

게임 부문 규제 현황 및 특성 분석: 규제개혁위원회 등록 규제에 대한 게임 정책 신뢰에 대한 소고

최성락
동양미래대학교 경영학부
haihabar@gmail.com

A Analysis on the Present State and Character of Game Regulation in
Korea

Seong Rak Choi
Dongyang Mirae University

요 약

현재 정부는 한국의 게임 산업 분야에 많은 규제를 시행하고 있다. 이에 따라 게임 분야 규제에 대한 연구도 함께 수행되었는데, 게임 규제의 각 개별적인 특성, 문제점, 한계 등에 대해서는 연구가 진행되어 왔지만, 게임규제 전반에 대한 사항 및 특성 등에 대해서는 제대로 파악하지 못하고 있다. 정부 측에서 볼 때 한 분야의 전체적 규제 특성을 판단하는 기준 중 하나는 바로 규제개혁위원회의 등록규제다. 따라서 본 연구에서는 규제개혁위원회의 등록규제 기준에 따라 게임 규제 현황을 살펴보고자 한다.

현재 규제개혁위원회에 등록된 게임 규제는 22개이다. 하지만 원칙적인 규제등록 기준에 의해 법령을 검토한 결과, 게임 분야에 대해 총 44개, 실질적으로는 60여개의 규제가 시행되고 있는 것으로 나타났다. 그리고 진입규제의 비중이 영업활동규제보다 더 높았으며, 실질적으로 게임 과몰입·중독 및 사행성에 대한 규제에 초점을 맞추고 있다. 이와 같은 게임 등록규제 현황과 실제 게임 규제의 차이는 게임 규제에 대한 정책 및 정부 신뢰에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 게임 부문에 대한 실제 규제내용을 바탕으로, 여타 부문과 비교하여 차별적이지 않은 규제가 시행될 때, 게임 부문에 대한 정책 및 규제 신뢰가 보다 증진될 수 있을 것이다.

ABSTRACT

There are a lot of game regulations in Korea. Each scholar has invested a game regulation. But there is no research about all the game regulations. All regulations in government should be registered in Regulatory Reform Committee. So, this study researched the all game regulation in Regulatory Reform Committee and found the present state and character of game regulation in Korea.

The registered game regulations are only 22. But actually, there are 44 regulations in game field. And according to legal context, there are over 60 regulations in game field. And a lot of game regulations focus on the game addiction and gambling. The differences of regulation would influence the policy trust and government trust. This result would contribute to reform the regulation of game in Korea.

Keywords : Game regulation, registered regulation, Regulatory Reform Committee, policy trust

Received: Mar. 05, 2015 Accepted: Mar. 24, 2015

Corresponding Author: Seong Rak Choi(Dongyang Mirae Univ.)

E-mail: haihabar@gmail.com

© The Korea Game Society. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ISSN: 1598-4540 / eISSN: 2287-8211

1. 서론

현재 게임에 대한 규제는 계속해서 증가하고 있다. 2014년 초에는 웹보드 게임에 대한 규제가 강화되었고, 2015년 1월에는 정부가 향후 5년간 170억 원을 투입해 게임 중독 문제 해결에 나선다는 ‘인터넷 게임 디톡스 사업’ 계획을 발표하였다[1]. 이 게임 디톡스 사업 시행을 위해서 또 다른 규제가 추가적으로 계획될 것으로 보이고, 이에 따라 게임 산업에 대한 규제의 증가 추세는 앞으로도 계속 될 것으로 예상된다.

현재 게임 사업자들과 그리고 게이머들은 게임에 대한 규제가 과도한 것으로 인식하고 있는 반면 비게이머들은 게임에 대한 규제가 정당성과 타당성을 지니고 것으로 파악하고 있다[2]. 즉 게임 사업자나 직접 게임을 즐기는 이용자 측에서는 게임에 대한 정부 규제가 과다하다고 생각하지만, 일반 정부 공무원 등 일반적으로 게임과 직접적으로 관련이 없는 사람들은 게임에 대한 규제가 여타 부문보다 특별히 더 강하다고 생각하지 않는 경향이 있다. 이러한 인식 차이는 게임 정책에 대한 신뢰, 나아가 정부 신뢰에도 영향을 미칠 수 있다.

이와 같이 게임 부문 규제에 대한 시각차가 존재하는 이유 중 하나는 게임 분야에 대한 전체적인 규제가 어떻게 시행되고 있는지에 대해 제대로 파악되지 않고 있기 때문인 것으로 볼 수 있다. 정부 측에서 한 부문에 대한 규제가 많은지 적은지를 판단하는 주된 기준은 규제개혁위원회에 등록된 규제의 수와 규제의 강도이다. 정부의 모든 규제는 규제개혁위원회 규제 포탈에 등록하게 되어 있고, 이 등록 규제를 기준으로 규제의 총량, 규제의 성격 등을 추론한다. 게임 부문에 대한 규제가 많은지 적은지, 그리고 게임 부문이 다른 산업 분야, 문화 분야보다 규제가 강한지 약한지 등에 대해서는 이러한 규제개혁위원회에 등록된 규제가 주된 기준 역할을 수행한다. 게임 부문에서 이슈가 되는 규제가 특별히 몇 개가 존재한다 하더라도, 전체적으로 규제의 다소, 강약, 수준 등을 다른 부

문과 비교하는 기준은 이러한 규제개혁위원회 등록규제라 할 수 있다.

