

정부의 게임산업 정책 효과에 대한 평가 분석 - 문화체육관광부의 게임 규제와 진흥정책을 중심으로-

위정현*
중앙대 경영학부*
jhwi@cau.ac.kr

Korea Government Policy Evaluation on Game Industry
- Focused on Industrial Policies on Game Regulation and Promotion by
the Ministry of Culture, Sports and Tourism, Korea

Jong Hyun Wi*
Chung Ang University, College of Business*

요 약

전통적인 제조업은 물론, 정부의 지원 정책 없이 성장해 온 게임산업도 정부의 다양한 산업적, 사회적 정책에 의해 영향을 받는다. 본 논문에서는 게임산업에 대한 학계, 언론계, 산업계 등의 전문가를 대상으로 설문조사를 실시, 게임산업의 주무부처인 문체부의 2017년 이후 16개월 동안의 게임산업 정책에 대한 평가와 분석을 시도했다. 평균분석 결과 모든 항목에서 저조한 점수가 나왔으며, '게임 인식 개선 정책'이 1.97로 가장 낮은 점수가 나왔다. ANOVA에 의한 집단간 차이 검정 결과 '생태계 복구'와 '인력양성'을 제외한 나머지 항목에서 설문 집단간 차이는 존재하지 않았다.

ABSTRACT

Game industry, which has grown without government promotion policies, has been affected by the government's various industrial and social policies. Through the survey of experts from academics, media and industry on game industry, the paper attempted to evaluate and analyze the policies by the ministry of culture, tourism and sports, in charge of game industry. Result using SPSS showed that the scores on all the factors were low, especially 'policy on game image improvement' is the lowest to 1.97. ANOVA test showed no difference except 'industrial ecosystem recovery' and 'human resources development'.

Keywords : 게임산업정책 평가(evaluation on game industry policies), 문화체육관광부(Ministry of Culture, Sports and Tourism), 정책실패(failure of government policy)

Received: Nov. 11. 2019 Revised: Dec. 05. 2019
Accepted: Dec. 12. 2019
Corresponding Author: Jong Hyun Wi(Chung Ang University)
E-mail: jhwi@cau.ac.kr

© 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

본 논문의 목적은 한국 게임산업의 주무부처인 문화체육관광부(이하 문체부)의 게임 관련 규제와 진흥정책에 대한 평가 분석이다.

정부 정책이 특정 산업에 미치는 영향은 대단히 크다. 1990년대 이전 정부주도 산업정책에 의해서 성장해 온 전통적인 제조업은 물론, 정부의 지원과 무관하게 성장해 온 게임산업도 정부의 다양한 산업, 사회적 정책에 영향을 받는다[1,2].

예를 들어, 2008년 여가부에 의해 도입된 셋다운 정책은 하나의 예일 것이다. 성옥준(2014)은 게임시간 선택제(셋다운) 정책이 청소년의 게임이용시간의 영향을 주는 영향을 분석하였고 분석결과 두 가지의 셋다운제가 모두 청소년의 게임이용시간에 영향을 주지 않았다고 지적했다. 오히려 부모의 관심, 인터넷 연결여부, 나이, 성별 등이 게임이용시간에 영향을 주는 것으로 나타났다. 하지만 셋다운이 실제적인 정책 효과를 발휘하지 못했음에도 불구하고 게임에 대한 국민적 부정적 이미지를 강화하는 데 기여하였다. 그리고 그 부정적 영향은 WHO에 의한 게임 질병코드 지정까지 미치고 있다. 2019년 5월 WHO의 지정과 보건복지부에 의한 한국 도입 시도는 또 한번 게임에 대한 이미지 악화를 초래할 것으로 우려되고 있다[3,4,5].

이렇듯 정부의 정책이 가지는 중요성에 비추어 볼 때 게임산업 정책에 대한 평가는 중요하다. 그럼에도 불구하고 지금까지 게임산업 정책에 대한 분석과 평가 작업은 거의 없었다. 정부는 유사한 진흥정책을 반복해서 발표하고 있지만 정작 그 정책이 제대로 집행되었는지, 정책적 성과에 대한 인식은 어떠한지에 대한 평가가 이루어진 적은 없다.

