

식품위생법상 위해(危害)와 risk의 관계

The relationship between 'wihae' and risk in food sanitation act

이주형^{1*}

Joo Hyoung Lee^{1*}

¹식품안전정보원 법·규제연구부

¹National Food Safety Information Service

Abstract

Nutrition through food is a very important life support activity for humans in maintaining a healthy life. Nevertheless, there is no absolute safe food. In the Modern Food Law, risk analysis developed as an alternative to food safety. However, the Korean Food Sanitation Act introduced risk analysis, but many problems have arisen because the right risk concept is not reflected. To solve the problem, it is necessary to reflect the exact concept of the risk. According to our Food Sanitation Act, risks are used as risk, hazard, and harmful according to the context. The study pointed out these problems and suggested a

variety of comparative legal and realistic alternatives.

Key words : risk, hazard, harm(ful), safety, risk analysis

서론

울리히 벡(Ulrich Beck)은 위험한 상황(hazard)이 도처에 만연해 있는 오늘날 사회를 “리스크 사회(risk society)”로 명명하였다. 리스크(risk)는 근대화의 성공이 초래한 딜레마로, 과학기술과 산업이 성공적으로 발달한 선진국에서 나타나며, 산업사회에서 경제가 발전함에 따라 위험요소도 증가한다. 무

*Corresponding author : Joo Hyoung Lee
Department of Law & Policy Research, 5th FL, 136 Changgyeongung-no,
Jongno-gu, Seoul, 03127, Korea
Tel: 82-2-745-9835
Fax: 82-2-6020-8203
E-mail: jhlee1@foodinfo.or.kr
Received July 31, 2018; revised August 5, 2018; accepted August 5, 2018

엇보다 특별한 위험(예를 들어, 재난 및 재해 등)이 아니라 일상적 위험이라는 데 문제의 심각성 존재한다. 식품을 통한 영양분의 섭취는 인간이 건강한 삶을 유지하는데 있어 매우 중요한 생명유지 활동임에도 불구하고 리스크는 개인 선택에 의한 배제가 불가능하다. 절대적 안전(zero risk)이 가능한 식품은 현재 존재하지 않기 때문이다.

식품은 자유무역으로 인한 국경초월 현상, 과학기술의 발전, 기후변화, 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화 등 리스크가 심화되고 있는 상황이며, 더 나아가 법과 과학이 리스크를 쫓아가지 못하는 상황이 초래되고 있고, 이러하듯 과학적인 안전성의 추구만으로는 해소할 수 없는 「안전하더라도 안심할 수 없다」는 사회구조(보편적 이중성)가 전 세계적으로 출현하였다.

하지만, 우리 국민들의 안전에 대한 이해는 아직 제로 리스크와 독성 자체에만 머물러 있으며, 독성 자체만의 문제가 아닌 인체에 영향을 미치는 독성의 노출 총량에 따른 독성 허용가능치까지 관리하는 것이 안전관리라는 국제적 안전 개념의 기준을 공감하지 못하는 상황이다. 2017년에 발생한 살충제달걀 사례에서도 볼 수 있듯이 정부가 위해평가를 통하여 안전하다고 공표하였음에도 불구하고, 국민들은 독성물질의 노출량을 정부가 안전한 수치까지 관리하고 있다는 개념 자체를 이해하지 못하고 독성물질이 발견되었다는 것에만 관심을 가졌으며, 정부 역시 언론 등의 선정성 보도 등에 흔들려 결국 살충제달걀 사건은 사회적 갈등을 넘어 정치적 혼란으로 확산되었다. 식품에 있어서 리스크와 안전(safety)은 시간과 장소, 대상에 따라 유동적이므로 절대적 기준치가 아닌 법과 과학으로 관리되는 범위라는 개념의 이해가 필요하다.

하지만, 우리 식품법에서는 서구에서 발전되고 표준화된 리스크의 개념이 위해(성), 위험(성), 유해(성) 등 다양한 용어로 사용되고, 반대로 위해라

고 적시되어 있음에도 불구하고, 조문에 따라 risk, hazard, harm 등 다양한 의미로 사용되어 많은 혼란이 야기되고 있다. 이러한 문제는 국제무역의 발전과 안전관리를 위한 국제적 협력에 있어서 현장의 애로가 나타날 뿐만 아니라 국민과의 소통을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 다시 말해서, ‘안전(safety)’과 연동된 리스크의 개념이 정확하게 도입되지 않다 보니 ‘위해’의 정의와 조문상 표현되는 ‘위해’의 내용이 일치하지 않기 때문에, ‘안전’과 ‘리스크’가 개념상의 표현이 아닌 목적으로서의 ‘안전’과 제도로서의 ‘리스크’의 반영이 미흡한 상황이 발생하게 되었다.

