

게임규제 혁신을 위한 역발상(전편)

강 흥 렬*·한 은 영**

최근 게임산업 규제에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 게임산업뿐만 아니라 국민경제 전반의 발전을 위해서 게임 규제에 대한 발상의 전환이 필요한 시점이다. 따라서 본고는 전편과 후편, 두 차례에 걸쳐 “게임규제 혁신을 위한 역발상”이란 제목 하에 게임규제정책의 전환방향을 다음과 같이 제시한다. ‘시장의 자율과 책임’으로 게임규제의 정책 패러다임을 전환하며, 규제로 인한 사회·경제적 비용 최소화를 도모하기 위해서 민간자율 규제체계로의 공정규제를 재설계하여야 한다. 그리고 이런 고도의 규제체계가 정착할 수 있도록 적극적인 지원과 신뢰를 확보하여야 한다. 기존 정부규제의 존재가 자율규제의 성장과 활동을 제약해온 점을 고려하여, 규제 일몰을 통한 자율규제기구의 기능과 활동 범주를 확대해 나가는 계기를 마련하는 것이 필요하다. 우리 사정에 맞는 적절한 공정규제를 설계하고 도입하는 노력이 경주되어야 할 것이다.

목 차

(전편)

- I. 게임(물)의 의의: 웹보드게임을 중심으로 / 2
 - 1. ‘웹보드게임’의 개념과 기술 구성 / 2
 - 2. 오락성과 사행성이 교차하는 게임(물) / 5
- II. 우리나라 게임산업 생태계의 개요 / 8
 - 1. 우리 게임산업의 경쟁력과 현황 / 8
 - 2. 게임산업 양극화 진행과 생태계 취약성 노출 / 11
 - 3. 게임산업의 게임체인저(Game Changer)가 된 정부규제 / 16

(후편)

- III. 웹보드게임 규제에 대한 공정규제 설계
 - 1. 게임정책과 정부규제의 패러다임 변화
 - 2. 시스템 변환을 통한 적정 자율규제 정립
 - 3. 웹보드게임 중심의 단기적 정부규제 개선
- IV. 맺는 말: 정부규제에 대한 역발상 필요

* 정보통신정책연구원 경영전략연구실 선임연구위원, (043)531-4290, HONGYOL@kisdi.re.kr
 ** 정보통신정책연구원 경영전략연구실 부연구위원, (043)531-4236, HEY@kisdi.re.kr

게임산업은 꾸준히 성장하여 이제 고부가가치 산업이자 문화 현상의 하나로 자리 잡기 시작했다. 일상적 문화의 한 축이 된 게임은 그 산업 규모 면에서도 대단히 중대한 위치를 점하고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 게임을 곱지 않게 바라보는 일부 시각이 존재하며, 최근에는 게임을 둘러싸고 국회와 정부 내부에서 국가 차원의 규제에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 게임산업뿐만 아니라 국민경제 전반의 발전을 위해서도 게임 규제에 대한 발상의 전환이 필요한 시점이다.

본고에서 게임 규제에 관해 논함에 있어 게임(물)은, 일정한 수준까지만 합법화된 카지노나 아케이드 게임보다는 인터넷이라는 미디어를 통하여 온라인으로 진행·유통 되는 게임(물)을 대상으로 한다. 그리고 이 글에서는 게임의 사행성 또는 도박성을 중심으로 상당히 오랜 기간 진행된 국가 규제의 하나로 한국게임규제의 바로미터라 할 수 있는 ‘웹보드게임’, 특히 고스톱-포커 게임(이른바 ‘고포류 게임’)에 대한 규제를 중심으로 다룬다. 웹보드게임을 중심으로 논의를 진행하는 것은, 최근 논란이 되고 있는 ‘확률형 아이템’ 이슈¹⁾ 등에 대한 내용을 직접 다루기보다 이미 시행 중인 정부 규제를 명확하게 다룸으로써 다른 분야에 대한 함의를 도출할 수 있다고 판단되기 때문이다.

I. 게임(물)의 의의: 웹보드게임을 중심으로

우선 웹보드게임의 내용과 속성에 대하여 살펴본 후, 웹보드게임에서 드러나는 오락성과 사행성에 대해 고찰하고자 한다.

1. ‘웹보드게임’의 개념과 기술 구성

‘웹보드게임’이란, 일반인들이 친목 도모를 위해 자주 이용하는 바둑, 윗놀이, 화투

1) 확률형 아이템은 일종의 복권같은 개념으로, 해당 아이템을 사서 열어봤을 때 특정한 아이템이 일정 확률로 나오는 게임상의 장치를 말한다. 원하는 아이템이 나올 때까지 계속 돈을 투입하는 뽑기 구조인 ‘확률형 아이템’에 대해 도박성과 중독성의 우려가 제기되고 있다.

등의 놀이가 2D(평면)의 테이블(table)이나 보드(board) 위에 개체(objects; 바둑 돌, 윷, 말, 카드)를 올려 움직임으로써 게임을 진행하는 점에 착안하여, 이를 인터넷으로서 웹, 즉 가상공간에 구현한(emulation) 게임을 말한다. 이는 바둑, 윷놀이, 마작, 화투, 포커 등과 같이 나라와 지역을 막론하고 오랫동안 오락 또는 놀이 문화로 자리 잡은 게임 종류를 온라인으로 전환한 것이다. 대부분의 전통적이거나 대중적인 놀이에 해당하는 게임은 온라인의 웹보드게임으로 전환할 수 있다. 대표적인 웹보드게임 제공 채널 및 서비스로는, 미국의 대표적 글로벌 SNS 플랫폼인 ‘페이스북’(Zynga 포커), 일본과 중국에서 각각 1위 온라인게임업체인 ‘한게임재팬’(포커 게임과 파친코 게임), ‘텐센트’(두지주, 마작, 포커) 등이 있다.

가. 2D(평면) 중심의 게임 구성으로서 ‘웹보드게임’

우선 기술적으로 웹보드게임은 다양한 보드게임과 같이 오프라인의 2D 평면 공간에서 진행되었던 기존 게임의 방식을 온라인으로 옮긴 것이다. 게임을 운영함에 있어 기술적으로 구현이 용이한 2D의 가상공간을 활용하기 때문에, 스마트폰의 디스플레이에서 기술 구현이 비교적 용이하고, 통신·단말기 기술과 인터넷(웹) 등 IT의 빠른 발전에 적응하는 서비스를 제공할 수 있다. 웹보드게임은 게임 이용자들 사이에 상호작용성(interactivity)이 도입되면서도 게임을 위한 기술을 구현하는 것이 비교적 쉽기 때문에 인터넷(웹) 환경에서 통신·단말기 기술에 어렵지 않게 서비스 제공이 가능하다.

나아가 웹보드게임이 지닌 속성이나 기술은; (가) N-스크린, AR, VR 등 IT(모바일 등)의 빠른 발전에 즉응(卽應)한 새로운 서비스 제공이 가능하며, (나) 규칙과 조작이 간단하여 쉽게 이용할 수 있고, (다) 게임 원형(prototype)을 중심으로 다양한 플랫폼 환경 구성이 가능하여 규칙이나 화면 구성을 변화시켜 창의적 게임 구성이 가능하다. 따라서 초기 개발자에 의하여 손쉽게 개발될 수 있는 차세대 게임 부류로서 높은 발전 잠재력을 가지고 있다.

웹보드게임은 게임과 관련한 알고리즘이나 소프트웨어가 상당히 단순하기 때문에 인터넷의 글로벌 통신 환경에서 게임 이용 환경을 구성할 수 있다. 따라서 특정한 전

통이나 대중적인 문화 양식을 인터넷을 통하여 글로벌 문화로 발전시키는 것이 대단히 쉽다. 어느 측면에서는 대중성이 있어 쉽게 보급될 수 있는 내용이지만 대중적으로 사랑받는 만큼 콘텐츠로서 게임 내용은 대단히 정체적인 양상을 보이기도 한다. 반면에 개략 세계적으로 알려진 게임 양식, 즉 포커, 바둑, 카지노 등의 온라인 방식이 우리 안방까지 개인 이용자 전면에 등장하는 것이 대단히 용이하다. 그리고 게임 이용자 층이 두터운 만큼 게임산업에서 대단히 중요한 캐시카우(cash cow) 역할을 담당하면서 산업 생태계에 크게 기여하고 있다.

나. 대중 놀이 문화의 현대적 승계로서 ‘웹보드게임’

앞서 설명한 내용대로 웹보드게임은 그 조작이 대단히 쉽고 몰입도가 낮은 반면, 상대적으로 플레이 시간이 짧아 스마트폰 모바일 이용 환경에도 쉽게 적용될 수 있는 게임이다. 게임을 진행하면서 적당한 물을 설정함으로써 현대인의 일상 영위에 걸맞는 게임 문화 구성이 가능하다. 오랫동안 대중 놀이 문화로 유지되고 있는 게임을 포함하여 일상에 존재하는 많은 보드게임을 인터넷이 확산된 새로운 일상적 삶의 환경에 적응시켜 새로운 모습을 갖추게 하는 것으로, 게임의 기술 생태계에서 창의적 아이디어를 수용할 수 있는 가능성이 대단히 높은 범주에 해당한다.

