

유기장업 관리체제 : 게임법제의 태동기 연구*

황승흠

국민대학교 법과대학
shwang@kookmin.ac.kr

Regulation System of Amusement Place Business : The Quickening Period of the Game Legislation

Seung Heum Hwang
College of Law, Kookmin University

요 약

이 논문은 한국 게임법제의 변천과정을 분석하려는 목적으로 작성되었다. 이 논문에서 논의되고 있는 유기장업 관리체제는 1973년 유기장법 시행규칙에서 시작하여 1999년에 까지 이르는 시기로 현행 게임법제의 태동기에 해당한다. 이 시기의 법적 규율은 유기장법, 유기장업법, 공중위생법을 거치면서 이루어졌다. 유기장업은 현행 법제의 체육시설업, 유원시설업, 게임제공업으로 분화되었는데, 유기장업 관리체제의 핵심은 현행 게임법제의 게임제공업이 이어받았다. 따라서 유기장업 관리체제 시기는 현행 게임법제의 근간이 형성된 시기라고 할 수 있다. 유기장업 관리체제의 두 핵심요소인 유기기구와 사행성의 분리 문제와 영업장소 규제의 문제는 현행 게임법제에서도 여전히 중요한 문제이다.

ABSTRACT

This paper is written for analyzing the history of the Korean game legislation system. The regulation system of amusement place business that is discussed in this paper was started at the Enforcement Rule of the Amusement Place Act of 1973. It was maintained till 1999 and comes under the quickening period of the current game legislation. The legal regulation of this times was accomplished through the Amusement Place Act, the Amusement Place Business Act and the Public Health Act. The amusement place business was differentiated into the athletics facility business, the amusement facility business and the game proffer business of current legislations. The game proffer business succeeds to the kernel of the regulation system of amusement place business. Therefore, The basis of the current game legislation was constituted in the times of the regulation system of amusement place business. Two cores of the regulation system of amusement place business, (1) the separation of the amusement instrument and the speculation, (2) the regulation of a place of business, are still the important issues of the current game legislation.

Keyword : amusement place business, game legislation, the Amusement Place Act, the Public Health Act, the Game Industry Promotion Act

접수일자 : 2008년 12월 24일

심사완료 : 2009년 02월 02일

* 이 논문은 2008년도 국민대학교 교내연구비를 지원받아 수행된 연구임.

1. 서론

이 논문은 한국 게임법제의 변천과정을 분석하려는 필자의 계획 중에서 첫 번째에 해당한다. 한국 게임법제에 대한 형성과정에 대한 논의의 필요성은 우리나라가 게임산업에 관한 독립된 입법을 가지고 있는 유일한 국가라는 점에서 비롯된다. 우리나라의 게임산업은 세계 시장에서 상당한 비중을 가지고 있으며, 온라인게임 장르는 우리나라에서 시작되었다. 아마도 이러한 배경이 세계에서 유일한 것이라 할 수 있는 「게임산업 진흥에 관한 법률」이라는 입법을 가능하게 했을 것이다.

이 논문의 목적은 비교법적으로 유례가 없는 한국 게임법제의 기원에 대해서 살펴봄으로써 현행 「게임산업 진흥에 관한 법률」의 의의(意義)를 대하여 보다 종합적인 차원에서 이해해 보려는 것이다. 어느 법도 마찬가지로이지만 「게임산업진흥에 관한 법률」 또한 아무 것도 없는 백지상태에서 새롭게 그려진 것이 아니다. 현행 게임법제는 이전의 유기자법·유기자업법·공중위생법에서 규정된 유기자업 관리체제를 계승한 것이다. 물론 게임법제가 유기자업 관리체제의 유일한 계승자는 아니다. 그럼에도 게임법제는 유기자 관리체제의 핵심요소를 계승하였다. 유기자업 관리체제의 분석을 통해서 한국의 게임법제가 담고 있는 규제체제의 역사적 근원을 파악할 수 있을 것이며, 이것의 법적 의미를 보다 깊게 이해할 수 있게 될 것이다.

2. 한국 게임법제의 단계

본격적인 논의에 앞서 한국 게임법제의 역사에서 유기자업 관리체제가 갖는 지위를 살펴보는 것이 이 논문의 초점을 보다 명확하게 설명해 줄 수 있을 것이다.

한국 게임법제의 역사는 3단계로 나누어 볼 수 있다. 제1단계는 유기자법에서 유기자업법을 거쳐 공중위생법까지의 시기(1973년~1999년)인데, 게임에 대한 규율이 있기는 하나 아직은 다른 것과 함

께 묶여 있으며 ‘유기자업 관리체제’라 부를 수 있다. 게임법제의 태동기라 부를 수 있는 시기이다. 주로 게임과 사행행위의 분리 문제와 영업장소 규제 문제가 주된 내용이었다. 이 문제는 다음 단계의 게임법제에도 여전히 중요한 내용으로 남는다. 제2단계는 「음반, 비디오물 및 게임물에 관한 법률」의 시기(1999년~2006년)인데, 게임물에 대한 독자적인 규율이 시작된 단계로 ‘게임물 관리체제’라 부를 수 있다. 「게임산업진흥에 관한 법률」 성립전의 과도기적 시기라 할 수 있다. 이 단계에서는 등급분류의 문제가 주요주제로 새로 등장했다. 제3단계는 「게임산업 진흥에 관한 법률」의 시기(2006년~현재)인데, 본격적인 게임산업 및 문화의 진흥 정책이 시작된 단계로 ‘게임산업 진흥체제’라 부를 수 있다. 「게임산업진흥에 관한 법률」이 성립하여 이를 중심으로 게임법제가 전개되는 시기이다. 이 단계에서는 게임산업 및 문화의 진흥 문제가 게임법제의 새로운 주제가 되었다.

유기자법 관리체제의 시기는 한국 게임법제의 시작이라고 할 수 있지만 게임법제의 확연한 식별표지인 게임물 개념이 아직 등장하지 않은 시기이다. 그럼에도 이 시기는 이후 게임법제의 핵심 요소를 선취(先取)한 시기이기도 하다.

3. 유기자법

3.1 1961년 제정 유기자법

게임에 관한 법적 규율의 출발시점을 언제로 보아야 하는가는 명확하지 않다. 오늘날 우리가 생각하는 ‘게임’이라는 것이 과거의 법제에서 유사한 의미로 사용되는 것과 동일한 것인가에 의문이 있기 때문이다. 게임을 무엇으로 정의할 것인가에 대해서는 의견이 일치하지 않는다. 일반적으로 게임을 ‘놀이’와 동의어로 보고, 놀이의 정의를 게임의 그것으로 사용한다[1]. 그렇지만 놀이에 관련된 용어가 법제에서 사용된다고 해서 그것이 오늘날 우리가 게임이라고 지칭하는 사회현상과 동일한 것인가 또는 현시점에서 게임이라는 법률용어가 의미하는

바와 일치하는 것인가에 대해서는 별도의 논의가 필요하다.