따라서 게임 부문에 대한 규제 내용을 제대로 파악하기 위해서는 규제개혁위원회 등록규제 기준에 따른 게임 규제를 엄밀히 살펴볼 필요가 있다. 게임 규제의 특성을 살펴보기 위해서는 첫다운제 등 게임 부문에서 논의가 되는 몇몇 규제들을 심도 있게 살펴보는 것도 의미가 있지만, 규제개혁위원회에 등록된 게임 관련 규제들, 그리고 정부가 판단하는 규제기준을 통해 규제 전반에 대해 살펴보는 것도 게임 부문에 대한 전반적인 상황을 이해하는 데 더 도움이 될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 규제개혁위원회의 등록규제 기준에 따라 게임 규제 현황을 살펴보고, 게임 규제 실태 및 특성, 한계점 등에 대해 살펴보고자 한다. 이러한 연구는 게임 규제에 대한 신뢰 및 게임 정책에 대한 신뢰도를 증진시키는데 기여할 수 있을 것이다.

2. 이론적 배경

2.1 규제

2.1.1 규제의 의의

정부규제는 ‘바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것[3]’, ‘민간부문에 속하는 개인이나 단체의 활동을 바람직한 방향으로 인도하기 위하여 정부가 만들어 놓은 길[4]’ 등으로 정의된다. 즉 규제는 정부가 국민들에 대해서 통제, 지원 및 권력적인 간섭을 통하여 국민의 의사 결정과 행위를 제약하는 것이며[5], 정부가 국민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서 국민들의 정치적 행위, 경제적 행위, 사회적 행위에 대해 개입하는 것을 의미한다[6].

즉 규제는 항상 정부의 선의에 의해서 시도되고 만들어진다. 문제는 이러한 규제가 진실로 국민의 삶의 개선에 도움이 되는가에 있다. 정부는 선의로

규제를 만들어 집행을 하지만 실제 규제는 해당 부문의 발전을 저해하는 역할을 하는 경우가 많다. 사회발전의 원동력은 민간의 창의적인 활동인데, 규제는 이러한 민간의 창의적인 활동을 저해하는 역할을 하기 때문이다. 즉 규제는 비록 선의에 의해 제정되지만 규제가 경제성장에 도움이 되기보다는 경제성장에는 악영향을 미친다고 본다[7]. 규제는 안전, 보건 등 사회적 규제 분야, 그리고 시장실패가 존재하는 부문에 한정적으로 적용되어야 하며 규제가 과다할 경우 경제 성장과 사회 발전에 한계가 있다. 따라서 규제는 존재하여야 하지만 그 규모와 정도가 과다해서는 안되는 필요악적인 특성을 지니고 있다고 할 수 있다.

2.1.2 게임 규제에 대한 주요 선행연구

그동안 게임 분야의 규제에 대해서는 다양한 선행연구들이 진행되어 왔다. 특히 온라인 게임 분야는 1990년대 말 이후 급속히 발전하고 성장하면서 새로운 규제들이 많이 제정되었다. 또한 다른 부문에서는 존재하지 않는 특수한 규제들이 다수 제정되었기 때문에 이러한 각각의 게임 규제들에 대해서 많은 논의가 이루어져 왔다.

이러한 게임 규제에 대한 주요 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 정상조(2005)는 아직 온라인 게임에 대한 법적 기반이 갖추어지지 않은 상태에서 온라인 게임을 보호할 수 있는 규제 방안을 논의하였으며[8], 최성락(2007)은 온라인게임 아이템 거래규제에 대해서 중점적으로 살펴보았다[9]. 김정오·김창수(2008)은 사행성 게임물에 대한 규제 내용과 특성에 대해 살펴보았고[10], 전중수(2008)은 음란폭력적 게임에 대한 규제 분야를 연구하였다[11]. 이덕주(2011)은 섀도우 게임의 문제점 등을 논의하였으며[12], 김윤명(2011)은 게임물 창작을 활성화할 수 있는 규제 방안을 논의하였다[13].

그리고 강신규·김광재(2012)는 디지털 게임에 대한 자율규제 방안을 살펴보았으며[14], 정해상

(2012)은 약관 등을 중심으로 게임 이용자 규제의 현황과 문제점에 초점을 두어 연구를 진행하였다[15]. 김민규(2012)는 아케이드 게임 부문에 대한 규제를 살펴보았으며[16], 이정훈(2013)은 온라인 웹보드 게임 부문에 대한 규제를 살펴보았다[17]. 이승훈(2013)과 김지훈(2013)은 웹보드 게임 등에서 베팅 한도, 구입 금액 한도 등 규제의 타당성을 논의하였으며[18,19], 김종일·김경환(2013)은 자동진행금지규제를 분석하였다[20].

또한 박지환(2013)은 게임에서 매회 본인 인증을 받도록 한 규제를 중심으로 살펴보았고[21], 이동규 외(2013)은 섀도우 게임의 문제점을 분석하였다[22]. 권민석(2013)은 게임 이용 상대방 선택 금지 규제를 살펴보았으며[23], 박종현(2014)는 인터넷 게임 중독 규제에 대한 평가를 시행하였다[24].

이상에서 본 바와 같이 게임 부문의 각 개별적인 규제에 대해서는 많은 선행연구들이 진행되어 왔다. 하지만 게임 부문에 대한 전반적인 규제의 특성에 대해서 논의된 연구는 거의 존재하지 않는다. 따라서 본 연구에서는 규제개혁위원회에 등록되어 있는 게임 관련 규제를 중심으로, 한국 게임 규제의 특성과 한계 등을 검토하고자 한다.

2.2 규제개혁위원회 등록규제

2.2.1 규제개혁위원회 등록규제의 의의

규제개혁위원회는 정부 규제를 개선, 개혁하기 위해서 구성된 국무총리 산하 위원회이다. 규제개혁위원회에서는 정부 각 부처의 규제 전체의 현황을 파악하기 위해서 모든 규제에 대해 등록을 하도록 하고 있다. 이에 따라 2015년 1월 초 현재 총 14,900여개의 규제가 등록되어 있다[25].