윤상오(2008)에 의하면 정책평가란 이해(understanding), 측정(measurement), 평정(assessment)이 통합된 활동이다. 이것은 특정한 상황에 의해 만들어진 기여나 가치 구축을 목표로 하는 신중하고 목시적인 과정이다. 정책평가의 준거틀로서는 일반적으로 평가영역 및 대상, 평가목적,

평가방법, 평가시기라는 네 가지를 들 수 있다.[6,7]

따라서 본 연구에서는 위에서 지적한 네 가지 준거틀을 기준으로 게임정책을 평가해 보았다. 즉, 문체부(대상)의 게임산업 정책(평가영역)을 평가하며, 정책에 대한 평가를 통해 정책유효성을 분석(평가목적)한다. 평가방법은 학계, 산업계, 언론계 전문가를 통한 설문조사이고, 평가 시기는 2017년 문체부 출범 당시 초대 장관으로 취임한 도종환 장관이 재임한 16개월이다.

평가시기를 도종환 장관 취임 이후로 특정한 것은 문체부 정부는 이전 정부와 달리 게임산업에 대한 적극 지원을 공약하였기 때문이다. 또한 이전 정부의 게임산업 정책을 효과적으로 집행하고 있는 지도 역시 평가에 반영되었다.

2. 연구 대상과 연구 방법

연구대상은 문체부의 게임산업 정책이다. 규제개혁, 게임에 대한 부정적 인식개선, 글로벌 진출 대응, 게임산업 생태계 복구, 인력양성, e스포츠산업 육성, 4차 산업혁명 등에 대한 R&D 등 7가지 정책 전반에 대한 평가로 총 8개 항목(총괄평가 포함)에 대한 전문가 평가를 실시했다. 7개 평가 항목은 사전에 산관학 전문가 5인에게 FGI를 통해 정책 범주로서 선별했다.

설문 분석은 사회과학의 연구 데이터를 분석하는데 사용되는 통계 프로그램인 SPSS 25 for Windows를 사용하였다. 기초적인 분석 기법인 평균 및 빈도분석과 더불어 집단 간 차이를 확인하기 위해 ANOVA(Analysis of Variance, ANOVA, 변량 분석) 분석과 t-검정이 사용되었다.

조사기간은 2018년 10월 3일에서 10월10일까지로 8일간이었고, 온라인 설문을 통해 총 120명에게 발송, 114명의 응답을 받아 직업에 기타로 표기한 3명을 제외한 111명을 분석에 사용했다. 평가의 전문성과 신뢰성을 높이기 위해 설문은 일반인이 아닌 학계, 언론계, 산업계의 게임산업 전문가를 대상으로 실시했다. 설문은 5점 척도로 '매우못했다 1'에서 '매우 잘했다 5'로 구성했다.

3. 분석 결과

아래 [Table 1]은 기술통계량이다. 응답자를 보면 업계 종사 경력 13년 이상이 58%를 차지해 산업과 정책에 대한 이해도가 높다는 것을 보여주고 있다.

3.1 정책 별 항목에 대한 평균 분석

규제개혁, 게임에 대한 인식개선, 글로벌 대응, 생태계 복구, 인력양성, e스포츠 육성, 4차산업혁명 등 R&D 정책, 정책 전반에 대한 평가 등 총 8개 항목에 대한 점수 평균은 아래 [Table 2]와 같다.

각 정책평가 항목에 대한 평균을 보면 ‘게임에 대한 부정적 인식개선’이 1.97로 가장 낮으며, 글로벌대응 2.01, 생태계 복구 2.17순으로 저조하게 나타났다. 반대로 e스포츠 육성 정책은 2.74로 가장 평가 점수가 높았다. 문체부의 게임산업 정책 전반에 대한 평가는 2.22로 나왔다. 2.22를 100점 만점으로 환산하면 44.4점이 된다.