현재는 게임이라는 용어를 법제에서 사용하고 있지만, 『음반, 비디오물 및 게임물에 관한 법률』 이전의 법제에서 이와 가장 가까운 의미를 가진 것으로 ‘유기(遊技)’라는 용어를 사용하였다.¹⁾ 이러한 접근시각에서는 유기에 대한 최초의 법적 규율이라 할 수 있는 1961년에 제정된 ‘유기장법’(제정 1961. 12. 6 법률 제810호)을 게임에 관한 최초의 입법이었다고 볼 수도 있다. 유기장법의 제정은 당시의 국가재건최고회의에 의해 이루어진 ‘구법령정리사업(舊法令整理事業)’의 일환이었다[2].²⁾ 유기장법은 ‘놀이’를 의미하는 유기에 대하여 직접적으로 규율하는 것이 아니라 공중이 놀이를 하는 장소를 의미하는 유기장에 대한 규율 체제였다는 점에 유의할 필요가 있다. 그런데 유기장법에서 ‘당구장, 탁구장, 베이비골프장, 롤러스케이트장, 셔플보오드장, 투환장, 기원 또는 이와 유사한 공중유기시설’(제2장 제1항)로 정의된 유기장이 현행 게임법제에서 말하는 게임과 동일한 것인가에 대해서는 의문이 있다.

유기장의 정의에서 예시한 것과 공중이 이용하는 유기시설이라는 것은 현행 『체육시설의 설치·운영에 관한 법률』상의 체육시설에 해당하거나 관광진흥법에 따른 유원시설업의 규율대상인 유원시설 또는 유기기구에 해당한다.³⁾ 그렇다면 『게임산

업진흥에 관한 법률』보다는 『체육시설의 설치·운영에 관한 법률』이나 관광진흥법이 유기장법에 보다 직접적인 계보를 잇고 있다고 해야 할 것이다. 그럼에도 유기장법제는 현재의 게임장에 대한 관리 체제를 최초로 도입한 입법이라는 점도 분명히 지적되어야 한다.

3.2 1973년 개정 유기장법 시행규칙

3.2.1 전자유기시설 개념의 도입

현재의 게임장과 직접적으로 연결되는 것은 1973년 개정 유기장법 시행규칙(전문개정 1973. 10. 16 보건사회부령 제425호)에 처음으로 규정된 ‘전자유기시설’이다. 유기장법 시행규칙에서는 전자유기시설을 “사용료를 유기기구에 투입하거나 지불하여 일정한 시간 유기할 수 있도록 만들어진 비사행성 전자식 유기기구”로 정의하였다(제1조 제5호). 이것이 오늘날 아케이드 게임기라 불리는 것의 최초의 입법화이다. 현재 우리가 게임기라고 여기는 것이 1973년에 시행규칙 수준에서 처음으로 법제화된 것이다. 따라서 엄밀히 말하면 게임을 규율하는 최초의 입법은 1961년에 제정된 유기장법 자체가 아니라 1973년의 개정 유기장법 시행규칙이라고 해야 한다.

유기장법은 유기장이라는 영업장소에 대한 규율 체제인데 게임장이 아니라 게임기라 할 수 있는 전자유기시설이 법제화된 것은 주목을 요한다. 이는 당시에 아케이드 게임기의 초기형태가 등장하여 법적 규제의 필요성이 제기되었지만, 아케이드 게임기가 집적된 영업장소인 게임장이라고 할 만한 것은 아직 사회적으로 등장하지 않았다는 사실을 말해준다. 비록 게임장이라고 할 만한 것은 존

1) 유기(遊技)의 사전적 의미는 ‘당구, 바둑 따위의 오락으로 하는 운동이나 경기’이다. 하지만 유기의 사회적 용례가 이와 같은 사전적 의미로 국한된다고 말하기는 어렵다. 당구, 바둑, 운동, 경기는 예시로 볼 수 있고 의미의 핵심은 ‘오락’에 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 유기는 놀이와 동의어라 해도 무방할 것이다. 현재의 용례로 본다면 운동이나 경기는 유기에서 분화되었다고 볼 수 있으며, 이런 관점에서는 게임과 가장 유사한 의미를 갖는 것으로 볼 수 있다.

2) 당시의 법제는 구한말 이래 일제·미군정·과도정부·대한민국정부에 의한 법령이 혼재되어 있었다. 1961. 7. 15에 국가재건최고회에서 법률 제659호로 『구법령정리에 관한 특별조치법』이 제정되어 구법령을 정리하였으며, 이 법에서는 1962. 1. 21까지 정리되지 아니한 법령은 무효가 되도록 하였다. 이에 따라 일제강점기의 법령인 도령(道令) ‘遊技場營業取締規則’이 폐지되고 이를 대체하는 유기장법이 제정된 것이다(유기장법 부칙 제2조).

3) 당구장, 롤러스케이트장, 탁구장은 『체육시설 설치·이용에 관한 법률』 시행령(일부개정 2008. 9. 3 대통령령 제20985호)에서 체육시설의 종류로 예시되고 있다(제2조 별표1). 기원에서 이루어지는 바둑을 총괄하는 대한바둑협회는 대한체육회의의 가맹단체이다. 베이비골프나 투환은 현행 관광진흥법 시행규칙(일부개정 2008. 8. 26 문화체육관광부령 제13호)에서 놀이형 유기기구로 예시되고 있고(제40조 제1항 별표11), 셔플보오드는 현행법제에서는 삭제되었지만 스포츠용 유기기구로 볼 수 있다.

재하지 않았지만 주로 유기장에 사용료를 지불하고 이용하는 게임기기가 설치되기 시작했다는 상황이 법제에 반영된 것이라고 볼 수 있다. 이런 이유로 게임기기에 대한 규율이 유기장법을 통해서 이루어지게 된 것이다.

유기장법제에서 게임기기에 대한 규율이 시작되었다고 하지만, 유기장법과 이어지는 유기장업법 및 공중위생법에서 규율되었던 유기장업은 현행 법제의 게임제공업과 유원시설업 그리고 체육시설이 아직 분화되지 않은 상태라고 볼 수 있다.

전자유기시설에 대한 법적 정의를 구체적으로 살펴보면, 첫째 유기기구라고 한 점에서 기존의 공중유기시설과 동질적인 것으로 보고 있다. 하지만 특정 유기기구 자체에 사용료를 투입하거나 지불하고 일정시간 사용한다는 점에서 기존의 공중유기시설과 구분하고 있다. 다시 말해서 전자유기시설에 설치되는 것은 특정 유기기구에 사용료를 투입하거나 지불하고 이를 이용하는 것으로 전체 시설에 대해서 사용료를 지불하는 공중유기시설과 구분될 수 있다.