웹보드게임은 게임물 중 가장 대중적이고 스낵컬처(snack culture)²⁾와 직접 연계되어 있다. 최근 스마트 IT환경에 적응한 문화 소비 행태로서 스낵컬처는 언제 어디서나 간편하게 즐길 수 있는 스낵처럼, 이동시간 등 짧은 시간에도 쉽게 즐길 수 있는

2) “스낵컬처는 바쁜 현대인들이 여가시간을 따로 투자하기보다는 자투리 시간을 활용해 간단히 문화생활을 즐기고자 하면서, 여러 분야로 확산되었다. 즉, 시간적으로나 경제적으로나 부담 없이 소박하게 문화를 즐기고자 하는 성향이 스낵컬처를 우리 사회에 만연하게 하였다. 스낵컬처의 확산에는 모바일 기기의 대중화가 주요한 역할을 했다. 특히 스마트폰을 통해 언제 어디서나 콘텐츠를 즐길 수 있게 된 것이다. 특히 출퇴근시간 지하철에서도 많은 사람들이 스마트폰을 통해 뉴스 등을 보며 스낵컬처를 즐기고 있다. 스마트폰의 대중화에 힘입어, 웹드라마나 웹툰을 원작으로 한 모바일 영화 등 15분 내외로 즐길 수 있는 모바일 콘텐츠들이 등장했다. 방송의 경우, 핵심내용만 담은 짧은 클립방송이 인기를 얻게 되었다. 물론 스낵컬처는 이러한 스마트폰을 통한 콘텐츠 감상뿐만 아니라, 짧은 시간 내에 즐길 수 있는 소소한 문화 활동까지도 모두 커버한다.” (ko.wikipedia.org, “스낵컬처”, 검색일자: 2017. 11. 28)

새로운 형식의 문화 소비 트렌드를 의미한다. 우리나라에서는 스마트폰을 활용하여 출퇴근 등 짧은 이동 시간에 적절하게 활용할 수 있는 문화 소비 패턴으로서 게임뿐만 아니라 웹툰, 웹소설 등이 광범위하게 자리 잡고 있다.

온라인게임으로서 웹보드게임에 대한 정책 시각은 단순한 온라인게임보다는 전통 놀이 문화나 오프라인 대중 오락을 현대적 놀이 문화로 승계하는가의 문제와 직결되어 있다. 웹보드게임이 우리가 전통적으로 오락 도구로 사용하고 있던 게임을 온라인으로 옮긴 것이기 때문에 SNS 플랫폼을 포함하여 온라인 커뮤니티가 가진 강점을 최대한 활용한다면 대중적이거나 전통적 오락을 계승할 수 있다. 웹보드게임에서는 보드나 테이블을 중심으로 일정한 수의 이용자 사이에 상호작용성(interactivity)이 강조된다. 게임 진행과 관련한 상호작용성이 온라인 인터넷 환경으로 옮겨짐에 따라 이용자가 원하는 어떠한 환경에서든 게임을 진행할 수 있는 상대를 구할 수 있고 항시적인 놀이 문화로 정착하였다.

2. 오락성과 사행성이 교차하는 게임(물)

가. 베팅과 배당의 게임으로서 웹보드게임

웹보드게임에서 베팅과 배당이 게임의 상호작용 내에서 정의된다. 베팅과 배당이 동반되기 때문에 웹보드게임이 오락성과 사행성을 넘나드는 게임 운영에서 발생할 수 있는 과도한 사행성을 가질 수도 있다. 수많은 대중적인 놀이나 게임이 그러하듯이 고스톱, 바둑, 윗놀이, 화투, 포커, 마작 등을 구현하는(emulate) 웹보드게임도 개인 입장에서 놀이와 도박을 넘나드는 요소, 오락성과 사행성을 동시에 가지고 있다. 그런데 「게임산업법」³⁾ 따르면 “사행성게임물”은 분명히 불법으로 규정되어 있고⁴⁾ 합법의 범주 안에는 “사행성”을 가진 게임(물)은 존재하지 않는다. 우리 법에서는 오락이나 여가선용, 교육 및 학습효과 등 게임의 긍정적 효과를 진흥의 대상으로 삼고 ‘사

3) 본고에서 「게임산업법」은 「게임산업진흥에 관한 법률」을 의미한다.

4) 「게임산업법」 제2조(정의) 1호의 "게임물"에 포함되는 것을 배제하고 있다.

행성게임물’은 엄격한 불법의 대상으로 삼고 있다.

웹보드게임의 결과는 게임머니를 통하여 나타난다. 그러나 웹보드게임에서 게임머니가 공식적으로 환전되지는 않는다.⁵⁾ 하지만 게임에 참여하는 이용자가 게임에 이겨 얻게 되는 승리물이 게임머니이기 때문에 전혀 무의미하거나 가치가 없는 것으로 해석하는 데 한계가 있을 수 있다. 하지만 게임머니가 실제 금전적인 가치로 전환되는 것을 공식적으로 차단하여 재산상의 이익이나 가치로 전환되는 것을 불법으로 규정하고 있다. 바로 이 지점에서 법규범에 따라⁶⁾ 오락과 도박이 나뉘어진다. 비록 일반인의 인식에 ‘사행성’이라는 꼬리표가 달릴 가능성이 남아 있더라도 적어도 법 규범에서 웹보드게임은 ‘사행성’과는 무관하다.

웹보드게임은 대개 게임의 지속기간이 대단히 짧고 반복적이다. 게임의 베팅과 배당이 통상 단기간 반복되는 속성과 함께 정의되기 때문에 웹보드게임에서 이기는가 지는가의 문제는 단위 베팅과 배당 문제이기보다는 일정한 기간 동안 게임이 반복되면서 그 베팅·배당의 반복에 따른 축적이 어느 정도 진행되는가의 문제가 이슈가 된다. 웹보드게임에서 베팅과 배당의 사행성 문제는 단위 게임보다는 상당한 횟수의 게임에 의하여 결정된다.

그리고 웹보드게임은 게임에 참여하는 이용자 간 상호작용성이 강조되고 매우 간단한 형태의 전략 구사가 요구된다. 대단히 원시적인 전략게임의 원형을 가지고 있기 때문에 상대방이 어떤 움직임을 선택하는가의 문제가 게임 문화의 오락성을 좌우하고 있는 셈이다. 그런데 웹보드게임은 진행 과정에서 단순한 전략성을 요구하기 때문에 정상적 오락 문화를 해할 수 있는 수준의 과도한 속임수나 조작 가능성으로까지 이어

5) 「게임산업법」 제32조(불법게임물 등의 유통금지 등)에서 환전을 불법으로 규정함으로써 법 규정을 통해 합법적인 웹보드게임은 ‘사행성’을 가지지 않음을 명확히 하였다.

6) 고등법원 판결(2010누35687 단골스포츠 판결)과 이은 대법원 판결(2011두11815)을 통하여, 웹보드게임에서 게임머니는 재산상의 이익을 가져오는 것이 아니라 웹보드게임에 참여할 수 있는 기회의 변동을 가져 오는 것으로, 이는 「게임산업법」이 예정하고 있는 재산상의 이익이 아닌 것으로 해석하고 있다. 웹보드게임에서 스스로 충전한 게임머니로 승리하는 경우 이용자가 추가적인 ‘게임머니’를 획득하고 계속하여 게임을 즐길 수 있는 반면에 수종의 게임머니를 전부 잃으면 더 이상 게임을 즐길 수 없게 되는 결과만 수반한다는 해석이다.

질 수 있다. 이것은 게임을 진행하는 중간에 놀이의 오락성을 해할 수 있는 속임수나 조작이 어느 정도는 가능할 수 있음을 의미한다. 이런 조작을 통하여 환전에 준하는 행위가 가능하다는 우려도 있지만 조작이 단순한 만큼 체계적인 감시와 모니터링이 도입될 경우 이를 걸러내는 것은 상당히 용이한 것으로 전해진다. 그리고 최근 4차 산업혁명 논의와 관련하여 각광을 받고 있는 인공지능을 체계적으로 활용할 경우 더욱 손쉽게 극복할 수 있을 것으로 평가된다.

나. 놀이와 도박 통제의 동시 구현

대중적이고 전통적인 기존 놀이나 게임을 인터넷 또는 IT를 활용해 구현한 웹보드 게임은 오락성의 놀이 문화를 강화하고 사행성의 도박을 적정한 수준으로 통제할 수 있는 방식을 기술적으로 구현한다면 전통적 놀이 문화를 승계 발전할 수 있다. 웹보드 게임 방식을 활용하는 경우 정책적으로 전통 놀이 문화를 현대적으로 발전시켜 전통 문화를 글로벌한 맥락으로 발전시킬 수 있다. 웹보드게임과 관련하여 사행성 요소를 통제하고 대중 놀이 문화를 현대적으로 계승하며 문화적 가치를 극대화한다면 핵심 문화의 한 축으로 자리 잡을 수 있다.

〈표 1〉 ‘게임’ 인접 개념과 규제체계

개념	규제방식	근거법규
도박	형사규제	형법
사행성게임 (사행행위)	행정규제 (원칙적 규제, 제한적 허가 및 진흥)	사행행위법, 관광진흥법, 마사회법, 경륜·경정법
게임	행정규제 (원칙적 진흥, 제한적 내용규제)	게임산업진흥에 관한 법률

자료: 황성기 등(1212), p.1.

