로 ‘국민건강’의 문제로 정의되자, 이 문제에 관심을 가진 당사자들도 이제 ‘공중(the public)’이라고 부를 수 있을 정도로 확대되고 다양해졌다. 경제적 지

22) 이런 측면이 있었기 때문에 광우병 위험은 한미 FTA 반대 운동에서 전략적인 중요성을 지니고 있었다. 2006년 당시 FTA 반대운동을 했던 대학생 정재민은 FTA 체결 반대논리 중 “크게 주장했던 것 중 하나는 미국산 쇠고기가 무방비하게 들어온다.”였다고 말한다. 이런 식의 주장에 노무현 대통령은 불만을 갖고 공개적으로 비판하면서 큰 파장을 일으키기도 했다. 노대통령은 2007년 3월 20일 농어업공사 연설에서 “FTA 접어버리면 쇠고기 개방 안해도 되냐”며 FTA와 무관하게 미쇠고기 수입은 불가피하다는 점을 역설하고 “FTA 하면 광우병 소 들어온다는 것은 이 나라의 진보적 정치인들이 정적하지 않은 투쟁을 하는 것”이라고 비판했다. 프레시안(2007년 3월 20일자)을 참조하라.

구화를 추진하는 위로부터의 강한 드라이브가 한미 FTA에 반대하는 반지구화 담론 및 쇠고기 안전을 우려하는 위험 담론과 ‘마찰’(Tsing, 2005)을 일으키면서, ‘쇠고기 문제’는 중요한 국내정치적 현안이 되었던 것이다.²³⁾

4. 위험과 정의(justice), 광우병 위험의 다의성

2006년 정부의 한미 FTA 추진과 “4대 선결조건” 논란으로 미쇠고기 문제는 무역개방 담론과 건강위험 담론이 결합한 구도 속에서 논의될 수밖에 없었다. 그리고 이 문제가 정치적 현안으로 급격히 부상하자 더 이상 공중보건 문제로 한정되지 않고 여러 정치경제적·사회적 쟁점들과 깊이 얽혀 들어가기 시작했다. 현대 과학기술 위험에 관한 대중적 논쟁에서 흔히 볼 수 있듯이, ‘양의성(ambivalence, 모호성)’, ‘다의성(multi-valence)’, ‘혼종성(hybridity)’을 드러냈던 것이다(Wynne, 2002; Latour, 2004). 현대의 많은 위험들은 의미화 되는 과정에서 보통 직접적이고 물리적인 위해 차원으로 수렴되지 않으며 다양한 정치적·사회적·문화적 의미들과 결합된다. 예를 들어, 현대의 기술위험 논쟁에서는 환경적·보건적 위해뿐만 아니라 그 기술의 목적과 가치, 사회적 비전, 실행과 통제 조건, 관리 조직의 한계, 기술도입에 따른 분배정의 문제 등 인간적 가치도 주요 이슈로서 대두된다. 현대 사회의 위험이 이렇게 ‘다의성’을 갖는 것은, 기술전문가들이 흔히 생각하듯이 “객관적 명징성의 결여”가 아니라 위험이 속해있는 “인간과

23) 사실 미쇠고기의 수입 문제는 한미 FTA 협상 내에서도 중요한 이슈였다. 그래서 협상의 공식 의제가 아니었지만, 계속 협상의 발목을 잡는 “딜브레이커(deal breaker)”로 알려졌다. 당시 통상교섭본부장으로서 협상 책임자였던 김현종도 자신의 책에서 쇠고기 협상이 가장 어려웠다고 회고하면서 한미 FTA 협상 타결 막판에 쇠고기 문제를 놓고 노대통령이 직접 부시대통령에게 전화를 하게 된 일화를 소개하고 있다. 김현종(2010)을 참조하라.

자연 사이의 복잡한 관계”에서 비롯되는 “본질적인” 것이다(Wynne, 2002).

한미 FTA 체결을 추진했던 세력은 줄곧 위험의 이런 다의성을 부정하거나 축소하려 했다.²⁴⁾ 쇠고기 수입위생조건 협상은 FTA 의제가 아니라 과학적 검역의 문제일 뿐이라고 공식 표명함으로써 이 협상이 가진 정치경제적·사회적 함의를 최대한 배제하려 했다. FTA 지지 논변들을 생산했던 ‘한미 FTA 민간대책위원회’의 경우에도 쇠고기 수입재개는 “FTA 협상 때문에 합의가 앞당겨”졌을 뿐, 외국의 사례나 국제기준으로 볼 때 FTA와 상관없이 어차피 해결되었을 현안으로 보았다(한미 FTA 민간대책위원회, 2006).²⁵⁾ 이들은 쇠고기 위생조건은 FTA 추진과 같은 정치경제적 협상과 관계없이 국제적이고 과학적인 기준에 따라 협의될 문제라며 경계 짓기를 했던 것이다. 반면, 반대세력에게는 쇠고기 협상이 단순히 과학적인 문제로 한정되지 않았다. 한미 FTA 협상이 극적으로 타결된 직후인 2007년 범국본은 「한미FTA 분야별 평가 보고서」를 발표하면서 정부의 협상 결과를 평가했는데(한미FTA저지 범국민운동본부, 2007), 홍미륵 계도 2007년 4월에 나온 이 보고서의 분야별 평가결론은 2008년 4월 촛불집회

24) 대항전문기는 미쇠고기의 위험성을 주장할 때 ‘광우병(mad cow disease)’이라는 대중적 용어를 사용한 반면, 농림부는 ‘BSE(Bovine Spongiform Encephalopathy)’라는 과학계 내의 공식 명칭을 고집했는데, 이는 단순히 엄밀함의 정도 차이를 드러내는 것이 아니다. ‘광우병’이라는 명칭은 이 질병이 가지고 있는 인간적·사회적·생태적 차원(몸을 가누지 못하고 쓰러지는 소, ‘인간광우병’ 공포, 유럽에서의 창궐과 통제불능 경험, 영국 농림부 장관의 햄버거 시식이 상징하는 ‘정부 실패’, 육골분 사료 급여의 비자연성, 인간 육식의 대가 등)을 포함하기 쉽지만, ‘BSE’는 뇌의 정상프리온의 변형이 소에서 야기하는 동물 질병으로 극히 제한된 의미를 함축하게 된다. 이렇게 다른 용어의 선택과 사용에서 우리는 위험의 다의성을 인정하거나 혹은 확장하려는 의지와 이를 확률적이고 실험과학적 언어로 잡아두려는 힘이 길항하는 일종의 ‘명명의 정치(politics of naming)’를 확인할 수 있다.

25) ‘한미 FTA 민간대책위원회’는 한국무역협회, 전국경제인연합회 등 경제4단체, 업종별 단체, 이들에 동조하는 학자들로 구성되어 있었다. 위험의 다의성을 축소 혹은 무시하는 성향은 중도보수성향의 시민단체인 선진화국민회의가 같은 성향의 학자들을 조직해 펴낸 한미 FTA에 관한 책에서도 발견할 수 있다. 나성린 외(2006)를 참조하라.

