

Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」 변동과정 분석*

김유진** · 이용규*** · 황덕현****

논문 요약

최근 가습기살균제 사건 등 생활용품의 검증되지 않은 유해성으로 인한 소비자 안전문제로 관련 제품 및 시설관리를 강화하려는 정부의 움직임에 따라 「전기용품안전관리법」과 「품질경영 및 공산품 안전관리법」이 통합되었다. 본 연구는 「전기용품 및 생활용품 안전관리법(이하 ‘전안법’)」의 통합과정을 Kingdon의 다중흐름모형 관점에서 분석하고 정책변동의 과정에서 어떤 흐름이 정책의제설정을 이끄는지를 살펴보았다. 이를 위해 ‘전안법’의 변동과정을 입법단계, 논란 및 재개정단계로 구분하여 시간순에 따라 관련 문헌조사를 통해 문제·정치·정책대안의 흐름을 분석하였다.

분석결과 최초 입법단계에서는 가습기살균제 파동 등 대형 사고들이 문제의 흐름을 주도했고, 관련 부처들의 규제강화 움직임에 따라 정책의 창이 빠르게 열렸다. 초창기 법안은 입법 주도세력의 임기종료로 개정이 급박하게 이루어졌고, 이로 인해 관련 이해관계자들의 의견수렴 과정이 배제되었다. 법률 시행 전 이해관계자들의 집단이 형성되며 강한 반발이 새로운 문제의 흐름을 주도했고, 새로운 입법 세력이 정치의 흐름을 이끌며 공청회, 토론회 등 다양한 의견수렴과정을 통해 개정안을 마련하였다. 두 차례에 걸쳐 정책의 창이 연속적으로 열리는 정책변동과정을 볼 수 있었으며, 그 과정속에서 주도적인 변화를 이끄는 흐름이 서로 달랐다. 본 연구를 통하여 정책의제설정을 위해서는 이해관계자들의 의견을 충분히 수용할 필요가 있으며, 특히 기술규제는 사회적 수용성을 높이기 위한 검토가 선행되어야 함을 알 수 있었다.

주제어: 전안법, Kingdon의 다중흐름모형, 기술규제, 정책형성과정

* 이 논문은 2022년 정부(산업통상자원부)의 재원으로 한국산업기술진흥원의 지원을 받아 수행된 연구임(P000 8335, 2022년 글로벌 기술표준 전문인력양성사업).

** 주저자, 중앙대학교 행정학과 박사수료(discoveryjin@naver.com)

*** 교신저자, 중앙대학교 사회과학대학 공공인재학부 교수(james@cau.ac.kr)

**** 공동저자, 중앙대학교 융·복합표준정책학과 석사과정(rldhh@naver.com)

I. 서론

오늘날 제품의 다양화·복잡화로 인하여 예기치 못한 제품 안전성의 문제가 불거지고 있다. 정부가 위협으로부터 국민의 안전을 확보하기 위해 많은 노력을 기울여왔음에도 불구하고 가습기 살균제 사건, 갤럭시노트7 리콜사태 등 제품의 위험성으로 인한 소비자 안전문제들이 끊임없이 발생하고 있다. 특히 가습기살균제 사건의 경우, 사전에 확인할 수 없었던 제품의 위해성으로 인해 많은 사람들이 피해를 보게 됨에 따라 생활용품에 대한 안전관리를 강화해야 한다는 여론이 형성되었다. 이에 따라 정부의 규제 강화 움직임 속에서 전기용품을 대상으로 하는 「전기용품 안전관리법」과 생활용품을 규제하는 「품질경영 및 공산품 안전관리법」이 「전기용품 및 생활용품 안전관리법(약칭: 전기생활용품안전관리법, 이하 ‘전안법’）」으로 통합되었다.

‘전안법’은 기술규제가 담겨 있는 대표적인 법률이다. 기술규제의 제정은 결코 소수의 전문가가 몇 번의 회의로 처리할 수 있는 단순한 작업이 아니다. 기술규제 제정 시에는 과학기술의 진전, 제조 및 유통의 변화, 국제표준화 기구의 동향, 비표준 관련 기구의 움직임(예: WTO 등), 이해관계자의 수용성, 비용대비 효과 등을 심층적으로 검토해서 반영하여야 한다.

기술규제는 제정과정에서도 일반 규제와는 다른 특성을 띠고 있어 정치인을 비롯한 비전문가가 접근하기 어려운 주제이다. 따라서 공청회 등 이해관계자가 참여하는 토론이 활성화되기 어렵다. 실제로 많은 경우에 공청회가 전자공청회로 대체되며 여기에 참여하는 이해관계자도 매우 제한적이고, 의견을 제시하는 참석자도 드물다.

이러한 상황에서 유관 행정부처의 공무원이 기술규제의 제정을 주도하게 되는데 이들은 사후 관련 사고에 대한 책임을 면하기 위해 무위험(zero-risk)을 추구하는 경향이 있다(이용규 외, 2018: 16). 또한 비용대비 효과도 정확히 파악하기 어려운 경우가 대부분이고, 실제로도 거의 수행되지 않는다. 따라서 사회적 비용대비 효과를 간과한 기술규정이 제정될 가능성이 있다.

입법과정에서 국회 내 입법 지원기구의 역할도 제한적이다. 우리나라는 연간 수천 개의 새로운 기술규제가 제정되고 있으며, 현재 운용 중인 기술규제의 숫자도 2만 종이 넘는다. 이러한 기술규제를 입법적으로 지원하기 위해서는 국회 내에도 상당한 숫자의 전문가가 필요하다. 그러나 현실적으로는 전문가가 부족하여 매우 제한된 법률안에 대해서만 입법 의견서가 제시되고 있다.

‘전안법’은 기술규제와 관련된 문제점들을 간과한 상황에서 법률이 제정되었다. 그래서 시행도 전에 이해관계자의 강한 반발에 부닥쳐 시행이 유예되었다. 이러한 사안은 언론에 노출되었고, 정치권이 나서서 해법을 찾기 시작하였으며, 국회 내 입법 지원기관에서도 관심을 갖기 시작하였다. 이러한 혼란을 거쳐 중국에는 의류와 잡화 등 생활용품에 대하여 강화되었던 기술규제가 통

합법 이전으로 돌아가는 형세를 보였다.

상기 사례에서 볼 수 있는 것처럼 기술규제가 가지고 있는 사회적 중요성에도 불구하고, 해당 분야는 이공계 전문가들만의 연구영역으로 오랫동안 인식되어왔다. 불과 약 20년 전부터 사회 과학자들이 관심을 가졌고, 기술규제에 대한 학제 간 연구가 시작되었다. 따라서 기술규제에 대한 규범적 논의는 상당히 누적되었지만, 기술규제를 대상으로 한 경험적 연구는 매우 부족한 상황이다.

최근 제4차 산업혁명으로 사회가 빠르게 진화되고 있어, 이를 선도하는 신(新)기술에 대한 규제는 기존의 틀에서 벗어나야 한다. 특히 현행 제도의 사각지대에 놓여 있는 직구(private import)의 확산은, 90년대 ‘대량생산-대량유통’ 시대에 제정된 기존 제품에 대한 적합성평가(conformity assessment)와 같은 제도의 혁신 필요성을 불리일으킨다. 이러한 맥락에서 본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)을 적용하여 ‘전안법’의 제·개정 과정을 살펴보고자 한다. 전안법이 최초 제정된 이후 유예기간 중 이해관계자의 반발로 인해 시행되지 못하고 제정 이전 상태로 되돌아간 상황에서 발생한 정책문제, 정치의 흐름, 정책대안의 형성, 그리고 정책의 창이 열린 상황을 입법단계별로 분석하여 각 흐름의 특성을 살펴보고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

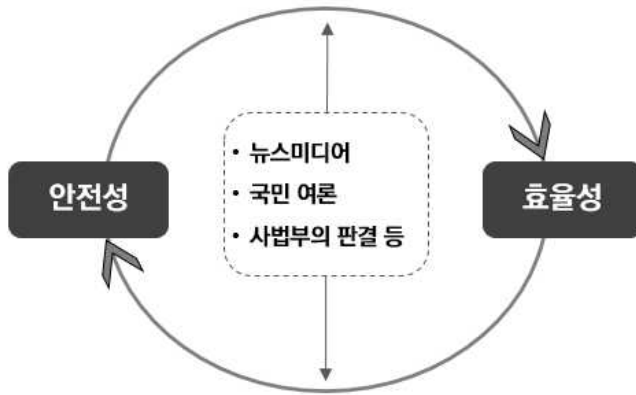
1. 기술규제 핵심 가치의 변동

기술규제(technical regulation)는 그 정의가 아직도 명확하게 정리되지 않았지만, 최근에는 다양한 매체에서 빈번하게 사용하는 용어이기도 하다. 기술규제는 형식적으로는 법령의 형태를 띠고 있지만 난해한 기술적 규정으로 채워져 있고, 제품특성과 적합성평가(conformity assessment)를 포괄한다(이용규 외, 2018). 기술규제가 추구하는 주된 가치는 제품의 안전성과 함께 효율성을 중시한다. 그러나 두 가치는 양립하기 어려운 상충관계에 놓여있다고 볼 수 있다.

최근 제품의 안전성은 과학의 발전으로 인하여 과거와 비교할 수 없을 정도로 상당히 향상되었다. 그러나 특정 제품과 관련된 사고가 발생하고, 이에 대한 부정적인 여론이나 사법부의 판결, 뉴스 미디어의 보도자료들이 생성되면 관계 부처는 상당히 곤욕스러운 처지에 놓이게 된다. 이러한 상황에서 무위험 주의(risk-free principal)를 추구하는 공무원의 태도와 접목되면, 기술규제는 해당 제품뿐만 아니라 여타 제품으로까지 걸쳐 강화된다. 그리고 일부 규제는 비용대비 편익의 관점에서 사회가 수용하기 어려운 수준까지 도달한다. 이러한 상황이 발생하면, 생산자 등 피규제자는 집단화되고, 이들은 규제 완화를 목적으로 권력의 핵심에 접근한다. 그리고 이들이 정치 권력을 설득하면 기술규제는 완화된다. 즉, 기술규제가 추구하는 핵심가치인 안전성과 효율성은

끊임없이 충돌하고, 그 과정에서 과학기술의 발전과 접목되어 새로운 형태의 규제로 진화한다. 본 연구의 주제인 ‘전안법’에서도 상당히 유사한 패턴이 나타날 것으로 추정된다. 아래 그림은 기술규제가 추구하는 핵심 가치관의 변동을 보여주고 있다.