정부에 규제가 많은가 적은가, 정부의 규제가 증가되고 있는가 감소되고 있는가 등을 판단하는 기준은 이러한 규제개혁위원회 등록규제이다. 이 규제개혁위원회에 등록된 규제가 증가되면 전체적으로 규제가 증가되는 것으로 보며, 규제개혁위원

회 등록규제가 감소되면 국가 전체적으로 규제가 감소되는 것으로 판단한다. 또한 각 부처에서도 이 규제개혁위원회 등록규제를 바탕으로 규제의 증가, 감소, 규제 강도의 심화 여부 등을 판단한다. 즉 규제 개혁이 어느 정도 이루어지고 있는지, 규제 철폐 등이 적절히 이루어지고 있는지 여부를 정부 차원에서 판단하는 기준의 하나가 바로 이 규제개혁위원회 등록규제라 할 수 있다.

2.2.2 등록규제 판단 기준

현재 어떤 사항이 규제인가 규제가 아닌가를 판단하는 공식적 기준은 규제개혁위원회에 등록되는 규제 기준이다. 현재 규제개혁위원회에 등록되는 규제의 기준은 다음과 같다.

행정규제기본법 시행령 제2조(행정규제의 범위 등) ① -- 행정규제의 구체적 범위를 다음 각호의 1에 해당하는 사항으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항으로 한다.

1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항
2. 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항
3. 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항

그리고 각각의 규정들이 구체적으로 규제인지 아닌지를 판단하는 세부 지침의 주요 내용은 다음과 같다[26].

- ① 규제의 주체 : 국가, 지방자치단체, 행정권한을 위임, 위탁받은 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인이 발하여야 함
- ② 규제의 객체 : 내국인, 외국인 등 자연인, 법인, 법인격 없는 사단 및 재단. 행정기관은 제외한다.
- ③ 규제의 내용 : 특정 행정목적에 위하여 권리를 제한하거나 의무를 부과
- ④ 규제의 형식 : 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 조례규칙, 고시 등에 규정되어야 함

그러나 위와 같은 사항들을 모두 만족한다 하더라도, 다음과 같은 경우에는 규제의 예외로 인정하여 규제개혁위원회에 등록하지 않도록 하고 있다 [27].

- ① 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원의 사무
- ② 형사, 행형 및 보안처분에 관한 사무
- ③ 국가정보원법에 의한 정보, 보안 업무
- ④ 병역법, 향토예비군석치법, 민방위기본법, 재난 및 안전관리기본법 규정에 의한 징집, 소집, 동원, 훈련에 관한 사항
- ⑤ 군사시설, 군사기밀보호 및 방위사업에 관한 사항
- ⑥ 조세의 종목, 세율, 부과 및 징수에 관한 사항

이와 같은 정부 규제 기준에 따라 정부의 각 부처들은 자기 부처의 법령 등을 검토하고 규제를 선별한다. 그리고 이렇게 선별된 규제를 분류해서 규제개혁위원회에 등록한다. 규제개혁위원회에 등록된 규제는 정부의 공식적 규제로서 규제에 대한 각종 통계 등에 이용되고 있다.

3. 게임 규제 현황

3.1 규제개혁위원회 등록규제 현황

게임과 관련하여 규제개혁위원회에 규제를 등록한 부처는 게임과 관련된 주무 부처인 문화체육관광부, 그리고 청소년 보호 문제를 담당하고 있는 여성가족부이다. 2015년 1월 초 현재 문화체육관광부는 총 371개의 규제를 규제개혁위원회 규제포탈에 등록하고 있고, 여성가족부는 166개의 규제를 등록하고 있다. 이 중에서 게임과 관련된 규제를 선별하면 다음의 [Table 1]과 같다.

[Table 1] Regulatory Reform Committee registration regulation

Name of Regulation	Based laws	Competent ministries
Restriction on Hours Provided for Internet Games in Late Night Time	Juvenile Protection Act, Article 26	Ministry of Gender Equality & Family
Refusal of Rating and Notice	Enforcement Rule of Game Industry Promotion Act, Article 10, 11, 12	Ministry of Culture, Sports and Tourism
device indicating operating information attachment	Enforcement Rule of Game Industry Promotion Act, Article 25	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Closure and Collection etc.	Enforcement Rule of Game Industry Promotion Act, Article 30	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Education of Game Products related Business Operators	Enforcement Rule of Game Industry Promotion Act, Article 5	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Technical Deliberation on Game Products	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, Article 12	Ministry of Culture, Sports and Tourism

Game Products without Rating Classification	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, Article 13	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Permission of General Game Providing Business	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, Article 15-2	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Business order maintenance matters to be observed(Game Products related Business Operators)	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, Article 17, attached Table 2	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Game Products Business and distribution related matters to be observed	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, 17, attached Table 2	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Succession to Business	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, Article 18	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Post Management	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, Article 18-2	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Standards for Imposition of Fines for Negligence	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, Article 24	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Game related Business permission, registration and cancellation etc.	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, Article 2 subparagraph 2	Ministry of Culture, Sports and Tourism