식품안전은 국내만의 문제가 아닌 국제적 기준에 따라 세계 공통된 리스크 분석(risk analysis)을 기본으로 관리된다. 하지만 과학기술의 변화에 따른 안전관리의 개념이 식품위생법 제정 시의 상황과는 매우 달라졌음에도 불구하고 현재 식품위생법은 시대적 변화를 명확하게 받아들이지 못하였고, 이로 인해 국민, 산업체, 학계 등 이해관계자들은 식품안전의 근본이 되는 기본원칙과 개념에 대한 총체적 이해가 부족하다.

따라서 본 연구에서는 식품위생법상 용어인 리스크의 현재 상황을 분석하고 개선안을 제안하고자 한다.

본론

1. 리스크와 안전

식품안전을 영어로 표현하면 food safety이고, safety의 개념은 risk와 관련하여 국제 표준화가 이루어지고 있다. 중요한 것은 safety를 결정하는 가장 중요한 요소가 risk임에도 불구하고 우리는 여전히 danger를 기준으로 만들어진 용어를 사용한다는 것이다.

식품위생법상 safety를 결정하는 용어가 바로 위해(危害)지만 hazard가 harm으로 현실화되는 가능성(빈도, probability)과 심각성(강도, severity)을 의미하는 risk의 개념을 담아 내지 못한다. 이와 같이 risk의 개념을 담아내지 못하면 국제적 식품안전관리 원칙인 risk analysis를 체계화 할 수 없고, 국민에게 safety란 danger의 예방이 아닌 수용 가능한 risk가 존재하는 상태라는것을 이해시켜 리스크 커뮤니케이션의 본래 목적을 달성하기 곤란하다. 식품위생법상 risk의 의미를 내포한 단어가 없는 것은 아니지만, 그렇다고 명확히 담고 있는 것도 아니기에 용어의 명확화와 체계화가 필요하다.

국제적으로 안전과 리스크의 개념이 변화하고 있는 국제적 조류에서 우리는 표류하고 있는 상황일 뿐만 아니라, 이미 국제적 변화에 따른 제도가 도입되었으나, 국민의 리스크에 대한 개념 이해를 방해하는 어려운 용어 체계가 유지되고 있는 상황이다.

2. 안전 개념의 변화와 다양성

안전(安全, safety)의 의미는 시대에 따라 변화하고 있고 종래에는 ‘안전’이란 ‘사람이 상해를 당하지도 않고, 사물도 손상 손해를 입지 않으며, 더욱이 그러한 위해를 당할 염려가 없는 상태’를 지칭하였다. 역사적 지정학적 종교적 문화가 다른 민족 사이에서는 안전에 대한 인식이 달라 국가별 안전 관련 법률 규제, 기술 및 산업관습, 합의 형성 과정의 차이가 크다(尙殿政男, 2008).

1950년대 초반부터 1980년 후반까지 안전성 연구는 신뢰성 연구의 일부였으나 1970년대 세계 각지에서 중대한 플랜트의 사고가 연이어 발생하였고, 1976년 발생한 이탈리아 세베소 사고를 계기로 당시 EU는 1982년 세베소지령(EU지령)을 바탕으로 유럽 통일의 안전 규격을 책정하였다(JEMIMA, 2013).

1990년을 전후로 ‘절대적 안전’은 없다는 사실에

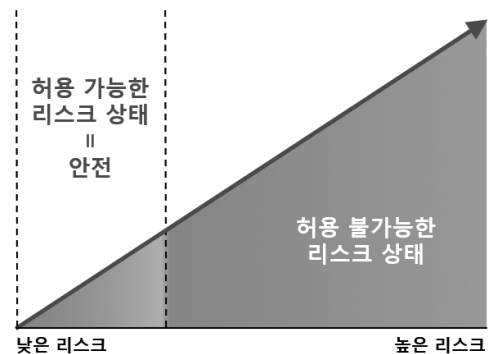


그림 1. 현대적 '안전의 정의'의 개념도

주목하게 되었고 현대적 의미에서 안전이란 ‘허용할 수 없는 리스크가 없는 상태(freedom from risk which is not tolerable), 즉 리스크가 허용 가능한 수준으로 억제되어 있는 상태가 바로 안전이라고 정의가 변경되었다(ISO/IEC Guide 51, 1990; ISO/IEC Guide 51, 2014)

안전은 risk로부터 완전히 자유로운 상태, 즉 위험이 100% 존재하지 않는 상태를 의미하는 것이 아니라, 수용할 수 없는 위험을 제외한 어느 정도의 위험이 존재하더라도 시스템은 안전하다는 것을 의미하는 것으로, 리스크에 대한 정량적 기준이 체계화되었다. 그렇다면, 이렇게 안전의 개념이 구체화되고 체계화되는 상황에서 식품안전관리 강화를 위한 대응 방법의 문제가 나타났고, 그에 대한 국제적 대응이 바로 risk analysis로 식품위생법상 체계적 도입은 매우 중요하다.