[Table 1] Demographic

	criteria	response (114)	%	
job	academics	42	38	
	media	29	26	
	industry	40	36	
	etc	3	3	
job period	1y~3y	12	10	
	4y~6y	6	5	
	7y~9y	10	8	
	10y~12y	19	16	
	above 13y	67	58	
regulatory reform	very bad	33	28	
	bad	31	27	
	be so-so	39	34	
	good	8	7	
game image improvement	very good	3	2	
	very bad	44	38	
	bad	35	30	
	be so-so	29	25	
good	5	4		
	very good	1	0	
	global support	very bad	42	36
		bad	38	33
be so-so		25	21	
good		8	7	
very good	1	0		
	industrial ecosystem recovery	very bad	35	30
		bad	35	30
		be so-so	36	31
good		7	6	
very good	1	0		
	human resources development	very bad	28	24
		bad	36	31
		be so-so	41	35
good		8	7	
very good	1	0		
	developing e-Sports	very bad	19	16
		bad	20	17
		be so-so	51	44
good		21	18	
very good	3	2		
	game R&D	very bad	29	25
		bad	28	24
		be so-so	43	37
good		12	10	
very good	1	0		
	no answer	1	0	

	criteria	response (114)	%
overall	very bad	28	24
	bad	41	35
	be so-so	37	32
	good	7	6
	very good	0	0
	no answer	1	0

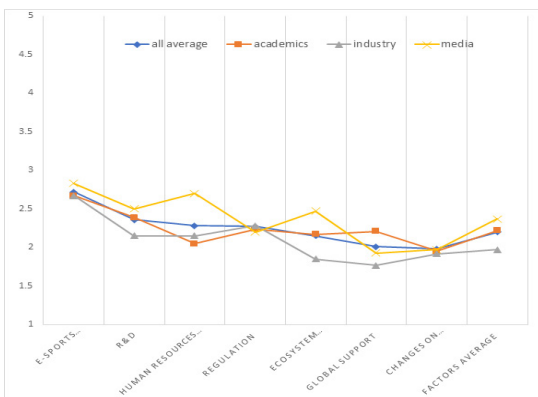
평균 분석의 특징은 전체적으로 평균이 대단히 낮게 나왔다는 점뿐만 아니고, 학계, 산업계, 언론계 세 그룹에서 모두 유사한 평균이 나왔다는 점도 있다. 이는 응답자 그룹의 전체적인 평가가 일관되게 낮다는 것을 의미한다.

또한 이들 변수 사이의 상관관계 역시 대단히 높게 나왔다는 특징도 있다. [Table3]을 보면 규제 개혁, 게임에 대한 부정적 인식개선, 글로벌 진출 대응, 게임산업 생태계 복구, 인력양성, e스포츠산업 육성, 4차산업혁명 등에 대한 R&D, 그리고 종합평가에 이르기까지 거의 모든 변수가 99% 수준에서 유의하게 나타나고 있다.

이는 응답자는 문체부의 게임산업 정책 거의 대부분의 항목에서 부정적이고, 각 평가 항목은 높은 연관성을 가지고 있다는 점을 말해 준다.

[Table 2] Average score of government policies

	average	average detailed		
		academics	industry	media
developing e-Sports	2.74	2.67	2.70	2.86
R&D	2.38	2.39	2.20	2.55
human resources development	2.32	2.05	2.18	2.72
regulatory reform	2.25	2.24	2.30	2.21
industrial ecosystem recovery	2.17	2.17	1.87	2.48
global support	2.00	2.21	1.82	1.97
game image improvement	1.97	1.95	1.97	2.00
overall	2.22	2.22	2.03	2.41



[Fig. 1] Average score of government policies evaluation

[Table 3] Coefficient of correlation

		job period	regulatory reform	game image improvement	global support	industrial ecosystem recovery	human resources development	developing e-Sports	R&D
job period	correlation								
	significance probability								
	N								
regulatory reform	correlation	0.138							
	significance probability	0.149							
	N	111							
game image improvement	correlation	0.116	.587**						
	significance probability	0.224	0.000						
	N	111	111						
global support	correlation	0.008	.387**	.586**					
	significance probability	0.936	0.000	0.000					
	N	111	111	111					
industrial ecosystem recovery	correlation	-.191*	.447**	.421**	.588**				
	significance probability	0.045	0.000	0.000	0.000				
	N	111	111	111	111				
human resources development	correlation	-.207*	.423**	.498**	.542**	.633**			
	significance probability	0.029	0.000	0.000	0.000	0.000			
	N	111	111	111	111	111			
developing e-Sports	correlation	-0.053	.378**	.481**	.485**	.500**	.629**		
	significance probability	0.581	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000		
	N	111	111	111	111	111	111		
R&D	correlation	-0.155	.463**	.486**	.562**	.633**	.661**	.575**	
	significance probability	0.105	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	
	N	110	110	110	110	110	110	110	
overall	correlation	-0.114	.537**	.695**	.665**	.599**	.672**	.637**	.685**
	significance probability	0.238	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	N	110	110	110	110	110	110	110	109