Preventive Measures on Excessive Immersion in and Addiction to Games, etc.	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, Article 8-3	Ministry of Culture, Sports and Tourism
game products related business operator submit data duty for Preventive Measures on Excessive Immersion in and Addiction to Games	Enforcement Decree of Game Industry Promotion Act, Article 8-3	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Corrective recommendations etc.	Game Industry Promotion Act, Article 38 (7),(8)	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Prevention of Excessive Immersion in Games	Game Industry Promotion Act, Article 12-2	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Matters to be Observed by Game Products related Business Operators	Game Industry Promotion Act, Article 28	Ministry of Culture, Sports and Tourism
install a program or device for blocking obscene materials and speculative game	Game Industry Promotion Act, Article 28 subparagraph 6	Ministry of Culture, Sports and Tourism
business of exchange or intermediating exchange or repurchase	Game Industry Promotion Act, Article 32 (1) 7	Ministry of Culture, Sports and Tourism
Cancellation of Permission	Game Industry Promotion Act, Article 35	Ministry of Culture, Sports and Tourism

규제개혁위원회에 등록된 규제는 문화체육관광부 21개, 여성가족부 1개로 총 22개이다. 그리고 법률로 규정된 것이 7개, 시행령 규제는 11개, 규칙으로 된 규제는 4개이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

[Table 2] The number of Game Regulation registered in Regulatory Reform Committee

	Act	Enforcement Decree	Enforcement Rule	Total
Ministry of Culture, Sports and Tourism	6	11	4	21
Ministry of Gender Equality&Family	1	-	-	1
Total	7	11	4	22

3.2 실제 게임 규제 현황

게임관련 규제의 문제점은 이 등록 규제가 현실적인 게임 규제를 제대로 반영하지 못하고 있다는 점이다.

새로이 추가되는 규제 사항들이 등록규제에 반영되지 못하고 있는 경우도 있고, 해당 사항이 규제인지 여부를 적절히 판단하지 못해, 규제임에도 불구하고 규제로 등록되지 않은 경우도 있다. 규제의 내용이 실질적으로 중복되는 사항도 존재하는데, 시행규칙은 법령의 규제에 대해 세부적 집행 사항을 적시했을 뿐이지만 실제 규제로 등록되는 등의 오류가 발생한 경우도 있다.

따라서 여기에서는 게임관련 법조항을 대상으로 위 2.2.2 등록규제 판단기준에서 살펴본 기준들을 직접적으로 적용하여 게임 규제를 산정하여 보았다. 게임 관련 법률, 시행령, 시행규칙의 모든 규정들을 새로이 검토하였는데, 이러한 과정을 거쳐 도출된 게임 관련 법 내에서의 실제 규제 현황은 [Table 3]과 같다.

[Table 3] Game related regulation status and Registration Status

No.	Article	Main Content	Classification	regist ration
1	Juvenile Protection Act, Article 24 (1)	Consent of Person with Parental Authority over Users of Internet Games	operating activities	X
2	Juvenile Protection Act, Article 25 (1)	Duty of Internet Game Providers to Notify	operating activities	X
3	Juvenile Protection Act, Article 26 (1)	Restriction on Hours Provided for Internet Games in Late Night Time	operating activities	○
4	Game Industry Promotion Act 8 (1)	Promotion of Standardization	operating activities	X
5	Game Industry Promotion Act 9 (3)	Establishment of Distribution Order	ex post surveillance	X
6	Game Industry Promotion Act 12-2 (3)	Prevention of Excessive Immersion in Games (obligation to cooperate)	ex post surveillance	○
7	Game Industry Promotion Act 12-2 (4)	Prevention of Excessive Immersion in Games (policy cooperation)	ex post surveillance	○
8	Game Industry Promotion Act 12-3 (1)	Preventative Measures on Excessive Immersion in and Addiction to Games, etc.(prohibition)	operating activities	△
9	Game Industry Promotion Act 12-3 (4)	Preventative Measures on Excessive Immersion in and Addiction to Games, etc.(data)	ex post surveillance	△
10	Game Industry Promotion Act 12-3 (5)	Preventative Measures on Excessive Immersion in and Addiction to Games, etc.(correction)	ex post surveillance	X
11	Game Industry Promotion Act 12-3 (6)	Preventative Measures on Excessive Immersion in and Addiction to Games, etc.(report)	ex post surveillance	X
12	Game Industry Promotion Act 21 (1)	Ratings Classification(duty)	entry	X
13	Game Industry Promotion Act 21 (5)	Ratings Classification(report)	entry	X
14	Game Industry Promotion Act 21 (6)	Ratings Classification(investigate ex officio or reclassify)	entry	X
15	Game Industry Promotion Act 21 (8)	Ratings Classification(technology deliberation)	entry	X
16	Game Industry Promotion Act 21 (9)	Ratings Classification(rating classification indication)	entry	X
17	Game Industry Promotion Act 21 (10)	Ratings Classification(report)	entry	X
18	Game Industry Promotion Act 21 (12)	Ratings Classification(investigate ex officio)	entry	X
19	Game Industry Promotion Act 22 (1)	Refusal of Rating and Notice(submit data)	entry	X
20	Game Industry Promotion Act 22 (2)	Refusal of Rating and Notice(refuse to provide a rating classification)	entry	△
21	Game Industry Promotion Act 25 (1)	Registration of Game Producing Business(Registration)	entry	X