〈그림 1〉 기술규제의 핵심가치 변동 모형



2. 전기용품 및 생활용품 안전관리법의 주요 내용과 선행연구

전기용품과 공산품의 제품안전 법률 규정의 통합과 일원화를 통한 효율적인 제품안전관리를 위해 「전기용품안전관리법」(이하 ‘전기용품안전법’)과 「품질경영 및 공산품안전관리법」(이하 ‘공산품안전법’)을 통합하여 「전기용품 및 생활용품 안전관리법(이하 ‘전안법’))으로 개정되었다. 전안법은 전기용품 및 생활용품의 생산, 조립, 가공, 판매 및 사용에 있어서 안전관리에 대한 사항을 규정한 법률로써, 기존의 제품안전 관련 법률¹⁾들이 제정시기·체계·용어 등이 상이하여 체계적이고 효율적인 규제 집행이 어렵다는 문제점을 보완하기 위해 통합되었다. 안전인증, 안전확인 및 공급자적합성확인제도로 운영되던 ‘전기용품안전법’과 안전인증, 자율안전확인 및 안전·품질표시제도로 운영되던 ‘공산품안전법’이 통합된 ‘전안법’은 제품별 위해수준에 따라 안전인증, 안전확인, 공급자적합성확인제도 이렇게 3단계로 분류하여 관리되고 있다(최수정 외, 2017: 5).

‘전안법’의 태생은 2009년 7월 정부에서 ‘검(가스 및 계량기점검)’, ‘안(보호구 안전인증)’처럼 규제별로 분산되어 있던 인증마크를 KC(한국인증)마크로 통합하는 시기로 거슬러 올라간다. 이전에는 각 부처가 관리·감독하는 제품에 고유한 인증마크를 부여하였다. 단일화된 국가인증마크

1) 제품안전기본법, 전기용품안전관리법, 품질경영 및 공산품안전관리법, 어린이제품안전특별법

의 필요성이 대두되며 부처 간 논의를 거쳐 새로운 인증마크인 KC를 공동으로 사용하기로 합의 하면서(지식경제부 기술표준원, 2009: 33) 유사 제품관리법령도 통합하여야 한다는 지적에 따라 2015년 8월 27일 정부 입법으로 발의되어 같은 해 12월 31일 국회 본회의 의결을 거쳐 2016년 1월 27일 공포되어 1년간의 유예기간 거친 후 시행될 예정이었다.

그러나 법률을 주도한 행정부처 관계자가 소셜커머스(social commerce), 직구의 등장과 같은 새로운 유통시스템에 대한 지식의 제한으로 인해 현실에 부합하지 못한 법률(안)을 마련하였다. 통합으로 개정된 법률(안)은 지금까지 큰 문제를 발생시키지 않았던 제품인 의류, 신발을 제조·유통에 있어서 전기안전을 요구하는 고위험 제품과 같은 수준의 엄격한 적합성평가를 받도록 요구하고 있다. 이에 따라 의류, 신발 등의 분야에 종사하는 소상공인은 인증 획득에 상당한 추가 비용을 지출하게 되었다. 전자공청회 등으로 진행되어 입법과정에 참여하기 어려웠던 이해관계자가 법률 시행 유예기간에 이러한 사실을 인지하게 되었고, 인증에 따른 불필요한 추가적 부담이 발생하자 강하게 반발하였다. 이러한 이해관계자의 수궁할 만한 반발로 인하여 법률의 시행이 불가능해졌고, ‘전안법’은 시행 이전 상태로 회귀하는 법률개정을 하게 되었다. 이와 같은 법 제도 변동과정을 단계별로 구분하여 세부 논란과 대응상황을 체계적으로 살펴보고자 한다.

1) 입법단계 (2014.2~2015.12)

산업통상자원부 산하 국가기술표준원(제품안전정책국 통신제품안전과)에서는 연초계획으로 「전기용품 안전관리법」과 「품질경영 및 공산품 안전관리법」을 통합하는 등의 입법계획을 추진했다. 이와 더불어 2014년 산업통상자원부(국가기술표준원 제품안전정책국 전기통신제품안전과)는 두 건의 연구용역²⁾ 계약을 체결하였다. 과제 수행 후 제안된 내용을 바탕으로 산업통상자원부는 2015년 8월 27일에 ‘전기용품안전 관리법 전부개정법률안(의안번호:1916607)’을 제안했다. 「품질경영 및 공산품 안전관리법」에 규정되어 있던 공산품안전관리에 관한 사항을 「전기용품안전 관리법」으로 통합·이관(「품질경영 및 공산품 안전관리법」의 품질경영에 관한 사항을 「산업표준화법

2) 첫 번째는 ‘전기용품안전관리법 개정(안)작성’ 과제(법무법인 태평양 수행, 2014.5.1.~2014.7.30.)로, 제품안전 관리에 대한 법이 부분적으로 개정되었고, 과거 산업발전 초기에 사용된 개념이므로 효율적이지 못하다는 이유를 들어 안전관리에 관한 「전기용품안전관리법」과 「품질경영 및 공산품안전관리법」의 통합과 일원화를 꾀하자는 내용을 주로 다루었다.

두 번째 과제는 ‘안전확인대상 전기용품의 유효기간 재지정 기준 확보 과제(㈜PPS컴퍼니 수행, 2014.8.20.~2014.11.19.)로, 주요 내용은 안전관리대상 전기용품 위험성 평가방법 도출과 안전확인대상 전기용품의 유효기간 재지정 기준 마련에 관한 것이었다. 한-EU간 FTA체결로 인해 안전관리대상 전기용품에 대한 유럽식 위험성 평가기준인 RAPEX Guideline을 적용한 위험성 평가방법을 확보해야한다는 내용을 포함한다. 또한 용·복합 전기용품에 대한 시장 환경 변화에 유연하게 적용하기 위해서는 기능, 특성, 소비자 위해도에 맞게 안전확인대상 유효기간을 재지정하는 기준을 마련해야 한다는 의견을 담고 있다.

」으로 이관)하는 것이 주요 내용이며, 세부내용은 다음 표와 같다.

〈표 1〉 「전기용품안전 관리법」 전부개정법률안 주요 내용과 목적

구분	변경내용	추진 목적
제품 안전관리제도의 통합 및 법률 제명(용어정비)	· 「품질경영 및 공산품 안전관리법」에 규정되어 있던 공산품안전관리에 관한 사항이 「전기용품안전 관리법」으로 이관되어 「전기용품 및 생활용품안전관리법」으로 법률 제명 · 공산품을 생활용품으로 변경하고 제품안전관리제도를 안전인증, 안전확인, 공급자적합성확인제도로 구분	· 용어 통일로 혼란 감소
안전인증제도 관련 변경사항	· 일회성 수입·생산 제품의 안전인증 면제 통일 · 안전인증을 받은 제품의 검사 종류 및 주기 완화 (2년에 1회로 통일, 수시검사 폐지) · 전기용품 임의 인증제도 폐지 (중소기업의 부담)	· 제조업자/유통업자의 인 증비용 감소
안전확인제도 관련 변경사항	· 기존 5년의 안전확인대상 제품의 유효기간 폐지 · 안전확인신고의 효력상실제도 도입으로 사후관리 강화	· 안전확인대상 제품에 대한 사후관리 강화를 통한 사용자 안전 강화
공급자적합성확인제도 관련 변경사항	· 제조업자, 수입업자의 관련 서류보관의무 신설(공급자적합성확인대상 생활용품에도 적합성확인서, 제품설명서, 시험결과서 5년 부과 의무 추가, 위반 시 500만 원 이하 과태료 신설) · 전기용품의 사고 발생의 피해 정도가 상당한 경우 산업통상부장관에게 신고하도록 하여 감독 강화	· 공급자적합성확인제도에 대한 관리·감독 강화
인터넷을 통한 판매 등에 대한 정보 게시 의무 신설	· 인터넷을 통해 판매, 대여, 판매중개, 구매대행 또는 수입대행을 하려는 판매업자 등은 안전인증 등의 관련 정보를 소비자가 알 수 있도록 인터넷 홈페이지에 게시하여 안전이 확인된 제품만이 유통되고 소비되도록 함 (게시하지 아니하면 500만 원 이하의 과태료 부과)	· 인터넷 판매 제품에 대한 관리·감독 강화 · 이해관계자의 규제 불순응의 주요 원인 규정 포함
안전인증 등의 표시가 없는 제품에 대한 중개 금지	· 인증, 확인의 표시 등이 없는 전기용품의 판매를 중개, 구매 또는 수입을 대행 시 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금, 생활용품의 판매를 중개, 구매 또는 수입 대행시 500만 원 이하의 과태료	· 불법제품에 대한 관리·감독 강화
안전인증기관 등에 대한 과징금 부과제도 신설	· 안전인증기관 및 안전확인시험기관에 대해 업무정지를 명할 때 업무 이용자에게 심한 불편을 주는 경우 과징금을 부과할 수 있도록 함	· 적합성평가기관의 이용자 (제조자/수입업자) 보호

2) 논란단계 (2016.1~2017.3)

산업통상자원부와 국가기술표준원이 발의한 ‘전기용품안전 관리법 전부개정법률(안)’이 2015년 12월 31일에 국회 본회의에서 재석 189명 중 189인 전원 찬성으로 수정 가결되었다.³⁾ 이에 2016년 1월 27일 공포되었고, 1년의 유예기간을 거쳐 2017년 1월 28일부터 시행될 예정이었다. 제도

3) 법률이 국회에서 통과될 때, 재석 인원 전원이 찬성하는 경우는 대체로 제한적 인적자원, 시간 등으로 해당 법률에 대한 이견을 정확히 파악하지 못한 경우라고 보아야 한다.

