

연구보고서 2015-005

게임SW산업 진흥을 위한 규제 개선방안 연구

Improvement of Regulation
for the Game SW Industry Promotion

김윤명

2016.01.

이 보고서는 2015년도 미래창조과학부 정보통신진흥기금을
지원받아 수행한 연구결과로 보고서 내용은 연구자의 견해이며,
미래창조과학부의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목 차

제1장 서 론	1
제2장 게임 정책 현황 및 시사점	3
제1절 개 요	3
제2절 일반 현황	4
제3절 진흥 정책	5
제4절 규제 정책	13
제5절 시사점 : SW로서 entertainment SW의 프레임	21
제3장 유료 게임SW의 규제정책의 구조와 한계	23
제1절 서 론	23
제2절 SW 유료 서비스의 구조	24
제3절 서비스 규제의 구조 및 내용	28
제4절 SW에 대한 규제 정당성은 확보될 수 있는가?	33
제5절 프레임의 재구성을 통한 문화적 접근	39
제4장 게임SW 진흥을 위한 규제 개선	42
제1절 서 론	42
제2절 게임산업법의 한계	43

제3절 게임산업법의 개선 방안	52
제5장 결 론	59
정책 제언	62
참고문헌	63

표 목 차

〈표 4-1〉 등급분류 규정상 폭력성 기준	49
〈표 4-2〉 등급분류의 원칙	51

그 립 목 차

[그림 2-1] 게임산업진흥 중장기 계획	6
[그림 2-2] 페이스북 게임 서비스 중단 이미지	15

요 약 문

1. 제 목

게임SW산업 진흥을 위한 규제 개선 방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

본 연구는 기본적으로 게임SW를 둘러싼 이해관계의 충돌에 따라 하나의 산업에 대해 다양한 부처에서 이루어지고 있는 규제정책의 개선방안을 찾는 것을 목적으로 한다. 먼저, 게임관련 정책 현황을 정리하였으며, 이를 바탕으로 게임SW의 규제정책의 구조와 한계를 살펴보고자 하였다. 궁극적으로, 규제정책을 개선할 수 있는 게임산업법 및 청소년보호법 등의 한계점을 극복할 수 있는 입법론을 제안하고자 하였다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 서론과 결론을 포함하여 총 5개장으로 구성되었다. 제1장에서는 연구목적 및 필요성에 대해 살펴본다. 제2장에서는 게임관련 규제정책 및 진흥 정책의 현황에 대해 살펴본다. 제3장에서는 유료 SW로 대별되는 게임SW의 구조와 이에 대한 규제의 정당성에 대해 살펴본다. 아울러, 프레임의 재구성을 통한 문화적 접근방법을 제시한다. 제4장에서는 게임SW의 진흥을 위한 규제개선 방안으로, 등급분류 제도를 중심으로 제도개선의 필요성을 강조하였다. 제5장에서는 결론부로 본 연구에서 주장하고 있는 규제개선 방안에 대해 조망하였다.

4. 연구 내용 및 결과

SW는 산업이자 문화적 소산이다. SW를 산업적으로 사용한다고 하더라도 그 가치는 인간을 위한 것이며 궁극적으로는 인류를 위한 것이기 때문이다. 그럼에도 다양한 규제가 이루어지고 있다. 무엇보다도 규제가 시장에 안착하기 위해서는 그 정당성을 확보할 수 있어야 한다. 게임SW에 대한 섯다운과 같이 그 수단의 적정성이 확보되지 못한 행위는 목적의 정당성을 훼손하게 된다. 강제적 섯다운제에 대해 헌법재판소의 합

현결정이 있었지만, 소수의견이 보다 사려 깊다는 의견이 작지 않다. 정책당국도 정책을 수립하거나 집행함에 있어 수혜(受惠)가 아닌 균형(均衡)을 통해 가치를 높이는 것에 있음을 이해할 필요가 있다. 또한 새로운 SW가 만들어질 수 있도록 생태계의 지속가능성을 염두에 두어야 한다. 1980년대 한미통상협정에 따라 지식재산권법이 강화이후에도 정품을 이용하는 문화의 형성과 아울러, 불법복제를 통한 문화향유도 또한 가능했다. 그 결과 90년대를 넘어서면서 융숭(隆崇)한 문화가 꽃피우게 되는 효과를 얻게 되었다. 불법복제가 좋은 것이 아니라 문화적 향유(享有)가 새로운 문화적 토대를 만들었다는 점을 주목할 필요가 있다. 이처럼 SW에 있어서도 규제보다는 다양한 문화적 산물이 태생할 수 있는 생태계의 조성이 중요한 이유이다.

산업의 진흥을 위해 정책의 일관성은 무엇보다 중요하다. 일관된 정책하에 사업자는 예측가능한 사업을 영위할 수 있기 때문이다. 입법은 정책의 일관성을 담보하는 방안이라고 할 수 있다. 게임산업법 제정이전 음악, 비디오 및 게임을 동시에 규율하던 때와 달리, 게임만을 독자적으로 규율하는 게임산업법이 제정되었다. 제정법이 갖는 의미는 게임산업에 대한 일관된 진흥정책을 이끌겠다는 것으로 이해된다. 그렇지만 바다이야기 등 사행성게임물이 사회문제가 되면서, 게임정책은 진흥이 아닌 규제로 바뀌게 된다. 그 결과 게임산업법은 사행성게임물 확인, 내용수정, 셧다운(shut-down), 등급 거부 등 지속적인 규제 법제로서 역할을 하게 되었다. 이에 경쟁력을 가져왔던 게임SW산업의 지속성장을 위한 제도개선 필요성을 지적하였다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구는 게임SW산업의 경쟁력이 갈수록 떨어지는 상황에서 게임SW산업의 활성화를 위해 규제정책에 대해 개관했다. 국내의 퍼블리셔(publisher) 역할에 머물렀던 중국의 게임사업자가 중국의 적극적인 진흥정책으로 글로벌 인터넷 기업으로 성장하고 있다. 이제는 텐센트 등 글로벌 기업이 국내 게임 및 엔터테인먼트 분야의 최대 투자자로서 역할을 하고있다. 이러한 환경에서 국내의 게임SW의 성장을 기대하기가 쉽지 않다. 공정경쟁 환경을 마련하는 것도 필요하지만, 각 부처에서 추진하고 있는 규제를 개선하는 것이 필요하다. 게임SW산업이 지속적으로 성장할 수 있는 토대의 마련이 무엇보다 중요하기 때문이다.

이를 위하여 게임산업법 및 청소년보호법 등에 근거한 규제에 대한 정책담당자의 인식개선의 필요성을 강조하였다. 또한 소비재로써 게임물이 아닌 SW라는 프레임을 통해 방향의 재설정을 통해 산업활성화 측면의 개선방안을 제시하였다. 이러한 제안을

정책수립시에 검토하여 반영할 수 있기를 기대한다.

6. 기대효과

게임에 대한 다양한 이해관계가 참여할 수 있게 된 것은 인터넷의 영향으로 볼 수 있다. 대중의 정책참여에 대해서는 긍정적인 의미를 부여할 수 있다. 다만, 대중의 의견에 대해 정책당국이 균형 있게 살필 수 있어야 한다. 그렇지만 현재 시행중에 있는 게임SW 규제정책은 그렇지 못하였다. 본 연구는 적어도 부정적이고 규제지향적인 정책에 대한 방향을 조금은 긍정적이고 산업지향적으로 전환시키고자 하는 의도로 이해할 수 있다. 게임SW를 보는 시각을 단순한 소비재가 아닌 창작의 과정에서 다양한 노력이 포함되는 종합예술로서 볼 수 있기를 기대한다.

게임SW에 대한 긍정적인 시각을 가질 수 있다면, 게임SW산업계에 종사하는 개발자는 물론 이를 이용하는 이용자에게도 긍정적인 인식을 확산시킬 수 있을 것으로 기대한다. 세계시장에서 차지하는 국내 게임SW의 비중이 낮아지는 상황에서 규제당국의 현실을 직시하는 정책이 필요한 시점이라고 본다. 본 연구가 현실을 적시할 수 있는 정책수립에 이용될 수 있기를 기대한다.

SUMMARY

1. Title

Improvement of Regulation for the Game SW Industry Promotion

2. Purpose and Necessity

This study is basically for the purpose of looking for improvement in the control policy is made in various departments for a single industry in accordance with the conflict of interest surrounding the game SW. First of all, the games were organized into relevant policies, Based on this, the structure and limits of the regulatory policy of the game was to examine SW. Ultimately, the limitations of the method and the youth protection law, such as the gaming industry to improve the control policy was proposed to overcome the registration.

3. Composition and scope of the study

This study consisted of a total of 5, including the introduction opening and a conclusion. In the first chapter examines the purpose and need for the study. The second chapter looks at the current state of game-related regulatory policy and promotion policy. Chapter 3 looks at the validity of the regulations for the structure and its games are divided into paid SW. In addition, it presents the culture approaches with a reconstruction of a frame. In the fourth chapter in the regulations for the promotion of the game improvement SW, classification schemes emphasized the need for a focus on system improvement. Chapter 5 views about the regulation improvement in the conclusion part of this study.

4. Research and Results

SW is an industrial and cultural dissipation. Even if the industrial use of the SW value is for humans is because, ultimately, the human race. Nevertheless, there have been made various regulations. Above all, it should be regulated to ensure its legitimacy to rest on the market. The appropriateness of the means of action such as shutdown SW

could not be secured for the game is to undermine the legitimacy of the purpose. Although this constitutional decision of the Constitutional Court on the forced shutdown agent, is considered deeper than the minority opinion not less. As it has also established a policy or policy enforcement authorities need to understand the beneficiary to increase the value that through the non-equilibrium. Also, keep in mind the sustainability of the ecosystem so that the new SW can be made. After strengthening IPR laws along US-Korea trade agreements in the 1980s, as well as the formation of the culture of using genuine cultural enjoyment through piracy also available. As a result, over the 90s courteous treatment was given to the effect that the flowers culture haul. Cultural enjoyment, not piracy is good created a new cultural foundation, it is necessary to note a point. Thus the composition of ecosystems is an important reason that can also have a variety of cultural products, rather than regulatory born in SW. Consistency of policies for the promotion of the industry is important. This is because operators are under a coherent policy can lead a predictable business. Legislation may be described as measures to ensure the consistency of policies. Unlike the previous legislation when it was governed gaming music, videos and games at the same time, the game only game industry has its own laws were enacted to govern. This legislation is understood to mean having lead to consistent promotion policy for the gaming industry. However, sea stories such as gambling, the game will change in policy is not the promotion regulation. As a result, the gaming industry was game law confirm, modify contents, shut down, ratings continued refusal to act as regulatory legislation. In a competitive pointed out the need for system improvement for the sustainable growth of the gaming industry brought SW.

5. The policy leverage content

This study was opened for regulatory policy for the activation of the game from the SW industry is increasingly competitive situation of the game falling SW industry. Domestic publisher's role stayed in the game operators in China is growing as a global Internet company to actively promote policy of China. Now, global companies such as Tencent has a role as the largest investors in the domestic game and entertainment sectors. To expect the growth of domestic game SW in this environment is difficult. Also necessary to provide a fair competitive environment, it is necessary to improve the regulatory promoted in each department. SW because the game industry has laid the foundation can continue to grow important than what you have.

It emphasized the need to improve the awareness of policymakers and game industry regulations based on the law and the Juvenile Protection Act. In addition, it presents the improvement of the industrial side through the activation of the reset of SW direction through the frame, not as consumptions. Review these suggestions when policymakers expect to be able to reflect.

6. Expected Results

It was able to participate in a wide range of interest for games can be seen due to the Internet. For public policy involved it can be given a positive sense. However, the policy should allow the authorities can gauge the balance for the opinions of the public. But the game SW regulatory policies currently under implementation was not the case. This study is a way for at least a little bit negative and positive regulatory policy-oriented and industry-oriented transition can be understood by the intended party. It is hoped that the time watching the game SW simple consumer goods to view a composite art that includes a variety of efforts, not in the process of creation.

If you have a positive outlook about the game SW, game developers as well as users who also use them engaged in the SW industry should expect to be able to spread the positive recognition. It sees that this policy occupies in the world SW share of the domestic game market regulators face the reality of the situation in lowered when needed. It is hoped that this study will be used in policy formulation in a timely manner can be a reality.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Game Policy Status and Implications

Chapter 3. The structure of regulatory policies and limits of the paid
Game SW

Chapter 4. Regulatory Improvement for Game SW Industry Promotion

Chapter 5. Conclusion

제1장 서론

제1절 연구의 필요성

게임 소프트웨어(이하 ‘SW’라 함)는 산업이자 문화적 소산이다. SW를 산업적으로 사용한다고 하더라도 그 가치는 인간을 위한 것이며 궁극적으로는 인류를 위한 것이기 때문이다. 그렇지만, 게임이 사회적 논란이 된지 오래다. 그러나 논란의 원인에 대해서는 명확하게 밝혀진 바 없다. 다만, 이해관계를 달리하는 주장에서 게임의 중독성, 가정의 문제, 입시를 포함한 사회적 문제 등 다양한 원인을 들고 있다. 즉, 게임이 문제인지, 이용자의 문제인지, 아니면 이러한 상황을 둘러싼 다양한 관계의 문제인지에 대해 명확하지가 않다.

어떤 문제의 해결을 위한 정책을 위해서는 구체적인 근거나 데이터에 기반해야 한다. 게임 정책도 다르지 않다. 현행 게임정책은 증거기반의 정책으로 보기 어렵다. 왜냐하면 사회적 논란이 되는 사항에 대한 주장은 있으나, 이에 대한 객관화된 논거가 부족하기 때문이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 게임산업진흥에 관한 법률(이하 ‘게임산업법’이라 함)의 정비를 통해 문제해결 방안을 고민할 필요가 있다. 2007년 게임산업의 규제개선을 위해 게임산업법의 제정이 이루어졌으나, 시행과정에서 제대로 된 정책을 만들어내지 못하였기 때문이다. 물론 그 원인은 여러 가지가 있겠지만, 음반·비디오·게임물에 관한 법률에서 음반 및 비디오물과 혼재된 게임물 관련 규정을 도려내는 데에 정치하지 못하였기 때문이라고 본다. 결국, 게임산업법의 설계 자체가 미흡하였기 때문으로 이해된다. 향후 게임산업법의 개정 은 제정 게임산업법의 입법목적과 부합하도록 개정돼야 한다.

제2절 연구 내용

게임산업은 다양한 규제적 상황에 내몰리고 있다. 무엇보다, 게임산업에 대한 규제는 SW 내지 SW산업 규제가 되고 결국 사회전반을 관통하는 사회문화적 규제가 될 수 있기 때문이다. 이러한 상황에서 SW규제에 대한 조망을 통해 개선방안을 도출시킬 필요가 있다. 일례로,

온라인으로 제공되는 게임SW에 대한 섯다운과 같이 그 수단의 적정성이 확보되지 못한 정책은 목적의 정당성을 훼손하게 된다. 정책당국도 정책을 수립하거나 집행함에 있어 손해가 아닌 균형을 통해 가치를 높이는 것에 있음을 이해할 필요가 있다.

산업성장을 위한 규제 개선이외에 새로운 SW가 만들어질 수 있도록 생태계의 지속가능성을 염두에 둔 정책개발이 이루어져야 한다. 1980년대 지적재산권법의 강화이후에도 상당시간 불법복제를 통한 문화적 향유가 가능했다. 그 결과 90년대를 넘어서면서 융성한 문화가 꽃피우게 되는 효과를 얻게 되었다. 불법복제가 좋은 것이 아니라 문화적 향유가 새로운 문화적 토대를 만들었다는 점을 주목할 필요가 있다. SW에 있어서도 규제보다는 다양한 문화적 산물이 태생할 수 있는 생태계의 조성이 무엇보다 중요한 이유이다.

향후 국내 게임SW산업의 국제경쟁력에 대한 평가는 긍정적이지 못하다. 이미 중국은 우리나라의 경쟁력을 앞서고 있으며, 작지 않은 게임SW에 대한 퍼블리싱 권리를 확보하고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 우리 SW기업의 성장을 지원할 수 있는 법제 정비 및 규제개선에 대한 연구는 시의성(時宜性)이 있다고 할 것이다.

제3절 구성 및 범위

본 연구는 5개의 장으로 구성되었으며 연구과정 중 학회 등 외부 기관을 통해 발표하였으며, 이 과정에서 많은 피드백을 받을 수 있었다. 제2장은 게임정책 현황 및 시사점에 관한 내용으로 한국콘텐츠진흥원의 ‘2015 대한민국 게임백서’에 포함된 내용을 수정·보완한 것이다.¹⁾ 제3장은 유료 게임SW의 규제정책의 구조와 한계에 관한 내용으로 2015년 10월 한국게임법정책학회 세미나에서 발표한 내용²⁾을 수정·보완하여, 경희법학에 게재되었다.³⁾ 제4장은 게임SW 진흥을 위한 규제개선에 관한 내용으로 서울대학교 법학평론에 실린 것을 수정·보완한 것이다.⁴⁾

1) 문화체육관광부(김윤명 집필분), 2015 대한민국 게임백서(하), 한국콘텐츠진흥원, 826~840면.

2) 김윤명, 소프트웨어 유료서비스 규제의 구조와 한계, 게임서비스의 법적·정책적 문제, 제5회 정기세미나 발표집, 한국게임법과정정책학회, 2015, 1~18면.

3) 김윤명, 소프트웨어 유료서비스 규제정책의 구조와 한계: 게임SW를 중심으로, 경희법학 제50권 제4호, 경희대학교 법학연구소, 2015, 405~431면.

4) 김윤명, 게임산업 발전을 위한 게임산업법 개선방안, 법학평론 제5권, 서울대학교 법학평론 편집위원회, 2015, 314~336면.

제2장 게임 정책 현황 및 시사점

제1절 개 요

게임문화와 게임산업의 성장을 위한 다양한 정책적 근거는 게임산업법에 있다. 게임산업법은 게임산업의 기반을 조성하고 게임물의 이용에 관한 사항을 정하여 게임산업의 진흥 및 국민의 건전한 게임문화를 확립함으로써 국민경제의 발전과 국민의 문화적 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 무엇보다, 게임산업법은 진흥정책과 이를 유기적으로 유지할 수 있는 문화적 토대를 마련하는 것을 목적으로 한다.

게임정책이란 게임과 관련된 정부의 모든 활동이라고 할 수 있으며, 특히 정부의 활동이라는 측면에서 산업계에 미치는 영향이 작지 않다. 정책은 진흥과 규제를 담을 수 있으며, 때로는 경제나 산업적 논리가 아닌 현상에 대한 문제해결을 위한 방법이 되기도 한다. 정책은 진흥과 규제라는 양면성을 가지기 때문에 정부의 임의적 개입은 시장경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그럼에도 시장실패는 정부개입의 정당화 논리의 단초가 된다. 시장 실패란 시장에 의한 자원배분이 파레토의 효율성(pareto efficiency)을 달성할 수 없는 상태를 말하며,⁵⁾ 이러한 시장 실패는 다양하게 평가될 수 있을 것이다.

특히, 게임정책에 있어서 정부의 개입은 시장실패 중 정보비대칭성이라는 점에서 그 이유를 설명할 수 있다. 사업자가 제공하는 정보 내용에 대해 소비자인 이용자가 정확하게 정보를 확인할 수 없는 경우가 종종 있어왔기 때문이다. 최근 논란이 되고 있는 ‘확률형 아이템’에 대한 정부규제 경향은 확률이라는 내용을 소비자가 알 수 없는 상태에서 게임을 할 수 밖에 없기 때문이다. 또한 등급분류는 원래의 취지를 훼손하는 면이 있지만, ‘이용자가 게임물에 대한 정보를 확인하기 어렵기 때문에 국가기구에서 이에 대해 심의하여 그 정보를 이용자에게 제공해야한다’는 의지 표명으로 이해될 수 있다. 이처럼 게임정책에 대해 정부의 개입이 정당화되는 이유는 전부는 아니더라도 시장실패의 요인을 들 수 있다는 점에서, 규제개선을 이룰 수 있는 방안은 자율규제에 따른 신뢰의 회복이라고 본다.

5) 이러한 유형에 대해 “공공재, 외부효과, 독점 및 정보부족 또는 정보비대칭성” 등 4가지를 들 수 있다. 남궁근, 정책론, 법문사, 2014, 43면.

정부 정책이 항상 성공적인 결과를 이끌어내는 것은 아니다. 정부 정책이 효율성을 추구하는 측면에서 그 효율성은 단기간 내에서 효과를 발휘할 수 있으나, 산업과 문화의 자생력을 이끌어내는 데에는 한계를 갖는다. 이에 정부가 게임산업에 관여하는 정책 과정과 그 결과에 따른 정책의 진흥과 규제라는 양면(two-sided)에서 살펴보고자 한다. 우선, 정부가 관여하는 정책현황에 대해 살펴봄으로써 정책의 한계와 문제점을 개관하고자 한다.

제2절 일반 현황

게임정책의 일반 현황은 고착화되고 있는 게임 규제정책에 대한 확인이다. 현재 국내 게임 정책에 대한 시장의 반응은 규제위주의 정책이라는 부정적 시각이다. 대표적으로 섯다운제도, 확률형 아이템, 명확하지 않는 기준의 등급분류의 강제, 법적 근거 없는 결제한도 등을 들 수 있다. 더욱이 규제정책은 인터넷이라는 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 점에서 다른 나라에서 제공하는 게임과의 역차별이라는 이슈에 쉽게 노출된다.

국제 경쟁이 치열해지고 있는 게임산업의 특성에 따른 면도 있지만, 국내의 이러한 정책은 결국 해외 사업자에게는 반사적 이익을 가져다 주고 있다. 해외 게임물은 인터넷을 통해 누구라도 접속하여 이용할 수 있어 국내 정책을 회피할 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 규제 수준을 국내 사업자가 수범해야할 정도가 아닌, 해외 사업자가 수범할 수 있는 수준으로 재설정할 필요가 있다.

국내의 정책에 더하여, 중국정부의 게임진흥 정책은 국내 게임의 경쟁력을 더욱 약화시키고 있다. 즉, 국내 게임 산업의 성장성은 떨어지고 있으며, 이는 중국 정부의 지원에 따른 중국게임사의 성장과 국내 규제가 영향을 미친 것으로 보인다. 모바일 게임시장은 온라인게임과 달리 상당한 성장세를 보이고 있으며, 특히 중국은 정부 정책적 지원 및 자본력을 앞세워 국내 시장을 잠식해가고 있다. 중국의 자국 기업에 대한 지원정책에 따라 국내 게임업체의 중국시장 진출 진입장벽은 여전히 높은 수준이다.⁶⁾ 중국은 자국시장의 보호를 위한 정책으로 판호(版號, 출판번호), 인터넷 정보서비스 허가(ICP : Internet Contents Provider), 인터넷 서비스 허가(ISP : Internet Service Provider), 인터넷 문화경영 허가 등이 요구하고 있다. 그

6) 문화체육관광부, 게임산업 중장기 진흥계획, 2014.12, 1-2면.

렇지만 국내 상황은 게임 서비스에 대한 다양한 이해관계자의 충돌에 따라 성장의 한계에 직면하고 있다고 평가된다.

특히 게임정책이 다양한 부처에서 산발적으로 이루어지고 있다는 점에서 정책의 정합성에 대한 문제가 제기된다. 물론 부처별로 추진되는 정책은 각각의 합목적성이 있겠지만, 각각의 정책이 경합되거나 중복됨으로써 사업자나 이용자에게는 규제로써 작용하게 된다. 이러한 의도하지 않는 결과가 규제정책이 갖는 문제점 중 하나이다.⁷⁾

제3절 진흥 정책

1. 피카소 프로젝트 : 게임산업진흥 중장기 계획 발표(2015~2019)

문체부는 2014.12월 게임산업진흥 중장기 계획인 ‘피카소 프로젝트’를 발표했다. 그동안 게임산업에 있어서 규제정책 및 중국의 게임시장 장악력이 커지면서 국내 게임산업의 위기의식을 고려한 것으로 판단된다. 무엇보다도, 게임 산업에 대한 규제 심화에 따른 부정적 이미지가 확산 우려이다. 게임에 대한 규제 이슈화로 게임에 대한 부정적 인식이 확산되고, 결과적으로 게임 산업을 위축시키는 결과 초래하고 있다. 이러한 부정적 인식 확대는 “전문 인력 확보의 어려움 → 신규 게임개발 감소 → 수출 둔화 → 게임 산업 성장률 감소” 악순환의 주요 원인이 된다.