**p<0.01, *p< 0.05

3.2 집단간 차이 분석: ANOVA 분석

문체부의 게임산업 정책에 대한 평가가 낮은 가

운데 또 하나 중요한 분석 포인트는 각 정책 평가 항목에 대한 학계, 언론계, 산업계의 평가 차이가 발생하는가의 문제이다.

그래서 세 집단간 차이를 알기 위해 분산분석을 실시해 보았다. 분산분석(Analysis of Variance,

ANOVA)은 두 개 이상 다수의 집단을 비교하고자 할 때 집단 내의 분산, 총평균과 각 집단의 평균의 차이에 의해 생긴 집단 간 분산의 비교를 통해 만들어진 F분포를 이용하여 가설검정을 하는 방법이다. ANOVA 분석의 결과는 [Table 4]에 나와 있다.

일반적으로 학계와 산업계, 언론계는 관점의 차이와 이해관계의 차이에 의해 정책에 대한 평가의 차이가 존재한다[8,9,10].

예를 들어, 전경란(2019)은 게임콘텐츠 전문가들이 지능정보시대에 콘텐츠산업의 변화를 어떻게 인식하고 있고, 콘텐츠산업 정책 중에서 어떤 평가요인에 우선순위를 두고 있는가에 대해 살펴보았는데

[Table 4] result of one-way ANOVA

		N	average	S,D	F	p	Scheffe
regulatory reform	academics(a)	42	2,24	1,100	0,053	0,948	
	industry(b)	39	2,28	1,137			
	media(c)	30	2,2	,819			
game image improvement	academics	42	1,95	,987	0,020	0,980	
	industry	39	1,92	1,025			
	media	30	1,97	,802			
global support	academics	42	2,21	,976	2,264	0,109	
	industry	39	1,77	1,035			
	media	30	1,93	,865			
industrial ecosystem recovery	academics	42	2,17	,961	3,696	0,028*	ac>b
	industry	39	1,85	,992			
	media	30	2,47	,971			
human resources development	academics	42	2,05	,936	4,816	0,010**	c>ab
	industry	39	2,15	1,035			
	media	30	2,7	,702			
developing e-Sports	academics	42	2,67	1,097	0,278	0,758	
	industry	39	2,67	1,067			
	media	30	2,83	,953			
R&D	academics	42	2,39	1,011	1,097	0,338	
	industry	39	2,15	1,137			
	media	30	2,5	,783			
overall	academics	42	2,22	1,001	1,819	0,167	
	industry	39	1,97	,891			
	media	30	2,37	,682			

**p<0.01, *p< 0.05

ANOVA 분석에서 발견된 특이한 점은 정책 평가 항목에서 학계, 언론계, 산업계라는 세 집단 간 점수 차이가 거의 존재하지 않는다는 것이다. 이번 조사에서 이 점은 대단히 놀라운 결과로 받아들여진다.

전문가집단별 분석에서 산업계와 정책기관이 ‘콘텐츠 기술역량 강화’를, 학계에서는 ‘콘텐츠 전문인력 양성’을 중요하게 평가하는 등 차이가 발생한 것으로 지적하고 있다.

그러나 이번 평가에서는 ‘생태계 복구’와 ‘인력양

성'을 제외한 항목에서 집단간 차이가 존재하지 않았다. '생태계 복구'와 '인력양성'을 제외한 나머지 항목, 즉 규제개혁, 게임에 대한 인식개선, 글로벌 대응, e스포츠 육성, R&D와 같은 정책에서 세 평가 집단은 문체부의 정책에 대해 일관되게 차이가 없는 평가를 내리고 있다.