3. Risk, Harm, Hazard의 관계

일상에 “risk가 있다”라고 할 때, risk는 일반적으로 ‘위험성, 일이 잘 안 풀릴 우려, 손실의 가능성’ 등을 의미하며, 각 분야마다 미세한 차이도 존재한다. 식품 분야에서 risk는 위험, 사망, 부상, 질병 등의 의미로 사용되고, 금융에서는 비용손실, 신뢰상실, 모험, 도박 등을 의미하며, 정보통신기술에

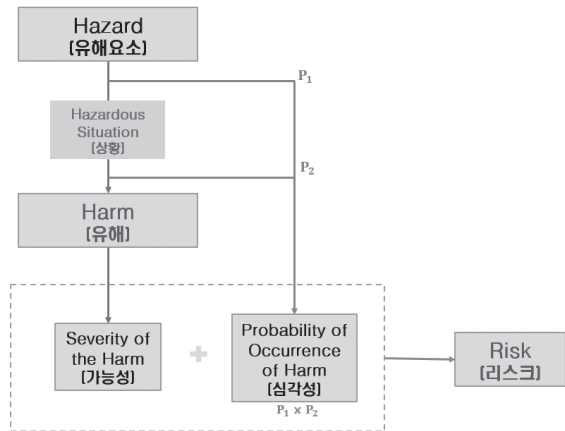


그림 2. Risk, harm, hazard의 관계도

서는 정보유출, 가동중단 등의 의미한다.

식품, 보건, 환경 분야 등의 경우에는 risk를 위험성, 위해성 등으로 사용하고, 유해(harm, accident)를 일으키는 위험요인으로 hazard로 구분하여 사용한다. Hazard는 확률 개념을 포함하지 않고, 확률 개념인 risk의 근본 원인을 hazard로 표현하는 것이 일반적이다.

유해(harm), 위험요인(hazard), 리스크(risk)의 관계를 표현한 것으로 예를 들어, 뜨거운 물이 옆질러져 화상을 입는 경우에 뜨거운 물은 위험요인(hazard)이 되고, 물이 옆질러지는 상황은 위험한 상황(hazardous situation), 그로 인해 화상을 입는 것을 유해(harm)로 예시하면 이러한 일련의 과정이 일어날 수 있는 가능성(severity of the harm) 및 결과의 심각성(probability of occurrence of harm)을 리스크(risk)라 표현할 수 있다.

즉, 리스크(risk)는 ‘위험요인(hazard)이 유해(harm)인 부상 또는 질병으로 이어질 수 있는 가능성(빈도, probability)과 심각성(강도, severity)을 조합한 것’으로 정의가 가능하다. 리스크평가(risk assessment)는 위험요인(hazard)을 찾아내어 사고 발생 확률과 사고 크기를 분석하여 그때 발생하는 영향을 정량화하여 대책을 세우는 과정이다.

4. 한국, 중국, 일본의 리스크

우리뿐만 아니라 식품안전을 관리하는 많은 국가들은 risk analysis를 자국의 식품안전 관련 법령 도입하기 위하여 최근 대대적인 개정을 진행하고 있으며 EU 일반식품법, 중국 식품안전법이 대표적이다.

EU 일반식품법 제6조는 리스크 분석(risk analysis)을 통하여 정책을 결정, 집행할 것을 규정한다. 즉, 식품 리스크의 예방이나 식품의 안전 보장을 과학적 증거를 기반으로 할 것을 요구하고 있는 것이다. 문제는 이러한 risk의 개념이 라틴어를 어원으로 하는 서구의 국가들은 문제가 없지만, 중국 한자어를 근본으로 하는 동아시아 국가들에게는 자국의 용어 체계에 맞지 않아 정합성 문제를 초래하고 있다. 중국, 일본, 한국 등 동양 한자문화권에서는 risk를 대체할 단어가 존재하지 않아 곤란한 것은 동일하지만, 대응방법과 현재 상황은 상이하다.

중국은 risk를 초기에는 위험(危險)과 위해(危害)로 사용하다가 90년대 들어 용어의 문제를 확인하고 위험(危險)과 풍험(風險)이라는 단어를 사용하였다. 하지만 풍험(風險)이라는 단어의 어감이 좋지 않아 다시 혼란을 겪다가 2000년대 들어 식품안전법 제정 등을 하면서 공산당 회의에서 풍험(風險)을 risk를 대체하는 용어로 확정되었고 10여년을 거쳐 정착함으로써 risk를 대체할 중국어상 용어를 개발하여 문제를 해결하였다.

일본은 용어에 대한 문제를 적극적으로 해결하지 못하였고 방치하고 있는 상황으로 직접적인 해결이 아닌 risk가 들어가는 단어를 법상에서는 다른 표현으로 명시하고 최대한 사용을 자제하고 매뉴얼이나 고시 등에서는 외래어 표기인 카타카나로

1) 2017년 8월 31일부터 9월 2일까지 중국 베이징시에 위치한 인민대학교 식품안전관리협동혁신센터를 방문하여 손연연(孫聯聯) 박사 등과 인터뷰 등을 진행하고 Risk Analysis 체계 도입에 따른 언어적 체계의 문제점에 대하여 논의하였다.