통합이 시행될 경우 이전과는 달리 안전인증대상 제품에 대한 규제가 다수 완화되고 상대적으로 생활용품에 대한 규제가 강화되는 것이다. 이러한 법률 개정안으로 인하여 안전인증대상 제품 제조자는 어떠한 이견도 제시하지 않았으나, 생활용품 제조·수입업자는 추가 인증에 따른 재정적 부담으로 시행이 임박해지면서 해당법과 관련된 업계 관계자들이 크게 동요하기 시작했다.

〈표 2〉 「전기용품안전 관리법」 개정 경과

일자	내용	비고
2015. 8. 27	산업통상자원부 '전기용품안전 관리법 전부개정법률(안)' 발의	의안번호 1916607
2015. 8. 28	국회 산업통상자원위원회(소관위) 회부	-
2015. 11. 23.	국회 법제사법위원회 회부	-
2015. 12. 31.	국회 본회의 의결	-
2016. 1. 27.	공포	공포번호 13859
2017. 1. 24.	국무회의 통과	-
2017. 1. 28.	'전기용품 및 생활용품 안전관리법(전안법)' 시행	법률 제13859호
2017. 3. 14.	'전안법' 일부 개정(일부 조항 추가 유예)	-

결국, 2016년 말부터 시작된 논란이 계속되자 정부는 2017년 3월 14일에 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」의 일부 개정안을 제안하여 일부 조항에 대한 유예, 배제 조치를 시행하였다. 생활용품 구매대행업자의 안전인증, 안전확인 또는 공급자적합성확인 관련 정보의 해당 인터넷 홈페이지 게시와 안전인증, 안전확인 또는 공급자적합성확인 표시 등이 없는 생활제품의 구매대행 금지에 관한 현행 규정의 적용을 2017년 12월 31일까지 유예하였다. 또한, 공급자적합성확인 대상 생활용품에 대해 안전기준에 적합함을 증명하는 서류를 보관하도록 하는 현행 규정의 적용을 2017년 12월 31일까지 유예하기로 하였다.

3) 재개정단계 (2017.4~2018.1)

유예기간 연장 이후 생활용품 고유의 특성을 고려하지 않고, 전기용품 안전관리 규정을 획일적으로 적용함에 따라 사회적 혼선을 초래한 것을 바로잡기 위해 이훈 의원 등 20인이 '전기용품 및 생활용품 안전관리법 전부개정법률안'을 2017년 9월 4일에 발의했다. 2017년 말까지 일부 항목에 대해 유예, 보류된 일부 개정안은 임시방편에 불과했기 때문에, 논란을 근본적으로 해결할 개정안이 필요했기 때문이다. 재개정을 통해 의류 등에 대한 KC인증 논란과 병행수입, 구매대행업계의 인증서 확보 의무에 대한 논란을 잠재울 수 있었다. 주요 내용은 아래 표와 같다.

〈표 3〉 전기용품 및 생활용품 안전관리법 전부개정법률안 주요내용

구분	변경내용	효과
안전기준준수 대상 생활용품의 안전관리제도 신설 및 정의 추가	<ul style="list-style-type: none"> · 의류 등의 위해가 적은 생활용품에 대한 규제 완화 · 제조업자 또는 수입업자는 제품안전기준에 적합한 안전기준준수대상생활용품을 제조 또는 수입하도록 하고, 제품 또는 포장에 안전기준에서 정하는 표시를 하도록 함 · 안전기준준수표시가 없는 안전기준준수대상생활용품의 판매, 수입·진열 또는 보관을 금지하고, 안전기준준수 표시에 관한 산업통상자원부장관의 개선명령 제도를 마련 	인증대상 제품의 안전성에 따라 적합성평가방식을 부합화
병행수입업과 구매대행업의 정의 및 업종의 특수성을 고려해 안전관리 관련 규제조항 일부 예외	<ul style="list-style-type: none"> · 구매대행업: 상품 재고를 두지 않고 해외 판매자로부터 수입제품 등의 구매를 대행하여 해당 제품을 해외 판매자가 국내 소비자에게 직접 발송하도록 하는 방식의 서비스업 · 병행수입: 해외상표권자의 생산·유통되는 제품을 국내 전용사용권자가 아닌 제3자가 판매를 목적으로 수입하는 것 · 안전인증대상제품 또는 안전확인대상제품의 병행수입: 안전인증 또는 안전확인신고의 전부 또는 일부를 면제할 수 있음 · 공급자적합성확인대상제품의 병행수입: 공급자적합성확인 또는 공급자적합성확인신고를 면제할 수 있음 · 인터넷으로 안전확인, 공급자적합성확인제품을 판매할 때 안전확인 정보를 게시하여야 하는 자, 공급자적합성확인표시등을 임의로 변경·제거하여서는 아니되는 자, 공급자적합성확인표시등이 없는 제품을 판매하여서는 아니되는 자 중 구매대행업자를 삭제 · 구매대행 및 병행수입 고지 의무 위반에 대한 벌칙: 형벌에서 과태료로 변경 	인터넷을 확산으로 인한 구매대행업, 직구 등의 등장에 대한 규제 현실과 부합하게 정립
안전관리대상 제품에 구매대행업자와 병행수입업자의 소비자 고지 의무 등을 신설	<ul style="list-style-type: none"> · 구매대행업자는 구매자에게 제품 관련 정보를 고지하도록 하고 제품 등에 결함으로 위해 우려가 있으면 산업통상자원부장관이 구매대행업자에게 해당 제품의 구매대행의 금지 명령 가능 · 제품에 병행수입 표시를 하도록 하고 병행수입제품을 판매하는 경우 제품안전 등에 관한 사항을 구매자에게 고지하도록 함 	구매대행업자와 병행수입업자에 대한 규제를 신설하였으나, 준수에 따른 비용은 매우 제한적임

다음의 표는 ‘전안법’의 통합 입법부터 개정안 시행까지의 변동과정에서 나타나는 주요 내용을 정리하고 있다. 최초안 시행 결정 이후 문제점이 드러나자 다시 개정 이전으로 돌아가는 내용의 개정안이 통과되었다.

〈표 4〉 전기용품 및 생활용품 안전관리법 개정안 주요 내용

분류	최초안	문제점	개정안
제조 및 유통 관계자 (중·소 상공인)	· 의류, 장신구 등 생활용품(39종)은 공급자적합성확인 후 제품판매 KC마크 표시, 시험성적 보완, 인터넷상 안전정보 게시 등 의무 부담	· 일부 생활용품은 다품종 소량생산, 짧은 제품 주기, 저렴한 가격 등 업종 특성으로 시험의무 이행이 어려움	· 일부 생활용품에 대해 KC마크(사전인증) 표시, 시험성적서 보관, 인터넷상 안전정보게시 의무 면제 등 * 기존 공급자적합성확인에서 ‘안전기준준수(신설)’대상으로 전환
구매대행	· KC마크가 붙은 제품에 대해서만 구매대행 허용	· 소비자에게 해외에서 직접 배달되는 유통체계 특성상 제품에 KC마크가 붙었는지 확인이 어려움	· 공급자적합성확인 및 안전확인(생활용품) 대상은 KC마크가 없더라도 구매대행 허용 · 안전인증 및 안전확인(전기용품) 대상은 KC마크가 없을 경우 구매대행을 원칙적으로 불허(일부제품에 한하여 허용)
병행수입	· 의류, 가방 등 병행수입업자도 인증 등을 받은 후 제품 수입	· 정식 수입제품이 이미 인증마크를 취득하여도 병행수입업자가 개별적으로 인증을 취득해야 함	· 다른 수입업자가 인증을 받은 제품과 동일제품임이 확인될 경우 인증면제(동일 제품 확인제도 도입)
소비자 안전 보완	· 사전 규제(제품 출시전) 중심의 안전관리체계	· ‘전안법’ 개정으로 소상공인 의무부담이 완화될 경우 소비자 안전 취약 우려 · 원부자재 안전관리를 위한 정부지원 근거 없음	· 원자재 안전관리를 위한 정부지원 근거 마련 · 사후관리 전담 공공기관인 ‘제품안전관리원’ 설립

자료: 머니투데이. 2017.12.27. “민생 외면한 국회, 600만 소상공인 범법자로 내몰아”
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017122713340130837> 검색일: 2022.06.02.)

‘전안법’ 제도의 변동 과정을 다룬 선행연구들은 주로 개정내용과 문제점을 분석한 후, 개선방안을 제시한 연구(지광석, 2017), ‘전안법’의 안전인증제도 및 안전확인신고제도와 같은 제품안전관리제도가 해외상품 및 해외상품의 판매중개·구매대행·수입대행업 등에 적용되는 국제통상법적 문제점을 무역기술장벽의 관점에서 검토한 연구가 있다(정누리, 2017). 또한, ‘전안법’의 사례를 통해 규제정책의 수행에 있어 모호성의 발생유형과 규제 내용의 정보전달과정에서 모호성이 정책수용자들의 정책수용에 어떤 관계가 있는지 살펴본 연구가 있다(김용희 외, 2018). 최근 제품안전관련 변화 및 주요 이슈들에 대해 소비자의 인식 및 요구의 영향 요인을 조사, 분석한 연구는 정부나 기업 측면이 아닌 소비자 측면에서 제도를 조명하고, 효율적 안전관리정책 방안을 논하였다(허경욱, 2018). ‘전안법’이 우리나라의 수입구조에 미친 효과를 분석한 연구에서는, 개정안 시행 전과 후의 수입액과 수입량의 변화를 비교하여 ‘전안법’ 개정으로 인한 규제 효과를 실증분석하였다(은준형 외, 2019). 이처럼 논란 속 ‘전안법’을 바탕으로 한 연구들은 주로 제도의 전·후

비교 또는 규제 효과에 대한 논의를 주로 다루고 있다.