둘째, 전자식 유기기구이어야 한다. 이 당시는 개인용 컴퓨터가 일반화된 시기는 아니었으므로 전자식 기판이나 전기장치 등이 장착되어 있는 유기기구를 의미한다고 보아야 할 것이다. 전자식이 아닌 단순한 기계식 유기기구는 전자유기시설이 아니다.

셋째, 비사행성 유기기구이어야 한다. 게임기기에 대한 최초의 입법화라 할 수 있는 전자유기시설에서도 이미 게임과 사행행위와의 긴장이 드러나고 있다. 다시 말해서 사행성이 있는 것은 게임기가 아니라는 전제에서 출발하였다는 것이다. 사행성에서 가장 중요한 요소는 환전 가능한 보상이 있는가이다. 이러한 요소가 있다면 전자유기시설이 아니라는 것이다. 즉 사행성이라는 요소가 있으면 아예 유통 자체가 금지된다는 것이다. 게임과 사행행위와의 긴장은 향후 게임물 규제체제에서 핵심요소로 작동하게 된다.

전자유기시설을 정의하면서 ‘비사행성’을 그 핵심요소로 제시한 것은 당시에도 이미 유기기구의

사행성이 사회적으로 문제되었기 때문이다. 1962년 개정 유기장법 시행령(일부개정 1962 .9. 22 각령 제972호)에서는 공중유기시설의 일종으로 ‘아케이드이캡프먼트’를 규정하였으나(제1조), 1971년 개정 유기장법 시행령(일부개정 1971. 12. 31 대통령령 제5916호)에서 ‘아케이드이캡프먼트’를 삭제하였다. 아케이드이캡프먼트의 법적 성질에 대하여 대법원 판례에 따르면, “손님이 기계의 단추를 눌러 화면에 나타나는 네 가지 종류의 그림이나 숫자에 따라 일정한 점수가 주어진 결과 마지막에 얻은 점수로 환산하여 코인 보관증을 받거나 돈을 환급 받는 방식의 아케이드이캡프먼트 기계시설은 도박성 또는 사행성이 있는 기계식유기기구로서 [...] 유기시설이나 이와 유사한 시설이라고 볼 수 없”는 것이다[3]. 따라서 아케이드이캡프먼트 근거 규정의 삭제는 유기기구의 사행성화를 방지하려는 취지로 볼 수 있다. 아케이드이캡프먼트를 입법화하면서 1962년 제정 유기장법 시행규칙(제정 1962. 12. 12 보건사회부령 제95호)에서 “유기방법은 객에게 유기기구를 사용하게 하고 일정한 사용료만을 징수하며 사행성이 없도록 하는 것이라야 한다.”(제2조)고 규정하였던 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 따라서 아케이드이캡프먼트를 둘러싼 사행성 문제가 있었기 때문에 전자유기시설 정의에서 ‘비사행성’을 핵심 요소로 규정한 것이었다.

3.2.2 유기장업 관리체제의 적용

1973년 개정 유기장법 시행규칙에서 공중 유용 시설의 하나로 전자유기시설이 규정되었다는 것은 유기장법이 정하는 유기장업 관리체제가 게임기기에 적용된다는 점을 의미한다. 유기장법은 기본적으로 유기장이라는 영업장소에 대한 관리체제이다. 이에 따라 게임에 관한 규율도 영업장소 관리체제를 중심으로 발전해 가게 된다. 유기장법이 정하는 유기장 영업에 관한 관리체제를 보면, 첫째 유기장 영업은 허가제로 운영된다(제3조). 둘째, 유기장업자는 유기장에 공중위생에 필요한 시설, 청소 기타 위생에 필요한 조치를 취하여야 한다(제4

조). 유기장법은 공중이 모인다는 점에서 공중위생을 유기장 관리의 핵심요소로 보고 있다. 이는 당시에 유기장법이 공중위생법제의 한 부분이었다는 것을 의미하며, 이 점은 향후에 유기장업 관리체제가 공중위생법으로 통합되는 이유가 된다. 셋째, 유기장업자는 법률이 정한 준수사항을 지켜야 한다(제7조). 영업자의 준수사항의 핵심은 “유기장 내에서 도박행위를 하는 것을 조장하거나 묵인하여서는 아니 된다.”는 것이다. 유기장이 도박장으로 변질되는 것을 방지하기 위해서 도입된 이 조항은 유기장 관리의 중심축이 유기[놀이 또는 게임]와 사행행위와의 긴장관계라는 것을 분명하게 보여준다. 유기장에서 도박행위 조장·묵인 금지 조항은 유기장업법, 공중위생법, 「음반, 비디오물 및 게임물에 관한 법률」을 거쳐 현행 「게임산업진흥에 관한 법률」에서 게임물관련사업자의 준수사항의 하나인 ‘게임물을 이용하여 도박 그 밖의 사행행위를 하게 하거나 이를 하도록 내버려 두지 아니할 것’으로 유지된다(제28조 제2호). 이와 관련하여 대법원도 “공중위생법상의 유기장업자로서 허가를 받고 성인용 전자오락실을 운영하다가 손님에게 로얄 카지노 또는 고스톱 등의 사행행위를 하게 하였다면 공중위생법 위반에 해당한다.”고 판결하였다[4].

4. 유기장업법

4.1 1981년 개정 유기장업법

유기장법은 1981년에 ‘유기장업법’(일부개정 1981. 4. 13 법률 제3441호)으로 법명(法名)이 변경되었다. 유기장업에 관한 관리체제는 유기장법을 그대로 이어받았으나, 유기장에 대하여는 “대중오락을 위한 유기시설이 설치된 일정한 장소”라 하여(제2조 제1항), 보다 포괄적인 정의로 변경하였다. 이와 함께 유기장업법 시행령(일부개정 1981. 6. 2 대통령령 제10323호)에서는 유기장의 한 종류로 전자유기장이 규정되었다(제1조). 전자유기시설이 ‘전자유기장’으로 변경된 것인데, 이는 단순한 명칭변경 이상의 의미를 갖는 것이다. 유기장법 시대에는 게

임기기는 등장했지만 아직 게임장이라고 할 만한 것이 등장하지 않았으며 1980년대에 들어서야 비로소 게임기기가 집적되어 있는 영업장소인 전자유기장이 본격적으로 등장했다는 점을 반영하는 것이다. 유기장법 시대는 게임기기를 개별적으로 운영하고 있는 유기장업자에 대한 규율이 이루어졌지만 유기장업법 시대에 들어서 게임기기 운영으로 특화된 전자유기장업자, 다시 말해서 게임장업자가 법적 규제의 대상이 되었다고 할 수 있다. 이는 우리가 ‘전자오락실’이라 불렀던 것이 법제화된 것이며 이것이 유기장의 한 종류로 규정될 만큼 사회적으로 성장했다는 것을 말해준다. 법체계상으로 볼 때 영업장소에 대한 규율체제에 ‘어정쩡하게’ 들어있던 게임기기에 대한 규정이 폐지되고 영업장소인 전자유기장으로 규율체제가 일원화되었다는 점에서 보다 진전된 것이라 할 수 있다.