의 직접적 계기가 된 쇠고기 협상 직후에 나온 주장들과 상당히 유사했다. 정부가 미국의 거둬들인 ‘위생조건 완화 요구에 굴복함으로써 주권을 포기’했고 이 때문에 “광우병 위험에 무방비 상태로 노출”되었다는 것이다. 촛불시위 당시 논란이 되었던 ‘검역주권’을 연상시키는 주장뿐만 아니라 국제기준의 성격에 관한 해석 및 주장도 제기했다.²⁶⁾

쇠고기 위험 문제가 과학적 검역의 문제인가 아니면 주권의 문제인가처럼 위험을 바라보는 이런 경합적 주장들의 차이는 한편으론 두 세력이 농업을 보는 관점의 차이에서도 비롯되었다. FTA 지지 세력들에게 농업은 경제성장을 위해 어쩔 수 없이 희생해야 하거나 개혁을 통해 효율성이 향상되어야 하는 ‘산업’이 었지만, 반대세력들에게 농업은 흔히 말하는 식량안보를 넘어서서 건강한 환경과 생태, 안전한 식품, 지속가능한 농업공동체, 국가의 주권 등 다원적 가치를 지니고 있었다(송기호 2004;2006; 윤석원, 2006;2008; 강민수, 2006). 2008년 촛불시위 때 통상법 관련 대항전문가로 활약했던 송기호 변호사는 한미 FTA 논쟁이 뜨거웠던 2006년 발간했던 『한미 FTA의 마지노선』 속에서 이런 관점을 잘 보여주고 있다(송기호, 2006). 이 책에서 그는 한미 FTA를 전적으로 반대하기 보다는 협상을 통해 이익을 극대화하고 손실을 최소화하는 ‘현실적 전략’을 주문했는데, 무엇보다 공공정책의 주권과 국민건강은 꼭 지켜야 한다고 보았다. 국내 농업을 경쟁력이 낮지만 정치적 민감성 때문에 “정서적인 접근”이 필요한 산업으로 보는 FTA 지지자들과 달리(이태호, 2006; 최병일, 2006), 그는 농업이 우리의 먹거리와 생태계를 안전하게 유지시켜주는 국민 건강의 보루로서 ‘실질적인’ 가치를 지닌다고 보았다.²⁷⁾ 또한 동식물 위생검역을 미국 농산

26) 당시 정부는 2007년 5월 OIE가 미국을 ‘광우병 위험통제국’으로 평가하면 빠있는 쇠고기를 수입할 수밖에 없다고 말했는데, 이 보고서는 WTO의 SPS 협정 조항을 재해석하면서 이를 비판하고 국가의 주권적 권한 행사의 가능성을 요구했던 것이다.

27) 그의 이런 견해는 사실 그의 과거 농업운동 경험에서 비롯되며 2004년과 2010년의 저작에서도

물의 수입을 막을 수 있는 “협상카드” 정도로만 여겼던 FTA 지지자와 달리, 그는 미국의 위생검역기준이 우리를 지켜줄 수 없으며, 독자적인 위생기준을 만들 능력을 갖추기 때까지 미국의 기준에 동화되는 결정을 해서는 안 된다고 주장했다.²⁸⁾

FTA 찬성론자들이 농업을 비용-편익과 산업적 관점에서 접근하기 때문에 ‘실용주의적 농업관’을 가졌다면, 반대론자들은 농업을 생태-공동체-식품의 연결망 속에서 파악하기 때문에 ‘생태주의적 농업관’을 가졌다고 할 수 있다. 이렇게 당시 위험의 다의성을 축소하거나 확대하려는 담론들 속에는 서로 다른 농업관과 공동체의 미래상이 있었고, 이는 위생검역조치와 쇠고기 안전의 중요성에 대한 서로 다른 시각을 가져왔다. FTA 찬성측은 쇠고기와 같은 식품안전 문제는 질병발생을 점진이나 국제기준 합치 정도로 평가할 수 있다고 본 반면, 반대측은 우리 현실 속에서 실질적으로 잘 작동하는지 독자적이고 엄밀하게 점검해야 한다고 주장했다. 그 밖에도 채식동물에게 동물성 사료를 먹인 공장식 축산의 문제점이 광우병 발병의 원인으로 지목되면서 ‘자연 대 인공,’ ‘생태 대 상업적인 자연착취’가 광우병 위험에서 중요한 담론적 요소로 도입되었는데, 유럽의 GMO 논쟁에서도 비슷한 담론 구도가 형성된 적이 있다(Wynne, 2001). 또한 한국의 수입위생조건 협상은 일본과 유럽의 높은 수준의 방어책과 자주 비교되면서 ‘주권 대 굴욕적 외교’와 같은 정치적으로 자극적인 요소도 사용되었는데, 이런 ‘주권’ 논란은 90년대 유럽의 광우병 위기에서도 자주 등장했다(Joly & Sato, 2010; van Loon, 2002). 이렇게 광우병 위험은 식품안전, 농업의

계속 확인된다. 송기호(2004)와 송기호(2010)을 참조하라.

- 28) 물론 송기호의 시각이 ‘한미 FTA 지지 범국민운동본부(범국민)’의 관점을 대변한다고 보기는 어렵다. 국내 300여개 이상의 시민사회단체가 연대한 범국민은 매우 이질적이었던 만큼, 모두가 쇠고기와 GMO 등 식품안전과 위생검역에 대한 같은 수준의 문제의식을 공유한 것은 아니었다. 예를 들어, 한미FTA를 반대한 사회진보연대나 이해영 교수가 낸 책을 보면 위생검역문제가 이에 포함되어 있지 않다. 사회진보연대(2006)과 이해영(2006)을 참조하라.

〈표 1〉 2006년 한미FTA 협상 추진 이후 광우병논쟁 속 지배 및 저항세력의 담론

	지배세력의 담론	저항세력의 담론
위험의 다의성 인정 여부	인정하지 않음. 쇠고기안전은 과학적 문제일 뿐.	인정. 쇠고기안전은 정치경제적·사회적·과학적 문제.
농업관	실용주의적 농업관: 경제성장을 위해 희생되거나 교환될 수 있는 산업 중 하나. 상징성 때문에 정치적으로 민감하며 “정서적 접근”이 필요함.	생태주의적 농업관: 산업적 가치를 넘어 식량안보, 환경과 생태, 식품안전, 지속가능한 농업공동체, 국가의 주권 등 실질적인 가치들을 망라함.
식품안전과 독자적 위생검역조치의 중요성 부여 정도	국제기준과의 일치 정도로 안전보장이 가능함. 동식물 위생검역조치 행사는 수입거부를 위한 “협상카드”로 간주.	미국 혹은 국제기준과의 동화 보다는 독자적인 위생기준을 마련하고 검역조치를 시행해야 함. 공공정책 주권과 건강의 문제로 간주.

미래, 공동체의 미래상, 자연에 관한 윤리, 정치적 주권 등과 다양하게 얽힌 채 ‘위험의 다의성’이라는 특성을 보여 주었다(〈표 1〉 참조).