오락 요소를 중심으로 하는 긍정적 개념의 ‘게임(game)’과 사행 요소를 중심으로 하는 부정적 개념의 ‘도박(gamble)’은 정책 논의에 있어 온라인 콘텐츠산업과 사행성 관광산업으로 규제 목적과 거버넌스를 이원화하는 것이 일반적이다. 하지만 사회규범

차원에서 게임(물)과 게임산업에 대한 규제와 관련하여서는 오락성과 사행성 사이의 균형이 요구되고 있다. 통상적으로 ‘게임(물)’로 받아들여지는 오락이 어느 수준의 사행성 또는 도박성을 가지는가의 해석 문제에 대해 지속적인 사회적 논란이 반복될 가능성은 항상 존재한다. 현재 사법부의 판례로 ‘사행성’에 대한 명확한 개념이 제시되어 있음에도 사회 통념에 따라 규제적 제한이 지속적으로 논의되고 있다. 게임(물)과 게임산업은 진흥과 규제의 양면성을 가지고 있는 것으로 판단할 수 있으며, 진흥과 규제에서 균형이 지나치게 한쪽으로 치우친 경우 사회적으로 교정할 수 있어야 한다.

II. 우리나라 게임산업 생태계의 개요

우리의 콘텐츠산업을 주도하는 게임산업은 비교적 적은 비용으로 높은 부가가치를 올릴 수 있는 특징을 지니고 있다. 다른 산업과 비교하여 서비스 제공과정에 손실이 거의 발생하지 않는다. 그리고 상대적으로 사업 진입 장벽이 높지 않고 서비스의 라이프사이클이 비교적 긴 편이다. 최근 연간 매출액 2조 원 달성을 눈앞에 둔 우리 게임 기업들이 3개나 등장하면서 게임은 대표적인 한류 콘텐츠 산업으로 확실한 자리매김을 하고 있다. 그간 게임업체들은 상호 경쟁을 통해 높은 수준의 성장을 이룩하였다.

그러나 우리 게임산업은 “게임강국”의 면모를 가진 적도 있지만, 최근에는 게임산업의 시장 경쟁력이나 구조적 잠재력에 대한 경고음이 지속적으로 들리고 있다. 우리 게임산업에 대한 이해를 높이기 위해 본고에서는 국내 게임산업의 현황과 최근 본격화 되고 있는 게임산업 생태계의 “양극화” 문제를 중심으로 살펴보고자 한다.

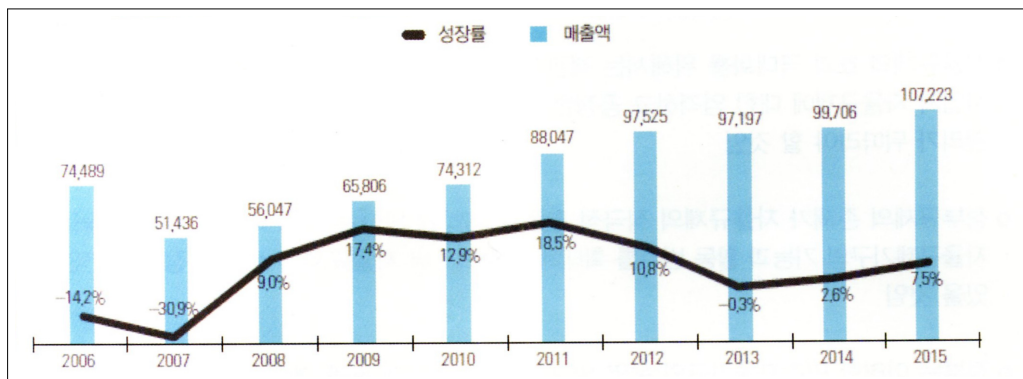
1. 우리 게임산업의 경쟁력과 현황

우리나라의 게임산업은 세계 6위를 기록할 정도의 규모를 가지고 있고 국내 콘텐츠 산업 수출의 65.4%를 차지하고 있는 고부가가치 산업으로서 일자리 창출에 중요한 역할을 담당하고 있다. 2015년 전 세계 게임시장 규모는 1,299억 달러(한화 약 140조

원)7), 국내 시장 규모는 10조 5,788억 원이고, 수출액은 31억 8천만 달러(한화 약 3조 4천억 원)이다. 또한, 2015년 기준 게임업체 중의 약 40%가 벤처에 포함되는 등 국내 게임산업은 세계적인 기술경쟁력을 보유한 다수의 중소기업개발사를 보유하고 있고 아직은 산업 생태계가 어느 정도의 탄력을 지니고 있다고 판단된다.

하지만 게임산업은 우리나라의 대표적인 콘텐츠 수출 산업임에도 불구하고 글로벌 관점에서 볼 때는 아직 미약한 수준이다. 게임산업에 대한 수요 관점에서 볼 때, 국내 게임시장은 글로벌 게임시장에서 6.1%로 2014년 6.7%에 비해 0.6%p가 축소된 규모로 미미한 수준을 점유하고 있다.8) 반면, 중국은 자국 게임산업에 대한 적극적인 진흥정책을 추진하여, 2015년 기준 게임시장 규모가 1,436억 위안(한화 약 23조 6천억 원)9)으로 전년 대비 약 31%의 높은 성장세를 유지하고 있다.

[그림 1] 국내 게임시장 전체 규모 및 성장률 (2006~2015)



자료: 한국콘텐츠진흥원(2016).

2008~2012년 기간 평균 13.7%의 높은 성장률을 기록했던 국내 게임산업은 셋다 문제가 시행된 2011년 이후 성장률이 감소하기 시작하였다. 그리고 2013년에는 마

7) 환율 1달러=1,080.6원 기준

8) PWC 2016, Enterbrain 2016, JOGA 2016, iResearch 2016, DFC 2014, Jamma 2016 참조: 김병관(2017), p.8에서 재인용

9) 환율 1위안=164.47원 기준

너스 성장률을 기록하기도 하였다. 특히 온라인게임의 경우 게임 결제한도 도입, ‘4대 중독법’¹⁰⁾ 논란 이후인 2013년 -20%의 심각한 역성장을 보였고, 이후 2014년에는 1.7%, 2015년에는 -5%, 그리고 2016년에는 -0.8% 등 전반적인 침체를 보이고 있다. 따라서 애플이나 구글의 모바일 오픈마켓 시장 활성화 등 급변하는 게임산업 생태계 하에서 온라인게임을 중심으로 한 정부의 규제가 국내 게임산업의 위기를 가중시켰다는 비판이 제기된다. 규제나 제도의 문제가 국내 게임산업의 침체에 어떠한 직간접적 영향을 미쳤는지에 대한 심도있는 연구가 필요하다.

국내 게임 제작/배급/유통업체 수는 2009년에 30,535개에 달한 후 규제 논의가 본격화되던 2010년 이후 지속적으로 감소하여 2015년 13,844개로 축소되었다. 그리고 게임산업 종사자 수는 2015년 총 8만여 명 수준으로 전년 대비 7.9%p 감소하였다. 국내 게임산업 종사자 중 34세 이하의 비중이 57.4%에 이를 정도로 청년실업 해소에 대단히 중요한 역할을 담당하고 있지만, 다양한 규제로 인한 국내 게임산업의 경쟁력 저하, 중국으로의 인력이나 기술력 유출 증가¹¹⁾ 등으로 산업 위기가 가속화되면서 국내 게임업체 및 종사자 수는 급감한 것으로 평가된다.

〈표 2〉 게임 제작/배급/유통업체의 연도별 운영 현황

구분	연도별 현황										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
제작 / 배급 / 유통 업체 수	41,062	40,364	34,533	29,293	30,535	20,658	17,344	16,189	15,078	14,440	13,844

자료: 한국콘텐츠진흥원(2016), 『2016 대한민국 게임백서』; 김병관(2017), p.10에서 재인용

10) 4대 중독이라 함은 술, 도박, 마약, 게임 중독을 이야기 함

11) 한국콘텐츠진흥원 자료, “2015년도 국정감사 결과 시정 및 처리요구 사항 조치결과”의 327호 참조.

〈표 3〉 게임산업 종사자 수 변화 (2012~2015)

구분	2013	2014	2015	전년 대비 증감률	구성비
게임 제작 및 배급	40,541	39,221	35,445	-9.6%p	44.1%
게임 유통 및 소비	51,352	48,060	44,943	-6.5%p	55.9%
합계	91,893	87,281	80,388	-7.9%p	100.0%

자료: 한국콘텐츠진흥원(2016), 『2016 대한민국 게임백서』; 김병관(2017), p.11에서 재인용

2. 게임산업 양극화 진행과 생태계 취약성 노출

가. '3N' 중심의 산업 생태계 양극화 진행

국내 주요 게임업체 14개사의 2016년 연결 매출액 7조 2,931억 원 가운데 88%가 상위 6개사(넥슨·넷마블게임즈·엔씨소프트·NHN엔터테인먼트·스마일게이트·컴투스)에 몰린 것으로 나타났다. 이들 6개사의 2016년 매출액은 6조 4,568억 원으로 지난 2015년 5조 3,983억 원보다 19.6%나 증가했다.¹²⁾ 상위 6개사가 조 단위 성장을 기록한 반면 중소형 게임사 8개사(웹젠·더블유게임즈·위메이드 엔터테인먼트·게임빌·선데이토즈·조이시티·와이디온라인·액션스퀘어)의 작년 매출액은 8,363억 원으로 지난 2015년 8,313억 원 대비 0.6% 증가에 그쳤다. 영업이익도 사정은 마찬가지다. 상위 6개사의 작년 영업이익은 1조 6,472억 원으로 전년 1조 4,969억 원보다 10.0% 증가했다. 이와 달리 하위 8개사는 작년 영업이익이 1,187억 원으로 전년 1,341억 원에서 오히려 11.5% 감소했다.