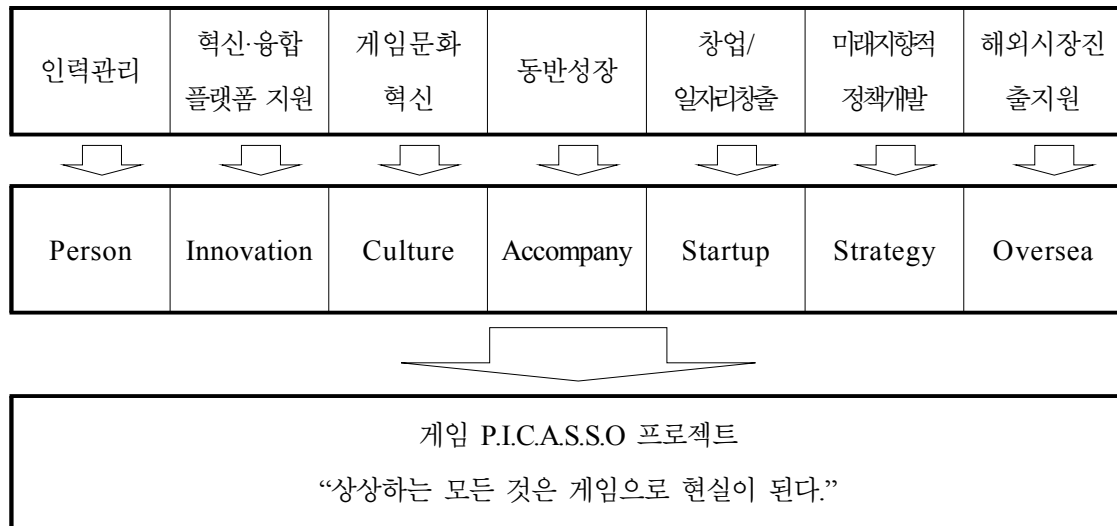
피카소 프로젝트의 배경은 2013년 국내 게임시장 규모가 2008년 이후 최초로 마이너스 성장한 점을 들 수 있다. 특히, 2012년보다 0.3% 하락한 9조 7,198억 원으로 2014년은 -1.8% 전망하고 있다. 온라인 게임시장의 하락세가 2012년 대비 ‘13년 -19.6%, ’14년 -3% 성장을 예상하고 있다.

또한, 중국자본의 한국 게임시장 영향력 증대를 들 수 있다. 중국 업체들의 한국게임사에 대한 투자, 인수, 자회사 설립이 활발하게 이루어지고 있다.⁸⁾

7) 우리나라의 게임 규제 현황은 다양한 부처에서 게임규제 정책 및 이를 입법화하고 있으며, 이는 게임서비스에 직접적인 영향을 미치고 있다. 대표적인 규제로는 섯다운제(선택적 섯다운제, 강제적 섯다운제) 등이 있으며, 이는 사업자는 물론 게임 이용자의 자율성을 훼손하는 대표적인 사례로 인식되고 있다. 무엇보다도, 외국의 경우 섯다운제를 운영하는 나라는 전무한 것으로 보이며, 사회주의 체제인 중국에서도 도입하였다 폐기한 정책이라는 점에서 비판의 여지가 있다.

8) 대표적으로 텐센트의 투자현황을 들 수 있다. 카카오톡(720억원), CJ 게임즈(5,300억원), 리로디드 스튜디오

[그림 2-1] 게임산업진흥 중장기 계획



출처 : 문화체육관광부(2014)

(1) 게임물 등급분류 제도의 합리적 개선

등급분류제도에 대한 문제점은 오랫동안 지적되고 있는 분야이며, 피카소 프로젝트에서도 환경에 적합한 등급분류 제도 개선을 추진하고 있다. 청소년 보호와 사행성 방지라는 등급 분류의 목적을 유지할 수 있는 범위 내에서 민간의 자율성을 확보할 수 있는 합리적 대안 마련을 정책목표로 하고 있다.

아울러, 사후관리 강화를 추진한다. 자체 등급분류 확대 및 사행성 게임물 증가에 따라 불법 게임물에 대한 게임물 사후관리 체계를 재정립하겠다는 것이다. 이를 위해 경력 단절 여성 및 장애인 고용 연계를 통한 “모바일 게임 사후 감시 시스템” 구축하며, 아케이드 게임물 사후관리 강화를 위한 인력 및 시스템 개선한다.

(2) 산업환경 변화에 대응하는 규제 완화

규제완화 정책은 다음과 같이 몇 가지로 추진 중에 있다. 첫째, 게임규제의 중복성에 따른

(54억 9,500만원), 아이덴티티 게임즈(39억 9,900만원), 탐픽(20억 2,000만원), 넥스트플레이(15억원), 레드덕(15억원), 스튜디오혼(14억 5,000만원) 등에 투자하고 있으며, 2014년 차이나머니의 국내 유입은 2조원을 상회하는 것으로 보고 있다. 문화체육관광부, 게임산업진흥 중장기 계획, 2014.

“여가부-문체부” 및 민간단체 참여 상설협의체를 통해 규제 관련 논의 창구 일원화를 위한 상설협의체를 구성한다는 계획이다.⁹⁾ 박근혜 정부 들어서면서 규제개선 논의가 활발해지면서 여성가족부와 문체부는 섯다운제에 대한 정책협의를 한 것으로 전해진다.¹⁰⁾ 즉, 청소년보호법상의 강제적 섯다운제를 완화하는 방안으로써 부모섯택제가 옵션으로 들어갔으며, 게임산업법상 섯택적 섯다운제는 연령을 강제적 섯다운제와 마찬가지로 16세 미만으로 조정하는 방안이다. 이러한 협의내용으로 관련법을 발의하였으나 해당 상임위에서 의결되지 못한 상태이다.¹¹⁾ 이러한 이유는 강제적 섯다운제가 합헌 결정을 받은 상황에서 이를 완화하는 것이 학부모의 양육권을 침해한다는 소수의견을 반영한 것이라고 하나, 이는 온당하지 못하다는 것이다.¹²⁾

둘째, 게임 역기능 해소를 위한 업계 자율규제 확대와 연계하여 청소년 건전 게임 이용 문화 확산 추진한다. 셋째, 자율규제의 안정된 정착시, 사회적 합의를 통한 법적 규제의 단계적 완화를 추진한다는 계획이다. 현장 소통 강화를 위해 문체부와 게임 산업계의 정기적 협의체 운영을 통해 업계 현장 애로 사항 발굴 및 규제 공동 대응하며, 이를 위해 규제개선 및 애로 사항 해결을 위한 문체부-게임업계의 공동대응반 및 정책 포럼을 운영한다. 특히, 「아케이드 게임물 상생 협의체」 구성을 통해 건전한 아케이드 게임문화 조성을 위한 민-관 협력을 강화한다.

피카소 프로젝트에는 자율규제나 소통강화 이외에도 게이미피케이션 정책 (Gamification-policy) 도입과 아케이드 게임에 대한 사회적 인식 개선에 관한 내용도 담고 있다. 이러한 정책의 목표는 규제완화와 게임산업의 진흥을 통해서 국내 게임의 경쟁력을 회복하고, 문화적인 측면에서 게임을 인식할 수 있도록 하겠다는 의지의 표명으로 이해된다.

2. 창작자 존중의 콘텐츠·저작권 환경 마련

피카소 프로젝트와 더불어 문체부는 2015년 업무계획을 통해, 창작자를 존중하는 문화환경

9) 실제 여가부와 문체부는 정책협력에 대해 합의한 바 있는 것으로 보인다. 청소년보호법과 게임산업법상 섯다운제를 개정하는 입법안을 발의하였기 때문이다. 그렇지만, 해당 국회 상임위에서 개정안에 대한 합의절차와 필요성에 대해서 문제가 제기되었고, 해당 법안에 대한 의결자체가 보류되었다.

10) 국회사무처, 교육문화체육관광위원회 회의록 제1호, 제337회(정기회), 2015.11.26., 21면.

11) 국회사무처, 여성가족위원회 회의록 제1호, 제332회국회(임시회), 2015.4.27., 51면.

12) 국회사무처, 여성가족위원회 회의록 제1호, 제332회국회(임시회), 2015.4.27., 42면 이하 참조.

을 마련하겠다는 발표를 한 바 있다. 주목할 만한 내용은 창작자 존중 환경에 대해 게임등급 분류의 제도 개선을 추구하고 있다는 점이다. 이는 등급분류 과정에서 창작자의 자율성이 훼손될 수 있기 때문으로 보인다. 문체부는 “규제 패러다임의 변화에 따른 게임규제에 대해서도 민간의 자율과 책임을 강조하는 방향으로 등급분류 제도의 개선 추진”이라는 정책의지를 발현하고 있다.

게임물의 제작은 다양한 문화적인 요소가 제작자의 사상과 감정을 표현하는 창작행위를 통해서 발현되기 때문에 이러한 과정에서의 환경을 마련해주는 것은 무엇보다도 필요하다. 정부의 문화정책은 인위적인 성장이 아닌 문화의 다양성을 확보할 수 있는 토대를 마련해줌으로써 그 의미를 둘 수 있다.

이러한 측면에서 정부의 게임정책이 규제에서 벗어나 창작환경을 개선하고 그에 대한 저작권을 존중하는 방향으로 이루어진다는 것은 게임이 갖는 문화적인 특성을 잘 반영한 것으로 볼 수 있다.

3. 자율등급제도의 추진

문체부는 모바일 게임 뿐 아니라 PC온라인 게임, 스마트TV게임, 가상현실(VR) 게임 등 플랫폼에 상관없이 일정 요건을 구비한 모든 사업자에게 자체등급분류(자율심의) 권한을 부여하는 방안을 추진한다. 특히 2015년 5월 게임물관리위원회는 미국의 가상현실(VR)기기업체 오쿨러스VR과 모바일 오픈마켓 자체 등급분류 협약을 체결한 바 있다. 이처럼 플랫폼이 다 변화되고 있고, 게임물의 창작성을 고취시킬 수 있다는 점에서 다양한 게임플랫폼에 대해서도 자율등급분류를 추진할 수 있도록 법개정안이 발의된 바 있다.

주지의 사실이지만, 현행 게임등급분류 제도는 ‘강제적 심의’와 ‘자율 심의’로 나뉘는데, 모바일 게임(청소년 이용불가 게임 제외)에서만 플랫폼사업자와 게임물관리위원회간 협약을 맺어 자율심의를 하고 있다.¹³⁾ 현재, 자율심의 협약을 맺은 플랫폼 사업자는 네이버, 다음, 카카오, 구글코리아, 애플코리아 등 총 13곳이다. 그렇지만, PC온라인 게임과 콘솔 게임의 사전심의를 게임물관리위원회에서 위탁받은 민간기구인 게임문화재단 산하의 ‘게임콘텐츠등급분류위원회’가 담당하고 있다. 또 전체 이용가 아케이드 게임과 모든 플랫폼의 청소년 불가

13) 법적인 위임이라기 보다는 게임물관리위원회와 민간사업자간 협약을 통해서 진행되고 있다는 점에서 문제점으로 지적될 소지가 작지 않다.

게임에 대한 사전심의는 게임물관리위원회에서 직접 맡고 있다.

4. 섯다운제 폐지 논의

게임물에 대한 대표적인 규제로 인식되고 있는 섯다운제에 대해 다양한 정책논의가 이루어지고 있다. 헌법재판소에서 강제적 섯다운제에 대해 합헌 결정을 내린 바 있고, 섯다운제 위헌 소송 진행 중에 있지만 국회에서는 청소년보호법상 강제적 섯다운제를 폐지하는 청소년보호법 일부 개정안이 발의된 바 있다.¹⁴⁾ 그 이유로는 “현재 청소년의 수면과 건강을 보호하기 위하여 심야시간대의 인터넷게임 제공을 제한하는 강제적 섯다운제가 시행 중이나, 성인 ID 도용, 해외 서버를 통한 게임 이용 등의 방식으로 회피가 가능하여 실효성이 낮은 불필요한 규제라는 지적이 계속하여 제기되고 있음. 또한, 현행법은 게임이용으로 인한 다양한 문제적 상태를 고려하지 않고 병리적 측면에만 초점을 맞추어 ‘인터넷게임 중독’이라는 용어를 사용하고 있어 인터넷게임을 이용하는 청소년 모두에게 ‘중독자’라는 부정적 낙인을 찍는 문제가 발생하고 있음. 이에 실효성이 낮은 강제적 섯다운제를 폐지하고, 청소년에게 낙인효과를 야기하는 ‘인터넷게임 중독’이라는 용어를 ‘인터넷게임 과몰입’으로 변경함으로써 청소년의 인터넷게임 과몰입 문제를 보다 폭넓고 효과적으로 예방·해결하려는 것(안 제26조·제59조제5호 삭제 및 제27조)”이라고 한다.

반면, 여가부는 강제적 섯다운제도를 완화하는 모습으로 부모시간 섯택제로 수정하는 내용을 담은 청소년보호법 개정안을 발의하기도 하였다.¹⁵⁾ 주요 내용은 게임 이용 연령대는 그대로 두면서, 부모 등이 시간을 섯택하여 섯택적으로 섯다운제를 수용할 수 있도록 하는 것이다. 개정안의 취지는 “청소년의 인터넷게임 중독 예방을 위하여 현재 인터넷게임의 제공자는 16세 미만 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지의 심야시간대에 인터넷게임을 제공할 수 없도록 하고 있으나, 청소년과 청소년의 친권자 등의 자율적인 책임하에 가정에서 청소년 보호활동이 이루어질 수 있도록 친권자 등의 요청이 있는 경우에는 인터넷게임을 제공할 수 있도록 하여 인터넷게임 제공에 관한 규제를 완화하는 한편, 그 동안 심야시간대 인터넷게임 제공금지에 관한 규정을 위반한 경우 바로 처벌하도록 하였으나, 인터넷게임 제공자에게 시정기회를 주기 위하여 여성가족부장관이 시정명령을 할 수 있도록 하고 인터넷게임의 제공자

14) 발의 번호 1911082, 2014.7.7.일자 김상민 의원 발의.

15) 발의번호 1912587, 2014.11.20.일자 정부 발의.

가 그 시정명령에 따르지 아니할 경우 처벌할 수 있도록 하려는 것임” 이라고 하겠다. 이를 위해서 여성가족부장관은 16세 미만의 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지친권자등의 요청 없이 인터넷게임을 제공한 자에게 그 시정을 명할 수 있도록 하고 있으며, 이를 위반할 경우에 처벌토록 함으로써 완화된 형태의 강제적 섯다운제를 제안하고 있다.

또한, 게임산업법상 섯다운제에 대해서도 현행 18세까지 수범의무를 부여하고 있지만, 강제적 섯다운제도와 마찬가지로 16세로 적용연령을 변경하는 내용을 발의하고 있다. 그렇지만 연령대를 통일하는 것은 사업자에게 유리한 면이 있겠지만, 이는 관리적 차원에서 문제이기 때문에 큰 효과는 기대하기 어렵다는 것이 게임업계의 의견이다.

5. 모바일 웹보드게임 유료화 허용

모바일 웹보드 게임물에 대한 유료화가 2014년 10월 허용되었다. 그동안 게임물관리위원회는 2012년 2월 (구)게임물등급위원회의 공지사항으로 모바일 간접충전 모델을 적용하는 것을 사실상 금지해왔다. 이에 대해 게임산업법이나 게임물등급분류 규정에서도 금지하는 규정을 찾기 어려웠다는 업계의 비판을 받아왔고, 게임산업법 전문가들도 위법하다는 지적을 받아왔던 사항이다. 공지사항에는 ‘유료화 모델을 금지한다’ 는 명시적 문구도 없었다. 다만, ‘좀 더 검토를 하겠다’ 는 내용만이 있었을 뿐이다. 그렇지만 사실상 이 문구의 해석을 통해 등급분류를 반려했다. 문체부는 온라인 웹보드 게임물의 사행화에 따른 학습효과에 따라 모바일 게임물의 유료화를 사실상 규제해온 것이다.

그렇지만, 2013년 웹보드 게임물의 규제정책이 발표됨으로써 게임사업자들의 매출이 급감함에 따라 모바일 웹보드의 유료화를 허용토록 정책결정을 내린 것이다. 이를 위해 문체부는 2014년 3월~8월까지 모바일보드게임 정책협의체 구성 및 운영한 바 있다. 동 협의체의 논의 결과 동년 10월 31일 모바일 웹보드 게임물의 유료화 정책이 허용된 것이다. 동 정책의 내용은 온라인 웹보드 게임물과 동일하며, 개인당 30만원 한도내에서 간접충전을 허용하는 것이다.¹⁶⁾

6. 인디게임물의 등급분류 예외 추진

16) 윤봉학, 모바일 보드게임도 게임머니 간접충전 허용, 국민일보, 2014.10.31.일자.

게임산업법상 게임물을 유통시키거나 이용에 제공하게 할 목적으로 게임물을 제작 또는 배급하고자 하는 자는 당해 게임물을 제작 또는 배급하기 전에 게임물관리위원회로부터 게임물의 내용에 관하여 등급분류를 받아야 한다. 따라서, 개인이나 인디게이머라고 하더라도, 게임물을 제작하여 유통을 목적으로 하는 경우에는 사전 등급분류를 받아야 하는 것이 게임산업법의 원칙이다. 예외적으로 4가지 경우에는 1) 중앙행정기관의 장이 추천하는 게임대회 또는 전시회 등에 이용·전시할 목적으로 제작·배급하는 게임물; 2) 교육·학습·종교 또는 공익적 홍보활동 등의 용도로 제작·배급하는 게임물로서 대통령령이 정하는 것; 3) 게임물 개발과정에서 성능·안전성·이용자만족도 등을 평가하기 위한 시험용 게임물로서 대통령령이 정하는 대상·기준과 절차 등에 따른 게임물; 4) 게임물의 제작주체·유통과정의 특성 등으로 인하여 위원회를 통한 사전 등급분류가 적절하지 아니한 게임물 중에서 대통령령으로 정하는 것. 다만, 청소년이용불가 게임물일 경우에는 그러하지 아니하다.

이러한 한계 때문에 인디게임의 활성화를 위해 인디게임에 대해서는 등급분류를 면제하는 게임산업법 개정안을 발의되었다.¹⁷⁾ 제안이유는 “현행법상 교육·학습·종교 또는 공익적 홍보활동 등의 용도로 쓰이는 게임물은 대통령령으로 정하는 바에 따라 게임물관리위원회의 등급분류를 면제하고 있음. 이에 상업적 의도가 없는 비영리 목적의 게임물에 대해서도 등급분류를 면제하려는 것임. 한편 건전한 게임문화 기반 조성을 위해 정부가 정책개발 활동을 하도록 되어 있으나, 조문 자체에 게임의 부정적 측면이 전제되어 있고, 게임이 개인과 사회에 미치는 영향에 관한 체계적인 조사·연구가 미흡한 관계로 정확한 근거에 기반하지 않은 정책이 수립되어 혼선을 초래하는 등 합리적이고 체계적인 정책개발이 제대로 되지 않고 있는 실정”이라는 점을 밝히고 있다. 다만, 인디게임에 대한 명확한 기준을 설정할 필요가 있고, 만약 그 기준을 벗어난 경우에는 일반 게임물과 달리 취급하지 않도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

7. 게임인을 위한 병역특례제도 개선

게임개발자의 병역은 또다른 이슈이다. 국회 미래창조과학방송통신위원회 소속 전병헌 의원과 국방위원회 소속 김광진 의원이 각각 대표 발의한 ‘정보통신진흥 및 융합활성화 등에

17) 발의번호 1912180, 2014.10.29.일. 김광진 의원 대표발의.

관한법률 특별법(이하 ‘ICT특별법’이라 함)’과 ‘병역법’ 개정안이 2014년 12월 29일 국회 본회의를 통과하며 ICT분야 산업기능요원 확대 및 ICT분야의 대학생에게 병역특례가 가능하게 되었다. 그동안 고졸문화 확산정책으로 산업기능요원 전원을 특성화고, 마이스터고 졸업생으로만 배정하는데 문제가 있다는 점이 지적되었다.

먼저, 전병헌 의원 대표발의 ‘ICT특별법’ 개정안의 내용은 다음과 같다.¹⁸⁾ 먼저, 미래부장관은 우수한 전문인력의 부당한 경력단절 예방 및 효율적인 ICT진흥을 위하여 ICT분야 산업기능요원의 수요를 파악하여 매년 실태조사를 하여야 한다. 둘째, 미래부 장관은 산업기능요원 배정을 하는 경우 실태조사 결과에 따른 적정규모의 인원을 배정할 것을 병무청장에 요청할 수 있다. 이 경우 병무청장은 이를 존중하여야 한다.

김광진 의원 대표발의 ‘병역법’ 개정안의 내용은 산업기능요원의 편입 및 지정업체별 배정인원 결정과 관련하여 합리적인 이유 없이 학력 및 출신학교 등을 이유로 차별을 하여서는 아니 된다는 것이다.

8. 문화예술로서 게임 프레임 : 문화예술진흥법의 개정 논의

게임SW를 제작함에 있어 다양한 예술적 요소가 포함되어 있다. 이에 따라, 게임SW를 하나의 문화예술로 간주하여 문화예술 정책에서 다룰 필요가 있다. 현재 문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지함을 목적으로 하는 문화예술진흥법이 시행 중에 있다. 그렇지만 게임SW에 관한

18) 주요 내용은 “현행 「병역법」상 산업기능요원 제도는 국가산업의 육성·발전과 경쟁력 제고를 위하여 병무청장이 선정한 지정업체에서 제조·생산인력으로 활용하도록 하는 제도임. 22개 산업분야에서 약 5,000개 기업이 산업기능요원 지정업체로 지정되어 있으며 그 중 정보통신·소프트웨어 분야 대상기업은 331개임. 산업기능요원 지정업체 중 정보통신·소프트웨어 관련 분야는 일반 제조업과는 달리 고도의 전문성을 요하는 직무가 많아 일반적으로 대학에서 관련 전공을 수학한 우수 인재들이 산업기능요원으로 채용되어 기업의 핵심적인 역할을 담당하여 왔음. 그러나 2012년부터 ‘고졸 취업문화 정착’이라는 국정과제 수행의 일환으로 산업기능요원의 인원배정에서 특성화고·마이스터고 졸업자를 대폭 확대하였음. 이는 본 제도를 통해 우수한 소프트웨어 인력을 확보하여 대기업·글로벌기업과 그나마 경쟁을 해 오던 중소벤처기업에게 큰 타격을 주고, 또한 우수한 전문인력들이 안정적으로 경력을 쌓아갈 기회를 박탈하는 결과를 초래하였음. 이는 정부의 창조경제 및 청년벤처창업 활성화 기조에 역행할 뿐 아니라, 졸업학교 및 학력에 관한 청년들의 평등권을 침해한다는 비판이 제기되고 있음. 이에 미래창조과학부 장관이 정보통신·소프트웨어 분야 산업기능요원의 수요 및 실태조사를 실시 등으로 적정인원을 산정하고, 합리적인 이유 없이 학력과 출신학교 등을 이유로 산업기능요원 선발에 차별을 두거나, 우선순위를 두지 못하도록 병무청장에게 요청하고, 병무청장이 이를 거부할 수 없도록 하여 우수한 전문 인력이 부당하게 경력단절 되는 것을 예방하고 효율적인 정보통신 진흥에 기여하도록 함”이라고 하겠다.

규정이 없기 때문에 이를 포함하는 내용으로 하는 논의가 진행 중에 있다. 즉, 문예진흥법 개정을 통한 게임물의 예술적 가치를 인정받을 수 있도록 개정하자는 것이다.

문예진흥법에서는 ‘문화예술’이란 문학, 미술(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예(演藝), 국악, 사진, 건축, 어문(語文), 출판 및 만화로 정의하고 있다. 특이하게도, 출판에 포함되어 논의되는 만화가 하나의 독립된 영역으로 규정되어있다는 점이다.

