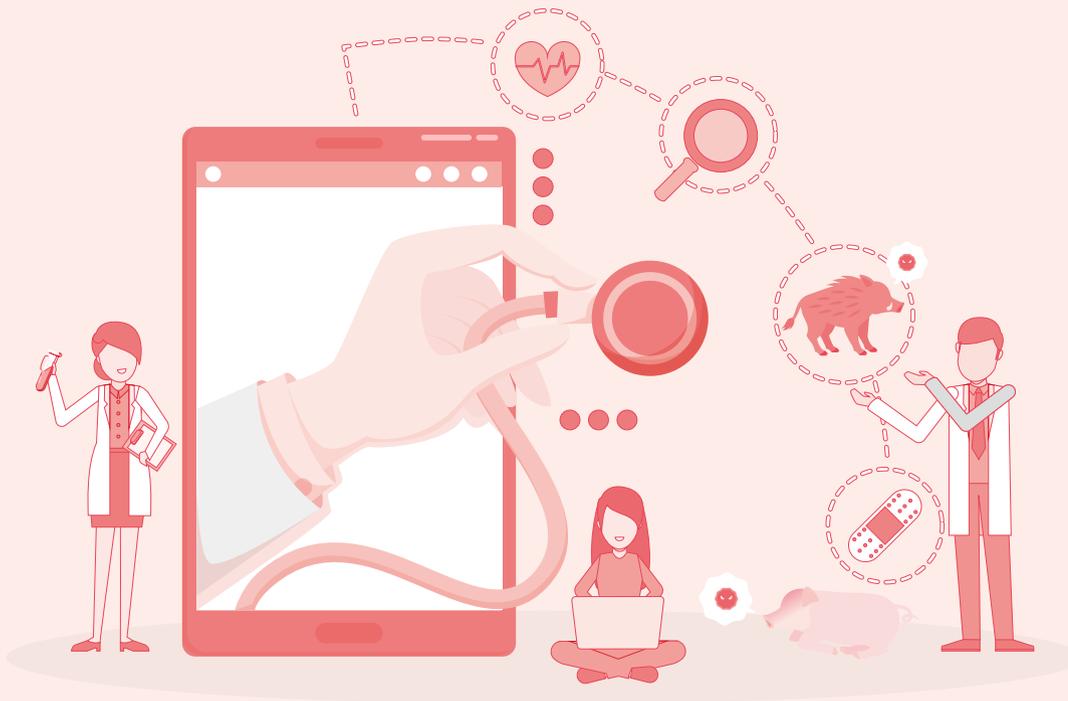


04

가축전염병 대응상의 문제점과 법정정책적 과제

가축전염병으로 인한 위험(리스크)은 우리의 생각보다 더 가까이에 있고, 실제로 인간과 동물, 생태계에 미치는 악영향을 더 이상 간과할 수 없는 상황이 되고 있다. 오늘날 이러한 위험에 신속하고 적극적으로 대응하는 것이 국가의 책무에 포함된다는 점을 상기할 때 가축전염병 대응 관리에 있어서 국가의 적극적 역할이 요구되고, 체계적인 정책적·법적 대응방안을 마련할 필요가 있다.

함태성(강원대학교 법학전문대학원 교수)



I. 서론

2018년 이후 중국, 동남아시아 등 주변국에서 아프리카돼지열병ASF이 확산되자 우리나라 방역 당국과 지자체, 양돈 농가들은 아프리카돼지열병 예방을 위한 시책을 마련하면서 대응에 나섰다. 하지만 2019년 9월 16일 경기도 파주시 소재 돼지농장에서 국내 최초로 아프리카돼지열병이 발병하였다. 아프리카돼지열병은 아직 치료법 및 백신이 개발되지 않은 상태이고, 감염 시 치사율이 거의 100%에 이른다고 알려지면서 국내 양돈 산업에 막대한 피해를 줄 수 있다는 우려와 함께 강력한 방역조치의 필요성이 제기되었다. 아프리카돼지열병은 10월 9일 경기도 연천 농가에서 14번째 확진을 마지막으로 11월 9일 현재 아직까지는 발병되지 않고 있어 전국적 확산에 대한 불안감은 잠시 줄어든 상황이다.