게임산업 생태계와 관련하여 우리가 주목하여야 하는 것은 생태계 양극화에 대한 지적이다.¹³⁾ 전반적인 산업의 성과가 비교적 부정적인 점을 고려한다면 3N(넥슨, 넷

12) 비즈니스위치(2017b).

13) 게임산업 양극화가 심각하게 진행되고 돌이킬 수 없는 상황으로 진입하고 있다는 사실은 여러 언론을 통해 기사화된 지 오래되었다. - 비즈니스위치(2017), “[속끓는 게임] ② ‘빈익빈 부익부’

마블게임즈, 엔씨소프트)을 중심으로 한 기업들을 제외한 게임 중소기업들이 얼마나 어려워지고 있는지 더욱 명확해진다. 게임 대기업이 내놓은 ‘리니지M’, ‘리니지2 레볼루션’ 등 대형 게임들이 돌풍을 주도하고 있는 동안 게임 중소기업은 매출 순위 차트에서 찾는 것이 쉽지 않았다.

우리 게임산업 생태계의 양극화 현상 심화를 산업 특성의 하나로 받아들여야 하는 상황이 되어가고 있다. 3N이 2016년 나란히 사상 최대 실적(3사의 합산 매출액 약 4조 5,000억 원)을 올리는 사이 부진했던 중견/소 게임기업은 반등 기회조차 잡지 못하고 있다. “4차 산업혁명의 주역으로 떠오른 게임 산업의 부흥이 예상되는 가운데 대형 게임의 신작 경쟁과 기업 간 크고 작은 인수·합병(M&A)은 게임 시장을 보다 양극단으로 몰아붙일 전망이다”.¹⁴⁾

게임산업 생태계는 “빈익빈 부익부”로 일컬어지는 형태로 바뀌고 있다. 여기서 우리는 “부익부”라 일컬어지는 대기업화되는 부분이 무엇을 의미하는지, 그리고 “빈익빈”으로 일컬어지는 중소기업의 광범위한 존재에 대하여 산업 생태계 관점에서 어떻게 이해하는 것이 적절한 것인지 판단할 필요가 있다.

나. 게임 대기업, 대형 게임 중심의 시장 환경과 양극화

국내 게임시장이 게임 대기업을 중심으로 성장하면서 게임시장에선 역할수행게임(RPG) 레드오션으로 인한 “빈익빈 부익부” 양극화 현상이 더욱 심화하고 있다.¹⁵⁾ 최

심화됐다”, 2017. 6. 22; 서울신문(2017), “더 심각해진 게임업계 ‘부익부 빈익빈’”, 2017. 2. 7; 아시아경제(2016), “韓 게임시장 10조 돌파, 모바일 비중·양극화 ↑”, 2016. 11. 8; 연합뉴스(2017), “더 심각해진 게임업계 ‘부익부 빈익빈’”, 2017. 2. 7; 일요경제(2017), “위기의 게임산업 어디로, 거대 게임사 ‘빅3’ 편중·모바일 플랫폼 적응 실패로 추락”, 2017. 4. 14; 지디넷코리아(2017), “갈수록 심한 게임시장 양극화, 개선방안은?”, 2017. 7. 24; 한겨레신문(2017), “국내 게임시장 부익부 빈익빈: 넥슨·넷마블·엔씨 비중 커져”, 2017. 4. 30; 한국경제매거진(2017), “‘대장주’ 넷마블 입성, 부익부 빈익빈 게임株”, 2017. 5. 17 등 참조(언론사명 가나다 순).

14) 한국경제매거진(2017) 인용

15) “자연히 자본 체력을 갖춘 대형사 위주로 시장이 재편되는 것은 물론 천편일률적으로 역할수행게임(RPG) 등 특정 장르에 편중되는 현상으로 이어진다. 대형사만 살아남는 구조이다 보니 신작 게임 수가 갈수록 줄어들고 있어 이용자들로서는 이렇다 할 즐길 거리가 없어지면서 결국 산업 전반에 위기가 몰려온다는 지적이다.” - 비즈니스워치(2017a).

근 국내 게임시장의 주류는 RPG, 특히 오픈 월드 방식의 MMORPG(다중접속 개방형 RPG)를 중심으로 하고 있다. 이들 게임이 구성하는 이야기나 공간의 내용은 다르지만 게임을 진행하고 확률형 방식으로 게임을 위한 아이템을 얻고 성장시키는 구도는 대개 비슷하다.

사실상 주류 게임시장이 게임의 제작 규모 확대, 글로벌 시장경쟁 심화, 투자회수율 저조 등의 이유로 대부분 대기업 중심의 활동 무대로 전환되고 있다. 우선 게임에 대한 광범위한 마케팅이 신작 게임의 흥행·성공 여부를 좌우할 만큼 중요한 요소로 작용하기 때문에 상대적으로 게임 마케팅이나 광고 집행에 현실적으로 애로를 가진 게임 중소기업 경쟁력은 취약해질 수밖에 없다. RPG, 특히 MMORPG 특성상 PC 온라인게임 수준의 자원이 투입되기 때문에 대형 게임업체와의 경쟁에서 중소기업체는 한계에 직면할 수밖에 없다. 그리고 높은 수준의 인력을 대량 동원하여 꼼꼼하게 제작된 화려한 그래픽과 구성으로 게임을 차별화하여야 시장에서 생존할 수 있게 된다. 아울러 유명 콘텐츠(캐릭터) IP(intellectual properties)를 적극 활용하거나 대규모 마케팅을 통해 게임을 홍보하여야 한다. 대형 게임이 시장에서 성공으로 이어지면서 게임업체는 다시 대형 게임을 제작하고 대대적인 홍보를 통해 다시 대형 게임을 성공시키는 순환 과정을 보이고 있다. 따라서 대기업이 일정한 규모를 가지고 비슷한 양식의 게임을 중복하여 내놓아도 어느 정도 성과를 거둘 수 있는 시장이 될 수밖에 없는 상황이 되고 있다. 이런 시장 추이와 함께 중국 게임들이 대거 국내에서 서비스되면서 대기업 중심의 경쟁 상황은 더욱 심화되고 있다. 과거 온라인 PC게임 중심의 게임 대기업들이 모바일 게임시장으로 진출함에 따라 대기업 중심의 시장독식 구조가 지속될 것으로 전망된다.¹⁶⁾ 게임 중소기업이나 벤처기업이 제대로 생존할 수 있는 시장공간이 부족하여 적절한 게임 비즈니스 모델 자체가 가능하지 않다는 우려가 현실화되고 있다.¹⁷⁾

16) 물론 이와 같은 대기업 중심의 산업 환경에서 대단히 창의적인 아이디어로 차별화된 게임의 개념을 제시하여 중소기업의 한계를 돌파하는 경우가 전혀 없는 것은 아니다. 블루홀의 플레이어언노운스 배틀그라운드, 미카툼의 소녀전선 등이 대표적인 사례다. - 지디넷코리아(2017) 참조.

17) 결과적으로 게임 벤처에 대한 투자가 감소하고 있고, 게임 중소기업의 잇따른 신작 흥행 실패로

향후 시장 판도가 어떻게 변화할지 지켜봐야 하겠지만, 양극화 현상은 계속 고착화 되어 당분간 이러한 현상이 게임시장의 중요한 특징으로 자리 잡을 수 있다. “‘애니팡’ 시리즈로 화제를 모았던 선데이토즈와 ‘쿠기런’으로 유명한 데브시스터즈는 코스닥 상장 후 뚜렷한 후속작을 선보이지 못하면서 실적 부진으로 주가가 급락했다.”¹⁸⁾ 적정한 생존 기반의 확보가 쉽지 않다 보니 과도한 과금 유도를 통한 수익성 확보를 시도하였고 이에 따라 게임 이용자들이 외면하면서 사업 수익성이 악화되는 악순환에 빠지게 된 것이다.

게임 관련 전문가들은 향후 게임산업 생태계가 점점 극단적으로 양극화될 것으로 예상한다. 향후 시장에서 주류인 모바일 게임이 점차 대형화되어 게임기업 사이에 인수·합병이 활성화하고 산업 내 구조 재편이 진행될 것으로 전망된다. 이런 과정을 통해 게임산업 생태계가 일정한 수준으로 성숙하고 있다면 이는 제대로 변화하고 있음을 의미할 수도 있다. 단순히 현상적인 모습만으로 “빈익빈 부익부”에 대한 논의가 자칫 산업 생태계 전반에 대한 잘못된 인식이나 규제의 필요성으로까지 이어지는 것은 경계할 필요가 있다.