광우병위험 담론이 자연적 발생확률에 머물지 않고 정치적·사회적 주장들과 뒤얽히게 되었던 것은 경제적 지구화를 무리하게 추진한 정부와 협상대상국인 미국의 태도와도 관련 있었다. 특히, 질차적 정당성을 무시한 정부의 조급한 정책 추진은 위험담론 위에 정의(justice) 담론을 결합시켰다. 정부는 2006년 2월 한미 FTA 공청회가 파행으로 끝난 바로 다음날, 미국과의 FTA 협상을 개시했을 뿐만 아니라 협상 관련 문서들을 국회의원에게조차도 공개하지 않았다. 이런 일방적인 추진은 협상 내내 반대세력의 거센 반발을 샀을 뿐만 아니라 정부의 협상이 ‘부당하다는(unjust)’ 인식을 확산시켰다. 쇠고기 문제를 대하는 정부의 태도도 반대세력의 의구심을 증폭시켰다. 2007년 5월 국제기구인 OIE가 미국을 광우병 ‘위험 통제국(controlled risk status)’으로 인정한 직후 정부는 미국과의 새로운 협상에 나서 수입위험분석 절차를 최대한 빨리 끝내겠다고 밝혔다. 이런 입장은 한미 FTA 비준을 위해 쇠고기 위험평가를 줄속으로 진행하려 한다는 비판에 직면해야 했다. 또한 쇠고기 수입위생조건 결정을 위한 전문가

회의 자료나 협상 경과를 최종 결론만 공개되었고 결정배경과 근거는 알려지지 않았다. 시민단체가 쇠고기 수입과 관련한 자료를 요구하면, 농림부는 국가의 중대이익에 위협이 될 수 있고 농림부의 업무수행에 지장을 줄 수 있다며 공개를 거부하기까지 했다. 미국 정부의 태도 또한 쇠고기 수입을 단순히 과학적 판단의 문제로 받아들여지기 어렵게 만들었다. 미 무역대표부는 쇠고기 협상에서 한국정부의 양보가 없다면 FTA는 없다고 거듭 발언했고 축산업계와 연루된 것으로 알려진 한 상원의원은 노무현 대통령에게 수입개방 확대를 요구하는 항의 서한을 공개적으로 보내기까지 했다. ‘무역압력’으로 보이는 이런 공공연한 행위들은 쇠고기 협상은 단지 위생과 과학의 문제일 뿐이라는 정부의 주장을 무색하게 했고 정치적 해석이 설득력을 얻도록 만들었다.

이런 담론적 구도에서는 미쇠고기의 광우병 위험은 과학적 대상이면서 동시에 사회적·정치적·경제적 이슈로 받아들여졌다. 바로 이런 배경이 있었기 때문에 민주노동당 당원이면서 한미 FTA 때부터 광우병 위험을 공부해왔던 대학생 정재민은, 2008년 당시 정부여당과 보수언론이 촛불집회가 먹거리 불안과 같은 초기의 순수합과는 달리 점차 정치적인 시위로 ‘변질’되었다는 비판에 대해 다음과 같이 대답했던 것이다.

아까 질문한 것 중에 쪼고 넘어갈게 있는데 처음엔 광우병 문제였고 소고기 수입에 대한 문제로 그쳐야지, 정치적으로 변질된 게 아니냐라는 질문이 있었잖아요. 그 질문 자체가 큰 한계를 가지고 있다, 중요한 걸 놓치고 있다는 거지요. 소고기 수입은 그 자체로 정치적인 행위예요. 정치적 이해관계가 있는 사람들이 추진한 거고 그렇다는 거죠. 추진하는 세력이 있잖아요. 당시 미국의 공화당 정부였든, 농민축산업체와 연관되어 있는 축산업자들, 널러있는 관련[한] 사람들이든, 그 농산물 수입을 추진하는 협상 등이 있던 거고 그게 소고기만 수입하는 게 아니고 FTA 선결조건으로 쇠고기 수입이 타결될 거고, 적어도 다른 나라는 모르겠지만 2005년에 다시 시작된 미국산 쇠고기 수입의 재개 논의 그 자체가 FTA를 체결하기 위해 논의된 정치적

산물이다라는 걸 알아야 해요.²⁹⁾

이렇게 2006년 한미 FTA 추진 이후부터 광우병 위험은 이미 침예하게 정치화 되어 있었다. 광우병 위험은 ‘자연적’ 의미인 질병과 건강위험을 넘어, 환경, 농업, 국가주권과 같은 다른 이슈들을 한데 모았고 이런 다의성은 ‘개방-보호’와 ‘위험-안전’을 결합시킨 이전의 담론연합을 더욱 부각시켰다. 이런 의미화의 연장선상에서 미 무역대표부나 의회의 고압적인 발언과 태도들은 무역 압력의 오랜 기억을 다시 떠올리게 했고 미국산 쇠고기 수입이 부당한 힘에 의해 강요되고 있다는 인상을 주었다. 위험 주장(risk argument)은 정의 주장(justice argument)이나 도덕성 주장(morality argument) 등과 연계되기 쉬운데(Wynne, 2001; 2002), 정부의 비밀스런 일방주의와 미국의 공공연한 압력은 이런 연계성을 더욱 강화시켰다. 다시 말해, 정의 주장(“은밀하게 힘으로 수입조건 완화를 강요하고 있다”)을 거쳐 위험 주장(“위험하지 않다면 그렇게 감추거나 힘으로 강요할 필요가 없을 것이다”)이 정당화되었던 것이다. 한미 FTA 협상이라는 미국정부와 한국정부의 ‘위로부터의 지구화’ 추진은 이렇게 위험담론과 정의담론 사이의 연합을 강화했고, 이를 통해 부당하게 위험 수용을 강요하고 있다는 인식이 점차 확산되었다.

5. ‘육화된 위험’, 혹은 뻗조각

현대 사회의 상당수 위험들은 인간의 지각으로 파악할 수 없을 정도로 비가시적이며 그 도래나 현존을 정확히 판단하기 어렵다. 이런 위험을 인지하고 이

29) 정재민과 엄대철과의 인터뷰(2009.5.13.).

해하기 위해서는 앞서 보았던 스토리라인과 같은 내러티브와 함께 메타포가 중요한 역할을 담당한다(Hajer, 1995; 2005). 메타포의 본질은 “한 종류의 사물을 다른 사물로 이해하고 경험하는” 것이다(Hajer, 2005:301). 죽은 나무라는 생물학적 현상이 환경위기로 받아들여질 수 있는 것도 ‘산성비’라는 메타포가 있었기 때문이다. 광우병 위험의 경우, 일단 질병 증상으로 가시화되려면 긴 잠복기를 지나야 하고 증상이 있다 하더라도 위험을 최종 확증하기 위해서는 화학 분자 수준의 기술적 검사가 필요하다. 앞서 말했듯이, 국내에서 광우병은 공식적으로 발생한 적이 없는 ‘예견된 위험’이었기 때문에 위험을 인지하거나 예방하기 위해서는 위험을 실재하는 것으로 간주할 수 있도록 만드는 담론적 장치가 필요했다. 우연하게도 지난 2006년 이후 한국 사회에서는 소의 살코기에 들어 있는 작은 ‘뿔조각’이 광우병 위험의 메타포로 기능했다. 뿔조각을 통해 눈에 보이지 않는 위험은 보다 쉽게 ‘물질화되고(materialized)’ ‘육화되고(embodied)’ ‘언어화되었고(enunciated)’, 일반 대중이 위험을 ‘경험할’ 수 있도록 해주었다.³⁰⁾ 2006년 수입재개 협상 타결로 반입되기 시작한 후 미국산 수입쇠고기에서 2007년 말까지 지속적으로 수입위생조건 위반 사례들이 발견되었고, 그 중에서 살코기 속에서 발견된 ‘뿔조각’이나 ‘등뼈’ 등에 관한 발화와 이미지들은 위험이 상상이 아니라 현실일 수 있다는 점을 인식시켰다. ‘뿔조각’은 위험을 경고하는 신호와 실재적 위험 사이를 오가면서 광우병 위험을 점점 ‘육화했던’ 것