전문가들은 아프리카돼지열병 바이러스가 국내 환경에서 지속적으로 생존할 가능성에 우려를 표하고 있다. 이미 조류독감, 구제역은 2000년대 들어서면서 지속적으로 발생하면서 '상시화' 및 '토착화'의 경향을 보이고 있다. 그리고 기존과 다른 변형된 형태의 바이러스가 출현하면서 방역 대응에 어려움을 주고 있다. 예컨대, 2016년 겨울에 발생한 조류독감은 기존에 발생했던 유형H5N1, H5N8과 다른 H5N6형으로 국내에서는 처음 발생한 것으로 강한 전염성과 빠른 전파력을 가지며, 기존 바이러스와 달리 오리에서 상당히 높은 폐사율을 보이는 특징을 보였다. 구제역의 경우에도 기존에는 O형 구제역 바이러스만 발견되어 O형 구제역 백신만을 접종해 왔는데, 2018년 발생한 구제역 사태에서는 A형 바이러스가 발견되면서 백신정책의 전환 필요성이 제기된 바 있다.

일반적으로 가축전염병은 바이러스 등의 병원체가 가축에게 침입하여 다른 가축 또는 사람에게 전파되는 질병을 칭한다. 가축 등 동물을 매개로 하여 발생하는 바이러스는 지속적으로 변종을 만들고 결합하면서 새로운 유형의 바이러스를 생성시킬 가능성을 내포하고 있다. 해당 병원체의 독성이나 전파가능성 등에 따라서 인간의 건강이나 경제 활동에 큰 타격을 주거나 다른 동물의 생존에 부정적 영향을 미치게 된다. 실제로 중국 등지에서는 가축전염병으로 사망한 숫자가 상당수에 이른다. 중국은 2016년 H7N9형 고병원성 조류독감이 발생하여 그해 10월부터 2017년 1월까지 조류독감 바이러스에 감염된 사람 중 99명이 사망한 바 있다.¹

이러한 가축전염병으로 인한 위험리스크는 우리의 생각보다 더 가까이에 있고, 실제로 인간과 동물, 생태계에 미치는 악영향을 더 이상 간과할 수 없는 상황이 되고 있다. 오늘날 이러한 위험에 신속하고 적극적으로 대응하는 것이 국가의 책무에 포함된다는 점을 상기할 때 가축전염병 대응 관리에 있어서 국가의 적극적 역할이 요구되고, 체계적인 정책적·법적 대응방안을 마련할 필요가 있다.

II. 가축전염병의 분류와 발생 현황

「가축전염병 예방법」에서는 가축전염병을 제1종 가축전염병, 제2종 가축전염병 및 제3종 가축전염병으로 구분하여 정의하고 있다(제2조 제2호).

1. 동물을 매개로 하거나 숙주로 하여 발병 또는 전파되는 전염병은 다양하게 나타나고 있다. 2003년 중국과 홍콩에서 발생해 전 세계에서 800여 명의 목숨을 앗아간 사스(SARS·중증급성호흡기증후군)의 병원균은 중국 동굴에 서식하는 관박쥐를 숙주로 하여 생긴 변종 바이러스가 사향고양이를 통해 인간에게 감염된 것으로 보고 있다. 또한 2009년 한 해 동안 우리나라 전국을 공포에 떨게 했던 신종 플루는 돼지 인플루엔자에서 유래한 것으로 파악되고 있고, 2015년 중동 호흡기 증후군으로 알려진 메르스(MERS) 사태는 중동 지역의 낙타와의 접촉을 통해 감염될 가능성이 높다고 보고된 바 있다.