게임물은 음악, 응용미술, 영화(영상) 등 다양한 문화예술적 요소가 결합된 종합예술적 성격을 갖는 문화예술이자, 이를 산업적으로 이용가능한 문화산업이다. 따라서 게임물은 문화예술성을 갖는다고 보고 있으며, 이를 명시적으로 규정하는 것을 목적으로 하는 문화예술진흥법 개정안이 발의된 것이다.

이에 따른 게임 제작자도 예술가와 같은 대우를 받을 수 있게 될 것으로 기대되며, 아울러 게임 제작자도 예술인복지법상 지원 대상이 될 수 있을 것으로 기대된다.

제4절 규제 정책

규제정책의 문제점 중 하나는 부처간의 정책의 정합성이 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 대표적으로 게임 산업을 콘텐츠 산업의 중심이라고 하면서 한편에선 중독 물질로 여기는 이중 잣대를 보여주고 있다. 게임 산업 재도약을 위한 ‘게임 피카소 프로젝트’를 발표한 문체부와 자극적인 광고 표현으로 게임의 유해성을 강조한 보건복지부의 사례가 대표적이다. 즉, 2014년 12월 문체부의 피카소 프로젝트가 발표되었지만, 2015년 1월 보건복지부는 게임중독이라는 광고를 다양한 매체를 통해 집행한 바 있다.

국내 게임 산업이 갈수록 격화되고 있는 세계 시장과의 경쟁에서 살아남으려면 글로벌 기준에 맞는 정책이 필요하다. 이런 상황에서 엇박자 게임 정책은 도움이 되지 않는다. 급변하는 세계 시장에 걸맞은 새로운 구심점을 찾아야 하는 이유이다. 정부의 시장개입은 항상 성공하는 것은 아니며, 오히려 실패를 가중하는 결과를 가져오기도 한다. 설령 추진하는 부처에서는 타당하다고 판단하지만, 이를 받아들이는 시장에서는 이해하지 못하고 있는 상황이다. 이러한 점에서 일방적인 정책추진에 일부의 정책요구가 전체의 정책요구로 수렴됨으로써 정책이 오히려 실패를 가져올 수 있다. 이러한 이유 때문에 공공선택(public choice)론에서는 특

정 개인에게만 이익이 되고 전체로서의 사회에 부정적인 영향을 미치는 파괴적인 효용 극대화 형태를 억제할 수 있는 기관이 개발되어야 한다고 주장된다.¹⁹⁾

1. 확률형 아이템

게임물을 이용하기 위해 사용하는 아이템 중 하나인 확률형 아이템은 다른 아이템의 기능을 강화하는 역할을 하며, 게임사의 매출구조에서 필수적이다. 확률형 아이템은 청소년을 포함한 게임이용자의 과소비를 조장하는 대표적인 영역이다. 2015년 국회 정우택의원은 확률형 아이템의 문제점을 개선하기 위해 게임산업법 개정안을 발의한 바 있다.

확률형 아이템이란 아이템을 실행하여 확률에 따라서 장비를 강화하거나, 역량을 높게 해 주는 것 등 이용자에게 효과를 줄 수 있는 아이템을 충칭하는 개념이다. 확률형 아이템은 이용자가 현금 등을 통해 게임 내 아이템을 구매하면 무작위로 우연의 확률에 의해 좋거나 나쁜 아이템이 주어지는 유료화 모델이다.²⁰⁾

확률형 아이템은 그 결과를 알 수 없기 때문에 높은 능력치를 갖는 아이템을 얻기 위해 지속적으로 확률형 아이템을 구입하게 된다. 특히 청소년의 과소비를 조장하는 결과를 가져오게 된다. 이러한 이유 때문에 사행성 내지 과소비를 이유로 이에 대한 규제 필요성 대두되었고, 급기야는 정우택 의원에 의해서 게임산업법 개정안이 발의되기에 이르렀다. 동법안에서 요구하는 내용은 확률형 아이템의 종류, 구성비율 및 획득확률에 관한 것이다. 즉, “게임물의 이용을 통하여 획득할 수 있는 유·무형의 결과물(점수, 경품, 게임 내에서 사용되는 가상의 화폐로서 대통령령이 정하는 게임머니 및 대통령령이 정하는 이와 유사한 것을 말한다. 이하 ‘유·무형결과물’이라 한다)의 종류·구성비율 및 획득확률”을 공개토록 하고 있다. 또한, 동법안의 제안이유를 “현행법은 게임물내용정보를 게임물의 내용에 대한 폭력성·선정성(煽情性) 또는 사행성(射幸性)의 여부 또는 그 정도와 그 밖에 게임물의 운영에 관한 정보로 정의하여 게임물에 표시하도록 하는 등 게임물 이용에 관한 사항을 규정하고 있음. 한편, 온라인 게임과 모바일 게임에서는 일정 금액을 투입할 경우 다양한 보상을 주는 등 우연적 요소가 강한 확률형 아이템을 판매하고 있는데 게임물의 지나친 과소비를 방지하기 위해서는 적절한 규제조치의 도입이 필요하다는 지적이 있음. 이에 게임물의 이용을 통하여 획득

19) 남궁 근, 정책학, 법문사, 2014, 76면.

20) 김윤명, 게임서비스와 법, 경인문화사, 2014, 243면.

할 수 있는 점수·경품·게임 내에서 사용되는 가상의 게임머니 등의 유·무형의 결과물의 종류·구성비율 및 획득확률 등에 관한 정보가 게임물내용정보에 포함되도록 정의규정을 보완하여 게임물의 유통 및 등급표시 등에 반영되도록 함으로써 확률형 아이템 판매 게임물이 건전한 게임물로 이용되게 하려는 것” 이라고 밝히고 있다.

게임 업계는 그동안 아이템의 확률에 대해 영업비밀을 이유로 공개를 거부해왔으나 게임산업법 개정법안이 발의됨으로써 자율규제 논의가 급물살을 타게 되었다. 2015년 5월부터 K-IDEA(구, 게임산업협회)를 중심으로 가이드라인 공청회 개최한 바 있으며, 2015년 7월부터 자율규제가 시행되고 있다.

2. 웹보드게임 규제의 파급

국내 보드게임 시장은 2014년 게임산업법 시행령이 시행됨에 따라 급격히 축소되고 있다. 문체부는 2014년 2월부터 i) 1인 1회 게임머니 사용한도 3만원 제한, ii) 1일 10만원 손실 발생시 24시간 접속 제한, iii) 1개월 게임머니 구입한도 30만원 제한 등을 내용으로 한 웹보드게임 규제를 시작한 바 있다. 대표적으로 NHN엔터테인먼트, 네오위즈게임즈 등 웹보드게임 비중이 큰 회사는 50% 가까이 매출이 줄어들기도 하였다.

웹보드 게임 규제는 2016년 내년 2월까지 한시 적용된다.²¹⁾ 즉, 문체부는 2016년 2.23일까지 그 타당성을 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 정책결정을 해야 한다. 따라서, 2015년 하반기 정도에 보드게임 규제로 인한 효과 등을 검증추진단을 운영할 것으로 기대되며, 규제의 지속여부를 결정하게 될 것이다.

3. 해외 게임 플랫폼 규제

스팀이나 페이스북과 같은 해외 플랫폼에서의 게임물은 등급분류를 받지 않고 서비스 되는

21) 게임산업법 시행령 제25조(규제의 재검토) ① 문화체육관광부장관은 다음 각 호의 사항에 대하여 다음 각 호의 기준일을 기준으로 3년마다(매 3년이 되는 해의 기준일과 같은 날 전까지를 말한다) 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다. 1. 제16조 제1호 나목에 따른 청소년게임제공업의 영업시간 제한: 2014년 1월 1일 2. 별표 1의2 제4호에 따른 일반게임제공업의 설비 설치에 관한 시설기준: 2014년 1월 1일 ② 문화체육관광부장관은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호의 정보통신망을 통하여 베팅이나 배당의 내용을 모사한 카드게임이나 화투놀이 등의 게임물을 제공하는 게임제공업자의 준수사항을 규정한 별표 2 제8호에 대하여 2016년 2월 23일까지 그 타당성을 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다.

경우가 작지 않다. 인터넷을 기반으로 하는 게임물은 인터넷의 속성상 어느 나라에서도 접속이 가능하기 때문에 특정 국가의 정책이나 규제를 회피할 수 있다. 위법성 여부를 떠나 사실상 정책의 집행이 어렵기 때문에 실효성 있는 대책이 필요하다.

[그림 2-2] 페이스북 게임 서비스 중단 이미지



출처 : 구글 이미지 검색(2015)

국내에서 실제 개인이나 외국인이 등급분류를 진행하는 것은 대리인을 선임하지 않는 이상 쉽지 않다. 이에 따라 등급분류 없이 게임물의 제공이 이루어져왔으나, 박주선 의원의 지적에 따라 게임물관리위원회는 해외 게임물 접속을 차단하는 결정을 내리게 되었다. 게임물관리위원회는 페이스북 코리아에 국내에서 심의를 받지 않은 채 서비스 되는 게임들에 대한 시정 요구를 했으나, 페이스북 측은 특정 국가를 위해 별도 심의를 받는 것이 페이스북뿐 만 아니라 각 개발사들에게 경제적 부담이 된다는 이유로 페이스북 게임의 서비스를 중단한 것이다. 문체부와 게임물관리위원회에 따르면 페이스북이 자체등급분류 권한을 요구했으나 온라인 플랫폼이라는 이유로 허가되지 않은 것으로 보인다.

실제 해외게임물에 대한 등급분류는 강제할 수 있는 사항이 아니기 때문에 그 실효성이 의문시되고 있다. 박주선 의원은 게임물관리위원회로부터 제출받은 ‘스팀·페이스북 등 해외 게임업체 등급분류 현황’ 자료를 살펴본 결과 스팀이 서비스하는 온라인 기반의 공식 한글화 게임 138개 중 등급분류를 받은 게임은 절반에도 미치지 못하는 60개(43.5%)로 나타났다. 페이스북 또한 올 1월 기준 약 44개의 한글화 게임을 서비스하고 있으나, 게임위의 등급분류를 받은 게임물은 7개(16%)에 불과했다. 반면 국내게임업체에서 유통 중인 온라인게임물의 경우

2006년 10월 이후부터 지금까지 약 8천여 개의 게임물 100%가 등급분류를 받았다.

4. 본인인증제 합헌

연령확인 등을 위해서 시행하는 개인정보 수집 등의 절차가 헌법에 위배되지 않는다는 헌법재판소의 결정이 내려진 바 있다.²²⁾

(1) 게임물 관련사업자에게 게임물 이용자의 회원가입 시 본인인증을 할 수 있는 절차를 마련하도록 하고 있는 게임산업진흥에 관한 법률 제12조의3 제1항 제1호 및 게임산업법 시행령 제8조의3 제3항(이하 위 두 조항을 합하여 ‘본인인증 조항’이라 한다)이 청구인들의 일반적 행동의 자유 및 개인정보자기결정권을 침해하는지 여부에 대해 “본인인증 조항은 인터넷게임에 대한 연령 차별적 규제수단들을 실효적으로 보장하고, 인터넷게임 이용자들이 게임물 이용시간을 자발적으로 제한하도록 유도하여 인터넷게임 과몰입 내지 중독을 예방하고자 하는 것으로 그 입법목적에 정당성이 인정되며, 본인인증절차를 거치도록 하는 것은 이러한 목적 달성을 위한 적절한 수단이다. 게임물 관련사업자와 같은 정보통신서비스 제공자가 인터넷 상에서 본인인증 절차 없이 이용자의 실명이나 연령만을 정확하게 확인하는 것은 사실상 불가능하고, 게임산업법 시행령 제8조의3 제3항이 정하고 있는 방법은 신뢰할 수 있는 제3자를 통해서만 본인인증 절차를 거치도록 하고 정보수집의 범위를 최소화하고 있는 것으로 달리 실명과 연령을 정확하게 확인할 수 있으면서 덜 침익적인 수단을 발견하기 어렵다. 또한, 게임물 관련사업자가 본인인증 결과 이외의 정보를 수집하기 위해서는 인터넷게임을 이용하는 사람의 별도의 동의를 받아야 하고, ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’에서 동의를 얻어 수집된 정보를 보호하기 위한 장치들을 충분히 마련하고 있으며, 회원가입 시 1회 본인인증 절차를 거치도록 하는 것이 이용자들에게 게임의 이용 여부 자체를 진지하게 고려하게 할 정도로 중대한 장벽이나 제한으로 기능한다거나 게임시장의 성장을 방해한다고 보기도 어려우므로 침해의 최소성에도 위배되지 아니하고, 본인인증 조항을 통하여 달성하고자 하는 게임과몰입 및 중독 방지라는 공익은 매우 중대하므로 법익의 균형성도 갖추었다. 따라서 본인인증 조항은 청구인들의 일반적 행동의 자유 및 개인정보자기결정권을

22) 헌재 2015. 3. 26. 2013헌마517, 공보 제222호, 549 [기각].

침해하지 아니한다”는 결정을 내렸다. 본인인증을 위해 개인정보를 수집하는 것이 헌법에 위반되지 않는다고 본 것이다.

(2) 게임물 관련사업자에게 청소년의 회원가입 시 법정대리인의 동의를 확보하도록 하고 있는 게임산업법 제12조의3 제1항 제2호 및 게임산업법 시행령 제8조의3 제4항(이하 위 두 조항을 합하여 ‘동의확보 조항’이라 한다)이 청소년인 청구인의 일반적 행동의 자유를 침해하는지 여부에 대해 “동의확보 조항은 청소년이 인터넷게임 이용 여부를 결정하는 단계에서 법정대리인이 개입할 수 있도록 함으로써 청소년의 인터넷게임 과몰입이나 중독을 예방하고자 하는 것으로 이러한 입법목적에는 정당성이 인정되며, 회원가입 시 법정대리인의 동의를 얻도록 하는 것은 이러한 목적을 달성함에 있어 적절한 수단이다. 또한, 동의확보 조항은 가정에서 대화를 통해 청소년의 인터넷게임 이용 여부 및 이용시간을 결정할 수 있는 기회를 부여하는 것으로서 청소년의 게임이용에 대한 다른 법적 강제수단들이 이러한 자율적 노력을 완전히 대체할 수도 없다. 그리고 만 18세 미만의 청소년들의 대부분이 독립적인 경제적인 능력이 없어 유료아이템 구매 등과 관련하여 범죄에 노출될 우려가 높은 점을 고려할 때, 만 18세라는 기준 역시 과하다고 볼 수 없으며, 법정대리인이 동의를 위하여 제공하여야 하는 정보를 최소화하고, 동의의 방법을 다양화하는 등 이로 인한 기본권 제한을 최소화하기 위한 방안들이 충분히 마련되어 있으므로 침해의 최소성을 갖추었다. 또한 청소년들이 인터넷게임에 과몰입되거나 중독되는 것을 방지함으로써 얻어지는 사회적 비용의 절감, 청소년이 건전한 인격체로 성장함으로써 얻어지는 사회적 이익과 같은 공익이 매우 중대함을 고려할 때, 법익의 균형성에도 위배되지 아니하므로, 동의확보 조항은 청소년인 청구인의 일반적 행동의 자유를 침해하지 아니한다”는 결정을 내림으로써 헌법에 위반되지 않는다고 판단한 것이다. 청소년의 회원가입시에 법정대리인의 개인정보를 수집하는 것도 또한 목적의 정당성이나 침해의 최소성에 부합한다고 판단함으로써 위헌이 아니라고 판단하였다.

(3) 재판관 김창중, 재판관 조용호의 반대의견에서는 “인터넷게임의 이용을 위하여 본인인증을 받도록 하는 것은 감시와 통제의 가능성을 야기하여 인터넷게임 이용자의 자유를 위축시킬 뿐만 아니라, 본인인증 조항이 정하고 있는 본인인증 방법들은 국민 누구나 보편적으로 이용할 수 있는 방법이 아니어서 인터넷게임의 이용에서 소외되는 사람들이 생겨날 수 있고,

공인인증기관이나 본인확인기관에 의해 수집된 개인정보가 유출될 가능성도 배제할 수 없으며, 게임산업의 성장을 저해할 수 있으므로, 본인인증 조항은 수단의 적절성, 침해의 최소성 및 법익의 균형성을 갖추지 못하였다. 청소년의 인터넷게임 과몰입 및 중독은 각 가정의 자율적인 규제와 자정 기능이 국가의 개입에 우선하는 영역이므로, 게임사이트 회원가입 시 법정대리인의 동의를 법으로 강제하는 것은 그 자체로 부모의 자녀교육권을 침해할 우려가 있고, 동의의 의사를 표현한 성인이 인터넷게임을 이용하고자 하는 청소년의 실제 법정대리인인지 여부를 확인하는 절차가 마련되지 아니한 이상, 법정대리인의 지도를 강제하는 실효적 수단으로 기능할 수도 없다. 따라서 동의확보 조항은 입법목적의 정당성 및 수단의 적절성이 인정되지 아니한다” 고 주장한다.

(4) 헌법재판소의 결정은 게임물을 이용하기 위하여 개인정보를 제공하는 것이 법에 위반된다고 보기어렵다는 취지이다. 즉, 본인인증 조항을 통하여 달성하고자 하는 게임과몰입 및 중독 방지라는 공익은 매우 중대하므로 법익의 균형성도 갖추었다. 따라서 본인인증 조항은 청구인들의 일반적 행동의 자유 및 개인정보자기결정권을 침해하지 아니한다는 것이다. 결국, 본인인증을 위해 개인정보를 수집하는 것이 헌법에 위반되지 않는다고 본 것이다. 또한, 청소년들이 인터넷게임에 과몰입되거나 중독되는 것을 방지함으로써 얻어지는 사회적 비용의 절감, 청소년이 건전한 인격체로 성장함으로써 얻어지는 사회적 이익과 같은 공익이 중대함을 고려할 때, 동의확보 조항은 청소년인 청구인의 일반적 행동의 자유를 침해하지 아니한다는 것이다.

그렇지만, 소수의견에서와 같이 청소년의 인터넷게임 과몰입 및 중독은 각 가정의 자율적인 규제와 자정 기능이 국가의 개입에 우선하는 영역이므로, 게임사이트 회원가입 시 법정대리인의 동의를 법으로 강제하는 것은 그 자체로 부모의 자녀교육권을 침해할 우려가 있다. 또한 동의의 의사를 표현한 성인이 인터넷게임을 이용하고자 하는 청소년의 실제 법정대리인인지 여부를 확인하는 절차가 마련되지 아니하기 때문에 법정대리인의 지도를 강제하는 실효적 수단으로 기능할 수도 없다. 따라서 동의확보 조항은 입법목적의 정당성 및 수단의 적절성이 인정되지 아니한다는 견해에 공감한다.

5. 섯다운제도의 존속

셋다운제도는 논란에도 불구하고, 존속되고 있으며 폐지법안이 발의되기도 하지만 실효성이 있는지는 의문이다. 이미 헌법재판소에서 위헌이 아니라는 정당성을 확인받은 제도이기 때문에 무리하여 입법을 진행할 필요성이 크지 않기 때문이다. 다만, 필요하다면 부처에서 정책협의를 통해 개선방안을 도출할 수 있을 것이다. 앞서 살펴본 것처럼, 여가부에서는 청소년보호법 개정안을 발의하였으며 동법안에서는 부모시간선택제로 강제적 셋다운제에 대한 프레임을 재설정하고 있다. 실제 문체부와 여가부는 셋다운제도 대해 정책협의를 진행한 바 있다. 그 결과에 따라 여가부는 청소년보호법의 개정안을 발의한 것이다.

셋다운제도가 갖는 반문화적인 측면에서의 논의접근이 필요하다. 가장 문화적인 게임에 대해 일괄적인 접근 차단은 게임에 대한 다양한 가치 체계의 접근을 차단하는 것과 다름이 없기 때문이다. 따라서 셋다운제도를 충분히 대체하거나 할 수 있는 정책에 대해 고민할 필요가 있다. 예를 들면, 등급분류제도는 연령제한을 통해서 그 내용이나 방식에 대해 국가기구가 평가를 해준 것이다. 오히려 정보의 비대칭성을 해소하기 때문에 소비자의 선택사항을 높이고 있다. 또한 등급분류 받은 내용과 달리 서비스하는 경우에는 형사처벌이 가능하기 때문에 사후관리를 통해서 엄격하게 시장 왜곡을 감시할 수 있다는 점도 고려될 필요가 있다.

아울러, 모바일 게임도 강제적 셋다운제의 대상에서 제외된 것이 아닌 유보적인 상태이기 때문에 사업자에게는 법적 안정성을 담보하기가 쉽지 않다. 이러한 점에서 강제적 셋다운제도는 폐지되거나 선택적 셋다운제로 수렴될 필요가 있다. 강제적 셋다운제도는 제도적인 완충 또는 보완 장치가 충분하기 때문에 오히려 게임에 대한 의도적인 왜곡이 확대될 수 있다는 점에서 정책적 가치점검이 필요하다.

제5절 시사점 : SW로서 entertainment SW의 프레임

정부는 2014년 SW중심사회 실현전략을 발표한 바 있으며, SW가치를 인정하는 다양한 정책을 추진하고 있다. 해당 실현전략에서는 직접적으로 게임SW에 대해 언급된 바는 없다. 다만, 게임SW의 제작과 구동은 SW적으로 이루어지고 있다는 점에서 게임SW라는 프레임을 통해 게임규제 정책에 대응할 수 있을 것이다.

게임산업법에서는 게임물을 컴퓨터프로그램 등 정보처리 기술이나 기계장치를 이용하여 오

락을 할 수 있게 하거나 이에 부수하여 여가선용, 학습 및 운동효과 등을 높일 수 있도록 제작된 영상물 또는 그 영상물의 이용을 주된 목적으로 제작된 기기 및 장치로 정의하고 있다. 반면, 소프트웨어산업 진흥법에서는 SW를 컴퓨터, 통신, 자동화 등의 장비와 그 주변장치에 대하여 명령·제어·입력·처리·저장·출력·상호작용이 가능하게 하는 지시·명령의 집합과 이를 작성하기 위하여 사용된 기술서나 그 밖의 관련 자료로 정의하고 있다. 게임산업법상 게임SW는 영상물 또는 영상물 이용을 주된 목적으로 하는 기기 및 장치라는 점에서 영상물이 실체가 되고 있다는 점에서 SW적 가치가 제대로 반영되지 못하고 있다. 게임물에 대해 SW적 요소를 강조함으로써 게임SW의 규제를 단순히 콘텐츠 규제를 넘어서 SW규제 프레임으로 대응할 수 있을 것이다. 해외에서는 게임SW를 SW를 통해서 구현되고, 운용되기 때문에 Entertainment SW로 분류된다. 이처럼 게임SW라는 프레임으로 글로벌 환경에서 게임SW에 대한 인식개선을 이룰 필요가 있다.

제3장 유료 게임SW의 규제정책의 구조와 한계

제1절 서론

SW는 우리 일상을 변화시키고 있다. SW는 IT산업의 핵심 요소이며 다양한 산업 및 기술과 융합하면서 그 가치를 높이고 있다. SW는 전통적으로 패키지 SW, 임베디드 SW로 나뉘지만, 인터넷과 융합되면서 새롭게 등장한 클라우드 컴퓨팅 환경에서의 SW서비스가 포함된다. 특히 게임과 같은 전통적인 영상콘텐츠와 정보통신망이 융합되면서 등장한 온라인게임으로서 게임SW가 SW의 한 유형으로 자리매김하고 있다.

이처럼 산업과 서비스가 고도화되면서 다양한 법적 쟁점(issue)이 발생하게 된다. SW분야의 대표적인 규제는 인터넷 실명제, 게임 섯다운제, OSP(online service provider)에 대한 삼진아웃제 등을 들 수 있다. 물론 이와 같은 규제의 필요성이 제기된 많은 원인과 문제가 있었을 것이다. 왜냐하면 규제도 정부가 추진한 정책의 일환이기 때문이다. 더욱이 정부규제는 사업자에 의한 시장 실패(market failure)에 대한 용인으로 이해되며 더욱이 규제정책의 목적 정당성이 승인되는 경우에는 사업자에 대한 규제가 강화될 수밖에 없다. 이와 더불어, 시장에서 소비자의 정보력에 대한 비대칭이 규제정책을 용인하는 하나의 사유가 될 수 있다.²³⁾ 일례로, 최근 SW의 경우 대표적으로 게임을 진행하면서 유료로 구입하는 ‘확률형 아이템’²⁴⁾에 대한 정부의 규제 개입 가능성을 들 수 있다. 확률에 대한 정보를 이용자가 확보할 수 없기 때문에 정부는 이에 대한 규제개입을 예고하였고,²⁵⁾ 결과적으로 게임사업자들은 자율규제

23) 이희정, “인터넷상 부가서비스 규제에 대한 일고”, 『경제규제와 법』 제8권 제1호(2015.5), 148면.