30) 소 연령을 추정할 수 있는 치아사진이 있었지만 이것은 위험평가 방법의 신뢰성이 논쟁되는데 기여했을 뿐, 위험 자체의 존재를 상징하는 데는 부족했다. 뿔조각 이전에도 2006년 3월 미국에서 3번째 광우병 소가 발견된 이후 이 소가 미국의 사료조치 강화 이전에 태어난 소인지 아닌지가 논란이 되면서 치아감별법의 신뢰성이 논쟁이 된 적이 있다. 치아로 나이를 감별한 결과 만약 사료조치 이후에 태어난 소로 판명될 경우, 미국의 사료조치 등 통제정책이 불완전하다는 것을 입증하는 것이었는데, 미국은 사료조치 이전에 태어난 소라고 발표했다. 대항전문가와 농림부 사이에서는 이런 판정의 근거가 된 치아감별법이 신뢰할 만한 것인지에 관해 큰 논쟁이 벌어졌고 나중에 농림부는 치아사진을 공개하는 기자회견을 따로 열어야 했다.

이다.

작은 뱃조각이 이렇게 위협으로 육화된 것은 위로부터의 경제적 지구화를 추진하는 과정에서 우연히 빚어진 결과였다. 정부는 한미FTA 협상을 위한 사전 협의를 추진하는 가운데 광우병 발생으로 중단되었던 미쇠고기를 다시 수입하기 위한 수입위생조건 협상도 병행했다. 미정부와 2005년 내내 협상을 진행한 끝에 정부는 2006년 1월 ‘30개월 미만의 뼈없는 살코기’에 한해서 수입하기로 합의했다.³¹⁾ 미국은 ‘뼈있는’ 살코기를 수입할 것을 요구했지만, 농림부는 뼈를 제거해야 한다고 강력히 주장해 결국 ‘뼈없는’이라는 단서가 받아들여졌다. 하지만 협상조건에서 뼈를 제거할 당시 농림부의 주된 의도는 위험예방이 아니었다. 광우병 발생 직전까지 한국이 수입한 미국산 쇠고기 8억 5천만 달러 중 6억 달러 정도가 “뼈 붙은 갈비”일 정도로 뼈가 포함된 갈비 수입은 축산업계에 가장 큰 위협이었다. 당시 농림부 장관은 국내 축산업계를 설득하기 위해서는 이 갈비를 제외할 필요가 있다고 판단했고 그러려면 수입위생조건에서 뼈를 제거해야 한다고 보았다(김현중, 2010). 대항전문가들은 과학논문과 외국의 광우병 검사 결과들에 의존해 30개월 미만의 살코기도 안심할 수 없다고 주장하고 있었지만, 적어도 농림부는 살코기는 물론 뼈의 위험성에 대해선 심각하게 생각하지 않았으며, 수입재개에 따른 국내 반발을 고려해 뼈 제거를 조건으로 삼았던 것이다.

이렇게 여러 정치적 고려에 따라 타결된 수입위생조건이었지만, 이후 상황은 예기치 못한 방향으로 흘러갔다. 2006년 하반기부터 미쇠고기가 국내로 반입되기 시작했는데, 위생조건에서 제외됐던 뱃조각이 검역과정에서 계속 발견되면서 선적중단이나 반송조치가 이어졌던 것이다. FTA 협상이 본격적으로 추진

31) 2005년 5월 OIE는 논란 끝에 광우병이 발생한 국가라 할지라도 ‘30개월 미만의 뼈없는 살코기’는 아무런 조건 없이 안전하게 교역할 수 있다고 규약을 변경했고 한국과 미국은 이 기준을 따랐던 것이다. 하대청(2012)를 참조하라.

된 이후로 농림부에 대한 감시체계를 강화하고 있었던 시민단체와 대항전문가들은 당장 이 뱃조각 발견을 위험을 보여주는 증거로 부각시켰다.³²⁾ 미국 정부는 도축과정에서 뜻하지 않게 뱃조각, 연골 등이 포함된 것이고 뱃조각 자체는 위험한 것이 아니라고 반박했지만, 대항전문가들은 미미하다 할지라도 뼈 속 골수에 광우병 원인체가 있어 안전성을 확신할 수 없고 이런 위반사항이 빈번하다면 대량도축과 높은 공정속도로 운영되는 미국의 통제시스템 자체를 믿을 수 없다고 봐야 한다고 주장했다. 이렇게 검역위반으로 반송되는 일이 잦자 미국은 다시 뼈있는 쇠고기의 수입 승인을 강력히 요구했고 일부 언론은 이를 한미 FTA 협상의 “돌발변수”로 보도했다(한겨레, 2006년 10월 17일자). 긴 논란 끝에 결국 정부는 2007년 5월 미국이 OIE로부터 광우병 ‘통제국 지위’를 획득하면 뼈를 포함한 쇠고기를 수입한다는 것을 내부 방침으로 정했다.³³⁾ 농림부의 한 관료에 따르면, 2007년 가을쯤이면 농림부 내에서 뼈 있는 쇠고기 수입은 “컨센서스가 다 형성”되어 있었고 “생산자단체도 어셉트[accept]를 다 했다”고 말했다.³⁴⁾

그러나 이런 정부 방침과는 달리, 검역과정에서 뱃조각 보다 더 심각한 위험 대상들이 출현하기 시작했다. 2007년 5월 수입쇠고기에서 뱃조각이 아닌 ‘갈비통뼈’가 발견되었고 곧이어 위생조건이 다른 미국 내수용 쇠고기가 수입되는 일까지 벌어져 검역이 보류되었다. 이어 SRM으로 알려진 등뼈까지 발견되면서 모든 검역이 중단되는 사태까지 벌어졌다. 당시 대항전문가들은 당장 수입

32) OIE나 유럽 식품안전청(European Food Safety Agency)의 당시 규정에 따르면 머리뼈와 등뼈는 특정위험물질(Specified Risk Material, 이하 SRM)에 속했지만, 미국이 주로 수출하고 있던 갈비뼈는 여기에 포함되지 않았다.

33) 2007년 3월 미국과 한국은 첫 협상 끝에 뱃조각이 발견되면 이전처럼 수입물량 전체상자가 아닌 해당 상자만 반송 폐기하는 것으로 합의하면서 이 문제는 일단락되는 듯 했다. 하지만 이는 문제가 해결된 것이 아니라 단지 유예된 상황이었을 뿐이었다.

34) B 박사, 수의과학검역원 소속 공무원과의 인터뷰(2009. 2.11).