2. 다중흐름모형

1) Kingdon의 다중흐름모형 구성요소

정책변동은 시간의 변화와 함께 합리적이고 예측가능한 점증주의(incrementalism)와 급진적으로 발생하는 비점증주의(non-incrementalism)로 설명되나, 현실에서의 정책변동은 점증적 변화와 급격한 변화가 동시에 일어난다(Baumgartner & Jones, 1993; 이운석 외, 2022: 200). 정책변동은 예측 가능한 형태로만 발생하지 않는다. 이로 인해 정책의제설정 및 정책결정과정을 좀 더 체계적으로 설명할 수 있는 이론 및 프레임워크를 개발하려는 학자들의 노력이 이어지고 있다.

정책의제설정 및 정책결정모형으로 많이 활용되는 합리모형, 만족모형, 점증모형, 쓰레기통 모형은 정책결정자들이 이해관계자들과 함께 공공문제에 대해 어떻게 상호작용을 하는지를 볼 수 있는 중요한 수단이 된다(Jaiani & Whitford, 2011; 최성락 외, 2012). 그 중 Kingdon의 다중흐름모형은 쓰레기통 모형을 확장한 프레임워크로 정책의제설정의 비합리성을 근간으로 하여 예측 불가능한 정책변동과정의 다양한 행위자들을 구조화하고 있다. 정책변동을 설명할 때 다중흐름모형을 활용하면 정책변동의 과정속에서 행위자들을 연계시켜서 분석할 수 있다(Zahariadis, 2007).

Kingdon은 1976년부터 1979년까지 교통정책과 보건정책분야를 대상으로 Cohen 등(1972)이 개발한 쓰레기통 모형을 정책결정과정에 적용하여 모형을 구축하였다(한동효, 2019: 230). Kingdon(1995)에 의해 제시된 다중흐름모형의 기본구조는 정책문제의 흐름(policy problem stream), 정책대안흐름(policy alternative stream), 정치의 흐름(political stream)으로 구성된 정책흐름(policy stream)과 정책옹호연합 간 상호작용이 벌어지는 정책변동의 창(window of the policy change), 결과물인 정책산출(policy output)로 이루어져 있다. Kingdon의 다중흐름모형은 위와 같은 세 가지 흐름 속에 특정 사회문제가 어떻게 정책변동을 발생시키는지 설명하고, 관련 이해관계자들 사이에서 사회문제가 어떻게 정책문제로 규정되고 인식되는가를 규명하고, 이 과정에서 정치적 요인이 어떻게 적용되는가를 설명하는 데 유용하다(Kingdon, 1995).

Kingdon(1995)이 주창한 다중흐름모형의 세 가지 흐름 중 문제의 흐름(stream of problems)은 문제인식(problem recognition)으로서 정부와 시민들이 정부의 정책개입을 통해 사회문제 해결이 필요하다고 인식하는 흐름을 의미하며, 문제 상황을 구체적으로 알려주는 여러 지표들(예: 재정지표), 우연한 사건과 사고(초점사건) 등이 대표적인 문제 흐름의 예로 제시된다(이운석 외, 2022). 문제의 흐름은 정책 대응을 만들어내는 대표적인 사건, 지표 등으로 정치의 흐름과 결합되어 정책결정자와 시민들의 관심을 불러일으킨다. 일부 대표 사건은 자연재해나 사회재난 등으로

로 인하여 정책의제설정까지 진전되지 않지만, 정책결정자와 대중의 이목을 집중시켜 정책변동의 가능성을 증가시킨다(Herweg & Zahariadis & Zohlnhofer, 2017).

정치흐름(stream of politics)은 정부의제를 결정의제로 변화시키기 위한 사회적·국가적 분위기, 여론, 권력구조 변화와 같은 정치적 사건 등을 포함한다(Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007; 이윤석 외 2022). 정치흐름의 구성요소로는 국내 분위기 변동, 압력집단의 다양한 주장, 행정적·입법적 주도세력의 변화, 이익집단의 시위 등이 있다. 특히 선거와 같은 정치구조 변화의 중심에서 문제의 흐름이 정치적 흐름으로 연결되는 경우가 많다. 선거를 통해 대통령과 국회의원 구성에 변화가 발생하면 권력변동이 일어나 과거에 관심을 두지 않았던 특정 사회문제가 정부의제로 채택되기도 한다(장현주, 2017). 지속적으로 변화하는 여론과 국가적 분위기, 관련 이익집단의 지지나 반대 등이 정치흐름을 형성하는 데 중요한 역할을 하게 된다(Zahariadis, 2007).

정책의 흐름(stream of policy)에서 논의되는 정책대안은 정책문제를 해결하기 위한 정책 공동체에서 생성된다. 특정 정책문제에 대한 대안을 제시하기 위해 분야별 전문가 집단이 형성되어 정책문제 해결을 위해 아이디어와 문제해결 방안을 제시하는 상황을 의미한다(Kingdon, 1995). 문제해결을 위한 광범위한 대안 중에서 몇 개의 대안으로 문제해결 방안이 좁혀지고 이 과정에서 정책행위자들은 시민들과 정책대안을 반대하는 진영들을 설득하는 과정을 경험하게 된다. 이러한 과정을 통해 정책대안의 흐름에 포함된 대안들은 정책공동체 내에서 현실적으로 실현 가능하며 일반 대중들이 수용 가능한 대안들로 조정된다(Kingdon, 1995).

위의 세 가지 흐름들은 독자적으로 형성되어 흐르다가 교차(coupling)되는 순간 정책변동이 발생하는 기회의 장, 즉 정책의 창(policy window)이 열리게 된다(Kingdon, 1995). 위의 세 흐름 중에서 주도적인 흐름이 무엇인가에 따라 정책의 창은 달라질 수 있다((Jenkins-Smith & Clair, 1993; 이윤석 외, 2022). 언제 어떻게 정책의 창이 열리게 될지 알 수 없고 정책산출물이 나오는 것이 때로는 순식간에 결정되기 때문에 비선형적으로 이루어진다고 할 수 있다(김지수 외, 2012).

정책의 창이 열리는 동안 정책변동이 실제 발생하기 위해서는 정책혁신가(policy entrepreneur)의 역할이 중요하다. 즉 정책혁신가는 정책변동과정에서 자신이 선호하는 정책대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 노력한다(Zahariadis, 2007). 정책혁신가의 역할은 문제를 정의하고, 이에 적합한 대안을 선택하며, 정책결정자들이 정책을 채택할 수 있도록 적극적으로 요구하는 것이다(이윤석 외, 2022). Kingdon은 정책혁신가는 자원(시간, 에너지, 명성, 자금)을 기꺼이 투자하여 미래의 물질적, 이루고자 하는 목적 또는 공동의 이익의 형태를 얻을 수 있는 지위를 높이기 위한 것이라고 설명한다(Kingdon, 1995). 정책의 창이 열리는 시간은 짧기 때문에 실제 이 시기를 놓

치면 이후에 다시 정책의 창이 열리기까지 오랜 시간이 걸릴 수 있어 정책변화를 이끄는 리더십을 가진 정책혁신가들의 역할은 매우 중요하다(Zahariadis, 2007). 정책혁신가들은 우리 사회가 재정적으로 그리고 정치적으로 수용 가능한 정책대안 제시에 필요한 정치적 자원과 협상력 그리고 정책결정자들에 대한 접근성을 갖추어야 한다. 아울러, 정책혁신가는 세 가지 흐름이 정책의 창에 모였을 때 이를 결합하여 정책을 채택되도록 하는 역할뿐만 아니라 실제로 정책이 제대로 실행되도록 권력을 행사할 수 있는 자질도 필요하다.

2) 다중흐름모형을 활용한 선행연구

다중흐름모형은 다양한 분야에서 한국의 정책변동과정을 설명하는 데 활용되고 있다. 특히 다중흐름모형을 활용한 실증연구들은 대부분 법 제도의 제정 또는 개정 과정을 분석한 연구가 대부분이다. 정책의제설정을 가능하게 하고 정책산출까지 이끄는 주도적인 흐름을 찾는 사례연구가 주를 차지하고 있다(박수연, 2022; 박균열, 2021; 정성수 외, 2021; 정진우, 2021 등).

〈표 5〉 다중흐름모형을 활용한 선행연구

연구자	분석내용 및 결과
박수연 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> · 분석대상: 학교환경교육 활성화를 위한 정책의제설정과정 분석(2019~2020년) · 주요내용: 크게 각광받지 못한 학교환경교육정책과 관련하여 각 교육청 교육정책 변화를 가져온 우연적인 크고 작은 사건들의 조합이 어떤 방식으로 상호작용했는지를 분석 · 주도적 흐름: 지역교육청이 주도적으로 전국적인 정책변화를 이끌어냄
박균열 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> · 분석대상: 교원성과급 정책의 추진경과(1995~2020년)동안 교원성과급제에 미치는 영향 요인과 정책 형성 과정 분석 · 주요내용: 다중흐름모형을 통해 교원성과급제에 미치는 영향 요인과 형성 과정을 분석 · 주도적 흐름: 정책문제의 흐름이 정책의 창을 여는 동인이 됨
정성수· 이현수 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> · 분석대상: 2013년~2020년까지의 유치원3법(「유아교육법」, 「사립학교법」, 「학교급식법」) 정책형성과정 · 주요내용: 유치원3법의 입법과정을 상호적대화와 연계하여 분석 · 주도적 흐름: 정치의 흐름이 정책의제설정을 유도함
정진우 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> · 분석대상: 제17대~19대 국회에 걸쳐 한국의 '빅데이터 정책'의 형성과정을 실증분석 · 주요내용: '빅데이터 정책' 형성 과정에서 정책 혁신가로서 준정부 기관의 리더십과 실질적인 기여를 분석 · 주도적 흐름: 정치의 흐름(정권의 변화)이 정책변동의 점화계기가 됨
이승환· 주상현 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> · 분석대상: 군산시 공공배달앱 정책 형성에 영향을 미친 요인들을 분석(2018.1~2020.3) · 주요내용: 다중흐름모형을 통하여 공공배달앱 정책 형성에 영향을 미친 요인들 · 주도적 흐름: 정치의 흐름이 정책의 창을 여는 데에 상당한 역할을 함
이창근 외 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> · 분석대상: 키르기스스탄의 기후 스마트 농업(CSA)(2005~2018년) · 주요내용: 기후 스마트 농업 관련 정책결정에 이르기까지의 과정을 분석 · 주도적 흐름: 국제기구가 정책혁신가의 역할을 수행함