22	Game Act 25 (2)	Industry	Promotion	Registration of Game Business(registration modification)	Producing for	entry	X
23	Game Act 26 (1)	Industry	Promotion	Permission for Business(general business)	Game Providing	entry	△
24	Game Act 26 (2)	Industry	Promotion	Permission for Business(game business)	Game Providing	entry	X
25	Game Act 26 (3)	Industry	Promotion	Permission for Business(combined distribution and game providing business)	Game Providing	entry	X
26	Game Act 26 (4)	Industry	Promotion	Permission for Business(modification)	Game Providing	entry	X
27	Game Act 27	Industry	Promotion	Restrictions on Business		entry	X
28	Game Act 28	Industry	Promotion	Matters to be Observed by Game Products related Business Operators		operating activities	○
29	Game Act 30 (1)	Industry	Promotion	Closure of Business and Ex Officio Cancellation		ex post surveillance	X
30	Game Act 31 (2)	Industry	Promotion	Post Management		ex post surveillance	X
31	Game Act 32 (1)	Industry	Promotion	Prohibition of Distribution of Illegal Game Products		operating activities	○
32	Game Act 33 (1)	Industry	Promotion	Duty of Indications(indicate)		operating activities	X
33	Game Act 33 (2)	Industry	Promotion	Duty of Indications(attach a device)		operating activities	X
34	Game Act 34 (1)	Industry	Promotion	Restrictions on Advertisement or Publicity (ban)		operating activities	X
35	Game Act 34 (2)	Industry	Promotion	Restrictions on Advertisement or Publicity (post advertising)		operating activities	X
36	Game Act 35 (1)	Industry	Promotion	Cancellation of Permission(game producing business)		ex post surveillance	○
37	Game Act 35 (2)	Industry	Promotion	Cancellation of Permission(game distributing business)		ex post surveillance	○
38	Game Act 36 (1)	Industry	Promotion	Imposition of Penalty Surcharge		ex post surveillance	X
39	Game Act 38 (1)	Industry	Promotion	Closure and Collection(Closure)		ex post surveillance	△
40	Game Act 38 (3)	Industry	Promotion	Closure and Collection(Removal or elimination)		ex post surveillance	X
41	Game Act 38 (5)	Industry	Promotion	Closure and Collection(assistance)		ex post surveillance	X
42	Game Act 38 (7)	Industry	Promotion	Closure and Collection(information provider order for correction)		ex post surveillance	○
43	Game Act 38 (8)	Industry	Promotion	Closure and Collection(rorder for correction)		ex post surveillance	○
44	Game Act 38 (9)	Industry	Promotion	Closure and Collection(notify)		ex post surveillance	X

규제등록위원회에 등록되어 있는 게임 관련 규제는 문화체육관광부 21개, 여성가족부 1개로 모두 22개이다. 하지만 실제 게임관련 법률, 명령 등을 살펴보고, 행정규제기본법 규제 기준에 따라 다시 추출한 규제는 총 44개로서, 문화체육관광부의 규제가 41개, 그리고 여성가족부의 규제가 3개이다. 이 44개가 실질적인 게임 부문에 대한 규제 사항으로 볼 수 있다.

4. 게임 규제의 특성 및 한계

4.1 타 분야 규제 수와의 비교

게임 분야에 대해 정식으로 규제개혁위원회에 등록된 규제는 22개이다. 하지만, 현재 등록규제에는 누락된 규제들이 존재하고, 현실적으로는 44개의 규제가 등록규제 기준에 해당한다. 이 규제 수를 문화체육관광부의 문화 관련 다른 분야 등록규제 수와 비교하면 다음과 같다.

[Table 4] The number of registered regulation in Others Culture field

Classification	number
Speculation Business	51
Contents (Performance, Music, etc.)	47
Tourism	44
Sports	43
Culture	35
Video (Film video)	35
Book publishing	28
The Press	24
Game	21
etc (The Development of Asian Cultural Hub City, Traditional Temples, Korean, Confucian Schools, Traditional Martial Arts, etc)	43
Total	371

문화체육관광부에는 총 371개의 규제가 등록되어 있는데, 이중 가장 많은 개수를 차지하는 것은 사행산업에 해당하는 것으로 51개, 음악미술 등에 대한 콘텐츠가 47개, 관광이 44개, 스포츠가 43개 등을 차지한다. 이러한 여타 문화 분야 규제 수를 살펴보면, 게임에 대한 등록 규제는 21개로서 다른 문화 분야에 비해 규제 수가 적은 것으로 볼 수 있다.

하지만 앞에서 살펴본 바와 같이, 등록규제 기준에 의한 게임의 실질적 규제 수는 41개로서 여타 분야보다 적은 수가 아니다. 관광분야와 유사한 수준으로, 실제 문화 관련 부문에서 규제 수준이 높다고 볼 수 있다.

4.2 법령 내용상 실질 규제 수

게임 관련 법령을 세부적으로 살펴보면, 등록규제 기준에 의한 규제 수 외에 실질적으로 더 많은 규제들이 발견된다.

일반적으로 규제는 법령 중 한 개의 조나 한 개의 항에서 하나의 규제가 규정되는 것이 원칙이다. 즉 한 개의 조, 한 개의 항에서 하나의 규제 사항을 표시한다. 따라서 등록 규제의 개수를 셀 때에는 조, 항을 기준으로 개수를 파악한다. 위에서 게임 규제의 수를 44개로 산정한 것은 그와 같이 하나의 조, 항을 기준으로 계산되었다.

그런데 게임관련 법령은 하나의 조, 항에서 하나의 규제 사항을 명시한다는 원칙에 어긋나는 조항이 다수 존재한다. 게임진흥법 28조는 다음과 같이 규정되어 있다.

게임진흥법 28조 게임물 관련 사업자는 다음 각호의 사항을 지켜야 한다.