24) “원래 뽑기의 원조격인 일본의 가챠도 빠징꼬를 연구하는 과정에서 나온 결과물일 정도로 뽑기 시스템은 기본적인 사행성을 가진다. 그런데 그마저도 확률 자체가 극도로 낮거나 밸런스를 위해 수시로 확률을 바꾼다면, 유저들에 대한 일종의 기만행위가 될 수도 있다”고 한다. 김두일, 「중국 모바일 게임시장 이렇게 공략하라」, 에이콘, 2015, 189면.

25) 규제 개입의 단초는 정우택의원이 발의한 게임산업진흥에 관한 법률 일부 개정안이었다(의안번호 1914215호, 2015.3.9.일자). 동 법안의 입법 취지는 “온라인 게임과 모바일 게임에서는 일정 금액을 투입할 경우 다양한 보상을 주는 등 우연적 요소가 강한 확률형 아이템을 판매하고 있는데 게임물의 지나친 과소비를 방지하기 위해서는 적절한 규제조치의 도입이 필요하다는 지적이 있음. 이에 게임물의 이용을 통하여 획득할 수 있는 점수·경품·게임 내에서 사용되는 가상의 게임머니 등의 유·무형의 결과물의 종류·구성비율 및 획득확률 등에 관한 정보가 게임물내용정보에 포함되도록 정의규정을 보완하여 게임물의 유통 및 등급표시 등에 반영되도록 함으로써 확률형 아이템 판매 게임물이 건전한 게임물로 이용되게 하려는 것임”이라고 밝히고 있다.

형식을 빌어 아이템 구매 과정에 이용자가 확인할 수 있도록 확률을 표기하게 이르렀다. 이러한 방식은 준 강제적인 형태이지만 결과적으로 법적 강제가 아닌 사업자의 자율에 의해 해결된 사례로 이해될 수 있다.

SW와 관련된 일련의 규제정책의 결과로써 나타나고 있는 현상이 게임 개발인력의 이탈이 작지 않게 이루어지고 있다는 것이다. SW규제 구조는 사업자에게 상당한 부담으로 작용하게 될 것이다. 이런 면에서 볼 때 Google, Facebook, Amazon, 애플 등 세계적으로 경쟁력 있는 SW기업에서는 SW개발자의 확보가 국가적 아젠다가 되고있지만 우리나라는 글로벌 정책과 달리 부처간 정책 괴리(乖離)가 작지 않음을 알 수 있다.²⁶⁾ 물론 게임 관련 규제가 특정 부처에서 추진되고 있는 것으로 보이지만 창의성을 주된 요소로 하는 SW분야에서 접근 차단이 이루어지고 있다는 점은 국제사회에서 논란거리가 될 수 있다.

이러한 규제정책이 이루어지는 큰 이유는 SW에 대한 가치를 제대로 인식하지 못하고 있는 정책당국의 인식이라고 볼 수 있다. SW에 대한 경제적 가치이외에 문화적 가치도 또한 중요하다. 개발된 SW는 그 자체가 문화이며, 또한 SW를 활용하는 것도 문화이며 그 활용을 토대로 새로운 문화를 만들어낼 수 있다는 점에서 그러하다. 이러한 영향에 대한 고려 없이 규제의 정당성만 확보하고자 하는 정책당국의 한계가 섞여있다는 점에서 문제가 아닐 수 없다.

정부의 규제는 결과적으로 사회문화 전반적인 후퇴가 이루어질 것으로 예측된다. 다양한 문화 경험이 새로운 문화를 창조하는 무형적 기반이 될 수 있음에도 불구하고, 이러한 문화의 단편적인 경험은 다양성을 확보하기 어렵다는 점도 한계가 될 것이다.

제2절 SW 유료 서비스의 구조

1. SW의 의의

SW란 단순히 컴퓨터라는 HW자원을 이용할 수 있는 지시 또는 명령의 집합으로 이해된다. 법률에서는 SW 내지 컴퓨터프로그램으로 칭하여지고 있는데, 소프트웨어산업 진흥법 및 저작권법에서는 거의 유사하게 정의되어 있다. 먼저 소프트웨어산업 진흥법에서는 SW를 컴

26) 2014년 SW중심사회 실현전략에서 정부는 SW교육을 정규 교육과정에 포함시키기로 하였으며, 2015년 9월 교육과정 개정안을 고시한 바 있다. 이에 따르면 중학교의 경우 2018년부터 정보과학 과목에서 SW코딩을 교육받게 된다.

퓨터, 통신, 자동화 등의 장비와 그 주변장치에 대하여 명령·제어·입력·처리·저장·출력·상호작용이 가능하게 하는 지시·명령(음성이나 영상정보 등을 포함한다)의 집합과 이를 작성하기 위하여 사용된 기술서나 그 밖의 관련 자료로 정의하고 있다. 저작권법에서는 SW 대신 컴퓨터프로그램저작물을 정의하고 있다. 이는 특정한 결과를 얻기 위하여 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치 내에서 직접 또는 간접으로 사용되는 일련의 지시·명령으로 표현된 창작물로 정의하고 있다.

게임SW는 직접적으로는 게임에 관한 특별법인 게임산업법의 적용을 받는다. 동법에서는 게임을 컴퓨터프로그램 등 정보처리 기술이나 기계장치를 이용하여 오락을 할 수 있게 하거나 이에 부수하여 여가선용, 학습 및 운동효과 등을 높일 수 있도록 제작된 영상물 또는 그 영상물의 이용을 주된 목적으로 제작된 기기 및 장치로 정의하고 있다. 다만, 정책적으로 사행성게임물, 관광진흥법 제3조의 규정에 의한 관광사업의 규율대상이 되는 것, 게임물과 게임물이 아닌 것이 혼재되어 있는 것으로서 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 것 등 몇 가지 유형에 대해서는 게임물로 간주하지 않는다는 단서를 두고 있다. 게임산업법상 게임물은 SW와의 개념과는 다르게 정의내리고 있는데, 이는 영상물을 전제로 하는 구조적 정의를 내리고 있는 것으로 보인다. 실제 영상물이 아닌 게임물도 있기 때문에 게임산업법의 적용을 받는 디지털 형태의 게임물은 상대적으로 협소하다.

SW는 다양한 분야에서 SW와 서비스, 또는 HW 자원이 상호 융합되는 추세이다. SW도 그 자체로서 의미를 가질 수 있으나 다양한 HW와 융합하거나 결합함으로써 새로운 틀을 만들어가기도 한다. 대표적으로 임베디드 SW를 들 수 있다. 임베디드 SW는 개발계약에 따라 도메인(domain knowledge)에 특화된 형태의 SW를 납품하는 구조이기 때문에 일반 공중을 위한 형태의 SW와는 그 차이가 있다.

SW는 그 자체(itsself) 및 서비스의 융합으로서 가치를 발휘하고 있으며, 게임SW는 영상콘텐츠와 SW가 결합된 SW서비스화가 이루어지고 있는 분야이다.

2. 유료 서비스

SW에 있어서 유료 서비스는 다양하게 실례를 찾을 수 있다. 아래아한글(HWP)과 같은 워드 프로세서, 오라클과 같은 DBMS 패키지 형태의 SW를 들 수 있으며, 네이버에서 제공하는 클

라우드N이나 에버노트와 같은 클라우드 서비스(cloud service)를 들 수 있다.²⁷⁾ 물론 윈도우, 안드로이드, iOS와 같은 응용프로그램도 SW에 포함된다. 유료 서비스 방식은 오프라인을 통해 유통되거나 인터넷을 통해 이용에 제공되고 있다.

유료 SW서비스는 주로 인터넷 접속을 통한 클라우드 서비스 방식으로 이루어진다. 접속(access)은 개발자에게 또는 제공자에게 발생하는 비용이 상대적으로 크지 않다. 물리적인 매체를 통해 제공하는 것이 아닌 온라인으로 제공하는 방식이기 때문에 유통비용이 그 만큼 감소되기 때문이다. 이러한 방식은 또한 관리비용이 상대적으로 저렴하며, 빅데이터(big data) 분석을 통해 이용자의 이용행태 등을 확인할 수 있기 때문에 행태 정보를 활용할 수 있다는 점에서 다양한 비즈니스 모델을 설계할 수 있는 장점이 있다.

접속이라는 패러다임에서 볼 때, SW는 구매 방식이 아닌 일정 조건에 따른 이용허락인 라이선스 방식으로 이용에 제공되고 있는 추세이다. SaaS(SW as a Service)와 같은 클라우드 컴퓨팅이 대표적인 서비스 방식이다. 물론, 클라우드 컴퓨팅의 경우도 무료로 제공되는 것도 사실이다.

그렇다면 SW서비스에서 매출을 이끌어내는 유료화의 요인은 무엇일까? 무엇보다도 이용가치에 있다고 본다. 여기에는 게임이 가지고 있는 기본적인 속성인 ‘재미’라는 요소가 포함된다. 이처럼 게임이 성공할 수 있었던 것은 소비재로써 콘텐츠적 속성을 가지고 있기 때문이다. SW를 이용하여 보다 나은 가치를 만들어낼 수 있거나 여가를 통해서 삶의 가치를 높일 수 있다는 점에서 시장에서 성공할 수 있었다. 다만, 이와 별개로 불법복제의 가능성은 언제나 있기 때문에 이에 대한 적절한 대응전략을 고민한 것도 유료화의 중요한 요인이었다. 온라인 게임SW가 불법복제의 한계를 극복하며 유료화에서 성공한 사례인 것이다.²⁸⁾ 전통적인 패키지 형태의 SW에서는 저장매체를 통한 불법복제가 쉽게 이루어졌지만, 온라인게임은 계정 자체의 라이선스를 통해서 이용하는 구조이기 때문에 사실상 불법복제가 어려워 유료화에 성공할 수 있었다. 다만, 퍼블리싱 계약 과정에서 퍼블리셔(publisher)의 과실로 인하여 서버용 게임SW가 유출됨으로 인하여 불법복제가 발생하는 경우도 종종 있어왔다.²⁹⁾

27) 클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률에서는 클라우드컴퓨팅서비스를 “클라우드컴퓨팅을 활용하여 상용(商用)으로 타인에게 정보통신자원을 제공하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 것”으로 정의하고 있으며, 대통령령으로 정하는 것에는 1. 서버, 저장장치, 네트워크 등을 제공하는 서비스 2. 응용프로그램 등 소프트웨어를 제공하는 서비스 3. 응용프로그램 등 소프트웨어의 개발·배포·운영·관리 등을 위한 환경을 제공하는 서비스 4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 서비스를 둘 이상 복합하는 서비스가 포함된다.

28) 배영, “온라인 게임의 사회적 의미와 공적 규제에 대한 일고찰”, 『사회과학논총』 제14집(2011), 133면.

29) 사설서버의 경우는 퍼블리셔에 대한 계약 위반 내지 저작권 침해 책임으로 대응할 수 있을 것이다.

이처럼 게임SW는 접속 계정의 관리가 가능하여 접속이 되지 않으면 이용할 수 없기 때문에 정기적인 수익을 가져올 수 있었다. 더 나아가 정액제 이외에 아이템 등을 활용한 다양한 비즈니스 모델을 결부함으로써 간접충전과 같은 방식으로 유료화의 확대를 가져올 수 있었다. 애플이나 구글의 오픈마켓을 통한 게임이용이 활성화됨으로써 게임SW에서 인앱결제(in-app purchase) 방식이 새로운 수익창출의 기반이 되고 있다. 게임 자체는 무료로 제공하면서 게임을 이용하는 과정에서 아이템을 판매하여 수익을 발생시키는 것이다. 초기 게임사업자는 월정액의 안정적인 수익창출을 선호하였으나 게임운영 노하우와 소비자의 소비 패턴을 파악한 후에는 다양한 아이템의 판매가 정액제보다 높은 수익을 창출하고 있다. 이러한 수익창출은 때론 이용자의 과소비를 조장할 수 있다는 비판에 직면하게 된다.³⁰⁾

3. SW플랫폼화

검색에 충실하였던 네이버나 구글과 같은 플랫폼(platform³¹⁾)은 이제 단순한 검색 사이트로서의 역할을 넘어서고 있다. 더욱이 블로그나 카페 등 이용자에게 공간을 제공하는 수동형 OSP의 역할을 넘어, 이용자가 필요로 하는 다양한 SW서비스를 제공함으로써 SW플랫폼화 되고 있는 것이다.³²⁾ 플랫폼화는 다양한 이용자를 기반으로 하기 때문에 이를 통한 서비스 확장이 가능하며, 여기에 더해 프리미엄 서비스를 제공함으로써 유료 서비스로의 전환이 어렵지 않다. 카카오의 메신저 기반 플랫폼은 ‘게임하기’라는 프리미엄 서비스와 연계되어 성공한 대표적인 유료 서비스이다. 최근에는 핀테크(fintech)와 맞물려 융이한 결제수단이 결합됨으로써 유료 서비스의 성장세는 이어갈 것으로 예측된다.

그렇지만 이러한 플랫폼사업자에 대해 법적 책임의 논란은 작지 않다. OSP 책임의 연속선상에서 게이트웨이(gateway)의 역할을 하는 플랫폼은 내부에서 이루어지는 법적 쟁점에 대한 책임을 묻기가 쉽다. 이러한 이유 때문에 규제당국은 플랫폼 사업자에게 과도한 의무를 부담시키고 있다. 이러한 점에서 “국내 판례는 외국의 입법례 및 판례 동향에 비추어 볼 때에도

30) 반면, 유료화는 사업자의 수익창출과 이용자의 이용가치에 차이가 올 수 있기 때문에 비즈니스에서는 문제가 발생하기도 한다. Google play와 같은 오픈마켓에서 이루어지는 결제 오류나 결제 취소에 따른 시간차를 이용하여 아이템 등을 이용한 후에 이를 환불하지 못하는 매커니즘을 이용하여 사업자에게 손해를 끼치는 사례가 발생하기도 한다.

31) 플랫폼은 “다른 어플리케이션이나 콘텐츠가 그 위에서 구현될 수 있도록 하는 일종의 기반 소프트웨어”라고 한다. 김성철 외, 「ICT 생태계」, 커뮤니케이션북스, 2014, 190면.

32) 물론 SW플랫폼도 SW의 구조이기 때문에 SW의 한 유형으로 볼 수 있다.

지나치게 인터넷서비스제공자에게 검열과 감시 내지 사전 삭제 등의 과도한 주의의무를 부과해서 결과적으로 정보의 유통과 자유로운 표현을 위축시키고 인터넷 산업의 국제적인 경쟁력을 떨어뜨리는 것이 아닌가 하는 우려가 제기된다”³³⁾고 지적된다. 만약 이러한 의무를 이행하지 않을 경우에는 법적 책임을 지므로 플랫폼 사업자에 대한 의무는 사실상 강행규정의 성격을 갖는다.

제3절 서비스 규제의 구조 및 내용

1. 서비스 규제의 구조

가. 제작자의 제작

기획자들은 SW를 제작하기 위한 기획단계에서 다양한 법적 쟁점에 대해 검토한다. 예를 들면, 클라우드 서비스를 추진할 때 링크 방식으로 클라우드 서버에 탑재된 콘텐츠가 제3자에게 제공되는 경우 이에 대한 위법성 여부의 검토를 들 수 있다. 실제 링크 자체는 저작물을 복제하거나 전송하는 것이 아니기 때문에 저작권 침해라고 보기 어렵다는 것이 대법원의 일관된 판단이기도 하다.³⁴⁾ 그렇지만, 서비스 과정에서 권리자들과의 이해관계가 충돌할 소지가 있기 때문에 가급적 링크방식으로의 공유를 제한하는 기획을 할 수밖에 없게 된다.

또한, 오픈소스를 이용할 경우에 해당 오픈소스가 일반공중 사용허가서(General Public License, GPL) 등의 라이선스에 위배되는 것은 없는지에 대한 정책적 검토(compliance)를 받아야 한다. 만약 정책적 검토 없이 GPL을 위반하여 사용된 경우라면 소송 등 당사자가 될 수 있기 때문에 SW의 제작단계에서부터 법률 문제에 대해 검토해야 한다.

기획 단계를 지나 제작하는 경우에도 해당 SW가 담고있는 내용물(contents)이 관련 법률에 위배되는 것은 아닌지에 대한 검토가 요구된다. 만약 특정 콘텐츠나 UX(이용자 경험)가 타인의 권리를 침해하거나 법에서 금지하거나 제한하는 내용으로 구성될 경우에 서비스 자체가

33) 정상조, “인터넷 산업의 발전과 규제”, 『저스티스』 통권 제121호(2010.12), 787면.

34) 인터넷 링크를 하는 행위가 저작권법상 복제 및 전송에 해당하는지 여부에 대해 “이른바 인터넷 링크(Internet link)는 인터넷에서 링크하고자 하는 웹페이지나, 웹사이트 등의 서버에 저장된 개개의 저작물 등의 웹 위치 정보나 경로를 나타낸 것에 불과하여, 비록 인터넷 이용자가 링크 부분을 클릭함으로써 링크된 웹페이지나 개개의 저작물에 직접 연결된다 하더라도 링크를 하는 행위는 저작권법이 규정하는 복제 및 전송에 해당하지 아니한다”고 판시한 바 있다. 대법원 2015.03.12. 선고 2012도13748 판결.

어려울 수 있기 때문이다. 대표적으로 게임SW의 내용물이 법에서 정하는 기준을 넘어서는 경우에는 등급분류 과정에서 원하는 등급을 받지 못하게 될 가능성이 작지 않다. 개발과정에서 이러한 점이 고려되어야 한다. 이러한 과정을 거쳐 개발된 게임SW는 등급분류 기구의 사전 심의를 받게 된다. 이 때 개발자가 의도했던 내용대로 등급이 결정되는 경우라면 문제가 없겠으나 표현되는 방식이나 내용에 문제가 있어 다른 등급을 받는 경우라면 이는 서비스를 기획한 의도가 달라지기 때문에 서비스를 못하게 될 수 있다. 물론 이러한 구조가 규제라고 단정지을 수 없다. 원래부터 의도했던 정책적 맥락이 담겨있기 때문이다. 그렇지만 사업자의 입장에서는 다른 대안을 찾기가 어렵기 때문에 헌법적 한계를 고려하지 않을 수 없다.

이러한 개발과정에서 나타나는 규제는 헌법 제119조³⁵⁾와의 관계에서 문제가 될 수 있다.³⁶⁾ 헌법 제119조는 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다고 규정함으로써, 경제상의 자유와 실제 창의(創意)를 존중하도록 하고 있다. 창작성과도 상통하는 창의는 어떠한 것을 만들어내기 위한 창작성 있는 생각을 의미하나, 표현의 자유를 규제하는 경우에는 창의성 있는 SW를 개발하기가 쉽지 않다. 이러한 이유 때문에 제119조의 가치를 확대하여 인식할 필요가 있다.

나. 사업자의 제공(퍼블리싱)

제작된 게임SW를 직접 개발자가 이용에 제공하는 경우도 있지만, 전문적인 퍼블리셔를 통해서 제공하기도 한다. 후자를 통해서 진행할 경우에는 서버 등의 장비, 운영노하우, 운영 인력 등 다양한 자원을 갖추고 있기 때문에 개발자의 입장에서는 개발에 집중할 수 있는 장점을 지닌다. 대표적으로 온라인 게임을 들 수 있다. 특히 온라인게임은 계정을 통한 접속구조이기 때문에 SW의 불법복제를 회피할 수 있다는 장점을 지니며, 우리나라의 온라인 게임이 성공할 수 있었다.

이러한 게임SW의 성공을 벤치마킹 하면서 성장한 것이 바로 SW서비스이다. SW를 패키지 방식으로 판매하는 것이 아닌 온라인으로 다운로드 받거나 아예 접속하여 이용권한을 얻는 방식으로 제공함으로써 불법복제가 차단되는 경우이다. 물론, 온라인으로 제공하는 경우에는

35) 헌법 제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

36) 헌법 제119조의 관계에 대해서는 이원우, “규제개혁과 규제완화”, 「저스티스」 통권 제106호(2008.9), 360면 참조.

개인정보 해킹, 보안 등의 문제가 있는 것은 사실이다. 따라서 사업자가 패키지 방식을 선택할 것인지 아니면 온라인 방식을 선택할 것인지는 사업상의 선택이라고 하겠다.

온라인으로 유료SW를 제공하면서 나타나는 문제 중 하나는 셧다운(shutdown)이다. 게임SW는 청소년을 대상으로 서비스할 경우에 일정한 시간이 도래하면 이용자체를 차단해야한다. 법상 강행규정이기 때문에 이를 위반할 경우에는 서비스 자체가 어려워질 수 있기 때문이다.

다. 이용자의 이용

사업자의 제공의 경우처럼, 이용자의 이용도 또한 단순하지는 않다. 규제가 있다는 것은 현상이 있다는 것처럼 수많은 현상을 서비스제공자가 경험하고서 이를 계약내용으로 규정함으로써, 이용자의 이용성을 낮추기도 한다. 즉, 사업자는 이용자의 행태(behavior)를 파악하고 그 내용을 이용약관에 담아냄으로써 귀책을 이용자에게 돌리곤 한다. 따라서 이용자의 행위가 이용약관에서 금하는 행위유형에 해당할 경우에는 약관에 근거하여 처벌하게 된다.

이러한 처벌이 약관에 근거하지만, 경우에 따라서는 이용약관이 약관규제법에 위배되는 경우도 있거나 사업자의 처벌 행위가 절차적 요건을 갖추지 못할 경우도 있기 때문에 분쟁이 발생한다. 이러한 이유 때문에 규제당국, 특히 공정거래위원회에서는 표준 이용약관 등을 제정하여 사업자에게 제공하기도 한다.³⁷⁾

2. 서비스 규제의 내용

가. 내용의 변경에 따른 신고의무

게임SW의 내용이 변경된 경우에는 게임사업자는 게임물관리위원회에 그 수정된 내용을 신고해야한다. 경우에 따라서는 다른 게임SW가 되어 형사처벌을 받을 수 있다. 다만, 게임산업법은 내용수정의 범위 등에 대해서는 명확하게 합의된 내용이 없다. 이처럼 내용수정신고제도는 신고 내용에 대한 불명확성이 작지 않다. 만약 게임사업자가 내용수정신고를 해태하거나 의도하지 않게 서비스에 문제를 일으킬 경우에도 등급거부를 할 수 있게 된다.³⁸⁾ 이렇게

37) 게임SW의 표준약관에 대한 쟁점에 대해서는 김윤명, “온라인게임 표준약관에 대한 검토 및 개선방안”, 「법학논총」 제37권 제3호(2013), 301면 이하 참조.

38) “이는 사실상 관련법상의 모든 위법 사유가 등급분류 거부 대상에 해당할 수 있다는 의미로도 해석이 가능하므로 과도한 규제라는 문제 제기의 가능성을 배제할 수 없을 뿐만 아니라 거부 여부의 판단은 결국 위원

운영될 경우, 법이 기본적으로 가져야할 예측가능성을 담하지도 못할뿐더러 법적 안정성도 가져다주지 못한다. 만약 게임물관리위원회가 해당 규정을 남용할 경우 게임사업자의 서비스에 중대한 영향을 주게 될 것은 자명하다.³⁹⁾

나. 각종 섯다운제

대표적인 entertainment SW인 온라인게임은 인터넷을 통하여 이용할 경우에 차단될 수 있다. 정보통신망과 연결된 경우라면 섯다운의 대상이되기 때문이다. 섯다운제는 게임SW에 있어서 대표적인 2중 규제가 될 수 있다. 등급분류 과정에서 이루어지는 심의(審議)는 게임에 관한 이용정보를 파악하여 이용자에게 제공하겠다는 공적 목적이 반영된 것이기 때문에 문제가 될 것은 아니지만, 실무적으로 등급분류 과정에서 법적 근거 없는 다양한 요구사항이 규제로서 작용하기 때문이다.⁴⁰⁾ SW서비스의 경우도 마찬가지로 된다. 포털 등 SW플랫폼에서 불법정보 등이 유통되는 경우에도 섯다운이 가능하기 때문이다.