양재희 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> · 분석대상: 중증장애인생산물 우선구매제도의 제정과정과 이후 정책의 변동과정(1999~2018) · 주요내용: 중증장애인생산물 우선구매제도 정책 형성과 운영과정 전반을 분석 · 주도적 흐름: 정책혁신가의 적극적인 움직임으로 정책의 창이 열리며 정책 산출
김지훈, 정준호 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> · 분석대상: ‘윤창호법’ 형성과정 분석(2007~2019년) · 주요내용: 음주운전과 관련된 정책문제·정치·정책대안의 흐름, 정책의 창이 열리게 된 계기와 정책 혁신가의 역할에 대해서 분석 · 주도적 흐름: 문제의 흐름을 이끈 일반 시민들이 여론을 형성하며 정책혁신가의 관심을 이끌어내어 정책의 창을 여는 주도적 역할을 함
김정숙· 박용성 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> · 분석대상: 3차에 걸친 에너지기본계획의 수립과 이행과정을 분석(이명박정부~문재인정부) · 주요내용: 에너지기본계획 수립과정에서의 정치적 성향, 사회적 여론 및 정책형성과정에서 나타난 정책혁신가들의 역할과 영향력을 분석 · 주도적 흐름: 정권의 변화(정치의 흐름)가 주된 정책결정요인이 됨

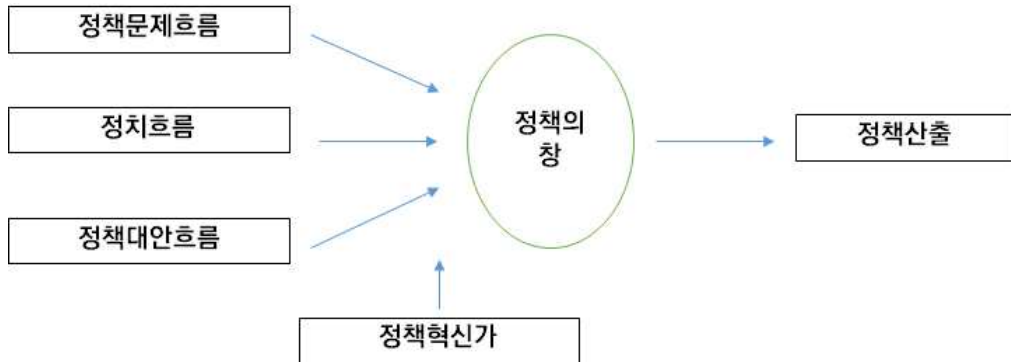
Ⅲ. 다중흐름모형을 통해서 본 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」 제도 변동과정 분석

1. 연구방법 및 분석틀

본 연구는 2014년 2월부터 2018년 1월까지의 기간 동안 ‘전안법’ 제도 변동과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 구조화하여 정책변동과정의 다양한 흐름들을 살펴보기로 한다. 2011년부터 사망자가 발생한 가슴기살균제사건을 필두로 하여 2014년 2월부터 산업통상자원부에서 연초계획으로 「전기용품 안전관리법」과 「품질경영 및 공산품 안전관리법」을 통합하는 등의 입법계획을 추진했다. 해당 법률을 관리하는 산업통상자원부가 이를 표면적으로 검토하기 시작한 것은 2014년부터이므로 사회적 논란 이후 개정된 사항에 대한 시행의 유예 및 보류 그리고 이후 다시 개정된 2018년 1월까지를 시간적 범위로 한정한다.

먼저, 「전기용품 안전관리법」과 「품질경영 및 공산품 안전관리법」의 통합 후 논란이 되어, 법 시행을 유예하였다가 대폭 개정하는 방향으로 바뀌어 최종 정책채택이 되는 일련의 정책 변화과정을 살펴보고 선행연구 검토를 통하여 Kingdon의 다중흐름모형을 근간으로 사례분석을 하고자 한다. 이러한 연구목적 달성을 위하여 본 연구에서는 ‘전안법’과 관련된 문헌자료(논문, 보도자료, 보고서 및 통계자료, 신문기사)를 기초자료로 활용하였다. 정책변동사례를 모형에 대입하여 정책문제, 정치, 정책대안의 세 흐름을 파악하고, 관련 지표, 주요 사건과 위기, 피드백 등 일련의 의제형성과정을 분석하기 위해 국회회의록, 언론보도자료 등을 활용하였다.

〈그림 2〉 Kingdon의 다중흐름모형 구조



2. 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」 제도변동과정 단계별 실증분석

‘전안법’은 가습기살균제 사건을 시초로 최초 개정 이후 논란에 따라 재개정되는 과정을 거쳤다. 따라서 변동이유에 대해 정부는 ‘유사한 제도로 운영되고 있는 전기용품과 공산품의 안전관리 제도를 통일적이고 종합적으로 운영하여 전기용품 등의 위해로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한것으로 설명하고 있다.

1) 입법단계 (2014.2~2015.12)

(1) 문제의 흐름

2011년 4월 서울아산병원 의료진이 임산부 등 원인 미상의 폐 질환 환자 7명을 발견해 질병관리본부에 신고하였고, 그 중 사망자가 나온 이후로 질병관리본부에서 가습기 살균제를 폐질환으로 인한 사망 원인으로 추정하였다.⁴⁾ 이에 따라 시중에 나와있는 가습기 살균제 유통 및 판매를 중단시키며 추가 피해를 막도록 하였다.

가습기 살균제 사건 발생 후 공산품에 대한 안전기준을 강화해야 한다는 사회적 분위기가 형성되었다. ‘전안법’ 개정 이유⁵⁾를 설명할 때 ‘가습기 살균제 사고 이후 전기용품 및 생활용품에 대한 안전관리를 강화하려는 입법취지는 타당하다’고 기술하고 있다. 따라서 정책관계자의 이목을 집중시킨 가습기 살균제 사건으로 발생한 사망자 수의 증가 등이 정치의 흐름을 이끌어 법 개정에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 아래의 표에 나타나는 가습기 살균제 피해자 현황은 정책관

4) 연합뉴스. 2019.07.23. “사망자 1천421명”...‘죽음의 분무’ 어떻게 시작됐나
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190723082800004> 검색일:2022.06.22.)

5) 국가법령정보센터, 전기용품 및 생활용품 안전관리법 제정·개정 이유 및 주요내용 참조(법률 제14593호, 2017. 3. 14., 일부개정)

계자들의 관심을 끄는 주요 지표로 볼 수 있다.

〈표 6〉 가슴기 살균제 피해자 현황 (단위: 명)

구분	생존	사망	계 ⁶⁾
1차 피해조사 (‘11.11~’13.6)	250	111	361
2차 피해조사 (‘14.4~’14.10)	121	48	169
3차 피해조사 (‘15.2~’15.12)	659	93	752

자료: 한국환경산업기술원 가슴기살균제 피해지원 종합포털.

2014년에는 연이은 대형 사고로 인해 안전불감증에 대한 재정비가 필요하다는 지적이 많은 해였다. 특히 경주 마우나리조트 붕괴사고(2월), 세월호 참사(4월), 고양종합터미널 화재(5월), 전남 효사랑요양병원 화재(5월), 판교테크노밸리 축제 환풍구 붕괴사고(10월) 등으로 인해⁷⁾ 시민들의 관심이 안전에 집중되고 있었다. 또한, 크라운제과의 웨하스, 동서식품의 시리얼에서 황색포도상구균, 대장균 등 이 검출되는 사고가 발생하여 논란이 되었다.⁸⁾ 이어서 치약, 물티슈, 가글, 식기세척제 등 일상에서 흔히 사용되는 생활용품의 유해성에 대한 논란⁹⁾이 대두되며 당시 국내의 분위기는 각종 시설, 전기용품 및 생활용품의 위험성과 안전에 국민의 관심이 집중되었다.¹⁰⁾

(2) 정치의 흐름

2015년 12월 말 국회 본회의에서 ‘전기용품안전 관리법 전부개정법률안’이 통과된 시기는 19대 국회(2012.5.30.~2016.5.29.)의 임기종료가 임박한 시점이었다. 전기용품 및 생활용품의 안전

6) 건강피해 신청 중 철회자 포함(2019.12.13. 기준 시점의 생존, 사망 수치 반영)

7) KBS NEWS. 2015.02.01. 안전사고 인명피해 컸던 2014년(<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3012715> 검색일: 2022.06.22.)

8) 아주경제. 2014.10.14. 동서식품 ‘대장균 시리얼’·크라운제과 ‘세균 웨하스’까지…민고 먹을 수가 없네 (<https://www.ajunews.com/view/20141014091557863> 검색일: 2022.06.22.)

9) 연합뉴스. 2014.10.05. “시판 치약 ⅔, ‘유해 논란’ 파라벤 등 함유”(종합) (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20141005026351017> 검색일: 2022.06.22.)

10) 메디컬올저버, 2011.12.13.. 제2의 가슴기 살균제 사고 막자(<http://www.monews.co.kr/news/articleView.html?idxno=45573> 검색일: 2022.06.22.); 헬스조선. 2016.09.28. 매일 사용했는데...아모레퍼시픽 치약 11종서 ‘가슴기 살균제’ 성분 검출(https://health.chosun.com/site/data/html_dir/2016/09/28/2016092801360.html 검색일: 2022.06.22.); 공공보건포털. 2011.12.12. 제2의 가슴기 살균제 피해 없어야...화학물질 사전예방해야(<https://www.g-health.kr/mobile/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=U00186&ntfId=227710&lang=&searchCndSj=&searchCndCt=&searchWrd=&pageIndex=1543&vType=A> 검색일: 2022.06.22.)

성 논란이 가열되었고, 누더기 법 등을 이유로 법 제도의 복잡성 문제가 화두가 되기도 했다. 당시 임기 내 법안 처리율이 적다는 이유로 비난을 받기도 했기 때문에 조급하게 법안을 통과시킨 것이 아니냐는 비판도 있었다. 이후 20대 국회(2016.5.30.~)에서 ‘전기용품 및 생활용품 전부개정법률안’을 내놓았다. 또한, 국회의원들은 각종 생활용품 피해를 막기 위한 정부의 역할을 다루는 토론회¹¹⁾ 등을 개최하며 정치의 흐름을 주도하기 시작했다.