1. --교육을 받을 것
2. -- 도박 등 사행행위를 하게 하거나 이를 하도록 내버려두지 않을 것
- 2.2 게임 머니를 화폐단위와 동일하게 하지 않을 것
3. 경품을 제공하지 않을 것

4. 청소년 이용불가게임물을 제공하지 아니할 것
5. --게임장에 청소년을 출입시키지 아니할 것
6. --차단 프로그램을 설치할 것
7. 영업시간 및 청소년 출입시간을 준수할 것

위 사항들은 모두 법 28조 준수사항 항목에 포함되어 있고, 따라서 28조에 의한 규제 1개로 표시된다. 그러나 그 내용을 보면, 하나의 호마다 한 개의 규제 내용을 표시하고 있다. 교육을 받을 것, 경품을 제공하지 않을 것, 차단 프로그램을 설치할 것, 영업시간을 준수할 것 등은 서로 연관성이 없는 별개의 사항들이다. 다른 법령에서 이러한 사항들은 모두 별개의 조항으로 표시되며, 따라서 별개의 규제에 계산된다. 하지만 게임 관련 법에서는 이 모든 것이 하나의 조항에 규정되어, 이것들이 하나의 규제인 것으로 표시된다.

이러한 사항들을 모두 별개의 규제에 표시할 경우, 게임 부문에 대한 규제는 60여개로 증가한다. 실질적으로 게임 규제는 문화 관련 부문 중에서 가장 많은 수를 보유하고 있는 것으로 보인다.

4.3 게임 규제의 유형

규제를 구분하는 방법 중 하나로 사업의 순서에 따른 규제 유형 구분이 있다. 사업 순서에 따른 규제는 ① 사업을 시작하는 여부에 대한 규제, ② 사업을 운영하는 과정에서의 규제, ③ 사업의 결과에 대한 사후 규제에 구분되는데, 각각 진입규제, 영업활동규제, 사후감독규제라 한다.

이 중에서 가장 중요한 규제는 진입규제다. 진입규제는 해당 사업을 할 수 있는지, 어떤 경우에 사업을 할 수 있고, 또 할 수 없는지를 규정하는 것이기에, 사업을 시행하는 사람에게 부과하는 영업활동 규제, 사후감독규제보다 더 강한 것으로 판단된다[3].

게임 부문에 대한 44개 규제를 사업의 순서에 따라 진입규제, 영업활동규제, 사후감독규제로 구분하면 다음과 같다.

[Table 5] Classified by Regulatory type

		entry regulation	operating activities regulation	ex post surveillance	Total
Ministry of Culture, Sports and Tourism	Game Industry Promotion Act	16	8	17	41
Ministry of Gender Equality & Family	Juvenile Protection Act	-	3	-	3
Total		16	11	17	44

원칙적으로 진입규제는 가장 강한 규제이기 때문에, 진입규제가 적고 영업활동규제 내지 사후감독규제의 비중이 높은 것을 더 우월한 규제 시스템으로 판단한다. 그런데 게임 관련 규제는 진입규제가 36.4%, 영업활동규제가 25%, 사후감독규제가 38.6%로 진입규제와 사후감독규제 비중이 높은 쌍봉형 형태를 지니고 있다. 영업활동에 대한 규제보다는 사업 수행 여부, 그리고 주요 상품인 게임의 출시 여부 등에 더 초점을 맞추는 규제 체제로 볼 수 있다.

게임에서의 진입규제 비중을 다른 문화 분야의 진입규제 비중과 비교하면 다음과 같다.

[Table 6] Classified by Regulatory classification

	number	entry regulation number	specific gravity
Speculation Business	51	7	13.7%
Contents	47	12	25.6%
Tourism	44	14	31.8%
Sports	43	9	20.9%
Culture	35	19	54.3%
Video	35	15	42.9%
Book publishing	28	11	39.3%
Press	24	10	41.7%
Game	44	16	36.4%

게임 부문에 대한 진입규제 비중은 다른 문화 부문과 비교할 때 중간적인 위치에 있다. 한국에서는 문화부문 규제에서 진입규제가 많이 사용되고 있는 것으로 보이며, 게임에 대한 규제도 이러한 문화 규제 추세에 따라 진입규제의 비중이 여타 산업 부문보다 높은 것으로 판단된다.

4.4 게임 규제의 질적 특성

규제개혁위원회 등록규제 기준에 따른 게임 규제에서, 게임 규제가 여타 산업 부문에 대한 규제와 차별성을 가지는 부문은 다음과 같다.

첫째, 게임 관련 규제에는 게임 과몰입, 중독에 대한 규제 사항이 많은 비중을 차지하고 있다. 게임 규제 내에는 게임제작업 등록, 허가, 영업 제한, 표시 의무, 광고-선전의 제한, 폐쇄 및 수거 등이 존재한다. 그런데 이러한 사업 등록, 허가, 영업제한, 표시 의무 등은 게임만이 아니라 여타 사업 분야에서도 대부분 필수적으로 포함되는 규제 사항들이다. 또한 폐쇄 및 수거 등은 콘텐츠 상품 판매, 안전 관련 상품 판매 등에서 일반적으로 인정되는 사항이다.

이와 같이 게임에 대한 규제의 주요 사항들은 게임만이 아니라 여타 사업 부문에서 존재하는 규제 유형이다. 하지만 게임 과몰입, 중독에 대한 규

제들은 다른 산업 규제와 달리 게임 부문에만 존재하는 사항이다. 이 게임 과몰입, 중독에 대한 명시적 규제는 9건이다(셋다운제는 게임 중독을 방지하기 위한 제도이므로, 게임 과몰입, 중독에 대한 규제에 포함된다). 전체 44건 중에서 20.5%가 게임 과몰입, 중독에 대한 사항이다. 등록, 허가, 표시 의무, 폐쇄 및 수거 등이 여타 산업에도 대부분 그대로 적용되는 사항이라는 것을 고려할 때, 게임 관련 규제는 실질적으로 게임 과몰입 및 중독 방지에 관한 사항이라고 보아도 무방하다.