다. 게임산업 양극화에 따른 산업 생태계의 왜곡

한편, 일각에서는 게임산업 생태계가 대기업을 중심으로 양극화되는 것이 외견상 일단 시장환경에 제대로 적응하고 성숙하는 모습으로 보일 수는 있으나 우리 산업 생태계의 지속가능성(sustainability)이나 건전성(integrity)을 의미하지는 않는다고 지적한다. 국내 게임산업 생태계의 양극화 현상이 심화되어 게임산업을 지탱할 수 있는 기반이 사라질 수 있다는 점이 우려되고 있다.

산업 생태계의 지속가능성과 건전성을 고려한다면 대기업뿐만 아니라 일정한 수준의 중소기업과 벤처가 동시에 활동하여 생태계가 중장기적으로 활력을 유지하는 것이 필요하다고 지적된다. 일정한 규모의 중소기업이나 벤처가 생태계를 지속가능하게 유

경영이 악화하고 있는 상황이다. - 한겨레신문(2017) 참조.

18) 한국경제매거진(2017).

지하는 것은 게임산업 자체의 유연성이나 시장 환경 변화에 대한 대응역량을 유지하는 데 대단히 중요하다. 뿐만 아니라 이것은 게임과 관련한 창의적인 비즈니스 모델이나 게임 요소를 창출하는 핵심적인 요소로 작용한다. 나아가 게임산업에 필수적일 수밖에 없는 창의적 전문인력을 지속적으로 수혈할 수 있는 체계가 바로 중소기업과 벤처로 구성된 산업 생태계이다. 2016년부터 게임시장, 특히 모바일게임 시장에서 게임의 주류 장르가 대형화되면서 게임 대기업 위주로 산업구조가 재구성되고 있다. 시장에서의 생존을 위하여 대기업으로 전환하기 위한 인수·합병 등 비즈니스 전략을 구사하기 위하여 중소형 게임업체에 대한 관심도 증가하고 있는 상황이다. 시장과 산업구조가 재편되면서 인수·합병 활성화에 따라 개발력이나 지식재산권 등의 다양한 역량을 갖춘 중소기업과 벤처가 관심을 끌게 되었다.

많은 전문가들이나 업계에서는 게임 중소기업이 생존할 수 있는 길은 “차별화된 게임을 서비스하는 것”뿐이라고 지적하지만, 게임 중소기업이나 벤처는 시장에서 이와 같은 차별화된 게임을 위한 공간을 찾지 못하고 대형 게임 따라잡기에 급급한 상황이다. 게임산업 생태계의 건전성을 확보하기 위하여 게임 대기업과 중소기업/벤처 사이에 균형 있는 동반성장을 해야 하고, “뛰어난 안목의 투자심사역, 가상현실 및 증강현실 콘텐츠 개발, 새로운 해외시장개발 등이 필요하다”¹⁹⁾는 당위성에도 불구하고 현행 시장의 추이를 고려하건대 이런 발전은 기대하기 어려울 수 있다.

근본적으로 양극화의 고착은 중소기업과 벤처기업이 생존할 수 있는 공간이 부족함을 의미하며, 정책적으로 이들을 위한 차별화된 게임 공간을 확대하기 위한 노력이 절실하다. 게임시장에서 어떤 형태의 대기업/중소기업·벤처 협력이 가능한지 검토하는 것이 전략적으로 대단히 중요해지고 있다. 게임 중소기업과 벤처가 살아 움직일 수 있는 공간이 어떤 형태이고 어떤 게임 서비스를 전제로 하는지에 대한 고민이 체계적으로 이루어져야 한다. 이를 기반으로 게임산업 생태계의 건전성과 지속가능성을 위하여 대기업-중소/벤처기업 사이에 어떤 형태의 상생관계가 가능한지에 대한 논의가 체계적으로 진행되어야 한다. 이런 상생관계 내에서 게임 전문인력이나 창의적인

19) 한겨레신문(2017).

인적자원을 확보할 수 있어야 한다. 일반적으로 현재 시장의 주요 장애요인으로 대부분 정부의 과도한 규제를 지적하지만 또 다른 심각한 문제의 하나로 인적자원의 부족 문제를 염두에 두어야 한다.

우리는 이런 성숙 또는 진화를 전제로 게임산업의 전반적인 생태계가 얼마나 지속 가능한 상황을 유지할 수 있는가를 판단하는 것이 더 적절할 것이다. 바로 이 지점에서 우리는 웹보드게임을 적극적으로 활용하는 전략적 사고를 가져야 한다. 앞서 웹보드게임의 개념과 속성을 논의하면서 시장에서의 접근이나 진입이 대단히 용이하고 게임 중소·벤처기업과 대기업 사이의 협업을 위한 플랫폼 전략이 단순함을 언급하였다. 웹보드게임은 기본적으로 게임 구성을 위한 기술적 알고리즘이 대단히 단순하고 공통 기술요소를 도출하는 것이 손쉽게 이루어질 수 있을 뿐만 아니라 대중적이거나 전통적인 놀이 문화를 계승하는 게임 양식을 가지고 있기 때문에 일정한 수준의 두터운 소비층을 확보하고 있는 특징이 있다.

3. 게임산업의 게임체인저(Game Changer)가 된 정부규제

과거 게임강국으로 불렸던 한국의 게임산업 위상이 지금과 같은 침체 상황으로 추락하게 된 가장 대표적인 이유로 전문가들은 게임산업에 대한 정부규제와 산업을 위한 전문 인적자원의 확보가 제대로 되지 않는 상황 그리고 중국의 발빠른 성장을 지적한다. 특히 정부규제와 관련해서는 ‘셋다운제’, ‘게임물 관련사업자 준수사항’ 이외에도 ‘게임 4대 중독법’, ‘게임 심의 기준’ 등 다양한 양상의 규제가 시도되거나 도입되었다. 게임(물)과 게임산업에 대한 사회적 견해 차이가 존재하는 가운데 국가 후견주의에 입각한 정부규제가 현실화되어 게임산업 발전에 제한 또는 방해 요소가 되고 있다는 지적이 있다.

정부의 규제가 게임산업에 대한 게임체인저(game changer)로서 작동할 수 있음은 지난 수년간의 시장 변화를 통해 읽을 수 있다. 청소년 보호를 위한 셋다운제의 충격이나 사행성 규제를 명분으로 한 웹보드게임에 대한 규제가 그러하다. 최근 급속하게

사회적 우려가 표면화되고 있는 ‘확률형 아이템’에 대한 규제 도입도 그러할 것으로 판단된다. <표 4>와 같이 「게임산업법」에 산업 진흥을 위한 국가적 노력을 규정하고 있지만 현실적으로는 규제가 앞서고 있다.

<표 4> 게임의 양면성과 정책/전략의 이원화된 접근 요구

진흥의 대상	<ul style="list-style-type: none"> • ‘의제’된 사행성 이슈나 합리적이지 못한 과소비 이슈로 인해, 진흥의 대상인 게임산업을 사행산업과 동일하게 취급 • 문화산업 영역에서 게임콘텐츠를 제외하고는 영화, 비디오, 음악, 문학, 예술공연 등에는 구매한도 규제 내지 가격(요금) 규제가 적용되지 않음
사행성, 공공산업에 대한 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 구매한도 규제를 적용하는 산업의 대표적인 예는 복권 등 사행산업 • 가격(요금) 규제를 적용하는 산업이나 제품으로는 담배제품, 식유제품, 방송광고시간 판매, 통신산업 등

가. 웹보드게임에 대한 정부규제의 산업 충격

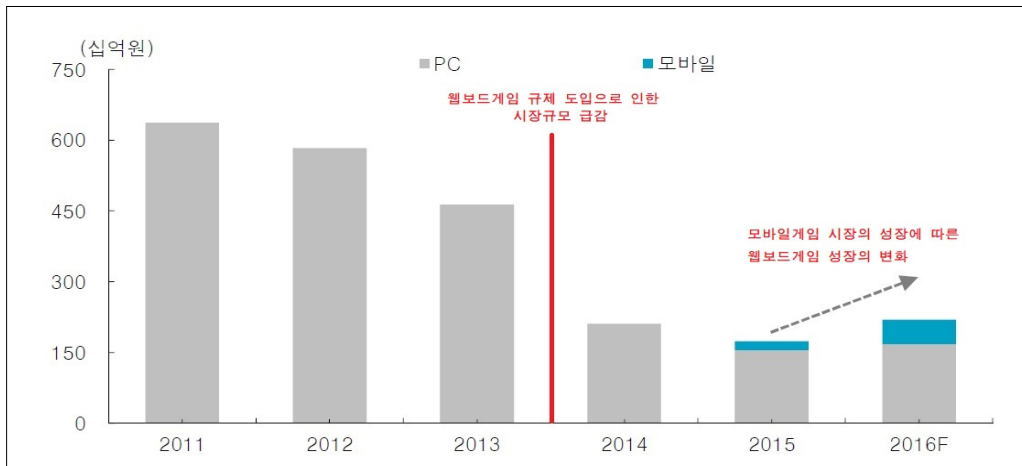
게임에 대한 정부규제가 어떤 영향을 미치는가의 문제에 대해서는 온라인게임 시장의 성장을 견인했던 웹보드게임을 통해 살펴볼 수 있다. 웹보드게임 산업에서 2014년 법적 규제가 본격화된 이후 국내 웹보드게임 기업의 매출과 영업이익 등 전반적 산업 지표가 급락하였다. 글로벌 웹보드게임 시장이 2012년 대비 2016년에 2배 가까이 성장한 반면 국내 시장은 30%대로 위축을 면하지 못하였다. 시장 규모가 급감하고 게임 이용자 수도 절반으로 줄었다. 2011년 6천억 원대의 국내 웹보드게임 매출액은 2015년 2천억 원 이하로 떨어졌다([그림 3] 참조). 그리고 웹보드게임 기업의 영업이익률도 81%나 줄었다.²⁰⁾