제1종 가축전염병	우역(牛疫), 우폐역(牛肺疫), 구제역(口蹄疫), 가상우역(假性牛疫), 블루당병, 리프트게곡열, 럼피스킨병, 양두(羊痘), 수포성구내염(水疱性口內炎), 아프리카마역(馬疫), 아프리카돼지열병, 돼지열병, 돼지수포병(水疱病), 뉴캐슬병, 고병원성 조류(鳥類)인플루엔자 및 그 밖에 이에 준하는 질병으로서 농림축산식품부령으로 정하는 가축의 전염성 질병
제2종 가축전염병	탄저(炭疽), 기증저(氣腫病), 브루셀라병, 결핵병(結核病), 요네병, 소해면상뇌증(海綿狀腦症), 규열, 돼지오제스키병, 돼지일본뇌염, 돼지테센병, 스크래피(양해면상뇌증), 비저(鼻疽), 말전염성빈혈, 말바이러스성동맥염(動脈炎), 구역(구疫), 말전염성자궁염(傳染性子宮炎), 동부말뇌염(腦炎), 서부말뇌염, 베네수엘라말뇌염, 추백리(雛白痢), 가금(家禽)티푸스, 가금콜레라, 광견병(狂犬病), 사슴만성소모성질병(慢性消耗性疾病) 및 그 밖에 이에 준하는 질병으로서 농림축산식품부령으로 정하는 가축의 전염성 질병
제3종 가축전염병	소유행열, 소카카바네병, 닭마이코플라스마병, 저병원성 조류인플루엔자, 부저병(腐저病) 및 그 밖에 이에 준하는 질병으로서 농림축산식품부령으로 정하는 가축의 전염성 질병

동법에 따르면 아프리카돼지열병, 고병원성 조류인플루엔자, 구제역 모두 제1종 가축전염병으로 분류되어 있다. 이들 대표적인 3개의 가축전염병 발생 현황을 살펴보면 다음과 같다.

아프리카돼지열병은 1920년대 아프리카에서 발병하여 사하라 남부 아프리카 지역의 풍토병으로 존재하다가 유럽지역으로 유입되었고, 2018년 이후 중국, 동남아시아 등 주변국으로 확산되었으며, 2019년 9월 16일 경기도 파주시 소재 돼지농장에서 우리나라 최초로 발병하였다. 아프리카돼지열병 바이러스는 낮은 온도에서도 안정적으로 생존하고 냉동육에서는 길게는 천일까지 장기간 생존하는 것으로 알려져 있고, 사람에게에는 전염되지 않는다고 알려져 있다. 주로 바이러스에 감염된 돼지, 야생 멧돼지 또는 침, 분변 등 분비물, 혈액 등과 직접적인 접촉으로 전파되고, 돼지가 바이러스에 감염된 돼지고기나 돼지고기 가공품 등이 포함된 남은 음식물 사료를 섭취하였을 경우에도 감염의 우려가 있다.² 농림축산식품부 등에 따르면 아프리카돼지열병은 지금까지 국내 농장에서 경기도 파주 5건, 연천 2건, 김포 2건, 강화 5건 등 총 14차례 발생하였고, 2019년 11월 6일 현재 살처분되거나 수매 후 도축된 돼지는 43만4천895마리에 달한다. 전국적 확산을 우려했던 아프리카돼지열병은 10월 9일 경기도 연천 농가에서 14번째 확진 판정을 받은 후 11월 9일 현재 아직까지는 발병되고 있지 않다. 그러나 야생멧돼지에서는 ASF 바이러스가 계속 검출되고 있어 방역 당국에서는 지속적으로 긴장 상태를 유지하면서 사태를 주시하고 있다.

조류독감³의 경우 매년 발생하는 모습을 보이고 있는데, 특히 2016~2017년 우리나라에 최대의 피해를 입힌 바 있다. 이 시기에 한정하더라도 고병원성 조류독감으로 인하여 닭, 오리 등 가금류 수천만 마리가 살처분 되었고, 피해보상액을 포함하여 방역비 등 직·간접적인 경제적 피해도 상당액에 달하였다. 조류독감 바이러스는 철새에 의하여 국내에 유입된 것으로 추정되지만, 이후 조류독감의 전국적 확산은 대부분 차량이나 기구 등에 의하여 농가 간 또는 지역 간으로 전파된 것으로 파악되고 있다. 조류독감에 감염된 닭의 분변 1g에는 10만 내지 100만 마리의

2. 농림축산식품부 아프리카돼지열병 설명자료 <http://www.mafra.go.kr/FMD-AI/1510/subview.do>

3. 「가축전염병 예방법」에서는 조류 인플루엔자라는 용어를 사용하고 있다.