중단 조치를 내려야 하는 중대한 상황인데도 정부가 '숨방망이' 대응을 한다고 비판했다. <조선일보>, <한겨레>, <MBC>, <문화일보>, <헤럴드 경제>, <연합뉴스> 등 거의 모든 언론도 2007년 8월 한 달 동안 계속해서 위반사례를 지적하며 정부가 FTA 체결 이후 미국 의회 비준이 필요하기 때문에 저자세로 일관한다고 비판했다. 결국 정부는 등뼈 발견은 수입위생조건 위반이지만 도축장 작업원의 실수에 따른 일회성 사고이기 때문에 "광우병 위험이 객관적으로 악화"되었다고 보지 않는다는 김역을 재개했다. 등뼈 검출이 단순한 '인간적 실수'인지 아니면 '객관적 위험 악화'인지에 관해 정부와 언론 및 대항세력 사이에 의견이 갈리면서 계속 논쟁이 이어졌다. 처음에 뼈 제거를 수입위생조건으로 합의한 것은 한미 양측의 정부가 수출재개, FTA 협상, 국내 축산업계 배려 등을 정치적으로 계산한 결과였지만, 이후 뺏조각은 광우병 위험을 육화하는 핵심요소가 되었다. 한미 FTA 추진 이후 국내에서 대항담론이 성장한 상황에서 대항세력과 언론은 수입재개 당시의 초기 위생조건을 안전기준으로 삼고, 곧 뺏조각 발견이라는 위반사례를 쟁점화할 수 있었다. 작은 뺏조각은 이 과정에서 위험과 위기를 인지하고 경험할 수 있는 핵심적 메타포가 되었다.

뺏조각이라는 메타포가 위험을 계속 가시화하면서 이 위험이 통제되는 조건에 대한 의문도 계속 높아졌다. 이런 의문을 단지 비합리적 반응이라고 볼 수 없는 것은 실험실 보다 훨씬 복잡한 외부 환경과 다양한 인간행위자들이 개입하는 현장에서 이런 통제 조건은 중요한 고려 요소이기 때문이다. 위험에 대한 지배적 담론은 보통 발생율과 결과에 기초해 위험을 정량화하려 하지만, 이런 식의 접근은 광우병 통제처럼 복잡한 구성요소들로 엮여진 위험관리에서 중요한 '인간적 조건'의 문제를 외면하는 경우가 많다. 지배적 전문가 기관들은 위험을 모든 이들이 공유하는 객관적인 의미를 지닌 것으로 가정하지만, 사실 특정한 사회적 제도, 이해관계와 물질적 관계 속에서 생겨나는 우발적 조건들이 위험을 정의 혹은 규정한다. 예를 들어, 1986년 챌린저호의 폭발 사고는 미항공우주

국(NASA)의 원거리 의사소통과 문서화 강요에 따른 선택적 정보보고, 정량적 기준과 규칙준수 여부에 의존하는 합의 문화에 의해 발생했다(Vaughan, 1996). 영국의 광우병 위험도 영국 농수산식품부(MAFF)의 조직문화 속에서 적절히 통제되지 않고 확대되었다(van Zwanberg & Millestone, 2005).³⁵⁾ 이렇게 위험의 통제에서는 이런 ‘사회적이고 인간적인 우발성’ 혹은 ‘실제적인 시행조건과 문화’에 대한 고려가 중요하게 작동한다.³⁶⁾ 이렇게 사회적·인간적 우발성이 위험통제에서 중요하지만 이를 정확히 평가하기 위한 명확한 판단기준이 있기 어렵다. 이 때문에 논란 많은 통제조건에 대한 판단에서는 과거의 경험이나 제도에 대한 신뢰에 의존하는 경우가 많다(Wynne, 1996). 과거의 위반사례 빈도나 제도 기관과 전문가들의 대중적 관계 등이 이런 ‘우발적 조건’을 어떻게 해석할 것인지를 결정하는 것이다.

이런 점에서 불 때 뺏조각 발견 등 검역위반 사례들이 위험을 구성하는 중요한 질문인 ‘통제가 효과적인가’, ‘통제를 위한 조건과 시행들이 잘 지켜지고 있는가’에 대해 의문을 품도록 하는 것은 ‘자연스런’ 반응인 것이었다. 게다가 뺏조각에 이어, 발암물질인 다이옥신, 내수용 쇠고기, 갈비통뼈, 심지어 SRM인

35) 당시 영국의 MAFF는 소비자 안전과 쇠고기 시장 보호라는 모순된 책무를 지니고 있었고 이 때문에 처음부터 광우병 인간전염 가능성을 무시했다. 그 결과 증상이 의심되는 소를 도축장에서 제거하는 정책을 발표하고도 현장에서 얼마나 지켜지는지 관심을 갖지 않았고 농부들은 정부의 적은 보상금 때문에 이런 소들을 계속 도축해 식품으로 사용하면서 위험은 증폭되어 갔던 것이다.

36) 1990년 프랑스와 영국 사이에서 벌어진 이른바 ‘쇠고기 전쟁’ 때도 이런 통제조건의 신뢰성을 둘러싸고 벌어진 논쟁이 배경이 되었다. 당시 영국이 시행하고 있는 광우병 예방 조치들이 실제 현장에서 효과적으로 시행되고 있다고 아직 증명된 적이 없다며 프랑스는 영국산 쇠고기 수입을 거부했고 이것이 민족주의적 목소리들이 추가된 무역분쟁으로 확대되었다(Joly & Sato, 2010). 마찬가지로 2007년 OIE 총회에서 벌어진 한 논쟁도 통제 조건의 우발성 문제에 대해 잘 보여준다. 당시 OIE 전문가위원회는 젤라틴을 광우병 위험 지위와 관계없이 안전한 상품으로 지정하려 하자 독일 대표와 일본 대표가 반대했다. OIE 전문가위원회는 엄격한 가공조건을 충족시키면 충분히 안전하다고 주장했지만 독일 대표는 만약 안전을 주장하기 위해서는 매우 엄격한 기준을 적용해야 하다면, 이는 곧 그것이 안전하지 않다는 뜻이라고 반박했던 것이다(OIE, 2007).

등뼈까지 발견되면서 미쇠고기의 위험이 적절히 통제되지 않고 있다는 인상을 주었다. ‘육화된 위험’이었던 뺏조각 외에도 공식적인 제도에서 위험한 물질로 지정한 등뼈까지 발견되면서 위험은 단지 ‘가능성’이 아닌 것처럼 여겨졌다. 2007년 8월의 등뼈 발견이 도축장 작업원의 인간적 실수라고 해명된 뒤 수입이 재개되었지만 10월에 또다시 등뼈가 발견되면서 대중들의 이런 의심과 불안은 더욱 높아졌다.