전자유기시설 규정이 삭제됨에 따라 ‘비사행성 전자식 유기기구’라는 정의조항도 폐지되었다. 하지만 이것이 사행성 전자식 유기기구의 유통이 가능하게 된 것으로 해석하기는 어렵다. 그보다는 ‘비사행성’이라는 기준이 명확하지 않았기 때문에 삭제된 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 유기장업법 시행규칙(전문개정 1981. 9. 5 보건사회부령 제685호)에서는 전자유기장에 대한 위생조치사항의 하나로 “18세미만인 자 또는 고등학교이하의 학교의 학생을 출입시키지 말 것. 다만, 공원 등 공공위락 시설에 부설되어있는 유기시설의 경우에는 그러하지 아니하다.”(제7조 별표1)라고 하여 전자유기장에는 18세 미만의 자가 출입하지 못하도록 하였다. 이는 ‘비사행성 전자식 유기기구’라는 기준을 삭제한 대신에 전자유기장을 성인만이 출입할 수 있는 장소로 한정하겠다는 취지이다. 1981년 당시의 전자유기장은 성인전용 공간인 셈이었다. 이와 같은 제한이 도입된 것은 전자유기장에 설치된 게임기가 사행성에 관련된 것이 주를 이루었기 때문이었을 것이다. 그럼에도 이 시기에는 비록 전자유기장에 설치되지는 않았지만 청소년이 주로 이용하는 이른바 ‘오락실게임기’가 제작·유통되기 시작했다는 점도 지적될 필요가 있다.

4.2 1984년 개정 유기장업법

4.2.1 성인전용 및 일반전자유기장업의 구분

1984년에 전면 개정된 유기장업법(전문개정 1984. 4. 10 법률 제3729호)에서 유기장 규제체제에서 몇 가지 중요한 변화가 있었다. 첫째, 유기장의 정의를 “전자유기장·당구장과 기타 대중오락을 위한 유기기구가 설치된 일정한 장소”로 변경하였다(제2조 제1항). 이제 전자유기장은 유기장을 대표하는 예시로 격상되었다. 1973년에 유기장법 시행규칙에서 전자유기시설로 처음 규정되었던 것이 1981년 유기장업법 시행령에서 전자유기장으로 규정되고, 1984년에 와서는 법률 수준에서 규정된 것이다. 이는 유기장업에서 전자유기장[게임장]이 차지하는 산업적 비중이 지속적으로 커졌고, 이 업종을 대표하는 분야로 성장하였다는 사실을 반영하는 것이다.

둘째, 전자유기장에 대한 허가제는 존속되었으나, 성인전용전자유기장과 그러하지 아니한 영업으로 구분하여 허가할 수 있도록 하였다(제4조 제3항). 이전 법제에서는 성인전용전자유기장의 허가만이 가능하였으나 1984년 개정 유기장업법에서는 성인전용전자유기장과 일반전자유기장의 허가제로 구분되었다. ‘약간의’ 사행성을 포함하는 전자식 유기기구를 설치할 수 있는 성인전용전자유기장과 달리 청소년도 이용할 수 있는 아케이드 게임기구를 설치할 수 있는 전자유기장이 가능하도록 한 것이었다. 이러한 구분은 여러 곡절을 거치면서 현재까지 이어지고 있다. 청소년도 이용할 수 있는 일반 전자유기장이 도입된 것은 게임법제의 역사에서 매우 중요한 의의를 갖는다. 비록 게임기와 게임장에 대한 법적 규율이 도입되기는 했지만 전자유기장을 성인전용으로 제한한데서 알 수 있듯이 일종의 하위문화(subculture)로 받아들였다고 볼 수 있다. 청소년이 이용할 수 있는 전자유기장이 법제화된 것은 게임장이 드러내고 말할 수 없는 —사행성과 관련된— 성인들의 전용공간이 아니라 청소년을 포함한 일반 국민의 놀이공간으로 받아들여지기 시작했다는 사회적 인식변화를 보여주는 것이다. 비록 주류문화의 단계에는 이르지 못했지만 이

른바 ‘건전한’ 게임장 또는 게임기기가 가능하고 이를 육성해야 한다는 정책방향이 설정될 수 있는 법적 토대가 마련되었다는 점에 주목을 할 필요가 있다.

일반전자유기장의 도입과 함께 사행성 문제가 일반전자유기장에 과급되는 것을 방지하기 위해서 영업자의 준수사항의 하나로 “성인전용전자유기장에만 설치·사용하는 유기기구를 그러하지 아니한 전자유기장에 설치·사용하여서는 아니 된다.”는 조항이 추가되었다(제7조 제5호).

4.2.2 유기기구 심의제도의 도입

1984년 개정 유기장업법 시행령(전문개정 1984. 7. 20 대통령령 제11473호)을 통해서 유기기구에 대한 심의제도가 처음으로 도입되었다. 유기장업법 시행령에서는 보건사회부장관의 자문에 응하기 위해서 ‘유기장업심의위원회’를 둔다고 규정하였다(제2조). 유기장업심의위원회의 심의사항⁴⁾에서 주목할 것은 “유기기구 및 그 프로그램의 도박성 또는 사행성 유무에 관한 사항”이 포함되어 있었다는 점이다(제2조 제2호). 보건사회부차관이 위원장이 되는 유기장업심의위원회는 정부위원회의 일종이라고 볼 수 있으며, 현재 게임물의 심의를 담당하는 게임물등급위원회와 같은 독립위원회의 성격을 가진다고 보기 어렵다. 그럼에도 유기기구 및 프로그램에 대한 심의제도가 시작되었다는 점에 그 의의가 있다고 할 수 있다. 유기기구 및 프로그램에 대한 심의제도가 도입된 것은 그것의 유통이 확대되어 영업허가를 중심으로 하는 기존의 유기장업 규율체제만으로는 유기장업을 관리하기에 부족하다는 인식이 있었기 때문일 것이다. 물론 현재의 게임기구의 심의제도가 같은 차원의 것이라고 보기는 어렵지만 유기장업이 성장하고 있었고 영업허가 제한에 대한 보다 신중한 결정이 사회적으로 요청되었다는 점도

4) 유기장업심의위원회의 심의사항에서 흥미로운 것은 “새로이 생겨난 유기종목이 법 및 이 영에 의한 유기장에 해당하는지의 여부의 결정에 관한 사항”(제2조 제3호)이다. 1980년에 유기장업은 급속히 성장하는 분야였고, 전자유기장을 비롯한 새로운 형태의 영업이 계속 생겨나고 있었기 때문에 유기장 해당 여부가 문제되었다는 것을 보여준다.

중요한 배경일 것이다.