닭을 감염시킬 수 있는 고농도의 바이러스가 포함되어 있는데, 이러한 분변에 오염된 차량이나 사람, 관리기구 등을 통해 전파되며, 오염된 쥐나 야생조류에 의하여도 전파될 수 있다. 바로 인접한 농가 간에는 바이러스에 오염된 공기 중의 부유물이 바람에 의해 이동됨으로써 전파가 일어나는 것도 가능하다. 야생조류나 야생오리류 등은 감염되어도 아무런 증상이 없이 지나가는 경우가 대부분이지만 닭이 고병원성 조류인플루엔자에 감염되면 폐사율이 100%에 달할 수 있다고 한다.⁴

구제역의 경우도 2010년에는 81개 시·군에서 발생하여 353만 마리 이상의 소, 돼지가 살처분 되었고, 피해액도 총 2조 7천억 원에 이르렀다. 구제역(foot-and-mouth disease)은 소와 돼지, 양, 영소, 사슴, 낙타 등 발굽이 둘로 갈라진 동물인 우제류에 대한 전염성이 높은 급성 바이러스성 전염병이다. 2014년부터 2016년 사이에 세 차례의 구제역이 발생하였는데, 2014년 7월 발생한 구제역으로 2,009마리, 2014년 12월부터 2015년 4월까지 발생한 구제역으로 172,798마리, 2016년 1월부터 3월까지 발생한 구제역으로 33,073마리가 살처분되어 모두 20만 마리가 넘는 돼지가 살처분 되었다. 2018년에도 경기 김포시의 돼지 농가에서 구제역이 발생하였는데, 이때 발생한 구제역은 A형 바이러스로 돼지의 경우 국내에서 처음으로 발견되었다. 구제역에 감염된 동물은 구강, 비강, 유두, 발굽 부위에 물집이 생기면 체온이 급격히 상승되고 식욕이 저하되어 심하게 앓거나 죽게 된다. 구제역 바이러스는 전염성이 매우 강한데 공기를 통해 호흡기로 감염되기 때문에 무리에서 한마리가 감염되면 나머지 가축 모두에게 급속하게 감염된다.⁵

III. 가축전염병 대응 법령 체계 현황

지금까지의 상황을 보건대, 아프리카돼지열병, 고병원성 조류인플루엔자, 구제역 등 가축전염병 대응은 직접적인 국가재정의 부담 및 다양한 사회적 비용의 증가로 나타나고 있다. 앞으로 국가 및 지자체, 축산업 종사자 등이 적극적인 대응에 나서야 함과 동시에 이를 해결하기 위한 근본적인 대책이 필요한 영역이 되고 있다.

가축전염병 대응에 있어서 직접적 관련 법률은 「가축전염병 예방법」이다. 동법은 가축의 전염성 질병이 발생하거나 퍼지는 것을 막음으로써 축산업의 발전과 공중위생의 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조). 동법은 아프리카 돼지열병, 조류독감, 구제역 등과 같은 가축전염병의 예방과 관리, 방역 등에 관한 사항을 규율하고 있다. 동법은 가축 전염병이 발생하거나 퍼지는 것을 막기 위하여 죽거나 병든 가축의 신고, 검사·주사·약물 목욕 또는 투약, 시설·차량의 소독, 가축의 격리와 가축 사육 시설의 폐쇄, 살처분, 도태, 사체의 처분 제한, 사체·오염물의 소각, 가축 집합 시설의 사용 정지 등에 관한 규정을 두고 있다. 그리고 동법 시행령과 시행규칙에서 동법의 위임사항과 집행사항에 관한 규정들을 두고 있다.

그 외 농림축산식품부 고시 등의 형태로 「조류인플루엔자 방역실시요령」, 「구제역 방역실시요령」, 「해외 악성가축전염병 방역실시요령」, 「결핵병 및 브루셀라병 방역실시요령」, 「돼지열병 방역실시요령」, 「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」, 「조류인플루엔자 정밀진단기관 지정 및 운용 지침」 등이 마련되어 있다.