따라서 사실 등뼈 자체에는 광우병 원인체가 없지만 등뼈를 제거하는 도축과정에서 주변의 원인에 오염이 될까봐 SRM으로 지정된 것뿐이라는 정부의 해명은 그것이 사실이라 할지라도 받아들여지기 어려웠다. 그 결과 2007년 10월의 한 여론조사에서 국민들 중 75.3%가 뼈있는 쇠고기는 광우병 때문에 안전하지 않다고 답했다(조선일보, 2007년 10월 19일자). 게다가 2008년 1월 민주사회를 위한 변호사 모임의 송기호 변호사는 정보공개 청구소송으로 얻은 농림부 자료를 통해 등뼈가 포함된 것이 정부의 해명과 달리 인간적 실수가 아니라는 점을 폭로하기까지 했다. 이 자료에 따르면 미 농무부는 문제의 등뼈가 발견된 쇠고기 수출 작업장에 관한 조사 보고서에서 인간적 실수를 적발하지 못한 “포장 공정 통제에서의 실패”가 있었다고 결론을 내렸다(프레시안, 2008년 1월 22일자). 인간적 실수들이 체크되지 않고 허용되고 있는 통제의 ‘시스템적 문제’를 지적한 것인데도, 한국의 농림부는 작업원의 인간적 실수라며 우발적인 것으로 주장했던 것이다. 미국의 연이은 수입위생조건 위반에도 불구하고 농림부는 강력한 대응조치를 취하지 않았을 뿐만 아니라 공정 통제 자체의 문제를 인간적 실수로 ‘거짓’ 해명하는 모습은 위험관리를 맡은 제도에 대한 신뢰를 계속 허물어뜨렸다. 이렇게 뺏조각과 등뼈 등을 통해 미쇠고기의 위험은 계속 가시화되고 위험통제를 보장하는 제도에 대한 대중의 신뢰가 흔들리고 있었다. 바로 이런 상황에서 2008년 4월 새로 출범한 이명박 정부가 이전보다 훨씬 더 완화된 조건으로 수입위생조건을 미국과 체결한 것이었다.

6. 결론

2003년 미국의 광우병 발발에 이은 2006년 정부의 갑작스런 한미 FTA 추진은 한미 통상에서 오랫동안 논쟁적 이슈였던 ‘미쇠고기 문제’에 새로운 담론 연합을 가져왔다. GATT와 WTO 이후 수입시장 개방과 이에 대한 농민의 저항이라는 틀에서 논의되던 공간에 질병위험 예방과 국민건강 보호라는 새로운 담론이 결합했다. 관세율과 쿼터량과 같은 정치적 협상의 언어들 위에, 30개월 미만 쇠고기에서 검출된 프리온, 미흡한 OIE 안전기준, 동물성 사료의 순환과 증폭 가능성 등 어렵고 까다로운 과학적·행정적 언어들이 포개어졌던 것이다. 이런 담론 연합을 통해 무역개방은 곧 쇠고기 위험과 같은 국민건강의 위기를 초래한다는 새로운 스토리라인이 뚜렷하게 형성되었다. 이렇게 구축된 스토리라인은 쇠고기 문제를 단지 축산농민의 문제가 아닌 전체 국민의 이해가 달린 문제로 확대시킴으로써 동물보호단체부터 신자유주의 반대세력까지 다양한 이해관계를 가진 이질적인 행위자들이 같은 목적을 위해 연대할 수 있게 해주었다. 또한 위험담론은 정의담론과 결합하면서 미쇠고기의 광우병 위험은 확률 계산이라는 자연과학적 의미화를 넘어, 국가주권, 위험배분의 정의 등 정치사회적 함의까지 포함하게 되었다. 이 과정에서 ‘뺏조각’과 같은 메타포는 ‘예견되는 위험’의 실재성을 가시화하면서 제도적 위험통제의 신뢰성에 계속 의문을 제기했다.

이렇게 광우병 위험을 담론의 역사로 접근하는 것은 2008년 당시 왜 발병사례가 한 건도 없었음에도 불구하고 대중들은 위험을 인지하고 이에 대응할 수 있었는지 하나의 답을 제시해줄 수 있다. 위에서 보았던 대로 쇠고기 통상 문제의 오랜 역사 위에 형성된 광우병 담론은 발병률과 무관하게 위험을 계속 ‘현재화’시켜 온 것이다. 한미 FTA 추진에 대해 구축된 대항지식과 전문성은 그동안 비지식화되어 있던 광우병 위험을 정치적인 공적 문제로 부상시켰으며 정부의 비밀주의와 미국 정부의 계속적인 통상압력 때문에 위험 주장은 그 불확실

성에도 불구하고 부당함(injustice) 주장을 통해 받아들여졌다. 게다가 이목을 집중시킨 ‘뺏조각’ 논란은 위험의 실재성을 목도에 드러냄으로써 빠있는 쇠고기에 대한 대중의 우려를 높였고 살코기의 뺏조각 하나까지도 제거하는 철저한 대응을 당연한 것으로 여기도록 했다. 이런 점에서 볼 때 광우병 위험은 당시 우리 사회에서 그 어떤 위험만큼, 아니 그 어느 것보다 더 실재하는 위험이 되어 있었던 것이다. 2008년 광우병 위험을 놓고 ‘과장된 허위적 위험’과 ‘졸속협상으로 증가한 실제 위험’이라는 관점이 대립했지만, 위험의 실재성 자체가 물질적인 실천뿐만 아니라 담론의 경쟁과 연합에 의해 구성된다는 점을 받아들인다면, 그 어떤 위험보다 더 실재하는 위험이었던 것이다.³⁷⁾ 그리고 바로 이런 ‘위태로운’ 담론의 배치 속에서 2008년 4월 새 정부는 아무런 예고 없이 쇠고기 수입위생조건의 대폭적인 완화를 결정했던 것이다.

한편, 이런 역사적인 담론 분석은 왜 유독 미국산 쇠고기만이 이슈가 되었는지를 설명해준다. 2008년 당시 일부 논객들은 촛불시위 참가자들이 위험통제 조치가 더 미흡할 수 있는 국내산 쇠고기의 위험은 전혀 문제 삼지 않는다며 이들이 반미주의적 동기에 사로잡혀 있다고 의심했다. 하지만 캐나다산 쇠고기나 중국산 멜라민이 아닌 미국산 쇠고기가 유독 정치적 이슈가 된 것은 ‘담론의 선택과 배제 효과’라고 말할 수 있다(Hajer, 2005). 역사적으로 구조화된 고유한 담론적 배치는 어떤 시점에서 특정 위험은 선택되어 지배적인 담론이 되게 하는 반면, 다른 담론은 적절하지 못한 것으로 간주되어 배제되도록 한다. 이 글이 보여준 것처럼 GATT, WTO, FTA 등 경제적 지구화 과정에서 빚어진 갈등의 오랜 역사는 쇠고기 안전 담론에서 미국산 쇠고기가 두드러지게 만들었다.

37) 브뤼노 라투어에 따르면, 실재(reality)는 실재하는 것과 실재하지 않는 것으로 구분되는 것이 아니라 다양한 스펙트럼으로 존재할 수 있다. “실재적인 것은 여러 가지 것들 중 단 하나가 아니라 저항의 구배이다(The real is not one thing among others but rather gradient of resistance)” Latour(1988; 151)를 참조하라.

GATT 이후 미국과 오랫동안 통상마찰을 겪은 ‘쇠고기 문제’의 연장선상에서, 그리고 한미 FTA 협상을 추진하면서 ‘4대 선결조건’의 맥락에서 광우병 위험이 논의되어 왔기 때문에, 무엇보다 미국산 쇠고기의 수입재개와 위생조건완화가 큰 이슈가 되었다. 이렇게 국내에서 쇠고기의 광우병 위험은 80년대부터 이어져온 “해묵은” 한미간 통상현안과 찬반 입장으로 거대한 전선이 형성될 정도의 한미 FTA 추진 논란 속에서 논의되어 왔기 때문에, ‘국내산 쇠고기’의 위험 문제는 공적인 담론 지형에서 계속 배제되었던 것이다.