웹보드게임과 관련한 매출과 영업이익의 감소는 제작 투자, 연구개발, 그리고 고용 투

20) 모바일게임 매출의 경우, 2011년 4,236억 원에서 2015년 3조 4,844억 원으로 증가하여 사실상 확장·성장 국면이었던 점을 고려한다면 실제 산업 위축은 액면으로 관찰하는 내용보다는 크다는 사실을 알 수 있다. 이와 관련하여 소셜카지노게임 글로벌 시장의 성장에 주목할 필요가 있다. 이 시장은 2014년 3.2조 원에서 2016년 4.3조 원 규모로 지속적으로 성장하였다. 잘 알려진 바와 같이 국내 소셜카지노게임 기업인 더블유게임즈는 국내 사업보다는 해외 진출을 통해 2013년 이후 연평균 43.2% 수준으로 매출이 성장하고 있다.

자를 위축하는 상황으로 이어졌다. 우선 온라인게임에의 제작 투자가 2012년 11건에서 2016년에는 2건으로 크게 위축되었다. 그리고 매출액 대비 연구개발비 비중이 2014년 23.5%에서 2016년 13.6%로 감소하였다. 웹보드게임과 직접 관련한 고용 규모도 2013년 1,624명에서 2016년 1,282명으로 감소하였다. 이는 고용소득으로 환산하면 약 137억 원에 해당한다. 한국경제연구원의 분석²¹⁾에 따르면 게임에 대한 정부 규제가 도입된 이후 국내 게임업체 수는 2009년 3만 개에서 2014년 1만 4천 개로 절반 이상 줄었다. 같은 기간 게임산업의 고용 인력도 역시 5천 명 이상 줄었다.

[그림 3] 국내 웹보드게임 시장의 변화



자료: 한국투자증권(2017), 산업Note, 2017. 1. 9; 김병관(2017), p.7에서 재인용

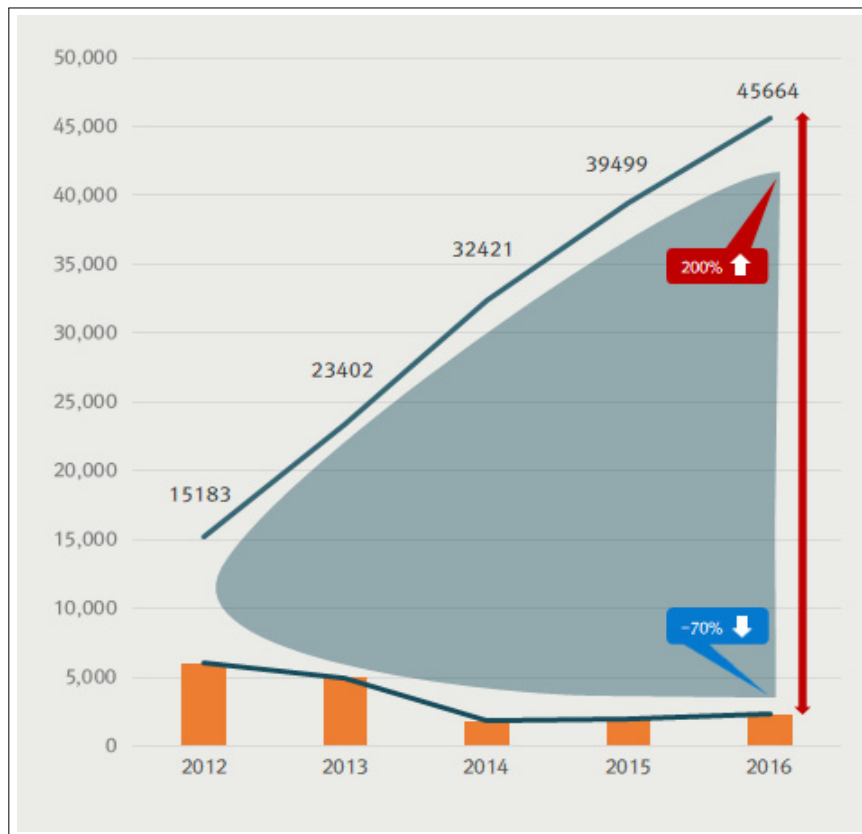
2016년 웹보드게임에 대한 규제가 1차 완화되고 그 효과가 미미한 수준이나마 웹보드게임 시장 매출 개선으로 나타났다. 하지만 웹보드게임 시장 자체의 성장, 인보드 광고, 모바일 환경으로의 기술환경 변화, 풍선효과 등을 고려할 때 시장 회복은 상당한 착시효과를 포함하고 있는 것으로 판단된다. 모바일 시장이 성장하면서 웹보드게임 등과 관련한 시장 환경에 변화를 초래한 것을 고려하면, 2016년의 법적 규제 개선

21) 김수연(2016).

이 웹보드게임 시장에 직접적으로 영향을 미쳤다는 주장은 힘을 잃는 것으로 보인다. 사실상 규제의 효과는 개선되지 않고 규제의 충격은 지속되어, 규제 이후 웹보드게임 시장 규모가 70% 이상 급감하여 손실된 시장 파이 자체가 회복되지 않고 있는 것으로 판단된다. 결국 2014년 도입되고 2016년 일부 개선되기는 하였으나 국내에서만 도입된 웹보드게임에 대한 규제는 글로벌 소셜카지노 게임시장의 급성장을 포함한 글로벌 성장동력이 거의 완전하게 차단되어 침체된 결과를 초래한 것으로 보인다.

[그림 4] 국내 웹보드게임 시장 파이의 축소

(단위: 억원)



자료: 한국게임산업협회(2017).

뿐만 아니라 정부가 다양한 규제를 적극적으로 계속 도입함에 따라 단순히 게임산업 성장을 저해하는 데 그치지 않고 게임(물)에 대한 부정적 인식을 키우고 있다는 지적도 있다.²²⁾ 즉, 사회문화적으로 긍정적인 놀이 문화보다는 정부의 적극적인 규제에 의해 제한하는 대상으로 게임을 인식하게 된다는 것이다.²³⁾ 정상적인 오락 및 놀이와 관련된 서비스를 사회 구성원의 인식에서 터부시함으로써 게임의 사행성 제어라는 결과를 가져올 수 있으나 사실상 정상적인 문화 향유를 배제시키는 결과를 가져올 수도 있다. 정부의 공식적인 규제가 갖는 부수적이지만 부정적인 효과로서 정상적인 기업 활동에 비정상적인 영향을 미치게 되는 경제적 비용 이외의 사회문화적인 기회 비용도 발생하게 된다.

나. 정부규제의 존재 양식과 변화

현행 게임(물)에 대한 규제 내용은 「게임산업법 시행령」의 별표에 담겨 있다. 그런데 이러한 내용은 게임산업법의 산업 진흥에 관련한 기본 취지와는 달리 산업 발전을 제한하는 요인으로 지적된다.

게임(물)은 기본적으로 흥미와 도박의 속성, 즉 오락성과 사행성이 동시에 교차하기 때문에 어느 정도까지 오락성의 관점에서 용인하고 어느 수준까지 사행성의 관점에서 제한해야 하는지의 문제가 불확실할 수밖에 없다. 규제와 관련한 많은 내용이 결국 정도의 문제(issue of degree)이기 때문에 사회규범보다 규제 당국 또는 주체에 의한 자의적인 해석이나 거래를 통한 결정에 귀결될 가능성이 높다. 이런 혼란스러운 인식에 대하여 사법부는 판례를 통해²⁴⁾ 게임의 도박성을 게임머니의 환전 여부라는 기준으로 명확하게 제시하였다. 2006년 「게임산업법」에서 사행성게임물 결정제도를

22) “‘돈만 잘 벌면 다 용서가 된다’는 식의 황금지상주의도 경계해야 한다. 양극단 모두 우리나라 게임시장의 지속 가능한 성장을 위해서 바람직하지 않다.” - 뉴시스(2017).