심의를 대상이 등급분류제도와 같은 ‘콘텐츠’가 아니라 도박성 또는 사행성 유무에 있다는 점도 주목할 만하다. 심의의 대상으로 사행성 유무를 꼽았다는 것은 당시에 이미 사행성 유기기구의 문제가 상당한 제도적 긴장을 주고 있었다는 보여준다. 이와 같이 콘텐츠 심의와 별개 차원에서 게임물의 사행성 유무를 심사하는 제도는 공중위생법의 유기기구 검사제도를 거쳐 현행 법제에도 이어지고 있다[5].

유기장업법 시행규칙(전문개정 1984. 9. 22 보건사회부령 제755호)에서는 성인전용 전자유기장 시설기준의 하나로 “유기기구의 프로그램은 유기장업 심의위원회의 심의를 거쳐 보건사회부장관이 정하는 기준에 맞아야 하며 이를 임의로 바꿀 수 없도록 제조회사의 상표가 새겨진 납으로 봉인된 것이어야 한다.”고 규정하였다(제2조 별표1). 성인전용 전자유기장에 설치되는 유기기구의 프로그램은 유기장업심의위원회에서 사행성 또는 도박성 유무에 관한 심의를 받아야만 설치될 수 있었다. 봉인 규정으로 보아 프로그램의 개·변조 행위도 금지되었다고 볼 수 있다. 하지만 유기기구의 프로그램이 사행성이 없어야 한다고 규정하지 않고 보건사회부장관이 정하는 기준에 맞아야 한다고 규정한 것으로 보아 ‘약간의’ 사행성은 허용되었다고 볼 수 있다. 이와 함께 보건사회부 고시인 「전자유기기구의 프로그램 등에 관한 기준」을 통하여 전자유기장에 설치하는 유기기구의 프로그램 종류 및 유기기구의 제작자에 대한 기준을 정하였다[6].

5. 공중위생법

5.1 1986년 제정 공중위생법

5.1.1 공중위생관련 법률의 통합

당시의 법제상으로 볼 때 공중위생에 관한 법률의 하나였던 유기장업법은 1986년에 공중위생법(제정 1986. 5. 10 법률 제3822호)에 흡수되었다. 공중목욕장업법, 숙박업법, 「이용사 및 미용사법」, 유

기장업법을 하나로 통합하여 제정된 공중위생법에서 유기장업은 “유기시설을 갖추고 손님으로 하여금 대중오락을 하게 하는 영업(다른 영업을 경영하면서 손님의 유치 또는 광고 등을 목적으로 유기기구를 설치하여 대중오락을 하게 하는 경우를 포함한다.)”라고 정의되며 위생접객업의 한 종류로 규정되었다(제2조 제1항 제1호 바목). 유기장업에 대한 정의가 변경되지는 않았지만 다른 영업을 하면서 유기기구를 설치하는 경우도 포함하여 그 적용범위는 확대되었다. 공중위생법 시행령(제정 1986. 11. 11 대통령령 제11999호)에서는 유기장업을 당구장업, 전자유기장업[성인용 전자유기장업 및 청소년용 전자유기장업], 종합유원시설업, 기타유기장업으로 세분하였다(제3조 제4호). 공중위생법으로의 전환은 법체계면에서는 상당히 큰 변화가 있었지만 유기장에 대한 규율체제 자체에 대한 실질적인 변화는 거의 없었다.

5.1.2 사행성 규제체제의 정비

새로이 공중위생법이 제정되었지만 유기장업에 대한 관리체제와 유기장업심의위원회에 의한 유기기구의 사행성 심의제도의 골격은 그대로 유지되었으나 사행성 규제 체제의 정비라는 차원의 변화는 있었다. 먼저 공중위생법에 유기장업자의 준수사항으로 “법령에 위반하여 제조된 유기기구의 설치·사용하여서는 아니 된다.”는 규정이 추가되었다(제12조 제3항 제3호 나목). 이로써 유기장업자 특히, 전자유기장업자는 법령에 따른 유기기구를 설치·사용해야 할 의무가 부과되었다. 유기기구에 대한 법적 기준의 핵심은 사행성 여부였다. 1987년 제정 공중위생법 시행규칙(제정 1987. 3. 18 보건사회부령 제797호)에서는 성인용 전자유기장업의 설비기준의 하나로 “유기장업심의위원회의 심의를 거쳐 도박성 또는 사행성이 없다고 인정하는 기계식 유기기구 또는 체련용 유기기구를 설치할 수 있으며, 유기기구의 프로그램은 보건사회부장관이 유기장업심의위원회의 심의를 거쳐 도박성 또는 사행성이 없다고 인정한 것이어야 한다.”고 규정하였다(제2

조 별표1). 이는 이전의 유기자업법 시행규칙에 비해 도박성 또는 사행성이 없어야 한다고 하여 보다 강화된 규제로도 볼 수 있으나 사행성 유무는 여전히 유기자업심의위원회가 인정하는 것이어서 실질적인 규제내용의 변화라고 보기는 어렵다. 그럼에도 법제상으로 유기기구와 사행성을 분리하는 규제 틀이 본격적으로 제시되었다는 점에 그 의의를 찾을 수 있다. 이외에도 전자비디오 오락 기구는 새로운 입력을 할 수 없고, 기억된 게임만 할 수 있는 것에 한정되었다. 이 역시 프로그램을 개·변조하지 못하도록 하여 사행성화를 방지하려는 것으로 볼 수 있다.⁵⁾

1989년에 개정된 공중위생법 시행규칙(일부개정 1989. 1. 13 보건사회부령 제826호)에서는 성인용 전자유기장에 설치되는 기계식 유기기구 및 유기기구의 프로그램이 도박성 또는 사행성이 없는 것으로서 보건사회부장관이 정하는 기준에 적합해야 한다고 하여, 유기자업심의위원회의 심의절차를 폐지하였다. 이는 현실적으로 유기자업심의위원회가 제대로 작동하지 않았다는 사실을 반영하는 것이다.

5.2 1990년 개정 공중위생법

5.2.1 유기자업과 사행행위영업과의 분리

1990년에 개정된 공중위생법(일부개정 1990. 1. 13 법률 제4217호)에서 유기자업의 관리체제의 몇 가지 변화가 이루어졌다. 첫째, 유기자업에 대한 법적 정의에서 “『복표발행, 현상 기타 사행행위단속법』에 의한 사행행위 또는 유사사행행위시설을 설치하고 영업을 하는 경우를 제외한다.”는 단서가 추가되었다(제2조 제1항 제1호 바목 단서).⁶⁾ 『복표

5) 공중위생법 시행규칙에서 청소년용 전자유기자업의 설비기준으로 사행성이 없는 전자비디오 오락기구 및 체련용 유기기구 외에 새로운 입력·연산·기억·출력 등을 할 수 있는 개인용 컴퓨터 기종을 설치하도록 한 것은 주목할 만하다(제2조 별표1). 오늘날의 PC방에 해당하는 것의 단초가 공중위생법 시대의 청소년용 전자유기자업에서 비롯되었다는 것을 알 수 있다.