표 1. 한중일의 Risk 사용

국가	용어
중국	危險(danger), 风险(risk)
일본	リスク(risk)
한국	위해, 위해성, 위험, 위험도 등 다양

リスク(risk)를 그대로 사용²하고 있다. 일본은 risk assessment을 食品健康影響評價로 식품위생법상은 명시하고 있으나 매뉴얼 등에서는 리스크評價라는 용어를 사용하여 행정과 법률의 불일치 상황이 벌어지고 있다.

또한 한국 역시 식품법이 일본의 식품위생법을 계수하였기에 거의 똑같은 문제가 나타나고 있다.

5. 우리 식품위생법상 위해의 상황

(1) 식품위생법상 hazard의 표현

Hazard가 위해성분, 위해요소, 위험성분 등 다양한 표현으로 사용되고 있으나 hazard는 위험인지 위해인지보다 원인, 요인, 요소 등 리스크가 현실화

되는 요건으로서의 의미가 중요한 단어이다.

위험의 원인과 요인을 의미하는 용어로 요소³와 성분⁴이 사용되고 있는데 성분이라는 단어는 일반적으로 구성부분을 의미하므로 성분보다는 리스크를 현실화 시키는 꼭 필요한 성분이나 조건을 의미하는 ‘요소(要素)’가 적합하다고 판단된다.

우선 위험이라는 단어는 리스크 자체와 되도록 구별을 하여야 하는 단어이므로 자제하는 것이 옳고, 위해나 유해 중 정확히 harm을 의미하는 유해를 사용하여 ‘유해요소’를 추천하지만, 만약 56년간 사용⁵하여 익숙해서 현장에서 어려움이 있을 것으로 판단된다면 ‘위해요소’도 가능할 것으로 판단되며 급격한 변화보다는 위해요소로 통일하여 활용하는 것이 리스크와 위해의 구별을 하면서도 그에 따른 충격이 적을 것으로 판단된다.

(2) 식품위생법상 harm과 risk 두가지 의미로 사용되는 표현 Hazard가 현실화되어 harm이 되고 harm이 될 가능성과 심각함이 risk라는 흐름을 이해한 후 문구에

조항	조문	의미
제2조 6.	“위해”란 식품, 식품첨가물, 기구 또는 용기·포장에 존재하는 위험요소 로서 인체의 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 것을 말한다.	
제19조의4 제1항	다만, 검사로써 위해성분 을 확인할 수 없다고 식품의약품안전처장이 인정하는 경우에는 관계 자료 등으로 갈음할 수 있다.	hazard
제15조 제1항	위해의 우려가 제기되는 식품등에 해당한다고 의심되는 경우에는 그 식품등의 위해요소 를 신속히 평가하여 그것이 위해식품등인지를 결정하여야 한다.	
제17조 제3항	③ ..긴급대응이 필요하다고 판단되는 식품등에 대하여는 그 위해 여부 가 확인되기 전까지 .. 금지하여야 한다.	risk
제15조의2 제2항	② ..공공기관의 장은 식품의 위해 여부 가 의심되는 경우나 .. 알리고 협의하여야 한다.	harm

2) 2017년 9월 3일부터 4일까지 일본 동경 국민생활센터를 방문하여 마츠모토 츠네오 이사장과 사오리 소린 이사 등과 인터뷰 등을 진행 하고 Risk Analysis 체계 도입에 따른 언어적 체계의 문제점에 대하여 논의하였고 일본과 우리나라의 상황이 유사하고 일본의 경우 행정과 법률이 불일치하는 상황의 타개가 어려운 점으로 법제처가 외래어 표현을 금지하고 있는 상황에 대해 지적하였다.

3) 요소(要素)는 사전적으로 사물의 성립이나 효력 발생 따위에 꼭 필요한 성분. 또는 근본 조건을 의미한다.
 4) 성분(成分)은 사전적으로 유기적인 통일체를 이루고 있는 것의 한 부분을 의미한다.
 5) 일제강점기를 제외하고 우리 식품위생법이 제정된 1962년을 기준으로 하더라도 위해를 법적 용어로 사용하지 약 56년이 되었다. 하지만, 초기의 위해는 risk가 아닌 harm(harmful)의 의미였던 것에 주의가 필요하다.

조항	조문	의미
제15조의2 제2항	② ..공공기관의 장은 식품의 위해 여부 가 의심되는 경우*나..알리고 협의하여야 한다.	
제2조 6.	..인체의 건강을 해치거나 해칠 우려 *가 있는 것을 말한다.	harm
제21조 제3항	..급박하게 위해할 우려가 있어서 ..의결을 거칠 수 있다.	

맞게 대대적으로 수정이 필요하다.