지금까지 국내에서 광우병 위험 담론이 어떻게 형성되어 왔는지, 이렇게 형성된 지배적 담론이 이후 광우병 위험이 이해되는 방식을 어떻게 규정했는지 담론분석의 몇몇 개념들을 활용해 살펴보았다. 이런 역사적 담론 분석은 특히 왜 어떤 환경위험은 정치적 공적 문제로 부상하고 왜 또다른 위험이슈는 간과되는지 설명해줄 수 있다. 메리 더글라스(Mary Douglas)의 문화적 접근을 채택한 한 연구(장덕진, 2009)는 광우병 위험정치와 촛불집회는 탈물질주의와 저신뢰수준 사회라는 문화적 요소의 영향을 받았다고 주장했다. 하지만 이런 설명들은 지나치게 포괄적이어서 한국 사회가 직면한 많은 환경위험들 중에 왜 미쇠고기의 광우병 위험만이 그토록 논쟁적이고 정치적인 폭발성을 지닐 수 있었는지를 이해할 수 없게 만든다. 탈물질주의와 저신뢰수준 사회라는 가치가 왜 미쇠고기의 광우병 위험에서만 적용되고 발휘되었는지를 알 수 없게 되는 것이다. 따라서 2008년 미쇠고기의 광우병 위험 문제는 이런 문화적 가치보다는, 역사적으로 WTO이후 농업개방의 지속적인 흐름과 FTA와 같은 신자유주의적 경제질서화가 추동한 여러 사건들과 이에 따른 담론적 배치의 결과로 접근해야 이해될 수 있을 것이다.³⁸⁾

38) 또한 이런 역사적 담론 배치 연구는 ‘위로부터의 지구화’의 모순적 역할도 보여주었다. 위로부터 강요되는 경제적 지구화는 자본권력의 강화나 위험의 전지구적 확산 가능성을 높이지만, 동시에 이에 맞서는 대항담론의 정교화와 체계화, 위험담론의 대중화 등을 가져온다. 이런 의미에서

마지막으로 이런 역사적 담론 배치가 2008년 당시에 폭발적으로 출현한 공적 논쟁과 대중집회의 양상을 모두 설명할 수 있다고 주장하려는 것은 아니다. 이 연구는 무엇보다 2008년 이전에 축적된 역사적 담론 배치를 무시한 채 촛불 집회 당시의 운동 동학이나 대중의 창발적 행위성에만 집중해온 기존 연구의 한계를 강조하고자 했다. 왜 특정 위험이 선택되고 발생사례가 없는 위험이 짧은 시간에 어떻게 중요한 공적 이슈로 부상했는지 이해하기 위해서는 역사적으로 구성된 담론구조를 간과할 수 없는 것이다. 이런 역사적 담론 구성물들이 2008년 당시의 우발적 사건과 대중의 창발성과 상호작용하면서 어떻게 전환되었는지 살펴보는 것은 또 다른 중요한 연구 질문이지만 이는 다음의 과제로 남겨두고자 한다.

지구화는 일면적 의미를 지니기 보다는 모순적이고 민주적 개입과 저항에 열려있다고 말할 수 있다(Kellner, 2002).

참고문헌

- 강윤재. 2011. “광우병 위험과 촛불집회: 과학적인가 정치적인가.” 『경제와 사회』 89: 269-297.
- 강민수. 2006. “생태계, 건강권 파괴하고 뭘 얻겠다는 것인가.” 『노동사회』 6월호: 53-59.
- 광우병 안전 연대(식품 위생 및 광우병 안전 연대). 2006. “허울뿐인 미국산 쇠고기 ‘X-레이 전수검사’ 조작 연기하는가?” (2006년 11월 7일 성명서).
- 김은영. 2001. “우리나라에 대한 WTO 쇠고기 분쟁과 GATT 1994 해석의 문제.” 『농촌경제』 제24(4):119-139.
- 김종영. 2010. “대항지식의 구성: 미 쇠고기 수입반대 촛불운동에서의 전문가들의 혼성적 연대와 대항논리의 전개.” 『2010년도 한국과학기술학회 후기 학술대회 자료집』.
- 김현중. 2010. 『김현중, 한미 FTA를 말하다』. 홍성사.
- 나성린 외(선진화국민회의) 편. 2006. 『한미 FTA 대한민국 보고서』. 동행.
- 로즈(R. Rhode). 2006[1997]. 안정희 역. 『죽음의 향연』. 사이언스북스.
- 박희재. 2009. “미국산 쇠고기 파동과 대중의 위험인식의 합리성: 대중의 과학이해(PUS) 관점.” 『현상과 인식』 겨울. 91-116.
- 사회진보연대 외. 2006. 『한미 FTA, 이미 실패한 미래』. 사회운동.
- 송기호. 2004. 『WTO 시대의 농업통상법』. 개마고원.
- _____. 2006. 『한미 FTA의 마지노선』. 개마고원.
- _____. 2010. 『곰창을 위한 변론』. 프레시안북.
- 윤석원. 2006. “한미FTA와 한국 농업·농촌·농민.” 학술단체협의회 편. 『한미 FTA와 한국의 선택』. 한울아카데미. 97-130.
- _____. 2008. 『농산물 시장개방의 정치경제론』. 한울아카데미.
- 이태호. 2006. “농업, 미래지향적 발전전략은 무엇인가.” 한미 FTA 민간대책위원회 편. 『한미 FTA, 미래를 위한 선택』. 한국무역협회.
- 이해영. 2006. 『낮선 식민지, 한미 FTA』. 메이데이.
- 장덕진. 2009. “2008년 촛불집회에 나타난 위험의 정치화.” 정진성 외. 『위험사회, 위험정치』. 서울대학교출판문화원.
- 최병일. 2006. 『한미 FTA 역전 시나리오』. 랜덤하우스.
- 켈러허(C. A. Kelleher). 2007[2004]. 김상윤·안성수 역. 『얼굴없는 공포, 광우병 그리고

- 숨겨진 치매』. 고려원북스.
- 하대청. 2010. “사전주의의 원칙은 비과학적인가?: 위험분석과의 논쟁을 통해 본 사전주의 원칙의 합리성.” 『과학기술학 연구』10(2): 143-174.
- _____. 2011. “광우병 위험의 사회적 구성: 사회기술적 구성물로서의 SRM과 ‘과학 실행 스타일’속 MM형.” 『환경사회학:ECO』15(2): 225-268.
- _____. 2012. “위험의 지구화, 지구화의 위험: 한국의 ‘광우병’ 논쟁 연구.” 서울대학교 박사학위 논문.
- _____. 2013. “지구적 생명정치와 위험의 개인화: OIE의 BSE 관리를 중심으로.” 『경제와 사회』 97:65-96.
- 한국농촌경제연구원. 2000. “쇠고기 수입자유화와 한우산업 발전 방안.” 한국농촌경제연구원 정책보고서.
- _____. 2005. “미국산 쇠고기 수입재개 파급영향 분석.” 한국농촌경제연구원 정책보고서.
- 한미 FTA 민간대책위원회 편. 2006. 『한미 FTA, 미래를 위한 선택』. 한국무역협회.
- 한미 FTA 저지 범국민운동본부. 2007. “한미FTA 분야별 평가 보고서.” (2007년 4월 24일).
- 홍성태. 2006. “한미FTA 반대 운동의 전개와 특징.” 학술단체협의회 편. 『한미 FTA와 한국의 선택』. 한울아카데미.
- Arnoldi, J. 2009. *Risk. Polity*.
- Beck, U. 1992[1986]. *Risk Society: Towards a New Modernity*. translated by Mark Ritter. London: Sage Publications.
- _____. 2009[2007]. *World at Risk*. translated by Ciaran Cronin. Cambridge; Malden. Polity Press.
- Douglas, M and A. Wildavsky. 1982. *Risk and Culture*. Berkeley: University of California Press.
- Hajer, M. 1995. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. 2005. “Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE.” in *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*. 2005. edited by David R. Howarth and Jacob Torfing. Palgrave Macmillian.
- Jamison, A. 1996. “The shaping of the global environmental agenda: the role of