4. 지인배 외 10명, AI 방역체계 개선방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2017.3. 11-12면

5. 지인배 외 8명, 2014-2015 구제역 발생원인 분석 및 방역체계 개선 방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2016.5. 1-2면

그리고 가축전염병 방역 요령 및 세부 방역기준을 정한 긴급행동지침^{SOP}들, 예컨대, 「아프리카돼지열병 긴급행동지침」, 「조류인플루엔자 긴급행동지침」, 「구제역 긴급행동지침」 등을 마련하여 운영하고 있다.

IV. 대응상의 문제점과 개선방안

오늘날 가축전염병의 상시화라는 상황이 전개되고 있지만, 현실적으로 우리나라 방역 행정은 가축전염병에 대한 체계적 대응이라는 측면에서 미흡한 점이 존재하는 바, 다음과 같은 점들을 언급할 수 있다.⁶

(1) 먼저, 예방적 대응 체계가 미흡한 점을 들 수 있다. 가축전염병이 발생하는 경우 질병의 발생 초기에 강력하고 신속한 대응으로 질병의 확산을 차단하고 질병 발생 이후 사후관리의 강화도 필요하지만, 무엇보다도 사전에 미리 대응 체계를 만들어 질병이 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다. 즉, 예방적 차원의 상시방역체계를 구축하는 것이 무엇보다도 필요하다. 예컨대, 사전에 사육시설 및 환경에 대한 보다 강화된 관리 기준을 설정하여 이를 준수하도록 하거나, 방역이 취약한 지역에 대하여는 미리 특별한 관리를 강화하거나, 처음 농장설치 때부터 가축전염병을 차단할 수 있는 지역에 사육농가들이 위치할 수 있도록 하는 입지 정책을 마련하는 등의 예방적 정책 방안이 필요하다.

입법적으로 「가축전염병 예방법」 제1장 총칙에 가축전염병 방역행정의 기본원칙 규정을 신설하고, ‘예방의 원칙’을 제1의 원칙으로 명시하여야 한다. 동조에서 국가와 지자체, 사업자 등은 가축전염병이 발생하지 않도록 사전에 예방적 방역체계 구축을 위해 우선적으로 노력하여야 한다고 규정할 필요가 있다. 아니면 아예 총칙의 장 다음에 ‘예방적 방역 체계의 구축 및 정책의 수립 등’이라는 별도의 장을 두고 예방적 방역체계 구축을 위한 구체적이고 체계적인 규정을 두는 것도 하나의 방안이라고 하겠다. 그리고 제1조 목적 조항에서도 동법이 가축전염병 예방을 위한 입법 목적도 지니고 있음을 반영할 필요가 있다.

한편, 방역을 위한 예산 및 자원 배분 등에 있어서 왜곡이 발생하는 문제를 개선하여야 한다. 현재의 방역 정책이 살처분 중심으로 이루어지고 있는 결과, 살처분의 집행, 매몰지 확보, 축산농가 보상비용 등 사후적 비용이 큰 폭으로 증가하고 있다. 반면 사전예방적 방역체계 구축에는 예산이 충분히 투입되지 못하고 있는 상황이다. 이처럼 방역을 위한 예산 및 자원의 효율적인 배분이 왜곡되는 상황이 발생하면서 국가 재정 관리 측면에서도 문제가 되고 있다. 따라서 위에서 언급한 사전방역체계 구축을 위한 정책 수립 및 시행에 우선적으로 예산이 배정되고 집행될 수 있도록 할 필요가 있다.

(2) 둘째, 가축전염병 방역 행정의 의사결정구조와 관련된 문제를 들 수 있다. 가축전염병이 발생하면 중앙 정부에서 방역관련 의사결정이 일방적으로 이루어지고, 이것이 각 지자체로 하달되는 것이 현실이다. 이 과정에서 질병 발생에 대한 정확한 정보의 수집과 현장 적응성이 가장 큰 대응수단을 선택하는 과정에서 미흡한 부분들이 노출되기도 하였다. 중앙 정부 차원의 신속한 의사결정도 필요하지만, 정확하고 효율적인 대응을 위해서는 가축전염병이 발생한 해당 지역의 지자체

6. 이하 내용은 함태성, “농장동물 위해 관리의 법적 쟁점과 과제”, 환경법연구 제40권 제1호(2018.4), 239면 이하를 정리한 것임.