식품위생법 제17조 제3항의 ‘위해 여부’는 ‘리스크의 심각성과 가능성이 확인되기 전까지’를 의미하여 risk를 뜻하고 있다. 이에 반하여 제15조의2 제2항의 ‘위해 여부’는 문구 다음으로 ‘의심되는 경우’라는 표현에서 risk 가능성을 언급하고 있어 여기서의 ‘위해 여부’는 harm을 의미한다고 할 수 있다.

똑같이 위해라는 단어가 사용되었음에도 문맥에 따라 다양하게 사용되는 것이다.

(3) 식품위생법상 harm의 표현

리스크 분석 체계에서 위해와 danger는 완전히 의미가 다르며, hazard가 현실화되는 것이 harm으로, 식품위생법상 harm은 ‘해(害)를 끼치거나’ ‘유해한 미생물’ 등으로 표현된다.

Harm, harmful은 우리 국어적 표현으로는 피해(被害), 손상(損傷), 손해(損害) 등을 의미하지만, 식품위생법은 일정한 단어만 가지고는 판단할 수 없고 문맥적 의미로 판단하여야 정확한 의미를 표현할 수 있다.

식품위생법 제15조의2 제2항 ‘위해 여부가 의심되는 경우’와 같이 harm 뒤에 risk가 따라 붙는 경우에는 ‘의심되는 경우’, ‘해칠 우려’, ‘우려’ 등이 risk를 의미하는 표현하는 우리말이기 때문에 명확히

harm으로 판단 가능하다. 다시 말하면 harm 뒤에 risk가 따라 붙지 않는 경우, 즉 해로운 영향, 위해식품 등과 같이 독립적인 의미로 사용되는 경우에는 대부분 harm의 의미라고 할 수 있다.

식품위생법상 명확하게 harm, harmful의 의미를 표현하는 단어로 유해, 유해한, 유독물질, 유해물질 등 존재한다. 유독물질(有毒物質)과 유해물질(有害物質)이라는 표현이 있는데 유해한 것 중 독성(毒性)이 있는 것을 좀 더 구체적으로 표현한 것이므로 유해가 광의적 의미이고, 유독은 세부적 사항 중의 일부로 판단되므로 변경이 필요 없을 것으로 판단된다. 제77조 제1항과 같이 타법상의 유해 즉, harm, harmful을 명시한 규정과 연계되어 표현하고 있으므로 타법과의 관련성도 용어 선정 시 중요한 판단 기준이다.

결론적으로 우리 식품위생법상 harm, harmful을 의미한 단어로는 다음의 표와 같고 이를 명확히 대체할 단어가 필요하다.

식품위생법상 harm의 표현을 보면 이미 독성을 보유하고 있거나, 보유한 것으로 판단되는, 보유 가능성이 배제된 결과 중심의 단어이므로 피해, 손상, 손해 등의 국어상의 의미를 명확히 담아야 한다.

식품위생법 제77조 제1항과 같이 타법상 harm의 단어와의 연관성도 고려하여야 하므로 식품위생법

조항	조문	의미
제2조 14.	..인체에 유해한 미생물 또는 유독물질 에 의하여 발생하였거나..	
제4조 2.	유독·유해물질 이 들어 있거나 묻어 있는 것 또는 그러할 염려가 있는 것..	harm, harmful
제77조 제1항	..다만, 주류(酒類)는 「 보건범죄단속에 관한 특별조치법 」 따른 유해 등의 기준에 해당하는 경우로 한정한다.	



조항	조문	의미
제8조	··직접 닿으면 해로운 영향 을 끼쳐 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 기구··사용하여서는 아니 된다.	
제2조 6.	··건강을 해치거나 ⁶⁾ 해칠 우려가 있는 것을 말한다.	
제15조 제1항	위해의 우려가 제기되는 식품등에 해당한다고 의심되는 경우에는 그 식품등의 위해요소를 신속히 평가하여 그것이 위해식품 등인지를 결정하여야 한다.	
제15조의2 제2항	② ··공공기관의 장은 식품의 위해 여부 가 의심되는 경우나··알리고 협의하여야 한다.	
제21조 제1항	·· 특정 국가 또는 지역에서 위해한 것으로 밝혀졌거나 위해의 우려가 있다고 인정되는 경우에는 ··금지할 수 있다.	harm, harmful
제4조 2.	유독·유해물질 이 들어 있거나 묻어 있는 것 또는 그러할 염려가 있는 것··	
제77조 제1항	··다만, 주류(酒類)는 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」 따른 유해 등의 기준에 해당하는 경우로 한정한다.	
제21조 제3항	··급박하게 위해할 우려가 있어서 ··의결을 거칠 수 있다.	

상 harm을 대체할 단어를 ‘유해(有害)’로 제안하지만, 오랜 기간동안 사용한 ‘위해’의 경우도 harm의 의미로 명확히 구분한다면 현행 유지도 가능하다.