23) “실제로 지난 2014년까지 게임 개발자로 일하던 직장인 P씨는 ‘산업의 성장을 보조해주지 못한다면 최소한 방해는 하지 말아야 했는데 게임 산업 규제가 너무 심하다 보니 회의감이 들어 업종을 옮겼다’고 말했다.”- 박은미(2016)에서 인용

24) 고등법원 판결(2010누35687 단골스포츠 판결)과 이은 대법원 판결(2011두11815)를 참조

도입하고 2007년 법 개정을 통해 환전업 금지조항 및 사행성 방지를 위한 게임영업 규제 강화 조치가 시행되어 기본적으로 온라인게임에서 도박성을 제거하기 위한 노력이 이루어졌다. 하지만 여전히 현행의 게임규제는 불법적인 환전 가능성을 들어 게임(물)과 게임산업에 대한 직접적인 규제를 구체화하고 있다. 그러나 「게임산업법」 등의 법 조문에서는 ‘사행성 게임’을 합법적인 ‘게임물’에서 배제하여 정의함으로써 법규범 상의 불법성이 이미 소거된 상태이다. 따라서 환전 이슈와 분리된 웹보드게임은 합법적이고 정당한 서비스 대상으로 확립되었다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 웹보드게임에 대한 법적 규제 내용

규제 도입기(2014. 2월)	규제 도입 취지	규제 1차 개정(2016. 3월)
가. 월 구매한도 30만원	사행적 이용 방지	가. 월 구매한도 50만원 <개정>
나. 1회 게임 이용한도 3만원 (월 구매한도 1/10)	불법이용 욕구 감소	나. 1회 게임 이용한도 5만원 <개정> (월 구매한도 1/10)
다. 1일 손실한도 10만원(월 구매 한도 1/3) 손실 시 24시간 이용 제한	게임과몰입 방지	다. 1일 손실한도 10만원(월 구매한도 1/5) 손실 시 24시간 이용제한
라. 상대방 선택금지	짜고치기 및 불법환전 차단	라. 상대방 선택금지 / 소액방 예외 <개정>
마. 자동베팅금지	사행적 이용 방지	마. 자동베팅금지
바. 분기별 본인 확인	사행적 이용 방지	바. 연 1회 본인 확인 <개정>
		사. 이용자보호방안 수립 <신설>

자료: 김병관(2017), p.24의 내용 참조

그런데 게임산업에 대한 정부 정책을 살펴보면, 정부는 게임산업을 집중 육성할 필요가 있는 문화산업으로 인식하고 게임의 창의성 제고 및 활성화를 도모하기 위해 2006년 「게임산업법」(제정 2006.4.28, 시행 2006.10.29)을 마련하였다. 그리고 등급위원회의 운영 경비에 대한 국고 보조에 대한 부칙을 2008년 6월 30일까지 한시적으로 규정하여 이후 자율심의제로 전환하고자 의도하였다. 하지만 동법이 시행되기 전에 일련의 사건과 사회적 일탈이 사회문제로 대두됨에 따라 이후 게임산업 정책은

‘통제와 규제’가 ‘자율과 활성화’에 우선되면서 극히 부정적인 프레임으로 급격히 전환되었다. 게임에 대한 부정적인 사회 분위기 속에서 예정되었던 자율심의제에 대한 논의는커녕 게임의 사행화 및 사행적 이용에 대한 규제강화는 사전등급심의에서의 기준과 사후관리의 강화로 구체화되었고 이는 게임물에 대한 내용심의를 담당하는 게임물등급위원회의 핵심 업무가 되었다.²⁵⁾ 그리고 최근에는 「게임산업법」을 통한 게임 내용의 규제방식을 넘어, 게임 과몰입, 과소비, 사행적 이용 관련 이슈가 제기됨과 동시에 부정적 규제 프레임이 전방위적 규제 입법과 정책의 형태로 발현되고 있는 실정이다.²⁶⁾

한편, 웹보드게임에 대한 게임업계의 자율관리 차원의 노력을 살펴보면, 2007년에 게임업계의 자율협약을 통해 ‘사행성 자율규제 지침 운영’을 통한 자구 노력, 2008년에 ‘불법환전신고센터’ 개설과 운영, 2009년에 웹보드 이용시간 제한 등을 내용으로 하는 ‘그린 게임 캠페인’을 실시한 바 있다.²⁷⁾ 그러나 정부(문체부) 차원에서도 2008년과 2011년에 ‘플베팅 방 자동베팅 폐지’, ‘보유한도 제한 및 베팅규모 축소’ 등을 내용으로 하는 행정지침을 도입하여 시행하였다. 또한 2014년에 기본적인 프레임워크(게임산업법 시행령 별표2 제8호)가 도입된 이래 현재까지 월 구매한도, 1회 이용한도, 1일 손실한도, 자동베팅 금지, 연 1회 본인인증 등 중첩방어로서 법 규제를 적용하고 있다.

여기서 개략적이나마 주목하는 것은 공공부문(정부 포함)이 게임업계가 자발적으로 게임(물)과 관련한 역기능과 소비 문제를 해결하기 위하여 노력하는 자발적 선택을 지켜보는 인내심을 가지지 않았다는 사실이다. 물론 여기에는 당시 심각하게 문제시되었던 ‘바다이야기’의 도박성 문제가 영향을 미친 것으로 생각된다. 게임산업계 내에서 터져 나오는 다양한 일탈이나 자율규제에 회의를 갖게 하는 사건이 자율규제가 정립될 수 있는 사회적 신뢰 구축을 불가능하게 만들었을 것으로 판단된다.

25) 김수연(2016) 참조.

26) 김병관(2017), p.15 참조

27) 김병관(2017), p.23.

다. 우리 정부규제의 문제점과 한계에 대한 인식

게임(물)이나 게임산업에 대한 정책 접근이 「게임산업법」에서 추구하는 취지와는 달리 산업 제한적 속성을 중심으로 하는 정부규제에 지나치게 매몰되어 있다는 비판이 제기된다. “게임산업 진흥 및 국민의 건전 게임문화 확립”을 목표로 제정된 「게임산업법」은 현실적으로는 게임의 유통과정 전 영역에서의 규제 내용을 핵심으로 하고 있는 셈이다.

현재 진행되거나 앞으로 도입될 것으로 예상되는 게임(물)과 게임산업에 대한 규제는, (가) 명백하게 민간 자율을 제한하는 공적인 규제에 해당한다는 점에서 규제법정주의가 직접적으로 적용되어야 할 뿐만 아니라 (나) 규제의 진행과 관련하여 적정한 사회적 합의에 도달하여야 한다는 점에서 절차적으로도 정당성을 지녀야 할 것이다.

현행 게임(물) 또는 게임산업에 대한 규제는 과거에 이미 도입되었다는 점에서 그 정당성의 증거가 완료되었다고 주장할 수는 있으나, 사후적으로 그 정당성과 효과성에 대해서는 다음과 같은 관점에서 논란이나 의문의 여지가 남아 있어서는 안 된다. 우선 일정한 구도 내에서 그 작용에 대하여 예상하고 정부규제를 도입하였다 하더라도 그 작용이 애초에 예상한 것과는 다를 수 있기 때문에 얼마나 효과적인가의 문제는 사후적으로 반복하여 검토되어야 한다. 그리고 정부규제를 도입하면서 도입 절차나 주장에 흠결이 있는지, 특히 이러한 흠결이 실제 존재한다면 이를 적극적으로 검토하고 명확하게 설명할 수 있어야 한다.

게임 규제를 도입하면서 절차적으로 정당하였는가의 문제와 관련하여서는 보다 구체적으로 웹보드게임 규제 도입 과정에서의 몇 가지의 문제를 짚을 수 있다: (가) 민간 자율을 제한하는 정부규제를 도입하면서 정부 내의 임의적인 판단보다는 규제법정주의를 제대로 지켰는가의 문제와 (나) 규제개혁위원회에서 요구한 규제의 편익과 비용을 적절하고 정확하게 제시하였는가의 문제가 그 핵심이다. 우선 규제법정주의와 관련해서는, 웹보드게임에 대한 규제가 ‘고시’ 형태로 기본적인 내용을 담아 규제개혁위원회에 제시되었으나 법령의 미비함 때문에 거부된 적이 있음을 상기할 필요가 있

다. 그럼에도 사회적 합의를 마련하거나 국회급 논의 등 거시적인 시각에서 규제법정주의를 충족시키는 노력을 경주하기보다는 시행령, 그것도 별표 형식으로 서둘러 관련 조항을 마련하여 사회적으로나 경제적으로 심각한 영향을 줄 수 있는 규제에 돌입하게 되었다.²⁸⁾ 이미 알려진 불법적인 사건이나 일탈에 대해서는 적극적으로 공권력이 개입하고 있는 상황에서 지나치게 포괄적인 형태의 제재가 도입된 것이다. 일련의 정부 주도의 게임규제 정책에 대해서 게임 본질에 대한 이해, 산업적 특성, 규제의 실효성 분석, 다양한 이해관계자들 사이의 숙의 과정 등 규제 영향에 대한 면밀한 평가 없이 도입되었다는 비판이 존재한다.²⁹⁾ 이미 업계의 자율적 노력이 작동하기 시작한 시점에서 이러한 노력이 정착되기도 전에 충분한 인내도 없이 규제를 도입하는 것이 적절하였는지는 추후 더 논의해볼 필요가 있다.