차원에서 적극적으로 초기 대응을 할 수 있도록 하는 시스템을 만들 필요가 있다. 지자체별로 상황에 따른 구체적인 매뉴얼과 상시방역체계를 갖추는 것이 필요하다. 특히 대규모 가축사육단지를 보유하고 있는 지자체의 경우 지자체의 장, 담당 공무원, 지역 사육농가, 수의사 등 전문가가 참여하는 지자체 차원의 협의체를 구성하여 가축전염병 발생 초기에 신속한 결정과 대응을 할 필요가 있다.

(3) 셋째, 살처분 정책의 지속 및 확대에 대하여 문제점들이 제기되고 있다. 오늘날 가축전염병에 대한 선제적 조치라는 이름하에 살처분 규모는 지속적으로 확대되어 왔다. 게다가 질병에 걸리지 않은 동물에 대하여도 예방적으로 살처분하는 정책을 확대하고 있다. 그러나 인력 및 장비 부족 등으로 동물을 산 채로 땅속에 매립하는 상황이 벌어지면서 살처분 방식과 과정에 대한 비판의 목소리가 커지고 있다. 또한 살처분에 참여한 관계자들이 정신적인 트라우마에 시달리는 등 살처분 참가자의 정신적·육체적 피해 문제도 심각하게 나타나고 있다. 한편, 살처분 된 동물 사체의 사후 처리 및 관리가 미흡하여 매몰지의 침출수 유출 및 지하수 오염, 부근 토양의 오염 등 환경보건상의 문제를 야기하고 있다.

현재처럼 가축전염병 발병시 획일적으로 일반적 살처분과 예방적 살처분을 ‘패키지’로 묶어 집행하는 것이 타당한지에 대한 신중한 검토를 요한다고 하겠다. 예방적 살처분은 가축전염병에 감염되지 않은 동물을 그 대상으로 하며, 피해 발생의 우려가 있다는 점만으로 선제적으로 동물의 생명을 박탈하고 가축소유자의 재산을 영구히 박탈하는 조치라는 점에서 헌법에서 정하고 있는 재산권의 사회적 제약을 넘는 경우라고 볼 여지가 있다. 따라서 예방적 살처분에 대하여는 살처분 명령의 발동 요건과 절차, 집행과정 등에 대하여 보다 엄격한 규율이 필요하고, 보상관련 내용도 법률에서 더 구체적이고 명확하게 규정할 필요가 있다.

(4) 넷째, 농촌지역에 미치는 사회적·경제적 영향에 대한 고려가 필요하다. 가축전염병이 발생하면 기본적으로 이동제한 및 출입금지 등의 조치가 내려지게 된다. 그런데 이러한 조치들이 주로 농촌 지역에서 이루어진 결과 농촌지역 거주민들의 환경복지상의 여러 문제들을 야기하고 있다. 즉, 토양 및 지하수 오염 등 2차 환경오염으로 인한 피해뿐만 아니라, 경제적·사회적 부문 등에서도 문제가 발생하고 있다. 가축전염병이 발병되어 이동제한 및 출입금지 등의 조치가 내려지게 되면, 해당 지역에서 개최되던 축제나 행사 등이 취소되고, 문화·관광시설의 휴관 등으로 지역 경제에 부정적 영향을 미친다. 따라서 가축전염병 대응 정책의 수립 및 집행에 있어서 해당 농촌지역에서 발생하는 사회적·경제적 문제들에 대하여 더 많은 관심을 가질 필요가 있고, 적극적인 대응책도 마련할 필요가 있다.

참고 문헌

- 농림축산식품부 아프리카돼지열병 설명자료 <http://www.mafra.go.kr/FMD-AI/1510/subview.do>
- 지인배 외 10명, AI 방역체계 개선방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2017.3
- 지인배 외 8명, 2014-2015 구제역 발생원인 분석 및 방역체계 개선 방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2016.5
- 함태성, “농장동물 위해 관리의 법적 쟁점과 과제”, 환경법연구 제40권 제1호, 2018.4