6) 1990년 공중위생법이 개정될 당시의 『복표발행, 현상 기타 사행행위단속법』(일부개정 1963. 7. 31 법률 제1372호)에서 정하는 사행행위는 복표발행, 현상 등 타인으로부터 금품을 모아 우연의 결과에 의하여 특정인에게 재산상의 이익을 제공하고

발행, 현상 기타 사행행위단속법』에 따른 사행행위 영업을 유기자업의 범주에서 제외한 것은 허가된 사행행위영업은 합법적이기 때문에 사행성이 있으면 영업을 금지되는 공중위생법의 적용을 배제해야 될 법체계상의 필요성이 있었기 때문이다. 이러한 태도는 『음반, 비디오물 및 게임물에 관한 법률』을 거쳐 『게임산업진흥에 관한 법률』에도 이어져 『사행행위 등 규제 및 처벌특례법』에 의한 사행기구를 갖추고 사행행위를 하는 경우를 게임제공업에서 제외하고 있다(제2조 제6호 나목)[7].

둘째, 공중위생법 시행령(일부개정 1990. 4. 14 대통령령 제12982호)에서 전자유기자업을 “기계식 유기기구, 전자유기기구, 체련용 유기기구를 설치·운영하는 유기자업”으로 정의하였다(제3조 제3호가목). 이 정의는 새로운 사항을 정한 것은 아니며, 기존의 법령이 정하고 있는 사항을 정리했을 뿐이다. 그럼에도 이 조항에 주목하는 것은 사행성이 문제되는 ‘기계식 유기기구’가 시행령의 수준에서 전자유기자업의 요소로 규정되었기 때문이다. 기계식 유기기구가 설치될 수 있는 성인용 전자유기장은 여전히 사행성화 할 수 있는 여지가 있는 공간이었다.

5.2.2 보건사회부장관의 유기기구 검사제도 도입

1990년 개정 공중위생법에서 특기할 사항은 유기자업심의위원회에 의한 유기기구 심의제도를 폐지하고 보건사회부장관의 유기기구 검사 제도를 도입하였다는 점이다. 공중위생법에서는 전자유기자업소에 설치되는 기계식 유기기구, 전자유기기구 및 체련용 유기기구와 그 기관을 제조하거나 수입하고자 하는 자는 당해 유기기구 및 그 기관에 대하여 보건사회부장관의 검사를 받도록 하였다(제12조의2 및 동법 시행령 제7조의5). 이에 따라 공중위생법 시행규칙(일부개정 1990. 12. 27 보건사회부령 제860호)에서는 전자유기자업의 설비기준의

다른 참가자에게 손실을 가져오게 하는 일절의 행위를 말하고, 유사사행행위란 회전판 돌리기, 추첨 기타 사행심을 유발할 우려가 있는 시설 또는 방법에 의하여 영리를 도모하는 행위를 말한다(제2조).

하나로 “유기기는 도박성 또는 사행성이 없는 것으로서 보건사회부장관이 고시한 기준에 적합하여야 하며 검사를 받은 것이어야 한다.”고 규정하였다(제2조 별표1). 즉 유기기 및 그 기관은 보건사회부장관에 의한 검사에 합격하지 않으면 전자유기기에 설치될 수 없었다. 한편 보건사회부장관은 유기기 및 그 기관에 대한 검사업무를 관계전문기관 또는 영업자단체에 위탁할 수 있었다(동법 시행령 제27조 제1항 제4호). 검사업무를 민간단체에 위탁하는 것은 매우 특기할 만한 사실이다. 정부위원회의 유기장업심의위원회가 사실상 작동하지 않는다는 점, 보건사회부는 검사업무를 수행할 수 있는 기구나 조직을 가지고 있지 않았다는 점이 민간위탁의 이유였을 것이다. 보건사회부 고시인 「전자유기기의 프로그램 및 기계식유기기의 기준」에 따르면[8], 프로그램 및 기계식유기기가 이 기준에 적합한지의 여부를 사단법인 한국전자유기장업협회에서 점검하도록 하였고(제2조), 이를 위해 한국전자유기장업협회에 점검위원회를 설치하였다(제3조). 프로그램의 점검기준의 하나로 사행성·도박성이 규정되었다(제5조). 당시 한국전자유기장업협회(이후에 ‘한국컴퓨터게임산업중앙회’로 명칭을 변경함)의 검사기준은 대부분 사행성 규율에 초점이 집중되어 있었다. 예를 들어, 주화나 코인이나 나오지 않도록 기관에 호파기능을 없애야 하고, 도박용어나 음성 또는 그래픽을 사용해서는 안 되며, 투입하는 주화의 수나 점수판에 표시되는 점수는 임의로 조작할 수 없고, 경품게임의 확률은 15% 이상이 되어야 한다는 것 등이었다[9].

이후 개정된 「전자유기기의 프로그램 및 기계식유기기의 기준」에서 기계식 유기기의 검사업무를 재단법인 한국전기전자시험검사가 담당하도록 하였고(제13조),⁷⁾ 기계식 유기기의 기준을 보

완하였다[10].

보건사회부장관의 유기기 검사제도는 일정한 기준을 정하고 그것의 적합여부에 대해 심사하는 것이며 허가의 성질을 갖는다고 할 수 있다. 검사제도는 어떤 기기의 규격 또는 기준의 적합 여부를 판정할 때 이용된다. 일반적으로 ‘심의’라는 용어는 콘텐츠에 관해 사용된다는 점을 고려하면, 유기기 심의라는 것은 사안의 본질에 대한 혼동이 있다고 할 수 있다. Input-chance-output이라는 사행성의 구현은 콘텐츠가 아니라 기기·장치 등을 통하여 이루어진다. 따라서 유기기 심의에서 유기기 검사로 제도의 틀의 변경된 것은 사안의 본질에 보다 부합하는 것이었다. 관계전문기관이나 영업자단체에 업무위탁의 필요성에서 본다면 심의보다는 검사가 더 적합했을 것이다. 특히 사행성 기준의 적합여부에 대하여 비슷한 시기에 사행기구·카지노기구의 검사제도가 도입된 바 있다.⁸⁾ 사행성 기준의 적합여부가 문제되는 유기기·사행기구·카지노기구의 검사제도는 합격·불합격을 판정하는 것으로 그 성질이 동일한 제도라는 것을 알 수 있다. 유기기 검사제도는 「음반, 비디오물 및 게임물에 관한 법률」의 게임물이용불가제도를 거쳐 현행 「게임산업진흥에 관한 법률」의 사행성게임물 확인 및

전기전자시험연구원이 지정되었다는 사실이다. 이는 기계식 유기기의 검사와 카지노기구의 검사가 동일한 업무였다는 것을 보여주는 것이다.