(4) 식품위생법상 risk의 표현

식품위생법상 risk의 가능성이나 심각성을 표현한 단어로 우려(憂慮), 염려(念慮), 의심(疑心)이 존재하지만, 모두 주관적 표현이며 가능성인지 심각성인지 애매모호하기 때문에 법률용어로서 적합하지 않다.

또한 우려(憂慮), 염려(念慮), 의심(疑心)의 차이를 구분하기에는 매우 어렵고 표현은 심각성에 대한 표현이지만, 활용은 리스크 가능성의 판단조건으로 활용되고 있으므로 굳이 여러 표현으로 활용하는 것은 바람직하지 않다.

‘오염될 염려’와 ‘건강을 해칠 우려’는 결국 오염되거나 건강을 해칠 리스크 가능성이 있는 것을 의미하고 심각성에 대한 주관적 판단을 나누는 것은 구분할 의미가 없다. 염려와 우려는 심각성의 주관적 표현이지만, 가능성의 요건으로만 사용하고 있어 구분하여 사용할 가치가 없다.

우려(憂慮)와 관련된 표현으로 다음과 같이 다양한 표현으로 사용되고 있지만, 결과적으로 리스크의 가능성과 심각성의 판단 조건을 의미한다.

추가적으로 의심(疑心)과 관련된 표현은 다음과 같으며, 우려, 염려 등은 주관적인 표현이므로 우려, 염려와 구별할 의미가 없고 결국 의심도 risk의 가능성에 대한 조건으로 사용된다.

Harm, harmful 다음으로 risk가 나와 문장을 구성하는 문맥에서는 “해(害)”가 중요 요건이 아닌 “해

조항	조문	의미
제4조3.	··병(病)을 일으키는 미생물에 오염되었거나 그러할 염려 가 있어 인체의 건강을 해칠 우려 가 있는 것	
제4조 2.	유독·유해물질이 들어 있거나 묻어 있는 것 또는 그러할 염려 가 있는 것··	
제4조 3.	··병(病)을 일으키는 미생물에 오염되었거나 그러할 염려 가 있어 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것	risk
제5조	··질병에 걸렸거나 걸렸을 염려 가 있는 동물 ··진열하여서는 아니 된다.	

6) 유해는 해가 있는 물질, 환경 그 자체를 이야기 하고 위하는 ‘해를 끼치다’와 같이 직접적 급박하게 영향을 미치는 것을 의미하여 조문상 표현으로는 위해가 맞지만 조문이 의도하는 바는 harm을 의미한다.

조항	조문	의미
제2조 6.	·해칠 우려가 있는 것을 말한다.	
제4조 2.	·해칠 우려가 없다고 인정하는 것은 제외한다.	
제7조의2 제1항	·국민보건상 위해 우려가 있어 예방조치가 필요하다고 인정하는 경우에는 그 기준 및 규격이 설정될 때까지 위해 우려가 있는 성분 등의 안전관리·	
제15조 제1항	·위해의 우려가 제기되는 식품등이 ·	
제15조 제2항	·발생할 우려가 있다고 식품의약품안전처장이 인정하는 경우에는 ·	risk
제15조 제3항	·국민건강을 급박하게 위해할 우려가 있어서 신속히 금지조치를 하여야 할 필요가 있는 경우·	
제17조 제1항 2.	·식품등 위해발생 우려가 ·과학적 근거에 따라 제기되었거나 제기된 경우	
제40조 제2항	·타인에게 위해를 끼칠 우려가 있는 질병이 있다고 인정된 자는 ·	

할 가능성”이 중요 요건이므로 결국 risk를 의미한다.

가장 중요한 위해(危害)의 정의만이 남았는데 용어의 변경 목적이 국민의 편리와 국어상의 이해를 돕는 것도 중요하지만, risk analysis 체계와 식품안전의 대상으로서 위해(危害)가 맞는 지를 고려하여 국제적 조화와 국민의 안전을 위한 리스크 커뮤니케이션의 정합성을 고려하는 것도 중요하다.

대부분 기존 연구에서는 일본식 표현의 불편함으로 인한 언어의 순화 또는 국민의 이해를 돕고 타법상의 위험과 일치시키기 위한 용어의 변경 주장 및 논쟁 등만을 진행하였지만, ① WTO SPS 협정

상 “과학적 근거”, 결국 안전을 어디까지 볼 것이고 판단기준이 무엇인지의 국제적 risk analysis 체계를 국내법과의 정합성 일치가 필요하고 ②국제적 안전(safety) 개념의 변화를 받아 들여 국민과의 리스크 커뮤니케이션의 극대화를 위한 가장 기초적인 원리와 이론이 녹여져 있는 risk 개념의 명확화야말로 식품위생법 현대화의 가장 기본적 문제이다.