이러한 섯다운제도는 이미 「전기통신사업법」에서 도입되었다는 점에서 그리 새롭지 않은 쟁점이기도 하다. 헌법재판소는 “「전기통신사업법」 제53조 제1항과 제2항이 헌법에 위반되므로 위 조항들을 전제로 하는 「전기통신사업법」 제53조 제3항 또한 더 나아가 살필 필요 없이 위헌이라 할 것인바, 아울러 위 조항에 의한 정보통신부장관의 취급거부·정지·제한 명령 제도는 실질적인 피규제자인 전기통신이용자에게 의견진술권이 전혀 보장되어 있지 아니한 점에서 적법절차원칙에도 위배될 소지가 있고, 나아가 위 취급거부·정지·제한에 이용자명(ID)의 사용금지 또는 사이트폐쇄까지 포함하는 것으로 해석한다면 이용자가 당해 사이트를 통하여 다른 적법한 정보를 유통하는 것까지 불가능하게 한다는 점에서 과잉 금지 원칙에 위반될 소지가 많음을 지적”⁴¹⁾하고 있다. 즉, 게임섯다운제나 저작권법상 삼진아웃제가 도입되기 훨씬 이전부터 섯다운제가 사실상 가능한 상태였음을 확인할 수 있다.

다. 규제의 역차별

회의 재량에 맡겨진 것이므로 자칫 위원회의 권한 남용 내지는 등급분류 거부 제도의 오용의 우려도 없지 않을 것”이라는 지적은 타당하다. 이상정·김윤명 편(김형렬 집필분), 「주해 게임산업진흥에 관한 법률」, 세창출판사, 2014, 323-324면.

39) 김윤명, “게임산업 발전을 위한 게임산업법 개선방안”, 「법학평론」 제5권(2015), 322면.

40) 실제 결제한도는 정해진 바 없으나 등급분류 과정에서 그 금액을 미성년과 성인을 구분하여 기재토록 하고 있는 것이 대표적인 예이다.

41) 헌재 2002. 6. 27. 99헌마480, 판례집 14-1, 616 [위헌,각하]

인앱결제(in-app purchase)는 사실상 결제한도를 잡아내기가 쉽지 않다. 특히 구글이나 애플 등 외국계 플랫폼에서 이루어질 경우에는 이를 통제할 수 있는 사실상의 권한을 게임물관리위원회에서 갖고 있지 않기 때문이다. 주지하는 바와 같이, 인앱결제의 특징은 오픈마켓 상태에서 무료로 SW를 다운로드 받아 이용할 수 있다는 점이다. 기본적인 기능의 사용이 가능하기 때문에 부담 없이 이용이 가능하다. 다만, 부가기능 등 프리미엄 서비스를 이용하기 위해서는 추가 비용을 지불하게 된다. 실제 많은 SW개발자들이 초기에 SW를 무료로 배포함으로써 시장점유율을 높이는 전략을 취해왔다. 시장점유율이 높아지면 외부효과(network externality)를 가져오게 되고 해당 SW를 계속 이용할 수밖에 없는 상태가 된다. 이 때 유료화로 전환하는 것이 보편적인 비즈니스 전략이었다. 인앱결제도 마찬가지이다. 점유율을 높임으로써 이용자층을 넓힌 후에, 다양한 유료 서비스를 제공함으로써 매출을 발생시키게 된다. 이러한 과정에서 무료로 제공되는 SW인데 비용을 지급하는 구조에 대해 이용자는 처음과는 다른 상황에 직면하게 되는 것이다. 이용자는 처음의 의도와 달리 지속적으로 비용을 지불하게 됨으로써 정보의 부재에 따른 잘못된 결정을 하게 된다. 이러한 이유 때문에 인앱결제에 있어서, 초기에는 무료이지만 경우에 따라서는 유료로 진행된다는 표시를 강제하게 된다. 무엇보다도 인앱결제의 문제는 게임SW에 있어서 결제한도의 우회 내지 회피가 가능하다는 점이다.

특히 이러한 우회 내지 회피는 국내 사업자에게는 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 해외 사업자의 우회 내지 회피를 확인하여 국내 사업자에게 강제함으로써 국내 사업자에게만 규제가 되는 현상이 발생하기 때문이다. 즉, 국내외 사업자의 차별적 대우를 초래하는 해외 사업자의 서비스는 국내 사업자만 역차별을 받는 현상을 만들어 놓고 오히려 규제도 받지 않게 되는 결과를 가져오게 된다.

라. 결제 한도에 대한 법적 쟁점

실제, 온라인으로 SW를 이용할 경우에는 월정액을 지불하게 된다. 통상 월정액을 적용하는 서비스나 산업 유형은 그리 많지 않으나, 게임SW의 경우만이 이러한 한도를 법적 근거 없이 설정하는 경우가 있다. 매월 게임SW를 이용할 수 있는 결제 한도는 성인은 50만원 한도이며, 미성년자는 7만원이다. 더욱이 이러한 한도는 특정 게임물에 한정되는 것인지도 불분명하다. 등급분류 과정에서 게임물관리위원회는 사업자에게 결제한도를 기재토록 요구한다. 그러나

결제한도에 대해 게임산업법이나 이를 통해 위임받은 ‘게임물 등급분류 규정’에서도 그 근거를 찾기 어렵다.⁴²⁾ 이러한 문제점을 지적을 한 바 있으나 여전히 개선되지 않고 있다.⁴³⁾

이처럼 게임SW에 대한 규제는 목적의 정당성을 위해 수단이나 이를 뒷받침하는 합리적인 절차 없이 이루어지고 있는 것이 현실이다. 목적의 정당성을 확보하려면 최소한의 절차적 정당성 내지 수단의 합리성을 확보해야한다. 결국 결제한도를 명확하게 게임산업법에 규정하거나 그것이 쉽지 않다면 등급분류규정에 규정하는 것이 위법성 논란에서 벗어날 수 있는 방법이라고 본다.

제4절 SW에 대한 규제 정당성은 확보될 수 있는가?

국내에서 SW의 구매를 온라인으로 하는 것과 오프라인으로 하는 것의 차이는 무엇일까? 앞에서 살펴본 바 있는 섯다운제와 결제한도의 적용 여부이다. 그렇지만 오프라인으로 게임SW를 구매하는 경우에는 섯다운과 결제한도에 적용되지 않는다. 게임SW에 있어서 온라인과 오프라인에서의 규제에 대한 비례의 원칙을 찾아보기 힘들다. 이러한 규제의 차별은 정당성을 확보할 수 있을까?

1. 규제 정당성과 과잉금지 원칙의 충돌

문화정책의 방향은 다양한 문화가 생성될 수 있는 환경을 만들어주는 것이다. 이러한 환경을 통해서 새로운 문화를 흡수하거나 경험함으로써 새로운 문화적 산물을 만들어내기 때문이다. 그렇기 때문에 문화적인 산물인 SW를 규제하는 것은 새로운 SW가 태생할 수 있는 환경을 규제하는 것과 다름이 없다. 이처럼 반문화적 상황에서 목적의 정당성이 적절하지 못한

42) 게임물관리위원회는 월간 게임물을 이용할 수 있는 한도를 위원회 재량으로 제한하고 있으나, 청소년이용불가 등급인 웹보드 게임물에 대해서만 게임산업법 시행령 별표2에서 월 한도를 30만원으로 규정하고 있다. 다만, 전체 게임물의 이용한도가 아닌 웹보드 게임물로 제한하고 있다는 점에서 전체 게임물 이용한도에 대한 법적 근거로 보기 어렵다. 김윤명, “문화산업 진흥을 위한 법체계 연구”, 「정보법학」 제18권 제2호(2014.12), 141면.

43) 대표적인 문화산업인 게임물의 이용한도를 관리하는 것은 저급한 문화규제이다. 물론 사행성 규제 내지 과소비의 보호라는 정책적 측면에서의 이해는 가능하다고 보나, 그것이 헌법상의 목적의 정당성, 수단의 적정성 등에 비추어 합리적인지 또는 사회적 효용 내지 공익적 목적에 부합하는지는 의문이기 때문이다. 김윤명, 앞의 논문, 141면.

수단의 적정성을 정당화시켜주는 것은 어렵다.

셋다운제와 같은 규제는 청소년들이 학업에 몰입하지 않고 수면에 방해되기 때문에 수면권을 보장해야한다는 인정하기 어려운 목적의 정당성을 확보하기 위하여 전면적인 게임을 차단하는 수단을 채택한 것이다. 이러한 의미에서 강제적 셋다운제 위헌 소송에서 반대의견은 매력적이다. 즉, “강제적 셋다운제는 전근대적이고 국가주의적이며 행정편의적인 발상에 기초한 것으로, 문화에 대한 자율성과 다양성 보장에 반하여 국가가 지나친 간섭과 개입을 하는 것”⁴⁴⁾이라고 적고 있다. 이는 국가의 지나친 후견주의를 비판하고 있는 것이다. 국가의 후견주의는 목적의 정당성 때문에 수단의 적절성에 대한 판단이 제대로 이루어지지 못하게 된다. 강제적 셋다운제가 의도했던 청소년의 수면권 보장이 과연 게임물의 셋다운제를 통해서 얻어질 수 있는 행복추구권인지에 대한 진지한 성찰이 이루어졌다고 보기 어려운 이유이다.

규제 정책이 정당성을 확보하기 위한 방법으로 목적의 정당성을 찾고 있으나 실상 문제가 되는 것은 그 수단이 적절한지 여부이다. 즉, 수단의 적절성이 담보되지 않는다면 해당 규제 정책은 실효할 수밖에 없기 때문이다.⁴⁵⁾

2. 이용자 보호 지침 및 표준계약서의 타당성

정부에서 만들어낸 이용자 보호를 목적으로 하는 지침이나 표준계약서는 이용자를 보호하고자하는 취지에 부합한 것인가? 먼저, 이렇게 정부에서 지침이나 표준계약서를 제정하여 사업자에게 제시하는 것이 ‘자기책임의 원칙’⁴⁶⁾에 합당한 것인지 의문이다. 왜냐하면 지침이나 표준계약서는 실상 SW산업이나 게임의 유형 등 기술적으로 변동이 심한 산업의 변화를 제때 반영하기 쉽지 않기 때문이다. 정부는 이러한 변화에 유연하게 대응할 수 있는 능력이 없기 때문에 이용자를 보호한다는 명분은 사업자의 규제라는 오명에 휩쓸리게 될 것이다. 만약 사업자가 이러한 기술적 변화에 대응하지 못한다면 자기책임을 지면된다. 그런데도 정부가 나서서 사업자의 세부적인 서비스 형태까지 표준이라는 명목하에 규제하려드는 것은 영업의 자율성에 대한 심각한 침해가 될 수 있다.

44) 헌법재판소 2014.4.24. 2011헌마659.

45) “국가의 활동은 그 목적 내지 목표와 관련해서 뿐 아니라 목적 달성을 위한 수단의 사용에 있어서도 공익에 의해 정당화되어야 한다”, 이원우, 앞의 논문, 363면.

46) “다수의 가해자 또는 다수의 이용자들을 상대로 해서 책임을 추궁하는 것보다 책임자산을 충분히 가지고 있는 소수의 인터넷기업을 상대로 해서 책임을 추궁하는 것이 보다 더 효율적인 방안”이기 때문이다. 정상조, 앞의 논문, 783면.

대법원이 판단하는 자기책임의 원리는 사적 자치의 원칙과 과실책임의 원칙 등을 근간으로 한다. 사적 자치의 원칙은 개인이 자신의 법률관계를 그의 자유로운 의사에 의하여 형성할 수 있다는 것을 의미하고, 과실책임의 원칙은 개인이 자신에게 귀책사유가 있는 행위에 대하여만 책임을 지고 그렇지 아니한 타인의 행위에 대하여는 책임을 지지 아니한다는 것을 의미한다. 이에 따라 개인은 자신의 자유로운 선택과 결정에 따라 행위하고 그에 따른 결과를 다른 사람에게 귀속시키거나 전가하지 아니한 채 스스로 이를 감수하여야 한다는 ‘자기책임의 원칙’이 개인의 법률관계에 대하여 적용되고, 계약을 둘러싼 법률관계에서도 당사자는 자신의 자유로운 선택과 결정에 따라 계약을 체결한 결과 발생하게 되는 이익이나 손실을 스스로 감수하여야 할 뿐 일방 당사자가 상대방 당사자에게 손실이 발생하지 아니하도록 하는 등 상대방 당사자의 이익을 보호하거나 배려할 일반적인 의무는 부담하지 아니함이 원칙이라 할 것이다.⁴⁷⁾

이러한 원칙에 따라 사업자는 자기책임 범위를 설계하면 될 것이다. 정부에서 제안한 지침이나 표준계약서는 실제 사업자의 요구수준이 반영된 것으로 이해하기 힘들다. 왜냐하면 지침이나 표준계약서는 사업자의 환경을 분석하여야 하나 이를 제정하고 있는 전문가는 관련 산업의 전문가라고 볼 수 없다. 제정 과정에서 다양한 분야의 자문을 얻는다고 하나 그 자문은 일부의 경우에 한정되기 때문에 이해관계를 수렴하기에는 한계가 있다. 물론, 모든 이해관계를 수렴할 수 있는 정책은 어렵다. 그렇기 때문에 규제 수준이나 틀은 달성할 수 있는 정도로 설정되어야 한다. 지금의 규제 수준은 (의도하든 의도하지 못하든) 모든 사업자 또는 이용자를 잠재적 위법행위자로 설정하게 된다. 또한 전적인 이용자의 보호가 맞는지에 대한 정책 점검이 필요하다고 본다. 왜냐하면 아주 일부이겠지만 집단지성이나 인터넷을 통해 공유되는 정보를 이용하여 시스템의 오류나 사업자의 이용자 대응 정책을 악용하는 경우도 있기 때문이다. 이에 더하여 사업자의 평판에 대한 리스크(risk)를 악용하기도 한다.

이러한 점에서 볼 때, 이용자를 절대적인 선으로 하는 소비자 정책이나 규제 정책을 수립하는 것에 대한 진지한 검토가 필요하다. 더욱이, 소비자 보상체계가 확립되고 있고, 인터넷 등을 통한 다양한 정보의 획득이 용이한 지금시대에 ‘소비자는 절대적인 약자’라는 전제를 재설정할 필요가 있다.

47) 대법원 2014.08.21. 선고 2010다92438 전원합의체 판결.

3. 정책 방향의 제시

게임SW를 포함한 SW의 유료화 정책의 방향은 그것을 자유롭게 이용할 수 있는 환경을 마련하는 것에 있다. 때론 SW플랫폼을 통해서 유통되는 불법정보가 청소년의 건강을 해칠 수도 있기 때문에 유해정보의 차단은 필요하다. 그러나 그 차단이 모든 정보의 차단을 의미하는 것은 아니다. 사업자가 통상적으로 처리할 수 있는 필터링을 통해서 걸러낼 수 있는 최소한의 정보로 한정되어야 한다. 만약 모든 유통되는 정보를 필터링하도록 의무화하는 것은 법에 의한 검열이기 때문에 위헌에 따라 실효(失効)하게 될 것이다.

정책 방향도 자유롭게 이용할 수 있는 환경을 제공하는 맥락에서 이루어져야한다.⁴⁸⁾ 여기에 더하여 정책당국에서도 글로벌 SW환경에 대한 인식이 필요하다. 국내외 기업간 역차별로써 대표적인 것이 해외 게임업체와의 차별에 대한 판단이기 때문이다. 우려스러운 점은 셋다 문제가 국내외 기업간 역차별을 가져온다는 주장에 대해 헌법재판소는 다수의견에서 역차별이 있지 않다고 판단하였다는 점이다.⁴⁹⁾ 즉, “이 사건 금지조항이 국내 인터넷게임 제공자만을 그 대상으로 함으로써 해외 게임업체에 비하여 국내 게임업체만을 부당하게 차별하는 것인지 본다. 이 사건 금지조항의 적용대상인 ‘인터넷게임’은 게임산업법에 따른 게임물 중 정보통신망법에 따른 정보통신망을 통하여 실시간으로 제공되는 게임물을 의미하므로, 게임산업법에 따라 자체 등급분류를 실시하여 등급분류를 받은 것으로 간주되는 게임물을 제외하고는 원칙적으로 등급분류절차를 거친 것이어야 한다(게임산업법 제21조). 또한 이 사건 금지조항에서 ‘인터넷게임 제공자’는 전기통신사업법에 따라 기간통신사업자로서 부가통신사

48) 이런 맥락에서 “제도의 변화는 특정한 목표를 촉진시키기 위해 의도적인 선택속에서 이루어지기도 하지만 변화된 사회 환경 속에서 운영되고 있는 조직이나 행위자들의 보다 원활한 활동을 위해 보완적으로 나타나기도 한다”는 지적은 의미가 있다. 배영, 앞의 논문, 147면.

49) 물론 반대의견은 정반대의 논리를 갖고 있다. 즉, 해외게임업체와의 차별에 대해 “법상 ‘인터넷게임’은 게임산업법에 따른 게임물 중 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’ 제2조 제1항 제1호에 따른 정보통신망을 통하여 실시간으로 제공되는 게임물이므로(구법 제23조의3 제1항, 법 제24조 제1항), 일응 정보통신망을 통하여 국내 이용자들에게 제공되는 인터넷게임은 그 제공자가 해외 게임업체인지 해외 서버인지 등을 불문하고 모두 그 규율대상으로 볼 수 있다. 그러나 법 제24조 제1항에서 인터넷게임 제공자는 다시 ‘전기통신사업법 제22조에 따라 부가통신사업자로 신고한 자’(같은 조 제1항 후단 및 제4항에 따라 신고한 것으로 보는 경우를 포함한다)를 말한다고 정의하고 있어, 결국 부가통신사업자로 방송통신위원회에 신고한 사업자 또는 허가받은 기간통신사업자 중 부가통신사업을 경영하려는 자가 아니면 이 사건 금지조항의 규율을 받지 않는다. 따라서 국내 지사 설치 등으로 국내법상 통신사업자로 허가받거나 신고하지 않은 해외 사업자라면 인터넷게임 제공자에 해당하지 아니하여 강제적 셋다문제의 규제대상에 해당하지 않는다. 또한 주민등록번호를 기반으로 한 개인정보를 통해 접속하지 않는 해외 게임업체 제공의 인터넷게임에 대하여는 사실상 규제가 곤란하다. 그렇다면 결국 국내법상 부가통신사업자로 신고하거나 기간통신사업자로 허가받은 인터넷게임 제공자인 국내 게임업체가 주로 강제적 셋다문제의 규율을 받는 것이므로 합리적 이유 없이 청구인 인터넷게임 제공자들을 차별하는 것으로 볼 수 있다”고 적고 있다.

업을 경영하는 경우이거나 부가통신사업자로 신고한 자를 말한다(법 제24조 제1항, 전기통신사업법 제22조). 그런데 이들 요건은 국내 업체인지 해외 업체인지를 불문하고 국내 이용자를 대상으로 인터넷게임을 제공하려는 사업자가 충족하여야 할 요건이기도 하다. 그렇지 않으면 불법게임물로서 유통 및 이용 제공이 금지되기 때문이다(게임산업법 제32조 제1항 제1호 및 제44조 제1항 제2호 참조). 그 결과 해외 업체의 경우 국내에 별도의 지사 설립 등을 통해 부가통신사업자로 신고하고 제공하려는 인터넷게임에 대하여 게임산업법상 등급분류절차를 밟고 있는바, 이와 같이 정상적인 인터넷게임 제공행위를 하는 인터넷게임 제공자의 경우에는 국내 업체인지 해외 업체인지를 불문하고 이 사건 금지조항의 적용대상이 되는 것에 차이가 없고, 이러한 요건을 충족하지 않은 해외 업체가 해외 서버 등을 통해 제공하는 인터넷게임을 이용하는 것은 게임산업법 또는 전기통신사업법을 위반하는 불법게임물의 유통 및 그 이용에 불과하다. 따라서 이러한 현상을 가지고 이 사건 금지조항이 해외 업체에 비하여 국내 업체에 대한 차별적 결과를 야기한다고 할 수는 없으므로 이를 이유로 청구인들의 평등권이 침해된다고 할 수 없다”고 판시한 것이다.

본 결정은 게임사업자는 물론 이용자의 입장에서는 지극히 기계적인 번역이라는 평가를 받을 만하다. 더욱이 본 결정은 문화적 규제에 귀결될 수 있는 강제적 섷다운제에 대한 문화국가 원리의 충돌에 대해서는 언급하지 않고 있다는 비판을 면치 못할 것이다.

참고로, 강제적 섷다운제 시행 이후 청소년 이용가 게임물의 등급분류 신청 건수가 상당히 줄었다고 한다. 청소년용 게임물을 만들 경우 규제비용이 적지 않기 때문이다. 그만큼 청소년들은 다양한 게임을 경험하지 못하고 차단당하고 있다는 반증이다.⁵⁰⁾

4. 자율 규제

자율규제는 규제라는 측면이 아닌 스스로 문화를 만들어간다는 자신감의 표방으로 볼 수 있다. 그리고 사회적 책임을 포함한다.⁵¹⁾ 자율규제의 요건중 하나는 규제당국과 사업자의 진정성의 확보가 되어야한다는 점이다. 만약, 사업자가 의도적으로 신뢰를 해칠 경우, 가장 강력한 규제를 통한 제재가 필요하다. 왜냐하면, 전체 시장의 가치를 훼손하는 결과를 가져오기 때문이다. 자율규제 방식에서도 심의체계의 자율성 확보도 하나의 방법이다.⁵²⁾ 그렇지만 자율규

50) 김윤명, 「게임을 보는 리걸 프레임, 10개의 판결」, 커뮤니케이션북스, 2015, 6면.

51) 김윤명, 앞의 논문, 150면.

제는 원론적인 한계를 갖는다. 왜냐하면 자율규제의 수범자는 사업자이기 때문이다. 또한 통상적으로 자율규제는 사업자간의 윤리규범이지, 법적 규범이 아니기 때문에 자율규제를 위반해도 이를 처벌할 근거가 없다는 한계를 갖는다.⁵³⁾ 그렇기 때문에 자율규제가 내재적인 한계를 극복하기 위해서는 시장의 신뢰가 조성되어야 한다.

5. 소결

이상과 같이 수단이 적정(適正)치 못한 규제는 정당성을 확보하기 어렵다. 그렇다면 최적의 규제수준을 어떻게 설정할 것인가?⁵⁴⁾ 인터넷을 이용하는 경우에는 그에 따른 속성이나 한계가 있다. 이러한 속성과 한계를 무시한 정책 결정은 바람직한 정책의도를 달성하기가 쉽지 않다. 또한, 지속가능성(sustainability)을 담고 있는 인터넷 기반의 구조에 대한 규제는 다양한 분야에서 융합되는 산업간, 기술간 혁신을 저해할 수 있다. 이러한 혁신의 저해는 국가경쟁력의 저하로 연결될 수 있기 때문에 규제정책을 추진함에 있어 국익에 대한 판단이 요구된다.

헌법재판소 99헌마480 결정문을 통해 1961년 구 전기통신법 제6조에 의하여 도입될 당시의 모습에서 크게 벗어나지 않은 현재의 불온통신 규제제도는 인터넷을 비롯, 온라인매체를 이용한 표현행위의 비중이 점점 커지고 있는 변화된 시대상황에도 어울리지 않는다는 점을 다시 확인하고자 한다.

52) “현재의 심의체제에 있어서 사전심의 형태를 기업의 자율적 기준에 의해 운영되고, 이에 대한 사후관리를 통해 사전 자율심의 형태의 적절성을 판단하는 것이다. 적절성 여부를 판단하여 위법 또는 불법한 콘텐츠의 유통 및 이용이 이루어졌다면 이에 대한 처벌의 수위를 지금보다 훨씬 높이는 방식이다.”, 배영, 앞의 논문, 148면.