8) 1991년에 개정된 「사행행위 등 규제법」(전문개정 1991. 3. 8 법률 제4339호)에 사행기구의 검사제도가 규정되었다(제15조 제1항). 사행기구제조업자 및 판매업자는 사행기구를 제조하거나 수입한 때에는 당해 사행기구에 대하여 매 품목마다 당해 제품이 내무부장관이 정한 규격 및 기준에 적합한지의 여부에 관하여 내무부장관의 검사를 받도록 하였다. 이 규정은 1991년의 다른 개정 「사행행위 등 규제법」(일부개정 1991. 11. 30 법률 제4407호)에서 경찰청장의 검사로 변경되었고, 현행 「사행행위 등 규제 및 처벌특례법」에서도 유지되고 있다(제15조 제1항). 1994년 개정 관광진흥법(일부개정 1994. 8. 3 법률 제4778호)에서 카지노업이 관광사업의 하나로 규정되었고(제3조 제1항 제4호의2), 카지노사업자가 카지노기구를 영업장소에 반입·사용하는 때에는 당해 카지노기구가 공인기준 등에 적합한지의 여부에 관하여 교통부장관의 검사를 받아야 한다고 규정하였다(제5조의5 제3항). 1997년 개정 관광진흥법(일부개정 1997. 12. 13 법률 제5453호)에서 문화관광부장관의 검사로 변경되었고, 현재에 이르고 있다.

7) 한국전기전자시험검사는 1994년에 한국전기전자시험연구원으로 명칭이 변경되어 현재에 이르고 있다. 한국전기전자시험검사가 기계식 유기기의 검사업무를 담당하게 한 것은 기계식 유기기의 검사라는 것이 전기용품의 형식승인과 유사한 것이라는 사실을 반영한 것이다. 기계식 유기기는 1996년의 개정 공중위생법 시행령에서 폐지되었다. 흥미로운 것은 1995년에 관광진흥법에 의한 카지노기구의 검사기관으로 한국

등급분류거부 제도로 이어지고 있다.

5.3 1995년 개정 공중위생법

5.3.1 성인전용 유기장업의 폐지

1993년에 발생한 이른바 ‘슬롯머신 사건’의 영향으로 사행성을 보다 엄격히 금지하는 방향으로 유기장업 관리체제가 변경되었다. 이에 따라 1995년 개정 공중위생법(일부개정 1995. 12. 29 법률 제 5100호)이 등장하였다. 이 법의 주요 개정 내용을 보면 첫째, 유기장업의 정의조항에서 단서를 “『사행행위 등 규제 및 처벌특례법』에 의한 사행기구를 갖추어 사행행위영업을 하는 경우와 관광진흥법에 의한 카지노업을 하는 경우를 제외한다.”로 변경하였다(제2조 제1호 바목 단서). 『사행행위 등 규제 및 처벌특례법』에서 사행행위영업의 하나로 규정되었던 카지노업이 관광진흥법으로 이관됨에 따라 이루어진 개정이다.⁹⁾

둘째, 성인용 전자유기장에만 설치되었던 기계식 유기기구가 사행행위에 이용될 우려가 있다는 것을 이유로 유기장업 중 성인전용 유기장업을 허가해주는 조항을 삭제하였다(제4조 제3항 참조). 이로써 성인용 전자유기장업이 금지된 것이다. 이와 함께 공중위생법 시행령(일부개정 1996. 6. 29 대통령령 제15091호)에서 전자유기장업을 ‘컴퓨터게임장업’으로 명칭을 변경하고 “전자유기기구 또는 체련용유기기구를 설치·운영하는 영업”으로 정의하며 이전의 성인용·청소년용의 구분을 없앴다. 이

제 성인만이 출입하는 전자유기장은 금지되었고, 여기에만 설치될 수 있는 기계식 유기기구도 금지되었다. 모든 사람이 이용할 수 있는 전자유기기구나 체련용 유기기구만이 설치될 수 있는 컴퓨터게임장업만이 가능하였다. 컴퓨터게임장업에 대해서는 영업자의 준수사항의 하나로 18세 미만의 자에게는 영업시간 이외의 시간에 유기를 하게 하여서는 아니 된다는 규정이 추가되었다(제12조 제2항 제3호 라목). ‘슬롯머신 사건’을 처리하는 방안으로 『사행행위 등 규제 및 처벌특례법』에서 투전기·기계식 구슬치기기구 및 사행성 전자식 유기기구가 금지되었고, 공중위생법에서 성인용 전자유기장업과 기계식 유기기구를 금지했는데, 이는 2006년에 발생한 ‘바다이야기 사태’를 처리하기 위한 입법 방안과 매우 유사한 구조를 가지고 있었다는 점이 흥미롭다[11].

5.3.2 문화관광부장관으로 유기기구 검사권한 위탁

컴퓨터게임장업에 설치되는 전자유기기구 및 체련용 유기기구와 그 부분품에 대한 것으로 유기기구 검사의 대상이 축소되었으나(제12조의2), 검사업무의 민간단체 위탁은 그대로 유지되었다. 하지만 검사업무의 영업자단체 위탁은 원활하게 작동하지 않았으며 심각한 사회문제를 발생시켰다. 이와 같은 문제점과 유기장업이 문화시설의 성격을 가지고 있다는 점이 고려되어 1998년에 유기장업에 관리권한이 보건복지부장관에서 문화관광부장관으로 이관되었다. 이로써 게임물에 관한 주무관청이 문화관광부가 되어 관리체제의 일대 전환을 가져오게 되었다.

일차적으로 1998년 개정 『행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정』(전문개정 1998. 8. 11 대통령령 제15864호)에 따라 공중위생법상의 보건복지부장관의 유기기구 검사권한이 문화관광부장관에게 위탁되었다(제34조 제9항 제4호). 문화관광부장관은 공중위생법 시행규칙에 의거하여 유기기구 검사권한을 한국공연예술진흥협의회¹⁰⁾에 위탁하였고(제15조

9) 공중위생법의 개정은 다른 법의 개정과 다른 개정과 불과한 것이지만, 슬롯머신 사건으로 인하여 『복표발행, 현상 기타 사행행위단속법』을 이은 『사행행위 등 규제법』은 심각하게 개정되었으며 법령명도 『사행행위 등 규제 및 처벌특례법』(일부개정 1993. 12. 27 법률 제4607호)으로 변경되었다. 이 법에 의해서 사행행위영업의 한 종류로서 허가의 대상이었던 투전기업과 기계식 구슬치기업이 폐지되었다(제2조 제1호 참조). 이와 함께 사행행위영업 외에 투전기·기계식 구슬치기기구 또는 사행성 전자식 유기기구 등 사행성을 유발할 우려가 있는 기계·기구 등을 이용하여 우연의 결과에 따라 이용자에게 재산상의 이익 또는 손실을 주는 행위를 업으로 한 자를 형사처벌하는 규정이 신설되었다(제30조 제1항 4호). 사행성 전자식 유기기구를 이용한 영업도 금지됨에 따라 사행성이 있는 유기기구는 기계식과 전자식을 막론하고 금지대상이 되었다.