- non-governmental organizations.” in *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology*. 1996. edited by Scott Lash, Bronislaw Szerszynski and Brian Wynne. London: Sage Publications.
- Jasanoff, S. 2005. *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton University Press.
- Joly, P. B and H. Sato. 2010. “Governing Uncertain Threats: Lessons from the Mad Cow Saga in France.” in *Management of Health Risks From Environment and Food: Policy and Politics of Health Risk Management in Five Countries – Asbestos and BSE*. 2010. edited by Hajime Sato. Springer.
- Kellner, D. 2002. “Theorizing Globalization.” *Sociological Theory* 20(3): 285-305.
- Latour, B. 1998. *The Pasterization of France*. translated by Alan Sheridan and John Law. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- _____. 2004. *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy*. translated by Catherine Porter. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Litfin, K. 1995. “Framing Science: Precautionary Discourse and the Ozone Treaties.” *Journal of International Studies* 24(2): 251-277.
- Narlikar, A. 2005. *The World Trade Organization: A Very Short Introduction*. Oxford; New York. Oxford University Press.
- OIE. 2007. “Report of the Meeting of the OIE Scientific Commission for Animal Diseases(30 January - 2 February 2007)”
http://www.oie.int/doc/en_document.php?numrec=3476303 검색일 2011년 9월5일.
- Purdue, D. 2000. *Anti-Genetix: The Emergence of the anti-GM movement*. Ashgate.
- Randeria, S. 2003. “Glocalization of Law: Environmental Justice, World Bank, NGOs and the Cunning State in India.” *Current Sociology* 51(3/4): 305-328.
- Tsing, A. 2005. *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton University.
- van Loon, J. 2002. *Risk and Technological Culture: Towards a Sociology of Virulence*. Routledge.
- van Zwanenberg, P and E. Millstone. 2005. *BSE : risk, science, and governance*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Vaughan, D.. 1996. *The Challenger Launch Decision: Risky Technologies, Culture, and Deviance at NASA*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

- Wynne, B and K. Dressel. 2001. "Cultures of Uncertainty – Transboundary Risks and BSE in Europe." *Transboundary Risk Management*. 2001. edited by Joanne Linnerooth-Bayer, Ragnar E. Löfstedt and Gunnar Sjöstedt. London and Sterling: Earthscan Publications.
- Wynne, B. 1996. "May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide." *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology*. 1996. edited by Scott Lash, Bronislaw Szerszynski and Brian Wynne. London: Sage Publications.
- _____. 2001. "Creating public alienation: Expert Cultures of Risk and Ethics on GMOs." *Science as Culture* 10(4): 445-481.
- _____. 2002. "Risk and Environment as Legitimacy Discourses of Technology: Reflexivity Inside Out?" *Current Sociology* 50(3): 459-477.
- Yi, Y. J. 2004. "Standards and Science in Trade Regulation in the Global Age: A Critique of the WTO SPS Agreement in relation to Public Health and Safety Concerns." Doctoral Thesis in the School of Law in Lancaster University.

〈언론기사〉

- 조선일보. 2003년 12월28일자. '광우병 파동; 한미 통상마찰 조짐.'
- 조선일보. 2003년 12월30일자. '광우병 통상 마찰 현실로.'
- 조선일보. 2007년 1월7일자. '주부 3명 중 1명, "미쇠고기 하면 광우병 떠올라."'
- 조선일보. 2007년 10월19일자. '국민 10명 중 7명 "빠있는 미국 쇠고기수입 반대."'
- 조선일보. 2007년 3월9일자. '초식동물에게 육식 강요한 인간 탐욕의 말로 광우병.'
- 조선일보. 2007년 5월3일자. '소비자 56%, "미국산 쇠고기 구입하겠다."'
- 프레시안. 2003년 12월29일자. "'과잉반응 말고 쇠고기 수입하라.'"
- 프레시안. 2007년 3월20일자. '노대통령, "한미 FTA 통해 농업 구조조정 하자."'
- 프레시안. 2008년 1월22일자. '농림부 '딱' 걸렸다...美 쇠고기 위험 '은폐' 의혹.'
- 한겨레. 2006년 10월17일자. '한·미 FTA협상 '돌발 변수'로.'
- MBC 뉴스데스크. 2003년 12월29일자. '집중취재: 광우병 쇠고기 수입 국민건강 협상대상 아니다.'

(2014년 5월 14일 접수, 2014년 6월 9일 심사완료, 2014년 6월 18일 게재확정)

하대청 daecheong.ha@gmail.com

국가생명윤리정책연구원 선임연구원. 서울대학교에서 ‘위험의 지구화, 지구화의 위험: 한국의 ‘광우병’ 논쟁 연구’라는 논문으로 박사학위(과학기술학 전공)를 받았다. 관심분야는 위험의 지구적 정치, 생명윤리와 생명정치, 과학기술학 연구방법론 등이며, 주요 논문으로는 “지구적 생명정치와 위험의 개인화(2013),” “민족지 연구의 장치로서의 반대(2013, 공저)” 등이 있다.

'Globalization from Above' and the Historical Construction of Risk Discourse
: WTO, FTA and Controversy over Mad Cow Disease

Dae-Cheong Ha

This paper, drawing on historical discourse analysis, tries to understand the controversy over 'Mad cow disease(called Bovine Spongiform Encephalopathy)' that was the direct cause of the Candlelight Vigils against the resumption of US Beef imports in 2008. Using several concepts that political scientists Maarten Hajer used for his discourse analysis, I will illustrate why Mad cow disease with no case of disease occurrence at that time was so controversial and politically explosive. As shown later, the age-old trade issue since the 1980s, 'the beef problem' has been transformed into the major one of the public risk discourses through the agricultural trade liberalization of WTO and the Korea-U.S. FTA negotiation. In this regard, I will analyze how this 'economic globalization from above' shaped the alignment between 'trade liberalization discourse' and 'risk discourse', the unexpected growth of the expertise and knowledge of counter-experts and the proliferation of risk awareness. Also this research will hopefully provide a way to grasp the meaning of 'realness' of the risk beyond the dichotomy between the real risk and the fabricated risk, and the inclusion and exclusion to public problem of a certain risk.

Key words : Mad cow disease, Candlelight Vigils, Historical discourse analysis, Discourse alignment, storyline, metaphor, Realness of risk, Inclusion and exclusion of discourse.