이러한 두 가지의 목적을 기본으로 우리 식품위생법 제1조를 보면 “식품에 기인한 위생상 위해(危害)를 방지하여 영양 향상과 올바른 정보제공을 통한 보건을 증진”이 목적이라고 밝히고 있는 것을 볼

조항	조문	의미
제15조 제1항	·식품등에 해당한다고 의심되는 경우에는 그 식품등의 위해요소를 신속히 평가하여 ·	
제15조의2 제2항	·식품의 위해 여부가 의심되는 경우나 위해와 관련된 사실을 공표하려는 경우·	
제86조 제1항	·식중독이 의심되는 자의 혈액·필요한 조치를 하여야 한다.	risk
제86조 제1항 2.	·식중독으로 의심되는 증세를 보이는 자를 발견한 집단급식소의 설치·운영자·	
제86조 제4항	·식중독 의심환자가 발생한 원인시설 등에 대한 조사절차와 시험·검사 등에 필요한 사항 ·	



조항	조문	의미
제2조 6.	·해칠 우려가 있는 것을 말한다.	
제4조 2.	·해칠 우려가 없다고 인정하는 것은 제외한다.	
제1조	·식품으로 인하여 생기는 위생상의 <u>위해(危害)</u> 를 방지하고 식품영양의 질적 향상을 도모하며 식품에 관한 올바른 정보를 제공하여 국민보건의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.	risk

때, 결국 안전성 보장을 위한 위해 방지이므로 이는 안전성의 국제적 변화에 따라 제1조상 위해는 risk를 의미한다.

6. 국제조화와 리스크

안전의 개념이 국제적으로 변경되었음에도 “위해를 방지”한다는 표현은 danger(危險)를 방지한다는 것 같이 추론될 수 있으므로 명확히 목적상 대상은 risk이므로 “방지”보다는 “예방 및 관리” 등으로 같이 변경이 필요하다.

식품위생법상 위해(危害)를 대체하는 단어로 최종 결론은 외래어로서의 “리스크” 그대로 사용할 것을 제안한다. 안전에 대한 개념의 변화와 한국어로서의 정합성 문제, 라틴어에서 파생된 영어 단어로서의 개념 등 다양한 검토를 진행하였고 식품위생법의 risk analysis 체계 미반영의 문제점과 리스크 커뮤니케이션의 문제점 등을 모두 고려하여 보았을 때 늦었지만, 지금부터라도 리스크 커뮤니케이션 차원에서 소비자, 산업체, 행정, 학계 등 이해관계자들에게 한국적 상황에서의 안전의 개념을 이해시키고 식품위생법상 risk analysis 체계의 합리적 반영을 위한 risk 용어의 이해가 가장 필수적이지만, 우리 국어상을 대체할 수 있는 단어가 없다.

위험(危險)이란 단어는 리스크의 일상성 등에 대한 개념과 변화된 안전의 개념에 맞지 않으므로 제외할 뿐만 아니라 국어학적으로 위험이 가장 유사하다고 하더라도 위험은 가능성과 심각성에 대한 개념이 부족하고 부정적인 의미만 존재하여 성공 가능성에 대한 개념이 부족하여 리스크의 개념 정립에 큰 하자가 발생하기에 위험이라는 단어를 사용하는 것은 적절하지 않다.

중국, 일본의 대응 사례를 볼 때 중국처럼 한자어로서 새로운 단어를 만들어 내는 방안과 일본과 같이 법령상 risk 용어를 회피하고 현장에서는 risk를 활용하는 방법이 있을 텐데 중국과 같이 하려면 아마 우리의 상황에서 10여년 이상의 시간이 필요하며 사회적 합의를 도출하기 어렵고, 일본처럼 수면 아래에만 내려놓으면 결국 국제적 조화와 안전에 대한 사회적 이해 기회를 놓쳐 장래적으로 더 큰 사회적 비용이 초래될 것으로 예상된다.

일본의 경우 법제처에서 리스크(リスク)를 법령에는 사용하지 못하게 하였기 때문에 어쩔 수 없었던 상황이 있지만, 우리는 법제처 기준에도 문제가 없어 이미 리스크가 법령 및 행정규칙 등에서 활용되고 있고 사회적으로도 리스크란 용어가 많이 활용되므로 큰 문제가 없을 것으로 판단된다.

부처	법령명칭	종류
국토교통부	해외건설 촉진법	법률
과학기술정보통신부	우정사업본부 직제 시행규칙	시행규칙
해양수산부	해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙	시행규칙
기획재정부	기획재정부와 그 소속기관 직제 시행규칙	시행규칙
고용노동부	고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙	시행규칙

결론

식품위생법상 위해(危害)는 risk, hazard, harm(harmful)로 문맥에 따라 다양하게 사용되고 있다. 식품위생법으로 달성하고자 하는 목적은 ‘안전 확보’인데 식품의약품안전처라는 조직명 이외에 제18조(유전자변형식품등의 안전성)처럼 국제협약에 따라 사용할 수밖에 없는 경우와 제10조(표시기준)처럼 일상용어로서 사용되는 안전이라는 개념을 제외하고는, 정의가 존재하지 않을 뿐만 아니라 활용 또한 되고 있지 않다.