53) “자율규제에 대해서는 자율규제기관의 전문성, 저렴한 감독 및 집행비용, 유연성 등의 장점을 근거로 해서, 규제비용을 절감하고 규제강도를 완화시키면서도 높은 규제효과를 거둘 수 있으므로 적극적으로 도입되어야 한다는 긍정적 평가가 있다. 그러나 이에 대하여 자율규제는 강제성이 없기 때문에 실효성이 없고, 강제성을 부여하기에는 민주적 정당성이 흠결되어 있다는 비판이 있다. 또한 비슷한 맥락에서 책임성이 없으므로 실효적 집행을 기대하기 어렵다는 비판도 있다”고 지적된다. 이원우, 앞의 논문, 384면.

54) 이희정, 앞의 논문, 163면 참조.

“불온통신 규제의 주된 대상이 되는 매체의 하나는 인터넷이다. 인터넷은 공중파방송과 달리 ‘가장 참여적인 시장’, ‘표현촉진적인 매체’이다. 공중파방송은 전파자원의 희소성, 방송의 침투성, 정보수용 자측의 통제능력의 결여와 같은 특성을 가지고 있어서 그 공적 책임과 공익성이 강조되어, 인쇄매체에서는 볼 수 없는 강한 규제조치가 정당화되기도 한다. 그러나 인터넷은 위와 같은 방송의 특성이 없으며, 오히려 진입장벽이 낮고, 표현의 쌍방향성이 보장되며, 그 이용에 적극적이고 계획적인 행동이 필요하다는 특성을 지닌다. 오늘날 가장 거대하고, 주요한 표현매체의 하나로 자리를 굳힌 인터넷상의 표현에 대하여 질서위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유의 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다. 표현매체에 관한 기술의 발달은 표현의 자유의 장을 넓히고 질적 변화를 야기하고 있으므로 계속 변화하는 이 분야에서 규제의 수단 또한 헌법의 틀 내에서 다채롭고 새롭게 강구되어야 할 것이다.”⁵⁵⁾

향후 시대의 흐름에 맞는 정책 수립이 필요하며, 규제정책의 추진에 있어서는 신뢰를 얻을 수 있어야 한다. 이러한 방법 중 하나는 다양한 이해관계자 내지 시민이 규제정책에 참여할 수 있는 스마트 규제(smart regulation)가 될 수 있다.

제5절 프레임의 재구성을 통한 문화적 접근

1. 접근 차단외 해제

위헌결정이 난 인터넷 실명제나 여전히 합헌으로써 유지되는 셧다운제로 인하여 게임SW에 미치는 영향에 대해 어떻게 볼 것인가? 문화규제는 가장 저급한 규제가 아닐 수 없다. 셧다운제와 같은 차단이라는 점에서 더욱 그러하다. 모든 것이 연결된 사회에서 접속을 차단한다는 것이 합리적인 것인가? 또한 차단된 사이트에 대한 접속은 우회를 통해서 가능한데, 이러한 점에서 접근을 차단하는 정책은 유효한 것일까? 아니라고 본다. 왜냐하면 인터넷의 속성은 하나의 회선이 차단될 경우에 우회하여 원래의 목적지에 도달할 수 있도록 설계된 것이기 때문이다. 셧다운의 실효성을 담보할 수 없고, 오히려 정부에 대한 인식을 악화시키기만 할 것이다. 그렇기 때문에 가장 저급한 문화규제라고 인식될 수 있는 셧다운이라는 규제정책의 방향을 재정립할 필요가 있다.⁵⁶⁾

자율규제가 사업자로부터 이루어지는 정책 방향이라고 한다면 국가나 지방자치단체의 정책에

55) 헌재 2002. 6. 27. 99헌마480, 판례집 14-1, 616 [위헌, 각하].

56) 박문수 외, 「게임시장의 규제가 산업생태계 발전에 미치는 영향과 시사점」, 산업연구원, 2013.12, 59면.

대한 문화영향평가는 정부 영역에서 이루어지는 자율규제적 성격을 갖는 규제개선으로 이해할 수 있다. 문화기본법상 국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다(문화기본법 제5조 제4항). 사람들이 주로 사용하는 SW와 관련된 규제는 문화적인 소산이기 때문에 이처럼 문화적인 요소에 영향을 미칠 수 있는 정책에 대해서는 정부가 적극적으로 나서서 문화영향평가를 시행하여 해당 정책에 대한 검증 및 대안을 제시하여야 할 것이다.⁵⁷⁾

문화의 다양성 확보를 위해서라도 게임SW라는 하나의 영역에서 이루어진 섯다운이지만 이러한 것이 계기가 되어 다양한 분야로 섯다운이나 규제 논의가 확대될 가능성이 가장 큰 우려가 아닐 수 없다. 따라서 문화영역에서 이루어지는 규제정책이 갖는 문화적인 평가는 무엇보다도 시급하게 이루어질 필요가 있다.

2. SW라는 측면에서의 접근

게임물을 SW로 인식하기는 쉽지 않다. 그동안 게임물 내지 게임이라는 정의를 통해서 게임을 다루어 왔기 때문에 SW라는 사고를 해보지 못했을 것이다. 그렇지만 작지 않은 규제 환경을 개선하기 위해서는 게임이 소비재라는 인식보다는 SW라는 생산재 내지 문화적 소산이라는 가치를 내세울 필요가 있다. 게임SW에 대한 규제대응 프레임을 SW 내지 SW개발로 재설정한다면 게임 관련 규제정책을 SW의 진흥 정책으로 수립할 수 있을 것이다. 또한 전 세계적으로 SW에 대한 인식이 높아지고 있기 때문에 게임SW에 대한 규제 프레임을 진흥 프레임으로 바꿀 가능성이 상대적으로 높다.

SW에서 중요한 경쟁력은 개발인력이다. SW규제에 따른 수익성 악화는 결국 인력감축을 포함한 구조조정을 사업자에게 요구하는 것과 다름이 없다. 무엇보다도 중요한 경쟁우위에 있는 개발자의 이탈은 사업자를 넘어 관련 산업의 존립을 위협할 수 있다. 개발 현장을 떠나는 인력은 어디로 갈 것인가?⁵⁸⁾ SW산업의 위축에 따라 기존 인력의 감축과 신규 인력의 감

57) 김윤명, 앞의 논문, 151면.

58) 2015년 문체부 국정감사에서도 “국내 게임 시장은 거침없이 밀려오는 중국 자본으로 인해 이대로 가다간 ‘차이나 머니’에 국내 게임산업이 종속될 것이라는 우려 섞인 관측도 제시된 상태다. 대규모 자본으로 인한 내수 시장 침식뿐만 아니라 고급 인력의 해외 이탈과 사업체 감소, 산업 경쟁력을 억제하는 각종 규제 등이 거론됐다. 일류로 손꼽히던 한국 게임산업의 위상 자체가 하락했다는 게 중론”이라고 지적되었다. “국감, 게임산업 위기·계관위 허술한 관리 ‘한 목소리’”, 데일리이스포츠, 2015.9.21.일자.

소가 병행하여 이루어진다는 점에서 인력 이탈은 심각한 수준에 이르게 된다.⁵⁹⁾ 게임SW 규제는 궁극적으로 SW산업은 물론 SW산업을 지탱하는 SW인력의 일자리를 빼앗는 문제에 직면하게 될 것이다. 따라서, 게임SW에 대한 규제는 SW개발자의 고용안정성을 훼손한다는 비판에 직면할 수 있기 때문에 SW중심사회라는 틀에서 규제정책은 재검토되어야 한다.

3. 정책담당자의 인식 개선

유희SW의 대명사인 게임SW에 대한 인식의 개선이 필요하다. 단순한 산업적 측면에서 논의되었던 것을 이제는 문화적 논의로 차원을 높일 필요가 있다. 또 하나는 SW는 그 자체가 문화라는 점이다. 문화는 그것을 이용하고 경험함으로써 새로운 아이디어를 얻을 수 있고, 풍부한 문화적 소산이 만들어질 수 있다. 그렇지만 문화적 소산을 만들어내는 SW에 대한 규제는 궁극적으로 문화에 대한 규제로 볼 수 있다.

SW는 그 자체가 궁극적인 목적이 아니다. 다른 산업과 서비스를 위해서 제작되지만, 그 수혜는 사람이 받는다는 점이다. 사람이 받는다는 것은 그것이 추구하는 가치가 사람의 문화생활을 위한 수단 내지 절차라는 점에서 그 가치를 문화적 가치로 격상시켜서 조망할 수 있다.

헌법은 문화국가원리를 표방하고 있으며, 문화육성을 중요한 국정과제로 삼고 있지만 정작 정부부처에서는 문화가 갖는 의미를 제대로 이해하고 있는지 의문이다. 왜냐하면 문화규제가 작지 않고, 실제 그러한 규제가 문화를 규제하는 것인지에 대한 인식조차도 없는 것으로 보이기 때문이다. 정부규제 “그 자체가 고도의 정치경제적 현상이면서 아울러 실정법 체계를 반영하는 법현상이고, 나아가 사회적, 문화적 맥락에서도 정밀한 고려를 해야하는 복합적 사안”⁶⁰⁾이라고 할 것이다. 이러한 이유로 규제정책을 수립하기 위해서는 단순히 산업이나 서비스에 미치는 영향만이 아닌 사회·문화적인 영향에 대해서 까지 고려해야 한다.⁶¹⁾ 이처럼 문화적 측면에서 SW에 대한 가치를 인식할 수 있다면, SW에 대한 생태계 내지 SW에 대

59) 지난, “9월 16일 국회 교육문화체육관광위원회 소속 새누리당 박창식 의원에 따르면 게임산업 종사자 수는 2009년 9만2533명에서 2012년에는 9만5051명까지 늘었지만 게임산업이 마이너스 성장을 시작한 2013년에는 9만1893명으로 약 4000여명 감소했다. 이같은 추이는 최근까지도 이어지면서 위메이드의 경우 2013년 651명이던 게임 개발자 수가 올해에는 586명으로 감소했고 NHN엔터테인먼트는 지난해 711명이던 직원수가 667명으로 줄어들었다. 게임산업 사업체 수는 2009년 3만535개였지만 지속적으로 줄어 2010년 2만658개, 2011년 1만7344개, 2012년 1만6189개, 2013년에는 1만5078개로 불과 5년 만에 절반 수준으로 급감했다.”고 한다. “위축되는 게임업계, 이번엔 인력축소까지..대책은 미흡”, 파이낸셜뉴스, 2015.9.16.일자.

60) 김유환, 「행정법과 규제정책」, 법문사, 2012, 169면.

61) 김윤명, 앞의 논문, 123면.

한 문화 확산이 가능할 것이다.

제4장 게임SW 진흥을 위한 규제 개선

제1절 서론

게임산업진흥에 관한 법률(이하 ‘게임산업법’이라 함)의 목적규정을 보면, “게임산업의 기반을 조성하고 게임물의 이용에 관한 사항을 정하여 게임산업의 진흥 및 국민의 건전한 게임문화를 확립함으로써 국민경제의 발전과 국민의 문화적 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다”⁶²⁾고 규정하고 있다. 이를 정리해보면 첫 번째 목적은 게임산업의 기반 조성하고, 두 번째 목적은 게임산업의 진흥 및 게임문화의 확립이며, 이를 통해서 얻고자 하는 궁극적인 목적은 경제의 발전과 문화적 삶의 질 향상에 있음을 알 수 있다. 게임산업법의 궁극적인 목적은 결국 게임을 통해서 얻을 수 있는 가치의 지향점이 경제발전과 문화적 삶을 질을 향상시키는 데 있는 것이다. 이러한 목적을 위해 다양한 규정을 두고 있으며, 그에 따른 정책을 펴면서 산업을 진흥시키고 때로는 게임문화를 확립하고자 하는 노력을 하게 된다.

정책목표를 담고 있는 목적규정은 추상성으로 인해, 실제 현장에서는 그 취지가 몰각되곤 한다. 게임산업법의 문제는 물론 게임외법에서도 게임에 대한 규제정책을 지속적으로 진행하고 있기 때문이다. 물론 한 가지 고려해야 할 사항은 왜 정부는 집요하게 게임에 대한 규제정책을 펴려하는가이다. 게임산업법의 입법목적은 이해하지 못하는 정책이 나오게 된 이유는 무엇인지 고민해볼 필요가 있다. 단순히, 이해관계가 충돌하고, 게임중독이라는 의도된 프레임에 따른 어쩔 수 없는 정책부서의 역할을 이행한 것인지, 아니면 다른 의도를 가지고 정책을 수립하고 집행하는 것은 아닌지 하는 것이다.

음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률(이하 ‘음비게법’이라 함)의 한계에 따른 게임산업법의 제정이 이루어졌으나, 게임산업법의 시행과정에서 제대로 된 정책을 만들어내지 못한 한계가 있다. 그 원인은 여러 가지가 있겠지만, 궁극적으로 게임산업법 자체의 설계가 미흡하였기 때문이다. 따라서 향후 게임산업법의 개정은 초기 게임산업법 제정시의 입법목적에 부합하는 방향으로 개정되어야 하며, 이를 위해 등급분류제도를 중심으로 몇 가지 개선방안을 제시하였다.

62) [시행 2014.8.7.] [법률 제11998호, 2013.8.6., 타법개정].

제2절 게임산업법의 한계

1. 게임산업의 진흥의 한계

가. 음비게임법의 한계

2006년 제정 게임산업법은 그동안 음비게임법이 규제위주의 법제였다는 판단하에, 가급적 게임산업의 진흥을 위한 목적을 위하여 제정된 것이다. 이는 2건의 정부 및 의원 발의 게임산업법 제정안의 입법취지를 통해서 확인할 수 있다. 먼저, 정부발의 게임물 및 게임산업에 관한 법률안의 입법취지는 “게임산업은 차세대 핵심문화산업으로서 부가가치가 높은 산업이므로 변화하고 있는 게임산업 환경에 적극적으로 대처하고 게임산업의 진흥을 위한 다양하고 체계적인 정책을 추진할 수 있도록 기반을 조성하는 한편, 게임물이 음반, 비디오물과 함께 음비게임법에 규정되어 있어 게임물만의 고유한 특성이 반영되지 못하고 게임이용문화가 제대로 정착되지 못하고 있으므로 게임물에 관한 법체계를 대폭적으로 개편하여 게임이용자의 권익향상과 건전한 게임문화를 확립하려는 것임” 이라고 밝히고 있다. 아울러, 박형준의원 발의 게임산업진흥에관한법률안에 대한 심사보고서에서는 “현행 음비게임법은 제1조 목적에서 “게임물 등의 질적 향상을 도모하고 관련 산업의 진흥을 촉진함으로써 국민의 문화적 삶의 질을 높이고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다” 고 규정하고 있는 바와 같이 게임산업에 관한 기본법으로서 기능을 하는 것으로 되어 있으나, 동법은 등급분류, 영업의 신고등, 수입·표시 및 광고의 제한, 등록취소등 규제위주로 구성되어 있어서, 게임산업의 발전을 위한 정책지원에 관한 규정이 미비하고, 게임산업이 음반이나 비디오물과 다른 특성이 있음에도 불구하고 동일한 규제방식을 취하고 있어서 게임산업의 특수성을 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라 게임산업의 고도성장을 저해할 수 있는 소지가 있으므로 게임산업 진흥을 위한 개별 법률이 따로 제정될 필요성이 게임산업개발원 등에서 제기되어 왔” 다고 밝히고 있다.

결국, 두 개의 법률안은 음비게임법의 규제적 특성으로 인한 게임산업의 진흥을 도모하지 못한 원인에 있다고 본 것이다.

나. 게임산업법의 제정 및 시행

유감스럽게도 음비게임의 한계를 극복하고자 제정된 게임산업법은 사행성게임물 이슈에 매몰되어 제대로 된 역할을 해오지 못하였다. 즉, 2006~7년 사이 사회문제가 된 ‘바다이야기’ 사건은 게임물에 대한 정책의 급변을 가져왔다. 게임산업법상 사행성게임물에 대한 정의규정이 신설됐으며, 사행성게임물은 게임물의 범주에서 제외시켜버렸다. 실제 사행성게임물의 유통을 금지시키고자 하는 의도였다. 즉, 게임산업법이 ‘사행성게임물’을 게임물에서 제외한 취지는 ‘사행성게임물’이 시장에서 유통되지 않도록 하여 ‘사행성게임물’을 근절함과 동시에 게임산업을 진흥시켜 국민의 건전한 게임문화를 조성하려는 데 그 목적이 있는 것이므로, 이러한 게임산업법의 규정들과 그 입법취지 등에 비추어 볼 때 게임산업법에서의 게임물에는 ‘사행성게임물’에 해당하는 기기 및 장치가 포함되지 않는 것이 원칙이다.⁶³⁾ 이후 정부의 게임정책은 바다이야기 사건과 같은 반복적인 정책 오류를 범하지 않겠다는 의지가 반영되어 있다. 그 결과 규제정책이 진흥정책에 우선하면서, 게임산업의 경쟁력은 극도로 악화되고 있다.

2. 게임에 대한 평가 체계의 부재

가. 게임에 대한 평가 체계

게임에 대한 평가는 게임산업법 제정시에는 비교적 합리적으로 이루어진 것으로 판단된다. 왜냐하면 게임산업법 제정안의 입법취지는 그동안의 게임규제를 통해서 산업적 성장 한계를 정부가 인식하였고, 그에 근거하여 진흥 정책을 적극적으로 펴겠다는 의도였기 때문이다. 그러나 앞서 언급된 바다이야기 사건을 계기로 정부의 게임정책은 물론 일반인의 게임에 대한 평가는 ‘긍정’에서 ‘부정’으로 그 프레임 자체가 변질되었다.

게임이라는 산업구조, 게임이라는 사회구조 및 게임에 대한 인식구조 등에 대한 합리적인 커뮤니케이션의 부재하게 되었고, 찬반의 반복적 이해관계의 대립은 2분법적 의제로 설정되었다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 일관성이 부족한 정부정책 등에 따른 게임 및 게임산업에 대한 의도적인 거리감이 형성되었다.

63) 대법원 2010.1.28. 선고 2009도12650 판결.

바다이야기 사건에 따른 정부의 적극적인 게임 진흥정책을 펼 수 없는 사회적 환경에 따른 것이기도 하지만, 결론적으로 게임에 대한 부정적 평가의 원인은 게임에 대한 다양한 이슈조정 부재에 따른 정책적 한계가 여러 원인 중 하나였을 것으로 추측된다.

나. 평가 체계의 불합리성

평가체계의 부재 및 인식의 부재에 따른 게임물의 이용에 대한 프레임 설정의 불공정성도 게임에 대한 부정적 프레임을 고착화시키는 한 가지 이유였다.

합리적인 의심과 비판은 가능하나, 그 정도가 의도성으로 인식될 수준에서 이루어졌다. 이해관계의 충돌에 대해 명확한 분석을 통한 정책이 진행되어야 함에도 불구하고, 제대로 된 게임에 대한 평가가 어느 부처에서도 이루어지지 않았다. 더욱이 문화부의 게임규제 정책은 업계의 이해도 없었고, 배려도 없었다는 점을 게임업계에서 표출하고 있다.

물론 평가 체계의 연장에서 정부의 문화정책에 대한 스스로의 인식에 대한 여부이다. 문화정책은 자율성을 기반으로 하여야 한다. 문화정책의 궁극적인 목표는 문화융성(文化隆盛)에 있으며, 이는 문화의 다양성을 확립할 수 있는 사회적인 합의를 도출시키는 것에 있기 때문이다. 의도적 문화진흥도 문제가 될 수 있는 데, 하물며 의도적인 규제는 문화의 자생력을 악화시킬 수 있음은 역사를 통해서 확인할 수 있는 사실이다.

게임에 대한 규제는 게임자체만의 규제로서 끝나는 것이 아니다. 게임을 이용하는 이용자의 문화적 다양성을 해하고, 게임산업에 대한 문화산업적 성장을 저해하며, 게임의 개발인력의 사회문화적 소외를 가져오게 된다. 또한 게임개발의 기본은 SW개발인력의 직업선택의 자유를 침해할 수 있으며, 이는 SW산업과 인력에 대한 진출을 제한하게 된다. 결국 하나의 규제는 그 자체로 머물지 않고, 가치사슬(value chain)을 훼손하는 결과를 가져오게 된다. 이러한 사회적인 문제의 확산을 막기 위해 문화영향평가제도, 규제영향평가제도가 시행중에 있지만 이는 현실과 거리가 있다.

결국, 게임산업의 진흥과 규제 정합성의 충돌이 있었고, 정부정책에 대해 산업계의 대응은 대외협력 조직을 통한 소극적 커뮤니케이션에 한정되어 있다는 점에서 정부정책 및 정책대응의 한계를 지적하지 않을 수 없다.

3. 또하나의 정책적 한계

가. 사행성게임물의 원인

게임물을 규제하는 이유는 청소년 보호와 사행성 이슈에 대한 사전적 차단이라는 점이다. 이를 위해 게임산업법은 게임물관리위원회(이하 ‘위원회’라 함)라는 행정 조직을 두고 있으며, 등급분류 및 사후관리 업무에 대한 권한을 부여하고 있다.⁶⁴⁾

게임물의 사행성 또는 사행화는 그리 간단한 진단을 통해서 얻을 수 있는 개념으로 보기 어렵다. 왜냐하면 이는 사람의 성향과 성질에 관한 것이기 때문에 이를 사회적 진단의 기준으로 삼기 어렵고, 또한 확인할 수 있는 방법도 객관적으로 구현하기도 어렵기 때문이다. 결국 성질이나 성향을 통해서 사행성 여부를 판단할 수밖에 없으나, 일부의 성향이 전체를 아우를 경우 정책의 정당성을 확보하기 어렵다는 문제점도 예견된다.

이러한 한계 때문에 게임산업법은 사행성 내지 사행화의 구체적인 개념을 입법적으로 시도하고 있다. 게임산업법상 사행성게임물이라 함은 “베팅이나 배당을 내용으로 하는 게임물, 우연적인 방법으로 결과가 결정되는 게임물, 한국마사회법에서 규율하는 경마와 이를 모사한 게임물, 경륜·경정법에서 규율하는 경륜·경정과 이를 모사한 게임물, 관광진흥법에서 규율하는 카지노와 이를 모사한 게임물, 그 밖에 대통령령이 정하는 게임물로서, 그 결과에 따라 재산상 이익 또는 손실을 주는 것”으로 정의하고 있다(제2조 제1의2호). 이러한 정의규정을 통해서 확인할 수 있는 사행성게임물의 매커니즘은 사행행위 등 규제 및 처벌특례법(이하 ‘사행행위 특례법’이라 함) 상 사행행위에서 가져온 것으로 볼 수 있다. 동법에서는 사행행위를 “여러 사람으로부터 재물이나 재산상의 이익을 모아 우연적(偶然的) 방법으로 득실(得失)을 결정하여 재산상의 이익이나 손실을 주는 행위”로 정의하고 있다. 결국 게임산업법은 사행성게임물에 대한 법적 정의를 돕으로써 게임물의 사행성을 차단하겠다는 의지를 명확

64) 게임산업법 제16조(게임물관리위원회) ① 게임물의 윤리성 및 공공성을 확보하고 사행심 유발 또는 조장을 방지하며 청소년을 보호하고 불법 게임물의 유통을 방지하기 위하여 게임물관리위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

②위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 게임물의 등급분류에 관한 사항
2. 청소년 유해성 확인에 관한 사항
3. 게임물의 사행성 확인에 관한 사항
4. 게임물의 등급분류에 따른 제작·유통 또는 이용제공 여부의 확인 등 등급분류의 사후관리에 관한 사항
5. 게임물의 등급분류의 객관성 확보를 위한 조사·연구에 관한 사항
6. 위원회규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항
7. 제17조의2제2항의 규정에 따른 위원의 기피신청에 관한 사항
8. 정보통신망을 통하여 제공되는 게임물 또는 광고·선전물 등이 제38조제7항의 시정권고 대상이 되는지의 여부에 관한 사항

하게 하고있는 것이다.

나. 도박은 어떠한가?