(3) 정책의 흐름

질병관리본부에서 2011년 폐 질환으로 사망한 사례와 가슴기 살균제의 인과관계를 발표한 이후 보건복지부에서는 시중에 판매되고 있는 가슴기 살균제의 유통 및 판매를 금지시켰다. 이후 당시 박근혜 대통령은 가슴기살균제 사태의 철저한 수사를 지시하면서 관계자들을 소환하기 시작했다.¹²⁾ 이후 각 부처마다 공공시설 및 제품안전에 대한 안전관리대책을 발표하는 등 정책 대안 마련을 위한 움직임이 일었다.¹³⁾ 산업통상자원부는 ‘전기용품안전 관리법 개정(안)작성’, ‘안전확인대상 전기용품의 유효기간 재지정 기준 확보 과제’를 바탕으로 전기용품안전 관리법의 개정안을 작성하였고, 2015년 말 19대 국회 막바지에 정부입법으로 발의하여 법안이 통과되도록 하였다. 입법과정에서 충분한 공청회를 통해 업계의 의견을 반영한 법안을 만들어야 하나, 실질적인 공청회도 생략하고 「전기용품안전 관리법」과 「품질경영 및 공산품 안전관리법」을 통합시켰다.¹⁴⁾

(4) 정책혁신가의 활동과 정책변동(정책의 창)

가슴기 살균제 사건 등 소비자 관련 안전사고의 연이은 발생으로 이루어진 정책문제의 흐름과 19대 국회의 임기 말기라는 정치의 흐름, 그리고 정부기관의 안전관리에 대한 규제 정비의 노력이 정책의 흐름으로 이어져 정책의 창이 열렸다. 당시 정책혁신가인 정부 부처(산업통상자원부)는 국민의 생명, 신체를 보호를 명목으로 전기용품과 공산품의 안전관리제도를 일치화하기 위하

11) 한국의약통신. 2016.06.15. 생활용품 피해, 정부의 역할은?

(<http://www.kmpnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=20650> 검색일: 2022.06.22.)

12) 연합뉴스. 2016.04.29. 박 대통령 “가슴기 살균제 사건 철저조사” 지시

(<https://www.yna.co.kr/view/MYH20160429001000038> 검색일: 2022.06.22.)

13) 환경부 보도자료. 2016.11.29. ‘생활화학제품 안전관리 대책’ 확정·발표(<https://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?sessionId=-pNuJ6Xyh-MKdaxGXH8-GCfn.mehome2?pagerOffset=330&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=&orgCd=&boardId=717900&boardMasterId=108&boardCategoryId=&decorator=> 검색일: 2022.06.22.)

14) 머니투데이. 2017.01.24. “옷값 비싸질라”...전안법 시행에 소비자 ‘발끈’

(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017012409264548277&VMK> 검색일: 2022.06.22.)

여 「전기용품안전 관리법」과 「품질경영 및 공산품 안전관리법」의 통합을 추진했다. 추후 논란이 된 세부 개정안에 대한 체계적이고, 엄격한 검토가 부재하였던 법 개정상황과 관련해서는 다음 단계에서 다루기로 한다.

2) 논란 및 재개정단계 (2016.1~2018.1)

(1) 정책문제의 흐름

「전기용품 및 생활용품 안전관리법」의 시행이 다가오자 법안의 세부내용이 문제로 대두되기 시작했다. 즉, 추가 인증에 대한 비용으로 피해를 받는 집단을 중심으로 해당 법을 반대하는 운동들이 생겨나기 시작했으며, 청와대 국민청원에는 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」의 개정 또는 폐지를 요구하는 글이 등장했다.

대표적인 사건의 지표로는 국민청원에 대한 관심도이다. ‘전안법. 18살, 미성년자에게 정부가 직접 찍어주는 범죄자 낙인!’이라는 제목의 국민청원은 2017년 11월 24일부터 약 한 달간 참여 인원 211,064명을 기록하였고, ‘전안법 합리적으로 개정 또는 폐지해주세요(소상공인 소비자 모두 죽는법안입니다.)’라는 국민청원은 2017년 12월 3일부터 2018년 1월 2일까지의 기간 동안 참여 인원 255,554명을 기록하여 매우 많은 수의 이해관계자(소상공인, 구매대행업자 등)와 국민들이 이 법에 관심을 가지고 개정 또는 폐지를 요구했음을 알 수 있다.¹⁵⁾ 그 주된 이유는 다음과 같다.

첫째, 위험성이 극히 제한적인 제품인 의류도 KC인증(제품시험) 대상이 된 것이었다. 두 법이 통합되며 공급자적합성확인대상 생활용품에 가정용 섬유제품, 가죽용품이 분류되었다. 기존 「품질경영 및 공산품 안전관리법」에서는 안전, 품질 표시대상으로 스스로 확인 후 제품에 표시만 하면 되었으나 변경 후 제품시험을 거치고, 증명서류 보관 및 인터넷 판매시에는 홈페이지에 게시 의무까지 발생하였다. ‘가정용 섬유제품인 의류, 모자, 양말 등에 대한 제품시험이 과연 필요한가?’라는 의문도 생긴다. 현실세계에서는 대기업은 대량생산, 대량판매로 KC인증에 대한 비용부담이 적지만, 동대문 등에서 영업하고 있는 영세상인들은 소량생산, 소량판매로 KC인증에 대한 비용부담이 매우 커진다. 또한, 의류는 원단생산업체, 원단유통업체, 제조업체, 판매업체로 이동하며 만들어지고 판매되는데 원단생산업체는 인증의무가 없고, 의류를 직접 판매하는 사업자가 KC인증 의무가 있다는 점도 논란이 됐다. 이는 다른 의류지만 같은 원단이 들어간 상품이 판매되는 경우가 많은데 의류마다 인증을 받으면 불필요한 인증 과정이 중복되는 것이고, 옷 하나에 여러

15) 전기신문. 2017.02.09. (데스크칼럼)전기안전법 잘못 끼워진 단추라면 원점에서 재검토해야
(<https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=141748> 검색일: 2022.06.22.)

원단과 단추, 지퍼 등의 부자재가 들어가는 경우 각각 인증을 받아야 하므로 인증비용은 소상공인들에게 커다란 부담이 된다.

둘째, 병행수입업체와 구매대행업체의 제품 안전관리 부분이 문제가 되었다. 병행수입업체는 제조업체로부터 시험(test)에 필요한 서류를 확보하기 어렵다. 본래 특정 업체의 국내 시장에서의 독과점을 무너뜨리고 경쟁체계를 발생하게 하여 물가안정을 확보하기 위한 제도였으나, 신설된 규제는 병행 수입업체에게 상당한 추가적 비용을 부담하게 하는 제도로 변모하게 된 것이다.

구매대행은 해외 사업자로부터 소비자에게 직접 제품이 전달되어 구매대행업체는 유통체계에서는 제품의 관리·유통으로부터는 완전히 배제된다. 따라서 구매대행업체가 해당 제품에 대한 안전인증, 안전확인 및 공급자적합성확인 여부를 확인하기가 실질적으로는 불가능하다.

셋째, 이해관계자의 의견을 청취하는 과정 즉, 공론화가 부족했다는 점이다. 제337회 국회(정기회) 제6차 법률안 소위 회의(2015.11.17.)에서 백재현 위원(새정치민주연합)이 업체들에 대한 의견 수렴은 다 거쳤냐고 질문하자, 국가기술표준원 제품안전국장은 공청회와 절차에 따른 청문회 과정을 다 거쳤다고 대답하였으나, 법률 통합 개정에 따른 공청회를 열지 않았음이 밝혀져 많은 사람들의 비판을 불러일으켰다.¹⁶⁾

(2) 정치의 흐름

2016년 5월 20대 국회의 임기가 시작되었다. 이후 2016년 말부터 대한민국은 최순실의 국정 개입 논란이 불거지며, 대통령 탄핵이 본격적으로 추진되던 시기였다. 나라 전체가 혼란에 휩싸였고 2016년 12월 대통령 직무정지로 국무총리가 권한대행을 수행하였다. 대통령 탄핵으로 인하여 대통령 선거가 2017년 5월에 실시되었고, 문재인 후보가 대통령으로 당선되어 정권이 교체되는 등 해당 시기는 행정, 입법적 주도세력의 변동이 많았다.

「전기용품 및 생활용품 안전관리법」에 대한 논란이 시작되며 각종 압력집단도 활발하게 활동하였다. 조명업계는 당시 「전기용품 안전관리법」상 조명제품은 일정기간 KS인증을 유지하면 KC인증을 획득할 수 있고, 둘 중 하나만 표기하면 판매가 가능했기 때문에 업체들은 비용 절감을 위해 KC인증을 반납하고, KS인증만 가지고 제품을 공급해왔다. 그러나 전안법이 시행되면 KC인증 마크를 붙인 제품만 판매가 가능해 KC인증과 인증서발급을 위해 추가로 비용을 지불해야한 다며 반대했다.¹⁷⁾ 한국병행수입업협회는 개정된 법에서 KC인증의 규제영향 평가가 제대로 이루어지지 않았다고 반대했다. 그동안 병행수입품들에 적용되지 않았던 공급자적합성 확인서류 보관

16) 제337회-산업통상자원소위제6차(2015년11월17일) 법률심사 회의록 60~62쪽

17) 전기신문, 2016.11.22. '전기용품 및 생활용품 안전관리법' 시행 앞두고 진통

(<https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=139455> 검색일: 2022.06.22.)