‘안전’에 대한 인식은 국가 간, 민족 간 차이가 있으므로 차이를 인식하는 것은 국제적으로 전개되는 현대에서는 특히 중요 사안으로 동양은 이른바 ‘절대적 안전’을 추구하는 경향이 강하여 사고가 발생하면 국민의 비난과 언론의 관심이 집중되는 것이 특징이다. 반면 서양은 절대적 안전은 존재하지 않고, 위험의 정도가 문제라고 생각되어 안전해도 사고는 일어날 수 있고 안전은 발생 가능한 사고의 위험이 낮은 차원에서 억제 가능한 상태의 의미로 사용한다. 문제는 안전의 개념이 전 세계적으로 변화하고 있는 흐름에서 우리의 경우 아직도 “안전 = 절대적 안전” 즉, 제로 리스크(zero risk)를 생각하는 사람이 다수이기 때문에, 리스크 개념에 대한 이해와 소비자의 책임의식 부족으로 식품안전 갈등의 정치화나 과잉 반응 경향이 나타나는 사례가 많다.

살충제달걀 사례에서도 그렇듯이 중요한 것은 독성(toxicity) 자체가 아닌 리스크(risk = [위해요인(hazard) X 노출량(exposure)]이 고려된 가능성)가

중요한 것인데 우리의 리스크 커뮤니케이션은 위협, 위해의 개념에 머무르다 보니 확률적인 가능성과 심각성을 보유한 리스크의 개념을 이해시키기 어려운 구조가 형성되었다. 그렇다 보니 일본식 한자인 위해를 정확하게 이해하지 못하여, 유해보다 더 위험하고 큰 의미를 가짐에도 불구하고 그 동안 유해식품이라는 표현은 부담스럽다는 다양한 의견에 밀려 위해를 사용하고 있다.

이와 같이 합리적이지 못한 다양한 이해관계 등으로 인하여 국제적으로 안전성과 리스크의 개념이 변화해 가는 국제적 조류에서 표류하고 있는 상황일 뿐만 아니라 이미 국제적 변화에 따른 제도가 도입되었으나 국민에게 적절한 리스크 커뮤니케이션을 하기 곤란한 용어 체계가 유지되고 있는 상황이다.

중국은 1995년 제정된 식품위생법을 폐지하고 2006년 식품안전법을 신설하는 등 국제적 식품안전관리 기준인 리스크와 연동되는 안전의 개념을 도입하였다. 중국에서 위생이란 “식품이 생산, 수집, 가공, 운송, 저장, 판매 등 각 단계에서 위해물질에 오염되는 것을 방지하고, 식품이 인체 건강 유익하도록 하는 각종 조치”이고 안전이란 “식품에 대해 그 원래의 용도에 따라 제조하거나 식용 시 소비자에게 해를 끼치지 않도록 담보하는 것”이다. 즉, 위생과 안전의 법률적 용어를 명확히 함과 동시에 국제적 조화를 도모하였다.

식품위생법은 식품안전의 근본이 되는 개념과 체계, 목적 등을 명시하는 기본 역할을 함으로써 국민, 산업체, 행정, 학계 등 식품안전의 주요 당사자

표 2. 용어 변경안

현 행		변경안
Risk	위해, 위험, 유해, 우려, 염려, 의심	리스크 (문맥에 따라 가능성과 심각성 활용)
Harm	위해, 유해	유해
Hazard	위해, 위해요소, 위험요소, 위해요인	위해요소



들이 식품안전의 변화, 식품안전의 기본원칙인 리스크 분석, 관리체계 등을 명확히 이해하여, 이를 통해 식품안전 거버넌스의 동반자가 되고 리스크 커뮤니케이션의 토대가 되어야 함에도 역할이 미흡하다. 식품의 ‘안전’을 확보하는 기본 관리체계로서의 역할뿐만 아니라 국민이 관리체계를 이해하여 정부가 내놓은 결론을 신뢰하고 ‘안심’할 수 있는 토대를 마련하는 근본적인 역할을 완수해야 식품사고시 정부의 대처와 결과를 지지할 수 있을 것이다.

감사의 글

본 논문은 2017년 식품위생법의 현대화를 위한 법령정비 방안 연구의 용역연구비로 수행되었으며, 이에 감사드립니다.

참고문헌

- 向殿政男, 日本と歐米の安全・リスクの基本的な考え方について, 標準化と品質管理 61-12:4-8 (2008)
- Japan Electric Measuring Instruments Manufacturer's Association(JEMIMA), 機能安全規格の技術解説 (2013)
- International Organization for Standardization, ISO/IEC Guide 51(Guidelines for the inclusion of safety aspects in standards) (1990)
- International Organization for Standardization, ISO/IEC Guide 51(Safety aspects - Guidelines for their inclusion in standards) (2014)