문제는 이처럼 게임산업법에서 사행성을 규제하는 정책목표를 설정하고 있음에도 불구하고, 더욱이 형법상 도박죄는 처벌의 대상이 됨에도 불구하고 도박을 허용하는 것은 문제가 없을까? 사행성게임물은 게임산업법상 게임물이 아니지만, 실제 환금자체가 되지 않는 구조라면 사행성게임물로 보기어렵다. 또한 사행성게임물이라고 하더라도, 최소 프로토타입(prototype)에서는 합법적인 게임물이라는 점을 부인하기 어렵다. 이러한 이유 때문에 대법원도 사행성게임물에 대한 판단에 있어서 “게임산업법의 적용대상이 되는 게임물에서 제외되는 ‘사행성게임물’이라 함은 게임의 진행이 게임산업법 제2조 제1호의2에서 제한적으로 열거한 내용 또는 방법에 의하여 이루어져야 할 뿐만 아니라, 게임의 결과에 따라 게임기기 또는 장치에 설치된 지급장치를 통하여 게임이용자에게 직접 금전이나 경품 등의 재산상 이익을 제공하거나 손실을 입도록 만들어진 게임기기 또는 장치를 의미하는 것이고, 게임제공업자가 게임이용자에게 게임결과에 따라 시상하거나 경품을 제공하는 등 간접적인 방법에 의하여 재산상 이익이나 손실이 주는 경우에는 비록 게임내용이나 방법이 게임산업법 제2조 제1호의2에서 열거하고 있는 것이라고 하더라도 사행행위 특례법에서의 사행성 유기기구에 해당함은 별론으로 하고 이를 ‘사행성게임물’이라고 할 수는 없다”⁶⁵⁾고 판시하고 있다. 즉, 대법원은 사행성게임물의 판단에 있어서 직접적인 환전을 엄격하게 요건으로 하고있음을 알 수 있다.

게임은 오락을 목적으로 하는 영상물이라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있으며, 사행성게임물은 일정한 조건을 갖출 경우에는 게임물의 범주에 포함되지 않는 구조를 취한다. 다만, 게임물을 이용하여 도박행위를 할 경우에는 이는 도박죄로 처벌되는 구조를 갖게 된다. 즉, 사행성 요소가 있다거나 베팅이나 배당이 있다고 하더라도, 재물 등의 득실이 없는 경우라면 도박으로 볼 수 없다. 또한 베팅이나 배당 또는 재물 등의 득실이 있었다고 하더라도, 일시적 오락의 경우라면 경제관념을 희석화시키는 것으로 보기 어렵기 때문에 도박죄로 보지 않는다는 것이 대법원의 확립된 원칙이기도 하다.⁶⁶⁾

65) 대법원 2010.01.28. 선고 2009도11666 판결.

66) 대법원 1983.3.22. 선고 82도2151 판결; 대법원 2004. 4. 9. 선고 2003도6351 판결 등.

다. 아케이드게임물의 차별적 대우

사행성게임물의 원조는 아케이드게임물이라는 점은 부인하기 어렵다. 바다이야기 내지 황금성 등 합법적으로 등급분류 받은 게임물을 임의로 개변조하여 시장에 유통시킴으로써 문제가 되었다. 즉, 게임물을 변조하여, 재산상의 득실이 발생할 수 있도록 구조를 변경하고 이를 게임기기를 통해서 환전 등이 가능한 구조로 만들었기 때문에 게임산업법 위반이 된 것이다.

아케이드게임물을 임의로 변경함으로써 사행성게임물화 시킨 것이 게임정책을 변경시킨 큰 사회적 문제였던 것이다. 따라서 정부는 비아케이드게임물 보다는 아케이드게임물에 대해 더욱 세밀하게 제작, 유통망을 확인하였기 때문에 상대적으로 규제를 더욱 받게 된 것임을 부인하기 어렵다. 결국 일순간의 욕심이 특정산업 자체의 몰락을 가져온 것이다. 따라서 온가족이 즐길 수 있는 엔터테인먼트산업으로서 아케이드게임산업은 해체되었고, 온라인게임을 중심으로 1인 또는 비가족형 게임물이 일반화된 것으로 볼 수 있다.

4. 등급분류의 실무적 한계

가. 등급분류의 경직성 v. 일관성

등급분류제도는 게임이 게임산업법상 규정한 이용자의 연령에 맞게 제작되었는지를 확인하는 제도 정도로 이해하고 있다. 즉, 사전에 등급을 확인하도록 함으로써 부적절하게 제공하는 사업자에 대한 제재를 통해서 이용자에게 적합한 게임물을 제공하도록 하는 것을 목적으로 한다는 점이다. 게임물 등급분류제도의 취지는 이용자의 선택성을 높이고 내용에 있어서 연령대별로 청소년 보호를 위한 게임물에 대한 통제를 하도록 하는데 있다.⁶⁷⁾ 이러한 과정을 통해서 등급분류제도는 “게임산업 및 청소년 보호”의 원칙을 지켜나가는 것이다.⁶⁸⁾ 그러나 등급분류제도가 사전적으로 엄격하게 운용됨으로 인해, 검열 논란이 잔존하고 있는 것이 사실이다.⁶⁹⁾

67) “등급분류는 해당 콘텐츠의 정보제공과 청소년 보호라는 두가지 목적을 가지고 있는데, 정보제공은 연령별 이용자층의 경계를 제시하고, 이용자층이 이를 근거로 스스로 선택할 수 있게 하는 것이다. ... 이는 결과적으로 청소년층과 성인층의 구분을 필연적으로 가져오게 되어 결국 청소년 보호의 장치가 된다”고 한다. 김민규, 등급분류 대상으로서 오픈마켓 게임물의 범주와 정의, 2010 오픈마켓 게임물 등급분류 개선방안 세미나 자료집, 2010.5. 5면.

68) 김운명, 게임물 등급분류제도의 문제점 및 개선방안, 디지털재산법연구 제9권, 2010, 154면.

69) 이처럼 “한국 사회에서 심의제도나 심의정책은 표현을 둘러싼 맥락적 접근보다는 단편적이고 형식적 규제를, 의논과 대화보다는 주관적이고 일방적 판단을 선택했던 경우가 많았다는 측면에서 검열의 잔재를 완전히

등급분류는 실제 등급위원들에 의해서 진행된다. 사전에 위원회 연구원(구 전문위원)에 의해서 분석된 보고서를 바탕으로 위원회에서 다수결로 등급연령을 결정하게 된다. 이러한 결정은 각자의 주관과 가치관을 토대로 결정을 내리기 때문에 항상 일관되게 결정이 이루어지기 어려운 구조이다. 즉, A라는 게임의 내용정보 중에는 사행성, 음란성 등이 포함되었다는 가장할 때, 甲이라는 등급위원과 乙이라는 등급위원이 바라는 관점이나 수준이나 가치에 따라 사행성, 음란성이 문제가 될 수 있다거나 또는 반대의 의견이 제시될 수 있기 때문이다. 결국 게임개발자의 입장에서는 A라는 게임물에 대해 청소년이용불가 결정이 내려질 수도 있으며, 청소년이용가 결정이 내려질 수도 있게 된다. 이는 게임사업을 영위하고자 하는 사업자의 법적안정성을 해할 수 있다는 우려가 제기되는 원인이기도 하다.

결국 등급분류는 시스템으로 이루어지지만, 이는 형식적일 수단으로서 시스템이지 실제 게임물을 분석하고 판단하는 절차에서의 시스템이 아니기 때문에 일관된 결정을 내릴 수 없다는 한계를 갖는다.

나. 게임등급분류규정에 대한 평가

물론 등급분류의 평가기준은 위원회에서 제시하고 있다. 게임산업법에 근거하여 제정된 등급분류 기준은 등급에 따른 기준을 제시하고 있다는 점에서 그 의의가 있다. 그러나 세밀하게 보면, 과연 이러한 기준이 게임물 하나하나를 판단하는 기준에 적합하게 작용할 수 있을 것인지에 대해서는 자신 있게 말하기 어렵다. 예를 들면, 등급분류 규정 제11조의 폭력성 기준은 아래와 같다.

〈표 4-1〉 등급분류 규정상 폭력성 기준

제11조(폭력성 기준) 게임물의 폭력성에 대한 세부기준은 다음 각 호와 같다.

1. 전체이용가: 폭력적인 요소가 거의 없는 경우

가. 캐릭터(생명체 및 로봇과 같은 비생명체)의 외모, 의상, 행동 등은 자유롭게 표현하되 혐오감과 공포감을 묘사하지 않는 경우

나. 무기류의 표현이 없거나 극히 단순하게 표현된 경우

다. 선혈의 사실적인 묘사가 없는 경우

라. 신체훼손의 사실적인 묘사가 없는 경우

마. 폭력적인 느낌을 주는 영상, 음악, 음향효과, 언어가 없는 경우

청산하지 못한 상황”이라고 지적한다. 이연정 외, 영상물 등급분류의 법적·제도적 개선방안 연구, 문화관광부, 2007, 10면.

- 바. 사용자간 대결이 가능한 게임으로서 대결의 결과에 따른 손실이 없는 경우
- 2. 12세이용가: 폭력적인 요소가 있더라도 폭력성의 표현이 경미한 경우
 - 가. 캐릭터(생명체 및 로봇과 같은 비 생명체)의 외모, 의상, 행동 등은 자유롭게 표현하되 혐오감과 공포감을 유발하는 요소가 거의 없는 경우
 - 나. 무기류의 표현이 단순하게 표현된 경우
 - 다. 선혈의 사실적인 묘사가 없는 경우
 - 라. 신체훼손의 사실적인 묘사가 없는 경우
 - 마. 폭력적인 느낌을 주는 영상, 음악, 음향효과, 언어가 경미한 경우
 - 바. 사용자간 대결이 가능한 게임으로서, 대결의 결과에 따른 손실이 있으나 과도하지 않는 경우
- 3. 15세이용가: 폭력성이 사실적으로 묘사되어 있으나 사회질서를 문란하게 할 정도는 아닌 경우
 - 가. 캐릭터(생명체 및 로봇과 같은 비 생명체)의 외모, 의상, 행동 등은 자유롭게 표현하되 혐오감과 공포감을 유발하는 요소가 경미한 경우
 - 나. 무기류의 표현이 사실적으로 묘사되어 있으나 과도하지 않는 경우
 - 다. 선혈이 사실적으로 묘사되어 있으나 과다하지 않는 경우
 - 라. 신체훼손에 대한 묘사가 경미한 경우
 - 마. 폭력적인 느낌을 주는 영상, 음악, 음향효과, 언어가 과도하지 않은 경우
 - 바. 사용자간 대결이 가능한 게임으로서, 대결의 결과에 따른 보상이나 손실이 약탈이 아닌 형태로 존재하되, 이에 대한 제어장치(안전지역, 공격자에 대한 벌칙 등)가 있는 경우
- 4. 청소년이용불가: 폭력성의 표현이 사실적이며 청소년 이용에 적합하지 않는 경우
 - 가. 캐릭터(생명체 및 로봇과 같은 비 생명체)의 외모, 의상, 행동 등은 자유롭게 표현하되 혐오감과 공포감을 유발하는 요소가 과도한 경우
 - 나. 무기류 표현에 제한이 없는 경우
 - 다. 선혈이 사실적으로 묘사된 경우
 - 라. 신체훼손을 사실적으로 묘사한 경우
 - 마. 폭력적인 느낌을 주는 영상, 음악, 음향효과, 언어가 있는 경우
 - 바. 사용자간 대결이 가능한 게임으로서, 대결의 결과에 따른 보상이나 손실이 존재하는 경우

세부적인 규정 하나하나를 검토해보더라도, 각각의 등급에 맞는 연령구분이 가능할 수 있을까라는 의문이 든다. 예를 들면, 다목의 선혈의 묘사가 없는 경우는 전체이용가 또는 12세 이용가 등급이나, 사실적이지만 과다하지 않는 경우나 과다한 경우라면 15세 이용가 등급이나 청소년이용불가 등급을 받게된다. 이러한 기준 자체가 열거적인 기준으로 볼 수 있을지 아니면 예시적 규정으로 볼 것인지는 논외로 하더라도, 실제 각각의 연령에 맞게 판단할 수 있는 객관적인 기준인지는 판단하기가 쉽지 않다.

다. 게임등급분류 규정의 준수 여부

위의 등급분류 규정은 기준에 대한 제시이지만 실제 동일하거나 유사한 게임물은 동일 등급결과가 나와야한다. 이는 불가능한 주장일 수도 있으나 위원회는 등급분류 규정에서 이러한 원칙을 천명하고 있다. 즉, 등급분류 규정 제6조는 등급분류 원칙에 관한 기준이며, 게임물을 등급분류함에 있어 다음 각 호와 같은 원칙을 준수하여야 한다.

〈표 4-2〉 등급분류의 원칙

제6조(등급분류 원칙)

1. 콘텐츠 중심성: 콘텐츠 이외의 부분에 대해서는 등급분류의 대상으로 삼지 않는다.
2. 맥락성: 전체적인 게임물의 맥락, 상황을 보고 등급을 정한다.
3. 보편성: 사회적 통념에 부합하는 등급을 정한다.
4. 국제적 통용성: 범세계적인 일반성을 갖는 등급을 정한다.
5. 일관성: 동일 게임물은 등급분류 시기나 주체가 달라지더라도 동일한 등급을 갖도록 한다.

무엇보다도, 주의 깊게 볼 원칙은 콘텐츠 중심성, 맥락성 그리고 일관성이다. 먼저, 콘텐츠를 중심으로 게임물의 등급을 매겨야하지만, 실제 위원회의 등급분류 과정에서는 게임물의 운영방식, 비즈니스 모델 등을 등급분류 대상의 요인으로 본다. 이는 명백하게 게임산업법이 규정한 등급분류 원칙을 위반한 것이다. 또한, 게임물 전체의 맥락성을 봐야하는데, 등급분류 기준은 이러한 맥락이 아닌 실제 게임물에 구현된 선정성, 음란성, 사행성 등의 요소별로 하나하나 분리하여 본다는 점이다. 이러한 분리관찰은 게임물이 갖는 원래의 의도를 훼손할 수 있으며, 이는 스스로 규정하고 있는 맥락성을 따르지 않는 결과를 가져오게 된다. 마지막으로, 일관성은 이미 등급위원의 주관적 가치에 따른 등급결정이 이루어질 수밖에 없는 구조하에서 일관성을 따르라는 것은 스스로 지키지 못할 원칙을 규정하는 것과 같다. 물론 결과론적으로 서로 다른 결정이 나오더라도 문제가 되지 아니한다. 왜냐하면 등급위원의 등급결정 행위도 헌법상 양심의 자유에 따른 것이라고 주장할 경우 이를 문제 삼는 것은 쉬운 일이 아니기 때문이다.

결국, 개발자는 등급위원 개개인에게 문제제기를 할 수 없고 대신 위원회에 이의신청을 제기함으로써 재등급분류 절차를 따르게 할 수 밖에 없다. 그러나 이 또한 문제가 되는 것은 처음 등급분류 과정에서 15세 이용가 결정이 내려졌지만 이후에서 청소년이용가 결정 또는 12세 이용가 결정이 내려질 경우, 스스로 객관성을 담보하지 못한다는 모순에 빠질 수 있기 때문에 이의신청이 개발자의 구제라는 목적과 다르게 형식적인 절차로서만 그 역할을 하게

된다는 것이다.

제3절 게임산업법의 개선 방안

1. 전면 개정에 따른 체계 개선

가. 온라인 환경에 맞도록 규정 정비

현행 게임산업법은 음비게임에서 게임물에 관한 규정을 발췌하여 개별 법률로써 제정한 것이다. 물론 제정 과정에서 음비게임의 체계를 가져올 수밖에 없었기 때문에 온라인게임과 관련되어서는 한계를 가질 수밖에 없었다. 대표적으로 게임배급업, 게임제공업 등은 온라인게임이 아닌 영화의 배급이나 아케이드게임물을 염두에 둔 규정이었기 때문에 실제 온라인게임의 경우에 적용하기에는 무리가 있다. 따라서 명확하게 온라인게임제공업에 대한 정의를 두고, 온라인게임의 특성에 맞는 규정을 정비함으로써 모바일 및 온라인게임 환경을 고려한 게임정책이 가능하도록 해야 한다.⁷⁰⁾

음비게임도 아케이드 게임물을 중심으로 구성되었기 때문에 이를 극복하고자하는 의도가 게임산업법에 담겨있었다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 온라인게임의 특성이 반영되지 못하였다는 한계를 갖는다. 아케이드게임물과 비아케이드 게임물에 대해 독립된 체계를 통해서 명확하게 규정해야 한다.

나. 사행성게임물 관련 규정의 이관 내지 특별법화

사행성게임물은 게임산업법상 게임물에서 제외하고 있음에도 게임산업법 체계 전반적으로 사행성게임물과 관련된 규정이 쉽지 않게 보인다. 사행성게임물은 게임물이 아니라고 정의하면서도 게임산업법에서는 게임물과 동일한 위치에서 다루고 있다는 점에서 수범자인 시민들에게 오히려 혼돈을 주고 있다. 또한 내용 중에서도 대법원은 일정한 경우 사행성게임물도 규제 대상이 된다고 하거나 또는 아니라고 하는 경우도 있다. 이는 입법목적에 따른 의도이

70) 이상정·김윤명 편, 주해 게임산업진흥에 관한 법률, 세창출판사, 2014, 33-34면 참조.

겠지만, 이또한 수범자의 입장에서는 합리적으로 인식되기에는 의식의 한계를 갖는다.

따라서 사행성게임물은 게임산업법에서 게임물이 아니라고 명백하게 규정하고 있는 이상, 별도의 법률에서 사행성게임물에 관해 규율할 필요가 있다. 사행행위 특례법에 규정하거나 아니면 별도의 독립법제도 가능하다. 다만, 게임산업법이나 독립법제에서 상호관계에 관해 규정함으로써 정합성을 유지할 수 있을 것이다.

2. 등급분류 제도의 개선

가. 플랫폼별 구분의 한계 및 글로벌 정책과의 괴리

현행 등급분류는 위원회의 사전강제주의를 채택하고 있다. 이는 엄밀히 말하자면 국가에 의한 강제주의를 따름을 의미한다. 따라서 게임산업법상 일부 예외를 제외하고는 모든 게임물에 대해서는 사전에 등급분류를 받아야 한다. 문제가 되는 것은 오픈마켓, 인디게임, 교육용게임 등의 경우이다. 이러한 유형은 사전에 등급분류가 어렵거나 해외 플랫폼이 운영되고 있어서 사실상 강제하기 어렵기도 하다. 대표적으로 벨브사가 제공하는 스팀서비스는 게임유통 플랫폼이기 때문에 이를 위원회에서 강제하기는 사실상 불가능하다. 해당 서비스는 영문 서비스를 제공하기 때문에 논란은 있으나, 국내 서비스에 대한 의도성을 찾기는 쉽지 않다. 물론 한글화 서비스는 무조건 한국민을 대상으로 하는가라는 의문에 대해 명확히 대응하기도 쉽지 않다. 한국인을 위한 것일 수도 있지만, 서비스 차원에서 진행하는 것일 수도 있기 때문이다. 이는 게임사업자의 해외 전략의 일환일 수도 있다. 따라서 이러한 경우에는 상호주의 원칙에 입각해서 규제를 시행하는 것이 바람직하다. 즉 상대방 국가가 우리나라 게임물의 해외 서비스를 위해 등급분류를 요구하는 경우에는 우리나라의 등급분류 체계를 따르도록 하는 것이다. 반면, 등급분류를 요구하지 않을 경우에는 등급분류를 따르지 않도록 유예하는 것이다. 그러나 이러한 경우에는 국가별 등급분류의 강제성 여부가 다르기 때문에 전체적인 등급분류 정책의 정합성이 떨어지는 문제가 발생하게 된다.

결국 등급분류를 받지 않고서도 서비스를 하는 해외사업자에게 등급분류를 강제하는 것이 아닌 아예 등급분류자체를 해외의 경우와 마찬가지로 자율적으로 시행토록 하는 것이 합리적인 정책이라고 판단된다.

나. 자율등급분류제도의 전면적 시행

해외에서는 게임물의 자율등급분류제도가 상당히 이루어지고 있다. EU의 PEGI, 미국의 ESRB, 캐나다의 ESRB Canada 등을 들 수 있다. 물론 독일에서는 USK에서 우리와 같이 사전 등급분류제도를 채택하고 있지만, 개별 사업자는 USK 내지 PEGI 시스템을 선택할 수 있도록 하고 있으며, 양제도의 정합성을 맞추고 있기 때문에 연령의 불일치 문제는 발생하지 않는다.⁷¹⁾

우리도 자율등급분류제도의 도입에 대한 논의가 활발하게 이루어진 바 있다. 게임산업법 제정시에도 자율등급분류기구에 대한 논의가 있었다. 또한 2005년 정부의 게임산업법 제정안에서도 ‘등급분류기관지정제’에서도 이를 염두에 두기도 하였다.⁷²⁾

자율등급분류는 예기치 않게 모바일 게임물에서 시발되었다. 즉, 2009년 아이폰이 국내 출시되면서 모바일 게임물의 제작이 급증하면서 등급분류제도의 한계가 지적되기 시작한 것이다. 이러한 한계에 직면하자 모바일 게임물에 한하여, 사전등급분류의 예외를 인정하는 법률을 제정하기에 이르렀다. 그 결과 모바일 게임물은 위원회의 등급분류 대신 오픈마켓을 통한 자율등급분류에 따라 유통되고 있다. 다만 청소년이용불가게임물 및 아케이드게임물에 대해서는 예외로 하고 있다.

이와 더불어, 모바일 게임물과 아케이드 게임물을 제외한 게임물에 대해서는 위원회가 아닌 민간기구에서 등급분류를 진행하고 있다. 따라서 실제 위원회에서 등급분류를 하고있는

71) 자세한 내용은 박태순 외, 세계 게임 심의제도의 추세 및 함의, KOCCA FOCUS 통권 제11호, 한국콘텐츠진흥원, 2009 참조.

72) 정부발의 게임물 및 게임산업에 관한 법률안 제17조(등급분류기관의 지정 등) ①등급분류기관은 다음 각호의 요건을 모두 갖춘 자중에서 제18조의 규정에 의한 등급분류기관지정심의위원회의 심의를 거쳐 문화관광부장관이 지정한다.

1. 게임물과 관련된 업무를 하기 위하여 설립된 비영리법인 또는 단체로서 게임물의 등급분류나 심의에 관한 업무 또는 문화콘텐츠 내용정보제공에 관한 업무를 1년 이상 수행한 경험이 있을 것
2. 대통령령이 정하는 기준의 시설·장비 및 인력을 갖추어 것
3. 등급분류업무를 객관적이고 공정하게 수행하기 위하여 대통령령이 정한 기준에 따른 등급심사처리기준과 등급심사운영체제를 갖추어 것

②제1항의 규정에 의한 등급분류기관의 지정기간은 3년으로 한다.

③문화관광부장관은 등급분류기관의 지정기간이 만료되는 날의 30일전까지 등급분류기관의 재지정 여부를 등급분류기관지정심의위원회의 심의를 거쳐 결정하여야 한다.

④문화관광부장관은 다음 각호의 어느 하나의 사유에 해당하는 경우에는 등급분류기관지정심의위원회의 심의를 거쳐 등급분류기관에 대하여 시정명령을 하거나 등급분류기관의 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다.

1. 허위 또는 부정한 방법으로 등급분류기관의 지정을 받은 경우
2. 제1항의 지정요건을 충족하지 못하게 된 경우
3. 제1항제3호의 규정에 의한 기준 또는 운영체제를 위반하여 등급분류업무를 수행한 경우
4. 그 밖에 등급분류업무를 불공정하게 수행하거나 수행할 우려가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우

게임물은 청소년이용불가게임물에 한정되고 있다. 아케이드 게임물에 대해서도 민간기구의 등급분류를 할 수 있으나, 적합한 민간기구가 없어 위원회에서 진행하고 있다.

정부정책 방향은 민간기구에서의 등급분류가 제도적으로 문제가 없을 경우에는 자율등급분류 형태로 제도화 시킬 것으로 예상된다. 그러나 일부에서는 이에 대한 우려가 제기될 수 있다. 민간기구의 객관성에 대한 문제제기가 클 것으로 보이나, 자율규제는 오히려 자유롭게 등급분류를 하도록 하자는 것이 아닌 합리적인 수준에서의 규제를 하겠다는 것이기 때문에 더욱 엄격한 기준이 도입될 수 있다는 점에서 자율규제 내지 자율등급분류제도가 악용될 소지는 거의 없다고 해도 무방하다.