또한 규제 명칭 및 주요 내용에서 명시적으로 드러나지는 않고 있지만, 실질적으로 게임 규제에서 중요시되는 사항은 사행성 관련 부문이다. 일반적으로 다른 사업에서 등록, 허가 기준, 영업제한 기준 등은 해당 사업을 수행할 수 있는 자격 및 능력 등과 관련된다. 그러나 게임 규제에서의 등록, 허가, 영업제한, 폐쇄 및 수거, 벌칙 조항들에서 중요시되는 기준으로는 사행성이 강조되고 있다. 사행성이 어느 정도인가에 따라 등록 및 허가 기준이 달라지고, 사행성 여부에 따라 영업제한 및 벌칙 조항의 적용에 차이가 존재한다. 등급 분류의 경우에도 사행성 여부에 따라 달라진다. 즉 게임 부문에서는 사행성 여부가 게임 규제 전체에 적용되는 세부 기준의 역할을 수행하고 있는데, 사업수행 능력 및 자격 이외의 다른 기준이 전반적으로 적용되고 있다는 측면에서 여타 분야 규제와 차이가 존재한다.

5. 결론 및 시사점

현재 규제개혁위원회에 등록되어 있는 규제와 실제 게임 관련 규제들을 비교했을 때, 현재 게임 규제 시스템의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 우선 현재 게임관련 등록규제들은 게임에 대한 규제의 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다. 게임과 관련하여 등록되어 있는 규제는 22개에 불과하고, 또한 이 규제들은 서로 중복되는 등의 한

계가 있다. 그런데 실제 게임과 관련된 규제는 44개, 실질적 내용을 고려하면 60여개의 규제가 존재한다. 이 60여개의 규제가 게임 사업자가 사업을 수행하면서 준수하여야 하는 모든 규제를 포함하는 개수는 아니다. 사업자는 국세청이 부과하는 규제, 정보보호 관련 규제, 건축법 등이 부과하는 규제들도 모두 준수하여야 한다. 이러한 일반적인 사업자 규제를 제외하고 게임 부문과 관련하여 추가적으로 수행하여야 하는 규제 60여개가 별도로 존재하는 것이다. 현재 규제개혁위원회 등에서는 게임과 관련된 규제가 20여개 밖에 안되는 것으로 파악하지만 실제 규제는 44개 이상으로 여타 문화 분야에 대한 규제보다 더 많은 규제가 존재하고 있다. 이와 같이 게임 부문에 대한 실제 규제와 등록 규제의 차이는 게임 규제에 대한 정책 신뢰 및 정부 신뢰와 관련하여 부정적인 영향을 미친다.

둘째, 사업 실행 순서에 따라 게임 규제를 분류하면 진입규제 36.4%, 영업활동규제 25%, 사후감독규제가 38.6%를 차지한다. 공정거래에서는 사업 시행 여부에 영향을 미치는 진입규제가 영업활동 규제보다 더 적을 것을 요구한다. 하지만 게임 규제에서는 진입규제의 비중이 영업활동규제보다 더 높다는 특징이 있다.

영상, 언론출판 등 다른 문화 영역과 비교했을 때 게임 분야의 진입규제 비중이 더 높지는 않다. 즉 문화 관련 분야에서는 진입규제가 보다 일반적으로 인정되고 있는 것으로 볼 수 있다. 하지만 산업적 측면에서 진입규제는 해당 산업에 가장 부정적인 영향을 주는 것으로 판단된다. 진입규제의 비중이 보다 낮아지고, 영업활동규제로 변환시키는 작업이 요구된다.

셋째, 게임 규제에는 실질적으로는 게임 과몰입, 중독에 대한 규제법이라는 특성을 지닌다. 허가, 등록 등 다른 규제들도 존재하지만, 이러한 사항들은 다른 사업에서도 일반적으로 인정되는 규제 부문이다. 게임 과몰입과 중독에 대한 사항이 여타 산업 규제와 차별화되는 부문으로, 게임 규제는 다른 어떤 것보다 게임 과몰입, 중독에 대한 사항을

다루고 있다는 특성이 존재한다.

넷째, 게임 규제 내부에서 규제의 강도를 판단하는 기준으로 작용하는 것은 사행성이다. 그런데 이 사행성은 규제 명칭이나 주요 내용 등에서 명시적으로 잘 드러나지 않는다. 하지만 허가 여부, 등록 여부, 영업 제한 여부 등 규제를 적용하기 위한 세부 기준으로 사행성이 크게 적용되고 있다.

즉 게임 규제에서 가장 중요한 두 가지 개념은 게임 과몰입·중독과 사행성이며, 이 두 가지 측면이 게임 규제가 지니는 궁극적 특징으로 판단된다.

본 연구 결과를 바탕으로 한 시사점 및 정책적 제안점은 다음과 같다.

첫째, 현재 규제개혁위원회에 등록된 게임 관련 규제는 실제 게임 규제 현황을 제대로 반영하지 못하고 있다. 이러한 문제점은 게임 부문에 대한 정책 신뢰에 부정적인 영향을 미치게 되므로, 중복된 규제의 정비, 미비된 규제를 새로 등록하는 등 규제개혁위원회에 등록된 게임 관련 규제를 새로 정비할 필요성이 존재한다.

둘째, 게임 관련 규제에는 진입 규제가 많은 비중을 차지하고 있다. 문화 부문에서는 일반적인 사항으로 볼 수 있지만, 게임은 사업적 성격이 강하기 때문에, 진입규제 비중을 감소시킬 필요가 있다.