또는 안전 시험의 규제가 신설되었는데, 주무부처인 산업통상자원부 국가기술표준원은 병행수입에 대한 개념조차 정확히 모르고 이 기준을 마련한 것이라는 취재결과를 제시했다. 병행수입은 해외 현지 대리점을 통해 다품종 소량 제품을 수입하므로 공급자적합성 확인서류 확보가 불가능하며, 여러 판매자가 동일 제품을 판매하더라도 개별적으로 안전 테스트를 받아야 하므로 상당한 비용을 추가로 지불하여야 한다. 따라서 이들 업체는 병행수입물품은 이미 생산국에서 해당 국가의 기술규정에 따라 안전성을 확인받았다며 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」의 보류 또는 폐지를 요구했다(한국병행수입협회, 2017.1.23.). 구매대행 대표 단체인 글로벌셀러 창업연구소는 페이스북에 ‘전안법 폐지를 위한 모임’(이하 ‘전폐모’)을 만들고 이해관계자 토론회, 공청회를 찾아다니고, 산업통상자원중소벤처기업위원회의 국회의원들을 만나 해당 법의 문제점을 알리는 활동을 활발하게 펼쳤다. 또한, ‘전폐모’는 국회에서 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」의 문제점을 해결해주지 못할 경우를 대비해 해당 법이 헌법이 보장한 직업 선택의 자유를 침해한다는 근거를 들어 헌법소원 청구인을 모집하여 헌법소원을 추진하기도 했다.

(3) 정책의 흐름

「전기용품 및 생활용품 안전관리법」과 관련된 다양한 이해관계자들의 개정을 요구하는 목소리에 따라 정치권에서 관심을 보이게 되었고, 산업통상자원부도 논란이 되던 인터넷 판매제품의 KC인증 정보 게시와 안전인증 서류 보관제도에 대한 문제점을 인식하고 있었다. 이에 산업통상자원위원장이 법률 시행의 유예 및 보류를 담은 ‘전기용품 및 생활용품 안전관리법 일부개정법률안’을 발의하여 2017년 3월 14일에 공포하였다. 이후 국회의원과 정부 등이 주최하는 아래 <표-6>과 같은 공청회와 토론회가 열리게 되었다. 여기에서 활발하게 논의가 이루어져 이해관계자 집단의 활동이 정책 대안을 마련하는데 중요한 역할을 했음을 알 수 있다. 2017년 2월 9일 ‘제349회 국회(임시회) 대정부질문 경제분야’에서 이언주 더불어민주당 의원은 유일호 경제부총리와 주형환 산업자원부 장관을 상대로 개선방안을 요구하였다. 대선주자였던 이재명 성남 시장도 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」은 충분한 사전 검토 없이 만들어진 법으로 소비자를 보호하며 업계 부담을 없애는 새로운 대안 만들겠다고 하며, ‘전안법’ 폐지를 지지했다.

〈표 7〉 전기용품 및 생활용품 안전관리법 관련 공청회 및 토론회

날짜	공청회 주제	주최	참가자
2017. 02. 06.	‘전안법’ 관련 소상공인 면담	이연주 국회의원	각 업종별 대표 6명
2017. 02. 09.	전기안전법 논란, 끝장 토론 후기	손금주 국회의원	토론자 대표 8명
2017. 02. 10.	‘전안법’ 폐지를 위한 토론회	남경필 도지사	각 업종별 대표 사장 10명
2017. 02. 13.	‘전안법’ 시행 이대로 좋은가	이연주, 이훈 국회의원 / 정부관계부처 담당자	각 업종별 대표 6명
2017. 06. 16.	‘전안법’ 개정안 토론회	소상공인연합회 / 전안법개정대책위원회	약 100명
2017. 07. 20.	‘전안법’ 개정 토론회	박원순 시장 / 서울시장 / 소상공인연합회	약 200명
2017. 12. 18.	‘전안법’ 연내 국회통과를 위한 긴급간담회	오신환, 이연주 국회의원	각 업종별 대표 4명
2017. 12. 29.	‘전안법’ 국회 본회의 통과 가부에 따른 대책 마련 간담회	이연주 국회의원 / 산기부 / 중기부 / 전안법개정대책위원회	각 업종별 대표 4명
2017. 2. 16	「전기용품 및 생활용품 안전관리법」 개선을 위한 공청회	국회 산업통상자원위원회	
2018. 01. 25.	‘전안법’ 개정안 및 하위법령 설명회	산업통상자원부 국가기술표준원	

(4) 정책변동(흐름의 결합과 정책의 창)

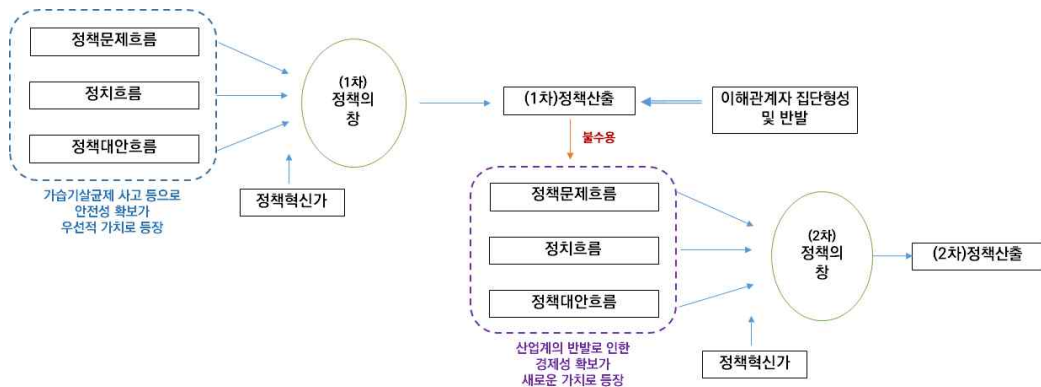
「전기용품 및 생활용품 안전관리법」의 시행에 대한 이해관계자의 반발에 전 국민이 이에 관심을 갖게 되었으며, 전폐모, 한국병행수입협회, 핸디모, 소상공인연합회 등의 각 이해관계자 집단들이 활발하게 활동하여 국회의원들을 설득하였다. 전폐모는 차기 대선에서 유력한 더불어민주당 국민경선인단에 참여해서 실질적으로 법안에 영향력을 행사할 수 있는 정책혁신가가 이들의 목소리를 대변해 줄 수 있도록 노력했다. 이와 같은 시도로 2017년 9월 4일에 이훈 의원(더불어민주당) 등 20명의 국회의원이 ‘전기용품 및 생활용품 안전관리법 전부개정법률안’을 제안하게 되었다. 일부 자유한국당 의원의 반대가 있었지만, 2017년 12월 30일에 공포될 수 있었다. 이후 변화하는 환경에 부합하게 ‘전안법’의 시행령 및 시행규칙을 개정하고 있다.

IV. 결론 및 시사점

본 연구는 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」의 통합에 따른 논란과 재개정과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여 분석하였다. 그 결과 문제의 흐름으로부터 시작되어 각각 독립적으로 존재하다가 커플링 되어 정책의 창이 열리는 정책변동과정을 알 수 있었다. 또한, 다중흐름모형이 겹쳐서 정책산출물에서 파생된 문제의 흐름이 이어져 두 번째 정책의 창이 열리며 재개정 되는 특징도 모형을 통해 파악할 수 있었다.

분석결과 정책변동은 최초 입법단계에서는 가습기 살균제 사고가 영향을 미쳐 빠르게 정책의 창이 열렸고, 이후 재·개정단계에서는 「전기용품 안전관리법」과 「품질경영 및 공산품 안전관리법」의 통합으로 인한 부작용으로 이해관계자가 반발하였다. 이들의 대응이 정책문제의 흐름을 바꾼 원동력이었다. 즉, 최초 법률은 가습기안전사고와 같은 대형사고로 인하여 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름 등 3개의 흐름이 만나 입법화가 빠르게 진행되었다. 그러나 초기 법률은 입법 권력의 변동이 있기 직전 입법이 급격하게 추진되어 이해관계자의 의견을 적절히 수용하지 못한 문제점을 내포하고 있었다. 따라서 두 법률의 통합에 따른 각종 폐단으로 새로운 문제의 흐름이 만들어졌다. 그리고 ‘전폐모’, 한국병행수입협회 등의 이해관계자 집단이 제19대 대통령 선거의 국민경선인단에 참여하여 새로운 정치의 흐름을 이끌었다. 이와 같은 정치적 노력을 통하여 각종 토론회, 공론회 등의 의견수렴과정을 통해 새로운 정책 대안이 만들어졌다. 이와 같은 경험으로부터 다음과 같은 정책의 창이 연속적으로 열리는 다중흐름모형의 구조를 만들 수 있다. 만약, 새로운 정책도 이해관계자들의 반발에 부딪힌다면 새로운 문제의 흐름으로 정책변동이 다시 시작될 수 있다.

〈그림 3〉 다중흐름모형을 통해 본 ‘전안법’ 변동과정의 정책의 창 형성 구조



‘전안법’에서 나타난 현상을 정책의 관점에서 조망하면, 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 정책대상자의 반발로 인하여 1차 산출물이 사회에 정착하지 못한 경우에 1차 정책 혁신가는 정책의 창을 여는 정책 혁신가 역할 수행이 현실적으로 불가능하다. ‘전안법’의 경우에는 정책 대상자가 정책 혁신가(예: 국가기술표준원)의 전문성을 신뢰하지 않고, 이들이 기존 정책 혁신가를 대체할 수 있는 새로운 주체(예: 국회의원)를 발굴하였다.

둘째, 1차 정책산출물에 반발하는 집단이 사회적 약자이고, 정책산출물의 부정적 측면이 언론에 부각되고, 대상자가 시민단체 등 진보세력과 연합하면 새로운 정책의 창이 빠르게 열린다. ‘전안법’의 경우에는, 뉴스미디어에서 사회적 약자인 중소기업이 ‘전안법’으로 인하여 직면한 어려움을 보도하였고, 이어서 진보적 성향의 국회의원, 시민단체가 새로운 정책 혁신가로 자처 하면서 새로운 정책의 창이 빠르게 열렸다.

셋째, 동일 사회적 문제에 대해 다시 정책의 창을 연 가치관은 최초의 것과 동일하지 않다. 특정 정책을 수립하는 과정에서 여러 가치관이 충돌하고, 해당 문제에 대해 사회적으로 선호되는 가치관에 기반한 정책이 최종적으로 산출된다. ‘전안법’의 경우, 최초 지향 가치관은 ‘안전’이었으나, 두 번째 정책산출물이 지향하는 가치관은 ‘효율성’과 ‘형평성’이었다.