다만 차이가 발생한 항목인 인력양성을 보면 언론계가 가장 높은 평가점수인 2.7을 부여했으나, 반대로 산업계와 학계는 낮은 평가를 하고 있다. 인력교육과 양성을 직접 담당하고 있는 학계, 그리고 배출된 인력을 고용하고 있는 산업계의 정책평가 점수가 낮은 점은 특이하다.

또한 '생태계 복구'에서는 학계와 언론계가 산업계보다 상대적으로 좋은 평가를 하고 있다.

특히 가장 평가가 낮은 '게임에 대한 국민적 인

시도가 있었고, 국내에서 커다란 논란이 되었기 때문에 그와 같은 평가가 나온 것으로 보인다.

본 연구는 응답자의 게임산업 종사 기간에 따라 평가의 차이가 발생하는 지도 살펴보았다. 일반적으로 해당 산업에 대한 종사 기간에 길어지면 정책현안에 대한 판단능력과 전문성이 강화된다고 볼 수 있다[11].

아래 [Table5]는 t-검정을 사용해 설문 응답자의 종사기간에 따른 평균분석을 시도한 것이다. 10년을 기준으로 해서 두 그룹으로 나누어 평균을 비교했다.

[Table5]와 같이 10년을 기준으로 그 이상 그룹 83명과 미만 그룹 28명을 대상으로 T검정을 수행한 결과 두 집단 사이에는 아무런 차이가 나타나지 않았다.

[Table 5] group comparison by job period

	job period	M	SD	t	P
regulatory reform	1	2,07	.858	-1,200	0,24
	2	2,31	1,092		
game image improvement	1	1,86	.756	-.858	0,39
	2	2,01	1,006		
global support	1	2,04	.962	.167	0,87
	2	2,00	.988		
industrial ecosystem recovery	1	2,39	.916	1,578	0,18
	2	2,06	.980		
human resources development	1	2,54	.838	1,656	0,10
	2	2,19	.981		
developing e-Sports	1	2,68	1,056	-.248	0,80
	2	2,73	1,037		
R&D	1	2,52	.893	.916	0,36
	2	2,31	1,047		
overall	1	2,32	.819	.773	0,44
	2	2,17	.914		

N1=28, N2=83, 1=more than 10y, 2=less than 10y

식개선'이라는 정책 평가는 중요하다. 올해 WHO에 의한 '게임 질병코드 부여'라는 게임산업 역사상 최악의 사태가 발생했을 때 국민적인 반대 여론형성에서 장애물로 작동했던 부분이 부정적인 국민인식이었다[4]. 바로 2018년의 경우 WHO의 지정

즉, 게임산업에 대한 경험이 많은 집단과 상대적으로 적은 집단의 비교에서도 문체부 정책 평가에 대한 의미 있는 차이가 발견되지 않았다. 즉 산업종사 경험은 평가에 영향을 주지 못했다.

4. 결 론

이상에서 본 연구는 문재인 정부 출범 이후 문체부의 16개월 동안의 게임산업 정책에 대한 전문가 집단의 설문 평가를 분석해 보았다. 그 결과 학계, 산업계, 언론계라는 세 집단의 평가는 거의 일치했다.

평가 전체 항목에서 모든 설문 항목의 평균이 3점 미만으로 나타났으며, 이는 100점 만점으로 환산하면 60점 미만이다. 또한 세 집단 간의 차이를 검증하는 ANOVA 분석에서는 ‘생태계 복구’와 ‘인력양성’ 항목에서만 세 집단 간 차이가 존재했고, 나머지 항목에서는 세 집단 간 차이가 존재하지 않았다.

또한 10년을 기준으로 10년 이상 종사자와 10년 미만 종사자의 비교에서도 종사기간에 따른 평균의 차이는 존재하지 않았다.

이러한 학계, 산업계, 언론계 세 집단의 일치된 평가는 일반적으로 정부정책에 대한 산업계, 학계, 언론계의 입장과 관점에 따른 차이가 발생하는 선행연구에 비추어 의외로 받아들여진다.

이번 분석 결과는 많은 점을 시사해 준다. 한국의 게임산업이 경쟁력을 잃어가고 있는 중요 요인 중 하나로 꼽을 수 있는 것이 정부의 규제정책이다. 여성가족부의 섣다운 규제는 물론, 게임을 마약, 술, 담배와 동일한 범주에 넣으려고 시도한 국회에 제출된 4대중독 법안, 그리고 2019년 WHO에 의한 질병코드 지정과 국내 도입 시도와 같이 게임에 대한 부정적인 정책은 산업의 위축에 영향을 미쳤다.