셋째, 현재 게임 규제는 실질적으로는 게임 과몰입·중독과 사행성에 대한 규제라 볼 수 있다. 하지만 법의 명칭은 게임산업진흥법으로 되어 있다. 게임산업진흥법이지만 실질적 내용은 게임 과몰입, 사행성에 대한 규제가 주를 이루고 있다. 즉 게임산업 진흥이 아니라 게임 과몰입, 사행성에 대한 규제법으로서의 성격을 지니고 있다. 이와 같이 실제 규제의 내용과 명칭의 괴리는 게임 정책에 대한 신뢰 및 정부 신뢰에 부정적인 효과를 발생시키고 있다. 따라서 게임산업진흥법에 실질적으로 산업진흥을 위한 사항이 보다 증대되거나, 아니면 게임 과몰입, 사행성 등 게임의 부작용을 다루는 법과 순수하게 게임산업을 진흥하기 위한 법을 구분하는 방안 등이 고려될 수 있다.

ACKNOWLEDGMENTS

This study was supported by research fund from Dongyang Mirae University, 2014.

REFERENCES

- [1] A-ju news, 2015-01-12.
- [2] Seong-Rak Choi, "An Impact Analysis of Shut down System on the Trust to Government: focus on comparing gamer with non-gamer", *Journal of Korea Game Society*, Vol.13, No.1, pp. 49-60, 2013.
- [3] Byeong-Seon Choi, "Government Regulation", Bobmunsa, 1992.
- [4] Mun-Seok Ahn, "Government, Enterprises and Civil Society", Pakyoungsa, 2001.
- [5] Young-Hoon Kim, "A Study on the Nature and Change of the Governmental Regulatory Policies", *Social Science Review*, 18, 1987.
- [6] Hyug-Keun Ahn, "A Study on Application Method of Regulatory Sunset Provisions", Korea institute of Public Administration research report, 2005.
- [7] Seong-Rak Choi, "Why the regulation is made?", *The Korea Association for Policy Studies Autumn Conference*, 2009.
- [8] Sang-Jo Jeong, "The legal protection and regulation of on-line game", *Communications of the Korean Institute of Information Scientists and Engineers*, Vol.23, No.6, pp. 50-57, 2005.
- [9] Seong-Rak Choi, "A Study on the Regulation of Real Money Trade in On-line Game", *Journal of Korea Game Society*, Vol.7, No.2, pp. 41-52, 2007.
- [10] Jeong-O Kim·Chang-Soo Kim, "The Gambling Game and the Paradox of Overregulation", *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol.12, No.2, pp. 201-229, 2008.
- [11] Jong-Soo Jeon, "The Direction of Improving Game Industry and Regulations on Lewd/Violent Games", *Journal of Korean Language and Culture*, Vol.37, pp. 201-229, 2008.
- [12] Deok-Joo Lee, "The effect analysis on game industry by shut down system", *Industrial engineering magazine*, Vol.18, No.3, pp. 38-43, 2011.
- [13] Yun-Myung Kim, "Legal review on the game contents regulation for enabling the creation of games - Focused on the game contents patch system", *Law review*, Vol.52, No.2, pp. 531-559, 2011.
- [14] Shin-Kyu Kang·Gwang-Jae Kim, "An Comparative Study on the Self-regulation of the Digital Game", *Journal of Korea Game Society*, Vol.12, No.6, pp. 107-120, 2012.
- [15] Hae-Sang Jung, "Study on the Improvement of Legislative System and Standard Contractual Terms and Conditions on Online Game - Focused on the Restrictions of User's Right -", *The Journal of Sports and Law*, Vol.15, No.2, pp. 233-258, 2012.
- [16] Min-Kyu Kim, "A Study on the Shifting of Regulation Paradigm for Arcade Game", *Journal of Korea Game Society*, Vol.12, No.4, pp. 53-64, 2012.
- [17] Jung-Hoon Lee, "The Regulation on Web Board Game from the viewpoint of Criminal Law", *Chung-Ang Law Review*, Vol.15, No.2, pp. 169-196, 2013.
- [18] Seung-Hun Lee, "The Study on the Problem of Webboard-game's Daily Limit Regulation", *Korean Society For Computer Game*, Vol.26, No.3, pp. 165-174, 2013.
- [19] Ji-Hoon Kim, "The Study on the Regulation of Betting at once in the Web-board Game", *Korean Society For Computer Game*, Vol.26, No.3, pp. 155-164, 2013.
- [20] Jong-Il Kim·Kyung-Hwan Kum, "The Study on the Regulation of Banning 'Auto-play' in Online Game", *Korean Society For Computer Game*, Vol.26, No.3, pp. 183-195, 2013.
- [21] Ji-Hwan Park, "A Constitutional Study on the Identification Regulation of Online Web-Board Games", *Korean Society For Computer Game*, Vol.26, No.3, pp. 197-205, 2013.
- [22] Dong-Kyu Lee et al, "A study of policy process by Advocacy Coalition Framework",

Korean Policy Studies Review, Vol.22, No.3, pp. 31-70, 2013.

- [23] Min-Seok Kwon, "A Study on the Impact of the Development and Use about the Regulation of Selection Prohibition of Games Opponent", Korean Society For Computer Game, Vol.26, No.3, pp. 175-181, 2013.
- [24] Jong-Hyun Park, "A Constitutional Review on the Internet Game Addiction Bills", Dankook Law Review, Vol.31, No.2, pp. 233-252, 2014.
- [25] Regulatory Reform Committee Homepage
- [26] Regulatory Reform Committee, 2010, the concept and judgment criteria of regulation.
- [27] Framework Act on Administrative Regulations 3 (2)



최 성 략(Choi, Seong Rak)

2005-현재 동양미래대학 경영학부 조교수

관심분야 : 게임 제도, 게임 정책, 마케팅