의3 참조), 문화관광부 고시인 「유기기구의 검사기준과 방법」을 통하여 이를 운영하였다[12].

「유기기구의 검사기준과 방법」에 의하면 검사기준의 하나로 유기기구가 “지나친 사행심을 유발하는 내용이거나, 오락성은 거의 없이 주로 도박에만 이용될 우려가 있는 내용”인 경우에는 검사에 합격한 것으로 결정할 수 없다고 하였다(제4조 제1항 제1호). 또한 “게임의 결과에 따라 특정인에게 금전을 지불하는 경우”, “게임의 결과에 따라 특정인에게 상품권, 쿠폰, 유기증권과 같이 금전적 가치가 높은 경품을 제공하는 경우”, “검사기관이 정하는 가격범위를 벗어나는 경품을 제공하는 경우”를 도박 기타 사행행위에 해당하는 것으로 보았다(제9조). 한국공연예술진흥협회의 「유기기구검사기준」에서는 경품은 5,000원 이하의 범위에서 공공의 거래질서를 저해하지 아니하는 물건이어야 하고, 청소년에게 유해한 물품과 주화 및 코인을 게임의 경품으로 사용할 수 없다고 하였다.

영업자단체가 시행하였던 이전의 유기기구 검사와 달리, 법정기구인 한국공연예술진흥협회의에 의해서 유기기구 검사가 실시되었다는 점에서 보다 책임 있는 수준으로 제도가 진전되었다고 평가할 수 있다. 하지만 별도의 기구를 신설하지 않고 콘텐츠 심의를 담당하고 있었던 기구에 유기기구 검사 권한을 위탁함으로써 한 기관에서 별개의 제도인 유기기구 검사와 콘텐츠 심의를 이원적으로 운영하는 체제를 태동시켰다고 할 수 있다.

5.4 공중위생법의 폐지

유기장업에 대한 주무관청이 보건복지부에서 문화관광부로 변경됨에 따라 공중위생법에 따른 유기장업 관리체제는 더 이상 유지될 수 없었다. 공중

위생법은 폐지되고 공중위생관리법(제정 1999. 2. 8 법률 제5839호)이 새로 제정되었다. 이 법은 유기장업에 대해서 더 이상 규정하지 않았다. 유기장업은 체육시설업, 유원시설업, 게임제공업으로 분화되었다. 이후에 게임법제는 「음반, 비디오물 및 게임물에 관한 법률」의 ‘게임물’과 ‘게임제공업’을 중심으로 발전해 나갔다.

6. 결론 : 유기장업 관리체제가 게임법제에 미친 영향

유기장법이 제정될 당시의 유기장업은 체육시설업과 유원시설업에 가까운 것이었다. 오늘날 게임기구의 모태라고 할 수 있는 ‘전자유기시설’은 기존의 유기장업 관리체제에 끼어든 셈이다. 그럼에도 유기장업 관리체제의 핵심은 현행 게임법제의 게임제공업이 이어받았다고 볼 수 있다. 따라서 유기장업 관리체제 시기에서 현행 게임법제의 근간이 형성되었다고 평가할 수 있다.

유기장업 관리체제의 두 핵심요소인 사행행위와의 분리문제와 영업장소 규제 문제는 현행 게임법제에서도 여전히 중요 요소로 작동하고 있다. 유기기구와 사행성의 분리 문제는 전자유기시설의 정의 문제에서 출발하여 유기기구 심의제도와 유기기구 검사제도를 통하여 유기장업 관리체제에서 핵심요소로 작용하였고, 이후 게임법제에서 게임물 사용불가[이용불가]제도, 사행성게임물 결정제도를 거쳐 사행성게임물 확인 및 등급분류거부제도로 이어지고 있다. 영업장소 규제 문제는 유기장업 관리체제에서는 핵심요소이었던 하나 이후의 게임법제에서는 영업장소가 필요 없는 온라인게임의 등장으로 그 의미가 점차 퇴색해 가고 있다.

끝으로 유기장업 관리체제의 끝 무렵에 콘텐츠 심의를 담당하던 한국공연예술진흥협회의가 유기기구 검사업무를 수행하였는데, 이는 현행 게임법제의 특징 중의 하나인 하나의 기관에서 별개의 제도인 콘텐츠 등급분류제도와 사행성게임물 확인제도를 이원적으로, 부분적으로는 같은 절차에 결합

10) 당시의 한국공연예술진흥협회의는 공연법(일부개정 1997. 12. 13 법률 제5453호)에 따른 법정기구였다(제25조의3). 이전의 공연윤리위원회의 후신이며, 이후에 영상물등급위원회로 개편되었다. 한국공연예술진흥협회의는 공연법에 의한 공연활동심의, 영화진흥법에 의한 영화상영등급부여, 「음반 및 비디오물에 관한 법률」에 의한 음반·비디오물의 사전심의 등의 업무를 하였다.

시켜 운영하는 체제를 태동시켰다는 점도 유기장업 관리체제가 게임법제에 미친 영향중의 하나로 지적되어야 한다.

참고문헌

- [1] 놀이의 정의에 대해서는 요한 호이징하, 김윤수 역, 『호모 루덴스』, 까치글방, 1993, 27면과 로제 카이와, 이상률 역, 『놀이와 인간』, 문예출판사, 1999, 34면 참조
- [2] 『大韓民國 法制五十年史 上』, 법제처, 1999, 20면
- [3] 대법원 1990. 7. 13. 선고 90도604 판결
- [4] 대법원 1989. 2. 28. 선고 88도1686 판결
- [5] 황승흠, 『2007년 개정 게임산업진흥법상의 사행성게임물제도의 의의와 법적 성격』, 『공법학연구』 제8권 제4호, 한국비교공법학회 2007, 317~320면
- [6] 보건사회부고시 제84-67호, 관보 제9860호 (1984. 10. 6)
- [7] 게임법제와 사행행위특례법의 관계에 대해서는 이정훈, 『사행성게임물의 형사책임 -입법연혁을 중심으로-』, 『중앙법학』 제8집 제4호, 중앙법학회, 2006 참조
- [8] 보건사회부고시 제89-4호, 관보 제11146호 (1989. 1. 31)
- [9] 김규식, 『게임제공업용 게임물을 중심으로 한 등급분류기준의 변천』, 『월간 영상등급』 제59호, 2004. 6. 영상물등급위원회
- [10] 보건사회부고시 제89-50호, 관보 제11323호 (1989. 9. 5)
- [11] 황승흠, 『게임과 사행행위 혼용정책의 법적 분석』, 『중앙법학』 제8집 제4호, 중앙법학회, 2006
- [12] 문화관광부고시 제1998-34호. 관보 제13983호 (1998. 8. 18)



황승흠(Seung Heum Hwang)

국민대학교 법과대학 부교수
한국게임학회 부회장
콘텐츠코리아추진위원회 법·제도개선 분과위원

관심분야 : 게임법제도, 게임산업정책