그리고 이러한 산업적, 사회적 규제정책에 대한 효과적인 대응과 게임에 대한 진흥정책을 수립, 집행하지 못한 문체부에 대한 평가가 이번 연구에서 드러났다. 아래와 같은 산업계 FGI에서 지적된 내용은 이러한 불신감을 잘 드러내고 있다.

“현장에서 작은 기업들은 아무것도 느끼는 것이 없다. 허울 좋은 행사보다는 실질적인 지원이 필요하다. 지원방식도 중간 브로커들이 개입하여 챙겨

가기 좋은 방식뿐이다. (정책)실무자가 직접 현장을 돌아다니며 고민할 필요가 있다.”

따라서 정부는 본 논문에서 다룬 7가지의 정책 카테고리에 대한 분석을 통해, 정책이 저평가된 원인 분석과 그 대안을 수립할 필요가 있다. 예를 들어 올해 6월 실시된 PC온라인게임 결제한도 폐지와 같은 규제 철폐 정책은 좋은 예일 것이다.

본 연구의 향후 과제는 다음과 같다.

첫째, 전문가 집단이 바라보고 있는 정책 실패의 원인에 대한 분석이 필요하다. 전문가들은 왜 정부 정책을 실패로 평가하고 있는 지에 대한 질적 분석이 그것이다. 둘째, 현재의 정책에 대한 평가를 넘어 과거의 정책과의 연결선상에서의 시계열적 분석이 필요한 것이다. 즉 정부 정책에 대한 평가가 일관되게 저조한 것인지 아니면 일시적인 저평가인 지에 대한 분석이다.

References

- [1] Jong Hyun Wi, “A Study on the Formation Mechanism of Korean Online Game Industry -Analysis of the Promotion Process of New Industry by Complementary Infrastructure”, Journal of Game Industry Research, pp.1-21, 2002.
- [2] Jong Hyun Wi, Innovation and Strategy of Online Games, Imperial College Press, 2006.
- [3] Wook-Joon Sung. “A Study on the Effect of Game Shutdown Policy on Game Shutdown for Youth”, Social Sciences Research, Vol.30, No.2, pp.233-256, 2014.
- [4] “Game addiction, recognized as a disease...Dark clouds in the Korean game market,” Joong-Ang Ilbo, Oct. 15th, 2018.
- [5] “If game addiction is classified as an international disease code, should we leave a disease record to enjoy games?”, Segye Ilbo, May 4th, 2019.
- [6] Sang-oh Yoon. “Evaluation of the e-government promotion policies of the participatory government”, Journal of Public Administration, Vol. 22, No.2, pp.89-123, 2008.

- [7] Lee Yoon-sik(2006). A Study on the Improvement of Policy Evaluation Method of the Korean Government, Journal of the Institute for Policy Analysis and Evaluation, 16(3), 1-32.
- [8] Kyung-Ran Jeon, “A Study on the Priority of the Game Content Industry Policy”, Journal of the Korea Game Association, Vol.19, No.2, pp.55-66, 2019.
- [9] Eun-sun Kim, Park Dong-woon and Park Young-seo, “A Comparative Study on the Evaluation Frame Proposal and Prospect of the Digital Content Industry”, Journal of the Korean Society for Content Studies, Vol.6, No.11, 38-44, 2006.
- [10] Seung-hye Son, “Understanding and evaluating hallyu policies through in-depth interviews with experts”, Cultural Policy Debate, Vol.25, No.1, pp.39-62, 2011.
- [11] Barkenbus, Jack. “Expertise and the policy cycle.” Dept. Energy, Environment, and Resources Center, University of Tennessee (1998).



위정현 (W, JONG HYUN)

약력 : 2003- 중앙대학교 경영학부 교수
2010- 2015 UCLA CRESST(Visiting Professor)
2003- (사)콘텐츠경영연구소 소장
2018- 한국게임학회 회장

관심분야 : 경영전략, G러닝, 온라인게임, 플랫폼, 비즈니스