규제개혁위원회에서 제시하고 있는 규제의 편익과 관련한 내용은 사행성 제압이라는 명백한 목적이 존중되어야 함에도 실제로 그 효과나 실효성에 대한 논의가 제대로 판단되었는지 명확하지 않다. 규제와 관련한 비용과 편익에 대한 분석은 보다 광범위하게 진행될 필요가 있다. 규제 도입 당시 이루어진(2013년) 비용과 편익에 대한 분석은 규제의 정당성을 결정하는 데 중대한 역할을 담당하였다는 점에서 사후적이라 하더라도 그 내용을 검증하는 작업이 필요하다. 규제 비용 이슈와 관련해서는 규제개혁위원회에 제출된 자료와 회의 결과에서 그 내용을 확인할 수 있다. 당시의 규제영향 분석서는 “피규제자는 온라인 웹보드게임 사업자로서 이 규제의 신설로 인하여 컴퓨터프로그램을 수정하여야 하나 온라인게임에서 컴퓨터프로그램 수정은 일상적으로 이루어지고 있고 주요 웹보드게임 사업자들은 한정되어 있으며 매출액이나 영업이익도 거액이므로 시스템 구축비용은 별 다른 부담이 되지 않을 것임”이라 설명하고 있다. 그리고 “이 규제의 시행으로 피규제자의 매출 및 영업이익 감소가 예상되나, 피규제자는 웹보드게임 매출 규모 및 영업이익을 모두 영업비밀로 하면서 공개하지 않고 있고, 이 규제에 의하여 받게 되는 매출이나 영업이익 감소분에 대하여도 아무런 구제

28) 홍종현(2014), pp.137-151 참조.

29) 김수연(2016) 참조.

적인 자료를 제출하지 않고 있어 이 규제로 인한 피규제자의 매출 및 영업이익 감소분의 피해를 산정할 수 없는 형편임”이라 지적하였다. 게임과 관련한 산업적 특성이나 비즈니스 모델 상의 애로로 인해 산업통계와 같은 정보를 알 수 없어 규제가 산업에 미치는 충격이 제대로 반영되지 못한 점은 명확해 보인다. 규제도입에 의해 업계가 받은 타격(매출 급감, 중소기업 퇴출위기 등)을 고려할 때, ‘경제적 규제(가격규제)’의 규제 과잉성에 대한 면밀한 검토가 필요한 상황이다.

비용과 편익에 대한 분석에서 정부규제의 효과성(실효성) 문제도 검토되어야 한다. 실제로 게임(물)과 게임산업 비즈니스 모델에 대한 정부의 공식적인 규제가 과연 효과적이거나 대한 의문이 제기되고 있다. 산업연구원 박문수 연구위원은 “셋다운제의 정책효과를 분석해보니 해당 연령대 청소년의 주중 하루 평균 게임 이용시간은 18분, 주말에는 20분가량 소폭 감소했으나 통계적 유의성은 확보하지 못했다”고 말했다.³⁰⁾ 웹보드게임(일몰 재검토행) 규제에 대한 절차적 정당성과 적법성, 그리고 효과성에 대한 면밀한 분석을 포함한 입법 영향 평가를 적극적으로 시행하여 전반적인 내용을 판단하는 과정이 필요한 시점이다.³¹⁾

특히, 웹보드게임과 관련하여서는 게임머니 구매한도, 이용한도, 손실한도 등의 규제가 사실상 성인게임인 웹보드게임에 대한 3중의 셋다운제로 작용할 수 있음을 감안하여 이러한 체계에 대한 실효성 분석을 포함한 비용 편익 분석을 통해 규제 개선이 이루어질 필요가 있다. 그리고 아직 충분히 성숙하지는 않았지만 업계가 자율규제 노력을 본격화하고 있는 이상, 이런 자율적인 노력이 정부규제와 관련한 행정 비용을 절감시킬 수 있는지도 검토되어야 한다.

30) 박은미(2016)에서 인용

31) 윤지웅(2017)은 “웹보드게임 규제 분석” 보고서에서 웹보드게임으로 인한 사회적 비용 산정이 어렵고 웹보드게임 이용에 따른 부정적 효과의 실체가 불분명함을 거론하면서, 웹보드 사업 포기, 산업 내 매출 감소 및 글로벌 경쟁력 약화 등의 사유를 들어 현행 웹보드게임 규제 수준을 과잉규제로 평가하고 규제 철폐 필요성을 강조하였다.

참고문헌

- 김병관(2017), “자율규제를 통한 게임 규제 재설계 방안 제언”, 정책자료집, 2017. 11.
- 김수연(2016), “게임 산업 규제정책의 전환 필요성 및 개선방향”, 한국경제연구원, KERI Brief 16-3, 2016. 2. 24.
- 뉴시스(2017), “게임산업, 돈 잘 벌면 다 용서되나”, 2017. 11. 28.
- 문화체육관광부(2013), “「웹보드게임 사행성 조장행위에 대한 시정권고 기준 제정안」 신설·강화규제 심사안”, 규제개혁위원회 안건 제2013-47호(제301회), 2013. 2. 28.
- _____ (2015), “2015년내 기한도래 일몰 재검토 결과”.
- 박은미(2016), “바람 잘 날 없는 대한민국 게임 산업의 현실”, 연세춘추, 2016. 3. 5.
- 비즈니스위치(2017a), “[속끓는 게임] ① 온라인 강국은 옛말”, 2017. 6. 21.
- _____ (2017b), “[속끓는 게임] ② ‘빈익빈 부익부’ 심화됐다”, 2017. 6. 22.
- _____ (2017c), “[속끓는 게임] ③ 중국 공습 ‘우려가 현실로’”, 2017. 6. 23.
- 서울신문(2017), “더 심각해진 게임업계 ‘부익부 빈익빈’”, 2017. 2. 7.
- 아시아경제(2016), “韓 게임시장 10조 돌파, 모바일 비중·양극화↑”, 2016. 11. 8.
- 연합뉴스(2017a), “더 심각해진 게임업계 ‘부익부 빈익빈’”, 2017. 2. 7;
- 연합뉴스(2017b), “게임업계, 작년실적 양극화 심화, 3N 최대 실적 유력”, 2017. 2. 8.
- 윤지웅(2017a), “웹보드 규제영향분석사례”, 경희대학교 행정학과, 한국행정학회 발표, 2017. 1. 10.
- _____ (2017b), “웹보드게임 규제 분석”, 「한국정책학회 기획세미나 전환기 게임 산업 재도약을 위한 정책 제언」 자료집, 2017.
- 이현욱, 이정훈, 백주선, 박종현(2015), “게임법 시행령 웹보드게임 규제 정책 제언 보고서”, 한국인터넷디지털엔터테인먼트협회, 『게임법 시행령 웹보드게임 규제 정책 제언 보고서』, 2015. 10.

- 일요경제(2017), “위기의 게임산업 어디로, 거대 게임사 ‘빅3’ 편중·모바일 플랫폼 적응 실패로 추락”, 2017. 4. 14.
- 전성민(2016), “성인의 게임 이용 제약에 대한 산업적 분석”, 가천대, 2016. 6.
- 전성민(2017), “웹보드게임 규제효과에 대한 미시적 실증분석 연구”, 「웹보드게임 소비에 대한 보호 어디까지?」, 한국외국어대학교 법학연구소 자료집, 2017. 11. 17.
- 정정원(2016), “성인의 게임이용 제약에 대한 제도적 분석”, 제5회 대한민국 게임 포럼 발표자료, 2016. 6. 28.
- 중앙선데이(2017), “안방까지 내준 위기의 한국 게임산업, 반격 가능할까”, 2017. 6. 26.
- 지디넷코리아(2017), “갈수록 심한 게임시장 양극화, 개선방안은?”, 2017. 7. 24.
- 한국게임산업협회(2010), “사행성 조장 행위에 대한 시정권고기준(안)에 대한의견”, 법무법인(유) 태평양 대리, 문화체육관광부 게임콘텐츠산업과 제출, 2010. 12. 20.
- _____ (2012), “웹보드게임의 사행성 이슈 해결방안”, 2012. 12.
- _____ (2015), “게임법 시행령 웹보드게임 규제 정책 제언 보고서”, 2015.
- _____ (2017), “웹보드게임 시행령 규제 현황 및 산업 영향 분석”, 2017. 12. 5.
- 한국경제매거진(2017), “‘대장주’ 넷마블 입성, 부익부 빈익빈 게임株”, 2017. 5. 17.
- 한국콘텐츠진흥원 자료, “2015년도 국정감사 결과 시정 및 처리요구 사항 조치결과” (<http://www.kocca.kr/cop/bbs/view/B0000120/1830192.do;KCSSESSIONID=s4b8YZHH9H3swFPCRNrlNn2Rdy1tdT8vJXLIXPgLhC2M0ylSYtfT!-1257309167!1903072764?statisMenuNo=201114>)
- 한국콘텐츠진흥원(2016), 『2016 대한민국 게임백서』, 2016. 11. 7.

한겨레신문(2017), “국내 게임시장 부익부 빈익빈: 넥슨·넷마블·엔씨 비중 커져”, 2017. 4. 30.

홍종현(2014), “행정입법에 있어서의 법치행정의 원리: 게임법시행령 별표2의 개정 및 시행을 중심으로”, 한국컴퓨터게임학회논문지, 27(2), 2014. 6.

황성기, 이정훈(2012), “웹보드게임의 사행성 이슈 해결방안”, 한양대학교 법학 연구소, 2012. 12.

ko.wikipedia.org, “스낵컬처” (검색일자: 2017. 11. 28).

MK MBN(2017), “‘20년 만에 최대 위기’ 국내 게임산업-포켓몬고 안방에서 활개 치는데 규제·양극화 발목 ‘우물 안 개구리’”, 2017. 2. 10.