「전기용품 및 생활용품 안전관리법」통합 사례를 분석해 본 결과 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 우선 정부는 정책의 창을 열 수 있는 권한을 가지고 있지만, 이해관계자들의 의견이 반영되지 않은 법안은 새로운 정책문제를 불러일으킨다. 그러므로 향후 법률 개정과정에서는 단순히 보이는 정책 결정에도 다양한 이해관계자의 의견 조율이 선행되어야 한다. 특히, 기술규제는 전문가 이외에도 참여하기 쉽지 않지만, 만들어진 이후에 나타나는 결과는 많은 이해관계자에게 영향을 미치므로 반드시 사전에 다양한 분야 전문가의 충분한 검토를 거쳐야 한다. 둘째, 이해관계자 집단 간 추구하는 이익이 다르더라도 해당 사안을 추구하는 목적이 같으면 집단 간 연합을 통하여 정책변동의 동인을 만들어낼 수 있다. 마지막으로 정부입법에 대해 국민과 정치권의 많은 관심이 필요하다. 우리 사회에서는 행정부처가 주도하는 입법은 다양한 각도에서 충분히 검토되었을 것으로 간주한다. 하지만, 행정부는 경제적 합리성을 추구하는 집단이고, 입법부는 정치적 합리성을 추구하는 집단이다. 따라서 행정부처는 사회적 수용성(social shaping)을 간과하는 경우가 빈번하다. 그러므로 새로운 정책은 정책과정에서 두 집단이 추구하는 각기 다른 이질적인 가치가 충돌하고, 융합되면서 만들어져야 한다.

참 고 문 헌

- 김용희·주지예·최영해·박형준. (2018). 빅데이터 분석을 통한 규제정보 모호성과 규제수용성 관계 연구: 전기용품 및 생활용품 안전관리법 사례를 중심으로. *규제연구*, 27(2): 105-137.
- 김정숙·박용성. (2022). 다중흐름모형을 통한 국가 에너지 정책변동 과정 연구, 「단국대학교 일반대학원 학위논문」, 2022.
- 김지수·김민곤·이정철·허만형. (2012). 아아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성 과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. *한국정책학회보*, 21(1): 251-283.
- 김지훈·정준호. (2020). 다중흐름모형(MSF)을 적용한 ‘윤창호법’의 형성과정에 관한 연구, 「한국자치행정학회」34(4):195-214
- 박균열. (2021). 다중흐름모형을 적용한 교원성과급제의 정책변동 분석, 「교육정치학연구」28(3):211-238
- 박수연. (2022). Kingdon의 다중 흐름 모형을 적용한 학교환경교육 활성화 의제설정과정 분석, 「교육정치학연구」29(1):99-122
- 양재희. (2020). 중증장애인생산물 우선구매제도의 정책변동에 관한 연구 : 다중흐름모형을 중심으로, 「사회서비스연구」10(2):21-65
- 은준형·김지수·최동욱. (2019). 전기용품 및 생활용품 안전관리법이 한국의 수입구조에 미친 효과. *규제연구*, 28(1): 131-162.
- 이순남. (2004). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구. *한국공공관리학보*, 18(2): 261-282.
- 이승환·주상헌. (2021). Kingdon의 다중흐름모형을 통한 공공배달앱 정책 형성 과정 분석과 정책적 함의, 「사회적경제와정책연구」11(3):99-132
- 이용규·천지은. (2018). 기술규제의 내재적 특성과 정책과정 현상 분석. *규제연구*, 27(1): 3-32.
- 이윤석·김정인. (2022). 다중흐름모형 관점에서 일본의 ‘일하는 방식의 개혁’ 정책변동 분석. *한국인사행정학회보*, 21(1): 195-220.
- 이창근·김한성·주용식. (2021). 다중흐름모형을 활용한 키르기스스탄 기후 스마트 농업 정책 형성 과정과 한-키르기스스탄 농업협력 연구, 「GRI 연구논총」23(2):95-116
- 임수경. (2021). 한국 자활지원정책의 변화과정 연구 : Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로, 「성공회대학교 일반대학원 학위논문」
- 정성수·이현수. (2021). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 ‘유치원 3법’ 정책형성과정 분석, 「학습자

- 중심교과교육연구」21.(3)497-521.
- 정누리. (2017). 전기용품 및 생활용품 안전관리법 제품안전관리제도를 둘러싼 국제통상법적 주요 쟁점에 대한 고찰. 국제경제법연구, 15(3): 127-156
- 정진우. (2021). 다중흐름모형을 적용한 한국 '빅데이터 정책' 형성에 관한 연구 -회복적 정책 혁신가(Rehabilitative Policy Entrepreneur)를 중심으로, 「한국자치행정학회」35(4):189-211
- 지광석. (2017). 우리나라 제품안전법제의 문제점과 개선방안-전기용품 및 생활용품 안전관리법 개정을 중심으로- 法學研究 28(1): 459-492.
- 지광석·김재영·김도년. (2018). 소비자제품안전규제 개선방안 연구. 정책연구보고서, 1-184.
- 지식경제부 기술표준원. (2009). 2008 기술표준백서. 지식경제부 기술표준원(2009.6).
- 최수정·황경진·권선윤·장운섭·김수현·신가람. (2017). 전기용품 및 생활용품 안전관리법 관련 국내외 제도 연구. 소상공인시장진흥공단·중소기업연구원 정책보고서(2017.08).
- 한동효. (2019). Zahariadis의 다중흐름모형(MSM)을 적용한 전자감독제도의 정책변동 연구: 전자감독장치 부착대상의 확대과정을 중심으로. 사회적경제와 정책연구, 9(3): 227-275.

온-나라 정책연구 <http://www.prism.go.kr/>

한국병행수입협회 <http://k-pia.org/>

한국환경산업기술원 가습기살균제 피해지원 종합포털 <https://www.healthrelief.or.kr/>

Herweg & Zahariadis & Zohlnhofer (2017) Chapter. 1. The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In P.A. Sabatier. (ed.) Theories of the Policy.

Kingdon. J. W. (1995). Agendas, Alternatives and Public Policies. Bosten : Litle, Brown and Co. 2nd Editon.

Kirchhoff, Mccarthy, Crandall, McDowell & Whitelaw, (2010). A policy window opens: Strategic environmental assessment in York region, Ontario, Canada, Journal of Environmental Assessment Policy & Management 12(3): p333-354.

Zahariadis, N. (2007). Chapter. 3. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In P.A. Sabatier. (ed.) Theories of the Policy

김유진(金猷珍): 중앙대학교에서 박사과정을 수료하고 현재 중앙대학교 산학협력단의 연구원으로 재직중이다. 주요 연구관심 분야는 조직문화, 의회, 규제정책, ESG이며, 주요 논문으로는 “조직문화가 조직효과성에 미치는 영향(2019)”, “사회재난 기부금 배분체계 혁신의 방향에 관한 소고(2021)”, “적합성평가 연관 산업발전을 위한 정부 역할 탐색(2021)”가 있다(discoveryjin@naver.com).

이용규(李容圭): Florida International University에서 행정학 박사를 취득하였으며, Seton Hall University 교수를 거쳐 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정보통신정책, 규제정책, 표준정책이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 “4차 산업혁명에 따른 표준분야의 혁신에 관한 탐색적 연구: 우리나라의 사례를 중심으로(2020)”, “우리나라 국가표준 거버넌스의 혁신방향에 대한 탐색적 연구: 수정된 네트워크 거버넌스 모델을 중심으로”(2019), “기술규제의 내재적 특성과 정책과정 현상 분석(2018)”, “주요 10개 국가의 국가표준 거버넌스 유형에 대한 비교분석적 연구(2017)” 등이 있다(james@cau.ac.kr).

황덕현(黃德賢): 공주대학교에서 전자공학 학사학위(논문 : 아두이노 메가와 패시브 밸런싱을 이용한 배터리 관리시스템(Battery Management System using Arduino Mega and Passive Balancing, 2021)를 취득하고, 현재 중앙대학교 융복합표준정책학과 석사과정에 재학중이다. 주요 연구관심 분야는 전기·전자 분야표준인증, 2차전지, 폐배터리 인증 등이 있다.(rrldhh@naver.com).

A study on the Policy Change Process of the ‘Electrical Appliances and Consumer Products Safety Control Act’: Applying Kingdon’s Multiple Stream Framework

Yu Jin Kim, Yong Kyu Lee & Deok Hyeon Hwang

Recently, there have been many safety problems caused by the harmful effects of household goods that have not been verified like humidifier disinfectants. The government has integrated the two laws to strengthen safety management of household goods. The “Electrical Appliances Safety Control Act” and “Enforcement Degree of the Quality Control and Safety Management of Industrial Products Act” were integrated. This study analyzed the integration process of the “Electrical Appliances and Consumer Products Safety Control Act” from the perspective of Kingdon’s “Multiple Stream Framework(MSF)”. And we looked at what trends set the policy agenda in the process of policy change. The process of changing the law was divided into legislative stages, discussion, and revision stages. Through the literature survey, the flow of problems, politics, and policy alternatives was analyzed according to the time order.

As a result of the analysis, large-scale events led the flow of the problem in the first legislative stage. Then, as related government ministries and agencies tried to strengthen regulations, the policy window quickly opened. The early bills were urgently revised because the legislative leadership expired their term of office. Therefore, the process of converging opinions of related stakeholders was excluded. A group of interested parties formed and strong opposition emerged, and they led the flow of new problems before the law came into effect. The new legislative forces led the political trend and prepared the revision through various process of gathering opinions such as public hearings and discussions. We could see the process of policy change, in which two policy windows are opened continuously. In the process of fluctuation, the flow of leading changes was different from each other. As a result of the analysis through the study, it is necessary to fully accept the opinions of stakeholders in order to set the policy agenda. In particular, technical regulations must be examined to enhance social acceptability.

Key words: Electrical appliances and consumer products safety control Act, Kingdon’s Multiple Stream Framework, technical regulation, Policy Formulation Process