만약 전면적인 자율등급분류제도의 선포가 없다는 주장이 있다면, 이미 모바일 게임물에 대해서는 민간에서 자율적으로 시행중에 있기 때문에 이를 기본적인 레퍼런스로 활용할 수 있다. 따라서 전면적인 자율등급분류제도에 대해서는 시기상조라기 보다는 입법논의를 진행할 시점에 있다고 해도 과언이 아니다. 오히려 시기상조론을 주장하여 입법시기를 미룬다면, 게임산업의 정체성은 더욱 높아질 것이며 중국이 경쟁력을 앞서게 될 것이다.⁷³⁾ 따라서 입법을 뒤로 미루는 것보다는 일정 기간 유예기간을 두는 방식으로 입법절차를 진행하는 것이 바람직하다.

3. 제22조 등급거부 규정의 개정

가. 등급거부제도의 취지

등급거부제도는 일정한 경우에 있어서 등급분류 신청된 게임물에 대해 등급결정을 하지 않겠다는 것이다. 그 이유로는 제정 게임산업법에서는 사행행위 특례법, 형법 등 다른 법률의 규정에 의하여 규제 또는 처벌대상이 되는 행위 또는 기기에 대하여 등급분류를 신청한 자, 정당한 권원을 갖추지 아니하였거나 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 등급분류를 신청한 자 또는 사행성게임물에 해당되는 게임물에 대하여 등급분류를 신청한 자에 대하여 등급분류를 거부할 수 있도록 하였다.

73) 2014년 현재 이미 중국의 게임사는 국내의 글로벌 게임 퍼블리싱 권리를 상당부분 확보하고 있으며, 중국 게임물의 경쟁력도 높아지고 있다. 이는 규제정책이 국내사업자에게 적용되면서 나타나는 규제정책의 폐해를 정확하게 설명하는 현상이다.

명백하게 게임이외의 법률에 의하여 문제가 될 경우에는 해당 법률의 입법취지에 부합하게 게임물도 운영하겠다는 취지로 이해된다. 일정한 경우 합리성을 결여한 결정이 나올 수 있다는 점에서 문제라고 지적되고 있는 실정이다. 그러나 이러한 지적에도 불구하고, 2013년 개정 게임산업법에서는 등급거부의 근거를 더욱 확장하였다. 즉, 위원회는 게임산업법을 위반하는 모든 사유에 대해 등급거부를 하겠다는 것으로 해석된다.

나. 2013년 개정의 취지

개정 게임산업법 제22조 제2항은 “위원회는 사행행위 특례법, 형법 등 다른 법률의 규정 또는 이 법에 의하여 규제 또는 처벌대상이 되는 행위 또는 기기에 대하여 등급분류를 신청한 자, 정당한 권원을 갖추지 아니하였거나 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 등급분류를 신청한 자 또는 사행성게임물에 해당되는 게임물에 대하여 등급분류를 신청한 자에 대하여 등급분류를 거부할 수 있다” 라고 규정하고 있다. 여기에서 주의할 것은 ‘이 법에 의하여’ 라는 문구이다. 이 것의 의미는 게임산업법에 의하여 규제 또는 처벌의 대상이 되는 경우에는 등급분류를 거부하겠다는 것으로 등급분류제도를 남용하는 대표적인 모습이다.⁷⁴⁾

만약 게임사업자가 내용수정신고를 해태하거나, 의도하지 않게 서비스에 문제를 일으킬 경우에도 등급거부를 할 수 있게 된다.⁷⁵⁾ 이렇게 운영될 경우, 법이 기본적으로 가져야할 예측가능성을 담하지도 못할뿐더러, 법적 안정성도 가져다주지 못한다. 만약 위원회가 해당 규정을 남용할 경우 해당 게임사의 서비스에 중대한 영향을 줄 수 있을 것이다.

다. 문제점 및 개선 방안

사업자의 법적 안정성을 담보할 수 있어야 함에도 불구하고, 게임산업법 제22조 규정은 위원회가 사전에 해당 게임물의 등급분류는 물론 사후관리를 포함하여, 영업에 대한 관리를 하게 된다. 이처럼 “영업질서규제 등 게임법상의 모든 규제를 등급거부사유로 편입한다면 등

74) “게임법에 의하여 규제 또는 처벌대상이 되는 행위 또는 기기에 대하여 등급분류를 신청한 자에 대해서도 등급분류를 거부할 수 있게 되었다. 이로 인해 게임법 위반행위에 대해서는 일단 등급분류 거부가 가능하기 때문에 사전검열에 해당될 여지가 더 커지게 된 셈”이라고 주장한다. 문기탁, 게임법상 등급분류거부제도의 위헌성에 대한 연구, 한국컴퓨터게임학회논문지 제26권 제3호, 2013.9, 222면.

75) “이는 사실상 관련법상의 모든 위법 사유가 등급분류 거부 대상에 해당할 수 있다는 의미로도 해석이 가능하므로 과도한 규제라는 문제 제기의 가능성을 배제할 수 없을 뿐만 아니라 거부 여부의 판단은 결국 위원회의 재량에 맡겨진 것이므로 자칫 위원회의 권한 남용 내지는 등급분류 거부 제도의 오용의 우려도 없지 않을 것”이라는 지적은 타당하다. 이상정·김윤명 편(김형렬 집필분), 주해 게임산업진흥에 관한 법률, 세창출판사, 2014, 323-324면.

급분류거부제도는 헌법재판소가 금지하는 검열제도로 해석될 위험이 더 커질 것으로 예상된다. 영업질서규제는 행정기관, 즉 정부에 의한 행정규제이기 때문에 실질적으로 준행정기관인 게임위의 사전심의에 의한 등급분류거부가 영업질서규제를 근거로 이루어진다면 게임위의 등급분류거부 자체가 위헌일 개연성이 더욱 높아지는 것이다. 즉 게임법 개정으로 인하여, 영업질서규제 등과 같은 게임외적인 사항까지도 게임법 위반 사항이라는 이유로 위원회(구 게임물등급위원회)에서 판단하여 등급을 거부할 수 있게 된다면, 사전검열에 해당될 개연성이 높다”⁷⁶⁾고 한다. 따라서 이러한 논란을 제한하기 위해서라도 ‘이 법에 의하여’라는 문구의 삭제가 필요하다.

4. 청소년보호법 등 타법과의 관계 설정

가. 문제 제기

자율등급분류제도를 도입할 경우 예상되는 문제는 청소년보호법의 적용에 관한 사항이다. 청소년보호법은 “청소년보호위원회는 매체물이 청소년에게 유해한지를 심의하여 청소년에게 유해하다고 인정되는 매체물을 청소년유해매체물로 결정하여야 한다. 다만, 다른 법령에 따라 해당 매체물의 윤리성·건전성을 심의할 수 있는 기관(이하 ‘각 심의기관’이라 한다)이 있는 경우에는 예외로 하고 있다. 또한 청소년보호위원회는 매체물이 청소년에게 유해한지를 각 심의기관에서 심의하지 아니하는 경우 청소년 보호를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 심의를 하도록 요청할 수 있도록 규정하고 있다(제7조). 따라서 게임산업법에서 자율등급분류제도를 도입한다고 하더라도, 청소년보호법이 자율등급분류제도의 취지를 훼손할 수 있다. 대표적인 예를 들면, 음반의 경우에는 음악산업진흥에 관한 법률(이하 ‘음악법’이라 함)이 제정되기 전에는 영상물등급위원회에서 등급분류를 받았으나, 음악법이 제정되면서 자율적인 등급분류를 하도록 별도 등급분류 규정을 두지 않게 되었다. 그러자 청소년보호위원회는 청소년보호법에 근거하여 음반에 대한 등급분류를 강제하게 되었다. 이는 문화체육관광부가 추진했던 자율등급분류에 대한 철학이 부처이기주의에 따라 훼손된 대표적인 사례이다.⁷⁷⁾

76) 문기탁, 게임법상 등급분류거부제도의 위헌성에 대한 연구, 한국컴퓨터게임학회 논문지 제26권 제3호, 2013.9, 223면.

77) 김윤명, 스마트플랫폼화에 따른 게임물 자율등급분류제도의 도입 방안, 가천법학 제6권 제1호, 2013.3, 336면.

나. 개선 방안

청소년보호법, 4대중독법⁷⁸⁾ 등 게임산업법과 충돌되거나 이해관계가 걸린 법령에 대해서는 사전 협의 토록 하여야 한다. 물론 청소년보호법이 추구하는 기본적인 취지가 유해매체물의 유통제한이라는 점은 이해될 것이나, 게임물 하나하나가 갖는 맥락성이나 콘텐츠에 대한 이해가 전혀 없기 때문에 위원회의 시스템과 비교할 수 없는 규제시스템으로 작용할 것으로 예측된다.

따라서 이러한 문제를 사전에 차단하기 위해서는 자율등급분류기구에서 청소년이용불가게임물의 등급분류가 가능토록 하며, 아울러 게임물의 유해성을 심의할 수 있도록 게임산업법에 구체화하는 입법이 필요하다. 그렇게 되면 청소년보호법 제7조의 단서에 따라 청소년보호위원회가 개입하기는 어려울 것이기 때문이다.

앞서 살펴본 바와같이, 게임과 관련성이 크지 않음에도 게임규제를 도입하고 있는 법률이 작지 않다. 임의적인 진흥도 문제가 될 수 있지만, 규제를 다른 법률에서 시행하는 것은 해당 산업은 물론 그로 인하여 생성되는 문화적인 소산까지도 규제되는 문제가 있다. 따라서 게임산업법에 영향을 주는 입법이 이루어질 경우에는 게임산업법의 정합성을 검토하도록 하며, 문화기본법상 문화영향평가⁷⁹⁾가 반드시 이루어지도록 해야 한다.

78) 신의진 의원 대표발의, 중독 예방·관리 및 치료를 위한 법률안, 의안번호 1904725, 2013.04.30.자 발의.

79) 이에 대해서는 김운명, 문화산업 진흥을 위한 법체계 연구, 정보법학 제18권 제2호, 2014, 148면 이하 참조.

제5장 결 론

본 연구는 게임SW가 SW분야에서 차지하는 비중이 작지 않다는 점과 규제위주의 정책이 가져오는 결과의 문제점을 지적하고, 이를 개선하고자 하는 방안을 제시하고자 하였다.

게임산업에 대한 규제는 게임이 갖는 SW적 특성 때문에 SW 내지 SW산업 규제가 되고, 결국 문화 규제가 될 수 있다. 문화, 오락이라는 게임산업이 갖는 특성을 게임정책에 잘 반영하지 못하였다. 국내 게임정책은 중독이나 사행성 이슈에서 자유로울 수 없었기 때문에 규제 위주의 정책으로 점철되었다. 운영상의 문제에서도 등급분류와 검열이슈가 작지 않으며, 내용수정신고제도가 오히려 남용되는 사례도 발생하고 있다. 이와 같은 문제를 극복하기 위한 체계개선 방안으로는 온라인 게임환경에 따른 규정정비 및 아케이드게임물, 사행성게임물에 관한 규정의 정비가 요구된다. 아울러 등급분류제도가 국가에 의한 강제로 이어질 경우, 경쟁력이 약화될 수밖에 없다고 본다. 자율등급분류의 도입과 더불어 청소년보호법 등과의 관계를 명확히 해야함을 지적하였다. 또한 2013년 시행된 제22조 ‘이 법에 의한’에 따라 사업자의 예측가능성 및 법적 안정성이 위협받을 수 있기 때문에 이 문구는 삭제될 필요가 있다.

게임은 우리나라에서 가장 성공한 SW이다. 게임이라는 SW 산업을 규제하는 것은 지식정보사회의 큰 중심을 스스로 훼손하는 것과 다름이 없다. 따라서 게임산업법은 물론 게임에 대한 규제정책을 담고있는 다양한 법률의 정비가 필요하며, 이는 산업정책적 측면에서 일관되게 이루어져야할 것이다. 다만, 게임의 부정적 요소에 대해서는 깊고 다양한 연구를 통해서 개선방안을 찾아야한다. 게임은 산업이자 문화이기 때문이다. 이처럼 특정 분야의 규제에 따라 시민들이 누려야할 문화다양성⁸⁰⁾이 훼손되지 않도록 헌법 가치로서 문화국가원리가 굳건하게 유지되도록 노력하여야할 것이다.

게임산업법상 게임물은 영상물 또는 영상물 이용을 주된 목적으로 하는 기기 및 장치라는 점에서 영상물이 실체가 되고 있다. 그렇지만 이러한 정의는 SW적 가치가 반영되지 않은 것

80) 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 제2조 제1호 "문화다양성"이란 집단과 사회의 문화가 집단과 사회 간 그리고 집단과 사회 내에 전하여지는 다양한 방식으로 표현되는 것을 말하며, 그 수단과 기법에 관계없이 인류의 문화유산이 표현, 진흥, 전달되는 데에 사용되는 방법의 다양성과 예술적 창작, 생산, 보급, 유통, 향유 방식 등에서의 다양성을 포함한다.

이다. 왜냐하면 사실상 게임SW는 지시명령의 집합인 컴퓨터프로그램과 이를 제작하기 위한 설계도를 포함한 문서까지 포함되는 것으로 보기 때문이다. 이러한 측면에서 게임SW의 가치를 얻기 위한 전략적 대응방안을 다음과 같이 정리하여 제안하고자 한다.

첫째, 규제 대응을 위한 방법으로 게임물에 대해 SW적 요소를 강조할 필요가 있다. 게임물의 규제를 단순히 콘텐츠의 규제를 넘어서 SW규제 프레임으로 설정함으로써 보다 적극적으로 게임물의 규제에 대해 대응할 수 있기 때문이다. 해외에서는 게임물이 SW를 통해서 구현되고 운용되기 때문에 게임물을 Entertainment SW라고 칭하기도 한다.⁸¹⁾ 이처럼 인식개선의 한 방편으로 게임SW에 대한 프레임을 재구성하는 것이 제도설계의 한 방법이 될 수 있다.

둘째, SW의 가치를 인정받기 위해서는 목적의 정당성을 훼손하지 않도록 수단의 적정성을 확보할 필요가 있다. 왜냐하면 오랫동안 사회문화적으로도 SW의 불법복제가 문제되어 왔기 때문에 권리자가 자신의 권리를 주장하는 과정에서 또다른 사회문제를 만들기 때문이다. 물론 불법복제가 가져오는 개발자의 보상은 기본적으로 이루어져야하겠지만 일부 권리자의 권리행사가 과연 적절하게 이루어지고 있는 것인지도 의문이다. 저작권 침해는 형사처벌이 가능하기 때문에 형사고소를 운운하면서 합의를 종용하는 것은 정당한 권리행사로 보기 어려우며, 경우에 따라서는 권리남용으로 대응할 필요가 있다.⁸²⁾ 수단의 적정성이 확보되지 못한 행위는 목적의 정당성을 훼손할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 법제도가 운용될 필요가 있다. 왜냐하면 정책을 수립하기 집행함에 있어서 그것이 수혜(受惠)가 아닌 균형(均衡)을 통해 가치를 높이기 때문이다. 지식재산권은 자연권 내지 물권처럼 절대적인 권리가 아닌 기술의 혁신이나 문화 창달을 목적으로 하는 도구이다.⁸³⁾ 이것이 지식재산권법을 연구해왔던 연구자와 이를 바탕으로 법률을 제정한 입법자의 의도였다고 본다.

끝으로, 새롭고 다양한 SW가 만들어질 수 있도록 생태계(ecosystem)의 지속가능성을 염두에 두어야 한다. 1980년대 한미통상협정에 따라 지식재산권법이 강화이후에도 정품을 이용하는 문화의 형성과 아울러, 일부에서는 불법복제를 통한 문화향유도 또한 가능했다. 그 결과 우리나라는 90년대를 넘어서면서 융성한 문화를 꽃피우게 되는 효과를 얻게 되었다. 이는 불

81) 참고로, 미국 및 캐나다의 게임SW 등급분류기구인 ESRB는 Entertainment SW Rating Board의 약칭이다.

82) 저작권 남용에 대해서는 유대종, “저작권 남용의 법리에 관한 소고”, 『경희법학』 제40권 제1호(2005.3); 이병규, “저작권 남용의 항변에 대한 연구”, 『경희법학』 제49권 제3호(2014) 참조.

83) 정상조, 앞의 논문, 767면.

법복제를 옹호하거나 또는 좋은 것이라고 주장하는 것이 아니라, 문화적 향유가 새로운 문화적 토대를 만들었다는 점에 주목할 필요가 있음을 강조하고자 하는 것이다. SW에 있어서도 규제보다는 다양한 문화적 산물이 만들어질 수 있는 생태계의 조성이 무엇보다 중요한 이유이다.

정책 제안

본 정책 제안은 연구결과에 따른 것이지만, 결론보다는 이와 별도로 정책당국에 전달하는 의견서의 의미로 이해할 수 있을 것이다. 누구나 즐길 수 있는 놀이(play)로써 게임콘텐츠, 게임물, 게임 등으로 칭하여지는 게임SW에 대한 사회적 인식이 낮아지고 있다. 이러한 부정적 인식은 게임인들의 의지를 약화시키기도 한다. 그 결과 그동안 게임SW가 가지고 있던 국제 경쟁력에서도 그 우위가 떨어지고 있는 상황이다. 대표적인 규제인 결제한도, 사전등급분류, 섯다운제와 같은 규제지향적인 정책은 폐지되어야 한다. 더욱이 사실상의 규제인 결제한도는 다른 문화 분야에서 찾기도 어려운 내용이다. 합리적인 규제개선은 세계시장에서 우리가 갖고 있는 게임SW의 경쟁우위를 지키는 것이기 때문이다. 다만, 게임SW에 대한 사회적인 우려에 대해서는 기업들이 기업가 정신에 입각한 사회적 책임에 대해 고민하고 그 의지를 보여야 한다. 이들의 조합이 기업, 사회, 국가의 지속성장이 가능할 수 있기 때문이다.

- 다 음 -

1. 정부는 게임SW가 자생할 수 있는 토대를 마련하여야 한다.
2. 정책현안을 확인할 수 있도록 게임사들과 정책당국의 지속적으로 교류협력해야한다.
3. 부정적 인식의 개선을 위해, 제1세대 게임인들이 적극적으로 외부활동을 해야한다.
4. 규제정책의 수립에 있어서 다양한 이해관계자와 시민이 참여하는 스마트 규제가 필요하다.
5. 게임SW의 가치인식을 위해 게임사업자들의 지식재산권에 대한 인식개선이 필요하다.
6. 기업의 지속성장을 위해서는 적극적으로 사회적 책임(CSR)을 다해야 한다.
7. 문체부는 게임에 대한 합리적이고 일관된 정책을 유지하여야 한다.
8. 현재 상황에 대응하고, 미래 상황을 예측할 수 있는 게임법의 전면 개정이 필요하다.
9. 게임SW산업의 진흥을 위한 미래부의 적극적이고 전문적인 정책역량이 필요하다.
10. 정부는 융합에 따른 부처간 정책협력의 중요성을 인식하여 SW위원회를 설치하여 대응해야 한다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 김두일, 「중국 모바일 게임시장 이렇게 공략하라」, 에이콘, 2015.
- 김성철 외, 「ICT 생태계」, 커뮤니케이션북스, 2014.
- 김유환, 「행정법과 규제정책」, 법문사, 2012.
- 김윤명, “게임산업 발전을 위한 게임산업법 개선방안”, 「법학평론」 제5권(2015).
- 김윤명, “게임아이템 환전금지 규정에 대한 비판적 고찰”, 「경희법학」 46권 제2호(2011).
- 김윤명, “문화산업 진흥을 위한 법체계 연구”, 「정보법학」 제18권 제2호(2014).
- 김윤명, “스마트플랫폼화에 따른 게임물 자율등급분류제도의 도입 방안”, 「가천법학」 제6권 제1호(2013.3).
- 김윤명, “온라인게임 표준약관에 대한 검토 및 개선방안”, 「법학논총」 제37권 제3호(2013).
- 김윤명, 「게임을 보는 리걸 프레임, 10개의 판결」, 커뮤니케이션북스, 2015.
- 문기탁, “게임법상 등급분류거부제도의 위헌성에 대한 연구”, 「한국컴퓨터게임학회 논문지」 제26권 제3호(2013.9).
- 박문수 외, 「게임시장의 규제가 산업생태계 발전에 미치는 영향과 시사점」, 산업연구원, 2013.12.
- 박지환, “웹보드 게임 매회 본인인증 규제안에 대한 헌법적 검토”, 「컴퓨터게임학회지」 제26권 제3호(2013).
- 박태순 외, “세계 게임 심의제도의 추세 및 함의”, 「KOCCA FOCUS」 통권 제11호(2009), 한국콘텐츠진흥원.
- 방정환, “인터넷 포털서비스제공자의 형사책임 - 저작권 침해를 중심으로”, 「경희법학」 제48권 제4호(2013).
- 배영, “온라인 게임의 사회적 의미와 공적 규제에 대한 일고찰”, 「사회과학논총」 제14집(2011).
- 오병철, “디지털콘텐츠 동일성유지권과 이용자 보호와의 상충”, 「경희법학」 제44권 제2호(2009).
- 유대중, “저작권 남용의 법리에 관한 소고”, 「경희법학」 제40권 제1호(2005.3).
- 이덕주, “셋다운제 및 부담금 규제가 게임산업에 미치는 영향 평가”, 「ie매거진」 제18권 제3호(2011).
- 이병규, “저작권 남용의 항변에 대한 연구”, 「경희법학」 제49권 제3호(2014).
- 이상정·김윤명 편, 「주해 게임산업진흥에 관한 법률」, 세창출판사, 2014.
- 이연정 외, 「영상물 등급분류의 법적·제도적 개선방안 연구」, 문화관광부, 2007.
- 이원우, “규제개혁과 규제완화”, 「저스티스」 통권 제106호(2008).
- 이희정, “인터넷상 부가서비스 규제에 관한 일고”, 「경제규제와 법」 제8권 제1호(2015).
- 정상조, “인터넷 산업의 발전과 규제”, 「저스티스」 통권 제121호(2010).
- 정진근, “게임콘텐츠 거래와 관련된 제문제에 대한 고찰”, 「한림FORUM」 제21권(2010).

최광준, “소프트웨어계약과 라이선스약관의 유효성”, 「경희법학」 제44권 제1호(2009).
 최성락 외, “한국 자율규제의 특성에 관한 연구”, 「한국공공관리학회보」 제21권 제4호(2007).
 황승흠, “여성가족·청소년 부문의 규제개혁 문제에 관한 법정책학적 연구”, 「법학논총」 제20권 제2호(2008).

해외 문헌

Andrew Murray, Information Technology Law, Oxford, 2013.
 Ashley Saunders Lipson, Robert D. Brain, Computer and Video Game Law, Carolina Academic Press, 2009.
 Bala, Ram, “Pricing online subscription service under competition”, *Journal of Revenue and Pricing Management* Vol.11(2012).
 DeLong, Bradford J. (2002a). “Introduction to the Symposium on Business Cycle.” *Journal of Economic Perspectives* 13(2), pp.19-22.
 Jack M. Nalkin & Beth Simon Noveck, The State of Play, New York University. Press, 2006
 Lev Manovich, Software takes Command, Bloomsbury, 2013.
 Peter Buxmann, The Software Industry, Springer, 2013.
 Slinger Jansen, Software Ecosystems, Edward Elgar, 2013.
 UNCTAD, UNCTAD-WITSA Survey of IT/Software Associations, 2012.

참고 판례

대법원 1983.3.22. 선고 82도2151 판결
 대법원 2000. 11. 16. 선고 98도3665 전원합의체 판결
 대법원 2002. 2. 21. 선고 2001도2819 전원합의체 판결
 대법원 2003. 1. 10. 선고 2002도2363 판결
 대법원 2004. 4. 9. 선고 2003도6351 판결
 대법원 2007. 6. 14. 선고 2007도2162 판결
 대법원 2010.01.28. 선고 2009도11666 판결
 대법원 2010.06.24. 선고 2010도3358 판결
 대법원 2010.1.28. 선고 2009도12650 판결
 대법원 2014.05.29. 선고 2014도12 판결
 전주지방법원 2009.8.11. 선고 2009고정434 판결
 전주지방법원 2010.02.11. 선고 2009노890 판결

주 의

1. 이 보고서는 소프트웨어정책연구소에서 수행한 연구보고서입니다.
2. 이 보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 소프트웨어정책연구소에서 수행한 연구결과임을 밝혀야 합니다.